

Title	小泉政権下における金融行政の政治学（一）
Author(s)	上川, 龍之進
Citation	阪大法学. 2008, 57(5), p. 43-79
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55028
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

小泉政権下における金融行政の政治学（一）

上 川 龍之進

目次

- 第一章 はじめに
- 第二章 柳澤金融担当大臣の金融行政
 - 第一節 柳澤再任
 - 第二節 マイカル破綻
 - 第三節 特別検査
 - 第四節 金融庁長官人事
 - 第五節 ペイオフ解禁論争
 - 第六節 柳澤更迭
- 第三章 竹中金融担当大臣の金融行政
 - 第一節 「金融再生プログラム」の策定
 - 第二節 りそな銀行への公的資金注入（以上、本号）
 - 第三節 「三割ルール」の適用
 - 第四節 足利銀行への公的資金注入
 - 第五節 UFJ・東京三菱経営統合

第四章 分析

第一節 柳澤伯夫金融担当大臣

第二節 竹中平蔵金融担当大臣

第三節 森昭治金融庁長官

第四節 金融庁監督局のキャリア官僚

第五節 金融庁検査局のノンキャリア官僚

第五章 おわりに

第一章 はじめに

小泉純一郎政権の政策実績については、様々な評価がなされている。⁽¹⁾二〇〇五年九月の、いわゆる「郵政解散」選挙以前においては、小泉政権に対しては、表向きは「抵抗勢力」と激しく対立することで国民の支持を得ているものの、実際には「抵抗勢力」と妥協して改革は「骨太」どころか「骨抜き」にされており、小泉構造改革とは「まやかしの改革」に過ぎないといった批判が、識者によってなされていた。その典拠例として頻繁に取り上げられたのが、道路公団の民営化である。

ところが郵政解散による総選挙で、自民党を大勝に導いて以後は、小泉政権への評価は一変した。⁽²⁾実際に総選挙で圧勝した後、小泉は郵政民営化法案を成立させ、政府系金融機関の統廃合を進め、特別会計も整理し、二〇〇六年度予算では新規国債発行額を三〇兆円以下に抑え、診療報酬も引き下げるなど、矢継ぎ早に「構造改革」路線に沿った政策を「官邸主導」で実現させた。⁽³⁾そのため小泉政権に対しては、改革が遅々として進まないというこれまでの批判とは打って変わって、むしろ改革の行き過ぎにより「格差社会」をもたらしたという批判がなされるよう

になっている。

しかしながら、二〇〇五年の衆議院解散以前においても、小泉は公共事業支出の削減など、ある程度の改革は実行していた。とりわけ大手金融機関の不良債権処理については顕著な成果を挙げており、小泉政権に批判的な論者ですら、一定の評価をせざるを得なかった。⁽⁴⁾ 小泉自身も、不良債権処理を政権の大きな成果として何度も誇示している。⁽⁵⁾

確かに小泉は政権発足当初から、不良債権問題を二、三年内に解決すると明言しており、実際に大手銀行の不良債権処理を加速化させ、金融システム不安を解消することに成功した。けれども、政権発足直後から大手行の不良債権処理が急速に進んだわけではなかった。

第一次小泉内閣では、市場関係者、特に海外の投資家から「改革派」として高く評価されていた柳澤伯夫が金融担当大臣に再任された。柳澤は、第二次森喜朗改造内閣で金融担当大臣となり、不良債権の最終処理を促進する方針を打ち出していた。そのため小泉内閣は、不良債権処理を迅速に進めていくものと思われた。しかしながら、大手行の健全性に対して疑念が抱かれ、市場関係者だけではなく、日本銀行や政府・与党からも公的資金の注入を求める声が高まったにもかかわらず、柳澤は、金融庁の銀行検査は厳格であり、銀行の健全性に問題はなく、公的資金の投入は必要ないと言いつつ、銀行の資産査定を市場関係者が求めていた程度にまで厳格化しようとはしなかった。そして銀行の収益の範囲内で漸進的に不良債権を処理させる方針をとった。その結果、銀行の資産査定は甘く、大口取引先に対して貸倒引当金が十分に積まれてはいないのではないかという市場の疑念は消えなかった。それゆえに、株価は低迷し、決算期になると「九月危機」や「三月危機」が喧伝されるということが繰り返された。そのため柳澤は、小泉首相の不信を買い、更迭された。

それに対し、後任の竹中平蔵金融担当大臣は、大手銀行の不良債権を二〇〇四年度末までに半減させるという数値目標を掲げ、そのためには公的資金の注入も辞さないという姿勢を打ち出し、不良債権を早期に処理するよう大手銀行に迫った。さらに大手銀行の資産査定も厳格化した。このように金融行政が大きく転換された結果、不良債権の処理が急速に進んだ。

この過程には、いくつかの puzzles がある。第一に、当初は改革派として期待された柳澤は、公的資金の注入に徹底して反対し、結果として不良債権問題を迅速に解決することができなかった。それはなぜなのであろうか。第二に、柳澤とは対照的に竹中は、金融行政を大きく転換させ、不良債権処理の加速化に成功した。竹中はどのようにして金融行政の転換に成功したのであろうか。第三に、金融行政は従来、政治家ではなく官僚の影響力が強い政策領域だと考えられてきたにもかかわらず、金融担当大臣の交代によって、急激に政策転換が実現された。金融庁の官僚はなぜ、行政の継続性に固執せず、大臣の意向に従順に従ったのであろうか。

本稿では、事例の分析を通じて、これらの問いに答えようとする。柳澤と竹中、森昭治金融庁長官（後、金融庁顧問）、キャリア官僚中心の金融庁監督局、ノンキャリア官僚中心の金融庁検査局といった政治アクターが、自らを取り巻く制度環境の中で、自身の「地位の保全」を目的として戦略的に行動したと仮定すれば、これらの問いに明快な説明を与えることができるというのが、本稿の主張である。

なお、本稿の事例部分（第二章、第三章）は、『阪大法学』第五七巻第三号に掲載した拙稿「不良債権処理加速策の政策評価——有効性の観点と経済性・効率性の観点から——」の事例部分（第二章、第三章）と大幅に重複していることをあらかじめ断っておく（ただし、前稿と比べて本稿の記述は、より詳細なものとなっている）⁽⁶⁾。

第二章 柳澤金融担当大臣の金融行政

第一節 柳澤再任

二〇〇〇年一二月に森喜朗首相は、自らの度重なる失言や中川秀直官房長官のスキャンダル、さらに野党が提出した内閣不信任決議案に加藤紘一や山崎拓が賛成票を投じようとした、いわゆる「加藤の乱」などによって失われていた求心力を回復するため、内閣改造を行った。ここで森は、改革派と目されていた柳澤伯夫を金融再生委員長に任命した。

柳澤は初代金融再生委員長として、一九九九年三月に大手一五行に公的資金を注入した。そしてその際に提出させた経営健全化計画を厳格に履行するよう迫ることで、公的資金注入行に金融再編を促した。この結果、大手行は、みずほ、三井住友、UFJといったメガバンクへと合併もしくは経営統合されていた。一方、地域金融機関に対しても、二〇〇一年四月に予定されていた定期性預金のペイオフ凍結解除と、二〇〇二年四月に予定されていた普通預金を含めたペイオフの全面解禁とを見据えて、厳格な対応をとった。新たに策定した金融検査マニュアルに基づいて厳しい検査を実施し、国民銀行や幸福銀行、東京相和銀行、なみはや銀行、新潟中央銀行といった、かねてより経営不安がささやかれていた第二地銀を次々と破綻処理していったのである。そのため柳澤は、アジア・ウイーク誌から「アジアのパワフルな政治家」第八位に選ばれ、ビジネス・ウイーク誌からも「アジアの星」と紹介されるなど、護送船団行政から厳格なルール行政への移行を図る金融改革の担い手として、国際的にも高い評価を得た。

ところが、一九九九年一〇月の内閣改造で柳澤は降板し、それ以後の金融再生委員長は失態を繰り返した。柳澤

の後任の越智通雄は、信用組合の検査に手心を加えると解釈される発言をして辞任に追い込まれた。久世公堯は、三菱信託銀行から様々な利益供与を受けていたことが発覚して、就任から四週間足らずで辞任に追い込まれた。また、久世の後任の相澤英之は、典型的な「守旧派」とみなされていた。というのも、一九九九年一二月にペイオフ解禁の一年延期が決められた際に、相澤は自民党金融問題調査会長として、亀井静香政調会長とともに主導的な役割を果たしていたからである。こうした経緯から、金融行政への不信感が高まっていた。そこで森は政権浮揚のため、改革派と目されていた柳澤を再登板させたのである。

柳澤は金融再生委員長に就任した際に、ルールに基づく事後監視行政の実施を宣言し、ペイオフ解禁再延期はないと明言した。二〇〇一年一月の省庁再編に伴い金融担当大臣になった柳澤は、金融再生委員会事務局長の森昭治を金融庁長官に起用した。

就任当初から、柳澤と森はともに公的資金の再投入を明確に否定していた。金融関係者やエコノミストの間では、二〇〇〇年後半以降の株価低迷によって不良債権の処理原資は不足しており、公的資金の再度の注入が必要ではないかという見方が広がっていた。だが、早期健全化法に基づく銀行への公的資金注入による資本増強の期限は、二〇〇一年三月までとなっていた。そのため、その期限の延長が必要ではないかという議論もあった。しかし柳澤は、金融システム危機に際しては改正預金保険法によって公的資金を投入することが可能であるし、現状では株安などの外部要因が銀行の資本勘定に大きな影響を与えることはない、そもそも民間銀行に資本増強することは臨時・例外的措置と位置づける必要があるとして、期限延期を否定した。⁽⁷⁾

柳澤は銀行の不良債権を抜本処理するために、破綻先債権と破綻懸念先債権を対象に、従来とられていた間接償却（将来の損失額を予測し、貸倒引当金を積み立てておくこと）ではなく、直接償却（融資の引き揚げや債権の売

却、債権放棄などで、取引先との融資関係を解消し、再建の見込みがない企業への貸出債権をバランスシートから切り離すこと）を中心にして不良債権処理を進めるよう銀行に促すことにした。⁽⁸⁾

また、それに合わせて、一九九九年の公的資金注入の際に、銀行に公約させた経営健全化計画の運用も見直すことにした。そのルールでは、銀行の当期利益が計画の七割以下にとどまった場合、業務改善命令の発動などを検討することになっていた（いわゆる「三割ルール」）。しかし柳澤と森は、直接償却を進める姿勢が明確であれば、赤字決算になっても業務改善命令は発動しないこととし、直接償却を促そうとした。⁽⁹⁾ 四月六日に公表された政府・与党緊急経済対策では、主要行の破綻懸念先と破綻先の不良債権を対象に、既存案件は二年、新規案件は三年以内に処理することが明記された。

四月の自民党総裁選挙では、二、三年内で不良債権問題を解決すると明言していた小泉純一郎が選出され、首相となった小泉は柳澤を続投させる。不良債権の早期処理を主張する小泉が、海外投資家からも高く評価されていた柳澤を再任することは、当然のことと考えられた。

ただ、柳澤が直接償却の対象として想定していたのは、破綻先債権と破綻懸念先債権であり、これらにはかなりの程度、貸倒引当金が積まれていた。それに対し市場関係者の間では、不良債権扱いされていない要注意先債権と、要注意先債権のうち、特に劣化度が高いとされる要管理先債権（これは不良債権として扱われる）についても併せて処理すべきだという意見が強かった。大手銀行の大口取引先で、経営不振が伝えられ株価が低迷していた一部ゼネコン、大手流通業、不動産会社などは、正常先債権もしくは要注意先債権に分類されており、引当金がほとんど積まれていない状態だった。当時、木村剛KPMGフィナンシャル代表がマスメディアで喧伝していた「大手三〇社問題」とは、このことを指していたのである。

第二節 マイカル破綻

内閣発足当初から、公的資金の再注入に積極的な発言を繰り返していた竹中平蔵経済財政政策担当大臣と、それを否定する柳澤とは対立していた。速水優日本銀行総裁も、公的資金の投入に積極的であった。その一方で、塩川正一郎財務大臣と小泉首相は、必要があれば柔軟に対応すると表明していた。

早くも六月には、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（「骨太の方針」）の作成にあたり、柳澤と竹中、速水との間で意見の対立が表面化した。経済財政諮問会議で速水は、「骨太の方針」に、銀行の不良債権の自己査定および引き当て方法の見直しを盛り込むよう求めた。これに対し、臨時議員として出席していた柳澤は猛反論した。また竹中は、柳澤を大臣室に訪れ、銀行の資産査定厳格化と、要注意先債権への引当金の積み増しを「骨太の方針」に明記することを提案している。だが柳澤は、その提案を退けた。結局、両者は、整理回収機構（RCC）の機能を拡充し、不良債権の引き受けを強化することを「骨太の方針」に明記することで妥協した。¹⁰⁾

八月二八日から経済財政諮問会議は、構造改革の手順を示す「改革工程表」の策定作業に着手した。柳澤は臨時議員として出席し、主要銀行の不良債権残高を七年間で半減するという試算を示した。経済財政諮問会議は、今後二、三年を集中調整期間と位置づけ、経済成長を〇—一％と見ていた。そこで金融庁のシナリオでは、二〇〇三年度までは景気の停滞により不良債権の新規発生が高水準で続くため、不良債権残高はほぼ横ばいで推移するとし、その後、構造改革の成果によって経済が再生に向かい、二〇〇七年度までに主要一五行の不良債権残高は半減するとしていた。¹¹⁾ 金融庁はこの試算により、二〇〇四年度には不良債権処理にめどがつくことを示したつもりであった。ところが、小泉政権はこれまで不良債権を二—三年で本格的に処理すると公約していたため、市場からは「処理が

遅い」と受け止められた。この「金融庁ショック」のために、銀行株が先導する形で株価は急落した⁽¹²⁾。小泉は柳澤と会談し、「（二、三年で最終処理との）私の方針に変わりはない。はっきり誤解されないような説明をこれからも頼む」と注意した⁽¹³⁾。

ところが九月一四日に、大手スーパーのマイカルが民事再生法の適用を申請した。貸出行は「大手三〇社」の一つとみなされていたマイカルを、要注意先債権に分類し、貸倒引当金を債権額の三―五％しか積んでいなかった。マイカルの破綻は、銀行の自己査定は甘く、不良債権は公表されているよりも大規模で、引当金が十分に積まれていないという市場の見方が正しいことを裏付けた。

銀行と金融庁に対する市場の不信感を受け、政府・与党は不良債権問題の処理促進に向けた追加策の検討を始めた。与党内ではRCCが改めて注目されていた。RCCは、銀行から不良債権を買い取るにあたり、できるだけ損失を出さないように、買い取り価格を簿価の五％程度に抑えていた。このため銀行側からは、「これでは安過ぎて使にくい」という声が上がっていた⁽¹⁴⁾。そこで買い取り価格を実質簿価（簿価から貸倒引当金を差し引いた額）に引き上げ、RCCは不良債権化した企業の再建に取り組むこととし、もし回収額が買い取り額に及ばないならば、差額の損失についてはRCCと銀行で負担を分け合うという案が浮上したのである。財務省や日本銀行からも、買い取り額の引き上げに前向きな声が出た。財政再建に取り組む財務省も、財政金融政策が行き詰まる中、不良債権処理か経済再生の道はないとの考えに傾き、不良債権処理のための財政支出には前向きな姿勢を示していたのである。日本銀行からは、「RCCが不良債権を買い取る資金を日銀が融資したらどうか」という声すら出た⁽¹⁵⁾。

こうした動きを受け、一八日に小泉は柳澤に、与党との間でRCC活用策を早急にまとめるよう指示した。けれども柳澤は、回収時の損失を国民負担でまかなうことについて消極的な姿勢を明確に示していた⁽¹⁶⁾。このころ小泉は、

柳澤に対して再三、「金融庁の説明では国民には分からない」として、不良債権処理で成果を出すよう迫っていた。そして、それができなければ金融庁幹部の更迭も示唆したとか、金融庁幹部に、「結果を出せ。とにかく結果だ」と迫ったとも言われている⁽¹⁸⁾。そこで金融庁は、株価が急落したり格付けが大幅に引き下げられたりした大口債務先に ついて、金融庁が銀行の自己査定の内容をチェックする「特別検査」を実施することにした。

その一方で金融庁は、銀行の国有化を回避するために様々な方策をとっていた。これまで公的資金の注入は、国が優先株を保有するという形式で行われていた。その優先株に配当を支払えなくなると、優先株には議決権が生じることになる。そこで金融庁は、二〇〇一年一月の商法改正で、銀行本体は資本金と同額まで法定準備金を積み立てる義務があるのだが、銀行持ち株会社に限っては一般企業と同様に、法定準備金を資本金の四分の一まで取り崩して配当原資に回すことを容認することにした。これを受け大和銀行やUFJグループは、配当原資を捻出するため、持ち株会社を設立することにした⁽¹⁹⁾。

また、九月期決算からは時価会計が導入され、大手銀行は保有株式の含み損の損失処理を迫られた。そこで金融庁は、「中間配当ができないことを理由に銀行を国の管理下に置くことはない」とわざわざ言明し、銀行が優先株への中間配当を見送ることを容認した⁽²⁰⁾。

さらに一〇月には、巨額の有価証券含み損を抱え、配当原資となる剰余金が一二〇〇億円もマイナスになっていた中央三井信託銀行が、「企業向け」と「個人向け」とに分社化し、これらを持ち株会社の傘下に置くとする構想を打ち出した。これは、国が保有する優先株への配当原資を確保するためのものと見られたものの、金融庁はこれを認めた。金融庁はそれまで、「配当目的の安易な持ち株会社設立は認めない」としており、あさひ銀行が子会社のあさひ信託銀行を加えて持ち株会社化する案を打ち出した時には、それを拒否したという前例があるにもかかわらず

にである⁽²¹⁾。そして、そのあさひ銀行は、大和銀行と持ち株会社方式で二〇〇一年度中に経営統合することを九月二一日に正式発表していたのだが、これも配当原資を狙った決算対策であったとの見方がなされていた。

第三節 特別検査

金融庁は、不良債権処理が進んでいることをアピールするため、特定の問題企業については破綻させざるを得ないと考えた。そのため九月期決算では、要注意先債権に分類されているため個別引き当てはできないとしてきた特定の問題企業に対して個別引き当てを銀行に積ませ、その企業が破綻しても決算に影響がないようにした。しかも、銀行の自己資本比率が八％を割り込むことのないよう、破綻させる企業は一部に限定した。そこで最初に選ばれたのが青木建設であった⁽²²⁾。

経営者と竹下登元首相との親密な関係から、「政治銘柄」、「竹下銘柄」として有名であった青木建設は、「三〇社リスト」の一社と見られていた。一二月六日に青木建設が民事再生法の申請を行うと、小泉は、「構造改革が順調に進んでいるという表れではないか」と評した⁽²³⁾。けれども、青木建設の破綻により過剰債務企業の淘汰が進むと見られたため、株価は急落し、失業率も過去最悪となるなど経済指標が悪化し、経済危機との認識が強まった。一二月二七日になると小泉は、自民党三役および福田康夫官房長官らと会談し、「来年二、三月に金融危機があるとか言われているが、そんな危機は起こさせない。銀行の取り付け騒ぎなど絶対に起こさせない。必要な手だてを講じる」と述べた⁽²⁴⁾。二〇〇二年一月四日の年頭記者会見でも、「金融危機を起こさないために、あらゆる手段を講じる」と明言した⁽²⁵⁾。

ところが、三月危機を起こさないという政府や大手銀行、産業界の強い意向は、不良債権の抜本処理（ハード・

ランディング)ではなく、危機回避を最優先としたソフト・ランディングへと向かうことになる。過剰債務企業の代表格であった大手スーパーのダイエーに対して、経営再建のための金融支援策がまとめられることになったのである。

一月一九日と二〇日に、ダイエーの主力四行(三和・東海・三井住友・富士)の首脳は「特別検査の進捗状況」という名目で柳澤に呼び出され、「ダイエーはつぶさない。再建策づくりを急げ」という意向を伝えられた。⁽²⁶⁾首相官邸も景気情勢の悪化に危機感を強めており、その中でダイエーが法的整理に追い込まれば、日本経済に与える影響は甚大と判断したのである。首相周辺からは、「ダイエーは破綻したマイカルや青木建設とは違う」というメッセージが出されており、平沼赳夫経済産業大臣には、「所轄官庁としてダイエーに何ができるのか検討するように」という指示が出されていた。⁽²⁷⁾二〇〇二年一月以降、小泉と福田は毎日、軟着陸を目指す経済産業省から再建策作りの進捗状況について報告を受けていた。⁽²⁸⁾そうした結果、合計四二〇〇億円の金融支援の実施が決定され、資産売却や不採算店の閉鎖などのリストラも含めた新三カ年計画が、一月一八日に公表された。

しかしながら、この案に対する市場の評価は、「中途半端な内容で問題先送り」というもので、二月一五日には株価が再び一〇〇円を下回った。そこで金融庁は、主力行に支援額の引き上げを求め、最終的には金融支援額を計五二〇〇億円に上積みすることで主力行は合意した。⁽²⁹⁾ただ、実のところ年頭には政府高官が、「ダイエー再建をより確かにするには八千億円は必要ではないか。だが、不良債権の処理原資が足りなくなる主力行が出かねない。公的資金を入れるしかない」と語っていたという。しかし、主力行の現状の体力では五二〇〇億円がぎりぎりの額であり、銀行の体力に合わせて再建策が作られたのが実情であった。⁽³⁰⁾

ダイエー問題を先送りする一方で小泉は、特別検査に関して、銀行の「自己資本比率や体力を気にしないで、

しっかり検査して処理するようにしてほしい⁽³¹⁾」と柳澤に指示を出している。一月中にはブッシュ米大統領からも、小泉宛てに不良債権処理の促進を求める親書が届けられていた。二月には、竹中、塩川、速水に加えて、大原一三衆議院議員ら自民党の一部からも公的資金の再注入を求める声が上がった。二月一七日には首相公邸に経済閣僚が集まり、竹中と塩川が、「公的資金を入れた方が株価が上がるのでは」、「銀行に公的資金注入で余力を持たせた方が、不良債権処理が進む」などと述べて柳澤を説得しようとした。しかし柳澤は、「ダメです。いま注入すれば、銀行経営の緊張は緩んでしまう。不良債権処理は先送りされる」と最後まで抵抗し、結局、公的資金の再注入案は二月末にまとめられた総合デフレ対策には盛り込まれなかったのである⁽³²⁾。

公的資金注入論に徹底抗戦する柳澤は、二月一日に主要銀行の首脳らと会談していた。その場で柳澤は、各行が抱える問題企業の名を具体的に挙げ、問題企業を一行につき必ず一つずつ処理するよう厳命した。三井住友銀行にはフジタの再編を、ブッシュ米大統領が来日する前に決定するよう催促し、第一勧業銀行には佐藤工業、富士銀行には飛鳥建設というように指導を行った。柳澤は、金融行政の「指導」を通じて融資先企業の命運まで左右する、「大蔵省時代もしなかった」手段までとって、公的資金を用いずに三月危機を封じ込めることに固執したのである⁽³³⁾。

そのため、二月から三月にかけて、準大手、中堅ゼネコンの再編が進んだ。もっとも、大京や長谷工のように、債権放棄など金融支援を受けて企業を存続させることになっているものも多く、これらは「銀行体力からの逆算による再建策づくり」であって抜本処理とは言い難いと見られていた。こうした過剰債務の不振企業は、四月に公表される金融庁の特別検査で破綻懸念先債権に分類される可能性が高く、そうなると、銀行は融資額の無担保部分の七割程度を引き当てる必要が出てくる。ただ、一定の金融支援を行い金融庁が再建可能と判断すれば、不良債権に分類しなくて済む。つまり、過剰債務の不振企業を不良債権に分類しないために、金融支援が相次いで行われたの

であった。⁽³⁴⁾

また、金融庁は二〇〇一年末以降から、株の空売り規制を強化しており、違反した証券会社を迅速に処分していった。その結果、株価は年明け以降に持ち直し、三月危機は封じ込められた。小泉は、「金融危機が起こると言っただ人も多かったけど、起こらなかったでしょ。『金融危機は起こさせない』。私の発言を信じてもらいたいですね」と述べ、塩川も、「三月危機なんて、まぼろしの危機や。危機と言っていないと商売にならないんだな、評論家は」と語った。⁽³⁵⁾けれども市場関係者の間では、銀行の自己査定は甘く、十分な引当金を積んでいないという疑念が強く残り、空売り規制などは問題を先送りしただけとの見方が有力であった。⁽³⁶⁾

四月一日から定期預金のペイオフ凍結が解除された（この時点では、普通預金は二〇〇三年三月までペイオフ凍結の予定）。金融庁はペイオフ解禁に向け、二〇〇一年から二〇〇二年三月までに、四三の信用組合と一三の信用金庫、そして第二地銀の石川銀行と中部銀行の計五八の金融機関を破綻処理していた。柳澤は、「各金融機関は健全性の基準を満たした財務状況で本日を迎えた。金融システムは今は安全な状況にある」と高らかに宣言した。⁽³⁷⁾

四月一二日に金融庁は、主要行への「特別検査」の結果を発表した。特別検査の対象は、一〇〇億円以上の融資残高があり、株価下落など市場の評価が急落した大手企業一四九社で、そのうち七九社が要管理先以下に分類された。だが、そうした債権への引当金が上積みされた後でも、銀行の自己資本比率は、国際業務を行う銀行は一〇％を超え、四％で構わない国内銀行も八％を超えた。ある大手行の幹部は、「金融庁が八％にこだわった。我々はそうでもないんだが……」と打ち明けている。⁽³⁸⁾市場ではこの結果について、「特別検査は銀行の体力と処分損を帳尻合わせした出来レース⁽³⁹⁾」との辛辣な見方が消えず、「内容が不十分。融資先企業の経営再建計画も信用できない⁽⁴⁰⁾」といった批判が市場関係者からなされた。そのため、日本銀行や政府の一部には公的資金再注入論が依然としてくすぶっ

たままであった。

第四節 金融庁長官人事

七月に森長官の後任として高木祥吉監督局長が長官に昇進し、森は金融庁顧問に就任した。実は森の後任には、人材不足の金融庁からの要請を受け、二〇〇一年七月に「長官含み」で財務省から送り出されていた原口恒和総務企画局長が昇格することが確実視されていた。ところが、柳澤の強い意向で、高木が長官にあてられ、大蔵省への入省年次が高木より一年上の原口は退任させられることになったのである。そのため、財務省の首脳クラスのある人物は、「ひどい人事だ。きつと将来に禍根を残すだろう」と憤懣をあらわにしていた。⁽⁴¹⁾

原口は、森長官の「先送り型」の手法に疑問を感じ、その手法とは明確に一線を画す姿勢を見せていたという。そこで柳澤が、銀行の三月期決算を軟着陸させた功労者である高木を起用する「逆転人事」を行ったと言われている。⁽⁴²⁾ しかも共同通信記者の小野展克によると、森は、公的資金の再注入を求めるなど、柳澤・森の路線に疑問を差し挟む言動を行う官僚たちを次々と左遷して、組織固めを行っていたという。⁽⁴³⁾

実は長官人事については、すでに二月の段階で議論があった。政府・与党内には、「森氏は過去の資金注入の失敗を認めたくないから、再注入に尻込みしている」との不満が強まっていた。そして小泉も、森長官を更迭し、後任に民間人を起用することを固め、福田康夫官房長官に人選を進めるよう指示していた。二月一七日に経済閣僚が首相公邸に集まった際には、竹中が柳澤に森更迭を強く要求した。この時には塩川も更迭論に理解を示し、小泉も、「森氏は言っていることが変わってきている」と発言していた。けれども柳澤は、森更迭を断固拒否した。ところが民間人の人選がまとまらず、三月危機も乗り切ったことで、金融庁への批判は下火となり、後任探しは続いたもの

の具体化することはなかった。⁽⁴⁴⁾

論 第五節 ペイオフ解禁論争

二〇〇三年四月に予定されていた普通預金のペイオフ凍結解除については、与党や地域金融機関からの反対が強く、ペイオフ実施を断固として主張する政府との対立が続いた。

六月一四日に与党の政策責任者は政府に対して、二〇〇三年四月に予定されていたペイオフ全面凍結解除の延期を要請した。これ以後も、与党や地域金融機関からは、ペイオフ解禁延期を希望する声が相次いだ。与党側の意志は固く、七月二四日には、与党三党が臨時国会に議員立法として提出を予定していた、ペイオフ完全実施の延期を盛り込んだ預金保険法改正案の原案が明らかにされるほどであった。野田毅保守党党首や神崎武法公明党代表といった連立与党の党首たちも、以前からペイオフ解禁延期を求めていた。

これまでペイオフ解禁は予定通り実施すると主張し続けていた小泉と柳澤も、ついに妥協した。与党幹部から相次ぐ反対を受け、追い込まれていた柳澤が官邸とシナリオを練ったうえで、国会会期末の七月三〇日に、ペイオフ凍結は解除するものの、「決済性預金」の保護のあり方について金融審議会で検討に入るといふ考えを示したのである。実のところ金融庁内では、「全面解禁では金融システムはもたない」と考えられていた。そのため、金融庁幹部の中には、ペイオフ見直しを伝えられて喜ぶ者さえいた。⁽⁴⁵⁾

金融庁は「決済性預金」を保護するために、利子のつかない新型の普通預金を導入し、それを全額保護することを検討していた。ところが、この案に対してペイオフ解禁の延期を求める与党の議員たちからは、「わかりにくい」、「中途半端」といった批判が相次ぎ、ペイオフ全面解禁そのものの延期を求めていく方針が打ち出された。⁽⁴⁶⁾そしてこ

れ以後も、与党はペイオフ解禁の全面延期を求めた。それに対し柳澤は、「すべて延期なら『骨なし』だ」と反論していた。⁽⁴⁷⁾「骨抜き」であることは認めていたのである。

第六節 柳澤更迭

通常国会が終わる七月末あたりになると、小泉は竹中に、九月末に予定していた内閣改造に際しては「改造の基本方針に従う閣僚だけを起用する」と打ち明け、その基本方針の作成を頼んだ。これ以降、小泉は竹中に、「金融担当相はだれがいいか」とささやいていた⁽⁴⁸⁾という。

九月三日に株価が急落すると、竹中は政策転換のチャンスだと直感し、柳澤追い落としに動いた。九日には、訪米前の小泉に「改革の中心は金融」とするメモを渡し、「政策転換ではなく、政策強化です」と述べた。同日の経済財政諮問会議では四人の民間議員が、「良い銀行と悪い銀行を峻別し、悪い銀行には公的資金注入を含めた処理を行う」との緊急提言を行った。小泉は一二日の日米首脳会談で、「小泉内閣の最大の仕事は経済再生であり、不良債権処理を近いうちに加速させたい」と明言した。⁽⁴⁹⁾

一五日に小泉は、竹中と柳澤を相次いで呼び、不良債権処理の加速策について意見を聞いた。竹中の後に小泉と会談した柳澤は、一〇〇億円以上の大口債権を一年以内に最終処理することや、今年度の不良債権処理目標を一〇兆円に増加すること、首相直属の産業再生会議を設立することなどを提案した。福田が、「公的資金が必要という人も多いが」と述べると、柳澤は、「危機でもない今、そんなものはいりません」と答え、五〇分にわたり持論を展開した。⁽⁵⁰⁾だが、小泉は薄く目をつぶったまま一度も質問することはなかった。「自分に関心がなくなったのか」と柳澤は思った⁽⁵¹⁾という。

一八日には日本銀行が金融政策決定会合で、銀行が抱える過剰な持ち合い株を減らすために、銀行から直接株式を買い取ることを決定した。日本銀行が、これまで「禁じ手」として拒んできた株の買い取りという手段を講じたことで、「政府も大胆な施策を」という声が高まり、柳澤への批判も高まった。⁽⁵²⁾

二三日に小泉は、「不良債権処理を加速させる手だてを含めて考える。(経済)対策も(内閣の)体制も両方あるだろう」と語り、人事刷新の可能性に言及した。⁽⁵³⁾このため、柳澤辞任の観測が広がった。福田は、柳澤の体面を守りながら不良債権処理を加速させる方法を考えるため、二六日に高木長官を呼び出し、RCCを活用することで二人の意見は一致した。⁽⁵⁴⁾与党の一部からは、RCCの不良債権買い取り額を時価から実質簿価に引き上げ、生じた損失は公的資金で補填するという案が再び提唱されていたからである。⁽⁵⁵⁾福田は二七日の記者会見で、RCCの不良債権買い取りを加速するために公的資金を投入する案を検討していることを明らかにした。会見後には記者団に、「(この発言は)柳澤さんを救うボールだ」と語り、政策転換をしても柳澤の責任を問う考えはないことを強調した。⁽⁵⁶⁾柳澤も二七日、微妙な言い回しながらも、RCCを活用する場合に限って公的資金の投入を容認する考えを示した。しかし、銀行への資本注入については「必要もないし、やると弊害がある」と、最後まで慎重な態度を崩さなかった。⁽⁵⁷⁾福田は、「総理の考えとはまだ開きがある」とこぼし、三〇日ぎりぎりまで接点を探ろうとした。だが、柳澤は持論を撤回しなかった。⁽⁵⁸⁾

三〇日の内閣改造で柳澤は更迭され、竹中経財相が金融担当大臣を兼任することになった。

第三章 竹中金融担当大臣の金融行政

第一節 「金融再生プログラム」の策定

竹中は、金融相に起用される以前から、その可能性を認識しており、大臣補佐官に起用していた経済産業省の岸博幸ら、信頼できる側近たちと勉強会を開き、金融相就任時に発表する「竹中三原則」（資産査定の際格化、自己資本の充実、ガバナンスの強化）をまとめていた。さらに金融相就任後すぐに、ペイオフ解禁の再延期を決定、また木村剛ら民間メンバー（通称「竹中チーム」）に金融庁の幹部らを加えた「金融分野緊急対応戦略プロジェクトチーム」を結成し、不良債権処理の加速策のとりまとめに入った。

一〇月二一日に竹中は、「中間報告」を小泉首相に報告し、その了解を得た。その内容は、繰り延べ税金資産の算入上限を資本金など中核的な自己資本の一〇%までとすること、増資を實行しても自己資本不足に陥る銀行には早期是正措置を發動すること、現行の預金保険法を活用して公的資金による資本増強に踏み切ること、要管理先債権にはデイスカウント・キャッシュ・フロー（DCF）方式を採用すること、⁵⁹銀行の不良債権の自己査定と金融庁検査との格差を公表すること、大口債務者に対する債務者区分を銀行間で統一すること、そして二〇〇四年度末までに不良債権比率を半分に低下させることなどであった。⁶⁰この中で最もインパクトが大きかったのは、繰り延べ税金資産の算入上限を中核的な自己資本の一〇%以下にするという税効果会計の変更で、これが実現すると三菱東京フィナンシャル・グループ（F.G）ですら自己資本比率八%を割り込んでしまうことになる。増資などで資本調達ができない大手銀行が公的資金の再注入を迫られるのは必至という案であった。高木ら金融庁の幹部は猛反対したものの、竹中は聞く耳を持たなかった。

ところが小泉は、二二日になって竹中に、自民党の臨時役員会を開くので、その場で中間報告を説明するよう指示した。しかし、この場で竹中は自民党役員たちの猛烈な非難を浴び、中間報告の発表は見送られることになった。⁽⁶¹⁾

さらに金融界も竹中案に猛反発した。全国銀行協会会長の寺西正司U F J銀行頭取は二二日に、竹中が繰り延べ税金資産の自己資本への繰り入れ制限を検討していることについて、「手を使ってはいけないサッカーの最中に、突然『いやアメリカンフットボールなんだ』と言われると継続的な経営をしている者は困惑する」と批判した。⁽⁶²⁾竹中は二三日と二五日、そして二八日に、大手七金融グループ・銀行のトップを集め、意見交換の場を設けた。会合では、繰り延べ税金資産の算入ルールの厳格化に対して批判が集中した。二五日の会合後には、大手七金融グループ・銀行の首脳たちが共同で記者会見を行い、竹中案への抗議声明を公表した。さらに大手行は、与党の実力者たちにも接触し、「貸し渋り、貸しはがしをせざるを得ない」と説明して回った。⁽⁶³⁾

竹中のハード・ランディング路線によって銀行の国有化や、いわゆる「大手三〇社」の処理が進むと考えられたため、そして実際に竹中や木村剛が、大手企業も例外なく不良債権処理の対象とし、問題企業には退出してもらおうといった発言を繰り返したため、株価は急落し、「竹中ショック」と呼ばれた。そのため、不良債権処理の加速化を支持するアメリカ政府を除けば、与野党からも金融界からも、さらに多数の報道機関からも非難を浴び、竹中は四面楚歌の状況にあった。しかしながら小泉は、竹中を擁護した。二三日には、「批判はたくさんあるが、今月末に竹中大臣の方針で絶対やる」と明言している。⁽⁶⁴⁾

この状況下で竹中は、最も注目され、最も批判を浴びた税効果会計の変更については、それを「検討」するとう表現に直し、見直し時期を示さないことにした。そしてその替わりに、プランには「資産査定や引き当て・償却

の正確性、さらに継続企業の前提に関する評価については、外部監査人が重大な責任をもって、厳正に監査を行う」という項目を付け加え、さらに、繰り延べ税金資産について、「外部監査人に厳正な監査を求めるとともに、主要行の繰延税金資産が厳正に計上されているかを厳しく検査する」と書き込むことにした。⁽⁶⁵⁾

自民党内では、反竹中の動きがトーンダウンし始めた。国債新規発行三〇兆円枠を公約にした小泉の緊縮財政政策に反発していた自民党内で、補正予算への期待感が膨らんだためであった。浪川攻によると、一〇月二日ごろに、あるベテラン大物議員が、「金融問題で顔を潰すと、小泉（首相）は財政面で意固地になりかねない。補正予算を無事に通すためには、金融問題で顔を立てる必要がある」と説いて回り、これが転換点になったという。そして実際のところ、この後の臨時国会では、自民党など与党の関心は補正予算の策定に集中し、金融問題の議論は希薄なものに終わった。⁽⁶⁶⁾ 小泉も一月になって、とうとう国債三〇兆円枠を放棄し、公共投資の積み増し約一兆五〇〇億円、安全網拡充に約一兆五〇〇億円などからなる景気刺激型の補正予算の編成を容認した。景気の悪化に伴う税収不足の穴埋めも含めて、国債新規発行額は約三五兆円に膨らんだ。これは明らかに「政策転換」だと考えられた。だが小泉は、「政策強化だ。どうして政策転換というのか。改革路線の転換はありえない」、⁽⁶⁷⁾ 「改革路線まっしぐらだ。どこを見て政策転換というのか、あきれている」と言い張った。⁽⁶⁸⁾

一〇月三〇日に政府は、総合デフレ対策「改革加速のための総合対応策」を決定した。不良債権処理加速策の「金融再生プログラム」（通称「竹中プラン」）も、その一部として盛り込まれ、二〇〇四年度内に主要行の不良債権比率を現在の「半分程度に低下」させる方針を明記した。

なお、ここで注目されるのは、「金融再生プログラム」では「中小企業貸し出しに対する十分な配慮」が強調されていること、また、「金融再生プログラム」は大手銀行を対象としたもので、中小・地域金融機関の不良債権処理は

当面、不問に付されたことであつた。その後、二〇〇三年三月になって、金融庁は地域金融機関の機能強化に向けた行動計画を発表した。ここでは、地域金融機関には不良債権処理の数値目標を課さないなど、「甘め」の行政で臨むことが記されていた。大手銀行と地域金融機関とは二重基準がとられることになったのである。

「金融再生プログラム」が決定され、大手行は強い危機感を抱いた。税効果会計のルール変更は先送りされたといえ、いつ変更がなされるか、予断を許さなかつたからである。そこで大手行は、大規模な増資に乗り出した。財務力に自信があり、市場の評価も高かつた三菱東京フィナンシャル・グループ（FG）は、普通株での公募増資を実施した。ただ、計画上の資本調達規模は約三五〇〇億円であつたものの、株価の急落のため、結局は約二七〇〇億円に減つてしまつた。三井住友フィナンシャルグループ（FG）は、傘下の三井住友銀行とわかしお銀行を合併させ、存続会社をわかしお銀行とする「奇手」を用いて、帳簿の上で約二兆円の合併差益を確保し、有価証券含み損の一掃を図つた。⁽⁶⁹⁾ また資本対策として、ゴールドマン・サックスを引き受け先とする一五〇三億円の増資を含め、国内外の機関投資家を対象に、総額五〇〇〇億円規模の優先株を発行した。ゴールドマン・サックスが引き受けた優先株の利回りは二五年間固定の年間四・五％という高利であつたため、市場関係者たちは、三井住友は「足元を見られた」と評していた。⁽⁷⁰⁾ U F Jホールディングス（HD）は、不良債権処理専門の子会社を新設し、U F J銀行が保有する中堅・中小企業の問題債権をその子会社に移した。そしてその子会社には、メリルリンチが優先株で二〇〇億円相当の出資をした。⁽⁷¹⁾ しかしU F Jは、大口の過剰債務企業の処理を進めず、また増資も、本体には行わないという中途半端なものだったために、後に存続の危機に直面することになる。

一方、みずほフィナンシャルグループ（FG）には、厳格な査定を行う検査官として名を轟かせていた目黒謙一が検査に入っており、国有化の標的の最有力と見られていた。実際のところ二〇〇二年一月半ばには、みずほの

財務担当役員が経営陣に対して、「公的資金の注入を申請するしかありません」と報告している。竹中プラン通りに不良債権処理を進めると二兆円の損失を計上することが必要で、一兆円近い資本不足に陥るという結論に達したからである。⁽⁷²⁾ さらに、自力で民間から資本を調達するため、水面下で打診した外資系金融機関からは「驚くほど高い配当レート」を提示された。そこでみずほF Gは、大企業から中小企業まで、広く融資先企業に頼み込んで、優先株を引き受けてもらうことにした。国内企業の増資としては過去最大規模の一兆円増資を行うことにしたのである。⁽⁷³⁾

この増資計画は、銀行の「優越的地位の濫用」にあたる⁽⁷⁴⁾と、銀行員による投資勧誘は証券取引法違反すれ⁽⁷⁵⁾れ」といった批判を浴び、非常に評判が悪かったものの、最終的に実現された。

みずほF Gは、この一兆円増資を元手に、二〇〇三年三月期決算では二兆円の不良債権処理を実施し、会計ル⁽⁷⁶⁾ル上は可能だった八〇〇〇億円の繰り延べ税金資産の新規計上を見送り、持ち株会社が抱える子会社銀行株式の減損処理も実施して含み損も一掃した。⁽⁷⁷⁾

こうした大手銀行のなりふり構わぬ自力増資は、竹中や木村たちにとっては想定外であったと思われる。彼ら⁽⁷⁸⁾はそもそも、三菱東京はともかく、他の大手行が自力で増資を行えるとは考えていなかったようである。例えばみずほなどは、行内の財務担当役員ですら、公的資金の注入しかないと考えていたからである。「金融再生プログラム」を策定した時点で竹中らは、あくまで大手行へ公的資金を再注入して経営陣を刷新することで不良債権の抜本処理を進めようと考えていたと推察できる。

とはいえ増資により発行する株式数が増えた影響もあり、大手銀行の株価は下落した。さらに日経平均株価は、「ソニー・ショック」などもあり、四月二十八日には七六〇三円にまで落ち込んだ。大手銀行からは、「せっかく増資

した分が株安で相殺された」との声も出ていた。⁽⁷⁸⁾

論 第二節 りそな銀行への公的資金注入

銀行に公的資金を再注入して国が経営に関与し、抜本的な改革を進めるという竹中の「強硬路線」は、「国有化」を恐れる大手行のなりふり構わぬ増資によって、当座は公的資金注入の必要性が遠のいたため、手詰まり状態になりつつあると見られていた。⁽⁷⁹⁾ しかしながら竹中は、別の手段で公的資金の注入を実現しようとした。監査法人を使ってである。

「金融再生プログラム」を作成した「竹中チーム」の一員で、日本公認会計士協会会長の奥山章雄は、二〇〇三年二月二四日付で「主要行の監査に対する監査人の厳正な対応について」と題した「会長通牒」を出した。⁽⁸⁰⁾ この会長通牒では、繰り延べ税金資産について、個々の銀行の業績予想や置かれている経営環境などを考慮して、合理的な算入期間を見積もるよう要請しており、従来よりも厳しく判断することを求めている。それゆえ、この会長通牒に従うならば、三期連続で赤字決算であったりそな銀行に、上限である五年間分の繰り延べ税金資産を認めることは難しかった。⁽⁸¹⁾ なお会長通牒の発布は、極めて異例のことであった。この会長通牒が、りそなホールディングス（HD）の監査法人を追い込むことになる。

りそなHDの監査は、旧あさひ銀行の監査を担当していた朝日監査法人と、旧大和銀行の監査を担当していた新日本監査法人が、共同で請け負っていた。四月一六日に朝日監査法人は、旧大和銀行の資産内容を開示され、その内容の悪さに驚いた。さらに会長通牒の影響もあり、二二日には、りそな銀行の二〇〇三年三月期決算で繰り延べ税金資産を全額否認することを決定した。繰り延べ税金資産が全額否認されると、りそなは債務超過となる。りそ

なや新日本監査法人がこの決定に反発すると、朝日監査法人は監査を辞退した。⁽⁸²⁾

そこで残された新日本監査法人は、繰り延べ税金資産を従来認めてきた五年分ではなく、三年分だけ認めることを決めた。しかしそれでは、りそな銀行の自己資本比率は二・三％、りそなHDは三・八％となり、国内業務を行う基準の四％を割ることになる。この決定を伝えられた勝田泰久りそな銀行頭取は、竹山健二新日本監査法人理事長を訪れ、トップ交渉に臨んだ。これを受け新日本監査法人内では、繰り延べ税金資産を四年分認めることで、自己資本比率を四・一％にするという案も浮上した。さらに金融庁の官僚が、監査法人に間接的に圧力をかけ始めたという情報もこのころ流れている。⁽⁸³⁾

竹中は、新日本監査法人が繰り延べ税金資産を三年分しか認めないという方針を決めたとの情報をすでに得ており、金融庁幹部に対して、監査法人に圧力をかけないよう厳命する。さらに共同通信記者の小野展克によると、竹中は新日本監査法人にも手を打ったという。少し長くはなるが、正確を期すため、小野展克の記述をそのまま引用しておこう。⁽⁸⁴⁾

（これより引用部分）

もし、ここで事務方の圧力に負けて、新日本監査法人に四年、五年の繰延税金資産を認めさせれば、竹中金融行政は腰砕けになり、官僚ベースに逆戻りだ。

苦勞して「竹中プラン」を作成した意味は雲散霧消してしまう。

構造改革による景気回復の実現という小泉政権の大目標も達成できなくなってしまふのだ。

真実は必ず後に明らかになる。竹中平蔵の下で、事務方の圧力によって監査法人の意思決定が歪められたとあつ

ては、「知らなかった」では済まされない。

こう考えた竹中平蔵は、冷静に頭を回転させ、いくつかの「作戦」をまとめ上げた。

「もう一刻の猶予もない」

そう感じると同時に、おもむろに受話器を握り締めた。

(引用者による中略)

東京・日比谷の新日本監査法人で、理事長の竹山健二とある金融関係者が向き合っていた。

竹山健二は明らかに迷っていた。りそなグループへの公的資金注入のトリガーを引きたくない。金融システム不安を引き起こした張本人のように、行政や世論から指弾されるのは真っ平ご免だった。金融関係者は感じた。明らかに、金融庁の事務方の揺さぶりの影があると。煮え切らない態度の竹山健二を前に金融関係者は、次のように語った。

「竹山さんは、新日本監査法人が、繰延税金資産を三年にした場合、金融危機の引き金を引いたことになるんじゃないか、それが心配なんですよ。でも竹中大臣なら、そんなことは決してありません、というでしょうね。金融システムの安定化は金融行政の責任ですよ。監査法人の責任は、決算をしっかりと監査することです。仮に、金融危機対応会議が開かれても安全網は万全です。構造改革の進展と受け止め、むしろ経済はよくなるでしょうね」

竹山健二は、その金融関係者に聞いた。

「過去の決算で五年以上の繰延税金資産を承認したことで監査法人の責任を問われることがあるのでしょうか」

「それも竹中大臣なら、そんなことはあり得ません、と答えるのではないのでしょうか。金融行政が、過去の責任を問うことはないでしょう。むしろ今回の決算で、合理性のない承認を行ったほうが、後に重大な責任を問われるこ

とになるのではないでしょうか」

竹山健二の顔には、ある種の安堵感が広がっていた。ろくに睡眠も取れないほど悩み続けた宿題への答えがようやく出ようとしていたのだ。それも公認会計士としての「良心」を傷つけずに済む形で。

（ここまで引用部分）

結局、新日本監査法人は繰り延べ税金資産を三年分しか認めず、りそなは公的資金の注入を申請せざるを得なくなった。五月一七日に金融危機対応会議が開かれ、預金保険法一〇二条第一号措置として、りそな銀行に二兆円の公的資金を注入することが決められた。

このりそなへの公的資金注入に関しては様々な批判がなされた。第一に、預金保険法一〇二条の適用が法的に可能であったのかという批判がなされた。政府はりそなへの公的資金注入について、金融危機ではなく、危機を防ぐための対応だと説明した。しかし、一〇二条は危機時に公的資金を注入することを規定したものであり、危機ではないのに公的資金を注入するのは違法ではないかというのである。第二に、りそなの自己資本比率が四％を割ったからといって、預金流出などが起きてはいなかったのだから、いきなり公的資金を注入するのではなく、まずは早期は正措置を発動し、自力増資などの経営改善指導を行うという方策もあったのではないかという批判がなされている。⁽⁸⁵⁾

この二つの批判を考え合わせれば、竹中にとっては何より、公的資金の注入が先にありきだったということがわかる。竹中は当初、大手銀行に公的資金を再注入し、国が経営に関与することで不良債権の抜本処理を進めようとしていた。しかし、与党の抵抗にあり、税効果会計の見直しには失敗した。けれども、監査法人に厳格な査定を行

うよう迫ることで、銀行を追い込む方策は確保していた。ところが、大手銀行のなりふり構わぬ大規模増資によって公的資金の注入が遠のき、竹中には焦りが高まっていた。そこへ「りそな危機」が起きた。⁽⁸⁶⁾竹中はこれを、改革を進める好機ととらえ、公的資金注入を急いだと考えられる。

第三に、りそなは繰り延べ税金資産が三年分認められ、債務超過ではないとみなされたために、預金保険法一〇二条第二号措置（破綻処理に伴う預金全額保護）や第三号措置（特別危機管理）ではなく、第一号措置（破綻状態にない金融機関に資本増強を行い、健全性の回復を図るもの）が適用された。したがって減資はなされず、株主責任は追及されなかった。このことに対して批判がなされた。⁽⁸⁷⁾第四に、りそなは国内営業行のため、自己資本比率は四％以上で十分なはずなのに、二兆円規模の公的資金が注入され、自己資本比率が一二％程度にまで引き上げられたことにも批判がなされた。野党は当初から、「不良債権処理損を見込んでゲタをはかせた」と見ており、⁽⁸⁸⁾実際のところ、注入された公的資金の大半は不良債権処理に充てられた。さらに、九月期決算で債務超過に陥った傘下の近畿大阪銀行には、りそなHDが注入された公的資金を用いて三〇〇〇億円規模の増資を行った。

第三と第四の批判は、五月の時点で、りそなが実は債務超過ではなかったのかという批判である。竹中は当初から債務超過を否定し、その後も、「監査法人がきちんと監査し、金融庁の特別検査をすべて反映した〇三年三月期決算では債務超過ではなかった」と主張し続けた。⁽⁸⁹⁾けれども、朝日監査法人の判断通りに繰り延べ税金資産が全額否認されれば、債務超過に転落していた。しかも、りそなは九月期決算で、従来よりも厳しい基準で引き当てを積んだとはいえ、注入された公的資金を使って自己資本を上回る額の不良債権処理を行った。このことは、りそな銀行は厳格に資産査定すれば、債務超過と判定されても仕方がなかったことを示している。

さらに金融庁は、りそなグループに対して、資本注入前の資産の再査定を行わなかった。このことについて、自

民党の塩崎恭久衆議院議員は、「再査定は絶対にするべきで、免許付与者としての最低限の責任だ」と論じ、株主責任を明確にするための減資を行うべきだと批判している。⁽⁹⁰⁾

りそなが債務超過であったのかどうか、なぜ曖昧なままにされたのであろうか。ここからは筆者の推測であるが、次のように考えれば、この疑問は氷解する。すなわち、りそなに對して何としても公的資金を投入したかった竹中は、ある金融関係者を介して、新日本監査法人と暗黙の「取引」を行ったのだと考えられる。新日本監査法人が繰り延べ税金資産を三年分までしか認めなければ、りそなの自己資本比率を四割に追い込むことができ、竹中が望んだ公的資金の注入が可能になる。しかも、朝日監査法人のように繰り延べ税金資産を全額否認すれば、りそなは債務超過となるのだが、新日本監査法人の主張通りに三年分まで認めると資産超過となり、株主責任を追及しなくて済むのである。

もし減資により株主に損失が発生すれば、それまで大和銀行の監査を担当し、二〇〇二年三月の増資も認めていた新日本監査法人は、損害賠償を求める株主から訴えられ、無限連帯責任を負わされる可能性があった。そこで何とか公的資金の注入を実現しなかった竹中は、新日本監査法人が金融庁の官僚やりそな銀行の経営陣からの圧力に屈して、繰り延べ税金資産を四年分以上認めるのを阻止するために、新日本監査法人が繰り延べ税金資産を三年分まで認めることで、それまでの甘い監査を株主から追及されないようにすることを黙認するという（おそらく明示的ではない、暗黙の）「取引」をしたのだと考えられる。

それゆえ竹中は、減資を行わず、りそなは債務超過ではなかったと言いつけることで、新日本監査法人を守らなければならなかった。しかし、実質は債務超過であったのだから、巨額の公的資金が注入されねばならず、しかもその資金の大半が不良債権処理に使われることになったのである。

このりそなへの公的資金注入の後、銀行株を牽引役として株価は急上昇した。その最大の要因は、竹中が銀行に「意外とやさしい」ためであった。⁽⁹¹⁾竹中が銀行に厳しく対応することで銀行の健全性が高まった結果というよりは、政府は銀行（そして銀行株主）を守るという「モラルハザード」が生み出された結果、株価は回復し、銀行の財務内容は急速に改善したのである。

六月二〇日に森金融庁顧問は退任した。森は長官退任後も、庁内への影響力を保っているとの見方が消えず、竹中が金融相に就任してからも、森が「人事権」を握っていると考えていた官僚たちも多かった。⁽⁹²⁾しかしながら、森の顧問退任により、竹中が金融庁を押さえたことが示された。

【付記】本稿は、日本行政学会二〇〇六年度研究会（大東文化大学、二〇〇六年五月一三、一四日）の分科会B「小泉政権下における政策変容の政治経済学的分析」に提出した報告論文「小泉政権下における金融行政の政治学」を大幅に加筆修正したものである。なお、本稿では引用の際に、算用数字を漢数字に直すとともに、人名の表記を全体で統一するため修正した（「柳沢」は「柳澤」に直した）。

- (1) 小泉政権の政策実績については、すでに数多くの研究がなされている。ここでは内政に関する代表的なものとして、以下の文献を挙げておく。まず、政治学者によるものとしては、牧原出「小泉 “大統領” が作り上げた新『霞が関』」『諸君!』二〇〇五年二月号、一四〇—一四九頁、待鳥聡史「小泉長期政権を支える政治改革の成果——九〇年代は『失われた一〇年』ではない」『中央公論』二〇〇五年四月号、一七六—一八四頁、東京大学社会科学研究所編『失われた10年』を超えて「II」——小泉改革への時代」東京大学出版会（二〇〇六年）、竹中治堅『首相支配——日本政治の変貌』中央公論新社（二〇〇六年）、伊藤光利「官邸主導型政策決定と自民党——コア・エグゼクティブの集権化」『レヴァイアサン』三

- 八号（二〇〇六年）、七—四〇頁、大嶽秀夫『小泉純一郎ポヒュリズムの研究——その戦略と手法』東洋経済新報社（二〇〇六年）、内山融『小泉政権——「パトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社（二〇〇七年）などがある。次に、ジャーナリストによるものとしては、清水真人『官邸主導——小泉純一郎の革命』日本経済新聞社（二〇〇五年）、同『経済財政戦記——官邸主導 小泉から安倍へ』日本経済新聞社（二〇〇七年）、山脇岳志『郵政攻防』朝日新聞社（二〇〇五年）などがある。最後に、政策決定当事者の回顧録としては、大田弘子『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社（二〇〇六年）、飯島勲『小泉官邸秘録』日本経済新聞社（二〇〇六年）、竹中平蔵『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社（二〇〇六年）を挙げておく。
- (2) この典型例として、政治評論家の屋山太郎が挙げられる。屋山は、二〇〇四年四月に出版した『道路公団民営化の内幕——なぜ改革は失敗したのか』PHP研究所（二〇〇四年）において、道路公団改革の過程とその内容を詳細に論じたうえで、改革は失敗に終わったとし、「これまでの小泉政治を総括すれば、『かけ声』だけで『実績なし』に終わっている」と断言している。ところが、二〇〇五年一月には、『小泉純一郎宰相論——日本再生の道筋をつけた男』海龍社（二〇〇五年）を出版し、小泉は、「官僚と族議員が利益を一致させ、官僚を守ってきた『官僚内閣制』を終わらせ」という歴史的快挙を成し遂げたと論じた。
- (3) 上川龍之進『二〇〇五年総選挙後における政策決定過程の変容』『選挙研究』二二号（二〇〇七年）、五四—六八頁。
- (4) 典型例としては、江田憲司『小泉政治の正体——真の改革者か稀代のベテンスカ』PHP研究所（二〇〇四年）、が挙げられる。
- (5) 最近の例では、二〇〇六年一月四日の総理大臣年頭記者会見、および二〇〇六年一月二〇日の衆参両院における施政方針演説で、小泉首相は不良債権処理を政権の成果として挙げている。首相官邸ホームページ、および国立国会図書館ホームページの国会会議録検索システムを参照。
- (6) なお、本稿の事実関係については、特に断りのない限り、『朝日新聞』、『日本経済新聞』、『読売新聞』の記事を参照している。
- (7) 『朝日新聞』二〇〇一年一月二五日付朝刊。なお、改正預金保険法による資本注入は、二〇〇一年度に預金保険機構に新設された一兆五千万円の危機対応勘定が注入原資となり、危機時で資本注入が必要と首相が判断した場合に、首相を議長と

する金融危機対応会議を開催して、そこで決議がなされることが条件とされた。「危機時」の解釈について同法の規定では、「困または地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じる恐れがある」場合とされている。『日本経済新聞』二〇〇一年七月一〇日付朝刊。

(8) まずここで不良債権の分類について、より劣化度の高いものから順に、簡単に説明しておこう。「破綻先債権」とは、法的・形式的な経営破綻の事実が発生している(具体的に言えば、破産、清算、会社整理、会社更生、手形交換所の取引停止処分などの事由により、経営破綻に陥っている)債権者に対する債権のことである。「実質破綻先債権」とは、形式的な経営破綻の事実が発生していないものの、深刻な経営難の状態にあり、再建の見通しがない状態にあると認められるなど実質的に経営破綻に陥っている債権者に対する債権のことである。「破綻懸念先債権」とは、現状では経営破綻の状況にはないが、経営難の状態にあり、経営改善計画等の進捗状況が芳しくなく、今後、経営破綻に陥る可能性が大きいと認められる債権者に対する債権のことである。「要注意先債権」とは、金利減免や金利の棚上げを行っているなど貸出条件に問題のある債務者や、元本の返済もしくは利息の支払いが事実上延滞しているなど履行状況に問題がある債務者、業況が低調ないし不安定な債務者、財務内容に問題がある債務者など、今後の管理に注意を要する債務者に対する債権のことであり、これは不良債権とは扱われない。ただし、「要注意先債権」のうち、元利または利息の支払いが三ヶ月以上延滞している「三ヶ月以上延滞債権」と、経済的困難に陥った債務者の再建または支援を図り、債務者に有利な一定の譲歩を与える約定条件の改定などを行った「貸出条件緩和債権」については、特にこれを「要管理先債権」と呼び、不良債権として扱うこととされた。「正常先債権」は、業況が良好で、かつ、財務内容にも特段の問題がないと認められる債務者に対する債権のことである。金融庁編『金融庁の1年(平成一七事務年度版)』(二〇〇六年)、資料編第一〇章の資料一〇―一六、一〇―一七、を参照。債権分類ごとの貸し倒れ引当率は一律に決まるものではないが、この当時は平均すると、「要注意先債権」には貸出額の三二・五%程度、「要管理先債権」には貸出額の二五%程度、「破綻懸念先債権」には貸出額のうち担保でカバーされていない分の七〇%程度、「破綻先債権」および「実質破綻先債権」には貸出額のうち担保でカバーされていない分の一〇〇%がそれぞれ積まれていた。『朝日新聞』二〇〇一年一〇月二二日付朝刊。

(9) 『朝日新聞』二〇〇一年二月一七日付朝刊、同日付朝刊。

(10) 『日本経済新聞』二〇〇一年六月二日付朝刊、夕刊、『朝日新聞』二〇〇一年六月二八日付朝刊。

- (11) 『日本経済新聞』二〇〇一年八月二九日付朝刊。
- (12) 『朝日新聞』二〇〇一年八月三〇日付朝刊。
- (13) 『日本経済新聞』二〇〇一年八月三一日付朝刊。
- (14) 『朝日新聞』二〇〇一年九月一日付朝刊。
- (15) 『朝日新聞』二〇〇一年一〇月三日付朝刊。
- (16) 『日本経済新聞』二〇〇一年九月一九日付朝刊。
- (17) 『日本経済新聞』二〇〇一年一月一五日付朝刊。
- (18) 『日本経済新聞』二〇〇一年一〇月四日付朝刊。
- (19) 『朝日新聞』二〇〇一年七月二四日付朝刊、『日経金融新聞』二〇〇一年九月二二日付。
- (20) 『日本経済新聞』二〇〇一年一〇月三日付朝刊。
- (21) 『朝日新聞』二〇〇一年一〇月二七日付朝刊。
- (22) 木村剛『粉飾答弁 下巻(第二版)』アスキーコミュニケーションズ(二〇〇三年)、二七一―二八頁。
- (23) 『朝日新聞』二〇〇一年二月七日付朝刊。
- (24) 『朝日新聞』二〇〇一年二月二八日付朝刊。
- (25) 『読売新聞』二〇〇二年一月一日付朝刊。
- (26) 『読売新聞』二〇〇二年一月一九日付朝刊、同二五日付朝刊。
- (27) 日本経済新聞社編『ドキュメント・ダイエー落城』日本経済新聞社(二〇〇四年)、七六―二三―二二五頁。
- (28) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一九日付朝刊。
- (29) 日本経済新聞社編、前掲『ドキュメント・ダイエー落城』、七六―七七頁。
- (30) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二九日付朝刊。
- (31) 『日経金融新聞』二〇〇二年二月二六日付。
- (32) 『朝日新聞』二〇〇二年三月一七日付朝刊。なお、速水日本銀行総裁は二月二七日の経済財政諮問会議で、議事録の速記が中断される中、改めて予防注論を主張した。それに対して、臨時議員として出席していた柳澤は猛反論を行った。

- 『朝日新聞』二〇〇二年三月一七日付朝刊。
- (33) 『朝日新聞』二〇〇二年三月一七日付朝刊。
- (34) 『朝日新聞』二〇〇二年三月三〇日付朝刊。
- (35) 『朝日新聞』二〇〇二年三月三〇日付朝刊。
- (36) 『読売新聞』二〇〇二年三月五日付朝刊。
- (37) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一日付夕刊。
- (38) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一三日付朝刊。木村剛『粉飾答弁 上巻(第二版)』アスキーコミュニケーションズ(二〇〇三年)、一一頁、も参照。
- (39) 『読売新聞』二〇〇二年四月一三日付朝刊。
- (40) 『読売新聞』二〇〇二年四月二日付朝刊。
- (41) 『朝日新聞』二〇〇二年七月五日付朝刊。
- (42) 小野展克『竹中平蔵の戦争——金融再生に挑んだ730日』PHP研究所(二〇〇五年)、四三頁、浪川攻『金融自壊——歴史は繰り返すのか』東洋経済新報社(二〇〇三年)、三〇頁。
- (43) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、四三頁。
- (44) 『朝日新聞』二〇〇二年七月五日付朝刊。なお竹中平蔵も、二月二日に小泉から、不良債権問題に精通したしかるべき民間人を探しておいてほしいと命じられたと回顧録に記載している。しかし、その後の努力にもかかわらず、適切な人材を民間から探し出すことはできなかったという。竹中平蔵、前掲『構造改革の真実』、竹中平蔵大臣日誌』、四六頁。
- (45) 『朝日新聞』二〇〇二年八月二四日付朝刊。
- (46) 『朝日新聞』二〇〇二年八月二日付朝刊。
- (47) 『朝日新聞』二〇〇二年八月二八日付朝刊。
- (48) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一日付朝刊。
- (49) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一日付朝刊。
- (50) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一日付朝刊。

- (51) 『日本経済新聞』二〇〇二年一月一日付朝刊。
(52) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一日付朝刊。
(53) 『朝日新聞』二〇〇二年九月二十五日付朝刊。
(54) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一日付朝刊。
(55) 『朝日新聞』二〇〇二年九月四日付朝刊。
(56) 『朝日新聞』二〇〇二年九月二十八日付朝刊。
(57) 『日本経済新聞』二〇〇二年九月二十七日付夕刊。
(58) 『日本経済新聞』二〇〇二年一月一日付朝刊。
(59) DCF方式とは、企業の将来の収益予想から現在の価値を算出する手法で、債権の場合、返済金など債権が将来生み出す現金収支を、金利などをもとにした割引率で割って計算する。この割引現在価値を債権の帳簿価格から引いたものを、銀行は貸倒引当金として積むことになる。『朝日新聞』二〇〇二年一月十七日付朝刊、を参照。
(60) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、五六―五七頁、『朝日新聞』二〇〇二年一月二十五日付朝刊。
(61) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、六二―六四頁。
(62) 『朝日新聞』二〇〇二年一月三日付朝刊。
(63) 『朝日新聞』二〇〇二年一月三日付朝刊。
(64) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二十四日付朝刊。
(65) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、六八―六九頁。
(66) 浪川攻、前掲『金融自壊』、一〇一―一〇四頁。
(67) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二二日付朝刊。
(68) 『日本経済新聞』二〇〇二年一月二五日付朝刊。
(69) 山口敦雄『りそなの会計士はなぜ死んだのか』毎日新聞社（二〇〇三年）、一六一頁。
(70) 日本経済新聞社編『UFJ三菱東京統合―スーパーメガバンク誕生の舞台裏』日本経済新聞社（二〇〇四年）、一七五頁。山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一六一頁、も参照。

- (71) 山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一六一―一六二頁。
- (72) 日本経済新聞社編、前掲『UFJ三菱東京統合』、一七三頁。
- (73) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一一六―一八頁。
- (74) 山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一六二頁。
- (75) 日本経済新聞社編、前掲『UFJ三菱東京統合』、一七四―一七五頁。
- (76) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一一八頁。
- (77) 日本経済新聞社編、前掲『UFJ三菱東京統合』、一七四頁。
- (78) 『朝日新聞』二〇〇三年四月二十九日付朝刊。
- (79) 『朝日新聞』二〇〇三年四月二十六日付朝刊。
- (80) 山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一六六頁。
- (81) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、八五頁、山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一六六―一六七頁。
- (82) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、八五、八八―九一頁、山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一六六―一六七頁。
- (83) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、八六、九一―九九頁、山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一四七―一五〇頁。五月九日には竹中にも、「一部の金融庁関係者が暗躍し、何とか四％割れを避けるために動き回っている」との情報がもたらされていたという。竹中平蔵、前掲『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』、一一〇頁。
- (84) 以下、小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一〇一、一一二―一二三頁。なお、竹中の回顧録では、このことについては何も言及されていない。
- (85) 山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一六九―一七二頁。
- (86) もっとも、この「りそな危機」自体、「竹中チーム」の一員であった奥山章雄の「会長通牒」をきっかけとしたものであり、竹中が半ば意図的に引き起こしたものととも解釈できる。このあたりの真相は不明である。
- (87) 山口敦雄、前掲『りそなの会計士はなぜ死んだのか』、一七一頁。

- (88) 『朝日新聞』二〇〇三年六月二一日付朝刊。
- (89) 『朝日新聞』二〇〇三年九月二四日付朝刊、同二五日付朝刊、同二〇月二日付朝刊、同二一日付朝刊。
- (90) 岡本至『官僚不信が金融危機を生んだ』弘文堂（二〇〇四年）、二二六―二二七頁、『日経金融新聞』二〇〇三年五月二二日付。
- (91) 『朝日新聞』二〇〇三年九月一九日付朝刊。
- (92) 『朝日新聞』二〇〇三年六月二一日付朝刊。
- (93) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一〇〇―一〇二頁。