

第7章

インドネシアの銀行・企業再構築

はじめに

アジア通貨危機から3年を経て、危機の当事国にとって金融部門、とくに銀行の再構築は、重要かつ喫緊の課題である。本章では、アジア通貨危機の影響が最も深刻であったインドネシアでの銀行部門と企業債務の再構築策について整理し、その問題点を検討する。

第1節では、インドネシアでの銀行危機発生の背景について検討する。第2節でインドネシアの銀行再構築の内容を整理する。第3節では、企業の再構築の問題として、不良債権・企業債務の処理についてのインドネシアの枠組みをまとめる。第4節ではインドネシアの銀行再構築策の妥当性を検討する。最後にまとめとして今後の課題について述べる。

第1節 インドネシア銀行再構築の背景

アジア通貨危機が発生してから、1999年のアブドゥルラフマン・ワヒド新政権成立まで、インドネシアでは政治的・社会的混乱が続いた。経済回復の速度は他のアジア諸国と比べて鈍く、銀行部門の再構築や不良債権処理の進展は、はかばかしくないという印象をあたえる。しかし、インドネシアでは、IMFの指導のもとで、銀行危機の際に緊急に必要とされる対策は実施されて

きた。

また、銀行の不良債権比率は低下し、1999年12月現在商業銀行全体⁽¹⁾で32.8%となった。一般に32%の不良債権比率とは非常に高い数値といえるが、ピーク時（インドネシア75～85%，韓国16～23%，マレーシア20～25%，タイ45～55%）と比べると半減したことになる。さらにインドネシアの商業銀行数は、通貨危機直前の238行から165行（1999年11月現在）と3割の銀行が閉鎖・統合された。それでも政府は、165行という銀行数は経済規模を同一とした場合の他国と比較しても依然として多いとしている。

銀行再構築の具体的な対策については第2節でみるが、以下では銀行危機の背景について簡単にまとめてみる。

1. 銀行危機の背景

ほとんどすべての預金者がごく短期間のうちに一斉に預金の払い戻しを求める事態が取り付け（bank run）であり、多くの銀行に対して同時に取り付け騒ぎが起きる事態が、銀行危機である（池尾 [1990]）。

インドネシアの銀行危機は、1997年11月の16銀行の閉鎖によって始まった。政府とIMFの合意にもとづき、銀行部門の安定化を図るためにとられた16行の閉鎖は、規模の小さい民間銀行がほとんどであった。16行の資産合計は14兆ルピアであり（表1参照）、1997年10月の全商業銀行資産合計500兆ルピアの2.8%、民間商業銀行資産合計262兆ルピアの5.3%にすぎなかった。

しかし、預金保険など預金者に対する安全策が準備されていない段階で銀行が閉鎖されたことで、インドネシアの銀行部門全体の信用が大きく揺らいだ。その後、多くの銀行で取り付け騒ぎが生じ、銀行危機へと発展した。

銀行危機の際には、中央銀行が、基本的に健全だが一時的に流動性不足に陥った銀行に対して流動性を供与することで対応する。銀行の健全さという場合、銀行経営に関する企業統治の健全さと流動性や支払い能力などの財務の健全さとがある。前者は中長期的には解決していかなければならない問題

表1 1997年11月に清算された16銀行
(単位：100万ルピア)

銀行名	資産
Bank Harapan Sentosa	4,291,625
Bank Pacific	2,276,050
Sejahtera Bank Umum	2,220,045
Bank Andromeda	1,383,377
Bank Astria Raya	715,767
South East Asia Bank	617,865
Bank Industri	543,901
Bank Pinaesaan	512,405
Bank Guna Internasional	449,886
Bank Mataram Dhanarta	305,262
Bank Jakarta	296,822
Bank Kosagraha	201,323
Bank Umum Majapahit Jaya	176,000
Bank Citra	165,506
Bank Dwipa semesta	159,305
Bank Anrico	122,720
合計	14,437,859

(出所) “Study on the Indonesian Banking Industries in Economic Crisis, 1998/1999,” PT CAPRICORN Indonesia Consult Inc.

であるが、銀行危機が生じている時点で直接的に解決しなければならない問題は、後者のうちの流動性の問題である。

インドネシアの場合、多くの銀行がグループ内融資規制に違反するなど、銀行経営の問題はありながらも、通貨危機まではとくに問題とされてこなかった。支払い能力の問題についても、とくに問題は表面化していなかった。そのためインドネシアの銀行危機が、支払い能力はあるが一時的に流動性不足に陥ったというものであったなら、中央銀行による流動性支援だけで対処可能であったかもしれない。ところが、アジア通貨危機によって、本国通貨ルピアの価値が7分の1に下落したため、輸入財価格が急騰し、インフレ率が上昇、金利が70%を超えるなど、マクロ経済が急速に悪化した。そのため

銀行の不良債権が急増し、銀行の収益も悪化していった。その結果ほとんどの銀行が債務超過に陥るなど、最終的には支払い能力の問題まで生じた。

2. 不良債権の増加

全銀行の1998年3月の自己資本は44兆ルピアであったが、1999年3月にはマイナス245兆ルピアとなった。1年間で289兆ルピアの自己資本が失われたことになる。表2は、全商業銀行の統合貸借対照表である。1998年10月から自己資本がマイナスになり、その後債務超過が続いている様子がわかる。財務内容の悪化はルピア安による対外負債の膨張も一因であると思われるが、銀行部門が抱える対外債務額の規模は、政府や民間企業と比べると小さかった（1999年6月時点の対外債務総額1449億5000万ドル。うち政府706億9000万ドル、銀行部門106億3000万ドル、国営企業を含む企業部門636億3000万ドル）。また、ルピアの下落は1998年6月がピークであることから、多くの銀行が債務超過に陥る原因としては銀行の対外債務の拡大ではなく、国内貸出の不良債権化による資産の劣化の影響が強かったと考えられる。1999年3月の商業銀行全体の不良債権比率は58.7%（国営銀行は47.5%、民間商業銀行は76.9%）であり、1998年と比較して1年間で急増したことがわかる（表3）。

3. 不良債権発生の原因

それでは不良債権問題の発生は何が原因となったのだろうか。(1)急激な自国通貨安による企業の対外債務の膨張と、(2)物価の急騰、(3)IMFの指導のもとでとられた高金利政策などにより利払いが滞る企業が急増したことが、銀行の債権が不良化した主な要因である。

次に銀行の不適切な貸出行動がある。インドネシアの銀行部門では1988年の金融自由化政策によって急激に銀行数が拡大した結果、200を越す銀行が乱立したが、その多くが小規模の銀行で、十分な与信審査を経ずに融資を行っ

たり、貸出が特定の融資先あるいは資本関係のあるグループ内企業に偏ったりしていた。インドネシアでは、一企業グループへの貸出は自己資本の20%、特定の一顧客への貸出は自己資本の20%以内と規制されていたが、実際は80～90%を企業グループ内貸出に向けていた銀行が少なくなかった。このように銀行の資産が十分にリスク管理されていなかったこと、またそうした不適切な銀行行動を監視する役割の中央銀行がほとんど機能していなかったことが、不良債権を増加させる要因となったといえる。

さらにインドネシアでは、破産法をはじめとする法制度が整備されていなかったため、利払いが滞る企業の資産を、法的な手続きに沿って処分することが困難であった。そのため銀行には債務企業を清算して債権を回収する手立てがなかった。さらにこれが返済可能な企業であっても返済を怠る誘因となったとされる。また、インドネシアでは企業の作成する財務諸表の信用性が低いなど会計制度が十分に整備されていないため、貸し手である銀行にとって返済可能な企業とそうでない企業を区別することが難しかった。これもまた借り手企業の不正な延滞を防止することを困難にした。

4. 銀行収益の悪化の要因

不良債権の増加に加えて、銀行の資金調達コストが貸出金利を上回る逆鞘が発生したことが、銀行の収益性に追い討ちをかける結果となった。経済危機や銀行危機の最中に資金調達が困難になると、銀行は預金を集めるために、預金金利を引き上げる一方で、収益確保のために貸出金利も大幅に引き上げる必要がある。しかし、インドネシアでは銀行は、高金利政策に合わせて預金金利は引き上げたものの、貸出金利はわずかに引き上げたのみであった。インドネシア政府は為替防衛のため、1997年8月にSBI1カ月金利を11%から30%に引き上げる高金利政策を実施した。その後国内経済への影響を危惧して金利はいったん引き下げられたが、1998年3月末には、物価の急騰によるマイナスの実質金利を避けるためと為替価値の維持を目的として、22%で

表2 商業銀行

	現金	中銀預 け金	対 外 資 産	政府向 け債権	公的機 関向け 債 権	民間企業 ・個人向 け債権	その他 資 産	資産=負債
1998年								
2月	5,310	10,264	105,740	936	31,180	492,448	90,898	736,776
3月	6,899	13,936	98,080	738	32,686	489,245	95,996	737,580
4月	7,530	15,387	99,952	573	34,135	481,224	120,528	759,329
5月	6,684	17,703	124,393	599	28,305	555,249	130,155	863,088
6月	7,911	16,642	187,525	676	30,886	668,694	101,607	1,013,941
7月	6,681	22,003	177,579	638	31,009	618,863	97,722	954,495
8月	7,772	20,373	163,224	843	29,308	576,301	97,004	894,825
9月	7,152	21,274	152,016	697	28,360	565,138	109,002	883,639
10月	6,475	27,353	111,254	670	25,731	492,749	113,602	777,834
11月	7,078	31,741	107,337	622	25,845	491,369	113,774	777,766
12月	7,111	27,110	115,657	690	26,923	512,662	72,275	762,428
1999年								
1月	7,481	25,868	128,712	646	30,847	528,350	64,403	786,307
2月	6,685	27,774	126,848	666	31,757	521,094	-10,632	704,192
3月	7,978	27,625	127,265	894	24,607	368,507	38,035	594,911
4月	7,161	27,637	103,860	648	23,151	340,213	83,435	586,105
5月	7,729	28,161	107,707	89,774	22,695	285,825	66,462	608,353
6月	7,613	27,119	81,141	91,540	22,098	259,713	70,662	559,886
7月	7,036	25,491	85,799	233,429	22,401	254,237	79,611	708,004
8月	7,682	26,855	97,500	233,901	22,512	264,472	108,571	761,493
9月	7,647	27,652	120,596	233,907	21,839	270,981	82,771	765,393
10月	7,418	28,319	103,569	234,291	27,076	241,940	76,755	719,368
11月	8,118	25,819	117,900	242,018	20,532	246,158	132,943	793,488
12月	14,216	27,859	120,209	268,677	18,785	226,492	138,870	815,108
2000年								
1月	8,874	27,843	125,903	268,697	19,088	227,446	145,420	823,271

(出所) Bank Indonesia, *Indonesian Financial Statistics*, January 2000.

あったSBI 1カ月金利を45%に引き上げた。これに対応して銀行は、預金金利(1カ月定期預金金利⁽²⁾)を29%から50%へと引き上げたが、貸出金利(1年未満短期貸付金利)は28%を29%としたのみで引き上げられなかった。

その結果逆転が発生し、銀行の収益は悪化していった。図1は資金調達コ

統合貸借対照表

(単位: 10億ルピア)

要求払い預金	定期預金・貯蓄預金	外貨貸定	外貨建て負債	対政府債務	輸入保証	中借銀入	自己資本	その他負債
56,808	208,817	128,851	132,796	17,447	2,241	79,014	50,782	60,020
59,027	240,945	110,565	119,856	14,106	2,345	71,914	44,192	74,630
57,332	254,975	103,021	108,933	15,182	2,145	92,083	50,311	75,347
60,421	264,192	125,741	143,453	16,117	2,473	107,308	54,850	88,533
63,622	277,966	178,277	189,467	15,540	4,288	123,843	54,370	106,568
59,382	289,778	160,919	164,614	18,219	3,556	125,185	32,944	99,898
60,250	291,571	144,646	133,417	19,541	2,700	121,422	21,454	99,824
59,199	305,883	141,929	127,312	20,680	2,708	120,047	10,830	95,051
57,451	326,218	106,114	91,060	20,069	2,287	111,825	-28,549	91,359
60,659	344,423	105,507	86,915	19,185	2,141	110,197	-43,594	92,333
59,379	358,649	117,478	97,842	19,701	2,417	112,947	-98,542	92,557
60,142	362,818	131,690	102,851	19,456	2,462	115,134	-112,887	104,641
59,937	367,191	131,951	99,990	20,115	2,360	122,464	-198,019	98,203
60,268	368,744	128,799	93,568	19,877	1,975	76,051	-244,554	90,183
56,672	384,435	127,957	95,362	19,885	1,939	69,036	-241,051	71,870
59,269	394,527	130,344	90,704	21,370	1,895	45,173	-199,645	64,716
61,694	401,037	108,241	72,542	20,049	1,273	37,519	-215,718	73,249
61,692	410,315	110,660	70,666	20,815	1,524	35,579	-88,890	85,643
64,366	407,643	119,125	81,164	20,250	1,525	40,648	-50,400	77,172
70,732	403,702	130,343	100,275	20,698	1,723	34,883	-79,958	82,995
67,821	404,477	107,980	86,441	19,791	1,694	30,917	-81,011	81,258
68,843	405,909	115,989	95,592	20,849	1,857	34,876	-33,923	83,496
65,147	408,580	112,841	100,375	21,017	1,658	33,360	-21,609	93,739
71,491	415,256	112,843	107,126	19,840	1,939	34,106	-21,165	81,835

スト（1カ月定期預金金利）から貸出金利（1年未満短期貸付金利）を引いたものであるが、1998年から逆鞘が発生している様子がわかる。

貸出金利が低く抑えられた原因については、すでに利息を支払えない状態にあった企業に対して、貸出金利の引き上げは困難であったこと、また表面

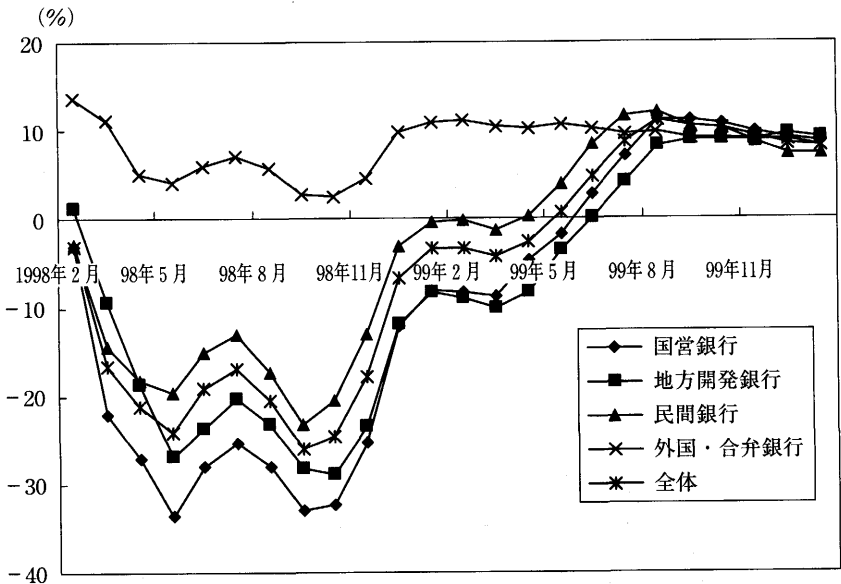
表3 不良債権比率

(%)

	1996年3月	1997年3月	1998年3月	1999年3月
商業銀行全体	10.6	9.3	19.8	58.7
国営銀行	16.6	14.2	24.2	47.5
民間外為銀行	4.0	4.4	12.8	76.9
民間非外為銀行	14.7	16.5	19.9	38.9
地方開発銀行	18.5	13.9	15.8	17.0
合弁銀行	7.4	7.7	25.3	64.6
外国銀行	2.8	2.7	24.4	49.9

(出所) Bank Indonesia, *Report for the Financial Year*, 各号。

図1 逆鞘の発生

(出所) Bank Indonesia, *Indonesian Financial Statistics*, 各号。

上引き上げても実質的には支払われず、意味がないことがあげられる。さらに、グループ関連企業への貸出が大部分を占めるような場合、40～50%もの銀行の資本コストをグループ企業へ適用することが困難であったと思われる。

以上で、インドネシア銀行部門の悪化の背景をまとめた。第2節では、このように悪化した銀行部門をインドネシア政府はどのように再構築したかについて、その特徴と具体的な対策をみながら、その問題点を検討する。

第2節 インドネシアの銀行再構築

1. インドネシアの銀行再構築の特徴

インドネシアでは自主再建できる銀行はごく一部にすぎず、大部分の銀行が財務上・収益上困難な状況に陥っていた。インドネシアの銀行再構築の特徴は、(1)ほとんどの銀行が再構築の対象であったこと、(2)IMFと協議のうえ政府が主体となって実施したこと、(3)銀行危機当初の取り付けに対しては、中央銀行が流動性支援を行うことで対処したこと、(4)銀行再構築に対処するための専門機関であるインドネシア銀行再建庁 (Badan Penyehatan Perbankan Nasional: BPPN, Indonesian Bank Restructuring Agency: IBRA, 以下IBRA) が設立され、銀行再構築と不良債権処理を行ううえで重要な役割を担ったことである。さらに、(5)200以上ある商業銀行数を減らし、銀行システムの中核となる銀行を選定し健全化政策が施されたこと、(6)健全化策は具体的には国債による資本注入と不良債権のIBRAへの移管⁽³⁾が行われたこと、(7)その結果IBRAに移管された多額の不良債権の処理が政府の大きな課題となったこと、などである。

インドネシアでの銀行再構築のスキーム自体は整ったものであり、専門機関であるIBRAが中心となって実施してきた結果、銀行部門の当面の課題は対処されたといえる。銀行再構築の過程で48行の銀行が閉鎖され、再建対象

銀行は、不良債権の切り離しと国債による資本注入によって財務体質の改善が図られた。当面の収益は国債の利息収入で支えられ、混乱したインドネシア銀行部門の問題は整理されたといえる。

以下で、銀行再構築に対してとられた個々の対策について具体的に検討する。

2. 銀行再構築の具体策

(1) 流動性支援と中央銀行の役割

1997年11月の16銀行の閉鎖を受けて、インドネシアでは取り付け騒ぎが起きた。これが銀行部門全体を不安定にさせることを懸念して、中央銀行は、預金引き出しなどにより流動性に問題の生じた銀行に対して流動性支援を実施した。その額は1997年12月までの2カ月間に62兆8000億ルピア、1998年5月までには164兆4000億ルピアに達し、合計56の銀行が流動性支援を受けた。その内訳は表4のとおりである。そのうち流動性支援の52.8%にあたる86兆9000億ルピアが清算・閉鎖銀行に対して費やされたことになる。

銀行危機時に中央銀行が流動性支援を行う際には、ペナルティ金利を適用しなければならないこと、担保を確保すること、支払い能力のない銀行には支援は行わないことが、重要となる(バジヨット [1941])。インドネシアの場合、流動性支援は補助金ではないことを明確に示すために、ペナルティ金利を適用した。法定準備金の不足分に対しては、1日目にはJIBOR(ジャカルタ銀行間金利)オーバーナイト金利150%、2日目以降は400%を課している。中央銀行への預け金不足に対しては1日目に150%、2日目以降は500%としている。これは当時の銀行間金利の52% (1998年3月末現在のオーバーナイト金利)に比較して十分に高く、ペナルティ金利としての性格を有していた。しかし、上述のとおり、実施された流動性支援の半分以上は、最終的には清算・閉鎖の処分となった銀行に対するものであったため、結果的には「支払い能力のない銀行には流動性支援は行わない」という原則は守られなかったよう

表4 流動性支援総額
(単位：兆ルピア)

	支援総額
流動性支授受入れ銀行	
1997年清算16行	11.9
1998年凍結10行	57.7
1998年国有化4行	57.6
1999年凍結24行	17.3
インドネシア輸出入銀行	20.0
合 計	164.5

(出所) Feridhanusetyawan [2000].

にみえる。

しかし、「支払い可能な銀行」については、事後的には明確であるが、銀行危機が発生している時点での判断は困難である。インドネシアの場合、経済の悪化にともなって健全であった銀行が債務超過などに陥った可能性が高く、支援した時点では債務超過ではなかった銀行も多かったと思われる。

(2) 銀行再構築専門機関IBRAの役割

IBRAは1998年1月15日、IMFとの第2回政策合意協定書(趣意書)に従って大蔵省の下に設立された。インドネシアでは、IBRAが中央銀行とは異なる銀行部門の再構築および企業債務処理の専門実施機関として、非常に重要な役割を担っている。IBRAの機能は大きく三つに分類することができる。

- (i) 銀行再構築の専門実施機関。閉鎖すべき銀行を確定し、再建可能な銀行への資本注入を行い、国有化された銀行の再構築・統合・売却を行う。
- (ii) 不良債権の処理。閉鎖銀行や資本注入銀行から移管された232兆ルピア(1999年9月30日現在)に上る回収不能債権の再構築、処分を行う。
- (iii) その他の優良資産の管理と売却。中央銀行から流動性支援を受けた銀行のなかで、グループ貸出規制に違反していた銀行の株主が、規制違反のペナルティとして提出した株式などの優良資産92兆ルピアの管理・売

却を行う。インドネシア特有の機能である。

1 番目の機能である銀行の再構築については、IBRAは48の銀行を閉鎖・清算し、従来の国営銀行7行は統合を経て4行に減少し、13の民間銀行を国有化した。危機以前の銀行数238行中、合計74行が再構築の対象となり、その結果商業銀行の総数は165行(1999年11月時点)に減少し、インドネシアの銀行部門は大きく再編成された。

2 番目の機能である銀行再構築後の不良債権処理はIBRAにとって重要かつ困難な業務である。IBRAが資産回収の任務を遂行するための法的根拠となるのが、1999年政令第17号である。これによって、担保を供しない株主個人の保証による借入に対して、保証した株主の個人資産に遡って、債務返済を執行できる権限が付与されるなど、資産回収に関する強い権限が与えられた。これは、スハルト元大統領の家族や側近が経営するファミリービジネスの追及を可能にするものであり、スハルト政権下でファミリービジネスへの介入が困難であったインドネシアにおいては、重要な意味をもつ。さらにIBRAが権限を円滑に執行できるように、中央銀行や司法制度、司法当局がIBRAを支援する体制がとられている。また、IBRAのもつ資産を自由に市場で売却できる権限が付与されていることなどが、インドネシアの銀行再構築・不良債権処理にIBRAが大きく貢献できる条件となっている。

3 番目の機能である優良資産の管理・売却では、92兆ルピアの資産を規模の大きい企業グループ別(サリム、ガジャ・トゥンガル、ダナモン、ボブ・ハッサン関連企業)にわけ、五つの持ち株会社⁽⁴⁾を作り、管理している。このうちサリム・グループの持ち株会社PT Holdiko Perkasaのなかの自動車のアストラ・インターナショナル社の株式を3兆8000億ルピアで売却し、1999年度の歳入とした。

(3) 銀行再構築の方法

① 分類と選定

政府は、経営内容の悪い銀行を閉鎖し、銀行システムの中核となる銀行を選定し、健全化政策を施すことで銀行再構築を図った。選定は、銀行を自己資本比率によって分類することから始められた。中央銀行は商業銀行166行を対象に、国際監査法人による監査を1998年から行った。その監査結果にもとづき、自己資本比率によって同4%以上をカテゴリーA、同マイナス25%以上4%未満をカテゴリーB、同マイナス25%未満をカテゴリーCと、銀行を三つに分類した(表5)。

銀行再構築は、この3分類を基準に進められた。カテゴリーAの銀行は健全行とみなされ再構築プログラムの対象とはならず、カテゴリーBの銀行が再構築の中心となった。カテゴリーBの銀行のなかで、(1)株主・経営者が適正試験に合格すること、(2)1カ月以内に中央銀行に事業再編計画を提出すること、という二つの条件を満たした銀行が資本注入の対象となる。またカテゴリーCの銀行に関しては、プログラムに参加するには30日の猶予期間中に自己資本比率マイナス25%以上を実現するという条件がつけられた。国営銀行7行については、すべてがカテゴリーCに分類されたものの、その規模と役割の大きさからすべてが資本注入の対象となった。

プログラム対象となった銀行の資産は、全商業銀行の約70%を占める。こ

表5 銀行の分類

自己資本比率	分類	銀行数	再建方法
4%以上	カテゴリーA	74行	自助努力による事業再建
マイナス25%以上 4%未満	カテゴリーB	49行	資本注入プログラム、閉鎖対象
マイナス25%未満	カテゴリーC	43行	閉鎖対象(条件付き資本注入プログラム対象)
	カテゴリーC	7行(国営銀行)	資本注入プログラム

(出所) 筆者作成。

のように銀行部門の大部分を占める銀行が再建の対象になったのは、政府がシステミック・リスクを引き起こさず、銀行部門の安定性を第一義としたためであったといえる。

銀行再構築を行うにあたり、その手続きが透明であることが重要であるため、インドネシア政府は、銀行を分類する基準を自己資本比率におくなど基準を明確にした。しかし、当初は健全銀行とみなされていたカテゴリーAの銀行のなかにも、経済回復の遅れから経営状況が悪化し、一時、自己資本比率4%を割り込む銀行がでた。こうした銀行に対して、中央銀行は4%を維持するよう資本強化を命令し、4%を下回る銀行は、清算も辞さない態度を示した。このようにカテゴリーAの銀行は自己資本比率4%を下回った場合、資本増強は独自で行わなければならない。また、不良債権の処理についても、独自で行わなければならない。一方、再建対象となった銀行の資本増強は、国債注入によって行われ、回収不能債権の処理は、政府機関であるIBRAによって行われる。

国営銀行に関しては、政府は7行すべてを再建の対象とした。そのうちの4行を統合させ、全商業銀行資産の3割を占める巨大な国営銀行であるマンディリ銀行を設立した。マンディリ銀行の75兆ルピアを超える不良債権は、AMUに移管されるなど、政府の大幅な関与が許されている。

② 資本注入プログラム

再建対象となった銀行は、自己資本比率を4%に引き上げるため⁽⁶⁾に政府による資本注入が行われた。この資本注入プログラムの対象となったのは、先にみた選定方法に従って、カテゴリーBの一部と国営銀行である。このプログラムに参加する銀行は、資本注入に関する契約書に調印のうえ、IBRAの下にあるAMU（資産管理部門）に不良債権を移管する。主な資本注入の条件としては表6のとおりである。

1998年5月に、上記の条件を満たした銀行23行への資本注入が行われた(表7)。このような救済策が銀行経営者にモラル・ハザードを生じさせないための手立てとして、政府が資本注入を行った銀行に対しては、減資や経営陣の

交替などで責任が求められることが必要である。

国有化されたダナモン銀行は1999年3月に株主総会を開き、頭取、副頭取、会長、副会長の交替が承認された。国営銀行の経営陣の刷新も政府によって計画されBank Negara Indonesia (BNI) とBank Rakyat Indonesia (BRI) は2000年2月の株主総会で、経営陣の刷新を図った。中央銀行は銀行経営に適した経営陣を配するため、法規違反の有無などを問う適正検査を行っている。銀行の経営者となるためにはその検査に合格しなければならない。政府からの資本注入を受けたBIIは、9名の経営陣が中央銀行の銀行幹部適性検査に合格しなかったとして、経営陣の刷新を図った。

またインドネシアでは、中央銀行から受けた流動性支援の返済は4年間以内に現金で行うことが原則となるが、現金の手当てが十分にできない場合は、株主の資産を供出することを求めるなど、責任の明確化が進んだ。

(4) IBRAへの移管による不良債権処理

銀行債権は5段階に分類され、資本注入プログラムに参加する銀行はカテゴリー5（270日以上以上の延滞）の回収不能債権をIBRAのAMU（資産管理部門）へ価格ゼロで移管した⁽⁶⁾。個々の銀行から回収不能の不良債権を公的な単一機関であるAMUに移管する利点は、(1)希少な人的資源を資産管理機関に集約できること、(2)デュー・ディリジェンスを統一的に実行できること、(3)規模の経済を利用して債権回収をより有効に行うこと、(4)その際法的な権威を發揮できること、などである（詳しくは第1章を参照）。

AMUが管理する不良債権は、清算・閉鎖された48行の全資産と、国営銀行7行、国有化銀行13行および資本注入を受けた7民間銀行の回収不能債権を合わせた232兆ルピア（1999年9月30日現在）である。

この債権は移管後、AMUが直接債務者から回収する。回収した資金については、問題のあった銀行が中央銀行から借りた流動性支援の返済や、回収資金に余裕がある場合は当該銀行の流動性の強化などに充当される予定である。

表6 政府による資本注入の条件

- ・資本注入に必要な資金の20%を支配株主が手当てすること。
- ・政府の銀行への資本参加は普通株式に転換可能な議決権のない優先株式の形式をとること。
- ・支配株主は、グループ貸出規制を超えた融資について1年以内に返済する。
- ・AMUへの不良債権の移管は価格ゼロで行う。
- ・AMUに移管した債権回収による収益で、銀行の政府持ち株を買い戻すことができる。
- ・政府の持ち株は、2001年までの3年間に、銀行株主は政府から適正価格で買い戻すことができる。
- ・2001年以降、政府は手元に残った銀行株をまず銀行株主に売却を申し出た後、公開入札などで売却できる。

(出所) Bank Indonesia, *Report for the Financial Year 1998/1999*, 1999.

表7 資本注入銀行

注入時期と額	銀行種類	銀行名
1999年5月 103兆ルピア	民間銀行7行	Bank International Indonesia (BII) Bank Lippo Bank Universal Bank Bukopin Bank Prima Express Bank Arta Media Bank Patriot
	国有化銀行4行	Bank Danamon Bank Tiara Asia Bank PDFCI Bank Central Asia (BCA)
	地方開発銀行12行	
1999年10月と 1999年12月 178兆ルピア	国営銀行	Bank Mandiri Bank Dagan Negara (BDN) Bank Bumi Daya (BBD) Bank Exim BAPINDO
2000年以降 予定 110兆7000億ルピア	国営銀行 国有化銀行	Bank Negara Indonesia Bank Rakyat Indonesia Bank Tanbungan Negara, など

(出所) Indonesian Bank Restructuring Agency資料より筆者作成。

(5) 国債発行

① 銀行再構築費用の増大

銀行再構築にかかる費用は、再建の対象となった銀行への資本注入と、中央銀行が行った流動性支援、清算・閉鎖した銀行の預金保証の財政化にかかわるもので、国債発行によって賄われている。国債は、4種類に分けて発行された(表8)。流動性支援や預金保証のためには、(1)インフレーション債で償還期間19年と20年の国債が発行され、資本注入のためには、(2)固定利付債(51兆3000億ルピア)、(3)変動利付債(203兆9000億ルピア)の2種類で、固定利付債は12%(5年債)と14%(10年債)、変動利付債は中央銀行証書(SBI)3カ月金利で期間3年から10年の16トランシェであった。さらに、(4)マンディリ銀行のもつドル売りオープン・ポジションをルピア価値の減価からヘッジするためのヘッジ債が発行されている。この金利はSIBOR(シンガポール銀行間金利)+2%で、元本を利払いが行われる3カ月ごとにドル/ルピア・レートで調整する。

大蔵省は、銀行再構築のための政府負債(国債)は2000年以降の発行予定額を合わせて合計610兆8000億ルピア(表9)としている。一方、IBRAは2000年度⁽⁷⁾までの発行残高を648兆2000億ルピアと想定している(表10)。これは1999年GDPの58.5%に匹敵する規模である。

このようにインドネシアの財政を圧迫する銀行再構築費用を政府がどのように賄うのが課題となる。1999年10月のIBRAの試算によると、IBRAが管理する533兆ルピアの資産のなかで回収可能額は208兆ルピアと推定されている。したがって、国債発行残高に対する回収資産額の比率は32%となる。これが達成された場合、国庫が負担する金額は、総額648兆2000億ルピアから208兆ルピアと国債回収累積額36兆8000億ルピア(表10のIBRAによる2003年度までの試算数値を使用)を差し引いた403兆4000億ルピアが実質費用であり、対GDP比(1999年)では36%である。

国債発行にかかる費用には、国債の利払いと償還の費用がある。IBRAは今

後5年間の計画のなかで、国債の利払いだけを計上し、そこから資産回収額を差し引いた金額をネットの財政負担として計算している(表10)。

② 国債による資本注入

国債による資本注入は、銀行の優先株式との交換という形で行われ、実際の現金の移動をとまなわないものである。そのため政府は、国債の償還も優先株式の返却で行われることを想定している。2000年度の財政負担は、利払いを50兆8000億ルピア、収入としての資産回収を27兆ルピアと見積もり、財政負担23兆8000億ルピア(財政年度の変更により、2000年度の利払いは38兆ルピア、資産回収19兆ルピア、財政負担19兆ルピアが国会で可決された)としている。

国債を交付された銀行にとっては、国債の利息は安定的な収入源となる。しかし、国債からの利息収入が資金調達費用より小さければ、安定的な収入源という当初の目的を果たせなくなる。資本注入のために発行された国債は一部固定金利のものもあるが、大半はSBI(中央銀行証書)3カ月物の金利が

表8 国債の種類

(1999年末現在)

目的	金額 (兆ルピア)	種類	金利	利払い	償還期間	適用銀行	備考
資本注入	203.9	変動利付き債	SBI3カ月	3カ月ごと/ 年4回	3~10年	CAR (0%未満)	16シリーズ
	51.3	固定利付き債	12%	6カ月ごと/ 年2回	5年	CAR (0~4%)	
			14%	6カ月ごと/ 年2回	10年	CAR (0~4%)	
保証プログラム	218.3	インフレ インデック ス債	3%	6カ月ごと/ 年2回		BI保証プログラム	定期的に元本を インフレ率に調 整
オープン・ポジションのヘッジ	26.6	ヘッジ債	SIBOR +2%	3カ月ごと/ 年4回		マンディリ 銀行	3カ月ごとドル/ ルピア・レート で調整
合計	500.1						

(出所) 筆者作成。

表9 銀行再構築の費用
(単位：兆ルピア)

1999年末までの発行済み国債	500.1
中央銀行向け	218.3
流動性支援	164.5
預金保証 (1997年閉鎖)	53.8
商業銀行向け	281.8
マンディリ銀行	178.0
7 民間銀行	22.1
4 国有化銀行	80.5
地方開発銀行	1.2
2000年以降必要額	110.7
商業銀行向け	110.7
8 国有化銀行	12.1
民間銀行	3.0
国営銀行	95.6
BNI	52.8
BRI	31.6
BTN	11.2
合 計	610.8

(出所) Feridhanusetyawan [2000].

設定されている。金利水準は1998年8月の70%をピークに低下し、2000年3月末現在11%で、1ヵ月定期預金金利10.8%とほぼ同水準で推移している。

したがって国債の利息収入を通じて銀行の収益性の回復を図るのであれば、国債利子率を引き上げるか、金利を低下させる必要がある。また、銀行は2000年2月から受け入れ国債の10%を上限に、国債を市場で売却することが可能となったが、取引はあまり活発には行われていない。国債市場を育成し、取引を活発化するためにも国債の金利を引き上げることが考慮されなければならない。しかし財政面から考えると、2000年度の国債の金利負担は42兆ルピアとすでに重く、引き上げる余地は少ない。

表10 IBRA資産回収プログラム

(単位：兆ルピア)

	会計年度（4月1日～3月31日）	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	
	国債発行残高 ①	610.6	648.2	645.4	647.8	659.7	
直接コスト	国債利払い ②	34	50.8	42.8	42.0	42.5	
収益 (見積もり)	AMU	AMI ③	13.5	16.4	22.2	21.6	28.3
		銀行売却	9.4	3.8	7.8	6.9	7.7
		企業売却	4.1	12.6	14.4	14.7	20.6
		AMC ④	5.4	10.6	15.3	12.9	6.8
		利息収入	2.1	4.2	2.8	1.3	0.3
		債務元本返済収入	1.8	1.8	1.7	1.8	0.8
		債務売却収入	1.5	4.6	10.8	9.8	5.7
	国債回収 ⑤	—	10.8	14.6	10.1	1.3	
	インデックス 変動金利 固定金利	—	—	—	—	—	
	現金回収 ③+④=⑥	17.0	27.0	37.5	34.5	35.2	
	国債回収 ⑤	—	10.8	14.6	10.1	1.3	
IBRA資産回収目標 ⑤+⑥=⑦	17.0	37.8	52.2	44.6	36.4		
資産回収累積 ⑦	17.0	54.8	107.0	151.6	188.0		
国債実質残高 ①-⑦	593.6	593.4	538.4	496.2	471.7		
純コスト	財政負担 ②-⑥	17.0	23.8	5.3	7.5	7.3	
	GDP比	1.5%	1.9%	0.4%	0.5%	0.4%	

(注) (1) 2000年度より会計年度が暦年となったが、この表では4月から始まる会計年度で計算している。

(2) 2003年より開始する国債の償還は含んでいない。

(出所) IBRA, *Strategic Plan 1999-2004*, 1999より筆者作成。

第3節 企業の再構築としての不良債権処理

前節まで銀行の再構築についてみてきた。政府による再構築策によって資

本注入と回収不能債権のIBRAへの移管が行われた結果、銀行のバランスシートは健全化された。これは不良債権が銀行の問題ではなく、IBRAと債務企業間の問題となったことを意味する（ただし、銀行の不良債権のすべてがIBRAへ移管されたわけではないことに留意が必要）。

企業の正常な経済活動を回復させるためには、不良債権の最終的な処理は重要な課題である。本節では、不良債権処理の枠組みについて整理し、企業債務が最終的に処理されていくスキームについて具体的に検討し、企業の再構築について考察する。

1. 企業債務処理の枠組み

政府はIMFの指導のもと、新破産法の制定など法制度の整備を行う一方で、対外債務返済を促進するスキームを提供するインドネシア債務再建庁（Indonesia Debt Restructuring Agency: INDRA）と法廷外で国内外の債務について任意の交渉を調整する場としてジャカルタイニシアチブを設定した。

(1) 破産法の整備

インドネシアでは、銀行が返済の滞る債権の回収を行うための法的な整備が整っていなかったため⁸⁾、政府は1998年4月に新破産法を制定し、これにより企業の債権債務の処理問題を迅速、公正に解決する法的な基盤が整った。

しかし、新破産法の運用は、債務者に有利な内容で運用され、外国債権者による破産提訴が却下されるケースが目立つ。このため、破産法の公正な運用がなされていないと批判されている。

新破産法には、日本の会社更正法のような担保権を制限する形での再建型倒産処理は規定されていない（鈴木 [1999]）。そのため法の運用が債務者側の利益を重視する再建型に近い形でなされていると思われる。債権者が勝訴すれば、債務者側は株式取引の停止や資産差し押さえという最悪の事態に陥る。通貨危機以降インドネシアのほとんどの企業が債務を抱え、企業再建の努力

を行うなかで、破産宣告が多発されることは、インドネシア経済の回復をさらに遅らせると危惧される。これが、裁判所が破産を宣告することに慎重な姿勢をとる理由の一つと思われる⁽⁹⁾。つまり、インドネシアでは債務企業を法的に処理する際の、清算型の破産法は不十分ながらも整ったものの、再建型の法律が整備されていない。したがって、再建型のスキームを充実させるなど債務企業の再建のための手段の整備が必要となる。

現時点では破産法の改定などは行われていないが、IMFと政府は2000年3月に債務再編手続きを規定する「債務・企業再編法」の制定について合意するなど、企業再構築のための制度の整備は進んでいる。

一方、政府は法廷外で債務再建を図るスキームとしてINDRAとジャカルタイニシアチブを設定している。

(2) インドネシア債務再建庁 (INDRA)

ルピアの急落によって増大した対外債務の問題に対処するため、1998年6月に中央銀行の下にINDRAが設立された。INDRAはルピア安による対外債務返済負担の急増に対処するために、為替リスクを軽減するスキームを債務者に提供する。

INDRAは設立当初からその有効性を疑問視されていた。INDRAのスキームは、INDRAが設定する交換為替レート⁽¹⁰⁾にもとづき、債務者はルピア建てでINDRAに利子を返済し、INDRAがドル建てで債権者へ支払うというものである。スキーム適用後の為替リスクはINDRAが負うものの、スキーム適用までの実質的な為替差損は債務者が支払う。一時期と比較するとルピアは1ドル=7500~9000ルピアと回復しているものの、通貨危機直前の2300ルピアとの乖離は大きい。この為替差損分の支払いを債務者が避けていることが、INDRAが有効に機能しない理由の一つと思われる。INDRAへの登録は設立以来Danareksa社(国営引受証券会社)1社にとどまっている。そのため政府は、登録期間を延長したり、返済の繰り延べ期間を延長したりするなどの対策をとっているが、INDRAの対外債務処理への貢献はほとんどない状況で

ある。

(3) ジャカルタイニシアチブ

ジャカルタイニシアチブは、法廷外での債務処理を促すために、1998年9月に政府が設置した枠組みである。債権者と債務者の任意の債務交渉を調整する役割をもつ。ジャカルタイニシアチブを通じて債務再建合意に至った対外債務企業がINDRAのスキームを利用できる仕組みとなっている。ジャカルタイニシアチブへの企業の登録は、283社(1999年10月現在)で、その債務額は233億ドルと15兆6000億ルピアである。

次項では具体的な債務処理がどのように行われているかをみる。

2. 債務処理の具体例

インドネシアの民間企業は、多額の債務を国内外に負っていた。とくに民間対外債務の規模の大きさがインドネシアの抱える深刻な問題であった。海外から資金調達できる企業は、知名度や信用度が高く、また調達額も大きかった。そのため大型の対外債務処理は、複数の外国債権者からの返済圧力もあり、国内債務処理よりも先行する形となった。しかし、企業債務の大部分を占める中小企業の債務処理には時間を要すると思われる。

(1) 対外債務処理

政府が設定した債務処理の枠組みのなかで、債務再編の合意に至った具体的な例として、バクリー・グループによる債務処理がある。バクリー・グループは1999年6月にジャカルタイニシアチブによる債務交渉内容を発表した。バクリー・グループ全体の債務総額は11億5000万ドル(うち5億7000万ドルがバクリー・アンド・ブラザーズ社の債務)で、10億2000万ドルの債務について、債務の株式化(デット・エクイティ・スワップ)および新株発行による債務処理内容で合意した。バクリー・グループは300社以上の外国債権者をかかえ、69%

の外国債権者がデット・エクイティ・スワップによる債務処理に合意した。債権者は債務と引き換えに、バクリー・アンド・ブラザーズ社の株式30%とバクリー・グループが保有するグループ企業5社の株式を最高80%まで取得できる、という合意内容となった。

また、ジャカルタイニシアチブを通じない独自の交渉によって債務処理の合意がなされるケースもある。アストラ・インターナショナル社は独自の債務交渉により1999年6月に10億ドルと1兆ルピアの債務処理に関して、国内外60の債権者との間で、社債・ワラント債への転換という形での返済繰り延べに合意したと発表した。合意内容は、3種類の債務繰り延べで、(1)期間3年のローンと社債(2億ドル+1989億ルピア)、元本据え置き1年、利払い3か月ごと、(2)期間6.5年のローンと社債(7億540万ドル+7017億ルピア)、元本据え置き1年、利払い半年ごと、(3)期間7.5年のワラント債(1億ドル+994億ルピア)である。

(2) 国内債務処理

国内企業債務処理の進捗は緩慢である。さらに処理のスキームについても、対外債務に比較して規模が小さいこともあり、先にみた対外債務処理のようなデッド・エクイティ・スワップや債務繰り延べといったものよりも、グループ内の所有者やグループ内企業の動産・不動産の売却によって返済を行う方法が目立つ。

国内債務処理のうち主だったものは、ジャカルタイニシアチブを通じて行われるものと銀行から不良債権を移管されたIBRAによるものである。ジャカルタイニシアチブを通じて債権者と債務者が任意に行った債務再編は、設立当初から2000年7月までに50億ドル(国内外含む)となった。これはジャカルタイニシアチブに登録された債務総額の約20%程度である。

一方、IBRAは、21の大口債務者の債権処理に焦点をあて債務処理を進めている。2000年7月には340社を代表する21の大口債務者のもつ87兆4000億ルピアの債務再編についての合意が行われた。代表的な債務者グループとその

債務額は以下のとおりである。

- ・バリト・パシフィック・グループ (17社), IBRAへの負債総額 7兆2800億ルピア, うち再編済み債務 3兆4000億ルピア (46.8%)。
- ・フンプス・グループ(15社), 同 5兆6900億ルピア, うち再編済み 2兆3500億ルピア (41.3%)。
- ・バクラー・グループ(24社), 同 5兆9100億ルピア, うち再編済み 3兆4200億ルピア (57.8%)。
- ・ティルタマス・グループ (14社), 同 2兆2900億ルピア, うち再編済み 1兆2100億ルピア (52.5%)。
- ・ナパン・グループ (16社), 同 3兆6800億ルピア, うち再編済み 2兆8400億ルピア (77.1%)。

以上のうち、スハルト元大統領の三男トミーの有するフンプス・グループの債務再編は、2000年4月11日に傘下8社について債務再編が合意された。8社の債務総額は、2353億8000万ルピアと3億5585万ドルである。(1)フンプス社, (2)フンプス・パトラガス社, (3)スカル・アンタ・セントサ社, (4)フンプス・ブンゴラハン・ミニャック社, (5)ガタリ・エアサービス社の5社の債務合計851億ルピアと1億2000万ドルについては、フンプス・ビル、卸売店ゴローの所有地、航空機、ヘリコプターの売却などで返済される。残りの(6)マブア・インタン・エクスプレス社と、(7)フンプス・ターミナル・プティクマス社, (8)フンプス・インコーポレーション社の3社については、10～15年の債務繰り延べと金利引き下げ (24%→10%) で再編合意がなされた。

また、(7)のフンプス・ターミナル・プティクマス社の債務は1億ドルで、国営港湾運営会社ペリンドIIと共同運営するタンジュンプリオク港第3ターミナル「コジャ」の権益48%を香港ハチソン・グループに売却することを条件に返却可能であるとしている。

3. 新たな枠組み

民間債務処理を行うための枠組みは設定されたものの、IBRAが行う破産申請でIBRAが敗訴するケースが目立つなど、法的な処理方法もいくつかの問題点を抱えている。このような問題点を解決するために、企業債務処理の枠組みの修正が必要となった。

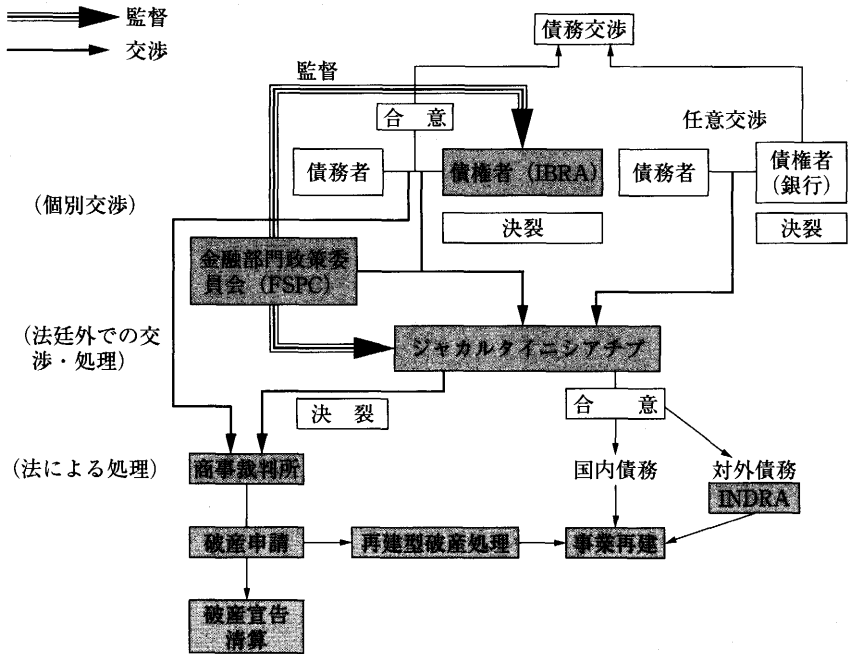
企業債務処理の枠組み見直しの一環として、政府は2000年第177号大統領令によって閣僚を中心とした金融部門政策委員会 (Financial Sector Policy Committee: FSPC) を設立した⁽¹¹⁾。FSPCは、IBRAを監督する機能をもつ。さらにIBRAとジャカルタイニシアチブの進める債務交渉を調整し、銀行再構築・企業債務処理を進めることを目的とする。ジャカルタイニシアチブについても、任意交渉の場を設定するためのガイドラインという性格のものであったが、その機能の強化が必要となり、債務再編に非協力的債務者の破産提訴を提案する権限が付与される。

具体的な債務処理の流れは、図2のとおりである。IBRAが少数債権者でありかつ、IBRAとの交渉で債務処理できなかった案件については、FSPCが当該案件をジャカルタイニシアチブへ移管し債務処理交渉を行う。さらに問題解決に向けて債務者が協力的でないジャカルタイニシアチブが判断した場合は、FSPCが検事総長へ破産宣告などを要請する仕組みとなった。FSPCは、債務処理を促すため、債務の株式化や減免という方法を採用できるようにIBRAの強制執行権の強化を図る。このように当初設定された債務処理の枠組みも、問題解決の進展の度合いによって、変更・強化が必要となる。

4. IBRA管理下の優良資産の処理

すでにみてきたように債務処理にはIBRAが債権者として深く関与している。それは、銀行再構築の結果、閉鎖銀行の資産や銀行から移管された不良

図2 債務処理の流れ



(出所) 筆者作成。

債権と、流動性支援の返済やグループ貸出規制に違反していた銀行の株主からペナルティとして供出された資産によって、IBRAの管理する資産は414兆ルピアに達し(表11)、IBRAがインドネシア最大の債権者となったことによる。IBRAは管理する資産の再編を行う一方、資産売却によって銀行再構築費用を補填しなければならない。管理下にある企業の株式売却や新規株式公開、動産の競売などによって資金の回収を行っている。

2000年5月に新規株式公開によって、IBRA所有分の22.5%を株式売却したバンク・セントラル・アジア (BCA) は、IBRAの管理する資産のなかで、市場での売却価値が高い優良な資産とされた。バンク・セントラル・アジアの財務内容は、回収不能債権を切り離してIBRAへ移管し、資本注入を受けた

表11 IBRAの管理資産

(単位：10億ルピア)

I	IBRAに移管された銀行資産				235,607	
	ローンポートフォリオ					
	銀行の種類	銀行数	債務者数	資産		管理者
	凍結銀行	10	29,963	33,519		AMC
	閉鎖銀行	37	101,110	28,466		AMC
	国営銀行	7	1,423	109,338		AMC
	国有化銀行 (1998年4月)	4	16,563	36,602		AMC
	国有化銀行 (1999年3月)	8	7,127	10,200		AMC
	資本注入銀行	7	5,181	14,287		AMC
	不明		189	0		AMC
	小計		161,556	232,412		
	固定資産					
	閉鎖銀行			2,699		
	凍結銀行			496		
	小計			3,194		
II	IBRAに抵当としてある銀行株主の資産					
	9銀行の株主の資産			92,073		AMI
III	IBRAに移管された銀行株主の資産					
	国有化銀行 (1999年3月)			70,162		
	資本注入銀行			16,595		
	小計			86,757		
	IBRAの管理総資産			414,436		

(出所) Indonesian Bank Restructuring Agency, *Activity Report, September 1999*, 1999.

ことで改善した。しかし、新規の貸付は再開されず、財務改善が完了したとはいえない段階で新規株式公開を行わなければならなかった。こうした早い段階での新規株式公開は、バンク・セントラル・アジアの価値を下げる可能性があり、IBRAの資産回収金額を低下させる点からも好ましくない。しかし、銀行の財務改善の回復よりも資産回収が優先され、その結果は予定額の半分以下である9000億ルピアの調達にとどまった。

また、政府は2001年には国営銀行マンディリ銀行の政府保有株を一部放出する予定である。1999年8月から営業を開始した同行は、1999年は36兆8600億ルピアの赤字となった。マンディリ銀行は、銀行部門の約3分の1を占める大規模な国営銀行であるため、同銀行の経営体質改善の成否がインドネシア銀行部門に与える影響は大きい。そのため、まだ経営の安定していない段階での株式売り出しには、十分に注意を要する。

IBRAは資産回収の機能のなかで、回収資金を財政の国内調達として計上しなければならない。そのため、資産売却を急ぐあまり、バンク・セントラル・アジアの例のように銀行機能が完全に回復しない段階で売却を行ったりするなど、銀行部門の健全性を確保し銀行再構築を図るというIBRAの任務を阻害する可能性がある。また、IBRAが複数の任務を抱えるうえに、膨大な資産を管理しなければならないことが、IBRAの能力を超え、それによる弊害が生じる可能性が出てくることも考えられる。

第3節では、企業の再構築についてみてきた。企業が債務過多・債務超過あるいは債務不履行になった場合、債権者による債務処理などを通じて企業の再構築が図られる。その際、その企業が存続した場合の価値と、清算した場合の価値を比較し、存続させるべきかどうかの適正な判断を行い、非効率な存続・清算は避けるようにしなければならない。そのためには、政府による企業再構築の制度的枠組みがしっかりしている必要がある。破産処理を迅速に行うために、また先に述べた清算型・再建型双方からの処理が行えるように、法制度の整備が重要である。さらに効率的な再構築を行うためには情報の問題を少なくする必要があり、会計制度の整備なども重要となる。

第4節 インドネシアの銀行・企業再構築の妥当性について

これまで、インドネシアの銀行再構築の実際と、不良債権処理の枠組みを

まとめた。銀行再構築の当面の課題については対処されたといえる。インドネシアの銀行再構築の枠組み自体は、他のIMF支援受け入れ国との大きな相違はなく、概ね評価できるものである。しかし、銀行再構築策の実施によって派生する財政負担の問題や実施の過程で発生する問題は、その国の経済に占める銀行部門の規模や構造、政府や実施機関の運営方法によって異なる。そのため、再構築を枠組みや政策項目の設定だけで評価することはできない。以下では、銀行再構築に対してとられた個々の対策について、インドネシアの状況のなかで妥当なものであったかどうかを検討し、またその後の問題点について考察を行う。

1. 処理方法の妥当性

インドネシア政府は、銀行を分類する基準に自己資本比率を用いた。これは再建対象銀行を選択する基準を明確にしたと評価できる。しかし、自己資本比率4%以上のカテゴリーAの銀行は健全行とみなされ再構築プログラムの対象とはならなかった。これは、カテゴリーAの銀行には零細な銀行が多いことが、中核となる銀行を選定し、健全化するという銀行再構築の趣旨にそぐわなかったものと思われる。これに対し政府は、すでに再構築費用が膨大になり、健全とされていた銀行を追加的に救済することは、財政的にも国内政治的にも許されない状態にあるためであると説明している。

しかし、規模が小さいために、基準を満たしていても政府の政策の恩恵を受けられないことは、自己資本比率という健全性の指標によって銀行を分類したこととは相容れないもののように思われる。銀行再構築策を講じるうえで重要となる点は、銀行経営を健全化させるためのインセンティブをいかに銀行に与えるかであるが、インドネシアの銀行再構築策は、この点で逆のインセンティブを与える懸念がある。

再建対象となった銀行に対しては、資本増強は国債注入によって行われ、回収不能債権の処理はIBRAが行うなど、二重の財務健全化策がとられてい

る。その一方で、カテゴリーAの銀行は資本増強も不良債権処理も独自で行わなければならない。優良銀行と評されるカテゴリーAの銀行も不良債権をAMU（資産管理部門）に移管し、財務体質の強化ができるようにするべきであろう。

一方、国営銀行はカテゴリーCに分類されたが、規模の大きさと役割の重要性からすべてが再建対象となった。しかし、国営銀行は通貨危機以前から不良債権比率の増大と金融仲介機能の不全が指摘されていた（小松 [1997]）。国営銀行は、金融自由化以前には規制によって保護され、低利の優遇レートで資金を企業に供給してきたが、金融自由化による金利の上昇を貸出先に転嫁できずに不良債権が増加していた。このため通貨危機以前から経営体質の改善が求められていた。ところが、通貨危機による経済の悪化によって銀行部門全体の経営悪化が進んだため、国営銀行はすべてが救済の対象となった。通貨危機以前から抱えていた問題が解決しないままに、すべての国営銀行を救済し、統合して巨大銀行を創設することは、「too big to fail原理」を助長し、国営銀行の経営体質を改善する努力を阻害する危険性がある。

2. 中央銀行の役割

銀行危機の原因となる取り付けを回避するためには、中央銀行が重要な役割を担う。取り付けは、支払い能力に問題はなくとも、短期の流動性の確保に問題のある銀行に対して発生する可能性がある。したがって、中央銀行が資金を供給する用意のあることが事前に認識されていれば、取り付けは発生しない（ドゥワトリポン＝ティロール [1996] p. 101）。このため、中央銀行の最後の貸し手（Lender of last resort）の機能が重要となる。ただし、支払い能力のない銀行への流動性支援は行うべきではない。

インドネシアの流動性支援は、結果的には支払い能力のない銀行に行われたようにみえる。しかし、当初支払い能力のあった銀行が、通貨危機によって債務超過になった可能性も高い。また、支払い能力のない銀行への支援は

事後的に判断できる事実であり、銀行危機の最中には判断が困難である。

ところがインドネシアでは、中央銀行が「最後の貸し手」として銀行危機の際に流動性支援を実施するか否かの問題とは異なる問題が生じた。一部の流動性支援の資金が不正に供与されたり、流動性支援の大部分が目的以外に流用されたりしたことが明らかになった。これによって中央銀行の銀行監督機能がほとんど機能していなかったことへの批判が集まり、銀行監督機関としての中央銀行自体のガバナンスが問題となり始めた。

また、インドネシアでは物価の安定、通貨価値の安定、金融機関の監督、プログラム融資を通じた信用供与政策、完全雇用達成などという多くの機能が中央銀行に集中していたことも問題であった。そのため政策実施の段階で政府が介入するなど、中央銀行の独立性は維持されてこなかった。この反省にたち、通貨危機以降の銀行再構築には専門機関IBRAが設立され、1999年の新中央銀行法によって、中央銀行はルピアの安定と金融政策に特化することになった。さらに、2003年には金融機関監督のための新しい機関が設立される予定である。このような銀行監督体制の確立が、銀行システムの透明性を確保し、銀行システム全体の運営の効率化につながることを期待される。

3. 専門処理機関の設立

インドネシアでは銀行再構築とそれともなう不良債権処理の専門機関としてIBRAを設立した。これは、再構築の際に中央銀行が単独の機関として問題に対処することによる、中央銀行内の利益相反を避けるという意味で有効であったと思われる。さらに、スハルト時代からファミリービジネスとの癒着や、不透明な資金の流れを内包してきた銀行システムの問題を、新たな機関によってより透明性をもって解決することができたと評価できる。しかし、専門機関を設立することで、中央銀行内の利益対立はなくなっても、そのIBRAの機能が、銀行再構築と不良債権処理、移管資産の管理など多岐にわたることが、IBRAが進める銀行再構築と相反する可能性もある。例えばマレー

シアの場合は、銀行への資本注入機関としてグナモダル、不良債権処理機関としてグナハルタを設立するなど銀行再構築の問題処理を任務ごとに異なる機関で分担している。

また、IBRAの管理する資産が大きくなりすぎたことで、IBRAの抱える人員や管理能力を超えることによる弊害が生じる。さらには政治家による意思決定過程への介入を招く可能性が出てくることも考えられる。そのためIBRAの資産処理過程に透明性が強く求められている。

4. 破綻企業処理関連制度の不備

銀行の健全化を図るためには、不良債権の処理が迅速に、かつ公正に行われる枠組みが不可欠である。インドネシアでは銀行危機の発生から半年ほど破産法の整備が行われたが、運用方法に問題があり十分に機能していない。その理由には、まず人材不足や訓練不足という基本的な問題と、KKN(癒着・汚職・身内びいき)などの社会的構造の問題があることに加え、日本の会社更生法のような、会社再建の可能性が担保されていないという、破産法自体の不備もあげられよう。通貨危機によってインドネシア国内の大半の企業が経営困難な状況にあるなかで、企業を破産させて債権を回収するという趣旨を重視して破産法が策定されたことが、破産法の運用を硬直的なものにしている。

現在、破産法が実効的に機能していないことを踏まえ、破産法の拡充とともに再建型の法制度、さらに法によらない私的整理のための制度の整備が必要となる。

5. 銀行再構築費用の財政負担

銀行再構築費用を賄うために国債発行が解禁され、2000年度から国債利払という財政負担が増加した。これは対外債務支払いと開発支出の抑制とい

う形で可能となっている。これについて財政勘定を示した表12でみる。歳出のうち経常支出に占める債務支払いの割合は40%前後で推移しているが、対外債務支払いと国内債務支払いの内訳は国内債の発行によって逆転している。対外債務についてはパリクラブで返済繰り延べ合意されているため、対外債務支払いが低く抑えられていることが、国内債務支払いを可能にしている。

スハルト時代のインドネシアでは、国内債務による財政赤字の補填は禁止され、財政赤字は原則として対外債務によって賄われてきた（渡辺 [1991]）。したがって開発支出（政府投資）のうち政府貯蓄で賄えない額が対外借入によって補填されるという仕組みになっていた。政府貯蓄は通貨危機後の1998年度に急激に落ち込み、国債の利払いが始まった1999年度には大幅なマイナスとなった。これは国債の利払いが経常収入では賄えないことを示している。急激な政府貯蓄の落ち込みを補填するために1998年度には対外借入も大幅に増えている。

一方政府は、対外借入依存度を低くすることを目標として2000年度の対外借入を1999年度の6割程度に抑えている。国債の支払いを行いながら、対外

表12 財

年 度	経常収入	経常支出	政府貯蓄	対外借入	開発支出	国内調達
1992	48,863	33,605	15,258	11,098	26,906	
1993	56,113	40,290	15,823	10,753	28,428	
1994	66,418	44,069	22,349	9,838	30,692	
1995	73,014	50,435	22,579	9,009	28,781	
1996	84,792	61,568	23,224	11,048	33,454	
1997	108,184	84,607	23,577	23,817	46,938	
1998	152,809	147,717	5,092	92,683	64,822	
1999	129,204	150,952	-21,748	77,400	61,747	30,000
2000(予)	137,696	143,682	-5,987	31,780	39,387	22,190

(注) 2000年度は財政年度の変更により9カ月。

(出所) 渡辺 [1991], Bank Indonesia, *Indonesian Financial Statistics*, 各号より筆者作成。

借入依存度を低下させていくことは、開発支出の削減によってなされている。

しかし、国内債務支払いを開発支出の削減に頼ることは、不況期に経済を引き締めるようなものであり、インドネシア経済の回復を阻害する可能性がある。したがって、政府は経常収入の拡大に努めなければならない。石油産出国であるインドネシアでは、石油価格の上昇により収入増は見込めるものの、石油価格に依存した収入増は不確実である。税基盤の拡大による経常収入の増加、IBRAによる資産回収や民営化の促進による国内調達拡大を確実に実行していくことが重要である。

こうした政策が収入増に結びつかなかった場合、最終的には対外借入の増大という形で財政を賄わなければならない。しかしそれはすでに多額の対外債務残高をさらに増加させ、インドネシア経済の回復をより困難なものとする。この意味においても税制度の改革などによる国内収入の確保・増加がきわめて重要である。

政勘定

(単位：10億ルピア)

経常支出 ①	債務支払い ②	②/①	対外支払い ③	(%) ③/②	国内支払い ④	(%) ④/②
33,605	14,524	43.2		0.0		0.0
40,290	17,163	42.6	17,042	99.3	121	0.7
44,069	18,402	41.8	18,218	99.0	204	1.1
50,435	22,109	43.8	20,489	92.7	1,620	7.3
61,568	23,432	38.1	22,902	97.7	4,589	19.6
84,607	29,697	35.1	28,057	94.5	1,640	5.5
147,717	66,236	44.8	64,296	97.1	1,940	2.9
150,952	54,526	36.1	20,526	37.6	34,000	62.4
143,682	58,990	41.1	16,625	28.2	42,365	71.8

おわりに

本章では、銀行部門が悪化していった背景と、インドネシアの状況を考慮しながら、銀行再構築策の妥当性を検討し、不良債権の枠組みについてみてきた。

銀行再構築への対策は、銀行部門の安定性に重点を置いたものであり概ね評価できるものといえよう。しかし、当初は妥当と思われたものも、流動性支援の流用などの問題が明らかになるなど、時間の経過とともに問題が生じはじめた。債務再編についても新たな枠組みが必要となり、対策の柔軟な変更が要求される。また、銀行再構築にかかる費用が莫大なものとなり、財政を大きく圧迫する結果となった。実質的な再構築費用がGDP比35.9%という現状は、財政的に非常に困難な状況であることを示している。したがって税制度の改革による国内税収の確保・増加がきわめて重要な課題である。

今後は、銀行部門の安定性と健全性を維持するための対策、監督体制の構築が必要である。その際、自己資本比率規制やグループ貸出規制などの健全性規制を設けることは重要ではあるが、同時にその規制を自発的に遵守させるためのインセンティブを生じさせる仕組みが必要である。規制が実効性をもつために、政府は規則違反に対しては適切なペナルティを与えるとともにモニタリングの強化を講じなければならない。とくに、国営銀行に関してはすべてが再建対象となったため、政府は経営体質の改善を急がなければならない。そのためには、銀行の経営に関するモニタリングを十分に行えるよう、中央銀行や設立される予定の金融監督機関による規制・監督機能の強化が大きな課題となる。さらに中央銀行自体の経営体質の見直しを行い、中央銀行を含めた銀行部門全体のシステムの強化が必要である。

これまでの銀行再構築は自己資本比率4%を満たすことを目標として実施されたが、政府は2001年末までに自己資本比率8%を達成することを義務づけている。そのため、今後は8%の基準を満たすための個別銀行の経営努力

が必要となり、基準を達成できなかった銀行を中心に、閉鎖・統合・買収などで銀行部門はさらに再編されることが予想される。その再編の過程で、インドネシア銀行部門が抱える人材不足や審査体制の不備などの問題と、不正や規制違反などの問題を解決するために、規制や制度の整備を進めていくことが不可欠である。そのためには過去の違反・不正行動を厳しく追及し、清算していくことで、健全な金融システムの構築につなげていく必要がある。

企業の再構築は銀行再構築と不良債権処理の延長にある。企業の再構築に際して存続可能な企業を清算したり、破産すべき企業を存続させたりするような非効率を生じさせないために、債権者としての銀行の審査・監督機能の向上、法制度の拡充・整備、さらに企業側の透明な会計制度や企業統治システムの整備が今後の重要な課題である。

[注] _____

- (1) インドネシアの銀行部門は、商業銀行(Bank Umum)と庶民信用銀行(Bank Perkreditasi Rakyat: BPR) とに分類される。本章では商業銀行を対象として議論を進める。したがって本章で述べる「銀行」とは商業銀行を指す。
- (2) インドネシアでは資金の短期化が生じており、1カ月定期預金は定期預金全体の70~85%を占めている。また1997年央から長短金利の逆転が生じ、1998年には1カ月定期預金金利は3カ月物より10%以上高い状態が続いた。
- (3) IBRAのなかには、回収した資産の管理機関としてAMC (Assets Management Credit) とAMI (Assets Management Investment) の二つの組織を設置している。一般にAMU (資産管理部門) と称される不良債権を回収・管理する機能はAMCが担い、AMIは中央銀行から流動性支援を受けた銀行で、グループ貸出規制に違反していた銀行の株主からペナルティとして提出された株式や債権を管理・売却を行う。本章では、AMC、AMIの区別をせずAMUと表記する。
- (4) PT Bentala Kartika Abadi (ダナモン・グループ)、PT Tunas Sepadan Investama (ガジャ・トゥンガル)、PT Holdiko Perkasa (BCAグループ)、PT Cakrawala Gita Pratama (モデルン銀行グループ)、PTKiani Wirudha (BUNグループ)。
- (5) 2001年末までには自己資本比率8%を達成しなければならない。
- (6) 270日未満の延滞債権、カテゴリー3、4については、第三者が認める適正価

格でAMUに移管することが可能な仕組みとなっている。

- (7) インドネシアの会計年度は1999年度まで4月1日～3月31日であったが、2000年度から1月1日～12月31日へと変更された。したがって2000年度は4月1日～12月31日の9カ月間の変則会計年度となる。
- (8) 破産法は1905年に制定されたオランダ植民地時代の法令であり、実質的には機能していなかった。
- (9) 作本 [1999] は、破産宣告によって外国債権者にインドネシア国内の資産がとられてしまうという危惧からも破産宣告が少ないと指摘している。
- (10) 交換為替レートは下限の1ドル=1万3233ルピアと、20日移動平均のレートのうち有利なレートを選択できる。
- (11) FSPCはクウィック経済調整相を長として、大蔵大臣、商工大臣、投資担当国務相、国営企業担当国務相、国家開発企画庁長官によって構成され、オブザーバーとして中央銀行総裁が参加する。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 五百旗頭治郎 [1998] 「インドネシアの銀行改革」 (『DIR Singapore Market Review & Outlook 4Q98』大和証券シンガポール) pp.107-120。
- 池尾和人 [1990] 『銀行リスクと規制の経済学』東洋経済新報社。
- 作本直行 [1999] 「インドネシアの新破産法とその制定にみる問題」 (『アジア研ワールドトレンッド』第50号, 日本貿易振興会アジア経済研究所) pp. 16-19。
- 白井則生 [2000] 「インドネシア銀行部門再生政策—国債発行メカニズムと財政コスト—」 (『アジア研ワールドトレンッド』55号, アジア経済研究所) pp. 30-33。
- 翁百合 [1998] 『情報開示と日本の金融システム』東洋経済新報社。
- 小松正明 [1997] 「金融自由化の過程における金融政策の役割」 (『発展途上国の金融制度と自由化』アジア経済研究所) pp. 87-114。
- 鈴木康二 [1999] 「インドネシア改正破産法は利用されるか」 (『国際商事法務』Vol. 27, No 1, 国際商事法研究所) pp. 5-8。
- 東京三菱銀行調査部編著 [1999] 『アジア経済・金融の再生』東洋経済新報社。
- ドゥワトリボン, M., J.ティロール [1996] 『銀行規制の新潮流』東洋経済新報社。
- 日本総合研究所調査部アジア研究センター「アジア経済月報—インドネシア」各号。
- バジョット [1941] 『ロンバード街』岩波書店。
- 三木谷良一・石垣健一編 [1998] 『中央銀行の独立性』東洋経済新報社。

渡辺慎一[1991]「構造調整と公的対外累積債務—インドネシア—」(『累積債務と財政金融』アジア経済研究所) pp. 69-104.

〈外国語文献〉

- Bordo, Michael D. [1989] *The Lender of Last Resort: Some Historical Insights*, NBER Working Paper No. 3011.
- Cooke, David [2000] “The Role of East Asian Asset Management Companies in Financial and Corporate Restructuring,” Paper for conference of “Systemic Resolution of Corporate and Bank Distress in Crisis-Affected East Asian Countries,” in Tokyo on January 11-12, 2000.
- Dziobek, C. and C. Pazarbasioglu [1997] *Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries*, IMF Working Paper WP/97/161.
- Goeltom, M. [1999] “Bank Recapitalization Programme: Measure Toward Economic Recovery,” *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVII, No. 3, Center for Strategic and International Studies.
- Indonesian Bank Restructuring Agency [1999a] *Activity Report, September 1999*, <http://www.bppn.go.id>.
- [1999b] *Strategic Plan 1999-2004*, <http://www.bppn.go.id>.
- Feridhanusetyawan, T. [2000] “Bank Restructuring,” mimeo.