

戦後北海道開発金融システムの形成過程

【最終回】

小磯 修二

釧路公立大学教授・地域経済研究センター長

前回まで

戦後、GHQによる長期金融機構の再編の動きによって、北海道拓殖銀行の債券発行機能が失われた。北海道における長期的な資金供給体制のあり方を検討するため、北海道開発審議会に財政金融小委員会が設置され、新たな北海道における開発金融システムについての検討が行われ、五人委員会での検討を経て産業公社案がまとめられた。産業公社案は政府内の調整を経て、北海道開発公庫案として閣議決定された。

(2)北海道開発公庫法案への道 (続)

北海道開発公庫法案の閣議決定により、北海道開発公庫は、農林畜水産業以外の産業を対象とする金融機関としてスタートすることになった。このことは別の角度からいえば、既存の政府関係金融機関の体系のなかに、新設の北海道開発公庫を位置づけていく作業であった。すなわち、他の政府関係金融機関に委ねる部門はこれを委ねて、その手の及ばない開発金融をこの新公庫が受け持っていくように調整する作業が続けられていったのである。

こうしてみると、閣議決定を経た北海道開発公庫法案は、北海道産業振興開発公社案、北海道開発公社案に直接結びついているというよりも、むしろ、それらを引き出す原案となった北海道開発金融公庫法案に戻ったものとみることができる。公社から公庫への名称の変更は、ただそれだけに

とどまらず、結局は、その内容までを変えたといえるのである。そして、債券発行にその特色を求めた種々の構想も実現するに至らず、公庫にとって、債券発行は単なる資金調達源泉の一つに過ぎないことになったのである。公庫は、わずかに出資機能にのみ、他の政府関係金融機関と異なる特色をとどめることとなった。

(3)北海道開発公庫予算の編成

以上の動きと並行しながら、昭和31年1月には昭和31年度の公庫予算の編成が進められた。北海道開発庁からは、投資90億円、融資210億円という事業計画とともに、政府出資100億円、債券発行200億円（全額資金運用部引受け）という資金調達計画を作成して大蔵省に要求を行ったが、大蔵省から内示された資金枠は要求を大きく下回るものであった。復活要求の結果、最終的には、政府出資10億円、資金運用部借入30億円、債権発行40億円（全額公募）、計80億円となり、特に政府出資は要求額の1割にとどまった。

新たな公庫に対しては、投資に重点を置いた活動がなされることを期待する声が強かっただけに、融資主体の業務活動にならざるを得ない結果に関係者の落胆は大きかった。

このように投資を中心とする総合的な地域開発機関を目指した公庫は、融資を主体とする開発金融機関へと性格を変更してスタートすることになった。

(4)北海道開発公庫法の成立

その後、北海道開発公庫法案は、昭和31年2月18日に政府提案として第24回国会に提出、2月27日に衆議院国土総合開発特別委員会に付託され、翌28日から審議が開始された。

正力大臣が説明した提案理由は次のようなものであった。

「ご承知の通り、北海道の総合開発は第7回国会において制定を見ました北海道開発法の施行に伴い、26年度より実施して参りました結果、道路、河川、港湾、電源等、基礎施設の設備につきましては、かなりの進展を見ておりますが、これと並行して振興せられるべき諸産業につきましては、北海道のもつ特殊な立地条件から資金の導入がはなはだしくおくらしている状況にあります。

従いまして、北海道における産業の振興をはかるためには、産業振興上有望な企業に対し、長期の金融措置と、民間資金の呼び水的役割を果たすところの投資とを兼ねて行う機関を設置し、基礎施設の整備と相俟って、企業の育成助長に役立たしめることがこの際必要であると考えられます。

以上のような理由から、北海道の産業に対する投資、融資及び債務の保証を行う機関として北海道開発公庫を設置することを提案した次第でございます」

委員会での法律案の審議は、4月11日に全会一致で可決されるまで、前後10回に及んだ。ここでの指摘は、投融資計画の不明確さ、運営の民主化のための管理委員会の設置、融資条件の政府の方針などであった。その後、大蔵委員会を経て、4月30日本会議において満場一致で可決。昭和31年5月11日に北海道開発公庫法が公布施行された。

(5)永田委員長の評論

最後に、長らく財政金融小委員長を務め、取りまとめ役として、また、産業公社案を積極的に推し進めていった永田昌綽氏が、北海道開発公庫法案可決直前の昭和31年4月23日に北海道新聞に寄せた評論を紹介しておきたい。

月曜評論「道開発公庫に寄せる」

北海道開発公庫法案はいま参議院で審議されている。三年来討論されてきた問題でもあるので、いささか私見を述べることにする。

戦後の金融制度改革で拓銀が普通銀行に変わってから、北海道関係者の間ではなにか拓銀にかわる金融機関がほしいという意見が多かった。

そしてたまたま北海道開発第一次五ヵ年総合開発計画が終わりに近づいたころ、従来のような基礎施設とならんで産業の振興開発にも着手すべきであるという願望がたかまってきた。この願望を果すにはまず「資金の面」からどうしたらよいかという問題を北海道開発審議会がとりあげたわけである。「資金」といえばすぐに「金融」と結びつけて考えるのはありがちのことだ。こうして第一に草案されたのが「北海道開発金融公庫案」である。そのほかにも三つの案が提唱されたが、いずれも金融機関中心の考え方であった。

しかるに五人の専門委員が討議した結果は、「金融」も多々益々弁ずるが、とくに北海道産業振興開発に必要なものは金融以前の資金——すなわち業を起して採算性を生み出し、それが金融の条件に適するところまでもってゆく資金——であること。またこのような資金は政府だけに頼らず、民間からも吸収できるようにすべきだという考えに一致した。そこでできたのが「北海道産業振興開発公社案」である。

公社は融資もするが、むしろ起業を主とするのだから金融機関に比べれば相当に積極的、能動的な構想である。その後、事業を直営しない以上、公庫と称するのが適切だということになったが、ともかくも審議会はこの構想を建議したのである。

しかるに、北海道開発公庫法案をみると出資、融資、債務保証など資金供給の方法や、どんな事業に資金を供給するかという点では建議案とほぼ変わりはないが、政府出資が十億円に圧縮されたのは、さしあたって公庫の性格が金融機関になってしまったかのようだ。とくに三十一年度には、十億円の過少資本を補うために借入金三十億円、債務発行四十億円と資金の量こそ増加はしているが、いろいろの問題点がある。

第一はこの資金構造では適当な出資活動はほとんどできない。それにゆえに公社の出資を「呼び水」として民間産業資金を動かそうというには多くを期待できぬ。

第二には、借入金や債券発行のような、すぐに利息を払わねばならぬ資金で出発するのだから、公庫も利息のとれる融資を中心とする金融機関として動かなければ、公庫自身の身がもてないことになる。といって同じく政府機関である開銀や中小企業金融公庫などと

の競合は避けねばならぬから融資の相手方、金融、期間などの点で制約を受け、自然に巨大産業とか中小工業のお相手はできにくいことになろう。しかも市中金融機関との競り合いなどが起ってもならぬ。

第三には公庫の理事は起業のための調査などをするひまがあるまい。

第四に、かりに公庫の業務開始が本年八月として、三十一年度の残る八ヶ月間に、右のような制約を受けながら果して七十億以上の融資が効果的かつ適切にできるか、という点もあやぶまれる。

こうみえてくると、この公庫案にはいささか不満を感じるが、問題はすべて政府出資の過少から起っている。今回はひとまずこの程度で出発し、次年度以降で政府出資の増加をはかって公庫の出資活動を拡大してゆくののが最も望ましい。だれが公庫の役員になられても、北海道の資源、立地条件、産業、金融などの現状を検討すれば、開発公庫の活動が金融機関としてよりも、「呼び水」の役を果すことによって民間産業資金の導入をうながすことが、より効果的なことに気づかれるものと確信する。最後に公社案では理事長のほか、管理委員会を併置して運営の基本の参加する建前をとったがこんどの法案ではこの点がまったく削られている。これについては国会でも相当に討論された。

当局の見解ではこの制度は責任の所在を不明確にするから削ったということだ。私は公庫が金融機関として動くかぎり管理委員会がなくてもよろしいと思う。この制度を主張する人々の意見をきくと、公庫のような政府資金で設立される機関には、ともすれば利権がくいいる心配もあるから、管理委員会によって公庫の運営を安全公正にしたいというけん制的な動きに重点をおいているようである。

政府出資の金融機関は開銀などいくつもあるが、そのような委員会を併置したものはない。北海道開発公庫だけにこれを併置せねばならぬということも理解できぬ。利権的交渉が起るとしても、その要求を不都合なく処理できないような、未熟、無責任な人が運営に選ばれることもあるまい。戦後の復興金融公庫の例を引用されることが多いがそれはおのずから条件が違う。

私見をもってすれば、北海道開発公庫も将来政府出資がふえ、その出資活動が相当に拡大されるときは、すでに述べたけん制的な動きもさることながら、いろいろな経験、知識を活用するという積極的な意味で管理委員会の方式をとりいれることは、理論は別として實際上公庫の機能をより効果的にするものと考えられる。

このように、永田氏は、政府出資額の低さへの不満と将来に向けての期待が交錯する複雑な心境

をのぞかせている。

永田氏は、この2年後、雑誌『北海評論』での蝦名賢造氏のインタビューに答えて、「当時北海道開発庁の経済課長をしていた桑原幸信さんと相談して、一番はじめに銀行では通らないかもしれないというので、北海道開発公社案（で出したの）です。大体目的は金融ですが。それで、今の日本興業銀行の中山素平さん、農林中央金庫の江沢省三さん、そうそうたる人が小委員でしたが、その小委員会にはかってみると、北海道に金融機関をこれ以上もうける必要がないという意見が多かった。これをもみほぐすのに非常に骨をおり…」と当時の苦労を振り返っている。

全国的な関心を集める議論のなかで、新たな北海道における開発金融システムが誕生するまでには、多くの人たちの思いとエネルギーがこめられていたことを実感する。

最後に

産業振興のためにどのような政策金融システムが現実的に有効であるかというのは、大変難しい命題である。

財政金融小委員会でのやりとりにおいては、技術論、方法論の議論とともに、地域開発とは、政策金融とはという基本的な認識に関わる議論がみられる。第1回の委員会においても、地域における経済開発、産業振興に果たす金融の基本的な役割についての認識から意見交換が始まっている。もともと、特定の地域に対して金融という手法で産業振興を進めていく政策手法については、当時、我が国においては、それほど深い経験があるわけではなかった。特定地域という面では、北海道拓殖銀行の経験や植民地における経験、政策金融という面では、日本興業銀行、日本勧業銀行等による長期資金金融の経験が主なものである。さらに、戦後の復興金融公庫の苦い経験が、前向きな政策金融論に対して竿をさす雰囲気も醸成されていた。いずれにしても、政府が自ら投資を進める直接的な公共投資政策に対して、民間企業の設備投資を間接的に誘導していく金融支援政策のあり方は、間接的であるだけに、実は、その政策効果を見極めていくのは容易ではないのである。

しかも、金融という資金に光をあてた政策を進めていくためには、対象となる地域における資金の流れや用途についての明確な分析がなければならないが、これも極めて難しい課題である。国というレベルで見るとは、本質的には貯蓄と投資が一致するという封鎖系でながめることで、基本的な議論は進むが、地域の場合には、地域内での貯蓄と投資は一致せず、資本移動の開放性が極めて高いことから、貯蓄超過の地域では資本が域外に流れ、投資超過の地域では流入がおこる。この資本の流れを支えている太いパイプが金融であり、また資本の的確な地域配分というものが地域開発政策の本質であることを考えれば、地域という空間において民間資金にかかる金融に対して効果的な誘導政策を構築していくという政策は、地域の実情を踏まえた機動的な政策システムでなければならず、国全体の政策議論よりも、ある意味では、極めて高度な解決手法を要する性格のものである。

「単なる資金融資だけでは、企業は成り立たない。そのためには、経営技術面の機能を付加していくことが必要」という問題意識が、産業開発公社議論を提起していくことにつながっていく訳であるが、それを政策的に受けとめていくことは実は当事者の想像を上回る困難な作業でもあったことが推察される。そこには、政府がどこまで関わる必要があるのか。過度に介入し過ぎることによる、地域の自立性を阻害することにならないか。また、政策金融のリスクをどのような形でとっていくのかという様々な問題提起もなされているが、それらはまさに今日的な政策議論につながる課題でもある。

北海道開発公庫が設立されて、既に50年近くが経過している。昭和32年に北海道東北開発公庫に、そして、平成11年には北海道東北開発公庫から日本政策投資銀行になり、特定地域を対象にした独立の政策金融機関はなくなったが、地域開発金融の機能は維持されており、今後の社会資本投資の将来等を考慮すれば、ますます地域における民間資金誘導という役割は大きいものがある。

現在、金融構造は大きく変化してきている。預金金利の自由化とともに、いわゆる護送船団方式から競争によって淘汰される世界に入ってきている。これは、政策金融の部門でも同様である。

2001年から、年金、郵便貯金、簡易保険が自主運用に変わるなかで、日本政策投資銀行も自己資金調達が求められるようになり、政策金融の世界にも競争原理がより浸透してきたのである。

これからの政策金融のあり方については、民間金融機関との連携がやはり大きな課題になろう。民間を補完する形で、地域にとって有用な資金支援が出来るか。そのためには、資金支援、融資の結果が地域全体にとって生産性が向上するかというトータルな視点が必要であろう。事業のみの収益だけに目を奪われていては、政策金融の意義は失われていくであろう。短期的には難しくても、長期的に見て地域に投資効果があがるプロジェクトへの支援という、地域開発政策の「眼」さらに、政府部門との政策連携がより一層求められてくるであろう。さらに、今後は、民間融資に対する信用保証、債務保証という役割も求められてくるのではないだろうか。将来は、従来の公共投資が担っていた領域に民間資金を導入する方向が出てくるであろうが、その際に政策金融部門が果たす役割は極めて大きいと思われる。

約半世紀前に展開された地域開発と金融のあり方についての様々な提案、議論、具体化に向けての調整という先人の経験を、今日においても共有していく意味は少なくないと感じている。

参考文献

『北海道東北開発公庫史』（日本政策投資銀行）／『北海道東北開発公庫二十年史』（公庫20年史編集委員会）／『北海道拓殖銀行史』（北海道拓殖銀行）／『新北海道史』／『北海道開発庁二十年史』／『北海道開発局十五年史』／『北海道開発審議会資料』／『北海道開発関係記事』（北海道新聞）／『北海道開発回顧録』（黒澤西藏著）／『戦後の北海道 道政編』（北海タイムス社編）／『証言 北海道戦後史』（高橋昭夫著）／『続証言 北海道戦後史』（高橋昭夫著）／『北海道拓殖開発経済論』（蛭名賢造著）／『北海評論』／『北海道開発の国民経済的意義』（北海道開発庁）ほか

profile

小磯 修二 こいそしゅうじ

1948年大阪市生まれ。'72年京都大学法学部卒。北海道開発庁（現国土交通省）を経て、'99年6月より現職。