OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	グレーゾーン金利廃止をめぐる政策過程（三・完）：「作為過誤」回避から「不作為過誤」回避への転換
Author(s)	上川, 龍之進
Citation	阪大法学. 2013, 62(6), p. 51-93
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/60123
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

グレーゾーン金利廃止をめぐる政策過程（三・完）

――「作為過誤」回避から「不作為過誤」回避への転換――

上川龍之進

目　次

はじめに
第一章　分析枠組み
第二章　貸金業規制の歴史（以上、六二巻二号）
第三章　貸金業法等改正の政策過程（以上、六二巻五号）
第四章　仮説の検証
第五章　金融行政の変化
第六章　結論と含意（以上、本号）

第四章　仮説の検証

本章では、前章での政策過程の記述を踏まえて、二〇〇六年一二月にグレーゾーン金利の廃止と総量規制という画期的な規制強化が決定されたのはなぜか、その原因を探求する。以下の検討からも明らかなように、その決定に

は複数の要因が影響しており、それらが組み合わさった結果、画期的な規制強化が実現したというのが正確なところであろう。しかし本稿では、そうした複数の要因について、それぞれ検討し、その中でも最も決定的な要因は何であったのかを探求する。結論を先に記せば、従来、貸金業規制において「作為過誤」の回避を優先してきた金融当局の政策志向が変化し、「不作為過誤」の回避を優先するようになったことが決定的であったというのが、筆者の考えである。

以下、考えられる複数の要因について、順次、検討を行い、最も決定的な要因は何であったのかを論証する。

第一節　最高裁判決

政策過程の記述からも明らかなように、貸金業法等改正を主導した大森泰人・金融庁総務企画局信用制度参事官が、グレーゾーン金利の廃止という画期的な規制強化を決断したのは、最高裁がグレーゾーン金利を事実上、認めないとする判決を出したからであった。第二章で記したように、一九八三年に議員立法として制定された貸金業規制法の四三条に「みなし弁済」規定が設けられたのは、一九六〇年代に最高裁判決で否定されていたグレーゾーン金利を容認するためであった。ところが最高裁は、被害者救済を優先して、グレーゾーン金利を再び禁止してしまったのである。この裁判を担当した五人の最高裁判事のうちの一人である滝井繁男は退官後に、「消費者金融が空前の利益を上げる一方で、高利のために自殺者まで次々と出ているのは、どこかおかしいと考えていた」と述べているし[1]、東京地裁の判事も、「利息制限法と出資法という二つの法律があるけれど、裁判所としてはやはり利息制限法の定める上限金利こそが基本であるという認識が大勢を占めていた[2]。貸金業規制法第四三条はあくまでも例外的な規定。最優先されるのは被害者の救済だ」と述べている。この「司法積極主義」の是非については、議論の

あるところであろう。

だが、そうした議論はともかくとして、大森はこの判決を次のように受け止めたという。「書面要件についての判決に対しては、元来裁判に持ち込まれるのは、借り手が気の毒なケースが多いから（さらにいえば貸し手が悪質なケースも多いから）、なんとか借り手を救う解釈をしようとしているのだろうという気がしていましたが、任意性についての判決は、グレーゾーンを制度として認めないという、より強い意思を感じさせるものでした。現実の借り手がグレーゾーン金利を支払うのは、なにも期限の利益喪失条項によって強制されているからではないことはかなり自明である一方、好きで高い金利を返済する借り手もいないから、制度に任意性という要件を持ち込む矛盾を改めて指摘されたように思えました」。「最高裁がいつも妥当な判断をするとは限らないし、民主国家なのだから、判決が気に入らなければ法律をなおせばよいという考えかたもあり得ますが、かつて、いったん貸金業規制法の制定により、そうしたのをまた否定されているという事態は、こんどは立法府が判決を尊重するのが健全な三権分立ではないかな、という気もしました」[3]。大森は、このように考え、出資法の上限金利を利息制限法の水準に引き下げるという難事業に着手した。よって、この最高裁判決がなかったならば、グレーゾーン金利の廃止がこの時期に実現されたとは考えにくいのである。

けれども、この最高裁判決が出されたことで、グレーゾーン金利の廃止が自動的に決まったわけではない。大森が記している通り、最高裁が現行の法律を否定するような判決を出したとしても、最高裁の意思に沿うように法律を改正しないといけないわけではなく、最高裁判決を否定するような法律を改めて制定するということも考えられる。実際のところ第二章で論じた通り、一九六〇年代に最高裁は利息制限法一条二項を否定する判決を出した。けれども、法律は改正されず、金融業者は利息制限法を超える金利で貸し出しを続け、多くの借り手も、この判決の

存在を知らずに、利息制限法を超える金利を支払っていた。一九八三年になると「みなし弁済」規定を盛り込んだ貸金業規制法が制定され、グレーゾーン金利は事実上、合法化されてしまった。

したがって、二〇〇六年の最高裁判決に対しても、政治家や官僚は、それを無視するか、もしくはグレーゾーン金利を合法化したり、金利規制をなくしてしまったりするような法律を新たに制定してもおかしくはなかったのである。実際のところ、第二章で見たように、一九九九年の商工ローン問題や二〇〇三年のヤミ金問題の際には、一部でグレーゾーン金利の廃止の議論が起きたものの、金融当局はグレーゾーン金利廃止に動こうとはしなかったし、貸金業者や自民党の政治家たちが、それに強く反対したため、グレーゾーン金利の廃止には至らなかった。ところが二〇〇六年には、金融庁がグレーゾーン金利の廃止を決断し、貸金業界や一部の政治家が強く抵抗したにもかかわらず、グレーゾーン金利の廃止が決定されたのである。

つまり、グレーゾーン金利の廃止を説明するうえで、より重要な問いは、グレーゾーン金利を否定する最高裁判決が出されるや否や、大森ら金融庁の官僚が、出資法の上限金利を引き下げないといけないと考えたのはなぜか、そして彼らが、貸金業界や一部政治家の反対に遭いながらも、貸金業法等の改正に成功したのはなぜかということである。

グレーゾーン金利を否定した最高裁判決は、グレーゾーン金利廃止が実現されるうえで、きわめて重要なきっかけであった。しかし、これだけでグレーゾーン金利廃止が決まるほど、話は単純ではなかったのである。

第二節　マスコミ・世論の影響力

次に、マスコミ・世論の影響力について検討する。一九九〇年代に消費者金融業界が経営規模を急速に拡大させ

た要因として、それまで深夜に限られていたテレビ・コマーシャルがそれ以外の時間帯でも流されるようになり、消費者金融を利用したことがなかった若年層や女性層の取り込みに成功したことが挙げられる。一方、テレビや新聞は、大口広告主であるサラ金会社への批判を控えていた。一例として、第三章で記したように、武富士の会長に盗聴されたと告発したジャーナリストが記者会見を行い、大勢の記者が詰めかけたにもかかわらず、その会見が大手新聞やテレビ放送ではまったく報道されなかったことが挙げられる。

ところが、武富士の会長が逮捕され、さらにアイフルの違法行為に対して行政処分が下されると、マスコミはサラ金批判を展開し、多重債務者問題を大きく取り上げるようになった。また、グレーゾーン金利廃止の激変緩和措置として特例措置が導入されようとした時には、マスコミは、金融庁がサラ金業界や一部政治家と癒着しているとして、特例措置への反対論を展開した。

このようにマスコミがサラ金への批判報道を展開し、その報道を受けて、世論がサラ金批判を強めると、グレーゾーン金利廃止に消極的だった自民党も選挙のことを考え、グレーゾーン金利廃止に同意せざるを得なくなったのである。自民党幹部が金融庁に対し、「みのもんたにも分かる案を作ってくれ」と要請したというエピソードは、このことを端的に示している。

この時期、政治家はマスコミ・世論の影響力を強く感じていた。二〇〇五年の衆議院選挙で自民党は圧勝し、二九六議席を獲得した。これは、小泉首相が巧みなメディア戦略により世論の支持を集めたからだと考えられ、さらに、この結果から、小選挙区を中心とした選挙制度においては、世論の動向が少し変化するだけで、議席数の大幅な変動に直結することが改めて確認された。自民党の政治家は、無党派層からも支持を受けて、あまりに大勝し過ぎたがゆえに、逆に世論の反発を買ってしまうと、次の選挙では対立候補に一挙に票が流れてしまうという危険性

を強く認識するようになったのである。このため、この時期、マスコミ・世論の政治家に対する影響力は、これまでになく大きくなっていた。自民党議員が小泉退陣以降、世論調査で人気が高かった政治家を相次いで総裁に選出したこと、また世論調査での内閣支持率が非常に注目されるようになり、内閣支持率が低下すると党内から首相の辞任を求める声が噴出するようになったことも、このことを裏付けている。

ただ、ここで注意すべきは、サラ金問題はマスコミが課題設定したわけではなく、外部からの働きかけがなされたことで、マスコミがサラ金批判報道を始めたということである。サラ金被害者救済団体は、全国で過払い金返還訴訟を起こし、サラ金被害の実態や高金利引き下げの必要性を記者会見などの場で訴え続けた。その主張に説得力があったからこそ、テレビ・新聞がその内容を報道し、それを見た視聴者・読者の共感を呼んだのである。さらに、それゆえ、その後の記者会見が再びテレビ・新聞で取り上げられたり、被害者団体に所属する弁護士がテレビ番組や新聞紙上に登場したりするようになり、視聴者・読者が、ますますその主張を支持するようになるという好循環が生まれ、テレビや新聞もサラ金批判を行うようになったと考えられる。特に宇都宮弁護士は、これまで記してきたように、商工ローン問題での録音テープや武富士会長による盗聴の内部告発など、衝撃的なニュースを記者会見で公開することで、マスコミ・世論の貸金業批判を高めることに成功した。

とはいえ、マスコミがサラ金被害者救済団体の主張を取り上げたとしても、たとえば一九八〇年代前半の「サラ金地獄」や、一九九〇年代末から二〇〇〇年代前半にかけての商工ローン問題、ヤミ金融問題の事例からもわかるように、貸金業に対して限定的な規制強化がなされると、それで問題は一応の解決を見たと考え、マスコミは報道をやめてしまう。たとえ新聞やテレビが、一つの問題を長期にわたって継続的に追及しようとしても、途中で読者・視聴者は飽きてしまう。このため、新聞やテレビが長期的にキャンペーンを継続することは、まれであった(4)。

それゆえ、これまで「サラ金地獄」や商工ローン問題、ヤミ金融問題で過熱報道が展開され、それを受けて出資法の上限金利は多少引き下げられはしたものの、政治家や業界の反対により、グレーゾーン金利の廃止という画期的な規制強化までは実現されることはなかった。マスコミ・世論の影響力には限界があるのである。

そのうえ、一九九〇年代以降、サラ金業界はマスコミにとって重要な広告スポンサーになっており、新聞やテレビはサラ金批判には慎重であった。ところが二〇〇六年になり、マスコミの報道姿勢はサラ金批判に一変し、グレーゾーン金利の廃止まで、この報道姿勢は変わらなかった。これは金融庁のメディア戦略によるものである。

金融庁は貸金業懇談会の中間報告とりまとめが迫っていた四月一四日に、アイフルに対する厳しい行政処分を発表し、サラ金業界側の反発を抑え込んだ。この行政処分をきっかけに、マスコミはサラ金批判を強めた。行政処分の衝撃的な内容から、世論がサラ金批判に回ることが予測されたし、また当局のお墨付きを得たためでもある。この少し前の三月二八日に大手消費者金融会社は、国会審議でのサラ金批判に押される形で、テレビ・コマーシャルの放送自粛時間を拡大することを決めたのだが、このことはテレビ局がサラ金批判自粛を取りやめることにもつながった。さらに、金融庁から自民党金融調査会への素案提出を目前に控えた八月二四日の貸金業懇談会で、金融庁の貸金業規制案が事実上、決められることになっていたのだが、その前日の二三日に朝日新聞が、大手消費者金融会社アコムに対して関東財務局と金融庁が立ち入り検査を行うと一面で報じた。これについては金融庁の一部が、二四日の懇談会で業界側の発言を封じ込めるためにリークしたという見方が有力であった。マスコミ各社は、この立ち入り検査のニュースを大々的に報道し、消費者金融に対する世論の批判を盛り上げた。このように金融庁は随時、サラ金にとって都合の悪い情報をマスコミにリークすることで、マスコミのサラ金批判を活発化させ、サラ金業界およびサラ金擁護に回る政治家の動きを封じ込めようとしたのであり、このためマスコミのサラ金批判は途中

で立ち消えになることなく、長期にわたり報道されたのである。

つまり、マスコミ・世論のサラ金批判や、それに先立つ被害者救済団体のマスコミへの働きかけが、グレーゾーン金利廃止に反対するサラ金業界や政治家の影響力を減じ、その実現を可能にしたことは確かであるけれども、その影響力には限界があったのであり、グレーゾーン金利廃止のキャンペーンをマスコミが長期にわたって継続するよう、随時、情報をリークするなどしてマスコミに働きかけを行った金融庁のメディア戦略が、より重要であったと考えられる。このことからして、そもそも金融庁がなぜ、グレーゾーン金利廃止を決断し、その実現のために全力を尽くしたのかが、グレーゾーン金利廃止の原因を考えるうえで、より重要なパズルだと考えられるのである。

とはいえ、金融庁が最後までマスコミ・世論を操作できたわけでもなかった。特例措置や利息制限法の金額区分引き上げを導入しようとした金融庁は、サラ金の味方呼ばわりされ、強い非難を浴びることになった。金融庁は、マスコミ・世論、さらにはサラ金被害者救済団体を自らの目的のために利用していたのだが、サラ金批判を先鋭化させ、かつ、その影響力も強大化させてしまい、最終的にはそれらをコントロールできなくなってしまったのである。

一方、衆議院において小選挙区制を中心とした選挙制度が導入され、その効果が二〇〇五年総選挙で明らかになったから、政治家がマスコミ・世論の影響力を受けやすくなったとする説に対しても、次のような反論が可能であろう。この時期、自民党議員の世論への脆弱性が高まっていたといえども、グレーゾーン金利廃止に最後まで反対し続けた議員もいたし、何より総選挙は二〇〇五年に行われたばかりで、次の選挙はまだまだ先だと見られていた。また、グレーゾーン金利問題が一時的に盛り上がっていたとしても、これがマスコミ・世論の関心を集め続けて、次の選挙の時に有権者が投票先を決める争点になるとは考えにくい。さらに、小泉政権以後においても、世論

の多数意見に反した政策が実施された例はいくつもある。つまり、政治家がマスコミ・世論を以前よりも重視するようになったとは言えるのかもしれないのだが、マスコミ・世論の意向に唯々諾々と従うようになったかといえば、そのようなことはないのであり、政策決定におけるマスコミ・世論の影響力をあまりに過大視することはできないのである。

なお小選挙区制を中心とした選挙制度の導入が、マスコミ・世論の影響力を増大させたとする見解と似たものとして、選挙制度改革が自民党政治家の政策志向を変化させたとする見解もある。これについては後述する。

第三節　サラ金被害者救済団体の影響力

前節では、金融庁のメディア操作の重要性を指摘した。しかしながら、サラ金被害者救済団体の頑張りも見逃せないところではある。さらに、政策決定過程を説明する場合、特定の政策が決定されたのは、その政策の実現を主張していた団体の影響力が強かったからと説明するのが普通であろう。とすると、グレーゾーン金利の廃止をかねてより強く主張していたサラ金被害者救済団体の影響力が強かったから、それが実現されたと考えるのが自然である。そこでここでは、サラ金被害者救済団体の影響力について検討しておこう。

第三章で記した政策過程を見れば、この時期、サラ金被害者救済団体が巧みな戦術を用いた結果、グレーゾーン金利の廃止が実現されたように思える。そもそもサラ金被害者救済団体に所属する弁護士たちが、全国で過払い金返還訴訟を起こした結果、グレーゾーン金利を否定する最高裁判決が出されたのであるし、被害者救済団体所属の弁護士たちが貸金業懇談会にオブザーバーとして参加し、サラ金被害者の声を懇談会の委員たちに伝えることで、彼らの支持を得ることにも成功した。また、中央労福協や連合、日弁連といった他団体と協力することで、大規模

な集会やデモ行進、署名運動を行い、さらに野党議員のみならず自民党議員にもロビー活動を行うことができた。こうした活動により、グレーゾーン金利問題にマスコミや世論の関心を向けさせることで、野党議員や自民党の一部若手議員の間でも、グレーゾーン金利廃止に賛成する動きが出てきた。とりわけ自民党内で、グレーゾーン金利廃止に反対するベテラン議員たちに対し、一部の若手議員たちが怯むことなくグレーゾーン金利廃止の論陣を張り続けたことで、最終的に自民党がグレーゾーン金利廃止を認めることにつながった。サラ金被害者救済団体の頑張りがなければ、グレーゾーン金利の廃止が、この時期に実現することはなかったように思われる。(5)

しかしながら、サラ金被害者救済団体の影響力を過大視することには、慎重でなければならない。救済団体は一九八〇年前後に結成され、活動を続けていたのだが、二〇〇六年になるまで、その運動を国民規模に広げることはできなかった。その間、商工ローンの脅迫的な取り立てや武富士会長による盗聴など、衝撃的なニュースを記者会見で明らかにすることで、マスコミ・世論の貸金業批判を盛り上げることには成功していた。しかし、いずれのケースにおいても、高金利引き下げ運動を大規模化し、グレーゾーン金利の廃止にまでつなげることはできなかった。二〇〇六年に最高裁判決が出されて、金融庁がグレーゾーン金利廃止を決断して、初めて事態は動いたのである。

もっとも二〇〇五年末以降、労働組合、そして日弁連との共闘が実現し、これによりサラ金被害者救済団体の政治的影響力が強くなったことは確かである。けれども、労働組合の支援によるデモ行進や大規模集会、署名運動、地方議会での意見書採択が、救済団体の影響力の大きさやサラ金問題の重大性を、政治家やマスコミ・世論に認識させる効果はあったにしても、こうした活動がグレーゾーン金利廃止を決定づけたとまでは言い難い。こうした活動が政策決定に重大な影響を及ぼし得るのであれば、反戦平和運動や反核運動などは、もっと大きな成果を挙げて

いるであろう。

一方で、日弁連のロビー活動を受け、自民党内でグレーゾーン金利廃止を訴えるようになった若手議員の頑張りが、自民党内での政策決定に影響を及ぼしたことも確かである。だが、金子・金融調査会長や増原・貸金業制度等に関する小委員会委員長は、懇談会の中間報告が出た時点で、それに沿った結論を出さざるを得ないと考えていたようである。第三章で記したように、ジャーナリストの井手壮平も、「振り返ってみたとき、この懇談会の中間報告が金利引き下げによるグレーゾーン廃止の方向性を示した意味は限りなく大きい。懇談会の方針がメディアを通じて世の中に伝わったことで重石となり、その後の自民党内の議論でも結局ここから大きく外れる結論を出すことは政治的にリスクが大きすぎると判断されたからだ」と評している。

要するに、そもそもサラ金被害者救済団体の活動がなければ、グレーゾーン金利の問題点を金融当局も裁判所も認知することはなかったであろうから、それが重要であったことは間違いない。しかし、だからと言って、サラ金被害者救済団体の力でグレーゾーン金利の廃止が実現されたとまでは言えない。やはり金融当局がグレーゾーン金利廃止の方針を打ち出したことが決定的に重要だったと考えられるのである。

第四節　自民党の政策志向の転換

次に、自民党の政策志向に着目する見解について検討しておこう。この見解によると、二〇〇五年総選挙で自民党が抵抗勢力を追い出し、郵政民営化を掲げて圧勝したことで、自民党の政治家の政策志向は大きく変化した。小泉首相の言葉を借りれば、二〇〇五年総選挙を経て自民党は「改革政党」になったのである。第三章で記した通り、与謝野金融担当大臣は、「自民党は消費者保護政党になったのだから、仮に業者を代弁する議員がいても、それは

もはや自民党と考えなくてよい」という姿勢であったという。つまり、小泉改革の進展により、自民党の政策志向は業者重視志向から消費者重視志向へと転換したため、消費者保護を目的とした貸金業界への規制強化が、この時期になって実現されたと見るのが、この見解である。

一方で、金融庁のある幹部は、自民党執行部がグレーゾーン金利廃止を決断したのは、自民党が改革政党に変わったというよりは、小選挙区制度の導入により、各党が最も大衆受けのする改革を競うようになったためだと見ていた。というのも、小選挙区制では一つの選挙区で一人しか当選できないため、最も一般受けのする政策を掲げる政治家のみが選出されることになり、特定の業界団体などの支援を受けるだけで当選することは難しくなった。消費者金融を過去に一度でも利用したことがある人は二〇〇〇万人、現在も借入残高がある人は一四〇〇万人にも上っており、政治献金を提供したり選挙運動を支援したりする少数の貸金業者よりも、多数の消費者に「受ける」政策が実現されたと見るのである。(6)

要するに、自民党が改革政党に生まれ変わったのかどうかはともかくとして、小選挙区制度の効果が発揮され、自民党の政策志向が変化し、これまでグレーゾーン金利廃止に抵抗してきた自民党が、それを受け入れたことが重要だというのが、この見解である。

確かに金子・金融調査会長、増原・貸金業制度等に関する小委員会委員長らは、金融庁がグレーゾーン金利廃止の方向性を打ち出した中間報告を公表した時点で、この方針に沿って議論をまとめざるを得ないと考えていた。また、グレーゾーン金利の廃止、さらに特例措置と利息制限法の金額区分引き上げの撤回という大きな決定に際して、最終的に決断を下したのは、小泉改革の推進者であった中川政調会長であった。第三章で紹介したように、ジャーナリストの井手壮平も、貸金業懇談会の中間報告より後退した案でまとめれば、「貸金業者の既得権益を守ろうと

している」とメディアや野党から批判されると考えられるため、「既得権益に立ち向かう改革者」というイメージで高支持率を維持し続けた小泉政権にとって、それは難しかったと解説している。得票数・議席数の最大化を目標とする自民党執行部にとっては、特定業界の利益よりも国民一般に「受ける」政策を選択する方が好ましかったのである。

けれども、自民党内では規制強化に消極的な意見が多かったことからも明らかなように、小選挙区制を中心とする選挙制度が採用されてからも、特定業界の利益を擁護しようとする動きはなくなってはいない。小泉政権であっても、それ以降の政権であっても、無駄と見られる大型公共事業の多くは継続されているし、農家や開業医の既得権益は、かなりの程度、保護され続けている。多数の国民の利益よりも特定業界の利益が優先されることは、選挙制度改革後もなくなってはおらず、なぜ貸金業界が、業界の存続が危ぶまれるほどの仕打ちを受けたのかは、これだけでは説明できないであろう。また第二節で論じた通り、総選挙は二〇〇五年に行われたばかりで、次の選挙はまだまだ先だと見られていたし、サラ金問題が次の選挙の争点になるとも考えにくかった。したがって、グレーゾーン金利の廃止が選挙制度だけで説明できるとは言い難いのである。

さらに、小泉改革を「政官業の癒着の打破」、「既得権益の打破」というよりも「新自由主義的改革」ととらえ、当時の自民党執行部の政策志向を「新自由主義」と解するならば、最高裁判決への対応として、出資法の上限金利を利息制限法の水準にまで引き下げるという規制強化策ではなく、金利規制をなくしてしまう「自由金利論」が採用される可能性もあったと考えられる。実際のところ、第二章で論じた通り、二〇〇三年にヤミ金融が社会問題になった時には、自民党議員の間で金利規制撤廃論が取り上げられて、かなり広い支持を集めていた。また、これも第三章で論じたように、金融庁は安倍内閣が発足する直前の時期には、金融担当大臣に塩崎恭久のような規制緩和

論者が就任するとグレーゾーン金利を廃止できなくなるかもしれないと考え、特例措置と利息制限法の金額区分引き上げを導入することで、規制消極派の議員たちと妥協して、グレーゾーン金利の廃止を既成事実化しようとした。このことからも、自民党執行部がグレーゾーン金利廃止ではなく、金利自由化を採用する可能性があったことがわかる。(7)

以上の理由からして、自民党の政策志向からだけでは、グレーゾーン金利の廃止が決定されたことは説明できない。やはり金融庁がグレーゾーン金利の廃止を決断し、その実現にこだわったことが重要であったと考えられるのである。

第五節　自民党内における影響力関係の変化

選挙制度改革がもたらした効果として、議員の政策選好の変化に加えて、もう一つ、頻繁に取り上げられるのが、自民党内における影響力関係の変化である。この見解については、すでに多くのところで取り上げられているため、詳細は省略するが、端的に述べると、小選挙区制を中心とした選挙制度の導入により、党の執行部に権力が集中し、派閥の影響力が低下し、個々の政治家の自律性も低下したというのである。

グレーゾーン金利廃止の決定過程において、まず注目されるのは、自民党金融調査会・貸金業制度等に関する小委員会において、ベテラン議員たちが出資法の上限金利引き下げに強く反対したのに対し、当選回数の少ない若手議員たちが出資法の上限金利引き下げを訴え、一歩も引かなかったことである。これは派閥の機能が弱まり、派閥の締め付けが効かなくなったためだとも考えられなくはないが、個々の議員の自律性が高い「自由闊達な自民党」の表れであるようにも見える。

ただ、より重要なことは、ベテラン議員たちの反対にもかかわらず、最終的には中川幹事長がグレーゾーン金利の廃止について、さらには特例措置と利息制限法の金額区分引き上げの撤回についても、金子・金融調査会長、増原・貸金業制度等に関する小委員会委員長らと調整のうえ、決断を下していることである。ベテラン議員の反対を執行部が抑え込むことが可能であったのは、小選挙区制を中心とした選挙制度の導入により党執行部に権力が集中したためであり、これこそが二〇〇六年にグレーゾーン金利が廃止された最大の原因との見方もできそうである。

しかしながら、貸金業制度等に関する小委員会での議論のまとめ方は、昔ながらの自民党流であったようにも見える。伊藤光利は、小泉政権発足以前における自民党の政策決定ルールについて、次のように説明している。すなわち、自民党内で政策が決定される際には、政調部会、政調審議会、総務会での審議を経て調整が進んでいくのだが、各段階での審議で調整できないような大きな対立がある場合には、決定はしばしば先送りされる。しかし、多くの場合、十分に調整がつかない場合には、審議内容を踏まえたうえでの「会長一任」とされる。これは合理的選択論の立場からすれば、個別利益を考慮しつつも、その行き過ぎにより党の評判が低下することを避け、党全体の利益（集合財）を確保するため、会長や幹部に最終決定を移譲するシステムと解釈できる。(8) つまり、小泉政権以前の自民党においても、政策決定方式がボトムアップであったとはいえ、常に個々の議員が拒否権を持っていたわけではなく、党全体の利益を実現するために必要な政策については、一部の議員の反対があったとしても、最終的には執行部が、その実行を決断してきたし、反対する議員たちも、そのことを許容してきたのである。もちろん、小泉政権発足以前の自民党では、小泉時代とは違い、郵政民営化のような党内に広く、強い反対のある政策については、その決定を強行することは無理であり、先送りされ続けたのではあるが。

このことを踏まえてグレーゾーン金利廃止の決定過程について考えてみよう。金融庁が中間報告でグレーゾーン

金利廃止を明確に打ち出してしまったため、金子と増原はともに、グレーゾーン金利は廃止せざるを得ないと考えていた。そこで小委員会で議論を行ったものの、グレーゾーン金利廃止に反対する声も強く、意見はなかなかまとまらなかった。けれども議論を延々と続けたところ、第三章で見たように、これ以上議論を長引かせて党内の不一致をさらけ出すよりは執行部の面子を立てて先に進むべきという雰囲気になり、最終的に執行部が一任を取り付け、グレーゾーン金利の廃止が決められた。この結末の付け方は、まさにいつもながらの自民党の伝統芸である。

さらに特例措置は、消費者金融業界にとってはそれほどメリットのある話ではなかったため、消費者金融業界は、あくまで上限金利引き下げと総量規制について再考するよう求めており、ベテラン議員たちも、最後までグレーゾーン金利を廃止することに反対していた。それゆえ、グレーソーン金利の廃止が決まった後になって、森雅子を福島県知事選挙に担ごうとする中川幹事長の主導により特例案が撤回されても、自民党内からは、それほど大きな反発は生じなかったのである。

要するに、小泉政権以前においても、政策決定における党執行部の影響力はそれなりにはあり、党の利益からして、どうしても必要な政策は、一部の議員が反対するにせよ、執行部が主導してそれを実現させているのである。このことからして、小選挙区制中心の選挙制度になり、党執行部の影響力が強まったことが、グレーゾーン金利廃止の主たる原因とまでは言えないというのが、筆者の考えである。

第六節　政策担当者の属人的要因

政策担当者の属人的な要因を重視する見方もある。この時期、金融担当大臣と内閣府政務官（金融・経済財政担当）に、消費者金融業界に対して批判的であった与謝野と後藤田が就任していたこと、さらに、同じく消費者金融

業界に対して批判的であった森雅子弁護士が、二年の任期付きで信用制度参事官室課長補佐として採用されていたことが、重要であったと考えるのである。というのも、貸金業界と関係が深い政治家もしくは金利自由化論者が、金融担当大臣であったならば、金融庁は出資法の上限金利引き下げによるグレーゾーン金利廃止の方針を打ち出すことはできなかったであろう。そもそも中間報告は両論併記で出されるところを、森が後藤田に進言し、後藤田が与謝野の許可を得ることで、出資法の上限金利引き下げが明確に打ち出されることになったのである。出資法の上限金利引き下げが中間報告に明記されたことで、自民党の金子、増原らは、その方向で党内の議論をまとめざるを得なくなり、グレーゾーン金利の廃止が決定された。

こうした政策担当者の属人的な要因が重要であったことは間違いない。筆者も、グレーゾーン金利廃止の決定過程は、ゴミ缶モデルによって記述できる事例だと考えている。また、グレーゾーン金利廃止の政治過程を詳細に記述しており、本稿も事実関係を記述するに際して多くを依拠している、井手壮平著『サラ金崩壊』は、金融庁に関しては大森泰人という個性的な官僚に焦点を絞って記述しているのだが、その記述からは、大森という人物の存在こそが、グレーゾーン金利の廃止を可能にした大きな要因であるように読み取れる。

とはいえ、第五章で概観するのだが、金融行政の歴史的経緯を見ていくと、不良債権問題が二〇〇四年に解決して以降、消費者保護規制が強化されている。この流れを踏まえると、グレーゾーン金利の廃止と総量規制の導入という画期的な規制強化も、特定の個人がたまたま重要な地位に就いていたから実現されたというよりは、こうした消費者保護規制の強化の一環として実現されたように思われる。つまり本事例は、属人的要因というアドホックな説明ではなく、より構造的な説明を行うことが可能であると考えられるのである。そこで次節では、より構造的な説明として、金融当局の政策志向の転換に着目した説明を検討する。

第七節　金融当局の政策志向の転換

ここではまず、金融当局が貸金業界をどのように見ていたのかについて検討しておこう。かねてより金融当局は、貸金業界を整理して監督下に収めようと考えていたという見方がある。須田慎一郎によると、金融当局は、幾度も深刻なサラ金被害問題を引き起こしながら「金と政治力」でたくましく生き残ってきた消費者金融業界を苦々しい思いで見ており、かねてから業界を整理する必要性を感じていたという。金融当局には「もし国民経済にとって消費者金融というものが真に必要ならば、いっそのこと、自分たちの息のかかった銀行に仕切らせて、業界も健全化させてしまえばいいじゃないか」という意思があったと、須田は推測している(9)。また井手壮平も、金融庁が規制強化を推し進めた理由の一つに、大蔵省時代から受け継がれる、「消費者金融は銀行にやらせるべきだ」という信念があったと論じている(10)。

しかしながら、従来、大蔵省は、貸金業界規制には消極的であった。具体例を挙げると、第一に、これは第二章で記したのだが、一九八三年にサラ金問題が深刻化して貸金業規制法が制定された際には、大蔵省、法務省、通産省、警察庁など関係省庁は皆、主導権をとろうとはせず、押し付け合いになり、最終的には議員立法に委ねられた。大蔵省内部には、「金融機関＝銀行」、「融資＝大企業向け」という考え方が強く、「なぜ、貸金業者の面倒を我々が見なければならないのか」という声も少なくなかったというのである。

第二に、一九九九年に商工ローン問題が社会問題となった際には、一部政治家から、出資法の上限金利引き下げが問題解決につながるという声が上がったものの、金融当局は、出資法および貸金業規制法を改正することには、消極的であったという。「特に、規制法は議員立法という経緯があるだけに、行政サイドが改正の音頭を取るわけにはいかない」（大蔵省関係者）というのが、その理由であったという(11)。

第三に、これは第三章で記したのだが、貸金業制度懇談会の担当となった森雅子・課長補佐が、懇談会に多重債務者支援団体の代表を呼ぼうとしたところ、財務省から出向していたキャリア幹部で庁内の別の部署にいた、ある中堅幹部から、「前例のないことをする以上、なぜそれが必要なのか一〇〇ページは資料を用意しろ」と命じられた。何とか資料を用意すると、「消費者団体の言うことを鵜呑みにして、こんな極端な例で全体の議論をゆがめるのか」と資料を床に投げつけられた。この幹部は、任期を終えると財務省に戻っていったという。(12)

このように大蔵省は、貸金業規制に消極的であったし、金融庁に出向していた財務省のキャリア官僚は二〇〇五年の時点においても、貸金業規制に反対するかのような態度をとっている。通常、権限の拡大を追求するはずの官僚機構が、規制に消極的というのは不思議な話である。

金融当局が貸金業界規制に消極的であったのは、貸金業界は監督するのが難しい業界だったからである。その理由を挙げると、第一に、貸金業界は裏社会との関係が噂されており、下手に関わると火の粉を浴びかねない「厄介な」業界だったからである。貸金業界の中には、暴力団など反社会的勢力の関与が疑われる企業もあった。また、ある大手消費者金融会社のオーナーには、刺青を消した跡があるという話もあった。

第二に、消費者金融会社は政治資金の提供や集票活動を通じて、政治力を持つようになっていたため、規制を強化しようとすると、政治家から圧力をかけられる恐れがあったからである。井手壮平によると、全国貸金業協会連合会の政治活動部門である全国貸金業政治連盟（全政連）は、二〇〇三年から二〇〇五年までの三年間に、自民党や公明党の国会議員・政党支部に約一九五〇万円の政治資金を提供していた。その多くはパーティー券の購入によるものであった。(13) また、二〇〇三年一二月八日付の『赤旗』には、自民党の票集めをさせられたという武富士の元社員の証言が掲載されている。(14)

第三に、大手消費者金融会社が官僚の天下りを受け入れていたからである。二〇〇六年一〇月一五日付の『朝日新聞』によると、旧大蔵省・財務省から消費者金融大手五社への役員や顧問としての天下りは、一九八〇年以降、二三人に上っており、三洋信販を除く四社には、この時点でも、元銀行局長や元金融検査官など五人の元大蔵官僚が、会長や監査役に就いていた。また日本銀行によると、二〇〇六年から過去五年間において、日本銀行から元理事を含む役職員五人が、大手消費者金融四社に再就職していたという(15)。このため金融当局は、消費者金融会社への規制強化には慎重であったと考えられる。

第四に、そもそも金融当局は、消費者保護に熱心ではなかったからである。日本の官庁は、業界の保護・育成を目的とし、消費者保護にはほとんど関心を払ってこなかった。このことは消費者庁、消費者委員会が、二〇〇九年になってようやく設立されたことからもわかる。第五章で詳しく説明するが、金融行政においても同様であり、金融行政は「業者行政」と揶揄されるものであった。先に記したように、森雅子が多重債務者支援団体の代表を貸金業懇談会に呼ぼうとした際に、大蔵省出身のキャリア官僚がそれを妨害しようとしたことが、こうした官僚の意識を典型的に示している。このことについて井手壮平は、「消費者団体のような活動家集団の言うことに天下の財務省（金融庁）がまともに取り合う必要はない」というのが、「一部の財務・金融行政エリートに今も受け継がれるＤＮＡではある」と論じている(16)。

以上の理由から、金融当局は、従来、貸金業規制に積極的ではなかった。ところが、二〇〇六年にグレーゾーン金利を事実上、否定する最高裁判決が出されると、金融庁は即座にグレーゾーン金利廃止に動く。大手消費者金融会社の違法行為を洗い出し、厳格処分を下すことで、マスメディア・世論のサラ金批判を煽った。また貸金業懇談会には、多重債務者団体の代表を招いて、被害の実態を訴えさせ、さらに懇談会のメンバーには、グレーゾーン金

利廃止の方針に賛成するよう根回しも行った。その後、特例措置の導入や利息制限法の上限区分引き上げに動いたことで、金融庁はサラ金の味方呼ばわりされることになるが、これも第三章で説明した通り、貸金業界にとってはあまりメリットのないもので、グレーゾーン金利廃止を円滑に実現するための微修正に過ぎなかった。このように金融庁は、グレーゾーン金利の廃止を実現するため、貸金業界に対して一貫して厳しい態度をとっている。グレーゾーン金利の廃止は、金融庁の主導により実現されたのであった。

要するに、グレーゾーン金利の廃止が実現されたのは、金融庁がグレーゾーン金利の廃止を決断し、その実現のため、マスメディアやサラ金被害者救済団体を利用して世論を煽り、政治家の反対を封じ込めたことが決定的に重要であったというのが、筆者の考えである。従来の金融当局であれば、グレーゾーン金利を否定する最高裁判決が出されても、貸金業規制法や改正出資法は議員立法だからという理由で、その改正に積極的に動こうとはせず、様子見を決め込んだであろう。かりに法改正に動いたとしても、グレーゾーン金利の廃止までは踏み込まずに、出資法の上限金利を多少引き下げることでお茶を濁していた可能性が高い。その場合、政治がリーダーシップを発揮してグレーゾーン金利廃止に動き出すとも考えにくい。グレーゾーン金利問題に関しては、小泉首相はほとんど関心を見せていないし、小泉政権では自由主義的な経済政策がとられていたため、与党の側から自発的に規制強化の動きが出てくることはなかったように思われる。

そこで問われるべきは、従来、金融当局は、貸金業界への規制強化に消極的であったのに、なぜこの時期、金融庁はグレーゾーン金利の廃止と総量規制という画期的な規制強化の実現に動いたのかということである。この問いへの筆者の解答は、従来の金融当局の政策選好とは異なり、金融庁の政策選好が、消費者保護の姿勢を打ち出すことで組織の評価を高めることにあったからというものである。この金融当局の政策選好の転換については、章を改

めて説明する。

第五章　金融行政の変化

本章では、「作為過誤」と「不作為過誤」の概念を用い、金融当局の政策志向の転換に着目して、金融行政の変化を論じる。(17)

第一節　「不作為過誤」回避志向の護送船団行政とそれへの批判

戦後の金融行政は、金融システムの安定を最大の目的としていた。このため大蔵省は、経営基盤が脆弱で効率性の低い金融機関であっても破綻することのないよう、厳しい規制によって金融機関同士の競争を制限した。いわゆる「護送船団方式」である。事前規制により、「作為過誤」回避よりも「不作為過誤」回避を優先する行政を実施していたわけである。

ところが一九七〇年代後半以降、金融自由化が漸進的に進展する。大口の譲渡性定期預金（ＣＤ）の導入など、金利が段階的に自由化され、新しい金融商品の販売が少しずつ認められていったのである。けれども、この金融自由化は、国債の大量発行と金融の国際化という二つの「コクサイ化」を原因としており、大蔵省が主体的かつ積極的に金融自由化を進めたものではなかった。この時点でも大蔵省は、急激に自由化を進めて金融機関の競争が激化すると、破綻する金融機関も出てきて金融システム危機が発生する危険性があると考えており、慎重に自由化を進めていった。「不作為過誤」回避志向が色濃く残っていたのである。

しかしながら一九九〇年代になると、金融規制が過剰だという批判が強くなる。バブルの崩壊により不良債権問

題が発生し、金融システム不安が深刻化すると、金融当局の「護送船団行政」が日本の金融システムを弱めたという見方が広がったのである。金融規制の弊害としては、主として以下の五点が挙げられた。

第一に、過剰規制が不良債権問題を引き起こしたという見方がなされた。これはつまり、財務状態が悪化しても最後は大蔵省が救済してくれるというモラルハザードが金融機関の経営者に生じたことで、一九八〇年代には金融機関が、地価下落のリスクをほとんど考慮することなしに不動産融資を急増させ、その結果、一九九〇年代に入って地価が暴落すると、不良債権問題が深刻化したという見方である。そのうえ一九九〇年代に入っても、銀行の経営者は依然として最後は大蔵省が救済してくれると考え、リストラや資産売却など、経営再建の努力を怠っており、その結果、不良債権問題が長期化しているというのである。

第二に、護送船団方式の下では経営基盤が脆弱な中小・零細金融機関が存続することができ、このことが金融セクターを脆弱なものにしているという見方がなされた。金融の自由化が進展し、金融機関の競争が激しくなると、こうした金融機関の中には経営危機に陥るものも出てくる。こうした金融機関が破綻すれば、金融システム危機が生じるのではないかと危惧されることになった。

第三に、護送船団方式の下で金融機関の競争が制限された結果、利用者の利益が軽視されてきたという見方がなされた。具体例としては、銀行の預金金利が低位に抑制されてきたこと、金融商品の数が乏しかったこと、株式売買手数料が規制により一律料金とされ高止まりしていたことなどが挙げられる。

第四に、厳しい規制は利用者だけではなく、収益拡大のための自由な経済活動を阻害するため、金融機関にとってもマイナスであったという見方がなされた。この問題は、すでに一九八〇年代には、日本の金融市場の規制が厳しいため、金融取引が海外に流出しているという「金融の空洞化」問題として認識されていた。このため、金利自

由化や業態規制の緩和が漸進的に進められていたものの、その進展は遅く、不十分だと見られていたのである。そしてこの結果、日本の金融機関の収益力は低く、海外で急速に進展していた金融技術革新にも後れを取り、国際競争力の低下を招いているとされた。

第五に、実はこれこそが、この時期、金融規制に対して向けられた最大の批判点であったのだが、大蔵省の過剰な金融規制が官民間の癒着関係を生み出したという見方がなされた。金融行政の企画・立案、金融機関の検査・監督に関する大蔵省の権限・裁量がきわめて大きかったため、金融機関は大蔵省と緊密な関係を保つ必要があった。そこで大蔵省担当のエリート銀行員（ＭＯＦ担）が大蔵省に日参し、陳情や情報交換を行い、夜には高級料亭などで飲食の接待を行っていた。また、大手行を除く多くの金融機関は、天下り官僚を役員に迎え入れていた。こうした大蔵官僚と金融機関との癒着や大蔵省の裁量行政が、金融システム不安を長期化させていると見られたのである。

具体的に説明しよう。一九九二年八月から、大手銀行の不良債権の額が公表されるようになった。けれども民間のアナリストたちからは、公表額は過少に見積もられているといった批判がなされた。実際に年月が経つにつれて、不良債権の定義が変更されたこともあり、公表される不良債権の額は増えていった。このため、大蔵省は金融機関と共謀して、不良債権を隠蔽し、その処理を先送りしているのではないかという不信感が高まったのである。

また、大蔵省は当初、経営が悪化した金融機関については、破綻させずに大手金融機関に吸収合併させることで、金融システムの安定を守るという従来のやり方を踏襲し、銀行は一行たりとも潰さないとしていた。ところが、不良債権を抱え経営上の余力を失っていた大手銀行は、経営が悪化した金融機関の救済合併を求める大蔵省の要請を拒絶し続けた。結果、大蔵省は、経営不安を噂される金融機関に対しては、他の銀行に支援を行わせるなどして延命を図った。しかし、それらの経営は改善しなかったため、金融システム不安は長期化した。そこで、そうした金

融機関は早く潰すべきなのだが、大蔵省は金融機関の経営者と癒着しているから、金融機関を破綻処理できないのではないかといった批判がなされたのである。

大蔵省は、一九九四年末の東京二信組処理を契機に、経営状態が極度に悪化し、もはや存続不可能となった金融機関については破綻処理を進めていった。しかしながら、金融機関の破綻処理枠組みが十分に整備されていなかったため、その処理は場当たり的なものとならざるを得なかった。一九九五年末には、住宅金融専門会社（住専）の破綻処理策が決定されたのだが、この際に大蔵省は農林族議員の圧力により、農林系金融機関の負担を減らすため、公的資金の投入に追い込まれた。ところが、これについては、当時はまだ経営余力があると見られた銀行（住専の母体行および住専に融資していた一般行）の負担を減らすために、公的資金を投入したのではないかという疑いが持たれた。また一九九五年に明るみに出た、大和銀行ニューヨーク支店での巨額損失事件では、大蔵省が大和銀行の経営を慮ってアメリカ金融当局への報告を遅らせたと見られたことから、ここでも大蔵省は、金融機関と癒着して、不透明な密室行政を行っているという非難を浴びることになった。

一方で証券行政においても、大蔵省の裁量行政は厳しく批判されていた。一九九一年に発覚した大手証券会社による大口顧客への損失補填問題では、大蔵省も損失補填を知っていながら黙認していたという疑いが持たれた。ここでも大蔵省と金融機関との癒着が疑われ、その原因として、箸の上げ下ろしまで口出しすると揶揄された大蔵省の過剰規制が挙げられたのである。これにより、個人投資家の株式市場への不信感が高まり、バブル期に急増した個人投資家の多くが株式市場から撤退していった。

このように大蔵省の過剰規制による「作為過誤」に対して、強い批判がなされるようになった。こうした批判を受けて一九九〇年代後半以降、「作為過誤」回避を目的として、金融規制の自由化と大蔵省改革が同時並行的に進

むことになる。

第二節　金融自由化・大蔵省改革による「作為過誤」回避志向への転換

住専処理に公的資金が投入されることに世論が猛反発したことを受けて、一九九六年以降、大蔵省改革が政治課題となった。この組織解体の動きに大蔵省は強く抵抗し、議論は長期化したものの、一九九六年一二月二四日に与党三党が、大蔵省の金融検査・監督部門を総理府外局の金融検査・監督庁（仮称）に移すことを決定する。この結果、一九九八年六月には金融機関の検査監督部門が分離され、金融監督庁が設置された[18]。

けれども、これで大蔵省改革の議論が終わったわけではなかった。与党三党の合意には、一九九六年一一月に設置された行政改革会議がこれから検討する省庁再編で、金融と財政の分離を明確にすることが含まれており、実際に省庁再編の議論では、大蔵省に残された金融行政の企画・立案部門も大蔵省から分離すべきか否かが論じられることになった。

一方で、一九九六年一一月に橋本龍太郎首相は、三塚博大蔵大臣と松浦功法務大臣に対して、二〇〇一年までに日本の金融市場が、ニューヨーク、ロンドン並みの国際金融市場として復権することを目標として、金融システム改革（日本版金融ビッグバン）に取り組むよう命じた。これは、日本の金融市場の空洞化を危惧していた橋本首相が、榊原英資国際金融局長や長野庵士証券局長といった大蔵省内の改革派の声をすくい上げる形で実現したものだと言われている[19]。ただ、この際に橋本首相は、ビッグバンによる競争促進が金融破綻につながるのではないかという懸念を抱いており、「不良債権は大丈夫か」と、大蔵省に再三問い合わせていた[20]。そして大蔵省から「心配はない」という感触を得ていたため、金融ビッグバンに着手したのである。

今となっては明らかなことだが、不良債権は大丈夫ではなかった。けれども、財政と金融の分離に抵抗する大蔵省は、橋本首相が進めようとする金融ビッグバンに積極的に取り組むことで、改革に積極的な、生まれ変わった大蔵省を演じる必要があった。一九九七年以降、金融規制改革は順次、実施され、銀行での投資信託の販売解禁や株式売買手数料の自由化など、金融の自由化が急速に進んだ。

ところが一九九七年一一月に、三洋証券、北海道拓殖銀行、山一證券、徳陽シティ銀行が連鎖破綻する。それまで大蔵省は政治家に対して、金融システム不安の深刻さを隠蔽し、不良債権問題は銀行が自力で解決できると説明していた。しかしながら、この大型金融機関の連鎖破綻により、不良債権問題の深刻さは誰の目にも明らかとなった。さらに、大蔵官僚が金融機関から受けていた高額接待が東京地検特捜部により明らかにされ、大蔵官僚四名が逮捕され、杉井孝、長野庵士といった大物幹部が辞職に追い込まれた。これにより大蔵省の権威は失墜する。そのうえ、一九九八年夏の参議院選挙で自民党が大敗し、参議院で過半数を失ったことから、同年秋の金融国会では、大蔵省に厳しい態度をとる民主党の大蔵省改革案を、自民党がほぼ丸呑みすることになる。

この結果、一九九八年一二月に金融再生委員会が設置され、金融破綻処理・金融危機管理政策を担当することになった。二〇〇〇年七月には、金融制度の企画立案部門が大蔵省から金融監督庁に移され、金融庁が発足した。大蔵省は金融破綻処理および金融危機管理についてのみ金融再生委員会と共管することになり、二〇〇一年一月の省庁再編では「財務省」に名称が変更された。この際、金融再生委員会は廃止され、金融庁に機能統合された。

この財政と金融の分離は、改革の経緯を見てもわかるように、大蔵省バッシングの側面が強かった。けれども、「必ずしも大蔵省の解体それ自体を自己目的として主張したわけではなく、むしろ解体を契機として、これまでの護送船団方式を改め、市場志向の、客観性・透明性を重視した規制方式に切り替えるべきだ、という提案に力点が

置かれてきた」[21]。また、日本の金融監督機関に真の金融行政の専門家を育てるためには、金融部門を大蔵省から分離し、新しい専門組織をつくる必要があるという主張もなされていた[22]。金融監督当局と金融業界との癒着を断ち切り、専門性の高い監督当局がルールに基づいた事後監視行政を行うという新しい官民関係の構築が、機構改革の重要な目的だったのである。

つまり、新しい官民関係を構築するため、大蔵省から金融部門を分離する機構改革が断行されるとともに、金融行政の目的および手段も抜本的に転換されたわけである。もう少し詳しく説明すると、金融ビッグバンの目的は、徹底的な自由化を進めて市場競争を活発にし、利用者の利便性を高めることであり、これまで軽視されてきた消費者の利益を尊重することであった。そのため監督当局には、規制業界との緊密な関係を解消し、産業育成のコーチ役から市場でのルール違反を厳正に監視するアンパイア役へと役割を変えることや、裁量をできるだけ排してルールに基づいた透明性の高い政策決定・実施を行い、説明責任を果たすことが求められた。また、経営の監視は監督当局が独占するのではなく、情報開示を進めることで、投資家や消費者など市場の規律にも委ねることが求められた。キャッチフレーズ的にまとめれば、事前予防型の裁量行政から事後チェック型のルール行政への転換、業者行政・規制行政から市場の自主性・自律性を重視する行政への転換が図られたのであり、「不作為過誤」回避を優先していた金融行政が、「作為過誤」回避を優先するよう求められたのである。

事後チェック型行政への転換が図られたことで、経営が悪化した金融機関は市場から速やかに退場させることになった。一九九八年の金融国会で、自民党政権が民主党の提案をほぼ丸呑みする形で、金融破綻処理枠組みが整備された。この枠組みに基づき、日本長期信用銀行と日本債券信用銀行が破綻処理された。一九九九年には、金融検査をルールに基づいたものとし、検査官の裁量をできるだけ減らすことを目的として、金融検査マニュアルが策定

された。[23]

ところが、不良債権問題はすぐには解決せず、金融システム不安は継続した。破綻処理枠組みが整備され、公的資金の投入が可能になったにもかかわらず、小渕恵三、森喜朗内閣は景気回復を最優先として、金融機関の破綻処理を進めようとはしなかった。そこで銀行も、不良債権処理を先送りしてしまったのである。

第三節　「不作為過誤」回避志向への回帰

二〇〇〇年代に入っても不良債権問題は継続した。[24]二〇〇一年に構造改革を掲げる小泉純一郎が首相に就任し、不良債権問題の早期解決を公約したものの、柳沢伯夫金融担当大臣の下では不良債権の抜本処理は進まなかった。当時、市場では、不良債権の抜本処理のためには、大手銀行に公的資金を注入する必要があるという見方が広がっていた。けれども柳沢は、公的資金の再注入には反対であった。そこで柳沢は、銀行は健全であり、公的資金の再注入は必要ないと説明し続け、市場関係者から不信感を持たれることになってしまった。

二〇〇二年九月三〇日の内閣改造で柳沢は事実上、更迭され、竹中平蔵経済財政政策担当大臣が金融担当大臣を兼任することになる。竹中は不良債権処理の加速化のため、大手銀行を国有化する構えを見せるなど、強権的手法をとり、不透明な裁量をも行使した。具体例を挙げると、第一に、これは実現しなかったものの、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を突然、打ち出した。第二に、大手銀行には不良債権の半減という数値目標を課す一方で、地域金融機関には数値目標を設定せず、中小企業に対して積極的に融資を行うよう求めるという「二重基準」をとった。第三に、大手行に比べ地域金融機関に対しては、検査は少し甘めに行われていたのだが、足利銀行に対しては大手行並みの厳格な検査を行い、債務超過と認定して一

時国有化に踏み切った。第四に、りそな銀行とＵＦＪ銀行の監査法人に対して間接的に圧力をかけ、金融庁が望むような監査結果を出させた。第五に、ＵＦＪ銀行に対して厳しい検査を行うことで、三菱東京グループとの全面統合に追い込んだ。ＵＦＪに対する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。ＵＦＪは二〇〇四年度には、金融庁検査での指摘を受けて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、二〇〇五年九月期決算では引当金などから三一五四億円も戻し益が出たのである。(25)

こうした金融庁のやり方は、裁量をできるだけ排してルールに基づいた透明性の高い政策決定・実施を行うという新しい金融行政の方針に反しているように見える。けれども、不良債権問題を解決したことで、金融庁は評価を上げた。この成功体験のためか金融庁は、不良債権問題解決後も金融機関に対して強硬な姿勢をとり続けた。突然、検査基準を変更したり、経営が悪化した金融機関との合併を強要したりするなどしたのである。このため金融関係者の間では、金融庁は不透明な裁量行政を行っているという不満が高まった。(26)

つまり金融庁は、「作為過誤」回避を優先した金融行政を実施するために大蔵省から分離して作られた組織であり、その方向性で金融行政を進めていたのだが、銀行に不良債権の抜本処理を行わせるために、金融機関に対して強権的かつ不透明な裁量行政を実施せざるを得なくなった。ところが、それに成功し、世間の評価も得てしまったことから、金融庁は再び「不作為過誤」回避を優先する金融行政を実施するようになったと考えられる。

しかもこの時期は、金融庁が利用者保護規制の強化に着手し始めた時期でもあった。金融の自由化に際しては、本来、並行して利用者保護規制が強化されなければならない。ところが金融庁は、二〇〇四年までは金融機関の経営改善に専心せざるを得ず、二〇〇五年以降、ようやく利用者保護規制の強化に着手したのである。この際に金融庁は、業者行政と揶揄された大蔵省時代とは異なり、金融業界の利益よりも消費者保護を優先する姿勢をとった。

金融庁の政策志向は、大蔵省時代とは大きく変化していたからである。

この金融庁の政策志向の転換を考えるうえで参考になるのは、官僚が追求する目的について検討した、戸矢哲朗の議論である。戸矢は、「名声の最大化」こそが、官僚が追求する目標であると考える。すなわち、官僚組織の目的は究極的には組織存続にあり、通常時には天下りに対する業界の需要を生む背景となる、規制権限の最大化を図る。けれども、倫理的な失敗や政策的な失敗によって評判を失墜させ、組織存続が危機に瀕した場合には、公衆の支持を得るために、公益の実現を目的とした政策を実施することで、名声の最大化を図るというのである(27)。

ところが金融庁は、そもそも大蔵省時代に金融業界との癒着が批判され、それを解消するために設置されたという経緯から、職員の金融業界への天下りは禁止されていた。それゆえ金融庁には、金融業界の利益に配慮する必要はあまりなかった。実のところ、前身の金融監督庁は、設立当初は柳沢金融再生委員長と連携し、日本長期信用銀行や日本債券信用銀行、さらに経営悪化が知られていた第二地方銀行に対して、厳格な検査を行い、果断に破綻処理を行った。これにより金融監督庁は、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、マスコミ・世論から支持を受けた。

ところが、一九九九年一〇月の内閣改造で柳沢は降板し、それ以後の金融再生委員長は失態を繰り返したため、金融行政への信頼感は大きく低下していった。柳沢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。久世の後任の相沢英之は、一九九九年一二月にペイオフ解禁の一年延期（定期預金は二〇〇二年四月に、普通預金は〇三年四月に延期）が決められた際に、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ことから、典型的な「守旧派」とみなされており、

就任当初から評判が悪かった。そこで改革派と評価されていた柳沢が再び起用された。ところが柳沢は、公的資金の再注入を否定し続けたことで問題を先送りしていると見られ、金融庁に対する世間の評価は大きく低下した。

だが、竹中平蔵が金融担当大臣に就任し、大手銀行に対して強硬な姿勢をとって不良債権問題を解決したことで、金融庁の評判は高まった。この経験から金融庁は、金融機関に対して厳しい姿勢をとることで、マスコミ・世論から支持を得られると学んだわけである。さらに、一部の金融庁幹部は大蔵省時代の反省から、「業者である金融機関を儲けさせるために指導するのではなく、業者の先にいる利用者が金融機能を効率よく享受できるようにする必要がある」[28]という考えを抱くようになっていた。そこで金融庁は、どうせ天下りを引き受けてくれることのない金融機関に気を配るよりも、消費者保護を最優先として金融機関に厳しく当たった方が、マスコミ・世論の支持を得られて、組織の評判が上がり、組織の存続・発展につながると考えたのだと推察できる。

こうして金融庁は、二〇〇五年以降、消費者保護を最優先として金融機関を厳しく規制する「不作為過誤」回避志向を強めることになった。金融庁は金融ビッグバンの時期には「作為過誤」回避へと政策志向を転換させていたものの、再び「不作為過誤」回避へと転換したのである。もっとも、護送船団行政の時期に見られた、金融業界を保護するための「不作為過誤」回避ではなく、消費者保護のための「不作為過誤」回避である。ただ、監督するのが厄介な分野と見られた貸金業界については、護送船団行政の時代においても「作為過誤」回避志向が強かった。ところが、この時期には、金融行政全体で消費者保護のための「不作為過誤」回避志向が強まったため、貸金業界に対しても、消費者保護のための「不作為過誤」回避優先へと、行政の方向性が転換したのである。

それでは二〇〇五年以降、金融庁が消費者保護規制を強化していったことを確認しておこう。まず金融庁は、金融機関の不適切な行為に対し、厳罰処分を相次いで下していった。二〇〇五年以降、生命保険会社や損失保険会社

で保険金の不払い問題が次々と発覚した。それに対し金融庁は、業務停止も含めた厳しい処分を科した。二〇〇六年五月には、融資先に金融商品を押し付け販売していた三井住友銀行に対し、メガバンクには異例の一部業務停止処分を下した。このように厳しい処分を連発するため、金融庁は金融業界から「金融処分庁」と呼ばれた。これは「不作為過誤」回避のための事後規制の強化と言えよう。

また二〇〇六年には、カネボウの粉飾決算など、監査法人・公認会計士の会計監査について信頼性を失わせる事例が相次いだ。金融庁は、中央青山監査法人に業務停止処分を出すなど厳しい処分を行い、さらに公認会計士・監査審査会が、四大監査法人の管理体制を集中的に検査した。二〇〇七年には、投資家に対して企業情報が正確に開示されることを目的とした、公認会計士法の改正案を国会に提出した。その内容は、監査法人の内部チェック体制の整備を義務付けたり、監査法人や会計士に対する課徴金制度を新設したりするというもので、これは二〇〇八年から施行された(29)。

金融庁は、「不作為過誤」回避のための事前規制にも積極的であった。二〇〇四年の金融先物取引法の改正により、外国為替証拠金取引（ＦＸ）に対して厳しい広告・勧誘規制が導入され、二〇〇五年夏から施行された。特に勧誘については、日本の金融業法としては初めて「不招請勧誘」の禁止が導入された。これについては消費者問題に取り組む弁護士などから、日本の消費者保護法制史上、画期的であると称賛されたという。この際、経産省は、商品先物取引の勧誘ルールに合わせて、不招請勧誘は禁止しないでほしいという意向を暗に示してきたという。けれども金融庁は、それを無視した(30)。ＦＸについては、この後、さらに規制が強化された。証拠金倍率（レバレッジ）の上限を段階的に二五倍に制限する方針が二〇〇九年に決められ、実際に二〇一〇年には五〇倍に、二〇一一年には二五倍に制限されたのである。

金融庁は二〇〇七年には、証券取引法を改正し、さらに金融先物取引法などの法律を統合することで、幅広い金融商品の販売・勧誘ルールを定める金融商品取引法を制定した。同法では第一に、従来の縦割りの業法では規制がかけられなかった金融商品について、法の「隙間」をなくすよう横断的に規制をかけることで利用者保護を図った。第二に、取引を活性化するための投資環境整備として、ファンド規制の導入や、インサイダー取引および有価証券報告書などの虚偽記載に対する罰則の強化、情報開示の拡充など、市場の透明性・公正性を高める措置をとった(31)。

このように金融庁は、「不作為過誤」の回避を目的とした事前規制・事後規制を次々と導入していった。グレーゾーン金利の廃止・総量規制の導入という貸金業に対する画期的な規制強化が決定されたのは、まさにこの時期である。グレーゾーン金利の廃止は、金融庁が消費者保護を目的とした「不作為過誤」回避の政策志向を強めていたという文脈から理解されなければならないのである。

組織存続のために「名声の最大化」を目的とし、消費者保護における「不作為過誤」回避を優先する官僚の姿を最もよく示しているのが、外国為替証拠金取引に厳しい規制を導入したことに関する、大森泰人の以下の論述である。

「日栄・商工ローン問題の経験が、私のなかに、後手にまわりたくないという意識を形成していました。特定のビジネスのありようが社会問題化するときは、一定の法則があります。業者が裁判に訴えられることが多くなり、まず民事で負け始め、刑事責任まで問われるようになると一気に世論が盛りあがってきます（日栄でいえば、「腎臓売れ」と恫喝した社員の逮捕時）。マスコミでは、まずいくつかの週刊誌が問題提起し、ついで一般紙も書き始め、サンデープロジェクトが被害者特集を組むころになると、一体政府はなにをしておる！と広範な国民の怒りの声が爆発します。そして、後追いで貸金業規制を強化せざるを得なくなったところで、だれも評価してくれません。

外為証拠金取引において、なにをしておる政府にされる可能性が一番高いのはおそらく金融庁だから、週刊誌による問題提起段階で手を打つことにし、金融審議会に提案しました」。「二〇〇四年のなかばに金融審議会で、外為証拠金取引規制のありかたをまとめたところでこの事務年度はひと区切りとなり、その後の立法作業をへて秋の臨時国会で成立し、翌年夏から施行されました。審議会報告の後に、被害者特集を組んだサンデープロジェクトのインタビューを受けたので、政府の対応は遅いのではないか、というお決まりの質問に対しても、サンデープロジェクトよりは早いよ、と答えられます」[32]。

この論述から、かつては大蔵省の「不作為過誤」回避を優先した金融行政を批判していたマスコミ・世論も、消費者保護に関する問題では「不作為過誤」回避を優先する金融行政を望んでいること、そして金融庁が、その期待に沿うように行動して、組織の評判を下げないよう、涙ぐましい努力をしていることが確認できる。

なお、前章第六節で、消費者金融業界に対して批判的であった森雅子弁護士が、たまたま二年の任期付きで信用制度参事官室課長補佐として採用されていたことが、グレーゾーン金利の廃止が決定されるうえで重要であったという説を示した。けれども、そもそも悪徳商法の被害者を救う消費者事件を主に扱っていた森のような弁護士を採用し、そのような人物を貸金業制度改革の担当にしたこと自体、金融庁が業界保護よりも消費者保護を重視する、きわめて珍しい官庁であったことが原因なのである。新設されて間もない金融庁は人材不足のため、民間の人材を任期付きで、かなり多く採用しているという特徴を持つのだが、採用する人材に関しても、他の官庁では採用しないような人物を採用するという特徴を持っていたわけである。このことからも、他の官庁とは大きく異なる、金融庁の特異な政策志向を確認することができる。

最後に、金融庁の政策志向について、制度配置の観点から強調しておくべきことがある。それは、金融当局が大

蔵省から分離された結果、金融機関の検査・監督にあたり、マクロ経済への配慮が不要になったということである。貸金業への規制強化については、資金を必要としている人々に融資がなされなくなるため、マクロ経済に悪影響を与えるという「作為過誤」を懸念する声も強かった。予算・税制を担当する大蔵省が貸金業規制を担当していたならば、マクロ経済への関心から、より慎重に対応した可能性が高い。けれども金融庁は、消費者保護を最優先として金融行政の企画・立案および金融機関の検査・監督を行うことを目的としており、マクロ経済の動向については、あまり関心を持たなかった。そのため、マクロ経済を悪化させかねない規制強化であっても、あまりためらうことなく実施することができたのである。

第六章　結論と含意

以上、本稿は、二〇〇六年に貸金業に対して、グレーゾーン金利の廃止と総量規制の導入という画期的な規制強化が決定された原因は何かを探求してきた。その要因は複数あり、どれも重要な要因ではあった。しかしその中でも、金融庁の政策志向が、消費者保護を目的とした「不作為過誤」回避を優先するものへと変化していたことが決定的に重要であったというのが、本稿の結論である。

従来、大蔵省は、金融システムの安定を金融行政の最大の目的とし、厳格な規制によって金融機関の競争を制限してきた。事前規制による「不作為過誤」回避を重視していたのである。その一方で、大蔵省が自らの管轄外と考えていた貸金業界に対しては、ほとんど規制は行われていなかったのだが、貸金業界が、たびたび社会問題を起こしたことから、貸金業への規制は強化されていった。しかし、貸金業界は担当するには「厄介な」業界であり、また政治力もあったため、そして何より大蔵省は消費者保護には関心がなかったため、貸金業の規制には消極的な姿

勢をとり続けた。一方、貸金業界や政治家、経済学者やエコノミストからは、貸金業界に対して規制を強化すると「作為過誤」が発生するという主張が広く展開されることになり、大蔵省も、この主張を受け入れていたようである。消費者保護に関心のない大蔵省からすれば、多重債務者の発生という「不作為過誤」は、回避すべき重大な問題とは思えなかったからである。こうして貸金業界に対しては「作為過誤」回避が重視されることになった。

一九九〇年代になると、大蔵省の金融行政の「作為過誤」が強く批判されるようになり、「作為過誤」回避のために金融規制の自由化が進められた。さらに、財政と金融の分離により金融庁が設置され、「作為過誤」回避を重視した、新しい金融行政を担うことになった。金融庁には、金融業界との緊密な関係を解消し、産業育成のコーチ役から市場でのルール違反を厳正に監視するアンパイア役へと役割を変えることが期待されたのであり、金融庁は、そうした期待に応えようとするようになった。

金融庁には、裁量をできるだけ排してルールに基づいた透明性の高い政策決定・実施を行うことも期待されていた。ところが、不良債権の抜本処理を早期に実現することが求められたため、金融庁は放棄したはずの強権的かつ不透明な裁量行政を実施せざるを得なくなった。だが、これが見事な成功を収め、組織の名声を高めることにつながった。

ここにおいて金融庁は、金融業界の保護・育成・利益の拡大ではなく、消費者の保護・利益の拡大を重視することで、マスコミ・世論の支持を得ることに、組織存続の道を見出した。そのため金融機関に対して、消費者保護を目的とした厳しい事前規制・事後規制を課すようになった。再び「不作為過誤」回避が重視されるようになったのである。そしてこの潮流が、これまで「作為過誤」回避が重視されてきた、貸金業規制にも及んできた。この時期、利用者保護を重視して貸金業規制が強化されたのは、このためなのである。

最後に、本稿の事例が、「作為過誤」回避と「不作為過誤」回避の概念を用いた公共政策の分析にとって、どのような意義を持つのかについて、簡単に述べておく。第一章で論じたように、この概念を最初に用いた手塚洋輔は、過誤回避のディレンマ状況に直面した行政が、自らの責任領域を能力に応じて縮小させる傾向を見出した。先に引用したように手塚は、「行政の役割を縮小・限定させていく『分散化』戦略は、作為過誤・不作為過誤の責任をともに軽減させる効果をもつため、非難可能性を低減させる意味において適合的であり、かつそれは『インフォームド・コンセント』や『規制緩和』を重視する現代社会の潮流とも合致している」として「公的責任分散化の不可逆性」を論じている。

それに対し原田久は、生活保護政策において、従来、旧厚生省（現厚生労働省）が、不作為過誤（漏給）防止よりも作為過誤（濫給）防止を重視しており、過誤回避のディレンマへの対処策としては「分散化」戦略をとってきたのに、二〇〇七年秋を境に、厚生労働省が不作為過誤、すなわち漏給防止を重視し、その対策を実施するようになったことを例に挙げ、「公的責任分散化の不可逆性」に疑義を呈した。

本稿の事例も同様の事例であり、「公的責任分散化の不可逆性」については疑義を呈せざるを得ない。だが筆者にとって、より興味深いのは、他の政策領域に比べて金融行政においてはとりわけ、金融機関・金融業者の経済活動により消費者が損失を被った場合に、政府は何をしていたのかという批判がマスコミ・世論から巻き起こり、政府・金融当局に対策を求める傾向があるように見えることである。外国為替証拠金取引規制に不招請勧誘の禁止を導入したことに関して大森泰人は、「招いてもいないのにくるな、というのは善良で健康な市民にウイルスを近づけない強い規制ですが、自宅にいるとき、訪問したり電話をかけてくる人たちが、そんなにおいしい話をもってきてくれるはずがないことに気づかないほど善良な人たちが多いのだからやむを得ません」[33]と記している。金融行政

においては、このようなパターナリスティックな規制が正当化されるし、こうした規制の不備が、即座に政府批判を引き起こすという特徴があるように思われる。

要するに金融行政は、行政の「不作為過誤」が責められやすいため、「不作為過誤」回避を重視した政策対応がとられやすく、かつ「分散化」戦略がとられにくい政策領域ではないかと考えられるのである。これはおそらく、金融商品の販売においては、業者と消費者との間で情報・知識の非対称性が大きいため、消費者保護が重要だと考えられているためであろう。また本稿の事例の場合、資金を必要としている人に資金が回らなくなって経済が悪化するという「作為過誤」よりも、多重債務者が増えるという「不作為過誤」の方が、世間の目に見えやすく、わかりやすい過誤であったからかもしれない。

しかし、これまで貸金業界に対しては「作為過誤」回避が優先され、そのことは、あまり批判されてこなかった。金融当局の政策志向が重要だと、本稿が結論づける所以であるが、どちらの過誤が批判されやすいのか、どちらの過誤が世間の目につきやすいのかは、時代によって異なるのかもしれない。たとえば、生産者優位の時代には、貸金業規制の「不作為過誤」は見えにくかったのだが、消費者重視の時代へと時代の潮流が変化することで、サラ金被害者の存在がクローズアップされるようになったのかもしれない。

このように本稿の分析からは、どちらの過誤の方が責められやすいのか、また「分散化」戦略がとられやすいのかとられにくいのかについては、政策領域ごとに、また時期ごとに、違いがあるのではないかということが示唆される。政策領域ごとに違いがあるとするならば、新しい政策類型論を展開することが可能なのではないかという期待が持たれる。すなわち、様々な政策領域を、「作為過誤」回避を優先した政策対応がとられやすい政策領域と、「不作為過誤」回避を優先した政策対応がとられやすい政策領域とに分類したり、「分散化」戦略がとられやすい

政策領域と、「分散化」戦略がとられにくい政策領域とに分類したりすることで、それぞれの政策領域の特徴を明らかにすることが可能なのではないか。また、時期ごとに違いがあるとするならば、「作為過誤」回避を優先した政策対応がとられやすい時期と、「不作為過誤」回避を優先した政策対応がとられやすい時期、または「分散化」戦略がとられやすい時期と、「分散化」戦略がとられにくい時期とを明らかにすることで、政治潮流のサイクル、もしくはマクロ・トレンドのようなものを発見できるのかもしれない。本稿の分析からは、以上のような研究の展望が得られるのである。

【付記】　本稿は、二〇一〇年八月二七日に京都大学にて開催された「公共政策の分析手法」研究会における報告を基にしている。研究会では、真渕勝（京都大学）、稲継裕昭（早稲田大学）、原田久（立教大学）、南京兌（京都大学）各先生より、有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝申し上げたい。なお本研究は、平成二二～二四年度文部科学省科学研究費補助金　基盤研究（B）「公共政策の分析手法」（研究代表者　真渕勝、課題番号　二二三三〇〇四二）による研究成果の一部である。

（1）　井手、前掲書、二二―二三頁。
（2）　須田、前掲『下流喰い』、四七頁。
（3）　大森、前掲書、二一一―二一二頁。
（4）　この点については、大嶽秀夫の欠陥車問題の分析を参照。大嶽秀夫『増補新版　現代日本の政治権力経済権力――政治における企業・業界・財界』三一書房（一九九六年）、第二章。
（5）　こうした点について詳しくは、上川龍之進「高金利引き下げ運動にみる大企業と市民団体の影響力」日本政治学会編『年報政治学２０１２―Ⅱ』木鐸社（二〇一二年）、一三四―一五五頁、を参照。

（6）井手、前掲書、九〇―九一頁。

（7）小泉政権で経済政策の司令塔を務めていた竹中平蔵は、この時期には総務大臣・郵政民営化担当大臣を務めており、グレーゾーン金利問題について、どのように考えていたのかは不明である。もっとも二〇〇八年二月三日には、テレビ朝日の「サンデープロジェクト」に木村剛・日本振興銀行会長（当時）とともに出演し、ノンバンクの金利規制のせいで貸金業界が中小企業に融資できなくなったため、中小企業の倒産が相次いでいると述べ、金利自由化論を主張している。このことからして、おそらく二〇〇六年の時点でも、本心では金利規制に反対であり、金利規制の撤廃を支持していたのだろうと推測できる。

（8）伊藤光利「官僚主導型政策決定と自民党――コア・エグゼクティヴの集権化」『レヴァイアサン』三八号、木鐸社（二〇〇六年）、一八頁。

（9）須田、前掲『下流喰い』、七八頁。

（10）井手、前掲書、七七―七八頁。

（11）東京新聞・商工ローン問題取材班、前掲書、八〇頁。

（12）井手、前掲書、八八頁。

（13）井手、前掲書、八七頁。

（14）須田、前掲『サラ金殲滅』、七九頁。

（15）井手、前掲書、八七頁。

（16）井手、前掲書、八八頁。

（17）戦後の金融行政の展開について、詳しくは、上川龍之進「金融ガバナンス」大山耕輔編『比較ガバナンス』おうふう（二〇一一年）、一九九―二二六頁、を参照。

（18）大蔵省改革については、真渕勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか――政官関係の変貌』中央公論社（一九九七年）、を参照のこと。以下、本節の事実関係について、詳しくは、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）、第四章、を参照。

（19）大嶽秀夫『日本政治の対立軸――93年以降の政界再編の中で』中央公論新社（一九九九年）、一九八―二〇八頁。

(20) 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）、二五四―二五五頁。

(21) 安念潤司「行政法的視点から見た大蔵省解体論――あるいは解体論の解体」『ジュリスト』一〇九五号、一九九六年八月一―一五日号、七二頁。

(22) 山口二郎「大蔵省分割論の政治・行政的意味」『ジュリスト』一〇九五号、一九九六年八月一―一五日号、八〇頁、掛谷建郎『官治国家との訣別――金融・行政・経営のシステム再構築を』日経BP社（一九九六年）、三三―三四頁。

(23) ただ、この検査マニュアルに対しては、マニュアルの硬直的な運用により、大手銀行の大企業向け融資に適用されるべき厳しい基準が、地域金融機関の中小・零細企業向け融資にも適用され、中小企業金融の収縮をもたらしたという批判が噴出した。東谷暁『金融庁が日本を滅ぼす――中小企業に仕掛けられた罠』新潮社（二〇〇六年）。このため後に、中小企業の経営実態に合わせたものへとマニュアルの変更がなされた。

(24) 以下、小泉政権における柳沢と竹中の金融行政について、詳しくは、上川龍之進『小泉改革の政治学――小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新報社（二〇一〇年）、第二、三章、を参照のこと。

(25) 『朝日新聞』二〇〇五年一一月二五日付朝刊。東京地検特捜部は、この検査に関連して起きたUFJの検査忌避問題を捜査したのだが、その際、一部の特捜検事たちは、次のような疑いを抱いたという。「特捜部は、目黒が指導の根拠にした金融庁の基準や目黒の適用の仕方が正しいのか、という問題もあると考えていた。金融庁の不良債権区分マニュアルは、検査官によって判断が違っていた。債務評価は判断する人によって異なる。融資先の成長性や経営者の能力評価によって60％の危険とみるか、40％とみるかの差が出てくる。それに引き当て金を積む基準もあいまいだった」。「特捜部の中には、むしろ、目黒の突出した行動の方に疑問がある、との意見があった。目黒をけしかけた背後の人物がいるのではないかとも疑った」。「特捜部の聴取を受けたUFJの監査人『中央青山監査法人』の公認会計士は『引き当て率について、急に金融庁の方針が変わったため、積み増しを求めた。自分たちはUFJの黒字決算を承認するつもりだった』と供述した」。「会計士の供述通りなら、UFJの検査忌避に関わる事業年度は黒字だったことになる。だとしたら、むしろ、UFJは『被害者』だった可能性もある」。村山治『市場検察』文藝春秋（二〇〇八年）、三一八―三一九頁。文中、目黒とは、大手銀行に対して厳格な検査を行い、剛腕で知られた、目黒謙一検査官のことである。

(26) 「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）、二

八―四一頁。

(27) 戸矢哲朗（青木昌彦監訳・戸矢理衣奈訳）『金融ビッグバンの政治経済学――金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社（二〇〇三年）。

(28) 五味廣文『金融動乱　金融庁長官の独白』日本経済新聞出版社（二〇一二年）、八四頁。五味は、二〇〇二年七月に検査局長から監督局長に転じた際、監督局の職員全員宛てに、「私の基本姿勢は役所の都合ではなく国民の都合、業界の都合ではなく利用者の都合というものです」と記した電子メールを送ったという。

(29) 五味、前掲書、一六一―一六四頁。

(30) 大森、前掲書、四二―五〇頁。

(31) 『朝日新聞』二〇〇六年五月二〇日付朝刊、同二〇〇七年九月一日付朝刊、同八日付朝刊。

(32) 大森、前掲書、四三、四五頁。

(33) 大森、前掲書、四四頁。