

# 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。

### (6)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、(1)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、(2)全額政府出資の開発金融公庫案、(3)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。

### (7)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、(1)石炭および天然ガス関連事業、(2)農林畜産および水産物の加工事業、(3)鉱産に関する事業、(4)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に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。

### (8)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。

### (9)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、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方に問題がある。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、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作り上げたもので、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

### (1)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っ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。

## (2)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、公庫の投融资対象業種を次のように整理縮小した。

- (1)石炭および天然ガスの関連工業
- (2)農林畜水産物の加工工業
- (3)鉱業
- (4)交通運輸事業
- (5)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。



黒澤西藏氏（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。