

## 中国：郵政貯蓄銀行設立に向けた動きについて

関根 栄一

### 要約

1. 2006年6月26日、中国銀行業監督管理委員会は、郵政貯蓄銀行の設立許可を正式に発表し、年内にも設立の運びとなった<sup>1</sup>。
2. 国務院（内閣）は、2005年7月に「郵政体制改革案」を、2006年2月に国家郵政局に関する再編案をそれぞれ決定した。一連の決定により、国家郵政局の行政機能と事業機能（事業体）が分離され、国家郵政局は管理監督機能に特化し、事業機能は、新設の中国邮政集团公司（持株会社）に移管される。国家郵政局の外局として郵政貯蓄為替局が行っている郵便貯金事業は、新設の郵政貯蓄銀行が担うこととなる。
3. 中国の郵便貯金事業は、1919年に開始された。2005年の郵便貯金事業収入は282.1億元で、郵政事業総収入577.2億元の49%を占める。現行の郵便貯金事業は、①貯金（普通貯金、定期貯金）を自ら提供し集めた資金を運用（大口・長期預金、債券、レポ）する業務、②カード・為替（国内、海外）を通じた決済サービスを提供する業務、③仲介業務（保険窓口販売、国債窓口販売、料金収納・支払代行）から構成されている。
4. 新設の郵政貯蓄銀行で強化される業務のうち、個人向け金融サービス業務（新設）と農村信用合作社との提携がポイントとなる。収益基盤の確立・強化に向けた外部提携も既に始まっている。金融当局としては、既存の商業銀行が農村地域や不採算地域での店舗リストラを進める中で、新銀行に対し全国的なネットワークを活かした三農（農業・農村・農民）支援を期待している。その場合、政府支援の有無とモラルハザードの回避、情報開示が課題であり、今後、金融機関に対する政府のコミットメントの考え方や金融市場での棲み分けについて再考が必要となる場面が出てこよう。

## I. 中国における郵政改革

### 1. 国家郵政局の再編

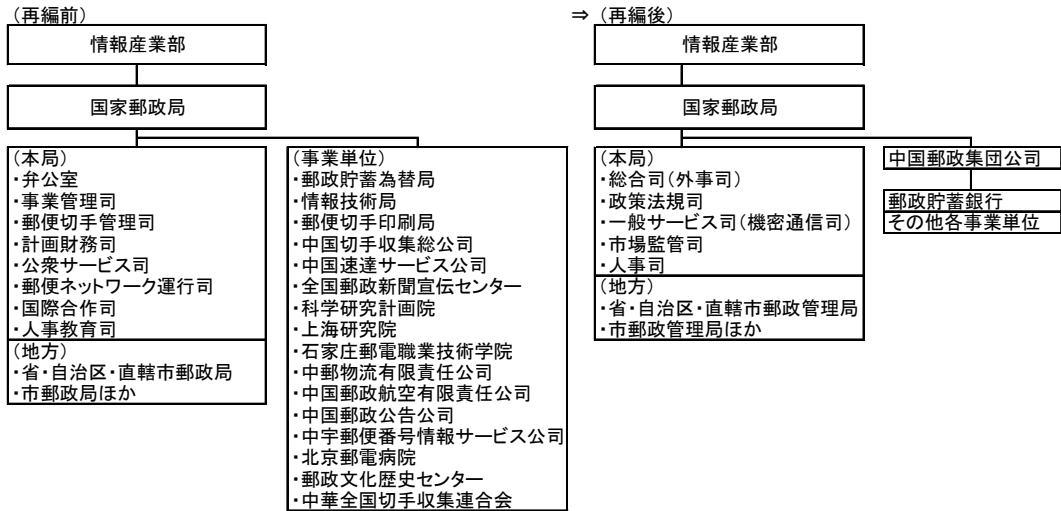
国務院（内閣）は、2006年2月13日付で、郵政行政を担う国家郵政局の再編に関する通達を発出した。また、同日付で、地方郵政局の再編に関する通達も発出した。この二つの

通達を基にした国家郵政局の再編イメージは、図表1の通りである。

### 2. 再編の背景

国務院による今回の国家郵政局の再編通達は、2005年7月20日に国務院で承認された「郵政体制改革案」を踏まえたものである。同改革案では、再編の基本的考え方を、

図表 1 国家郵政局の再編イメージ



(出所) 国家郵政局・国務院より野村資本市場研究所作成

①郵政の行政機能と事業機能とを分離する、  
 ②国家郵政局を管理監督機関として再編する、  
 ③事業機能（事業単位）は新たに設立する中国郵政集团公司（持株会社）の下に移管・再編する、としている。また、郵政貯蓄為替局が担っている郵便貯金事業は、新たに中国郵政貯蓄銀行<sup>2</sup>（以下、郵政貯蓄銀行）を設立して同事業を担わせるとしている。同改革案では、国家郵政局の再編に関する必要性・緊要性として、「経済体制の改革が深まっていく中で、中国の郵政業の現行管理体制が既に市場経済の需要に適さなくなっている」ことを指摘している。また、同時に、国家郵政局の再編を独占業種の改革の一環と位置づけている<sup>3</sup>。

また、管理監督を担当する中国銀行業監督管理委員会（以下、銀监会）は、郵便貯金事業の現状について、①内部コントロール機能やリスクコントロール機能が欠如していること、②貯金の増加に見合った運用方法が確保できていないこと、③自主運用のリスク管理が不十分であること、④その他の郵政事業との兼務により職員（特に末端）の能力に問題があること、⑤郵便貯金のその他の郵政事業への資金流用が行われていること、を問題視

しており、郵政貯蓄銀行の設立を通じ郵便貯金事業への管理監督を強化することで、これらの問題を解決したいとしている。

### 3. 再編のスケジュール

国家郵政局の再編および中国郵政集团公司については、上述の一連の通達では具体的設立時期を特に明示していないが、国家郵政局としては 2006 年後半の再編・設立を目標に、「郵政法」（1986 年 12 月制定、1987 年 1 月施行）の改正作業も並行して行っている模様である<sup>4</sup>。

また、郵政貯蓄銀行については、国務院による「中国郵政貯蓄銀行設立案」の同意を経て、2006 年 6 月 26 日、正式に設立を許可したことを銀监会が発表し、向こう 6 ヶ月以内、すなわち 2006 年中に設立作業を終えるよう関係者に求めた<sup>5</sup>。銀监会は以前より郵政貯蓄為替局に対する検査を実施・強化してきているが、問題の深刻さから、可及的速やかに郵政貯蓄銀行の設立を促しているものと考えられる。

図表 2 郵政貯蓄為替局機構図

## II. 郵便貯金事業の概要

### 1. 郵便貯金事業の沿革

中国の郵便貯金事業は、中華民国時代の1919年に開始された。1949年の中華人民共和国（新中国）の成立に際しては、郵便貯金事業は中国人民銀行（中央銀行）に統合され同行の預金代理機関となった。その後、1953年には郵便貯金事業そのものが停止された。

改革開放後の1986年、国務院は郵便貯金事業の復活を決定し、郵電部（現在の情報産業部）の外局である国家郵政局の下で、郵政貯蓄為替局が中国人民銀行の預金代理機関として同事業を担うこととなった。1990年、郵便貯金は、中国人民銀行への全額預託という形に改められた。2003年8月1日からは、新規貯金の自主運用が開始された<sup>6</sup>。

### 2. 郵政貯蓄為替局の概要

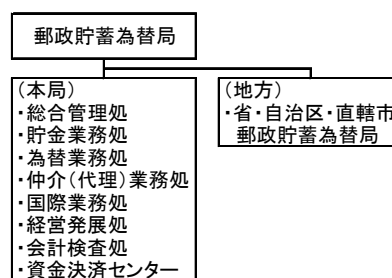
#### 1) 機構

郵政貯蓄為替局は、情報産業部の外局である国家郵政局の下に置かれている。本局には8つの処（課に相当）が置かれており、地方にも省・自治区・直轄市（さらにそれ以下の行政単位）ごとに地方郵政貯蓄為替局が置かれている。（図表2）

#### 2) 事業内容

2005年の郵政事業総収入577.2億元のうち、郵便貯金事業収入は282.1億元で、郵政事業総収入の49%を占めている（速報ベース）。2000年時点で郵政事業総収入に占める郵便貯金事業収入の割合が29%であったことを考えると、近年、郵便貯金事業の比重が高まっていることがわかる。

現行の郵便貯金事業は、①貯金（普通貯金、定期貯金）を自ら提供し集めた資金を運用する業務（大口・長期預金<sup>7</sup>、債券、レポ）、②カード<sup>8</sup>・為替（国内、海外）を通じた決



（出所）郵政貯蓄為替局より野村資本市場研究所作成

済サービスを提供する業務、③仲介業務（保険窓口販売、国債窓口販売、料金収納・支払代行）から構成されている。

2005年末時点の郵便貯金残高は1兆3,599億元で、四大国有商業銀行（中国工商銀行、中国農業銀行、中国建設銀行、中国銀行）に次いで全国第5位、全国シェアも9.56%に達している。伸び率で見ても、例えば2000年以降、郵便貯金は毎年20%以上のペースで増加している。郵便貯金金利は、他の金融機関と同様、中国人民銀行が定める基準金利が一律に適用されているため、規模の経済による恩恵をそのまま享受することができる。また、カード発行枚数では、2004年末時点の発行量は7千万枚に達しており、やはり四大国有商業銀行に続き、全国第5位にランクされている。

#### 3) 郵政貯蓄為替局の全国ネットワーク

現在、郵政貯蓄為替局は、2004年末時点で31,704箇所、拠点数では四大国有商業銀行を抜き全国第1位で、農村信用合作社（農村部の組合組織金融機関）の拠点数（32,869箇所）にも匹敵している（図表3）。郵政貯蓄為替局の職員数は、2004年末時点で22.5万人、全国第4位となっており（図表3）、全国郵政事業職員数40.0万人の56.2%を占めている（図表4）。

図表3 四大国有商業銀行との拠点数・職員数比較

	2004年		(参考)2003年	
	拠点数(箇所)	職員数(人)	拠点数(箇所)	職員数(人)
中国工商銀行	21,223	375,781	24,129	389,045
中国農業銀行	31,004	489,425	36,138	511,425
中国銀行	11,307	164,193	11,609	171,777
中国建設銀行	14,458	254,689	16,613	342,967
郵政貯蓄為替局	31,704	224,843	31,704	203,904
(参考)	金融機関数(個)	職員数(人)	金融機関数(個)	職員数(人)
都市商業銀行	112	109,011	112	109,000
都市信用合作社	681	33,836	723	n.a.
農村商業銀行	7	4,785	3	n.a.
農村合作銀行	12	7,180	n.a.	n.a.
農村信用合作社	32,869	651,664	33,979	667,695

(出所) 『中国金融年鑑』より野村資本市場研究所作成

図表4 郵便貯金局職員数

	単位:万人		
	2002年	2003年	2004年
郵政貯蓄為替局職員数	19.8	20.4	22.5
(参考)全国郵政事業職員数	49.5	41.4	40.0
(郵政貯蓄為替局職員比率:%)	40.0%	49.3%	56.2%

(出所) 『中国金融年鑑』『中国郵政年報』より野村資本市場研究所作成

### III. 新設の郵政貯蓄銀行が目指す方向

#### 1. 金融当局の考え方

銀監会は、新設の郵政貯蓄銀行の事業内容を、①全国郵政局のネットワークを活かした都市部・農村部での金融サービス機能を提供し、②個人向け金融サービス(都市末端行政区・農村部)と仲介業務を主要業務に据え、③他の商業銀行と補完的な関係を維持し社会主義新農村建設<sup>9</sup>を支援するものと位置づけている<sup>10</sup>。また、中国人民銀行は、商業原則に則り自主運用範囲を拡大させつつも、新銀行の貯金を三農(農業・農村・農民)支援向けに誘導するとしている<sup>11</sup>。

これは、同じ「国有」金融部門でも、株式制改革を進め内外の戦略投資家の導入を通じ民営の色彩を強める四大国有商業銀行が、経営の効率性を追求し農村地域や不採算地域での店舗リストラを進める可能性が高い一方(前述の図表3参照)、政策的に維持・強化すべき金融サービスについては、新設の郵政

貯蓄銀行に担わせることを目指しているものと考えられる。

#### 2. 新設の郵政貯蓄銀行に対する管理監督

2006年4月、銀監会は、既存の監督管理部門を再編し、新たに銀行監管四部を設立し、政策性銀行、郵便貯金、資産管理公司(AMC)の管理監督を担わせることとした<sup>12</sup>。政府の関与の強い金融機関を一括して管理監督することが主眼と思われるが、銀行監管四部の設立趣旨に鑑みて、郵政貯蓄銀行設立後も、引続き同部が管理監督を行うこととなる。

また、銀監会は、郵政貯蓄銀行の設立に際して、①取締役会・監査役会・経営管理層制度を構築すること、②資産の整理・査定を進め登録資本金がきちんと確保できるようにすること、③内部規則・制度を整備し内部コントロールメカニズムとリスク管理体制を構築すること、④全ての郵便貯金事業が郵政貯蓄銀行に帰属する管理モデルを構築すること、を求めている。

### 3. 新設の郵政貯蓄銀行で強化される事業

郵便貯金事業の再編前後の事業イメージ比較は、図表5の通りとなる。

郵政貯蓄銀行設立で強化される業務のうち、ポイントとなる個人向け金融サービス業務（新規）と農村信用合作社との提携について見てみる。また、外部提携に関する最近の動きについても概観する。

#### 1) 個人向け金融サービス

新設の郵政貯蓄銀行では、都市部（末端行政区）および農村部での個人向け金融サービスを新たに手がけることを予定している。具体的な業務内容としては、個人向け担保貸付・抵当貸付、手形割引も検討されているようである<sup>13</sup>。また、仲介業務として、従来から手がけられている保険商品（生命保険、損害保険）の窓口販売業務も強化される予定である。

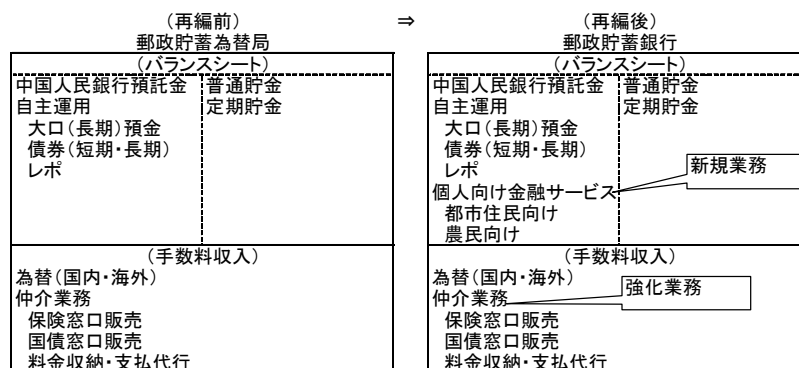
一般論として言えば、新銀行が個人向け金融サービスを始めた場合は、既往の同種業務を行っている金融機関との競合が不可避と考えられる。しかしながら、中国の場合、四大国有商業銀行等が店舗リストラを行っている地域であれば、新設の郵政貯蓄銀行との間で補完関係を構築することも可能であろう。

実際、個人向け金融サービスについて既に実験が始まっている。2005年12月、銀监会は、福建省（東部）・湖北省（中部）・陝西省（西部）の三省を小口貸付業務（定期預金担保）のテスト地域に指定した。その後2006年3月、銀监会は「郵政貯蓄機関による（担保付）小口貸付業務テストに関する管理意見」を発表し、前後して上記三省での小口貸付業務が具体的に開始された模様である<sup>14</sup>。

#### 2) 農村信用合作社との提携

2003年8月より、中国人民銀行の許可を経て、郵政貯蓄為替局は郵便貯金の自主運用を開始した。自主運用の方法としては、①銀行間債券市場での現物取引・レポ取引、②一級市場での国債・金融債引受、③中資系商業銀行・農村信用合作社への大口（長期）預金がある。自主運用が始まった2003年の自主運用金額（フロー、額面）は約700億元で、うち417億元は農村信用合作社等組合組織金融機関向けに運用された。2004年の自主運用金額（フロー、額面）は2,228億元で、その内訳は図表6のとおりとなっている。主な運用方法は、大口（長期）預金が52%で、次に長期債券<sup>15</sup>27%、短期債券11%の順となっている。自主運用に伴う2004年の収益

図表5 郵便貯金事業の再編前後の事業イメージ比較



(出所) 各種資料より野村資本市場研究所作成

金は約49億元に達した模様である。

新銀行設立後は、金融当局の意向を受け、農村信用合作社向けの大口（長期）預金の預入金額を増やしていくこととなろう。なお、自主運用に関する新たな運用手段として、ファンド、外貨預金も想定されているようである<sup>16</sup>。

### 3) 外部提携

郵政貯蓄銀行の設立前の現時点でも、収益基盤の確立に向けた郵便貯金事業との外部提携が既に始まっている。具体的には、2006年3月より、仏CNP保険との合弁保険会社設立、証券会社の増資引受、ファンド会社の設立、国家開発銀行（政策性銀行）との包括協力協定締結がこれまで続いている（図表7）。これらの外部提携に向けた準備作業は以前から進められてきたと思われるが、郵政貯蓄銀行の設立の具体化を踏まえ、最近その動きが加速している。今後の外部提携に向けた新たな動きが引続き注目される。

## IV. 課題

### 1. 政府支援の有無とモラルハザードの回避

今回の郵政改革を通じ、郵政貯蓄為替局について金融機関として独立させ管理監督を強化し、健全な経営を行わせることで、リスクの発生を未然に防止したいという銀監会の考え方は十分に首肯できるものである。行政機能と事業機能を分離することで、事業に対する管理監督もやり易くなることであろう。

しかしながら、新銀行を管理監督する立場にある銀監会が、三農支援のように、新銀行のビジネスモデルにまで関与しようとしている点については、現時点では評価を留保せざるを得ない。銀監会としては、「三農支援は、必ずしも純粋な商業判断のみで律しきれない分野ではなく、四大国有商業銀行が店舗リストラを進める中で、農村地域での一定の金融サービス維持のためには政府の関与・支援が必要」と判断していることが推察できる。但

図表6 2004年：自主運用金額（フロー、額面）

	金額(億元)	構成比(%)
合計	2,228	-
大口(長期)預金	1,161	52%
短期債券	257	11%
長期債券	606	27%
レポ	32	1%
その他	170	7%

(注) 構成比は『中国金融年鑑』により端数処理されていない  
(出所) 『中国金融年鑑』より野村資本市場研究所作成

図表7 外部提携に関する最近の動き

年月	トピック	内容
2006年3月23日	「中法人寿保険有限責任公司」設立	登録資本金1億元。 国家郵政局と仏CNP保険との合弁(50:50)。
2006年4月中旬	華弘証券の増資引受	国家郵政局2.24億元、北京市郵政局1.68億元、中国切手収集総公司1.15億元で増資引受。
2006年5月19日	「中郵創業基金公司」設立	登録資本金1億元。 内訳は、国家郵政局24%(2,400万元)、北京長安投資有限公司24%(同左)、中泰信用担保有限公司24%(同左)、首創証券28%(2,800万元)。
2006年6月中旬	国家開発銀行との包括協力協定締結	国家開発銀行による新設の郵政貯蓄銀行のローン業務支援

(出所) 『中国証券報道』『金融時報』より野村資本市場研究所作成

し、自主運用の強化としての農村信用合作社向けの大口（長期）預金には、農村信用合作社自身に起因する経営リスクが存在する。すなわち、農村信用合作社は、①貸出債権の5段階分類が2005年に入ってようやく全国レベルで導入されたばかり、②中国人民銀行から（優遇金利による）再貸出を受けている、③財政部・国家税務総局から企業取得税（法人税）の優遇措置を受けている、という点からも分かるように、そもそも金融機関としての存続のために引続き政府による支援が必要な経営状況にある。さらに、現在の中国の金融システムには、預金保険のような預金者保護制度も確立していない<sup>17</sup>。

もし、新銀行や支援先に対する財政等の政府支援が想定されない場合、新銀行としては、農村信用合作社に対し大口（長期）預金の形で事実上の信用供与を行うこととなるため、優良な預入先を選別することとなろう。預入先によっては預金金利の引上げを求めるとも十分考えられよう。さらに、新銀行自身、農村信用合作社に対する経営分析能力や審査能力の向上が求められよう。

また、もし、新銀行や支援先に対する財政等の政府支援が想定される場合<sup>18</sup>、モラルハザードが発生しないよう、何らかの経営規律を働かせるための仕組みを作る必要がある。全面的な支援だけでなく、一定の支援に留まる場合であっても、モラルハザードに歯止めをかける仕組みが重要である。政府支援の仕組み作りには、①既存の商業銀行との競争条件を配慮すること、②四大国有商業銀行等既存の商業銀行に出資する内外の戦略投資家に対しても説明が可能な内容であること、もポイントとなる。

今後、政府支援に関する議論を進めていった場合、最終的に、同じ「国有」金融部門でも、株式制改革を進め内外の戦略投資家の導入を通じ民営の色彩を強める四大国有商業銀行や都市商業銀行と、従来以上に政府の関与

を強めようとする郵政貯蓄銀行や農村信用合作社といった形で、金融機関に対する政府のコミットメントの考え方や金融市場での棲み分けについて再考が必要となる場面が出てこよう。

## 2. 情報開示

郵政の行政機能と事業機能の分離の大前提でもあるが、新銀行設立に向けて、郵便貯金事業を含む事業別の採算を評価できるよう情報開示を進め、新銀行の経営を監視できる仕組みを作ることが重要である。特に、何らかの政府支援が行われる場合、新銀行の経営情報が必要不可欠である。但し、現実には、既存の公開情報だけでは郵便貯金事業を含む事業別の採算状況を把握することは困難な状況にある。既に銀监会では内部情報として把握しているかもしれないが、一定の時間をかけても、貸借対照表、損益計算書、キャッシュフロー計算書等の財務諸表を整備していくことが求められているといえる。

- <sup>1</sup> 本稿の作成に当たっては、国家郵政局 (<http://www.chinapost.gov.cn/>) および郵政貯蓄為替局 (<http://www.cpsrb.com/>) の各ホームページ、『中国金融年鑑』を基礎資料として参照している。
- <sup>2</sup> 中国語では、「中国郵政儲蓄銀行」という表記となる。
- <sup>3</sup> 国務院弁公庁によれば、2005年の郵政以外の独占業種改革として、電力、鉄道、煙草、市レベルのインフラ事業に進展があったとしている（2006年3月15日）。
- <sup>4</sup> 2006年6月6日から8日まで開催された全国郵政局長座談会に関する現地報道。
- <sup>5</sup> 銀监会 ([http://www.cbrc.gov.cn/mod\\_cn00/jsp/cn004002.jsp?infoID=2559&type=1](http://www.cbrc.gov.cn/mod_cn00/jsp/cn004002.jsp?infoID=2559&type=1)) 参照。
- <sup>6</sup> 自主運用の開始に当たり、中国人民銀行は、2003年7月末時点での郵便貯金（約8,290億元）の預託金利を4.131%とし、同年8月以降の新規預託金利を1.89%とすることを決定した。
- <sup>7</sup> 中国語では「協議預金」と表記されるが、法人と金融機関との間で行われる長期・大口預金のことである。郵便貯金については、自主運用開始後の2003年11月、預入期間3年以上・最低預入金額3,000万を条件に、農村信用合作社との間で協議

- 預金を行うことが中国人民銀行より許可された。
- <sup>8</sup> 郵政貯蓄為替局が発行するカードには、「グリーン（緑）カード」という愛称がつけられている。
  - <sup>9</sup> 2005年10月の中国共産党第16期中央委員会第5回全体会議で打ち出された三農（農業・農村・農民）問題への指針。
  - <sup>10</sup> 2006年5月下旬に北京で開催された中国金融フォーラムでの銀监会・蔡副主席の発言。
  - <sup>11</sup> 2006年4月27日に開催された「農村信用社は社会主義新農村建設を支援する座談会」での中国人民銀行・呉曉靈副総裁の発言。
  - <sup>12</sup> 銀监会は、2003年3月に中国人民銀行の銀行部門の管理監督機能を分離して設立された。銀监会内の管理監督部門として、銀行監管一部（四大国有商業銀行、資産管理公司（AMC））、銀行監管二部（株式制商業銀行、都市商業銀行、都市信用合作社）、銀行監管三部（政策性銀行、郵便貯金、外資銀行）、非銀行金融機関監管部（信託投資公司、財務公司、金融リース公司等非銀行金融機関）、合作金融監管部（農村信用合作社、農村商業銀行）が置かれていたが、今回、新たに銀行監管四部が設立され、政策に関連する金融機関（政策性銀行、郵便貯金、資産管理公司）を一括して管理監督することとなった。
  - <sup>13</sup> 2005年11月14日付新華通信ネットジャパン報道。
  - <sup>14</sup> 2006年4月10日付および同年6月29日付『金融時報』。貸付条件は、1件当たり1,000元～10万元、貸付期間は1年以内と報道されている（貸付金利は基準金利が適用されているものと思われる）。個人向け金融サービスは、新銀行にとって全く新しい業務となるため、小口貸付業務テストを通じ、人材の確保・育成や営業・与信管理等の経験・ノウハウの獲得を狙っているものといえる。
  - <sup>15</sup> 長期債券の運用には、政策性銀行の一つである農業發展銀行の発行する金融債も含まれている。農業發展銀行は、1994年、国家開發銀行、中国輸出入銀行とともに設立された三大政策性銀行の一つ。
  - <sup>16</sup> 2005年11月14日付新華通信ネットジャパン報道。
  - <sup>17</sup> 預金保険の導入は、既に1993年の「金融体制改革に関する國務院の決定」や1997年の（初の）全国金融工作會議でその必要性がうたわれている。2006年より始まった第11次5ヵ年規画でも、金融体制改革の一環として預金保険の導入があらためてうたわれている。2006年7月5日付『第一財經』では、中国人民銀行筋の話として、①2006年下半年に開催される全国金融工作會議で預金保険制度が重要テーマの一つとなる見込み、②預金保険制度は「先ず条例を制定し、次に基金を設け、最後に機構を設立する」という段取りで進める、③2006年下半年にも預金保険機構が設立されることを望む、との報道がなされている。
  - <sup>18</sup> 例えば通常の商業判断を超えて新銀行に三農支援を促すケース。