

加速する中国銀行業の対外開放策

国際比較による対外開放度の評価と今後の展望

アジア調査部中国室主任研究員

佐藤直昭

03-3591-1367

naoaki.sato@mizuho-ri.co.jp

- 2018年、中国金融当局は出資比率規制撤廃や業務範囲拡大等の銀行業における対外開放措置を進めたものの、国際的にみて銀行業の対外開放度が低いという評価に変わりはない
- 当面想定できる規制緩和措置等を含めて評価し直すと、中国銀行業の対外開放度はOECD非加盟国の平均を上回る水準に改善するものの、OECD加盟国との間には依然として差が残る
- 今後、外国からの圧力により、先進国並みの水準まで開放度を高める必要に迫られた場合、中国政府が構造的問題に踏み込み、より高い水準の対外開放が実現される可能性があるか注視が必要

1. 加速する中国銀行業の対外開放策

近年、中国政府が対外開放策を加速する兆しがみられる。2018年4月10日、中国・海南島で開催されたボアオアジアフォーラムにおいて習近平国家主席は基調講演を行い、対外開放は基本的国策であり、中国が質の高い発展を遂げるためには必要不可欠な政策であると明言し、対外開放を推進する姿勢を示した。その重点分野の一つに位置付けられたのが金融業の対外開放である。

中国は2001年12月のWTO加盟以降、段階的に金融業の対外開放を進め、2006年12月に現地法人として進出する外資銀行には内国民待遇を与えるなど、一定の開放措置を実施してきた。しかし外資のプレゼンスはいまだに低く、銀行業総資産に占める外資のシェアは1.29%と低い水準にとどまる(2017年末時点)。

習主席の講演では、外資規制緩和を着実に実行に移す方針が示された。それを受け、中国人民銀行の易綱総裁は翌日、銀行業における外資出資比率規制緩和の撤廃や外資銀行の業務範囲拡大等の11項目の措置を実施すると表明した。

中国金融当局は易綱総裁の発言の後、矢継ぎ早に外資参入に関わる規制緩和措置を公布した。規制緩和措置として、まず出資比率の規制緩和が挙げられる。従来、外資による中国資本銀行への資本参加に対して出資比率に上限が設けられていたが(単独出資:20%、共同出資:25%)、この度の規制緩和により上限が撤廃され、マジョリティ出資や買収も可能となった。また業務範囲の拡大も段階的に行われており、2018年4月には、政府債券の引受等が認められた¹。

中国が金融業、特に銀行業の開放を進める背景として、まず中国の銀行の国際的地位の向上が挙げられる。2013年以降、イギリス「The Banker」誌が発表する世界銀行ランキングで、トップ10のうち中国系の銀行が4行を占め、2018年にはトップ4を独占したほか、金融安定理事会(FSB)のグローバルなシステム上重要な銀行(G-SIBs)においても2014年以降、中国系の銀行が4行選ばれているなど、

規模の面において、中国系の銀行の世界的なプレゼンスが徐々に高まっていることなどが、対外開放を進める自信につながったと考えられる。さらに米中貿易摩擦による影響も考えられる。2017年11月の米中首脳会談後に中国政府が金融業の対外開放について言及したほか、上述の習主席の講演や易綱総裁の発言を受け、中国金融当局が2018年4～8月に外資参入規制緩和措置を矢継ぎ早に公布したことを踏まえると、米国が一貫して要求していた金融市場の開放を前倒しで実現させることにより、米国からの圧力をかわそうという中国政府の思惑も垣間見える。

中国金融市場の開放の加速には米中貿易摩擦の影響という側面もあるものの、銀行業における対外開放が進み、金融業が効率化、活性化すれば、経済全体としての生産性向上が期待できるほか、市場規律がより働くことで、金融リスクが低減されるなど、銀行業の対外開放は今後の中国経済の発展や金融システムの安定にも重要な役割を果たしうる²。また、中国市場の開放が進展することは、米国以外の外資銀行にとっても市場参入の余地拡大につながる。他方、外資参入規制緩和は、国内産業の競争力に影響し、サービスの輸入だけではなく、サービスの輸出にも影響することが指摘されており³、将来的に中国系の銀行の海外進出が促進され、グローバルな銀行業に変化がもたらされる可能性もある。そこで本稿では、銀行業における対外開放につき、その現状を確認し、今後を展望したい。

2. 2018年の銀行業の対外開放策の評価

(1) 国際比較でみる2018年の規制緩和措置

上述のように、対外開放措置が行われている中国の銀行業であるが、他国と比較した場合に、どの程度の開放度であり、また2018年の規制緩和措置により、開放度は向上するであろうか。そこで本稿では、国際的なサービス産業における対外開放の水準を測る指標として、OECDが作成した「サービス貿易制限指数 (Services Trade Restrictiveness Index、STRI指数)」を使用し、中国銀行業の対外開放の進捗度を確認したい。

OECDは、WTO、FTA、EPA等の枠組みにおけるサービス貿易自由化交渉の円滑化を図るため、各国のサービス分野における制限措置をデータベース化し、サービス貿易障壁の高さを数値化したSTRI指数を作成している。STRI指数は、OECD加盟国を中心に世界45カ国・地域における22のサービス業種を対象として⁴、外資規制項目を大きく①外資参入制限、②人の移動制限、③その他差別的措置、④競争制限的措置、⑤規制の不透明性の5つの政策分野に分類し、各サービス業種において外国企業が直面すると考える規制項目を列挙している(図表1)。STRI指数では、構成する各規制項目につき、制限があれば「1」、制限がなければ「0」と評価され、それを政策分野ごとに規制項目の重要性等に基づき加重平均し、総体として

図表1 STRI 指数の評価対象項目

政策分野	主な規制項目
外資参入制限	<ul style="list-style-type: none"> 出資比率制限 取締役等の国籍制限 外資企業設立時の事前審査 現地企業の買収、外資企業の持分譲渡における規制
人の移動制限	<ul style="list-style-type: none"> 海外からの転勤制限、現地での滞在制限 現地人の優先採用
その他差別的措置	<ul style="list-style-type: none"> 税金・補助金における現地企業への優遇 政府調達における現地企業への優遇
競争制限的措置	<ul style="list-style-type: none"> 業界において、少なくとも一社以上を政府が管理 新サービス・商品に対する政府当局の事前審査
規制の不透明性	<ul style="list-style-type: none"> ビザの発給日数、費用 法規制公布前のパブリックコメント募集

(資料) Geloso Grosso, M. et al. (2015), “Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Scoring and Weighting Methodology”, OECD Trade Policy Papers, No. 177 等より、みずほ総合研究所作成

0～1の間になるように算出され、数値が高ければ外資規制の閉鎖性が高いことを示す⁵。

(2) STRI 指数にみる中国銀行業の開放度

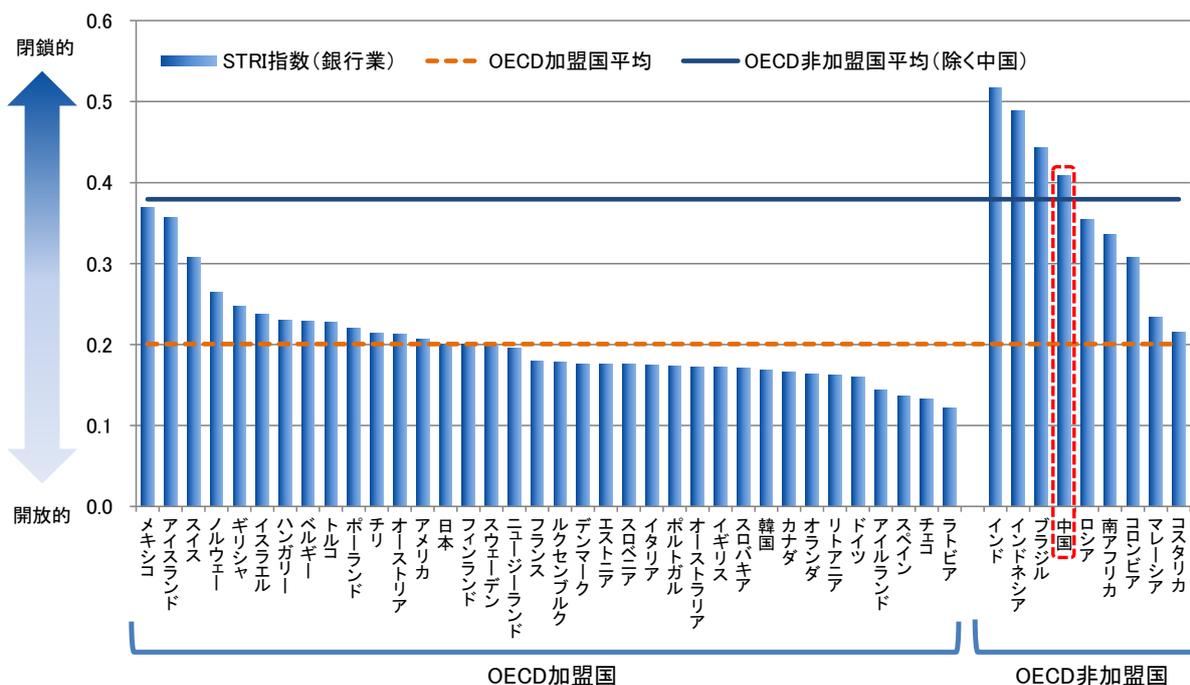
2019年1月に発表されたSTRI指数(2018年)に基づき、中国の銀行業の開放度を確認すると、「0.409」であった。これはOECD加盟国平均(0.201)を大きく上回り、OECD非加盟国平均(0.379)よりも高い数値で、調査対象45カ国のうち42位と、インド、インドネシア、ブラジルに次ぎ閉鎖的であるという結果となった(図表2)。上述のように、2017年末から2018年にかけて、中国政府は銀行業をはじめとする金融業に対して、市場開放を推進する姿勢を示してきたが、STRI指数でみると、中国の銀行業は対外的に依然として高い障壁があると判断されていることになる。

2018年に実施された規制緩和のうち、出資比率規制の撤廃については、「外資参入制限」における「国有企業に対して外国投資家が取得可能な持分の比率に対して制限がある」という規制項目の改善につながった。一方、業務範囲の拡大については、「外資参入制限」における「銀行サービスのうち、国内事業者に限定されているものがある」という規制項目において、外国銀行支店がカード業務に従事できない点が指摘され、改善には至らなかった⁶。

(3) 今後の規制緩和を踏まえたSTRI指数の改善余地

それでは今後、中国銀行業のSTRI指数はどの程度、改善する余地があるだろうか。当面想定できるのは、外資銀行による人民元業務の参入基準緩和と、STRI指数の「外資参入制限」の「経済的需要がライセンスの付与に影響する」という項目で問題視されている「外資三法⁷」における「外資企業を設立する場合、中国の国民経済の発展に資するものではない」という文言の削除だ。前者については、中国銀行保険監督管理委員会が2018年11月と12月にそれぞれ「外資銀行管理条例」、「外資銀行管理条例実施条例」のパブリックコメント募集用草案を発表し、現在、外資銀行が人民元

図表2 銀行業のSTRI指数(2018年)



(資料) OECD Statより、みずほ総合研究所作成

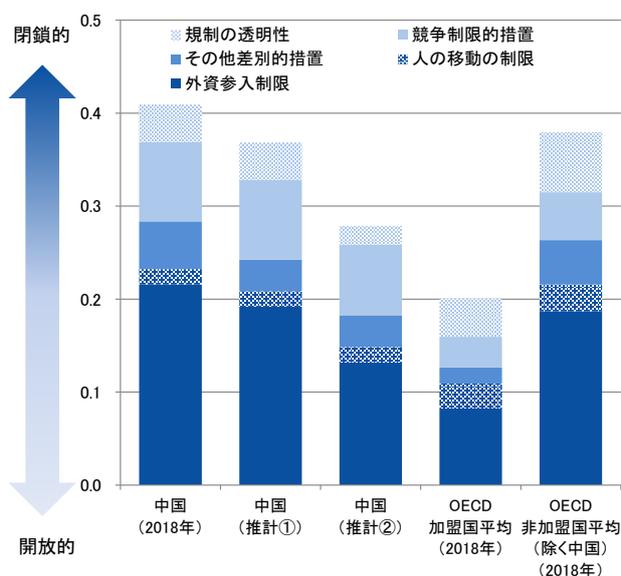
業務に従事する場合、準備期間として1年間の営業期間を経た上でなければ、人民元業務を開始することはできないが、草案では当該準備期間を撤廃する方針を示している。後者については、2019年3月の全国人民代表大会（全人代）で、「外資三法」にかわる外資参入の基本法として採択された「外商投資法」において、問題視されている文言が削除されている。

これらに加えて、STRI指数で規制項目であると指摘されているものの、中国では実質的に開放されている項目（外資銀行による金融債の発行）や、2018年のSTRI指数に反映されていない緩和措置（「外資銀行行政許可事項実施弁法」の改正）も評価に反映された場合、STRI指数は「0.368」となり、現状（0.409）から0.04ポイントほど低下し、OECD非加盟国平均を下回る水準まで改善することになる（図表3、推計①）。2014年から2018年まで、中国銀行業のSTRI指数にはほぼ変化が見られなかったことを考えると⁸、中国の銀行業における市場開放は進展する可能性があると言えるであろう。

さらに先を見通すと、一層、開放度が高まる可能性がある。上述の当面予定されている措置が実施されたうえで、なお残る主な規制項目は図表4の通りだ。このうち、外国銀行支店や電子銀行業務における規制といった市場参入制限、会社登記に関する行政手続等については、中国政府は改善に取り組む姿勢を示しており、その取り組みが実現して評価にも反映された場合、STRI指数は「0.279」となる（図表3、推計②）。ただし外貨管理規制、データ転送の禁止、政府調達、国有企業等の中国経済が抱える構造的問題に関係する項目の改善にまで取り組む姿勢は示されておらず、OECD加盟国平均との差は依然として残ることになる。

なお、STRI指数には反映されないものの、銀行業の対外開放策に付随する制度設計において、不透明性があると指摘する現地の声もある。例えば、新たな対外開放策が公布された場合、施行から実際

図表3 政策分野別のSTRI指数（銀行業）



(注) 1. 銀行業のSTRI指数を構成する規制、計算等の基準が2018年と同一であるという前提で推計。
 2. 推計①は、当面予定されている措置等が反映された場合。
 3. 推計②は、①に加えて市場参入制限や行政手続等における改善の取り組みが反映された場合。

(資料) OECD Statより、みずほ総合研究所作成

図表4 中国銀行業のSTRI指数において残された主な規制項目

政策分野	主な規制項目
外資参入制限	<ul style="list-style-type: none"> 外国銀行支店に対する規制 電子銀行業務など一部業務における規制 持分買収/譲渡における規制 クロスボーダー決済における外貨管理規制 個人データの転送禁止
人の移動制限	<ul style="list-style-type: none"> 外国人の雇用に関する制限
その他差別的措置	<ul style="list-style-type: none"> 政府調達における中国企業に対する優遇措置
競争制限的措置	<ul style="list-style-type: none"> 銀行業における大手国有企業の存在 監督当局(銀行保険監督管理委員会)が政府(国務院)の管理下であり、資金調達等が政府の意向を受ける恐れ 新サービス・商品に対して、監督当局の許認可が必要 預金金利に対する制限
規制の不透明性	<ul style="list-style-type: none"> 会社登記のために必要な日数、手続数 ビザの取得費用

(資料) OECD Stat、中国人民銀行、中国銀行保険監督管理委員会等より、みずほ総合研究所作成

の運用までに一定の期間がかかるケースがあり明確性に欠けるほか、新たに從事可能となった業務においても、別途、個別のライセンスを取得する必要がある、その審査過程が不明瞭であった。ただ、こうした問題につき、易綱総裁は2019年3月、中国発展ハイレベルフォーラムの講演において、金融業の対外開放を堅持した上、「金融業の開放に伴う制度・規則を改善し、制度性、システム性を有する開放を実現する」と発言し、金融業に関係する制度設計を国際基準に合わせる方針を示した。今後、対外開放策に伴う制度設計にも改善の見込みがある。

3. 対外開放策の影響と今後の展望

上述のように、STRI指数という多国間のサービス貿易の非関税障壁を測る指標でみると、現在、想定されている対外開放策が今後、順調に進展すれば、中国の銀行業の対外開放は一定の水準まで達する見込みだ。具体的には、業務範囲の拡大や運営の効率化のほか、金融業に関係する制度設計の健全化等の面で、外資銀行のビジネス環境の改善が進む可能性がある。市場参入の余地拡大に伴い、外資銀行は、中国系の銀行に比べて優位性を持っているとされるクロスボーダー業務やデリバティブ商品といったサービスを中心として、外資銀行の特性を生かして中国ビジネスの拡大を図ることができるであろう。実際、それを見込んで、オランダのING銀行が北京銀行と合弁銀行を設立する予定で、出資比率はING銀行側が51%と、中国初となる外資が過半出資する銀行が誕生すると報道されているなど⁹、規制緩和による外資の中国銀行業への新たな進出も実例が出てきている。

ただし、高水準の開放を妨げる要因である中国の構造的な問題は、容易に解決できる問題ではない。特に課題となるのは、銀行業における国有資本の存在だ。政府が出資する国有企業では、政府が企業トップや取締役会人事、重要な意思決定事項に一定の影響力を持つと言われている。中国の商業銀行の多くは、中央政府、地方政府、国有企業等からの資本を受け入れている。そのため、出資比率規制が緩和されたことにより、外国投資家が国有銀行に出資して国有銀行と戦略的な提携関係を結び、取締役会における議決権を獲得したとしても、政府の影響力がある国有銀行では、その議決権の効力を十分に発揮させることができない可能性があり、国有銀行のコーポレートガバナンスの改善が大きな問題として残る。このほか、外貨管理規制については、中国政府は段階的に開放する姿勢を示しているものの、資本の流出入に直結する規制であるため、金融当局は外貨管理規制の廃止について、慎重な姿勢を崩していない。またデータ転送については、2016年12月に「国家サイバー空間安全戦略」を公表し、2017年6月に「サイバーセキュリティ法」を施行するなど、インターネット空間の安全性を維持するために規制を強化する方向にあり、現状、中国政府は開放する方向性にはないと考えられる。

こうした点を考慮すると、中国の銀行業における対外開放策は、市場開放や行政改革といった、現在の中国政府が実行可能な政策により、一定の開放度を実現する見込みがある。ただし、国有銀行等の構造的な問題が解決しなければ、外資銀行の中国におけるプレゼンスは低い水準にとどまる可能性がある。2018年に中国政府が対外開放策を加速させた背景には、米中貿易摩擦という外国からの圧力があつたが、中国における外資銀行のプレゼンスが低い状況の是正を求める形で外圧がかかり、開放度を先進国並みの水準まで高める必要に迫られた場合、中国政府が構造的な問題に踏み込み、より高い水準の対外開放の実現に向かうか、動向を注視する必要があるであろう。

-
- ¹ 2017年2月に国債の引受等に従事することが認められ、2018年4月に国債から政府債券に業務対象範囲が拡大された。
- ² 神宮健「進む中国の金融対外開放」(『金融ITフォーカス』2018年9月)、「正确看待金融业进一步对外开放」(『中国政府网』2018年4月2日、http://www.gov.cn/zhengce/2018-04/02/content_5279314.htm)等。
- ³ Hildegunn Kyvik Nordås, Dorothée Rouzet (2015), “The impact of services trade restrictiveness on trade flows: first estimates”, OECD、経済産業省『通商白書2016』等。
- ⁴ コンピュータ、建設、建築、エンジニアリング、法務、会計、電気通信、流通、放送、映像、音響、銀行、保険、空運、海運、陸運、鉄道、郵便、貨物ハンドリング、倉庫、貨物利用運送事業、通関業の22業種。
- ⁵ STRI指数は、先行研究や各業種の専門家会議によって決定される。専門家会議には、各OECD加盟国より専門家が推薦されるほか、BIAC、WTO、世界銀行等の国際機関、ならびに当該業種を担当するOECD内の各専門委員会からも招請される(Geloso Grosso, M. et al. (2015), “Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Scoring and Weighting Methodology”, OECD Trade Policy Papers, No.177)。
- ⁶ 「規制の不透明性」における「ビジネスビザの取得費用」の規制項目が、2017年では開放的であったものが、2018年ではビザ取得費用が高まったことにより、閉鎖的であると判断された。
- ⁷ 「外資企業法」、「中外合資経営企業法」、「中外合作経営企業法」。
- ⁸ 2014~2017年の中国銀行業のSTRI指数は「0.411」。
- ⁹ ING銀行与北京銀行拟设首家外资控股合资银行(『上海证券报』2019年3月22日、<http://news.cnstock.com/news/yw-201903-4352523.htm>)等。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。