

金融再生プログラム策定の政治過程（2・完）

清水直樹

- I. はじめに
- II. 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、『政策科学』13巻2号）

- III. 事例分析
 - 1. 小泉首相の戦略
 - 2. 柳沢金融担当大臣の不良債権処理策
 - 3. 竹中金融担当大臣の不良債権処理策
 - 4. 分析
- IV. 結論（以上、本号）

III. 事例分析

ここではIIで提示した仮説を実証するために、小泉内閣の成立から金融再生プログラムが策定されるまでの政治過程を分析して、次の2点を確認する。第1に、小泉首相の大切な支持基盤は世論の支持であったため、構造改革＝不良債権処理を進めて、それを世論にアピールするという戦略をとったこと。第2に、小泉首相は不良債権処理を進めるために、政党の公認付与権、閣僚人事権、世論の支持、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の反対の動きを牽制したことである。

1. 小泉首相の戦略

(1) 森内閣の退陣

最初に、小泉内閣の成立過程からみていこう。

脳梗塞で倒れた小淵恵三の後任として森喜朗は、2000年4月5日、首相に就任する。内閣発足当初の森内閣の支持率は41%であった（『朝日新聞』2000年4月11日付朝刊）。しかし、2000年5月15日、神道政治連盟国会議員懇談会における「日本の国は天皇中心の神の国」という森の発言が、マスコミ、野党から批判され、内閣支持率は一気に19%に急落する（『朝日新聞』2000年5月30日付朝刊）。その後も中川秀直官房長官のスクンダール、KSD事件、外務省機密費流用事件などによって、内閣支持率はどんどん下がり続けた。

結局、森は2001年2月に起こったえひめ丸沈没事件がきっかけで退陣することになる。2001年2月10日

（日本時間）、アメリカハワイ州のオアフ島沖で、愛媛県立宇和島水産高等学校の練習船えひめ丸が浮上してきたアメリカ海軍の原子力潜水艦グリーンビルに衝突され沈没する。事件の一報が入ったときゴルフをしていた森は、中断せずにそのままプレーし続けた。この森の行動は、マスコミ、野党からだけでなく、与党である自民党、公明党からも批判された。11日、公明党の神崎武法代表は、テレビ番組で「これだけ大きな事故なので、やはりプレーを中止して帰ってきて欲しかった」と述べて森の行為を批判した。16日には、野党が提出の構えを見せる森内閣不信任案について「与党としての立場もあるが、初めから反対と決めつけているわけではない」と発言。19日には、報道各社の世論調査で支持率が10%を割り込んだことを受けて「首相もこの事態を厳粛に受け止めるべきだ」と発言。神崎の批判は徐々に退陣要求に変わっていった。また、行政改革推進本部長の野中広務は「首相官邸の対応が国民感情からいって適切だったと言えるのか」と述べて森の対応に疑問を投げかけ、自民党参院幹事長の青木幹雄は「国民から見ると、こういうときになぜゴルフか、というものが出てくるのは防ぎようがない」と述べた。

退陣論が与党内に急速に広がっていく中、森は退陣を決断する。3月10日、森は本年秋に行われる予定の自民党総裁選を繰り上げ実施することを明らかにして、事実上の退陣を表明した（読売新聞政治部2001：12-24）。

(2) 2001年自民党総裁選

自民党総裁が任期途中で変わる場合、次期総裁は両院

議員総会における投票によって選出されることになっていた。投票権を持っていたのは、自民党の国会議員と自民党の都道府県連の代表であった。2001年の自民党総裁選も両院議員総会で行われることに変わりはない。しかし、これまでの自民党総裁選とは、次の2つの違いがあった。第1に、都道府県連が持つ票の数が、1から3に増えたことである。第2に、都道府県連が両院議員総会に先立って予備選を実施することにしたことである（竹中 2006：142-144）。

このように自民党総裁選の方法が変更された背景として、自民党幹部に対する地方組織の反発があった。3月12日に自民党本部で開かれた全国幹事長会議で、各都道府県連の役員は、「開かれた政党としての事実を具現するため、全党員参加による総裁選挙を必ず実施するとともに、現行の党員票の算定は1万票で1票と不合理であり、党員票の算定を国会議員の算定と同じく1人1票とし、党員の意思が確実に総裁選挙に反映できるよう党員投票算定の改定を要望する」という要望書をまとめて自民党幹事長の古賀誠に提出した。しかし、古賀の反応は芳しくなかった。古賀が考えていた「開かれた総裁選」は、地方の声に配慮して党則では1票の都道府県連票を3票に拡大するというものだった。議院内閣制である以上、自民党総裁＝首相を選ぶ主体は国会議員であるべきで、地方票にこれ以上の重みを与えることはおかしいという判断であった。結局、古賀は地方組織の要求を突っぱねた。

会議終了後、東京都議団幹事長の佐藤裕彦は、「ここまで地方の声を聞かないとは驚いた。開かれた自民党、自民党は変わったというイメージを発信するためにも、東京では独自に予備選をやる」と述べて予備選を実施することを表明した。6月の東京都議員選挙を控えていた東京都議員たちは、前回の総選挙で自民党が都市部で惨敗したことから、強い危機意識があったのである。13日、東京都議団は議員総会を開き、予備選の実施を決定した。予備選を実施する都道府県連は、3月下旬には20ヶ所を超え、4月上旬には30ヶ所を超えた。こうして予備選を実施する動きは、瞬間に全国に広がっていった。その結果、両院議員総会に先立って都道府県連が予備選を実施することになったのである（読売新聞政治部 2001：33-36）。

4月12日、自民党総裁選の立候補受け付けが行われ、小泉純一郎、橋本龍太郎、亀井静香、麻生太郎の4人が

届け出た。総裁選には4人が立候補したものの、実質的には小泉と橋本の戦いであった。

小泉は森派、加藤派、山崎派の支持を得ていたものの、獲得が見込める国会議員の基礎票では、橋本派、堀内派の支持を確保している橋本に対して劣勢であった。また、小泉は業界団体に対する影響力も橋本派には勝ち目がなかった。そこで小泉は、派閥の解消を含めた自民党を変えるために「解党的出直し」を行うこと、郵政民営化をはじめとした構造改革を断行することといった公約を掲げて、街頭演説に力を注ぐことにした¹⁾。

小泉の街頭演説には、どこでも大勢の聴衆が集まった。特に、15日に渋谷駅のハチ公前で行われた街頭演説は、駅構内、周辺のビル、歩道など至るところに聴衆が集まった。小泉とともに街宣車の上に乗った加藤紘一が「目算で1万人は軽く超えていただろう。ハチ公前にあんなだけの人が集まったのは戦後政治史で始めてではないか」と述べるほど圧倒的な聴衆の数であった。

こうした小泉の人気は、予備選の結果に反映された。小泉は41都道府県で1位となり、123票を獲得した。橋本は5府県15票、亀井は1県3票、麻生はゼロであった。そして24日に行われた総裁選本選挙でも小泉は、国会議員票の過半数を獲得する。その結果、小泉は合計297票を獲得する。橋本は155票、麻生は31票であった（亀井は本選挙を辞退）。小泉の圧倒的勝利であった（読売新聞政治部 2001：3-4；48-60）。総裁選で勝利を収めた小泉は、26日、首相に就任した。

（3）小泉首相の政策目標

小泉が自民党総裁＝首相になることができたのは、世論調査や街頭演説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。要するに、小泉は世論の支持によって首相になることができたのである。こうした経験から、小泉が首相の地位を存続する上で、何よりも大切にしなければならない支持基盤は、世論の支持であった。よって小泉は、首相の地位を存続するために、総裁選での公約を実現し、それを世論にアピールしていくという戦略をとっていく。

就任当日、さっそく小泉は、「政治に対する国民の信頼を回復するため、政治構造の改革を進める一方、『構造改革なくして景気回復なし』との認識に基づき、各種の社会経済構造に対する国民や市場の信頼を得るため、この内閣を、聖域なき構造改革に取り組む『改革断行内

閣』とする決意です」と述べて構造改革を断行することを表明する。さらに小泉は、「まず、金融と産業の再生を確かなものとするため、不良債権の処理を始めとする緊急経済対策を速やかに実施してまいります」と述べて、構造改革の中でも不良債権処理が最優先課題であることを表明する（2001年4月26日「内閣総理大臣談話」）。

さらに、5月7日の所信表明演説でも小泉は、「『構造改革なくして日本の再生と発展はない』という信念の下で、経済、財政、行政、社会、政治の分野における構造改革を進めることにより、『新世紀維新』とも言うべき改革を断行したいと思います。・・・90年代以降日本経済は、様々な要因が重なり合って生じる複合型病理に悩まされてきました。これを解決するための構造改革も、包括的なものでなければなりません。小泉内閣は、以下の三つの経済・財政の構造改革を断行します。第1に、2年から3年以内に不良債権の最終処理を目指します。このため、政府の働きかけの下に銀行を始めとする関係者が企業の再建について話し合うためのガイドラインを取りまとめるなど、不良債権の最終処理を促進するための枠組みを整えます」と述べて、構造改革＝不良債権処理を最優先課題として促進し、不良債権問題を2年から3年以内に解決することを表明する（2001年5月7日「第151回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説」）。

この小泉の政策目標は、その後、経済財政諮問会議で検討され、6月26日に「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）」として閣議決定される。

2. 柳沢金融担当大臣の不良債権処理策

(1) 柳沢金融担当大臣の再任

小泉は、2000年12月から金融再生委員長（省庁再編に伴って2001年1月から金融担当大臣）に就任していた柳沢伯夫を金融担当大臣に再任する。柳沢は1999年5月、香港の週刊誌『アジアウィーク』において「1999年のアジアの有力者50人」の中の第8位に選ばれたように、柳沢の手腕は当時、国際的に高く評価されていた。柳沢は金融再生委員長として、1998年12月に日本債券信用銀行を破綻処理して一時国有化するなど、積極的に不良債権処理を進めた。さらに1999年3月には大手銀行を対象に総額約7兆5000億円の公的資金注入を決断して、信用不安にさらされていた日本の金融システムの

立て直しに豪腕を振るった。こうした手腕に対して『アジアウィーク』は、柳沢を「ここ1、2年間、日本にとって欠かせない人物」として高く評価した（宮崎・小野2004：20-22）。小泉も柳沢を「改革に燃えた方だ」と評価しており、2年から3年以内に不良債権問題を解決するために、国際的に評価が高い柳沢の再任が欠かせないと判断したのである（『日本経済新聞』2001年4月26日付朝刊）。

しかしながら柳沢の不良債権処理策は、2年から3年以内に不良債権問題を解決するには不十分なものであった。柳沢は、間接償却（貸倒引当金を積んで損失に備えること）よりも、破綻懸念先以下の不良債権を対象に直接償却（不良債権そのものを銀行のバランスシートから消すこと）して不良債権処理を進めようとした（浪川2003：234-242）。

しかし当時、不良債権の最大の問題とされていたのは、市場で債務超過に陥っていると噂されているにもかかわらず、正常先、要注意先、要管理先に区分され、引当金もほとんど積まれていない建設、不動産、流通といった大手企業の不良債権であった（『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）。したがって、破綻懸念先以下の不良債権をいくら処理しても、正常先、要注意先、要管理先に区分されている問題企業に手がつかないかぎり、不良債権問題は解決しないのである。

KPMGフィナンシャル代表の木村剛は、この点に注目し、「不良債権問題の核心は中小企業にあるのではなく、建設、流通など1社あたりの借入金が数千億円にのぼる大手企業向け融資にある。それらの問題企業を絞り込む形で厳格な検査を行い、銀行に目いっぱい貸倒引当金を積みさせるべきだ。その結果、自己資本不足に陥る銀行には、国から常駐の監督官を派遣して抜本的なリストラを迫る。それでもダメなら、その銀行は公的資金を使って整理してしまう」と主張した（滝田2002：22-24；木村2001：107-154も参照）。

経済財政担当大臣の竹中平蔵も、木村と同じ考えであった。竹中も木村と同様に「大手の債務超過・業績不振企業『30社問題』を力説する一方、引当金を積んだ結果、資本不足に陥る銀行については『公的監視』の下でリストラを求める」と主張した。竹中は、2年から3年以内に不良債権問題を解決する上で、木村案を「合理的な不良債権処理案」と考えており、公的資金の注入に積

極的であった（滝田 2002：22-24）。

これに対して柳沢は、就任会見で「銀行は検査指針に基づき適正な引き当てを積んでいる」と主張。また、公的資金の注入は必要なく、仮に資本不足の銀行が生まれるとしても「自力で資金調達すべき」と主張した（『日本経済新聞』2001年4月26日付朝刊）。

また、竹中が柳沢に「銀行の資産査定と、不良債権予備金の『要注意先債権』への引当金を積み増す」ことを、「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）」に書き込むことを要求した際も、柳沢は（銀行が資産査定をきちんと行っていないという）「誤解を与えることを書くことは良くないと思いますね」と述べて、竹中の主張を退けた（『日本経済新聞』2001年6月21日付朝刊）。このように不良債権処理策について考えが異なる柳沢と竹中は、小泉内閣発足直後から対立していた。

柳沢は、2年から3年以内の不良債権問題の解決を重視する小泉とも、しばしば対立した。8月28日、経済財政諮問会議において、構造改革の手順を示す「改革工程表」の策定についての議論を行っている際、柳沢は主要行の不良債権残高を7年間で半減するという計算を示した資料を提出する。すなわち、柳沢が示したシナリオは、構造改革による景気の悪化の影響から不良債権の新規発生が高水準で続くことにより、不良債権残高は2003年度までほぼ横ばいで推移する。その後、構造改革の成果によって経済が再生に向かい、2007年度までに主要行の不良債権残高はほぼ半減するというものであった（『日本経済新聞』2001年8月29日付朝刊）。これに対して小泉は、「（2、3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」と述べて柳沢に厳重な注意をした（『日本経済新聞』2001年8月31日付朝刊；斎藤 2002：34-38も参照）。このように内閣発足直後から柳沢は、小泉の意向にあまり忠実ではなかったのである。

（2）特別検査

9月14日、大手スーパー、マイカルは、民事再生法の適用を申請した。銀行は、問題企業の1つであるマイカルを、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査定しており、貸倒引当金を貸出額の3～5%しか積んでいなかった。マイカルの破綻によって、銀行の自己査定に対する市場の不信は一気に高まり、銀

行を監督する金融庁も含めて、信頼を回復する必要性に迫られた。そこで金融庁は、株価や格付けなど市場の評価が急落した不信企業向け貸出債権について、大手銀行を対象に特別検査を実施することにした。特別検査は、「改革先行プログラム」（「改革工程表」の中で最優先に取り組み施策）に盛り込まれた（『日本経済新聞』2001年9月21日付朝刊）。

金融庁の特別検査によって、2001年12月6日、青木建設は経営破綻に追い込まれた。青木建設は、メインバンクのあさひ銀行（当時；現りそな銀行）から債務免除を受けていたが、再建計画が20年と長期にわたっており、特別検査でその計画の甘さが指摘された。あさひ銀行は、青木建設を要管理先から破綻懸念先に査定を見直した。その結果、青木建設は民事再生法を申請し、経営破綻となったのである（須田 2003：35-36）。小泉は、青木建設の破綻を「構造改革が順調に進んでいる表ではないか。金融機関も不良債権の処理を進めなければならないと、厳格な資産査定に本気で取り組んだ中での動きだ」と述べた（『朝日新聞』2001年12月7日付朝刊）。

しかし、木村は、青木建設の破綻処理が金融庁によって特別検査がきちんと行われていることをアピールするために仕組まれたものであったと指摘する。金融庁長官の森昭治は、特別検査がきちんと行われていることをアピールするために、「1つぐらいは潰さざるを得ないか」、「2～3社は破綻させないと持たないか」と考えた。森は、直接銀行の頭取たちに電話をかけまくり、どの問題企業を「国民にわかるような形で」破綻させるのかを密かに協議しはじめた。その第一歩が、中堅ゼネコンの青木建設の破綻だったのである。この破綻処理には、周到的な事前準備が行われた。問題企業が破綻しても決算に影響がないように引当金を積み増しさせつつ、自己資本比率は8%を割り込ませないようにする。その中で、各銀行の事情に配慮しつつ、破綻させる問題企業を選んでいったのである（木村 2002：27-29）。

一方で、その他の問題企業に対しては、2002年1月にUFJ、三井住友、みずほの主力3行がまとめたダイエー再建策にならって、次々と債権放棄と金融支援の再建策がまとめていった。金融庁が主導したこの一連の支援策も、銀行の自己資本が8%を割り込まないように行われた（滝田 2002：32-33）。

2月12日、経済財政諮問会議は、日米首脳会談で公表する不良債権処理の加速を柱とした総合デフレ対策の

策定に着手した。竹中が中心になってまとめた政府の総合デフレの原案では「建設や流通など経営不振企業向け債権への厳格な査定と、十分な引き当てをすれば金融機関に対する資本注入の検討が必要になる」という認識が示されていた（『日本経済新聞』2002年2月14日付朝刊）。また、小泉も柳沢に「大手銀行の自己資本や体力を気にせずに特別検査を進め、銀行経営に影響を与える大口債務者を厳格に査定するように」という指示を出した。小泉は、金融庁の特別検査による建設、流通など不振企業向けの資産査定厳格化と貸し倒れに備えた引当金の積み増しを行い、資本不足に陥る金融機関があれば公的資金を注入する、というシナリオを描いていたのである。そこで金融庁は、特別検査の厳格化とあわせて検査結果を公表することにした（『日本経済新聞』2002年2月15日付朝刊）。

2002年4月12日、金融庁は特別検査の結果を発表した。特別検査は、融資残高が100億円以上の大口融資先のうち、株価や格付けなど市場の評価が急速に低下している149社向けの債権が対象で、そのうちの約半分に当たる71社の債権が査定区分引き下げとなった。これを受けて大手銀行は、貸倒引当金を大幅に積み増し、債権放棄などの金融支援も実施した。その結果、大手銀行の2002年3月期の不良債権処理額は、7兆8000億円に拡大した。それにもかかわらず、大手銀行の自己資本比率は、最も低い銀行でも8%台半ば、それ以外の銀行はすべて10%を上回った。この結果から柳沢は、「健全性の指標としての自己資本比率を確保していると言え、公的資本で補強しなければならない状況とは認識していない」として改めて公的資金の注入を否定した（『日本経済新聞』2002年4月13日付朝刊；4月16日付朝刊）。

しかしこの結果について市場では、厳格な検査は行われなかったという見方が大勢を占めた。2001年9月の段階で、アナリストが試算した大手銀行が前期に自己資本比率10%程度を維持しながら処理できる限度額は、8兆円以内だった。特別検査の結果は7兆8000億円で妙に符合したことから、公的資金は注入せずに銀行の自己資本比率を10%前後維持することから逆算された、という憶測が流れたという（『週刊エコノミスト』2002年4月30日・5月7日合併号：7-9）。また、ある大手銀行幹部は「金融庁は8%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（『朝日新聞』2002年4月13日付朝刊）。結局、特別検査を実施しても、

不良債権処理は一向に進まなかった。

（3）柳沢金融担当大臣の更迭

通常国会が終わる7月あたり、小泉は竹中に内閣改造の際、「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依頼する。小泉は、不良債権処理策の転換に向けて動き出したのである。小泉はそれ以降、竹中と基本方針の話をするとき「金融担当相はだれがいいか」とささやいていたという。

9月4日、国際会議に出席するためにイタリアに到着した竹中は、東証株価の急落を知った。基本方針を思案中だった竹中は、これを政策転換のチャンスだと直感する。日程を繰り上げて帰国し、8日、緊急出演した民放のテレビ番組で「1に金融、2に金融。公的資金注入も視野に入れるべきだ。総理も金融政策がこのままでいいとは思っていない」と打ち上げて、政策転換に向けて動き出す。

9日、竹中は、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」と付け加えた。小泉は「これでいこう」と即答したという。同日、経済財政諮問会議の4人の民間議員は、「良い銀行と悪い銀行を峻別し、悪い銀行には公的資金の注入を含めた処理を行う」という緊急提言を行った。12日、小泉は日米首脳会談で「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（『朝日新聞』2002年10月1日付朝刊）。

15日、帰国した小泉は、不良債権処理の加速策について、柳沢と会談した。福田康夫官房長官の「資本注入の議論も出ているが・・・」という問いかけに対して柳沢は、「それは有事の対応であるはずだ」として公的資金の注入をきっぱり否定した。柳沢は小泉に「現状は銀行が連鎖的に破綻するような金融危機が起きる状況ではない」ことを強調。今後の対応として「破綻懸念先以下の大口の不良債権の早期処理を大手銀行に改めて求めるなど、既定の処理方針の範囲内に止めるべきだ」としてこれまでと同じ主張を繰り返した（『日本経済新聞』2002年9月16日付朝刊）。24日、福田は柳沢に公的資金注入も含めた政策転換を受け入れるように要求する。しかし柳沢は、最後まで否定し続けた。小泉は、30日の内閣改造で柳沢を更迭。後任には竹中が金融担当大臣を兼任することになった。

3. 竹中金融担当大臣の不良債権処理策

(1) 竹中金融担当大臣の就任

竹中は、金融担当大臣就任以前から金融担当大臣に起用される可能性を認識して、大臣補佐官の岸博幸の他、信頼できる側近たちと不良債権問題の解決に向けたプランを練るための勉強会を開いていた。この勉強会で竹中は、不良債権問題の解決ために取り組むべき課題を「資産査定厳格化」、「自己資本の充実」、「ガバナンスの強化」の3つ（竹中3原則）にまとめていた（小野2005：16-35）²⁾。

9月30日の就任会見で竹中は、この3原則が満たされるような形で不良債権処理策を策定していくことを明らかにする。そして、10月3日、竹中は、香西泰（日本経済研究センター会長）、奥山章雄（日本公認会計士協会会長）、木村剛（KPMGフィナンシャル代表）、中原伸之（前日本銀行審議委員）、吉田和男（京都大学大学院教授）をメンバーとする「金融分野緊急対応戦略プロジェクト・チーム」（通称「竹中チーム」）を立ち上げて、不良債権処理策の取りまとめに入った。

(2) 銀行・与党政治家の反発

21日、竹中は中間報告案を取りまとめる。その内容は、繰延税金資産の算入上限を資本金などの中核的な自己資本の10%までとする³⁾、増資を実行しても自己資本不足に陥る銀行には銀行法による早期是正措置を発動、現行の預金保険法によって公的資金による資本増強に踏み切る、貸し倒れとなる可能性が一定以上高い「要管理先債権」へのDCF法の採用⁴⁾、2004年度末までに不良債権比率を半分に低下させる、不良債権の自己査定と金融庁検査との格差公表などであった。

この中で大手銀行に最も大きな影響があると考えられたのは、繰延税金資産の算入上限引き下げ案である。繰延税金資産の中核的自己資本への算入を10%以下にすると、大手銀行で最も自己資本が充実している三菱東京フィナンシャル・グループでさえ国際業務を展開するための健全性基準である8%を割り込んでしまうことになってしまう。ぎりぎり8%を割り込むだけの三菱東京フィナンシャル・グループは増資などによって自力で8%を維持することは可能かもしれないが、その他の大手銀行は8%を大きく割り込むことになってしまい、結果として公的資金の再注入を迫られることになるという案であった。竹中は、この中間報告案を小泉に説明し、了承

を得た（小野2005：56-58）。

22日、自民党臨時役員会で竹中は、自民党幹部に中間報告案を説明した。しかし、自民党幹部は、中間報告案に猛反発する。幹事長の山崎拓は、「デフレ不況対策とパッケージで発表すべきじゃないか。不良債権の加速策だけ先に出るのはまずいだらう」と述べて反対し、参院幹事長の青木幹雄は、「株価がもっと下がって、経済がおかしくなったら、いったい全体、誰が責任を取るんだね」と述べて反対した。結局、予定されていた中間報告案の発表は、見送られることになった（小野2005：62-64）。

また、自民党だけでなく公明党や保守党も、竹中の不良債権処理策に反対した。23日、公明党の神崎武法代表は、「一部の政府の人間だけで決めるのではなく、与党も含め幅広く意見交換したうえで政策を決定すべきだ」と指摘。また、保守党の野田毅党首も「首相の了承を受ければなんでもいいということなのか。秘密裏に勝手に作ってエイヤッで出して済むと思ったら、とんでもない」と述べて竹中を批判した（『朝日新聞』2002年10月24日付朝刊）。

自民、公明、保守の与党3党は、25日に総合デフレ対策案をまとめる際、竹中が検討している税効果会計の厳格化の早期導入について、反対していくことで一致する（『日本経済新聞』2002年10月25日付朝刊）。

さらには、大手銀行も竹中の不良債権処理策に反対した。全国銀行協会の寺西正司会長（UFJ銀行頭取）は、22日の記者会見で、「繰延税金資産の算入について現行制度の変更は市場や投資家に与える影響が大きく、慎重な検討が必要だ。銀行はルールのなかで経営されており、サッカーをしていたのが突然アメフトになった感じだ」と述べて竹中の不良債権処理策に反対した（『日経金融新聞』2002年10月23日付）。また、25日、大手銀行は、竹中の不良債権処理策に反対する共同声明を発表した。共同声明では、竹中が進めている不良債権処理策全体について「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なんとしても回避すべきだ」と強調。資産査定の手法や自己資本の算出ルールの変更については「突然のルールの変更は金融監督行政の連続性を欠いており、極めて問題だ」、「（アメリカ流の結果）自己資本を弱体化させる政策は不良債権処理に逆行する」として厳しく批判した（『朝日新聞』2002年10月26日付朝刊）。

このように竹中の不良債権処理策は、与党からも、銀行からも猛反発を受けた。特に、批判が大きかったのは、税効果会計の変更であった。結局、政府・与党の不良債権処理策は、まとまる目処が立たない状況であった。

（3）金融再生プログラムの策定

このような状況に対して、22日の竹中と自民党幹部が中間報告案を協議した自民党臨時役員会で青木は、麻生太郎自民党政調会長に「あんたも『俺は知らなかった』では済まされんよ。自民党の、不良債権問題の責任は政調会長であるあんたがすべて取れ」と述べて、竹中と交渉して不良債権処理策をまとめるように指示した（『朝日新聞』2002年10月31日付朝刊；小野 2005：62-64）。また、青木は「竹中氏更迭とか解散とか、政局混乱はダメだぞ」と麻生に付け加えたという（『朝日新聞』2002年10月31日付朝刊）。

25日、与党3党の幹事長・政調会長の会合で麻生は、「竹中案を通さなければ『竹中辞任か衆院解散』の局面だ」、「解散になっても竹中案をつぶしますか、それともまとめますか」と述べて他の幹事長・政調会長に竹中案をまとめるように迫った。前日の衆議院予算委員会で小泉は、経済政策の是非について「（責任は）総選挙でとる」と言い切っていた。小泉が衆議院解散・総選挙を行った場合の政治的リスクを考えると、与党にとって竹中案をつぶすことは得策ではなかった（『朝日新聞』2002年10月31日付朝刊；『日本経済新聞』2002年10月26日付朝刊）。こうして与党3党の幹事長・政調会長は、竹中案をまとめに入ったのである。

一方、竹中も、与党や銀行は税効果会計の変更の部分に関心が集中しているので、この部分を妥協すれば局面が一気に動くと考えていた。仮に、税効果会計の変更の部分捨てても、DCF法の採用、再建計画の厳格な検証、大口債務者に対する銀行間の債務者区分の統一、監査法人の機能強化などの手段を組み合わせれば不良債権処理の加速は十分期待できたのである。その中でも監査法人の機能強化は、特に重要な意味を持つと考えた。なぜなら、監査法人のチェック機能を強化すれば、銀行や企業の経営の緩みを正し、「先送り」を阻止することも可能になるからである。銀行の引き当て水準の的確性を最終的に判断するのは監査法人である。いくら金融庁が厳格な検査をしても、銀行と監査法人が「グル」になってしまうと、甘い引き当てのまま決算を組むことも可能

であった。金融庁の指摘を無視して先送りをした結果、融資先企業が破綻し、多少の焦げ付きを出した場合は、監査法人も連座する緊張感が必要であると考えた。そこで竹中は、「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、厳正に行う」という項目を書き込んだ。さらに繰延税金資産については、10%という数値目標の採用を見送る一方で、「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厳しく検査する」と書き込んだ（小野 2005：68-71）。

竹中と麻生は、水面下で不良債権処理策をまとめに入った。27日、竹中、麻生、福田の三者会談で竹中は、「与党の考えも理解できます」と述べて税効果会計の変更を見送ることを伝えた。28日、竹中、麻生、デフレ対策特別委員長長の相沢英之の三者会談で、税効果会計の変更を先送りすることを決定する。29日、竹中は小泉に「基本方針の骨格は崩さず、税効果会計のルール変更だけを『検討』します。あとのところはしっかりやります」と報告。小泉は「その方針でいい。しっかりやってくれ」と了承した。これを受けて竹中は、修正した不良債権処理策を与党3党の幹事長・政調会長に説明した。30日、竹中の不良債権処理策は、金融再生プログラム（通称「竹中プラン」）として政府の総合デフレ対策に盛り込まれた（『日本経済新聞』2002年11月3日付朝刊）。

4. 分析

（1）首相の支持基盤

以上の事例は、次のように分析できる。これまでの首相とは異なり小泉は、田中派・竹下派・小淵派・橋本派の支持なしで首相になった（竹中 2006：140；御厨 2003：56）。小泉が首相になることができたのは、世論調査や街頭演説によって示された人気と、それを反映した予備選の結果であった。こうした経験から、小泉が首相の地位を存続する上で、何よりも大事にしなければならない支持基盤は、世論の支持であった。仮に世論の支持がなくなった場合、小泉は重要な支持基盤を失い首相を続けることができなくなってしまうからである。したがって小泉は、構造改革＝不良債権処理に反対する与党政治家に配慮するよりも、構造改革＝不良債権処理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、首相の地位を存続する上で、合理的な選択であったのである⁵⁾。

よって竹中が与党政治家に猛反発されているときも、小泉は竹中を後押しし続けた。竹中に対する与党の反発が強まれば強まるほど小泉は、毎日のように電話で「竹中さん、自分の考えを絶対に曲げちゃいけない。自分の信念を突き通すんだ」と述べて激励していたという（小野 2005：59-60；牧原 2005：148；『週刊金融財政事情』2002年11月11日号：6）。小泉と竹中が与党政治家の反発に屈した場合、小泉は世論の支持を失って、首相の地位を存続できなくなってしまう可能性があるからである。要するに、小泉の大切な支持基盤は世論の支持であったからこそ、小泉は与党政治家の猛反発にもかかわらず不良債権処理を進めるというインセンティブを持ったのである。

（2）経済財政諮問会議

こうした首相のインセンティブに加えて、金融再生プログラムを策定するためには、首相の目的を達成するためのリソースが必要であった。このリソースの1つとして、経済財政諮問会議を挙げることができる。金融再生プログラム策定の政治過程において経済財政諮問会議は、金融担当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を監視するための重要な制度装置であった。

小泉は首相に就任した当初、柳沢に不良債権処理策を任せていた。改革派として期待されていた柳沢の手腕に、小泉も期待したからである。しかし、小泉の期待に反して柳沢は、不良債権処理を先送りし続けた。要するに、柳沢は小泉の意向どおりに政策を推進しなかったのである。

柳沢が意向どおりに政策を推進しているか、していないかを判断する上で、柳沢と竹中をはじめとした経済諮問会議のメンバーとの議論の活性化が大きな役割を果たした。小泉は、彼らの議論を聞くことで、自分の意向に忠実なのはどの政策かを判断することができたのである。

（3）閣僚人事権

結局、小泉は柳沢が自分の意向に忠実ではないと判断して、柳沢を更迭し、自分の意向に忠実な竹中を金融担当大臣に起用する。この金融担当大臣の人事は、派閥に依存しない小泉だからこそできた人事であった。すなわち、これまでの自民党政権は、派閥の推薦にもとづいて組閣人事を行うことが慣行であった。しかし、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ず自由に組閣人事を行うことができた。その結果、小泉は自分の意向に忠実ではない柳沢を更迭して、自分の意向に忠実な竹中を、重要政策課題を担当する大臣に兼任させることができたのである。

（4）政党の公認付与権と世論の支持

与党政治家の反発を牽制する上で重要なリソースだったのは、政党の公認付与権と世論の支持である。与党政治家や銀行の猛反発によって竹中の不良債権処理策が膠着状態になったとき、これを打開したのは、青木や麻生をはじめとした与党幹部が竹中案をまとめようとした行動であった。与党幹部がこうした行動をとったのは、小泉が衆議院解散・総選挙を行うことを示唆したからである。ある自民党幹部も「小泉首相が解散・総選挙を持ち出し、かりに本気で走り出した場合の政治リスクを考え、とりあえずデフレ対策でしっかり対応するのが得策と判断した」と述べているように（『週刊金融財政事情』2002年11月11日号：7）、与党幹部は、小泉が衆議院解散・総選挙を行い、政党の公認付与権を活用して竹中案に反対する与党の政治家に圧力をかける危険性を考慮に入れたのである。

先に述べたように小選挙区制の下では、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っていた。首相はこのことを利用して、政党の公認付与権を活用して与党政治家に圧力をかけることができたのである⁶⁾。

しかしながら、首相が公認付与権を十分に活用できるかどうかは、首相が世論の支持を獲得できているかどうかによる。仮に首相が、首相の政策に反対する政治家に、政党の公認を付与しないという圧力をかけた場合、その政治家の取る行動は、2通りあると考えられる。第1は、その政治家が自分の主張を変更し、首相に従うことである。第2は、その政党を離脱し、自分の主張を実現できる政党を立ち上げたり、自分の主張を受け入れてくれる首相候補を擁立したりすることである。

これを考慮に入れると、首相の人気が高い場合、政治家は1の行動をとる方が合理的な選択であると考えられる。なぜなら、人気の高い首相に従った場合、政治家は選挙戦を有利に進めることができる可能性が高いからである。逆に、首相に人気がない場合、政治家は2の行動をとることが合理的な選択であると考えられる。なぜな

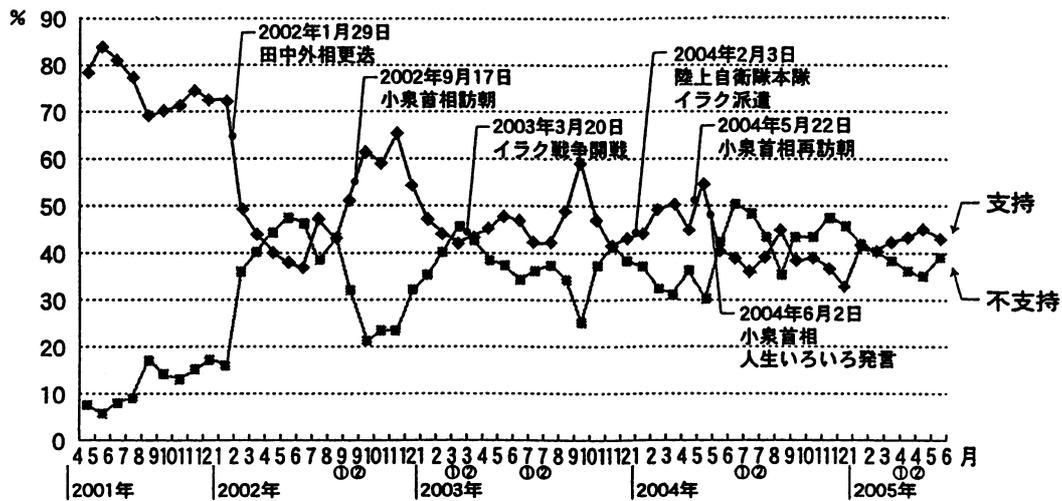


図3 小泉内閣支持率の推移

出所：竹中 2005：98

ら、自分の主張を変更して人気のない首相に従って選挙を戦うよりも、自分の主張を実現できる政党を立ち上げたり、自分の主張を受け入れてくれる首相候補を擁立したりして選挙を戦う方が、政治家にとって有利になるからである。要するに、首相が公認付与権を十分に活用できるかどうかは、首相がどれくらいの世論の支持を獲得できているかどうかによるのである。

それでは小泉は、どの程度の世論の支持を獲得していたのだろうか。金融再生プログラムが検討されていた2002年10月あたり、小泉は60%前後の高い支持率を維持していた（図3を参照）。小泉は、公認付与権を活用できる十分な世論の支持を獲得していたのである。

IV. 結 論

以上の分析によって、金融再生プログラムが実現した原因が明らかになった。自民党から選出された大平から森までの首相は、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。そのため小泉が首相の地位を存続するためには、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。要するに、小泉は不良債権問題を解決するインセンティブがあったのである。

そして小泉は、不良債権問題を解決できる権力もあっ

た。すなわち、小泉は不良債権処理という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金融再生プログラムを策定することができた。その結果、不良債権問題は解決したのである。

最後に、金融再生プログラム策定の政治過程の分析で得られた知見をまとめて、不良債権問題が長期化した原因について検討していこう。本稿の分析で得られた知見を簡単にまとめると、不良債権問題を解決するためには、問題を解決しようとするインセンティブを持ち、かつ十分な権力を行使できる政治的アクターが必要だ、ということである。そして本稿では、アクターのインセンティブと権力が、支持基盤、政党の公認付与権、閣僚人事権、世論の支持、経済財政諮問会議といったアクターを取り巻く政治的環境によって規定されることを明らかにしてきた。

しかし、バブル崩壊以降の不良債権処理の事例をみると、金融再生プログラム策定の事例を除いて、不良債権問題を解決しようとするインセンティブを持ち、かつ十分な権力を行使できる政治的アクターが存在していたようには思われない。利潤を最大化するために本来ならば適切に不良債権を処理すべき金融機関、適切な経営が行われるように金融機関を監督する立場にある金融当局、適切な金融行政が行われるように金融当局を監視する立場にある政治家といった権限のあるアクターは、不

良債権処理を先送りしてきた。その結果、不良債権問題は10年以上も長期化してしまったのである。不良債権問題を解決するためには、こうしたアクターが進んで不良債権処理を行うような政治的環境が必要だったのである。

注

- 1) 逆に橋本は、業界団体対策を最も重視した。12日に行われた橋本の出陣式には、全国特定郵便局長会関係の「大樹」、全国土地改良政治連盟、建設支部連合会、日本医師連盟、日本遺族会など、18団体の代表を招いた。また、橋本は、16日には日本遺族会、日本歯科医師会、全国土地改良事業団体連合会、日本薬剤師会、17日には全日本トラック協会、軍恩連全国連合会などを訪問した（読売新聞政治部 2001：51-52）。
- 2) 金融担当大臣就任以前から竹中が不良債権処理策を準備していたことについて、小野 2005の他には、浪川 2003：43-44；東谷 2003：18-19が言及している。
- 3) 有税で引当金を計上した不良債権が、近い将来回収不能になり、無税償却の対象となる可能性がある場合、将来見込まれる税金の還付額を繰延税金資産として計上し、その分を自己資本の増加にカウントできる税効果会計という措置がある。国際統一基準行の自己資本のうち繰延税金資産額は、2002年3月末の時点で7.2兆円と中核的自己資本18.3兆円の4割近い数値であった。しかし、繰延税金資産は、将来の課税所得が発生することを前提として計上するため、将来課税所得が見込まれない場合には、自己資本が減少するリスクがある。竹中は、この点を脆弱な自己資本が積み上がっているとして問題視したのである（日本総合研究所編 2003：23）。
- 4) DCF（Discounted Cash Flow：割引現在価値）法とは、貸出先企業が将来にわたって生み出す年々の現金収支をあらかじめ予測し、これを金利で割り引くことによって現時点の価値に引きなおす方法である（日本総合研究所編 2003：24）。
- 5) 実際に、2005年8月に発行された『ここまで進んだ小泉改革』（内閣府 2005）というパンフレットでは、金融再生プログラムを実施することによって2002年3月に8.4%あった不良債権比率が2005年3月には2.9%に減少し、不良債権問題が正常化したことをアピールしている。

- 6) このように政党の公認付与権を用いて与党政治家に圧力を行使した典型的な事例として、2005年8月の郵政解散から総選挙までの政治過程がある。また、2000年11月の「加藤の乱」の際も、野中広務幹事長をはじめとする自民党幹部は、政党の公認付与権を用いて加藤に同調する政治家を鎮圧した（大嶽 2003：68-70）。

参考文献

- 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）。
- 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。
- 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。
- 斎藤精一郎 2002『2003年日本経済非常事態宣言』日本経済新聞社。
- 須田慎一郎 2003『日本経済破綻：2003年10月恐るべき金融クラッシュ勃発』KKベストセラーズ。
- 滝田洋一 2002『日本経済不作為の罪』日本経済新聞社。
- 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。
- 竹中治堅 2006『首相支配：日本政治の変貌』中央公論新社（中公新書）。
- 内閣府 2005『ここまで進んだ小泉改革：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。
- 日本総合研究所編 2003『新版 図解 金融を読む辞典』東京経済新報社。
- 東谷暁 2003『やはり金融庁が中小企業をつぶした』草思社。
- 牧原出 2005『小泉“大統領”が作り上げた新『霞ヶ関』』『諸君！』2005年2月号：140-149。
- 御厨貴 2003『小泉純一郎』御厨貴編『歴代首相物語』新書館：274-277。
- 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）。
- 読売新聞政治部 2001『小泉革命：自民党は生き残るか』中央公論新社（中公新書ラクレ）。