

役割りを終えた財政投融资制度

—— 謹んで故松永教授に捧げる ——

Termination of Government's Loan System

水谷 研 治*

Kenji MIZUTANI

1 戦後の経済復興に貢献した財政投融资制度

人々の記憶は時と共に薄れて行く。五十余年前、敗戦後の経済状態がどれほど壊滅的な状況であったかを想像することは難しくなってきた。

アメリカ空軍による無差別爆撃で日本の主な都市は焼き尽くされ、人々は家を失った。爆撃によって、主要工場は破壊されていた。

熾烈な総力戦の結果あらゆる物資を使い尽くしてしまった。基礎的な資材である鉄や材木はもちろんのこと、すべての物がなくなっていた。着るに着物はなく、毎日の食糧にも事欠き、ほとんどの国民は栄養失調で満足に働ける状況ではなかった。

物を作ろうとしても原料も材料もなく、機械もなくなっていた。それらを一つ一つ作り出さなければならなかった。

人々はヤカンや鍋といった生活のための必需品を求めている。ところが生活物資を作るために原材料を使ってしまうと、経済拡大のために資材を使うことができなくなる。それでは永遠に貧しく悲惨な状態が続くだけである。

経済を復興し拡大するためには、乏しい物資を使い切ってしまうのではなく、投資に回さなければならない。物資を拡大再生産に当てる必要があった。

この方針の下で力を発揮したのが財政投融资制度であった。国民の貯蓄を個人生活の目先の向上に使わせるのではなく、国家として長期的な発展を目指すために利用したわけである。

すなわち郵便貯金や年金資金を大蔵省へ集め、それを国土の開発、基礎産業の発展、輸出の振興、中小企業の育成、住宅の建設など政策的に必要な部門へ回したのであった。

その意味で我が国の経済がその後、長期間にわたって発展を続けるための基礎作り

* ㈱東海総合研究所社長 経済学博士

President, Tokai Research & Consulting Co., Ltd. Doctor of Economics

に果たした財政投融资制度の役割りは大きかったと考えられる。

2 環境の変化と対応の遅れ

我が国の経済が発展するにつれて状況は根本的に変わってきた。物不足から物過剰状況への転換である。長年にわたる国民の努力の結果、良い物が豊富にできるようになり、今や極端な物余り経済となっている。

それを反映し、資金の面でも、かつてのような資金不足の状況は終り、極端な資金余剰状態となってきた。資金需給の実勢を反映する長期金利は大きく低下し、1.5%という世界の歴史上最低と思われる水準になってきている。

このような状況の下で求められることは以前とは根本的に変わってきた。かつては物を作り出すことが重要であったのに対し、豊富な物を使っていくことが必要とされてきている。

戦後50年の間に多くの分野で機構が変わってきた。各所で規制が撤廃され、効率性を重視して自由化が行われてきている。ところが制度上の改革が遅れている分野がある。その一つが財政投融资制度である。

3 財政投融资制度の本質は国による融資

財政投融资制度の見直しに当たり、郵便貯金と年金などのいわゆる「入口」をどうするかで活発な議論が行われてきた。一方、資金を受け取って運用する、いわゆる「出口」に当たる財政投融资機関の役割りにも論議が集中している。確かに、それぞれに問題があり、根本から検討すべき点が多い。

しかし問題の本質は、財政投融资制度が「国による融資」の制度であるという点である。国家による融資の制度が必要であるか否か、あるいは好ましいか否かが根本的な問題なのである。

もし国による融資制度が必要であれば、そのための資金手当ての方法として「入口」を考えなければならない。また、どのような分野に対し、どのような方法で融資を行うかを検討する必要がある。

4 国家による融資制度の危険性

(1) 見通しの難しさ

融資を行う以上、期限の来た時点で返してもらうことが必要である。ところが、それはずっと後のことであり、果たして確実に資金の回収ができるかどうかは分からない。

将来のことで、かなり確実と考えられるものもある。誰もが確実性の高い分野へ融資をしたいと考えるはずである。したがって、そのようなところへは多くの資金が提供されるため、競争が起こり、金利が低くなって収益性は悪くなる。

融資で重要なのは、資金の回収の確実性と収益性を両立させることである。

それが比較的に楽な時期がある。資金が不足する場合である。これに対し資金が過剰となると、その難しさが浮かび上がってくる。

経済運営で最も重要なことは、将来を的確に見通すことである。

融資はその端的な例である。資金を貸して欲しいと考える人は資金が不足するから欲しいのである。借りた資金は使われてしまう。そのため将来、返済の期限が来た時点で、果たして返済できるかどうかは分からない。

事業がうまく成功すれば、計画に従って借金が返済できる。あるいは別の収入をもとに返済することが考えられる。しかし、そのように計画どおり事が運ぶとはかぎらない。そこで将来性を予想して判断し、融資を実行するか否かを決定しなければならない。

通常その判断を行うのは経営者である。経営者は決断を下さなければならない。その決断を下す人が自分の責任で決めなければならない。

責任を取ることを代償として、判断を下すことを任されていると言ってもよい。したがって責任を取れない人に判断を任せることはできない。

(2) 国が判断責任を負うことは無理

この場合、問題になるのは国の責任である。正確に言えば、国の機関に従事している人に責任を取らせることができるか否かの問題である。直接的には政治家ならびに役人である。

融資の返済期間は長い。1年、5年、10年後の回収責任を取ることは非常に難しい。判断をした人が長くその立場にいることがないからである。

政治家は本来、国家百年の計画を作り、その責任を負うべきである。とはいっても現実には選挙があり、せいぜい4年程度しか当てにならない。そして長く責任を取ろうとするならば熾烈な選挙戦に勝ち抜かなければならない。

政治家は選挙で勝つために浮き身をやつしているのが現実である。そこで政治家は実際には国家百年の計ではなく、目先の選挙に焦点を当てざるをえない。そのような人に長く責任を負わせることはできない。

役人の任期は2年か3年である。自らの任期内における責任を考えるのが人情であり、問題が先送りされがちである。その積み重ねの結果が今日の大きな問題になっている。このように役人が本当の意味で責任を取ることができない以上、役人に融資の判断を任せることは無理である。

(3) 不合理な圧力への対抗が困難

融資の判断は難しい。それだけに将来性について冷静に合理的な分析を行い、邪な考えを介入させないようにしなければならない。

そのような難しい判断を要求されるだけに、古来、融資に当たっては多くの原則が確立されてきている。その一つに外部からの圧力には抵抗する必要があるという大原則がある。

たとえ合理的な判断から融資を実行しようと決めている場合でも、そこに外部からの圧力が加わった場合には実行を取り止める必要がある。それは外部からの圧力が融資決定の一要因となったと思われるからである。そのような場合には、その後、重ねて外部圧力が加わる可能性がある。そして、ついには不合理な融資に対してまで実行を迫られる恐れがあるためである。

いかにして外部からの圧力を排除するかは金融業における基本的な原則の一つである。ところが国が行う融資はこの考え方と根本から矛盾する。合理性を越えた次元で政治的に実行するのが国の融資であるためである。

もし合理的な判断で資金を供給することができるならば、民間に任せればよいのであり、わざわざ国が関与する必要はない。国の融資制度には政治的な判断が加わるわけであり、それは融資の鉄則と根本から衝突することになる。

すなわち国が融資を行う場合には、将来における回収の確実性に疑問がある分野へ資金が投じられる可能性がある。しかも、その場合、融資を決定した責任者が資金回収の責任を取ることができないのである。

(4) 問題の先送り

最終的には国が責任を取らなければならない。それは融資の判断をした当事者ではない。回収不能となった時点の国民であり、その時の税金で賄う以外にない。

それが今、現実の問題として現れてきた。たとえば国鉄清算事業団の借金の問題であり、林野特別会計の累積した赤字であり、本四架橋財団の赤字である。

そのような事態は当然に起こるべくして起こっていると考えられる。それを現在の担当者が諸先輩の罪にして知らぬ顔をしていることはできない。自分の責任を回避するためにも、諸先輩の責任を免れさせるためにも、問題を解決しなければならない。

問題が本当に解決されることが望ましい。しかし、それができないから問題なのである。ここですてくるのが問題の先送りである。結果として問題が増幅される。たとえば問題が増幅されても先送りされることになると思わざるを得ない。

要するに問題を表面化させてはならないと考えられてしまうのである。無責任な官僚主義がこのような行動へと誘導することになる。このようにして問題はますます重大となり、手がつけれなくなっていく。そして最後は国民の税金によって支払われ

なければならなくなる。

(5) 別の問題へのすり替え

国民の税金による補填は最悪の事態である。それを回避しなければならないことは明らかである。当事者として、その回避のための努力をすることが、また別の問題を引き起こす。結果として問題回避のために別の問題へのすり替えが行われる。

無理して返済を行わせるため新たな融資をすることがある。追加の融資をするかぎり、前の融資が焦げつくことはない。このようにして返済の目途がつかない融資が積み重なっていく。

もちろん最終的には融資を回収しなければならない。そのために他の分野に犠牲を払わせながら回収を行うことがある。たとえば政府が指導監督する業界に犠牲を払わせる方法がある。金融機関に融資を依頼する等はその一つの例である。

対外的な問題となると国の外交上の利益を犠牲にすることもある。

本来は融資に伴う損失は国民が負担する税金で、はっきりと決着をつけなければならない。つまり税金で明確に補填することが必要なのである。にもかかわらず、それが責任問題になるために、これを回避しようとして、より多くの損失を積み重ねることになりがちである。それが最悪の結果を招くのである。

(6) 追加融資の恐れ

融資は将来の見通しを前提として行われている。ところが見通しを間違えることがある。それは業況が変化するなど外部の要因が変わるためである。

状況が悪化し、回収が難しくなりそうになれば、融資を引き上げなければならない。ところが、それは不可能に近い。

資金を借りた側からすれば状況は悪化しているのであり、放置しておくわけにはいかない。まず生き延びなければならない。

生き延びるためには資金が必要である。資金が供給されるかぎり生き延びることができる。そこで業況が悪化するにつれて新たな資金需要が出てくる。それに応じなければ、以前に融資した分は焦げ付いてしまう。追加融資が必要となる。

追加融資を断ることは極めて難しい。それは倒産の引き金を引くことになるからである。そのような判断を国ができるであろうか。すでに注ぎ込んだ融資の額が大きければ大きいほど現実問題として倒産させることは難しくなる。

融資が追加されれば取りあえず生き延びることができる。生き延びることができれば根本的な改革は先延ばしとなり、問題が温存されていく。

その結果また資金が不足する。不足する資金の要望を国は認めざるをえない。したがって融資が追加される。このようにして問題が持ち越されるだけでなく、拡大し

ていくのが通例である。

要するに悪い融資を止めることができず、いったん始めた劣悪な融資は増え続けるのが普通である。特に国家が関与した場合、それを阻止することは極めて難しい。

(7) 融資引き上げの困難さ

本来ならば、その段階で金融支援をやめなければならない。それが金融機関の一つの重要な役割りである。融資を続けると劣悪な体質が温存され、より多くの被害をもたらすからである。そのような最も重要な役割りを果たすことができないのが国による融資である。

この問題がさらに明確になるのが融資の回収である。

業況の悪化が予想されるようになると、将来における回収が難しくなる。その時点では、被害を小さくするために融資を早めに回収しなければならない。ところがそれは極めて難しい。

業況が悪化しているところで資金を回収すれば、倒産の引き金を引くことになるからである。それを行うのが金融機関の役割りである。当然、社会的な問題になる。そのような決断を国家が行うことができるであろうか。

結果として目先の問題を回避するために決断が先送りされ、それがすべて将来の国民の負担となり、税金で補填されることになるであろう。

5 国家による支払い保証の無責任性

(1) 保証債務は将来に問題を残す

融資の保証をすることは簡単である。資金を直接出す必要がなく、単に記名捺印するだけであり、容易に行うことができる。

しかも保証に基づく債務は発生するとはかぎらない。それぞれの債務者がまず責任を持って借金を返済するのであるから、原則として保証債務を履行することはないと考えられる。それだからこそ安易に保証が行われる。

保証債務の発生は将来の問題である。債務の履行に当たる時、保証を行った人が責任を取れない場合が多い。特に国が保証する場合には、その可能性が強い。

保証を決断した人々が1年、5年あるいは10年先に責任を取れない以上、保証をしてはならない。すなわち将来の時点で債務を負うようなことを国家が行うべきではない。

(2) 保証が問題を増幅する

国による保証は絶対的な安全を意味している。したがって国が保証する以上、融資

に対する歯止めが効かなくなる。

そのこと事態が大きな問題である。それだけではなく、現実には国の保証があることを前提にして財政投融资が行われている。国鉄清算事業団などへの財政投融资資金の投入がこれに当たる。

国が保証したことを安全の根拠として、同じ国が融資を実行することは何の安全も意味しない。その結果が現在どのような事態となっているかも明らかである。

国家が保証したことが、あたかも安全であるかのような印象を与えて融資が継続されることほど恐ろしいことはない。このようにして問題が先送りされ、増幅される結果として、現実には将来の国民が負わなければならない債務が膨れ上がり、深刻な問題となってきているのである。

6 役割りを終わった財政投融资制度

経済取引は極めて難しい。にもかかわらず、それを国家が行わなければならない段階があった。民間に任せておいては不十分であるとか、好ましくない方向に進む場合である。そこに経済政策の必要性が出てくる。

その場合の政策手段としては直接、国家が事業を行うことから始まり、金利の補填などの補助金を拠出する方法、さらには国が直接融資を行うこと、ならびに保証によって融資を誘導するといったことが考えられる。

この内、保証については前述のように、絶対に行うべきではない。

資金が民間において絶対的に不足している場合、代わって国が融資を行う方法は極めて有効であった。しかし今日のように豊富に資金が余っている場合には、もはや国が出る余地はない。民業の補完を原則とし、民間に任せておけばよい。

民間に任せただけの場合、政策意図が貫徹できない場合は、利子補給などの補助金を出す方法が考えられる。やむをえず、そのような方法を採用することは残るとしても、そこまですることとどめる必要がある。

以上のように考えてみると、もはや国が自らの責任で資金を集める必要はない。その分野については民営化を図るべきである。基礎年金のように、国が行わざるをえない部門は極力圧縮することが必要であり、その資金運用に当っては民間の力を利用すべきである。

現存する財政投融资機関については、順次整理していく必要がある。それが完了するまで、ある程度の期間はかかるであろう。その期間は暫定的な措置を講じざるをえない。

財政投融资機関の中でどうしても存在する必要があるものがあれば、自ら財政投融资機関債を発行し資金を調達すればよい。

そこで、はじめて効率的な運営ができることになり、問題を早めに処理できることになっていくものと考えられる。今や根本的な改革が必要である。

畏友、松永教授を偲ぶ

還暦を過ぎて3年ほど経つか経たない間に親友の2人を失ってしまった。

労働省から中京大学の教授に転身した労働経済学の権威、田中博秀氏が逝ったのは1994年12月であり、翌々年11月には松永教授を送る羽目となってしまった。共に1955年の秋、神戸大学で行われた全国経済学部学生大会、いわゆるインター・ゼミで名古屋大学として発表を行ったグループの面々である。

田中氏とは、名古屋市立大学経済学部長を勤めた木村吉男教授らと一緒に故塩野谷九十九教授のゼミ生であり、一年上の飯田経夫教授が大学院生として一年間我々の指導に当たっていただいたという仲間である。

松永氏とは1960年以来、金融問題研究会でも断続的に顔を合わせるようになった。金融問題研究会は塩野谷教授が東海銀行の金子副頭取と作った会で、東海銀行調査部員と学者グループとの研究会として今日に至るまで連綿と続いている。

若くしてNHKテレビでキャスター役をやっていた松永助教授に呼ばれ、筆者は初めてテレビに出演した。富士、三菱、住友、東海の都市銀行4行が初めて合同による国際投資銀行をロンドンで設立した際の内幕と展望を語ったものである。

50歳を過ぎてから経済学博士号を取ることを考えた筆者が、最初に相談したのは名古屋市立大学の松永学部長であった。そして彼の勧めに従い、彼よりも4半世紀以上も遅れて名古屋大学経済学部で博士号を取るようになった。

松永教授は優れた学者でありながら単に学問の領域で活躍していただけてはいない。名古屋市立大学経済学部にありながら名古屋市はもちろんのこと愛知県、中部地区、名古屋港などなどに対し積極的に発言し、具体的な提案を行い、大きな役割りを果たし貢献をしてきた。

早稲田大学教授に転身する際、筆者は心から賛意を表した。それは教授にとって中部地区ではやるべきことをすべてやり遂げたのではないかと考え、中央に進出して教授の真価を発揮してほしいと思ったからである。

松永教授は国際経済の権威であるが、特に為替相場については最も信頼性の高い予測を行っていた。世間では「ドル高の松永、ドル安の水谷」などと両者の違いを対比することがある。しかし両者の考え方には共通するところが多く、共に経済全体を見ながら、金融の役割りを考え、特に財務分析的な手法を活用しながら予測をしている。したがって予測時点で、どの部分に重点を置くかによる違いに過ぎないと思われる。

「ドル相場は高くなる」これが教授の予想であった。多くの人々の予想とは逆に、教授は「ドルは高くなる」と主張してやまなかった。その後のドル相場の推移を見ながら天国で教授は高笑いを続けているように思われる。