

第2章

アジアの金融法制

—金融自由化の新たな局面へ—

今泉 慎也

はじめに

本書が示すように、多くのアジア諸国において金融セクターにおける競争的環境を確保・促進するための制度整備が進んでいる。一般に競争的環境を確保するためには、市場機構が機能するための諸規制を緩和・撤廃し、均一な競争条件（a level playing field）を確保する一方で、市場の失敗を是正し、あるいは市場機能を補完するための広い意味でのセイフティーネットを整備していくことが必要である。前者の競争促進的な政策・措置としては、金融業に関する諸規制（たとえば、参入規制、外資規制、業際規制など）の見直し・撤廃のほか、アジア諸国でも近年制定が進んだ独占禁止法ないしは競争法の金融セクターへの適用可能性が検討されなければならない（本書第5章参照）。他方、金融セクターにおけるセイフティーネットとしては、金融機関に対するプルーデンシャル規制・監督のほか、中央銀行の最後の貸し手（lender of last resort）機能など経営危機にある金融機関への救済措置、破綻金融機関の迅速な処理、預金保険などの消費者保護などがある。

これらの競争政策やセイフティーネットに係る理論的問題や制度設計の課題については他章に委ね、本章では、本書第 部で行う国別の分析結果をもとに、アジア諸国における金融セクターの概況や金融法制改革の輪郭を示そうとするものである。本書が対象とするのは、中国、韓国、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム、インドの8カ国である。金融セクターの状況、改革の進展度合い、情報・資料等へのアクセスの違いから、国によって濃淡はあるものの上記の諸事項を共通の調査項目としている。

まず第1節では、アジア諸国の金融業の特徴を概観した後、各国において、1990年代以降に開始された各国の自由化・規制緩和が、1997年のアジア経済危機後の金融セクターの立直しの時期を超えて、現在は中長期的な金融セクター改革に向かいつつあることを示す。さらに、それらの改革のなかで、競争法制を含む競争的環境の整備が目指されている一方で(第2節)、金融セクターの競争力強化などを目的に金融機関の合併・統合政策が進められていることを抽出する(第3節)、金融規制・監督の変化の方向性(第4節)、預金保険を含む消費者保護の枠組み(第5節)について検討を行った後、最後に、本書で十分に検討されなかった点について今後の課題を示して、本章のまとめとする(第6節)。

第1節 アジア金融業の概況

1. アジア金融業の概況

表1は、主要国の金融市場の構造とその変化をみたものである。アジア諸国においても資本市場の整備が進められてきたが、その規模はなお小さく、銀行貸出などの間接金融が企業金融において大きな比重を占めている。他方、資本市場の規模がまだ小さい国が多いが、その成長は顕著である。資本市場の整備が始まる時期は国によって異なるが、おおむね1990年代がその拡大期と言えよう。また、ADB、ASEAN等が1998年以降取組んできたアジア債券市場の育成が少しずつながら進んでいることもうかがわせる(Sheng & Teng [2007])。

1997年の経済危機は、その直接の影響を受けた韓国、インドネシア、タイの3カ国はもちろんのこと、他のアジア諸国にも深い影響を与えた。2000年以降に各国経済の回復傾向は顕著となっている。金融仲介の中心的な役割を担っている銀行業でも景気の回復に伴い、その資産・貸出の拡大が見られる。

対象国の金融セクター改革の展開には、次のように整理することができるだろう。

第一に、1990年代に入る頃からすべての対象国において、何らかの形で金融セクターの自由化・規制緩和が着手され、そのための制度改革が行われたことが確認できる。初期条件や開発政策の違いから、各国の金融セクターの状況は大きく異なっているが、国際標準への準拠などその改革の方向性には共通する部分も多い。その背景には、金融のグローバル化が1990年代以降、より顕著になったほか、80年代後半以降の高成長を経験し、各国に自由化・規制緩和を進める余力が生まれたほか、先進国や国際機関による自由

化圧力が高まったことがある。とくに開発途上国の経済運営に影響を与えてきた世銀・IMFなど国際金融機関の政策思想が、いわゆるワシントン・コンセンサスと言われる政策群に収斂してきたこともその背景にあるだろう¹。

第二に、1997年以降のアジア金融・経済危機が、さらに各国の金融セクター改革を促す要因となったことである。危機の影響を強く受けた韓国、インドネシア、タイにおいては、多くの金融機関が経営危機・破綻に陥り、公的資金の注入や外資による救済・買収を通じた金融セクターの再編が大きく進んだ。また、これら諸国は、IMFの緊急融資を受け、その政策上のコンディショナリティとして、金融セクターを含む広い範囲の制度改革を進めた。他方、危機の直接の影響が少なかった他のアジア諸国においても、金融セクターの制度改革の必要性が認識され、さらなる改革が進められた。

第三に、対象国のすべてにおいて、経済危機から2000年代初頭の金融セクターの立直しの段階を終え、中長期的な金融セクター改革が進められつつあることである。これは、本調査によって浮かび上がってきた点である。後述するように、各国の近年の改革において、その課題や方向性についてはいくつかの共通項を見いだすことが可能である。

表1 金融市場の構造（対GDP比：1995・2005年）

	銀行預金		株式市場		債券市場		保険	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
中国	75.6	177.8	2.4 ^{*1}	32.0	8.5	25.6	0.8	2.7
韓国	32.6	68.8	48.2	72.9	34.1	78.1	11.0	10.5
インドネシア	29.8	36.2	4.4	27.1	0.4	19.0	0.9	1.5
マレーシア	52.1	93.5	100.7	143.6	69.8	90.4	3.0	3.7
フィリピン	24.1	45.8	20.6	35.3	22.1	38.8	2.0	1.5
シンガポール	74.3	102.3	95.8	163.4	27.8	58.0	3.0	8.8
タイ	56.8	78.7	29.2	68.0	9.7	41.1	1.7	3.6
ベトナム	10.9 ^{*2}	38.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.5 ^{*3}	1.6
インド	31.4	52.2	10.4	60.1	19.9	33.8	1.5	3.2

（注） *1: 1992年、*2: 1996年、*3: 1995年。

（出所） Sheng & Kwek [2007: 10]表4を修正。

¹ 国際基準については、本書第1章第2節参照。なお、ワシントン・コンセンサスとそれが開発途上国の経済法制改革に与える影響について考察するものとして、佐藤 [2007]参照。

2 . 1990 年代の金融自由化と経済危機

1997 年以降のアジア経済危機の原因については、国によってその主たる原因も異なるが、各国において自由化の進展に見合った金融規制の枠組みが確立されなかった点を指摘する論者は多い。

IMF・世銀の支援のもとで遂行された金融危機への対応とその下で進められた金融セクターの改革については、本書第 6 章で検討されるので、ここでは危機の影響を受けた 3 国でどのような対応が行われたか、みてみよう。

第一に、いずれの国においても、経営破綻した金融機関の救済・整理やその不良債権処理のための枠組みの整備がまず喫緊の課題となった。インドネシアでは、1998 年 11 月の改正銀行法にもとづき、インドネシア金融再建庁 (IBRA) が設置された。タイにおいては、破綻した金融機関の資産の売却等を進めるため、金融機関再建庁 (FRA)、不良資産の受け皿として資産管理公社 (AMC) が設置された。また、1985 年創設の金融機関開発基金 (FIDF) を通じた公的資金の注入が行われた。インドネシア、タイでは、不良債権処理を進めるため倒産法制改革を進める一方で、それぞれの中銀が主導して私的整理の枠組みが作られた。ただし、それらの決定には強制力がないことから、それを通じた不良債権処理には限界があった。タイでは、2001 年になって上記の AMC とは別に、タイ資産管理公社 (TAMC) を新設し、不良債権処理に梃子入れしなければならなかった。韓国においても、下位の銀行を上位の銀行に強制的に合併させる方針がとられ、下位行の不良資産については資産管理公社 (KAMCO) によって処理された。

第二に、自己資本不足に陥った金融機関の支援は、公的資金だけでは不十分であり、外資による救済・買収が必要とされた。そのため、外資規制の緩和が進んだ。インドネシアでは改正銀行法にもとづき、金融機関の外資系企業による保有が認められた。それまでの銀行法は、外資による銀行株式保有を 49% までしか認めていなかったが、新銀行法は外資の銀行株式保有を 99% まで認めた。タイにおいても外資による商業銀行の買収・出資が進んだ。タイの商業銀行法上、銀行株式の 4 分の 3 以上はタイ国籍を有する者が保有しなければならないと定めている。しかし、1997 年改正によって例外規定が盛込まれ、業務改善等の必要がある場合は中央銀行 (BOT) の助言にもとづき、財務大臣がこの規定からの除外を認めることが可能とされた。韓国においても、外国人投資家に対する銀行株保有規制を緩和し、外資の積極活用が図られた。従来、外国人による企業の株主株式取得限度は 33.3% とされていたが、主要な商業銀行において外資が 50% を超え、役員の手入れも増加した。

第三に、実効的な規制・監督体系の欠如、規制順守が不十分であったと考えられ、監督機構の再構築やプルーデンシャル規制の強化²が行われた。インドネシア、韓国では、監督機関の独立性の重要性が再認識され、政治的な影響力から分離するための制度改革が進んだ³。インドネシアでは、1998年改正銀行法によって、銀行の免許付与・取消、銀行監督はすべて中銀の権限とされたほか、1999年中央銀行法によって中銀の独立性が強化された。しかし、総裁の解任に関する規定がない、といった独立性の強さが問題となり、2004年改正で中銀監督のための委員会の設置、国会・政府への報告義務などが盛り込まれた。

他方、プルーデンシャル規制の強化としては、バーゼル合意に沿った自己資本比率規制の厳格化、大口融資に対する規制の強化などが行われた。危機の原因として、アジアにおける縁故主義（nepotism）や関連者取引（connected lending）が問題視されたことが背景にある。そこで、融資限度額の法定や、金融機関に対して関連企業・個人に対する融資限度額の明確化が求めた。韓国では財閥（チェボル）への経済力の集中が問題視され、とくにグループ企業への融資の集中が危機を早めたと考えられた。関連会社への融資を見直すため、2000年1月以降、大株主や関連会社に対する貸出は総資本の15%が上限とされた。また、相互保証も2000年3月以降排除され、財閥内の保証も撤廃された。インドネシアでもグループ内の関連企業に対する融資が広く行われたため、2001年末までに非関連企業に対する融資は総資本の30%、関連企業に対する融資は総資本の10%に設定された。

以上のように、経済危機以降の制度改革では、金融制度の健全性回復、そして監督機構の再構築に焦点があった。経済危機の直接の影響を受けた3国だけでなく、他のアジア諸国においても、同様の改革が進められた。

3．金融自由化の新たな局面へ

近年の金融法制改革において特徴的な動きとして、まず着目したいのは、対象国の多くで金融セクター改革を目的とする何らかのマスタープランの策定が行われていることである。もちろん開発途上国においては、これまでも経済開発計画などのかたちで政策パッケージが示されることが多いし、金融分野においても、たとえば1990年代以降の自由化期において、マスタープラン、5カ年計画などの名称の計画が数多く策定されてきた。しかし、2000年以降の中長期的な金融セクターについて青写真が再検討され、具体的な政策パッケージが各国で実施されていること、そしてその政策意図や採用する手法においてかなりの

² 第6章第1節参照。

³ タイでは、中銀（BOT）法の改正が議論されているが、まだ成立していない。

共通性をみいだすことができる点は注目していく必要があるだろう。たとえば、対象国において現在進められている計画として表2のようなものがある。

金融セクターにおける抜本的な制度改革とそのためマスタープラン作りは、カナダ、オーストラリアなどいくつかの先進国でも1990年代半ばから行われてきた。マスタープランは政府の金融セクターに対する取組みを明確にし、規制体系の見直しや規制緩和など改革の方向性を示すものである。また、対外的に政府の金融改革に対する意気込みをアピールする効果もある。

マスタープランには、銀行部門だけでなく、資本市場や保険などの分野も含まれる場合と、部門ごとにマスタープラン等をまとめる例がある。ここでは銀行部門を中心にマスタープランの特徴を見てみよう。

第一に、内容的には金融セクターに国際標準を適用し、市場基盤（制度インフラ）を整備し、個々の金融機関や金融システム全体におけるプルーデンシャルな規制水準の上げを目標にしている。マスタープランの中心は市場開放に向けた行動計画、そしてそれに伴う金融セクターの競争力の向上のための施策といった側面が強い。

第二に、国有銀行は、アジア諸国においてなお大きなプレゼンスを占めており、その改革がマスタープランで強調されている国もある（インド、ベトナム等）。インドでは国有銀行の健全性の向上と民間銀行との競争環境を同等にすることが挙げられる。

第三に、アジア諸国のマスタープランには、農村部への金融サービスの提供など開発政策ないしは社会的目標のために、金融セクターの役割を強調するものもある（インド、タイ）。これは、マイクロファイナンスに対する近年の関心の高まりを反映している。

表2 金融セクターに関するマスタープラン

インドネシア	金融セクター・アーキテクチャ（API）（2004） 資本市場発展マスタープラン
マレーシア	金融マスタープラン（2001）
タイ	金融セクターマスタープラン（2004） 保険業マスタープラン（2006）、資本市場マスタープラン（2006）
インド	ナラシムハム委員会報告（1998）、Road map for presence of foreign banks in India（2005）
ベトナム	金融改革ビジョン（2006）

（注）（ ）内は採択年。

（出所）筆者作成。

表3 マスタープランの主な項目

	銀行監督				市場基盤（制度インフラ）整備				競争政策関連					
	銀行免許の発行	支店開設の許可	銀行の統合	金融商品の認可に関する指針	情報開示制度の充実	金融コングリット監督	リスク管理の向上を求める	Basel II の導入	早期是正措置の導入	One presence policy	決済制度の整備	ATM ネットワークへの接続の拡大	消費者保護の制度設計	税制の見直し
インドネシア														
マレーシア														
タイ														
インド														
ベトナム														

（出所）筆者作成。

以下では、マスタープランなどによって示されている金融セクター改革の特徴を、金融セクターにおける競争的環境の整備、地場の金融機関の競争力強化の二つの観点から整理してみよう。具体的な施策において両者は密接に結びついていることが多いが、概念的には区別してその意義と特徴を検討することが有益である。

第2節 競争的環境の整備

1. 均一な競争条件 (a level playing field)

対象国のマスタープランや他の政策文書において、均一の競争条件 (a level playing field) の創出が重要なキーワードとなっている。そこでの課題は、金融機関の間で規制環境の差異を縮減・撤廃することである。これは、いくつかのレベル (ないしは関連市場) に分けて考えることができる。

第一は、銀行、保険、証券といった業際規制の縮減・廃止である。これは、情報通信技術や金融商品の多様化・複雑化の結果、業態による規制の差異が実効性を失ったことがもっとも大きく影響している。銀行、保険、証券といった業態を区別しないユニバーサル・バンキングをすでに認めているのはフィリピンのみである。そのほかの国においては、たとえば商業銀行等に保険商品の仲介、証券仲介など証券業務を認める範囲を拡大するなどの規制緩和措置が進みつつある。業際規制を抜本的に見直す試みとしては、韓国では銀行、証券、金融を統合する金融統合案が提案され、それに先行して資本市場分野の統合を行う金融投資業法案が現在国会にて審議中である。

第二に、銀行部門内において多様な種類の銀行が認められる場合、それぞれの銀行の規制環境の差異の見直しである。具体的には、銀行間での業務範囲、店舗規制などが対象となる。また、全国的な銀行と地方銀行などの役割ないしは棲み分けの整理も行われている。たとえば、タイにおいて、商業銀行の業務範囲を漸進的に拡大する一方、金融会社、住宅金融会社 (クレディ・フォンシェ会社) などの業態を将来的に廃止し、商業銀行に一本化する方向が示されているのはこの一例である。

第三に、GATS など国際約束との関係において、外資と国内金融機関との規制環境の差異の解消、第四に、国有銀行と民間銀行との規制環境の差異についての見直しも進展したが、これらの点については項を改めて検討しよう。

2. 外資規制

一般に、金融業への外資参入に対しては、消極的な立場をとる国が多く、先進国でも外資参入規制を残す国がある。対象国のすべてが外資の金融業への参入に消極的な立場をとり、外資についてその業務範囲等を制限する立場をとっていた。しかし、金融業が GATS によるサービス貿易自由化の対象となったほか、FTA・EPA 交渉において金融セクターも対象となっている。また、経済危機後の金融再編のなかで、地場の金融機関の外資による買収・救済を受け入れるために、規制緩和が進展したという実態がある。

外資規制は、現地法人たる銀行等の金融機関に外資の出資を認めるか、とくに子会社たる銀行等の設立を認めるかどうか。外国銀行の支店や子会社について業務範囲等にどのような規制を設けるか、といった点が問題になる⁴。

対象国のすべてにおいて、外資による子会社の設立がすでに認められている。タイでは、商業銀行法上はなお外資を原則 25%未滿とする規定は残っているが、危機後、外資参入が進んだことから、2004 年以降、95%以上の出資を条件とした現地法人の設立を促す方針をとっている。外資子会社については現地資本の銀行と同様の業務が認められている。

なお、外資に対する現地子会社の設立を積極的に奨励する政策がいくつかの国で見られる。その理由としては、外銀支店よりも現地法人の方が監督が容易であること、クロスボーダーの金融機関の破綻に対して、現地の債権者・預金者のために資産を確保し得ること、がある。外資としては、現地法人化は外銀支店では認められていない業務を行うことを可能とし、さらには当該国におけるコミットメントの強さをアピールするという面もある。ただし、企業統治に対する関心から、支配株主等の責任を強化する法改正⁵等が行われており、子会社の活動について親会社が責任を問われる法的リスクがあることも留意されるべきであろう⁶。

外資に対する支店（店舗）規制を残す国もあるが、経営戦略のなかで店舗自体の持つ意義が変わりつつあり、店舗規制も見直されつつある。第一に、ATM 網へのアクセス、郵便局等のノン・バンクとの提携などを通じて、支店以外の形で拠点を確保することが可能となっていること。第二に、地場銀行の買収などを通じて、既存の支店網を手に入れる可能性が拡大し、実際にそうした事例が増えていること。第三に、海外からの資金調達が可能

⁴ 外資規制に関する理論的考察については、本書第 4 章参照。

⁵ 東アジア諸国の企業統治改革について、今泉・安倍 [2005]参照。

⁶ 中国においては、国有企業が親会社への債務保証などで多額の損失を被る事例が生じたことから、2005 年会社法は、株主の権利濫用の禁止（20 条）や支配株主や実質支配者等の地位濫用の禁止（21 条）を新設した（射手矢・布井・周 [2006: 23-24]）。

である場合、支店の役割として預金獲得の重要性は低いことなどが考えられる。

3. 国有銀行

各国の金融セクターの分析のなかで鮮明になってきたのは、いくつかの国では国有商業銀行の数が多く、さらに、その市場におけるシェアが少ないことである。国有銀行と民間金融機関との関係をどう捉えるかは、競争的環境の整備という観点からは重要な論点となり得る。国有商業銀行は、政府の後ろ盾があるという意味においてより信用されるとい側面があるほか、民営化された後も、それ以前の法的または事実上の優位な地位をなお保持している場合もある。インドにおいては、競争環境を同等にすることが示されているが、各国がこの点についてどのような立場をとっているか必ずしも明確ではないように見える。むしろ、各国における議論は、国有銀行のガバナンス問題、政府保有株式の放出（民有化）、不良債権処理⁷といった問題に焦点が置かれている⁸。

アジア諸国において国有商業銀行が多い理由としては、たとえば、次の二つがある。第一は、社会主義諸国（中国、ベトナム）においては、銀行の国有化が行われ、単一の銀行（モノバンク）または少数の国有銀行へと再編された。また、社会主義的な経済政策をとったことのある国（インド、インドネシア）においても、同様に銀行の国有化が行われたことがあり、国有銀行が銀行セクターにおいて大きな比重をしめてきた。それらの国有銀行は、商業銀行的な業務を行うほか、開発政策のための資金供給など政策目的のための役割を果たしていた。市場化ないしは金融自由化の進展に伴い、国有銀行の民営化が課題となり、民営化が進めている。たとえば、中国の金融制度改革では、政策金融機能を果たす政策銀行（4行）と、商業銀行機能を果たす5大国有商業銀行とに分離し、後者の上場・民有化を進めてきた。同様の改革はベトナムでも進められている。しかし、民営化後も政府がなお高い比率の株式を保有している場合が多い。これら銀行につき上場や保有株式の売却等の計画があっても、景気や株式市場の状況から政府が保有株式の放出を見合わせている場合、政府が何らかの影響力の維持をねらって一定程度の株式保有を維持しようとするものがある。インドでは、政権交代から国有商業銀行の社会的役割を重視する立場が強まり、政府持株の放出を見直す動きがある。また、インド、インドネシアでも国有銀行は開発政策あるいは社会政策の実現のための手段として長らく位置づけられてきた。ただし、

⁷ インドネシアの国有商業銀行の不良資産が進まない理由として、不良資産が国有財産と位置づけられ、その処分が制約されることがある。

⁸ 国有商業銀行については、本書第7章参照。

たとえばインドネシアでは、かつて開発の担い手とされていた国有銀行の民営化が進み、その業務はすでに他の商業銀行と変わらないものとなっている。

国有商業銀行がアジアで多い第二の理由は、金融危機や経営破綻などに際して、政府が公的資金による救済、国有化措置などを講じた結果、政府が株式保有を行っているものである。これについては、政府が何らかの理由から長期保有を選択する場合と、単に売却を見合わせている場合（国内に適当な買い手がなく、外資しか買い手がいない）がある⁹。また、ブリッジバンクとして、破綻金融機関の救済や資産・債務の受け皿として機能することがある。たとえば、タイのクルンタイ銀行はタイで預金高二位の商業銀行であり上場会社であるが、政府の金融機関再建基金（Financial Institutions Development Fund: FIDF）がその50%弱を保有する国有商業銀行である。同銀行は、経済危機の際には、経営破綻した金融機関との合併先として、資産の受け皿として重要な役割を果たした。

4．競争法の金融セクターへの適用可能性

金融セクターにおける競争的環境の整備状況を見る場合に、上述のような規制緩和などの動きとならんで、競争法の金融セクターへの適用可能性が新たな論点となっている。アジアにおいて、日本、さらに韓国、台湾などにおいて競争法制の整備が先行してきたが、1990年代末からアジア諸国でも競争法制を制定する国が増え、競争委員会などの名称の機関の創設が進んでいる（表4参照）。金融セクターにおける競争的環境の整備を考える場合、競争法制の金融セクターへの適用可能性が論点となり得る。詳細な検討は、本書第5章で行われるので、ここではごく簡単に各国の競争法制の整備状況と金融セクターとの関係について整理しておこう。

第一に留意すべき点は、経済危機後の国際機関による制度改革支援、WTO加盟、FTA交渉といった対外的な要因が、各国における競争法の適用の一つの契機となっていることである。インドネシア、タイにおいては金融危機後に競争法が制定されたほか¹⁰、シンガポールではアメリカとのFTA締結において、競争法の適用が求められたという。しかし、競争委員会の委員として大臣などを含まれていたり、事務局が省庁のもとにおかれていたりするなど、独立性などの点で制度設計に課題を残す場合が少なくない（たとえば、タイ、ベトナム）。その意味で、国際標準への準拠が標榜されていても、詳細な制度設計が十分に

⁹ たとえば、株式市場が低迷しているため、売却益が期待できない場合や、国有商業銀行の資産が大きい場合、政府保有株式の放出が株式市場に大きな影響を与える場合がある。

¹⁰ ただし、法律の内容に対するIMFの影響力は、コンデョショナリティとして明記されていたインドネシアでは強かったが、国内での起草がすでに進んでいたタイでは少なかった。

検討されず、あるいは国内の政治状況でその内容が後退するといったことがあると考えられる（栗田 [2007]）。また、競争当局が成立からまだ間もない国も多く、競争法の運用・実施のための体制作りや実施に必要なガイドラインなど基準作りがまだその途上にある。

第二に、対象国の競争法制において法文で金融業を明確に適用除外している国はなく、タイなど金融業が対象とされることを明確にしている例もある。しかし、多くの国においては、規制業種である金融業への競争法の適用をどのように考えるか、その適用が金融業にどれだけの影響を与えるのか、といった点についてまだ十分に検討されておらず、明確とはなっていない。競争法制の実施について長い経験がある韓国においては、金融や通信など規制業種への独禁法の適用について議論があるが、具体的に金融業が関係する事例はまだ少ない。競争法の制定からまだ日の浅い他のアジア諸国においては、金融業が関わる事例もごくわずかであり、今後の運用・実行を待たなければならない。

第三に、後述するように、アジア諸国において金融機関の合併・統合が強く打ち出されていることから、合併規制が一つの焦点となり得るだろう。金融機関に限らず、合併規制の具体化がまだ準備段階にある国が多い。たとえば、タイでは、合併規制に関するガイドラインについて、一般事業会社と金融機関について分ける方針があるというが、まだガイドライン作りは完了していない。

以上のように、競争法制の金融セクターへの影響やその広がりについて、現段階で判断することは難しい。競争法や他の法規による不公正な取引の規制なども金融機関ないしは金融取引に影響する可能性が高いが、今回の調査で深めることが必要であろう。

表4 競争法の制定状況

国	競争法	競争当局／関係機関
中国	1993年反不正当竞争法 (独禁法は制定過程)	国家工商行政管理局(商務部)
韓国	1980年独占規制及び公正取引法	公正取引委員会
インドネシア	1999年独占禁止及び公正競争法	事業競争監視委員会
マレーシア	(検討中)	[国内取引消費者問題省]
フィリピン	(検討中)	[通商産業省]
シンガポール	2004年競争法	競争委員会
タイ	1999年取引競争法(但し、1979年価格統制・独占防止法があった)	取引競争委員会 (商務省国内取引局)
ベトナム	2004年競争法	競争管理庁・競争評議会(商業省)
インド	2002年競争法(主な条項の実施は段階的に実施予定)	インド競争委員会

(注) ()内は事務局。

(出所) 栗田 [2007]の表に加筆。

5. 企業グループ

金融機関を含む企業グループをどのように取り扱うかは、競争法上、または金融監督上、重要な論点となり得る。いくつかの国では、金融機関が金融コングロマリットを構成している。さらに、金融機関がビジネス・グループに属し、その貸出がグループ企業に集中する場合も見られた。ただし、金融機関がグループ内で支配的な位置にあるかどうか、国によって異なる。事業会社の傘下に銀行が属している場合や、さらには創業者一族などファミリーがグループ全体に影響力を及ぼしている場合もある¹¹。

他方、経済危機によるグループの解体あるいは衰退、金融機関の所有者の交代、自由化による競争拡大とそれに伴う棲み分けの解消が進み、従来のグループの枠を超えた貸出先の開拓やリスク評価にもとづいた貸出などビジネスモデルの変更を迫られている金融機関も少なくない¹²。

第3節 金融機関の合併政策と競争力強化

1. 経営基盤の強化策としての金融機関の合併

地場の金融機関の競争力強化のため、金融機関の合併の促進は、対象国すべてにおいて何からの形で採用されている。その目的としては、経営基盤の安定化、規模の経済による経営の効率化などのほか、経営基盤の弱い金融機関の退出を円滑に進める面もある。また、外資との競争の増大は、統合による競争力強化を促す重要な要因となっている。市場開放が進み、外資系金融機関の参入の増加をそのまま放置すれば、商品開発力、営業力、資本力、ネットワークといったリソースを多く持つ国際的に活躍する外資系機関との競争に、地場の金融機関が負けてしまうという危機感があると考えられる。

統合を促す手段としては、中銀が強いイニシアティブを発揮したマレーシアのように行政指導のほか、自己資本比率規制の強化も統合を促す効果がある。たとえば、インドネシアにおいては、1990年代からの自由化政策のもとで数多くの銀行が誕生し、経済危機による淘汰を経た現在もなお130余りの銀行が存在し、その健全性はまだ十分に達成できていない。近年の改革では、これら金融機関の健全性向上が特に強調され、自己資本比率等の

¹¹ アジアのファミリービジネスについては、末廣 [2007]参照。

¹² インドネシアでは、金融機関が貸出金利よりも利率が良い政府証券に投資する比重が高くなっているが、その背景には新たな貸出先の開拓が難しいことも関係しているようである。

規制の強化が行われており、その結果、銀行は 80 程度に集約されると推測されている。

また、近年の改革においては、一つのグループ内における銀行ないしは預金取扱機関を一つにすべき規制が導入される例がいくつかの国においてみられる。その重点は異なるものの、金融機関の統合を促すものとして興味深い。たとえば、インドネシアは銀行統合を進めていく上で、一人の所有者が複数の銀行を保有する場合は一つの銀行に統合し、効率性を高めることを目的にしている（One Presence Policy）。タイでは、同一グループ内で預金取扱金融機関を一つとすることを義務づけ、銀行の規模の経済を達成しようとしている（Single Presence Policy）¹³。

また、統合を促す優遇措置として、合併等に対する税負担の軽減や、合併後の業務範囲規制の緩和等がある。たとえば、タイにおいては、金融会社等の業態を整理するため、既存の金融会社等を統合した商業銀行への格上げを認める措置をとり、その結果、商業銀行の新規参入を増やしたという点において、競争促進的な効果をもつこともある。

外資との競争のなかで、地場の金融機関を確保したいという考えは、統合政策の一つの背景にある。その理由としては、社会的（中国、インド、ベトナム）、プルーデンシャル（シンガポール、マレーシア）な観点から地場の金融機関が市場の中心であった方が政策を遂行しやすいと考えられていることがある。

2．退出規制と破綻処理

経営が悪化し、あるいは経営破綻した金融機関の処理は、経済危機後の対応策として制度改革が進展した分野である。経済危機後にとられた措置について概観したように、公的資金投入などの措置を可能とする制度整備が進んだ。近年の改革では、後述する預金保険等の整備にその重点が移っている。ベトナムは、民間銀行に対し公的資金の投入という選択肢を提供せず、健全化が達成できない銀行については、銀行免許を取消し、閉鎖する方針を示している。

¹³ 趣旨は若干異なるが、インドにおいても外資系金融機関に対する規制の一つとして、外資系金融機関は支店もしくは現地法人の形態のいずれかによってのみ設置が認められる（One Mode Presence）。

第4節 金融規制・監督

1. 金融監督機関：分散型と統合型

アジア諸国の金融法制の改革において、規制・監督体制の再編や規制手法の変化も大きな課題となっている。

アジア諸国において銀行、保険、証券といった業態間の垣根がなくなるにつれて、それに応じた金融監督のあり方を模索する動きが強まっている。伝統的には、各国の中央銀行または財務省等の役所が銀行監督を担っている。また、資本市場については、アメリカの証券取引委員会(SEC)をモデルとした独立性の高い、証券監督機関の設置がとりわけ1990年代以降からアジア諸国においても進み、金融監督体制の一角として重要な位置を占めてきた。保険業については、中銀・財務省が管轄する国と商業省など他の省庁が監督する国もある。このように金融機関の監督が複数の機関に分散する監督体制をここでは仮に分散型と呼んでおこう。これに対して、他方、近年の改革の一つのモデルは、さまざまな金融業の監督を統合するイギリスの金融サービス機構(Financial Services Authority: FSA)であり、いくつかのアジア諸国ではFSA型の統合的な金融監督機関が設置され、あるいは予定されている。これを統合型と呼ぶことにしよう。FSAのような統合型の監督機関の例としては、シンガポール通貨庁(Monetary Authority of Singapore: MAS)や韓国金融監督委員会・金融監督院がある。韓国の場合、二重構造を残しており、両者を統合する考えも示されたことがあるが現在のところ実現していない。他方、同じ統合型でもマレーシアのように中銀にすべての金融機関の監督を統合するようなパターンもある。インドネシアでは、同様に金融監督機関を統合した金融サービス庁(OJK)を設置する計画が法制化されており、すでに証券市場を監督する資本市場監督庁(Bapepam)に保険業の監督を担当していた財務省の金融総局を統合した新たな資本市場監督庁(Bapepam-LK)が2006年に誕生した。さらに、中央銀行であるインドネシア銀行(BI)の銀行監督機能との統合が予定されているが、性格が異なる組織の合併にはなお調整が必要なようである。

分散型のシステムとしては、タイ、フィリピン、インドがある。タイでは、SEC、中銀(BOT)、商業省保険局の三つに分かれている。統合型の組織の設置には中銀は消極的であるが、金融監督機関の独立性の強化を進めようとしている。現在準備されている法律案では、保険業監督のための独立の組織として、保険委員会を設置することや、銀行等の監督について中銀の独立性を強化する方針である。フィリピンは、ユニバーサル・バンキング制を認めているが、金融監督は中銀、SEC、保険委員会による業態別の監督制度をとって

いる。このため、ユニバーサル・バンキングを認められた金融機関が複数の当局から監督されるというのが実態である。中国は、人民銀行に一元化されていた金融監督機能を、むしろ業態別に三つの監督委員会に分離した。

上述のように、金融監督機関の統合が必要とされる背景には、それぞれの業態の垣根が低くなり、コングロマリット化が進むなかで、業態別の規制の実効性が失われつつあることがある。このため、分散型のシステムをとる国においても、そうした監督機関間の連携・情報共有を強化するための委員会等を設置し、あるいは今後予定している国が多い。

2．地方政府との関係

アジア諸国の金融監督をみていくときに、留意すべき点として、地方政府との関係がある。連邦制をとっている国や、地方分権化などを背景に地方政府が中央とは異なる規制や税金を課す場合が少なくない。たとえば、中国では省など地方政府の権限は強く、中央政府とは異なる規制を課す事例がみられるという。地方レベルで監督を予定している金融機関も存在する。中国は地方の信用組合は省レベルで監督される。インドにおいて協同組合銀行は州レベルで認可、監督される（預金保険は国家レベルで提供）。いずれも機関数は多く、各機関の資産規模は小さいが、国民の大半にサービスを提供する社会的な役割は大きい。しかし、州レベルで行われる監督が適当でないケースも多く、インドでは預金保険の対象となる金融機関の大半は小規模の協同組合である。システミック・リスクはないけれども、州レベルで監督される金融機関の健全性は劣ることが多い。

また、地方政府が金融業に深く利害関係を有する場合もある。同じく中国では、証券会社などの金融機関に地方政府が出資を行っており、監督者としての立場と所有者としての立場との利益相反も見られる。これは国有銀行についてもほぼ同様の問題が生じている¹⁴。

3．規制手法の変化

各国において規制手法の見直しを促す契機となっているのは、バーゼル銀行監督委員会

¹⁴ OECD がまとめた『国有企業に関するコーポレート・ガバナンス原則』（OECD [2005]）においては、監督者と所有者としての国家の役割が明確に分けられるべきことが提言されている。また、アジア・コーポレート・ガバナンス・ラウンドテーブルのワーキング・グループがまとめた『アジアにおける銀行のコーポレート・ガバナンスに関する政策ブリーフ』（OECD [2006]）においても、政府は、国有銀行の政策的目的を定めた後は、銀行の自律性を尊重し、日常的な業務に介入すべきでないとする。

(以下、バーゼル委員会)が公表した Basel II である。本来、バーゼル委員会の参加国ではないアジア諸国は、直接にその適用を受諾すべき何ら義務を負っているわけではないが、実際には、1990 年代以降、バーゼル合意に沿った自己資本比率規制を導入した国が多い。しかし、アジア金融危機の発生が示すように、危機前の自己資本比率規制の適用が実効的であったかどうかは疑わしいと言わざるを得ない。危機後、各国ともにプルーデンシャル規制を強化し、銀行の健全性を改善するため、バーゼル合意が重要な指針を提供してきた。

Basel II に対しては、アジア諸国の多くが、その適用に積極的な姿勢を示している。対象国すべてにおいて、Basel II を適用する計画がある。Basel II のメリットを最大限に得るためには、Basel II に定める諸アプローチのなかでその国にとって適当なアプローチを取る必要がある。Basel II 適用には多大なコストとデータが必要である(第 6 章第 1 節参照)¹⁵。このため、各国は Basel II のより基本的なアプローチから適用を開始し、発展的アプローチについては段階的な適用を進めることを表明している国が多い。また、各国の金融セクターあるいは個々の金融機関についての信認を確保する上で、Basel II 導入に向けた取組み自体がもつアナウンスメント効果も高いであろう。

インドネシアは Basel II をマスタープランの中で重視し、Basel II の基準達成が出来ない銀行は合併・統合を強いる事を意図している。韓国の 1999 年の改正銀行法は、健全性の基準としての自己資本比率の算出方法を「BIS 基準」、すなわち Basel II を適用すると定められている。マレーシア、タイは 2008 年までに Basel II を導入するための準備を進めている。マレーシア中銀は 2003 年から各銀行の検査を行い、そのリスク管理体制の評価を行ってきた。フィリピンは Basel II に従った会計監査報告を求めることで情報開示を充実させる予定である。中国は、Basel II の要素を選択的に導入するアプローチを表明している。また、ベトナムは Basel II そのものを適用するのではなく、考え方を導入するという中国に類似するアプローチを取っている。

各国とも、自国の金融制度改革の目的や発達段階に合わせて選択的に Basel II を適用することが最も望ましいと考えられる。Basel II の適用部分が増えるほど、行政指導の役割を

¹⁵ Basel II の適用が監督手法に及ぼす影響は大きい。本書第 6 章第 1 節で論じられるように、Basel II は金融機関にリスク管理能力の向上を求め、市場規律が規制に適用されることを想定する。また、金融機関の内部統制制度やリスク管理システムの評価を行うことができるような銀行監督の高度化が求められている。Basel II の導入は、市場規律が規制の主要な柱となることを認識すること、そしてリスクに従った監督を行うことが目指されているのである。また、行政指導といった裁量的な監督が減少し、より透明性の高い規制体系が基礎となる。他方、このアプローチを適用することの便益は非常に限定的であり、バーゼル合意を適用し続けたとしてもコスト面の利益は少ないであろう。なお、行政裁量については、本章第 6 章第 5 節も参照。

見直すことも必要となっている。

アジア諸国では、Basel II 以外にも国際的な規制手法の国際的な変化の動きを取り入れる動きを強めている。たとえば、業態間の差異が少なくっていることとも関係して、金融機関のグループとして、それを規制対象としようとする連結規制 (Consolidation Supervision) がいくつかの国でも打ち出されている。

第 5 節 消費者保護と預金保険

1. アジア諸国における消費者保護

本書による調査のもう一つの柱が消費者保護である。消費者保護は、さまざまな市場の失敗に起因する問題であり、競争的環境の整備を進めるためには、同時にそのセイフティネットとして、消費者保護のための制度整備が不可欠な課題となる。

経済活動や取引について何らかの規制を行おうとする法律は、消費者ないしは国民の生命、健康、財産、取引の安全などを保護することを明示的または黙示的な目的としている。したがって、消費者ということばを用いていなくとも、このような立法は消費者保護法(ないしは消費者法)の一部であるといえることができる。この広い意味における消費者立法の歴史はきわめて古く、各国の近代化期あるいは植民地期にも遡ることができるだろう。しかし、運動としての消費者保護がアジアで注目されるようになるのは、国際的な消費者保護運動の働きかけを受けて、各国に消費者団体などが設立する 1970 年代以降のことである(松本 [2002])。

アジア諸国における消費者保護の進展の一つの指標としては、消費者保護法などの名称をもつ包括的な消費者保護立法の制定状況を見るのが有益である(表 5 参照)。これらの法律は、消費者保護行政、消費者保護に関する実体規定、紛争処理など消費者保護の権利救済のための枠組みを定めるものであり、本書の課題である金融セクターについても強い関連性を有すると考えられる。

一般に消費者問題の多様性から、行政機関の多くは何らかの形で消費者問題に関わるが、消費者問題全般を扱う中心的な省庁が各国において存在する。マレーシアの国内取引・消費者問題省のように、消費者保護を明確な目的とする省庁が設置される場合もある。また、上記の消費者保護法などにもとづいて、消費者保護行政の枠組みとしては、消費者保護委員会といった名称の機関が設置されることもあるが、その行政組織上の位置づけは各国に

よって異なる。消費者保護全般を所管する行政機関ないしは消費者保護委員会等は、すべての商品やサービスについて横断的に監視・規制を行う権限が与えられている場合が多い。したがって、競争法の場合と同様に、金融など規制業種などの関係が問題となり得る。たとえば、タイの消費者保護法においては、規制当局がある分野については、当該当局が権限を行使しない場合などを除いて、当該当局の規制権限が優先される。したがって、たとえば、クレジットカード会社の延滞利息が高すぎるという問題については、消費者保護委員会の要請にもとづきタイ中銀が規制を行った（今泉 [2003]）。

消費者保護法の一つの機能は、被害を受けた消費者のために救済を与え、あるいはそのための紛争処理手続を定めることである。消費者紛争は、一般に訴額が少なく、訴訟などの法的手続には乗りにくいものが多い。また、事業者と消費者との間で情報に非対称性が大きい。この紛争処理に関しては、大きく二つのアプローチがある。一つは訴訟の利用をより容易にする方法である¹⁶。たとえば、消費者に代わって消費者保護委員会などの行政機関が訴訟を起こす制度（タイ）、消費者団体が被害者や会員に代わって訴訟を起こす制度（団体訴権）（タイ、インドネシア）などがある。また、中国の消費者保護權益法が採用した懲罰賠償制度は、民事訴訟において被害者が被害額の3倍を請求することを認めており、これも訴訟の利用を促すものとみることができる（周 [2003]）。

もう一つのアプローチは、行政機関、民間団体による裁判外紛争処理手続（ADR）を整備するものである。行政によるものとしては、マレーシアの国内取引・消費者問題省の下にある消費者請求審判所（Tribunal for Consumer Claims）、インドの消費者救済委員会がある。韓国については、消費者保護院による相談・合意勧告、さらに消費者紛争調停委員会による調停制度が消費者保護法によって定められている（杉浦・徐・横井 [2005]）。これらの紛争処理制度は、さまざまな商品・サービスに適用され、当然、銀行など金融機関が関係する事例も含まれている。インドについて、貸金庫契約をめぐる紛争が委員会の場で解決された例などがある。このような制度は、銀行など金融機関との取引に関する紛争においても活用できるものが少なくないと考えられる。

実体的ルールについても、憲法や消費者保護法などで消費者の権利や他の規制が定められるほか、不公正契約条項などの約款規制、訪問販売法など民事ルールを定める立法もアジアで採用されつつある。

以上述べてきた消費者保護法などによって提供される一般的な消費者保護のスキームは、

¹⁶ 世銀の支援などもあり、アジアにおいてもクラス・アクションの導入を検討する国がある。たとえば、タイにおいては、証券市場における投資家保護のほか、消費者保護の観点から関心が示されている。

金融分野における消費者保護にも有効な手段と考えられる。

しかし、本研究では次にみる金融セクターに直接に関係する消費者保護のための制度設計により重点をおいている。一般的な消費者保護の枠組みが、金融分野における消費者にどのような影響を与えるかについては、判例などを含むより包括的な調査を必要としており、その実態についての調査は今後の課題としたいと考えている。

表5 消費者保護法の制定状況

国名	制定年・法律名	消費者保護の中心機関
中国	1993年消費者権益保護法	消費者協会
韓国	1980年消費者保護法	消費者保護院
インドネシア	1999年消費者保護法	国家消費者保護機関
マレーシア	1999年消費者保護法	国内取引・消費者問題省
フィリピン	1991年消費者法	通商産業省
タイ	1979年消費者保護法	消費者保護委員会
ベトナム	1999年消費者保護法	商務省
インド	1986年消費者保護法	消費者保護委員会

(出所) 松本 [2003]に加筆。

2. 金融分野における消費者保護

上記のようなアジア諸国における消費者問題一般に対する関心が高まるなか、金融セクターにおける消費者問題のあり方とそこでの制度設計の課題を考えてみよう。ここでは、金融セクターにおける消費者保護の課題としては、(1)消費者教育、(2)預金保険、(3)紛争処理制度の3つの点を考えてみよう。

情報の非対称性が大きい金融分野において、消費者保護は金融規制の重要な目的である¹⁷。市場規律を用いた監督手法の広がり是一方で消費者に対する保護制度の整備で補完しなければ金融制度として不十分といえる。各国の消費者保護制度の発達は危機の発生、金融スキャンダルや政府の強い指導力により主に影響を受けている。危機を経験し消費者保護制度の全面見直しをした国もある。

韓国はこれから日本の金融商品法に類似する業態横断的な投資商品に関する法案を検討中であり、消費者保護制度の全面的な見直しを行い、先進国型の市場形成を進めている。

¹⁷ 本書第1章第1節参照。

(1) 金融教育 (消費者教育)

金融セクターにおける消費者保護は、単に預金者保護だけではなく、銀行から資金を借りる借り手の保護も含む。近年の金融商品の多様化・複雑化は、投資家保護との境界もより曖昧なものとなっている。

金融商品の性質や消費者が有する権利やその実現方法についての知識の普及は大きな課題であり、たとえば、多くの国のマスタープランでも消費者教育の必要性が謳われている。また、預金保険制度と関連してその広報活動が消費者教育の一環として盛んに行われていることも特徴である。マレーシアやタイは消費者教育を重視し、マスタープランに含まれている。

また、消費者教育と関連して情報開示制度の充実も取組みがされている。インドネシア、タイ、マレーシアはマスタープランにおいて情報開示を進める予定であり、ベトナム、中国でも情報開示は重視する措置の一つである。

また、商品情報の開示、個人情報保護については、インドネシアなどで進展がある。

(2) 預金保険

金融分野における消費者保護の枠組みのなかで、中核的な制度は預金保険制度であろう。預金保険制度は、消費者保護と金融制度の安定という二つの側面において重要な役割を果たしている。国際的にも預金保険制度の創設が標準的なものとなっており、1990年代にその創設の増加が顕著であった¹⁸。アジアにおいては、預金保険制度をかなり古くから導入している国もあるが、近年、預金保険制度を導入する国が増えた (表 6)。

預金保険が導入される理由としては、預金の全額保護 (blanket guarantee) によるモラル・ハザードを防止し、公的負担を軽減することがもっとも重要な理由である。また、一般に国有銀行の預金に対しては全額保護されるであろうという預金者の期待が高いが、国有銀行の民営化を円滑に進める上で、民営化後の預金保険による保護を提供することが必要となる¹⁹。

¹⁸ 金融安定フォーラム (Financial Stability Forum) が推奨する預金保険制度のガイドライン (Financial Stability Forum [2001]) は、国際的な指針として認められている。預金保険制度の世界的な広がりと呼応して、国際的な預金保険機関の国際的なフォーラムとして、預金保険国際協会 (International Association of Deposit Insurers) が設立された。

¹⁹ 国有銀行の民営化につき、本書第 7 章第 2 節参照。

表6 アジア諸国の預金保険制度の現状

	主な根拠法	預金保険機関	保証上限
中国	(検討中)	-	(全額保証)
韓国	1995年預金者保護法	預金保険公社(1995)	5000万ウォン
インドネシア	2004年預金保険公社法	預金保険公社(IDIC)(2004)	1億ルピア
マレーシア	2005年預金保険公社法	預金保険公社(MDIC)(2005)	6万リンギ
フィリピン	1962年預金保険公社法	預金保険公社(PDIC)(1963)	25万ペソ
タイ	(検討中)	-	(全額保証)
ベトナム	1999年預金保険法	預金保険公社(DIV)(1999)	3000万ドン
インド	1978年預金保険信用保証公社法(1961年預金保険公社法)	預金保険信用保証公社(1962)	10万ルピー

(注) *1 金融機関1預金者あたり。

(出所) 筆者作成。

預金保険の制度設計上、次のような点が問題になる。第一に、預金保険にどのような機能を与えるか、という問題である。一般に預金保険の機能は、保険支払いと問題行への資金援助の二つに大別される。近年、預金保険制度を設けた国では両機能備えた制度を創設するのが一般的である。問題行への資金援助については、退出規制・破綻処理のところで検討した通りである。

第二は、預金保険の法人格や独立性の問題である。預金保険は巨額の金額を管理するため、その管理が適正に行われる必要がある。預金保険の設立は各国の中銀が主導するのが通例であるが、中銀とは別の公社など別法人とすることで一定の独立性を確保する必要がある。また、金融機関の財務状況を知るために、預金保険公社自身が検査を行なう場合もあるが、そうでない場合は、財務状況が適宜、預金保険公社の方に伝わる形での独立性が必要になってくる。

第三に、預金保険の保護額がある。一般に預金保険制度の保護限度額は1000万円程度に設定される例が多い²⁰。これまで預金保険を持たなかった国では、金融機関が破綻した場合においても、預金が全額保証されるとするものが多かった。そのため、預金保険制度を円滑に導入するためには、預金保険のカバーされる比率をかなり高めに設定している国が多い。近年、導入されたインドネシアでは、段階的な保護額の引下げを行い、最終的な保護額は1億ルピアに設定されている。同国の一人辺りGDPと比較した場合、この水準は世界的にも高い。

²⁰ 保護対象となる保険の種類、名寄せの可能性といった様々な配慮、為替レートにより影響を受けるが、先進国の一般的な制度を念頭においている。日本では1000万円、米国ではUSD100,000、EU指針では€20,000と設定されている。Demirgüç-Kunt & Sobaci [2001].

他方、預金保険は預金取扱金融機関による拠出によって運用されている。保険のプレミアムという形式で拠出金は集められるが、通常は保険対象の預金残高の平均残高に対する一定割合である。たとえば、日本では付保預金残高の 0.084% である。資産のリスクに応じて保険料率を調整する方式もあるが、資産のリスク算出の難しさから、導入はアメリカや一部開発途上国にとどまっている(Demirgüç-Kunt & Sobaci [2000])。インドネシアは 0.1%、インドは 0.1%、韓国は 0.05%、ベトナム 0.15% の一定保険料率を徴収する。マレーシアは現在 0.06% の一定率のプレミアムであるが、2008 年よりリスク調整されたプレミアムを導入する予定である。

タイと中国は現在、預金保険制度がないが、双方の国とも預金保険制度を検討中である。タイは 1998 年以来預金保険制度設置のための法案を提出しているが、優先順位が危機も収まった現在は低いようで、まだ通過していない。しかし、近日法案が議会を通過するのではないかという見通しはされている。中国は 2007 年 3 月の国家経済社会五カ年計画に預金保険制度の設置が盛り込まれており、銀行当局もその具体的な設計を急いでいる。また、国有銀行に対する預金保険も段階的に排除される措置を取っている。

(3) 紛争処理制度

一般的な消費者のための紛争処理制度が、金融サービスをめぐる紛争についても利用可能となり得ることは上述の通りである。ここでは、特に金融サービスをめぐる紛争処理について、裁判外の紛争処理制度(ADR)を概観してみよう(表7)。

もっとも基礎的な取組みは、個々の金融機関が顧客からの苦情処理のための窓口を整備することであり、そうした取組みの重要性は、いくつかの国のマスタープラン等でも示されている。インドネシアにおいては、各金融機関が整備すべき苦情処理制度について中銀規則が 2005 年に定められている。

表7 銀行部門に係る紛争処理機関

	根拠法	損害額上限
韓国	金融監督院長調停 / 金融監督院調停委員会 (金融監督機構設置法)	-
インドネシア	銀行調停 (中銀規則) (銀行協会の調停機関も設立予定)	5 億ルピア
マレーシア	金融調停局 (2005)	10 万リンギ (銀行) 2 万 5 千リンギ (クレジットカードなど) 等
インド	銀行オンブズマン(1995) (中銀規則)	-

(注) 証券取引等に関する仲裁などは除外した。

(出所) 筆者作成。

さらに、各国で広く見られるアプローチは、行政レベルでの何らかの紛争処理機関を設置するものである。インドでは、イギリスの金融オンブズマンをモデルとする銀行オンブズマン制度が1995年に導入されており、インド準備銀行(RBI)への不服申立てが認められている。マレーシアでは従来から銀行、保険それぞれについて存在した紛争処理機関を統合した金融調停局(Financial Mediation Bureau)が2005年に創設されている。また、2006年4月には、債務カウンセリング機構が創設され、債務返済に困った個人に債務管理プログラム、カウンセリング、金融教育などのサービスを提供している。

インドネシアでも苦情処理制度のほか、中銀の銀行調停(DIMP)が2005年から開始された。2006年の中銀規則にもとづき銀行協会が独立の調停機関の設置を進めている。

韓国においても、金融機関と預金者等との間に生ずる紛争については、金融監督院長による調停に付すことができ、それによって解決できない場合にはさらに金融紛争調停委員会に付託することが可能である²¹。

第6節 残された課題

最後に、本書では十分に検討できなかったが、金融セクターに関する法制度のあり方を考える場合に重要な二つの問題を指摘し、本章のまとめとしたい。

第一に、本書では、金融セクターにおける消費者保護のための制度として、各国で紛争処理制度が整備されつつあることを紹介した。しかし、金融監督・規制や金融取引のあり方に強く影響を与える司法制度の実効性については十分に検討できなかった。いくつかのアジア諸国においては、民事執行などの司法制度の実効性がきわめて低く、債権回収や倒産処理などの局面において、金融取引が実効的に保護されないことがあり得る²²。裁判所での手続に時間や費用がかかりすぎるといった問題のほか、裁判官など法曹の能力が不足し、あるいは腐敗が多いことも問題となっている。近年、国際機関や先進国ドナーによる開発途上国に対する制度改革支援では、司法制度が対象とされる場合も少なくない。たとえば、アジア金融危機において、世銀・IMFは、会社更生手続導入や倒産事件を専門に扱う裁判所(タイの破産裁判所、インドネシアの商事裁判所)の設置など倒産法制整備、少

²¹ 韓国の金融ADRについては、杉浦・横井・徐[2005]参照。

²² たとえば、中国では判決の執行が困難であるため、弁護士事務所のなかには成功報酬をとらずすべて時間制をとるところもある。融資先が経営悪化しても、法的手続きによる回収の見込みは少ない、という。

額事件訴訟、調停手続、担保実行、譲渡担保制度などの改革が進められた²³。今後、競争が拡大し、さらにリスクに応じた貸出など取引慣行の見直しが求められているが、司法制度の実効性を確保することが、競争的環境を確保していくための重要な条件となっていると言えよう。

第二に、政策金融については、その重要性にもかかわらず、本書ではきわめて限定的にしか取り扱っていない。それは、本書の分析が、金融業について競争的環境を確保するための法整備に力点をおいているためである。また、GATS による規制などもあって、各国において政策金融と商業銀行業務を切り離そうとする傾向が見られるからでもある。しかし、対象国のすべてにおいて、何らかの政策金融を行う特殊な金融機関が設立されており、その数、資金量あるいは貸出額などで無視できない規模をもつものもある。他方、商業銀行に対して、政策目的のための協力や負担を課すこともなお残っており、各国の金融セクターの全体像を捉えようとするときは、政策金融を含めた考察が必要となるであろう。これについては、今後の課題としたい。

²³ アジア経済危機後の倒産法制改革については、金子 [2004]、アジア・太平洋倒産法制研究会 [2000]参照。

〔参考文献〕

英語

- Financial Stability Forum [2001] “Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems” September, at <http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf> (visited March 26, 2007).
- Demirgüç-Kunt, Asli & Tolga Sobaci [2000] “Deposit Insurance Around the World: A Data Base” (Presented at the Deposit Insurance Conference, June 8-9, Washington DC) <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/0,,contentMDK:20351475~menuPK:546156~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:478060,00.html>> (visited March 28, 2007).
- OECD [2005] *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, OECD.
- ____ [2006] *Policy Brief on Corporate Governance of Banks in Asia*, OECD.
- Paul Krugman [1994] “The Myth of Asia’s Miracle” *Foreign Affairs*, 73(6), pp.62-78.
- Sheng, Andrew and Kwek Kian Teng [2007] “East Asian Capital Market Integration: Steps Beyond ABMI” (Paper given at Advancing East Asian Economic Integration Conference, 22-23 February, Bangkok, Thailand).

日本語

- アジア・太平洋倒産法制研究会編 [2000] 『アジア・太平洋諸国における倒産法制』（商事法務）
- 射手矢好雄・布井千博・周剣龍 [2006] 『改正中国会社法・証券法』（商事法務）
- 今泉慎也 [2003] 「タイ—契約分野における消費者保護の強化」（『アジア研ワールド・トレンド』95号、8月、24-27頁）
- 金子由芳 [2004] 『アジア危機と金融法制改革——法整備支援の実践的方法論をさぐって』信山社。
- 栗田誠 [2007] 「競争法の国際ルール形成と開発途上国における法制化への影響」（今泉慎也編『国際ルール形成と開発途上国——グローバル化する経済法制改革』日本貿易振興機構アジア経済研究所、4章、117-153頁）
- 佐藤創 [2007] 「開発途上国における経済法制改革とワシントン・コンセンサス」（今泉慎也編『国際ルール形成と開発途上国 グローバル化する経済法制改革』日本貿易振興機構アジア経済研究所、第1章、25-51頁）

- 周勇平 [2003] (『アジ研ワールド・トレンド』95号、8月、8-11頁)。
- 末廣昭 [2007] 『ファミリービジネス論 後発工業化の担い手』(名古屋大学出版会)。
- 杉浦宣彦・徐熙錫・横井眞美子 [2005] 「金融 ADR 制度の比較法的考察 英国・豪州・韓
国の制度を中心に」(金融庁金融研究研修センターDiscussion Paper Vol. 17)。
- 松本恒雄 [2002] 「アジアの発展途上国における消費者保護法」(作本直行編『アジアの経
済社会開発と法』日本貿易振興機構アジア経済研究所、6章、179-208頁)。

表8 アジアの規制緩和（競争政策）に関して

国名	独禁法、反トラスト法の有無	金融に対する通用除外	参入規制	外資参入規制	早期是正措置	退出規制	業際規制	持株会社構成	合併審査の当局	金融当局の規制目的に競争促進	監督制度	当局の裁量権	預金保険制度	オンブズマン制度	金融機関株式の政府保有
日本	有	無	Fit and proper と財政的基礎を要件	同左と外国において十分な監督下にあることを要件	自己資本比率に従い発動	資金の円滑な供給を考慮した金融庁長官の判断	金融制度改革法で子会社方式可能	金融持株会社の設立可能	金融庁と公正取引委員会	無	単一監督当局	行政処分、課徴金	Payboxと資金援助機能	無	政府系金融機関のみ
米国	有	無	Fit and proper と財政的基礎を要件	同左と外国に監督下にあることを要件	自己資本比率に従い発動	監督当局による判断に従い	Financial Modernisation Lawで子会社方式可能	金融持株会社の設立可能	Fedと司法省	無	競合、重複する監督体制	行政処分	Payboxと資金援助機能	無	無
英国	有	無	Fit and proper と財政的基礎を要件	EU諸国はなし。他は国内金融機関と同一	各金融機関が指定された Target ratio と Trigger ratio に従い発動	自主的、FSA発動の清算過程あり	特になし。Banking book と trading book の区別。	特になし	OFTとCC、FSAは意見を聴取されるのみ。	有	単一監督当局	行政処分、課徴金	Paybox	有	無
中国	無	—	最低自己資本と経営陣の適性	取引預金の下限額、現時法人を段階的に許す	3段階の自己資本比率に従い処理	当局による制度安定配慮あり	段階的に緩和	公的には認められていないが、実質的に構成	監督当局による	無	業態ごとの監督	ブルデーディングルール規制上の考慮から	無	無	4大国有銀行
韓国	有	無	Fit and Proper と財政的基礎	銀行株式100%所得可能に	有	自己資本に応じた処理	投資商品関連法案を準備中	金融持株会社の設立可能	金融監督委員会と公正取引委員会が協議する	無	単一監督当局	格式保有制限の除外等に関する裁量	Paybox機能	有	ウリ金融持株会社(政府78%保有)
インドネシア	有	無	Fit and Proper と財政的基礎	99%まで銀行株式取得可能	無	自己資本に応じた処理	無	不要	中銀と競争当局の非公式協議	銀行の健全化を優先 Pakto 2006, API 2004	中銀を中心	合併に対する勧告権限	Paybox機能	有	5政府保有銀行
マレーシア	無	—	中銀の定める要件	現法のみ。	無	預金保険公社を介する処理	業際規制	無	中銀	イスラム金融は特に推進。金融セクター・マスタートランスフォーメーション	中銀を中心	行政指導	Payboxと処理機能	有	無
フィリピン	無	—	中銀の定める要件	既存銀行の60%の株式保有可能	無	預金保険公社を介する処理	無	ユニバーサル便キング	中銀	Act liberalizing the Entry and Scope of Operations of Foreign Banks	業態ごとの監督	行政指導	Payboxと処理機能	無	無
タイ	有	無	新規参入を認めず	子会社方式株式、取締役ともにタイ資本、タイ国籍	タイ銀行法 Section96	中銀の裁量	業際規制	無	中銀	金融セクター・マスタートランスフォーメーション	中銀を中心	行政指導	無	無	問題行処理の一環国有化
ベトナム	有	無	明確な要件(需給関係考慮)	支店、合併形態	無	中銀の裁量	無	無	中銀	WTO加盟に伴い前進。金融セクター改革プロジェクト	中銀を中心	金融取引の詳細まで	Payboxと処理機能	無	4大国有銀行
インド	有	有	中銀の定める要件	合併会社を通じて参入	無	中銀の裁量	相互参入促す	不要	中銀	1991. 1998年ナランラム委員報告	中銀を中心	公益や必要性に応じ命令を下す	Paybox機能	有	最大のState Bank of Indiaとその他17行

(出所) 横井真美子・今泉慎也作成。