

7 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

久米郁男

要 旨

本稿は、金融危機対応政策としての公的資金投入に対してどのような政治的反応が生じたかを、住専処理から竹中プランが実施されるまでの期間を対象に、マスコミ論調、世論との関連で分析した。そこでの問いは、政治的発露の強い公的資金投入策がどのような形で実施されていったかにある。本稿は、第1に、金融危機が国民世論と政治アクターに十分に深刻なものと認識されることが投入にあたっての重要な条件であること、第2に、公的資金投入がより大きな政策パッケージの一部として提示されることが、その実施を容易にすることを示した。

バブルの崩壊により金融機関が抱えるにいたった巨額の不良債権が金融システム、ひいては日本の経済に深刻な影響を与える可能性の認識は、公的資金を用いた不良債権処理への道を開いた。しかし、この道のりは決して順調なものではなかった。公的資金を用いての処理が遅れたことが、日本経済回復の遅れをもたらしたとの指摘がなされてきた。本稿は、住専処理から竹中プランが実施されるまでの期間を対象に、公的資金投入問題をマスコミ論調、世論との関連で分析する¹⁾。

公的資金投入の決断がなぜ遅れたかについては、さまざまな説明がありうる。そのなかでも有力な説明に、政府が国民の反発をおそれて決断できなかったというものがある。そのため、政府はさまざまな弥縫策をとり、それがますます国民の間に金融危機の実態への認識不足を生み、公的資金投入による解決を遅らせたとされる。以下では、第1に、金融システム危機の経過を豊富な取材に基づいて明らかにした『犯意なき誤ち』、『金融迷走の10年』、『経済失政』、『経済迷走』および、関連新聞記事に基づいて、公的資金投入と国民世論との関係がどのように典型的に描かれているかを見る。第2に、新聞報道がこの問題をめぐってどのようになされたかを分析する。第3に、新聞世論調査などを用いてこの時期の国民世論を分析する。第4に、以上を踏まえて最終的に金融システムの安定をもたらしたとされる竹中プランが採用された政治的条件を検討する。

1) 著者は、以前に住専処理から1999年の公的資金投入までを同じ枠組みで分析した「公的資金投入をめぐる世論・政治」村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究(下)』東洋経済新報社、2002年、を發表している。本稿は、この分析を竹中プランの時期まで延長したものであり、99年までの分析は基本的に上記論文を一部修正して利用している。

1 公的資金投入をめぐる政治過程

金融システム不安解消のための公的資金投入をめぐる政治過程は、1990年代に3回の山場があった。その第1回は、1992年8月、株式市場の急落を契機として宮沢首相が公的資金導入を示唆した第1幕。1995年に表面化し、96年に公的資金投入が決定された住専問題をめぐる第2幕。そして、1997年11月の三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券の連続破綻以後の公的資金導入をめぐる政治過程の第3幕である。しかし、この第3幕を経ても不良債権処理は進まず金融システム不安は21世紀にもち越された。金融システム不安の解消は、小泉内閣における竹中プランまで待たなければならなかった。第4幕は、金融再生法に基づく金融機関の破綻処理や、早期健全化法に基づく金融機関の自己資本増強などを担当する金融再生委員会が設置されてから竹中プランの実施がなされるまでの期間である。

以下では、住専処理から竹中プランまでの金融システム不安解消への政治過程を、まず公的資金投入、不良債権処理に焦点を当てつつ整理する。

1.1 第1幕——92年危機

92年8月に株価が急落し、日本経済はバブル崩壊後初めてといえる危機的な状況に直面することとなった。91年9月に経済企画庁は、景気の拡大局面がいざなぎ景気を上回ったと発表したが、同月の日銀短観には景気減速が見られた。11月には、卸売物価が2年10カ月ぶりに下落。92年2月には、政府が正式に景気後退を宣言し、3月には、89年12月に3万8,915円の市場最高値をつけていた日経平均が、2万円の大台を割り込んだのである。同じ月に、国土庁は92年度公示地価が前年比4.6%下落したことを公表している。第1次石油危機以来、17年ぶりのことであった。4月には、大蔵省が、都市銀行など21行の延滞債権が、7から8兆円に上ることを公表した。しかし、市場では不良債権額は大蔵省の発表額をはるかに上回るとの観測がなされていた。5月には、『フィナンシャルタイムズ』が、邦銀の不良債権額は42から56兆円あると報じた。日本の金融システムへの不信が高まりつつあったのである。それを受けて、8月へ向け株価は下げ続けた。

この株式市場の動きを、宮沢首相は強い不安感をもって注目していた。当

時を振り返り、宮沢は、「あのときの底は8月18日の1万4,309円ですね。これは猛烈に危ないなあ、1万4,000円を割ったらどうにもできないから、僕は軽井沢から東京へ出ていこうと。そして、1日市場を止めてもらおうと思っていたんですね」と語っている（以下、日本経済新聞社[2000a]による）。

宮沢のイニシアティブによる、公的資金投入問題の第1幕がここに始まった。宮沢の電話を受けた三重野日銀総裁は、危機意識を共有しており、「私がなんとかしますから、ご相談に応じましょう」と応えた。両者は、金融システム危機を避けるために、日銀特融など必要な公的援助を行うことで一致していた。宮沢の上京、東証閉鎖、そして公的資金投入というシナリオが準備されたのである。しかし、それに待ったをかけたのが大蔵省であった。大蔵省銀行局は「金融行政の当面の運営方針」というペーパーを用意し、その発表により、株式市場の急落に歯止めをかけることをねらったのである。その内容は、金融機関の担保不動産の買い取り機構を創設することの検討と同時に株価対策であった。銀行による益出しのための株式売却の抑制要請、株式の評価損の償却を9月中旬決算では見送ることを容認することなどが書き込まれていた。宮沢が、後に「奇妙なペーパー」というこの方針は、大蔵省の必死の説得により、宮沢の承認を得て翌日羽田蔵相により発表された。そこには、公的資金の投入による解決などの抜本策は示されていなかったが、市場は様子見に入り株価は1万8,000円台を回復し、とりあえずの危機は回避されたのである。

宮沢は、しかし、8月30日の自民党軽井沢セミナーで、金融機関の担保不動産を流動化し不良債権問題を解決するためには、「必要なら公的援助をすることもやぶさかではない」と発言した。宮沢には危機が去ったとは思えなかったのである。そこで構想されたのは、金融安定化のために金融機関のもつ担保不動産を公的資金を用いて買い取る構想であった。しかし、この構想に対して各方面から強い反発があった。当の銀行業界は、公的資金導入が銀行への政府関与の契機となることを嫌い、反対の姿勢が松沢卓二富士銀行相談役など銀行界長老の間で強かった。これら長老銀行家は、経団連などでの財界活動を通じて公的資金投入反対論を強く主張していたのである。この反対姿勢は、銀行界全体の声ではなかった。大蔵省から8月危機以前に金融安定策の検討を求められた日本興行銀行、三菱銀行、住友信託銀行の常務ク

ラスの銀行家は、住専7社を集約して損失処理に公的資金を使う案や、公的資金を使った不良債権買い取り機構の設置を提案している。しかし、銀行界長老の反対論は、銀行界のナポレオンと呼ばれた松沢が経団連評議員会議長であったこともあり、経団連に公的資金投入反対のスタンスをとらせることになった。

経済界でも、日経連のスタンスはより厳しいものであった。永野健日経連会長は、銀行が「公的資金で助けてもらおうというのなら、賃金など経営情報を公開してもらわなければ世間は納得しない」と発言している。この、素朴な反発は、国民感情にそうものでもあった。リチャード・クーは、宮沢首相が92年に公的資金投入をいったが、激しいマスコミ世論の反発にあってそれを実現できなかったとして、マスコミの反発を投入にいたらなかった原因と主張している。

大蔵省が、公的資金の投入に否定的であった理由も、まさに公的資金投入が国民の理解を得られないという点にあったとされる。当時の銀行局幹部は「黒字で給料も高かったあの当時、銀行に税金を投入することが可能だったとは今も思えない」と振り返っている（日本経済新聞社[2000a], p. 12）。

公的資金投入をいい出した宮沢も、国民・各方面からの反発は十分に予想していた。宮沢の、基本的認識は、公的資金投入への反発が強いのはつまるところ危機意識が、国民・各界で不十分だということにつきる。銀行が反対するのは、「経営者が自分の銀行の実態を知っていなかったんじゃないかと思います」としている。また、大蔵省など官僚機構についても、「役人の世界は1つのセクショナリズムでねえ、自分の受けもっている分野だけを見えますから、全体的にそういう空気になっているということは感じないでしょう。役人たちは、不動産、株の状況はこれは一時のことであって、必ず回復するだろうと考えてきた」として、その危機意識の薄さを指摘している。政治家においても、危機感を共有した人はいなかったと応えている。唯一、危機意識を共有したのが、日経総裁であったというのが宮沢の認識である。

ここからが、政治的リーダーシップの問題である。「知らないうちに迫って、ついに到達したというものは、一般的に官僚機構では関知し得ないものなんでしょうね。総理大臣が気がついて大変だ、というのは1つの方法」であると宮沢はいう。この認識に立てば、公的資金を投入して金融不安を抜本

的に解決するためには、国民各層の間に危機意識をもってもらう必要がある。宮沢が、軽井沢から急遽東京に戻ろうとしたのはそのためであった。「総理大臣が東京へ出れば証券市場は閉まりますから、そこから始めるしかないな、と僕は思っていましたね。しかしそこに至らざるうちに1枚の紙（金融行政の当面の運営について）がありましたから、それであそこまで行かずに済んだ」としたうえで、むしろ市場を閉めて「大騒ぎした方がかえってよかったかもしれない。大騒ぎしなかったんで、みんなが気が付かずにその場が過ぎたのかもしれない」と振り返っている。後に見るように、1997年以後の公的資金投入決定は、危機感の高まりとともになされたと見えるからである。

とりあえずの危機を乗り越えた日本経済であったが、金融システム危機は何ら解決されていなかった。それは、信用組合（以後、信組）の経営危機という形で再び顔を出してくる。

1.2 第2幕——2信組問題から住専処理へ

東京協和、安全信用組合につき、1994年6月20日から東京都と大蔵省は合同検査を行い、10月にも補足検査を行った。そこでは、2信組の破綻は避けられないというのが結論であった。大蔵省と日本銀行は、12月に2信組の預金と健全資産を引き継ぐ受け皿銀行（東京共同銀行）を、資本金400億円で設立する方針を決断した。400億円のうち、200億円は日銀法25条に基づいて日本銀行が出資し、残る200億円を民間銀行に出資させる、いわゆる平成銀行方式であった。金融システム安定化のための切り札と考えられたのである。

しかし、2信組が、1,000万円を超える大口預金を高利で多数集めていたことがわかるにつれて、乱脈経営の信組を救済することへの批判が強まっていった。そこに追い打ちをかけたのが、大蔵省自身のスキャンダルであった。95年の国会では、2信組の処理案が野党によって厳しく批判される。4月の統一選挙では、東京都知事に2信組救済への都の財政支出を批判していた青島が当選する。処理策への逆風は強まっていた。しかし、その渦中に、コスモ信組、兵庫銀行、木津信組が相次いで破綻したこともあり、信組にはともかくも預金保険法改正により公的資金を投入する道がつけられた。

大蔵省銀行局は、この逆風のなかでも、公的処理の道をあきらめなかった。

2 信組問題が国会で難航している 95 年 4 月に打ち出した経済対策において、「赤字国債を容認し」金融機関の不良債権問題を「従来の発想にとらわれず」おおむね 5 年間で積極的に処理するとの方針を示した。6 月に出された金融行政指針「金融システムの機能回復について」でも、不良債権処理について、「従来の発想にとらわれることなく」「公的関与のあり方も含めた多角的な視点から議論する」とされていた。西村銀行局長（当時）は、ここに公的処理の方向性を示したと主張している。コスモ、木津両信用金庫、兵庫銀行、そして住宅金融専門会社（以下、住専）を一気に処理するシナリオが準備されていた。

住専処理に向かおうとした矢先に、大和銀行ニューヨーク支店事件が発覚し、大蔵省の威信はさらに低下する。しかし、大蔵省内では、財政資金を用いての住専処理の方針は、銀行局のみならず、主計局にも共有され、篠沢次官もその方針で腹をくくっていた。涌井主計局長は 95 年 11 月頃、「（財政資金を）入れたら『銀行を税金で救済するのか』と批判されるだろうし、入れなければ『問題を先送りした』といわれるだろう。一方で、大和銀事件で国際的な信用が低下してしまい、大蔵省は問題解決能力が問われている。どちらにしても批判され、国際的には一気に問題を解決する方がプラスなんだから、思い切って入れる方がいい」（日本経済新聞社[2000b], p. 66）と語っている。しかし、大蔵省のこの方針に対して、政治家は躊躇する。

与謝野馨自民党元政調会長は、当時を振り返り以下のように述べている（日本経済新聞社[2000a], pp. 205-206）。

「（住専処理に）直接携わった者として、文句を言われるなど思いながら解決策をつくった。その主体が自民党であり大蔵省であり農水省だった。」

すでに見たように、大蔵省は早い段階から公的資金投入の覚悟を決めていた。しかし、それを実行するには政治の支持がある。その政治の決断はきわめて困難であった。与謝野はいう。

「公的資金を入れると政治的にまずい、選挙にも影響するなという感覚があった。95 年の東京都知事選で私は石原信雄元官房副長官を担いだ。しかし、その前に起きた東京協和・安全の都内 2 信用組合の破綻処理で、都の財

政支出に対する批判がわき上がった。それで、都民は明らかに金融破綻処理に公的資金を投入することに拒否反応を示している、と感じた。」

「12月をはじめ頃から主計局の次長も政調会長室によく来ていたが、『公的資金は絶対に投入したらだめだぞ。政治的にもたない可能性があるぞ』とかねて言い聞かせていた。都知事選の時の2信組の経験で言うと、どんな解決策でも、公的資金が入った途端に騒ぎになると思っていた。」

世論の反発の可能性が、政治家の行動を大きく制約していたといえる。自民党総務会でも、公的資金投入への異論が続出した。しかし、銀行と農協系の対立が解消せず、他の対案もないまま、ついには公的資金の投入が必要であるとの認識が政治家の側にも生まれた。その後、政治が意を用いたことは、その後の責任追及が自らに集中することを避けることであった。連立与党は、政策責任者が連名で政府方針を受け入れる見解を發表している。与謝野は、当時を回顧して次のようにいう。

「実際は公的資金を投入せざるを得ないと言うことになったのは12月14日だっただろうか。……大蔵省の人が耳打ちしてきた。『大蔵省内で協議して、本当に解決するなら入れるしかないという結論になった。いいですか』っていうから『しょうがないだろ』と伝えた。そこから先は政治家が責任をとらなきゃいけない。住専処理策は当時の与党3党首脳だった村山富市首相、武村正義蔵相、菅直人さきがけ政調会長も、自民党の加藤紘一幹事長も山崎拓政調会長もみんな署名した。」

しかし、政治家は一筋縄ではなかった。武村蔵相は、公的資金投入方針を進めてきた、西村銀行局長の解任も考えたようであるが、結局それは年末の篠沢次官辞任へとつながったとされる。しかも、公的資金投入に責任をもつはずだった村山首相は、96年にはいと早々退陣し、あわせて武村蔵相も大蔵大臣の地位を去った。署名をして責任を共有したはずの政治家は、その地位から逃げ出したのである（日本経済新聞社[2000b], pp. 72-74）。

そして、これら政治家は、「社会的騒ぎになったら、決めた人たちがあってもない、こうでもないというようになった」（与謝野）。住専処理をめぐる国会審議は大荒れとなっていった。住専から借りた多額の金を返済せずに、高級車を乗り回すバブル紳士、住専を不正融資のダミーに使った銀行、スキャンダルにまみれながら銀行やバブル紳士を税金で救済しようとするかの

大蔵省に批判の矢が向かったのである。

ここでは、「財政資金は個別の金融機関の救済ではなく、金融システムの安定のためである」という冷静な主張はかき消されてしまった。「むしろ6,800億円の投入を一回して、それで物事を解決する方が効率的でコストもかからない」（与謝野）という声は広がりようがなかった。与謝野の、「だけどあれっきりで物事は解決しちゃった。その後の泥沼のような銀行処理に比べれば、ずっとすっきりしている」という評価も現在においてすら大勢ではない。

世論の激しい反発の原因は何であったのか。「バブルがはじけて土地の値段も下がってみんなヒステリックになっていた。……900万人の農協預金者を保護するというのがうまく理解してもらえなかったかもしれない。政治家の説明も上手でなかったのかもしれない。」と与謝野は反省している。説明がどのように上手でなかったのか。日本経済新聞社[2000a]は、エコノミストのいくつかの解釈を掲載している。

香西泰は、住専処理における公的資金投入の目的が農林系金融機関の預金者保護にあったにもかかわらず、「金融システムの安定」といった漠然とした説明しかできずに、国民の不信を招き、公的資金論議がタブーとなったため、大手銀行の破綻にも使える本格的な処理策作りが遅れたとする。

翁百合は、国民に危機の実相が十分に知らせられなかったことを問題としている。米国のS&L危機や北欧での金融危機では、政府が危機の実態を訴え預金者保護のための公的資金投入が比較的反発なく受け入れられたとする。

池尾和人は「金融問題を放置すれば、自分の生活を脅かされるという危機の深刻さに人々は気付いていなかった」ことに、公的資金投入問題がタブー化された理由を見ている（日本経済新聞社[2000a], p. 174）。

これらの、解釈は与謝野の以下のような感想と符合する。「日本人の考え方には致命的な欠陥があって、体験主義でないと物が分からないという国民性がある。抽象的な次元で物事を解決すると、ああいう騒ぎになる。2年後に日本長期信用銀行や日債銀が破綻して初めて、金融システムの疲弊とはこういうことなのだとはっきりした。そこでようやく、金融安定化に公的資金の投入はやむをえない、自分たちの問題だということが分かった。」そして、この観察は、まさに92年に公的処理を構想しつつ、挫折した宮沢の感想と

相通じるものである。危機の実相が、国民に十分理解されておらず、公的資金投入の真の目的が理解できなかつたとするのである。

いずれにせよ、住専に対する公的資金投入は、激しい批判を浴びつつも実現した。しかし、この経験は、政治家のみならず、大蔵省にもその後の公的資金投入を以前以上に躊躇させることとなった。2信組問題の前から、大蔵省の従来路線を変更して公的処理を目指してきた西村銀行局長も、残る金融機関の不良債権処理を公的資金も用いて処理しようとする一部省内や日本銀行の声に応じる力と気力を失っていた。公的資金投入はタブーとなった。

1.3 第3幕——金融システム危機と本格的公的資金投入

公的資金が金融機関の不良債権処理に本格的に投入されるのは、宮沢の最初の問題提起から5年後、1997年11月の三洋証券の破綻、それに引き続く、北海道拓殖銀行の自主再建断念、山一証券の自主廃業を見てからであった。それに追い打ちをかけたのが、11月26日の徳陽シティー銀行の破綻であった。

これをきっかけに全国各地で取り付け騒ぎが発生した。これを受けて、自民党では宮沢喜一を本部長とする緊急金融システム安定化対策本部を設置して、タブーであった公的資金投入議論へと向かうことになった。12月5日には、大蔵省が2001年3月まで、預金・金融債権等を全額保護することを表明し、12月15日には自民党が公的資金投入を含む金融システム安定化緊急対策を固めることとなった。

97年危機に際して再び動いたのは宮沢であった。宮沢は、テレビ番組に積極的に出演して公的資金導入の必要性を訴え始めた。11月20日には、橋本首相を訪ねて公的資金の導入決断を求めている。橋本は、住専処理の際、公的資金投入について世論の批判を浴び、また国会審議で苦しんだ記憶が生々しいだけに、決断へのためらいをもっていた。しかし、宮沢自身も、世論の反発を危惧する点では同じであった。それは、宮沢が提案した、預金保険機構が金融破綻に備えて財源を拡大するために債券を発行し、その債券を政府が保証するという案に現れていた。この案のポイントは、政府は現在保証を行うだけであり、直ちに財政資金を支出するのではないといえる点であった。しかし、26日の徳陽シティー銀行破綻にともなう取り付け騒ぎは、

議論の流れを変えることとなった。12月11日には、梶山静六元官房長官が宮沢を訪ねて、10兆円の新型国債を発行して金融対策費用に充てることを主張した。宮沢案が技巧に走りわかりにくく、国民の不安心理を解消するにはより大胆でわかりやすい対策が必要だというのが梶山の主張であった。梶山の主張は、その後橋本の受け入れるところとなる。そして、12月23日には、政府保証の20兆円を加えて、30兆円の公的資金枠が設定されることとなった。これに基づき、1998年3月には、1兆8,000億円が大手21行に資本注入された。

しかし、この資金注入では信用不安は収まらなかった。6月5日発売の月刊誌『現代』が、「『長銀破綻』で旋律の銀行淘汰が始まる」という記事を掲載した。これまでも、長銀が危ないとの報道はしばしばなされてはいたが、『フィナンシャル・タイムズ』が週明け8日に長銀問題を追いかけるように報じたことで、長銀株の大量売り、下落を招き、長銀不安が煽られていくことになる。このような事態に対して、長銀は銀行局と連絡を取りつつ合併による生き残りを模索し始める。合併相手として浮上したのが、住友信託銀行であった。その交渉が進むなか、長銀の株価が額面50円をつけた。翌日、6月26日に両行はそれぞれ別途緊急記者会見を行い、合併協議に向かうことを発表した。これにより、長銀株は反発しとりあえず危機をしのぐことになる。

その夏の参議院選挙で自民党は大敗を喫し、橋本が退陣した。後継総裁は、橋本内閣の外相であった小渕恵三、厚生相であった小泉純一郎、そして前官房長官であった梶山静六の3人で争われた。そこでは、「2年以内に金融システムを大手術する」として、ハードランディング路線を主張する梶山に対して、総額6兆円超の減税と10兆円規模の追加補正予算を柱とした「癒しの経済再生」を掲げた小渕が勝利することになった。ソフトランディング路線が選択されたのである。小渕は、「対外的にも果敢不良債権処理への意欲を示せる最大最強の方をお願いしたい」として、元総理大臣の宮沢喜一を蔵相に迎えるという異例の手に出た。

内閣発足前から小渕に対して「ハードランディングなら誰でもできる」と軟着陸の必要を説いていた宮沢は長銀問題に対しても、合併を後押しする方針をとる。国民経済的にも、景気対策の面からも大銀行の破綻を避けること

が宮沢の考えであった（西野[2003], p. 198）。これを受けて、大蔵省は、合併を行う住友信託銀行と長銀にそれぞれ8,000億円を順次資本注入する案を立案した。金融監督庁の検査結果が、長銀の債務超過であった場合は、住友信託への営業譲渡が行われるが、資産超過であった場合は資金注入で合併させようという案である。

宮沢は、合併の決断ができない住友信託の社長を首相公邸に招き、小渕首相と共々説得に当たった。その際、上記の資本注入案を説明した宮沢は、「必要な資金はいくらでもつけましょ。金に糸目はつけません」といい切ったという（西野[2003], p. 207）。しかし、住友信託は合併を受け入れることはできなかった。長銀との合併構想が表に出て以来、住友信託株は下落を続けていた。市場が否をいっていたのである。さらに、この首相公邸での会合が夜のうちは漏れてしまう。この結果、国会では野党が長銀救済反対の論陣を張り、長銀の資産状況の情報開示を強く求めはじめる。さらに、長銀旧経営陣に払われた多額の退職金問題や、ノンバンク向け債権放棄に対する批判が強まっていった。

他方、国会内部では、破綻銀行の受け皿問題に対する法的整備をどう進めるかをめぐって、与野党の間で論戦が続いていた。政府は、ブリッジバンク方式を、野党民主党は一時国有化方式を主張した。この政策論争は、長銀への資本注入という問題とリンクして論じられることになる。自民党の内部でも、政策新人類と呼ばれる政治家は、合併案に批判的であった。結局合併を前提とした資本注入案は受け入れられることなく終わった。この流れにさおさしたのが野中幹事長の以下の発言であった。

「日本リースをはじめ子会社の関連債務を不良債権として処理するために、公的資金を投入したり、公的管理等で救済することは選択すべきでない。率直に言って、国民も政治家もバブル期に生じた大きなツケをどうして公的資金でまかなっていくのかという大きな不満をもっているような気がする」（西野[2003], p. 222）。

野中のこの批判によって、長銀の合併による救済は消えたのである。そして、自民党は、金融再生関連法について野党案を受け入れることに決した。さらに、自己資本比率が適正水準を割り込んだ金融機関に公的資金で資本投入をすることを定めた金融機能早期健全化法案も10月16日に成立した。

結局、長銀は金融監督庁による破綻認定を受けて消滅することとなった。さらに、日債銀は12月13日、政府により破綻認定され一時国有化が決定した。しかし、上記経過を経て公的資金枠は60兆円へ拡大されたのである。99年12月には70兆円へと枠が上積みされている。金融システム危機が、国民レベルで実感された結果、公的資金投入が一時一掃になされたのである。

宮沢や与謝野が、足りないと嘆いた国民の間での危機感が、97年以降の金融危機によってはじめて生まれたことが、公的資金投入への理解を高め、タブーがようやく破られたという解釈になる。

1.4 第4幕——公的資金投入と竹中プラン

1998年3月には先に見たように金融危機管理審査委員会（佐々波楊子委員長）による公的資金注入が、21行に対して1兆8,000億円なされている。しかし、この投入については、注入額があまりにも少なく、また横並び一律注入で金融不安の抑制どころか、かえって銀行の財務実態への疑念を深めたとされる。事実、その後、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の連続破綻が生じている。

1998年12月に金融再生法に基づく破綻処理や早期健全化法に基づく金融機関の自己資本増強などを行うために設置された金融再生委員会（柳沢伯夫委員長）は、「99年3月期に大手銀行の不良債権処理を完了させる」として、これ以上の先送りをやめ抜本的な不良債権処理を実施することを目指した。金融監督庁幹部は、「今度資本注入する銀行は、当局が太鼓判を押したものと理解していただきたい」と、1月初めに開いた銀行アナリスト説明会で発言している。この発言に、市場は当局の強い決意を感じ取り、存続不能な銀行はルールどおり国有化されると読んで、一部の銀行株には「再生委リスク」が織り込まれたという（『日本経済新聞』1999年2月18日）。さらに、1月25日には、金融再生委員会の森昭治事務局長が記者会見で、回収に重大な懸念のある債権に70%の貸倒引当金を積むことなどを盛り込んだ「不良債権の償却・引き当てガイドライン」（定量的引き当て基準）を発表した。これに対して、大手銀行の多くは強い反発を示し、「初めは悪いようにはしないからといって申請を表明させ、後から次々に厳しい要求が出てくる」と不満を隠さなかったという。この定量的引き当て水準作成については、金融

監督庁が「過去のデータ不足」を理由に抵抗を示したが、柳沢伯夫金融再生委員長の強い意向を受けて、引き当て基準は予想のなかでももっとも高い水準に決定された。さらに、再生委員会からは、個別行の経営戦略に関してもその改善を求める強い指導がなされたという（『日本経済新聞』1999年3月23日）。

このような経緯を経て、金融再生委員会は1999年3月に大手銀行15行に総額約7兆5,000億円の公的資金注入を承認した。引き換えに、各行は従業員の合計2万人削減などを柱とする抜本的なリストラ策を公約したのである（『日本経済新聞』2000年12月18日）。

しかし、このような金融再生委員会による公的資金投入に対しても、「金額よりも、金融再生委員会が申請予定の全行に資本注入する見通しになったことに失望している。柳沢伯夫委員長は抜本的なリストラを断行しない銀行には注入しないと明言した。日本の金融行政が大きく転換し、問題銀行の処理に決着がつくと期待感が高まっていたが、伝えられる限りでは、申請予定行のリストラや再編計画は不十分といわざるを得ない」（『日本経済新聞』1999年2月19日）として、その不十分さを指摘する声が上がっていた。

柳沢委員長自身も投入決定の途上で、「1行ぐらい、思い切った業務の再編を打ち出すところがあってもいいはずだが……」と発言していた（『日本経済新聞』1999年2月17日）。しかし、この点は、金融再生委員会自身が当初の銀行に対する厳しいスタンスを緩和したからであるとの指摘もなされている。資本注入事前審査が大詰めを迎えていた2月初旬には、金融当局内部で、破綻前の銀行の国有化を定めた金融再生法37条を使って、一部の銀行への資本注入を見送り、国有化するシナリオを検討していたが、このシナリオは封印されたという（『日本経済新聞』1999年2月16日）。また、銀行の自己資本の算定を甘くしたり、国が引き受ける優先株に転換権をつけて配当負担を軽くするなどのさまざまな配慮がなされていった。この方針変更の背景には、金融危機回避を優先する小渕内閣の意向が委員会事務局に伝えられたことがあったという。ただし、柳沢は、大手行については抜本手的処理を先送りする反面、経営危機が噂される地方銀行に対して破綻処理を進め、それによって市場の信頼を得ていくことになったとされる（上川[2005], p. 328）。

金融再生委員会が、柳沢のもとで進めた金融行政についての評価の違いが、

その後の小泉内閣での金融行政における大きな対立を生み出していく。金融行政が金融再生委員会から金融庁に引き継がれる2001年1月段階で不良債権処理はどの程度進んでいたのだろうか。90年代の金融危機回避に投入された公的資金は約25兆円であり、大手銀行などの資本増強に8兆3,000億円、日本長期信用銀行など破綻銀行の処理に7兆7,000億円が投入されている。大手銀行は92年度からの累計で50兆円以上の不良債権を処理した。しかし、9月中間決算でも大手16行の不良債権残高は17兆2,000億円あり「大幅には減少していない」（柳沢委員長）状況であった（『日本経済新聞』2000年12月18日）。

2001年4月には、痛みをともなっても構造改革を断行すると主張する小泉内閣が、圧倒的な支持率で成立した。森内閣の下2000年12月に金融担当大臣として再登板し、小泉内閣でも金融担当相として留任した柳沢は、小泉内閣のメンバーとして「不良債権の最終処理に努めたい。貸出先の構造調整も必要で、省庁をまたがって取り組みを進める。銀行保有株式取得機構は慎重に周到な議論を重ね結論を出す」との方針を改めて示した。銀行が抱える不良債権と企業の過剰債務は表裏の関係にあり、バランスシート調整を一体で進めるため経済産業省などと連携することの必要を強調していた。

柳沢は、構造改革の重要な柱として不良債権の最終処理を進めるという方針を、同じ小泉内閣で経済財政担当相となった竹中平蔵と共有していた。しかし、その進め方をめぐって両者の間に対立が生じる。金融機関に対する資本再注入を容認する竹中は、それを手がかりに不良債権処理を加速すべきだと考えていた。そして、最終処理を今後2、3年で一気に進めるために、自己資本のいっそうの充実が必要と見ていたのである。しかし、柳沢は再注入の必要を問われるたびに「銀行は検査指針に基づき適正な引き当てを積んでいる」と反論し、仮に、資本不足の銀行が生まれるとしても「自力で資本調達すべき」と主張してきたのである。

この対立の背後には、金融機関の「資産査定は問題ない」とする柳沢金融相と、「引き当ては不十分」と見る竹中平蔵経済財政担当相の認識の違いがあった。この対立は、経済財政諮問会議の基本方針において不良債権処理を最優先課題と位置づけるか否かをめぐっても争われた。金融庁は、直接償却などの最終処理の年限を区切るなど不良債権処理促進策に一通りのメドをす

でに付けていると考えており、最優先に位置づけると、対外的に、まだ処理策が不十分とも受け取られかねない危険性もあると見ていたからとされる（『日経金融新聞』2001年6月18日）。これに対して、竹中は、「金融庁はすでに90年代から、数次にわたって銀行への公的資金注入を行ってきており、これで不良債権問題は解決すると述べてきた。だからこそ、小泉内閣の時代に再び市場が危機的状況に陥っても、当局は金融部門に特に問題はないという立場をとらざるを得なかった」（竹中[2008], p. 121）と理解していた。

その後7月にはいると株価が1万2,000円を割り込むところまで低下し、資本再注入論が再び勢いを増す。さらに、不良債権処理は銀行の問題だけではなく、貸出先企業の整理が必要であるという議論が強まっていく。竹中平蔵経済財政担当相は8日、前橋市で開かれた対話集会のタウンミーティングで、金融機関の不良債権問題について「一番深刻なところは特定業種の特定大企業（向けの不良債権）。20-30社に思い切って手をつけていくことが必要だ」と述べ、過剰債務を抱える企業の抜本処理が不可欠だとの認識を示した（『日本経済新聞』2001年9月9日）。マイカルや青木建設の破綻はこのような認識の背景にあった。

9月には、改革工程表と改革先行プログラムが決定された。そこでは、銀行による自己査定が資産を正しく見積もっていないとの批判から、金融庁による特別検査が行われることなどが決定された。その過程でも竹中の主張と金融庁・柳沢の主張は激しく対立した。しかし、この段階では柳沢は防戦一方となる。9月に行われた金融庁と大手銀行との会合でも、柳沢は「金融界と監督当局ともに『不良債権処理が甘い』と批判されている。政府にも部外者の意見にくみする人もいる」、「一部企業に対する引き当て不足、公的資金による資本注入、政府の介入による企業再生といった議論が大きな支持を集めている」、「中間決算の不良債権処理が非常に重要だ。『骨太方針』で示した方向はぜひ実現してほしい。努力してほしい。不良債権処理の見直しを出してもらっているが、常に実績が計画を上回っている。これでは計画を甘くしていると言われかねない。信頼を失わせるようなことは避けてほしい」と発言をしている（『日経金融新聞』2001年11月8日）。

その後も、金融庁包囲網は堅固になる。首相官邸は、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の厳格化をまず行い、貸し倒れ

に備えた引当金の積み増し、資本不足に陥る金融機関があれば公的資金を再注入するとのシナリオを描いていた。「つぶすべき企業はつぶしていかないといけない」といった言葉が複数の政府関係者から漏れ始めた。竹中路線が内閣の方針へととなりつつあった。

2002年2月には小泉内閣は、総合デフレ対策の策定を行い、そこで首相は柳沢伯夫金融担当相に6項目の金融システム安定化策を指示している。すなわち、金融庁の特別検査の厳格化、特別検査結果の公表、整理回収機構による不良債権買い取りの促進などが主な内容であった。首相は「大手銀行の自己資本や体力を気にせず特別検査を進め、大口債務者（不振企業）を厳格に査定するように」と語り、金融システムが混乱した場合は公的資金の再投入を検討する意向をにじませたという（『日本経済新聞』2002年2月18日）。しかし、その後もこの対立は2002年9月まで繰り返される。

小泉首相は2002年9月30日、内閣改造を行いついに路線の選択をトップダウンで決定した。首相は、柳沢伯夫金融担当相を事実上更迭し、後任に竹中平蔵経済財政担当相を同相兼務のまま充てたのである。そして、記者会見で首相は金融機関の不良債権処理に関し「非常時には市場の機能を回復するために政府、民間が一体となって取り組まなければならない」と述べ、公的資金の投入を視野に対策を検討する考えを強調した（『日本経済新聞』2002年10月1日）。

竹中は、直ちに不良債権処理の抜本策を話し合う特別チームを編成し、大手行を対象に、04年度中に不良債権比率を半分程度に減らすことを目標とし、資産査定厳格化や自己資本の充実、ガバナンスの強化などをうたう金融再生プログラム（竹中プラン）を作成した。

しかし、総合デフレ対策のとりまとめでは、強硬路線を貫くはずだった不良債権処理加速策が与党などの反発で後退し、企業再建に重点を置く穏健な産業再生機構構想に議論の中心が移っていった。竹中は、出演したテレビ番組で「再生が重要だが、再生の名のもとに安易な延命は絶対やってはならない」と主張し、財務省や経済産業省が主導する再生機構構想を牽制しているが、その後も税効果会計などをめぐって与党からの反発に妥協を余儀なくされていった。

しかしながら、竹中プランに書き込まれた「主要行において要管理先の大

口債務者については、DCF（ディスカウント・キャッシュ・フロー）方式を基礎とした個別的引当を原則とし、早急に具体的手法を検討する」などの資産査定厳格化の効果が徐々に出てくることになる。

劇的な形でこの効果が現れたのが2003年のりそなホールディングスの危機であった。3月には、りそなの自己資本の急激な低下が生じていた。結局、5月17日にりそなは、公的資金申請を決めた。引き金を引いたのは、監査法人による厳格な査定であった。繰り延べ税金資産に対する基準強化という竹中の仕掛けた「時限爆弾」が動き始めていた（『朝日新聞』2003年5月18日）。

りそなへの公的資金投入は、大量の預金流出や連鎖破綻など、まさかのときの例外的措置とされてきた預金保険法102条により行われた。この仕組みは、99年の大手行への公的資金注入時などに使われた金融早期健全化法が2001年に終了した際に導入されたものであるが、破綻前の注入は予定していなかった。破綻前の注入プログラムは、竹中プランに導入の検討が書き込まれ、検討中であった。その意味では、無理筋の対応ではあったが、竹中はこの危機を好機に不良債権処理を加速することを狙っていたのである。竹中氏周辺は「金融再生プログラムに仕組まれた『時限爆弾』の1つが起動した」と強調したという（『朝日新聞』2003年5月20日）。その後も、2003年8月には、公的資金注入を受けている15銀行・グループに抜本的収益改善策を求める業務改善命令を出し、11月には足利銀行を一時国有化、2004年6月には金融庁検査を妨害したとして、UFJに業務改善命令するなど強面の対応をしつつ、同年6月に金融機関に予防的に公的資金を注入するための新法を成立させた。

振り返れば、りそなへの公的資金投入・一時国有化が変化の潮目であった。公的資金注入の決定で、竹中は株主の責任を問う100%減資を見送った。「直後から、証券アナリストらに問い合わせが殺到した。『次に実質国有化されそうな大手行はどこだ』。逃げ出すためではなく、投資するためだ。りそなホールディングスの株価は上昇し、株主への『贈り物』（市場関係者）となっていた」（『朝日新聞』2003年10月1日）という。これに対しては、「大手行に暗黙の政府保証があると投資家が受け止めれば、市場規律が働かなくなる」（翁百合・日本総合研究所主席研究員）との批判も出されたが、大手銀

行の不良債権問題は大きな山を越えていくことになった。

そして、2004年9月、公的資金の注入を正面から主張し続けた竹中は、金融相退任会見で金融システムについて「限りなく健康体に近づいてきた」と述べるようになったのである。公的資金注入は、この第4幕ではいい訳の対象ではなく、攻撃の道具となった。

2 マスメディアの対応

以上の記述からいくつかの観察を得ることができる。まず、政治家が公的資金投入による不良債権処理につき、一貫して慎重な態度をとっていることである。そこでは、国民世論の反発が強く意識されている。しかし、この慎重な態度は、第3幕において変化していく。積極的な公的資金投入を主張する政治家が増えていくのである。そして、さらに興味深いことは、第4幕では公的資金投入への政治家の抵抗感が大きく低下していることである。小泉首相にも竹中平蔵にも公的資金投入への拒否感はない。むしろそれを何とか実現しようとしていたのである。このような変化はどのように生じたのであろうか。

そこで、以下では、不良債権と公的資金投入問題がマスメディア、とりわけ新聞においてどのように取り上げられたかを分析する。不良債権処理への公的資金投入の必要性を早い時期から一貫して主張してきたリチャード・クーは、「(宮沢首相が公的資金投入に言及した1992年8月に)本当の『事実』を明らかにしようとした政治家や金融当局者の口を封じ、それをタブーにしてしまったマスコミの責任はきわめて重大といわざるを得ない」(『Ronza』96年5月)として、マスメディアの責任を問うている。メディアは、公的資金投入問題をいかに扱ってきたのであろうか。

筆者は、久米[2002]において、1990年代において新聞が不良債権と公的資金投入問題をどのように報道したかを分析した。その際には、日経4紙と『朝日新聞』それぞれの記事データベースを利用して、「不良債権」と「公的資金」の両用語をともに含む記事を検索したうえで、データベースを作成した。今回は、その分析に、第4幕において公的資金投入によって不良債権処理を行う方針を示した「金融再生プログラム(竹中プラン)」に関する記事

を検索して分析を付加した。

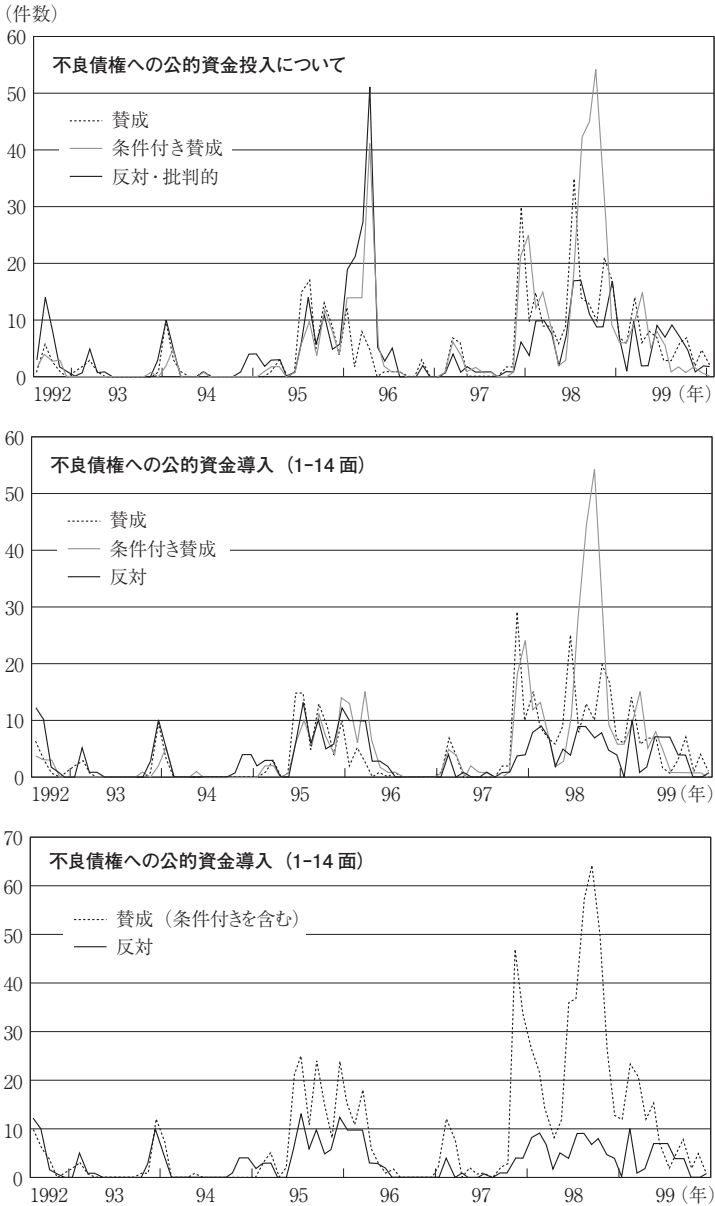
2.1 90年代のマスメディア報道

以下では、『朝日新聞』を取り上げ記事内容を分析する。1992年8月から1999年12月までの『朝日新聞』記事で「不良債権」と「公的資金」を含むものを検索したところ、1,733件の記事が存在した。これら記事について、公的資金を用いての不良債権処理に対する態度を調べ、「賛成」「条件付き賛成」「反対」の3類型に分類した。記事のなかには、社説や寄稿のように著者自身の意見が表明されているものがある。これらについては、そこでの意見がいずれであるかをコーディングした。それ以外の多くの報道記事については、記事のなかに報道される個人・集団の意見がいずれであるかを判断し、分類コーディングした。1つの記事のなかに複数の意見が表明されている場合は、それぞれをカウントしている。たとえば、「経団連は公的資金の投入に賛成しているが、連合は経団連との会見で反対を表明した」という記事の場合、1つの記事ではあるが、賛成1、反対1として数えられている。新聞というメディアを通してどのような意見が、情報として国民に送られたかを明らかにすることがここでの目的である。

まず、公的資金投入についての態度の時系列的変化を見ておこう。図表7-1から明らかのように、公的資金投入への純然たる反対報道の比率は、第1幕、第2幕、第3幕と低下し、逆に賛成、条件付き賛成の比率が増えてくる。その意味では、第2幕の住専処理が公的処理をめぐる新聞世論のターニングポイントとなるはずであった。これは、公的資金投入が再争点化した95年6月について見れば、賛成15件、条件付き賛成6件、反対6件と、賛成報道が大きく上回っていたことから明らかである。それは、宮沢首相が最初に公的資金投入を示唆した92年8月の、賛成6件、条件付き賛成4件、反対14件と比較すると明らかである。95年12月までは、徐々に反対の比重は増えるものの賛成と条件付き賛成を合わせれば、反対を上回っていたのである。ところが、年を越えて96年に入ると、反対が急増し、賛成が急減している。

第2幕は、公的資金投入反対から投入へと新聞世論のターニングポイントになり損ねたといえる。

図 7-1 『朝日新聞』記事に見る公的資金投入への賛否（その1）



出所) 執筆者作成。以下図表 7-4 まで同じ。

これらの記事のなかには、反対の記事もあるが、全体の論調は公的資金導入に好意的なものであった。ところが、96年3月には賛成は100件中わずかに5件となったのである。ただし、この100件のなかには、『朝日新聞』の地方欄に掲載された記事が含まれている。この時期、地方議会による住専処理への反対決議が次々となされ、それが地方欄にいつせいに報道されている。

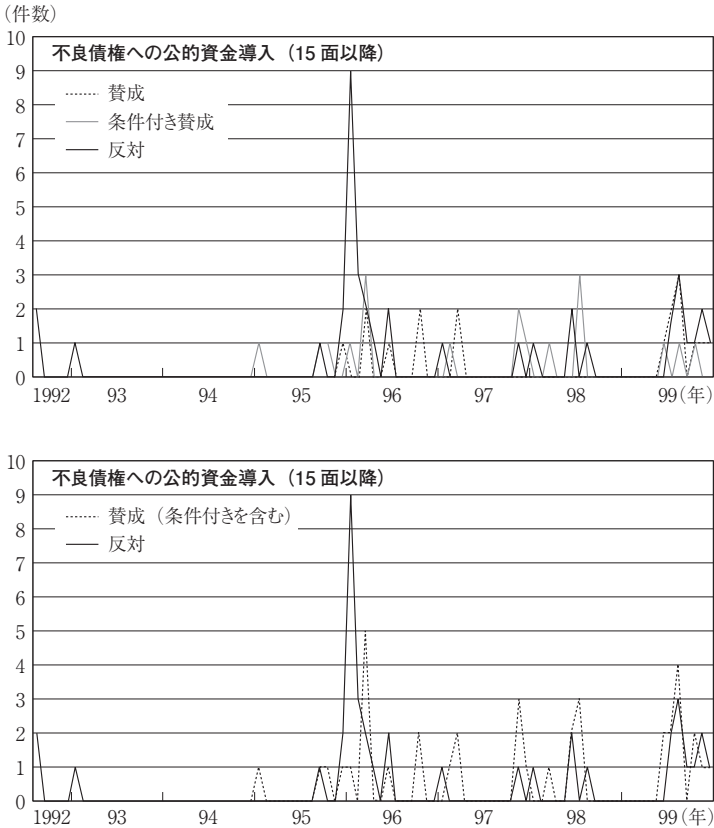
公的処理に対する風向きが、批判的なものへ変わっていることが読みとれる。ターニングポイントは、ターニングポイントたりえなかったことが、ここから理解されよう。

この点を、新聞の紙面を分けてもう少し検討しよう。以下では、上記の理由により地方欄の記事をはずし、1面から14面までの記事と15面以降の記事に分けて分析を加える。とりあえず、1面から14面までが政治経済欄、15面以降を社会面と推測しての分析である。

図表7-1を見てみよう。この紙面で見ると、第2幕がターニングポイントたりえなかったという印象はやや和らぐ。たしかに、ここに限定しても、96年に入ってから公的資金投入への賛成報道は急減している。しかし、反対報道が増えているわけではない。増えているのは、条件付き賛成である。やや乱暴であるが、賛成と条件付き賛成をあわせて「賛成」としてグラフを描いてみると、第1幕、第2幕、第3幕へと「賛成」が「反対」を上回っていく形になる。第2幕のスタート時点で、大蔵省が構想した姿であろう。

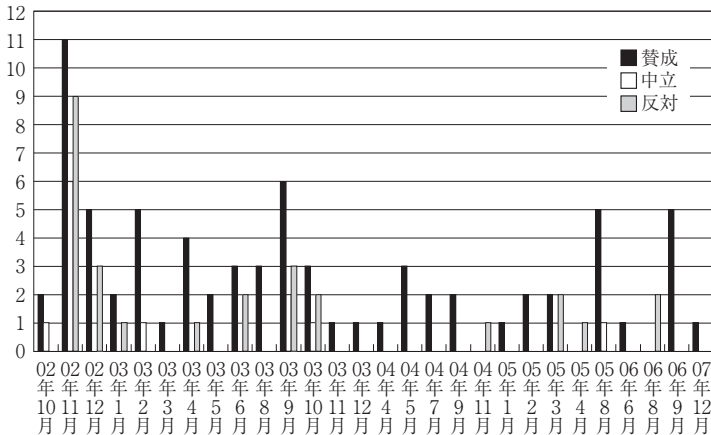
しかし、15面以降の記事に限定して同じグラフを作成すると、その形状は全然異なる(図表7-2)。96年1月には、9件の反対があり、大きなピークをなしている。これは、全期間中で飛び抜けた最高件数である。反対が2件を超えたのは、第1幕では92年8月2件、第3幕では98年6月2件、99年7月2件、8月3件、11月2件である。これらに比べて、95年12月から96年3月まで、それぞれ2、9、3、2件と反対報道が並ぶのは際だっている。このことは、第2幕がターニングポイントになって公的資金投入へと進むシナリオを阻止したのは、社会面に現れた強い反対報道であったということの意味するようである。また、経済紙である『日本経済新聞』の記事件数が、95年末から96年にかけて低減しているのに対して、一般紙たる『朝日新聞』の報道が増えていることは同じ事情の反映であるように見える。さらに、日経平均株価の動きと『朝日新聞』の記事件数の動きをグラフ「日経平均と

図 7-2 『朝日新聞』記事に見る公的資金投入への賛否（その2）



新聞記事件数」で見ると、96年初頭の記事急増以外の記事増加は、株価が急落した際に生じている。その因果関係は単純ではないが、96年初頭の記事件数の急増が他の急増期とは異なる形で生じたことを推測させるのである。そこでは、経済政策上の賛否の議論ではなく、社会心理的な感情的反発に基づく反対の増加が見られたように思われる。この結果、96年春以降、公的資金投入はタブー化したのではなかろうか。西村銀行局長が、公的資金投入をあきらめたのは、このようなマスコミ世論を受けたものであったともいえよう。

図 7-3 『朝日新聞』に見る竹中プランへの賛否



2.2 竹中プランに対するマスメディア報道

まず、小泉内閣が成立した時期から竹中が金融担当相を退任する 2004 年 9 月までの期間に、『朝日新聞』において「不良債権」と「公的資金」を含む記事は 1,034 件ある。この時期については、これらの記事の内容分析は行っていないが、竹中が柳沢に替わって金融担当相になるまでの時期には、公的資金投入反対を報道する記事は相当多い。柳沢自身や金融監督庁などからの反対がしばしば報道されている。

しかし、われわれの疑問はなぜ公的資金投入をその柱の 1 つとする竹中プランが成功裏に実行されたのかにある。そこで、以下では、2002 年 10 月に竹中が柳沢に替わって金融担当相になった時期から 2004 年 10 月に退任するまでの期間、『朝日新聞』に報道された竹中プランを扱った記事に示された賛否の状況を見る。

コーディングは、90 年代の分析と同じ方法をとっている。賛否のグラフを見ると、金融再生プログラム（竹中プラン）に対する賛成を報道する記事が最初から多いことがわかる（図表 7-3）。これは、もちろん公的資金投入自体に対する賛成の報道が多いことを意味するわけではない。しかし、なぜ竹中プランに対する賛成の報道が多いのかは検討を要する問いである。

そこで、引き続き世論調査に目を向けよう。ここでも、先にあげた拙稿

での分析を簡単に見た後で、竹中プランと小泉内閣に対する世論調査結果を見ておこう。

3 世論調査

3.1 90年代

住専処理問題がメディアで批判的に報道されるようになった1996年2月に、朝日新聞社が行った世論調査がある。2月25、26日の2日間、面接方式により全国規模で行われたものである。不良債権処理に6,850億円の税金を使うことへの賛否が聞かれている。その結果、「賛成」はわずか6%、「反対」は87%に上っている。もう少し一般的に、橋本内閣の住専処理問題への対応について聞いた結果は、「評価する」が14%と増えるが、それでも「評価しない」が70%で圧倒的多数である。

しかも、96年1月から4月にかけて、住専処理策に対する反対世論は、強まっていったようである。96年4月28日の『毎日新聞』に、全国有権者3,009人を対象に面接調査方に基づく世論調査結果が掲載されている（実施日は、4月19日から21日）。そこでは、住専の不良債権処理に政府が公的資金を投入することについて、「反対」（「どちらかといえば」を含む）とした人は86%であったが、これは1月に毎日新聞社が行った電話調査の74%から増えている。他方、「賛成」（同）は19%から11%に減少している。電話調査と、面接調査を比較することには問題があるが、時間の経過とともに反対が広まっていったことを示すデータであろう。

この経過を、97年以降と比べてみよう。新聞社の世論調査は必ずしも体系的に行われているわけではなく、その比較には問題があるが、第3場面の世論の変化を確認することにする。97年11月に北海道拓殖銀行などの破綻を経験した翌月には、共同通信社の世論調査が行われている（『産経新聞』1997年12月24日）。時期は、12月20、21日で、全国1,000人への電話アンケート調査である。自民党が打ち出した2兆円の特別減税と金融安定化策については、これらの政策を実施しても来年の景気が「回復しない」とする見方が75%に上り、「回復する」の8%を大きく上回った。特別減税については、当面は財政再建より経済対策を優先すべきだとして評価する声が多かつ

たが、金融破綻処理への公的資金投入には57%が「反対」で、「賛成」の19%を大きく上回っている。しかし、ここでは住専の際の反対の大きさと比べて、反対の勢いが落ちている。

翌98年3月には、大手21行に約1兆8,000億円の公的資金が投入されたのを受けて、毎日新聞社の調査が行われている（『毎日新聞』1998年4月4日）。これは、3月28、29日に全国電話調査として行われ、1,633人からの回答を得ている。そこでは、公的資金投入に「反対」（「どちらかといえば」を含む）は57%で、「賛成」（同）34%を大きく引き離してはいる。質問の仕方に差があるので、比較は難しいが、共同通信社調査に比べて賛成が増えているように見える。なお、支持政党別では、無党派層の6割強が「反対」、3割台弱が「賛成」、自民支持層では4割が「反対」、5割が「賛成」している。自民党のなかで、賛成が多数になった点が注目されよう。なお、調査としての精度はさらに落ちるが、ニュースステーションが、98年3月14日、15日に行った電話世論調査では、公的資金投入へ好意的な意見が増えている。1,000人対象の調査で、有効回答率は64%であるが、「金融システム安定のため、およそ2兆円の公的資金が銀行にそそぎ込まれました。こうした公的資金は必要だと思うか」との質問に、「必要」が10%、「緊急対策としてやむを得ない」57%、「必要ない」が29%となっている（www.tv-asahi.co.jp/broadcast/n-station/research/980314/an2.html）。

破綻した銀行を整理・清算する「金融再生関連法」が臨時国会で成立した後の、98年10月24、25日にも、毎日新聞社の電話アンケート調査が行われている（回答数、1,089人。『毎日新聞』1998年10月29日）。この法律で「金融危機を克服できる」と思う人は6%、「できない」とするものが49%に上っている。破綻前の銀行に公的資金を投入することに対して「賛成」は18%、「反対」は51%だった。反対は、賛成を圧倒しているが、3月に比べて、反対は明らかに減少している。

以上から、2点が指摘できる。第1に、97年以降も、反対は強いとはいえ、住専のときに比べて、反対の強さは弱まってきている。第2に、住専では、時間経過とともに反対が強まったが、97年以降では反対が漸減している。ここでは、住専のケースの特異性が際だっている。

3.2 竹中プラン

2001年4月26日、小泉内閣が成立した。まず、成立時から竹中プランが実施された時期までの内閣支持率を概観しよう（図表7-4(1)）。成立直後の27日・28日に朝日新聞社が行った世論調査では、支持率は78%に達した。その後も70%を超える支持率を維持するが、2002年1月29日に田中真紀子外相を更迭したことで、支持率は一時40%を切る水準にまで急落した。しかし、2002年9月の北朝鮮訪問と拉致被害者5名を帰国させたことなどで小泉は再び支持率を60%を超える水準にまで上げる。竹中が柳沢に替わって金融担当相となり竹中プランを始動させた2002年10月には、支持率59%を回復している。その後、支持率は低下するが竹中プラン導入時期には45%水準の支持率を維持していた。

では、竹中プランが目指した、不良債権の処理についてはどうであろうか。成立直後の2001年6月には「小泉内閣は先週、構造改革の方針を打ち出し、『今後2、3年は低い経済成長を甘受しなければならない』としています。また、不良債権の処理に伴う失業の増加にも言及しています。あなたは、こうした低成長や失業を容認できますか。容認できませんか」という問いに対して容認が54%、容認できないが31%となっている。竹中路線を支持する下地が示されていた。しかし、この支持状況は2001年12月には、43%対46%へと逆転している（図表7-4(2)）。残念ながら同じ質問文での調査はその後行われていない。

同じような傾向は、景気対策か構造改革か、政策の優先順位を聞いた質問への回答にも見られる。朝日新聞社は、「あなたは、小泉首相に構造改革をどんどん進めてほしいと思いますか。それとも、景気や雇用対策を優先してほしいと思いますか」という質問を行っている。その結果が図表7-4(3)である。構造改革よりも景気・雇用対策を要望する声が強まっていく傾向が読み取れる。

この傾向は、人々の間に雇用不安心理が高まってきたことと相関しているようである。「あなたやあなたの家族が今後、仕事を失ったり、収入が大幅に減ったりする不安を、どの程度感じていますか」という質問への答えが、図表7-4(4)である。雇用不安が増加してきたことが読み取れる。

しかし、小泉内閣の初期において、公的資金投入への賛成が大きかったわ

図 7-4 (1) 朝日新聞社世論調査「あなたは、小泉内閣を支持しますか、支持しませんか」

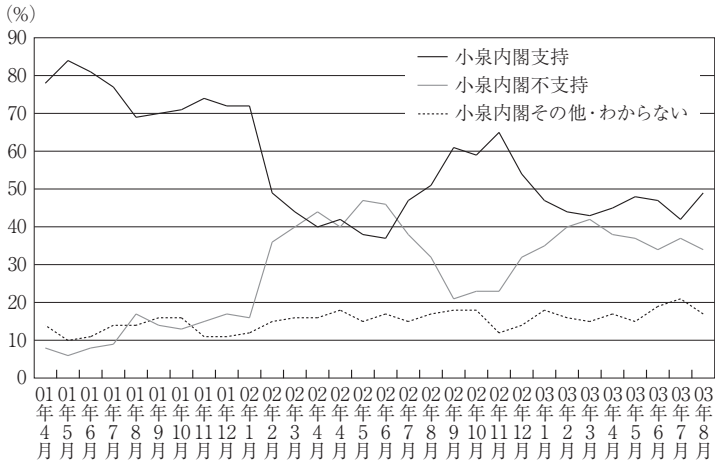


図 7-4 (2) 朝日新聞社世論調査「政府は、大手銀行の不良債権を2年以内に最終処理することで、失業者が増えるといっています。失業者が増えても、不良債権の最終処理を進めることに賛成ですか、反対ですか」

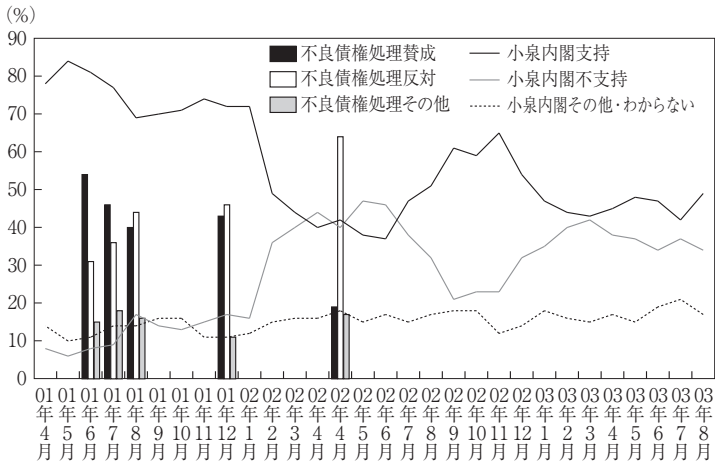


図 7-4 (3) 朝日新聞社世論調査「小泉首相に構造改革をどんどん進めてほしいと思いますか、それとも景気や雇用対策を優先してほしいと思いますか」

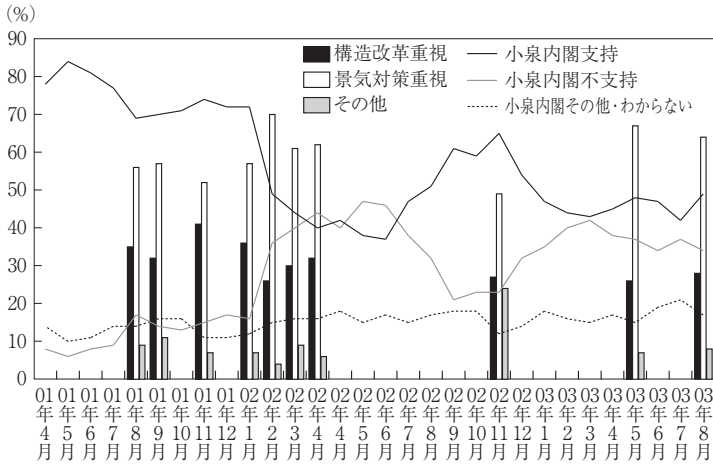


図 7-4 (4) 朝日新聞社世論調査「あなたやあなたの家族が今後、仕事を失ったり、収入が大幅に減ったりする不安を、どの程度感じていますか」

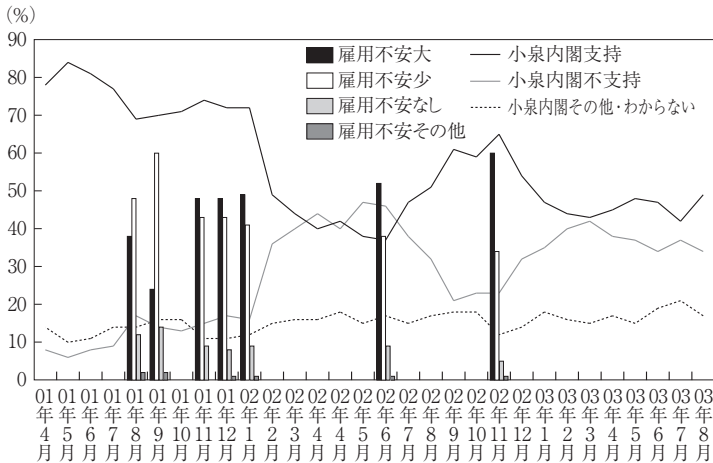
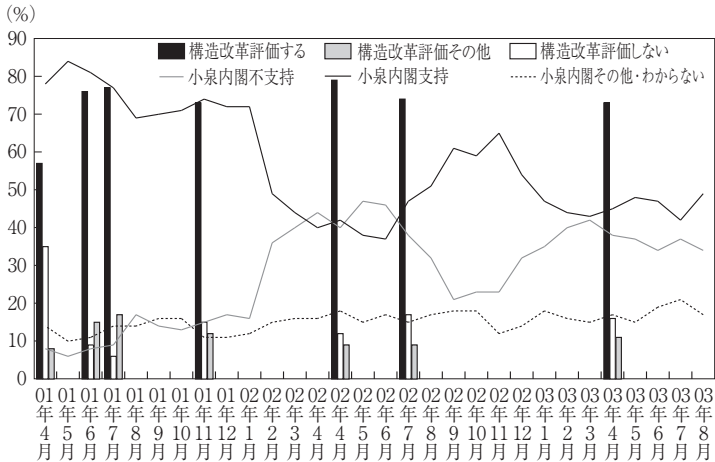


図 7-4 (5) 朝日新聞社世論調査「小泉首相が進めようとしている構造改革を評価しますか。評価しませんか」



けではない。公的資金投入については、2002年10月1日-10月3日に行われたFNN世論調査で、「あなたは、公的資金を投入して金融機関の不良債権処理を進めることに賛成ですか。反対ですか」という質問に対して、32.7%が賛成、52.1%が反対と相変わらず反対の方が多い。2003年6月にりそなへの公的資金投入を受けて行われた日本テレビ世論調査では、「政府は、経営が悪化した『りそな銀行』に、およそ2兆円の公的資金の注入を決めました。あなたは、この公的資金の注入を、支持しますか、支持しませんか?」という質問がなされ、21.1%が賛成、59.9%が反対となっている。公的資金投入に反対する国民世論の地合は、第3期と大きく変わっていないことがわかる。

しかし、興味深いのは小泉内閣の「構造改革」についての評価である。内閣成立時以来、朝日新聞社は、質問文は微妙に異なるが構造改革の必要性について聞いている。2001年4月に聞かれた「小泉さんは、経済について『構造改革なくして景気回復なし』とっています。一方で、与党のなかには景気対策を優先すべきだとの声もあります。あなたは、小泉さんは自分の考えをおし進めるべきだと思いますか。それとも、小泉さんは与党のなかでよく話し合うべきだと思いますか」との質問に対して、「自分の考えをおし

進めるべきだ」(構造改革を評価する)が57%で、「よく話し合うべきだ」(構造改革を評価しない)の35%を圧倒していたのである。図表7-4(5)に示すように、構造改革への支持はその後高まる一方、反対が減っている。構造改革への支持が、支持率とは無関係に一貫して高いことが注目される。

4 「竹中プラン」はなぜ導入できたのか

以上見てきたように、公的資金を投入しての不良債権処理は、国民になかなか受け入れられない政策であった。宮沢首相は、バブル崩壊後、公的資金投入が必要なことを早い段階で感知し、その実現に動こうとした。しかし、大蔵省や経済界は、反対の姿勢をとった。

第2幕では、住専処理に際しては政府は公的資金投入に踏み出すことになった。しかし、公的資金投入に対するメディアや世論の反発は、政府当局の説明にかかわらず、時間経過とともに強まっていった。公的資金投入は最終的に実現したが、国民世論、メディアの大反発を見て、政治家は以後公的資金投入を封印することになった。そこでは、国民の間に、そして政治家の間にすら、日本が抱える金融システム不安の深刻さが十分に認識されていなかったのである(久米[2002])。

第3幕では、大手金融機関が次々と破綻するなかで、危機が現実化していった。危機意識が充満するなかで、ようやく公的資金の投入がなされることになったのである。しかし、ここでも注意しておくべきことは、第2幕に比較すれば国民世論レベルでの公的資金投入への反発は弱くなったとはいえ、まだまだ強い反発が世論調査に示されていることである。そのような地合を反映して、政治家のなかにまだ公的資金投入への躊躇が根強くあったことである。先に見たように、長銀破綻は「率直に言って、国民も政治家もバブル期に生じた大きなツケをどうして公的資金でまかなっていくのかという大きな不満をもっているような気がする」という野中幹事長の発言に代表される批判が最後の一押しとなったのである。この事情は、小泉内閣に入っても大きくは変わらない。

公的資金投入への反発が、金融危機の最中においてもこのように根深く存在してきたとすると、銀行への資金注入をてことして不良債権処理を加速す

るという竹中の路線が、これ以上の資本注入は不要とする柳沢の路線に打ち勝ったことはきわめて興味深いと考えられる。さらに、柳沢は小泉内閣が成立した時点では、不良債権処理を加速し金融問題を断固解決しようという改革指向をもった政治家として高く評価をされていた。いわゆる「抵抗勢力」とはほど遠い存在であると理解されていた。だからこそ、柳沢は小泉内閣で金融担当相の職に就いたのである。そして、柳沢自身、不良債権処理への明確なシナリオをもっていた。そのシナリオが、竹中プランと比較して有効なものでなかったかを判断する能力は筆者にはない。興味深いことは、竹中が、世論の反発が予想され、政治家が躊躇する公的資金投入の必要性を正面から訴えて、公的資金投入をせずに問題解決ができるという柳沢の主張に政治的に打ち勝ったことである。小泉首相自身も、また当初公的資金投入に否定的であった塩川正十郎財務大臣も竹中路線に与することになったのである。

この路線選択を可能にした要因は何であったのだろうか。この点は、政治学者による小泉内閣のリーダーシップの強さについての対立する2つの説明と関わってくる。第1の説明は、90年代の政治行政制度の変革に原因を見る。90年代の政治行政改革によって、首相を中心とする執政部のリーダーシップが制度的に強化されたことに注目する議論が政治学者によって提起されてきた。小選挙区制の導入による派閥や族議員の影響力低下、行政改革による首相の影響力資源の増加が注目される。小泉首相が、与党内や官僚機構における抵抗を排除して竹中路線を支持しえたのはこのような変化によるところが多いという解釈がなされよう（竹中治堅[2006]、待鳥[2005]、久米[2006]）。

これに対して、制度変化よりも小泉首相自身の資質にその原因を求める立場も有力である。制度の変化よりも、首相個人の能力に注目する立場である（大嶽[2006]）。

しかし、本稿での観察は、小泉首相と竹中によってとられた不良債権処理のための戦術に成功の原因があることを示しているように思われる。

第1に、先に見たように、小泉内閣が掲げる「構造改革」の必要性が一貫して国民に支持されてきたことである。内閣支持率は変動しても、構造改革路線への支持は一貫して高かった。もちろん、しばしば指摘されるように「構造改革」の中身は漠然としている。しかし、漠然とした構造改革の必要

が認識され、かつ公的資金投入がそのための手段として主張されたことが重要であったように思われる。公的資金投入が、構造改革という大きな認知フレームのなかに位置づけられたことが重要であった。

第2に、銀行への公的資金注入が、単に銀行やその融資先の救済策としてではなく、むしろそれらに痛みをとまなう改革を実行させる手段として主張された点であろう。竹中は、公的資金を投入して不良債権を処理する際に、ターゲットとなる企業は20から30社であろうといった発言をしばしば行った。このような主張は、住専処理に際して、公的資金投入が住専や農協の救済策ではなく金融システムの健全化という国民経済的利益を実現するものであるという主張とも明確に異なっていたといえよう。そこでは、国民全体の利益ではなく、日本経済の病巣となっている少数の不良企業がターゲットとして設定されていたのである。漠然とした国民の利益のためであれば、なぜわれわれが負担しなければならないのか、他の手段で解決するべきであるというフリー・ライダー意識が生じる。しかし、問題の根源としての企業群が特定されることで国民の間にあった公的資金投入への批判が弱められたように思われるのである。

参考文献

- 飯島勲[2006]、『小泉官邸秘録』日本経済新聞社。
- 大嶽秀夫[2006]、『小泉純一郎 ポピュリズムの研究——その戦略と手法』東洋経済新報社。
- 上川龍之進[2005]、『経済政策の政治学——90年代経営危機がもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社。
- 軽部謙介・西野智彦[1999]、『検証 経済失政——誰が、何を、なぜ間違えたか』岩波書店。
- リチャード・クー[1998]、『金融危機からの脱出——沈みゆく日本経済をどう救うか』PHP研究所。
- 久米郁男[2002]、「公的資金投入をめぐる世論・政治」, 村松岐夫・奥野正寛編『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。
- 久米郁男[2005]、「先送りと財政政策」, 村松岐夫編『平成バブル先送りの研究』東洋経済新報社。
- 久米郁男[2006]、「小泉首相は分水嶺か」『アステイオン』秋号。
- 佐藤章[1998]、『ドキュメント金融破綻』岩波書店。

- 竹中治堅[2006], 『首相支配——日本政治の変貌』中公新書.
- 竹中平蔵[2006], 『構造改革の真実——竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社.
- 竹中平蔵[2008], 『闘う経済学——未来をつくる「公共政策論」入門』集英社インターナショナル.
- 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[2003], 『検証 経済暗雲——なぜ先送りするのか』岩波書店.
- 西村吉正[1999], 『金融行政の敗因』文春新書.
- 日本経済新聞社[2000a], 『検証バブル 犯意なき過ち』日本経済新聞社.
- 日本経済新聞社[2000b], 『金融迷走の10年』日本経済新聞社.
- 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』4月号.
- 読売新聞政治部[2005], 『自民党を壊した男 小泉政権1500日の真実』新潮社.