



June 1, 2003

中国の銀行監督制度¹

開発経済調査部研究員 安部 健一郎

(Kenichiro Abe)

abe@iima.or.jp

はじめに

銀行業を始めとする金融取引の拡大や金融機関の質の向上によりもたらされる金融の深化は、資本の有効な再配分や迅速な情報の伝達を通じて、経済成長に寄与する。しかしながら、無秩序な金融の拡大は金融危機発生危険性を誘発し、経済の混乱を招く恐れがあり、アジア通貨危機においても主因の一つとなった。金融市場の発展は、同時に健全な銀行監督制度の整備・構築が伴うものでなくてはならない。

1978年の改革開放路線以降、中国の金融市場は変化を遂げてきた。しかし、銀行市場は、圧倒的なシェアを占める四大国有銀行の不良債権に代表される未解決の問題を残している。債券・株式市場に比して銀行市場は非常に大きく、銀行市場の健全な発展は今後の中国経済の持続的な成長には欠かすことが出来ない。不良債権の発生を抑制し、銀行システムの強化、安定化を図るうえで、銀行監督の強化は喫緊の課題である。

以下では、近年、中国当局が金融改革において力点を置いている中国の銀行監督制度について、その現況、沿革、課題を整理したい。

1. 銀行監督体制

従来、銀行監督を行っていたのは中国人民銀行（人民銀行、中央銀行）であったが、2003年3月に行われた全国人民代表大会（全人代、国会）で、国務院（内閣）の組織改革の一環として、中国銀行業監督管理委員会（China Banking Regulatory Commission, CBRC）の設立が決定された。新組織は、人民銀行から銀行監督部門を分離し、初代委員長に劉明康元中国銀行総長を迎え2003年4月に発足した。発表によると、同委員会の業務は、①銀行の監督管理に関する規則、制度の制定、②関連する法律と行政法規の立案、その制定、改正に関する提案、③銀行及びその支店の設立、変更、閉鎖、業務範囲の許認可、④銀行への検査、違法活動の取締——等、9項目である。また、組織内に、①国有商業銀行や資

¹ 本稿は、外国為替貿易研究会 国際金融第1106号（2003年6月1日付）に掲載されたものである。

産管理会社等を監督する銀行監督管理一部、②株式制商業銀行、都市商業銀行を監督する銀行監督管理二部、③国有政策性銀行、外資系銀行等を監督する銀行監督管理三部、④信託投資公司等のノンバンクを監督する非銀行機関監督管理部、⑤農村・都市合作金融機関を監督する合作金融機関監督管理部——等、15の部門を設ける²。

これは、中国で初めての独立した銀行監督機関である。2001年12月のWTO加盟に伴い金融の対外開放が進むなかで、胡錦濤国家主席—温家宝首相という新指導部のもとでも、金融改革の重点を金融監督強化、不良債権処理に置く姿勢を一層強調するものと捉えられる。

2. 銀行監督制度の沿革

(1) 銀行監督制度の誕生

中国の今日における銀行システム構築の端緒は1978年の改革開放路線に求められる。それ以前は、人民銀行が殆ど唯一の金融機関として機能した。即ち、中央銀行が通貨、金融の調節といった中央銀行としての機能を果たすと同時に、民間における預金・貸出業務といった商業銀行としての業務を行っていた。しかし、国有企業の資金調達には専ら国庫からの財政資金に拠るところが大きく、銀行融資はその補完的な位置付けに過ぎなかった。従って、銀行の金融仲介機能は働いておらず、銀行システムや銀行監督制度は存在していなかったと言える。

1978年12月の共産党大会にて改革開放路線が打ち出され、市場経済化のなかで金融システムの再構築が図られた。まず行われたのは、人民銀行から商業銀行機能を分離することによる、人民銀行の中央銀行としての機能特化である。農業に対する貸付業務を人民銀行から分離し中国農業銀行を再設立³することが決定されてことを始め、1984年1月に商業銀行業務を担う中国商工銀行を分離したことにより、人民銀行が通貨の発行、金融政策の実行、金融監督といった中央銀行としての機能を担うこととなり、銀行監督制度が誕生した。

(2) 中国人民銀行法制定

人民銀行が専断的に中央銀行としての役割を担うこととなったものの、中央銀行としての独立性が確立されておらず、金融監督制度も有効に機能しなかった。

不良債権発生の変因ともなった(地方)政府・国有企業・国有銀行の相互依存体制のなかで、人民銀行の中央銀行としての独立性は明確ではなく、金融監督に際しては政府の介入があるばかりか、国有銀行は政策的な融資を行うことを理由に、容易に人民銀行から資金を調達することが可能であった。

² 中国銀行業監督管理委員会ホームページ、新華社2003年4月28日、人民網2003年4月29日。

³ 同行は、農業に対する貸付業務や農村信用協同組合に対する監督を業務として1951年に設立された農業合作銀行を前身として、1955年に発足していたが、その後1957年に人民銀行に吸収された。

中央銀行としての独立性確保を主眼として、業務が明確に規定されたのは、**1995年3月**に**8期全人代**で採択、施行された「**中国人民銀行法**」である。同法において、人民銀行の業務が通貨政策、金融機関の監督、国庫の管理、決済システムの安定化等に明確化されるとともに、人民銀行は**国務院**指導下のもとで、(地方)政府、政府機関等の干渉を受けず、人民銀行の支店に対して、集中的、統一的な指導、管理を行うことが定められた。

この様に人民銀行の銀行監督機能強化が図られてきたものの、実際には**95年3月**の**全国人民代表大会**での**人民銀行法**審議の過程において、人民銀行の独立性に対し**地方代表**の反対が**多数**あったことが示したように、人民銀行の独立性確保には**困難**が伴い、以後も監督に対する**行政**の介入が行われ、中央銀行としての独立性は確保されなかった。

(3) 金融監督体制の強化(1997年金融工作会議以降)

1997年のアジア通貨危機発生は、脆弱な銀行監督制度のもとで金融の**対外開放**を進めたことが一因であったことが認識され、同年**11月**に**中央共産党**と**国務院**によって開催された**金融工作会議**において銀行監督の強化が図られた。さらに、**98年3月**に就任した**朱鎔基**首相の**三大改革**の**枠組**のなかで、以下のような金融監督強化が本格的に行われた。

銀行監督体制面

(イ) 中央共産党金融工作委員会の設置

中央共産党は金融改革を統一的に推進する**直属機関**として**98年5月**に**金融工作委員会**を設立した。金融工作委員会は、金融改革の**指導的役割**を担うとともに、**国有銀行**の**人事権**を有することにより、**銀行業**に対する**(地方)政府**による**干渉**の排除を目的とした。

(ロ) 人民銀行の組織改革

国務院は、人民銀行の**効率的な金融政策**、**銀行監督**の**運営実現**のため、人民銀行の**組織改革**を行った。

まず、**総行(本店)**に関しては、**23**の司を**13**の司と**5**の局に再編成し、**1,000**人の**人員**の約半数を削減した。この本店組織改革の一環として、**金融監督**における**責任**、**機能**の**明確化**のために、**国有商業銀行**、**外資系銀行**に対する**監督業務**を行う**銀行監督一司**、**株式商業銀行**、**都市商業銀行**に対する**監督業務**を行う**銀行監督二司**、**信託投資公司**等に対する**監督業務**を行う**非銀行金融機構監督司**、**農村・都市合作金融機関**に対する**監督業務**を行う**合作金融機構監督司**を設けた。

(地方)政府の**人事**への**介入排除**と**業務**の**効率化**を目的として、それまで各行政区域毎(省・自治区・直轄市)に設置していた**一級分行**(計**31**行)を再編し、**複数**の省にまたがる形で**9**行の**大分行**を配置した。

(ハ) 分業体制確立

1980年代は、国有商業銀行が子会社を通じ、証券業務、信託業務、不動産開発等を同時に営み、多額の投資を行っていたこと等により金融混乱が生じていたことから、1993年に国務院は「金融体制改革に関する決定」において、銀行、保険、証券、信託の業態別経営を明確化した。それに伴い、1995年施行の「商業銀行法」において、人民銀行が有していた金融全般に対する監督機能が、業態毎の専門性に鑑み中央銀行から分離された。証券監督に関しては、96年から証券監督管理委員会に対し段階的に移管され、98年に人民銀行から完全に分離された。保険業に関しては、98年に保険監督管理委員会に移管された。これにより、人民銀行の監督業務は銀行（ノンバンクを含む）に限定されることとなった。

（二）監事会設立

人民銀行は、1997年11月に「国有独資商業銀行監事会暫定規定」を發布し、国有商業銀行の資産状況の監督や新規不良債権発生を防ぐ目的で、それぞれの銀行に監事会を設立した。国務院から授権された人民銀行が、人民銀行や財政部等の代表を資格審査後任命し、監事会を結成、派遣する。監事会は各銀行に対し、資産負債比率の管理、人民銀行への定期的な報告、銀行経営者の業績評価、任免や賞罰に関する提案を行うこととされた。

また、国務院は2000年に「国有重点金融機構監事会暫定条例」を發布し、監事会を従来の人民銀行から国務院に直轄する形とした。監事会は、国家を代表し国有重点金融機構に対して資産水準及び国有資産の保管状況についての監督を行うこととし、さらなる監督機能の拡大、強化を図っている⁴。

銀行監督制度面

（イ）債権5分類制の導入

アジア通貨危機において多額の不良債権に象徴される銀行セクターの脆弱性が、危機による損害を拡大させたという認識のもと、1998年に人民銀行は銀行のリスク管理強化を通じた金融システム安定化を図る目的で、国際基準に合致した債権分類制を公表した。

それまでの債権分類は、財政部の規定に基づき、債権を「正常」と「不良」に分類したうえで、不良を債権延滞期間に応じて3分類するというものであった。しかし、分類上は借り手の返済能力は考慮されず、不良債権はあくまで事後に認識されるに止まるものであった。また、追加融資やロールオーバーにより不良債権を隠蔽することが可能であった。その結果、信用リスクの管理や把握が遅れることになった。

人民銀行は借り手の返済能力に応じて債権を5段階に分類する制度を発表し、各銀行へ新基準に基づいて不良債権を公表するよう指導を行った。当初、1998年中の導入を予定していたものの企業会計制度の遅れなどを理由に計画の進展が遅れ、同年に実施できたのは国家開発銀行だけであった。その後、1999年11月の広東省での試行を経て、2001年12月に人民銀行が発表した「貸付5級分類管理を全面的に推進することに関する通達」、「貸

⁴ これにより、「国有独資商業銀行監事会暫定規定」は廃止された。

付リスク分類指導原則」に基づき、**2002年1月**から全ての銀行に適用されることが決定した⁵。

(ロ) 国有商業銀行に対しての総量規制撤廃

人民銀行は国有商業銀行に対し、直接的な融資総量規制を通じてマクロ・コントロールを行ってきた。これは、インフレ抑制を通じて国民生活の安定化を図るという政府の目標に則ったものであるが、金融・資本市場が未整備だったため、金利操作、公開市場操作といった手法による金融政策が採れなかったことが背景にある。人民銀行は、毎年国有商業銀行に対して総量規制を課し、国有商業銀行はその範囲内においてのみ融資を実行することとされていた。

しかし、市場経済化のなかでコール市場が整備されるなど短期金融市場が形成されたことにより、市場メカニズムによる金融政策の実行が可能になったことに加え、企業の資金調達手段も多様化したことにより融資総量規制によるマクロ・コントロールの有効性が低下し、**1998年**に人民銀行は国有商業銀行に対しての直接的な融資総量規制を撤廃し、間接的な資産負債管理規制（バランスシート規制）を導入した。

(ハ) 違法金融の取り締まり強化

アジア通貨危機の影響が深刻化するなか、実質的にドルペッグをしていた人民元に対し切り下げ観測が生じた結果、外国為替管理法等に違反した違法な外貨取引を通じて、多額の資本が逃避した。人民銀行は**1998年**に「外国為替の売却、支払管理規定に違反した金融機関及びその責任者に対する行政処分に関する規定」を發布し、外貨取引に関する不法行為に対し外貨管理局が行政処分を行うと同時に、責任者に対して懲戒処分を勧告することにより外貨管理条例の強化を行った。加えて最高人民法院が**1998年**に「外貨の詐欺的購入、外貨の不法売買に関する刑事事件審理における法律の具体的適用上の解釈」を發布し、外貨の違法購入を密輸罪等として厳罰に処罰することとするなど、違法な外貨取引に対する一連の取り締まりを強化した。

一方、通常の金融活動において金利が規制されていたことにより信用リスクに応じた貸出金利の決定が出来ず、金融機関が信用供与に消極的になったため、違法金融も活発化した。

国務院は**1998年**に「違法金融機関及び違法金融業務活動の取締弁法」を發布した。同法では、違法金融機関を人民銀行の許可を得ず預金、融資、決済、外貨取引等の金融業務に従事する機構と定義すると同時に、違法金融活動を人民銀行の許可を得ずに行う上記の金融業務及び不特定多数から資金を調達する行為等と定めた。また、違法金融機関、違法金融行為の取り締まりは人民銀行が責任を負い、工商行政管理局⁶、金融機関、公安機関は取

⁵ 同通達により、同基準をもとに各銀行が債権分類基準を策定し、人民銀行に報告のうえ債権を分類する。

⁶ 国務院の直属機関。不正競争行為の監視、調査や法人の登記の管理等を行う。

り締まりに協力することとされた。

3. 銀行監督手法

上記のように様々な改革の結果、現在の銀行監督は以下のような手法に基いている。

(1) バランスシート規制

人民銀行は 1995 年制定の「商業銀行法」により資産負債管理 (ALM) を導入した。しかし、同時にマクロ調整政策の一環として、国有商業銀行に対しては融資総量規制を行っていたため、ALM は有効に機能していなかった。

マクロ調整手段の多様化が進展するなかで、人民銀行は 1998 年 1 月から「国有商業銀行の貸付規模管理の改善に関する通知」により、総量規制を撤廃し銀行自身による ALM を本格的に導入した。

商業銀行法 39 条によると、商業銀行は信用供与の際、資産負債規制に関し①自己資本比率 8%以上、②預貸比率 75%以下、③流動比率 25%以下、④同一借り手に対しての信用供与額が資本の 10%以下 (大口融資規制) ——でなければならない。

(2) 競争抑制的規制

預金・貸出金利の自由化に関しては、既に長期から短期、貸出から預金、外貨から人民元という規制緩和の順序だてについてコンセンサスは形成されつつあるが、一部を除いて、依然として強い規制がなされている。商業銀行法 31 条および 38 条で、商業銀行は人民銀行が定める範囲内において、預金・貸出の利子率を決めなければならない旨規定されている等、競争抑制的な規制が行われている。

しかし、インターバンク・コールレート、インターバンク市場国債流通利回り、300 万ドル以上の外貨預金金利等は自由化され、人民銀行は 2000 年 7 月に、今後 3 年間に於いて農村部→都市部の順で貸出・預金金利の自由化を行う旨発表した。また、2002 年 10 月に人民銀行は浙江省温州市の農村部向けの金融機関 (農業信用社) に、一定の範囲で各機関が金利を自由に決められる「金利浮動制」⁷を導入、預金額が順調に増えるなど効果が見られたことから、更に、四川省、福建省など 8 地区の信用社でも試験的に導入を始めている。しかし、国有商業銀行では不良債権処理や外資系銀行との競争激化を控え、金利自由化に反対しているとされており、自由化がスムーズに進展しない可能性もある。

(3) 情報公開の制度化

銀行にブルーデントな行動を取らせるためのインセンティブ規制として、ディスクロージャー強化を制度化し、銀行経営の透明性確保のためのインフラ整備が図られている。

⁷ 現行は、預金では年 0.72%の公定金利の最高 50%まで、貸出では半年の公定貸出金利は 5.04%だが、これに最高 100%まで独自の判断で上乗せすることを容認した。もともとは、預金流出や貸出減少で信用社の体力が弱まったために、成長の担い手である私営企業が、信用社から資金調達ができず、闇金融から法外な金利で資金を借りている「闇金融問題」の解決策として実施されたもの。

既に、貸出債権の分類管理の強化が行われたことは説明したが、これとともに人民銀行は市場原理に基づいた情報公開を標準化することを目的として、**2002**年に**1995**年制定の商業銀行法⁸を補完する商業銀行情報公開暫定弁法を公布した。これによると、商業銀行は①貸借対照表等の会計情報、②信用リスク、流動性リスク、市場リスク等のリスク・マネージメント情報、③株主総会、取締役会の構成・機能等の銀行経営情報、④上位**10**位までの大株主とその変更、資本の増減、合併等の年度事業情報——について、金融関連監査に従事する会計事務所の監査を受けたうえで、年次報告書を作成し人民銀行に届け出た後に公開しなければならない⁹。

(4) 実地調査・監督の強化

人民銀行はそれぞれの部門において、日常的な検査・監督を行っていることに加え、不良債権に関する監督を通じて、国有商業銀行の資産管理強化を図っている。**2001**年に人民銀行は、**2000**年下半期における不良債権の状況について、**316**の国有商業銀行の支店に対し、**615**万件の不良債権について調査を行った¹⁰。

(5) マネーロンダリング防止規定

人民銀行は**2002**年**3**月、「金融機関マネーロンダリング規定」、「人民元による高額、不審な取引に関する報告・管理規定」、「金融機関の外貨による高額、不審な取引に関する報告・管理規定」のマネーロンダリング防止に関する**3**つの規定を定めた。これにより、①企業間での一口**100**万元以上の口座振替、②一口**20**万元以上の現金振込、③個人口座からの**20**万元以上の振込、④外貨計**1**万ドル以上の同日内での引き出し、⑤現金以外の取引で、同日内に個人で計**10**万ドル以上、企業で計**50**万ドル以上となる外貨取引等が監視を受けることになる。

4. 銀行監督における課題

上記のとおり、中国では改革開放以後、金融改革に着手し、特に**1997**年のアジア通貨危機の経験を通じて、体制面、制度面で様々な改革を行い、本格的に銀行監督の強化を押し進めてきた。しかしながら、依然として国有商業銀行の不良債権問題が解決されておらず、未だ銀行監督が効率的に機能している状況とは言い難い。

(1) 制度運営面での問題

今まで、銀行監督体制・法制等のインフラ整備に努めてきたものの、運営面においては、監督スタッフの質・量両面における不足や銀行自身の自主的な査定能力不足のために、有

⁸ 第5章において年次報告書作成の義務等基本事項が定められている。

⁹ 都市商業銀行に関しては、**2003**年**1**月から段階的に施行の後、**2006**年**1**月に全面適用される。

¹⁰ 人民網**2001**年**9**月**18**日。

効に機能していないと指摘されている。例えば、人民銀行への報告体制を制定しても、各銀行の中央銀行に対する報告に虚偽の内容を含むものがあり、有効に機能しないといった例も少なくない。

特に不良債権問題に関しては、グローバル・スタンダードと合致した債権 5 分類制を導入したものの、様々な報道、試算、推測があり、現状が非常に分かりにくくなっていて、当局でさえ実態を把握しているとは言えない状況と推測される。これまで法制化されてきた規律の着実な実行を促すための中央政府、銀行業監督管理委員会のリーダーシップとともに、監督に携わる人材の早急な育成が求められる。

(2) 金融・経済・社会政策と厳格な銀行監督の両立

厳格な銀行監督は、しばしば銀行の信用供与に対する姿勢を慎重化させ、金融のディスインターミディエーションを生じさせるとともに、不良債権処理等を通じて企業の淘汰を促し、失業問題を引き起こす。

中国では、ALM 規制や貸出責任制¹¹により国有商業銀行の融資に対しての姿勢が慎重化したことに加え、金利規制が貸出リスクに見合った金利決定を妨げていることを背景として貸し渋りが発生し、中小企業が流動性不足に陥り資金調達をインフォーマルな金融に頼っていることが指摘されている。WTO 加盟に伴い政府が行ってきている国有企業のリストラが、失業率の上昇圧力となる可能性も指摘できよう。また、従来の銀行監督である人民銀行は、経済成長を支える内需拡大的・安定的な金融政策を行ってきている。

この様な状況下、銀行監督の強化が中小企業の流動性不足や失業問題等を深刻化させ、緩和的な金融政策に抑制的な影響を及ぼしかねない。

人民銀行からの銀行業監督管理委員会の分離は、銀行監督における意思決定の独立性を確保し、制度の有効性を高める効果が期待されるものの、経済成長を指向する中央政府や人民銀行からの政策的介入があった場合に、どの程度独立性を発揮するかは依然不透明だと言えよう。

(3) 銀行のリスク管理能力強化

2001 年 12 月の WTO 加盟に伴い、5 年間の移行期間の後、銀行業を始めとする金融サービス業はほぼ全面的に对外开放される。自由化の進展に伴い、中国国内の銀行は国際競争力の強化とともに、リスク管理能力向上を通じた健全な資産内容の保持が求められる。

また、銀行監督制度は公的な規制や当局の監督体制だけではなく、整備された制度と同時にプレーヤーである銀行自身の内部管理体制といった、民間部門における市場規律の整備が重要である。

しかし、長らく政府の規制・指導のもとに置かれていた国有商業銀行をはじめとする各銀行は、巨額の不良債権が示すようにリスク管理能力が脆弱であると指摘される。内部管

¹¹ 国有商業銀行が導入している融資担当者に対しての責任追及制度。

理スタッフの質・量における強化やガバナンス強化、国有商業銀行の上場等の健全な経営を担保するような対策が必要である。

(4) 事後救済制度の整備(セーフティーネット)

現在、中国の銀行制度には、預金保護制度といった事後的な救済制度が存在していない。しかし、国有商業銀行は「国有」であるために、その預金は国の信用によって保護されると市場において信じられており、実質的なセーフティーネットが存在しているとされる。従って、国有商業銀行の経営状況に関わらず、預金者は信用リスクに対し感応度が低い。

しかし将来的に国有商業銀行の改革が行われるなかで、政府の銀行経営に対する介入が排除されるであろうことを踏まえると、銀行監督強化とともに事後的なセーフティーネットを以って銀行取り付けといった危機を未然に防ぐことも検討されるべきであろう。

5. むすび

中国は金融改革が進展するなかで、特に 1997 年のアジア通貨危機の経験から金融監督の重要性を認識するに至り、数々の方策を実施してきた。また、独立した銀行監督機関が誕生しており、今後同分野での取り組み強化が期待される。

一方、中国の銀行業は市場を寡占している国有商業銀行の改革の遅延など未だ発展途上にあり、巨額の不良債権、脆弱なガバナンス構造、低い収益性といった未解決の問題を有している。WTO 加盟に伴い、銀行業の全面的な対外開放による本格的な競争の激化を目前に控え、銀行改革の推進が急務であるが、そのような状況においては一方的な規制強化よりも、不良債権処理の加速や経営改善計画策定の要求といった監督当局として是正措置を講じ、指導的な監督を行うことが必要であろう。