

インドの挑戦

金融包摂の歴史と進展——インドの事例——

井上 武



「金融包摂 (financial inclusion)」

とは、手頃なコストですべての人々に信用、貯蓄、保険、決済、送金などの基本的な金融サービスへのアクセスや利用を保証するプロセスのことである。基本的にフォーマルな金融サービスにアクセスすることができなければ、人々は借り入れの必要に迫られた際、高コストでインフォーマルな資金ソースに依存せざるをえない。このため、金融包摂の欠如は、特に低所得者層に相対的に大きなマイナスの影響をもたらす傾向があり、従って、金融包摂の促進は、貧困の削減や所得不平等の軽減において重要な役割を果たすと考えられている。

金融包摂は、近年、二〇カ国・地域 (G20) 首脳会合の場で取り上げられるなど、世界的に注目される傾向にある。インドもその例外ではない。二〇〇五年四月、インドの中央銀行であるインド準備

銀行 (RBI) が金融包摂を主要な政策目標のひとつとして公式に表明して以降、金融包摂に対する関心は高まっている。しかし、インドにおける金融包摂に向けた取り組みはいまに始まったことではなく、銀行業の社会的統制が開始された一九六〇年代まで遡ることができる。それ以降、今日に至るまで、インドでは時代を反映して様々な形で金融包摂に向けた取り組みが行われてきた。そこで本稿では、最近、注目を集めつつある金融包摂について、インドにおける事例を取り上げる。以下では、金融包摂に向けた政策を概観したうえで、実際にどの程度金融包摂が進展してきたのか、国内商業銀行のデータに基づき検証する。

●金融包摂の歴史

インドでは一九六〇年代末以降、主に農村部を対象に、フォー

マルな金融サービスの拡大を目指して様々な取り組みが行われてきた。このような金融包摂に向けた取り組みはその特徴からつぎの三つの時期に分けることができる (RBI [2008: 304])。すなわち、銀行業の社会的統制が強化された一九六〇年代末から一九八〇年代までの第一期、商業銀行に代わりマイクロファイナンスの活用が重視された一九九〇年代初頭から二〇〇五年三月までの第二期、そして銀行部門に農村ビジネスへの積極参加を促した二〇〇五年四月以降の第三期である。

●金融包摂の第一期 (一九六〇年代末から一九八〇年代)

インド政府は一九五五年四月にインペリアル・バンク・オブ・インドを国有化してステート・バンク・オブ・インド (SBI) とし、旧藩王国の州立銀行七行と

ともに「SBIグループ」として再編した (絵所 [2002: 44])。さらに、一九六九年には大手銀行一四行を国有化したことにより、公共部門銀行の商業銀行全体に占める預金残高と融資残高の割合は三割から八割に上昇し、インドの銀行部門は実質的に政府の管理下に置かれることになった。こうした大規模な銀行国有化に始まる金融包摂の第一期では、つぎのような金融サービスへの地理的なアクセスの拡大、新たな農村信用機関の設立、そして農村部の貧困層に対するフォーマルな信用供給の拡大などが図られた (Rao [2007: 35])。

第一に、金融サービスの地理的なアクセスの拡大は、RBIによる銀行支店の認可政策により促進された。RBIは一九七二年九月、新設支店を対象とした支店認可政策を発表し、このなかで、農村部と準都市部に六割以上の支店を持つ銀行は農村部と準都市部に開設する二支店に対して都市部と大都市部にそれぞれ一支店を開設し、それ以外の銀行は農村部と準都市部に開設する三支店に対して都市部と大都市部にそれぞれ一支店開設する権利が与えられた (Panagariya [2006: 4])。なお、この政策は一九七七年一月に改正

され、銀行が大都市部・港湾都市に一支店、そして進出地域に一支店開設する場合、未進出地域の農村部に四支店開設することが義務付けられた (ibid.: 4)。

また、この時期には、地域農村銀行 (RRB) という新しい形態の商業銀行も設立された。RRBは、農村部の小規模・零細農民、農業労働者、職工、社会的・経済的弱者などを対象に、農業を始めとする生産活動の資金需要に応えることを目的として、中央政府、州政府、そして各地域で代表的な商業銀行が資本金を共同出資して設立された商業銀行であり、一九七五年一〇月に五行が設立されて以降、一九八七年には一九六行まで増加した (Joshi [2006: 85])。預金額と信用額という規模の点ではその他の公共部門銀行に大きく及ばなかったが、支店数は一九七五年の一七から一九九〇年には一四四五三に増加し、そのうち農村部の割合は九割を超え、指定商業銀行全体の農村支店の四〇%を占めるなど、一九八〇年代を通じて農村に大規模な支店網を形成することに成功した。

さらに、金融包摂の第一期には、インドの商業銀行は商業ベースの貸付とは別に、銀行信用の一定割

合を特定の分野・部門に対して優先的に貸し付けることが義務付けられた。この制度は「優先部門貸付」と呼ばれており、RBIが一九七〇年代中葉に、SBIグループ、国有銀行一四行、そしてその他の国内民間銀行に対して、一九七九年三月までに農業、小規模工業、工業団地、陸海運業者、小売業などの「優先部門」にネットの銀行信用の三三・三%を貸し付けることを勧告した (この目標は、その後、四〇%まで引き上げられた)。こうした制度の下、優先部門に対する貸付は一九六九年の六六億ルピー (ネットの銀行信用の一八%) から一九八九年には四〇四八億ルピー (ネットの銀行信用の四二%) まで増加し、同じ期間、優先部門貸付の口座数も七八万口座から三三・一〇万口座に増加した (Shajahan [1998: 2751])。

●金融包摂の第二期 (一九九〇年代初頭から二〇〇五年三月)

しかしながら、一九九〇年代に入ると、インドでは経済自由化の一環として本格的な金融制度改革が開始され、金融部門の規制緩和、競争促進、再資本化、そして健全性の改善を図るために様々な措置が講じられた (Thorat [2007:

1168])。このような金融制度改革の下、第一期に行われた銀行業に対する社会的統制は緩和された。銀行に対する支店認可政策は一九九一年に廃止され、支店閉鎖には規制が残されたものの、支店開設は基本的に各行の商業的な判断に委ねられることになった。また、RRBについては、長らく顧客は小規模・零細農民、農業労働者、職工などに限定されていたが、一九九二年から新規貸付の四〇%を従来の顧客層以外に貸し付けることが認められ、一九九四年にはこの割合は六〇%に引き上げられた (Joshi [2006: 88])。やがて、優先部門貸付はソフトウェアやベンチャーキャピタル、そして会計士や弁護士などの専門職も優先部門の対象に含まれるなど貸付範囲が拡大され、それまでの貧困層や弱者層に対する注目が薄らげられる結果となった (Dasgupta [2002: 4240-4241])。

このような状況の下、第二期の金融包摂は「自助グループ (SHG)」「銀行リンケージプログラム」の導入を始めとするマイクロファイナンスの活用の特徴付けられる (RBI [2008: 304])。SHG—銀行リンケージプログラムとは、これまで金融制度から疎外されてき

た貧困層のうち、特に女性が五人から二〇人程度集まって自助グループを作り、このグループを通じて銀行などから小口の金融サービスを受けることを可能にするマイクロファイナンス・スキームのことである (須田 [2006: 173])。二〇〇七年三月時点で、商業銀行五〇行、協同組合銀行三五行、RRB九六行がこのプログラムに参加している。こうした金融機関から融資を受けるSHGは一九九二年の二五五グループから二〇〇六年には二九二万グループまで増加し、累積融資額はこの間、一九〇万ルピーから一八〇四億ルピーに増加するなど、急速な拡がりを見せている (RBI [2008: 305, 330])。

●金融包摂の第三期 (二〇〇五年四月以降)

金融包摂の第三期は、RBIが二〇〇五年四月の年次政策報告のなかで、金融包摂を主要な政策課題として明確に打ち出したことに始まる。RBIはこの報告のなかで、年金生活者、自営業者、未組織部門の従業員を中心に多くの人々が銀行業務から依然疎外される傾向にある現状に懸念を示し、銀行には様々な特権が与えられているため、金融包摂の目標に合わ

せて業務を見直すことを義務付けた (RBI [2005a: 39-40])。RBIはその具体的な方策として、基本的な機能しか持たない代わりに手数料や最低残高もほとんどかからない、基本口座 (no frills account) の提供をすべての銀行に勧告した (RBI [2005b: 34-35])。

また、銀行は二〇〇五年二月以降、農村部と準都市部の支店で二万五〇〇〇ルピーを上限とする一般クレジットカード (GCC) を導入することを求められている。これは担保や目的を問わず、家計のキャッシュフローに対する評価に基づき限度額が設定されるという点で煩雑さのない信用を提供することを目的としている。さらに低所得者が金融疎外や銀行サービスの拒否に遭わないようにするために、口座残高が五万ルピー未満で、年間貸付が一〇万ルピーを超えない人々を対象に銀行口座開設時の顧客確認手続きが簡素化されている。

●金融包摂の進展度

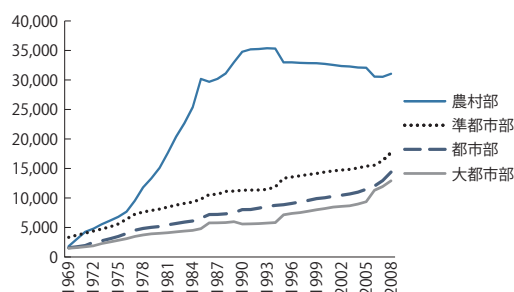
このように、インドの政策当局は、農村部に金融サービスを拡張するために様々な施策を実施してきた。そこで、つぎに商業銀行のデータから金融サービスへのアク

セスと利用の動向を概観し、インドにおける金融包摂の進展度を検証する。ここでは、Beck et al [2007] に従い、金融サービスへのアクセスの指標として銀行支店数、そして金融サービスの利用の指標として銀行口座数の動向をそれぞれ用いることにする。

●金融サービスへのアクセスの進展度

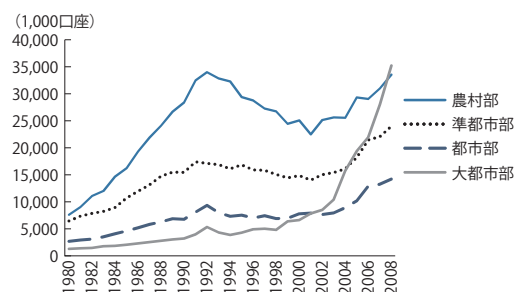
図1は一九六九年から二〇〇八年にかけてのインドの指定商業銀行の支店の人口グループごとの分布を示している。すべての地域の内、農村部の支店が最も多く、ピーク時の一九九三年には三万五三八九 (銀行支店全体の五八%) まで

図1 銀行支店の人口グループ別分布



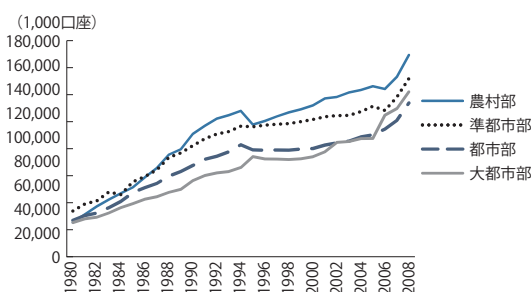
(出所) 参考文献①に基づき作成。

図2 信用口座の人口グループ別分布



(出所) 参考文献①に基づき作成。

図3 預金口座の人口グループ別分布



(出所) 参考文献①に基づき作成。

増加した。しかし、その後、農村部の支店は減少し、全体に占める割合も低下している。こうした変化は農村部の支店開設を促進する支店認可政策が変更されたことを部分的に反映しているものと考えられている。対照的に、準都市部、都市部、大都市部など、その他の地域の銀行支店は一九九〇年代以降も増加しており、支店全体に占める割合も着実に増えている。二〇〇八年三月時点、大都市部の銀行支店数は最も少ないが、一九九〇年から二〇〇八年までの平均増加率はすべての地域のなかで最も高くなっている。

●金融サービスの利用の進展度
つぎに、金融包摂のもうひとつの指標、すなわち金融サービスの利用について検証しよう。図2と図3は、一九八〇年から二〇〇八年までの信用口座と預金口座の人口グループ別の分布をそれぞれ示している。過去三〇年間、信用口座はすべての地域、特に農村部と大都市部で変動して推移している (図2)。すなわち、一九八〇年代には信用口座はすべての地域で増加しており、特に農村部では顕著であった。しかし、一九九〇年代に入ると、信用口座はすべての地域で減少、もしくは微増に転じ、農村部では最も大幅な減少を記録した。二〇〇〇年以降、信用口座

はすべての地域で再び増加し始め、大都市部で最も高い増加を示している。二〇〇八年三月には大都市部の信用口座は初めて農村部を抜き、最も多くなっている。

こうした信用口座の動向とは対照的に、預金口座は比較的安定した増加トレンドを示している(図3)。一九九〇年代の増加率は一九八〇年代に比べると低下したが、すべての地域でプラスを維持していた。こうしたすべての地域のなかで、大都市部は一九九〇年代に最も高い増加率を示し、この傾向は二〇〇〇年以降も続いている。

●おわりに

インドでは、一九六〇年代末から一九八〇年代にかけて、銀行業の社会的統制を通じて、農村部におけるフォーマルな金融サービスへのアクセスや利用を促進する政策が実施された。銀行支店数や銀行口座数などの商業銀行のデータは、こうした統制的な政策が農村部における金融包摂を促したことを示唆している。しかし、一九九〇年代に入り、経済自由化の下、金融部門にも効率性や収益性が求められるようになると、銀行部門に対する政策当局の方針は変更され、商業銀行からマイクロファイ

ナンスを活用した金融包摂の促進が図られた。実際に、前述の商業銀行のデータは一九九〇年代以降、農村部における金融サービスへのアクセスや利用の拡大はそれ以前の勢いを失い、代わりに大都市部を始めとする地域で銀行の支店や口座が急速に増加する傾向にあることを示している。

また、表1の全国標本調査機構(NSSO)による全インド債務・投資調査(AIDS)の家計債務残高からも、農村家計の商業銀

表1 家計の債務残高

(単位: 1000万ルピー)

	農村部		都市部	
	組織金融	未組織金融	組織金融	未組織金融
1961	413 (14.8)	2,376 (85.2)	NA	NA
1971	1,094 (29.2)	2,658 (70.8)	NA	NA
1981	3,794 (61.3)	2,399 (38.7)	1,813 (60.0)	1,210 (40.0)
1991	14,215 (64.0)	7,996 (36.0)	10,662 (70.0)	4,570 (30.0)
2002	63,648 (57.1)	47,820 (42.9)	49,060 (75.1)	16,266 (24.9)

(出所) 参考文献⑩に基づき作成。

(注) 1) 組織金融は政府、協同組合、商業銀行から構成され、未組織金融は地主と金貸しから構成される。

2) 表中の括弧内の数値は全体に占める割合を示している。

3) 表中のNAはデータがないことを示している。

行を始めとする組織金融に対する負債の割合が一九九一年から二〇〇二年にかけて低下する一方、未組織金融に対しては同じ時期、上昇していることが分かる。このように、商業銀行以外のデータも一九九〇年代以降、農村部の金融包摂はそれ以前と同じようには進展していないことを示している。

インドの農村部には銀行口座を持たない人が成人人口の四割以上いると言われている。インドの中央銀行は二〇〇五年に金融包摂を主要な政策目標として掲げており、それ以降、再び商業銀行を通じて金融包摂の進展に取り組んでいく。「包摂的な成長」という理念の下、インドが農村部における金融包摂を一層前進させることができるかどうか、今後注視する必要がある。

(いのうえ たけし/アジア経済研究所 南アジア研究グループ)

《参考文献》

- ① 絵所秀紀「二〇〇二」『インドの経済発展と金融』『経済自由化のゆへに』東京大学出版会、四三—六五ページ。
- ② 須田敏彦「二〇〇六」『インド農村金融論』日本評論社。
- ③ Beck, T., A. Demirguc-Kunt, and M. S. Martinez Peria [2007] "Reaching

Out: Access to and Use of Banking Services across Countries" *Journal of Financial Economics* 85, issue 1: 234-266.

④ Dasgupta, R. [2002] "Priority Sector Lending: Yesterday, Today and Tomorrow" *Economic and Political Weekly* 37, no.41: 4239-4245.

⑤ Joshi, D.P. [2006] *Social Banking: Promise, Performance and Potential*, New Delhi: Foundation.

⑥ Panagariya, A. [2006] "Bank Branch Expansion and Poverty Reduction: A Comment" mimeo, August.

⑦ Rao, K.G.K.S. [2007] "Financial Inclusion: An Introspection" *Economic and Political Weekly* 42, no.5: 355-360.

⑧ Reserve Bank of India [2005a] *Annual Policy Statement for the year 2005-06*, Mumbai: RBI, April.

⑨ ——— [2005b] *Mid-Term Review of Annual Policy Statement for the year 2005-06*, Mumbai: RBI, October.

⑩ ——— [2008] "Financial Inclusion" *Report on Currency and Finance 2007-08*, Mumbai: RBI, September, 294-348.

⑪ ——— [2009] *Handbook on Statistics of Indian Economy 2008-09*, Mumbai: RBI.

⑫ Shajahan, K.M. [1998] "Priority Sector Bank Lending: Some Important Issues" *Economic and Political Weekly* 33, nos.42-43: 2749-2756.