

第5章 西部開発金融制度改革の基本方向

5.1 資金需要からみた金融制度改革に向けての課題

第4章では、2006～2015年の10年間の西部地域における全社会固定資産投資総額（2004年価格）が約21兆元であるとの試算結果を示した。2003年の全社会固定資産投資額が1.1兆元であったことを考慮すれば、今後西部地域が高い経済成長を維持するために、高水準の固定資産投資が継続される必要があることを示唆している。

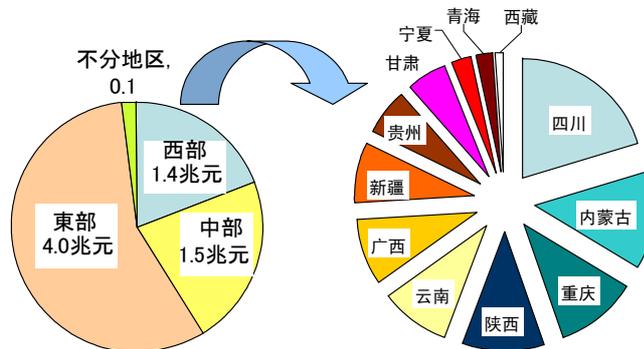
5.1.1 西部地域における資金供給の現状

西部地域における資金供給の現状には、以下のような特徴がみられる。

- i) 西部地域の投資規模は中国全体の約2割を占める。

2004年の全社会固定資産投資をみると、東部地域が4.4兆元で中国全体の57.3%を占めるのに対して、西部地域は1.4兆元で同19.5%を占める。西部地域の比率は、1999年の18.2%から増加してはいるものの、過去3年間ほぼ同じ水準で推移している。

図5-1 全社会固定資産投資の地域別内訳

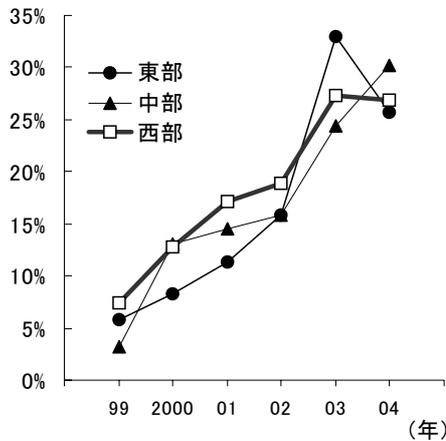


出所：「中国統計年鑑」に基づき調査団作成

- ii) 西部地域の投資伸び率は相対的に鈍化傾向を示す。

2000～2002年には、西部地域の全社会資本投資額の前年比伸び率は、東部地域、中部地域を上回った。しかし、2004年は伸び率が鈍化している。これは、全国的な景気過熱傾向が東部沿海地域において顕著であったことが背景にあると考えられる。

図 5 - 2 全社会固定資産投資の前年比増加率



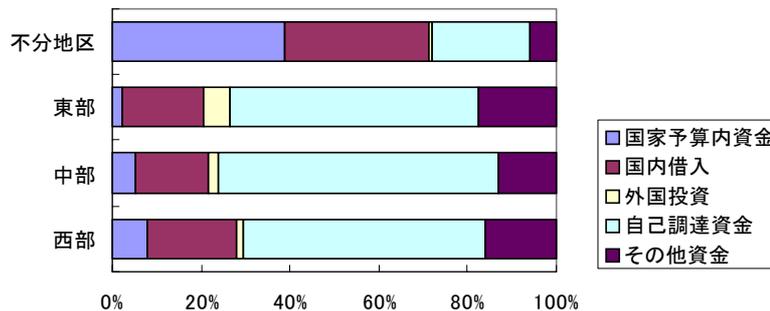
出所：「中国統計年鑑」に基づき調査団作成

iii) 西部地域の投資は、国家予算に対する依存度が高い。

全社会固定資本投資における資金供給源をみると、西部地域は東部地域に比べて国家予算に対する依存度が高い。国家予算の占める比率は、東部地域の 2.1%、中部地域の 5.1% に対して西部地域は 7.9% である。

2000 年の西部大開発開始後、国家予算の投入によって西部地域において基本建設投資が拡大した。しかし、投資全体の規模が拡大するなかで、国家予算のウエイトが相対的に低下したことが伺える。基本建設投資（インフラ投資と企業の設備投資）の資金調達源をみると、西部地域では、国家予算の全体に占める比率が 99 年の 14% から 2002 年には 21% へと拡大したが、2003 年には 15.1% へと低下している。

図5 - 3 社会固定資産投資の資金源（2004年）



出所：「中国統計年鑑」に基づき調査団作成

iv) 国内借入のウエイトが増加傾向を示している。

西部地域の基本建設投資をみると、国内借入、自己調達の比率が高まっている。この背景には、国家予算の投入が呼び水となって金融機関等による資金供給が増加したことがあると考えられる。

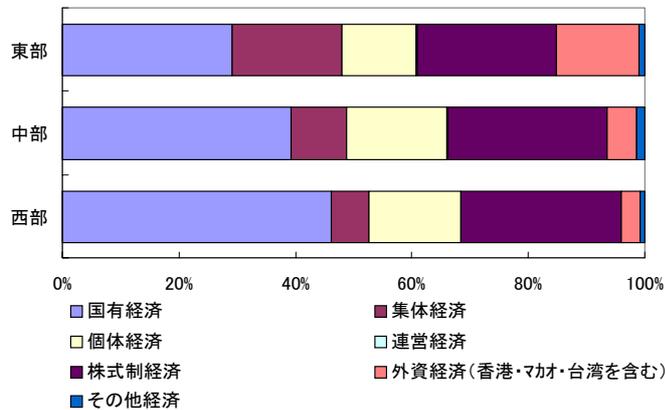
v) 外国投資の占める比率が小さい。

外国直接投資の西部地域への流入額は、依然として低調な状況が続いている。東部沿海地域の急速な経済発展の牽引力となっている外資は、西部地域には未だ殆ど入ってきていない。全固定資産投資に占める外国投資の比率は、東部地域の6.1%に対して、西部地域は1.5%に過ぎない。

vi) 投資主体において国有経済の比率が相対的に高い。

投資主体別にみると、西部地域では、比率は低下傾向にあるものの国有企業の比率が依然としてきわめて高い。西部地域では、国有経済部門が全体の46%を占め、株式制経済部門が27%、个体経済部門が16%で続いている。一方、東部地域では、国有経済部門は29%を占めるに過ぎない。外国投資部門については、東部地域では14%を占めるのに対して、西部地域は3%に過ぎない。

図5-4 社会固定資産投資の投資主体別内訳（2004年）



出所：「中国統計年鑑」に基づき調査団作成

vii) 資源開発・インフラ投資の比重が相対的に高い。

全社会固定資産投資（2003年）の41%を占める基本建設投資について、分野別資金需要の現状をみると、西部地域では農林水産業、鉱業、電気・ガス・給水、運輸・通信・情報の投資全体に占める比率が、東部地域と比べて高くなっている。一方、東部地域では、製造業、金融、社会サービス等の占める比率が高い。これは、①西部大開発によって西部地域において農業振興、天然資源開発、インフラ整備に集中して資金供給が行われていること、②東部地域は経済発展に伴って産業構造が変化し、製造業が経済の牽引役になるとともに社会サービス充実への需要が高まっていること、を示している。

viii) 省ごとの投資規模に大きな格差が存在する。

全社会固定資産投資（2004年）をみると、規模では四川省が全体の2割と最大のシェアを占める。これに内蒙古自治区、陝西省、重慶市が続き、この4区・省・市で西部地域全体の56%を占めている。投資規模が小さい省・区ほど、投資主体で国有経済の占める比率が高くなる傾向がある。

5.1.2 金融制度改革に向けての課題

西部地域での固定資産投資の現状に鑑みると、今後10年間の西部地域の資金需要に対して継続的な資金供給を確保するための課題として、以下の点が指摘される。

i) 金融市場を通じた資金供給の拡大

市場経済化の進展によって、投資資金の供給源が政府財政から金融部門へとシフトしている。全社会固定資産投資に占める政府予算内資金のウエイトは、既に極めて小さくなっている。長期的にみて財政構造が赤字体質にあり、建設国債の発行にも制約があることから、政府財政が開発支出を拡大することは考えにくい。これからの10年間は、経済全体の市場経済化を一層進展させ、資金供給についても市場経済化に適合した形態、すなわち金融市場を通じた調達を拡大していくことが重要である。

ii) 銀行部門の強化

資金循環表からも分かるように、間接金融による資金調達が大きなウエイトを占めている。西部開発金融において銀行が果たす役割は大きい。現在、中国では金融制度改革が進展中であり、なかでも銀行部門の財務構成の改善、競争力の強化が重要課題となっている。西部地域に対する安定的な資金供給源としての役割を果たせるよう、銀行部門の強化を図る必要がある。

iii) 資本市場の育成

中国において、債券、株式など証券発行を通じた資金調達は、未だ規模が小さい。資本市場を通じた資金調達が西部開発資金の重要なチャネルとなるよう、資本市場を育成し、資本市場における資金調達手段を多様化していくことが望まれる。

iv) 非銀行金融機関の育成

今後、西部開発のための資金需要は拡大していくことが見込まれ、既存の銀行部門だけでは十分に対応できなくなる状況が想定される。銀行以外の金融機関が役割を高めるような施策も必要となろう。前述の資本市場の育成と併せて東部地域の資金が西部地域に十分回っていくようなメカニズムを構築していくことが重要である。

v) 企業の自己資金調達能力の向上

国有企業、非国有企業ともに、企業は自己資金調達を拡大する必要がある。企業の財務ポジションを改善し、有利な条件での資金調達を可能とするのである。また、財務管理能力を高め、多様な資金調達手段を組み合わせた資金調達を行っていくことが求められる。

vi) 非国有企業への資金供給の拡大

固定資産投資に占める国有企業の比率は、急速に低下している。非国有企業に対する資金供給、とくに銀行融資を拡大させることが重要な課題となる。規制緩和によって事業環境を整備し、民営企業の振興を図っていく。また、中小企業金融の拡大など非国有企業への資金供給を拡大する方策を講じることも必要であろう。

vii) 政府資金の有効活用

上記 i) で述べたごとく、西部地域についても、漸次、国家予算内資金に対する依存度を下げていく方向が望ましい。しかし、持続的発展の基盤となる産業集積が遅れている状況を考えるならば、当面はインフラ整備などの資金需要に財政面からも対応しなければならず、財政資金への依存からの脱却は長期的な課題となろう。

しかし、財政資金に制約があることから、社会基盤整備については個々のプロジェクトについて重要性を評価したうえで優先度をつけて実施し、これによって資金の効率性を高めることが必要となる。一方で、西部開発においては生態環境保護、教育・衛生など住民の福利厚生に関わるインフラも重要性が高いが、これまで必ずしも十分な投資は行われてこなかった。以上の点を総合的に勘案して、西部開発のための公共投資戦略を策定する必要がある。

viii) 外国投資の活発化

経済規模の拡大に伴って、外国直接投資が固定資産投資に占める比率は中国全体で低下している。しかし、西部地域に対する外国直接投資の規模は極めて小さい。外国直接投資の拡大を促す誘導施策が求められている。

5.2 西部開発金融制度改革の基本方向

5.2.1 中国における金融制度改革の動向－3つの視点からの対応

現在、中国においては金融体制改革が進行中である。金融自由化を前に、中国の金融体制改革は大きなターニングポイントに立ちおり、今後、全面的かつ抜本的な変革が求められている¹。

2015年までを視野においた西部開発金融制度改革の基本方向を検討するにあたっては、なによりもまず中国の金融を取り巻く環境及び金融システムが向かおうとする将来像を十分に踏まえることが必要となる。

上記の中国政府が進める金融改革の方向を前提としたうえで、以下の3つの視点から西部開発金融を取り巻く将来の中国金融の状況を展望する（図5-5参照）。

(1) 国際化の視点からの対応

WTO加盟によって金融サービスの対外開放を進める中国において、今後、漸進的に金融国際化が進展していくことが予想される。

¹ 2003年中国共産党第15期中央委員会で採択された「社会主義市場経済体制完備の若干の問題に関する決定」のなかで中国における金融体制改革、資本市場発展、社会信用システム構築などに関する基本方針が示されている。

銀行部門については人民銀行、銀監会を中心に、国有商業銀行、政策性銀行、株式制銀行、信用社等の改革が進められている。資本市場に関しては国務院の「資本市場の改革開放と安定発展に関する若干の意見」（2004年2月）に基づいて具体的な施策が打ち出されている。

金融の国際化が西部開発金融に与える影響としては、大きく①外国金融機関の参入などによる市場構造・企業行動の変化、②資本取引の自由化と為替相場の柔軟性拡大による国際的資本取引の活発化の2点が考えられる。

まず第1に、国際化による市場構造の変化としては、外国金融機関の市場シェア増大がある。金融国際化は必然的に金融機関間の新たな競争を生み出す。金融機関間の競争や戦略的提携を通じて、金融サービスの多様化と質の向上、資金配分の効率性向上が期待される。

企業行動の面では、自己資本比率の基準達成など安定性の確保と収益性の向上が義務付けられる金融機関では、経済原則に則った与信行為と資産管理が強化されることとなる。従って、融資判断においてこれまで以上にリスク評価も含めて厳密な審査が求められることとなる。金融機関の意思決定に対する政府の介入を排除し、金融機関の独立性が確保される必要がある。西部地域における投資案件は相対的に採算性が低くなりがちであるため、金融機関の行動が市場原則に則ったものとなるにつれて、東部沿海地域への資金の偏在が強まることが懸念される。

第2に、経済の国際化が進展するのに伴って、資本自由化が進められることになる。現在、中国では段階的な資本自由化が進められている。対内直接投資、經常取引の自由化に続いて、現在ではA株市場における適格海外機関投資家（QFII）制度によって条件付きながら対内証券取引が認められた。対外証券取引についても、適格国内機関投資家（QDII）制度の導入が検討されている。

資本自由化は、多額の投機的資金の流出入が引き起こす通貨危機リスクを高める。金融自由化がもたらす潜在リスクに対して既存の金融システムが対応できない制度的ギャップが存在する場合、通貨危機リスクが存在することになる。国際金融面での安定維持は、国内金融システム、資本市場、安定的な金融政策、経済ファンダメンタルズなどの制度的インフラが整備されていることが前提となる。

資本自由化のコストとリスクを最小化するためには、自由化プロセスに優先順位をつけて最適な形でシーケンシングすることが妥当であるといえる。資本自由化のためには、以下の課題を慎重な手順を踏んで順次整備していく必要がある。

i) 国内経済体制の改革

国有企業改革、企業統治制度の確立、市場メカニズムを機能させるための広範な諸制度・法制の整備

ii) 国内金融システムの整備と金融部門の強化

金融監督制度の整備、国有商業銀行改革、資本市場・短期資金市場の整備、金融関連サービス（格付け機関、会計事務所等）の育成

iii) 健全なマクロ経済政策・金融政策を実施できる体制の整備

財政改革、人民銀行の独立性と金融政策手段の有効性向上、金利自由化、経済政策に関する情報開示、セーフティネットの整備

iv) 外国為替市場の整備

先物取引・デリバティブ等為替取引の多様化、為替リスク管理技術の獲得、柔軟な為替相場制度の導入

これらの条件整備には時間を要することから、中国において資本自由化は段階的に進められるものと想定される。しかしながら、長期的には金融・資本市場の国際化によって国際金融センターとしての機能を向上させ、アジア金融市場における地位を高めていくことになる。

資本自由化は多額の資本流出を招くリスクはあるものの、中国経済が成長を維持し、資本取引が拡大した場合、西部開発のための資金チャネルを拡大するものと期待される。

(2) 金融技術革新の視点からの対応

金融機構改革、資本市場整備、金融の国際化に伴って、金融における技術革新は、今後、急速に進展していくものと考えられる。大きな流れとしては、①資本市場を活用した金融スキームの多様化、②情報化の進展、③金融リスク管理の向上が挙げられる。

i) 金融スキームの多様化

中国政府は資本市場を通じた資金の流れを漸次拡大していく方針であり、資金供給・調達メカニズムが先進国型の金融システムに近づいていくことになる。市場を通じた資金仲介によって、価格メカニズムが機能し、より効率的な資金配分が可能となる。一方で、従来の銀行を通じた間接金融のウエイトは低下していく。

プロジェクトの事業者は、長期的にリスクを分散できる新しい資金調達手段を求めている。プロジェクト形態も、PPP（公民連携方式）など新しい実施形態が増加しつつある。資金調達においても、プロジェクト・ファイナンスや証券化などによる資金調達が増加することになる。資本市場における参加者の多様化や取引規模の増大、金利・為替等の自由化に伴って、先物取引、スワップ、オプション等を組み合わせた多種多彩なデリバティブ商品も導入されることとなる。

資本市場は、機関投資家や個人にとって効率的な資産運用の場となる。現在は金融資産の多くが預金のかたちで運用されている。今後は、投資家にとって分散投資が可能となる金融商品での運用が増加し、株式、債券、投資信託等による運用比率が高まると考えられる。投資家のリスク選好やニーズに応える金融資産の提供が求められる。例えば、証券化商品の多様化は、機関投資家の選択肢を増やすことになる。市場メカニズムに対する理解や金融機関への信頼が確立されることが前提となる。

西部開発においても、将来的な「資金供給者－金融機関－資金需要者」間の資金フローの転換に対応した資金チャネル拡大を目指さざるを得ない。このよう

な資金フローの転換に適切に対応していくことができれば、それは西部地域への資金流入の拡大につながり、地域経済の活性化に貢献することが期待できる。

ii) 情報化の進展

IT（情報技術）の進歩に伴って、金融においても情報化、電子化の技術革新が確実に進展していく。現在、各金融機関はオンライン化などの情報化整備を進めている。今後は、情報データベースの拡充、企業向けインターネット資金決済の拡大、電子マネーの普及、契約の電子化と電子債権システムの導入なども進展をみせると考えられる。

情報化の進展は、理論上は金融取引における地域ギャップを縮小する可能性を持つと考えられる。西部開発金融を検討するうえで、情報化、電子化の効果をいかに取り入れていくのかも重要であろう。

iii) リスク管理の向上

金融国際化、金融商品の多様化に伴って、金融システムが対応しなければならぬリスクも広範囲かつ多額なものになる。金融機関が効率性、収益性を維持するためには、適切なリスク管理が不可欠なものとなる。

現在、中国の金融機関においてはリスク管理制度の構築と先進リスク管理技術の導入が図られている。しかし、現在、金融リスクは過度に金融機関に集中している。個々の金融機関においてリスク管理体制が整備されるだけでなく、金融市場全体において様々な市場参加者がリスクシェアリングとリスクテイクを適切かつ活発に行い、市場に対する信頼性を確保するとともに、多様な金融商品が提供されていくメカニズムを構築することが求められる。

西部開発プロジェクトがリスク要因を抱えている場合においても、リスク管理手法を組み合わせることによって、資金提供を可能とすることができると期待される。

(3) 地域的視点からの対応

マクロ的にみれば、中国は、高い貯蓄率に支えられており、高い投資率にもかかわらず、貯蓄—投資バランス上、貯蓄超過国である。しかし、中国全体を見渡した場合、地域によって資金の偏在がみられる。都市部と農村部間、沿海部と西部・中部間をみると、それぞれ前者に資金が集中し、金融セクターとしての集積が進んでいる。

西部地域においては、資金フロー面において地方政府—金融セクター—産業セクター間に循環不全の現象がみられる。

内陸性、集積の低位性、投資環境の未整備等の制約要因から、西部地域における投資収益性は相対的に低くなる。投資・貯蓄は経済規模に比例するため、金融機関にとって西部地域でのオペレーションの効率性は低下する。地方政府の投資決定や事業活動には不透明性が存在し、かつ銀行融資の意思決定に対しても介入があると指

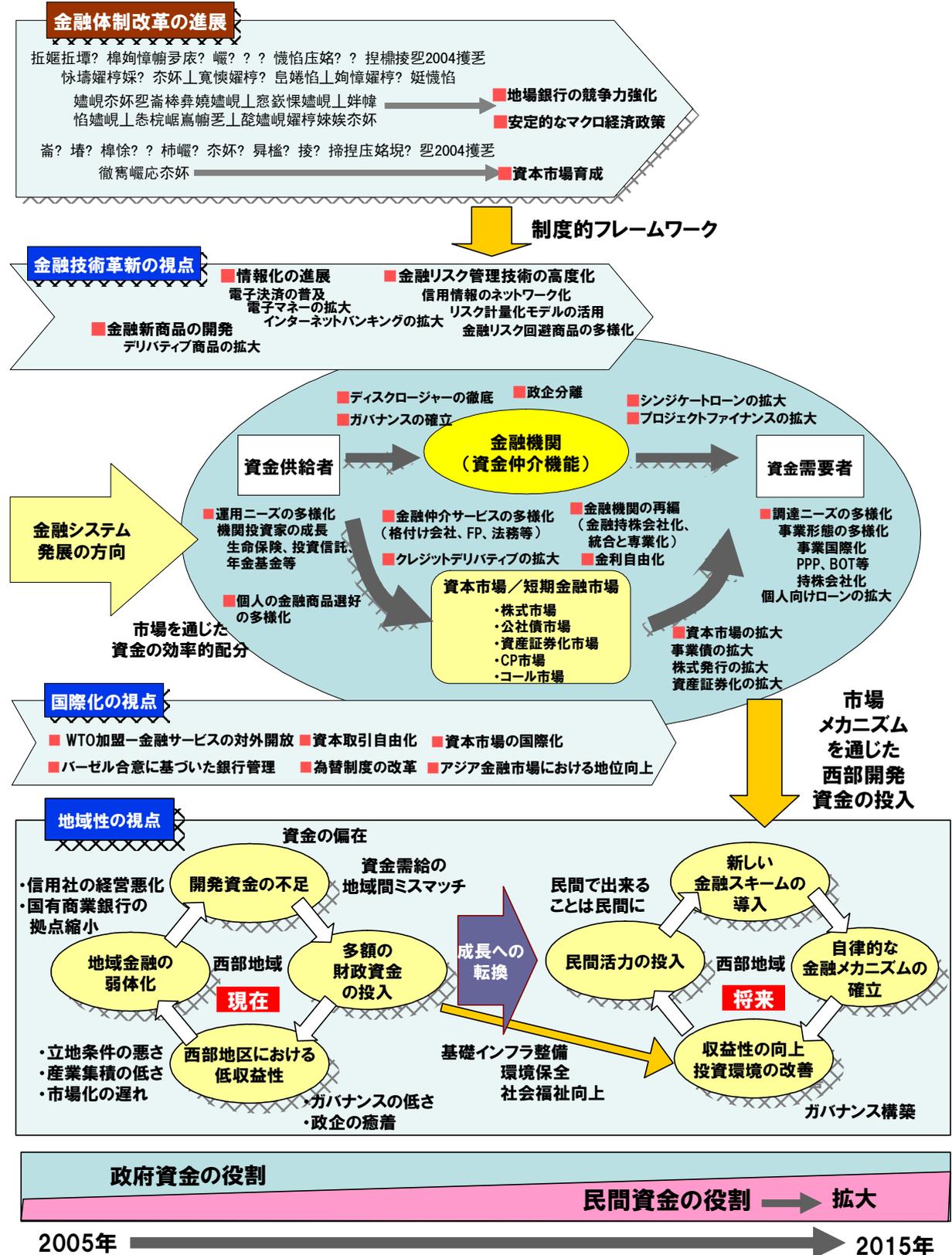
摘されているが、これも金融機関の融資リスクを高める要因となっている²。

銀行は、自己資本比率の充実と競争力向上の必要に迫られている。国有商業銀行は採算性の低い支店の閉鎖を加速させており、農村部の融資需要に対応できていない。一方で地域性銀行は規模、カバーエリアの面で不十分であり、農村信用社は多額の不良債権を抱えている状況にある。

西部地域において、農業を含めた地場産業の経営環境は厳しく、地場産業はこれを克服する経営能力を持たない限り融資適格性を有することはできない。しかし、経済を循環させる血液の役割を果たす資金が供給されなければ、地場産業の活性化は困難であるという悪循環が生じている。こうした矛盾を解消するために、西部開発のため多額の財政資金が投入されているが、ビッグプッシュによって十分な持続的成長基盤を築き得るのかという課題が残されている。

² 現状分析編参照。

図 5 - 5 西部開發金融の3つの視点



出所：調査団作成

5.2.2 西部開発金融のための制度設計の基本方針

本調査では、以下の基本方針に基づき、西部開発のための金融制度の設計を行った。本編第2～4部の各章において金融及び関連制度改革の全体的な構図を整理し、第5部において西部開発金融制度改革の戦略的アクション・プランを詳述することとする。本編で述べる第2～5部の全体像を、西部開発金融制度改革に関する提言の構成として示せば、図5-7の通りである。

(1) 資金流入の新たなメカニズムの重視

西部地域が持続的な開発を実現していくためには、開発資金が西部地域に流入する新たなメカニズムを創出することが不可欠である。長期的視点に立てば、財政資金への依存から徐々に脱却し、金融市場を通じた資金のウエイトを高めていくことが重要となる。

第1部各章で述べたように、東部地域では貯蓄が累積的に蓄積されている。そのうえ、東部地域には大量の外資が流入している。従って、資金余剰地域である東部から恒常的資金不足地域である西部に資金が流れるシステムを構築することが必要となる。

開発資金の地域別配分の不均衡を補正するものとして、財政の再分配機能がある。既に政府資金は、国家財政支援、国債発行資金、外国政府・国際機関借款のいずれをとっても投資収益性の低い西部地区に手厚く投入されている。2000年以降これまで西部地区には多額の政府資金が開発のために投入されてきた。かかる状況下で、公的資金の西部地区への投入増加だけに依存することは困難である。

したがって、今後、西部地域に対する資金供給を確保するために、地域間の資金フローを円滑化し、西部地域における資金需要の量・質に対応した資金供給メカニズムを創出する必要がある。この場合、重要になるのは資本市場の育成と資本市場を通じた資金フローの拡大である。

(2) 中国全体のマクロ金融政策と調和がとれた西部開発金融政策の必要性

西部開発のために必要な資金が供給されるためには、国全体として効率的に資金配分が実現できるような金融市場メカニズムの構築、ガバナンスの確立とモラルハザードの排除、健全なマクロ経済政策の策定と実施が求められる。

そのうえで、経済の安定と持続的発展、金融リスクの回避などを目的として実施される金融政策と整合性をとったかたちで、西部開発のための資金需給がコントロールされていく必要があるのである。そのためには、各地方の経済開発政策の総合調整、西部地域における資金需要の把握などが必要となる。

(3) 政府部門と非政府部門の役割分担の明確化

永らく中国では国家が経済活動を集権的に管理・運営する体制が採られてきたが、現在、急速に市場経済化が進められている。長期的には、市場メカニズムを通じた経済活動が中心となり、政府はこれを補完して市場を適切に機能させる役割に重点

を移していくことになる。西部開発金融においても、市場を通じた資金供給が主となり、政府資金は従となって補完的役割を果たすことが望ましい。時間軸で見れば、政府部門と非政府部門の役割分担が「公から民へ」と移っていくよう企画することが重要である。

(4) 政府による資金供給の最適化

現時点では、財政資金が西部開発において重要な役割を果たしている。中央政府は、転移支付、投資資金支出などによって資金を供給している。

一方で、地方財政は財源不足から財政難に陥っている状況にある。特に、県級政府以下のレベルにおける財政難は深刻である。教育、医療など公共サービスでのナショナル・ミニマムを達成することが難しい状況である。

従って、地方政府が自立的に財政運営を行えるようにするための財政改革が、第一の課題となる。まず、行政サービスのなかで政府がやるべきものと、民間に任せるものを分け、政府が行う必要のないサービスを外部に出していく。行政のスリム化・効率向上を図り、中央・地方の税収分配を適正化するのである。そのうえで、財政資金が適正に使用されるよう厳格にチェックできる検査体制を導入する必要がある。

政府が果たすべき役割の中心は、住民にナショナル・ミニマムを保証することに置かれるべきである。収益性のあるインフラ事業については、その整備・運営主体を政府から民間へと移していく方向で考えるべきである。環境保護など社会的便益は大きいが採算性が低く商業金融のスキームに乗らないようなプロジェクトは、政府の何らかの支援が必要である。その場合においても、政策銀行による直接融資だけでなく、公的保証や利子補給といった手法の活用を拡大していく。

(5) 民間主導型開発を促進するための金融政策の検討

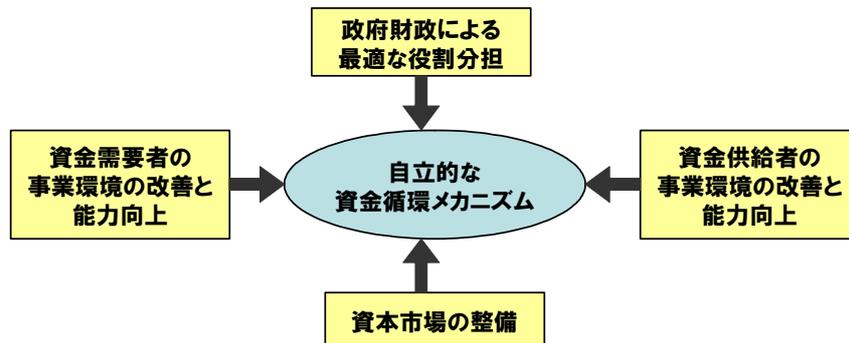
中長期的には、西部開発における政府の役割を民間に移していく必要がある。一つには、市場経済システムのもとでは民間資本が開発の主体となる必要があるからであり、いま一つは、政府の資金供給能力に制約があるからである。このような観点から、東部沿海地域企業の西部地域への投資、西部地域の企業の買収・合併などを支援するための金融措置を検討する。

(6) 西部地域内における自律的な資金循環メカニズム創出に必要な環境整備

長期的に展望するならば、西部地域において市場原理に基づいた自律的な資金循環メカニズムを創出することが、持続的な西部開発の鍵となる。そのためには、以下の観点から必要な環境整備が進められねばならない（図 5-6 参照）。

- i) 資金需要者の事業環境改善と能力向上
- ii) 資金供給者の事業環境改善と能力向上
- iii) 資本市場（株式市場・債権市場）の整備
- iv) 政府財政による最適な役割分担

図 5 - 6 資金循環メカニズム創出のための環境整備



出所：調査団作成

(7) 資金需要者側の資金調達能力向上の必要性

金融システムが機能するためには、借り手側が融資のための適格条件を充たしている必要がある。西部開発金融に関わる借り手は、開発金融のチャネルや案件のタイプによって大型インフラ投資の実施主体、大中小の国有企業、民営企業、農家など多岐にわたる。いずれであれ借り手は、収益性、経営能力、資金力、財務・資金管理能力などが投融資のための適格条件を充たしていることが、投融資を受ける際に必須となる。

資金需要者が充たすべき条件や環境は、投融資の種類やセクターによって大きく異なる。従って、本調査では対象セクターの特性を考慮したうえで資金需要者の能力向上に必要な施策を検討した。資金需要者の借入能力の現状、借入能力面での問題点を把握したうえで、資金需要者が備えるべき能力や適格条件を充たすための資金調達能力向上施策の提言を行った。

総括的に言えば、実施すべき施策としては事業実施に関わる規制緩和、投資環境の改善、国有企業改革のための制度整備、非国有企業の事業環境の整備、各種要素市場の育成、資金需要者の経営・技術能力向上・人材育成の促進などが挙げられる。

(8) 資金供給者側の資金供給能力向上の必要性

上述のごとく、中国政府は、現在、金融体制改革に取り組んでいる。しかしながら、解決すべき問題は多い。西部開発金融において、円滑な資金の流れを阻害する資金供給者側、とくに金融機関の問題としては、以下の点が指摘できる。

- i) 政策金融拡充の必要性
- ii) 国有商業銀行の地方金融に果たす役割の再検討
- iii) PPP（公民連携方式）、プロジェクト・ファイナンスなど新しい金融スキームへの対応力の強化
- iv) 弱体な地域金融機関の再建と地域金融拡充の必要性
- v) 金融機関における経営の独立性の確保
- vi) 金融機関におけるガバナンスと透明性の確保
- vii) 金融人材の能力向上の必要性
- viii) 金融リスク管理能力向上の必要性

ix) 金融機関の事業環境を改善するための法制度整備の必要性

以上の観点から問題の構造を検討したうえで、西部開発金融のための資金供給を拡大するための提言を行った。

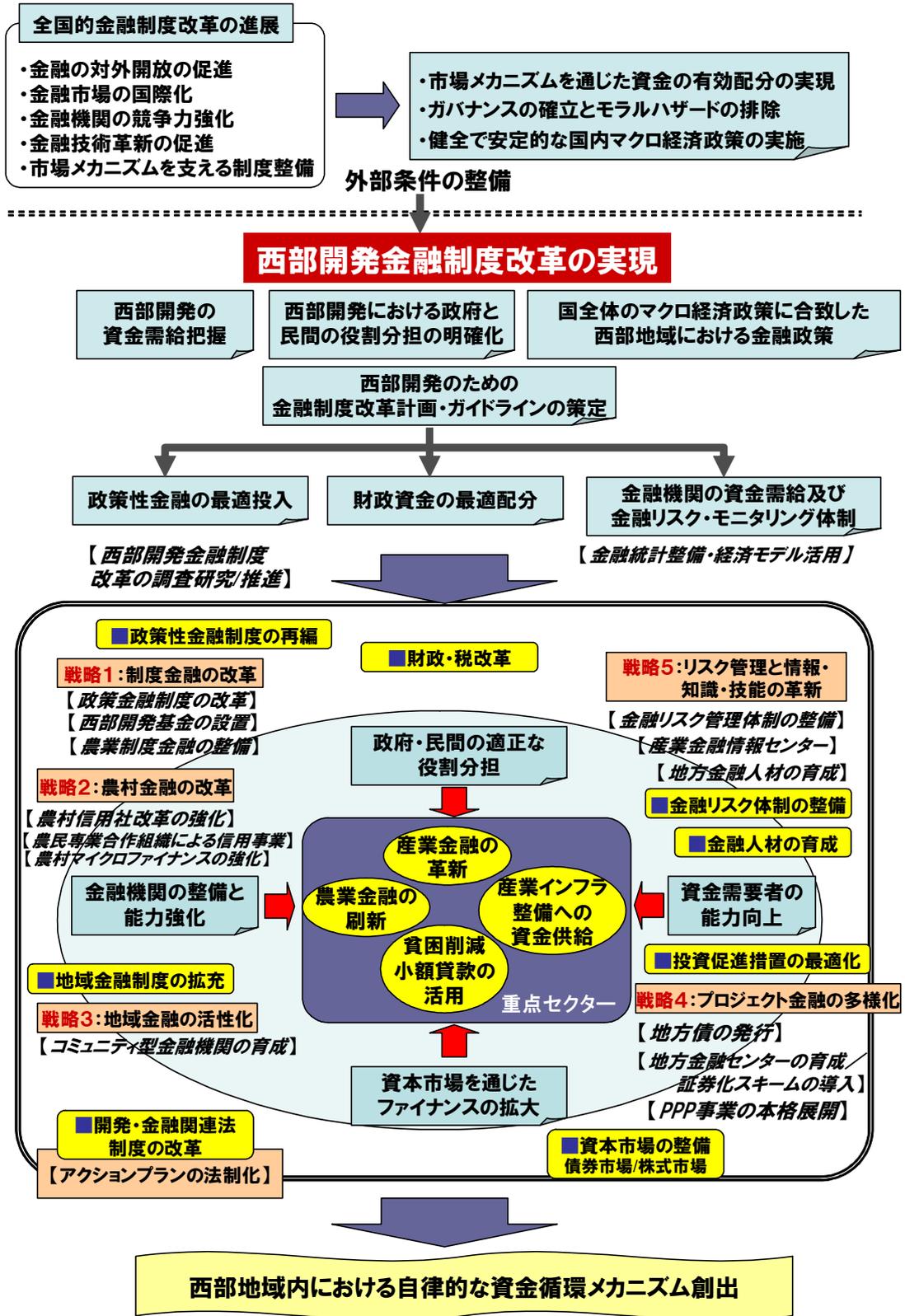
(9) 有効に機能する西部開発金融制度の必要性

西部開発金融制度改革にあたっては、制度全体の効率性、有効性に最大の注意が払われねばならない。西部開発金融制度が、西部開発に最も有効に機能し、全体として必要な資金需要を充たす必要がある。その際、中国の金融機関が保有する既存の資源や組織を有効に活用することに留意する必要がある。

(10) モラルハザード回避の必要性

中国の金融が抱える構造的問題点の一つは、関係機関におけるモラルハザードである。企業融資、株式上場、財政支出など各分野でモラルハザードが生じていることが報告されている。西部開発金融制度改革の実施にあたっては、新たな金融スキームがモラルハザードを招かないように十分配慮する必要がある。

図 5 - 7 西部開発金融制度改革に関する提言の構成



出所：調査団作成

5.2.3 実施段階別の対応

本調査の対象期間となる10年間（2006～2015年）は、大きく3つの段階に分けることができる。各々の段階における主な政策課題は、大まかに言って表5-1のようなものになると考えられる。

表5-1 段階別にみた西部開発金融制度の課題

段階	主な課題
第1段階(2006年): 短期的な緊急課題への対応	<ul style="list-style-type: none"> ・ 西部開発金融に関わる基本政策の検討・策定 ・ 緊急課題に対応する施策の導入 ・ 既存の金融制度改革の遂行 ・ 短期的な開発課題の資金ニーズへの対応
第2段階(2007-2010年): 中期的な政策課題への対応	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市場原理に基づく金融メカニズムの創出 ・ 新たな金融スキームの導入 ・ 各種金融機関の改革と競争力強化 ・ 西部開発金融における透明性の確保とモラルハザードの排除 ・ 国際化の対応
第3段階(2011-2015年): 長期的な政策課題への対応	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際化、自由化の下での西部開発金融のための資金チャネルの多様化の確立 ・ 自律的な資金循環メカニズムの確立

出所：調査団作成

以下、第2部、第3部、第4部では、いかなる政策フレームワークのもとで西部開発金融制度改革を進めるべきか、その全体的施策体系を12の主要テーマ別に整理・提言している。次いで第5部では、第2部～第4部に掲げた施策のなかで特に重要だと考えられる施策について、戦略的アクション・プランの形でより具体的かつ詳細な提言を行った。戦略的アクション・プランにおいて想定される実施段階は、表5-2に示す通りである。

表 5 - 2 提言アクション・プランの実施時期

アクション・プログラム	実施時期		
	短期	中期	長期
①政策金融制度改革	■	■	□
②西部開発促進のための制度金融の創設	■	■	
③農業制度金融の整備	■	■	
④農村信用社改革の強化	■	■	
⑤農民專業合作組織による信用事業の試行	■	■	
⑥農村マイクロファイナンスの強化	■	■	
⑦コミュニティ型金融機関の育成と地域密着型金融の拡充	■	■	
⑧地方債の発行	■	■	
⑨西部地域における地域金融センターの育成	■	■	
⑩PPPの本格展開	■	■	
⑪金融リスク管理体制の整備	■	■	
⑫産業金融情報センター機能の整備	■	■	
⑬金融統計の整備と経済モデルの活用	■	■	
⑭地方金融人材の育成	■	■	

注： ■ : 準備段階 ■ : 実施段階 □ : フォローアップ段階

出所：調査団作成

第2部 重点セクターの開発課題と 資金供給システムの改革

第6章 産業再生（国有企業改革）と産業金融の革新

6.1 西部地域の産業構造調整と産業再生の課題¹

西部地域では、西部大開発政策の進展により、遅れていた基礎インフラの整備や都市開発が急速に進んでいる。インフラ建設・都市整備が進み産業立地基盤が強化されるのに対応して、産業部門においても良質な産業資本ストック形成を図り、雇用創出力のある長期安定的な経済成長基盤を確立する必要がある。

西部地域の産業振興・産業再生に係る主要課題は、次のようにまとめられる。

- i) 東部沿海地域に比べて内需規模が小さいとともに、海外需要への効率的なアクセスが限定されることから、産業分野の投資効率が相対的に低い。
- ii) 内陸部にあることから道路、水運を利用した物流コストが相対的に高く、物流に要する時間も長く、効率的な企業活動遂行面で不利である。特に、大型船による輸送が不可能であることから素材（バルク）型製造業の比較優位条件が少ない。
- iii) 歴史的経緯により西部地域に立地した重工業を中心とする国有セクターの経済・社会構造面での位置付けが高い反面、国有企業の構造改革が遅れており、地域全体の効果的な産業構造調整促進の上での足かせとなっている。

したがって、西部地域の産業構造調整と産業再生を促進するために、以下のような方向性を意識した対応策を検討する必要がある。

- i) 産業振興におけるボトルネックとなっている物流問題を解決するために、重慶市を始めとする西部物流の拠点都市や都市間の港湾・鉄道・道路・倉庫等の物流に係るハード・ソフト両面でのインフラを一層整備する。
- ii) 比較優位条件の少ない素材型製造業における積極的な設備廃棄や産業再編を進めるとともに、産業セクターにおける環境・公害対策の高度化と資源・エネルギー利用効率の大幅な向上を図り、民間投資促進に資する魅力的な産業立地基盤を整備する。特に、国有重工業企業の抜本的な経営構造改善と省資源・省エネルギー対策を積極的に推進する。
- iii) 新規投資の蓄積により一定の競争優位条件を備えつつある自動車を始めとする加工組立型製造業やハイテク産業分野において、技術革新強化と産業集積促進を進め積極的な産業振興を図る。

以上の認識を背景とした具体的な対応策は、以下のとおりである。

(1) 重点産業の育成・強化

西部地域の各省や中枢・中核都市において重点産業の振興計画を策定し、短期・中期・

¹ 本節は「現状分析編 第8章 産業再生の現状と課題」の要約である。詳細な内容については同編を参照されたい。

長期に分けた数量的な開発目標、成長目標値を設定した上で、これら重点産業の構造調整と成長促進を図るための具体的な優遇策や資金供給メカニズムを検討する。重点国有企業は、真摯な自助努力により、企業管理・組織面の改革と近代的企業制度の浸透を一段と進めて、経営力・財務力の強化を図る。同時に、今後の国内外の競争条件激化の中でこれまでの主力製品分野の競争優位性を十分に把握した上で、利益を生まない設備資産の整理と収益力ある製品分野への集中を高める。その意味で、企業の自助努力を基本としながら、重点国有企業における財務・資産構造の改善と事業分野の再編を実現するための制度上の環境整備や具体的な資金供給メカニズムの検討を行うとともに、最終的にこれら重点国有企業の段階的民営化を実現するための制度設計が必要となる。

(2) 競争劣位産業・環境汚染産業の整理・再編と環境・エネルギー対策

西部地域の産業分野における環境対策強化と資源・エネルギー利用効率向上を図ることは、魅力的な投資環境の創造と産業競争力の強化という2つの点で極めて重要である。これは国有企業改革の重要課題でもあり、これらへの対応を通じて西部地域の魅力的な産業立地基盤を強化していく必要がある。その際、従来の重点産業といえども、競争力がなくエネルギーの大量消費と環境汚染を引き起こしている国有重工業企業の設備については、閉鎖・廃却を積極的に進める。また、一定の競争力を有し、西部地域の域内産業連関形成上不可欠な産業セクターの国有企業は、環境・エネルギー面での設備更新・操業改善を図るための投資計画を策定するとともに、これを積極的に支援するための財政・金融措置の充実が必要である。

(3) 中小企業の振興・活性化

活力ある民間中小企業セクターの存在は、大中型工業企業を支えるサポーティング・インダストリーとして、産業連関上重要であるだけでなく、大中型企業の構造改革に伴う雇用の受け皿や新規起業の予備軍としても重要である。中長期的な産業構造調整の中での中小企業セクターの役割を明確にした上で、民営化された旧国有中小企業の経営・財務構造の一層の改善を進めるとともに、成長しつつある民間中小企業セクター発展のための支援メカニズムを構築する。

6.2 西部地域の産業金融における課題²

6.2.1 西部地域の産業金融資金需給

西部地域では、国家による積極的な財政投入により大規模な固定資産投資に牽引された経済成長が続いている。しかし、その主な内容は、基礎インフラ・都市インフラ建設や住宅・オフィス建築等の不動産開発が主体であり、製造業を始めとする産業分野の固定資産投資シェアは小さい。また、主要な設備機械への投資である「設備工具器具」シェアが低下傾向にあり、産業セクターの設備投資の増加は緩慢で、国有企業主体の重工業を中心に西部地域の産業セクターにおける資本ストック老朽化

² 本節は「現状分析編 第8章 産業再生の現状と課題」の要約である。詳細内容については同編を参照されたい。

が進んでいると見られる。したがって、事業構造再編を含めた産業金融資金需要は強いと見られるが、固定資産投資中の「更新改造」に係る主な資金源は「自己調達資金」（全体の約2/3）であり、「国内借入」比率が基本建設投資と比べて小さいなど、優良な設備資本ストック形成のための資金源は規模・メニューともに限定的である。今後、環境・エネルギー対策を含めた企業の事業構造改善と、優良な産業資本ストック形成に向けた適正な資金需要に見合う効果的な産業金融資金供給を、西部地域において実現することが重要となる。

以上の認識を背景に、金融市場、特に間接金融市場において産業金融資金が円滑に循環しない要因を整理すると、①資金需要者である（国有）企業側の課題、②資金供給者である金融機関側の課題、③資金需要者と資金供給者の相互関係のあり方に係る課題の3つがあり、これらが相互に関連していると考えられる。

6.2.2 資金需要者（事業会社）の課題

西部地域の産業金融資金需要者である国有企業を含む事業会社は、以下のような課題を有している。

- i) 需要・調達・物流面での事業立地基盤の脆弱性があり、一般的に収益力が低い。
- ii) 「近代的企業制度」を導入してから日が浅いため、経営・組織・財務構造が弱い。
- iii) 上記の結果、事業構造や収益・コスト構造の転換・強化を図るための有効な戦略・事業計画・資金計画の立案ができず、資金供給者（金融機関）に対して安全かつ収益性のある投融資案件を提示できない。

したがって、国有企業を含む事業会社は、資金需要者としての資金調達力を向上させるために、以下のような対応を取る必要がある。

- iv) 企業管理・組織面の改革を一層進めながら、中長期戦略・事業計画・資金計画の企画・立案ができる専門性の高い人材の育成を図り、経営実態・新規事業計画の適切な情報開示を積極的に推進する。
- v) 金融機関側に対して有効な事業戦略・設備投資計画を提示できるようにしながら、設備・技術の更新等による事業基盤の強化や新たな事業領域への進出を実施するための新規株式、社債の発行等による資金調達多様化を中期的に実現するために、企業の内部環境整備・強化を図る。
- vi) 収益を生まない遊休・不良資産の除却を積極的に進めて、資産・負債構造の改善、すなわち「資本ストック調整」を図り、収益力を高める。特に、主要な重工業企業においては、これまでの主力製品分野の競争優位性を十分に検討した上で、利益を生まない設備資産の整理と収益力ある製品分野への集中を高める。

6.2.3 資金供給者（金融機関）の課題

資金供給者である国家開発銀行（政策銀行）や国有商業銀行等の金融機関は、西部地域の産業再生分野への円滑な資金供給を妨げる次のような課題を有している。

- i) 融資の大部分がインフラ整備や都市・不動産開発に向けられる一方、西部地域の貯蓄の相当部分が東部沿海地域に流れており、産業再生分野に回す資金的余裕

が小さい。

- ii) 不良債権処理への対応に迫られる国有商業銀行だけでなく、金融機関全体が、ガバナンスや融資審査機能を強化しており、リスク資産に対する融資に慎重にならざるを得ない。その結果、産業金融に比べて、より安定した収益が見込まれると喧伝されている不動産等の分野への融資を優先する傾向がある。
- iii) 政策銀行、全国性商業銀行、地域金融機関等の産業金融対応力が弱いうえ、機関相互間の機能分担や協調関係が必ずしも明確ではない。
- iv) 画一的な融資審査基準や適用条件（金利）等に代表される、産業再生分野を含む幅広い分野の資金需要に対応しにくい金融機関の制度・組織のあり方が存在する。

これらの課題を解決するためには、次のような対応を取る必要がある。

- v) 産業再生分野への資金供給を円滑化する広範な融資制度の設計や、各機関の機能分担と協調関係の明確化等による金融制度面での支援を図る。具体的には、全体的な資金制約の中で産業再生に係る重点課題に対応する資金供給を誘導するための利子補給等の限定的な財政補助や、商業金融の呼び水となる政策銀行による長期・低利の特別融資等を創設・実施する。
- vi) 各金融機関は、産業分野、特に各地域の短期的な産業再生と中長期的な産業構造調整に係る事業・投資案件に対する事業・財務評価のできる専門性の高い人材を育成するとともに、産業分野の融資案件に係る審査・評価・管理を円滑に行うための組織・制度づくりを強化する。
- vii) 短期的に間接金融市場からの円滑な資金供給が行われるための政策・制度の設計・運用を図りつつ、中長期的には企業が資本市場からの資金調達シェアを上昇させることを念頭においた金融制度の構築を図る。

6.2.4 資金需要者と資金供給者の相互関係のあり方に係る課題

個別の産業金融案件だけでなく、産業資金需要全体が短中期的にどのような分野でどの程度発生するかについての情報が資金の需要者と供給者の間で共有されない場合には、資金需給のミスマッチが発生しやすい。産業資金の需要者である事業会社と供給者である金融機関は、2つのレベルから情報共有と相互信頼関係の醸成を図る必要がある。第1は企業の財務担当者と金融機関の融資担当者の個別レベルであり、第2は西部地域の各省、中枢・中核都市の中長期的な産業資金需要を各地域の金融機関レベルで把握して認識を共有していくことである。今後、金融機関の融資担当者が企業の財務担当者と情報交換の密度とレベルを上げることで、当該企業の財務管理能力の向上を図りつつ、金融界が産業界と資金需給についての意見交換を行うプラットフォームを形成し、情報の収集と共有化の仕組みを形成していくことが重要である。

6.3 産業金融の革新

6.3.1 産業金融革新の基本方向

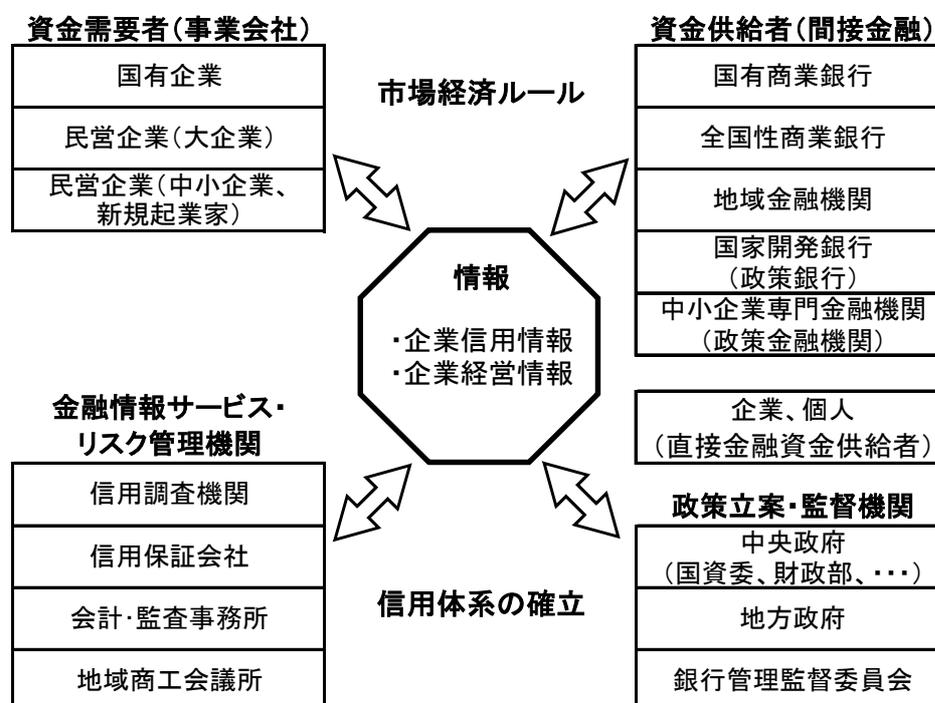
西部地域の産業金融革新の基本方向は、金融市場を構成するプレーヤーたる政府、

事業会社（国有企業と民営企業）、金融機関（政策銀行、国有商業銀行、民間商業銀行、地域金融機関）が企業経営情報と企業信用情報を基礎とした効率的で透明性の高い成熟した関係を構築することである。

1980年代以降、産業資金需要の中心である国有企業に対して「補助金から銀行融資」への転換が図られ、国有企業は財政資金と国有商業銀行からの融資を主要な資金調達源としてきた。しかし、政府が主導・承認する主要プロジェクトを中心に依然、国有企業への直接的な財政資金投入は残っている。また、国有商業銀行を通じた国有企業への融資については、実質的に政府が判断・決定して供給されることも多く、それに伴うさまざまな構造的問題が発生した。これらの課題に対して多くの対策が講じられてきたものの、資金循環における政府、国有企業、国有商業銀行の関係は市場経済ルールに基づく成熟した関係にはいまだ至っていない。

このような状況を改善するには、政府の国有企業への直接的な財政資金投入を削減すとともに、市場経済下での各プレイヤーの役割と関係を再定義した上で、各企業の経営情報と信用情報を基礎として事業会社と金融機関双方の事業活動や財務管理の透明性・市場性の一層の向上を図り、産業再生と幅広い産業資金ニーズに対応しうる「市場経済下での柔軟な金融仲介機能の強化」、すなわち産業金融分野における財政依存（政府依存）から真の意味での金融機能への転換を図ることが必要である（図6-1参照）。

図 6-1 産業金融市場でのプレイヤー間の新たな関係



出所：調査団作成

その際、これまで国有企業融資に大きな影響力を及ぼしてきた地方政府は、西部地域の産業再生に係る以下のような課題に対する政策とガイドラインを出す一方、個

別融資に係る直接的な決定・指導を廃して、市場ルールにその役割を委ねるべきである。

- i) 中長期的な産業構造調整の方針を示し、新たな法制度の整備を含めた産業再生・産業構造調整に係る金融・財政・ソフトインフラ面からの具体的な対応策と優遇・支援策を明示する。
- ii) 国有企業改革に伴う社会保障制度の整備と財政負担構造の改革による産業再生・発展のための外部環境整備を一層促進する。
- iii) 環境対策、資源・エネルギー利用効率向上に係る対策を強化するとともに、資源循環ネットワークの構築等を通じて地域における資源循環型ビジネスの育成と効率的な資源循環メカニズム実現に努力する。

6.3.2 産業金融における企画・情報生産機能の強化

(1) 産業金融専門家チームの設置

資金供給の主役である金融機関においては、各産業セクターの国内外の競争環境、主要製品の需給環境、技術・設備動向などに知見を有した上で中期的な産業資金需給に関する認識を基礎として、個別融資案件の判断を適切に行える産業金融専門家チームを育成することが必要である。この産業金融人材の育成と組織的な専門家チームの設置は産業金融を政策金融の面から誘導する役割が期待される国家開発銀行において特に重要と考えられる。各商業銀行においても、産業金融の分野に特化して、顧客の競争力・技術力・収益力の評価や信用診断、リスク評価、ALM（資産負債管理）・リスク管理、新しい金融スキームの開発などを適切に実施できる人材の育成と組織的能力を形成することが重要である。

(2) 企業の財務・設備投資調査

企業の経営情報や信用情報を基礎とした透明性の高い産業金融市場を発展させていくためには、国有企業を始めとする各企業の財務情報や設備投資計画・資金計画に係る情報整備が不可欠である。近代的企業制度を導入して日が浅い中国西部地域の企業では会計・財務情報の整備と開示が遅れており、「複数の財務諸表」の存在や「粉飾した財務情報を元にした設備投資・資金計画」の事例が数多く指摘されている。このような状況を打破するためには公司法の規定に基づく財務・会計基準の適用に係る政府の税務・会計部門による監査・指導を強化するだけでなく、主要取引銀行を始めとする金融機関が各事業会社の財務・設備投資状況の積極的な情報収集・蓄積・共有を図りながら、事業会社の経理・財務処理に関する啓蒙を図っていく必要がある。具体的には国家開発銀行が主導して地域（省または中枢・中核都市）ごとに毎年1回、主要事業会社と中堅・中小企業のそれぞれを対象とした「事業会社の財務・設備投資計画アンケート調査」を実施する。そこで得られた数量的・定性的なデータをもとに総括的な情報を報告書としてまとめて公開する。また、地域金融機関が中小企業を中心とする各地方企業に対して同様の調査を実施して情報蓄積を図ることも必要である。重要なことは、このような調査の継続的な実施を通して、正確な情報の提供の必要性和メリット（例えば融資の優先権の付与等）を事業会社に認知させて、情報の適切な提供・管理・共有の重要性に係る社会的な雰囲気醸成することである。

(3) 産業金融情報センターと企業情報データベースの確立

産業分野の事業会社の融資や返済等に係る企業信用情報の蓄積と効果的な活用は、透明性の高い柔軟な金融仲介機能を実現する上で重要である。各金融機関の独自調査や信用調査機関による調査などのデータを基礎として、段階的に広範囲で汎用性のある企業信用情報データベースを構築・運用していくことが望まれる。そのためには、金融機関や地方政府、地域商工会議所等が共同で出資・設立する地域の「産業金融情報センター」を設立・運営することが一案である³。さらに、企業信用情報データベースの情報や既存情報、新たに収集・蓄積される企業の経営・財務・設備投資情報などを基に、より広範囲で汎用性の高い企業情報データベースを中期的に確立・運用して、金融市場における信頼度の高い情報整備を図ることが期待される。

(4) 産業資金中長期展望グループの設置

企業の財務・設備投資計画調査や金融機関同士の情報共有促進をさらに発展させて、各地域の金融機関が産業資金中長期展望グループを形成して、情報共有と産業資金需給の知見のレベルを高めていくことが望ましい。その際、政策銀行である国家開発銀行が、企業側と金融機関側が短中期的な産業資金需要の内容と規模について情報・意見交換できるプラットフォームの形成を主導することが期待される。大企業、中堅企業、中小企業の各層を対象とした定期的な設備投資・資金計画調査を企業側の協力の下に金融機関が実施して資金需要規模を定期的に把握するとともに、それを基にした各企業の経営・財務・投資計画情報の交換を企業と金融機関の間で行うことで、情報の対称性を確保するとともに、各事業会社のより効果的・現実的な投資計画の策定能力や経営透明性の向上を図る。それにより、中長期的な視点での産業資金需給の方向性について産業金融の需要側と供給側のコンセンサス形成を図っていくことが期待される。

6.3.3 政策銀行による産業融資の重点化

政策金融と商業金融は、資金循環における車の両輪であり、産業金融分野においても、両者の適切な機能分担と協調のための金融政策・制度設計を行い、効果的な資金供給メカニズムをつくることが望まれる。

日本の産業金融では、政策金融機関である日本政策投資銀行（旧日本開発銀行）の果たした役割が大きい。同行の産業資金供給は、他の金融機関融資の呼び水となるいわゆる「カウベル効果」を果たしたと考えられている。中国西部地域における産業再生に係る資金供給を促進するためには、日本の産業金融の経験に見られるように、地域の産業構造と短期・中期・長期の段階的な経済発展目標にそれぞれ適合する適切な政策金融と商業金融の機能分担と協調体制を設計・運用していくことが重要である。

具体的には、国家開発銀行を始めとする政策銀行を通じた政策金融の対象分野と対象事業を、西部各地域の短中期的な経済発展戦略、産業再生・構造調整戦略、国有企業

³ 「産業金融情報センター」構想については19章19-12にて詳述する。

改革戦略に合致する範囲で明確化した上で、商業銀行との協調融資のリード役としての機能を強化し、政策金融の呼び水効果を生かした商業金融による円滑な産業資金供給を図る。その際には、対象分野・対象事業毎の概略資金需要規模を想定した上で、金融機関側の資金調達方法についても検討を加えて、産業資金が中期的に円滑に循環するように制度設計・運用を図る必要がある。

中国の国家開発銀行は、インフラ建設、重点産業振興に対する中長期資金の提供を目的として設立された政策銀行である。政府の産業政策と地域開発政策に沿って、政府が承認したインフラ建設、基礎・支柱産業における大・中規模の基本建設と技術改造などに融資を行っている。しかし、市場経済化に伴って国家開発銀行が商業的融資への傾斜を強め、商業銀行業務との重複が生じ、一部の商業金融業務を圧迫しているとの指摘もなされており、投資効率の高いインフラ建設を最重点に置いた国家開発銀行の融資分野を今後、産業再生の重点分野にシフトする等の検討が必要である。具体的な方策は、以下の通りである。

- i) 産業資金分野における資金供給の中長期的な方針を明確化した上で、具体的な課題・分野毎の資金供給目標と長期・低利融資等の優遇条件を整備して、産業再生の重点課題に対する商業銀行融資の呼び水効果を高める。
- ii) 西部地域全体の投資魅力度の向上に資する大中型の国有企業における事業構造変革（不採算事業の整理・統合・廃止）、重点・新規事業の強化、環境対策や省資源・省エネルギー投資、の3分野での融資・奨励を短中期的に実施する。具体的には、「重点産業・新事業創造投資」、「環境対策および資源・エネルギー効率向上投資」、「設備廃棄促進のための構造調整融資」の3分野について具体的な融資枠を設定し、償還期間・金利の面での優遇措置を時限的に（3 - 5年）、講じる。

6.3.4 国有商業銀行による産業融資の転換

国有商業銀行は従来、政府の方針に沿って各地方の伝統的国有企業に資金を重点的に供給してきたが、今後はより正確な事業会社の経営情報や信用情報を基礎として、民営企業を含めた広範な事業会社に対して、市場原理に基づいた独自の産業金融業務を展開することが求められる。国有商業銀行各行が実施すべき西部地域の産業金融融資の転換策は、次のようなものが考えられる。

- i) それぞれの事業基盤や営業分野の特徴を生かしつつ、各行のポートフォリオの中での産業金融分野の位置付けを明確化・強化する。産業金融分野の人材・組織の育成・強化を図り、資金需要者である企業側との緊密な情報交換・共有を増やしつつ、政策銀行との協調融資・代理融資や政策銀行の融資案件への追加融資等を拡大する。
- ii) 政策銀行との協調融資や追加融資においては、重点産業・新事業創造投資、環境対策および資源・エネルギー利用効率向上投資、設備廃棄促進のための構造調整融資、の3分野における融資業務を強化する。政策金融機関が行う客観的な企業審査や産業の将来見通しを効果的に活用して、政策銀行との協力・協調関係を強化する。

- iii) これまでの融資先である国有企業に対する選別融資を強化して、リスクはあっても高い収益力が見込まれる民営企業、中小企業への融資の拡大を図る。

以上を行うためには、金利自由化をさらに進めて各金融機関が融資リスクに応じて独自に金利を決定し、金利という市場メカニズムが金融資源配分を最適化することが必要になる。金利自由化に伴う銀行間の競争激化によって、各行はより厳しい資産負債管理（ALM）、リスク管理を求められることになる。新しい金融商品の開発、貸出リスクや貸出に伴う取引コストが高い中小企業向け融資を含めた新規顧客の開拓や顧客の信用評価システムに基づく金利の設定が金融機関の収益力を決定し、同時に産業金融分野での多様な金融商品の開発と融資拡大を促進することが期待される。

6.3.5 地域金融機関による産業融資機能の強化

西部地域では、旧来の都市信用合作社の統合・再編による都市商業銀行等の地域金融機関が設立されて地域密着型の金融機能を果たすことが期待されている。一方で、都市商業銀行は地方政府管轄の国有商業銀行としての側面が強く、主要都市や省ごとに数や営業範囲が限定されており、地域金融ニーズにきめ細かく対応できる体制とはなっていない⁴。今後、都市商業銀行を始めとする地域金融機関は地元の中堅企業や中小企業の産業資金ニーズに柔軟に答えるべく、様々な金融商品や保証スキーム等を開発するとともに、融資担当者の実務能力を上げて地元企業や起業家の経営・財務に係る相談や支援を実施しながら貸付能力の強化を図ることが重要である。同時に、地域金融機関の設立や営業範囲に係る規制・制約について検討を加えて、広域営業範囲での資金調達を可能として地方性銀行の資金調達力の向上を図ることも、今後の検討課題である。

6.3.6 中小企業金融制度改革

中国では、2003年1月に「中小企業促進法」が施行され、中小企業の法的位置付けと中小企業に対する政府の支援策が法制化された。発展改革委員会、中国人民銀行、地方政府等も中小企業の信用情報整備、信用担保制度の整備、創業支援基金の創設など中小企業金融に対する支援策の強化を進めている。しかし、中小企業を中心とする民営企業には経営体質の近代化が遅れている企業が多いこと、企業の担保力不足、小規模融資にかかる取引コスト高、リスクを反映できない金利体系、中小企業に特化した専門金融機関の不足等、中小企業の銀行融資に対するアクセスを改善する上での課題は多い。一方、西部地域で産業再生が円滑に進められるために中小企業セクターが担う役割は大きいと考えられる。

中国では、現時点で産業金融に係る政策銀行は国家開発銀行1行のみであり、主要企業を主な顧客とする日本政策投資銀行と中小企業金融公庫及び国民生活金融公庫という中小企業対応の政策銀行を有する日本等とは状況が異なる。しかし、民営化

⁴ たとえば重慶市では重慶市商業銀行と万州市商業銀行の2行が地方政府管轄の国有都市商業銀行として機能している。

された旧国有中小企業や自律的に発展している民間中小企業セクターに対する適切な資金供給を促進するために、地域ニーズや企業規模に応じたきめ細かい資金需要への対応を可能にする地域に密着した中小金融機関の育成・強化を含めた金融機関側の制度設計が極めて重要である。具体的には、中国人民銀行研究局と日本国際協力機構による「中国中小企業金融制度調査」において提言されているように、

- i) 「政策性中小企業専門金融機関」の創設
- ii) 信用保証制度の改革
- iii) 地域事情に最も精通している地域金融機関に対して国有商業銀行の分行・支行业務を営業譲渡させるなどして、地域金融機関をさらに育成強化する

等の対策を、西部地域において強化していく必要がある。

6.3.7 産業金融革新を支える制度・環境の整備

(1) 財政の役割の整理・合理化と法的基盤の整備

政策金融機関と商業金融機関のそれぞれによる産業金融を円滑に運営していくためには、産業再生や産業構造調整の具体的な課題に対応して、中長期的な目的と具体的な支援措置等を法律において明確に規定し運用することが重要である。法制度の整備・運用によって、同地域の産業再生に係る政府や財政の役割を明確化するとともに、資金供給の主体となる商業金融市場に対して産業構造調整の中期展望を明確に提示することで、商業金融の呼び水となる政策金融や政府支援措置の補完的効果を高めることができる⁵。この意味から、今後、制定されるべき「地域開発基本法(仮称)」および「西部地域開発条例(仮称)」⁶の下で、より具体的な対応策を規定する「西部地域産業再生条例(仮称)」を制定・運用することが一案であり、以下はその中に盛り込まれるべき具体策の例である。

- i) 政策銀行による産業分野での長期・低利の設備投資資金融資
- ii) 国と地方政府による財政上の優遇・支援措置⁷
- iii) 地方政府による地方債発行についての方針と配慮
- iv) 国や地方政府による道路・通信運輸、厚生、教育、職業訓練等の産業関連インフラ分野でのハード、ソフト面での措置
- v) 工業開発区（工場用地）の造成と工場跡地の利用等についての規定

このように、産業再生や産業構造調整に係る具体的な施策を法律に立脚して進める場合には、金融面だけでなく融資に対する利子補給や設備投資・償却時の税制優遇等の財政政策との適切な連携・補完を検討していく必要がある。中国においては、中央と地方の意思決定・政策運用プロセスが日本とは異なるものの、今後、地方の特性、資源、住民ニーズを踏まえた内発的な産業発展の重要性を十分に認識した上で、中

⁵ 日本においては「工業再配置促進法」や「高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）」等に基づき、産業構造調整や特定地域の設備廃却・移転、環境対策の促進等が実施された。

⁶ 第20章参照。

⁷ 第19章19-8参照。

中央政府の方針と整合性の取れた西部地域の産業金融と法制度・財政（税制度）の適切な組み合わせによる運用を図っていく必要がある。

(2) 各種ファンドの育成

西部地域企業の資金調達が多様化を進めるためには、起業家支援ファンド、産業再生ファンド、ハイテク技術創出ファンド等の様々なファンド（投資基金）を設立することも重要である。投資収益が低いといわれる西部地域においても多少のリスクはあっても成長性・収益性の高い企業や事業は存在する。このようなリスクと収益性を適切に分析・評価できる専門家を擁するファンドの設立・運用を通して、西部地域の資金を吸収して成長力ある分野への産業資金循環を強化することが重要である。地方政府や地域金融機関が必要に応じてこれらファンドに一部出資することを通じて一般の投資家が参加しやすい環境をつくことも必要である。ただし、ファンドの設立・運用に係る透明性の高いルールづくりと各分野のビジネス環境や経営・技術動向に明るいファンド・マネージャーの育成が重要な前提条件となる⁸。

(3) 事業会社の財務・会計面の整備と透明性の向上

産業金融革新の最大の課題は、資金需要者である事業会社の財務・会計面の整備と透明性の向上により、資金需要者の資金調達力の向上を図ることである。特に、国有商業銀行の最大の資金需要者である国有企業については、これまでの国有企業改革の流れを強化して、近代的企業制度に基づく健全かつ透明性のある事業運営を遂行できる経営組織・意思決定機構を整備する必要がある。そのためには、公司法の規定を厳守して適切な財務・会計制度を構築することが第1歩である。政府や関係諸機関は、企業に対する財務・会計監査を強化して、規定違反をしている企業に対しては金融市場におけるブラックリストに入れ、厳しい罰則を取り入れるなどの対応策も検討すべきである。また、各事業会社は経営・財務面での専門的な人材の育成・強化を図り、資金供給者側と対等の立場で投資・財務戦略を検討できる能力を強化した上で、効果的な投資・財務（借入）計画を金融市場・資本市場に積極的に提示することが重要である。さらに、事業構造・財務構造の抜本的な改革に取り組み、市場経済下での金融市場・資本市場からの多様な資金調達を利用しつつ、資産リストラクチャリング、財務リストラクチャリング、事業構造再編・構造強化のための新規投資を実施することが期待される。

(4) 起業家育成支援機能の強化

産業構造調整と産業再生が進む中で、新規起業家による事業活動は重要であり、起業家育成のための支援機能の強化・充実が望まれる。会社設立に向けての事業計画の立て方、資金計画、会社登録、会計・税務処理の仕方などに関するワンストップの相談窓口やアドバイザーによるコンサルティングや、実務支援、創業資金・運転資金に係る金融支援措置などを検討する必要がある。創業後も、調達（購買）、生産・品質管理、原価計算、販売管理、人事管理等の経営実務に係る相談・コンサルティング（ビ

⁸ 第19章 19-9 参照。以下の(3)～(6)についても、同節参照。

ビジネス・アドバイザー・サービス：BAS）を低コストで零細・中小企業が受けられる仕組みも必要となる。このような起業家育成のための金融支援措置を始めとする零細・中小企業支援については、中小企業専門の政策金融機関や各地の商工会議所等が協力または共同で計画・実施することが望ましい。

(5) 資本市場の整備と上場基準の緩和

中国資本市場はいまだ発展段階にあり、株式の上場や増資、企業債発行による資金調達等は大規模国有企業においても管理・制限されている。西部地域での上場企業の数も極めて少なく、企業債発行は国家発展改革委員会によって厳しく管理され、毎年の発行認可額は中国全体で200～300億元に過ぎない。内陸部に立地し総じて収益力の弱い西部地域企業にとって、資本市場からの資金調達は極めて困難である。中国資本市場全体の整備・活性化を促進するとともに、中国全土一律で運用される上場基準を潜在的な発展可能性の高い一部の西部地域企業に対して緩和することや、西部地域独自の株式市場（地域性2部市場）を設立・運用するなどして、西部地域の資金を同地域内で吸収・供給できるようにすることを検討する必要がある。

(6) 私募債の発行による地域の余剰資金の活用

西部地域企業が実際に利用することが困難な企業債に代わり、地域ネットワークに根ざした西部地域独自の私募債発行・流通の仕組みを検討することも一考に値する。私募債は少数の投資家や個人向けに発行する社債で企業にとって固定金利での長期資金の有力な獲得源となる。地域金融機関や保証機関が保証をつけることで購入者にとっても金利条件の良い小口資産となる。私募債は地方企業や中小企業にとって融資に代わる新たな資金調達源として、また、地域の余剰資金吸収・活用的手段として、日本でも注目を浴びている。西部地域企業の産業資金調達の重要な一手段として、発行条件、保証機関・条件、実施機関等のあり方につき、地方政府、金融機関、商工会議所等の関係機関による検討が進められることが必要である。

(7) 金融人材の育成と西部金融ビジネススクール

西部地域の長期的な発展を可能にするには、最終的には発展戦略を担う「ひとづくり」が重要であることは各国の経験からも明らかである。地域の知的インフラである大学との連携を生かしつつ、技術力強化、人材育成、起業家支援等、地域発展戦略を担う「ひとづくり」に係る戦略・支援を企業・金融機関・政府の各主体がそれぞれ強化することが重要である。特に、産業金融の面では、金融機関各行が各産業セクターの国内外の競争環境、主要製品の需給環境、技術・設備動向などに知見を有するとともに、顧客の信用診断とリスク評価、ALM（資産負債管理）・リスク管理の強化、新しい産業金融スキームの開発等を実行できる能力の高い人材を積極的に育成することが重要である。

上記のような金融人材育成を西部地域で効果的に実施するためには、重慶市を始めとする西部地域の金融中心都市に、金融機関と大学の関係学部・ビジネススクール等との協力により、実践的・実務的なノウハウを習得できる「西部金融ビジネススクール」を開設・運用することを提案したい。具体的には、国有商業銀行、地域金融機関、

民間商業銀行が地方政府と政策銀行（国家開発銀行）の協力を得て、金融機関全体として、融資担当者及び企業の経理・財務担当者向けの「財務会計」、「事業計画と資金計画」等の3～5日間の短期・実践的な訓練を行う夜間ビジネススクールの開設・運用を実施するものである。このような産業資金の需要側・供給側双方の若手実務者向けの実践的金融トレーニングを西部地域の金融機関が協力して行うことは、東部・沿海部に比べて遅れている「透明性の高い効率的な金融市場」の形成・発展を図る上で大きな意義があるものと考えられる。

第7章 農業振興と農業金融の刷新

7.1 農業金融刷新の基本方向

7.1.1 資金制約の克服

農業生産の低収益性と自然災害・価格変動などによるリスクの高さは、農家の資金制約の重要な要因となる。中国西部地域では、近代化の遅れと生態環境の脆弱性がこれらの要素をより顕著化させるのに加え、生産の零細性と人的資本形成の遅れが農家の信用をさらに低下させ、資金調達は一層困難となっている。再委託調査（農業振興）のアンケートでも、農家が計画した投資の40%は資金不足のゆえに実現しなかったという結果がでている¹。さらに、農家の分散や不動産担保設定が不可能であることによる信用審査の必要性は、貸付コストの上昇につながっている。貸付の高リスク・高コストは、結果として農村預金の大量流出を招いた²。財政資金の農業・農村への投入量は低く、また地方の分配・管理システムの整備の遅れは、その効率的利用の阻害要因になっている。

第3章3.3で述べたように、西部地域の農村人口の持続的な所得向上には、農業セクター、ひいては農村経済全体の構造調整を必要とするが、その達成のためにはまず資金供給の拡大が欠かせない。そのための措置としては、農村の預金、特に郵便貯金の還流増加の促進、並びに財政支援の拡大がまず考慮されるべきであろう。それと平行して、農家の資金制約を緩和させるための農村金融制度の刷新が必要である。

7.1.2 財政と金融の受け持つ領域の明確化

近年「三農問題」が注目を浴び、その解決のため政府支援への期待が一層高まっている。特に、西部地域においては財政支援増加への期待が高い。西部経済全体、特に農村経済の発展を加速することは、中国社会の安定確保に必要な最重要課題と位置づけられている。したがって、それに資する西部農村への傾斜的な財政支援は、政策的妥当性を有するものとする。しかし、農村金融制度の整備が遅れているなかで、「三農問題」の重要性が強調されることにより、本来金融が果たすべき役割が過度に財政投入に転嫁されることのないよう留意しなければならない。

このような観点から、以下により農業分野における財政の役割と金融の役割を再定義することが必要である。

(1) 農業分野における財政の役割

中国では、これまで、農業分野における財政支援は余り大きな規模では行われてこなかった。農業分野において、財政の出動が期待される役割は、大きく分けて次の3

¹ 過去3年間の計画を聞いた。資金不足以外の主な理由は、技術とマーケット情報不足、道路の未整備である。

² 農家の貯蓄先は主に郵便局であるが、郵便貯金は人民銀行に預けられ、再融資の形で一部農村部に還流するものの、農村資金の流出を補うには及ばない。

グループに分類できる。

i) 公共財、準公共財への支出

地方道や農道などの道路、水道、小中学校、保健所と言った農村の生活インフラ、農業総合開発、小型農業インフラ施設などの建設である。必ずしもこの資金の全てを財政資金が担う訳ではなく、もし事業主体が確立されれば、その主体の出資金を財政が負担し、残る資金を受益者の出資や金融機関からの借入によって調達することが可能である。

ii) 農業技術の研究開発とその普及

具体的には大学農学部、農業研究所など教育・研究機関の設置と活動支援で、施設建設資金は財政資金と借入金による。運営資金は、主として財政資金に期待される。

iii) 農業振興への助成

主として民間の農業施設への助成金である。このほか、政策金融機関が政策金融に低利優遇金利を適用し、調達金利との間に金利の逆さやが生じた場合には、財政資金で政策金融機関に対し金利補填を行うことが必要になる。

(2) 農業分野における金融の役割

中国の農業、農村における金融は未成熟で大きく立ち遅れている。農業金融は、灌漑事業や穀物倉庫などのインフラ整備、トラクターなどの農業機械の購入に資金を投入し、その後年々の収穫により投資資金を回収する。その際、自己資金に加えて借入金により所要資金を調達する。また作付けに当っては、種子、肥料、殺虫剤などの生産資材を投入して、農作物の生産を行うが、これに必要な営農資金を借入金で調達することも多い。この農業関係資金の貸付けが、農業金融である。しかしながら、これまでのところ農業の低生産性、収穫の不安定性による高リスクといった要因から、農業活動への系統だった金融が余り行われず、農村信用社が農家へ小額貸付を実施している程度にとどまっている。多くの農家は、生産活動に必要な営農資金を必ずしも正規の金融機関からは借りることができず、しばしばインフォーマルな貸し手に頼る状況にある。

また、農業総合開発、農業小型インフラ、貧困支援融資などの政策金融業務は 1994 年に設立された農業発展銀行が担っていたが、1998 年に同行の融資管理の乱脈を指摘されて、これらの政策金融業務は同行から中国農業銀行に移管され、農業銀行がこれを行うことになった。その後、農業銀行の農業総合開発と農業小型インフラ整備の融資も 2000 年に停止された。農業銀行は 1994 年以降国有商業銀行として商業金融業務に専念することとされ、今日では収益性を第一の目的とした商業銀行経営を目指しており、経営の重点は農業から非農業分野へと移行しつつある。貧困支援融資についても、県以下の地方末端の支店をどんどん閉鎖した結果、農家との直接の繋がりが希薄になった。このため、貧困農家への融資は実施が困難となり、貧困地区のプロジェクトに対する融資へと姿を変え、末端農家への新たな融資は停止されている。政策金融に対する政府の格別の支援がないなかで、農業銀行には政策金

融にそれ程の熱意も積極さも見受けられない。

以上のような実情で、現状においては農業分野で農業総合開発、農業インフラ建設支援と言った政策金融を行うシステムは欠落した状況にある。特に、立ち遅れの目立つ西部地域の農村では、農業への投資も十分とはいえない。農家に対する営農資金の貸付でも農業を支援する必要があるが、農業信用社も金融面で十分農業を支えているとまではいえない。したがって、政策金融であると否とを問わず、全体としてしっかりした農業金融の体系を抜本から立て直す必要があると考えられる。加えて、今後財政資金の不足が懸念されており、財政資金の不足を補うためにも、農業金融の果たすべき役割は大きくなる。この点からも、総合的な農業金融体系を早急に確立する必要がある。

7.1.3 政策金融と商業金融の受け持つ領域の明確化

次に、金融のなかでも政策金融と商業金融の担当領域を明確にする必要がある。農業・農村金融の領域では、欧米などの諸外国においても広く政策金融が援用されている。もちろん、政策金融を用いた補助付き・ターゲット貸出は、商業金融との不公正な競争を招き、農村部における商業金融の発達の妨げになるなどという批判も根強い。泉田〔2003〕は、こうした批判の背景には持続性の問題があると指摘する一方、制度能力が高く、政策金融の採用が金融の全般的発展に対して阻害要因にならない国では、政策金融が機能すると述べている。

(1) 政策金融の受け持つ領域

政策金融の受け持つ領域としては、まず一定規模以上の投資でその便益を共同で利用する公共財、準公共財の建設への支援が挙げられる。次いで、個別農家が農業経営の近代化を図る際、投資規模が大きく、かつ回収に長期を要するような投資への支援も、重要な領域である。

農業生産に関する政策金融の分野としては、次の3つを挙げることができる。

i) 農林漁業総合開発

農林漁業用大規模水利事業、緑化環境事業など

ii) 農林水産業の小型インフラ建設

小規模灌漑、穀物倉庫、穀物乾燥機など

iii) 農業近代化／技術改造、農地改良

耕運機その他の農業機械、グリーンハウス、灌漑用水路整備など

このうち、i) と ii) は中規模ないし小規模な事業であるが、個人単位のものではなく、事業規模に応じて、市・県・郷・鎮などの地域ないし地区、あるいは地区の有志グループが市や行政区の支援を得るなどして事業体を組織し、実施するもので、その事業主体が融資の対象になる。iii) は農家単位の借入となる。

(2) 商業金融の受け持つ領域

郷鎮企業、龍頭企業などの農業関連企業や、農村に立地する企業が必要とする固定資産投資資金及び運転資金については、中国農業銀行その他の国有商業銀行、農村信用銀行/農村信用社など、農村地域に本支店を持つ商業金融機関からの融資が期待されている。

次に、個別農家への融資については、最近農村信用社が積極的に行っている農家の生計支援や小額の農業投資のための1千元から1万元程度の小額融資と、穀物や換金作物栽培などの農業経営に必要な営農資金の貸付がある。営農資金は小額融資に比べて金額も大きく、また農地所有権、使用権の問題が明確には解決されていない状況下では、農地の担保差し入れも難しいことから、農村信用社の取り組みも余り進展してはいない。さらには、農業信用社の貸付金利がまだ自由化されておらず、リスクに見合った金利が設定できないため、この分野への融資が進んでいないとの指摘もある。このため、農家はインフォーマル金融に頼らざるを得ない状況にある。各種金融機関の担うべき融資分野を示すと、以下の通りである。

i) 中国農業銀行その他の国有商業銀行の融資

農業総合開発・農林水産の小型インフラ建設への政策金融機関との協融
龍頭企業、郷・鎮企業等農産物企業、農村企業への融資

ii) 農村合作銀行/農村信用社の融資

農林水産の小型インフラ建設への政策金融機関との協調融資
農家への農地改良資金貸付
農家の営農資金（作付け資金など）貸付
農家への少額貸付

7.2 農村金融の市場化と多様化

(1) 農村信用社改革の成果と課題

1) 農村信用社改革の方針と成果

近年、農村信用社改革が中国農村金融制度改革の中心であった。所有制の明確化、管理監督責任の省政府への委譲、不良債権の処理を主な目的とする改革は、2003年後半に8つの省・市で実験が始まった後、最近になって新たに21省が対象となり、全国的な展開を見せている。改革は、不良債権率の低下、自己資本比率の上昇、預金・貸付残高の増加などの面で高い成果をあげ、全体として経営と財務の健全化が進んでいる[中国銀行業監督管理委員会(2005)]。しかしながら、不良債権処理のスピードにはばらつきがあり、省内で二極化が起こっている例もある[孫(2005)]。これまでの不良債権処理は人民銀行からの直接補助の効果であることから、今後の進展に疑問をはさむ声もある。

改革成果の中で重要な批判的考察の対象となっているのは、所有制改革の結果生ま

れた新しい組織形態である。国务院の改革実験についての通達にはいくつかの選択肢が示されていたが、結果としては県内の信用社が一級法人である県連社か合作銀行に統合され、その上に、管理組織として新たに設立された省連社が位置するという形式が一般的となった[韓・程(2004)]。貴州省もこのモデルを採用している。このモデルについては、経営統合により農家と信用社の距離がさらに遠くなること、また省連社の県連社に対する干渉や、省政府の省連社に対する干渉への懸念などが指摘されている[韓・程(2004)、ADB (2005)、Chinese Academy of Social Sciences (2005)]。

さらに、株式制と組合員方式の折衷（股份合作制）を基本とする所有制改革の効果に関しても、疑問の声が出ている³。この方式では、個人・企業と従来の農家組合員の双方から出資を求めるものであり、後者（「資格株」保有者と呼ばれる）による協同組合的経営管理に、前者（「投資株」保有者）が健全な経営改善のためのプレッシャーを与えることが期待されている。しかし、社員（株主）の影響力は限られており、経営に関する実質上の意思決定権は、旧信用社時代からの幹部職員が握っているという見方もある[韓・程(2004)]。

2) 地域の実情に即した農村信用社の更なる改革

上に述べたように、これまでの農村信用社改革は、組織改革と経営の建て直しに重点が置かれてきた。その反面、新たな顧客の開拓、新商品開発、サービスの質の向上などへの取り組みは、まだ本格的に始まっていない。業務改善は農村信用社の経営健全化につながるだけでなく、良質の金融サービスの提供は、顧客である農家・農村企業の発展にも貢献する。そうした意味から、今後の改革は信用社の業務改善を重点課題として取り上げるべきであろう。

業務改善を柱とする信用社改革に必要なのは、これまでの改革過程で見られた画一的でトップダウン的なアプローチではなく、それぞれの信用社が自主性を発揮できるよう側面から支援する。具体的には、地域の金融ニーズの分析、新顧客開拓のための情報収集と分析、新しい金融商品開発等の分野で、信用社の能力向上に資するサポートを与えることが重要となる（具体的なアクション・プランについては第 19 章 19.4 を参照）。

(2) 農村金融の多様化

現在、農家向け融資については農村信用社がフォーマルな金融市場をほぼ独占している。他方、インフォーマルに取り扱われる融資は信用社貸付の 2~3 倍とも言われる。その多くが親戚、友人、隣人間の貸し借りであると考えられるが、中には「講」形式のものもある。最近の貴州省における ADB の調査によると、融資を受けた農家総数の 64%、融資総額の 46%がインフォーマルなもの（親戚、友人、隣人から）であった[ADB (2005)]。

最近、農村金融市場の多様化に関する議論が盛んになっているが、その背景には、

³ 貴州省では一級法人の県連社も、合作銀行同様この方式をとっているが、他の省については定かではない。

競争の導入による市場の活性化と多彩なサービス提供の必要性の認識がある。すでに東部沿海地域では、農村部でも商業銀行が積極的に業務を展開している。しかし、西部地域では、逆に商業銀行の農村部からの撤退により、信用社の独占が強化されてきた。ここで問題となるのは、西部の後発性を視野に入れた金融市場の多様化である。すでにマイクロファイナンスのマーケットを開放することを視野に入れた実験が、西部のいくつかの省で始まろうとしている⁴。

他方、経済発展が遅れている地域においては、経営の効率性や収益性を重視するいわゆる「銀行型」の金融機関より、メンバーのニーズに、民主的な意思決定プロセスで対応する「協同組合理型」金融機関の方が適当であるという見方がある。情報・取引コストが低いレベルにおさえられる規模（村か郷・鎮）で、同質性の高い組合員（例えば、農家のみに限定する）を構成員とするなどの配慮をすれば、協同組合金融機関は質の高い金融サービスプロバイダーとなる可能性をもつ。信用社改革のこれまでの過程では、農民が主体的に管理運営する金融機関の萌芽は見られないが、専業合作組織（協同組合）が組織として借入資金の管理運営を行っている例がある。また、現在ある講のようなよりインフォーマルなものが、今後フォーマル化していき、将来正式な商業金融として機能していく可能性もある。こうした多様な農村金融市場の発展を促進することが、農村金融刷新の課題として考慮されるべきである（具体的なアクション・プランについては第19章19.5を参照）。

7.3 農業政策金融の改革

7.3.1 財政と政策金融の相互補完

農業分野における財政の役割は、農業分野における公共財への支出を確保することであるが、地方農村道のように受益者の交通費負担が殆ど期待できないものは、一般的に地方政府が自己責任で建設せざるを得ない。従って、金融手段を活用する余地は少ない。可能性があるとするれば、地方政府が債券を発行し、あるいは金融機関からの借入れによって建設資金を調達する程度である。しかし、灌漑設備、穀物倉庫などであれば、施設使用料などの徴収による収入を期待することができ、地方政府と民間による適切な事業主体を組成し、財政と民間の出資金を集め、さらに金融を組み立てることが可能となる。政策に適った事業であれば、政策金融を期待できる。ちなみに、高速道路などの国家レベルのプロジェクトでは、事業への財政による出資と国家開発銀行による政策金融によって、施設の建設が急速に進展している。

農業分野でも、地方財政の出動と政策金融の相互補完により、財政資金の不足を政策金融が補いつつ、農業生産基盤の近代化を図ることが望ましいが、この財政と政策金融の組み合わせが現状では十分機能していないと考えられる。これは、農業分野で政策金融の仕組みが事実上存在しないことが大きな要因である。農業分野での政策金融のあり方を明確にし、その実施体制を早急に確立することが必要である。

⁴ 貴州省、四川省、山西省、陝西省が対象。

7.3.2 農業振興のための政策金融

政策金融の目標は、農林漁業の近代化に資する公共性の高いプロジェクトを金融面から支援することである。

農業政策性金融が受け持つべき分野については、すでに 7.1.3 (1) で述べたとおりである。

政策金融の担い手としては、すでに農業発展銀行が政策銀行として存在してはいるが、現在その業務は食糧、食料油、綿花の買付け・備蓄資金融資に限定されている。また、政策金融業務を引き継いだ中国農業銀行もその多くを停止しており、農業分野における政策金融の主たる領域は欠落した状況にある。

農業振興のためには政策金融の実施が望ましく、この政策金融を担う機関として日本の農林漁業金融公庫のような新たな政策金融機関を設立するか、農業発展銀行を発足当初の趣意に立ち返って再編成するかの二つの選択肢がある。これについては、第 19 章 19-3 においてそのアクション・プランを提示することとする。

7.4 農村金融機関の体質強化

(1) 農業金融監査士制度の導入

金融機関の検査は全て銀行業管理監督委員会（銀监会）が担当している。農村信用銀行/農村信用社もその例外ではなく、銀监会は、国有商業銀行、株式制商業銀行、農村信用社の担当区分に分け、各省に地方組織を置いて金融機関の検査に当たっている。

農村信用銀行/農村信用社は全国で 3 万以上の多数にのぼり、これを順次検査するのは銀监会にとって相当手数のかかる業務となっている。

日本や欧米諸国では金融検査は複数機関による検査が一般的となっている。行政当局の検査、中央銀行の考査および預金保険機構の検査である⁵。現状において、中国では銀监会が銀行検査の任に当たっているが、3 万以上の農村信用銀行/農業信用社の強化改善を図るためには農業金融監査士の制度を設けて地方に配置し、銀监会による銀行検査とは別に、農業金融監査士が順次農村信用銀行/農業信用社を監査し、会計処理、与信審査・管理、行内リスク管理体制などの不備の指摘や改善指導を行うような監督管理体制の整備が必要である（第 19 章 19-4 参照）。

(2) 経営倫理の確立

農村信用銀行/農村信用社は、これまで地方政府など地方の有力者の政治的な指示や圧力を受けて地方プロジェクトや郷鎮企業へ融資を実施し、これが不良債権となった事例も多い。現在、農村信用銀行/農村信用社はこのような経緯で生じた不良債権処理に苦悩している。

⁵ 第 19 章 19-11 参照。

農村信用銀行/農村信用社が、さまざまな事情から地方政府などの政治的な指示や圧力を受ける可能性があることは否定できないが、常に独自の融資基準で融資先あるいは事業の内容を評価し、要すれば出資金を増額しあるいは支払い保証や支援を文書で確認し、融資基準を満たす内容であれば融資を実行し、これを満たさなければ融資を断ることが重要である。

また、預金を取り扱う金融機関である以上、預金者の信頼を維持することが極めて重要である。大銀行は当然のことながら、農業信用社のような中小規模金融機関でも常に公認会計監査機関の監査を受け、公明公正な会計処理を維持することが重要である。

(3) 情報収集・分析体制の強化

農家の営農や農業生産性向上のための資金需要は根強く、今後農村信用銀行/農村信用社の農業金融は増加が見込まれる。また、農村の郷鎮企業、龍頭企業の資金需要も今後一層増加することが予想される。融資に関連しては、例えば融資の対象となる企業や農家、プロジェクトについて常に正確な情報を把握しておくことは、融資決定のために重要な役割を果たす。すなわち、事業自体の情報や、業界の動向などの側面的な情報が、融資判断にとって有用である。

また、個別農家への融資に当たっては、営農方針、栽培する作物、飼養する家畜、労働力の構成などの農業経営に関する情報が農家の支払い能力を測り、農家の信用評価を行う上で決定的に重要である。このような農家などの経営情報を常時収集し、それを分類整理し分析する体制を構築することが肝要である。

(4) デイスクロージャーの強化

預金者保護の観点から、金融機関の財務情報は一定のルールに従って毎年定期的に公表しなければならない。財務情報の公表については、公表すべき内容、公表の時期、公表の方法などが法律で規定され、それによって十分なデイスクロージャーを行うことが重要である。

(5) 農業改良普及事業との連携

中国では、農業改良事業は通常農業部の関係窓口の主導で行われる。このような農業改良事業を通じて、地域に適した農業技術を農家に普及させることによって、農業経営に大きな便益をもたらす、農家の収入が格段に向上することが期待される。したがって、農村金融機関と農業改良普及事業との緊密な連携を図ることが必要である。

引用文献

<日本語>

泉田洋一（2003）『農村開発金融論－アジアの経験と経済発展』東京大学出版会

< 英語 >

Asian Development Bank (2005), Establishing a Framework for Sustainable Rural Finance: Demand and Supply Analysis in Guizhou Province of the People's Republic of China

Chinese Academy of Social Sciences (Rural Development Institute) (2005), Toward A Diversified And Competitive Rural Financial Market

< 中国語 >

韩俊，程郁（2004）「促进中国农村金融制度创新」研究报告

孙工声编（2005）「第四部分 农村金融研究 — 江苏省农村信用社改革成效分析与研究」『金融政策的区域实践』中国金融出版社

中国银行业监督管理委员会(2005)「农村信用社改革发展取得明显成效」, <http://www.cbrc.gov.cn/>, 2005年7月18日

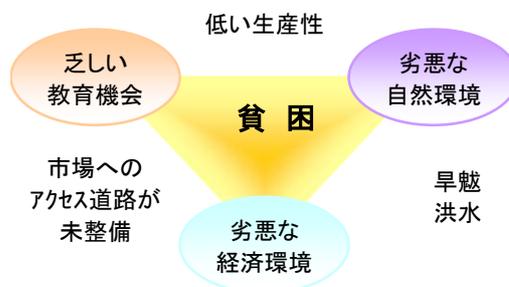
第8章 貧困削減とマイクロファイナンスの活用

8.1 貧困削減のための財政と金融の支援

(1) 貧困の原因と対策

貧困を生み出すさまざまな原因の中で、中国では、自然環境、経済環境、教育機会の3項目を主たる要因としてあげることが多い。貧困発生率が高い西部地域では、旱魃、洪水などの被害にあいやすく、貧困層の生活を脅かしている。また、貧困層が集中する村は、道路、上水道、電気、電話などの基本的なインフラが整っていない、経済活動の生産性を低めている。そして、劣悪な自然環境と経済環境は、貧困世帯の児童から教育の機会を奪い、貧困層が自己能力を開発するために必要な基礎知識と技能を身につけにくい状況に陥らせるといった悪循環を引き起こしている。

図 8-1 貧困の構図



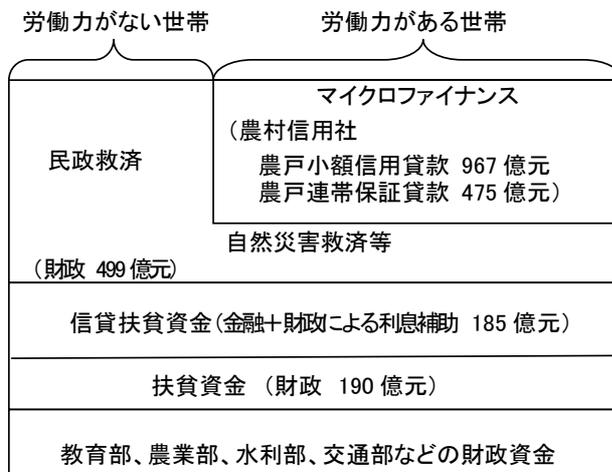
出所：調査団作成

中国政府は、道路や電話などの基本的なインフラの構築、水路灌漑建設などの生産条件の改善、農業牧畜業の産業化、教育の普及などを通じて、貧困世帯が自らの力で生活を向上しうる経済環境を整えるよう財政投入してきた。更には、自然環境の悪い地域からの移住や都市部での就業を促してきた。これらの努力の結果、1978年には2億5千万人いたといわれる農村部の絶対貧困人口は、2003年には2900万人に削減されている [国家統計局農村社会経済調査总队 (2004)p.11]。しかし、今なお残る貧困層は県の中心部から離れた交通の便が悪い奥地に分散して住んでいるため、集中支援を困難にしている。

(2) 財政と金融による貧困対策の構図

貧困削減のための財政金融手法は、図 8-2 に示すように多岐にわたる。財政は、教育部、農業部、水利部、交通部などがもつ全国的な財政項目とともに、貧困層に特化した財政項目として、扶貧弁公室が取り扱う扶貧資金と民政部が取り扱う民政事業費がある。扶貧弁公室の扶貧資金は、貧困層が経済的に自立することを目的として支出するのに対して、民政部が取り扱う民政事業費は、孤児、老人、病人、身体障害者などの労働者がいない世帯の救済や自然災害への救済を目的としている。財政・金融の両面から貧困削減対策を拡充し、西部農村社会の底上げを図ることが求められている。

図 8-2 貧困対策の財政・金融ツール



注：財政の数値は 2003 年支出金額。扶貧資金は中央財政扶貧資金、以工代賑、中央專項退耕還林草工程補助、省級財政安排的扶貧資金、利用外資、その他扶貧資金の合算。農村信用社の数値は 2002 年中の貸付金額。信貸扶貧資金の数値は 2003 年中の貸付金額。
出所：国家統計局農村社会經濟調査总队 (2004) p.180、中華人民共和国民政部(2005)p.28、p.83、
・ (2005) に基づき調査団作成

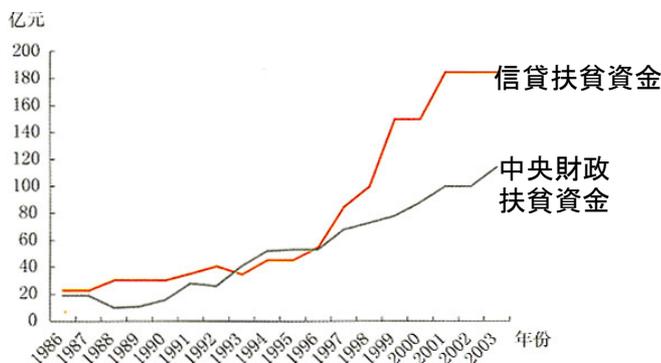
8.2 財政と信貸扶貧資金

マイクロファイナンスによる貧困削減を促進するには、財政と信貸扶貧資金が効果的に機能していることが前提である。そこで、まず、財政と信貸扶貧資金について課題と改善点を検討する。

8.2.1 信貸扶貧資金の問題点

扶貧弁公室は、財政（扶貧資金）と信貸扶貧資金の両者を組み合わせて貧困対策を実施している。信貸扶貧資金は、中国農業銀行がもつ金融資産と借入金を原資として、扶貧弁公室が認めた扶貧プロジェクトや貧困世帯に対して貸付を行うものである。政府は、貸付当初 1 年間に限り利息補助を行う。信貸扶貧資金は 1997 年以降その比重が高まり、中央財政扶貧資金を上回るようになっている（図 8-3）。

図 8-3 信貸扶貧資金と中央財政扶貧資金の推移

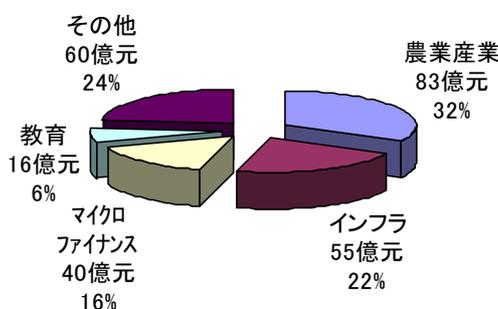


出所：国家統計局農村社会經濟調査总队 (2004) P.124 に調査団が加筆

信貸扶貧資金の問題点は、扶貧資金と信貸扶貧資金の役割分担が明確にされぬまま運用されていることである。借入れ側も贈与と借入れの区別を認識しない傾向があり、不良債権率を高めている。2003年末には、信貸扶貧資金の不良債権率は41.1%に達したといわれ、金融サービスとして正常に機能していない[衣司(2004)]。

図8-4は、2002年の信貸扶貧資金の資金使途を示したものである。マイクロファイナンス（小額信貸扶貧到戸貸款）と示した項目以外は、企業または協会などの組織に貸し付けられたものである。資金使途の中には、収益性が低く、返済責任者が特定しにくいインフラも含まれている。高い不良債権率を勘案すると、貸付時に信頼度の高い返済スキームの存在を確認していたか否かが疑わしい。回収を可能とするプロジェクト体制を形成せずに信貸扶貧資金が使われたことが推測できる。

図8-4 信貸扶貧資金の使途（2002年）



出所：国家統計局農村社会経済調査总队（2003）p.45に基づき調査団作成

8.2.2 財政と信貸扶貧資金の改革

貧困削減のために財政と金融のツールを効果的に使用するには、財政と金融のそれぞれの役割を明確にしなくてはならない。

(1) 財政資金

まず、財政資金は、非分割財にあたる道路建設などのインフラ資金、義務教育、そして、民間だけでは対処できない自然災害に対する対策費などに優先的に支出すべきである。以下では、マイクロファイナンスの効果と特に関係が深い3項目について、改革のあり方を記述する。

1) 道路建設

道路の開通は、貧困村の経済環境の向上に大変効果的である。1999年の西部開発戦略実施以降、道路建設は急速に進み、郷鎮政府の所在地までは道幅にゆとりがある道路が開通されるようになった。しかし、そこからは村の貧困度合いが高まるほど、道路の整備状況が悪い。雨が降ると車での交通が出来なくなるところ、更には、天候条件がよくても車で通れる道路がない村などがある。これらの村では、物資と情報の流通が分断されて、経済的に孤立してしまっている。特に、天候条件がよくても車が通れる道路がない村へは、政府の支援が行き届かない。道路建設は引き続き高い優先度をもって投入されるべきである。

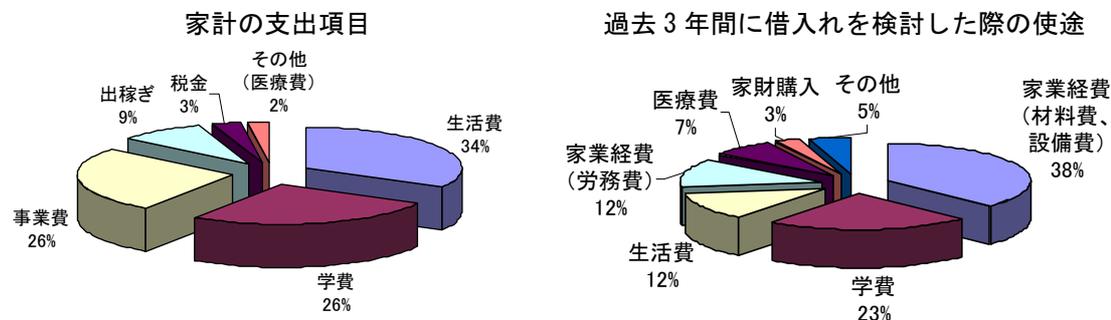
2) 義務教育

今回、甘肅省定西地区と貴州省で実施したサンプル方式のアンケート調査¹(以下「アンケート調査」と呼ぶ。)では、借入したい事由の23%が学費であるとの結果が出た。この背景には学費への支出が家計の26%を占めていることにある(図8-5)。9年間の義務教育のうち、小学校は村の中に建設され、貧困村でも93%の小学生は通える範囲に小学校がある。しかし、中学校は日帰りで通学出来る範囲にないので約5割の学生が寮に入っている[国家統計局農村社会経済調査总队(2004)p.192]。寮費を含めた学費は貧困世帯にとって負担が大きい。

大学からは返済期間が8年以内に設定でき、かつ、国から利息の50%を補助する学資ローン(助学贷款)があるが²、大学以前の学費になると1年間以内の通常の借入れが利用されている。短期に収益が見込まれない学費に短期の金融ツールを使うのは学費に金利を上乗せしてしまい、ますます家計を圧迫し、債務が累積することが懸念される。

このため、義務教育の国庫負担制度を本格的に導入することによって、中国全土を通じ、9年制義務教育の機会均等を図ることが必要である。さらに、中等教育段階から学費ローンの借入れが可能となるような制度の拡充も必要である。同時に、道路建設によるバス公共交通網の拡充を促進し、また自宅から通学が可能な範囲に中学校を建設するよう、早急な整備が求められる。

図8-5 家計の支出項目と借入れを検討した事由



注：右のグラフは複数回答方式で検討した資金用途の項目を答えてもらったものであり、金額の大きさを示すものではない。
出所：アンケート調査

3) 自然災害対策

貧困地域において、返済をとどこおらせる原因の中でもっともコントロールしにくいリスクは、自然災害による農業生産への被害である。自然条件とインフラが十分に整わない貧困地域では、旱魃や洪水などに襲われやすい。政府は著しく自然条件

¹ 2005年3月に実施。定西地区では臨洮県、通渭県、渭源县、貴州省では六枝県、納雍県、大方県の6県で計421の農村世帯からアンケートをとった(「セクター調査対象地域編」第6章参照)。

² 人民銀行・教育部・財政部(1999)、中国人民銀行(2000)

が悪い地域では、移住政策を組み合わせ、より自然条件がよい地域でのインフラを構築する政策をとっているが、いまだ自然災害の被害は多い³。自然災害は、病気のように散発的に発生するものではなく、地域に集中的な打撃を与えるために、連帯保証が機能しなくなるのである。特に、一括返済方式をとっている金融機関によるマイクロファイナンスでは、このような場合は延滞を認めざるをえない。そのため、自然災害は金融機関の資金繰りと収益性の安定に大変大きな阻害要因となっている。商業的な農業保険制度は、沿海部で人民保険会社が存在するが、貧困地帯では地方政府が支給する災害補助金しか存在しない。自然災害を軽減するインフラの構築（旱魃地帯にはダム、洪水地帯には堤防建設など）、政策性農業災害基金の創設などに政策努力を傾注する必要がある。また、自然条件が著しく悪い地域については、引き続き技術支援を含む移住のための支援を実施するべきである。

(2) 信託扶貧資金

前項に記載のとおり中央扶貧資金に対して信託扶貧資金の比重が高まっているが、2003年末には不良債権率は4割を超えているといわれている。金融サービスとしての正常化を目指し、以下6項目の改善が行われることが求められる。

1) 運営責任

中国農業銀行の金融資産を運営している以上、最終の貸付回収責任は中国農業銀行が持つことが適切である。郷鎮に支店網をもたない中国農業銀行としては、小額信託扶貧到戸貸款の貸付管理を直接行うことが不可能なため、いかなる実施方法がもっとも妥当かについて、代替的改善策を検討する必要がある。なお、商業銀行である中国農業銀行がいまだ政策金融の窓口になっている矛盾をいかに解消するか別途検討が必要である。

2) 貸付対象

限られた財政資源を有効活用するためには、受益者が特定できる灌漑設備や電気などの分割財については、極力受益者負担の考え方を適用して、金融手段を使って投資するのが適切である。また、扶貧活動に貢献する企業または協会が実施する事業に対しても、引き続き貸付が行われるべきである。

3) 与信

貸付時に損益計画と資金繰り計画を審査する。灌漑設備や電気など複数の世帯が共同で利益を得るようなプロジェクトに対する融資については、事業体を結成して、プロジェクトから生じる利益を回収する仕組みが存在することを確認する。同時に返済責任者を明確にする。

4) 返済条件

返済条件は、与信審査で提出される損益計画と資金繰り計画にあわせて設定する。

³ 甘肅省定西地区では、2002年に耕地面積の4割弱が旱魃による減反の被害にあっている。

5) 金 利

1年間に限定された金利補助は、借入れの需要を発生させるための呼水になるかもしれないが、資金使途からみた必然性が必ずしもあるとはいえない。一律に金利を補助するのではなく、資金使途の譲許性と運用から見込まれる収益性に応じて金利補助の期間と率を決定することが望ましい。この観点から、返済期間が1年を超えるより譲許的な融資に道を開き、これを支援する金利補助を措置することを検討する必要がある。なお、他方において、収益が充分に見込まれる貸付については、商業レートを適用して、受益者負担の原則を明確にすべきである。

6) 地方政府との連携

地方政府とは引き続き技術支援の分野で連携を行うべきである。すなわち金融サービスは中国農業銀行が実施し、貸付効果を上げる技術支援を地方政府が担うという形で役割分担を明確にする必要がある。

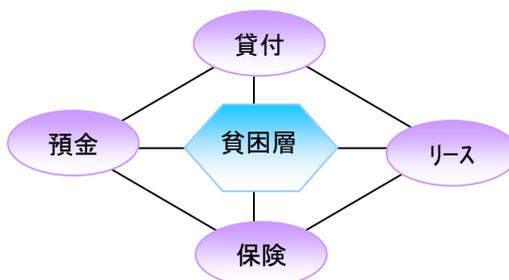
8.3 マイクロファイナンス

次に、信貸扶貧資金とともに中国で普及している貧困削減のための金融手段であるマイクロファイナンスについて実施状況ならびに課題と改善策を述べる。

8.3.1 マイクロファイナンスの実施状況

マイクロファイナンスとは、貧困削減を主たる目的として、貧困の状況にある人々の自助努力を促すために提供される金融サービスである。マイクロファイナンスは多くの発展途上国で普及が進められてきた。1990年代までは、小額貸付機能を中心にとりあげ、もっぱら「マイクロクレジット」という用語を使用してきた。しかし、その後の各国での経験を通し、貧困を削減するためには、貸付のみならず預金や保険、リースなどの各種金融商品を連動させることが必要であると認識されるようになり、「マイクロファイナンス」と呼ばれるようになった。しかし、中国では現在のところ貸付機能が中心であり、貧困者を対象とした預金、保険、リースの金融サービスはまだ導入されていない。

図 8-6 マイクロファイナンスの構図



出所：調査団作成

中国でマイクロファイナンスを提供している機関を大きく類別すれば、金融機関と民間マイクロファイナンス事業者⁴（以下「民間 MF 事業者」と略す。）に分けられる。金融機関としてのマイクロファイナンス提供者は、農村信用社と前述の信貸扶貧資金の一部を使った中国農業銀行である。

一口にマイクロファイナンスと言っても、これらの提供機関によるマイクロファイナンスの提供手法はさまざまである（表 8-1）。ほとんどの民間 MF 事業者はグラミン銀行モデルを踏襲している一方、農村信用社と中国農業銀行のマイクロファイナンスはそれとは異なる独自の方式によって実施されている。多様な担い手によるさまざまな供与方式に改善を加え、より効率的にマイクロファイナンスが提供されよう、それぞれの制度設計の革新を進めることが重要である。

表 8-1 マイクロファイナンスのスキームの比較

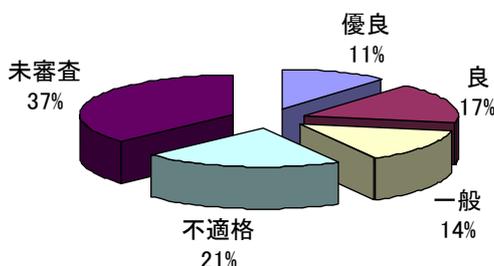
	金融機関		民間 MF 事業者 (グラミン銀行モデル)
	農村信用社	中国農業銀行	
貸付形態	個人(農戸小額信用貸款) 連帯保証(農戸連帯保証貸款)	連帯保証	連帯保証
貸付対象	一家庭に一貸款証 (主に男性)	家庭に貸付 (主に男性)	主に女性
審査	農村信用社と村が 家庭の信用度を審査	扶貧弁公室が 貧困削減を目的 として審査	グループメンバー同士が 信用を決定
センター・ミーティング	なし	定期開催しない	定期開催する
返済条件	一括返済	一括返済	分割返済

出所：調査団作成

(1) 貸付形態

農村信用社による農戸小額信用貸款は、2003 年末の残高が 1122 億元で小口無担保信用貸付としては一番大きい貸付残高をもつ[中国金融学会(2004)P.487]。農戸小額信用貸款を受けるには、優、良、一般のいずれかの格付けを得ていることが前提である。しかし、甘肅省定西市の事例でみると、審査をうけた世帯の約 3 割が借入れ資格を得られていない（図 8-8）。農戸小額信用貸款は、個人の信用を前提としているため、その貸付が貧困層に十分行きわたらない面があることは否めない。

図 8-7 農村信用社による定西市農村世帯の信用ランク分類（2004年）



出所：調査団ヒアリングに基づき作成。

⁴ 非金融機関係マイクロファイナンス事業者を指す。

(2) 貸付対象

グラミン銀行モデルでは、マイクロファイナンスの貸付対象は女性である。女性に着目することは、中国の実情からみて、2つの効果が期待できる。1つは、女性を貸付主体とすることにより、女性の自主性を引出し、女性の労働力をフルに活用することができる。マイクロファイナンスは副業的な収入に使われることが多いので、労働力の増加と収入源の多様化とともに、世帯収入の向上につながっている。2つには、男性は長期の出稼ぎや季節労働で家を離れることが多いので、1年を通しての分割返済を行う場合、女性を貸付対象としている方が返済管理が効果的に行える。農村信用社の場合は、貸付証と身分証明書を持っていけば、女性でも借入れは可能という建前になっているが、女性への貸付は例外的な処理として認識されている。

(3) 審査

グラミン銀行モデルでは、貸付対象を決定する審査は参加者同士の信頼が基礎になっている。それに対して、金融機関係の審査はトップ・ダウンで、銀行、村民委員会側に決定権があるのが特徴である（中国農業銀行による小額信貸扶貧到戸貸款はこれに加えて扶貧弁公室が決定権をもつ）。グラミン銀行モデルの場合には仲間同士の信頼度が重視されているが、金融機関係では、貸付時の経済力が決定要因となっている。経済力だけを審査基準にすると、底辺の絶対貧困層が貸付対象から除外されてしまう可能性が高まることになる。

(4) センター・ミーティング

センター・ミーティングは、グラミン銀行モデルでは重視されている手法である。センターは、徒歩で通える範囲の顧客が定期的に一斉に集まる場所である。村に皆で集まれる設備がない場合は、顧客のリーダー（センター主任）の家をセンターとして利用することもある。このセンター・ミーティングに民間 MF 事業体に雇われているローンオフィサー（信貸人員）が来て、金融業務を取り扱っている。毎回センター・ミーティングに出席することが、借入れの条件となっている。

但し、貧困削減の効果を上げている民間 MF 事業体は、センター・ミーティングを単に金融取引の場として使っているのではない。センター・ミーティングの金融以外の機能は、以下のとおりである。

- i) 共通の問題点を話しあい、その改善策を考える参加型開発の対話を進める場として利用している。
- ii) このミーティングを通じてマイクロファイナンスによって生活が向上した喜びを共有し、更なる経済活動への意欲を高めている。
- iii) 生産活動に関する技術教育を参加者全員に対して提供するには費用がかかりすぎるため、センターの代表者を対象に研修をして、センター・ミーティングを通じて他のメンバーに学んだ技術を伝えている。
- iv) 他のメンバーの成功事例から学び、自らの生産活動に工夫を加えている。

参加者同士は、センター・ミーティングを通じて連帯感を強め、債務保証力を保持している。民間 MF 事業体によるマイクロファイナンスの加入者が、生活が向上して、

通常の金融機関からの借入れが可能になっても脱退したがる事例が多くある。それは、このセンター・ミーティングが金融サービス以上の経済的、社会的便益をもたらしているからである。金融機関のマイクロファイナンスにおいても、民間 MF 事業体の事例を研究し、中国農村社会の実情に即した住民参加のあり方を検討していくことが望まれる。

(5) 返済条件

貧困層への貸付に際しては、一括返済の方が分割返済より延滞を引き起こす可能性が高くなる。なぜならば、貧困層の収入源はわずかであり、返済時期に予定した収入が得られる保証が低いからである。特に、災害、病気、冠婚葬祭などの突発的な費用が発生した場合は、そちらに返済原資を充当せざるを得なくなるからである

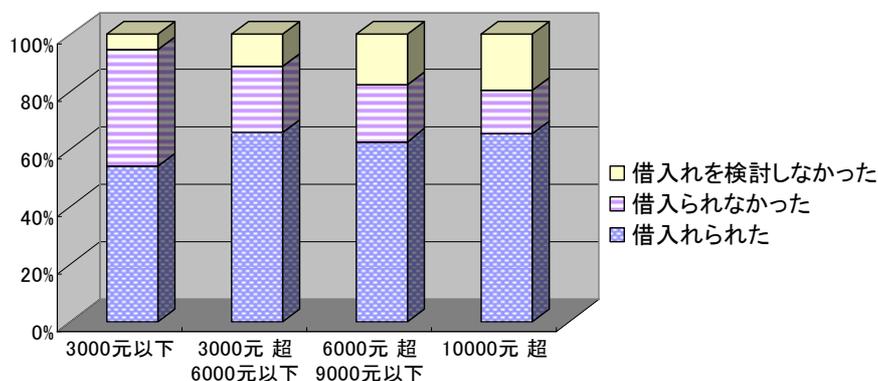
一方、分割返済の場合は、定期的な小額返済が日常の中で習慣化されることにより、返済が遅れることは少なくなる。また、仮に分割返済の際に手元資金がなくても、小額であるので連帯保証人が肩代わりをしやすい。

8.3.2 マイクロファイナンスの課題

(1) マイクロファイナンスの需要と供給

中国では、1993 年からマイクロファイナンスの実験と拡充が推進されているが、その提供範囲にはいまだ限りがある。アンケート調査では、世帯の年収区分が下がるにつれ、借入れ需要が満たされていない傾向が示されている (図 8-8)。

図 8-8 世帯の年純収入区分による借入れ実現性の傾向



注：パーセンテージは年収区分ごとに分類されたサンプル中の割合を示す。
調査時から過去3年間の借入れ実績について聞いたもの。
出所：アンケート調査

貧困層に対するマイクロファイナンスの提供範囲が広がらないのは、農村信用社、中国農業銀行、民間 MF 事業体のそれぞれが異なる問題を抱えているからである。

1) 農村信用社

前述のとおり、農村信用社によるマイクロファイナンスは、2003 年末の貸付残高で農戸小額信用貸金が 1122 億元、農戸連帯保証貸金が 453 億元で、マイクロファイナンスとしては一番大きい貸付残高をもつ [中国金融学会(2003)P.445]。しかし、信用

ランクに基づき審査する農戸小額信用貸付は、結果として貧困層を主たる貸付対象とするものとはなっていない。一方、農戸連帯保証貸付（農戸联保貸付）は本来、農戸小額信用貸付では与信できない貧困層への貸付を可能とするためにつくられたものではあるが、必ずしも貧困層向けの貸付として運用されてない。むしろ、一定の信用を受けた農戸の与信額の増加に使われるケースが多い。⁵

2) 中国農業銀行

中国農業銀行によるマイクロファイナンスである小額信託扶貧到戸貸付は、前項で記載した信託扶貧資金スキームの一部である。2001年から3年間で農業銀行は174億円の貸付を実行しているが、その平均回収率は35.7%といわれている[李(2004)]。支店網が郷鎮レベルに存在しない中国農業銀行にとっては、貸付管理を主体的に行えないという事情がある。したがって、この点の改善方策を検討する必要がある。

3) 民間 MF 事業体

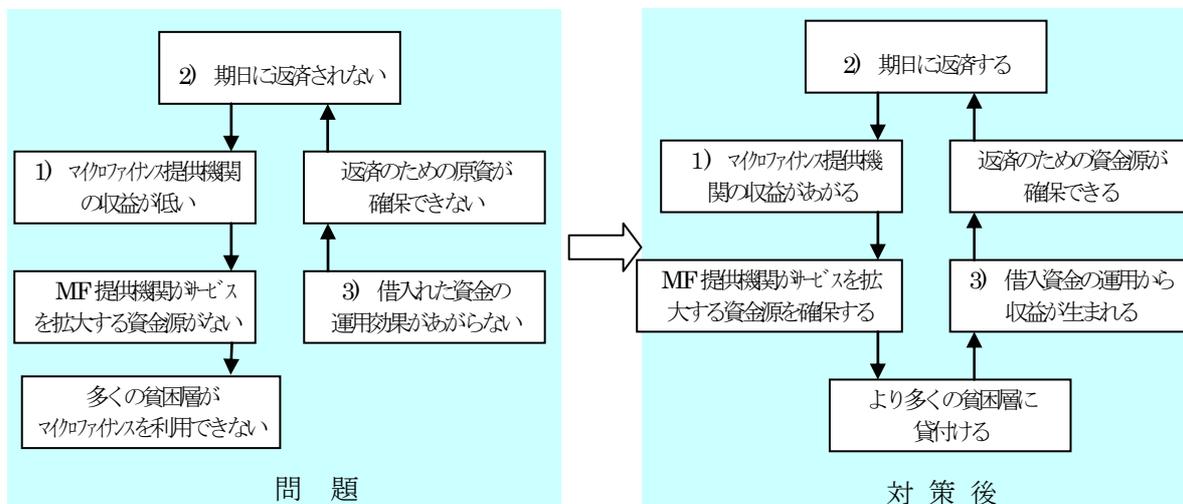
民間 MF 事業体は全国に約150存在すると推測されている。しかし、これらは民間組織として限られた地域でのサービス提供について活動を認められているに過ぎず、金融サービス提供者としての法的位置づけをもたない。また、預金を運用する資格もなく、ドナーなどからの限られた資金源に頼っている。そのため、同じ地域に需要の広がりが発生しても、それに応える資金源が不足している。2003年にUNDPの支援により実施したサンプル調査⁶（以下「UNDP サンプル調査」と呼ぶ。）では、民間 MF 事業体の貸付総額はマイクロファイナンス全体の5%であると推測され、貧困削減への影響力には限界がある。

現在の中国におけるマイクロファイナンスの最大の問題点は、いまだマイクロファイナンスを利用できない貧困層が多く存在しているということである。この問題を解決するためには、その前提として、1) マイクロファイナンス提供機関が運営経費をまかなうに足る収益をいかにあげていくか、2) 不良債権率をいかに軽減していくか、そして3) 貧困層の借入れの効果をいかに向上させていくかという3つの課題に取り組まなくてはならない。これらの課題は、図8-9に示すような因果関係により結ばれている。

⁵ 農戸連帯保証貸付の運用方針は県ごとに違う。甘肅省定西市としては与信額の増大のツールとして利用しようとしているが、定西市通渭県では、低収入層への貸付ツールとして利用しようとしている。

⁶ UNDPの支援により、人民銀行、銀監会、社会科学院等から参加した調査チームが実施したサンプル調査。全国159箇所、金融機関・非金融機関をあわせて67の機関を対象に調査した。[Research Team for the Review on China Micro Credit Development (2004)]

図 8-9 マイクロファイナンスの課題と対応策の構図



出所：調査団作成

(2) マイクロファイナンス提供機関の採算性の向上

マイクロファイナンス提供機関が独自資金で提供範囲を拡大できないのは、マイクロファイナンスの利率設定が低くおさえられているために、採算性が採りにくくなっていることに原因がある。

人民銀行は昨年10月に上限利率をゆめ、農村信用社については貸付利率を基準利率の2.3倍までの範囲内で自由に設定できるようにした。しかし、農戸小額信用貸付と農戸連帯保証貸付については、貧困者を対象にした貸付のため、利率は低く抑えるべきだという考え方が採用されている。また、中国農業銀行が実施する小額到戸貸付については、扶貧利率（プライムレート）が適用されていて、1年目のみ利息の半分を政府からの利息補助を受けている。

これら金融機関によるマイクロファイナンスの利率は、貸付にともなう調達と運営コスト、並びに返済リスクをカバーできる設定になっていない。結果的に不足の費用を他の金融商品からの収益でまかなっているのが実態である。にもかかわらず、マイクロファイナンスを実施していることの税制上の特典はない⁷。

一方、UNDP サンプル調査によると、非金融 MF の表面利率は平均で 7.34%だが、分割返済を行っているため実質は平均 13.41%であった。それでも、2002 年時点で利益を生み出している事業体は半数にすぎなかった。

収益性が低い中国のマイクロファイナンスは、提供地域の拡大を農村信用社の場合には人民銀行からの支農再貸付、非金融 MF の場合にはドナーからの資金提供に頼るところが多い。また、貸付管理の IT 化などに対する投資資金も確保できていない。

⁷ 中国農業銀行の税率は営業税が収入額に対して 5%、所得税が 33%。農村信用社は営業税が 3%、所得税は利益額に応じて 18~33%。但し、2004~2005 年の 2 年間は農村信用社の改革を受けて免除されている。

(3) 貸し倒れリスクのコントロール

他国の事例では、マイクロファイナンスは貧困層を主たる貸付対象としつつも、90%以上の返済率を確保して金融サービスとして発展している。しかしながら、中国のマイクロファイナンスでは、貸し倒れリスクのコントロールが十分ではない。

農村信用社のマイクロファイナンスは、一般論では他の金融商品より返済率が高いと言われている。⁸しかし、統計が公表されていないため第三者評価ができない。中には、膨大な潜在的不良債権の存在を警告する意見もあり、不透明である[Xie, Xu, et al.(2005)p.24]。

前述のとおり、中国農業銀行が実施する小額信貸扶貧到戸貸款の不良債権率は高い。小額信貸扶貧到戸貸款は県及び郷鎮政府の扶貧弁公室が中国農業銀行から貸付、回収の委託を受けている。しかし、扶貧弁公室は財政扶貧資金の給付の役割も担っているため、借入れ側に小額信貸扶貧到戸貸款の返済義務を認識させることを困難にしている。

民間 MF 事業体に関しては、会計管理が未成熟、かつ未統一であるため正確な数値を把握することが難しい。全国の子金融マイクロファイナンスを支援しているプラネットファイナンス（沛丰中国）⁹が収集した 22 組織の 2003 年末のデータに基づき計算すると、30 日以上延滞となっている貸付の比率は平均で 20%であった。

(4) 借入れによる効果の向上

アンケート調査では、借入れ効果の向上に関する 3 つの特徴が示されている。

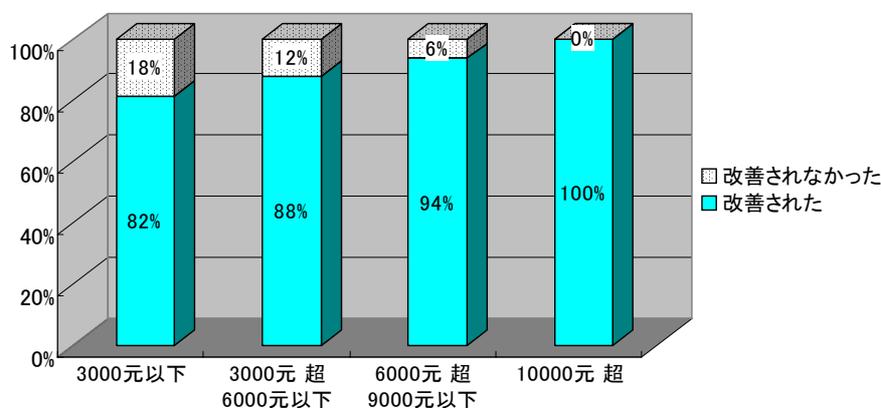
- i) 8.2.2 で述べたとおり、借入れの資金使途は収益性のある家業経費に限らず、長期投資となる学費や、短期消費性の資金需要にあたる医療費、衣食住費など多岐にわたっている。¹⁰ (図 8-5)
- ii) 88%の世帯が借入れにより生活や事業の改善を実感しているものの、借入れの効果を実現できなかった世帯の割合は収入レベルが低くなるほど高くなる傾向にある。(図 8-10)
- iii) 借入れの効果があがらなかったもっとも大きな理由としては、貸付期間の長さが充分でなかったことが指摘される。生産活動による返済原資の創出が償還期限と一致していなかったことが背景にあると考えられる。また、収入レベルが低いほど返済率が下がる傾向が示されている。(図 8-11)

⁸ Research Team for the Review on China Micro Credit Development (2004)を参照。また、調査団が甘肅省信用联社から 2005 年 1 月のヒアリングしたところによると不良債権率は 10%を超えないという。

⁹ フランスに本部がある国際 NGO で、世界 13 箇所に拠点をもつ。中国では、トレーニング、調査、マイクロファイナンス情報のデータベース化、マイクロファイナンス組合の設立運動などを通して、マイクロファイナンスの発展に寄与する活動を展開している。

¹⁰ 農村信用社では資金使途に応じて金利設定を変更している。例えば、甘肅省の定西地区では、1 年の借入期間に対して学費の場合が年 6.912%、家業経費の場合が 8.64%である (2005 年 6 月時点)。

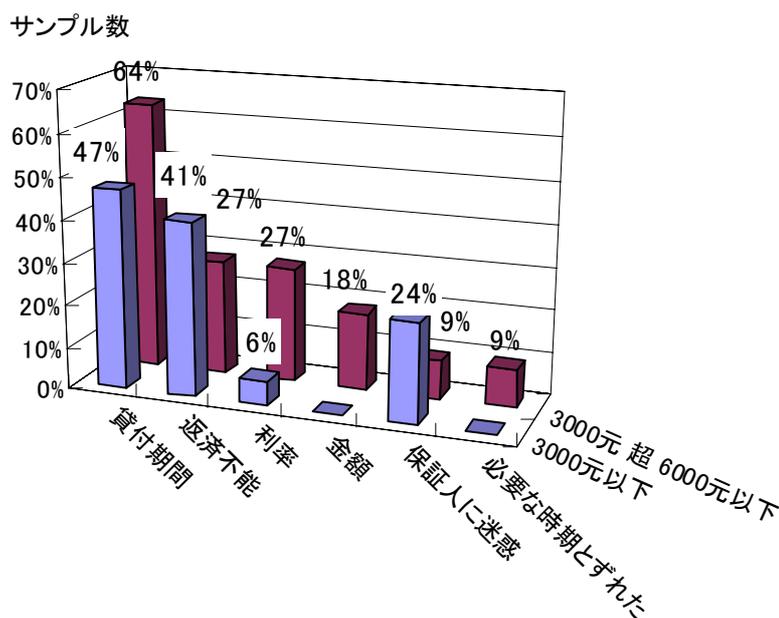
図 8-10 借入れの満足度



注：世帯年収区分別に借入れにより生活が「改善された」か「改善されなかった」かを集計した。

出所：アンケート調査に基づき調査団作成

図 8-11 借入れの効果があがらなかった事由



注：%は、それぞれの年収区分の中で、借入れにより生活または事業が改善されなかったと答えたサンプル数（3000元～6000元で11サンプル、3000元以下で17サンプル）に占める割合。複数回答あり。

出所：アンケート調査に基づき調査団作成

資金使途の多くが学費、医療費、生活費に使われていることは、返済率と関連している。すなわち、収益性のないこれらの支出に対して、限られた期間で利息を含めて返済するためには、返済期限内に別の収入が確実になくてはならない。生活をわずかな収入に頼っている貧困層においてはその場しのぎで借り入れたものの、返済時にさらに負担が高まる借入れになる可能性が高い。

8.3.3 マイクロファイナンスの改革

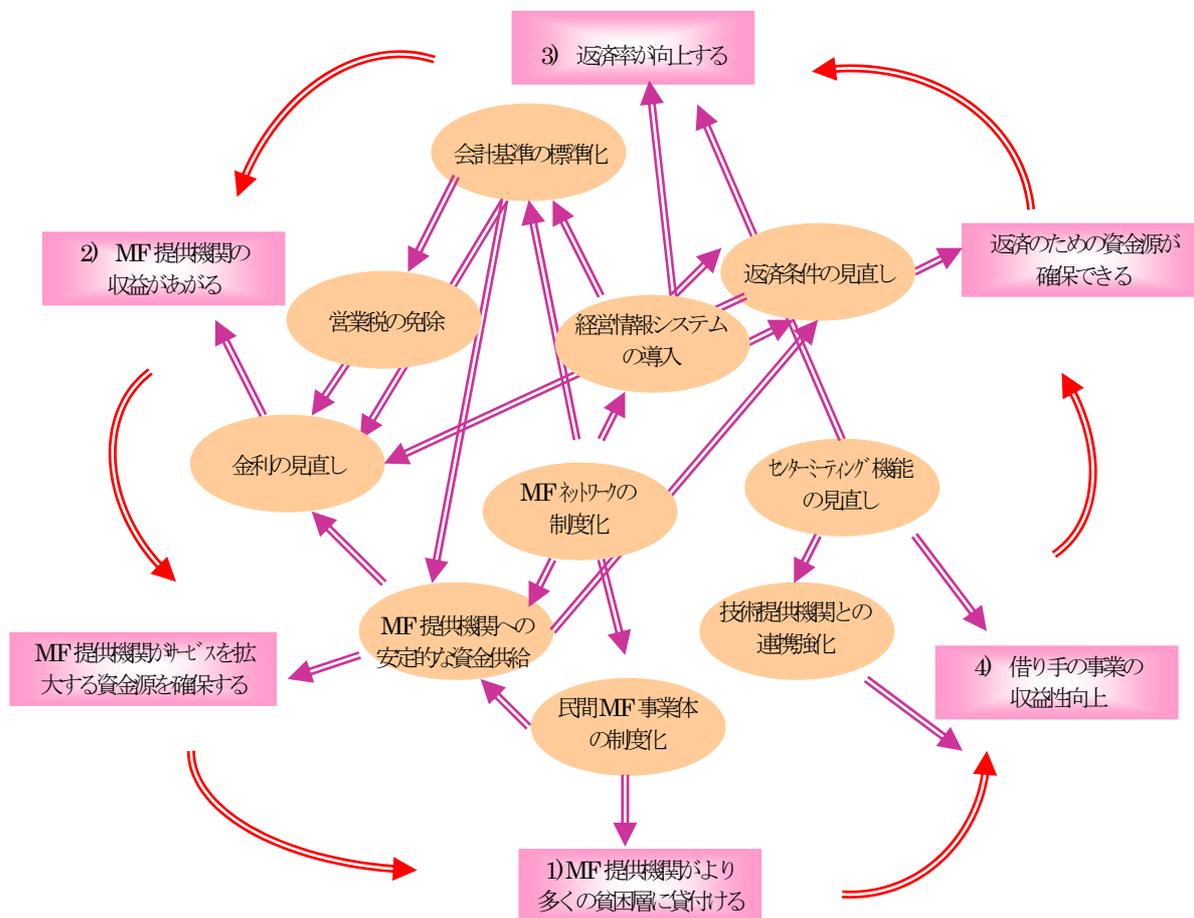
前項 8.3.2 にあげた課題を包括的に解決するために、第 19 章戦略的アクション・プラン (19.6.2) にいて 10 項目の改善策を提言する。それら 10 のアクション項目が前項にかかげた課題にいかに関与するかについては、表 8-2 と図 8-12 にまとめた。

表 8-2 10のアクション項目と期待される直接効果

アクション項目	期待される直接効果
民間 MF 事業体の制度化 民間 MF 事業体が提供するマイクロファイナンスを金融サービスとして認可する	ドナー等からの資金供給が受けやすくなる。また、マイクロファイナンス提供機関が増え、より多くの貧困層がマイクロファイナンスの利用が可能となる。
金利の見直し 費用の効率化を図ったうえで、コストをカバーできる金利設定を促す	マイクロファイナンス事業が黒字化する。
貸付条件の見直し 借入れ期間を生産期間と合致させる 利息の日割り計算による期限前返済を可能とする 貧困者への貸付は分割返済を取り入れる	資金計画と借入れ期間の運用が合致し、生産活動に資金を投入しやすくなる。また、返済のための資金源が確保しやすくなる。 実質金利を下げる。 不良債権のリスクを下げる。
会計管理の標準化と開示 マイクロファイナンス事業にかかわる会計管理の標準化と開示を義務付ける	経営戦略を立てやすくなり、費用の削減をはかれる。 マイクロファイナンス提供機関としての信頼度が増し、営業税の免除やドナーからの資金供給など支援を受けやすくなる。
IT化の促進 経営情報システムの導入	会計基準の標準化を促進する。 多様な貸付条件のもと返済の管理を可能とする。
センターミーティング機能の見直し 農村社会の実情に即して、農戸連帯保証貸付でのセンターミーティングの導入を検討する	技術提供機関からの技術情報の窓口になり、同時に、参加者同士で技術情報をわかちあう。 参加者同士の話しあいの場として活用し、連帯保証機能を強化する。
技術提供機関との連携強化 マイクロファイナンスの借手が借入資金の運用のために必要な技術情報を県郷鎮政府が提供する	借入資金の運用効果を上げる。
安定的な資金供給 ドナーからの資金提供の促進 支農再貸付の貸付条件の見直し	より多くの貧困層に貸し付けられる資金を確保する。 1年を超える長期貸付を可能とする。 有利な条件の資金導入により金利を下げる要因をつくる。
営業税の免税 マイクロファイナンス事業にかかわる営業税を免除する	金利を下げる要因をつくる。
マイクロファイナンス・ネットワークの制度化 民間 MF 事業体の支援組織であるマイクロファイナンス・ネットワークを協会として制度化する	民間 MF 事業体の機能強化を支援する。 民間 MF 事業体の MIS 導入を支援する。 民間 MF 事業体の認知度を向上させ、ドナーから民間 MF 事業体への資金供給をうけやすくする。

出所：調査団作成

図 8-12 10のアクション項目



出所：調査団作成

引用文献

< 中国語 >

国家統計局農村社会經濟調査总队 (2003) 『2003中国农村貧困監測報告』中国統計出版社

国家統計局農村社会經濟調査总队 (2004) 『2004中国农村貧困監測報告』中国統計出版社

中国金融学会 (2004) 『中国金融年鑑』中国金融年鑑編集部

中華人民共和国民政部 (2005) 『中国民政統計年鑑』中国統計出版社

WEB

李晓美(2004) 「信贷扶贫：中国农业银行面临的压力与转机」2004/5/26金融时报

<www.zgjr.com/news/2004526/main/1495f7728.asp>(2004/7/10アクセス)

马晨明(2005) 「走向共同富裕 农信社等金融机构加大支农力度、积极探索扶贫新方式」2004/12/3

金融时报<http://www.agri.gov.cn/jjps/t20041203_281525.htm>(2005/6/10アクセス)

农司(2004) 「扶贫贴息贷款：如何“贴心”」 中国财经报 2004/06/08

<http://www.cfen.cn/loginCt/pageprocess?pageurl=bzbm/2004-06/08/content_26921.jsp>

(2005/07/15アクセス)

中国人民銀行(2000) 「中国人民银行助学贷款管理办法」<www.edu.cn/20030904/3090361.shtml>

(2005/07/14アクセス)

中国人民銀行・教育部・財政部 (1999) 「关于国家助学贷款的管理规定 (试行)」<

<http://www.edu.cn/20030911/3090776.shtml>> (2005/07/14アクセス)

< 英語 >

Research Team for the Review on China Micro Credit Development (2004) *China Micro Credit Development: Main Report*, UNDP/CICETE

Xie Ping, Xu Zhong, et al (2005) *Establishing a Framework for Sustainable Rural Finance: Demand and Supply Analysis in Guizhou Province of the People's Republic of China*, ADB

第9章 産業インフラ整備と資金供給システム

9.1 産業インフラ整備の現状

西部地域において計画され展開されている産業インフラ整備の現状を、インフラ・セクター別に示せば、下表の通りである（「現状分析編」第11章参照）。

表 9-1 産業インフラ整備の現状

セクター	プロジェクト	カテゴリー	個別プロジェクト
発電	大型水力発電	西南及び西北 5 省の水力発電基地 2000 年十大 project 2000 年十大 Project 2003 年追加 Project	小湾、龍灘、三峡 公伯峡、洪家渡、三板溪 四川紫坪鋪水利センター、 寧夏黄河沙坡頭水利センター 渡河水力発電所
		山元石炭火力発電	蒲城二期、トグト
送電	西電東送	2001 年重要 Project (2005 年までに)	(北部通道) 山西北部、内蒙古西部から北京、天津、唐山へ 800 万 kW/h
			(中部通道) 四川・重慶から華中を経て華東地区へ 600 万 kW/h
			(南部通道) 貴州、雲南、広西の南西地区から広東地区へ 1000 万 kW/h
石炭	大、中型炭鉱プロジェクト	2005 年には大、中型炭鉱の年間生産量を 9 億トンとする	神府の東勝、平朔、平頂山と盤江など 6455 万トン
	クリーンコール・テクノロジー	十五計 2003 年追加 Project	陝西省の神東、雲南省の先鋒、黒龍江省の依蘭に石炭液化工場を建設する。
新エネルギー	「乗風計画」 「光明工程」	十五計	800 万の未電化人口に 1 人当たり 100W の電力を供給する計画である。
鉄道	2000 年十大 Project		隴海鉄道複線化、西合鉄道建設、株六鉄道複線化、渝懷鉄道建設、達万鉄道建設の各プロジェクト
	2001 年重要 Project		西藏鉄道建設プロジェクト
	2003 年追加 Project		万州～宜昌電化新線建設、遂寧～重慶新線建設各プロジェクト

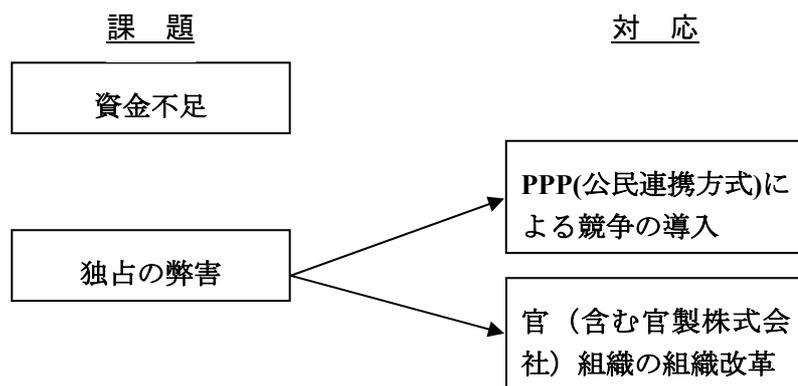
セクター	プロジェクト	カテゴリー	個別プロジェクト
	「八縦八横計画」	十五計	「八縦」の内、京哈(北京～哈尔滨)、大湛(大同～湛江)、包柳(包頭～柳州)、蘭昆(蘭州～昆明) 「八横」の内、京蘭(北京～蘭州)、煤運北通道、煤運南通道、陸橋鐵路(陇海～蘭新)、寧西(南京～西安)、滬昆(上海～昆明)、西南出海通路
道 路	2000年十大 Project		滬蓉路(上海-成都ルート)の梁平-長寿ルート、連霍路(連雲港-コルガス・ルート)の奎屯-賽里木ルート
	“五縦七横”国道幹線西部地区主要区間	2001年重要 Project 「西部に繋がる9本の主要国道幹線を完成」	(五縦の内)、重慶～湛江、二連浩特～河口、(七横の内)、連雲港-ホルガス、上海-成都、上海-端麗、瀋陽-昆明、青島-銀川、丹東-拉薩、綏芬河-滿州里
	2003年追加 Project		内モンゴル自治区包頭-磴口区間、陝西省戸県-勉県区間、8本の西部開発基礎道路網建設
	「7918網」と呼ばれる首都放射状線7本、南北縦線9本、東西横線18本の「高速道路ネットワーク計画」		(首都放射状線7本の内)北京から昆明、拉薩、乌鲁木齐、哈尔滨 (南北縦線9本の内)二連浩特～広州、包頭～茂名、蘭州～海口、重慶～昆明 (東西横線18本の内)綏芬河～滿州里、珲春～ウラホト、丹東～錫林浩特、青島～銀川、青島～蘭州、連雲港～新疆霍尔果斯、南京～洛陽、上海～西安、上海～成都、上海～重慶、杭州～雲南端麗、上海～昆明、福州～銀川、泉州～南寧、澳門～成都、スワトー～昆明、広州～昆明
空 港	2000年十大 Project		西安咸陽国際空港建設、成都双流、昆明巫家坝、西安咸陽、蘭州中川とウルムチなどの空港を中心に支線航空路網を整備。
	2001年重要 Project		西部地区空港建設
パイ プ ラ イ ン	2000年十大 Project		チャイダム盆地澀北-西寧-蘭州天然ガス・パイプライン
	2001年重要 Project		西気東輸プロジェクト
	2001年から2007年に運営を開始するプロジェクト		靖辺-北京2期/靖辺-フフホト/重慶-武漢/西安-信陽/蘭州-西安
水 利	2001年重要 Project		南水北調プロジェクト
	2003年追加 Project		西部農村で800万人の飲み水を確保するプロジェクト

9.2 産業インフラ整備の問題点と課題

9.2.1 主要課題

西部開発を進めるうえで、産業インフラ整備が直面している課題は、下図のように、「資金不足」と「独占の弊害」の2つに大別できる（「現状分析編」第11章参照）。

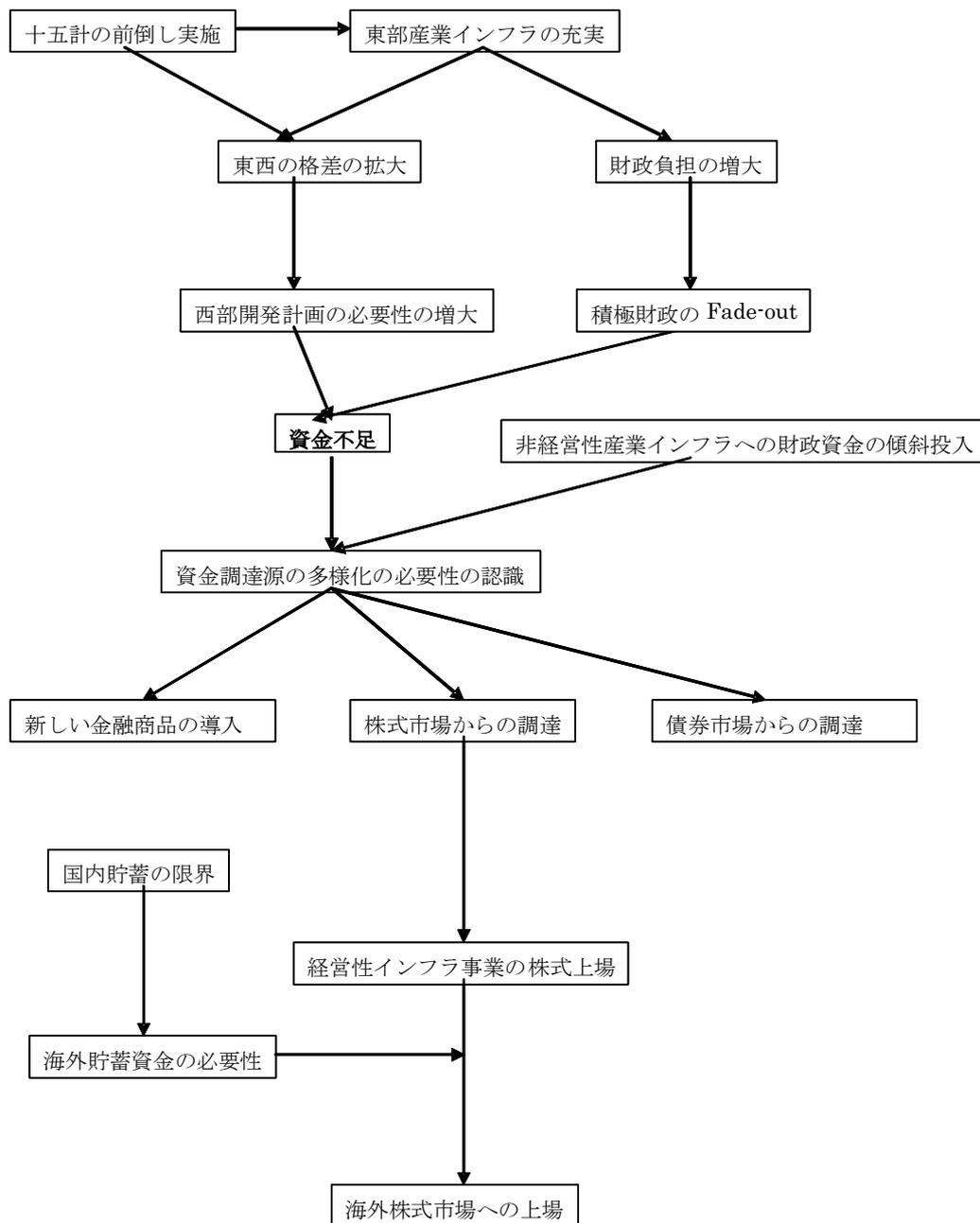
図 9-1 インフラ整備の主要課題



9.2.2 資金不足

まず、資金不足の関連課題をダイアグラムにより示せば、下図のようになる。

図 9-2 資金不足



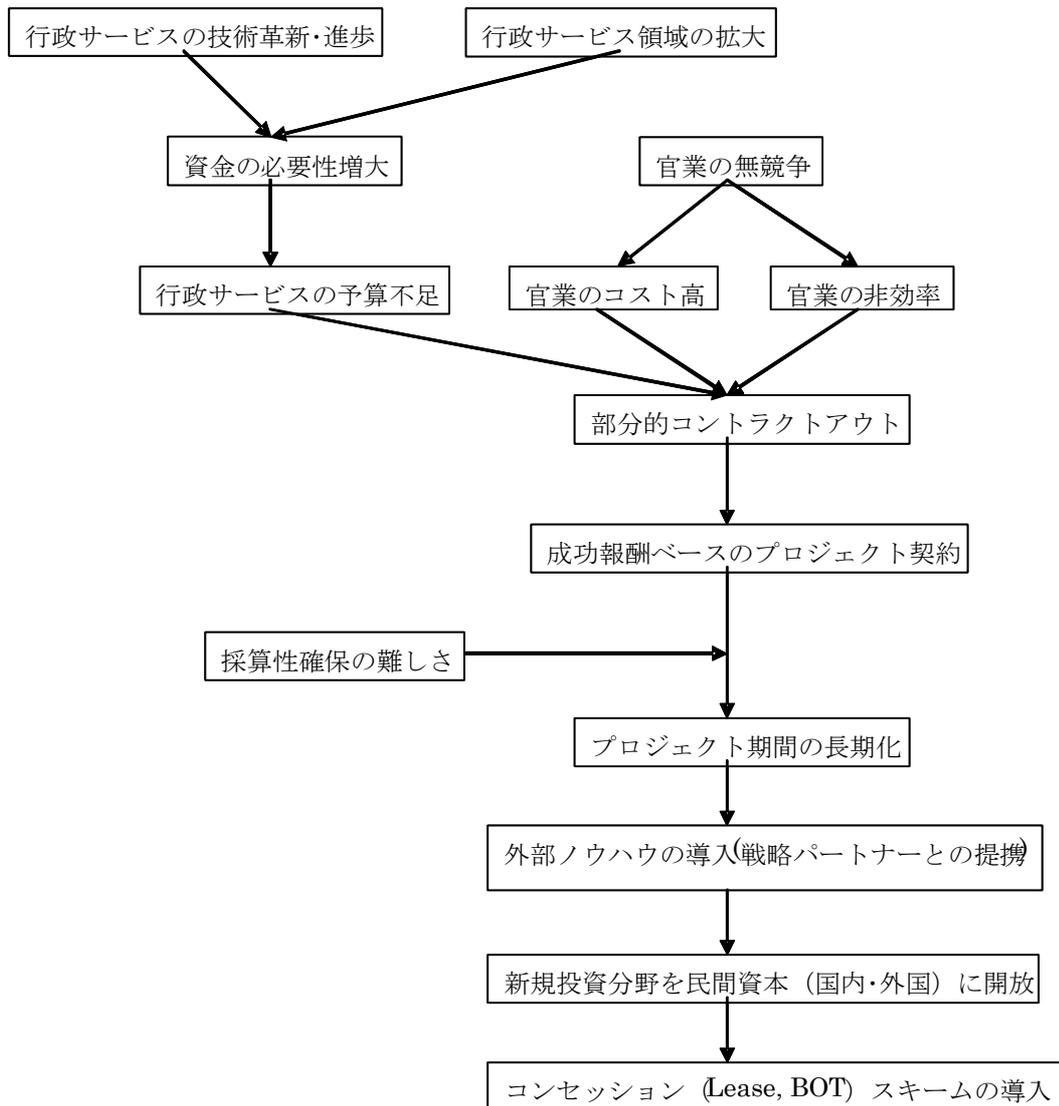
9.2.3 独占の弊害

次に、独占は事業の非効率性とその結果としてのコスト高という弊害をもたらす。

(1) PPP(公民連携方式)による競争の導入

競争導入の関連課題をダイアグラムにより示せば、下図のようになる。自らの組織改革を行うとともに、戦略パートナーとの連携や民間資本の導入により、競争という外圧を加えることによって、独占の弊害を排除することが可能となる。

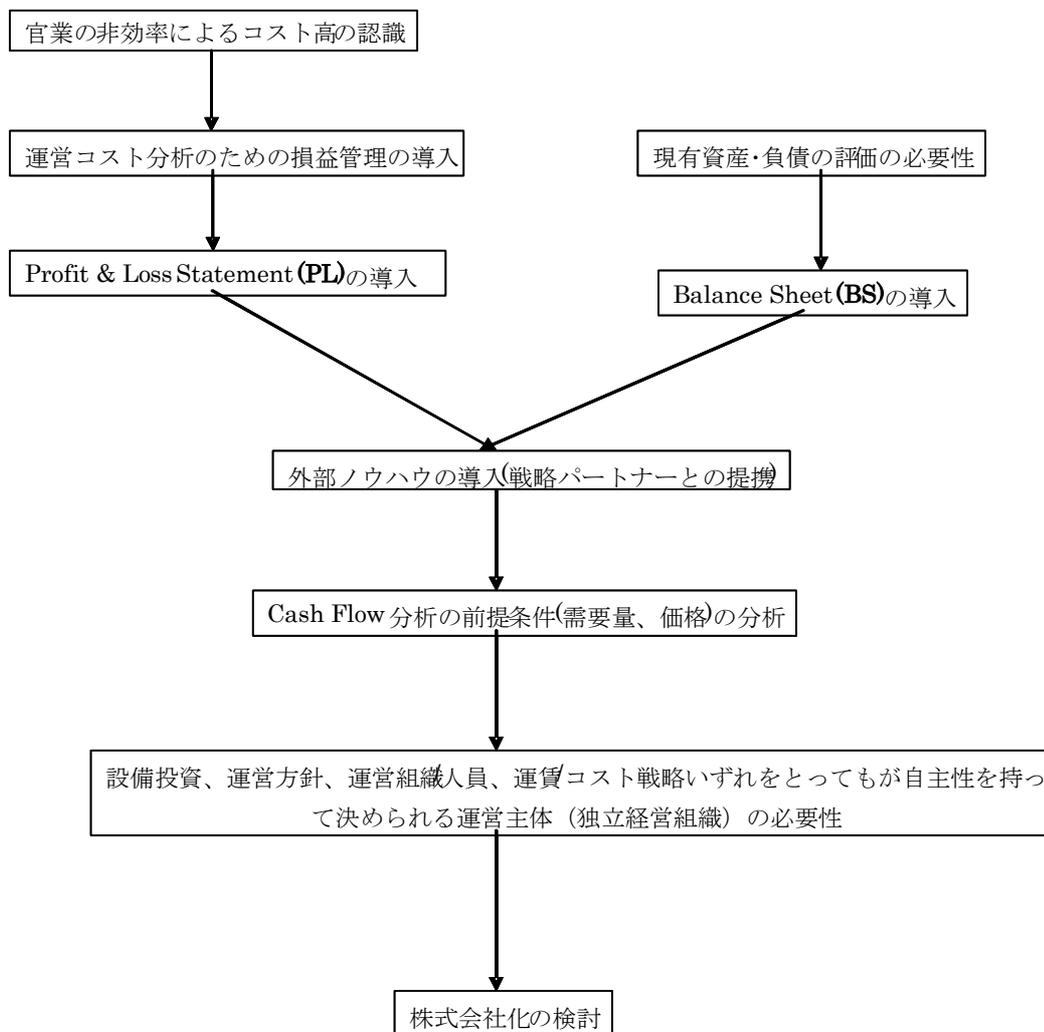
図 9-3 競争の導入



(2) 官組織の組織改革

上記(1)と平行して、下図のダイアグラムに沿った官業の組織改革を進めることが重要である。

図 9-4 官組織改革



9.3 資金供給システムの改革の構図

産業インフラ整備には、①プロジェクト実施主体、②中央政府及び地方政府、③国内金融機関及び外国政府・国際金融機関が関与している。以下では、これらの関係主体別にその課題を整理し、民間資金の導入を柱とした資金供給システムの改革のあり方を提言する。

9.3.1 プロジェクト実施主体

(1) 現状と課題

多くの産業インフラ部門で、かつては国家の独占であった実施主体が、政企分離によって行政部門の企画、監督機能から分離されてきている。西部大開発では、実施部門（投資主体）を多元化する試みが、対外・対内開放政策として謳われている。

石油・天然ガス部門では、PetroChinaとCinopoc CorpはGas Station分野で一部に競合もみられるが、基本的には上流・下流で棲み分けて両者間の競争を抑止している。また、東南アジアで見られるメジャーによるGas Stationの対等参入がみられない¹¹。電力も、五大発電会社が地域的に競合する仕組みになっているものの、電気料金は電力管理監督委員会の監視の下で、話し合いで決定されている。鉄道では、未だ政企分離もなされていない。高速道路は、政企分離はなされているものの、事業主体は省政府出資の独占企業である。

一方、外資水準が極めて低く（2000年、2001年、2002年の西部地区向け国外直接投資対前年増加率はそれぞれ0.5%,3.8%,4.7%）、国内民間資金水準も極めて低い。

(2) 政策提言

1) 競争の導入

政企分離によって公共部門に民間機能の導入による組織改革がなされる際に、競争の導入を制度化しないと、公共サービス・セクターの非効率性が残ったままの独占企業となってしまうことになる。

したがって、地域分割や機能分割によって競争原理を導入することが必要である。あるいは、市場開放により、民間経営の経験や進んだ技術を持つ内外の民間企業を有力な競争者として導入することによっても、競争を確保することはできる。

2) 民間総合開発力の活用

国鉄のような巨大独占企業に対して、民間経営の経験や進んだ技術を持つ内外の民間企業を有力な競争者として導入する場合、巨大独占企業体のままで真正な競争条件を作り出すことは難しい。したがって、多くの国々の経験では、巨大独占企業自体を分割し、その間で競争状態を作り出すことが行われている。しかし、経営能力・資本力のある民間企業が存在する場合には、その総合企画開発力を活用することも考えるべきである。

鉄道のGreen Field Project（新線開発プロジェクト）に民間がBOT手法によって参入し、国鉄と競争・協調しながら、その競合者となっていくことは大変難しい。これは、交通プロジェクトは単独では十分な交通需要を創り出すことが難しく、周囲の交通モードと協調して需要を生み出していくことが必要だからである。更には、交通が生み出す人と物の流れを流通やイベント等に活用することにより、そのシナジー効

¹¹ “Oil retail opening to have little impact” China Daily

果で収益を上げることが必要になる。換言すれば、交通だけでなく、交通機関のエリアの観光、ビジネス、商業、行政サービス等を総合して開発することができれば、新規参入の新たな可能性もでてくる。

9.3.2 中央政府

(1) 現状と課題

中央政府は、西部大開発開始に当たり、1)資金投入拡大政策、2)投資環境改善政策、3)市場開放政策を掲げた。¹²これだけ巨大なプロジェクトの実現を図るため、先ず当事者である事業主を増やし、投資家を増やし、技術や経営手法や巨額の直接投資の出し手である海外投資家に参入の機会を与え、財政資金を傾斜投入し、金融機関に融資の道を開くといった政策を選択することは、方向としては間違のいないものだと考えられる。すなわち、中央政府の役割の限界を見越し、市場メカニズムを重視した政策である。

西部開発開始時に掲げられた上記3つの政策が、期待に沿って展開されているか、課題は何かを先ず見てみよう。

1) 資金投入拡大政策

「中央財政の建設資金を西部地区へ傾斜投入する」、「西部地区重要インフラ・ナショナル案件の資金源（予算、特定建設資金、銀行貸付、外資）を確保する」、「中央政府は西部開発専用資金を集める」、「各省庁は計画策定時に西部地区への配慮をする」、「企業の投資を奨励する」というのが、西部開発戦略での資金投入拡大政策である。

i) 建設投資拡大

2000-2002年のアレンジ済長期建設国債4198億元のうち、西部地区国債資金は1882億元で44.8%を占めた。

ii) 金融サポートの強化

2000-2002年の国家開発銀行の西部地区への貸し出し額は1765億元で、全行貸出総額に占める割合は31.5%であった。

2000-2002年の国際金融機関及び国外特惠借款の西部地区利用合計は57億米ドルであった。

iii) 課題

- 中央政府のプレゼンスが圧倒的で、内外の民間参加が限定的であり、現在までのところ十分には育っていない。
- 九五後期以降、インフラ財源は主として長期国債である。しかし21世紀になり、積極財政はフェードアウト（逐步淡出）する事態に直面している。

¹² 国家発展改革委員会 「西部開発計画に関する通知」

- 西部地区の交通、通信、民航、水利プロジェクトの専項建設資金は、主として中央政府各部の予算であるが、これら各部の西部専項建設資金は廃止の危機に直面している。
- 銀行借入れの増加速度が鈍っている。これは、1つには特惠条件を与える潜在能力の不足、2つにはプロジェクトが多くなると優良でない案件が増え、利益率低く、返済期間が長くなることによるものであろう。特惠枠がなくなり、商業銀行が消極的になった。

2) 投資環境改善政策

i) 税制優遇処置

外資誘致のための法人税率優遇は、「利益計上後2年間は免除、その後3年間は半減(15%)」であり、また一定の要件を満たす内陸部大型 BOT 事業への税率優遇は「2年間免除、その後3年間は3/4減(7.5%)、6年目以降は半減(15%)」である。

この優遇税制は、東部地域に比べリスクが高く収益基盤の脆弱な西部地域の産業インフラ案件、特に交通運輸案件に国外及び東部地区資金をひきつけるのには弱すぎる。

ii) 各種運賃・資源価格・製品価格の決定権の委譲

商業ベースで運営されているインフラ分野（電力、石油、石炭）では、既にみてきたように、市場を通じての価格形成が進んできている。他方、民営化が進んでいない鉄道分野では、「西部地区の新線では特別の料金を適用する」との政策決定がなされたものの、適用されたのは青蔵鉄道の約1/3に低減料金が適用された例のほかは見当たらない。他方、西部鉄道の運賃決定を市場メカニズムに委ねる政策も進んでいない。

また、地方政府による諸々の費用徴求が不明瞭で、しばしば変更され、民間資本が把握困難という事実がある。ある交通案件では、税費が26項目に及び、その額が総収入の20-25%にも及んだという。地方政府の費用徴収で、二十数項目での減額や廃止があったとの報告もあるが¹³、徹底した改革が望まれるところである。

iii) その他の投資環境の改善

概して政府の事務効率が低く、認可手順が煩雑で、投資環境を改善する余地が大きい。このような傾向は地方に行くほど顕著で、更に大型案件で、回収期間が長く、収益性が低いものほど、改善の必要性は大きい。

¹³ 曾培炎 主编(2003)「2003 国家西部开发报告」

3) 市場開放政策¹⁴

i) 外国企業の投資領域の拡大

「水利、エネルギー、鉱業生産、資源開発への外国投資を奨励する」との政策は、一部で実を結んでいる。他方、「鉄道及び道路輸送業、公共事業を西部で実験的に外資に開放する」政策は、意欲的であるだけに、現在までのところ外国企業の投資拡大は進んでいない。

ii) 外資利用チャネルの拡大

BOT方式、プロジェクト融資、外国株式市場上場/経営権の譲渡/株の譲渡/合併、内外合弁産業基金/リスク投資基金方式、中国合弁企業の西部地区への再投資等の多様なチャネルが検討はされているが、西部地区で実現したものは今にところ稀である。

西部地区への外資投資には、「持ち株比率制限の緩和」、「人民元貸付比率の緩和」、「国外特惠貸付比率の引き上げ」、「二国間の無償資金供与の優先割り振り」等の優遇が謳われているが、何れも外資投資を西部地区へ勧誘する誘因としては不十分だとみられる。

(2) 政策提言

1) 政府内及び政府と企業との間で合理的投資分担を構築する

i) 独立採算プロジェクトは市場性資金を活用

上記資金投入政策の課題を鑑みるに、予算性資金は漸減の傾向にあり、経営性プロジェクト（純経営性プロジェクト：石油天然ガス開発、電力、有料道路、電信、都市給水・給ガス・下水処理の一部、準経営性プロジェクト：包括水利、郵政、空港、大部分の都市給水・給ガス・下水処理）には、市場性資金をできるだけ活用することが望まれる。

ii) 公益性プロジェクトへ財政資金の傾斜投入

採算運営の望めない非経営性プロジェクト（生態環境保護、都市道路、教育、文化、衛生等社会事業）には、財政資金を傾斜投入すべきである。

2) 投資主体と資金ソースの多元化を実現する体制と機構を作る

i) 投資環境の更なる改善による内外資金の吸収

現状においては、内外の民間資本がインフラ部門に容易に参加できる要件が満たされているとは言い難い（現状分析編第13章13.4.5参照）。現在、公共部門は一部で経営組織改革を進めているところであり、内外の民間資本がインフラ部門に参加できる「規制緩和、競争導入」はこれからの課題である。「西部開発計画に関する通知」で、「鉄道及び道路輸送業、公共事業を西部で実験的に外資に開放する。」と謳っている趣旨を更に発展させて、収益性、リスクヘッジ、政府のコミットメント、長期

¹⁴ 国家発展改革委員会 「西部開発計画に関する通知」

収益保証の各面で民間が参入可能な投資環境を作り上げることが望まれる。

ii) インフラプロジェクトに国内民間資金を活用する

中国の国内資本は、その発展状況からみて、交通案件に関し、経営組織改革によって生まれた「民営化組織」のコンペティターとして参画するには、いまだ十分とはいえない。しかし、現状分析編 13. 3.4 詳細に言及するように、「東部沿岸地域の貢献による経済社会格差の縮小も期待されている」のであれば、東部沿岸地域で発達を遂げつつある民間資本が同編 13.4.5 の民間参加の方法によって、資本参加することができる状況を作ることは大切である。

事実、東部沿岸地域では無論のこと、地方でもある程度の民間資本の蓄積はなされており、例えば、地方の高速道路ファンドの 21.3%は地方企業(含む省政府出資会社)が出資している。

iii) 対外開放を進め、外資導入を拡大する

「巨額の投資と日進月歩の先進技術が不可欠の分野、即ち石油・天然ガス分野及び通信分野」のみならず、外資の「総合開発力」を期待できる分野でも、対外開放を進め、競争を導入し、対外競争力をつけるべきである。

9.3.3 地方政府

(1) 現状と課題

地方の政府及び政府企業は、外資と接触する機会のある一部地域を除いて、概ね自力発展意識、開放意識、競争意識、創意意識が希薄であるとされている。地方政府においては自力を基本とする発展が目指されねばならない。

(2) 政策提言

1) 政策立案能力の涵養

西部開発プロジェクトは、これまで実施に移されてきた 2000～03 年のナショナルプロジェクトを除くと、これからは地方政府の役割が増えてこよう。これらのプロジェクトに係る投資環境改善政策は、地方政府の役割である。政策立案能力を涵養し、税制優遇、各種運賃、資源価格、製品価格決定のなかで地方に委譲された権限を有効に活用していくことが、極めて重要である。

2) 市場経済意識・対外開放意識の向上

中央政府や東部沿岸地域の地方政府と違い、西部の地方政府は、これまで自ら市場経済、対外開放を体験する機会に乏しかった。その結果、多くは中央からの指示に従って対処してきており、当事者能力に欠ける傾向があるとされる。地方政府が西部開発を適切に実施していくためには、市場経済意識・対外開放意識を持ち、実施に必要な知識を意欲的に習得し、適用技術を体得することが重要となる。

3) 付与された権限の適切な運用

「西部地区の新線では特別な料金を適用する」とか、「鉄道及び道路輸送業、公共事

業を西部で実験的に外資に開放する」という、中央でも実施した前例のない政策を行っていくためには、中央との緊密な連携に加えて、自ら適切な判断能力を培っていくことが求められる。

9.3.4 国内金融機関

(1) 現状と課題

1) 国家開発銀行主導の協調融資

西部大開発における大規模プロジェクトの銀行融資ポーションでは、国家開発銀行主導による協調融資が重要な役割を果たした。竜灘水力発電所の銀行融資では、国家開発銀行が 68.8 億元で 35.4%を取って Lead Manager の役割を果たし、中国建設銀行広西区分行が 30.4% (59.1 億元)、中国銀行広西区分行が 17.7% (34.4 億元)、そして中国農業銀行広西区分行が 16.5% (32 億元) の協調融資に応じている。同様に、長江山峡ダムプロジェクトでも、国家開発銀行が Lead Manager として 250 億元の融資をし、商業銀行が協調融資に参加している。また、南水北調プロジェクトでは、国家開発銀行と四大商銀及び民生銀行の九行が協調融資に参加している。

建設銀行は、産業インフラ融資が本来業務であるので経験は長いですが、その他の国有商業銀行の経験は浅い。しかし、近年、これら各行もインフラ融資に参加してきている。

2) 国有商業銀行の総合銀行化

中国工商銀行、中国銀行及び中国農業銀行は、設立時にはそれぞれの融資専門領域を持っていた。その後、独自の判断で融資を行うことが認められるようになってからは、優良案件を求めて産業インフラ案件の分野に参入してきた。現在では、(1)国の産業政策に従うこと、(2)合法的であることが守られれば、各国有商業銀行の業務範囲に制限は設けられていない。即ち、四大商業銀行は総合銀行化への道を歩んでいる。

3) 積極的な商業銀行のインフラ融資

陝西省にある四大商業銀行西安分行の産業インフラに対する融資方針は、積極深耕、または積極維持と呼ばれるもので、その融資基準は、①発展改革委員会の許可、②電力、炭鉱は一定規模以上、道路は高速道路・2級国道以上の案件、③一定以上の借入人信用、④一定以上の収益性と担保である。

また、発展改革委員会許可案件はプロジェクト収益も審査の対象とされているので、安全だといわれている。

4) 基準外与信・プロジェクトファイナンス

四大商業銀行が融資基準に従って融資を行えば、融資基準に合致しない多くの借り手やプロジェクトが開発資金を得られないことになる。公共事業の経営組織改革によって生まれた石油天然ガス会社、通信会社、パイプライン会社、有料道路会社、電力会社、国鉄等の大企業が、主な基準合格企業である。プロジェクトファイナンス

スなどの新しい融資手法を積極的に導入し、優良ではあるが融資基準を満たさない借入人や、将来有望な産業等に対する資金供給を図っていく必要がある。

(2) 政策提言

1) Project Finance の Lead Manager ができる銀行の育成

内外の民間資本が参入してくると、特に対外開放が進んで多国籍企業が参入してくると、プロジェクト実施主体として、彼らは、通常の先進的金融取引を要求するようになる。最初に直面するのはプロジェクトファイナンス (PF) であろう。これまでも、一般的な PF への参加の経験はあるだろうが、PF を国際基準でアレンジし、リードすることが求められことになる。そのための要員を養成し、組織をつくり、経験を積むことが不可欠である。

2) 先進的融資方式に参加できるような法制度整備

先進的融資方式は複雑な契約から成り立っている。中国法準拠の PF において、これらの契約を当事者間及び第 3 者に対して有効ならしめるためには、それを支える法律体系と裁判制度が整備されなければならない。

複雑な権利/義務関係、各種保証、プロジェクト資産担保、優先/劣後条件処理、破産等々の法制度整備と、その迅速な処理が不可欠である。

3) 与信リスク管理制度の充実

硬直的与信基準を離れて基準外与信を実行するためには、高度な与信リスク管理が必要である。与信リスク管理システムとそれを運用する高度に訓練された審査部門の設置が不可欠である。

4) 外銀の西部地域支店開設と元取引の認可

多国籍企業がリスクの高い産業インフラ部門に参入するためには、これまでチームを組んで海外各国でプロジェクトを実施してきた多国籍金融機関との関係を維持していくことが不可欠である。即ち、多国籍金融機関によるリスク分担と金融支援が不可分である。

産業インフラ整備は、東部沿岸地域の輸出指向企業と比べ、元ベース取引の比重が高い。

また、プロジェクト期間が 20 年以上になることもしばしばで、金融取引期間も長期になる。これらを考えると、多国籍企業の自国取引銀行が西部地域に支店を開設し、長期にわたって元取引を含めた支援を提供することが重要となる。多国籍企業の自国メインバンクの西部地域への支店開設と元取引の認可が強く望まれる。また、そうなることで、国内金融機関がこれらの銀行から、先進的金融手法を学んでいく良い機会ともなる。

9.3.5 外国政府・国際金融機関

(1) 現状と課題

国外資金の項で述べたように、外国政府・国際金融機関の資金供与額は減少を続けて

いる。これは、東部沿岸地域の驚異的な発展により、中国の1当たりGDPが上昇したことが影響している。しかし、東西間の地域格差が大幅に拡大しているため、西部地域に限ってみれば、国際基準では経済協力の対象たりうる水準にとどまっている。

(2) 政策提言

これまで最大の援助国であった日本は、中国内陸部における経済社会開発の重要性に留意し、西部地域に重点をおいた経済協力を行ってきた。最近では、西部地域の環境整備、人材育成、植林植草、地方道路等の非経営性プロジェクトに円借款等を供与している。

中国政府としても、外国政府及び国際金融機関の経済協力方針を踏まえ、関係国や国際機関との政策対話を深めつつ、西部地域の非経営性プロジェクトに対する開発援助の活用を図っていくことが期待されている。

第 3 部 業態別金融制度の改革

第10章 政策金融制度の改革

10.1 政策金融の役割

西部開発戦略の効果的な展開を図るためには、政策金融制度のあり方を見直し、政策的要請に即応した改革を進めることが必要である。本節では、第19章 19-1 で提示する政策金融制度改革のアクション・プランの前提として、政策金融の果たすべき役割に関し5つの側面からその予備的整理を行うこととする。

10.1.1 資金供給における隘路の存在

金融市場においては、「市場の失敗」などによって、資金供給上の隘路が存在し、本来資金が投入されるべき分野に資金が回っていかないという事態が生じる。このような隘路が発生するのは、主として次のような場合である。

- i) 投資プロジェクトの将来の予想収益の割引現在価値がコストの現在価値を超え、収益性が認められるにもかかわらず、法的規制や慣習、情報の非対称性などによって融資が行われない場合
- ii) 投資プロジェクト等の社会的便益が高いにもかかわらず、それが必ずしも経済的収益に反映されず、融資に結びつかない場合
- iii) 信用リスクが高く、リスク回避が困難であるため、融資が行われない場合

このような資金供給上の隘路が発生する典型的な事例を挙げれば、次の通りである。

上述した第1の収益性が認められながら金融上資金制約が起こるケースとしては、中小企業、ベンチャー企業、ソフト産業への融資などがこれに該当する。

第2の投資プロジェクト等の社会的便益性が経済的収益に反映されないケースとしては、環境プロジェクトへの融資、脱硫・集塵装置、汚水処理施設などへの環境関連融資等が該当する。

第3の信用リスクが高くリスク回避が困難なケースには、(1)適正なリスク評価の結果そもそもリスクが高い場合や、(2)貸付期間が長期でリスクの評価が困難なため融資が行われない場合がある。

10.1.2 公益性とリスク評価の困難性

上記の資金供給上隘路が存在するすべてのケースが政策金融の対象領域となるわけではない。金融制度改革や慣行の改善によって、市場メカニズムが十全に機能するような環境条件を整備し、商業金融機関の担うべき分野を広げていくことがまずもって重要である。

商業金融が最大限に機能するような金融制度改革を前提として、政策金融によってしか対処し得ない固有の対象領域はなにか。政策金融の存在意義が明確に認められるのは、「政策の必要性」が明らかであるとともに、「金融機能を持って対処するこ

とが必要」な場合である。それは具体的には、以下の①、②の条件に該当する場合である¹。

i) 公益性

社会的な便益が社会的な費用を上回り、政策的な助成によって「高度な公益性」が発生する場合。この場合には、政府が金融的に介入することにより、国民経済的な便益が向上することになる。

ii) 金融リスクの評価等の困難性

金融機能面において「リスク評価等の困難性」があるため、資金不足が生ずる場合に、これを政策的な助成によって補正する。すなわち、情報が乏しいこと、貸付期間が長く不確実性が著しく高いこと、危険性が極めて大きいことなどによって、リスクの適切な評価が極めて困難なため、商業金融による信用供与が適切に行われないう場合に、政策金融がこれをカバーするというものである。

このような基準に立って、中国経済の現実に即しつつ、上述の資金供給上の隘路が存在する分野のなかで政策金融によって信用供与を行うことが適切な領域はなにかを整理していかなければならない（第19章 19-1 参照）。

10.1.3 商業金融の補完と誘導

政策金融制度の再編成を行うにあたって重要なことは、政策金融はあくまで商業金融を補完するものであり、政策金融の実施によって、商業金融を誘導する機能が期待されているという点である。例えば、政策金融と商業金融の協調融資は誘導機能の端的な事例である。

10.1.4 資金偏在の是正機能

例えば、中小企業や農業は融資リスクが高く、収益性が低い場合も少なくないため、商業金融が機能しにくい領域である。また、低開発地域の開発については、インフラ整備等公益性が高い場合でも、概して収益性は低く、このため資本制約が起こっている。したがって、これらの産業部門や地域からは資金が流出している反面、資金の還流は限られている。

これらの分野や地域を対象とする政策金融の整備により、結果として、特定の分野や特定の地域への資金の偏在是正を図ることが期待できる。

10.1.5 政策金融の支援措置

政策金融では、「政策」上の要請により、低金利の適用や長期返済の許容を必要とす

¹ 経済財政諮問会議「政策金融改革について」（2002年12月13日）による。ここで、日本の政府系金融機関の改革に関する基本的な考え方が整理された。その後、2005年9月から、この考え方をベースにして、同諮問会議において政策金融制度改革の検討が開始された。民間金融の発展に対応して、いかにして肥大化した政府系金融機関の再編・合理化を図るかについての検討が進められ、同年11月29日「金融政策改革の基本方針」が決定された。ちなみに、2005年3月末で、政府系金融機関融資残高のGDPに占める比率は約18%である。

る。長期・低利・固定といった優遇金利を適用する場合には、それに見合った原資が必要となる。そのための原資は、市場から調達する資金に加えて、コストのかからない政府出資金を受け入れる方法と、金利の逆ざや相当額に対して金利補助を受ける方法とがある。いずれの方法による場合であっても、所要の財政措置が伴わなければならないことに留意する必要がある。

10.2 政策金融の分野別課題

以上に述べた政策金融の果たすべき役割を踏まえて、分野別に中国における政策金融の課題を整理すれば、次の通りである。

10.2.1 インフラ整備と産業支援

(1) 大規模プロジェクト

現在、国家開発銀行が国家レベル等の大規模プロジェクト分野に対する政策金融機関として機能している。同行は、国家レベルの大型プロジェクトを積極的にとりあげ、その任務を遂行している。しかしながら、国家開発銀行は償還確実性と収益性を極めて重視しており、このため結果として、政策金融機関としてカバーする融資領域が限定されてきている。償還確実性を求めることは金融機関として当然であるが、比較的高いリスクが認められる事業であっても公益性が高く長期的観点から実施を必要とし、リスクの克服が可能と認められる場合には、その事業を融資案件として取り上げることも必要と考えられる。

また、環境プロジェクトなど社会的に重要ではあるが事業の収益性が低く、かつ長期の資金が必要な場合には、政策手段を追加することによって、一般案件と比較してより譲許的な低利・長期の資金を提供することが期待される。これらは、今後国家開発銀行が関与の度合いを拡大すべき分野である。

(2) 中小規模プロジェクト

国家開発銀行は、国家レベルのインフラプロジェクト及び省レベルの重要インフラプロジェクトに対する政策融資を行っている。しかし、それ以下のレベルのインフラプロジェクトについては、政策融資を行う金融機関が存在しない。建設銀行その他の国有商業銀行や市商業銀行がこの分野の融資を行っているが、これは一般融資であり、かつその融資機会も少ないのが現状である。

第2章で述べたように、これからはインフラ建設における選択と集中が求められることとなろう。巨大プロジェクト主義からの脱却が必要であり、今後は公共サービスの公平な分配を図る見地から、地域社会の基盤をなす都市・農村の中小規模インフラ整備を進めることが重要である。これに対応した政策金融のあり方を明確にしていかなければならない。

(3) 地域配慮

なお、国家開発銀行の融資に関して付言すれば、同行が収益性の高いプロジェクトへの傾斜を強めている結果、西部地域への融資残高比率は減少傾向にある。収益性

の低い事業への配慮については、通常の融資期間が25年以内とされている一方、西部地域の収益性が低く長期返済が必要な事業に対しては、30年の返済を許容するとの配慮がなされている。ただ、適用金利は西部地域も他の地域も一律であり、貸出標準金利の90%の水準とされている。この点に関しては、今後、公益性の高い西部地域の低収益事業等について、西部開発促進のための特別な制度的枠組みを構築し、より譲許的な融資条件を適用すべきではないかと考える（第19章19-3参照）。

(4) 産業振興

市場経済が未成熟な段階から、経済の発展に伴って市場経済が成熟へと向かうにつれて、企業の意思決定に対する政府の介入は減らしていかなければならない。特に国有の大企業について、政企分離を徹底することが肝要である。このような政企分離と平仄を合わせて、資金配分についても市場メカニズムに委ねていくことが必要である。このような観点から、大規模企業向けの一般的な政策融資については、徐々に、商業金融にその担い手を移していくことが求められる。

他方において、排気、騒音、排水などの公害防止や省エネルギー、製品のリサイクル促進などの観点から企業が設備投資を行う場合には、短期的に十分な収益を期待することは難しい。しかし、長期的には十分な利益が見込まれ、あるいは社会的に大きな便益が見込まれる場合には、このような投資を促進する政策措置が必要である。金融面から、低利長期の資金を供与することにより、投資を支援することが求められる。かかる政策的な配慮を要する産業金融については、国家開発銀行等が融資を拡大していくべき分野だと考えられる。

10.2.2 農林水産業振興

農林水産業において政策金融の適用を検討すべき分野には、次のようなものがある。

i) 農林漁業総合開発

農林漁業用大規模水利事業、緑化環境事業等

ii) 農林水産業の小型インフラ建設

小規模灌漑、穀物倉庫、穀物乾燥機等

iii) 農家に対する農業近代化／技術改造資金、農地改良資金貸付

耕運機その他の農業機械、グリーンハウス、灌漑用水路整備等

上記 i) と ii) については、1994年から1998年までは農業発展銀行が担当し、1998年から2000年までは中国農業銀行が担当してきたが、それ以降は両分野への政策融資は停止された状態となっている。このように、農業の基盤的な分野への政策金融は欠落した現状にあって、いわば空白状態に置かれている。また、iii)については従来政策金融が必要とはされてはこなかったが、農家の行う農業投資に対する政策金融の充実は、三農問題の解決に直結する重要な課題である。農業分野の政策金融のあり方については、第19章19-3において、改革のためのアクション・プランを示すこととする。

10.2.3 輸出入促進

貿易支援分野では、各国政府間の競争が存在し、また途上国向けの輸出・投資には政治リスクが付随するため、先進諸国においても公的支援が必要であるとの認識が共有されている（第19章 19-1 参照）。

一般的にあって、輸出入促進に関連する政策金融には、次のようなものがある。

i) 大型機械・船舶・電子製品等輸出借款

他国の輸出に伍して電子製品や大型輸出案件を支援するための輸出金融

ii) 大型機械・航空機・船舶輸入

輸入の促進を図るための金融支援

iii) 資源開発輸入

化石燃料その他の資源の開発輸入の促進を図るための金融支援

中国輸出入銀行は、現在、主として i) の業務を実施しており、その輸出信用供与規模は日本国際協力銀行、米国輸出入銀行に次いで世界第3位となっている。ii)、iii) の業務は、現行でも実施可能であるが、業務規模は微々たるものにとどまっている。外貨準備も大きく積みあがっており、今後は既開発資源の輸入に依存するだけでなく、自己リスクで国外の資源開発を実施し、そこで開発された資源を輸入すべく、そのために海外における資源開発投資も促進されていくものと考えられる。

10.2.4 中小企業振興

経済活動において雇用面に果たす中小企業の役割は極めて大きい。しかし、先進諸国においても中小企業向けの金融市場が必ずしも十分に機能していないケースが多いため、中小企業は政策金融によって支援すべき重点分野だとの認識が世界的に共有されている。

(1) 融資

中小企業は、総合的に見ると雇用創出効果が大きいですが、個々の企業は規模が小さく信用力に欠けており、与信リスクが高い。また、中小企業融資に必要なとされる担保に関しては、十分かつ良質な担保に欠けると言う問題が存在し、そこに中小企業融資の困難さがある。しかし、中小企業の発展は先に述べたように雇用創出効果が大きく、中小企業の発展なくしては国有企業から解雇された失業者の再雇用や農村の過剰就業の解消はおぼつかない。中国においては、中小企業融資は国有商業銀行や株式制商業銀行、都市商業銀行などの一般商業銀行に委ねられた状況であり、中小企業の資金調達問題は大きな課題である。国家開発銀行が重慶市と組んで試験的に中小企業金融に取り組んでいる事例はあるが、中小企業金融は特殊な分野である。したがって、中小企業金融専門の政策金融機関を創設するのが適当だと考えられる。

(2) 保証

現在中国においては市政府や民間の中小規模の信用保証機関が多数存在しているが、

それぞれの保証機関の信用力は小さく、したがって保証能力も小さい。この際、地方政府系は地方政府系で、民間系は民間系でそれぞれ保証機関を整理統合し、企業規模を大きくすることにより保証履行能力を強化し、信用力を高めることが必須である。信用力が高まれば必然的に保証能力も向上する。

(3) 技術支援と人材育成

中小企業は、人材面、生産技術、経営ノウハウなどあらゆる面で大企業と比べて弱体であり、経営相談、市場へのアクセス、生産技術の向上、経理財務面の知識向上などの技術支援が望まれる。このような中小企業の経営相談を引き受ける窓口を、中小企業政策金融機関、商業銀行、市政府の担当部署、各地の商工会議所などに設けるとともに、個々の中小企業の経営・生産技術の良否を診断する中小企業診断士を育成し、市政府や商工会議所に配置することが望ましい。また、中小企業の人材育成のため、政策金融機関や市政府が各種のセミナーを実施し、大学の中小企業人材育成コースを拡充するなどの施策が望まれる。

10.2.5 地域開発

地域間格差を縮小し、地域間の協調的発展を図ることは、現下、中国最大の課題のひとつとなっており、西部開発を加速しなければならない所以も、ここに存する。このため、財政の地域間再配分機能を強化するとともに、地域開発促進のための政策金融制度を整備することが極めて重要になる。

地域開発に必要な地方政府レベルのプロジェクトは地方政府の財政資金によることになるが、地方政府の財政資金は現在も潤沢とは言えない。今後、地域間の財政移転の役割をさらに強化するとしても、中央財政の財源措置は容易ではないと考えられ、特に西部地域の地方財政資金状況は窮屈な状態が続くものと予想される。

したがって、今後西部開発を加速するためには、このような地方財政資金の恒常的な不足状態をも考慮すれば、西部地域の開発を目的とした特別の政策金融スキームを構想する必要があると考える。第19章では、西部開発基金の設置（19-2）のほか、地方債の発行（19-8）、地方金融センターの育成（19-9）、PPP（公民連携方式）の本格展開（19-10）等について、そのアクション・プランを提示する。

第11章 地域金融制度の拡充

11.1 地域金融制度の課題

西部開発を巡る地域金融上の問題点として、以下の点を指摘することができる。

i) 金融取引の東部地域への集中

地域別にみると、金融取引が東部地域に集中する傾向が顕著である。東部地域は GDP 規模では全国の 57%（2003 年）を占めるが、預金残高、貸付残高などの金融取引では 6 割以上を占めている。インターバンク市場取引、株式債券等の証券取引では、東部地域が圧倒的シェアを占めている。この背景には、東部地域における金融インフラの集積、旺盛な地域資金需要等がある。

図 11-1 預金の地域別分布

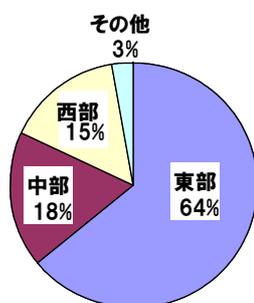
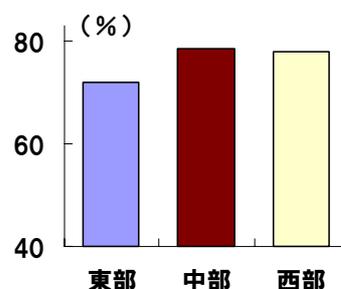


図 11-2 地域別預貸金率（貸金/預金）



出所：中国人民银行「2004 年中国区域金融运行报告」

出所：中国人民银行「2004 年中国区域金融运行报告」

ii) 相対的に小さい地域金融機関のウエイト

地方を経営地盤として地域に密着した金融サービスを提供する都市商業銀行、農村商業銀行、合作社の相対的地位は小さく、経営基盤も脆弱である。また、国有商業銀行には、経営効率向上のため地方の不採算支店を閉鎖する動きがある。

iii) 中小企業向け、個人向け、農民向け融資拡充の必要性

中小企業や農家向け融資は、規模が小さく、リスクが大きく、取引コストも高くなる。従って、金融機関はこれらの小口取引に消極的である。中小企業や農家等に対してきめ細かい金融サービスを効率的に提供できるようなコミュニティ密着型の金融機関を育成することが望まれる。

iv) 安定したマクロ経済コントロールの必要性

金融制度改革の進展に伴ってかなり解消されたといわれるものの、地方政府の地元金融機関に対する影響力はまだ強い。地方政府の経済政策は、地方景気の過熱や後退に影響を及ぼす。地方政府は、地方経済の安定と持続的発展のために意を払い、過度の関与を排除しつつ、適切なマクロ経済コントロールを行わなければならない。経済の安定性喪失は、資金の非効率的利用や不良債権の増大にもつながることになるからである。

v) 域外への資金流出

農村部において貯蓄された預貯金は、金融機関がその多くを都市部で運用するため、農村から都市に流出している。資金流出は、農村・都市間のみならず、西部地域から東部地域へと広域的に流出している。域内の貯蓄が域内での投資に振り向けられるような資金循環を創出し、地域経済の活性化につなげていくことが重要である。

11.2 地域金融拡充のための方策

11.2.1 国家のマクロ金融政策と調和がとれた地域開発金融の維持

中国全体のマクロ経済の安定と持続的成長は、地域経済の発展にとっても不可欠の条件である。西部開発のための地域開発金融も、マクロ経済の安定と持続的成長のために実施される中央政府の金融政策と整合性がとれたものでなければならない。現状では、中央政府のマクロコントロールが地方政府に十分浸透していない面がある¹。

中央政府は、国全体のマクロ経済運営の安定を確保したうえで、地域間で均衡のとれた成長が達成されるよう、地域別資金供給を調整していく必要がある。

中国人民銀行の各分行は、地域における金融動向のモニタリングと金融政策実施の任を負っている。各地域の中長期的な資金需給見通しを策定し、金融政策の策定や地元金融機関の育成に活用することが求められる。

11.2.2 地域特性に合わせた開発金融制度の設計

西部地区は国土の約 7 割を占める広大な地域である。従って、西部開発のための地域開発金融を検討する場合には、地域特性、投資分野、開発課題などの観点から最適な方策を講じていく必要がある。長江上流域経済ベルト、南貴昆（南寧、貴陽、昆明）経済ベルト、西隴海蘭（西寧、隴海、蘭州）新線経済帯といった圏域的地域開発に対しては、それぞれの地域の発展戦略に応じた金融パッケージが必要となる。また、農村振興に対しては、地域に根ざした金融機関の整備拡充が求められる。インフラ投資等においては、地域間の重複投資や稼働率の低いプロジェクトへの資金投入は避ける必要がある。

西部開発においては、資金投入量以上に資金投入の質を高めることが求められている。そのためには、西部開発について、地域別、分野別、開発課題別の発展戦略を策定する必要がある。発展戦略のなかで、フェーズに分けた発展シナリオを描き、それに従って地域開発金融制度を設計し、必要な資金を投入していくことが望まれる。

¹ 中国政府は、2003 年から投資過熱を鎮静化させる政策を採っている。2003 年 3 月の全国人民代表大会における政府工作報告において温家宝総理は、「固定投資の規模を適当な水準にコントロールし、一部の産業や地方にみられる盲目投資を断固として抑制し、重複投資を低下させることが 2004 年のマクロ調整の重要な任務である。市場に従って主に経済、法律手段、その他必要な行政手段を用いて指導と調整を強化する。」と述べている。しかし、地方政府のなかには投資抑制に抵抗感を抱く向きもあると言われている。

その際、重要となるのは、市場メカニズムに基づき民間資金を中心にファイナンスを行う分野と、公益性が強く政府資金ないし政策資金の投入が必要な分野とを、明確にすることである。

11.2.3 地方政府の企画調整機能の向上

地域の経済社会開発の責任を負うのは、それぞれの地方政府である。資金チャンネルの多角化と民間活力の活用を目的として、今後は PPP（公民連携方式）等の形態で地域開発事業を実施するケースが増加することになる。地域開発のコーディネーターやプロモーターとしての地方政府の企画調整機能を強化することが求められる。

(1) ガバナンスの確立

地方政府の不透明性が問題として指摘されている。債務保証を含めると、地方政府の債務がいくらあるか中央政府では正確に把握できない状況にあるともいわれる。地方政府は、財政収入をあげるために経済開発区の建設をはじめとする不動産開発や国有企業売却を行っているが、このような政府の資産売却においては透明性を確保する必要がある²。行財政改革をさらに進め、地方政府の行政監督・監査体制を強化して、地方政府のガバナンスを高めていくことが求められる。地方政府の管理能力とガバナンスが十分でなければ、多額の資金を投入しても非効率さを生むだけになる懸念がある。

また、地方政府が実施する開発プロジェクトの事前評価、モニタリング、事後評価を行う外部の独立した専門委員会/専門機関を設置することも検討すべきであろう。

(2) プロジェクトの企画・実施能力の向上

公共投資は、地域における固定資本形成の重要な部分を占めている。しかし、地方政府では、他の地方政府との横並びの競争意識や甘い事業見通しに基づいて投資の意思決定が行われるケースが多いといわれる³。地方政府における計画立案能力、事業実施能力を向上させることにより、その地域の開発にとって真に必要なプロジェクトを効率的に実施できる体制を構築することが、開発資金を有効に活用するための前提となる。

(3) 規制緩和の促進

構造的な財政難を解決するためには、行政組織のスリム化を進め、これまで政府が行ってきたサービスのなかで一般企業がができる業務は民間に任せていくことが重要である。民営企業の企業活動に対する地方政府の制限はまだ多く残されている。規制緩和を進め、私営企業を含めて企業が自由に活動を行える事業環境をつくっていくことが、結局のところ地方経済の活性化につながる。

² 現状編参照

³ 現状編参照

11.2.4 地方政府財政の安定

1994年の分税制度導入後、地方政府に属する税収源が縮小された。税金は中央政府に集められ、中央財政が政策的な配慮から各地方政府に移転支出として財政資金を配分するかたちが強まった。これは、西部地区のように経済開発が遅れている地域に財政資金を重点的に配分する機能を果たしている。

一方で、中央財政の移転支出はインフラ整備、農業振興、社会保障、政策性補助金、行政事業団体、行政管理などの領域に集中しており、教育、衛生、都市建設維持などは乏しい地方政府の税収で賄わざるを得ない。また、省レベル以下、特に末端の郷鎮レベルの政府の財政は困窮しているといわれる⁴。

(1) 地方財源の見直し

中国においても、中央政府と地方政府の役割と機能を検討したうえで、地方財政における収入基盤の拡大を検討する余地がある⁵。地方政府が担う行政機能とそのため必要な財源を確保するために、地方政府の税源とその税率、課税ベースを合理化することを検討する必要がある。

(2) 地方債発行の検討

現在、地方政府に地方債の発行を認めるべきか否かの議論がなされている。これにはいくつかの問題がある。第1に、地方政府の収入基盤である。地方債の発行は、地方政府の将来の税収、事業収入を返済原資として資金を調達することを意味する。従って、返済に十分な税収が見込めない限り、地方債の引き受け手は出てこない。第2に、いかに地方政府が自立性を発揮できるかである。単に形式的にこれまでの国債資金を用いた地方投資の資金源を地方債に切り替えただけでは意味がない。経営感覚に優れた地方政府が、独自性を持って地域開発を行うために地方債で資金を調達することに意味がある。第3の問題は、中央政府の地方債発行に対する管理監督がどこまで厳格にできるかである。現状で地方政府に地方債の発行を認めると、無計画的に地方債発行が乱発されることが懸念される。また、発行・引受の際の不正取引を防ぐことも必要となる。中央政府の許認可・監督システム、地方政府の財務ディスクロージャー、格付け制度、地方債流通市場の整備などの制度が整って初めて地方債発行が可能になると見るべきであろう。

一方、地方債発行には、個人を含め地元の資金を吸収する可能性があるというメリットがある。日本におけるミニ公募債がその例である。地元市民が購入者となれば資金の外部流出を抑制する効果も期待できる。

⁴ 李建偉「中国における地方財政問題と地方債発行の実行可能性についての研究」『財務省財務総合政策研究所と中国国務院発展研究中心との最終報告書』財務省財務総合政策研究所、中国国務院発展研究中心、2004年6月

⁵ 現在、日本においても、①中央政府から地方政府への国庫支出金の廃止縮減、②税源の地方政府への移譲、③中央政府から地方政府への地方交付税の見直し、という3つ措置を同時に実施することによって地方の自立性を高め、地方分権化を図るという「三位一体の改革」が進められようとしている。

地方債発行制度がスタートするとすれば、都市インフラ整備など投資ニーズがあり、健全な財政バランスを有し、資金管理能力が高いという条件を満たした地方政府から認められるべきであり、したがって、まずは大都市から認められことになると考えられる（第19章 19-8 参照）。

11.2.5 地域性銀行の拡充

西部地域の金融を活性化するためには、コミュニティに立脚した地域金融メカニズムを作り出すことも重要である。

国有商業銀行は、地方の非採算支店を閉鎖する方針を採っている⁶。銀監会は、国有商業銀行の独立性を高めていく方針である。かかる状況下、国有商業銀行が収益性を高めるため、支店の統廃合を進めるのは妥当な事業戦略である。

従って、大中規模の国有企業を中心に融資を行う国有商業銀行を補完する地域金融機関を拡充することが求められる。地域金融機関の拡充に関しては、例えば以下のように幾つかのオプションが考えられる（第19章 19-7 参照）。

(1) 商業銀行の設立促進

商業銀行の新設を認可する際に、経営能力、リスク管理能力、財務の透明性などについてはより厳しく審査すると同時に、最低資本金のハードルは低くする。これにより商業銀行の新設を促進する。商業銀行法 13 条では、商業銀行の最低資本金は 10 億元、都市合作商業銀行は 1 億元、農村合作商業銀行は 5 千萬元と定められている。地方では、このような商業銀行の設立基準を緩和することが考えられる。

(2) 広域銀行の創設

都市商業銀行は営業エリアが特定の都市に限定されている。そこで、経済活動の広域化に対応しつつ、複数の地域に跨る広域銀行を創設するのである。いくつかの都市商業銀行を合併したり持株会社に統合することにより、財務体質の強化や規模拡大による信用力の向上が実現でき、これによって資金調達コストの低減が可能となる。また、間接コストの節減、IT 化投資などの負担軽減、経営ノウハウの共有化などのメリットも得られる。

(3) 郵便貯蓄銀行の活用

郵政体制改革法案が、2005 年 7 月に国務院第 99 次常務会議を通過したことから、郵政貯蓄銀行の設立準備が開始されている。郵便貯蓄銀行は、中国邮政集団の一員として、独立経営がなされることになる。

現在、郵政貯蓄局は集めた貯金を国債や国家開発銀行債などの購入、金融機関への預金などのかたちで運用している。郵政貯蓄局は、金融の中間業務を手掛けるなど、

⁶ 例えば、陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆の 5 省において、1999 年から 2001 年の間に国有商業銀行は県レベル以下の営業拠点を中心に 2,909 箇所の営業拠点を閉鎖した。（胡・邦「中国西部・金融・展研究」2004 年 6 月、科学出版社）

金融サービスの拡充を図ってきた。しかし、現在のところ郵政貯蓄銀行の融資審査体制は不十分であり、個々の支店の審査能力自体も弱い。従って、融資業務を展開するには制約があり、当面は債券等での運用、他の金融機関を窓口とした協調融資などが資金運用の中心を占め、直接の融資業務は限定されざるを得ないと考えられる。

しかし、郵便貯蓄局は、全国津々浦々をカバーする多数の窓口を有している。地域金融の主要な担い手として郵便貯蓄銀行を活用することを検討する必要がある。

11.2.6 地域密着型融資サービスの拡充

(1) リレーションシップ・バンキングの拡充

地域金融機関は、地域に密着して銀行業務を行うことによって、顧客との間に親密な取引関係を構築することができる。顧客情報の蓄積から得られる正確な経営情報をもとに融資先の格付けを行い、融資リスクに見合った金利を設定し、融資を行える体制を築いていくことが望ましい。こうしたリレーションシップ・バンキングが実現できれば、担保に頼ることなく融資を行い、収益も確保できる⁷。また、コンサルティング業務など、大規模な商業銀行と差別化できる付加サービスを開発することも望まれる（第19章 19-7参照）。

(2) 融資業務におけるコミュニティ・グループの活用

地域のNGOを活用することによって、よりきめ細かい融資サービスが可能となる方策を検討する。コミュニティに対する融資の窓口となる金融サービス機関（形態は非営利団体（NPO））を育成し、金融機関はそのNPOに対して融資を行うメカニズムを作ることが考えられる。マイクロファイナンスの分野では、既にNPOが活用されている。住宅ローンなどより規模の大きい融資の分野でも、NPOの活用が検討されてよい。

(3) 一定比率の地元融資を義務付ける制度の導入

国有商業銀行、株式制商業銀行など広域ネットワークで銀行業務を行う銀行に対しては、分支行に対して地元の特定層に対し一定の比率まで融資することを義務付ける制度を導入する。例えば、中小企業やコミュニティ開発に対する融資を預金残高に対して一定の比率まで実施するように要請するのである。この条件を満たした銀行には税率の優遇などのインセンティブを与える。

11.2.7 資金供給者の多様化

(1) 西部地域に投資する投資信託の活発化

西部地区に対して投資を行う西部投資信託を奨励する。投資信託会社など専門金融

⁷ 日本では金融庁が2003年3月に中小・地域金融機関を対象に「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」を公表し、リレーションシップ・バンキングの体制作りを推進している。

機関が投資家から資金を集め、これを基金として、西部地域への投資を中心に運用する投資信託を活発化させる。そのためには、西部地域に魅力的な投資案件が存在する必要がある。西部開発に関連して発行されるプロジェクト債、西部地域で地方政府と民間企業の協力による PFI 事業や BOT 事業、債権証券化案件などで魅力的な投資案件を作り出すことが前提となるが、投資信託の活用は資金供給者の裾野を広げる役割を果たすと考えられる（第 19 章 19-9 参照）。

(2) 公益信託の活用

信託法の第 6 章において公益法人について規定されている。公益信託の設立目的として、貧困救済、教育・文化、環境保護・生態環境維持などの公益事業が挙げられている。公益信託の制度では、出損者である企業、個人などから受託者が資産の管理を委託され、受託者は公益の目的のために受益者に対して助成金の給付を行う。公益信託を活用して、貧困対策、福祉、教育、環境などの分野で民間の資金を取り入れた政府・民間連携を進めるのである。現在、民生部、銀监会で公益信託制度の検討を行っているが、寄付を行う企業・個人への税制面での助成措置、一般への啓蒙など公益法人の普及を図っていく必要がある。将来的には、地域コミュニティをベースとした開発トラストに育成していくことも視野に入れる。

11.2.8 地域開発ニーズに合致した特別基金の設立

西部開発の開発ニーズは多様である。このため、資金供給も多様化せざるを得ない。商業ベースに乗らないため民間資金が入りにくい分野については、政府の支援措置が必要となる。例えば、教育、医療、環境保全、農村コミュニティ開発などの分野である。西部地域の開発を念頭に、こうした事業に対して金融サービスを提供する特別基金を設立して資金供給を図ることを検討する必要がある。

中央政府は、毎年、様々な名目の基金を通じて地方政府に資金を流している⁸。しかし、ここでいう基金は政府の拠出資金等によって設立し、特定の目的のために開発金融サービスを提供する機関である。

基金の運営方法としては、基金が直接に受益者にサービスを提供する方法と政策銀行、商業銀行を融資窓口として活用する方法、基金の運用を一括して特定の金融機関に委託する方法などがありうる。外部に委託する場合でも、与信審査において特殊な審査ノウハウが必要な場合は基金自身が審査を行うこととなる（第 19 章 19-9 参照）。

11.2.9 西部開発銀行構想の検討

西部地域に対するファイナンスを目的とした新たな政策銀行（西部開発銀行）を創設してはどうかという構想がある。しかし、新規に西部開発銀行を創設するとの構想については、その妥当性、有効性を十分検討する必要がある。

⁸ 財務部は、国務院の「予算外資金管理の強化に関する決定」に基づいて新たな基金の導入には反対している。

西部開発銀行構想関に関して検討すべき事項としては、①西部地区が広大かつ多様な地域からなっていること、②西部地区以外の類似地域との仕切りをどう整理するかということ、③既存の政策銀行 3 行が融資分野別に設立されており融資分野調整（デマケーション）をどうするかということ、などがある。

新たに西部開発銀行を創設する場合においても、①既存の政策銀行の西部地区における投融資業務を引き継ぐ（従って既存の政策銀行 3 行は西部地区から撤退する）、②既存の政策銀行のうち一部（例えば国家開発銀行）の西部地区における投融資業務を引き継ぐ、③既存の政策銀行と重複する融資分野のなかで、一定の要件を充たす案件について長期・低利融資事業を行う、④既存の政策銀行とは異なる分野への投融資事業を行うなど、いくつかの選択肢が考えられる。

そのうえで、以下のいくつかの要件を充足する場合には、新たに西部開発銀行を創設するとの構想が妥当性を持つと考えられる。そうでなければ、既存の政策金融機関を活用した方が効率的であろう。

- i) 既存の政策銀行がカバーできない分野やサービスで、西部地域に固有の政策金融ニーズが存在する。
- ii) 西部開発銀行を創設した場合、西部地域における融資事業で既存の政策銀行よりも資金効率、資金運用益が改善され、固定費が削減されるなどの効果が生じる。
- iii) 新たに政策銀行を創設し、営業ネットワークを構築した方が、より効率的できめ細かい政策金融サービスが可能となる。
- iv) 既存の政策銀行が保有していない特殊な融資ノウハウや経営方式が要求される。
- v) 既存の政策銀行よりも、長期・低利の融資を行うことが可能となるような政府出資等がなされる。

上記の要件を総合的に勘案すれば、インフラ建設金融を中心とする場合には国家開発銀行の、農業金融を中心とする場合には農業発展銀行の経営資源を活用するメリットの方が大きいと判断される。この場合、前者については、国家開発銀行との緊密な連携を確保したうえで、独立した機関として西部開発基金を設立する方式が望ましいであろう（設立形態の代替案の比較検討を含め第 19 章 19-2 及び 19-3 参照）。

11.2.10 環境保護、生態系維持に用途を限定した特定税制の導入

西部開発の柱の一つは生態環境保全にある。西部地域における環境破壊は深刻な状況であり、他の地域に対しても環境面で大きな影響を与えていることがその理由である。西部地域の環境保全のコストは、その恩恵を受ける他の地域も負担する必要がある。分税制の下での現在の中央政府による財政支援も、実態的にはこうした考えを反映しているといえる。

しかし、より明示的に、環境保護、生態系維持に用途を限定した資金負担メカニズムを確立するため、環境保護税の導入を検討する必要がある。環境保護税を導入し、西部地域における環境保護、生態系維持の特定財源とするという構想である。

これを原資として、西部環境保護基金を設立するのも一つのオプションである。ま

た、西部地域に投資を行う企業が、環境保護のための投資を併せて実施する場合に、その助成財源に充当することも考えられる。これは、投資促進にもつながる方策である。

引用文献

- 国家统计局编(2003)「中国统计年鉴(2003年刊)」中国統計出版社
- 中国金融学会编(2003)「中国金融年鉴(2003年刊)」中国金融年鉴编辑部
- 中国人民银行货币政策分析小组(2005)「2004年中国区域金融运行报告」中国人民银行
- 杨明基、克倪湖(2002)「西部地区金融成长与经济发展」甘肃人民出版社
- 胡怀邦(2004)「中国西部经济金融发展研究」经济科学出版社
- 赵公卿、汪同三主编(2002)「西部开发与资本市场」社会科学文献出版社
- 谢丽霜(2001)「西部开发中的金融支持与金融发展」东北财经大学出版社
- 汪文祥主编(2002)「西部开发重大基础设施投融资方式研究」2002年11月、中国计划出版社
- 富士通総研経済研究所(2001)「中国国有企業改革と金融部門不良債権処理の行方に関する研究」2001年3月
- 李萍主编(2001)「銀行法新釋与例解」2001年8月、同心出版社
- 才宏远、王东妮(2004)「2003年贷款投向结构分析」『中国金融年鉴』2004年
- 農業銀行(2004)「2003年度營業報告書」2004年
- 王长勇(2004)「地方发債仍存争议修订预算法留有空间」中国财经报、2004年12月10日
- 財務省理財局(2004)「財政投融资レポート2004年」財務省、2004年
- 信金中央金庫総合研究所(2002)「第三セクターを事業主体とする地域振興への取組み—成功する第三セクター経営とは—」『地域調査情報No. 12』2002年9月4日
- 松田岳(2004)「米国の地域コミュニティ金融—円滑化策とそれが機能するための諸条件—」2004年(日本金融学会 2004年度春季大会発表論文)
- 信金中央金庫総合研究所(2004)「米国金融機関の地域開発・貢献活動」『New York 通信 第16-1号』2004年7月14日
- 稲生信男(2003)「自治体改革と地方債制度—マーケットとの協働」学陽書房
- 李建偉(2004)「中国における地方財政問題と地方債発行の実行可能性についての研究」『財務省財務総合政策研究所と中国国務院發展研究中心との最終報告書』財務省財務総合政策研究所、中国国務院發展研究中心、2004年6月
- 内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>
- 自治省自治財政局地方債課ホームページ<<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chihosai/>>

第12章 資本市場の整備

12.1 債券市場の整備

12.1.1 債券市場整備の必要性

債券市場の発達、西部地域の資金需要者にとっても債券発行を通じた資金調達チャンネルの多様化につながるものと期待できる。

先進国においては資金調達における債券市場の果たす役割は大きい。米国では企業の資金調達に占める直接金融の比率が高い。直接金融化が遅れていた日本においても間接金融から直接金融へのシフトが進展している¹。中国でも国債・金融債の発行額の増大に伴って債券市場は成長をみせているものの、全体的にみて債券市場は発展が遅れている。

歴史的な要因から中国における金融仲介機能の大宗を占めるのは銀行である。その背景には、銀行預金は暗黙の国の保証を裏づけとして低リスクと考えられていること、企業の公開情報が乏しいことから生じる情報の非対称性を銀行の報生産機能が解消していることがある。また、90年代に債務不履行が頻発したことから社債の発行が制限され、国債、金融債に比して社債の発行規模は現状極めて小さい。

債券市場の育成によって資金需要者の調達チャンネルの多様化、幅広い投資家の参入によって、市場機能を通じた金融リスクの適切な分散が実現できる。但し、債券市場拡大のためには、債券発行者の多様化、発行手続の迅速化、流通市場の整備、ディスクロージャーの徹底など公正取引の確保などの課題が残されている。

12.1.2 社債発行の多様化と拡大

社債発行を行う企業は大企業に限られているが、電力、運輸分野の企業は社債発行によって得た資金をインフラ建設に向けている²。社債発行の拡大を通じた西部開発資金の調達は今後も継続されることが望ましい。

社債発行を通じた西部開発資金の調達機会を拡大するために、以下の方策を検討する必要がある。

1) リミテッド・リコース型債券の発行

特定の事業から生み出されるキャッシュフローのみを債券の利払い・返済原資とし、事業の出資者（親会社等）に対して責任遡及（リコース）をしない、あるいは責任遡及を限定した（リミテッドリコース）債券の発行を行う。

¹ 米国では個人金融資産に占める預金、証券、保険・年金の比率が各々13%、54%、30%であるのに対して、日本では55%、13%、28%となっている（2004年3月現在）。

² 1997年、中国長江三峡工程開発総公司は三峡ダム建設の資金調達ため三峡債券を発行した。また、2004年9月、中国華電集団は、西電東送電源開発のために30億元の社債を発行した（国際金融報2004年9月30日）。

ただし、事業期間が長期間にわたる場合、社債の償還期限もそれにあわせて長期物にならざるを得ない。このため社会資本整備事業に関わる格付け、発行・流通市場の整備、投資リスク管理能力を有する機関投資家の育成などが課題となる。

2) 社債発行適格者の拡大

今のところ社債発行を行っているのは大企業に限られている。中国の債券市場はいまだ基盤整備の段階にある。従って、起債が大企業にしか認められないのはやむを得ないと言える。

しかし、将来は対象を中小国有企業や民営企業にも拡大し、厳格な情報開示と適正な格付けによって夫々の信用リスクに応じた起債条件で起債できるように出来るようにすることが望まれる。

3) 担保・保証条件の多様化

現在、企業の社債発行には銀行保証が付けられている。しかし、銀行融資に代って市場の投資家が金融リスクを負担するという点が社債の特徴の一つである。こうした社債の特性を活かすために、将来的には様々な格付水準、担保・保証条件の社債が発行されることが求められる。

4) 柔軟な発行金利

社債起債の際の金利設定に関しては制約が存在する。変動利付債の発行、変動利付債の発行が認められてはいるが、変動金利で発行されている債券は国家開発銀行など一部に限られている。93年の「企業債券管理条例」第18条で社債金利は、預金金利を40%以上超えてはならないと規定されている³。発行形態の種類の増加に伴ってこの規定に合わないケースもあるものの、債券の発行金利は依然として発行者の信用状況を反映して市場で決められるような仕組みにはなっていない。長期的な課題であるが、金利自由化の進展に合わせて社債の発行金利も柔軟性を持たせていくべきであろう。

5) 短期債券の拡大

短期債券による運転資金など短期資金の調達を拡大することは、企業の資金調達における選択肢を広げ、企業金融の間接金融から直接金融へのシフトにつながる。

人民銀行は、2004年10月に「証券会社短期融資券管理弁法」を公布し、さらに2005年5月に「短期融資券管理弁法」を公布した。国内の非金融企業が短期債券を発行することが認められたことにより、運転資本の調達を目的に短期債券が発行されている。

西部開発プロジェクトを手掛ける企業、あるいは西部で事業活動を行う企業の短期資金調達手段として短期債券の発行を広げていくことは、銀行融資への依存を軽減

³ 企業債券管理条例「第十八条 企業債券的利率不得高于银行相同期限居民储蓄定期存款利率的百分之四十」。

する意味で有効であろう。

短期債券の普及には、発行コストの削減と流通性の向上が必要となる。将来的には保管振替機構を設立することにより振替決済システムによってペーパーレスで取引が行える制度なども検討する必要がある。

債券発行者と証券会社の間で予め基本契約を締結しておき、発行限度枠のなかで発行者が希望する時期に多様な条件で随時債券を発行するメディアム・ターム・ノート (MTN) なども債券発行の機動性を高める。

12.1.3 証券化による資金調達の大

資産証券化とは、「金融機関や事業会社が、別の主体（特別目的会社：SPV）を設立し、SPC に対して自ら保有する資産を移転し、当該資産が将来生み出すキャッシュフローを原資として支払いを行う形式の証券を SPV が発行すること」を言う。資産証券化は大きく MBS と ABS に分けられる。主な資産証券化の形態は以下のとおりである。

- i) MBS (mortgage backed securities) : 不動産を担保とする貸付債権を証券化
 - CMO (collateralized mortgage obligation) :
不動産ローンを多数集めてプールを作り、これを回収期間などから複数の部分に切り分けて、証券の発行を行う
 - CMBS (commercial mortgage backed securities) :
商業用不動産ローンを裏づけに証券を発行
 - REIT (real estate investment trust) :
不動産を中心に資金の運用を行う不動産投資信託
- ii) ABS (asset backed securities) : 企業が保有する資産を裏付けに証券化
 - CLO (collateralized loan obligation) :
銀行の貸付債権を多数集めて債権プールを作り、これを裏付けに証券を発行
 - CBO (collateralized bond obligation) :
債券(社債)を多数集めて債券プールを作り、これを裏付けに証券を発行
 - CDO (Collateralized Debt Obligation) :
ローン債権と社債を合わせた資産を対象に証券を発行

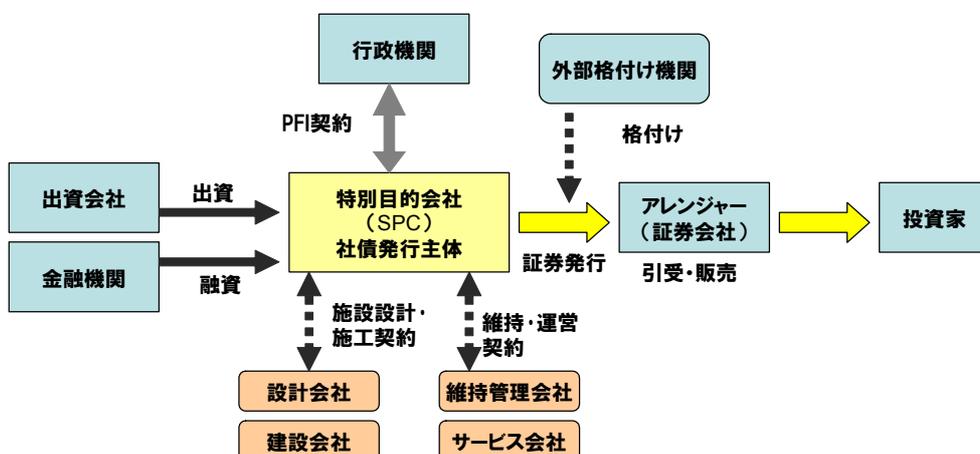
証券化の各種スキームは、西部開発の種々のプロジェクトの資金調達手段として利用が可能である。例えば都市整備やインフラ建設のファイナンス、西部企業向け融資の流動化などである。金融機関が保有する西部地区に対する融資の証券化は、金融機関の資産構成の改善やリスク分散に効果があると考えられる。

現在、国家開発銀行、商業銀行、資産管理会社などが資産証券化を実現するための準備を行っている。中国において商業銀行は、短期の預金による資金調達が中心であり、期間10年以上の住宅ローンとは期間のミスマッチがある。また、自己資本率

(資本充足率)を国際水準に引き上げる必要もある。こうした背景から、住宅ローンの資産証券化への関心が高い。2005年3月、国务院の批准を受けて人民銀行は、貸資産証券化の試行開始を発表し、国家開発銀行と建設銀行の2行が資産証券化試行の対象とされた。同4月には人民銀行、銀監会から「信貸資産証券化試点管理弁法」が公布された。また、中国信達資産管理公司是、2004年10月、中国国際金融有限公司と中国国内での不良資産の証券化に関して協力することで合意し、準備作業を開始した⁴。

資産証券化は、銀行の資産リストラ、リスク分散化だけでなく、資本市場における金融商品の多様化につながる。資産証券化を実現するためには、SPVの法的地位、リスク管理、投資家の権利保証など、法制面の整備が必要となる。公司法、企業破産法をはじめ既存法制度面の見直しも資産証券化の仕組み作りには必要となろう。

図 12-1 PFI事業の証券化の構想



出所：調査団作成

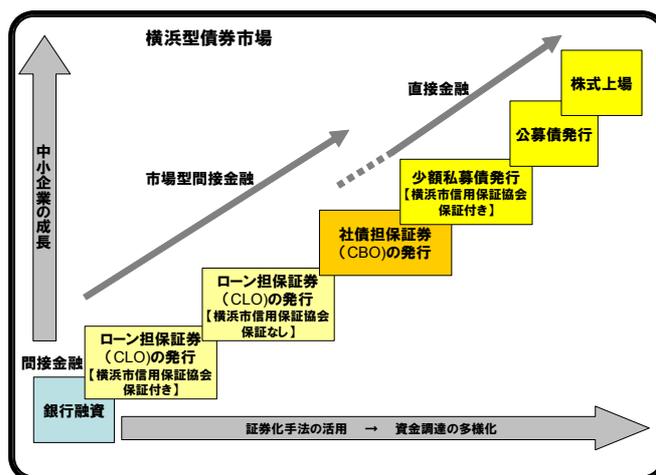
⁴ 中国信達資産管理公司是、2003年にドイツ銀行との協力によって国際市場での25.5億元の不良債権の証券化を行っている。

Box 12-1 日本の地方自治体における証券化を活用した中小企業金融

日本の地方公共団体では、中小企業に対して資金を供給するために債券市場を活用するケースが現われている。資産証券化スキームであるCLO、CBOを発行することによって資金を供給し、中小企業の成長を支援しようというものである。中小企業にとっては、無担保・第三者保証人なしで長期の安定的な事業資金が確保できるというメリットがある。

東京都では2000年3月から毎年債券を発行しており、2003年3月～2003年3月の期間で累計10,200社の中小企業に4,500億円を超える資金を提供している。

図 12-2 横浜市における中小企業金融のための債券発行構想



出所：横浜市経済局経営金融課資料をもとに調査団作成。

12.1.4 地方債の発行

「11.2.4」で述べたように地方政府の資金調達のために地方債の発行を検討する必要がある（第19章19-8参照）。

12.1.5 機関投資家の育成

債券市場に資金を供給する機関投資家には、保険会社、投資信託、会保障基金、企業年金基金、商業保険資金などがある。機関投資家を育成することによって債券市場を活性化すれば、債券市場で運用される資金を西部開発に向けていくことも可能となる。債券市場に参加した幅広い投資家がリスクを分担しながら、西部地域のリスクが高い資金需要者に対して資金を円滑に供給していくメカニズムを作り上げていくことが求められる。

機関投資家の投資を呼びこむためには、まず、投資家のリスク選好や投資スタイルに応じられるような様々な債券が市場で提供されることが条件となる。同時に機関投資家が高い投資技術を有していくことも必要である。

債券投資を最適化するには高度な知識と技術が要求される。金利変動予測に基づいて償還期間・金利タイプ別債券組み入れ比率を決定し、銘柄別の信用力・市場動向分析・格付けなどから銘柄別組み合わせを決定しなければならない。投資家が社債に投資する場合、デフォルト・リスクを負うことになる。投資家はリスクを評価

するに十分な情報が得られねばならない。社債の信用リスクを評価する公正な格付け機関の存在が必要となる。

12.1.6 債券市場の基礎的制度的整備

上記のように債券市場を通じた西部開発への資金フローを拡大していくためには、さらに債券市場の基礎的制度的整備を進めていくことが重要である。国際的に通用する取引ルール・取引慣行を確立し、市場原理のもとでの裁定取引によって資金仲介機能を果たせる市場にしていくことが必要であろう。格付け機関の信頼度、ディスクロージャー制度なども一層の改善が求められる。

12.2 株式市場の整備

12.2.1 株式市場の低迷

株式市場は企業が市場から資金を調達する手段として機能するが、特に中国では国有企業を株式化し、国家が保有する株式を市場に開放し、国有企業改革の重要な解決手段として用いられてきた。株式市場は2001年に活況を呈したが、同年後半以降は低迷を続けている。この要因としては、次のような点があげられる。

- i) 上場企業の90%以上を占める国有企業の国家・法人株など非流通株が3分の2を占め、構造的な需給悪化要因となっている（流通株が少ないことが投機性を高めている）。更に、非流通株の株式市場への放出ないし放出圧力の問題が大きい。
- ii) 企業統治の問題が大きく残っており、支配株主によって上場企業の利益が犠牲にされる事態や、企業の不祥事も多く生じている。
- iii) 情報の正確性・透明性への不安や不信が根強い。

12.2.2 上場企業の信認確保

上述の通り、国有企業は株式市場において極めて大きいウェイトを占めているが、国有企業に対する信頼は十分とは言い難い状況にある。上場を果たした企業は、親企業である国有企業の主たる事業や資産を分離したものが多い。背後に存在する親企業の経営が不透明なこと、上場企業の企業統治が親企業との関係で不完全であるとの印象が残っていることが、信頼を確保しきれていない理由である。現在、国有企業改革が進められているところではあるが、投資家の信頼が得られるよう、国有企業の企業統治がいつそう確固たるものになっていくことが何よりも重要である。

また、一流の会計監査事務所による会計監査が行われているとされているが、公表されている会社の財務内容が実態を正確に反映しているかどうか、従来国有企業が負担してきた社会保障的な隠れた責務、オフ・バランス・シートの債務や保証を抱えていないかどうか、デリバティブ取引などで巨額のリスク要因を抱えてはいないかどうかなど、これまで以上に財務会計の透明性が求められている。

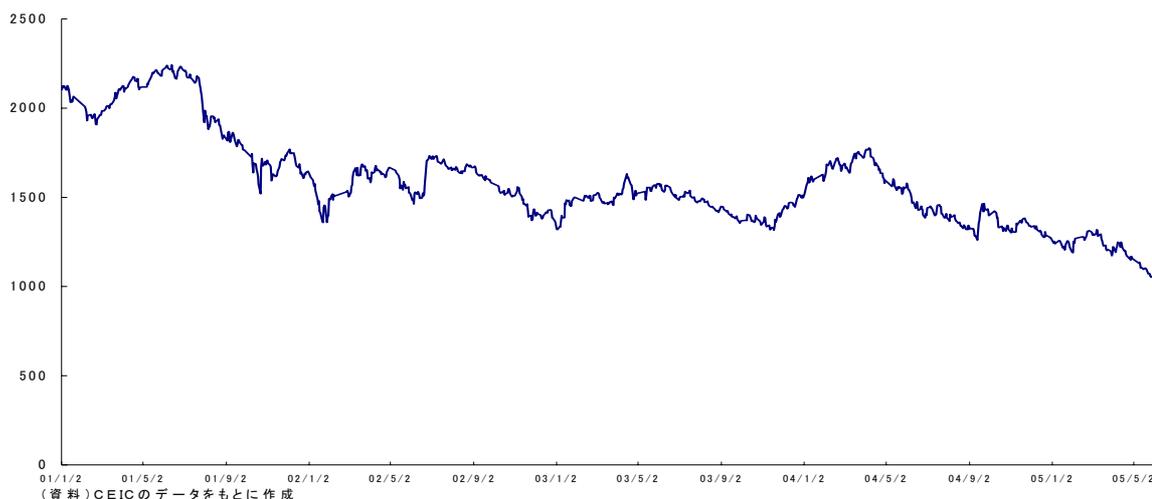
12.2.3 株式市場の安定と発展

2004年2月、国務院は「資本市場の改革開放と安定的な発展の推進に関する9つの意見」を発表した。その具体的な内容は、以下の通りである。

- i) 資本市場を発展させる意義を十分に認識する。
- ii) 資本市場の改革開放と健全な発展を推進する。
- iii) 政策、制度、法制の整備改善により資本市場の健全な発展を促進する。
- iv) 資本市場システムを健全化し、証券投資商品を拡充する。
- v) 上場企業の質を高め、企業経営の規範化を推進する。
- vi) 資本市場仲介サービス機構（証券会社など）の規範ある発展を促進し、業務遂行能力を高める。
- vii) 法制を整備し、資本市場の監督管理を強化する。
- viii) 関連部署の協調体制を強化し、市場リスクの発生を予防・提言させる。
- ix) これまでの経験を真剣に総括し、対外開放を着実に進める。

更に、2005年4月、証監会是非流通株の市場での売却までの手続きや売却株式数の大枠を定める「上場企業の非流通株の市場での売却に関する通知」を公布した。次いで、同年5月9日、証監会是非流通株放出のモデルとして第1陣の清華同方など4社を選出し、6月20日には第2陣として42社を発表した。しかし、これらの非流通株の市場放出が株式の需給を一層悪化させかねないとの懸念から株価は依然低迷を続け、6月6日には上海総合株価指数は一時1000の大台を割り込み、約8年ぶりの安値の更新となった。2005年5月27日の終値による上海、深圳両証券取引所の流通株の時価総額は約9,900億元と、過去ピークの2001年6月の約1兆8,860億元に比べてほぼ半減している。

図 12-3 上海総合株価指数の推移



このため、中国証監会は6月中に相次いで種々の株式市場でこ入れ策を発表、実施した。さらに、6月27日には証監会尚福林主席が記者会見の席で以下の発表を行った。

- i) 第3陣の非流通株放出は当面行わない。
- ii) 国家は主要企業の株式のマジョリティを維持する。
- iii) 今後新株公募、上場企業の株式再発行では非流通株を発行せず、全て流通株とする。
- iv) 株式市場発展の促進策を一層充実させる。

以上の通り、現在、中国の株式市場は、中国証券取引所上場企業の株式時価総額 3兆4803億元のうち流通株1兆997億元を除く2兆3806億元の非流通株の放出をめぐって大きな問題を抱えている(2005年3月時価)。

この巨額の非流通株の放出は、今後国有企業の民営化を進める上で必須ではあるが、株式市場低迷からの脱出を図りつつ、秩序のある放出を行うことが重要である。また、上述のごとく、株式市場の安定的な発展のためには何よりも一般投資家の株式市場への信頼を回復することが重要である。さらに、上場企業の審査・監督体制の整備、証券会社や機関投資家による情報の蓄積など、多岐にわたる改善が必要である。

12.3 直接金融の多様化

中国においては、2004年末時点で、金融機関の預金残高は25.3兆元にのぼるのに対し、流通株式時価総額は1兆1000億元、債券発行残高は4兆5000億元となっている。直接金融のシェアは約18%ということになる。しかも、証券投資の投資家はその大半が金融機関であり、一般企業や個人のウェイトはまだ小さい。他方、金融機関の資金源の大半は一般企業と個人の預金である。

株式市場についても、債券市場についても、市場の拡大を図るためには国民の預貯金を株式投資や債券投資に向かわせることが肝要である。そのためには、上場企業に対する投資家の信頼を高め、株式市場の活性化を促し、債券市場へのアクセスを改善することが必須である。

債券市場へのアクセスを改善するため、株式投資信託や債券投資信託、両者をミックスした証券投資信託などの投資信託を拡充して、金融機関の窓口でこれらの販売を促進する。これは既に開かれた道ではあるが、未だ緒についたばかりであり、今後積極的に推進していく必要がある。

なお、年金、保険などの機関投資家の資金は最近まで銀行預金での運用しか認められてこなかったが、最近証券市場での運用も認められるようになった。今後、関連法規の整備や証券投資商品の開発により、証券市場のいっそうの拡大を促進することが期待される。

12.4 西部開発と株式市場

中国全体として間接金融への依存度が高いなかで、西部地域は特にそれが顕著である。西部開発が本格的な進展をみるためには、間接金融のみならず直接金融によっても経済発展が支えられることが不可欠である。

中国の国土が広大であること、証券市場の発達が初期の段階にあること、証券取引所が企業の発掘・育成機能を持つこと、西部地域においてすでに規模の大きな中枢都市が存在することなどを考慮すれば、西部地域において証券取引所を設立する意義は大きいといわなければならない（第19章 19-9 参照）。

第13章 金融リスク管理体制の整備

13.1 金融監督当局による金融リスク管理の課題

13.1.1 金融リスク管理の重要性

中国においては、これまで、社会主義市場経済への移行に伴い、金融取引分野の拡大を図るとともに規制を中心とする金融制度構築を進めてきている。また、最近では銀行の株式会社化・民営化やWTO加盟に伴う金融規制の緩和・自由化を進めつつあり、さらには金融の機械化も進展してきており、金融機関を巡る環境は大きく変化してきている。これに伴って金融機関の業務内容も大きく変化しており、金融機関が直面するリスクは飛躍的に増加し、リスク内容も多様化・複雑化してきている。

西部開発を進める過程においても、種々の金融に関する施策の実施が予定されており、今後の10年間程度を展望しても、金融機関を巡るリスク環境には大きな変化が予想される。

金融機関は、業務内容の変化・リスク内容の変化に対応して、リスク管理能力の向上に努め、的確なリスク管理を行う必要がある。

また、金融監督当局は、金融リスクの増加・多様化・複雑化に対応して、金融システムの混乱・動揺を防止するために、一層の金融機関の監督管理に努めるとともに、金融機関における適切な金融リスク管理が可能となるような基盤整備を行わなければならない。

13.1.2 金融取引への移行に対応するリスク管理

(1) 金融取引の拡大

中国では、計画経済から社会主義市場経済への移行に伴って、金融機能の活用と金融取引分野の拡大を図ってきている。

すなわち、政府は、従来の計画経済の下での国の部門間での資金交付（配分）システムを、独立した経済主体間での資金取引システム（即ち金融取引）へと移行させてきている。この移行は、金融を活用して資金の効率的使用を確保しようとするものであり、企業サイドにおいては経営の効率性を向上させようとするものである。また、この移行は従来の資金交付において不可避免的に発生する政治・行政等の恣意性と情実を排除しようとするものでもある。

中国では、金融取引への移行に必要な金融制度の構築を始めとして各種制度の構築が相当程度進んできているが、金融取引制度の確立は未だ十分に達成されているとはいえない。

依然として資金交付まがいの金融取引や情実融資等が存在し、このため、借入金の返済遅延や返済拒否・回避が生じ、これが金融機関における不良債権発生の大きな

原因となっている。

特に、金融取引への移行が、中央及び地方政府の当面の財政赤字（支出）削減という目標達成のために歪められて使用されたために、国有銀行等における不良債権の累積という形で、結局は大きなつげを財政に回すこととなった。

(2) リスク管理

金融取引拡大に伴う上述のような貸し倒れ等は、通常の信用リスクとは異なり、各金融機関での貸付審査や信用リスク管理では排除が困難な面が大きい。

このようなリスクを縮減するためには、まずもって財政支出と金融取引を明確に整序することが必要である。

また、整序の前提となる制度の問題としては、金融取引者間の権利義務や契約が十分に保護されることが重要である。

債権者の権利が保護されている国では金融仲介がよりスムーズに進み、金融仲介の拡大を通じて経済成長に有意な影響を及ぼしているという研究結果がある¹。

中国では、いまだ経済取引に係る権利者保護のための制度の整備が十分ではない。

金融取引における債権者の権利保護を図るためには、民事法、商事法を始めとして公正取引を確保するための経済取引法令や倒産法令の整備が必要である。さらに、これらの法令が整備されるだけでなく、法令に定められた権利が実現されるための裁判制度を始めとする司法制度の充実を行う必要がある。

13.1.3 金融自由化に対応するリスク管理

(1) 金融制度改革と金融自由化の進展

中国では、金融取引への移行・拡大に伴い、近代的金融制度の構築を進めてきている。金融制度の構築に当たっては、金融秩序の整頓を重点として、これまで、金利規制を始めとして、業務規制、行為規制など予防的な金融規制による制度作りが行われてきた。

また、金融リスクの防止・解消のために、国有商業銀行の資本増強、銀行貸し出し債権のリスクに基づく5分類制の実施、銀行業、証券業、保険業の業態別規制と監督管理体制の整備等を実施してきている。

これらの規制・施策は、国の意図する資金仲介の安定性に寄与するとともに、金融機関の経営基盤の安定に資するものであり、一定の成果を上げてきている。

しかしながら、このような規制中心の金融制度においては、規制や政府の指導に従えば良いという安易な金融機関経営を助長することとなり、自己責任意識に基づく

¹ 塩路悦郎「クロスカンントリー・データによる経済成長の分析、サーベイ」（「ファイナンシャル・レビュー」第54号所収）参照。

金融リスク管理が十分に行われず、金融機関の経営内容を悪化させる要因となった面もある。

特に、国有銀行においては、国の意向や政策に左右されることが多く、自立的な経営体制が確立していなかったことが指摘されている。

また最近では、WTO への加盟など金融の国際化等に対応するため、金利の弾力化など金融の自由化が始まっている。さらに、本年7月には為替相場制度の弾力化が行われた。

特に、金利は信用リスクを吸収する源泉となるものであり、リスク管理の観点からもこれまで以上に金利の弾力化・自由化が必要になると予想される。

更に、今後、スワップ、オプション、先物等のリスク売買の市場も拡大してくることが予想される。これらの商品は金融リスクをヘッジするためにも有用なものであるが、その管理と利用を誤るとむしろリスクを限りなく大きくする危険性を有している。また、オフバランス取引はリスクの把握が難しく、金融機関でのリスク管理を複雑化してきている。

金融の自由化は金融の効率化を促進するものであり、日本を始めとして欧米の金融制度の基本となっている。中国においても、今後さらなる金融自由化の方向へ向かわざるを得ないと考えられる。また、日本やアメリカの経験からすると、自由化はひとたび開始されると予想以上のスピードで進展する可能性が大きい。

なお、中国では金融制度改革が相当の速さで進められていることもあり、制度の基礎となる法令の整備・浸透も十分でなく、各制度改革に対する金融関係者や政治・行政関係者等の認識も十分に成熟しないなど、それぞれの改革が経済社会に十分に定着する間もなく次の改革が進められるという状況が続いている。このため、金融自由化を進める場合においても、その実施手順を誤ると、前近代的な情実・縁故金融や粗放型経済へ逆戻りするおそれもあることに留意する必要がある。

(2) リスク管理

金融制度改革の進展や金融自由化によって、金融機関においては、従来の伝統的な信用リスクに加え、金利リスク・為替リスク・価格変動リスク等の新たなリスク管理が必要となってきている。また、金融自由化の進展は、これまでリスク管理機能を代替してきた規制を減少させるものである。

金融機関においては、経営ガバナンスの確立を含めて自己責任に基づくリスク管理体制を構築することが必要である。

リスク管理の手法も、バーゼル合意での自己資本比率規制に代表されるような経営諸比率規制に対応するALM等のリスク管理方式への転換が必要である。

金融の自由化は金融機関経営の自由度を高めるとともに経営内容を複雑化・多様化させるものであり、監督当局にとっても金融機関の経営内容の把握はこれまで以上に難しくなっている。また、自由化や規制緩和を進めるに当たって、旧来の粗

放型金融や情実・縁故型金融への逆戻り現象が生じることがないようにすることも重要である。

監督当局においては、規制に代わる個々の金融機関に対する検査等のモニタリングの拡充が一層重要になってくる。さらに、金融リスクの実態把握の前提としての会計基準の見直しも必要である。

なお、金融機関の貸し出しの健全化は借り入れ先である国有企業経営と裏腹の關係にあり、特に国有企業の占める割合の高い西部地域においては金融リスク管理のためにも国有企業改革が重要であることはいままでのまではない。

13.1.4 システムリスクの増大に対応するリスク管理

(1) システムリスクの増大

システムリスクとは、一般的に、個別金融機関の破綻が預金の取り付けなどを通じて連鎖的に他の金融機関の破綻を発生させるなど、金融システム全体が混乱・麻痺するリスクをいう。

中国では、これまで、多くの金融機関において多額の不良債権が発生・累積するなど金融機関経営を巡り種々の問題が生じてきており、いまだ不良債権処理等の問題は解決をみていない。

それにもかかわらず、個別金融機関の経営内容の悪化が、金融システムの動揺・混乱にまで発展することはほとんどなかった。その主な理由は、銀行が国有であることもあって、金融上の問題はすべて政府の責任において処理されてきており、また、今後も政府の責任で処理されるであろうという当然（暗黙）の前提があったからである。

一方、政府は銀行の株式会社化や株式の売却などの制度改革を進めており、また非国有銀行も増大するなど金融機関の所有制度の見直しが進展している。株式会社化は金融機関経営に対する国の責任を無限責任から有限責任へ転換するものであり、株式の売却は政府の責任範囲を縮減するものである。これらの一連の措置による政府の責任範囲の減少に伴い、政府がコントロールできる範囲も縮小してきている。また、規制中心の金融制度から自由化への移行に伴い、規制によって抑えられていた個別金融機関の破綻の可能性が相当高まることが予想される。

このような制度変更や金融規制の緩和によって、政府としても、個別金融機関の破綻処理をすべて政府の責任と負担で行うことは難しくなってきており、また、預金者等も、政府の責任の変化を漠然としてではあるが感じ始めており、システムリスクは確実に増大してきている。

金融機関の動揺によって金融システムが混乱し、その結果、経済取引の混乱や経済成長・経済発展を阻害することのないように、政府はシステムリスク分散に努めるとともに預金保険制度などシステムリスク回避のための制度（セーフティーネット）整備を行う必要がある（セーフティネットについては 19. 11.5. 参照）。

(2) リスク管理—システムリスクの分散

システムリスクの増大に対応するためには、金融リスクそのものを分散することが重要である。

現在の中国の金融制度では、銀行を中心とする間接金融部門が金融業務の太宗を占めており、証券市場等の直接金融はほとんど発展してきていない。このため実体経済におけるリスクのほとんどは銀行等の金融機関に集中する仕組みになっている。

しかし、中国の経済規模の大きさ、経済の急速な拡大・発展の状況において、経済社会で発生するリスクのほとんどを金融機関が処理、負担していくことには無理がある。

米国と日本の金融自由化の過程で、同じような大規模な不動産バブル等が発生した。米国では、直接金融部門が金融全体の約半分を占めていることから、リスクが国民に広く薄く負担された結果、金融システム危機は相対的に小規模で済んだ面がある。一方日本ではリスクのほとんどを間接金融部門で引き受けざるを得なくなり、金融システムの動揺を招くこととなった。

システムリスク全体の分散管理のために、金融リスクを銀行等の間接金融部門に集中させることなく、直接金融市場を整備してリスクが広く薄く投資家等によって負担される金融システムを構築することが必要である。

13.1.5 経済成長政策に対応するリスク管理

(1) 経済成長のための資金集中

中国の現在の経済発展の状況では、今後ある程度の期間にわたって引き続き高い経済成長が必要であり、そのために資金を集中しなければならない段階にある。このため、金融機関に対しても経済成長諸施策のための資金集中（配分）に一定の役割を果たすことが期待されている。西部開発においても、財政資金に限りがある状況において、金融に対して西部開発のための資金集中の期待が大きい。

しかしながら、経済成長のための政策的な資金の集中は、時として価格メカニズムに基づく資金配分と矛盾する可能性がある。資金集中のための方式を誤ると金融機能を阻害し、金融部門に新たな信用リスク等を持ち込むおそれがある。

また、上記 13.1.2 のとおり、伝統的システムにおける資金交付の有していた恣意性と情実をなお払拭しきれていない状況において、政策的な指示に基づく金融取引によって、これらの悪弊を復活させてしまうおそれもある。

(2) リスク管理

中国の金融制度整備の現状では、まずもって金融本来の機能を活用して経済の効率化を促進することが重要であり、その前提の下で、金融機関のリスク管理と調和させつつ、経済成長政策のために金融の活用を図っていく必要がある。

中国では、すでに金融リスク管理手法としてリスクウエイトに基づく自己資本比率規制が導入されている。商業銀行等の資金の西部開発への集中配分に当たって、こ

これらの規制を活用することによって、リスク管理と成長政策との調整を図ることが考えられる。

13.1.6 金融機械化に対応するリスク管理

(1) 金融機械化の進展

近年、情報処理技術は急速な進歩を遂げており、金融はこの情報処理技術に極めて親和的であることもあって、日本や欧米では、金融業務の機械化が急速に進んでいる。また、情報処理技術を駆使した新しい商品を提供するいわゆるエレクトリックバンキングも著しい進展をみている。

中国においても、金融業務処理の機械化や、金融サービスの展開に当たっての電算機システムの利用は膨大なものとなってきており、今後を展望すれば、電子マネー等の普及も見込まれる。

西部地域においても、今後、銀行カード利用環境の改善、オンライン化の推進等金融インフラの機械化等が予定されている。

情報関連事業については、技術の進歩が急速であることから、遅れて開発する場合には、数分の1のコストで数倍の利便性を享受できるという特性がある。

西部地域での金融機械化等関連事業については、遅れて開発するというメリットを生かして、中国でのモデル事業となることも十分に視野に入れて展開していく必要がある。

また、中小金融機関における機械化を一層進める必要がある。その際、従来に比してコストが割安とはいえ、なお、膨大な設備資金を要するものであり、個々の金融機関が機械化を別々に進めるのではなく、共同で開発、整備することが必要である。

さらに、リスク管理手法としてのALM管理等も機械化の進展があつて初めて可能となったものであるが、金融機関におけるリスク管理のために情報処理技術（コンピュータシステム）の活用をこれまで以上に進める必要がある。

(2) リスク管理

金融機関においては、技術進歩が急速なこともあって金融業務の効率化のための機械化や情報処理技術の活用が先行しがちであり、また、技術内容が専門家以外には理解しにくいものであることから機械化等の安全性については未整備の部分が大きい。

日本を始めとして欧米においても、金融機械化等に対応するリスク管理のあり方についてはなお模索している段階にあるといえる。例えば、先頃の米国におけるクレジットカードに係る個人情報漏洩事件についても、いまだに処理のあり方や今後の対策が見えてきていない。

金融機械化やエレクトリックバンキングに関する事故や事件の特徴は、その影響の広さと大きさである。

機械化に対応したリスク管理の基本は、事故・事件防止対策の充実であり、技術、システム、設備の面からの対策が必要である。また、部内での管理体制の整備が重要である。特に、安全対策を専門家に任せることなく、経営者自らが技術内容を理解し機械化に係るリスク管理を主導して行くことが重要である。

更に、事件・事故の処理に当たっての紛争処理基準の明確化も必要である。国連の国際商取引法委員会（UNCITRAL）では電子資金取引法のモデル法作りを長年行っており、このモデル法を基礎に、すでにいくつかの国で立法が行われている。エレクトリックバンキング普及を控えて、立法面での対応が必要である。

13.2 金融機関の金融リスク管理

13.2.1 主たる金融リスク

前節で述べたように、金融機関の経営上リスク管理はきわめて重要な課題となっている。これは、金融機関が直面するリスクが多様化・複雑化してきているためであり、金融リスクの適切な管理が行われなければ、金融機関の経営基盤を揺るがすほどの大きい損失を与える可能性を内包しているからである。このため、金融機関の内部リスク管理体制を整備していくことがきわめて重要である。

金融機関が直面するリスクには、金融取引に随伴するさまざまなリスクのほか、金融機関の経営管理に起因するリスクもある。

金融取引に随伴するリスクとしては、信用リスク、市場リスク、流動性リスクがある。このほか、法務リスク、マネジメント・リスクなど、その種類は多岐にわたる。

まず、信用リスクは与信先が債務を履行できなくなることによって、損失を被るリスクであり、貸出や債券の場合は元本と利子の合計額が対象となる。デリバティブの場合は、当該デリバティブのポジションを再構築するためのコストがリスクの対象になる。

次に、市場リスクには金利リスク、価格変動リスク、為替リスクなど各種「市場価格」の変動に伴うリスクが含まれており、市場取引活発化に伴ってその管理がとりわけ重要性を増している。また、金融機関の経営管理に基づくリスク（マネジメント・リスク）としては、組織としての各種リスクの認識・管理の体制に関する事項が幅広く含まれる。これには、従業員のオペレーション・リスク、コンピューター・システムの故障や役職員の不正行為リスク、コンピューター犯罪への対処等の問題も含まれる。

金融取引に随伴するリスクは、従来はバランス・シート上に現れる場合（オン・バランス）が多かったが、今後はデリバティブ取引にみられるように、その発生の方がより複雑化しているうえ、バランス・シート上に現れない（オフ・バランス）リスクが増えていくのが特徴である。

表 13-1 金融機関が直面する各種のリスク

リスクの種類	リスクの内容
信用リスク	与信先の財務状況の悪化等により、資産の価値が減少ないし消失し、損害を被るリスク。典型的には、貸出先が倒産し、貸出の元本および利息の返済が行われなくなるケースが挙げられる。 海外向け与信においては、与信先の属する国の外貨事情や政治、経済情勢等により損害が生じるという形のリスク(カントリー・リスク)が存在する。
市場リスク	市場において各種の「価格」(金利、金融資産価格、為替レート等)が変動することに伴い、損害を被るリスク。
金利リスク	金利変動に伴うリスク。資産と負債の金利改定時期や金利改定幅が異なることにより、金利収益の低下ないし損失が発生するリスク。
価格変動リスク	有価証券等の価格変動に伴って、資産価値が減少するリスク。金利上昇や個別企業の業績悪化等に伴って発行債券の価格や株価が下落するケースなどがある。
為替リスク	外貨建て資産・負債についてねっと・ベースで資産超または負債超ポジションが造成されている場合に、為替相場が当初想定されている場合に、為替相場が当初想定されていた方向と逆方向に動くことによって損失が発生するリスク。
流動性リスク	金融機関が運用と調達の間隔のミスマッチ(短期調達資金の長期運用等)やにより、通常よりも著しく高い金利での資金調達を余儀なくされたり、またデリバティブ取引等において、何らかの要因により市場の取引が極端に細り、自己のポジションをクローズできなくなることによって生じるリスク。
オペレーション・リスク	職員の業務オペレーション遂行の際の誤操作ミス、あるいは不正行為によって生じる損失発生リスク、および外部者の犯罪性の取引操作行為などによって生ずる損失発生リスク
法務リスク	取引の法律関係の不確実性に起因するリスク。
マネジメント・リスク	金融機関の経営管理(組織としてリスクを認識・管理する体制)のあり方に起因するリスク。

出所：岡部光明著「環境変化と日本の金融」に基づき調査団が加筆修正

13.2.2 ALM 担当組織の設置

13.1.3 で述べたごとく、金融自由化に対応して、各金融機関が自己責任に基づく管理体制を構築することが課題である。

金融機関が適切にリスクを管理するためには、経営幹部の果たす役割が重要である。経営幹部は、金融機関の規模や取り扱う金融商品の拡大に対応して、リスクの所在を認識したうえで、リスク管理の基本方針を策定し、内部の組織・体制を整備していかなければならない。

その際重要なことは、金融機関が直面するリスクが多様化・複雑化するのに対応して、リスク全体を的確に把握し、リスクのインパクトを極力小さくし、対処可能な程度に軽減する措置を講ずることである。リスク管理手法としては、バランス・シート上のリスクに関して、既述のように ALM 管理方式への転換を図っていく必要がある。これは、資産・負債の量的かつ期間別の構成を管理することを通じて、収益とリスクの適切な組み合わせを維持しようとする手法である。さらに、資産、負債の市場リスク分析・リスク管理手法も種々開発されており、これらを援用していく必要性が高まろう。

このため、各金融機関においては、ALM を総合的に審議する委員会あるいは担当部署を設置して、ALM にかかわる各種金融リスクの把握と対処策を検討し、その実施に当たることが肝要である。

ALM 委員会は各金融機関の経営トップに直属する組織とし、常時、各部から必要な情報を収集できる権限を有する必要がある。また ALM 担当部門を設置する場合も、トップ直属の部署とするのが妥当である。通常のライン部門と同格とする場合にも、常に各部から必要情報を収集できる権限を付与する必要がある。

以上のようなリスク管理体制の整備によって、当該金融機関が内包しているリスク情報を正確に把握し、組織全体の意思決定に活かしていくことが求められる。

13.2.3 信用リスクの審査・管理体制の改善

西部地域の金融機関が新たな不良債権を発生させないようにするためには、信用リスクの審査・管理体制を改善することがまずもって重要である。

融資に当っては、融資先の返済能力判断が重要であり、以下の各事項について、的確な与信審査を行う体制を整える必要がある。

- i) 融資先の定性分析：法人の種類、規模、業種、業況、財務状況、経営陣の経営能力、企業の格付け、株価
- ii) 定量分析：財務内容、収益分析、事業計画と収益・キャッシュフロー予測
- iii) 資金使途：設備資金、運転資金
- iv) 担保、保証

与信の審査は、上記のような与信先に関する十分な情報を入手し、その分析に基づいて与信決済を行う。政治情実による高リスクの与信を回避するため、経営幹部の責任を明確にするとともに、与信審査部の権限を十分強力なものとしなければならない。

さらに、与信審査結果に基づいて行われる与信決済に関しては、与信決済権限を明確に定め、それに基づいて与信決済がなされなければならない。

ちなみに、通常一定額以上の与信審査は本部の審査部が担当し、それ以下の金額については本店営業部、分行、支行が審査する体制が多く採用されている。

与信決済権限も同様で、一定額以上の与信は本部の役員レベルが決済し、それ以下の金額については、金額のレベルによって本店営業部長、分行長、支行長への権限委譲が行われ、与信決裁権限が定められるのが通例である。これを逸脱した権限の行使は重大な違反として厳しい処分を行う内部体制を整え、与信の規律を確立することが肝要である。

与信先の企業あるいはプロジェクトは常に順調に事業が進展しているとは限らず、それに伴って融資の返済が滞ることもある。このため、常時、与信先企業の業況を監視し、与信の管理を怠らないことが重要である。仮に与信先の事業が不調となった時は、時機を失することなく適切な対処策を講ずる必要がある。与信の管理は、通常与信の実行を担当する本店融資部や分行、支行の融資課などの与信担当部・課が行う。

与信が与信審査で付された諸条件の通りに実行されたか、適切な与信管理が行われ

ているかどうかのチェックを行う与信監査も重要な機能である。監査部門は、営業部門から独立させ、内部監査を適切に実施することがリスク管理上必要である。内部監査の重要性に鑑み、与信監査部は後述の検査部とともに金融機関トップ直属の部署とするのが妥当だと考えられる。

13.2.4 内部検査体制の確立

金融リスク管理の観点から、金融機関の業務が業務規定を遵守して適切に行われているかどうかを検査する体制を確立することが重要である。職員のオペレーション・ミスや不正行為防止、外部者の犯罪性の取引操作行為の防止に重点をおいた検査も、検査部門の重要な役割である。

検査部門においては、以下の事項にも重点を置いた検査を実施することが望まれる。

(1) ディーリングやデリバティブのリスク管理

ディーリングは一般的に瞬間的に巨額の取引を行い、大きいリスクを内包している。売買の勘違い、通貨、受け渡し時期の間違いなどリスクの内容は多岐にわたる。また、デリバティブも複雑な内容のものが多い。従って、これを扱う部署も特別の部課であることが多い。このため、フロントとバックの相互牽制を図るなど、十分なリスク管理体制を整備しておくことが肝要である。

(2) 金銭取り扱いのデュアルコントロール

金融機関は金銭を取り扱うので従業員が不正を働くリスクは非常に大きい。従って、多額の金銭を取り扱う際、記帳や金銭の移動を行うコンピューターの始動・終了の際、金庫への出入りの際などには単独で行うことなく、常に複数で行うデュアルコントロールの慣行を確立する必要がある。

(3) コンピューターの不正使用、外部の不正アクセスの防止

近時内部の職員によるコンピューター犯罪、あるいは外部者によるコンピューターへの不正アクセスによる犯罪が増加している。このため、金融情報処理の専門家を養成し、各種の犯罪に備える必要がある。

13.2.5 モラルハザードの回避

中国では、従来銀行の本店や支店が所在地の省や市などの有力者の圧力を受け易く、その支配力の下で融資を決定し、実行することが多かった。もちろん、銀行の地方支店がその地方の事業やプロジェクトに融資するのは至極当然のことである。しかしながら、本来回収の見込みが少ない事業に人間関係の情実から融資を実行すれば、後日融資金の返済が滞り、不良債権化する可能性は高い。

銀监会の発表によれば、2004年8月時点で、東北3省の不良債権比率は他の地域より高いとのことである。これに関連して、黒竜江省銀监会の発表では、同省の銀行の不良債権の80%は1998年以前に発生したものであるが、特に4大商業銀行に求められた政策性貸出の不良債権比率は96.2%と格段に高かったとされている。政策性貸出とはいえ、銀行融資である以上、当然償還確実性が問われなければならない。例

え省や市の事業であっても、銀行独自の融資基準に照らし、金融機関としての立場から、融資金回収の確実性に関して慎重な与信審査、与信決裁をしなければならない。

商業銀行のなかには、地方支店と地方政府機関や地方企業との癒着を避けるため、支店長を本部から派遣し、あるいは各省の分行と本部との間に数省の分行を統括する中心分行をおいて、その中心分行に与信決裁権限を持たせるなど、各省の分行と省政府との直接的な関係を薄める改革の例もみられる。

銀行幹部の不正や逮捕・辞任に関する新聞報道が散見される。与信の審査、判断を経営幹部の恣意に委ねるのではなく、融資規定に基づき与信決裁権限を有する部署や委員会の審査・決定手続を経て、与信を実行することが不可欠である。金融のモラルハザードを避けるため、経営倫理の確立と融資ルールの徹底を図ることが肝要である。