

独占禁止法の特例法（令和2年法律第32号） の位置付けについて

—— 地域銀行の経営統合を中心として ——

柳 武 史*

- I はじめに
- II 特例法における青森銀行・みちのく銀行の経営統合事例
- III 独占禁止法におけるふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例
- IV 企業結合ガイドラインの改定
- V 特例法の位置付けに関する若干の考察
- VI 結びに代えて

I はじめに

我が国においては、世界でも稀に見る急速な少子高齢化・人口減少が進展しており、需要減少も予想されている¹⁾。特に、地域銀行の文脈では、人口減少に加えて、日本銀行のマイナス金利政策により地域銀行の収益力は落ちているといわれる。新型コロナウイルス感染症の影響がこの傾向に拍車をかけている可能性もある。このように市場全体が縮小していき、当該市場において複数の地域銀行が

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第21巻第3号 2022年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科准教授

1) 本稿で取り上げている青森県と長崎県における人口減少を例にとると、まず、青森県では、1983年に152万9千人でピークを迎えた総人口は、2045年には82万4千人に減少すると推計されている。次に、長崎県では、1960年に176万人でピークを迎えた総人口は、2045年には98万2千人に減少すると推計されている。国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口——平成27（2015）～57（2045）年——」人口問題研究資料340号（2018年）56頁、<https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/6houkoku/houkoku.pdf>〔2022年8月1日最終閲覧〕参照。

存続していくのが難しくなるような状況は、独占禁止法²⁾を中心とする競争政策の観点からはどのように評価されるべきであろうか。少子高齢化・人口減少に起因して市場全体が縮小している場合に、地域銀行を存続させるために「独占又は独占に近い状況³⁾をもたらすような経営統合を許容することはあり得るのであるか⁴⁾。

このような人口減少社会等に対応するために制定された独占禁止法の適用除外立法である特例法（以下、単に「特例法」という⁵⁾が2020年11月27日に施行されてから1年8ヶ月が経過した⁶⁾。特例法では、一般乗合旅客自動車運送事業者（乗合バス事業者）等の共同経営（適用除外カルテル）に加えて、乗合バス事業者と地域銀行⁷⁾に関する合併等（経営統合）についての適用除外も設けられている⁸⁾。現時点（2022年8月1日時点）では、地域銀行の経営統合の認可が1件⁹⁾、乗合バスの共同経営の認可が5件¹⁰⁾なされているようである。

本稿は、特例法の初期の運用動向について、特に金融庁の実際の認可事例を中心として検討しようと試みるものである¹¹⁾。特例法における地域銀行の経営統

- 2) 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）。
- 3) 公正取引委員会「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（平成16年5月31日制定、令和元年12月17日最終改定。以下「企業結合ガイドライン」という）第4の2（7）では、「独占又は独占に近い状況をもたらす企業結合を効率性が正当化することはほとんどない」とされている。
- 4) 高橋友樹「グローバル化・人口減少時代における競争法への期待——企業結合審査を中心に——」旬刊商事法務2295号（2022年）35頁は、国内市場が縮小し、労働人口も減少する中で、地方のインフラを維持していくためにも、事業者間の連携による効率化が求められることを指摘する。また、翁百合「金融システムと競争政策」公正取引856号（2022年）29頁は、競争政策も人口減少が見通される中でサービスの維持というダイナミックな視点が必要になってきていることを指摘している。
- 5) 地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律（令和2年法律第32号）。
- 6) 特例法は、令和2年5月20日に成立し、同年5月27日に公布され、同年11月27日に施行された（特例法附則1項参照）。なお、特例法は、「施行の日から十年以内に廃止するものとする」（特例法附則2項）とされており、時限立法にあたる。
- 7) 特例法の対象となる地域銀行としては、金融庁告示で、地方銀行、第二地方銀行、株式会社埼玉りそな銀行が指定されている。地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律施行規則第5条の規定に基づく金融庁長官が指定する者（令和2年金融庁告示第52号）参照。

合事例（認可事例）と独占禁止法における地域銀行の経営統合事例（企業結合審査事例）とを対比することにより、特例法の意義・特徴を浮き彫りにすることを目指したい。

本稿においては、まず、特例法における初めての金融庁の認可事例である青森銀行・みちのく銀行の経営統合事例を検討する（Ⅱ）。次に、特例法が制定される契機となった独占禁止法におけるふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例を分析し（Ⅲ）、これを受けて公正取引委員会において対応がなされた企業結合ガイドラインの改定を検討する（Ⅳ）。そして、特例法における青森銀行・みちのく銀行の経営統合事例と独占禁止法におけるふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例とを対比することにより、特例法の位置付けに関する若干の考察を行い（Ⅴ）、今後の独占禁止法及び特例法の運用についての示唆を得ることを試みたい（Ⅵ）。

Ⅱ 特例法における青森銀行・みちのく銀行の経営統合事例

1 事案の概要

本件は、特例法において初めて金融庁の認可がなされた地域銀行の経営統合事例であり、現時点（2022年8月1日時点）でも唯一の認可事例である。これは、

-
- 8) 菅久修一『独禁法の授業をはじめます』（商事法務、2021年）202-203頁。なお、根岸哲先生（神戸大学名誉教授・甲南大学名誉教授）は、過去の経験に照らせば、特例法の適用対象が他の領域に拡大するおそれや、時限立法が延長されるおそれが極めて強いことに警鐘を鳴らしておられる。根岸哲「規制と競争との関係を巡る覚書——歴史は繰り返されるのか？——」泉水文雄＝角松生史監修『法政策学の試み——法政策研究第20集』（信山社、2020年）75頁注6参照。
 - 9) これは、青森銀行・みちのく銀行の経営統合事例であり、Ⅱで詳述する。
 - 10) 国土交通省ウェブサイトによると、①熊本地域乗合バス事業共同経営計画〈第1版〉、②岡山駅・大東間共同経営計画、③前橋市内乗合バス事業共同経営計画、④徳島県南部における共同経営計画、⑤長崎市域乗合バス事業共同経営計画〈第1版〉が、特例法に基づく認可を受けたとされている。国土交通省「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律について」、https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000153.html〔2022年8月1日最終閲覧〕参照。
 - 11) 本稿では、乗合バス事業者の経営統合や共同経営は検討対象外とする。

特例法の初期の運用動向を示すものとして重要な意義を有するといえよう。

株式会社青森銀行と株式会社みちのく銀行（以下、青森銀行及びみちのく銀行を併せて「両行」と呼ぶことがある）は、共に青森県に本店を置く地方銀行である。両行は、長きにわたる低金利環境、人口減少・少子高齢化、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響、デジタル技術の進展や規制緩和等の厳しい経営環境を踏まえ、2021年5月の基本合意を経て、2021年11月に経営統合の最終合意に至っている。

金融庁は、2022年3月23日、青森銀行とみちのく銀行の持株会社である株式会社プロクレアホールディングスの設立を認可・公表した（以下「本件認可」という）¹²⁾。これは、両行が共同株式移転¹³⁾の方法により、両行の完全親会社となるプロクレアホールディングスを設立するというものである。両行は、2022年2月25日、金融庁に対して基盤的サービス維持計画を提出していた¹⁴⁾。なお、プロクレアホールディングスは既に2022年4月1日に発足し¹⁵⁾、両行は同社の傘下に入っており、統合効果の最大化を目指すべく、2025年1月の合併を予定しているのだという¹⁶⁾。

本件では、「金融庁 地銀経営統合・再編等サポートデスク」が活用されてい

12) 金融庁「基盤的サービス維持計画の認可について」（令和4年3月23日）、<https://www.fsa.go.jp/news/r3/ginkou/20220323/20220323-2.html> [2022年8月1日最終閲覧]。なお、金融庁のプレスリリースでは、「金融庁としては、今後、当該計画（筆者注：両行の提出した基盤的サービス維持計画）の実施状況について、適時・適切にモニタリングしていくとともに、当該計画の実施期間の終了後においても、同法（筆者注：特例法）の趣旨を踏まえた対応を行ってまいります」とされている。

13) 特例法3条1項4号括弧書では、「私的独占禁止法第十五条の三第一項に規定する共同株式移転をいう」と規定されている。

14) 特例法の施行前は、金融庁の審査に時間がかかることが懸念されていた。川合弘造「乗合バス・地域銀行の企業結合と特例措置」ジュリスト1547号（2020年）41-42頁参照。本件において、金融庁の審査自体は1ヶ月かかっていたいないが、申請前の相談等がどのような状況であったのかは必ずしも明らかではない。

15) 同日にプロクレアホールディングスの2022年4月から2025年3月までを計画期間とする第1次中期経営計画が策定・公表されている。株式会社プロクレアホールディングス「『株式会社プロクレアホールディングス』の設立及び第1次中期経営計画の策定について」（2022年4月1日）、https://www.procrea-hd.co.jp/release/pdf/20220401_setsuritsu.pdf [2022年8月1日最終閲覧]。

16) 日本経済新聞2022年4月1日付電子版、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCC012MS0R00C22A4000000/> [2022年8月1日最終閲覧]。

る。なお、金融庁は、2022年3月23日、本件認可に関連して、金融機能の強化のための特別措置に関する法律に基づき、経営統合や合併に伴う費用の一部を支援するための資金を交付すると公表している¹⁷⁾。

両行が経営統合することで貸出しシェアは7割を超えるとされる¹⁸⁾。また、両行を合わせた総資産額は、2021年9月末時点で6兆円を超え、東北6県の地域銀行では七十七銀行、東邦銀行に続く3位の規模となるという¹⁹⁾。

なお、青森県は、人口減少率が秋田県に次いで全国2位となっている²⁰⁾。また、みちのく銀行は2009年に受けた公的資金200億円の返済期限が2024年9月に迫っていた。

2 基盤的サービス維持計画の要旨²¹⁾

(1) 概説

東北財務局が両行に交付した認可書は公表されていないようであるため、以下においては青森銀行とみちのく銀行が金融庁に提出した基盤的サービス維持計画（以下「本件基盤的サービス維持計画」という）を検討する。その中でも、特例法と独占禁止法の適用範囲の異同から特例法の位置付けを探る観点から、特に、①基盤的サービスを提供する地域における人口の推移その他の基盤的サービスに係る需要に関する事項（時間的範囲）、②合併等に係る特定地域基盤企業が基盤的サービスを提供する地域の範囲（地理的範囲）及び③合併等に係る特定地域基

17) 金融庁「実施計画の認定について」（令和4年3月23日）、<https://www.fsa.go.jp/news/r3/ginkou/20220323/20220323-1.html> [2022年8月1日最終閲覧]。

18) NHK NEWS WEB（2021年5月21日）、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210521/k10013041921000.html> [2022年8月1日最終閲覧]。青森銀行＝みちのく銀行・後掲注21）7-8頁によると、青森県内の預金シェアについては、青森銀行が44.9%、みちのく銀行が31.5%であり、貸出金シェアについては、青森銀行が44.3%、みちのく銀行が33.2%であるという（2021年3月中平残ベース）。

19) 日本経済新聞2022年3月23日付電子版、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOC232400T20C22A300000/> [2022年8月1日最終閲覧]。

20) 朝日新聞2021年5月15日付朝刊7面。

21) 株式会社青森銀行＝株式会社みちのく銀行「基盤的サービス維持計画」（2022年2月25日）、<https://www.fsa.go.jp/news/r3/ginkou/20220323/02-2.pdf> [2022年8月1日最終閲覧]。なお、金融庁ウェブサイトには、「基盤的サービス維持計画」の概要（ダイジェスト版）も掲載されている。

盤企業が提供する基盤的サービスに係る事業の概要（役務範囲）に係る説明に着目することとしたい。

本件基盤的サービス維持計画は、特例法4条1項の規定に基づき提出されたものである。そして、特例法6条本文の規定により、主務大臣は、認可を行ったときは、「当該認可に係る基盤的サービス維持計画を公表するものとする」とされている²²⁾。ここで、特例法では、認可書それ自体の公表は義務付けられていないし、認可書に「理由」を記載することも義務付けられていない。そして、本件では特例法5条2項に基づく金融庁と公正取引委員会との協議の具体的内容も明らかにはされていないようである。

なお、本件基盤的サービス維持計画の実施期間は、2022年4月1日（計画の始期）より2027年3月31日（計画の終期）までとされている²³⁾。また、本件における不当な不利益防止のための方策としては、①実施体制や社内周知体制の構築、②事前防止措置及び事後的なモニタリング措置（定量面）、③事後的なモニタリング措置（定性面）、④需要者への不当な不利益防止措置の周知方法及び金融当局への報告、⑤持株会社に設置する「基盤的サービス維持・向上委員会」による不当な不利益防止措置の実効性のモニタリング、⑥社外取締役が委員総数の過半数を占める「基盤的サービス諮問委員会」による不当な不利益防止措置の実効性についての諮問、⑦不当な不利益が発生した場合の具体的な対応方法、⑧金融当局への報告（金融当局による事後モニタリング）、⑨モニタリング状況の定期的な公表が挙げられている²⁴⁾。

22) 特例法6条本文を受けて、地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律施行規則（令和2年内閣府・国土交通省令第6号。以下「特例法施行規則」という）9条は、「当該認可の日付、当該認可に係る申請者の商号又は名称及び当該認可に係る基盤的サービス維持計画の内容を公表する」と規定している。

23) 青森銀行＝みちのく銀行・前掲注21) 37頁。

24) 青森銀行＝みちのく銀行・前掲注21) 41-49頁。

(2) 基盤的サービスを提供する地域における人口の推移その他の基盤的サービスに係る需要に関する事項（時間的範囲）

ア 本件基盤的サービス維持計画の説明

本件基盤的サービス維持計画には、その考慮する実質的なタイムスパンに関する正面からの検討はないが、人口の推移等についての記述にその手がかりがあるようにも思われる。すなわち、青森県の人口の推移に関して、本件基盤的サービス維持計画は、総務省や国立社会保障・人口問題研究所のデータに基づき、青森県では人口減少・少子高齢化が継続しており、直近10年間で総人口は136千人が減少（年率平均1.0%減少）、2045年までには更に436千人が減少（年率平均1.4%減少）すると推計されるとする²⁵⁾。また、生産年齢人口（15～64歳）は直近10年間で162千人減少（年率平均2.0%減少）、2045年までには更に336千人が減少（年率平均2.0%減少）すると推計されとしている。

イ 検討

この点について、特例法4条3項の委任を受けた特例法施行規則8条1項2号は、基盤的サービス維持計画に添付する書類の記載事項として、「合併等に係る特定地域基盤企業が基盤的サービスを提供する地域における人口の推移その他の当該特定地域基盤企業が提供する基盤的サービスに係る需要に関する事項」を挙げている。そして、金融庁の「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」では、「例えば生産年齢人口や事業所数の減少が継続するなど、基盤的サービスに対する需要の持続的な減少が生じていると考えられるか」²⁶⁾を特に確認するとされている。

本件基盤的サービス維持計画は、この青森県の人口の推移に関しては、2045年までとして、二十数年というある程度長いタイムスパンで考慮をしているようである。ここでは、V3(1)で後述する独占禁止法・競争政策が念頭に置いている「短期」（例えば、企業結合の将来予測の目安期間は2年以内とされている）を超

25) 青森銀行＝みちのく銀行・前掲注21)9頁。

26) 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」（令和4年4月）III-4-10(3)①。

える長い期間が考慮の対象になっているようにも思われる。

(3) 合併等に係る特定地域基盤企業が基盤的サービスを提供する地域の範囲
(地理的範囲)

ア 本件基盤的サービス維持計画の説明

本件基盤的サービス維持計画には、その考慮する地理的範囲に関しても詳細な検討はないが、基盤的サービスを提供する地域の範囲についての記述にその手がかかりがあるようにも思われる。すなわち、本件基盤的サービス維持計画は、営業拠点の有無という観点から基盤的サービスを提供する地域の範囲を判断しており、青森県（東青地域、中南地域、三八地域、西北地域、上北地域、下北地域）、北海道（札幌市、函館市、北斗市）、秋田県（大館市、能代市）、岩手県（盛岡市、久慈市）、宮城県（仙台市）、東京都（中央区）を挙げている²⁷⁾。なお、青森県については、青森県が設置する地域県民局の6つの所管区域（東青地域、中南地域、三八地域、西北地域、上北地域、下北地域）を「経済圏」²⁸⁾と位置付けた上で、両行ともにその全てをカバーしているとする。

イ 検討

この点について、特例法4条1項3号は、基盤的サービス維持計画には「合併等に係る特定地域基盤企業が基盤的サービスを提供する地域の範囲」を定めなければならないと規定している。そして、特例法施行規則別紙様式第1号は、基盤的サービス維持計画の様式を定めているところ、「合併等に係る特定地域基盤企業が基盤的サービスを提供する地域の範囲」については、「必要に応じて、当該特定地域基盤企業が提供する基盤的サービス種類毎に、その範囲を記載すること」²⁹⁾とされている。また、金融庁の「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」には、「合併等」という項目が設けられ、特例法の認可基準への適合性の

27) 青森銀行＝みちのく銀行・前掲注21) 5頁。

28) 地域県民局は、通勤・通学、通院、買い物、余暇活動等、住民の生活面で一定のまとまりを有し、また、様々な施策や事業展開としても望ましい圏域をその所管区域としているのだという。

29) 特例法施行規則別紙様式第1号4(2)。

審査にあたって、特に確認する点が列挙されているものの、地域銀行が「基盤的サービスを提供する地域の全部又は相当部分」（特例法5条1項1号）の判断方法については必ずしも明確な記述はないようにも思われる³⁰⁾。

本件基盤的サービス維持計画は、この合併等に係る特定地域基盤企業が基盤的サービスを提供する地域の範囲に関しては、地理的・経済的一体性等に基づき相当の広がりを持つ地域という形で、営業拠点の有無という観点を中心としてある程度概括的な判断をしているとも考えられる。需要者にとっての代替性や供給者にとっての代替性といった形での緻密な分析を経た「経済圏」ごとの細分化された地域の範囲というよりは、全体としての基盤的サービスを提供する地域の範囲が画定されているようにも見える。そして、本件基盤的サービス維持計画では、不当な不利益として、特に「青森県内の中小企業向け貸出分野」における不当な貸出金利の上昇や不当な保証の徴求等が挙げられており³¹⁾、主として「青森県」というある程度広い範囲を地理的範囲として問題にしているともとれる。

(4) 合併等に係る特定地域基盤企業が提供する基盤的サービスに係る事業の概要（役務範囲）

ア 本件基盤的サービス維持計画の説明

本件基盤的サービス維持計画では、両行が提供する基盤的サービスに係る事業としては、預金及び貸出金、為替、出納、コンサルティング、ビジネスマッチング、M&A・事業承継が挙げられている³²⁾。なお、本件基盤的サービス維持計画における「基盤的サービスに係る収支の定義」の項目には、両行は基盤的サービスを軸として、総合的な金融サービスを地域に提供しているところ、各サービスは相互関連して一体であり、将来にわたって基盤的サービスの提供の維持を図るためには、サービス（貸出・手数料ビジネス）全体として安定的な利益の確保が必要となるとの記述も見られる³³⁾。

30) 金融庁・前掲注26) III-4-10 (3) ①参照。

31) 青森銀行＝みちのく銀行・前掲注21) 41頁参照。

32) 青森銀行＝みちのく銀行・前掲注21) 38-40頁。

33) 青森銀行＝みちのく銀行・前掲注21) 11頁。

イ 検討

この点について、特例法4条3項の委任を受けた特例法施行規則8条1項5号は、基盤的サービス維持計画に添付する書類の記載事項として、「合併等に係る特定地域基盤企業が提供する基盤的サービスに係る事業の概要及び当該基盤的サービスに係る競争の状況の概要」を挙げている。そして、特例法2条1号口の委任を受けた特例法施行規則3条は、銀行が提供する基盤的サービスを具体的に定めている。

本件基盤的サービス維持計画は、この合併等に係る特定地域基盤企業が提供する基盤的サービスに係る事業の概要に関しては、預金及び貸出金等の基盤的サービスを全体として判断しているとも考えられる。需要者にとっての代替性や供給者にとっての代替性といった形での緻密な分析を経て細分化された役務範囲というよりは、概括的な基盤的サービスの役務範囲が画定されているようにも見える。

ただし、本件基盤的サービス維持計画では、不当な不利益として、特に「青森県内の中小企業向け貸出分野」における不当な貸出金利の上昇や不当な保証の徴求等が挙げられており³⁴⁾、主として緻密に細分化された役務範囲としての「中小企業向け貸出分野」を念頭に置いているともとれる。

Ⅲ 独占禁止法におけるふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例³⁵⁾

1 事案の概要

本件は、人口減少社会等への対応が、独占禁止法の解釈論という形で検討される契機となったケースである。本件における「対馬等3経済圏」の考え方は、Ⅳで詳述する企業結合ガイドラインの改定に結実することとなった。

34) 青森銀行＝みちのく銀行・前掲注21) 41頁参照。

35) 公正取引委員会「株式会社ふくおかフィナンシャルグループによる株式会社十八銀行の株式取得に関する審査結果について」(平成30年8月24日)別紙資料、<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/aug/kiketsu/180824-3.pdf> [2022年8月1日最終閲覧]。なお、本件は、平成30年度における主要な企業結合事例・事例10としても公表されている。

株式会社ふくおかフィナンシャルグループの子会社である株式会社親和銀行及び株式会社十八銀行は、長崎県に本店を置き銀行業を営む会社である（以下、ふくおかフィナンシャルグループ及び十八銀行を併せて「当事会社」、ふくおかフィナンシャルグループと既に結合関係が形成されている企業の集団及び十八銀行と既に結合関係が形成されている企業の集団を併せて「当事会社グループ」と呼ぶことがある）。本件は、ふくおかフィナンシャルグループが、十八銀行の株式に係る議決権について50%を超えて取得すること（以下「本件統合」という）を計画したものであり、関係法条は、独占禁止法10条である。

公正取引委員会は、第2次審査を行った上で、当事会社が申し出た問題解消措置を講じることを前提とすれば、本件統合が一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないと判断している。なお、十八銀行と親和銀行は、2020年10月、経営統合し十八親和銀行となった。

2 審査結果の要旨

(1) 事業性貸出しに係る一定の取引分野

まず、大企業・中堅企業向け貸出しに係る競争の実質的制限についての検討を行うに際しては「長崎県」を地理的範囲としている。次に、中小企業向け貸出しについては、本件統合による競争上の影響が地域によって異なるか審査を行うため、「長崎県」に加え、8つの経済圏（①県南経済圏、②県北経済圏、③県中央経済圏、④対馬経済圏、⑤壱岐経済圏、⑥五島経済圏、⑦小値賀経済圏、⑧新上五島経済圏）ごとにも、競争の実質的制限についての検討を行っている。なお、地方公共団体向け貸出しについては、本件統合の前後で競争状況に特段の変化は生じないと認められることから、本件統合により一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないという。

(2) 大企業・中堅企業向け事業性貸出しに係る競争の実質的制限

①本件統合により当事会社グループの合算市場シェアは約70%となるものの、競争事業者からの競争圧力が一定程度認められること、②隣接市場からの競争圧力が一定程度認められること、③参入圧力は認められないこと、④需要者である

大企業・中堅企業は、借入先を容易に変更することができることと認められることから、本件統合により、当事会社グループが、単独行動あるいは競争事業者との協調的行動によって、長崎県における大企業・中堅企業向け貸出しに係る一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないと認められるとしている。

(3) 中小企業向け事業性貸出しに係る競争の実質的制限

ア 長崎県

①本件統合により当事会社グループの合算市場シェアは約75%となり、競争事業者からの競争圧力は限定的であると認められること、②隣接市場からの競争圧力は限定的であると認められること、③参入圧力は認められないこと、④7割前後の中小企業は競争事業者から借入れを行っていないこと等から、需要者であるそのような中小企業にとっては借入先を競争事業者に変更することは困難であると認められることから、本件統合により、当事会社グループが、単独行為によって、長崎県における中小企業向け貸出しに係る一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなると認められるとされた。

イ 各経済圏

小値賀経済圏は、本件統合によるHHI（ハーフィンダール・ハーシュマン指数）³⁶⁾の増分が約0であり、水平型企業結合のセーフハーバー基準に該当するという。五島経済圏では、資金面及び体制面において供給余力を有すると認められる競争事業者が存在することから、本件統合により競争を実質的に制限することとはならないと認められるとされた。したがって、公正取引委員会は、競争の実態に応じて、県南等3経済圏（県南経済圏、県北経済圏及び県央経済圏）と対馬等3経済圏（対馬経済圏、壱岐経済圏及び新上五島経済圏）に分けて検討している。

まず、県南等3経済圏では、①本件統合により、当事会社グループの合算市場

36) 市場の集中度を表す指数で、一定の取引分野における各事業者の市場シェアの二乗の総和によって算出される。

シェアは約70%から約75%となり、競争事業者からの競争圧力は限定的であると認められること、②隣接市場からの競争圧力、参入圧力等については、長崎県における状況と同様であると認められることから、本件統合により、当事会社グループが、単独行動によって、県南等3経済圏における中小企業向け貸出しに係る一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなると認められるとしている。

次に、対馬等3経済圏においては、実質的な競争事業者は存在せず、競争事業者からの競争圧力は認められないとした上で、次のように述べる。

「……一般的に、各事業者にとって最も効率的な供給量（最小最適規模：事業者にとって平均費用が最低となる供給量）との関係で一定の取引分野における市場規模が十分に小さくなく、複数の事業者で需要を分け合うと効率的な事業者であっても採算が取れず、複数の事業者による競争を維持することが困難な場合（このような場合には、事業の譲受けにより競争事業者を創出しようにも、不採算を理由に事業の譲受先が見つからないと考えられる。）には、当該複数の事業者が企業結合を行い1社となったとしても、当該企業結合により一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないと認められる。

対馬等3経済圏は、市場規模が極めて小さく³⁷⁾、当事会社グループは店舗等の合理化を図ってきたにもかかわらず採算が取れていない状況にあるため、複数の事業者による競争を維持することが困難であると認められる。また、競争事業者に対するヒアリングによれば、競争事業者の創出のため、仮に対馬等3経済圏の店舗が譲渡されるとしても、当該店舗の譲受けを希望しないとのことである。

以上から、対馬等3経済圏では、本件統合により競争を実質的に制限することとはならないと認められるが、ほぼ独占状態となることから、その弊害

37) 公正取引委員会の公表文では、この部分に脚注10が付されており、「長崎県における中小企業向け貸出しの市場規模に占める対馬等3経済圏それぞれの市場規模の割合は、約1%又はそれ以下である」とされている。公正取引委員会・前掲注35) 14頁注10参照。

が生じないよう所要の措置が講じられることが望ましい。」³⁸⁾

(4) 問題解消措置

以上を受けて、当事会社は、①合計1千億円弱相当の債権譲渡、②金利等のモニタリング、③公正取引委員会に対する定期報告という問題解消措置を講じることを申し出た。

競争事業者は、債権譲渡により、長崎県及び県南等3経済圏において一定の顧客基盤を構築することができると考えられるという。これを踏まえれば、債権譲渡により、当事会社グループに対して一定程度の競争圧力を有することとなるものと認められるとしている。このため、債権譲渡を前提とすれば、当事会社グループが、単独行動によって、長崎県及び県南等3経済圏における中小企業向け貸出しに係る一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないと認められるとされた。また、モニタリングは、債権譲渡が完了するまでの間、当事会社グループが市場支配力を行使することを防止するための措置として実効性が認められることから、適切な措置であると認められるという。対馬等3経済圏において実施されるモニタリングは、ほぼ独占状態となることによって生じ得る不当な金利の引上げ等を防止するための措置として実効性が認められることから、適切な対応と認められるとされた。公正取引委員会に対して定期的に報告することは、問題解消措置の確実な履行を担保する観点から適切な措置であると認められるとしている。

3 検討

(1) 概説

本件に関しては、独占禁止法・競争政策の研究者を中心として、当初より需要者の不利益の観点から厳しい見方が存在した³⁹⁾。本件では、「対馬等3経済圏」について独占禁止法違反はないという結論になったものの、「長崎県」及び「県南等3経済圏」における中小企業向け貸出しに係る一定の取引分野での独占禁止

38) 公正取引委員会・前掲注35)14頁(第5の2(2)ウ)。

法上の問題点が指摘され、これを解消するために債権譲渡という措置がとられた⁴⁰⁾。ただ、「対馬等3経済圏」の判断に関して、本件ほどの特徴的な案件であっても承認され得るということが明らかになったことにより、地域銀行の経営統合の選択肢は広がったとの評価もなされている⁴¹⁾。

（2）違反はないとした根拠

「対馬等3経済圏」においては、本件統合により競争を実質的に制限することとはならないと判断する上で、最小最適規模に至らない市場規模という考え方が用いられている。このような説明は、本件で初めてみられるものである⁴²⁾。公正取引委員会の公表文からは詳細な事実関係は明らかではなく⁴³⁾、結論に至る根拠が必ずしも明確ではないと指摘されている⁴⁴⁾。規模の経済性に係る一般論に加えて、市場規模が極めて小さいことと当事会社グループは店舗等の合理化を

39) 例えば、融資の打ち切りや条件変更との関係で借り手にとって代わりの取引先があるかどうかを問題とする指摘として、西日本新聞2017年7月29日付朝刊32面「FFG・十八銀統合の行方は 識者に聞く」における泉水文雄先生（神戸大学大学院法学研究科教授）のコメントを参照。なお、この新聞記事の入手にあたっては泉水文雄先生のご協力を賜った。ここに記して厚く御礼を申し上げる。また、借り手の立場からは、融資判断の異なる銀行が複数あることが重要であることを指摘するものとして、朝日新聞2018年7月4日付朝刊8面「（この人に聞く 長崎地銀統合：下）効果あいまい、自由競争が必要」における小田切宏之先生（一橋大学名誉教授、元公正取引委員会委員）のコメントを参照。

40) 「長崎県」における大企業・中堅企業向け貸出しに係る一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないと判断されている点に関して、大企業・中堅企業向け貸出しと中小企業向け貸出しにおいて結論が異なるのは、各取引分野の取引や競争の実態等が異なり、それらの事情を踏まえて評価されたからである（数値だけを頼りに判断がなされたわけではない）と指摘されている。石岡克俊「市場支配力の法律学——現代の経済問題に対する経済法的視座 [第4回] 地銀再編と地域金融市場 (2)」法学セミナー774号（2019年）78頁参照。

41) 平山賢太郎「長崎県地銀統合——ふくおかFG（親和銀）・十八銀：公正取引委員会の承認に至る経緯と地銀統合のこれから」BUSINESS LAWYERS（2018年8月30日）、<https://www.businesslawyers.jp/articles/424> [2022年8月1日最終閲覧]。

42) 根岸哲「地域金融機関の企業結合に係る一定の取引分野の画定、競争の実質的制限および問題解消措置」ジュリスト1531号（平成30年度重要判例解説）（2019年）247頁、田平恵「債権譲渡が問題解消措置とされた長崎県における地銀統合事例」ジュリスト1532号（2019年）90頁。

43) 川濱昇「経済法判例・審決の動き」ジュリスト1531号（平成30年度重要判例解説）（2019年）232頁。

44) 田平・前掲注42）90頁。

図ってきたが採算が取れていない状況にあることだけで、複数の事業者による競争を維持することが困難であると認定できるのかという点については疑問も呈されている⁴⁵⁾。

ところで、この最小最適規模⁴⁶⁾に至らない市場規模により独占禁止法違反はないとした理由としては様々な可能性が考えられる⁴⁷⁾。学説においては5点ほど分析の視角が示されているようである。

第一に、複数事業者による競争の維持が元々困難な市場においては、事業者の数がいつ1社になってもやむを得ない以上、企業結合により違反となるのではないとする考え方である。これは、「により」(独占禁止法10条1項)という文言に着目し、因果関係が認められないと捉えるものである。

第二に、市場支配力(独占的状态)が既にあり、本件統合はそれを維持、強化することにならないとする考え方である。

第三に、破綻企業(本件では厳密には破綻部門)の抗弁と関連していると考えられるものである。すなわち、企業結合ガイドラインにおける同抗弁の基準⁴⁸⁾の応用と捉える考え方である。

第四に、規模の経済性や費用の軽減等に注目して効率性の問題⁴⁹⁾と考えるも

45) 泉水文雄「ふくおかフィナンシャルグループによる十八銀行の株式取得事例の検討」公正取引820号(2019年)57-58頁。

46) 「最小最適規模(平均費用が最低となる資金供給量)」は、ミクロ経済学の基本概念であるとされている。石垣浩晶=矢野智彦「ふくおかFGと十八銀行の統合における公取委審査の検証:金融庁と公取委との有益なコミュニケーションを期待」金融財政事情69巻44号(2018年)34頁参照。

47) 伊永大輔「債権譲渡の問題解消措置により長崎県の地銀統合が承認された事例」新・判例解説Watch・24号(2019年)235頁、泉水・前掲注45)58頁、田平・前掲注42)90頁、中野雄介「独禁法事例速報:債権譲渡等の問題解消措置が条件とされた地銀関連企業結合案件」ジュリスト1526号(2018年)7頁、藤田稔「独占禁止法判例研究会:第50回株式会社ふくおかフィナンシャルグループによる株式会社十八銀行の株式取得に関する審査結果」NBL1138号(2019年)94頁。

48) 企業結合ガイドライン第4の2(8)は、「当事会社グループの経営状況」という判断要素を挙げた上で、「一方当事会社の企業結合の対象となる事業部門が、継続的に大幅な損失を計上するなど著しい業績不振に陥っており、企業結合がなければ近い将来において市場から退出する蓋然性が高いことが明らかな場合において、これを企業結合により救済することが可能な事業者で、他方当事会社による企業結合よりも競争に与える影響が小さいものの存在が認め難いとき」には、水平型企業結合が単独行動により一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなるおそれは小さいと通常考えられるとしている。

のである。

第五に、自然独占を認めることの説明と考えるものである。これは、公表文の一般論が費用逓減産業における自然独占となる状況に似ていることに着目するものである。

この点については、因果関係なしとする方が公正取引委員会の過去の判断との連続性が高いこと⁵⁰⁾、本件は単に不採算の状況としか認定しておらず、本件市場が自然独占的だとしても統合による独占を認める理由とはならないこと⁵¹⁾、公表文において公正取引委員会は効率性や破綻企業の点には全く触れていないこと⁵²⁾等を根拠として、因果関係の問題として捉える見解が有力である。

本件の公正取引委員会担当官の解説においては、当初、因果関係という用語は用いられていなかったようにも見える⁵³⁾。ただ、当時の公正取引委員会事務総局経済取引局企業結合課長の解説には、本件を Counterfactual（企業結合が行われなかった場合に実現するであろう状況）を通して検討する方向性が示されており⁵⁴⁾、これは因果関係の問題として捉える見解と親和的なようである⁵⁵⁾。この点について、Counterfactual 分析は、破綻企業の抗弁の文脈以外の場面にも使用可能であることが指摘されている⁵⁶⁾。「対馬等3経済圏」について、Counterfac-

49) 企業結合ガイドライン第4の2(7)は、「効率性」という判断要素を挙げた上で、「企業結合後において、規模の経済性、生産設備の統合、工場の専門化、輸送費用の軽減、研究開発体制の効率化等により当事会社グループの効率性が向上することによって、当事会社グループが競争的な行動をとることが見込まれる場合には、その点も加味して競争に与える影響を判断する。この場合における効率性については、①企業結合に固有の効果として効率性が向上するものであること、②効率性の向上が実現可能であること、③効率性の向上により需要者の厚生が増大するものであることの3つの観点から判断する」としている。ただし、同判断要素においては、Iで前述したように、「独占又は独占に近い状況をもたらす企業結合を効率性が正当化することはほとんどない」ともされている。

50) 中野・前掲注47)7頁。

51) 伊永・前掲注47)235頁。

52) 白石忠志「平成30年度企業結合事例集の検討」公正取引825号(2019年)17頁。

53) 稲葉僚太＝小高真侑＝濱本裕子「株式会社ふくおかフィナンシャルグループによる株式会社十八銀行の株式取得に関する審査結果について」公正取引818号(2018年)53頁、稲葉僚太「ふくおかFGによる十八銀行の株式取得に関する審査結果：問題解消措置による解決と今後の地銀再編への示唆」金融財政事情69巻39号(2018年)38頁。

54) 深町正徳「平成30年度における企業結合関係届出の状況及び主要な企業結合事例」公正取引825号(2019年)10頁。

tual 分析によって因果関係の確認をしているのだとすると、これは競争の実質的制限に係る判断それ自体で結論を導出したものではないという整理になろうか⁵⁷⁾。

なお、本件の公正取引委員会担当官の解説においては、「今後、わが国が直面する大きな課題の一つである人口減少などにより、地域における市場の需要が減少するなど、対馬等3経済圏と同様の事情が認められる場合⁵⁸⁾には、本件審査において明らかにされた考え方が適用されるとの考え方が示されている。

(3) 補論：カナダ競争局の参考事例

ア 事例の紹介

公正取引委員会事務局職員の解説には、「対馬等3経済圏」の考え方を説明する際に、カナダ競争局の事例を参考として挙げるものがある⁵⁹⁾。これは、2014年5月28日、カナダ競争局の声明によって公表された Transcontinental Inc. によるケベック州における Quebecor Media Inc. のコミュニティ新聞の買収の事例⁶⁰⁾である（以下、Transcontinental 及び Quebecor Media を併せて「当事者 (the Parties)」と呼ぶことがある）。

本件において、Transcontinental は、Quebecor Media より 74 紙のコミュニティ新聞全ての買収を計画した（以下「本件買収計画」という）。ケベック州にお

55) この点に関連して、野崎光駿「独占禁止法上の破綻会社の抗弁と因果関係論に対する一考察」法學政治學論究 126 号（2020 年）220-222 頁は、Counterfactual 分析は、①競争状況に実質的な差異がないことを確認するという機能と、②競争法上の懸念発生の原因を探究する機能を併有しており、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例は、単に行為と結果の間の因果関係の有無を判断するというレベルを超え、競争法上の懸念の真の原因（市場構造に由来する競争維持困難性）を発見するまさに Counterfactual 分析の併有する機能の発揮がもたらした競争法上の因果関係論の深化であると説明可能と評価している。

56) 瀬領真悟「企業結合規制における当事者会社の経営状況の評価」ジュリスト 1544 号（令和元年度重要判例解説）（2020 年）237 頁。

57) 白石・前掲注 52) 17 頁参照。なお、松永博彬「独禁法事例速報：いわゆる『破綻企業の抗弁』がほぼ唯一の争点となった企業結合」ジュリスト 1538 号（2019 年）7 頁も参照。

58) 稲葉・前掲注 53) 38 頁。

59) 稲葉 = 小高 = 濱本・前掲注 53) 53 頁注 8、深町正徳編著『企業結合ガイドライン〔第 2 版〕』（商事法務、2021 年）223 頁〔平澤怜子〕。

ける当事者のコミュニティ新聞の大半は、週刊の無料紙であり、戸別配達されている。2009年より、当事者は活発な競争を行ってきた。ただ、当事者のケベック州のコミュニティ新聞の多くは、近年、深刻な財災難に直面していた。これは、カナダや世界中で見られる紙版の新聞産業の衰退傾向に伴うものである。そこで、当事者は、多くのコミュニティ新聞は事実上破綻（effectively failing）しており、長期的な持続可能性の欠如を踏まえると、当事者は将来的には活発で効果的な競争者と評価されるべきではないと主張した。

カナダ競争局は、Transcontinentalと同意協定（consent agreement）を締結し、その中で破綻に関連する主張を分析している。カナダ競争局は、特に、合併がなかった場合に、事業の破綻が起ころうとあり、当該競争資産が市場から退出する蓋然性があったかどうかを検討した。なお、破綻企業の抗弁に関しては、カナダ競争局の2011年合併執行ガイドライン（Merger Enforcement Guidelines）⁶¹⁾の第13章に記述がある。

ここで、カナダ競争局は、①Transcontinentalによる第三者のコミュニティ新聞とチラシの戸別配達分野における市場支配力の潜在的増大と②Transcontinentalによる、広告主に対する高価格をもたらし得る、コミュニティ新聞の広告販売分野における市場支配力の潜在的増大という2つの発生機序（theory of harm）を検討している。

第一に、戸別配達に関して、Quebecor Mediaは、ケベック州のコミュニティ新聞とチラシの戸別配達を取りやめることを公表している。そして、カナダ競争

60) Competition Bureau Canada, *Competition Bureau Statement Regarding the Acquisition by Transcontinental of Quebecor Media's Community Newspapers in Quebec* (May 28, 2014). この2014年5月28日付声明及び本稿脚注64)の2014年9月3日付声明は、現在ではカナダ競争局ウェブサイトから削除されているが、同局のご協力により入手することができた。ここに記して厚く御礼を申し上げる。なお、本件について言及する文献に、坂本匠（田村次朗研究会）「カナダ競争法における厚生基準——産業政策と法目的の相克——」法律学研究（慶應義塾大学法学部法律学科ゼミナール委員会）62号（2019年）87頁、<https://keiilaw.org/wp/wp-content/uploads/2019/06/p065.pdf> [2022年8月1日最終閲覧] がある。

61) Competition Bureau Canada, *Merger Enforcement Guidelines* (October 6, 2011). カナダ競争法は、2022年6月23日、カナダの競争法制を現代化するために改正されている。この法改正に伴い、合併執行ガイドラインも改定作業を進めているとのことである。

局は、Quebecor Mediaの配達ネットワークは財政難の状態にあるとしている。また、証拠によれば配達ネットワークの購入者が現れるとは見込まれなかったし、清算が参入を促進するとも見込まれなかったという。したがって、カナダ競争局は、Quebecor Mediaの配達からの退出は、競争の実質的な減殺又は阻害をもたらすとは見込まれなかったと結論付けている。

第二に、新聞広告の販売に関して、カナダ競争局は、コミュニティ新聞の広告のみで構成される関連市場を画定している。Transcontinental及びQuebecor Mediaは、ケベック州の多くの地域コミュニティにおける唯一のコミュニティ新聞であるため、本件買収計画によってTranscontinentalは多数の地域市場において独占することとなる。当事者が競争している大半の市場において、当事者の新聞の少なくとも片方は財政難であった。そこで、同意協定には、問題解消措置(remedy)として、最低制限価格なしの入札手続や競争局長官の事前承認が盛り込まれた。また、同意協定には、Transcontinentalが一定期間にわたり潜在的購入者に配達サービスや印刷サービスも提供することも盛り込まれた。このような問題解消措置により、第三者である購入者は、各々の市場において新聞を買収して運営する機会を提供されることとなり、買収計画に起因する潜在的な競争上の弊害の問題を解消し得るといふ。この同意協定は、当事者の34紙のコミュニティ新聞⁶²⁾について入札手続に付すことにより、ケベック州におけるコミュニティ新聞の広告販売における競争を保護しているとされる⁶³⁾。

そして、カナダ競争局は、2014年9月3日、承認通知に係る声明も公表している⁶⁴⁾。これは、14紙のTranscontinentalのコミュニティ新聞について同意協定に基づく売却を承認したものである。なお、最低制限価格を設定しないといったインセンティブやTranscontinentalが一定期間にわたり潜在的購入者に配達サービスや印刷サービスを提供するにも関わらず、いくつかのコミュニティ新聞には買手が現れなかったという⁶⁵⁾。そこで、売却されなかった残りのコミュニ

62) ただし、入札手続に付されたコミュニティ新聞の数は、本稿脚注64)の2014年9月3日付声明では33紙と記載されている。

63) Competition Bureau Canada, *supra* note 60.

64) Competition Bureau Canada, *Competition Bureau Approves the Sale of 14 Transcontinental Community Newspapers* (September 3, 2014).

ティ新聞については Transcontinental が完全な保有を保持することとされた。

イ 分析

このカナダ競争局の参考事例に関して、公正取引委員会事務総局職員の解説は、企業結合と独占との因果関係を否定して企業結合を行うことを認めたという見方も可能であろうと述べている⁶⁶⁾。最低制限価格なしで入札にかけても買手が現れない場合、そもそも複数の事業者による競争を維持することが困難な地域であると見るのである。

確かに、カナダ競争局は、入札手続について、譲渡される新聞の「潜在的な経済的存続可能性（potential economic viability）」⁶⁷⁾を市場テストしているという意味合いをもたせているようである。ただ、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例では、破綻企業に係る事実（企業結合がなければ近い将来において市場から退出する蓋然性が高いことが明らか）は認定されていないことから、カナダ競争局の参考事例とは、「事案を異にする」⁶⁸⁾との指摘もある。

また、入札手続は、本件買収計画の「競争上望ましい代替手段（competitively preferable alternative）」⁶⁹⁾が存在するかどうかをテストするという意味合いもあることに留意する必要がある。すなわち、「入札手続の目的は、Transcontinental が全ての新聞を保有することの代替手段が存在するかどうかをテストすることにあった」⁷⁰⁾のである。これは、破綻に関連する主張における手段審査

65) この点に関して、カナダ競争局の John Pecman 長官（当時）は、声明を公表している。すなわち、「競争局は、14 の新聞が購入されることに満足している。しかし、いくつかのコミュニティは、コミュニティ新聞を受け入れられる買手が見付からなかったこと、あるいは紙版の新聞を失うことに失望するであろうことを私は理解している。競争局が、Transcontinental が全ての新聞を保有することの代替手段が存在したかどうかを決定する市場テストを行うあらゆる権限を行使したことを私は引き続き確信している。残念ながら、多くの新聞が現在進行中のコミュニティ新聞産業の変化のため財政難となっている本件のようないくつかのケースにおいては、市場は限られた代替手段しか存在しないことを決定付けている」と述べている。Id.

66) 深町編著・前掲注 59) 223 頁〔平澤〕。

67) Competition Bureau Canada, *supra* note 60.

68) 泉水・前掲注 45) 59 頁。

69) Competition Bureau Canada, *supra* note 60.

70) Competition Bureau Canada, *supra* note 64.

(LRA 基準)⁷¹⁾の評価に用いられた事情と位置付けることもできるといえよう⁷²⁾。

ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例における「対馬等3経済圏」の考え方が、カナダ競争局の参考事例における破綻に関連する主張に係る分析とどのように関係するかは、破綻企業に係る要証事実と競争維持困難性に係る要証事実の異同、そしてLRA 基準の要否⁷³⁾やその機能・役割等も含め慎重な検討を要するようにも思われる。

IV 企業結合ガイドラインの改定

1 ガイドラインの記述

公正取引委員会においては、Ⅲで前述したふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例の審査結果も踏まえて検討が進められたようである。すなわち、公正取引委員会事務総局が平成30年12月19日に政府の未来投資会議地方施策協議会へ提出した資料⁷⁴⁾においては、「市場が縮小し、複数の事業者が持続的に存在することができず、統合しなければ地域にとって必要なサービスの提供を維持できなくなる場合、企業結合を問題とすることはない」とされた上で、地方銀行に関しては、「市場が縮小するなどにより、ある地方銀行の経営が困難になり、信用秩序の動揺や地域経済全体への悪影響の広がりを避けるためには、他の特定の金融機関と統合するほかにない場合」が挙げられている。

そして、公正取引委員会の企業結合ガイドラインにおいては、令和元年12月17日の改定により、「一定の取引分野の規模」の規定が追記された。すなわち、

71) ここでは、より競争制限的でない代替手段(LRA)を審査することになる。泉水文雄『経済法入門』(有斐閣、2018年)60-61頁参照。

72) 他により競争に影響の少ない事業者を探す努力をしたかという観点から、入札を行ったかを基準とすることが考えられ、入札に応じる企業・ファンドがいるようであれば、そちらに売却する方が適当であるとされる。越知保見『日米欧競争法大全』(中央経済社、2020年)972頁参照。

73) 当事会社による企業結合よりも競争に与える影響が小さいものの存在が認めたいこと(LRA 基準)の検討が必要になるとの学説については、Ⅳ2を参照。

74) 公正取引委員会事務総局「地方基盤企業の統合等について」(平成30年12月19日)未来投資会議地方施策協議会(第1回)資料3-1の6頁参照。

企業結合ガイドラインは、次のように述べる。

「複数の事業者が事業活動を行うと、効率的な事業者であっても採算が取れないほど一定の取引分野の規模が十分に大きくなく、企業結合がなくても複数の事業者による競争を維持することが困難な場合には、当該複数の事業者が企業結合によって1社となったとしても、当該企業結合により一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないと通常考えられる。」⁷⁵⁾

2 検討

企業結合ガイドラインでは、この「一定の取引分野の規模」は、水平型企业結合における単独行動による競争の実質的制限についての判断要素としてのみ掲げられている⁷⁶⁾。公正取引委員会によると、「一定の取引分野の規模」は、複数の事業者による競争が困難な場合であり、必然的に企業結合により1社になる場合にのみ適用されるのだという⁷⁷⁾。

この「一定の取引分野の規模」は、少子化による人口減少や過疎化等により、複数事業者の存続が見込めないほど一定の取引分野の市場規模が縮小しているような場合を想定しているといえる⁷⁸⁾。この企業結合ガイドラインの改定は、Ⅲ 2 (3)イで前述したふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例の審

75) 企業結合ガイドライン第4の2(9)。

76) 「一定の取引分野の規模」は、協調的行動による競争の実質的制限についての判断要素としては挙げられていない。企業結合ガイドライン第4の3参照。また、垂直型企业結合及び混合型企業結合において考慮される競争圧力等としても挙げられていない。企業結合ガイドライン第5の2(3)、第5の3(2)、第6の2(3)及び第6の3参照。

77) 公正取引委員会『「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」(案)及び「企業結合審査の手続に関する対応方針」(案)に対する意見の概要及びそれに対する考え方」(令和元年12月17日。以下「公正取引委員会考え方」という)No.40参照。そこでは、「当事会社グループの経営状況」は、複数の事業者による競争を維持することが可能な状況において、一方当事会社の経営状況が悪化した場合に、当該一方当事会社を企業結合により救済する場合の考え方を示しているのに対し、「一定の取引分野の規模」は、複数の事業者による競争を維持することが困難な場合の考え方を示したものであるという点で、両者は視点が異なるとの指摘もなされている。

査結果における「対馬等3経済圏」の考え方を一般論の形で明記したものである⁷⁹⁾。

ここで、企業結合ガイドラインの改定前の文献においても、企業結合が行われても市場の状況に変化がない場合には因果関係がないとする指摘が既になされていた⁸⁰⁾。公正取引委員会によると、この「一定の取引分野の規模」の考え方に該当する場合、企業結合と競争の実質的制限の間に因果関係がないため、当該企業結合により競争を実質的に制限することとはならず、競争の実質的制限を解消する措置が採られなければ独占禁止法に違反すると判断されるものではないとされている⁸¹⁾。公正取引委員会事務総局職員の解説においても、「一定の取引分野の規模」は、企業結合と市場における弊害との間の因果関係が認められるとはいえないという考え方に基づいていると指摘される⁸²⁾。

ただ、公正取引委員会事務総局職員の解説では、競争の結果1社のみが生き残る（自然独占性がある）状況を想定しているともいえるとされている⁸³⁾。そうすると、Ⅲ 3(2)で検討した学説の状況に照らすと、「一定の取引分野の規模」は、因果関係が認められないと捉える見解を中心としつつ、自然独占を認めることの説明と考える見解も踏まえたものといえようか。

78) 中山龍太郎＝堀美穂子「地銀統合にみる金融システムと競争法秩序の相剋」神田秀樹責任編集・資本市場研究会編『企業法制の将来展望——資本市場制度の改革への提言——2021年度版』（資本市場研究会、2020）439頁。

79) 白石忠志「これからの企業結合規制：特集にあたって」ジュリスト1547号（2020年）16頁注6。なお、公正取引委員会考え方No.46は、企業結合がなくても複数の事業者による競争を維持することが困難な場合の具体例として、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例を挙げている。

80) 白石忠志『独占禁止法〔第3版〕』（有斐閣、2016年）141頁は、因果関係がない場合として、もともと弊害がある場合と弱小競争者との企業結合を挙げている。なお、白石忠志『独禁法講義〔第9版〕』（有斐閣、2020年）79-80頁は、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例について、市場に特殊な条件がある場合（行為がなかった場合に現実にとのようになったかだけでなく、行為がなかった場合に2社による競争が続くとしてもそれを法律が期待してよいのかどうかという観点が入り混じる）と位置付けている。

81) 公正取引委員会考え方No.41、No.43及びNo.45を参照。

82) 深町編著・前掲注59）222-223頁〔平澤〕。なお、菅久修一編著・品川武＝伊永大輔＝原田郁著『独占禁止法〔第4版〕』（商事法務、2020年）305頁〔原田郁〕及び金井貴嗣＝川濱昇＝泉水文雄編著『独占禁止法〔第6版〕補遺』（弘文堂、2021年）5頁も参照。

83) 深町編著・前掲注59）223頁〔平澤〕。

また、「一定の取引分野の規模」の評価において、経営悪化による当事会社の市場退出の蓋然性は要件ではないが、当事会社による企業結合よりも競争に与える影響が小さいものの存在が認めがたいこと（LRA基準）の検討が必要になるとの見解もある⁸⁴⁾⁸⁵⁾。これは、「当事会社グループの経営状況」⁸⁶⁾は「一定の取引分野の規模」とは別に考慮要素として明示されているものの、「一定の取引分野の規模」の検討は破綻会社・部門の評価と類似していることを重視しているようである。すなわち、「当事会社グループの経営状況」においても、いずれにせよ市場における競争者数は減少するという観点から、企業結合と市場支配力の形成・維持・強化の蓋然性との間に因果関係がないとの理論構成も可能であることが指摘されている⁸⁷⁾。ここで、「一定の取引分野の規模」は、「当事会社グループの経営状況」と同様に、Counterfactualの考え方にに基づき、企業結合が行われた場合と行われなかった場合の比較がなされるとの指摘もなされている⁸⁸⁾。

なお、「一定の取引分野の規模」については、適用される場面は限定的とは思われるものの、（個別事案の特殊性に依存するものではなく）一般的な考え方として示されたことに、一定の意義があるともいわれる⁸⁹⁾。この点については、

84) 金井＝川瀨＝泉水編著・前掲注82)5頁。

85) 「一定の取引分野の規模」においては、より競争制限的でない代替手段（LRA）について明確な言及はなされていない（公正取引委員会事務局職員の見解でも同様である）ようにも見受けられるが、IV1で前述したように、公正取引委員会事務局が平成30年12月19日に政府の未来投資会議地方施策協議会へ提出した資料には、「他の特定の金融機関と統合するほかにない場合」という形でLRA基準の考え方が表れているともいえよう。また、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例において、「競争事業者に対するヒアリングによれば、競争事業者の創出のため、仮に対馬等3経済圏の店舗が譲渡されるとしても、当該店舗の譲受けを希望しないとのことである」としているのも、（競争維持困難性の認定を補強するのに加えて）LRA基準を当てはめていると捉えることもできよう。なお、野崎・前掲注55)233頁注108も参照。

86) 企業結合ガイドライン第4の2(8)。

87) 金井貴嗣＝川瀨昇＝泉水文雄編著『独占禁止法[第6版]』（弘文堂、2018年）233頁〔武田邦宣〕。なお、川瀨昇＝泉水文雄＝武田邦宣＝宮井雅明＝和久井理子＝池田千鶴＝林秀弥『企業結合ガイドラインの解説と分析』（商事法務、2008年）186-187頁〔泉水文雄〕も、（平成19年3月28日に改定された企業結合ガイドラインにおける）「当事会社グループの経営状況」は、競争を実質的に制限することとなるかの内在的考慮要因としているところ、因果関係が否定される場合に競争を実質的に制限することとならないとされることは肯定されると指摘している。

88) 泉水文雄『独占禁止法』（有斐閣、2022年）100頁。

「一定の取引分野の規模」が想定するような市場では、非効率な会社は自ら退出するはずであり、そのような市場が現実存在するのかという疑問もあり得るが、地方公共団体等が、複数の事業者それぞれ支店等を撤退しないことを事実上強要しているような状況はあり得ることが指摘されている⁹⁰⁾。

V 特例法の位置付けに関する若干の考察

1 問題の所在

このような企業結合ガイドラインの「一定の取引分野の規模」の考え方と特例法の規定はどのような関係に立つのであろうか。公正取引委員会事務総局職員の解説においては、企業結合ガイドラインの追記も、特例法5条1項1号の認可基準⁹¹⁾も、需要の減少等により事業者にとって採算が取れない状況を念頭に置いているといえるが、独占禁止法の解釈から導き出される同法上問題ないとされる範囲⁹²⁾と特例法の認可基準をみたま範囲の関係については、「必ずしも自明ではない」⁹³⁾と指摘されている。

2 特例法は不要であるとする見解

この点については、企業結合に限っていえば、適用除外は不要ではなかったかとする立場もある⁹⁴⁾。すなわち、独占禁止法の（競争以外の要素を取り込みつ

89) 白石忠志 = 多田敏明編著『論点体系独占禁止法（第2版）』（第一法規、2021年）350頁〔服部薫〕。

90) 泉水・前掲注88) 100頁注42。

91) 特例法5条1項は3つの認可基準を規定しているが、そのうち特例法5条1項1号は、「合併等に係る特定地域基盤企業が基盤的サービスを提供する地域の全部又は相当部分において、当該特定地域基盤企業の全部又は一部が提供する基盤的サービスに係る収支の悪化（当該基盤的サービスに係る需要の持続的な減少によるものに限る。）により、当該特定地域基盤企業の全部又は一部が当該基盤的サービスを将来にわたって持続的に提供することが困難となるおそれがあること」と定めている。

92) 企業結合ガイドライン第4の2(9)。

93) 深町編著・前掲注59) 21頁〔深町正徳〕。

94) 栗田誠「公的規制の下にある産業に対する法的規整の枠組——『規制法と競争法の「相互浸透』のその後」栗田誠 = 武生昌士編著『法政大学現代法研究所叢書49 公的規制の法と政策』（法政大学出版局、2022年）191頁。

つ、野放図な拡張を抑制する）分析枠組みとして「反競争性＋正当化理由なし」を効果要件（弊害要件）とする考え方が確立しており、地域基盤サービスの提供確保の問題についても、この枠組みに位置付けて公正取引委員会が適切に処理する方策があり得たことが示唆される。

確かに、特例法が想定する事例は、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例なのであり、これは「一定の取引分野の規模」の問題となり、そもそも企業結合により競争を実質的に制限することとならず、特例法を制定する必要はないようにも思われる⁹⁵⁾。また、競争力を失っている企業・事業の再編の観点から、公正取引委員会も十分考慮しており、対抗的購買力、隣接市場からの競争圧力などにより、相当緩やかに、不振事業者の事業の買収を容認してきたとの指摘もある⁹⁶⁾。

3 特例法に積極的な意義を見出す見解

(1) 時間的範囲の観点

ただ、独占禁止法や特例法で問題となる「範囲」として、時間的範囲・地理的範囲・役務範囲を観念することができる。このような特例法の適用される時間的範囲・地理的範囲・役務範囲の観点から、独占禁止法とは異なる独自の意義を見出す見解もあり得る⁹⁷⁾。

まず、特例法と独占禁止法における時間的範囲の相違に着目することが考えられる。すなわち、独占禁止法が競争の実質的制限の有無を審査する期間は基本的

95) 泉水・前掲注88) 628頁。

96) 越知・前掲注72) 974頁。中山＝堀・前掲注78) 440頁も、公正取引委員会が、企業結合ガイドラインの改定の中で、競争法的な枠組みの中で、産業界の実態をより直裁に捉えようという姿勢を示しつつあると述べている。なお、本行克哉「特例法の概要と地域銀行の経営統合における課題——独占禁止法の特例法と地域金融機関」銀行法務21・865号(2021年)16頁は、現状の地域における競争状況に照らせば、一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる経営統合は必ずしも多くないと指摘している。

97) 坂本智章＝佐々木豪＝田中智之＝平山賢太郎「〈座談会〉地域銀行の経営統合——特例法を中心とする法制度の運用と活用の展望——」金融法務事情2165号(2021年)8頁〔平山賢太郎発言〕は、公正取引委員会からも、企業結合ガイドラインが改正されるなど、「一定の対応を示そうという動き」がみられた一方で、特例法は、「課題を独占禁止法とは異なる観点から抜本的に解決するために立法されたもの」と指摘している。

には「短期」である（問題解消措置も比較的短い期間になる）のに対して、特例法は（広義の）競争政策の見地からの立法論として比較的長いタイムスパンでの「一定の取引分野の規模」を見据えて合併等を認めていることを示唆する論考がある⁹⁸⁾。特例法1条（目的規定）が「将来にわたって」と述べるのもこのような趣旨のものとなる⁹⁹⁾。

「競争を実質的に制限することとなる」（独占禁止法10条1項等）に関連して、企業結合の将来予測の目安期間は2年以内とされている¹⁰⁰⁾。この点について、企業結合ガイドラインは、競争の実質的制限についての判断要素である「輸入」の増加が生じる一定の期間について、「おおむね2年以内を目安とするが、産業の特性によりこれよりも短期間の場合もあれば長期間の場合もある」¹⁰¹⁾としている。参入における「一定の期間」についても同様であるという。このように、独占禁止法が競争の実質的制限の有無を審査する期間は基本的には経済学でいう「短期」となっている¹⁰²⁾。

ただ、この審査のタイムスパンに関しては、今後検討を要する課題であるともいえる¹⁰³⁾。「一定の取引分野の規模」に関しても、公正取引委員会は、将来における状況について十分な証拠に基づき適切に予測できるのであれば、当然考慮の対象となるとの考え方を示している¹⁰⁴⁾。将来の市場への影響をどのように考慮するかは、少子高齢化・人口減少という文脈でも重要な論点たり得るといえよう¹⁰⁵⁾。とはいえ、現状では独占禁止法の審査は基本的に「短期」となっている

98) 泉水・前掲注88) 628-629頁、泉水文雄「地銀・バス特例法の位置づけの試論」独占禁止法の部屋ブログ（2021年5月3日）、<http://blog.livedoor.jp/antitrust/archives/52166932.html> [2022年8月1日最終閲覧]。

99) なお、「将来にわたって」という文言は、特例法の認可基準（特例法5条1項1号）にも盛り込まれている。

100) 根岸・前掲注42) 247頁。

101) 企業結合ガイドライン第4の2(2)の(注9)。

102) この点については、仮定的独占者テストによる市場画定は1年程度が目安であり、1年程度超から2年以内の間に輸入や参入が起り、当事会社がある程度自由に価格等を左右することを妨げる要因となるならば、輸入や参入として考慮され、2年を超えて初めて輸入や参入が起り、当事会社がある程度自由に価格等を左右することを妨げる要因となるならば、隣接市場からの競争圧力として考慮されるという形で、輸入や参入が生じるためのタイムスパンによってどの要件・考慮要素の問題となるかが異なると指摘されている。泉水・前掲注71) 56頁参照。

ことを踏まえる必要があろう。

特例法と独占禁止法における時間的範囲の相違に着目する見解は、「短期」となっている独占禁止法の審査に対して、例えば20年以上後の消費者利益や社会全体の利益を考えると政策的には許容できる場合があるかもしれず、特例法における地域銀行の経営統合について独占禁止法とは別の政策判断をした上で時限立法等として行うことはありえなくはないと考えるのである¹⁰⁶⁾。独占禁止法の基本的な解釈を変更することは他の事例や他分野への法の適用の際の弊害があまりに大きいため、独占禁止法の基本的な解釈は維持しつつ、立法により解決することが考えられるという¹⁰⁷⁾。このような立場からは、独占禁止法が問題となる「短期」においては、市場支配力の形成、維持、ないし強化が生じるが、特例法4条2項（不当な不利益の防止のための方策）・5条2項（公正取引委員会との協議）・5条3項（公正取引委員会から確認を受けるべき事項）は、市場支配力が形成・維持・強化されても、その行使は認めないという趣旨とされる¹⁰⁸⁾。

103) 公正取引委員会の山田昭典事務総長（当時）は、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例や特例法制定の動向を受けて、独占禁止法における企業結合審査は基本的には変わらないとした上で、「例えば、今回、様々な議論がされている中で、統合の影響をどのぐらいのタイムスパンまで見るのか、そういったところで必要な知見を関係省庁の方でお持ちであるのであれば、それをお聞きするという事は、これまでもやってきたつもりではありますけれども、その点はより明確にしていくということはあるかもしれませんが」と述べている。令和元年6月19日付事務総長定例会見記録参照。この点については、公正取引委員会の企業結合審査においても、金融庁といった専門性を有する行政機関からサービスを調達する余地もあろう。ただし、行政資源を浪費する懸念もあるのかもしれない。See, Office of Fair Trading, *Article 101 (3) - A Discussion of Narrow Versus Broad Definition of Benefits: Discussion Note for OFT Breakfast Roundtable* (2010), para. 5.13.

104) 公正取引委員会考え方 No.44 を参照。

105) 川合・前掲注14) 42頁は、「足元の市場環境だけでなく、提案された企業結合が、急速に変化する市場環境のなかで、どのような影響を将来の市場にもたらすのかこそを真摯に検討する姿勢が求められることになろう」としている。

106) 泉水・前掲注88) 250頁注91、泉水文雄「独占禁止法の業際的發展について」公正取引860号（2022年）9頁。

107) 独占禁止法の例外であるから、時限立法とすることが望ましいとされている。

108) 泉水・前掲注88) 629頁注40。

(2) 地理的範囲の観点

次に、特例法と独占禁止法における地理的範囲の相違に着目することも考えられる。すなわち、独占禁止法は「一定の取引分野」（独占禁止法10条1項等）を画定するのに対して、特例法は、合併等に係る特定地域基盤企業が「基盤的サービスを提供する地域の全部又は相当部分」（特例法5条1項1号）における判断を行うものであるから、地理的範囲の考え方も異なり得ると捉える余地もあろう。つまり、独占禁止法における「一定の取引分野」は、競争が行われる場、すなわち一定の供給者群と需要者群との間に成立する市場を意味すると解されているところ¹⁰⁹⁾、これとは法文が異なっている特例法における「基盤的サービスを提供する地域の全部又は相当部分」と、独占禁止法における「一定の取引分野」が一致しているとは限らないのではないかということである¹¹⁰⁾。例えば、独占禁止法においては、「一定の取引分野」は重層的に画定されることがあり¹¹¹⁾、複数画定された市場のいずれかで市場支配力の形成・維持・強化の蓋然性が認められれば違法となる。これに対して、「基盤的サービスを提供する地域の全部又は相当部分」は、地理的・経済的一体性等に基づき相当の広がりを持つ地域という形

109) 根岸哲 = 舟田正之『独占禁止法概説〔第5版〕』（有斐閣、2015年）38-39頁。

110) 柳武史「独占禁止法の特例法（令和2年法律第32号）をめぐる解釈・運用上の課題について」土田和博 = 山部俊文 = 泉水文雄 = 川濱昇 = 河谷清文編『現代経済法の課題と理論——金井貴嗣先生古稀祝賀論文集』（弘文堂、2022年）485-486頁及び488-489頁参照。なお、特例法の立法担当官の解説においては、「基盤的サービスを提供する地域の全部又は相当部分」における「相当部分」については、その具体的な判断は、個別の事案により異なるが、地域銀行であれば、概ね1つの都道府県又は1つの都道府県とこれに隣接する都道府県の一部を併せた地域などが想定されるとされていた。杉田茂樹 = 坂本智章「乗合バス及び地域銀行に係る独占禁止法の特例法——合併等と共同経営に関する特例を創設」時の法令2113号（2021年）12頁等を参照。また、国会審議においても、政府側は、「地域銀行については、都市銀行などの全国規模で貸出し等のサービスを行っている事業者を除いて、地方銀行、第二地銀、それから埼玉りそな銀行といった一つの都道府県内及びその隣接地域において対面で行われる貸出し等のサービスを提供している銀行を想定しているものであり、その範囲を地域として考えているところであります」と答弁している。第201回国会衆議院内閣委員会（令和2年4月15日）会議録第7号8頁〔西村康稔国務大臣発言〕参照。

111) 企業結合ガイドライン第2の1は、「一定の取引分野は、取引実態に応じ、ある商品の範囲（又は地理的範囲等）について成立すると同時に、それより広い（又は狭い）商品の範囲（又は地理的範囲等）についても成立するというように、重層的に成立することがある」としている。

で画定された地理的範囲における全体的な傾向を概括的に判断するための概念ということもできるかもしれない。

この点に関して、地域銀行の経営統合の文脈で、独占禁止法における「一定の取引分野」のうち地理的範囲のあり得る画定としては、①都道府県単位（及びその隣接地域）で画定する¹¹²⁾、②特定の経済圏等ごと¹¹³⁾に画定する¹¹⁴⁾、③都道府県単位と特定の経済圏等ごとの双方について重層的に画定する¹¹⁵⁾、といった方法が考えられる。まず、特定の経済圏等ごとに画定する場合（②）には、例えば、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例の事案を念頭に置くと、「対馬等3経済圏」で「一定の取引分野の規模」の考え方で適法との結論を導いたとしても、「県南等3経済圏」では違法となることがあり得るから、特例法の「基盤的サービスを提供する地域の全部又は相当部分」における全体的な判断で概括的に適用除外する意義が認められ得る。また、都道府県単位と特定の経済圏等ごとの双方について重層的に画定する場合（③）も、同様の観点から

112) 例えば、第一に、公正取引委員会「(株) 第四銀行及び(株) 北越銀行による共同株式移転」(平成29年度における主要な企業結合事例・事例12)では、大企業・中堅企業向け貸出しについては、「新潟県」を地理的範囲としている。第二に、公正取引委員会「(株) 福井銀行による(株) 福邦銀行の株式取得」(令和2年度における主要な企業結合事例・事例9)でも、大企業・中堅企業向け貸出しについては、「福井県」を地理的範囲としている。これらの地域銀行の経営統合案件においては、本稿脚注114)でも見るように、貸出業務を需要者層ごとに細分化した役割範囲（大企業・中堅企業向け貸出しや中小企業向け貸出し）を画定したという特徴がある。角田龍哉「独禁法事例速報：地方銀行間の事業統合に関する計画に対する審査結果」ジュリスト1517号（2018年）6頁参照。なお、Ⅲ2(1)で前述したように、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例でも、大企業・中堅企業向け貸出しについては、「長崎県」を地理的範囲としている。

113) 経済圏とは、複数の市（区）町村をまとめたものとされている。品川武「地銀の統合における独占禁止法上の論点は何か：競争が有効に機能しない市場から活力のある企業は生まれぬ」金融財政事情68巻7号（2017年）15頁参照。本稿では、経済圏と市（区）町村単位を総称するものとして経済圏等としている。

114) 例えば、第一に、公正取引委員会「(株) 東京都民銀行及び(株) 八千代銀行による共同株式移転」(平成26年度における主要な企業結合事例・事例10)では、「市区町村ごと」に地理的範囲を画定している。第二に、公正取引委員会「(株) 肥後銀行及び(株) 鹿児島銀行による共同株式移転」(平成27年度における主要な企業結合事例・事例10)でも、「市町村ごと」に地理的範囲を画定している。第三に、第四銀行・北越銀行の経営統合事例でも、中小企業向け貸出しについては、「10の経済圏ごと」に地理的範囲を画定している。第四に、福井銀行・福邦銀行の経営統合事例でも、中小企業向け貸出しについては、「各経済圏」を地理的範囲として画定している。

特例法の独自の存在意義が認められ得る。ただ、都道府県単位で画定する場合(①)には、そこにおいて柔軟に「一定の取引分野の規模」の考え方を適用して適法との結論を導く際には、特例法の独自の存在意義は認められないということとなるか。すなわち、都道府県単位で概括的に「一定の取引分野」を画定し、ある程度柔軟に「一定の取引分野の規模」の考え方で適法との結論を導くことができるのであれば、特例法は不要との考え方が説得力をもつことになるかもしれない¹¹⁶⁾¹¹⁷⁾¹¹⁸⁾。

(3) 役務範囲の観点

さらに、特例法と独占禁止法における役務範囲の相違に着目することも考えられる。この点については、V 2(2)で前述した地理的範囲における議論とパラレル

115) 例えば、第一に、公正取引委員会「(株)北洋銀行による(株)北海道殖産銀行の営業譲受け(平成10年10月営業譲受け届出受理、11月営業譲受け)」(平成10年度における主要な企業結合事例・事例8)では、「北海道地域」と「道内の地域単位」に一定の取引分野が成立すると判断している。第二に、公正取引委員会「(株)北洋銀行及び(株)札幌銀行の持株会社の設立による事業統合」(平成12年度における主要な企業結合事例・事例3)でも、「北海道全域」と「北海道内の地域別」に一定の取引分野が成立すると判断している。第三に、公正取引委員会「(株)広島総合銀行及び(株)せとうち銀行の持株会社の設立による事業統合」(平成13年度における主要な企業結合事例・事例13)でも、「広島県全域」と「広島県の地域別」に一定の取引分野が成立すると判断している。第四に、公正取引委員会「(株)親和銀行及び(株)九州銀行の持株会社の設立による経営統合」(平成13年度における主要な企業結合事例・事例14)でも、「長崎県全域」と「長崎県内の地域別」に一定の取引分野が成立すると判断している。第五に、公正取引委員会「(株)北陸銀行と(株)北海道銀行の経営統合について」(平成15年度における主要な企業結合事例・事例11)でも、「北海道内全域」と「北海道内の地域別」に一定の取引分野が成立すると判断している。第六に、公正取引委員会「株式会社西日本銀行と株式会社福岡シティ銀行の合併について」(平成16年度における主要な企業結合事例・事例1)でも、「福岡県全体」と「福岡県内の地域別」に一定の取引分野が成立すると判断している。第七に、公正取引委員会「(株)十六銀行による(株)岐阜銀行の優先株式の取得」(平成20年度における主要な企業結合事例・事例6)でも、「岐阜県全体」と「岐阜県内の地域別」に一定の取引分野が成立すると判断している。このように、以前の地域銀行の経営統合案件では、道県全体と、当該道県内の一定地域(経済圏)が重層的に画定されていたことについては、石井輝久「独禁法事例速報：株式会社肥後銀行及び株式会社鹿児島銀行による共同株式移転」ジュリスト1498号(2016年)6頁を参照。なお、III 2(1)で前述したように、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例でも、中小企業向け貸出しについては、まずは「長崎県」を地理的範囲とし、これに加え、「経済圏ごと」にも、競争の実質的制限についての検討を行っている。

に考えることができないわけではない。すなわち、独占禁止法は「一定の取引分野」（独占禁止法10条1項等）を画定するのに対して、特例法は「基盤的サービス」を具体的に定義しているから（特例法2条1号）、役務範囲の考え方も異なり得ると捉える余地もあろう。つまり、法文が異なっている特例法における「基盤的サービス」の範囲と、独占禁止法における「一定の取引分野」が一致しているとは限らないのではないかということである。

ただ、この点に関しては、地域銀行の経営統合の文脈で、独占禁止法における「一定の取引分野」のうち役務範囲の画定は、近年、細分化された緻密なものとなっていることに留意する必要がある。すなわち、従来の公正取引委員会の実務では「預金業務」「貸出業務」といった程度の概括的な市場画定であったのが¹¹⁹⁾、近年は、事業性貸出しの中でも、取引や競争の実態等に応じて「大企業・中堅企業向け貸出し」、「中小企業向け貸出し」及び「地方公共団体向け貸出し」といった形で細かく区分されるに至っている¹²⁰⁾。

そして、特例法における青森銀行・みちのく銀行の経営統合事例においても、預金及び貸出金等の基盤的サービスを全体として概括的に判断しているとも考え

116) 特例法における青森銀行・みちのく銀行の経営統合事例の事案を念頭に置くと、（緻密に細分化された地理的範囲である経済圏等を画定するのではなく）「青森県」という概括的な地理的範囲のみを画定した上で、ある程度柔軟に「一定の取引分野の規模」の考え方を適用して適法との結論を導くことがあり得る。しかし、取引や競争の実態等に応じて緻密に地理的範囲を画定する現在の公正取引委員会の実務においては、（特に中小企業向け貸出しについて）都道府県単位での概括的な地理的範囲を画定して、「一定の取引分野の規模」の柔軟な適用をすることは難しいことも想定される。また、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例において、「一定の取引分野の規模」の考え方が適用されたのは「対馬等3経済圏」に限られており、Ⅲ 2(3)イで前述したように、そこでは「長崎県における中小企業向け貸出しの市場規模に占める対馬等3経済圏それぞれの市場規模の割合は、約1%又はそれ以下である」との脚注10が付され、市場の規模がかなり小さいことが強調されているようにも読めるため、この観点からもこのような適用は難しいことも想定される。なお、「市場規模が小さいのでそこでの競争の実質的制限は無視してよい」という考え方はとられていない。また、かかる先例は知られていないと思われる」ことを指摘するものとして、泉水・前掲注45) 58頁注16を参照。

117) もちろん、特定の経済圏等ごとに地理的範囲を画定した上で、その全てについて「一定の取引分野の規模」の考え方をある程度柔軟に適用するという方策もあり得る。

118) もっとも、このような「一定の取引分野の規模」を経済実態に応じて柔軟に適用する考え方に対しては、それは結局のところ、独占禁止法の分析枠組みからの逸脱と事実認定の歪曲ではないかとの批判も妥当し得るかもしれない。栗田・前掲注94) 190-191頁参照。

られるものの、特に「青森県内の中小企業向け貸出分野」における不当な貸出金利の上昇や不当な保証の徴求等が挙げられており、「中小企業向け貸出し」といった細分化された検討もなされているようにも見える。そうすると、役務範囲については独占禁止法の実務と特例法の実務は、細分化された緻密な役務範囲を画定するという形で概ね合致している可能性もある¹²¹⁾。

(4) 時間的範囲・地理的範囲・役務範囲を組み合わせた観点

最後に、以上の時間的範囲・地理的範囲・役務範囲のそれぞれの観点から特例法に積極的な意義を見出す見解は互いに排斥し合うものではないであろう。II 2で前述したように、特例法における青森銀行・みちのく銀行の経営統合事例においても、実際に時間的範囲や地理的範囲について特例法独自の視点で検討しているようにも見えるところである。したがって、時間的範囲・地理的範囲・役務範囲を組み合わせた観点から特例法の独自の存在意義が認められるとする立場もあり得るかもしれない。

119) 例えば、①北洋銀行・北海道拓殖銀行の経営統合事例、②北洋銀行・札幌銀行の経営統合事例、③広島総合銀行・せとうち銀行の経営統合事例、④親和銀行・九州銀行の経営統合事例、⑤北陸銀行・北海道銀行の経営統合事例、⑥西日本銀行・福岡シティ銀行の経営統合事例、⑦十六銀行・岐阜銀行の経営統合事例、⑧東京都民銀行・八千代銀行の経営統合事例、⑨肥後銀行・鹿児島銀行の経営統合事例では、(銀行業を営む事業者間の合併であることから)「預金業務」及び「貸出業務」のそれぞれについて、一定の取引分野が成立すると判断している。

120) 例えば、①第四銀行・北越銀行の経営統合事例、②ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例、③福井銀行・福邦銀行の経営統合事例では、「事業性貸出し」と「非事業性貸出し」についてそれぞれ別の役務範囲として画定し、その中でも事業性貸出しについては、(取引の相手方によって取引の実態が異なっているため)「大企業・中堅企業向け貸出し」、「中小企業向け貸出し」及び「地方公共団体向け貸出し」を別の役務範囲として画定している。

121) また、取引や競争の実態等に応じて緻密に役務範囲を画定する現在の公正取引委員会の実務においては、「貸出業務」といった概括的な役務範囲を画定して、「一定の取引分野の規模」の柔軟な適用をすることは難しいことも想定される。

VI 結びに代えて

本稿においては、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例を受けた企業結合ガイドラインの改定を踏まえて、特例法の位置付けに関して積極的な位置付けを見出すとすればどのような観点が考えられるかについて若干の考察を行った。特例法は、暫定的措置ともいえるものであるが、地域銀行の経営統合の文脈でも積極的な規範的意義がないわけではないともいえるのである。

企業結合ガイドラインの改定や特例法の制定が行われたとはいえ、少子高齢化・人口減少への対応に関して競争政策上の課題は山積している。第一に、人口減少社会等の到来により、狭い関係性や縮小する「パイ」が公正かつ自由な競争に悪影響を及ぼし得ることが指摘されており¹²²⁾、今後は様々な形で反競争の効果や競争上の弊害が現れる懸念もある。ここでは、人口減少に起因する反競争的行為に厳正に対処するという形で独占禁止法の積極的な執行にも期待がなされることとなろう。第二に、近年の公正取引委員会はアドボカシー活動（競争の活性化に関する提言）にも注力しているが、特例法が問題となるようなケースでも可能な限りの競争の導入に関する提言が期待されよう¹²³⁾。例えば、公正取引委員会が規制官庁である金融庁に対して競争政策の観点から具体的な金融行政の在り方に係る様々な提言をすることがあっても良いのではないだろうか¹²⁴⁾。第三に、

122) Kentaro Hirayama, *Fairness in competition from islands' perspective* (2022), p.5, https://researchmap.jp/kentaro_hirayama/presentations/36469689 (last accessed on August 1, 2022). この資料では、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例とともに、沓崎において市長選挙で対立候補を支援したことで建設会社が公共工事の入札から不公正に排除されるという報復を受けた例が挙げられている。

123) 小田切宏之 = 浜田宏一 = 木村武 = 川渕昇 = 神田秀樹 = 根岸哲 = 福井秀夫「〈シンポジウム〉独占禁止法による市場介入の論点——企業統合時に地方銀行統合等を素材として」法と経済学研究14巻1号（2018年）25頁〔根岸哲発言〕、http://www.jlea.jp/ronbun/l&ereview_14-1.pdf〔2022年8月1日最終閲覧〕は、「もちろん独立の行政委員会だからといって、当然のことながら、他の様々な分野の状況・事情についてすべて分るわけではない。したがって、他の経済分野や産業分野の方々、それらの分野の管轄官庁の方々との対話や意見交換が重要です。青木委員（筆者注：公正取引委員会の青木玲子委員）もご出席ですが、公正取引委員会は、一体競争政策をどのような考え方に基づきどのように実施しているのかについて、より一層様々な分野の専門家をはじめわれわれ国民に向けて十分advocacyをやっていただきたいと思います」と述べておられる。

特例法の手続面として、金融庁と公正取引委員会との協議（特例法5条2項）がどのように行われたのか等についての（特例法で義務付けられたものに限らない）積極的な公表が望まれよう¹²⁵⁾。公正取引委員会が（信用不安に繋がりがねない機微情報等を除き）競争政策に関するエビデンスに基づく具体的な意見を社会一般に対して公表することは独立した専門機関としての正当性（存立基盤）を高めるのではないだろうか¹²⁶⁾。人口減少社会等へ対応する競争政策に関しては、公正取引委員会を中心とするまさに総合的な取組みが求められることとなる¹²⁷⁾。

124) 公正取引委員会の杉本和行委員長（当時）は、「インフラのサービスを維持していくためには、規制緩和等により、新たなテクノロジーを活用した異業種を含む新規参入を促進し、需要者の選択肢を確保していくような取組も重要」とした上で、「金融市場においては、フィンテックを活用して金融サービスを提供する事業者の参入を進める」ことを例示している。杉本和行「地方基盤企業の統合等に関する公正取引委員会の考え方」（平成31年4月3日）未来投資会議（第26回）資料3の3頁参照。

125) II 2(1)で前述したように、本件認可において、特例法5条2項に基づく金融庁と公正取引委員会との協議がどのように行われたのかは公表されていないようである。特例法においては協議の運用を公表することは義務付けられていないこともあり、今後この点を具体的に検証することは困難なのかもしれない。栗田・前掲注94) 192-193頁参照。この論考は、「政府部内の調整がブラックボックスであることは、中央省庁改革の前後を問わず、一貫している（より強まっているということかもしれない）」と指摘している。

126) 柳・前掲注110) 495頁参照。

127) 学説においては、具体的な制度設計の提案もなされていた。例えば、大橋弘『競争政策の経済学：人口減少・デジタル化・産業政策』（日本経済新聞出版、2021年）210-213頁は、競争当局の法執行と主務官庁の政策推進の双方に関して透明性と説明責任を高めていく仕組みを構想し（例えば、企業結合の届出先を競争当局ではなく主務官庁とし、問題があれば競争当局が主務官庁に対して差止めを公の場で主張し、主務官庁と競争当局との双方が対等に公の場で議論を行って判断を下す）、さらには主務官庁と競争当局との議論の場をより中立化する工夫を提示している（例えば、非公開の第三者委員会に判断を委ねる）。また、荒井弘毅「地域金融機関の統合と競争法」秀明大学紀要17号（2020年）12-13頁は、中長期的な市場メカニズムの十全な発揮を確保し、経営安定化・システミックリスク防止・利用者保護等について金融当局からの意見聴取も必要であることを踏まえ、競争政策有識者による時限的な非常設の監視機構を設立し、競争法と産業組織論の研究者を中心とした十分な競争行動への監視をしていくことを提言している。さらに、江川絵里「独禁法と事業法の緊張関係のもとでの判断事例に関する考察：銀行合併へのインプリケーション」金融研究34巻1号（2015年）165-166頁及び177頁は、事業所管官庁の専門的知見を参照する必要がある、金融システムの安定や発展を着実に進めていく観点から、競争当局の企業結合審査に際して金融当局は競争当局に意見を述べるができることといった、両当局の連携手続を法的に担保する枠組みを新たに導入することを提案している。

〔付記〕 本稿脱稿後、長野県を地盤とする株式会社八十二銀行と株式会社長野銀行が経営統合に向けた基本合意を発表し、「特例法の認可取得を目指すと思われる」との報道に接した（日本経済新聞2022年9月29日付朝刊11面）。