

# 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せら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必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・勸銀・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。