

# 中国農村信用社改革の評価と 農村金融改革の課題

韓 俊 (Han Jun)

< 中国国務院発展研究センター 農村経済研究部 部長 >

## 〔要 旨〕

- 1 農村信用社は中国の金融システムの重要な構成部分であり、50年余りの発展の歴史を持ち、これまでに何度も改革が行われてきた。この数年来、農村信用社の改革は新たな高まりをみせている。本稿では新たなラウンドの農村信用社改革の成果について総合的な考察を行い、農村信用社の改革深化の核心及び問題点を分析するとともに、中国の農村金融改革が直面している主な課題について整理し、今後の農村金融改革の基本的な筋道を明確にしたい。
- 2 筆者は、適切なコーポレートガバナンスを備え、「三農」(農業、農村、農民)に効率的なサービスを提供することが農村信用社改革の全体目標であると考え。しかし現在、農村信用社改革で得られた成果の多くは財務構成の改善に限られ、しかも農村信用社の財務状況の好転には大きな政策的要素が含まれている。新たなラウンドの農村信用社改革において、資金サポートにより、農村信用社の財務構成が改善されたのは誰の目にも明らかだが、こうした改善が持続可能性を持つのか、あるいはコーポレートガバナンスの不備及び内部者によるコントロールといった問題が効果的に解決できるかどうかは、今後長い時間をかけて検証していく必要がある。
- 3 農村信用社改革を詳しくみると、長い間効果的な解決が得られなかったのは農村信用社の財産権問題とコーポレートガバナンス問題であり、財産権の曖昧さ、コーポレートガバナンスの不備が改革のネックとなってきた。さらにもう一つの問題は、「三農」へのサービス提供の面で顕著な改善が得られず、農村信用社に「三農」への支援を弱める傾向が強く見られることである。
- 4 農村信用社改革の核心はコーポレートガバナンスを整備し、これを踏まえ地域密着型金融機関の要求に従い、農村信用社の機能の新たな位置付けを行うことだと考える。また、農村信用社に頼るだけでは、「三農」への効果的なサービス提供という問題を解決することができない。農村金融システム全体に着目し、「三農」に真のサービスを提供できる一層完備した、活力ある農村金融システムの構築を目標として、全面的な農村金融改革を推進しなければならないと考える。
- 5 次の段階の農村金融改革の重点は、競争メカニズムを導入し、農村金融に対する規制を緩和すること、農村への貸付資金の投入を増やし、農村の金融商品とサービス方式を刷新すること、農村金融の発展環境を最適化し、農村金融システムの安全かつ効果的な運用を保証すること、である。

## 目次

### はじめに

- 1 農村信用社改革実験のプラン設計と改革の進展
  - (1) 新たなラウンドの農村信用社改革のプラン設計
  - (2) 農村信用社の実験改革についての評価
    - a 財務諸比率等の改善
    - b 省級聯合社のあり方

- 2 農業の特徴と農民の需要にマッチした農村金融サービス体系の確立
  - (1) 競争メカニズムの導入と農村金融に対する規制緩和
  - (2) 農村での貸付資金の投入増と金融商品とサービス方式の刷新
  - (3) 農村の金融環境最適化と農村金融システムの安全・効果的な運用保証

## はじめに

農村信用社は中国金融システムの重要な構成部分である。近年、国有商業銀行の大規模な機構縮小に伴い、農村信用社は農村の貸付市場で独占的地位を占めるようになった。

半世紀このかた、農村信用社は何度も改革を繰り返してきた。1979年に中国農業銀行が復活した後、農村信用社は正式に農業銀行の末端機関となった。さらに80年代初めから90年代中・後期にかけて、農村信用社の「3つの性」、すなわち組織面の協同性、管理面の民主性、経営面の弾力性が回復を見せ始め、1996年には農業銀行から正式に切り離され、中国人民銀行の管理に委ねられた。

以前の農村信用社改革は基本的に上級機関が支配権を握るものであり、農村信用社を徐々に「官営」の末端金融機関に変えていった。この過程で、財産権構成に重大な欠陥が生じた。その背景としては、農村信

用社の経営が厳格に上から下への指令的計画に従って行われ、農村信用社の預金・貸出金利と与信規模も制限を受けたことがある。また、内部の適切な統制・奨励メカニズムを欠いたため、農村信用社は信用資産の質が低下し、不良債権比率が高止まりし、経営赤字が日増しにひどくなった。2003年、全国の農村信用社の債務超過額は3,300億元余りに達し、自己資本比率が8.45%、純資産が1,217億元で、不良債権額は5,147億元に達し、不良債権比率は36.9%を占めるに至った。

まさに農村信用社の発展が行き詰まりを見せた時、新たなラウンドの農村信用社実験改革案が2003年に打ち出されたのである。新たなラウンドの農村信用社改革の一般的要求は「財産権関係を明確にし、統制メカニズムを強化し、サービス機能を強め、国が適度に助成し、地方政府が責任を負う」ことであった。プラン設計に基づき、人民銀行は特定目的手形と特定目的貸付(農中総研注)の方式を通じ、農村信用社の改革を資金面でサポートした。この改革の目標は資金サポート

等の政策的措置を通じ、農村信用社が財産権関係の明確化、財務状況の好転、コーポレートガバナンスの完備、「三農」に対するサービス機能の強化を実現するよう導くことであった。

2003年の改革の第1次実験地区は吉林、山東、江西、浙江、江蘇、陝西、貴州、重慶の計8省(市)であった。さらに2004年8月、改革実験が他の21省(自治区・市)に拡大された。

本稿の研究目的は、新たなラウンドの農村信用社改革の成果について総合的な考察を行い、そのうえで農村信用社の改革深化の核心及び問題点を分析するとともに、中国の農村金融改革が直面している主な課題について整理し、今後の農村金融改革の基本的な筋道を明確にすることである。

(農中総研注) 特定目的手形、特定目的貸付とは、今回(03年から)の農村信用社改革において中央政府によって行われた財政支援策の手段であり、各農村信用社の実質返済不能額の50%について行使された。具体的には中央政府(人民銀行)から注入・貸与されるもので、「手形」は贈与(但し、別途「現金化」プロセス有)であるが、「貸付」は返済が求められる。

## 1 農村信用社改革実験の プラン設計と改革の進展

### (1) 新たなラウンドの農村信用社改革 のプラン設計

新たなラウンドの農村信用社改革は90年代後期の改革を深化・発展させたものであり、改革のプランは試験の過程で総括され、修正が加えられた。

2000年7月、国務院は人民銀行と江蘇省人民政府が農村信用社改革案を共同で策定することを承認し、江蘇省で農村信用社の実験改革が進められた。この改革の成果に励まされ、国務院は2003年に江蘇の改革経験を総括し、「農村信用社改革を深化させる実施案」を正式に策定・公布した。

農村信用社改革の目標は、国務院の改革実験案の要求に従い、農村信用社の管理体制と財産権制度の改革を加速させるとともに、農村信用社を農民と農村商工業者および各種経済組織が出資し、農業と農村経済の発展のためにサービスを提供する地域密着型の地方金融機関に育て上げ、さらに農村信用社に農村金融の担い手としての役割および農民と結び付いた金融のかなめとしての役割を十分発揮させることであった。

今回の改革は以前の改革に比べて大きな突破口を開いたが、それは次の3つの側面に示されている。

第1は、農村信用社の財産権制度の多様化を認めることとしたことである。

すなわち、各地方は自らの経済発展水準と信用社の経営状況に基づき、株式制商業銀行、協同組合銀行、1級法人、2級法人の各モデルをそれぞれ選択することができることとされた。

株式制商業銀行は、主に経済が比較的発達し、農村信用社の資産規模が比較的大きく、且つ商業ベースの経営が既に行われている少数の地域で実施される。具体的条件は、管理能力が比較的高いこと、完全な管轄下にある農村信用社の資産総規模が

10億元以上に達すること、不良債権比率が15%以下であること、設立後の資本金が5,000万元を下回らず、自己資本比率が8%に達すること、である。

第1表 農村信用社の実験改革における株主権構成の要求

	従業員	自然人	単一法人及び関連企業
農村商業銀行	25%	0.5%	10%(5%開示)
農村協同組合銀行	25%	0.5 総額 30%	10%(5%開示準備)
統一法人	25%	0.5 総額 50%	5%
		スタートライン:1,000元	スタートライン:1万元

協同組合銀行は、商業銀行に衣替えする環境がまだ備わっていない農村信用社を対象としたものである。具体的条件は、発起人が1,000人以上いること、不良債権比率が15%以下であること、設立後の資本金が2,000万元を下回らず、中核となる自己資本比率が4%に達すること、である。

また、人口が相対的に密集した県(市)又は食糧・綿花商品基地県(市)では、県(市)を単位とし、農村信用社と県(市)聯合社の個別法人を統一法人に改めることができる。その具体的条件は、完全な管轄下にある農村信用社が統一計算帳簿で債務超過に陥っていないこと、末端農村信用社が自ら希望すること、県(市)聯合社の管理能力が比較的高いこと、統一法人後の資本金が1,000万元以上に達し、自己資本比率が関係規定の要求を満たすこと、である。なお、まだ条件を備えていないその他の地域については、郷鎮の農村信用社、県(市)聯合社を個別法人とする体制を引き続き実行することができる。

投資構造の多元化を実現するため、人民銀行は各経営モデルの株主権比率について所定の条件を設けた(第1表)。

第2は、中央銀行が資金を出し、実験地

域における農村信用社の不良債権処理を援助することとしたことである。

これにより各地方は、中央銀行の再貸付又は特定目的手形を自主的に選択し、農村信用社の不良債権との置き換えに用いることができることとなった。新たなラウンドの農村信用社改革案に基づき、中央銀行が行う資金サポートには一定の条件が設けられ、必要な条件・基準を満たした農村信用社だけが資金サポートを得ることができることとされた。これは、農村信用社が改革案に従い、コーポレートガバナンスを整え、財務状況を改善し、金融サービスを強化するよう促すためであった。農村信用社が選択した資金サポート方式からみると、そのほとんどが特定目的手形を選んでいる。

第1次実験改革の問題点を的を絞り、人民銀行と中国銀行業監督管理委員会(以下「銀监会」という)は、2006年4月に「農村信用社改革実験における特定目的中央銀行手形の換金審査指針」を合同で通達した。この指針は特定目的手形の換金条件を厳しくしており、農村信用社のコーポレートガバナンス、内部管理制度、新株発行による増資の適格性、自己資本比率の正確性、地方政府による助成政策実施の報告等について厳格な規定を設けるとともに、これらを

一括して換金申請の要件に組み入れた。

第3は、信用社の管理体制の改革である。今回の改革の目標は、農村信用社を地方政府の管理に移すことであった。

地方は、省聯合社と県(市)聯合社の設立を通じ、農村信用社に対する管理、指導、調整、サービスの機能を引き受けることにした。他方、改革のプラン設計において、中央は指導的な原則を示すだけであり、各地方が独自の実験改革案を打ち出し、改革の具体的な実施内容を自ら決めるようにした。

## (2) 農村信用社の実験改革についての評価

### a 財務諸比率等の改善

農村信用社の改革はスタートしてから既に4年余りが経過した。しかし、農村信用社に対する総合的な統計分析を行い、特に財務以外の指標の改革成果を考察するには、時間が余りにも短か過ぎる。このため、現状では新たなラウンドの農村信用社改革の成果又は効率については初歩的分析を行うことしかできないが、以下のとおり整理できるであろう。

改革後、各実験省(市)の農村信用社は預金・貸出金残高及び農業融資が改革前に比べて増加したが、農村信用社改革で得られた成果の多くは特に財務構成の改善に現れている。

成果が最も目立つのは不良債権比率の低下と自己資本比率の向上である。監督管理官庁から提供されたデータによれば、2006

年6月末現在、全国の農村信用社の不良債権比率は12.6%となり、2002年末に比べて24.3ポイント低下した。また、全国の農村信用社、農村協同組合銀行、農村商業銀行の自己資本比率はそれぞれ7.7%、12.3%、8.6%に高まった。

不良債権比率低下の大きな要因は、人民銀行の特定目的手形と特定目的貸付に置き換えられたからである。第1次の8つの実験省(市)に対する人民銀行の査定済み助成資金の総額は380億元であり、その内訳は特定目的手形が361億元、特定目的借入金19億元である。実験省(市)はいずれも特定目的手形の受入を申請し、その金額は合計361億元で、うち江蘇省が71億9,000万元、江西省が25億9,100万元、陝西省が14億600万元、貴州省が7億1,900万元、吉林省が48億6,600万元、重慶市が24億1,000万元である。

一方、特定目的借入金は吉林、陝西両省が申請しただけであり、そのうち陝西省は35の県・市が16億7,700万元の特定目的借入金を利用する計画であり、吉林省は2億4,600万元である。2005年第1四半期末現在、8実験省(市)では中央銀行の特定目的手形の発行作業が全面的に完了し、計648県(市)の農村信用社に対し、368億8,200万元の特定目的手形が発行され、318億9,300万元の不良債権が置き換えられ、過年度の未処理欠損金49億8,900万元が置き換えられた。

また、2006年6月までに吉林省、陝西省の農村信用社に対し、2億6,000万元の特

定目的借入金が追加で供与された。2006年6月末現在、人民銀行は銀监会と合同で規定の条件及び手続きに従い、2,388の県(市)に1,652億元の特定目的手形を発行した。特定目的手形の発行と特定目的借入金の供与を合計すると、査定した資金サポート総額の99%を占めている。

実験改革案において、中央は不良債権比率と自己資本比率を特定目的貸付又は特定目的手形を得る先決条件とし、同時に、特定目的手形の換金についても不良債権比率と自己資本比率の改善状況をみるようにした。このため、地方政府は不良債権比率を引き下げ、自己資本比率を高めることに意欲を燃やした。特に自己資本比率の向上については、各地方政府が主に財政資金の投入と大規模な新株発行による増資を通じて実現したものである。

第1次の実験改革を行った農村信用社を例に挙げると、2002年末から2004年6月末までの間に、8省(市)の農村信用社は出資金を計332億元増やし、資本金が436億元に達し、自己資本比率は5.69%に達した。特に吉林省の農村信用社は改革前の2002年末、資本金が3億3,000万元しかなく、実際の債務超過額が102億元もあったが、2005年6月末には、出資金残高が66億4,000万元に増え、当初の出資金の20倍近くになり、自己資本比率は改革前の52.9%から5.45%に向上した。吉林省が短期間に、新株発行による増資でこうした顕著な成果を上げたのは、次の二大措置を講じたことにそのカギがある。

第1には、行政面で出資の任務を与えたことである。各従業員は自らが出資するほか、社会一般にも出資を働きかける任務を引き受け、この任務の達成状況が従業員の業績考課の中に組み込まれた。

第2には、出資者は手厚く優遇すると約束したことである。これには利益分配を受け、貸付を優先し、貸出限度額と抵当物件比率の基準を緩和し、貸付で優遇金利の適用を受けることが含まれ、さらに、出資が10万元以上の場合は直接、組合員代表になることができる。株主権構成からみると、2004年6月末現在、吉林省では農村信用社の資本金が66億4,000万元となり、そのうち農民株は23億4,000万元で、35%を占め、信用社従業員と大手商工業者等が65%を占めた。農家の出資割合は低く、統一法人設立時の株主権構成に対する人民銀行の要求よりもずっと低い。

その他の実験省は新株発行による増資の過程で、行政手段により増資を実現するという疎外行為が広くみられ、その結果、新たな改革は依然として「出資」自由意思の原則から逸脱したものとなり、効果的な株主権統制メカニズムを構築し、農村信用社の内部統制を強化することができず、同時にまた、見せ掛けの出資金増加という大きなリスクを抱え込むことになった。

まさに改革の過程で、新株発行による増資に疎外行為がみられ、また、内部統制メカニズムにも「二番煎じ」の現象が生じたからこそ、中央は改革の統制・奨励メカニズムを一段と強化したのである。

前述した2006年4月の「農村信用社改革実験における特定目的中央銀行手形の換金審査指針」は、特定目的手形の換金条件を厳しくしており、その結果、第1次の8つの実験省は期限到来の手形を換金する時に大きなハードルにぶつかった。

人民銀行は本店から営業所に至るまで、いずれも特定目的手形に対する審査評議委員会制度を設け、無記名投票の方式を採用し、農村信用社の特定目的手形の発行・換金申請について査定を行った。また、現場審査制度が設けられ、人民銀行本店及びその支店・営業所は銀监会及びその派出機関と合同で所定の比率に応じ、県（市）を単位とし、農村信用社改革の成果について現場審査を行い、審査業務の効率と質を高めた。その他、換金審査に対する査定メカニズムと不服申立て制度を確立し、特定目的手形の発行・換金審査業務に責任を持たせるようにした。これにより、農村信用社改革において手形の換金は一層厳格なものとなり、改革の統制メカニズムが強化された。

人民銀行はアンケート調査の方式を採用し、第1次実験の8省（市）49県（市）の信用聯合社と第2次実験の23県（市）の聯合社について、農村信用社のコーポレートガバナンス、収益性、「三農」向けサービス等の面から分析研究を行った。その結果、農村信用社の株主権構成は改革後も比較的分散しているが、監督コストが高すぎ、分散した小株主にはゆゆしき「便乗」心理が存在し、農村信用社に関心を寄せ、これを監督するインセンティブが欠けている。ま

た、改革は必ずしも収益性の向上をもたらしておらず、農村信用社の利益は主に優遇政策によるものである。さらに、農村信用社改革の実験はその農家向け融資を増やす面で限界がある、というものであった（謝平、徐忠、沈明高（2006））。

人民銀行の研究から明らかのように、第2次実験改革では農村信用社の株主数が急激に増加し、聯合社も17,812から19,263に増えたが、資本金は736万元から1,159万元に増えたにすぎない。また、農村信用社は自然人株主の数が常に97%以上を占めている。しかし、自然人の出資金は非常に少なく、これに比べ、株主総数の2%にも満たない企業株主が保有する株式は20~30%に達する（謝平、徐忠、沈明高（2006））。過度に分散した自然人の出資金及び多過ぎる自然人株主の数により、株主は農村信用社に対する管理と牽制のインセンティブを欠くことになった。同時に、大部分の農村信用社が協同組合制を実施する条件の下、大株主は比率に見合う意思決定権を持つことができず、これもまた、株主のインセンティブ及び農村信用社に対する株主の牽制を弱めることになった。

#### b 省級聯合社のあり方

省級聯合社はその役割の位置付けが非常に曖昧であり、これは新たなラウンドの農村信用社実験改革案の1つの欠陥である。現在、大部分の省・自治区は省級聯合社をその省級管理機関の組織形態として選んでいる。しかし、省級聯合社は現在の改革の

条件下で、それ自体に根本的な制度上の欠陥が存在する。それは設立当初から三重の機能を引き受けたことによる。1つ目は省級政府を代表して信用社を管理するプラットフォームであり、2つ目は管理サービス型の金融機関であり、3つ目は末端農村信用社の連合経済組織としての機能である。

このように省級聯合社は多重の役割を担っているが、現実の運営過程では、農村信用社の各権限を行政的に侵食することが多く、これによって、その業界管理監督機能と業界サービス機能が大幅に弱まり、官営の行政管理金融機関に変わってしまった。また、省級聯合社は地方聯合社が出資・設立したものだが、実際の運営過程では、地方聯合社がその株主権を有効に行使することができず、省級聯合社のサービス機能が実現されていない。逆に、省級聯合社は省政府傘下の管理機関として一級法人のモデルに従い、全省の農村信用社を管理し、その権限を侵食しており、農村信用社の業界管理における権力構造の倒置がもたらされた。

省級聯合社は活動の重点を人・財・物の管理権と認可権を握ることに置いており、本来なら出資者（組合員）に属する高級管理者の指名権、人材の採用権、固定資産取得の認可権及び大口融資の確認権等を手中に収めた。一部の省級聯合社は更に農村信用社に対し、例えば資本金の受入れ、利益目標、貸付実行等の指令的経営指標を直接伝達している。

今回の農村信用社改革で立案された商業

ベースの経営原則と「三農」向けサービスの提供という政策的要求はある程度、ぶつかり合うものであり、これは農村信用社の機能の位置付けをやり直すことに関係してくる。結局のところ、農村信用社を「地域密着型」の金融機関として位置付けるのか、あるいは完全な「商業ベース」の金融機関として位置付けるのかが改革の実施過程において明らかになっていない。新たなラウンドの農村信用社改革は、一般農家の金融需要満足度を改善する面で、事前に予想したような効果が上がっておらず、「三農」向けサービスの提供面で顕著な改善が得られていない。

要するに、今回の農村信用社実験改革案は以前の改革に比べて多くの重大な突破口を開いたが、実施過程においてはなお一連の問題も存在する。農村信用社改革の全体目標は良好なコーポレートガバナンスを備え、「三農」に効率の良いサービスを提供することであるが、これまでの改革で得られた成果は一つの段階的目標をクリアしたにすぎず、しかも農村信用社の財務状況の好転には大きな政策的要素が含まれている。

中国の農村信用社改革を詳しくみると、長期間にわたり効果的な解決が得られなかったのは農村信用社の財産権問題とコーポレートガバナンス問題であり、財産権の曖昧さ、コーポレートガバナンスの不備が改革のネックとなってきた。新たなラウンドの農村信用社改革において、公的資金サポートにより農村信用社の財務構成が改善さ

れたのは誰の目にも明らかだが、こうした改善が持続可能性を持つのか、あるいはコーポレートガバナンスの不備及び内部者によるコントロールといった問題が効果的に解決できるかどうかは、今後長い時間をかけて検証していく必要がある。

農村信用社のコーポレートガバナンスを整えるには、投資株の比率を徐々に高めて、株主権の分散を踏まえた適度な集中を実現させるとともに、外部の監督を通じ、経営管理陣に対する奨励と統制を強化して、良好なコーポレートガバナンスを確立し、経営者の近視眼的行為とモラルリスクを取り除く必要がある。「地域密着型」の金融機関として農村信用社を位置付けるのか、あるいは完全な「商業ベース」の金融機関としてこれを位置付けるのかという問題については、筆者は農村信用社に対し、「地域密着型」としての機能改造を行った後、これに基づき、かつ域内経済の発展度合いを勘案して、その機能がよりよく発揮される組織形態を採用すべきだとの意見を支持するものである。

## 2 農業の特徴と農民の需要 にマッチした農村金融 サービス体系の確立

過去数年間、中国の農村金融改革は主に農村信用社の改革に集中しており、「三農」向けサービス専門の「小口融資」機関を設立し、「連帯保証貸付」及び中央銀行の「農業支援再貸付」を促す等の面でも若干

の進展が得られた。このほか、4大国有銀行と郵政貯蓄銀行の改革、農業発展銀行の政策調整が農村金融に大きな間接的影響を及ぼした。総じて言うなら、これらの措置は農村金融改革の歩みを大いに速めた。しかし、様々な要因の影響を受け、全体としてみると、農家と農村中小企業の「借入れ難」の状況はまだそれ程改善されていない。いまだに農村金融市場の高度な独占、金融サービスの深刻な停滞といった問題がかなり目立っている。

国務院発展研究センターの2005年度調査の結果によれば、農家が正規の金融機関から融資を受けた割合はサンプルの37.8%を占めるにすぎない。同時に、農村の私営企業が正規の金融システムから融資を受けるのもかなり難しく、59.7%の企業は資金不足が企業発展の主な障害だと答えている。農家や企業が訴えた主な問題点は、借入れの手続きが煩雑で、審査時間が長く、保証または抵当を必要とし、さらにはコネを付け、貸付担当者にリベートを渡さなければならぬことである。企業が農業銀行や農村信用社から借り入れる金額は比較的少なく、その多くが100万元以下であり、千万元を超えるケースは稀である。

過去数年の農村金融改革の構想及び方法を振り返ると、農村金融改革の過程において、都市金融改革モデルの痕跡をはっきり見てとることができる。それは第1に、金融市場への参入を厳しく制限し、中小の商業銀行の新設を認めず、小口融資等の「草の根式」金融サービス機関の発展を重視せ

ず、主には既存の商業銀行と農村信用社に依拠して農村金融サービス体系を築くことである。第2には、「近代的商業銀行」の設立を目標として農村信用社を改造するとともに、この目標を達成するため、政策的保護を実施することである。第3には、「5級分類」等の要求に従い、農村金融機関に対する厳格な金融監督管理を実施することなどである。こうした改革構想が中国農村の現実から遊離していたため、既存の農村金融機関に存在する問題を抜本的に解決できないばかりか、農村金融サービスの提供を速やかに増やすことも難しいこととなった。

農村信用社系列の信用力に頼るだけでは、「三農」への効果的なサービス提供という問題を解決することはできない。農村金融システム全体に着目し、「三農」に真のサービスを提供できる、一層完備した活力ある農村金融システムの構築を目標として、全面的な農村金融改革を推進しなければならない。各大手商業銀行が農村地域から次々と撤退するのに伴って、監督管理官庁は市場参入規制を緩和し、新設機関が農村金融市場に進出するのを認めるべきである。特に「三農」向けのサービスを直接提供する、多様な所有制の金融組織を設立する面で、より大きな一歩を踏み出さなければならない。

- (1) 競争メカニズムの導入と農村金融  
に対する規制緩和  
多くの農村金融改革措置の実施により、

2007年は将来の農村の発展にとって非常に重要な年となるであろう。というのは銀監会が農村地域での銀行業金融機関の参入を緩和する政策を実施した後、3種類の新しいタイプの農村の銀行業金融機関が設立された。それは村鎮銀行、ノンバンクおよび農村資金互助社である。

また農業銀行と農業発展銀行の改革もペースが速まっている。人民銀行が明確に打ち出した農業銀行改革の基本原則は、「三農」に目を向け、全面的に体制を改め、商業ベースの経営を行い、時機をみて上場することである。

さらに人民銀行が推進している小口融資会社の運営状況も良好である。2006年末現在、実験中の5省の貸付会社7社は貸出残高が8,778万元で、計1億2,000万元を融資した。貸出金利は11%~28%であり、また、個人向け融資が約83%を占め、農家向け融資が半分近くとなっている。

農村の特徴に合った農村金融システムを確立するには、農業銀行及びその他商業金融組織の農業支援責任を強化し、農村における政策金融を整備しなければならない。農業銀行が商業ベースの経営原則を貫くことを前提に、「三農」に目を向けることを自らの真の発展戦略とすることは、体制変革のスローガンにとどまるべきことなく、それが必ず解決しなければならない問題であることによる。

農業発展銀行は経営メカニズムを一段と転換し、業務範囲を拡大し、農村における開発型金融の新たな道を積極的に模索しな

なければならない。現段階において、農村信用社は新たなラウンドの改革の後、多くの農村商業銀行、農村協同組合銀行及び県聯合社を設立し、省クラスで省聯合社を結成し、実力が大いに強まっている。今後は農家向けのサービス範囲を確実に広げるべきである。

農村の特徴に合った農村金融システムを確立する上で、最も重要な措置は競争メカニズムを導入することである。繰り返しになるが、各大手商業銀行が農村地域から次々と撤退するのに伴い、市場参入規制を適度に緩和し、新設機関が農村金融市場に進出するのを認めるべきである。具体的には、第1に、村鎮銀行を発展させることである。銀監会が農村金融市場への参入規制を撤廃した後、多くの村鎮銀行が誕生した。これらの金融組織はまだ比較的小規模だが、重荷がなく、見通しも明るいのであり、こうした新しい農村金融機関を大いに支援しなければならない。

第2には、小口融資機関を発展させることである。人民銀行が進めている商業ベースの「ノンバンク型」小口融資の実験は、農村での融資に競争メカニズムを導入した。今後は参入のハードルを下げ、商業ベースの運営を基礎とする一層多くの小口融資機関の設立を認めるべきである。さらに小口融資機関の資金補充メカニズムを確立しなければならない。株主を増やし、資本金の注入を増やし、個人の委託資金を受け入れる等の資金調達手段のほか、小口融資機関が一定の段階まで発展した後は、条件

にかなう機関が農村信用社、商業銀行及び政策銀行等の金融機関から大口の資金を借り入れ、小売銀行業務を営むのを認めることが必要である。

第3には、農民資金互助組織（互助的性格の貸借組織、担保組織、保険組織等を含む）を発展させることである。これにより、メンバーの資金の過不足を調節し、広範な農家が度々申し込む小口の資金需要を満たすことができ、それは農村の資金需要の特徴に合い、機能が整った金融サービス体系を確立するのに役立つこととなる。農民資金互助組織は農家を主体とし、村および協同組合員の内部信用を活動のボーダーラインとすべきである。また経営リスク責任を独立して引き受け、法に従った資金互助活動を繰り返し、経済活動とその他活動の中で民事責任を負うようにしなければならない。このためには、農民資金互助組織に合法的地位を早急に与え、この種の組織の活動を誘導し、規範化すべきである。政策銀行を通じ、農民資金互助組合に転貸支援を行い、商業銀行が農民資金互助組織に大口融資を実行するよう導く。このような農民資金互助組織の実験モデル・プロジェクトを早急に実施し、典型的モデルを通じ、発展の段階と水準を引き上げることである。

第4には、農村民間金融組織の役割を発揮させることである。農村の民間金融についてはその機能と影響を区別し、条件が比較的良好な民間金融組織を選び、民営貸付機関に移行させるべきだが、高利貸し及びハイリスクの資金集め等は規制しなければならない

らない。これまでのように民間金融組織に打撃を与え、乱暴に押さえ付けるやり方を改め、これに合法的な地位を与え、よりよい環境を作り出すべきである。

## (2) 農村での貸付資金の投入増と金融商品とサービス方式の刷新

農村金融機関の預貸差は、農村資金の流動状況を基本的に反映したものである。1994年以降、農村預金が農村貸付を上回り始め、しかもその差額は広がる一方であり、2004年には8,563億5,700万元に達した。1994年から2004年までの11年間における農村の預貸差額は累計で4兆876億5,200万元（郷鎮企業の預金を含まず）となる。2005年を例にとると、農村向けのサービスを提供する主要金融機関は計1兆8,700億元の資金を農村から余所に移した。

そのうち、農村協同組合金融機関（農村信用社、農村協同組合銀行と農村商業銀行）、農業発展銀行及び郵政貯蓄銀行は、農村から約4兆1,400億元の人民元預金（農村協同組合金融機関の全ての預金、郵政貯蓄預金の65%）を吸収する一方、農村に約2兆9,600億元の貸付（農村協同組合金融機関の全ての貸付、農業発展銀行の購入貸付を含む）を行い、その預貸差は1兆1,800億元に達し、農村資金吸収総量の28.5%を占めた。そのうち、農村協同組合金融機関の預貸差は1兆600億元で、預貸差の89.8%を占める。また、郵政貯蓄銀行が吸収した農村預金は約8,839億元となり、そのほとんどが中央銀行に預け入れられた。

農村金融サービスを改善するには、大量の農村資金が外部に流出する勢いを食い止めなければならない。そのためには、第1に、農村信用社が上級に預け入れる資金の割合を引き下げ、農村信用社が貸付を増やすよう促す。第2に、農村地域から資金を吸収する金融機関が一定比率の資金を農村経済の発展支援に充てることを強制的に規定する。第3に、郵政貯蓄銀行が農村地域で吸収した資金は農村に残す。第4に、財政からの利子補給を主とし、財政による補助、補助から報奨への切り替え等の多様な手段を補完とする財政支援制度・システムを確立し、少ない財政補助金で金融資本が農業及び農村に流入するのを導くようにすることが必要である。

研究から明らかのように、これまでの農村金融システムでは、農家と農村企業の金融需要に応じた真の金融サービスを提供することができない。農村金融における需給矛盾は次のような点に際立って現れている。第1に、農村では大口融資の需要が著しく高まっているが、満足な融資を受けることができず、特に農村企業は与信規模で強い統制を受けている。第2には、農村の正規金融の取引コストにおける統制および借入に「自信を持たない」心理的自己規制が、農家と農村小企業の金融需要を抑え込む主な原因となっている。さらに第3には、正規の金融機関は、例えば貸出期間、担保条件等の貸付商品の構成が合理的でない。

農村金融は都市金融とは異なり、（農村

の金融機関が)相手にするのは分散した小規模の農家及び多くの農村中小企業である。農民と農村中小企業の金融需要は一般に期限が短く、頻度が高く、金額が小さい等の特徴を備え、金融機関の取引コストは比較的高いものとなる。農村の貸付市場における情報のミスマッチ現象は都市の商工業者向け融資に比べ、一層際立つ。都市の商工業者向け融資で設定される伝統的な抵当物件は、農村ではひどく不足している。自然と市場の影響を受ける農業経営はリスクが高く、このため、農村金融機関の業務にも高いリスクが存在している。

農村金融サービスの特殊性から、農村金融機関は金融商品とサービス方式の刷新を図り、農村での金融サービス需要を効果的に満たすと同時に、自らのリスク最小化と持続可能な経営を実現しなければならないことを決定付けられている。

具体的には、第1に、農業生産の特徴に基づき、貸出期間を調整し、中長期の融資を増やすことである。第2には、農家の借入金の用途に応じた金融商品を用意し、それぞれの需要の特徴に基づき、各融資案件について個別の金利、期限、返済方法等を設定することである。第3には、担保方式を刷新することである。この点については、一部の国・地域の経験からみると、小口融資と「連帯保証貸付」は有益な金融イノベーション方式であり、農民の「借入れ」の問題を解決すると同時に、コミュニティ内の信用監督及び「連帯保証」の統制メカニズムにより、貸付金の回収率が高まる。

### (3) 農村の金融環境最適化と農村金融システムの安全・効果的な運用保証

近代的金融企業の設立と生き残りには一定の金融環境が必要である。経済が発達した地域では、金融エコロジー(環境)が良く、各種の農村金融組織は生き残ることが比較的容易である。

農村金融組織の発展環境を改善するためには、第1に農村の経済基盤を整え、農家と農村企業の収益性およびリスク負担能力を高めることが必要である。これは商業化の度合いが日増しに強まる農村金融機関の貸付意欲を引き出す基礎となる。

第2に、条件のある地方政府が保証基金又は保証会社を出資・設立し、その他保証機関の発展を導くよう奨励することが必要である。有効な抵当物件の範囲を拡大し、動産担保、倉荷証券等の方式を模索・運用しなければならない。

現行の貸付政策の下、抵当資産が十分なものであるかどうかは、銀行融資を決定付ける主要な条件となる。農家と農村中小企業は経営場所、製品及び経営周期の特殊性から、農業関連融資において有効な抵当物件を提供できないことが多く、借入れが著しく統制されてしまう。現在、農村は借入れ難が深刻であり、その根本的原因は農家や農村中小企業にとって有効な抵当資産を見つけるのが難しく、担保を差し出すのが難しいことにある。農地を抵当に入れることは土地私有制の産物ではなく、農民が持つ土地使用権も抵当の対象となる。農地集団所有制の原則は堅持するのであり、抵当

に入れるのは農地の土地使用权に限定され、農地の用途と性格も変わらない。土地使用权を抵当に入れることを通じ、農家はかなり長期間の融資が受けられ、農家、特に大規模農家と農村中小企業の長期的な資金需要を満たすことができる。農地担保を認めることは、弊害よりも利益の方がずっと大きい。農地担保制度を確立するには、法律の枠組みにおいて若干の突破口を開く必要がある。「土地管理法」、「担保法」、「農村土地請負法」等の法律の中で農地の有効・正常な担保設定に不利な部分を早急に改正し、農民が使用权、収益権、処分権（抵当権、相続権を含む）を含めた土地請負

経営権を真に持てるようにしなければならない。

第3に、実践の過程で農村金融の立法活動を推進し、法制環境を最適化し、法律の執行に力を入れるべきであり、金融債務から逃れ、これを棒引きにする行為を厳しく取り締まり、金融債権を確実に保護しなければならない。

<参考文献>

・謝平，徐忠，沈明高（2006）「农村信用社改革绩效评价」『金融研究』2006年第一期

（本稿は、中国語による本文を（株）農林中金総合研究所の責任において日本語に翻訳したものである。）

