



インドの銀行セクター改革

山中 崇

1. はじめに

インドの銀行システムはハイブリッド型である。すなわち、かつての社会主義路線時代のものと自由主義経済に移行してからのものの混成システムとなっている。国有銀行は今なお銀行セクターの中で支配的な地位を占めている。金融規制も当時のものが残っており、銀行は依然として資金のかなりの部分を政府債等で保有することが義務付けられ、貸出も特定分野向けに対する目標が政府により定められている。

こうした政府が管理する部分を多く残したシステムは、インドがアジア通貨危機やグローバル金融危機を大きな混乱なく乗り越えられたように、金融の安定という面で強みを発揮したことは否定できない。しかし、一方で資金の流れに政府が過度に介入することは、効率性や収益性の面でマイナスに作用した。また、銀行から容易に資金が得られる構造は政府の借入過多を招き、財政赤字を悪化させた。さらに、最近では企業統治の弱さを反映して国有銀行の不良債権が増加するなどの問題も引き起こしている。

このような背景の下、インドでは中央銀行(RBI)が中心になり銀行セクター構造の見直しを進めている。2013年9月に就任したラジャン新総裁はIMFの元チーフエコノミストで金融危機を予言したことなどで知られるが、2009年にインドの「金融セクター改革委員会(ラジャン委員会)」の委員長として報告書をまとめた人物でもあり、金融セクターの改革に強い意欲

を持っている。ラジャン総裁が目指しているのは、金融自由化を進めて銀行セクターの競争力を強化するとともに、金融包摂(正規金融の普及)の推進によりインドの成長力を高めることである。

本稿では、まずインドの銀行セクターの概要についてみた上で、RBIが中心になって進めようとしている銀行セクター改革の内容や目指す銀行構造の姿を紹介し、最後に留意点について述べる。

2. 銀行セクターの概要

(1) 銀行セクター発展の歴史

インドに商業銀行が誕生したのは18世紀前半である。イギリス東インド会社による貿易の発展に伴い、イギリスの商館がボンベイ(現・ムンバイ)に共同出資の商業銀行を設立したのが始まりである。初期の銀行はいずれもこうした欧州資本によるものであったが、19世紀前半に東インド会社が管区ごとに設立した3つの銀行は、政府債の引き受けや発券機能を有し、銀行セクターにおいて圧倒的な存在感を発揮した。現在のインド最大の商業銀行であるState Bank of India(SBI)は、この3行を起源としている。

19世紀後半に入ると、地場の商業銀行も設立されるようになった。20世紀前半にイギリスの植民地政策への抵抗から民族運動が高まると、その動きが加速した。地場商業銀行は淘汰を経ながら全体ではシェアを拡大し、インドが

イギリスから独立した1947年には銀行セクターの中心になっていた。当時、地場商業銀行は全て民営で、実質的には財閥の支配下にあった。そのため、貸出先は大都市の財閥系企業に集中していた。

独立後はインド型社会主義と呼ばれる計画経済色の強い経済体制が敷かれた。その後、米国との関係悪化が原因で世界銀行からの融資が大幅に縮小されると、経済の社会主義路線は強化された。金融セクターでは1969年に主要な商業銀行が国有化され、農業、小規模工業、輸出産業といった特定分野向けの貸出が、政府の計画に沿って拡大された。以後、国有銀行を通じた農村における正規金融普及の取組みが本格化し、出店ペースの加速により銀行の資産規模が拡大した。一方で、特定分野向けの貸出には甘い評価基準が適用されたこと、規制により銀行が大量の政府債保有を義務付けられ政府の資金調達先として利用されたことなどから、銀行セクターの健全性や収益性は低下した。

1990年に湾岸戦争が勃発すると、石油高騰と中東への出稼ぎ労働者からの送金の急減により外貨準備が枯渇し、インドは経済（国際収支）危機に陥った。かねてからのインフレや経常・財政赤字の拡大に伴って、既に社会主義路線は見直されつつあったが、この危機によってインド経済は自由主義路線に本格移行した。経済改革が1991年に始まり、その成果をより高めるために、同時に金融改革も開始された。これにより競争力のある民間銀行が設立され、ほぼ現在のような銀行セクターの構造が出来上がった。

(2) 銀行セクターの構造

インドの銀行セクターは、商業銀行と協同組合銀行の2つに大きく分類されるが、総資産規模では商業銀行がほとんどを占めている（図表1）。

商業銀行のなかで存在が圧倒的に大きいのが国有銀行で、商業銀行の総資産の約7割を占める。国有銀行は、国内最大の商業銀行であるSBI⁽¹⁾と同行が株式を保有する小規模の関連銀行からなるSBIグループ、1969年と1980年に国有化された「その他国有銀行」から構成される。国有銀行は、かつての社会主義路線下で正

図表1 インドの銀行セクターの構造

(2013年3月末)	銀行数	資産シェア (%)
商業銀行	157	96.6
国有銀行	26	67.2
民間銀行	20	18.7
旧民間銀行	13	4.2
新民間銀行	7	14.5
外国銀行	43	6.5
地方農村銀行	64	2.7
地域銀行	4	1.5
協同組合銀行	95157	3.4
都市共同組合銀行	1606	1.1
農村協同組合銀行	93551	2.3

(資料) RBI

規金融の普及という国策を担った過去から、支店網は民間銀行に比べて地方に厚く、顧客取引は単純な商品が中心となっている。

民間銀行は商業銀行の総資産の約2割を占め、旧民間銀行と新民間銀行に分かれる⁽²⁾。前者は銀行国有化計画から外れた小規模の銀行、後者は金融改革開始後の1993年と2001年に発表された参入ガイドラインに基づいて設立された銀行である。新民間銀行（特に大手）は、旧民間銀行や国有銀行と比べてITインフラの整備が進んでいること、インターネットバンキングやモバイルバンキングなどに力を入れていること、大都市への出店を積極的に行っていることなどがその特徴となっている。

外国銀行は、一部の大手英米銀行を除いて多くは小規模であり、商業銀行の総資産の約7%を占めるに過ぎない。大半の外国銀行は取引を法人向けに集中させており、外銀全体の店舗のうち7割以上が大都市に立地している。また、インドでは投資銀行業務の規模は小さいが、そのシェアの大半は外国銀行が占めている。

地方農村銀行は、農村地域の低所得層への銀行サービス提供を目的に1976年に設立された。財務強化を目的とした再編により、銀行数は2005年の196行から64行まで減少したが、依然、財務基盤の弱い銀行が存在する。地域銀行は、地方への銀行サービス提供を目的に1996年に設立された。営業が認められるのは隣接す

る3地域に限られ、業容は極めて小さい。

協同組合銀行は100年以上の歴史を持ち、地域密着型の小口金融機関として、商業銀行に先駆けて貧困層や小企業向けの正規金融普及に取り組んできた。但し、総資産額は商業銀行の5%にも満たず、かつて協同組合銀行が大部分を占めた農業分野向けの貸出シェアも、現在は商業銀行が上回っている。経営が政府支援に大きく依存していることやIT技術導入の遅れなどが課題となっている。協同組合銀行の内、都市協同組合銀行は都市部の中低所得者を、また、農村協同組合銀行は農村住民をターゲットとしている。

(3) 銀行セクターの特徴

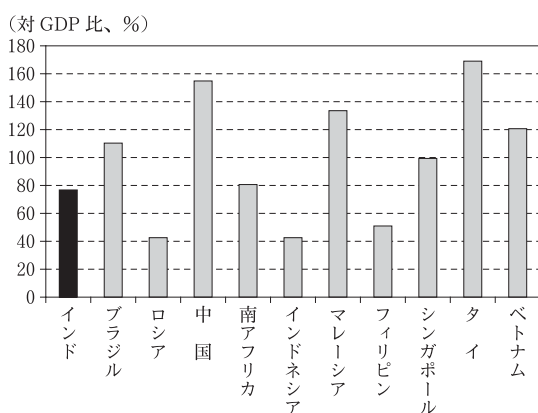
インドの銀行セクターの特徴は、第一に規模が小さいことである。国内貸出の規模はGDP比80%弱と他のアジア諸国やBRICs諸国に比べて相対的に小さい(図表2)。個別銀行の規模もインドの経済規模からすると小さく、The Banker誌の資産規模による銀行ランキング(2012年)をみると、インドの銀行で上位100行に入っているのはSBI(66位)のみである。もっとも、債券市場では、国債市場の整備こそ財政赤字が大きいため比較的進んでいるが、社債市場の整備は著しく遅れている。このため、クレジット市場では銀行セクターが支配的な地位を占めている。

第二は、過去に国有化を進めた名残から、今でも銀行セクターの中で国有銀行が圧倒的な存

在となっていることである。商業銀行の総資産に占める割合は前述のように現在でも約7割と、1990年代の金融改革前の約9割からさほど低下していない。背景には、政府が国有銀行を存続させる意向であることに加えて、銀行の労働組合の強力な反対などから国有銀行の民营化が進まないことがある。

第三は、規制面で社会主義路線時代の影響が色濃く残っていることである。例えば、インドでは商業銀行は負債総額の一定割合(法定流動性比率: SLR)を政府債や現金、金で保有することが義務付けられており、実際には大半が政府債で保有されている。本制度は、もともと銀行の資金を政府に集中させるためのもので、個々の銀行が与信判断するよりも財政政策の枠組みで国策に沿った資源配分が行われた方がいいという社会主義路線下の思想に基づいたものである。社会主義路線の終焉によりSLRは金融改革初期の38.5%から引き下げられたが、現在でも23%と高い比率が課されている。優先分野向け貸出規制は、商業銀行に対して優先分野(特定業種)向けの貸出に対する目標を設けるもので、社会主義路線時代に農村や小規模産業の開発のために銀行に課された義務であり、現在も存在している⁽³⁾。同規制については成長分野向け与信拡大の阻害要因になるなどの理由で、国際機関等は制度の縮小や廃止を提案してきた。また、同貸出の対象である住宅ローンや教育ローンの金額上限が幾度も引き上げられた結果、制度理念の柱である「弱者への金融提供」にはもはやそぐわない内容になっている、などの点も指摘されている。

図表2 銀行セクターの規模の国際比較(2012年)



(注) ベトナムは2011年

(資料) 世界銀行

3. 銀行セクターの改革

(1) 過去の銀行セクター改革

1991年の経済危機に際し、インド政府はIMF・世銀の支援を受けた。そのコンディショナリティとして金融改革が本格的に進められることになった。1990年度からスタートしたインドの金融改革は、「1991~1997年度」、「1998年度以降」の2つのフェーズに分けられる。

第1フェーズにおける金融改革の課題は、銀行セクターの低い健全性・収益性の改善、脆弱

な資本基盤の強化、競争の促進などであった。このため、健全性規制の導入、銀行監督の強化、銀行経営に係る規制緩和、民間銀行の新規参入などの政策がとられた。第1フェーズにおける改革の主な成果は収益性が改善したことである。また、資産の質向上や自己資本の強化、競争促進などの面でも成果がみられた。一方で、健全性強化や自己資本比率規制強化により、銀行がリスク回避の動きを強めた結果、銀行貸出の伸びが農業向けなどを中心に鈍化するという副作用も生じた。

第2フェーズでは、健全性規制が国際的な基準に則った形で一段と強化されるとともに、貸出の伸び改善、コーポレート・ガバナンスの強化、金融包摂（financial inclusion）の促進、顧客サービスの向上などに注力された。健全性基準の強化では、第1フェーズで見られたような銀行の貸出消極化につながらないように配慮された。その関連で、銀行の不良債権問題を改善し、貸出の伸び回復につながるような制度改革が行われた。この結果、銀行の不良債権は顕著に減少し、第2フェーズの改革の最も重要な成果となった（図表3）。銀行の資産の質改善とともに銀行貸出の伸びは回復に転じ、農業や中小企業向けの信用の伸びも回復した。銀行間の競争が高まり利鞘は縮小したが、それにもかかわらず貸出残高の増加と資産の質向上により銀行の収益性はむしろ改善した。また、この時期、銀行のコンピュータ化、ネットワーク化が急速に進むとともに、ATMの設置数が大きく増加した結果、顧客サービスも改善された。しかし、金融包摂では、一定の成果はみられたも

の、今なお成人の約40%しか銀行口座を持たないなど、多くの人が正規の金融サービスを受けられずにおり、改革の成果は十分とは言えないものであった。

(2) グローバル金融危機後の動き

2007～2008年のグローバル金融危機は、インドの銀行セクター改革に新たな要素を加えることになった。インドでは上記の金融改革の成果に加えて、RBIの保守的な銀行監督・規制により、グローバル金融危機の影響は先進国と比較すると格段に小さく済んだ。しかし、金融危機は世界的な金融セクター・規制改革の動きを促した。インドもこうした動きと無縁ではいられず、金融危機後はG20、バーゼル銀行監督委員会（BCBS）、金融安定理事会（FSB）などの場で積極的な役割を演じ、国際標準に向けた金融規制・監督の見直しを進めている。

インドでは銀行セクターを取り巻く環境変化に適切に対応するために、RBIが中心になって銀行セクターの改革に取り組んでいる。最近では2013年8月に、金融危機からの教訓も踏まえた上で、インドの銀行セクターをよりダイナミックで競争力の強いものにする、金融包摂を一段と進めることを目的とした改革案をRBIがディスカッションペーパー⁽⁴⁾の形で発表している。

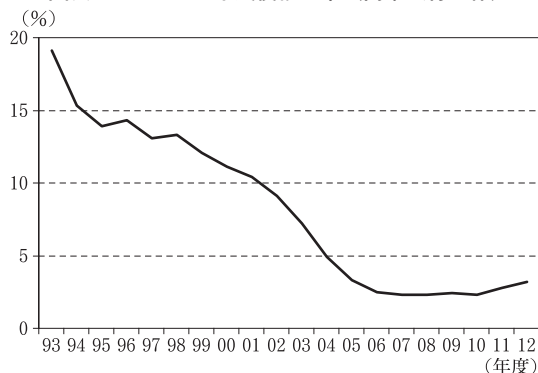
以下では、これらをもとに、インドが進めようとしている銀行セクター改革の主な内容についてみてみよう。

① 支店開設の自由化

RBIは2013年9月、国内商業銀行に対して人口10万人以上の都市部における支店の開設を自由化した⁽⁵⁾。それまでは、事前にRBIの許可を得ることが必要であった。

ただし、金融包摂を進める狙いから、「当該年度に開設した支店のうち、最低25%は銀行の有人店舗がない（unbanked）地域に設置しなければならない」、「当該年度に開設した都市部（人口10万人以上）の支店の数は、その他の地域の支店の数を超えてはならない」という条件を課している⁽⁶⁾。また、地方における銀行へのアクセスを増やすために、人口当たりの銀

図表3 インドの不良債権比率（商業銀行全体）



(資料) RBI

行の有人店舗数が全国平均を下回る（underbanked）地域に支店を開設した銀行には、それに見合った数の支店を都市部に開設することを認めるというインセンティブが与えられている。インセンティブを当該年度に行使しない場合、2年間の持ち越しが認められる。

銀行は、支店の開設、統合、移動について速やかに（遅くとも2週間以内に）RBIに報告する義務がある。また、支店開設に関する年次報告書を作成し、RBIに提出しなければならない。

② 銀行免許の新規交付

インドでは、銀行セクターの安定的で健全な成長を図るため、民間銀行の新規参入は非常に慎重に行われてきた。過去は約10年に1回の頻度でしか免許を交付せず、1993年以降に新設された銀行数はわずか12行に止まっている。しかし、金融包摂を一段と進め、競争を促し金融セクターの効率性を高めるためには銀行の数を増やすことが必要であると判断し、インド政府は約10年振りに新規参入を限定数認める方針を2010年4月に打ち出した。RBIは2013年2月に銀行免許の新規交付に関する最終ガイドラインを発表、これをうけて26件の申請書が提出されている（本稿執筆時点で結果は未発表）。

今回のガイドラインの特徴は、現地財閥企業を含む一般企業に免許申請を認めたことである。一般企業が持つ金融包摂の推進力を期待してのことであり、申請者が提出した事業計画書の評価もこの点が重視されるとみられる。一般企業に銀行設立を認めることには利益相反等の観点から反対意見も少なくなかったが、「一般企業は既に保険、投資信託などの金融サービスを提供している」「通信、電力など他の規制セクターでも一般企業による新会社設立を認めている」などを理由に、RBIは最終的にこれを認めることにした。

RBIはこれまで銀行の望ましい組織構造について研究してきたが、今回の新銀行免許交付を契機に、新規参入は純粋金融持株会社（NOFHC）形式で認めることを決定した。利益相反問題への対処、銀行監督などの面からメリットが大きいと判断したためである。具体的には、銀行免許申請者（以下、創業者）に

NOFHCを設立させ、その傘下に新銀行を置くことを義務付ける⁷⁾。NOFHCはRBIに登録され、銀行と同じように規制・監督を受ける。新銀行が特定の主体の影響下に置かれることを避けるために、新銀行は業務開始から3年以内の上場を義務付けられ、NOFHCの新銀行に対する出資比率は12年かけて15%まで下げられる。NOFHC以外の株主の出資上限は10%とし、5%を超える新銀行の株式取得はRBIの事前許可が必要となる。新銀行は創業者や創業者グループに属するいかなる主体に対しても信用を供与することはできない。なお、今回の新免許交付を機に「1949年銀行規制法」が修正され、RBIには銀行経営への介入など規制・監督上の強い権限が与えられることになった。

銀行免許に関する将来の課題としては、免許種類の多様化の問題がある。現在、インドの銀行免許は1種類だが、インド経済の成長に伴い銀行に対するニーズが多様化する結果、専門銀行を求める声が高まると予想されている。例えば、インドの第12次5ヵ年計画では1兆ドルのインフラ投資が見込まれており、こうした巨額の資金需要に対応するためインフラファイナンス専門銀行の必要性が指摘されている。問題は、金融包摂との関係である。インフラファイナンス専門銀行が従来の銀行と同様に金融包摂の義務（優先分野向け貸出規制など）を果たすのは困難である。一方で金融包摂の義務が免除される金融機関を新設することへの反対意見は根強いことから、RBIが2007年10月に公表した銀行免許多様化に関するディスカッションペーパーでは、同問題は金融包摂がある程度達成された後で考慮するとしている。

この他に、新銀行設立の免許申請を常時受け付けることについても、将来の検討課題とされている。

③ 外国銀行の参入拡大

インドにおける外国銀行のプレゼンスは低い。先にみたように商業銀行の全資産に占めるシェアは7%で、支店のシェアに至っては商業銀行全体の1%以下である。RBIは、競争促進、洗練された金融サービスやリスク管理手法の導入を目的に、外国銀行のプレゼンスを高めたい意

向である。そのために外国銀行に対して支店開設などの業務の自由化を進めようとしている。

その際、RBIは外国銀行の参入形態をこれまでの支店形式から子会社（現地法人）形式に変更しようとしている。きっかけは最近のグローバル金融危機の経験である。銀行破綻処理の際、資本を囲い込みやすいこと、国内法の適用が容易なこと、銀行監督でもコントロールが効きやすいことなどから、子会社形式の方が望ましいことが国際的なコンセンサスとなりつつある。

RBIは2013年11月に、外国銀行による全額出資子会社（WOS）設立のガイドラインを公表した。それによれば、複雑な構造を持つ銀行、本国における情報開示が不十分な銀行、少数株主に支配されている銀行、破綻の際に本国の預金者に有利な扱いを認める法律がある国の銀行は、WOS形式によってのみ参入が認められる。その他の銀行は支店形式とWOS形式のどちらかを選択できる。ただし、支店形式を選んだ銀行も、その後、上記の条件に該当するようになった場合にはWOS形式へ転換しなければならない。2010年8月以前に参入した外国銀行は現在の支店形式を続けることが可能だが、RBIは、WOSに転換した場合に「インド国内で自由に支店を開設できる⁽⁸⁾」、「内国民待遇を与える」などのインセンティブを与えることで支店形式からの転換を促そうとしている。

なお、外国銀行により国内市場が支配されるリスクを避けるため、外国銀行のWOSと支店を合わせた「資本及び剰余金」が、銀行セクター全体の「資本及び剰余金」の20%を超える場合には外国銀行の参入を制限できるとの規定を設けている。

④ 不良債権処理の促進

インドの銀行セクターが抱える短期的な課題の一つが不良債権処理の促進、不稼働資産の早期活性化である。

インドにおける不良債権管理は1980年代半ばまで銀行任せであった。銀行に対する健全性規制や監督体制は不十分で、このため1990年代初めにインドの金融改革が始まった当時は、銀行セクターの資産の健全性は低かった。その後、監督体制の強化や自己資本増強などの取組

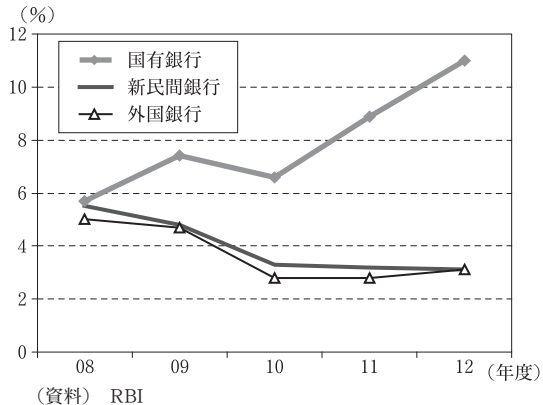
みが行われた結果、不良債権比率は低下したが、不良債権処理の仕組みが十分整っていなかったこともあり、今世紀に入った時点では、依然、2桁の高水準に止まっていた（前掲、図表3）。

不良債権処理を迅速に進めるため、2001年にCDRメカニズムという手法が導入された。CDRは、複数の銀行／金融機関から合計1億ルピー以上の与信を協調融資などの形態で受ける企業の債務の返済条件緩和（restructuring）を、法的な手続きを経ず、迅速かつ透明性の高い方法で行う仕組みである。続いて2002年には「金融システム安定化法（SARFAESI法）」が制定され、不良債権処理の迅速化に寄与することになった。同法は、債務不履行の際に裁判所を介さず、債権者が担保権を行使することを認めることを狙ったもので、貸出債権を「資産管理会社」に移して証券化することを可能にした。こうした不良債権処理の仕組みの拡充に加えて、金利低下により銀行の財務収益が伸びて不良債権の償却に利用できたこと、インド経済が良好で貸出が大幅に増加したことなどから、不良債権比率はその後顕著に低下した。

しかし、グローバル金融危機の発生により不良債権比率は再び上昇に転じた。セクター別ではインフラ整備向け貸出で不良債権が増加しており、プロジェクトの見積り甘さなどが指摘されている。RBIは金融危機への対応として2009年1月に貸出債権の返済条件緩和に関するガイドラインを一時的に緩和した⁽⁹⁾。これは表面的な不良債権比率を一時的に低下させることにはなったものの、存続不能な貸出債権にまで上記CDRメカニズムを通じた安易な救済措置（返済条件緩和）がとられたことで、将来、不良債権化する可能性がある債権を抱え込むことになり、かえって資産内容を悪化させることになった。

この結果、標準債権のうち返済条件緩和措置を受けた債権（以下、リストラ標準債権）が急増した。特にインフラ整備向け貸出の比率が相対的に高いとされる国有銀行において顕著となっている⁽¹⁰⁾。国有銀行では、リストラ標準債権の総貸出額に対する比率が2013年3月末で7.2%と、同時点の不良債権比率（3.8%）の2倍近くに達している（図表4）。仮に、リストラ標

図表4 リストラ標準債権を含めた不良債権比率



準債権が不良債権に転じる比率を、過去の実績に比べて高めの3割と見込んだとしても、不良債権比率は6%程度と1990年代の水準を大きく下回る。しかし、これを放置すれば将来、金融システムの安定性を脅かすような事態に発展する可能性も否定できない。

事態を重く見たRBIは2012年7月に、2年後にガイドラインの緩和措置を廃止することを提言した報告書を発表した。また、2014年1月には「不稼働資産の再活性化の枠組み」を公表した。これは、不良債権を早期に認識し、再建可能なものはタイムリーに手を打ち、不能なものは素早く処理(回収、売却)するためのもので、「債権分類の細分化や情報共有体制構築などの問題債権早期認識策の導入」、「問題債権発生時の貸手グループによる速やかな検討委員会の設置と再建計画の作成」、「再建計画で早期合意するための規制上のインセンティブとペナルティ」、「大口債権に対する独立機関による信用評価導入」、「売却損の繰り延べ等、資産売却促進のための規制上の優遇策導入」などを提言している(2014年4月から実施予定)。

⑤ 銀行破綻処理制度の構築

グローバル金融危機では効果的な銀行破綻処理制度の必要性が再認識されたが、インドには現在、銀行破綻処理に関する明示的な法律・制度は存在しない。インドでは商業銀行の破綻は稀で、深刻な金融危機の経験もない。銀行セクターの健全性に対する揺るぎない自信から、これまでは破綻処理制度の必要性を感じなかったことが一因とみられる。

インドにおける伝統的な銀行破綻処理の方法には、経営不振に陥った銀行のリストラ支援、健全な金融機関との合併、閉鎖などがある。最も一般的な方法は、「1949年銀行規制法」の44A節を根拠法として健全な銀行が弱い銀行を自発的に吸収する、もしくは同45節によりRBI主導の下で問題銀行を強制的に別の銀行(たいていは国有銀行)と合併させるというものである。銀行の破綻処理ではRBIが権限を持ち、政府との協議により進める。過去の実績をみると、国有銀行は効率化のために統合させることはあっても破綻は認めず、一方、民間銀行に対しては健全な国有銀行を受け皿に合併させる姿勢であることが窺われる。商業銀行よりも規模の小さい協同組合銀行では、破綻は頻繁に発生している。RBI傘下の預金保険信用保証公社(DICGC)を活用して預金者へ弁済を行い、清算を支援することが一般的に行われている⁽¹¹⁾。

インドはこれまでは問題銀行の破綻処理を無難に行ってきたが、今後、中・大規模の銀行破綻を想定した場合、次のような課題を抱えている。まず、あらゆるタイプの金融機関をカバーする破綻処理のための包括的な法的枠組みをつくることである。現在は、金融機関のカテゴリーが異なれば、異なる法律・規制が適用されており、これが銀行破綻処理の枠組みを複雑かつ、不透明なものにしている。2つめは、金融コングロマリットの破綻処理スキームの構築である。大規模で複雑な金融機関グループの登場は、監督と破綻処理の枠組みの統合を喫緊の課題としている。インドでは現在、12の金融コングロマリットが存在し、銀行セクターの資産の半分強を占めている。こうした状況は、適切な法的枠組みの構築と規制当局間の協力促進の必要性を高めている。

現在、RBIは政府と共同でワーキンググループを設置し、全ての金融機関をカバーする破綻処理制度について調査している。

⑥ 国有銀行改革

政府による銀行所有を維持すべきかどうかは大きな問題であり、1990年代初めの金融改革以降、この問題については議論が続けられてき

た。1998年には「銀行セクター改革委員会（ナラシムハム委員会Ⅱ）」から、政府の出資比率を51%から33%へ下げるという提案も出されている⁽¹²⁾。

政府による所有を問題視する向きは、国有銀行がインターネットバンキングやオフバランス取引、IT利用などの面で民間銀行や外国銀行に後れをとり、生産性や収益性が劣っている点などをあげている。一方、政府による所有を是とする見方がグローバル金融危機を契機に増加した。金融危機の影響で民間銀行や外国銀行の貸出の伸びが低下する中、国有銀行は最も高い伸びを示した。また、RBIの大幅利下げにもかかわらず民間銀行や外国銀行の貸出金利が下げ渋ったのに対して、国有銀行の貸出金利は最も大きく低下し、存在意義を示したためである。

政府による銀行所有の問題では財政負担が大きな課題となっている。インドでは、毎年の予算措置により国有銀行に対して恒常的に資本注入が行われている。政府による最低出資比率を維持しつつ、国有銀行の業容拡大や自己資本比率規制、国有銀行のバランスシートの健全性維持などに対応することが目的である。今後はバーゼルⅢの導入などで一段と国有銀行の資本ニーズが増大することが予想され、RBIでは、現在の政府出資比率を維持しつつバーゼルⅢに対応するには、今後5年間で9000億ルピーが必要と試算している。これは過去5年間の実績の2倍強にあたり、財政再建を進めるインド政府にとっては非常に重い負担である。これに対しては「投票権のない株式を発行する」、「国有銀行に対する政府の支配権を保護する条項を盛り込んだ法改正とセットで政府の出資比率義務を51%以下に引き下げる」、「金融持株会社形式へ移行する」などの対応策が提案されている。

国有銀行の民営化については、現時点でインド政府にその意向はない。

インド政府は、国有銀行が持つ農村など地方を中心とした店舗網を、各種社会サービスを提供する窓口として利用したいと考えているためである。このため、国有銀行が銀行セクターの中で支配的な地位を占める姿は当分の間変わらないとみられる。民営化が現実味を帯びるのは、インドの銀行セクターが正規金融の普及という目標のある程度達成し、国際競争力の強化に課題の中心がシフトしてからとみられる。その段階に至れば、経営の柔軟性の確保や資本の大幅な増強などの課題に対応するために民営化は避けて通れないからである。

⑦ 銀行構造の再構築

以上のような改革を進めた結果として、RBIはインドの銀行セクターの将来像（構造）を次のように描いている。

銀行は4つの層に分かれる（図表5）。第1層は「国際的なプレゼンスを持つ銀行」で、国内大銀行3~4行と外国銀行の支店で構成される。これらの銀行は、SBIグループの統合、海外プレゼンスをもつ大手国有銀行同士の合併、大手民間銀行の合併などにより形成されることが想定されている。

第2層は全国規模で活動する「国内銀行」で、専門銀行を含んだ中規模銀行数行で構成される。投資銀行、ホールセール、リテール、インフラファイナンスなど、幅広い金融サービスを提供する。国有銀行、民間銀行の合併や、外国銀行

図表5 RBIが想定する将来のインド銀行セクターの構造

階層	構成行	想定される新構造への道筋
【第1層】 国際的な銀行 International Banks	大銀行3~4行 外国銀行	SBIグループの合併 海外にプレゼンスを持つ大手国有銀行の合併 大手民間銀行の合併（1~2行） 外国銀行のインド支店
【第2層】 国内銀行 National Banks	国有銀行 新民間銀行 外国銀行のインド現地法人 専門銀行	国有銀行、民間銀行の合併 外国銀行の現地法人組成 専門銀行のための免許交付
【第3層】 地方銀行 Regional Banks	旧民間銀行 地方農村銀行 大手都市共同組合銀行	地方農村銀行の統合 複数州にまたがって営業する少数の都市共同組合銀行の商業銀行への転換
【第4層】 地域銀行 Local Banks	地域銀行、小銀行 その他の共同組合銀行	都市共同組合銀行の商業銀行への転換 地域銀行の営業範囲拡大 農村協同組合銀行の財務健全化

(資料) RBI

によるインド現地法人設立、専門銀行免許の交付により形成されることが想定されている。

第3層は地方における金融サービス提供を担う「地方銀行」で、旧民間銀行、地方農村銀行、大手都市共同組合銀行で構成される。これらは地方農村銀行の統合や、複数の州にまたがって営業している都市共同組合銀行の商業銀行への転換によって形成される。

第4層はさらに営業範囲を絞った「地域銀行」で、金法包摂推進の担い手となる銀行である。地域銀行、第3層に含まれる協同組合銀行以外の小規模協同組合銀行などの小銀行からなる。都市共同組合銀行の商業銀行への転換、地域銀行の営業範囲拡大、農村協同組合銀行の財務基盤強化などにより、金融包摂を推進できる財務基盤をもった銀行が形成されることを想定している。

4. おわりに

最後に、改革の留意点について述べる。

第1は、改革を実行したからといって期待した成果が保証されている訳ではないという点である。例えば、支店開設の自由化や新銀行の参入認可により金融包摂を進める取り組みも、収益性の制約から思ったように地方、農村への正規金融の普及が進まないかもしれない。従来からの取り組みの延長では目標を達成できない可能性があり、イノベーションを一段と進めることなどにより現状を打破することが求められよう⁽¹³⁾。

新銀行や外国銀行の参入により銀行セクターの競争を高める取り組みについても、銀行の数を増やせば自動的に競争が高まるという保証はない。元々インドでは銀行市場の集中度が低い。新規参入による競争促進効果は未知数である。銀行市場の集中度を、銀行セクターの総資産のうち上位3行が占める割合でみると、インドは30%を下回り、先進国や他のBRICs諸国と比べてかなり低くなっている（図表6）。RBIのChakrabarty副総裁によれば、市場の競争度はさまざまな要因で決まるが、インドの銀行市場は主要行の間に競争がなく競争的とは見なせないということである⁽¹⁴⁾。こうした状況の下、どのようにして競争を促し効率性を高め

図表6 銀行セクターの集中度の国際比較（2011年）

ドイツ	78.1	中国	51.5
南アフリカ	77.8	日本	44.6
オーストラリア	69.0	アルゼンチン	35.6
フランス	62.7	米国	35.4
ブラジル	62.6	ロシア	31.7
英国	57.8	インド	29.4

（注）銀行セクターの総資産のうち上位3行が占める割合
（資料）RBI

ていくのか、知恵が求められている。

第2は、景気へ配慮しながら改革を進めることが重要である。インド経済は現在、インフレ高進や10年振りの低成長など非常に厳しい状況にある。RBIのラジャン総裁はこのような時期に改革を加速させようとしている。改革は長期的にはインド経済の成長に寄与するとしても、不良債権処理の促進などの取り組みを性急に進めた結果、景気に悪影響が出れば、改革に対する国民の支持を失い改革全体が頓挫する恐れもある。改革を絵に描いた餅に終わらせないためには、慎重な取り組みが求められる。

第3は、政治との関係である。おそらく銀行セクター改革の中で最も困難なものは国有銀行改革、とりわけ国有銀行の民営化である。2009年のラジャン委員会の報告書にも「小規模国有銀行の売却」などの国有銀行改革が盛り込まれたが、国有銀行には既得権益が複雑に絡んでいることなどから実行されていない。しかし、最近の国有銀行の不良債権問題などをみても、いずれ改革が避けて通れないのは明らかである。改革には立法措置が必要であることから、政治家を説き伏せて協力を得なければ改革は進まない。ラジャン総裁以下、RBIの手腕が問われる所以である。

（略語一覧）

BCBS	: Basel Committee on Banking Supervision
CDR	: Corporate Debt Restructuring
DICGC	: Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation
FSB	: Financial Stability Board
NOFHC	: Non-Operating Financial Holding Company
RBI	: Reserve Bank of India

SARFAESI: Securitisation and Reconstruction of Financial Assets and Enforcement of Security Interest
 SBI : State Bank of India
 SLR : Statutory Liquidity Ratio
 WOS : Wholly Owned Subsidiaries

《注》

- (1) 1955年に国営化されたSBIの前身はインド帝国銀行(Imperial Bank of India)で、RBIが設立される前は同行が準中央銀行の地位にあった。
- (2) 旧民間銀行と新民間銀行の間で、業務内容や顧客基盤に制度的な差が設けられている訳ではない。
- (3) 目標を達成できない場合は、定められた額を低い罰則金利で政府の基金に預けなければならないが、近年、この目標は銀行セクター全体でみれば概ね達成されているようである。同規制は外国銀行にも課されており、インド国内の支店数が20以上の銀行については地場銀行と同一の基準達成が義務付けられている。
- (4) Reserve Bank of India (2013a)
- (5) 人口10万人未満の準都市や地方については自由に開設できる。なお、外国銀行については、WTOへのコミットメントにより毎年12支店以上の開設を認めている。
- (6) 条件を満たせなかった場合は翌年に修正が求められ、それも守れないとRBIが支店開設の自由を保留するなどの罰則が定められている。
- (7) 創業者が企業グループの場合、グループ内のノンバンクにより行われていた貸出業務はすべて新銀行に移さなければならない、グループの再編が必要になる可能性がある。このためRBIは、創業者が新銀行の業務開始前に対応できるよう、新銀行設立の仮承認期間を当初の12ヵ月から18ヵ月に延長している。
- (8) ただし、国内銀行と同じ様に、当該年度に開設した支店の最低25%は銀行の有人店舗がない地域に設置しなければならないなどの規制が課される。
- (9) それまでのガイドラインでは、存続可能な企業向けの債権に限って返済条件の緩和措置が可能とされ、返済条件が緩和された標準債権は直ちに準標準債権(=不良債権)に格下げすること、ただし、その後の特定期間に申し分のない返済実績を残せば標準債権への再格上げを認めること、などが規定されていた。2009年1月のガイドライン見直しにより、標準債権の返済条件を緩和しても引き続き標準債権として分類することが認められるようになった。ただし、同債権については通常の引当金とは別勘定で引当金を積むことが求められる。
- (10) インド政府は国有銀行に対する日常的な経営への介入を否定しているが、社会主義路線下で国家

の銀行としての役割を担った国有銀行では、国家的要請の高いインフラ整備向け貸出において政府の意向が反映され、多少、審査がずさんになっても積極的な貸出増が行われた可能性があることは否定できない。

- (11) 預金保険の上限は元本・利子の合計で10万ルピー(約16万5千円)と低い。また、払い戻しに平均1年と時間がかかる。清算人の任命の遅れなどが原因とされている。
- (12) インドでは国有銀行に対する政府の出資比率は51%以上と定められており、実際の比率は50%台から80%台に分布している。
- (13) この点で、コストの低いモバイルバンキングの活用などが有用だが、インドはこうしたテクノロジーの取り込みにおいて、アフリカに後れをとっているとされる。
- (14) Chakrabarty, K. C. (2014)

参考文献

- Chakrabarty, K.C. (2013): Two Decades of Credit Management in Indian Banks: Looking Back and Moving Ahead; Reserve Bank of India, November
- Chakrabarty, K. C. (2014): Indian Banking: the New Landscape; Reserve Bank of India, January
- Mahapatra, Shri B. (2013): National Institute of Bank Management Conclave on Implications of New Bank Licences; Reserve Bank of India, September
- Rajan, Raghuram G. (2009): A Hundred Small Steps — Report of the Committee on Financial Sector Reforms; Planning Commission, Government of India
- Reserve Bank of India (2013a): Banking Structure in India — The Way Forward; Discussion Paper, August
- Reserve Bank of India (2013b): The Framework for Setting up of Wholly Owned Subsidiaries (WOS) by Foreign Banks in India; November
- Reserve Bank of India (2013c): Report on Trend and Progress of Banking in India 2012-13; November
- Reserve Bank of India (2014): Early Recognition of Financial Distress, Prompt Steps for Resolution and Fair Recovery for Lenders; Framework for Revitalising Distressed Assets in the Economy, January
- Subbarao, Duvvuri (2013): Banking Structure in India Looking Ahead by Looking Back; Reserve Bank of India, August
- The Economist (2013): Financial-sector Reform in India: Bridging the Gulf; November 30th