

2. 日本政策投資銀行

1. 設立の経緯

日本政策投資銀行は、平成 9 年 9 月 24 日閣議決定に基づき、日本開発銀行と北海道東北開発公庫を統合し、平成 11 年 10 月 1 日設立したものである。

なお、日本政策投資銀行法は、平成 11 年 6 月 11 日法律第 73 号として公布された。

日本政策投資銀行の目的の概要は、経済社会の活力の向上及び持続的発展、豊かな国民生活の実現並びに地域経済の自立的発展に資するため、長期資金の供給等を行うこと等により、我が国の経済社会政策に金融上の寄与をすることである。

以下では、日本開発銀行及び北海道東北開発公庫について、設立の経緯及び沿革について記述する。

日本開発銀行は、日本開発銀行法（昭和 26 年 3 月 31 日法律第 108 号として公布、施行）に基づいて、昭和 26 年 4 月 20 日に設立され、5 月 15 日からその業務を開始した。

日本開発銀行の発足の意義を考えるに当たっては、まず、戦後の産業資金の供給に極めて顕著な働きを示した復興金融金庫がその新規融資を停止するに至ったところからの経過をたどってみる必要がある。すなわち、昭和 23 年 12 月の経済安定 9 原則の強力な実施に伴う昭和 24 年度の総合均衡予算の編成とともに、同年度以降の安定政策の前提として復興金融金庫は、その新規活動をいっさい停止し、既往の産業融資の回収、管理のみの機関としてとどまることとなった。さらに既発行の復興金融債券 1,091 億円は、昭和 24 年度中にその全額を償還するという措置がとられた。復興金融債権は大部分が日銀引き受けで賄われていたもので、累積した過去の債務を整理することによって、継続したインフレーション進行の要因が封殺されることになった。

昭和 24 年度及び 25 年度の均衡財政を通じて安定政策が成功を見るに至るとともに、復興金融金庫の果たした積極的な役割、すなわち特殊な産業金融の機能は、再び日本経済の復興という目的のために不可欠な存在として認識されるに至った。これは、戦後の日本経済においては、産業資本の蓄積の不足、特にうちつづいた戦争によるその極度の消耗の結果、経済の復興を国民及び産業の自主的な蓄積と正常な金融機能の発揮のみによっては、十分な効果を期待できない状態であったため、産業資金の調達の問題が金融政策の問題として取り上げざるをえなかったことによるものである。そこで、インフレーションへの懸念がひとまず去った後において、復興金融金庫がかって生産の向上に果たした役割が再び期待されるに至り、それが日本開発銀行の発足への一つの契機となったのである。

日本開発銀行の発足への第 2 の契機は、市中金融機関のオーバー・ローンの長期化、特に昭和 24 年以降におけるそれが、市中金融機関にとっても、産業界にとっても、極めて大きな負担となっていたという事実である。そして、その原因としては、市中融資のうちに、形式上は短期融資であるけれども、実質的には手形の切換継続によって長期融資となっているものが相当数にのぼっていることがあげられていた。いうまでもなく、この事実も、資本蓄積不足の端的なあらわれにほかならなかったのであるが、これを解決して市中金融機関をしてその本来の業務たる短期金融に専念せしめるためには、長期金融専門機関がこれを引きとることがさしあたり必要であった。この考え方は、すでに日本開発銀行にさきだって日本輸出入銀行の発足という事実、特に同行の業務に手形の割引の業務が加えられた事実のうちに一部は実現をみており、さらに日本開発銀行の後につづく長期信用銀行制度の整備によって受け継がれているのであるが、いわば金融の正常化であるとともに、金融制度の再編成に繋がる問題であったといえる。

日本開発銀行を誕生にみちびいた第 3 の契機は、より実務的な問題であるが、米国対日援助見返資金の漸減の方向に対処して、その回収元本と収入利息とを効果的に再投資に向けてゆく金融機関を整備しておく必要があったという事である。

以上のような種々の要因が重なりあって、日本開発銀行は、復興金融金庫及び米国対日援助見返資金特別会計の私企業投資を吸収して、戦後のわが国における財政資金による産業設備資金の一元的供給機関として発足した。

日本開発銀行は、昭和 26 年 4 月設立以来、満 48 年を経過した。この間、日本の経済社会は、多くの構造変化を伴いながら急激なテンポで発展してきた。また国の果たすべき政策の面にも次々と新しい課題があらわれてきた。日本開発銀行の役割は、こうした情勢の中で民間の金融活動を補完・奨励しながら、国の政策上重要な分野に対して長期資金を適時適切に供給することにあった。これまでの推移をふりかえってみると、日本開発銀行は経済社会

の発展に伴うその時々の方策課題の变化に対応して、業務の重点を移行しつつ、このような役割を果たしてきたといえよう。

昭和 26 ～ 30 年度

日本開発銀行設立直後の数年間は、戦後の経済復興、経済自立がさしせまった課題であった。日本開発銀行の融資は、電力、海運、石炭、鉄鋼の 4 大基礎産業の生産力増強に重点が置かれ、科学(硫安、合成繊維等)、機械などの部門の合理化と育成、さらに輸出促進、自給度の向上に寄与すると認められる産業設備が対象となった。

昭和 30 年代

30 年代に入ると先進諸国へのキャッチアップを目的として、石油化学、機械・電子工業等の幼稚産業・新規産業育成等に重点が置かれ、また、地域間経済格差の是正を目的とした地方開発融資が開始された。

昭和 40 年代

40 年代の高度成長過程においては政策ニーズはさらに多様化し、都市再開発や流通近代化、さらには公害防止等の国民生活改善等の国土開発・社会開発の推進及び投資開発やエネルギーの分野における経済社会発展基盤の設備等を目的とした融資が重点的に行われ、単に産業の開発のみにとどまらず、それを通じて経済社会の発展に寄与することを狙いとして広く政策ニーズに対応することとなった。

なお、47 年の開銀法改正の際にはこうした政策課題の変化をふまえて、出融資機能の整備のほか、第 1 条の目的についても「産業の開発及び経済社会の発展を促進するため」との表現に改められている。

昭和 50 年代

また 50 年代にはいと、石油ショックに起因する低成長等の経済社会の構造的変化に対処すべく、経済の安定的発展と国民生活の質的向上を目指し、省資源、省エネルギー、エネルギー多様化などの資源エネルギーの安定的供給確保や技術開発の促進、生活環境の整備を政策課題として掲げ、融資を行っている。

なお、53 年度においては構造不況対策の一環として、「特定不況産業安定臨時措置法」に基づいて設立された「特定不況産業信用基金」（現行「産業基盤整備基金」）に対する出資が行われた。

これらに加えて、経済社会の長期的発展基盤となる技術開発及び産業構造の高度化・知識集約化や高度情報化社会への対応、さらに都市開発・地方開発の促進などによる望ましい生活環境の創造等を課題として、これに積極的に取り組むこととなった。

昭和 60 年代

一方、民間部門の投資環境は、社会的ニーズの多様化や市場の不確実性の拡大、金融自由化の進展や金融環境の変化、市場構造の変化等が予想され、不透明度が増大してきた。このため政策ニーズに応じたプロジェクトの円滑な遂行を可能とするためには政策金融による民間資金の質的補完・誘導を図ることが一層重要となってきた。また、近年の財政状況を勘案すれば、民間部門の活力を十分に活用することが大きな政策課題であり、そのための条件整備が急務となった。

これらを背景に、まず昭和 60 年 6 月開銀法の改正が行われた（昭和 60 年法律第 52 号）。その主な目的は、このような政策金融を巡る環境の変化をふまえ、臨調答申の趣旨に従って民間活力活用 of 要請などの経済社会の新しいニーズにこたえて緊要な政策課題の実現を図るため出融資機能の整備を行い、これにより量的補完から質的補完への転換を推進しようとするものである。具体的には産業の開発及び経済社会の発展に寄与する事業で政令で定めるものに対して、大蔵大臣の認可を得て出資ができることとなり、また、産業の開発及び経済社会の発展に寄与する高度で新しい技術の研究開発もしくはその利用に必要な資金を貸し付けることができることとなった。

62 年度補正予算においては、日本電信電話株式会社の株式売却収入を原資とする無利子貸付制度が導入されることとなり、日本開発銀行は、北海道東北開発公庫・沖縄振興開発金融公庫とともに、経済社会の基盤の充実に資する施設を整備する事業であって、地域の活性化に資するものを行う民間事業者（第 3 セクターに限る）に対し、当該事業に要する費用に充てる資金の一部を無利子で貸し付けることとなった。

また、62 年 10 月には民間の都市開発を推進するために、財団法人「民間都市開発推進機構」が設立され、日本開発銀行は、同機構からの寄託金をもとに、民間事業者に低利の融資を行うこととなった。

平成年代

平成元年 6 月に行われた法改正（平成元年法律第 47 号）では、金融自由化・国際化の進展、地域経済社会の基盤充実に對する要請等の高まりに対応するため、地方の社会資本整備に資する事業の立上り期を支援する立上り支援

資金融資機能を追加して業務機能の整備を図ったほか、外債市場の多様化に対応して、ＥＣＵで表示される外債の発行が可能となるよう外債発行機能の整備を行った。

平成３年４月の法改正（平成３年法律第４３号）では、国民生活の基盤となる緊要な政策課題に応えるため、以下の機能整備を行った。まず、譲渡することを前提として施設を整備する事業（譲渡方式事業）であっても、社会資本の整備に係る事業については整備主体への融資を行いうるよう融資機能の整備を行った。また、従来第３セクターに限定されていたＮＴＴ無利子融資制度を拡充し、民間事業者に対する低利融資制度（社会資本整備促進低利融資制度）を創設した。さらに、社会資本整備等出融資業務の円滑な運営を図るため、従来の外貨建債に加え、ユーロ円債の発行を可能とした。

平成６年度以降は、阪神・淡路大震災直後に新たな融資制度（震災復旧融資制度）を創設し、震災復旧・復興に積極的に協力するとともに、７年度にはわが国経済活性化に不可欠な新規事業の創出を支援するための新規事業支援融資制度を創設している。

９年度には、金融機関の破綻、信用収縮等の影響を受け、十分な資金調達が困難となっている中堅企業等を支援する観点から金融環境対応融資制度を創設する等、喫緊の政策課題にも機動的な運用を図った。特に金融環境対応融資制度については、平成１０年１２月の法改正、（平成１０年法律第１４４号）により、対象を事業関連長期運転資金、社債償還資金等にも拡充し、中堅企業向け対策を更に強力に推進した。

このように、日本開発銀行は総合的政策金融機関として民間金融の補完・奨励を図りつつ、経済開発のみならず国民生活の充実・高度化などの社会開発、福祉関連の領域に至るまでの各分野において政策課題に沿った対応をしており、また経済社会に発展段階とそれに伴う政策課題の変化に的確に対応すべく、業務の重点分野を弾力的に変化させてきた。

日本開発銀行の主な変遷を列挙すると、下記の通りである。

昭和26年4月	設立
26年5月	営業開始
27年1月	復金債権787億円を承継
27年7月	保証及び借入機能を追加（法改正）
27年9月～10月	見返資金債権1,345億円を承継
28年12月	外貨資金貸付開始
29年4月	外貨保証開始
32年3月	特定機械・石油化学融資開始
34年8月	地方開発・私鉄融資開始
36年9月	外貨債権発行開始
38年4月	産実体制整備融資開始
39年4月	土地造成融資開始（3月法改正）
40年4月	石油融資開始
41年4月	大都市再開発及び流通近代化融資開始
43年4月	国産技術融資開始
47年6月	大規模工業基地建設事業への出資宅地造成融資及び分譲施設建設融資機能を追加（法改正）
48年4月	国民生活改善融資開始
53年7月	特定不況産業信用基金へ出資
55年9月	代替エネルギー利用促進融資開始
58年4月	外資系企業融資開始
59年4月	情報化促進融資拡充
50年6月	技術開発、都市開発及びエネルギー利用等の分野に係る産業の開発及び経済社会の発展に寄与する事業への出資並びに研究開発資金融資機能を追加（法改正）
62年4月	基幹鉄道整備及び産業構造調整融資開始
62年9月	日本電信電話株式会社の株式の売却収入に基づく無利子貸付制度開始、米輪銀より本邦航空2社に係る債権譲受

平成元年 6月	立上り支援資金融資機能を追加（法改正）
3年 4月	譲渡方式事業に対する貸付業務を追加
	社会資本整備促進低利融資制度創設（法改正）
4年12月	政府の追加出資についての規定の整備（法改正）
7年 2月	震災復旧融資開始
4月	新規事業支援融資開始
9年12月	金融環境対応融資開始
10年12月	貸し渋り対策（法改正）
	1）設備の取得と関連のない長期運転資金を対象資金に追加
	2）社債償還資金を対象資金に追加
	3）公募債取得機能の追加 等

第1表 年度別出融資・保証実績

（単位 億円）

年度	国内資金出融資	外貨貸付	外貨保証	年度	国内資金出融資	外貨貸付	外貨保証
37	1,203	1	406	56	10,775	-	240
38	1,214	-	144	57	11,615	-	-
39	1,451	-	407	58	11,540	-	-
40	1,997	-	369	59	11,624	-	206
41	2,229	-	529	60	(33) 11,050	-	-
42	2,328	-	720	61	(25) 10,917	-	-
43	2,734	-	462	62	(84) 12,835	213	-
44	2,922	-	448	63	(34) 13,535	-	-
45	3,419	-	558	元	(25) 14,091	-	-
46	4,251	-	945	2	(54) 14,926	-	-
47	4,605	-	1,032	3	(44) 19,271	-	-
48	5,439	-	11	4	(38) 25,868	-	-
49	6,317	-	351	5	(27) 27,293	132	-
50	7,662	-	717	6	(35) 22,815	108	-
51	7,608	-	126	7	(71) 18,021	173	0
52	6,732	-	194	8	(21) 17,156	231	2
53	(80) 9,924	-	81	9	(6) 18,631	374	-
54	9,489	-	0	10	(248) 26,079	353	-
55	9,734	-	941				

(注) 1. 国内資金出融資のカッコ内は内書きである。

2. 外貨貸付には債権譲受を含む。

第2表 金融機関貸出残高に占める開銀シェア

(単位 %)

区 分	昭 和 30年度	40	50	60	平 成 7年度	平 成 10年度
民 間 金 融 機 関	87.0	90.5	89.5	86.5	85.2	83.1
国内銀行銀行勘定	61.1	53.4	47.6	49.6	53.7	53.5
(うち長期信用銀行)	(5.6)	(6.2)	(6.0)	(5.9)	(5.2)	(4.6)
(うち都市銀行)	(35.2)	(30.0)	(25.7)	(26.0)	(24.2)	(23.9)
(うち地方銀行)	(16.7)	(15.2)	(14.3)	(14.7)	(15.1)	(15.7)
全国銀行信託勘定	5.6	6.2	6.6	4.8	3.1	2.1
中小企業金融機関	13.0	15.4	16.8	15.4	9.1	9.4
保険会社	1.9	3.8	5.2	5.5	8.2	7.3
政 策 金 融 機 関	13.0	9.5	10.5	13.5	14.8	16.9
開 銀	7.4	2.7	1.8	1.6	1.7	2.0
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

一方、北海道東北開発公庫は、昭和31年(法律第97号)「北海道開発公庫法」の成立に伴い同年6月に設立された。

その目的は、「北海道における産業の振興開発を促進し国民経済の発展に寄与するため、長期の資金を供給すること等により、民間の投資及び一般の金融機関が行う金融を補完し、又は奨励すること」となっている。この公庫法成立に至った経緯についてみると、北海道は明治新政府発足以来わが国の拓殖政策の対象となり、その気象条件と地理的条件において他の地域に比し著しく異っていることから、特に強力な開発政策が続けられてきた。特に太平洋戦争後わが国の産業復興とともに北海道の未開発地域の産業開発が着目され、昭和23年北海道庁の作成した「北海道総合開発計画書」の重点要望事項(5項目)のなかに「開発事業に対する特別金融措置」が掲げられており、この頃から北海道の総合開発計画のなかで特殊の政府関係金融機関による資金調達の必要性が論議されてきた。しかしながら公庫法成立前の昭和30年には、関係者の間に各種の意見や試案が出され、現在設立されている公庫とはかなり内容の違った「公社案」といったものも検討されたが、最終的には、すでに日本開発銀行をはじめとして、各種にわたり政府関係機関が整備されていることも考慮し、北海道だけに地域を限り産業振興開発を目的とする政府関係金融機関として北海道開発公庫が誕生することとなった。

その後、諸条件が北海道と類似する東北地方においても、産業開発のために必要な長期資金の供給にあたる政府関係金融機関の必要が認められ、北海道開発公庫の一部組織の改訂、業務の範囲の拡大等を行い、北海道及び東北地方(東北6県及び新潟県)を一括業務区域とすることとし、昭和32年(法律第82号)「北海道開発公庫法の一部を改正する法律」により「北海道東北開発公庫」と改称された。

2. 機 構

日本政策投資銀行は、本店に28部4室のほか、北海道、東北、新潟、北陸、東海、関西、中国、四国、九州、南九州の10支店及び国内8事務所、海外6事務所を置いている(平成11年10月1日現在)。

役員は、総裁1名、副総裁2名、理事12名以内、監事2名以内からなる。総裁及び監事は内閣総理大臣が任命、副総裁は内閣総理大臣の認可を受けて総裁が任命、理事は総裁が任命する(法第10条)。11年度予算上の定員は、役員17名、職員1,387名である。

3. 業 務 の 概 要

日本政策投資銀行は、日本開発銀行及び北海道東北開発公庫の業務を承継しており、設備の取得等に必要な資金及びこれに関連する資金を供給すること(貸付け、保証、社債の取得及び債権の譲受けによるものとする。)を中心的な業務としている。

さらに、日本政策投資銀行においては、近年の経済のソフト化等経済構造の変化に適切に対応し、従来のような

設備の取得等を伴うことなく行われる政策的に望ましい事業の遂行を支援するため、大蔵大臣が定める場合に限って、必要な資金を供給することとしている。

また、日本開発銀行及び北海道東北開発公庫が行ってきた出資業務についても、引き続き、日本政策投資銀行においても行うこととしている。

さらに、両機関の統合に際し、地域振興整備公団及び環境事業団の融資業務が移管される。

なお、平成 10 年 12 月の法律改正により、貸し渋り対策として、日本開発銀行法及び北海道東北開発公庫法において、平成 13 年 3 月末まで行うこととしている長期運転資金等の供給業務については、日本政策投資銀行法においても、平成 13 年 3 月末までの時限措置として引き続き行うこととしている。

日本政策投資銀行は、その官業としての位置づけを踏まえ、その活動は、あくまでも民間金融の補完的地位にとどまるべきものである。

そこで、日本政策投資銀行の業務の条件として、民間金融機関との競争を禁止するとともに、民間金融機関等の資金供給のみによっては、事業の遂行が困難な場合に限り資金供給を行うこととしている。

日本政策投資銀行法においては、その業務の政策性の方向づけ及び民業補完、業務の合理化を担保するために、以下のような枠組みが定められている。

「中期政策方針」

主務大臣は、日本政策投資銀行が寄与すべき「我が国の経済社会政策に関する事項その他の業務に関する重要事項」を記載した 3 年間の「中期政策方針」を作成し、日本政策投資銀行は、当該方針に従い業務を行う。

「投融資指針」

中期政策方針に記載された事項を実施するために、日本政策投資銀行は、貸付け等に係る各事業年度の指針（「投融資指針」）を作成する。投融資指針は、貸付け等の前提となる政策目的、対象事業などを記載するものであり、透明性の向上の観点から、これを公表することとしている。

「運営評議員会」

日本政策投資銀行に、外部有識者から構成される運営評議員会を設け、そこで中期政策方針の実施状況を検討することとし、その検討結果については、透明性の向上の観点から、公表されることとしている。