

米国における 1995 年銀行合併 ガイドラインの改正動向について

柳 武 史*

- I はじめに
- II 米国における銀行合併審査の概要
- III 1995 年銀行合併ガイドライン
- IV 2020 年のパブリック・コメント手続
- V 2021-2022 年のパブリック・コメント手続
- VI 結びに代えて

I はじめに

今から 60 年前のフィラデルフィア国法銀行事件・米国連邦最高裁判所判決は、「銀行の集中は、一般的な集中を加速させる (concentration in banking accelerates concentration generally)」と判示している¹⁾。これは、銀行業における競争

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科) 第 22 巻第 3 号 2023 年 11 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科准教授

- 1) United States v. Philadelphia National Bank, 374 U.S. 321, 370 (1963). 本件は、司法省がフィラデルフィアの 2 位と 3 位の銀行の合併を阻止するために提訴したところ、連邦最高裁判所は、銀行業が反トラスト法の適用除外ではないことを確認し、市場構造の変化によって合併が競争を実質的に減殺するおそれがあるという推定が成り立つ(市場シェア及び市場集中度から合併の違法推定を行う)として、当該合併はクレイトン法 7 条に違反するとしたものである。本件に言及する日本語文献は数多く存在するが、例えば、根岸哲「銀行合同と反トラスト法」『規制産業の経済法研究 第 1 巻』(成文堂、1984 年) 263-266 頁、武田邦宣『合併規制と効率性の抗弁』(多賀出版、2001 年) 46-49 頁、村上政博『アメリカ独占禁止法 [第 2 版]』(弘文堂、2002 年) 192-198 頁、山根裕子『合併審査——米欧の事例と日本の課題』(NTT 出版、2002 年) 48-49 頁、松下満雄=渡邊泰秀編『アメリカ独占禁止法 [第 2 版]』(東京大学出版会、2012 年) 124-125 頁 [渡邊泰秀]、越知保見『日米欧競争法大全』(中央経済社、2020 年) 813-814 頁・820-821 頁・826-827 頁などを参照。

と経済全体における競争は密接な関係にあることを示したものであるとの見方がある。すなわち、銀行の過度な統合は、より広範な経済の自由で公正な機能を脅かす可能性があるというのである²⁾。

また、銀行は「Too big to fail: TBTF (大きすぎて潰せない)」と評価されることがある。つまり、銀行業にはシステミック・リスク (systemic risk) が存在し、ある金融機関の経営不安定化が、他の金融機関や金融システム全体に波及し得るとされる³⁾。さらに、銀行の統合は、消費者、マイノリティ、中小企業などに弊害をもたらすおそれがあるとの指摘もなされている。このような銀行の特性は、合併 (以下において、「合併」とは、合併、買収、営業譲渡、持株会社設立等の企業結合を総称するものとして用いる) の審査において考慮されるべきなのであろうか。

米国における銀行合併審査に関しては、司法省と銀行当局 (銀行当局の意義については後述する) が共同で策定した「銀行合併に係る競争審査——導入と概観 (Bank Merger Competitive Review – Introduction and Overview)」(以下「1995年銀行合併ガイドライン」という)⁴⁾が現在も用いられている。これは1995年に策定され、2000年に改正されたものであり、既に約28年も用いられていることになる。なお、司法省と連邦準備制度理事会は、2014年に「FAQs (よ

2) Department of Justice, *infra* note 72. なお、地域銀行の統合に対する我が国独占禁止法の適用を論じる文脈 (クラスター市場を画定するアプローチの活用) ではあるものの、当該統合が競争を制限することとなれば、消費者や取引先など地域経済の利益を損なうこととなり、地域経済や国民経済全体にとっても悪影響を及ぼすこととなるとの指摘がなされている。参照、林秀弥『企業結合規制——独占禁止法による競争評価の理論』(商事法務、2011年)495頁注197。

3) 米国においては、2023年3月10日にシリコンバレー銀行が、同年3月12日にシグネチャー銀行が、同年5月1日にファースト・リパブリック銀行が相次ぎ経営破綻し、金融システムを揺るがすシステミック・リスクが懸念された。なお、銀行当局の主導のもと、シリコンバレー銀行はファースト・シチズンズ・バンクシェアーズが買収し、シグネチャー銀行の預金や資産の一部はニューヨーク・コミュニティ・バンコプが引き受け、ファースト・リパブリック銀行の預金と資産はJPモルガン・チェースが買収することとされたようである。銀行業界においては、これらの経営破綻を受けて、バイデン政権がより寛容なアプローチをとることを期待する向きもあったようである。

4) Department of Justice, *Bank Merger Competitive Review -- Introduction and Overview* (1995), <https://www.justice.gov/atr/bank-merger-competitive-review-introduction-and-overview-1995> (last visited August 1, 2023).

くある質問とそれに対する回答)」⁵⁾も公表している。

なお、この点に関連して、司法省と連邦取引委員会の「水平的合併ガイドライン (Horizontal Merger Guidelines)」(以下「2010年水平的合併ガイドライン」という)⁶⁾は、2010年に改正されている⁷⁾。そして、司法省と連邦取引委員会は、2023年7月19日、水平的合併ガイドラインの改正案を公表し、改正案に係るパブリック・コメント手続を行っている⁸⁾。

ところで、共和党のトランプ政権のもとで、当時のマカン・デラヒム (Makan Delrahim) 司法省反トラスト局長は、革新的な新興テクノロジーが伝統的な銀行モデルを破壊し、金融セクターに新たな競争要素を導入しているとした上で、1995年銀行合併ガイドラインについて「やや定型的 (bit formulaic)」であると評価していた⁹⁾。つまり、この時点においては、重大な反競争効果を有しない合併計画を識別し、これを迅速に承認することが重視されていたのである。

これに対して、バイデン大統領は、2021年7月9日、「米国経済における競争促進に向けた大統領令」¹⁰⁾を発出した。そのファクト・シートでは、「銀行及び

5) Department of Justice & Board of Governors of the Federal Reserve System, *How do the Federal Reserve and the U.S. Department of Justice, Antitrust Division, analyze the competitive effects of mergers and acquisitions under the Bank Holding Company Act, the Bank Merger Act and the Home Owners' Loan Act?: FAQs* (2014), <https://www.justice.gov/atr/page/file/1232171/download> (last visited August 1, 2023).

6) Department of Justice & the Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guidelines* (2010), <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010> (last visited August 1, 2023).

7) この2010年水平的合併ガイドラインについて、司法省と連邦取引委員会は、情報提供の要請を行っていた。See Federal Trade Commission, *Federal Trade Commission and Justice Department Seek to Strengthen Enforcement Against Illegal Mergers* (January 18, 2022), <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/01/federal-trade-commission-justice-department-seek-strengthen-enforcement-against-illegal-mergers> (last visited August 1, 2023). より広範な2010年水平的合併ガイドラインの改正は、銀行合併ガイドラインの改正にも影響を与えることが見込まれている。

8) See Department of Justice, *Justice Department And FTC Seek Comment on Draft Merger Guidelines* (July 19, 2023), <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-and-ftc-seek-comment-draft-merger-guidelines> (last visited August 1, 2023).

9) See Cliff Stanford, Anna Chong & John Snyder, *DOJ Antitrust Division Considers Changing Its Bank Merger Review Guidelines* (September 10, 2020), <https://www.alston.com/en/insights/publications/2020/09/doj-antitrust-division-considers-changing> (last visited August 1, 2023).

消費者金融」という項目が立てられ、過度な統合は消費者に費用増大をもたらし、中小企業への信用供与を制限し、低所得の地域社会に弊害をもたらすことなどが指摘されている。そして、司法省と銀行当局に対して、より頑健な (more robust) 合併審査を提供するため、銀行合併ガイドラインの改正を促している¹¹⁾。

そこで、民主党のバイデン政権のもと、司法省は、より厳格な銀行合併ガイドラインに向けた改正を検討している。これは、近年、民主党が金融サービスの合併について精査するように求めていることを受けて、現在のジョナサン・カンター (Jonathan Kanter) 司法省反トラスト局長¹²⁾のもとで取り組まれているものである。

これらを受けて、司法省は、2020年と2021-2022年に、1995年銀行合併ガイドラインの改正に係るパブリック・コメントを行った¹³⁾。2020年のパブリック・コメント手続は共和党のトランプ政権のもとで行われたものであり、2021-2022年のパブリック・コメント手続は民主党のバイデン政権のもとで行われたものである。本稿は、これら2回にわたるパブリック・コメント手続を通して、米国における1995年銀行合併ガイドラインの改正動向の検討を試みるものである。なお、現時点 (2023年8月1日時点) においては、銀行合併ガイドラインの改正案は公表されていないようである。

10) Executive Order on Promoting Competition in the American Economy, Exec. Order No. 14036, 86 Fed. Reg. 36,987 (July 9, 2021).

11) なお、民主党所属のエリザベス・ウォーレン (Elizabeth Warren) 上院議員らは、2021年9月30日、銀行合併の申請の形式的追認を止めさせるとして、銀行合併審査現代化法案 (Bank Merger Review Modernization Act) を連邦議会に提出している。See *Senator Warren and Rep. Chuy Garcia Introduce the Bank Merger Review Modernization Act to End Rubber Stamping of Bank Merger Applications* (September 30, 2021), <https://www.warren.senate.gov/newsroom/press-releases/senator-warren-and-rep-chuy-garcia-introduce-the-bank-merger-review-modernization-act-to-end-rubber-stamping-of-bank-merger-applications> (last visited August 1, 2023).

12) ジョナサン・カンター司法省反トラスト局長は、連邦取引委員会のリナ・カーン (Lina M. Khan) 委員長と並んで、巨大IT企業といった大きな市場支配力を有する大企業に対する反トラスト法の積極的な執行を支持していることで知られている。

13) なお、連邦預金保険公社も銀行合併に係る情報提供の要請を行っている。See *Federal Deposit Insurance Corporation, Request for Information and Comment on Rules, Regulations, Guidance and Statements of Policy Regarding Bank Merger Transactions*, 87 Fed. Reg. 18740 (March 31, 2022).

本稿においては、まず、米国における銀行合併審査を概観し（Ⅱ）、現在の1995年銀行合併ガイドラインの内容を紹介する（Ⅲ）。そして、共和党のトランプ政権のもとで行われた2020年のパブリック・コメント手続（Ⅳ）と、民主党のバイデン政権のもとで行われた2021-2022年のパブリック・コメント手続（Ⅴ）を検討する。そして、これら2回にわたるパブリック・コメント手続を踏まえて、今後を展望することを試みる（Ⅵ）。

Ⅱ 米国における銀行合併審査の概要

Ⅰ 概説

以下においては、現在の米国における銀行合併審査を概観する。

米国における銀行合併審査は、複数の連邦機関によって共同で行われる。具体的には、①連邦準備制度理事会（Federal Reserve Board: FRB）、②連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC）、③通貨監督庁（Office of the Comptroller of the Currency: OCC）、及び④司法省反トラスト局である¹⁴⁾。なお、①連邦準備制度理事会、②連邦預金保険公社、及び③通貨監督庁は、銀行当局（あるいは銀行規制当局や銀行監督当局）と総称されている。

銀行合併については、銀行当局と司法省が、反トラスト法の特則を定める銀行合併法（Bank Merger Act: BMA）などにに基づき競争上の影響について独立して審査を行う¹⁵⁾¹⁶⁾。銀行当局の中では、銀行の種類により、連邦準備制度理事会、連邦預金保険公社、通貨監督庁が審査権限を有することになる。なお、連邦準備制度理事会と司法省反トラスト局による審査は独立したものではあるが、そ

14) 連邦取引委員会法5条の規定により、銀行は連邦取引委員会の管轄権限外となっている。
See 15 U.S.C. § 45.

15) 銀行合併法の立法経緯や概要等について取り扱う日本語文献として、根岸・前掲注1) 259頁以下、小塚荘一郎「銀行規制における競争の意義」IMES Discussion Paper Series No. 2002-J-27 (2002年) 15頁以下、川口恭弘『アメリカ銀行法』(弘文堂、2020年) 143頁以下などを参照。また、銀行合併法のエンフォースメントの現状やその評価等についても言及するものとして、小田切宏之ほか「〈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) 15頁以下・24頁以下〔川濱昇発言〕がある。

の大部分において類似しているとされている¹⁷⁾。

2 銀行当局による合併審査

まず、銀行合併法においては、預金取扱金融機関同士の合併は、合併後の金融機関の主要な銀行当局の「書面による事前承認 (prior written approval)」を得る必要がある¹⁸⁾。そこでは、銀行当局は、①関連市場において銀行業務を独占する、あるいは独占しようとする結合又は共謀を助長するような計画を承認することを禁じられており、また、②サービスを提供する地域社会の「利便性及び必要性 (convenience and needs)」という「公共の利益 (public interest)」が反競争効果を明らかに上回るとされない限り、あらゆる市場において競争を実質的に減殺するような計画を承認することを禁じられている¹⁹⁾²⁰⁾。そして、銀行当局は、全ての場合において、既存及び提案されている金融機関の財務及び経営資源と将来の見通し、サービスを提供する地域社会の利便性及び必要性、米国の銀行又は金融システムの安全性に対するリスクを考慮しなければならない。

次に、銀行持株会社法 (Bank Holding Company Act: BHCA) も、銀行持株会社の合併について銀行合併法と類似した手続を定めている。

3 司法省反トラスト局の役割

銀行合併法では、銀行当局は、銀行合併について承認する前に、原則として司

16) なお、Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp, ANTITRUST LAW: AN ANALYSIS OF ANTITRUST PRINCIPLES AND THEIR APPLICATION ¶ 251f1 (5th ed. 2020) は、銀行合併に対する反トラストの取組みは、銀行合併法によって手続面及び実体面から制限されていると評価している。

17) Department of Justice & Board of Governors of the Federal Reserve System, *supra* note 5, at 1.

18) 12 U.S.C. § 1828 (c) (2).

19) *Id.* § 1828 (c) (5) (B). この公共の利益に係る抗弁については、合併当事会社である銀行が証明責任を負うことになる。See ABA Antitrust Law Section, ANTITRUST LAW DEVELOPMENTS 1560 (9th ed. 2022).

20) なお、ABA Antitrust Law Section, BANK MERGERS AND ACQUISITIONS HANDBOOK 7 n. 10 (2006) によると、実務においては、地域社会の利便性及び必要性という公共の利益が潜在的な反競争効果を上回することは稀な事態であるという。

法省から競争要因について報告を受けることが求められている²¹⁾。そこで、司法省反トラスト局は、申請の競争審査を行い、提案された取引に関する競争要因について、連邦準備制度理事会等の銀行当局に意見を述べる²²⁾。これは、競争要因報告書 (competitive factors report) と呼ばれている²³⁾。申請のスクリーニングでは、司法省は、連邦準備制度理事会とは異なり、事前画定市場 (pre-defined markets) を定めておらず、各取引の競争効果をケース・バイ・ケースで審査する²⁴⁾。司法省反トラスト局は、スクリーニングにおいて、連邦準備制度理事会の事前画定市場を用いることもできるが、これに拘束されることはない。司法省反トラスト局は、取引に反トラスト法上の懸念があると判断した場合、銀行当局に申請の承認に反対する旨の報告書を提出する²⁵⁾。ただし、銀行当局は、司法省から競争上の懸念が示された場合でも、合併を承認することができる²⁶⁾とされている。

銀行当局は、合併審査を完了し、銀行合併法及び／又は銀行持株会社法に基づいて合併計画を承認した後、司法長官に通知しなければならない。司法省はその後、銀行合併法に規定された期限内に反トラスト法に基づく訴訟を提起するかどうかを決定しなければならない²⁶⁾。すなわち、司法省反トラスト局が申請の承認に反対したにもかかわらず銀行当局が取引を承認した場合、原則として銀行当局の承認後 30 日以内に、提案された取引の中止を求めて差止訴訟を提起する (法廷で異議を申し立てる) ことができる。

21) 12 U.S.C. § 1828 (c) (4) (A). なお、例外的に、合併当事会社の倒産を防止するために緊急の措置が必要である場合、又は合併が関連会社同士で行われる場合には、報告の要請は不要とされている。See *id.* § 1828 (c) (4) (C).

22) Department of Justice & Board of Governors of the Federal Reserve System, *supra* note 5, at 8 (A. 28).

23) Jeremy C. Kress, *Modernizing Bank Merger Review*, 37 YALE JOURNAL ON REGULATION 435, 446 (2020) は、理論的には、競争要因報告書などによる義務的な協議は、銀行当局と司法省との間の不一致を解消するのに役立つと指摘している。

24) Department of Justice & Board of Governors of the Federal Reserve System, *supra* note 5, at 9 (A. 29).

25) *Id.* at 11 (A. 36).

26) 12 U.S.C. § 1828 (c) (7) (A).

Ⅲ 1995年銀行合併ガイドライン

1 概説

以下においては、現在の1995年銀行合併ガイドラインの内容を紹介する。

1995年銀行合併ガイドラインは、銀行や銀行持株会社の合併が、競争を実質的に減殺するおそれがある（tend to substantially lessen competition）場合には、銀行法令及び反トラスト法²⁷⁾によって禁止されることを確認している。

そして、1995年銀行合併ガイドラインは、競争審査の迅速化を図り、銀行業界の規制負担を軽減することを企図しているとされる²⁸⁾。そこで、明らかに重大な反競争効果を有しない合併計画を識別するためのスクリーニング（スクリーニングA及びスクリーニングB）を策定している（第1部）。また、このスクリーニングに加えて、合併計画の競争効果を分析する際に有益な情報を特定している（第2部）。

なお、合併計画が重大な反競争的問題をもたらすとしても、適切な分割（divestiture）を合意することにより、問題を解消できることも多いとされている。このような場合、司法省及び関連する規制当局と問題を協議することが有益である場合があるという。

2 スクリーニング（第1部）

まず、銀行当局は、連邦準備制度理事会が策定した事前画定市場における競争を審査するスクリーニングAに主として依拠するとされる。そして、スクリーニングAで指定された計算の結果、合併後のハーフィンダール・ハーシュマン指数（Herfindahl-Hirschman Index: HHI）²⁹⁾が1800を超えず、200を超える増分

27) 銀行の合併計画を審査する司法省の権限は、クレイトン法7条やシャーマン法1条に基づいている。例えば、クレイトン法7条は、「競争を実質的に減殺し、又は独占を形成するおそれがある」株式その他の持分又は資産の取得を禁止している。See 15 U.S.C. § 18.

28) Department of Justice, *supra* note 4, at 1.

29) HHIは、市場集中度の通常用いられる指標であり、ローカル・バンキング市場の市場シェアの二乗和として算出される。Department of Justice & Board of Governors of the Federal Reserve System, *supra* note 5, at 3 (A.3).

がない場合は、銀行当局が合併の競争効果について追加的分析を行う見込みはないとしている³⁰⁾。これは、「1800/200 の閾値 (1800/200 threshold)」と呼ばれており、スクリーニング A で指定された計算の結果、これを超える場合には、申請者は追加的情報の提供を検討することができることになる。なお、合併後の市場シェアが 35% を超える場合は、さらに取引を審査することが見込まれるとされる³¹⁾。

次に、司法省は、当初は銀行当局のスクリーニングであるスクリーニング A のデータを用いて審査を行うとされている。合併計画がスクリーニング A における 1800/200 の閾値を超える場合は、申請者はスクリーニング B における計算を提出することを検討する必要があるとしている。ただし、司法省はスクリーニング A における 1800/200 の閾値を超えない取引をさらに審査することもあるという。これは、スクリーニング A が特に中小企業への貸付といった全ての関連市場における取引の競争効果を十分に反映していない場合にもっとも起こりやすいとされている。

スクリーニング B で指定された計算の結果、HHI が 1800 を超え、200 を超える増分がある場合、申請者は追加的情報の提供を検討することができる。合併申請時にこのような情報を提供することで、審査プロセスの遅延をなくし、追加的情報の特別の要請を回避できる可能性があるという。

スクリーニング A 及びスクリーニング B で反競争的な問題が識別されなかったとしても、限定的なケースにおいて、司法省は取引をさらに詳細に審査することができる。これは、スクリーニングの地理的市場が取引に適合していない場合や専門的な商品が関係している場合に起こる可能性が高いとしている³²⁾。このような場合、申請者は追加的情報を提供することを要望することができるという。

30) Department of Justice, *supra* note 4, at 1.

31) *Id.* at 1 n. 1.

32) *Id.* at 2.

3 追加的分析 (第2部)

司法省及び銀行当局は、スクリーニング A において 1800/200 の閾値を超える場合、取引をより詳細に審査することが見込まれるとされる。また、司法省は、スクリーニング B において 1800/200 の閾値を超える場合、商業ローンの競争に関する合併計画の効果を審査すると見込まれるとしている。この場合、申請者はスクリーニングで考慮されなかった追加的情報を提出することができるという。

追加的情報により、市場における競争実態をより明確に把握することができる。このような情報には、①合併当事会社が互いに激しく競争していない証拠、②急速な経済変化により、地理的市場画定が古くなり、別の市場がより適切である証拠、③市場シェアが市場における競争の程度を示す適切な指標ではない証拠（市場における金融機関が現在の商業貸付の水準を拡大することが見込まれる証拠や特定の金融機関の市場シェアがその競争上の重大性を過大評価または過小評価している証拠）、④参入の条件に関する証拠、⑤今後2年以内に参入が見込まれる証拠、及び⑤現在市場にいない金融機関による潜在的参入に関する予想とその根拠が含まれ得るという³³⁾。

スクリーニング B においてさらに審査すべき取引が見付かった場合、申請者は、預金の代わりに、a) 25 万ドル未満及び b) 25 万ドル以上 100 万ドル未満の商業・工業ローンについての関連する状況報告書 (Reports of Condition) のデータを利用して、市場の HHI ワークシートを準備することを検討できるとされる。このような情報は、中小企業向け貸付の実際の競争について有益な審査となり得るとしている。関連する可能性のある追加的情報としては、スクリーニング B に含まれないソースからの競争の証拠が含まれるという。具体的には、①貯蓄金融機関 (thrift institution) が商業顧客に対するサービスの提供に積極的に取り組んでいる証拠、②信用組合 (credit union) が市場にいると考えられるべき商業顧客に対してサービスを提供している証拠、③市場外の金融機関による商業顧客に対する実際の競争についての証拠、④ノンバンク (non-bank institutions) による商業顧客に対する実際の競争についての証拠が挙げられている³⁴⁾。

33) *Id.* at 3.

34) *Id.* at 4.

申請者は、スクリーニングBが特定の地域における市場集中度や競争実態を正確に反映していないと考える場合、その根拠を説明する追加的情報を提出することが奨励されるとしている。この情報には、カバーされるべき地理的市場、含まれるべき金融機関、各金融機関の市場シェアの計算方法（預金、支店、ローン等）、及びこの情報がスクリーニングBで提供された情報よりも望ましい根拠を示すHHIワークシートが含まれるべきであるとされる。このようなワークシートは、スクリーニングA及びスクリーニングBのHHIワークシートの代替としてではなく、追加的に提出されるべきであるという。

IV 2020年のパブリック・コメント手続

1 概説

共和党のトランプ政権のもと、司法省は、2020年9月1日、1995年銀行合併ガイドラインに係るパブリック・コメント手続を開始した。コメントを提出する期限は2020年10月16日であった。通貨監督庁、米国銀行協会（American Bankers Association: ABA）、民主党所属のエリザベス・ウォーレン上院議員、当時の連邦取引委員会のロヒト・チョプラ（Rohit Chopra）委員なども含む合計27件のコメントが寄せられたようである。

なお、司法省も、銀行当局も、この2020年のパブリック・コメント手続のみに対応する具体的な行動はとっていないようである。

2 司法省がコメントを求めた質問³⁵⁾

司法省がコメントを求めた質問のリストは以下の通りである。

35) Department of Justice, *Antitrust Division Banking Guidelines Review: Public Comments Topics & Issues Guide* (Updated February 17, 2022), <https://www.justice.gov/atr/antitrust-division-banking-guidelines-review-public-comments-topics-issues-guide#Update> (last visited August 1, 2023).

① ガイダンス全般

2010年水平的合併ガイドラインを超えて、銀行に特化した合併審査ガイダンスを有することは、仮に有益であるとしても、どの程度有益であるか？

反トラスト局が審査において2010年水平的合併ガイドラインを適用する方法に関して、産業界は、もしあれば、どの程度のさらなる明確化を必要としているのか？

反トラスト局と銀行当局（すなわち、連邦準備制度理事会、通貨監督庁及び連邦預金保険公社）が共同でガイダンスを提供することは、もしあれば、どの程度有益であるか？

② HHIの閾値

1995年銀行合併ガイドラインにおけるスクリーニングの閾値は、2010年水平的合併ガイドラインにおけるHHIの閾値を反映するために改正されるべきか？もしそうであれば、証拠が存在する場合には、証拠を示して理由を説明されたい。

③ 関連商品市場及び関連地理的市場

反トラスト局は、取引によって、(1) リテールの銀行商品及びサービス、(2) 中小企業の銀行商品及びサービス及び(3) ミドルマーケットの銀行商品及びサービスという銀行に関連する3つの別個の商品市場を一般的に審査している。反トラスト局が分析において含めるべき追加的な商品市場は存在するか？

1995年銀行合併ガイドラインは、反トラスト局は、連邦準備制度理事会が定義した地理的市場を用いるか、及び／又は郡レベルで、銀行合併の申請をスクリーニングすることを明記している。スクリーニングのプロセスにおいて用いられる他の地理的市場の画定は存在するべきか？もしそうであれば、それらはどのようにあるべきで、その理由は何か？

消費者及び中小企業の商品及びサービスの地理的市場は、依然として地方のものと考えられるべきか？

④ 地方市場対都市市場

地方市場と都市市場のダイナミクスは顕著に異なり得る。仮にそうだととしても、これらの相違はどのような形で反トラスト局の審査に影響を与えるべきか？

反トラスト局は、地方市場対都市市場について、異なるスクリーニングの基準やHHIの閾値を適用するべきか？もしそうであれば、スクリーニングの基準や閾値はどのように異なるべきか？

反トラスト局は、しばしば農業信用貸付について緩和要因 (mitigating factor) として考慮している。地方市場において農業信用機関によってなされた実際の貸付を評価するより適切な方法は存在するか？

⑤ 非伝統的な銀行

反トラスト局は、競争効果において非伝統的な銀行（例えば、オンライン）を含めるべきか？

反トラスト局は、オンライン預金に適切な評価をしているか？

反トラスト局は、信用組合や貯蓄金融機関に適切な評価をしているか？

オンライン銀行からの預金の地理的分散は（市場又は支店によって）公的に利用可能ではないと仮定して、これらの機関がスクリーニングや競争効果分析にどのように取り入れられ得るかを示唆されたい。

⑥ デ・ミニミス (De Minimis) 例外

反トラスト局は、非常に小規模な取引に関して、反トラスト局が取引の競争要素について責任ある銀行当局に報告を提供するものの、これらの取引について独立した競争効果分析を行わない内部的なデ・ミニミス例外を実施するべきか？もしそうであれば、取引についての適切なデ・ミニミス例外の規模はどのようなものか？

3 パブリック・コメントの概要³⁶⁾

2020年のパブリック・コメント手続においては、多くのコメンテーターは、銀行のマクロ経済的な安定性へのシステム的な重要性を考慮する司法省のガイ

ダンスの必要性などについて賛成したとされている。以下においては、司法省がコメントを求めた質問のリストに対応する形で特徴的なコメントを取り上げることとしたい。

① ガイダンス全般

まず、農村部や人口の少ない市場を念頭において、コミュニティ・バンクと公衆の金融サービスへのアクセスを維持・保全できるような明示的な裁量の例外と基準を組み込むべきであるとのパブリック・コメントがある³⁷⁾。これは、サービスを提供する地域社会の利便性及び必要性という公共の利益が反競争効果を明らかに上回るとされない限り、あらゆる市場において競争を実質的に減殺するような計画を承認することを禁じられていることを踏まえて、銀行当局はHHI分析により合併が反競争効果を及ぼすと判断された場合であっても、コミュニティ・バンクを維持・保全する例外となる明確な基準を設けるべく司法省と調整するべきであるとするものである。

他方で、司法省は価格や市場アクセスといった伝統的な基準に関して消費者を保護するために既存の銀行合併ガイドラインを強化するとともに、現代経済においてますます重要になっている消費者のプライバシー (consumer privacy) や金融安定性 (financial stability) といった要素も考慮しなければならないことを主張する11名の下院議員連名 (民主党所属のチュイ・ガルシア (Jesús G. “Chuy” García) 下院議員ほか) のパブリック・コメントもある³⁸⁾。すなわち、フィンテックの成長は新しいテクノロジーによって提起されるプライバシーの懸念を金融セクターの中心に持ち込んでいるし、複雑なノンバンク金融機関が規制を受けずに成長しているため、経済のシステム・リスクを管理するためには銀行の成

36) Department of Justice, *2020 Antitrust Division Banking Guidelines Review: Public Comments* (Updated December 17, 2021), <https://www.justice.gov/atr/2020-antitrust-division-banking-guidelines-review-public-comments> (last visited August 1, 2023). 以下のパブリック・コメントの引用に関しては、司法省ウェブサイトの番号を示すこととし、URLの表記は省略することとした。

37) Public Comment of Missouri Bankers Association (BGR-09), at 1-3.

38) Public Comment of Eleven Members of Congress (BGR-22), at 1.

長と金融上の結びつきを適切に監督することが不可欠であるとする。

また、司法省は、銀行の合併計画が市場競争や銀行の消費者に与える影響だけでなく、金融システムの回復力 (resiliency) や経済のシステムミック・リスクを悪化させる可能性についても考慮しなければならないとするパブリック・コメントもある³⁹⁾。このような危機の余波は、反競争的統合をさらに加速させる可能性があり、司法省はシステムミック・リスクの一因となり得る合併に対してより懐疑的になるべきであるという。

次に、問題解消措置に関しては、HHI についての 1800/200 の閾値を超える特定の地域において、具体的な公共の利益を必要とする条件付き合併承認を含めるべきであるとのパブリック・コメントもある⁴⁰⁾。現在、司法省と銀行当局は、このような合併に対して厳格な審査を行い、支店の分割を命じることはあるが、利便性及び必要性に関する懸念を解消する公共の利益に係る問題解消措置 (public benefits remedies) を設定することはほとんどなく、貸出・投資・地域社会へのサービスのレベルを低下させる可能性があるという。

なお、合併に関与する銀行と司法省スタッフとの間で行われた協議は、正式な申請前に行われた分析や調査を含め、全て公開されるべきであることを主張する上院議員 (民主党所属のエリザベス・ウォーレン上院議員) のパブリック・コメントもある⁴¹⁾。例えば、機密データでなければ、公衆、特に合併取引によってもっとも影響を受ける地域社会が、なぜ特定の分割が必要なのかを十分に検討して理解できるようにその全容を公表するべきであり、こうした変更は公正でオープンかつ効果的な審査プロセスを確保するのに役立つとしている。

② HHI の閾値

預金ベースの集中度の閾値について、HHI に関する 1800/200 の閾値から大幅に引き上げるべきであるとのパブリック・コメントがある⁴²⁾。具体的には、現

39) Public Comment of Americans for Financial Reform Education Fund (BGR-25), at 16-18.

40) Public Comment of National Community Reinvestment Coalition (BGR-16), at 8-10.

41) Public Comment of Senator Elizabeth Warren (BGR-19), at 4-5.

42) Public Comment of Wachtell, Lipton, Rosen & Katz (BGR-12), at 9-13.

在及び今後予想される銀行業界の競争ダイナミクスを考慮すれば、審査基準を少なくとも2200/250に引き上げない理由はなく、さらに高い閾値である2500/250などもその後の展開によって正当化される可能性が高いという。2010年に水平の合併ガイドラインが改正された際にHHIは緩和されたものの、銀行業界に関して緩和を正当化する事情がより説得力を増していたにもかかわらず、銀行合併ガイドラインは改正されなかったとしている。

また、通貨監督庁は、預金に基づくHHIの代替案を検討し、市場支配力の代用品(surrogate)としての預金への依存を再検討するべきであるとのパブリック・コメントを提出している⁴³⁾。事業者向け貸出市場や消費者向け貸出市場などの商品市場のデータが入手可能な場合にはそれを利用することが考えられ、例えば、住宅モーゲージ情報開示法(Home Mortgage Disclosure Act: HMDA)に基づき収集されたデータは、市場によっては、住宅ローン商品を検討する際に有用な場合があるという。

③ 関連商品市場及び関連地理的市場

アラバマ州銀行局は、今日の競争要因の枠組みでは、長年にわたり郡の境界線(county lines)のアプローチを採っているが、このような地理的市場の画定は狭すぎるとのパブリック・コメントを提出している⁴⁴⁾。例えば、州全体(states as a whole)を関連地理的市場と考えたり、少なくとも農村部や半農村部における関連地理的市場の画定には、郡の境界線に関係なく、被買取金融機関の営業所から30マイル以内にある各競合金融機関が含まれるという推定を採用したりするべきであるとしている。

また、司法省反トラスト局は、真の経済市場原理と顧客行動に合致した銀行市場を適切に画定する銀行固有のガイドラインを策定するべきであり、そうすれば市場参加者の数は十分であり、預金に基づくHHIの閾値は、多少の修正はあるにせよ、適切かつ実用的なスクリーニングであり続けるとするパブリック・コメ

43) Public Comment of Office of the Comptroller of the Currency (Treasury) Part 1 (BGR-07), at 5.

44) Public Comment of Alabama State Banking Department (BGR-05), at 5-8.

ントもある⁴⁵⁾。この結果として、2010年水平的合併ガイドラインに合致した、より大きく、現実的な地方市場が形成され、実際には州全体 (entire states)、または大きな州の一地域が銀行市場となるはずであるとされる。

なお、金融機関の実際の市場活動をより正確に把握し、実際の競争状況をより明確に把握する手法を提示するパブリック・コメントもある⁴⁶⁾。例えば、住宅モーゲージ情報開示法や地域再投資法 (Community Reinvestment Act: CRA) に従って収集されたデータは支店を通さない市場活動を示すことができるし、交通パターンから顧客がより広い地域でサービスを利用していることを示すことができるとする。

④ 地方市場対都市市場

都市部の考え方を農村部に適用すると問題を生じる場面として、農村部における地理的市場の画定は狭すぎることや農村部における合併の潜在的な効率性が正当な評価を受けていないことを主張する経済学者 (テキサス工科大学経済学部のマイケル・ノエル教授) のパブリック・コメントがある⁴⁷⁾⁴⁸⁾。すなわち、銀行が少ない地方の小さな市町村は他の一切のものが少なく、大都市圏のように経済的に自己完結した地域ではないことから、このような市町村を独立した銀行市場、あるいは大都市圏の縮小されたレプリカと考えるのは意味がないとされる。また、農村部では効率性の向上が強いことが多いが、市場画定があまりにも狭く、競争の源泉のほとんどを恣意的に除外しているため、実店舗がわずかに重複しているだけでも、HHI が大幅に膨れ上がるという。

また、銀行が2行しか存在しないような農村部の小規模市場において、売り手が市場外の買い手を見つける誠実な試み (good faith attempt) が成功しなかつ

45) Public Comment of Happy State Bank (BGR-24), at 2-3.

46) Public Comment of American Bankers Association (BGR-18), at 4-5.

47) Public Comment of Michael Noel (BGR-8), at 21-29.

48) なお、マイケル・ノエル教授は、1995年銀行合併ガイドラインを書き換えるべき点について The Banking Law Journal 誌にも寄稿している。See, e.g., Michael D. Noel, *Banking Mergers: The Case to Replace the 1995 Banking Merger Guidelines - Part II: Market Definition Issues*, 138 THE BANKING LAW JOURNAL 196, 203-210 (2021).

たことを示すことを認めるべきであるとのパブリック・コメントもある⁴⁹⁾。これは、売り手である銀行が有力な買い手を得られないことは、既存の市場内の銀行や新規参入銀行が農村部の小規模市場への投資に消極的であることにつながり、特に、地方自治体、消費者、企業、農家、牧場主にとって不利益になることに基づいている。

⑤ 非伝統的な銀行

オンライン銀行サービスを提供する非伝統的な銀行を競争効果分析に含めるべきかどうか、そしてどのように含めるべきかという問題がある。従来の実務においては、インターネット銀行の預金は、現在のデータでは預金者がどこに所在するのかを特定することができないため、ローカル市場シェアの計算には通常含まれていないとされている⁵⁰⁾。

この点について、銀行は幅広い分野でノンバンクと直接競争しているため、銀行業界に対する特別扱いはせず、2010年水平的合併ガイドラインで定められたHHIの閾値を適用するべきであるとのパブリック・コメントがある⁵¹⁾。具体的には、(1) 消費者向け融資のあらゆる面で競争するフィンテック企業を含むノンバンク企業、(2) マネー・マーケット・ファンド (Money Market Fund: MMF)、(3) 個人への広範な銀行サービスの提供に重点を置くインターネット銀行、(4) 特定の商業融資で競争する多種多様なクレジット・ファンドなど、地方支店を基盤としない商業銀行商品を提供するプロバイダーとの競争が激化しているとする。

これに対して、司法省は銀行合併の審査において、非伝統的な金融サービス・プロバイダーを重視するべきではないとする当時の連邦取引委員会委員 (ロヒト・チョプラ委員) と法学者 (ミシガン大学ロス経営大学院のジェレミー・クレス助教授) が共同で提出したパブリック・コメントもある⁵²⁾。伝統的な銀行は、

49) Public Comment of J. Robert Kelly (BGR-17), at 6-7.

50) Department of Justice & Board of Governors of the Federal Reserve System, *supra* note 5, at 8 (A. 26).

51) Public Comment of Bank Policy Institute (BGR-10), at 7-10.

52) Public Comment of FTC Commissioner Rohit Chopra and Professor Jeremy C. Kress (BGR-14), at 6-7.

依然として大多数の米国人にとって独自の金融サービスの供給源であるし、多くの非伝統的な金融サービス・プロバイダーは銀行免許を持たず、あらゆる金融商品を提供しておらず、規制の不透明さに阻まれ、競争上の将来性が不透明であるという。

⑥ デ・ミニミス例外

中小企業庁 (Small Business Administration: SBA) による商業銀行の資産規模が6億ドル以下であれば中小企業であるとする中小企業規模基準 (Small Business Size Standards) を用いて、買収銀行と被買収銀行の双方がこの中小企業に該当する場合にはデ・ミニミス例外の対象となるべきであるとのパブリック・コメントがある⁵³⁾。この例外措置により、小規模な取引は司法省反トラスト局が長期にわたりコストのかかる調査を行うことなく、タイムリーに取引を完了させることが可能となるという。

また、金融機関の資産規模に基づいてデ・ミニミス例外を設けるアプローチのほかに、人口が一定水準未満 (例えば、人口1万人未満など) の地域社会における取引についてデ・ミニミス例外の対象とするアプローチを提案するパブリック・コメントもある⁵⁴⁾。このようなデ・ミニミス例外があれば、農村部の高度に集中した市場で活動する2つの小規模銀行が合併し、合併した2つの銀行がこれまで維持してきた人脈や関係を保持したまま中規模の銀行を設立することができるとしている。

これに対して、デ・ミニミス例外は、司法省反トラスト局が独立した競争効果分析を行うことを止めさせるものであるとして導入に反対するパブリック・コメントもある⁵⁵⁾。米国の農村部における小規模なコミュニティ・バンクの重要性や、都市部に比べて農村部における銀行の集中度が平均的に高いことに鑑みると、農村部における合併は、たとえ取引規模が小さくても、より厳しい審査を受けるべきであるとしている。

53) Public Comment of Independent Community Bankers of America (BGR-02), at 7.

54) Public Comment of Conference of State Bank Supervisors (BGR-15), at 4.

55) Public Comment of National Farmers Union (BGR-13), at 2.

V 2021-2022年のパブリック・コメント手続

1 概説

民主党のバイデン政権のもと、司法省は、2021年12月17日、1995年銀行合併ガイドラインに係るパブリック・コメント手続を開始した。コメントを提出する期限は2022年2月15日であった。連邦取引委員会のリナ・カーン委員長、米国商工会議所、米国銀行協会、米国法曹協会反トラスト部会なども含む合計23件のコメントが寄せられたようである。

2 司法省がコメントを求めた質問⁵⁶⁾

司法省がコメントを求めた質問のリストは以下の通りである。

① 反トラスト局の審査の範囲

以前のコメント提出者の一部は、銀行合併を審査する際に、反トラスト局が考慮する判断要素を拡大することへの支持を表明した。

反トラスト局による銀行合併の競争審査は、もっぱらクレイトン法7条のもとで他の産業に適用されるものを超えて、どの程度まで基準を適用し、判断要素を取り入れるべきか？

上記のようにする際には、(1) 反トラスト局はどのような判断要素を考慮するべきか、(2) そのような判断要素は反トラスト局の競争審査プロセスにどのように取り入れられるべきか、(3) 反トラスト局はいかなる追加的な問題解消措置を得ることを考慮するべきか？

② データの提出

競争審査を促進するために、銀行は、銀行合併の申請においていかなる追加的な情報ないしデータを提出するべきか？

反トラスト局は、銀行合併の申請の審査において、しばしば連邦預金保険公社

56) Department of Justice, *supra* note 35.

の預金概要 (Summary of Deposits: SOD) 及び連邦金融機関検査協議会の地域再投資法のデータを考慮している。銀行合併の競争審査を支援するために、これらのソースへのデータ提出の要請は改正されるべきか、そしてどのような方法で改正されるべきか？銀行当局は、銀行合併の競争効果の分析を改善するために、いかなる追加的な情報ないしデータを日常的に収集するべきか？

③ アップデート

2020 年 9 月にコメントを要請した際には、反トラスト局は、利害関係者に、競争効果分析に非伝統的な銀行を含めるべきかどうか、そしてどのように含めるべきかに取り組むことを求めた。応答されたコメントは、オンライン銀行サービスの利用に焦点を当てていた。反トラスト局は、インターネットのみの銀行（すなわち、物理的な支店ネットワークが存在しないか、あるいは極めて限られている銀行）を銀行合併の競争審査の考慮に入れるかどうか、そしてどのように考慮に入れるかにも関心を有している。

反トラスト局が 2020 年にパブリック・コメントを求めた際にコメントを提出した場合で従前のコメントへのアップデートが必要である場合には、反トラスト局は、追加的な提出を歓迎する。

3 パブリック・コメントの概要⁵⁷⁾

2021-2022 年のパブリック・コメント手続においては、複数のコメントーターは、システミック・リスクに関する銀行の規模の効果や、それが合併審査の一部として考慮されるべきかどうかについて議論したという。以下においては、司法省がコメントを求めた質問のリストに対応する形で特徴的なコメントを取り上げることとした。

57) Department of Justice, *2022 Antitrust Division Banking Guidelines Review: Public Comments* (Updated February 18, 2022), <https://www.justice.gov/atr/antitrust-division-banking-guidelines-review-public-comments-topics-issues-guide/2022-Bank-Guideline-Review> (last visited August 1, 2023). ここでも、以下のパブリック・コメントの引用に関しては、司法省ウェブサイトの番号を示すこととし、URL の表記は省略することとした。

① 反トラスト局の審査の範囲

まず、司法省が競争分析においてシステミック・リスクや金融安定性を考慮すべきかどうかという問題がある。なお、この点に関連して、従来の実務においては、連邦準備制度理事会は、伝統的な構造的基準が示すよりも市場がより競争的であることを示唆する特定の市場の特性である緩和要因を考慮しているとされている⁵⁸⁾。この緩和要因として、(1) 市場参入の魅力や容易さ、特に実際の新規参入の有無、(2) 競争者の数、(3) 大きな市場シェアを有する競争者の数、(4) 市場縮小の効果に加えて、(5) 対象銀行の破綻や厳しい財政難が挙げられている⁵⁹⁾。

この点について、司法省は、経済全体に深刻な損害を与え、競争を低下させる可能性のあるシステミック・リスクの高い合併を阻止するため、反トラスト法審査に金融安定性を組み込むべきであると主張する法学者（前出・ジェレミー・クレス助教授）のパブリック・コメントがある⁶⁰⁾⁶¹⁾。これは、バーゼル銀行監督委員会（Basel Committee on Banking Supervision: BCBS）の「グローバルなシステム上重要な銀行」スコアなど、システミック・リスクを評価するための数多くの経験的指標は既に存在しており、司法省の金融安定性評価に反映させることができるとするものである。

また、システミック・リスクというレンズを通して合併計画を分析することは、司法省の管轄権限外ではないとのパブリック・コメントもある⁶²⁾。司法省は、独占する傾向のある合併や取引を防止する任務を負っており、あらゆる競争要因を分析する法的義務があるのであって、「大きすぎて潰せない」ことにより銀行に補助金が出されていることが競争を低下させて市場統合に向けたシステミック

58) Department of Justice & Board of Governors of the Federal Reserve System, *supra* note 5, at 7 (A. 21).

59) *Id.* at 7 (A. 22).

60) Public Comment of Kress, Jeremy C. (2022-BGR-13), at 28.

61) なお、ジェレミー・クレス助教授のパブリック・コメントの内容は、当時公開予定であった論文をもとに取りまとめられたものである（同論文は既に公開されている）。See Jeremy C. Kress, *Reviving Bank Antitrust*, 72 DUKE LAW JOURNAL 519, 593-598 (2022).

62) Public Comment of Americans for Financial Reform Education Fund (2022-BGR-23), at 5.

な圧力を生み出していることを踏まえると、競争要因の分析にはシステミック・リスクも含まれるべきであるという。これは、米国金融改革教育基金（Americans for Financial Reform Education Fund: AFREF）という、200を超える団体からなる超党派の非営利連合が、2020年のパブリック・コメントと同旨の主張を提出したものである。

これに対して、米国法曹協会反トラスト法部会は、司法省反トラスト局による銀行合併の審査において他業種に適用されるものをを超える要因を考慮するべきではないとのパブリック・コメントを提出している⁶³⁾。競争以外の考慮事項である銀行政策の問題に関しては銀行当局が専門家であり、金融システムの安全性や健全性（safety and soundness）に関する懸念への対応を含む非競争要因の専門知識や経験を有しており、このような銀行当局による検討を、関連する専門知識を有する連邦議会の委員会が監視することがより大きな説明責任に繋がるとする。

そして、司法省は合併計画のシステミック・リスクの問題を審査する権限を欠いているとのパブリック・コメントもある⁶⁴⁾。これは、連邦議会はシステミック・リスクを競争上の考慮事項ではなく、プルデンシャルな考慮事項（prudential consideration）としており、システミック・リスクを評価する権限を司法省ではなく銀行当局に付与しているのであって、司法省が競争分析にシステミック・リスクを組み込むことは恣意的になるとするものである。

なお、米国商工会議所は、反トラスト法は特定の分野や企業に合わせて適用されるのではなく、普遍的に適用されるべきであるとのパブリック・コメントを提出している⁶⁵⁾。これは、反トラスト法の普遍的な適用から離れることは、全ての経済主体が競争しなければならないという期待や競争ルールが全ての者に等しく適用されるという期待を希薄化させるリスクがあることに基づいているという。

次に、問題解消措置に関しては、HHIについての1800/200の閾値を超える特定の地域において、具体的な公共の利益を必要とする条件付き合併承認を含める

63) Public Comment of the American Bar Association Antitrust Law Section (2022-BGR-12), at 3-4.

64) Public Comment of Bank Policy Institute's and Mid-Size Bank Coalition of America (2022-BGR-01), at 19-22.

65) Public Comment of U.S. Chamber of Commerce (2022-BGR-17), at 5.

べきであるとのパブリック・コメントがある⁶⁶⁾。これは、全米地域再投資連合(National Community Reinvestment Coalition: NCRC)という、伝統的に十分なサービスを受けていない地域社会における信用と資本へのアクセスを向上させることをミッションとする団体が、2020年のパブリック・コメントと同旨の主張を提出したものである。

これに対して、米国法曹協会反トラスト法部会は、銀行合併においても問題解消措置はクレイトン法違反に直接対処するものに限定するべきであるとのパブリック・コメントを提出している⁶⁷⁾。これは、反競争効果を防止するのに必要のない問題解消措置を求めることは、法執行機能を超え、企業の競争力を不当に制限し、消費者のコストを上昇させる可能性があるとするものである。

② データの提出

HHIの算出に使用される連邦預金保険公社の預金概要のデータの質、正確性、一貫性を向上させ、今日の銀行業界の経済実態や競争環境を適切に反映するため、預金概要報告インストラクション(SOD Reporting Instructions)を改正するべきであるとのパブリック・コメントがある⁶⁸⁾。具体的には、(1)全ての報告機関に対し、預金を各事業所に割り当てる単一の方法を使用することを義務付ける、(2)長期間にわたって比較的安定した預金場所となる預金割当方法を選択する、(3)全ての報告機関に対し、オンライン預金を顧客の所在地に関連する場所に割り当てることを義務付ける、(4)連邦預金保険公社が保証するデジタルバンクを含め、連邦預金保険公社が保証する全ての金融機関が報告機関であることを確認する、(5)法人預金を識別することが挙げられている。

なお、いくつかの合併の申請において、銀行は既に追加的データを用いていることを指摘するパブリック・コメントもある⁶⁹⁾。また、中小企業庁の給与保護

66) Public Comment of National Community Reinvestment Coalition (2022-BGR-08), at 8-10.

67) Public Comment of the American Bar Association Antitrust Law Section (2022-BGR-12), at 4.

68) Public Comment of Portilla, David L. for One or More Bank Holding Company Clients (2022-BGR-16), at 2.

プログラム (Paycheck Protection Program: PPP) に基づく中小企業向け融資データは、市場に支店を持たないノンバンク企業との競争を示す追加的証拠となるという。これは、米国銀行協会という、小規模銀行、地方銀行、大銀行から構成される銀行業界の代弁者である団体が、2020年のパブリック・コメントと同旨の主張を提出したものである。

③ アップデート

オンライン銀行やフィンテック企業の出現は銀行に対する反トラスト法執行の緩和を正当化しないと主張する法学者 (前出・ジェレミー・クレス助教授) のパブリック・コメントがある⁷⁰⁾。デジタル金融サービスが登場した現在でも顧客の近隣の銀行に対する選好 (preference) は根強く、フィンテックは伝統的な銀行の代用品とはなっていないし、金融テクノロジーは銀行合併の悪影響が最も深刻に感じられる低・中所得層 (low- and moderate-income: LMI) やマイノリティの多い地域社会には浸透していないとしている。

これに対して、司法省が銀行合併の競争効果を検討する際に、非伝統的な銀行やオンライン銀行のみの選択肢が大幅に増加し、利用しやすくなっていることを考慮すべきであるとのパブリック・コメントもある⁷¹⁾。銀行の商品やサービスの地理的市場は、もはや地域の金融機関や物理的なプレゼンスによる競争のみに基づくべきではなく、銀行当局と司法省は、これらの市場における競争レベルを全国規模で調査することによって、フィンテックやオンライン専門金融機関のプレゼンスを考慮に入れるべきであるという。

VI 結びに代えて

ジョナサン・カンター司法省反トラスト局長は、2023年6月20日、「フィラ

69) Public Comment of American Bankers Association (2022-BGR-14), at 2-3.

70) Public Comment of Kress, Jeremy C. (2022-BGR-13), at 16-20. See also Kress, *supra* note 61, at 573-580.

71) Public Comment of International Bancshares Corporation (2022-BGR-03), at 5-6.

デルフィア国法銀行事件から60年後の合併エンフォースメント」と題する演説を行っている⁷²⁾。そこでは、2020年と2021-2022年の2回にわたる包括的なパブリック・コメント手続で寄せられたコメントを慎重に検討し、銀行当局のスタッフと協力関係を継続して生産的な議論を続けており、バイデン大統領が発出した「米国経済における競争促進に向けた大統領令」に沿った銀行システムにおける競争を保護する責任を反映した新しいガイドラインを策定する方向性が示されている。なお、新しいガイドラインがいつ策定されるのかについての期限は明示されていない。

この演説からは、銀行合併ガイドラインの改正の方針もある程度読み取ることができる。すなわち、当初から予想されていたことではあるが、司法省や銀行当局による合併審査の政策が厳しくなることが見込まれるということである⁷³⁾。例えば、司法省としては、銀行当局に競争要因報告書を提出して助言的意見を述べる権限や銀行合併について法廷で異議を申し立てる権限を積極的に行使することが示唆されている。これは支店の分割という問題解消措置によって合併当事会社である銀行を救済してきた従来のアプローチからの転換を意味している。また、競争効果についてより広範な分析が反映されることも示唆されており、銀行預金の集中や支店の重複を測定することに限定されるのではなく、口座手数料、金利、支店の所在地、商品の多様性、ネットワーク効果、相互運用性 (interoperability)、顧客サービスなどが考慮されるという。そして、競争要因報告書の作成にあたっては、①協調効果 (coordinated effects) や多市場接触 (multi-market contacts) に関連するリスクを増大させる合併を精査し、既存の、あるいは潜在

72) Department of Justice, *Assistant Attorney General Jonathan Kanter Delivers Keynote Address at the Brookings Institution's Center on Regulation and Markets Event "Promoting Competition in Banking"* (June 20, 2023), <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-jonathan-kanter-delivers-keynote-address-brookings-institution> (last visited August 1, 2023).

73) Emily E. Samra & Maria E. Garibotti, *Update on the Commentary on the DOJ Bank Merger Guidelines*, in *THE EXCHANGE: INSURANCE AND FINANCIAL SERVICES DEVELOPMENTS* 14, 19 (ABA Antitrust Law Section, 2022) は、現在のバイデン政権の反トラスト法執行全般に関するレトリックなどからすると、司法省や銀行当局による合併審査の政策が厳しくなることが見込まれると指摘していた。

的な破壊的脅威や競争者を排除することで最も支配的な銀行の力が固定化されるおそれのある取引についても分析すること、及び②合併計画が異なる顧客セグメントに対する競争にどのような影響を与えるかを慎重に検討し、取引銀行の種類に関して顧客が意味のある選択肢 (meaningful choice) を保持できるようにすることが示されている。

他方で、司法省反トラスト局と銀行当局は、協力して市場集中度を計算する際のデータソース (data sources) を改善するとしている。そして、問題解消措置に関して、司法省の役割は反トラスト法を執行することであるから、銀行を細かく管理したり規制したりすることはしないという。この他、地域社会の利便性及び必要性にどのような影響を与えるかを検討することは、銀行合併法が独自の監督経験や権限を有する専門家である銀行当局に委ねている役割であるとしている。

このジョナサン・カンター司法省反トラスト局長の演説により、シリコンバレー銀行などの一連の経営破綻を受けてバイデン政権が合併の容認に前向きになることを期待していた銀行業界には失望が広がっているようである。司法省反トラスト局の審査プロセスはより複雑かつ長期化したものとなり、司法省が銀行合併における競争上の弊害をどのように審査するかについて不確実性をもたらすことも予想されている⁷⁴⁾。

現在の米国の競争政策は党派的な対立の影響を受けているともいわれている。本稿で取り上げた1995年銀行合併ガイドラインの改正動向についても、合計50件の全てのパブリック・コメントを検討した限りでは、パブリック・コメント手続の性質上、当然の帰結なのかもしれないものの、ある程度は同様の観点が妥当し得るようにも思われる。すなわち、共和党のトランプ政権のもとで行われた2020年のパブリック・コメント手続においては、重大な反競争効果を有しない合併計画を識別し、これを迅速に承認することが重視されていた。これに対して、民主党のバイデン政権のもとで行われた2021-2022年のパブリック・コメント手

74) Robert C. Azarow, James P. Bergin, David F. Freeman, Jr., Amber A. Hay, Sonia Kuester Pfaffenroth & George Eichelberger, *DOJ's Antitrust Division Announces Progress in Revamping Bank Merger Review Guidelines* (June 23, 2023), <https://www.arnoldporter.com/en/perspectives/advisories/2023/06/dojs-antitrust-division-announces-progress> (last visited August 1, 2023).

続においては、過度な統合は消費者に費用増大をもたらし、中小企業への信用供与を制限し、低所得の地域社会に弊害をもたらすことなどが指摘され、より厳格な銀行合併ガイドラインに向けた改正が検討されたのである。

例えば、オンライン銀行やフィンテック企業などの位置付けの論点一つ取ってみても、コメンテーターの政治的見解を反映して経済的証拠の評価は分岐しているようにも見える。リベラルな民主党的立場からはデジタル金融サービスが登場した現在でも顧客の近隣の銀行に対する選好は根強く、フィンテックは伝統的な銀行の代用品とはなっていないとされるのに対して、保守的な共和党的立場からは司法省が銀行合併の競争効果を検討する際に、非伝統的な銀行やオンライン銀行のみの選択肢が大幅に増加し、利用しやすくなっていることを考慮すべきであるとされている⁷⁵⁾⁷⁶⁾。

そうすると、民主党主導でより厳格な競争審査を志向する1995年銀行合併ガイドラインの改正が行われたとしても、これが継続されるかどうかなどは2024年11月に予定されている第60回米国大統領選挙の結果からも大きな影響を受けるのではないだろうか。また、ジョナサン・カンター司法省反トラスト局長の演説では、銀行合併ガイドラインの改正は拘束力のある判例や法文に軸足を置き、合併の調査・分析は現在の市場の現実を反映する予定であることを強調し、党派を超えた支持を集められるように腐心しているようにも見受けられるが、新しい銀行合併ガイドラインの個別のケースへの適用が連邦裁判所によって支持されるのかどうかも注視する必要があるだろう。

米国における党派的な対立については一定程度割り引いて考える必要はあるか

75) ただし、ジョナサン・カンター司法省反トラスト局長の演説では、フィンテックなどのノンバンク金融会社の出現は注目に値し、これらの会社を競争分析にどのように取り込むべきかについては事実面に即して検討されることも示唆されている。See Department of Justice, *supra* note 72.

76) なお、Xavier Vives, COMPETITION AND STABILITY IN BANKING: THE ROLE OF REGULATION AND COMPETITION POLICY 18-27 (2016) は、一般的な経済動向を検討する文脈ではあるものの、自由化や金融イノベーションの帰結として、デジタル分野の新しい競争者（フィンテックなど）の出現により競争は激化している（特に米国においては、銀行の地位は安定してはいるものの、その相対的な低下は顕著である）との分析をしている。See also Christopher Earl Rhodes Jr., *Back to Basics: The Principles of Bank Merger Review*, 25 NORTH CAROLINA BANKING INSTITUTE 273, 293-296 (2021).

もしれないものの、1995年銀行合併ガイドラインの改正がどのように決着することになるか、その後の運用動向がどのように推移するのかを注意深く分析することが求められよう。また、米国と我が国では銀行合併審査の制度的枠組みが異なり⁷⁷⁾、米国には歴史的経緯や市場構造などに関して特有の事情もあるため、それらの点も踏まえて慎重に考察を進める必要があるだろう。

77) 我が国においては、銀行合併に際して、①内閣総理大臣の認可が必要となり（銀行法30条1項等）、②公正取引委員会の企業結合審査の対象となる（独占禁止法15条1項等）。我が国独占禁止法に基づく企業結合審査では、銀行合併に関して、基本的には、独占禁止法の特則は設けられておらず、他業種と比べて銀行業に対する特別の取扱いはなされていない。ただし、近年、人口減少社会への対応などを目的として、地域銀行等に対象を絞った時限立法として独占禁止法の特例法（適用除外立法）である「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」（令和2年法律第32号）が制定された。この独占禁止法の特例法をめぐる議論については、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」土田和博ほか編『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）481頁、柳武史「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——」一橋法学21巻3号（2022年）923頁、柳武史「独占禁止法の特例法（令和2年法律第32号）についての初期の運用動向——乗合バス事業者の共同経営に関する独占禁止法の解釈及び道路運送法の適用除外規定との対比——」一橋法学22巻2号（2023年）593頁などを参照されたい。