The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	小泉政権下における金融行政の政治学（二）
Author(s)	上川, 龍之進
Citation	阪大法学. 2008, 57(6), p. 99-134
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55056
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

小泉政権下における金融行政の政治学（二）

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、五七巻五号）
　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

（阪大法学）57（6-99）975〔2008.3〕

第四章　分析
第一節　柳澤伯夫金融担当大臣（以上、本号）
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

第三章　竹中金融担当大臣の金融行政

第三節　「三割ルール」の適用

りそなへの公的資金注入後も、竹中は金融機関に対して厳しい姿勢を緩めなかった。八月一日には、公的資金注入先で業績が低迷している一五銀行・金融グループに対し業務改善命令を出した。この処分は、銀行の当期利益などが資本注入時に提出した経営健全化計画を三割以上、下回った場合に改善命令が出せる「三割ルール」に基づくもので、これまでは該当行があっても実施されていなかった。というのも「三割ルール」では、不良債権の積極的処理で利益が下ぶれした際には命令を見送るという例外規定があったからで、金融庁は「前回まではこの例外規定に該当した」としていたのである。(1)

金融庁の方針転換に銀行側は強く反発した。一部の金融グループは、二〇〇三年三月期決算が赤字だったのは、経営努力が及ばない株価の低迷が原因と反論し、「命令を出す基準が明確でなく不適当な処分」などと、発動を控えるよう求める異例の弁明書を出した。大手銀行が、株価低迷局面でも損失覚悟で株式売却を進めてきたのは、銀

行経営から株価変動リスクを排除するため、金融庁が銀行に株式保有を自己資本と同額におさめるよう求めてきたという事情があった。そのため銀行側には、「政策に協力したのだから考慮してくれてもいい」という思いが強かった。[2] 実際のところ柳澤金融担当大臣は、不良債権処理を進めるため、むしろ赤字決算を後押ししていただけに、「突然の方針転換に銀行側の不信感は高まった」。[3] しかし竹中は、「資産価値の変動を折り込んで業務をするのが金融業」と語るなど、銀行の反発を意に介さなかった。[4]

第四節　足利銀行への公的資金注入

九月二日から、栃木県内の貸出金比率の約五割を占める地方銀行の足利銀行に対して、金融庁の立ち入り検査が始まった。足利銀行は、かねてより経営悪化が知られており、金融当局者の間では、りそな銀行への公的資金注入が決まった時点で、「次は足利と近畿大阪銀行だな」と言われていた。近畿大阪銀行には、りそなに注入された公的資金の一部が事実上、転用された。一方、足利銀行に対しては、金融庁検査局が大手銀行並みの厳格な審査を行い、[5] 一一月には、大幅な引き当て不足や資産の過剰見積もりを指摘した。この指摘のすべてを反映すると、二〇〇三年三月期末には債務超過に陥っていたという結論になる。さらに、この検査結果を九月期決算に反映させ、そのうえで繰り延べ税金資産を大幅に減額すると、九月期決算では債務超過という結論を出さざるを得なくなる。この検査結果に対して、足利銀行の持ち株会社である、あしぎんフィナンシャルグループ（ＦＧ）は異議申し立てを行った。[6]

金融庁内では、検査の甘さを指摘されたくない検査局が破綻処理（第三号措置）を、他の銀行株や金融システムへの影響を考慮した監督局は資本注入（第一号措置）を、それぞれ望んだという。竹中は、関係者の見方によれば、

第一号措置にするため粉飾まがいで自己資本を確保するのは避けたいと考えていたようだという。りそなへの公的資金注入について、竹中は開会中の特別国会でも民主党から、りそなは「三月期は実は債務超過だったのでは」と厳しく追及されていた。そこで国会の混乱を避けるため、金融庁は会期中に決算結果を通知するのを見送り、これを受け足利銀行も一一月二五日に予定していた決算発表を延期した。(7)

中央青山監査法人は、一一月中旬の時点では税効果資本を認める姿勢を示していた。(8) ところが、金融庁が厳しい検査結果を出すとの感触を得たため、二六日の審査会では、これまで五年分を計上していた繰り延べ税金資産を全額認めないという方針を固めた。特別国会会期末の翌日の二七日に、中央青山監査法人はこの方針を足利銀行に通告した。金融庁も同日、あしぎんFGの異議申し立てをほとんど認めず、三月期末で債務超過との検査結果を通知した。二九日に、あしぎんFGの中核である足利銀行が九月期決算で債務超過に陥ったことを受け、金融危機対応会議が開かれた。会議では、同行の経営破綻を認定したうえで、預金保険法一〇二条第三号を適用して一時国有化し、「特別危機管理銀行」とすることを決めた。一時国有化によって足利銀行の株式はゼロ円で国が取得し、上場されていた、あしぎんFGの株式の価値は大幅に減ることとなった。(9)

足利銀行の一時国有化については、厳格な検査が行われたことや、りそなでは問われることがなかった株主責任が問われたこと、また、これまで手付かずだった地域金融機関の整理に着手したことを評価する声も多かった。しかし、次のような批判もなされた。

第一に、りそなグループとの処理に差があり、不公平だという批判である。りそな銀行には繰り延べ税金資産が三年分認められたため、資産超過と判定されて預金保険法一〇二条第一号が適用され、株主責任が追及されなかった。また、九月中間決算で債務超過に陥った近畿大阪銀行については、公的資金を注入された持ち株会社のりそな

ＨＤが三〇〇〇億円の増資を全額引き受けたため、自己資本比率は約七％に回復した。しかも近畿大阪銀行については、りそな内部にも破綻処理を主張する声があったものの、「破綻しても追加の公的資金注入はできない」とする金融庁の見解を受け、増資を行ったという経緯があった。そのため、近畿大阪銀行では経営責任を追及する動きはなく、株主責任も問われなかった。それなのに足利銀行では、経営者は退陣し、株式も無価値となった。そのため、あしぎんＦＧの株主の間には「金融行政に整合性がない」との不満が高まった。(10)

第二に、これまで金融庁は、地域金融機関に対しては、取引先との長い付き合いを大切にする「リレーションシップ・バンキング」を旗印に、地域金融の安定を重視する金融行政を行っていた。大手行と違って、不良債権処理の数値目標などを課さず、健全化を猶予して再編を促す姿勢をとっていたのである。ところが足利銀行には突然、大手行並みの基準で資産査定を行った。この地域金融機関への突然の対応の変化には、地方銀行から、「突然基準が変わった」との不満が漏れていた。(11)

この批判に対して竹中は、「中小や地域の金融機関に検査そのものを甘くするとは言っていない。大手と地域で基準が異なるものではない」として、資産査定で大手銀と地銀に異なる対応をする「一国二制度」を明確に否定している。(12) しかしながら金融庁幹部は、「これからは、大手銀行と同じ物差しで検査する」と、地銀への姿勢が変わったことを明言していたという。(13)

この金融庁の変化は、何によってもたらされたのであろうか。ここで、りそなと足利との違いで注意しておくべきことが二点ある。すなわち、りそなの場合、監査法人が主導的役割を担ったのに対して、足利の場合は検査局主導であったこと、また、りそなが資産超過と認定され、株主責任が追及されず、新日本監査法人の過去の責任も追及されなかったのに対して、足利は債務超過と認定され、株主責任が追及された結果、中央青山監査法人があしぎ

んＦＧの株主から損害賠償を求める訴訟を起こされたことの二点である。

この二つの相違点は、次のように考えれば、うまく説明できる。すなわち、りそなの場合、金融庁が金融機関への公的資金注入に積極的ではなく、厳格な資産査定を行おうとしてはいなかったのだが、監査法人が「会長通牒」を受け、繰り延べ税金資産の減額を行おうとし、それに対して金融庁の官僚が監査法人に再考を求めようとしていた。そこで公的資金の注入を目指していた竹中が、監査法人に間接的に接触して、監査法人の責任が問われず、しかもりそなへの公的資金注入を可能にする分だけ、繰り延べ税金資産を減額するということで「取引」した。その結果、りそなは監査法人が引き金を引く形で自己資本不足に追い込まれたものの、資産超過と判定され、株主責任が問われることなく公的資金が注入された。

ところが、このことにより、金融庁内で金融機関の資産査定を厳格に行おうとする勢力、すなわち検査局が力を持つようになり、かねてより経営悪化が知られ、自己資本不足が疑われていた足利銀行に厳格な資産査定を行った。この動きを受け監査法人も、検査局の資産査定の結果を決算に反映することを迫られ、繰り延べ税金資産を全額否認し、足利銀行を債務超過と認定せざるを得なくなった。その結果、株主責任が追及されることとなり、監査法人も株主から責任を追及されることになってしまったのである。

要するに、足利銀行が債務超過と認定され、一時国有化されたのは、りそなへの公的資金注入以後、金融庁検査局の検査の姿勢が厳しくなったからだと考えられる。

第五節　ＵＦＪ・東京三菱経営統合

二〇〇三年春に検査局内には、企業再建の専門家で構成される「再建計画検証チーム」が設置された。そのチー

ムは夏までには、ＵＦＪの大口貸出先を筆頭に、多くの過剰債務企業の経営再建計画について、「実現性が乏しい」との判断を下していた。[14] ＵＦＪグループの大口融資先には、四〇〇〇億円もの融資残高があるダイエーを筆頭に、大手商社の双日、マンション業者の大京、ミサワホーム、大手信販会社のアプラス、国際興業、国際自動車など、いわゆる「大手三〇社」と目されていた過剰債務企業が多かった。[15] しかも、二〇〇二年末から二〇〇三年初めにかけて、他の大手行が大規模増資に乗り出した時にも、ＵＦＪは比較的小規模な増資しか行っておらず、不良債権処理が他の大手行に比べ、大幅に遅れていた。

二〇〇三年八月一八日から、二〇〇三年九月中間期決算を対象に、銀行が大口貸出先をどう評価しているのかを調べる「特別検査フォローアップ」のため、金融庁はＵＦＪに検査に入った。この検査で金融庁は、再建計画の甘さや保有不動産が抱えている含み損の多さなどを理由に、ダイエー向けの貸出債権の評価を引き下げるよう求めた。だが、ＵＦＪは強硬に反発した。金融庁の主張を認めれば、引当金の積み増しなどで収益が圧迫される。そうなれば二期連続で「三割ルール」に抵触し、経営責任を問われることになる。さらに収益が大幅に下回れば、自己資本比率も低下し、公的資金の再注入に追い込まれる可能性もあった。そのためＵＦＪは、金融庁に徹底抗戦を試みた。そこで起きたのが検査忌避である。

一〇月九日、金融庁検査局に匿名で、ＵＦＪが検査で示したのとは別の大口融資先の資料を隠しているという電話が入った。そしてその電話で指摘された部屋から、実際に資料が発見されたのである。この資料についてＵＦＪは、最悪の事態を想定したシミュレーションだと抗弁した。さらに、ダイエーを支援していた経済産業省の幹部が、ＵＦＪで別資料が発見された数日後に佐藤隆文検査局長を訪問し、ＵＦＪをよろしく、ダイエーの債務者区分の引き下げをＵＦＪに迫らないようにという趣旨の発言をしたという。この話はすぐに庁内に広がり、検査局を中心に、

「ＵＦＪが経産省に頼み込んだらしい」、「検査介入だ」という怒りの声が上がった。このため、ＵＦＪに対する金融庁の姿勢は一段と硬化した。[16]

金融庁はＵＦＪグループに対して、二〇〇三年三月期決算を対象とした「通常検査」も進めていた。通常検査は「特別検査フォローアップ」とは異なり、大口融資先の状況だけでなく、あらゆる銀行業務を検査することができる。そこで検査忌避の問題を検証する特別なチームを編成し、検査忌避の解明を進めることにした。さらに年明けからは、二〇〇四年三月期決算を対象にした特別検査が予定されており、ダイエー以外の大口融資先の経営内容についても本格的に精査することにした。[17]

これに対してＵＦＪは、三割ルールを適用させないために、保有株式の売却による含み益を捻出することや、ＵＦＪ銀行が持つＵＦＪつばさ証券株をＵＦＪホールディングスに売却し、ＵＦＪ銀行の利益を増やすこと、また、金融庁の検査で問題視されなかった企業向けの引当金の水準を低下させて、繰り戻しの利益を計上すること、さらには最後の手段として、ＵＦＪ信託銀行を住友信託銀行に売却することも考えていた。ＵＦＪグループを監査する中央青山監査法人の公認会計士は、「一兆円ぐらいのお金は、いつだってひねり出してみせます」と豪語していたという。[18]

二〇〇四年四月二三日、佐藤検査局長は寺西ＵＦＪ銀行頭取に、通常検査の結果、二〇〇三年三月期の自己資本比率は四％台になると通知した。また、二〇〇四年三月期決算が対象となる特別検査の結果についても同時に通知し、かなりの大口融資先についてＵＦＪ側の債務者区分が適切でないことを指摘した。検査の対象も決算の時期も異なる、通常検査と特別検査の両方を同時に通知することで、ここで指摘した問題点を二〇〇四年三月期決算に反映させるようＵＦＪに求めたのである。[19]検査局は、金融庁に徹底抗戦しているのは、岡崎和美副頭取、松本靖彦秘

書室長のラインであり、寺西頭取は中間派だと考えていた。そこで寺西が不良債権の抜本処理に乗り出すことを期待していたのである。[20]

ところがＵＦＪは、この期待に応えなかった。四月二六日、寺西は金融庁監督局長の五味廣文を訪れ、二〇〇四年三月期決算の下方修正について説明を行った。その内容は、当初五〇〇〇億円と見込んでいた不良債権の損失処理を三〇〇〇億円強積み増し、ＵＦＪ銀行とＵＦＪ信託銀行を合算した当期利益を、当初予想の一九〇〇億円から一二五〇億円に下方修正するというものであった。ＵＦＪが二〇〇三年九月に提出した経営健全化計画では、二〇〇四年三月期の当期利益目標を一三五一億円と設定していたため、「三割ルール」のラインは九四五億円であり、これを上回る額となっていた。監督局の幹部は、「監査法人は、この決算案を承認するんですか」と詰め寄った。だが寺西は、「監査法人も問題ないと考えております」と回答した。[21] ＵＦＪは二八日の取締役会で、金融庁に説明した通りに決算見込み額を下方修正することを決定した。検査結果を踏まえれば、このような中途半端な修正で済むはずがないと確信していた金融庁からは、批判が噴出した。金融庁のある幹部は、「ＵＦＪは自らを改革する最後のチャンスを失った」、「こんなことが認められるものか。連休明けにしっかり追及する」と語り、別の幹部は、「この（ＵＦＪの）件については、もはや庁内に慎重派はいない。金融庁は一丸だ」と語った。[22]

金融庁は、まさに一丸となってＵＦＪを追い詰めていく。まず検査局は、大手銀行を対象にした「大口与信管理態勢検査」という新しい検査を導入し、ＵＦＪに検査に入った。これは、大口融資先について銀行が適正な管理を行っているかどうかをチェックする検査で、きちんと再建計画が整っているか、計画作りに銀行が適正に関与しているのか、などを検証する。それから監督局もＵＦＪに、銀行法二四条に基づく報告を求めた。検査結果はきちんと決算に反映させるのか、どのように反映させるのか、反映させないのならなぜか、といったことを、銀行側に書

面で報告させ、矛盾点を突いて追い詰めていくというものであった。これによりＵＦＪは、金融庁が債務者区分などで不適切だと指摘した部分については、その指摘を受け入れ、ある程度、決算に反映させた形をとる一方、それ以外のところで貸出債権の評価を引き上げたり、将来の収入を前倒しで計上したりするなどの手段で、一定水準の利益を確保しようとしていたことが明らかになった。[23]

さらに小野展克によると、ここで再び「ある金融関係者」が登場する。少し長くなるが、そのまま引用しておこう。[24]

（これより引用部分）

そのころ、ある金融関係者が、電話の受話器を握り締めていた。

相手はＵＦＪグループの監査を担当する中央青山監査法人の某幹部。

「ＵＦＪの監査で、『一兆円ぐらい簡単にひねり出せる』と豪語した公認会計士が、そちらにいると聞きました。そんなことはあり得ないと思っています。ただ本当だとしたら大変なことになりますね」

その幹部の慌てぶりが、電話口からも伝わってきた。

「いや、そんなことはないと思いますが……。いずれにしても、きちんとした対応をします」

これだけで十分だった。

銀行と監査法人が「握り合って」決算を承認してしまうと、金融庁がいかに鋭い指摘をしても、決算の数字を否定することはできない。

監査法人が、その役割と機能を確実に果たすことが重要なのだ。

（ここまで引用部分）

このように、りそなの時と同様に「ある金融関係者」が、ＵＦＪを担当していた中央青山監査法人のある幹部に接触し、厳格な監査を行うよう釘を刺した。このためか、監査法人もＵＦＪへの態度を硬化させた。

ＵＦＪは完全に追い詰められ、決算の赤字転落と経営陣の退陣を決めた。五月二一日には、繰り延べ税金資産を五年分計上する条件として監査法人から求められていた、ＵＦＪ信託銀行の住友信託銀行への売却を発表した。二四日には三月期決算を発表した。自己資本比率は八％台をぎりぎりで維持するものの、連結で四〇〇〇億円を超す巨額赤字に陥るというものだった。寺西頭取は辞任を正式に表明し、新頭取には沖原隆宗が就任した。[25]

けれども、岡崎はグループの有力企業である日本信販の会長に就任し、松本は常務に昇格、審査部の担当役員で検査忌避に深く関与したとされる稲葉誠之も留任するといった人事も同時に決められていた。[26] そのため、金融庁の監督部門の担当者は、「今のままではガバナンス（経営体制）に不安がある」と経営陣入れ替えを遠まわしに求めた。[27]

新頭取の沖原隆宗は、増資を行うことで自力再生を目指していた。実際に、ある大手証券会社から、市場で四〇〇〇億円の資本調達が可能との提案を受けており、五月下旬にはこの大手証券会社を正式に主幹事に指名して、増資準備に入っていた。ところが、六月一八日に金融庁がＵＦＪに対し、四項目の業務改善命令を発動した。その中で金融庁が最も問題視したのが検査忌避で、これは明確な違法行為であった。ただ、これが刑事事件となるには刑事告発が必要とされたのだが、竹中が、刑事告発について検討すると発言したため、ＵＦＪに大規模増資を提案していた大手証券会社が、刑事告発の恐れを理由に公募断念を通告してきた。[28]

ＵＦＪは、岡崎の日本信販会長への就任辞退と、稲葉の退任を盛り込んだ、差し替え人事案を金融庁に提出した。

しかし、松本は資金担当の常務への横滑りとなっていた。監督局幹部は、「この人事案で、ガバナンスが強化されるんですか」と発言し、ＵＦＪ内でもこの人事に反対する声が上がったため、ついに松本も退任を余儀なくされた。[29]

金融庁はさらに厳格な検査を進め、ＵＦＪに不良債権処理の徹底を求めてきた。増資ができなくなったＵＦＪは、九月中間期での自己資本比率八％の維持が危うくなった。[30] そこで三菱東京ＦＧがＵＦＪグループに経営統合を申し入れ、ＵＦＪもこれを受諾した。ところが、ＵＦＪ信託銀行を三菱信託銀行と合併させるとして売却撤回の申し出を受けた住友信託銀行が、ＵＦＪホールディングスと三菱東京ＦＧとの統合交渉差し止めの仮処分を東京地裁に申請し、裁判闘争となった。七月二七日、東京地裁では交渉中止を命じる決定が出された。これを受け、三井住友ＦＧもＵＦＪグループに経営統合を申し入れ、ＵＦＪ争奪戦が始まった。

だが、八月一一日に東京高裁は東京地裁の仮処分決定を取り消し、三〇日には最高裁が、住友信託の特別抗告と許可抗告を棄却した。[31] この高裁決定を受け、一二日に三菱東京ＦＧとＵＦＪホールディングスは、二〇〇五年一〇月一日に全面統合することで基本合意した。九月一七日までに三菱東京は、九月中間決算で自己資本比率が八％台を割る見込みであったＵＦＪに七〇〇〇億円の増資を行った。その際には、三井住友の敵対的買収に備え、防御策まで盛り込んだ。

この後も三井住友は、ＵＦＪとの経営統合をなかなかあきらめなかった。けれども、三井住友に目黒検査監理官が検査に入り、二〇〇五年三月期に三井住友は、期初予定で三三〇〇億円の黒字から二三四二億円の赤字へと決算の大幅修正に追い込まれた。そのため西川善文は、三井住友ＦＧの社長と三井住友銀行の頭取を退任した。[32] このこともあって、最終的に三井住友は「ＵＦＪ争奪戦」から撤退し、三菱東京とＵＦＪとが経営統合して三大メガバンク時代に突入した。

ＵＦＪと三菱東京の統合については、竹中が、「どこの銀行にも同じ検査をしている。特定の銀行にだけ厳しく対応することはありえない」と否定していたにもかかわらず、金融庁が検査を通じてＵＦＪを統合に追い込んだという見方が金融界ではなされていた。[33] 二〇〇三年秋からの検査で、金融庁は最初からＵＦＪを追い込むつもりだったという見方さえあった。というのも、二〇〇一年秋に合併前の旧三和銀行に対して目黒検査官らが検査に入り、その際に行った指摘が、ことごとく無視されていたため、金融庁は検査忌避以前から、旧三和銀行の経営陣に対して敵愾心を抱いていたというのである。目黒は検査の当初から、「おたくがとっくに、つぶれていたのはわかっているんだ。引当金が積めないなら、名古屋、関西を分離したらどうか」とまで言い放っていたという。[34]

しかも金融庁の検査は、結果的に厳しすぎたことが後に判明している。二〇〇五年九月期決算で、旧ＵＦＪホールディングスでは引当金などから三一五四億円も戻し益が出て、大手銀行の中で最大の当期利益を記録した。ＵＦＪは金融庁検査での指摘を受け、二〇〇四年度に八三九六億円を不良債権処理に費やしたのだが、不振企業の再建などが進んだために、貸し倒れに備えた引当金の一部が戻ってきたのである。そしてそのため、ＵＦＪの引き当ては過大だったのではないかという疑問が広がったのである。[35]

もっとも、ＵＦＪが追い詰められ、大口融資先の処理に踏み込んだ時、市場では日本の構造調整が最終局面を迎えている「大きな節目」と受け止められ、銀行株は軒並み値上がりするなど、[36] 金融庁のＵＦＪへの厳しい対応によって金融不安が一掃されたことも確かである。

ところでＵＦＪの刑事告発についてであるが、六月の行政処分の直後には、金融庁内でも意見が分かれていた。竹中が慎重姿勢を保つ中、刑事告発の問題を判断する立場にあった検査局でも、刑事告発を行うべきではないと主張する、課長クラス以上の幹部たちと、刑事告発を行うべきだと主張する、検査の現場担当者らのグループが対立

していたという。前者は、旧経営陣はもう十分に制裁を受けたし、また公判になれば検査の手法が明らかにされるため、銀行側が対抗策を講じてくる可能性が高く、今後の検査に支障が出かねないと主張した。それに対して後者は、ここまで悪質な検査妨害を行ったＵＦＪが告発されないということになれば、他の銀行も同様の妨害を行いかねず、検査の権威が保てないと主張した。ところがこのころ、シティバンク在日支店が、銀行法が認めていない業務を手がけるなど、多くの問題行為を犯していることが金融庁の検査で発覚しており、監督局が厳しい処分を行う方向で作業を進めていた。シティバンクは世界有数の金融グループで、アメリカの歴代政権とも強いパイプを持っていた。そこでＵＦＪの刑事告発を主張していたグループは、ＵＦＪに厳正な対応をしなければ海外当局に説明がつかないと主張した。このため金融庁内の事務方は刑事告発へと動いた。しかしながら竹中は、なかなか刑事告発に踏み切ろうとはしなかった。[37]

竹中は、ＵＦＪの新経営陣が自らの手で旧経営陣を刑事告発するのが最善だと考えていたようである。銀行、金融庁両方の関係者からは、「事務方を通じて、非公式に可能性を打診していた」という証言もなされている。だが、ＵＦＪの新経営陣は躊躇し続けた。[38]『ＵＦＪ三菱東京統合』によると、事務方で刑事告発の方針が固まった後も、竹中は、ダイエーをはじめ大口融資先の問題が片付かない段階で告発する必要性について疑問視していた。さらに、二〇〇四年九月の内閣改造で後任となった伊藤達也金融担当大臣も刑事告発には消極的だった。しかし、検査局の強い意向と、臨時国会が一〇月に開会され、「告発を先延ばししたままでは国会答弁を乗り切れない」と金融庁幹部が考えたこと、さらに捜査当局からも、告発するつもりがあるのか問い合わせがなされたことなどから、伊藤が一〇月になって刑事告発を決断した。[39]

こうした経緯から、刑事告発が遅れたのは、金融庁が大口融資先の抜本処理や人事などでＵＦＪを従わせるため、

刑事告発の可能性を「カード」として使ったのではないかという見方もある。[40]

最後に、ダイエー処理について簡単に記しておこう。ＵＦＪは三菱東京との経営統合のために、不良債権の抜本処理に着手した。そしてその中でも最大の課題がダイエーであった。ダイエーにはこれまで二度、金融支援が実施されていた。しかし、経営再建には至らず、三度目の金融支援が不可欠となっていた。もっとも金融機関側からすれば、もはやダイエー問題を先送りする理由はなくなっていた。ＵＦＪは二〇〇四年三月期決算で金融庁に屈服して巨額の引当金積み増しを実施したし、主力行のみずほと三井住友も、すでに十分な引き当て処理を済ませていたからである。

八月三日に竹中が、ダイエーの再建に関して、先送り型ではない、透明度が高く市場から評価される再建計画を示すことが必要と発言すると、五日には三井住友銀行の西川頭取が呼応し、主力三行の歩調は産業再生機構の活用で一致しているとする考えを示した。主力行側からすれば、産業再生機構を活用すればダイエー向け債権は正常債権扱いとなるため、不良債権を一挙に減らすことができるという利点があった。これに対し、産業再生機構送りになればバラバラに解体されるという危機感を抱いていたダイエーの経営陣と、ダイエーの経営を支えてきた経済産業省、日本政策投資銀行などが猛反発した。ダイエーは主力行を中心に四〇〇〇億円程度の債権放棄を求めたうえで、民間企業や投資ファンドの支援を受けて再建をめざす案を作成した。この争いは、竹中が金融担当大臣を離れた九月二七日以降もなかなか決着しなかった。主力行側が民事再生法の適用も示唆してダイエーの最終決断を迫るものの、ダイエーと経済産業省は抵抗し続けたのである。しかし最終的には、首相官邸が経済産業省の抵抗を抑え、ダイエーも産業再生機構活用を受け入れた。[41]

竹中は、二〇〇四年九月二七日の内閣改造で経済財政政策担当大臣兼郵政民営化担当大臣となり、伊藤が後任の

金融担当大臣に就いた。竹中が金融再生プログラムで示したとおり、二〇〇四年度末までの大手銀行の不良債権比率半減目標は達成され、金融システム不安は解消された。

第四章　分析

本章では、柳澤伯夫金融担当大臣、竹中平蔵金融担当大臣、森昭治金融庁長官（後に金融庁顧問）、金融庁監督局のキャリア官僚、金融庁検査局のノンキャリア官僚それぞれが、いかなる目的を持って、これまで見てきたような政策行動をとったのかを検討する。

第一節　柳澤伯夫金融担当大臣

市場関係者の間では、金融システム不安の原因は、大手銀行が、過剰な債務を抱える大口取引先向け債権に十分な引当金を積んでいないことにあるという見方が有力であった。そのため、金融システム不安を解決するには、金融庁が大手銀行に対して厳格な資産査定を行い、引当金を十分に積ませることが必要であり、その結果、自己資本が不足する銀行に対しては公的資金を注入すべきだという主張がなされていた。それに対して柳澤は、金融庁の検査は厳格であり、引当金を積み増す必要はなく、公的資金注入の必要もないと言い続けた。そうした結果、柳澤は、金融庁および大手銀行に対する市場の不信感を払拭することができず、金融システム不安を解消できないまま、小泉に金融担当大臣を更迭されてしまう。

このように当初から公的資金の再注入を否定していたため、柳澤がいくら不良債権処理を急ぐよう大手銀行に指示し、特別検査などで厳格査定を行う構えを見せても、銀行経営者たちは、金融庁は銀行を本当に追い詰めること

はないと高を括っていた。不良債権を迅速に抜本処理しなければ経営責任を追及されることになるという恐れを銀行経営者たちに抱かせることができなかったのである。したがって問われるべきことは、柳澤はなぜ、金融庁の検査は厳格であり、公的資金の投入は不必要だと言い続けたのかということである。以下、その理由を検討する。

（一）「金融庁の官僚主導」仮説

第一に、柳澤は金融庁の官僚の言いなりになっていたという仮説が考えられる。一九九〇年代に不良債権問題に対して公的資金の投入が遅れた原因としては、大蔵官僚が政治家に対して不良債権問題の深刻さを隠蔽し、政治家が公的資金投入の必要性を認識していなかったことが挙げられる。[42] 金融行政は専門性が高く、政治家にとっても票につながりにくい政策分野であるため、官僚主導の政策決定が行われやすい。柳澤も、公的資金の投入を嫌う金融庁の官僚の言いなりになって、金融庁の銀行検査は厳格で、公的資金注入の必要はないと主張していたと考えられるというのが、この仮説である。

しかしながらこの説では、柳澤の政策行動を説明するには不十分である。まず、金融再生委員会で事務局長を務めた森を、二〇〇一年の省庁再編に合わせて金融庁長官に起用したのは、柳澤自身である。また、先述したとおり、小泉首相らが森の更迭を求めた際に、柳澤は抵抗し、森を守り抜いた。さらに、森の金融庁長官退任にあたって、長官就任が有力視された原口総務企画局長ではなく、柳澤・森が進めた金融行政に忠実に従っていた高木監督局長を長官に起用したのも柳澤である。つまり、金融機関への公的資金再注入を否定し、金融機関の収益の範囲内で不良債権処理を漸進的に進めていくという方針をとろうとする官僚を、柳澤自身が意図的にトップに指名しているのである。したがって、いわゆる「柳澤路線」の金融行政は、官僚の言いなりになって進められたのではなく、柳澤

自身が主体的に進めたものだと考えられる。

さらに柳澤は、専門性が高いとされる金融問題に群を抜いて精通した政治家であった。一九九八年に金融再生委員長に就任した柳澤は、金融再生委員会において、特別公的管理行となった長銀と日債銀の保有債権を、正常先債権とRCCへ移管する不良債権とに分類する資産判定を行い、また、公的資金注入のために算定された大手銀行の「正味自己資本比率」に目を通してもいた。[43] このことを通じて柳澤は、過剰債務企業や大手銀行の資産内容について、誰よりもよく知ることとなったはずである。実際のところ、柳澤が金融問題の実態に精通していたことについては、多くの関係者からの証言がなされている。[44]

こうしたことからして、柳澤が金融庁の官僚の言いなりになって金融行政を進めたわけではないことは明らかである。

（二）「与党主導」仮説

柳澤は確かに官僚の言いなりになってはいなかったけれども、自民党を中心とした与党の政治家たちが不良債権の抜本処理に反対していたために、自民党の一員である彼自身、その声を無視することはできず、不良債権処理を加速するよう銀行に強制することができなかったと考えることも可能である。不良債権を急速に処理しようと銀行に圧力をかければ、銀行が自己資本比率維持のため、中小企業に対して「貸し渋り」や「貸し剥がし」を行うと考えられた。また、「大手三〇社」と名指しされた大手ゼネコンや大手流通業が処理されれば、雇用に甚大な悪影響を及ぼすと考えられた。何より中小企業や建設業は、自民党の強い支持基盤である。それゆえ、自民党を中心とした与党の政治家は、不良債権処理が加速化されることを望まず、借り手企業をできるだけ破綻させないように漸進

的に処理が進むことを望んでいたと考えられる。そのため自民党の政治家である柳澤も、党内での自らの立場を考えるとそうした声を無視することはできず、不良債権処理の加速策を打ち出せなかったのかもしれない。これが第二の仮説である。

しかしながら、柳澤の金融行政を詳細に見ていくと、柳澤は自民党の多数派の議員の意向に反した政策を何度も行っていることがわかる。最も典型的なのはペイオフ解禁である。確かに自民党内にも、若手を中心に、予定どおりにペイオフ解禁を実施すべきだと主張する議員もいた。しかしながら、ベテラン議員を中心に多くの議員は、ペイオフ解禁を延期すべきだと主張していた。それに対して柳澤は、二〇〇一年には定期預金のペイオフ解禁を断行した。二〇〇三年に予定されていた普通預金のペイオフ解禁については、抵抗を続けた末に、ペイオフの対象外となる無利子の決済性預金の導入を余儀なくされたものの、あくまで普通預金のペイオフは解禁するとして、ペイオフ全面再延期を求める与党の政治家と激しく対立していた。

公的資金の投入に関しても、柳澤は自民党の多数派の意見に反した行動をとっている。二〇〇一年九月には、RCCが銀行の不良債権を簿価で購入し、結果的に損失が出た場合には公的資金で穴埋めするという案が自民党内で支持を集めた。しかし柳澤は、強硬に反対してこの案を潰している。さらに柳澤は、石川銀行や中部銀行などの地域金融機関については破綻処理を行っている。また、確かに不良債権に分類されていなかった過剰債務企業については、引当金を積み増す必要性を否定して「先送り」を続けようとしていたものの、銀行がすでにかなりの程度引当金を積んでいた実質破綻先や破綻懸念先については、直接償却を進めようとしており、自民党内にはこうした柳澤の「厳格行政」を批判する声も強かった。そのうえ、銀行株をはじめとした株価の下落が深刻化し、自民党内で公的資金投入の声が高まった時でさえも、柳澤は公的資金の注入には絶対反対の姿勢を貫き通した。

加藤淳子によると、自民党内では昇進のパターンが半ば制度化されており、自民党の政治家は、専門知識を増し、政策決定の経験を積んで、他の議員や官僚から一目置かれるようになるにつれ、影響力のある地位に昇進していくという。そのため、たとえ不人気な政策であっても、それが政策知識に照らして妥当であると考えられれば、自らの政策に対する理解の高さを示す証拠になると考え、その政策が実現されるよう努力するのだという。(45) つまり、選挙基盤がある程度強固で、再選がある程度確実な議員の場合、国民や自らの支持基盤には不人気な政策であっても、それが政策知識からして妥当な政策であると考えれば、その政策を実現しようとし、そうすることで「政策通」としての評判を高めようとすることが頻繁に起こり得るのである。

柳澤は、まさにそのような議員であったと考えられる。柳澤は、この時点で当選回数六回のベテラン議員であり、選挙地盤は安定していた。また、大蔵官僚出身という経歴から、財政や税制はもちろんのこと、外交、文教といった政策にも幅広く精通しており、さらに農林族としても党内での影響力を高めていた、典型的な「政策通」の議員であった。それゆえ柳澤は、党内の多数派の意見に追随した金融行政を進めるよりも、自らの政策知識からして正しいと判断される金融行政を行うことで、「政策通」としての自らの評判を高め、結果的に党内で、より影響力を増すことが可能であった。というよりも、むしろ安易に自民党内の多数派の声に従う形で首尾一貫性を欠いた金融行政を進めていたならば、そのことが彼の「政策通」としての評判を傷つけかねなかったのである。

したがって、柳澤が自民党を中心とした与党の意向に配慮して、不良債権処理の加速策を実施できなかったという説は不適切だと考えられる。

(三)　「銀行経営者との癒着」仮説

柳澤は、銀行の健全性に問題はないとして、公的資金の再注入に徹底して反対した。また銀行の経営者も、公的資金が再注入されると自らの責任問題が浮上するため、これに反対していた。それゆえ、柳澤は銀行経営者と癒着して、その「虜」となっており、彼らの経営責任を追及できなかったために、公的資金の注入を行えなかったということも考えられる。

しかしながら柳澤は、銀行の経営者に対してけっして甘くはなく、むしろ厳しい姿勢を示していた。柳澤は、一九九一年に経営危機に陥ったシティバンクを立て直した「ジョン・リードは出資者を探してアラブの富豪まで訪ねた」と頻繁に語り、日本の銀行経営者の努力が足りないと批判を繰り返していた。また柳澤は、公的資金を注入された三和銀行と東海銀行が頭取経験者を相談役としていたことについて、再三にわたりその見直しを求め、相談役制度の廃止に追い込んでいる。(46)

さらに柳澤は、銀行が望んでいなかった不良債権の直接償却を進めようとした。確かにそれは、実質破綻先および破綻懸念先に限られてはいたものの、企業を倒産に追い込むことになる場合もあるため、銀行側は「問題のある企業をどんどん倒せということか。経済がおかしくなる」と猛反発していたという。(47)

しかも、もし本当に柳澤が銀行の「虜」であったならば、過去二度の公的資金注入と同様に、経営者の責任を追及しない形で大手銀行すべてに公的資金を一斉注入すればよかったのである。そうすれば、金融システム不安は一時的には鎮静化したであろうし、公的資金を注入しないことに対してなされた非難を回避することもできたであろう。もちろん経営責任を棚上げすれば、そのことを批判される可能性はあった。しかし、当時は人々の危機意識が非常に強かったため、経営責任を棚上げしてでも公的資金を再注入すべきだという声の方が強かった。実際に日本銀行や経済界は、公的資金の一斉注入を提案している。また、財務省や与党の政治家から支持を集めた、ＲＣＣに

不良債権を簿価で買い取らせて、最終的な損失は公的資金で穴埋めするという案についても、その案が銀行経営者にとっては経営責任の追及を回避できるため、好ましいものであったにもかかわらず、柳澤は反対姿勢を明確にし、この案を潰している。

つまり柳澤は、けっして銀行の経営者の言いなりになっていたわけではない。よって、銀行経営者との癒着があったという仮説では、柳澤の行動を説明できないと考えられる。

（四）「金融危機回避」仮説

第四の仮説としては、柳澤は金融問題の実態に精通し、解決の困難さを痛感していたがゆえに、金融問題の短期的処理を実質的には放棄して、金融危機の表面化を防ぐことを現実的な政策として選択していたという説がある。[48] すなわち、不良債権問題を短期的に解決することは不可能であり、もし短期的に解決しようとしたならば、金融危機や経済危機を引き起こす可能性が高かったため、銀行の健全性に問題はないと言い続けて市場の銀行に対する不信感を鎮めるとともに、銀行の収益力の範囲内で漸進的に不良債権処理を進めさせることで、長期的に問題を解決しようとしていたというのである。

確かに柳澤は二〇〇一年八月には、主要銀行の不良債権残高を七年間で半減する試算を示していた。この試算の背景には、この時点で経済財政諮問会議が、今後二、三年を集中調整期間と位置づけ、経済成長を〇―一％と見ていたという事情があった。柳澤は、この試算を発表した当時から、低成長が続いて銀行の収益力が悪化すれば、不良債権処理が遅れることになると懸念し、ある程度高い経済成長が必要だという認識を示していた。[49] しかし小泉首相は、構造改革を推進し、低成長を甘受する姿勢をとった。そのため柳澤は、不良債権の最終処理を進めても、二

〇〇三年度までは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、そしてその後、構造改革の成果によって経済が再生に向かうため、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いう試算を示したのである。ところが小泉首相が、二、三年以内に金融再生の目途をつけると発言していたこともあって、柳澤の試算では処理のスピードが遅すぎるとの批判を受けることになった。けれども柳澤は、低成長下で急激な不良債権処理を進めると経済危機を引き起こす危険があるため、それはできないと考えていたのであろう。実際のところ、青木建設が特別検査の煽りを受けて破綻した際、柳澤は、「我々は整斉としてやることはやる。しかし、経済が底抜けしても何がなんでもやるというバカなことはしません」と語っている。(50)

つまり柳澤は、不良債権問題があまりに深刻な状態にあることを熟知していたがゆえに、また、小泉政権が財政緊縮をはじめとした構造改革路線をとっており、経済成長が当分の間、見込めないと考えていたがゆえに、不良債権を急激に処理すれば金融危機や経済危機を引き起こすと考えていた。そのため、銀行の健全性に問題はないと言い続け、漸進的に不良債権処理を進めていったと考えられる。実際に柳澤は、折に触れて「デフレ下で不良債権問題を抱えてそれを解決しながら経済を前進させるのは難しい」という本音を漏らしていたという。(51)

この柳澤の考えは、けっして不合理なものではない。例えば池尾和人も、柳澤路線に一定の評価を与え、次のような見解を示している。すなわち、日本の金融システムは不良債権だけにとどまらない根深い問題を抱えており、これらはいずれ解決される必要があるものの、問題を解決する「必要」があるということと、解決できる「能力」があるということとは異なる。そして柳澤は、本心から金融システムの問題を解決する必要がないと思っていたわけではなく、一挙に解決できる状況にはないことを認識していた。しかしながら政治家としては、「解決できない」と発言するわけにはいかない。そのため、新たな手を打つ必要がないという言い方をしていたのではないかと推測

できるというのである。[52]

しかしながら、短期的な観点から金融危機や経済危機を起こさないようにするには、柳澤自身が一九九九年に行ったように、大手銀行に一斉に公的資金を注入するなど、予防的な資本注入を行うことが、最も確実な方策であった。実際に日本銀行や経済界は、この案を支持していた。だが柳澤は、あくまで公的資金注入を否定していた。

したがって、柳澤が金融危機回避を優先し、不良債権処理加速策に慎重だったのは確かなのかもしれないけれども、だからといって柳澤が頑なに公的資金の注入を否定したことは説明できないのであり、この仮説だけでは柳澤の行動を説明するには不十分であると思われる。

（五）「市場重視主義」仮説

柳澤は、公的資金を使うのは、あくまで金融システムが危機に陥った場合に限るのであり、不良債権処理で自己資本が不足した銀行は自らの努力で資本を積み増すべきで、それができなければ市場から退場するしかないと主張していた。また、公的資金を注入すれば、むしろ銀行経営者の緊張が緩んでしまい、不良債権処理は先送りされるとも主張していた。金融担当大臣を更迭された際にも、「私としては最後まで自分の流儀を貫いた。銀行は民間企業だ。公的資金を投入して立て直したとしても、それで民間の自律的な回復とは言えない。国の資本が入ることで経営者の緊張感をそぐことにはならないか。その考えは変わらない」と語っている。[53]

この考えは、柳澤が初代金融再生委員長として、一九九九年に大手銀行に公的資金を注入した経験によるものであった。柳澤は、大手銀行に公的資金を注入する代わりに、経営健全化計画の策定を求め、大幅なリストラおよび金融再編を促した。これを受け大手銀行は相次いで経営統合した。しかし、柳澤から見れば、金融再編によって金

融システム不安が沈静化したため、銀行経営者からは緊張が失われ、リストラや収益拡大の努力が中途半端なものに終わっていた。[54] 柳澤は、「銀行は徹底した合理化を進めてどうにかすると思っていたが、なっていなかった」、「銀行は公的資金を得て緊張感を失ってしまった。銀行を立ち直らせるには、つぶれるかもしれないという恐怖にさらすしかない」と語っていたという。[55]

このような柳澤の言動からすれば、柳澤は「市場重視主義」のイデオロギーに凝り固まったために、公的資金の注入に絶対反対の立場をとった。その結果、公的資金を注入させないことが目的化し、銀行の貸倒引当金が十分に積まれておらず、自己資本が不足しているという主張を認めるわけにはいかなくなったと考えられる。

けれども、それでは柳澤は、本当に一貫して市場重視主義者として行動していたのであろうか。もし柳澤が本当に市場重視主義者であったならば、銀行を厳格に検査し、財務内容が著しく悪化した銀行については、増資を行うなど自力で自己資本を充実させるよう求め、それができない銀行は市場から退出させるべきであった。それが金融当局の務めのはずである。

というのも金融機関は、いくら財務内容が悪化しても、資金繰りさえつけば経営破綻することがないのだが、実際に資金繰りがつかなくなると金融システム危機を引き起こす恐れがあるという点で、通常の民間企業とは異なる、特殊な存在である。そのため、金融システムの安定を守るには、金融当局が財務内容の悪化した金融機関を即座に市場から退出させるという公的介入が必要とされるのである。逆に言えば金融機関には、他の民間企業とは異なり、いざとなれば金融当局が救ってくれるというモラルハザードが生じやすく、市場の規律が働きにくいのである。実際に竹中は、国有化の可能性をちらつかせることで、機能していなかった市場の規律を機能させようとしたのである。そうすることで、りそな以外の大手行には公的資金を投入せずに、不良債権処理を加速させることに成功した。

ところが柳澤は、銀行を追い詰めるどころか、逆に「助け舟」を出している。二〇〇一年一〇月の商法改正で、銀行持ち株会社に限っては、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したり、二〇〇一年九月期決算で、大手銀行が政府保有の優先株に対して中間配当を見送ることを容認したりすることで、国が議決権を持つことを回避した。

また柳澤は、銀行の決算の内容にも介入した。二〇〇二年四月に結果が公表された特別検査の際には、大手銀行が健全であることを示すために、八％以上の自己資本比率が確保できる程度の不良債権処理しか認めなかった。さらに柳澤は、公的資金の注入を回避するために、二〇〇二年二月には個別融資先の処理にまで介入している。

こうした行為はすべて、政府の民間銀行・民間企業への過剰な介入を排するという「市場重視主義」からは逸脱しており、むしろ大蔵省時代の護送船団方式を髣髴とさせる。つまり柳澤は、市場重視主義的なイデオロギーを有していたことは確かであろうけれども、それよりも優先する、別の何らかの行動原理を持ち、その行動原理に従って行動していたと考えられる。そしてその行動原理とは、上述の議論から明らかなように、何としても金融機関への公的資金再注入を回避するということであった。なぜ柳澤はそこまでして公的資金の注入に反対しなければならなかったのであろうか。

（六）「責任追及回避」仮説

柳澤はなぜ、公的資金の再注入に徹底して反対したのか。当時、市場関係者の間で最も有力だったのは、初代金融再生委員長として一九九九年に大手銀行に公的資金を注入した柳澤が、今再び公的資金の注入を行えば、九九年の政策が失敗だったことを認めることになり、その責任を問われることになるからではないのかという見方であっ

た。柳澤は九九年の公的資金投入の際に、「大手行はすべて健全。金融危機は二度と起こらず、公的資金を追加投入することはあり得ない」と宣言してしまっていたからである。(56)

筆者もこの見解がかなりの妥当性を有していると考える。そしてこの仮説であれば、地域金融機関の破綻処理に積極的であった柳澤が、公的資金が注入されていた足利銀行の処理には踏み切らなかったことも明快に説明できる。

しかし、それでも説明できないことが残る。こうした見方が有力となり、政策転換をしても責任は問わないと福田が述べたにもかかわらず、柳澤は最後まで公的資金の注入は不要と言い続け、金融担当大臣を更迭されてしまったことである。

確かに金融担当大臣就任直後には、公的資金の再注入を唱えれば、過去の自らの失敗を認めることになり、その責任を追及されることになるため、公的資金の注入を否定するということはわかる。しかし、マイカルの経営破綻以降、銀行の引当金が十分に積まれていないという認識が急速に広まり、小泉首相をはじめとして、政府・与党や日本銀行、さらには野党の民主党やマスメディアに至るまでが、不良債権問題の抜本的解決のため公的資金の投入を支持する状況になった。この状況下では、むしろ公的資金の注入を認めない方が、金融担当大臣としては、その責任を追及されることになってしまう。にもかかわらず柳澤は、頑として公的資金の投入を否定し続けた結果、不良債権の抜本処理に抵抗する「守旧派」扱いされ、不良債権処理が進まなかった責任をとらされて金融担当大臣を更迭されることになった。すなわち、柳澤が責任追及の回避のみを追求していたとするならば、公的資金の注入を最後まで否定し続けるのは得策ではなかった。むしろ公的資金の注入へと政策を転換し、不良債権処理を加速化させる姿勢を示した方が、責任を追及され金融担当大臣を更迭されることもなかったと考えられる。

なぜ柳澤は、大臣の職から追われてまでも公的資金の注入に反対しなければならなかったのか。柳澤が金融担当

大臣の地位よりも守ろうとしたものは何だったのであろうか。

（七）『『政策通』としての地位保全」仮説

柳澤が、大臣の地位を捨ててまでも守ろうとしたもの、それは党内での「政策通」としての地位であったと筆者は考える。その地位を守るために、柳澤は最後まで公的資金の注入に反対せざるを得なかったのである。

柳澤は先述したとおり、典型的な「政策通」の議員であった。したがって柳澤は、自らの政策知識からして正しいと考えられる政策を実行することで、「政策通」としての自らの評判を高め、党内で影響力を増すことが可能であった。[57]

その柳澤にとって、一九九九年の公的資金注入は、自らの本意に反した政策であった。九九年初めに金融再生委員会では、柳澤委員長を筆頭に、これ以上の「先送り」はやめ、抜本的な対策を行うことが検討されていた。再生委員会関係者は、当時の銀行の経営実態について、「不良債権の引き当てを厳しくすると、大手行の三分の一は自己資本比率がマイナス、つまり債務超過になる厳しい状況だった。数行はつぶすしかないとの声もあった」と証言する。しかし、金融危機回避を優先する「官邸の意向」が事務局に伝えられたため、ソフト・ランディングを目指す動きが強まった。その結果、経営健全化計画が実現された場合に増えると見込まれる所得を自己資本とみなすことで自己資本をかさ上げしたり、国が引き受ける優先株には転換権をつけることで配当負担を軽くしたり、さらには転換条件などを複雑にすることで各行の体力差がわからないようにする工夫まで施されたという。結局、九九年になされた銀行への公的資金の投入は、不良債権処理を促進するどころか、むしろ不良債権処理を先送りすることにつながったのである。[58]

つまり、柳澤はもともと金融機関の抜本処理を考えていたものの、首相の小渕恵三によってそれを阻まれ、不良債権処理を先送りするような公的資金の注入を行わざるを得なかった。しかも大手銀行の経営統合によって金融システム不安は去ったと考えられたため、銀行の経営者たちは緊張感を失い、収益力の改善は図られず、リストラも不十分、不良債権処理もあまり進まなかった。

柳澤はこの経験から、公的資金の注入は結局のところ、不良債権の抜本処理や金融システムの永続的な安定化にはつながらないと考えた。確かに短期的に見れば、公的資金を注入することで金融システム不安は一時的に収まり、柳澤の金融担当大臣としての地位は守られるかもしれない。しかし、しばらく後に、再び金融システム不安が深刻化すれば、柳澤は一九九九年に続いて二度、同じ失敗をしたことになる。そうなれば、「政策通」としての柳澤の評判は今度こそ完全に失墜し、党内での影響力を失うことになる。

そもそも小泉政権自体、党内の支持基盤は脆弱で、いつまで続くか分からない政権であった。過去の経験からしても、首相は短期間で頻繁に交代しており、小泉政権が長期政権になるかどうかは確かではなかった。しかし自民党は、長期間にわたって政権政党であり続けたし、これからも長期間にわたって存続することは確実であった。そこで長期的な観点から見た場合、小泉政権での金融担当大臣の地位を守るために、将来において自民党内での「政策通」としての評判を傷つけ、党内での影響力を失わせるような政策を、自らの政策信条に反して実施することは、割に合わない。つまり柳澤は、短期的な観点ではなく長期的な観点からして、公的資金の投入に反対を続けて金融担当大臣を更迭されようとも、自民党内での「政策通」としての地位を守ることを選択したと考えられる。

そのうえ、柳澤の金融行政に対しては、竹中が閣僚就任当初から批判を続けており、両者は対立を深めていた。この状況下で自らの持論を撤回し、竹中の主張に屈したと思われる政策をとることは、柳澤が「政策論争」に敗れ

たことを意味する。このことは柳澤の「政策通」としての評判を決定的に失墜させることになる。それゆえ柳澤は、たとえ不良債権処理が進まない責任をとらされ金融担当大臣を更迭されようとも、「政策通」としての評判を守るために、最後まで公的資金の投入には反対せざるを得なかったのだと考えられる。

以上の仮説の検討から、柳澤が抜本的な不良債権処理を進めることができなかった理由は、次のようにまとめることができるだろう。

柳澤は就任当初から、公的資金の再注入を否定していた。これは、公的資金を再注入すれば、自らの本意に反して行った一九九九年の公的資金注入が失敗であったことを認めることになるからである。さらに、公的資金の再注入を行ったとしても、金融問題が解決するとは思われなかった。つまり、公的資金の再注入を行えば、柳澤は一九九九年に続いて二度同じ失敗を繰り返すことになり、「政策通」としての自らの評判に傷がつくと考えた。そのため柳澤は、公的資金を再注入することなく、しかも金融危機を引き起こさないために、銀行の収益範囲内で漸進的に不良債権処理を進めさせることにした。

ところが、市場関係者や速水日本銀行総裁、竹中経済財政担当大臣らは、不良債権問題を早急に解決することを求め、公的資金の再注入も検討すべきと柳澤に圧力をかけた。そうした声を封じ込めるために、柳澤は、銀行の健全性に問題はないと主張し続けた。さらに自らの主張を正当化するため、銀行が優先株に配当を行うことができるよう、銀行持ち株会社の法定準備金の取り崩しを認めたり、特別検査も、銀行の自己資本が健全性基準を上回る程度の厳格さにとどめたり、さらには不良債権処理が進んでいるように見せるために、自ら特定の問題企業の選別に乗り出したりするなど、様々な策を弄することを余儀なくされた。

しかし、それでも市場の銀行への不信感は払拭されなかった。かつて「改革派」とみなされた柳澤は、不良債権の抜本処理に反対する「守旧派」扱いされることになり、不良債権処理が進まない責任をとらされて、金融担当大臣を更迭される危機に陥った。

ここで柳澤が、たんに過去の失敗の責任が問われることを恐れていただけならば、この時点で、経済情勢の変化を認めて、公的資金の再注入も必要ならば行うという姿勢へと転換していたであろう。そうすれば、金融担当大臣に再任され、それほど責任を追及されることもなかったはずである。

というのも、この時点では、与野党の政治家およびマスメディアの多くも、公的資金の再注入に積極的であったから、彼らが望む方向に政策を転換しても責任が問われることはあまりなかったと考えられる。何と言っても小泉首相自身、二〇〇一年には八月一五日に靖国神社を参拝すると公約したにもかかわらず、一三日に前倒ししている。また、国債新規発行三〇兆円枠についても、二〇〇二年度には税収減を理由として放棄している。このことは確かに批判されるべきことかもしれないが、靖国参拝にしても国債三〇兆円枠にしても、むしろそのことに固執することに対して、与野党およびメディアからは多くの批判がなされていた。それゆえ、彼らの望む方向へと政策を転換した小泉は、ぬけぬけと開き直ることが可能であったし、そのことで責任を強く問われることはなかった。[59] したがって柳澤も、経済情勢の悪化により不良債権が増えているため、一九九九年当時は二度と必要ないと考えられた公的資金の注入も、現時点では再び検討する必要が生じたと説明することは可能であったと思われるし、そのことで公的資金注入に賛成する与野党およびメディアが、柳澤の大臣としての地位を危うくするまでに強く責任を追及することはなかったと考えられる。

しかしながら柳澤は、小泉とは異なり「政策通」として党内で影響力を増してきた政治家であり、その柳澤が、

自らの政策の誤りによって、また竹中らとの「政策論争」に敗れる形で、政策転換を行うとみなされれば、「政策通」という評判に傷がつき、党内での影響力を失う恐れがあった。そのため柳澤は、最後まで公的資金の注入は必要ないという立場を変えようとはしなかった。柳澤は自らの党内での「地位の保全」を優先して、大臣の座を捨てたのである。

【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し、人名の表記を統一した（「柳沢」は「柳澤」に直した）。

（1）『朝日新聞』二〇〇三年八月二日付朝刊。
（2）『朝日新聞』二〇〇三年七月三一日付朝刊。
（3）「金融機関・中小企業を追いつめる金融庁の横暴」『週刊ダイヤモンド』第九三巻二二号（二〇〇五年六月四日）、三〇―三二頁。ある大手行の首脳は、「行政と銀行との間でこれほど不信感が募るのは異例のこと」と語っている。『朝日新聞』二〇〇三年七月三一日付朝刊。
（4）『朝日新聞』二〇〇三年七月三一日付朝刊。
（5）『朝日新聞』二〇〇三年一一月三〇日付朝刊。
（6）『日本経済新聞』二〇〇三年一一月三〇日付朝刊。
（7）『日本経済新聞』二〇〇三年一一月三〇日付朝刊。
（8）『日本経済新聞』二〇〇三年一二月三日付朝刊。

(9)『日本経済新聞』二〇〇三年一一月二九日付朝刊、同三〇日付朝刊。
(10)『朝日新聞』二〇〇三年一二月五日付朝刊。
(11)『日本経済新聞』二〇〇三年一一月三〇日付朝刊、同一二月二日付朝刊。
(12)『日経金融新聞』二〇〇三年一二月五日付。
(13)『朝日新聞』二〇〇三年一一月三〇日付朝刊。
(14) 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）、一二三―一二四頁。
(15) 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）、一四二―一四三頁。
(16) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一二〇―一二七頁。なお、「三割ルール」は、事実上空文化していたものの、竹中が二〇〇三年四月に指針を作成し、経営責任や大幅なリストラの断行を求めることができるルールとして明確化した。そして二〇〇三年八月には、同年三月期決算の低迷を理由に、ＵＦＪグループやみずほグループなど一五行に業務改善命令を発動していた。そのため、二〇〇四年三月期決算で「三割ルール」に抵触すると、寺西正司ＵＦＪ銀行頭取の辞任は避けられなくなっていた。小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一六〇―一六一頁。
(17) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一六四―一六五頁。
(18) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一七四―一七八頁。
(19) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一三一―一三二頁。
(20) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一七一頁。
(21) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一七八―一八〇頁。具体的な数値については、『朝日新聞』二〇〇四年四月二五日付朝刊、同二九日付朝刊、を参照。
(22) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一三五頁。
(23) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一三五―一三八頁。
(24) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一八二―一八三頁。
(25) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一四一頁。

(26) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一八五頁。
(27) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一四一―一四二頁。
(28) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一六―一八、二六―二八、四〇―四一、一四二―一四三頁。
(29) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、一八七―一八八頁。
(30) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、二八頁。
(31) 住友信託銀行は二〇〇四年一〇月に、統合差し止めと一〇〇〇億円（二審では一〇〇億円に減額）の損害賠償を求めて提訴を行う。この法廷闘争は、二〇〇六年一一月に三菱ＵＦＪフィナンシャル・グループが住友信託に二五億円を支払うことで和解が成立した。
(32) 前掲「金融機関・中小企業を追いつめる金融庁の横暴」、三二頁。
(33) 『朝日新聞』二〇〇四年七月一九日付朝刊。
(34) 前掲「金融機関・中小企業を追いつめる金融庁の横暴」、三四頁。
(35) 『朝日新聞』二〇〇五年一一月二五日付朝刊。
(36) 『朝日新聞』二〇〇四年六月八日付朝刊。
(37) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一五四―一五七頁。
(38) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一五六―一五七頁。
(39) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一五四―一五九頁。
(40) 日本経済新聞社編、前掲『ＵＦＪ三菱東京統合』、一五二―一五三頁。『朝日新聞』も社説で次のように論じている。すなわち、「しかし行政処分から告発までに、なぜ四カ月近くもかかったのか。そのあたりがどうも理解できない」、「この間、ＵＦＪは告発を恐れ、三菱東京グループとの統合を急いだ。告発されれば、国内外で大きな信用の失墜を招くことは必至と考えたからだ」、「トップ人事や不良債権の処理など、経営の様々な面で金融庁の意向をくもうとしてきたのも、金融庁が握る『告発カード』を念頭に置いてのことだろう」、「金融庁はみずからの威信や力を発揮しやすいように、『カード』を長く手元にとめ置いたのでないだろうか」、「そんなことはない。行為の悪質さや、告発が今後の検査行政に与える影響などを判断するのに時間がかかっただけだ。金融庁はそう反論する」、「だが、金融界の受け止め方

は違う。金融機関の生殺与奪の権を金融庁が握っているという現実を、目の当たりにさせられたというのだ」。『朝日新聞』二〇〇四年一〇月八日付朝刊。

(41) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、二〇一―二一四頁。

(42) 上川龍之進『経済政策の政治学――90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社（二〇〇五年）。

(43) 藤井良広『金融再生の誤算』日本経済新聞社（二〇〇一年）、第四章を参照。

(44) 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）、二五、三二頁。

(45) 加藤淳子『税制改革と官僚制』東京大学出版会（一九九七年）、三八、一〇四―一〇五頁。

(46) 『日本経済新聞』二〇〇一年六月一七日付朝刊。

(47) 『朝日新聞』二〇〇一年三月七日付朝刊。

(48) 浪川攻、前掲『金融自壊』、二五―三二頁。

(49) 『日本経済新聞』二〇〇一年六月二二日付夕刊。

(50) 『朝日新聞』二〇〇一年一二月八日付朝刊。

(51) 『日経金融新聞』二〇〇一年一〇月二九日付。

(52) 池尾和人『銀行はなぜ変われないのか――日本経済の隘路』中央公論新社（二〇〇三年）、五―六頁。

(53) 『朝日新聞』二〇〇二年一〇月一日付朝刊。

(54) 朝日新聞経済部『経済漂流』朝日新聞社（二〇〇三年）、五七―五八頁。

(55) 朝日新聞経済部、前掲『経済漂流』、五七―五八頁。

(56) 小野展克、前掲『竹中平蔵の戦争』、二二頁。

(57) 加藤淳子、前掲『税制改革と官僚制』、三八、一〇四―一〇五頁。

(58) 朝日新聞経済部、前掲『経済漂流』、二五九―二六一頁。また滝田洋一も、財務省関係者の「九九年当時、金融再生委員長だった柳澤氏は、再生には困難が伴うとして大和銀行などに対する公的資金の注入には難色を示していた」という証言を論拠として、柳澤は大和銀行などを一時国有化して、受け皿銀行に譲渡すべきだと考えていたものの、何で

もありの景気浮揚策をとっていた小渕政権の下ではその主張は通らなかったと論じている。滝田洋一『日本経済不作為の罪』日本経済新聞社（二〇〇二年）、四〇―四一頁。

(59) 例えば、二〇〇二年一一月一一日の衆議院特殊法人改革特別委員会で、民主党の議員から、「首相は三〇兆円枠にこだわりすぎだ」とただされた小泉は、「こだわったのは民主党だ。去年、『法律で縛れ、縛れ』と言ったじゃないか」、「当時は五〇兆円の税収があるという前提だった。税収が落ち込む。柔軟に対応する。何が悪いのか。全然こだわっていません」とまくしたてた。『朝日新聞』二〇〇二年一一月一四日付朝刊。その後、税収見通しが判明し、税収が大幅に不足したことを理由に、補正予算の策定と三〇兆円枠の突破に踏み切った。

民主党は、靖国神社に八月一五日に参拝することや、経済の悪化にもかかわらず国債発行三〇兆円枠を遵守することに固執する小泉を批判していた。そのため小泉が、靖国参拝を一三日に前倒ししたことや、不況下で国債発行三〇兆円枠の突破を認めたことは、よりましな政策に転換したとして、むしろ評価しなければならず、政策転換それ自体を批判できずにいた。なお、このジレンマをうまく乗り越え、小泉を追い詰めたのが菅直人である。二〇〇三年一月二三日の衆議院予算委員会で菅は、小泉が総理大臣に就任する前後に公約していた三つの政策、すなわち、八月一五日に靖国神社に参拝すること、国債の新規発行額を三〇兆円以下に抑えること、そしてペイオフを予定通り解禁することについて、一つも実現されていないと批判した。その際に菅は、そうした政策についての民主党の立場は別として、小泉の公約違反という点に絞って、小泉を非難した。このため答えに窮した小泉は、「その大きな問題を処理するためには、この程度の約束を守れなかったというのは大したことではない」と失言してしまい、世間からの批判を浴びることとなった。国立国会図書館ＨＰの国会会議録検索システムを参照。