

## 中東情勢分析

### イラクの銀行セクターの概要

DLA パイパーミドルイースト LLP

リーガル・ディレクター

サレム・チャラビ

#### 1. 序 論

イラクの銀行セクターは、人員面などで改善に幾分遅れが出てはいるが、2003年以降いくつかの大きな変化を遂げている。本論では、法律・規制上の問題など様々な角度から銀行セクターを分析する。

##### *a. 2003年以前のイラクの銀行セクター*

多国籍軍が軍事作戦を開始した2003年3月19日の時点で、イラクには6行の政府系銀行<sup>①</sup>と19行の民間銀行が存在した。イラク初の銀行であるアル・ラーフィダイン銀行が1941年に創設されると、他の銀行も次々と設立された。1964年には社会主義の波が押し寄せ、イラク政府はイラクの全銀行および外資系銀行の支店を国有化した。

この国有化の後、アル・ラーフィダイン銀行は他行を大きく引き離してイラク最大の銀行となり、イラクの国際金融業務をほぼ一手に担うようになった。イラン・イラク戦争(1980~1988年)中、イラクの財務状況の悪化に伴い、アル・ラーフィダイン銀行はいくつかの対外債務(主に食料と武器の輸入に関するもの)についてデフォルト状態に陥った。その結果、イラク政府はアル・ラシード銀行の設立を決定し、6億ドルを出資した。同行は1990年8月まで国際貿易に従事することができた。

1990年8月2日にイラクがクウェートに侵攻した際、国連安全保障理事会はイラクに一連の制裁を加え、同国の国外資産をすべて凍結したが、その中には銀行の資産も含まれていた。その後、裁判所に申し立てられた請求や国連補償委員会による請求により、イラクの銀行の国外資産はすべて差し押さえられ、いくつかの支店は売却された。

国連制裁によってイラク経済が疲弊しつつあった1990年後半に、政府は民間銀行の設立を認めた。2003年までに19の民間銀行が設立された。これらの銀行の資本基盤は小さく、資本金は1行当たり100万ドル以下に制限されていた。そのほとんどはファミリービジネスで、実質的には親族とその知人にのみ貸付を行っていた。

##### *b. 2003年以降のイラクの銀行セクター*

国連安全保障理事会決議第1483号によって承認されたイラク暫定統治機構(CPA)は、中

中央集権的な政府に統制されるセクターをなくし、イラク経済を再構築するという目標の一環として、イラクの銀行セクターに下記を含む重要な改革を導入した。

- i. イラク開発基金 (DFI) の設立。この基金にはイラクの石油輸出収入がすべて積み立てられ、イラクの債権者による請求の対象外とされた<sup>(2)</sup>。
- ii. 独立した中央銀行の設立を可能にした「2004 年中央銀行法」および「2003 年銀行法」(後に 2004 年改正) の制定。これらの法律については以下で論じる。
- iii. 2003 年のイラク貿易銀行 (TBI) の設立。同行の設立により、イラクは食料および医薬品の輸入代金を支払うことが可能になった。TBI は JP モルガンおよびシティバンクを含む米国の銀行と契約を締結し、それに基づいてイラクへの輸入に関して信用状を開設することが可能になった。

2004 年 6 月に CPA が解散した後、イラクの銀行セクターは CPA が打ち出した路線を継承し、中央銀行は財政の安定に注力した。中央銀行はまた、イラクの銀行セクターがある程度緩やかに拡大することを容認し、限られた数の新しい銀行および (主に中東地域の) 外資系銀行の支店の開設を許可した。

## 2. 背景となる法律および規制

### a. 2004 年中央銀行法

2004 年中央銀行法は 2004 年 3 月、CPA によって制定された。1976 年の法律第 64 号によって設立されていた旧イラク中央銀行は政府の支配下に置かれていた。新たな 2004 年中央銀行法の背景となった基本理念は、中央銀行の独立性を確保し、中央銀行に対して従来よりも著しく大きな規制・監督権限を与えるとともに、金融政策を統制する追加の権限を与えることであった。事実、現在の中央銀行総裁であるシナン・アル・シビービ博士の考案により、これが中央銀行の主な機能となっている。同中銀総裁は、これまでに何度も自らの主たる政策はインフレの抑制であると述べている。同中銀総裁は多くの意味でインフレの抑制に成功しており、イラク・ディナールの対米ドル為替レートはここ数年、比較的安定している (1 ドル=約 1,170 ディナール)。同中銀総裁はまた、金利を何とか制御可能な水準に引き下げた。国債 3 ヶ月物の利率は 2008 年にピークに達して約 22%だったが、現在は 6%程度である。

中央銀行は現在およそ 400 億ドルの準備金を保有しており、その多くは米国バージニア州にある連邦準備銀行に保管されている。中央銀行の独立性については、2008 年末から 2009 年初頭にかけて、その独立性が厳しく試される問題が発生した。当時、政府はシーメンスおよびゼネラル・エレクトリックから多数のガスタービンを購入する契約を締結していた。これらのタ

ービンの支払いは政府資金で賄われる予定だったが、2008 年後半の原油価格の下落によって予算が赤字となったため、政府は他の資金源を探す必要に迫られたのである。政府は中央銀行に接触して準備金を使うよう要請したところ、中央銀行が購入資金の提供を拒否した。米国大使館が中銀総裁を強く支持する中で政治危機へと発展し、最終的には政府が折れた。しかし、中銀は結局（自らが保管する）民間銀行の準備金を減らし、浮いた資金を使って国債を購入し、タービン購入の資金を間接的に提供した。

監督業務については、中央銀行はまだスタッフを育成している段階であり、大きな成果を出していない。特に、これまでに民間銀行の破綻が 1~2 回起こっており、いくつかの銀行は流動性不足が生じている。例えば、民間所有のバスラ銀行は、ヨルダンにある子会社の売却を強いられたために生じた損失を隠すため、政府所有のアル・ラーフィダイン銀行の特定の支店と数件の違法取引を行った（合計約 3 億ドルの偽造小切手が使われた）。これらの取引は、当初は少額で数ヶ月間察知されなかったために多額の損失につながり、バスラ銀行の会長とアル・ラーフィダイン銀行の役員数名が逮捕された。これは一例で、あまり騒ぎにならずに処理された事件は他にもある。

### ***b. 2004 年銀行法***

CPA はまた、2004 年に銀行法の制定に関する命令（以前同じく CPA が施行した銀行法を改正するもの）を出した。この法律は、ライセンスを受けたイラクの銀行が従事できる活動および禁止される活動を具体的に規定した。また、ライセンス取得のプロセス、ライセンスを受けた銀行の自己資本比率規制および破綻手続きもこの法律で定められた。

中央銀行は、銀行の自己資本比率およびその他の健全性に関する比率について規制する権限を有する。これらの比率は時によって変化する。例えば、2010 年半ばまで、イラクの銀行に要求される最低資本金は 1,000 億ディナール（約 8,500 万ドル相当）だった。この金額は中央銀行の命令により引き上げられ、3 年をかけて最終的に 2 億 5,000 万ドルとなる予定である。健全性を担保するその他の要件として、民間銀行は、①純固定資産・資本金比率、②貸出・預金比率、③預金・資本金比率、および④中核的自己資本・リスク調整済資産比率の規制を受けなければならない。加えて、中央銀行は準備金規制や利子の上限を含む、他の統制メカニズムを有している。

## **3. 政府系銀行**

### ***a. 国有銀行 6 行***

2003 年初頭の時点における国有銀行は 6 行あり、そのうちの 2 行（アル・ラーフィダイン銀行とアル・ラシード銀行）がイラクの銀行セクターにおける支配的な存在であった。アル・ラーフィダイン銀行は 1941 年に創設され、やがて他の金融機関を吸収し、（他にも特定セクターで活動する国有銀行はあったが）実質上イラクにおいて独占的な銀行となった。先に述べたと

おり、イラン・イラク戦争中にイラク政府が直面した流動性問題の結果として、アル・ラーフィダイン銀行は対外債務のデフォルト状態に陥った。これを乗り切るため、政府は 1986 年に別の国有銀行、アル・ラシード銀行を設立することを決め、資本金を約 6 億ドルとした。これら 2 行の 2003 年初頭における資産総額は約 20 億ドルであった。

この 2 行以外には、2003 年初頭の時点で 4 行の国有銀行が存在した。農業銀行、産業銀行、不動産銀行およびイラク銀行（旧名称は社会主義銀行）である。これら 4 行の 2003 年初頭における資産総額は約 1 億 2,000 万ドルであった。

イラクによるクウェート侵攻とそれに続く国連制裁により、ほとんど国有銀行の独占状態だった当時のイラクの銀行セクターは深刻な問題を抱えることになった。すべての政府系銀行の国外資産が各国政府の活動により凍結され、その状況は 2003 年まで続いた。アル・ラーフィダイン銀行の主な国際業務は同行のロンドン支店で行われ、同支店は裁判所命令により管財人の管理下に置かれた。

フセイン政権の崩壊後、イラク暫定統治機構は政府系が占める銀行セクターを改革するにあたり、いくつかの調査を行った。業務内容と支店網が重複していたため、規模の大きい 2 行および規模の小さい 4 行をそれぞれ統合する案が出された。しかし、銀行の経営陣は職を失うことを恐れて統合に反対した。実際、イラク暫定統治機構が実施した調査のひとつでは、アル・ラーフィダイン銀行は、適切なシステムを導入すれば 4 分の 1 のスタッフで運営できるとされた。それにもかかわらず、そうした改革案はいずれも実行されなかった。その代わり、アル・ラーフィダイン銀行は非常に時間をかけて、規模の大きくない統合システムの導入と特定の訓練プログラムの実施が開始されている。人員削減努力の一環として新規雇用が凍結されているが、政府系銀行ではいずれも人員過剰の状態が続いている。

政府系銀行の国外資産凍結については、アル・ラーフィダイン銀行とアル・ラシード銀行の債務が、ロンドンクラブでの繰り延べを含むイラクの対外債務再編の対象に含まれている。例えば、（管財人の管理下にある）アル・ラーフィダイン銀行ロンドン支店の債務は、2008 年にイラクの債務再編の一環として英国の裁判所が承認した取り決めに含まれた。

### ***b. イラク貿易銀行 (TBI)***

イラク国民の食料ニーズのかなり大きな部分が、海外サプライヤーからの基本的食料の輸入で占められている。これらの食料はコメ、小麦、砂糖や食用油などの主食を含み、従来はイラク貿易省が購入して、配給カードを通じて全人口に分配されていた。1996 年に国連の石油食糧交換プログラムが始まってからは、同プログラムを通じて食料および医薬品が購入された。しかし、フセイン政権崩壊後、このプログラムの終了が決定されたため、これらの購入資金を調達するために新しいメカニズムが必要となった。政府系銀行の国外資産が（上記で論じたとおり）混乱状態にあり、中央銀行の資産を含む他の政府資産が（国際的制裁の結果として）凍結され、民間銀行セクターの規模が非常に小さかったことから、イラクの貿易金融ニーズを満た

すには新しい銀行の創設が必要と判断された。さらに、この新銀行の資産は、国連安全保障理事会決議第 1483 号の免責規定に基づく保護が必要であると決定された。

その方針に従い、イラク暫定統治機構の条例によってイラク貿易銀行が設立され、当初資本金は 1 億ドルとされた。同行は間もなく JP モルガン・チェースとシティバンクが主導する銀行コンソーシアムと契約を締結し、これらの銀行はその契約に従いイラク貿易銀行との間でバック・ツー・バック信用状を開設した。貿易銀行の国際的信用がこの 3 年間で向上するにつれて、同行は国内外で業務を拡大することが可能になった。国内ではいくつかの支店を開設し他の貸出形態に業容を拡大、国外では国際的銀行とのネットワークを拡大したのである。

#### 4. 民間銀行

##### *a. 2003 年時点の民間銀行*

イラク政府は 1990 年代後半から民間セクターに銀行開設のライセンスを与え始め、いくつかの民間銀行が設立された。イラクは国連制裁によって実質的に国際銀行システムから排除されていたため、これらの銀行は国際的な銀行業務を一切行わなかった。利用可能な資金が不足していたため、民間銀行は重度の資本不足状態で、実質的にはオーナーの親族の金融ニーズを満たすために稼動していた。例えば、2003 年における民間銀行 19 行の資本金は平均でおよそ 100 万ドルだった。オーナーの親族が経営する事業に対する信用貸しを除けば、貸付はほとんど行わなかった。また、預金ベースは非常に小さかった（平均で 5,000 万ドル未満）。イラク人に貯金されることがほとんどなく、というのもイラク人は預金先としてはアル・ラーフィダイン銀行またはアル・ラシード銀行を選ぶか、そうでなければ現金を自宅に保管するほうを好んだからである。

##### *b. 2003 年以降の民間銀行の変化*

フセイン政権の崩壊後、そしてイラク中央銀行が国際的な中央銀行制度に組み込まれるにつれて、イラクの民間銀行は発展し始めた。しかし、これにはサービスの改善または拡大が伴わなかった。

2004 年、中央銀行は規制を通じ、イラクの民間銀行に資本金をまず 2,500 万ドルに、その後 5,000 万ドルに引き上げることを義務づけた。加えて、中銀はいくつかの銀行に新たなライセンスを発行することを決めた。これを受けて、アル・マンスール銀行（イラクのビジネスグループが主導しカタールの銀行が戦略的出資者となっている）を含むいくつかの新しい銀行が開設された。これらの銀行は、支店を開設し、預金を募る努力を通じて業務を拡大し始めた。しかし、イラクの治安状況が悪化し、経済活動が予想通りに拡大しなかったことから、民間銀行の業務はふるわなかった。それにもかかわらず、民間銀行数は徐々に増えておよそ 35 行となり、外資系銀行の支店数も増えた。また、いくつかのイスラム銀行も設立され、利息がイスラム法に反すると考えるイラク市民の預金を取り込もうとしている。これらの銀行は貸出を行う

のではなく、支援対象企業に出資する形で、いわゆるマーチャント・バンキングを行っている。

民間銀行の主要な問題の一つは、信用文化と有能なスタッフの不足だった。イラクの銀行の信用文化は、銀行業の開始以来、担保を基本とするものであった。従って、銀行は特定のプロジェクトの実行可能性ではなく、借入者が差し入れる（主として不動産の形式による）担保の評価価値に基づいて金を貸していた。そのため、銀行の信用部門は主に不動産の評価を重視し、かなりの不正が存在した。キャッシュフロー分析は、イラクの銀行およびそのスタッフ（経営陣を含む）にはほとんど知られていなかった。実際、2003年以降に経済が少し多様化し始めた際に銀行が提供した主な信用商品は、信用保証状、割引手形と当座貸越であった。これらの商品は、担保の差し入れという概念のみに基づいて提供された。従って、銀行が入札保証または同様の書状を発行する場合、顧客はその金額を十分にカバーできる不動産（通常は金額の3倍）を担保として差し入れなければならなかったのである。こうして銀行セクターが多額の不良債権を保有することはなかった。同時に、多額の流動資産を保有することになった。従って、銀行が主な投資先としてまず選んだのは、イラク中銀が発行する短期国債であった。2006年から2007年にかけて、インフレを抑制し銀行セクターから流動資産を吸い上げるため、これら短期国債の利率は一般的に20%以上に設定された。預金の支払利率が平均で6~8%前後だった（外貨建て預金はそれより低かった）ため、銀行は単に短期国債を購入するだけで大きな利益を上げることができた（一般の預金者は国債を購入できなかったからである）。しかし、2008年末から2011年初頭にかけて、イラク中銀が短期国債の利率を引き下げ、現在の平均利率は6%前後となっている。

また2008年には、民間銀行が信用状を発行することによって国際銀行市場に参入する努力を始めた。残念ながら、これらの銀行は資本基盤と資産の規模が小さいため、外資系銀行は100%の担保を要求した。このため、手数料収入を増やす努力の一環として、民間銀行は中銀および財務省に対し、信用状の発行に関するイラク貿易銀行の独占を解消し、民間銀行もイラク政府のために信用状を発行できるようにするよう陳情を始めた。当初は抵抗されたものの、2009年に合意が成立し、民間銀行がイラク政府のために信用状を発行できるようになった。その限度額は当初200万ドルだったが、後に400万ドルに引き上げられた。

クルディスタン地域では、経済活動が他の地域よりも急速な拡大を示したことにより、民間銀行セクターが他の地域に先駆けて拡大している。いくつかの外資系銀行（主に中東地域の銀行）がクルディスタン地域で支店を開設し、顧客のニーズに応えるため、銀行の業務内容も多岐にわたっている（特に、クルディスタン地域では多数の石油会社および石油サービス会社が業務を行っているため、これらの石油関連企業が重要な顧客になっている）。

民間銀行のスタッフについては、銀行の経営が非常に中央集権的で（イラクでは他の一般業種でも同じであるが）、スタッフに依然として十分な訓練と高度な知識が欠けていることが明らかになった。スタッフの技能とノウハウを向上させる訓練プログラムが実施されてはいるが、これはまだサービスの大幅な改善には結びついていない。

イラク中銀は 2010 年に、銀行の時価総額に関する国際規制を遵守する努力の一環として、イラクの民間銀行は資本金を 2 億 5,000 万ドルに増やす必要があると発表した。その工程表は当初かなり厳しいものだったが、イラク中銀は間もなく、その増資を 3 年かけて徐々に行うことを容認した。業界関係者によれば、利用可能な現地資本が不足しているため、イラクの銀行は国内銀行同士で合併するか、(主に国外の) 戦略的出資者を見つけるかの二者択一を迫られることになるものと見られる。

第三の選択肢として考えられるのは、株式の公開である。実際、外国の投資家もまた、これが彼らにとって最も重要な出口戦略だと考えるだろう。しかし、現段階では、イラクの証券法が十分に整備されておらず、明確な執行のメカニズムも存在しない。また、株式市場の取引高も比較的小さい。より充実した、広範囲にわたる規制を盛り込んだ証券法の草案が米国大使館スタッフにより起草され、2008 年に議会に提出されたが、審議はまだ行われていない。従って、現段階では、これは現実的な選択肢ではない。

## 5. 国際的要因

2003 年、国連安全保障理事会は決議第 1483 号を採択し、これによってイラク開発基金(DFI)が創設された。同決議に従い、イラクの石油収入は全額が DFI に積み立てられ、同基金はイラクの債権者による差押えの対象外とされた。上述のとおり、イラク貿易銀行が設立され、同行は信用状を発行し国際金融に従事する目的で、DFI の資金を利用することができた。

国連安保理決議第 1483 号における DFI の免責条項は、2007 年 12 月 31 日に失効する予定だった。しかしながら、何度か延長されて現在の期限は 2011 年 6 月 30 日となっている。実際、決議第 1956 号の可決(2010 年 12 月 15 日に採択)に関する書状のやりとりの中で、アル・マリーキ首相は、イラクは免責条項を含む DFI の継続を要請しないと示唆した。そうなれば、イラクは対外債務の一部を履行することが困難になる可能性がある。クウェート侵攻にまで遡る、判決による確定債務が存在するためである。但し、こうした確定債務の大部分は、ロンドンクラブによる債務繰り延べの枠内で処理されている。

もうひとつ別の複雑な事態が 1 月初旬に持ち上がった。イラク連邦裁判所が、イラク国内に設立された独立機関はすべて行政的に内閣府とつながっているとみなす、という判断を下したのである。これにはイラク中央銀行も含まれていたため、中央銀行スタッフおよび議会を含む様々な政治機関に非常な驚きをもって迎えられた。この判断によって、中央銀行が米国およびその他の法域で保有している資金が債権者による差押えの対象となり、危険にさらされるといふ懸念が生じた。この問題は現在議会で議論されているが、解決される保証はない。

### (注)

- (1) 当時の政府所有銀行とは、アル・ラーフィダイン銀行、アル・ラシード銀行、農業銀行、産業銀行、不動産銀行、イラク銀行(前社会主義銀行)の 6 行。

(2) 2010年12月15日、国連安全保障理事会は、イラク開発基金を2011年6月30日に解散することを規定した決議第1956号を採択した。

(この報告は、競輪の補助金を受けて作成されたものです)