

## 第4章

# 銀行再編と金融制度改革

佐藤 百合

### はじめに

アジア通貨危機とスハルト政権崩壊に端を発するインドネシア経済の再編過程において、最も激しい変化を経験した部門のひとつが銀行部門である。それは、通貨危機が経済危機へ、さらには社会政治危機へと拡大深化する過程で直接的な打撃を受けたのが銀行部門であったし、またIMF融資プログラムのコンディショナリティ（融資付帯条件）において一貫して経済構造改革の中心に置かれていたのが銀行を中心とする金融部門だったからである。

銀行部門に生じた変化を一言でいえば、アクター再編と制度改革である。アクター再編は、政府による銀行の閉鎖、国有化、公的資本注入、政府保有株の売却、という一連の銀行再建策の結果である。有力民間銀行の所有者の顔ぶれは再建策を経て一変した。この変化は、危機後の再編を経てもなおバンコク銀行をはじめとする4大金融コングロマリットが生き残りをみせているタイの銀行部門と比べると対照的である<sup>(1)</sup>。またインドネシア国内においても、銀行再建と並ぶ2大構造問題とされた企業債務処理が難航し、企業部門におけるアクター再編がきわめて局部的、かつ不透明な姿で推移しているのとも対照的である。

また、アクター再編と同時に、金融制度、とくに銀行監督に関わる制度が大きく変わった。これまで大統領と行政府のもとに置かれて限定的な権限し

か与えられてこなかった中央銀行が、行政府から独立した機関としての法的地位を保証され、銀行に対して単独で行使できる広範な権限を初めて手に入れたのである。同時に、各銀行レベルでのリスク管理体制、預金者に対する預金保険制度なども危機の混乱のなかで徐々に制度構築が進められた。こうした制度改革は、直接的にはIMFコンディショナリティへの対応という形で進んだが、インドネシアの文脈に即して言えばスハルト体制下では機能しえなかった金融制度の新たな構築という側面も持っている。

在ジャカルタIMF金融分析チームのエノッフらをして「20世紀における最も深刻な銀行危機のひとつ」(Enoch et al. [2001: 8])と言わしめたインドネシア銀行危機とその後の改革は、多くの研究関心を惹きつけてきた。アジアの金融危機に関する国際比較の一部としてインドネシアを扱ったものを別にすると、これまでになされた研究は二つに大別することができるだろう。ひとつは、インドネシアの銀行危機と改革の経験から政策的含意を導き出そうとする政策研究であり、先のエノッフらをはじめとするIMFや世界銀行からのペーパー類がこの分野では主導的な役割を果たした<sup>(2)</sup>。もうひとつは、インドネシア金融部門の機能・構造に関する実態分析である。銀行危機の発生から再建にいたる過程を、金融政策、金融仲介機能、銀行の財務分析、銀行再建コストなどの観点から、危機に先行する金融自由化期に発生していた問題点を視野に入れつつ分析した実証研究である<sup>(3)</sup>。いずれも、その多くが金融専門家による金融専門研究であり、今後のインドネシア金融部門の安定と健全化に向けてますます重要性を増す研究分野である。

これに対して本章は、それらの専門的な金融分析とは異なる視点から銀行部門の制度改革を捉え直すことを意図している。分析視点のひとつは、誰が銀行再編後の新アクターとして立ち現れ、そのアクターが新しい制度環境をどう捉え、どのような反応をみせているのか、というアクター分析である。もうひとつは、危機後の制度改革によって、危機前のスハルト体制下における金融制度に本質的な変化が起きているのかどうか、という金融システムの比較分析である。この二つの視点から制度改革を評価し、インドネシア経済再

編における銀行改革の意義を考察することを本章の課題としたい。銀行再建は膨大なコストを全面的に国家財政に負わせることによって完了したが、この問題は本章では直接取り扱わないことにする<sup>(4)</sup>。

まず第1節では、危機を境にした銀行部門の変化を概観しておく。その後、第2節で危機前の主要アクターと銀行制度を、第3節では危機後のアクター再編と制度改革を明らかにする。続く第4節で、再編後の主要アクターを紹介し、個別銀行レベルでの改革への取り組みを観察する。これらを踏まえ、最後に、銀行部門における制度改革の意義について考察する。

## 第1節 危機を境にした銀行部門の構造変化

最初に、危機前後の銀行部門の構造変化を概観しておこう。表1は、銀行部門の規模の変化を、危機の前後と銀行再編の前後で比較したものである。商業銀行の総数は、1996年の239行から2000年末までに151行へと37%減少した。しかし、銀行部門の資産規模が縮小したわけではない。同期間の商業銀行の資産総額を対名目GDP比で見ると、73%から78%への微増である。預金残高のGDP比も53%から57~60%に上昇しており、銀行部門の預金吸収機能は維持されている。ところが、貸出残高はGDP比で55%から21%へ著しく低下し、絶対額でも減少した。これは、貸出残高の50%弱に当たる236兆ルピア(1999年末時点)もの回収不能債権がインドネシア銀行再建庁(Indonesian Bank Restructuring Agency: IBRA)に移管されたためだが、その後も銀行金融仲介が機能不全のまま推移していることを物語っている。

同様の経過は、1996年から2003年にいたる銀行部門のパフォーマンスをみた表2をみるとより明らかである。1997年までは100%を超えていた商業銀行の預貸比率は、1999~2001年に30%台に低落した。商業銀行の資産構成に占める貸出の比率は、同じ時期に70%台から20%台へと低下した。代わって対政府債権、すなわち政府が銀行部門に注入した国債が資産の4割前後を占

表1 経済危機前後におけるインドネシア銀行部門の規模の変化

	1996 危機前	1997 危機直後	1998 銀行再編開始	2000 銀行再編後
商業銀行数 (行)	239	222	208	151
資産総額 (兆ルピア)	387	529	762	985
対GDP比 (%)	73	84	80	78
貸出残高 (兆ルピア)	293	378	487	269
対GDP比 (%)	55	60	51	21
預金残高 (兆ルピア)	282	358	574	720
対GDP比 (%)	53	57	60	57
名目GDP (兆ルピア)	533	628	956	1,265

(出所) Bank Indonesia [various issues(a)] より作成。

表2 経済危機前後における銀行部門主要指標の変化 (1996～2003年)

	(%)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
預貸比率	104.0	105.7	85.0	36.0	37.3	38.0	43.2	54.3
貸出／総資産	75.6	71.5	63.9	28.5	27.3	29.6	34.5	41.6
対政府債権／総資産	0.2	0.2	0.1	34.0	43.6	39.3	35.7	30.2
自己資本／総資産	9.6	8.8	-12.9	-2.7	5.1	6.4	8.8	9.7
不良債権比率 (粗)	9.3	19.8	58.7	32.8	18.8	12.1	8.3	8.1
不良債権比率 (純)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11.1	3.6	2.9	1.8

(注) (1) 銀行が中央政府に対して保有する「対政府債権」は、主に資本注入のための国債。

(2) 1996～98年の不良債権比率は各同年度末 (1997年3月末～99年3月末) の数値。

(3) 不良債権比率 (粗) = 不良債権 / 貸出残高 × 100

不良債権比率 (純) = (不良債権 - 引当金) / 貸出残高 × 100

(出所) Bank Indonesia [various issues(a)] [various issues(b)] [various years] より作成。

めるにいたる。回収不能債権のIBRAへの移管と国債の注入の結果、1998～99年にマイナスに転落した自己資本比率は2000年にはプラスに戻し、1998年に59%にまで上昇した不良債権比率は2002年には10%を切って正常値に近づいた。こうして総額658兆ルピア (2000年の名目GDPの52%) もの国債発行をとまなう緊急治療のおかげで銀行部門は2000年に危機状態を脱した。とはいえ、2003年にもなお多額の国債を抱え込んだまま、金融仲介機能が十分には回復していない、危機の後遺症が続いている。

銀行部門の所有構造の変化をみたのが表3である。危機前と銀行再編後を

比較すると、明らかな変化は民間銀行と国営銀行の比重の逆転である。国営銀行は7行から5行に減少したものの、資産額でみた構成比は1996年の36%から2000年の50%に上昇した。他方、民間銀行は、1996年当時の資産総額の16%にあたる67行が閉鎖されるなどして銀行数が半減し、資産構成比は52%から35%に低落した。しかも、そのうちの27%、民間銀行資産額の78%にあたる銀行が再建措置の対象になり、国有化または公的資本注入によって一時的に政府所有銀行となった。再建措置を受けずにそのまま存続を許された民間銀行は2000年末時点で70行あったが、資産構成比でみればわずか8%であった。その後、再建措置を受けた銀行の政府保有株が入札によって売却され、買い手がいずれも外国投資家を主体とする投資連合であったことから、資産構成比で21%を占める外資系民間銀行が誕生した。これを外国銀行支店、外銀との合弁銀行と合わせると、外資系・外銀系銀行は銀行部門資産全体の31%にも達することになり、危機前の9%から大幅に上昇したことになる。ただし、2000年から2002年末にかけての銀行再編以降の変化を表3でみると、外銀支店・外銀合弁銀行は、国営銀行と並んで資産構成比でみた相対的地位を低下させている。逆に、再建対象外だった民間銀行と地方開発銀行が拡大の傾向を示している。

表4は、危機前後の10大商業銀行を比較したものである。1996年の10大銀行は、国営銀行6行と民間銀行4行から成り、民間銀行はいずれも有力企業グループによる所有であった。これに対して、2002年の10大銀行は、国営銀行4行、旧企業グループ系民間銀行5行、外国銀行支店1行から成っている。民間銀行5行のうち3行は2003年にかけて外国投資家への政府保有株の売却が決まり、残る2行も早晚第三者に売却予定である。10大銀行の主たる所有主体は、危機を境に国営+企業グループから国営+外資に移ったことになる。10大銀行が全商業銀行の総資産額に占める比重は、1996年に67%とすでに高かったが、2002年にはさらに72%に上昇した。とりわけ国営銀行4行が統合して誕生したマンディリ銀行は、1行で全体の24%を占める巨大銀行となった。この著しい資産集中度を示す上位銀行が、シティバンクを除いてすべて

表3 経済危機前後における銀行部門の所有構成の変化（1996年、

所有別分類	1996 危機前		2000 銀行再編後		
	銀行数 (行)	総資産	危機後の 再建措置	銀行数 (行)	総資産
国営銀行	7	141 (36.4)		5	505 (50.3)
民間銀行	164	201 (51.7)	合計	81	350 (34.9)
			国有化	4	205 <sup>1)</sup> (20.4) <sup>1)</sup>
			公的資本注入	7	69 ( 6.9)
			再建対象小計	11	274 (27.3)
			再建対象外	70	76 ( 7.6)
外国銀行支店 ・合併銀行	41	36 ( 9.2)		39	123 (12.2)
地方開発銀行	27	11 ( 2.8)		26	25 ( 2.5)
合計	239	389 (100.0)		151	1,004 (100.0)

(注) 1) 国有化銀行Bank Bali に統合された資本注入銀行4行の資産を含む。

(出所) Bank Indonesia [various issues (a)], ECFIN [various years], Mintonarhadjo et al. [2002], Supriyanto

表4 経済危機前後における10大銀行にみる規模・所有構造の

	1996			銀行名	所有分類
	銀行名 (企業グループ名)	所有 分類	総資産		
1	BCA(サリム)	民	36.1 ( 9.3)	Bank Mandiri <sup>1)</sup>	国
2	BNI	国	34.9 ( 9.0)	BNI	国
3	BRI	国	34.4 ( 8.9)	BCA	民(→外)
4	BDN	国	32.4 ( 8.4)	BRI	国
5	Exim	国	25.8 ( 6.7)	Danamon	民(→外)
6	BBD	国	24.5 ( 6.3)	BII	民(→外)
7	Danamon(ダナモン)	民	22.0 ( 5.7)	Permata	民
8	BII(シナル・マス)	民	17.7 ( 4.6)	BTN	国
9	BDNI(ガジャ・トゥンガル)	民	16.7 ( 4.3)	Citibank	外
10	Bapindo	国	13.7 ( 3.5)	Lippo	民
10大銀行合計			258.2 (66.6)		
全商業銀行合計			387.5 (100.0)		

(注) 1) Bank Mandiriは、左欄のBDN, Exim, BBD, Bapindoの国営銀行4行の統合により設立さ  
(出所) 1996年はEkofin Konsulindo [2000], 2002年はSupriyanto [2003a], その他資料より作成。

2000年, 2002年)  
(単位:兆ルピア, かつこ内構成比%)

2002		
政府保有株売却後		
政府株の 売却措置	銀行数 (行)	総資産
	5	496 (45.6)
合計	76	423 (38.9)
外資へ売却	4	223 (20.5)
未・非売却	3	67 ( 6.2)
再建対象小計	7	291 (26.7)
再建対象外	69	132 (12.2)
	31	112 (10.3)
	26	57 ( 5.3)
	138	1,088 (100.0)

[2003a], 再建銀行各行の年報類より作成。

変化 (1996年, 2002年)  
(単位:兆ルピア, かつこ内構成比%)

2002	
再建措置	総資産
国営4行統合, 資本注入	250.4 (23.6)
資本注入	125.6 (11.9)
国有化, 1行統合, 売却	117.3 (11.1)
資本注入	86.3 ( 8.1)
国有化, 8行統合, 売却	46.9 ( 4.4)
資本注入, 売却	36.3 ( 3.4)
国有化・資本注入・5行統合・売却予定	28.0 ( 2.6)
資本注入	27.1 ( 2.6)
-	24.6 ( 2.3)
資本注入, 売却予定	24.2 ( 2.3)
	766.7 (72.3)
	1,059.8 (100.0)

れた。

政府の再建措置を受けた危機下の破綻銀行だったわけである。

## 第2節 危機前の主要アクターと銀行制度

1997年の経済危機前までのインドネシア金融部門の発展過程については、すでに多くの研究蓄積がある<sup>(5)</sup>。そこで、ここでは包括的な金融発達史を詳述することは避け、銀行部門の制度構築とその制度の担い手の視点に絞って振り返ることにする。

### 1. 国家管理と第1次金融自由化——国営銀行中心の銀行部門

インドネシアの銀行部門は、スカルノ (Soekarno) 時代に国有事業としての基礎が作られ、それをスハルト (Soeharto) 政権が継承し、法制度を刷新して再スタートさせた。そして、1970年代のスハルト政権は、それを単なる国有事業でなく、経済開発体制の一翼を担

う国家管理事業へと作りかえていった。

スハルト政権はまず、1967年銀行基本法と1968年中央銀行法を公布し、1中央銀行・7国営銀行体制を整備した(表5)<sup>(6)</sup>。中央銀行であるインドネシア銀行の母体はオランダ植民地時代の商業銀行ジャワ銀行(1827年設立、1951年国有化)であり、国営銀行7行の母体はスカルノ政権が国有化した有力オランダ系・イギリス系銀行6行と新設国営銀行4行であった(林編 [1973], 三平 [1981])。ここから明らかなおと、インドネシア銀行部門における国営銀行の圧倒的優位は、植民地経済の根幹に位置していた外国資産をまるごと国家が接収することによって形成されたものであった。

スカルノ政権末期に外国銀行は国有化などによって一掃され、地場民間銀行も1959年以降新設が禁止された。これに対し、スハルト政権は、民間資本活用と外資導入へと基本政策を転換し、銀行業においてもそれぞれ1966年、1968年に地場民間銀行と外国銀行の新規参入を許可した。ところが、地場民間銀行は1965年の87行から1968年には122行へと急増したために、1968年上期をもって新設許可が事実上停止された(林編 [1973: 90])。外国銀行は、1968年に11行(外銀10行の支店開設と合弁銀行1行<sup>(7)</sup>)に許可が与えられただけであった。その後20年もの間、地場民間銀行と外国銀行の新規参入はいっさい認められず、支店拡充も規制のもとに置かれた。銀行部門は先の対外開放政策の例外であり、国家資本中心の体制が意図して作られたといつてよい<sup>(8)</sup>。実際、商業銀行総資産に占める国営銀行の比重は、1968年から1983年の第1次金融自由化まで一貫して7～8割を占め、その後も1988年の第2次金融自由化まで6割以上を占め続けた(Nasution [1996: 9], 佐藤 [1992: 226-227])。

1968年に国営銀行中心の体制が整備された後、スハルト政権は、銀行業を単なる国有事業でなく、経済開発体制の一翼を担う国家管理事業へと作りかえていった。そのために、次のような制度を導入した。第1は、財政均衡主義の確立である。スハルト政権は、1967年に政府による銀行借入を禁止し、1968年に外国援助を含めた国家歳入と国家歳出の均衡を維持する方針を立てた。これによって、銀行部門による財政赤字の補填というスカルノ時代の悪



表5 インドネシア銀行部門法制度の発展過程 (1967~95年)

年	銀行部門に関する法制度	金融制度
1967年	銀行基本法 (1967年14号) を制定	
1968年	中央銀行法 (1968年13号) を制定 国営銀行6行に関する法律 (1968年17~22号) を制定 政令1968年3号, 蔵相決定34号により外国銀行11行に営業を許可	
1969年	大蔵省, 民間銀行の新規設立許可 (1966年7月) を停止	保険業に外資参入を許可
1970年	投資信用プログラム (国営銀行を通じた優遇貸出制度) を開始	外国為替管理を撤廃
1971年		政府, 信用保証機関を設立 政府, 社会保険機関を設立
1972年	大蔵省, 非銀行金融機関の設立を許可	
1973年	中銀, 国営銀行による優先貸出分野別の金利設定を開始 小規模投資信用・小規模運転資金信用 (KIK/KMKP) を導入	国営ベンチャーキャピタル会社設立
1974年	中銀, 国営・民間銀行各行に対する貸出上限設定を開始	リース業に外資参入を禁止
1976年	中銀, 資金市場証券 (SBPU) と再割引制度を導入	証券市場活性化大統領決定
1977年	中銀, 支払い準備率を30%から15%へ引き下げ	ジャカルタ証券取引所再開
1980年		国営住宅金融会社を設立
1983年	第1次金融自由化: 国営銀行金利, 全銀行への貸出規制を自由化	
1984年	中銀, 中央銀行証券 (SBI) と再割引制度を導入	
1985年	中銀, 資金市場証券 (SBPU) と再割引制度を導入 中銀, 外国為替売買制度 (swap facility) を導入	国営輸出保険会社を設立
1987年		証券市場の規制緩和政策
1988年	第2次金融自由化: 新規参入・支店開設規制を自由化, 国営・民間銀行, 非銀行金融機関の業際規制を緩和, 法的貸出限度 (LLL) 導入 支払準備率を15%から2%へ引き下げ	保険, リース, ベンチャーキャピタル, 消費者金融, ファクタリング, 証券取引業への参入規制緩和
1989年	非銀行金融機関, LLL, 外資合弁銀行などに関する追加規制	スラバヤ証券取引所 (民間) 開設
1990年	銀行・非銀行金融機関の海外借入, 上限規制からNOP方式へ 中銀間接貸出を原則停止, 全貸出の20%を小企業向けに義務づけ (ドゥタ銀行外為取引損失事件)	
1991年	ブルーデンシヤル規制導入 政府, 国営銀行・国営企業による海外借入を規制	
1992年	銀行法 (1992年7号) を制定: 国営銀行の株式会社化, LLL規定, 大蔵省と中銀による銀行監督に関する共同責任体制などを規定 大蔵省, 新設銀行の最低必要資本金を引き上げ (スンマ銀行破綻・閉鎖事件)	保険法, 年金基金法を制定
1993年	(国営開発銀行 (Bapindo) 不正融資事件) ブルーデンシヤル規制を緩和, LLLを厳格化するも達成期限を延期	社会保険法を制定 初の信用格付け機関, 設立
1994年	中銀, 銀行の不良債権に対する引当て義務を強化	
1995年		資本市場法を制定

(出所) 林編 [1973], Cole and Slade [1996], Nasution [1994], 武田 [2002], 『アジア動向年報』各年版などより作成。

しき慣行を断ち切り、銀行システムの資金を企業部門に振り向ける体制が確保された (Cole and Slade [1996: 354])。

第2は、中央銀行による優先分野向けの直接・間接貸出制度である。インドネシア銀行は、ジャワ銀行の伝統を受け継いで発券銀行ながら与信活動すなわち直接貸出 (direct credit) も行っていた。加えて、国営銀行に原資を供給しそれを優先分野に貸し出す間接貸出 (通常、中央銀行流動性貸出liquidity credit/KLBIと呼ばれる) を実施し、1969年からは「投資信用プログラム」としてこれを制度化した<sup>(9)</sup>。中銀貸出を含めた全銀行貸出のなかで中銀の直接・間接貸出が占める割合は、1968年に72%を占め、いったん低下したものの石油ブームの到来とともに上昇し、結局第2次金融自由化後に低減するまでの21年間の平均は48%に達した (佐藤 [1992: 223], MacIntyre [1993: 148])。中銀の直接・間接貸出の仕向け先は、額の多い順にBULOG (食糧調達庁)、石油公社プルタミナ、投資信用、ビマス (コメ増産) 農業金融、工業向け貸出であり (MacIntyre [1993: 150])、債務返済のためのプルタミナ向けを別にすれば、食糧の安定供給と工業生産の振興が政策金融の主たる目的であった。食糧供給安定化の要を担うBULOGには、財政資金ではなく中銀融資によって資金が供与されたのである<sup>(10)</sup>。中銀と国営銀行による政策金融は、財政投資と並ぶ開発資金の2大供給チャンネルとなり、1974年以降の石油ブーム下でその規模が膨らんでいった。

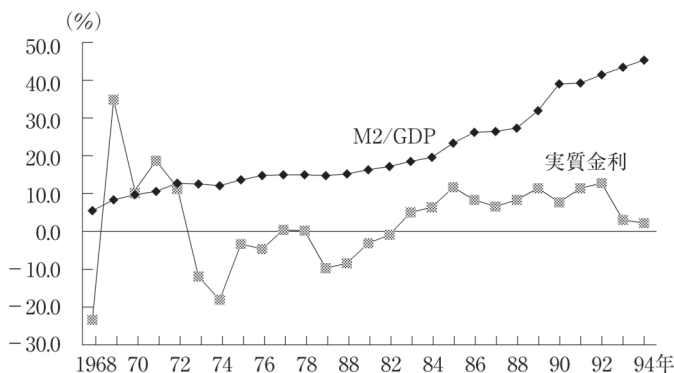
第3は、優遇貸出金利の設定と貸出規制である。国営銀行の金利はスカルノ時代から公定であったが、1969年5月に貸出分野の優先度にしたがった段階的金利システムが整備され、1972年5月に優先貸出分野の拡充、より詳細な金利設定 (中銀から国営銀行への貸出金利と国営銀行から市中への貸出金利をセットで分野別に設定する方式) と金利引下げが行われ、さらに1973~74年に優先分野の拡充と金利引下げが実施された (Bank Indonesia [various issues(a)/1972: 56-58, 1979: 68-70])。1974年4月からは民間銀行、外銀支店を含めたすべての商業銀行に対して貸出上限額 (credit ceiling) が設定された。1969~72年の金利引下げは、ハイパーインフレの収束 (1966年の635%から1969年には

10%へ)にともなう措置であり、図1にみるとおり、この期間の実質金利はプラスであった。ところが、1973~74年にはインフレ率が上昇するなかで金利が引き下げられ、実質金利はマイナスに転じた。2度の石油ブーム期にあたる1974~82年、国営銀行が期間平均マイナス5%の実質金利で優遇貸出を拡大できたのは、潤沢な政府の石油収入を背景にした中銀間接貸出があったからだ、その低利貸出の量には上限を課しておく必要があったわけである。こうして国営銀行を通じた政策金融は、1973~74年を境に、一定の預金動員を前提にした貸出分野のみの管理から、利率、貸出量、貸出分野を全面的に管理した一方的な補助金的融資の提供へと、その制度の性格を大きく変質させた<sup>(11)</sup>。

1982年に石油ブームが終焉に向かうと、銀行部門は国家管理による開発資金の導管としての役割を維持できなくなった。インドネシアは世界銀行やIMFの助言を受けて、経済自由化に向けた構造調整政策の実施を余儀なくされた。1983年6月、政府は第1次金融自由化に踏み切った。その内容は、(1)国営銀行の預金・貸出金利の完全自由化、(2)全銀行に対する貸出規制の撤廃、であった。中銀による金利・貸出管理の撤廃は、1983~87年の期間に次のような変化をもたらした。国営銀行は預金・貸出金利を引き上げ、実質金利はプラスに転じ、石油ブーム期の平均マイナス5.0%からプラス8.2%へと大きく上昇した(図1)。この期間中の全商業銀行の預金残高は年平均25%、貸出残高は年平均26%で急伸し、M2 (M1〈現金通貨+要求払い預金〉+定期預金)の名目GDP比は前期間平均の15%から23%へと上昇した。マッキノン=ショウ理論のとおり、金利・貸出規制の自由化は金融抑圧(financial repression)を解消し、金融深化を促進し、銀行システムの金融仲介機能を拡大させたと評価されている<sup>(12)</sup>。

しかし、第1次自由化では銀行業への参入規制は維持された。競争が制限された環境のなかで、金利・貸出の裁量権が各銀行に移譲され、実質金利がプラスに転じ、インフレ率は低めに推移した。これによって、これまで優遇貸出制度によって企業部門に配分されていたレントが、銀行部門内に留まる

図1 実質金利の推移と金融深化（1968～94年）



期間（平均）	1968～73	1974～82	1983～87	1988～94
実質金利(%)	6.7	-5.0	8.2	8.5
M2/GDP(%)	10.3	15.3	23.4	39.0

(注) 実質金利は国営銀行の1年もの定期預金の平均金利をインフレ率でデフレートしたもの。

(出所) Cole and Slade [1996: 10, 18] の数値より作成。

ようになったと考えられる。とすれば、各銀行はそのレントをどのように活用しただろうか。国営銀行の機能は、自由化の前後で明らかに変化した。つまり、国家資金の導管機能に代わって、金融市場からの預金吸収機能を果たし始めた。国営銀行の預金金利と貸出金利の差は、公定金利の時代よりも拡大し(小松 [1997])、レントが確保されたことが示唆される。ところが、民間銀行と比較すると、支店網の拡大や顧客獲得に向けた国営銀行の動きは鈍かった。1985～88年の3年間の民間銀行による新規支店開設数が137店舗だったのに対して国営銀行は56店舗にとどまっていたし、貸出残高の増加率も民間銀行の年率81%に対して国営銀行は37%であった。市場金利での営業経験と顧客情報において優る民間銀行は、貸出上限の撤廃をいち早く貸出拡大に結びつけることができたとみられる。これに対して国営銀行は、以下のような問題から、発生したレントを銀行経営の拡大に有効に活かすことができなかつたと考えられる。たとえば、預金構成の短期化と中長期投資信用と

の期間のミスマッチ、それゆえの中銀間接貸出への資金依存の継続、貸出先開拓機能（顧客情報生産機能）の弱さ、貸出金利上昇にともなう不採算事業の増加、中銀間接貸出の減少にともなう不良債権の顕在化、変わらぬ政府官僚組織としての行動様式などである<sup>(13)</sup>。

このように、第1次金融自由化は、銀行制度を国家管理から市場指向へと転換させたが、参入規制が維持されたために国営銀行の絶対的優位は変わらなかった。政府規制を残した自由化は、マードック＝スティグリッツらのいう金融抑制（financial restraint）に近い状況を出現させ、銀行部門内にレントを発生させた。しかし、主役である国営銀行がそのレントを経営改善に活用しえた様子はみえなかった。

## 2. 第2次金融自由化とプルーデンシャル規制——企業グループ系銀行の台頭

1988年10月、政府は第2次金融自由化を発表し、銀行部門への新規参入を抜本的に自由化した。主な内容は、(1)民間銀行の参入自由化、(2)外国銀行の合弁形態での参入自由化、(3)全銀行の地方支店開設要件の緩和、(4)外国為替取扱銀行への昇格要件の緩和、(5)郡レベルでの庶民信用銀行の設立要件緩和、(6)国営企業預金の民間銀行への預入れ自由化、(7)支払い準備率の15%から2%への引下げ、(8)為替リスクヘッジのための中銀スワップ制度導入、である。この結果、国営銀行以外の銀行の新規設立が目覚ましく増加し、とりわけ民間銀行は1988年末の63行から5年後の1993年末には158行へ、支店数は同期間に559から2926店舗へとそれぞれ2.5倍、5倍以上に急増した。実質金利水準は1983～87年と同じ8%台だったにもかかわらず、M2のGDP比が23%から39%へと上昇して金融深化が大きく進んだのは、ひとえに参入自由化による銀行市場の量的拡大によるものだった（図1）。1988年12月には保険、リース、消費者金融などの金融業の参入規制緩和、相前後して証券市場活性

化政策が出され（表5）、金融業全体が1988年を境に加速的な拡大期を迎えた。銀行部門では、1990年1月に中央銀行からの間接貸出の新規供与が農業関連を除いて停止され、かつての強力な国家管理はこれによりほぼ消滅した。

第2次金融自由化は、銀行部門に主役交替をもたらした。商業銀行総資産に占める国営銀行7行の比重は1988年の63%から1996年の38%まで一貫して低下し、逆に民間銀行の比重は24%から52%にまで拡大した。1994年に両者の地位が逆転した（武田 [2002: 378]）。銀行新設の要件は、最低資本金100億ルピアを満たすことのみであった。高利潤事業とされる銀行業にこれまで参入できずにいた企業グループが続々と銀行を新設し、企業グループ系銀行が国営銀行に代わる主役として台頭してきた。

この時期の自由化政策は、銀行と企業の資金調達行動に重要な変化をもたらした。第2次自由化による外国為替取扱銀行の増加、中銀スワップ制度の創設、1989年の銀行への海外借入上限規制の撤廃は、銀行と企業を国際金融市場からの資金調達に向かわせた。ただし銀行は、借入上限に代わって、ネットオープンポジション（NOP）方式、すなわち外貨建て資産と同負債のネットバランスを自己資本の25%以内に抑えるよう規制された。これに対し、企業に対する海外借入規制および監視はなされなかった（ただし国営企業・国営銀行については1991年に規制導入）、インドネシアでは銀行の方が企業よりも海外資金調達に抑制的であった。有力企業グループ傘下の大手メーカーは、国際金融市場へと資金調達先をシフトさせ、国内銀行市場から退出していった。その結果国内銀行は、ただでさえ銀行の参入増加によって競争が激化したのに加えて、最優良借手が退出した後の二流または新興の大企業向け、中小企業金融、個人向け消費者金融、住宅金融などへと向かわざるをえなくなった（Nasution [1994], 小松 [1997]）。

1988年以降の手放しの自由化政策に修正が加えられるのが1991年2月のブルーデンシャル規制の導入である。主な内容は、(1)国際決済銀行（BIS）の規制に沿った自己資本比率（CAR）8%の達成を1993年末までに全銀行に義務づけ<sup>(14)</sup>、(2)全銀行に対する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)銀行資産を対象とする資産質的基準の設定, (4)指導に従わない銀行に対する営業停止命令発令権の中銀への付与, などである。このプルーデンシャル規制を準備したのは中央銀行であった。銀行の設立許可権者は大蔵大臣, その後の監督は中銀という分担のもとで, 大蔵省が参入自由化へと大きく舵を切ったため, 中銀は銀行監督システムの構築を迫られていた<sup>(15)</sup>。BIS規制という外圧もあって1988年末に準備を始めたが, 1991年まで発表が遅れていた (Cole and Slade [1996: 92])。

1991年以降の時期は, インドネシア銀行部門にとって, 完全自由化への転換後に新たに必要とされる制度的枠組み, とりわけ銀行の健全性維持のための規制を導入していく時期であった (表5)。1992年に, 1967年銀行基本法に代わる新銀行法 (法律1992年7号) が制定された。同法にはプルーデンシャル規制の履行が明記されたほか, 旧法になかった非違法銀行への行政的制裁措置, 非違法銀行経営者・従業員に対する刑事罰, 後述する「法的貸出限度」, 財務不健全銀行に対する中銀と大蔵大臣の監督業務分担などが規定された。また同法に基づいて, 国営銀行7行は国有特殊法人から独立採算制の株式会社形態へ改組され, 脱官僚組織化が図られた。さらに, 銀行の不良債権が問題化するにつれて, 中銀は, 全銀行に対する情報開示義務 (四半期財務報告を全国紙に掲載), 引当金制度の強化, 早期警告システムの導入, 国内初の信用格付け機関の設立などを行い, 大蔵省もまた銀行設立時の最低資本金規模を引き上げた。

「法的貸出限度」 (legal lending limit: LLL/Batas Maksimum Pemberian Kredit: BMPK) は, 実は1988年第2次自由化政策に盛り込まれていた最初のプルーデンシャル規制であった。これは, 1 債務者, 債務者グループ, 銀行の株主や経営陣の所有する企業・企業グループに対する貸出限度であり, 貸出集中の排除とともに企業グループの内部金融に対する規制が狙いであった。LLLは, 1992年銀行法で法律化され, 1993年には限度が厳格化された (たとえば1企業グループへの貸出限度は自己資本の50%から30%へ)。ただし, 限度の厳格化

とともに遵守に猶予期間が設けられ、それが後に2年から4年に延長されたため、実際には規定履行の先送りではなかった。

1991年から通貨危機前までの期間に、一通りの銀行監督システムが制度上は整備された。しかし実際には、高成長と旺盛な投資意欲の陰で、銀行の不良債権は増加し、いくつかの大規模な銀行不祥事が発生した。この事実は、規制が効力をもつための制度的環境が欠けていたことを示している。原因の第1に考えられるのは、あまりにも急激な参入自由化策が銀行の健全性維持を阻害したことである。競争激化にともなう資金コスト・営業コスト増加、優良借り手の退出後の市場リスク増加は、銀行の利益率を圧縮した。民間銀行は、中銀の課する諸規制を付加的なコスト増要因と捉え、コストのかからない非重要項目でポイントを稼いで格付け基準を達成したり、貸出抑制と中銀証書（SBI）購入でCARを達成するなどの自衛策に走った（Habir [1994]）。国営銀行には、国内銀行市場に新規参入した新興企業や政官権力者とコネをもつ企業が借り手として集中し、相変わらずリスク管理意識の薄い官僚組織体質も手伝って不良債権が蓄積した。とりわけ、スハルト大統領三男による国民車計画に象徴される、スハルト大統領に近い企業グループが関与する大型プロジェクトへの国営銀行からの巨額融資が目に見えて増加した。それでも、国営銀行はSBI購入などによって数字上のCAR基準を達成した。こうして中銀による健全化規制は形骸化した。

第2は、中銀による銀行監督の限界である。1990年に発生したドゥタ銀行による巨額の外国為替損失事件では、中銀の健全性規制が導入される前とはいえ、同銀行は事件前に中銀から高い評価を得、ジャカルタ証券取引所に上場もしていた。この事件は、財務会計報告の粉飾がまかり通り、中銀が正確な評価を行うことが難しい現実を印象づけた。1992年に企業グループ内不動産融資に起因する財務破綻によりスンマ銀行が閉鎖された事件では、当時の中銀理事によれば、中銀はスンマ銀行の財務危機を把握しており、数度にわたり経営陣に直接指導を行っていた。にもかかわらず破綻を阻止できなかったことで、中銀の情報能力と指導権限の限界が露呈された（Hendrobudiyanto



[1994])。1992年銀行法では中銀の権限が拡大したものの、制度的には中銀は旧法と同様に大蔵大臣が長を務める通貨委員会、すなわち行政府のもとに置かれ、中銀の監督権限は限定されていた。国営銀行の株主が大蔵省であることを考えると、中銀による国営銀行に対する監督権は、実態としてはもちろん、制度的にも保証されていなかった。

第3は、銀行の市場退出ルールの欠如である。銀行部門が国家管理から市場指向へと移行した後も、銀行の市場退出ルールは存在しなかった。国営銀行はもちろん民間銀行でさえも、暗黙裡に政府の保護を前提とし、銀行の閉鎖はありえないものと考えていた。それだけにスハルト政権下で初めての銀行閉鎖となったスンマ銀行事件は、銀行市場関係者に衝撃を与えた。しかし、この事件は銀行退出ルール作りの第一歩とはならず、市場原理とはまったく別の含意を与えた。同銀行は、インドネシア第2位のアストラ・グループの創業者の長男が所有するスンマ・グループの中核銀行であり、スンマ銀行の清算を機にその債務の担保となっていたアストラ・グループ持株会社の持株をアストラ・グループ創業者家族はすべて売却せざるをえなくなった。代わってアストラ・グループの大株主になったのは、スハルト大統領の代理人ともいえる華人企業家ボブ・ハサン (Bob Hasan, 正式にはMohamad Hasan) と政権に近いサリムやバリト・パシフィックなどの企業グループであった。すなわち、この事件は、自動車業界最大の国内メーカーであるアストラ・グループに対するスハルト大統領による乗っ取り劇の色彩を帯びていた。対照的なのは、同じ時期に不祥事を起こしたドゥタ銀行に対する救済措置である。この銀行の所有主はスハルト大統領主宰の財団である。為替投機に関与した銀行幹部は逮捕されたものの、巨額の欠損は政権に近い先の二つの企業グループが非公式に補填して財務破綻を回避した。この両極端の二つの事例から、多くの銀行が「スハルト政権に睨まれさえしなければ潰されることはない」との含意を引き出すのは自然であった。市場退出ルールがなく、スハルト体制による暗黙裡の保証が大前提になっていたことが、リスクを度外視した融資拡大などの短期的な自己利益の追求に銀行を走らせる一因であったと

考えられる。

### 第3節 危機後のアクター再編と金融制度改革

#### 1. 企業グループ系銀行の崩壊

1997年7月に通貨危機がインドネシアに波及すると、政府はタイのように危機が深刻化する前に先手を打ってIMFから100億ドル（世銀などの国際機関を含めると総額230億ドル）の支援をとりつけ、10月31日にIMF支援下に入った。翌11月1日に、政府は民間銀行16行に閉鎖を命ずる第1回銀行再建策を発表した。前日に署名されたIMFへの意向表明書（Letter of Intent: LoI）のなかでも、金融部門改革はIMF支援下の3大政策のひとつに位置づけられていた。好況の陰に隠れた銀行の不良債権の増加、財務不健全化、規定違反行為を、政府（中央銀行）とIMFが問題視していたことの現れであった。実際、IMFとの事前協議で政府は50銀行の解体案を提示していた（Enoch et al. [2001: 124]）。

ところが、政府とIMFの予想を超えて、特定の不健全銀行に限定されていたインドネシアの銀行危機は、16銀行閉鎖を契機に銀行システム全体の危機（systemic crisis）に発展していった。その要因の第1は1997年12月以降の加速的な通貨下落と政治的不安定化が金融不安をもたらしたことにある。しかし第2の要因は、突然の16銀行閉鎖に始まる銀行再建策そのものが銀行不安を増幅させたことにもあった。主な問題は、1999年3月にいたるまで銀行の閉鎖・再建基準が不明確だったために銀行不安が拡大したこと、銀行の全預金債務保証（blanket guarantee）の導入が1998年1月まで遅れたこと、インドネシア銀行再建庁（IBRA）の権限が設立から1年1カ月後ようやく法的に明確化されたこと、である。銀行の全預金債務保証制度については後に取り上げる。結局、1999年3月にかけて5回にわたる銀行の閉鎖と国有化が実施され、2000年末にかけて再建対象となった銀行の統合と公的資本注入が実施さ

表6 インドネシア金融部門における危機後の銀行再建策と制度改革(1997~2004年)

年月日	銀行再建策	金融制度改革
1997.10.31 11.1	政府、IMF支援プログラムに参加 政府、民間銀行16行を閉鎖(第1回銀行再建策) →銀行不安拡大,中銀による流動性支援拡大	政府、2000万ルピア以下の預金を保証
1998.1.27 1.27		全預金債務保証 (blanket guarantee) 導入 インドネシア銀行再建庁 (IBRA/BPPN) を 大蔵省管轄下に設立
2.14 4.4	IBRA,民間銀行54行を管理下へ(第2回再建策) IBRA,民間銀行7行を閉鎖,国営1行を含む7行を管 理下へ(第3回再建策)	IBRAは閉鎖銀行の債権・資産を処理する法的 権限をもたず
5.28 8.21	IBRA, 取り付けの生じたBCAを管理下へ IBRA,管理下の8行のうち民間銀行3行を閉鎖, BCA,Danamonなど4行を国有化(第4回再建策)	
9.25 9.29	中銀,民間銀行への公的資本注入計画を発表 →政府,12月末予定の対象銀行決定を再々延期	銀行再建にとまない初の国債発行 →中銀, 資本注入対象銀行の株主と経営者に 適性検査を実施
11.10		銀行法(92年7号)を改正。中銀単独での権限, 不正行為の重罰化, 預金保険機構, シャリ ア原則などを追加規定
11.19		中銀, 全銀行に98年末までに自己資本比率 (CAR) 4%以上を義務づけ→後に変更 IBRAの権限を政令99年17号により明確化
1999.2.27 3.13	政府,民間銀行再建策を決定。カテゴリC(CAR- 25%以下)の19行を閉鎖,カテゴリB(CAR-25 %以上4%以下)のうち19行を閉鎖,7行を国有 化, 9行に公的資本注入, 残るカテゴリ-A (CAR4%以上)の74行は存続(第5回再建策) →資本注入銀行, 後に7行に減少, 2行は国有化	
4 7.6	国有化銀行9行のBCAとDanamonへの統合を決定	新・中央銀行法(法律99年23号)を制定。中央 銀行の独立性と権限範囲を規定
8.1 8.10	国営銀行4行を統合,Bank Mandiriとして営業開始	IBRA, 国有化銀行の経営陣から元所有者を排 除
9.1	新設の国営銀行Bank Ekspor Indonesia営業開始	資本注入銀行BII, 株主経営者が退陣
10.13	国営Bank Mandiriへの資本注入を開始	
2000.1.28 2 2 3.7	中銀, 財務の悪化した民間銀行1行を閉鎖	国営BNI, 経営陣を刷新 国債市場がスラバヤ証券取引所に開設 IBRA内に内部監視委員会を設置
4.7 5.31 7.17	国営BNIへの資本注入を開始 BCAの政府株の一部を新規株式公開で市場に売却	
10.20 11.1	中銀, 財務の悪化した民間銀行2行を閉鎖 公的資本注入プログラムを完了	IBRAに対する外部監視委員会を設置
2001.1 10.29 11.19	中銀, 財務の悪化した民間銀行1行を閉鎖 CAR 8%以下の資本注入銀行4行と国有化銀行 Bank Baliとの統合を決定	中銀, 全銀行に2001年末までにCAR8%以上, 不良債権比率5%以下を義務づけ
2002.3.14 9.27 11.22	国有化銀行BCAの政府株51%,米投資連合に売却 国有化・資本注入5行が統合したBank Permata発足 国有化銀行Bank Niagaの政府株51%,マレーシアに売却	
12 2003.2.4 5.5	国営銀行4行,不良債権18兆ルピアを再びIBRAに移管 資本注入Lippo Bankに不正株価操作の疑い 国有化銀行Danamonの政府株51%, シンガポ ールとドイツ銀行の投資連合に売却	
10.29	資本注入銀行BIIの政府株51%, シンガポールと 韓国国民銀行の投資連合に売却	
10 11 12.3	国営BNIの信用状詐欺事件が発覚→経営陣交替へ 国営BRI, 新規株式公開 国営BRIの不正融資事件が発覚	
2004.1.15 8.24		中央銀行法を改正。中銀による国会への報告 義務, 中銀への監督機関を規定 預金保険機構 (LPS) 設置法を国会で可決

(出所) Enoch [2000], Ary Suta and Musa [2003: 246-256], 武田 [2001b: 326], Bank Indonesia [2002] [2003a], 『アジア動向年報』各年版, Kompas 紙など各種報道より作成。

表7 再建措置の対象となった商業銀行一覧

所有別	銀行名	再建措置 (1998～99年)	再建後の変化 (1999～2003年)
国営銀行	Bank Negara Indonesia (BNI)	公的資本注入	存続
	Bank Rakyat Indonesia (BRI)	公的資本注入	存続→新規株式公開
	Bank Dagang Negara (BDN)	統合→資本注入	Bank Mandiriとして存続
	Bank Bumi Daya (BBD)	統合→資本注入	Bank Mandiriとして存続
	Bank Ekspor Impor Indonesia (Exim)	統合→資本注入	Bank Mandiriとして存続
	(開発銀行) Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo)	統合→資本注入	Bank Mandiriとして存続
	(貯蓄銀行) Bank Tabungan Negara (BTN)	公的資本注入	存続
民間銀行	Bank Central Asia (BCA)	国有化	政府株を市場公開, 外資に売却
	Bank Danamon	国有化	政府株を外資に売却
	Bank Niaga	国有化	政府株を外資に売却
	Bank Bali	国有化	統合→Bank Permataと改称
	Bank Risjad Salim International	国有化	BCAに統合
	Bank Duta ほか6銀行	国有化	Bank Danamonに統合
	Bank Universal	公的資本注入	統合→Bank Permataと改称
	Bank Prima Express ほか2銀行	公的資本注入	統合→Bank Permataと改称
	Bank Internasional Indonesia (BII)	公的資本注入	存続→政府株を外資に売却
	Lippo Bank	公的資本注入	存続→政府株を売却予定
	Bank Bukopin	公的資本注入	存続
地方開発銀行	ジャカルタ開発銀行 ほか11銀行	公的資本注入	存続
合計	38銀行		24銀行 (新設1行を含む)

(出所) 武田 [2001b], *Kompas* 紙など各種報道より作成。

れた(表6)<sup>(16)</sup>。そして2003年にかけて、国有化・資本注入銀行の政府保有株の売却が進められた。当初の想定をはるかに上回る大がかりな銀行再建策はこうして足かけ7年を経て一段落した。

1997年11月から1999年3月までの5回の銀行再建策において、閉鎖された銀行はすべて民間銀行で67銀行、銀行部門総資産(1996年末)に占める割合は16%だった。国有化されたのは民間銀行12行(同20%)、公的資本注入の対象となったのはすべての国営銀行7行(同36%)、民間銀行7行(同8%)、地方開発銀行全27行のうちの12行(同3%)、合計26行(同47%)、国有化・資本注入銀行の合計は38行、銀行部門資産に占める割合は実に67%に達した。再

表8 企業グループ系銀行の凋落

1996			1999		
企業グループへの所属	銀行数 (行)	資産構成 比 (%)	企業グループへの所属	銀行数 (行)	資産構成 比 (%)
企業グループ系銀行 <sup>1)</sup>	42	37.6	企業グループ系銀行		
うち危機後に存続	7	2.0	存続	7 <sup>2)</sup>	2.2
国有化	4	16.7			
公的資本注入	3	6.8			
閉鎖	23	9.9			
他行に統合	5	2.2			
			旧企業グループ系銀行	7 <sup>3)</sup>	29.3
独立系銀行	122	13.3	独立系銀行		
うち危機後に存続	78	7.1	存続	67	6.7
閉鎖	44	6.1			
民間銀行合計	164	50.9	民間銀行合計	81	38.1
全商業銀行合計	239	100.0	全商業銀行合計	152	100.0

(注) 1) 1996年の売上高上位50企業グループの保有する銀行のみに限定した。企業グループ売上ランキングはWarta Ekonomi, 9(27), 24 Nov. 1997に基づく。

2) 2001年10月に1行が閉鎖され、6行に減少。

3) 2002年9月に1行が統合され、6行に減少。

(出所) Ekofin Konsulindo [2000] により集計。

建措置を受けずに存続できたのは銀行部門資産の17%で、そのうちの9%が外銀支店・外国合弁銀行であった。第5回再建策で明確化された閉鎖・再建基準はCARであり、原則としてCARマイナス25%以下の銀行は閉鎖、CARマイナス25%以上4%未満で他の要件<sup>(17)</sup>を満たす銀行は公的資本注入、それ以外は閉鎖、CAR4%以上は再建措置の対象外となった。ただし国営銀行は例外で、7行すべてがCARマイナス25%以下であったにもかかわらず、閉鎖はせずに統合と資本注入によって再建された。また、CARマイナス25%以上4%未満の民間銀行のうち、預金口座数が8万を超える有力銀行は一時的な国家管理下での資本注入(国有化)を受けた。資本注入および国有化の対象となった全銀行は表7のとおりである。

以上の再建プロセスを銀行の所有形態の観点から整理し直すと、次のよう

表9 旧企業グループ系銀行の

銀行名 [旧所有企業グループ名]	旧所有構造 (1997年末)	
	株主名	持株比率 (%)
1 Bank Central Asia (BCA) [サリム]	スドノ・サリム サリム次男 サリム三男 スハルト長男 スハルト長女 その他	23.16 23.15 23.15 16.00 14.00 0.54
2 Bank Danamon Indonesia [ダナモン]	PT Danamon International 公開株	48.0 52.0
3 Bank Niaga [ティルタマス]	PT Tunasmas Paduarta RHB Bena Sdn Bhd PT Austindo Teguhjaya AJB Bumiputra 1912 その他	39.5 20.0 10.5 5.4 24.6
4 Bank Internasional Indonesia (BII) [シナル・マス]	PT Sinar Mas Multiartha 公開株	51.0 49.0
5 Lippo Bank [リップ]	PT Asuransi Lippo Life PT Ningz & Associates 協同組合 PT Agustoha Corp. 公開株	59.8 1.3 0.8 0.6 37.5

(出所) Supriyanto [2003b], *Kompas* 紙などの各種報道より作成。

になる。国営・公営銀行は1行も閉鎖されず、資本注入によって資産が膨らみ、所有主体は不変であった。これに対して民間銀行は、銀行数の41%、民間銀行総資産の31%が閉鎖され、銀行数の4%、資産の46%が国有化または資本注入を受けて所有主体が変わった。しかも、この所有主体の変化は、企業グループ系銀行のみに集中していた。表8は、民間銀行部門を企業グループ系銀行か否かによって再建前後の変化を比較したものである。ここでは企業グループ系銀行を上位50大企業グループの傘下銀行に限定した。危機前に

## 所有構造変化（1997～2003年）

新所有構造（2003年末）			
外国株主		国内株主	
株主名	持株比率 (%)	株主名	持株比率 (%)
Farindo Investments (Mauritius) Ltd. (米Farallon Capital Managementと 国内ジャーム・グループの投資連合)	52.03	IBRA	8.50
		サリム次男	2.09
		サリム三男	1.84
		スドノ・サリム	1.11
		その他	0.01
		公開株	34.42
Asia Financial (Indonesia) Pte.Ltd. (シンガポールTemasekと独Deutsche Bankの投資連合)	51.0	IBRA	48.1
		公開株	0.9
Commerce Asset-Holding Bhd (マレーシア投資連合)	51.0	IBRA	45.1
		その他	4.0
Sorak Financial Holdings Pte.Ltd. (シンガポールTemasekと韓国・国民銀行の投資連合)	51.0	IBRA	42.5
		公開株	6.5
		政府	54.8
		PT Lippo E-Net	9.6
		公開株	35.6

は全商業銀行資産の38%を占めていた企業グループ系銀行42行は、そのほとんどが閉鎖または再建措置を受け、そのまま存続したのは7行、全銀行資産のわずか2%でしかなかった。このうち有力銀行はパニン・グループのパニン銀行だけで、残りは各企業グループ傘下の周縁的事業である中小銀行である。独立系銀行をみると、銀行数でも資産構成比でも閉鎖銀行よりも存続銀行の方が多い。ここから明らかなように、再建措置によって民間銀行部門に生じた変化は、すなわち企業グループ系銀行の崩壊であった。

企業グループ系銀行の崩壊後に、民間銀行部門の新しいアクターとなったのが、新しい範疇としての「外資系民間銀行」である。第1節でみたとおり、国有化または資本注入措置を受けた企業グループ系銀行は、一時的政府管理を経て、政府保有株の売却とともに外国投資連合の所有のもとに移行した。投資連合の一部に外国銀行が含まれることはあっても外国銀行単独での買収は1件もない。そこで、これら旧企業グループ系銀行を外資系、既存の外国銀行支店、外国銀行との合弁銀行を外銀系と呼んで区別しておく。2003年末までに4行が外資系に移行し、2004年にはさらに2行が外資系に移行するとみられる。

これら銀行の株主構成の変化をみたのが表9である。危機前にインドネシア最大の銀行であったサリム・グループ傘下のセントラル・アジア銀行(BCA)は、アメリカの投資会社と国内のジャルム・グループとの投資連合に落札された。后者は、丁字タバコ製造を中核事業とする売上順位第9位(1996年)の華人系企業グループである。国内外ともに銀行専業ではない投資家が、かつての最大かつ最優良銀行の新しい所有主になった。ダナモン銀行は、第19位であった華人系ダナモン・グループの中核事業であったが、シンガポールの政府系企業トゥマセック・グループと独ドイチェ銀行との投資連合の所有となった。IBRAによる持株の残りは追って市場を通じて売却される予定である。ニアガ銀行は、危機前に創業以来の所有主タヒヤ、スタルポ両グループから新興のティルタマス・グループが買収していたが、マレーシアの投資連合に売却された。以上の3行が国有化措置を受けた旧企業グループ系銀行である。一方、公的資本注入を受けた旧企業グループ系銀行のうち、すでに売却されたのはインターナショナル・インドネシア銀行(BII)である。サリム、アストラに次ぐ第3位の企業グループであったシナル・マスの中核銀行であったが、シンガポールのトゥマセック・グループと韓国の国民銀行との投資連合に売却された。表にみるとおり、これら銀行の旧所有主は、BCAのサリム家を除いて完全に排除された。サリム家の持株も5%であり、銀行の経営権は完全に手放した。



## 2. 危機後の主要アクターとその特徴

銀行再建後の銀行部門の主要アクターを所有と再建措置別に分類すると、(1)国営銀行、(2)国有化を経て外資系民間銀行となった旧企業グループ系銀行、(3)公的資本注入を受けた旧企業グループ系銀行（2003年末までに3行のうち1行が外資系民間銀行に移行）、(4)再建対象外だった民間銀行（パニン銀行を例外として主力は独立系民間銀行）、(5)外銀系銀行（外国銀行支店と外銀合弁銀行）、(6)地方開発銀行、となる。

表10は、総資産10兆ルピア以上の全商業銀行を上(1)～(6)にしたがって分類し、1行当たり平均資産規模と主要財務指標を比較したものである。ただし、地方開発銀行は、最大の西ジャワ銀行でも総資産が8兆ルピアなので、上位5行を対象とした。この表から、各分類の銀行のもつ特徴が浮かび上がる。

まず、銀行の資産規模は国営銀行が圧倒的である。国営銀行と独立系銀行には10倍近い開きがある。国有化措置を受けた旧企業グループ系銀行（現在の外資系民間銀行）は国営銀行の半分の規模、公的資本注入を受けた旧企業グループ系銀行はその半分の規模、独立系と外銀系はほぼ同じでその半分、地方開発銀行はその半分以下、という階層構造ができています。

財務指標からは次のような特徴が読みとれる。国営銀行と国有化された旧企業グループ系銀行は、預貸比率、利益率、効率化指標（純利子マージンと経費率）ではほぼ同水準で中程度に位置しているが、国営銀行は巨額の資本注入にもかかわらずCARが最も低く、不良債権比率も相対的に高い。財務健全化の遅れを示している。国有化・旧企業グループ系銀行は、逆にCARが最も高い。しかし、これは資本注入国債への依存の現れであり、預貸率が40%にとどまっていることと合わせ、金融仲介機能が回復していないことの表れである。最もパフォーマンスが悪いのが、公的資本注入を受けた旧企業グループ系銀行である。CARだけは回復したものの、不良債権比率は高く、利益率はマイナス、

表10 銀行の所有・再建措置別にあつた

所有・再建措置別 銀行分類	銀行数 (行)	1行当たり 平均資産規模 (兆ルピア)	自己資本比率
			CAR
国営銀行	4	122	15.8 (5.39)
旧企業グループ系民間銀行 (国有化を経て外資系民間銀行へ)	3	62	23.4 (9.88)
旧企業グループ系民間銀行 (公的資金注入)	3	30	21.6 (11.41)
独立系・再建対象外	4	13	20.2 (9.56)
外国銀行支店・外国合弁銀行	4	15	19.6 (4.07)
地方開発銀行	5	6	17.8 (5.00)

(注) (1) 財務指標は単純平均値 (mean)。かっこ内は標準偏差。各指標の最高値を□, 最低

(2) 自己資本比率 (CAR) = 自己資本 / リスクの度合いを加重して計算した総資産

不良債権比率 (粗) = 不良債権 (90日以上延滞債権) / 貸出総額

預貸率 (LDR) = 貸出総額 / 預金総額

総資本利益率 (ROA) = 当期純利益 / 総資産

純利子マージン (NIM) = 純利息収益 / 収益資産

経費率 = 営業コスト / 純利息収益

(3) 対象は、総資産10兆ルピア以上の全銀行。ただし、地方開発銀行は資産規模上位5銀行 (出所) Supriyanto [2003a] および Lippo Bank [2003] より集計。

経費率は100%を超えており、企業体としていまだ危機的状況にある<sup>(18)</sup>。

これとは対照的に、銀行部門の機能回復を先導しているのが、再建対象外であったパニン銀行および独立系の銀行である。もともと正常であったCARと不良債権比率は適正水準を維持しているうえに、預貸率が最も高い。なかでも、パニン銀行とNISP銀行は80%近い預貸率で、資産規模10兆ルピア以上の銀行のなかで際立って高く、銀行貸出の回復を主導している。外銀支店は、利益率や効率性は最も高い水準だが、意外にも不良債権比率が高い。外銀支店首位のシティバンク以外は20~30%台の高さである。

最後の地方開発銀行は、銀行部門全体のなかではきわめて零細な規模なが

## 資産規模と財務指標の比較（2002年末）

主要財務指標（％）				
不良債権比率 NPL	預貸比率 LDR	総資本利益率 ROA	純利子マージン NIM	経費率
6.0 (1.28)	45.4 (10.24)	1.8 (0.49)	4.3 (2.61)	88.7 (3.57)
4.7 (1.36)	44.0 (20.77)	1.9 (1.32)	4.0 (1.84)	88.2 (11.39)
16.2 (9.67)	27.5 (11.36)	-1.8 (2.67)	2.6 (2.80)	109.2 (25.27)
4.5 (7.20)	60.8 (21.17)	1.8 (0.95)	4.6 (0.84)	88.2 (5.56)
23.3 (11.35)	52.0 (10.90)	5.3 (2.20)	3.6 (2.61)	66.7 (22.30)
2.8 (3.82)	42.7 (18.62)	3.6 (1.36)	8.6 (1.79)	76.1 (9.65)

値を■で示した。

行(西ジャワ、東ジャワ、ジャカルタ、中ジャワ、東カリマンタンの各地方開発銀行)。

ら、効率性や利益率の点でパフォーマンスが優れており、しかも不良債権比率が最も低い。対象5行のうち3行が公的資本注入を受けたが、その後の財務改善は大規模銀行よりも良好である。この範疇の銀行が消費者金融を偏重する最近の傾向には注意が必要だが(本書第8章参照)、各地方経済の金融仲介に一定の役割を果たす地元密着型の地方銀行として存在意義を発揮できる可能性がある。

以上のように、銀行の規模からみれば国営銀行と国有化・旧企業グループ系銀行が、銀行の機能からみれば再建対象外・独立系銀行が、再建後のインドネシア銀行部門における中心的なアクターだといえそうである。これらア

クターが危機後の事業環境にどのように対応し経営改革や新たな戦略を実行しているかを第4節で個別銀行の事例から紹介する。

### 3. 危機後の金融制度改革

IMFへの第1回意向表明書は、金融制度改革の戦略のひとつとして「金融システムの健全性を保証するための法制度・規制上の枠組みの改革」を掲げていた。危機前に導入された数多くのプルーデンシャル規制は、規制そのものに抜け道があっただけでなく、規制が実効力をもつための法制度的枠組みに問題があったことをIMFと中央銀行は重視していた。そこで、銀行再建と並行してIMF勧告に沿った金融制度改革が進められていく（前掲表6の右列参照）。ここでは、制度改革の主な論点として、銀行監督に関わる法制度的枠組み、預金保険制度の2点を取り上げる。

#### (1) 銀行監督制度の刷新

危機前のプルーデンシャル規制が実効力をもたなかった根本的な原因に、中央銀行の銀行監督権限が限定的だったことがあった。これは、狭義には大蔵大臣との権限分担の問題であり、広義には行政府・大統領からの中央銀行の独立性の問題であった。

1998年2月に当時のスハルト大統領が通貨のドル固定制導入に反対する中銀総裁を突然解任した事件は、大統領による中銀への政治介入を強く印象づけた。IMFによる要請と、スハルト政権崩壊後の権力集中体制の解除を背景に、中央銀行の独立性を法制度的に確保する動きが進んだ。まず、1998年の銀行法改正において、銀行の営業許可発行・取消し権限は大蔵大臣、銀行監督は中銀という分掌関係は解消され、銀行（支店）設立許可・取消し、銀行の合併・統合・取得の許可から銀行への行政的制裁措置の決定にいたる全権限が中銀単独の権限となった。さらに1999年5月、1968年中央銀行法に代わる新中央銀行法（法律1999年23号）が制定された。新法では、中央銀行は「政

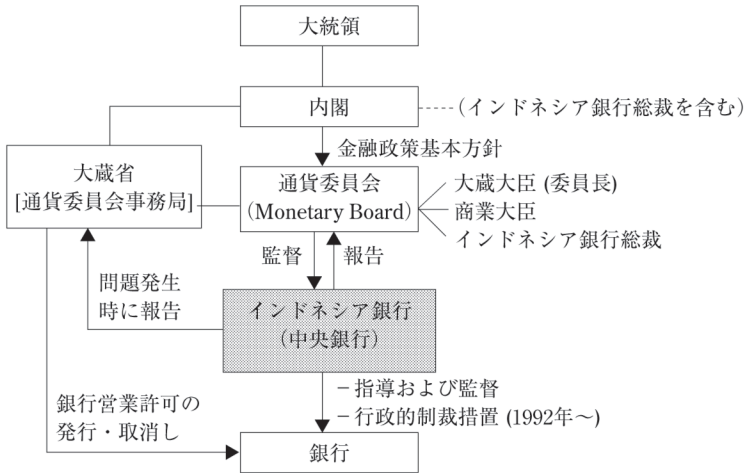
府の介入から自由な、独立の国家機関」と明確に規定された。中銀の機能は、通貨・金融政策と銀行管理・監督とされ<sup>(19)</sup>、他機関からの介入は禁じられた。中銀総裁などの幹部人事は、大統領が候補者を提案し国会の承認を得て任命するという、行政府と立法府の共同決定方式が採用されたが、罷免権はどちらにも与えられなかった。この二つの立法により、中銀は、大統領を頂点とする権限ヒエラルキーから解放され、大統領、国会と同格の地位を獲得した(図2-①②)。

この構図は、2004年の中銀法改正(法律2004年3号)によってもう一段進化した(図2-③)。中銀の独立性を重視するあまり中銀に対する監督が軽視されたとの反省から、大統領、国会と中銀との間にチェック・アンド・バランス関係が構築されたのである。国会が選任し大統領が任命する専門家から成る「監督委員会」が中銀を監督する、中銀は国会と政府に定期的な報告義務を負い国会がそれを評価する、禁止事項を犯しても辞任しない中銀幹部に対して大統領は解職権限をもつ<sup>(20)</sup>、という3点が加えられた。

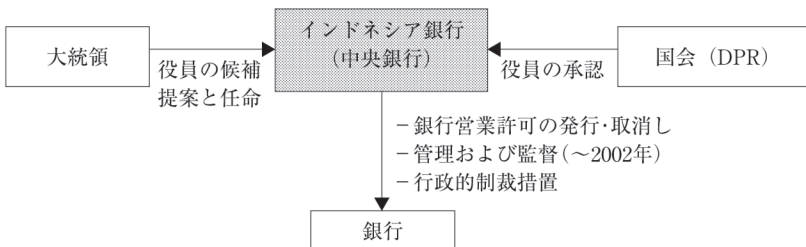
中央銀行による銀行に対する監督システムについては、監督プログラムの内容、中銀の監督能力の形成、監督実行のあり方の3点で改善が図られた。中銀は、IMF、世界銀行、アジア開発銀行の支援を受けて、1999年に八つのブルーデンシャル規制と「中銀の規制・監督・監査活動強化のための主要戦略」を策定した。これにしたがい、3年に1度だった危機前の中銀監査を抜本的に改善し、国際標準に準拠した銀行監督プログラムに基づく全銀行への年1回のリスク監査を開始した。また、中銀内の銀行監督に関係する9部署への評価が行われ、その結果に基づき銀行監督部が強化拡充された<sup>(21)</sup>。監督実行において重要な点は、非違法銀行に対する制裁、財務悪化銀行の市場退出が制度化されることである。規制を犯した銀行経営者・従業員への刑事罰、非違法銀行に対する行政的制裁措置は1992年銀行法に盛り込まれていたが、1998年11月の同改正法では、刑事罰の下限設定・厳罰化、銀行株主の刑事罰対象化、行政的制裁の内容の明確化が図られた。財務悪化銀行の市場退出については、危機の経験そのものが退出ルール構築の第一歩となった。いった

図2 中央銀行の位置づけと機能の変遷

①スハルト体制下（1968～98年）

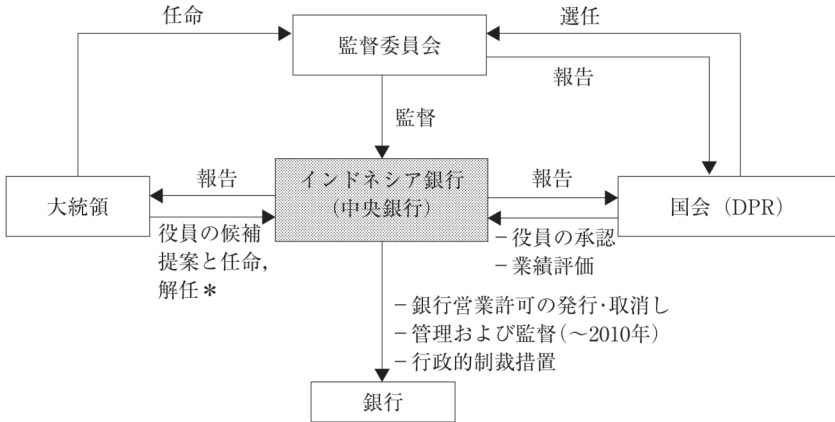


②危機後の制度改革（1998/99～2004年）



ん再建対象とされても既定要件を満たせない銀行は容赦なく閉鎖または国有化されたこと、1999年3月の銀行閉鎖以降も中銀が設定した財務健全化指標を達成できない銀行は順次閉鎖されたこと、IMFの存在が中銀による断固たる罰則の実行を担保したことは、インドネシア銀行部門にとってかつてない規律づけの経験となった。

## ③1999年中央銀行法の改正後（2004年～）



(注) \*役員が禁止事項を犯しても辞任しない場合に限り、大統領は当該役員を解任できる。

(出所) ①はNasution [1983: 64]をもとに加工。②③は筆者作成。

ただし、IMFが中銀の独立性として重視したのは、あくまでも通貨・金融政策の独立性であった。銀行監督機能は中銀から切り離し、銀行部門と証券市場を含む広義の金融サービス業における統合的な監督体制の構築をIMFは構想していた。韓国ではIMF勧告を受けていち早く1998年2月に金融監督委員会が設立されたが、インドネシアでは新中銀法に規定された2002年までの設立を実現できず、同改正法によって結局2010年まで延期された。その構想は、銀行業、証券市場、保険業、年金基金の4分野における監督権と規定公布権を有する「金融サービス庁」(Otorita Jasa Keuangan: OJK)の設立である<sup>(22)</sup>。インドネシアの対応の遅れの背後には、中銀の根強い抵抗がある。すでにみたように、中銀の機能は、スカルノ時代には国家財政への資金供与、スハルト政権前半期には国家開発資金の供与にあり、銀行の健全性監督とは無縁であった。スハルト政権後半期になって銀行監督の必要性が生じたものの中銀の権限は制約されていた。危機後の制度改革によってようやく大蔵省と政治からの独立性を確保したとたんに、監督権を剥奪されるとの思いが中銀には

ある。実際、銀行業に関する情報、経験、とくに人材の点で、中銀が政府官庁のなかで突出した優位性をもつことは事実である。金融市場関係者の間でも、蓄積された資源から判断して銀行監督機能は中銀が担うのが最適だとする意見と、金融業の国際競争力を強化し有力銀行のユニバーサルバンク化を推進するためにも統合的な金融監督体制が必要だ、とする意見とが二分している。IMFによるこの外来構想は、インドネシアの実情に照らして慎重に検討していく必要がある。

## (2) 預金保険制度の導入

一般に、預金保険制度については、預金保険の程度と制度導入のタイミングをめぐって議論がある。手厚い保険制度を早期に導入すれば銀行のモラルハザードを招き政府の保証コストを高めるし、逆に保険制度の欠如は金融不安を誘発する。危機前のインドネシアにおいては、スンマ銀行閉鎖事件が唯一の参照可能な前例であった。中銀は、このときの経験に基づいて、1997年11月の16銀行閉鎖の際にも低額預金者に限定した同様の保証があれば問題はないと判断した。中銀が発表した措置は、預金者の93%を占める2000万ルピア以下の預金保険であった。ところが、保護対象外の大口預金者は預金総額の80%を占めており、彼らがこの措置に激しく抵抗した。他銀行における大口預金者にも動揺が波及したために銀行取付け騒ぎが拡大した。中銀が全預金債務保証制度を発表したのは1998年1月末であり、それまでの3カ月間に中銀による流動性支援融資は46兆ルピア（GDP比4.5%）にも達したのである（Enoch [2000: 5]）。

全預金債務保証制度は、IMFへの意向表明書のなかで2004年までの時限的措置とされていた。そこで政府は、2004年に預金保険機構を設立し、ペイオフ制度の段階的導入を準備中である。銀行預金の保証上限額は、現行の全額から50億ルピア、10億ルピアを経て、最終的に2007年には1億ルピア（約1万2000ドル）に引き下げる計画である。ペイオフ制度の導入は、預金者に優良銀行に対する選別的行動を起こさせ、銀行部門の競争と健全化にプラスに働



くと金融関係者に評価されている。スハルト時代には、預金保険制度が存在しなくてもスハルト体制そのものが暗黙裡に銀行に存続の保証を与え、預金者は自己リスク管理の意識をほとんどもたなかった。今後はスハルト体制に内在していた銀行保証機能が明示的な制度として形成され、預金者もリスクの一部を負担することになる。ただし、政府の読みに反して大口預金者による銀行取付けが発生した1997年の失敗を繰り返すことがないよう、政府は新制度での適切な保証額の設定と十分な周知に慎重を期すべきであろう。

#### 第4節 個別銀行の経営改革

本節では、危機後のインドネシア銀行部門における中心的アクターとみなされる、再建後の国営銀行、再建対象外であった民間銀行、外資系となった旧企業グループ系銀行を取り上げる。それぞれ二つの銀行を取り上げ、とくに個別銀行レベルでのリスク管理制度のあり方に関心を払いつつ、各銀行の危機後の経営改革や新戦略を検討する。

##### 1. 再び主役になった国営銀行——BNIとBRI

[1] スガラ・インドネシア銀行 (BNI)<sup>(23)</sup> ——国営体質の全方位的改革  
 スガラ・インドネシア銀行 (PT Bank Negara Indonesia (Persero), Tbk: BNI) は、国営銀行7行のうち統合せずに存続を許された3行のうちのひとつであり、4行統合によって新設されたマンディリ銀行に次ぐ62兆ルピアの公的資本注入を受けて再建された。当初から国営銀行の改革を重視していたIMFは、BNIの再建手順と実施期限を意向表明書のなかに詳細に盛り込み、再建はほぼそのとおり次の手順で進められた。(1)取締役と監査役の刷新 (2000年2月)、(2)新経営陣と政府との業績契約 (performance contract) の締結、(3)契約締結を踏まえた第1回資本注入の実施 (2000年3月)、(4)外国銀行1行およびアメ

リカの経営コンサルタント2社との経営協定の締結，(5)外銀支援によるリスク管理と不良債権処理，コンサルタント会社による中間的業績評価，(6)業績評価を踏まえた第2回資本注入（2000年6月），である。IMFは，BNI再建の最終目標を，株式市場への過半株式売却による3年以内の民営化に設定していた。

以上の再建過程に合わせてBNI内部では，2000年2月に就任した生え抜きの新社長のもとで，外国コンサルタント会社の支援を受けつつ，財務，組織，業務体制から，情報管理，人事制度，事業戦略にいたる，いわば全方位的な改革が進められた<sup>(24)</sup>。改革の第1は，財務リストラである。新経営陣が政府と締結した契約により，財務改善目標を定め，自己資本比率（CAR），不良債権比率，株主資本利益率（ROE）の改善政策を実行した。2000年の公的資本注入，不良債権の売却処理，2002年，2003年の劣後債の国内外での発行により，目標値には及ばずながら，各指標の改善傾向を持続させている。

第2は，リスク管理体制の整備である。危機前は，資金管理取締役のもとに信用管理部を置き，10段階評価による貸出審査を行っていたが，貸出リスク管理に対する意識は低かった。組織改編により，旧来の資金管理と企画担当の2取締役役に代わって，リスク管理と遵法担当の2取締役役を新設した。リスク管理取締役のもとにはリスク管理部，財務管理部を，遵法取締役のもとに法律審査部を新設した。この改編によって，リスク管理に対する責任と組織が明確化された。また，既存の法人向け，個人向け担当取締役のもとにそれぞれ「貸出リスク分析ユニット」を設けた。リスク管理部と合わせ，組織全体として貸出審査にかかわる人員を強化した。

第3は，人事制度の改革である。新取締役は所轄大臣である国営企業担当國務大臣との「企業意思声明書」（Statement Corporate Intent）に署名し，さらに全社員が「行動指針」（Code of Conduct）に署名することで，企業人としての意識改革を図ったという。従来は省庁の公務員と同じく号俸制の給与体系で，同号俸の給与・賞与は一律であった。そこに新たに人事評価制度を導入し，評価に基づく給与体系へと転換した。各社員が年間目標を設定し，その

達成度を上司と部下が双方向で評価するシステムである。2002年からは褒賞制度を設け、「グループ」、「個人」、「成功」、「革新」の4部門でインセンティブを与えることにした。この人事制度改革ではアメリカの経営コンサルタント会社の指導を受けた。

第4は、成長戦略の策定である。財務リストラや経営改革が改革の第1段階とすれば、成長戦略の策定は第2段階となる。戦略の第1の要点は、地方業務活性化である。地方支店に顧客サービスに関する裁量権を与え、各支店が市場シェアと利益率を指標にそれぞれ競争力の向上を目指す。第2の要点は、顧客情報の中央集権化である。危機前は顧客情報の管理も分権化を進めていたが、危機で顧客がBNIに戻ってきたときに大量の顧客に効率的にサービスを提供できなかった。この反省に基づき、顧客情報は中央に集中させ中央がまとめて加工・管理する。これにより、地方支店は顧客サービスの提供に専念することができる。

そして第5は、民営化戦略である。これが改革の第3段階であり、財務改善、付加価値創造（成長戦略）、株式売却の3側面からの統合戦略となる。財務改善の要点のひとつは、資金コストの低下（定期預金よりも当座・貯蓄預金の拡大）による収益力の増強である。付加価値創造は、中小銀行との戦略的合併、消費者金融の重視と法人向けサービスとのバランス維持、リスク管理強化、IT改革などから成る。株式売却は、経営陣・従業員向けストック・オプション制度の導入、1996年に次ぐ第2次株式市場売却を計画中である。ただし、第2次市場売却においても株式の過半を放出する目処は立っていない。

根強い国営体質で知られてきたBNIは、危機後に初めて国営体質脱却の端緒をついた。経営陣刷新から2年ほどの短期間のうちに、社内制度改革にもなってリスク管理意識と企業勤務意識に一定の変化が現れてきた。しかし、2003年末にBNI支店で企業と支店内部者が関与した偽造LC事件が発生し、リスク管理取締役と違法取締役が責任をとって辞任するという事件が起きた。BNI内部で改革が開始されても、BNIに対する外部者の意識がなかなか変わらないところに問題がある。国営銀行に「安全」を求める意識は、預金者の

みならず、借入企業側にも根強いと現地金融関係者は指摘する。返済遅延(とそれに付随する不正行為)も国営銀行ならば交渉次第で何とかなるといふ、企業側の甘え体質である。

また、国営銀行は、民間銀行に比べて外資との接触機会がきわめて限定されている。IMFが重視したBNIの過半株式の市場売却も先延ばしが続いている。変革の歯車が動き出したことは注目に値するが、BNI経営改革の道りは長いとみるべきであろう。

[2] インドネシア庶民銀行 (BRI) ——マイクロ・バンキング戦略を追求  
インドネシア庶民銀行 (PT Bank Rakyat Indonesia (Persero): BRI) は、農村向け小規模金融を主体にしているだけあって、国営銀行のなかでは危機の打撃が最小であった。したがって、公的資本注入額も29兆ルピアと、国営貯蓄銀行に次いで小さかった。このためIMFによるBRIに関する勧告は、経営陣刷新 (2000年7月) から始まる再建手順はBNIとまったく同じであるものの、BNIやマンディリ銀行のような全面的な改革ではなく、「マイクロ・ファイナンスに焦点を絞った専門金融機関」への移行が主な内容であった<sup>(25)</sup>。

実際、BRIは州、県、郡、村レベルに降りた全国店舗網と顧客数の多さにおいて、全商業銀行のなかで他の追従を許さない優位性をもっている。危機後のBRIが実施しているのは、その優位性に立脚した戦略の明確化と事業の「選択と集中」であった<sup>(26)</sup>。法人向けと個人向けサービスの比率を、危機前の4:6から2:8に変え、2000年以降少数の古参の顧客を除き法人向け新規貸出を停止した。他方の個人向けサービスは、その規模によって(1)マイクロ (mikro), (2)小規模 (ritel), (3)中規模 (menengah) の3段階に分類し、(1)のマイクロ事業を明確に主力事業と位置づけた。マイクロ事業は危機下でも一貫して増加し、その割合は危機前の2割から3割に拡大している。

危機後のBRIの新戦略は、「マイクロ・ユニット」の重点的拡大と、同ユニットを統轄する支店のオンライン化である。マイクロ事業では、州・県レベルの支店、郡レベルの補助支店とは別に、マイクロ事業専門の「マイクロ・

ユニット」が事業主体になる。このユニットを2003年現在の3954ユニットから毎年100ユニットずつ増設する方針だという。各ユニットは4人の人員から成り、ユニット長は貸出決定権をもつ。ユニット長の決定可能額の上限は支店長が決定する。マイクロ事業の顧客の多くは帳簿をもたず、貸出申請書を書くことができないので、通常の貸出審査は行わない。BRI側が事業を評価し返済能力を計算して貸出の適否と額を決める方式をとる。BRIユニットが実地検分と監視を行い、事業そのものと信頼関係を貸出担保とするのが、BRIのリスク管理方式である。マイクロ事業全体の不良債権比率は2%ときわめて低い。その要因を、貸し手と借り手の間の家族的信頼関係、貸し手に対するよりもむしろ村落社会に対する返済延滞時の「恥」意識、とBRIは説明する。貸出利子率は月2%で、期限内の返済には利子0.5%分を預金（利子率月9%）の形で還元する。納期遵守のインセンティブとともに貯蓄習慣の普及効果を狙った制度である。マイクロ事業の規模は、貸出（kupedes）残高13兆ルピア、口座数307万（1件当たり平均437万ルピア）、預金（simpedes）残高25兆ルピア、口座数2911万（同86万ルピア）に達している（2003年）。この膨大な数の顧客を相手にするユニットと、それを統轄する支店とをオンライン化し、情報集中によるリスク管理が図られている。IT改革は2001年に開始され、2003年までの2年間に本店と全支店3022店のオンライン化を完了した。マイクロ・ユニットのIT化率は2003年現在4%（150ユニット）にとどまっているが、これを推進してIT網の構築を目指すという。

危機後に著しい信用収縮を起こした法人貸出とは逆路線を行くBRIは、危機後に最も時流に乗った銀行のひとつである。インドネシアの大規模な農村零細資金市場に広範なアクセスをもつBRIの特異性を活かした「選択と集中」は、適切な戦略といえよう。しかし、不良債権比率の低さという「実績」だけに依拠して、あるいはIT化の威力を過信して、現行のBRIのリスク管理方式が万全と考えるのは危険であろう。

## 2. 回復を先導する再建対象外の民間銀行——パニンとNISP

### [3] パニン銀行——家族経営の強みを発揮

パニン銀行 (PT Pan Indonesia Bank Ltd., Tbk) は、1996年の企業グループ売上高順位で21位にランクされていたパニン・グループの中核銀行である。創業者アリ・ムミン (Ali Mu'min) は生粋の銀行家で、1970年代初頭に20代の若さでパニン銀行を最有力民間銀行のひとつにした。パニン・グループ自体も金融専門型の企業グループで、製造業、商業、不動産などには進出していない。ほとんどの企業グループ系銀行がコングロマリット型企業グループを母体としていたのとは異なっている。パニン銀行は、危機後に再建措置が不要と判断された民間銀行のなかでは資産規模が最大の有力銀行である。

パニン銀行の場合は、経営改革の内部的な必要性は生じておらず、危機前後を通じて経営体制に基本的な変化はない<sup>(27)</sup>。ただし危機後には、厳格化した中銀の規制や監督体制に対応して、遵法取締役の新設、中銀リスク監査への対応などの措置を講じている。

パニン銀行は、現在にいたるまで有能な創業者に率いられた家族経営銀行のひとつの典型例である。銀行経営に関わる権限は、創業者、取締役である創業者長男と次男、同じく取締役の少数の専門経営者に集中的に掌握されている。創業者は監査役会、取締役から引退し、株主としても個人名では名を連ねていないが、戦略的な経営判断を掌握している。長男は貸出担当取締役から新設の遵法取締役に移行し、業務全般にわたる経営権限を有する。貸出担当取締役を継いだのは、創業者の信頼を受けた専門経営者 (銀行家、インドネシア華人) である。一定額以下の貸出権限はこの貸出担当取締役が、それ以上の規模の貸出権限は創業者家族がもつ。他の民間銀行にみられる複数の担当者による承認制や、巨大銀行での官僚組織的な承認システムとは異なり、迅速な意思決定が可能ところが特徴である。

経営方針と財務管理は保守的である。貸出業務と支店拡充には慎重であり、

とくに地方や外島での支店開設、村落小規模貸出は高リスクとみなされている。パニンという古参の優良ブランドには預金吸収能力があり、高い資金流動性が財務面での強みになる。貸出に慎重とはいえ、実績のある消費者金融サービス、とくにクレジットカード業では、携帯電話の料金徴収をカードにリンクさせるなどの新サービスを開発した。危機後に10大銀行入りした米シティバンクが最大のライバル視するゆえんである。

アジア通貨危機による銀行や企業の破綻の一因として閉鎖的家族経営を問題視する議論が台頭したが(本書第5章参照)、パニン銀行は保守的かつ機動的な家族経営の強みがむしろ企業の生き残りに寄与した事例であり、先の議論に反証を提供している。しかし、パニン銀行の優位性は、創業者個人のもつ高い企業家資質、腐敗・癒着の排除という一種の特異性に支えられている点で、家族経営企業全体への一般化、世代を超えた持続性を保証してはいない。

#### [4] NISP銀行——家族銀行から開かれた優良銀行へ

NISP銀行(PT Bank NISP Tbk)は、パニン銀行と同じく再建措置が不要と判断された、家族所有経営になる独立系民間銀行である。しかし、パニン銀行が創業者企業なのに対し、NISP銀行はインドネシアでは数少ない創業から3代目を迎えた企業である。そればかりでなく、いくつかの側面で両者は対照的な特徴を示している。

NISP銀行の第1の特徴は、危機前後の目覚ましい成長ぶりである<sup>(28)</sup>。1996年から2003年の危機をはさんだ7年間に、資産規模は9000億ルピアから13兆ルピアへと年率46%で14倍に伸び、従業員数は800人から2700人に3.4倍に、支店数は45から117へ2.6倍に拡大した。全貸出の75%を占める10億ルピア以下の個人向け小規模貸出が危機下でも減少しなかったことに加え、大規模銀行の信用収縮によって一時的に資金繰りに窮した優良企業がNISP銀行のような堅実な中規模銀行にシフトしたためでもある。

第2の特徴は、積極的な経営の近代化・組織化である<sup>(29)</sup>。NISP銀行は、危機後の1999年にIFCやスイスの金融機関のアドバイスを参考にしながら、独

自の貸出審査システムを開発した。貸出業務の顧客情報を本店に集中させ、同システムにより貸出申請書から自動的に9段階スコアの評価が出され、この評価結果を「貸出委員会」が検討して適否と額を決定する。危機前には個人ベースであった貸出決定を自動化、集団化したのが特徴である。

この委員会決定方式は、貸出だけでなく人事採用などの他分野でも採用されている。現在、所有主家族は2代目が監査役会長、3代目(次男)が取締役社長、三男が取締役役員に就いているが(長男は事故死)、2代目は高齢でもあり、事実上3代目に実権が移っている。この2人の家族取締役が専門経営者たちと集団で組織的意思決定を行う方式は、危機前に始まったが、危機後の事業規模の拡大とともに整備された。監査役会においても、危機後に設置の義務づけられた独立監査役を、規定に定められた役員数の30%を超えて7人中3人配置し、IFCとABN-Amro出身のアメリカ人、米銀出身のインドネシア人に依頼している。こうした経営体制の改革は、ごく少数の有能な個人に依拠した創業者企業のパニン銀行とは対照的といえる。

第3の特徴は、家族所有比率の急激な低下である。NISP銀行は1941年の創業以来1994年に上場するまで100%の閉鎖的家族所有であった。危機後の1998年、長期借入先であったIFCが15%の資本参加を行い、2004年にはシンガポールのOCBC銀行が22.5%の出資を決めた。この間2回の新株発行を行って39%が公開株になったが、その95%が外国人(主にヨーロッパ系、アジア系投資家)保有である。創業者家族の持株比率は10年間で100%から23%にまで低下し、所有構成は外資開放に大きく転換した。

NISP銀行は、危機による銀行部門の構造変動を跳躍台にして急成長を達成し、その過程で家族所有銀行から投資家に開かれた近代的経営銀行への脱皮を遂げたわけである。



### 3. 外資に売却された旧企業グループ系銀行——BCAとダナモン

#### [5] セントラル・アジア銀行（BCA）——内部審査能力の形成へ

インドネシア最大の企業グループ、サリム・グループの傘下銀行であったセントラル・アジア銀行（PT Bank Central Asia Tbk: BCA）は、国有化を経て外資系銀行となり、所有と経営が刷新された。銀行経営の実態はどのように変わっただろうか。

BCAの新たな所有主体となったのは、アメリカ系投資連合であり、連合に参加したインドネシア国内投資家は丁字タバコ事業を中心とするジャルム・グループであった。内外投資家ともに銀行業が専門でなかったために、IBRAは外国銀行がコンサルタントにつくことを政府株売却の条件とした。独ドイチェ銀行がその任にあたることになった。

政府株売却後の新経営陣は、外国銀行出身者、政府・国営銀行出身者、BCA生え抜き経営者の3者から編成されるという特異な体制になった<sup>(30)</sup>。取締役8人は、シティバンクなどの外銀出身者3人、国営BRI出身者2人、BCA内部者3人から成り、取締役社長にはBRI元ニューヨーク支店長が就任した。監査役会5人は、外銀出身者1人、中央銀行とIBRAから各1人、BCA内部者2人の構成で、監査役会長はアメリカ系外銀とABN-Amroでの職歴をもつ銀行家である。BCA内部者は経理、遵法、IT担当に起用された。興味深いのは、外銀出身者を含めて全役員がインドネシア人であり、アメリカ系投資会社が派遣した外国人経営者はいないことである。アメリカ系投資連合の内実は純粋なアメリカ金融資本ではなく、実際にはアジア資本だといわれるゆえんである。

サリム・グループ時代のBCAは、資産規模でBNIを抜いてインドネシア最大の商業銀行になったばかりでなく、支店網、ATM数、IT化、銀行サービスの質の点でも常に業界をリードする立場にあった。自然、BCAに集まる人材の質も高かった。サリム・グループはグループ全体に事業部制を導入し、専

門経営者による経営組織化を進めていたこともあり、BCAも日常的な経営は専門経営者の組織的意思決定による体制が整備されていた。こうした有形・無形の資産を新BCAはそのまま受け継いだ。顧客も旧BCA時代からの優良法人顧客が主体である。サリム・グループ傘下で生き残ったインドネシア最大の食品会社インドフード社や旧サリム系企業、ユニリーバやネスレなどの外資系企業、アストラなどの企業グループ系、プルタミナなどの国営企業といったインドネシア最大手の法人とその従業員市場が新BCAの主たる事業基盤である。したがって、トップ経営陣は変わったものの事業内容そのものにそれほど大きな変化は起きていない。

所有改編後の重要な変化は、貸出審査能力の内部形成にある<sup>(31)</sup>。旧BCAでは貸出決定はトップダウン方式であり、究極的な意思決定者・リスク管理者はサリム・グループの最高経営責任者（CEO）アントニー・サリム（Anthony Salim）であった。しかし現在は、トップ経営陣は専門経営者の集団指導体制となり、サリム時代には育たなかった組織内部の各レベルでのリスク管理が必要になった。新BCAでは、貸出情報は従来どおり中央集中化したまま、貸出権限を分権化し、貸出審査能力の育成を図ることになった。ドイチェ銀行が研修を行い、中小企業向け100億～200億ルピアの貸出審査、市場審査、貸出決定ができる担当者12人をまず育成した。彼らを地方拠点、支店に派遣し、各支店レベルでの能力形成を図っている。また、遵法取締役のもとに貸出監査（credit auditing）部を設けたのも新しい変化である。貸出リスクの管理だけでなく、貸出の遵法性を審査する。

新BCAは、外資系民間銀行とはいえ、その内実はサリム時代の蓄積資産を継承し、最終的な意思決定者を創業者家族から専門経営者集団に替えただけで、実際には外来の要素はほとんど入っていない。「外資系」というよりむしろ、日本の財閥解体後の中核銀行に類似した形態となっている。

#### [6] ダナモン銀行——外国人経営者主導の新戦略

BCAに比べると、同じく企業グループ系から外資系に変わったダナモン銀

行 (PT Bank Danamon Tbk) の場合は、より明白な外国人主導の経営体制へと移行した<sup>(32)</sup>。

ダナモン銀行の株式の51%を保有する新たな所有主体は、シンガポールのトゥマセック・グループ85%、ドイチェ銀行15%から成る投資連合である。経営権の主導はトゥマセック・グループが握り、ドイチェ銀行はさしあたり投資家の立場にある。IBRAは2003年末時点でまだ株式の48%を保有しており、国有化時代から役員を派遣している。所有改編後の新取締役7人は、4人がトゥマセック側、3人がIBRA側の代表で、取締役社長はトゥマセックと直接関係をもたない、シティバンクのロンドン支店出身のインド系イギリス人である。監査役会10人は、6人がトゥマセック、4人がIBRAからの派遣で、前者6人のうち5人が外国人 (シンガポール人4人、カナダ人1人) である。IBRA出身者は全員インドネシア人で、ニアガ銀行などの有力民間銀行、あるいは国内信用格付け会社ペフィンド社など、銀行・金融業の職歴からIBRAに採用された人材である。

BCAの経営にかなりの一貫性がみられたのに対し、ダナモン銀行は企業グループ期、国有化期、そして外資系への移行後と、それぞれに経営の変化がみられた。ダナモン・グループ時代の同銀行は、グループ事業の中核だったこともあり、グループ創業者ウスマン・アドマジヤ (Usman Admadjaja) とその家族に意思決定が集中した家族経営銀行の色彩が濃かった。貸出先は、不動産業や製造業の大企業指向が強かった。国有化により創業者家族は一掃され、IBRA派遣の銀行・金融業専門家による経営へ移行した。国有化期のダナモン銀行の経営課題は、他の再建銀行と同じく、資産面の過度の国債依存からいかに脱却して貸出を増加させ、金融仲介機能を回復させるかにあった。そこで、ダナモン・グループ時代に貸出の8割を占めていた大企業向けに替わって、中小企業向け、個人向けがそれぞれ3割ずつを占める貸出構成へと転換が図られた。

外資系への移行後、イギリス人新社長の主導で戦略が転換された。それは、資産面 (貸出) 重視から負債面 (預金) 重視へのシフト、それによる預金顧客

サービスの拡充である。たとえば、口座開設に付随する支払い・送金・LC業務・その他手数料サービスを向上させることである。Total Relation Bankingと呼ばれる新戦略にしたがい、貸出部と預金部を分けていた旧来の組織から、(1)個人、(2)中小企業、(3)大企業と、対象顧客ごとの部編成にして各部で貸出・預金を統合的に扱う組織へと改編が行われた。

再建過程で他の国有化8銀行を統合したダナモン銀行は資産規模が膨らみ、実質的に外国人経営になる最大規模の民間銀行となった。家族経営、国有化期に比べて、外国人経営のもとで効率性、収益性、顧客ターゲット、事業戦略の点で銀行経営に新風が吹き込まれるのかどうか注目される。

### むすび——銀行部門の制度改革をどう評価するか

経済危機を契機に外国銀行が新興市場に進出する現象が広範にみられ（奥田[2004]）、アジア通貨危機後もタイの銀行部門では有力外国銀行が4大金融コングロマリット以外の民間銀行を軒並み買収した（末廣[2002]）。しかしインドネシアの場合、ひとつの特徴は外国銀行が旧企業グループ系銀行の主たる買い手にならなかったことである。新所有者の中心的主体はアジア資本であり、外国銀行を少数株主あるいはコンサルタントとして配置し、経営主体は銀行専門の専門経営者集団で、しばしば多国籍である。この一種特異な現象が起きたのは、ひとつにはリスクの高いインドネシア銀行市場を外国銀行が敬遠したこともあろうが、もうひとつにはインドネシア側に外国銀行による市場支配を嫌う傾向があった可能性も否定できない。歴史的にみて、インドネシアの銀行部門は国民経済の心臓部と位置づけられ、最も外資排除の色彩の強い部門だったからである。

もっとも、このことは再編後のインドネシア銀行部門が外資に対して閉鎖的であることを意味しない。外国銀行が単独で所有経営主にならなかっただけで、外国投資家や外国人銀行家が、大株主、監査役、取締役、あるいはコ

ンサルタントとして、所有経営に関与する度合いは危機後に大きく進展した。銀行経営の執行中枢をインド系イギリス人銀行家が掌握したダナモン銀行はその最たる例だが、家族経営を基本としてきたNISP銀行がIFC、スイス金融機関、外銀出身銀行家を巧みに活用しながら近代的組織経営へと急速に脱皮する様は、外資導入効果を如実に物語っている。この点で、国営銀行は、「全方位的改革」、「選択と集中」によってそれぞれ独自の企業努力を開始したとはいえ、民間銀行と比較した場合の所有経営両面での内向き指向は根強い。農村零細金融市場に根を張る戦略のBRIは競争力を発揮する余地があるが、巨大な一般商業銀行であるBNIとマンディリ銀行がいかにして国際競争力を獲得していけるかは今後の大きな課題であろう。

銀行部門の新しい中心的アクターとして紹介した国営銀行、外資系民間銀行、再建対象外だった民間銀行は、所有主も経営体制も多様だが、その多くにひとつの共通した特徴がみられた。それは、危機後の銀行経営にリスク管理意識が芽生え、リスク管理システムを構築し、そのシステムに合わせて組織を改編している点である。リスク管理システムの特徴は、情報の集中と権限の分権化である。すなわち、中央における情報管理能力と、支店レベルでの貸出審査能力の双方を、いかにして内部形成していくかが各銀行にとっての新しい課題になっている。そのために各銀行自身が企業努力を払うようになった点が、新しい変化といえる。政府（スハルト政権）あるいは企業グループ所有主を最終的なリスク負担者とし組織内部にリスク管理能力の形成を必要としない組織形態は、パニン銀行のような創業者企業の利点が十全に活かした事例を除いては、過去のものになりつつある。

こうした銀行組織内部の変化は、銀行部門全体の制度変化と密接に関連している。危機前の金融制度においては、中央銀行は大統領、行政府、大蔵大臣という権限序列の下位に位置しており、単独の権限をもって各銀行の財務・経営内容を監督することができなかった。権限の階層構造の頂点に位置する大統領によって、スハルト型開発体制に協力的であるかぎり、銀行は存続を保証され、預金者の資産は保証され、企業の債務も保証されていた。それが

スハルト体制下の銀行システムであった。権限の階層構造の中位に位置する中央銀行は、開発資金の導管役としてはうまく機能した。しかし、市場指向への転換後は、銀行閉鎖という罰則カードをもたずに、大量に参入してくる銀行の監督だけを任されるという不幸な役回りを担わされることになった。中銀自体の責任も明確でなかったため、中銀内部に監督能力が形成されないのは当然であった。監督マニュアルをいくら作ってもそれらは形骸化した。

スハルト体制の崩壊と1998年の銀行法改正、1999年の新中央銀行法の制定によって、この銀行システムは本質的に変化したといつてよいであろう。中央銀行は、銀行部門における権限の頂点の位置と銀行部門外部からの不介入を法的に保証され、銀行の市場参入・退出に関わる権限を手に入れた。こうした法制度上の枠組みが整って初めて、中央銀行内に蓄積されてきた情報・人材が活かされる素地ができた。また、預金保険制度の導入によって、預金者の資産は当初は全面的に、2004年以降は限定的に保証されることになった。企業の銀行債務に対する暗黙裡の政府保証は、いまだに消滅したとは言い難いが<sup>(33)</sup>、法制度上は企業の破産・仲裁法制度による市場淘汰・退出ルールが整備された。スハルト体制の内部に体化されていた銀行、企業、預金者への全面保証が外部化され、法制度化され、銀行、企業、預金者がそれぞれにリスクの一端を担う制度体系に移行しつつあるといえる。そのなかで、制度改革の中心であった銀行部門の変化が最も先行しているように見える。これらの諸制度が全体としてひとつの安定的なシステムとして機能するかどうかは予断できないが、少なくとも銀行部門ではスハルト体制下では難しかった個別銀行と中央銀行におけるリスク管理能力の形成努力が始まったことを評価し、その成果を見守る必要がある。

〔付記〕 本章の執筆にあたり、アジア経済研究所在ジャカルタ海外派遣員濱田美紀氏には、現地における各銀行・金融関係者への聞き取り調査や現地資料の入手などの点で多大な助力をいただいた。記して感謝の意を表したい。

〔注〕

- (1) タイの銀行部門の再編については末廣 [2002] を参照。
- (2) Enoch [2000], Enoch et al. [2001], Pangestu and Habir [2002], Claessens [1998] を参照。
- (3) たとえば、金融政策や金融仲介機能については小松 [2001] [2003], 銀行の財務分析については武田 [2001a] [2002], 奥田 [2000: 第6章補論], Tim INDEF [2003], Bank Indonesia [2003c] がある。ほかにAli [2002], Ary Suta and Musa [2003], 小田野 [2000] を参照。
- (4) 本章における銀行改革の評価は、分析視点をアクター再編と金融制度変化に絞るという点で限定的な評価であることを予め断っておかなければならない。広い意味での銀行改革に関わる次のような問題を本章は評価の対象に含めていない。ひとつは、銀行改革に付随して生じた問題である。たとえば、銀行再建のための資本注入は国債発行によって賄われ国家財政に多大な負担を残したこと、銀行の回収不能債権はインドネシア銀行再建庁 (IBRA) に移管されたがIBRAと債務企業との返済交渉が難航し債務返済率は25% (2003年末) にとどまったこと、銀行取付けに際して中央銀行が供与した流動性支援融資 (いわゆる中銀特融) の大部分が流動性補填以外の用途 (債務返済や海外逃避など) に流用されていた問題などである。もうひとつは、改革後の銀行部門の金融仲介機能、効率性、マクロ経済に果たす役割に関する評価である。前者の財政・国債問題についてはさしあたり梅崎 [2004], 小松 [2004], 企業債務処理の経過については加藤・佐藤 [2003], 後者については住吉 [2004] を参照。ただし、改革後の銀行機能と企業債務処理後の企業再編に関する本格的研究は今後の課題として残されている。
- (5) スハルト政権初期から1983年第1次金融自由化までについては林編 [1973], 三平 [1981], Nasution [1983], 第1次および1988年第2次金融自由化に関する評価や政策決定過程については、政策提言者の立場にあったハーバード国際開発研究所 (HIID) のCole and Slade [1996] をはじめ、McLeod ed. [1994], MacIntyre [1993], Ahmad [1993], Nasution [1994] [1996], Hendrobudiyanto [1994], Habir [1994], 小松 [1994] [1997] [1998] が参考になる。
- (6) ここで国営銀行とは、1968年に公布されたそれぞれ六つの根拠法に基づく国有特殊法人である。インドネシア開発銀行 (Bapindo: Bank Pembangunan Indonesia) だけは設立時の1960年の根拠法に依る。これら7行は、1992年の新銀行法制定後に株式会社化されて通常の国営企業形態 (PT (Persero)) に改組されるまでは、厳密には「国立銀行」などと呼んで1992年以降の形態と区別すべきだが、ここでは煩雑さを避けるため両者ともに「国営銀行」と呼ぶことにする。
- (7) 合併銀行1行は、大和銀行とインドネシア資本との日伊合併のブルダニア銀

行で、1958年の設立以来地場民間銀行と分類されたことにより例外的に存続し続けた（三平 [1981: 90]）。

- (8) 1967年外国投資法で明示的に外国投資が禁止されたのは、港湾、電力、通信、海運、航空、鉄道、上水道、原子力発電、マスメディア、兵器の10分野で、これらの分野では株式会社形態の国営企業が中心になった。これとは別に、外国投資法に基づく許可の対象外となったのが金融業と石油ガス鉱業で、この2分野では特殊法人形態の国営企業が中心的主体となった。ただし石油ガス業の場合は、石油公社プラatinaとの事業請負または生産分与契約の形で外国企業が活用されたことを考えると、金融業の閉鎖性は特異であった。
- (9) 1969年3月7日付けインドネシア銀行規定1号（BI No. Pneg.1/DIR/1969）。
- (10) BULOGが独占的に輸入する小麦の製粉を行う国内初の民間製粉会社ボガサリ社が1969年にサリム・グループによって設立されたが、工場建設にあたり中央銀行から直接融資を受けたことを当時の同社取締役イブラヒム・リシャドが証言している（*Eksekutif*, April 1990, p.23）。中銀融資はBULOGの食糧調達業務に関連する企業にも広範に活用された可能性が示唆される。
- (11) 管理権限をもつ中央銀行の総裁が1973年に市場重視派のラディウス・ブラウイロ（Radius Prawiro）から金融管理主義者のラフマツ・サレー（Rachmat Saleh）に交替したこともこの制度変化の一因だったと、Cole and Slade [1996: 345] は述べている。
- (12) たとえば小松 [1994]、Nasution [1994] を参照。Cole and Slade [1996: 100-104] は、第1次金融自由化前には、McKinnon [1973]、Shaw [1973] に沿った（ただしより漸進的な）自由化を求めるIMF案と、Taylor [1983]、Van Wijnbergen [1982] に沿って実質金利の高騰が信用収縮を招き金融深化を阻害する可能性を懸念する、自由化に慎重な世界銀行案があったが、結局インドネシア政府首脳はIMF案以上に急進的な自由化を選択し、結果的に前者が想定したとおり銀行システムの金融仲介機能は拡大した、と評価している。
- (13) 第1次金融自由化後の国営銀行の財務不健全化については小松 [1997] [1998] を参照。
- (14) 1987年12月国際決済銀行（BIS）銀行規制監督者会議（クック委員会）は、国際信用秩序の維持を目的に、1992年までに自己資本比率（CAR）8%を国際的統一基準として達成するよう指示する合意文書を発表した。CAR（capital adequacy ratio）とは、リスクの度合いを加重して計算した総資産に対する自己資本の比率を指す。
- (15) 中央銀行は、金融システムの安定の観点から大蔵省の経済テクノクラートが主導する急激な自由化に抵抗したが、中銀総裁が1988年3月に資金管理主義者であった前総裁から経済テクノクラートのムーイ（Adrianus Mooy）に交替したことで、自由化主義の大蔵省主導体制が確立した（Cole and Slade [1996:



- 333])。
- (16) 5回にわたる銀行閉鎖・再建策の詳細な経緯と政策の評価については、IMF ジャカルタ事務所の金融分析担当官によるEnoch [2000] が参考になる。一連の銀行再建策については、Enoch et al. [2001], Pangestu and Habir [2002], 武田 [2000] [2001a], 小松 [2001] [2003], Ali [2002], Ary Suta and Musa [2003] を参照。
- (17) 各銀行がIBRAに提出した銀行再建計画が適切であること、取締役と監査役がIBRAによる適性検査に合格すること（不適切と判断された経営者は交替する）、CAR 4%を達成するために必要な資本注入額の20%を銀行株主が指定の期日までに非借入資金によって調達可能であること（残りの80%は政府が国債で注入）、が公的資本注入を受けるための要件であった。
- (18) シティバンク・ジャカルタ支店代表は、この範疇の銀行が「なぜまだ生き残っているのか理解できない」と評している。筆者による聞き取り調査（2003年9月）による。
- (19) ただし、銀行管理・監督機能は独立した監督機関が担うべきであり、その機関が2002年までに設立されるまで中銀が行うと規定された（しかし実際には、後述のとおり、2010年まで延期された）。また、従来中銀が担ってきた政策金融機能は、農業金融、住宅金融などの専門金融機関に移管された。
- (20) シヤフリル・サビリン (Syahril Sabirin) 中銀総裁が不正行為疑惑により第一審、第二審で有罪判決を受けても、最高裁で確定判決が出るまでの間、拘留中の身で総裁職に留まり続けたという事件が発生した（最高裁では無罪判決）。この事件の反省から、中銀総裁・上級副総裁・副総裁が禁止事項を犯しても辞任しない場合に限り、大統領が解職できる、と改正された。
- (21) 1999年3月16日および7月22日の「意向表明書」(Letter of Intent) 参照 (<http://www.imf.org/external/np/loi/mempub.asp>)。
- (22) 現在は、銀行業は中銀、証券市場は大蔵省管轄下の資本市場監督庁 (Bapepam)、保険業と年金基金は大蔵省金融機関総局がそれぞれ監督権をもっている。
- (23) インドネシア独立直後の1945年10月に財団として設立されたPoesat Bank Indonesiaを前身とし、1946年7月国营銀行第1号としてBank Negara Indonesiaが中央銀行兼商業銀行として設立された。しかし、1949年にオランダ資本から接収したジャワ銀行が中央銀行になったために商業銀行となり、その後統合・分割を経験した。スハルト政権発足後の1968年、独自の根拠法に基づく国有特殊法人Bank Negara Indonesia 1946に改組され、さらに1992年に株式会社形態に改組されると同時に名称をバンク・ヌガラ・インドネシアPT Bank Negara Indonesia (Persero) に復帰させた。1996年にジャカルタ証券取引所に上場された (Tim INDEF [2003])。

- 24 筆者によるBNI支配人兼会社秘書役（コーポレート・セクレタリー）への聞き取り調査（2003年9月）、BNI年報および内部資料に基づく。危機直後の再建過程と財務分析についてはTim INDEF [2003] を参照。
- 25 1999年7月22日の「意向表明書」。
- 26 BRIマイクロビジネス担当部長への聞き取り調査（2003年9月）、BRI年報および内部資料に基づく。
- 27 危機後のパニン銀行の経営については、パニン銀行年報およびホームページ、Kompas紙（2003年5月26日）、パニン銀行一取締役、シティバンク・ジャカルタ支店代表への聞き取り調査（2003年9月）に基づく。
- 28 NISP銀行年報および内部資料に基づく。
- 29 NISP銀行取締役社長（創業者から第三世代の次男）への聞き取り調査（2003年9月）に基づく。
- 30 BCA年報に基づく。
- 31 BCA法人部門担当取締役への聞き取り調査（2003年9月）に基づく。
- 32 ダナモン銀行年報、内部資料、および取締役・部長3人への聞き取り調査（2003年9月）に基づく。
- 33 IBRAによる企業債務処理では、巨大案件を抱えるテクスマコ、ティルタマス、バリト・パシフィックの3企業グループに政府が特別寛大な措置を与えたほか（川村・佐藤 [2001]）、特定債務企業との間でさまざまな不透明な交渉があったといわれている。また、破産法制度は、破産させられるべき債務企業を破産・再建する手段として機能していない（本書第3章を参照）。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- 梅崎創 [2004] 「公的債務と財政」（石田正美編『対インドネシア開発援助の現状と課題』〈アジア経済産業開発分析事業平成15年度最終報告〉アジア経済研究所）。
- 奥田英信 [2000] 『ASEANの金融システム—直接投資と開発金融—』東洋経済新報社。
- [2004] 「外国銀行の進出と途上国の経済発展—アジア研究に向けた論点整理の試み—」（国宗浩三・久保公二編『金融グローバル化と途上国』アジア経済研究所）。
- 小田野純丸 [2000] 「インドネシアの金融自由化と矛盾」（鷗見誠良編『アジアの金融危機とシステム改革』法政大学出版局）。
- 加藤学・佐藤百合 [2003] 「2002年のインドネシア」（アジア経済研究所編『アジア

- 動向年報2003年版)。
- 川村見一・佐藤百合 [2001] 「2000年のインドネシア」(アジア経済研究所編『アジア動向年報2001年版』)。
- 小松正昭 [1994] 「持続的経済発展のための金融部門の課題」(『基金調査季報』第80号, 3月)。
- [1997] 「金融自由化の過程における金融政策の役割—インドネシアのケースを中心として—」(堀内昭義・山田俊一編『発展途上国の金融制度と自由化』アジア経済研究所)。
- [1998] 「インドネシア：銀行部門の不良債権問題—金融発展段階の観点から—」(渡辺愼一編『金融危機と金融規制』アジア経済研究所)。
- [2001] 「インドネシアの金融危機と経済政策の課題」(『アジア産業ネットワーク研究事業報告書 インドネシア』アジア経済研究所)。
- [2003] 「インドネシアの金融政策の枠組みと課題」(三尾寿幸編『金融政策レジームと通貨危機』アジア経済研究所)。
- [2004] 「経済危機後のインドネシア経済構造の問題と政策課題」(国際金融情報センター『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』)。
- 佐藤百合 [1992] 「産業金融」(三平則夫・佐藤百合編『インドネシアの工業化—フルセット主義工業化の行方—』アジア経済研究所)。
- [2002] 「経済再建と所有再編—経済所有構造への介入政策の視点から—」(佐藤百合編『民主化時代のインドネシア—政治経済変動と制度改革—』アジア経済研究所)。
- 末廣昭 [2002] 「金融制度改革と商業銀行の再編—金融コングロマリットを中心に—」(末廣昭編『タイの制度改革と企業再編—危機から再建へ—』アジア経済研究所)。
- 住吉透 [2004] 「金融セクター改革の現状と課題」(国際金融情報センター『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』)。
- 高安健一 [2001] 「アジアに於ける銀行再編」(『環太平洋ビジネス情報RIM』第1巻第1号)。
- 武田美紀 [2000] 「インドネシアの銀行・企業再構築」(国宗浩三編『金融と企業の再構築』アジア経済研究所)。
- [2001a] 「通貨危機とインドネシア地場銀行構造への影響」(『アジア産業ネットワーク研究事業報告書 インドネシア』アジア経済研究所)。
- [2001b] 「銀行の再建」(佐藤百合編『インドネシア資料データ集：スハルト政権崩壊からメガワティ政権誕生まで』アジア経済研究所)。
- [2002] 「金融部門の形成と構造変化」(佐藤百合編『民主化時代のインドネシア—政治経済変動と制度改革—』アジア経済研究所)。
- 林利宗編 [1973] 『インドネシアの金融事情』アジア経済研究所。

三平則夫 [1981] 「インドネシア」(『発展途上国の金融業』アジア経済研究所)。

<英語・インドネシア語文献>

- Ahmad, Mubariq [1993] "Patterns and Effects of Financial Sector Reform in Indonesia," Working Paper No.23, Department of Research Cooperation, Economic Research Institute, Tokyo: Economic Planning Agency.
- Ali, H. Masyhud [2002] *Restrukturisasi Perbankan dan Dunia Usaha: Pelosok Gelap di Balik Krisis dan Pertikaian Politik* [銀行再構築と財界:危機の裏の暗部と政治対立], Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Ary Suta, I Putu Gede and Soebowo Musa [2003] *Membedah Krisis Perbankan: Anatomi Krisis dan Penyehatan Perbankan* [銀行危機を手術する:危機分析と銀行健全化], Jakarta: Yayasan Sad Satria Bhakti.
- Bank Indonesia (BI) [various issues (a)] *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia / Indonesian Financial Statistics*, Jakarta.
- [various issues (b)] "Laporan Bulanan Ekonomi, Moneter dan Perbankan" / "Monthly Review on Economy, Monetary and Banking," Bank Indonesia homepage ([http://www.bi.go.id/bank\\_indonesia\\_english/main/publication/](http://www.bi.go.id/bank_indonesia_english/main/publication/)).
- [various years] *Laporan Tahunan / Annual Report*, Jakarta.
- Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan [2002] *Kumpulan Ketentuan Perbankan Tahun 2001* [2001年銀行法規集], Jakarta.
- [2003a] *Kumpulan Ketentuan Perbankan Tahun 2002* [2002年銀行法規集], Jakarta.
- Biro Stabilitas Sistem Keuangan [2003b] *Kajian Stabilitas Keuangan* [金融安定読本], Jakarta.
- [2003c] *Kajian Mengenai Struktur Kepemilikan Bank di Indonesia* [インドネシアの銀行所有構造に関する分析], Jakarta.
- Claessens, Stijn [1998] "Systemic Bank and Corporate Restructuring: Experiences and Lessons for East Asia," a paper for 1998 Annual Meetings Program "Responding to the Global Financial Crisis," Washington, D.C.: The World Bank (<http://www.worldbank.org/html/extdr/pos98/>).
- Cole, David C. and Betty F. Slade [1996] *Building a Modern Financial System: The Indonesian Experience*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ekofin Konsulindo, PT [2000] "Indonesian Banking Indicator and Financial Performance 31 December 1991-31 December 1999," (CD-ROM) Jakarta.
- Enoch, Charles [2000] "Interventions in Bank During Banking Crises: The Experience of Indonesia," IMF Policy Discussion Paper, No.2, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF).

- Enoch, Charles, Barbara Baldwin, Olivier Frecaut, and Arto Kovanen [2001] “Indonesia: Anatomy of a Banking Crisis Two Years of Living Dangerously 1997-99,” IMF Working Paper, No.52, Washington, D.C.: IMF.
- Habir, Manggi [1994] “Bank Soundness Requirements: A Commercial Bank Perspective,” in Ross H. McLeod ed., *Indonesia Assessment 1994: Finance as a Key Sector in Indonesia’s Development*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Hendrobudiyanto [1994] “Bank Soundness Requirements: A Central Bank Perspective,” in Ross H. McLeod ed., *Indonesia Assessment 1994: Finance as a Key Sector in Indonesia’s Development*, Singapore: ISEAS.
- Institute for Economic and Financial Research (ECFIN) [various years] *Indonesian Capital Market Directory*, Jakarta: ECFIN.
- MacIntyre, Andrew [1993] “Politics of Finance in Indonesia: Command, Confusion, and Competition,” in Stephan Haggard, C. H. Lee and S. Maxfield eds., *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McKinnon, Ronald I. [1973] *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- McLeod, Ross H. ed. [1994] *Indonesia Assessment 1994: Finance as a Key Sector in Indonesia’s Development*, Singapore: ISEAS.
- Mintorahardjo, Sukowaluyo et al. [2002] *Perbankan Indonesia Pasca Krisis: Analisis, Prospek and Profil* [危機後のインドネシア銀行業: 分析, 展望, プロフィール], Jakarta: Riset Ekonomi Sosial Indonesia (RESI).
- Nasution, Anwar [1983] *Financial Institutions and Policies in Indonesia*, Singapore: ISEAS.
- [1994] “Banking Sector Reforms in Indonesia, 1983–93,” in Ross H. McLeod ed., *Indonesia Assessment 1994: Finance as a Key Sector in Indonesia’s Development*, Singapore: ISEAS.
- [1996] *The Banking System and Monetary Aggregates Following Financial Sector Reforms: Lessons from Indonesia*, Research for Action 27, Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research.
- Pangestu, Mari, and Manggi Habir [2002] “The Boom, Bust, and Restructuring of Indonesian Banks,” IMF Working Paper, No.66, Washington, D.C.: IMF.
- Shaw, Edward [1973] *Financial Deepening in Economic Development*, New York: Oxford University Press.
- Supriyanto, Eko B. [2003a] “Rapor Biru Perbankan Nasional” [国内銀行の成績表], *InfoBank*, 25 (289), June.

- [2003b] “Peta Mutakhir Cukong Bank” [銀行“主公”の最新地図], *InfoBank*, 25 (294), October.
- Taylor, Lance [1983] *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, New York: Basic Books.
- Tim INDEF [2003] *Restrukturisasi Perbankan di Indonesia: Pengalaman Bank BNI* [インドネシアにおける銀行再構築: BNI銀行の経験], Jakarta.
- Van Wijnbergen, Sweder [1982] “Stagflationary Effects of Monetary Stabilization Policies: A Quantitative Analysis of South Korea,” *Journal of Development Economics*, 10(2), pp.133–169.