

第5章 金融改革

一二つの挫折が示す陳水扁政権の問題点一

佐藤 幸人

本章では金融システムの改革、特に不良債権をめぐる問題を中心に議論する。2000年に陳水扁政権が誕生した時、金融機関の不良債権比率は既に高水準に達し、なおも上昇を続けていた。金融システムの改革は最大かつ早急に取り組まなければならない課題の一つであったと言っていいだろう。この4年間、陳政権は一定の成果を達成した。しかし、同時に大きな挫折と手腕の限界を経験した。それは初の民進党政権が抱える問題を象徴するものであった。そして課題は未完のまま残されることになった。

本章ではまず第1節において、国民党政権時代の不良債権発生の仕組みを明らかにする。第2節では陳水扁政権の取り組みを検討する。第一の焦点は、2002年秋に挫折した農会・漁会信用部（日本の農協、漁協に相当）改革である。これは陳政権の問題点を理解する上でとても興味深い事例である。第二の焦点は「金融再建基金」（金融重建基金）の拡充の失敗である。これは第一期陳政権を苦しめ続けた野党の妨害の典型例である。第3節では残された課題の今後を展望する。

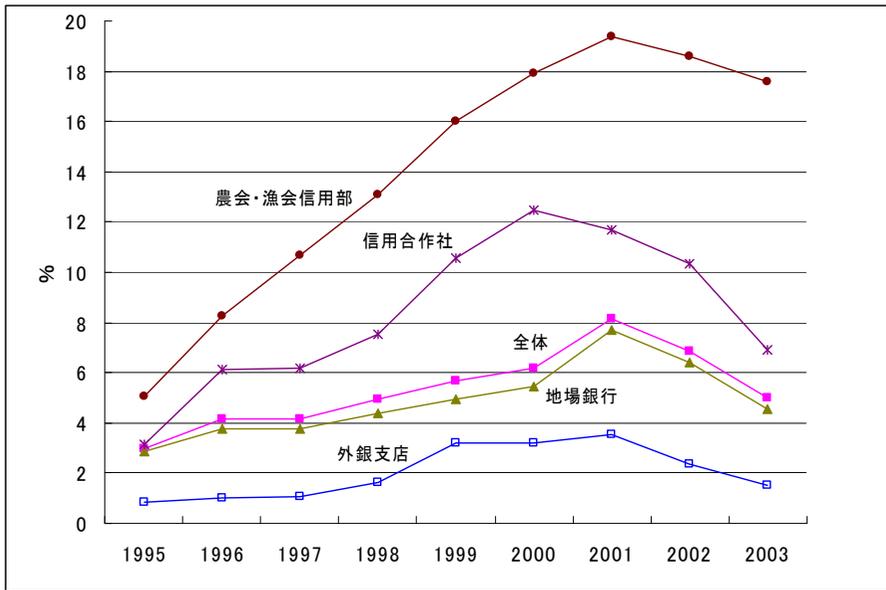
第1節 国民党政権時代における金融問題の発生

1. 不良債権の増大とその原因

台湾の金融機関の不良債権が急速に増大したのは、国民党政権の末期、1990年代後半である（図1）。1995年末には3.0%に過ぎなかったが、1999年末には5.7%まで上昇した。特に「基層金融機構」（信用合作社と農会・漁会信用部の総称）の不良債権比率は高く、1999年末、信用合作社（日本の信用組合に相当）は10.5%、農会および漁会信用部は16.0%に達していた。

このような不良債権比率の上昇にともなって、取り付け騒ぎや金融機関の破綻

図1 不良債権比率の推移



(注) 年末値。

(出所) 財政部金融局ウェブサイト (<http://www.boma.gov.tw/files/sta/index10.xls>)
より作成。

が漸続的に発生するようになった。彰化第四信用合作社の破綻をきっかけに 1995 年から翌年にかけて、数十の基層金融機構で取り付け騒ぎが生じた。1998 年にはアジア経済危機の余波を受けた不景気のなかで、二つの銀行の経営権が移動し、二つの「票券金融公司」が破綻した。

台湾の金融システムは元々、公営銀行を中心とし、柔軟性には欠けるが、非常に安定していた。それがこのように不安定になったのは何故だろうか。第一の原因は 1980 年代後半以降の経済的な構造変化である。これまで台湾経済を支えてきた多くの産業が衰退に向かい、借り入れの返済ができない企業が増大したことである。また失業が増えることで、住宅ローンなど個人向けの貸し付けも焦げ付くようになった。第二の原因は金融システムの変化である。1990 年代初め、政府の規制緩和によって、15 の新銀行が設立された。これによって競争が激化し、金融機関はリスクの高い貸出を行うようになった。第三に、1990 年代、金融機関は

¹ コマーシャル・ペーパーの引き受けを主たる業務とする、台湾独特の短資金融機関。

返済が危ぶまれるような不適切な融資を少なからず行うようになった。第二と第三の要因には民主化に起因する政治的な背景がある。改革の課題の多くはこの点と関わっているので、次項でさらに分析を加えたい。

2. 不良債権増大の政治経済学

民主化以前、金融システムは権威主義体制の一部を構成していた。システムの中核を公営銀行が占めることで、国民党政権に対抗するようなビジネス・グループの成長を未然に防ぐ一方、システムの周辺にある基層金融機構などの経営は、地方派閥（第4章参照）を取り込むため、彼らに特権として与えられた。このシステムは非常に安定していた。公営銀行は行政部門の一部として厳しく管理され、一方、地方派閥は国民党に政治的に従属していたので、周辺の金融機関も無制限に恣意的に経営されることはなかったからである。

民主化は地方派閥や一部のビジネス・グループの自律性の向上と、政権への影響力の増大をもたらした。重要性を増した選挙において、国民党は彼らに依存しなければならなかったからである。こうなると権威主義体制期の管理の仕組みは機能不全に陥るか、逆に地方派閥らの介入のチャンネルとなった。基層金融機構においては、国民党中央の束縛から離れた地方派閥が乱脈経営に走った。また、彼らには権威主義体制期に政府系金融機関から融資を受ける特権が与えられていたが、民主化のなかで特権の乱用が増大した。一方、政治的、行政的な管理に代わる、金融検査などの管理制度の整備は遅れた。こうして半ば不正に引き出された資金の多くは、不動産や株式などの投機に使われ、多くが焦げ付くことになった。

新銀行設立の規制緩和においても、地方派閥やビジネス・グループはその政治力を行使した。政府は当初、3~4行のみ設立を認める方針だったが、彼らの圧力によって15行の設立を認可することになったのである。その結果、競争は大幅に激化し、金融システムの安定性は損なわれることになった。しかも、新銀行の中には、はじめから恣意的な経営を行うのではないかと疑われていたところもあった。実際、2000年に新銀行の一つである中興商業銀行の不正融資が摘発され、危惧は正しかったことが立証されたのである。

第2節 陳水扁政権の取り組み——未完成に終わった改革

金融改革に関する陳水扁政権の4年間の取り組みを評価するならば、一定の前進はあったものの、完成には到達しなかったと行うことができよう。第一の成果は、2002年以降、不良債権比率が低下していることである(図1)。これは破綻した金融機関の処理が部分的ながら進んだことと、政府系金融機関を中心に収益を削ってでも不良債権処理を優先するようになったことによる。陳政権は2002年8月、「258条項」(2年以内に不良債権比率を5%以下にし、自己資本比率を8%以上に引き上げる)を打ち出したが、それは概ね達成されつつある。第二に、上述のように破綻機関の処理が行われた。陳政権の下で整理された基層金融機構は合計44である。第三に破綻処理と平行して、不正の摘発が進んだことである。陳政権が発足した2000年5月20日以降、起訴された案件は50件を超える(財政部金融局ウェブサイト <http://www.boma.gov.tw/files/court01.htm> および <http://www.boma.gov.tw/files/court02.htm>)。第四に制度の整備が進んだ。破綻した機関を処理する金融再建基金が設立され、総合的な金融行政を司る金融監理委員会(行政院金融監督管理委員会)の設立が決定された。さらに不良債権処理にとどまらず、システムの刷新を図って金融持株会社法などが成立した。

ただ、成果は依然として不十分である。不良債権比率に関しては、台湾の不良債権の定義は国際的に標準的な定義よりも緩い。たとえば、2003年末の銀行の不良債権は6306億元だが、ほかに「観察が必要な債権」が2552億元ある。これを加えると不良債権比率は4.33%から6.08%に上昇する(<http://www.boma.gov.tw/files/sta/index-12.xls>)。また、不良債権に対する引当金が他の国と比べて著しく少ないという問題も抱えている(陳・阮2003:99-101)。

二つの改革の挫折も陳水扁政権は経験した。まず、農会・漁会信用部の改革は陳政権自身の失策によって不成功に終わった。もう一つは、金融再建基金の規模の拡充ができず、その結果、最大の破綻機関である中興商業銀行や高雄中小企業銀行(以下、中興銀行と高雄企銀)の処理が行えず、それに続く問題機関の処理も手つかずのままである。立法院で多数を占める野党が基金拡充のための法改正案を通さなかったことが原因である。以下、この二つのケースを詳しく検討してみたい。

1. 陳水扁政権最大の失策——農会・漁会信用部改革への挑戦と挫折

図1が示すように、不良債権比率が最も高いのは農会・漁会信用部である。陳水扁政権が発足した時、事実上、破綻していたところも少なくなく、焦眉の課題として取り組まなくてはならなかった。

ところが、農会・漁会信用部改革は単純に金融問題としては扱えない面があった。農会・漁会は新しい技術の指導や農産品、水産品の販売を担い、農村および漁村社会の中心として機能してきた。しかし、これらの事業の多くは赤字で、信用事業の利益によって支えられてきた。したがって、改革によって信用事業が接収されると、その存続ひいては農村・漁村の社会的な営みが脅かされかねなかったのである。つまり、農会・漁会信用部改革には農業・漁業政策あるいは農漁民・農漁村政策という観点も必要であった。

このように複雑な問題は政府内において、金融行政を担う財政部と農業政策を担当する農業委員会の対立となって現れた。農業委員会は農会・漁会信用部をできるかぎり維持しようと考え、そのために日本の農林中金に相当する全国農業銀行（その後の農業金融法では全国農業金庫）の設立を図った。一方、財政部は金融機関として農会・漁会信用部を扱い、一定の基準に従って不健全なところを整理しようとした。また、全国農業銀行の設立に対しては、収益性が不確かであるとして反対した。このように政府内の意思統一がなされないまま、農会・漁会信用部を管理する権限を握っていた財政部が2002年8月、全面的な改革に着手した。以下、経緯を詳しく逐ってみたい。

全面的な改革の前段として、2001年8月10日、金融再建基金は36の基層金融機構（うち29が農会・漁会信用部）を接収した。政府はこの後、銀行の処理に取り組む予定だったが、翌2002年3月と6月、基層金融機構の処理を優先すべきであるという決議が立法院でなされたため、7月12日、さらに7つの農会信用部を接収した。このような措置は農村に大きな衝撃を与えたが²、台湾全体では改革を支持する声が強かった。

²金融再建基金は接収した基層金融機構の債務超過分を穴埋めした後、銀行に売却した。過去、破綻した農会信用部を他の農会と合併させるという手法がうまくいかなかったからだと考えられる。しかし、この手法は実質的に農村金融の機能を大幅に低下させ、2002年の措置に対して農漁民が強く反発する背景となった。

8月22日、財政部は農会・漁会信用部の段階的管理措置を始めた。これは不良債権比率に応じて、農会・漁会信用部を3グループに分け、比率が高いグループの活動を制限するというものだった。この措置がそれまでの各個撃破的な取り組みと違うのは、あらゆる農会・漁会を対象としていることである。その結果、措置は全農民・漁民への挑戦と受け取られ、彼らは団結した。

9月5日、「全国農漁会自救会」（以下、自救会）が結成され、農民・漁民を措置に対する反対運動に組織化していった。自救会はまた、農政家を自負する李登輝前総統の担ぎ出しに成功した。李は12日に財政部に対する批判を公開した。これに対し、陳総統は改革断行の決意を表明した。李は22日と23日、再び政府を批判した。陳総統は「政権を失っても」改革は行くと決意を再表明した。

財政部そして行政院は小出しに譲歩を繰り返すことで対処しようとした。措置は徐々に緩めていったほか、9月20日には李庸三財政部長が懸案の全国農業銀行の設立を支持することを表明した。11月16日には農会・漁会信用部の主管を財政部から農業委員会に移すことが決定された。しかし、農民の怨嗟は鎮められなかった。自救会は10月29日、全国各地での合計4万人規模のデモ行進に続き、11月23日には台北の総統府前で12万人規模のデモ行進を計画していた。

11月17日、農業の比重が高い南部5県市の長（いずれも民進党籍）が陳総統と面会し、事態の深刻さを訴えた。ここに至ってようやく陳総統も状況を理解し、改革の中止を急遽、決定した。決定はほとんど誰にも諮らず、独断で行った。間もなく李財政部長と范振宗農業委員会主任委員が引責辞任することになった。

この挫折は陳水扁政権の欠陥をよく示している。政権内のコミュニケーションとコーディネーションが弱く、各部門、各グループが部分的な関心、目標から行動してしまう。その結果は独断専行とそれに対する急ブレーキである。

まず、行政院はコーディネーションを著しく欠いていた。財政部は金融システムの健全化の観点からしか農会・漁会信用部の問題を見ようとしなかった。一方、比較的、農漁村の事情を把握している農業委員会は、終始、蚊帳の外に置かれ、何ら有効な影響力を行使し得なかった。その結果、適当な補完措置を含む総合的な政策が立案されないまま、財政部は自らの方針にしたがって措置を発動した。驚くべきことに、発動に際して行政院上層部で明確な意思決定が行われた形跡が

ない。認可は財政部の次長によって行われ、部長の承認すら得ていなかった。

行政院以外のチャネルとしては立法委員や民進党があったが、彼らは、特に主流を形成する新潮流派は農会・漁会を地方派閥の巣窟、国民党の集票マシーンと見なし、それを叩くことしか念頭になかった。デモもその扇動にすぎないと言いつづけた。農村部出身の立法委員ですら、農民たちの訴えを受け止めようとしなかった。また就任後、陳水扁総統は李登輝前総統と良好な関係にあったが、この件に関してはメディア上で議論を交わすだけで、直接、会うことは自らが避けたのか、周辺が阻んだのか、実現されなかった。結局、陳総統は情報が遮断されたまま、改革の継続を言い続けることになった。デモ直前の土壇場で、農漁民たちの接する機会を持つ県市長の直訴によって、陳総統ははじめて実情を知ることになったのである。

見方を変えれば、多面的で複雑に絡み合う社会を総合的に理解する能力が、陳水扁を含め、民進党政権には大きく欠如していると言えよう。たとえば自救会側の記録（詹2003）には、WTO加盟後の農産物価格の下落を訴える農民たちの声が多く収められている。農会・漁会の信用部の改革、すなわち接收はWTO加盟に続く圧迫として、農民にはとらえられていたのである。そのことを政権が十分に理解していたとは考えられない。また同じ本のなかで、自救会の執行秘書を務めた顔建賢は「農業≡農村≡農会≡農民」と述べている。つまり、農会は農業あるいは農村に深く埋め込まれているので、農業、農村に影響を及ぼすことなく農会のみを摘出することはできない。財政部や民進党の立法委員たちは、農会・漁会なき後の農漁村のイメージを持っていたのであろうか。

挫折の影響は大きかった。立法院で過半数を持たない陳水扁政権は、改革を進めることで世論の支持を集め、その圧力によって野党の妨害を抑え、さらに改革を進めるという戦略をとるしかなかった。しかし、軌道に乗りつつあった好循環は断ち切れ、改革の勢いは失われた。また政治的には、都市部では政権の改革派としての姿勢が疑われ、農村部では農村出身で農民を理解しているという陳総統のイメージが損なわれることになったのである。

2. 立法院の足枷——金融再建基金の拡充問題と中興銀行、高雄企銀の処理

行政院金融再建基金条例が 2001 年 6 月、立法院を通過し、基金は 7 月に成立した。財政部が主管し、管理委員会の決定に従って、中央預金保険会社が運営している。管理委員会は財政部、中央銀行、農業委員会、主計処の幹部と専門家から構成されている。資金は金融機関に対する営業税と預金保険料を充てることになっている。基金は約 1400 億元の規模でスタートしたが、設立後間もなく行った基層金融機構の処理によって、2002 年秋口には 400 億元しか残っていなかった。それぞれ数百億元以上、必要となる中興銀行と高雄企銀の処理が控え、基金は拡充を迫られていた。

中興銀行は 1990 年代初めに設立された新銀行の一つである。設立の中心となったのは高雄市の三大大地方派閥の一つ、王派の総帥、王玉雲である。2000 年 4 月、台湾パイナップル・グループへの不正融資が摘発されると、中央預金保険会社の監督下に入り、2001 年 11 月からは管理下に入った。この間、経営状態は悪化し続け、2003 年 6 月時点での債務超過額は 868 億元に達した。12 月、374 億元の不良債権を 82 億元でアメリカおよび台湾の企業に売却した。

高雄企銀は 1970 年代末、合会貯蓄会社から改組、設立された中小企業銀行の一つである。その経営権は多くの地方派閥の間で争われた後、1990 年代半ばに国民党の中央投資の手に渡った。その時点で既に経営状況はかなり悪化していて、2001 年 6 月には債務超過に陥っていることが明らかになった。2002 年 1 月、増資に失敗すると、中央預金保険会社の管理下に入った。2003 年 6 月、217 億元の不良債権を 82 億元でアメリカの資産管理会社に売却した。

政府は両行の本体について、金融再建基金によって債務超過分を穴埋めし、売却したいと考えている。しかし、立法院で多数を握る野党が金融再建基金の拡充を阻み続けている。2002 年 8 月、財政部は金融健全化のために、基金を 1 兆 500 億元まで拡大する必要があると表明した³。野党はこれに反対し、規模は一転、縮小されていった。2003 年 3 月、財政部は 9086 億元まで減らすことに同意した。しかし、野党、親民党の劉億如は、基金は不良債権の買い入れをすべきではなく、約 4000 億元で十分であると主張、両者の差は依然として大きかった。5 月、6800

³ 陳・阮(2003: 101-103)は、不良債権の処理には 1 兆 330 億元が必要だという試算をしている。

億元まで縮小した案が立法院の第一次審議を通過した。しかし、翌月、結局、本会議の通過に失敗してしまう。

7月の立法院臨時会で3200億元まで縮小する妥協案が与野党の間で作られたが、財政部の拒否で実現に至らなかった。この段階で、中心的な争点は金融再建基金の規模から、非預金性債権まで保証すべきか否かに移っていった。政府は相互不信によるシステム危機の誘発や信用収縮を回避するため、非預金性債権まで金融再建基金は保証すべきだとしている。野党側の議論をリードしているのはもともと、金融専門の学者である親民党の劉、殷乃平、李桐豪の三人である。彼らはモラル・ハザードの防止という理由から政府案に反対している。

非常に技術的、専門的な議論になっているが⁴、政治的な文脈においては、野党がこの4年間に続けてきた陳水扁政権に対するハラスメントの一部となっている。つまり、劉ら三人を除く野党の立法委員は、三人の主張に賛同しているというより、陳政権に打撃を与えるため、彼らの攻撃に同調していると考えられる。こうして金融再建基金は拡充されず、何らかの措置が必要な金融機関は、中興銀行と高雄企銀の2行にとどまらないにもかかわらず、金融システムの健全化は途半ばで停止してしまったのである。

第3節 展望

これまで述べてきたように、第一期陳水扁政権の不良債権処理と金融改革は途半ばで足踏みを余儀なくされた。再選後、陳政権はどのように取り組んでいくのだろうか。以下、残された課題の整理と展望を試みたい。

1. 農会・漁会信用部の改革

⁴ 与野党間の議論を複雑にしている要因として、2000年に中興銀行の問題が発覚したとき、政府が緊急融資として12の金融機関に中興銀行の譲渡性定期預金を購入させ、それが非預金性債権に含まれているという事情がある。2000年の措置は、中興銀行がまだ債務超過に陥っていないという財政部の判断ミスが原因だが、だからといってこれを保証しなければ、将来、危機が発生した時に政府は金融機関の協力を得るのが難しくなってしまう。ただしこれについては、野党から非預金性債権を分類して、政府の要請で購入された譲渡性定期預金は保証するというアイデアも出されている。したがって、政府の最大の懸念はやはり、システム危機の誘発や信用収縮にあると言える。

上述のように、この問題は広い視点から考える必要があるが、ここでは農会・漁会信用部に直接、関わる問題に限定して検討したい。2002年秋、陳水扁政権の改革は頓挫するとともに、改革の主管は財政部から農業委員会へと変更された(金融検査は中央預金保険会社が行う)。しかし、それは一つの問題を別の問題にすり替えただけである。財政部が進めた改革はあまりに性急かつ一面的であったが、その主張にはそれなりの根拠があったのも事実なのである。

まず、農会・漁会には確かに体質的な問題がある。財政的に信用部に大きく依存し、その上、多くの信用部は農漁民ではない賛助会員への融資に依存している。農会・漁会の職員は金融の専門家ではなく、しかも往々にして地方派閥が介入する。こうして不適切な融資が行われ、不良債権が膨らんだのである。財政部が農会・漁会信用部の監督を担うようになったのは、それ以前の地方政府や合作金庫による監督では不適切な融資を防止できなかったからである。しかし、2002年の農漁民の抗議によって、金融的な管理のみでは副作用が大きいことがわかった。とすれば、農会・漁会の体質を変える、肌理の細かい施策が必要となる。

なお、既に信用部を接收された36の農会・漁会はその返還を求めている。陳水扁も選挙時にそれを認める発言をしているが、再選後、陳政権がどのように対応するのかはまだ不明である。農会、漁会の一体的な経営、また銀行が農漁業金融を経営する困難を考えれば、可能ならば返還は望ましい。しかし、次の二つの条件を絶対に満たさなくてはならない。第一に今後、モラル・ハザードを引き起こさないように、返還の価格は金融再建基金が埋め合わせた債務超過分や、銀行が負担した売却後に発生した不良債権の処理費用をカバーするものでなければならない。政府が返還のための資金を融資する場合も、金利は過度に低くてはならない。第二に、上に述べたような農会・漁会の体質の是正を同時に進める必要がある。さもなければ、再び不良債権が大量に発生する可能性が高いからである。

次に、農漁民はあたかも万能薬のように全国農業金庫の設立を求めたが、財政部が持っていた懸念もけして無視できない。第一に資本金はどうするのか。2003年7月、農業金融法が立法院を通過し、全国農業金庫の設立は決まった。その際、財政部は当初、20%までしか出資しないとしていたが、野党の要求に応じて49%まで譲歩した。しかし、財源の当てがあるわけではない。一方、残り51%は農会・

漁会が出資することになっているが、多くの農会・漁会にとって出資は不可能である。第二に運用能力はあるのか。全国農業金庫には各農会・漁会信用部の預金の余剰が集められ、運用されることが期待されている。けれども、その能力をどのようにして確保するのかは明らかになっていない。しばしば浮上する合作金庫を改組する案が実現すれば、二つの問題を解決できるかもしれない。しかし、合作金庫は労使団結して強硬に反対している。

農会・漁会の体質の是正にしろ、全国農業金庫の設立にしろ、政府、特に農業委員会には高い政策の企画と執行の能力が要求される。過去4年の実績から考えると、かなり高いハードルと言えよう。

2. 金融再建基金の延長と拡充の可能性

金融再建基金は、上述のように拡充できないばかりか、2004年7月の期限が目前に迫ってきた。しかも、このまま金融再建基金が解散になれば、基金設立と同時に停止されたペイオフも解禁になる。しかし、台湾の金融システムがそのような段階に達しているとは考えられない。

延長にしろ、拡充にしろ、決めるのは立法院である。台湾の金融システムの状況から考えて延長は与野党間で合意に達する可能性が高いが、予断は許さない。ましてや拡充に対しては野党の反対が続くだろう。しかし、政権奪還という目標が遠のいた今、野党の団結が維持されるかどうかは不確かになってきている。政界の再編が進み、与党が多数派の形成に成功すれば、基金の拡充は政府案にしたがって実現されることになる。また、政界再編が生じない場合でも、今年年末の立法委員選挙では与党が過半数の議席を獲得する可能性が高い。そうなれば、金融再建基金はやはり政府案通りに拡充されることになる。

3. 金融監理委員会の発足

2001年6月、金融持株会社法が成立したのに対応して、金融機関を総合的に監督する金融監理委員会の設立が進められた。ところが、2002年1月の立法院では、野党が政党による委員の推薦、立法院による委員の承認を主張し、法案は成立しなかった。2002年11月には農会・漁会信用部改革の頓挫の余波を受け、

野党によって審議が拒否された。2003年7月、野党が立法院による承認権について譲歩し、法案はようやく立法院を通過し、今年7月1日に発足することが決まった。野党が譲歩したのは、翌年の総統選挙で政権を奪回できると期待していたからだと考えられる。なお、委員の政党推薦は何時、譲歩したのか不明だが、特定政党は委員の二分の一を超えてはならないという条項は、三分の一を超えてはならないと修正された。経費は各金融機関から徴収することになった。

これから発足する金融監理委員会がどのように運営されるかは、金融という分野を超えた意義を持つと考えられる。台湾ではあらゆる問題が過度に政治化され、政党間の争いに巻き込まれる傾向がある。しかし、多くの問題は必ずしも政治化される必要はなく、専門的な見地から議論されることが望ましい。金融に関する問題の多くも基本的にそのような性格を持っている。したがって、金融監理委員会が政治から距離を置いて自律的に運営されるかどうかは、台湾において適度な脱政治化の進展を見る指標となり得ると考えられる。

参考文献

<日本語文献>

佐藤幸人 2001 「台湾の民主化と金融システム——不良債権問題に焦点を当てて」
(佐藤幸人編『新興民主主義国の経済・社会政策』アジア経済研究所)。

<中国語文献>

陳松興・阮淑祥 2003 『一兆元黒洞？——爲台灣金融重建工程把脈』台北 天下雜誌。

郭承天・陳尚懋・黃宗昊 2000 「有錢大家賺？——民主化對台灣金融體系的影響」
(朱雲漢・包宗和編『民主轉型與經濟衝突——九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰』台北 桂冠圖書)。

詹朝立 2003. 『天黑黑 落雨——十二萬農漁民大遊行傳真』台北 台灣社會科學出版社。