

1. 事業の概要と円借款による協力



サイト地図



プロジェクト・サイト

1.1 背景

1986年の原油価格の低下以来、インドネシア政府は自国経済のガス・石油セクターへの依存度を減らす努力を続けており、このために、国内資源を利用した小規模で労働集約的な輸出産業を促進する政策をとっていた。パームオイル、ゴム、コーヒー、茶、ココナッツ、カカオといった非石油輸出商品は、民間の農園によって作られており、こうしたアグロ・インダストリー企業の発展はインドネシア経済にとって重要なものとなっていた。

こうした観点から、アセアン - 日本開発基金（ASEAN-Japan Development Fund：AJDF）がインドネシア政府の2つの融資スキームである、小規模企業向け設備資金融資（Investment Credit：KI）及び民間農園向け設備資金融資（Private National Estate Credit：PNEC）を支援するために使われることとなった。

KIは裾野産業の小企業に長期の融資をするもので、PNECは特定の商品作物を生産する農民に融資するものである。本件借款契約が締結された後、インドネシア政府は裾野産業の小企業は民間金融機関から融資を受けることが可能であるとしてKIを廃止したため、PNECのみが円借款の対象となった。

1.2 目的

産業の裾野を形成する小規模企業並びにアグロ・インダストリーに資する民間農園に対して、金融機関を通じて低利長期固定資金を供給することにより、輸出産業の活性化ならびに外貨獲得を図るもの。

1.3 プロジェクトの範囲

- (1) インドネシア中央銀行から民間銀行への融資スキームである PNEC の貸付条件を満たすエンドユーザに対する長期融資
- (2) 融資審査、債権管理及びトレーニングのためのコンサルティング・サービス

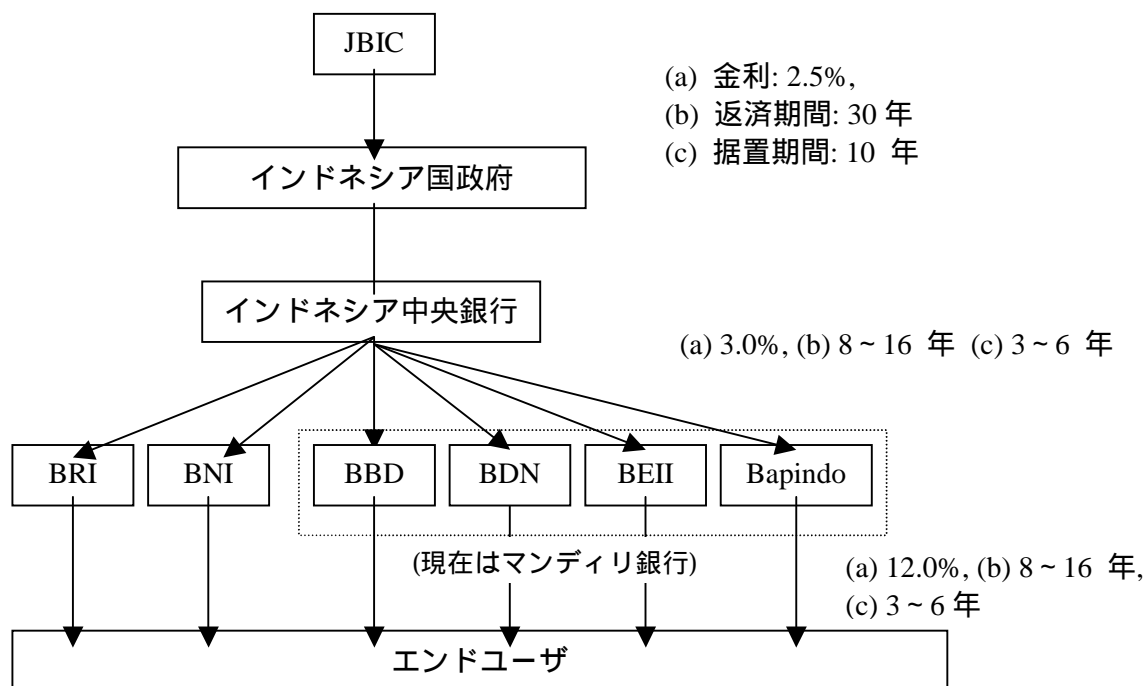
1.4 借入人/実施機関

インドネシア共和国政府 / インドネシア中央銀行 (Bank Indonesia : BI)

1.5 借款契約概要

円借款承諾額	16,955 百万円
円借款実行額	16,408 百万円
交換公文締結	1989 年 9 月
借款契約調印	1989 年 11 月
借款契約条件	
金利	2.50%
返済期間 (据置期間)	30 年 (10 年)
調達	一般アンタイト
貸付完了	1996 年 12 月

<AJDF/B2 融資スキーム>



* インドネシア政府は 1998 年 2 月に 4 つの国営銀行 (BBD, BBN, BEII, 及び Bapindo) を合併させ、マンディリ銀行とした。

2. 評価結果

2.1 計画の妥当性

1986年の原油価格の急落以来、インドネシア政府は非石油・ガス産業の振興のため、金融セクター、税制・関税のシステム、海外投資手続きの改革を含む規制緩和政策を採用してきた。この政策は、1989年～1994年の第5次5ヶ年計画及び1995年～1999年の第6次5ヶ年計画にも反映され、国内の資源を利用する民間の労働集約型輸出産業の振興が行われてきた。中でも、パームオイル、ゴム、コーヒー、茶、ココナッツ、カカオといった非石油輸出商品は、著しい成長が期待され、1988年のこれら5品目の輸出額は1,930USドルで、総輸出額の11%、非石油・ガス輸出額の20%を占めていた。

1999年～2004年の国家政策ガイドライン(Garis Besar Haluan Negara: GBHN)に基づき、2000年に策定された Propenas と呼ばれる5ヶ年国家計画によれば、農業については他の経済セクターとのリンクを通して農業分野の付加価値を上げていくことが重要であるとされている。また、農村コミュニティの、銀行やノンバンクといった金融資本へのアクセスを高める必要性も強調されており、こうした観点から、本計画は現在の国家開発政策とも整合している。一方において、インドネシアの森林資源の保護に対する意識の高まりにより、上記 Propenas において、農村コミュニティによる自然資源の保護が重要であるとされていることから、アグリビジネスの推進、自然資源の保護、そして農村コミュニティの利害について、今後とも十分に考慮することが求められている。

2.2 実施の効率性

2.2.1 サブローンの貸付

審査時点から、本ツーステップローンの仕組みに変更はない。本件ツーステップローンは、インドネシア中央銀行から6つの国営の参加銀行である、インドネシア人民銀行(Bank Rakyat Indonesia: BRI)、インドネシア国立銀行(Bank Negara Indonesia: BNI)、プミ・ダヤ銀行(Bank Bumi Daya: BBD)、国立商業銀行(Bank Dagang Negara: BDN)、インドネシア輸出入銀行(Bank Expor Impor Indonesia: BEI)及びインドネシア開発銀行(Bank Pembangunan Indonesia: Bapindo)に融資された。1998年の2月には、BBD、BDN、BEI及びBapindoは合併されて、マンディリ銀行という新しい国立銀行が形成された。

貸付は融資期間内にすべて行われた。以下に、貸付金額の年次データを示す。

表 1 貸付額 (単位: 10 億ルピア)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	合計
サブローン (1次融資)	28.51	27.69	64.74	43.54	22.12	125.62	312.22
コンサルティング・サービス	-	-	0.13	0.05	0.65	0.93	0.34
合計	28.51	27.69	64.87	43.59	22.77	126.55	312.56

出所: インドネシア中央銀行

サブプロジェクトの数は全部で42であり、そのうちのいくつかは、インドネシアで有名な財閥に属するものである。24のサブプロジェクトが1990年に契約されたが、その実際の貸付は、農地の開発の遅れ、及び参加銀行と中央銀行との間の緩慢で煩雑な手続きによりかなり遅延した。残りの18のサブプロジェクトについては、プロジェクト期間の最終年である1996

年に契約された。これだけ実施が遅れた理由としては、自然災害に遭ったこと、及び熟練労働者を確保することが困難であったことがあげられる。

32 のサブローンの、作物のタイプ別のローン数と金額を表 2 に示す。残りの 10 のサブローンについては、中央銀行からデータが得られなかったため載せていない。これらの 10 のローンのうち、3 つはインドネシア銀行再建機構 (Indonesian Bank Restructuring Agency : IBRA) に移されており、他の 7 つは既に口座が閉められていることから、情報が入手できなかったのである。オイルパームの農園が融資額全体の 84% を占め、融資額の平均は 260 億ルピアとなっている。

表 2 サブローンの数と金額

主たる作物	サブローンの数	貸付額の合計 (百万ルピア)	貸付額の割合	貸付額の平均 (百万ルピア)
オイルパーム	23	589,618	84%	25,635
カカオ	5	24,534	4%	4,907
ゴム	3	54,106	8%	18,035
ココナッツ	1	32,300	5%	32,300
合計	32	700,558	100%	21,892

出所：インドネシア中央銀行

サブローンの地域的配分布を表 3 に示す。エンドユーザはスマトラ、ジャワ、カリマンタン、及びスラウェシの 4 島に分布している。スマトラ島の気候や土地条件がオイルパームの生産に適しているため、エンドユーザの 60% は同島に集中している。

表 3 サブローンの地理的分布

島名	州名	サブローンの数
Sumatra (スマトラ)	Aceh	3
	North Sumatra	5
	West Sumatra	1
	Riau	7
	Bengkulu	2
	Lampung	2
Jawa (ジャワ)	West Jawa	1
	Central Jawa	1
	East Jawa	1
Kalimantan (カリマンタン)	West Kalimantan	1
	South Kalimantan	2
	East Kalimantan	1
Sulawesi (スラウェシ)	South Sulawesi	5
Total		32

出所：インドネシア中央銀行

ほとんどのサブローンは新規投資であり、農園、工場及び他の補助施設に利用されている。32 のサブローンの利用目的別投資比率を表 4 に示す。農園には、土地造成や苗木生産と植付けが含まれ、インフラ・建物には、道路・水路・管理棟が含まれる。

表 4 利用目的別投資比率

農園	インフラと建物	加工工場	運転資金
46%	23%	26%	5%

出所：貸付契約

JBIC との合意により、サブローンには 12%の固定金利が適用されたが、実際の市場金利は、1990 年には本適用金利より（加重平均で）3 パーセンテージポイント高く、1998 年には 16% にまで上昇した。

2.2.2 コンサルティング・サービス

サブプロジェクトの実施が遅れることにより、コンサルティング・サービスの実施も同時に遅れることとなり、当初計画より 72 百万円低い、122 百万円がコンサルティング・サービスに使われた。コンサルタントは経営情報の改善及び、中央銀行と参加銀行、参加銀行とエンドユーザとの間の AJDF に関するコミュニケーション・システムの改善を行い、また中央銀行と参加銀行の職員の債権管理能力の改善を行う予定であった。しかしながら、実際のコンサルティング・サービスは、サブプロジェクトの問題解決やインパクトの分析にほとんど費やされてしまい、中央銀行や参加銀行の経営能力の改善にはほとんど寄与することができなかったと考えられる。

2.3 効果

本事業の目的は、輸出産業振興及び外貨の獲得であった。参加銀行から得られたデータによれば、20 のサブプロジェクトにより 13 万ヘクタールのオイルパーム農園が造られたこととなっている。この数字は、インドネシアの現在のオイルパーム農園の総面積の 5%に相当する。また、2000 年には、上記 20 のサブプロジェクトのうちの 15 のサブプロジェクトから（残りの 5 つのプロジェクトのデータは得られていない）、インドネシアの CPO の総生産量の 7%に相当する 40 万トンの粗パーム油（CPO）が生産された。パームオイル生産の半分は輸出され、その FOB（本船渡し）価格は 1999 年の価格でトンあたり 340US ドルであるため、合計すると、これらの 15 のサブプロジェクトから、毎年 50～70 百万 US ドルの外貨が獲得されていることとなる。

2.4 インパクト

2.4.1 社会面のインパクト

審査時において、雇用の創出が本プロジェクトのインパクトとして期待されていた。参加銀行から得られたデータによれば、21,148 人の永続的雇用が 15 のサブプロジェクトにより創出された。熟練労働者については、移住政策の一環としてジャワ島から連れて来られたという情報もあるが、人数については定かではない。一方、サブプロジェクトのサイトにおいて、かつて自給自足農業を営んでいた小農は、非熟練労働者として雇用された。その結果、彼らの現金収入は増加したと言われている。

サブプロジェクトを実施するには、居住者の土地利用権、ないしは慣習的土地権利をまず確定しなければならなかった。留意すべきことは、土地の権利をめぐる交渉はたびたび政治的な支配を受けることがあり、特に農園開発の場合には、土地の権利に対する賠償に満足しない農民が少なからずいる、ということである。本プロジェクトに関しては、参加銀行によ

れば、地域社会との紛争を避けるために、農民に対して賠償を行うだけでなく、学校や病院といった社会サービスを提供したりしていた、とのことであり、その結果サブプロジェクトに関しては、社会的紛争が起きたという報告は行われていない。

2.4.2 環境面のインパクト

政府の規制によれば、農園経営による作物生産は、農業やその他の非森林目的に転換することの許される「転換林」においてのみ可能となっている。しかしながら、現地からの報告によると、土地の配分及び森林区分は適正に行われておらず、さらに、転換林へと区分変えされる手続に透明性が確保されていない、ということである。即ち、オイルパーム農園を振興する場合には、天然林を保護するための法的執行能力・制度の強化を同時に行うべきであったということが、本プロジェクトについて言える。本プロジェクトに関して言えば、参加銀行は、政府によってエンドユーザに対して発行される許可に基づいて貸付を行ったものであるが、当該エンドユーザが法律や規制をきちんと遵守しているか、ということに関しては詳細な情報は有していなかった。中央銀行や参加銀行は、ツーステップローンの実施過程において、環境への影響の評価を適正に行なうシステムを構築するべきであると考えられる。

2.5 持続性・自立発展性

2.5.1 サブプロジェクト

中央銀行は個々のサブローンの返済についての情報をもっていないことから、それぞれの参加銀行から、同情報が集められた。中央銀行において 32 の貸付契約を入手したが、そのうち、IBRA に 2000 年から 2001 年に移管された 3 つの融資を除き、29 のサブローンの返済の情報が得られた。以下にそれらの融資の現況を示す。

表 5 サブプロジェクトの返済現況 (2000 年 12 月現在、参加銀行からの情報)

参加銀行名	返済済	返済履行中	返済遅延	抵当権行使	IBRA へ移管	返済情報なし	合計
BRI	4	1	-	-	-	-	5
BNI	2	5	-	-	1	1	9
マンディリ銀行	3	7	4	3	5	6	28
(旧 BBD)	-	1	2	1	2	2	8
(旧 BDN)	2	2	-	1	-	1	6
(旧 BEII)	1	2	1	1	2	3	10
(旧 Bapindo)	-	2	1	-	1	-	4
合計	9	13	4	3	6	7	42

出所：BI, BRI, BNI 及びマンディリ銀行

7 つのサブローンについて返済遅延が生じ、ないしは抵当権が行使されており、さらに 6 つのサブローンが IBRA に移管されている。参加銀行によれば、これらのサブローンがうまくいかなかった理由に、火事 (2 件) や乾燥気候 (2 件) 企業内の紛争や経営不備 (4 件) アチェ州の暴動 (2 件) が挙げられている。

これらの 13 の不良債権は最終的には、繰延べ、清算、ないしは第三者に売却されることとなる。一方、参加銀行によると、13 の正常債権については、価格の変動や厳しい国際競争にも関わらず、費用や作物 (オイルパーム、カカオ等) の質の面から競争力があるため、今後も返済は問題なく行われると見られている。

2.5.2 参加銀行

国立銀行は、これまで長期にわたり、審査・債権管理の甘さ、貸倒れ積立金の不足、及びリスク管理力の不足が指摘されてきた。加えて、1997年の通貨危機により、財務状況が悪化し、その結果、業務の縮小と経営資源の集約を目的として、最も脆弱であったBBD、BDN、BEII及びBapindoの4国営銀行は統合され、マンディリ銀行が誕生した。これら4つの銀行の経営陣は、国営銀行以外から来た全く新しい人材に交代した。またマンディリ銀行は1999年及び2000年に3度にわたる資本注入を受けた結果、自己資本比率は8%に上昇し、当面の支払能力がプラスに転じた。2000年には政府は、残りの2つの国営銀行 - BRI及びBNI - に対して資本注入を行った。政府の発表によると、マンディリ銀行は民営化にむけて2001年末にその資本の30%を売却し、2002年第一四半期までには民営化を完了させる、ということである。政府はまた、残りの国営銀行について、2001年12月までに国会と協議の上、民営化の計画を発表する予定である。

2.5.3 参加銀行の中央銀行に対する債務状況

参加銀行の中央銀行に対する返済については、仮に返済が遅れた場合には中央銀行における各行の準備金から同額が取り崩されることから、厳格にスケジュール通りに行われてきている。政府の国営銀行資本注入プログラムにより、中央銀行に対する参加銀行の1,750億ルピアの債務が、政府の債券によって肩代わりされ、中央銀行に譲渡された。これらの債券は、本評価の時点ではまだ履行期限を迎えていなかった。表6に、参加銀行の中央銀行に対する債務現況を示す（貸付額と返済額には、中央銀行に情報のなかった10のサブローンは含まれていない）。

表6 2001年8月31日における、参加銀行の中央銀行に対する債務の現況
(元本、百万ルピア)

	全貸付額	政府債券への 転換	返済額	債務残高
BRI	142,361	69,808	51,794	20,759
BNI	165,460	33,300	101,415	30,745
マンディリ銀行	350,945	63,869	167,202	119,874
(旧 BBD)	99,894	50,190	10,596	32,198
(旧 BDN)	101,009	0	54,568	46,441
(旧 BEII)	112,825	0	84,497	28,327
(旧 Bapindo)	83,550	22,107	32,665	28,778
合計	698,189	175,405	335,535	187,249

出所：中央銀行

IBRAに移管された6つの不良債権については、参加銀行は中央銀行に対して債務を返済し、それと同時に政府の国営銀行資本注入プログラムにより同額の資本が同参加銀行に対して支払われた。

2.5.4 特別勘定 (リボルピングファンド)

中央銀行は借款契約において、リボルピングファンドとして、同じ対象のエンドユーザに対して同じ条件で貸付を行うための特別勘定を設立することを義務づけられていた。表6に示したように、3,360億ルピアが参加銀行から中央銀行に返済され、リボルピングファンドとして確保されていたが、インドネシア政府の中央銀行に対する新しい規制により、現在は中

中央銀行は直接ツーステップローンを運営できない仕組みとなっており、中央銀行は当該ファンド利用することを躊躇していた。その結果、ファンドは中央銀行の口座に据え置かれたままである。

3. 勧告

[JBIC に対する勧告]

借款契約によれば、「エンドユーザより返済されたファンドは本借款契約に示されているものと同様の目的により再度貸し付けられなければならない」とあり、また、借入人はJBICに対して特別勘定の記録を提出することが義務づけられている。しかしながら、通貨危機に続く銀行セクター再編の動きにより、本融資のサブローンの現況を確認することが不可能となっている。不良債権の大部分は既にIBRAに移管されているが、インドネシア政府はODAによって提供されたサブローンの現状を調査し、通常の規定に従ってファンドのモニタリングを行わなければならない(本勧告は、1997年の会計検査院によって指摘されたものである)。

主要計画 / 実績比較

項 目	計 画	実 績
(1) 事業範囲	(1) PNEC の条件を満たすエンドユーザに対して、低利・長期の融資を行う。 (2) 審査・債券管理及びトレーニングのためのコンサルティング・サービス	(1) PNEC の条件を満たすエンドユーザに対して、低利・長期の融資を行う。 (2) 審査・債券管理及びトレーニングのためのコンサルティング・サービス
(2) 工期	1989年11月～1996年12月	1989年11月～1996年12月
(3) 事業費		
外貨	16,955 百万円	16,408 百万円
内貨	-	-
合計	16,955 百万円	16,408 百万円
うち円借款分	16,955 百万円	16,408 百万円