

中国の金融制度改革の歩み： 地方分権型から中央集権型へ

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 李, 飛 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/17226

中国の金融制度改革の歩み

—地方分権型から中央集権型へ—

国際社会環境学専攻

李 飛

The Process of China's Financial System Reform

—From Local Separatism to Centralization—

LI Fei

Abstract

China's financial system has many problems which remain to be resolved, such as bad debt, the state-owned enterprises and their governance, as well as imperfection of the system itself. This paper describes the process of reform in China's finance system and discusses its characteristics, and attempts to find out the underlying causes that lead to the problems mentioned above. The complicated and polytropic relationships among financial sector, the economic entities, and the government are critical to investigate the finance system in China. And also these relationships vary during every stage of the development of China's economy. Focusing on these changes will help us to understand those problems and may give some clues to resolving them. The development of China's economy can be divided into two stages, the period of planned economy (from 1949 to 1979) and the period of transitional economy (from 1979 till now, which is also called the reform and open period).

My findings suggest that the manipulation by the government of the financial institutions and state-owned enterprises turn out to be the underlying reason for these problems in the financial system. It would be a great topic to explain how to introduce properly financial institutions and the state-owned enterprises into the market and to make sure that they operate more efficiently. The privatization of the state-owned bank may be one possible solution for this, which would mean that the government needs to totally withdraw from its role in the management of China's commercial banks.

Key Words

China's Financial System Reform, Local Separatism, Centralization

I 問題の設定

金融、金融構造、金融システムに関しては様々な議論がある。王京濱氏によると、以下のように説明されている。「経済の発展は、実物部門の投資・蓄積活動によって実現される。実物部門において、投資主体と貯蓄主体が必ずしも一致しない

のである。投資主体は、投資資金が不足した場合に、資金の調達が必要となる。それを可能にするのは、金融の役割である。金融構造とは、「資金の融通」過程における実物部門と金融部門の金融取引を行った結果である。金融部門の活動は、往々にして政府の各種の規制によって制約される。政府は、そうした制約を制度化することで金融シス

テムを組織して、実物部門における『資金の融通』を円滑にさせ、経済の発展を促進しようとする。この意味で、金融システムは金融構造に対し、大いに影響を与えるものである。一方、金融構造の変化は、経済主体の行動の変化によってもたらされることが多いため、金融システムは金融構造の変化に応じて変革しなければならない¹⁾。このような王氏の主張は中国の金融制度を考察の対象とする場合、その経済発展の各段階における金融部門と実物部門、政府と金融部門との間にみられるさまざまな関係に焦点を定めることが重要であることを示唆している。

本稿では、中国の経済発展を計画経済期と移行経済期に分け、その間における金融制度の変化を追跡する。中華人民共和国が成立する1949年から改革・開放政策が打ち出された1979年までの30年間を計画経済期とし、改革・開放後から現在に至るまでの期間を移行経済期（改革・開放期）とする。さらに、1994年と1998年に大きな改革が行われており、1994年を境にその前後に分けて検討することにする。

ところで、中国の政治体制の特徴の一つは、地方政府が政策の形成と実施に果たす役割が非常に大きいということである。したがって実体経済でも地方分権型産業政策がとられ、それに基づいて経済システムが構築されている。つまり、地方政府による投資や融資への関与が金融制度に大きな影響を与えており、中国における金融システムの地域的な特徴（金融システムの「属地的性格」²⁾）を生み出している³⁾。しかも、中国の地方財政は四段階の行政組織（省、市、県・市（県レベルの市）・区、郷鎮）によって重層的に構成されているため、計画経済期の金融制度もそうした重層的な構造に付随する形で「属地的」に構成されてきた。しかし、移行経済期の産業政策についても、地方政府は無視できない役割を果たしてきた。というのは、地方政府は中央の産業政策を執行する媒体としての役割と、地方独自の産業政策に基づいて投資活動に関与する経済主体としての役割という二重の役割を果たしているからである⁴⁾。

以上のように、移行経済期に入ってから、中国における国有企業の圧倒的多数は地方政府傘下におかれている。そして、地方政府主導による投資活動が非効率な産業組織構造をもたらし、さらに地域レベルにおける規制と保護（「諸侯経済」とよばれる）がこれに拍車をかけるという状況が、90年代初頭まで続いた。地方銀行・地方政府系ノンバンクの不良債権問題も、こうしたことを背景に形成されてきた。本稿の課題は、計画経済期の中国におけるとりわけ地域的経済システムを基礎に形成された金融制度と移行経済期の金融制度改革の現状と問題点の分析にある⁵⁾。

Ⅱ 計画経済期の金融制度

1. 地方財政制度の形成

1949年10月、中華人民共和国が成立した。新しい政府の課題は、経済の安定と統一的な国家制度の形成にあった。流通・金融を含む産業に対する規制、集団化・国有化が行われると同時に、1950年代初頭には中央―省―県の3つのレベルからなる国家財政制度が創設され、1958年以降は中央―省―専区―県という形で、今日に続く地方財政の雛形が作られた。

1957年末から進められた地方分権制は、前述のとおり中国の計画経済期の一つの特徴的制度であろう。それ以前は旧ソ連のような中央集権的な計画制度を作ろうと考えられていた。しかし、1956年に毛沢東が「十大関係論」を発表し、中央と地方との「2つの積極性」が追求されるべきであるとし、中央ばかりではなく地方にも大きな権限を与えて、地方の力を引き出そうという方針が打ち出された。そして、1957年末に第1次の地方分権化が行われ、中央直轄国営企業の相当部分が地方移管されることになった。その後1970年代初頭に第2次分権化が実施され、その結果、鞍山鉄鋼所のような最大級の国営企業も地方政府に一部管理が移されることになった⁶⁾。この地方分権制が改革・開放以後も残り、地方割拠主義や「属地的なシステム」を生み出す一因と指摘されている⁷⁾。

地方財政全般にわたる制度の特徴をまとめてみると、以下ようになる。まず、地方財政制度は1958年以降実質的に中央、省、専区、県の四層構造となった。第2に、そのような四層構造下にあっても国税と地方税は基本的に未分離な状態にあり、県もしくは人民公社⁹⁾レベルの地方政府が農業関連税及び工商税（流通税）の徴税を担わされている。他方、省および専区の財政収入は、それぞれが管轄する国有企業の利潤・工商税の上納により成り立っている。つまり、それぞれの行政レベルが税・利潤徴収を排他的に担当する「分級管理」体制が形成されたのである。第3に、各級行政部門、国公有企業に予算外資金⁹⁾と呼ばれる自主財政制度が形成された。第4に、属地的な財政システムに起因する歳入・歳出の不均衡は、各地域の地方政府間の財政移転により均衡化される。

また、制度の頻繁な改変も行われた。そして、それはいかに各地方政府にインセンティブを残しつつ財政移転を確保するかを巡って展開されたと考えられる。1958年以降の大躍進期、1970年代初めの対米対ソ冷戦期には、人民公社に至る各地方政府に大幅な財政権限の移譲が見られたほか、中央・地方の国有企業が下放されるなど、計画経済の地方分権化が意図的に進められた。

2. 地方金融制度の形成

計画経済期の中国人民銀行による金融機関に対する資金供給には「統存統貸」方式という直接コントロール方式が採用され、国有銀行の貸出規模は厳しい割当制により管理されていた。中国人民銀行が全国の各支店の集めた預金をすべて吸い上げ、割当計画を作成し、それに基づいて貸付を行う方式である¹⁰⁾。それが「差額控制」方式に転換されるのは移行経済期の開始に伴うことであり、後述する。

一方、人事制度の面からみても、金融組織の行政化・属地化傾向もみられる。人民銀行市分行、各県支行の管理的職種については行政編成に区分されることになり、それは財政局に統合され、地域の行政組織と化した。

以上のように、この計画経済期においては、人事制度を含めて地域独占的な財政金融構造が構築され、資金管理の面で地域人民銀行支行（農村部では農村信用合作社）による集中的なシステムが形成された。しかし、金融システムがほとんど機能しないため、民営企業などの非公的セクターによる経済活動の余地は著しく狭められたと考えられる。

3. 付加価値配分の地域主義

角度を換えて所得配分の面からみると、計画経済のもと地域内企業にかかわる付加価値の第1次分配は、基本的に地域内で行われる。地域に帰属する付加価値は、その企業における賃金、減価償却費、上納利潤・税、長期・短期資金の元本・利子、企業・主管部門での留保分（予算外資金）などの形で分配される。利潤および税では、以上で説明した分級管理体制のもと、その地域の財政に排他的に集中される。計画経済期においては、中央政府の税務当局や省レベルの税務当局は、県レベルの地方国有企業に直接課税することなく、上納・徴収されて以後の資金に対し間接的に介入していた。

また、長期・短期の資金供給は、補助金・政策金融も含めて財政および地域独占的な金融部門が供給しており、資金は地域の金融機関に預金され、元利返済分はその地域に帰属することになる。上級政府金融部門による介入は地域における信貸収支にかかわるものとなっている。そして、減価償却制度は予算外資金の形成に関係しており、財政・企業主管部門もしくは企業自身に留保され、地域内の預金総額を構成する。賃金・雇用については、地域内の雇用の拡大が地域の政策当局にとって経済政策の重要な目標とされた。

以上のように、地域内付加価値の第1次分配は、基本的に地域内で行われている。地域外との調整は財政・金融部門同士のシェアリングもしくは計画指標によって2次的に実施されることになる。シェアリングや計画指標は、地域の経済実績に基本的にリンクされている。「経済システムの属地

的性格」とは、地域内的な付加価値の第1次分配によって、まずもって規定される。

Ⅲ 移行経済期の金融制度

1. 地方財政制度改革

中央政府と地方政府の関係は、計画経済期、移行経済期を通じてたびたび大きな変化を繰り返してきた。計画経済期には大躍進（1950年代末）や文化大革命（1966年～1970年代前半）などの政治変動のたびに、上述のように大幅な地方分権化が実施された。しかし、それは計画経済を前提とする「行政分権化」とどまり、全国的な経済のバランスを失わせる結果をもたらし、再集権化が急務とされた。

1978年以降の移行経済期に入ると、再び地方分権化が基調となる。しかし、この時期の分権化は計画経済期のそれとは2つの側面で異なっている。1つは、市場経済化の流れのなかで分権化が進展したこと、もう1つは、分権化が財政面での大幅な改革を伴って進められたことである。1980年代に導入された財政請負制は、地方から中央への上納（あるいは中央から地方への補助）の伸びを数年単位で固定することで、地方の財政的独立性を高めた¹¹⁾。本節では、そのような地方財政制度改革に焦点を絞って、実態の整理を試みる。

1978年以降、国有企業における利潤留保が認められ、資金調達金融化、さらには計画経済の後退と市場経済化が進展する。すなわち、中央・地方の財政収入・財政支出において大きな比重を占めていた国有企業が予算制度の上から抜け落ちていくという構造変化（財政金融化）が生じ、財政制度に関するいくつかの構造的変化が生じた。第1に、財政投資の金融化は財政資金による融資枠をとり除き、流動資金供与の金融化、財政投融資の圧縮、国有企業の資金調達の市場化を促進した。第2に、歳入面について、1983年以降、利潤上納の税金化（利改税）という形が採用された。しかし、国有企業の取り扱いには問題が残されている。第3に、国有企業改革の一環として、経営

請負責任制（経営者が国有企業の監督当局と通常35年間の経営請負契約を結び、経営に当たる）が1987年以降全面的に導入された。しかし、これはインフレを契機に挫折した。

以上のような税財政改革において問題であったのは、各地方政府が国有企業の実質的な所有主体であり、上納利潤と所得税・調節税を一括して扱うケースが多く、地方企業の場合にはさらに流通税も含めて請け負うケースも目立ったことである。改革によって所有配当の問題と納税の問題が分離されるのではなく、それらが融合される方向に進んだという意味で、改革は地方企業、したがって地方財政の「属地的」性格を再現・強化したと考えられる。

2. 金融制度改革

改革・開放まで、中国は一元的な銀行体制をとり、中国人民銀行が唯一の銀行であった。長年にわたって、中国人民銀行は中央銀行の職権を行使しながら、貸出と預金といった商業銀行の業務も行っていった。同行が信用コントロールに「統存統貸」方式を採用していたことは先に指摘した。しかし、移行経済期への移行（1979年から1980年にかけて）とともに、同行はそれを「差額控制」方式に転換させた。それは中国人民銀行を含む各銀行およびその支店がそれぞれの資金調達と資金運用の差額部分について請負契約を結ぶものである。資金の調達（集められた預金）が運用（貸出）を上回り、しかも預金超過（「存差」）部分が請負額を超える場合、その超過部分は銀行の自由意思によって企業の流動資金向けに貸し付けることが認められた。その反対に、資金の運用が調達を上回り、貸出超過（「借差」）になった場合は、請負額を超えない範囲内の超過部分（資金不足分）が本店である「総行」から補填されるという形で補われた¹²⁾。

これにより、長期にわたり政府機関に準じていた銀行の資金供給および信用創造メカニズムがようやく機能しはじめ、銀行は「企業としての道を歩みだした」¹³⁾。1979年2月に中国農業銀行が再

建され、1979年3月には外為銀行としての中国銀行が創立された。その後1981年12月に外国借款の受け皿としての中国投資銀行が成立し、1983年1月には中国人民建設銀行が財政部より独立した。さらに翌年の1月には中国人民銀行の一般金融業務を引き継ぐ形で、中国工商银行がそこから分離し、郵政系統による貯金業務が1986年1月に再開された。

このように、1980年代の半ば頃には、政府は中国人民銀行を中央銀行業務に限定するため、国有專業銀行を商業銀行へと転換させた（中央銀行と市中銀行の分離）。中央銀行業務に特化する中国人民銀行と、中国農業銀行、中国工商银行、中国銀行、そして中国人民建設銀行（後に中国建設銀行に変更）という4つの專業銀行からなる二元的な銀行体制が形成され、金融機関の多様化が図られた。

ここにおいて人民銀行は中央銀行として機能し始め、信用供給において「実貸実存」方式を採用するようになる。市中銀行は人民銀行に預金を準備金として預け、その預金量に見合う額が貸出可能とされる方式である。この方式のもとでは、貸出可能額を越えて貸出を行った市中銀行は、人民銀行から借り入れるか、他の市中銀行から借り入れて準備金を補充しなければならない¹⁴⁾。また、1992年には人民銀行は「中国証券監督管理委員会」に証券分野の監督管理業務を移譲した。

実際、1980年代半ばまでの中国の銀行は「銀行」とは呼ばれたものの、國務院の指導の下にあり、その一部門という性質をもっているため、金融政策についても中央政府からの独立性が確保されていたわけではなかった。さらに、インフレを抑制するために中国人民銀行は信用計画を策定し、国家経済計画に基づいて同行の各支店に信用貸出総額を割り当てるのが義務付けられ、他方、地方政府には各地域の支店長の選定に介入する機会が与えられたため、支店と地方政府との癒着が生じていた。そして、後に地方銀行やノンバンクの設立が盛んになるにつれて、総量規制が適用されないために信用貸出総額のコントロールが難しくな

り、金融政策の有効性が低下するようになっていった。

ところで、金融分野における本格的な制度改革は財政資金の金融化によって実現される。1979年7月以降、国有企業における自主権の拡大が始まり、流動資金（運転資金）の有償貸付化が試行されていた。1980年9月には國務院より「撥改貸」が打ち出された。すなわち、返済能力があり、独立会計制をとっている国有企業に対しては、固定資産の投資資金を財政投資から銀行貸出に切り替えるという決定が出され、1981年より実施された。これによって、銀行は事実上国有経済を支える担い手として、条件付ではあるが、国有企業に対し資金を提供する資金源となってきた。そのような利便に与ることができる国有企業は借りた資金に利息を付けて返さなければならないことになるため、従来以上に効率を重視した投資に努めることが期待されていた。

しかし、その後も、銀行自身の判断で融資することは難しかったため、そのような期待は裏切られることになった。国内金融市場が未発達なために、従来の国有企業は政府の関与の下で銀行から大量な融資を獲得できるだけでなく、明確な経営目標のないままに設立された多くの新規国有企業もほとんど自己資金のないままで、銀行の貸出によって経営が維持できたからである。その結果、その産業資金が銀行借入金に過度に依存し、銀行の融資によって事業を拡大していくような状況の下で、国有企業はコーポレート・ガバナンスを欠如したまま、ほとんどが重い債務を背負うようになった。そのような中で、相当の部分が返済できなくなり、不良債権と化してしまった。

3. 1994年の財政金融制度改革

1990年代に入ると行政分権化による地方政府の権限強化が市場経済化を阻害しているという認識が強まり、中央集権化の必要性が強調されるようになった。1993年から1995年にかけて実施された財政、金融、外為管理、貿易管理など一連の制度改革によって、地方政府の権限は著しく縮小する

ことになった。この項では、それを財政金融の両面について整理してみることとする。

1994年を契機に財政改革と金融改革が本格化してくる。まず、財政の面からみていくことにしよう。中央政府と地方政府の関係は、財政移転構造の変化から見て取れる。国税および国税系統の独立により、国家財政収入における中央・地方比率は、従来の4対6から6対4に逆転することになった。表1のように、中央対地方の財政移転の構造には1980年代半ばから変化が始まり、マクロ的にみて財政移転の割合が低下傾向にある。そして、中央政府の財政充足度は改善され、中央と地方の財政的棲み分けが始まったように見える。

表1 中央・地方間財政関係

(単位: 億元)

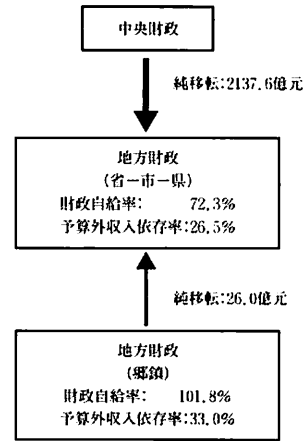
年次	中央財政収支			地方財政収支			中央財政/国家財政	
	独自収入	独自支出	財政赤字	独自収入	独自支出	財政赤字	収入	支出
1953-57	615.2	997.3	0.62	739.7	348.4	2.12	0.45	0.74
1958-62	480.4	1101.6	0.14	1636.2	1187.1	1.38	0.23	0.48
1963-65	335.8	718.9	0.47	879.3	486.1	1.81	0.28	0.60
1966-70	790.1	1538.0	0.51	1738.9	980.5	1.77	0.31	0.61
1971-75	576.4	2125.1	0.27	3343.3	1794.3	1.86	0.15	0.54
1976-80	774.5	2590.2	0.30	4186.1	2657.2	1.58	0.16	0.49
1981-85	2087.6	3395.1	0.61	4743.1	3556.8	1.33	0.31	0.49
1986-90	5341.4	5532.6	0.97	8176.2	8445.7	0.97	0.40	0.40
1991	1399.7	1517.7	0.92	2211.2	2295.8	0.96	0.39	0.40
1992	1649.2	1817.9	0.91	2503.9	2571.8	0.97	0.40	0.41
1993	1696.7	1957.2	0.87	3391.5	3330.2	1.02	0.33	0.37

(注) 1) 各地方政府が独自に徴収する財政収入、および財政間財政調整後の財政支出を指す。
 2) 財政収入には国有企業に対する赤字補填が控除されている。
 3) 財政収支には内外の財務収入・同償還が計上されている。
 (出所) 中国国家统计局編「中国統計年鑑」1994年、220ページ。

一方、中央政府歳入における国債依存度の上昇と、中央政府財政支出の相対的縮小が指摘できる¹⁵⁾。図1では地方財政を大きく郷鎮財政とそれ以外のレベル(省一市一県)の財政に分け、中央財政と併せて資金純移転関係を表している(1997年時点)。省一市一県レベルの財政は、支出の30%近くを中央財政からの純移転に依存している。郷鎮財政は上級政府である県に対して若干のプラスの純移転を行っている。市以上の地方政府は所轄の国有企業に対する財政面での依存度が高い。1990年代半ばまでは、国有銀行の地元支店に圧力をかけて国有企業に融資を促し、税収増を図る現象が普遍的であった¹⁶⁾。それによって国有銀行が抱えている不良債権問題が一層深刻になったと考

えられる。

図1 中央・地方財政間の資金純移転



(注) 1) 財政はいずれも予算外支出を含む。
 2) 財政自給率は財政収入/財政支出、予算外収入依存率は予算外収入/財政支出。
 (出所) 中国財政年鑑編集委員会編「中国財政年鑑」(今井、2003年、138ページより再引用)。

次に、金融改革について。金融機関の多様化につれて二元的な銀行体制が定着すると、中央政府は中国人民銀行による金融政策の手法を改善した。まず、1994年にマネーサプライの公表を開始し、翌年にはマネーサプライを金融政策の中間目標と位置づけた。そして、中国人民銀行による財政融資を停止し、1998年には全国を8地域に分けてそれぞれに支店を開設し、本店には金融政策の策定を検討する通貨政策委員会を設置した。また、これまで中国人民銀行の省・市に展開する支店には限定的ではあるが、貨幣発行権限が付与されており、その発行益は地方政府の財源の一部を形成していたが、1994年にはこの貨幣発行権限を廃止し、通貨発行による収入は中央政府へ上納させることを義務付けた¹⁷⁾。

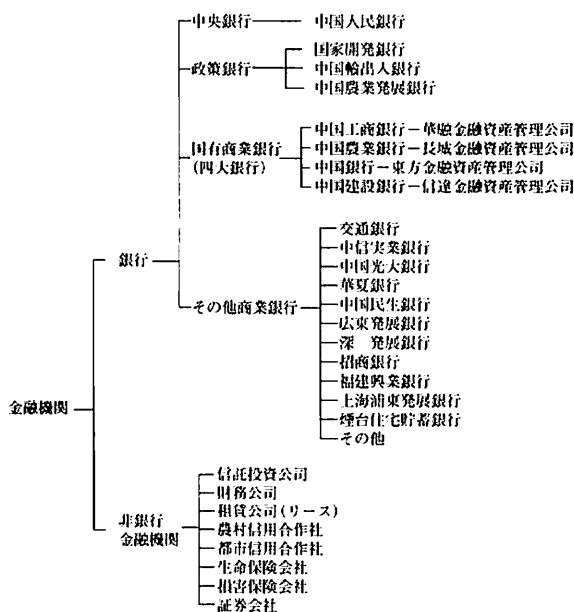
1994年に国家開発銀行、輸出入銀行、農業開発銀行の3つの政策銀行を新設し、それらにこれまで4つの専門銀行が行っていた政策金融業務を担当させた(商業金融と政策金融の分離)。これによって4つの国有専門銀行は商業銀行業務だけを行うようになり、「国有独資商業銀行」となった。1995年3月には「中華人民共和国商業銀行法」が公布され、中国人民銀行が中央銀行であることが

法律の形で確定された。また、1997～98年のアジア通貨・金融危機をきっかけに、不良債権処理の本格化と上場を目指した4大銀行の株式制への再編が始まった。それは、銀行の自主経営権を強化して地方政府などとのつながりを断つとともに、自己責任原則の徹底により融資規律を高めることを狙っていた。

一方、1998年には「中国保険監督管理委員会」を新設し、保険分野の監督管理業務を分離した。これにより銀行、証券、保険のそれぞれを分離して管理する体制が整った。さらに2003年には人民銀行から銀行監督部門を分離・独立させて「中国銀行業監督管理委員会」を設置し、不良債権問題を抱える銀行監督を強化する。

以上のように1994年以降の金融改革を通して、図2にみるような金融組織の体系が形成された。

図2 中国の金融組織の体系（1999年末）



(注) 金融資産管理会社は国有商業銀行の不良債権を処理するために1999年に設立されたもの。

(出所) 岡志雄「国有商業銀行改革の現状と課題」2005年、第1節。
<http://www.rieti.go.jp/users/china/tr/jp/050204kaikaku-2.htm>

IV 結び

本稿は、中国における金融部門と実物部門、そして政府と金融部門との間にみられるさまざまな関係に焦点を定め、税制・財政と金融制度改革について追究した。そのなかでは税制・財政システムのオーバーホール、金融の中央集権化およびその改革がもっとも重要なポイントとなっており、ここで整理しておく。税制・財政システムについてまず取り上げる。

1994年以前では、財政請負制が地方政府に積極的な刺激を与えたことが評価できる。しかし、この財政請負制は一時しのぎのものであり、明確な規則に基づいているわけではなかった。さらに、税はすべて地方政府が徴収し、中央政府に納めることになっているのであるが、国家的な徴税組織が不完全なため、税が減らされたり、控除されたりというようなことがたびたびあった。

そこで1994年1月1日、国際的慣行に適合した税制と財政の大改革が行われた。この改革は、国税と地方税の明確な区別を採り入れ、それによって自身の徴税にそれぞれ責任をもつ国家税務局と地方税務局が設置された。この税制改革によって地方政府の国税上納を減らすことに制限がかけられることになり、それは国家財政源の獲得に貢献した。

また、1995年には新しい「予算法」が実施され、中央政府による中央銀行からの借入れと、經常収支項目における赤字財政が禁じられた。この法律は地方政府に対してより厳しい制限を課しており、すべての地方政府は以前と同じく均衡予算を要求され、さらに従来とは異なり、地方政府の公債発行が厳しく統制され、金融市場における借入れが制限されている。

このように、税制改革と「予算法」の施行によって、地方政府の予算制約はハードなものになった¹⁸⁾。そのため、地方政府は財政収入を確保するため国有商業銀行の地方支店に圧力をかけ、国有企業への融資を拡大させ、地方政府への財政収入源（歳入）を獲得しようとする動きに出た。これ

は国有企業への融資を不正融資と化して、不良債権問題をさらに深刻化させた一つの原因とも考えられる。

次に金融改革であるが、それは金融の中央集権化の側面をもっている。改革の第1段階における誤りの一つは金融の分権化であった。これが、インフレ圧力と地方政府のソフトな予算制約の原因と指摘されている。その一例として、政府が金融政策において過度の地方分権化を行っていたことが上げられる。その結果地方政府は信用供給の実質的な支配権を行使できるようになり、そのため中央銀行の地方支店のボーナスが融資額にリンクされるということさえ行なわれた。これは、地方政府や国有企業のソフトな予算制約、ならびにインフレの原因となった¹⁹⁾。実際1994年以前には、中央銀行の国有銀行に対する融資の70%は、中央銀行の地方支店によって行われていたが、これらの地方支店は地方政府から多大な影響を受けていた。

1993年に、当時の副首相である朱鎔基が中央銀行総裁に就任後、その業務の中央集権化が図られた。以来、中央銀行の地方支店は中央銀行本店によってのみ監督され、以前のように、支店が存在する地域の地方政府によっては監督されないようになった。さらに、1995年に承認された「中央銀行法」は、中央銀行が地方政府から独立して金融政策を遂行する権限を持てるように定めた。これは、1990年代に地方予算制約がそれ以前よりもはるかにハードになった主な原因の一つであった。また、1998年に中央銀行は各省に所在する30支店を、アメリカの連邦準備制度のように、省にまたがる9つの地域支店に置き換えた。この改革は金融政策に対する地方政府の影響力をさらに小さくした。

以上のような金融の中央集権化に次ぐ金融改革上の第2のポイントは、金融の市場化であった。その始まりは1994年の4大国有銀行の商業化であった。これらの銀行は、銀行の資産リスク管理に国際会計基準を採用し始め、収益性や融資の質をより意識するようになった。さらに、これらの銀

行の事業領域が交差するようになり、競争が発生した。1998年から中央銀行がこれらの銀行に課していた融資の最高限度額を廃止し、その代わりに一般的な準備規制、資産・負債の管理、金利規制を採り入れ、これと同時に、外国の銀行が中国に支店を開くことが許可された。1998年以前には国は問題を抱えた金融機関を常に救済していたが、1998年に初めて海南開発銀行や広東国際信託投資会社などいくつかの大きな銀行や投資会社が閉業ないし破産に追い込まれた。このことから、政府のこれまでの姿勢が大きく変化したことが窺える。それはすなわち、政府が国有金融機関を市場の規律に委ねることを決意したことを示している²⁰⁾。

さて、中国においてはこれまでみてきたように財政金融制度改革によって多くのことが達成されてきた。しかし、市場経済システムとしての潜在力を十分発揮するには、まだなすべき多くの課題が残っている。その最たるものが銀行の抱える不良債権問題である。2003年末現在、中国工商银行、中国建設銀行、中国農業銀行、中国銀行の「4大国有商業銀行」で取り扱っている総資産残高や、それらの貸出残高、そして預金残高は、いずれも銀行部門全体の6割を越えている(表2)²¹⁾。4行は主要な国有企業への融資額の80%を独占し、中国の金融システムの屋台骨を支えている。しかし、国有商業銀行はその総資産の15%が不良債権といわれている。4大銀行の健全化を急ぎ、金融市場の自由化への環境を整えることは喫緊の課題となっている。

表2 四大国有銀行を中心とする中国の銀行部門の規模 (2003年末現在)

	銀行部門全体 (兆元)	うち四大国有銀行	
		(兆元)	(シェア、%)
総資産残高	25.44	15.64	61.5
うち貸出残高	15.85	9.64	60.8
預金残高	19.99	12.71	63.6

(出所) 関志雄「国有商業銀行改革の現状と課題」2005年、第1節。
<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/050204/kaikaku-2.htm>

中国は2001年12月に世界貿易機関(WTO)に正式加盟した。その際、5年以内に外国銀行にも中国国内で人民元による融資などの規制を廃止することを公約した。表3で、WTO加盟の際に行

表3 中国のWTO加盟に関わる銀行の市場開放の概要

1. 越境取引：以下を除き約束しない。
 - (1) その他金融サービス提供者による金融情報の提供及び移転、金融データの処理並びに関連ソフトウェア。
 - (2) 金融サービス活動についての助言、仲介その他補助的な金融サービス(信用照会・分析、投資及び資産の調査・指導、買収・企業再編及び戦略に関する指導)。
2. 外貨業務
加盟時より、地理的制限及び顧客制限を撤廃。
3. 人民元業務
 - (1) 加盟時より以下のとおり漸次開放し、加盟後5年以内に地理的制限を撤廃。
 - ①加盟時：上海、深セン、天津、大連
 - ②加盟後1年以内：広州、珠海、青島、南京、武漢
 - ③加盟後2年以内：済南、福州、成都、重慶
 - ④加盟後3年以内：昆明、北京、厦門
 - ⑤加盟後4年以内：汕頭、寧波、瀋陽、西安
 - (2) 加盟後2年以内に、中国企業に対してサービス提供することが可能。
 - (3) 加盟後5年以内に、中国顧客(人)に対してサービス提供することが可能。なお、中国の一部地域で人民元業務を許可された外国金融機関は、人民元業務開放地域の顧客にサービスを提供することが可能。
4. ライセンス
 - (1) ライセンス基準は信用秩序維持のみとする(経済必要性テスト又はライセンス発給数量制限を含まない)。
 - (2) 加盟後5年以内に、外資出資比率、業務形態、城内支店及びライセンスを含む外国金融機関の法的形態を制限する既存の信用秩序維持以外の措置を撤廃。
 - (3) 設立・資格要件
 - ①外国銀行の子会社又は外国金融会社の設立：申請前年末の総資産が100億ドル以上。
 - ②外国銀行支店の設置：申請前年末の総資産が200億ドル以上
 - ③中国とのJV銀行又は中国とのJV金融会社の設立：申請前年末の総資産が100億ドル以上
 - ④外国金融機関が人民元業務を行うことができる要件
中国で3年以上業務活動を行い、且つ申請前2年間利益計上している。
5. 内国民待遇については、人民元業務に関する地理的制限及び顧客制限を除き、制限あるいはケース・バイ・ケースの承認なしに、内外資企業、外国人及び中国人と取引できる。

(出所) 経済産業省対外経済政策総合サイトを参照のこと。

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/accession/data/pro_tariff.pdf

われた銀行に関する具体的な合意がまとめられている。まず、外資系銀行に対し、5年以内に完全な市場参入を認めることを約束した。これによって外資系銀行は合意から2年後には中国企業に対する業務と外為業務を行えるようになる。また、一部地域では中国国内銀行と同じ待遇と権利が受けられるようになる。そして、地理的および顧客面における制限も5年以内に撤廃されることになっている²⁹⁾。日米欧の巨大金融資本が中国市場に本格的に乗り込んでくれば、国内銀行はこれまでとは大きく異なる競争環境におかれる。中核の4大国有商業銀行の不良債権問題はそれまでに解決されなければならない。その期限は2006年12月。中国に残された改革のための時間は1年あまりとなった。最終的には民営化を通じて、政府は銀行の経営と所有から撤退しなければならない。

注

- 1) 王京濱「現代中国の金融構造」『経済学研究』第42号、2000年、13ページ。
- 2) 田島俊雄「中国の財政金融制度改革」『現代中国の構造変動』第三章、東京大学出版会、2000年、74-75ページ参照。「財政金融システムの属地的性格」と「中国国有企業の属地的性格」をまとめて、「中国における経済システムの属地性」という。その含意は、冷戦構造的にも規定された計画経済の「分級管理」化＝地方分権化を背景に、財貨サービスのみならず生産要素の供給においても地域内的な循環が形成されたことにある。属地的な資源保有制度を通じた用地・用水の供給独占、地方党组织・労働人事部門を通じた人事リクルート・労働力供給、地域内的もしくは単位内的な住宅社会福祉制度といったサブシステムが形成され、かつそれらが制度的に補完されることにより、経済システム全体の「属地的性格」が強固に形成されたというのが、ここでの基本的な仮説である。
- 3) 同、74ページ。

- 4) 今井健一「中国の地方分権型産業政策」丸川知雄編。『移行期中国の産業政策』アジア経済研究所, 2003年3月, 133ページ。
- 5) 以上のような問題の設定は, 田島, 前掲書, 73ページに示唆を受けた。
- 6) 重要企業はまったくの地方政府経営・管理ではなく, 中央の所管官庁との共同管理になる。例えば, 鉄鋼の場合には冶金工業部と地方政府との共同管理にある。
- 7) 中兼和津次『経済発展と体制移行』名古屋大学出版会, 2002年10月, 128ページ参照。
- 8) 人民公社について, 県以下のレベルには, 区の中に郷の形で行政組織が設けられ, 1958年に人民公社化を経て, 1960年代初頭には人民公社一生産大隊一生産隊という形で, 経済組織を統合する行財政の枠組みが作られた。人民公社は予算外の資金を管理する独立した経済組織であるとともに, 農業税の徴収をはじめとする各種徴税機能を担う県レベルに従属する行政組織でもあった。
- 9) 投融資としては原資別に予算内資金と予算外資金(財政回転金を含む)の2つの形態があり, 用途別には, 投融資のほかに利子補給に充てられる場合がある。
- 10) 王「中国国有企業の金融構造分析」(東京大学大学院経済学研究科学位論文, 2004) 160ページ参照。
- 11) 今井, 前掲稿, 135ページ。
- 12) 王「中国国有企業の金融構造分析」31ページ。
- 13) 張曉慧『転軌中の中国金融宏観調控』遼寧人民出版社, 1995年, 6ページ参照。
- 14) 王「中国国有企業の金融構造分析」160ページ。
- 15) 田島, 前掲書, 89ページ参照。
- 16) 今井, 前掲書, 137-138ページ参照。
- 17) 白井早由里「中国の金融・資本市場改革の成果と今後の課題」『開発金融研究所報』No. 15, 2003年3月, 82-102ページ。
- 18) インイー・チェン(銭穎一)「中国市場経済化の制度的基礎」『転換期の東アジアと日本企業』東洋経済新報社, 2000年, 144-146ページ参照。
- 19) 同, 137ページ。
- 20) 同, 144-146ページ参照。
- 21) 関志雄「国有商業銀行改革の現状と課題」2005年, 第1節参照。
<http://www.rieti.go.jp/users/chinai-tr/jp/050204kaikaku-2.htm>
- 22) 同, 第2節参照。