

中国の中小企業金融と リレーションシップ・バンキング形成の失敗

范立君

《要旨》 中国では、先進諸国と同様に中小企業金融問題が深刻化しているにもかかわらず、公的金融セクターはリレーションシップ・バンキングを行っていない。それに関する今までの研究では、公的セクターの複雑な組織構造にその要因を求める観点が主流となっている。しかし、組織構造だけでは説明しきれない現象がある。農村の零細企業を中心に業務を展開するもっとも組織の小さい農村信用社こそ、有効なりレーションシップ・レンディングを展開できないが故に、極端な不良債権に悩まされているのが現状であるからである。本稿は中国の金融体制の改革、銀行の経営管理システムの変化に伴う中小企業金融問題の深刻化のプロセスを考察した上で、銀行経営の官僚主義という視点から、公的金融セクターのリレーションシップ・バンキング形成の失敗要因を明らかにする。

目次

はじめに

I 分権化経営と不良債権

II 授権経営とリレバン形成の失敗

1. 授権経営に基づく等級化の組織管理と中小企業への金融抑制

2. 組織構造とリレバン

III 信用社とリレバン形成の失敗

1. 信用社の融資審査の困難とリレバン形成の失敗

2. 信用社と官僚主義

おわりに

はじめに

中国では、先進諸国と同様に中小企業の金融問題が深刻化しているにもかかわらず、公的金融セクターはリレーションシップ・バンキング（以下ではリレバンと称する）を行っていない。それに関する今までの研究では、公的セクターの複雑な組織構造にその要因を求める観点が主流となっている。つまり、銀行の膨大で複雑な組織構造はリレバンの形成

において優位性を持っていないというのが従来主流の説明である。しかし、そのような組織構造だけでは説明しきれない現象が存在している。農村の零細企業を中心に業務を展開するもっとも組織の小さい農村信用社こそ、有効なりレーションシップ・レンディングを展開できないが故に、極端な不良債権に悩まされているのが現状であるからである。

なぜ、公的金融セクターではリレバンが形成できないのか。本稿の課題は銀行経営の官僚主義という視点からこれを明らかにすることである。本稿は国有大銀行と信用社と一緒に論じる理由は、公的セクターの資産規模全体の52.2%（2008年末）を占めている国有大銀行の支店組織は地方の各地域に分布しており、基本的に中小銀行や信用社と同じような役割を果たしてきただけでなく、その経営の仕組みも同様であるからである。

以下、まず第I節では、1985～1993年までの分権化の管理体制の下での中小企業金融の状況と問題点を考察する。第II節では、1994年以降、金融当局が銀行経営を改善するために実施した授権経営と、それによる中小企業

金融問題への影響について検討する。それを踏まえて第Ⅲ節では、官僚主義という視点から信用社におけるリレバンの形成ができない原因を検討する。最後に、政策提案を行う。

I 分権化経営と不良債権

新中国建国後、中国の金融セクターは3つの時期を経験している。第1は、1949～1984年までの高度集中的な管理体制の時代、第2は、1985～1993年までの、権力を分権化し、経営を活性化することを中心とする企業化改革の段階、第3は、1994年以降～現在までの、権力を法人に集中し、支店を等級化して管理する商業化改革の段階である。本節ではこのうちの第2段階まで遡って、分権化の管理体制の下での中小企業金融の状況と問題点を考察する。

改革開放初期の1980年代から90年代半ばまでに、民営経済は社会主義市場経済の不可欠な部分として認められ、民営企業は飛躍的な発展を遂げた。同時に金融セクターでは、分権管理化を推し進めた。1985年9月、中央政府は‘七五’計画の中に專業銀行の企業化改革の方針を明確に提起した。その目的は金融機関の各支店を「自主経営、損益に自ら責任を負うことができる」経済主体とすることであった。この要求に沿い、金融機関は権力を分権化し、経営の活性化を中心とする企業化改革を推進し始めた。その基本的なやり方は都会の支店を基本的な経営・計算単位とし、それに「業務経営権」、「貸付資金の割当権」、「利子率調節権」、「内部で留保する利潤の支配権」などの6項目の経営自主権を与えるものであった。同時に、「銀行長責任制」を実施し、支店の銀行長は権限範囲内の全ての経営権力を有するようになった。その後、市レ

第1表 国有4大銀行の貸付・自己資本及び不良債権率
(単位:億元、%)

年度	貸付額	自己資本	(推定)不良債権額	不良債権率
1997	84242	2738	20218	24
1998	96602	5587	33811	35
1999	89270	5697	—	39
2000	95933	5998	27993	29.18
2001	122077	6629	30971	25.37
2002	80399	6984	21000	26.12
2004	—	6111	—	15.57
2007	225396	—	18145	8.05

資料：1997～2002年は施華強・彭兴韵[2003], p.4より引用。2004年と2007年は『中国金融年鑑』、2005年版、2008年版、「国有商業銀行資産負債表」と「主要商業銀行不良債権情況」の項目より筆者作成。

注：(1) 2001年12月までの不良債権の計算方法は旧来の四級分類法（延滞、停滞、破綻など）による。2002年以後の統計は五級分類法（次級、可疑、損失など）による。

ベルまで与えていた経営諸権利を県レベルの支店にまで与えた。この時期に銀行の総資産収益率は預金利子率を下回る状況が続いており、そういう状態のもとで銀行システム内部では、利益を増やすことをめざし、「多く稼ぐ、多く残す」⁽¹⁾という原則が掲げられ、それが各級支店の経営の積極性を引き出した。この背景の下で、当時の銀行の貸付先は国有企業だけではなく、半分強は中小の民営企業へも流れていった。当時の中小企業の規模区分は非常に曖昧なものであり、明白な統計を把握することは困難であるが、『中国金融年鑑』[2002](p.724)によると、1999年末時点で、銀行の中小企業への貸付は貸付総額の51%を占めていた。また、1995年の全国の15業種の2546社の私営企業に対するアンケート調査では、「融資が非常に困難」と答える企業は調査企業総数の24.4%を占める一方、「困難がない」と答える企業は29.5%、「やや困難」と答える企業は46.1%を占めていた⁽²⁾。つまり、そのときには中小企業の数も少なかったこともあり、資金調達難の問題は目立たなかったのである。

しかし、後述のように、そのときの銀行の支店組織の貸付行動はいずれも大量の不良債権を生むこととなった。第1表は国有4大銀行の不良債権率の推移を示したものである。

1999年末における不良債権比率は39%であったが、その後、低下傾向に向かい、2002年末に26.12%、2004年末15.57%、2007年末に8.05%まで減少した。つまり、1999年に4大国有銀行の平均不良債権率はピークに達し、その後徐々に低下している。2000年代前までの高い不良債権率の原因は、後述のように、政府

介入の国有企業への政治融資⁽³⁾と信用情報を無視する中小企業への情実融資などによるむやみな貸出行動にあったと考えられる。これは銀行経営の行き詰まりの原因となっていた。「実際に現在の不良債権の多くは分権化管理のこの時期の貸付拡大があとに残した後遺症である」⁽⁴⁾。

商業銀行の支店組織だけではなく、農村の中小・零細企業向けの貸付を専業とする農村信用社の経営は、さらに深刻な状況にある。第2表は2001年度に中国人民銀行S市中心支店が行ったS市地域の農村信用社の2000年度の経営状況についての調査表である。そのうち、表(2-1)は不良債権についての調査である。そこで示されるように2000年度のS市地域の農村信用社における帳簿上の貸付総額は9.5億元弱であり、不良債権金額は6.6億元弱であり、貸付総額の69.5%という非常に高い割合を占めている。しかし、監督部門による調査済みの不良債権率は71.4%とさらに高い。それに加えて、再調査済みの不良債権額は調査済みの金額よりさらに1.5億元以上を上回り、不良債権率も82.6%に達する。つまり、当該地域の農村信用社の貸付資産のうち8割以上は不良債権である。不良債権のうち、再調査済みの返済停滞額は貸付総額の47.3%、破綻に当たる不良債権は貸付総額の8.7%を占め、併せて、返済不能の

第2表 S市地域の農村信用社の経営状況についての調査表(2001年度実施)

〈2-1〉不良債権についての調査

(単位：万元、%)

分類	2000年 帳簿金額 (a)	調査済み 資産額 (b)	2000年再調 査済み額 (c)	c - a	c - b	1997年以降 に形成された 不良債権	
貸付総額	94530.8	88304.7	94530.8		6226.1		
不良債権	金額	65728.5	63020.5	78062.0	12333.5	15041.5	31543.1
	比率	69.5	71.4	82.6	13.1	11.2	
延滞	金額	16733.3	18858.1	25141.6	8408.2	6283.5	21860.9
	比率	17.7	21.4	26.6	8.9	5.2	
停滞	金額	40705.2	36289.3	44733.2	4028.0	7903.9	9682.3
	比率	43.1	41.7	47.3	4.3	5.6	
破綻	金額	8290.0	7333.1	8187.3	-102.7	854.1	
	比率	8.8	8.3	8.7	-0.1	0.4	

〈2-2〉損益状況に対する調査

(単位：万元)

内容	項目	帳簿金額 (a)	実際の調査済 み金額(b)	b - a
一. 営業収入		6044.5	6497.0	452.5
	利子収入	4421.2	4873.8	452.5
二. 営業支出		12110.4	13331.8	1221.4
	利子支出	4735.7	5776.4	1040.7
三. 営業外収入		85.3	85.3	0
四. 営業外支出		235.3	235.3	0
五. (停滞) 準備金		149.9	329.8	179.9
六. (破綻) 準備金			0.8	0.8
当年度損益合計		-3532.2	-4271.9	739.7

資料：中国人民銀行 S 市中心支店 (2002)、p. 109, p. 110により整理。

不良債権は貸付総額の56%を占める。これらの貸付は金融機関に利益を生まないだけでなく、信用リスクの対価としてのコストをもたらす。また、数度にわたった調査結果の違いも後述のような金融機関における財務情報の正確度とモニタリングの有効性の問題をそのまま反映している。

表(2-2)は損益状況についての調査である。実際の調査済み金額で見ると、営業収入は6497万元であり、そのうち利子収入は4873.8万元である。それに対して、営業支出は1億3331.8万元であり、そのうち利子支出は5776.4万元である。営業支出は営業収入を6834.8万元上回り、利子支出は利子収入を902.6万元上回る事となる。同じように営

業外支出も営業外収入を超えている。更に、停滞不良債権と破綻不良債権に対する準備金はそれぞれ329.8万元と0.8万元であり、表〈2-1〉で示された停滞不良債権の金額4億4733.2万元、倒産不良債権の金額8187.3万元と比べ、わずかな金額でしかないため、不良債権処理への必要額にとっても対応できるとは思われない。最後の当年度の損益合計の欄については、具体的な算出方法が示されていないが、それだけを見ても、2000年度の当該地域の農村信用社の収益は-4271.9万元という深刻な赤字経営であることがわかる。

次に、不良債権の発生の時期を見る。表〈2-1〉の最後の欄からわかるように、不良債権の40.4%は1997年以降に発生したものである。1997年以降に発生した不良債権の増加原因については後述するが、さしあたり、1997年以前、つまり分権化の時代によって形成されたものは59.6%の推計となる。4大国有銀行の支店と同じようにこの時期の中小金融機関の業務規模の拡張は、経済の発展に一定の積極的な役割を果たしていたが、それと同時に、中小企業貸付業務に相応しい情報の獲得手法とリスクの評価制度などが認識されないまま、むやみな貸付による平均60%弱の不良債権を生み出していた。

以上からわかるように、改革開放初期の1980年代から90年代半ばまでは、当時の中小企業数が少なかったこともあって、目立った民営経済の融資難の問題は発生しなかった。しかし、当時の銀行は企業の信用情報を正確に把握できなかったが故に、当時の融資は有効な貸付に繋がらず、政策融資にかかわる国有大企業だけではなく、民営企業への貸出も大量の不良債権を生むこととなった。

II 授権経営とリレバン形成の失敗

分権化の時代のむやみな貸付行動と不良債権の増加を停止させるために、1990年代の後期から、金融当局が採った措置は、授権経営に基づく中小企業への厳しい抵当・担当物の請求と信用割当であった。そこで、本節では金融当局が銀行経営を改善するために実施した授権経営と、それによる中小企業金融問題への影響について検討する。

1. 授権経営に基づく等級化の組織管理と中小企業への金融抑制

分権化管理の時期の金融体系の混乱状態は政府の重大な関心を引き起こした。中国工商銀行北京総行の銀行長姜建清 [2001]は、分権化の管理時代の経営問題を次のようにまとめている。「分権管理と銀行長責任制のプロセスにおいて、一級法人制度を確立できず、さらに情報の非対称問題が加わって上級銀行がモニタリング機能を発揮できなかった。各地域と各部門とがそれぞれ利益に駆られる行動をし、上級行がモニタリング機能を発揮できない状況の下では、各支店の銀行長の権力が膨張しすぎて、支店内部でモラルハザードを引き起こしやすい。その結果は、盲目的な投資活動、むやみな貸出行動などによる国有資産の深刻な流失である」(p.3)。つまり、金融当局は不良債権発生的主要原因を下記の2つに求めている。第1は、分権管理による上級行のモニタリング機能の喪失である。第2は、銀行内部の融資担当者によるモラルハザードの発生^⑤である。この2点を是正するために政府が採った措置とは、授権経営と貸付の終身責任制度である。

1995年に通った『商業銀行法』では、国有

銀行を商業銀行に変えることを明確にし、授權経営の管理制度を導入した。それによって、銀行システム全体は中央総行、一級支店（省レベル、また直屬支店〔直轄市レベル〕を含む）、二級支店（市レベル）、県・区レベル支店、各営業所（郷鎮レベル以下）の5等級に分けられた。総行（北京）は一級支店に資金運営、貸付、担保、短期融資などの8つの業務経営権を授与する。一級支店は二級支店に相応の経営権を与える。一級と二級行は受け取った経営管理権の範囲内で法律に基づいて経営活動に従事する。それによって、国有銀行の支店網は大中都市に集約化し、サービス対象は大中企業向けに移行し、そして貸付管理権限などの経営管理についての各種の権力を総行と一級支店、二級支店に集中する、というような経営管理体制となっていた。

中国建設銀行の支店機関数の統計によれば、2002年度の支店機関数の合計は2001年度より2309行減少していた。そのうち、市級支店は3行、県級支店以下は2306行の減少であった。さらに、県級支店以下のうち、最も収縮しているのは、事務所以下の農村地域の支店機関であった⁶⁾。農業銀行も同じ傾向を示している。中国人民銀行 F 市中心支店研究チーム（2001）の統計によると、農業銀行は F 市における郷鎮級の営業所のうち105行を2000～2001年間に撤廃した。農業銀行は F 市の全市205の郷鎮のうちに支店機関を設置しているものはそれらの49%に過ぎず、その資金を吸い上げて都会に移す発展戦略が明確に示されている⁷⁾。

以上からわかるように、不良債権の増加を防ぎ、金融秩序の混乱を是正するための金融システム改革の主要な内容は、今まで各支店に与えていた貸付自主権を再び上級行へ集中することであった。さらに、県レベル以下の支店を中心とした整理整頓、支店数の大幅な削減も行われた。郷鎮レベルの最下級行は貸付けの審査許可権をほとんど持たず、単純な預金吸収機関に退化した支店も多かった。一

方、この時期に中小企業の数急速に増加し、しかもそれらは県、市級レベル以下の地域を中心に分布しており、したがって、それらへの国有商業銀行からの貸付はほぼ不可能となっていた。

リスク管理においては、新規融資の「ゼロリスク目標」を実行した。銀行員に対する貸付のモラル審査が厳しくなり、貸付業務を担当する営業マンを対象に「貸付の終身責任制度」を導入し、各営業マンが担当する業務の返済結果は個人の業績評価に反映され、場合によって刑事責任を負わせる、という非常に厳しいものになった。その結果、銀行は情報の透明度の低い私営企業への貸付にはますます消極的になっていった。湖南省銀行登記諮問システムの統計によると、1999年末～2001年末の間に、省の中小企業への貸付の省全体の貸付に占める割合は60%から47%まで下がった。また54.5%の中小企業は銀行からの借入難度がその前の2年間よりもっと高くなっていると認識していた⁸⁾。

さらに、WTO 加盟後、金融セクターに適用する国内のルールを国際的な基準に沿わせ、国際競争力を持つ中国の地場金融機関を育成することに重点をおいた改革が進められた。4大商業銀行に関して不良債権処理、自己資本比率向上、株式会社化が最重要課題となり、小規模金融機関に関しても整理・統合が進められている。商業銀行は「重点業種、重点項目、重点取引先、重点地区」の“四重”戦略を打ち出し、比較的収益の良い国有大企業や国有企業集団を対象に集中融資政策を採った。このような改革戦略は「政府仲介の国有商業銀行と大企業との間のこのような盛衰を共にする堅固な関係をより一層強化した」⁹⁾。2007年において、GDP に占める公的セクター、郷鎮企業（集団企業）および私営企業・外資企業のシェアはそれぞれ40%、36%と24%であるが、それに対して、銀行貸付に占めるシェアはそれぞれ91%、5.7%と3.8%である¹⁰⁾。私営企業の急速な成長に、公的金融が対応し

えていないことがわかる。

2. 組織構造とリレバン

上述のように、「金融体制の改革は中小企業に対する融資差別を除去しないだけでなく、かえって政策上の差別を強めた」⁽¹¹⁾。それを解決するために、政策研究分野では、1995年頃からリレーションシップ・レンディングの有効性が次第に認識されるようになった⁽¹²⁾。しかし、中国では、銀行が採っている主要な融資方式は財務諸表準拠貸付（Financial Statement Lending）と抵当・担保型融資（Asset-based Lending）である。これらの研究成果は、4大商業銀行がリレバンの形成ができない要因として、まず銀行の組織構造にその理由を求めている⁽¹³⁾。この観点は基本的に外国の諸研究のあとを追い、外国の諸研究の見解を支持しているものである、といえる。

つまり、一般的に貸し手としての銀行側から見れば、異なった銀行組織構造は異なった種類の取引先の情報に対する収集と処理の能力に大きな差異を生じさせる⁽¹⁴⁾。大銀行は規模が大きく、大口に対する貸付能力を持っており、プロフェッショナルな人材と設備や技術なども整えており、さらに、その膨大な組織構造は標準化されている大企業の信用情報を効率的に収集、処理することができるため、大企業向けのハード情報に関わる貸付業務を行う時に、優位性を持つと思われる。中小企業向けのソフト情報は定量化と標準化のできない情報であるため、大銀行の複雑な組織の内部で正確に伝達することが困難だけでなく、組織の底辺にいる営業マンのソフト情報に対する収集意欲の把握も難しく、情報収集を奨励する制度に欠けることも多い。仮に貸付決定権を底辺にいる営業マンに与えるならば、膨大で複雑な組織構造内部でかかるエージェンシーコストが大きく増えることとなる。つまり、中小企業向けの業務においては、

大銀行の複雑な組織構造は組織の非経済性を生じさせる。他方、このような大銀行に対して、管理者層の少ない、規模の小さい銀行は、ソフト情報の生産、伝達及び処理に優位性を持つ。小銀行は、ほとんど地元に着目しており、地域における情報に関する優位性がある。しかも、貸付決定権を持っている融資担当者は同時に営業マンであることも多く、内部のエージェンシーコスト問題も目立たない。

中国では、前述のように、1995年以降、5等級の授權経営を実施している商業銀行の組織構造において、極めて長い縦方向のチェーン式の管理状況と複雑な横方向の利益競争関係とを表面化させている。縦方向には、総行、一級支店、二級支店、支店、営業所、貯蓄所などの多級の経営管理機構がある。横方向には、各級の支店機関の内部に同じ縦方向の順に部、処、科、股などの部門がある。それだけではなく、縦方向と横方向の両方の管理において、混乱が生じている。縦方向では、中小企業が多く分布している県レベル以下の支店で、中小企業向けの貸付け業務を取り扱う際に上級行、上上級行へ申請報告、さらに担保、抵当、登記、価値評価、保険公証などの手続きを含むと少なくとも3ヵ月ぐらいの時間がかかる。2006年、河南省の統計では、中小企業における公的な金融機関での借入手続きの所要時間は6ヵ月以上の場合の割合が71.5%となっている⁽¹⁵⁾。横方向では、同業間の多くの市場規則が統一できず、各商業銀行の各部門における会計制度や、会計政策及び統計制度はそれぞれ相違がある。人民銀行の各部門はそれぞれ金融機関に対して検査を行い、多数の部門は金融機関の下級支店に同じ項目の資料を請求し、同時に基準の異なる様々な改善の意見を提出する⁽¹⁶⁾。このような複雑な組織構造における非効率な管理体制のもとで、銀行は大企業向けのハード情報に対する処理と監督機能を果たすのに精一杯である一方、定量化のできないソフト情報に対する処理と監督機能を果たすことは不可能である。

それだけではなく、国有銀行はその膨大で複雑な内部システムの改善、不良債権の処理および収益性の確保を迫られているため、中小企業向けの貸付業務を改善したくても、その高いコストを支払う余力がない。

Ⅲ 信用社とリレバン形成の失敗

授権経営は国有銀行支店の都会への集中と中小企業への貸付抑制をもたらし、特に、県レベル以下の農村地域への資金投入額は年々に減少し、それらの支店は農村地域への金融支援の主導地位を失っている。中央政府は県レベル以下を中心に分布している中小企業の融資業務を信用社に任せ、信用社をリレバンとして建設しようという動きを見せたことがあったが、いずれも失敗している。本節では、官僚主義という視点から信用社におけるリレバン形成の失敗原因を検討する。

1. 信用社の融資審査の困難とリレバン形成の失敗

国有銀行の支店網が大中都市に集約化する中、1997年の中央金融工作会議により金融当局は「各国有商業銀行は県レベル以下の支店組織を収縮、撤廃し、中小金融機関が地域経済の発展を支えるモデルを発展させる」という基本方策を確定した。以降、県レベル以下の地域では、中小企業向けの融資業務の主要な担い手は国有大銀行の支店組織から信用社に移りつつある。同年、人民銀行は県レベル以下に分布し、中小・零細企業を中心に業務を行う信用社に対して、『農村信用合作社における農村を支援するサービスの強化と改良に対する十条の意見』¹⁷⁾の中で、信用社は銀行と分離して、貸付の管理方式を改良し、地元の小口貸付の条件と基準を緩和し、信用記

録のよい借り手には担保なしの貸付も可能になるよう要求した。また信用社の参加者への貸付は50%以下になってはならないなどの規定も定めた。このこと、つまり、人民銀行が信用社の地元にいるその参加者に50%以上の貸付を規定し、しかも、地元の信用記録のよい借り手に貸付条件の緩和を要求することは、リレバンの推進とまではならないが、実質的に人民銀行が中小企業金融における情報問題に関心をもち、地域に根をおいた信用社の地元における情報の優位性を認め、それをリレバンとして形成することをめざそうとする発端と言えよう。国有大銀行は中小企業に信用割当を実施している一方、信用社はその貸付条件が緩和される背景の下で、中小・零細企業向けの融資業務を拡大せざるを得なかった。しかし、実際には、現場の仕事においては、信用社は国有銀行の支店機関と同じように抵当物の欠如とリスクの高さなどを理由にして、いくつかの比較的規模の大きい、収益の良い法人社員に限定して融資活動を拡大することを通して、50%以上の基準を達成した。

第3表は1997～2000年間のS市の農村信用社における不良債権増加の内部形成原因を示したものである。ここに示した通り、「正常貸付」による不良債権の発生率は不良債権全体の8.4%（金額ベース）を占めている。それを反映して、非正常の貸付は91.5%の割合を占めている。非正常の貸付のうちには、「権限外貸付」、「審査制度の不履行」、「保証無効」、「抵当物無効」、「利息返済貸付」及び「その他」の項目が含まれているが、いずれにしても、上述の何らかの理由で非正常な貸付を行うことによって、不良債権を増加させている。農村信用社は非正常な手法の下で、正常な融資審査が困難であることがわかる。地元に着している信用社はその情報の優位性が発揮できず、依然として融資審査の困難に悩まされている。その後、大量な不良債権は信用社の貸付規模を縮小させ、中小企業の信用社からの資金調達は一層難しくなっ

第3表 農村信用社における不良債権増加の内部形成原因

(単位:件、万円)

年 項目	1997		1998		1999		2000		合計		比率 (%)	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
正常貸付	174	17.4	472	319	768	468	324	343	1738	1147	16.8	8.4
権限外貸付	7	37.9	49	164	55	255	65	486	176	942.9	1.7	6.9
審査制度の不履行	338	86	640	218	1018	386	582	393	2578	1083	25.0	8.0
保証無効	14	233	24	487	38	244	40	791	116	1755	1.1	12.9
抵当物無効	55	241	110	172	92	854	76	1275	333	2542	3.2	18.7
利息返済貸付	305	36	394	679	567	663	431	510	1697	1888	16.4	13.9
その他	286	257	972	710	1835	926	592	2339	3685	4232	35.7	31.1
合計	1179	908.3	2661	2749	4373	3796	2110	6137	10323	13590	100.0	100.0

資料：中国人民銀行 S 市中心支店(2002), p. 114により整理。

た⁽¹⁸⁾。

以上からわかるように、1997年以降、人民銀行は、信用社の地元における情報の優位性を引き出すことをめざす措置を採っていたが、信用社は非正常な貸付が多く、正常な融資審査が困難であるため、その優位性が発揮できず、いずれも先進国のような地域密着型のリレバンの形成に失敗している。

2. 信用社と官僚主義

なぜ、信用社は正常な融資審査を行えず、リレバンの形成に失敗したか。前節では、銀行の組織構造のリレバンの形成に対する影響を述べた。しかし、信用社の場合は違う。なぜならば、1997年以降、「中小金融機関が県レベル以下の地域経済の発展を支えるモデルを發展させる」という中央政府の基本方策の下で、地域に密着している信用社は、地理的、組織規模的に中小企業向けのリレバンとしての優位性を中央政府によって認められている。従って、リレバンの形成が失敗した原因は単なる金融機関の組織設置の仕方が情報の伝達についての合理性を損なっているのではないか、ということだけではなく、もっと根本的に金融機関と借り手の中小企業との間に質の高いリレーションシップを築く経営環境があるのか否かということ、またそれを規定する

ものとして、権力設置の非合理性から生まれる膨張し過ぎた官僚主義が存在しているのではないか、ということにも求めなければならない。

官僚主義は、「行政のプロセスの‘受信端’にいる人達の方で遠隔感と頼りなさを感じるといつでも生まれるものである⁽¹⁹⁾」。そして、官僚主義に対する思考は、「‘権限をもつ人達’ — 全能の‘かれら’ — が、常に苦しみつつある‘われわれ’の困難や苦境をはっきりと捉えているかどうか⁽²⁰⁾」を疑うことから始まる。官僚主義という用語は様々な分野で使われているが、以下本稿では、信用社を取り上げ、中国の中小企業金融、特に官僚主義がリレバンの形成に与える影響という特定の分野に限定して、それを論じる。なぜ、官僚主義に求めるのか。それは、信用社の金融業務は中央政府、地方政府、及び地方金融監督機関という3つの官僚機関とのリレーションシップの絡み合いの中で、営まれており、その業務内容がこれらの関係の仕組みによって、決定的に影響されるからである。さらに、上記の3つの官僚機関のうち、直接に信用社と密接な関係を持ち、その経営業務を主導するのは地方政府である。中央政府は金融システム全体の構造、政策を主導する。地方金融監督機関、例えば地方の人民銀行は本来リスク管理・審査を主導するが、人民銀行自身も地方政府によって干渉されることが多く、

地方政府主導の下での信用社のリスク審査に関しては曖昧な態度をとることが多い。従って、信用社と官僚機関との間の関係は主に信用社と地方政府との間の支配関係によって代表される。この支配関係が信用社のリレバン形成に与える影響は主に以下の2点から現れる。

第1は、信用社における経営目標と経営手法の分離である。本来、信用社は地方の信用合作社であり、地元の参加者が共同で出資して、参加者を中心に信用サービスを供給する金融機関である。つまり、信用社の本来の経営目標は参加者としての地元の零細企業の起業、発展のために金融サービスを提供することであるはずである。そのために、採るべき融資モデルとは、中小企業に向けてのリレーションシップ・レンディングであるべきである。ところが実際には、信用社は行政上では、国家銀行の末端組織として扱われ、実質的に「国有化」されている。信用社は国有銀行の支店組織と同じように政策に大きく左右され、地元政府やあるいは経営に関わる有力者の地位向上に有利ないくつかの企業に集中して、融資する運営システムとなっている。信用社の経営者は内部の理事会によって管理されるが、通常、経営者と理事長は同じ人によって兼任されることが多い。現行の規定によれば、信用社の理事長はまず、社員代表大会によって認められる理事にならねばならない。その後、県联社によって推薦される者を地域の人民銀行に申告し、人民銀行はその職に就く資格について審査する。合格した者は最後に、再び理事会に戻って、それによって選出されなければならない。しかし、このような「民主的な選挙」では上級機関が推薦した者が選ばれない可能性がある。実際、このような厄介な事態を防ぐため、関係機関は事前に社員代表と理事会メンバーに結果を知らせ、指示通りに投票させるのが一般的である⁽²¹⁾。また、経営者に対する監督機能を発揮する監督会の監事長はほとんど地元政府の幹部によって兼

任される。このような監事長は信用社の地元への貸付総額だけに興味をもっており、信用社の資産の質、経営管理および財務問題に関心を持たない。地方政府の幹部の昇進と緊密にかかわる、数字で表す地方経済のGDPの成長を理由に、地方官僚は信用社の貸付業務に干渉することがしばしば見られる。それより深刻なのは、信用社の参加者の利益を大きく損なう行政干渉に対して、経営者は従順に従うしかないことである。また、信用社の経営者幹部も政府の行政干渉を利用して、自分の地位向上に有利な融資意図をスムーズに達成することができる。このような膨張し過ぎた官僚主義に支配されている経営システムは信用社の本来の経営目標と目標を実現するための運行システムと遊離している。

そのため、結局のところは、中央政府の中小企業金融政策の現実化が困難になる。つまり、中央政府の正しい政策でも、予定通りには地方で実行できない。同時に信用社（中小金融機関全般を含む）の経営も本来の中小企業向けの経営目標から離脱し、リレバンの形成に失敗している。上記のような現象は信用社に限られず、国有大銀行の支店組織と地方の中小金融機関も同じ問題を抱えている。

第2は、借り手としての中小企業と貸し手としての信用社との間での遠隔感の発生である。信用社の経営者の選出方法からわかるように、行政主導の信用社の「国有化」が出現し、それは結局のところ、労働者による組織管理ではなくて、官僚による組織と労働者の管理を意味することになる。地方政府によって推薦される信用社の経営者達は政府に手足を縛られ、官僚行政の一部を形成するだけの存在になり、信用社の業務においては何よりも地方政府の指令や自分自身の利益に役立つことに優先的に従う。一度それが膨張した形をとると、「役人は官僚であり、官僚とは権力を持って、他人を突き除ける人間だ」という信念となって現れる。現実には、金融機関における官僚主義の大部分は「態度の問題」⁽²²⁾

として現れている。一方、貸付決定権を有する人が官僚として威張る。他方、行政のプロセスの受信端にいる中小企業の方では、行政プロセスの不透明さとコミュニケーションの不公平さのため、金融機関に遠隔感と頼りなさを感じる。このことは公的セクターにおけるリレバンの形成を根本から不可能にする。

つまり、こういう状態のもとでは、リレーションシップは貸付決定権を有する人が官僚として威張る一方で、その受難者としての中小企業が官僚の機嫌を取るという形で現れる。今、例えば、中小企業の融資業務の場合を例にとって考えてみる。そもそも中小企業の財務情報などの情報が不透明なため、中小企業への貸付を行う際の信用度に対する評価は金融機関と地元企業との間のリレーションシップに基づく情報収集によるのが普通である。この場合、発生する交際コストが銀行によって負担されるか、それとも企業によって負担されるかが、正確な情報収集にとって決定的に重要となる。銀行側が負担する場合は、交際コストが発生する分、外部からは通常は入手しにくい借り手の経営能力や事業の成長性、返済能力、返済意欲などの定量化が困難な信用情報が得られることにより、リスクの削減に繋がると思われる。なぜならば、借り手はつきあい費用まで出してくれる地元の親切な銀行マンに対して、親密な関係を築く可能性が高く、このような貸し手に対しては一般に開示したくない情報についても提供しやすいと考えられるからである。しかし、前述のように、中国の金融機関は国有部門であり、業務内容より行政等級を優先に考え、自分の上級機関あるいは同じ国有企業にしか交際コストを払わない。中小企業は、サービス機関ではなく、「管理機関」としての金融機関に、逆に交際コストを支払って、お願いするしかない。銀行行政と業務のプロセスがよくわからない中小企業は、自分より権力のある銀行官僚の機嫌をとるため様々な方法を考える。その関係維持のために体力的に、精神的に非

常に疲れることが想像できる。このように、借り手の企業は、金融機関とリレーションシップを構築するどころか、むしろ遠隔感と頼りなさを強く感じさせられる結果になる。企業がリレーションシップの構築と維持に交際コストを払う動機づけは下記の2つである。1つは、資金の獲得可能性（金額の数量を含む）、2つ目は、リスクプレミアムコストの削減である。そして、自ら付き合い費用まで出している企業は、金融機関に対しては、如何に自社の経営状況が良好かということだけをアピールし、それによって、低いリスクプレミアムをつけられる資金を獲得するかしか考えないはずである。このように、行政主導による金融機関の官僚主義の膨張は、金融機関と中小企業との間に、平等と公平の形でのリレーションシップの構築を不可能にする。従って、リレバンの形成が失敗するのも当然であろう。

おわりに

リレバンの構築について最も重要なのは、現場の銀行マンの中小企業に対する対応の仕方である。貸し手の中小金融機関が借り手の中小企業との間に、質の高い好意的なコミュニケーションを構築する意欲を引き出すために、平等と公平に基づく経営環境を作らなければならない。そのため、中長期的には銀行経営の官僚文化を根本から見直す必要がある。短期的には以下の2点を提案したい。

第1は、分権管理と自主経営である。实体经济の発展の需要に応じて、公的金融セクターは、適当な貸付権限を県レベル以下の支店組織に与える。同時に小銀行における行政と銀行経営の分離を実施し、銀行経営の市場化を促進することによって、小銀行の地元における市場機能を発揮させる。

第2は、地域密着型の民間の小銀行を発展させることである。公的金融と民営中小企業との間の所有制上の差別は長年にわたって蓄積された経営慣行となっている。公的セクターだけでは、民営企業に有効な金融サービスを満たすことが難しい。地域に密着している民間の金融機関は地縁に基づく情報の優位性を有するだけではなく、民間の資金需要に応じて、自発的・自主的な民間の金融組織であるからこそ、その運営手法が民営企業の需要に満たす方向へと努力する。このような民間金融機関は民営企業の発展とともに、リレーションシップ・レンディングを展開するスキルを蓄積しており、地域密着型のリレバンとして形成する潜在力が高いと考えられる。

注

- (1) 中国語原語は「超収多留」である。これは今までの銀行の利潤は全額上級機関に収めねばならなかったのに対し、銀行は利潤の一定比率を銀行内部に留めることができることを意味する。
- (2) 張文匯 [2005], p.166。
- (3) 中国人民銀行の調査統計によると、2000年末まで、4大国有商業銀行及び交通銀行に口座を持っている所有制再編企業（国によって所有形態あるいは所属を再編された企業）62656社のうち、金融債権管理機関によって「借金逃れ企業」として認定された企業が51.29%あった。さらに、そのうち、国有企業は22296社あり、「借金逃れ企業」の70%を占めていた。金額ベースでは、国有企業の借金逃れの金額は全体の69%を占めていた（施華強・彭興韻 [2003], p.7, 注2を参照）。
- (4) 張文匯 [2005], p.166。
- (5) ここでのモラルハザードは政府の監督部門と融資担当者との間に情報の非対称性が存在しているため、融資担当者が政府の利益にかなうような行動をとらないことを指す。
- (6) 『中国金融年鑑 2003』、「統計篇」p.612による。
- (7) 中国人民銀行F市中心支行研究チーム [2001], p.26。

- (8) 『中国金融年鑑 2002』, p.724。
- (9) 毛晋生 [2002], p.132。
- (10) 復旦大学データベースによる。
- (11) 王朝弟 [2003], p.93。
- (12) 張捷 [2003] では、アメリカのリレーションシップ・バンキングの融資モデルを具体的に紹介している。
- (13) 張捷 [2003]、呉元波 [2007] による。
- (14) Philip & James [1998], Berger and Udell [1995],[2002]は銀行の貸し付け方式を分析し、また銀行の規模、業務の多様性および銀行間の合併が中小企業向けのリレーションシップ・レンディングに与える影響を理論的・実証的に分析した。
- (15) 『中国中小企業年鑑 2007』、p.330による。
- (16) 張捷 [2003]、呉元波 [2007] 及び人民銀行の各支店の資料による。
- (17) 1997年末に発布された。中国語原語【农村信用合作社改进和加强支农服务的十条意见】。
- (18) その後、信用社の経営状況の悪化を是正し、「三農」の発展を支えることは現政権の重要な課題となっている。2004年には農村信用社を①株式制農村商業銀行、②合作制銀行、③株式性農村合作銀行、の3つの形態へ転換する方針が打ち出されていた。
- (19) W.H.Morris Jones [1952](川島芳郎訳), p.9。
- (20) 同書, pp.1~2。
- (21) 信用社における選挙制度については、1997年~2002年の間の人民銀行の各支店研究グループの資料による。
- (22) W.H.Morris, Jones [1952] (川島芳郎訳) では、官僚主義の「大部分がわれわれの態度——官僚としての、あるいは官僚主義の受難者としてのわれわれの態度——の問題である」(p.7)と指摘する。

【参考文献】

- 毛晋生 [2002]、「長周期下の融資供求矛盾：我国中小企業融資渠道的問題研究」、【金融研究】No.1.2 002。
- 人民銀行濟南支店、王朝弟 [2003]、「中小企業融資問題与金融支持的几点思考」、【金融研究】No.1.

2003。

人民銀行朔州市中心支店 [2002]、「監管約束及其創新:金融監管績效的實証分析」、『金融研究』No.11。

施華強・彭興韻 [2003]、「商業銀行軟預算約束與中國銀行業改革」、『金融研究』No.10。

吳元波 [2007]、「中小企業融資困境與商業銀行組織更新的關聯」、『改革』No.11(總 No.165), 2007。

謝平・焦瑾璞 [2003]、『中國商業銀行改革』經濟科學出版社。

張文匯 [2005]、「不完全信息與長期客戶關係: 民營經濟融資研究」、『金融研究』No.11。

張捷 [2003]、『結構轉換期的中小企業金融研究』經濟科學出版社。

張立新 [2007]、「中小企業融資困難問題探析」、『中國集體經濟』No.10, 2007。

張聖平、徐濤「內生障礙、關係融資與中小企業金融支持」、2002年中國博士後經濟與管理前沿論壇。

中國工商銀行 姜建清 [2001]、「國有商業銀行分支機構管理問題研究」、『金融研究』No.9。

Berger, A.N. and Udell, G.F., [1995], Relationship Lending and Lines of Credit in Small Firm Finance, *Journal of Business* 68(3), pp.351-82.

Berger, A.N. and Udell, G.F. [2002], Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organizational Structure, *Economic Journal* 112(477), pp.32-54.

Philip E. Strahan & James P. Weston [1998], Small business lending and the changing structure of the banking industry, *Journal of Banking & Finance* 22, pp.821-45.

玉置知己・山澤光太郎 [2005]、『中國の金融はこれからどうなるのか——その現状と改革の行方』東洋經濟新報社。

W.H.Morris, Jones [1952], *Socialism and Bureaucracy*, Fabian Institute of Japan (川島芳郎訳『社會主義と官僚主義』日本フェビアン研究所、1952年)。

(はんりっくん 一橋大學經濟學研究科)