

# 「長崎の事例」の教訓と 地域銀行の合併統合のあり方

## 専門・実務的意見を反映した政策調整の実現を

ふくおかフィナンシャルグループと十八銀行の合併統合を巡り、競争の範囲を県域に限って市場シェアを軸に判断するというような公取委の考え方だけではとらえきれない、さまざまな論点が浮き彫りになった。厳しい経営環境が続く、他の業態と比較して無風状態だった地域銀行にも合併統合の必要性が増している。地域銀行の合併統合にあたり、金融の専門性や実務的観点を補完するため、金融庁の意見を反映させる政策調整の仕組みづくりが求められる。

### 注目を集める 地域銀行の合併統合

人口減少や金利低下など、地域銀行の経営環境は厳しさが続いており、赤字解消がままならない銀行も少なくない。地方の金融インフラの担い手の役割を将来も維持できるのかということへの危機感は強い。さらに、急速な金融サービスのデジタル化に対応していくためには投資

も必要だが、そのための余力をどこから生み出していくのか、各行とも経営力がますます問われている。こうしたなか、地域銀行の効率化を最大限実現するための手段として、合併統合が近年、注目されている。

合併統合は、企業間での戦略のすり合わせや、実現にあたっての関係者との調整など、当事者には骨の折れる作業を伴う。しかし、これに加えて独占禁止

法も視野に入れる必要がある。例えば、長崎県におけるふくおかフィナンシャルグループ（FFG）と十八銀行の経営統合計画に対して、公正取引委員会が2016年に統合に否定的な方針を表明し、金融界に衝撃を与えた（その後、18年の夏に条件付きで最終的に統合を承認）。

現在、首相官邸の未来投資会議では、「地方基盤企業」に関する競争政策との調整スキーム

が検討されている。

### 合併統合についての 考え方

合併統合は当事者がメリットを感じるからこそ、手間をかけても実現したいと考える。社会にとってプラスとなる例が多く存在する一方で、なかには市場競争の面からデメリットのある合併統合もある。

ここで、経済学でよくいわれる合併統合の効果について簡単に図式（モデル）化しておこう。図表では、供給曲線と需要曲線

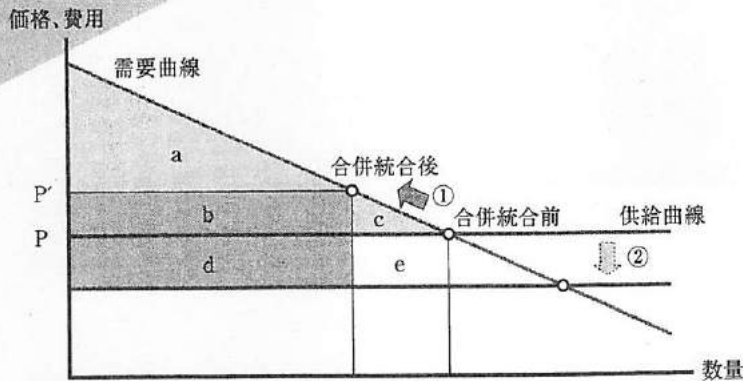


早稲田大学  
大学院経営管理研究科  
教授 川本 裕子

# 地銀の合併統合のあり方

〔図表〕

合併統合のメリット・デメリット



(注) 需要曲線、供給曲線とも便宜上簡単なものにしてある。

が表示されているが、通常、この二つの曲線が交わる（需給が均衡する）点の位置が市場価格（P）に設定される。しかし、合併統合により市場の独占・寡占が強まると、企業の市場支配力は増して価格がPからP'に上昇してしまう（矢印①）。すると、取引から生産者が得る便益の合計である生産者余剰は新たに（b）が生じるものの、取引

から消費者が得る便益の合計である消費者余剰は（a + b + c）から（a）に縮小する。もとより、合併統合には経済的なメリットがある。具体的には、規模の経済や範囲の経済によって効率化（コスト低減）が図られ、供給曲線が下方にシフトする（矢印②）。その結果、合併統合によって価格水準がP'に上昇したとしても、総余剰は台形の部分（a + b + d）となる。

社会にとって合併統合の効果が正か負かは、合併統合前の状態（a + b + c）と合併統合後の状態（a + b + d）を比較してどちらの総余剰が大きいかで判断される。言い換えれば、市場支配力が増す負の効果（c）と効率化が進む正の効果（d）のどちらが大きいかということだが、通常それはケースバイケースである。

これに対して独禁法の考え方は、消費者余剰の増減、つまり（a + b + c）から（a）への変化が判断の基

## 長崎の事例についての評価

本となり、効率化についてはあまり考慮されない。これは、国際的にも共通した競争法（独禁法）の考え方だが、今回の地銀統合のようなケースでは、そうした独禁法の考えに基づき判断だけで十分かどうか問われることになる。

あらためて、ここで長崎県におけるFFGと十八銀行の統合の経緯を簡単に振り返りたい。16年2月にFFGは株式取得計画を公表し、公取委は5月に需要者アンケートを実施した。同年6月にFFGは独占禁止法の規定に基づく計画届出書を提出。公取委は貸出を事業性と非事業性貸出（住宅ローンなど）に分け、さらに事業性貸出を大企業・中堅、中小企業、地方公共団体向けに分けた。第一次審査では事業性貸出の中の中小企業貸出を問題視し、同年8月には、統合により中小企業が十分な借入れ先の選択肢を確保できず、競争は実質的に制限される、といった統合に否定的な考えが示

された（注1）。第二次審査では、債権を県内外の金融機関などに譲渡し、競争者の金融機関の顧客基盤が強化されるのであれば、有効な競争圧力となるとして、18年8月に統合を承認した。

こうした公取委の判断は金融分野の専門家の間でさまざまな議論を呼んだ。ここでは重要と思われる論点につき私見を述べる。

まず、統合により貸出金利が上がる点である（図表の矢印①に関連する）。そもそも日本の銀行の貸出市場は金利が上がりにくい、という歴史的観察がある。これはリスクに対する金利の値付けがされていない、ダンピングに走りやすいといった企業行動・慣行が背景にある。諸外国とも事情は異なり、英国では、銀行の統合合併が進むにつれ明らかに金利上昇があり、政策勧告が出た。日本の場合には金利上昇が観察されるほうが少ない。

また、公取委の判断は事業者アンケートの結果（対象3000名、有効回答率20%）に依拠している。回答率の低さに加え

て回答のバイアスに対する懸念がある。資金繰りは企業にとつて死活問題なので、安全サイドに回答がかたよる可能性がある。

また、交通や情報コストが大幅に低下している現代では、金融サービスの他地域からの競争の可能性は決して低くない。もし提供される金利が少しでも上がれば、他金融機関が参入するのは容易だろう。オンラインレンディングサービスなどIT技術による融資可能性も大きくなっている。地域における市場シェアだけでは実際の競争状況は判断しにくいと思われる。

さらに、公取委は政府系金融機関を競争者として認識していない。「民業補完」の政策金融機関の建前から言えばそのとおりかもしれないが、民業圧迫という声も各地で聞かれ、地方の金融市場の特性としてもつと考慮するのが現実的ではないか。少なくとも統合の結果、万が一長崎県の金利が上がって困窮する企業が出現すれば、セーフティネットとして機能するはずだ。競争の範囲を県域に限ったうえで現在の市場シェアを軸に

判断するような公取委の考えには金融の視点からは違和感が残る。

加えて、合併統合による効率化が公取委の判断の中で十分考慮されたのか、という疑問だ(図表の矢印②に関連する)。

公取委の判断は市場支配力(この場合は金利の上昇)の評価が中心で、効率化の恩恵についてはあまり議論されていないようにみえる。地銀の効率化が進めば、投資余力も生じ、より進化したサービスが可能になる。地域のインフラとして持続可能性が高まり、最終的には事業者、消費者ともに利益を享受できる。

審査のスピードも重要な論点だ。今回、審査期間に2年を経たが、金融を巡る技術変化のスピードから考えると今後の類似の統合事例への懸念が残った。

また、統合の条件として課された競争者への債権譲渡の措置が適切だったかについても、十分な検証が求められる。ただでさえ体力を落としている銀行をより弱体化させるおそれが強い。地銀の本来の役割である、地域に根差すリレーションシップバ

ンキングとは逆方向だ。債権譲渡をしたとしても、次の借入れからは元の銀行に戻る可能性もある。公取委は米国の銀行合併事例における競争回復措置を参考としている可能性もあるが、米国は企業の銀行取引先は1行が原則といわれており、日本の企業の銀行取引先が平均3行弱といわれていることと比べても競争圧力がもともと違うのではないか。

## 統合を巡る望ましい政策調整の仕組み

地方を含む現在の金融の市場構造は、オーバークンギン(金融機関の数が非常に多い)と理解できる。これはこれまでの金融行政の結果でもある。都市銀行・信託・長信銀は21行がメガバンクを含む数グループに再編され、信金の数は90年から比べると4割減、信組は6割減だ。これらの合併統合の推進に比べ、政府は地銀業界の「無風状態」を許してきた印象がある。一國二制度とも呼ばれてきた。

しかし、すでに述べたように最近の地銀の経営環境は厳しさを増しており、もう余裕はない。

経営の自由度を広くしたいというのが今の金融行政スタンスである。銀行は資産十数兆円になるまでコスト効率が目覚ましく改善し、その規模をすぎると効率化が鈍化するとする見方が一般的だ。現在の地銀の多くは合併統合により効率化が図られる規模であり、金融庁は統合に向きである。

もちろん、統合推進だけでなく、銀行法の規律など幅広い政策手段で構造変化を促進していく必要がある。こうした状況のもと、金融庁が金融市場や業界に関する専門的知見に基づき、金融行政の方針や地域金融機関の合併統合による効率化の見通しなどについて、公取委に対して情報提供、意見提出を行うことは有益だろう。

他方で、消費者や事業者の利益を保護する競争政策の視点は非常に重要で、その点の公取委の専門性も高い。公取委は「経済警察」とも呼ばれ、その中立性は尊重されるべきだ。産業担当官庁は業界をサポートする役割も担うので、消費者の側に立

った判断とコンフリクトがある場合もありうる。金融庁が合併統合について判断を主導するのにも片面的だと思われる。したがって、一律に独禁法の適用除外とすることはバランスを欠く(注2)。

筆者は、地域銀行の合併統合については、産業担当官庁である金融庁の意見も反映される政策調整の仕組みを創設することが最善と考える。現在の公取委の合併ガイドラインでも、統合による効率化を考慮することが示されているが、その考慮が十分に専門的・実務的な考察に根差されているものなのかが疑問であることが、長崎の事例の教訓といえる。

例えば、金融庁が合併統合について認可を行う際に公取委に協議を求めると規定し、協議を通じて公取委の独禁法審査の判断に金融庁の意見が反映されるのを担保するのも一つのアイデアだろう。産業競争力強化法では、経済産業省が事業再編計画を認定する際に公取委と協議する規定を設けているが、運用上の経験も参考になるかもしれない。

れない。

法令によって規定を設けると制度運用が硬直的になり、かえって当事銀行の負担が大きくなる可能性もあるため、法令よりも柔軟な、金融庁・公取委のメモランダム(覚書)による仕組みとするのも一案だ。要は、政府内で専門知見を総動員して社会的に望ましい、質の高い、深化した判断を担保するのである。

そうしたメカニズムを支える人的なりソースの面も重要だ。例えば、審査の期間には金融庁から専門家を公取委事務局に出向させることも考えられる。また、現在の公取委事務局は法の専門家に偏重している印象もある。合併審査でますます重要となる実証的な経済分析の専門家を増員し、EBPM (Evidence Based Policy Making) の考え方に基づく分析能力を組織として高めたほうがよい。

判断の質の中にはスピードも含まれる。審査期間についてもルールの明確化(期限の設定など)を図る必要がある。

合併の事前審査は、将来の事象について判断する抽象・仮想

思考を要し、難解になりがちなのは事の性質上ある程度仕方がないことだ。しかし、難解であることで企業が萎縮している例もあると聞く。政策調整の質を高めるとともに、公取委のコミユニケーションスタイルの改善、一定のルールのもとでの企業側からの明確な合併統合プランの説明も望まれる。

以上のような諸措置により、現在金融界に広がっている「独禁法審査が難航している間に当の地銀がつぶれてしまう」という懸念を払拭できるのではないか。これはわが国の金融の未来を切り開くためには、早急に求められる改革である。

(注1) 例外的に離島地域は市場規模が小さく競争維持は困難であり、統合により1社となったとしても競争を実質的に制限することにはならないとした。

2 金融や交通という地域のインフラを支える企業を「地方基盤企業」として、独禁法の適用除外にすべきだという意見もあるが、肝心の「地方基盤企業」の定義は必ずしも明確でなく、交通と金融でも産業実態は大きく異なる。「地方基盤企業」という理由で一律に合併統合に関する規制を例外的に取り扱おうとするならば、それは乱暴な話のように思う。地域を支える重要な企業だとしても、合併統合によるプラス効果がなければ、合併しても意味はない。あくまでケースバイケースだが、人口減少によって地方交通事業の採算が取れなくなっているならば、合併に問題解決を求めるよりも、ライドシェア・運転代行などを広範に認めるといった別の方法のほうが有益である可能性もある。また、不当な取引制限(カルテル)に当たる、運賃などについての企業間の話し合いを許容するのであれば、法律上、明確な適用除外措置が必要となる。これについては消費者を保護する独禁法の規律が緩むのをどこまで是認できるか、より慎重な検討が求められるだろう。

かわもと ゆうこ  
 東京大学卒、旧東京銀行、マツキンゼー社を経て、04年から現職。現在、三菱UFJFG社外取締役。これまでに金融審議会委員、東京海上HD社外監査役、りそなHD社外取締役など。