

金融機関の破綻に備える中国

中国景気が鈍化し金融機関の経営リスクが高まる中、中国の金融当局は、過去の金融機関の破綻処理の経験を基に「金融安定法」の制定に向けて動いている。同法によって、金融機関の淘汰が進む一方、金融システムが安定化することが期待される。

中国人民銀行は2022年4月6日に「金融安定法」の草稿（パブリックコメント募集用）を発表した。3月の全国人民代表大会（全人代、国会に相当）の政府活動報告は、経済金融リスクの処理について、▽各関連主体の責任の強化、▽リスクの警告・防止抑制のメカニズムと能力の構築強化、▽金融安定保障基金の設立とその市場化・法治化された運用（後述）によってリスクを解消し、金融システムリスクの発生を防止することを挙げており、今回の金融安定法制定に向けた動きはこれを受けたものである。同法草案は今後修正を経て成立すると予想されるが、草案からは基本方針を伺い知ることができる。

図表 「金融安定法」(草案)のポイント

<p>各部門・機関の金融リスク防止・解消・処理責任の徹底</p> <p>①金融機関の責任を徹底する。主要株主・実質的支配者の参入・規制要件を強化する。</p> <p>②地方政府の属地責任・安定維持責任を徹底する。地域金融リスクを積極的に適時に解消する。</p> <p>③金融監督管理当局の監督管理責任を徹底する。業態・分野の金融リスクの防止・コントロール責任を履行し、リスクを早期に是正して適時に対処する。</p> <p>④中央銀行は最後の貸し手としての役割を果たし、システムリスクを発生させない。</p>
<p>金融リスク処理のメカニズムと資金源</p> <p>①問題金融機関はリスクを積極的に自力で解消し、主要株主と実質的支配者は回復・処理計画などに従って資本を補充しなければならない。金融リスクに責任を負う株主と実質的支配者は、問題金融機関を救済する義務がある。</p> <p>②問題金融機関のM&A、預金保険基金・各金融業態の保障基金によるリスク処理の実施もある。</p> <p>③地域の安定が脅かされ、市場メカニズムによる手段を尽くしてもリスクの解消が難しい場合、省政府により公的資金を注入する。</p> <p>④重大な金融リスクが金融安定を脅かす場合、金融安定保障基金を利用できる。</p>
<p>金融安定保障基金の設立</p> <p>①金融安定保障基金は、国家の重大金融リスクの処理に備える資金である。</p> <p>②金融機関等から調達した資金と、国务院が規定するその他の資金から成り、国务院金融安定発展委員会により管理される。</p> <p>③必要に応じて人民銀行の再貸出等の公的資金が、基金の流動性支援に充てられる。</p>
<p>法律法規違反行為に対する責任追及の強化</p> <p>①金融リスクの発生と蔓延を引き起こした違法行為に対する法律責任を追及する。</p> <p>②金融機関及び主要株主、実質的支配者の金融リスクの形成・処理における違法行為とその処罰を規定する。犯罪となる場合、法律に従って刑事責任を追及する。</p>

(出所)「中華人民共和国金融安定法(草案)」及び同法起草説明より野村総合研究所作成

金融安定法の草案発表

金融安定法を制定する背景には、昨今、金融業態を越えた商品・サービスが現れる中、金融リスクも金融業態を越えて広がる可能性がある一方、金融規制面は業態別の縦割りで、規定が当局ごとに分散していることがある。リスク発生に機動的に対処できないおそれがあるため、統一的な制度が必要とされていた。

また、過去数年間で生じた金融機関の破綻とその処理の経験から、金融機関（やその株主）自体の責任、地方政府の管轄地の金融安定に対する責任、金融監督部門の監督責任を明確化し、法治化・市場化によるリスク処理メカニズムを構築する必要性も叫ばれていた。

ここで、法治化とは、法規によって、責任や損失を負う主体を明確化し、また、顧客や投資家の合法的権益を保護することである。破綻処理プロセスにおける恣意性¹⁾を排除するために、一定のルールを定める意味もある。

一方、市場化、つまり市場メカニズムの導入は、入札による問題金融機関の資産・負債・業務の処理、多額の債権者への部分保証、減資、戦略投資家の引き入れ等の措置を利用してリスクの損失分担を実現することを意図したものである²⁾。全額を保証しない部分保証は、長らく中国の金融界にはびこる「暗黙の元本保証」³⁾の打破であり、モラルハザードを防止する点でも重要である。

金融安定法（草案）は、事前の金融リスク予防、リスクの解消（事中）、リスクの事後処理とその資金源等について定めている（図表）。

リスク予防には、金融機関の株主等の条件（参入基準等）、禁止行為（資金占用等）に加えて、規定遵守や企

NOTE

- 1) 行政処理の場合、恣意的な処理が生じることが懸念される。
- 2) この部分は人民銀行「金融安定報告2021」を参考にした。
- 3) 最終的には、政府が救済してくれるという認識であり、モラルハザードと言える。
- 4) リスク処理の原則は、金融機関（株主等）の損失負担による救済・破綻処理（ペイルイン）が先で、公的資金の投入（ペイルアウト）はその後になる。
- 5) 過去数年の破綻処理においても、破綻銀行の資産・負債、業務、人員を引き継ぐ銀行を設立する例があった。
- 6) 人民銀行が金融機関に融資し、金融機関がその資金をさらに融資する制度。
- 7) 不良債権の動向を見ても、農村商業銀行は、不良債権比率が多少低下しているもの他に比べて高く、貸倒引当金による不良債権のカバー比率も他に比べて低い。商業銀行全体の不良債権比率1.73%、貸倒引当金による不良債権のカバー率196.91%（2021年末）に対して、都市商業銀行は、それぞれ1.90%、188.71%、農村商業銀行は、それぞれ3.63%、129.48%である。

業統治の強化がある。過去数年間に見られた地方銀行等の破綻例では、地方銀行の株主・実質的支配者による銀行資金の占有・機関銀行化や、逆に株主分散による経営者の放漫経営に対するチェック機能の不全が経営破綻につながったことを受けたものである。

リスクの解消を見ると、図表の内容に加えて、金融リスクが発生した際の、金融機関による自主的な対応（バランスシート縮小、資本補充、役員報酬カット等）、地方政府による監督、金融監督当局や預金保険基金等による早期是正措置がある。

明確化される破綻処理プロセス

金融リスク処理メカニズム・資金源を見ると⁴⁾、まず、リスク処理の対象となっている金融機関が自力でリスクを解消する。株主・実質的支配者は、回復・処理計画等に基づき、資本を補充する。債権者もリスク処理のコストを引き受ける（部分保証）。また、問題金融機関のM&A・再編も考えられる。

預金保険基金や業態の保障基金（預金保険基金等）は、必要な際は、資金支援を提供し⁵⁾、あるいは預金者等の損失を補償する。

一方、地方政府（省レベル）は、その地域に危害が及び、かつ市場メカニズムによる資金調達の手段も尽き、不正行為の追及により損失を取り戻してもリスクの解消が難しい場合、地方の公的資金を動員する。そして、重大な金融リスクの危害が金融安定に及ぶ場合、金融安定保障基金を使用する。

公的資金利用に至る処理プロセスを明示することで、金融機関が公的資金に安易に依存して乱脈経営に陥るモ

ラルハザードを防ぐ。

金融安定保障基金は、金融機関等から集める資金と国務院が規定するその他の資金から成り、国務院金融安定委員会が統一的に管理する。そして、重大な金融システムリスクの処理に使われる。人民銀行は、必要な際は再貸出⁶⁾等により同基金に流動性援助を与える。同基金はリスク処理から得られる所得・収益と業界からの費用徴収で再貸出を返済する。

このように、金融安定保障基金は、金融システムリスクが生じかねない場合に利用される資金プールであり、単に金融機関の債務返済や金融機関救済を目的に使われるものでない。そして、預金者保護が目的の預金保険基金（や他の金融業態の保障基金）とは出動するタイミングが異なっていることから両者は併存することになる。

足元でも、金融安定法により提示された新たな枠組みの必要性は高いと思われる。

人民銀行の金融機関評価（2021年第4四半期）によれば、金融機関全体4,398社のうち、高リスクの金融機関は316社あり、農村の中小金融機関にほぼ集中している（289社、都市商業銀行は推計13社⁷⁾。

既に、ここ数年いくつかの地方銀行が破綻して処理されているが、今後も景気次第では、農村商業銀行を中心に金融機関の経営が困難になることが考えられる。破綻処理について秩序立った新たな枠組みが整えば、その下でリスクの高い金融機関の淘汰が進むことになる。

Writer's Profile



神宮 健 Takeshi Jingu
金融デジタルビジネスリサーチ部
シニア研究員
専門は中国経済・金融資本市場
focus@nri.co.jp