

タイトル	連邦預金保険制度の成立と銀行集中
著者	小林, 真之
引用	季刊北海学園大学経済論集, 53(4): 1-30
発行日	2006-03-20

《論説》

連邦預金保険制度の成立と銀行集中

小 林 真 之

- I. はじめに
- II. 銀行集中と支店制度の展開
 1. 支店制度をめぐる歴史的経緯
 - (1) 国法銀行法
 - (2) マクファーデン法
 - (3) 1933年銀行法
 2. 支店数の動向と銀行集中
 - (1) マクファーデン法と支店制度
 - (2) 1933年銀行法と支店制度
- III. 連邦預金保険制度の成立
 1. 議会における預金保険法案
 - (1) スティーガル案
 - (2) グラス案
 - (3) グラス・スティーガル法案の作成
 2. 1933年銀行法における預金保険制度
 - (1) 第1次「恒久」預金保険法
 - (2) 「暫定」預金保険法
 3. 「暫定」預金保険法の延長
 - (1) 「暫定」預金保険法の第1次延長
 - (2) 「暫定」預金保険法の再延長
 4. 第2次「恒久」預金保険法
- IV. 預金保険制度と預金保証
 1. 預金保険制度への加入状況
 2. 「恒久」預金保険制度下の預金保証
 3. 保証上限額の引上げと預金保証率
- V. むすびに

I. はじめに

預金保険制度はすでに 80 数ヶ国において

導入され、信用秩序維持政策の重要な一翼をになう存在として広汎に普及している。1934年に連邦預金保険公社（FDIC）を創設したアメリカ合衆国が主要資本主義国のなかで最初に預金保険を制度化した国であり、他の諸国では 1960 年代以降に現実の金融危機に直面して、あるいは規制緩和により発生が予想される金融危機の予防対策として導入されている¹⁾。だが金融危機にさいして預金保険制度がはたす役割は必ずしも一様ではなく、歴史的传统のなかで形成されてきた金融システムに対応した形で、各国独自の信用秩序維持政策が展開されているのが現状といえる²⁾。

また 1990 年代に金融危機に見舞われた諸国の多くでは、信用秩序を維持するために預金の全額保護を余儀なくされ、その資金を公的資金に大きく依存している。こうした現実には預金の一定額を保証し、銀行から拠出された賦課金で破綻銀行の預金者に支払いをする、という預金「保険」の理念から乖離していると言わざるを得ない。つまり預金保険制度は法的・形式的に預金「保険」として設計されているものの、実態的には公的資金の支持の

1) 世界の預金保険制度の実態については、本間勝『世界の預金保険と銀行破綻処理——制度・実態・国際潮流——』東洋経済新報社、2002年、に詳しい。

2) 銀行破綻処理政策の国際比較に関しては、信用理論研究会編『現代金融と信用理論』第6章第4節「金融恐慌と信用秩序維持政策」（筆者分担執筆）、大月書店、2006年2月、を参照。

もとに預金「保証」を遂行するものとして機能している。形式と実態のそうしたギャップに関しては、「小さな」預金保険制度を指向することで解決されるのか（形式重視）、あるいは政府による「暗黙の」保証が信用秩序を維持するうえで不可欠な存在とするのか（実態重視）、論者の現代資本主義認識により、見解が分かれるところであろう。

現代における預金保険制度のそうした実態をふまえて、本稿では世界に先駆けて預金保険を制度化したアメリカの連邦預金保険制度の成立過程を対象として取り上げ、預金保険制度の意義と限界を検討することにする。金融システムは各国固有の歴史的條件の積み重ねのうえで成立するとすれば、信用秩序維持政策もそうした独自の金融システムを反映した性格を持たざるを得ない。したがって「アメリカ的」銀行システムと預金保険制度の相互関連を明らかにすることが、なぜアメリカで預金保険制度が最初に成立したのか、という疑問解明につながることになる。また預金保険制度の「原型」（「特殊」アメリカ型）を検討することを通して、異なった歴史的背景のもとに成立している各国の金融システムと預金保険制度の相克と限界を明らかにする手掛りを得ることが出来ると思われる。

以下では合衆国における銀行集中の歴史的推移、預金保険制度を生み出した経済的・政治的利害関係の対立・妥協の過程、及び30年代の銀行構造のなかで預金保険が有していた現実的意義について順次考察を進めることにする。

II. 銀行集中と支店制度の展開

1. 支店制度をめぐる歴史的経緯

(1) 国法銀行法

アメリカ銀行制度は歴史的に通貨の統一化（国法銀行券）、銀行制度の単一化（国法銀行）及び銀行監督の一元化（通貨監督官）を

目指していたが、経済力の集中＝独占に対する強い抵抗に遭遇し、連邦権（中央集権化）は州権（地方分権化）と絶えざる妥協を強いられてきた。

国法銀行制度のもとでの10%の通貨発行税（1865年）は州法銀行券を発行するメリットを消滅させ、同時に州法銀行を国法銀行に転換させることで、銀行制度の単一化を達成すると思われた。だが通貨面における統一はほぼ実現できたものの、銀行制度面では遅々とした歩みを示したにすぎない。州法銀行数は1,466行（1863年）から247行（1868年）に急減し、予期した方向に推移するかのようみえた。しかし預金通貨が徐々に通貨の支配的部分を占めるようになり、また州法銀行への規制が国法銀行より緩やかであった事情が加わり、州法銀行の設立が再び増加するようになった。商業銀行数は21年にピーク（3万456行）を迎えるが、そのうち国法銀行は27%（8,150行）を占めるにすぎず、州法銀行は73%（2万2,306行）の圧倒的多数を占め、さらに連邦準備制度に加入していない州法銀行は2万711行に及んでいる³⁾。つまり連邦当局の監督の及ばない銀行が7割弱を占めていたのである。

また国法銀行法には支店に関する明確な規定は存在せず、制度の創設以降しばらくの間、歴代の通貨監督官により、国法銀行による支店設置は認められない、と法解釈されてきた⁴⁾。したがって国法銀行は支店を保有しな

3) National Industrial Conference Board, *The Banking Situation in the United States*, rep ed., 1980, Arno Press, pp.28-32; U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States*, Part 2, 1975, pp.1019-23

4) 支店設置に関するそうした解釈に影響を及ぼしたのは、“places” “offices” の単語を“place”・“office”に変更した、1864年の国法銀行法修正であったとされている (J.M. Chapman, *Concentration of Banking*, Columbia University Press, NY, 1934, p.110)。

いユニット・バンクの形態をとり、営業地域も狭い範囲に限定されざるをえなかった⁵⁾。州法銀行の支店開設は州法の規定に左右されるが、通貨監督官の1896年の調査によれば、13州が支店開設を明確に禁止していたにすぎなかった。だが支店を有する銀行は47行、支店数はわずか85支店にとどまっております、最大の支店州であるニューヨーク州においても、13銀行が33支店を営業していたにすぎなかった⁶⁾。このようにアメリカ銀行制度は国法・州法銀行が併存する二元的銀行制度として発展し、また先進資本主義国のなかでもユニット・バンクを基調とした銀行集中度のきわめて低位な国として特徴づけられることになる。

国法銀行制度の発足以来、支店制度に社会的関心が集まる機会は余り無かったが、1893年恐慌の勃発を契機として金融制度改革の機運が高まってきた。改革の主要論点は国法銀行制度のもとで存在しない中央銀行の創設であり、商業銀行及び独立国庫に分散している金準備を中央銀行に集中し、銀行資産を担保とした通貨を発行することで、「弾力的な」通貨供給を実現することであった。また改革論議のもう一つの隠された論点は支店銀行制

度を導入することで銀行業の集中を実現し、個別銀行次元でリスク分散を計ることで銀行業の信用不安・破綻を可能な限り回避することであった。インディアナポリス・プラン、1898年に下院に提案されたマックローリー法案では、「資産通貨」案と支店銀行案が一体となって提案されていた⁷⁾。

1907年恐慌以降に改革論議が再び活発化し、それは1913年に連邦準備法の成立として結実したものの、支店銀行制度について明確な規定が付与されなかった⁸⁾。連邦準備法は、12の連邦準備銀行・連邦準備局という「分散的」形態をとっていたとはいえ、金準備の「集中」、「資産通貨」の発行により、長年の悲願であった「最後の貸手」としての中央銀行制度を実現させることになった⁹⁾。とはいえ全国的規模での支店銀行制度の導入による銀行集中という金融市場の基底部面に大きな制度的な変更が加えられなかったため、ユニット・バンクの圧倒的優位という銀行制度の分散性は依然として継続することになる。

(2) マクファーデン法

ユニット・バンクか、支店銀行か、という

5) 1865年の国法銀行法修正は、国法銀行に転換する州法銀行は以前に開設した支店をそのまま保有することを許可している (C.E. Cagle, *Branch, Chain, and Group Banking*, by Board of Governors of The Federal Reserve System, Banking Studies, Washington, Aug 1941, p.116)。1863年までに33の支店銀行が存在し、128支店を営業していた。だがそれらの支店は主に南部に集中していたため、南北戦争は第1次の支店拡大運動を終焉させることになった。1900年に支店を営業していた国法銀行数は5行、支店数は5店にすぎなかった (G.T. Cartinhour, *Branch, Group and Chain Banking*, The Macmillan Company, NY, 1931, pp.279-280)

6) J.M. Chapman & R.B. Westerfield, *Branch Banking*, rep ed., Arno Press, NY, 1980, pp.75-77

7) *ibid.*, pp.65-73; ウォーカーにより提案された改革案は、資産通貨、銀行券の相互保証、支店銀行の3つから成っていた。他国の銀行制度を研究した結果、銀行破綻が少ない理由として、「スコットランド及びカナダでは二つの原理(資産通貨と支店銀行)は分かちがたく結びついていた」(*ibid.*, p.71) ことを指摘している。

8) 連邦準備法の原案となったグラス第1次草案では国法銀行に支店制度を導入する規定(第9条)が存在していたが、下院に提案される前に、それは削除されている (J.M. Chapman, *op. cit.*, p. 127)

9) 連邦準備制度成立の意義に関しては、高山洋一『ドルと連邦準備制度』新評論、1982年; 須藤功『アメリカ巨大企業体制の成立と銀行——連邦準備制度の成立と展開——』名古屋大学出版会、1997年; 川合研『アメリカ決済システムの展開』東洋経済新報社、2002年、を参照。

銀行制度の在り方をめぐる議論は連邦準備制度下においても絶えず争点となっていく。その背景には州法銀行に支店設置を認める州が増加している事情があった。表1に見られるように、1910年に支店認可州は12州、禁止州は9州、規定のない州は27州であったが、24年になれば認可州は18州に増加し、そのうち州規模支店州は12、制限された支店州は6となっている¹⁰⁾。国法銀行に支店設置が認められない状況において、州法銀行のみが支店を開設する特権を行使すれば、国法銀行が競争上不利な立場におかれるだけでなく、国法銀行から州法銀行への転換が起こりうるからである。例えばニューヨーク州は州法銀行に対し本店所在市における支店設置を認めていたため、ニューヨーク市に所在する大銀行には州法銀行として活動する銀行が多数を占めている¹¹⁾。また州規模の支店設置を認めていたカリフォルニア州でも同様であり、大銀行は規制の緩やかな州法銀行として活動していた¹²⁾。

そうした州法銀行に付与された特権に対抗する形で、支店制度に関する修正が加えられ

ている。まず連邦準備法は1917年に、準備制度に加盟する州法銀行は支店を営業する特権を維持できる、と改正されている。次いで「1918年合併法」は国法銀行法に欠如していた銀行合併に関する法的規定を与えたものだが、国法銀行間の合併による独立銀行の支店化への道を準備している¹³⁾。さらに通貨監督官、ウィリアムズ(1915~20年)、クリンガー(1921~23年)は州法銀行との均等な競争条件を確保するため、国法銀行による支店営業を認めるよう、国法銀行法の改正を議会に働きかけている¹⁴⁾。連邦準備局もまた非加盟州法銀行との差別的な競争条件のため、加盟銀行が準備制度から脱退することを危惧して、通貨監督官の立場を支持していた¹⁵⁾。

しかし支店制度の立法化を議会に期待することが難しい状況となっていた。その結果、クリンガーは州法銀行との競争から国法銀行を保護するため、現行法の基礎上で1922年夏に次のような規則を公布している。州法銀行に支店設置を認めている州において、国法銀行は預金・小切手を受けとるため

10) Chapman & Westerfield, *op. cit.*, p.129

11) 「こうした動向(国法銀行から州法銀行への転換)は特にニューヨーク大銀行のあいだで顕著であった。というのは州法銀行は郊外に支店設置を認められていたため、預金吸収力という点では、国法銀行は州法銀行と比較して不利な立場におかれていたからである」(C.T. Cartinhour, *op. cit.*, p.284)。また19銀行が1935年にニューヨーク手形交換所に加盟していたが、そのうち5行が国法銀行であり、残りの14行は州法銀行であった(J. Peterson, *Sixty-Five Years of Progress and A Record of New York City Banks*, 1935, rep. Arno Press, NY, 1980, p.128)

12) カリフォルニア州では1909年に州規模の支店設置が認められるようになり、1922年5月に79銀行が254支店を有する最大の支店州となっている。支店のうち103支店は本店所在地、151支店は本店所在地以外であった。支店を展開する銀行の大部分は州法銀行として営業している(Chapman & Westerfield, *op. cit.*, pp.87-92)

13) 産業合併とは異なり、1918年以前には銀行合併に関する連邦法は存在していなかった。そのため銀行合併の方法として、合併する銀行の一つを清算し、その資産を他銀行に売却するか(吸収)、あるいは2つの銀行を任意に清算し、新銀行が清算した2銀行の資産・負債を引き受ける形をとっている(J.M. Chapman, *op. cit.*, p.43)。合併法の結果、支店をもつ州法銀行を国法銀行に転換し、親銀行がその国法銀行を直接合併することが可能となった。1915年には26支店有する12の国法銀行が存在したが、20年代半ばには130の国法銀行が318支店を保有するに至っている(G.C. Fischer, *American Banking Structure*, Columbia University Press, NY, 1968, p.44)

14) Chapman & Westerfield, *op. cit.*, pp.95-96

15) 支店制度に関する連邦準備局の見解については、Hearings before the Committee on Banking and Currency House of Representatives, Seventy-First Congress, *Branch, Chain, and Group Banking*, Vol.1, Part 3, pp.437-442, を参照。

表 1. 支店設置州法の推移

	支店許可州			支店禁止州	無規定州
	州規模支店州	制限支店州	合計		
1910			12	9	27
1924	12	6	18	18	12
1929	9	10	19	22	7
1932	9	14	23	18	7
1936	18	17	35	9	5
1939	19	17	36	9	4

(出所) J.M. Chapman & R.B. Westerfield, *Branch Banking*, rep., Arno Press, NY, 1980, p.129

agencies (代理店), teller windows, あるいは追加 offices を設置することを認める, これらの施設は親銀行の所在地に限り設置が許可されるが, 融資活動は許されないので, 支店とはみなされないとされた¹⁶⁾。この通達にもとづいて, 通貨監督官は国法銀行に対し 1922~26 年に 208 のオフィスの設置を許可している

しかしそうした規則の公布は金融界, 議会に大きな論議を巻き起こすことになり, クリシガーは通貨監督官の地位を追われ, 後任に支店制度に消極的な H.M. ドーズが就任している¹⁷⁾。議会では 22 年夏に, いかなる州においても支店設置を許可するマクファーデン法案及び州法銀行に許可されている州においてのみ支店設置を認めるグイヤー法案という二つの支店銀行案が提出され, 紆余曲折を経たうえで 27 年 2 月に農業救済法 (マクナリー・ホーゲン法) の成立と抱き合わせの形で, マクファーデン法が成立している¹⁸⁾。

マクファーデン法自体はオムニバス法案であったが¹⁹⁾, 支店銀行制度に関する規定は次

のようなものであった。

①合併あるいは転換後の支店存続

- ・州法銀行が国法銀行に転換した場合に, 支店の存続を認める。
- ・国法銀行相互の合併, あるいは州法銀行と国法銀行の合併の場合に, 支店の存続を認める

②人口制限を付帯した本店所在地における支店設置の許可

- 州法が許可する州において本店所在地に限り支店の設置を認める。ただしそれには下記のような人口制限が付帯していた。
- ・2万5,000人以下の都市では支店設置は不可
 - ・2万5,000~5万人の都市では1支店の許可
 - ・5万~10万人の都市では2支店の許可
 - ・10万人以上の都市では通貨監督官の判断に委ねられる

③本店所在市以外での支店設置の禁止

連邦準備制度加盟州法銀行は現在営業している支店を継続できるが, 27年2月

16) Chapman & Westerfield., *op. cit.*, p.97

17) *ibid.*, pp.97-98

18) *ibid.*, pp.106-107

19) マクファーデン法の正式の名称はマクファーデン・ペッパー法であり, 支店設置に関する法律以外に, 次のような主要な法律を抱き合わせにして成立させたものである — ① 1918年合併法の修正—国法銀行が州法銀行と直接に合併することを許可, ② 銀行が売買する証券を“投資証券”

(bond, note, debenture) に限定し, 政府証券・自治体債を除いて, 国法銀行はそうした証券投資を自己資本の25%以下にしなければならない, ③ 期間5年以内の不動産担保貸出の認可 (農地・都市不動産) (H.E. Krooss, ed., *Documentary History of Banking and Currency in the United States*, Vol.IV, pp.2644-2657, Chlsea House Publishers, NY.)

以降は本店所在地以外の支店設置は許可されないし、そうした州法銀行は加盟銀行となれない。

以上のようにマクファーデン法は国法銀行法に明確な規定がなかった支店制度に関して本店所在地に限り支店の設置を認めるとしたものであり、銀行集中の観点からすれば画期的な第一歩を印すものと言える。ユニット・バンクを基本とする厳格な国法銀行法を部分的ながら修正させた要因としては、第一に州法銀行の国法銀行への転換、国法銀行と州法銀行との合併を促進させるという政策意図があげられる。既存支店の存続を認めることで転換、合併を容易にし、国法銀行・連邦準備制度加盟銀行を増加させ、銀行制度の一元化を推進する効果を狙っている。第二は国法銀行と州法銀行の競争条件を均等化させるという意図である。州銀行監督官による州法銀行の規制は国法銀行に比較すれば緩やかであり、銀行設立に際して資本金、貸出、準備金への規制が緩やかな州法銀行の形態をとる場合が多かった。州法銀行に支店設置が認められている州で営業する国法銀行にとり、預金・貸付の地域的多様性という側面で不利益をこうむることになる。

このように競争条件の均等化という観点から支店設置が認められたとはいえ、マクファーデン法は支店設置を本店所在地に限定しており、さらにそれは人口数による制約が加わっているという限界があった。したがって同法の本来の意図は本店所在地以外での支店設置を禁止するところであり、加盟州法銀行がこれ以降本店所在地以外の支店をさらに保有すること、また国法銀行が本店所在地以外の銀行を合併することによって支店を保有することを禁止されている²⁰⁾。

20) J.M. Chapman, *op. cit.*, p.124

(3) 1933年銀行法

通貨監督官、J.W.ポールは1928年5月にメリーランド銀行家協会で演説し、ユニット・バンク制度に代わり、州をまたぐ“商業地域”(trade area)規模の支店制度を採用するように主張している。ポールのそうした主張の背景には、最近10年間に規模の大きな127行の国法銀行が州法銀行に転換していた、という事情があった²¹⁾。支店制度を州境という政治的境界ではなく、経済的な“商業地域”のなかで位置づけるべきであるとする、ポールの見解は支店制度に関する議論に火をつけることになる。

大恐慌期に入ると、上下両院の銀行通貨委員会において金融制度改革に関する広汎な議論が展開されている²²⁾。グラス(上院銀行通貨委員会委員長)は32年4月に提出されたグラス銀行法案において、ポールの“商業地域”プランを取り入れた支店制度の拡充を下記のように提案している²³⁾。

- ①州法の如何にかかわらず、国法銀行はすべての州で州規模での支店設置を許可される
- ②州境に近接している国法銀行の営業地域が近隣州にまで拡大している場合には、親銀行の所在地から50マイル以内であれば、近隣州に支店を設置できる。

21) 通貨監督官、ポールの見解については公聴会における証言 (*Branch, Chain, and Group Banking*, Vol.1, Part 1, pp.3-26) に詳しい。1927年2月~1930年末の期間に州法銀行に転換した国法銀行は377行(資産34億ドル)であったのに対し、国法銀行に転換した州法銀行は181行(27億ドル)にすぎなかった (G.T. Cartinhour, *op. cit.*, p.287)。

22) 議会における公聴会の成果は、*Branch, Chain, and Group Banking* (下院), *Operation of the National and Federal Reserve Banking System* (上院) の2つの大部な報告書となって公刊されている

23) *CFC*, Vol.134, Apr 30, 1932, p.3202

- ③本店所在地以外に支店を設置する国法銀行は資本金 50 万ドル以上でなければならない。

こうしたグラス案はユニット・バンクが支配的な州選出議員から「州権」の侵害として非難されることになり、32 年 12 月に上院の支持を得ることが困難となった。グラスは銀行業務と証券業務の分離を中心とした法案の核心部分を通過させるため譲歩を余儀なくされ、33 年 6 月に成立した 1933 年銀行法第 23 条において、支店銀行制度は下記のように修正されている。

- ①州法で許可されている州において、国法銀行は本店所在地あるいは州規模での支店設置が認められる。
- ②本店所在地以外で支店を設置する国法銀行は下記のような資本金を保有しなければならない
- 1) 原則として 50 万ドル以上の資本金を保有
 - 2) 人口 100 万人以下の州および 10 万人を超える市をもたない州においては、25 万ドルの最低資本金を保有
 - 3) 人口 50 万人以下の州および 5 万人を超える市が存在しない州においては、10 万ドルの最低資本金を保有
 - 4) 支店を開設する親銀行の資本金は、支店が所在する国法銀行に要求される最低資本金を合算した資本金額でなければならない

33 年銀行法が支店銀行制度に与えた変化は、州法が支店設置を認可している場合という条件を付帯しながら、国法銀行の支店設置を本店所在地（マクファーデン法）から州規模に拡大したことである。

このように国法銀行の支店設置は州法の規定に依存することになるが、支店設置に関する州法は 33 年銀行法によりどのように変化したのであろうか。表 1 により明らかのように、29 年から 39 年の期間に、支店禁止州

(22 → 9 州)、記載のない州 (7 → 4 州) が減少し、本店所在地許可州 (10 → 17 州)、州規模支店許可州 (9 → 19 州) が増加している。つまり州規模支店州の増加が最も多く、そこに 33 年銀行法の影響をみる事ができる。新たに州規模支店州に加わったのは、ミシガン、メイン・コネチカットのニューイングランド諸州、ルイジアナ・ネヴァダ・オレゴン・ユタ・ワシントン・アイダホ・サウスダコタなどの南部・西部・中西部諸州であった (表 2)²⁴⁾。

本店所在地許可州も 7 州の増加をみていたが、大銀行所在州として注目されるのはウィスコンシン・インディアナの中西部 2 州であり、その他諸州としてアラバマ、アーカンソー、アイオワ、モンタナ、ニューメキシコ、ノース・ダコタがあげられる。本店所在地許可州にはマサチューセッツ、ニューヨーク、オハイオ、ペンシルヴァニアなどの大銀行所在州が多く、それらは州規模支店州に変更されなかったという意味で、33 年銀行法の影響は実質的には限定されたものであったと見ることができる²⁵⁾。さらに支店禁止州 (ユニット・バンキング州) のなかにシカゴ、セントルイス、カンサスシティ市の大銀行が所在するイリノイ、ミゾーリーの 2 州があり、

24) ミシガン州は支店設置に関する規定が存在しない州であったが、州銀行当局は本店所在地における支店設置に異議を唱えなかった。その結果ミシガン州では 29 年末に 439 支店が営業しており、州規模支店州への転換はそうした事実を追認するものであった。ケンタッキー州も同様であり、支店設置は裁判所の決定に実質的に委ねられており、28 のオフィスが営業していた (*Federal Reserve Bulletin*, Apr, 1930, p.150)

25) ニューヨーク州の支店制度は本店所在地許可州に分類されているが、1934 年 5 月に議会を通過したステファーズ支店銀行法により、より広域的な支店州に変化している。つまり州が 9 つの地域に分けられ、銀行はこの地域の範囲内で支店を設置することが認められている (G.C. Fischer, *op. cit.*, p.65)

表 2. 支店制度に関する州法：1929年と1939年

1929年				1939年			
州規模支店州	制限支店州	支店禁止州	無規定州	州規模支店州	制限支店州	支店禁止州	無規定州
Arizona California Delaware Maryland North Carolina Rhode Island South Carolina Vermont Virginia	Georgia Louisiana Maine Massachusetts Mississippi New Jersey New York Ohio Pennsylvania Tennessee	Alabama Arkansas Colorado Connecticut Florida Idaho Illinois Indiana Iowa Kansas Minnesota Missouri Montana Nebraska Nevada New Mexico Oregon Texas Utah Washington West Virginia Wisconsin	Kentucky Michigan New Hampshire North Dakota Oklahoma South Dakota Wyoming	Arizona California Connecticut District of Columbia Idaho Louisiana Maine Maryland Michigan Nevada North Carolina Oregon Rhode Island South Carolina South Dakota Utah Vermont Virginia Washington	Alabama Arkansas Delaware Georgia Indiana Iowa Massachusetts Mississippi Montana New Jersey New Mexico New York North Dakota Ohio Pennsylvania Tennessee Wisconsin	Colorado Florida Illinois Kansas Minnesota Missouri Nebraska Texas West Virginia	Kentucky New Hampshire Oklahoma Wyoming

(出所) *Federal Reserve Bulletin*, April, 1930, p.258; Oct 1939, p.852

中西部諸州における“反銀行独占”の勢力の強さを示している。

2. 支店数の動向と銀行集中

アメリカ銀行制度は上述したように州が支店設置に関しての権限を有し、国法銀行は州法の定めた制約の範囲内で支店の開設を認められているにすぎなかった。その意味で産業集中に対応した銀行集中には大きな法的制約が課せられていたといえるが、国民経済的な資金集中はそうした制約のなかでどのように進行していたのだろうか。支店設置に関する法的枠組みを変更したマクファーデン法(1927年2月25日)及び1933年銀行法(33年6月16日)が支店制度に及ぼした影響についてみることにしよう。

(1) マクファーデン法と支店制度

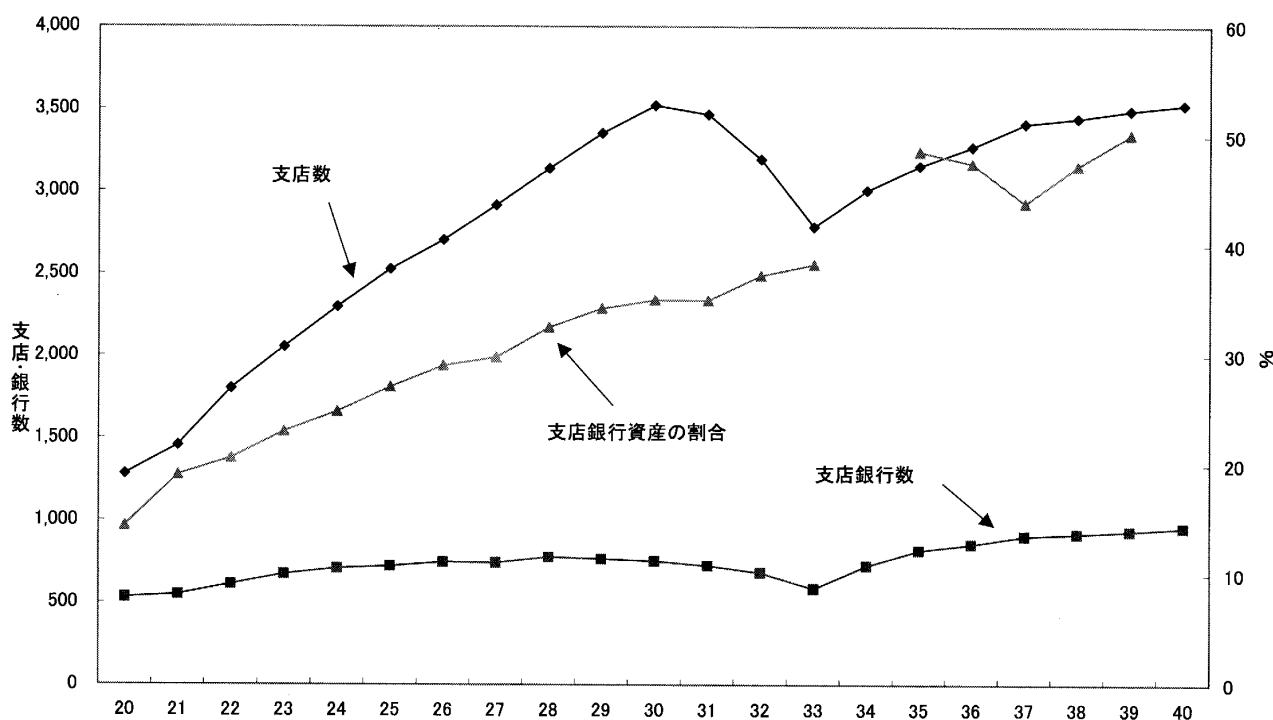
合衆国の銀行数は20年代に2万9,788行(21年6月)から2万4,026行(29年12月末)まで5,762行の減少を示している。同一期間に支店数は1,455支店から3,353支店に

2.3倍もの増加を示しているものの、支店を開設している銀行は547行から764行に1.4倍増加したにすぎなかった(図1)。支店を開設している銀行は銀行総数と比較すれば1.8%(21年)から3.2%(29年)を占めるにすぎず、グループ・バンクに支配されているユニット・バンク(1,984行)を除いた、支店を開設していない純粋なユニット・バンクは依然として全体の88.6%(2万1,824行)を占める合衆国最大の銀行類型であった²⁶⁾。だが支店を開業している銀行の資産は24.4%(21年)から43.3%(29年)に上昇しており、銀行業の集中は資産面ではかなりの程度で進行していることがわかる²⁷⁾。

そうした銀行集中に対しマクファーデン法はどのような影響をもたらしたのだろうか。連銀の資料に依拠しながら、27年2月～29年12月の支店状況についてみよう(表3)。

26) *Federal Reserve Bulletin*, Apr, 1930, p.153

27) *Banking and Monetary Statistics*, Nov 1943, p.



(出所) *Banking & Monetary Statistics*, p.297

図1. 銀行支店数の推移

支店を開設している銀行数はこの期間に43行増加しているにすぎないので、新規の支店設置に及ぼした影響は極めて限定的であったと言える。だが支店数は647支店(2,900→3,547)増加しており、なかでも国法銀行の増加(637支店)は顕著であった。国法銀行の支店数増加の一部は州法加盟銀行の国法銀行への転換、追加“オフィス”の支店への形式的変更によるとはいえ、同法の成立が本店所在地における支店設置を加速させたことを覗わせるものである。実際に支店数の増加は州規模支店州の増加(166支店)よりも、本店所在地支店州(481支店)において著しかった。後者の支店増加の7割はニューヨーク(205支店)、ニュージャージー(82支店)、ペンシルヴァニア(54支店)の3州により、前者の6割はカリフォルニアの1州によりもたらされている²⁸⁾。

支店銀行の特徴についてみれば、1支店

(448行)・2支店(450行)の少数支店を有する銀行が全体の73%を占め、きわめて小規模なものが大勢を占めている。また支店を有する親銀行の所在地は2極化しており、人口2,500人以下の都市(315行)及び10万人以上の都市(351行)で8割を占めている。つまり6支店以上を有する銀行(約100行)を除けば、人口が少数であるが故に単独で銀行を開設することが経営的に困難である地域、また大都市周辺で郊外化が進んでいた地域において、1～2の支店を展開する、というのが支店銀行の典型的な姿となろう²⁹⁾。このこ

29) カーグルは合衆国の支店制度の特徴に関して次のように述べている、「支店を営業する合衆国の銀行の3/4以上は1あるいは2支店を営業するにすぎず、その多くは同一タウンあるいは近隣タウンに所在している。それらはしばしば誤って支店銀行制度として言及されるが、真の意味での支店銀行制度とはいえない。それはカナダ・ヨーロッパ諸国の支店銀行に関して使用される意味での支店銀行制度ではない」(C.E. Cagle, *op. cit.*, pp. 113-114)

28) *Federal Reserve Bulletin*, April 1930, p.151

表3. 支店制度の推移

	1927.2	1929.12	1933.12	1939.12
<銀行数>				
銀行総数	26,973	24,630	15,029	15,035
支店銀行数	779	822	575	934
国法銀行	145	166	146	195
加盟州法銀行	189	180	116	165
非加盟州法銀行	387	407	313	574
支店営業地域				
本店所在地	476	517		281
本店地以外	303	305		653
人口数別親銀行数				
10万人以上	353	351		265
5～10万人	65	81		69
5万人以下	361	390		600
営業支店数別の銀行数				
1支店	446	448		557
2支店	127	150		152
3～5支店	124	124		125
6～10支店	35	41		48
11支店以上	47	59		52
<支店数>				
支店総数	2,900	3,547	2,911	3,491
国法銀行	390	1,027	1,121	1,518
加盟州法銀行	1,560	1,299	960	1,002
非加盟州法銀行	863	1,115	700	971
所在地別				
本店所在地	1,929	2,432	1,651	1,623
本店所在地以外	971	1,115	1,101	1,868
2,500人以下		612		313
2,500～5,000人		222		155
1万人以上		281		466
設立方法				
新設	1,996	2,379		2,118
既存銀行の転換	735	1,017		1,314

(出所) *Federal Reserve Bulletin*, April 1930, p.151; Oct 1934, p.700; *Banking and Monetary Statistics*, pp.303-306

とは本店所在地以外に支店を開設する場合にも妥当し、以外支店の55% (612支店) は人口2,500人以下の地域におかれている。

支店開設は新設と既存銀行の支店転換に分けられるが、同期間において前者は383支店、後者は282支店の増加を示している。新設支店が27年2月時点で73% (1,996支店) を占めていたので、マクファーデン法以降には合併による独立銀行の支店転換がより大きな比率(42%)を占めるようになったといえる。

そこで支店設置が銀行オフィスに与えた影響についてみよう(表4)。まず合衆国全体では、銀行数は24年6月～29年末に4,366行減少しており、支店が1,254店増加したにもかかわらず、顧客サービスの場となる銀行オフィスは3,112店の減少を示している。これをさらに支店設置許可州と不許可州にわければ、対照的な姿が浮かび上がってくる。不許可州では、銀行数の減少(3,237銀行)がそのままオフィスの減少として現れており、これらの諸州(主に農業諸州)では20年代に早くも近隣において銀行サービスを受けられない地域が出てきている。他方許可州では、銀行数は1,129行減少していたものの、支店数が1,261店増加したため、銀行オフィスは132店の増加という結果となっている。支店の開設は人口過疎地において銀行サービスを維持するための有力な手段であり、銀行合併(支店への転換)、あるいは破綻した銀行の資産・負債の継承(新設)という形態で行われている。

(2) 1933年銀行法と支店制度

30年代は大量の銀行破綻(8,812行)によって特徴づけられるが、支店を営業する銀行もその例外ではなく、29年末(822行)から33年末(575行)に247行減少している。

表4. 銀行オフィスの推移：1920年代

	1924.6	1927.2	1929.12
<全体>			
銀行数	28,996	26,973	24,630
支店数	2,293	2,900	3,547
オフィス数	31,289	29,873	28,177
<支店銀行州>			
銀行数	10,770	10,264	9,641
支店数	2,232	2,846	3,493
オフィス数	13,002	13,110	13,134
<支店禁止州>			
銀行数	18,226	16,709	14,989
支店数	61	54	54
オフィス数	18,287	16,763	15,043

(出所) *Federal Reserve Bulletin*, Apr 1930, p.146

だが支店を開設する銀行数は34年以降に再び急増しており、40年(954行)には29年を上回る水準にまで増加している。

支店数もほぼ同様な傾向をたどっており、29年末(3,547支店)から33年末(2,752支店)に22%の減少を示していたが、40年末(3,556支店)にはほぼ29年水準にまで回復している。つまり30年代の10年間を通じてみれば、銀行数が大幅に減少していたにもかかわらず、支店数はあまり変化を示していなかったことになる。その結果、支店を営業する銀行の全銀行に占める比率は銀行数の大幅な減少により3.2%(29年)から6.7%(40年)に上昇している。また支店を展開している銀行の資金規模は29年の43.3%(214億ドル、資産)から41年には57%(385億ドル、預金)に上昇しており、ユニット・バンクが数のうえで優勢であったとはいえ、支店銀行による資金集中傾向は30年代にも依然として継続している。

次に支店制度の30年代における具体的変化について検討しよう。29年には本店所在地支店と本店所在地外支店の割合はほぼ2:1であったが、39年になればその関係は逆転し、本店所在地支店は1,623支店、以外支店は1,868支店となっている³⁰⁾。本店所在地外支店の増加は州規模の支店展開を認めた33年銀行法の効果といえるだろう。だが本店所在地外の支店をさらに細く分類すれば、本店所在カウンティ(759支店)、本店近隣カウンティ(462支店)、非近隣カウンティ(647支店)となっている。同じく本店所在地外支店とはいえ、65%は本店所在地に近接した地域に開設された支店であった。その意味で支店設置は州法の規定に拘束されるとして、支店の地域展開に制約を課していた、33年銀行法のもう一つの側面をみることができ

30) 39年末の支店制度に関しては、*Banking and Monetary Statistics*, pp.305-306, を参照

る。

本店所在地近辺で支店展開を許可していた州のなかでも、ニューヨーク(640店)、オハイオ(169店)、マサチューセッツ(116店)、ペンシルヴァニア(97店)の諸州は支店を比較的大規模に展開しているが、本店所在地支店の比率が圧倒的に高い。これに対し本店所在地の近隣に支店を展開していたのはアイオワ(159店)、ウイスコンシン(126店)、ヴァージニア(72店)の諸州である。州規模での支店網を展開していたのは、州法で許可していたカリフォルニア、ワシントン、オレゴン、ノース・カロライナなどの少数の地域であり、なかでもカリフォルニア州は遠隔地支店(647店)の66%(426店)を占めている。つまり連邦法は国法銀行に州規模の支店設置を許可していたものの、州法による制約を乗り越えることが出来ず、30年代の支店網の構築は依然として制限された性格のものにとどまっていた。

支店設置の方法ではどのような変化が見られたであろうか。支店設置の6割は支店新設(2,118支店)の方法をとっており、それはさらに本店所在地(1,150支店)と本店所在地以外(968支店)に二分されている。他方独立銀行の支店への転換は1,314支店であり、こちらは本店所在地以外(872支店)が本店所在地(442支店)を上回っている。つまり支店設置の約4割は独立銀行の支店への転換の結果として生じており、しかも本店所在地以外の支店が多かったことは銀行破綻による当該地域の銀行サービスの空白を回避することを目的として支店網の拡大(資金集中)が行われたことを示している³¹⁾。

そこで銀行オフィス動向から地域の銀行

31) 31~35年に支店制度を緩和する州法が数多く通過した背景として、多数の銀行破産及びユニットバンクの脆弱性について共通の認識が生まれ、支店制度に次のような効果を期待するようになってきたことが指摘されている——「(州法改正の)

サービスの変化について検討しよう(表5)。銀行オフィスは銀行本店と支店の合計からなるので、破綻銀行数と支店数の動向が銀行オフィスに影響を与える。まず30~33年の大恐慌期についてみよう。銀行オフィスは1万1,049店の減少を示していたが、そのうち支店の減少は795支店にすぎず、銀行の破綻(1万254行)が顧客に銀行サービスを提供する店舗を喪失させた最大の要因であった。銀行破綻全体に占める割合を支店制度別にみれば、州規模支店州が9.3%(955行)、制限支店州が26%(2,658行)、支店禁止州・無規定州が65%となっており、支店禁止州で銀行数の減少が最も顕著であったことがわかる。もちろん支店禁止州は西部、中西部、南

部の農業州により多く分布しており、農業恐慌の激化がこれらの州における銀行資産内容を劣化させ、銀行破綻を招いていた。その意味で必ずしも支店制度の在り方が銀行破綻に直結したと短絡に言えないものの、これらの地域の“反マネー・トラスト”の伝統がユニット・バンク制度を維持させ、リスク分散を困難としていたという事情を考慮する必要がある。こうした背景のもとに銀行破綻による銀行サービスの空白と貯蓄(預金)の喪失を回避する手段として、農業諸州選出議員により預金保険制度の創設が議会で提案されてくる。

34年以降の銀行オフィス動向をみれば、銀行数は余り変化がなかったが、支店を営業する銀行が575行から1,008行に増加したことをうけ、支店数は804支店(2,752→3,556支店)の増加を記録している。しかし支店数の増加では恐慌期における銀行数の大幅な減少を埋めることが出来ず、銀行オフィスは1,309店増加したにもかかわらず、40年末のオフィス(1万8,449店)は29年末(2万8,189店)をはるかに下回っていた。

このことを州別に比較すれば、支店制度に関する州法の違いが銀行オフィスの分布に大きな影響を及ぼしていたことがわかる。支店禁止州・無規定州では34年以降にも銀行数の減少が継続しており、それがそのままオフィスの減少となって現れている。銀行オフィスは34~40年に支店禁止州で233店(4,804→4,571店)、無規定州で32店(1,027→995店)減少している。他方、州規模支店州・制限支店州ではオフィスは増加しており、前者で468店(3,825→4,293店)、後者で1,000店(7,484→8,484店)に及んでいる。つまり制限支店州が銀行オフィスを最も増加させていた州であり、増加オフィスの構成は銀行数(505行)と支店数(495店)にほぼ二分されている。制限州のなかでオフィスを最も増加させたのは、アイオワ(294店)、ウイコンシン(270店)、

表5. 銀行オフィスの推移 — 1930年代

	1929	1933	1940
州規模支店州			
銀行数	4,573	2,405	2,575
支店銀行数	341	232	305
支店数	1,887	1,420	1,718
オフィス数	6,460	3,825	4,293
制限支店州			
銀行数	10,596	6,185	6,690
支店銀行数	467	331	680
支店数	1,624	1,299	1,794
オフィス数	12,220	7,484	8,484
支店禁止州			
銀行数	8,075	4,796	4,559
支店銀行数	4	4	7
支店数	8	8	12
オフィス数	8,083	4,804	4,571
無規定州			
銀行数	1,398	1,002	963
支店銀行数	10	8	16
支店数	28	25	32
オフィス数	1,426	1,027	995

(出所) *Federal Reserve Bulletin*, Apr 1930, p.151; Oct 1934, p.700; May 1941, pp.460-461

目的は、信用力の強い銀行が弱い銀行を合併し、合併銀行を支店に転換することである。こうした方法で破産数は減少し、銀行サービスを受けられないコミュニティ数は最小限に維持されることが期待される」(G.C. Fischer, *op. cit.*, p.65)。

ニューヨーク (213 店) の 3 州であった。アイオワ・ウイコンシン州は 33 年銀行法以降に支店設置に関する州法が禁止州から制限州へ変化していた州である³²⁾。

以上見てきたように、34 年～40 年における銀行オフィスの増加 (1,203 店) は銀行数 (327 行) よりも支店数 (804 店) から生じていたことを考慮するとき、一定の留保をつけたうえで、支店制度に関する連邦法・州法改正は地域の銀行サービスを維持するうえで一定の役割をはたしていたと評価できるだろう。

III. 連邦預金保険制度の成立

上述したようにアメリカではユニット・バンク、支店銀行のいずれの銀行システムを採用するかをめぐり、長い間議論が展開されてきた。この争点は銀行業の集中→銀行独占に連繋する論点であるため、それは歴史的に州権と連邦権の関係という憲法問題として、またニューヨーク大銀行に象徴される“マネー・トラスト”と地方の中小銀行の利害対立として現れてきた³³⁾。

そうした事情は大量の銀行破産に直面した大恐慌期においても同様であり、議会で支店制度、グループ・バンクに関する公聴会が開

催され、銀行システムと銀行破産との関連性が議論されている。だが農業恐慌により疲弊していた南部、西部、中西部諸州の議員からの強い反発により、銀行制度に対する修正は微調整にとどまり、支店制度の枠組みは最終的に州法に委ねられている。かくて二元的銀行制度を基本的に維持しながら、銀行システムの安全性、預金者保護を確保する代替策として、連邦規模における預金保険制度が創設されることになる。本節では預金保険制度の成立過程をアメリカの「特殊な」銀行制度と関連させて考察することにより、その独自性を明らかにする³⁴⁾。

1. 議会における預金保険法案

アメリカでは度重なる金融パニックと銀行破産の頻発は預金者保護を求める政策的要求を表面化させていた。他の諸政策と並んで、預金保険 (保証) 制度創設の動きは預金者を保護する政策的対応の有力な選択肢として現れている。

1893 年恐慌が金融制度改革の発端をなしたように、1907 年恐慌もまた金融恐慌対策と預金者保護を求める議論を活発化させている。預金者保護の課題は、一方では州規模の預金保険制度の確立、他方で政府保証を付帯した郵便貯金制度の創設へ向かわせている。預金保険制度導入の試みは連邦議会でも幾度となく試みられていたが、実を結ぶことが無く、それは州議会で先行的に実施されることになった。州規模の預金保険制度は 1907 年のオクラホマ州に始まり、カンサス、ネブラスカ、テキサス、ミシシッピ、サウス・ダ

32) 「アイオワ、ウイコンシン、ノース・カロライナ州では、“office”, “station”, “agencies” という形態の支店が優勢であった。これらの諸州はそうしたオフィスの設置を銀行の所在しないコミュニティに制限し、営業する取引を制限していた」(C.E. Cagle, *op. cit.*, p.121)

33) ウイコンシン州の銀行家で、FDIC 総裁となったクロリー (L.T. Crowley) が J・H・ジョーンズ (RFC 総裁) にあてた手紙で示した次のような信念が地方の中小銀行家の見解を端的に代表していると思われる——「小銀行は合衆国の金融構造の真のバックボーンであり、その回復は小企業の安寧と歩調を合わせなければならない」(J.H. Jones, *Fifty Billion Dollars-My Thirteen Years with the RFC (1932-1945)*, The Macmillan Company, NY, 1951, p.44)

34) 連邦預金保険制度の成立過程については、戸田 壯一「1933 年銀行法改革と連邦預金保険制度」『武蔵大学論集』第 32 巻第 5・6 号、昭和 60 年 3 月、高木 仁「アメリカにおける連邦預金保険制度の成立——1933 年銀行法による金融制度改革の一側面——」日本証券経済研究所『証券経済研究』第 28 号、2000 年 11 月、を参照。

コタ, ノース・ダコタ, ワシントンの8州で採用されている³⁵⁾。いずれもユニット・バンクが優勢な州であり, 銀行破綻による決済手段の喪失, 預金者保護の対策を迫られていた。

郵便貯金制度も40年前から幾度となく提案されてきたものである。共和党は1908年の党綱領で郵便貯金制度の創設を提案し, 民主党も預金の政府保証を最優先の政策課題としていたが, もし預金保険制度が実現されなければ, 郵便貯金制度に賛成する, との立場を表明していた。こうしてタフト大統領(共和党)のもとで郵便貯金制度は1910年に議会通过し, 500ドルを上限として政府保証を与えることで, 零細貯蓄を保護する制度として発足することになった³⁶⁾。この保証上限額は1918年に2,500ドルに引き上げられているが, 私的信用の動揺する大恐慌期には, 政府保証を付与された郵便貯金に安全性を求める貯蓄が殺到する事態が生まれている³⁷⁾。

連邦議会においても預金保険法案が多数提案されていた³⁸⁾。とりわけ上院銀行通貨委員会委員長であるオーウエンはオクラホマ州選出の民主党議員であり, 1907年末から13年末までに6回法案を提出している。オーウエ

ンは13年12月18日に連邦準備法案への修正として預金保険条項を挿入することに成功し, 翌日に上院を通過させている。だが下院ではこの条項を削除した連邦準備法が通過し, 両院協議会でもグラスの拒否により削除することが最終的に決定され(「グラス・オーウエン法」), オーウエンの主張はついに日の目を見ることがなかった³⁹⁾。

大恐慌の勃発は1930~33年に再び預金者保護をめぐる問題を議会の大きな争点としていった。都市部にまで波及してきた大量の銀行破産, 貯蓄を喪失する多数の預金者という政治・経済状況は預金保険制度をめぐる議会のトーンを1907年恐慌期と大きく変化させている。議会における議論を主導したのは, スティーガル(下院銀行・通貨委員会委員長, アラバマ州選出)とグラス(上院銀行・通貨委員会小委員長, ヴァージニア選出)の2人の民主党員であった。預金保険制度に関してはスティーガルが積極的立場を, グラスは消極的立場をとっている。スティーガルは南部, 南西部, 大平原諸州におけるユニット・バンクの利害を代表していた⁴⁰⁾。両者の預金保険に関する主張の経緯をみよう。

(1) スティーガル案

スティーガルは早い時期から預金保険法案を下院に提出しており, その法案の特徴は次の通りである。

1) 1925年2月の預金保険法案⁴¹⁾

①連邦準備制度加盟銀行を対象とする

35) 州預金保険制度に関しては, Cooke.T, Insurance of Bank Deposits in the West, *QJE*, Vol. 24-1,2, Nov 1909, Feb 1910; Deposit Guaranty in Mississippi, *QJE*, Vol.29-2, Feb 1915; Collapse of Bank-Deposit Guaranty in Oklahoma and its Position in other States, *QJE*, Vol.38-1, Nov 1923; *Annual Report of FDIC*, 1936, pp.47-73, を参照。

36) 郵便貯金制度の創設事情に関しては, E.W. Kemmerer, *Postal Savings*, Princeton University Press, Princeton, 1917, を参照。

37) M O'Hara & D. Easley, The Postal Savings System in the Depression, *Journal of Economic History*, Vol.XXXIX, No.3, Sept.1979

38) 1886~1933年に150の預金保険法案が議会で提案されていた。預金保険の立法史に関しては, *Annual Report of FDIC*, 1950, pp.63-78, を参照。

39) CH. Golembe, The Deposit Insurance Legislation of 1933 -An Examination of Its Antecedents and Its Purpose, *Political Science Quarterly*, LXXVI-2, June 1960, p.188,

40) 預金保険法案の1/3以上はユニット・バンク州であるオクラホマ, ネブラスカ, テキサス, カンサスの4州の議員から提案されている(CH. Golembe, *ibid*, p.196)

41) *Annual Report of FDIC*, 1950, pp.80-101

- ②運営主体は財務長官とする
- ③基金の原資は連邦準備銀行の収益をあてる
- ④銀行清算後に預金者に支払われない残高について、保険基金から支払われる(預金全額保護)

スティーガルは26年、28年、30年にも同様な内容をもった法案を下院に提出している。
2) 1932年5月の預金保険法案

スティーガルは32年3月にこれまでと異なる法案を提案しており、これは一つの重要な修正を経たうえで、ほぼ原案通りに5月27日下院を通過している。この法案は国法銀行法・連邦準備法を改正する第1部(title I)及び預金者に保証基金(guaranty fund)を創設する第2部(title II)からなっている⁴²⁾。第一部で注目されるのは、第7条で預金利率の上限を4%に規制している条項であり、これは33年銀行法に継承されていく規制案である。だがスティーガル案にはグラス案に盛り込まれた銀行・証券分離に関する条項を見いだすことができない。

したがってスティーガル案の特色は預金保険を規定した第2部にある。預金保険制度に関する主要規定は次の通りである。

- ①加入銀行は準備制度加盟銀行及び州検査機関により健全と判断された非加盟銀行とする
- ②運営主体は連邦銀行清算局(Federal Bank Liquidating Board)とする
理事は財務長官、通貨監督官、および大統領により任命された3名の理事からなる
- ③預金保証基金の原資は次の通りである
 - ・財務省—1.5億ドル(連銀が支払うフランチャイズ税)
 - ・連銀—1.5億ドル(連銀の剰余金)
 - ・加盟銀行—1億ドルの年賦課金

基金が不足するならば、年1億ドルの追加賦課金

- ④理事会はRFCから5億ドルを借り入れることが出来る
- ⑤破綻銀行の預金支払
 - ・60日以内に1,000ドルまでの勘定は50%、1,000ドル以上の勘定は25%あるいは500ドルのうちの大きい額が支払われる。
 - ・次の6ヶ月内に1,000ドル未満勘定の50%、1,000ドル以上勘定の25%が支払われる。
 - ・大口勘定は次の6ヶ月毎に25%ずつ支払われる

このように預金保険に関する新しいスティーガル案の特徴は、第一に運営の主体を財務省から独立した連邦銀行清算局としたこと、第二に預金を全額保護しただけでなく、預金払戻しの期限(最大19ヶ月)を設定し、凍結預金の早期解放を意図したこと、第三に基金の原資として政府・連銀の拠出だけでなく、銀行への賦課金を規定したことであろう。この法案が提案されたのは32年3月であったこともあり、預金保護の主要な対象として1,000ドル以下の預金勘定を保有する貯蓄者を想定しており、この階層の預金は破産してから9ヶ月以内に払い戻しされることになっている。預金流出に悩まされている地方の中小規模銀行にとって、そうした預金保証は預金取付けの不安を解消する有力な武器となることが期待された。

だが大規模銀行まで破綻することになれば、さきの資金規模で預金を全額保護することが可能か、という問題が残されている。預金保険制度の財源問題と密接に関連するのは、どのような銀行に加入を認めるのか、という加入資格の問題である。32年3月と5月のスティーガル法案の大きな違いはこれに関連しており、非加盟銀行の加入をめぐる議会で審議されている。スティーガル当初案では、非

42) CFC, Vol.134, June 4, 1932, pp.4087-4090

加盟州法銀行の加入要件は厳格であり、賦課金は加盟銀行の2倍の水準とされていた。だが議会の審議の過程で修正を受け、非加盟銀行は加盟銀行とほぼ同一条件で加入することが可能となっている⁴³⁾。この問題は銀行監督の一元化の問題とも重なり、35年銀行法に至るまで尾を引くことになる。

(2) グラス案

グラスは“真正手形原理”を信奉していたとされており、1920年代に商業銀行が証券市場との接触を深め、それが銀行資産の悪化と脆弱化をもたらしたという認識を有していた。こうしてグラスは①商業銀行と投資銀行業務の分離、②証券信用の規制、③グループ・バンクの規制、④銀行子会社の規制⑤支店制度の拡充、⑦預金清算公社の設立などを規定する法案を32年1月に上院銀行通貨委員会に提案している⁴⁴⁾。

グラス案については、銀行・証券分離問題で大銀行、連邦準備局、通貨監督官から強い批判を受け、また議会では支店制度を拡大する提案にユニット・バンク州選出の議員から強い反発を招いている。グラスは法案の基本部分(銀行・証券の分離)を成立させることを優先するため、譲歩を余儀なくされている。つまり加盟銀行から証券子会社を分離する期限を3年から5年とすること、また国法銀行の支店設置は州法によって許可されている州においてのみ認められること、州をまたぐ支店設置は認められないこと、という修正を受

け入れることで、グラス案は33年1月25日に上院を通過している⁴⁵⁾。

グラスは預金保険制度に関しては否定的な見解をもち、法案のなかで連邦準備法の修正(第12条B)として、次のような預金清算公社(Deposit Liquidating Corporation)の設立を提案している⁴⁶⁾。

①理事会は通貨監督官、連邦準備局、連銀(3名)の5名の理事よりなる

②公社の株式はクラスA・Bの二種類に分かれ、出資者は次の通りである

・クラスA株

加盟銀行——預金の1/4%；うち1/2は90日以内に、残りの1/2は請求次第支払われる

・クラスB株

連銀——剰余金(32年7月1日)の1/4
財務省——1.25億ドル

③公社は資本金の2倍まで社債を発行できる

法案の(j)・(k)で閉鎖銀行の破綻処理が詳細に規定されていることから理解されるように、公社の役割は「閉鎖銀行の“スロー”資産のための市場を準備する」⁴⁷⁾ところにあった。銀行が破産した場合、貯蓄の一部が失われる(預金の減価)だけでなく、預金者の手許に現金が戻るまで平均5年10ヶ月の期間を要した、という事情がその背景にあった。したがって閉鎖銀行における資産の清算を加速させることで、預金者の手許に預金を早く払い戻し、不況の深化を阻止するところに、公社設立の意図があったといえる⁴⁸⁾。

43) *ibid.*, p.4087

44) グラス案が33年銀行法として立法化される過程を銀行・証券業務の分離規定を中心に詳細に追跡した労作として、坂本正『金融革新の源流』文真堂、1997年、があげられる。またグラスの思想的背景となった「真正手形主義」については、西川純子「真正手形主義についての一考察」(1)(2)、日本証券経済研究所『証券経済研究』第12号、第30号、1998年3月、2001年3月、を参照。

45) S.C. Patrick, *Reform of the Federal Reserve System in the Early 1930s—The Politics of Money and Banking*, Garland Publishing, Inc. NY, 1993, p.123

46) *CFC*, Vol.136, Jan 28, 1933, p.595; Feb 11, 1933, pp.940-945

47) *ibid.*, p.595

48) S.C. Patrick, *op. cit.*, p.98

その意味でこの組織は銀行再編のために 33 年 10 月～34 年 4 月に RFC の一部局として機能していた「預金清算部」と類似の性格を有している⁴⁹⁾。

公社の資金源泉として財務省・連銀・加盟銀行の出資、および社債発行があげられているものの、預金者の預金を保護する条項はみられない。したがってこれらの資金は資産清算と預金払戻しのギャップを埋めるブリッジ資金としての役割しか期待されていない。つまり公社は預金者の預金を保護する性格のものではなく、凍結預金の早急な解放を意図したものにすぎなかった⁵⁰⁾。

(3) グラス・スティーガル法案の作成

このように預金保険に関して上院と下院の見解は対立したままであった。グラスは下院を通過したスティーガル法案（預金保険——32 年 3 月）及び農産物価格引き上げを意図したゴールズボロー法案（銀購入・金価格引き上げ——32 年 5 月）の審議を引き延ばし、上院銀行通貨委員会での通過を阻止していた⁵¹⁾。またグラス法案も預金保険条項が含まれていないため、原案のままではスティーガルの影響下にある下院銀行通貨委員会を通過する見込みがなかった。

だが議会における膠着状態を打開する次のような動きが登場してきた。第一は州モラトリアムから全国銀行休業に至るアメリカ金融システムの機能麻痺である。預金不安に対する国民の関心は全国的規模での銀行モラトリ

ウムによって頂点に達することになる。第二は 32 年 11 月に行われた選挙において民主党が圧勝し、33 年 3 月に始まる議会において上院（民=60：共=35）、下院（民=314、共=110、労=4）とも圧倒的支配を確立した⁵²⁾。こうした議会勢力の配置は南部・西部・中西部地域におけるポピュリストの発言権を高め、インフレーション的政策の要求とともに、預金者保護を求める動きを加速させている。第三は 33 年 2 月のペコラ委員会における C.ミッチェル（ナショナル・シティ・バンク頭取）の証言により明らかにされた大銀行および経営者の不正であり、それは国民の間に根強く存在していた反銀行独占の動きをを一層強めることになった⁵³⁾。

銀行・証券分離問題についてはすでに民主党の綱領となっており、ルーズヴェルトもすでに了解していた政策であった⁵⁴⁾。したがって銀行改革法案の行方は一重に、グラスによる預金保険条項の取り扱いにかかっていた。上述した社会・政治的状況をふまえ、グラスは銀行改革の主要部分（銀行・証券の分離）を通過させるため、国民的支持を得ている預金保険条項を法案に含めることを決意する。連邦準備局の協力を得ながら、グラスはスティーガルとともに新しい法案を作成することになった。グラスは様々な利害関係者に受容される法案作りを目指していたが、とりわけ拒否権を有しているルーズヴェルト大統領の意向に配慮せざるをえなかった。

49) C.B. Upham & E. Lamke, *Closed and Distressed Banks*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1934, pp.166-171

50) グラスは「状況を援助するのに最も適切な救済政策はレシーヴァーシップ制度の改善の発展に見いだされる」、「要求されているのは保証ではなく、清算能力である」と主張していた (H.P. Wills & J.M. Chapman, *op. cit.*, pp.65-66)

51) *ibid.*, pp.122-123

52) *CFC*, Nov 12, 1932, Vol.135, p.3203 S.C. Patrick, *op. cit.*, p.166

53) V.P. Carosso, *Investment Banking in America: A History*, Harvard University Press, 1970; 邦訳『アメリカの投資銀行』(下)「16. 審理される投資銀行：グレイ・ペコラ調査」『証券研究』第 56 巻, 1978 年 5 月

54) 32 年の大統領選挙における民主党の選挙綱領およびルーズヴェルトの銀行・証券規制に関する考えについては、*CFC*, Vol.135, July 2, 1932, pp. 55-58; S.C. Patrick, *op. cit.*, pp.96-99, を参照。

ルーズヴェルトはもともと預金保険制度に反対であったが、スティーガル案の預金保険条項のなかでも、預金を100%保証すること、預金保険が政府保証の形態となることに強い難色を示している。また制度への加入にあたり銀行の健全性を検査する必要から、制度の実施は34年7月以降となることが望ましいと主張していた⁵⁵⁾。グラス小委員会案の作成は4月初旬に完了し、多様な利害関係の折衷ともいえる法案は5月10日に上院へ、5月16日に下院へ提出されている。

2. 1933年銀行法における預金保険制度

スティーガルにより提案された法案は5月23日に圧倒的多数の票決(262:19)で下院を通過している。だが上院ではヴァンデンバーグが法案成立後の即時実施を要求して修正案を提出したため、審議は紛糾することになった。そうした要求が出てきた背景には、全国銀行休業以降においても依然として銀行不安が沈静化せず、銀行システムの安全性を求める預金者の声が大きかった事情がある。ヴァンデンバーグは州の2大銀行グループが崩壊し、全国銀行休業の発火点となったミシガン州選出の議員であった。ヴァンデンバーグはまた預金保証額を預金者規律が作用する2,500ドルとすることで、預金保険制度への反対を和らげ、早期実施が可能となるように、修正案に工夫を加えている⁵⁶⁾。

グラスはやむなくヴァンデンバーグ修正条項を受け入れ、上院は5月25日に修正条項を付帯したグラス法案を通過させた。したがってグラス案およびスティーガル案の取扱は両院協議会に委ねられることになった。だがルーズベルト大統領はヴァンデンバーグ修正案に強硬に反対し、法案に対する拒否権発

動を辞さない意志を表明した。これを受けて大統領と議会の間での調整が行われることになる。

預金保険制度に関する主要な争点は、制度の実施時期及び非加盟銀行の取扱いの2点であった。即時実施を要求するヴァンデンバーグに対し、ルーズヴェルトは34年7月を主張していたが、グラスは「暫定」預金保険制度の実施を34年1月とし、大統領がそれ以前に実施する権限を有する、という妥協案を示している⁵⁷⁾。結局ルーズヴェルトは早期に実施する権限を行使せず、「暫定」制度は34年1月に実施されている。

第二の非加盟銀行の取扱いは銀行監督の一元化につながる問題である。脆弱銀行が多数制度に加入すれば、健全銀行への負担が増加することが予想されるため、預金保険に加入する非加盟州法銀行は強制的に連邦準備制度に加盟させ、連銀の厳しい監督のもとにすることを意図していた。このことは連邦準備制度による統一的な監督体制を実現し、二元的銀行制度に風穴を開けることになる、と期待された。だがこれは州権の侵害とする反発を招くことになり、次のような妥協が成立している。つまり州銀行監督官により健全と判断された州法銀行は保険制度に加入することが出来るが、1936年7月1日までに準備制度に加盟するか、預金保険制度から脱退するかを決定しなければならない⁵⁸⁾。

こうした妥協の結果として、グラス・スティーガル法案は1933年銀行法として上下両院を通過し、6月16日に大統領の署名を得て成立している。連邦預金保険制度は独立した法律により根拠づけられたのではなく、33年銀行法第8条により挿入された連邦準

55) S.C. Patrick, *op. cit.*, p.169

56) C.M. Bradley, A Historical Perspective on Deposit Insurance Coverage, *FDIC Banking Review*, pp.6-9

57) H.M. Burns, *The American Banking Community and New Deal Banking Reforms 1933-1935*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1974, p.91

58) S.C. Patrick, *op. cit.*, pp.176-177

備法第 12 条 B にもとづいて、設立を規定されている。この 12 条 B はさらに「恒久」預金保険法を規定する a~x 項及び「暫定」預金保険法を規定する y 項より成っている。35 年銀行法により「恒久」預金保険法がさらに修正されるため、33 年銀行法で規定された「恒久法」を第 1 次「恒久」預金保険法と呼ぶことにする。以下では第 1 次「恒久」預金保険制度及び「暫定」預金保険制度の基本的性格についてみることにしよう。

(1) 第 1 次「恒久」預金保険法

「恒久法」はスティーガル下院議員によって提案された法案を基礎としており、大統領の意向を尊重して修正されたものの、大恐慌期に提案された他法案と同様、「大きな」預金保険制度の性格を色濃く有している。この法案の骨子は以下のようなものであった⁵⁹⁾。

- ① 公社理事会は 3 名より成り、その内 1 名は通貨監督官とする。他の 2 名の理事のうちから議長が指名される
- ② 預金保証額
 - ・ 1 万ドル未満の預金 100%
 - ・ 1 万ドル～5 万ドル 75%
 - ・ 5 万ドル～ 50%
- ③ 基金原資＝資本金
 - ・ A クラス株：加入銀行による出資（預金の 1/2%）
そのうち半分（1/4%）は加入時に払込まれる
残り（1/4%）は公社からの要求により払込まれる
 - ・ B クラス株；連邦準備銀行による出資（1933 年 1 月の剰余金の 1/2）
＝1.39 億ドル
政府による出資＝1.5 億ドル
- ④ 追加賦課金
 - ・ 保証預金の支払いのために基金の原資が

不足した場合には、加入銀行はさらに預金の 1/4% の賦課金を支払う義務がある
・ 賦課金を支払わない限り、配当を支払うことが出来ない

⑤ 社債の発行

公社は資本金の 3 倍まで社債（免税債）を発行することが出来る

以上のようにこの預金保険法では、ルーズヴェルトの部分預金保証の主張をとりいれているものの、1 万ドル未満の預金が全額保証されており、小口預金のみならず、大口預金のかなりの部分も保証の対象となる「大きな」預金保険制度となっている。預金保証を担保すべき基金原資は連銀、政府の出資および預金の 1/2% に相当する加入銀行の出資からなっている。さらに 1 万ドル未満の預金を保証するという「大きな」保険制度であるため、銀行破綻が続出した場合には、加入銀行は追加の賦課金を支払う義務が生ずる。法律の文面には追加賦課金の回数に言及がないため、基金が不足すれば、加入銀行は 1/4% の賦課金を無限に支払わなければならない仕組みとなっている。つまり「恒久法」は大銀行にとり大きな負担（an unlimitd liability）を強いる可能性をもった制度であった⁶⁰⁾。

(2) 「暫定」預金保険法

「恒久的」な預金保険制度が 34 年 7 月に発足する前に、議会の強い要望を受けて、「暫定法」が 34 年 1 月から施行されることになった。連邦準備法第 12 条 B の y 項に規定された「暫定」預金保険制度は以下のような内容のものであった。

- ① 預金保証の上限は 2,500 ドルとする
- ② 公社の基金は銀行の保険適格預金にたいして賦課される 1/2% の保険料からなる。

59) *Annual Report of FDIC*, 1934, pp.117-127

60) H.H. Preston, *The Banking Act of 1933, American Economic Review*, Vol.23-4, Dec, 1933, p.592, pp.597-600

そのうち1/2は公社加入時に、残りの1/2は請求次第支払われる。

- ③基金が不足した場合、一度に限り、追加賦課金が徴収される。それは以前に支払った賦課金(1/2%)を超えることはない

④加入資格

- ・全国銀行休業日以降に再開を許可された準備制度加盟銀行
- ・州銀行監督官による検査を経た非加盟州法銀行

ヴァンデンバーグが挿入した「暫定法」は先にふれたように、早期実施のために多様な利害関係者を満足させる規定となっている。第一の特徴は加入資格が緩やかとなっていることである。加盟銀行については全国銀行休業後に再開を許可された銀行については無条件に加入が認められ、また非加盟銀行についても州銀行監督官による検査を経た銀行は加入が認められている。これは脆弱銀行を制度から排除する、というグラス、大統領の立場からすれば、大きな譲歩となっている。第二の特徴は「恒久法」と比較して、「小さな」預金保険となっていることである。預金保証額が2,500ドルという低い金額に抑えられたことを反映して、加入銀行の拠出負担が軽減されている。基金の原資が出資から預金に対する賦課金に変更され、賦課対象も総預金から保険適格預金の1/2%となっている。賦課対象が保険適格預金に変更されたことで、小口預金が大部分を占める中小銀行の負担が高まり、逆に大口預金の比率が高い大銀行にとり負担が軽減されることになる。これはヴァンデンバーグによって大銀行の支持を獲得するためになされた修正といえる。さらに「恒久法」との決定的な違いは、基金の原資が不足した場合、加入銀行への追加賦課は1回限りと制限されたことであろう。預金保険制度による中小銀行のモラルハザードを警戒していた都市部の大銀行にとっても、これは受容

しやすいプランとなっている。

3. 「暫定」預金保険法の延長

第1次「恒久」法は34年7月より実施される予定であったが、預金保険制度をめぐる複雑な利害対立から、その実施は見送られている。「暫定法」は34年修正法(34年6月16日)により35年6月末まで延長され、さらに35年銀行法の発効する35年8月31日まで再延長されている。「暫定法」の2度にわたる延長の背景には、預金保険制度をとりまく社会・経済的状況の変化があった。

(1) 「暫定」預金保険法の第1次延長

連邦預金保険制度が「暫定法」にもとづいて発足したものの、半年後に迫った「恒久法」の実施をめぐる、議会内外で議論が再び活発化してきた。33年銀行法は全国銀行休業という銀行システムの未曾有の危機を背景にして成立していたが、34年になれば、RFCによる閉鎖銀行の再編、開業銀行への優先株購入などの政府の銀行政策により、銀行の信用不安が沈静化してきていた。銀行システムのおかれた環境のそうした変化が「暫定法」として発足した預金保険制度に対する見方に影響を及ぼしていた。つまり「小さな」預金保険制度の試行は銀行不安を沈静化させたという現実を否応なく評価させ(大銀行サイド)、また同時に2,500ドルの預金保証は中小銀行の預金口座の大部分を網羅するに足るものであるとの認識を広めることになる(中小銀行サイド)⁶¹⁾。

議会における預金保険法論議の口火をきいたのは、「暫定法」を提案したヴァンデンバーグ自身であり、34年1月に「暫定法」を「恒久法」に代置するように主張している。

大銀行による預金保険廃止論からユニットバンク州＝中小銀行における「大きな」預金

61) S.C. Patrick, *op. cit.*, p.179

保険論の対立が再び激化するなか、大統領は混乱を收拾すべく、「暫定法」を1ヶ年延長すること及びFDIC当局者によって作成された預金保険プランの検討を両院銀行通貨委員会委員長に依頼している。「暫定法」の延長は上院により受け入れられたが、下院ではスティーガルが預金保証額を2,500ドルから1万ドルに引き上げる、という新たな提案をしたため、上下院の合意がなかなか成立しなかった⁶²⁾。

さらに「暫定法」の延長は預金保険制度を廃止に追い込む意図を持ったものでないのか、という預金保険支持者側からの疑念がでてきた。34年6月までに「暫定法」が延長されなければ、「恒久法」が実施の運びとなるため、「暫定法」の延長に関する合意を早急に取り付ける必要があった。政府はそうした疑念を打ち消すため、クローリー(FDIC総裁)は「FDICは保険プランを破壊したい」と考えていないことを表明し、さらに大統領は「銀行預金の保険はニューディールの永久的な部分となっている」というメッセージを出し、ようやく34年6月16日に延長法案が議会を通過した⁶³⁾。

34年6月に「暫定法」に対してなされた主要な修正は次の通りである⁶⁴⁾。

①「暫定法」を35年6月末まで1ヶ年間延長する

②預金保証額の上限を2,500ドルから5,000ドルに引き上げる

FDICはこの延長の理由として、イ)多数の州法銀行が預金保険に加入できるよう、州法を改正する時間的余裕を与えること、ロ)「恒久」預金保険法を実施する前に、公社に基金の運営に習熟する機会を与えること、ハ)自己資本充実計画がすべての銀行で完了

していないこと、をあげている⁶⁵⁾。だが「暫定法」延長の真の理由は預金保険制度をめぐる利害対立にあり、その決着を先送りする、時間稼ぎ的な意味合いがあったと言えるだろう。

両者の妥協を象徴するのは預金保証額の引き上げ(2,500→5,000ドル)であった。当初の保証額である2,500ドルは、そもそも少額貯蓄者が郵便貯蓄銀行に預金するさいの上限を考慮した金額とされている。連邦政府が郵便貯金勘定に信用保証を提供していたため、信用不安が高まってきた恐慌期に、脆弱銀行から郵便貯金に大量の資金移動が行われていた⁶⁶⁾。したがって銀行預金に2,500ドルの預金保証を付与することは、少額貯蓄をめぐって郵便貯金と対等な競争条件を与え、銀行からの預金流出を阻止するのに寄与すると考えられた。

では預金保証額を5,000ドルという金額に引上げた理由はいづこにあるのだろうか。預金保証額の引上げを提案したのは預金保険制度の導入を積極的に支持したスティーガルであり、当初スティーガルによって提案された預金保証額は1万ドルであった。スティーガルは下院銀行通貨委員会委員長であり、この問題が解決されなければ、「恒久法」は34年7月に予定通りに実施されることになる。預金保険反対論者は「健全」銀行に大きな負担を課すことになる「恒久法」の実施を是非とも阻止したはずであり、そのために預金保証額の引上げという点では譲歩しても、「暫定法」の延長を支持する立場をとらざるをえなかった。これに対し預金保険存続派は「暫定法」の延長を預金保険廃止へ道を開くものとしてとらえており、預金保険を存続させる意思表示として、保証上限額の引上げを要求していた⁶⁷⁾。こうして預金保証額はス

62) *ibid.*, pp.180-181

63) *ibid.*, pp.181-182

64) *Annual Report of FDIC*, 1934, pp.128-130

65) *ibid.*, 1935, p.32

66) C.M. Bradley, *op. cit.*, pp.7-8

67) *ibid.*, p.9

ティーガルの当初主張していた1万ドルではなく、5,000ドルに落ち着くことになる。その意味で保証額の引上げはまさしく、「恒久法」の棚上げを優先した、双方の政治的妥協の産物であったといえるだろう⁶⁸⁾。

(2) 「暫定」預金保険法の再延長

35年銀行法案は3部からなるオムニバス法案であり、第1部が連邦預金保険法、第2部は連邦準備法の改正、第3部は銀行法の技術的改正となっている。この法案の最大の争点はM・S・エックルスが起草した第2部の中央銀行組織の改編および連邦準備政策委員会への金融政策権限の集中であり、第1部、3部については大きな対立点は少なかった⁶⁹⁾。

しかし政策委員会への権限集中をめぐる意見が対立し、35年銀行法案の議会通過は遅延を重ねている。もしこの法案が通過しなければ、33年銀行法で規定された第1次「恒久」預金銀行法が予定通り35年7月1日より施行されることになっていた。3つの法案を独立法案として採決することも検討されたが、第2部の通過を優先する立場をとる大統領はオムニバス法案のままでの成立を目指すことを主張している。失効寸前の35年6月28日に延長法案が可決され、「暫定法」は8月末まで再度延長されることになった⁷⁰⁾。

35年銀行法案は5月9日に下院を、7月26日に上院を通過し、両院協議会の調整を経たうえで、8月19日に上下院を通過し、

68) だが最低保証額の引き上げ(2,500→5,000ドル)が経済的に全く意味がなかったとは言えないだろう。東部地域で大きな資金力をもっていた相互貯蓄銀行も少額貯蓄を吸収していたが、州法は預金の上限を5,000ドルとしていた。その意味で相互貯蓄銀行と競合する東部地域の銀行にとり、5,000ドルへの引き上げは競争条件の対等化という意味で、意義があったと言えるであろう(*ibid.*, p.11)。

69) S.C. Patrick, *op. cit.*, pp.249-250

70) *ibid.*, p.264

8月23日に大統領署名により発効している。

こうして預金保険は連邦規模の「恒久」的制度としてその歩みを開始することになる。

4. 第2次「恒久」預金保険法

連邦預金保険公社は大統領の指示にもとづいて、33年銀行法に規定された第1次「恒久法」に代わる第2次「恒久法案」を作成し、議会に提出していた。この「恒久法案」の上下院の討議にさいして利害調整を必要とした箇所は、賦課金の規模と預金保険の加入条件の2つであった。

まず賦課金については下院が預金の1/8%を、上院は原案通りの1/12%を主張して、対立した。また上院では賦課金が5億ドルの上限に達したときに、銀行への賦課を停止し、基金が15%減少した時点で、賦課を再開することを提案している。上院案は負担を可能な限り軽減しようとしていた都市部の大銀行の利害を代表していたと言える。この問題は両院協議会において、賦課率は1/12%とすること(上院の主張)、賦課金の上限を設けないこと(下院の主張)、という妥協が成立している⁷¹⁾。

次の対立点は連邦準備制度への加盟問題である。グラスは銀行制度の一元化を目指して、すべての州法銀行が制度に加盟することを義務づけようとしていた。33年銀行法では連邦預金保険制度に加入する州法銀行は36年7月までに準備制度に加盟することが規定されていた。だが中小銀行の利害を代表する下院の議員からは、銀行の一元化に対し強い反発があった。こうして100万ドル以上の預金を有する州法銀行は1942年までに準備制度に加盟するという妥協が成立している⁷²⁾。しかし預金保険に加入する州法銀行を準備制度に強制加盟させる条項は39年6月法により

71) *ibid.*, p.267

72) *ibid.*, p.267

削除されたため⁷³⁾、二元的銀行制度がそれ以降も存続することになった。

こうして成立した第2次「恒久」預金保険法は35年銀行法第1部(Title 1) 101条による連邦準備法第12条Bの修正により根拠づけられている。第2次「恒久法」は系譜的には33年銀行法により設立を規定された第1次「恒久法」よりも、「暫定法」を継承したものであり、その意味で「小さな」預金保険制度に属すると言える。

第2次「恒久法」の主要な内容は次の通りである⁷⁴⁾。

- ①預金保証額は5,000ドルとする
- ②基金の原資は政府・連銀の出資に加え、銀行の総預金に対する1/12%の賦課金からなる
- ③「暫定法」下で加入していた全銀行(加盟および非加盟銀行)が自動的に「恒久法」のもとでも加入を認められるが、非加盟銀行は1941年7月までに連邦準備制度に加入しなければならない(強制加盟は39年に削除)
- ④銀行間の合併を促進したり、他銀行への資産売却あるいは預金引受けを促進するため、公社は銀行資産を担保にして融資をするという新たな権限を付与される
- ⑤非加盟銀行に対する規制権限の付与—合併・支店開設・預金利子率など

預金保証額は34年6月の修正「暫定法」(2,500→5,000ドル)と同一であり、第1次「恒久法」(1万ドル)と比較すれば、「小さな」預金保険となっている。銀行の資金拠出の方法においても、出資形式(「恒久法」)から賦課金方式(「暫定法」)に変更され、さらに賦課率は保証預金の1/2%(当初賦課金)から、総預金の1/12%(年賦課金)に変更されている。賦課の対象が保証預金から

総預金に変更されたため、預金規模の大きな大銀行の負担が中小銀行よりも大きくなっているが、1/12%の年賦課金の見返りに、追加拠出の負担がなくなったというメリットがある。

さらに公社の負担を回避するため、合併する銀行あるいは資産購入・預金継承する銀行に対し資金援助をする権限を付与されたことは、銀行破綻処理のその後の経過を考えると、公社に与えられた重要な追加権限と評価される。これにより公社は破綻銀行の預金者に対し保証預金を支払う(ペイオフ)だけでなく、より安価なコスト(資金援助)で預金者を保護する手段を獲得することになった。

最後に公社は州監督当局による緩い監督下におかれていた非加盟州法銀行に対する監督権限を付与されている。先述したように非加盟州法銀行が預金保険制度に加入するための条件であった連邦準備制度への加盟が39年に除去されたため、公社が非加盟州法銀行を監督する唯一の連邦機関となっている。金利規制の権限が連邦準備銀行に付与されたものの、その権限は非加盟州法銀行には及ばなかった。したがって金利規制を実効あるものとするには、連邦預金保険公社による非加盟銀行への金利規制が不可欠の条件であったと言える⁷⁵⁾。

IV. 預金保険制度と預金保証

複雑な利害関係調整の結果として、連邦預金保険制度が成立したことをすでに見てきた。次に預金保険が30年代の銀行預金構造において有した意義について考えてみよう。

75) 須藤氏は、NRAコードによる預金金利協定が33年銀行法と35年銀行法の期間の非加盟銀行に対する規制権限の空白を埋めていた、と指摘している(須藤功『メロカ巨大企業体制の成立と銀行—連邦準備制度の成立と展開—』名古屋大学出版会、1997年、第4章)

73) H.M. Burns, *op. cit.*, pp.171-172

74) *Annual Report of FDIC*, 1935, pp.67-86

1. 預金保険制度への加入状況

最初に「暫定」預金保険制度が開始された34年1月1日の状況についてみよう(表6)。この時点で営業再開を許可されていた銀行は1万4,412行、預金額は320億ドルであり、このうち1万3,201行が制度への加入を認められている。そのうち準備制度加盟銀行が6,009行、非加盟銀行が7,192行であった。「暫定」制度の当初の預金保証額は2,500ドルであったので、保証預金総額は全預金の1/3に相当する110億ドルとなっている。無保証預金額の内訳をみれば、10億ドルは制度に加入していない銀行の預金であり、200億ドルは加入銀行の預金の内の無保証部

分であった⁷⁶⁾。

「暫定」法(34年1月～35年8月22日)のもとで加入銀行は1,018行増加し、1万4,219行となっている。35年8月の保証預金額は170億ドル、無保証額は240億ドルとなっている。保証預金の増加の1/2は保証範囲の拡大(2,500→5,000ドル)及び加入銀行数の増加、1/2は主に預金増加の結果として生じている。無保証預金の増加はほとんど預金の増加に依っている⁷⁷⁾。

34年以降にも新規加入と脱退の2要因が作用していたが、加入銀行数はほぼ安定した推移をたどっている。加入数は1万4,219行(35年8月)をピークにして漸減しており、40年6月には1万3,534行となり、685行の純減となっている。これを銀行クラス別にみれば、国法銀行は298行の減少(5,462→5,164行)、州法加盟銀行は378行の増加(856→1,234行)、非加盟州法銀行は669行の減少(7,754→7,085行)となっている⁷⁸⁾。40年6月時点での預金保険加入状況をみれば、非加入銀行の比率は全体の6.7%(973行)であり、非加入銀行預金の比率は3.1%(19億ドル)にすぎない。だが非加盟州法銀行のうち、100万ドル以上の預金を保有する銀行は106行あり、さらに19行は1,000万ドル以上の預金を有する大銀行であった⁷⁹⁾。グラスがすべての州法銀行に連邦準備制度加盟を義務づけようとしたのは、都市部における大銀行相互の競争条件を均等化させる意図があったからである。

大量脱退という動きを示していた相互貯蓄銀行の加入状況も注目される。相互貯蓄銀行は34年1月の発足時に214行が加入していたが、34年6月末に169行が保険制度から

表6. 預金保険加入銀行と保証預金

	1934.1	1935.12	1940.6
〈銀行数〉			
合計	14,989	15,812	15,007
加入銀行	12,765	14,181	13,534
非加入銀行	2,224	1,631	1,473

商業銀行	14,412	15,246	14,456
加入銀行	12,551	14,125	13,483
国法銀行	5,154	5,386	5,164
州法銀行	857	1,001	1,234
非加盟銀行	6,540	7,738	7,085
非加入銀行	18,612	1,121	973

相互貯蓄銀行	577	566	551
加入銀行	214	56	51
非加入銀行	363	510	500

〈保証預金〉			
合計	42,098	55,293	70,959
保証預金	37,669	45,101	59,853
不保証預金	4,429	10,191	11,106

商業銀行	32,375	45,416	60,326
保証預金	31,301	44,123	58,425
国法銀行	17,569	24,802	33,014
州法銀行	9,612	13,652	18,715
非加盟銀行	4,120	5,669	6,696
不保証預金	1,074	1,292	1,900

相互貯蓄銀行	9,723	9,877	10,633
保証預金	6,368	978	1,428
不保証預金	3,355	8,899	9,205

(注) 預金単位=百万ドル

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1934, p.124, p.176; 1935, p.124, p.168; 1940, p.112, p.132

76) *Annual Report of FDIC*, 1934, pp.59-60

77) *ibid.*, 1935, p.61, p.64

78) *ibid.*, 1940, pp.104-109

79) *ibid.*, 1940, p.112

る。保証勘定の平均預金規模は245ドルにすぎなかった。

だが5,000ドルを超過する預金勘定は1.5% (72万9,749) にすぎないとはいえ、預金額で見れば、それは無視し得ない影響力を有している。加入銀行の預金は359億8,752万ドルであったが、そのうち完全に保証される預金は43.5% (156.5億ドル) にすぎず、残りの56.5% (203億ドル) は部分保証勘定における5,000ドルを超過する預金であった。つまり一部の預金勘定は高額な預金を有しており、5,000ドル以下の部分保証される預金が36億4,874万ドルであるのに対し、無保証預金額は203億ドルとはるかに大きな規模であった。これを銀行クラス別に見れば、保証される預金比率は州法加盟銀行(32.7%)、国法銀行(42.3%)、非加盟銀行(72.4%)となり、比較的銀行規模の大きな加盟銀行で保証率が低いのに対し、小規模銀行では保証率は比較的高いという対照的な構図がみられる。

とりわけ保証率に明白な格差がつくのは預金規模500万ドルのラインであり、保証率は500~5,000ドル規模銀行で49.6%、さらに5,000万ドル以上規模銀行では25.7%にまで低下している。つまり都市部の大銀行においては、預金者が少数であったとはいえ、高額預金の大部分は保証の対象外であり、信用不安の発生はそうした高額預金者の預金流出という形をとることが予想される。保証されない高額預金が多く分布する地域をみれば、テキサス(保証率48.5%)、デラウェア・ペンシルヴァニア(46.7%)、メリーランド(45.8%)、ルイジアナ(45.5%)、ミズーリー(44.1%)、マサチューセッツ(38.8%)、イリノイ(37.2%)、ニューヨーク(23.7%)などであり、中央準備市銀行(ニューヨーク・シカゴ)の所在するニューヨーク、イリノイ州およびボストンを有するマサチューセッツ州で保証されない預金額が

大きいことは注目される⁸¹⁾。

3. 保証上限額の引上げと預金保証率

金融危機の発火点となりうるそうした大口預金は、預金保証額の引上によりカバーされる範囲にどのような変化が見られるのであろうか⁸²⁾。「恒久」保険制度における預金保証額は5,000ドルに設定されていたが、もしこれを1万ドル(スティーガル案)、あるいは2万5,000ドルに引き上げられるとすれば、保証される預金比率はどのくらい上昇するのであろうか。1938年9月のデータによりながら、預金保証額の引上げがもつ意味について考えよう。

まず預金者別に分類すれば、公的預金(連邦・地方)及び銀行間預金はそれぞれ預金合計の8.2%、14.1%を占めているが、いずれも大口預金であるため、預金保証額の引き上げによる効果は小さい(表8)。保証率は連邦政府で7%(4→11%)、地方政府で18%(13→31%)、銀行間預金で15%(5→20%)上昇しているものの、預金保険によってカバーされる割合は3割程度にとどまっている。公的預金は保険以外の手段により保護されるため⁸³⁾、銀行間預金が預金保証額の引き上げによっても無保証部分が80%を占めるため、金融危機にさいし流出が危惧される大口預金となる。

その他の民間預金(個人、パートナーシップ、会社)が全預金の73.8%を占めているが、貯蓄預金では小口預金の比率が高いため、そのカバー率は84%から94%に10%上昇している。他方要求払預金のカバー率は17%(38→55%)上昇しているが、およそ1/2は付保されないまま残っている。要求払預金は

81) *ibid.*, 1934, pp.192-193

82) *Annual Report of FDIC*, 1938, pp.79-99;
Federal Reserve Bulletin, Feb 1939, pp.101-104

83) *ibid.*, p.85

全預金の半分(45.6%)を占めている状況を考えれば、銀行間預金と並んで、この預金が金融危機の引き金となることが予想される。

次に保証預金の引上げが預金規模別に分類された銀行の保証率に与える影響をみよう(表9)。保証上限額の引上げは預金全体の保証率を5千ドル(45%)、1万ドル(51%)、2万5千ドル(60%)に15%程度上昇させているが、この数字は破綻銀行の資産清算の結果として実現される預金回収率にほぼ等しいものであり、その意味で預金保証としての意味がないといえよう。だが預金規模別に区分すれば、階層別に異なった意味を持つこと

になる。預金保証率が90%以上となる銀行クラスをあげれば、5千ドル保証で25万ドル以下の銀行クラス、1万ドルで100万ドル以下の銀行クラス、2万5千ドルで200万ドル以下の銀行クラスとなる。つまり2万5千ドルの保証上限額は200万ドル以下の預金を有する銀行(1万1,330行=83%)の預金のうち、93%までをカバーしている。さらに預金保証率を80%にとれば、それは5千ドル保証で100万ドル以下の銀行クラス、1万ドル保証で500万ドル以下の銀行クラス、2万5千ドル保証で1,000万ドル以下の銀行クラスにまで拡大される。預金1,000万ドル以下

表8. 預金者別の預金保証率

	保証預金額				保証率(%)		
	合計	5千ドル	1万ドル	2万5千ドル	5千ドル	1万ドル	2万5千ドル
総計	48,220	21,705	24,803	28,740	45	51	59
民間預金							
要求払預金	21,972	8,535	10,129	12,284	38	46	55
定期預金	13,612	11,557	12,368	12,857	34	90	94
銀行間預金	6,798	396	708	1,400	5	10	20
地方政府預金	3,116	425	624	969	13	20	31
連邦政府預金	839	34	54	95	4	6	11

(注1) 民間預金は個人、パートナーシップ、会社の合計

(注2) 預金単位=百万ドル

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1938, p.93

表9. 保証上限額別の預金保証率

預金規模	銀行数	預金額						
		合計	保証上限			保証預金率(%)		
			5千ドル	1万ドル	2万5千ドル	5千ドル	1万ドル	2万5千ドル
全銀行	13,705	48,220	21,705	24,803	28,740	45	51	60
10万ドル以下	570	41	39	41	41	95	98	99
10万~25万ドル	2,592	457	418	440	454	91	96	99
25~50万ドル	3,203	1,157	1,017	1,080	1,132	87	93	97
50~100万ドル	2,913	2,078	1,746	1,878	1,989	84	90	95
100~200万ドル	2,052	2,892	2,310	2,516	2,700	79	86	93
200~500万ドル	1,411	4,306	3,189	3,520	3,839	74	81	89
500~1,000万ドル	484	3,376	2,243	2,523	2,819	66	74	83
1,000~5,000万ドル	360	7,271	3,668	4,245	4,977	50	58	68
5,000万ドル以上	120	26,642	7,075	8,560	10,789	26	32	40

(注1) 時期: 1938年9月21日

(注2) 預金単位=百万ドル

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1938 pp.80-81, p.93

の銀行(1万3,225行, 97%)では, 保証上限額2万5千ドルで83%の預金が保証されることになる。

だが1千万ドルの預金規模が保証率の分岐点となっている。480行が1,000万ドル以上の預金を有する大銀行であるが, 2万5千ドル保証での保証率は1,000~5,000万ドル規模銀行クラス(360行)で68%, 5,000万ドル以上規模銀行クラス(120行)で40%にすぎない。5,000万ドル以上クラスの大銀行は全預金の70%(266億ドル), 保証預金の55%(157億ドル)を占めており, 2万5,000ドル程度の保証預金額の引き上げでは, 少数の勘定とはいえ, 大口預金を保有する大銀行の信用不安を回避することは困難であろう。

最後に預金保証率により銀行を分類してみよう。預金勘定数の観点からすれば, 5,000ドル保証の場合でも, 預金規模にかかわらず平均して98.4%が保証されており, 2万5,000ドル保証の場合(99.7%)とさしたる違いはない。だが預金保証率(保証預金/全預金)の観点でみれば, 様相は異なる。100%預金が保証される銀行数は5千ドル(3.3%), 1万ドル(15.2%), 2万5千ドル(43.8%)となり, 4割強の銀行の預金者は2万5千ドル未満の預金者により占められて

いる(表10)。これをさらに80%以上の預金者が保証される銀行数で見れば, 5千ドル(70%), 1万ドル(84.5%), 2万5千ドル(93.3%)となり, ほぼ9割以上の銀行では2万5,000ドルの保証額で84.5%の預金が保証されている。つまり保証上限額の引上げは完全に預金保証される銀行数, および預金者を増加させることは明らかとなる。

他方, 50%以下の預金保証率の銀行数は5千ドル(414行), 1万ドル(247行), 2万5千ドル(109行)と保証率の引上げにともなって減少している。だが2万5千ドル保証において銀行数は減少しているものの, 預金全体に占める比率は38.3%(184.7億ドル)と依然として高水準を示している。この部分の預金保証率は実質的に28.5%にすぎないので, 109行の預金は大口の法人預金により占められていることになる。

以上の預金保証額引上げの仮定により明らかとなったことは, 預金保険により保証されるのは基本的に小口の大衆預金であり, 大口の法人預金, 銀行間預金をすべてカバーすることは困難であるということである。したがって大口の法人預金をカバーするには全額保証制度を採用する以外に途はなく, その資金を預金保険原理で徴収するとすれば, 銀行に多大な負担を強いることになる。それは私

表10. 預金保証率で分類された銀行・勘定・預金

保証上限額 預金保証率	5千ドル			1万ドル			2万5千ドル		
	銀行数	勘定数	預金額	銀行数	勘定数	預金額	銀行数	勘定数	預金額
全銀行	13,705	60,399	21,705	13,705	60,963	24,803	13,705	61,218	28,740
100%	456	277	51	2,078	1,698	397	6,001	7,349	2,068
90~99%	4,602	7,535	2,036	6,427	15,651	4,896	5,277	20,375	7,381
80~89%	4,508	13,247	3,956	3,075	12,785	4,469	1,512	10,619	4,488
70~79%	2,335	10,678	3,526	1,217	9,256	3,574	497	9,641	4,541
60~69%	995	8,144	2,912	461	8,553	3,635	200	4,057	2,232
50~59%	395	8,299	3,125	200	3,537	1,675	109	4,015	2,764
50%以下	414	12,219	6,099	247	9,488	6,157	109	5,162	5,266

(注1) 時期: 1938年9月21日

(注2) 預金単位=百万ドル, 預金勘定単位=千

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1938, p.94

的合理性から逸脱した性格のものとなるであろう。それ故アメリカで預金保険制度が最初に発展したのは、零細規模の中小銀行（ユニット・バンク）が多数営業している、分散的な銀行制度に適合していたからと言えるであろう⁸⁴⁾。

ヨーロッパ諸国、カナダのように銀行集中が進み、少数の大銀行が全国的に支店を展開している場合には、大口の法人預金が小口預金とともに大銀行に集積されてくる。そうした大銀行では大口預金の比率が高くなるため、一定の預金保証額を設定したとしても、信用不安が生じた場合に保証されない大口預金の流出を抑制することが難しい。したがって「一国の銀行制度が少数の大銀行から成る諸国においては、それが暗黙的か、非公式なものであったとしても、政府保証がその（預金保険制度の一筆者）目的を達成することが出来る」⁸⁵⁾ことになる。

V. むすびに

世紀転換期にアメリカの産業分野においては大企業の合併による独占化が急速に進行していたのに対し、金融分野では多数の銀行が州内部の狭い地域（本店所在地）で営業する、という「分散性」「零細性」を特徴とする銀行システムが成立していた。支店設置に制限を設け、地域的な資金循環を重視する考えは南部・西部・中西部諸州においてとりわけ強く、反独占・反マネー・トラスト思想は19世紀末、1930年代の大不況期に政府の政策

形成（インフレ政策、金融政策など）に多大な影響を及ぼしていた。

銀行業の分散性は一方では銀行間預金を媒介とするニューヨーク・シカゴ大銀行への資金集中、他方で公開市場としてのニューヨーク証券市場を通してある程度まで克服されていた。しかし営業地域を限定されることによる資産面におけるリスク分散の困難化という事情は、中小銀行の信用を不安定化させる傾向があり、不況期には多数の銀行破綻と預金者損失という現象を惹起している。そうした銀行危機対策は支店銀行網の拡大による全国的規模での資金集中、銀行独占形成というヨーロッパ諸国がたどった方向ではなく、預金保険制度の創設による預金者保護の方向に向かっている。つまり預金保険制度の発展はある意味では州の権限が強く、したがってユニット・バンク制が支配的なアメリカ特有の経済的・政治的風土から生じた産物であったと言える。

第2次大戦後のアメリカ銀行制度は30年代に形成された銀行制度の枠組みを基本的に維持していたが、それは1980～90年代における規制緩和の潮流のなかで大きく変容を迫られている。第一に「1980年金融制度改革法」は金利自由化を規定することにより、銀行間の過度な競争を抑制するために半世紀にわたり実施されてきた規制政策の大転換をもたらしている。この法律は同時にすべての州法銀行を連邦準備制度に強制的に加盟させることを規定しており、グラスが悲願としていた連邦準備制度による統一的な銀行監督体制を実現している。

第二に「1999年金融サービス現代化法」（グラム・リーチ・ブライリー法）は金融持株会社を通じる金融業務（銀行・証券・保険など）の兼営化を認可している。グラスは銀行・証券分離により商業銀行資産の安全性を維持しようと企図していたが、この法律は商業銀行本体による証券業務を許容したもので

84) 「合衆国が唯一の大規模・公式な銀行預金の保険（保証）制度を持っているという事実は、合衆国が唯一の大規模な独立的ユニット・バンク制度を有している、という事実と密接に関連している」(H. Jones, Insurance of Bank Deposits in the U.S.A, *The Economic Journal*, Dec, 1938, p. 705)

85) *ibid.*, p.705

はないという意味で、グラスの分離思想が全面的に否定されたわけでない。むしろ現代の米商業銀行資産にグラスの「真正手形原理」から背理するような高いリスク資産がふくまれている、ところにこそ大きな問題が潜在しているといえるだろう。

第三に1994年の「リーグル・ニール州際銀行支店業務効率化法」は商業銀行に州という政治単位を越える全国的規模での支店設置を認可している。これは1980年代から州法による互恵的な州境を超えた支店展開が実質的に進行しており、そうした事態を連邦法で追認したものである。33年銀行法では州法の許す限りでの州規模の支店設置を認めていたにすぎなかったから、ここでもグラス、ポール（通貨監督官）の州境を超えた支店設置の考えが実現されたことになる⁸⁶⁾。

アメリカ合衆国は国法銀行制度の発足から

120年余、33年銀行法より半世紀余を経て、銀行制度の統一的な監督体制、支店制度の全国的展開という銀行システムの制度的転換を経験することになった。このことはニューディール以来進行している政治面における州権と連邦権の勢力関係の変化を反映したものと言えるだろう。連邦預金保険制度もそうした制度的枠組みの転換のなかで進展する銀行集中（全国的規模で展開される巨大銀行体制）という銀行制度の変化とどのように整合性を確保するのか、という難題を抱えることになる。「保険」原理に依拠する限り、預金保険制度は中小銀行における小口預金を保護する役割を期待することが出来ても、大銀行に集積する大口預金には無力である。そうした大口預金の流出が信用秩序の危機をもたらすとすれば、それは私的保険とは異なる原理に依拠せざるを得ないであろう。

86) 第2次大戦後のアメリカ金融制度改革に関しては、高木 仁『アメリカ金融制度改革の長期的展望』原書房、2001年、を参照。