

金融再生プログラム策定の政治過程（１）

清水直樹

- ・はじめに
- ・先行研究の検討と本稿の仮説
- 1. 先行研究の検討
- 2. 本稿の仮説（以上、本号）
- ・事例分析
- ・結論

・はじめに

本稿の目的は、金融再生プログラム策定の政治過程の分析を通じて、不良債権問題が長期化した原因を明らかにすることである。

1990年代はじめのバブルの崩壊以降、日本経済では不良債権問題が深刻化した。しかし政府は、なかなか不良債権問題に取り組もうとはしなかった。この間の政府の対応は、東京協和信用組合・安全信用組合（東京2信組）、住宅金融専門会社（住専）といった破綻した金融機関の処理に終始していた。

1998年3月になってようやく大手21行に対して総額約1兆8000億円の公的資金が注入された。そして1999年3月には、大手15行に対して総額約7兆5000億円の公的資金が注入された。この政策は、不良債権によって自己資本が痛んだ金融機関に対して公的資金を注入することで不良債権の処理を促進し、不良債権問題を解決することがねらいであった（『週刊金融財政事情』1999年3月22日号：57-61；藤井2001：132）。しかし不良債権問題は解決されなかった。

合計約9兆3000億円の公的資金の注入にもかかわらず、不良債権問題が解決されなかったのはなぜか。それは銀行が不良貸出先に対してさらに融資を継続する「追い貸し」を行うことで新規の不良債権を発生させていたからである。バブルの崩壊以降、銀行が「追い貸し」を行っていたことは、多くの実証研究から確認することができる（たとえば、櫻川2002：99-145；2003；関根・小林・才田2003；星2000；宮尾2004；Tsuru2001など）。要するにバブルの崩壊以降、銀行は利潤最大化とは異なる基準で経営を行っていたのである。

それでは、なぜ銀行は利潤最大化行動をとらずに、銀行の損失となる「追い貸し」を行っていたのだろうか。櫻川昌哉によれば、それは次の2つの要因による。第1に、「銀行経営者の行動を適切に規律づけるコーポレート・ガバナンスが存在しない」という問題がある。「外部株主による市場規律が徹底していれば、経営者が銀行に損失を与えるような経営をすれば、株価が下落し、経営者は市場から更迭のプレッシャーを受けるはずである。しかしながら、系列間の株式持合いによって銀行経営者は、市場規律から隔離されているのが実態である。したがって、経営者が自らの地位の保全と銀行の利益との間でトレード・オフに直面したとき、経営者としての地位の保全を優先する余地が生まれることになる」。

第2に、「会計制度は基本的に取得原価主義の立場をとっている」という問題がある。日本では、「資産を取得したときの価格を売却しないかぎりそのまま据え置く取得原価主義の立場を基本的にっており、市場環境の変化に基づく資産価格の実質的変動の効果をどこまでバランスシート上に反映させるかは、事実上、企業の裁量に委ねられてきた。銀行の決算に関していえば、融資関係の継続中に発生した損失はあくまで『未現実の損失』であり、減損処理を徹底してこなかった会計制度のもとでは、損失処理は不十分であった。一般的に貸倒引当金¹⁾の積み増しで対処されるが、不良債権に関する銀行の自己査定は甘く、未現実の損失は過小評価される傾向が強い」。たとえば「本来ならば破綻懸念先に分類されるべき20兆円の不良債権を、銀行は自己査定で要注意先であると分類して、債権の20%を貸倒引当金として計上したとしよう。必要な引当額は14兆円から4兆円に減少するため、銀行の利益は5.4兆円となり、決算を粉飾

して黒字にすることができる。あるいは不良な貸付先に貸付利子分の6000億円を新たに追い貸し、同時に同額を利子分として返済させれば、不良債権を優良債権のように見せかけることができる。銀行の利益はさらに9.4兆円へと上昇する」(櫻川 2003 : 160-161)。以上の理由から銀行は、「追い貸し」することで不良債権処理を「先送り」することが可能だったのである。

また金融機関を監視する立場にある金融庁もこうした銀行の不良債権処理の「先送り」を容認した。その典型例は、大手スーパー、マイカルの経営破綻である。銀行は経営悪化が噂されていたマイカルを、多少の経営の不安があり破綻する見込みが少ない要注意先に区分しており、金融庁の検査もそれを容認していた。それにもかかわらず2001年9月にマイカルは、突然経営破綻したのである。要するに、金融庁も銀行の不良債権処理の「先送り」に加担していたのである²⁾。

さらには金融行政を監視する立場にある政治家も不良債権処理の「先送り」を容認した。1999年はじめに金融再生委員会で公的資金の注入について議論していた際、「競争力のない銀行には退場してもらったほうがいい」、「注入行が経営不振になったら、国が実質的な強権を発動すべきだ」という意見が出たように、これ以上の「先送り」はやめて抜本的な政策対応が検討されていたという。再生委の関係者は、当時の銀行の経営実態を「不良債権の引き当てを厳しくすると、大手行の3分の

1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」と述べている。しかし「危機回避を最優先とする『官邸の意向』が事務局に伝えられると、ソフトランディング(軟着陸)を目指す動きが強まった。そこで事務局がひねり出したのが、おぼれかけた銀行に『2重のゲタ』をはかせる方針だった。経営健全化計画の実現を前提に、増えるはずの所得を自己資本とみなす。国が引き受ける優先株には転換権をつけ、配当負担を軽くする。『転換条件などを複雑にし、各行の体力差がわからないようにする工夫』(関係者)も施された」という。「結局、つぶすべき銀行の処理は『先送り』された」のである(朝日新聞経済部 2003 : 260-261)。「すなわち、この時期、『先送り』を決断したのは首相の小淵恵三であったと考えられる」(上川 2005a : 328)。要するに、政治家も不良債権処理の「先送り」に加担したのである。

こうした不良債権処理の「先送り」をやめさせるために2002年10月に策定されたのが金融再生プログラムである。金融再生プログラムは、策定当時8%台であった不良債権比率を2004年度中に半減させることを数値目標として、主要行に対して「資産査定厳格化」、「自己資本の充実」、「ガバナンスの強化」を要求することで銀行の経営行動を規律づける政策である(金融再生プログラムの全体像は図1を参照;詳しくは木村 2003を参照)。この政策が策定されたことによって銀行は、不良

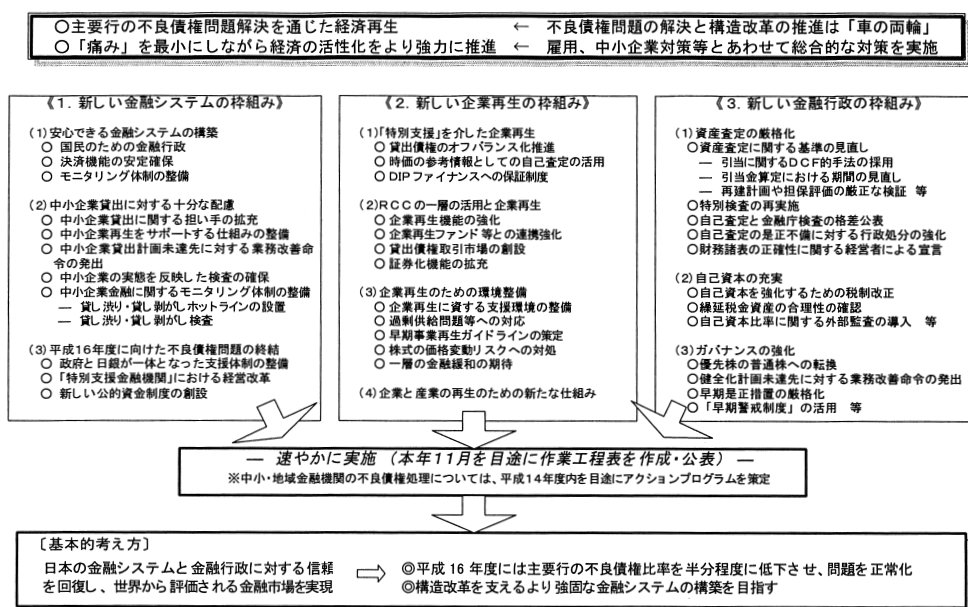


図1 金融再生プログラム(図解)

出所:金融庁ホームページ (http://www.fsa.go.jp/; 2005年10月25日確認)

表1 主要行の増資策

	増資額	増資先	増資の方法
みずほ	1,185億円	国内取引先企業	優先出資証券・第三者割り当て
	1兆830億円		優先株・第三者割り当て
三井住友	3,450億円	海外機関投資家など	優先株・公募
	1,503億円	米ゴールドマン・サックス	優先株・第三者割り当て
三菱東京	約3,500億円	国内外の一般投資家、 機関投資家など	普通株・公募
UFJ	1,100億円	国内取引先企業など	優先出資証券・第三者割り当て
	1,200億円	米メリルリンチ	優先株・第三者割り当て

出所：重田2005：8。

債権処理を「先送り」することができなくなった。

主要行は、金融庁の厳格な検査による債務者区分の引き下げや引当金の積み増しに対応するために、相次いで自己資本を増強するための増資を実行した（表1を参照）。また、資産査定を厳しくした結果、2003年5月にりそなグループが自己資本不足に陥り、約2兆円の公的資金が注入された（小野 2005：70-130；宮崎・小野 2004：28-74）。さらには、金融庁がUFJグループの自己査定を厳しく追及したことから、2004年3月期決算でUFJは大幅な赤字に陥った。そしてUFJは自力再建が困難になったことから、三菱東京フィナンシャル・グループとの経営統合を発表した（小野 2005：142-197；日本経済新聞社編 2004）。

こうして金融行政の規律を強化して不良債権処理を進めた結果、2004年度中に主要行の不良債権比率を4%にするという金融再生プログラムの数値目標が達成された（図2を参照）。世界銀行の研究によれば、金融機関の不良債権比率が5%以上になると、金融システムにとって危険な状態＝「金融システム危機（systemic banking crises）」であるとされる（Caprio, and Klingebiel 1997）。

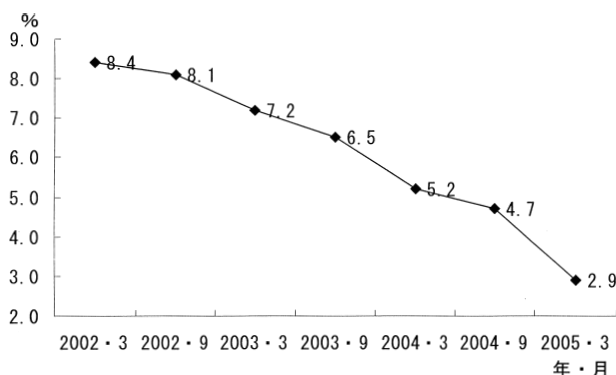


図2 主要行の不良債権比率の推移

出所：内閣府 2005：25。

2005年3月期決算の時点で主要行の不良債権比率は2.9%であるので、この定義によれば、日本の金融システムは健全になってきており、不良債権問題は解決に向かっていると見える。こうした経験から、不良債権問題を解決するためには、公的資金を注入して銀行の自己資本を充実させることに加えて、不良債権処理の「先送り」をやめさせるために銀行の経営行動を規律づける不良債権処理策が必要であったことがわかる。

しかしながら、こうした不良債権処理策を導入することは、決して簡単ではなかった。なぜなら先に述べたとおり、銀行も金融庁も政治家も不良債権処理の「先送り」を選択していたからである。銀行の経営行動を規律づける不良債権処理策の導入に対して、銀行も金融庁も政治家も猛反発することは必然であった。事実、後に述べるように、金融再生プログラムの内容が明らかになると、銀行も金融庁も政治家もこれに対して猛反発した。それにもかかわらず金融政策プログラムは、実現したのである。

それでは2002年10月まで実現困難であった銀行の経営行動を規律づける不良債権処理策が、金融再生プログラムにおいて実現可能になったのはなぜなのか。銀行や金融庁、さらには政治家が不良債権処理の「先送り」を選択していたにもかかわらず、金融再生プログラムを実現することができたのはなぜなのか。本稿は、この問いを明らかにすることによって不良債権問題が長期化した原因は何なのかについて検討する。

結論を先に言えば、金融再生プログラムが実現した理由は次のとおりである。すなわち自民党から選出された大平正芳から森喜朗までの首相は、自民党最大派閥である田中派・竹下派・小淵派・橋本派が大切な支持基盤であったのに対して、小泉純一郎の大切な支持基盤は世論の支持であった。そのため、小泉が政治的支持を拡大す

るためには、不良債権処理に反対する与党の政治家に配慮するよりも、不良債権処理 = 構造改革を進めるという目的を達成し、それを世論にアピールする方が合理的な選択であった。そして小泉は、その目的を達成するために、小選挙区比例代表並立制を導入した結果、機能するようになった政党の公認付与権、閣僚人事権、世論の支持、省庁再編によって内閣府に設置された経済財政諮問会議といったリソースを活用して不良債権処理に反対する与党政治家を牽制することができた。その結果、首相の不良債権処理を進めるという目的は、金融再編プログラムの実現という形で達成されたのである。

本稿の構成は、次のとおりである。最初に、では不良債権問題が長期化した原因を明らかにしようとする先行研究を検討し、こうした研究と本稿の仮説との相違点を示す。次に、では金融再生プログラム策定の政治過程を分析して、本稿の仮説を実証する。最後に、では本稿の議論をまとめる。

・先行研究の検討と本稿の仮説

ここでは不良債権問題が長期化している原因を明らかにしようとしている先行研究を大きく官僚の行動に注目する議論と政治家の行動に注目する議論に分けて検討する。そして先行研究が本稿の事例を分析する上で、どのような問題点があるのか、それに対して筆者はどのような仮説によって金融再生プログラムが実現した原因を明らかにしようとしているのかを示す。

1. 先行研究の検討

(1) 官僚の行動に注目する議論

最初に、官僚の行動に注目する議論から検討しよう。この議論は、不良債権問題が長期化している原因を、官僚が金融機関の経営が悪化しているという情報を政治家に隠蔽したために、公的資金の注入を含めた政策対応が遅れたことから論じている。

官僚が金融機関の情報を政治家に隠蔽した理由については、いくつかの見解がある。たとえば上川龍之進(2005a : 186-299)は、この理由を、大蔵省が「組織防衛のための責任回避」を最優先にして行動したことから論じている。すなわち「もし金融機関の経営悪化の実態が明らかになれば、大蔵省は金融行政の失敗の責任を問われる。そうなれば、金融行政を本務とする新しい機関

の設置が要請されることは、財政部門を本務とし、金融部門をそれに付随する業務として位置付けてきた大蔵省の組織構造からして必然であった。しかし大蔵省は、組織の人事管理上、金融機関への天下りを必要としており、金融部門における権限を手放すわけにはいかなかった。そのため大蔵省は、金融機関の経営悪化の実態を政治家に対して隠蔽し、先送り政策をとった」としている(上川 2005a : 191-192)³⁾。

またジェニファー・エイミックス(2002 ; Amyx 2004)は、自民党と大蔵省の関係の断絶によって、過去の成功をもたらした政策ネットワーク(Okimoto 1989)が「麻痺したネットワーク」に陥り、大蔵省が自民党に金融機関の経営悪化の実態を隠蔽しようとするインセンティブを持ったことを論じている。すなわち大蔵省を中心とした「政策ネットワークが効果的に働くためには、ネットワーク内の主要な結節点が安定しており、かつ有効な規制を行うために必要な情報が最小限に抑えられる必要があった。1993年に自民党が約40年間守り続けた政権を失ったことは、大蔵省を長らく政治家に結び付けてきた協力的な関係を損なうことにつながり、この時期のネットワークの機能に大きな影響を与えた。自民党と大蔵省の関係の断絶が、銀行局に規制の失敗と危機の深刻さを隠そうとする誘引を与えた」としている(エイミックス 2002 : 236)。

そして岡本至(2004)は、大蔵省が政治家からの介入を防いで金融行政における自律性を維持するために、金融機関の経営が悪化しているという情報を隠蔽したことを論じている。そしてこうした大蔵省の情報の隠蔽が、政治家や有権者からの「官僚不信」を増加させたことによって、不良債権問題に対して必要な政策が実現できなくなったとしている。いずれの見解をとるにしても、官僚が金融機関の経営が悪化しているという情報を隠蔽したために政策対応が遅れたという主張は共通している。

この議論は、1998年の金融国会において金融機関の破綻処理の枠組みと公的資金注入の仕組みが整備されるまでの不良債権処理の「先送り」については、よく説明できると考える。

しかしながら本稿の事例を分析する上で、この議論には次の問題点がある。すなわち1998年以降も不良債権問題は、継続しているということである。1997年に大型金融機関が破綻してから、誰の目にも金融機関の経営が悪化しているということが明らかになった(上川

2005a : 224)。それにもかかわらず、先に述べたように金融機関は不良債権処理の「先送り」を継続したし、大蔵省から金融部門を分離して新しく設置された金融庁も「先送り」に加担したし、さらには行政を監視する立場にある政治家も「先送り」に加担したのである。

要するに、この議論によって官僚が「先送り」する理由については明らかにされたが、政治家が「先送り」に加担した理由については明らかにされていないのである。本稿が明らかにしたいのは、不良債権問題に対して政治家がどのように対応した結果、金融再生プログラムが策定されたのか、である。したがってこの議論では、本稿の事例を十分に説明することができないのである。

(2) 政治家の行動に注目する議論

次に、政治家の行動に注目する議論を検討する⁴⁾。この議論は大きく分けて、総需要管理政策を実行したことが不良債権処理の「先送り」を助長したことを強調する議論と、総需要管理政策の実行に加えて、強制的な銀行健全化策に政治家や銀行が反対したことを強調する議論と、政治家が不良債権問題よりも他の政策課題に関心があったということを強調する議論がある。順に検討していこう。

まず、政府が総需要管理政策を実行したことが不良債権処理の「先送り」を助長したことを強調する議論から検討していこう。田中隆之(2005)は、政府が「財政金融からの総需要管理政策をとることで、足元の景気を維持し、より大きな金融システム不安を回避しつつ、不良債権処理を『先送り』したことを論じている。その代表例は1995年夏の事例である。すなわち「一時ドル＝80円を割る異常な円高と木津信組や兵庫銀行の破綻を材料に、株価が急落し、それが金融機関の経営困難、そして金融システム不安へと広がる事態が懸念された。そのため、9月に、日銀による第9次公定歩合引き下げ(8日)、村山富一内閣による総事業規模14.2兆円の『経済対策』の閣議決定(20日)、さらに、金融制度調査会中間報告による不良債権処理の方針提示(27日)の3つが『合わせ技』として打ち出された」。

また1998年秋の財政出動の事例も典型的と言える。「山一証券破綻(97年11月)後の金融危機の中で、株価の下落が続く、金融システム不安の深刻化をいかに食い止めるかが、重要な政策課題となっていた。そこで、橋本龍太郎政権末期の『総合経済対策』(11月、23.9兆円)

が巨額の公共事業の積み増しと、大幅な所得税減税をもたらした。97年11月に成立したばかりの財政構造改革法(財革法)を骨抜きにする格好で、財政運営は財政再建から積極型へと軸足を移していったのである」(田中2005 : 203)。

それではなぜ政府は、金融システム不安に対して総需要管理政策を優先して実行したのか。これに対して田中は、日本では総需要管理政策への信頼が根強かったことを主張している。しかしその根拠は明らかにされていないし、日本における総需要管理政策への信頼を測定することは困難である。したがってこれは本稿の事例を説明するための変数として不十分であると考える。

次に、総需要管理政策を優先して実行した理由に加えて、強制的な銀行健全化策を実行できなかった理由を提示している樋渡展洋(2004)の研究を検討していこう。樋渡は、日本では国際経済への統合度(特に貿易依存度)が低く総需要管理政策を実行する余地が大きかったため、政府が景気対策を優先したこと、また経済セクターや政治家の反発から強制的な銀行健全化策を実行できなかったことを、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーとの国際比較から論じている。

しかし本稿の事例を分析する上で、この議論には次の問題点がある。第1に、国際経済の統合度が総需要管理政策の実行可能性をどの程度制約するのか、という問題点がある。たしかに国際化の進行によって金融政策が制約されることを論じている研究もある(たとえばAndrews 1994 ; Webb 1991など)。しかし国際化が進行しても、マクロ経済政策は制約されないことを指摘する研究もある。たとえばジェフリー・ギャレット(Garrett 1998)は、貿易と資本移動の国際化と先進15カ国のマクロ経済政策との関係を分析し、国際化が進行しても各国は異なるマクロ経済政策を実行していることを論じている。

また実際をみても、景気後退に対して小淵内閣と小泉内閣は、異なるマクロ経済政策を実行した。しかし小泉内閣が成立したときの国際経済の統合度が、小淵内閣が成立したときと比べてマクロ経済政策を規定するほど大きく変化したようには思われない。要するに、国際経済の統合度の高低が、総需要管理政策の実行可能性を規定するとはかぎらないのである。

第2に、経済セクターや政治家が反対すると、どうしても強制的な銀行健全化策を実行できないのか明らかでは

ないという問題点がある。金融再生プログラムは策定過程において、与党政治家や銀行から猛反発を受けた。たとえば、竹中平蔵金融担当大臣⁵⁾が金融再生プログラムの内容を自民党に説明したところ「堀内光雄総務会長は『本気なのか。株価が暴落する。責任をとれるのか』と怒り、山崎拓幹事長は『こんな案は認められない』と声を荒げ」て金融再生プログラムに猛反発したという（浪川 2003 : 74-75）。また大手銀行も「性急な制度変更で経済全体に打撃を与え、国益を損なうことになることを何としても回避すべきだ」と共同声明を発表して猛反発した（東谷 2003 : 31）。こうした与党政治家や銀行の反対にもかかわらず金融政策プログラムは、一部の修正に止まり大枠を維持したまま実現したのである。要するに、与党政治家や銀行が反対したからといって、強制的な銀行健全化策を実行できないわけではない、ということである。

最後に、政治家が不良債権問題よりも他の政策課題に関心があったということを経験する議論から検討していこう。たとえば村松岐夫（2005）は、人事やリソースといった政策手段が制約されている大蔵省が単独で不良債権問題を解決することは困難であったことに加えて、政治家も不良債権問題よりも政治改革にエネルギーを費やしていたため、不良債権問題に対する政策対応が大幅に遅れたことを論じている。すなわち大蔵省は金融行政だけを担当する行政機関ではないため、大蔵省銀行局の幹部は金融の専門家ではなく素人であった。また1998年に法律が制定されるまで、公的資金を注入するための制度が不十分であった。この二つの制約によって大蔵省は、護送船団行政を超える金融行政を行うことができなかった。それに加えて海部内閣、宮沢内閣、細川内閣では、政治改革が重要な政策課題であったため、不良債権問題が正面から取り上げられることはなかった。こうしたことから不良債権問題に対する政策対応は大幅に遅れたとしている。

不良債権処理よりも他に重要な政策課題があったために政策対応が遅れたという村松の指摘は、重要であると考えられる。真淵勝（2002 : 85）も「不良債権処理が遅れたのは、『右肩上がり』の経済成長を期待して先送りしたというだけでなく、他により重要な課題があり、その処理を優先したからである。何を国益と考えるかによって、処理される順番は自ら変わるといふべきである」と述べている。

しかしながら本稿の事例を分析する上で、この議論には次の問題点がある。すなわち不良債権処理が内閣の重要な政策課題となったとしても、それが直ちに実現できるわけではないということである。村松も述べているように、政治改革は宮沢内閣の重要な政策課題であり、宮沢喜一首相はテレビ番組で「政治改革はこの国会で必ずやるんです。私はウソはつきません」と言って政治改革に積極的な姿勢を示したが、政治改革を実現することはできなかった。梶山静六幹事長をはじめとした多くの自民党議員が政治改革に反対したからである（朝日新聞政治部 1993 : 25-131 ; 伊藤 1996 : 120-123）。要するに、政策課題として取り上げられることと、実現できることは別問題なのである。

不良債権処理は小泉内閣において重要な政策課題となり、それは金融再生プログラムとして結実する。しかし先に述べたように、金融再生プログラムに対して与党政治家の反対がなかったわけでもない。それにもかかわらず金融再生プログラムは、一部の修正に留まり大枠を維持したまま実現したのである。与党政治家の反対にもかかわらず、なぜ金融再生プログラムは実現したのか。本稿はこの疑問を明らかにしたいのである。したがって村松や真淵の議論は、本稿の事例を十分に説明することができないのである。

2 . 本稿の仮説

以上の先行研究に対して、本稿は政治的支持を拡大しようとする首相の戦略に注目した仮説を提示する。

最初に、首相の目標から検討していこう。すべてのアクターは基本的に地位の存続、組織の存続を追求するという行動論理（戸矢 2003）にもとづいて考えてみると、首相の目標は政治的支持の拡大であると言える。なぜなら首相がその地位を存続するためには、世論の支持や与党政治家の支持といった政治的支持を維持拡大していくことが必要とされるからである。したがって本稿では、政治的支持の拡大を首相の目標として定義する。

それでは、首相は政治的支持の拡大をめざすという目標を持つことを前提とした場合、これを達成するために首相はどのような戦略をとることが考えられるだろうか。ここでは三隅二不二（1976）のリーダーシップ行動の研究を参考にして議論を進めていこう⁶⁾。三隅によれば、リーダーシップ行動には目的志向と組織配慮の2つの型があるとされる。これを首相の行動にあてはめると、

政治的支持の拡大を追求する首相の戦略として次の2つが考えられる。

第1に、国民に支持される政策を内閣の課題として掲げ、それを遂行することで世論の支持を獲得していく目的志向の戦略がある。第2に、日本は議院内閣制を採用しており、首相は国会によって選出されるため、政治家、特に与党の政治家に配慮することで政治的支持を拡大していく組織配慮の戦略がある。

通常、首相は両方の戦略をとりながら政権を維持していくと考えられる。たとえば調整型の首相の典型例としてよくあげられる竹下登であっても、消費税の導入を内閣の政策課題として掲げて、その実現に意欲を持って取り組んだし(竹中 2003b)、大統領型首相と言われるほど強いリーダーシップを発揮した中曽根康弘であっても、通常は総裁派閥から就任する官房長官に後藤田正晴を任命したのをはじめとして、全閣僚中21名中6名を田中派から入閣させ、さらに無派閥であったが田中派に近い秦野章を法務大臣に任命し、「田中曽根」「角影」「田中偏重」内閣を作ったと言われるほど与党政治家に配慮した(竹中 2003a)。要するに、首相が政治的支持の拡大という目標を追求するにあたって、目的志向の戦略と組織配慮の戦略の両方をとることは大抵の場合において両立すると考えられるのである。

しかしながら、首相がどちらかの戦略を優先しなければならない場合もある。たとえば、首相が達成しようとする政策に対して、与党政治家が反対する場合である。この場合、首相は目的志向の戦略をとるか組織配慮の戦略をとるかという二者択一を迫られることになる。要するに、首相が政治的支持の拡大という目標を追求するにあたって、目的志向の戦略と組織配慮の戦略は両立しない場合もあるのである。

本稿の事例である金融再生プログラム策定の政治過程もこれと同じように目的志向の戦略と組織配慮の戦略が両立しない場面であった。先に述べたとおり、不良債権処理を進める金融再生プログラムに対して、与党政治家は猛反発した。それにもかかわらず金融再生プログラムは、実現したのである。すなわち小泉は、目的志向の戦略をとったのである。なぜ小泉は、不良債権処理に反対する与党政治家に配慮して党内支持基盤を固める組織配慮の戦略よりも、金融再生プログラムによって不良債権処理を進めるという目的志向の戦略をとることによって政治的支持を拡大しようとしたのか。

本稿では、こうした場合に首相の戦略を方向付ける要因として首相の支持基盤に注目する。首相がその地位を存続するためには、自分の支持基盤にとってプラスになる政策を実行して政治的支持を拡大する必要があるので、首相はそうした政策を進んで実行しようとするであろう。一方で、首相が自分の支持基盤にとってマイナスになる政策を実行した場合、首相は政治的支持を失うことになり、地位の存続が危うくなってしまふので、首相はそのような政策を実行しようとは考えないであろう。要するに、首相がどのような支持を基盤とするかによって、首相のインセンティブは左右されると考えられるのである。

それでは、これまでの首相はどのような支持を基盤にしてきたのだろうか。そしてその基盤は、不良債権処理に対してどのような影響を与えてきたのだろうか。自民党から選出された大平正芳から森喜朗までの首相は、自民党最大派閥である田中派・竹下派・小淵派・橋本派が大切な支持基盤であった(御厨2003: 274-275)。竹下派・小淵派・橋本派が首相の大切な支持基盤である場合、不良債権処理を進めることは、マイナスになると考えられる。なぜなら竹下派・小淵派・橋本派の政治家の大切な支持基盤である企業がダメージを受けてしまうからである。すなわち、金融機関が不良債権処理を進めると、処理される対象である企業はダメージを受けることになると考えられる。不良債権は、建設、不動産、卸小売といったセクターに集中しているので、不良債権処理が進むと、こうしたセクターは特にダメージを受けることになるだろう。建設、不動産、卸小売といったセクターと関係する建設政策、商工政策は、農業政策と並んで「御三家」と呼ばれ、フダとカネにつながるので、政治家の利益獲得に有利な領域である。その中でも建設は、郵政と並んで「田中派の牙城」である(猪口・岩井 1987: 132-152)。したがって首相の大切な支持基盤が橋本派である場合、不良債権処理を進めるよりも、組織配慮の戦略をとったほうが、政治的支持を拡大する上で合理的な選択であったと考えられる。

それに対して小泉首相は、世論の支持が大切な支持基盤である。世論の支持が首相の大切な支持基盤である場合、首相が不良債権処理を進めることはプラスになると考えられる。なぜなら不良債権処理を進めることで、世論に対して不良債権処理の成功＝構造改革の成功をアピールすることができるからである。したがって、小泉が

不良債権処理を進めることは、政治的支持を拡大する上で、合理的な選択であったのである。それゆえ小泉は、組織配慮をとるよりも金融再生プログラムによって不良債権処理を進めるという目的志向の戦略をとったのである。

しかしながら首相が不良債権処理を進めるという目的志向の戦略をとる気持ちになったとしても、それだけでその目的が達成できるわけではない。首相がその目的を達成するためには、不良債権処理の促進に反対する与党政治家に影響力行使するためのリソースが必要である。

それでは、与党政治家に影響力行使するためのリソースとは具体的に何か。第1に、小選挙区比例代表並立制を導入した結果、首相のリソースとして機能するようになった政党の公認付与権、閣僚人事権、世論の支持が挙げられる。以前に採用されていた中選挙区制の下では、1つの選挙区から複数の自民党候補者が当選するということが多かった。そのため自民党候補者は、自民党公認候補という看板というだけでは不十分であり、派閥や個人後援会による支援を必要とした。派閥は候補者を当選させるために自民党公認候補の決定過程に介入したり、政治資金を配分したりして選挙活動を支援した。また当選後も役職を配分したりして議員活動を支援した（佐藤・松崎 1986 : 52-77）。こうして派閥は、「政治資金、人事、官僚情報を牛耳って、時には党執行部や首相よりも力を持っていた」のである（大嶽 2003 : 63）。その一方で、戦後の首相の権限は、非常に限定されたものであった（クラウド 2000 ; Hayao 1993）。

しかしながら、1994年に行われた小選挙区比例代表並立制の導入は、自民党総裁＝首相の権限を強化させることになった。小選挙区制の下では、当選者が1人なので、党公認の候補者は必然的に1人に絞られることになる。そのため候補者にとって党公認の候補者となれるかどうか非常に重要な意味を持つことになる。なぜなら小選挙区制の下では、無所属で当選することは非常に難しいからである。要するに、派閥や個人後援会がどれだけ支援しても政党の公認がなければ当選することが難しいということである。こうしたことから公認付与権の重要性が増加し、これを持つ自民党総裁＝首相の権限が強くなったのである（待鳥 2005 : 177-181）。そして首相は、公認付与権というリソースを使って与党政治家に圧力をかけることができるようになったのである。

こうして首相の権限が強くなる一方で、自民党の派閥はどんどん弱体化していった。建林正彦（2004 : 195-

198）は、自民党の派閥が果たしてきた機能を政治資金配分機能⁷⁾、ポスト配分機能、リーダー選出機能に整理して、これらが低下していることを論じているが、この中で本稿にとって特に重要なのは、派閥のリーダー選出機能が大きく低下したことである。派閥のリーダー選出機能が低下した最初の事例として、1998年7月の自民党総裁選がある。すなわちこの総裁選で梶山静六は、派閥の領袖である小淵恵三に対抗して、小淵派を離脱して立候補するのである。しかも梶山は、派閥の後ろ盾なしに、三塚派の担いだ小泉を追い越し、小淵の225票に次いで、102票を獲得する。派閥のリーダー選出機能が低下していることが示されたのである。そして2001年4月の総裁選は、さらに派閥のリーダー選出機能が失われていることを示すことになった。派閥単位の計算では圧勝のはずの橋本龍太郎を押さえて小泉が総裁になったのである。小泉が自民党総裁＝首相になることができたのは、世論調査によって示された人気とそれを反映した自民党員による予備選の結果であった。

こうして派閥に依存せずに首相になった小泉は、派閥の推薦を一切受け付けず自由に組閣人事を行うことができた。これまで自民党政権の慣行であった派閥の順送り人事をやめることによって、首相の意向に反する大臣を交替させたり、首相の意向に忠実な大臣を長期在任させたり、重要政策課題を担当させたりすることが可能となったのである。

しかしながら首相の権限が強くなったからといって、それは絶対的なものではない。首相が影響力を存分に行使できるかどうかは、首相が世論の支持を獲得できるかどうかによるのである。中選挙区制の下では、自民党候補者間の争いが選挙の中心であった。それに対して小選挙区制の下では、政党間の争いが選挙の中心である。したがって自民党政治家にとって政党という看板に加えて、党の顔である自民党総裁＝首相の人気が選挙を勝ち抜く上で非常に重要な要因となった。要するに、首相の人気＝世論の支持が自民党の政治家の選挙結果を大きく左右するようになったのである。そのため自民党の政治家は、世論の支持に対して敏感になってきており、世論の支持を見ながら首相を支持するかどうか決めるようになってきている。仮に世論の支持が低迷し、選挙結果に悪影響を与えると考えられる場合、自民党の政治家は首相を支持しないばかりか、場合によっては首相を退陣に追い込もうとするかもしれないのである（竹中 2005 : 97-

99)。したがって、首相が世論の支持を獲得していることが、首相のリソースとして重要なのである。

第2に、2001年1月に行われた省庁再編によって内閣府に設置された経済財政諮問会議が首相のリソースとして挙げられる。経済財政諮問会議の特徴は、内閣全体の経済政策に関する実質的な議論を行って意思決定の場になっているということである。首相は議題を設定できるだけでなく、議長として議論をリードできるので、内閣の経済政策に自分の考えを直接反映させることができた。そして経済財政諮問会議で決定される経済運営の方針は、閣議決定され各省庁の政策にも方向性を与えるので、首相はこの会議を通じて内閣全体に自分の考えを浸透させることが可能となった(竹中 2005)。また関係する大臣は、必要に応じて資料を提出したり、意見を述べたりして議論に参加することが求められるので、大臣が首相の意向どおりに政策を推進しているかどうか監視することもできた。小泉内閣は、こうしたリソースを効果的に活用することで金融再生プログラムを実現することができたのである。

以上の検討をまとめると、本稿の仮説は次のとおりである。すなわち、自民党から選出された大平正芳から森喜朗までの首相は、自民党最大派閥である田中派・竹下派・小淵派・橋本派が大切な支持基盤であったのに対して、小泉首相の大切な支持基盤は世論の支持であった。そのため、小泉が政治的支持を拡大するためには、不良債権処理に反対する与党の政治家に配慮するよりも、不良債権処理＝構造改革を進めるといった目的を達成し、それを世論にアピールする方が合理的な選択であった。そして小泉は、その目的を達成するために、小選挙区比例代表並立制を導入した結果、機能するようになった政党の公認付与権、閣僚人事権、世論の支持、省庁再編によって内閣府に設置された経済財政諮問会議といったリソースを活用して与党政治家を牽制することができた。その結果、首相の不良債権処理を進めるといった目的は、金融再生プログラムの実現という形で達成されたのである。

注

1)「金融検査マニュアル」によって金融機関は、債務者の業績に応じて、債務者を正常先、要注意先(そのうち特に悪化しているものは要管理先)破綻懸念先、実質破綻先、破綻先に区分することが求められている。そして、それぞれ約

1%、約20%、約70%、100%の引当金を積むことが求められている(櫻川 2003: 151-153)。詳しくは木村 1999: 183-223を参照。

2)マイカルの他にも銀行は、過剰債務に陥っていると噂されている大企業を正常先、もしくは要注意先、最悪でも要管理先に区分していた(浪川 2003: 243-245、また『週刊ダイヤモンド』2001年5月12日号: 28-34; 『週刊文春』2001年5月24日号: 34-35も参照)。木村剛は、こうした過剰債務企業に対する引き当てが大幅に不足しているということが不良債権問題の核心であると主張し、これを「大手30社問題」と呼んだ。この当時の金融庁は、不良債権処理の対象を「破綻懸念先以下」と定義していたので過剰債務企業の多くは処理の対象となっていなかった(木村 2001: 107-154)。また大蔵省が金融機関の不良債権処理の「先送り」に加担した事例については、岩田 1998: 120-214を参照。

3)この研究の他に、日本とスウェーデンの金融危機管理政策の比較分析を行っている上川=真淵=スヴェンソン 2005や、大蔵省の「先送り」に日本銀行が加担したことを論じている上川 2005bも参照。

4)ここで検討する議論は政策主体を政府としているが、政府を構成している中心的なアクターは首相や大臣といった政治家であるので、ここではこの議論における政策主体を政治家とみなして議論を進めていく。

5)本稿では基本的に当時の役職を使用する。

6)三隅の議論を首相の行動に応用するにあたって、大西 2002; 村松 1987を参考にした。

7)政治資金規正法改正やバブル後の不況の影響によって、派閥の政治資金配分機能は大きく低下したといわれる。派閥は会合の経費や陣笠議員の盆、暮れの「もち代」などを支出するのみであり、肝心の選挙の時期には、派閥が選挙運動資金を出すことはほとんどなくなったという(大嶽 2003: 63-64)。

参考文献

- 朝日新聞経済部 2003『経済漂流』朝日新聞社(朝日文庫)。
朝日新聞政治部 1993『政界再編』朝日新聞社。
伊藤光利 1996「自民党下野の政治過程: 多元的イモビリズムにおける合理的選択」『年報政治学1996』: 109-128。
猪口孝・岩井奉信 1987『「族議員」の研究: 自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社。
岩田規久男 1998『金融法廷: 墮落した銀行 墮落させた大蔵省』日本経済新聞社。
エイミックス, ジェニファー(杉之原真子訳) 2002「金融規制: 不良債権問題と銀行行政」樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本経済: 「失われた10年」の政治学的検証』東京大学出版会。: 219-239。
大嶽秀夫 2003『日本型ポピュリズム: 政治への期待と幻滅』中央公論新社(中公新書)。
大西裕 2002「韓国における金融危機後の金融と政治」村松・

- 奥野編 2002 : 373-412。
- 岡本至 2004 『官僚不信が金融危機を生んだ』弘文堂。
- 小野展克 2005 『竹中平蔵の戦争：金融再生に挑んだ730日』PHP研究所。
- 上川龍之進 2005a 『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。
- 上川龍之進 2005b 「金融危機の中の大蔵省と日本銀行」村松編 2005 : 215-276。
- 上川龍之進 = 真淵勝 = トルステン・スヴェンソン 2005 「金融システム危機管理の比較政治学：日本とスウェーデンにおける制度と責任回避戦略」『レヴァイアサン』37 : 7-47。
- 木村剛 1999 『新しい金融検査の影響と対策』TKC出版。
- 木村剛 2001 『キャピタル・フライト：円が日本を見棄てる』実業之日本社。
- 木村剛 2003 『竹中プランのすべて：金融再生プログラムの真実』アスキー・コミュニケーションズ。
- クラウス, エリス (藤井慎介訳) 2000 「日本の首相：過去、現在、未来」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編著 『変化をどう説明するか：行政篇』木鐸社 : 51-84。
- 櫻川昌哉 2002 『金融危機の経済分析』東京大学出版会。
- 櫻川昌哉 2003 「不良債権が日本経済に与えた打撃」岩田規久男・宮川努編 『失われた10年の真因は何か』東洋経済新報社 : 151-174。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 1986 『自民党政権』中央公論社。
- 重田正美 2005 「不良債権処理対策の経緯：『金融再生プログラム』を中心として」『調査と情報』465。
- 関根敏隆・小林慶一郎・才田友美 2003 「いわゆる『追い貸し』について」『金融研究』22 (1) : 129-156。
- 竹中治堅 2003a 「中曽根康弘」御厨編 2003 : 228-235。
- 竹中治堅 2003b 「竹下登」御厨編 2003 : 238-243。
- 竹中治堅 2005 「『小泉以後』の3条件：世論・改革・参議院の重さ」『中央公論』2005年9月号 : 92-103。
- 建林正彦 2004 『議員行動の政治経済学：自民党支配の制度分析』有斐閣。
- 田中隆之 2005 「日本における不良債権問題の『先送り』：金融機関による不良債権処理の『先送り』と政府による金融機関処理の『先送り』」村松編 2005 : 159-213。
- 戸矢哲朗 (青木昌彦監訳・戸矢理衣奈訳) 2003 『金融ビックバンの政治経済学：金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社。
- 内閣府 2005 『小泉改革：経済構造改革の成果と進捗状況』。
- 浪川攻 2003 『金融自壊：歴史は繰り返すのか』東洋経済新報社。
- 日本経済新聞社編 2004 『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。
- 東谷暁 2003 『やはり金融庁が中小企業をつぶした』草思社。
- 樋渡展洋 2004 「経済政策の国際・国内連携と銀行部門危機処理の政策経路」『レヴァイアサン』34 : 53-90。
- 藤井良広 2001 『金融再生の誤算』日本経済新聞社。
- 星岳雄 2000 「なぜ日本は流動性の罅から逃れられないのか」深尾光洋・吉川洋編 『ゼロ金利と日本経済』日本経済新聞社 : 233-266。
- 待鳥聡史 2005 「小泉長期政権を支える政治改革の成果」『中央公論』2005年4月号 : 176-184。
- 真淵勝 2002 「財政政策の成功と金融政策の失敗：『先取り』と『先送り』の政治経済学」村松・奥野編 2002 : 83-105。
- 御厨貴 2003 『小泉純一郎』御厨編 2003 : 274-277。
- 御厨貴編 2003 『歴代首相物語』新書館。
- 三隅二不二 1976 『グループ・ダイナミクス』共立出版株式会社。
- 宮尾龍蔵 2004 「銀行機能の低下と90年代以降のデフレ停滞：『貸し渋り』説と『追い貸し』説の検討」浜田宏一・堀内昭義・内閣経済社会総合研究所編 『論争 日本の経済危機：長期停滞の真因を解明する』日本経済新聞社 : 217-243。
- 宮崎哲弥・小野展克 2004 『ドキュメント平成革新官僚：『公僕』たちの構造改革』中央公論新社 (中公新書ラクレ)。
- 村松岐夫 1987 「中曽根政権の政策と政治」『レヴァイアサン』1 : 11-30。
- 村松岐夫 2005 「『不良債権処理先送り』の政治学的分析：本人の混迷と代理人の裁量」村松編 2005 : 2-44。
- 村松岐夫編 2005 『平成バブル先送りの研究』東洋経済新報社。
- 村松岐夫・奥野正寛編 2002 『平成バブルの研究 (下) 崩壊編：崩壊後の不況と不良債権処理』東洋経済新報社。
- Amyx, Jennifer A. 2004. *Japan's Financial Crisis: Institutional Rigidity and Reluctant Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Andrews, David M. 1994. "Capital Mobility and Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations." *International Studies Quarterly* 38: 193-218.
- Caprio, Gerard, and Daniela Klingebiel. 1997. "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?" *Annual World Banking Conference on Development Economics 1996*.
- Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayao, Kenji. 1993. *The Japanese Prime Minister and Public Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press (渡辺敏訳 1991 『通産省とハイテク企業：日本の競争力を生むメカニズム』サイマル出版会)。
- Tsuru, Kotaro. 2001. "The Choice of Lending Pattern by Japanese Banks during the 1980s and 1990s: The Cause and Consequences of a Real Estate Lending Boom." *IMES Discussion Paper No.2000-E-8*.
- Webb, Michael C. 1991. "International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment Politics." *International Organization* 45(3): 309-342.