

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、こ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、製造業従業員の対全国比が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つた。

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たいた蛭名賢造氏は、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か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』（黒澤西藏著）／『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。