

2021年8月18日 全6頁

中国：容赦のない規制強化をどうみるか

新興企業のコントロール強化と少子化対策という2つのうねり

経済調査部 主席研究員 齋藤 尚登

[要約]

- 中国政府による新興企業への規制強化、締め付け強化が相次いでいる。アリババなど4大IT企業に代表される巨大化した新興企業はイノベーション、あるいは税収・雇用増加への寄与が大きく、中国共産党・政府にとっても極めて重要な存在である。このため、勃興してしばらくの間は規制なども緩く、あるいはグレーゾーンの中で、かなり自由な発展が許される。しかし、その存在が大きくなりすぎ、政府のコントロールが効きにくくなることは許されない。次の段階では様々な規制が導入され、政府によるコントロールが強化されることになる。規制強化は、これまで野放図な発展を遂げてきた新興企業に対して、健全化を促進する面はあるが、経営の自由度を抑え発展の勢いを失わせる面もある。角を矯めて牛を殺しては元も子もないのだから、いずれは政府によるコントロールと、新興企業の生存空間との兼ね合いとの落としどころを探る段階に移行していくのではないか。
- 筆者は昨今の規制強化には「少子化対策」という別のうねりがあるとみている。2020年の中国の合計特殊出生率は日本よりも低い1.3にとどまった。このことが、党中央・国務院に大きな衝撃を与えたことは想像に難くない。2015年末の一人っ子政策の廃止と二人っ子政策の導入にかかわらず、出生率が高まらないのは、住宅コストと教育コストという2大経済コストの高さが阻害要因となっている。2021年7月に発表された教育コストの引き下げ策は、新規の学習塾の設立を認めず、既存の学習塾は非営利団体に転換するなど、業界の存亡を左右する厳しい内容となっている。救いは少子化対策のための規制強化はターゲットが明確なことである。対象が次々と飛び火して拡大していく懸念は小さいのではないだろうか。

規制強化の大きなうねり～巨大化する新興企業のコントロール強化と健全化促進～

このところ中国政府による新興企業への規制強化、締め付け強化が相次いでいる（次頁表）。そもそも検索エンジンのBaidu（バイドゥ）、ネット通販のAlibaba（アリババ）、SNSのTencent（テンセント）、通信機器のHuawei（ファーウェイ）といった中国の4大IT企業は、国有企業がもともとは存在しない新しい分野で急速に成長してきた企業であり、新興企業のほとんどは民

営企業である¹。こうした企業はイノベーション、あるいは税収・雇用増加への寄与が大きく、中国共産党・政府にとっても極めて重要な存在である。このため、勃興してしばらくの間は規制なども緩く、あるいはグレーゾーンの中で、かなり自由な発展が許される。しかし、その存在が大きくなりすぎ、政府のコントロールが効きにくくなることは許されない。次の段階では様々な規制が導入され、政府によるコントロールが強化されることになる。規制強化は、これまで野放図な発展を遂げてきた新興企業に対して、健全化を促進する面はあるが、経営の自由度を抑え発展の勢いを失わせる面もある。

最近の新興企業に対する規制・監督管理強化など

	内容
2020/11/2	中国人民銀行、中国銀行保険監督管理委員会、中国証券監督管理委員会、国家外国為替管理局がアリババ傘下の中核金融会社であるアント・グループに対して業務改善命令を発出
2020/11/2	中国銀行保険監督管理委員会、中国人民銀行が「インターネット少額貸付業務の管理暫定方法（意見聴取版）」を発表。省をまたいだ業務展開の抑制など規制を強化
2020/11/3	上海証券取引所、香港証券取引所が11月5日に予定されていたアント・グループの上海・香港での同時上場の延期を発表
2020/11/10	国家市場監督管理総局が「プラットフォーム経済分野の独占禁止行為に関する指針（意見聴取版）」を発表
2020/11/12	国家放送テレビ総局がライブ配信における未成年への課金を禁止し、事業を展開する企業には届け出を義務付ける規制を発表
2020/12/1	国家インターネット情報弁公室、工業・情報化部、公安部、国家市場監督管理総局がアプリケーションを通じて個人情報を収集する行為を規制する「モバイルインターネットのアプリケーションプログラムに必要な個人情報の範囲に関する規定（草案）」を発表
2020/12/14	国家市場監督管理総局はアリババやテンセントの子会社に対し、独占禁止法違反で行政処分を発表。それぞれに50万円の罰金処分
2020/12/26	中国人民銀行、中国銀行保険監督管理委員会、中国証券監督管理委員会、国家外国為替管理局がアント・グループに2度目の業務改善命令を発出。取引の透明性向上、不正競争の禁止、金融持ち株会社の設立、規定に違反する貸付・保険・資産管理の是正などを求める
2021/2/7	国家市場監督管理総局が「プラットフォーム経済分野の独占禁止行為に関する指針」を正式発表・即日実施
2021/3/3	国家市場監督管理総局は、ネット通販大手の拼多多（ピンドゥオウドウオ）や出前アプリの美团などの5社が、価格法に違反し、不当に価格を操作したとして、50万～150万円の罰金を科す
2021/3/12	国家市場監督管理総局が過去のM&A（合併・買収）の際に当局への申請がなく、独占禁止法違反にあたるとして、テンセントやバイドゥなどの12社にそれぞれ罰金50万円を科す
2021/3/15	国家市場監督管理総局が「インターネット取引監督管理弁法」を発表、5月1日施行。インターネット取引行為の規範化、プラットフォームの主体責任の明確化、消費者の権益保護などを規定
2021/4/10	国家市場監督管理総局がアリババに対し、独占禁止法に違反し市場支配力を濫用したとして、182.28億円の罰金を科す
2021/4/12	中国人民銀行、中国銀行保険監督管理委員会、中国証券監督管理委員会、国家外国為替管理局がアント・グループに3度目の業務改善命令を発出
2021/4/26	国家市場監督管理総局が美团に独占禁止法違反（取引先に対して競合他社と取引しないように迫る）で行政指導。同社は自主的な社内調査と業務改善を実施
2021/4/29	中国人民銀行、中国銀行保険監督管理委員会、中国証券監督管理委員会、国家外国為替管理局は、テンセント、滴滴（DiDi）金融、京東金融（JDファイナンス）など13社のインターネットプラットフォーム会社を招集し、金融業務に対する監督管理の一段の強化、独占禁止と資本の無秩序拡張防止の強化、プラットフォーム経済の規範に則った健全な持続的発展の推進を指導
2021/4/30	国家市場監督管理総局は、過去のM&A（合併・買収）などの際に当局への申請がなく、独占禁止法違反にあたるとして、テンセントや蘇寧などにそれぞれ罰金50万円を科す
2021/5/1	国家インターネット情報弁公室、工業・情報化部、公安部、国家市場監督管理総局が「モバイルインターネットのアプリケーションプログラムに必要な個人情報の範囲に関する規定」を施行。アプリに必要な個人情報の範囲を明確化
2021/7/4	国家インターネット情報弁公室は配車サービス大手・滴滴（DiDi）出行に対して、個人情報を違法に収集・利用したと認定。国内でアプリストアを運営する各企業に対し、滴滴のモバイル向けアプリを排除するように指示
2021/7/6	国务院弁公庁・党中央弁公庁は「法に基づき証券違法行為を取り締まる意見」を発表。データ越境の警戒など情報セキュリティの強化や証券法の域外適用など海外上場の規制強化を含む内容
2021/7/10	国家インターネット情報弁公室は個人情報登録ユーザー数が100万人を超える企業の海外上場について、サイバーセキュリティに関する審査を義務付けることを発表。海外上場に伴い、重要情報インフラ、コアデータ、大量の個人情報が、外国政府の影響を受けたり、コントロールされたり、悪用されるなどのリスクがないかを審査
2021/7/24	国家市場監督管理総局はテンセントの国内インターネット音楽配信市場における独占行為を認定し、是正措置を命じ、罰金50万円を科す
2021/8/17	国家市場監督管理総局は「インターネット不当競争行為禁止規定（意見聴取版）」を発表

（出所）各種報道より大和総研作成

¹ とはいえ、ファーウェイは政府との関係の深さが指摘されている。

アリババの金融サービス部門アント・グループの上海・香港同時上場が突如延期となった背景

規制強化や締め付け強化の対象の筆頭は、馬雲（ジャック・マー）氏が創業し、電子商取引（EC）などを手掛けるアリババである。

2020年11月5日に予定されていた、アリババの金融サービス部門アント・グループの上海・香港同時上場は、直前の11月3日に突如延期が発表された（現在まで実現していない）。両市場合わせて344億ドルの売出という大型案件ただけに市場には衝撃が広がった。

当初は、第2回金融フォーラム（上海市）において、2020年10月24日に馬雲氏が行ったスピーチの内容、具体的には、「中国の問題は金融システムリスクではなく、金融システムが基本的に存在しないリスクである」、「よいイノベーションは監督管理を恐れない、恐れるのは古い方式の監督管理である」などとした発言が、金融当局ならびに担当副首相の劉鶴氏、ひいては習近平国家主席の怒りを買ったとの解説がなされていた。

それも大きな要因であろうが、アント・グループのビジネスモデルが大きなリスクを抱え、金融リスクの暴発を惹起しかねない危うさを有していたことを見過ごしてはなるまい。株式上場により巨額の資金調達に成功すれば、金融リスクの増大を助長する懸念があったのである。

アント・グループのビジネスは、決済アプリのアリペイを中心とする決済事業と、短期消費者ローン「借唄（ジエベイ）」とクレジットサービス「花呗（ファーベイ）」などからなるローン事業が2本柱である。ローン事業は消費者や小型・零細企業向けの小口融資が中心であるが、この債権を証券化して、資産担保証券（ABS）として販売し、これを原資にローン事業を拡大させることを繰り返す手法で、融資残高は急速に膨張した。アント・グループは利息収入を得つつ、債権が焦げ付くリスクは実質的にABSを購入した投資家に転嫁したのである。

2017年以降、こうした手法は規制されたが、今度は「連合貸し」と呼ばれる銀行との協調融資がローン事業の中核となった。これは決済事業のアリペイが蓄積したビッグデータと人工知能（AI）を駆使して、利用者の信用力を分析し、この情報を銀行に提供して、共同で融資を行うものである。とはいえ、アント・グループは情報提供料や紹介手数料を受け取るだけで、実質的には融資のほとんどを銀行が行い、貸し倒れリスクも銀行が負う。ABSにせよ、連合貸しにせよ、アント・グループは収益を享受するが、リスクは投資家や銀行に転嫁する仕組みとなっている。アント・グループは銀行に対する厳しい規制や監督管理を回避しつつ、ローン事業を巨大化させたのである。

こうした中、2020年11月2日に中国銀行保険監督管理委員会と中国人民銀行が「インターネット少額貸付業務の管理暫定方法（意見聴取版）」を発表し、①少額貸付会社（登録資本金は10億元以上）は省をまたいで少額貸付業務を行ってはならない。省をまたいで業務を展開する場合、登録資本金は50億元以上として、國務院関連部門の認可を得る必要がある、②少額貸付会社が銀行借入れや株主からの借入れなどで調達可能な資金は純資産と同額以内とし、債券発行やABSによって調達可能な資金は純資産の4倍以内とする、③銀行との連合貸しに占める少額貸付会社の資金の割合は30%以上とする、などの規制強化策を実施することを予告した。

より具体的にアント・グループの何が問題なのか。アント・グループに対しては、中国人民銀行、中国銀行保険監督管理委員会、中国证券監督管理委員会、国家外国為替管理局が2020年11月、2020年12月、そして2021年4月と3度にわたり業務改善命令を出している。4月12日の是正内容は以下の通りであった。

- ① 決済業務の不正競争行為を正し、決済方式で消費者により多くの選択権を与え、決済アプリのアリペイと融資アプリの花唄、借唄などの金融商品との不正な接続を遮断する、
- ② 情報の独占を打破し、「信用調査業管理条例」の要求を厳格に守る。個人信用調査業務は「合法、最低限、必要」の原則を守って個人情報収集、使用し、個人と国家の情報セキュリティを保障する、
- ③ アント・グループ全体で金融持ち株会社を申請・設立し、金融活動を行う全ての部門を持ち株会社の傘下に置き、リスクを切り離し、関連取引を規範化する、
- ④ プルーデンス監督管理の要求を厳格に実行し、コーポレート・ガバナンスを整備し、規律違反の融資、保険、理財（資産運用）などの金融活動を是正し、高いレバレッジによるリスク増大を抑制する、
- ⑤ ファンド商品の流動性リスクを抑制し、「余额宝」（預け金のファンド運用で利息が付く商品）の残高を主体的に減らす。

要は、金融当局は、（1）アント・グループの決済事業と金融事業を明確に分け、前者で取得した情報を後者で利用しないようにすること、（2）全ての金融事業を金融持ち株会社に組み入れ、当局の監督管理下に置くこと、を求めたのである。規制の回避、あるいはグレーゾーンで超過利益を上げてきたアント・グループの収益性は今後、大きく低下する可能性が高い。なお、2021年6月3日に、中国銀行保険監督管理委員会は、アント・グループの消費者金融会社アント消費金融会社の開業を認可した。今後、融資アプリの花唄、借唄などを含む同社は、消費者ローン事業者として厳格に規制されることになる。

もちろん、こうしたIT企業の金融業務に対する規制強化は、アント・グループに限定されるわけではない。中国人民銀行、中国銀行保険監督管理委員会、中国证券監督管理委員会、国家外国為替管理局は、2021年4月29日に、テンセントの金融部門、滴滴（DiDi）金融²、京東金融（JDファイナンス）³など13社のインターネット・プラットフォーム企業系の金融会社を招集し、金融業務に対する監督管理の一段の強化、独占禁止と資本の無秩序拡張防止の強化などを指導している。

アリババのネット通販には独占禁止法違反で巨額の罰金

アリババのネット通販部門には独占禁止法が厳しく適用されている。国家市場監督管理総局

² 親会社は配車アプリを運営する滴滴出行。

³ 親会社はネット通販大手のJD.com。

は2020年11月に「プラットフォーム経済分野の独占禁止行為に関する指針（意見聴取版）」を公表した。これは2021年2月7日に正式に発表され、即日、実施されている。同指針は、プラットフォームが出店者に1つのプラットフォームにしか出店しないことを強要したり、ビッグデータ分析によりヘビーユーザーに高い料金表示を行うことなどの不正競争行為を禁止している。

独占禁止法や同指針のターゲットもアリババに限定されるわけではない。例えば、国家市場監督管理総局は2021年3月12日、テンセントやバイドゥ、滴滴出行などIT関連12社に対し、過去の買収や投資案件で独占禁止法違反があったとして罰金処分を下した。例えば、滴滴出行は、当局の許可なく合弁企業を設立したとして、50万元の罰金が科された。

しかし、アリババへの罰金は正に桁違いであった。国家市場監督管理総局は2021年4月10日、独占禁止法違反があったとして、アリババに対して182億2800万元（2019年の国内売上4557億元の4%に相当）という巨額の罰金を科した。同局は2020年12月に、アリババの中国国内のネット小売プラットフォームサービス市場における支配的地位の乱用行為について立件調査を開始し、2015年以降、同社がプラットフォーム内の出店業者に対して、他の競争関係にあるプラットフォームに出店し、販売活動を行うことを禁止するなどして、不正競争で圧倒的な優位性を手に入れたと認定した。

巨大化する新興企業のコントロール強化と健全化促進という、大きなうねりはこれからも範囲を広げつつ、継続されていこう。しかし、角を矯めて牛を殺しては元も子もない。いずれは政府によるコントロールと、新興企業の生存空間との兼ね合いとの落としどころを探る段階に移行していくのではないかな。

少子化対策としての教育業界への規制強化

以上、新興企業に対する中国政府のコントロール強化と健全化促進という大きなうねりを見てきたが、筆者は昨今の規制強化にはもう一つ、「少子化対策」といううねりがあるとみている。

2021年7月24日に、党中央弁公庁・国務院弁公庁は「義務教育段階の学生の課題負担・課外教育負担の軽減をさらに進めることに関する指導意見」を公表した。その内容は、①小学1、2年生には課題（宿題）は出さない、3年生から6年生は1日60分以内、中学生は90分以内とする、②新規の学習塾の設立は認めず、既存の学習塾は非営利団体に転換する、③学習塾は国家の法定休日、休日、夏休み・冬休みなどを占有してはならない、④学習塾などについては、株式上場による資金調達を認めない、⑤学習塾等への外資の参入は禁止し、外国の教育課程の提供は厳禁とする、⑥オンライン学習塾は1コマ30分以内、10分休憩、21時に終了する、など、事細かな規制強化であり、特に学習塾については業界の存続さえ危ぶまれる厳しい内容である。

この指導意見は部門ではなく、党中央弁公庁・国務院弁公庁が発出した、より上位の方針であ

り、内容もこれまで見てきた新興企業に対するコントロール強化とは一線を画すものである。これは後述する「合計特殊出生率⁴1.3」の衝撃がなせる業であり、喫緊の課題である「少子化」対策としての規制強化と位置付けることが可能であろう。

2021年5月11日に、10年ぶりに実施された国勢調査である第7回人口センサスの概要が発表された。何といても注目されたのは、寧吉喆・中国国家統計局長の記者会見における「2020年の中国の合計特殊出生率は1.3であった」との発言であった。中国政府によると、中国の合計特殊出生率は1992年に人口置換水準（人口が減りもしなければ増えもしない水準）である2.1を下回り、その後も低下を続け、2010年は1.6、2020年に1.3に低下した。厚生労働省が2021年6月4日に発表した2020年の日本の合計特殊出生率は1.34であり、中国はこれよりも低い。これが党中央・国務院に大きな衝撃を与えたことは想像に難くない。

なぜ中国の合計特殊出生率はこれほどまで低下したのか？長期に維持された一人っ子政策（2015年末に撤廃、それ以降は二人っ子政策を導入）の弊害はいうまでもないが、それだけではない。国家統計局が2019年に実施したアンケート調査「全国人口・家庭動態監測統計調査」（対外非公開）の結果を国家衛生健康委員会が引用したところによると、二人っ子政策導入後も敢えて第2子を望まない理由（複数回答）としては、(1) 経済負担が重い（75.1%）、(2) 子どもの面倒を見る人がいない（51.3%）、(3) 女性の産休・育休後の給与等の待遇低下（34.3%）などが上位となっている。(1)は住宅価格高騰に伴う住宅ローン負担や教育費などが家計に重くのしかかっていること、(2)は晩婚化や核家族化により、両親に依存することが難しくなったり、安心して費用負担可能な託児所やお手伝いさんが不足していること、などが響いている。

高い住宅コストと教育コストこそが、少子化を助長する2大経済コストであり、その低減が喫緊の課題となっているのである。そこで党中央弁公庁と国務院弁公庁が打ち出したのが、既述の指導意見、ということになる。

ちなみに、住宅コストの抑制は積年の課題となっているが、2021年7月には住宅・都市農村建設部、国家発展改革委員会、公安部など8部門が「不動産市場秩序の継続的な整理・規範化に関する通知」を発出するなど、国務院は様々な政策を打ち出している。具体的には、①不動産市場のコントロールに不備がある都市、価格が過度に上昇した都市については、地方政府の責任を厳しく問う、②不動産企業について、負債率などのレッドラインを設けて借入を規制する、③商業銀行の不動産融資規制を厳格に実施する、④借入目的に反して不動産購入に流用することなどを厳しく調査・処分する、⑤一部都市では土地使用権価格・住宅価格のコントロール（価格の上限設定など）を実施する、などであった。基本的にはかねて実施されている政策であるが、当局による政策実現の本気度は大きく強まる可能性があるだろう。

救いは少子化対策のための規制強化はターゲットが明確なことである。対象が次々と飛び火して拡大していく懸念は小さいのではないだろうか。

⁴ 1人の女性が生涯で産む子どもの数。