

# インドネシア国

## 地方銀行支援に関する 情報収集・確認調査

### ファイナルレポート

平成24年6月  
(2012年)

独立行政法人  
国際協力機構 (JICA)

株式会社 野村総合研究所

|                    |
|--------------------|
| イネ事                |
| CR <sub>(10)</sub> |
| 12-016             |

# インドネシア国

## 地方銀行支援に関する 情報収集・確認調査

### ファイナルレポート

平成24年6月  
(2012年)

独立行政法人  
国際協力機構 (JICA)

株式会社 野村総合研究所

## 目次

|   |    |
|---|----|
| I. 日本の「APEX」事例～信金中金（SCB）・農林中金（NCB）の支援モデル..... | 1  |
| 1.1 概要.....                                   | 1  |
| 1.1.1 本調査の目的.....                             | 1  |
| 1.1.2 日本の「APEX」事例の概要.....                     | 4  |
| 1.1.3 信金中金・農林中金のメンバー支援機能の概要.....              | 9  |
| 1.1.4 法的・制度的な根拠.....                          | 13 |
| 1.2 信金中金の支援機能.....                            | 20 |
| 1.2.1 支援機能・商業銀行機能の変遷.....                     | 20 |
| 1.2.2 資金の運用・調達支援.....                         | 21 |
| 1.2.3 自治的なセーフティネット.....                       | 23 |
| 1.2.4 その他の支援機能.....                           | 25 |
| 1.2.5 過去に直面した課題と解決の事例.....                    | 28 |
| 1.3 農林中金の支援機能.....                            | 30 |
| 1.3.1 支援機能・商業銀行機能の変遷.....                     | 30 |
| 1.3.2 資金の運用・調達支援.....                         | 36 |
| 1.3.3 自治的なセーフティネット.....                       | 38 |
| 1.3.4 その他の支援機能.....                           | 39 |
| 1.3.5 過去に直面した課題と解決の事例.....                    | 41 |
| II. APEX/BPRの支援モデルの現状と課題.....                 | 43 |
| 2.1 APEX制度の概観.....                            | 43 |
| 2.1.1 BPRの法的・制度的な概況.....                      | 43 |
| 2.1.2 BPRにとっての課題.....                         | 44 |
| 2.1.3 APEX制度のねらい.....                         | 45 |
| 2.1.4 APEX制度の仕組み.....                         | 45 |
| 2.1.5 APEX制度における支援機能.....                     | 47 |
| 2.1.6 他の機関（地方自治体、金融監督当局）との協力.....             | 52 |
| 2.1.7 商業銀行とBPRのシナジー効果.....                    | 52 |
| 2.1.8 APEX制度の進捗と直面する課題.....                   | 53 |
| 2.2 各地のAPEXの現状と課題：ジャカルタ地区（Bank Andara）.....   | 56 |
| 2.2.1 主な経緯.....                               | 56 |
| 2.2.2 APEX銀行の概況.....                          | 56 |
| 2.2.3 BPRの概況.....                             | 56 |
| 2.2.4 APEX制度の実施状況.....                        | 57 |
| 2.2.5 他の機関との連携.....                           | 58 |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 2.2.6      | A P E X銀行から見た評価.....                               | 58        |
| 2.2.7      | B P Rから見た評価.....                                   | 58        |
| 2.2.8      | 日本の「A P E X」モデルからの示唆.....                          | 59        |
| <b>2.3</b> | <b>各地のA P E Xの現状と課題：東ジャワ：（Bank Jatim）</b> .....    | <b>59</b> |
| 2.3.1      | 主な経緯 Background.....                               | 59        |
| 2.3.2      | A P E X銀行の概況.....                                  | 59        |
| 2.3.3      | B P RとBPR協会の概況.....                                | 60        |
| 2.3.4      | A P E X制度の実施状況.....                                | 61        |
| 2.3.5      | 他の機関との連携.....                                      | 62        |
| 2.3.6      | A P E X銀行から見た評価.....                               | 62        |
| 2.3.7      | B P Rから見た評価.....                                   | 63        |
| 2.3.8      | 日本の「A P E X」モデルからの示唆.....                          | 64        |
| <b>2.4</b> | <b>各地のA P E Xの現状と課題：西スマトラ（Bank Nagari）</b> .....   | <b>64</b> |
| 2.4.1      | 主な経緯 .....   | 64        |
| 2.4.2      | A P E X銀行の概況.....                                  | 65        |
| 2.4.3      | B P Rの概況.....                                      | 66        |
| 2.4.4      | A P E X制度の実施状況.....                                | 66        |
| 2.4.5      | 他の機関との連携.....                                      | 68        |
| 2.4.6      | A P E X銀行から見た評価.....                               | 68        |
| 2.4.7      | B P Rから見た評価.....                                   | 68        |
| 2.4.8      | 日本の「A P E X」モデルからの示唆.....                          | 69        |
| <b>2.5</b> | <b>各地のA P E Xの現状と課題：リアウ（Bank Riau Kepri）</b> ..... | <b>69</b> |
| 2.5.1      | 主な経緯 .....   | 69        |
| 2.5.2      | A P E X銀行の概況.....                                  | 70        |
| 2.5.3      | B P Rの概況.....                                      | 70        |
| 2.5.4      | A P E X制度の実施状況.....                                | 71        |
| 2.5.5      | 他の機関との連携.....                                      | 71        |
| 2.5.6      | A P E X銀行から見た評価.....                               | 71        |
| 2.5.7      | B P Rから見た評価.....                                   | 72        |
| 2.5.8      | 日本の「A P E X」モデルからの示唆.....                          | 72        |
| <b>2.6</b> | <b>各地のA P E Xの現状と課題：南カリマンタン（Bank Kalsel）</b> ..... | <b>73</b> |
| 2.6.1      | 主な経緯 .....   | 73        |
| 2.6.2      | A P E X銀行の概況.....                                  | 73        |
| 2.6.3      | B P Rの概況.....                                      | 76        |
| 2.6.4      | A P E X制度の実施状況.....                                | 76        |
| 2.6.5      | 他の機関との連携.....                                      | 77        |

|            |                                   |           |
|------------|-----------------------------------|-----------|
| 2.6.6      | A P E X 銀行から見た評価.....             | 77        |
| 2.6.7      | B P R から見た評価.....                 | 78        |
| 2.6.8      | 日本の「A P E X」モデルからの示唆.....         | 78        |
| <b>III</b> | <b>APEX BPR モデルの発展の方向性仮説.....</b> | <b>80</b> |
| <b>3.1</b> | <b>APEX 制度の現状と課題、改善点.....</b>     | <b>80</b> |
| 3.1.1      | 実施機関・関係機関.....                    | 80        |
| 3.1.2      | プーリング・ファンドと資金支援.....              | 81        |
| 3.1.3      | 決済サービス.....                       | 83        |
| 3.1.4      | 人材育成・研修.....                      | 83        |
| <b>3.2</b> | <b>日本の「APEX」モデルからの示唆.....</b>     | <b>83</b> |
| <b>3.3</b> | <b>APEX 制度の短期的な改善に向けた提言.....</b>  | <b>85</b> |
| 3.3.1      | APEX 銀行のあり方.....                  | 85        |
| 3.3.2      | BPR のビジョンと制度的な位置づけ.....           | 85        |
| 3.3.3      | プーリング・ファンドと資金支援.....              | 86        |
| 3.3.4      | リンケージプログラム.....                   | 87        |
| 3.3.5      | 決済サービス.....                       | 88        |
| <b>3.4</b> | <b>中長期的な APEX 制度の強化.....</b>      | <b>88</b> |
| 3.4.1      | 強化に向けた制度的な受容性の検討.....             | 88        |
| 3.4.2      | 制度強化案の検討.....                     | 93        |
| 3.4.3      | 受容性をふまえた関係機関への支援.....             | 94        |

# I. 日本の「APEX」事例～信金中金（SCB）・農林中金（NCB）の支援モデル

## 1.1 概要

### 1.1.1 本調査の目的

#### (1)本調査の背景

インドネシアにおいては、中小企業（Small and Medium Enterprise, SME）が企業数の面でも雇用の面でも、大きな比重を占めており、経済発展において果たすべき役割は極めて重要である。インドネシア統計局（BPS）の統計によれば、事業登録のない中小零細企業の数 は 1,714 万社で、インドネシアの総企業数の 95%以上を占め、雇用面では 3 千万人とされる。

表 1 インドネシアの中小企業：企業数と労働者数

|                | (単位: 1000)    |               |
|----------------|---------------|---------------|
|                | 企業数           | 労働者数          |
| 鉱業、電力、ガス、水、建設  | 257           | 590           |
| 製造業            | 2,672         | 6,548         |
| 商業、レストラン、ホテル   | 10,486        | 17,797        |
| 運輸、通信          | 2,307         | 2,811         |
| 金融、不動産、その他サービス | 1,423         | 2,801         |
| <b>合計</b>      | <b>17,145</b> | <b>30,547</b> |

出所: BPS Statistik Indonesia 2007

しかしながら、多くの中小企業は、事業規模が小さく、成長のための投資余地も限られている。インドネシア中央銀行（Bank Indonesia, BI）の発行する”Generic model of Apex/BPR”（以下、「APEX 標準モデル」という。）によれば、中小企業セクターは、事業所の数では 99%以上を占めるものの、その 60%は、金融機関からの融資にアクセスできておらず、この結果、中小企業セクターへの融資残高は、融資全体の 21.5%を占めるに過ぎないとしている（消費目的融資を除くベース）。

多くの中小零細企業の銀行へのアクセスを促進し、これにより、インドネシア全国での中小企業と安定的な雇用の底上げに資することが、同国の金融セクターには求められている。

BIは、「Indonesian Banking Architecture (ABI)」という発展計画を策定しているが、この中で、中小零細企業向け融資の拡充、地方銀行（Rural Bank、BPR）の制度的基盤の強化等を重要施策と位置付けている。

インドネシアの銀行は、大きく、商業銀行と地方銀行（BPR）に区分され、商業銀行は、国有銀行と民間銀行に区分される。商業銀行、地方銀行ともに、シャリア（イスラム法）に基づくイスラム銀行が存在する。

表 2 インドネシアの業態別銀行数

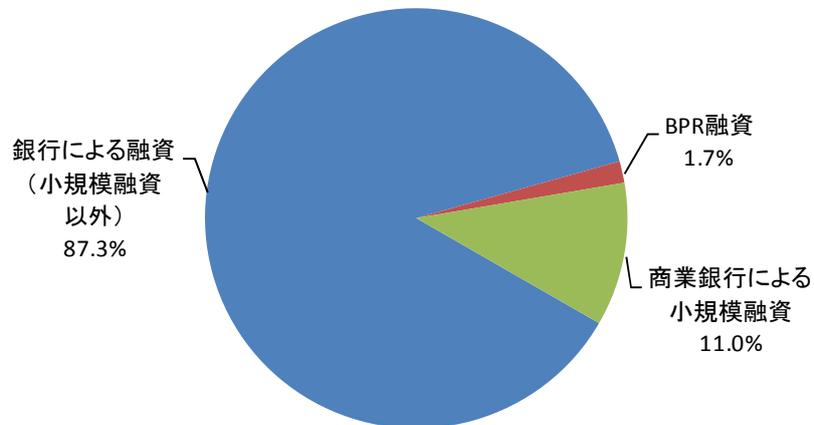
| 業態                                |                                       | 機関数   |
|-----------------------------------|---------------------------------------|-------|
| 商業銀行<br>(Commercial Banks)        |                                       | 120   |
| 民間銀行<br>(Private Nation Banks)    | イスラム銀行<br>(Islamic Commercial Banks)  | 11    |
|                                   | 民間銀行<br>(Private Nation Banks)        | 79    |
|                                   | 地方開発銀行<br>(Government Regional Banks) | 26    |
| 国営銀行 (State Banks)                |                                       | 4     |
| 地方銀行<br>(Rural Credit Banks, BPR) |                                       | 1,837 |
| 地方銀行<br>(Rural Credit Banks, BPR) | 地方銀行<br>(Rural Credit Banks, BPR)     | 1,683 |
|                                   | イスラム地方銀行<br>(Islamic Rural Credit)    | 154   |
| 合計                                |                                       | 1,957 |

(出所) BI ホームページ、2012年1月時点。

融資規模で見ると、国営銀行と民間銀行が主要な金融機関であるが、機関数では、銀行全体の1,957のうち、BPRが1,837と多数を占めている。インドネシアは、数千の島からなる広大な国土を有する国家であり、大都市圏以外の地場産業や農業を支えるうえでは、地方銀行やBPRの役割が非常に大きいと言える。

銀行融資を商業銀行とBPRの別にみても、融資全体に占めるBPRの比率は2%程度にすぎないものの、小規模融資に占める割合では15%と無視できない大きさである。

( 100%=1,303 兆ルピア)



(出所) BI ホームページ

(注) 2011 年 11 月時点

図 1 銀行融資における BPR の占める割合

## (2)本調査の目的

BPR の数は 1,837 機関と多数に分散しているため、1 機関あたりの融資額は 150 億ルピア (1 億数千万円) 程度に過ぎず、独立した金融機関として経営していくには様々な課題が想定される。

そこで BI は、APEX という制度によって BPR の地域金融機能としての長所を維持しつつ、過小な規模に起因する弱点を補完する仕組みを構築している。APEX は、以下のように、商業銀行が、資金プール (プーリング・ファンド) と資金支援、金融商品開発、金融技術に関する支援機能を BPR に提供することで、その経営戦略上と顧客サービス上のシナジーを共に高める政策である。

BI は、APEX の制度設計を進化させていくうえで、日本の信金中央金庫、農林中央金庫の事業モデルを参考にしていきたい考えである。これら日本のモデルは、個別機関の余資の共同運用機能、流動性資金支援機能、技術支援機能、勘定系や信用リスクのデータベースの共同システムの運営、幅広い顧客サービスでの連携、自治的なサーベイランスやセーフティネット機能まで、そのグループ機関を含めて担っているため参考になると思われる。

本調査では、以上の問題意識をふまえて、信金中央金庫、農林中央金庫の機能を整理し、APEXの実態を把握したうえで、インドネシアへの上記日本モデルの適用可能性、BPRやAPEXの発展のための政策の方向性を検討する。

その際には、日本に信金中央金庫や農林中央金庫の機能の制度的な基盤や歴史的な背景、一元的な支援機関である上記2中央金庫とAPEXの違い等に留意し、その他、実務的な運営において課題となりうる論点（たとえばAPEX機関に対する情報提供のエンフォースメント等）にも留意して進めていく必要がある。

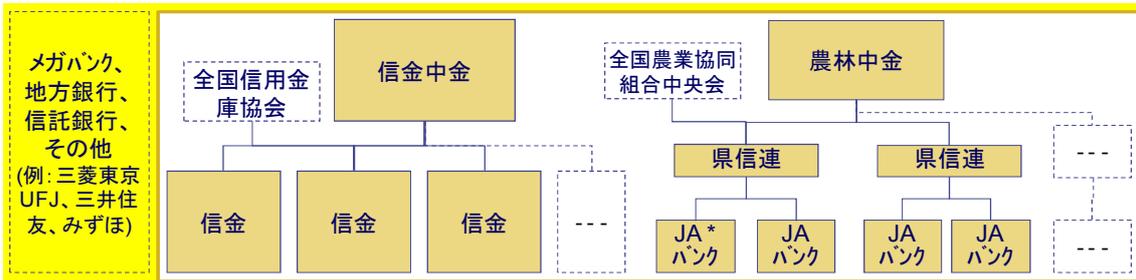
### 1.1.2 日本の「APEX」事例の概要

#### (1) 概要

インドネシアの「APEX」銀行制度と同等の制度を他国に見つけるのは容易ではないが、「APEX」銀行を、地域で営業している会員銀行の支援と指導をすることを主目的とする銀行と定義するならば、日本にも数種類の「APEX」銀行が発展してきたと言える。今日、このようなAPEX銀行で最大のものは、信金中央金庫と農林中央金庫である。

信金中央金庫（信金中金）は、都市部の中小企業等を会員とした地域の協同組合銀行（信用金庫または信金）を会員とし、それらに所有されている全国的な組織である「APEX」銀行である。一方、農林中央金庫（農林中金）も「APEX」銀行であり、全国的な協同組合銀行ではあるが、それを所有しているのは、農村・山村・漁村など地方の農家等の会員が所有・利用している農協の信用事業部門(JAバンクと呼ばれる)やその県単位の上部組織である。

この所有・協同組合構造に基づく相互扶助の構造が、日本における上記の協同組合銀行と、株主に所有・支配されている商業銀行を峻別する要素となっている。



(出所)信金中央金庫ディスクロージャー誌 2011 年版、農林中央金庫 2011 年ディスクロージャー誌版

図 2 日本の「APEX」銀行の概要

## (2) 信金中金の概要

信金中央金庫（信金中金）は、全国で営業している 271 の協同組合銀行である信用金庫の中央銀行として営業している。また、信金中金は この中央銀行の役割以外に、独立した商業銀行の機能も果たしている。

信用金庫業界は、預金量 117 兆円（約 1.5 兆ドル）、全国津々浦々に 7,584 店舗を有し、わが国銀行業界内で最大の店舗ネットワークを形成する金融グループである。

信用金庫（信金）は、協同組合/協同組織金融機関である。協同組合/協同組織金融機関は会員（組合員）の相互扶助を基本的な行動原理にした協同組合/協同組織の形態をとる金融機関である。このため、信金の融資は原則、会員に対してのみ行われる。しかし、信金の機能は、他の商業銀行とほぼ同一であり、非組合員を含めた個人向けのサービスを行っている。例えば、預金を受け入れ、為替・資金の集中決済を行い、特に公共サービス機関を含めた様々な機関のための決済サービスを提供し、また公社債、投資信託、保険の窓販を一般個人向けに行っている。信金の会員は、地域の住民や中小企業である。信金は、会員の近くに店舗網を持つだけでなく、顧客に合わせたサービスの提供と顧客と地域のコミュニティと強い信頼関係を有する。

信金中金はこれらの信金のための中央銀行であると同時に、独立した商業銀行として機能している。

また、信金中金は、協同組織金融機関の優先出資に関する法律に基づいて、優先出資証券を発行している。これらの優先出資証券は、金融商品取引法により規制されるが、信金中金の会員の出資を補完し、自己資本の強化のために、不特定多数に発行している。

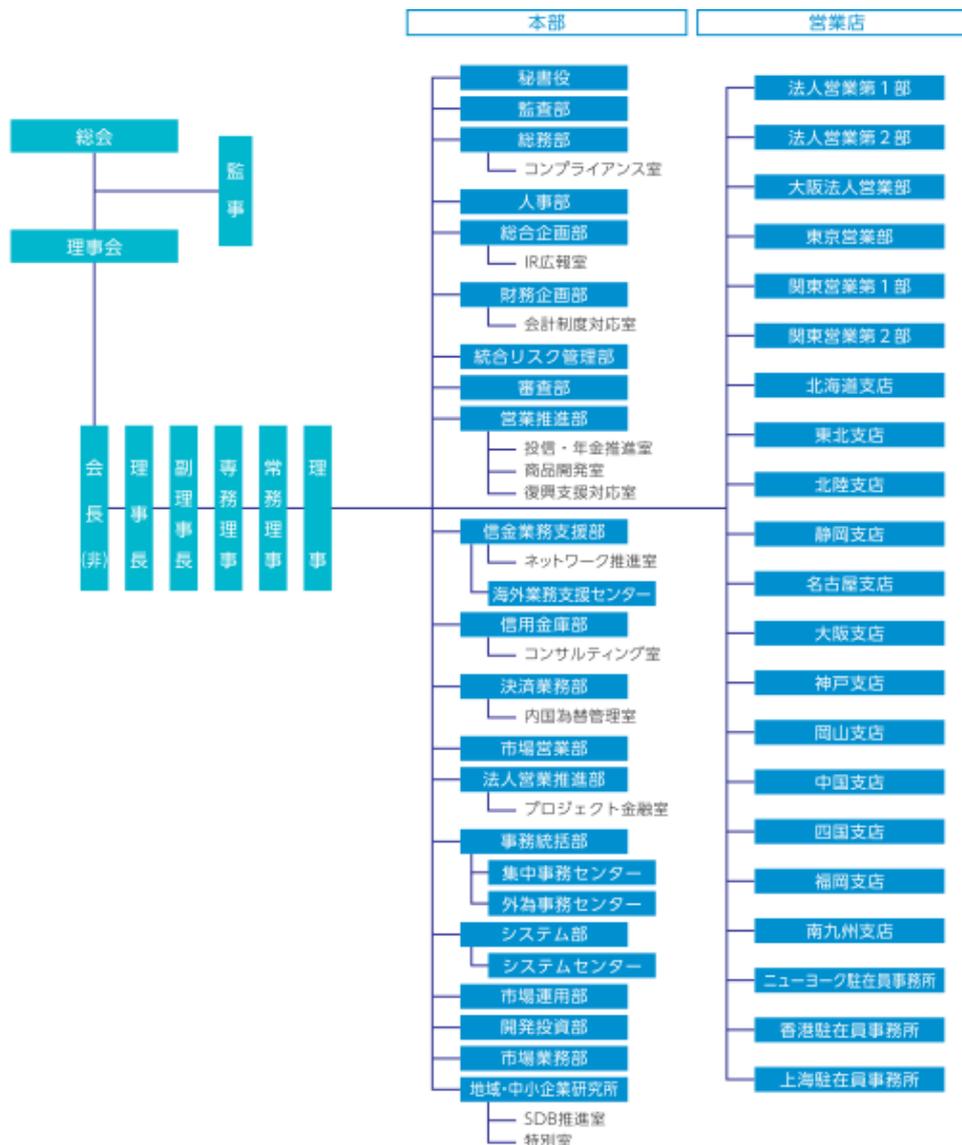
信金中金の優先出資証券は、議決権がないが、優先的配があるなど、通常の出資にはないメリットもある。信金中金の優先出資証券は、1995年から発行されており、東京証券取引所で2000年から売買できる。

表3 信金中金の概要

| Outline   |                         |
|-----------|-------------------------|
| 名称        | 信金中央金庫                  |
| 創立        | 昭和25(1950)年6月1日         |
| 職員数       | 常勤役職員数1,125人(うち常勤役員12人) |
| 拠点数       | 国内14店舗                  |
|           | 海外4拠点                   |
| 総資産平残     | 31兆2,771億円              |
| 資金調達額(平残) | 29兆6,217億円              |
| (従業員当たり)  | 263億円                   |
| 出資金       | 4,909億円(うち優先出資金909億円)   |
| 純資産額      | ¥1,0433億円               |
| 連結自己資本比率  | 31.76%(国内基準)            |
| 会員数       | 271信用金庫                 |

(出所) 信金中央金庫ディスクロージャー誌2011年版(平成23年3月31日現在)

上記のさまざまな機能を遂行するために、信金中金の1125人の職員は、下記の組織で働いている。



(出所) 信金中央金庫ディスクロージャー誌 2011年版

図3 信金中金の組織図(平成23年7月1日現在)

### (3) 農林中金の概要

日本には、農業協同組合 (JA)、漁業協同組合 (JF)、森林組合 (JForest) などの多くの農林水産業者の協同組織がある。農林中央金庫 (農林中金) は、これら協同組織、並びにそれらの連合会、その他の協同組織等の出資により設立された民間の銀行である。

日本には、多くの農林水産業者の協同組織がある。農林中央金庫は、これらの協同組織等の出資によりこれらの協同組織の信用事業部門 (JA バンク等) を支えることを目的に運

営されている民間の銀行である。JA バンク等は、農林漁業者を会員とする地域・市町村レベルの農業協同組合（JA）、漁業協同組合（JF）、森林組合（JForest）およびそれらの都道府県組織レベルの協同組織の連合会（信農連＝JA 信連、信漁連＝JF 信漁連、JForest 森連）などの協同組織の信用事業部門と農林中央金庫を会員とするグループの名称である。

農林中央金庫は（農林中央金庫法第一条の規定により）これらの農林漁業関連の協同組織の会員を対象とした金融の円滑を図ることにより農林水産業の発展に寄与し、国民経済の発展に資するという社会的役割を担っている。

農林中金の資金の大部分は JA・JF（漁協）が組合員などから預かった貯金を原資とした預け金であるが、農林債の発行による調達に加え、市場からも資金を調達している。資金の運用の大部分は農林水産業者、農林水産業に関連する一般企業、地方公共団体などへの貸出のほか、有価証券投資を行うなど、資金を効率的に運用することにより、会員へ安定的に収益を還元するとともに、さまざまな金融サービスを提供している。

農林中金の概要は以下の表に示される。

表 4 農林中金の概要

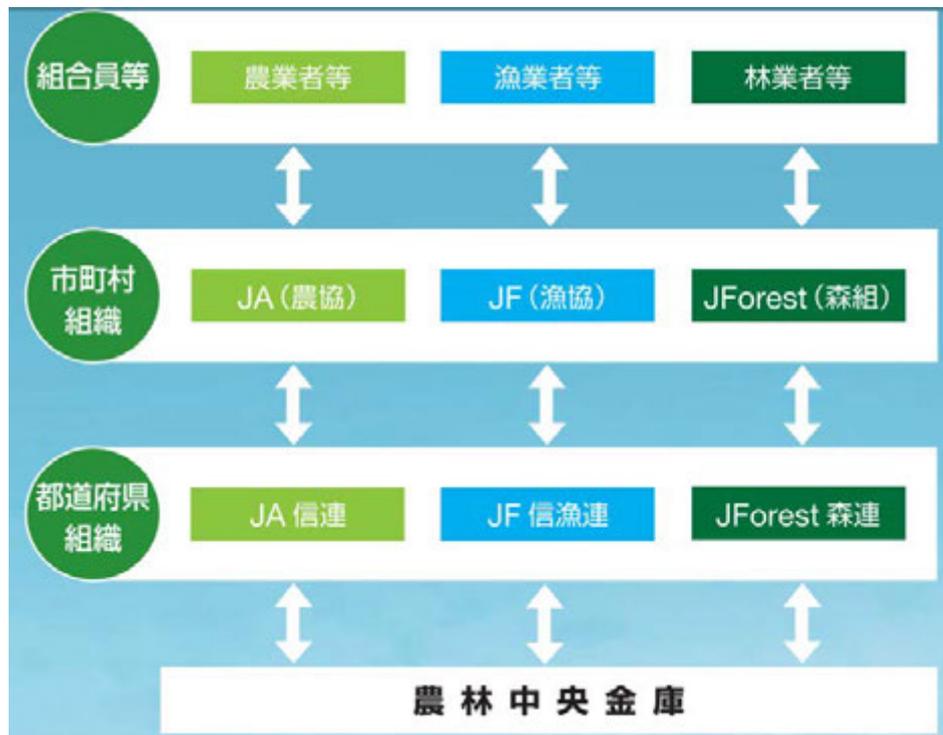
| 概要                 |                             |
|--------------------|-----------------------------|
| 名 称                | 農林中央金庫                      |
| 設立年月日              | 大正 12 （ 1923 ） 年 12 月 20 日  |
| 職員数                | 3,253                       |
| 事業所                | 19                          |
| 海外支店               | 3 (他に海外駐在員事務所 2)            |
| 連結総資産額             | 70 兆 504 億円                 |
| Funds per Employee | ¥23 billion (\$276 million) |
| 資本金                | 3 兆 4,259 億円                |
| 自己資本比率             | 26.20%                      |
| 拠点数                | 3,895                       |

(平成 23 年 9 月 30 日現在)

■格 付:

| 格付機関名        | 長期債務格付 | 短期債務格付 |
|--------------|--------|--------|
| スタンダード&プアーズ社 | A+     | A-1    |
| ムーディーズ社      | A1     | P-1    |

(平成 23 年 9 月 30 日現在)



(出所)農林中金ディスクロージャー誌 2011 年

図 4 JA バンクの構成

### 1.1.3 信金中金・農林中金のメンバー支援機能の概要

#### (1) 組織構成:

信金中金と農林中金は、それぞれ協同組織金融機関として法的に規定された会員組織とともに協同組織として設立されている。

#### 信金中金

都市部を中心に地域の協同組織金融機関として信用金庫が設立され、それらが自らの全国組織金融機関（APEX 銀行）として、信金中金を設立している。

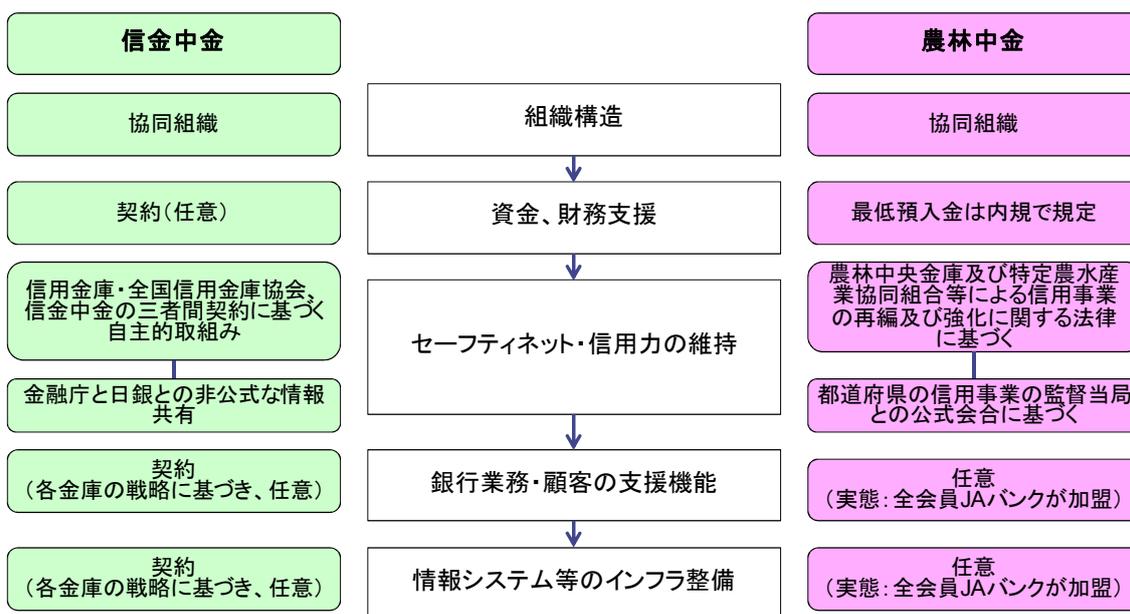
#### 農林中金

農林漁業地域の市町村レベルの協同組合の中に設立された信用事業部門の全国組織金融機関として設立された APEX 銀行が農林中金である。各地の信用事業は、都道府県レベル

の協同組織の信用事業部門（都道府県レベルの APEX 銀行）が、市町村レベルと農林中金をつなぐ役割を担っている。

### 信金中金と農林中金の相違点

日本の二つの APEX モデルは、会員を支えるという基本的な機能は類似しているが、構造上の違いが多少ある。第一に、信金中金は2階層の銀行システムの最上位の全国組織であるが、農林中金は3階層の全国組織の APEX 銀行である。



(出所)信金中金と農林中金へのインタビュー

図5 二つの「中央銀行」の比較

もうひとつの構造上の相違点は、それぞれの APEX 銀行と会員との関係に関する法的規制にある。APEX 銀行設立には2つの法制度上の方法があり、第一は信金中金のように協同組合の原則に則り任意で契約する方法と、第二の方法は、農林中金のように、協同組合の原則に加えて、会員に対して財務状況の報告や規則への遵守を要求する権利を法制度上、担保する方法がある。

これらの構造の相違は、1990年代後半以降の金融危機で APEX 機能の見直しの中で鮮明となったが、その原因は、会員構成の違いによるところが大きい。まず、地域の信金は、市町村レベルの JA バンクに比べると規模が大きい。また JA バンクは、農林漁業といった日本国内で政府による強い保護と管理を受けていることに依存するのに対して、信金は規模の小さい民間商業銀行であり、その経営者は政府の保護と指導を受けるよりも、独立と強いリーダーシップを志向している。

## (2)支援機能:

両 APEX 銀行は、資金・財務支援、信用力の維持、銀行業務と顧客の支援、情報インフラの整備等の類似した支援機能を提供している。しかし、上述した組織と法制度上の違いにより、提供方法に若干の違いはある。

### 1) 資金・財務支援（短期資金の支援）

#### 信金中金

信用金庫の信金中金への預金は任意だが、実態としては、すべての会員の信用金庫は、信金中金に預金を預けている。

#### 農林中金

J A・信連は、余裕金の相当割合を系統内上部団体に預け入れすることとしており、その割合は、原則として、J Aにあっては3分の2、信連にあっては2分の1を下限としている。

### 2) 財務健全性・信用力の維持の支援

#### 信金中金

信用金庫、全国信用金庫協会、信金中金の三者間契約した「経営力強化制度」が信金中金に、会員に対して財産状況などの資料提供を求める権限を与えている。それに基づき、信金中金が、経営分析、経営相談を実施し、健全性の確保を図る<sup>1</sup>。

なお、金融庁、日銀との情報共有は、非公式の範囲で行われている。

#### 農林中金

農林中金は類似の機能を果たすが、「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律」等に基づいて施策を実施している。また、貯金者保護は、農水産業協同組合貯金保険法により、銀行業界とは別の農水産業協同組合金保険機構が行う。

なお、都道府県の監督当局とは公式な会合が開催される。

---

<sup>1</sup> 改善策の実施は会員の自主判断であり、強制は出来ないが、信金中金による資金の業務補完、セーフティネットの利用を前提にすると事実上の強制力がある。経営分析と相談の結果、資本増強が必要な会員信用金庫に対し（劣後ローンや優先出資の引き受けにより）資本供与を行う。

### 3) 銀行業務と顧客に対する支援

両 APEX 銀行により、次節以降で詳述される、さまざまな種類の支援が、任意で提供可能となっている。

### 4) 情報インフラに対する支援

IT システムは、従来、都道府県レベルの会員同士が共同開発を任意で行ってきた。しかし、近年、勘定系システムや信用情報データベースは、全国レベルで開発し、国内のすべての会員が利用する方向に、開発方針が進化している。

## (3)中央銀行、金融庁、地域金融機関との協力

信金中金、農林中金はともに、会員向けの支援機能強化のために、中央銀行、金融庁、地方自治体等と協力関係にある：

### 1) 日銀との協力

日銀は信金中金と農林中金の流動性ポジション管理を、インターバンク市場で行えるように支援している。

信金中金は、日銀と信金の監督とその健全性に関する早期情報共有のための協力関係にある。

### 2) 金融庁との協力

金融庁は信金中金と地域の信金の監督と経営改善指導に関して協力関係にある。また農協や信連に対する監督に当たっては、必要に応じ、金融庁は農林中央金庫にヒアリングを行う。

### 3) 地方自治体との協力

以前、信金は、農協同様、地方自治体の監督を受けていたが、現在では、地域開発も含めて、自治体に対して特別な協力関係はない。

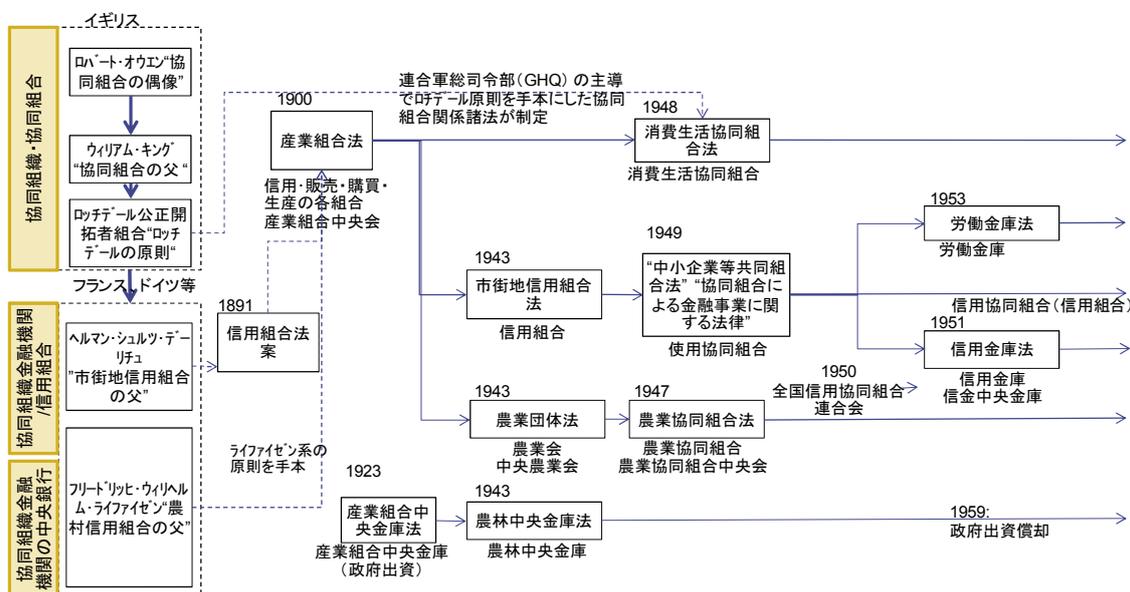
農業協同組合法上、JAの監督は、基本的に都道府県の法定受託委任事務になっている（その上位機関である信連は、金融庁と農水省の共管、農林中金は金融庁と農水省の共管）。また、農林中金の活動は、地方自治体が実施する農林漁業政策の一部を成している。

## 1.1.4 法的・制度的な根拠

### (1) 日本における APEX 会員銀行の歴史的変遷

#### 1) 行動原理の形成

会員による所有と運営がされている協同組織金融機関（信用金庫、信用組合、労働金庫を含む）の行動原理と法規制は、この百年の間に形成されてきた。当初は、英国の協同組合運動やドイツの都市部と農村における信用組合事業は日本の協同組織金融機関を創設する際に手本とされていた。



(出所) 農業情報調査会「農業・経済・金融・JAグループ 歴史と現況」

図6 信金中金、農林中金の会員協同組織団体等の変遷

#### (2) 会員銀行の法制度の形成

1891年に信用組合法案がドイツの農村信用組合（ライファイゼン系）を手本にして起草された。ここで想定されていた信用組合は、地方で資金が無く金融サービスへのアクセスもできない人々のために、低コストの資金を提供して、自助、勤労、節約の精神で地域経済の発展を促すためのものである。

1900年の産業組合法は、産業組合に合法的に融資事業を行わせるために制定された。これにより設立された市街地の信用組合は都市部における中小企業への融資を目的にしていた。

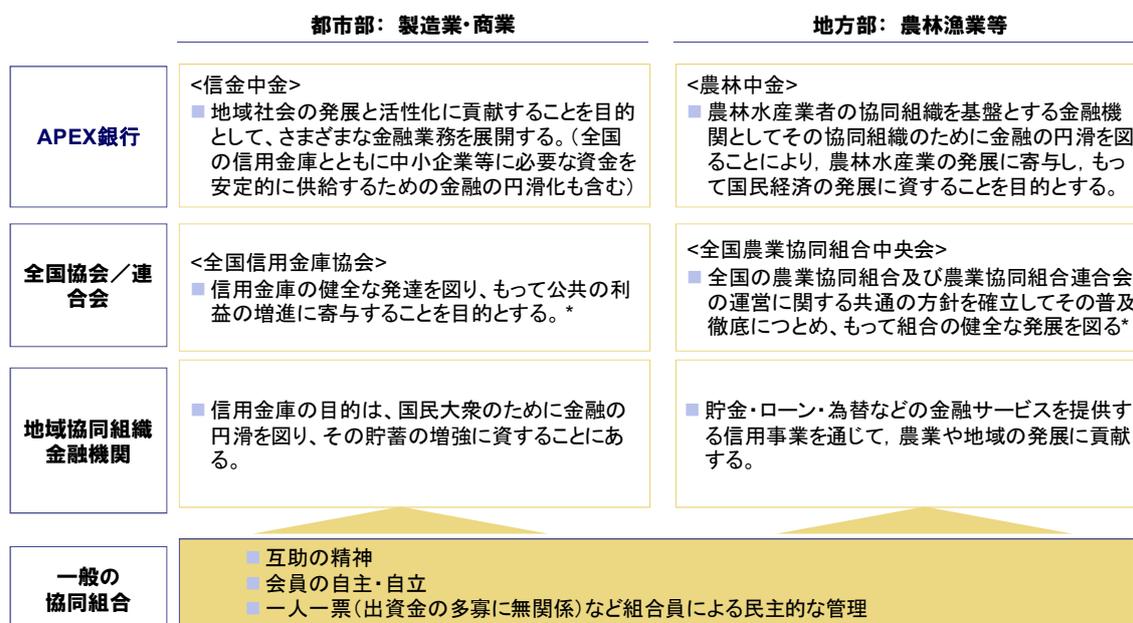
1943年に制定された市街地信用組合法は、都市部における協同組合による信用事業を促進するために、上記の法律の中から分離して単独の法律となった。

1949年に制定された中小企業等共同組合法と協同組合による金融事業に関する法律は、さらに都市部の中小企業への融資を促進するために制定されたが、後者は、信用事業を行う協同組合に、預金者保護と財務健全性を義務付けることを目的としていた。

1951年に制定された信用金庫法は協同組合の中から金融機能を強化したものを多く格上げし、信金「銀行」として、中小企業金融と地域経済の発展させることを目的としていた。  
(実際、当時 653 の信用協同組合の内、86%が信金に格上げされた)。

### (3) APEX 会員銀行の基本原則

日本の APEX 銀行 (信金中金と農林中金)は、会員銀行と地域経済の成長を支援する強いインセンティブがある。これは、日本の APEX 銀行が協同組合の原則に則り、相互扶助、会員の支援のために直接働く、一人一票の原則に従い、協同意識が高いことが背景にある。会員銀行は、また全国組織の協会／連合会にも参加しているが、協会／連合会自体には金融支援機能がなく、会員銀行のグループブランドの認知向上と会員と協会の運営者の間の信頼の向上を役割としている。



(出所)信金中金・農林中金の各ディスクロージャー誌(2011年版)、全国農業協同組合中央会ウェブサイト等より作成

図 7 APEX 会員銀行の基本行動原理

#### (4) APEX 会員銀行の構造と機能

##### 地域金融機関

会員銀行は、協同組織金融機関（非営利目的）であり、基本的にサービスはその会員に提供される。

表 5 日本の協同組織金融機関の構造

法規制から見た日本の協同組織金融機関とその支援機能

| 比較項目        | 金融業態     | 協同組織金融機関   |   | (参考)   |
|-------------|----------|--|---|--|
|             | (支援機関)   | 信金中央金庫   | 農林中央金庫  | (銀行協会)   |
|             | (地域金融機関) | 信用金庫   | 協同組合 (JA・JF)、信連   | 銀行   |
| 協同組織金融機関の構造 | 根拠法      | <ul style="list-style-type: none"> <li>信用金庫法</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>農林中央金庫法</li> <li>農業協同組合法 (水産業協同組合法)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>銀行法</li> </ul>              |
|             | 目的       | <ul style="list-style-type: none"> <li>信金は、国民大衆のために金融の円滑を図り、その貯蓄の増強に資する</li> <li>信金中金の目的については、特段の規定はない</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>農中の目的は (各組合) 協同組織のために金融の円滑化を図ることが農中法の第一条に規定。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>国民大衆のために金融の円滑を図る</li> </ul> |
|             | 組織形態     | <ul style="list-style-type: none"> <li>協同組合</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>協同組合 (農林漁業)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>営利目的の株式会社</li> </ul>        |
|             | 管理体制     | <ul style="list-style-type: none"> <li>総会の場で、出資金の多寡に関わらず会員、一人一票</li> <li>会員は、居住地または事業所や勤務先が、信金の営業地域にあることが条件</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>総会の場で、出資金の多寡に関わらず会員、一人一票</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>株主総会の決議の際に一株一票</li> </ul>   |
|             | 営業地域     | <ul style="list-style-type: none"> <li>営業地域は定款に記載することが必要</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>営業地域は定款に記載することが必要</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>普通銀行自体に特に規定はない</li> </ul>   |
|             | 業務範囲     | <ul style="list-style-type: none"> <li>預金は制限なし</li> <li>融資は原則として会員を対象とするが、制限付きで会員外貸出もできる (公共セクター、金融機関など)。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>預金・融資サービスは組合員外にも提供 (一部のサービスについては正組合員世帯以外の者が取引するには JA に出資金を納入 (出資) して「准組合員」となる必要がある)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>銀行法で認められているすべて</li> </ul>   |

(出所) 信金中央金庫 2011 年「ディスクロージャー誌」、農林中央金庫 2011 年「ディスクロージャー誌」、金融庁 21 年 5 月 29 日 第 15 回金融審議会金融分科会第二部会協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ資料 15-4

## APEX 銀行

APEX 銀行の構造は、会員銀行と類似しており、APEX 銀行の会員は、会員銀行であり、非営利団体であり、APEX 機関としてのサービスは、会員銀行に提供されている。各会員銀行の声は、出資額の多寡に関わらず、等しく扱われる。

信金中金の場合、このガバナンスの構造により、APEX 銀行を通じた相互扶助のインセンティブが働く。例えば、信金は、全国信用金協会と信金中金との三者契約により、財務健全性悪化の早期警戒と早期の経営改善について、相互に助け合うことに合意している。また、各信金は、余資を預ける義務はないが、信金中金に預金の一部を預けている。技術支援などの他の支援機能は、任意の契約に基づいて信金中金から会員銀行向けに提供されている。

農林中金は、地域の JA バンクを法制度または内規に基づいて、支援している。例えば、JA バンクは余剰資金の半分以上を農林中金に預ける義務がある。

表 6 日本の APEX 銀行の基本支援サービス

| 比較項目           |                          | 協同組織金融機関   |  | (参考)  |
|----------------|--------------------------|--|--|---|
|                |                          | 信金中央金庫   | 農林中央金庫   | (銀行協会)  |
|                |                          | 信用金庫   | 協同組合 (JA・JF)、信連  | 銀行  |
| APEX 銀行の構造     | 根拠法                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>信用金庫法</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>農林中央金庫法</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>銀行法</li> </ul>               |
|                | 目的                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>信金の成長を支援し、地域社会の発展と活性化に貢献する</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産業者の協同組織のために金融の円滑を図ることにより、農林水産業の発展に寄与し、もって国民経済の発展に資する</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>国民大衆のために金融の円滑化を図る</li> </ul> |
|                | 管理体制                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>信金中金は、信用金庫を会員として、その出資により設立され、会員の支援機関として全国レベルの協同組織金融機関 (2 階層)</li> <li>普通出資者総会の場合、会員銀行、一行一票の議決権</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>経営の意思決定機関は会員の代表 (総代) によって構成される総代会。この総代会の議決権は原則として出資口数にかかわらず平等</li> <li>政府出資は 1959 年に出資消却</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>協会は事務局機能しかない</li> </ul>      |
| APEX 銀行による支援機能 | 資金、財務支援                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>信用金庫は余裕資金の信金中金への預入の義務はなく任意 (依頼ベースで安定的に資金預入)。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>組合の規約 (JA バンク基本方針) により単位農協等と信連は、余裕資金の相当割合 (原則 2/3、1/2 以上) について上部団体への預入責務がある。</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>                  |
|                |                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>協同組織金融機関の優先出資に関する法律 (1993 年) により、信金中金と農林中金は議決権の構成を変えることなく、一般投資家の資金へのアクセスが可能となった。</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>   |   |
|                | 信用力の維持向上 (セーフティネットと経営指導) | <ul style="list-style-type: none"> <li>自主的取組み (信用金庫・全国信用金庫協会、信金中金の三者間契約した「経営力強化制度」) に基づき下記の施策を実施する。</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律により単位農協等への監査・経営改善指導等の施策を実施する。</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>銀行協会としては実施せず</li> </ul>      |

| 金融業態<br>(支援機関)<br>(地域金融機関)<br>比較項目 | 協同組織金融機関  |  | (参考)  |
|------------------------------------|---|--|---|
|                                    | 信金中央金庫  | 農林中央金庫   | (銀行協会)  |
|                                    | 信用金庫  | 協同組合 (JA・JF)、信連  | 銀行  |
| 業務支援                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>戦後直後は、政府からの預託金を信金中が会員に配布したこともある</li> <li>現在は、多様な業務支援メニューはあるが、信金中金と会員の個別契約で実施。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>農林中央金庫法で規定。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>協会会員が個別に契約して利用。</li> </ul> |
| インフラの提供                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>(勘定系のシステム構築、情報システムや情報系のシステム、中小企業信用リスクデータベースなど)システムやデータベースの共同利用等は任意で契約</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>全国統一電算システム (JASTEM) を農林中金が開発・運営している。加入は任意だが、すべての JA と信農連が利用。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>                |

(出所) 信金中央金庫 2011 年「ディスクロージャー誌」、農林中央金庫 2011 年「ディスクロージャー誌」、金融庁 21 年 5 月 29 日 第 15 回金融審議会金融分科会第二部会協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ資料 15-4

## 1.2 信金中金の支援機能

### 1.2.1 支援機能・商業銀行機能の変遷

信金中金は会員金庫のニーズに応じて商業銀行としての機能を変えてきた。下図が示すように、当初は戦後復興期の急速な経済成長の中で、会員に対する資金配分が中央機関としての資金支援であった。その後、オイルショックを受けて経済環境が低成長期に入ると、中小企業からの資金需要が減少し、信用金庫は貸出の機会を失った。そこで、信金の運用ニーズを満たすため、信金中金が証券投資を行うようになった。さらに、バブル経済が崩壊した1990年代前半には、多くの信金が証券投資で損失を被り、財政的に困難な状況に陥った信金もいた。そうした状況を受けて信金中金はセーフティネットシステムを更新し、経営上、困難に直面した信金を支援する仕組みを構築した。信金の顧客である中小企業が事業上の課題を抱えるなか、借り手支援のニーズが高まり、信金中金は信金と協働で中小企業を支援するようになった。

信金中金の商業銀行としての機能は、1990年代のはじめまで主に国・政府関係機関、地方公共団体、公益法人等および一部の大企業への貸出であったが、商業銀行としての戦略を1990年代に見直した際、大企業への貸付を信金業界の外から収益を得る手段として位置づけ、より積極的に取り組むようになった。

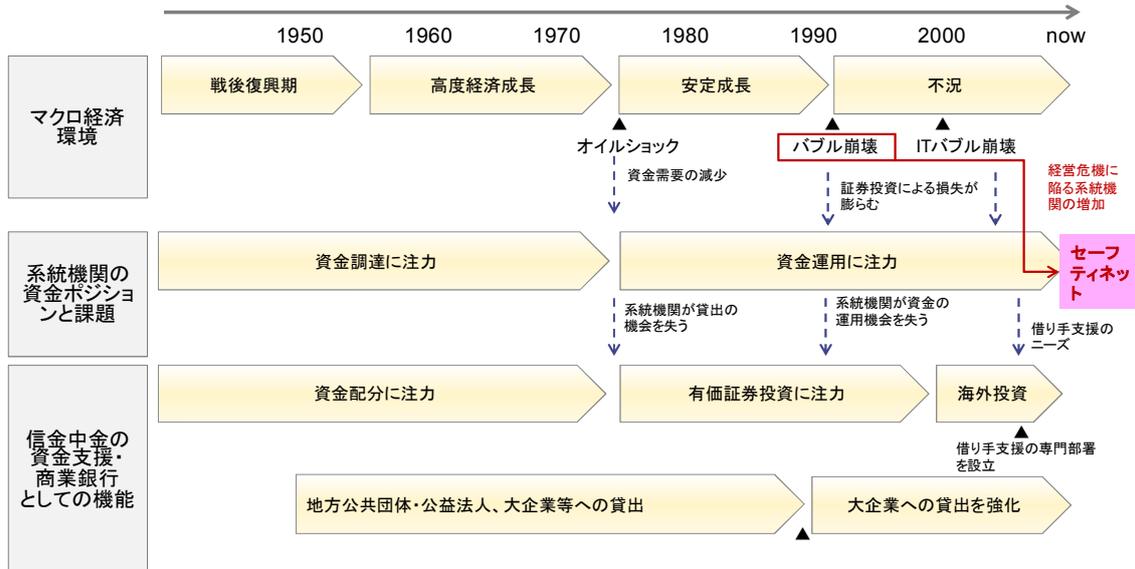


図 8 信金中金の支援内容および商業銀行としての機能の変遷

## 1.2.2 資金の運用・調達支援

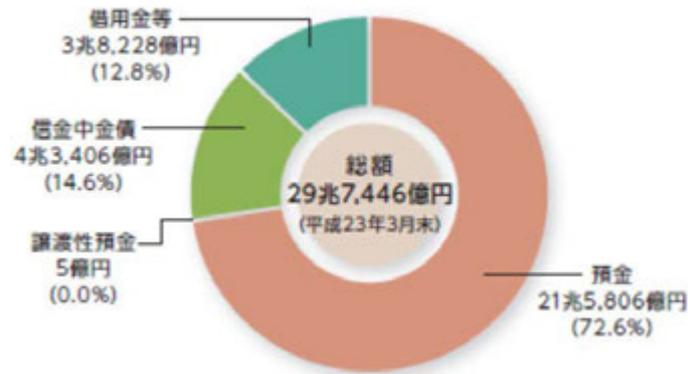
かつては庶民金庫が市街地信用組合（のちの信用金庫）にとっての中央機関としての機能を担っていたが、同庫は戦後の金融機関再編の中で解散されることになり、中央機関を失うことになった信金は、戦後復興期の旺盛な資金需要の中で、偏在する資金の調整を担う信金独自の中央機関の設立を求める機運が高まった。市街地信用組合協会は、新しい中央機関の設立を要望することを1949年に決定し、全国信用組合連合会（のちの全信連）が1950年に設立された。

全国信用組合連合会は会員機関向けに政府預託金の分配を行い、1951年にコールローンの取扱いを開始し、1958年には代理貸し制度を創設した。

全信連は2000年に信金中金へ名称変更し、今日に至る。信金中金は信用金庫等から22兆円にのぼる預金を集め、市場で運用している。

現在、商業銀行としての信金中金は以下の特徴を有している。第1は、預貸金業務や為替業務等を行う総合的な金融サービスを提供する金融機関であること。第2は、特定の金融機関にのみ認められた金融債を発行する機関であること。そして、第3は、資産の大半を証券市場で運用する国内有数の機関投資家であること、である。

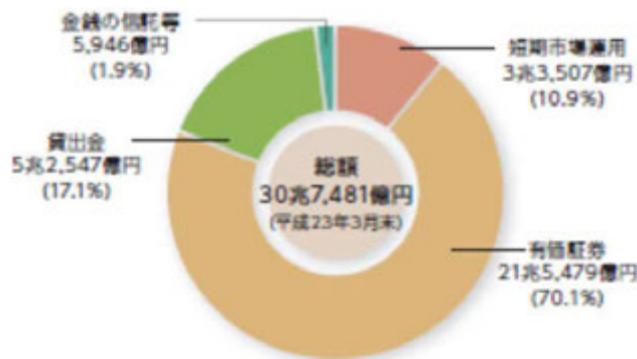
総合的な金融サービスを提供する金融機関として、信金中金は預金、融資、決済、公共債の引受けを行っている。また、信金中金の子会社がローンの保証や信託、証券、投資顧問、投資信託、ベンチャーキャピタル、M&A 仲介等の業務を行っている。信金中金の資金調達額約30兆円のうち、70%余りを預金が占めており、その預金の9割は信用金庫の預金である。金融債のひとつである信金中金債は、信金中金にとって預金に次ぐ主要な資金調達源となっている。



(出所) 信金中金ディスクロージャー誌 2011

図 9 資金調達額の内訳 (2011 年 3 月末)

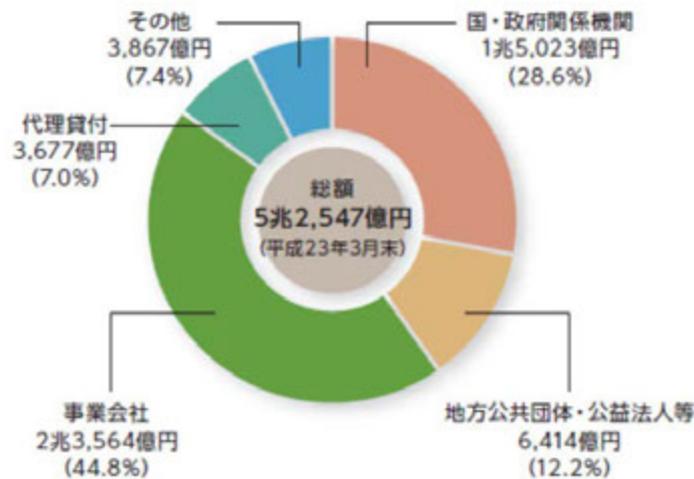
信金中金は日本で有数の機関投資家であり、投資資産の 70%を国債等の有価証券で運用している。



(出所) 信金中金ディスクロージャー誌 2011

図 10 資産運用額の内訳 (2011 年 3 月末)

融資では公的セクターや事業会社への貸付がそれぞれ約 40%を構成しているほか、代理貸付も行っている。



(出所) 信金中金ディスクロージャー誌 2011

図 11 貸出金の内訳 (2011年3月末)

事業会社向けの貸出は、信金業界の外部から収益を得ることが目的である。信金中金の資金は多くが信金から拠出されたものであるため、信金中金にとって効率的かつ安全なローンを貸し出すことが重要である。その結果として、信金中金の貸出先は、東証一部上場企業のようなリスクの低い企業が中心となっている。

### 1.2.3 自治的なセーフティネット

信金中金の主な役割のひとつが信用金庫業界の信用力の維持・向上であるため、信金中金は信金の経営を積極的に支援している。全信連が1971年に信金相互援助資金制度を設立した際、その仕組みは天災によって被害を受けた信金を支援するものであった。支援制度は当初、預金保険から独立していたが、のちに預金保険が信金も対象とするようになった。1990年代後半から2000年代前半にかけての経済危機を受けて、信金中金は経営課題に直面している信金を支援するセーフティネット制度を設立した。

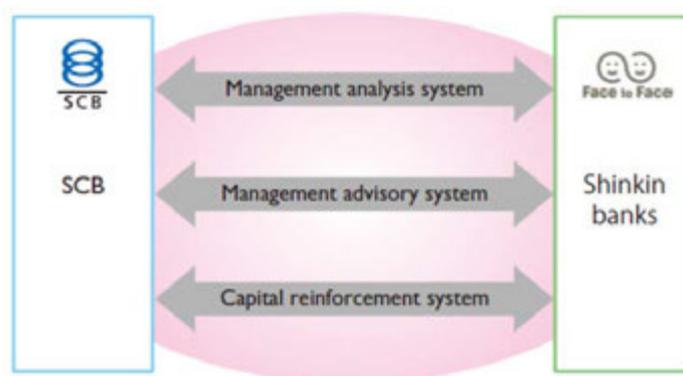
表 7 信用金庫向けセーフティネット制度の変遷

|      |  |
|------|--|
| 1971 | 信用金庫相互援助資金制度の開始  |
| 2000 | 協同組織金融機関の優先出資に関する法律により、信金の資本増強手段として優先出資が可能に。<br>預金保険法の改正により、信金も預金保険の対象となり、国のセーフティネットに組み入れられた |
| 2001 | 信用金庫経営力強化制度の開始   |

|      |  |
|------|--|
|      | 信金中金は信金のモニタリングと強化を担う信用金庫部を設立             |
| 2002 | 信用金庫相互援助資金制度の廃止<br>(後に信金経営力強化制度の補足として再開) |

(出所)信金中金ディスクロージャー誌等より作成

現在、信金は経営力強化制度および相互援助資金制度という2つの制度を運営している。このうち、経営力強化制度については、信金、全信協、信金中金の3者間の合意に基づいて提供されるものである。信金中金は、同制度において、経営分析制度、経営相談制度、資本増強制度（劣後ローンの供与または優先出資の引受けによる資本供与）を信金に対して提供している。



|        |   |
|--------|---|
| 経営分析制度 | 信用金庫が業務および財産の状況等に関する資料を提出する。信金中金はそれらの資料にもとづいて経営分析を行い、経営相談を勧奨する信用金庫を抽出する。一定の基準に該当する信用金庫に対しては、提出を求める資料を追加し、信金中金がより詳細な分析を実施する。             |
| 経営相談制度 | 信金中金による経営相談の勧奨を受諾した信用金庫または一定の基準に該当した信用金庫に対して、信金中金が経営相談（経営全般または個別経営課）を実施する。信金中金は、経営課題の解決に向けた各種施策の提案や優良事例等の情報提供など、信用金庫の経営力強化の実現に向けた支援を行う。 |
| 資本増強制度 | 信金中金は経営相談の結果、資本増強が必要とされた信金に対し、資金供与を行う。信用金庫側のモラルハザードを防止するため、当該信用金庫から経営健全化計画の提出を受けたうえ、資本増強制度運営委員会等の厳正な審査を行う。                              |

(出所) 信金中金ディスクロージャー誌 2011 等より作成

図 12 信用金庫経営力強化制度

信用金庫相互援助資金制度は、信用金庫経営力強化制度による資本供与に加えて、例外的措置として財政的支援が必要と判断される場合、全国 11 地区の信用金庫協会の会長等を

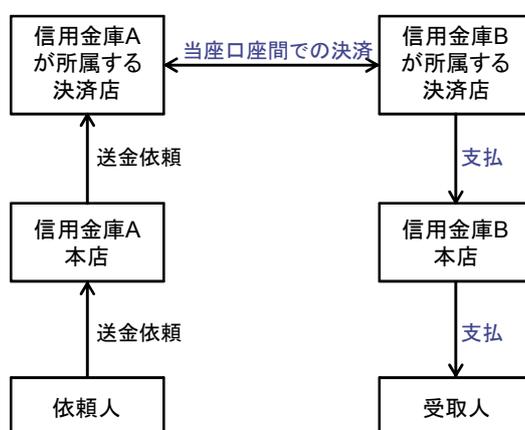
構成員とする信用金庫相互援助資金制度運営委員会等の厳正な審議を経て、当該信用金庫に支援（劣後ローンや優先出資に限らない資金供与等）を行うものである。

## 1.2.4 その他の支援機能

### (1) 決済業務の支援

信金中金は送金・決済において信金を支援している。かつて、市街地信用組合は決済サービスを提供することが認められていなかったため、産業組合中央金庫や庶民金庫が金庫間または他の銀行との資金移動を通じて、市街地信用組合向けに決済支援を行った。

市街地信用金庫が信用金庫に転換された後も、決済サービスの取扱は認められなかった。信用金庫法が制定されたとき、信金は信金間での決済が認められるようになったが、日銀との取引が認められず、国家的な決済システムからは切り離された状態にあった。そのため、全信連が2つの決済局において信金向けの決済支援を行った。



(出所) 信金中金 50 年史より作成

図 13 過去の振替口預金制度

信金による決済がみとめられるようになると、全信連は国為替集中決済制度を設立し、信金が保証金を差し入れ、決済口座を開設する決済センターとしての役割を担った。この制度ができたことにより、信用金庫は他の信用金庫との間での送金が可能になった。

1970年代に入ると、ほぼ全ての信金が内国為替集中決済制度に参加するようになり、商業銀行都の決済が認められるようになった。

商業銀行が統合システムの検討を始めると、全信連もオンライン決済の検討を開始し、全銀ネットワークへの参加の道筋を切り開いた。全銀ネットワークにおける信金中金の役割は、個々の信金と全銀ネットワークの仲介者である。現在でも、信金中金は信金と他の民間金融機関との間の為替取引を信金中金の日銀口座でまとめて、一括決済している。

## (2) 商品・サービス提供機能の支援と人材育成

信金中金の重要な機能のひとつが信用金庫の業務機能の補完である。この役割を果たすため、信金中金は信金に対して下表のような金融商品の提供や各種業務支援を提供している。

表 8 業務能力補完のための支援メニュー

| 類型   | 概要  |
|------|---|
| 業務支援 | <ul style="list-style-type: none"> <li>●決済サービス：信金中金にとってのクリアリングハウス機能提供</li> <li>●取引サービス：デリバティブ取引、外為取引、有価証券取引等の提供</li> <li>●代理貸し：信金の窓口を通じた信金顧客向けローンの提供</li> <li>●金融商品の提供：信金顧客向け各種預金、ローン商品の提供</li> <li>●ALM・リスク管理支援：ALM・リスク管理支援および有価証券ポートフォリオ分析の提供</li> <li>●人材育成支援：信金中金の業務部門および海外拠点への研修生受け入れ</li> </ul> |
| システム | <ul style="list-style-type: none"> <li>・共同システム：グループ企業を通じた信金向け共同 IT システムの提供</li> <li>・中小企業信用リスクデータベース：信金業界をカバーする中小企業の信用リスクデータベースの運営</li> </ul>   |

(出所) 信金中金 Web サイト、ディスクロージャー誌より作成

信金中金は信金およびその顧客を支援するため、代理貸しを行っている。代理貸しは信金中金が信金に長期資金を提供し、借り手の信用リスクの一部を負担するものである。信金にとってなじみの薄いプロジェクトローンの場合には、信金中金は信用リスク査定のノウハウや顧客から適切な情報収集を行うためのフォーマット等を提供して信金を支援する。

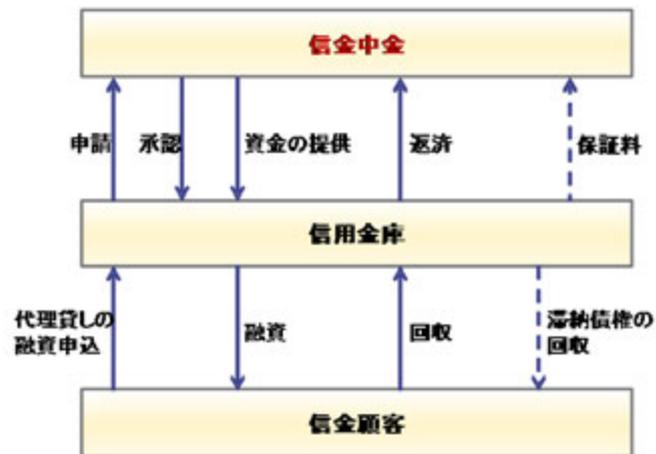


図 14 代理貸しのスキーム

(3)メンバー機関の顧客に対する支援

信金顧客の支援を通じて信金を支援するため、信金中金は借り手支援の仕組みを構築した。この仕組みにおいては、信金中金の専門部署に所属する 40 名程度の職員が信金と協働で信金顧客の中小企業を支援する。この支援には、1) ビジネスマッチングイベントの開催等をつうじた販路拡大支援、2) 中小企業向けの経営コンサルティングサービスを提供する中小企業経営改善支援、3) 海外展開を計画する中小企業向けに現地情報等を提供する海外業務支援等がある。

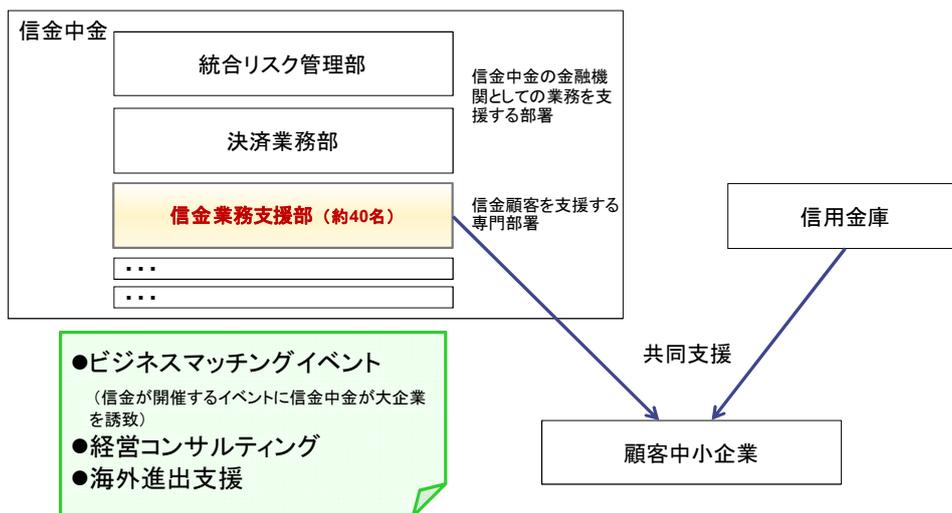


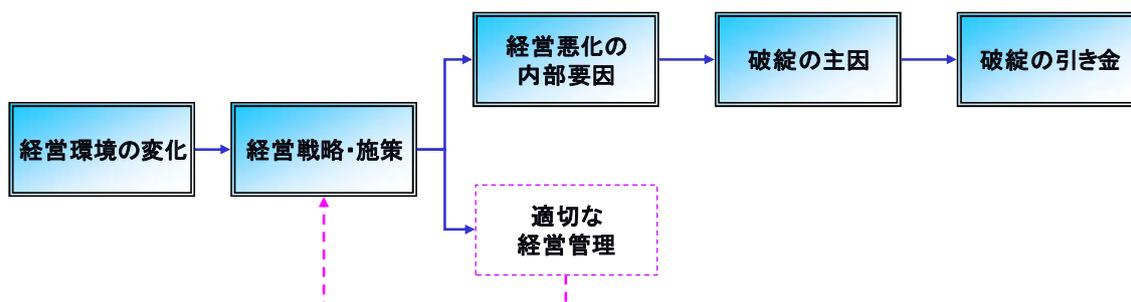
図 15 信金中金による借り手支援

## 1.2.5 過去に直面した課題と解決の事例

### 1990年代の金融危機後のセーフティネットの再構築

信金業界は、1990年代の深刻な金融危機の中で、多くの破綻を経験した。その過程で得られた教訓をふまえて、信金業界は、セーフティネットを再構築し、信用金庫経営力強化制度を創設した。

NRIが行った既存の調査によれば、金融機関の破たんプロセスは、以下のように構造化できる。すなわち、経営環境の変化をうけて、金融機関は新たな経営戦略を構築することが求められる。しかし、概念としての戦略が描けても、技術や管理面の実現可能性が保証されるわけではなく、一般に新たな戦略を実施するための内部管理等の早期構築は、容易ではない。このため、多くの金融機関は、「チェンジマネジメント」の失敗から、健全性の低下、収益の低下といった困難に直面した。



(出所) 金融庁、預金保険の破たん金融機関に関する資料から NRI 作成

図 16 銀行破たんの一般的なステップ

信金にとっては、特に地域経済の低迷は、経営戦略変化を信金に迫る主要な環境変化であった。実際に破綻したケースを検証してみると、特定分野への与信の注力や有価証券投資の増強の2つが、新たにとられた戦略であったが、戦略の実施に際しての管理に失敗したものであった。破綻の直接の引き金に関しては、多くの場合が、金融検査での資産査定の結果として、融資や有価証券投資の評価が引き下げられて債務超過に陥ったものであった。

表 9 日本の金融危機時の業態別破綻要因

| 経営環境の変化 |    |    |    |    |
|---------|----|----|----|----|
|         | 合計 | 銀行 | 信金 | 信組 |
| 地域経済低迷  | 43 | 1  | 10 | 32 |
| バブル経済   | 25 | 8  | 1  | 16 |
| 地域業態低迷  | 9  |    | 1  | 8  |
| 自然災害    | 2  |    | 1  | 1  |
| 金融構造    | 2  | 2  |    |    |
| 合計      | 81 | 11 | 13 | 57 |

| 経営戦略        |    |    |    |    |
|-------------|----|----|----|----|
|             | 合計 | 銀行 | 信金 | 信組 |
| 大口・特定業種への集中 | 42 | 11 | 5  | 26 |
| 有効施策欠如      | 28 |    | 6  | 22 |
| 有価証券投資      | 11 |    | 2  | 9  |
| 合併・業態転換     | 1  |    |    | 1  |
| 合計          | 82 | 11 | 13 | 58 |

| 経営悪化の内部要因 |    |    |    |    |
|-----------|----|----|----|----|
|           | 合計 | 銀行 | 信金 | 信組 |
| 審査管理不備    | 45 | 3  | 10 | 32 |
| 法令遵守不備    | 16 |    |    | 16 |
| リスク管理不備   | 12 |    | 3  | 9  |
| オーナー経営    | 6  | 5  |    | 1  |
| グループ体     | 3  | 3  |    |    |
| 地縁・血縁偏重   | 1  |    |    | 1  |
| 合計        | 83 | 11 | 13 | 59 |

| 破綻の主因         |    |    |    |    |
|---------------|----|----|----|----|
|               | 合計 | 銀行 | 信金 | 信組 |
| 大口・特定業種の業況悪化  | 49 | 10 | 7  | 32 |
| 地元主要取引業態の業況悪化 | 15 |    | 4  | 11 |
| 有価証券含み損       | 13 |    | 2  | 11 |
| 特定先への支援継続     | 6  | 1  |    | 5  |
| 合計            | 83 | 11 | 13 | 59 |

| 破綻の引き金  |    |    |    |    |
|---------|----|----|----|----|
|         | 合計 | 銀行 | 信金 | 信組 |
| 検査・自己査定 | 61 | 4  | 9  | 48 |
| 預金流出    | 13 | 5  | 2  | 6  |
| 市場調達困難  | 6  | 2  | 2  | 2  |
| 合計      | 80 | 11 | 13 | 56 |

(出所) 金融庁、預金保険の破たん金融機関に関する資料から NRI 作成

こうした金融危機時の教訓から、以下のような点が課題として浮き彫りになった。:

- 小規模な地域金融機関にとっては、地域経済や地域主要業界の構造的な変化から大きな影響を受けやすい。
- 小規模な地域金融機関は、規制の変化や新たな金融市場・技術（有価証券のポートフォリオマネジメント等）を独力で実践に移していくのは容易ではない。
- 業態にかかわらず、早期警戒のモニタリングによって破綻プロセスの早い段階で予兆を把握し破綻を未然に防ぐことは、金融セーフティネットの維持の観点から、もっとも重要で効率的なアプローチである

小規模な金融機関の管理能力の限界や、金融セーフティネットの基金の限界を勘案し、信金業界は、自身の自治的な相互支援とセーフティネットの仕組みを構築することとなった。

### 1.3 農林中金の支援機能

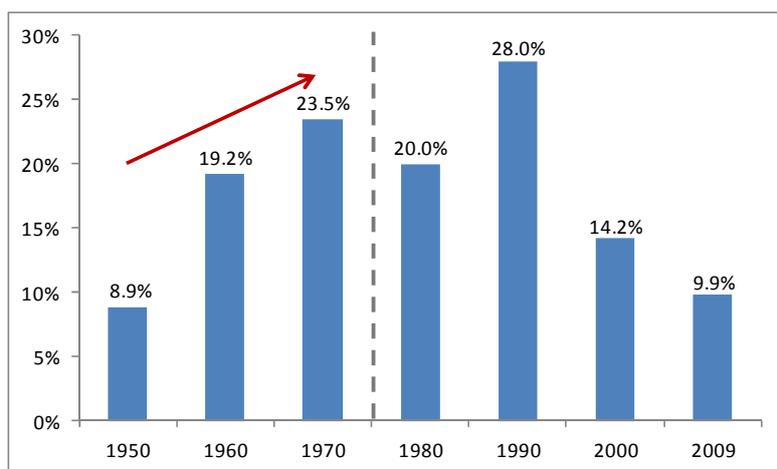
#### 1.3.1 支援機能・商業銀行機能の変遷

##### 過去の発展の経緯

農林中央金庫は、1923年に政府および農業協同組合の前身である産業組合とその連合会の出資によって産業組合中央金庫として設立され、民間最大の国債保有機関であった。

1943年に農林中央金庫に改称された後、高度経済成長期までは、系統機関の資金需要に応えるため、農林債の発行を積極的に行い資金調達に注力した。しかし、石油ショック以降系統機関が運用しきれない資金が農林中央金庫に集中し始めてから、系統機関の資金運用支援を中心に役割を担うこととなった。

戦後に農地改革が行われてから、農業投資や農業生産の意欲が高まるにつれ、系統機関の融資のための資金需要が増加し、不足する資金の調達機能が農林中金に求められるようになった。そうした背景から、農林中金は、証券会社経由や銀行向けを中心とした農林債券の発行を開始した。高度経済成長期には、農林債券の店頭販売を拡大し、対象を個人顧客に広げていった。



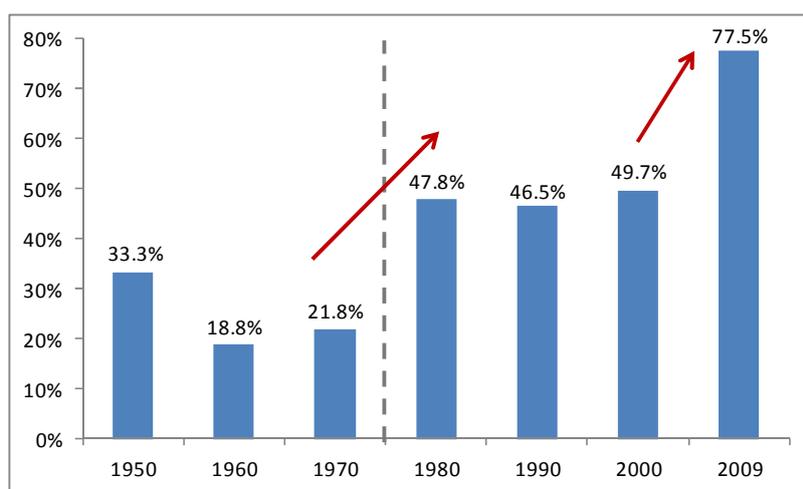
(出所) 農業情報調査会「農業・経済・金融・JAグループ 歴史と現況」

図 17 資金調達額に占める農林債券の構成比(1950-2009)

「石油ショック」により日本経済の成長が鈍化すると、農業投資や農業生産が著しく減退し始め、系統機関が運用しきれない資金が農林中金に集中し始めた。

こうした背景により、農林中金は系統機関の資金運用支援を中心に役割を担うこととなり、国内外の有価証券に積極的な投資を行うとともに、農業関連企業に対して融資を行っている。

1990年前後の「バブル崩壊」より国内の金融機関は金融危機に苦しみ資金の投資先を失った。同様に信農連も資金の運用先を失ったため、農林中央金に対し資金運用益の還元需要が高まった。



(出所) 農業情報調査会「農業・経済・金融・JAグループ 歴史と現況」

図 18 資金運用額に占める投資有価証券・金銭信託の構成比(1950-2009)

金融危機に伴い系統機関の健全性が低下すると、農業金融機関としての更なるセーフティネットの必要性が強く求められるようになった。後述するが、農林中金は系統機関の健全性を維持するために JA グループ独自のセーフティネットを設置した。

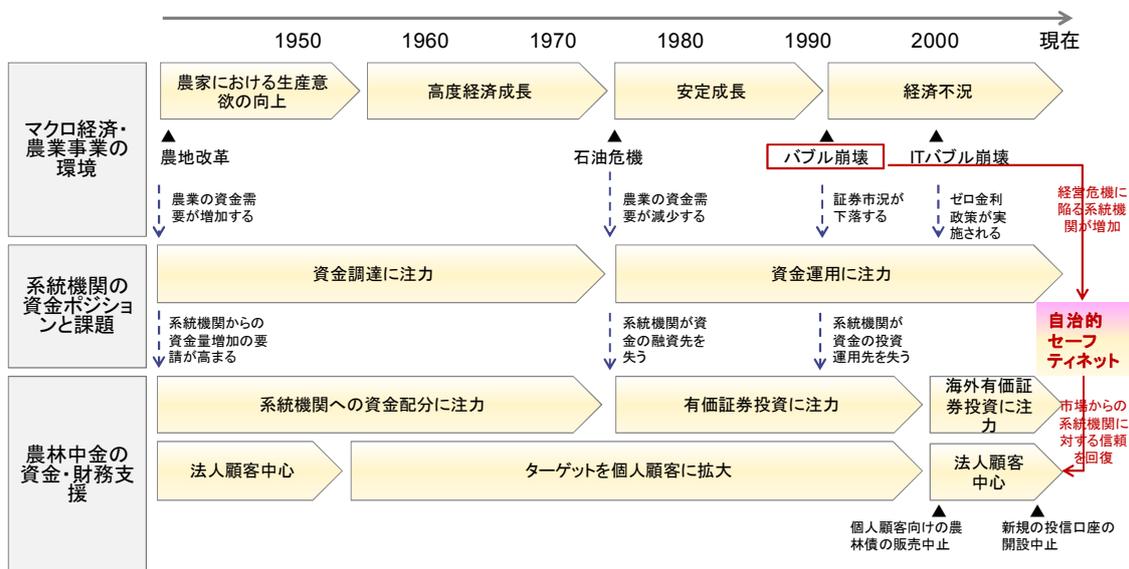


図 19 農林中金の役割の変遷

独自のセーフティネットを設置したことで系統機関は健全性を改善させエンド・ユーザーの信頼を取り戻した。こうした背景から、農林中金は系統機関との競争を避けるために、農林債券の発行や投資信託等の個人向けサービスの提供を中止した。

### 現在の商業銀行としての機能

現在、商業銀行としての農林中金の主な特徴は以下のとおりである。

- (a) 前述の信金中金と同様に一般商業銀行として総合的な金融サービスを提供している、
- (b) 農林債の発行が認められている、(c) 資金の多くを市場で積極的に運用している

(a)については、預金業務・貸金業務・外国為替業務等を取り扱っている。なお、投資信託について、自治的セーフティネットの設置により市場の信頼を回復した JA にグループの個人取引を特化させる目的から、農林中金は 2011 年 3 月より新規の投信口座の開設および既存の顧客への既保有ファンド以外の投信の販売を中止している。

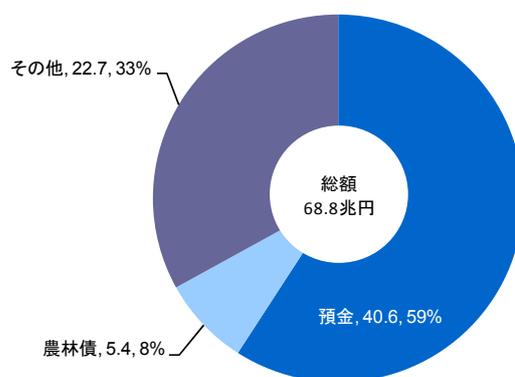
(b)については利付農林債を発行しており、2011 年 3 月末時点で資金調達額のうち 8%程度 (5.4 兆円) を占めている。

(c)について、農林中央金庫は国内最大規模の金融機関の一つであると同時に国内有数の機関投資家としての側面も持っており、有価証券(主に国債)と金銭の信託を合わせた運用残高は2011年3月末時点で74%(50.8兆円)を占め、市場で積極的な資金運用を行っている。また、資金運用において、有価証券運用に次いで多いのが貸出金であり20%(13.7兆円)を占める。その貸出金の大部分は政府系機関等(74%, 10.2兆円)である。なお、貸出に関して特に規制はなく、関連産業の資金需要が少ないため、安定収益の基盤となる運用先を求めて政府系機関の入札案件に応札している。

表 10 農林中金の金融サービス

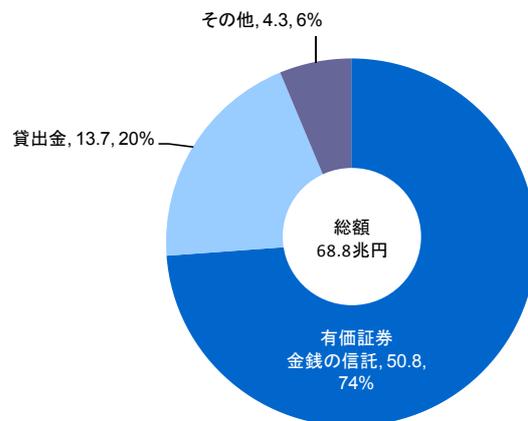
| 種類   | 内容                          |
|------|-----------------------------|
| 預金   | 定期預金/普通預金/当座預金              |
| 債券   | 農林債                         |
| 運用   | 株式,デリバティブ                   |
| 融資   | 政府系機関, 一般企業(関連産業含む), 会員への融資 |
| 外貨為替 | US ドル, ユーロ等.                |
| 投資信託 | 2011年3月より投資信託の販売を中止         |

(出所)農林中金ウェブサイト



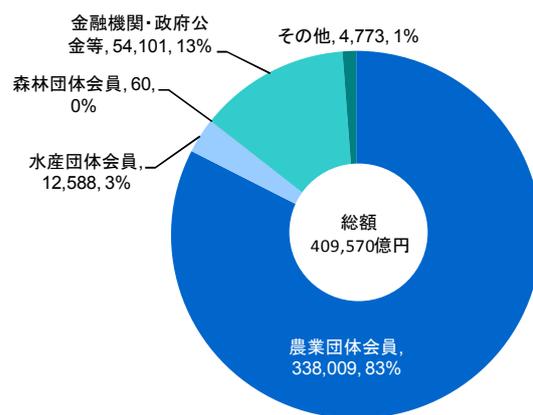
(出所) 農林中央金庫ディスクロージャー誌 2011

図 20 農林中金の資金調達額の内訳 (2011年3月末)



(出所) 農林中央金庫ディスクロージャー誌 2011

図 21 農林中金の資金運用額の内訳 (2011 年 3 月末)



(出所) 農林中央金庫ディスクロージャー誌 2011

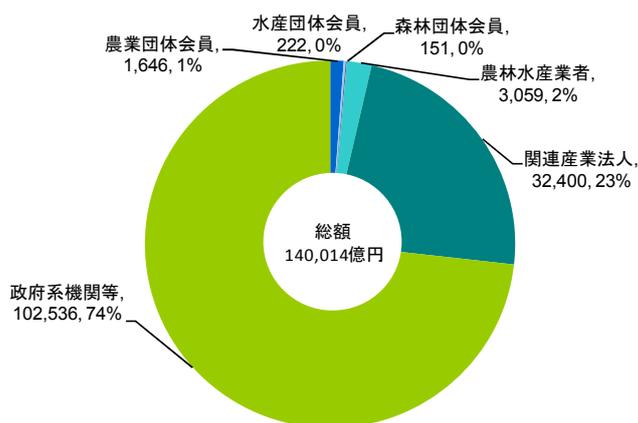
図 22 農林中央金庫の預金者別預金残高 (2011 年度平均残高)

表 11 預金の受入先と金額 (2010年3月末)

(単位:十億円)

| 預金受入先          | 金額     | 構成比    |
|----------------|--------|--------|
| 出資団体 (a)       | 33,373 | 85.3%  |
| 農業             | 32,133 | 82.1%  |
| 森林             | 19     | 0.0%   |
| 水産             | 1,217  | 3.1%   |
| その他            | 4      | 0.0%   |
| 非出資団体 (b)      | 5,513  | 14.1%  |
| 小計 (a)+(b)     | 38,886 | 99.4%  |
| 海外店舗分 (c)      | 223    | 0.6%   |
| 合計 (a)+(b)+(c) | 39,109 | 100.0% |

(出所) 農業情報調査会「農業・経済・金融・JAグループ 歴史と現況」



(出所) 農林中央金庫ディスクロージャー誌 2011

図 23 農林中央金庫の貸出先別貸出金残高(2011年度平均残高)

表 12 農林中金の貸出金の内訳と金額 (2010年3月末)

(単位:十億円)

| 貸出先内訳              | 金額     | 構成比    |
|--------------------|--------|--------|
| 系統貸出 (a)           | 614    | 4.7%   |
| 農業                 | 227    | 1.7%   |
| 森林                 | 16     | 0.1%   |
| 水産                 | 25     | 0.2%   |
| その他                | 346    | 2.7%   |
| 関連産業 (b)           | 3,276  | 14.1%  |
| 政府系機関等 (c)         | 8,955  | 68.7%  |
| 国内分計 (a)+(b)+(c)   | 12,884 | 98.5%  |
| 海外店舗分 (d)          | 194    | 1.5%   |
| 合計 (a)+(b)+(c)+(d) | 13,038 | 100.0% |

(出所) 農業情報調査会「農業・経済・金融・JAグループ 歴史と現況」

### 1.3.2 資金の運用・調達支援

農林中央金庫は、現在では会員からの預金や農林債の発行により調達した資金を運用することで財務的な役割を担っている。JAから信農連の預入義務は余裕資金の2/3以上、信農連から農林中金の預入義務は余裕資金の1/2以上と規定されている。農林中金は、調達した資金を有価証券投資や政府系機関<sup>2</sup>や農林水産業に関連する一般企業への貸出によって効率的に運用している。

|          |                              |                            |                                |                 |
|----------|------------------------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------|
| (調<br>達) | 預金*1<br>39,109<br>(4,335)    | 農林債<br>5,612               | コールマネー<br>借入金<br>売現先<br>12,899 | 受託金<br>4,277    |
| (運<br>用) | 現金・<br>預け金<br>2,180<br>(248) | 有価証券<br>44,014<br>(28,128) | 貸出金*2<br>13,038                | コールローン<br>1,336 |

(単位:十億円)

(出所) 農業情報調査会「農業・経済・金融・JAグループ 歴史と現況」

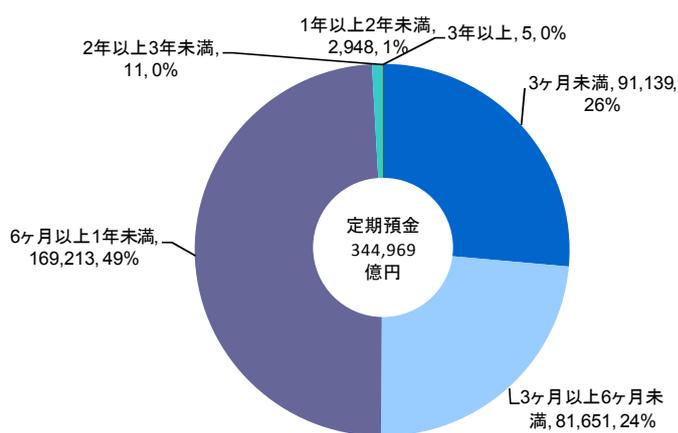
図 24 農林中央金庫の調達と運用の内訳 (2010年3月末)

農林中金は資金運用により得た収益を系統機関に対し利益奨励金として還元している。農林中央金庫は、系統機関の預金に対して市場金利並みの金利に加え、利益奨励金分の優

<sup>2</sup> 民間向け融資は競争的なため、政府系機関向けにも融資を行っている。

遇幅 1%程度<sup>3</sup> を上乗せた金利を提供しており<sup>3</sup>、資金・財務面においてグループの発展に寄与している。

また、農林中央金庫の定期預金は 1 年未満のものが全体の 99%を占めるのに対し、貸出金の残存期間別残高は 1 年以上の長期が 24%を占めており、資金を必要とする会員の資金繰りの改善も支援している。



(出所) 農林中央金庫ディスクロージャー誌 2011

図 25 定期預金の残存期間別残高 (2011 年 3 月末)

<sup>3</sup> 推計による。農林中金が会員機関に還元している投資奨励金 0.3 兆円を、会員機関からの預金約 30 兆円で割って算出 (2011 年の数値) 投資奨励金は、農林中金の年次総会で決議して決めている。

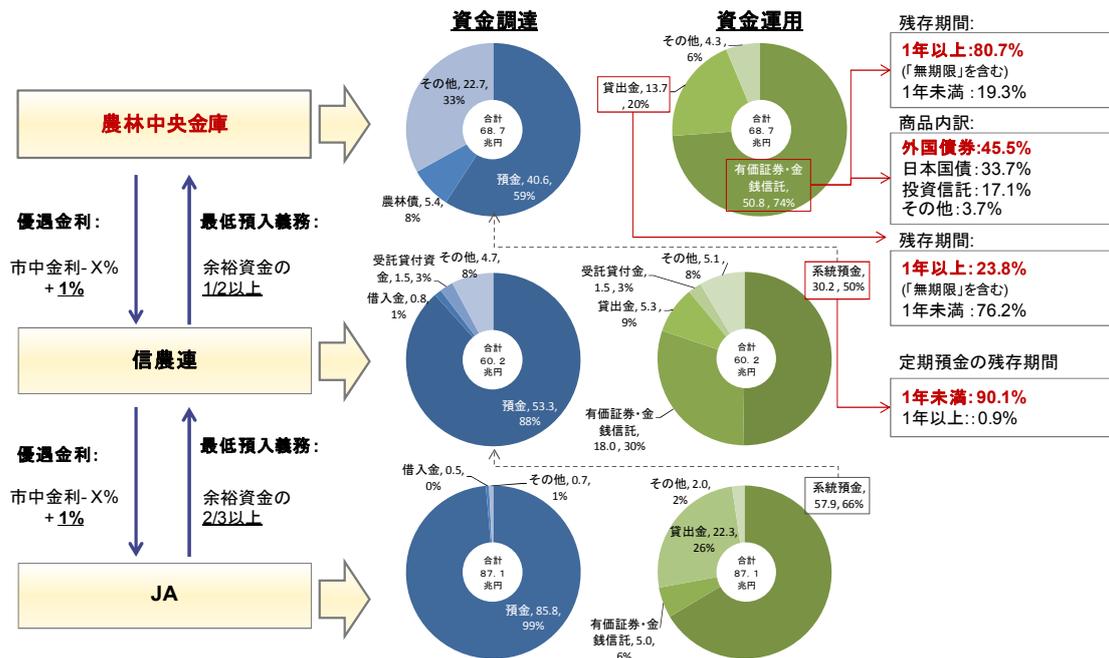


図 26 JA バンクシステムにおける財務な支援構造

### 1.3.3 自治的なセーフティネット

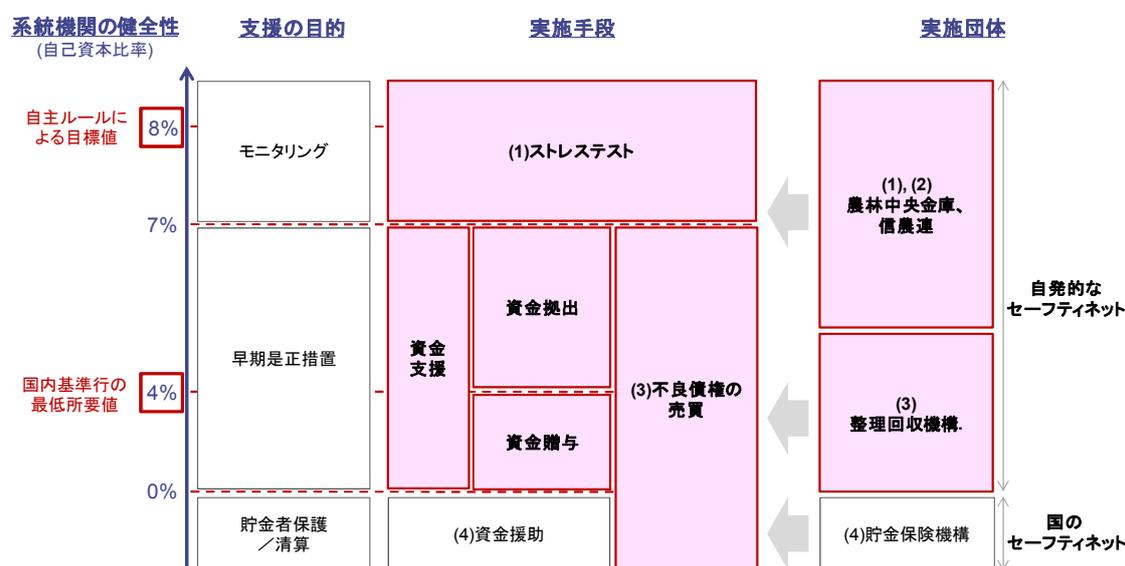
NCB を含む JA バンクは、系統機関の破綻を未然に防ぎ市場の信頼を得るために自治的なセーフティネットを設けている。

1990 年以降バブル崩壊による景気低迷に伴い、不良債権を抱えて経営が悪化し大規模な支援を必要とする農協や信連が出てきたことから、農業系統のセーフティネットの限界も意識されるようになった。健全経営の確保や破たん防止については、各 JA、各信連の自主的な取り組みに依存していたが法的強制力が無かった。こうした背景から、農協系統における健全性の確保の取り組みとセーフティネットの充実が必要との議論が農協系統および監督当局において高まり、2002 年 JA バンクとしての破綻未然防止システムが成立した。

結果として、JA バンクは、公的制度である「貯金保険制度」と JA バンク独自の制度である「破綻未然防止システム」との二重のセーフティネットで守られることとなった。貯金保険制度とは、農水産業協同組合(JA・JF など)が貯金などの払出しができなくなった場合に、貯金者を保護し、資金決済の確保を図ることによって、信用秩序を維持することを目的とする制度である。

また、「破綻未然防止システム」は、JAバンク・JF マリンバンク全体としての信頼性を確保するため、各々の経営破綻を未然に防止する仕組みである。具体的には、(1)個々のJA・JFなどの経営状況について農林中央金庫の支店と信連が協働でモニタリングを行い早期に問題を発見、(2)経営破綻に至らないよう、ストレステストを行い、必要に応じて経営改善などの対策を実施、(3)全国で拠出した基金を活用し個々のJA・JFの経営健全性維持のために必要な資本注入等の支援を行う。

JAバンクは自己資本比率の8%以上の維持を自主ルールに掲げており、もし自己資本比率が4%を割ると、系統機関の経営健全性維持のため資金贈与を行う。



(出所) 農林中央金庫のインタビューを元にNRIが作成

図 27 JAバンクシステムのセーフティネット

### 1.3.4 その他の支援機能

#### (1) 決済業務の支援

現在系統内外の決済送金はすべての系統機関の顧客が利用可能であるが、実現に向けて過去にいくつかの段階を経てきた。

1975年以前は、系統内部取引は利用できたが系統外との為替取引には法的な制約があった。しかし、1975年頃から、系統取引の広域化・多様化により農家の農外所得の系統送金の要望も強まってきた。そうした背景から、信農連・信漁連・農林中央金庫は、1976年には全銀内為制度への正式加盟が承認された。しかし、JAは各々が小規模であり少量の取引しか請け負えないことから全銀内為制度への加盟が許可されなかった。

1976年以降、全国のJAは信農連の決済システムを通して他行との送金決済を行ってきたが、農外所得が増加し続ける中で非効率さが課題となっていた。

農林中央金庫は、資金量や職員数で為替承認基準に未達のJAに合併を促し、JAの為替リーダーの育成に努め支援したことで、1983年JAは全銀内為制度への加盟が許可された。

系統為替システムは、事務処理量増加を見込み、農林中央金庫のシステムから分離し、新たに系統センターが設けられることになり農協為替システムは系統センターを中継して全銀システムとオンラインで結ばれている。

現在系統為替システムは、事務処理量増加を見込み、農林中央金庫のシステムから分離し、新たに系統センターが設けられることになり農協為替システムは系統センターを中継して全銀システムとオンラインで結ばれている。

## (2) 商品・サービスの提供機能支援と人材育成

農林中金は、JAグループのテレビCMコストの負担やCMの企画、ITシステムのランニングコストの負担等を通じて系統機関を支援している。

さらに農林中金は、信農連のために経営コンサルティングサービスを提供したり、系統機関の経営者や従業員のためのセミナーや研修を実施することで、系統機関の経営や人材の質の向上に寄与している。

## (3) メンバー機関の顧客に対する支援

農林中金は、JAバンクやJFマリンバンクと連携してビジネスマッチングの企画や全国規模での業者の斡旋を行い、地域商談会の開催、海外商談会への参加、生産者・系統団

体と商工業者のビジネスマッチングを行っている。2011年度までに個別ビジネスマッチングの成約件数は74件にのぼる。

さらに、近年では国内のみならず、海外に農水産物を輸出する会員（生産法人）の販路開拓を支援している。商談会で衛生証明などの必要書類の作成や通訳などの業務を補佐し、海外業者との商談を支援している。また、成約案件については、必要な事業資金の融資を適宜検討している。

### 1.3.5 過去に直面した課題と解決の事例

#### 1990年代のバブル崩壊後の系統支援システムの刷新

1990年のバブル崩壊以降、多くのJAや信農連が経営破綻寸前に追い込まれていた。しかし、特別な法（住専法）に基づき、住宅金融専門会社の設立母体行である農林系金融機関の負担をできる限り減らす目的で、国家予算から巨額の公的資金を注入された。こうした背景から、JAや信農連は国民の税金を使って過保護されていると世間から批判を受け、市場の信頼を失っていった。

系統機関のこのような苦難を克服するため、NCBはJAバンクシステムを構築し、経営の不透明さを取り除いていった。JAバンクシステムは、①JAバンクの一体的な事業推進とJAバンクの信頼性を確保する②破綻未然防止システムの2つの柱により構成されている。

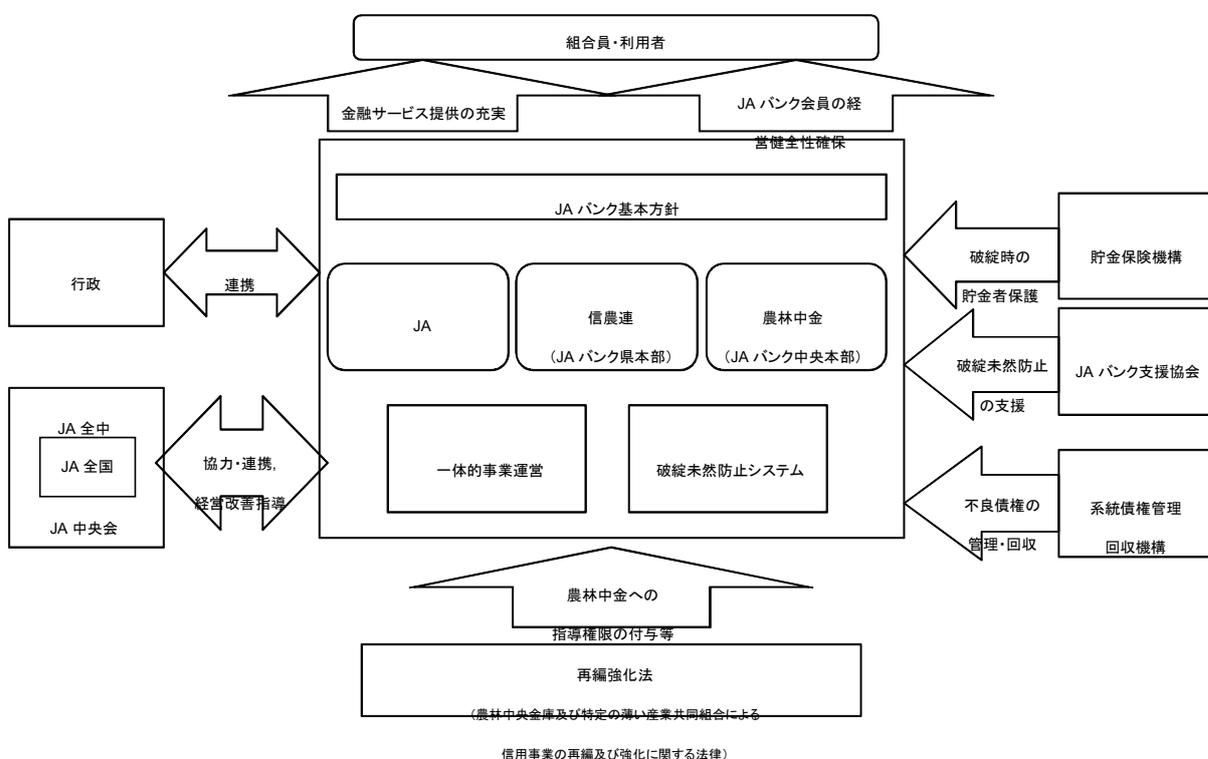
JAバンクシステムができたことで、農林中金、信農連、JAの各々の役割がこれまでより明確となり、円滑な事業運営が可能となっている。

各々の主な役割は以下のとおりである。

- 農林中金
  - 総合戦略を樹立する
  - 基本方針を制定する
  - 基本方針に基づき信農連・JAを指導する
- 信農連
  - 基本方針に基づき農林中金の指導を遵守しながら、管内のJAを指導する
- JA
  - 基本方針に基づき農林中金や信農連の指導を遵守しながら、顧客の農業従事者を指導する

前述のとおり、農林中金は系統機関の経営破綻を未然に防ぎ市場の信頼を取り戻すために、自治的なセーフティネットを設けた。農林中金は、自主ルールにより系統機関の経営健全性を8%に設定し、系統機関のモニタリングのためストレステストを行い、状況に応じ早期是正措置として資金供給や資金贈与を行っている。

こうした農林中金の支援の取組みにより、JAと信農連は市場の信頼を回復させることができた。農林中金は、系統機関との競合を避けるため自社の支店で個人向けの投資信託や農林債の取り扱いをやめ、個人向けサービスはJAに特化させることにした。



(出所) 農林中央金庫「業務概要説明資料」

図 28 JA バンク・システムの仕組み

## II. APEX／BPRの支援モデルの現状と課題

### 2.1 APEX制度の概観

以下では、インドネシア中央銀行（Bank Indonesia, BI）が作成した「APEX 標準モデル」（“Generic Model APEX BPR”）並びに BI に対して実施した聞き取り調査に基づいて、APEX 制度の概要について述べる。

#### 2.1.1 BPRの法的・制度的な概況

BIは、政令 8/26/PBI/2006 によって、地方銀行（Rural Banks、BPR）の規制を定めている。それによれば、BPR は、銀行業務を営むことができるとされ、商業銀行と同様に、イスラム金融の形態を選択することも可能である。ただし、商業銀行が営むことが可能な業務のうち、以下の業務は行うことができない。

- 流動性預金の取り扱い
- 決済業務（銀行決済システムへの参加）
- 外国為替業務（両替を除く）
- 株式の所有
- 保険業務
- その他規制で指定された業務

なお、零細金融を営む業態としては、銀行の形態以外に、ノンバンク協同組織機関がある。ノンバンク協同組織機関は、協同組織法によって規定され、協同組織庁が管轄している。BPR の中には、ノンバンク協同組織機関が前身とするものもあるが、ノンバンク協同組織機関から直接組織転換することは認められておらず、いったん協同組織を解散して BPR を新規設立したものである。

BPR の営業地域に関しては、預金吸収は全国の預金者を対象とするが、支店・営業所の設置と融資業務は、ひとつの州（Province）に限定されている。

BI は金融サービスへのミニマムアクセスを促進するため、BPR の新規設立を奨励している。他方では、BI は、BPR 1 行あたりの規模を拡大するべく、小規模 BPR の統合も推進している。この結果として、現存する BPR の規模には非常にばらつきが大きい。たとえば、BPR1,663 行の融資口座の数に着目すると、中央値が 773、平均が 1,962、最大は 271,325 となっている。

表 13 BPR の規模に関する統計値

(金額の単位：百万ルピア)

|                   | Paid up capital | Total asset | Total deposit accounts number | Total loan accounts number |
|-------------------|-----------------|-------------|-------------------------------|----------------------------|
| Average           | 3,332           | 33,777      | 5,362                         | 1,961                      |
| Median            | 1,790           | 13,571      | 2,133                         | 773                        |
| Min               | 200             | 111         | 0                             | 0                          |
| Max               | 325,000         | 2,655,413   | 271,325                       | 160,374                    |
| Sum               | 5,540,573       | 56,171,570  | 8,916,190                     | 3,261,262                  |
| Number of samples | 1,663           | 1,663       | 1,663                         | 1,663                      |

(出所) BI の内部データから NRI 作成

BPR に対する検査・モニタリングに関しては、商業銀行と同様に、オンサイト検査は年 1 回、オフサイトモニタリングは月次という頻度で実施されている。検査の体系は、「CAMEL」に基づいており、商業銀行に対する体系「CAMELS<sup>4</sup>」と比較して、市場感応度に関する評価は省略されている。

### 2.1.2 BPR にとっての課題

一般的に、小規模な金融機関は、その事業規模の制約に起因する課題に直面する機会が多い。これは、BPR に関しても例外ではなく、最低資本金 5 億ルピアという規制の下で、十分な事業規模を確保することが困難な BPR も散見される。本調査でのヒアリングによれば、BPR の規模の制約に起因する課題は下表のように整理できる。

表 14 BPR の課題

| 課題          | 小規模機の一般的な課題   | BPR の課題   |
|-------------|---|---|
| 流動性リスク、資金管理 | 安定的な資金調達、流動性のミスマッチが、個別銀行レベル、また地域レベルで生じる。<br>また小規模銀行はインターバンク市場への参加が制限される場合がある。 | 季節的な資金の偏在がある。各州の APEX 制度の現状調査によれば、州によって構造的な資金余剰や不足の場合がある。<br>BPR は BI 口座の設置（決済システムへの参加）が認められていない。 |
| 信用リスク       | 営業地域や規模が限定されるため、信用リスクの集中が生じやすい。   | BPR は特定の業種に与信を集中させている場合が多く、信用リスクの集中が生じている。  |
| 対顧客競争力      | 引受可能なリスク量が限られる中で、顧客ニーズに十分に対応できない  | 1 顧客当たりへの与信額規制の下で、有力顧客との取引を起用号先に  |

<sup>4</sup> CAMEL(S) は、各国の金融当局で採用されている一般的な評価体系で、Capital adequacy, Asset quality, Management, Earnings, Liquidity, Sensitivity to market、で構成される。国内業務のみを行う小規模金融機関には、Sensitivity to market を省略した CAMEL を用いる場合が多い。

| 課題              | 小規模機の一般的な課題  | BPR の課題   |
|-----------------|--|---|
|                 | い場合がある。  | 奪われる場合がある。  |
| 信頼性、評判          | 株主や市場の監視が不十分であることや、金利変動等による影響を受けやすいため、信頼性の高いセーフティネットがないと、評判リスクや預金取り付けに遭遇する恐れが強い。 | 一部の BPR は、BPR 全体としての評判、ブランドの確立が必要と指摘している。<br>BPR は、商業銀行と比べ信用度が劣るため、預金者に対してより高い金利を提供する必要がある。 |
| 営業のリソースやインフラの制約 | 銀行業務は一般に規模のメリットに立脚しており、決済ネットワークへの参加や IT システム、経営者や従業員のスキルに関する制約が課題となる。            | BPR は決済ネットワークへの参加が認められていない。<br>規模が小さく勘定系、情報系システムの整備は遅れている。                                  |

(出所)BPR へのインタビューに基づき NRI 作成

### 2.1.3 A P E X 制度のねらい

APEX 制度のねらいは、商業銀行と BPR の間の連携により営業上の相乗効果を双方が得る仕組みを構築することである。APEX 標準モデルによれば、こうした連携を促進することで、APEX 制度は、以下のようなメリットを追求するとされている。

- BPR のネットワーク整備を支援し、地方での金融アクセスを整備する
- BPR の資金ポジションを支援し、BPR の融資能力を拡充する
- 資金支援や技術支援等によって BPR の営業競争力を強化し、合理的な金利でより多くの中小零細企業への金融支援を実現する

### 2.1.4 A P E X 制度の仕組み

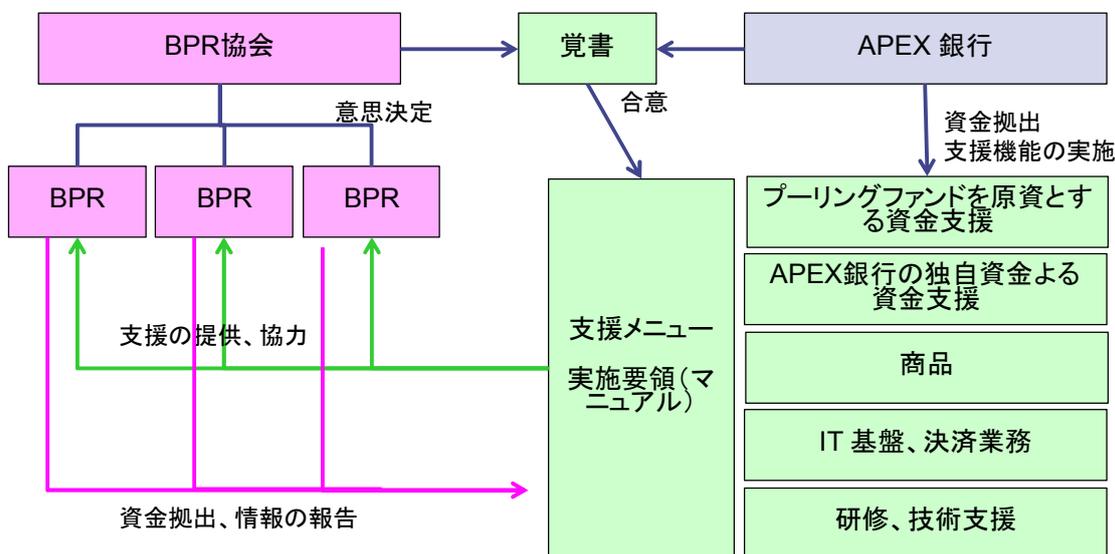
#### 1) APEX の制度の組織的な仕組み

APEX 標準モデルによる APEX 制度の組織的な構造は、以下の図のように整理できる。

BI の支援、奨励の下で、商業銀行（APEX 銀行）は州ごとの BPR 協会（Perbarindo）と覚書（MOU）を締結する。覚書は、①APEX メンバーの適合要件、②APEX 銀行と BPR 双方の権利と義務、③プーリング・ファンド（Pooling of Funds）の仕組みと資金の活用方法、を規定することが必要とされている。

また、支援メニューの詳細については、オペレーション・マニュアルで実施規則を定めることとなっている。

そのうえで、APRX 銀行は、プーリング・ファンド、資金支援、セービング口座等の商品の共同開発、送金サービス等の IT の提供、技術支援、等の支援メニューの実施を担う。



(出所) BPR 標準モデルに基づき NRI 作成

図 29 APEX 制度の組織的な構図

APEX 銀行としての要件は、以下のように規定されている。

- BI による銀行格付がランク 3（健全）以上
- APEX 制度の円滑な実施への確約,
- APEX としての機能を果たすために必要な能力（資本、流動性、経営、技術、IT、ネットワーク）を有していること
- APEX 事業計画の策定、BI の支店への報告

APEX 制度に参加する BPR の要件は、以下のように規定されている。

全般的な要件:

- BPR 協会のメンバーであること
- BPR 理事会での承認 Approved by BPR's board of commissioner,
- APEX 銀行と BPR の覚書への署名 Signing APEX BPR agreement member,
- APEX 制度の規約の遵守 Obeying APEX BPR regulation,
- プーリング・ファンドへの最低預入預金（SWM）の実施、維持
- APEX 銀行による評価に協力し、所定の結果による脱会を受け入れること

ミスマッチ・ファンド（資金支援、後述）要請の要件:

- BPR 協会の信用評価委員会の評価（要請の前月時点）が、健全（"fair"）以上の格付

であること

- ミスマッチ・ファンドは延長が可能であるが、構造的な問題によって上記の格付が悪化した場合には、延長はされない

## 2) BPR 協会 (PERBARINDO)

BPR 協会は、APEX 制度の実行に際して、中心的な役割を担う。BPR 協会の中でも、ワーキング・グループは業務実施機関として位置づけられる。ワーキング・グループは、BI、全国 BPR 協会、地方 BPR 協会、地方銀行協会、の代表者によって構成される。全体 BPR の約 9 割は BPR 協会に加盟している。各州の地方 BPR 協会は、全国 BPR 協会の支所と位置付けられ、各州の協会において内規で規定している。

## 3) APEX 銀行

BI は大手銀行に対して APEX 銀行となることへの勧誘を行ってきたが、大手銀行は APEX 銀行となることへの関心を示さなかった。このため BI は、地方開発銀行を対象として、地方政府と連携して、APEX 銀行の発掘を進めてきた。これは、地方政府において、へき地での金融アクセスの整備を重要な政策と位置付けており、BI の政策目的とも共通することが背景にある。このため APEX 銀行の候補としては、地方政府が株主となっている地方開発銀行を優先的に対象とすることとなった。

しかし、商業銀行にとって、APEX 銀行となるが一概にメリットがあるとは限らない。すなわち、個別銀行の戦略によって、APEX 標準モデルで想定される相乗効果が有効かどうか、また各州の BPR の数や事業規模が APEX 銀行にとって十分なおおさかどうか、等によって、APEX 銀行となることに合理性があるかどうかは変わってくる。こうしたこともあり、BI としては APEX 銀行となる銀行は必ずしも地方開発銀行でなくても容認する姿勢をとっている。さらに、各州の BPR の数や事業規模が APEX 銀行にとって十分な規模ではない場合で、各州政府が認める場合には、ひとつの商業銀行が、複数の州にまたがって APEX 銀行となることも認める方針である。

### 2.1.5 A P E X 制度における支援機能

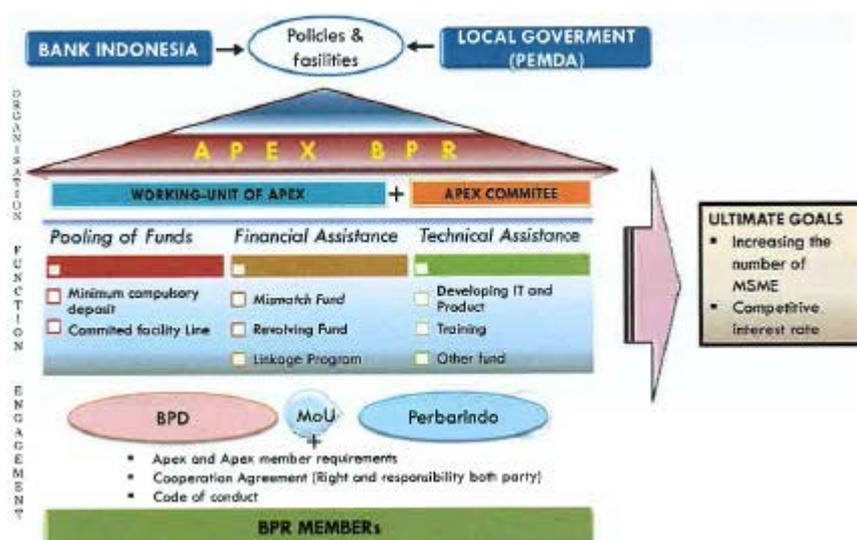
APEX 標準モデルの支援機能は、以下のように規定されている。

- プーリング・ファンド。BPR からの最低預入預金と APEX 銀行からの拠出資金で構成される。
- 資金支援。ミスマッチ・ファンド、リボルビング・ファンド、そしてリンケージ・

プログラム（後述）の形態が想定されている。

- 技術支援。IT 基盤や商品の提供、メンバーBPR の顧客が利用できる送金サービスの提供、教育研修、等が例示されている。

ただし、支援機能の詳細は、関連する法令、規制に反しない限り、APEX 銀行と BPR 協会の合意によって、自由に設定できるものとされ、APEX 標準モデルは、規制ではなく、あくまでも、標準的な仕組みという位置づけである。



(出所) APEX 標準モデル、BI

図 30 APEX 標準モデルの概観

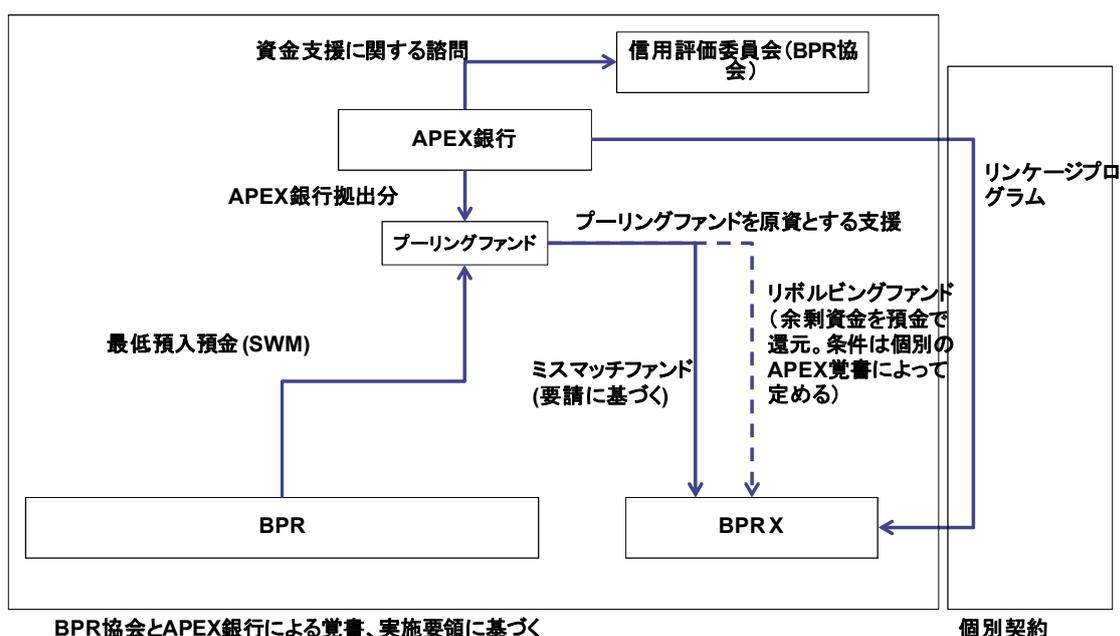
### 1) 資金支援の概観

APEX 標準モデルは、プーリング・ファンド（支援の原資）と資金支援方法から構成される資金支援の仕組みを提示している。

概観的に表現すれば、簡単にいえば、BPR と APEX 銀行がそれぞれ原資を拠出する（プーリング・ファンド）。BPR から支援要請があった場合で、BPR 協会の信用評価委員会が当該 BPR の適格性を承認した場合、APEX 銀行は、預金の形態で、当該 BPR に対し資金支援を行う。また、拠出されたプーリング・ファンドで余剰資金がある場合は、事前に合意された一定の方法によって、APEX 銀行は、預金の形態で BPR に流動性を還元する。

同時に、APEX 標準モデルでは、APEX 銀行が、リンケージプログラムの形態での支援を実施することが推奨されている。リンケージプログラムは、APEX 制度とは別個に、以前か

ら存在する仕組みである。一般的なリンケージプログラムは、規模の大きい銀行が小規模の銀行等を支援する仕組みであり、その際、小規模銀行の有する債権（顧客への融資）を裏付けとする。この裏付けは、債権譲渡として登録して、正式な担保とする場合もあれば、登記せずに情報だけ取得する場合もある。APEX 標準モデルでは、こうしたリンケージプログラムは、BPR と APEX 銀行の個別契約に基づくものされ、APEX 標準モデルで特段の規定や推奨は行っていない。



(出所) BI へのインタビューに基づき NRI 作成

図 31 資金支援の仕組みの概観

## 2) 資金支援の原資

資金支援の原資は、プーリング・ファンドと、APEX 銀行の拠出、の 2 つの原資で構成される。

### i) プーリング・ファンド

プーリング・ファンドは、①BPR からの最低預入預金 (SWM) と、②APEX 銀行がコミットする拠出額 (“Committed Facility Line”) から構成され、資金支援の中心的な資金源と位置づけられる。

-最低預入預金（SWM）：

BPR は、BPR 協会と APEX 銀行の覚書に基づいて、最低預入預金を APEX 銀行に預け入れなければならない。

預金の形態は覚書で定められた期間の定期預金である。付利される預金金利は、APEX 標準モデルでは、預金保険機構（DIC）の基準金利（預金保険の対象となる金利の最大金利水準）未満とされている。

-APEX 銀行がコミットする拠出額（Committed Facility Line）：

APRX 銀行は、SWM の合計額と同額まで、拠出を行う。

ii) APEX 銀行自身の資金（プーリング・ファンド以外）

APEX 銀行は、リンケージプログラムやその他の融資形態によって、資金支援を行う場合がある。こうした APEX 銀行が自身の資金を使って行う資金支援は、現状の APEX 標準モデルでは、その仕組みを規定も推奨もしていないため、それぞれの地域の APEX の仕組みによって設計され、その実施の基準も APEX 銀行の判断に依存する。

### 3) 資金支援のメニュー

以上で資金支援の原資を見てきたが、資金支援の方法については、①ミスマッチ・ファンド、②リボルビング・ファンド、③リンケージプログラム、が推奨されている。

ミスマッチ・ファンド及びリボルビング・ファンドは、預金を原資とするものであり、資金支援の方法も、預金で行われなければならないと規定されている。その他、APEX 銀行自身の資金を使って実施される支援は、リンケージプログラム等の融資形態で行うことが可能である。

プーリング・ファンドを原資とする、①ミスマッチ・ファンド、②リボルビング・ファンドに関しては、APEX 標準モデルにおいて、以下の表のように仕組みが規定されている。

表 15 ミスマッチ・ファンド、リボルビング・ファンドの仕組み

| 項目    | ミスマッチ・ファンド  | リボルビング・ファンド                         |
|-------|---|-------------------------------------|
| 目的・用途 | 構造的問題ではなく一次的な流動性の問題（パフォーマンスの悪化に起因するものや詐欺等による原因でない場合）への支援  | 余剰資金の BPR への還元で、覚書に基づく              |
| 適格性   | 既にミスマッチ・ファンドを受けている BPR は対象外。リボルビング・ファンドを受けている場合は適格だが、いったんミスマッチ・ファンドを受けると、リボルビング・ファンドの継続は認められなくなる。 | N/A                                 |
| 形態    | 預金  | 預金                                  |
| 期間    | 1ヶ月を最長とし、最大2回、延長できる（1年に3回までうけることが可能）。   | 3ヶ月を最長とし、1年に3回まで受け入れが可能（余剰資金がある範囲で） |
| 預入の時期 | 条件、書類が整った日の翌日   | それぞれの覚書による                          |
| 金額    | 各 BPR について、最大で SWM の X 倍。さらに追加的な金額が必要な場合は、資金がある範囲で、かつ、当該 BPR の格付が“pass” 以上であれば、預金保険限度額まで、増額が可能。   | 各 BPR について、最大 SWM の Y 倍まで（覚書に基づく）   |
| 金利    | BI レートを参照し、BPR の預金保険対象金利未満  | BI レートを参照し、BPR の預金保険対象金利未満          |
| 決済    | 満期日に元本と利息を決済  | 満期日に元本と利息を決済                        |

（出所）APEX 標準モデルに基づいて NRI 作成

#### 4) APEX を構成する関係者の権利と義務

APEX 銀行の権利と義務は以下のように規定されている。

権利:

- BPR から SWM を受け入れる
- BPR から定期的に財務レポートの提出を受ける
- ミスマッチ・ファンド、リボルビング・ファンド、リンケージプログラムを要請する BPR からは、追加的な財務情報の提出を受ける
- ミスマッチ・ファンド、リボルビング・ファンド、リンケージプログラムの応諾、拒絶の判断を行う

義務:

- SWM を安全に、専門家として管理する
- SWM と同額の拠出を行う
- ミスマッチ・ファンド、リボルビング・ファンド、リンケージプログラムを供与する

- 技術支援を供与する
- APEX の財務状態、実施結果を BPR に定期的に報告する
- BPR の発展に資するサービスを供与する
- APEX の持続的実施のため、行動規範、合意事項を順守する

BPR の権利と義務は以下のとおりである。

権利:

- ミスマッチ・ファンド、リボルビング・ファンド、リンケージプログラムの供与を受ける
- 技術支援を受ける
- APEX の財務状態、実施結果の定期的な報告を受ける
- BPR の発展に資するサービスを受ける

義務:

- 合意に従って SWM を預け入れる
- BI 報告と同様の貸借対照表、損益計算書を定期的に提出する
- ミスマッチ・ファンド、リボルビング・ファンドの要請をする場合には、キャッシュフロー報告書、その他の財務情報を提出する
- リンケージプログラムを要請する場合は、必要情報を提供する
- APEX の持続的実施のため、行動規範、合意事項を順守する

## 2.1.6 他の機関（地方自治体、金融監督当局）との協力

BI:

APEX 制度の仕組みは、BPR 協会と APEX 銀行の交渉によって決定される。このため APEX の認定は、通常の当事者間の契約に基づくが、実務的に、BI は APEX 銀行の認定を行っている。これは、APEX が、法律で認可が必要な「新サービス」に該当すると認識されているためである。また、BI は、通常の銀行検査の中で、APEX 業務に関しても監視を行う立場にある。

地方政府:

地方政府は、関連機関と協力して、APEX 制度を推進することが期待されている。特に地方政府が APEX 銀行の株主である場合は、株主としての影響力によって、APEX を推進することが期待される。また、地方政府が BPR の株主となっている場合は、へき地振興と金融アクセスの整備といった政策を推進するためにも、地方政府は、地方開発銀行と BPR のシナジー効果が表れるように支援することが期待される。

## 2.1.7 商業銀行とBPRのシナジー効果

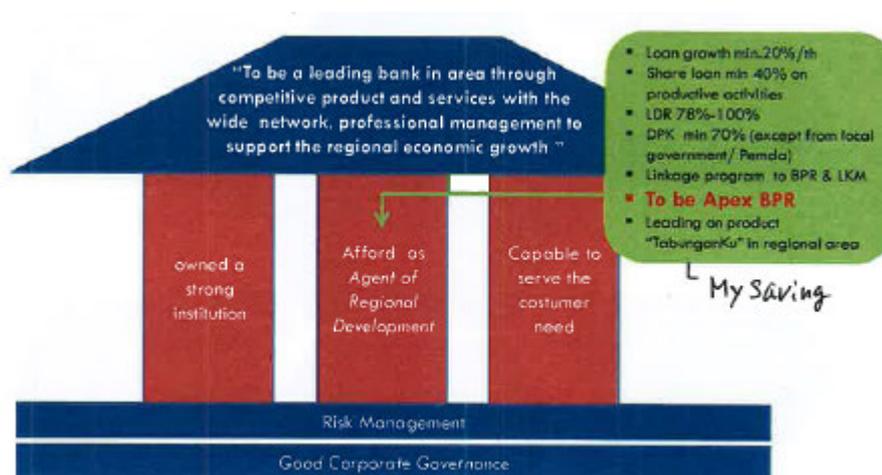
APEX 制度のシナジー効果による APEX 銀行のメリットは以下のように想定されている。

- BPR のネットワークを活用し、これまで接点がなかった顧客に対してリンケージプログラムを通じて接触できる
- BPR と協力して、広範な顧客向けに商品、サービスを開発、提供できる
- プーリング・ファンドの活用で、流動性管理の幅が広がる
- ATM 等の機能の提供を通じて手数料収入を獲得できる

他方、BPR のメリットは以下のように想定されている。

- 財務や技術支援を通じて支援、保護を実施する機関を有することができる
- 支払いサービスや、BPR 間での決済機能の補完をうけることができる
- 高い技術やマーケティング能力が必要な商品やサービスを顧客に提供できる
- 研修（能力向上）や経営指導を受けることができる

BI は、地方開発の地域一番行プログラム（BPD Regional Champion Program）を行っており、APEX 銀行であることは、リンケージプログラムの実施等の要件とともに、地域一番行と認定されるための要件の一つに数えられている。



(出所) APEX 標準モデル、BI

図 32 地方開発銀行地域一番行プログラム（BPD Regional Champion Program）

## 2.1.8 APEX制度の進捗と直面する課題

調査団は、これまでに BI が APEX 銀行を認定している、ジャカルタ、東ジャワ、西スマトラ、リアウ、南カリマンタンの5つの地区・州において、APEX 銀行及びBPR・BPR協

会へのインタビュー調査を行った。インタビュー調査は、日本の APEX 制度（信金中金、農林中金の仕組み）の概要説明と、事前に準備した質問票に基づいて、APEX の実施の進捗、日本の APEX 制度に対する意見を収集することを目的に行った。

5つの地区・州のうち、ジャカルタ、東ジャワの2つの地域・州では、APEX の業務が正式に開始されていた。西スマトラ、リアウの2つの州では、覚書はいったん締結されたものの、APEX 業務はまだ開始されていない。南カリマンタン州では、APEX 銀行が認定されただけで、覚書の締結にはいたっていない。

調査した進捗状況によれば、APEX 制度のメリットが、APEX 銀行、BPR 双方において、必ずしも十分に理解されていない面がある。

BPR から見た視点では、資金支援の仕組みが必ずしも肯定的に受け止められていない。この理由としては、各 APEX の仕組みの設計に起因する場合もあれば、そもそもの資金支援への理解が不十分である場合もある。詳細は以下の各セクションで述べる。加えて、APEX 銀行と BPR の間で、同一顧客に対する競合関係が生じるという点も、論点となっている。

支払いサービスに関する支援は、ほとんどの BPR から期待が大きい。ただ、支払いサービスに関する制度設計には時間を要している。

APEX 銀行となる商業銀行から見た視点としては、APEX 銀行は地方開発銀行の地域一番行となるための要件ではあるものの、APEX 銀行となることに伴う責任やコストと比べて、メリットが不十分であると考えられる銀行は少なくない。一部の地方開発銀行は、すでに長年にわたり、BPR の株主として、あるいは、地方政府のメインバンクとして、APEX 制度に近い支援を実施してきた経緯がある。このため、こうした地方開発銀行にとっては、APEX 標準モデルは、自分たちが長年にわたって実務を積み上げてきた業務に比べて、まだ初期段階の類似モデルのように受け止められている場合もある。

次のセクションから、各地区・州の APEX 制度の実施状況と課題について報告するが、それらの要約として、以下の表に進捗と課題の一覧表を掲載する。

表 16 APEX 銀行が認定された 5 地域の APEX 制度進捗と課題の概要

|                | ジャカル(Jabotabek)  | 東ジャワ   | 西スマトラ   | リアウ   | 南カリマンタン  |
|----------------|--|--|---|---|--|
| APEX の進捗       | 業務開始   | 業務開始   | 覚書締結のみ。業務未実施  | 覚書締結のみ。業務未実施  | APEX 銀行の指名のみ                                   |
| APEX 銀行        | Andara Bank<br>IFC が出資   | Bank Jatim<br>地方政府が出資  | Bank Nagari<br>地方政府が出資                                    | Bank Riau Kepri<br>地方政府が出資                                  | Bank Kalsel                                    |
| APEX 銀行の特徴     | 零細金融機関を支援するホールセール銀行  | 地方開発銀行<br>マイクロ、リテール業務も行う   | 地方開発銀行<br>マイクロファイナンス、BPR を設立・出資を行う                        | 地方開発銀行<br>消費者、マイクロに集中                                       | 地方開発銀行<br>消費者、マイクロ・ユニットを<br>持ち、BPR を所有         |
| BPR の数         | 51 (BPR 協会会員)  | 331  | 99<br>52 (親密先 BPR)  | リアウ 31<br>リアウ諸島 39  | 23   |
| APEX 支援メニユーの状況 | プーリング・ファンド、資金支援<br>公共料金支払支援  | プーリング・ファンド、資金支援  | プーリング・ファンドの実施要領検討段階で足踏み                                   | 実施要領の検討中  | 未実施<br>(APEX 外でリンケージプログラム、支払業務支援を実施)           |
| APEX 銀行から見た課題  | BPR の中で APEX 制度への誤解がある   | BPR のニーズが区々。利益重視、過剰流動性等で APEX に無関心な BPR も存在。   | プーリング・ファンド、資金支援のメリットを BPR に説明しきれていない                      | BPR の健全性に懸念を持つ。   | BPR 出資者であるため BPR への資金支援が出資先への与信上<br>限規制で制約される。 |
| BPR から見た課題     | 支援メニユーが魅力的でない。<br>一部 BPR は他の BPR の APEX 参加に反対。<br>規模や IT 整備状況の違いから、APEX へのニーズが異なる。 | ミスマッチ・ファンド利用時の BI への報告は評判への懸念あり。<br>リンケージプログラムを契機に APEX 銀行に顧客奪われる事例があり、APEX 銀行との競合を懸念。 | 流動性の過不足は BPR 間の相互支援で解消できているため、資金支援のメリットを感じない。<br>技術支援は歓迎。 | APEX 銀行は独自のマイクロ・ユニットを展開するため APEX により BPR 支援への取組姿勢が本物かどうか懸念。 | 資金支援は、十分な金額で、かつ、適格性等を柔軟に設定すべき。                 |
| 今後の展開          | BPR の APEX 制度への理解促進。IT システム、共通商品の開発を予定。  | 決済業務支援を 2012 年中に開始予定。これにより、追加的な BPR の参加を促す。  | 2012 年中に、親密先 BPR10 行程度を APEX 制度へ勧誘し参加を得る計画。               | APEX 銀行は 2012 年半ばまでに APEX 業務開始にこぎ着ける旨 BI に確約。               | 覚書とプーリング・ファンドと資金支援の実施要領の合意。                    |

(出所) APEX 銀行と BPR 協会、BPR へのインタビューに基づき NRI 作成。

## 2.2 各地の A P E X の現状と課題：ジャカルタ地区（Bank Andara）

### 2.2.1 主な経緯

Bank Andara はバリ州デンパサールに本店を置く地方銀行であるが、幾度かの統合を経て、現在は、他の小規模な金融機関を主要顧客とするホールセール銀行としての事業モデルに特化している。なお、バリ州には 106 行の BPR が存在する。

こうした経緯があり、Bank Andara はジャカルタ都市圏（Jabotabek、ジャボタベック）に参入し、ホールセール銀行としての活動を行っている。

### 2.2.2 A P E X 銀行の概況

Bank Andara は、バリの銀行 BSP を、Mercy Corps、IFC、旧 BSP の所有者の出資により改編された銀行である。Mercy Corps は、国際的に活動するマイクロファイナンス機関であり、Bank Andara の最大出資者（出資比率 50%）として、実際の経営を差配している。IFC の出資比率は 19.9%、旧 BSP 所有者の出資比率は 10%である。

### 2.2.3 B P R の概況

ジャカルタ都市圏の BPR 協会は、201 年に設立された。会員数は、2010 年当時の 30 から現在は 51 へと増加している。協会は、年会費、研修実施の収益等から成る独自の予算を有しており、会員向けの研修、関連する規制の周知活動、ロビー活動等を行っている。

APEX 制度に関する実務を担う信用評価委員会は 9 名で構成されており、うち 2 名は Bank Andara、7 名は BPR から選出されている。事務局の職員としては 4 名が在職している。このほかに、必要に応じて、40 名程度の非常勤スタッフが業務に従事する。

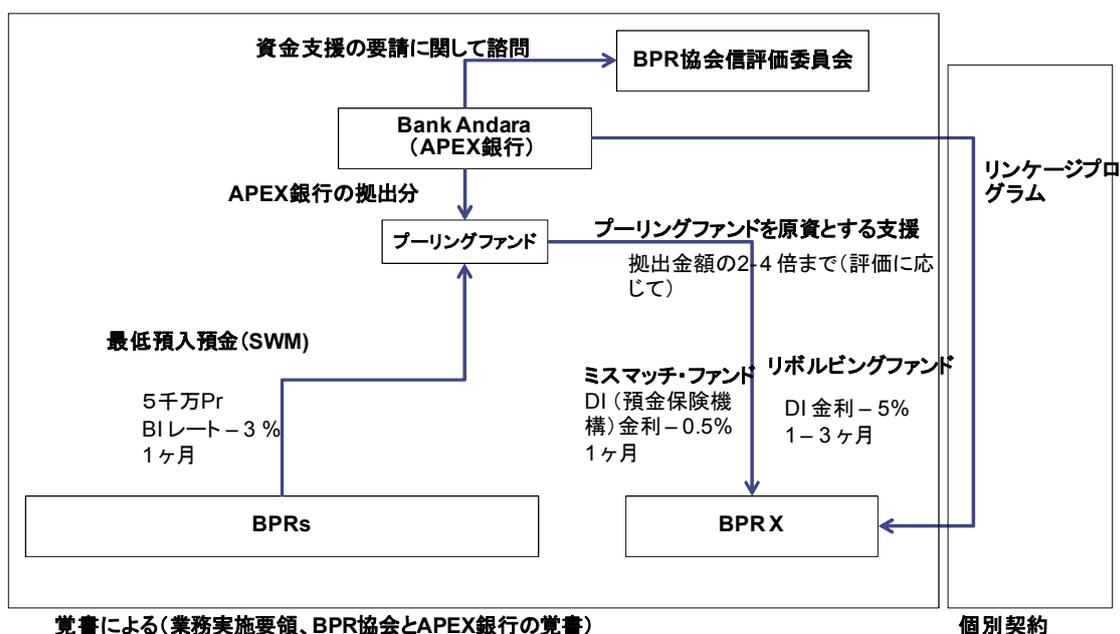
BPR の会員数は 51 であり、ジャカルタ都市圏の BPR 全体数の 2 割程度にとどまっている。この理由としては、①APEX 制度そのものへの関心が低い、②APEX 銀行の評価において APEX 制度への参加適格基準を満たさない、③新規の入会に対して既存会員からの反対がある、といった要因が挙げられている。③の要因を具体的に言うと、信用度の低い BPR が参加すると既存会員の利益を損ねる、あるいは、単に親密ではない BPR が参加することへの漠然とした不安、といった点が挙げられている。また、①の要因に関しては、APEX 制度のうち特に資金支援の仕組みに関して、想定されている支援規模が経営規模と比較して

小さいため、実際に流動性の問題が生じても、支援の効果が期待できない等の不満が挙げられている。

## 2.2.4 A P E X制度の実施状況

プーリング・ファンドの規定で定められた BPR の最低預入金額はすべての会員から拠出がされている。最低預入金額は、ジャカルタ都市圏では5千万ルピア、バリ州では3千万ルピアである。

ジャカルタ都市圏のプーリング・ファンドと資金支援は以下の図のような仕組みとなっている。



(出所) インタビューに基づき NRI 作成

図 33 ジャカルタ地区のプーリング・ファンドと資金支援の仕組み

このほか、Bank Andara の決済ネットワークにより、会員 BPR の顧客向けに、電気料金と固定電話料金の支払い業務、並びに、他の銀行への送金業務が、可能となっている。

Bank Andara は、今後、“Andara Link”というサービスを APEX 制度の下で展開していく予定である。Andara Link は、携帯電話のチャージ、融資の返済、マイクロ保険の手続き等を電子チャネルで行うためのプラットフォームである。BPR の顧客は、BPR の事務所・支店に来店することによって、これらのサービスを受けることが可能になる。

さらに、Bank Andara は、勘定系システム（勘定系の一部のモジュール）を BPR に供与する計画も有する。これは、APEX 会員のうち、賛同した BPR と共同で、セービングアカウント（たとえば Tabrindo と呼ばれる懸賞付き預金等）等の相乗り商品を提供することを目的としたものである。

## 2.2.5 他の機関との連携

前述の相乗り商品に関して、懸賞付き預金（Tabrindo）を開発する場合、懸賞部分に関しては社会庁の規制対象となる。

## 2.2.6 A P E X 銀行から見た評価

APEX 銀行は、現状の進捗と課題に関して、以下のように点を指摘している。

- BPR は、APEX 制度を単なる流動性調整の仕組み（短期預金の預入と受入）と認識している場合が多いことから、一層の理解促進を行う必要がある。
- 健全性が APEX 制度参加基準を満たさない BPR ほど、APEX 制度の資金支援へのニーズは大きい。
- 既存会員が新規参加に反対するケースがある。これは、ミスマッチ・ファンドの頻繁な要請や、BPR 全体の評判低下、等を懸念していることが理由。

## 2.2.7 B P R から見た評価

他方、ジャカルタ地区の BPR は以下の要点を評価、課題として指摘している。

- BPR の勘定系は、各行別個に採用されており、この結果事務もまちまちで、APEX 制度の一層の推進には障害となる<sup>5</sup>。
- 同地区の BPR は、たとえばその規模において、総資産 111 百万ルピアから、230 十億ルピアまで、その格差が大きく、APEX 制度への期待にも大きな違いが生じやすい。
- 他方、決済業務の支援に関しては BPR からは一致して大きな期待感が示されている。

---

<sup>5</sup> 全国の BPR のほとんどが何らかの勘定系を有するが、十分な機能に乏しく、BI への報告対象となるデータの抽出にも支障をきたす場合が少なくない。したがって、APEX 制度の実施にとどまらず BPR 業務全般の支援という観点では、APEX 銀行が標準的な勘定系を BPR に導入することは、大きな支援効果が見込まれる。

## 2.2.8 日本の「APEX」モデルからの示唆

日本の APEX 類似制度（信金中金、農林中金）に対しては、以下のような支援機能に関して、潜在的なニーズが大きい。

- 全会員向けの勘定系システム
- セーフティネット
- 信金中金の事例に習った、零細中小企業の与信リスク把握のための共同の信用情報データベース

## 2.3 各地の A P E X の現状と課題：東ジャワ：（Bank Jatim）

### 2.3.1 主な経緯 Background

Bank Jatim は、東ジャワの州政府と県政府の地方自治体の共同出資により、自治体の施策の支援と貧困問題の軽減を目的に設立された商業銀行である。

APEX 銀行としての業務以外に、Bank Jatim はマイクロファイナンスとリテール銀行業務を商業銀行として実施しているが、同行は、APEX 銀行になることが、マイクロファイナンス業務をさらに拡大する方策の一つと捉えている。

### 2.3.2 A P E X 銀行の概況

Bank Jatim は 40 の支店を有し、東ジャワで広域の営業ネットワークを形成している。

同行の融資の 80%は個人・リテール市場（融資額で 5 億ルピア未満）に集中し、中小企業向け融資は 20%程度である。リテール向け融資の半分は消費者ローン（借り手の給与から天引き・返済される融資）であり、残りの半分は個人事業向けの融資である。同行では、今後、商業・事業向け融資を拡大する意向である。

預金については、4 割は政府からの預金、6 割は民間の預金であり、その預金の 9 割は個人・リテール顧客である。APEX 会員銀行からの預金は通常、5.5%（預金保険会社の保証金利水準）に設定されているが、最大で市場レートが付利される。預貸率は 80.3%である。

なお、Bank Jatim はイスラム銀行部門を開設しているが、すべての APEX 会員銀行（274 銀行）は通常の（非イスラム）の銀行である。

### 2.3.3 BPR と BPR 協会の概況

調査団との会合に参加した BPR 13 行へのヒアリングによれば、所有者の違い（自治体、民間、協同組合）は BPR の経営戦略とビジネスモデルに色濃く反映されている。

たとえば、東ジャワ州政府が所有している BPR は、州政府の施策を支援するような銀行商品の提供が求められる。このため BPR は、州政府が掲げる中小企業育成策に合わせて、起業段階の事業に低金利の融資を提供する融資プログラムを用意している。

一方、農村単位の共同組合の出資により設立された BPR では、融資の 6 割が農業向けであり、その他の融資も農業関係者への融資である。

また、民間・個人資本で設立された BPR は、所有者個人が別途営んでいる事業に関連した金融サービスを提供する場合が多い。

以下の表は、ヒアリングした BPR13 行の事業概要である。

表 17 東ジャワの BPR の事業概要

| BPR | 所有者   | 事業モデル  |
|-----|-------|--|
| 1   | 民間・個人 | 消費者ローン(給与所得者融資)、流通業向け融資に注力   |
| 2   | 民間・個人 | 農業向け融資（特に種まきから収穫期）に注力。<br>非 APEX 銀行からリンケージプログラムの提供を受けている。                                  |
| 3   | 民間・個人 | 消費者ローン、特に学校関連、住宅、自動車、二輪車ローンに注力   |
| 4   | 民間・個人 | 給与所得者、家内制手工業に注力  |
| 5   | 民間・個人 | 消費者と流通業向け融資に注力   |
| 6   | 民間・個人 | 消費者ローン、特に学校関連、住宅、二輪車ローンに注力   |
| 7   | 民間・個人 | 牛の飼育、近隣工場の従業員向け融資に注力   |
| 8   | 民間・個人 | 流通業向け融資に注力   |
| 9   | 地方政府  | 流通業 64%、農業 10%、小工場 5% に注力。<br>適正規模を求めた 66 の BPR の合併により設立。<br>大学の協力を受けた起業段階の中小零細企業の融資方式を採用。 |
| 10  | 民間・個人 | 農業に注力。二輪車が担保。  |
| 11  | 民間・個人 | 教師向け融資に注力。週単位の回収が不成功に終わり、毎日返済金の回収を行っている。最大融資額 500 万、最小融資額 50 万ルピア                          |

| BPR | 所有者  | 事業モデル                                     |
|-----|------|---|
| 12  | 協同組合 | 農業(米生産)に注力（融資の6割）。女性や家業向けに小集団単位の融資を行っている。 |
| 13  | 県政府  | 消費者ローン65%、その他35%                          |

(出所) 2012年3月15日に実施した、東ジャワ州のBPRヒアリングに基づきNRI作成

ほとんどのBPRは事業拡大の将来目標はあるものの、その方法については様々な課題を抱えている。たとえば、事業拡大の一つの方策としてBPRの合併が考えられるが、上記のように、各BPRには事業方針の違いがあり、BPR所有者の間でコンセンサスを得るのは困難と見られている。

### 2.3.4 A P E X制度の実施状況

金融支援の内容はPrimary Depositの多寡に応じて変動するスキームを用意している。

Primary deposit (PD):

最低預け入れ額は3000万ルピア。金利はBI rate - 1%に設定している。

ミスマッチ・ファンド:

PDの10倍の額をBI rate + 2%で融資する。

リボリング・ファンド:

PDの5倍までBI rate + 1.5%で融資する。

リンケージプログラム:

金利は、BPRの条件に応じて、9.65%から11.25%に設定される。

- BPRの不良債権比率<sup>6</sup> (Non-Performance Loan”NPL”)が1.5%未満の銀行である場合、9.75%の最低金利
- NPLが1.5%-3%である場合、金利は10.75%でより高め
- NPLが3-5%と高くなる場合、金利は11.25%の最大に設定される
- NPLが5%NPLよりも大きい場合は、BIが5%以上の不良債権比率を許可しないのでBank Jatimは、その会員銀行に融資することはできない。

<sup>6</sup> 不稼働資産 ÷ 融資残高

しかし、不良債権比率が5%以下の銀行でも資金需要が強く、BPRは通常22%-24%の金利でエンド・ユーザーに融資している。Bank Jatimはリンケージプログラムで借りた資金をエンド・ユーザーに融資する場合は、金利を24%以下にするよう要請している。

BPRの融資額の上限は50億ルピアである。Bank Jatimは、BPRの顧客を奪取しないことをコミットしているが、顧客の融資要望額がBPRの融資上限を超えた場合、BPRがBank Jatimに顧客を自動的に引き渡すことを想定している。

Bank Jatimによれば、市場はまだ大きく、潜在市場も大きいので、BPRとAPEX銀行（同行）との間の競合は問題にならない。

274件のリンケージプログラムを実施し、総額366億RPをAPEX/BPRの開始以来、2011年12月まで融資した。しかし、ミスマッチ・ファンドの適用は1例のみであった。

Bank Jatimは、クリアリングハウス・サービスの開発を目指しつつ、2012年にAPEXのBPR会員数を増やすことを計画している。

### 2.3.5 他の機関との連携

銀行の所有者である地方政府の方針に基づき、Bank Jatimは、遠隔地における金融サービスへのアクセスを推進している。

### 2.3.6 A P E X銀行から見た評価

APEX制度の導入は、今のところ利害関係者間の密接な連携の下に順調に進んでいる。

さらなる進歩のための課題の一つは多様なBPRの多様なニーズへの対応である。いくつかのBPRは利益志向・積極的であるが、他のBPRは十分な流動性の下で金融支援に関心がなく、APEXの導入を静観している。

2012年に開発が予定されているクレジット決済スキームは、まだAPEXにも参加していないより多くのBPRの関心を引くものと期待されている。

### 2.3.7 BPRから見た評価

#### 1)同一顧客に対する競合

Bank Jatim は、BPR の顧客に対して、BPR の融資額上限（2億ルピア）の倍の4億ルピアのローンを提供したケースがある。これは、BPR と APEX 銀行の教科書的な良き連携と見られることも出来、顧客の利益のためになるが、BPR からは、顧客を奪われるリスクと認識される可能性があるため、BPR が APEX 制度に参加するインセンティブを下げる要因となりうる。

#### 2)資金の運用

いくつかの BPR は、Bank Jatim のプーリング・ファンドや金融支援プログラムの金利が他の BPR や銀行で運用してえられる市場レートよりも低いので、プロフェッショナリズムが足りないと主張している。

顧客競合と資金支援スキームの魅力の低下に伴い、いくつかの BPR は、リテールを実施していないホールセール業務を主体とする銀行に APEX をやってもらう方が会員銀行の利益になるのでは、という声も上がりつつある。

#### 3)BPR による APEX の所有制限

他のいくつかの BPR は、BPR が APEX 銀行の株式を所有することを禁じた BI 規則が緩和された場合、BPR が外国の機関投資家などから資金を受け入れ、APEX 銀行の主要株主となることを期待している。

#### 4)信用リスク管理のための技術支援

いくつかの BPR は、農村部にあり、農業関連の信用リスクがあると見ているため、そのような産業への融資の際の信用リスク管理の方法に関する技術支援を望んでいる。

#### 5)ミスマッチ・ファンド利用の BI への報告

APEX 銀行が BI にミスマッチ・ファンドの利用状況を報告することを求める BI の要請は、BPR がミスマッチ・ファンドの申請意欲を損なっている面がある。

また、リボルビング・ファンドは、APEX 銀行から BPR に直前に通知があるため、有効な投資先に資金を振り分けることが難しく、単に APEX に預金することによる機会損失額が大きくなるとの指摘があった。

## 6) 資金支援の規模

最低預金残高の5倍まで支援可能というルールでは、(5X) SWM (Rp30 million) 1.5億ルピア程度にしかならず、多くのBPRにとって、規模が小さすぎる可能性が高く、流動性の問題の解決に対する効果を疑問視する意見もある。

### 2.3.8 日本の「APEX」モデルからの示唆

(APEX銀行から見た示唆)

日本のモデルでは、i) 中小企業や農業、などの事業の集中している点と、ii) 政府の関与がより公式的、より強い態度で行われている点が興味深いとの指摘があった。すなわち、日本と対照的に、インドネシアの銀行制度では、対象事業による業態の区分がないこと、正式な規制ではなく事業モデルを示しただけのAPEX制度の下では関係者の強いコミットメントが得にくいこと、が課題として浮き彫りになる。

(BPRから見た示唆)

APEX銀行の会員によるAPEX銀行の株式取得には、APEX銀行と会員間の利益相反を解消する可能性がある。それは、株主が、APEX銀行の商業銀行戦略や利益相反の解消に向けた戦略に大きな影響を与えられるためである。

日本では、信金は信金中金に出資し、信金中金の戦略は通常出資者総会で決定されている。

## 2.4 各地のAPEXの現状と課題：西スマトラ（Bank Nagari）

### 2.4.1 主な経緯

APEX制度はまだ正式に開始されていない。

西スマトラ州では、州政府が州内だけで営業可能なマイクロファイナンス機関 Lumbung Pitih Nagari (LPN) を設立していた。

1988年2月に施行されたBIの施策の下、地方の金融機関がBPRに業態を転換する機会が与えられた。これを受けて、西スマトラ州にある592のLPNのうち71のLPNがBPRに転換した。この時期から、Bank NagariはLPNの指導と発展に従事していた。

Bank Nagari は西スマトラ州の BPR を発展させるため、小口融資部門(Loan and Micro Banking Division)を設立し、また 1997 年には 10 行の BPR を設立した。

2005 年に APEX 制度の最初のパイロットプロジェクトがジョグジャカルタで実施され、参加した BPR は望ましい APEX 銀行のあり方を検討することとなった。選択肢としては、①BPR の中から APEX 銀行を選ぶ、②地方開発銀行を APEX 銀行に任命する、③他の商業銀行を APEX 銀行に任命する、の 3 つがあった。

当初は、ある BPR が APEX 銀行になり、傘下の各 BPR から 500 万ルピアを強制的に預金させる旨が決まっていたが、これにより APEX 銀行となる BPR が BI の法定貸出限度額規制に違反する可能性があることが判明した。

こうした問題と、Bank Nagari が BPR の前身である LPN の指導と発展に従事していた背景から、地方開発銀行である Bank Nagari が APEX 銀行となることで BPR は合意した。

24 の BPR はすでに Bank Nagari の覚書に合意した。しかし、BPR のうちいくつかは預金資産のうち 2.5%の預入を定める最低預入ルールに反対し、期限を越えても未だ覚書の締結に至っていない。

#### 2.4.2 A P E X 銀行の概況

Bank Nagari は管轄州の地域金融の担い手である地方開発銀行である一方、他の州の市場にも積極参入している。株主構成を見ると、パダン州が 37%、県が 42%、市が 20%、従業員が 1%である。

Bank Nagari 180 の営業拠点がある。

Bank Nagari の融資先の大半は金額ベースで見ると零細・中小企業である。

### 2.4.3 BPRの概況

Table 1 西スマトラにおける APEX 銀行と BPR との関係

|               | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|
| 提携行数(BPR)     | 49   | 50   | 52   | 53   | 53   | 53   |
| 同行設立の BPR 数   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   |
| 同行買収の BPR 数   | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    |
| 同行資本参加の BPR 数 | 32   | 33   | 33   | 33   | 33   | 33   |
| その他の同行提携数     | 17   | 17   | 19   | 20   | 20   | 20   |
| 非提携 BPR 数     | 55   | 56   | 60   | 60   | 60   | 47   |
| 合計            | 104  | 106  | 112  | 113  | 113  | 100  |

(参照) Bank Nagari プレゼンテーション資料より NRI 作成

Bank Nagari は以下を含む BPR と提携関係を結んだ。

i) Bank Nagari によって設立された BPR、ii) Bank Nagari によって完全に買収・子会社化された BPR、iii) Bank Nagari が資本参加している BPR、そして iv) その他の提携・親密先

Bank Nagari と提携関係にある BPR は 53 あり、提携行の預貸率は 106%である。預金のうち約 60%を貯蓄預金が占め、約 40%を定期預金が占めている。

### 2.4.4 APEX 制度の実施状況

APEX 制度はまだ正式に開始されていないが、西スマトラにおけるプーリング・ファンドや APEX の財務支援のスキームが以下の通り提案されている。

プーリング・ファンド：

BPR 協会と APEX 銀行との間で覚書は合意に至っているが、APEX 制度はまだ施行されていない。これは、BPR と APEX 銀行との間で実施要領（オペレーションマニュアル）がまだ合意に至っていないためである。特に、BPR は、APEX 銀行が提案するような預金資金に応じて一定率（2.5%）を預けるスキームは負担が重く、それよりも、固定額を APEX 銀行に預けるスキームのほうが望ましいと考えている。

最低預入預金（SWM）：

最低預入預金は、前年 12 月末時点で第三者から BPR に集まった資金（貯蓄預金と定期預金）の 2.5% とし、それに対する金利は、預金保険で付保される金利上限（DI rate）と同一に設定された。

ミスマッチ・ファンド：

利用申請に関する適格要件は以下の通り：

- APEX 制度に参加していること
- Generic APEX 制度で規定している資金ミスマッチの状態にあること；
- 預金保険機関(LPS)に保険料を支払っていること.

ミスマッチ・ファンドの適用額

| 健全性   | 最大利用額       |
|---|-------------|
| BPR が健全の総合評定。すべての CAMEL 評価要素が健全な状態にある   | 最低預入預金の 4 倍 |
| BPR が健全の総合評定。すべての CAMEL 評価要素が基本的に健全な状態にあり、KAP(Performing asset ration), LDR (Loan to Deposit ratio), and CAR (Capital Adequacy ratio) の評価要素は健全な状態 | 最低預入預金 3 倍  |
| BPR が基本的に健全の総合評定。すべての CAMEL 評価要素に留意点はない   | 最低預入預金の 2 倍 |
| BPR が上記の要件に満たない   | 最低預入預金の 1 倍 |

満期

- 最大 3 ヶ月

金利:

- BPR の DI rate
- 日々の利率に乗じて算出

APEX 制度とは別に、相対契約で実施可能なリンケージプログラムは頻繁に実施されている。

決済支援として、Bank Nagari はウェスタンユニオンの代理店として、ウェスタンユニオン経由で BPR の顧客に送金サービスを提供している。

Bank Nagari は、経営会議に参加している BPR に対して研修を行ってきた。Bank Nagari は APEX 制度が正式に開始されれば、APEX 銀行として各 BPR の従業員に技術支援を施そうと考えている。技術支援には、信用評価や融資の管理に関するスキル向上のための研修の実施が含まれている。

## 2.4.5 他の機関との連携

1992年以降西スマトラ州は Bank Nagari に対し LPN を振興させるよう求めている。

## 2.4.6 A P E X銀行から見た評価

Bank Nagari は少なくとも 10 行の BPR に対し 2012 年開始する APEX システムの会員となるよう説得してきた。

Bank Nagari は、小規模な BPR の負荷を考慮すれば、最低預金量については一定の固定額で定めるよりも、各行の預金資産に応じて一定率で定めるほうが望ましいと考えている。しかし、成長を続ける BPR にとっては、固定の預金額を定めたほうが好ましいと考えている。Bank Nagari は、Perbarindo からの代表が参加する APEX 委員会が設立されることで、こうした議論が妥結されことを期待している。

Bank Nagari は、BI に対し、資金支援に関わる権利と義務を明確にした APEX 規制を発行してくれることを望んでいる。

## 2.4.7 B P R から見た評価

(プーリング・ファンドと流動性支援)

APEX 標準モデルに関して、ミスマッチ・ファンドによる流動性支援の金額が十分でないとの認識がある。暫定的に提案されたスキームでは、最低預入預金の 10 倍がミスマッチ・ファンドとされていたが、その場合、最低預入額 25 百万ルピア X10 倍=250 百万ルピアが支援金額の上限となり、流動性不足が生じた場合の支援としては小さすぎるとの評価であった。

また、暫定的な提案では、SWM の金利が 5.5%程度とされたが、BPR が他の BPR に預金を預け入れた場合に得られる 9%程度と比較して、低すぎるとの批判が提起された。

以上の点から、プーリング・ファンドと資金支援の機能に関しては、APEX 制度の有用性に対して、現実的ではないとの印象を与えてしまっているのが現状である。

ただ、こうした懸念の一部は、APEX 標準モデルに対するある種の誤解による部分もある。すなわち、プーリング・ファンドを原資とする資金支援は、BPR のごく短期の、少額の流

動性支援を預金によって行うスキームである。長期、あるいはより大きな金額の支援が必要な場合は、APEX 銀行が BPR に対する融資を実行することが想定されている。

また、現状では、BPR の一次的な流動性不足は、オーナーからの資金でやり繰りされる場合が多いことも、APEX 制度の資金支援への関心が低いことの背景にある。しかし、一部の BPR が流動性問題から評判リスクに遭遇することになると、BPR 全体に波及する恐れもあり、備えとしての支援スキームの有用性を否定する必要はない、との考え方も一部の BPR では認識はされている。

(技術支援)

他の支援への期待としては、BPR は概して内部監査のノウハウを確立できていないため、内部監査の能力支援への期待は大きい。また、資本規模が小さいため個別に IT システムへの投資を行うことが十分にできないことから、IT システムに対する支援も期待されている。

#### 2.4.8 日本の「APEX」モデルからの示唆

BPR は日本の APEX モデルから得られる示唆について以下のように指摘している。

Bank Nagari はこれまで BPR を支援してきたが、日本の仕組みと比べて実装のための制度や法的な枠組みが欠落している。日本の仕組みでは、APEX 銀行がホールセールに専念しており、会員である銀行と競合しないという点でも優れている。

### 2.5 各地の A P E X の現状と課題：リアウ（Bank Riau Kepri）

#### 2.5.1 主な経緯

2008 年に 1 回目の、2010 年に 2 回目の了解覚書が結ばれたが、SOP（業務実施要領）の合意にはまだ至っていない。

これは、Bank Riau が BPR に対して預金資産のうち 2.5%を最低預金額として預けることを求めている一方で、BPR 側はプーリング・ファンドとして固定額を預けるほうが好ましいと考えているためである。

BIは、Bank Riau Kepri に対して、今後も進展がないようであればリアウ州の APEX 銀行の任命を取消し新たに他の銀行を任命する旨を警告した。その結果、Bank Riau Kepri は 2012 年 6 月に APEX システムを開始することを BI に約束した。

### 2.5.2 A P E X 銀行の概況

Bank Riau Kepri の株主は地方自治体である。Bank Riau Kepri は、税引後利益の 65%に相当する 2,000 億ルピアを配当金として地方自治体に継続的に支払っている。

事業単位には、公共、民間、中小企業、個人、シャリアの 5 つがある。融資で最も大きいのは、個人向け融資であり、中小企業事業の下には小口融資（5,000 万ルピア未満）も含まれている。

公共事業：

預貸率は約 70%である。短期証券等に投資するのではなく、より大規模な銀行に預金しているため、流動性が大きくなっている。

個人事業：

個人事業の融資先の大部分は、政府部門の従業員向けである。そして、20%程度は個人事業主向けの小口融資も含まれている。

民間事業：

主な借り手は PLN（インドネシアの電力会社）や地方の建設会社である。ただし域内で公共案件が発生した場合、彼らは地方銀行ではなくジャカルタの大規模銀行にから融資を受けている。こうした実態から、民間事業に割り当てられる融資資金は限定されている。

### 2.5.3 B P R の概況

BPR は預金量が相対的に小さく、ローンサイズや借入の需要が相対的に大きい地方都市や農村に立地している。事業規模でいうと、ほとんどの BPR が総資産で 250 億ルピアを下回っている。

融資は、1,500 万ルピア前後の規模の案件を主なターゲットとしている。預貸率は 70%未満である。貸出金利が低く大きな金額を融資できる点で優れている商業銀行や大規模な地

方銀行との競争が激化しているため、預貸率は低下傾向にある。BPR は近隣に立地している利便性を売りに競合金融機関と差別化を図っている。

(注:BI の説明によれば、貸出平均金利は商業銀行で 14%-18%であるのに対し、BPR で 36%である。商業銀行は 1,500 万ルピア未満の融資額であれば無担保で融資している。)

#### 2.5.4 A P E X制度の実施状況

APEX 制度はまだ実施されていない。

一方で、リンケージプログラムは 1 つの BPR につき BI 金利+1%にて提供されている。

#### 2.5.5 他の機関との連携

地方政府は、BPR と Bank Riau との会議を手配し、会議の場で、リアウ州知事が、APEX 制度の実施に向けて進展させることを求めるなど、協力を行っている。

#### 2.5.6 A P E X銀行から見た評価

(BPR の健全性)

Bank Riau Kepri は、銀行間取引のための内部格付の結果から、BPR の健全性に対して懸念を抱いている。加えて BPR は借入に担保となるような資産も限られることから、同行は、信用保証機関である Jamkrindo に対して、BPR へのリンケージプログラムに対する信用保証を求めることも検討した。

ちなみに、Bank Riau Kepri は、自身のマイクロ・ユニットの業務に関して、同行とのネットワークの相乗効果から、協同組織のマイクロファイナンスと提携することを検討したが、その際にも、これらマイクロファイナンス機関の多くは健全性が基準に満たなかったという。

(BI の方針)

上述の、APEX 制度を推進するに際しての BPR の健全性の問題に関して、BI は、APEX 制度での資金の貸借は、BPR と APEX 銀行が相互に授受するものであって、通常の銀行間取引向けの格付を求めているのではないのが実情なので、こうした説明を APEX 銀行に行っている。また、BI としては、APEX 制度での BPR の評価・スクリーニングに関して、APEX 銀行向けの研修等を計画している。

## 2.5.7 B P R から見た評価

(プーリング・ファンドと資金支援)

BPR は、APEX 制度により流動性支援のスキームから大きなメリットを享受できるとは認識していない。

理由は以下の 2 点である。

- 流動性の不一致は BPR 間で個別に解消できる
- 流動性支援ニーズは非常時のごく限られた場合にしか発生しないと考えている

したがって、BPR はプーリング・ファンドにはコストをかけず一定額を預け入れるスキームのほうを好んでいる。

(APEX 銀行の戦略と APEX 支援の葛藤)

Bank Riau 自身に独自の小口融資事業を展開していることから、BPR は Bank Riau が APEX 銀行となると、BPR の顧客を奪われるのではないかという懸念を抱いている。

(技術支援への期待)

一方で、BPR は Bank Riau に対してリスクマネジメントに関する研修や、技術支援、IT システムの強化等を強く求めている。

## 2.5.8 日本の「A P E X」モデルからの示唆

APEX 銀行側：

APEX 銀行は、ホールセールバンクとしてのビジネスモデルだけでなく、日本の APEX モデルに見られるようなビジネスマッチングにも興味を示している。

BPR 側：

BPR は、日本モデルのように、法令や規制等によって、政府がより明示的に関与することで、APEX 制度はより強固になると考えている。

## 2.6 各地のAPEXの現状と課題：南カリマンタン（Bank Kalsel）

### 2.6.1 主な経緯

Bank Kalsel は 2011 年 11 月に APEX 銀行となり、23 の BPR がメンバーとして参加している。

もともと Bank Kalsel は 1996 年頃にアジア開発銀行の Asian Micro Credit Project に参加し、20 の BPR を支援したことがあり、現在では多くの BPR の株式を保有している（同行は 23BPR のうち、18BPR の株主）。2010 年に BI から地域一番銀行（Regional Champion Bank）に指名されたことにより、Bank Kalsel は南カリマンタン地方における役割を強化する必要が生じた。こうした経緯から、Bank Kalsel は、APEX 制度を通じて、自行のネットワークでは対応できていないコミュニティに対して、預金やローン等のサービスを提供することを目指している。Bank Kalsel としては BPR と同じ市場で競合するのではなく、自行の支店がないコミュニティの顧客へのサービス提供において BPR と協力することを志向している。

過去 2 年程度、BPR の状況は改善してきており、南カリマンタンの BPR にとって流動性や資金のミスマッチは問題になっていない。BPR の自己資本比率は平均で 40～50%程度である。BPR の多くは以下の理由から資本過剰の状態にある。第一は、地方政府が BPR の経営に非常に興味を持っており、BPR に資本を提供していること、第二は BPR のキャパシティによるもので、融資を提供するにあたり十分な人材等がないため、資本の増加ペースに比較して、貸出増加のペースが追いついていないためである。

### 2.6.2 APEX銀行の概況

Bank Kalsel は 650 人の従業員を擁しており、2012 年 2 月時点の総資産は 7.8 兆ルピアである。預金では普通預金、定期預金、当座預金を提供している。口座数では、当座預金が 10,099、普通預金は 275,600、定期預金が 1,550（定期預金は法人顧客が大半を占めている）となっている。当座預金については、地方政府の預金が 7 割程度を占めており、ローンは 8～9 割を消費者（主に政府機関職員）に提供しており、残りの 1～2 割が零細事業者や中小企業となっている。政府機関には約 9 万人の職員がおり、そのうち約 7 万 2 千人が Bank Kalsel に口座を持っている。

職員の給与支払いなど地方政府のキャッシュマネジメント行としての役割は、政府のレギュレーションによって定められている。

Bank Kassel には Regional Champion Bank として地方発展に貢献することが求められているため、中小企業へのローンのシェアを 40%に高めることを目標としている。また Champion Bank として求められる水準に合わせ、利ざや (net interest margin) を現在の 7.46%から 5%以下に下げる予定である。

(百万 IDR)

| Uraian             | Tahun     |           |           |           |           | Rata-Rata   |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|
|                    | Feb'2012  | 2011      | 2010      | 2009      | 2008      | Pertumbuhan |
| Aset               | 7,819,629 | 6,546,157 | 4,578,655 | 4,091,212 | 3,682,437 | 22.00%      |
| Giro               | 4,175,395 | 2,895,900 | 1,686,289 | 2,040,758 | 1,950,672 | 19.66%      |
| Tabungan           | 1,064,676 | 1,285,003 | 1,002,936 | 895,466   | 790,686   | 17.79%      |
| Simpanan Berjangka | 1,574,077 | 1,410,836 | 1,087,141 | 594,535   | 505,253   | 43.43%      |
| DPK                | 6,814,148 | 5,591,739 | 3,776,366 | 3,530,759 | 3,246,611 | 21.26%      |
| Kredit             | 3,682,744 | 3,618,832 | 2,920,015 | 2,399,505 | 1,757,177 | 27.39%      |
| Pendapatan         | 127,328   | 686,058   | 610,450   | 487,769   | 431,391   | 16.87%      |
| Biaya              | 76,614    | 467,192   | 392,811   | 320,721   | 313,259   | 14.60%      |
| Laba Operasional   | 66,521    | 234,673   | 230,636   | 167,036   | 118,956   | 26.75%      |
| LDR                | 54.25%    | 64.72%    | 74.92%    | 67.93%    | 54.08%    | 7.43%       |
| NPL (gross)        | 1.24%     | 0.94%     | 1.12%     | 1.16%     | 1.29%     | -9.87%      |
| ROA                | 4.07%     | 4.10%     | 5.06%     | 3.79%     | 3.10%     | 12.26%      |
| ROE                | 30.87%    | 28.61%    | 36.22%    | 30.95%    | 27.71%    | 2.57%       |
| NIM                | 7.46%     | 7.47%     | 9.27%     | 7.57%     | 7.76%     | 0.20%       |
| BOPO               | 67.02%    | 74.03%    | 65.68%    | 69.64%    | 78.15%    | -1.29%      |

Keterangan: Data Desember 2011 dan februari 2012 non audited

(出所) 2012年3月27日 Bank Kalsel プレゼンテーション資料

図 34 Bank Kalsel の業績推移

| 類型                       | 名称                | 数   |
|--------------------------|-------------------|-----|
| Branch Office            | Main branch       | 1   |
|                          | Branch            | 13  |
|                          | Syariah Branch    | 2   |
| Supporting branch office | Supporting Branch | 6   |
|                          | Kiosk (Gerai)     | 1   |
|                          | BPD unit          | 13  |
|                          | Syariah Kiosk     | 3   |
| Cash Office              | Cash Office       | 12  |
| Cash service activities  | Mobile Cash       | 11  |
|                          | ATM               | 53  |
|                          | Payment Point     | 3   |
| Total                    |                   | 118 |

(出所) 2012年3月27日 Bank Kalsel プレゼンテーション資料

図 35 Bank Kalsel のネットワーク

### 2.6.3 BPRの概況

BPR 協会は南カリマンタンの BPR の支援ニーズに基づいて設立され、主な目的は BPR を商業銀行並みのレベルにすることである。現在、協会には 23 の BPR が所属しており、そのうち 18 の BPR は地方政府が株式を所有し、残り 5 つ（うち 1 つはイスラム金融のシャリア BPR）は民間が所有している。

全 BPR 合計の総資産は 4,000 億ルピアであり、融資残高総額は 2,600 億ルピアである。Bank Kalsel が株主である BPR のうち、最大の BPR は総資産が 150 億ルピアである。

以下は 2012 年 3 月 26 日のインタビューに参加した BPR の概要である。

表 18 Profile of BPRs of West Kalimantan

| BPR    | 1                     | 2  | 3  | 4                               | 5                        |
|--------|-----------------------|--|--|---------------------------------|--------------------------|
| 拠点数    | 本部のみ                  | 本部のみ                                     | 本部のみ   | 本部のみ                            | 本部、2 支店                  |
| 預金総額   | 27 億 IDR              | 11 億 IDR<br>(普通預金)<br>12 億 IDR<br>(定期預金) | 800 億 IDR<br>(*規模の大きい<br>金融機関によっ<br>て設立された<br>BPR) | 48 億 IDR                        | 36 億 IDR                 |
| 融資残高   | 54 億 IDR              | 48 億 IDR                                 | 不明   | 100 億 IDR                       | 93 億 IDR                 |
| 貸出先の業種 | 貿易                    | 農業、漁業                                    | 貿易、運輸、中古車  | 農業                              | 手工芸                      |
| 細く自行   | 主要株主は州政府と Bank Kalsel | 主要株主は州政府、県政府 Bank Kalsel                 | シャリア BPR   | 2012 年第二四半期に 2 つのキャッシュセンターを開設予定 | 同じ株主をもつ 3 つの BPR が合併して誕生 |

(出所) 2012 年 3 月 26 日のインタビューより

### 2.6.4 APEX制度の実施状況

Bank Kalsel が APEX 銀行になったばかりであるため、まだ制度を活用した実績はない。APEX 制度を推進するため、Bank Kalsel は APEX の主要な商品・サービスをパッケージ化している。そのため、BPR がキャパシティビルディングや信用プログラムを活用したい場合には、APEX のメンバーになる必要がある。

リンケージプログラムに関連する信用プログラムには、1) 2000 年に作られた Bank Kalsel の productive micro economic program、2) 政府ローンプログラムの KUR がある。2 つめの

KUR には BPR からの強いニーズがあるが、Bank Kalsel が BPR の株主である場合、Bank Kalsel から BPR への融資に KUR の保証がある場合でも、出資先である BPR に対する融資量の制限に制約されて、十分な融資ができない場合がある。

技術支援については、1) 決済システム、2) IT サポートの 2 つがある。

#### 1) 決済システム

与支払いシステム：BPR は最近、地方政府から職員の給与支払エージェントに指定されるようになった。

ATM ネットワーク：預金残高が 100 億ルピア以上ある BPR は、ATM ネットワークに参加する必要がある。個別 BPR としてより APEX の一環として参加する方が、負担が軽いと想定されている。

Bank Kalsel は将来的な決済サービス支援として、BPR が顧客に便利なサービスを提供できるように、電気会社や水道会社、電話会社等との提携を計画している。これを実現するには IT システム等のインフラが必要となる。

#### 2) IT サポート

IT サポート：IT に関する技術支援は、資本金が 100 億ルピア以上ある BPR に対して、将来的に必要なると想定されている。

### 2.6.5 他の機関との連携

州政府や県政府は多くの BRP の株主であり、Bank Kalsel と密な関係にある。また BPR や Bank Kalsel にとってこれらの地方政府は、預金者や支払いサービスの利用者として重要な顧客でもある。

### 2.6.6 A P E X 銀行から見た評価

APEX 制度は銀行のネットワークを拡大するための戦略的な決定であった。現在 APEX 銀行の役割は資金の配分 (liquidity provider) であるが、将来的には IT システムの支援も重要になると考えられている。BPR にとっての課題は、BPR 間で APEX 制度についての理解が一律ではないことである。そのため、Bank Kalsel は BPR 協会よりも個別の BPR に対する働きかけに注力している。

APEX 銀行になる機会を得たことにより、Bank Kalsel は株式を保有していない BPR との協力の幅を広げることを決定した。BPR の財務的な健全性のためには、資本注入が必要になる可能性もある。また、Bank Kalsel は BPR の支援者であるため、技術支援も提供することが期待されている。

### 2.6.7 B P R から見た評価

APEX 制度の利点として BPR が期待しているのは、資金支援、ミスマッチ・ファンドによる流動性ミスマッチ支援、リボルビング・ファンド、人材育成支援、IT や ATM ネットワークのインフラ支援である。

南カリマンタンの BPR の間では、APEX 制度が BPR の発展を目的としているのに対し、流動性支援の制限（強制預金の 5 倍が上限）は、新設で事業が不安定な BPR にとって、厳しすぎるとの見方がある。

BPR の課題のひとつは、融資の回収である。BPR は零細事業や小企業に貸し付けを行っているが、回収は遅れがちである。遅れの主な要因は IT システムの脆弱性と人材の不足と考えられている。

他の課題としては、他の金融機関と比べて資金量が不足していること、人材が期待される教育水準を満たしておらず、また人員の数の面でも不十分であること、また戦略的な計画ではなくアドホックに展開されがちな支店ネットワーク等があげられている。

また、シャリア BPR は、Bank Kalsel がシャリア組織を設立し、シャリア BPR も資金的な支援を受けられるようになることを期待している。

### 2.6.8 日本の「A P E X」モデルからの示唆

#### APEX 銀行からのコメント

信金中金の経営分析は APEX 制度の中にも取り入れられるべきものである。かつて、洪水の多い地域にあった BPR が倒産したケースがあり、非常に規模の小さい BPR の財務的な業績をモニタリングする仕組みが必要である。

農林中金が都道府県レベルの組織をもっていることは興味深い。インドネシアでは農民や漁民が強い政治力を持っており、BPR は地方政府から、彼らに運転資金を提供するよう要請されている。

### BPR からのコメント

BPR 顧客は時折、経営に課題を抱えていることがある。日本で信金中金が信金顧客に対する支援を行っているように、APEX 銀行から BPR 顧客に対する支援機能が設けられることが望ましい。

日本で中央機関が非営利的な性質をもち、全国規模で展開していることは、系統機関の支援を効率的かつ効果的にする上で役立っているのではないか。また、信金中金の経営力強化制度は、APEX 制度にとって示唆に富むものと思われる。

### III APEX BPR モデルの発展の方向性仮説

#### 3.1 APEX 制度の現状と課題、改善点

##### 3.1.1 実施機関・関係機関

APEX 制度は、規制に基づくものではなく、当事者間の事業メリットと契約に基づく仕組みである。BI は、当事者間の合意を促進、奨励すると同時に、商業銀行（APEX 銀行候補）から提出された APEX 事業計画を認可する、という立場で、その立ち上げに関与するに過ぎない。したがって、APEX 制度が有効に機能するかどうかは、関係者の相互の信頼関係、関係者において明確な事業メリットが明確に認識されていること、が大前提となっている。

相互信頼関係は、実施機関相互の構造に依存するが、一般的な実施機関相互の構造は、下図のようにになっている。

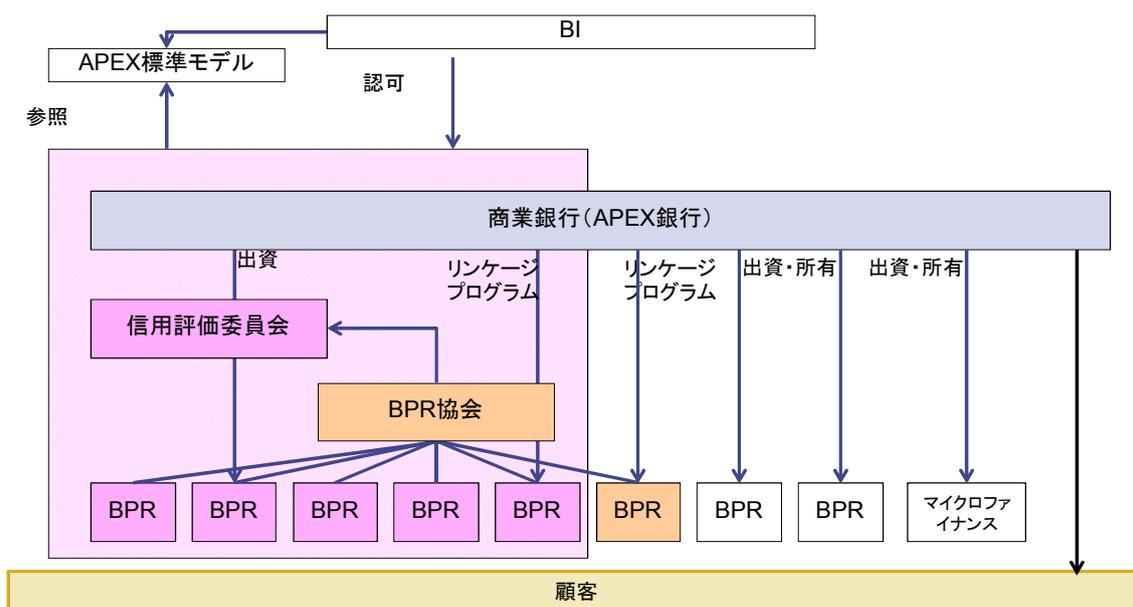


図 36 APEX 関係機関の構図

農村・へき地では、BPR やマイクロファイナンス（協同組合形態）が金融サービスを提供している。このうち BPR 協会に加盟する BPR は APEX 制度に参加することができる。他方、APEX 銀行は、一部の BPR に対して、出資・所有や親密先の関係を有している場合がある。さらに、APEX 銀行は、直接、マイクロファイナンス事業や中小企業融資、リテール向け業務を営んでいる場合が多い。こうした構図は、BPR 側の視点に立てば、顧客をめぐる競合関係を生じさせる場合がある。

こうした構図の下では、BPR と APEX 銀行の関係、さらには BPR 相互の関係において、自ずと相互信頼関係が成立するとは限らない。特に、関係者が競合関係にあったり、APEX 制度に対して異なる期待を持っていたりする場合には、APEX 制度の推進に際して、共通の考えに立ちにくい面がある。

BPR が直面する課題や日本の信金中金、農林中金の事例からみて、APEX 制度によってもたらされる事業上のメリットのうち、その中核となるのは、プーリング・ファンドと資金支援であると考えられる。この点に関しては、次のセクションで具体的に考察する。

### 3.1.2 プーリング・ファンドと資金支援

現時点で実施されている、APEX 標準モデルに基づくプーリング・ファンドと資金支援は、様々な課題に直面している。

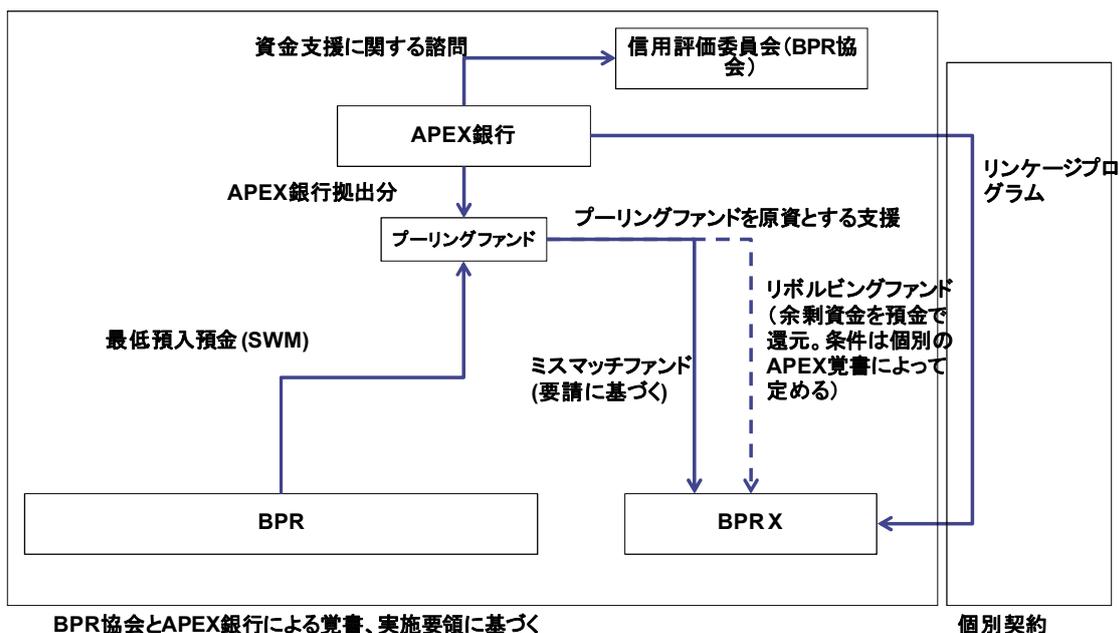


図 37 APEX 標準モデルによるプーリング・ファンドと資金支援の仕組み

(魅力的でないプーリング・ファンドにおける預金金利)

BPR は、拠出した預金に係る金利は、通常の銀行間 (BPR 間) の預金から得られる金利よりも低いと、魅力的でないと考えている。

(不十分な資金支援の金額)

APEX 標準モデルに対する多少の誤解ないしは理解不足が生じていることが影響しているが、BPR は、資金支援の金額が十分でないことに不満を抱いている場合がある。ただ、支援資金をさらに上乗せすることが期待されるリンクージプログラムが、APEX 制度ではなく個別契約に依存している点は改善の余地があると考えられる。

実際、資金支援が有効なものとなるためには、支援の方法は、APEX 銀行からの追加的な資金とともに、柔軟な要件で実施されることが必要である。APEX 標準モデル、そして実施中の APEX 制度において、ミスマッチ・ファンドの上限額を超えて必要とされる資金支援の仕組みが整備されることが期待される。加えて、リンクージプログラムは、既存の同プログラムと比べてよりメリットが大きくなるよう、APEX 制度において明示的に規定されるべきであろう。

(評判悪化への懸念)

BPR は、ミスマッチ・ファンドを利用した場合、APEX 銀行から BI へ報告が行われるため、BI の評価に関してマイナス要因となる等、監督上の何らかの不利益があるのではないかとの懸念を持っている場合がある。しかし実際にはミスマッチ・ファンドは、①規定上構造的な問題ではなく単に一次的な流動性不足を補完するものであり、②資金源自体当該 BPR も事前に拋出している、といった観点から、評価上のマイナスとはならない。したがって、こうした点を含めて、APEX 制度に関する認知の徹底をさらに進めるべきであろう。

(多様な BPR の支援ニーズ)

BPR は、事業規模や流動性のポジションに関して、非常に格差が大きいため、プーリング・ファンドや資金支援の実施要項の条件に関して、一致しない場合が多い。

(資金支援の目的に関する合意の不在)

BPR は、資金流動性の変動リスクを見通すという点ではまだ発展途上であり、このことが、APEX 制度への参加へのメリットの過小評価に結び付いている可能性がある。実際、BPR の見解として、現在の流動性に余力があるという理由だけで資金支援の必要性が小さいと認識している場合が少なくない。しかし、流動性リスク管理は、足下の状況ではなく、将来の予期せぬ事態への備えが主眼であり、しかも、自行の経営状態に起因する問題だけではなく、金融システム全体の変調の余波を受けるような場合も想定しなければならない。

### 3.1.3 決済サービス

決済サービス支援に関しては、総じてどの BPR も、強く望んでいる。ただ、決済サービス支援の実施には、技術的な問題解決や IT システムの準備等が必要なため、時間を要しているのが実態である。このため、決済サービス支援の評価は、今後の実績を確認する必要がある。

現時点で言及できるとすれば、各地の APEX で支援の準備は別個に進められているが、仮に標準的な決済サービス支援の仕組みが提示されていれば、時間と費用の節約になると同時に、将来 BPR セクターがより直接的に決済ネットワークに参加する場合にも効率的な実施に寄与するものと考えられる。

### 3.1.4 人材育成・研修

リスク管理やマーケティング、業務監査等の分野を中心に、人材育成・研修に対する BPR の期待は非常に大きい。

## 3.2 日本の「APEX」モデルからの示唆

以下では、インドネシアの APEX 制度の課題をふまえて、日本の「APEX」制度から参考になる示唆を整理する。

#### 1) 組織構造

日本の事例では、APEX 銀行とメンバー銀行に係る法律や、メンバー銀行の協会の規定等において、長期的な視点に立った行動原理や目標が掲げられている。さらに、そうした行動原理は所有構造やガバナンスの仕組みを通して制度化されている。

#### 2) プーリング・ファンドの仕組み

日本の APEX 銀行は、機関投資家としての機能に特化してきたことによって、近年では、会員銀行から預入された資金に対して総体的に高いリターンを会員銀行に還元している。

#### 3) 相互のコミットメント

流動性の支援は、会員銀行と APEX 銀行双方の強いコミットメントに基づいている。会員銀行は、信金中金・農林中金のモニタリングのため、詳細な内部情報の報告を求められる。それゆえ、信金中金・農林中金は、会員銀行の問題が大きい場合には資本注入等の支援まで踏み込むことが約束されている。こうした相互の強いコミットメントが可能なのは、

①すべての会員と APEX 銀行が、すべての会員銀行の健全性を維持することが相互扶助になるという考えを支持していること、②APEX 銀行による会員銀行のモニタリングが効果的に行われていることが、その前提としてあると考えられる。

#### 4) APEX 銀行の戦略と能力

信金中金・農林中金は、全国ベースの会員銀行を支援対象に、大きな事業規模を確保できるため、十分な組織・人員をもって支援業務にあたるのが可能となり、専門的な支援業務を行うことができる。しかも、会員銀行は出資を通じて APEX 銀行の所有者であるため、会員銀行のニーズが変化すれば、APEX 銀行の戦略も、それに柔軟に対応して見直されていく構図となっている。

#### 5) 決済サービス

日本では、会員銀行が決済サービスを受取るための APEX 銀行からの支援は、地域別、県別の仕組みとして開始された点は、インドネシアの APEX 制度と同様である。その後の展開は、IT 技術の急速な進歩に合わせて、どちらかといえば受け身的に、整備が進んできた側面がある。

表 19 APEX 制度の課題と日本の事例からの示唆

| 項目                 | 課題  | 関連する日本の事例   |
|--------------------|---|---|
| 組織構造               | BPRIは規模の格差や共通のビジョンの不明確さから、APEX制度への期待が区々。                      | 長期的な相互扶助のビジョンが共有され、法律や協会規約等で制度化されている。                               |
|                    | APEX銀行とBPRの間で競合が生じている。  | 会員銀行によるAPEX銀行の所有と会員銀行による意思決定の仕組みがある。                                |
|                    | 地方開発が掲げられているが、地方開発銀行は必ずしも地方開発を第一の戦略目標とはしていない。                 | 地方開発ではなく、支援の簿人は相互・自治による支援がビジョンとして掲げられている。                           |
| 資金支援の仕組みassistance | プールされた資金に対するリターンはBPRから見ると相対的に有利ではない。                          | 期間変換やポートフォリオ投資によって相対的に有利なリターンを還元。                                   |
|                    | 資金支援は、一部のBPRにとっては規模が不十分で、有用とみなされていない。                         | 会員銀行とAPEX銀行双方の強いコミットメントを背景に、限度を定めない資金支援や自治的なセーフティネットにまで、支援機能が拡充された。 |
| APEX銀行の戦略と能力       | 地域のBPRの数が少ない場合、APEX銀行になるとコストがメリット上回り、また、支援のためにリスクの引受にも消極的になる。 | APEX銀行は、全国の会員銀行を対象とする、一元的な中央機関と位置付けられている。                           |
|                    | APEX銀行はBPRより規模が大きい銀行に過ぎず、必ずしも資金管理等の専門性が高いわけではない。              | APEX銀行は、会員銀行の求めに応じて、事業モデル専門的なホールセール銀行へと変化させてきた。                     |
| その他(決済サービス)        | 清算・決済に係る支援機能は構築中だが、各地区のAPEX同士の連携はない。                          | 清算・決済に係る支援は、IT技術の急速な進歩に対して受動的に発展してきた。                               |

(出所) APEX 銀行、BPR へのインタビューに基づき NRI 作成

以上のような課題と日本からの示唆を確認したうえで、以下では、2つの異なる時間軸で、提言を行う。まず、次のセクションでは、現在の APEX 標準モデルを前提に、短期的、実務的な改善に向けた提言を行なう。さらに、セクション 3.4 では、関係者からのより強固なコミットメントを前提とする、より大胆な制度強化について考察する。

### 3.3 APEX 制度の短期的な改善に向けた提言

現在実践されているインドネシアの APEX 制度をベースとして、日本の APEX モデルを参考にすれば、以下のような改善により、APEX 銀行、BPR 双方の利便が高まるものと考えられる。

#### 3.3.1 APEX 銀行のあり方

##### 複数の州をカバーする APEX

APEX 銀行にとって事業採算に見合う制度とするため、複数の州にまたがる APEX をより明示的に視野に入れるべきである。特に、BPR の数が事業規模が小さい州に関しては、APEX 銀行にとってのメリットが小さいことに留意する必要がある。

##### ホールセール機能への着目

APEX 銀行がホールセールに特化している場合は、APEX 銀行と BPR の間での同一市場や同一顧客への競合は回避されるうえ、資金管理や資金支援に関するより専門的なサービスを提供できるといったメリットがある。

##### BPR による APEX 銀行への出資の奨励

BPR が APEX 銀行への出資によって発言力を有することで、①広範で、より BPR のニーズにマッチした、高度な支援サービスの提供が行われやすくなるほか、②BPR のニーズに沿った APEX 銀行と BPR 協会の意思決定が促進されるものと考えられる。

#### 3.3.2 BPR のビジョンと制度的な位置づけ

##### BPR の支援ニーズの調整

一部の APEX 銀行は、BPR 協会の意見とりまとめに関する牽引力が弱いこと、BPR 協会の業務執行能力にばらつきがあること等を指摘している。実際、BPR の支援ニーズには、①事業規模の格差、②BPR 所有者の形態の違い、③営業地域の違い、④主な顧客とする対

象業種（農業や商業、個人等）の違いを背景として、ばらつきが見られ、協会レベルでもとりまとめができていないケースがある。

BPR 協会レベルでの支援ニーズに関する合意がなければ、BPR は各自の事業面での都合によって、支援機能の具体的な実施条件に関して、異なる要望を行うことになってしまう。このため、APEX 銀行の調整が暗礁に乗り上げ事例も散見される。

#### BPR のビジョンや行動規範の設定

以上のような問題をふまえ、BPR 協会が共通のビジョンと行動規範を掲げ、これに賛同する BPR のみの参加を促すことが必要と考えられる。

### **3.3.3 プーリング・ファンドと資金支援**

#### 資金支援の目的と限界の周知

現在、APEX 銀行や BPR の中で、プーリング・ファンドと資金支援の目的と限界に関して、共通の理解が必ずしも得られていない。プーリング・ファンドを原資とする資金支援の目的は、一次的（1 ヶ月程度）な流動性のギャップを補完することである。プーリング・ファンドへの拠出は、最低預入額に限定される限りにおいて、当然、ミスマッチ・ファンドによる資金支援の金額も限定される。また、原資が短期の預金である以上、APEX 銀行としては、高いリターンを求めて長期間の運用をすることも困難である。さらに、APEX 銀行としては、プールされた資金を信用リスクの高い商品に投資することは慎重にならざるを得ない。しかし、一部の BPR は、拠出した預金に対するリターンが、自身が他の BPR へ預金した場合の利回りより低いことへの不満を持っている。APEX 銀行と BPR の信用リスクの格差を勘案して冷静に評価すべきである。こうした「行き違い」を勘案すれば、プーリング・ファンドとそれを原資とする資金支援の目的と限界に関して、APEX 銀行と BPR に対して明示的に周知される必要がある。

#### プーリング・ファンドと資金支援のモデル設計

目的と限界を認識した上で、それでも、その効用を最大化することも必要である。これは、仕組み詳細設計、すなわち預入預金と支援金額の倍率、期間、付利の水準等を一定の制約条件（どの程度の事態に備えるか）の下で、BPR の効用を最大化するといった最適化のプロセスである。こうした条件設定の目的やロジックの項事例の共有等を促進することが有効と考えられる。

## APEX 銀行独自の資金を原資とする資金支援のモデル化

さらに、APEX 制度は、プーリング・ファンドを原資とする資金支援に加え、APEX 銀行独自の資金を原資とし、より大きな規模で、より柔軟な供与を想定した仕組みを明示的に含めるべきである。そうした資金支援の標準モデルを、BI が APEX 標準モデルの中で推奨することが考えられる。また先進的な APEX 銀行は、その経験を他の APEX 銀行や BPR と共有することが期待される。なお日本の APEX 事例では、資金支援は、任意の契約をベースとするだけでなく、共有された行動規範をその根拠としている。そうした行動規範は、長期的な相互支援であり、今、助け船を出すことで、長期的に見れば、それが自分に還ってくるという原則である。

### 3.3.4 リンケージプログラム

#### APEX 制度下でのリンケージプログラムの制度化

リンケージプログラムは、APEX 銀行独自資金による支援のひとつと位置付けられてはいるが、APEX 銀行と BPR 協会の APEX の覚書の範囲外であり、当事者間の契約に委ねられているのが現状である。

少なくとも、APEX 制度の下で BPR へ供与されるリンケージプログラムは、金利が低い等、BPR に有利な条件が適用されるべきである。さらに、覚書並びに実施要領において、ミスマッチ・ファンドが十分でない場合の追加支援として位置づけられることが望ましい。

#### BPR と APEX 銀行の競合

リンケージプログラムは、BPR と APEX 銀行の同一顧客への競合の引き金となる場合がある。APEX 標準モデルは、合意内容のひな形を作成し、競合のリスクを回避するような項目を設定することが望ましい。たとえば、競合を惹起しかねない一定の行為の禁止条項を盛り込むといったことが考えられる。

また、APEX 標準モデルは、APEX 銀行が、BPR の個別の対顧客貸出を直接対象にする融資、たとえば日本の代理貸しのような方法を規定することが考えられる。代理貸しは、資金提供で支援するだけでなく、事業評価の技術に関する能力支援も含むものである。代理貸しはまた、BPR、顧客、APEX 銀行の 3 者契約であるため、競合を回避できる可能性も高い。仮に APEX 銀行が顧客を奪おうとした場合、その行為はより明確になることが想定される。

### 3.3.5 決済サービス

決済サービスへの BPR のニーズは強く、これを背景に、決済サービス支援の実施は促進されるものと考えられる。

#### 州をまたがるネットワークを見据えた視点

ただし、日本の事例を勘案すると、各州では、清算・決済業務の広範な地域に渡る一元化を見据える必要がある。そうした視点は、長期的な政策として、BI が方向性を示すことが必要である。

#### 標準化されたフォーマット

短期的には、IT のアーキテクチャーやデータのフォーマットに関して、各地の APEX 銀行、全国 BPR 協会の間で標準化を図ることができれば、効率性、コストの節約、そして将来的な清算・決済の全国化に向けた準備という点でも、望ましいと考えられる。

## 3.4 中長期的な APEX 制度の強化

### 3.4.1 強化に向けた制度的な受容性の検討

#### (1) 支援の動機づけ要因に係る日本事例の示唆

APEX 制度の課題に対処して、参加者のメリットを拡大するうえで、日本の事例が参考になることを指摘した。

しかし、日本の APEX は、固有の歴史的な背景に立脚しており、インドネシアにそのまま適用はできない。それゆえ、ここで、日本の APEX において、関係者を支援の仕組みに対して動機づけしている構造的な要因を確認し、インドネシアにおける同種の支援の受容可能性と、動機づけの仕組みの検討することが有用である。

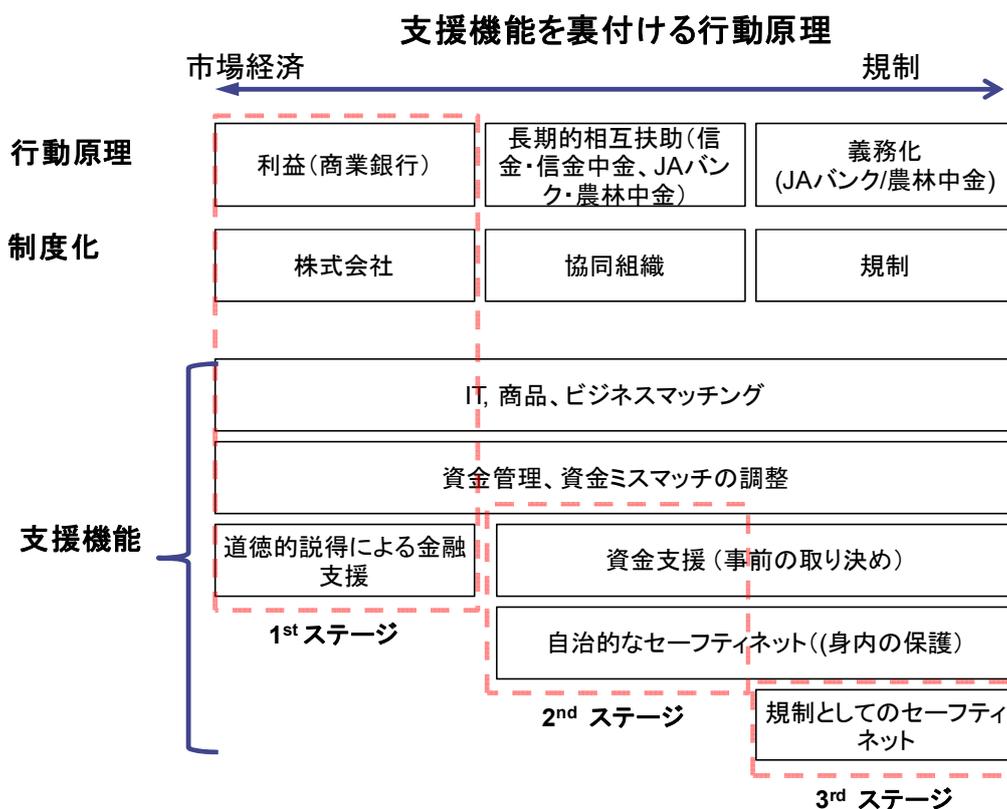


図 38 日本の APEX における行動原理と支援機能の関係

第 1 章での日本の事例に則して、日本の経験を帰納的に考察すれば、以下に述べるように、関係者を動機づけする構造的な要因を明らかにすることができる。

動機づけの構造としては 3 つの層が考えられる。第 1 の層は、共有された行動原理。第 2 の層は、その行動原理の制度化である。行動原理は、法や組織によって制度化されなければならない。そして第 3 の層は、支援機能である。支援機能は、動機づけの行動原理とその制度化をもって、はじめて有効に機能する。

そして、APEX 機能は、利用可能な行動原理の段階に則して、3 つのステージがあり得ると考えられる。第 1 のステージは、株式会社によって制度化された収益動機により動機づけされる商業ベースの支援である。第 2 のステージは、協同組織等の組織によって制度化された、長期にわたる相互扶助によって動機づけられる支援である。第 3 のステージは、より網羅的な(全国の金融機関等)機関を対象とし、規制によって制度化された義務により動機づけされる支援である。

第1ステージは、IT システムの共通化やビジネスマッチング、商品の共通化等に関する協力である。これらの支援機能は、規模の異なる通常の商業銀行の間でも行われている支援機能である。また、以前行われた一部の金融支援もこのステージに含めらる。これらの支援は、統合や資本注入の方法が採用されたが、実施したのは一般の商業銀行であったというケースである。これは、未だ金融セーフティネットが十分に確立されていなかったため、事後的に監督官庁が道義的説得を行うことで実施されたもので、規制や事前の契約によって動機づけされたものではなかった。

第2ステージは、資金管理や流動性ミスマッチの調整、資金支援、自治的なセーフティネット等が含まれる。これらは、行動原理や価値観等、収益動機以外の原理を共有する一定の仲間同士での契約によって動機づけられる支援である。

第3のステージは、預金保険のような支援機能である。預金保険は、通常は独立採算を前提に運営されているが、最終的には、金融のシステミックリスク（金融システム全体が信頼を失うような事態）の顕在化を防ぐため、国家が無制限で支援することが想定されている。

第1章で述べたように、日本では、メンバー銀行も APEX 銀行も協同組織金融機関である。このため、長期的な視点での相互扶助という行動原理が共有されている。これによって、信金中金と信金による相互の強いコミットメントに裏付けられた、自治セーフティネットが有効に機能していると考えられる。

一方、日本では、大手の金融機関が小規模の地域金融機関に対して、IT システムや共通商品、ビジネスマッチング等の支援を行っている事例が少なくない。これは単に、コストを負担しあうという収益動機の株式会社の行動原理に裏付けられて運営されているものである。

## (2)APEX 制度に関する動機づけ構造の検証

以上見てきたような動機づけの構造に照らしてみると、APEX 標準モデルは、主に第1ステージの商業ベースの支援を標準化したものと解される。

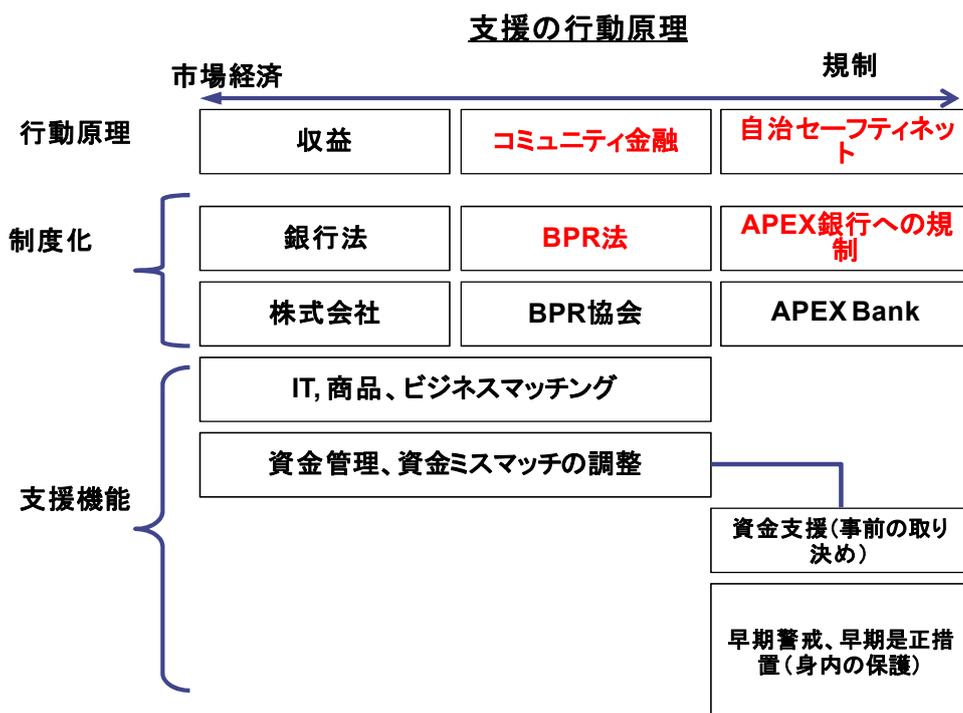
標準モデルには、第2ステージの支援機能も含まれてはいるが、行動原理とその制度化による裏づけが十分とはいえない。第2ステージに係るインドネシアでの動機づけは、地域開発が掲げられていると見ることもできるが、この理念は、地方開発銀行を APEX 銀行



現状の APEX モデルは、第 1 ステージと第 2 ステージの支援内容を含むが、第 2 ステージの支援機能、特に資金ミスマッチの調整機能は、動機づけ要因が十分ではないと考えられる。

第 2 ステージでは、関係者が共有する行動原理が必要である。これは、BPR が共有する理念と行動原理であり、理念・行動原理は、制度化されなければならない。たとえば、BPR は、コミュニティ金融を担うことを理念とする、通常の商業銀行とは異なる業態として法によって明確に分類されることが考えられる。

第 3 ステージとして、自治セーフティネットの行動原理が必要である。これは規制によって制度化することが想定される。たとえば、BI は、APEX 銀行に、セーフティネットの一部代行者としての地位を委託し、一定の特権を与える代わりに、早期注意喚起のための監視、早期是正措置の実行を要請するということが考えられる。



(注) 赤い表記は、標準モデルでは十分に満たされていない要件を意味する

図 40 APEX 制度の行動原理の強化の仮説

### 3.4.2 制度強化案の検討

#### 1) 制度強化の例

このセクションでは、APEX 制度を行動原理とその制度化によって動機づけされた仕組みへと強化するための仮説を検討する。

新たな仕組みとして、以下のような仕組みが考えられる。

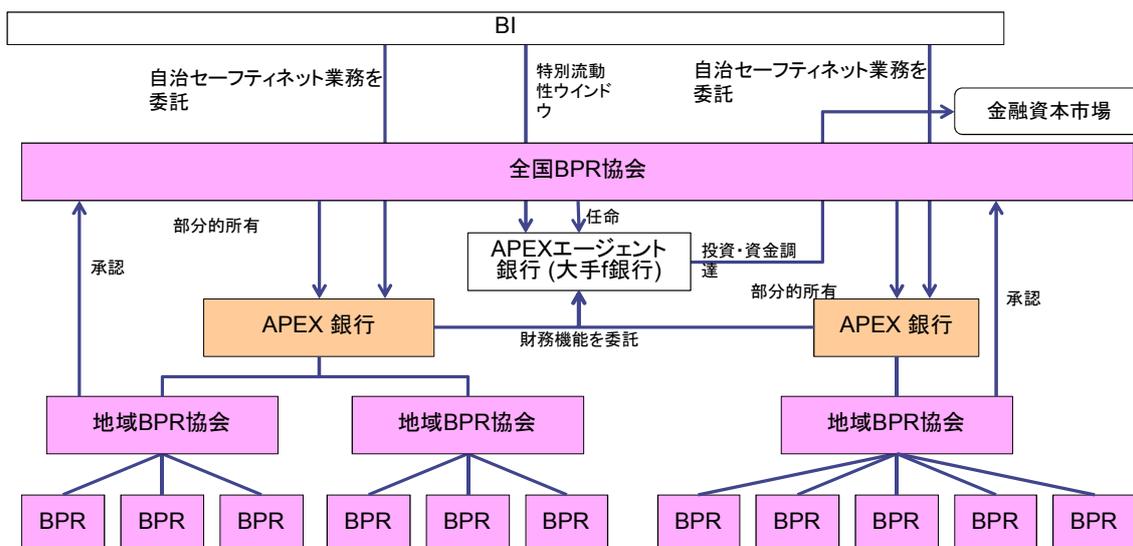


図 41 強化された APEX 制度の仕組み仮説

- APEX 銀行は、事業規模が十分な大きさとなるよう、必要に場合は、複数の州をカバーする。
- BPR の声や資金は全国 BPR 協会によって統合される。全国 BPR 協会は、地域 BPR 協会によって協会資金の管理を任せられ、APEX 銀行への出資や意思決定への参加を担う。全国 BPR 協会は、出資していない APEX の対しても、「影の株主」（潜在的な大株主）として、影響力を行使することができる。
- 全国 BPR 協会は、全国規模の大手銀行を APEX エージェント銀行として任命する。このエージェント銀行は、APEX 銀行が資金支援機能を十分に発揮できるように、APEX 銀行の財務支援機能を担う。エージェント銀行は、金融資本市場での投資や資金調達を行う専門的能力を有していなければならない。

- このために、エージェント銀行は、BI から「特別流動性ウインドウ」によって、必要な流動性の供給を受ける特権を有する。これは、エージェント銀行が APEX 銀行に対する最後の貸し手機能を果たすための、特別な短期資金のクレジットラインである。
- 他方、APEX 銀行は、資本不足等困難に直面した BPR に対する APEX 支援機能実施に必要な資金を、エージェント銀行から引き出すことができる。すなわち、APEX 銀行は、APEX 標準モデルで想定される権利に加えて、エージェントバンクからの引出権という特権を有することとなる。言い換えれば、こうした特権は、早期警戒と早期是正措置に基づいた資金支援を整備するという自治的なセーフティネットを担うことへの動機づけを補強するものである。
- BI は、自治的セーフティネットの実施を、現在の APEX 制度同様に、地域別に APEX 銀行に委託する。これは、APEX 銀行は、歴史的な経緯等から、地域の BPR のことを熟知しているためである。

### 3.4.3 受容性をふまえた関係機関への支援

APEX 制度の強化と APEX の一層の発展は、長期の時間を要するプロジェクトである。特に、規制や制度的な基盤の準備と実現には、何年もかかると想定される。また、APEX 銀行の APEX に係る能力向上も必要である。BPR に関しても、共通の理念と行動規範の促進や、金融技術の能力向上は、忍耐強い継続的な取り組みが必要であろう。

以上に鑑み、以下では、APEX 制度が、動機づけ構造で強化される中で、支援機能のステージ 2 から 3 へのステージアップを実現していくために必要な支援に関して検討する。

#### 1) 規制

APEX 制度は、自治的な方法によって、セーフティネットを補完する機能として、銀行監督や金融セーフティネットの領域に踏み込む必要がある。この点、BI 等の金融関連の当局が他の国の APEX 制度の法・規制から、その経験や教訓をさらに学ぶことは、有用であろう。

#### 2) 協会のマネジメント

既に述べたように、長期的な相互扶助に向けた動機づけをするための行動規範が必要である。そのうえで、BPR 協会等、特定の協会が、会員の意思統一を維持し、相互の信頼関

係の増進を図るための活動を行うことが求められる。その意味で、BPR 協会や BPR が、他の国の事例から、協会の経営や意思決定のメカニズム、議決や理事の選任方法、事務局の運営等に関して一層の知見をけることが必要である。

### 3) BPR に対する継続的な研修の仕組み

第 1 に、APEX 制度の下で、BPR 研修の標準化が必要である。日本の事例では、銀行業務のスキルに係る研修は、会員銀行の経験豊かな職員によって行われている。また、協会は、各研修を全体的にコーディネートし、テキストの内容を整合的に改訂していくといった点での標準化を確保する役割を担っている。

第 2 に、BPR 研修は、コストの面で効率的に実施されるべきである。日本の例では、会員銀行は経験豊かな職員をボランティアとして動員している。これによってコストは低く抑えられている。

### 4) APEX 銀行の能力向上

APEX 銀行は、APEX の財務機能を効率的に担っていくため、流動性管理等の能力をさらに向上させていく必要がある。加えて、自治セーフティネットの実施を担うためには、BPR の評価やモニタリングの手法を学習することが必須である。また、サーベイランス、BPR への経営助言、金融支援のためのファンドの管理等、早期是正措置に係る一連のプロセスを学習することも有用である。