

第7章

国有銀行とその影響

——コーポレート・ガバナンスへの影響——

横井 眞美子

はじめに

アジアの金融制度においては、国有銀行の存在がまだまだ大きい。しかし、その一方で多くの国において、国有銀行の規模を縮小し、民間主導の金融制度を構築する流れがある。そのため、ここでは国有銀行の詳細な分析より、各国の国有銀行が市場にどのように影響を及ぼしているかを考察する。本章では、段階的に政府の銀行保有が低くなるなか、国有銀行が設置された背景を現状と照らし合わせながら概括的に考察する。

第1節 政府株式保有によるコーポレート・ガバナンス・銀行経営への影響

1. 国有銀行・政府系銀行の背景

発展途上国においては、政府系銀行もしくは国有銀行¹が国民の大半に金融サービスを提供するような現状が多い (Caprio *et al* [2004: chpt 2])。他方、先進国における国有銀行、政府系銀行の存在は、限定されてきており²、特定分野における、かつ民間と同様の条件

¹ 以下、国有銀行と記述するが、国有銀行もしくは政府保有銀行を指す。

² ドイツの国有・州銀行や米国の住宅関連金融公社はこの限りでなく、金融制度のなかでも大きな位置を占める。

での金融仲介が中心になっている。

国有銀行が設立された背景には、様々な歴史的、政治的、経済的そして社会的な理由が考えられるが、まずは公共財的な理由を背景にその意義が説明されることが多い³。1950年代、1960年代、開発経済学の分野においては、経済発展の過程において開発を援助する国有銀行の必要性が一貫して認められていた。Arthur Lewis, Alexander Gerschenkron, Gunnar Myrdal 等の開発経済学者は、銀行サービスの提供に関しては政府が担うべき役割は大きいとしていた (Yeyati *et al* [2005: 2])。1970年代までに、先進国の銀行資産の40%、発展途上国の銀行資産の65%を政府保有の銀行が持っていたことから、当時の理論に従い、金融セクターの政府保有を高めてきた傾向が伺える。

しかし、1980年代、1990年代以降、政府の金融における役割に対する大きな意識変化があり、この背景には、IMF等の融資に伴うコンディショナリティの影響が大きいと考えられる。すなわち、IMFや世界銀行などの国際金融機関が、新自由派経済学 (neo liberal) 的な政策スタンスに移行するなか、Washington Consensus と呼ばれる考え方にもとづく政策パッケージをマクロ経済安定化の対策として処方する傾向が強まった。

Washington consensus は、Williams [1990]によりつけられた名称であるが、IMFや米国政権が追求する自由主義的な経済体制や、資本勘定の自由化等を含める市場の開放、市場原理に基づく経済運営を唱えた動きを指す⁴。こうした考え方がこれら国際金融機関の主流となったことから、IMFの融資条件であるコンディショナリティにおいても、様々な市場開放化、市場原理を用いた条件が付され、多くの場合このなかに国有銀行の民営化も含まれた⁵。このような背景から、1987年から2003年まで250以上の銀行が民営化された (Meggison [2004])。しかし、現在でも、先進国の最大銀行 (複数行) の資産の1/4、発展途上国の最大銀行 (複数行) の資産の50%以上が国の管理の下にある (Yeyati *et al* [2005])。

³ 公共財は便益が非排他的、非競合的な財と定義される。消費者、利用者が増えても追加的な費用が伴わない性質である。また、市場では価格がつけられて財は取引されるが、価格を支払わない者を消費から排除できない財をいう。たとえば、警察、消防、防衛は公共財の典型である。金融制度の安定が公共財を表されることもある。

⁴ Washington consensus は資本勘定を要求する IMF の融資条件により適用された。

⁵ コンディショナリティは厳密には法的に融資条件でなく、借入国が融資を受けるに際し行う意思の表明である。これは IMF 協定 Article V, Section 3(c) において IMF が融資するに際し、“adopt policies on the use of its resources ... in a manner consistent with the purposes of the Fund”ことを求めることから発生する慣例となっている。借入国は融資条件と同様の効果のある意思の表明をしなければ融資の tranches が送られないことになる。コンディショナリティは多くの場合、世界的、一般的に認められる国際標準を求める場合が多いが、国有銀行の民営化のようにコンセンサスのない事項に関しても意思が表明される場合が多い。

国による銀行サービスの提供の理論的背景としては、どんなものが考えられるであろうか。国有銀行の存在意義としては主に以下の4点があげられる（Yeyati *et al* [2005: 3-5]）。

- (1) 銀行制度の健全性の維持、
- (2) 情報の非対称性による市場の失敗の修正、
- (3) 社会的な目的の達成、
- (4) 金融制度の開発、遠隔地へ金融サービスの提供

(1)の「銀行制度の健全性の維持」は、銀行の特殊性⁶に鑑み、情報の非対称性を緩和するために、国家が介入しなければならないことから発する。また、銀行サービスは、金融仲介機能を通じ金融制度を下支えしていること、また、金融政策を仲介していることから、公共財としての性質が強いことを論拠としている。預金者という情報の非対称性が強い投資者に第一義的に銀行の監視を負わせることは不可能であることから、銀行がリスクの高い行動に出ることを妨げるために、政府の関与による監視、監督が必要になるとしている。当然ながら、現在では、政府が金融機関を保有せずともプルーデンシャル規制・監督を強化することで対応可能であることがコンセンサスとなっている。

(2)は、銀行業が情報産業であることから発生している。国有銀行の場合、取引を通じて集められた預金者や企業の情報をプール・共有することで、円滑な融資・投資活動が進む。これらの集められた情報は、公共財的な性質を有し、取得に固定費用のみがかかるので、民間銀行は金銭的なインセンティブがない限り、金融制度全体の厚生を考えて、情報を取得・加工・供給することはない。その結果、情報が不十分となり、経済にとって最適な投資レベルが確保されない可能性がある。

(3)は、市場原理のみに任せた場合、前述のとおり、外部経済のあるプロジェクトに対して社会的に望ましいレベルまで資金供給が行われない可能性があることを要因とする。外部経済効果の大きい、つまり、社会的に望ましいが、民間の融資では採算がとれないプロジェクトを行うために国有銀行の融資を行うのである。

(4)は、金融制度はインフラが必要な産業であるために、その開発が政府主導で行なわれる方が効果的に行なわれるという発想から起因する。また、その上で、国有銀行が仲介することで、インフラ整備が効率的に出来る可能性がある。

⁶ 本書第1章第2節参照。

国有銀行は、以下の目的からも必要性が正当化される (Caprio *et al* [2003: 2])。

- 経済開発の初期段階において産業育成に資金供給するための銀行を育成するため、
- 国家目的と合致した経済成長を達成するための融資を行うため、
- 社会的に意義のあるプロジェクトに関する情報については、政府が有しているため。

また、国有銀行がもし景気の循環に逆行する形で民間銀行を補完し、景気の振り幅を小さくして経済を安定化させることができれば、その意義は大きい。また、金融危機に際し、国有銀行が処理機構として利用されたり、政府援助を提供する機関として使われたりすることからその意義を見出すこともできる (Yeyati [2005: 9])。

2. 国有銀行に対する一般的な批判

しかし、こうした理論的背景と実態が乖離し、結果的に「政府の失敗」ともいうべき状況が発生している。

国有銀行の経営は、一般的には効率性に欠け、コストが高い。典型的には、ROA、ROEは低く、不良債権も多い (Caprio *et al* [2003: chpt 2])。国有銀行は多くの場合、政府が指定する企業、もしくは産業に対し、政府援助に基づく低金利の融資や、信用割当を行うため、信用リスクに従った審査基準による融資が必ずしもできていない。また、政府が明示的、暗示的な保証を国有銀行に提供している、もしくは提供していると考えられていることにより、モラル・ハザードを誘発する可能性がある。加えて、国有銀行は、規模が大きいことが多く、Too big to fail (本書第6章第6節参照)が適用すると考えられ、現に国有銀行が破綻したケースは稀である。

国有銀行の経営が困難な状況に陥る場合は、概ね次のような過程を経る。国有銀行は、政府が指定する企業、もしくは産業に、一定割合の融資をする任務を負うケースが多く、信用割当による融資は信用リスクを十分に審査することが少なく (もしくは出来ず)、リスクに見合った利子が必ずしも設定されていないケースが多い。融資を安易に受けることができるこのような企業、産業には融資を返済するインセンティブが欠如し、債権の回収が滞る場合が多い。さらに、通常の金融機関であれば、債権の返済が一定期間遅れた場合、その回収に様々な手法を用いるが、国有銀行は債権回収に対する実績が乏しいことがわかっていて、特に、景気低迷時の回収率は悪く、再融資によるロールオーバーが頻繁に行われる (Caprio *et al* [2003: chpt 1])。

また、当初、資金配分上の市場の失敗を修正し、経済成長に貢献することを目的に設置された国有銀行は、実は経済成長とネガティブな関係にある (Caprio *et al* [2003: chpt 2]) ことも指摘されている。

国有銀行の設立・存続については、外部経済から得られる経済的便益と市場原理によらないことによるコストのバランスを考える必要があるだろう。国有銀行から発生するコストとしては、信用割当、政府補助等があることによる機会費用が発生しうる (信用割当によりリターンの高いプロジェクトが融資機会を逸する)。また、政府補助により、必ずしも信用リスクに見合わない利率での融資が可能となることから、民間金融機関をクラウドアウト (不平等な競争環境を形成) する可能性もある。国有銀行の資本が毀損すれば、政府が資本を注入する必要が発生するし、不良債権が膨らんだ場合に政府が処理のための費用を負担することになるなど、財政負担の可能性もはらむ。

国有銀行の財政的負担が大きくとも、社会的な意義からそのコストを厭わないという選択肢もあり得るが、他方で IMF の IV 条コンサルテーションの対象となるなど、マクロ経済の運営上一定の財政均衡が求められており、むやみに高コストの国有銀行の存在は認められないであろう。

3. 国有銀行の企業統治

国有銀行のように、政府が支配権を持つ所有者である状況が継続する場合、企業統治はどうかであろうか。株主のように配当による利益還元が目的でないまでも、政府にとっても国有銀行の不良債権ばかり積みあがるような経営をされることは望ましくない。すると、政府は国有銀行の経営が適切かつ健全になされるために、どのような役割を果たしているのだろうか。また、国有銀行が株式の一部を上場した場合、政府以外の株主は企業統治にどのように影響を及ぼしているのだろうか。

企業統治の観点からは、社会的に意義のある業務を行っている国有銀行が、健全な銀行経営や利潤の追求と相容れるかということが重要になる。政府は、所有者としての影響力を行使し、効果的な経営を求めることも出来れば、非効率な経営を見過ごしにすることも出来る。上の 2. でも述べたように、国有銀行は、一般的に政策的、政治的な意図に従った融資の結果、財務基盤が脆弱化することが多い。国有銀行の財務弱体化をより強める方向にインセンティブ構造が機能するなかで、どのようにしてこれを回避する体制を構築できるかが、国有銀行が長期的に意義を発揮するために肝要である。また、国有銀行が、企業統治の見本となるような経営をすることで、経済内の企業統治を高めることが出来る (OECD [2006: 10])。

OECD は、政府系企業に対する企業統治ガイドラインを公表している。OECD [2005]は、政府の企業保有がどのようにして、より効率的かつ、企業統治にかなった形で成り立ちうるかを提示している。民間企業に適用される企業統治の理論を適用し、所有者としての責任をより効率的に遂行させることが意図である⁷。

国有企業は、特有な企業統治上の要因を抱えている。国有企業の場合、国が客観的に経営を評価し、経営改善を求めることもあるし、政治的な目的のために政治家自ら国有銀行経営に介入し、主観的な経営にもなり得る。国が関わることから説明責任の所在が明確にされないことも多い。また、ほとんどの場合、買収や破綻から保護される。民間企業は、買収の脅威から経営に力を入れ、自らの防衛を図るが、国有企業はその脅威にさらされないため、経営上重要なインセンティブが欠如している。

さらに、最も大きな要素としては、国有企業の企業統治上の難しさが、様々な関係者が複層的に関わることから増幅されることが指摘される。国有企業が、株式を一部上場している場合、経営に関わる者として取締役会、労働者、株主、省庁＝政府と多くの者が複雑に経営に携わっており、必ずしも明示的に責任の所在が整理されている訳ではない。このように、多くの関係者が国有企業の経営に関わるなか、効率的、簡便な統治方法を見出すことは難しい。

OECD のガイドラインの概要は以下のとおりである。

- I. 民間企業と競争環境を平等にすることで、市場の歪みを除去し、政府の国有企業に対する役割の明示化を求める。
- II. 所有者としての方針を明確化し、統治が透明かつ説明責任のある形態で行われることを求める。
- III. 国有企業の所有者が複数の場合、全所有者の権利を認め、平等に企業情報を提供する。
- IV. 国有企業の利害関係者との関係を国有企業が明確にし、利益相反をなくすようにする。
- V. OECD の企業統治ガイドラインに従い、高い透明性を達成する。
- VI. 国有企業の取締役会は、適当な権限、能力、目的を持って経営に携わり、国有企業に戦略的なアドバイスをし、清廉さをもって関わる。

⁷ このセクションでは OECD の国有企業・企業統治ガイドラインを中心に紹介する。注釈がない場合は OECD [2005]と見なす。

このような国有企業に対する企業統治のガイドラインは、国有銀行にも該当し、かつ銀行の財政的な特殊性から、さらに高い能力と健全性に対する責任が求められるであろう。政府の株式保有を通じて、企業統治を見直すことで国有銀行の社会的な存在意義を高め、財政基盤も強化することは重要である。

金融セクターのガバナンス向上という課題がある場合には、政府保有を利用し、政府が銀行経営に明るい人物を経営陣、取締役会に送り込むことで企業統治、銀行経営のモデル企業として育成し、民間銀行の経営を含む全体の底上げを図ることも可能である。

第3節表1で示される占有率をみるに、政府は、国有銀行の取締役会に役員を投入することが可能である。多くの国で、次セクションで述べる国有銀行の民営化が進んでいるが、もし民営化をしない選択がされた場合、こうした手段を通じ、企業統治を高めることで、その財務状況を健全なものとし、存在意義を社会的、経済的に確立することが重要である。

また、国有銀行が、民間銀行と同様に関係者に対し情報開示をすることで、企業統治、効率性を高められるのではないかとされる（Caprio *et al* [2003: chpt 1]）。しかし、その前提としては、監視者の独立性が確保されている必要がある。

4. 国有銀行の民営化

前述のとおり、世界的に国有銀行は、民営化、もしくは政府の株式保有率が低下される傾向にある。背景としては、財政面の理由が大きいですが、本研究の対象になっているアジア諸国においても、政府保有を低める傾向が認められた。国有銀行の政府保有を引き下げ、もしくは民営化の上での選択肢は、①戦略的投資家に売却する、②従業員に一部または全部株式譲渡をする、③IPOを通じて一般的に株式の売却をする、の三つが挙げられる（Caprio *et al* [2003: chpt 1]）。

①の「戦略的投資家への売却」は、戦略的投資家のノウハウを用いて銀行を運営する観点から、国有銀行を効果的に経営改善へ導く場合が多い。しかし、政治的には、当該投資家に銀行をたたき売った等の批判を受けることも多い。投資家が外資系企業の場合は、特に国民感情が煽られることがある。その一方で、外資系への売却は、政府が獲得する利益も大きくなる傾向があり、外資系企業の持ち込む専門性や経営手法、金融手法等も当該銀行の機能を高めるために有益である。

②の「従業員への株式譲渡」の場合は、少数株主が従業員となり、その他の株式を一般に売却、もしくは政府が保有し続けることが多い。銀行の社会的な意義や、雇用の創出といった目的を温存しうる方法である。

③の IPO は、先進国が、国有銀行の民営化を行う上で利用した主要手段であり、新興市場国の国有銀行の民営化のうちの 44%も IPO を利用している (Caprio *et al* [2003: chpt 14])。IPO は、現地の証券市場の発達を促すことが可能であり、政府への財政的なメリットも大きい。

政府が一部の株式を保有し続ける場合、一般的に経営、財務改善という観点からの民営化のメリットはすべて売却した時より小さいと言われる。本研究の対象になっている民営化の多くは、政府が段階的に株式を放出する、もしくは当面株式を保有し続ける形態をとっている。このような場合、政府が株主としてどのように企業統治に関わるのかが、健全な企業体質を作る上からは重要な指針になってくる。

第 2 節 アジア諸国における金融機関の政府保有の実態⁸

アジア諸国において、政府の銀行株保有の方法は、主に 3 つの類型、①問題銀行の処理の一環としての一時国有化、②民間商業銀行の株式の政府による大量保有、③純粋な国有銀行に分類できる。どの形態の銀行が現存するかは、その国の経済体制、社会体制に影響を受け、政治的な意図にも大きく左右される。金融危機を経験した国 (インドネシア、韓国、タイ) では、国有銀行の民営化を進めているため、現在は政府の保有率が過半数を割り込んでいる、もしくは、既に民営化されている場合もある。本節では、2007 年の時点で、政府が株式を保有し、かつ、商業銀行として経営される銀行のみを扱い、開発銀行、輸出入銀行等の特定目的銀行は考慮しない。また、危機対応などの結果として一時国有化されている銀行は、ここでは主要な国有銀行としての検討対象としない。

アジア諸国において国有銀行が存在する背景には、様々な政治的、経済的、社会的な理由があるが、共産主義国の中国、ベトナムにおいては、国有銀行は、むしろモノバンク的な発想から機能分化した姿であり、国有企業と共に国家の計画経済を支える重要な役割を担っていた。また、そもそもは、特目的銀行として、主要産業や農村部への融資といった大きな政治的な役割を担っていたが、経済の発展、市場経済の受入れと共に、一般的な商業銀行へと変遷しているものも多い。

また、政府主導の開発路線に従ってきたその他のアジア諸国でも、政府が民間銀行に対し信用割当を指示する、もしくは、国有銀行が政府の意向に沿った資金配分を仲介する姿が多く見られた。特に、輸入代替工業化から輸出産業の育成といった政策の流れに沿って

⁸ *Inter alia* Andrews [2005].

製造業の育成を行ってきたアジア諸国は、優先的に融資が行われる産業を指定し、経済発展に国家一丸となって取り組んできた背景がある。1990年代前半、世銀は”The East Asian Miracle”としてこのような経済成長への取組みを称えたが（World Bank [1993]）、また、どのアジア諸国でも、国有銀行において信用リスクに対する考慮に欠けた貸付が蔓延し、大なり小なり財務体質の悪化や不良債権の増加といった問題を抱えることとなった。アジア金融危機後は、計画的な経済開発に対する反省も大きく（Stiglitz [2001]）、それは国有銀行に対する各国の姿勢の変化にも現れている。

中国、インドネシアは同様の理由から、国有銀行改革に取り組む、ベトナムもこれから取り組もうとしている。国有企業や、政府とつながりのある企業に対するメスも入りつつあり、国有企業自身も改革の途上であるが、国有銀行の融資体制も、これまでのように無闇に貸付を行うといった体質から脱出しようとしている。

第1節でも述べられたように、国有銀行は財政負担も大きい傾向があり、特に、国有企業、国有銀行ともに企業統治という観点から希薄であった中国等は、国有銀行の国有企業に対する貸付が大きく焦げ付いたため、国有企業の返済能力の欠如を国家が補う形になっていた。

金融制度の効率性から考えても、預金の多くが国有銀行に預けられている場合、国民の資産を効率的に利用できない悪循環が発生し得る。金融仲介機能を担うことが、銀行の大きな社会的、経済的役割であるが、預金を最も需要の高い借手に必ずしも供給しない国有銀行は、金融仲介の機能不全を引き起こしている可能性がある。需給関係に従い、余剰資金が融資されないことは、資金の効率的な利用に反するものであり、国有銀行の経済成長を補完する役割を矮小化するものである。

他方、アジア諸国の多くが既に果たした WTO への加盟は、外資系企業の参入を一定程度認めることと同義である（本書第6章第3節参照）。中国・ベトナムなど、新規加盟国は、WTO の加盟交渉のなかで様々な市場開放のスケジュールについて約束をし、開放が行われる前に、地場金融機関に一定程度競争力をつけるため、企業体質の改善に取り組んでいる。金融サービス自由化は、多くの新規加盟国において大きな課題であり、金融制度面の改善に加え、国有銀行の体質改善が課題と認識されている。具体的には、資本力の強い外資系金融機関による脆弱な地場金融機関の買収が進む可能性があるが、多くのアジア諸国の政府は、こうした買収を一定程度の範囲に抑えるために、国有銀行を含む地場銀行の健全化、強化を図り、単独で十分に業務を続けることが出来るように財務体質を改善してから市場開放を行いたいという意図が見える。

一方では、アジア金融危機の結果、一時国有化された銀行について外資系に政府保有株式を放出することで市場原理にそった経営能力が強化され、企業統治を高める方向の動きも見られる。タイ、インドネシア、韓国は、金融危機に際し、脆弱な銀行を一時国有化することで処理をした。韓国ではその民営化がほぼ完成している。タイでは国有化された銀行がまだあり、インドネシアについては、複数行国有化されたままである。

中国の国有銀行の株式会社化ならびに上場は、国有銀行の規模の大きさ、これまでの不良債権の多さから非常に注目された。国有銀行改革の発端は、1993年から開始された中国のWTO加盟交渉である。移行期を経て、中国の銀行セクターを外資系金融機関にも開放することが約束されたため、中国の銀行の体質改善が急務となった。国有銀行の体質強化を果たし、地場銀行、外資系銀行双方の参入を視野に入れた改革であった。

第3節 結語：政府保有銀行のプレゼンスが競争政策へ及ぼす影響

表1が示すように、各国金融セクターにおける国有銀行のプレゼンスは非常に高い。国有銀行がこれほどの市場占有率となれば、民間を「クラウド・アウト」する効果が高いことが想定される。つまり、民間の商業銀行が、競争しても政府の支持がある国有銀行とは対等に競争できず、市場から排除されてしまう可能性を示唆する。

このような状況のとき、国有銀行は「優越的地位」を持った上で業務を行うことになり、競争政策の上からは望ましい状態とはいえない。また、政府が株式を保有する銀行はともかく、国有銀行の場合は、そもそも競争法から適用除外になることも考えられる。

国有銀行が金融セクターに占める割合の大きい中国とインドでは、国有銀行が一定の公的な役割を果たしながら、かつ市場原理に従った経営改善を促している最中である。たとえば、中国の国有銀行は不良債権の処理を経て、2005年から株式の一部上場を開始した。2005年10月に中国建設銀行（CCB）が上海証券取引場のH株に一部上場したのをはじめ、中国銀行（BOC）は2006年6月にH株、2006年7月にA株を上場している。中国工商銀行（ICBC）は2006年10月にA株、H株を上場している。その結果、3行の不良債権率は3%から4%台へまで縮小された。その結果外資の国有銀株保有率は19.9%となった（本書第8章参照）。

表 1 銀行の政府株式保有状況

	政府保有 株式比率	資産保有率
国有銀行		
中国		
中国工商銀行	77.79	54.9
中国農業銀行	100	
中国銀行	70.79	
中国建設銀行	79.9	
ベトナム		
Bank of Foreign Trade (Vietcombank)	100	70
Vietnam Industrial and Commercial Bank (Incombank),	100	
Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development (BARD),	100	
Vietnam Bank for Investment and Development (BIDV).	100	
政府保有株式		
インドネシア		
Bank Mandiri	100	23.6
Bank Negara Indonesia	100	11.9
Bank Rakyat Indonesia	100	8.1
Bank Tabungan Negara	100	2.6
シンガポール		
Development Bank of Singapore	28	39
インド		
State Bank of India and Associate Banks*	59.7	22.5
Punjab National Bank	57.8	49.0
Canara Bank	73.2	
Bank of Baroda	53.8	
Bank of India	69.5	
Central Bank of India	100	
Union Bank of India	55.4	
Indian Overseas Bank	61.2	
Syndicate Bank	66.5	
UCO Bank	75.0	
Oriental Bank of Commerce	51.1	
Indian Bank	100	
Allahabad Bank	55.2	
Bank of Maharashtra	76.8	
Corporation Bank	57.2	
Andhra Bank	51.6	
United Bank of India	100	
Vijaya Bank	53.9	
Dena Bank	51.2	
Punjab & Sind Bank	100	
タイ		
Bankthai	48.98	
Siam City	47.58	

(注) * SBI's Associate Banks は、SBI が 70～100%の株式を保有する銀行で、7行ある。

(出所) 筆者作成。

インドにおいても国有銀行のプレゼンスは非常に高かったが、1998年のナラシムハム報告の結果、公的銀行の政府株式保有率の引下げが推奨された。また、公的銀行の経営と所有の分離を進めようとしている。しかし、インド最大の国有銀行、State Bank of Indiaの経営トップは中央政府によって任命され、たいていは国有銀行での経営経験しかない。このため、State Bank of Indiaは、インド準備銀行から民間銀行の経営陣に求められる Fit and proper 基準を満たすように提案されている。

競争政策上、国有銀行のプレゼンスが影響する要素としては主に二つ考えられる。

1. (政府の補助に基づく) 低利率での融資か。
2. 国有銀行が借手の商売する上での価格設定を求めるか。

OECDの指針を適用すると、国有銀行による、政府補助を受けた低利での貸し出しは、民間銀行と同様の競争環境での経営とはいえず、また、信用リスクの審査についても、事前において的確に行われえない場合は、貸出期間中においても実効的に行われることは考えにくく、企業統治上望ましくない。

第1節でも述べられたように、国有銀行も民間銀行と同様の競争条件での業務が行われればそれは企業統治上も望ましく、国有銀行経営の持続可能性を高めうる。しかし、国有銀行が民間銀行と差異なく業務を行うようになると、逆にその存在意義が薄れる可能性も否定できないが、存続の是非については、その業務の社会的意義とコスト、企業統治を含む金融セクターに与える様々な影響といった観点から議論されるべきものであろう。競争政策上は、より平等な環境が提供されることで金融制度上も影響力が強く、意義が大きい(本書第1章第1節参照)。

競争政策上、国有銀行の民営化は大きく影響を及ぼすことが可能となる局面である。政府が保有する株式を放出すると、それは当然一部または全部を民間部門が買収することになる。それ以外のどの手法を用いても銀行業への参入を目論む私企業、外資系金融機関からは市場参入の機会と考える。既に、広範な業務基盤を有する銀行を買収することで、比較的容易に業務の地盤を築けることになる。他方で、株式が労働者への譲渡のみとなった場合、その影響は限定的なものとなろう。競争政策上、こうした経路を通じて、新規参入の機会があることは有益であり、政府株の放出の手法により、金融セクターの競争環境に影響を及ぼすことが可能となる。

また、投資家の観点からは、当該銀行の株式の配当や、高成長などへの関心から、自ずとその企業に対する監視が働き、市場規律が作用するようになる。また、IPOの場合は、放出した株式が集中することは考えにくいいため、監視が分配されより効率的に行われるこ

とになる。

このように考えると、国有銀行が存在することは、競争環境にネガティブに影響する可能性が高いが、逆にそれを一部でも民営化することで大きく競争環境に影響を及ぼすことが出来る。アジア各国でもベトナムを始めとし、国有銀行の民営化がこれから行われるが、より競争環境を活発にすることに配慮しながら行われることが大いに期待される。

[参考文献]

- Andrews, A. Michael [2005] “State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof” (IMF Working Paper WP/05/10).
- Apreda, Rodolfo [2006] “Dual Governance in State-Owned Banks” (University of Cema Working Paper Series NO 319, (April).
- Bichsel, Robert [2006] “State-Owned Banks as Competition Enhancers, or the Grand Illusion” *Journal of Financial Services Research*, 30(1), pp 117-150.
- Boumphrey, Robert, Paul Dickie and Samiuela Tukuafu [2005] *Instilling Credit Culture in State-owned Banks: Experience from Lao PDR* (ADB ERD Policy Brief No 36).
- Caprio, Gerard, Jonathan L. Fletcher, Robert E. Litan and Michael Pomerleano (eds.) [2004] *The Future of State-Owned Financial Institutions*, Brookings Institution.
- Chakravarty, S.P. and Jonathan M Williams [2005] “How Significant is the Alleged Unfair Advantages Enjoyed by State-Owned Banks in Germany” *Cambridge Journal of Economics* 30(2), (advance access publication, 6 June 2005), pp. 219-226.
- Meggison, William L. [2004] *The Financial Economics of Privatization*, Oxford University Press.
- OECD [2005] *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD.
- OECD [2006] “Policy Brief on Corporate Governance of Banks in Asia” June, Asian Roundtable on Corporate Governance, OECD.
- Sapienza, Paola [2002] “Lending Incentives of State-Owned Banks” (CEPR Working Paper).
- Sherif, Khaled, Michael Borish and Alexander Gross [2003] “State-Owned Banks in Transition: Origins, Evolution, and Policy Responses” (World Bank report) *Available at* <[http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/State+Banks/\\$File/State+banks+Final-022803.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/State+Banks/$File/State+banks+Final-022803.pdf)> (visited March 25, 2007).

Stiglitz, Joseph and Shahid Yusuf (eds.) [2001] *Rethinking the East Asian Miracle*, World Bank Publication.

Williamson, John [1990] “What Washington Means by Policy Reform” in John Williamson ed., *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, pp. 7-20.

World Bank [1993] *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.

Eduardo Levy-Yeyati, Alejandro Micco and Ugo Panizza [2005] “State-Owned Banks: Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth?” (Background paper prepared for the conference on Public Banks in Latin America: Myths and Reality, Inter-American Development Bank, February 25).