

中国における農業銀行の改革から見た 農村金融政策の転換*

福岡大学大学院経済学研究科博士課程 劉 鵬

要旨

本稿は、農村金融政策分析を軸に、農業銀行の改革を考察した。主な政策が発布された年で区分し、農業銀行の再建初期(1979～93年)、商業化改革期(1993～2003年)、株式制改革期(2003年～現在)の3つの時期にわけて、それぞれの時期における農村金融政策の特徴を明らかにした。そして、農業銀行の三農金融事業部の改革を分析し、改革の経緯、改革の成果、および残された問題に言及した。農業銀行の改革の流れを分析することによって、「三農」問題の解決に農業銀行が役割を十分に果たしてこなかったことを明らかにした。また、農業銀行では農村金融市場化改革を背景に、利潤追求が重視され、収益性の低い農民への小額融資は軽視された。このため、「三農」問題の中心である「農民」の貧困問題の解決にこれまでの農村金融政策があまり機能していなかったことを明らかにした。

1. はじめに

本稿の目的は中国の農業銀行改革をめぐる政策の流れを3つの時期に区分し、各時期における農村金融改革政策の特徴を明らかにすることである。そのなかで、「三農」問題の解決に、特に「農民」問題の解決に、これまでの農村金融政策^(注1)がどれほど機能したかを検討する。本稿では、中国政府が発布した「決定」・「意見」・「通知」^(注2)と呼ばれる政策文書などを用いて、中国の農村金融改革政策に対する分析を行う。最後に、農村金融改革の中に残された問題点について言及する。

「三農」問題とは、中国が抱える「農業」、「農村」、「農民」の3つの「農」の問題で、具体的には、農業の低生産性・低収益性と農村の疲弊、および農民の貧困などの問題を指す。また、「農民」問題は「三農」問題の中心である(馬, 2011)。農民は子弟の教育、福利厚生、銀行からの融資などさまざまな面で社会的弱者の立場におかれている。

中国における農村金融の経営については、小額融資を通しての農民の貧困問題の解決、および農村金融機構の利潤最大化という2つの課題に直面している。中国では、1970年代末以降、農業銀行の改革が推進されてきたが、そこでは市場経済化政策を背景に利潤追求が重視され、収益性の低い農民への融資は軽視された。そのため、三農問題の解決にあまり貢献してこなかったといわざるをえない。また、農村金融改革の歴史的経過からみると、中国政府は2003年以

★本稿は、日本現代中国学会西日本部会および日本現代中国学会第64回全国学術大会にて、発表した論文を大幅に加筆・修正したものである。本稿の作成に当たって貴重なご意見をして頂いた西南学院大学の石谷先生、福岡大学の木幡先生、東京外国語大学の澤田先生、東京大学の高見澤先生、神奈川大学の孫先生、同志社大学大学院の巖先生、筆者の指導教授である姜先生および大学時代の恩師都野先生に、この場を借りてお礼を申し上げたい。なお、本稿の誤りはすべて筆者個人に帰する。

表1 時代区分と農業銀行改革の流れ

年度区分	主な出来事	農業銀行改革の流れ	農村金融政策の特徴
1979～93年	改革開放政策の実施	再建初期	農業銀行の役割を重視，農村金融の国有性を強調，非正規金融を軽視した。
1993～2003年	鄧小平の「南巡講話」	商業化改革期	農村金融の市場化改革を推進，農村信用社（合作金融）の役割を強調，非正規金融を抑圧した。
2003年～現在	WTOに加盟	株式制改革期	「三農」向けの金融サービスを充実，「三農金融事業部」の設立，本格的な金融のアプローチを重視した。

（出所）筆者作成

後になってようやく金融政策で三農問題の解決を意図するに至ったことがわかる。2003年以降、三農問題への対策として、農業銀行の中に「三農金融事業部」が設立されたが、依然、個々の農民への融資割合は低く、組織運営の非効率もあり、十分効果を上げていない。

本稿では、農業銀行の改革の流れを、表1に示すように、再建初期（1979～93年）、商業化改革期（1993～2003年）、株式制改革期（2003年～現在）の3期にわけて、それぞれの改革期における政策の特徴を明らかにする。この中で農業銀行の改革に関連する政策の変化の流れが中国の市場化改革の推進を中心に展開されてきたことが明らかとなる。他方、金融面での農村政策においては、市場化改革による中国の格差問題の深刻化を食い止めるために、農村への金融政策の配慮が要求されることに至っている現況を説明したい。

2. 農業銀行の改革

農業銀行の改革は中国政府による金融改革および農村金融改革の一連の政策の変遷の中で行われた。本章では、農業銀行の改革に時期を区切って、金融政策案の内容を分析しながら、農業銀行の改革過程を明らかにする。

2.1 再建初期（1979～93年）

1978年末から、鄧小平の指導体制のもとで改革開放政策が実施され、中国の経済システムの計画経済から市場経済への政策転換を実現した。改革開放政策とは対内改革と対外開放という2つの部分から構成される。対内改革として、人民公社の解体および家庭生産請負制の実施が行われた。対外開放として、深圳などのような経済特区を設立し、海外の資本および技術と農村の安価な余剰労働力を利用し労働集約型輸出産業が開発された。しかし、改革開放政策の実施初期段階では、社会主義の色が強く、経済の国有的な性質が強調され資本主義的な儲けは批判される時代であった。

表2は再建初期の農業銀行に関する政策をまとめたものである。表の内容からみると、この時期の農村金融政策の特徴は農業銀行（政策金融）の役割が重視され、農村金融の国有の性質が強調された。一方、非正規金融である個人貸付の存在をみとめつつも高利貸が抑圧された。

表2 再建初期の農業銀行の政策（1979～93年）

時期	機関	名称	主な政策目標および内容
1979年 2月	国務院	關於恢復中国農業銀行的通知	目標：農村經濟發展，「四個現代化」の実現。 内容：国務院の直属機関，財政部の出資に依存，人民銀行による管理，国有專業銀行。
1981年 5月	国務院	中国農業銀行關於農村借貸問題的報告的通知	目標：農村貸借の緩和。 内容：農業銀行および農村信用社の供給主導地位を堅持，社隊集団・社員・個人間の借貸を認める。個人の正常貸付と高利貸しを区分する。
1984年 8月	国務院	中国農業銀行關於改革信用合作社管理体制的報告的通知	目標：商品生産の發展，農村信用社の“三性”の回復。 内容：信用社の合作金融の性質を回復する，“官營”から“民營”へ。信用社の經營の弾力性を強化し，変動利率・独立經營・独立會計を実施する。信用社の県連合社を設立する。農業銀行は信用社の管理を強化する。

（注）農村信用社の“三性”とは組織上の大衆性，管理上の民主性，經營上の弾力性のことをいう。

（出所）中国政府の政策文書をもとに筆者作成

以下は表の説明である。

改革開放政策は農村から始まり，農業生産性の向上を実現するために，農村經濟における農村金融の役割が重視されるようになった。1979年2月，国務院が「關於恢復中国農業銀行的通知」を發布したことを受け，農業銀行は，国務院の直接の指導の下で農村金融を担当する專業の国有銀行として再建された。この「通知」に示された政策目標は農業銀行が農業および農村地区への資金供給管理を強化し，農業生産の發展および「四個現代化」^(注3)の実現のために奉仕するということであった。この「通知」によれば，当時の農業銀行は国務院の直属機関であり，中国人民銀行の代理管理によって運営される。農業銀行の資金供給は国家財政による農業向けの貸付資金，人民銀行による資金供給，農業銀行の預金，農業銀行の余剰金などによって構成される。再建された当時の資金構成からみれば，農業銀行は100%の国有銀行であり，計画經濟時代の政策金融の性質が顕著であった。

再建初期の農業銀行は，全行業務が農業銀行の本店および省・市・自治区の改革委員会の「双重指導（二重指導）」^(注4)の下で行われた。1980年代中頃までは，農業銀行の貸出残高に占める農村向けの貸出は90%以上であった。地方の行政単位である郷鎮レベルにまで農業銀行の營業所が開設された。また，農業銀行は農村信用社の監督も行うなど，まさに農村金融の中心を担う存在であった（李，福田，森高，2013）。農業銀行は農村信用合作社に対する様々な指導の職責を与えられる一方で，農村部の預金・貸付業務も行い，政府による農産物の買い上げ資金や農業財政投融资の運営も担当することになっていた。農業銀行は金融行政の担当者であり，金融業務の經營者であり，さらに政策金融の執行者でもあった。また，機能複合体となった農業銀行の支店や營業所は，業務上において系統組織の上部機関から指導を受けるが，人事などに

については所在地の党委員会や地方政府からも強く影響を受ける。農業銀行は元々行政部門から独立した経営体ではなかったのである（厳，2002）。いずれにしても，80年代末までの農業銀行は経営上の地方行政の介入で，経営の効率が悪化した。

また，農村の個人貸借を管理規範するために，1981年5月に，国務院は「中国農業銀行關於農村借貸問題的報告的通知」を發布した。この「通知」の主な内容は以下の3点である：①国有銀行（農業銀行）と農村信用社の資金供給が主導的地位をもつ中で，社隊集団^(注5)と社員^(注6)および社員と社員のあいだの貸借を認める，②社隊集団と社員の貸付の管理を強化する，③個人の正常貸付と高利貸しを区分する。

最後に，農業銀行が農村金融を管理する機能を強化するために，1984年8月に，国務院は「中国農業銀行關於改革信用合作社管理体制的報告」を發布した。その主な内容は以下の6点にまとめられる：①信用社の合作金融の（組織上の大衆性・管理上の民主性）性質を回復させるため，“官営”から“民営”への変化を図る，②信用社の経営の弾力性を強化する，③信用社は変動利率を実施する，④独立経営・独立会計を実施する，⑤信用社の県連合社を設立する，⑥農業銀行による信用社の指導を強化する。この「通知」は主に農村信用社に関する内容が多かったが，この政策によって，農村信用社は組織改革を行い，経営の独自の改革路線を目指した。しかし，農業銀行の管理の下におかれて，独自会計といいながら，農業銀行の関与は強かった。内容の⑥が示めすように，農業銀行は信用社に対する指導を強化した。この政策からみると，国が農村金融を厳しく管理するというスタンスは変わっていない。農村信用社の組織上の大衆性と管理上の民主性を強調しながらも，当時の政策銀行である農業銀行による管理を強化するという矛盾した内容が内在していた。また，このときの農業銀行は行政管理の役割も果たしていた^(注7)。

2.2 商業化改革期（1993～2003年）

1990年代初期は，学生運動（天安門事件）の抑圧に象徴されるように，改革開放政策に戸惑いのみられる時期であった。当時の指導部の中では，「姓資」（資本主義）と「姓社」（社会主義）の論争が激しく対立したが，1992年に，鄧小平が「南巡講話」^(注8)を行った後に，中国指導部は市場経済の政策方針を固めた。そして1992年の第14期共産党大会において，「社会主義市場経済」が党章（中国共産党の規約）に書き込まれた。その後，市場経済の方針は国有銀行の商業化改革に大きな影響を与えたといえる。

表3は商業化改革期の農業銀行に関する政策をまとめたものである。表の内容から見ると，この時期の農村金融政策の特徴は，農村金融機関の商業化改革を推進するとともに，農村信用社（合作金融）の役割が強調された。農業銀行（商業金融）と農業発展銀行（政策金融）は協力することが要求され，この時期に，農村金融の主役は農業銀行から農村信用社へ転換されたといえる。その一方，中国政府は非正規金融である農村合作基金会や民間貸付などを抑圧したのである。

1993年に，国務院は「關於金融体制改革的決定」を發布し，金融改革の目標を以下のように定めた：①国務院の指導の下で通貨政策^(注9)を独立執行する中央銀行を中心としたマクロ調整システムを構築すること，②政策的金融と商業的金融を分離することで商業銀行を主体に各種

表3 商業化改革期の農業銀行の政策（1993～2003年）

時期	機関	名称	主な政策目標および内容
1993年 12月	国務院	関於金融体制改革的決定	目標：社会主義市場経済の発展，金融の国民経済における役割を果たす。 内容：中央銀行によるマクロ経済をコントロールする体系を構築する。政策銀行（農業発展銀行）を設立する。国有專業銀行（農業銀行など）を国有商業銀行に変換させる。現代化の金融管理システムを構築する。
1994年 4月	国務院	関於組建中国農業發展銀行的通知	目標：農業銀行の政策金融を分離し，経営の効率化を図る。 内容：農業發展銀行は国務院の直屬政策金融機関である。農業銀行の政策金融業務を担当する。国家の法律・方針・政策に従い，国家信用のもとで農業政策金融活動を行う。
1996年 8月	国務院	関於農村金融体制改革的決定	目標：農村経済の発展，農業の基礎的地位を保つ。 内容：合作金融（農村信用社）を基礎とし，商業性金融（農業銀行など）と政策性金融（農業發展銀行など）がそれぞれ役割分担かつ協力する農村金融システムを構築する。農村信用社は農業銀行から独立させ，人民銀行の管理下におく。農村信用社の県域法人を設立する。農村合作銀行を設立する。各種の農村保險機構（農産・畜産保險）を段階的に設立する。非正規金融の農村合作基金会を閉鎖する。国務院が人民銀行のなかで，農村金融改革協調小組を設立する。省・市・県が各レベルの農村金融改革指導小組を設立する。そして，協調小組および指導小組が各レベルの農村金融改革を統括する。
2003年 1月	国務院	関於做好農業和農村工作的意見	目標：農村経済の発展，農民所得の増加，小康社会の実現。 内容：農村金融改革を加速させ，三農に対する金融サービスを充実する。農業銀行は農業産業化と農村城鎮化のためにサービス内容を充実する。

（出所）中国政府の政策文書をもとに筆者作成

の金融機関が併存する金融システムを構築すること，③統一され，開放された秩序と競争があり，厳格に管理された金融市場システムを構築すること（人民網日本語版，2008年10月21日）。

このときの農業銀行の改革目標は，政策金融を分離することによって，真の商業銀行に転換することであった。具体的な事例としては，1994年4月に国務院が「関於組建中国農業發展銀行的通知」を發布し，農業銀行が担当した政策金融の部分を分離し，農業發展銀行に移管したことがあげられる。また，1996年8月に，国務院は「関於農村金融体制改革的決定」を發布した。この「決定」の目玉政策は，①農村金融を市場化させる。合作金融（農村信用社）を基礎とし，商業性金融（農業銀行など）と政策性金融（農業發展銀行など）がそれぞれ役割を分担し，かつ協力する農村金融システムを構築する，②農村信用社を農業銀行から独立させ，人民銀行の管理下におく，③農村信用社は県域法人を設立し，農村商業銀行と農村合策銀行を設立するとともに，非正規金融である農村合作基金会を閉鎖する，という3点であった。

ところが，90年代の農業銀行は中国農村金融市場の市場化の推進に伴って，経営の効率化を

求めて、郷鎮レベルの支店を次々閉鎖し、農村での業務を縮小した。1997年末には、農業銀行の機構数は6万7,092行であり、中国商業銀行の総機構数の41.6%を占めた（湖北省農村金融学会研究小組, 1998）。また、当時の農業銀行の支店は各郷鎮レベルの行政単位まで普及したが、今現在（2014年）は2万3,461行まで縮小している。つまり、ピークのときの3分の1まで縮小した。縮小した支店はほとんど郷鎮に点在した支店であったため、農民の正規金融からの融資難の問題がさらに深刻化することになった。

農業銀行は市場化改革の方針に従い、効率性と利潤の追求を目的とし、本来の農業・農村・農民のための金融組織の性質を失う。1979年に再建された時点の趣旨と対立するものとなった。また、農業銀行の商業化改革の下で収益性の低い農民への融資は軽視されたため、農業銀行は三農問題の解決にはあまり貢献してこなかったのである。

2.3 株式制改革期（2003～現在）

2000年代に入ると、中国はWTOに加盟し、国有商業銀行の市場化改革を加速した。外資系の銀行と競争するため、国有商業銀行の株式制改革が行われた。その一方、中国における都市と農村の格差問題、東部と西部の格差問題、都市内部の格差問題などの問題は深刻になりつつある。中国のジニ係数は2003～12年までの10年間にわたって、国際警戒線といわれている0.4をはるかに上回るようになった。特に、2003年から三農問題は政府の政策文書に書き込まれて、経済発展および社会発展を脅かす大きな社会問題として注目された。三農問題を解決するため、

表4 株式制改革期の農業銀行の政策（2003年～現在）

時期	機関	名称	主な政策目標および内容
2003年 10月	党中央	関於改善社会主義市場経済体制若干問題的決定	目標：国有商業銀行を現代金融企業に転換させる。 内容（金融）：国有商業銀行の株式制改革を実施する。加速的に不良債権の処理をし、国有商業銀行に公的資金を注入する。条件を整えて上場を目指す。
2007年 1月	第三次全国金融工作会议	十六字方針	目標：農村金融改革を深化させ、農村金融体系を完全なものとする。 内容：面向三農、整体改制、商業運作、摺機上市。
2008年 10月	国務院	農業銀行株式制改革實施總体方案	目標：現代金融企業制度の確立、三農へのサービスを充実する。 内容：農業銀行の現代金融企業制度を設立する。三農（農業）に融資する。県域事業部制管理体制を設立する。農村金融改革のために奉仕する。
2014年 3月	銀監会	関於做好2014年農村金融服務工作的通知	目標：現代農業發展の金融支持の強化、普惠金融（インクルーシブ・ファイナンス）の發展。 内容：各銀行は積極的に三農に向けて融資を行う。大手商業銀行は県域支店および郷鎮支店を充実させる。農業銀行は三農金融事業部の改革を深化させる。

（出所）中国政府の政策文書をもとに筆者作成

農業銀行は株式制改革を行うと同時に、収益性の低い三農へのサービスを充実することが要求された。

表4は株式制改革期の農業銀行に関する政策をまとめたものである。表の内容からみると、この時期の農村金融政策の特徴は農業銀行（商業金融）のみならず、各商業銀行が三農向けの金融サービスを充実することが要求された。また、行政指令による三農金融事業部の設立は収益性の低い三農への政策金融の配慮が再び要求されることを意味する。要するに、三農問題の解決に向けて、本格的な金融のアプローチを重視した。

2003年10月の共産党の第16期3中全会において、「關於改善社会主義市場經濟体制若干問題的決定」が發布されたことを受け、国有商業銀行の株式制改革が始まったが、農業銀行の場合は、2007年1月の第三次全国金融工作會議で中国農業銀行の株式制改革の「十六字方針」（面向三農，整体改制，商業運作，摺機上市）^(注10)が明確にされ、農業銀行の株式制改革は新たな段階に入った。また、2008年10月の國務院常務會議で、「中国農業銀行の株式制改革總体实施方案」が可決され、農業銀行の株式制改革は実質的な段階に進入した。

2003年12月以降、①中央匯金投資有限責任公司による公的資金の注入、②インターバンク市場での劣後債発行、③外国戦略投資家の導入、④不良債権のバランスシートからの分離、⑤株式上場などの措置が、段階的に実施されてきたのである（岡崙，2010）。農業銀行もこの5つのプロセスを経て、株式会社への組織変革を行ったが、中国農業銀行株式有限公司の名称で工商登記を完了したのは2009年1月であって、上海取引所および香港取引所の同時上場は2010年7月まで遅延された。

他の国有商業銀行が2005～07年にかけて上海取引所および香港取引所への上場を実現したのに比べて、農業銀行の株式改革および上場はかなり遅れたことが特徴的である。その大きな要因としては、農業銀行が農業分野への貸付を義務付けられており、都市部への融資に比べて資金の回収がままならず、不良債権比率（不良債権残高／貸付残高）が極めて高かったことが指摘されている（王，2010）。

農業銀行は2010年に上海取引所および香港取引所を通して、融資総額が221億ドルまで達したことで、世界最大のIPO（新規公開株）といわれ、上場時点での時価総額は世界で4位を示した（馮，2010）。このように現代化された株式商業銀行の姿をみせたが、この間の農業銀行の改革の中で注目すべきことは2009年の「三農金融事業部」の設立である。

ここまでの農業銀行は市場化改革路線を維持しながら、政府からの行政指令に従わなければならなかった。商業銀行である農業銀行のこれまでの改革方針は市場化を強調し、株式制改革をして上場するに至ったが、三農金融事業部という農業銀行組織内の特別組織を設立することになったのである。

3. 三農金融事業部の設立

3.1 設立の経緯

三農金融事業部は、農業銀行の組織内の組織でありつつも、「六個单独」を認めることによって、三農に関連する金融サービスを独自の経営方針に基づき、専門的かつ効率的に提供するこ

表5 三農金融事業部に関する政策

時期	機関	名称	主な政策目標および内容
2009年 4月	銀监会	中国農業銀行 三農金融事業 部制改革与監 督指引	<p>目標：農業銀行の三農金融事業部制改革を推進する。農業銀行の株式制改革の成果を確保する。</p> <p>内容：三農および県域金融のサービスを専門的かつ効率的に行うために、三農金融事業部改革を推進する。「三農に向けて商業運営を行う」の原則に従って、事業部に六の単独性（資本管理、貸付管理、会計計算、資金の均衡運営、リスク管理、奨励評価制度）を付与する。三農金融事業部（本店）・分部（省・市支店）・営業部（県域支店）の縦組織を設立する。そして、「三級監督・一級経営」（本店、省支店、市支店による監督。県域支店による経営）の管理体制を構築する。</p>
2009年 5月	農業銀行	中国農業銀行 三農金融事業 部制改革試点 实施方案	<p>目標：三農と県域業務の事業部制を導入し三農および県域経済の発展に奉仕する。</p> <p>内容：三農金融部の領域を区分する。農金融事業部・分部・営業部の縦組織を設立する。意思決定権は現場主義。独立会計を行う。有効なリスク管理を行う。</p>

（出所）中国政府の政策文書をもとに筆者作成

とができること期待されている。「六個単独」とは、三農金融事業部は資本管理、貸付管理、会計計算、資金の均衡運営、リスク管理、奨励評価制度の6つの面で、都市向けの金融業務と区別し、単独で運営されるということである。また、三農金融事業部の設立目標は、農村金融市場における農業銀行の中核的な役割を十分に発揮し、三農向けの金融サービスの充実および県域経済の発展のために奉仕することであった。三農金融事業部の設立は試験的な実施、制度的な確立、組織的な拡大という過程の中で、組織およびサービス内容を充実させることとなった。

表5は三農金融事業部の設立に関する政策をまとめたものである。この2つの政策の内容からみると、三農金融事業部の経営方針および組織設計などの内容はより細かく定められた。三農金融事業部改革の政策特徴は収益性の低い三農への金融サービスに商業運営の内容を導入することであった。

2007年9月、農業銀行は吉林、安徽、福建、湖南、広西、四川、甘粛および重慶市（7省1市）を選択し、三農に向け金融サービスを試験的に行った。また、2008年3月、農業銀行は福建、広西、四川、甘粛、浙江、山東および重慶市（6省1市）の11の市級支店（二級分行）の三農金融事業部改革の試験的な運営を推進した。そして、2008年8月、農業銀行は本店に三農金融事業部を設立し、全行において三農金融事業部制改革を全面的に推進することとなった。

2009年4月23日、銀监会^(注11)は「中国農業銀行三農金融事業部制改革与監督指引」（以下、「指引」と略称する）を公表した。「指引」の中では、三農金融事業部は「三農に向けて、商業運営を行う」という原則を堅持すると定められた。要は、三農金融事業部の運営原則が「指引」

の公表によって、制度的に確立されたのである。また、同「指引」では、農業銀行の取締役会に三農金融発展委員会が設立され、これが三農金融業務に関する発展戦略企画・基本管理制度を確立し向上させること、年度経営計画を審議すること、戦略企画および基本制度の執行の進み具合の評価を行うことが定められた。農業銀行の管理層に三農金融管理委員会が設置され、これが取締役会の決議の履行に責任を持ち、三農金融業務を統括すると定められた。最後に、農業銀行は三農金融部（本店）、三農金融分部（省・市支店）、三農金融営業部（县域支店）という縦ラインの組織を設立し、日々の三農金融業務を行う。「指引」では、三農事業部の縦ライン型の組織図が定められたことによって、三農金融事業部はこの段階で制度的に確立されたといえる（図1）。

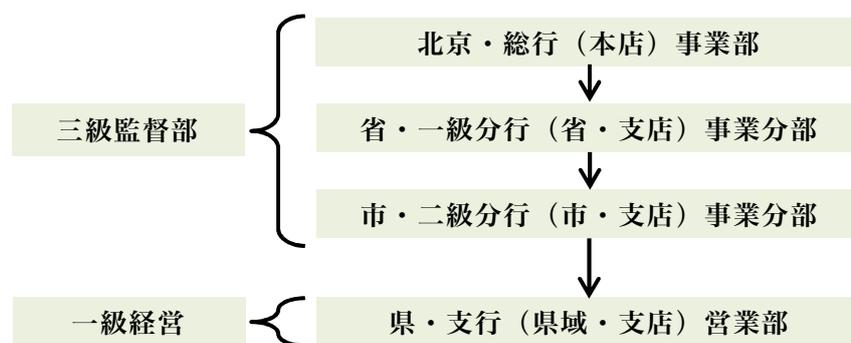
2009年5月6日、農業銀行は「中国農業銀行三農金融事業部制改革試点実施方案」を發布した。この方案は銀監会の「指引」が定めた内容をより細かく、三農事業部の改革目標、管理監督、意思決定、財務管理、リスク管理、奨励評価制度などについての方針を定めたものである。そして、三農金融事業部制を農業銀行の組織内で全面的に推進すると定めた。

3.2 三農金融事業部改革の成果

三農金融事業部は2009年から、「六個単独」および「三級監督・一級経営」の運営方針を段階的に実施し、全国範囲に拡大された。「六個単独」を認めることによって、三農金融事業部は「三農」および县域経済に専門的かつ効率的に融資することができると期待された。「三級監督・一級経営」とは、銀監会の「指引」および農業銀行の「方案」によれば、農業銀行の本店（北京）における三農金融事業部、一級分行（各省の支店）と二級分行（各市の支店）における三農金融事業分部が、县域支行（各県の支店）における三農金融営業部に対して管理監督を行い、县域支行の三農金融営業部が一級経営の単位として、三農と县域経済に金融サービスの内容を拡大させるというものであった。専門的かつ効率的に三農に対して融資を行う事業部の設立は三農金融事業部改革の1つの成果といえる（図1）。

县域農行の三農金融営業部の設立によって、農村資金の還流や三農向けの金融サービスの充実などの面に関しては、一定の成果をあげた。たとえば、四川省の县域農業銀行の場合は、2011年には2007年と比較して、預金の増加率は108.4%、貸付の増加率は69.8%である。2011年に

図1 三農金融事業部の組織図

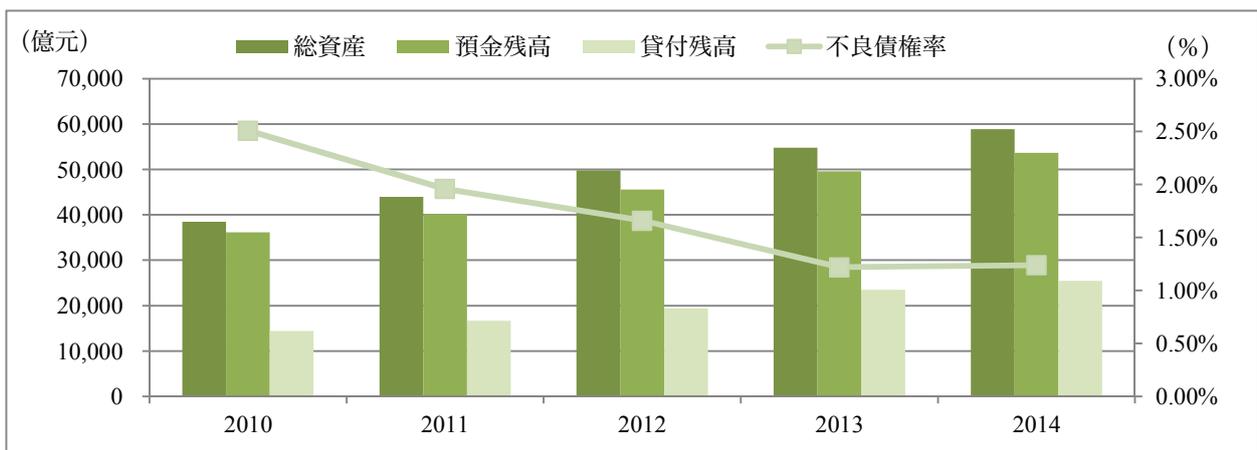


（出所）著者作成

は2008年と比較して預貸率が6.5%上がった(熊, 蔣, 2013)。これらの数字からみてわかるように, 四川省县域農行は县域内に貸付資金のウェイトを上げることにより, 農村資金の流出問題を緩和させた。また, 四川省農業銀行は農業銀行本店が定めた「藍海戦略」^(注12)を起動し, 農業現代化, 城鎮化, 新農村建設に積極的に融資を行い, 2011年末に, それぞれの分野に累計225.6億元, 220.6億元, 100.4億元の融資を行った。改革前の2007年と比較して124.1億元, 147.3億元, 90.5億元の増額になる(熊, 蔣, 2013)。これらの数字からみると, 三農金融事業部を通して, 農村向けの融資額の増加が確認できる。そして, 四川省の三農金融事業部は, 現場人員の配置, 惠農カードの発行, ATM機械の増設, 代理店の拡大などの手段で確実に農村金融サービスの内容を充実させた。

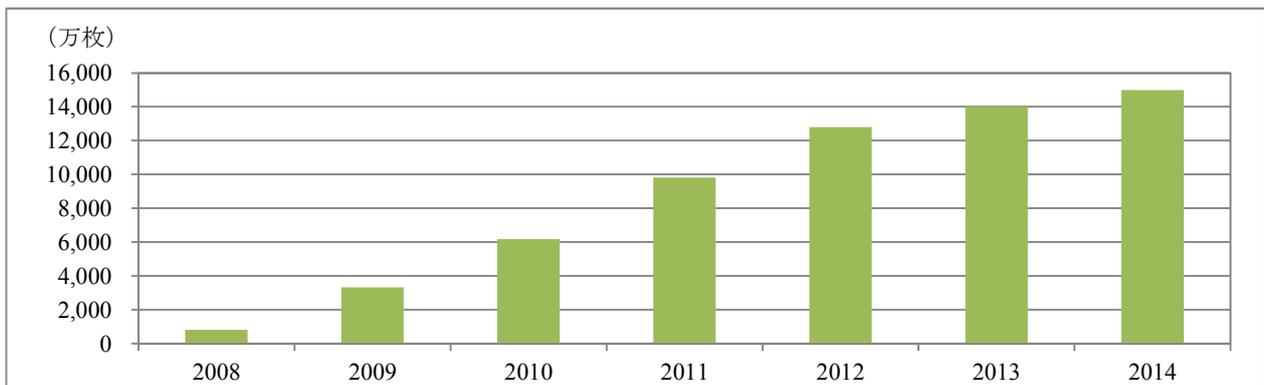
また, 三農金融事業部は2009年から, 全国的に推進され, 「六個単独」の経営方針の下で独自会計が行われるようになった。2010年から, 三農金融事業部の会計は農業銀行の全体財務諸表から三農事業部という特別な項目が分設された。独自会計のもとで, 三農金融事業部は総資産残高と預金残高と三農向けの貸付残高がそれぞれ年々増加していることがみられる。また, 三農金融事業部が独自に顧客管理およびリスク管理を行って, 組織の経営効率が上がった結果,

図2 三農金融事業部の改革成果



(出所) 農業銀行年次報告書 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 (半年) のデータにより筆者作成

図3 惠農カードの発行枚数



(出所) 農業銀行年次報告書 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 (半年) のデータにより筆者作成

不良債権率は年々逡減し、2.5%以下に抑えられ、安全水準以下にある(図2)。

三農金融事業部は恵農カードを通する、農民に対する金融サービスを拡大してきた。恵農カードとは、三農向けの金融サービス充実の一環として、農業銀行が発行した農民向けの金穂恵農カードおよび恵農信用カードの総称である。金穂恵農カードは農民の現金貸出・預かり、振替決済、各種費用の引落、小額貸付および政府各種補助金の引受などの多機能を持つキャッシュカードのことであり、恵農信用カードは農業銀行が発行する県域および農村の信用度の高い顧客向けのクレジットカードのことである。恵農信用カードの特徴は信用枠が高く設定され、最高30万円(約日本円550万円、100円:5.4元)の当座貸越ができるのである。統計上ではこの2つのカードを恵農カードと称して集計されているが、図3は農業銀行による恵農カードの発行枚数の推移である。図からみてわかるように、2008年の発行枚数は810万枚で、2014年になると1.5億枚までに達し、発行初年度の18倍になった(図3)。

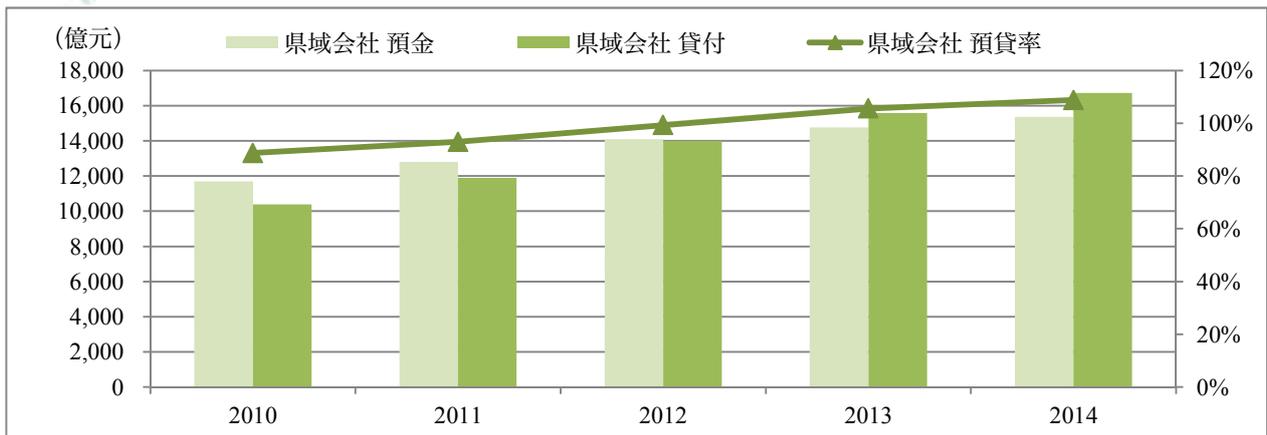
3.3 残された問題

農業銀行は商業改革を行って、営利目的を重視し、農村離れ現象を引き起こした。国家行政指令のもとで、この農村離れ現象を食い止めるために、株式制改革のなかで、県域経済および、三農に重点を置くという経営戦略をとった。三農金融事業部はその改革の現れである。前節で三農金融事業部の改革が一定の成果を挙げたことを示したが、そこには残された問題も多くある。まず、最初に、三農金融事業部は農業銀行の組織中に独立性が付与された組織であり、いわば、農業銀行という1つの企業の中で2つの性質の異なる組織が作られているわけである。農業銀行が商業改革で株主のために利益を追求するなかで、収益性が相対的に低い三農業務に力を傾けなければならないのは大きな矛盾である。このような矛盾を緩和しない限りは三農金融事業部の持続的な発展は不可能である。2番目の残された問題は、三農金融事業部が「三級監督・一級経営」の方針で運営されているということである。農業銀行の本店、省レベルの支店および市レベルの支店が管理監督し、県域支店が経営するという組織の設計は管理の部分が大きく、県域支店の経営の弾力性を欠き、経営の非効率化を招く。3番目の問題として、農業銀行は県域経済の発展および三農問題の解決に貢献するという方針のもとで三農金融事業部を設立したが、実際の融資先は県域の農業産業大手企業、農産物流通企業、大型商業施設などの法人顧客であり、農民の小額融資に力を入れていないことがあげられる。

ここで、上記第3の問題について、農業銀行の年次報告書のデータを用いて検討してみたい。県域会社と県域農家の預金・貸付残高および預貸率^(注13)の推移からみると、県域会社の預金残高と貸付残高は年々増加しており、預貸率は2010年の88%から2014年の108%まで上昇し、いずれも高い水準を維持してきた。つまり、農業銀行は県域会社に対して融資を積極的に行っている(図4)。その一方、県域農家の預金残高と貸付残高は上昇傾向にあり、預貸率は2010年の18%から2014年の23%まで漸増をみせているが、いずれも低い水準である。県域農家の預金残高は県域会社の2倍になっているのに対して、貸付残高は県域会社の2分の1にすぎない。要するに、農業銀行は農家の融資に対して消極的であるといえる(図5)。

農村現場のニーズから検討すると、農民の融資額の割合は1万円以内の融資が51%を占め、1万円から5万円までの融資額が37%を占める。これらの数字からみると、農民の融資は主に

図4 県域会社の預金・貸付及び預貸率



(出所) 農業銀行年次報告書 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 (半年) のデータにより筆者作成

図5 県域農家の預金・貸付及び預貸率



(出所) 農業銀行年次報告書 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 (半年) のデータにより筆者作成

小額融資であることが明らかである。融資先の区分からみると、銀行からの融資を受けた人は21%、農村信用社からの融資を受けた人は26%、政策金融機関からの融資(利息補填)を受けた人は9%である。つまり、農民が受ける農村の正規金融機関からの融資の割合は低いのである。また、78%の農民は親戚・友人からの融資を受けたことがあり、74%の農民は親戚・友人に資金を貸したことがあるという(項, 操, 2011)。つまり、農村金融現場のニーズは農民の小額融資であり、しかも非正規金融に頼ることが多い。

三農金融事業部は県域経済の発展のために、積極的に融資を行うが、主に県域の企業に融資することが明らかであり、農村現場の小額融資のニーズにできていない(図4, 図5)。つまり、三農金融事業部改革は県域企業を重視すると同時に、村レベルの小額融資のニーズに応える必要がある。

4. おわりに

本稿では、農村金融政策分析を軸に、農業銀行の改革を考察した。主に政策が発布された年で区分して、農業銀行の再建初期（1979～93年）、商業化改革期（1993～2003年）、株式制改革期（2003年～現在）の3つの時期に区分した。そして以下3点の政策特徴を明らかにした。第1に、再建初期の農村金融政策の特徴は農業銀行（政策金融）の役割が重視され、農村金融の国有の性質が強調された。一方、非正規金融である個人貸付の存在を認めつつも高利貸が抑圧された。第2に、商業化改革期の農村金融政策の特徴は、農村金融機関の商業化改革を推進するとともに、農村信用社（合作金融）の役割が強調された。農業銀行（商業金融）と農業発展銀行（政策金融）は協力することを要求された。また、農村金融の主役は農業銀行から農村信用社へ転換された。その一方、非正規金融である農村合作基金会や民間貸付などが抑圧された。第3に、株式制改革期の農村金融政策の特徴は農業銀行（商業金融）のみならず、各商業銀行が三農向けの金融サービスを充実させることが要求された。また、行政指令による三農金融事業部の設立は収益性の低い三農への政策金融の配慮が再び要求され、三農問題の解決に向けて、本格的な金融のアプローチが重視されたのである。

特に、中国政府は近年深刻化している三農問題を解決するために、農村市場を開拓し、農村経済を活性化させるという政策方針を策定した。農業銀行の市場化改革も「三農に向けて、商業運営を行う」という行政指令のもとで、三農金融事業部という銀行内の独立性が付与された組織を設立することとなった。三農金融事業部の設立はまさに、農村金融政策の中で農業銀行が経営目的として利潤追求と三農対策を同時に取り込むことを意味する。農業銀行は商業改革と株式制改革を経て、産業化への経営戦略を確立するに至ったが、内部組織である三農金融事業部は収益性の低い三農に向けて融資を行うこととなった。それは三農対策の一例といえよう。

しかし、三農金融事業部の経営には3つの問題点があると本稿では指摘した。それらの3つの問題点とは、三農金融事業部の組織上の矛盾、「三級監督・一級経営」による非効率性、農民に対する小額融資の軽視である。三農金融事業部の涉农貸付（農村・農業関連の貸付）総額は確かに増加してきたが、その内訳からみると、農民個人に対しての融資額の割合は低い傾向にある（前掲図5）。それは農業銀行改革が三農対策としての役割を十分に果たしてないことを示唆する。特に、農民問題の解決にこれまでの農村金融政策はあまり機能していなかったといえる。

注

- (注 1) ここでいう金融政策は人民銀行（中央銀行）が行う公定歩合操作、公開市場操作、支払準備率操作などの金融政策だけでなく、農村金融改革に関する政策を含めた広い意味での金融政策を指す。
- (注 2) 中国政府が発布した「決定」・「意見」・「通知」はいずれも政策文書のことで、行政法規のことを指す。ちなみに、「決定」は下級機関に対して強制力を持ち、「意見」は下級機関に対して指導性を持つ。また、「通知」は下級機関に対して指示性を持っている。
- (注 3) 「四個現代化」とは工業現代化、農業現代化、国防現代化、科学技術現代化。1954年に、第一期全国人民代表大会によって、明確にスローガン化された。1956年に、中国共産党の党章（共産党の規約）に書き込まれた。

- (注 4) 当時の農業銀行の各支店は金融業務に関しては本店の指導を受ける一方、行政および共産党の方針は省・市・自治区の改革委員会の指導を受けるため、二重指導と呼ばれた。
- (注 5) 社隊集団とは当時の人民公社のことである。その内部構成が公社・生産大隊・生産隊の3級所有制をとっていたことから、略称して社隊集団と呼ぶ。
- (注 6) 社員とは人民公社に在籍している農民のことである。
- (注 7) ここでは、農村信用社の改革内容が多く示されたが、当時の農村信用社は農業銀行の端末機構であるため、農村信用社の改革は農業銀行の改革の一環として示す。また、農村信用社は農民による農民のための農民組織である（厳，2002）。
- (注 8) 鄧小平は1992年1～2月にかけて、中国南部の大都市である、武漢、深セン、珠海、上海などを視察し、開放政策を迷わずに実施することを提起した（南巡講話）。この講話によって、中国の指導部は市場経済政策方針を固めたという。同年の第14期共産党大会にて、「社会主義市場経済」は党章に書き込まれた。
- (注 9) ここでいう通貨政策とは狭義的な金融政策であり、主に人民銀行（中央銀行）の公定歩合操作、公開市場操作、支払準備率操作などの手段のことを指す。
- (注 10) 「十六字方針」の内容は、三農に向けて、農業銀行を全体的に再編し、商業運営を行い、適時に株式上場を目指す。
- (注 11) 銀监会は「中国銀行業監督管理委員会」の略語で、中国の銀行、金融資産管理会社、信託投資会社およびその他の金融機関への監督管理を統括する行政機関である。
- (注 12) 農業銀行は県域経済の発展に重心を置き、県域経済区を新しい市場として開発するという戦略である。
- (注 13) 預貸率とは銀行の預金残高に対する貸出残高の割合。収益の面からはこの割合が高いことが望ましいが、高すぎると経営の安全性を脅かす。

参考文献

<日本語>

- 厳善平（2002）「改革時代の中国における農村金融の制度と実態」『桃山学院大学経済経営論集』44（2），pp. 107～126
- 王雷軒（2010）「中国農業銀行の株式上場と不良債権問題」『農中総研 調査と情報』第9月号（第20号）pp. 12～13
- 岡崎久美子（2010）「中国農村金融制度改革の現状と課題」『金融研究』第4月号，pp.257～298
- 李強，福田晋，森高正博（2013）「中国農村金融組織の展開と農民専業合作社の金融機能に関する考察」『九大農学芸誌』68（1），pp. 7～18

<中国語>

- 馬小平（2011）「關於三農問題的思考」『新農村』第4期
- 馮静生（2010）「由全球最大的IPO看中国金融業成長」『貴州農村金融』第9期
- 熊遠，蔣遠勝（2013）「中国農業銀行三農金融事業部改革成效及問題分析—以四川省為例—」『農業經濟問題』（月刊）2013年第2期
- 項繼權，操家齊（2011）「中国農村金融需求及供給現状—基於全国29省市（自治区）抽樣調查的分析—」知網空間（<http://www.cnki.com.cn/>，2014年10月20日檢索）
- 湖北省農村金融学会課題組（1998）「農業銀行機構網点布局問題研究」『湖北農村金融研究湖』第12期
- 中国農業銀行編『農業銀行年報』（2010，2011，2012，2013，2014（半年））（<http://www.abchina.com/cn/>，2014年12月5日檢索）
- 人民網日本語版（<http://j.people.com.cn/94474/94737/6518558.html>，2015年2月16日檢索）