

《論 説》

中国における銀行業に対する
行政的監督管理の法構造と課題

周 劍 龍

- 一、はじめに
- 二、金融監督管理体制の構築
- 三、銀行業監督管理の法体系
- 四、銀行業監督管理機関による監督管理
- 五、その他の監督管理機関による監督管理
- 六、結びにかえて——今日の課題

一、はじめに

中国（本稿では、「中華人民共和国」を指す）の金融業の生成・発展は、1980年半ば以降のことである。中国においては、金融業に属するとされる業界は一般的に銀行業、証券業、保険業および信託業である。2003年までに銀行業に対する行政的監督管理権が付与されたのは中央銀行の中国人民銀行であったが、同年に成立した中華人民共和国銀行業監督管理法（以下、「銀行業監督管理法」という）は、銀行業に対する行政的監督管理権の大部分を中国人民銀行から分離させ、それを新たに設置された中国銀行業監督管理委員会（以下、「銀監会」という）に付与することとした。本稿は、主として中国における銀行業に対する行政的監督管理の法構造と課題を明らかにすることを目的とする。以下では、金融監督管理体制の構築（二）、銀行業監督管理の法体系（三）、銀行業監督管理機関による監督管理（四）、その他の監督管理機関による監督管理（五）、結びに変えて——今日の課題（六）について述べることにする。

二、金融監督管理体制の構築

中国の金融監督管理体制の沿革は、次に述べるように概ね3つの段階に分けることができるが¹⁾、現代的な意義を有するとされる現行の金融監督管理体制が1979年にスタートした経済改革の深化にともなって次第に構築・整備されてきたものである。

まずは、第1段階は、中華人民共和国が成立した1949年から1978年までであるとされる。この段階では、経済運営のシステムとして旧ソ連に倣った中央集権型計画経済システムが実行されていた。こうした経済運営のシステムに相俟って、この段階においては、いわゆる単一型としての金融システムは実行されていたため、中国人民銀行は唯一の金融機関として存在していただけではなく、政府機関の一部門として金融監督管理の機能をも担っていた²⁾。ただ、いうまでもなく中国人民銀行の実行した監督管理は、経済計画の実施状況に対する検査を内容としたものにすぎず、現代的な意義を有する金融監督管理体制ではなかった³⁾。もとより、現代的な意義を有する金融監督管理体制に対する構築要請が生れる状況は当時の中国にはなかったといっても過言ではない。

つぎに、第2段階は、経済改革の政策が実行され始めた1979年から1992年までであるとされる。この段階では、まず中国農業銀行、中国銀行、中国人民建

-
- 1) 中国の金融監督管理体制の沿革に関する記述は、主として強力『金融法』（法律出版社、2004年）41頁以下、朱大旗『金融法（第2版）』（中国人民大学出版社、2007年）132頁以下、徐孟洲など『金融監管法研究』（中国法制出版社、2008年）145頁以下、劉隆亨『銀行金融法学（第6版）』（北京大学出版社、2010年）29頁以下などによった。
 - 2) 中国の中央集権型計画経済システムは旧ソ連に範を求めて確立されたものであると同じように、中国における銀行の国有化と銀行体制の単一化も旧ソ連の単一銀行体制を真似したものである。旧ソ連の銀行体制については、林幸司『近代中国と銀行の誕生』（御茶の水書房、2009年）176-178頁参照。
 - 3) 朱大旗、前掲注（1）132頁。

設銀行⁴⁾、交通銀行などといった銀行はいわゆる商業銀行として機能することが中国政府により認められ、営業を開始した。それによって、1949年10月に中華人民共和国が成立してからの数十年間において中国人民銀行が中国における唯一の銀行として存在した局面が改変された。そうした変化がまた中国人民銀行自身にも及び、1983年、中国政府である国務院は、1984年1月1日より中国人民銀行が中央銀行の機能のみを担い、従来中国人民銀行が担当した貸出し、預金などといった商業銀行の業務を新たに設立される中国工商銀行に移すことを決定した⁵⁾。そして、1986年に国務院は「中華人民共和国銀行管理暫定条例」(以下、「銀行管理暫定条例」をいう)を制定、頒布した⁶⁾。銀行管理暫定条例では、中国人民銀行は中国の中央銀行としての地位を有すること、国務院に帰属する国家機関として中国全土の金融事業(銀行業、証券業、保険業、信託業およびノン・バンク業)を管理・指導すること、金融関連ルールの制定・実施、金融機関および金融市場に対する監督・管理などを担当することが明文で規定された。このように、第2段階における金融監督管理体制はなお単一型ではあるが、第1段階のそれとは明らかに異なり、ある意味において現代的な意義を有する金融監督管理体制がようやく中国において登場したといえよう。

さらに、第3段階は、1992年から今日までであるとされる。1992年10月に国務院証券委員会(ただ、1998年に廃止された)、中国証券監督管理委員会(以下、

4) 1980年代半ば頃までは、中国において「銀行」と名付けられた金融機関は中国人民銀行のほかにも中国人民建設銀行もあった。1953年に中国の第1の5か年経済計画がスタートしたことともない、インフラ施設の建設が大規模に始まった。それに関する資金を管理するために、1954年に中国政府は中国人民建設銀行を創設した。1996年3月に銀行名は中国建設銀行に改称された。

5) 1983年に中国政府である国務院が制定した「中国人民銀行が専ら中央銀行の機能を果たすことに関する決定」参照。

6) この銀行管理暫定条例は、総則(第1章)、中央銀行(第2章)、専門銀行(第3章)、その他の金融機関(第4章)、通貨発行管理(第5章)、与信資金管理(第6章)、利率管理(第7章)、預金、貸付、決済管理(第8章)、違法処理(第9章)および附則(第9章)からなり、計63か条がある。当該暫定条例は1995年に成立した中国人民銀行法および商業銀行法のもととなったと推測される。

「証监会」という)が設置され、中国人民銀行より分離された証券業に対する監督管理権が国務院証券委員会と証监会に移された⁷⁾。これにより、事実上、中国における金融業に関する「分業経営・分業管理(分野別経営・分野別管理)」といった金融業の経営・監督管理体制モデルの原型が現れ始めた。そして、1995年に成立した中国人民銀行法は、金融業に対する行政的監督管理権を中国人民銀行がもつことを規定したものの⁸⁾、同年成立した商業銀行法、ならびに保険法は、「分業経営・分業管理(分野別経営・分野別管理)」の体制を採用することを明確に法定するに至った⁹⁾。それを受けて、1998年11月に保険業に対し行政的監督管理権をもつ中国保険業監督管理委員会(以下、「保监会」という)が発足した。さらにまた、1997年12月に発生したアジア金融危機の経験を踏まえて1998年に成立した証券法は、当該体制の採用を再確認した¹⁰⁾。

その後、中国人民銀行が中央銀行として有する主な職責である金融政策(中国語=貨幣政策、monetary policy)の作成、実行を機能的になし得るために、2003年3月に開催された第10期全国人民代表大会(以下、「全国人大」という)第1回会議において、中国人民銀行のもっていた金融監督管理権の受け皿とさ

7) このことについて明文化したのは、1993年4月に制定された「株券の発行および取引の管理に関する暫定条例」(5条)である。当該暫定条例の概要について、周劍龍『中国における会社・証券取引法制の形成』(中央経済社、2005年)159頁以下参照。

8) 中国人民銀行法(1995年に成立した当時)30条。

9) 商業銀行法(1995年に成立した当時)10条(商業銀行は中国人民銀行の監督管理を受けると規定する)、保険法(1995年に成立した当時)8条(国務院金融監督機関は保険業に対して監督管理を行うと規定する)。1995年当時の保険法が国務院金融監督機関という曖昧な表現を用いたのは、中国保険業監督管理委員会がまだ設置されていなかったことを考慮したからであると思われる。1998年にそうした機関の設置を受けて、現行保険法9条は国務院保険業監督管理機関が保険業に対し監督管理を実施すると規定することとなった。

10) 証券法6条(証券業と銀行業、信託業、保険業は「分業経営・分業管理(分野別経営・分野別管理)」を実施し、証券会社と銀行、信託、保険業務機関は別々に設立すると規定する)、7条(国務院証券監督管理機関は全国の証券市場に対して統一した監督管理を集中的に実施すると規定する)。

れる銀監会の設置などを旨とする「國務院機関改革案に関する決定」が採択され、國務院は、当該決定に基づいて銀監会を設置した。そして、同年4月に開催された第10期全国人大常務委員会第2回会議において、「中国人民銀行の有していた監督管理権を銀監会に移行することに関する決定」が採択された。同決定に基づいて、銀行業、信託業、ファイナンス・リース業、財務会社、信用協同組合などに対し中国人民銀行が有していた監督管理権の大部分は銀監会に移されることとなった。さらにまた、同年12月に開催された第10期全国人大常務委員会第6回会議において上述の2つの決定の内容を盛り込んだ銀行業監督管理法が制定された¹¹⁾。こうして、中国においては、1992年までに中国人民銀行が唯一の金融監督管理機関として存在していた単一型の金融監督管理体制が完

11) 銀監会による監督管理権の行使に法的根拠を付与することを目的とする「銀行業監督管理法案」の起草は2003年4月に主として國務院法制弁公室、銀監会および中国人民銀行の協力で始められた。法案起草者は、当該法律案を起草するにあたって、従来の経験を総括しただけではなく、1997年にバーゼル銀行監督委員会(Basel Committee on Banking Supervision)が作成した「効果的な銀行監督に関するコア・プリンシプル」(Core Principles for Effective Banking Supervision、その後、内容が若干修正された当該コア・プリンシプル2006年度版については、バーゼル銀行監督委員会ウェブ・サイト：<http://www.bis.org/publ/bcbs213.pdf>を参照されたい)をも参考にしたといわれる。当該法律案は2003年8月に開催された第10期全国人大常務委員会第4回会議において第1回目の審議、同年10月に開催された同5回会議において第2回目の審議、同年12月に開催された同6回会議において第3回目の審議を経て、採択された(銀行業監督管理法の立法経緯等について、劉明康「關於『中華人民共和國銀行業監督管理法(草案)』的說明」中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報2004年第1号9頁以下、蔣黔貴「全國人大法律委員會關於『中華人民共和國銀行業監督管理法(草案)』和『中華人民共和國中國人民銀行法修正案(草案)』修改情況的彙報」同公報同年同号11頁以下、蔣黔貴「全國人大法律委員會關於中華人民共和國銀行業監督管理法草案和修改中國人民銀行法、商業銀行法兩個決定草案審議結果的報告」同公報同年同号17頁以下、楊景宇「全國人大法律委員會關於銀行業監督管理法草案和修改中國人民銀行法、商業銀行法兩個決定草案修改意見的報告」同公報同年同号20頁以下参照)。ちなみに、銀行業監督管理法の立法に伴い、中國人民銀行法と商業銀行法も改正された。

全に終焉し、「分業経営・分業管理（分野別経営・分野別管理）」の原則が採用され、この原則に基づいて中国人民銀行・銀監会、証監会および保監会（中国語では、通常略して「一行三会」と称される）が具体的にそれぞれの金融分野（銀行業、証券業および保険業）に対して監督管理するという金融監督管理体制モデルが最終的に形成するに至った。

三、銀行業監督管理の法体系

銀行業に対する行政的監督管理が依拠する法体系は、主として全国人大が制定した法律、国务院が制定した行政法規（日本の内閣府が制定した内閣府令に相当する）、ならびに銀監会が制定した行政規則（中国語＝行政規章、日本の省庁が制定した省令等に相当する）により構成される。

まずは、法律についてであるが、主なものとして、銀行業監督管理法、中国人民銀行法、商業銀行法およびマネーロンダリング防止法などが挙げられる。前述のように、銀行業監督管理法は2003年12月に制定されたが、2006年に初の改正を経た¹²⁾。その目的について、当該法律1条は、銀行業の監督管理を強化し、監督管理の行為を規制し、銀行業のリスクを防止、ならびに解消し、預金者およびその他の顧客の合法的な権利と利益を保護し、よって銀行業の健全な発展を促進することを定めている。当該法律は、総則（第1章）、監督管理機関（第2章）、監督管理職責（第3章）、監督管理措置（第4章）、法律責任（第5章）、および附則（第6章）からなり、計52条を有し、銀行業に対する監督管理の基本法である。この法律の制定および施行意義については、①銀行業監督管理の基本法が成立したこと、②銀行業監督管理機関の監督管理職責が明文

12) 2008年10月に開催された第10期全国人大常務委員会第24回会議において、「全国人民代表大会常務委員会の『中華人民共和国銀行業監督管理法』改正に関する決定が採択された。この決定によって当該法律の罰則規定の一部が改正された（改正内容の詳細等については、中華人民共和国全国人民代表会常務委員会公報2006年第7号、全国人大ウェブ・サイト：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2006-12/05/content_5354944.htmを参照されたい）。

化されたこと、③監督管理の手段および措置が強化されたこと、④監督の管理権限が規制され、かつ法に拠る行使が約束されたこと、⑤中国人民銀行による金融政策の作成と銀監会による銀行業監督管理との分離が実現されたこと、⑥中国の銀行業監督管理体制全体の実効性を高めることに役立つことなどが力説されている¹³⁾。

中国人民銀行法は、1995年に制定され、中国人民銀行の中央銀行としての役割について規定する法であるが、その第5章では、銀行等金融機関に関する監督管理権限を定めている(31-37条)¹⁴⁾。

商業銀行法は、1995年に制定され、その1条に規定するように、商業銀行、預金者およびその他の顧客の合法的な権利と利益を保護し、商業銀行の行為を規制し、貸出などの信用資産の質を高め、監督管理を強化し、商業銀行運営の健全性を保障し、金融秩序を維持することを目的とするため、その第6章では銀監会等による監督管理についても規定を設けている(59-63条)。

マネーロンダリング防止法は、2006年に制定された法律であり、マネーロンダリングを防止し、金融秩序を守り、マネーロンダリングという犯罪およびその関連犯罪を防ぐことを目的とするため、その第2章では銀監会等の金融監督機関によるマネーロンダリング防止のための監督管理についても規定を設けている(8-14条)。

次に、行政法規についてである。いわゆる行政法規とは、中国では国务院の制定したルールとして位置づけられている。銀行業に対する行政的な監督管理に関わる規定は、行政法規としての「預金管理条例」(1992年)、「外貨管理条例」(1996年)、「金融違法行為の処罰弁法」(1999年)、「人民元管理条例」(2000年)、「金融資産会社管理条例」(2000年)、などに散在する。

さらに、上述の法律や行政法規に続いて、銀監会自身は、銀行業監督管理法

13) 劉隆亨、前掲注(1)119頁。

14) 中国人民銀行法を中心内容とした中国の中央銀行法制の構造と課題を検討した邦文文献については、周劍龍「中国における中央銀行法制の現状と課題」獨協法学90号横1頁以下を参照されたい。

による授權に基づいて、監督管理に関する行政規則（中国語＝行政規章）を数多く設けた。たとえば、商業銀行のコーポレート・ガバナンスの改善に関して、「株式会社商業銀行独立取締役および独立監査役制度のガイドライン」（2002年）、「商業銀行の市場リスクのガイドライン」（2005年）、「商業銀行内部統制システムのガイドライン」（2007年）、「株式会社商業銀行取締役会の職責履行のガイドライン（試行）」（2005年）、「電子銀行業務管理規定」（2006年）、「商業銀行情報開示規定」（2010年）、「商業銀行取締役の職責履行評価規定（試行）」（2010年）などがある。商業銀行の業務に関して、「個人定期預金証券に対する質権設定による貸付の規定」（2007年）、「個人貸付管理暫定規定」（2010年）などがある。そして、商業銀行以外の金融機関（証券会社、保険会社を除く）については、たとえば、「信託会社管理規定」（2006年）、「信託会社純資産管理規定」（2010年）、「乗用車金融会社管理規定」（2008年）などがある。いまは、信託業法はまだ制定されていないため、「信託会社管理規定」は、実質的に信託業法として位置づけられる¹⁵⁾。

四、銀行業監督管理機関による監督管理

1、銀行業監督管理機関の法的な位置づけ、組織構造、職員の義務等

銀行業監督管理法では、銀行業監督管理機関および国務院銀行業監督管理機関という2つの用語を用いている。銀行業監督管理機関という用語には国務院銀行業監督管理機関も含まれるが、同法では、国務院銀行業監督管理機関に関して規定する場合に、また条文ごとに国務院銀行業監督管理機関という用語を用いている。ここでは、国務院銀行業監督管理機関の法的な位置づけおよびその組織構造、ならびに銀行業監督管理機関の職員の義務等について概観する。

15) 「信託会社管理規定」を中心内容とした中国信託業法制の現状と課題について、周劍龍「中国信託業法制の現状と課題」信託研究奨励金論集（財団法人信託協会）29号（2008年）140頁以下を参照されたい。

銀行業監督管理法2条は、國務院銀行業監督管理機関が全国の銀行業金融機関およびその業務活動に対し監督管理を行うことを規定する。ここにいう國務院銀行業監督管理機関とは、すなわち銀監会のことを指す。ただ、外交部や財政部のような、國務院の下部組織としての行政機関とは異なり、銀監会は、國務院の指導下で銀行業金融機関に対して監督管理を実施する「事業単位」と位置づけられている¹⁶⁾。

銀監会の内部組織構造は、次のとおりである。まずは、執行部は、主席1名、副主席4名および主席補佐1名からなる。つぎに、執行部の下には、機能部署として、政策法規部、銀行監督管理一部、銀行監督管理二部、銀行監督管理三部、ノン・バンク金融機関監督管理部、協同組合金融機関監督管理部、統計部、財務会計部、国際部、業務イノベーション監督管理協力部、融資性担保業務担当部、銀行業事件検査局などが設置されている¹⁷⁾。その本部は北京にある。銀監会は、その職責を履行するために、派出機関である地方局を設置することができ、地方局に対し統一して指導および管理を行う（銀行業監督管理法8条1項、以下では、同法条文を引用する場合に法令名を省略する）。このような規定はとりわけ地方政府からの干渉や影響を防ぎ、銀監会の独立性を守るためであると思わ

16) 王中禹「關於國務院機構改革方案的說明」中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報2006年第7号、全國人大ウェブ・サイト：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-04/04/content_5312163.htm、劉隆亨、前掲注(1)93頁。中国でいう「事業単位(単位は組織の意味である)」とは、社会公益の目的を達成するために国家機関やその関連組織が国有資産をもって教育、医療、科学技術、文化などの活動に従事する社会サービスの組織を指す(事業単位管理登記暫定条例2条、中華人民共和國公益事業寄付法10条3項)。「事業単位」の行う事業は非営利事業に限られ、営利事業に従事する「企業単位」に対する用語である。また、「事業単位」は、行政的な権力を有する政府機関とは異なる。その意味においては、銀監会が「事業単位」と位置づけられることに対して違和感を覚える。銀監会の法的な位置づけの不明確さに対して批判的に検討した文献として、陳雲良、陳婷「銀監会法律性質研究」法律科学(中国西北政法大学)2012年1期74頁以下参照。

17) 銀監会のウェブ・サイト：<http://www.cbrc.gov.cn/index.html>参照。

れる。ただ、地方局は、銀監会の授権した範囲内においてその職責の履行を要求される（8条2項）。地方局について、省クラスの監督管理局、市クラスの監督管理分局が必ず設けられなければならないが、県クラスの監督管理局の設置についてはその必要性に応じて出張所が設置される場合があるとされる¹⁸⁾。

銀行業監督管理機関の職員は、その職務担当に相応しい専門知識および業務担当経験を具備しなければならないほか（9条）、法令順守義務、忠実義務、守秘義務などを守らなければならないとされる（10、11条）。

監督管理の透明性を保つために、銀監会は、監督管理の手続を開示し、監督管理の責任制度および内部監督制度を整備することを義務付けられる（12条）。また、銀行業監督管理機関が銀行業金融機関に発生したリスクを処理し、金融関連の違法行為を検査するなどの場合に、地方政府や地方政府の関係部門は、協力をしなければならないと要求される。なお、銀監会による監督管理に対し國務院の監査機関などが監督することも規定されている（14条）。

2、監督管理の対象

銀行業監督管理法によれば、銀監会は、中国全土にある銀行業金融機関およびその業務活動に対し、監督管理を行うとされる（2条1項）。ここにいう銀行業金融機関とは、中国国内において設立された商業銀行、都市信用組合、農村信用組合などのような社会の一般大衆から預金を受け付ける金融機関、ならびに政策銀行（中国語＝政策性銀行）¹⁹⁾をいう（同条2項）。そのほか、銀監会

18) 劉隆亨、前掲注（1）94頁。

19) 日本では、政府系金融機関または政策金融機関とも呼ばれており、以前に存在していた日本開発銀行などがそれに当たる。政策銀行とは、文字通り政府の特定経済政策や特定プロジェクトを実現させるために政府が出資して設立した銀行をいう。その意味では、機能や目的において政策銀行は、「政府の銀行」としての中央銀行や、営利を目的とする商業銀行と明らかに異なる。1994年以降、中国政府は、国家開発銀行（China Development Bank）、中国農業発展銀行（Agricultural Development Bank of China）および中国輸出入銀行（中国語名＝中国進出口銀行、Export-Import Bank of China）を相次いで設立した。

は、中国の国内において設立された金融資産管理会社、信託投資会社、財務会社、ファイナンス・リース会社、銀監会の許可により設立されたその他の金融機関、ならびに中国の国外においては、銀監会の許可により設立された金融機関や前述の2条2項に規定する銀行業金融機関の中国国外の業務活動に対しても監督管理を行うと規定されている（同条3項）。

3、監督管理の目標

前述のとおり、銀行業監督管理法は、法の目的が銀行業監督管理の強化、監督管理行為の規制、銀行業のリスク防止および解消、預金者およびその他の顧客の合法的な権利と利益の保護、銀行業の健全な発展の促進であると定めている（1条）。銀行業の監督管理に直接当たるとされるのは銀監会を含めた銀行業監督管理機関である。同法は、さらにまた銀行業監督管理に関して達成すべきとされる目標についても規定を盛り込んでいる（3条）。すなわち、当該目標とは、銀行業の合法的な、安定した運営を促進し、社会の一般大衆の銀行業に対する信用を維持すること（同条1項）、ならびに銀行業の公平な競争を守り、銀行業の競争力を高めること（同条2項）をいう²⁰⁾。銀行業監督管理法の目的と銀行業監督管理に関して達成すべきとされる目標とは、いうまでもなく密接的な関係があるが、この目標規定は、銀行業監督管理機関による行政的監督管理の方向性や法の要請をより具体的に明らかにしたといえよう²¹⁾。

20) ちなみに、日本の金融庁は、金融全般について監督権が付与されているため、その任務として「我が国の金融の安定を確保し、預金者、保険契約者、有価証券の投資者その他これらに準ずる者の保護を図るとともに、金融の円滑を図ること」が定められている（金融庁設置法3条）。この規定から明らかなように、金融庁は中国の銀監会と異なって日本における総合的な金融機関の監督機関である。日本の金融監督機関の概観について、川口恭弘『現代の金融機関と法〔第3版〕』（中央経済社、2009年）19頁以下参照。

21) 劉隆亨、前掲注（1）85頁。

4、監督管理の原則と銀行業監督管理機関の主な職責

まずは、銀行業監督管理の一般原則について、銀行業監督管理法は、法に基づく監督管理の原則、公開・公正・効率の原則、ならびに独立の原則を明文化している（4、5条）。独立の原則とは、銀行業監督管理機構および監督管理に従事する職員が法に基づき監督管理の職責を履行することについて法律の保護を受け、地方政府、各クラスの政府部門、社会团体および個人から干渉されないというものをいう²²⁾。こうした一般原則の内容は銀行業監督管理法に置かれる個別規定の中に具現されている。

つぎに、銀监会や銀行業監督管理機関の主な職責について、銀行業監督管理法は次のように定めている。

すなわち、①銀监会が法律および行政法規に従い、銀行業金融機関およびその業務活動に対する監督管理の規則等を制定し、かつ頒布すること（15条）、

②銀监会が法律および行政法規に規定する要件および手続に従い、銀行業金融機関の設立、変更、終了および業務範囲について審査認可（中国語＝審核）すること（16条）、

③銀行業金融機関の設立申請があった場合、または銀行業金融機関の資本総額もしくは持分総額を規定の割合以上に保有する株主に変更が生じる場合に、銀监会が当該株主の資金調達先、財務状況、資本補充能力および信用状況を審査すること（17条）、

④銀监会が法律および行政法規に従い、審査認可、または届出が必要とされる銀行業金融機関の業務内容を規定し、かつ頒布すること（18条）、

⑤銀监会が銀行業金融機関の取締役および上級管理職に対し任用資格管理を

22) それは銀监会を含めた銀行業監督管理機関の一定の独立性を有することを意味する（いわゆる相対的独立性）。既述のように、銀监会は、「事業単位」として規定されているが中央政府である国务院の一部であると位置づけられているため、中央政府に対して独立した立場にないことは明らかである。このことを問題視して、銀监会の独立性をより強化すべきであると論じた文献としては、周仲飛「銀行監管機構独立性的法律保障机制」法学研究2008年1期40頁以下がある。

行い、かつそれに関する具体的な規則を制定すること（20条）、

⑥銀監会が法律および行政法規に従い、銀行業金融機関の慎重的経営の原則²³⁾を制定すること（21条）、

⑦銀行業監督管理機関が銀行業金融機関の業務活動およびそのリスク状況に対し、非実地監督管理を行い、銀行業金融機関の情報監督管理システムを確立し、ならびにそのリスク状況を分析、評価すること（23条）、

⑧銀行業監督管理機関が銀行業金融機関の業務活動およびそのリスク状況に対し、実地検査を行い、ならびに実地検査手続を制定し、実地検査行為を規制すること（24条）、

⑨銀監会が銀行業金融機関に対し、連結監督管理（中国語＝並表監督管理）を実施すること（25条）、

⑩銀監会が銀行業金融機関監督管理の評定システムおよびリスク警戒メカニズムを確立し、ならびにその評定状況およびリスク状況に応じて、実地検査の頻度、範囲および必要とされるその他の措置を決定すること（27条）、

⑪銀監会が銀行業金融機関突発事件の発見、報告の職務責任制度（中国語＝崗位責任制度）を確立し、銀行業監督管理機関がシステムティックな銀行業リスクを引き起し社会の安定に重大な影響を与えうる突発事件を発見した場合に銀監会の責任者に報告し、銀監会が報告の必要があるとされる突発事件を国務院に報告し、かつ中国人民銀行や国務院財政部門に告知すること（28条）、

⑫銀監会が中国人民銀行、国務院財政部門などの関係部門とともに、銀行業の突発事件の処理制度を確立し、銀行業突発事件の処理案を制定し、処理機関、担当者およびその職責、処理措置と処理手続を明らかにし、適時に、かつ効果的に銀行業の突発事件を処理すること（29条）、

23) この慎重的経営の原則（Prudential Management Rule）は、明らかにバーゼル銀行監督委員会の作成した「効果的な銀行監督のコア・プリンシプル」を参考にして規定されたものである。銀行業監督管理法では、当該原則の内容はリスク管理、内部統制、自己資本率、資産の質、損失準備金、リスク集中、関連取引、資産流動性などを含むべきとされ、銀行業金融機関は慎重的経営の原則を厳格に守らなければならないとされる（21条2項、3項）。

⑬銀監会が全国銀行業金融機関の統計データや諸表の編成を統括し、ならびに国家の関係規定に従い、それらを公表すること(30条)、

⑭銀監会が銀行業自律組織の活動に対し、指導および監督を行うこと²⁴⁾(31条)、

⑮銀監会が中国人民銀行、国务院のその他の金融監督管理機関とともに、監督管理情報の共有メカニズムを確立すること²⁵⁾(6条)、

⑯銀監会が外国または他の地域の銀行業監督管理機関とともに、監督管理の協力メカニズムを確立し、国外での監督管理を実行しうること(7条)、である。

5、監督管理権の行使措置

銀行業監督管理法は、当法の目的、監督管理の目標を実現し、銀監会や銀行業監督管理機関が職責を履行できるように、次のような監督管理権の行使措置を用意している。

-
- 24) 中国において銀行業自律組織としては、中国銀行業協会(China Banking Association, CBA)がある。当該協会は、2000年に成立され、銀行業金融機関、地方にある銀行業協会(省、自治区、直轄市クラス)などがその会員である。中国銀行業協会の詳細について、当該協会のウェブ・サイト：<http://www.china-cba.net>参照。
- 25) 銀監会が設立された翌年の2004年に、銀監会、証監会および保監会は、「銀監会、証監会および保監会の金融監督管理分野における職責分担・提携の覚書」を作成した。この覚書は、指導原則、職責分担、情報収集と交流、機能メカニズムおよび附則という5つの部分からなり、21か条を有する。この覚書では、提携を密切にするための機能メカニズムとして、「連絡会議メカニズム」と「常時連絡メカニズム」を創設することが定められた。そして、2008年7月に国务院の認可を得た「中国人民銀行の主要な職責に対応して設置される部署およびその定員に関する規定」の中では、中国人民銀行は、国务院の指導のもとで、銀監会、証監会、保監会とともに、金融監督管理の提携メカニズムを構築し、部門間連絡会議制度の形で、金融政策と監督管理政策との間、監督管理政策と法令との間の調整を高め、金融情報共有の制度を作るものとし、よって、金融リスクを防止、解消し、国家の金融安全を守ると定める。

(1) 貸借対照表等関係書類の提出要請

銀行業監督管理機関は、その職責履行のため、銀行業金融機関が関連規定に従い、貸借対照表、損益計算書およびその他の財務会計、統計書類、経営管理資料、ならびに公認会計士の作成した会計監査報告書を提出することを要請することができる(33条)。

(2) 実地検査

銀行業監督管理機関は、慎重的監督管理の要請に基づいて、次のような措置をとり、実地検査することができる(34条1項)。すなわち、①銀行業金融機関に立ち入り、検査を行うこと、②銀行業金融機関の職員に対し質問し、検査事項について質問すること、③検査事項に関連する銀行業金融機関の文書、および資料を閲覧、複写し、移転、隠匿、または毀損されるおそれのある文書や資料を封印すること、④銀行業金融機関のコンピューターによる業務データ管理システムを検査すること、である。

実地検査が銀行業金融機関の経営活動にかなりの影響を及ぼすことに鑑み、その恣意性を防止し、合法性を担保するために、実地検査は次のような手続に基づいて行わなければならない(同条2項)。すなわち、①実地検査が銀行業監督管理機関の責任者の許可を経ること、②実地検査の際に、検査担当者が2人以上で、かつ合法的な証明書と検査通知書を呈示すること、③検査担当者が2人未満で、または合法的な証明書と検査通知書を呈示しない場合に、銀行業金融機関は当該検査を拒否することができること、である。

(3) 質問、説明の要請

銀行業監督管理機関は、職責履行の必要に応じて、銀行業金融機関の取締役、上級管理職に対し質問し、彼らがその所属する金融機関の業務活動やリスク管理に関する重大な事項について説明することを求めることができる(35条)。

(4) 情報開示命令

銀行業監督管理機関は、銀行業金融機関が規定に従い、社会の一般大衆に向

けて、財務会計報告、リスク管理の状況、取締役や上級管理職の変更およびその他の重大な事項等を真実のとおり開示することを命じることができる(36条)。

(5) 慎重的経営の原則の違反に対する制裁等

銀行業監督管理法の1つ重要なポイントは、銀行業金融機関の公共性に鑑み、銀行業金融機関に対して慎重的経営の原則を厳格に実行させることであると思われる。銀行業金融機関が当該原則に違反した場合に、銀监会または省クラスの監督管理局は二段階に分けて是正措置を講ずることができる(37条1項)。第一段階において、銀监会、または省クラスの監督管理局は、一定の期間内に当該金融機関が当該違反行為を改めるよう命じなければならない。第二段階において、当該金融機関が一定の期間の経過後も、違反行為を改めることをせず、または当該違反行為が当該銀行業金融機関の安定した運営を危機的な状況に陥れるおそれがあり、預金者やその他の顧客の合法的な権利と利益を侵害するような場合に、銀监会責任者または省クラスの監督管理局責任者の許可を得て、さらには次のような措置をとることができる。すなわち、①業務の部分中止、新たな業務開始の認可停止を命ずること、②配当およびその他の収入の配分を制限すること、③資産譲渡を制限すること、④支配株主の株式・持分の譲渡を命じ、または関連株主の権利を制限すること、⑤取締役、上級管理職の変更を命じ、または彼らの権限行使を制限する、⑥支店の増設認可を停止すること、である。

これに対して、制裁措置の解除についての規定も明文化されている。それによれば、銀行業金融機関は、上述のような制裁措置により処分された後、銀监会または省クラスの監督管理局に報告書を提出しなければならない。銀监会、または省クラスの監督管理局は、検査のうえ、慎重的経営の原則を守っていると認められた銀行業金融機関に対し、検査終了日より3日以内においてなされた上述のような制裁措置を解除しなければならない(同条2項)。

(6) 接収、組織再編、免許の取消しおよびその事後措置

すでに信用危機が生じ、預金者およびその他の顧客の合法的な権利と利益を

著しく害した、またはそのようなことが生じるおそれがある銀行業金融機関に対して、銀監会は、関係法律ならびに国务院の規定に従い、接管を実行し、またはその組織再編を促すことができる(38条)。そしてまた、違法な経営をした、または経営管理が悪化した銀行業金融機関に対して、銀監会は、そうした金融機関の免許を取り消さなければ、金融秩序や、社会の一般大衆の利益が著しく害されるおそれがあることを判断した場合に、免許を取り消すことができる(39条)。

なお、こうした金融機関に対して、銀監会は、その取締役、上級管理職およびその他の職員が銀監会の要請に従って、職責履行を要請することができる(40条1項)。そのほか、こうした措置がとられている期間中に、銀監会責任者の許可を得て、直接の責任者である取締役、上級管理職およびその他の直接の責任者に対して、出国の禁止、財産の移動および譲渡ならびに財産に対する権利設定の禁止といった措置をも取ることができる。こうした措置が明文化される背景には、従来出国などにより負担すべきとされる法的責任を逃れる事件が比較的数多く生じていることがあると推測される。

(7) 預金口座の調査、凍結

銀監会の責任者、または省クラスの監督管理局の責任者の許可を経て、銀監会およびその地方局は、違法行為を行った嫌疑のある銀行業金融機関、およびその職員、ならびに関係行為者の預金口座を調査することができ、違法資金を移動し、または隠匿するおそれがある場合に、銀監会の責任者の許可を経て、司法機関に当該預金口座の凍結を申請することができる(41条)。

(8) 検査権行使時の措置

法に基づいて、銀行業金融機関に対する検査を行う際に、行政区を設けている市クラス以上の銀行監督管理局は、違法行為を実行した嫌疑のある組織や個人に対し、次のような措置をとることができる(42条)。すなわち、①関連組織や個人に質問し、関連状況についての説明を要請すること、②関係財務会計、財産権登記等の文書を閲覧、複写すること、③移動、隠匿、毀損または偽造さ

れるおそれのある文書、資料を予め登録、保存すること、である。ただ、当該検査は次のような手続きに基づいて行わなければならないとされる（同条2項）。すなわち、①検査担当者が2人以上で、かつ合法的な証明書と検査通知書を呈示すること、②検査担当者が2人未満で、または合法的な証明書と検査通知書を呈示しない場合に、銀行業金融機関は当該検査を拒否することができること、である。なお、当該検査が行われる際に、検査される関連組織や個人は、協力義務を負わなければならない。かかる義務とは、具体的に関連状況の真実を説明し、ならびに関係文書、資料を提供し、検査を拒絶、妨害したり、関連情報を隠したりすることができないことを指す。

6、罰則

銀行業金融機関の監督管理の実効性を担保するために、法は、違法行為を行った監督管理機関、金融機関および個人に対して行政処分、刑事責任の追及といった罰則を設けている。

第1に、銀行業監督管理機関の監督管理担当者は次のような違法行為のいずれかを行った場合に、法により行政処分を課される。すなわち、①法令に違反して銀行業金融機関の設立、変更、終了ならびに業務範囲および業務範囲内の業務内容を審査認可したこと、②法令に違反して銀行業金融機関に対して実地調査をしたこと、③法令に違反して突発事故を報告しなかったこと、④法令に違反して口座の調査または資金凍結の申請をしなかったこと、⑤法令に違反して銀行業金融機関に対して何等かの措置または処罰をしたこと、⑥法令に違反して関係組織や個人に対し調査を行ったこと、⑦職権の乱用、職務の懈怠ならびにその他の行為をしたこと、である。これらの違法行為が犯罪を構成する場合に、当該違法行為者は刑事責任の追及を受けなければならない（43条1項）。なお、担当者が汚職、収賄、国家秘密・営業秘密・個人情報情報の漏洩により犯罪を構成すれば、法により刑事責任の追及もありうる。担当者は、こうした行為が犯罪行為に至らなかった場合も、行政処分を課される（同条2項）。

第2に、認可を受けずに銀行業金融機関を設立し、または銀行業金融機関の業務に従事した場合に、銀監会はそれらの行為を取り締まる。それらの行為が

犯罪を構成する場合に、行為者は法により刑事責任を追及される。犯罪に至らなかつた場合には、銀監会は、違法所得を没収し、違法所得が50万元以上である場合に、違法所得の没収と合わせて、違法所得の同額以上5倍以下の過料を科する。違法所得がなく、またはそれが50万元未満である場合に、50万元以上200万元以下の過料を科するとされる(44条)。

第3に、①認可を得ずに支店等を設立したこと、②認可を得ずに支店等を変更、終了したこと、③法令に違反して認可を得ず、または届出がされていない業務活動に従事したこと、④法令に違反して預金利率、貸付金利率を高め、または引き下げることにいった事由のうち、そのいずれかに該当した場合に、銀監会は、次のような処分を行うことができる。すなわち、①当該行為を改めることを命じること、②違法所得を没収し、違法所得が50万元以上である場合に、違法所得の没収と合わせて、違法所得の同額以上5倍以下の過料を科すること、③違法所得がなく、またはそれが50万元未満である場合に、50万元以上200万元以下の過料を科すること、④状況が特に重大であり、または期限を過ぎても違法行為を改めない場合に、一定期間の営業停止による是正を命じ、または営業許可を取り消すこと、⑤犯罪を構成する場合に、法により刑事責任を追及すること、である(45条)。

第4に、銀行業金融機関が次のような行為のいずれかを行った場合に、銀監会は、①当該行為を改めることを命じ、それに合わせて、20万元以上50万元以下の過料を科すること、②状況がとくに重大であり、または期限を過ぎても、違法行為が改められない場合に、一定期間の営業停止による是正を命じ、または営業許可を取り消すこと、④犯罪を構成する場合に、刑事責任を追及すること、である。すなわち、①任用資格審査を経ずに、取締役や上級管理職を任用すること、②非実地監督管理または実地検査を拒絶し、または妨害すること、③虚偽の、または重要な事実を隠蔽した書類または報告書を提出すること、④法令に反して情報開示をしないこと、⑤慎重的経営の原則に著しく違反すること、⑥法37条に規定する是正措置の執行を拒絶すること²⁶⁾、である(46条)。

26) 本論文の四の五の(5)。

第5に、銀行業金融機関が規定に反して、諸表、報告等の文書、資料を提供しない場合に、銀監会は、かかることを改めることを命じ、期限を過ぎてもかかることを改めないときは10万元以上30万元以下の過料を科すことができる(47条)。

そのほか、銀行業金融機関が法律、行政法規および国の銀行業監督管理規定に違反したことにより、第2から第5までの処罰をされるほかは、状況に応じて銀監会は、次のような措置をとることもできる(48条)。すなわち、①銀行業金融機関が直接の担当者である取締役、上級管理職およびその他の直接の担当者に対し規律違反の処分(中国語=紀律処分)することを命じること、②銀行業金融機関の行為が犯罪を構成しない場合に、直接の担当者である取締役、上級管理職、およびその他の直接の担当者を警告し、ならびに5万元以上50万元以下の過料を処すること、③直接の担当者である取締役、上級管理職が一定の期間または終身において取締役への任用資格を停止し、直接の担当者である取締役、上級管理職およびその他の直接の担当者が一定の期間または終身において銀行業業務に従事することを禁止すること、である。

五、その他の監督管理機関による監督管理

1、中国人民銀行の検査監督権

中国人民銀行は、中国の中央銀行であり、その主たる役割が金融政策の作成や金融システムの安定などであると法定される²⁷⁾。しかし、こうした役割が果たされるように、中国人民銀行法は、人民銀行が銀行業金融機関の特定行為に対する直接の検査監督権(中国人民銀行法32条)、検査監督提案権(中国人民銀行法33条)、銀行業金融機関が支払困難の状況に陥り、金融危機を引き起こすおそれがあるというような特別の状況下の全面的な検査監督権(中国人民銀行法34条)、諸表、資料入手権および処罰権(中国人民銀行法35条)を有する

27) 中国人民銀行法1条。

ことを定めている。

ただ、中国人民銀行の検査監督権と銀監会の監督管理とは次のような違いがあると指摘されている²⁸⁾。第1に、中国人民銀行の検査監督権の行使はマクロ経済の状況や金融市場全体の動向を把握するためであり、個々の銀行業金融機関に対する監督管理のためではない。これに対して、銀監会は、個々の銀行業金融機関の経営を監督管理することであり、これを怠れば、その職責を果たさないこととなり、問責される。第2に、両者の検査方式や検査の重点は異なることである²⁹⁾。第3に、両者の権限行使の基づく法源は異なることである。中国人民銀行は中国人民銀行法に基づいて権限を行使するのに対し、銀監会は銀行業監督管理法に基づいて権限を行使するのである。

2、国家監査機関による監督管理

商業銀行法によれば、商業銀行は法に従い監査機関による監査を受けなければならない(商業銀行法63条)。ここにいう監査機関とは、国家監査機関、すなわち国務院の下部組織である国家監査署(中国語=中華人民共和國審計署、National Audit Office of the People's Republic of China)を指す。1994年に制定され、2006年に改正された監査法は、国有金融機関に対する監査について、監査機関が国有金融機関の財務収支、資産、負債、損益を監査することを明確に定めている(2条、18条)。銀行業金融機関のすべては国有金融機関ではないが、商業銀行の大部分は、支配株主が国家であり、または完全国有である状況に鑑みると、大部分の商業銀行は国家監査機関による監査を受けなければならないこととなる。こうした監査は、国有金融機関における国有資産の状況を明らかにし、その財務規律を守らせ、銀行業金融機関の安全運営を保障するのに資するものと思われる。

28) 朱大旗、前掲注(1)148頁。

29) たとえば、中国人民銀行法32条の規定するように、中国人民銀行による銀行業金融機関に対する検査監督は、準備預金管理に関する規定の執行行為、金(ゴールド)管理に関する規定の執行行為などのような元来中国人民銀行の業務に係る金融機関の執行行為に関するものである。

3、銀行業自律組織による自律的な監督管理

行政的監督管理ではないが、銀行業の監督管理について、その自律組織による自律的な監督管理も重要な意味を有すると考えられる。銀行業の自律組織としては、2000年5月に設立された中国銀行業協会がある。銀監会は、2005年に銀行業協会運営のガイドラインを作成した³⁰⁾。中国銀行業協会は、非営利的な社会団体法人であり、当該ガイドラインに基づいて定款や内部規定を定め、協会に帰属する銀行業金融機関等（会員）に対し監督管理を行うこととなる。

六、結びにかえて——今後の課題

これまで、銀行業監督管理法を中心に中国における銀行業に対する行政的監督管理の法構造を概観した。既述のように、1980年代にはいわゆる単一型の、または一元的な金融監督管理体制の下で、中国人民銀行は金融業全体に対して監督管理を実行していたが、当時は金融業そのものが生成したばかりであったため、一元的な監督管理体制が当時の金融業の状況に見合ったものといえよう。しかし、1992年証監会が設置されたことによって、中国人民銀行による一元的な監督管理体制の一角が実質的に崩された。全国人大の制定した法律のレベルにおいて、かかる変化を初めて明らかにしたのは1998年に成立した証券法である。というのは、証券法が金融業の経営・監督管理体制について「分業経営・分業管理（分野別経営・分野別管理）」の原則を明文化したからである。ただ、今日において、中国では、こうした原則を変更させ、「金融業監督管理委員会」のような行政的監督管理機関を設けて、一元的な監督管理体制を再び構築す

30) このガイドラインは、「銀行業協会運営ガイドライン」（中国語＝銀行業協会工作指引）と称され、総則（第1章）、組織体系（第2章）、組織構造（第3章）、職責（第4章）、執行機関（第5章）、経費（第6章）、指導と監督（第7章）および附則（第8章）からなり、計48か条を有する。

べきであるかどうかという課題がクローズ・アップされている³¹⁾。かかる課題が浮上した背景には次のような理由があると思われる。第1に、国際的な動向である。イギリスをはじめ、日本、韓国、台湾などは金融業に対する監督管理を効率的に行うために、一元的な監督管理体制を構築した³²⁾。第2に、中国の金融業が大きく成長し、その中には金融持株会社も出現した。第3に、産業資本が金融業に進出し、事業会社、銀行、証券会社、信託会社および保険会社を含めた総合的な企業集団(コングロマリット)が出現した³³⁾。第4に、「分業経営・分業管理(分野別経営・分野別管理)」の原則は、そうした状況に対応するのが困難であるため、監督管理の隙間が生じている。第5に、現在の監督管理の体制下では、監督管理の隙間がある一方、重複監督管理がなされている

31) この問題は、中国ではホット・イシューになっており、それについて論じた論文や著作が多く見られる。たとえば、廖凡「我国金融混業監管的模式選択与協調机制」証券市場導報2006年11月号11頁以下、朱大旗、前掲注(2)132頁、徐孟洲など、前掲注(1)122頁以下、鄭慧「国際金融監管改革演進与評析」中共中央党校学报16卷2期61頁以下(2012年)などがある。

32) 金融業に対して監督を行う総合的な金融監督機関として、イギリスには、金融サービス機構(FSA、Financial Services Authority)、日本には、1998年に設置された金融庁(Financial Services Agency)、韓国には、2008年に設置された金融委員会(Financial Services Commission)、台湾には、2004年に設置された金融監督委員会(Financial Supervisory Commission)がある。ただ、他の国の金融監督機関とは違って、イギリスのFSAは規制制定権限および調査・処分権限を与えられているが、政府機関ではない。それは、金融サービス業界からの資金を活動の源泉とする、政府から独立した機関として組織されているからである(川口恭弘、前掲注(21)124頁)。

33) たとえば、そのうち最も名が知られているのは中信集団有限公司(CITIC Group、<http://www.citicgroup.com.cn/>)である。中信集団有限公司は、1979年の設立時に中国国際信託投資公司(CITIC)であったが、その後中国の発展に伴いその規模が相当大きくなり、いまは金融分野にとどまらず、実業分野においても事業を展開するコングロマリットとなった(中国における金融コングロマリットに関する研究について、林興「中国における金融コングロマリット育成の意義と妥当性」東洋大学大学院紀要48号(2011年)359頁以下参照)。

場面も少なからずあるため、管理コストがかかる。ただ、現在の監督管理体制の改変にすぐ着手すべきかについては、見解が分かれ、比較的多くの見解は現在の体制を当分維持したまま、諸監督管理機関の連携を強化すべきであるとしている。いずれにせよ、中国は上述のような原因を真剣に検討し、将来的には「金融業監督管理委員会」のような機関を設置して一元的な監督管理体制を構築しなければならぬ日が必ず訪れると考えられる。

(本論文は、平成20～23年度日本学術振興会科学研究費基盤研究(C)「中国の金融法制の基礎的研究」(課題番号20530071)の研究成果の一部である)