

Title	金融問題「先送り」の政治行政過程（五・完）：一九九〇年代前半におけるアクターの認識と行動
Author(s)	上川, 龍之進
Citation	阪大法学. 2006, 56(3), p. 169-197
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/54831
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

金融問題「先送り」の政治行政過程（五・完）

——一九九〇年代前半におけるアクターの認識と行動——

上 川 龍 之 進

目次

第一章 はじめに

第二章 一九九〇年代前半における金融政治行政過程

第一節 バブル崩壊による中小金融機関の経営悪化

第二節 証券会社と信託銀行の損失補填問題

第三節 東邦相銀救済合併・東洋信金解体処理・太平洋銀行救済

第四節 金融制度改革と証券会社・信託銀行の経営問題（以上、五五卷一号）

第五節 日本住宅金融第一次再建策

第六節 一九九二年における公的資金論議

第七節 兵庫銀行の救済

第八節 日本住宅金融第二次再建策（以上、五五卷五号）

第九節 日本銀行による抜本的対応策の実施要請

第一〇節	一九九三年から九四年にかけての公的資金論議
第一一節	東北三銀行の合併構想とその失敗
第一二節	東京三信組の破綻と東京共同銀行の設立
第一三節	コスモ信組・木津信組・兵庫銀行の経営破綻（以上、五五卷六号）
第一四節	一九九五年における公的資金論議
第一五節	住専処理
第三章 分	析——アクターの認識と行動——
第一節	大蔵省
第二節	銀行経営者
第三節	政治家
第四節	産業界（以上、五六卷二号）
第五節	日本銀行
第四章 結	論（以上、本号）

第三章 分 析——アクターの認識と行動——

第五節 日本銀行

説明するのが最も困難なのが日本銀行の行動である。日本銀行はかなり早い時期から、救済合併方式に替わる金融破綻処理枠組みを整備し、公的資金を投入する必要があると認識していた。そして大蔵省にそうした抜本的な対応策をとるよう要請してきた。しかしその一方、金融機関の破綻が相次ぎ、公的資金の投入が必要だと一般に認識される一九九五年まで、表立っては、公的資金の投入は必要なく、不良債権は金融機関の自助努力で処理すべきだ

と言いつつ続けた。また大蔵省が、不良債権の額を小さく見積もり、実質的に破綻している金融機関を強引に延命させるなどして、金融問題の深刻さを隠蔽し続けたのに対し、日本銀行もこの隠蔽工作を黙認し、さらには実質的に破綻している銀行の資金繰りをつけるために日本銀行信用を供給するなどして、大蔵省の先送りに加担した。日本銀行はなぜこのような矛盾した行動をとり続けたのであろうか。ここでは、日本銀行の行動を説明すると考えられるいくつかの仮説を検討し、日本銀行の行動をよりよく説明できると思われる筆者なりの解釈を提示したい。

(一) 「権限がないゆえの無能力」仮説

この仮説では、金融機関を監督する権限を持つのは大蔵省であり、日本銀行には金融機関を破綻処理したり、財政資金を投入するための法案を策定したりする権限はなかったという権限配置が注目される。たとえ日本銀行が、経営再建の見込みがない金融機関を破綻処理しようと考えたり、また金融機関の自己資本を増強するために財政資金を投入すべきだと考えたりしても、これを実行する権限は日本銀行にはない。そこで金融問題に対し抜本的な対応策を実施するには大蔵省を説得する必要があったのだが、大蔵省は自らの監督責任が問われることを恐れて、金融機関の経営悪化の実態を隠蔽しようとした。大蔵省は不良債権の額を小さく見積もった金融機関の「粉飾決算」を黙認し、また兵庫銀行や住専など実質的に破綻している金融機関を処理せず、それらを強引に延命させた。日本銀行としては抜本的な対応策が必要だと考えていたけれども、大蔵省が金融機関の破綻に備えたセーフティー・ネットを整備しないまま先送り策をとる以上、これに協力する以外に途はなかった。というのも、大蔵省の先送り策に反対して、個別金融機関の正確な(厳格な査定を行った上で)不良債権の額を暴露したり、金融機関を延命させるための資金供給を拒否したりすれば、その金融機関は倒産し、金融システムが危機的状況に陥る可能性が

あった。それゆえ日本銀行としては、大蔵省が金融破綻処理枠組みを整備しない限りにおいては、金融機関の経営悪化の実態を隠蔽せざるを得ず、やむなく大蔵省の先送りに加担したのだと考えられる。つまり、金融問題への抜本的な対応策をとる権限は大蔵省にあり、日本銀行にはなかったのだから、日本銀行は大蔵省に説得を試みるのがせいぜいであり、結局は大蔵省の意向に従わざるを得なかったと考えられるのである。これを「権限がないゆえの無能力」仮説と呼んでおこう。

事実、一九九六年に日本銀行法改正の論議がなされていた際、日本銀行は、日本銀行が審査を通じて金融機関の経営破綻を独自に認定できるよう、また蔵相の認可が必要な無担保貸し出し（特別融資）についても独自に発動できるよう、日本銀行法を改正することを政府に要請する方針だという報道がなされている。そしてその理由としては、破綻処理が遅れると不良債権が拡大し、公的資金の支出が膨らむ恐れがあるため、日本銀行が独自に破綻認定できる仕組みが必要だと判断したからだとされている。^①このような改正は実現しなかった。だが、この報道から、実質的に破綻していると日本銀行が考えていた金融機関を大蔵省が破綻認定しなかったため、その破綻処理が遅れたという事例があり、日本銀行が独自に金融機関の破綻認定を行う権限を有していたならば、そうした破綻処理の先送りを防げたと日本銀行が考えていたことがわかる。

しかしそれでは、日本銀行は大蔵省の先送りをやめさせる手段をまったく持たなかったのかという疑問が生じる。確かに金融機関の破綻処理を行う権限は大蔵省にあった。けれども、預金保険法を改正したり財政資金を投入したりすることで、預金者や借り手を保護するセーフティー・ネットをつくり、金融システムを安定化させるには、そのための法律が必要となり、その法律は国会で制定されるものである。また、いくら大蔵省が反対しようとも、金融問題への抜本的な対応策の実施を政治家が決断し、そのための法律を制定して、その実施を求めれば、大蔵省と

いえども従わざるを得ない。しかし、これまで見てきたように、大蔵省が金融問題の実態を隠蔽したために、政治家の大半は金融問題の深刻さを認識していなかった。そこで日本銀行としては、政治家、特に政府首脳や与党幹部などに金融機関の経営問題の深刻さを説明し、抜本的な対応策が必要だと説得することで、大蔵省の先送りをやめさせることができたはずである。また、政治家と直接交渉しなくとも、金融機関の破綻処理枠組みの整備や公的資金の投入が必要であることを公言し、マスコミや世論に訴えかけることで、間接的に政治家を動かすこともできたであろう。山脇岳志も、「日銀総裁の記者会見などの公式の場で大蔵省の『先送り策』をはっきり批判し、すばやい破綻処理と公的資金の早期投入の必要性を諸外国の例も出しながら訴えていけば、大蔵省の対応も違ってきただろう」と論じている。それなのに日本銀行は表立っては、公的資金の投入は必要ないなどと言い続けた。なぜなのだろうか。

（二）「日本銀行の責任追及回避」仮説

それでは、そもそも日本銀行は金融問題への抜本的な対応策を本当に実施したかったのであろうか。そのことを検討する必要があるだろう。大蔵省と同様に、日本銀行にとっても、金融機関の経営が極度に悪化していると認められることは望ましいことではなかった。というのは、金融機関の経営悪化が明らかになると、金融機関に対して審査を行ってきた日本銀行の責任問題も生じるからである。ここで思い起こされるのは、かねてから経済学者によって議論されてきた、銀行監督権限と金融政策との利益相反である。山脇岳志によれば、「中央銀行が監督・検査権限をもてば、自らの責任を問われる個別金融機関の破綻は避けたいという意識が働く。そのために、利下げをしたり、金利の引き上げを先送りしたりする。あるいは破綻金融機関に、“最後の貸し手”として資金を供給し続けると

いった判断に傾きかねない」というのが通説だという⁽³⁾。

つまり日本銀行も、大蔵省と同じく、金融機関の経営問題が明らかになると監督責任を追及される可能性があった。そのため金融機関の経営問題を隠蔽し、大蔵省と結託して先送り策をとった。日本銀行は大蔵省に破綻処理枠組みの整備や公的資金の投入を求めながらも、実はそれは見せかけで、本気でこうした政策を実施する気はなかったのである。だが日本銀行は、将来において金融問題が深刻化した場合に、自らは抜本的な対応策をとるつもりがあり、かつそのような対応策をとるよう大蔵省に働きかけを行っていたと言い訳ができるように、大蔵省へ形ばかりの要請を行っていた。要するに、日本銀行は自らの責任が追及されることを恐れて、金融問題の実態を隠蔽しておきたかったけれども、将来、金融問題が深刻化した場合に弁明できるよう、抜本的な対応策の実施を、大蔵省が受け入れないことを知りながら要望していたと考えられるのである。実際に、日本経済新聞社編『検証バブル 犯意なき過ち』によると、日本銀行が大蔵省に、銀行への公的資金の投入と破綻金融機関の受け皿機関の設置を求めたことについて、「後で問題が大きくなったときに、『いや日銀はすべきことはやっていた』と弁明するためのポーズと皮肉の向きもある⁽⁴⁾」という。これをここでは、「日本銀行の責任追及回避」仮説と呼んでおこう。

この仮説だと、日本銀行の矛盾した行動を明快に説明できる。また最近になって、当時、日本銀行が大蔵省に対して働きかけを行っていたとする証言や、日本銀行の当時の機密ペーパーなるものが多くの文献に登場してきていることも、この仮説によれば容易に説明できる。おそらく日本銀行は、自らの過去を正当化するため、こうした情報をジャーナリストたちにリークしているのであろう。

しかしながら、現時点で日本銀行が自らの過去を正当化しようとしていることは確かだけれども、当時の日本銀行が本当に抜本的な対応策をとる気がなかったと考えるのには無理がある。確かに大蔵省は抜本的な対応策をとる

ことを嫌がるだろうけれども、日本銀行の要請を受け入れる可能性がまったくなかったとは言えない。実際に西村吉正銀行局長は、金融機関の破綻処理に乗り出した。もし日本銀行が、抜本的な対応策がとられることを望んでいなかったのならば、万が一にでも大蔵省が日本銀行の要請を受け入れる可能性がある限り、抜本的な対応策を大蔵省に要請する危険を冒すことはなかったであろう。事後的な言い訳のための証拠を必要としていたならば、抜本的な対応策の必要性を明記した内部文書を作っておき、大蔵省との折衝の際に、抜本的な対応策の実施を要望まではせず、こういう案もありますと簡単に紹介だけしておき、いざ金融問題が深刻化した時には、大蔵省には案を示したが彼らはそれに乗り気ではなかったとでも説明すれば、それで十分だったと思われる。しかし実際には日本銀行は、抜本的な対応策を紹介しただけにはとどまらず、その実施を重ねて強く要望していた。それゆえ日本銀行は、やはりそうした対応策の実施を強く望んでいたと考えられるのである。

また、確かに金融問題の深刻さが明らかになれば、日本銀行も監督責任を問われたであろうけれども、日本においては金融監督に最も責任を負っているのは大蔵省であるというのが衆目の一致するところであり、かつ日本銀行は大蔵省の統制下にあるというのが一般の見解であった。さらに日本銀行は、厳密な意味では銀行の監督権限を持ってはいない。確かに日本銀行は、日本銀行に当座預金口座を置いている金融機関に対して考査を行ってきた。けれども、大蔵省の検査とは異なり考査には法的強制力はなく、日本銀行は「考査約定」という契約を民間金融機関と結んで考査を実施していた。他の先進国では中央銀行が監督・検査権限を持つか持たないかどちらかであり、このように「契約」という「監督のようではない権限」と評されるような形で民間金融機関の経営に介入する例はないという^⑤。つまり、中央銀行が金融機関の監督権限を有する場合に、金融機関の経営問題が明らかにになると中央銀行の監督責任が問われるという、他国の中央銀行で働く論理が、日本銀行の場合にも働くとは一概に

は言えないのである。

実際に、「金融機関が破綻したときに『何をやっていったのか』と責められがちなのは、監督官庁である大蔵省の「検査」であった。そのため大蔵省の中堅幹部は、「日銀の責任のない立場はうらやましい限り。いいとこどりだ」と述べている。⁶⁾ よって、大蔵省に比べ日本銀行の方が、非難されるのを覚悟の上で、金融問題に対する抜本的な対応策を実施しようと決断する時期が早かったとしても不思議ではない。したがって「日本銀行の責任追及回避」⁷⁾ 仮説は、このままでは受け入れられそうにはない。

そこで、日本銀行が抜本的な金融処理策の実施を本気で考えていたとするならば、なぜ政治家や国民にその必要性を訴えることなく、公的資金は不要などと発言していたのかを考えなければならぬ。

(三) 「金融パニック回避」仮説

ここで考えられる仮説としては、まず、日本銀行が金融パニックの発生を恐れたというものがある。日本銀行は、金融破綻処理枠組みの整備が必要であり、公的資金の投入も必要だと自らが公言すると、金融機関の経営が極度に悪化していると預金者に受けとられ、その結果、取り付け騒ぎが発生し、金融機関が連鎖的に倒産してしまう可能性があると考えた。よって日本銀行は、不良債権は金融機関の自助努力で処理可能な範囲にあり、公的資金は不要だと言いつつ続けたというのである。三重野康が総裁の時期に理事を務めた福井俊彦も、「不良債権のために、銀行ばかりか借り手企業もリスクを取りにくくなり、それが成長の足かせになるという認識は92、93年ごろにはあった。だが、警鐘を発しようにも、中央銀行が外に対して『恐怖のシナリオ』だけを声高に叫ぶわけにはいかなかった。本来は、情報開示を通じて世論形成が行われるのがいいのだが、情報開示の拡充や破綻処理制度の整備については、

議論をするだけでも信用不安を醸成しかねないという声が強く、対応が遅れてしまった」と証言している。⁽⁷⁾これを「金融パニック回避」仮説と呼んでおこう。

つまり、公的資金が必要なほどまでに金融機関の経営が疲弊しきっているとは、信用秩序の維持を第一と考える日本銀行としては、とても公言できなかったというのである。また、政治家に対して金融問題の深刻さを説明しなかったのは、もしそうした場合、彼らがその情報を外部に漏らしてしまう可能性が高いと考えられたため、それは憚られたのだと考えられる。

しかし、この仮説に従えば、金融当局は永久に金融問題を隠蔽しなければならなくなる。また、日本銀行は大蔵省に抜本的な対応策をとるよう要請しており、その中には公的資金の投入も含まれていた。だが、財政資金を投入するとなれば、それは国会での審議なくしては実施不可能であり、審議の際には、当然その理由を説明する必要がある。もし財政資金を投入しないとしても、財政投融资資金などの公的資金が投入されるとなれば、その是非について政治的論議が巻き起こるのは必至であり、この場合も当然、その理由を説明する必要に迫られる。つまり、公的資金が投入されるためには、不良債権問題や金融機関の経営悪化の実態が、ある程度は説明されなければならなかったのである。それゆえ「金融パニック回避」仮説は、日本銀行が大蔵省に公的資金の投入を求めているという事実と矛盾する。

さらに、金融パニックが本当に起こるかどうかという蓋然性の問題がある。日本銀行は、金融問題の先送りが事態を一層悪化させると考えたからこそ、大蔵省に抜本的な対応策を求めた。その一方で、抜本的な対応策をとる時点で金融問題の実態がある程度説明しなければならぬとすれば、その時期が重要になる。つまり、抜本的な対応策をとる時期が遅れば遅れるほど、金融問題は深刻化していくのであるから、その金融問題の実態を説明した際

に、取り付け騒ぎが生じる可能性は高くなる。逆に抜本的な対応策をとる時期が早ければ早いほど、金融問題の深刻さの程度は低く、また戦後の「銀行不倒神話」に対する信頼感も依然として高い状態にとどまっているため、金融問題の実態を説明した際にパニックが生じる可能性は低いと考えられる。すなわち、日本銀行が金融パニックを恐れたとするならば、できる限り早くに抜本的な対応策が実現されるよう尽力したはずなのである。こうした理由から、「金融パニック回避」仮説では、日本銀行の行動を十分に説明することはできない。

(四) 「大蔵省統制」仮説

次に考えられるのは、大蔵省に対する日本銀行の独立性の低さを強調する仮説である。一九九八年に改正される以前の日本銀行法では、大蔵省は日本銀行に対して、業務命令権と監督権を有していた。そのため日本銀行が監督官庁の意向に反して、先送り策を批判し、破綻処理枠組みを整備し公的資金を投入することが必要だと公言することなどできるはずがなかったという見解である。これを「大蔵省統制」仮説と呼んでおこう。

確かに日本銀行が、ある程度は大蔵省の影響下にあったことは事実であろうし、大蔵省の先送り策を明示的に非難することが日本銀行にとって容易なことでは思えない。しかし、だからといって、大蔵省の意向に反する発言が一切できなかったというのは、あまりにも大蔵省の日本銀行に対する影響力を過大評価した見解だと思われる。大蔵省が日本銀行に対し、業務命令権や監督権を有しているからといって、それを用いて大蔵省が日本銀行に制裁を課すとは、ほとんど考えられない。こうした事例はこれまでまったくと言ってよいほどなかった。監督権や業務命令権は曖昧で、実際にどのようなように行使されるのか、よくわからない権限だったからである。⁽⁸⁾ 事実、一九七〇年代後半以降において、日本銀行が大蔵省の反対する公定歩合の引き上げに成功したケースは何度もある。⁽⁹⁾

しかも一九九〇年代前半にはアメリカや北欧諸国でも金融機関の経営問題が深刻化し、公的資金の投入も含めた金融機関の破綻処理策が整備されつつあった。こうした諸外国の例を挙げながら、日本でも予防的措置として金融機関の破綻に備えた制度を整備する必要があるとの見解を表明する程度のことすらできないほど、大蔵省が日本銀行の行動を統制していたであろうか。またすでに論じてきたように、九〇年代初めから新聞紙上では、救済合併方式には限界があることが指摘され続けてきた。よって日本銀行が、破綻処理枠組みを整備することが必要だと訴えた場合、マスコミの支持は得られたであろう。それに対し、大蔵省が日本銀行を批判したり制裁を課したりしたならば、大蔵省が激しい非難の矢面に立たされることは必至であった。

さらに、たとえ大蔵省の意向に従わなければならなかったからといって、日本銀行はなぜ、不良債権の処理は金融機関の自助努力によるべきで公的資金の投入には反対だと、あれほどまでに強調したのであるうか。日本銀行がこうした発言を繰り返せば、金融機関は経営努力が足りないという人々の考えが強化され、公的資金の投入に対する世論の反発は強まり、公的資金投入はより困難なものになると考えられるにもかかわらずである。よって「大蔵省統制」仮説は、日本銀行の行動を十分に説明しきれてはいないと考えられる。

(五) 「テクノクラート組織のジレンマ」仮説

ただ、ここで注意すべきは、日本銀行が政治家や国民に向けて、金融問題を解決するために財政資金の投入も含めた抜本的な対応策が必要だと訴える場合、日本銀行が自ら金融問題の実態を報告し、自らが提案する対応策がいかに適切なものであるかを説明しなければならぬのだけでも、大蔵省が日本銀行の説得を受け抜本的な対応策の実施に着手する場合、抜本的な対応策の必要性を説明するのは大蔵省だったということである。ここから日本銀

行は、政治家や国民に対して金融問題の実態を説明し、財政資金の投入を求めるといふ役割を担いたくはなかったのではないかと推測できる。それではなぜ日本銀行は、自らが主体となつて金融問題の抜本的な対応策の必要性を訴えるといふ役割を嫌つたのであろうか。

ここで思い出されるのが、一九八〇年代後半の日本銀行の金融政策を分析するに当たり、伊藤光利が用いた「テクノクラート組織のジレンマ」といふ概念である。伊藤は、この概念を次のように説明している。すなわち、「通常、政治過程において不利な状況にあるアクターは、『紛争を拡大し』、世論に訴え、争点（例えば公定歩合の引き上げ）を公的なアジェンダとして、不利な状況を変えようとする。しかしながら、日銀は『紛争の拡大』戦略に訴えることはほとんどない。その理由を考えると、一方で、金融政策を支える理論をめぐる議論は、ごく一部の経済学者・エコノミストしか参加するのが困難な高度に専門的な領域に属し、テクノクラシー（専門家支配構造）が成立しやすい領域である。ある意味では、金融政策を管轄する日銀には、専門的合理性にのみもつて意思決定をすることが求められており、またこここそ日銀が政治の圧力から遮断されて、自律的な意思決定を主張できる根拠がある。それゆえ、政府・大蔵省に対する関係において、弱い立場にあるからといって、『紛争の拡大』といった政治化戦略をとることは、自己の専門的合理性を否定しかねない。ここにテクノクラート組織としての日銀のジレンマがある¹⁰⁾」というのである。伊藤は、日本銀行が公定歩合引き上げを求めるとのに対し、政治家や大蔵省がそれに反対しているケースを想定して、上記の概念を用いているわけだが、この概念を援用して、日本銀行の通常の行動様式から、本稿が着目する日本銀行の矛盾した行動を説明することが可能であるように思われる。

すなわち日本銀行は、専門的合理性のみに基づいて行動することを組織哲学としている。そのため自らが政治的な行動をとるのには慎重であつた。一九九八年の日本銀行法改正以前においては、日本銀行は公定歩合の変更の際

には大蔵省とのみ折衝を行い、政治家と折衝を行うことはほとんどなかった。日本銀行は金融政策を立案し実施する際に、専門的合理性の観点から、自らが主張する金融政策の実施が必要であることを大蔵省相手に説得することのみに専心してきたのである。そして政治家への根回しは、日本銀行の政策を承認した大蔵省が行っていた。¹¹⁾

ゆえに日本銀行の通常の行動様式からすれば、金融問題への抜本的な対応策の実施を大蔵省に要請しながら、政治家や国民世論に対してこうした政策の必要性を訴えなかったとしても、何らおかしくはないのである。日本銀行は自らを政治アクターではなく、専門家組織と自任してきた。それゆえ、政治家に特定の政策実施を働きかけたり、国民世論に訴えかけたりすることで、自らを「政治化」することを嫌ったのである。これを「テクノクラート組織のジレンマ」仮説と呼んでおこう。

けれども、日本銀行が一九九八年の日本銀行法改正以前において、政治化戦略をまったくとらなかったというわけではない。日本銀行は直接的な形で金融政策論議を「政治化」することはあまりなかったけれども、間接的な形では、国民世論の支持を取りつづけるため、様々な方策をとってきた。例を挙げると、物価の安定の意義を説明したり、経済指標からインフレの兆候が見られることを公表したりするなど、情報の発信に努めることで、インフレ抑止的な金融政策への国民の支持を得ようとしてきた。¹²⁾ また九〇年代初めにおいては、日本銀行は地価の抑制を前面に打ち出すことで国民の支持を得て、公定歩合の引き上げを続けて行うことに成功している。¹³⁾

このように日本銀行は金融政策を実施するに当たり、間接的な形で国民世論に訴えている。だとすれば、金融問題についても、公的資金の投入を表立って訴えなくとも、諸外国の金融破綻処理の例を挙げ、万が一の時に備えて金融機関の破綻処理の枠組みを整備する必要があると説明することは可能であったと思われる。何も公的資金の投入は必要なく、金融機関の自助努力がなされるべきだと繰り返し論じること、公的資金の投入をより困難なもの

とする必要はなかったはずである。

さらに、かつて日本銀行は、大蔵省が公定歩合引き上げを認めなかった際に、総裁が首相と直談判して公定歩合引き上げを認めさせたことがあった。一九八〇年二月のことである。この時、第二次石油危機やソ連のアフガニスタン侵攻などにより、物価先高感が広がり、卸売物価の急騰に続いて消費者物価も急速に上昇した。そこで日本銀行は公定歩合引き上げを決意した。しかし、衆議院では次年度予算が審議されていた。政府予算案は作成時点での金利を前提に策定されているため、公定歩合引き上げは野党の予算修正要求に絶好の口実を与えることになる。それゆえ明治以来、公定歩合の引き上げが衆議院での予算案審議中に行われた例はなかったのである。しかもこの時は与野党伯仲の状況にあり、予算委員会では野党の方が多数であったため、予算案審議が紛糾するのは必至であるとの懸念が政府内で強く抱かれていた。そのため大蔵省は、公定歩合が予算案の衆議院通過以前に引き上げられることに強く反対した。そこで前川春雄総裁は大平正芳首相に直接面会し、公定歩合引き上げの必要性を訴えた。またこの間、衆議院予算委員会で前川は、公定歩合の引き上げ時期と予算審議との関係について、「どんな情勢だろうと、金融政策の変更が必要となれば、機動的、弾力的に実施したい」と述べ、予算審議にこだわらず引き上げを行う姿勢を明らかにした。¹⁴このように前川は、公定歩合引き上げを「政治化」したのである。大平は熟慮の末、これを了承し、日本銀行は公定歩合を六・二五%から七・二五%へ引き上げるのに成功した。¹⁵

この事例を踏まえれば、日本銀行総裁が首相に対し、金融問題の深刻さを伝え、公的資金の投入が必要だと説得しようとしたり、また国民世論に訴えかけたりすることで、金融問題を「政治化」したとしてもおかしくはない。一九八〇年の場合、日本銀行は早期の利上げが実現しなければ再び「狂乱物価」が再燃してしまうという恐れから、組織の存亡をかけて政治折衝に乗り出したのだと考えられる。そして日本銀行は、バブル崩壊後の不良債権問題が、

狂乱物価以上に日本経済にとって致命的な問題となることを認識していたはずである。

(六) 「信用秩序維持政策軽視」仮説

もっとも、一九八〇年の事例は金融政策に関するものであって、信用秩序維持政策に関するものではない。かつて日本銀行は物価の安定のために、金融政策を「政治化」した。それに対し、九〇年代の信用秩序維持政策に関しては、これを「政治化」しなかった。この違いは、金融政策と信用秩序維持政策という政策の違いに起因するのではないのだろうか。そこで思い起こされるのは、銀行監督権限と金融政策との利益相反の議論である。山脇岳志は、「中央銀行が監督・検査権限をもてば、自らの責任を問われる個別金融機関の破綻は避けたいという意識が働く。そのために、利下げをしたり、金利の引き上げを先送りしたりする。あるいは破綻金融機関に、最後の貸し手」として資金を供給し続けるといった判断に傾きかねない」というのが通説であり、「そういった行動は、中央銀行の最大の使命とされる『物価安定、インフレ阻止』に害をもたらす。こうした考えに立てば、銀行の検査・監督権限はいらぬことになる」と論じている。¹⁶⁾つまり通説では、金融機関の監督を行う中央銀行は、金融破綻の責任追及を回避するために先送り策をとり、マクロ経済パフォーマンス(インフレ)を悪化させてしまうというのである。しかし、これとは逆のメカニズムが機能する可能性は考えられないのか。すなわち、中央銀行が金融政策に重点を置くあまり、信用秩序維持政策を犠牲にしてしまうというメカニズムである。

このメカニズムが機能した例として最も印象的なのは、一九九四年の夏から年末にかけて、日本銀行が公定歩合引き上げを模索していたことである。それまで日本銀行は、金融機関の救済のため利下げを繰り返していた。これは金融破綻回避のための先送り策とも言えるもので、銀行監督権限と金融政策の利益相反が機能した例と見ること

ができる⁽¹⁷⁾。しかし九四年の夏以降、金融市場では、三重野総裁退任の二月までに公定歩合が引き上げられるという観測が急速に広まった。植草一秀によると、「三重野総裁の任期後半は、公定歩合引き下げの連続であった。総裁周辺の人々がこのまま史上最低水準の公定歩合で退任させるのは忍びがたいと慮ったとも言われている」、「私が多くの日銀関係者から聞いた情報は、九四年の年末までの引き上げ実施の緩やかな方針があったことを示唆している⁽¹⁸⁾」という。また「マスコミは連日のように年内利上げ観測を報じた」けれども、「日銀は噴出した利上げ観測を明確に否定しなかった⁽¹⁹⁾」。実際に日本銀行は夏以降、誘導対象の無担保コール翌日物金利を徐々に引き上げている。そしてこのように「日銀が金利誘導水準の上方修正を急いできたのは、三重野総裁のメンツを立てるため」とみる向きがあったという⁽²⁰⁾。その後、景気が後退したため、結局、公定歩合は引き上げられなかった。しかしこの時期が金融機関の経営悪化がさらに深刻化し、二信組処理をはじめとして、いよいよ金融破綻処理が実施に移されようとしていた時期であったことを考えるならば、この利上げの動きは、信用秩序維持政策よりも日本銀行の面子、さらには金融政策を優先したものとしか思えない⁽²¹⁾。

すなわち、この日本銀行の行動は、日本銀行にとっては物価の安定こそが最大の使命であり、それを實現するための金融政策を実施して中央銀行に対する信認を維持することが、信用秩序維持政策よりも重要だと考えていたことを示している。さらに山脇岳志によれば、「日銀幹部の一部には、金融政策に専念し、『考査を廃止すべき』という意見もある」けれども、「それが、主流にならないのは、天下りの確保にもつながる『日銀権力』の重要な部分を失いたくないという組織の論理であろう。組織の論理には、考査畑が長い高卒のベテラン職員の処遇、という内向きのものも含まれる」という⁽²²⁾。この記述からすれば、物価の安定を實現するための金融政策こそが日本銀行にとっての最高の組織目標であり、金融システム安定のための信用秩序維持政策は、組織の存在意義に関わるものと

しては、金融政策に比べて一段低い政策とみなされていると考えられる。つまり日本銀行は、信用秩序維持政策よりも金融政策や中央銀行に対する信認を得ることを重視したがゆえに、適切な信用秩序維持政策をとらなかつた可能性がある。これを「信用秩序維持政策軽視」仮説と呼んでおこう。

しかしながら、たとえ日本銀行が「通貨の番人」としての信認を得ることを信用秩序維持政策よりも重視していたとしても、やはり金融システム危機を引き起こすわけにはいかないから、信用秩序維持政策を軽視するのにも限度がある。実際に日本銀行は、個別金融機関の経営危機や金融機関の破綻処理の際には、日本銀行信用を供給しなければならなかつた。破綻金融機関を救済合併した銀行に対する日本銀行貸し出しの増額や、一九九二年の兵庫銀行救済のためのつなぎ融資、二信組処理以後の金融破綻処理における特別融資の発動などである。山脇岳志は、二信組処理以後の金融破綻処理について、「中央銀行は『通貨の守護神』『通貨の番人』のはずなのに、通貨価値の低下につながりかねない特融を乱発し、大蔵省の『先送り策』のつけを背負わされた結果、日銀の信認が『泥まみれ』になってしまった」と評している⁽²³⁾。また、九二年八月に宮沢喜一首相が金融システム不安について三重野に相談した際、三重野が「日銀としてはあらゆる手段を意思します」と応じ、宮沢が「いつでも日銀のポケットからはカネを出せるようにしてある」と周囲に語っていたことは、すでに論じた通りである。こうした例からして、日本銀行は不良債権問題を重大な問題だと認識し、その解決のためには「中央銀行に対する信認」をある程度は犠牲にしても構わないと考えていたと推察できる。

ところで先述の例を見て気づくのは、いずれのケースも表面的には日本銀行が主導したものではないということである。確かに二信組処理は、日本銀行がかねてより大蔵省に要請していたものであり、実質的には日本銀行が主導したものと見ることも可能だが、表向きは大蔵省・日本銀行の共同実施という形となっている。つまりここで筆

者が指摘したいのは、日本銀行は裏では大蔵省に対し、抜本的な対応策を要請し続けてはいたものの、公開の場では、せいぜい大蔵省に協力しているに過ぎないという形をとり、自ら主体的に行動しようとはしなかったということである。

(七) 本稿の仮説——「権限がないゆえの無責任」仮説

このことから、日本銀行は何らかの理由によって、自らが公的資金の投入など金融問題への抜本的対応策の実施を求めていると見られたくはなかったのだと考えられる。ここでもう一度、「テクノクラート組織のジレンマ」仮説にもどろう。この仮説によれば、日本銀行は政府・大蔵省に対して制度的に不利な状況にあるものの、自らが「政治化」することを嫌い、「紛争の拡大」という政治化戦略はとらないとした。しかし実際のところ、一九八〇年二月には金融政策を「政治化」して、公定歩合引き上げに成功している。また伊藤光利は、日本銀行がテクノクラート組織としてのジレンマに陥り、公定歩合引き上げを「政治化」できなかったことが八〇年代後半の長期低金利政策の原因だと論じている。けれども当時、インフレの兆候はまったくなく、公定歩合引き上げで日本銀行内部の意見がまとまっていたわけではなかった²⁴ことにも留意する必要がある。

つまり日本銀行は、政治家や大蔵省が公定歩合の引き上げに反対して不利な状況にあるものの、インフレ抑制のために公定歩合引き上げが不可欠だと確信している場合、すなわち自らの存在意義がかかった局面だと自覚している場合には、あえて政治化戦略をとった。一方、バブル経済期においては、日本銀行自体、資産価格の上昇が低金利を理由とするバブルであるとは確信できず、またバブルが将来の日本経済に与える悪影響についても十分には理解していなかった。その上、物価が安定していたのである。そのため日本銀行内部でも、公定歩合を引き上げるこ

とで意思を統一できなかつた。⁽²⁵⁾第二次石油危機の時とは異なり、この時の日本銀行には、自らの存在意義がかかった重大な局面に立っているという認識も、また政治的な反対に抗して公定歩合を引き上げることが自らに課された責務であるとの認識もなかつた。それゆえ、政治化戦略をとらなかつたのである。

そこで問題となるのは、一九九〇年代前半において日本銀行が、不良債権問題を解決することが自らの責務であり、自らの存在意義をかけた重大な局面に立っていると認識していたのかということである。

これまでの議論からして、日本銀行にとって信用秩序維持政策と金融政策とは、やはり決定的な違いがあった。日本銀行は「最後の貸し手」の役割は果たすけれども、金融システムを安定させるための政策を企画立案・実施する責任は大蔵省にあり、日本銀行にはその権限はなかつた。金融機関の監督責任も大蔵省にあった。しかも日本銀行にとって信用秩序維持政策は、物価の安定を使命とする自らの存在意義をかけた金融政策に比べ、重要度が一段低い政策分野であつた。つまるところ日本銀行が、金融問題を解決する責任は自らにあると考え、その解決に自らの存在意義をかけるとは考えられないのである。

これより以下の解釈が可能であろう。すなわち、日本銀行は金融問題を自らの存在意義をかけて「政治化」すべき課題だとは認識していなかつた。そこで自らが金融問題を「政治化」するのは避け、他のアクターが主導する形でこの問題を「政治化」してもらおうと考えたのである。他のアクターが主導権を握り、日本銀行はそれに協力するという形をとれば、日本銀行は「政治化」しなくて済み、政治的な責任は日本銀行ではなく、主導権をとっているとみなされるアクターが負わなければならない。それゆえ日本銀行は、金融機関の監督権限を持つ大蔵省に責任を負ってもらおうと考え、大蔵省に抜本的な対応策を実施するよう要請する一方、自ら政治家や世論に働きかけようとはしなかつた。そう考えれば、宮沢が自らの政治的決断で公的資金の投入に乗り出そうとした時に、全面的に

協力しようとしたことも理解できる。この場合、政治的責任を負うのは宮沢だったからである。要するに、日本銀行は自らが泥をかぶろうとはしなかったのである。

以上の検討の結果、日本銀行の行動をより適切に説明する仮説——ここではこれを「権限がないゆえの無責任」仮説と呼ぶ——を提示することが可能になったと思われる。以下、日本銀行の行動について筆者なりの解釈を示しておこう。

日本銀行は金融問題の深刻さと、それに対していかなる対応策をとるべきなのかを、早期に認識した。再建の見込みのない金融機関を早期に破綻処理するため、救済合併方式に替わる新しい破綻処理枠組みを整備すること、金融機関の自己資本を増強するために公的資金を注入することである。

そこで日本銀行は、大蔵省にこうした対応策をとるよう要請した。日本銀行は大蔵省とは異なり、金融機関の経営悪化について監督責任を問われることをあまり懸念する必要がなかったため、比較的早期に抜本的な対応策の実施を求めることができたのである。けれども大蔵省は、金融機関の経営に対して全面的な監督責任を負っていた。そのため金融機関の経営悪化の実態を明らかにし、公的資金を投入すれば、自らの監督責任が追及され、組織解体に追い込まれることになると危惧した。そこで大蔵省は、ほとんど見込みのない土地の値上がりに期待をかけ、不良債権の処理や、再建の見込みのない金融機関の破綻処理を先送りすることにした。大蔵省が先送り策をとり続け、金融破綻処理の枠組みを整備しない限り、日本銀行としても金融システム危機を生じさせないために、金融機関の破綻は絶対起こしてはならなかった。よって日本銀行も、粉飾決算を見逃したり個別金融機関に日本銀行信用を供給したりして、大蔵省の先送りに協力することを余儀なくされた。

ここで日本銀行が大蔵省の先送り策をやめさせ、新しい破綻処理策の整備や公的資金の投入といった抜本的な対

応策を実現させるためには、政治家に働きかけるか、もしくは記者会見の場などで国民に訴えるかして、金融問題を政治争点化する必要があった。しかし、日本銀行はそうしようとはしなかった。

もし日本銀行が政治家や国民に向けて、金融問題に対しては財政資金の投入も含めた抜本的な対応が必要だと訴えた場合、日本銀行自らが、金融問題の実態を説明し、かつ、自らが提案する抜本的な対応策の必要性およびその適切さについて説明し、相手を説得しなければならない。ところがその場合、政治的な反対が予想されるため、日本銀行が政治的論議の渦に巻き込まれ、政治家や国民からの非難にさらされることを覚悟しなければならない。けれども、大蔵省が日本銀行の説得を受け抜本的な対応策を実施する場合、そうした対応策の必要性について説明を行い、その結果、政治的論議の渦に巻き込まれ、政治的非難にさらされるのは大蔵省であった。また、宮沢首相が自ら金融問題の深刻さを認識し、自らの政治的決断で抜本的な対応に乗り出したならば、政治的論議の渦に巻き込まれ政治的非難にさらされるのは宮沢であった。それゆえ日本銀行は、大蔵省が個別金融機関の破綻処理に着手したり、また政治家が自ら判断して金融問題の解決に乗り出したりする場合には全面的に協力する気であったものの、自らが金融問題の実態について政治家や国民に対して説明し、財政資金の投入を求めるといった政治化戦略をとろうとはしなかったのである。

しかしながら、一九八〇年の事例からも明らかのように、物価の安定という日本銀行の存在意義に関わるような重大な政策目標のためであれば、日本銀行は政治化戦略をとることを厭わなかった。たとえその結果、政治的非難を受けたり政治的制裁を課されたりするとしても、それを覚悟して政治化戦略をとることを決断できた。けれども、金融機関の経営問題はそうではなかった。金融問題への対応策を企画・立案し実施する権限は大蔵省にあり、日本銀行がそのために自らの存在意義をかけるいわれはなかったのである。

また、インフレの危険性がある時に日本銀行が政治化戦略をとらず、実際にインフレが深刻化してしまった場合、日本銀行は激しく非難され、政策担当機関としての責任を追及されることになる。中央銀行に対する信認も、その存在意義も失われてしまうだろう。それに対して、金融機関の経営問題の場合、最も大きな責任を負わされるのは大蔵省であり、日本銀行ではなかった。つまり日本銀行は大蔵省とは異なり、監督責任を追及されるがゆえに先送り策をとったのではなく、将来においても監督責任を追及される可能性が低いがゆえに、政治化戦略をとらなかったのである。この点で「権限配置」は、日本銀行にとって自己正当化のための格好の材料となった。金融機関の不良債権問題に対し、その対応に当たるべき権限および責任を有しているのは日本銀行ではなく大蔵省であり、その大蔵省が行動しないのだからどうしようもない。日本銀行としては金融システム危機を引き起こさないために、大蔵省の先送り策に協力せざるを得ないのだ。日本銀行は「権限配置」に居直ったのであり、丸山真男の言えは「権限への逃避」を実践したのである。⁽²⁶⁾

大蔵省と金融機関の経営者が不良債権問題の実態を隠蔽し、日本銀行も政治化戦略をとらなかった結果、政治家や産業界、そして一般国民は、不良債権問題がいかに深刻なものかを認識できなかった。その上、バブル経済期の金融機関の行動や、バブル崩壊後、貸出先には厳しいリストラを求める一方、自らはリストラに励もうとはしない金融機関の経営姿勢に対して、彼らは反感を抱いていた。それゆえ、一九九二年に宮沢が公的資金の投入を言い出した時には、猛反発が起こった。

この時、三重野総裁は、宮沢には全面的な協力を約束しながらも、表向きは公的資金の投入を否定し続けた。日本銀行としては、不良債権問題の重大性を認識しており、金融システムを安定させるためには、たとえ中央銀行の信認を少々損なうことはあっても、信用供給を行うことはやむを得ないと考えていた。しかしながら、公的資金の

投入案に対しては、各方面から反発の声が上がった。この状況下で日本銀行が公的資金の投入を求めることは極めて政治的な行為であった。政治家や産業界の非難を受け、世論の支持を失うことにもなりかねない。したがって日本銀行は、政治的論議に巻き込まれることを回避するために、公的資金の投入が必要だとは言えなかったのである。一九九三年になり不況が長期化するにつれて、政界や産業界でも、不良債権問題が深刻なものであると認識されるようになる。彼らは、不良債権によって信用創造機能を低下させた金融機関が、企業への貸し出しを減らしていることが不況の原因であり、不良債権の処理が進まないのは、土地取引が停滞しているからだと考えた。そこで土地の流動化を促進するために公的資金で土地を買い上げるよう主張し始めたのである。

しかし日本銀行は、政界や産業界のこうした意見の変化にもかかわらず、公的資金の投入は必要ないと言い続けた。なぜならこの時点においても、公的資金の投入は政治的なコンセンサスを得られてはいなかったからである。政界や産業界では公的資金の投入を支持する声が多数を占めていたものの、完全に意見がまとまっていたわけではなく、世論の反発も予想された。しかも大蔵省が公的資金の投入に強く反対していた。この状況下で日本銀行が表立って公的資金の投入を言い出せば、やはり日本銀行が政治的論議に巻き込まれることになる。公的資金投入に反対する政治家や大蔵省に攻撃され、世論の支持を失うことにもなりかねない。

しかしながらこの時点では、公的資金の投入が必要だという声が高まっていたのだから、公的資金の投入は必要ないという発言も、ある意味政治的な発言であり、公的資金の投入が必要だと考えている政治家などから、批判を受けかねなかったのではないか。それならばなぜ日本銀行は、公的資金の投入に反対という立場をとったのか。

公的資金の投入は必要ないという場合、金融機関が自助努力で不良債権を処理すべきだと言え、それで済む。しかし、公的資金の投入が必要だと言え、現在公表されている不良債権の額は過少であり、金融機関は粉飾決算

を行っているのではないか、また大蔵省と日本銀行は、金融機関の粉飾決算を知らながらそれを見逃しているのではないかという疑問や、公的資金を投入する場合、どの金融機関にどの程度の額をどのようにして投入すべきか、また経営者の経営責任や金融当局の監督責任はどのように追及されるべきなのかといった疑問が、たちどころに生じてくる。公的資金の投入を主張した場合、そうした疑問に対して答えなければならず、しかもその答えに対しては、他のアクターからの様々な反応が返ってくるだろう。そうなれば、日本銀行は政治的論議に加わらざるを得ず、場合によっては政治的な攻撃にさらされることになる。つまり、公的資金の投入が必要だと言う場合、必要でないと言う場合に比べて、日本銀行が「政治化」する可能性が格段に高かったのである。

その上、一九九三年の時点で政界や産業界で議論されていた公的資金による土地の買い上げは、日本銀行からすれば、金融問題の解決にはつながらない間違った対応策であった。日本銀行は九三年の時点で、破綻金融機関の受け皿機関を設置することと自己資本が不足している金融機関に公的資金を投入することが必要だと考えており、土地の買い取りで金融問題が解決するとは考えていなかったたのである。そこで本来ならば日本銀行は、政界や産業界が不良債権問題の解決策として土地買い上げ機関の設置を論じていた時に、土地買い上げではなく、破綻処理策を整備することと金融機関の自己資本増強のために公的資金を投入することが必要だと公言し、彼らを説得すべきであった。しかしこれこそ、政治化戦略以外の何ものでもない。こうした発言を行えば、日本銀行が政治的非難を受けることは避けられなかった。そこで日本銀行としては、政界や産業界が議論している案は間違いだとは言えず、自らが考えていた案を提示することもできず、公的資金の投入は必要ないと言わざるを得なかったのである。

西村銀行局長の就任を機に、大蔵省はようやく金融機関の破綻処理に着手した。日本銀行はこれに全面的に協力した。破綻処理を進めるに当たり、非難を浴びたのはやはり大蔵省であった。さらに二信組処理を契機として、金

融機関の破綻処理に際して公的資金の投入が必要であることが広く認識され、政界やマスコミにおいてもある程度のコンセンサスが得られた。その一方で、日本銀行が特別融資を乱発したことが批判され、一般財源の投入が必要ではないかという議論もなされるようになった。この時点で初めて日本銀行は、財政資金の投入についても議論すべきだと公の場で発言したのである。さらに日本銀行は、かねてより考えていた、金融機関が発行した優先株を財政資金で引き受けるという案まで提示する。ところが、住専処理策に対して世論が激しく反発したため、公的資金投入へのコンセンサスは雲散霧消してしまった。そのため日本銀行は再び沈黙し、これ以後も政治化戦略をとろうとはしなかったのである。

以上が筆者の解釈である。一九九〇年代前半において、日本銀行内部では金融機関の経営問題についてどのような議論がなされていたのか、また政策担当者はこの問題をどのようにして解決しようと考えていたのか、といったことに関する資料はほとんど公表されておらず、まだよくわかっていないことが多い。しかしながら、「権限がないうえの無能力」仮説に「テクノクラート組織のジレンマ」仮説と「信用秩序維持政策軽視」仮説のアイデアを組み入れ、新たに導出した「権限がないゆえの無責任」仮説によれば、九〇年代前半における日本銀行の矛盾した行動をかなりの程度説明することが可能になると考えられる。

第四章 結 論

以上、本稿は、一九九〇年代前半において金融機関の破綻処理枠組みの整備や公的資金の投入が先送りされた原因を、アクターの認識と選択に着目して、明らかにしてきた。

金融問題の深刻さを早期に認識していたのは、金融機関の経営者と大蔵省、そして日本銀行であった。金融機関

の経営者は、自らの経営責任が追及されるのを恐れて、経営悪化の実態を隠蔽し、不良債権処理を先送りした。大蔵省は、自らの監督責任が追及されるのを恐れて、金融機関の経営問題を隠蔽し、金融破綻処理枠組みを整備したり、公的資金の投入案を作成したりしようとはしなかった。日本銀行は、大蔵省に金融問題への抜本的な対応策を実施するよう求めたものの、大蔵省はこの申し出を無視した。これに対し日本銀行は、抜本的な対応策の必要性を政治家や国民世論に訴えかけようとはせず、大蔵省の先送りに加担した。日本銀行は、金融問題の実態を暴露し公的資金の投入を求めることで、政治的な非難を受けたり政治的な責任を負わされたりすることを嫌ったのである。

このように金融機関の経営者と大蔵省、そして日本銀行が金融機関の経営悪化の実態を隠蔽した結果、政治家や産業界は、金融問題の深刻さを認識するのが遅れた。政治家や産業界は、一九九三年以降になってようやく、景気回復のためには不良債権処理が必要であると考えようにはなる。しかし彼らは、経営が極度に悪化した金融機関を早期に処理する必要があり、そのためには金融破綻処理枠組みの整備や公的資金の投入が必要であるということまでは認識できず、土地の流動化を促進すれば不良債権処理は進むと考え、土地を公的資金で買い上げようと考えた。しかし、この案ですら実行されなかった。大蔵省が、公的資金を投入しなくても不良債権問題は解決すると政治家を説得したからである。

大蔵省は西村銀行局長の就任を機に、ようやく金融機関の破綻処理に着手した。しかし二信組処理は、政治的スキャンダルとなった。金融問題の深刻さをいまだ十分に理解できていなかった政治家が、二信組処理を政争の具としたからである。とりわけ政権与党である自民党が、新進党攻撃、武村蔵相つぶし、そして大蔵省バッシングのために、二信組処理を激烈に批判し、その結果、金融当局の金融破綻処理に対する国民の信頼は失われた。そしてその挙句に、住専処理では農林族議員が農林系金融機関の負担を削減するよう大蔵省に圧力をかけ、一次損失に公的

資金が投入されることとなった。これに対し世論は猛烈に反発し、政治家は大蔵省に責任を転嫁した。これまで金融機関の破綻処理を進めてきた西村も、大蔵省が組織解体の危機に直面したため、「先送り」路線へと回帰した。財政資金の投入を信用組合の破綻処理に限定し、銀行の破綻処理に財政資金を投入する道筋をつけなかったのである。その上、大蔵省は政治家に対して、住専さえ処理すれば不良債権問題は解決するという虚偽の説明を行った。この結果、金融問題への抜本的な対応策はとられなかった。一九九七年一月に大型金融機関が連鎖破綻し、実際に金融システムが危機に陥るまで、政治家や国民は不良債権問題の深刻さを十分には認識できず、財政資金の投入が必要だとは理解できなかったのである。

【付記】 本研究は、平成一五～一七年度文部科学省科学研究費補助金（若手研究（B） 研究課題「日本とアメリカの金融政策と労働政治の比較研究」 課題番号 一五七三〇〇七四）による研究成果の一部である。

- (1) 『日本経済新聞』一九九六年八月七日付朝刊。
- (2) 山脇岳志『日本銀行の真実——さまよえる通貨の番人』ダイヤモンド社、一九九八年、一四八頁。
- (3) 山脇岳志、前掲『日本銀行の真実』、一七四頁。
- (4) 日本経済新聞社編『検証バブル 犯意なき過ち』日本経済新聞社、二〇〇〇年、一〇〇頁。
- (5) 山脇岳志、前掲『日本銀行の真実』、一五四—一五五、一七二頁。
- (6) 山脇岳志、前掲『日本銀行の真実』、一七八頁。
- (7) 朝日新聞経済部『経済漂流』朝日新聞社、二〇〇三年、二一八頁。
- (8) 上川龍之進「戦後金融政策の決定（二）——七〇年代と八〇年代の日本銀行を中心に——」『法学論叢』一四九卷三

号、二〇〇一年、一三三頁。

(9) 上川龍之進「戦後金融政策の決定(一)・完——七〇年代と八〇年代の日本銀行を中心に——」『法学論叢』一五〇巻三号、二〇〇一年、一〇六一—一〇七頁。

(10) 伊藤光利「長期低金利政策の政治経済学——『現実認識』と影響力構造——村松岐夫／奥野正寛編『平成バブルの研究(下) 崩壊編——崩壊後の不況と不良債権処理』東洋経済新報社、二〇〇二年、二二二頁。

(11) 上川龍之進、前掲「戦後金融政策の決定(一)」、一二二頁。

(12) 上川龍之進、前掲「戦後金融政策の決定(二)・完」。

(13) ある都銀首脳は、日本銀行が地価抑制という大義名分を打ち出したため、自民党の政治家は公定歩合引き下げを主張できなくなったとして、「三重野さんの作戦勝ちです」と評している。笹子勝哉「金利戦争 日銀vs.大蔵かく戦えり——三重野総裁が闘う「前門のバブル」後門の大蔵」『文藝春秋』一九九一年七月号、一七二頁。

(14) 『朝日新聞』一九八〇年二月二五日付夕刊。

(15) この公定歩合引き上げについては、川北隆雄『日本銀行——何が問われているのか——』岩波書店、一九九五年、七七—七九頁、塩田潮「『ハロー、マイク』と呼ばれた国際派総裁 前川春雄」塩田潮編著『金利を動かす男たち——日本経済と日銀総裁』かんき出版、一九九二年、一三五—一四五頁、日本銀行百年史編纂委員会編『日本銀行百年史第六巻』日本銀行、一九八六年、五〇七—五二二頁、中川幸次『体験的金融政策論——日銀の窓から』日本経済新聞社、一九八一年、一三七—一四八頁、水野正義『日銀・秘められた「反乱」——改革への助走』時事通信社、一九九七年、一五五—一五八頁、新井俊三「ある政策ブレインの回想 大平政権一年半の足跡 第三回 異例の公定歩合引き上げ劇」『エコノミスト』一九八一年一月二七日号、五五—五六頁、を参照のこと。

(16) 山脇岳志、前掲『日本銀行の真実』、一七四頁。

(17) もっとも一九九〇年代の日本の場合、一部の経済学者は日本銀行の金融緩和政策が遅れたためにデフレが深刻化したとして日本銀行を非難している。もしその説が正しいとすれば、日本銀行が信用秩序維持政策を担っているがゆえに銀行救済利下げを実施せざるを得なかったということとは、日本銀行が信用秩序維持政策を担わない場合に比べ、結果として、より一層の利下げを促したことになり、マクロ経済パフォーマンス(デフレ)のさらなる悪化を防いだことになる。

- (18) 植草一秀『日本の総決算』講談社、一九九九年、一〇九頁。
- (19) 植草一秀『現代日本経済政策論』岩波書店、二〇〇一年、二二頁。
- (20) 『日本経済新聞』一九九四年一月二二日付朝刊。
- (21) なお三重野総裁はこのころ、「不良債権の必要処理額は時を越えつつある」、ほとんどの銀行は「あと二、三年で処理にメドがつく」などと発言している。『日本経済新聞』一九九四年八月一七日付朝刊。
- (22) 山脇岳志、前掲『日本銀行の真実』、一八五頁。
- (23) 山脇岳志、前掲『日本銀行の真実』、一四八頁。
- (24) 上川龍之進「バブル経済と日本銀行の独立性」村松岐夫／奥野正寛編『平成バブルの研究（上）形成編——バブルの発生とその背景構造』東洋経済新報社、二〇〇二年、二二七—一九一頁。
- (25) 日本銀行内部ですら、公定歩合引き上げをめぐって意見は分かれていた。内部においてすら合意できていなかった政策を外に向けて提案するはずはなかったであろう。上川龍之進、前掲「バブル経済と日本銀行の独立性」、を参照のこと。
- (26) このメンタリテイが明確に報告されている例を挙げておく。西野智彦によると、一九九二年二月に日本銀行が公的資金を投入して住所を処理するよう要請したのに対し、銀行局はこれを拒絶した。その回答に対し日本銀行の幹部は、「そもそも住所は日銀の取引先ではなく、主体的に関与しようにも手段がない。具体案を提示したのも金融危機を回避するためであり、当の銀行局が『金利減免で乗り切れる』と言っている以上、これに衝突くのも大人げない」と考えたという。西野智彦『検証 経済暗雲——なぜ先送りするのか』岩波書店、二〇〇三年、七三頁。