

第19章 戦略的アクション・プラン

(戦略1. 制度金融の改革)

19.1 政策金融制度の改革

19.1.1 提言の背景

(1) 新たな段階を迎える中国経済・西部開発への対応

第2章で述べたように、中国は、第11次五カ年計画に基づき経済発展戦略の新たな展開を図ろうとしている。その基本方向は、①粗放型成長から循環型経済の構築を目指す集約型成長への転換であり、②都市と農村、東部地域と西部地域等との協調的発展であり、また、③基礎的公共サービスの公平な分配を図り「全面的な小康社会」を建設することなどである。

このような経済発展戦略の基本方向に沿って、西部開発においても、従来からのインフラ建設及び生態環境保護を基礎としつつ、今後は義務教育、地域産業起し、農業・農村開発、生活環境整備等をいっそう重視しなければならないであろう。

新段階を迎える経済戦略と西部開発に対応して、政策金融制度の改革が図られなければならない。

(2) 政策金融制度改革検討への提案

目下、中国政府部内において、政策銀行3行のあり方を総点検し、政策金融制度改革の検討が進められている。以下では、政策金融制度改革の検討に資するため、その制度設計の考え方と枠組みをアクション・プランとして提案する。

19.1.2 提言の内容

(1) 発展段階に応じた制度設計

政策金融制度改革にあたっては、国情や経済、金融の発展段階に応じて、最もふさわしい仕組みを整えることが重要である。政策金融の制度設計は、中国の国情、経済・金融の発展段階、財政の対応力を踏まえて、これを行う。

一般論としていえば、経済が発展途上の段階においては、経済合理性の観点から政策金融が正当化される場合が多い。というのは、①低生産性分野の比重が圧倒的に高く経済の二重構造が存在すること、②低生産性分野等では恒常的な資金不足が生じていること、③長期金融市場が未発達であること、④規制金利下にある場合が多いこと、⑤リスク市場が未発達であることなどの事情があるからである。こうしたなかで、資本蓄積の乏しい発展途上経済においては、政策金融に資本の効率的な配分を果たす一定の機能が求められる。

中国の経済・金融は、いまだ上述の諸特性の多くを保持しており、経済合理性の観点から、開発戦略として、政府が政策金融を通じて経済システムの特定分野に介入

し、均衡のとれた持続的成長を促進する必要性はなお高い。その際、経済・金融発展の実情に即して、政策金融を縮小もしくは撤退すべき分野と、拡大・強化すべき分野とを仕分ける作業を行う。

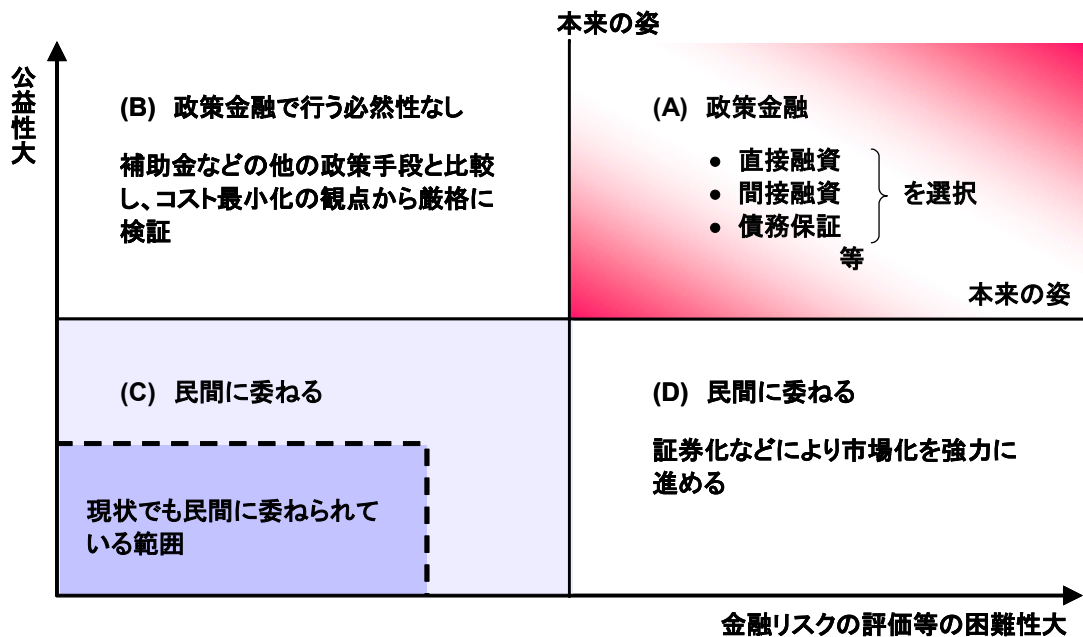
(2) 政策金融の基準と役割

1) 2つの基準

(1)のため、政策金融が対象とすべき分野を、第10章で述べた①公益性、②金融リスク評価等の困難性という2つの基準に従って整理する（図19-1参照）¹。

- ① 公益性：「高度な公益性」がありながら商業金融ベースでは融資がなされない領域に政策金融が供与されることによって、国民経済的な便益が向上する分野
- ② 金融リスク評価等の困難性：融資の長期性、情報の欠如等のため商業金融が適切に供与されない場合に、政策金融によってリスクの時間分散を行い、資金不足を補う必要がある分野

図19-1 公益性・金融リスクの評価等の困難性からみた政策金融の位置付け



出所：経済財政諮問会議「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」（2002年10月7日）

この2つの基準に従い、政策金融がカバーすべき固有の領域を以下のように整理する。

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）を参照。

- i) 政策金融固有の領域⇒ ①、②両方に該当する分野
- ii) 政策金融の役割が小さい領域⇒ ①に該当するが②には当てはまらない分野
- iii) 政策金融がほとんど必要ない領域⇒ ②に該当するが①に当てはまらない分野
- iv) 政策金融が必要でない領域⇒ ①、②両方に該当しない分野

以上の整理に即して、政策金融は、政策の必要性が明白でリスク評価の困難性等から商業金融による信用供与が適切に行われていない分野に限定する作業を行う。

2) 補完機能

上記 1) を別言すれば、政策金融の役割は商業金融を補完する機能を果たすことである。政策金融の補完機能には、質的補完と量的補完がある。質的補完は、社会的弱者、農業・中小企業等の低生産性分野、国際協力などの面で商業金融が供給困難な質の資金を供給することである。また、量的補完は、長期融資など不確実性が高いため商業金融では十分供給できない社会資本整備等に要する資金を量的に補うことである。

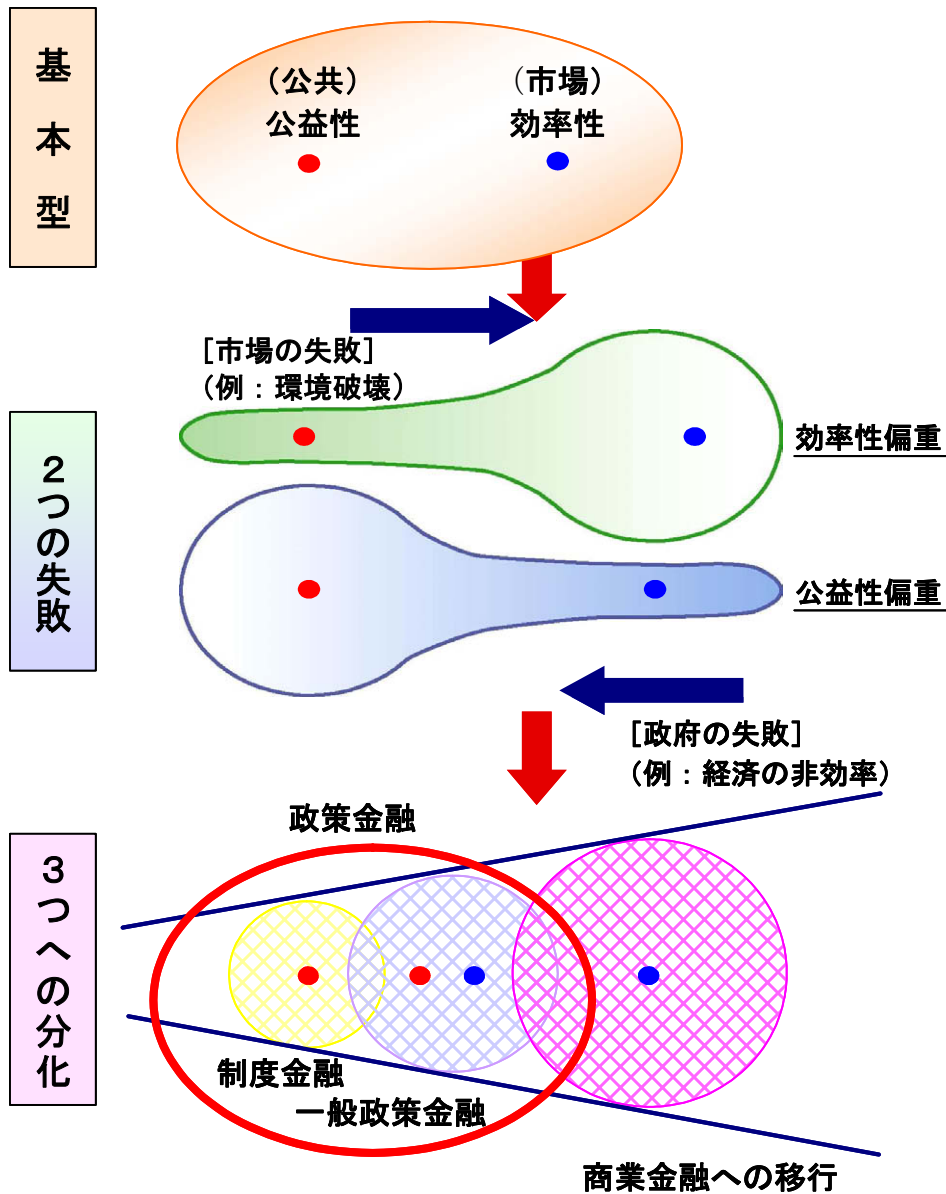
このため、政策金融制度の改革にあたっては、政策金融が商業金融の補完に徹するとの基本性を明示する。

(3) 政策金融の基本型とその分化

1) 1つの基本型

政策金融は、公共目的を実現するための「公益性」と、市場機能を活用して「効率性」を追求することとの2つの基軸に沿って供与されるべきものがある。これは、図19-2に示すように、2つの中心点を持つ楕円形構造をなす。公益性と効率性の均衡を図りながら資金供給を行うところに、政策金融の基本型を求めることができる。

図19-2 政策金融の基本型とその分化



出所：調査団作成

2) 2つの失敗

経済、金融の発展状況に対応しつつ、政策金融を国家経済のなかに適切に位置づけていかなければ、次の2つの失敗のいずれかに陥る可能性がある。

i) 市場の失敗

政策金融が専ら市場原理に従って運営され、その結果、公益性が高いにもかかわらず資金が供与されない分野が拡大していけば、それは「市場の失敗」と呼ばれる事態となる。例えば、生産が増大しても、公害防止施設が整備されないまま放置されれば、大気汚染や水質汚濁の拡大を招く。また、市場機能に委ねたままでは、生態環境保護への融資は期待できない。

ii) 政府の失敗

他方、政策金融が肥大化すれば、「政府の失敗」と呼ばれる事態に陥る。政策金融が過大になれば、一般の商業金融の健全な発展を阻害し、価格メカニズムを歪め、非効率な分野に投資が偏ることになる。

以上を踏まえ、政策金融制度改革の制度設計にあたっては、「市場の失敗」と「政府の失敗」の両者を避けた改革案を作成する。

3) 3つへの分化

上記の2つの失敗を避けるためには、現行の政策金融システムが上述の①公益性、②金融リスク評価等の困難性という基準に応じて3つに分化していく過程として捉えるべきものとする。そこで、政策金融制度の制度設計にあたっては、譲許性・市場性の度合いに応じて、①より譲許的な「制度金融」、②通常の「一般的な政策金融」、③市場化に沿った「商業金融への移行」の3つに区分し、類型化して整理することを提案する（図19-2参照）。

(4) 「制度金融」概念の導入

1) 商業金融との競合分野

従来、政策金融が大きな役割を果たしてきた産業のなかには、産業の成熟化が進み、商業金融との競合が起こっている分野がある。例えば、電力、高速道路、幹線鉄道、石油化学、都市インフラ、通信などがそれである。これらの分野は、10年前には非商業的融資領域とみなされ、国家開発銀行の政策融資が必要であった。しかし、今日では、これらの分野で商業銀行同士の融資合戦が繰り広げられている[張(2005)]。

このような政策金融と商業金融との競合分野については、政策金融から商業金融への移行を図る。

2) 「制度金融」の領域

他方、貧困削減、格差是正、資源節約、環境保全、「三農問題」への対応など、「全面的な小康社会」の建設を進めるうえで、その基盤となるような分野においては、政策金融の体制が整っていない。これらの分野に政策金融的手段を用いて対処することは、現下の中国において喫緊の課題である。

したがって、生命の安全、生活の安定、生活水準の向上等に直結する分野については、より譲許性（Grant Element）の高い政策融資のシステムを導入する（図19-3参照）。これらを、政策金融の枠組みのなかで、特に「制度金融」という概念で括って制度化することを提案する。

図19-3 プロジェクトの種類と譲許性

類 型		事 例	譲 許 性
I. 安全	生命の安全	公衆衛生、病院 環境保全	
II. 安定	生活の安定	農業生産基盤 学校教育、低所得層住宅	
III. 快適	生活水準向上	給水、下水処理、配電 集落整備	
IV. 活力	経済活性化	地域交通、都市開発 雇用創出、中小企業	
V. 躍進	国土基幹インフラ	高速道路、幹線鉄道 ガスパイプライン、発電所	

出所：調査団作成

制度金融については、法令を根拠とし、融資対象項目、融資条件等の要件を限定して、これを行う。そのうえで、政策金融機関に一定の財政資金を出資することによって資本金を充実し、同機関が他の政策融資を併せ行う場合には厳格な勘定区分を行いつつ、当該資本金を用いてより譲許的な資金を供与する枠組みを構築する。

このような制度金融は、財政補助金と一般の政策金融の中間形態である。制度金融は、財政補助金と比較すれば、財政からの支出規模がはるかに小さくて済み、租税資金をかなり節約することができる。そのうえ、金融手段を用いることによって元本・利子の返済がなされ、かつ信用創造機能が働くことによって、さらに大きな経済効果がもたらされることになる。

制度金融は、財政から一定の出資を受けることから、政策目的が明確で、政策金融の枠内において限定的な規模のものでなければならない。特にこの点に留意して、制度設計を行う。

3) 一般の政策金融

上記1)、2)の中間域が、通常の一般的な政策金融である。その原資は、原則として、各政策銀行が発行する債券に依存することとし、制度設計を行う。

Box 19-1 譲許的な金融としてのODA融資

譲許的な金融の典型は、ODA（政府開発援助）に該当する融資である。途上国への有償資金協力は、「商業ベースより有利な条件」で、「低金利かつ長期間の返済」のものでなければならないからである。

このため、OECD（経済協力開発機構）のDAC(開発援助委員会)は、Grant Element(G.E)25%以上の融資条件で途上国に供与される資金をODAに該当する借款と定義している。GE は、典型的な商業条件（金利 10%と仮定）での融資の場合に 0%であり、金利が低下し償還期間や据置期間が長期化するにつれて、GE 値は上昇していき、返済の必要がない贈与の場合に、GE 値は 100%となる。GE 値が 25%レベルの融資条件を例示すれば、表 19-1 の通りである。

表19-1 ODAに該当する最低融資条件—Grant Element(G.E)換算例—

償還期間（年）	6	10	15	20	25	30
据置期間（年）	1	3	4	5	7	10
金利（%）	1.25	4.50	5.50	6.00	6.50	6.75
G・E（%）	25.63	25.05	25.10	26.11	25.41	25.67

出所：DAC 資料により調査団作成

ちなみに、日本の国際協力銀行（JBIC）が実施している円借款の GE 値(平均値)は 2003 年で 72.2%(金利 1.33%,償還期間 31 年 10 月、据置期間 9 年 11 月)である（JBIC 資料）。このような譲許的な資金協力が可能であるのは、政府が JBIC の「海外経済協力勘定」に対し長期にわたって出資を行い、資本金を造成してきたことによるものである（2004 年度末資本金：約 6.9 兆円—JBIC 「2004 年度業務報告書」）。

(5) 政策金融の対象分野

1) 日米欧の政策金融

日米欧の諸国は、程度の差はあるものの、必要な政策を遂行するため政策金融を行っている。諸外国の経験を中国における政策金融制度改革検討の参考とする²。

米英は、伝統的に市場主義が強く、金融資本市場が発達していることを反映して、政策金融の役割は限定的であり、政策金融機関はほとんど存在しない。ただし、米国にみられるように、中小企業や農業の分野については、政府が融資を担当している。

一方、ドイツ、フランスでは、政策金融によって市場を補完するシステムが形成されており、表 19-2 に示すように、主要分野において政策金融が活用されている。しかしながら、民間金融機関との協調融資や代理貸しの手法が用いられており、制度

² 以下では、「諸外国の政策金融の現状」（本調査『現状分析編』所収）のほか、経済財政諮問会議「政策金融について」（2002 年 12 月 13 日）及び同会議への内閣府提出資料を参照。

的に民間金融機関との競合が回避されるよう工夫されている。なお、フランスでは、1990年代に政策金融機関の統合・民営化が進められ、政策金融の規模・分野がかなり絞り込まれた。

表19-2 日米欧の政策金融

	日本	米国	英国	ドイツ	フランス
地域開発 インフラ整備 産業プロジェクト	日本政策投資 銀行等	—	—	KfW (復興金融公庫)	CDC (預金供託公庫)
中小企業	中小企業金融 公庫 国民生活金融 公庫	政府 (中小企業省)	政府 (貿易産業省)	KfW DtA (ドイツ負担調整銀行)	BDPME (中小企業開発銀行)
農業者	農林漁業金融 公庫	政府 (農務省)	—	農業抵当銀行	—
住宅	住宅金融公庫	連邦住宅貸付公社 住宅貸付抵当公社	—	KfW	CDC
貿易 海外投資	国際協力銀行	輸出入銀行 OPIC (海外民間投資公 社)	ECGD	KfW DEG (ドイツ投資開発公社)	COFACE

出所：「諸外国の政策金融の現状」（本調査『現状分析編』所収）及び内閣府「先進4カ国における政策金融について」により調査団作成

これに対して、日本の政策金融は欧米に比べて融資規模が大きく、貸付残高も増大の一途をたどった。その結果、政策金融が金融資本市場の資源配分機能を歪めているとの認識が強まり、民間部門の活動を最大限に引き出す方向で、2005年11月末、内閣は政策金融制度改革の基本方針を決定した（図19-5参照）。

2) 政策金融の重点分野

諸外国の動向をも勘案しつつ、中国が今後重点を指向すべき政策金融の目的と機能を整理すれば、以下のようになる。

i) 地域開発、インフラ整備、産業プロジェクト

大規模プロジェクトの領域では、投資採算性が向上し、商業金融でカバーしうる案件が増加しつつある。今後の政策金融においては、西部開発など低開発地域の開発や、地方レベルの中小規模インフラ整備を重視する必要がある（西部開発については19-2参照）。

また、企業の公害防止投資や省エネルギー投資、地域の生態環境改善投資は、循環型経済形成のテコとなるものであり、長期、低利の融資が求められる分野である。

ii) 中小企業

いずれの国においても、中小企業は経済の土台を形成している一方、市場メカニズ

ムが必ずしも完全に機能しない場合があるため、政策金融によって支援すべき重点分野だとされている。中国でも、信用保証制度とあわせて、政策金融の拡充が図られるべき分野である。

iii) 農業

農業分野については、先進各国において、補助金等の多様な政策支援が行われている。今後、中国において、「三農問題」に対処しつつ農業の生産性と生産力の向上を図るためには、従来、政策金融の空白域となっていた農業の生産基盤、生産近代化、農村地域総合開発等に対する制度金融等の政策金融措置を構築することが必要である（19-3 参照）。

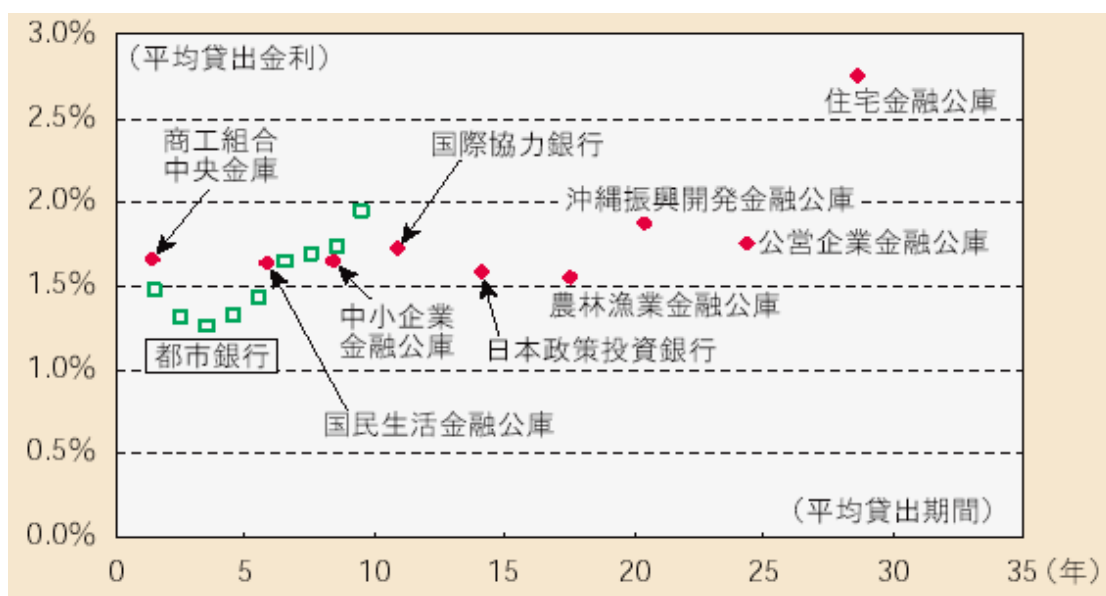
iv) 住宅

先進諸国の経験をみると、経済発展とともに人々の住宅への願望は強まる。他方、その段階では、商業銀行が個人の住宅資金需要に応じる態勢は整っていない。このため、先進各国は低所得層向けの政策金融を拡充してきた³。中国は、低所得者向け政策金融を拡充すべき段階にある。

v) 貿易・海外投資

貿易・海外投資の分野においては、各国間に競争が存在し、途上国向け輸出・投資に政治リスク等を伴うことから、この分野に対する融資・保証・保険等の公的支援が必要であることは、広く国際的に共有された認識となっている。

図19-4 平均貸出期間と平均貸出金利の官民比率（日本：2001年度）



出所：内閣府「経済財政白書（2005年版）」

³ 日本では、民間金融機関の住宅融資が発展してきたため、住宅金融公庫の廃止が決定され、従来の直接融資に代わって住宅債券を証券化する方式へと政策の転換が図られた。

(6) 制度改革の方式

1) 制度再編成の視点

以上では、政策金融制度の再編成について、次の 2 つの視点を基本に据えることを提案した。

第 1 は、譲許性・市場性の視点から、①制度金融、②一般政策金融、③商業金融への移行という 3 つの区分により、政策金融の再整理を行うことである。

第 2 は、目的・機能から、上記(5)のように政策金融を区分し、その重点を明確にすることである。

この 2 つの軸のマトリックスに基づき、3 政策銀行の業務を総点検し、制度再編成の案を作成する。

2) 4 つの制度改革方式

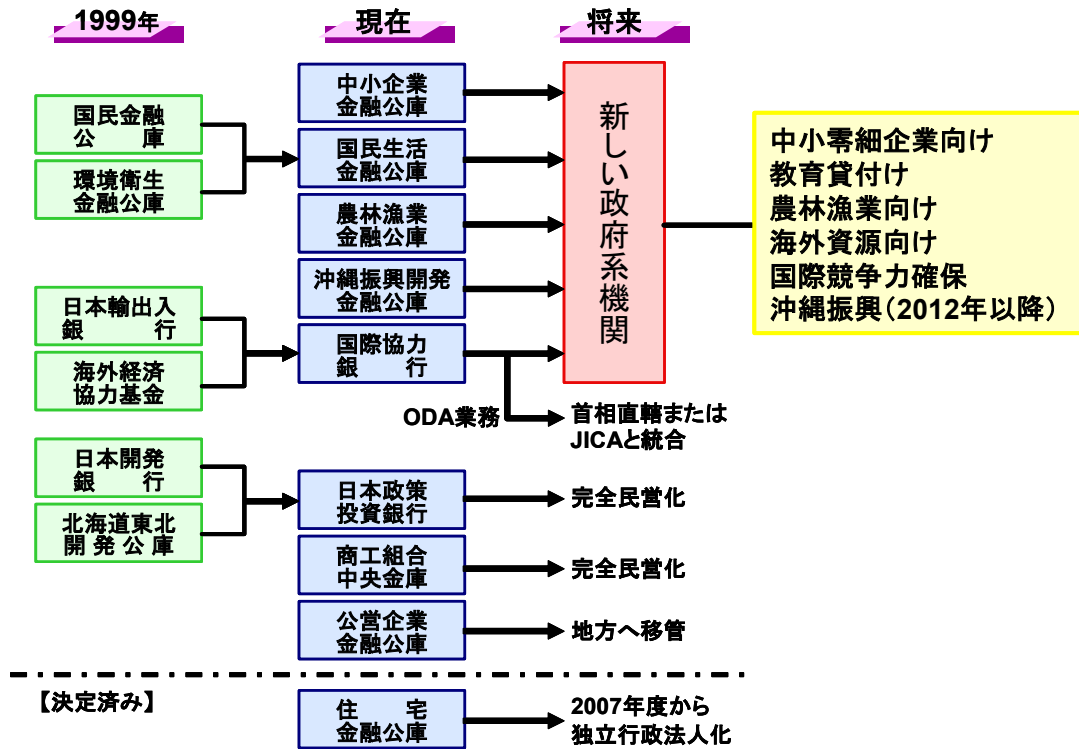
政策金融を担う組織形態については、次の 4 つの制度改革方式を想定する。政策金融のあるべき姿を実現するために、いかなる制度設計が最も妥当であるかについては、19.1.3 に掲げる具体的実施手順に従って検討し、成案を得るものとする。

i) KfW 方式

一般政策金融と制度金融とを母体機関（親）と分割機関（子）とに分離し、業務の目的と性格の差異に即して組織を自立させつつ、人材・情報等の資源の有効活用を図る[張(2005)]。この方式は、ドイツの KfW（復興金融公庫）が採用している組織形態である⁴。

⁴ KfW は、本体内組織として、①中小企業銀行、②投資振興銀行（長期資金供給業務）、③貿易投資銀行、④開発銀行（対途上国経済協力業務）の 4 機関を設置している。

図19-5 政府系金融機関の再編成



出所：「読売新聞」（2005年11月28日、11月30日）に基づき調査団修正

ii) 勘定区分方式

同一機関内において、一般政策金融と制度金融の勘定を厳格に区分し、経理上は両勘定間に防火壁を設け、同時に総務・管理・調査業務を共有することによって、組織運営の効率化を図る。これは異なる業務に専用口座を設けて管理する方式と同義である[張(2005)]。この方式は、日本の国際協力銀行（JBIC）が行っているものである⁵。

iii) 基金方式

一般政策金融を担当する政策銀行の融資のうち、一定の要件を充たす低開発地域開発向けプロジェクト等の特定の融資について、特別の譲許的資金を限定的に供給することが可能となるよう、組織規模の小さい基金を政策銀行の外に設置する。これによって、二重の厳格な融資審査、明確な経理区分を徹底し、透明性と説明責任を確保する。

⁵ 国際協力銀行法第41条において、国際金融等業務、海外経済協力業務ごとに「経理を区分し、それぞれの勘定を区分して整理しなければならない」旨規定されており、両勘定別の財務諸表が公表されている。ちなみに、円借款などの有償資金協力を行う海外経済協力業務には、途上国に譲許的な資金を供与するため、政府財政から多額の一般会計出資が投入されている。

iv) 完全独立方式

上記のいずれによっても制度金融の円滑な実施を確保することが困難な場合には、従来の政策銀行から完全に独立した新たな制度金融機関を創設する。

19.1.3 具体的実施手順

(1) ステップ1：金融制度改革検討会における検討

「金融制度改革検討会」の正式スタートに先行して、「政策金融制度作業部会」を発足させ、関係機関の職員の参集を求め、上記提言内容を検討素材のひとつとしつつ、制度改革の検討を行う。

同作業部会は、金融制度改革検討会の発足に伴い、その下部組織に移行させる。調査・検討結果は、金融制度改革検討会の審議を経て、改革案として国務院に提出する。

(2) ステップ2：法制度整備

上記の改革案を基礎に、「政策金融機構基本法（仮称）」の制定及び同法に基づく条例の整備を行う（第20章20.3、20.4参照）。

(3) ステップ3：総点検の実施

上記法律の制定及び条例の施行後、5年後及び10年後を目途に政策金融制度の運営状況を総点検し、それを踏まえて必要な制度改革を行う。

金融及び経済の発展に伴って、政策金融の果たすべき役割は急速に変化していくことが予想される。このため、「一定期間が経過した後見直しを行い、必要に応じて縮小・廃止する」という条項（Terminal Clause）を設ける。

19.1.4 留意事項

1) 肥大化の防止

政策金融が肥大化し、経営が放漫になれば、そのツケは財政に回ることになる。したがって、経営の効率化に努めることはもとより、政策金融の融資規模が過大になることを回避しなければならない。このため、政策金融の貸出残高について、対GDP比等により将来の規模の上限を示す。

2) 金融手段の最適化

経済及び金融の発展にあわせて、政策金融のなかで公益性の弱まった項目や信用リスクが低い分野は、逐次商業金融に移していく。同時に、財政が担ってきた項目のなかで政策金融になじむ条件が整ったものは、逐次政策金融に置き換える。

また、金融手段の革新を行うとともに、①間接融資への移行、②債務保証への移行、③協調融資への移行を進める。

3) 評価の実施

政策金融機関の業務運営について、事前・事後に評価を行う仕組みを導入する。また、政策コスト分析の適用を検討する⁶。

4) ガバナンスの確保

政策金融機関のガバナンス（企業統治）を確保するため、次の諸点に留意する。

- ① 自立性を高め、経営責任を明確化する。
- ② 業務運営の効率化に努める。
- ③ 組織・業務・リスク等の情報開示を進める。
- ④ 内部管理、監視体制を整備する。

引用文献

経済財政諮問会議「政策金融改革について」（2002年12月13日）、及び同会議に内閣府等から提出された配布資料

張濤「政策銀行が総合性の開発金融機関への変革を」（『金融時報』2005年8月8日号所収）

19.2 西部開発促進のための制度金融の創設

19.2.1 提言の背景

(1) 西部低開発地域の経済社会開発プロジェクトに対する政府支援の必要性

東部地域と比べて西部地域は、人口は過疎であり、立地条件が悪く、産業の集積も遅れている。西部地域における経済・社会開発プロジェクトは、往々にして財務収益性が低くなる。収益性は低いものの経済社会便益が大きく、経済開発、所得分配の観点からみて実施する価値のあるプロジェクトの場合、採算性を重視する商業銀行ではファイナンスされないということになる。

民営化された金融機関は、収益性と安全性の追及を基本的行動原理とせざるを得ない。市場から調達した資金を原資として、自らリスクを取って融資を行うため、安全かつ収益を確保できる融資を志向し、リスクの高い案件に対しては慎重になる。

これは、政策金融機関である国家開発銀行についても当て嵌まる。国家開発銀行は、政府の産業政策を政策性金融の面で支援しており、商業銀行では供給できない産業振興、産業インフラ整備に対する長期資金を供給する役割を担っている。しかし、金融債を原資とするため金融債返済・利払いを確保する経営が求められている。

⁶ 政策コスト分析とは、政策金融機関が長期・低利の貸付を継続した場合、将来的に政府からどの程度の補助金を受ける必要があるかを割引現在価値によって計算するものである。日本の政府系金融機関は、2001年から政策コストを公表している。

(2) 公益事業の効率性向上の必要性

公益性は高いが低採算性のプロジェクトは、多くの場合、基本建設基金、転移支付、政府性基金などの財政資金によって実施されている。しかし、政府の財政支出による実施は、国債発行面の制約が存在することや、往々にして経済効率性を無視して事業が実施されることなどの問題がある。従来、政府による事業として実施されていたプロジェクトのなかで、可能なものは返済義務のある融資に転換し、もしくはPPPの手法を活用して外部者に事業を任せることなどによって、効率性を高めていくことが望まれる。

(3) 制度金融の必要性

低開発地域の経済社会プロジェクトの事業採算性を高めるために、プロジェクトに対する資金、補助金の投入などの政策的配慮を検討する必要がある。金融面でも、19-1で述べたように、プロジェクトの低収益性を補い、プロジェクトのファイジビリティを高めるため、優遇金利の適用、長期の据置期間・返済期間を適用するような政策融資について、積極的に検討していく必要がある。

制度金融の役割は、市場の失敗を政府の介入によって補正することにある。情報の非対称性、外部不経済、公共財の不足などは、市場の失敗の要因であり結果である。料金収入によって投資回収が困難な経済社会インフラの建設、外部不経済を補正する環境整備、農業振興、零細・中小企業振興などは、制度金融などの手段による政府の関与が妥当性を持つ領域である。

19.2.2 提言の内容

(1) 目的

西部地域には、経済発展が相対的に立ち遅れ、経済力が脆弱な地域が多数存在しており、これらの地域に対する資金供給力は不十分な状況にある。

こうした状況に対処し、西部地域のなかでも低開発の状態におかれている地域における経済社会開発プロジェクトを融資・保証等のかたちで金融面から支援するため、新たに「西部開発基金(西部低開発地域開発基金)」を設置する⁷。

(2) 関連機関

銀行業監督管理委員会、中国人民銀行、国務院西部開発弁公室、財政部、国家開発銀行

(3) 設立形態

1) 設立形態の代替案

西部の低開発地域を対象に制度金融を導入する際の形態としては、以下のようなも

⁷ ここでは、西部の低開発地域を対象とする基金構想を提示しているが、中国全土の低開発地域を包括する基金制度を構想することも考えられる。

のが考えられる。

i) 新たな金融機関として西部開発銀行を設立する（ケース1）

中央政府から資本金を拠出することによって新たな金融機関として西部開発銀行を設立するものである。このケースでは、独立性を持ってオペレーションができるというメリットがある。本店の立地場所は西部地域になると想定されるが、西部域内の支店網については新たに設置する場合と国家開発銀行等の既存金融機関の支店内に事務所を置く場合がありうる。いずれにしても、新たな銀行を設立することになるので、投資コストが大きくなる、新たに人材を集める必要がある、という問題がある。

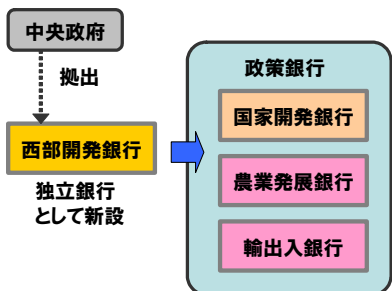
ii) 国家開発銀行の支店を統合して西部開発銀行を設立する（ケース2）

国家開発銀行の西部地域にある支店を統合することにより西部開発銀行を設立する。国家開発銀行が現在行っている組織と融資事業を引き継ぐことになる。従って、直に西部地域での融資事業を行うことができる。メリットとしては、現在、国家開発銀行の本店で行われている西部向け融資の意思決定が西部地域で行われることになるため融資意思決定が短縮化されること、また、現地事情に詳しい人間が意思決定を行うためより実情に即した融資が行われること、などが挙げられる。

独立後は独自に債券を発行して資金調達を行うことになるが、西部開発銀行の信用力、融資先の状況を考慮すると、債券の発行条件は国家開発銀行よりも悪くならざるを得ないという問題が生じる。

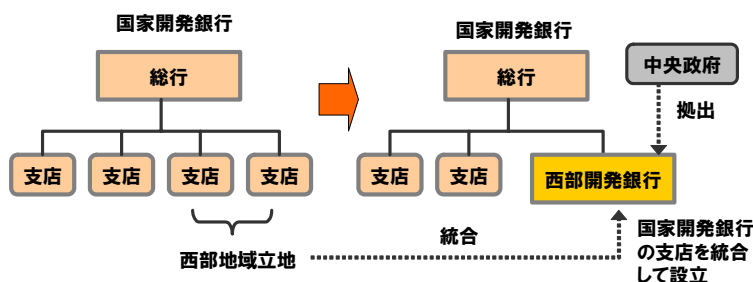
また、この方式を採った場合、他の地域の支店の処遇も検討する必要がある。西部地域は融資残高では全体の2割強を占めるに過ぎないが、面積では営業エリアの半分を占める地域を担当する部署を独立させることになるので、さまざまな矛盾が生ずる。

図19-6 独立の銀行としての新設
(ケース1)



出所：調査団作成

図19-7 国家開発銀行の支店を統合しての設立
(ケース2)



出所：調査団作成

iii) 国家開発銀行の付置機関として西部開発基金を設立する（ケース3）

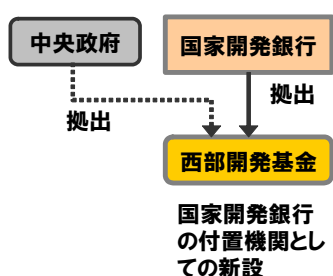
国家開発銀行の付置機関として西部開発基金を新設するものである。実際の事業運営においては国家開発銀行の組織を利用することが可能となる。事務所も国家開発

銀行内に置くことが想定される。国家開發銀行と西部開發基金との協調融資など協力関係を築きやすい。一方で、事業運営面で国家開發銀行の影響を受け、独立性を維持できなくなる可能性は排除できない。

iv) 独立した基金としての西部開發基金の設立する（ケース4）

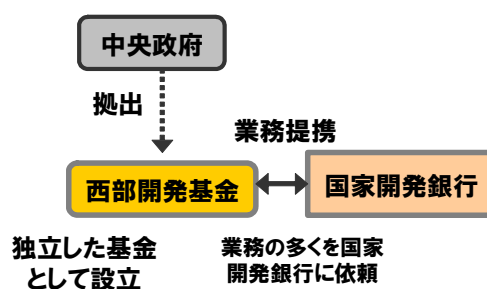
独立機関として西部開發基金を設立する。しかし、実際の業務の多くは国家開發銀行に委託することとなる。独立した機関としたことで、組織上の国家開發銀行との分離は確保できる。

図19-8 国家開發銀行の付置機関としての設立（ケース3）



出所：調査団作成

図19-9 独立した基金としての設立（ケース4）

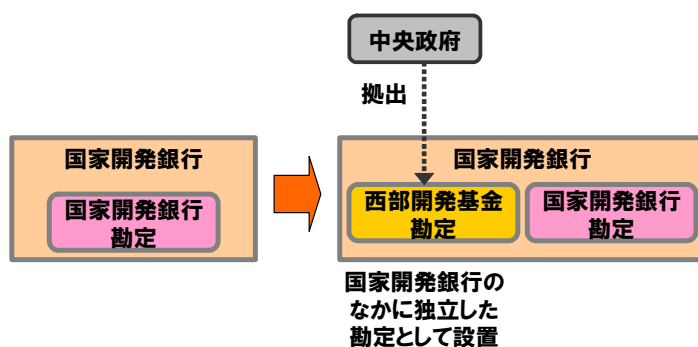


出所：調査団作成

v) 国家開發銀行のなかに独立勘定として西部開發基金を設立する（ケース5）

国家開發銀行のなかに、西部地域向け制度金融である西部開發基金の勘定を設ける。これは実質的には国家開發銀行が通常の業務の延長上で西部開發基金の業務を行うことになるので、運営コストは一番小さくなる。通常勘定と開發基金勘定の二つの勘定管理を厳格に行うことが必要である。

図19-10 国家開發銀行のなかに独立勘定として設立（ケース5）



出所：調査団作成

表19-3 西部開発基金設立の代替案の比較

	西部開発銀行の 設置(ケース1)	開発銀行の支店 統合(ケース2)	開発銀行の下部 機関(ケース3)	独立した基金とし て設置(ケース4)	開発銀行内に勘 定設置(ケース5)
開銀の組織・ 経験の活用	小	大	中	中	大
設立・運営コスト	大	中	小	小	小
経営の独立性	高い	普通	普通	高い	低い

出所：調査団作成

2) 最適設立形態

以下の理由により、独立した基金として西部開発基金を設立することが望ましいと判断される。

- i) 西部開発銀行の設置は、国家開発銀行など既存の金融機関の重複投資になってしまう。また、国家開発銀行の既存の知識・ノウハウも十分に活用できない。
- ii) 開発銀行の支店統合・分離独立による設置は、国家開発銀行が西部地域をカバーしないという組織構造上の矛盾を抱え込むことになる。
- iii) 開発銀行の下部機関としての設立は、両者間の協調・協力関係を築きやすいというメリットがあるものの、西部開発基金が独立性を維持できなくなるという懸念がある。
- iv) 国家開発銀行内に西部開発基金の特別勘定を設けた場合、融資案件の審査、経理処理が明瞭に区分して行われうるかという懸念がある。
- v) 独立した基金のかたちで設置した場合、①国家開発銀行の組織・経験を活用できる、②設立・運営コストを小さくすることができる、③融資審査において独立性が確保できる、という利点がある。

(4) 事業内容

西部開発基金が行う金融業務は、融資、利子補給、保証、出資の4つである。

案件の発掘は国家開発銀行が行い、国家開発銀行が第一次審査を行ったうえで、西部開発基金に対して申請を行う。西部開発基金はこれを審査したうえで、最終的な融資等の決定を行う。

融資条件は、市中貸出と比べ低金利、長期の返済期間とするなど、譲許的な条件とする。

(5) 運営体制

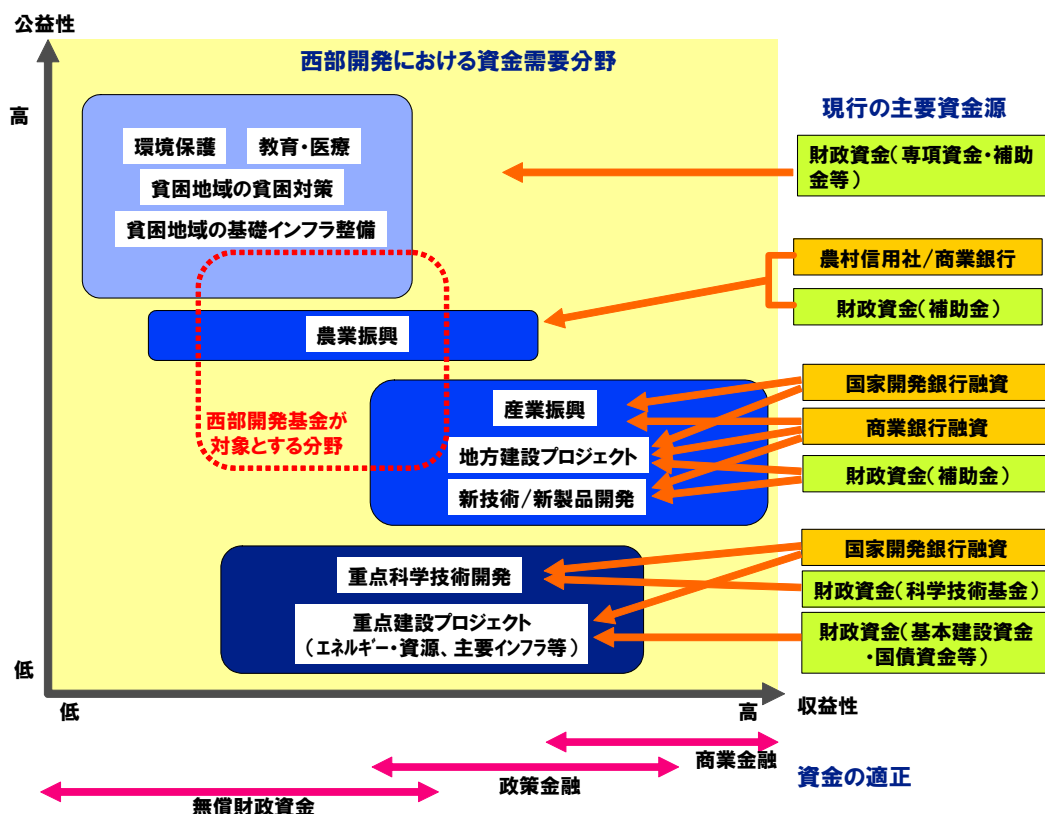
西部開発基金は金融機関として位置付けられ、銀行業監督管理委員会の監督・管理下におかれる。西部開発基金運営委員会を設置し、同委員会が西部開発基金運営の責任を負う。委員会のメンバーとしては西部開発基金の長、国家開発銀行、國務院西部開発弁公室などが考えられる。

(6) 融資対象

西部開発基金が主に対象とするのは、収益性、金融リスクの面で国家開発銀行や商業銀行の融資基準を満たしてはいないが、公益性、外部経済性が高い分野である（図19-11 参照）。公益性が高いにも関わらず収益性が低いため、現在、国家開発銀行や商業銀行がファイナンスを行っていないプロジェクトを発掘していくこととなる。

地域インフラ整備、環境保護事業、貧困地域の開発事業等の分野のプロジェクトが中心となるが、農業振興プロジェクトも対象から除外するものではない。

図19-11 西部開発基金の事業分野



出所：調査団作成

(7) 想定資金規模及び資金源

西部開発基金の資金規模は、当初は200～300億元程度が妥当でないかと想定される。設立後、段階的に拡大していくこととする。

国家開発銀行の2004年末の融資残高は、14,095億元である。このうち20.9%、3,229.6億元が西部地域向け融資である。西部地域向け融資残高の毎年の純増額は、2002年306億元、2003年590億元、768億元であった。一方、資金源をみると2004年末時点で資本金500億元、債券発行額12,548億元、借入836億元である。

従って、国家開発基金の当初資金規模は、国家開発銀行の西部向け融資残高の1割弱、年間の融資増加額の3分の1程度に相当する。

中央財政部が必要な資金を拠出する。西部開発基金の原資の手当てにあたっては、既存の中央政府の地方への補助金、国債投資資金等の見直し・整理、中央政府の財政資金の整理・統合などによって、必要な財源を確保する。このプロセスが時間を要する場合は、国債発行などによって資金調達を行うことも検討する。場合によっては、中央匯金投資有限責任公司資金、外国資金などの利用も検討する。

2004年には、約1,000億元の中央政府建設投資資金が西部地域に投入された。中央政府から西部地域の地方政府に向けられた移転支付及び補助金は1,300億元であった。現在中央政府から無償で西部開発に投入されている資金を西部開発基金に回すことによって西部開発基金の運用資金を確保することを検討することが望まれる。

移転支付や補助金のかたちで支出されていた政府資金を西部開発基金に回すことによって、以下の利点を得ることができる。

- i) 西部開発基金の融資審査のプロセスを通じて、外部の客観的な立場から西部開発プロジェクトの実施妥当性を評価することができる。
- ii) 融資のかたちで資金を提供することによって、低収益性のプロジェクトであってもプロジェクト収益から投資資金を回収できるため、資金の効率的利用ができる。
- iii) 融資のプロセスを経ることで信用創造効果を生むことができる。

19.2.3 具体的手順

(1) 西部開発基金の事業内容及び設立形態の検討

前述「政策金融制度作業部会」あるいは同部会の下に「西部開発基金作業チーム」を発足させ、西部開発基金の設立の可否及び設立のための諸条件、西部開発基金の青写真の検討を行う。検討に参加するメンバーとしては、銀行業監督管理委員会、人民銀行、国務院西部開発弁公室、財政部、国家開発銀行等が考えられる。

(2) 予算措置

西部開発基金設立に必要な財政資金を確保する。

(3) 西部開発基金の承認手続き

西部開発基金設立案を策定し、国務院での審議に付す。

(4) 西部開発基金設立の準備作業

西部開発基金の運営委員会を立ち上げ、運営委員会を中心に西部開発基金の設立に向けた準備作業を行う。

19.2.4 運営上の留意点

(1) 国の西部開発政策との整合性確保

政府の西部開発政策と一体性を持ち、低開発地域の実際のニーズに合致した支援を行えるような運営が求められる。それと同時に、融資、出資等の意思決定はあくま

でも開発ニーズとの適合性に基づいて行われ、効率的で透明性の高い事業運営が実現されることが重要である。

(2) 西部開発のための政策策定・評価ガイドラインの策定

西部開発に対する制度金融に関して、「西部開発に関わる政策策定・評価ガイドライン」を策定する。このなかで、どのような条件を満たした場合に、低利融資などの制度金融や補助金が妥当性を持つかを判断する基準を設定する。これによって、西部地域に対する制度金融の個々の案件が、市場の失敗の補正、商業金融の補完を通じて資金の最適配分に貢献できることを明らかにし、透明性の高い仕組みが実現できると期待される⁸。

また、西部開発基金が融資あるいは出資する案件について、事前評価、モニタリング、事後評価がしっかりと実施される体制を作っておくことも必要であろう。

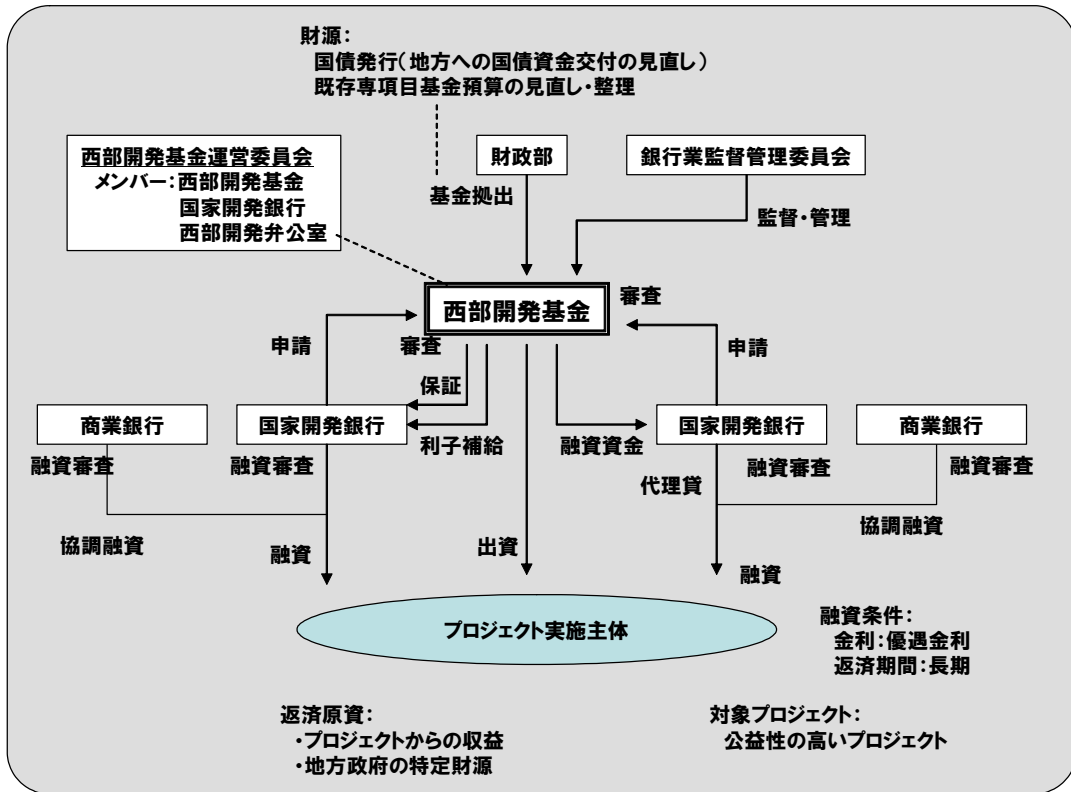
(3) 国家開発銀行及び他の金融機関との協力

西部開発基金の融資の実施機関は、国家開発銀行を想定している。西部開発に関わる金融業務は、顧客と経営状況把握、貸付審査、債権管理について専門的な知識と経験を必要とする。国家開発銀行が保有する地方支店のネットワーク、信用情報、金融人材の蓄積等を最大限に活用することによって、西部開発基金の業務の効率性と合理性を確保するのである。

制度金融の役割は、あくまで一般政策金融やさらには商業金融の補完であり、商業銀行融資の呼び水となる効果も期待される。

⁸ 日本政策投資銀行は、個々のプロジェクトについてさまざまな角度から政策効果を評価する「政策金融評価」を実施している。プロジェクトがもたらす政策効果（直接の政策効果、雇用創出、経済活動の拡大等）、プロジェクトの促進において政策投資銀行の果たす役割という観点から評価が行われる。

図19-12 西部開発基金のフレームワーク



出所：調査団作成

参考文献

姚・琪「建立西部・・・期・定・金来源中的政策性金融研究」

19.3 農業制度金融の整備

19.3.1 提言の背景

西部における三農問題の解決のためには、果樹・野菜などの高付加価値商品作物の導入や畜産の拡大などを通じ、農家の現金収入をあげることが重要である。またポテンシャルのある地域においては、土地改良事業や灌漑・節水施設の建設により単位当たり収量の増加と農作物の多様化を促進し、収入増加の道を切り開かなければならない。灌漑・節水施設の建設は旱魃による被害の低減にもつながることは言うまでもない。こうした営農転換や農業の基盤整備は通常、農家の自己資金ではまかなえない額の初期投資を必要とし、その回収は中・長期にわたる。融資返済期間の長期性とリスク性から、商業金融機関はこうした事業に対する融資をほとんど行っていない。また、政策銀行である農業発展銀行の融資対象はこれらの事業を含まず、資金の供給は不十分である。

この分野における資金供給体制の整備には、①農業政策金融の対象を拡大し、農業発展銀行の業務対象に含めるというオプションと、②西部における政策金融制度改革の一環として取り組むというオプションが考えられる。この提案では、後進性の

高い西部の農業セクターに、優先的に新たな政策融資を展開する手段としては②の選択肢が適当であるという立場から、西部農業振興のための政策金融を、優先順位の高い対象事業に対する「政策金融資金」の供給という形で実施することに焦点をあてる。

農業分野に対する政策融資の整備は、西部のみならず全国的にも重要な課題である。中・長期的には、以上のような事業を対象とする「農業制度資金」を専門的に取り扱う制度金融機関が設立または強化されることが望ましい。この提案では、こうした分野に対する資金融資を試験的に実施することにより、将来全国レベルで取り組まれるべき農業分野における制度金融の整備に貢献することを目的とする。

19.3.2 提言の内容

(1) 想定される資金の種類

政策金融資金は農家を対象とし、主に以下のタイプを想定する。

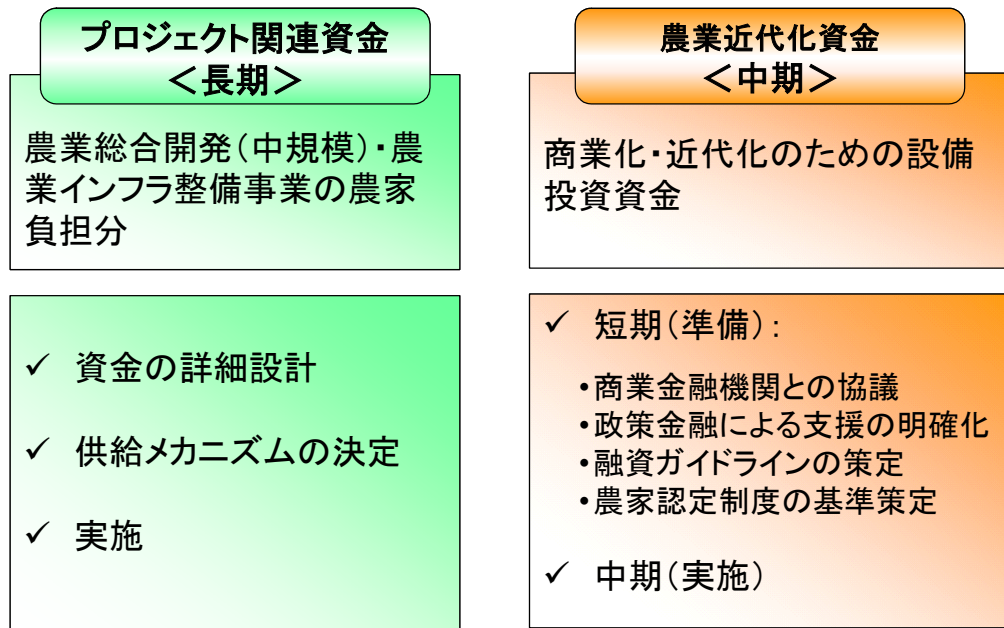
1) 中規模農業総合開発・農業インフラ整備事業の農家負担分

国家や省レベルで推進される大規模プロジェクト以外の、主として県レベルの灌漑事業、流域管理事業、農地整備事業などを対象とする。これら事業の中で、便益の公共性が高い分野（灌漑施設の頭首工・一次／二次水路、水土保持林、砂防ダム、農道など）の整備については、地方の財政資金を当てるのが適当であろう。農家利用部分の投資（末端水路、棚田建設、果樹園の建設、用材林の造林など）については、対象農家の自己負担を求めるが、収益が発生するまでに時間がかかること、期待されるキャッシュフローに比べ投資額が大きいことから、長期（6～15年）・低利で場合によっては据置期間付きの融資が必要であると考えられる。

2) 農業近代化・商業化のための設備投資資金（「農業近代化資金」）

これには、グリーンハウス、近代的畜舎、優良品種の酪農用家畜、トラクターなどの農業機械などが含まれる。さらに、農家がポストハーベスト施設（穀物調製・乾燥・貯蔵・出荷施設、青果物の集出荷・貯留施設など）や苗木育成栽培施設といった農業関連事業を展開することも考えられる。これらの事業は農業の近代化と商業化に欠かせないが、そのための初期投資は農家の自己資金を上回り、その回収には最短でも3～5年はかかることが予想される。西部における農業の近代化・商業化を政策的要求と位置づければこうした事業を制度資金の対象と考えることは可能であるが、私的財である設備への投資であること、また事業の中には十分に成熟した金融市場においては商業金融機関からの融資が可能なものがあることから、制度資金の活用は間接融資や債務保証などにとどめることが望ましいであろう。同時に、将来、商業金融機関が西部において農家対象の中期設備投資融資を提供できるような側面的支援が必要であると考えられる。

図19-13 農業制度資金のメニュー



出所：調査団作成

(2) 実施主体

農業発展銀行からの直接融資のほか、同行から他の商業金融機関、農村信用社への代理貸しによってこれを行う。当該融資は、長期・低利の譲許的資金であることから、農業発展銀行のなかに経理を区分して別途の農業制度金融勘定を設け、必要に応じて同勘定に公的出資を行う。

19.3.3 具体的実施手順

政策性金融制度全般の改革の一環として創設が提案されている、「金融制度改革調査研究会」の「農業金融作業部会」が中心となって以下の作業を行う。

(1) 農業総合開発・農業インフラ整備資金

1) ステップ1：資金の詳細設計

上記に述べた分野、さらにそれ以外で制度融資が必要だと思われる対象事業・対象農家を整理し、具体的資金メニューをつくり、それぞれの具体的な融資条件を決定する。まず、活用できる財源と様々なリスクを考慮に入れ、どのような融資項目に、いかなる優遇条件・金利を適用するかを決定する必要がある。また、間接融資、債務保証など他の資金活用手法についても検討する。

2) ステップ2：資金供給メカニズムの決定

資金供給メカニズムの検討に際し、それぞれの資金供給に係る機関（地方政府機関、商業金融機関、農業関連企業）を特定し、それぞれの役割を明確化する必要がある。特に地方政府は、財政支援の予定や対象範囲、リスク審査に係る情報

（技術の普及度合い、生産者の組織化の程度、インフラ整備の状況、マーケットの有無など）の重要な供給者である。

3) ステップ3：実施

この種の事業の中で、すでに地方政府が計画している対象農家について融資をおこなう。

(2) 近代化資金

1) 短期

i) 金融機関とのコミュニケーションの場の創設

「近代化資金」について商業金融機関の理解と協力を求め、さらに具体的な設計の基礎作りとなる情報を収集するため、金融機関の代表者との研究会を定期的で開催する。農村部に広いネットワークを持つ農村信用社が主たる参加者となるが、融資対象としては比較的先進的な農家、都市近郊型農業従事者が想定されるため、都市部で事業を展開している商業金融機関や、対象農家と既に連携している龍頭企業に融資をしている銀行なども関心を示す可能性があり得る。

ii) 農業政策資金による支援の明確化

上記で得られた情報をもとに、政策金融による具体的な支援の方法を決定する。

iii) 融資ガイドラインの策定

融資ガイドラインは、対象事業ごとの投資規模、収益性とリスク要因、対象農家の信用審査の基準、キャッシュフロー分析の手法などについての一般的なレフェレンスを与えることを目的とする。

iv) 農家認定制度の基準策定

融資対象となる農家をスクリーニングする客観情報は、金融機関の審査事務と融資コストの低減につながる。この観点から、特定の営農活動についての必要な技術と健全な経営能力を有すると考えられる農家を他の農家と区別するための認定制度の導入を視野に入れ、そのための基準作成を提案する⁹。即座に融資の対象となるこうした認定制度が健全に機能するためには、客観的な審査基準と選定過程において政治圧力を排除するメカニズムが重要である。具体的には、判断の基準となる情報の特定、その入手方法と確認手段、適切な認定機関の選定と実施体制を検討する。

2) 中期

上記をもとに、商業金融機関への働きかけを行い、融資の実施を促進する。

⁹ 現在、一部の地域では農村信用社が、返済率・不良債権率等の基準で特定の村を「信用村」として指定しているが、これは地域を対象としたもので、個々の農家への融資審査基準としての有効性は低い。

19.3.4 留意事項

農業政策資金の原資については、西部開発基金全体の枠組みの検討とあわせて検討する。

（戦略2．農村金融の改革）

19.4 農村信用社改革の強化

19.4.1 提言の背景

これまでの農村信用社改革では、組織改革と経営の建て直しに重点が置かれてきた。新体制の基盤がある程度整ったとはいえ、残る不良債権の処理という大きな課題はまだ残っており、さらなる経営改善が必要である。そのためにも、新たな顧客を開拓し、需要の増加が期待される金融サービスを開発するなど、業務拡大のための積極的な努力が求められる。地域のニーズに合った業務の質の向上は農村信用社の経営健全化につながるだけでなく、顧客である農家・農村企業の発展にも貢献する。

業務の改善・拡大には、サービスの質を高め顧客の満足度を向上させることが重要であるが、その前提として顧客のニーズを理解しそれに合ったサービスを開発し提供する能力が備わっていなければならない。そのためには、各農村信用社が地域の顧客に耳を傾け、その要望に対応できる体制を強化する必要がある。現在、競争がほとんどない西部地域の農村金融市場では、農村信用社がこうした努力を自発的に行うインセンティブは弱い。しかし、農村金融市場の多元化の議論が起り、将来他のサービスプロバイダーが市場に参入する可能性が強まるなか、農村信用社の地位は安泰ではありえない。

19.4.2 提言の内容

以上の観点から、農村信用社の今後の改革の焦点の一つは、個々の信用社が業務の拡大と発展のため、いかに地域における金融サービスを改善していくかにあると考えられる。これは、これまでのトップダウン的で画一的な改革アプローチとは異なり、それぞれの農村信用社が主体的に取り組まなければならない課題である。地域密着型の事業展開を目指す顧客を主眼に置いた改革は、信用社が省連社や政府機関から自立した、地域の金融機関としての地位を築くことにもつながる。

具体的には、以下の点が重要となる。

(1) 顧客重視のカルチャーの育成

まず、それぞれの信用社が顧客重視のカルチャーを育むことが重要である。そのため、各信用社は担当者（もしくはチーム）を任命し、信用社としての戦略を策定する。また、職員全員にその内容の周知を徹底すると同時に、地域の住民についても広く公表する。

(2) 金融サービスニーズの調査と分析

1) 農業・農村セクターの動向調査

農村企業、仲介業者、農業庁の職員、その他の関係者のヒアリングを通じて、担当地域における農業生産の動向と将来の発展の見通しについての情報を定期的に収集・分析する。

2) 顧客対象調査

各農村信用社は業務を展開する県及び郷鎮において、顧客である農家が現在のサービスに満足しているか、またどのような金融サービスを新たに必要としているかを理解する必要がある。同時に、現在顧客でない農家がなぜ信用社のサービスを利用しないかをも理解し、新たな顧客の獲得にも努めなければならない。こうした調査は、職員が実際に農家を訪問して話しを聞くほか、窓口に意見箱を設置するなどの方法も考えられる。

(3) 情報発信・ネットワーク支援

農村信用社をその地域における農業とその他農村ビジネスに関する情報の集積センターと位置づけ、他の諸機関と連携して、マーケット情報、気象情報、新たな農業関連政策など、顧客にとって関心があると思われる情報の入手方法を紹介し、仲介・発信機能を強化する。

また、企業・仲介業者と農家の連携促進も信用社が提供できる重要なサービスである。こうした連携から新たなビジネスチャンスが生まれる可能性は強い。

(4) 新サービスの開発と新たな顧客の発掘

預金と貸付以外に、送金や振込みなどについても利用者の便宜を図り、サービスの拡大を図ることが求められる。また、農業機械やその他機材・施設のリースも新規事業として可能性があると考えられる。さらに、将来、様々な種類の保険について農村でもニーズが高まることが予測されるため、取り扱いの早期実現にむけて、情報収集と商品開発の努力が必要とされる。

(5) マネージメントの強化

農村信用社が地域のニーズに応じた適切な金融サービスを提供し、自立経営体として発展するためには、トップ・マネージメントの強化が不可欠である。外部から金融実務と経営管理に精通した人材を経営の実務責任者として招聘し、また役職員に対する金融実務研修を実施するなど、信用社の人材強化を図ることが必要である。

(6) 信用社間の業務提携の推進

県（区）レベルの法人（もしくは農村合作銀行）間での業務提携を推進する。ATMのネットワーク化や顧客信用情報のシェアといった、互いに具体的なメリットがある分野での提携がまず考えられる。こうした業務提携は、信用社の合併もしくは連合化による事業系統の設立の下地作りともなり得る。

(7) 農村信用社金融監査士制度の導入

銀監会による銀行検査に加え、農村信用合作銀行/農業信用社の強化改善を図るためには「農業金融監査士」の制度を新たに設ける。農業金融監査士は、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・融資管理、行内リスク管理体制などの改善事項を指摘し、経営改善について指導を行う仕組みを導入する¹¹。

19.4.3 具体的実施手順

(1) ステップ1：中期事業戦略の立案

それぞれの県（区）レベルの法人（もしくは農村合作銀行）は、3年間の中期事業実施戦略を策定する。同時にそれを達成するための人材育成計画も作成する。これらは社員総会で承認を得なければならない。

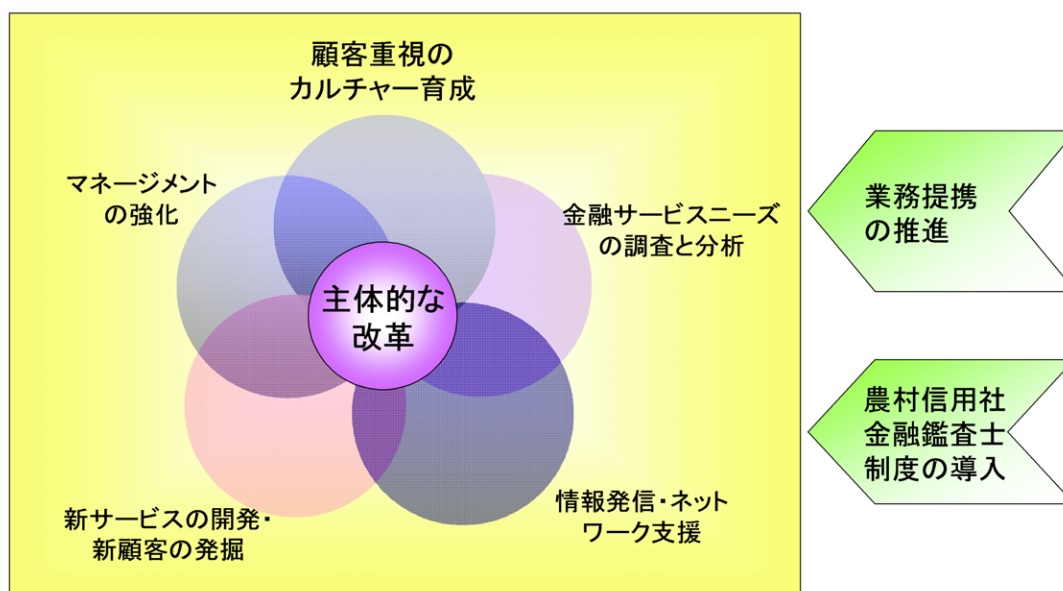
(2) ステップ2：事業戦略の実施とモニタリング

各信用社は毎年事業戦略の実施状況を把握し、社員総会に報告する。

19.4.4 留意事項

省連社には各農村信用社（農村合作銀行）の主体性を尊重し、側面から必要な支援を提供することが求められる。経営助言、経験とノウハウのシェアの促進や、信用社の利益を代表して政府に対し必要な支持を訴えるなどの分野で、その果たす役割は大きいであろう。

図19-14 農村信用社改革の強化



出所：調査団作成

¹¹ 日本では、農業協同組合法に基づき、全国及び都道府県の農協中央会が農協（同連合会）の組織・運営・会計の全般にいて合法性、合目的性、合理性を確認するため監査を行うことが義務付けられており、このため資格試験に合格した者が「農協監査士」として監査業務に従事している。