

IMES DISCUSSION PAPER SERIES

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—

えがわ えり
江川絵理

Discussion Paper No. 2014-J-11

IMES

INSTITUTE FOR MONETARY AND ECONOMIC STUDIES

BANK OF JAPAN

日本銀行金融研究所

〒103-8660 東京都中央区日本橋本石町 2-1-1

日本銀行金融研究所が刊行している論文等はホームページからダウンロードできます。

<http://www.imes.boj.or.jp>

無断での転載・複製はご遠慮下さい。

備考：日本銀行金融研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズは、金融研究所スタッフおよび外部研究者による研究成果をとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図している。ただし、ディスカッション・ペーパーの内容や意見は、執筆者個人に属し、日本銀行あるいは金融研究所の公式見解を示すものではない。

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—

えがわ えり
江川絵理*

要 旨

自由な競争の促進を目的とする独占禁止法と、政策目的達成のため競争に一定の制限を加える事業法は緊張関係にある。しかし、近年、事業法上の規制や事業所管官庁の運用は競争促進的となっており、公正取引委員会は企業結合の審査等に際し、こうした事業所管官庁の判断を重視する方向に変化している。このような傾向は銀行合併にも当てはまっており、公正取引委員会は競争環境の激化を積極的に評価して、合併による競争上の弊害の有無を判断している。ただし、先般の金融危機を経て、国際的に金融規制の強化の動きが進む中で、仮にわが国の金融規制が強化されることとなれば、競争の促進が事業法上必ずしも確保されなくなる。こうした中で、今後、金融システムの安定の観点から金融再編を通じた金融機関の経営基盤の強化が図られていく際には、産業競争力強化法に倣い、当局間の連携手続きを法的に担保する枠組みを導入することが有益と考えられる。

キーワード：独占禁止法、事業法、事業法考慮説、規制緩和、金融自由化、銀行合併、産業競争力強化法

JEL classification: G21、G34、K21、K23

* 日本銀行金融研究所 (E-mail: eri.egawa@boj.or.jp)

本稿の作成に当たっては、白石忠志教授（東京大学）、藤井康次郎弁護士（西村あさひ法律事務所）ならびに金融研究所スタッフから有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝したい。ただし、本稿に示されている意見は、筆者個人に属し、日本銀行の公式見解を示すものではない。また、あり得べき誤りはすべて筆者個人に属する。

目 次

1. はじめに：問題の所在	1
(1) 独禁法と事業法	1
(2) 独禁法と事業法との関係	2
(3) 問題意識と本稿の構成	3
2. 学説の整理	4
(1) 独禁法適用除外説（一般法・特別法説）	5
(2) 独禁法適用説	6
3. 公取委の運用の整理	9
(1) 昭和 40 年代までの公取委判断	9
(2) 近年における公取委判断	10
(3) 公取委判断における変化の纏め	17
4. 公取委判断の変化の背景とその持続性	18
(1) 必要性	18
(2) 許容性	19
5. 銀行業に関するケーススタディ	21
(1) 銀行業を巡る規制緩和と競争圧力の高まり	21
(2) 銀行合併に関する公取委の判断	24
(3) 公取委の判断の特徴	27
6. 結びに代えて	28
参考文献	32

1. はじめに：問題の所在

(1) 独禁法と事業法

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下、独禁法という。同法の条文を引用する場合は「法」と略す）は、その目的を「公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進すること」としており（法第 1 条）、「国内における自由経済秩序を維持・促進するために制定された経済活動に関する基本法」¹とされる。独禁法は、こうした目的達成のため、事業者による私的独占（法第 3 条）、不当な取引制限（同）、不公正な取引方法（法第 19 条）を禁止し、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場合における企業結合（法第 10 条、第 13 条、第 14 条、第 15 条、第 15 条の 2、第 15 条の 3、第 16 条）を禁止する等の規制を行っている。

独禁法では、「事業者」とは「商業、工業、金融業その他の事業を行う者」と定義されている（法第 2 条）。こうした事業者が属する事業分野に関しては、一定の政策目的達成のため、事業者の自由な事業活動を規制する法律（事業法）が定められていることも多い。

事業法による規制は、主として、その目的の違いから、経済的規制と社会的規制とに大別される²。市場で自由な競争が行われる場合には、財・サービスが適切に供給されなかったり、望ましい価格水準が確保されないケースが生じ得る。こうした場合に、市場原理を修正し、「産業の健全な発展と消費者の利益を図」るために行われる規制が経済的規制である³。一方、社会的規制とは、「消費者や労働者の安全・健康の確保、環境の保全、災害の防止等」のために行われる規制のことである⁴。経済的規制の例としては、自然独占のために、非常に高い価格でサービス提供が行われるおそれがある産業（電気、ガス、水道、電話等）での事業法上の規制が挙げられる⁵。また、社会的規制の例としては、保健衛生の向上を目的とする薬事法上の規制等が指摘できる⁶。

¹ 東京高判平成 5 年 12 月 14 日高刑集 46 卷 3 号 322 頁（シール入札談合刑事事件）。

² 宇賀 [2013] 79～80 頁。

³ 臨時行政改革推進審議会（第 2 次行革審）「公的規制の緩和等に関する答申」（1988 年）参照。

⁴ 前掲脚注 3・第 2 次行革審答申参照。

⁵ 古城 [1997] 105～108 頁。

⁶ 古城 [1997] 104～105 頁。

(2) 独禁法と事業法との関係

事業法による経済的規制は、前述のとおり、当該産業の健全な発展や消費者の利益を達成しようとするものを目的とするものであり、目的の達成に当たっては、通常、競争資格や価格の制限等、競争が行われるプロセスに制限を加えることで、市場原理を修正する。これに対し、独禁法は、競争が行われるプロセスへの障害を取り除くことで、市場原理を徹底させ、消費者の利益や国民経済の健全な発達を達成しようとするものである⁷。このため、経済的規制を定める事業法と独禁法は緊張関係にあるといえる。この点は、以下のようなケースを想定すると容易に理解できる。すなわち、経済的規制のもとで、ある事業者が、事業法上認可された価格による商品・役務の提供を行っていた⁸が、独禁法上、この行為は不当に安い価格での提供に当たり、他の競争者が不利益を被るとして、排除措置命令（法第7条<私的独占>または法第20条<不公正な取引方法>）が出されたとする。このとき、事業者は、事業法上の規制と独禁法上の規制のどちらの法律に従うべきかという問題に直面することになる。また、事業所管官庁でも、事業法上の目的のために望ましいと考えていた競争秩序が独禁法によって否定されることで、事業法上の目的達成に支障が生じ得る。これに対し、公正取引委員会（以下、公取委という）も、事業者が事業法上の規制に従うことを優先して排除措置命令に従わないとなれば、不当に安い価格の是正がなされないこととなる結果、独禁法上の目的達成に支障が生じ得る。

他方、社会的規制は、競争を伴う各種の活動の結果として生じる社会的弊害を最小化するための規制であり、通常、経済的規制のように競争が行われるプロセスに直接制限を加えることはしない。しかしながら、場合によっては、競争プロセスを制限する効果を持ち得る。この点についても、以下のような例が考えられる。安全性の観点から事業法上適法とされる価格の下限が定められている⁹産業において、全ての事業者が、下限に合わせる観点から、共同して一斉

⁷ 栗田教授も、「競争法は、競争過程自体を保護しようとするものであって」と述べている（栗田 [2004] 227 頁）。

⁸ 例えば、特定電気通信役務の料金については、一定の場合に総務大臣による認可制がとられている（電気通信事業法第21条）。

⁹ 例えば、かつての道路運送法上貸切バスの運賃については認可制がとられ、各事業者は認可運賃の上下それぞれ15%以内で運賃を設定できるとされており、上限・下限の範囲外の運賃を収受する行為は刑罰の対象ともなるとされていた。また、タクシーの運賃については、認可制がとられている（道路運送法第9条の3）ことに加え、行政運用上の措置として、申請があった場合に自動的に認可する運賃水準の上限と下限の幅が設定されている（一般乗用旅客自動車運送事業の運賃料金の認可の処理方針について<平成13年10月26日付国自旅第101号>）。ただし、平成26年1月から施行された平成25年法律第83号による改正後の「特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」（以下、特措法という）に基づき、国土交通大臣が指定する特定地域または準特定地域におけるタクシーの運賃については、平成26年4月から、公定幅運賃の範囲内での届出制がとられてい

に値上げ申請を行ったとする。このような行為は独禁法にいう不当な取引制限（法第 2 条第 6 項）に該当し同法に違反するであろうか。このケースでも、経済的規制の場合と同じく、事業者は、事業法上の規制と独禁法上の規制のいずれに従うべきかという問題に直面する。また、事業所管官庁も、安全性確保という事業法上の目的を、独禁法との関係も踏まえたうえでいかにして実現するかという制度設計上の問題に直面し得る。これに対し、公取委も、事業者が事業法上の規制に従うことを優先して排除措置命令に従わないとなれば、事業者による共同行為の是正がなされないこととなる結果、独禁法上の目的達成に支障が生じ得る。このように、社会的規制を定める事業法についても、独禁法との間で、緊張関係にあるということが出来る。

（3）問題意識と本稿の構成

事業法と独禁法は、経済の健全な発展の基盤となる企業の健全な活動を保証する基本法であるが、両法の間には緊張関係が存在している。その緊張関係が調整されなければ、規制と競争のいずれかのみが追求され、両法を調和させることで得られたはずのバランスのとれた政策効果が得られないこととなるため、経済全体にとって悪影響をもたらし得る。したがって、両者の緊張関係を、法律解釈や実務上、どのように調整していくかが重要となる。こうした調整は、上記のような経済的または社会的規制が行われている場合に、当該規制を遵守するための事業者の行為が独禁法上の論点となる事例において最も先鋭的に問題となるが、必ずしもこれに限らず、事業者が事業所管官庁の行政指導に従ったり、事業所管官庁の意向も踏まえて事業法の政策目的に合致するように行う行為が独禁法上の論点となる事例においても問題となり得る。

金融システムの安定という政策目標の観点から、後者のような事例として重要となり得ると考えられるものの 1 つに、今後のわが国における人口減少等も展望して、金融機関間の統合が図られていく場合における独禁法上の取扱いが挙げられる。わが国の金融システムの安定性を確保しつつ、円滑な金融仲介活動を継続していく観点から、金融機関の収益力の向上が課題と指摘されており、金融機関が合併等を通じて経営効率の改善や顧客ネットワークの拡張を図ることも選択肢となり得るとされている¹⁰。仮にこうした統合が進展する場合には、

る（特措法第 16 条の 4）。

¹⁰ 日本銀行 [2013] 2 頁、46～50 頁。なお、金融庁は、平成 25 年 9 月 6 日付「平成 25 事務年度 中小・地域金融機関向け監督方針」において、「ビジネスモデルの持続可能性などに関しても適切な検証を行い、資本政策も含めた短期及び中長期の経営戦略を描くことができているかについて確認し、必要に応じて経営陣と議論を行うとともに、更なる検討を促していく」としている。また、これに関連して、地域金融機関について「金融庁は『オーバーバンキングで過当競争になっている』と見て再編を促」しているとの報道もある（2014 年 1 月

事業法の政策目的¹¹に沿った金融再編が、企業結合として独禁法上どのような評価を受けることになるかが1つのポイントとなる。

そこで本稿では、公取委が事業法上の規制と独禁法との緊張関係のもとで、どのような判断を行ってきたかを学説・事例を紹介しつつ、外部環境の変化と関連付けて考察する。そのうえで、金融再編に関する近年の公取委の判断の特徴を概観し、今後の課題を整理する。

本稿の構成は以下のとおりである。2. では、事業法上の規制の扱いが独禁法上問題となる場合、両者の関係をどのように考えるべきかについての学説の整理を行う。3. では、事業法と独禁法が対立し得る具体的な事例において、公取委が事業法上の規制を独禁法上どのように扱ってきたのかについて整理し、公取委の運用にみられる変化を指摘する。4. では、公取委の運用の変化の背景について、必要性和許容性の観点から考察する。5. では、特に銀行業を取り上げ、4. までの考察した公取委の運用の変化が、銀行業を巡る運用にも当てはまるのかを考察する。最後に、6. では、本稿の纏めを述べるとともに、わが国で金融再編を進めていくに際し、事業法と独禁法との関係を調整する仕組みについて簡単に述べて、結びに代えることにする。

2. 学説の整理

事業法が参入規制により競争者の数を制限したり、料金認可制により料金を制限している場合、すなわち、競争制限的規制により当該事業分野における競争秩序に影響を与えている場合であっても、こうした規制を遵守するための事業者の行為については独禁法を適用しない旨の明文規定が置かれていれば、事業法と独禁法の適用関係は問題とならない。こうした例のうち、まず、独禁法上の規定として、法律により保護された知的財産権の行使について独禁法の適用を除外する法第21条¹²、小規模事業者による組合行為について独禁法の適用を除外する法第22条¹³等がある。また、事業法上の規定としては、保険プールの結成について独禁法の適用を除外する保険業法第101条¹⁴等がある。

25日付日本経済新聞電子版)。

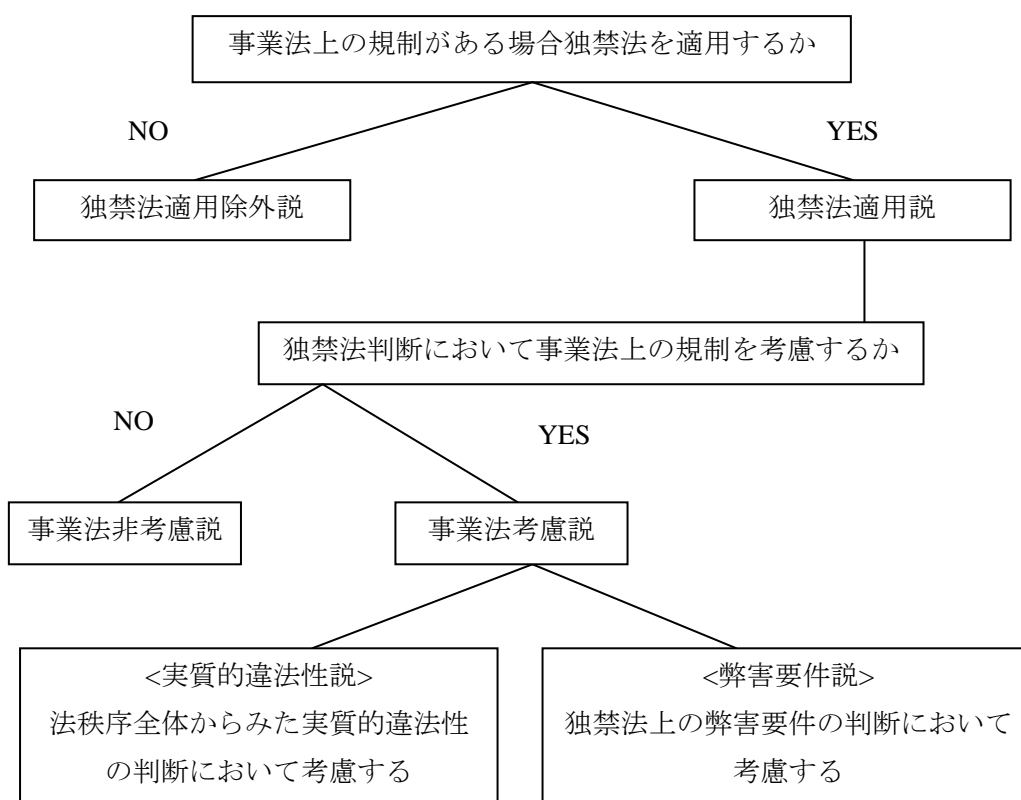
¹¹ 例えば銀行法は、「信用を維持し、預金者等の保護を確保するとともに金融の円滑を図る」ことを目的とする(同法第1条第1項)。

¹² 著作権法、特許法、実用新案法、意匠法または商標法による権利の行使と認められる行為には独禁法を適用しない旨を定める。

¹³ 相互扶助を目的とする組合等一定の要件を満たす組合の行為には独禁法を適用しない旨を定める。小規模事業者は協同組合を結成することで初めて大企業に対抗できるという考え方に基づくものとされる(村上[2009]76~77頁)。

¹⁴ 損害保険会社が内閣総理大臣の認可を受けて行う共同行為には独禁法を適用しない旨を定める。大規模リスクについては保険会社が単独で引き受けることは困難であるという考え方に

他方、事業法上の規制が当該事業分野における競争秩序に影響を与えている場合であって、こうした明文の適用除外規定がない場合、事業法上の規制について独禁法上どのように扱うかについてはさまざまな学説がある。まず、競争秩序に関する事業法上の規制が存在する場合における事業者の行為について独禁法が適用されるか否かに関し、独禁法適用除外説と独禁法適用説とに分かれる。また、独禁法適用説の中では、事業法上の規制について考慮するか否かに関し、事業法非考慮説と事業法考慮説とに分かれる。以下、それぞれの学説について簡単に整理する。



(1) 独禁法適用除外説（一般法・特別法説）

この説は、事業法上の規制が存在する場合における事業者の行為について、事業法上の政策目的達成優先のため、これが自由な競争を否定している範囲においては独禁法の適用が除外され、事業法の解釈に基づいて決定されるべきとする。主として、根岸教授らにより提唱され、大阪バス協会事例（後述）における被審人の主張を構成した。当該事業を所管する専門官庁の判断を尊重すべ

基づくものとされる（多田・鈴木 [2011] 47頁）。

きとの根拠¹⁵から、特別法である事業法が競争制限的規制により自由な競争を否定している範囲においては、一般法である独禁法の適用の余地はないとする考え方であり、一般法・特別法説とも呼ばれる¹⁶。

根岸教授は、道路運送法を例にとり、「独占禁止法は、経済の基本法として、原則的にすべての事業分野に自由な競争のルールを適用する一般法である。これに対し、道路運送法は、特別にバス事業やタクシー事業を規制対象とし、全面的に自由な競争に委ねることをせず、免許制による参入規制、認可制による運賃規制など自由な競争に制限を加える規制を定める特別法である。したがって、特別法である道路運送法が自由な競争を否定する範囲においては一般法である独占禁止法の適用は及ばない」とする¹⁷。

（２）独禁法適用説

この説は、競争秩序に関する事業法上の規制が存在する分野に関しても、独禁法が適用されるべきと考える。そのうえで、この説は、独禁法上の判断を行うに当たって当該事業法上の規制について考慮するか否かに関し、事業法非考慮説と事業法考慮説とに分かれる。

イ．事業法非考慮説

この考え方は、独禁法の適用においては、事業法上の規制について考慮することなく、独禁法の観点からのみ検討を行うべきとする。この考え方によれば、例えば独禁法と道路運送法の適用関係に関しては、「両法の規制対象、保護法益は異なって」いることを根拠として、「すべての場合に独禁法の特殊性を貫徹」することになる¹⁸。すなわち、「独禁法上の違法性は、道路運送法上のそれとは別異に考えるべきである」とし、「独禁法の違法性判断において、他の法律上の

¹⁵ 大阪バス協会事例において、被審人は、「我が国において、道路運送法における、また同法に基づく運輸大臣が認可した運賃競争の範囲に関し、公正取引委員会が独自の判断基準により競争秩序を設定することは、予定されておらず、公正取引委員会が道路運送事業に独占禁止法を適用する場合には道路運送法により設定された競争秩序を基準としなければならない。（中略）専門技術的な知見を有する運輸当局が、道路運送法第9条第2項第1号の要件の判断のために、安全輸送の確保という点からも審査して認可運賃等を決定するのに対し、何等の専門技術的知見を有しない公正取引委員会が判断を加え得るとは考えられない」と主張した（大阪バス協会事例審判審決、審決集42巻30頁）。

¹⁶ 大阪バス協会事例において、被審人は、「特別法である道路運送法が競争制限的規制（運賃認可制度）により自由な競争の余地を否定している範囲においては、一般法である独禁法の適用は及ばず、したがって、被審人が認可運賃額を下回る運賃（違法な取引条件）による競争を制限したといっても、それは道路運送法上自由な競争の余地が否定されている範囲の問題であり、独禁法の適用は及ばない」旨主張した（根岸〔1995〕12頁）。

¹⁷ 根岸〔1992〕5頁。

¹⁸ 舟田〔1992〕11～12頁において紹介されている見解である（舟田教授の見解ではないと思われる）。

規制をも考慮に入れて解釈する」ことはせずに両法を「全く切り離」して違法性に関する判断を行うものとされる¹⁹。

ロ．事業法考慮説

この考え方は、独禁法の適用においては、独禁法の観点からの検討を中心とすべきとしつつも、実際の判断では、事業法の適用関係、中でも同法の運用を主管する事業所管官庁による同法の現実の運用状況が判断に当たり極めて重要な考慮要素となる²⁰とする。この学説は、その理由を、主として、事業所管官庁は当該事業分野に関する専門的知見を有していることに求めている²¹。

そのうえで、事業法考慮説は、事業法を考慮要素とする根拠に関し、弊害要件説と実質的違法性説に分かれる。

(イ) 弊害要件説

ある行為が独禁法に違反するといえるためには、一定の行為類型に当たること（行為要件）、および一定の結果を発生させること（弊害要件）が必要である。この説は、競争秩序に関連する事業法上の規制を弊害要件において考慮する。

弊害要件は、私的独占および不当な取引制限にあつては「競争を実質的に制限すること」（法第 2 条第 5 項、第 6 項）、不公正な取引方法にあつては「公正な競争を阻害するおそれ」（法第 2 条第 9 項第 1～6 号²²）、企業結合規制にあつては「競争を実質的に制限することとなる場合」（法第 10 条、第 13 条、第 14 条、第 15 条、第 15 条の 2、第 15 条の 3、第 16 条）とされている。このように弊害要件は文言上はそれぞれ異なるものの、いずれについても、①反競争性があること²³に加え、②正当化事由がないことが判断基準となるとされている²⁴。

¹⁹ 同じく、舟田 [1992] 11～12 頁を参照。辻 [1992] 19 頁では、大阪バス協会事例における認可運賃遵守カルテルについて、「運輸業法上の違法性と独占禁止法上の違法性は別箇に検討されるべきもの」と述べているのも、これに近い見解に立っていると思われる。

²⁰ 大阪バス協会事件審判審決、審決集 42 卷 61 頁。

²¹ 白石 [2009] 403～404 頁。舟田 [1995] 226～227 頁。

²² 平成 21 年改正前は、不公正な取引方法について定める法第 2 条第 9 項が明文で「公正な競争を阻害するおそれ」を要件としていたが、改正後は、法第 2 条第 9 項第 6 号にのみ「公正な競争を阻害するおそれ」という文言がある。そこで、改正により、もはや第 1～5 号は「公正な競争を阻害するおそれ」を要件としなくなったのが問題となる。しかし、解釈上は、法第 2 条第 9 項第 1～5 号は、なお「公正な競争を阻害するおそれ」を要件としていると考えられている。その理由は、平成 21 年改正は、不公正な取引方法の成立範囲を拡張することを意図していなかったこと等に求められている（白石 [2014] 165～167 頁）。

²³ 反競争性があるといえるためには、「市場が有する競争機能を損なうこと（多摩談合事件、最判平成 24 年 2 月 20 日）」または「競争自体が減少して、特定の事業者または事業者集団が、その意思で、ある程度自由に、価格、品質、数量、その他各般の条件を左右することによつて、市場を支配することができる形態が現れているか、または少くとも現れようとする程度に至っている状態（東宝・スバル事件、東京高判昭和 26 年 9 月 19 日）」が必要とされる。これらは「競争を実質的に制限すること」の内容をなす反競争性についての判断である。

この点、事業者の行為が反競争的なものである場合であっても、事業法の規制遵守のためにやむを得ない場合には、正当化事由があるとされる²⁵ほか、最近では、事業法や事業所管官庁が競争に配慮した措置を講じている場合に、反競争性が存在しないとされ得ることまで示唆する見解がある²⁶。このように、弊害要件説は、事業法の存在により正当化事由または反競争性の不存在が認められ、その結果、弊害要件を満たさないとみられ得ることをもって、事業法を考慮要素とする根拠としており、後述のように、近年の公取委の判断において使用されている考え方であるといえる。

(ロ) 実質的違法性説

この考え方は、競争秩序に関連する事業法上の規制が存在する場合において、当該事業法上の規制が、独禁法を含む社会の全体的法秩序から見て規範として妥当しており、かつその内容も実質的に見て適正で、その維持のためにカルテルを結ぶことが妥当と判断されるときは、当該カルテルは実質的違法性を欠くものとする²⁷。この考え方は、事業法の存在により独禁法の個別条文が定める弊害要件を満たさないとみられ得ることを根拠とするのではなく、法秩序全体から実質的違法性がないとみられ得ることを根拠としている。

が、「公正な競争を阻害するおそれ」の内容をなす反競争性についてもこれに準ずる解釈がとられている。すなわち、「当該商品の価格が維持されるおそれがあると認められる」ことが判断基準とされている（「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」）。

²⁴ 白石 [2009] 91 頁。

²⁵ 事業法上の規制のうち競争制限的規制がある場合について、「通常は独占禁止法違反となる事業者の行為について、個別事業法の規定が存在している場合には、この規定に従うことが正当化事由となるかどうかという観点から、独占禁止法違反かどうかを判断する上での考慮要因となる」とされる（菅久 [2013] 344 頁〈菅久修一〉）。

²⁶ 「最近では、むしろ公取委以外の官庁が競争政策に価値を見だし、競争促進的な事業法規制や行政指導をおこなう例も数多く見られる」という最近の環境変化を踏まえ、このような競争促進的規制がある場合について、事業者が独禁法違反となりそうなある行為を行っても、当該事業分野における参入を促進する規制等競争促進的規制があるため、反競争性は生じないといった形で、競争促進的規制の存在を事業者の行為に関する反競争性を否定するための考慮要素として用いるべきことまで示唆する見解がある（白石 [2009] 402～403 頁）。また、白石教授は、「過去においては、事業法規制といえば競争を制限する方向でのものである、という固定観念が支配し、それを前提とした議論がおこなわれてきたが、近年では、競争政策の観点からの競争促進的規制が事業法によっておこなわれることが、まったく珍しくない」とする（白石 [2010] 91 頁）。さらに、岡田最高裁判所調査官も、電気通信事業法に関して、「一般法・特別法説は、独禁法はすべての事業分野に自由な競争のルールを適用する一般法であり、事業法は料金規制等によって自由な競争を制限する特別法であるとする。しかしながら、平成 13 年法律第 62 号による改正後は電気通信事業法も公正な競争の促進(1 条)をその目的の 1 つとしており、もはや電気通信事業法が自由な競争を制限しているものとはいえない」とする（岡田 [2012] 86 頁）。

²⁷ 舟田 [1992] 10～15 頁。

3. 公取委の運用の整理

以下では、事業法上の規制が独禁法の適用において論点となった主な事例を整理し、こうした事例において公取委の判断がどのように変化してきたのかを、2. において整理した学説との関係から考察する。

(1) 昭和40年代までの公取委判断

イ. 野田醤油事例（公取委審判審決：昭和27年4月4日）

(イ) 事案の概要

この事案では、醤油の統制価格制度の適用を停止することにより醤油の価格が急騰することを懸念した物価庁が、野田醤油を含む醤油製造メーカー3社に対し、自主的に醤油価格を1升75円として据え置くよう行政指導した。これを受けて、3社は、共同して価格を据え置いたが、公取委は、3社の行為が不当な取引制限違反（法第3条）に当たるとした。これに対し3社は、行政官庁の強い要望のもとで行われた行為であること、また、その要望に従わなければ、本来であれば望ましい自由価格制への復帰の時期が遅れることとなったことを踏まえ、共同しての価格据え置きという行為の違法性は阻却されると主張した。

(ロ) 公取委審判審決

公取委審決は、行政指導の有無は、罰則の適用に当たって斟酌すべき情状となり得るものの、排除措置の要否の判断においては違法性を阻却するものではないとし、排除措置命令を行った。

(ハ) 検討

この公取委の判断は、事業所管官庁の判断に従ったことは、罰則の程度を決定する際の1つの材料とはなるものの、独禁法違反の成否を左右しないとしている点で、事業法非考慮説に基づいていると考えられる。

ロ. 石油価格協定事例（公取委勧告審決：昭和49年2月22日、最高裁判決：昭和59年2月24日刑集38巻4号1287頁）

(イ) 事案の概要

この事案では、石油製品の元売業者として国内シェアの80%以上を占める12社が、国際的な原油価格の高騰に対応するため、5回にわたり製品価格の引上げに関する協定を締結、実施した。公取委は、当該協定が不当な取引制限に該当

するとして破棄を命じる勧告審決を行うとともに、検事総長に刑事告発を行った（法第 73 条<平成 17 年改正後は法第 74 条>）。元売業者らは、この価格協定は、通商産業省担当官の行政指導に従い、協力して行われた行為であるため、違法ではないと主張して争った。

（ロ）公取委勧告審決

公取委勧告審決は、「元売 12 社は、協働して石油製品の販売価格の引上げを決定し、これを実施することにより、公共の利益に反して、我が国における石油製品の販売分野における競争を実質的に制限している」とし、通商産業省による行政指導の存在については言及しないまま、独禁法違反との判断を示した。

（ハ）検討

この公取委の判断も、通商産業省の行政指導の存在に触れていないまま、独禁法違反と判断したことに着目すれば、事業法非考慮説を踏まえたものと考えることができる。

もともと、本件に関する刑事事件判決において、最高裁は、事業者の行為が事業法上適法な行政指導に従ったものである場合には、「一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する」という独禁法の目的に沿っていると考えることができ、独禁法違反とはならないと判示した。同判決は、本件における行政指導は各社による一斉値上げを求めたものではないとして、結論としては独禁法違反を認めたものの、事業法非考慮説に基づく公取委の考え方に転換を促したものと捉えることができる。

公取委も、以下の事例にみられるように、同判決以降、事業法考慮説に基づくとみられる判断を示してきている。また、公取委は、平成 6 年に「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」（行政指導ガイドライン）の中で、法令に具体的な規定がある場合の行政指導については、事業者が個々に自主的に判断して行政指導に従う行為は独禁法上問題とはならないとの見解を示すとともに、本件のように法令に基づかない行政指導については、どのような行政指導が独禁法との関係において問題を生じさせるおそれがあるかを具体的に示すことで、違反行為の誘発を防ごうとしている。

（２）近年における公取委判断

イ．大阪バス協会事例（公取委審判審決：平成 7 年 7 月 10 日）

（イ）事案の概要

この事案では、バス事業者を会員とする事業者団体（大阪バス協会）が旅行

業者の主催旅行や学校遠足向け貸切バスの運賃の最低額を定める決定を行ったことが、事業者団体規制（法第 8 条第 1 項）に違反するとされた。当時の貸切バスの運賃が、当時の道路運送法に基づく認可制のもとで許容された運賃の範囲²⁸内の下限を大きく下回っていた状況において、道路運送法上適正な運賃の收受を確保し、会員事業者の収支を改善するために行ったものであった。なお、同決定に基づく最低額は認可された運賃の下限をなお下回るものであったが、値上げ前に比べて下限との乖離は小さいものとなった。

大阪バス協会は、以下の 2 つの事由を挙げて、独禁法違反ではないと反論した。すなわち、第 1 に、「特別法である道路運送法が競争制限的規制（運賃認可制度）により自由な競争の余地を否定している範囲においては、一般法である独禁法の適用は及ばないため、「認可運賃額を下回る運賃（違法な取引条件）による競争を制限したといっても、それは道路運送法上自由な競争の余地が否定されている範囲の問題であり、独禁法の適用は及ばない²⁹」と主張した。第 2 に、本件価格協定は運賃を適法な下限運賃へ近づけることによって、道路運送法への違反度を軽減するため、正当化事由が存在すると主張した。

（ロ）公取委審判審決

公取委審判審決は、こうした大阪バス協会の主張を受けて、事業者団体規制違反は認められないと判断した。まず、「道路運送法の定める運賃等の認可制度が独占禁止法の規律する競争秩序を規定・拘束することはないという意味においては、双方の法律に一般法と特別法の関係はな」として独禁法の適用除外を否定し、排除措置命令の可否は、「専ら同法（独禁法）の見地から判断すべき」とした。そのうえで、バスの貸切運賃は、既に他の法律により規制が行われ、自由な競争が制限されているため、たとえ排除措置命令を出しても、独禁法の目的³⁰達成にはつながらないことから、事業法上違法な価格による取引を制限する価格協定は、特段の事情のない限り、独禁法上の「競争を実質的に制限する」ものには該当しない、との判断を示した。

なお、審決の中では、事業法上違法な価格による取引を制限する行為であっても独禁法上の「競争を実質的に制限する」ものに該当する「特段の事情」として、具体的に、事業法上違法な価格による取引が既に「平穩公然として行われ」ており、かつ、事業法上違法な価格であってもそれによる取引を守ることが独禁法の目的から肯定的に評価されることが挙げられている。また、そうした事業法上違法な価格による取引の実態が独禁法の目的から肯定的に評価され

²⁸ 前掲脚注 9 のとおり。

²⁹ 根岸 [1995] 12 頁。

³⁰ 法第 1 条は、「一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する」ことを目的として定めている。

るかどうかの判断では、事業所管官庁による道路運送法の現実の運用状況が極めて重要な役割を果たすとの見解が示された。

(ハ) 検討

この公取委の判断は、独禁法適用除外説を否定したうえで、事業法上の規制に従う必要性があることをもって正当化事由を認めたものであり、それにより独禁法上の「競争を実質的に制限する」という弊害要件の成立が否定されたものと解されている³¹。規制当局の判断も重要な考慮要素であることを示したことも含め、こうした判断は、事業法考慮説のうち弊害要件説に基づいていると考えることができる。

ロ. 日本航空・日本エアシステム統合事例（平成 13 年度企業結合事例 10）

(イ) 事案の概要

この事案では、日本航空（JAL）と日本エアシステム（JAS）が、グローバルな競争に耐え得る事業基盤を確立することを目的に、両社の親会社となる持株会社を設立したうえで、事業別会社への再編により事業統合を行うことを計画したため、これについて企業結合規制（法第 10 条）に関する審査が行われた。同計画に関する両社からの事前相談に対し、公取委が同規制違反に該当するおそれがあると回答したため、両社は、新規参入を促すための自主的な措置³²に加え、国土交通省による競争促進策の強化の存在が問題解消につながると主張した。すなわち、両社は、国土交通省が、①新規航空会社が大手航空会社と競争して新たな事業展開を図るための「競争促進枠」の創設（発着枠の再配分）、②新規航空会社に対する空港施設面での協力、③新規航空会社による航空機整備業務等各種業務委託の引受先の確保を容易にするための支援、といった対応を行うことにより、新規航空会社による参入が活発になるため、両社の統合による反競争性は生じないとの見解を示した。

(ロ) 公取委の判断

公取委は、企業結合審査において、上記の国土交通省による対応によって、新規参入が容易となり、大手航空会社の有力な競争相手になる可能性が高いため、「本件統合計画の実施により、国内航空運送分野における競争を実質的に制限することにはならないものと考えられる」との判断を示した。

³¹ 白石 [2010] 85～94 頁。

³² 具体的には、当事会社の有する羽田発着枠を国土交通省に返上することや、新規航空会社への施設提供、新規航空会社からの航空機整備業務引き受け等が挙げられている。

(ハ) 検討

この公取委の判断は、独禁法の適用において、事業所管官庁による運用状況を考慮要素とするという点で、事業法考慮説に基づいているとみることができる。さらに、事業法考慮説に基づいたこれまでの公取委判断と比較すると、当事会社による対応策のみならず、事業所管官庁の国土交通省による対応策である競争促進的規制まで、反競争性を否定する材料として認められている等、事業所管官庁の役割をより重視している点に特徴がある³³。

ハ. NTT 東日本事例（公取委審判審決：平成 19 年 3 月 26 日、最高裁判決：平成 22 年 12 月 17 日民集 64 卷 8 号 2067 頁）

(イ) 事案の概要

NTT 東日本は、光ファイバーによる通信サービスの提供を、①光ファイバー1芯を1人のユーザーで専有する芯線直結方式と、②1芯を複数のユーザーで共用する分岐方式の2方式により開始した(それぞれの価格は、9,000円と5,800円)。しかしながら、当初は、分岐方式の加入者が少なく、少数のユーザーに対して分岐方式でサービスを提供するのでは採算をとることが困難であったため、NTT 東日本は、採算がとれるだけのユーザー数を獲得できるまで、表向きは分岐方式として分岐方式の低い価格で、実際には芯線直結方式によるサービスを提供することとした。その価格は、他の電気通信事業者がNTT 東日本の設備を利用して同じサービスを提供するためにNTT 東日本に支払う接続料金を下回っていたが、事業所管官庁の総務省は、NTT 東日本が届出を行った料金設定に対し変更命令等の措置は講じず、事実上、NTT 東日本の価格設定を容認した。

これを受け公取委は、NTT 東日本が分岐方式の価格で芯線直結方式のサービスを提供した行為は、他の電気通信事業者による芯線直結方式サービス事業への参入を困難にしており、排除型私的独占（法第2条第5項）に当たると判断した。これに対し、NTT 東日本は、①通信サービスのユーザー料金については電気通信事業法が適用されるため、独禁法の適用除外が認められるべきであるほか、②独禁法が適用されるとしても、本件ユーザー料金による通信サービスの提供行為は、総務省に容認されているという点で、事業法上の規制に従った

³³ なお、こうした判断に対しては、官庁による産業政策等、企業自身とることができる対応以外の要因を考慮すべきでないとの批判がある一方（今村ほか [1969] 74 頁<正田発言>）、独禁法だけでは独禁法の目的を達成することはできないことを踏まえると、官庁の政策や業界全体の協力も判断材料とすべきとの見解もある（今村ほか [1969] 74 頁<金沢発言>）。

行為であることを踏まえると、「競争の実質的制限」にあたらないため、独禁法違反にはあたらない、と主張した。

(ロ) 公取委審決

公取委審決は、電気通信事業法上の規制に従う行為への独禁法の適用除外の可否につき、「当該行為に対し、明文の適用除外規定がない限り」、適用除外は認められないとした。

そのうえで、適用除外が認められるほか、「競争の実質的制限」に当たらないことから、独禁法には違反していないとの NTT 東日本の主張に対しても否定的な見解を示した。すなわち、公取委は、本件のように、あらかじめ一定の料金でサービスを提供することを義務付けられているのではなく、事業者は料金を変更して届け出れば足りる場合においては、事業者が独禁法違反の行為を事業法により義務付けられるというジレンマの中におかれているという状況にはないため、独禁法の適用除外は認められないとした。また、総務省により容認された行為であるとの主張に関しても、分岐方式の価格による芯線直結方式のサービスの提供は、総務省への届出内容（分岐方式のサービスをその価格で提供）と異なっているため、電気通信事業法による規制における事業所管官庁の判断を尊重すべきであるとの主張は認められず、よって「競争の実質的制限」にあたらないとの主張は認められないと判断した。

(ハ) 検討

この公取委の判断は、競争の実質的制限の判断において、事業所管官庁の判断を尊重すべきとの主張を認めないとしており、一見、事業法非考慮説に基づいているようにも見受けられる。この点、白石教授は、「現在の届出料金に変更命令に値しないことが電気通信専門官庁の政策判断によって裏付けられている」とし、「本件ユーザー料金は不当な競争を引き起こさないという総務省の専門的判断がなされているのであれば、独禁法もそれを尊重すべきなのではないか」として疑問を呈している³⁴。

しかし、公取委審決は、事業所管官庁の判断を尊重しないことの理由を、届出内容に沿った行為を行わなかったという NTT 東日本の行為に求めており、届出内容に沿った実態があった場合には、事業所管官庁の判断を尊重する可能性を否定はしていない。また、NTT 東日本の主張を退けた最高裁判決も、総務大臣が変更命令を出していなかったことは、NTT 東日本の行為を容認していたことを示すものではないとの判断を示しただけであり、事業所管官庁の判断を尊重すべきかという点については、判断を示していない。これらを踏まえれば、

³⁴ 白石 [2010] 385 頁。

事業法考慮説に基づき事業法上の規制や事業所管官庁の判断を尊重するという、大阪バス協会事例や日本航空・日本エアシステム統合事例で示された公取委の考え方の変化に揺り戻しが生じているといいきることはできない。

二. 新潟タクシー事例（公取委命令：平成 23 年 12 月 21 日）

（イ）事案の概要

タクシー運賃の認可申請を行う際には、道路運送法施行規則により原則として原価計算書類の提出が必要とされているが、国土交通省自動車交通局長の通達により、地方運輸局長等が一定の範囲内において設定・公示する運賃（自動認可運賃）については、原価計算書類の提出は不要とされている³⁵。こうしたもとの、新潟交通圏を含む地域を管轄する国土交通省北陸信越運輸局長により自動認可運賃が改定され、上限運賃は据え置かれた一方、下限運賃が引き上げられたことを受け、新潟交通圏でタクシー事業を営む 27 社が、小型車と中型車の運賃を据え置けば下限を下回ることになることから、下限運賃にまで共同して引き上げることに合意した。

（ロ）公取委命令

公取委命令は、自動認可運賃が改定された結果、当該改定前に自動認可運賃の範囲内であったため原価計算書類の提出なしに認可された運賃が自動認可運賃の下限を下回るような場合には、そのために改めて原価計算書類を提出して認可を受け直さなければならないということはなく、従来運賃の適用が認められると指摘した。このため、下限運賃までの運賃引上げが事業法上の規制に従う必要から出た行為とはいえないとして、共同での運賃引上げは不当な取引制限に当たると判断した。

（ハ）検討

道路運送法は、道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとし、もって輸送の安全を確保するという目的（道路運送法第 1 条）から、タクシーの運賃について認可制をとっている。認可に際しては個別審査が原則であるが、各地域に膨大な数のタクシー業者が存在する状況のもとでは事実上困難であることから、行政運用上の措置として自動運賃認可を設定し、その範囲内であれば適正原価に適正利潤を加えかつ不当な競争を引き起こすおそれがないとみなして、自動的に認可する扱いとしている。このため、自動認可運賃の下限を下回る額

³⁵ 自動認可運賃制度については脚注 9 を参照。なお、最近の法改正によって公定幅運賃制度が導入されたが、本件はこの制度が導入される前の事案である。

からの新たな下限への運賃引上げ行為は、一見すると事業法の目的実現に沿うものとみなすことができ、運賃を自動認可運賃の新たな下限までタクシー業者が共同して引き上げる行為を独禁法違反とする公取委の判断は、事業法非考慮説に立っているようにもみえる。

しかしながら、公取委が、自動認可運賃の新たな下限を下回る運賃が事業法により禁止されているわけではなく認可される可能性があることを前提としたうえで、共同引上げが独禁法違反に当たるとの見解を示したことを踏まえると、公取委判断は事業法考慮説に基づくものと考えることができる³⁶。

ホ. 東証・大証統合事例（平成 24 年度企業結合事例 10）

（イ）事案の概要

この事案では、東京証券取引所と大阪証券取引所が、国内における地位確立、グローバル競争力の強化、市場機能の集約等による投資家の利便性向上等を目的として³⁷、株式取得による統合³⁸を計画したため、これについて、企業結合規制（法第 10 条）に関する審査がなされた。

（ロ）公取委の判断

公取委は、企業結合審査において、両社が申し出た問題解消措置、すなわち、統合により生じ得る反競争性を解消するための措置を前提とすれば、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はならないと判断した。

まず、株式の上場関連業務に関し、両社は、手数料の変更には金融商品取引法（以下、金商法という）に基づく届出が必要とされる等、金商法上の規制や金融庁の監督を受けていることから、統合によって不合理な手数料引上げのおそれではなく、競争を実質的に制限することとはならないと主張した。公取委は、これに対し、手数料の変更プロセスに係る金融庁の監督の効果によって、手数料の引上げが一定程度制約されている可能性があることを踏まえれば、統合が

³⁶ 白石教授も、「事業法規制や行政指導によって強制される行為であれば、独禁法違反とはできないであろう」としたうえで、本件新潟タクシー事例については、「道路運送法に基づくタクシー運賃の認可を簡易に得ることができる「自動認可運賃」の下限が引き上げられた際に皆で新しい下限運賃にあわせて値上げする行為を公取委が独禁法違反としたのは、下限運賃を下回る運賃を道路運送法および所管官庁の運用が禁止しているわけではないという公取委の認識を前提としているはずである」と述べている（白石 [2014] 56 頁）。

³⁷ 平成 24 年 10 月 29 日東証・大証プレスリリース。

³⁸ 具体的には、両社が共通の持株会社の下に入ったうえで、現物市場を東京証券取引所に、デリバティブ取引市場を大阪証券取引所（後に大阪取引所に社名変更）に集約するほか、当該持株会社の下に清算機関（日本証券クリアリング機構）と東京証券取引所自主規制法人が入る形での統合を図ることとした。

独占禁止法上の問題を引き起こすとは考えにくいとした。

さらに、株式の売買関連業務についても、金商法の改正による競争制限的規制の一部緩和を受けて新規参入の増加が見込まれることや³⁹、両取引所の傘下清算機関である株式会社日本証券クリアリング機構が、新規業者の株式売買業務に対する差別的な取り扱いを行わないという問題解消措置が履行されることを理由に、競争を実質的に制限することとはならないと結論付けた。

(ハ) 検討

公取委は、事業所管官庁による新規参入を促す競争促進的規制⁴⁰を、反競争性を否定する要素とした。また、手数料に対する届出制度、すなわち競争を制限するわけでもなく、積極的に促進するわけでもない競争中立的規制⁴¹についても、両社が独禁法違反行為を行う歯止めとなり得るとして、他の問題解消措置と併せて反競争性を否定する要素とした。このように、公取委判断は、①競争促進的規制が反競争性要件判断の重要な考慮事項となること、②事業所管官庁が競争配慮的運用を行うことが期待できる場合には、競争中立的規制であっても反競争性要件判断の考慮事項となり得ること、に特徴があると考えられる。

このようにみると、本件の公取委判断は、事業法考慮説に立ちつつ、事業法上の規制や事業所管官庁による運用を競争促進的・競争配慮的なものもあると積極的に評価する方向に変化していることを示すものと理解される。

(3) 公取委判断における変化の纏め

以上みてきたように、公取委は、昭和 20 年代以降、昭和 40 年代頃まで、事業法非考慮説に基づくものとみられる判断を行ってきた。しかし、昭和 59 年の石油価格協定の最高裁判決を契機に、個別事案の特性の違いもあって多少の振れはあるものの、総じてみれば、事業法考慮説に基づく判断を行うように変化してきた。さらに近年では、事業法上の規制や事業所管官庁の運用が競争促進

³⁹ 当時の金商法では、株式等所有割合が 5%を超える場合の株式の買付けを PTS（電子情報処理組織を使用して株式等の売買の約定を成立させるためのシステムとして、金商法上認められたもの）が行うことができないと定められており、これによって、PTS 事業者の新規参入・成長が抑制されていた。しかし、平成 24 年に金商法施行令が改正され、一定の要件を満たす PTS における取引について、5%ルールの適用を除外された。

⁴⁰ 競争促進的規制とは、「入札制度の導入や約款の届出・公表のように、独禁法によっては実現不可能な方法で競争の基盤整備」を行う事業法の規定を指して用いられることもある（白石 [1997] 87～92 頁）が、ここでは競争制限的な規制の緩和も、競争の促進に資するという意味で、競争促進的規制に含めることとする。

⁴¹ 届出制度は、事業所管官庁が必要と考えた場合に業務改善命令を行えるよう情報を集める観点から定められているという点に着目すると競争を制限する側面を有するものの、認可制等競争を制限する度合いが強い規制と区別する観点から、ここでは競争中立的規制として論じることとする。

的なものになっていると積極的に評価し、そうした要因を独禁法上の判断においてより重視する事例がみられるようになってきていると整理することができる。

4. 公取委判断の変化の背景とその持続性

3. では、昭和 59 年の石油価格協定の最高裁判決を契機に、公取委が、事業法上の規制や事業所管官庁の運用を独禁法上の判断においてより重視する方向に変化していることを指摘した。その当時は、米欧で規制緩和が進められていたほか、わが国においても、経済のグローバル化が進展し始めた時期と一致している。もちろん、3. で扱った事例のうち、バス事業やタクシー事業の事案のように、必ずしも、こうした経済環境のダイナミックな変化とは直接関係があるとはいえないものも存在している。しかし、その他の多くの事案では、公取委の判断の背景に、こうした大きな変化が底流として存在していることが示唆されている。そこで、以下では、経済環境の変化が、なぜ公取委の変化につながったのか、また、そうした公取委のスタンスが今後も継続するとみられるかを検討する。その際、「必要性（公取委が判断を変化させる必要があるのか）」と「許容性（変化を正当化するための制度上の担保があるのか）」という 2 つの視点から、考察を進める。

（1）必要性

イ. 事業所管官庁の専門的知見を参照する必要性

公取委が独禁法上の判断を行うに当たって、企業を取り巻く環境がより競争的・複雑になるに伴い、その分野に関する専門的な知見の蓄積を有する事業所管官庁の判断を参照する必要性が高まっているとみられる。

こうした事情は、例えば、平成 26 年 1 月 20 日に施行された産業競争力強化法からも窺い知ることができる。同法は、事業再編等を通じ世界を目指す事業革新を促すことを 1 つの趣旨とし⁴²、その趣旨のもとで、事業所管大臣と公取委との連携が図られている。すなわち、産業競争力強化法に基づく認定を受けようとする企業が一定以上の国内シェアを占め、適正な競争が確保されないおそれがある場合には、事業所管大臣は、再編計画を「公正取引委員会に協議するものとする」とされた。その際、事業所管大臣は、再編計画が当該企業の属す

⁴² 柿沼・中西 [2013] 22 頁。なお、産業競争力強化法の前身である「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法（産活法）」も、「国際競争力の強化を目指した事業者の迅速かつ機動的な組織再編を促すことを趣旨としていた（経済産業省経済産業政策局産業再生課 [2011] ii 頁）。

る事業の競争状況に及ぼす影響に加え、その事業分野における内外の市場の状況や再編計画による競争力向上の程度を説明することが必要となった（産業競争力強化法第 28 条第 1 項）。この規定は、各事業分野に関する専門的知見の蓄積が事業所管官庁にあることを前提として、その知見を事業所管官庁から公取委へ提供させることにより、企業結合審査を迅速化させ、企業によるグローバル競争の激化に対応した迅速な産業再編を可能にすることを趣旨とするものといえる。

ロ．独禁法の強化に伴う手続保障を充実させる必要性

独禁法の強化と浸透に伴って、独禁法違反とされることの社会的重大性が増すにつれ、独禁法上の制裁を受けたり、レピュテーションリスクに晒され、事業者が多大な損失を被るリスクが高まっている⁴³。こうした中で、事業者が独禁法違反を争うための手続保障に配慮する観点から、独禁法違反を争ううえで、事業法上の規制に従う必要があるための止むを得ない行為であったかどうかといった事情についても、一段と細かく考慮する必要性が高まったという点も指摘することができる。

実際、こうした手続保障充実のため、平成 25 年には、独禁法で、審判制度の廃止、排除措置命令・課徴金納付命令に先立つ意見聴取手続の整備等を定める改正が行われた。

（２）許容性

わが国では、第二次世界大戦後、長期間、保護主義的な産業政策がとられていたが、世界的な規制緩和の動きや経済のグローバル化等の経済環境の変化、日米構造協議における市場開放の要求等を受けて、昭和 60 年代以降、規制緩和による経済の活性化が図られていった。すなわち、「規制緩和推進要綱」（昭和 63 年閣議決定）、「規制緩和推進計画について」（平成 7 年 3 月閣議決定、平成 8

⁴³ 昭和 22 年に公布された独禁法は、当初、民主的かつ非集中的な経済的基盤を作り出す役割が期待されており、厳格な内容を有していた。しかし、朝鮮戦争後の不況の中、昭和 28 年には、不況カルテル、合理化カルテル、再販売価格維持制度に関する適用除外規定が新設される等、独禁法の大幅な緩和が行われた。しかし、昭和 48 年の石油危機によって物価の異常な高騰が続く中、多くの値上げの背景に違法なカルテルがあることが認識されるようになると、カルテルに対する法的規制の実効性が不十分であることが日本経済に悪影響を及ぼしているとの声が高まり、昭和 52 年には、課徴金制度が導入される等独禁法の強化改正が行われた。また、平成元年の日米構造議で貿易摩擦問題への対応として独禁法の強化について合意に至ったこと等を背景に、平成 3 年には課徴金算定率の引上げ、平成 4 年には法人に対する罰金の上限額引上げ等、独禁法の強化改正が行われた。さらに、平成 17 年には、課徴金算定率の引上げ（原則 6%→10%）、課徴金の適用範囲の拡大等が行われたほか、平成 21 年には、さらなる課徴金の適用範囲の拡大等が行われた（菅久 [2013] 377～382 頁<菅久修一>）。

年3月改定、平成9年3月再改定)、「規制緩和推進3か年計画」(平成10年閣議決定、平成11年3月改定、平成12年3月再改定)等に基づき、独禁法を適用除外とする規定の廃止⁴⁴や、参入規制・料金規制等の廃止による規制緩和が進められた。また、電気通信・電力・ガス・航空運送等の公益事業分野でも、規制緩和だけでなく、事業法上競争の基盤整備を行うこと等によって、より積極的に競争の促進を図る形での事業法における規制改革が行われた⁴⁵。

このように、事業所管官庁は、規制緩和を通して国内市場における競争を促進する方向にスタンスを変化させてきた⁴⁶。このため、公取委が事業法や事業所管官庁の運用を尊重したとしても、競争の促進が損なわれることはないということが制度上確保された。こうした変化が担保となって、公取委判断の転換が可能になったと考えられる。実際、公取委は、平成19年に改正された企業結合ガイドラインの中で、競争の実質的制限の有無に関して、将来の規制緩和も考慮して判断するとの考え方を示した⁴⁷。

以上のような許容性、経済環境の変化の持続性を踏まえると、公取委が事業法上の規制や事業所管官庁の運用を重視するというパラダイムは、今後も続く可能性が高いと考えられる。

⁴⁴ 平成9年に施行された「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理等に関する法律」(平成9年法律第96号)によって、個別法に基づく適用除外制度の多くが廃止された。また、平成11年に施行された「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理等に関する法律」(平成11年法律第80号)によって、独禁法に基づく不況カルテル制度および合理化カルテル制度が廃止されたほか、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外等に関する法律」が廃止された。

⁴⁵ 例えば、平成7年の電気通信事業法改正においては、発電や売電を行うために通産大臣の許可を要する範囲を限定する規定の導入等規制緩和のみならず、一定規模以上の卸売供給(卸供給)について入札を促す規定や、他地域の電力会社へ送電線を使わせること(振替供給)について取引拒絶や法外な価格要求がなされないよう振替供給約款の届出・公表を定める規定の導入等、競争の基盤整備を行うことにより競争の促進を図る規制改革が行われた(白石[1997]88~92頁)。

⁴⁶ この背景としては、公取委から事業所管官庁に向けて競争促進的規制についての提案を行う機会が確保されるようになってきたことも挙げられる。例えば、公取委は、平成13年に、学識経験者および有識者をメンバーとする「政府規制等と競争政策に関する研究会」を設立し、公益事業分野等における公的規制の見直しや競争確保・促進政策について検討し、提言を行っている。

⁴⁷ 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」(企業結合ガイドライン。平成16年に策定)では、従来から、参入が容易な場合には企業合併に伴う価格支配力が上昇するとは限らないため、「法制度上の参入規制の有無」が企業結合の判断における重要な要素となるとの判断を示してきた。さらに、平成19年に改正されたガイドラインにより、「参入規制が参入の障壁となっている場合であっても、近い将来に当該規制が除かれることが予定されているような場合には、参入がより容易にな」との記述が追加され、現在の法制度上の参入規制の有無だけでなく、将来の規制緩和も考慮することが明示された。

5. 銀行業に関するケーススタディ

わが国金融システムを巡る今後の課題として、人口減少等も展望した金融機関間の統合が挙げられる。この際、事業法の政策目的に沿った金融再編が、企業結合として独禁法上どのような評価を受けることになるかが1つのポイントとなる。こうした視点から、本節では、3. や4. でみた公取委の判断の変化やその変化を促した競争環境の変化が、金融業にも当てはまるかどうかを、特に、銀行合併に関する公取委判断から検討することとする。

(1) 銀行業を巡る規制緩和と競争圧力の高まり

イ. 金融自由化

第二次世界大戦後の混乱期から、1970年代前半までの高度経済成長期までは、銀行業に対して、①預金金利規制、②店舗規制、③業務分野規制を中心とするさまざまな競争制限的規制⁴⁸が課せられていた。

しかし、1973年の第1次オイルショック以降の国債発行の累増や金融の国際化の進展（いわゆる2つのコクサイ化）を契機に、1980年代入り後、徐々に金融自由化が進展した。すなわち、1970年代半ば以降、政府資金の不足に伴う国債発行の累増による債券市場の急速な拡大に伴い、それまで硬直的であった預金金利に対する自由化の圧力が強まった。また、1980年代、日本経済の世界経済におけるプレゼンスが拡大するにつれて、大幅な経常収支黒字を継続する日本に対して海外から金融システムの自由化を求める声が高まった。これらの動きを受け、具体的には、①預金金利規制の自由化、②店舗規制の自由化、③業務分野規制の自由化を中心として、金融規制の自由化が進展した⁴⁹。

まず、①預金金利については、臨時金利調整法（昭和22年施行）に基づいて、金融機関の金利の最高限度を定める規制が行われていた。しかし、自由金利商品である譲渡性定期預金の発行が認められたこと（昭和54年）から、金利が市場の実勢で決められる大口定期預金の導入（昭和60年）、定期預金金利の全面的自由化（平成5年）を経て、流動性預金の自由化（平成6年）に至るまで、自由化が進展した。

次に、②店舗規制については、店舗の設置・廃止等は、銀行法上大蔵大臣の認可が必要とされており、具体的な認可方針を定める銀行局長による店舗通達により、周囲の銀行店舗の設置状況等を踏まえた設置枠等が定められていた。しかし、平成9年にこうした店舗通達が廃止されたほか、店舗の設置・廃止等

⁴⁸ 金融機関を過当競争による混乱から守ることを趣旨とする規制であり、「護送船団方式」とも呼ばれる（堀内 [1994] 67頁<池尾和人>）。

⁴⁹ こうした金融自由化の背景の詳細については、堀内 [1994]、鹿野 [2013]、または島村・中島 [2011] 等を参照。

についても、平成 14 年の銀行法改正により、認可制から届出制へと変更された。

さらに、③業務分野規制については、具体的には、(i) 長期・短期金融の分離、(ii) 銀行・信託の分離、(iii) 銀行・証券の分離、(iv) 事業会社による銀行等の保有禁止という形で行われていた。まず、(i) 長期・短期金融の分離は、長期信用銀行法（昭和 27 年施行）および行政指導により、長期信用銀行にのみ長期資金の調達を認める形で行われていた。しかし、普通銀行による 4 年物の定期預金の取扱いの解禁（平成 5 年）から、普通銀行による普通社債の発行（平成 11 年）を経て、分離が解消された。次に、(ii) 銀行・信託の分離は、行政指導により、信託業務は専業信託銀行により行わせる形で行われていた。しかし、外国銀行による信託業務への参入の解禁（昭和 60 年）を経て、金融制度及び証券取引制度の改革のための関係法律の整備等に関する法律（以下、金融制度改革法という。平成 5 年施行）による銀行・証券会社・信託銀行の業態別子会社方式のもとでの相互参入および地域金融機関による本体での信託業務への参入により、分離が解消された。さらに、(iii) 銀行・証券の分離は、証券取引法（昭和 23 年施行）により、銀行による証券業務が禁止されるという形で行われていた。しかし、金融制度改革法による業態別子会社方式のもとでの銀行・証券会社・信託銀行による相互参入を経て、持株会社の設立等の禁止の解除に伴う金融関係法律の整備等に関する法律（平成 10 年施行）による持株会社方式の傘下に入る形での相互参入により、分離が緩和された。

この間、(iv) 事業会社による銀行業への参入禁止は、行政指導により行われていたが、異業種参入に関するガイドラインの策定（平成 12 年）⁵⁰および銀行法改正（平成 14 年施行）によって、異業種参入を促す規制緩和が進んだ。

以上のような規制緩和の結果、既存の銀行間における預金獲得・貸出に関する競争が激化したほか、非銀行金融機関や非金融業の銀行業への新規参入が増加するなど、国内市場における競争圧力が高まることとなった。

ロ. グローバルな競争の激化

1990 年代以降、金融のグローバル化が急速に進展し、米欧では銀行間の合併等が増加したほか、新興国でも多くの銀行の国際的なプレゼンスが上昇する等のダイナミックな変化がみられた。すなわち、1990 年代以降、先進国を中心とした金融業に関する規制緩和、情報技術革新等を背景に、銀行間の競争が活発化⁵¹していくとともに、多様な金融サービスを効率的に提供していくことが求め

⁵⁰ 「異業種による銀行業参入等新たな形態の銀行業に対する基本的な考え方」および「異業種による銀行業参入等新たな形態の銀行業に対する免許審査・監督上の対応（運用上の指針）」を指す。

⁵¹ 情報技術革新により金融業への新規参入が進むことで銀行間の競争が活発化することについては、内田・大谷・川本 [2000] を参照。

られるようになり、そうした中で、銀行間の合併が増加した。また、1986年のビッグバン⁵²によりいち早く証券市場の自由化が行われた英国、1989年に第2次銀行指令が制定されたことによりユニバーサル・バンク制度⁵³が認められたEU、1999年に制定されたグラム・リーチ・ブライリー法により金融持株会社の創設が認められた米国等を中心に、2000年代以降、金融コングロマリット化が進んでいった。さらに、新興国でも、経済規模の拡大等を背景に、地場銀行のプレゼンスが急速に拡大している。

実際、こうした世界的な競争激化を背景に、世界の時価総額上位20行は、かなり入れ替わりが激しくなっているほか、中国系銀行の順位が上昇していることが分かる。こうした中で、日本の銀行は、3メガバンクの一角が辛うじて20行に食い込むにとどまっている（表1）。

⁵² ロンドン証券市場の大改革のこと。その内容は、固定的な株式売買手数料の自由化や、証券会社の単一資格制度（自己の勘定で売買を行うジョバーと顧客の注文の媒介を行うブローカーの兼業禁止）の廃止。

⁵³ 銀行本体に証券業務の兼営を認める制度をいう。

表1 時価総額による世界の金融機関ランキングの推移 (Bloomberg より筆者作成)

2002年末時点				2006年末時点			
順位	金融機関名	国名	時価総額 (10億米ドル)	順位	金融機関名	国名	時価総額 (10億米ドル)
1	シティグループ	UNITED STATES	177.95	1	シティグループ	UNITED STATES	273.69
2	HSBCホールディングス	BRITAIN	104.27	2	中国工商银行	CHINA	250.92
3	バンク・オブ・アメリカ	UNITED STATES	104.13	3	バンク・オブ・アメリカ	UNITED STATES	239.76
4	ウェルズ・ファーゴ	UNITED STATES	79.30	4	HSBCホールディングス	BRITAIN	210.02
5	ロイヤルバンクスコットランドグループ	BRITAIN	69.20	5	JPモルガン・チェース・アンド・カンパニー	UNITED STATES	167.55
6	ワコビア	UNITED STATES	49.57	6	中国銀行	CHINA	165.44
7	JPモルガン・チェース・アンド・カンパニー	UNITED STATES	47.92	7	中国建設銀行	CHINA	142.97
8	バンク・ワン	UNITED STATES	42.57	8	三菱UFJフィナンシャル・グループ	JAPAN	132.85
9	バークレイズ	BRITAIN	40.68	9	UBS	SWITZERLAND	127.77
10	U・S・バンコプ	UNITED STATES	40.65	10	ロイヤルバンクスコットランドグループ	BRITAIN	123.89
11	ロイズ・バンキング・グループ	BRITAIN	39.97	11	ウェルズ・ファーゴ	UNITED STATES	120.05
12	HBOS PLC	BRITAIN	39.84	12	サンタンデール銀行	SPAIN	116.64
13	BNPパリバ	FRANCE	36.51	13	ワコビア	UNITED STATES	108.60
14	ファイフ・サード・バンコプ	UNITED STATES	33.83	14	BNPパリバ	FRANCE	101.43
15	サンタンデール銀行	SPAIN	32.76	15	バークレイズ	BRITAIN	93.00
16	WASHINGTON MUTUAL INC	UNITED STATES	32.65	16	ユニクレディト	ITALY	91.40
17	三菱UFJフィナンシャル・グループ	JAPAN	31.19	17	バンク・ビルバオ・ビスカヤ・アルヘンタリア	SPAIN	85.45
18	バンク・ビルバオ・ビスカヤ・アルヘンタリア	SPAIN	30.62	18	クレディ・スイス・グループ	SWITZERLAND	84.83
19	ドイツ銀行	GERMANY	27.65	19	みずほフィナンシャルグループ	JAPAN	84.74
20	ナショナル・オーストラリア銀行	AUSTRALIA	26.96	20	HBOS PLC	BRITAIN	83.32

2010年末時点				2014年1月末時点			
順位	金融機関名	国名	時価総額 (10億米ドル)	順位	金融機関名	国名	時価総額 (10億米ドル)
1	中国工商银行	CHINA	233.38	1	ウェルズ・ファーゴ	UNITED STATES	238.36
2	中国建設銀行	CHINA	222.27	2	JPモルガン・チェース・アンド・カンパニー	UNITED STATES	207.94
3	HSBCホールディングス	BRITAIN	179.53	3	中国工商银行	CHINA	202.69
4	JPモルガン・チェース・アンド・カンパニー	UNITED STATES	165.83	4	HSBCホールディングス	BRITAIN	194.33
5	ウェルズ・ファーゴ	UNITED STATES	162.66	5	バンク・オブ・アメリカ	UNITED STATES	177.41
6	中国銀行	CHINA	139.95	6	中国建設銀行	CHINA	173.13
7	シティグループ	UNITED STATES	137.41	7	シティグループ	UNITED STATES	143.67
8	中国農業銀行	CHINA	135.01	8	中国農業銀行	CHINA	128.94
9	バンク・オブ・アメリカ	UNITED STATES	134.54	9	中国銀行	CHINA	116.52
10	イタウ・ユニバンコ・ホールディング	BRAZIL	97.44	10	オーストラリア・コモンウェルス銀行	AUSTRALIA	104.67
11	サンタンデール銀行	SPAIN	88.26	11	ロイズ・バンキング・グループ	BRITAIN	98.13
12	オーストラリア・コモンウェルス銀行	AUSTRALIA	80.45	12	サンタンデール銀行	SPAIN	98.11
13	三菱UFJフィナンシャル・グループ	JAPAN	76.51	13	BNPパリバ	FRANCE	96.61
14	BNPパリバ	FRANCE	76.26	14	アライド・アイリッシュ・バンク	IRELAND	93.63
15	RBC	CANADA	74.86	15	RBC	CANADA	89.41
16	ウエストバンク銀行	AUSTRALIA	68.29	16	三菱UFJフィナンシャル・グループ	JAPAN	86.32
17	ブラデスコ銀行	BRAZIL	67.22	17	ウエストバンク銀行	AUSTRALIA	83.96
18	ロイヤルバンクスコットランドグループ	BRITAIN	66.68	18	トロント・ドミニオン銀行	CANADA	79.71
19	ロント・ドミニオン銀行	CANADA	65.69	19	UBS	SWITZERLAND	76.33
20	スタンダードチャーター	BRITAIN	63.09	20	U・S・バンコプ	UNITED STATES	72.51

(2) 銀行合併に関する公取委の判断

以上のような制度面や競争環境の変化は、4. で示した、公取委が事業法上の規制や事業所管官庁の運用を独禁法上の判断においてより重視する方向に変化させてきたことの必要性、許容性の観点からは、次のように整理することができる。すなわち、金融自由化やそれに伴うグローバル化の進展といった銀行業を巡る環境変化⁵⁴は、公取委が銀行合併の是非を判断する際に、銀行業に関する専門的な知見の蓄積を有する事業所管官庁の判断を参照する必要性が高まっていることを意味している⁵⁵。また、許容性についても、金融自由化の進展によ

⁵⁴ こうした環境変化としては、金融自由化による銀行の他業務の併営や非銀行部門の銀行業への参入も含まれる。

⁵⁵ なお、金融・情報技術革新も、専門的知見の蓄積を有する事業所管官庁の判断を参照する必要性の高まりを意味している。この点について、前述の内田・大谷・川本 [2000] は、金融・情報技術革新は、デリバティブなど、銀行による新たな業務展開をもたらしているほか、情報技術革新による情報処理能力の飛躍的向上が銀行のバックオフィス業務における規模の経済性を高めている一方、融資業務などでは規模の経済性は高まらなると指摘している。こうした銀行による新たな業務の展開（銀行ビジネスの複雑化）や規模の経済性の業務ごとの

る競争の激化により、公取委が事業法や事業所管官庁の運用を尊重したとしても、競争の促進が損なわれるおそれは低下していることを示唆している。このため、銀行合併の分野においても、銀行を巡る経営環境の変化は、公取委に対し、事業法上の規制や事業所管官庁の運用を重視することを促していると考えられる。

そこで以下では、この点を確認するために、金融自由化・グローバル化が進展してきた近年における地域銀行や大手銀行間での企業合併の事例をいくつか取り上げ、公取委がどのような判断をしてきたかを紹介する⁵⁶。

イ. 日本勧業銀行・第一銀行統合事例（昭和46年度公取委年次報告：金融自由化以前の統合事例）

（イ）事案の概要

この事案では、日本勧業銀行および第一銀行が、営業基盤、取引基盤を統合することにより、地域的・季節的な資金偏在の調整、管理費用の節減等を図ることを目的として合併を計画したため、公取委による企業結合規制（法第15条）に関する審査が行われた。

（ロ）公取委の判断

公取委は、両社間で競合する預金業務および貸付業務について専ら業界における順位およびシェアの変化に着目したうえで判断を行っている。すなわち、いずれの業務においても、合併によってシェアや順位は高まる⁵⁷ものの、事業能力において合併会社と格差が僅少である有力な競争業者が存在するため、当該銀行の合併は、競争を実質的に制限することとはならないとしている。

この事案に関する公取委の判断は、専ら順位・シェアのみに着目しており、事業法上の規制や事業所管官庁の判断への配慮を窺わせる部分はみられない

違いは、銀行業に関する専門的な知識を持たなければ、合併による影響等を十分に検証できないことを示している。このため、そうした専門的知識を持つ事業所管官庁の判断を参照する必要性が高まっていると考えられる。

⁵⁶ なお、銀行間の合併のうち公取委が明示的に救済合併として扱っている事例については、本稿の検討対象外とする。これは、救済合併は、①規制緩和とそれに伴う競争圧力の高まりを背景とした合併とはいえず、また、②「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」に基づいて正当化が認められ得る（同指針は、近い将来において倒産し市場から退出する蓋然性が高い事業者を救済するための企業結合は、一定の取引分野における競争を制限することとなるおそれは小さいとする。「破綻企業の抗弁」と呼ばれる）という点で特殊な事例といえるためである。

⁵⁷ 都市銀行14行中における合併会社の預金残高・貸付残高のシェアはそれぞれ13.8%・14.4%に、順位はいずれも第1位となっている。

ことから、事業法非考慮説に立っているとみることができる。

ロ. 第一勧業銀行・富士銀行・日本興業銀行統合事例（平成12年度企業結合事例1：大手行による金融自由化以降の統合事例）

（イ）事案の概要

この事案では、第一勧業銀行、富士銀行および日本興業銀行が、経済のグローバル化、金融ビッグバンの本格的進展および金融技術・情報通信技術の著しい発展といった環境変化のもと、経営効率の向上や銀行・信託・証券と多岐分野にわたる総合的な金融サービスを提供することによる、国内外の金融市場における地位向上を目的⁵⁸に、共同で持株会社を設立することにより事業統合を計画したため、公取委による企業結合規制（法第9条、第10条および第15条）に関する審査が行われた。

（ロ）公取委の判断

公取委は、金融機関を取り巻く環境の変化として、金融市場の自由化の進展に伴う地域金融機関・外資系金融機関・証券会社等との競争の激化や、情報技術の発展に伴う他業種企業からの銀行業への参入等の要素を考慮したうえで判断を行っている。

具体的には、預金、貸出、債券引受・売買、信託のいずれの業務においても、事業統合によって、シェアや順位は高まるものの、金融自由化や情報技術革新の進展に伴い、既存の大手銀行、地域銀行だけでなく、新規参入行（外資系金融機関やインターネット専門銀行等）等からの競争圧力が高まることを見込まれるため、当該銀行の合併は、競争を実質的に制限することとはならないとしている⁵⁹。

この公取委の判断は、金融市場の自由化という競争促進的規制を、競争圧力の高まりをもたらすもの、すなわち反競争性を否定する材料として用いている。このように、本件の銀行合併に関する公取委の判断は、事業法上の規制を判断要素として取り入れているという点で、事業法考慮説に基づいていると考えることができる⁶⁰。

⁵⁸ みずほフィナンシャルグループ「第一勧業銀行、富士銀行、日本興業銀行の全面的統合について」（1999年8月20日発表）参照。

⁵⁹ 例えば、預金業務については、合併会社のシェアと順位は、20%超で第1位となるものの、大手都市銀行、地域銀行、郵便貯金、預金に代替する金融商品を取り扱う証券会社・保険会社等のほか、インターネット専門銀行やコンビニエンスストアを利用した消費者利便訴求型の銀行等新規参入行からの競争圧力が強まることを見込まれるため、競争を実質的に制限することとはならないとしている。

⁶⁰ このように、銀行合併における公取委判断において、規制緩和が進展する中において、それ

ハ. 西日本銀行・福岡シティ銀行統合事例（平成 16 年度企業結合事例 1：地域銀行による金融自由化開始以降の統合事例）

（イ）事案の概要

この事案では、いずれも福岡県を主たる営業地域とする、地方銀行の西日本銀行と第二地方銀行の福岡シティ銀行が、店舗統廃合等による経営効率化・経営基盤の強化等を目的として、合併を計画したため、公取委による企業結合規制（法第 11 条および第 15 条）に関する審査が行われた。

（ロ）公取委の判断

公取委は、経営基盤の強化等を目的とした西日本銀行と福岡シティ銀行の合併の競争環境への影響について、両行を合計すると、預金・貸出業務とも、地域内のシェアは相応に高い水準となる⁶¹ものの、都市銀行・地域金融機関からの競争圧力の存在等を踏まえると、競争を実質的に制限することとはならないと判断した。

この公取委の判断は、金融自由化を背景とする競争圧力の高まりを考慮している点から、事業法考慮説に基づいていると考えることができる。

（3）公取委の判断の特徴

個別の事案から明らかなように、金融自由化以降の銀行間合併に関する公取委判断では、地域銀行、大手銀行の合併いずれについても、金融自由化のもとでの合併による競争上の弊害の有無が考慮されている。ただし、合併による競争上の弊害という面では、地域銀行の合併では、既存の銀行との競争圧力の高まりが重視されている一方、大手銀行の合併では、既存の銀行との競争だけでなく、インターネット専業銀行等の新たな形態のライバルの登場や国際的な競争圧力の高まり等、競争環境の変化を一層重視している姿となっている。こうした傾向は、他の合併事案における公取委判断からも確認できる（表 2）。

以上のように、金融自由化以降の公取委判断は、規制緩和に伴う銀行業を取り巻く競争環境の激化を積極的に評価して、合併による競争上の弊害の有無を判断していると纏めることができる。

以前の事業法非考慮説から事業法考慮説への転換が図られている。この点は、3. で示した一般的な公取委判断の変化（事業法考慮説への転換）が銀行合併に関する判断にも当てはまることを示している。

⁶¹ 例えば、福岡経済圏・北九州経済圏における貸出業務に関する合併会社のシェア・順位は約 25%・第 1 位（合併前の西日本銀行・福岡シティ銀行のシェアはそれぞれ約 15%・約 10%、順位はそれぞれ第 2 位・第 3 位）となるとしている。

表2 大手銀行および地域銀行の企業結合審査における公取委の考慮事項

(公取委公表事例をもとに筆者作成)

種別	銀行名	公取委 年次報告・ 企業結合 事例 掲載年度	大手 銀行 との 競争	域内 地域 金融 機関 との 競争	域外 地域 金融 機関 との 競争	証券・ 保険 会社 等との 競争	イン ター ネット 専業 銀行 等との 競争	直接 金融 手段 との 競争	国際 的競 争
大手 銀行	日本勧業・第一	S46	○						
	神戸・太陽	S48	○						
	住友・平和相互	S61	○						
	三井・太陽神戸	H1	○	○					
	三菱・東京	H7	○	○				○	○
	富士・安田信託	H9	○						
	三井信託・中央信託	H11	○			○			
	第一勧業・富士・日本興業	H12	○	○		○	○	○	○
	三和・東海・東洋信託	H12	○	○		○	○	○	
	東京三菱・三菱信託・日本信託	H12	○	○		○	○	○	
	住友・さくら	H12	○	○		○	○	○	○
	大和・近畿大阪・奈良・あさひ	H13	○	○				○	
	三菱東京FG・UFJHD	H17	○	○		○	○	○	○
	中央三井トラストHD・住友信託	H22	○	○		○			
地域 銀行	青和・弘前相互	S51	○	○					
	協和・埼玉	H2	○	○					
	熊本・肥後ファミリー	H3		○					
	北洋・札幌	H12	○	○				○	
	広島総合・せとうち	H13	○	○				○	
	親和・九州	H13	○	○	○			○	
	北陸・北海道	H15	○	○					
	西日本・福岡シティ	H16	○	○					
	十六・岐阜	H20	○	○	○	○			

6. 結びに代えて

本稿では、緊張関係にある独禁法と事業法の関係に関して、公取委が判断をどのように変化させてきたかを考察した。本稿の考察からは、第1に、公取委の判断は、近年、総じてみれば、事業法上の規制や事業所管官庁の運用が競争促進的なものになっていると積極的に評価し、そうした要因を独禁法上の判断においてより重視する方向に変化していること、第2に、そうした変化の背景には、世界的な規制緩和の流れや金融経済のグローバル化の進展に伴う競争環

境の激化があること、第 3 に、銀行業の合併に関する公取委判断においても、競争環境の激化を積極的に評価して、合併による競争上の弊害の有無を判断していること、が明らかとなった。

以下では、1. (3) で述べたように、今後、人口減少が進む中で、金融システムの安定性の維持・向上を着実に図っていくための対応の 1 つとして、金融再編を通じた金融機関の経営基盤の強化を図っていく際に、法律面でどのような手当てを考えていくことが望ましいかを述べて、結びに代えることにする。

現在の銀行合併の認可に関する事業法（銀行法）と独禁法の取扱いは、銀行法では、金融庁長官による合併認可⁶²（銀行法第 30 条 1 第 1 項、第 59 条第 1 項）が必要とされるほか、公取委による企業結合審査⁶³が行われることとなっている（法第 10 条第 8 項～第 10 項、第 15 条第 3 項、第 15 条の 2 第 4 項、第 15 条の 3 第 3 項、第 16 条第 3 項）が、両手続における当局間の連携は法律的に担保されていない⁶⁴。

ただし、これまでのところ、公取委による企業結合審査により銀行合併が認められなかったケースは存在しない。これは、公取委が独自に独禁法を適用して判断した結果ではあるが、その背景には、金融当局による規制緩和により競争が強化される中で、公取委が金融当局の意思（合併の推進）を考慮したということがありと考えられる。すなわち、迅速な金融機関の再編を可能とすべく金融当局の専門的知見を参照する「必要性」に加え、金融当局の意思を考慮したとしても競争の促進が損なわれることはないということが制度上確保されている⁶⁵という「許容性」が認められることから、公取委は、金融当局が金融システムの安定や発展のために必要と考える合併をこれまでスムーズに認めてきたと考えることができる。

⁶² 銀行法の目的（銀行法第 1 条第 1 項）である、信用秩序の維持、金融の円滑、預金者の保護等を趣旨とする。

⁶³ 独禁法の目的（法第 1 条）である、公正かつ自由な競争の促進を趣旨とする。

⁶⁴ 小塚教授は、「銀行規制と独占禁止法とは、実質的には緊張関係に立つにもかかわらず、その間に明示的な調整規定は置かれてこなかったということになる」との見解を示している（小塚 [2002] 1～2 頁）。

⁶⁵ なお、認可に当たって審査すべき基準の 1 つとして「合併等が金融相互間の適正な競争関係を阻害する等金融秩序を乱すおそれがないものであること」を定める銀行法第 31 条第 2 号は、必ずしも、金融当局が合併審査を行ううえで競争政策に配慮することを確保する規定ということとはできない。というのも、銀行合併について銀行法上認可制がとられているのは、信用秩序の維持、預金者等の保護、金融の円滑という銀行法の目的を達成するためであり（金融制度調査会答申「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」（1979 年）、小山 [2012] 429～430 頁）、適正な競争関係の維持はそれらの目的達成に関係する限りで考慮されるにとどまると考えられるからである。小塚教授も、この規定について、「適正な競争関係の阻害を『金融秩序を乱すおそれ』の例示として掲げる規定であり、競争制限的な合併を認可してはならないとする趣旨ではないであろう」と述べている（小塚 [2002] 17～18 頁）。

しかし、金融技術は日進月歩で進展しているほか、銀行業務は複雑化しており、規模の経済性や範囲の経済性の変化を通じて、競争環境が大きく変化する可能性がある。さらに、先般の世界金融危機を経て、レバレッジ規制等財務の健全性強化に向けた国際的な取り組みに加え、米英では、銀行によるリスクの高い投資銀行業務を規制する動きがみられている（米国ではボルカー・ルール⁶⁶、英国ではリングフェンス規制⁶⁷）。このような競争制限的な効果ももたらし得る国際的な規制強化の動きが、規制の国際的なハーモナイゼーションの観点から、わが国の金融規制の考え方にも影響を及ぼすことも否定はできない⁶⁸。その結果として、仮に、これまで競争を促進するため行われてきた規制緩和の流れが転換し、わが国の金融規制が強化されることとなれば、競争の促進が事業法上確保されなくなる。その場合には、公取委が金融当局の意思を考慮するための前提としてきた「許容性」（競争の促進が制度上担保されているため合併が競争を阻害しない状況）が必ずしも認められなくなる。そのため、金融当局が金融システムの安定や発展のために必要と考えている銀行合併であっても、実質的に競争を制限することとなるとして、公取委に認められない事態⁶⁹も考えられる。

緊張関係にある独禁法と事業法の関係を調整し、金融システムの安定性の維持・向上を着実に図っていくための1つの方策として、両当局の連携を法的に担保する仕組みを新たに取り入れることが考えられる。この点、産業競争力強化法では、事業再編が競争に及ぼす影響等について事業所管官庁と公取委との間の連携が担保されており、銀行合併の事案をそうした枠組みの中で審査する

⁶⁶ ボルカー・ルール（ドッド・フランク法第619条）は、金融システムの安定を図るため、銀行・銀行持株会社等による投機的投資を原則として禁止するものである。具体的には、銀行・銀行持株会社等が自己勘定により短期的な利益獲得を図る業務を行うことや、銀行等がヘッジファンドやプライベートエクイティファンドに出資することを禁止している。このため、同ルールは、グラム・リーチ・ブライリー法により認められている銀行持株会社の業務を制限するものといえる。

⁶⁷ リングフェンス規制（銀行改革法第1部）は、金融システムの安定を図るため、リングフェンス銀行（リテール業務のみを行う）と非リングフェンス銀行（ホールセール・投資銀行業務を行う）とを分離することを求めている。

⁶⁸ 小塚教授は、銀行規制と独禁法の実質的な緊張関係を解消するためには、わが国においても英米に倣い、①競争志向の銀行規制へ進むこと、および②独禁法を適用する際に銀行業の特殊性を勘案することが重要であるとしている（小塚 [2002]）。もっとも、同論文が書かれた後、上記本文において述べたように、世界金融危機の経験から英米で銀行規制に関して規制緩和を見直す動きもみられている。

⁶⁹ 金融当局による規制強化を受けて競争当局が統合を認めなかった事案ではないものの、金融当局と競争当局の判断が分かれた事案としてドイツ取引所とNYSE ユーロネクストの統合事例を挙げることができる。同事案について、ドイツの連邦金融監督庁は、統合の際に両当事者の親会社となる会社（Holdco）の健全性等に関する検討を行った結果、金融規制上の問題はないとして統合を認めた（2011年9月12日ドイツ取引所プレスリリース）。これに対し、欧州委員会は、統合によってデリバティブ取引市場における独占がもたらされる結果、投資家や欧州経済全体に及ぶ弊害は重大なものとなり競争法上の問題があるとして統合を認めなかった（2012年2月1日欧州委員会プレスリリース）。

ことが可能となっている⁷⁰。しかし、同法が適用されるのは、あくまで、合併を計画している銀行が、税制優遇に関する特例（登録免許税の軽減<租税特別措置法第 80 条第 1 項>）等を受けることを目的に事業所管官庁に認定を申請した場合に限られている。また、たとえ申請したとしても、法律によって定められた基準⁷¹を満たさずに、申請が認可されない可能性もある。このため、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は、産業競争力強化法とは別に、「公取委の企業結合審査に際して、金融当局は事業法上の目的達成のために必要な事項について公取委に意見を述べることができる」といった、両当局の連携手続きを法的に担保する枠組みを新たに導入することも一考に値すると考えられる。

以 上

⁷⁰ 産業競争力強化法における事業再編計画の認定制度の対象となる「事業者」（産業競争力強化法第 24 条）とは、「事業を行う者」を指し、「『事業』は、生産性を概念できるものであればよく、事業規模、業種、営利性を問わない」とされる（経済産業省経済産業政策局産業再生課 [2014] 34～35、135 頁）。

⁷¹ 事業再編計画の認可のためには、生産性の向上等、さまざまな要件が課せられている（産業競争力強化法第 24 条、事業再編の実施に関する指針）。

参考文献

- 今村成和・上野裕也・金沢良雄・正田彬・竹中一雄・丹宗昭信、「座談会：八幡・富士合併をめぐって」、『ジュリスト』421号、1969年、54～80頁
- 宇賀克也、『行政法概説Ⅰ（第5版）』、有斐閣、2013年、79～80頁
- 内田真人・大谷聡・川本卓司、「情報技術革新と銀行業」、IMES Discussion Paper Series No.2000-J-16、日本銀行金融研究所、2000年
- 岡田幸人、「時の判例」、『ジュリスト』1443号、2012年、78～87頁
- 柿沼重志・中西信介、「産業競争力強化法案の概要と主な論点」、『経済のプリズム』120号、2013年、11～31頁
- 栗田 誠、『実務研究競争法』、商事法務、2004年
- 経済産業省経済産業政策局産業再生課編、『逐条解説産活法』、商事法務、2011年
- 、『産業競争力強化法逐条解説』、経済産業調査会、2014年
- 古城 誠、「公的規制と法」、『岩波講座現代の法 8』、岩波書店、1997年、103～124頁
- 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、日本銀行金融研究所、2002年
- 小山嘉昭、『詳解銀行法全訂版』、金融財政事情研究会、2012年
- 鹿野嘉昭、『日本の金融制度（第3版）』、東洋経済新報社、2013年
- 島村高嘉・中島真志、『金融読本（第28版）』、東洋経済新報社、2011年
- 白石忠志、「競争政策と政府」、『岩波講座現代の法 8』、岩波書店、1997年、73～102頁
- 、『独占禁止法（第2版）』、有斐閣、2009年
- 、『独禁法事例の勘所（第2版）』、有斐閣、2010年
- 、『独禁法講義（第7版）』、有斐閣、2014年
- 菅久修一編、『独占禁止法』、商事法務、2013年
- 多田英明・鈴木隆彦、「競争政策研究センター共同研究報告書 保険業における競争法の適用除外制度に関する比較法的研究—EU 競争法との比較検討を中心として—」、2011年
- 辻 吉彦、「認可運賃遵守カルテルと独占禁止法」、『公正取引』499号、1992年、16～23頁
- 日本銀行、「金融システムレポート」、2013年4月号、2013年
- 根岸 哲、「道路運送法上の認可運賃制と独占禁止法」、『公正取引』499号、1992年、4～9頁
- 、「貸切バス運賃カルテルと独占禁止法—大阪バス協会審決の検討—」、

- 『公正取引』541号、1995年、11～17頁
- 舟田正之、「事業規制とカルテル—大阪バス協会事件を中心として—」、『公正取引』499号、1992年、10～15頁
- 、「情報・通信分野における規制緩和」、『立教法学』41号、1995年、214～228頁
- 堀内昭義編、『講座・公的規制と産業5』、NTT出版、1994年
- 村上政博、「独占禁止法の新たな展開7適用除外」、『判例タイムズ』1302号、2009年、74～82頁