

戦後北海道開発金融システム の形成過程

【第1回】

小磯 修二

釧路公立大学教授・地域経済研究センター長

はじめに

本稿は、戦後GHQの政策により北海道拓殖銀行が普通銀行に転換し、政策的な長期金融機能を失うなかで、昭和31（1956）年に北海道開発公庫が設立されるに至るまでの北海道開発金融をめぐる動きと新たな開発金融システムの形成過程について、今日的な視点から顧みるものである。

前稿の北海道開発の軌跡「戦後北海道開発行政システムの形成過程」（「開発こうほう」2002年8月号～03年11月号）においては、終戦によって旧内務省による開拓行政が終了し、その後新たな北海道開発行政システムが昭和25年の北海道開発法の制定によって確定するまでの政策形成過程をできる限り史料に即して実証的に追っていったが、本稿においても、北海道開発審議会における審議記録等を中心に、北海道における開発金融、政策金融のあり方についてどのような議論が展開されていったのか、できる限り史料に即して紹介するとともに、時代的な背景も探りながら、政策形成の過程を追っていきたいと考えている。

市場経済化のもとで、有効な地域の開発政策を進めていくためには、政府の直接的な社会資本投資政策に加えて、間接的に民間資本を誘導していくための金融政策や税制、さらに規制政策が有効に組み合わされたシステムが機動的に機能していくことが重要である。特に、社会資本整備の役割

が、経済社会の発展を支える基盤整備であるのに対して、政策金融は、社会基盤の上で実際に経済活動を担い、雇用の場を創出する民間企業の活動を資金的に、経営指導面で支えていく政策である。その意味でも、長期的な視点での資金支援等を行う地域開発政策金融の役割は重要といえる。

北海道については、明治33（1900）年に拓殖政策に基づいて、政府出資により、債券の発行および長期貸付の業務を行う特殊金融機関として北海道拓殖銀行が設置され、開発の歴史の浅い広大な地域に産業を根づかせるために、安定的、長期的な資金を比較的低利な条件で貸し出す措置がとられてきた。中小で不安定な経営形態が多い北海道においては、経営指導を含めて、通常の金融システムによる対応では不十分であり、このような長期低利資金システムは不可欠のものであった。

しかしながら、戦後のGHQによる金融民主化改革においては、特殊銀行による間接金融方式を極力排し、株式・社債市場による資金調達というアメリカ型の直接金融方式に改めるという方向が打ち出された。このような流れのなかで、北海道拓殖銀行は普通銀行への道をたどることになったのである。

これは、北海道にとっては、戦後の長い空白を経て、やっと新しい国の総合開発行政機構が誕生した後だけに、極めて衝撃的なことであった。そして、結果的にそのことが、北海道における地域

開発金融のあり方についての本格的な議論を呼び起こすことになったのである。

戦後北海道における地域開発金融についての議論は、昭和31年5月に北海道開発公庫法が公布、施行されたことによって一応の区切りを迎えるが、北海道開発公庫設立に至るまでには、戦後の北海道開発政策の動向、さらに長期金融制度の変遷が複雑に絡んでいる。しかも、それらの目まぐるしい動きに対応して、様々な提案や構想が短期間に出されてきた。その内容は、特殊金融機関による融資方法に重きを置く提案から、投資方式に重きを置く投資会社の構想まで、多様なものであった。特に、北海道拓殖銀行が長期金融機能を維持し得るかどうかという見極めも絡んで、議論における重点の置かれ方も時間の経過によって変化してきていることが読み取れ、一層理解を難しくしているように感じる。

また、これらの議論がなされた時期は、昭和25年に北海道開発庁が設置され、最初の北海道総合開発計画である第1次5ヵ年計画が進められていたタイミングであり、社会資本の投資の動きに比べて、北海道における民間投資の動向をみると、開発上必要な民間産業資金の不足が次第に顕著になってきたこともあり、民間企業育成のためにも、思い切った産業支援策が必要であるとの認識が一気に高まってきた時期であった。このような状況、北海道の産業構造転換に向けての様々な問題が提起されていくなかで、地域開発金融のあり方が検討されていったのである。

特に、昭和29、30年における検討作業は、昭和25年に制定された北海道開発法に基づいて設置された北海道開発審議会が中心になって進められた。北海道開発審議会の審議は、政府からの諮問によることなく、主体的に政策提案を行うという北海道開発法に規定された建議機能に基づくものであることが特徴となっている。そこでの審議は、当時の日本の経済界を担うリーダーたちも積極的に参画して行われ、北海道における地域経済構造についての基本的な認識から始まる本格的な検討作業であった。

本稿では、当時、北海道開発に関する金融問題について検討を行うために、北海道開発審議会に特別に設置された財政金融小委員会での審議経過を、その議事録をもとに詳細に追っていくこととする。特に、ここでは、財政金融小委員会におけ

る検討過程で浮上してきた産業開発公社案についての審議経過について重点的に紹介していきたい。その審議過程では、開発金融の組織論、技術論だけでなく、北海道の産業振興にとって何が重要かという基本的な視点での議論が多く含まれており、例えば、北海道内の起業化を積極的に支援していくためには経営指導に重きを置いたベンチャー投資会社としての役割を担う産業開発公社が必要であるという議論も展開されている。今から半世紀前の議論ではあるが、北海道における産業活性化に向けての今日的議論においても十分に通用するものがあるように感じる次第である。

現在、郵政民営化に向けての検討、議論が始まり、金融構造も護送船団方式から競争によって淘汰される時代になり、政策金融の仕組み、あり方も大きく変わりつつあり、また、より地域に密着した地域自立に向けての地域金融のあり方も問われてきているなかで、戦後北海道が経験した議論、検討テーマのなかには、今日の課題に共通するものが少なからずあることにも驚かされる。また、それが本稿執筆の契機ともなっている。

なお、本稿は、(財)北海道開発協会の収集整理された開発行政関係資料をベースにまとめたものであるが、文中意見にわたるところは執筆者個人のものであることをお断りしておく。

1 戦後北海道開発金融体制創出に向けての動き

(1)北海道開発営団構想から北海道開発金庫案

1) 北海道総合開発計画書における北海道開発営団構想

地方自治法が改正され、すでに道府県制となっていた昭和23年9月、北海道は北海道総合開発計画書を発表した。そのなかに特別金融体制の設立に関連する戦後最初の提案である「北海道開発営団構想」が記されていた。この計画書は、従来の拓地殖民政策から資源開発重視政策への転換と原料生産地的性格から工業的高次生産地への脱皮を基本方針としたものであり、そのための円滑で完全な遂行のために、

- (1)開発行政機構の確立
- (2)開発予算の確立
- (3)開発事業に対する特別金融措置
- (4)総合開発研究機関の設立
- (5)北海道開発法の制定

が必要であるとし、これらの確立、さらにはその設立・制定を強く主張している内容のものであった。

そのなかの「特別金融措置」に対する要望は、開拓者特別金融措置および林業特別金融機関・北海道鉱山開発金庫・炭鉱開発金庫・北海道開発営団の設置など、諸施策の実現を背景としたものであり、北海道開発営団については、単なる金融機関ではなく、「本計画に迅速且つ強力な実行性を与え得る機関」として、また、北海道工業の振興に必要な巨額の長期資金を供給する機関として、非常に重要な地位を与えられていた。

「本道開発のための資本は、その基礎的施設に対しては其の特性に鑑み、特殊金融機関の設立が要請され、又国家資金の調達至難の場合は本道開発上外資導入が考えられる」として、国家資金ないしは外資による特殊金融機関の設立を強く求めていたのである。そして、工業振興に必要な「巨額な長期資金の導入」のための機関として、北海道開発営団の構想を提示していた。当時の復興金融金庫のように、金融債券発行による資金調達を行う方式の「北海道開発公庫」の創設に対しては「之は現状に即していない」と否定的であり、この北海道開発営団には金融業務にとどまらず、設備貸与、事業経営、民間企業の事業指導など多くの事業を営む、非常に多面的な機能を想定しているものであった。

北海道から提出された北海道総合開発計画書については、昭和23年5月に、北海道その他地方総合開発の連絡協議機関として経済安定本部に設置された地方開発協議会において審議が進められていったが、北海道開発営団構想については、国費の所要額が当時の財政実情に照らし合わせてみると過大である点が当初から問題となり、結局、この営団構想は日の目をみることはなかった。ただ、この検討過程においては、「民間投資に対する助成方法、誘導方法は考えられねばならぬ」（経済安定本部建設局）「長期金融の途を考えねばならぬ」（大蔵省）「電力開発石炭工業炭鉱機械工業共に増大するべきだ」（石炭庁）と、民間投資を助成誘導するためになんらかの金融的措置が必要であることの認識を示す積極的な発言もあり、具体的な意見としては、石炭庁から「北海道開発金庫案」が、経済安定本部建設局から「民間開発会社案」がそれぞれ発表されている点が注目さ

れる。

2) 板谷私案

このような中、昭和24年2月16日に、北海道選出の参議院議員であり、同年4月には内閣に設置された北海道総合開発審議会の会長となる板谷順助が「北海道開発法案」（板谷私案）を発表している。その内容は、建設省に北海道総合開発審議会を置いて北海道総合開発行政への諮問・意見機関とするとともに、北海道開発公社と北海道拓殖銀行が、それぞれ民間投資助成機関、長期資金の開発金融機関として両輪をなし、本格的な北海道開発を総合的に進めていくという壮大な提案であった。先の北海道開発営団構想を継承しながらも、投資助成機能と長期金融機能を分離した体制としている点に特徴がある。

3) 北海道総合開発第1次計画（意見書） における北海道開発金庫案

昭和26年2月16日、田中敏文知事は、北海道開発法第3条による意見として「北海道総合開発第1次計画書」を内閣に提出したが、この第1次計画書で、今後の開発は各種資源の開発と高度利用に重点を置き、産業の高度化を図り、それによって国内の過剰人口を解決する有利な環境をつくらねばならないという目標を設定している。その実現の手段として、第1に、立地条件の制約を改善すべく、電源開発、交通整備、食糧生産の増強、地下資源の調査開発の4項目にその重点をしぼり、基礎施設の拡充強化を図ることとしていた。そして、第2に、必要不可欠の立法措置として、北海道開発金庫（仮称）の設立を取り上げている。その概要は以下のようなものである。

- (1) 金庫は北海道総合開発事業を推進するために要する民間投下資金のうち長期性資金（主として設備資金）を計画的に融資する。
- (2) 融資の対象は総合開発計画実現に不可欠な基礎産業とする。
- (3) 金庫の原資は政府並びに道出資（できうれば市町村も一部負担する）による資本金と資本金の20倍まで発行できる金融債とする。金融債の半額は政府資金引受けとし、残額は民間消化を予定する（ただしこの場合は政府保証を行う）。

- (4)貸付期間はなるべく短期とし、資金の回収によって所要資金に対する融資範囲を拡大する。
- (5)金庫の業務を道内金融機関に委託することも考慮する。

この段階で、先に述べた北海道開発営団構想は計画の表舞台から姿を消している。しかも、昭和25年3月公布の「銀行等の債券発行等に関する法律」によって、長期資金を供給する機能を回復したにもかかわらず、その機関として拓銀に依存する考え方も捨て去られていた。

ところが、北海道開発庁は、昭和26年10月5日に「北海道総合開発計画及び北海道総合開発第1次5ヶ年計画第1編（公共事業及び産業経済費関係）」をまとめ、翌日の北海道開発審議会に付議しているが、そのなかでは北海道開発金庫案を含めた金融措置には触れていない。北海道開発庁では、この実施計画第1編のほかに、財政金融編、税制編といったものを樹立することを考えていたが、これらの続編は資金確保の措置が立法化される確実な見通しが得られるまでは樹立することが難しいと考えていたため、計画書にはあえて記載をしなかったのである。そして、結果的には最後までその樹立はなされなかった。

(2)北海道拓殖銀行の普通銀行化と北海道開発金融公庫案の台頭

1) 長期金融機構の再編

特殊銀行を中心とする日本の長期金融機構は、これが戦時金融に大きな役割を果たしたと見られたために、占領政策のもとで強く変更を迫られていた。北海道に関しても、北海道拓殖銀行は普通銀行に転換することになり、その代わりに特殊金融機関を設けることについても容易にその見通しが得られなかった。

こうした動きを振り返ってみると、まず終戦後間もない昭和20年9月に、GHQは「植民地銀行、外国銀行及び特殊戦時機関の閉鎖に関する件」という指令を発表し、日本銀行・日本興業銀行・日本勧業銀行・北海道拓殖銀行を除くすべての特殊金融機関の業務が停止された。続いて昭和21年1月、大蔵省預金部の金融債引受停止、同年8月、戦時補償打切り、同年10月、「金融機関再建整備法」など一連の法令による再建整備措置が行われ、



当時の北海道拓殖銀行本店

銀行制度の戦時体制からの脱却、長短金融の分離、金融機関に対する国家保護の排除、証券市場の民主化という金融民主化政策が展開されていった。総司令部の長期金融制度改革の方向は、特殊銀行による間接金融方式を排除し、株式・社債市場による直接金融方式に改めようとするものであった。

昭和23年6月になると、金融機関の再建整備の過程で残されていた興銀・勧銀・拓銀に対して、普通銀行化か債券発行銀行への転換か、そのいずれかの選択を求める指示が出されるに至った。政府関係金融機関についても、「国家的に必要な商工業に対し資金を与える臨時的な政府金融機関と土地開発・住宅建設に対して必要資金を供給する恒常的政府金融機関」以外のものの新設は認められないという方針が打ち出されていた。

これら長期金融機構再編の動きにより、北海道拓殖銀行の債券発行機能が失われることは、北海道の長期資金調達に大きな影響をもたらすものであった。それに対する北海道の対応は、北海道拓殖銀行の長期信用業務存続から新たな開発金融体制の創出へとつながっていく。

参考文献

『北海道東北開発公庫五十年史』／『北海道東北開発公庫二十年史』（公庫20年史編纂委員会）／『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』／『北海道開発審議会資料』／『北海道開発関係記事』（北海道新聞）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。

戦後北海道開発金融システム の形成過程

【第2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

戦後北海道においては、総合開発計画等において開発金融体制についての提案がなされてきたが、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ることになり、北海道は早急にその対応を迫られることとなった。

2) 北海道拓殖銀行の長期信用業務存続に向けて

長期金融制度を確立するに至る長期信用銀行法の制定は、昭和25年以来普通銀行となっていた北海道拓殖銀行の債券発行機能を最終的に失わせることになり、北海道にとっては容易ならぬ影響をもつものであった。

この間の北海道開発審議会の動きを追いながら、当時の北海道の対応を見ていきたい。

昭和25(1950)年5月に、北海道開発審議会は内閣総理大臣吉田茂に対して「北海道総合開発に関する答申」を行っている。これは、先の同年4月に行った北海道開発法制定に向けての答申に続く、総合的経済基本方針の確立と財政及び金融の特別措置についての答申であった。そこでは、財政及び金融の特別措置について次のような答申を行っている。

北海道総合開発に関する答申

(昭和25年5月13日)

本審議会は北海道総合開発に関し既に昭和二十四年十月十二日に行政機構の改革に関する答申を致しました。

政府は之に基いて今度北海道開発法を制定し公布を見たのであるが、更に総合的経済基本方針の確立及び財政並に金融の特別措置に対しての基本構想に就いて答申致します。

- 一 行政機構の改革(略)
- 二 総合的経済基本方針の確立(略)
- 三 財政並に金融の特別措置

北海道の開発に付いては極めて多額の経費を必要とするものであって、その財政措置に対しても大いに研究され、対象が立てられねばならぬ。特に開発事業の基本施設に対しては国費に依存するところが極めて多いので、此の点に重点が置かれなければならぬ。

又事業実行の為には国費の外に民間資本も絶対的に必要なことであつて、此の民間資本の積極的な投資意欲が持てるようにすべきであり、且つ之に対しても特別な金融措置を考究する必要がある。従来北海道の開発事業に対して唯一の特殊金融機関であつた拓銀が一時その機能が停止されていたのであるが、偶々我国の長期設備資金の問題を解決するに当り勧銀、興銀と共に、拓銀が再び長期資金を供給する機能を持つに至つたことは論に喜ぶべきことである。然し乍ら拓銀今回の機能回復は今後の開発進展とにらみ合わせると未だ充分ないとは云われぬ。更に其の機能を拡充するよ

うな措置を講ずることが必要である

ここでは北海道拓殖銀行の更なる機能の拡充を求めていたのであるが、その後事態は全く逆の方向に展開する。政府における長期信用銀行制度検討の対象に北海道拓殖銀行が含まれないことが判明したなかで、関係者の当初の反応は、北海道拓殖銀行の債券発行機能を維持しようという努力となつてあらわれた。昭和27年2月22日には、北海道開発審議会において以下のような建議がなされている。

北海道拓殖銀行の長期信用業務併営存続に関する建議

(昭和27年2月22日)

今般政府におかれては、長期信用銀行制度を立案中の趣であるが、同銀行が実現の暁には北海道拓殖銀行は現在行っている長期金融の機能を停止して普通銀行業務のみに専念せしめらるゝ構想となっている。

右の事柄は、目下国策として北海道の開発に努力しつつある現状に鑑み極めて重大なる事項であるので本審議会においては慎重審議の結果左の如き結論に到達した次第である。

即ち

- 一、長期信用銀行が設立され、同行が道内に進出することは、北海道の開発上極めて必要な事で、その効果は期待して已まないところである。
- 二、しかし乍ら、歴史と経験に富める北海道拓殖銀行の長期金融機能を停止せしめることは、国策たる北海道の急速な開発上絶対に不可であり、拓銀をして従来通り普通銀行業務と長期信用業務を併営せしめることが是非必要である。
- 三、長期信用銀行法の附則中に、北海道拓殖銀行が従来通り普通銀行業務と長期信用業務を併営し得る旨の特例を規定する。

理由

政府の樹立した北海道開発計画は、要約するに、昭和三十六年迄の十ヶ年計画として、北海道に人口一千万を包容せしめる経済力を附与することを目標としている。

これがためには、未開発地域たる北海道に、産業開発のための資金を豊富に供給することが絶対必要な事であつて、近く設立を予定される新銀行たる長期信用銀行及び内地に本店を有する金融機関の金融操作のみに依存するときは、北海道の未開発地域たる特殊事情に鑑み所期の成果を十二分に期待し得るや否やを憂うものである。

幸にして北海道拓殖銀行は、本店を道内におき、普

通銀行業務と長期信用業務を併営し來つたのであつて、同行と北海道開発の歴史とは正に不可分の関係にまで到達しているものである。

未開発地の困難なる開発金融に関しては、如何にするもこの拓銀の歴史、経験並びにその広範なる支店網の活用と更に今回の長期信用銀行の活用とを並存せしめることを如上の趣旨により強く要望するものである。

さらに3月26日には、北海道開発審議会が北海道開発庁長官に対して、「長期信用銀行法の付則に『北海道に本店を有し現に債券を発行している銀行の債券発行については本法の債券発行の条項を準用する』旨の規定を挿入すること」という要望を提出した。北海道拓殖銀行に現行どおりの長期資金業務を兼営させるという要望内容である。

北海道拓殖銀行に現行通り長期資金業務を兼営せしめることについて

(昭和27年3月26日)

要望事項

今回長期信用銀行法(仮称以下全じ)制定に当って北海道としては、その特殊事情に鑑み次の措置をとることを要望する。即ち長期信用銀行法の附則に「北海道に本店を有し現に債券を発行している銀行の債券発行については本法の債券発行の条項を準用する」旨の規定を挿入すること。

一、理由

北海道の開発については終戦後の我国の政治的経済的諸事情に鑑み、北海道開発法の制定をみ、その開発の推進に當つてきたのであるが、特に北海道の金融体系を規定する経済的特殊性は、

- イ 広大な地域と豊富な資源の未開発なること。
- ロ 寒冷地帯と人口稀薄とにより労働効率の低位にあること。
- ハ 交通の未発達と電力の未開発による経済基盤の脆弱なること。
- ニ 資金量不足と資金回転率の鈍性による企業育成力の不足なること。

等を救うべく、従つて北海道の企業は依然その後進性を脱却し得ず炭礦業、鉄鋼業、化学肥料工業、製紙工業の如き一部近代企業を除いてはその規模は中小企業形体のもの多く、経営内容は粗放且広漠たる地帯に散在しており、而も長期資金の豊富なる投下なくしては成り立たない実情にある。

斯る特殊な経済基盤と企業形体を対象とする地元金融機関は常に危険分散経営が困難であり、融資後の事後管理に特別の苦心、経験を要求せらるるのみな

らず、同一企業に対しても基本金融たる長期資金と併せてこれと不可分なる短期運転資金の供給を必須とするものが多い。従って北海道の実態に即応した金融機能を発揮するためには、道内各地に多くの支店と職員とを配して、経済の実態把握を行うと共に、貸出資金の効率性昂揚と安全性確保のために多額の経費と豊富な経験とを要することとなる。かかる見地から北海道における長期金融運営は凡そ困難であり、道外銀行の支店金融を以てしても万全を期し得ないことは北海道における金融の歴史とその実績から容易に推し得られる。

この観点からするならば、北海道の如き特殊経済圏に於ては、全国的規模による投資銀行のみの活動をもって十分とするものではなく、北海道経済が独特の機構を持つ北海道拓殖銀行を生誕且発展せしめた金融史的観点に鑑み、同行をして長期金融業務を併営せしむるよう施策する必要ありと思考する。

二、北海道における長期資金の概況並に計画

(一)北海道における長期資金の概況（27, 1, 31現在）

拓	銀	3,251,280千円
興	銀	1,332,000
農	中	950,000
復	金	1,874,000
		(未回収分)
特別会計による分		125,000
予金部（地方債）		4,615,000
計		12,147,280

(二)北海道開発五ヶ年計画における民間長期資金

需要推定（単位千円）	
1. 港湾	1,428,000
2. 農業	28,056,711
3. 水産	3,147,715
4. 林業	3,957,297
5. 住宅	50,465,000
6. 地下資源調査	400,000
7. 電力	51,610,000
8. 鉱業	41,056,300
9. 工業	48,509,000
10. 鉄道	800,000
計	229,439,022

右により北海道においては年間平均約460億円の長期設備資金を必要とする。

3) 大蔵省との文書交換

これらの動向を背景として、昭和27年5月30日付で北海道開発庁から大蔵省に対し、「北海道における長期資金の確保について」という北海道開発庁次長岡田包義名の照会文書が提出された。こ

の照会文書の内容については、後に紹介する北海道開発審議会第1回財政金融小委員会で詳しく説明されているが、北海道開発審議会の建議を受けて、北海道開発庁から大蔵省に対して北海道拓殖銀行の長期信用業務に関する特別措置を要請したものである。これによると北海道開発庁は、拓銀の現状機能の維持に加えて特殊金融機関の設立を企図していたことがうかがえる。以下は、北海道開発庁と大蔵省とのやりとりの文書である。

昭和27年5月30日

北海道開発庁次長 岡田包義
大蔵事務次官 舟山正吉 殿

北海道における長期資金の確保について

終戦後領土の半ばを喪失した我国にとって、北海道の開発は頼みにその重要性を増加してきましたがその理由は同地域の面積が極めて広大であり、鉱産、農林水産等の資源で未開発のものが豊富に存在しこれを開発することによって我国の復興再建に大なる貢献をなし得る点に存するのであります。我国に残された最大の資源地域としてこれが開発は我国再建の絶対的要件であると考えられるのであります。

右の如き北海道の重要性に鑑み、政府においては昭和二十五年五月一日北海道開発法を制定しこれに基き北海道開発庁を設け、北海道における資源の総合開発により国民経済復興及び人口問題の解決に寄与するための開発計画を樹立し、この計画に従い、土地、水面、山林、鉱物、電力、その他各種資源の開発を実施してきております。

御承知の通り北海道はその自然的及び社会的条件が内地の場合と著しく異なり、これら計画を完遂するためには、強力且つ大規模にして永続的な構想に基く施策を実施せねばなりません。このことは従来の北海道拓殖の歴史が明らかに示すところでありまして、かかる観点から北海道の開発計画を推進するためには、真に官民協力一丸となってこれに当るの必要が痛感せられるのであります。

特に右施策の重点をなすものは多額の政府及び民間資金の動員でありまして又右の資金はその性質上長期にして低利なるを要するのであります。

政府においても公共事業費等については内地とこれを区別し多額の政府資金を投入するよう施策を講じてきておりますが、民間資金についても北海道拓殖銀行等を通じ右目的に副うよう鋭意努力を傾注してきた次第であります。もとより北海道拓殖銀行は従来の実績において民間事業の育成に対し必ずしも十分な機能を發揮してきたとは申されません。よって開発庁におい

ては同行の債券発行による長期資金の獲得を推進すると共に、更に進んでは北海道に長期且つ多額の民間資金を確保するため北海道開発金融公庫法（仮称）の制定を企図していた次第であります。

然るに今国会に提案された長期信用銀行法においては北海道拓殖銀行の債券発行の業務が停止せられることとなっております。

従って同法案が通過成立しました暁には現在北海道における唯一の長期資金調達源を喪失する結果となり北海道開発上誠にゆゑしい問題を惹起することとなるのであります。政府は一面において巨額の国費を投じて北海道の開発を推進しつつあるにかゝらず他面においてその開発を渋滞困難ならしめるが如き結果となるのであります。

かゝる国策の背反と矛盾はあらゆる手段を尽して排除し国民の信頼に背かざる措置に出でねばなりません。

大蔵省におかれても右に述べました諸般の事情は十分に了知せられ、従ってこの対策についても苦心しておられることと存じます。

北海道開発の国家的大事業の推進をその任務とする開発庁としてはこれが善後の措置について大なる関心を有し重き任務を感じるものであります。よってこの国策上の矛盾を取り除き北海道開発の国是遂行に齟齬ならしめるため大蔵省として如何なる措置をとられんとするかその構想についてできる限り具体的且つ詳細に御回示を願います。

右照会します。

照会の趣旨は、基本的には長期信用銀行法によって北海道拓殖銀行による長期資金調達の道を閉ざされることに対しての問題提起であったが、さらに北海道拓殖銀行は従来の実績において民間事業の育成に対し必ずしも十分な機能を発揮してきていないという認識のもとに、一步踏み込んだ「北海道に長期且つ多額の民間資金を確保するため北海道開発金融公庫法（仮称）の制定を企図していた」ことも述べている。

このような照会を公文書によって事務次官レベルで交わすというのは異例のことであろう。背景には、同年2月、3月に北海道開発審議会による建議がなされていることがある。北海道開発審議会の主体的な権能として有する建議機能が政府当局に対して強く働いていたことを物語っている。

北海道開発庁からの照会に対しては、すぐに大蔵省から以下の回答が寄せられた。

昭和27年6月9日

大蔵事務次官 舟山正吉

北海道開発庁次長 岡田包義 殿

昭和二十七年五月三十日来翰の件に関しては、大蔵省としても従来北海道の総合開発に必要な資金の疎通について種々配慮を加えてきたのであります。

長期信用銀行制度の創設に伴い、北海道拓殖銀行が将来債券の発行を取りやめる場合においても、北海道開発の重要性にかんがみ下記により産業資金の供給に遺憾なからしめる所存でありますので、御照会の趣旨にも十分副い得るものと信じます。

記

- 1 新たに設置せられる長期信用銀行については、従来北海道拓殖銀行が「銀行等の債券発行等に関する法律」に基いて実施してきた長期信用業務を実質的に継承し得るようにその運営を図らせることとし、例えば相当の権限を有する長期信用銀行の支店を可及的速やかに設置し、その融資額について充分の考慮を払うよう指導すること。
- 2 日本開発銀行については、融資の時期、業種等につき格別の考慮を払い、その資金量についても十分な配慮を加えるように指導するものとし、なお、支店の設置時期の繰上げに努力すること。
- 3 その他農林漁業及中小金融についても、更に努力と工夫を加えること。
- 4 北海道拓殖銀行についても、長期信用銀行設立に関連してその長期信用銀行の発行する金融債を引き受け、その代理貸を行う等の外、北海道拓殖銀行自体の資金の運用に当って北海道の長期資金供給に遺憾のないよう充分な指導を行うこと。

追って、本件に関しては、昭和27年2月22日付を以って北海道開発審議会から建議のあった次第もあり、同審議会委員に対しても貴官からしかるべく右の趣を伝達下されたく申し添えます。 以上

4) 北海道開発金融公庫案

このように、北海道拓殖銀行が有していた長期信用業務は廃止されることになり、その機能は他の金融機関が担うことで整理がなされた。これを契機に、北海道における開発金融のための新たな金融機関設立の要望は、昭和28年以降、さらに各種の構想や提案となって登場することになったのである。

さらに、この問題が改めて大きく取り上げられるようになったのは、大野伴睦長官（昭和29年1月14日～7月27日）緒方竹虎長官（昭和29年7月27日～12月10日）の時代である。当時は、開発

戦後北海道開発金融システムの形成過程

【第3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

戦後北海道においては、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ることになり、北海道における長期資金供給体制の確立に向けて北海道は早急にその対応を迫られ、北海道開発審議会における建議、大蔵省との交渉が進められた。

2 財政金融小委員会での議論

財政金融小委員会の設立

昭和27（1952）年に北海道拓殖銀行の債券発行機能が廃止されたことによる北海道内での長期資金供給問題については、遺漏のない措置をとるという大蔵省の回答（前稿で紹介）にも関わらず、その後2年間の北海道における民間資金の動向、特に政府関係金融機関の北海道企業への融資実績は、対全国比6～7%にとどまり、開発上必要な民間産業資金ははなはだ不十分といわざるを得ない状態であった。

このような背景を受けて北海道開発審議会では、長期かつ低利な民間資金の確保の方策を検討するため、昭和29年12月に財政金融小委員会を設置した。小委員会は、合計5回開催されることになるが、これに先立ち、北海道開発庁では北海道開発金融公庫法案の具体的な検討を進め、昭和29年9月30日には拓銀、長銀、開銀、農林中金など

の金融機関らの代表を集めた懇談会を、同11月24、25日には地元北海道で、札幌通産局、道商工・水産・農務関係各部、道総合開発委員会事務局などとの協議を経て、昭和29年12月4日に第1回財政金融小委員会を開催するに至った。

小委員会での議論の経過を概括的にたどってみると、第1回では金融上の特別措置の必要性について確認するとともに、この問題に対処しうる四つの方向性を浮き掘りにした。第2回はそれらの方向性に沿ってさらに絞り込み、第3回では北海道産業の現況を振り返りながら議論を進め、さらに議論を専門的、具体的に進めるために五人委員会の設置を決定した。その後、五人委員会からの産業振興開発公社に向けての提案をもとに、第4回、第5回で公社構想が議論され、具体化が図られていった。ここでは、財政金融小委員会での議論経過を詳細に追ってみることとする。

第1回財政金融小委員会

第1回財政金融小委員会は、昭和29年12月4日、以下のメンバー出席のもと、開催された。

第1回財政金融小委員会の出席者

委員	小平 忠	衆議院議員
委員	堀 末治	参議院議員
委員	田中敏文(代)	北海道知事
委員	井上敏雄(代)	日本銀行副総裁

委 員	原 邦道代	日本長期信用銀行頭取
委 員	永田昌緯	北海道ソーダ㈱会長（元拓銀頭取）
委 員	太田利三郎	日本開発銀行副総裁
委 員	植村甲午郎	経済団体連合会副会長
委 員	江沢省三	農林中央金庫副理事長
委 員	佐藤 銀代	商工組合中央金庫副理事長
委 員	黒澤西藏	北海道開発審議会会長
委 員	広瀬経一	北海道拓殖銀行頭取
オブザーバー	坂東秀太郎	北海道議会議員
オブザーバー	西田信一	北海道議会議員
オブザーバー	桑野秀治郎	北海道議会議員
開 発 庁	谷口次長	
開 発 庁	柏原主幹	
開 発 庁	桑原経済課長	
開 発 庁	他関係課長	

まず、財政金融小委員会開催の趣旨について踏まえておこう。黒澤会長は、北海道開発の最も重大な問題は政府の予算措置はもとより、これと並んで金融財政の確立が重要で、この点は併用して進めなければならない問題であるが、北海道開発庁設立によって予算措置については大きな前進を見たが、金融財政の点についてはいまだ大きな前進が見られていないため、財政金融小委員会を設置したと挨拶のなかで述べている。

黒澤会長の挨拶の後、当時北海道ソーダ㈱会長（元拓銀頭取）の永田委員を小委員会委員長に選出し、永田委員長の進行のもと議論を進めることになった。

そして、北海道開発庁から今までの背景が次のような内容で説明される。

このころ北海道開発は、産業振興を最終目標にした北海道総合開発計画第1次5ヵ年計画を推進中で、計画実施から約3年を経過していた。しかし、北海道開発には諸般のマイナス要因が働いており、飛躍的な効果はあげられていなかった。計画の推進主体である北海道開発庁では、その根本的な問題を解決するためには、政府が北海道の産業について特別の措置を講じなければならないという結論に達していた。具体的には、産業振興のための公共施設への投資と同様の考え方で、産業振興のために金融措置を講ずべきであるという考え方である。

また、昭和27年5月には北海道開発庁から大蔵

省に対し、「北海道における長期資金の確保について」という照会文書（前稿参照）が提出されており、これについて大蔵省から得られた回答の内容も北海道開発庁を動かす大きなきっかけとなっていた。この文書は、野田卯一北海道開発庁長官時代（昭和26年7月4日～昭和27年10月30日）に作成したもので、「北海道開発金融公庫法」制定の意向を示すとともに、当時国会に提案された長期信用銀行法案成立による北海道における長期資金調達の喪失を重大な問題としてとらえていることを伝えている。当時の大蔵省とのやり取りについて、北海道開発庁の桑原経済課長は以下のように説明した。

「お手許に差し上げました資料のうち、北海道における長期資金の確保についてという報告書がございます。これは野田大臣時代に作成して、時の舟山次官に差し上げまして、舟山次官から御返答を頂きました返書の骨子でございますが、問題は只今次長が申上げましたように、内地と著しく自然的、社会的条件を異にしますところの北海道におきまして、豊富な資源を有効に、且つ適切に開発するためには、多額の資金の導入が必要なわけでございます。時に政府の資金は申すまでもなく、民間資金についても極めて長期で低利な資金の導入を必要とするわけでありますが、その際たまたま開発庁ができてから約2年ばかりたちまして、長期信用銀行を政府で設立する問題が出たわけであります。その際北海道は極めて特殊な事情があるから、北海道拓殖銀行は従来の実績に即して、拓殖銀行については北海道開発の上から債券発行の業務を停止しないでもらいたいということを強硬に政府に申入れたわけでありますが、政府といたしましても、銀行政策の見地からいって、北海道のみ特殊な措置を講ずることはむずかしいという経緯がございまして、北海道の開発の上で資金の面その他困ることがあったら何でも言ってよこせ、それについては銀行局も責任を以て善処するという言葉を頂きましたのが、一番終りに載っておりますところの舟山次官から開発庁次長宛ての公文になっております。その公文によりますと、北海道の資金量が、従来拓銀でやっておったよりも減らさず漸次増加をさせて行くように工夫をする。たまたまその当時は日本開発銀

行の支店というものがまだ札幌に設けられておらなかったで、その支店の設置も早急にやる。それから新たに設置せられますところの長期信用銀行については、特に北海道については特段の創意工夫を加えるということで、結果といたしましては大阪と北海道にのみ長期信用銀行の支店があるのでありますが、北海道については特別の措置を講じて頂いたわけでありまして。それから、農林漁業、中小企業の金融の問題についても、でき得る限り便利を図り、又拓殖の存在意義についてもできるだけの措置を講ずるという公文を頂いたわけでありまして。」

当時、北海道開発庁は、公共事業費の国の総投資額の約14%を北海道が占めていることから、政府関連の金融機関の投資額についても全投資額の14.5%を目指していた。しかし、北海道への投資の概算は、ほぼその半分の7.4%程度という実情であり、金融面における課題が表面化していた。

こうした背景のなか、大野長官就任に際して、北海道開発金融公庫構想に基づいた金融機関設置構想が発表されたのだが、この構想については、各金融機関から、どのような事業計画に投資するのかということが大きな問題となり、また、資金量さえ増やせば北海道の民間事業が振興されるという考え方では資金量不足の際の課題が残るという問題も指摘され、「如何なる事業に如何なる金を投ずれば北海道の経済開発上プラスになるであろうか」という命題が提起されたのである。

そこで、北海道開発庁では、北海道開発局、通算局、道庁等とともに、開発上特に融資を要する事業についての目標を設置した。これは現行の金融機関が融資している事業、あるいは融資し得る事業を除いたものである。具体的な事業内容は、

石炭利用工業、ゲルマニウム工業、ポリ尿素関連工業、北海道ガス工業、化成炭の製造工業、木材の利用工業、木材の糖化事業、風力発電事業などであった。

北海道開発庁から以上のような経過説明があった後、小委員会は各委員の意見交換に入る。各委員からは比較的慎重な意見が多く見られる。

例えば、黒澤会長からは、こうした金融機関を立ち上げるについては、政府が金融機関に対して保証する道がなければ金融機関は投資ができない

という、政府のリスク管理についての意見が出されている。これに対して桑原経済課長は、道庁は5億円の保証金を出して30億円の融資をしているが、その損害率は3%程度であり、また、金融公庫のようなもの、あるいは何か特殊の金融上の措置が考えられる場合には、当然政府が最悪の場合損失をこうむることを考えていなければ、この問題は解決できないと回答する。さらに、江沢委員からは、これらのやり取りに対して、3%や5%の損害では済まない、長期にわたるものはかなりの危険を見込まなければ失敗するという指摘があり、さらに、政府は金融公庫や特融機関をいろいろと作っているが、金融機関を作れば金が集まって金融が楽になるわけではなく、政府が金を出すか、民間から金を吸収するかの二つの道しかないわけで、「自然に湧いてくるものではないのだ」という厳しい意見が寄せられた。また、江沢委員は、保証や利子補給などの措置で、ある程度まで民間の資金は維持できるし、それで足りなければ特別会計や予算措置でやるので十分ではないかという、特別な組織を設けることについて否定的な意見を持っていた。

ところで、この日の委員会では、議論のためのたたき台として、北海道開発庁から、野田大臣時代に作成された「北海道開発金融公庫法案」が資料として配布された。その内容は以下のようなものであった。

北海道開発金融公庫法案（仮称）要綱（未定稿）

第一章 総則

（目的）

第一 北海道開発金融公庫（以下単に「公庫」という）

は北海道開発法に基づく総合開発計画の実施に寄与するため、その開発を促進するに必要な長期資金で他の金融機関から融通を受けることが困難な資金を供給することを目的とする。

（法人格）

第二 公庫は公法人の法人とする。

（事務所）

第三 公庫は主たる事務所を札幌に置く。

2 公庫は東京及び北海道に従たる事務所を置くことができる。

(資本金)

第四 公庫の資本金は二十億円とし政府がその金額を出資する。

第二章 役員及び職員

(役員)

第五 公庫に役員として理事長一人、理事三人以内及び監事二人以内を置く。

(役員の任命)

第六 理事長及び監事は内閣の承認を得て主務大臣が任命する。理事は理事長が主務大臣の認可を受けて任命する。

(役員及び職員の地位)

第七 公庫の役員及び職員は国家公務員とする。

第三章 業務

(業務の範囲)

第八 公庫は第一に掲げる目的を達成するため左の業務を行う。

- 一 北海道に於ける総合開発の促進に寄与する設備（船舶及び車両を含む）の取得改良又は補修に必要な資金で他の金融機関から融通を受けることが困難なものを貸付けること。但しその貸付に係る貸付金の償還期限は一年未満のものであってはならない。
- 二 開発資金の調達のために発行される社債で証券業者等が応募又は引受けをすることが困難なものに応募すること。但しその応募に係る社債の償還期限は一年未満のものであってはならない。
- 三 開発資金に係る債務を保証すること。但しその保証に係る債務の履行期限はその債務の保証の日から起算して一年未満のものであってはならない。

四 前各号に附帯する業務

- 2 前項第一号から第三号までに規定する資金の貸付社債の応募又は債務の保証は当該貸付に係る資金の償還、当該応募に係る社債の償還、又は当該保証に係る債務の履行が確実であると認められる場合に限り行うことができる。

(債務保証等の限度)

第九 第八の第三号の規定による保証に係る債務の現在額及び第十七に掲げる借入金の額の合計額は、第四に規定する資本金の全額をこえることとなつてはならない。

(業務方法書)

第一〇 公庫は業務開始の際業務方法書を定め主務大臣に提出しその認可を受けなければならない。これを変更しようとするときもまた同様とする。

(業務の委託)

第一一 公庫は主務大臣の許可を受けて北海道に本店を有する銀行に対し貸付に関する申込の受理及び審査、資金の貸付、元利金の回収、その他貸付及び回収に関する業務を委託することができる。但し貸付の決定についてはこの限りでない。

第四章 債券及び発行

第一二 公庫は資本金の金額の二十倍に相当する金額を限度として北海道開発金融債券（以下「債券」という）を発行することができる。

第一三 公庫は債券を発行しようとするときは、主務大臣の認可を受けなければならない。

第一四 政府は法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律の規定にかかわらず債券について元本の償還及び利子の支払を保証することができる。

(以下略)

この法案は、野田長官時代に急いで作成されたもので、もちろん大蔵省との正式な折衝には至っていないものであり、あくまで小委員会での具体的な議論を引き出すために用意されたものである。

しかしながら、その後の小委員会の議論は、事務局側の意図とは違って、金融だけでなく、より総合的な機能を有するシステムが必要であるという方向に向かっていく。

参考文献

『北海道東北開発公庫年史』（日本政策投資銀行）／『北海道東北開発公庫二十年史』（公庫20年史編纂委員会）／『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』（黒澤西蔵著）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。

戦後北海道開発金融システムの形成過程

【第4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

戦後北海道においては、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ることになり、北海道は早急にその対応を迫られることとなった。そのため、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始まった。

第1回財政金融小委員会（続）

第1回小委員会における審議の後半に、広瀬委員からその後の小委員会の流れを左右する発言があった。「もう一歩進んで技術面も経営面も指導して行くことが必要なんじゃないか」という感じを持つのですが、金融するといっても成り立たない事業はどうも見てないわけだな。開発公庫にしても駄目だろうと思うのだが、やはりもう少し経営が成り立つようにこれを指導するといえますか、そういう方面が必要なんじゃないかという感じを持つのですがね」という金融機能にとどまらない機能を求める発言であった。

永田委員長は、この発言を受け「北海道でもこういうような問題を考える場合には、その技術なり経営なり、その他そういったようなことについての一つの指導力を持ったような考え方をすることが必要ではないか、こういった御発言がありました。非常に重大な発言だと私は思って伺いましたが、その考え方は金融だけやっても駄目じゃな

いかということですね。でありますから、それを更に拡げて考えますと、よく北海道開発問題では今まで言われましたことですが、まさか満鉄方式とまでは行かなくても、政府がある財政出資をして、そうして北海道のこういうようなことを考えるというなら、金融だけのことじゃなくて、今までの言葉を使いますと、例えば北海道開発公社ですか、今農業関係については又いろいろなことが別に進んでおるようですが、そういったような総合的に北海道にあるものによって鉱工業の開発等について一つの協力をするというような公社的なものを考えて、そうしてそこには優れた経営者もあり、又立派な技術も揃^{そろ}っておるというようなふうにして、こういうものを指導して行かなければならないのじゃないかと、かようにお考えですか」と、広瀬委員の発言をまとめ、のちに産業公社案につながる機運が生まれていった。

また、江沢委員からは、北海道の資金の流入流出について、北海道からの本州への流出資金が多いように見うけられるので、逆に北海道に資金が流れ込むような仕組みを作らねばならないのではないかという意見も出された。例えば、農林中金からは277億円という資金が北海道に入っているが、預金はわずか28億円にしか達しておらず、資金が北海道にとどまらない現象を示している。それが道内にとどまり、道内資金として動くような仕組みこそが必要だというものである。

以上のように、金融問題を北海道の産業振興上

大きな問題として取り上げなければならない点については、各委員一致した意見ではあるが、それをどのような方法で進めるかについては、様々な意見が見られた。

それぞれの発言については、基本的に四つの方向性に整理された。一つは、金融機関は設けずに、特別立法による損失補償や金利補給を現在の金融機関に担当させる方法。二つ目は金融と同時に、技術指導や経営指導も行う産業公社のようなものを設立する方法。三つ目は、金融公庫のようなものを立ち上げる方法。四つ目は、資金が北海道にとどまるようにし、産業を培うような方法である。この日の小委員会は、各委員の発言を以上の四つの方向性として整理、確認し、今後はこの四つの方向性について議論をしていくこととして散会した。

この小委員会での検討を振り返ると、より慎重な発言や違った視点での発言が見られ、金融公庫を積極的に支持する意見ばかりではなかったといえる。このような特別の機関を設けなくても、利子補給・信用保証などの別途の対策を活用することで目的を達しうのではないかと、あるいは単なる金融面だけでなく、経営や技術の面まで指導しう産業開発公社のようなものをつくる方がよくはないか、また実質的に北海道に資金が流入するような総合的な方策を考えるべきではないか、といった多面的な見解が示されたといえるだろう。

また、北海道の企業が採算上かなり不利な条件をもつときに、金融だけの方策で効果があるかどうか。既に開銀・長銀・商工中金・農林漁業金融公庫などの各機関が道内に進出しているなかで、新たに開発金融公庫を設けた場合、これをどのように位置づけるべきかという重要な問題の指摘もなされた。

第2回財政金融小委員会

第2回財政金融小委員会は第1回小委員会の約3週間後、昭和29年12月23日に開催された。

まず、第1回の議論で整理された四つの方向性について議論を深めることとし、第一と第四の方向性に関わる調査結果資料について北海道開発庁と日本銀行から説明が行われた。

第一の方向性である、損失補償や利子補給の措置については、北海道開発庁から、現行法で行われている事例の調査結果が紹介された。損失補償

及び利子補給の一覧表をもとに解説がなされ、現行法では日本銀行特別融通及び損失補償法や不動産融資及び損失補償法など、時限的な特定の事業に対してのみ適用されている法律が多く、地域を限っての恒久的な損失補償、利子補給といったものは、現行法上では採用されていないという結果であった。

さらに、第四の方向性であった資金の流出入については、その現状について日銀の渡辺企画課長から説明がなされた。それによると、北海道は他地域に比べて銀行券の増勢がやや強いことが特徴で、日銀為替では、昭和28年は流入超過、資金は流出超過になっており、資金が道外地域に多く出ていく関係が示されていた。また、国庫収支は、昭和27年中は217億円の引揚超過で、28年中も205億円の引揚超過であった。しかし、農林中金からの資金、交付金の資金などを国庫金と考えたと、国庫金の関係はどちらかといえば散布超過ではないかと推定されている。北海道地域の銀行券の発行要因については、市中段階での送金、本州から来る為替、市中の為替の受払いなど、日本銀行で行っている最終的な決済で見ると、北海道としては入金超過になっていた。これは、日銀為替を通じる送金は流出超過であるが、市中の為替を通じた面では、北海道としては流入超過であるということである。結局、これは差引相殺され、それを道外地域に為替で送るという関係であり、銀行券については農林中金を通じての米の代金と、地方交付金を含めた場合、やや散布超過というのが国庫収支で、これが銀行券の増発の主要原因になっていると考えられ、日銀為替、市中段階の為替の最終的な決済面から見ると、北海道として資金が流出超過であるとはいいがたいという結果であった。金融機関の現地における預金は、貸出として運用されており、預金と貸出とが見合っており、大雑把には、現地で集めた資金はほぼ現地で貸し出されていると考えてよく、総合的に考えると、北海道が特に資金の流出超になっているとは見られないというものであった。

以上のような調査結果から、日銀副総裁の井上委員は「所得を生み出すいろいろのリゾーセス（筆者注：リソース Resources資源）それに対比して資金の蓄積が少ないということは言えるだろう。（中略）北海道の事業というものが、企業の本拠を北海道に置いておるものが割合に少ないの

で、道外に本社を置いているものが多い。それだからその本社を通じて資金が流れては来るのですけれども、併し、それによって生産されたものなり何なりは北海道自体が対価をもらうものではなくして、内地にこれが持って来られる。そうして本社がこれの対価を受けている。(中略)結局これは産業構造の問題じゃないかと思うのです。産業構造という何ですが、何といいますか、その経営の主体が北海道にあるものがうまく調和がとれてそこにあるかどうかというこういう問題だろうと思うのです」と、金融上の課題の多くが北海道の産業構造に起因しているという指摘をした。また、こうした意見を受けて、財政金融小委員会のテーマは金融問題ではあるが、どんなに金融機関が充実しても、それを利用する事業がなければ産業振興は不可能であり、北海道の開発事業を国がどのように考え、どのような組織で進めるのかを議論することが重要だという意見も出されている。

この小委員会の席で、黒澤会長は独自の総合開発論を以下のように展開している。

「国費としては勿論のことでありましてけれども、民間の資本にしても、何らか道を一^{もちろん}方に講じて、そうしてつまり或程度一人前になるまでの間注ぎ込まなければいかん。こういうのが北海道をよく見ておるものの考え方なのであります。(中略)北海道の開拓というものを半面から眺めれば、北海道の何百年、何千年来の資源をただ略奪している。こういう見方もできてくるわけなんです。ですから、それではこれはもう沙漠になる以外には方法はないのです。ところが、北海道のような気候、風土、地積を持っておるほかの国を比べてみれば、立派に一国を成して繁栄して産業がそこに栄えておるのでありますから、それが私は開拓事業である。いわゆる総合開発というものはそれをなすのではないかと思うのであります」。

こうした黒澤会長の意を受けて、「一つ中心体の事業をやるしっかりしたものが、金融もできるような組織を政府でお作りになったほうが一番いい」「金を受け取ったものが責任をもって事業を遂行できる。こういう態勢をとることが一番早道じゃないか」といったような、総合開発行政体がイニシアティブをとった政策が不可欠であるという声がみられてきた。こうした意見の背景には、過去の満州での満鉄による開発システムが意識さ

れていたと思われる。

以上のような意見が出された後、第四の方向性、いわゆる資金が北海道に留まるようにする方策については、日銀からの報告に加えて、北海道の産業基盤が整備されることで解消されとの認識で、小委員会の議論対象の枠組みからは除かれることとなった。

こうして、第2回財政金融小委員会での議論は、三つの方向性のもとに議論が再開された。なかでも議論の中心となったのは、産業公社的な組織体についてである。黒澤会長は理想案であると認識しているが、現実的にはなかなか難しいと考えており、少し幅を広げた公庫方式が現実的な考え方ではないかという見解を示している。同様に、田中知事の代理で出席していた西川副知事も産業公社案には否定的な見解であった。その背景には、植民地時代での政策をそのまま北海道に持ち込めるのか、産業公社による指導のもとで企業が継続し得るのか、産業立地上のマイナス面をどう解決するのかといった課題が残されていたからである。こうした北海道の経済のマイナス面を人為的にカバーすることを解決することがまず前提であるとの認識で、その上に立って初めて産業公社や開発金融公庫が検討されるべきであるという考え方であったのである。また、産業開発公社案については政治的な介入が想定され、元来の目的とは違った方向に進む懸念もあり、地元北海道側としては、開発金融公庫が現実的な案ではないかと考えていた。

これらの議論を受け、永田委員長は、財政金融小委員会の性格を考慮し、産業公社案については、北海道開発審議会の鉱工業委員会での検討を提案した。必要に応じて合同委員会を開催するなど、さらに慎重に審議すべきとの見解を示し、了解を得た。

また、第一の方向性であった損失補填、利子補給については、拓銀が普通銀行に変わったことを受けて、再度債券発行権を回復するような措置を検討してはどうかとの声があったが、既に商業銀行に変わってしまった拓銀の具体名をあげての議論は難しいため、戦前の北海道拓殖銀行、神戸銀行、勸業銀行、正金銀行、朝鮮銀行、台湾銀行など、特殊銀行があったなかで、北海道以外では、それぞれ形こそ違うものの、金融組織としては特殊銀行制度的なものが復元しており、北海道のみこう

した制度が復元されていないため、北海道においては、こうした議論が必要であるとの立場に立つて検討すべきであるとのことで、共通認識を持つこととなった。

こうした議論のなかでは、産業公社案、金融公庫案などのような組織論ではなく、根本的な課題を検討すべきとの声も見られている。井上委員からは、次のような安易な金融公庫論に対する鋭い指摘もなされている。「問題は資金の量ばかりでなくて、質の問題ですね。要するに金融の客体となるものであるかどうか。これは事業によって違いましょう。北海道だって優秀な立地条件をもっているものもないわけではないのですから、当然普通の金融に乗って行くものもあるだろうと思う。だからこれから開発されるところはなかなか困難な、殆ど始めのうちはペイしないようなことが多いんじゃないかと思うのですね。設備資金についても非常に長期で低利、低利どころか場合によっては無利息でなくちゃいかん。そういうようなところのことも併せ考えますと、金融という第一名前を付けるのがおかしいですよ。私どもの考え方から行くなれば、これはグラウンドであるべきなんですね。或いは補助金であるべきなんですね。金を貸すという以上は、これは従来出ている、そのような公庫もありますが、必ず回収ができて利息は低利かもしれませんが、若干は取られると、そういうものでないと、これは大蔵省あたりで取上げようとしても非常にむずかしいだろうと思います。それがむずかしいとすれば、仮に金融公庫というものをこしらえましても、その活動の範囲は非常に限局されてしまうのですよ。それは現に大きな金融機関として開発銀行などありますけれども、あれとて何もただ金をくれてやっているわけではないので、飽くまで貸して金利を取って回収するというものでございますから、ですから、もうその意味合いから行くと、私は金融公庫案ということをそういう機構として形を講ずる前に、如何にその補助金が財政面で負担されるべきであるか、或いは低利長期の貸付で足りるものについては、その利子の補給なり或いは元本の損失補償などをどう考えられるか。つまり本質的な問題が先ず第一じゃないかと思うのでございますね。(中略)(そのためには、)こういう事業にはこれだけどうしてもリスクを伴う、それからこういうふうな長期でなくちゃいけない、金利はこ

うでなくちゃいけない、場合によっては無利息でなくちゃいけない、無利息どころか補助金を必要とするところが出て来るのだからと思うのでございますね。(中略)だから若し出すとすれば、私の感じでは、要するに事業によっては非常に低利な金を、或いは無利息の金を必要とする。国としてそれだけの負担をもってやるつまり意思があるかないか、ないとすれば、差当りできるものに具体的にどういう措置を講じたら或る程度の目的を達し得るかということになって来るだろうと思うのです。」

これら様々な意見が出されたあと、第2回財政金融小委員会は、産業公社論については鉱工業委員会で検討を行うこと、さらに損失補償や利子補給、金融公庫案については、道庁で進められている検討・研究資料を参考に今後検討をしていくことを確認し、散会した。

以上のように第2回財政小委員会においては、貧弱な企業体しかなく、しかも採算性の悪い北海道の事業に保護政策をとっても効果はない、国が本格的に北海道を開発しようとするならば、政府出資の産業開発公社のような強力な機構をつ



永田昌緯氏(後に第3代北海道開発審議会会長)

くり、これに産業開発を一元的に実施させるべきであるという意見が有力であった。しかし、この意見に対して、地元北海道側は否定的な見解を示し、次回道側の検討資料を待っての議論に引き継がれることとなった。

参考文献

『北海道東北開発公庫年史』(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』(黒澤西蔵著)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。

戦後北海道開発金融システムの形成過程

【第5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始まったが、そこでは金融だけでなく北海道の産業構造に起因する問題も提起された。

(4)第3回財政金融小委員会

年が明けて昭和30年1月21日、第3回の財政金融小委員会が開催された。この日の審議は、まず道庁側の説明からスタートした。道庁からは西川副知事が出席していたが、実際の説明役は堀企画室長兼北海道総合開発委員会事務局長であった。当時、道庁においては北海道総合開発委員会において、鉱工業問題についても様々な検討が進められており、その資料である「本州と北海道の主要工業生産原価構成上の比較」に基づき、鉄鋼業、ソーダ工業、硫安工業、紙パルプ工業、セメント工業について、北海道と本州の原価構成を比較しながら、立地優位性についての説明がなされた。

概要を紹介すると、①鉄鋼業は鉄鋼石が本州と比較してやや安く、石炭は原料炭、一般炭ともに北海道が安い。しかし、熟練工が多いことから労務構成費（一人当たりの給与）が高く、給与以外の手当も高い。また、電力料金、固定資産税が高く、

運賃もかかるため、総括的には、銑鉄、鋼材は北海道の方が本州より高い。②ソーダ工業は、工業塩、石炭は有利であるが、電力が高く、大きな負担となっている。また、ソーダ灰、電極、石綿等は道外からの購入のため高くなっているが、労務費は安い。総合すると、電力が大きな問題となっている。③硫安工業は、原料と労務費は北海道が安く、有利となっているが、電力料金が低い。また生産性が低く、製品に占める労務費がコスト高になっている。また、北海道の工場は施設が大きくなることにともない減価償却が高く、包装費、輸送費も高く、総合すると、必ずしも有利ではない。④紙パルプ工業は、熟練工が多く生産性は高いが、原木費、輸送費、電力、労務費は割高で、固定資産が多く、企業負担となっている。⑤セメント工業については、石灰石は本州の工場とほぼ同じ程度で、石炭は北海道のほうが安く、労務費が高い。電力は自家発電のウエイトが高い北海道がやや有利。総合的には北海道が有利である。

以上のことから、北海道における産業振興のなかで共通して不利な点としては、電力料金の高さ、固定資産の大きさ、評価単価の高さ、輸送費の増大と運賃の高さ、賃金の高さと労働生産性の低さ、市場の弾力性のなさなどが挙げられた。結局、現状では企業に大きな負担があり、北海道での資源産業は、資源そのものは有利であるが、近代的合理的な施設を目指すためには、施設費、固定資金がかかり、そのための長期資金が非常に重要であ

る。

こうした資料によって、道庁の西川副知事は、金融だけでなく、金融と工業開発計画と工業立地の基礎条件の改善を三位一体で行うことが効果的であるという考え方を示した。

この問題は、小委員会における重要な検討課題であり、さらに具体的、専門的な検討を加えるため、永田委員長の提案により、委員の中からさらに数名の小委員会を設置することとなった。委員長を加えて五人ほどの委員で、のちに五人委員会とも呼ばれているものだが、第3回小委員会では、幹事会と仮称をつけている。委員には、永田委員長の指名により、日銀副総裁の井上委員、経団連副会長の植村委員、拓銀頭取の広瀬委員、興銀副頭取の中山委員で構成されることとなった。道庁も臨機応変に審議を進めていくことが必要であるとして特に五人委員会の設置、メンバーについても異存を示すことはなかった。

(5)北海道経済の実情について

財政金融小委員会の議論に見られるように、北海道開発を推進するに当たっては、民間投資資金、特に長期性の設備資金が不足しており、それを安定的、計画的に投融資する政府システムが必要であるという声が強くあがった。その背景としては、北海道経済、金融の特性について、基本的には、労働効率の低位、資金量不足と資金回転率の鈍性による企業育成力の不足、さらにその多くが中小企業形態であるという「特殊性」から、北海道における企業経営は長期資金の豊富なる投下なくしては成り立たない実情にあるという認識が基調となっていたようである。

財政金融小委員会における議論では、当時の北海道経済、金融についての基本的な認識に関わるものが多く出てくるが、当時としては、必ずしも十分な地域経済の分析を行うデータが整っていなかったことから、認識論と方法論とが常に交錯しながら、いわば歯がゆい議論が展開されている状況が散見される。

したがって、ここでは、財政金融小委員会の議論経過を理解していくためにも、あらためて当時の北海道経済の姿について概観しておきたい。

1)産業構造の特性

まず産業構造を概観すると、昭和30年時点での北海道の対全国比、面積比（21.3%）、人口比

（5.3%）、国民所得比（5.8%）等の主要指標を基準に眺めてみると、耕地面積14.8%、木材生産量16.1%、漁獲高26.0%、石炭生産量30%という数字に見られるように、道外からの森林、水産、鉱物資源に対する需要に大きく依存する産業構造が見えてくる。

一方、産業別就業者ベースで見ると、製造業従業者の対全国比が3.0%と低く、製造業部門の低さが目立つ。しかも、内訳を見ると、水産加工食料品、紙パルプ製造業、木材製品工業という、特産資源に依存する部門が主である。しかも、これらの部門は加工度の低さ、道外への特需的な依存による不安定さという構造的な弱さを抱えており、それだけに付加価値の高い輸出型加工産業への期待は高いものがあった。

北海道開発審議会の第3回財政金融小委員会では、北海道側からの資料「本州と北海道の主要工業生産原価構成上の比較」によって、前述のとおり北海道工業の長短所がそれぞれ説明されているが、それによると北海道は本州と比較して、電力や固定資産税の高さ、労働生産性の低さが見られ、これらは北海道開発を推進するためにも、北海道産業の大きな課題として考えられていた。

参考までに、昭和30年1月に北海道新聞で「本道開発を阻むもの」と題して、鉱工業振興にかかわる北海道における課題を整理した記事も紹介しておきたい。ここでは、北海道開発を阻害する要因として、電力、輸送、固定資産税、労働の4要素をあげている。電力については、高い建設費、寒冷・積雪による膨大な維持費などによって高額な電気料金となり、このことが「道内諸産業を大きな悪条件に追い込んでいる」とし、また輸送については、鉄道輸送に比べて海上輸送のコスト高とともに、北海道における港湾施設の貧困さが大きな課題であると述べている。さらに、「本道では税金が高い」ことが経済界の定評であるとし、北海道の固定資産税は本州に比べて54%も多くの固定資産税がかかるとのデータを示している。例えば、北海道の大企業は最大5億円から2千万円程度の固定資産税を納めており、本州に比べて1億7千5百万円から7百万円も負担が重いとされ、「第二次産業開発を疎外している税の割高を是正する」必要性が叫ばれている。そして、北海道で労務費が割高なことは業界では常識であると述べ、石炭鉱業の採炭夫の平均賃金は27,043円と

全国一で、第2位の福岡の3割高、東京に本社を持つ企業労働者の北海道の賃金は男工で22%、女工で10%も高く、これに冬季手当などの負担が加わると、北海道における労働賃金の高さを証明している。労働生産性についても、昭和28年3月時点で、北海道の25万6千円に対し、全国では27万5千円と2万円ほどの差がみられている。

ちなみに、北海道の産業構造の特性について、当時北海道総合開発調査委員会の事務局スタッフとして、北海道の経済の調査分析にあたっていた虻名賢造氏は、その著書『北海道拓殖開発経済論』において、北海道で近代的資本主義的大規模経営形態をとっている主要な工場は、鉄鋼業、化学肥料工業、製紙業、大手石炭産業、鉄道、電気、ガスなど10数社が数えられるのみで、これらは本州の巨大独占資本の支配下にあり、本社も本州であることから、これらの企業は、北海道の労働力を雇用し、道内の資源を基礎に大規模な生産を行い、その生産物を直接本州市場に搬出し、このような巨大独占資本によって支配・推進された日本の資本主義が、「北海道経済の特殊的＝後進的性格を規定づけた」と述べている。そして「北海道経済全体としては、日本資本主義の商品市場として、またそれへの原料供給市場としてその再生産過程のなかに編集せられ、そのことを離れては、経済の循環を営みえないことは、自明のところである」という見方をしている。

これらの経済構造が、半世紀経過後の現時点においても十分脱皮し得ていない状況にあるのは、ある意味で残念なことである。しかしながら、財政金融小委員会の議論については、当時は、高度経済成長にさしかかる直前の時期であり、例えば、全国的に臨海部を中心に地方圏においても付加価値の高い重化学部門への立地が見込めた時期であるだけに、金融政策をインセンティブにした民間投資の誘導を積極的に目指したことは、可能性のある地域戦略として時代になったものであったと思われる。

2) 金融構造の特性

第1回の財政金融小委員会で、農林中央金庫の江沢省三委員から、277億円という農林金融の資金が北海道に流入しているにもかかわらず、預金は28億円しかないという具体的な数字を挙げての問題提起がなされている。農林中央金庫としては、関係機関とも連携して重点的に北海道に対しては

資金を注入している（農林中央金庫が206億円、農林漁業金融公庫等で71億円）けれども、注ぎこんだお金が北海道にとどまらず、ほとんどが北海道外に流れていってしまっている。我々としては、もうこれ以上お金を出せないというような状況にもなっている。新たな金融機関を作る前に、北海道内にきちんとお金がとどまることを考えておかなければいけないという、北海道の金融政策に関する基本的な問いかけがなされたのである。それを受けて第2回の小委員会では、日本銀行から、北海道と道外との資金交流についての現状説明がなされ、意見交換が行われるという経過も残っており、北海道における金融構造をしっかりと理解しておくことが重要な課題であった。

地域における資金の流れ、循環については、それが民間資金であるか、財政資金であるか、またそれが投下される対象が何であるかによって、地域経済への意味は異なってくることから、資金フロー全体の流れを把握しない、一面的なデータに頼った議論は危険でもある。北海道においては、昭和30年代から先駆的なマネーフロー表が北海道拓殖銀行で作成されており、他地域に比べれば当時の北海道における資金の流れを体系的に見ていくことは可能であるが（残念ながら拓銀マネーフロー表の作成は1982年で途絶えている）、本稿においてはその分析を試みるのが本旨ではないので、ここでは、当時の北海道における金融構造の基本的な特徴についてのみ概観しておきたい。

昭和30年前後の北海道における金融の特質については、財団法人統計研究協会による「北海道開発の国民経済的意義」（昭和35年2月）のなかで、六つの点で捉えられている。

すなわち、①当座預金の相対的不足性、②金融機関の高金利性、③預貯金の相対的不足性、④産業別貸出の不均衡性、⑤中小金融機関の相対的優越性、⑥産業資金の季節変動性である。これらの点で北海道の特質を眺めてみると、全国銀行当座預金に占める道内銀行当座預金の比率は、昭和30年時点で4.2%であり、信用経済が未発達であったことがうかがえる。中小企業の多さ、金融機関の少なさ、小切手の流通の困難さも要因として考えられる。

昭和29年下期の銀行貸出金利を比べて見ると、全国銀行平均8.96%に比べて、拓銀9.02%、道銀9.50%となっている。一般に、金融後進性の指標

として高金利性が挙げられるが、北海道においては金融機関に占める人件費のウェイトが高いことが要因となっている。それは地域が広いことによるコスト高としてとらえられよう。

次に、預貯金の割合について見ると、銀行一般預金（昭和30年3.3%）でも、金融機関預金（同3.8%）においても、人口シェア5.3%を下回っている。基本的には所得水準の低位性によるものであるが、地域が広大な割に金融機関が少なく預金が不便、法人企業が相対的に少ないことによる法人預貯金の少なさ等も要因として挙げられる。

銀行貸出の業種別割合を見ると、圧倒的に第1次産業部門への貸出が多くなっている。例えば、農林中央金庫の全国貸出に占める北海道の割合は、昭和29年では20%を超えている。

金融機関別の預金貸出割合を全国との比較で見ると、預金、貸出ともに、相互銀行、信用金庫、農協、漁協が全国を上回り、銀行、信託が下回っている。また、全銀行貸出中に占める中小企業貸出の割合は、昭和30年で北海道は43%と、全国の35%を大きく上回っている。北海道における中小企業事業数の割合の多さを反映したものである。

北海道における産業資金については、第1次産業のウェイトが大きいことから、農業、漁業の生産、出荷活動等、季節的な動きに連動して、変動幅が大きいのが特徴となっている。

北海道金融の特性について、幾つかの視点で眺めてきたが、最後に資金移動について見ておきたい。まず、政府資金については、昭和27年から資金流入が始まり、昭和30年時点では190億円の北海道への流入が見られる。一方、民間資金については、昭和28年から流出傾向になり、昭和30年時点では105億円の流出となっている。全体としては、北海道への資金流入という構造が読み取れる。また、それを為替の動きでみると、市中銀行では流出、その他の金融機関では流入の形をとっており、額では後者が上回っていることから（昭和32年1月データ）、同様の傾向が見られる。

このように、基本的には、財政資金への依存、本州金融への依存という構造であることが示されている。

ちなみに、この点について、先述の蛭名賢造氏は、北海道産業資金の供給は、大部分が内地流入為替、特殊金融機関貸出、国庫資金の三者を中心とする道外資金の供給により形成されていること

が特徴であり、「北海道の金融構造は、その産業構造に大きく左右され、資本蓄積量の脆弱性、零細性がみられる。国民所得の視点より考えるならば、北海道の経済力は全国対比はほぼ5～6%の範囲と推定されるであろう」と分析している。

以上、当時の北海道の産業構造、金融構造について概観してきた。そこからは、開発可能性を持ちながらも、それを自力で顕在化させることが難しいという産業構造の特性、脆弱さが浮き彫りになってきた。それとともに、それらを克服する方途として金融政策がどこまで有効かという議論に対して論拠を与える情報データは十分とはいえない状況であった。

このようななかで、財政金融小委員会での議論を引き継いで、五人委員会による具体的な開発金融システムの方策案づくりが始まった。



昭和30年頃の夕張炭鉱石炭積み出し風景
（提供：夕張市石炭博物館）

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年史編纂委員会）／『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』（黒澤西蔵著）／『北海道拓殖開発経済論』（蝦名賢造著）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。

戦後北海道開発金融システムの形成過程

【第6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始まったが、より具体的な検討を行うために五人委員会が設置された。

五人委員会での議論

第3回財政金融小委員会で設置が承認された五人委員会では、これまでの小委員会での検討過程で問題となった点を整理し、戦前の満鉄のような北海道開発公社といった特殊法人案、全額政府出資の開発金融公庫案、現在の一般融資に対する損失補償・利子補給を行う案、の3案を前提に、昭和30年2月14日から数回の会合を開いて、検討を重ねた。

その結果、第3案については、現在の法律を調査したところ、特定の地域を限定したものは災害の場合のみ実例があるだけで、それ以外の損失補償などの立法は極めて困難であること、現存する金融機関が北海道で損失補償を行うことも考えられるが、北海道総合開発という大局的な視点からの支援は難しいであろうとの考え方から、この案は捨て去られた。

また、現在の公庫に連なる第2案についても、

金融ということになると採算ベースに乗ったものでなければ行われ難いが、北海道には金融以前の資金も必要とされ、また債券発行による原資調達では公庫自体の採算に問題があり、公庫を維持することが困難であるという点などが問題となって、この時点ではこの案も捨て去られた。

そして、金融面だけでなく、技術的にも協力しうる公社的な機関を設けることが最適であるとの結論に達し、五人委員会での議論は最終的に第1案に落ち着いたのである。

第4回財政金融小委員会

五人委員会での議論を経て、第4回財政金融小委員会が5月17日に開催された。この日、永田委員長から五人委員会での検討経過が述べられ、以下のような、五人委員会で作成された北海道産業振興開発公社案（仮称）が提出された

北海道産業振興開発公社案（仮称）要綱（未定稿）

第一章 総則

（目的）

第一 北海道産業振興開発公社（以下単に「公社」という）は、北海道の経済開発を促進し人口収容増加の基盤を造成することを目的とする。

（法人格）

第二 公社は公法上の法人とする。

（事務所）

第三 公社は主たる事務所を東京都に置く。

2 公社は北海道に従たる事務所を置くことができる。

(資本金)

第四 公社の資本金は〇〇億円とする。但し国会の議決を経て、これを増加することができる。

2 公社の資本金は、政府がその全額を出資する。

第二章 役員及び職員

(役員)

第五 公社に役員として理事長一人、理事三人以内及び監事二人以内を置く。

(役員の任命)

第六 理事長及び監事は内閣の承認を得て主務大臣が任命する。

理事は理事長が主務大臣の許可を受けて任命する。

(役員及び職員の地位)

第七 公社の役員及び職員は国家公務員とする。

第三章 業務

(業務の範囲)

第八 公社は第一に掲げる目的を達成するため左の事業の主要なものに対し、投資、融資又は債務の保証を行う。

(一) 石炭及び天然瓦斯関連工業

(二) 農林畜産及び水産物の加工事業

(三) 鉱産に関する事業

(四) 前各号の外経済開発のために必要な事業

第四章 債券及び発行

第九 公社は資本金の金額の〇倍に相当する金額を限度として北海道産業振興開発債券(以下「債券」という)を発行することができる。

第一〇 公社は債券を発行しようとするときは、主務大臣の許可を受けなければならない。

第一一 政府は法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律の規定にかかわらず債券について元本の償還及び利子の支払を保証することができる。

第五章 会計

(予算及び決算)

第一二 公社の予算及び決算については「公庫の予算及び決算に関する法律」の定めるところによる。

(利益金)

第一三 公社は毎事業年度の損益計算上利益を生じたときはこれを利益積立金として積立てなければならない。

(資金の借入)

第一四 公社は主務大臣の認可を受けて政府その他政令で定める機関から資金の借入をすることができる。

2 政府は前項の規定により資金の貸付をする場合

には、利子を免除し又は通常の条件より公社に有利な条件を附することができる。

第六章 監督及び保証

(監督)

第一五 公社はこの法律の定めるところにより主務大臣が監督する。

2 公社は事業計画を設定し又は変更せんとするときは別に定める参与会の議を経て主務大臣の認可を受けなければならない。

第一六 公社には所得税、法人税、登録税及び印紙税を課さない。

この公社案は、3つの特色を持っていた。

第1に、公社は、石炭および天然ガス関連事業、農林畜産および水産物の加工事業、鉱産に関する事業、その他経済開発のために必要な事業に対して、投資・融資または債務保証を行うが、金融以前の資金の問題を解決し、かつ、起業化を促進するために投資を優先的にを行い、ついで必要な融資、債務保証を行う、という方針であったことである。しかも、その対象は必ずしも会社限定されてはいなかった。

第2に、公社は直営の事業は行わないが、各種事業の研究、起業化の企画と必要な技術者等を置いて技術的経営的な指導を行う、としたことである。

第3は、公社の資本金を全額政府出資とし、その資本金の何倍かに相当する限度まで政府保証債を発行しうることとした点である。しかし、当面の事業資金の大宗を政府の出資金に求め、債券発行による民間資金の吸収は将来のこととする方針であった。

このような公社案について、5月17日の財政金融小委員会の検討で問題となった点は、一つは投融资の相手方に制限を設けていない点であった。この点の具体的条件はのちに北海道開発庁が細目を定めている(同年12月2日)。他の一つは、公社案では事業計画の設定および変更についての公社の諮問機関として参与会を設置することになっているが、その性格が明らかでないという点であった。この参与会制度については、第4回小委員会でもさまざまな意見が出され、収束がつかなかった。このため、参与会制度の権限、構成、構想等について再検討を行うため、もう一度五人委員会を開催し、その結果を次回の小委員会で報告

することとなった。

また、資本金については50億円、目標としては200億円を目指すとのことで了承を得た。

第5回財政金融小委員会

最後の財政金融小委員会にあたる第5回の委員会は昭和30年6月9日に開催された。ここでは、前回議論の的となった参与会制度についての新たな方向が発表された。この検討経過については、北海道開発庁の調査のもと、五人委員会のメンバーが承認したというものであり、その内容は経営委員会というものであった。現行法規上は行政官庁の諮問機関でなければ承認されにくく、公社組織においては、委員会形式が一般的であるとのことから、提案された案であった。第5回の小委員会では、その構成や任命、さらには権限等について活発な意見が交わされ、それぞれの意見を勘案して進めることを承認し、最後の財政金融小委員会を閉会した。

北海道開発金融公庫から産業振興公社へ

以上のように、北海道開発金融公庫案は財政金融小委員会を経て、北海道産業振興開発公社案へ姿を変えた。この考え方は「どちらかというと、開発庁よりも審議会、民間側の方が熱心」(黒澤西蔵氏)だったという。なかでも道内への長期資金導入に積極的な態度を示していた北海道拓殖銀行の頭取であった広瀬氏は積極的にこの案を支援していた。「本道開発のための長期資金が欠乏していることは率直に認められるが、長期信用銀行、開発銀行の既存金融機関との振合いをどうするか」の点に問題がある。私は金融機関だけでなく、TVAのように経営や技術指導も行える産業公社の設立を提唱している。これなら社債の発行も行えるし、危険の分散という観点から銀行も信用貸しに応じられ、したがって道開発金庫の設備投資一本という運転資金融資が全くないような欠陥は救われると思う。固定資産税、電力量の高すぎる、こと、運転寒冷地のハンデなど立地条件是正のための特別立法も必要だがそれだけでは事業はおこらないわけで、何とかして指導機関が必要だ」(北海道新聞/昭和30年3月18付)と広瀬頭取は述べている。実際、第1回財政金融小委員会で、産業振興公社案につながる意見を述べたのは広瀬氏で

ある。これに対し、当の黒澤会長は後にこう述べている。「第一は理想案。これは北海道産業振興開発公社案で、投資指導会社です。第二は開発金融公庫法案。これは融資会社ですが、その場合権限をできるだけ強くすることです。第三案は、以上がまったくダメになったら、民間金融で北海道に投資するものには政府が損失補償や利子補給をするというものでした。長蛇を逸しても必ず第三案でとまり、少なくとも第二案はものにするという作戦です」。黒澤会長がこのように考えた背景には、実施官庁化昇格の失敗、農業開発公社案がまとまらなかったということが大きく響いていたようである。のちにこの産業振興公社は北海道開発公庫へと名を変え、さまざまな構想が入り乱れたあと、当初の想定規模から縮小してのスタートとなったが、黒澤氏はこの点も含め「いま考えてみましてもこの方法は良かったと思っています。案の定、政府内部の調整で『北海道産業振興開発公社案』はつぶされたからです。しかしこの構想は実に堂々たるもので、鉱工業の実際と金融の第一線にある人々が結集してつくり上げたもので、今日まで、これを出る案はありません。この会社の資金にしましても、永田試案としては総額二百億円です。設立を三十年代として以来三カ年間に、長期設備資金百八十億円、運転資金七十億円は必要であるから、差し当たり二百倍の資本金だということです。そのころの開発予算は僅か百億円の頃の話ですから大きいのです。また、一千億円の債券を発行させる構想でした。もっとも当時開発庁がつくった計画ですと、鉱工業の中心は石炭でした。二百五十億円の三カ年投資計画のうち半分の百二十億円は石炭利用工業、石炭工業にはこのほか三十七億円の計画です。農林水産利用工業で五十億円の投融資計画でしたから、石炭中心の産業開発を考えていたといえます。今日、石炭鉱業はもちろん、関連産業など思いもよらない時代になりましたが、激しい産業の推移をここでもみる思いがします」と語っている。

3 産業公社案から北海道開発公庫へ

北海道開発審議会での承認

昭和30年5月17日の第4回財政金融小委員会で提案された産業公社案は、翌日の5月18日、北海道開発審議会第1回鉱工業小委員会によっても全

面的に支持された。また、第4回小委員会で議論の的となった参与会制度は経営委員会に衣替えされ（さらにのちに管理委員会に変更）、6月9日の第5回小委員会で承認された後、翌日の6月10日には、第23回北海道開発審議会において、これを決定した。そして、開発庁長官に「北海道産業振興開発公社」創設に関する建議書を提出した。

北海道産業振興開発公社に関する建議

（昭和30年6月10日）

わが国経済自立達成の絶対的要件と考えられる北海道の総合開発を推進する施策の重点をなすものは、多額の政府及び民間資金の動員であり、しかもその資金は北海道の特殊性に鑑み長期且つ低利であることを要するのであります。公共事業費については毎年相当額の予算を投入しているのでありますが、民間資金調達については甚だ不充分である現況であります。

右事情に鑑み、北海道における産業育成のための投融资機関として別冊北海道産業振興開発公社を創設し、その経済開発を促進し人口収容の基盤を造成することは最も緊要な施策と考えられます。

右建議致します。

北海道産業振興開発公社案要綱

第一章 総則

（目的）

第一 北海道産業振興開発公社（以下単に「公社」という。）は、北海道の経済開発を促進し人口収容増加の基盤を造成することを目的とする。

（法人格）

第二 公社は、法人とする。

（事務所）

第三 公社は、主たる事務所を東京都に置く。

2 公社は、北海道に従たる事務所を置くことができる。

（資本金）

第四 公社の資本金は、五十億円とする。但し国会の議決を経て、これを増加することができる。

2 公社の資本金は、政府がその金額を出資する。

第二章 経営委員会

（設置）

第五 公社に、経営委員会を置く。

（権限）

第六 経営委員会は、公社の業務の運営に関する重要事項を決定する機関とする。

2 左の事項は、経営委員会の議決を経なければならない。

- 一 予算、事業計画及び資金計画
- 二 決算
- 三 長期借入金及び一時借入金の借入並びに北海道産業振興開発債券の発行
- 四 長期借入金及び北海道産業振興開発債券の償還計画
- 五 その他経営委員会が特に必要と認めた事項

（組織）

第七 経営委員会は、委員五人及び職務上当然就任する特別委員（以下「特別委員」という。）一人をもって組織する。

2 経営委員会に委員長一人を置き、委員の互選により選任する。

（委員の任命）

第八 委員は、両議院の同意を得て、内閣が任命する。

2 左の各号の一に該当する者は、委員となることができない。

一 国務大臣、国会議員、政府職員（人事院が指定する非常勤の者を除く。）又は地方公共団体の議会の議員

二 政党の役員

三 公社から投資、融資又は債務の保証を受ける者又はこれらの者が法人であるときはその役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上の職権又は支配力を有する者を含む。）

四 物品の製造若しくは販売若しくは工事の請負を業とする者であつて公社と取引上密接な利害関係を有するもの又はこれらの者が法人であるときはその役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上の職権又は支配力を有する者を含む。）

五 前二号に掲げる事業者の団体の役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上職権又は支配力を有する者を含む。）

六 公社の役員又は職員

（公務員たる性質）

第九 委員は、罰則の適用に関しては、法令により公務に従事する者とみなす。

第三章 役員及び職員

（役員）

第一〇 公社に、役員として、理事長一人、理事三人以内及び監事二人以内を置く。

（役員の職務及び権限）

第一一 理事長は、公社を代表し、その業務を総理する。

2 理事長は、第七の第一項に規定する経営委員会の特別委員とする。

3 理事は、理事長を補佐し、理事長に事故あると

きはその職務を代理し、理事長が欠員のときはその職務を行う。

4 監事は公社の事務を監査する。

(役員の任命)

第一二 理事長及び監事は、内閣の承認を得て主務大臣が任命する。

理事は、理事長が主務大臣の認可を受けて任命する。

(役員及び職員の地位)

第一三 公社の役員及び職員は、法令により公務に従事する者とみなす。

第四章 業務

(業務の範囲)

第一四 公社は、第一に掲げる目的を達成するため、左の事業の主要なものに対し投資、融資又は債務の保証を行う。

(一) 石炭及び天然瓦斯関連工業

(二) 農林畜産物及び水産物の加工事業

(三) 鉱産に関する事業

(四) 前各号の外、経済開発のために必要な事業

第五章 債券及び発行

第一五 公社は、資本金の全額の五倍に相当する金額を限度として、北海道産業振興開発債券（以下「債券」という。）を発行することができる。

第一六 公社は債券を発行しようとするときは、主務大臣の認可を受けなければならない。

第一七 政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律の規定にかかわらず、債券について元本の償還及び利子の支払を保証することができる。

第六章 会計

(予算及び決算)

第一八 公社の予算及び決算については、「公庫の予算及び決算に関する法律」の定めるところによる。

(利益金)

第一九 公社は、毎事業年度の損益計算上利益を生じたときは、これを利益積立金として積立てなければならない。

(資金の借入)

第二〇 公社は、主務大臣の認可を受けて、政府その他政令で定める機関から資金の借入をすることができる。

2 政府は、前項の規定により資金の貸付をする場合には、利子を免除し又は通常の条件より公社に有利な条件を附することができる。

第七章 監督及び保証

(監督)

第二一 公社は、この法律の定めるところにより、主

務大臣が監督する。

2 公社は、事業計画を策定し又は変更せんとするときは、主務大臣の認可を受けなければならない。

第二二 公社には、所得税、法人税、登録税及び印紙税を課さない。

北海道開発公庫案への道

以上のような北海道開発審議会での議論を経て、昭和30年8月22日、大久保留次郎北海道開発庁長官が、「北海道産業振興開発公社」創設に関する建議書を積極的に推進する旨、言明したことによって、立法化が具体的に進められることとなった。この過程で、法制局の意見により、公社の名称は、11月にはいると北海道産業振興開発公庫と改称されるようになったが、内容的には変更がなかった。

しかし、産業振興開発公庫案の立法化の道は、必ずしも平坦なものではなかった。

北海道開発庁が「北海道産業振興開発公庫」法策の作成に取り組んでいたころ、政党方面でも積極的にこの問題に取り組んでおり、昭和30年7月30日に初会合をもった日本民主党北海道総合開発調査特別委員会が、9月17日に「北海道開発公社試案」を発表した。

試案は、その財政投融资の元締機関として公社を考えており、そのため、一段とその規模は大きいものとなっていた。そして、必要な事業については、子会社を設けて投資を行う、国鉄・電電などの公共企業体や地方公共団体にも直接融資する、鉱工業のほか農林水産業などの第1次産業や交通・通信・電気・ガス・水道・住宅建設などの事業に対しても投融资する、などといった内容であった。この試案の背景には、北海道経済開拓六ヵ年計画、各省の出先機関を統合した北海道省の設置、北海道分県など、いわゆる「広川構想」と呼ばれるものがある。行政機構改革とともに検討された北海道開発公社案は、この大きな構想のなかの一つであったがために、かなり大きな規模が想定されていたのである。その後、保守合同が行われて、12月1日から自由民主党北海道総合開発特別委員会が発足した。日本民主党の北海道開発公社試案は、そのまま引き継がれたが、公庫とすることが適当であるという法制局の見解にしたがって、名称を北海道開発公庫と改めていた。

この北海道開発公庫案は、北海道開発庁の先の北海道産業振興開発公庫案構想を発展させたものであり、その基本的方向は全く同じであったから、いずれ、両案は調整され、実現に向かうものとみられていた。

しかし、昭和30年11月に就任した正力開発庁長官が、12月7日の自民党北海道開発特別委員会で、現在の財政規模では北海道開発公庫案を実現することは困難であると発言し、その代案として、有料道路の建設を目的とした半官半民の「北海道開発会社」案、いわゆる正力構想を表明したため、一混乱が起こった。自民党北海道開発特別委員会ではこの構想に反対していたが、時の大物大臣の発言だけに、政治的問題にも発展しかねないため、当初は開発公庫の子会社として計画している各種事業のなかに道路運輸事業を付け加えることなどで一時折り合いをつけていたが、紆余曲折ののち、最終的には翌31年1月12日に正力構想を握りつぶしたような形で、自民党内の意思統一がなされ、北海道開発公庫案を進めることになった。

さらに、1月8日には広川委員長、岡田同事務局長、田上北海道開発庁次長の話し合いの結果、北海道開発総合調査委員会案の開発公庫案と、北海道開発庁の産業振興開発公庫案を一本に絞ることで合意した。北海道開発庁は、投資90億円、融資210億円（貸付金利息7分5厘）という事業計画と政府出資100億円、債券発行200億円（全額資金運用部引受け、債券利息6分5厘）という資金調達計画を作成、自民党北海道開発特別委員会と協議の上、大蔵省に提出した。他方、公庫法を国会に提出することについても、各方面に対する了解工作が進められていた。北海道開発庁は、これより先に、開発公庫法案の内容を、北海道開発審議会に対し建議案の修正という形で諮問していたが、結局、1月26日の第27回北海道開発審議会は、これを満場一致で承認した。そして同審議会の審議過程を通じ、政府・与党だけでなく、野党や財界も開発公庫案に賛意を表していることが明らかにされた。

昭和31年度予算においては、最終的には、政府出資10億円、資金運用部借入30億円、債券発行40億円（全額公募）計80億円と20億円の増額をみたが、政府出資が要求の1割にとどまった。北海道開発庁は、1月21日、公庫の事業計画を修正し、

投資5億円、融資75億円と変更。融資が圧倒的に高い比率を占め、公庫の性格が投資中心から融資中心に変わってしまったのである。北海道開発庁は、1月28日、自民党北海道開発特別委員会と協議し、公庫の投融資対象業種を次のように整理縮小した。

石炭および天然ガスの関連工業
農林畜水産物の加工工業
鉱業
交通運輸事業
その他開発のために必要な事業

こうして、北海道開発公庫法案は、昭和31年2月10日の閣議で正式に決定された。



黒澤西蔵氏（第4～11代北海道開発審議会会長）

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年史編纂委員会）／『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』（黒澤西蔵著）／『北海道拓殖開発経済論』（蝦名賢造著）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。

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。

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う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。

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。

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こなわれ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るのであります。

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。

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、産業公庫案を積極的に押し進めていった永田昌緯氏が、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」からどうしたらよろし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資するのだから、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商工業のお相手はできにくいことになる。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ヵ月間に、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は管理委員会がなくてもよいと思う。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。利権の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。戦後の復興金融金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ふ。

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。

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使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、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ない。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、政府がどこまで関与することが必要なのか。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だろう。

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るだろう。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年史編纂委員会) / 『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』(黒澤西蔵著) / 『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。