

〈研究ノート〉

## 柳澤金融行政と竹中金融行政の 不良債権処理促進政策に関する史的分析

布 田 功 治\*

A Historical Analysis of the Japan's NPL Disposal Policy: 1995–2003

Koji Fuda

### Abstract

This study aims to clarify the continuity and differences between financial administration with a leadership of Yanagisawa and that of Takenaka. Beyond the hard-or-soft-landing debate on the Non-Performing Loan (NPL) disposal policy, we show the process of forming the comprehensive framework of Japan's first system to promote NPL disposal. Then, we focus on the special inspection and the injection of public funds.

The main findings are as follows. First, these financial administrations were in line with the comprehensive framework of the NPL disposal promotion system realized in the late 1990s, and many policies in two periods had similarities. Second, while the special inspection was conducted as an exceptional measure in the Yanagisawa's second term of office, it created the favorable policy environment for financial administration during Takenaka's. In this respect, we strongly suggest the continuity between these financial administrations. Finally, the underlying ideas on the purpose and efficacy of the special inspection were different in two periods, which has led to separate opinions regarding the additional injection of public funds.

### はじめに

本年（2021年）は、無党派層の圧倒的な支持を受け続けた小泉純一郎内閣発足から20年という節目の年である。小泉内閣は、日本経済の再生を最重要課題とし、聖域なき構造改革を掲げ、「痛みを恐れず、既得権益にひるまず、過去の経験にとらわれず」に、財政再建、不良債権処理、郵政民営化などの難題に取り組んだ。

---

\* 亜細亜大学経済学部准教授

当時は劇場型政治と呼ばれたように、業界団体、族議員や官僚といった抵抗勢力との対立関係がセンセーショナルに報道されることも多かった。それゆえ、いくつかの政策論争については、旧態依然の守旧派と新機軸の改革派の対立という単純な構図に矮小化されてしまうこともあった。

そのひとつの例として、不良債権処理政策をめぐるソフトランディング・ハードランディング論争を指摘できよう。痛みをもたらす不良債権処理を先送りする旧態依然のソフトランディング路線と痛みを恐れず不良債権処理を断行する新機軸のハードランディング路線という対立関係を前提とし、どちらの路線が望ましいかという論争である。

この論争に関しては、竹中平蔵経済財政政策担当大臣が2002年9月末に金融担当大臣を兼任し、ソフトランディング路線からハードランディング路線へ転換したことで、不良債権問題を劇的に解決した、とする見解が一般的な解釈として定着し現在に至っている（西村、2009：263頁）。竹中大臣兼任の際、小泉首相に金融担当大臣の職を事実上更迭されたのが、本稿後半で注目する大蔵省出身の柳澤伯夫金融担当大臣であった。

ただし、当時の不良債権処理政策に関する学術的研究の進展や金融当局関係者による総括的な回顧録の出版などを通じて、上記の通説に対する批判的な見解も提示されるようになった。それらの主な批判点は、次の2点に整理できる。第一は、不良債権額の急減に関して、金融行政の路線転換効果を過度に強調し、路線転換直前からの景気回復の影響を軽視しているとの批判である（西村、2009：265頁、武藤、2010：287頁など）。第二は、竹中金融行政を境として、それより前とそれ以降の金融行政を全く異質の断絶したものとみなすことへの疑義である（池尾、2009：104頁、五味、2012：15-16頁など）。

不良債権額の急減要因について、竹中金融行政の功績ももちろん認められるとはいえ、国内外のGDP統計や株価指数統計を参照すると、世界経済の好況に牽引された影響も大きいと判断すべきだろう。ただし、学術的観点とりわけ金融史の観点から、より興味深いのは第二の批判点である。すなわち、過去の金融行政にとらわれずゼロベースで改め変えたのか、あるいは、世間に与えたインパクトとは異なり、過去の金融行政の多くの面を実質的には引き継ぎ部分的に改善したのか<sup>1)</sup>、という論点である。

この論点について、内閣府経済社会総合研究所の研究プロジェクト「バブル／デフレ期の日本経済と経済政策研究」の不良債権、銀行政策、土地政策分科会座長代理を務めた池尾和人は、「りそな銀行への資本増強以降、竹中大臣のもとでの金融行政の実質は、大手銀行との関係が疎遠なものとなったという点を除けば、それ以前の柳澤大臣のもとでの金融行政のそれとほとんど変わらないものになったといえる」と述べている（池尾、2009：104-105頁）。

また、1998年の金融監督庁発足から検査・監督業務に従事し、金融庁長官も務めた五味廣文は、「竹中大臣の下での金融行政は、直前の柳澤大臣時代の行政手法と当時も今もよく比較される。竹中大臣のハードランディング（強硬）路線に対する柳澤大臣のソフトランディング（穏健）路線といった具合だ。しかし、私は両者の路線が決して対立するようなものだったとは思わない」と述べ

ている（五味、2012：90頁）。

本稿もそれらと同様の見解に立ち、ソフトランディング・ハードランディング論争から離れて、柳澤金融行政の延長線上に竹中金融行政を位置づける。というのも、両金融行政の不良債権処理促進政策の政策形成過程を分析すると、両金融行政の方針や手法に関して、断絶性よりも連続性を強く確認できるからである。もちろん、両金融行政の間には、見解の相違もあった。最も大きな隔たりは、柳澤本人が回顧するように、公的資金の追加投入の是非にあった（柳澤、2021：331-332頁、久米、2009：247頁）。

以上を踏まえて、本稿では、両金融行政の基本的な方針や手法が連続的なものとなった背景要因を示すことを第一の課題とする。また、公的資金の追加投入をめぐり、両金融行政の間で見解の相違が生じた背景要因を示すことを第二の課題とする。ただし、竹中金融行政に関する研究蓄積は質量両面で多い一方で、柳澤金融行政に関するそれは相対的に少ない。そこで、柳澤金融行政の政策やその形成過程の分析に重点を置く。

本稿の構成は、下記の通りである。第1節では、不良債権処理を促進するために必要な制度とは何か、その全体像を示し、その中で金融行政の関わる管轄領域を明確にする。同時に、自民党の政策新人類らが中心となって考案した不良債権処理促進制度の包括的枠組み案を示す。

第2節では、1998年後半の金融国会論戦を整理し、我が国初の不良債権処理促進制度の包括的枠組みがいかなる議論を経てどのように構築されたのかを示す。結論から言えば、このときに構築された包括的枠組みに沿った形で、柳澤金融行政も竹中金融行政も不良債権処理促進政策を策定したため、両金融行政の方針や手法に連続性を強く認められるのは当然であった。

第3節では、はじめに、第1次柳澤金融行政において<sup>2)</sup>、公的資金を注入した経緯と目的を示す。その際、Mitchellモデルを用いて、当時の金融不安定下では合目的な政策だった可能性が高いことを示す。次に、特別検査を手掛かりとして、柳澤金融行政と竹中金融行政の連続性を示す。その上で、公的資金の追加投入をめぐり、両金融行政の間で見解の相違が生じた背景要因を示す。おわりにでは、小括として、本稿の主な3つの分析結果とともに、残された課題を示す。

## 第1節 不良債権処理政策の全体像

### 1. 不良債権の処理手段（間接償却と直接償却）

不良債権とは、当初の約定通りの元利払いを受けられなくなるなど、価値が毀損した貸出債権を指す。貸出債権が不良債権となった場合、債権者である銀行は、毀損した債権価値を補填できるだろう金額の貸倒引当金をバランスシート上で繰り入れたり（間接償却）、不良債権をバランスシート上からオフバランス化したり（直接償却）して、貸倒リスクを管理する（表1）。

間接償却はあくまでバランスシート上での会計手続きであるから、銀行は不良債権を保有し続ける。そのため、延滞した融資先企業（債務者）の業績が回復した場合には、当初の約定どおりの元

表1 不良債権の処理手段

<p><b>間接償却</b>：バランスシート上で、貸倒引当金の繰り入れ                  ◀正常化を期待し、手当した含み損を公開しながら不良債権を継続保有</p>
<p><b>直接償却</b>：バランスシート上から、不良債権の切り離し（オフバランス化）                  ▶正常化を見込まず、含み損を実現損として確定して不良債権を最終処理</p> <p>①債権売却（第三者への債権売却による債権回収）                  ②私的整理（債権の一部放棄による融資先企業支援を通じた債権回収）                  ③法的整理（倒産法に基づく裁判手続きを通じた債権回収）</p>

出所）筆者作成。

利払い受け取りを期待できることになる。要するに、手当した含み損を公開しながら不良債権を保有し続け、いずれ債権価値が元に戻ること（不良債権の正常化）を期待するリスク管理手法と言える。

一方、債務者の業績回復を見込まず、延滞の長期化によって債権価値のさらなる毀損が見込まれる場合、銀行は貸出債権の全額回収を諦め、含み損を実現損として確定する。その際、少しでも回収できるように、次の3つの手段を用いる。それら3つの手段とは、①債権売却（額面より低い現在価値で第三者に売却し、債権の一部を回収すること）、②私的整理（債権の一部放棄によって融資先企業の業績回復を支援し、残りの債権を回収すること）、そして、③法的整理（倒産法に基づく裁判手続きを通じて与えられた強制権限によって、貸出債権の一部を回収すること）である。

## 2. 不良債権処理促進のための制度整備

不良債権処理を適切かつ公正に促進するためには、様々な制度が必要となる（表2）。前項で言及した不良債権償却と密接に関連する制度として、不良債権を分類するための資産査定制度、分類に応じた引当金制度、債権売却制度、債権放棄制度、債権回収制度が挙げられる。

それら以外の重要な制度としては、担保不動産取引制度を指摘できる。銀行融資は不動産担保貸し付けの形態で行われることも多かったため、債務者が返済不能となった場合に、銀行は担保不動産の売却代金を債権回収に充てる。ゆえに、担保不動産の売却代金増加をもたらす不動産価格の上昇も、不良債権処理を促進する効果を持つ。また、不動産価格上昇につながる都市再開発制度も、バブル崩壊後のような不動産価格低迷のときには不良債権処理のために有用となる。

加えて、金融危機予防制度や有事における中小企業金融制度も、不良債権処理を着実に進展させるために有益である。たとえば、不況が長期化すると銀行の直接償却は増加するため、実現損も拡大する。この損失拡大によって利益減少となるので、銀行の自己資本も減少する。すると、銀行はBISの自己資本比率規制を遵守するため、増資もしくは貸出削減等を行う。もし長期不況や金融不安などのために増資が困難な場合には、貸出削減（いわゆる貸し渋りや貸し剥がし）を行わざるを得ない。

表2 不良債権処理促進のための制度全般

主要制度	補完的制度
(1) 不良債権の分類・償却 ・資産査定：資産査定制度 ・間接償却：引当金制度 ・直接償却：債権売却制度、債権放棄制度、債権回収制度	(4) 主要制度の適正運用支援 ・会計制度 ▶税効果会計、時価会計、連結会計など ・税制 ▶債権償却関連税制、各種優遇税制など ・法制度 ▶倒産法制など
(2) 担保不動産取引市場の活性化 ・担保不動産取引の円滑化：担保不動産取引制度 ・都市の再開発：都市再開発制度	
(3) 金融危機の予防 ・金融危機の予防：金融危機予防制度 ▶主要行に対する財務健全性の評価、増資支援、破綻処理 ・有事における中小企業への貸付：中小企業金融制度	

注) 金融行政では、(1) 不良債権の分類・償却と (3) 金融危機の予防に関する制度整備を管轄する。

出所) 筆者作成。

一方、資金調達チャネルの少ない中小企業は、取引銀行の貸出削減対象になってしまうと、たとえ黒字であっても資金繰り困難となり倒産してしまう。こうして、優良な中小企業でさえも倒産することとなり、不良債権が増大し続けることになる。当然、銀行の経営も不健全な状態となり、所要自己資本の未達のみならず債務超過にも陥り、いずれは破綻する。

もし大手都銀などの主要行が破綻してしまうと、コール市場等の銀行間貸借関係を通じて、銀行破綻の連鎖する金融危機が発生してしまう。そうなれば、多くの中小企業がさらなる資金繰り困難に陥って倒産してしまうため、不良債権は膨大なものとなる。

したがって、長期不況や金融不安であっても、不健全な主要行の経営破綻が金融危機を引き起こすことを予防する制度を整えたり、優良な中小企業が資金借入れを継続できる制度を整えたりすることは、不良債権処理を着実に進展させるためにも不可欠である。

また、上記に示した諸制度を適正に運用するためには、会計制度（税効果会計制度、時価会計制度、連結会計制度等）、税制（債権償却関連税制、各種優遇税制等）、法制度（倒産法制等）といった補完的制度も整備する必要がある。以上で示した不良債権処理促進のために必要な制度全般を表2のように整理できる。なお、不良債権処理政策に関する金融行政の管轄領域は、(1) 不良債権の分類・償却と (3) 金融危機の予防である（表2）。

ここで留意しておくべきことは、金融行政による (1) 不良債権の分類・償却や (3) 金融危機の予防は、金融行政の管轄外である (2) 担保不動産取引市場の活性化や (4) 補完的制度和密接に関連していることである。つまり、各制度の整備状況は、他の制度の整備状況に影響を受けるということである。そのため、一部の制度のみ発展させることはできず、不良債権処理を促進するためには、各制度を包括的に同時発展させていく必要がある。

### 3. 自民党政策新人類の2つのトータルプラン

#### 3-1. 土地・債権流動化トータルプラン

不良債権処理の促進には全般的な制度改革で臨まなければならないとの主張は、1997年秋ごろから橋本龍太郎内閣期における自民党内部の議論を通じて形成され始めた。この自民党内議論を主導したのは、事前審査制のもとで政策決定への影響力を保持した党幹部ではなく<sup>3)</sup>、政策通の政策新人類と呼ばれた石原伸晃、塩崎恭久、根本匠などの若手議員らと先輩格の保岡興治であった（石原・塩崎・根本・渡辺、2001：25-26頁）。

1997年11月の北海道拓殖銀行や山一証券といった大手金融機関の破綻後の翌98年初めから、石原、塩崎、根本らは自発的に金融の私的な勉強会を始め、保岡の提案を受けて勉強会を自民党内のワーキング・チームへ発展させた。同年3月には、自民党土地・債権流動化促進特別調査会という正式なプロジェクトチームとなった（同上：34頁）<sup>4)</sup>。

自民党の政策新人類らは、民間企業社員、学者、銀行員、法務省官僚、大蔵省官僚、建設省官僚といった専門家を招いて議論を重ねた。その結果、不良債権問題と担保不動産問題の表裏一体性を認識するに至り、不良債権のオフバランス化と担保不動産取引市場の活性化を喫緊の課題に設定した（同上：34-35、45頁）。

こうして、自民党土地・債権流動化促進特別調査会は、98年4月22日に「土地・債権流動化トータルプラン」を取りまとめた。このトータルプランでは、不良債権の資産査定制度（デュー・ディリジェンス（Due Diligence）の確立）、債権売却制度（CCPCの機能拡充）<sup>5)</sup>、債権放棄制度（無税償却の範囲拡大）<sup>6)</sup>、債権回収制度（臨時不動産関係権利調整委員会の創設、サービサー制度の創設）<sup>7)</sup>、競売手続きの迅速化・円滑化）、担保不動産取引制度（競売物件情報開示、執行妨害対策強化、SPC等を活用した証券化）<sup>8)</sup>、都市再開発制度（住宅・都市整備公団の活用、民間都市開発推進機構のプロモート、都市再開発等の公的融資・保証の拡充、高齢者福祉・防災・市街地活性化のための都市再構築）、税制改正や倒産法改正など、表2で示したところの（3）金融危機の予防以外の不良債権処理促進の制度改革を網羅的に提示した<sup>9)</sup>。

土地・債権流動化トータルプランは、翌2日後の4月24日の橋本内閣「総合経済対策」に盛り込まれることがあらかじめ決まっており、政府・与党の正式な政策案となった（同上：36頁）。

#### 3-2. 金融再生トータルプラン

土地・債権流動化トータルプランとりまとめの1か月後の98年5月22日に、自民党土地・債権流動化促進特別調査会（保岡興治会長）は、自民党金融再生トータルプラン推進特別調査会（保岡興治会長）へと改称した（自由民主党、2006：370頁）。同時に、政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会（宮澤喜一座長）も設立された。そして、土地・債権流動化トータルプランでは対象外であった金融危機の予防にも取り組んだ。

政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会は、同年6月23日に「金融再生トータルプラン

(第1次とりまとめ)」を、7月2日に「金融再生トータルプラン(第2次とりまとめ)」を発表した。金融再生トータルプランの金融危機予防策は、主要行に対する財務健全性評価と破綻処理、ならびに有事における中小企業金融の制度構築であった(表2参照)。

金融再生トータルプランの画期的な特徴は、主要行に対する破綻処理の導入を試みたことにある。当時の日本では銀行不倒神話が根強く、銀行の経営破綻を前提にした法制度は未整備だった(前田、2015:200頁)。金融再生トータルプランの主要行破綻処理案はブリッジバンク(つなぎ銀行)制度と呼ばれ、それまでの大蔵省主導による護送船団方式での救済合併の欠陥を補うものだった。

従来、大蔵省は経営破綻状態の銀行に対し、他の金融機関による救済合併を支援する形で公的資金を注入してきた。この公的資金注入は、救済側にとっては増資支援を意味する一方、被救済側にとっては事実上の破綻処理を意味することに注意しておきたい。

ただし、この護送船団方式での救済合併は、主要行の経営破綻に対する適切な対処法とは言い難い。というのも、経営破綻状態の主要行の抱える不良債権は多様で膨大であるため、救済する側のリスク管理能力の限界を超えてしまうおそれがあるからである。

そこで、破綻主要行の保有債権のうち、明らかに回収不能な貸出債権を売却するなどしてバランスシートから取り除き、回収見込みのある優良債権のみ残すことで、他の金融機関による合併買収を促す破綻処理方式が有用となった。この方式では、優良債権等の資産、預金等の債務そして人材などを、破綻主要行から承継銀行(ブリッジバンク)に引き継ぐことになる。また、ブリッジバンクは、他の金融機関にいずれすぐに合併買収されることを前提とするものである。

金融再生トータルプランでは、合併買収を希望する他の金融機関が現れるまでの期間限定のつなぎ役として、公的ブリッジバンクの設立を提案した。公的ブリッジバンクは、破綻主要行の優良債権を引き継ぐので、優良な中小企業への融資を継続できる。また、公的機関ということで信用力も高まるため、預金保険機構による破綻主要行の債務保護とあいまって、コール市場等を通じた銀行破綻の連鎖も防止できる。

以上のように、自民党の政策新人類らは2つのトータルプラン作成を主導し、不良債権処理促進のための包括的な制度構築案を策定した。そして、98年7月30日からの金融国会で、この制度構築をめぐる国会論戦が繰り広げられることとなった。

## 第2節 金融国会論戦

### 1. 金融危機予防制度に関する2つの論点

98年8月5日に、小渕恵三内閣が政府提案として、①「不動産に関連する権利等の調整に関する臨時措置法案」および②「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律及び預金保険法の一部を改正する法律案」(ブリッジバンク法案)を国会提出した。

同時に、与党自民党が議員立法として<sup>10)</sup>、③「債権管理回収業に関する特別措置法案」、④「金

融機関等が有する根抵当権により担保される債権の譲渡の円滑化のための臨時設置に関する法律案」、⑤「競売手続の円滑化等を図るための関係法律の整備に関する法律案」、⑥「特定競売手続における現況調査及び評価等の特例に関する臨時設置法案」を提出した。

ここで注意しておきたいことは、金融国会開催直前の98年7月12日の第18回参議院選挙で自民党は大幅に議席を失い、橋本首相が辞任するとともに、参議院で民主党などの野党が多数派となるねじれ国会となっていたことである。また、主要行のひとつである日本長期信用銀行（以下、長銀）の経営破綻の噂が6月上旬から本格的に広まるなか、金融危機の可能性は現実味を帯びていた。

さらに、前年97年7月2日にタイから始まったアジア通貨金融危機の影響で、98年8月17日にロシア金融危機が生じたり、翌月9月24日に新興国関連のデリバティブ取引を行っていた米国のヘッジファンドLTCMが事実上破綻したりするなど、海外金融市場も不安定化していた。

このように国内外の金融危機の差し迫る状況のもとで、政府・与党は上記の金融再生関連六法案を可決すべく、ねじれ国会の論戦に臨んだ。98年8月25日からの衆議院金融安定化に関する特別委員会の審議で議論となったのは、「破綻金融機関の処理の在り方に加え、経営危機に陥った日本長期信用銀行の処理策や、大蔵省の財政・金融の分離問題」の3つの論点であった<sup>11)</sup>。

破綻処理の在り方と長銀の処理策に関しては、1) 主要行に対する破綻処理方式としてブリッジバンクは適切か、2) 金融危機を防ぐために長銀問題にどのように対処すべきか、の2つの論点を中心に論戦が進展した。それらは、本来、無関係な別個の論点であったが、次第に結び付けられて議論されるようになった（西野、2001：216頁）。

## 2. ブリッジバンク制度をめぐる国会論戦

ブリッジバンク制度に関する野党側からの最も重要な問題提起は、破綻主要行の海外債務をブリッジバンクに引き継ぐことは事実上不可能であるという指摘であった。法律上は、国際的な銀行間借入やデリバティブ取引により生じる正味の負債といった海外債務を主要行からブリッジバンクへ引き継ぐことは可能である<sup>12)</sup>。

ただし、主要行とブリッジバンクは法的に別人格であるため、ブリッジバンク制度での破綻処理適用時点で、海外金融機関は主要行破綻と判断してしまうのではないかと民主党は指摘した<sup>13)</sup>。その場合、海外金融機関は国際会計基準に則って、銀行間貸付を貸し倒れとして直接償却したり、デリバティブ取引を清算したりしてしまう。つまり、事実上、破綻主要行の海外債務をブリッジバンクに引き継ぐことは不可能というのが民主党の主張であった。

また、「政府・与党からだされております案（ブリッジバンク法案：筆者注）におきましては、（中略）、大手の銀行の場合、（中略）インターバンク取引であるとかあるいはデリバティブ取引、そういった問題がまさにこの時点（ブリッジバンク制度での破綻処理適用時点：筆者注）で大きな混乱を生ずるおそれがある」との指摘もあった<sup>14)</sup>。

実際、主要行の国際的な銀行間取引やデリバティブ取引は巨額であり<sup>15)</sup>、ブリッジバンク制度に



よって主要行を破綻処理すると、その債権者である海外金融機関の損失は巨額となるおそれがあった。それゆえ、国際金融市場で大きな混乱が起るとともに、破綻主要行以外の邦銀主要行全体への不信感も高まり<sup>16)</sup>、日本の金融市場で信用収縮が起るのも明らかであった<sup>17)</sup>。

このように、民主党は政府提出のブリッジバンク法案に対して、ブリッジバンクの役割そのものを果たせないこと、かえって金融不安を引き起こしてしまうことの2つの重大な欠点を鋭く批判したのであった。そして98年9月3日に、民主党は平和・改革および自由党とともに、2つの欠点を解決する対案として、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律案」を提出した<sup>18)</sup>。

上記の野党案で示されたのは、特別公的管理方式という主要行全株式の強制取得による国有化であった。そうすることで、暫定的に元の法人格を残したまま、唯一の株主となった国の指示による破綻処理が可能となる。さらに、国の信用で担保されながら破綻主要行の債務を引き継げるので、システミック・リスクを抑制できるとの考えであった<sup>19)</sup>。

この野党対案に対して、自民党の保岡委員は、「(政府案と調整し：筆者注) いい形に工夫ができる可能性があるな、こう思っております。したがって、この公的管理をする銀行のあり方についても与野党で鋭意協議をしていかなければならない」と前向きに受け取った<sup>20)</sup>。

また、石原委員も、「(野党案と政府案との比較で：筆者注) 最終的には公的資金、税金を使うということにおいては何ら違いがない。あるいは、国有化、ブリッジバンクもある意味での国有化と考えれば、原則清算としても国有化をしていくということでは、方法論は違うけれども、また先ほどはカテゴリーが違うという話をさせていただきましたけれども、違いがない」と述べ、双方の案は本質的に同じであるとみなし、受け入れの意向を示した<sup>21)</sup>。

その後、野党案を軸として与野党協議で修正を加えた法案(金融再生法)が、98年10月16日に公布された。主要行の破綻処理については、まず特別公的管理によって国有化し、次にブリッジバンク制度と同様の不良債権処理を適用することとなった。以上のように、ブリッジバンク法案をめぐる政策論争に関しては、政策新人類世代の与野党議員らの活躍もあいまって<sup>22)</sup>、センセーショナルな報道で印象づけられた野党案の「丸呑み」といった政治闘争ではなく<sup>23)</sup>、建設的な政策論争が展開されたと評価すべきだろう。

### 3. 長銀処理策をめぐる国会論戦

#### 3-1. 与野党間の政治闘争

長銀処理策をめぐる国会論戦は、ブリッジバンク制度の論戦とは異なり、政治闘争の様相も呈した。政府・与党は、当初、従来型の護送船団方式による救済合併(増資支援)を企図していた(西野、2019: 167-171頁)。とはいえ、ねじれ国会での論戦や駆け引きを経て、新設された金融再生法に基づく特別公的管理(破綻処理)という野党案の丸呑みで政治決着した(同上: 169-172頁、服部、2001: 66頁)。

このように長銀処理方針は、国会論戦を経て、政府案の増資支援から野党案の破綻処理へと転換

した。2021年現在から振り返れば、長銀処理策の国会論戦については一長一短の側面を指摘できる。高く評価できるのは、わずか3カ月弱の間に、主要行に対する破綻処理方式を政治主導でゼロベースから構築し、実際にモデルケースとして長銀処理に適用したことである。一方、一刻も早く対処すべき長銀処理に3カ月もの時間をかけてしまったことは、金融危機予防の観点からは問題であったと判断せざるを得ない。

もちろん、長銀破綻の主要因は、長銀自身の不適切な不良債権処理対応にある。たとえば、系列ノンバンクや不良債権受け皿会社に対する多額の回収困難債権を回収見込債権として自己査定していたことは明らかに問題であった（共同通信社社会部編、1999：45,59,107頁）。

ただし、3カ月もの間、長銀処理策の国会論戦が全国報道されるなか、長銀系列ノンバンクの優良顧客は他の金融機関からの借入に移行した（同上：119頁）。長銀系列の主要ノンバンクであった日本リースは、優良顧客を失ったこともあいまって、金融国会開催中の98年9月27日に事実上倒産している。こうして、系列ノンバンクに対する長銀の貸出債権の質は急速に劣化し、長銀自体の財務健全性の悪化にも拍車をかけた。

既述のように、もし長銀が破綻した場合、国際的な銀行間借入やデリバティブ取引の混乱を発端として、国内外で金融危機の生じる可能性があった。金融危機予防を最優先にするならば、長銀処理策と主要行の破綻処理を当初のまま別個に論じ、一刻も早く対応すべきだった<sup>24)</sup>。ただし、野党は政府案の受入れを断固拒否しており（柳澤、2021：138頁）、政府・与党はねじれ国会のもとで最終的には野党案を基本方針とせざるを得なかった。

そして、野党案の破綻処理方式を長銀処理に適用するためには、そもそも破綻処理制度の構築から議論しなければならなかった。こうして、本来は別個の論点であった長銀処理策と主要行に対する破綻処理制度の国会論戦が結び付いた。その結果、3カ月に渡る国会論戦の間に、長銀の財務健全性は急激に悪化していった。

### 3-2. 長銀の財務健全性

長銀処理策をめぐる国会論戦では、長銀の財務健全性に焦点が絞られた。もし一時的に不健全ならば、政府案の増資支援が適切な処理策となる。一方、恒常的に不健全（破綻状態）ならば、野党案の破綻処理が適切な処理策となるというわけである。こうして、長銀の財務状況は破綻状態なのか否か、そもそも破綻の認定基準をどのように設定すべきかが論点となった。

破綻の認定基準に関しては、ブリッジバンク法案以前は預金取り付けなどの資金繰り破綻を重視していたが、金融国会での論戦を経て、資産によって債務を完済できない財務状況すなわち債務超過が新たな破綻認定基準となった（柳澤、2021：137頁）。

金融国会では、98年8月18日から10月16日の閉会まで、長銀の債務超過疑惑に関する質問がたびたびなされた。日野正晴政府委員（金融監督庁長官）は、同年5月から7月にかけての長銀自己査定および日銀考査の結果に基づき、同年3月期時点で長銀は債務超過ではないとの答弁を繰り返

返した。

それらの資産査定結果によれば、自己資本 7800 億円、不良債権償却にともなう純損失見込み 6300 億円（損失 7500 億円、利益 1200 億円）であり、不良債権償却後の自己資本は 1500 億円となる。自己資本は正の値であるから、

$$\text{自己資本} = \text{資産} - \text{負債} = 1500 \text{ 億円} > 0$$

より、債務超過（破綻状態）ではないとのことであった<sup>25)</sup>。また、長銀は同年 9 月期の中間決算見込みについて、系列ノンバンク関連の多額の不良債権処理を予定しており、それによって BIS 規制基準未達の過少資本になったとしても、債務超過にはならないと金融監督庁に報告していた<sup>26)</sup>。

一方、金融監督庁は、長銀の財務健全性の急激な悪化を把握していた。そこで、98 年 7 月 13 日から 9 月 30 日まで、長銀への断続的な立入検査を行い、98 年の 3 月期、6 月期そして 9 月期時点の財務状況の実態把握を進めた<sup>27)</sup>。当初、7 月中に検査結果の経過報告公表の見込みであったが（高橋、2013：117 頁）、金融国会開催の間、金融監督庁は取りまとめ中と繰り返し答弁し、経過報告も含めて検査結果を公表することはなかった。

### 3-3. 政府・自民党への民主党の歩み寄り

98 年 9 月になっても金融監督庁は長銀の検査結果を公表せず、野党は債務超過の疑いを強めて政府案を激しく批判した（西野、2019：170 頁）。既述のように、ねじれ国会のもとでの最終的な与野党合意案では、金融再生法に基づく特別公的管理という野党案の長銀処理策を採用した。

当初の金融再生法案では、主要行破綻時のみ特別公的管理を適用可能であった（同法第 36 条）。ただし、長銀の検査結果は未公表だったため、長銀は債務超過であるか否か、すなわち長銀は破綻しているか否かは不明だった。したがって、破綻状態であるとの確定はできず、あくまで破綻状態のおそれがあるということのみが確実であった。

そこで、政策新人類世代を中心とする自民党と民主党の議員は、もし長銀が債務超過でない場合でも野党案の特別公的管理を適用するため、金融再生法案を修正し、主要行破綻のおそれ発生時にも特別公的管理を適用可能とする第 37 条を追加した。

ここで、第 37 条追加の修正案は、政府・自民党に対する民主党の歩み寄りを意味することを強調しておきたい。第 37 条を長銀処理に適用する場合、長銀は破綻していないとみなす政府・自民党の主張を認めることになる。また、既述のように、野党案の特別公的管理は、政府・与党案のブリッジバンク制度活用による救済合併と実質的には大きな差異はない。つまり、第 37 条での長銀処理策は、当初の政府・与党案の長銀処理策とほぼ同じことになる。

この点について、西田猛自由党委員は 10 月 2 日の国会で「当初のこの法案（金融再生法案：筆者注）は野党の三党で提出したものでございました。民主、平和・改革、自由で提出したものでございまして、それに対する修正案がきょう出てきたんですけれども、その原案と修正案というのが

天と地ほどの差があるということを、(中略)指摘をしまいたいと思うのであります。(中略)この修正案は、限りなく当初政府・自民党の方が言っておられた案に近いということが言えるのだと私は思います」と述べている<sup>28)</sup>。

西田委員は続けて、金融再生法提案者の枝野幸男民主党委員に対し、「日本長期信用銀行については、この法律の第何条に従って特別公的管理に入るというふうにお考えですか」と質問し、枝野委員は「金融の情勢は日々動いておりますので、現段階では確定的なことは申し上げられませんが、(中略)現状で考えますと、三十七条で入る可能性が高いというふうに推測いたしております」と回答している<sup>29)</sup>。以上のように、98年10月2日時点では、政府・与党と民主党は、特別公的管理という野党案の長銀破綻処理の体裁をとりつつ、実質的には政府・与党案の長銀救済合併の準備も整えていたことになる。

長銀処理策に関して、民主党が政府・自民党へ歩み寄った理由のひとつに、経済官僚らによる説得がある。たとえば、日本銀行の安齋隆信用機構担当理事は<sup>30)</sup>、不祥事の渦中にあった大蔵官僚の代わりに、自民党の加藤紘一宅池会会長や民主党の仙谷由人企画委員長などを訪れ、国内外の金融危機連鎖を防ぐためにも、一刻も早い金融再生法の成立に対する理解を繰り返し求めていた(前田、2015:170-171頁)。

### 3-4. 長銀処理策の政治決着

安齋日銀理事は自民党や民主党の幹部に対し、金融再生法に加えて「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」(金融早期健全化法)の成立も働きかけていた(前田、2015:170-171頁)。金融早期健全化法とは、債務超過(破綻)のおそれもない資産超過の主要行に対して、公的資金注入による増資支援を可能とする法律である。

実は、政府・与党が金融国会に提出した金融再生関連六法案のひとつであるブリッジバンク法案にも、金融早期健全化法と同様の増資支援の仕組みが組み込まれていた。というのも、ブリッジバンク法案の基となった法律は、98年2月18日施行の「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」(旧安定化法)であり<sup>31)</sup>、救済合併時に救済側への増資支援を可能とするものだったからである(同法第二章第三条第2項第一号および同第3項第一号)。

救済側は被救済側の不良債権を引受けるため、損失が発生し自己資本も減少する。その際、公的資金注入によって救済側の自己資本を増加させることで、システムック・リスクを抑制するための法律であった。

とはいえ、金融国会論戦を経て、旧安定化法を改正するブリッジバンク法案は廃案となることが決定的となった。そのままでは、ブリッジバンク法案に組み込まれていた救済側への増資支援の仕組みも廃止され、ひいては海外金融市場にも悪影響を及ぼす可能性があった。このことを危惧した先進7か国蔵相・中銀総裁会議(G7)は、98年10月3日に、「存続可能な銀行に十分な公的資金を迅速に投入することが重要である」との日本向け声明を採択して懸念を表明した<sup>32)</sup>。

すると、同年10月7日に自民党が議員立法の形で、金融早期健全化法案を衆議院に提出した。そして、自民、平和・改革及び自由党の国会対策委員長は、金融早期健全化法案を金融再生法案とほぼ同時期に成立させるために、参議院先議とし審議時間の確保を図った（柳澤、2021：140頁）。

同年10月13日に自民党、平和・改革及び自由党による共同修正案が衆議院を通過した後、参議院で民主党は対案を提出した<sup>33)</sup>。とはいえ、長銀処理策について自民党に歩み寄っていた民主党は、上記の共同修正案への形式上の反対を貫く形で矛を収めた（同上：140頁）。こうして、金融早期健全化法は、金融再生法公布からわずか6日後の10月22日に公布された<sup>34)</sup>。

以上の複雑な経緯で、主要行に対する破綻処理と増資支援という日本初の体系的な金融危機予防制度が構築されたのであった。そして、金融早期健全化法公布の翌日10月23日に、金融監督庁は97年3月末時点の長銀の債務超過を認定し公表した<sup>35)</sup>。同日に金融再生担当大臣に就任した柳澤大臣は、就任当日に金融再生法に基づき、特別公的管理による長銀の破綻処理を開始した。また、翌年99年3月には金融早期健全化法に基づき、公的資金注入による主要行15行への増資支援を実施した。

### 第3節 柳澤金融行政と竹中金融行政の連続性と相違点

#### 1. 第1次柳澤金融行政における公的資金注入

##### 1-1. 主要行に対する道義的説得

1998年12月15日、金融再生法と金融早期健全化法を適切に運用するため、金融国会で成立した「金融再生委員会設置法」に基づき、金融再生委員会が設置された。同日、柳澤は金融再生担当大臣から初代金融再生委員会委員長に転任した。金融再生委員会の組織的特徴としては、次の2点を指摘できる（柳澤、2021：156-157頁）。

第一に、総理府系統に置かれたことである。つまり、大蔵省の系統外に置かれた。裁量的な事前指導型の伝統的金融行政が、大蔵省の権限をあまりに強大化させ、度重なる不祥事を引き起こしてしまったことを反省する措置だった。第二に、国家行政組織法上の三条委員会として設立されたことである。そうすることで、主要行に対する破綻処理や増資支援に関して、大蔵省などの他の行政機関からの圧力を受けることなく、金融、法律、会計などの専門家による慎重な審議を経て、独自の判断で行政処分を発出できる委員会体制を整えた。

ここで、金融再生委員会の事務局構成に関連して、柳澤委員長が主要行の破綻処理より増資支援を重要視したことを強調しておきたい。金融再生委員会の事務局構成案では、当初、建制順に金融再生法担当を第一課、金融早期健全化法担当を第二課としていた。当初案に対して柳澤委員長は、金融システム機能の回復こそが金融再生委員会に課せられた使命であるとの考えから、金融再生法担当よりも金融早期健全化法担当を重要視すべきと主張し、事務局構成の再考を促した（同上：214頁）。その結果、金融早期健全化法担当は金融危機管理課となり、金融再生法担当はそのなか

に置かれる業務室で所掌されることとなった。

金融再生委員会は発足後すぐに、金融早期健全化法に基づき、主要行への増資支援に取り組んだ。ところが、主要行各行は風評被害や経営責任の追及を恐れて、公的資金注入申請を躊躇していた。金融再生委員会は、このままでは98年3月の旧安定化法に基づく佐々波委員会による公的資金注入と同様の失敗を繰り返すと考え<sup>36)</sup>、同年11月6日に「経営責任は問わない」とまで公言し、公的資金注入の積極的な申請を呼び掛けた（飯村、1999b：2頁）。

翌年99年1月26日には、柳澤委員長自ら都銀10行と信託銀行6行の頭取を都内ホテルに招いて直接呼び掛けた。その思いは、「今度こそわが国の金融システムの支柱である主要行の経営陣に問題に真正面から向き合ってほしい」というものであった（柳澤、2021：214頁）。

この会合での柳澤委員長の話の重要点として、次の2点を指摘できる（同上：214-215頁）。第一に、世間では強制的な公的資金注入論も存在することにあえて言及したことである。第二に、銀行自らの公的資金注入申請を原則としつつも、申請を強く促したことである。要するに、柳澤委員長は主要行各行の頭取に対し、風評被害や経営への政府介入を恐れて不十分な公的資金注入しか申請しない場合、逆に強制的な公的資金注入による経営責任追及もあり得ることを示唆して、積極的に申請するよう諭したのである。

この道義的説得は、長年の護送船団行政で生じた金融当局と民間銀行の馴れ合いからの脱却を意味しており、自己保身ではなく金融システム機能回復のための経営判断を民間銀行経営者に強く促すものだった。ただし、政府による強制的な公的資金注入はあくまで伝家の宝刀であり、民間による自主的な公的資金注入申請という原則を崩すことはなかった。このことは、民間銀行の自主性重視という第1次柳澤金融行政の特徴を明確に表していたと言える。

民間銀行の自主性を重視する柳澤金融行政の源流は、橋本行政改革に見出すことができよう。橋本行政改革では、1995年12月26日の「今後の金融検査・監督等のあり方と具体的改善策について」という大蔵省報告書に基づき、従来の保護的規制行政から市場チェック機能を一層活用する行政への転換を果たした（齊藤、2020：7頁）。

柳澤委員長も、95年11月末に橋本自民党総裁のもとで発足した行政改革推進本部の事務局長を務めていたこともあり、「事前には一般に適用されるルールを定めるに止め、個別の行為は民間で独立の判断により行ってもらい、行政によるそのチェックは事後においてのみ行われる」ことを橋本行政改革の大原則と考えていた（柳澤、2021：310頁）。

それゆえ、事前的にはBIS基準の自己資本比率規制を基本とするルールを定めるに止め<sup>37)</sup>、民間銀行が自己査定によって自らの財務健全性を確認し、必要十分な公的資金注入を申請するよう促した。そして、もし公的資金注入申請額が不十分であり、金融監督庁による事後的な立入検査で過少資本や債務超過であることが判明した場合には、ルールに基づいて行政処分を行うというわけだった。

主要行各行は、柳澤委員長の道義的説得を受け入れ、99年3月4日に中央信託銀行の1500億円

から富士銀行の1兆円までそれぞれ必要な金額を申請した。そして、同年3月末に主要行15行に対して、申請通りの総額7兆4592億円の公的資金注入がなされた（飯村、1999b：3頁）<sup>38</sup>。これは、1年前の佐々波委員会による公的資金注入額1兆8156億円と比べて4倍以上の巨額なものであり、主要行の財務健全性を高める増資支援となったと判断できよう。

また、この公的資金注入の目的には、主要行の財務健全性向上の他に、不良債権処理促進も含まれていた。実際、金融再生委員会の議論では、主要行への増資支援を行って有価証券の含み損、引当の不足そして不良債権の償却を完全に解消することについての異論はまったくなかった（柳澤、2021：223頁）。

## 1-2. Mitchell モデルに基づく公的資金注入政策評価

既述のように、第1次柳澤金融行政の公的資金注入の主な特徴は、次の2点に整理できる。第一に、金融当局は、民間銀行経営者の経営責任を問わずに公的資金を注入した。第二に、民間銀行が不良債権処理を先送りせずに自主的に取り組むことを、公的資金注入の目的に含めた。

これら2つの特徴を持つ公的資金注入は、どのような条件下で合目的な政策となるのか。この問いに答えることは、第1次柳澤金融行政における公的資金注入の有効性を判断するためにも必要な作業となる。この作業の際に有益な示唆を与えるモデルとして、池尾（2009）でも引用された Mitchell モデルを用いる（Mitchell, 1997）。

Mitchell モデルは、ソフトな予算制約下における銀行の最適戦略行動を分析するための分析枠組みで、銀行が不良債権処理を先送りせず自主的に取り組むようになるためには、どのような公的資金注入方法が望ましいかを示すモデルである。Mitchell は様々な公的資金注入パターンを比較検討しているが、本稿では事前に公約するパターンに注目する（表3参照）。

下記では、まず、債務超過をちょうど解消するだけの公的資金注入を公約する場合、銀行の不良債権処理先送りを発見するための監督当局の検査能力が高いほど、銀行は自主的に不良債権処理に取り組むことを示す。次に、監督当局の検査能力がかなり低い場合、公的資金注入額が多いほど、銀行は自主的に不良債権処理に取り組むことを示す。

表3より、不良債権処理を先送りする場合の銀行経営者の期待利得  $E^{passive}[\pi + \rho]$  は、

$$E^{passive}[\pi + \rho] = (1-D) \{q[(I_0 + (1-\alpha)B + \alpha B - L) + \rho] + (1-q)[(I_0 + (1-\alpha)B - L) + R + \rho]\}$$

と表せる（補論1参照）。一方、不良債権処理に取り組む場合の銀行経営者の期待利得  $E^{active}[\pi + \rho]$  は、

$$E^{active}[\pi + \rho] = I_0 + (1-\alpha)B + \alpha\bar{B} - L + R + \rho$$

と表せる（補論2参照）。

表3 公的資金注入公約における銀行の最適戦略 (Mitchell モデル) の概要

時点0	時点1	時点2
<ul style="list-style-type: none"> <li>・銀行は投資ポートフォリオを決定                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▶リスクフリー・アセット (<math>I_0</math>): 国債等</li> <li>▶リスク・アセット (B): 貸付等</li> </ul> </li> <li>・銀行は時点2での債務額を確定 (L)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▶全額回収の場合、資産超過 <math>I_0 + B &gt; L</math></li> </ul> </li> <li>・監督当局の検査能力確定 (D)</li> <li>・監督当局は、時点1で不良債権処理を先送りせず実施しつつも時点2で債務超過に陥った銀行に限定して、救済措置 (公的資金注入) を実施する旨を公約                             <ul style="list-style-type: none"> <li>※実際には銀行が不良債権処理を先送りしていたとしても、監督当局が時点1の検査で見落としした場合は、銀行が不良債権処理を実施したと判断</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・銀行は自らの不良債権額 (債務不履行額) (<math>\alpha B</math>) を把握</li> <li>・銀行はリスクフリー・アセットおよび正常債権を全額回収 (<math>I_0 + (1 - \alpha)B</math>)</li> <li>・銀行は不良債権への対処策を決定                             <ul style="list-style-type: none"> <li>①不良債権処理実施 (償却策)                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶確率1で一部回収 (<math>\alpha B</math>)、<math>\alpha B &lt; \alpha B</math></li> </ul> </li> <li>②不良債権処理先送り (起死回生策)                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶確率 <math>q</math> で全額回収 (<math>\alpha B</math>)、確率 <math>(1 - q)</math> で全額貸倒 (0)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>・監督当局は、不良債権処理先送りに関する検査を実施                             <ul style="list-style-type: none"> <li>①不良債権先送り発見                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶確率 D で発見</li> </ul> </li> <li>②不良債権先送り見落とし                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶確率 <math>(1 - D)</math> で見落とし</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・銀行は不良債権処理先送りの発覚しないまま、起死回生策成功の場合のみ資産超過</li> <li>・監督当局は、不良債権処理先送りの発覚した銀行に対して、銀行破綻させる介入措置を実施</li> <li>・監督当局は、不良債権処理先送り発覚銀行以外の債務超過行に対して、銀行存続させる救済措置 (公的資金注入 (R)) を実施</li> <li>・銀行存続の場合のみ、銀行経営者は経営者報酬 (<math>\rho</math>) を獲得</li> </ul>

出所) Mitchell (1997) を参考に筆者整理。

いま、時点0において、債務超過をちょうど解消するだけの最小公的資金注入を金融当局が公約していたとする。すると、不良債権処理を先送りしたときに得られる最小公的資金注入額  $R_{min}$  は<sup>39)</sup>、

$$R_{min} \equiv -(I_0 + (1 - \alpha)B - L) = -(I_B - L) \quad \text{ただし、} I_B \equiv I_0 + (1 - \alpha)B$$

と定義できる。一方、不良債権処理に取り組んだときに得られる最小公的資金注入額  $\bar{R}_{min}$  は、

$$\bar{R}_{min} \equiv -(I_B + \alpha\bar{B} - L)$$

と定義できる。以上より、それぞれの場合の銀行経営者の期待利得関数は、

$$\begin{aligned} E^{passive}[\pi + \rho] &= (1 - D) \{q[(I_B + \alpha B - L) + \rho] + (1 - q)[(I_B - L) + R_{min} + \rho]\} \\ &= (1 - D) \{q[(I_B + \alpha B - L) + \rho] + (1 - q)\rho\} \\ &= (1 - D) \{q[I_B + \alpha B - L] + \rho\} \\ E^{active}[\pi + \rho] &= I_B + \alpha\bar{B} - L + \bar{R}_{min} + \rho = \rho \end{aligned}$$

のように変形できる。ここで、最小公的資金注入公約のとき、銀行経営者にとって、不良債権処理を先送りしても不良債権処理に取り組んだとしても、それらの期待利得が無差別となる場合を想定し、その場合の監督当局の検査能力  $D$  を  $\bar{D}$  と置くと、



$$E^{passive}[\pi + \rho] = E^{active}[\pi + \rho]$$

$$(1 - \bar{D}) \{q[I_B + \alpha B - L] + \rho\} = \rho$$

が成り立つ。この式より、 $D > \bar{D}$  のときには、

$$(1 - D) \{q[I_B + \alpha B - L] + \rho\} < (1 - \bar{D}) \{q[I_B + \alpha B - L] + \rho\} = \rho$$

となる結果、

$$E^{passive}[\pi + \rho] < E^{active}[\pi + \rho]$$

となる。したがって、債務超過をちょうど解消するだけの最小公的資金注入を金融当局が公約する場合、監督当局の検査能力  $D$  が  $\bar{D}$  を超えて高まるほど、銀行は自主的に不良債権処理に取り組むことになる。

とはいえ、第1次柳澤金融行政で公的資金注入のなされた99年3月において、金融監督庁検査部の検査能力は必ずしも高かったとは言えない。金融監督庁検査部による厳格な資産査定の特徴と言われた金融検査マニュアル（五味廣文金融監督庁検査部長による「預金等受入金融機関に係る検査マニュアル」通達）が開始したのも、同年7月1日からであった。

そこで、引き続き Mitchell モデルに基づいて、監督当局の検査能力が低い場合に、銀行が自主的に不良債権処理に取り組むようにするための方策を考察する。下記では、簡単化のため、監督当局の検査能力  $D$  が極端に低く、 $D = 0$  となる場合を想定する。

なお、ここでの公的資金注入額  $R$  は、最小公的資金注入額  $R_{min}$  を必ずしも想定していないことに注意しておきたい。

上記の前提での銀行経営者の期待利得  $E^{passive}[\pi + \rho]$  および  $E^{active}[\pi + \rho]$  は、それぞれ

$$E^{passive}[\pi + \rho] = (1 - 0) \{I_B + q\alpha B - L + (1 - q)R + \rho\}$$

$$= I_B + q\alpha B - L + (1 - q)R + \rho$$

$$E^{active}[\pi + \rho] = I_B + \alpha \bar{B} - L + R + \rho$$

のように変形できる（補論1、補論2参照）。これらの式から、

$$E^{active}[\pi + \rho] - E^{passive}[\pi + \rho]$$

$$= I_B + \alpha \bar{B} - L + R + \rho - I_B - q\alpha B + L - (1 - q)R - \rho$$

$$= (\alpha \bar{B} - q\alpha B) + qR$$

となる。ここで、不良債権処理の先送りを起死回生策のギャンブルのようなものとみなし、不良債権処理の先送りによる期待債権回収額  $q\alpha B$  は、不良債権処理に取り組むときの確定債権回収額  $\alpha \bar{B}$  より小さいと仮定する。すると、 $\alpha \bar{B} > q\alpha B$  となるので、

$$E^{active}[\pi + \rho] - E^{passive}[\pi + \rho] = (\alpha\bar{B} - qaB) + qR > 0$$

となる。ゆえに、

$$E^{active}[\pi + \rho] > E^{passive}[\pi + \rho]$$

が成り立つこととなる。したがって、銀行による不良債権処理の先送りを発見する監督当局の検査能力  $D$  が極端に低い場合、不良債権処理を先送りせずに取り組んだために債務超過となった銀行に対する公的資金注入を事前に公約しておくことで、銀行の自主的な不良債権処理を促進することになる。そして、公的資金注入額が大きいほど、自主的な不良債権処理を促進する効果を持つと言える。

金融監督庁の資産査定能力が未だ発展途上段階であった当時、第1次柳澤金融行政において、民間銀行経営者の経営責任を問わずに多額の公的資金を注入した。このような政策は、Mitchell モデルに基づく<sup>40)</sup>、民間銀行が不良債権処理を先送りせず自主的に取り組むことを促進するという点で、合目的な政策であったと言える。

ただし、当然ながら、Mitchell モデルの想定する前提条件が当時の状況に完全に合致しているわけではない。ゆえに、厳密に言えば、第1次柳澤金融行政の公的資金注入は合目的な政策であった可能性が高い、という指摘にとどまることには注意すべきだろう。

## 2. 不良債権処理促進制度の整備進展

### 2-1. 2000年預金保険法改正による第102条新設

金融早期健全化法や金融再生法によって、主要行を対象とする金融危機予防制度が整えられ、実際に適用もなされた。とはいえ、それらは時限措置であったことから、その恒久化が必要とされた。そこで、2000年5月24日成立の改正預金保険法の第7章金融危機への対応（第102-126条）によって、主要行に対する増資支援や破綻処理が恒久化された（大森、2017：3頁）。

2000年預金保険法改正における最も重要な改正は、第102条の第1号措置（資本増強）と第3号措置（一時国有化）である。前者は、金融早期健全化法における主要行への増資支援の恒久化であり、後者は、金融再生法における主要行に対する特別公的管理の恒久化を意味した。こうして、金融危機予防制度が恒久化されたことで、不良債権処理促進制度の包括的整備は一定の完了をみた（表4参照）。

### 2-2. 直接償却制度の整備進展

1999年10月5日、自公連立での小渕恵三第2次改造内閣発足にともない、柳澤委員長は初代金融再生委員長を退任した。第7代金融再生委員長として、金融行政を再び担うことになったのは、森喜朗第2次改造内閣発足の2000年12月5日であった。ただし、2001年1月6日に、橋本行政

改革期の中央省庁再編措置に沿って金融再生委員会が廃止されたため、金融担当大臣に転任した。

大臣就任時、第1次柳澤金融行政のときと比べて、リスク管理債権開示基準の対貸出比でみた不良債権比率は6%台前半のまま減少していなかった。そのため、第2次柳澤金融行政では、不良債権のオフバランス化（直接償却）に踏み切ることを決断した。この決断に至った柳澤大臣の考えを整理すれば（柳澤、2021：257-258、271頁）、次の通りとなる。

不良債権残高を確実に減らすためには、不良債権の回収、売却、放棄を進める必要がある。ただし、長引く不況で不良債権の新規発生も続くなかでは、回収拡大は困難だった。また、貸出債権市場の未整備のため、売却促進も難しかった。さらに、メインバンクはかつてのように、他の債権者達をまとめて債権放棄を取り仕切ることもできなかった。

そこで、柳澤大臣は、構造的な不振事業で生じる不良債権と一時的な不況で生じる不良債権の2種類に区分し、前者を直接償却で、後者を間接償却で処理する方針を打ち立てた（同上：267頁）。そして、構造的な不振事業の不良債権直接償却案は、2001年4月6日、森内閣の経済対策閣僚会議の「緊急経済対策」で明示された。

2001年緊急経済対策で示された不良債権処理促進政策の主な特徴は、次の5点にある（同上：268-275頁）。第一に、新規発生の回収不能債権（破綻懸念先以下の不良債権）は3年以内に、既存のそれは2年以内にオフバランス化につながる措置を講じること。第二に、RCC（The Resolution and Collection Corporation、整理回収機構）の機能（健全銀行からの不良債権買取継続や企業再生のための時価評価での買取など）を強化したり、日本ローン債権市場協会に債権売買取引の標準化を要請したりするなど、債権売却制度整備を進めること。第三に、私的整理に関するガイドラインを作成したり、DES（Debt-Equity Swap）による取得株式に対する無税償却を認めたりするなど、債権放棄制度整備を進めること。第四に、積極的なDIP（Debtor in Possession）ファイナンスを推進し企業再建を促すこと。第五に、既存の民事再生法や会社更生法といった倒産法制を改正することだった（表4参照）。

表4の示すように、2001年緊急経済政策では、不良債権の直接償却制度、有事の中小企業金融制度、そして倒産法制の制度整備に積極的に取り組んだと言える。ただし、表2で示したように、金融行政の管轄領域は（1）不良債権の分類・償却と（3）金融危機の予防である。その意味で、第2次柳澤金融行政初期の特徴は、不良債権直接償却および有事の中小企業金融の制度整備の進展にあったと指摘できよう。

### 3. 主要行に対する特別検査

#### 3-1. 特別検査の目的

2001年4月26日に発足した自公保連立での小泉純一郎内閣においても、森前首相の推薦を受けて、柳澤大臣は引き続き金融担当大臣に就任した（柳澤、2021：319-320頁）。第2次柳澤金融行政中期の不良債権処理促進政策として特筆すべきは、同年10月26日の経済対策閣僚会議で決定さ

表4 不良債権処理促進制度における政策体系

政策課題	土地・債権流動化トータルプラン (1998年4月22日)、 金融再生トータルプラン (1998年6月23日、7月2日)	第2次柳澤金融行政までの 主な政策実現、 自民党若手議員の提言 (2002年9月末時点)	金融再生プログラム (2002年10月22日)
(1) 不良債権の分類・償却			
資産査定制度	不良債権担保不動産に対する デュー・ディリジェンス (DCF法含 む) の確立、主要19行への集中検 査	○ 主要行への特別検査、○ BIS規制の国 際基準行に対する要留意先債権の厳正な 債権者分類	特別検査の再実施、①要管理先債権の個別引 当に関する DCF法の採用、★②大口債務者 に対する銀行間の債務者区分の統一、★③自 己査定と金融検査の差額公表、★⑤繰延税金 資産計上の適正化
引当金制度	金融機関の自己査定に基づく適正な 引当	○ BIS規制の国際基準行に対する要留意 先債権の厳正な引当、厳格な引当の実施	①要管理先債権の個別引当に関する DCF法 採用、引当金に関する新たな無税償却制度の 導入
債権売却制度	共同債権買取機構 (CCPC) の機能 拡充	○ 整理回収機構 (RCC) の機能強化 (健 全銀行からの不良債権買取継続、企業再 生のための時価評価での買取)、○ 日本 ローン債権市場協会への取引標準化要請	RCCの一層の活用 (企業再生部門の強化)、 貸出債権市場の創設
債権放棄制度	無税償却の範囲拡大	○ 私的整理に関するガイドライン作成、 ○ DESによる取得株式に対する無税償 却	
債権回収制度	臨時不動産関係権利調整委員会の創 設、サービサー制度の創設、競売手 続の迅速・円滑化	○ サービサー法の制定、○ 競売手続関連 法の制定	
(2) 担保不動産取引市場の活性化			
担保不動産取 引制度	SPC等を活用した証券化、資産担保 証券 (ABS) の流通市場の整備	○ SPC法改正、○ 不動産投資信託 (JREIT) 市場の創設	
都市再開発制 度	住宅・都市整備公団の活用、民間都 市開発推進機構によるプロモート、 都市再開発等の公的融資・保証の拡 充、高齢者福祉・防災・中心市街地 活性化のための都市再構築	○ 定期借家制度の導入、○ 土地収用法の 改正、○ 都市基盤公団の活用	

(3) 金融危機の予防			
主要行の財務健全性評価制度	早期是正措置に基づく厳正な対応、金融検査マニュアルの策定	○ BIS 規制の国際基準行に対する要注意先権の厳正な債務者分類・引当、○ 金融検査マニュアルの制定、○ 主要行への特別検査	特別検査の再実施、① 要管理先債権の個別引当に関する DCF 法の採用、★② 大口債務者に対する銀行間の債務者区分の統一（横申）、★③ 自己査定と金融検査の差額公表、★⑤ 繰延税金資産計上の適正化、⑥ 早期是正措置の厳格化・早期警戒制度の活用
主要行への増資支援制度	金融早期健全化法案の策定	○ 金融早期健全化法の制定、○ 預金保険法改正（第 102 条第 1 号措置）	★④ 公的資金の追加投入
主要行の破綻処理制度	プリッジバンク法案の策定	○ 金融再生法の制定、○ 預金保険法改正（第 102 条第 3 号措置）	
有事の中小企業金融制度	政府系金融機関の活用	○ 民間金融機関への公的資金注入、○ 中小企業に対する信用保証制度（DIP ファイナンスへの積極的取組の推進を含む）	貸し渋り・貸し剥がし検査、DIP ファイナンスへの保証制度
主要制度の適用支援			
会計制度		○ 税効果会計（繰延税金資産の算入）、○ 時価会計、○ 連結会計	
倒産法制		○ 民事再生法の制定、 <u>企業再建法制の拡充</u> 、 <u>産業再生法の拡充</u>	産業再生機構の新設

注) 2002 年 9 月末時点までの主な実現政策は丸印、自民党政権新入りの提言のうち未実現政策は下線部で、それぞれ示している。金融再生プログラムの星印は、それ以前の金融行政とは大きく異なる竹中金融行政独自の新規の政策を指す。

出所) 国土交通省ウェブサイト「建設白書 平成 10 年版」、政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会（1998）「金融再生トータルプラン（第 1 次とりまとめ）」、「金融再生トータルプラン（第 2 次とりまとめ）」、石原伸晃・根本匠「日本経済サバイバルプラン」（石原・塩崎・根本・渡辺（2001）『日本経済起死回生トータルプラン』、巻末資料 17 頁、光文社）、金融庁ウェブサイト「金融再生プログラム—主要行の不良債権問題を通じた経済再生」、竹中（2006）『構造改革の真実：竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞出版社）を参考に、筆者作成。

れた「改革先行プログラム」に盛り込まれた主要行に対する特別検査である。

この主要行への特別検査は、後述するように、それまでの柳澤金融行政方針から大きく逸れるものだった。2021年現在から振り返ると、このときに逸れた方針こそ、その後の竹中金融行政との最も重要な共通項であるとみなせる。ここで、柳澤大臣が主要行への特別検査を考案した背景を述べておきたい。

2001年9月14日、売上高で業界4位の大手スーパーのマイカルが民事再生手続きを申し立てて破綻した。すると、マイカルの本行や金融庁への厳しい批判が生じた。同年2月末の2000年度決算処理において、本行の第一勧業銀行等がマイカル向け貸出債権を破綻のおそれのない要注意先債権に分類したり、金融庁がその分類を妥当なものとして承認したりしていたからだった（木村、2003：77頁）。

破綻のおそれなしとの金融庁によるお墨付きを与えられたにもかかわらず、マイカルが破綻したことで、金融庁への国民の不信感は高まった。国民の多くは、金融庁が銀行に手心を加える裁量的な検査を行っているとの疑念を持った。

とはいえ、上記の齟齬が生じた主な理由は、金融庁の検査姿勢ではなく検査対象時期にあった。マイカル向け貸出債権に関して、主要行の自己査定は2000年度決算処理時点の2001年2月末に行われており、金融庁の検査は同年3月下旬に行われていた。ただし、それらの資産査定時点直近の財務データは、暫定的な計数となる。財務データ分析では、暫定計数ではなく確定計数がより重要となるため、確定計数の利用可能な2000年8月末の中間決算処理時点を中心に査定せざるを得なかった（柳澤、2021：309頁）。

要するに、金融庁は、2000年8月末時点の財務状況データに基づいて、マイカル破綻のおそれなしとする本行の判断を追認した。その1年後のマイカル破綻の事実を突きつけて、金融庁の金融検査を批判することは論理的とは言えないだろう。というのも、不況のもとでは、取引先との突然の契約解除などによって、短期間で財務状況が急激に悪化することも決してめずらしくないからである。

たとえ、厳格な金融検査を完璧に行い、過去のある時点の財務状況を完全に把握できたとしても、その検査結果に基づいて1年後の未来の財務状況を的確に予測することはほぼ不可能である。それゆえ、真に取り組むべき課題は、銀行に手心を加えないという意味での金融検査の厳格化ではなく、過去のみならず現在も検査対象時期に含めて財務データ分析を行うという意味での金融検査の精緻化だった。そこで、柳澤大臣は、貸出債権の質を少しでもタイムリーに把握するため、特別検査を考案するに至った。

### 3-2. 特別検査の効能

特別検査では、金融庁検査官が主要行の自己査定作業に立ち会う。金融庁は、急激な経営悪化傾向にある大口債務者企業149社（与信額は約12兆9000億円）を選定し、それらに関する自己査定

をリアルタイムでチェックした（柳澤、2021：309頁）。その際、直近の企業業績や株価といった最新データも参考にしながら、貸出債権の質の現状を把握しようとした。

ただし、この特別検査は、民間銀行の自主性重視というそれまでの柳澤金融行政の基本方針から大きく逸れることも意味していた。というのも、特別検査は、柳澤金融行政の源流とも言える橋本行政改革の理念とは相容れないものだったからである。

既述のように、橋本行政改革では、大蔵省による事前の行政指導を問題視した。そのため、金融検査の役割は、民間銀行の自主判断による資産査定を事後的にチェックするだけに限定された。一方、特別検査は事後チェックの欠陥を問題視するものであり、名目的にはリアルタイムでのチェックとはいえ、実質的には事前の行政指導に他ならなかった。

もし特別検査を定期的に繰り返してしまうと、民間銀行は自主的に判断することをやめ、立ち会う金融庁検査官の意向に従うことを選択してしまう。そうなれば、かつての護送船団行政のときのように、自主的な創意工夫の意欲も必然的に低下し、ひいては国際競争力も失うことになる。実際、柳澤大臣も、特別検査はあくまで1回限りの例外措置であることを強調していた（同上：310頁）。

ところが、特別検査を繰り返し実施すべきとの世論が形成された。特別検査によって、約5兆7000億円もの巨額の貸出債権が、回収可能から回収不能へと分類変更されたからである。具体的には、前年2000年9月期の債務者区分と比べて、下位遷移した債務者企業数と与信額はそれぞれ71社と約7兆5000億円であり、そのうち回収不能な破綻懸念先以下となったのはそれぞれ37社と約5兆7000億円であった。国民の多くは、銀行に手心を加えない厳格な金融検査に踏み切ったことで、銀行の隠蔽する不良債権を発見できたと受け取った。

一方、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（清水、2006：47頁）。銀行はまだまだ不良債権を隠蔽しており、特別検査はその氷山の一角を明らかにしたに過ぎないという見解である。ゆえに、特別検査を繰り返し実施すべきとの主張が世の趨勢となり、小泉純一郎首相も柳澤大臣に対して再度の特別検査を指示した<sup>41)</sup>。

たしかに、不適切な自己査定 of 修正によって、破綻懸念先に分類変更された事例も存在した（同上：46頁）。とはいえ、そのような事例はわずかであり<sup>42)</sup>、多くは最新の財務データに更新したことに起因する下位遷移だった。既述のように、不況の継続する景気状況では、最新の財務データに更新すればするほど、回収不能な不良債権額も拡大するのは当然だったのである。

以上のように、柳澤大臣は、金融検査の精緻化のために、1回限りの例外措置として特別検査を実施した一方で、小泉首相を含む国民の多くは、金融検査の厳格化のために、繰り返し特別検査を実施するよう主張した。そして、特別検査の目的と効能に関する柳澤大臣と小泉首相（実際は、首相の腹心であった竹中大臣）の見解の相違は、公的資金の追加投入をめぐる両者の見解の相違と密接に関連し、2002年9月30日の事実上の柳澤大臣更迭につながることとなった。

#### 4. 柳澤金融行政と竹中金融行政の比較

##### 4-1. 金融再生プログラムの策定

竹中経済財政政策担当大臣が金融担当大臣兼任という小泉首相の意図を察したのは、2002年6月7日の夕食会のときだった（竹中、2006：48頁）。同年9月末の内閣改造の観測が高まると、同年9月8日のテレビ番組で、閣内不一致と受け取られる恐れを理解しつつも、「株安の原因は、一に金融、二に金融です。公的資金の投入や一時国有化も視野に入れるべきです」と踏み込んで発言した（同上：48頁）。

竹中大臣は、9月21日に小泉首相からデフレ対策の基本方針策定の指示を受け、腹心の岸博幸と真柄昭宏の両秘書官らと、デフレ対策の柱となる不良債権問題解決のための3つの同時戦略を2日間で打ち立てた（同上：48頁）。同時に、不良債権問題解決の検討チーム（以下、竹中チーム）の組成を<sup>43)</sup>、そのメンバー選定も含めて決定した（同上：48頁）。

上記の3つの同時戦略とは、第一に金融検査の厳格化、第二に銀行の自己資本の充実、第三に銀行経営のガバナンス強化であった。具体的には、金融検査を厳格に行って、銀行の正確な不良債権残高と自己資本額を把握する。そのうえで、過少資本である場合は、システミック・リスクを抑制する観点から公的資金を追加投入する。その際、一時国有化によって国が銀行の経営権を掌握して、経営者責任追及を行うという戦略であった（同上：52頁）。

竹中大臣は、9月末の内閣改造で予想通りに金融担当大臣を兼任すると、自民党との折衝や竹中チームと金融庁職員との議論を経て、10月11日には主要行に焦点を当てた金融再生プログラムの当初案を作成した。とりわけ、①資産査定厳格化（要管理先債権の個別引当に関するDCF（Discounted Cash Flow）法の採用）、②資産査定の統一（大口債務者に対する銀行間の債務者区分の統一）、③資産査定の差額公表（自己査定と金融検査の差額）、④公的資金の追加投入、⑤繰延税金資産計上の適正化、⑥経営健全化計画の未達行に対する行政処分（業務改善命令）の6項目の課題を掲げたところに、竹中金融行政の特徴を確認できる（同上：88-89頁）。

10月22日の自民党役員会、同月23日の主要行各行頭取への説明会そして同月28日の三幹三政での議論を経て<sup>44)</sup>、⑤繰延税金資産計上の適正化については当初案より後退したとはいえ、竹中大臣の認識では5勝1分の形でほぼ当初案通りとなった（同上：88-89頁）。そして、上記の6項目の課題を中心にその他の項目も加えた金融再生プログラムが10月30日に公表された（表4参照）。

##### 4-2. 柳澤金融行政と竹中金融行政の連続性

竹中チームの金融再生プログラムは、包括的な不良債権処理促進政策ではなく、もっぱら金融行政の管轄領域における政策だったと指摘できる（表2、表4参照）。また、主要課題とした6つの項目は、資産査定制度、引当金制度、主要行の財務健全性評価制度、主要行への増資支援制度の4つの制度整備に集中していた（表4参照）。

表4に沿って、自民党政策新人類の2つのトータルプラン策定以降に整備されてきた不良債権処



理促進政策と比べてみると、竹中金融行政独自の新規の政策はかなり少ないことに気付く。実際、独自の新規政策としては、②大口債務者に対する銀行間の債務者区分の統一、③自己査定と金融検査の差額公表、④公的資金の追加投入、⑤繰延税金資産計上の適正化の4つの政策に限られる。

とはいえ、それらのうち、②と③の政策も、柳澤金融行政の延長線上に位置する政策と言える。というのも、それらは、下記で示すように、柳澤金融行政で導入された特別検査の存在を前提とする政策だからである。②大口債務者に対する銀行間の債務者区分の統一は、通称、横串と呼ばれるように、マイカルのような大口債務者向け貸出債権の分類を全主要行で統一するように誘導する政策である。

主要行各行が自主的な判断に基づいて自己査定を行うならば、それぞれの融資審査能力や回収能力に応じて不良債権分類は異なるはずである。ただし、竹中チームはそのようには考えず、主要行が自主的な判断に基づいて自己査定を行うと、不良債権隠蔽のために不適切に分類してしまうと考えた。

そのため、特別検査での実質的な事前の行政指導を通じて、各行の自己査定による不良債権分類が金融検査結果に収斂していく仕組みを整えた。具体的には、③自己査定と金融検査の差額を公表することで、金融検査の結果に従って各行が自己査定を行うように圧力をかけた。このように、竹中金融行政では、民間銀行の自己査定を金融行政が事後的にチェックするという橋本行政改革以来の基本方針に完全に逆行していた。

とはいえ、この端緒となったのは、竹中金融行政ではなく第2次柳澤金融行政で特別検査を導入したときであった。第2次柳澤金融行政ではあくまで例外措置として特別検査を実施したとはいえ、特別検査はその後の竹中金融行政独自の新規政策を実施する環境を整備したという点において、両金融行政の間の連続性を強く確認できるのである。

#### 4-3. 柳澤金融行政と竹中金融行政の相違点

公的資金の追加投入をめぐる、両金融行政の見解は大きく異なっていた。第2次柳澤金融行政期の2001年9月頃、柳澤大臣は日本経済新聞等主催のシンポジウムで「現在も金融が完全に安定したと言うことはできないが、これから起きそうなことは98年当時のようなシステム全体の危機ではない。起こるとしても個別の金融機関に止まる問題であろう。そのような個別の経営危機の場合には金融危機対応会議を開いての措置ではなく、通常の行政措置としての早期是正措置が発動される」と述べている（柳澤、2001：321-322頁）。

一方、竹中大臣は、既述のように、金融再生プログラムの策定段階で、システミック・リスクを抑制する観点から④公的資金の追加投入を主張していた。つまり、両者の争点は、金融が安定しているか否かではないことに注意すべきである。両者の争点は、金融の不安定な状況を所与のものとした上で、金融機関の連鎖破綻を意味する金融危機が生じる状況であるか否かであった。

もし金融危機が生じる状況ならば、竹中大臣の主張するように、預金保険法の第102条の第1号

措置（資本増強）や第3号措置（一時国有化）に基づき、公的資金を追加投入する必要がある（表4参照）。一方、金融危機までは生じない状況ならば、柳澤大臣の主張するように、公的資金の追加投入ではなく早期是正措置での対処が適切な対処となる。

以上の争点のもとで、竹中大臣は次のような理論武装をした。特別検査を繰り返して金融検査の厳格化を進めれば、主要行の隠蔽する膨大な不良債権を必ず発見できる。そうなれば、主要行は膨大な不良債権処理を行わざるを得ず、その処理に伴う損失は巨額となる。巨額な損失によって主要行の自己資本は減少し、過少資本あるいは債務超過となる。主要行が過少資本や債務超過になると、システミック・リスクによって金融危機が発生してしまう。

そうであるからこそ、金融危機を未然に防ぐため、いまずぐにでも公的資金の追加投入を予防的に行い、主要行の資本増強や一時国有化をすべきであるという論理展開であった。さらに、主要行の資本増強や一時国有化を通じて、主要行の経営権も掌握できることになる。そうすれば、金融行政による完全な管理下で、主要行の不良債権隠蔽という根源的問題を完全に解決できるというわけであった。

一方、柳澤大臣は、特別検査によって不良債権残高が増加した理由は、検査対象時期に最新の財務データを反映させたためであり、金融検査の厳格化による事例はわずかであると考えていた。不況の続く限り最新データは悪化し続けるため、公的資金を追加投入して金融行政が主要行の経営権を掌握したとしても、不良債権処理を促進することはできない。また、そもそも、主要行の破綻懸念先以下の不良債権のうち担保で保証されていない全額が貸し倒れたとしても、自己資本比率がBIS基準を下回らないとのシミュレーションも金融庁事務当局は行っており、金融危機の可能性はなかった（柳澤、2021：332頁）。以上の論理で、柳澤大臣は、公的資金の追加投入には経済合理性も法適合性もないと判断していた（同上：334頁）。

#### 4-4. 繰延税金資産計上の適正化

竹中金融行政の⑤繰延税金資産計上の適正化は、金融危機の可能性はないとする見解への強力な反論となる効果も持つはずだった。繰延税金資産とは、直観的には、納税済み税金の還付金見込み額であると言える。損失拡大時には、課税額が減少するので、還付金見込み額は増加する。

このため、不良債権処理に伴う銀行の損失拡大時に、繰延税金資産は緩衝材としての役割を果たしていた。また、繰延税金資産は、自己資本の一部として計上可能だった。それゆえ、第1次柳澤金融行政期の金融再生委員会での議論を経て、1999年度の税効果会計の全面適用（繰延税金資産制度の導入）以降、主要行は積極的に多額の不良債権処理を進めていた。その結果、2002年度には自己資本（資本の部合計）の6割を繰延税金資産が占めるという異様な事態となっていた（表5参照）。

繰延税金資産が巨額なものとなった要因は、当時の会計指針の第4項但書き（重要な税務上の繰越欠損金が存在する会社等）の特例措置にもあった。それは、今後5年分の予想利益に基づき還付

表5 主要行（都銀、長信銀、信託銀行）の不良債権処理および不良債権残高の推移（1998～2005年度） 単位：億円

	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
不良債権処分損	108,188	104,403	53,975	42,897	77,211	51,048	34,607	19,621
間接償却（貸倒引当金繰入額）	65,522	54,901	13,388	13,706	38,062	20,418	4,202	-4,262
直接償却等（処理）	35,005	42,677	36,094	26,500	34,136	30,377	30,473	23,862
貸出金償却	7,912	22,549	17,335	22,014	27,183	17,737	19,852	14,743
バルクセールによる売却損等	27,093	20,128	18,759	4,486	6,953	12,640	10,621	9,119
リスク管理債権残高	219,780	202,500	197,720	192,810	276,260	204,330	135,670	72,900
リスク管理債権の新規発生額	327,968	87,123	49,195	37,987	160,661	-20,882	-34,053	-43,149
貸倒引当金残高	136,010	92,580	76,780	69,390	86,570	78,970	69,030	47,390
うち、個別貸倒引当金残高	122,600	68,130	49,820	39,170	46,690	30,020	25,750	20,000
繰延税金資産	66,482	57,389	56,581	79,840	78,554	55,004	44,568	21,116
資本の部合計	228,395	235,953	223,261	171,135	131,162	168,635	170,142	209,735
貸出金	2,750,270	24,977,786	2,944,481	2,769,260	2,614,727	2,452,284	2,303,126	2,393,057
税引前当期利益	-58,566	19,685	2,526	-44,926	-47,160	9,129	11,994	41,732
日経平均株価（年度末時点終値、円）	13,842	18,934	13,786	10,543	8,579	10,677	11,489	16,111

注）貸倒引当金は、個別貸倒引当金および一般貸倒引当金等を含む。バルクセールによる売却損等は、子会社等に対する支援損、整理回収機構（RCC）および共同債権買取機構（CCPC）への売却損を含む。債権売却損失引当金は、CCPCに売却した債権の将来見込まれる損失への引当金を指す。特定債務者支援引当金は、子会社等へ支援を予定している場合における当該支援損への引当金への繰入額等を指す。リスク管理債権の新規発生額は、当該年度リスク債権残高－前年度リスク管理債権残高＋不良債権処分損で計算している。また、リスク管理債権の新規発生額のマイナス値は、全体としてリスク管理債権から正常債権への回復傾向があることを示す。

出所）金融庁ウェブページ（<https://www.fsa.go.jp/>、2021年4月8日アクセス）、全国銀行協会ウェブページ（<https://www.zenginkyo.or.jp/>、2021年4月8日アクセス）、日経平均プロファイルウェブページ（<https://indexes.nikkei.co.jp/>、2021年4月8日アクセス）より、筆者作成。

金見込み額を算出することを認めた。本来、少ない利益の場合にはそもそも課税されないため、還付金見込み額も小さくなるはずである。ところが、現在は利益が少なくとも、5年以内には業績が回復して利益も十分に増加するという仮定で、毎年の還付金見込み額をより多く見積もって計上することが可能であった。

とはいえ、表5の示すように、2001年度や2002年度の主要行の税引前当期利益は合計4兆円を超える赤字であり、当時においては、5年以内に利益を十分に増加するという仮定は希望的観測に過ぎなかった。

そこで、竹中金融行政は、希望的観測によって長期間の将来利益を算出することは不適正であると厳しく批判し、合理的計算によって短期間の将来利益を算出するにとどめ、それに基づいて繰延税金資産を適正に計上すべきと主張した。これが、⑤繰延税金資産計上の適正化であった。

ただし、特例措置の5年間という長期間の予想将来利益からではなく、たとえば1年間という短期間の予想将来利益から繰延税金資産を算出するような適正化を行うと、繰延税金資産の計上額はそれまでの五分之一になってしまう。繰延税金資産が自己資本の6割を占める場合、⑤繰延税金資産計上の適正化によって、ほとんどの主要行は過少資本どころか債務超過に必然的に陥ることになる。そうなれば、金融危機の可能性は、非常に高くなる。

既述のように、歴史の事実としては、与党との折衝によって、⑤繰延税金資産計上の適正化は将来目標とされ、先送りされた。そして、後の金融審議会の議論でも、「算入の適正化の開始時期は、可及的速やかとすることが望ましいものの、不良債権比率の半減目標を達成した以降とすることが望ましい」との結論に至った（金融審議会金融分科会第二部会、2004：13頁）。

要するに、竹中金融行政の⑤繰延税金資産計上の適正化は正しい方向性を備える政策であったとはいえ、金融の不安定な状況では、その導入を先送りした与党の判断は適切であったと金融審議会は判断した。

## おわりに

本稿では、不良債権処理政策をめぐるソフトランディング・ハードランディング論争から離れて、柳澤金融行政と竹中金融行政の連続性と相違点に関する比較分析を行った。分析に際しては、金融史の視点から日本初の不良債権処理促進制度の包括的枠組みの形成過程を掘り下げるとともに、特別検査ならびに公的資金注入という2つの政策に注目した。

主な分析結果は、次の3点に整理できる。第一に、両金融行政ともに、自民党政権新人類らが構想し金融国会を経て実現した不良債権処理促進制度の包括的枠組みに沿っており、それらの多くの諸政策は類似したものとなった。第二に、第2次柳澤金融行政ではあくまで例外措置として特別検査を実施したとはいえ、特別検査はその後の竹中金融行政独自の新規政策（②大口債務者に対する銀行間の債務者区分の統一、③自己査定と金融検査の差額公表）を実施する環境を整備した。この

点において、両金融行政の間の連続性を強く確認できた。第三に、特別検査の意義について、柳澤大臣は金融検査の精緻化とみなす一方で、竹中大臣は金融検査の厳格化とみなした。こうした特別検査の目的と効能に対する考え方の違いが、公的資金の追加投入に関する両者の見解の相違点をもたらした。

最後に、本稿で残された重要な課題は、政治プロセスに関する分析である。「当時の構造改革は、政策として専門的な知識を競う側面と、いかに国民に政策を訴えるかをめぐる戦いという側面の両面を持っていた」と竹中元大臣が述べたように（竹中、2006：5頁）、政策自体や政策論争の分析に加えて、政治的な調整過程の分析も必要となろう。そこで、柳澤金融行政と竹中金融行政の比較研究を掘り下げるためにも、特別検査や公的資金注入に関する政治プロセスに関する分析を次なる喫緊の課題としたい<sup>45)</sup>。

### 補論 1：不良債権処理を先送りする場合の銀行経営者の期待利得

時点0において、銀行は、国債等のリスクフリー・アセット  $I_0$  および貸付等のリスク・アセット  $B$  を組み合わせた投資ポートフォリオを決定する。同時に、時点2での債務額  $L$  を確定する。ただし、リスク・アセットを全額回収できた場合、その回収額は債務額を上回り ( $I_0 + B > L$ )、資産超過になると仮定する。

また、銀行による不良債権処理の先送りを発見するための監督当局の検査能力  $D$  も時点0で確定する。そして、監督当局は、時点1で不良債権処理を先送りせずに自主的に取り組んだ結果、不良債権処理に伴う損失を抱えて時点2で債務超過に陥ってしまった銀行に限定し、公的資金注入を実施する旨を時点0で公約するとする。

時点1において、銀行は、リスク・アセットの一定割合  $\alpha B$  が不良債権となったことを把握する（ただし、 $\alpha$  は、 $0 \leq \alpha \leq 1$  を満たす定数）。そして、銀行は、リスクフリー・アセット  $I_0$  および正常債権（不良債権とならなかったリスク・アセット） $(1-\alpha)B$  を全額回収すると同時に、発生した不良債権  $\alpha B$  について、処理を実施するか、先送りするかを決定する。不良債権処理を実施する場合、確率1でその一部  $\alpha \bar{B}$  を回収できるとする（ただし、 $\alpha \bar{B} < \alpha B$ ）。一方、不良債権処理を先送りして起死回生を図る場合、確率  $q$  で不良債権全額  $\alpha B$  の回収に成功し、確率  $(1-q)$  で全額貸倒れて回収不能になるとする。また、時点1において、監督当局は、銀行が不良債権処理を先送りしているか否かについての検査を行う。その際、検査能力  $D$  に応じて先送りの発見精度は変化するものとし、確率  $D$  で発見し、確率  $(1-D)$  で見落とすと仮定する。

時点2で、銀行が資産超過となるのは、不良債権処理を先送りにしたことを監督当局に発見されないまま、起死回生に成功した場合のみと仮定する。もし監督当局が不良債権処理を先送りした銀行を発見した場合には、当該銀行を破綻させる介入措置を実施するものとする。一方、不良債権処理の先送りが発覚した銀行以外のすべての債務超過行に対して、監督当局は公的資金注入  $R$  を実施し、銀行を存続させると仮定する。そして、銀行存続の場合のみ、銀行経営者は経営者報酬  $\rho$

を獲得できるとする。

銀行経営者の利得は、銀行利益  $\pi$  と経営者報酬  $\rho$  を合計した関数として表せると仮定する。ただし、その利得は0以上であるという有限責任を想定する。以上より、不良債権処理を先送りする場合の銀行経営者の期待利得関数  $E^{passive}[\pi + \rho]$  は、

$$\begin{aligned} E^{passive}[\pi + \rho] &= (1-D) \{q[(I_0 + (1-\alpha)B + \alpha B - L) + \rho] \\ &\quad + (1-q)[(I_0 + (1-\alpha)B + 0 - L) + R + \rho]\} + D \times 0 \\ &= (1-D) \{I_B + q\alpha B - L + (1-q)R + \rho\} \quad \text{ただし、} I_B = I_0 + (1-\alpha)B \end{aligned}$$

と表せる。

## 補論2：不良債権処理に取り組む場合の銀行経営者の期待利得

不良債権処理に取り組む場合、不良債権処理に伴う損失を抱えて時点2で債務超過に陥り、銀行存続のための公的資金注入を受けることになることになると仮定する。そのため、不良債権処理に取り組む場合の銀行経営者の期待利得関数  $E^{active}[\pi + \rho]$  は、

$$\begin{aligned} E^{active}[\pi + \rho] &= I_0 + (1-\alpha)B + \alpha\bar{B} - L + R + \rho \\ &= I_B + \alpha\bar{B} - L + R + \rho \quad \text{ただし、} I_B = I_0 + (1-\alpha)B \end{aligned}$$

と表せる。

(謝辞) 本稿をまとめるにあたり、浅井良夫氏より貴重なコメントをいただいた。この場を借りて、厚くお礼申し上げたい。ただし、不備、誤り等は当然全て筆者の責に帰せられるものである。また、本研究はJSPS 科研費 JP19K01774、21H00736 の助成および令和3年度亜細亜大学海外研究助成を受け進められた研究成果の一部である。

## 【注】

- 1) 本稿で注目したい柳澤金融行政と竹中金融行政の連続性は、不良債権処理ならびに金融システム安定化のための法整備および行政措置手続きの整備という範囲に限定した議論となる。金融再編などその他の点も含めた金融行政の連続性に関しては、本稿の記述範囲を超えるため、差し当たり留保したい。
- 2) 本稿では、1998年10月の金融再生担当大臣就任から1999年10月の初代金融再生委員会委員長退任までを第1次柳澤金融行政、2000年12月の第7代金融再生委員会委員長就任から2002年9月末の金融担当大臣退任までを第2次柳澤金融行政と呼ぶ。
- 3) 「事前審査制とは、内閣が国会に予算・法案等を提出するにあたり、閣議決定前に自民党が審査する手続である。法的な根拠はもちろん自民党党則に明記されたものでもないが、自民党の了承がない限り

閣議決定できない慣習が成立している」(奥、2015:2頁)

- 4) 橋本内閣は1997年3月31日に「担保不動産等流動化総合対策」を閣議決定しており、担保不動産取引市場の活性化はすでに政府・自民党の政策課題となっていたことも、正式なプロジェクトチーム発足を後押ししたと言える。
- 5) CCPC (Cooperative Credit Purchase Company、共同債権買取機構)とは、1993年1月27日から2004年3月26日まで存在した不良債権買取機関である。民間金融機関等の株主165社の共同出資で設立され、出資者である銀行から担保不動産付き不良債権を買い取っていた。CCPCの役割は、銀行から買い取った不良債権の担保不動産を売却し、その売却代金を銀行へ引き渡すというものだった。銀行にとっては、不良債権の一部を回収できることになる。ただし、多くの場合、担保不動産の売却価格は、銀行の自己査定に基づく債権買取価格よりも4分の1ほどの低さであり、その損失は銀行が補填する仕組みだった(田作・岡内、1998:19-20頁)。
- 6) 朝日新聞、1998年4月21日夕刊、2頁。無税償却とは、債権償却による銀行の実現損を税務上の費用と認定してもらい、税務上の利益を減らす結果、税負担を軽減できる不良債権の償却方法を指す。
- 7) サービサーとは、金融機関等から委託もしくは譲渡を受けて、債権管理回収を行う債権管理回収専門業者を指す。
- 8) SPC (Special Purpose Company、特別目的会社)とは、1993年施行の「特定債権等に係る事業目的会社に関する法律」によって設立された特別目的会社を指す。特定債権(間接金融の債権)をみなし有価証券として取り扱い、直接金融(証券市場)で取引することを可能にする役割を果たす(田作・岡内、1998:25頁)。
- 9) 建設省ウェブサイト、「平成10年建設白書:次世代へ向けて」(第2章第4節3.土地市場等の活性化)。
- 10) 議員立法で法案提出がなされるパターンとして、次の5つを指摘できよう。第一に、公職選挙法など、官僚が表立って動きづらい案件の場合。第二に、細部を詰めるよりも迅速化を重視して政治主導で行いたい場合。第三に、ねじれ国会などのため政府提出案が通らず、野党からの有力な対案が出た場合。第四に、案件が複数官庁にまたがる場合。第五に、連立政権も含めて超党派による法案作成のときに、国会運営の円滑化を図る場合。
- 11) 参議院ウェブサイト、「参議院審議概要、第143回国会[臨時会]、金融問題及び経済活性化に関する特別委員会」。本稿では公的資金注入と密接に関わる金融危機予防制度(金融行政政策論)に焦点を当て、大蔵省の不祥事に起因する財政・金融の分離問題(金融行政組織論)については次の機会に取り上げたい。当時の金融行政組織の制度設計に関する政治過程を論じたものとしては、河合(2017)を参照。
- 12) デリバティブ取引により生じる正味の負債とは、デリバティブ取引における将来損失の現在割引価値(時価評価額)を指す。
- 13) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、予算委員会、第2号、平成10年8月17日、119 菅直人民主党委員発言。
- 14) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第10号、平成10年9月7日、127 古川元久民主党委員発言。
- 15) 金融監督庁資料によると、1997年3月末時点で、海外金融機関とのデリバティブ取引の想定元本が200兆円を超える銀行が5行あり、主要行19行の想定元本合計は2940兆円であった(国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第8号、平成10年9月3日、004 倉成正和自民党委員発言)。ただし、想定元本は実際の取引額ではなく、取引額は想定元本の1-2%程度であると考えられていたことには留意が必要である。

- 16) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第4号、平成10年8月28日、040 速水優参考人（日本銀行総裁）発言。
- 17) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第8号、平成10年9月3日、013 日野正晴政府委員（金融監督庁長官）発言。
- 18) 枝野幸男、仙谷由人、池田元久ら法律や金融の専門知識を持つ民主党若手議員が、大蔵省や内閣法制局の助力なしに起草した（戸矢、2003：276頁）。
- 19) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第10号、平成10年9月7日、129 古川元久民主党委員発言。システムック・リスクの定義は多様であるが、本稿では「個別の金融機関の支払不能等や、特定の市場または決済システム等の機能不全が、他の金融機関、他の市場、または金融システム全体に波及するリスク」という日本銀行による定義を踏襲する（日本銀行ウェブサイト）。
- 20) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第10号、平成10年9月7日、020 保岡興治自民党委員発言。
- 21) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第10号、平成10年9月7日、057 石原伸晃自民党委員発言。
- 22) 自民党では政策新人類がイニシアティブをとり、自民党政務調査会やその部会といった既存の政策決定過程から独立した形で民主党との交渉を主導し、ときには自民党の政調会長や国対委員長といった党幹部と対立することさえあった（戸矢、2003：275頁）
- 23) 朝日新聞、1998年9月22日朝刊、4頁。
- 24) 金融国会中の98年9月初めに、石原自民党委員は知り合いの米国のFRBと財務省の関係者から、「（長銀処理策に関する政府・与党案と野党案のどちらも：筆者注）公的に銀行を管理して破綻後その金融機関を整理するということでは同じではないか、（中略）、どちらの案でもいいから早く通した方がいいぞ」と電話で伝えられている（国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第10号、平成10年9月7日、033 石原伸晃自民党委員発言）。
- 25) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、参議院、予算委員会、第4号、平成10年8月24日、169 日野正晴政府委員発言。
- 26) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、衆議院、金融安定化に関する特別委員会、第3号、平成10年8月27日、341 日野正晴政府委員発言。
- 27) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、参議院、金融問題及び経済活性化に関する特別委員会、第10号、平成10年10月15日、046 日野正晴政府委員発言。
- 28) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、参議院、金融問題及び経済活性化に関する特別委員会、第18号、平成10年10月2日、056 西田猛自由党委員発言。
- 29) 国会議事録検索システムウェブサイト、第143回国会、参議院、金融問題及び経済活性化に関する特別委員会、第18号、平成10年10月2日、057 枝野幸男民主党委員発言。
- 30) 安斎隆は、1998年11月4日、特別公的管理に置かれた長銀の新頭取に就任した。
- 31) 1997年11月17日の拓銀破綻を受けて、自民党は公的資金注入スキームの必要性を感じ、保岡、塩崎、石原らが中心となって（石原・塩崎・根本・渡辺、2001：43頁）、金融安定化二法案（旧安定化法と改正預金保険法）を作成した。改正預金保険法では、預金保険機構債券の発行認可およびそれへの政府保証に関する項目が新設され、公的資金注入財源の確保手段が充実した。一方、旧安定化法では、預金保険機構の金融危機管理審査委員会の判断で公的資金注入を判断することが可能となった。金融安定化二法に基づき、当時の金融危機管理審査委員会（いわゆる佐々波委員会）は、主要行18行と地



- 銀3行に1兆8156億円の公的資金を注入した。ただし、この佐々波委員会による公的資金注入に対して、政策新人類らは厳しく批判しており、長銀処理策については民主党と類似した見解を持っていた(同上:44頁)。
- 32) 参議院ウェブサイト、「参議院審議概要、第143回国会 [臨時会]、金融問題及び経済活性化に関する特別委員会」。
- 33) 民主党による金融早期健全化法への対案は、「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律案」であった。この対案も、金融機関への増資支援を目的とした。ただし、債務超過や被救済側の金融機関への増資支援は行わないこと、支援対象であることを確認するために厳格な資産査定を行うことなどの点で、自民党らの共同修正案と異なり、長銀への公的資金注入を防ぐものだった(出所は脚注32に同じ)。それは、自民党の政策新人類らの主張と合致する法案でもあった。
- 34) 金融再生法による破綻処理や金融早期健全化法による増資支援の詳細な概念図などについては、飯村(1999a)の3頁、野口・丸山(2007)の54頁をそれぞれ参照。
- 35) 金融監督庁検査部による長銀の資産査定結果は、帳簿上は債務超過ではないが、保有する有価証券や動産不動産を時価評価した場合の含み損を考慮すると債務超過になるという曖昧な結論であった(西野、2019:175-176頁)。当時の資産査定手法は97年3月5日の大蔵省「資産査定通達」によって規定されており、98年9月末から時価評価の適用を義務付けつつも、同年3月末時点では義務付けていなかった(柳澤、2021:147-148頁)。同年3月末時点の長銀の資産査定に関して、大蔵省は法的根拠のない時価評価を取り入れずに帳簿上は債務超過ではないと主張した一方で、金融監督庁は時価評価を取り入れて実態は債務超過であると主張した。最終的には、野中広務官房長官が双方の首脳部を官房長官室に招き、両者の激論を聞いた上で、金融再生法第36条を指さし「ルールに従って、王道を歩みなさい」と発言し、長銀の債務超過を認定することになった(西野、2019:175-176頁)。以上のように、98年9月末からの時価評価の義務化を同年3月末に遡及して適用するという政治決着の形で、長銀破綻は確定された。なお、柳澤も金融監督庁と同様の考えだった(柳澤、2021:148-149頁)。
- 36) 旧安定化法に基づき佐々波委員会は、公的資金注入による主要行への増資支援を実施した。とはいえ、コール市場の信用収縮および中小企業への貸し渋りや貸し剥がしは解消されず、金融システムの機能回復を果たせなかった。この要因として問題視されたのは、主要行が風評被害や経営への政府介入を恐れて、横並びで1000億円ずつという不十分な公的資金注入額しか申請しなかったことだった。
- 37) BIS基準の自己資本比率規制を基本とする当時の主なルールとして、金融再生法や金融早期健全化法の他に、1996年6月21日公布・98年4月1日施行の「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」(健全性確保法)を挙げられる。健全性確保法に基づく早期是正措置では、所要自己資本の未達行に対し、その自己資本比率に応じて定められた行政処分(経営改善計画書の提出、業務の縮小・停止命令)を行う。
- 38) 公的資金注入は、民間銀行が新たに発行する転換権付配当優先株式や劣後債などを整理回収銀行が購入する形でなされた(飯村、1999b:3頁)。それらは議決権を有しないため、既存発行済株式の希薄化は生じない。この意味では、経営責任のみならず株主責任も問わない公的資金注入であった。ただし、公的資金を受けた銀行が、普通株式に転換可能となる前に優先株式を買い戻せない場合、議決権を持つ普通株に転換されてしまう。そのため、無秩序な公的資金注入というわけではなかった。
- 39) 不良債権処理を先送りしたときに公的資金注入を得られる場合とは、不良債権処理の先送りが監督当局によって発見されず、かつ、確率 $(1-q)$ で不良債権全額が貸倒れた状況を指す。
- 40) 第1次柳澤金融行政による公的資金注入が事前の公約で実施されたものとみなすことの妥当性に関しては、議論の余地がある。とはいえ、1年前の佐々波委員会による公的資金注入では不十分だとの見

解が世の中の通説となっていた状況で、主要行に対する増資支援が金融国会論戦の主要論点となっていたことも踏まえると、第1次柳澤金融行政開始直後の多額の公的資金注入実施を銀行経営者が予想することは容易であったと判断できる。それゆえ、第1次柳澤金融行政による公的資金注入の効果について、Mitchell モデルに基づき分析することには十分な妥当性を認められると言えよう。

- 41) 日本経済新聞、2002年2月15日朝刊、2頁。
- 42) 国会議事録検索システムウェブサイト、第154回国会、衆議院、財務金融委員会、第14号、平成14年4月24日、047 三木繁光参考人（東京三菱銀行取締役社長）発言、049 西川善文参考人（三井住友銀行頭取）発言。
- 43) 竹中チームの正式名称は、金融分野緊急対応戦略プロジェクトチームである。正式メンバーは、竹中大臣、伊藤達也金融担当副大臣、木村剛 KPMG フィナンシャル代表、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、吉田和男京都大学大学院教授、中原伸之日本銀行政策委員会審議委員、高木祥吉金融庁長官、西原正雄金融庁監督局参事官ら金融庁幹部の合計11名だった。なお、池尾和人慶應大学教授は、竹中大臣からの参加依頼を断っていた（小野、2005：45頁）。
- 44) 三幹三政とは、与党三党（自民党、公明党、保守党）の幹事長と政調会長の参加する与党幹部会議を指す。
- 45) 政治過程も含めて本稿の分析を発展させたものとして、布田功治「不良債権処理と自民党一柳澤路線と竹中路線の連続性を手がかりとして」（奥健太郎・黒澤良編著『官邸主導と自民党政治』吉田書店）（2022年1月近刊予定）を参照。

#### 参考文献

- 飯村慎一（1999a）「金融再生・健全化法について」『資本市場クォーターリー』冬号。
- 飯村慎一（1999b）「公的資金注入と銀行経営について」『資本市場クォーターリー』春号。
- 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。
- 池尾和人（2009）「銀行行政と監督行政」（池尾和人編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策 4. 不良債権と金融危機』慶應義塾大学出版会所収）。
- 石原伸晃・塩崎恭久・根本匠・渡辺喜美（2001）『日本経済起死回生トータルプラン』光文社。
- 大森健吾（2017）「金融機関への公的資金投入をめぐる議論」『調査と情報』No. 944、国立国会図書館調査及び立法考査局、1-10頁。
- 奥健太郎（2015）「事前審査制とは何か：研究史と本書の挑戦」（奥健太郎・河野康子編『自民党政治の源流：事前審査制の史的検証』吉田書店所収）。
- 河合晃一（2017）「金融行政組織の制度設計をめぐる90年代日本の政治過程」『金沢法学』第59巻第2号、75-115頁。
- 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。
- 共同通信社社会部編（1999）『崩壊連鎖—長銀・日債銀粉飾決算事件』共同通信社。
- 金融審議会金融分科会第二部会（2004）「自己資本比率規制における繰延税金資産に関する算入の適正化及び自己資本のあり方について」金融庁金融審議会報告書。
- 久米郁男（2009）「公的資金投入をめぐる政治過程：住専処理から竹中プランまで」（池尾和人編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策 4. 不良債権と金融危機』慶應義塾大学出版会所収）。
- 五味廣文（2012）『金融動乱：金融庁長官の独白』日本経済新聞出版社。

- 齊藤壽彦（2020）「バブル経済崩壊以降の不良債権問題期における金融検査の改革」『千葉商大論叢』、第 58 卷、第 2 号、2020 年 11 月、1-62 頁。
- 清水直樹（2006）「金融再生プログラム策定の政治過程（2. 完）」『政策科学』、14 卷（1 号）43-52 頁。
- 自由民主党（2006）『自由民主党五十年史：資料編』自由民主党。
- 高橋温（2013）『金融再編の深層：高橋温の証言』朝日新聞出版。
- 竹中平蔵（2006）『構造改革の真実：竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞出版。
- 田作朋雄・岡内幸策（1998）『不良債権処理ビジネス：新しい金融業務と倒産法』東洋経済新報社。
- 戸矢哲朗（2003）『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（青木昌彦監訳、戸矢理衣奈訳）。
- 西野智彦（2001）『検証 経済迷走：なぜ危機が続くのか』岩波書店。
- 西野智彦（2019）『平成金融史：バブル崩壊からアベノミクスまで』中公新書。
- 西村吉正（2009）「不良債権処理政策の経緯と論点」（池尾和人編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策 4. 不良債権と金融危機』慶應義塾大学出版会所収）。
- 野口瑞昭・丸山秀文（2007）「資本増強関連業務」『預金保険研究』、41-78 頁。
- 服部泰彦（2001）「長銀の経営破綻とコーポレート・ガバナンス」『立命館経営学』第 40 卷第 4 号、2001 年 11 月、31-68 頁。
- 前田裕之（2015）『ドキュメント 銀行 金融再編の 20 年史：1995-2015』ディスカヴァー・トゥエンティワン。
- 武藤敏郎（2010）「金融破綻処理は収斂するか」（武藤敏郎編著『蘇る金融：破綻処理の教訓』社団法人金融財政事情研究会所収）。
- 柳澤伯夫（2021）『平成金融危機：初代金融再生委員長の回顧』日本経済新聞出版社。
- Mitchell, Janet. (1997), "Strategic Creditor Passivity, Regulation, and Bank Bailout," the William Davidson Institute at the University of Michigan Business School, Working Paper, #46.
- 金融庁ウェブサイト、「金融再生プログラム (<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f20021031-1.pdf>、2021 年 11 月 25 日最終アクセス)。
- 国土交通省ウェブサイト、「平成 10 年建設白書」(<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/kensetu/h10/index.html>、2021 年 4 月 12 日最終アクセス)。
- 国会議事録検索ウェブサイト、(<https://kokkai.ndl.go.jp/>、2021 年 4 月 25 日最終アクセス)
- 首相官邸ウェブサイト、「金融再生トータルプラン（第 1 次とりまとめ）」(<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/980706kinyu1.html>、2021 年 4 月 12 日最終アクセス)。
- 首相官邸ウェブサイト、「金融再生トータルプラン（第 1 次とりまとめ）」(<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/980706kinyu2.html>、2021 年 4 月 12 日最終アクセス)。
- 参議院ウェブサイト、「参議院審議概要、第 143 回国会 [臨時会]、金融問題及び経済活性化に関する特別委員会」([https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/143/1435131.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/143/1435131.pdf)、2021 年 4 月 13 日最終アクセス)。
- 日本銀行ウェブサイト、(<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/kess/i06.htm/>、2021 年 4 月 14 日最終アクセス)。