

講演

「地域金融と地方自治体」 (要約)



京都大学公共政策大学院 教授・大学院経済学研究科 教授
岡田 知弘

はじめに～地域経済学の視点から～

皆さんこんにちは。

白川先生、ありがとうございます。「世界経済、日本経済、地域経済」という包括的なテーマで、公務員の皆さんに期待することを含め、示唆に富むお話をお聞きしました。

私は、地域経済論という分野を専門にしています。世界経済、日本経済をつくっていく一番の基礎細胞にあたるのが地域経済です。そこが毎年、再生産され、投資が行われ、社会的な生産性を高めていくには、どうしたらいいかを研究しています。言葉をかえると、地域内再投資力に注目しています。地域内で投資をする力を指します。地域内の経済主体には、実は民間の企業だけではなくて、民間金融機関も、公的金融機関もあります。そして、地方自治体自身が、毎年、地域に対して投資をしているとみなすことができます。そのように地域経済を捉えた場合、先ほどの「回

転ドア」方式ではない地域や日本のつくり方が見えてくるのではないかとという視点から、これまで研究してきました。自治体の政策として地域金融を、新しく捉え直そうという動きが随分目立ってきておりますので、今日は、そのあたりを紹介しながら、白川先生のお話を、現場にもう少しつなげていくことができればと考えております。

地域金融への関心の高まり

はじめに紹介するのは、愛知県が2012年10月に定めた「愛知県中小企業振興基本条例」です。この条例に関しては、後でお話ししますが、現在、中小企業振興基本条例は全国で31の道府県で制定されています。この愛知県条例で初めて「金融機関の配慮」という条項が入りました。「金融機関は、基本理念に則り、中小企業者の特性及びその事業の状況を勘案した信用の供与、中小企業者の事業活動に有用な情報の提供、その他の方法により、中小企業者の経営の向上に配慮するように努めるとともに、県が実施する中小企業の振興に関する施策に協力するよう努めるものとする」という努力規定です。

愛知県条例ができてから、その後にした富山県条例をはじめ、多くの自治体でこの規定を盛り込んでいます。つまり、地域再生の、あるいは中小企業振興の非常に重要な手段として、地域金融機関というものが位置づけら



れてきていることが第一の特徴です。

二つ目です。ちょうどその年度の補正予算から、総務省が「地域の元気創造プラン」を開始し、新しい交付金＝「地域経済循環創造事業交付金」をつくりました。ここで注目されますのは、地域金融機関をその核の一つとして据えていこうという考え方です。そこで、「産学金官」という言葉が生まれます。語呂合わせとしては響きがよくないですが、「金」は、金融機関のことです。2014年度も、交付金として執行中です。ここでも、地域金融というものが自治体からも、総務省サイドからも注目されてきているということが、見てとれるのではないかと思います。

地域経済に占める地方自治体、金融機関の役割

地域経済論や地方財政論で、地域金融機関をどう捉えるか、特に地方自治体との関係でどう捉えるかという際、従来は、指定金融機関、公金を運用する機関として、税やさまざまな支出金の管理をする機関として捉えていました。また、地方債発行引受機関というような形で捉えていくということもあります。もう一つは、中小企業金融で制度融資というものがありません。地域経済振興という点でいいますと、消極的な位置づけで、もっぱら財政、財務での関わりという捉え方があったと思いますが、今、ここから、変わってきていると捉えているわけです。

次に、なぜそういうことが起こったのかというお話をしたいと思います。そもそもの話ですが、地域経済というのは、例えば、京都の経済、東京の経済、あるいは大阪の経済、こういうものが毎年、そこで再生産されているということは、そこに必ず経済主体があって、それが投資を繰り返しているということです。その中で比較的大きくかつ安定的なも

のが地方自治体です。京都府で計算しますと、毎年、府内総生産の約2割を公的な資金が担っているということになっています。小さな自治体でも、1万人規模でいうと40億円ぐらいは財源を持っているわけです。もう一つは地域金融機関です。これもかなりの資金を有し、職員を雇っており、地域経済をつくっている再投資主体であると私は考えています。毎年、投資をする活動主体として、両者を捉えることができるのではないかと思います。

その中で、自治体は、税を地域経済の担い手である企業や農家、住民から吸収していく。そして、それを再分配するという役割を負っているわけですが、金融機関は大ざっぱにいますと、預金を吸引して、それを貸し付け、投資に回していくという形で活動する主体です。そして、公金運用とか、地方債引き受けという形で、この地方自治体と地域金融機関は結合関係にあると捉えることができるのではないかと思います。しかし、そうなりますと、いずれも政策情報提供や信用供与機能を通して地域経済の主体、あるいは住民に何らかの作用を与えている主体であるというように整理することができます。

地方自治体の最大の責務は住民福祉の向上にある、これは地方自治法にも明記されていますが、そのための政策手段として、客観的には地域金融機関は存在しているのではないかと。それを自覚化するかどうかというところが今問われてきているのではないかと思います。もう一つ、難しい問題があります。つまり「資金の空間的運動に着目した場合、域外に本店・本社機能をおく金融機関ほど資金の流出が目立つ」ことです。

地域金融機関と呼んできましたけれども、各地域には、メガバンクにはじまり、都市銀行、地銀、信用金庫、信用組合等、さまざまな階層や機能をもった金融機関が存在しており、

必ずしも、京都に本店がある銀行が全ての預金を吸収して、そして地域内に再投融資をする構造にはなっていません。本店が域外にあればあるほど、実は、預金というのは、例えば東京に集中しているのです。また、海外のマネーゲームに投入されていくというような形で資金は空間的に自由に動きます。

ここに、一つの指標として、日銀の2014年7月の統計があります。東京都の、全国の都道府県に占める預金シェアは30%台、貸し付けは41%台となっています。つまり、全国の地域金融機関の多くも東京に支店を持っている。地方から吸引された預金が東京の企業等々にかかなりの程度貸し付けられている構造です。そのような現状の中で、いかに地域内で資金循環、再投資を繰り返して、「回転ドア」とか「焼き畑産業」にならないような地域経済をどうつくっていくかを、考えていく必要があるのではないかと思います。特にグローバル化の中で、製造業を中心として企業が海外にどんどん出ていく時代です。その中で、いかに地域産業、あるいは地域の住民の暮らしを支えるような投資主体を育成していくのか、これをめぐって地方自治体と地域金融機関、あるいは、その地域に存在している金融機関の支店がどう関わっていくのか。そこの戦略的連携が必要になってきたと捉えているわけがあります。それでは、どういう政策手段があり得るのか。

地域経済振興に果たす金融機関の役割と公共政策

内外の歴史をさかのぼっていきますと、面白い試みがいくつか見えてきます。一つはアメリカでの動きです。アメリカには、CRA（地域再投資法）という有名な法律があります。これは1977年に制定されていますが、当時は、黒人企業に対する貸し渋り問題がありました。

公民権運動の中で、マイノリティ企業への投融資を促進するという趣旨で制定されました。

1989年に法改正がなされ、一番大きなねらいは、衰退地域の振興、あるいは、これから開発を必要とするところに投融資を回していくといった誘導政策を強めるところにありました。地域産業の空洞化問題が、当時のアメリカでも起こっていました。金融機関と監督庁との関係で、どれだけ地域融資機関が州内の企業に対して融資をしたり、投資をしているかということを経営者で評価します。高い評価があれば、例えば、新しい支店や業務に進出する際には認可されやすく、あまり高くない評価であれば認可されないと、あらかじめ示唆をしておくのです。そうすると、地域内に貸し出しをしていくというようなことが誘発されてきます。1995年の法改正では、なかでも中小企業に対してどれだけ投融資をしたのか、これを審査指標に加えるというような過程をたどっております。日系企業もメガバンク等々の、アメリカの現地法人のホームページのトップページには、必ずこのCRAランキングが出てきます。このような形で、金融機関とその地域経済との関係を結びつけようという動きがあったわけですが、こうしたことは、もっと早く日本でも行われています。

京都帝国大学経済学部で学部長を務めた後、戦後いったん在野におり、中小企業庁の初代長官、京都府知事になられた、蜷川虎三さんという方がいらっしゃいます。この方が、地方銀行、信用金庫の独自の育成策をとられました。指定金融機関、当時は公金扱いの指定ということですが、都市銀行が、この京都市場、金融市場を押さえていました。しかし、それでは資金が逃げるだけであるという認識のもとで、地元の銀行を育成しようと、福知山に本店があった丹和銀行を指定します。これが京都銀行の前身です。後に京都市内に本店を

移し、そこで産業融資を始めていきます。代表的な企業が京セラです。いわゆるベンチャー系と呼ばれている50年代、60年代に開業、成長した企業の多くがこの京都銀行と京都府庁の制度融資や経営支援を受け、これらの成果として生まれてきたという先駆的な経験もあります。

2013年10月、この公金の扱いをめぐって、岐阜県議会で大変注目すべきことが起こりました。岐阜県は、十六銀行という岐阜市に本店のある地銀を指定金融機関として指定し続けてきたわけですが、これに対して県議会がこの継続提案を否決しました。競争原理をとり入れて、同じ地銀である大垣共立銀行を指定すべきだということでした。結局、県提案の議案は否決されて、指定金融機関が変更されました。新聞によりますと、議会が指定金融機関の決定に関わって、こうした議決を行ったのは史上初めてだそうです。その金融機関が、どれだけ地域経済貢献をしているか。例えば、公共工事等でいいますと、その建設会社が工事をやる際に、どれだけ地元貢献するかということも含めて、総合評価方式で審査をして、落札先を決めています。これと同じような形で、金融機関を指定金融機関として指定する際にコンペ方式、総合評価方式をとる、こうすることによって、地域貢献度を競ってもらおう。そうすることで、次の年度の指定



金融機関として、公金の運用を認めていくということも考えられます。地方自治体のレベルでも、アメリカの地域再投資法と同じようなことが可能ではないかと思えます。

こういうことを近年の動きとして付け加えた上で、もう少しイメージを豊かにしてもらいたいと思います。

公共政策としての地域金融政策の新たな可能性

先ほど、公共政策としての地域金融政策の新たな可能性として、愛知県の中小企業振興基本条例の話をしていただきましたが、これに先立ち、1999年に中小企業基本法の改定が行われました。同じ年に農業基本法が廃止され、食料・農業・農村基本法が制定されました。いずれも、第6条と第8条なのですが、地方分権一括法の流れを受け、地域の中小企業政策や農業政策に関しては、その地域の個性、自然的・社会的個性、これに着目した上で施策を策定し、それを実施する責務があるというような条項が加わりました。

つまり、地方分権の時代において、地域産業政策というのは地方公共団体の責務ですと言っているわけです。このようなこともあり、中小企業振興基本条例が増えていったわけで、現在150自治体、31道府県が制定しています。特に、阪神・淡路大震災以来経験されてきたことでありますが、東日本大震災以降、いざというとき、例えば道路を啓開（道を開く）する、あるいは、食品や水を調達する際に地域に多様な建設業や食品販売業等があることが極めて有用であることが明らかになりました。つまり、防災という視点からも、こういう中小企業振興は大事であるということが言われ、一気に条例制定自治体の増加スピードが上がっているということです。

また、この条例は基本条例であります。つ



まり特定の中小企業や、何かの事業革新をやっているところに補助金を差上げます、減税します、あるいは免税します、という実施条例ではありません。その地域の中小企業、地域産業をどのように考えていくのか、また、それぞれ、例えば公共団体、大企業、そして中小企業、それに大学、金融機関はどういう役割を果たすのか、などについて理念化した条例です。私は、これを自治体の産業政策の憲法ではないかと考えています。つまり、条例がない場合でも、中小企業振興や農業振興などは、さまざまな細かな地域施策を実施しています。しかし担当者が熱心なときは非常に進むが、担当者が代わり、あまり理解がない場合や、首長の考え次第で、がらっと変わってしまうことが多いのが現状です。地域の産業活動は連綿として続いていますから、いきなり変わってしまったら困ってしまうわけです。

そうなりますと、法人としての地方公共団体が地域産業の発展のためにどれだけ団体としての責務を果たすのかが問われてくるわけです。ここで、基本条例としての優位性が明らかになってくるため、全国的に広がっているのではないかと思います。

それでは、愛知県で、なぜこの条例の中に「金融機関の配慮」が入ったのか。一つには愛知県で条例が制定された同じ年の8月に、中小

企業経営力強化支援法が施行され、中小企業の経営革新と支援機関認定制度が始まっていることが挙げられます。経営コンサルタント、会計士、税理士以外に、地域金融機関もこれに加わることができるという規定になりました。これに基づき、地域ごとに、地域金融機関が認定を受けるという動きがあり、先ほどの交付金事業とつながっていくわけです。

そして、愛知県特有の事情が二つありました。一つは、この間の金融大再編です。従来、東海銀行が愛知県の金融を担ってきました。ところが、2002年にUFJ銀行に統合され、2006年には三菱東京UFJ銀行に再統合されました。本店機能が名古屋から消えてしまい、愛知県内の中小企業のニーズに合った信用供与や情報供与に資する責任を持った金融機関がなくなりました。これが非常に大きな問題として浮かび上がってきます。名古屋の場合、東海銀行がかなり大きかったために、次のクラスは第二地銀か信用金庫でした。愛知県全体の地域事情を把握して金融活動を行っているところが無かったのです。そこで、域外から来るであろう金融機関を含めて、地元の中小企業育成に対して配慮を求めていくことになったのです。

それから、もう一つは、2008年のリーマン・ショックです。これは、大きく愛知県に影響を与えました。それまではトヨタの成長が愛知県税収を伸ばしていきました。ところが、リーマン・ショックでその神話が消えてしまったわけです。法人二税が、対前年比で7割、5,000億円も減ってしまったのです。そうなる予算がとても組めないわけです。豊田市も名古屋市も同じでした。こうなると、やはり少数のグローバル企業だけに依存するような地域経済、産業の状況ではまずいのではないかと、もっと広範な中小企業育成をしていくことによって、安定的な税収で自治体運営がで

きるのではないかと、ということもあって、大村知事がこの条例を定めた上、金融機関の役割も併せて設けたのです。

さて、これに関して、もう一つ先行例があります。北海道帯広市で、2007年に中小企業振興基本条例というものが定められました。具体的に何を実施するのか、施策をつくり出した機関が中小企業振興協議会という団体でした。帯広市には、現場で経営をしている中小企業経営者、そして十勝には農業法人が随分あります。その農業関係者、そして地域金融機関の中核である帯広信用金庫は、この会議に参画して以来、帯広十勝地域に即した形で、かなり具体的な施策を立案しています。その中で、帯広信金の理事長がこういう発言をしたそうです。「信用金庫というのは協同組合です。協同組合の組合員であります中小企業者とか農家の方が元気でなければ自分たちの存在意義はありません」。ということで、できるだけの支援をすることを宣言したわけです。この条例制定後リーマン・ショックが起き、帯広市では北海道のほかの地域と比べて融資枠をかなり大きくとりました。そして、1年後にその結果があらわれ、倒産件数や信用保証協会による信用金庫の代位弁済比率は、北海道支庁内最低でした。

このようなことを実現した上で、もう一つ、帯広信金は2009年に地域経済振興部という新しい部署を設置しました。地域経済の調査研究、コンサル、そして経営指導だけではなく、異業種交流や新産業の創出、人材育成に関わって、自治体と信用金庫が共同してやりますという仕組みをつくりました。何と、そこに来たのは日銀の現役の方で、秋元さんという、もともとこの帯広の出張所に勤めておられた、現地の事情に明るい方でした。1年間ほど理事長が通い、ヘッドハンティングされました。白川先生の総裁時代に承認を受け帯広に移り

まして、その中心的な役割を果たしてもらっています。マッチング事業で、東京や姉妹都市の静岡、そして上海でもビジネスチャンスをつくる商談会を組織して、随分、十勝の地域経済の発展や雇用の創出に貢献されていると聞いております。地方自治体と地域金融機関が連携していけば、かなりいろいろな地域経済振興の可能性が広がるという事例ではないかと思います。

おわりに

地方自治体、地域金融機関、中小企業等の間での戦略的連携を果たすために、自治体がまず、そういう認識を持つことが重要ではないかと考えます。なかなか地域金融とか地域経済ということに関しては苦手であるとか、わからないということで引き気味な自治体が多いのですが、そうではなくて、先ほどの白川先生のお話の最後にありましたように、現場をしっかりと見たならば、そこにさまざまなヒントがあります。その上で、先進的な事例や、おそらく理論的な研究も出てくると思います。それらをもとに、各地域の個性を生かしながら、地域づくりをしていかなければならないのではないかと思うわけです。

時間がまいりました。ご清聴ありがとうございました。

講師略歴

岡田 知弘 (おかだ・ともひろ)

1990年京都大学経済学部助教授。1996年経済学部教授。1997年京都大学大学院経済学研究科教授。2010年から現職、京都大学公共政策大学院教授兼大学院経済学研究科教授。また、2012年4月から2014年3月まで京都大学公共政策大学院院長を務める。専門は地域経済学、農業経済学。日本地域経済学会会長、自治体問題研究所理事長。著書に、『地域づくりの経済学入門』（自治体研究社、2005年）、『震災からの地域再生』（新日本出版社、2012年）など。