

# International Economic and Financial Review

## 国際経済金融論考



Institute for International Monetary Affairs

(財)国際通貨研究所

November 15, 2001

### フィリピンの金融システム強化に向けた取り組みと残された課題<sup>1</sup>

研究員 橋本将司

(Masashi Hashimoto)

e-mail: : [hasimoto@iima.or.jp](mailto:hasimoto@iima.or.jp)

#### 1. はじめに

アジア通貨危機が発生し既に4年が経過しようとしている。この間、アジア各国は国内金融システムの再建・強化を目指し改革努力を継続して来た。危機の影響が他のアジア諸国の中では比較的深刻でなかったと言われているフィリピンにおいても、アジア通貨危機の発生を契機に国内金融システムの改革が進められてきた。その結果、銀行に対する規制・監督制度の強化など一応の成果は得られた反面、不良債権、競争環境、金融仲介の分野においてさらなる改善が望まれる。

本稿ではフィリピンの金融システム改革に焦点を当て、アジア通貨危機以降の銀行を中心としたフィリピンの金融システム強化の取り組みと課題について検討したい。

#### 2. 80、90年代の金融システムの発展

フィリピンにおける金融自由化は、1979年に実施された世銀・IMFの合同金融調査を基に開始された。これを受け、1980年代初めにはユニバーサルバンキングの解禁や預金・貸出の金利規制撤廃等<sup>2</sup>が早くも実現していた。しかし、1980年以降の経済改革・金融システム改革努力にも関わらず、1983年に対外債務危機と国内金融システム危機が発生、多数の銀行が破綻し国内金融システムは大きな打撃を受けた。

危機後、銀行の整理・淘汰が行われて業界再編が進むと共に、金融危機の反省から、最低資本金制度、DOSRI規制<sup>3</sup>、Single borrower's limit（一社当り貸出制限）等の健全性規

<sup>1</sup>本稿は、外国為替貿易研究会発行の「国際金融」第1075号（2001.11.15付）に掲載されたものである。

<sup>2</sup> フィリピンでは1916年以来、高金利禁止法により厳しい金利上限規制（年6%）が実施されていた。

<sup>3</sup> DOSRIとはDirectors, Officers, Stockholders, Related Interestsの略であり、DOSRI規制とは銀行と利害関係のある相手との取引の規制である。

制の整備・強化が図られた。

90年代に入ると、経済成長が軌道に乗りつつあったこともあり、1990年の国内銀行業界への参入規制撤廃、1994年の外国銀行の参入制限緩和に代表される様々な自由化措置が実現された<sup>4</sup>。国内銀行業界は活性化し、アジア通貨危機を迎えるまで順調に拡大していた。

### 3. アジア通貨危機の発生と金融システム強化の取り組み

#### (1) フィリピン金融システムへの影響

1997年7月にタイで発生したアジア通貨危機は時を経ずしてフィリピンにも波及し、ペソ相場・株価などが大きく下落、市場は混乱し経済成長率も大きく低下した。しかし、他のアジア諸国で発生したような深刻な金融システム危機の発生には至らなかった。1997年から1998年までの間に閉鎖された銀行数は、商業銀行1行、貯蓄銀行7行、農業銀行28行であるが、規模的には小さな銀行が殆どであったために、これら銀行の総資産が銀行全体の総資産に占める割合は僅か0.05%（除く農業銀行）に過ぎなかった。このため、不良債権比率も後述のように比較的低下水準に止まり、影響は限定的なものとなった。

フィリピンでは80年代の債務危機や政情不安から経済が低迷し、経済成長が軌道に乗り出したのは90年代に入ってからであった。この遅れが幸いし、他のアジア諸国ほどの景気過熱や過剰な国内信用の拡大が発生せず、その反動による深刻な景気後退や金融システムの崩壊も免れることができた。同時に、80年代の金融システム危機の経験から健全性規制が早い時期から導入されていたことにより、フィリピンの金融システムが他のアジア諸国の中では比較的健全であったことに貢献したと考えられる。

#### (2) 金融システム強化の取り組み

通貨危機の金融システムへの影響が比較的小さかったフィリピンでも、通貨危機の経験を通して金融システムにおける新たな問題点が認識され、以下にみるような銀行規制・監督制度の強化策を中心とした金融システム改革が実施された。

まず、金融機関の財務内容のより一層の健全化と銀行同士の合併・統合を促進する見地から、1998年3月に2000年末を最終期限とした各業態別の最低資本金の段階的な引上げ措置が導入され、資本金積み増し計画書の提出が義務付けられると共に、違反銀行に対しては罰則も規定された。この規制の導入により、期限まで最低資本金の基準を満たせない一部の銀行については、業態を下位ランクのものに降格したり<sup>5</sup>、他の銀行と合併するなどの動きに出ている。

自己資本比率規制についても従来フィリピン独自の試算方法<sup>6</sup>により、危険資産に対する

---

<sup>4</sup> 80年代の金融危機以降の破綻金融機関への支援で中央銀行が多額の損失を抱えていたことから、93年には新中央銀行法が施行され、新たな中央銀行（**Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP**）の設立も実現した。

<sup>5</sup> フィリピンの銀行は規模の大きい順に、ユニバーサルバンク（**universal bank**）、商業銀行（**commercial bank**）、貯蓄銀行（**thrift bank**）、農村銀行（**rural bank**）の業態に分かれている。

<sup>6</sup> 従来の自己資本比率の算出方法は、i) すべてのリスクアセットを100%の危険資産とする。ii) Tier

自己資本の比率を **10%**以上とすることが決められていたが、規制・監督制度を国際的な基準に合わせて行くという流れの中で、**2001**年3月に **BIS** 基準による自己資本比率規制導入を決定し、同年7月1日以降、国内の銀行に対し **BIS** の算出基準で **10%**以上の比率を維持するよう義務付けた<sup>7</sup>。

分類債権別の貸倒引当金についても、**1998**年4月に、**1999**年4月**15**日を最終期限とした段階的な計上額の引き上げが定められると共に、これまで計上義務の無かった一般貸倒引当金についても、最終的に**1999**年**10**月1日までに一律**2%**の計上が義務付けられた<sup>8</sup>。

不良債権の定義についても**1997**年**10**月、毎月返済については3ヶ月以上、四半期毎返済については1回以上の延滞を不良債権とするように基準を厳格化し、国際的な基準と整合的なものとした。その他にも、銀行のより一層の情報開示強化や外部監査の強化、中央銀行 (**Bangko Sentral ng Pilipinas**,以下 **BSP**) の検査・監督手法の見直し等をはじめとした規制・監督制度の枠組み強化が図られた。

さらに、**2000**年5月には、通貨危機後の銀行規制・監督制度の総仕上げとも言うべき一般銀行法の改正が実現した。この中で、外資系金融機関は、以後7年間の地場銀行への参入については**100%**までの出資が可能となった。

銀行に対する規制・監督の枠組みの強化に加え、銀行同士の統合・合併を奨励する政策も実施された。金融システムの強化を図って行く上で、システムを構成する個々の銀行の規模を相応なものにして経営の安定度を高めることは重要であるが、フィリピンの銀行は大手行でもタイやマレーシアの大手行と比べて資産規模は小さい。このため、先に見た最低資本金の段階的な引上げ措置をはじめとした、銀行の統合・合併を促進する様々な措置が導入されている。実際に、定められた最低資本金額を期限までに達成できなかった銀行は他行との合併を選択せざるを得なくなっており、参入規制緩和による外資系銀行の参入も相俟って銀行の統合・再編は加速している。

以上のような制度改革の実行により、不良債権の基準、貸倒引当金計上基準等の基本的な金融システムの枠組みは通貨危機前と比べて厳格化が図られた。深刻な通貨危機の影響を受けた他のアジア諸国と同様、通貨危機後のフィリピンの金融システムの規制・監督の枠組みも国際的水準により一層近づいた形となっている。

#### 4. 金融システムが抱える問題点・課題

通貨危機後様々な制度改革を経たフィリピンの金融システムではあるが、依然、問題点・課題も存在する。これを不良債権、競争環境、金融仲介等の視点から検討する。

---

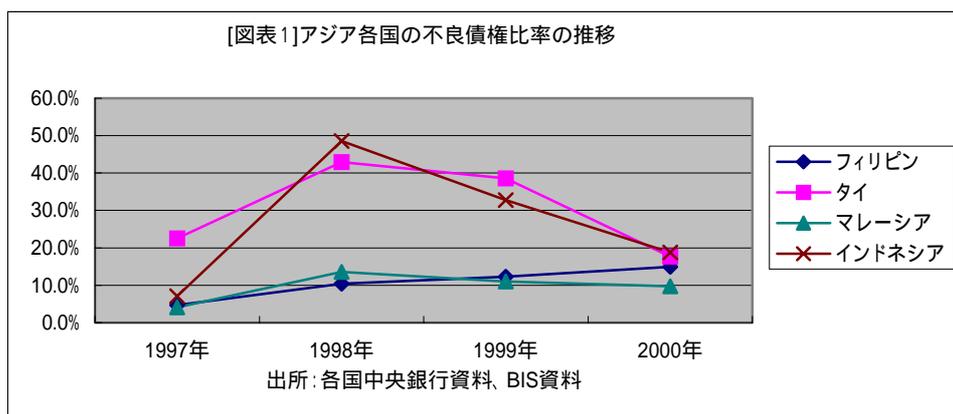
2を自己資本に含めない、という2点で **BIS** 基準と異なっている。

7 当初は信用リスクのみをカバーするものとし、市場リスクを包括するガイドラインについては現在検討中である。

8 その後一般貸倒引当金の計上対象は**1999**年3月末時点の貸出水準以内と基準が緩和されている。

### (1) 不良債権問題

アジア通貨危機後、フィリピンにおける不良債権比率は他のアジア諸国ほどには上昇しなかった。インドネシアなどの一部のアジア諸国においては不良債権比率が **30%**以上の水準まで急上昇したのとは対照的に、フィリピンでは若干上昇はしたものの、**10%**台と比較的低水準を維持して来た。通貨危機の影響で景気は後退したものの、金融システムは大きな影響を被らず深刻な不良債権問題は発生しなかった（図表1）。



しかし、**2000**年以降、エストラダ大統領の汚職問題の発生による国内政治情勢の混乱から、フィリピンに対する国際的な信認にも影響が出始めた。通貨危機以来ペソ相場に再び下落基調がみられるようになると共に、フィリピンにとっての主要輸出市場である米国・日本における景気後退の影響等から国内景気が後退、これに連動する様に不良債権比率も上昇傾向にある（図表2）。

さらにフィリピンの不良債権には通常不良債権（**Non- Performing Loan**、以下 **NPL**）とは別に **ROPOA(Real & Other Property Owned or Aquired)**の問題がある。これは銀行が担保権を行使して担保物権を接収した状態の不良債権であり、担保物権の「換金可能価値」が銀行の **B/S** 上の **ROPOA** 勘定に計上される形となっている。この部分は **NPL** には含まれていない。**NPL** にこの **ROPOA** を加えたものを不良資産（**Non- Performing Asset**、以下 **NPA**）と呼んでおり、不良債権比率（**NPL** の総貸出額に対する割合）が **2000**年 **12**月末時点で **14.9%**であるのに対し、不良資産比率（**NPA** の総貸出額に対する割合）は同じく **2000**年 **12**月末時点で **21.6%**に達する。**ROPOA** は不動産等の資産であり処分すれば資金化する資産であるが、「換金可能価値」分の回収が **100%**保証されるとは限らないことから、この部分での追加的な損失負担の発生も考えられる。

[図表2]フィリピンの不良債権比率推移(銀行部門全体)

	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年						
					1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月
不良債権(NPL)比率	4.7%	10.4%	12.3%	14.9%	16.0%	16.6%	16.6%	16.8%	16.8%	17.0%	17.7%
不良資産(NPA)比率	-	-	18.3%	21.6%	-	-	-	-	-	-	-

出所: BSP資料

注: NPA(Non Performing Asset)はNPL(Non Performing Loan)にROPOA(Real & Other Property Owned or Aquired)を加えたもの。

2000年12月末時点での銀行全体の自己資本比率<sup>9</sup>、BIS基準に合わせたリスクウェイト勘案後の自己資本比率はそれぞれ13.9%、16.2%と発表されており、また、同時点での銀行全体の貸倒引当金のNPLに対するカバー率は約43.6%である。仮に引当金でカバーされていないNPL全てについて損失処理が必要であるとすると、2000年12月末時点の数字で計算した場合、銀行全体の自己資本比率は前出の13.6%から9.3%へと大きく下落することとなる(図表3)。フィリピンの銀行全体の自己資本比率は他のアジア諸国と比較すれば高い水準にはあるが、貸倒引当金でカバーされていないNPLや先のROPOAの問題を勘案すれば実際はかなり低下する可能性が高い。景気の先行きは不透明であり、今後さらなる不良債権の増加も考えられ、最近ではフィリピンの金融システムの健全性そのものに対して疑問を投げかける声も一部で出始めている。

<sup>9</sup> この自己資本比率は自己資本額の総資産に対する単なる比率であり、リスク資産の種類毎にウェイト付けをして計算をするBIS基準の自己資本比率とは違う。あくまでも目安値として計算を試みたもの。

[図表3]2000年末における銀行全体の各種指標

(単位:10億ペソ)

総資産(A)	3232.9		
総貸出(B)	1804.6		
不良債権(NPL)	269.1	→	$NPL/B$ 14.9%
↓			
不良資産(NPA)	422.3	→	$NPA/(B + ROPOA)$ 21.6%
↑			
ROPOA	153.2		
貸倒引当金(C)	117.3	→	$C/NPL$ 43.6%
自己資本(D)	438.4	→	$D/A$ 13.6%
			リスクウェイト勘案後の 自己資本比率 16.2%

出所:BSP資料

< 引当金でカバーされていないNPLを損失処理した場合の修正自己資本比率 >

$$\frac{(\text{不良債権}(269.1) - \text{貸倒引当金}(117.3)) = [\text{引当金でカバーされていない部分}](151.8)}{(\text{自己資本}(438.4) - (151.8)) / (\text{総資産}(3232.9) - (151.8))} = 9.3\%$$

フィリピンにおいては、不良債権比率が当初それ程高くなかったこともあってこれまで他のアジア諸国のように公的あるいは民間の資産管理会社（Asset Management Company、以下 AMC）の設立による不良債権処理は行われて来なかった。しかし、2001年5月には政府と民間共同で AMC を設立する構想が浮上して来ているとの報道がなされている。また一方では 2001年10月に BSP のブエナビエンツラ総裁が、「中央銀行を含む公的な主体が AMC を設立することは企図しておらず、あくまでも民間ベースの設立を奨励し、中央銀行は法律の整備などで支援する。」旨表明している<sup>10</sup>。不良債権比率のさらなる上昇は金融システムに対する懸念からフィリピン経済に対する内外の信認にも影響が及ぶ問題であり、抜本的な不良債権処理は差し迫った課題となりつつある。この点 AMC の早急な立ち上げは重要であるが、政府部門による資金拠出は同国の財政力からは難しい。国内外の民間銀行・投資家や国際金融機関からの資金調達が可能となる仕組み作りが必要である。

(2) 競争環境に関する問題

様々な統合・合併奨励政策により、銀行の再編は進みつつある。先にも述べたように最低資本金を達成できない銀行を中心に合併が進んでおり、ユニバーサルバンクと商業銀行の合計数で見ると、97年9月末で 54 行あったのが、2000 年末には 45 行まで減少してい

<sup>10</sup> フィリピン政府の財政状況は厳しく、資金的余裕が無いことから、国内外の民間銀行・投資家による資金拠出を望んでいるものと思われる。

る。この結果大手行の中から独立系の銀行は無くなり、全て特定財閥の傘下に入った形となっている。さらに、一般銀行法の改正により外資系銀行の参入基準が緩和されたことから、**2000**年以降は外資系銀行による地場銀行への資本参加や出資額引き上げが多くみられるようになってきている。

銀行がプルーデントな行動を採るインセンティブを持ち、経営の健全性を維持するためには銀行のガバナンスの強化と競争環境の改善は重要である。しかし、フィリピンのケースのように再編により銀行数が減少すると共に、特定財閥の傘下に入り機関銀行的色彩が強くなると競争圧力は減少しガバナンスも弱まり、市場規律が働きにくくなる可能性が高い。しかも、フィリピンの銀行の貸出と預金のスプレッド水準が他のアジア諸国の銀行のそれと比べると銀行の規模は小さいにもかかわらず平均的に厚いというデータ等に基づいて、フィリピンの銀行業界はまだ寡占的な構造なのではないかと指摘されて来ている<sup>11</sup>。昨今のフィリピン銀行業界の再編は、個別銀行の経営体力の強化という点ではプラスの要因であるが、ガバナンスの強化や競争環境の改善にとってはマイナスの方向に働く可能性もある。この点、**DOSRI**規制の厳正な適用・運用や、外資系銀行の参入促進がこの問題への対策として重要である。

### (3) 金融仲介に関する問題

金融システムにとって重要な目標の1つは健全性であり、これが失われると実体経済に重大な影響を与えることは正に通貨危機の教訓であった。これを達成するには当然金融システムを構成する各金融機関の経営が健全であることが重要となり、このために様々な健全性規制が定められている。

しかし、他方で金融部門の存在意義は経済における資金超過部門から資金不足部門への資金の仲介機能であり、これを通してマクロ経済においてより適切かつ効率的な資金配分を行い経済成長に貢献することがもう1つの重要な目標である。

一般に、金融部門が経済に対してどれだけの資金供給を行っているかという、金融深化の指標としては、マネーサプライと**GNP**（あるいは**GDP**）の比率がよく利用される。そこで、この指標についてフィリピンとタイ・マレーシアを比較すると、フィリピンの値が相対的に小さい<sup>12</sup>。また、貨幣信用乗数<sup>13</sup>の値についてこれら3国での比較を行うとやはりフ

---

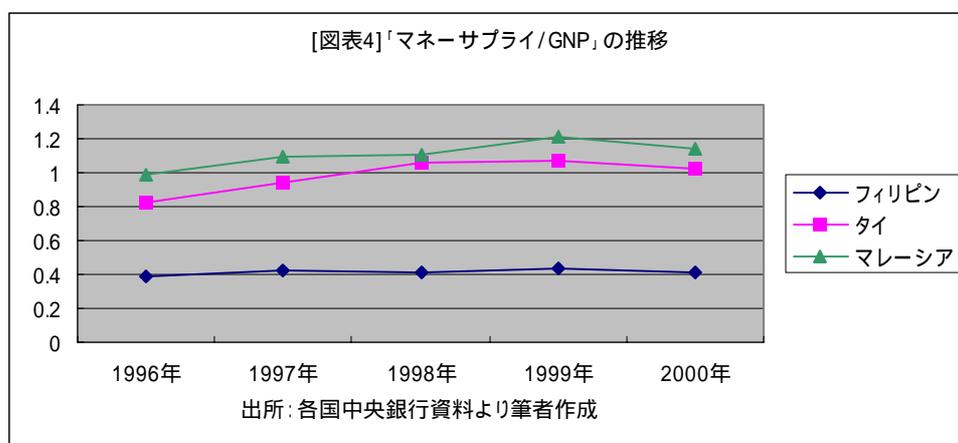
<sup>11</sup> **ADB (1999)** は、**1997**年のアジア各国の銀行セクターにおける平均的な貸出と預金のスプレッドについてみると、フィリピン**4.7%**、インドネシア**1.8%**、韓国**1.1%**、マレーシア**2.7%**、シンガポール**2.9%**と、フィリピンが際立って高い水準となっているのは、銀行業界が競争制限的であることが要因の一つとしている。また、**IMF (1999b)** も、外資系銀行の参入規制緩和により、**1995**年以降幾分競争は促進されたものの、大手銀行による寡占的な体質は残っていると指摘している。

<sup>12</sup> さらにフィリピン経済は米国経済との結びつきが強いため、国内にある程度の米ドルの流通があることから、外貨預金も含めた**M4**ベースのマネーサプライで計測したがやはりフィリピンの値は他の二国と比べて相対的に小さいものとなった。

<sup>13</sup> 貨幣信用乗数はマネーサプライ/ベースマネーで計算される値であり、この値が大きいほど銀行部門における預金－貸付－預金の信用創造が活発に行われているということになる。尚、ベースマネーの**GNP**に対する値については筆者が計算したところ、各国とも大きくは変わらない値となっていた。

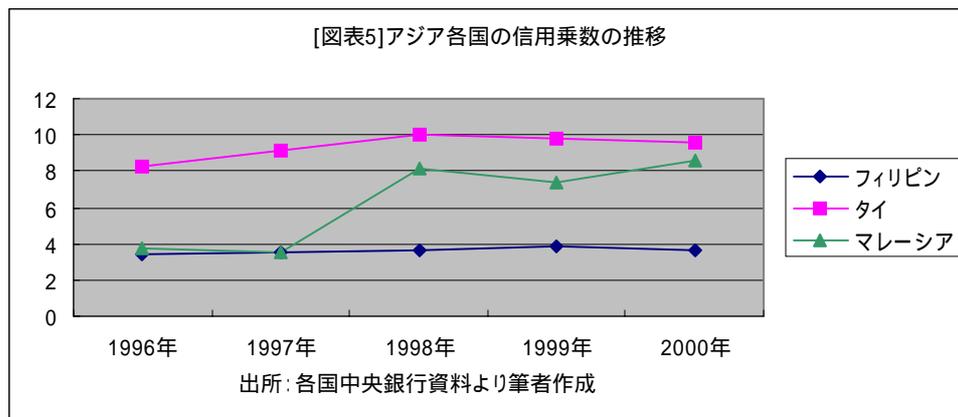
フィリピンの値が小さく<sup>14</sup>、フィリピンの銀行部門における信用創造が十分に行われていない可能性がある。これにはどのような要因が考えられるのだろうか。

まず、フィリピンの金融機関における貯蓄動員能力（預金吸収力）の問題がある。これに影響を与える要因としては、預金金利水準、銀行サービスのアベイラビリティ、貯蓄率水準などが考えられる。預金金利水準についてみれば、**1983**年以降預金金利の完全自由化が進められ、名目預金金利については人為的に低位に抑えられるようなことは無かったが、インフレ率が恒常的に高止まりしていたことから、**90**年代半ばくらいまで殆どの時期において実質金利がマイナスとなっていた。このことは、人々が銀行に預金を預けるインセンティブを大きく減退させたと推測される。また、銀行サービスのアベイラビリティを銀行の支店網の整備状況から見てみると、支店の開設は**90**年代前半までに自由化されており、実際に金融機関の1支店当たりの人口は**1950**年に**180,000**人、**1985**年に**15,060**人、**1996**年に**11,100**人と確実に改善しているので、貯蓄動員力の低さを説明する要因にはならない<sup>15</sup>。但し、フィリピン社会には一部の持つ者と多数の持たざる者が存在しており、後者の中には口座維持手数料を支払ってまで銀行口座を保有する余裕は無いという人も多い。さらに、フィリピンにおいては貯蓄性向（貯蓄率）がタイ・マレーシアなどと比べても格段に低く、銀行に預金される資金自体が潤沢に無いということも考えられる。



<sup>14</sup> 金融深化の度合いは一般的に経済発展の度合いとある程度相関性がある。フィリピンの1人当たりGDPはタイ・マレーシアと比較すると低水準であることから、格差の一部はこれを反映しているものと考えられる。

<sup>15</sup> Victor A. Abola(1999)より



注：タイ・マレーシアのマネーサプライには M2 を、フィリピンは M3 を使用。GNP は名目値を使用。また、信用乗数の計算に際しては、マレーシアのみベースマネーとしてリザーブマネーを利用。マネーサプライ、ベースマネーは全て年末値を使用。

さらに金融深化を妨げる要因としては金融仲介コストの問題がある。銀行に対しての預金準備率は、アジア諸国では従来から比較的高く設定されていたが、フィリピンでも預金準備率が 20%前後と高めに設定されて来た。これが銀行の金融仲介コストを高めて信用創造行動を抑制し、信用乗数が低水準であることの要因となっていた可能性がある<sup>16</sup>。また、銀行は通常の企業としての所得税に加え、利子・手数料・割引料・リース料などに対しても 1%～5%の総受領税 (gross receipt tax) を支払わなければならない。このようにフィリピンにおいては金融仲介に際して必要以上と思われる税金等のコストがかかっており、金融機関による信用創造を抑制する要因になると共に、適切な資金配分を歪めている可能性もある。

これらの要因と共に金融深化が進んで行く上で重要なことは良質な投資機会が存在し、健全な「預金－貸出－預金・・・」という信用創造の連鎖が出来上がって行くことである。フィリピン経済は 90 年代初頭まで長らく経済が低迷しており、現在でも基幹産業が育っていないとの指摘が聞かれることから、良質な投資機会があまり創出されていなかったことも信用創造が低調であった要因の一つと考えられる。

#### (4) 銀行規制・監督の枠組みについての残された課題

銀行規制・監督の枠組みの分野ではこれまでみたように比較的改善が進められて来たフィリピンではあるが、未だ残された問題もあり、最後に触れておきたい。

<sup>16</sup>高めの預金準備率の設定は、特に発展途上国においてはインフレの抑制や決済リスクの低減等、本来の目的は当然あったはずであり、預金準備率が高水準であったことについての意義を全て否定するものではない。

フィリピンには銀行口座に対する秘密保持法 (**Bank Secrecy Law**) が存在し、一般的には **BSP** 等の当局でも個人の銀行口座を調査できず、当局の銀行検査能力に対して大きな制約要因となっている。2001年9月29日にマネーロンダリング防止法案<sup>17</sup>が可決され、当局は裁判所の令状 (15日以内に発行) が出た時に限り、汚職、麻薬、テロ関連資金の滞留等不正の疑いのある口座を調査することが可能となった。一定の前進として評価できるが、令状が出ない場合は迅速な調査は依然としてできない<sup>18</sup>。金融システムの透明性を向上させ、当局の検査能力を向上させるためにも、さらなる制度の改善を進めて行くことは重要である。

また、不良債権の **B/S** からの除去 (処理) のタイミングが、銀行の資本充足度に与える影響を勘案して決定されるケースがあり、基準が一定していない。これは自己資本比率の評価を不正確にする要因であり、是正が必要である。その他、リストラ債権が不動産等の担保価値の **60%**以内でカバーされている限り正常債権として分類してしまう点や、貸倒準備金が有税償却となっている点等も今後の改善が望まれる点である。

<主要参考文献>

伊東和久 (1998) 「フィリピンの金融システムとその改革」 (ASEAN4の金融と財政の歩み: 大蔵省財政金融研究所に所収)

奥田英信 (2000) ASEANの金融システム、東洋経済新報社

ADB(1999) *Rising to the Challenge in Asia : A Study of Financial Markets Volume10, Philippine*

BSP (Bangko Sentral ng Pilipinas) Annual Report 各号

BSP Circular, Circular letter 各号

IMF(1999a) Occasional Paper "Financial Sector Crisis and Restructuring Lessons from Asia"

IMF(1999b) *Philippines : Selected Issues*

Victor A. Abola(1999) "Evolution of the Philippine Financial System" *East Asia's Financial Systems*, Nomura Research Institute

Copyright©2001 Institute for International Monetary Affairs. All rights reserved.

<sup>17</sup> この法案を2001年9月末までに成立させないとOECDの金融活動作業部会 (FATF) から制裁措置発動の対象となる旨警告を受けていた。

<sup>18</sup> 大口取引についても当局への報告が必要となったが、金額4百万ペソ以上が対象と足切り基準が高く、この点からも実効性に問題があると言える。