

東南アジア銀行業へのバーゼルⅡ導入過程

—タイとインドネシアの比較 (1)

石川 耕 三

1 はじめに

本論文における関心は、新しい自己資本比率規制 (=バーゼルⅡ) という国際的規制枠組みが、東南アジアの銀行業にどのような経営上の変化をもたらしたか、また、各国の金融監督当局による金融監督体制をどのように変えたのか、である。一方で、バーゼルⅡは、通貨危機の原因として指摘された融資審査の不備を銀行部門が克服し、銀行資産(融資)を健全化させようとする動因として働くのか。また、通貨危機を克服した2000年代の経済状況の中で、銀行にどのような経営行動を促すのか (=銀行の経営行動への影響)。他方で、通貨危機を経験した諸国の金融当局は、金融監督体制の改革を求められ現在に至るが、現状は、バーゼルⅡが要求する水準にまで達しているであろうか、という問題関心である (=金融監督体制への影響)。以上の二点が、本論文の問題関心である。

以上の問題関心に基づき、通貨危機およびIMFに主導された改革を経験したタイおよびインドネシアを対象として、バーゼルⅡの導入過程を考察する。その際、1990年代前半からの金融部門の推移に注意を払い、金融部門の規制枠組みに関する国際的な議論と、それを受容する側である両国の政策担当者の考え方の異同に着目する。さらに、2000年代の銀行部門の経営変化を統計的・ケーススタディー的に明らかにし、その行動に新たな規制枠組みが変化をもたらすかどうか、現状報告と共に今後の見通しを提示したい。

本稿ではまず、バーゼルⅡを理論的に把握するため、その前提となる議論を整理する。バーゼルⅠの基本的考え方を押さえ、なぜバーゼルⅡが必要と

されたか、その策定過程における途上国の意見表明にも触れながら、バーゼルⅡという枠組みを見る。次いで、バーゼルⅡへの批判およびサブプライム問題以後の展開（先進国の経済・金融危機）を踏まえた国際的金融規制の枠組みに関する国際的議論を概括し、2010年に枠組みが固まったバーゼルⅢと呼ばれる新たな国際的金融規制の枠組みについて触れる。

続いて、インドネシアにおけるバーゼルⅡ導入の前提となる、1990年代以後の金融監督体制を整理し、バーゼルⅡ導入の見通しを述べる。また、インドネシアにおけるバーゼルⅡ導入スケジュールと、今度の見通しについても触れておきたい。そして、タイにおける自己資本比率規制の展開について、早期是正措置との関連で、概略を述べる。

（インドネシアおよびタイにおけるバーゼルⅡ導入過程の政策的展開については、続く掲載論文「東南アジア銀行業へのバーゼルⅡ導入過程——タイとインドネシアの比較（2）」において分析する。）

2 国際的金融規制（バーゼル合意）をめぐる国際的議論の潮流

(1) バーゼルⅠ

バーゼル銀行監督委員会¹⁾による第一次バーゼル合意（バーゼルⅠ）は、以下の4点を基本要素とする²⁾。

① リスク量に対する損失吸収バッファの大小を測る指標として自己資

- 1) いわゆる「バーゼルⅠ」および「バーゼルⅡ」（これらは国際的な一般的呼称）は、北米、ヨーロッパ、日本の計13ヶ国の銀行監督当局・中央銀行の代表者が協議を行う場であるバーゼル銀行監督委員会（Basel Committee on Banking Supervision）によって合意された、銀行監督に関する国際統一基準である。バーゼル銀行監督委員会の事務局がBIS（Bank for International Settlements国際決済銀行）に置かれているため日本では「BIS規制」と呼ばれることが多いが、基準の策定・合意の主体はあくまでバーゼル銀行監督委員会である。
- 2) バーゼルⅠは、信用リスクを対象とする1988年合意と、市場リスクを対象とする1996年合意とで構成される。前者は、リスク・アセットに対する自己資本比率を8%以上（国際業務を行う銀行）とし分母の信用リスク量を段階的に定めた（一般法人向け融資100%、住宅ローン50%、OECD諸国銀行向け債権20%、など）。後者は、外為リスク、

本比率を定義し、共通指標として設定する。

- ② 自己資本比率を用いて最低所要自己資本を設定し、銀行にその遵守を求める。
- ③ リスク量（分母）の計測は、単なる資産規模によるのではなく、資産類型ごとのリスクの大小を反映したリスク・アセットを採用する。
- ④ 自己資本（分子）の計測は、損失吸収バッファとしての適格性を加味して、基本的項目（Tier I）と補完的項目（Tier II）を設け、算入条件を設定する。[佐藤2007：25]

このような規制枠組みは、銀行経営自体のインセンティブと、信用秩序の維持および預金者の保護とを両立させる、という思想に基づいている。だが、バーゼルⅠでは、理論的な要求と政策的な実効性という二つの要求の中で、妥協を余儀なくされた側面もあった。具体的には、実際には資産ごとに異なる様々なリスクを、5種類のリスク・ウェイトで代用している等である。この簡便性と汎用性ゆえに、バーゼルⅠは多数の国において標準となり、各国の銀行を比較する際の共通尺度となった。つまり、他国から進出してきた銀行の財務健全性を計測する際に、バーゼルⅠという共通の尺度で、受入国の金融監督当局が検査する、等である。また、東南アジア諸国においても、1990年代、国内銀行の健全性を測る手段としてバーゼルⅠ（あるいは自己資本比率規制³⁾）が導入された。インドネシアにおいても、1990年代初頭に自己資本比率規制が導入された。その後、通貨危機後の金融危機の最中、銀行再建政策において、銀行の存続・公的資金注入・破綻を判断する際には、自己資本比率がその判断基準となった。

金融取引技術・リスク管理手法が高度化する中で、1988年に合意された

コモディティリスク、トレーディング勘定で保有する債券・株式の金利リスク、株価リスクに対して、同額（100%）以上の自己資本保有を決めたものである（リスク量の算出に関しては、1.標準的アプローチ、2.内部モデル・アプローチ、3.両者の組み合わせ、の中から銀行が選択できる）。

3) 必ずしもバーゼルⅠに基づかない自己資本比率規制もあったため、こう表現している。

バーゼルⅠの現実適合性が低下しているのではないかと、この疑念が寄せられるようになった。バーゼルⅠの課題としては、①金融実態に適合した監督手法の進化（画一的なリスク基準から、銀行リスク総体を捉えられるような手法への進化）、②汎用性を犠牲にしないリスク計測の精緻化（精密性・正確性と簡便性・汎用性との両立。さらに銀行の実務に適合する手法）、③リスク計測の漏れの防止（信用リスクと市場リスクだけでなく、広範なリスクの捕捉）、④統一性を犠牲にしない選別的対応（先進的銀行と標準的銀行の両者をカバーする枠組み）、⑤銀行の自己責任に基づく自主性と市場規律の強調、などが挙げられた。

(2) バーゼルⅡ

バーゼルⅡは、1998年にバーゼル銀行監督委員会による見直し作業が開始され、2004年に最終合意され、成立した。バーゼルⅡは以下の三本柱で構成される（pillar I, II, III）。

- ・ 第一の柱：最低所要自己資本比率（The First Pillar: Minimum Capital Requirements） リスク・アセットに対する8%の自己資本保有の義務付けをした上で（バーゼルⅠを引き継ぐ）、分母を構成するリスクの計測を精緻化・多様化した。リスク量の算出方法が精緻化されると共に、銀行自身がリスク管理技術の水準に合った算出方法を選択できるよう、標準的手法、基礎的内部格付け手法（FIRB）、先進的内部格付け手法（AIRB）の3つの選択肢が導入された。また、オペレーショナル・リスクに対応する自己資本保有も義務付けた。
- ・ 第二の柱：銀行の自己管理と監督上の検証（The Second Pillar: Supervisory Review Process） 各銀行が自らの経営戦略やリスク特性にマッチした内部管理体制を構築し、自己資本充実度の評価や自己資本政策を行った上で、監督当局がその妥当性を検証すること、とされた。信用集中リスクや銀行勘定の金利リスクなど、第一の柱で捕捉されない

リスクもここで検証される。

- ・第三の柱：市場規律 (The Third Pillar: Market Discipline) 自己資本比率に関する情報を充実させるために、共通の開示項目を定め、開示頻度を高めた。項目として、1.自己資本比率の内訳、2.資産区分ごと、格付け区分ごとのリスク量や自己資本額、3.リスク管理方針や内部格付け手法の概要、利用した格付け機関名、などがある。このように、定量的・定性的開示項目を定めた。

こうして、リスク計測の精緻化、リスク捕捉対象の拡大、銀行自身のリスク管理能力向上促進（規制が銀行に対してリスク管理能力を向上させようとするインセンティブを与える）、市場による規律付け、と要約できるバーゼルⅡは、バーゼルⅠと比べより包括的な健全性規制となったと言える。

注目すべきは、リスク計測手法の多様化である。相対的に簡便・汎用的な手法（標準的手法、基礎的手法）と、相対的に精緻で多少の個性性を容認する手法（内部格付け手法、内部モデル手法、先進的計測手法）を選択肢として示し、銀行自体に選択させるという規制である。後者は、自行内部のリスク管理手法を規制上のリスク計測に活用できることを意味し、銀行の規制対応コストを減少させる（具体的には、金融監督当局向けに、銀行内部の管理資料とは別の資料を改めて作る必要がなくなる、等）。さらに、内部格付け手法の採用により、算出されるリスク量が低下し所要自己資本量が軽減されるというケースも考えられる。他方で、先進的手法を採用できない銀行は、前者の手法を採用することにも開かれている。

具体的に見ていく。銀行の経営特性やリスク管理体制に応じて、(1) 標準的手法、(2) 基礎的内部格付手法、(3) 先進的内部格付手法の3つから、銀行自身がリスク算定手法を選択できる。(1) は従前のバーゼルⅠに近いが、リスク・ウェイトがより精緻化されている。あまりリスク管理体制が確立していない銀行にも導入できる手法である。(2) (3) は、銀行自身が、自己資本算出に必要となるパラメーターを算出しなければならない。具体的には、

PD(probability of defaultデフォルト確率), LGD(loss given defaultデフォルト時損失率), EAD(exposure at defaultデフォルト時エクスポージャー)を、当該銀行自身が蓄積する適切な観測期間を伴った基礎データをもとに推計しなければならない。これらパラメーターを銀行自身のデータで推計することによって、よりリスクの実態を踏まえた必要自己資本に近くなり、当該銀行のリスク管理体制強化が資金運用効率向上を介して収益向上につながる、というインセンティブを与えていると思われる。

また、より個別の論点に入るが、中小企業向け融資に関するリスク・ウェイトも注目すべき点である。バーゼルⅡの第一次案の標準的手法では、中小企業向け融資のリスク・ウェイトは100%とされていた。だが、日独伊などが論陣を張り、借り手企業規模に応じて所要自己資本額が減少するような仕組みを導入した。これは、融資の個別分散効果（によるリスク減少）という論拠に基づいていた。結局、第2.5次案では、標準的手法の中小企業向け与信のリスク・ウェイトも100%から75%に引き下げられた。このことが、日本におけるリレーションシップ・バンキング推進の根拠となった（中小企業融資拡大を拡大すると所要自己資本が減少する、というインセンティブとなる）。

(3) バーゼルⅡの発展途上国への適用

途上国に対する適用については、第3次案において以下が決められた。

- ① バーゼルⅠをそのままバーゼルⅡと認めるようにとの途上国の要求は拒否したが、バーゼルⅡの最も簡素なオプションのみを抜き出して整理し、バーゼルⅡの巻末に「簡素化された基礎的手法」として掲載した。
- ② 途上国側の格付け会社の利用を義務付けないようにとの求めを認めた。
- ③ 標準的手法における延滞債権のリスク・ウェイト引き上げを緩和するようにとの途上国側の要求を認め、十分な引き当てがされている場合

はリスク・ウェイトの引き下げを認めた。

そもそも、バーゼル銀行監督委員会は、構成13ヶ国以外については委員会が定めたバーゼルⅡ実施スケジュールに従う必要はない、と言明している。むしろ、委員会が別途作成している「実効的な銀行監督のためのコアとなる諸原則 (Basel Core Principle, バーゼル・コア・プリンシプル)」の方が、優先順位は高い。だが、金融危機を経験したアジア諸国においては、国際基準に合致するような金融部門構築を目指しているため、バーゼルⅡの実施に積極的である。

香港・シンガポール： 委員会の定めたスケジュール通りの実施を予定

韓国・タイ・インドネシア・マレーシア： 1-2年遅れ以内での実施を予定

中国： 一部の大規模・国際的銀行に実施 (2010-12年と遅れての実施)

表1に見られるように、2010年までに、中国を除く多くのアジア諸国は、信用リスクアプローチに関してバーゼルⅡの導入を完了している。これは、国際的に活動する銀行の競争条件をそろえ、リスク管理体制の確立を促すというバーゼルⅡの意図を越えたこと、と評価できると思われる。即ち、国内に活動が限定される銀行に対しても、先進的なリスク管理体制の確立を求めるといふ姿勢がアジア諸国の金融監督当局に見られ、バーゼルⅡの適用がその契機となったと言えるのではないか。そのため、「コア・プリンシプル」ではなく、バーゼルⅡが採用されたのである。これは、途上国の銀行にも先進国の銀行と同様の規制がかけられるという事態⁴⁾であり、内部管理体制の確立やシステム開発負担など、先進国銀行と比べ発展途上にある途上国の銀行にとっては、負担が重い面があるであろう。実際、途上国においては、バーゼルⅡに対して、金融規制としての実効性を疑問視する声があり、サブプライム問題以後そのような意見はますます強まっている。

4) 中川 [2008]。

次項では、サブプライム・ローン問題を契機とする先進国の経済・金融危機以後における国際的金融規制に関する議論を、最近までの展開を踏まえて紹介する。

表1 アジア諸国のバーゼルⅡ適用スケジュール

国名	信用リスクアプローチ			オペレーショナルリスク・アプローチ		
	標準的手法	基礎的内部格付手法	先進的内部格付手法	標準的手法	基礎的内部格付手法	先進的内部格付手法
中国	n.a.	2010年予定	n.a.	n.a.	2010年予定	n.a.
香港	2007年1月1日		2008年1月1日	2007年1月1日		2008年1月1日
インド	2007年3月31日	n.a.		2007年3月31日	n.a.	
日本	2007年4月1日		2008年4月1日	2007年4月1日		2008年4月1日
韓国	2008年1月1日			2008年1月1日		
フィリピン	2007年1月1日	2010年予定		2007年1月1日		2010年予定
シンガポール	2008年1月1日			2008年1月1日		
台湾	2007年1月1日		2008年1月1日	2007年1月1日		2008年1月1日
タイ	2008年12月31日		2009年12月31日	2008年12月31日		2009年12月31日
インドネシア	2008年	2010年予定		2009年	2010年予定	

出所：Federal Reserve Bank of San Francisco [2009.4] に加筆。

(4) バーゼルⅡ見直しの動き（バーゼルⅢ）

2009年9月5日に終了した20か国（G20）財務大臣・中央銀行総裁会議では、金融機関に対する「健全性規制の強化」が宣言に盛り込まれた。これは、2008年11月のG20において、金融機関に対する規制が信用膨張・収縮による景気循環増幅効果（pro-cyclicalityプロシクリカリティ）を持つことへの言及およびそれへの対策の必要性が論じられて以来の、国際的な議論の延長線上にある。ここでの「規制」とは、具体的にはバーゼルⅡのことである。

バーゼルⅡは、2004年に公表されたのち、先進国を中心に2007-09年に導入されている。アジア諸国でも、韓国やシンガポールは2008年に導入し、また、マレーシアは2009年中に導入した。しかし、2007-08年の世界金融危機を受けて、先進的リスク管理手法を備えていたとされる先進国の銀行が、好況時に過度の信用・流動性リスクを抱えたことが露呈して以後、従来議論されていたような金融機関への規制手法でプロシクリカリティを抑制できるの

か、逆に、バーゼルⅡはプロシクリカリティを増幅するのではないか、という議論が活発になったのである。

バーゼルⅡがプロシクリカリティを有するかどうかは、PDやLGD(前述)の過小評価が発生するかどうか、という点の評価に関わる。即ち、好況局面においてPDやLGDが過小評価されると銀行はレバレッジを高め(与信を拡大する)マクロ経済が活発化するが、不況局面に入りリスクが顕在化すると、不十分な自己資本のもとレバレッジを高めていた銀行は急速にレバレッジを低下させる(与信を縮小させる)ため、マクロ経済全体では不況を深める、というメカニズムである。これに対し、定量的分析に基づくリスク管理体制の確立が、景気変動を小さくするとの見解もある。また、バーゼルⅡにおいて、PDは景気の循環を踏まえたものを(1循環)、LGDは「景気後退期を勘案したもの」を推計するように求めているように、バーゼルⅠより動的になっているとの反論もある〔佐藤2007:133-45〕。

バーゼルⅡ自体が、今回の金融危機の原因となったリスク過小評価・信用膨張の原因とは言えない(前述のように、先進国における本格導入は最近であるため)。だが、先進的なリスク管理手法を備えていたはずの先進国の金融機関がリスクを過小評価しレバレッジを拡大していたことは、内部格付手法の重要要件である計量的信用リスク管理手法の問題点を明らかにしたとは言えるかもしれない。一つ指摘しうると思われるのは、内部格付手法における非期待損失(UL: Unexpected Loss, 予想外の損失)の算出についてである。非期待損失を算出する際に用いる「バーゼルⅡモデル」は、極めて分散されたポートフォリオを前提とするものであるため、1社・グループ・業種・地域に集中したポートフォリオを有する銀行の場合は、リスクが過小評価されるのである〔佐藤2007:142〕。

9月7日、中央銀行総裁・銀行監督当局長官グループ(The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision⁵⁾)は「銀行セクターの規制を強化するため」の一連の措置を発表した(The Group of Central

5) バーゼル銀行監督委員会の上位機関。

Bank Governors and Heads of Supervision [2009.9.7])。具体的には、(1) Tier I 資本の「質quality」の強化。即ち、コアTier I (普通株+内部留保)の強化、(2)バーゼルⅡを補完するものとしてのレバレッジ比率の導入、(3) プロシクリカリティを抑制するような最低水準(現行自己資本比率規制)を上回る資本バッファの枠組み導入(フォワード・ルッキングな引き当ての導入)、である。これらは、昨年度からのバーゼルⅡ見直しの議論が取り入れられたものと言える。

(1) は、邦銀のTier I に占める優先株の比率が欧米銀行に比べ高いとして注目された点であるが、コアTier I を高品質の資本として重視する流れを受けたものである。(2) は、バーゼルⅡを補完する規制として、レバレッジ比率=自己資本/総資産という単純な(信用リスク評価に依存しないという意味で)規制を課すというものである。これによって、規制回避を目的とした証券化等のインセンティブを削減することを目的としている。(3) は、動態的引当(dynamic provisioning)と呼ばれるもので、好況時に引当金を多く積み、不況期にそれを引き出すという制度である。BIS報告書においてもCCC(counter-cyclical capital charge)として言及されている([BIS 2009: 131])。

おそらく、(1) よりも (3) が、今後国際的な議論において注目されるのではないか。バーゼル規制によって、景気変動に関わらず8%という固定的な自己資本比率が求められるという点が、プロシクリカリティを悪化させているという意見は根強い。動態的な自己資本比率は、これを解決する可能性がある。しかし、当宣言でも明言されているとおり、この規制は最低水準にさらに加えて課される規制である。つまり、好況時には8%より自己資本比率が高くなる可能性が高い(最低水準が8%から引き下げられる可能性もあるが)。その場合、金融機関の側がより重い負荷を許容するのかどうか、今後の金融政策の枠組みの行方を含めて、注目される。また、このような基準が発展途上国の銀行にも適用されるべきかどうか、議論になるだろう⁶⁾。

6) 以下に記述するように、2010年12月にバーゼル銀行監督委員会よりバーゼルⅢに関する

中央銀行総裁・銀行監督当局長官グループは、2010年7月26日に、銀行資本・流動性に関する改革案についての「広範な合意 (broad agreement)」を発表した ([The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision 2010.7.26])。これは、G20やバーゼル委員会等で国際的に議論されてきた、銀行資本の質と量を改善し、過度なレバレッジを抑制するための国際的なルールおよび国際的な流動性に関する議論の原案となるものである。バーゼルⅡとバーゼルⅢ⁷⁾とで大きく異なるであろう点としては、(a) レバレッジ比率の導入、(b) プロシクリシティ抑制のための制度、(c) 流動性規制、となる⁸⁾。バーゼル委員会で引き続き行われる議論の結果が2010年11月のG20ソウル・サミットにて報告され、2010年12月に最終的な規制改革パッケージとして発表された。

上でパッケージと述べた銀行規制体系は、バーゼル委員会より発表された2つの文書である (Basel Committee on Banking Supervision [2010.12a; 2010.12b])。自己資本に関わる規制について述べた「バーゼルⅢ：強靱な銀行・銀行システムのためのグローバルな規制枠組み (Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems)」(Basel Committee on Banking Supervision [2010.12a])、および、流動性規制について述べた「バーゼルⅢ：流動性リスク計測・基準・モニタリングのための国際的な枠組み (Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring)」(Basel Committee on Banking Supervision [2010.12b]) である。これらで、2010年までの国際的な議論が集約され、体系化された。今までの自己資本比率による規制を洗練させると

る文書が発表されたが、これを発展途上国を含む各国に適用するにあたっては、さらなる国際的な議論が必要となる。

- 7) 上述のように、2010年末までに策定される新たな金融規制改革案は未だ議論の過程にあったが、2010年12月に銀行監督委員会の文書にて「バーゼルⅢ」という呼称が用いられた (Basel Committee on Banking Supervision [2010.12a; 2010.12b])。
- 8) 各国が、バーゼル委員会で体系化された国際的規制を、国内法に落とし込む過程は、2011年以後に行われる。この過程がある程度進むまで、最終的な規制体系は確固としたものとはならないと考えられる。

共に、流動性規制を導入するものである（発表された文書の構成からも明白である）。

実際に文書化された規制枠組みを、ここまでの議論に対応させてみる。前述の(1)については、Tier1, Tier2の適用条件の厳格化等で、資本の質の向上を促した（自己資本比率全体8%, Tier1比率6%（うち普通株等Tier1比率で4.5%））。(2)については、2013年から始まる試行期間において、Tier1資本3%でのテストを行う（その結果を受けて、最終的な規制とする）。(3)については、資本保全バッファが導入され、ストレス時に利用可能な資本バッファの保有、その最低水準として2.5%を求めている。注意が必要なのは、この資本保全バッファは最低所要自己資本比率に上乗せで必要となるため、最終的な必要自己資本は10.5%となる。この最低水準を下回った場合、割合に応じて資本の社外流出（配当・賞与等）に制限が設けられる。この資本バッファに加え、各国の金融監督当局は、カウンターシクリカル・バッファを設定することができる（自己資本比率の0-2.5%の範囲⁹⁾）。

以上が現在までの国際的金融規制をめぐる国際的議論の展開である。バーゼルⅡが銀行自身の自助努力に期待し、それを規制当局が適切に監督するという立場に立脚していたことから考えると、バーゼルⅢは非常に精緻な規制体系となっているため、規制強化という側面が顕著である。さらに、資本バッファおよびカウンターシクリカル・バッファは、上述のように最低自己資本に付加されるため、国内の成長資金を渴望している発展途上国にとっては、国内銀行部門の信用創造が制約されるため、非常に重い負担と言える。もちろん、バーゼルⅡの適用についてと同様、発展途上国に対しては厳格な適用は求められないであろうが、バーゼルⅢがデファクト（事実上）のグローバル基準となった場合、発展途上国もそれを適用せざるを得ないと思われる。また、バーゼルⅢの複雑な規制体系を遂行するに当たっては、発展途上国の規制当局の監督能力向上が必須の条件である。以上の点からも、このような国際的な議論の帰趨が発展途上国の金融監督に与える影響、特に東南アジア

9) 流動性比率規制の詳細については、別稿で分析したい。

諸国に与える影響を、今後も注視すべきと思われる。

3 インドネシアにおけるバーゼルⅡ導入の前提条件

インドネシアにおいて、1980年代の金融自由化以後（特に1988年の第二次自由化以後）、銀行数が急増し不健全な経営から破綻する銀行が現れたことにより、1990年代初頭に健全性規制が導入された。具体的には、1991年2月、インドネシア銀行（中央銀行、以下BIと略称）は、①バーゼルⅠに従う自己資本比率8%の1993年末までの達成、②健全性基準とポイント制銀行格付けシステム（Capital, Asset, Management, Earning and Liquidity; CAMEL）の導入、③銀行資産の質的基準の設定、④BIに対する銀行の営業停止権の付与、という健全性規制を発表した。

インドネシアでは、自己資本比率を含む新しい健全性規制が、1991年3月に発表され、1992年3月31日に発効した。銀行が達成しなければならない自己資本の目標値として、1992年3月31日までに5%、1993年3月までに7%、1993年12月末までに8%が設定された。このスケジュールは、OECD諸国における実施状況と比べても早いと評価されている（Cole; Slade [1996 : 92-94, 117-20]）。また、自己資本規制に関しては、当初のスケジュールでの自己資本比率目標達成は、インドネシアの多くの銀行にとって難しい状況であることが明らかとなる。これを受け、中央銀行は健全性規制の緩和の方向に向かう。1993年3月末までの7%達成は譲らなかつたものの、インドネシア銀行の新総裁が任命され政策見直し機運が高まった1993年5月、健全性規制が緩和された（国営銀行に対する貸し出しのリスク・ウェイトを100%から50%に削減、CAMELの見直し（簡素化）等）。

このように、インドネシアにおいて自己資本比率が銀行の健全性評価基準として導入された時期は、他の先進国と比べて決して遅くないと言える。実際、日本において健全性規制の基準としての自己資本比率規制が銀行部門で意識されるのは、1998年の早期是正措置導入以後である。この意味で、イン

ドネシアの銀行監督当局、とりわけ中央銀行は、国内銀行部門の健全性問題について1990年代当初から認識していたことは特筆されよう。また、自己資本比率規制を中心とした健全性規制=バーゼルⅠの採用を「外圧」と表現する論者もいるが、当時のインドネシア銀行監督当局にとって、バーゼルⅠの採用の理由は、国内銀行部門の健全性向上に資するとの判断、つまり主体的なものだったと思われる。

このように、1990年代前半のインドネシアにおいて、銀行監督当局特に中央銀行は、国内銀行部門の健全性を維持しようと意図して、国際的な議論に沿った健全性規制を意識的に国内に導入したのである。また、その執行が確保されるならば、健全性規制の枠組みとしては十分有効なものであったと評価できると思われる。

以上で述べたような近代的な規制枠組みが整備されて以降、銀行部門の問題はむしろ顕在化を始める。まず1990年代初頭、銀行部門が急拡大しマネーサプライが急増したことから、中央銀行は引き締め姿勢へと転じたが(1991年2月27日より)、それまでに流動性準備率が引き下げられており、商業銀行の手持ち流動性が少なかったことから、この引き締めによって経営困難に陥る銀行が現れることとなる。この流動性逼迫期(1991-2年)という環境下において、さらに前述のような健全性規制が導入されたこともあり、商業銀行(民間銀行および国営銀行)は、①資金コストの削減、②新規貸出の縮小、③不良債権の清算、を迫られることになる(Cole; Slade [1996: 117-20])。特に民間銀行は、政府の支援を期待できないこともあり、自己資本比率規制を意識した経営へと転換した結果、新規貸出をする代わりに自己資本比率規制の枠組み上では危険資産とみなされないSBI(中銀短期証券)の購入へと向かうことになる(1992年、銀行全体でSBIを10兆ルピア購入。他方で貸出増加額は20兆ルピア)。また当時、民間銀行と外国銀行は自己資本比率を高める行動をとっていた。

またこの時期から、後述の銀行部門の不良債権問題も懸念材料として表れる。1992年、上述の自己資本比率(CARs)規制を施行するため、中央銀行

の銀行監督局と世界銀行の金融部門支援プロジェクトとが合同で国営銀行のポートフォリオを精査した結果、国営銀行の不良債権問題が深刻であることが判明する (Cole; Slade [1996 : 340-1])。この不良債権は、新銀行法に定められた法的貸出限度規制を逸脱して貸し出されたものがほとんどであり、借主にも政権のとりまきが多かったとされ、この問題は、通貨危機勃発まで解決が持ち越されることとなる。こうした中で、1990年代前半のインドネシアにおいて、いくつかの銀行が健全性規制に抵触する問題を抱えていく。金融危機の経過については省略する ([石川 2010] 参照)。

金融危機の最中に制定されたのが、1998年銀行法であり、銀行監督・規制の強化、特に健全性規制の強化がなされた。具体的には、預金保険制度導入、監督当局と銀行経営者に破綻時における責任を課し、法的貸出限度規制の厳格化、銀行監督権限のBIへの一元化、が決められた。

通貨危機後の経済改革が落ち着いた2000年代、2004年1月9日にBIはAPI (Aristektur Perbankan Indonesia; Indonesian Banking Architecture) を発表した。その中でBIは、健全な銀行構造、国際基準に基づいた効率的な銀行規制体制を目指した、6つの柱からなる構想を示した。BIは、現状のインドネシアの銀行体制の問題点を、1.銀行貸出伸び率の低さ (預貸率の低さ)、2.特定銀行による銀行市場の集中、3.銀行統合の遅れ、と認識している。中でも、健全な銀行構造のための施策として、「商業銀行の最低Tier I資本に関する中央銀行規制」(7/15/PBI/2005) が2005年に導入された。これは、最低自己資本を充足できない銀行を合併・統合していくという政策である。新しい自己資本の最低要件は、2007年末までに800億ルピア、2010年末までに1000億ルピアである。

BIは、国内銀行市場の構造について、以下のような構想を表明している。資本金の額とその役割でもって、国内の商業銀行は3つに分類される。(1) 国際銀行 (international bank)、資本金50兆ルピア以上、2-3行を想定。(2) 国民銀行 (national bank、全国規模で活動する商業銀行)、資本金10-50兆ルピア以上、3-5行。(3) 専門銀行 (focused bank)、資本金10兆ルピアまで、

30-50行。(4) 地方銀行 (rural bank) ほか, 資本金1000億ルピア以上。

BIは現状をオーバー・バンキング (銀行数および小規模な銀行が多すぎる) と考えており, 合併・統合による商業銀行の大規模化を促す一つの手段として, 自己資本比率を用いている。だが他方で, 国营商業銀行を統合して成立したマンディリ銀行 (Bank Mandiri) は, 国内貸出市場の15%前後を占めるほど大きな存在であり, 銀行市場の寡占構造の中で小規模銀行の経営基盤は脆弱である。

BIはバーゼルⅡの第一の柱 (pillar I) については, 2010年までの完全導入を表明している。ニアガ銀行(マレーシアの政府系投資会社カザナ・ナショナルが出資) とリッポー銀行の合併が報じられたように (2008年06月04日, 両行併せて国内で第6位となる), 今後インドネシア国内で銀行同士の統合・合併・吸収が増加してくると思われる。それを促している条件として, BIによる銀行監督体制の変化, バーゼルⅡ導入に伴う情報システム投資負担の増加, リスク計測精緻化による所要自己資本の増加, があると考えられる。

図1 インドネシアにおけるバーゼルⅡ導入スケジュール

Use of Risk Calculation Approach	PILLAR 1			PILLAR 2		PILLAR 3	
	Publish BI Regulation	Parallel Run (Standardized) ¹⁾ or Validation Process (Internal Model)	CAR Method Effective	Improvements to Commercial Bank Report	Other Risks ²⁾		Transparency
				On line System	Issue BI Regulations	CAR Method Effective	
Market Risk							
Standardized ³⁾	Q3 2007	Q1 2008 - Q4 2008	Q1 2009	Q4 2008	Q3 2007	Q1 2009	Q1 2009
Internal Model	Q3 2007	Internal Q3 2007	Q3 2008	Q3 2008			Q2 2009
Credit Risk							
Standardized	Q3 2007	Q1 2008 - Q1 2009	Q1 2009	Q4 2008	Q3 2007	Q1 2009	Q1 2009
IRBA	Q4 2009	Internal Q1 2010	Q4 2010	Q4 2010			Q2 2011
Operational Risk							
Basic Indicator	Q3 2007	Q1 2008 - Q1 2009	Q1 2009	Q4 2008	Q1 2009	Q1 2009	Q1 2009
Standardized ⁴⁾	Q4 2009	Internal Q1 2010	Q4 2010	Q4 2010			Q2 2011
AMA ⁵⁾	Q4 2009	Internal Q2 2010	Q2 2011	Q4 2010			Q2 2011

出所: <http://www.bi.go.id/web/en/Perbankan/Implementasi+Basel+II/Peta+Jalan/Inisiatif+Basel+II/>。

4 タイにおけるバーゼルⅡ導入の前提条件

タイではそうしたルール (引用者注: 問題金融機関の処理に関する事前に

公表されたルール)が明文化されないまま、1997年に流動性不足に陥ったファイナンス・カンパニーに巨額の資金が供給された。また、金融監督機関は、問題金融機関に早期是正措置を発動する権限をもたず、債務超過に陥った金融機関の処理を重点的に行った。これは金融危機後に自己資本比率などに基づく早期是正措置を厳格に適用した韓国、マレーシア、インドネシアと異なる対応であった。([高安2008:39])

以上のようにタイの金融改革は総括されている。前節のインドネシアの議論では、自己資本比率規制を代表とする健全性規制が1990年代初頭に導入されたものの、その強制力が伴わなかったことが金融危機の遠因となった。多くの論者が指摘するのが「銀行退出ルール」の不在であり、本論文の議論では早期是正措置の不在である。インドネシアでは危機後、広範な銀行再建政策において自己資本比率を銀行の存続・再建・廃止の基準とし、銀行部門の再建を行った。それに対してタイでは、2007年に金融機関法 (Financial Institutions Act) が制定されるまで、自己資本比率に基づく早期是正措置 (銀行退出ルール) が存在しなかったのである。

2007年の金融機関法は、中央銀行に自己資本比率に基づく早期是正措置行使の権限を与えている。即ち、自己資本比率が8.5%を下回った商業銀行に対して早期の経営改善を命じることができ、5%以下の商業銀行には経営に介入することができ、3%を下回った商業銀行を閉鎖する権限が与えられた。

早期是正措置とセットでない自己資本比率規制は、金融規制としての実効性はない。株式市場における評価を経由するなど間接的な競争圧力としての有効性はあるかもしれないが、それと金融規制としての実効性は別である。実際、日本においてもバーゼル合意 (BIS規制) が国際的活動をする銀行に意識され始めたのは1990年代前半からであるが、金融規制としての実効性を伴うようになったのは1998年の早期是正措置導入後である。と考えると、タイにおける自己資本比率規制=バーゼル合意に基づく金融規制は、2007年に始まったばかりだと評価できるのではないか。

実際、タイとインドネシアを比較すると（表2）、自己資本比率の回復および不良債権比率の低下のどちらを見ても、インドネシアがタイを上回っている。インドネシアは上述のように自己資本比率に基づき資本注入対象行を判断し銀行再建策を国家主導で強力に進めたのに対し、タイの場合は自己資本の回復および不良債権処理に関して対策が遅れたとする評価が正しいと言えるかもしれない（[高安 1998]）。

表2 インドネシアとタイの銀行経営指標

	1997年	98	99	2000	02	04	05	06	07	08	09
インドネシア											
自己資本比率	n.a.	▲15.7	▲8.1	12.5	20.1	19.4	19.3	21.3	19.3	16.8	17.5
不良債権比率	7.1	48.6	32.8	18.8	8.3	4.5	7.6	6.1	4.1	3.2	3.8
総資産利益率	1.4	▲18.8	▲6.1	0.9	1.4	3.4	2.5	2.6	2.8	2.3	2.6
株主資本利益率	n.a.	n.a.	n.a.	19.6	19.0	22.8	16.7	16.2	17.8	13.4	35.9
タイ											
自己資本比率	9.4	10.9	12.4	11.9	13.0	12.4	13.2	13.6	14.8	13.8	n.a.
不良債権比率	n.a.	42.9	38.6	17.6	15.7	11.9	9.1	8.4	7.9	5.7	n.a.
総資産利益率	▲0.8	▲5.1	▲5.4	▲1.6	n.a.	1.2	1.4	0.8	0.1	1.0	n.a.
株主資本利益率	▲6.2	▲38.5	▲47.0	▲15.9	4.2	16.8	14.2	8.8	7.3	n.a.	n.a.

注：「自己資本比率」はリスク調整済み資産に対する規制基準自己資本の比率を指す。

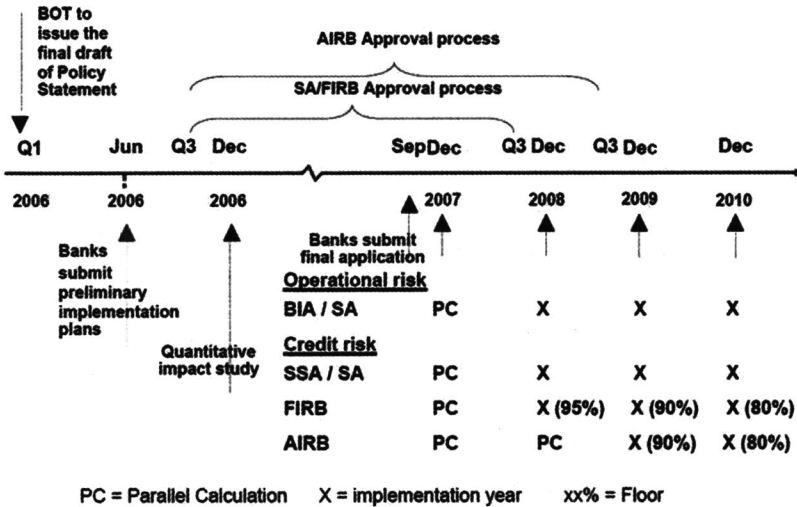
(Bank Regulatory Capital to Risk-Weighted Assets)

出所：IMF, *Global Financial Stability Report*, various issues.より筆者作成。

タイでは2008年末よりバーゼルⅡに基づく規制が施行されている。最低基準は8.5%である（2007年金融機関法）。2009年の実績は、商業銀行全体で15.7%と大幅に規制水準を上回っている。だが、国内的にはバーゼルⅡの適用が商業銀行の貸出を阻害し、ひいては経済成長率を低めるのではないかという批判もある。このことが、他のASEAN諸国と比べタイのバーゼルⅡ対応が遅れている原因の一つである。だが、内部格付け手法など先進的な手法を用いる予定の大規模商業銀行を中心に、銀行システム（ソフトウェア）やリスク管理体制の向上に向け、バーゼルⅡ対応は推進されるべきだろう。

（次号に続く）

図2 タイにおけるバーゼルⅡ導入スケジュール



出所：Kirk Vanikkul [2007.12.17] “Thailand’s Experience of Banking and Financial Sector Reform after the Crisis”(国際コンファレンス「金融の安定と金融部門の監督-過去10年の教訓と今後の対応-」, <http://www.fsa.go.jp/frtc/kenkyu/event/20080404-1.html>)

付記

本論文は、平成20-21年度りそなアジア・オセアニア財団の国際交流活動助成を受けた研究成果の一部である。

参考文献

Abdullah, Burhanuddin [2006] “Launching of Basel II for the Indonesian Banking System”. <http://www.bi.go.id/web/en/Perbankan/Implementasi+Basel+II/Dokumentasi+Basel+II/>

Abdullah, Burhanuddin (Governor of Bank Indonesia), [13 January 2006] “Managing the Banking Industry within the New Dynamics of the Indonesian Economy” (Annual Banker’s Dinner 2006, Jakarta). <http://www.bi.go.id/web/en/Perbankan/Implementasi+Basel+II/Dokumentasi+Basel+II/>

- Aldis, Vimala [2002] "Implementation of the New Basel Capital Accord in the Asia-Pacific Region: Potential Challenges and Rewards", *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives*.
- Anderson, Lene. [2003] "Basel II: The Path to Promoting Financial Stability in the Asian and Pacific Region?", *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives*.
- Bank Indonesia (Directorate of Banking Research and Regulation), [2007] *Basel II At Glance: Implementation of Basel II in Indonesia*, Bank Indonesia.
- Bank for International Settlements [2009] *Annual Report (79th)*.
- Basel Committee on Banking Supervision [July 1988, Updated to April 1998], *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*.
- Basel Committee on Banking Supervision [2004, Updated to 2006] *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework- Comprehensive Version*.
- Basel Committee on Banking Supervision [2010.12.16] "Basel III rules text and results of the quantitative impact study issued by the Basel Committee" (Press Release). (<http://www.bis.org/press/p101216.htm>).
- Basel Committee on Banking Supervision [2010.12a] *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. (<http://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>).
- Basel Committee on Banking Supervision [2010.12b] *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*. (<http://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>).
- Cole, David C.; Slade, Betty F. [1996] *Building a Modern Financial System: The Indonesian Experience*, Cambridge University Press.
- Federal Reserve Bank of San Francisco [2009.4] "Basel II Implementation in Asia" *Asia Focus*.
- KPMG [2008] "Basel II in the Asia Pacific Banking Sector Survey 2008", *KPMG Survey Report*.
- Scott, Hal S. ed. [2005] *Capital Adequacy beyond Basel: Banking, Securities, and*

Insurance, Oxford Univ. Press.

The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision [2009.9.7] “Comprehensive Response to the Global Banking Crisis” (Press Release). (<http://www.bis.org/press/p090907.htm>).

The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision [2010.7.26] “The Group of Governors and Heads of Supervision reach broad agreement on Basel Committee capital and liquidity reform package” (Press Release). (<http://www.bis.org/press/p090907.htm>).

石川耕三 [2009.10.1]「バーゼルⅡの見直しとプロシクリカリティ」『East Asian Forum』(山
口大学経済学部東亜経済研究所), 10-12頁。

石川耕三 [2010]「インドネシアにおける金融規制改革とグローバリゼーション」『アメリカ・
モデルとグローバル化Ⅲ』(渋谷博史・田中信行・荒巻健二編, シリーズ アメリカ・
モデル経済社会 第3巻) 昭和堂, 165-197頁。

久保田隆 [2007.9]「バーゼル・プロセスとバーゼルⅡ」『季報住宅金融』。

佐藤隆文編 [2007]「バーゼルⅡと銀行監督——新しい自己資本比率規制」東洋経済新報社。

高安健一 [2008]「タイにおける金融改革の評価と政策課題」『アジア研究』54 (2), 33-47頁。

監査法人トーマツ金融インダストリーグループ編, 田邊政之・作井博・桑原大祐・八ツ井博樹・
久永健生・小西仁著 [2008]『バーゼルⅡ対応のすべて——リスク管理と銀行経営』金
融財政事情研究会。

氷見野良三 [2005]『検証 BIS規制と日本 [第2版]』金融財政事情研究会。

中川淳司 [2008]『経済規制の国際的調和』有斐閣。

預金保険機構編 [2007]『平成金融危機への対応——預金保険はいかに機能したか』金融財
政事情研究会。

吉井一洋 [2005.9.30]「バーゼルⅡ(新B I S 規制)のポイント」『制度調査部情報』大和総研。