

**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**

- 【文献種別】 審査結果／公正取引委員会  
【裁判年月日】 平成30年8月24日  
【事件名】 ふくおかFGによる十八銀行の株式取得  
【裁判結果】 問題解消措置を前提とした統合承認  
【参照法令】 独占禁止法10条1項・2項  
【掲載誌】 公取委ホームページ

**事実の概要**

長崎県の有力地銀である親和銀行を子会社に持つふくおかフィナンシャルグループ（以下「ふくおかFG」という）が、同じく長崎県の有力地銀である十八銀行の議決権の50%超を取得する計画を届け出た（関係法条は独占禁止法10条）。公取委は、提出資料のほか、競争事業者に対するヒアリングや需要者アンケート<sup>1)</sup>の結果を踏まえ、第2次審査の初期段階で本件統合により競争を実質的に制限することとなるおそれがある旨の指摘をした。その後、需要者アンケート<sup>2)</sup>を再実施するとともに、2年弱にわたる当事会社との会合を経て、当事会社は、他の金融機関への債権譲渡を行うこと等の問題解消措置を講じる旨を申し出た。

**審査の結果****1 一定の取引分野**

公取委は、当事会社グループが競合関係に立つ役務範囲として、事業性貸出し、非事業性貸出し、預金等を画定した。このうち事業性貸出しについては、需要者の事業規模等や金融機関の業態によって取引実態が異なるため、「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」に分ける。

「大企業・中堅企業向け貸出し」の地理的範囲は、7割程度の需要者が長崎県内の銀行店舗からのみ借入れていることや銀行の営業範囲から「長崎県」とする。「中小企業向け貸出し」の地理的範囲は、貸出条件が悪化した場合には新たな借入先を長崎県全域等から探すとする者が5割前後いることから「長崎県」とするが、①9割前後の中小企業が、自己が所在する経済圏内の銀行、信

用金庫又は信用組合の店舗からのみ借入れており、②これらの銀行等は、営業、与信管理等に係るコストを踏まえ、店舗所在地を中心に貸し出していることから、本件統合による競争上の影響が地域によって異ならないか審査を行うため、「県南」等の3経済圏、「対馬」等の3経済圏、「小値賀」、「五島」の各経済圏も地理的範囲とする。

**2 競争の実質的制限**

後記(1)～(4)の事業性貸出しを除き、競争事業者からの圧力がある等の事情から、いずれも競争を実質的に制限することとはならない（地方公共団体向け貸出しは、本件統合の前後で競争状況に特段の変化は生じないから、同様の結論となる）。

**(1) 大企業・中堅企業向け**

統合後の当事会社グループの市場シェアは約70%となり、HHIの増分は約2400に達する。競争事業者は、資金面及び体制面において十分な供給余力を有し、需要者アンケートによれば5割程度が代替的な借入先であると認識している。当事会社グループの間だけでなく、競争事業者との間においても競争が一定程度活発に行われている。

需要者にとっての取引先変更の容易性が認められる中、競争事業者からの競争圧力のほか、長崎県内に店舗を有しない銀行（隣接市場）からの競争圧力が一定程度あることから、借入先に係る十分な選択肢が確保できなくなることはなく、競争を実質的に制限することとはならない。また、需要者の事業や財務の状況等に応じて個別に貸出条件が設定されており、競争事業者の行動を予測することは困難であるから、協調的行動によって競争を実質的に制限することとはならない。

**(2) 中小企業向け（長崎県・県南等3経済圏）**

統合後の当事会社グループの市場シェアは約75%となり、HHIの増分は約2000を超える。需

要者アンケートによれば、統合計画公表後に競争事業者の勧誘活動は一定程度活発化しているが、これら競争事業者を代替的な借入先であると認識している中小企業は2割強に過ぎない。また、競争事業者の体制面での供給余力は十分でない。

競争事業者及び隣接市場からの競争圧力が限定的であり、参入圧力もないことから、借入先に係る十分な選択肢が確保できなくなり、競争を実質的に制限することとなる。

### (3) 中小企業向け（対馬等3経済圏）

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）との関係で市場規模が十分に大きくなく、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、複数事業者による競争を維持することが困難な場合（この場合、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け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、競争を実質的に制限することとはならない。

対馬等3経済圏では、当事会社以外に店舗を置いて貸出しを行っている者は存在せず、競争事業者からの競争圧力はない。しかし、市場規模が極めて小さく、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、複数事業者による競争を維持することが困難である。また、競争事業者ヒアリングによれば、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いう。

以上から、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が、ほぼ独占状態となることから、その弊害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。

### (4) 中小企業向け（その他）

小値賀経済圏は、HHIの増分が約0でセーフハーバー基準に該当する。五島経済圏は、市場シェア約30%の競争事業者が存在することから、競争を実質的に制限することとはならない。

## 3 問題解消措置

後記(1)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。公取委に対する定期報告は、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。

### (1) 債権譲渡

当事会社は、県南等3経済圏における事業性貸出しに係る債権のうち、貸出先が他の金融機関への借換えを希望し、受入れが応諾されるもの（合計1千億円弱相当）について、遅くとも本件統合後1年以内までに譲渡を行うとする。

本件債権譲渡により、当事会社グループの合算市場シェアは約65%と譲渡前より5~10%減少し、競争に与える影響も小さくなる。競争事業者は、債権譲渡に伴う取引関係を契機として比較的容易に追加的な貸出しを行えるようになるとともに、長崎県において貸出実績を上げることによって、取引のない中小企業に対しても代替的な借入先であると認識されるようになる等、長崎県及び県南等3経済圏に一定の顧客基盤を構築することができる。このことは、更なる取引先の拡大を図るため、長崎県内の店舗の営業人員を増員するなど、体制を強化するインセンティブともなる。

### (2) 金利等のモニタリング

当事会社は、対馬等3経済圏を含め、不当な金利引上げ、貸し渋りや貸し剥がしが生じることがないように、金利の確認・見直し、相談窓口の設置及び金利等のモニタリングを第三者のもと行う（これを金融当局が検査・監督で確認する）とする。

これらの措置は、前記(1)が完了するまでの間の市場支配力の行使を防止するための措置として、また、対馬等3経済圏における不当な金利引上げ等を防止するための措置として、それぞれ、実効性が認められることから適切な措置である。

## 事例の解説

### 一 本件の意義

本件は、過去10年間における地銀統合事案16件のうち、第2次審査で問題解消措置を前提に承認された初めての事案である。直近の第四銀行と北越銀行による共同株式移転（平成29年度企業結合事例12）と本件における役務範囲や競争事業者の範囲といった基本的な考え方は、ほぼ同じである。両事案に共通する分析枠組みは、今後の地銀統合案件でも基本的に維持されるのではなかろうか<sup>3)</sup>。

一方で、本件の問題解消措置は事例判断の可能性もある。また、長崎県と8経済圏とを重層的に市場画定したことや、ほぼ独占状態となる対馬等3経済圏における違反なしの判断等、本件で示さ

れた考え方が今後の地銀統合事案にもそのまま適用されるかは、検討すべき点がある。

なお、本件審査が長期化したのは、公取委が求める報告等をすべて提出すると、その日から90日以内に問題解消措置をまとめなければ事前通知が行われること（独占禁止法10条9項）に配慮し、当事会社が一部報告を差し控えたためであろう。

## 二 一定の取引分野

本件と同じく長崎県の地銀統合事案である親和銀行と九州銀行による持株会社設立（平成13年度企業結合事例14）、肥後銀行と鹿児島銀行による共同株式移転（平成27年度企業結合事例10）等では、一貫して地銀の役務範囲は「貸出業務」と「預金業務」の2つとされてきたのに対し、本件では、需要者の選択範囲を重視して需要者層ごとに「貸出業務」を細分化して画定した。これは、事例判断でなく、従来の考え方を深化させた近時における分析手法の到達点と考えられる<sup>4)</sup>。

また、「中小企業向け貸出し」では県全域と8経済圏を重層的に画定した点で、結論をわかりにくくしている。本件のように需要者が選択肢とする供給者が現実には特定の経済圏内に偏っている場合には、当該経済圏外の供給者が競争圧力を及ぼせる程度も限られるのだから、隣接市場からの競争圧力などとして、経済圏内の供給者とは区別した方が適切なこともある。

一方、長崎県を超えて地理的範囲が画定されなかった背景には、借入先を探すコストという需要者の観点、貸出先の継続的な事業性評価が必要となる供給者の観点のほか、実際の貸出割合といった市場動向などが加味されたと考えられる<sup>5)</sup>。

## 三 競争上の弊害

### 1 大企業・中堅企業向け貸出し

本件は長崎県内で活発に競争していた市場シェア40%・1位と同30%・2位の統合であり、統合後の市場構造は一段と寡占が強まる。金融機関の市場支配力を量る上で、貸出残高ベースの市場シェアがどの程度重視されるべきかは議論があるが、顧客基盤、営業力、資金力、信用力といった要素が個々の取引を通じて反映された結果が市場シェアであることを敷衍すれば、競争上の弊害評価を行う際に市場シェアは1つの重要な考慮要素といえる<sup>6)</sup>。にもかかわらず、公取委が違反なし

としたのは、県内又は隣接市場の競争事業者からの競争圧力を高く評価したからであろう。ポイントとなるのは、競争圧力が働く上で、近い将来に長崎県内への本格的な店舗拡大が行われる必要はないという点である。長崎県自体は市場規模が小さく、出店コストに見合った十分なリターンを得られるか疑問がある。大企業・中堅企業に特有の事情として、事業性評価のための出店を必須としない信用度の高い事業者特にに着目した結果、このような結論となったと考えられる。

### 2 中小企業向け貸出し（対馬等3経済圏）

本件統合によりほぼ独占状態となる経済圏にもかかわらず、公取委が違反なしとしたのはなぜか。企業結合ガイドライン<sup>7)</sup>では、「企業結合がなければ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ことが明らかな場合」を違反のおそれが小さいと考える条件の1つとしているが、本件ではそこまでの認定をしておらず、資本が欠損して実質的に債務超過に陥った事案（平成22年度企業結合事例5）等と比べても、単に不採算の状況だとする本件を同列に扱うことはできない<sup>8)</sup>。また、審査の結果2(3)の一般論は、費用削減産業における自然独占となる状況に似ているが、たとえば本件市場が自然独占的だとしても、統合による独占を進んで認める理由とはならない。

思うに、本件における「複数の事業者による競争を維持することが困難」との認定は、両当事者ともに限定された事業能力のもとで不採算の状況から逃れ得ず、その中で互いに競争意欲が欠如する等、企業結合の時点で既に、当事会社グループ同士の競争は有効に機能していない状態にあることを捉えたものと理解すべきではないか。本件のように近い将来における市場退出の蓋然性が明らかでない場合、既に競争が有効に機能していないという状況でない限り、因果関係がないとまでいえないからである。統合前から競争機能が損なわれていたのだとすれば、統合後にほぼ独占状態となっても、失われた競争はほとんどないことになる。経済効率上は市場退出による独占化が見込まれる過少規模市場で既に競争が不活発である結果、本件統合の前後で競争状況に特段の変化は生じないから、本件統合との（有意な）因果関係はなく、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し得たのだろう（この点で、「地方公共団体向け貸出し」や「小値質経済圏」を違反な

しとしたロジックと基本的に同じといえる)<sup>9)</sup>。

#### 四 問題解消措置の評価

問題解消措置は、企業結合によって失われる競争を回復することができることが基本であり、事業譲渡等の構造的措置が原則となる（企業結合ガイドライン第6の1）。本件債権譲渡は、この構造的措置に当たるが、これが長崎県・県南等3経済圏における競争弊害を解消する上で適切なものかどうかは、譲渡資産の内容だけでなく、譲渡先や譲渡期限などの観点から検討する必要がある<sup>10)</sup>。

まず、有効な牽制力ある競争者を創出するには、譲渡資産が十分な競争力をもたらすパッケージになっていなければならない。本件のような事案では、店舗に付随する事業全体を譲渡対象とするのが、欧米では一般的である。実際、山陰合同銀行とふそう銀行の合併（平成2年度企業結合事例）や伊予銀行と東邦相互銀行の合併（平成3年度企業結合事例）では、預金・貸出しを含めて店舗譲渡が行われた。これは、店舗に付随する事業ごと譲渡対象とすることで、当事会社に依存することなく市場における競争を維持できるものとなるからである<sup>11)</sup>。本件でも、統合の効果として店舗統廃合によるコスト削減を強調するのであれば、本来、当事会社にとって店舗譲渡は渡りに船のはずである<sup>12)</sup>。しかし、そのような措置とならなかったのは、顧客による他の金融機関への借換え希望を債権譲渡の条件としていることから、借換えを望まない者を含む画一的な貸出債権付き店舗譲渡よりも、競争事業者の顧客基盤の構築・維持に実質的に寄与すると評価されたからだと理解すべきだろう。近い将来、県外地銀が長崎県で体制を強化して融資を拡大し、長崎県の中小企業も県外地銀を利用しやすくなると期待し得るのは、このような顧客基盤の構築効果が大きいと考える。

また、譲渡先や譲渡期限も問題となる。長期にわたって市場で競争を行えるだけの能力と意欲を有した競争事業者が譲渡先にならなければ、失った競争を回復することはできないし、譲渡期限が統合後になれば、競争圧力が不十分な期間が生じるからである。譲渡先の条件に関する記述は特にないが、報道等によれば、有力な県外地銀に一定規模のまとまった債権譲渡を行うことが条件となっていたのではないかと推察される。また、譲渡期限について、統合前に完了するのを原則としつつ、残った

譲渡枠も統合から1年の期限で金利等のモニタリングを行いつつ完了させるとした点は、統合後の市場支配力の行使を防ぐ一定の効果が見込めるだろう。ただし、本来自ら市場の動向や貸出先の事業性評価等に基づき判断する金利という重要な貸出条件に対し、第三者がモニタリングを行ったところで有効な統制ができるとは限らない。本措置は、価格があまり重要な競争手段となっておらず、高い公共性を有した長期安定市場にて、例外的に有効とされる措置に過ぎない<sup>13)</sup>。本件でも債権譲渡のみで違反なしの結論を導いており、金利等モニタリングを重視していない点は適切である。

#### ●—注

- 1) 長崎県所在の需要者約3,000名に対する平成28年5月実施の公取委アンケート（有効回答率は約20%）。
- 2) 長崎県所在の需要者約4,400名に対する平成30年2～3月実施の公取委アンケート（有効回答率は約40%）。
- 3) このことは、既に公取委担当官によって示唆されていた（鈴木健太＝桐澤知行「平成29年度における企業結合関係届出の状況および主要な企業結合事例」商事2174号（2018年）36頁参照）。
- 4) 角田龍哉「判批」ジュリ1517号（2018年）6頁も同旨。
- 5) 品川武「地銀の統合における独占禁止法上の論点は何か」金融財政事情2017年2月20日号（2017年）16頁参照。
- 6) 品川・前掲注5）16頁。
- 7) 「企業結合審査に関する独占禁止法上の運用指針」（平成16年5月31日公取委）第4の2(8)イ。
- 8) 審査の結果2(3)の一般論は、「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」等の条件を付加する企業結合ガイドラインの記述とは明らかに異なる。
- 9) 白石忠志『独占禁止法〔第3版〕』（有斐閣、2016年）141頁は、もともと弊害がある場合と一方当事者が弱小である場合のいずれも、企業結合と弊害との因果関係がないから違反とならないと説明できるとしている。
- 10) 伊永大輔「企業結合規制における問題解消措置」ジュリ1451号（2013年）41～42頁参照。
- 11) 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」金融財政事情2018年10月15日号（2018年）39頁も、一般的に債権譲渡よりも店舗譲渡の方が効果は大きいとする。
- 12) 大庫直樹「同一地域における地銀合併の意義と競争法の問題点」金融財政事情2018年10月1日号（2018年）14頁は、店舗の統廃合によるコスト削減効果を統合メリットの中心に据えている。
- 13) 田辺治＝深町正徳編著『企業結合ガイドライン』（商事法務、2014年）235頁〔深町正徳〕。

広島修道大学教授 伊永大輔