

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——

高 木 仁

要 旨

預金保険法（1971年）は、目的として「預金者保護」と「信用秩序の維持」を挙げているが、わが国の預金保険制度は金融機関の経営破綻が多出して、対応のため創設されたのではなかった。そのため、今日のような姿で制度に出番があるとは誰も予想せず、長期間にわたり信用秩序の維持という目的へ、強い関心が払われないままだった。ところが、1990年代にバブル崩壊と金融システムの動揺があり、事情は一変し信用秩序の維持が重視されるようになった。

預金保険機構は1990年代中頃から、大規模銀行の破綻処理ケース複数を含めて本格的な活動をするようになったが、わが国の預金保険制度はアメリカのそれを模範として設けられたから、同国における制度成立の事情へわれわれは深い関心を寄せる。アメリカでは19世紀初めから、民間発券銀行の銀行券がマネー・サプライの重要な部分を占め、やがて預金銀行の貸付に基づく預金を通じるマネー・サプライも、大きい意義を持つようになった。銀行は行数がかなり多いうえ多産多死を繰り返したから、銀行券と預金の安全性確保は経済循環と人々の生活にとって死活の問題であり、1829年ニューヨーク州は今日でいう預金保険へ似た制度を創始し、1930年までに制度はヴァーモントほか13州へ広まった。

合計14州で行われた、州レベル預金保険制度はいずれも長続きしなかったが、大不況の痛ましい犠牲と経験に導かれ、1933年銀行法によって連邦レベルの制度が1934年に発足し、現在まで大きい成功を収めてきた。1933年銀行法は、預金金利規制、銀行・証券分離、銀行持株会社規制などを含み、現在まで強い影響を残すオムニバス法だった。連邦預金保険制度も同法によって創設され、その目的は、「信用秩序の維持（安定的な銀行資金供給の継続）」と「預金者保護」だった。本稿は、州レベルの預金保険制度へ簡単に触れたあと、どのような経緯で連邦レベルの預金保険条項が制定されていったかを調べる。制度創設の理由は、大不況期に発生した多数の銀行破綻およびモラトリアムと、連邦議会上院のペコラ

委員会が明らかにした金融界の逸脱行動という強い衝撃に対し、預金保険制度の創設を含む抜本的な改革が、必要と認識されたからだろう。預金保険制度成立へ至るまでに、関係者間で生じた見解の違いや妥協など、政治過程とみなすこともできる立法過程を、研究書の成果やニューヨーク・タイムズの記事や連邦議会の議事録を利用して、ある程度まで再現するよう試みる。

金融制度史研究に続いて、19世紀前半から今日へ至るまでの間に現われた、預金保険制度の根幹に関わる問題点を整理する。この作業では、預金保険制度が成立する理由や目的、モラル・ハザードと銀行検査・監督の関係、保険機能と救済機能の違い、制度成立の政治過程などを取り上げる。次に、わが国が預金保険制度を導入した当時の事情を調べ、制度がアメリカの前例と違い強い契機がない状況の下で、産みの苦しみを経ず作られた事情から、この要旨の冒頭で述べたような状態があったことを説明し、最後に私見を記す。

目 次

- I. はじめに
- II. 預金保険制度の成立背景
- III. 州レベルの預金保険制度
 - 1. ニューヨーク安全基金
 - 2. その他の州レベル預金保険制度
- IV. 大不況と1933年銀行法
 - 1. 大不況と銀行危機
 - 2. 1933年銀行法
 - 3. 連邦預金保険制度
- V. 連邦預金保険制度の成立経緯
 - 1. 銀行改革の背景
 - 2. 銀行改革への動き
 - 3. フーバー退陣の動き
 - 4. ルーズベルトの登場
 - 5. 1933年銀行法の預金保険条項
- VI. 以上のまとめ
 - 1. 連邦預金保険制度の成立理由
 - 2. 預金保険制度の目的
 - 3. 銀行検査・監督
 - 4. 保険機能と救済機能
 - 5. オムニバス法
 - 6. 立法過程と政治過程
- VII. わが国への含意
 - 1. わが国の預金保険制度
 - 2. 預金者保護と信用秩序の維持
 - 3. 改革と強い契機
 - 4. わが国の問題

I. はじめに

ここ約70年間、アメリカにおける金融制度改革の流れのなかで、二つの大きい節目が1933年銀行法によるものと、1980年金融制度改革法

(DIDMCA) によるものだったことは、誰しも認めるだろう。本稿は1933年銀行法による金融制度改革のうち、連邦預金保険制度の創設にかかわる部分を扱う。

この主題は、1971年創設されたわが国の預金保険機構が、1990年代に入りバブル経済の崩壊

表1 銀行破綻：1864-1920

暦年	全銀行数	破綻銀行数	暦年	全銀行数	破綻銀行数
1864	1,556	2	1893	9,492	496
1865	1,643	6	1894	9,508	89
1866	1,931	7	1895	9,818	124
1867	1,908	8	1896	9,469	155
1868	1,887	14	1897	12,079	145
1869	1,878	7	1898	12,163	67
1870	1,937	3	1899	12,459	36
1871	2,175	10	1900	13,053	36
1872	2,419	19	1901	14,054	69
1873	3,298	41	1902	15,112	54
1874	3,552	57	1903	16,433	52
1875	3,336	28	1904	17,659	128
1876	3,448	59	1905	18,767	80
1877	3,384	93	1906	20,407	53
1878	3,229	140	1907	21,986	91
1879	3,335	37	1908	23,161	155
1880	3,355	18	1909	23,734	79
1881	3,427	11	1910	25,151	63
1882	3,572	22	1911	25,815	87
1883	3,835	33	1912	26,472	80
1884	4,113	63	1913	27,285	105
1885	4,350	46	1914	27,864	151
1886	4,338	20	1915	28,017	152
1887	6,170	25	1916	28,362	52
1888	6,647	33	1917	28,919	49
1889	7,244	18	1918	29,480	47
1890	8,201	37	1919	29,767	63
1891	8,641	62	1920	30,909	168
1892	9,336	83			

(出所) 本文の注⑤参照。

に伴う金融システムの動揺へ直面し、1995年から破綻金融機関と破綻懸念金融機関の処理を、本格的に開始したことに関わっている。この間、都市銀行の一つだった北海道拓殖銀行が経営破綻し、都銀、長期信用銀行、信託銀行および有力な地方銀行へいわゆる公的資金が投入され、日本長期信用銀行と日本債券信用銀行は事実上経営破綻して、政府の特別公的管理下に置かれたあと別々の投資グループへそれぞれ売却された。また、百貨店そごうに対する銀行債権の放棄計画が、銀行による公的資金導入に絡んで社会問題化したほか¹⁾、いくつかの第二地銀と信用組合も経営破綻または経営破綻懸念に陥るなど、国民は預金保険制度に関わるリスクを被る羽目に陥ってしまった²⁾。

わが国で、こうした状況へ対応する窓口となった預金保険機構は、周知のとおりアメリカの連邦預金保険公社(FDIC)を範として設けられた。それゆえ、われわれは同国における預金保険制度成立の経緯に関心があり、本稿の主題をやや詳しく検討してみたい。

Ⅱ. 預金保険制度の成立背景

洋の東西を問わず、「銀行の歴史」は「合併の歴史」としばしばいわれるが、併わせて「破綻の歴史」といっても恐らく許されるだろう。ことに、アメリカではこれが妥当し、銀行は多産多死を繰り返してきた。19世紀初頭のアメリカで、個々の民間銀行の発行する銀行券はマネー・サプライの重要な部分を占めていたが、銀行が破綻すれば当該銀行の銀行券は、通貨か

ら単なる紙屑に化してしまった。

当時、銀行破綻の多発、そのため生じる経済取引の混乱や停滞と経済危機、破綻銀行の銀行券を保有していた人々へ襲いかかる不幸、信用の低い銀行券の割引流通など、不健全な銀行経営をめぐる弊害が多々みられ、それらを防止するため諸州はさまざまな対策を試みた。19世紀前半には、銀行券の平価維持と過剰発行を抑制するサフォーク銀行制度、銀行券発行残高に一定の現金準備を強制する必要準備制度、銀行免許の交付原則を個々の免許法案が州議会で審議

表2 銀行破綻：1921-1933 (金額単位：100万ドル)

暦年	全銀行数	全銀行預金	破綻銀行数	破綻銀行預金
1921	30,456	33,432	506	60
1922	30,120	35,532	366	38
1923	29,829	38,175	646	62
1924	28,988	41,343	775	79
1925	28,442	45,230	617	61
1926	27,742	46,952	975	83
1927	26,650	48,704	669	61
1928	25,798	49,582	498	44
1929	24,970	49,385	659	77
1930	23,679	51,267	1,350	237
1931	21,654	47,277	2,293	390
1932	18,734	35,658	1,453	168
1933	14,207	32,078	4,000	540

〔出所〕本文の注(6)参照。

される特許主義から、一般銀行法に基づく準則主義へ変える自由銀行制度、健全な銀行を運営する目的で作られた州立銀行制度など、諸州の努力は多くの事例を生み³⁾、預金保険制度もそうした工夫の一つだった。

銀行破綻に関する統計資料は、決して十分でないが、実状を1864年から1920年について表1にまとめ、1921年から1933年について表2へまとめる。なお、「銀行窓口閉鎖(bank suspension)」は、銀行が現金不足の状態に陥り、自らの判断によって行う営業停止であり、厳密に言えば債務超過かつ支払不能となった「銀行倒産(bank failure)」と区別されるべきだが、「suspension」から「failure」に行き着くケースがきわめて多いから、以下では両者を区別せず「破綻」と記すことにしよう⁴⁾。

表1は、1864年から1920年へ至る57年間ににおける、全銀行数と破綻銀行数を一覧表示したもので、資料を欠くため全銀行と破綻銀行の預金額の対照表示ができない。新規参入銀行数は不明だが、銀行が多産多死を続けてきた様子は、この表から読み取れる。また、破綻銀行数の変

動に波があることから、経済危機と銀行破綻の関連が示唆される。銀行数が歴大に達している主な理由は、多くの州が銀行の支店設置を禁じていたため、単店銀行が数多く存在していた結果である⁵⁾。

表2は、1921年から1933年へ至る13年間における、全銀行数と預金額および破綻銀行数と預金額を一覧表示したものである。1921年から1929年までの9年間、破綻銀行数は急増しているが、多くは農村地域における資本金25,000ドル未満の小銀行で、弱小銀行の消滅はむしろ銀行組織全体を強めるとさえ考えられていた。1930年以降の破

綻銀行数の激増は、いうまでもなく大不況の影響で、新大統領ルーズベルトが登場した3月を含む1933年第1四半期には、銀行破綻の大波と州レベルのモラトリアムの全国的な伝播がみられた。銀行数が1920年のピーク30,909行から、1933年のボトム14,207行へ激減している有様によって、大不況の衝撃が読み取れる⁶⁾。

表1と表2の背後にある、上述したような諸々の弊害、大不況期に起こった経済悲劇、ことに1933年第1四半期にみられた金融の混乱などが、連邦預金保険制度の産みの母となったことは、容易に理解できるだろう。州レベルで発足した預金保険制度は、いくつかの州で厳しい経験を重ね、表1と表2が示すような環境に育まれ、やがて連邦レベルの預金保険制度へ発展していった。

Ⅲ. 州レベルの預金保険制度

1. ニューヨーク安全基金

州レベルの預金保険制度は、1829年に始まっ

たニューヨーク州における例を皮切りとし、1930年までに合計14州で実施された。ただし、それぞれの存続期間は最長38年間から最短7年間で、平均すると20年間弱だった⁷⁾。

ニューヨーク州では、1791年から1829年までの約40年間に、免許を受けた銀行43行のうち7行が破産したから、6.2行につき1行が破産したことになる。当時の慣例により、銀行免許の有効期限は20年間で、1829年から1832年へかけて、同州で免許期間が満了となる銀行の多いことが判っていた。後に第8代大統領となった州知事バンビューレン (Martin Van Buren) は、この機会に永年の弊風を打破しようとして、州議会が「安全基金 (Safety Fund)」法案を成立させるよう求めた。その結果、わが国明治維新の約40年前に当たる1829 (文政12) 年、同法案は州法として成立した。

この制度は、中国の広東で貿易商たちが作った仕組を手本にしたといわれ、州内の銀行はすべて安全基金へ強制加入とし、自行資本金の3%に達するまで6年間にわたり、毎年一定額を基金へ積み立てさせた。破綻銀行が生じた場合、返済不可能な債務は資本金を除き、積み立てられた基金から支払われる。安全基金は銀行券の保証に重点が置かれていたが、預金などの債務保証も含んでいたから、今日では預金保険制度の起源とみなされている。

基金積立の負担は、預金に経営の基礎を置く資本金の大きい都市銀行に重く、発券が多く基金を利用する可能性は強いけれど資本金の小さい地方銀行に軽かったため、ニューヨーク市内の銀行は安全基金制度の創設に強く反対した。さらに、第二合州国銀行が当時まだ活動中で、この強大な競争相手と苦闘しているニューヨーク市内の銀行は、安全基金の積立負担による競

争力の低下を恐れていた。このように問題があったとはいえ、安全基金は1840年まで比較적으로うまく働き続けた。

当時、銀行免許は個々の銀行ごとに免許を与える法案を、州議会が審議する特許主義をどの州でもとっていたから (1862年まで国法銀行は存在しなかった)、銀行免許法案をめぐる腐敗や政争が起こり易かった。1838年、ニューヨーク州は準則主義に基づく銀行免許を行うため、一般銀行法である自由銀行法を制定し、同州における銀行経営は安全基金法、または自由銀行法のいずれか一方を根拠法とすることになった。しかし、自由銀行法による経営のほうが有利だったから、安全基金法による銀行数は減少するばかりで、基金は1866年に閉業した。こうして、預金保険制度の始祖ニューヨーク安全基金は、連邦預金保険公社 (FDIC) の発足約100年前に設立され、実質的に約10年間活動し、名目的に38年間存続した。

2. その他の州レベル預金保険制度

ニューヨーク安全基金制度の構想は1831年から1866年にかけて、銀行問題で苦しんでいたバーモントなど5州によって追従された。これらの州レベル預金保険制度が、いずれも1866年頃に消滅したのは、州法銀行が行う銀行券発行 (=銀行貸付) に対する、禁止的な10%課税が主な原因だった⁸⁾。

20世紀初頭、農業恐慌から多数の銀行破綻が生じ、これを契機として1908年から1930年の間に、預金保険制度がオクラホマほか8州で成立した。この時期における州レベルの制度を、概観1としてまとめると次のようになる。(1)預金の全額保証が過大な目標であり、(2)州内機構のため危険分散が十分でなく、(3)州法銀行だけが

表3 州レベル預金保険制度の概要：1829-1930

州 名	存続期間	加入方式	賦課方式	付保対象	保険金支払方法
ニューヨーク	1829 } 1866	強 制	毎年、資本金の 0.5%, 同3.0%に 達するまで	全債務	破綻銀行の清算後 現金で
ヴァーモント	1831 } 1866	強 制	毎年、資本金の 0.75%, 同4.5% に達するまで	全債務	破綻銀行の清算後 現金で
インディアナ	1834 } 1866	強 制	必要に応じ、随時 かつ所要額	全債務	破綻銀行の清算後 1年以内に現金で
ミシガン	1836 } 1842	強 制	毎年、資本金の 0.5%, 同3.0%に 達するまで	全債務	破綻銀行の清算後 現金で
オハイオ	1845 } 1866	強 制	発行済み銀行券に 対し10.0%	銀行券のみ	銀行破綻の直後現 金で
アイオワ	1858 } 1865	強 制	発行済み銀行券に 対し12.5%	銀行券のみ	銀行破綻の直後現 金で
オクラホマ	1908 } 1923	強 制	毎年、資本金の 0.75%, 同4.5% に達するまで	預金のみ	銀行破綻の直後現 金で、1913年以降 は債務証書で
カンザス	1909 } 1927	任 意	毎年、資本金の 0.5%, 100万ドル に達するまで	預金のみ	利付き債務証書で
ネブラスカ	1909 } 1930	任 意	半年毎、資本金の 0.05%, 同1.5% に達するまで	預金のみ	裁判所の決定あり 次第現金で
テキサス	1909 } 1927	強 制	毎年、資本金の 0.75%, 同4.5% に達するまで	無利息預金の み	銀行破綻の直後現 金で
ミシシッピ	1914 } 1930	任 意	毎年、資本金の 0.75%, 同4.5% に達するまで	無利息および 年利4.0%未 満の預金	利付き債務証書で
サウスダコタ	1915 } 1927	任 意	毎年、資本金の 0.25%, 同1.5% に達するまで	無利息および 年利5.0%未 満の預金	銀行破綻の直後現 金で
ノースダコタ	1917 } 1929	強 制	毎年、資本金の 0.5%, 同2.0%に 達するまで	無利息および 法定年利未満 の預金	銀行破綻の直後現 金で
ワシントン	1917 } 1921	任 意	毎年、資本金の 0.10%, 同3.0% に達するまで	無利息および 法定年利未満 の預金	債務支払ワラン ト、償還遅延のと き年利5.0%付き

〔出所〕本文の注(9)参照。

対象で国法銀行を加入させなかったから弱体となり、(4)銀行監督機構も不備で、(5)1920年代の銀行破綻の大波をかぶり、(6)資金不足からいずれも消滅した。

本稿執筆の目的からして、州レベル預金保険制度の展開へ詳しく触れる余地はなく、合計14州で行われた制度の概要を、表3としてまとめる⁹⁾。加えて、表の内容を補う4点を、概観2としてまとめると次のようになる。

(1)銀行債務の保証は、州法による制度だから州法銀行だけを対象とし、初めすべての銀行債務を範囲としたが、後に銀行券だけを範囲とするようになった。

(2)1908年始まったオクラホマ州の制度以降、銀行債務の保証が預金だけに限られるようになったのは、1880年代後半頃から一般に州法銀行が、預金銀行業務に重点を置くようになった事実を反映している¹⁰⁾。

(3)債務保証の形態は三つあり、(a)保険 (insurance)、(b)相互保証 (mutual guaranty)、および(c)前2者の組み合わせである。ただし、「保証」といっても制度参加銀行による相互援助の仕組で、州政府による資金の支援はないから、内容は「保険」と変わらない¹¹⁾。

(4)いまから170年以上も前に創設されたニューヨーク安全基金は、早くも銀行規制の権限を有していた¹²⁾。ニューヨーク以外の諸州も、預金保険制度のリスク・エクスポージャーを減らすため、また経営良好銀行が経営不良銀行へ補助金を与える結果を導かないため、銀行検査と営業報告書提出などの方法で制度参加銀行の経営をチェックしていた¹³⁾。これによって、預金保険制度とモラル・ハザードの関連は、制度発足時から懸念されていたことが判る。

IV. 大不況と1933年銀行法

1. 大不況と銀行危機

大不況は、フーバー政権の下で1929年秋勃発し、期間の長さや被害の大きさを悲劇的な記録を作った。そもそも、フーバー (Herbert Hoover, 大統領任期: 1929-1933) はタフト (William H. Taft, 同: 1909-1913) 以来、誰よりも恵まれた状況の下で大統領に就任した。その時期は、株価が目くらみそうな高値に到達し、毎月数億ドルにもものぼる新規証券が投資家によってまたたく間に買い上げられ、鉄道は運び切れない商品の重荷を抱えて悲鳴をあげ、数十万に達する新旧各種の様式の住宅が続々と建てられ、大学も映画館も満員で……といった有様だった。しかし、1929年10月に大不況が突然かつ劇的にやってきた¹⁴⁾。

銀行界が恐慌へ直面したのは1930年秋からで、各地で銀行取付け (bank run) が起こり、この年の銀行破綻は1,350件へ跳ね上がり、続く1931年は約2,300行が破綻した¹⁵⁾。翌1932年1月、復興金融公社 (Reconstruction Finance Corporation = RFC) が設置され¹⁶⁾、同年末までに4,000行を超える銀行へ9億ドルの貸付を行ったため、銀行破綻数は前年より減った。ところが、連邦議会はRFCに借入銀行名を公表するよう求めたので、銀行側は公衆の評判を懸念して借入をためらい、折角の施策が力を弱めてしまった。

同じ1932年、モトラリアム (支払猶予令) が中西部諸州で地域的にかなり発動され、10月末にはネバダ州が全国で初めて、州全域のモトラリアムを実施した¹⁷⁾。この年の終わりから翌

1933年初めにかけ、通貨や銀行に対する人々の不安心理が増し加わって、銀行の経営状態は急速に悪化して銀行取付けが燃え盛り、諸州は次から次へと銀行休日 (bank holiday) を宣言していった¹⁸⁾。

1933年3月1日から銀行パニックは最高潮へ達し、ルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) の大統領就任式が行われた4日までに、モラトリアムの実施は全米で38州へ及び、当の4日には金融センターのニューヨーク州とイリノイ州もこれに同調した。就任式へ出席するため、首都ワシントンを訪れた人々は宿泊先のホテルで、「市外銀行あて振出の小切手は申し受け兼ねます」という、まったく予期せぬ貼り紙を見る破目に陥った。

大統領へ就任早々のルーズベルトは、全国的な銀行休日を3月6日から4日間実施した。3月9日連邦議会の特別会期が開かれ、僅か数時間で両院を通過した法案へ大統領が直ちに署名し、「1933年緊急銀行法 (Emergency Banking Act of 1933)」が成立した。同法はすでに実施済みの銀行休日を追認し、銀行の営業再開に関する手順を定め、連邦準備銀行の発券を容易にさせ、関係当局へ幅広い権限を与えた。銀行休日は営業再開に備え、さらに数日間延長された。

3月12日ルーズベルトは、ラジオで最初の炉辺談話 (fireside chat) を語り¹⁹⁾、事態を説明し銀行再開計画を伝えた。翌13日に連銀が所在する12大都市の銀行がまず再開し、そのご各地の銀行もこの動きに追随したが、事態は順調な経緯をたどった。だが、結局この年の銀行破綻は、史上最高の4,000件に達した。

2. 1933年銀行法

1933年6月16日、その存在と影響の大きさが関係者間によく知られている、「1933年銀行法 (Banking Act of 1933)」が、ルーズベルト大統領の署名により制定された。同法の正式な法律名は、「銀行資産のより安全かつ効率的な運用の整備、銀行間へまたがる支配の規制、資金の投機的操作への不当な流用の防止、およびその他の目的のための法律 (An act to provide for the safer and more effective use of the assets of banks, to regulate inter-bank control, to prevent the undue diversion of funds into speculative operations and for other purposes.)」である。正式名称がかなり長いため、同法が自ら第1条で定めた略称 (short title) が1933年銀行法で、有名な「グラス・スティーガル法 (Glass-Steagall Act)」は、法律によらない俗称である。

1933年銀行法は、ニューディール立法の重要な一つで、長い正式名称ですら十分に内容を示し切れない多彩な改革項目を含み、主要なものは以下のとおりである²⁰⁾。

(1)連邦レベルの預金保険制度が作られ、担当機関に「連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation = FDIC)」が充てられた。(2)加盟銀行へ流動性を供給するため、連邦準備銀行による国債・連邦機関債担保貸付と、適格手形担保貸付が制度化された。(3)加盟銀行の監督を効率化するため、現在の連邦準備制度理事会 (FRB) の前身である連邦準備局 (FRB) の権限が強化された。(4)公開市場操作が重視され、FRBの下に現在より権限の弱い連邦公開市場委員会 (FOMC) が設置され

た。これら4点の目的は、中央銀行機能の強化と、セイフティ・ネットの充実だった。

(5)銀行間の過当競争を避けるため、要求払預金への付利禁止と、有期預金・貯蓄預金の金利上限規制が決められ、そのご約半世紀間続くことになった。(6)グラス・スティーガル条項によって、加盟銀行は国債、政府機関債、および一部の地方債を除き、証券発行引受が禁止され、主として証券業務を営む子会社の保有が禁止され、証券会社は預金受入が禁止され、加えて加盟銀行と証券会社の役員兼任が禁止された。(7)今日の銀行持株会社(BHC)経営に相当するグループ・バンキングが、初めて規制され系列会社間取引に網がかぶせられた。これら3点の目的は、競争制限、業務範囲制限、および銀行持株会社規制だった。

(8)1863年創設された国法銀行制度の下で、国法銀行は支店設置が認められていなかった。1927年マクファデン銀行法は、州銀行法が認める場合は国法銀行が、所在している市町村内に限り支店を設置できるものとした。1933年銀行法はこれをさらに緩和して、州銀行法が認める場合は国法銀行が、所在州の州全域にわたり支店を設置できると改めた。

要するに、1933年銀行法は金融制度改革オムニバス法で、連邦預金保険制度の成立が単独立法によらなかった点については、後に改めて注意を払うことになるだろう。

3. 連邦預金保険制度

連邦預金保険制度は、1933年銀行法によって成立したが、制度創設のための法案は1886年初めて連邦議会へ提出され、同種の法案は1932年へ至る約半世紀間に150本へも達し、ことは決して一朝一夕で実ったのではない。こうした制

度創設の動きに対し、主な反対意見は次のようなものだった。(1)州レベル預金保険(保証)制度の失敗が良い見本であり、(2)銀行破綻は経営者の失敗に対する社会的制裁として当然で、(3)強い銀行が弱い銀行へ補助金を与える結果を招き、(4)運営に経費が嵩み過ぎ、(5)連邦政府による民間部門への干渉である。

政府側では、大統領ルーズベルトと財務長官ウディン(William Woodin)が預金保険制度に反対で、副大統領ガーナー(John N. Garner)とRFC 総裁ジョーンズ(Jesse Jones)は賛成側に立っていた。銀行界ことに大銀行側は反対で、アメリカ銀行協会(ABA)の会長も、州ごとにある州銀行協会の会長も、立法化を非難した。なお、大銀行側の反対を懐柔するため、銀行コストの軽減につながる要求払預金への付利禁止が、1933年銀行法へ織り込まれたという説がある²¹⁾。こうした状況のなかで、連邦預金保険制度が成立へ至るには、推進役の中心だったグラスとスティーガルが、茨の道を歩まなければならなかった。

1933年5月民主党グラス(Carter Glass)上院議員の銀行法案は上院へ、同スティーガル(Henry Steagall)下院議員の銀行法案は下院へいずれも提出されたが、両法案とも実施方法は違うが連邦預金保険制度の設立プランを含んでいた。二つの法案は、それぞれの院を通過したあと両院協議会で調整を受け、改めて上下両院で議決された法案は大統領の手許へ送られ、ABAの強い反対も効果はなく、6月16日1933年銀行法が制定された。

同法第8条は、連邦準備法第12条B項を修正する形で、FDICを1934年1月1日から暫定機構として開業させ、1935年銀行法はこれを恒久機構とした。さらに、1950年には単独の根拠法

として、「連邦預金保険法 (Federal Deposit Insurance Act)」が制定された。

V. 連邦預金保険制度の成立経緯

1. 銀行改革の背景

大不況について、さらに述べる紙幅がないため象徴的なことを挙げれば、1929年から1933年へかけた4年間に、GNPは30.5%落ち込み、失業率は3.2%から24.9%へ跳ね上がり、国民の4人に1人が職を求めている。1933年の銀行休日を解説したボストン連銀刊行の小冊子には、振り分け荷物を肩に掛けた中年男性と、やはり荷物を両手にぶら下げた妻らしい中年女性が、みすばらしい格好で元氣なく道を歩む写真が載っていて、「多くの人々が職と前途を求めて旅立ったが、仕事をやっと見付けるのに成功しても、労働時間は長く賃金は足りなかった」と、解説文が添えられている²²⁾。

歴史家によれば、大不況の原因は第1に、少数の高所得者の貯蓄が投資に向かい、過剰な生産能力が多数の低所得者の低い購買力を、大きく上回ってしまった。第2に、アメリカの関税政策と戦時負債回収政策が、外国市場からの需要を減少させてしまった。第3に、信用緩和政策で信用が過度に膨張し、節度を失った投機と巨額の信用販売により、経済全体が実力不相応な負債を抱えてしまった。第4に、慢性的な農業不況、工業労働者の継続的な失業、大企業への富と権力の集中が止まなかった²³⁾。

大不況対策として、1932年1月RFCが設立され、1932年グラス・スティーガル法で連邦準備銀行の発券と加盟銀行に対する連銀貸付を増やす途が開かれ、1932年連邦住宅貸付銀行法で

住宅金融専門の貯蓄貸付組合 (S & L) へ流動性を供給する処置が取られたが、効果はいずれも十分でなかった²⁴⁾。

2. 銀行改革への動き

前述したように多数の銀行破綻が続き、偶然に筆者が目にした1932年2月11日付のニューヨーク・タイムズは、「約2年振りで銀行破綻のなかった一日」と報じたほどで²⁵⁾、脆弱な銀行構造の改造が望まれていった。

他方、1932年4月から証券投機の実状を調べるため、上院銀行委員会に設けられた小委員会では翌年1月、新たに所属し主導役を演じた弁護士ペコラ (Ferdinand Pecora) の名に因み、通称ペコラ委員会と呼ばれるようになった。同委員会の活動で、投機の仕組や銀行界と証券界の癒着や、最高幹部たちの恐るべき不正が徹底的に暴かれ、この面からも多くの人々が、大幅な銀行改革の必要を感じ始めた。

フーバーは、銀行と企業がRFCによる資金投入に恵まれ、あるいは企業が連銀からの借入れに基づく民間銀行貸付を受けられれば、経済は抜本的な改革なしで復活すると信じていた。これに対し、グラスは他の人々とともに長期的視点へ立ち、銀行業に構造改革の必要があると考え、このための法案を1930年6月以降何回も提出した。

グラスが法案のなかで提唱した、銀行業の改革プランはいくつもあるが、主なものは次の5点である。それらは、(1)1920年代の経験により、連銀貸付で銀行へ供給される資金が、投機目的に用いられないよう規制し、(2)不健全な銀行業務を排除するため連銀へ強い監督権限を与え、(3)リスクに対する抵抗力が強い州際支店銀行経営を認め、(4)銀行業務と証券業務を分離

し、(5)政府が破綻銀行の資産を買い上げ、一種の預金保険制度を設けることだった。なお、グラスは州レベルの預金保険制度の欠点に鑑み、初めは制度創設に反対していたが、金融・経済の実状に動かされて、やがて強力な推進者の一人に变身した。グラスは、提案に対する反対や批判を和らげるため、法案内容を何回か改めることになった²⁶⁾。なお、以下では法案を紹介する場合に本稿の目的へ配慮し、主として預金保険制度に関わる部分のみへ触れる²⁷⁾。

1932年1月グラスが上院へ提出した法案で、預金保険制度は清算公社 (liquidation corporation) の形を取り、公社は財務省および連銀の出資と、加盟銀行の預金残高に応じる拠出により、連邦準備制度のなかに設立される。清算公社は、それまで長期間にわたっていた破綻銀行の処理手順に替え、公社が取得する破綻銀行の資産を専門家の手で評価して早急に処分し、預金者へ預金額に一定の比率で支払を行う。清算の対象は、加盟銀行の預金者が保有している預金だが、当面は非加盟銀行の預金者についても清算を適用する。

グラスは法案について、彼一人で提出したものではなく ('not a one-man bill'), 彼自身が委員長を務める上院銀行委員会小委員会で、全員一致の支持を受けていることを強調した²⁸⁾。彼については、委員長でないのに銀行委員会を取り仕切っているという批判があるため、恐らくこれを意識した発言と考えられる²⁹⁾。ただし、彼の名誉のため記せば、ニューヨーク・タイムズはグラスを「ここ20年間における銀行立法の父」と呼び、彼が尊敬を受けていたことは間違いない³⁰⁾。グラス法案は、上述したとおり内容が豊富で分量も多く、議員や関係者が理解するのに難しいといわれたが、

ニューヨーク・タイムズも立法趣旨は結構だけれど、一つの法案に多くの目的を詰め込み過ぎていると、社説で批判した³¹⁾。

1932年4月スティーガルが下院へ提出した法案で、預金保険制度は銀行預金保証基金 (bank deposit guaranty fund) の形を取り、基金は財務省および連銀の出資と、加盟銀行の預金残高に応じる拠出と、RFCからの借入れで発足する。保証基金は国法銀行、州法加盟銀行、および希望する州法非加盟銀行を対象として預金を保証するが、州法非加盟銀行の場合は加盟銀行の2倍の拠出を求められる。破綻銀行の資産処分で行う預金払戻は、1,000ドル未満の預金者には50%をまず分割支払し、その後6ヶ月以内に残額をすべて支払う。1,000ドル超の預金者には25%をまず分割支払し、その後6ヶ月以内に25%を分割支払し、その後さらに6ヶ月以内に残額をすべて支払う。

この構想は、銀行破綻で打ちのめされていた公衆から支持を受け、スティーガル法案は同年5月25日下院を通過して上院へ回付された。同法案は、上院の銀行委員会へ送られたけれど、結局は第72議会会期末の1933年3月まで、握り潰されたままだった³²⁾。

当時、銀行預金の保護について副大統領ガーナー、RFC 総裁ジョーンズ、およびスティーガルは、連邦政府による預金保証を考えていたが、グラス、フーバー、および財務長官ミルズ (Ogden Mills) は政府保証に反対で、破綻銀行の資産を買い上げて債務者へ支払が早くできる、新しい機関の設立がよいと考えていた。

3. フーバー退陣の動き

1932年11月8日行われた大統領選挙で、共和党フーバーは再選を狙い、民主党ルーズベルト

は「新規時き直し政策（ニューディール）」を標榜し、政権交代を目指した。選挙の結果、フーバーは全投票数の39.6%を得たが、大統領選挙人の数ではルーズベルトの472名に対し、僅か59名にしかならなかった³³⁾。

ルーズベルトが次期大統領へ就任した、翌1933年3月4日までの4ヶ月間、大不況のなかで政治は空白期間（interregnum）を迎えた。このとき、不運にも失業は大幅に増え、輸出額は過去30年間で最低を記録し、農産物価格も一般商品価格も株価も破壊的な低下を続け、フランスをはじめとする諸外国政府と外国人たちが、盛んにドルを金に兌換して引き出していった。事態の悪化を恐れた預金者たちも、預金を金に替える動きをみせたから、銀行は貸付を回収し新規貸付には応じようとしなかった。こうした状況の下で、求心力を失ったフーバーは事態改善へ影響を及ぼすよう次期大統領へ求めたが、恐らく登場時の政治的効果を狙って、ルーズベルトは動こうとしなかった。

並行して銀行危機が深まり、前節で述べたように取付けと銀行破綻が、多数続いた。ことに、1932年10月起こった、ネバダの全州モラトリウムが強い衝撃となり、大統領も政策顧問たちもいまや当座の対応策ではなく、恒久的な銀行改革で銀行へ対応するべく、グラスの銀行法案を期待するようになった。銀行家たちも、改革法案の全般的な目的を受け入れるようになったが、いわゆる総論賛成で各論反対の態度でしかなかった。アメリカ銀行協会（ABA）は総論に賛成しながら、連銀が銀行貸付の内容を規制することや、銀行業務と証券業務の分離に反対した。また、全米商工会議所も総論を支持したが、銀行業務と証券業務の分離および預金保証には反対だった。

1933年1月5日、グラス法案は上院へ4度目の提出を果たしたが、その主要点は1932年に提出された彼の3本の法案と、ほぼ同じだった。全国的な支店銀行制度の導入は強く反対され、州法銀行へ支店設置を許している州に限ってこれを認めると改められ、1月25日修正法案は54対9の票決で上院を通過した。

グラス上院法案と同等の下院法案は、次期大統領の支持があらかじめ必要な状況にあった。心配したフーバーは、1932年12月初めグラスや連邦議会民主党指導者と相談してルーズベルトの同意を得たが、間もなくルーズベルトはこれを撤回した。翌1933年2月、退任直前のフーバーは異例なことだが、懸案となっている破産法改正法案および下院へ回付されたグラス法案の成立と、RFC融資を受けている銀行の名前の公表中止を、教書送付の形で議会へ求めた。しかし、3月4日に議会の会期切れとなり、グラス法案は審議未了に終わった³⁴⁾。

1920年から1932年までの間に、1万を超える銀行が経営破綻し、それらの82%が農村地域にある小規模な州法銀行で、連邦議会議員も当局者も従来からのアメリカ銀行構造へ、疑問を持つようになった。こうした背景の下で、上院銀行委員会やFRBは、すべての銀行を連邦準備制度へ強制加盟させる、当時‘unification’と呼ばれた構想や、全国的な州際支店銀行制度の導入を論議していた³⁵⁾。こうした事情をみると、約半世紀後の1980年金融制度改革法（DIDMCA）による、全金融機関の連邦準備制度への実質的な強制加盟も、約60年後の1994年リーグル・ニール州際銀行支店業務効率化法による、全国的な州際支店銀行制度の解禁も、根っこは意外に古いことが判る³⁶⁾。

他方、ペコラ委員会は1933年2月下旬から、

大手銀行とその証券子会社の経営トップへ公聴会出席を求め、銀行界と証券界の著しい不正を国民のまえに明らかにした。僅かな例外を除き、ナショナル・シティ・バンクやチェース・ナショナル・バンクのような名門も、自らの証券子会社や他の証券会社と手を組んで、株価操作、インサイダー取引、プール操作などを通じて巨額な不正利益を挙げ³⁷⁾、しかも幹部たちは驚くべき高い報酬を入手し、その所得の脱税すら犯していた。大不況のさなかだったから国民はいっそう憤激し、識者たちは抜本的な銀行改革を求めた。銀行改革を実行すべき時代の熱気は、このように盛り上がっていった。

4. ルーズベルトの登場

1933年3月初め、大統領就任直後のルーズベルトが、銀行休日を宣言し続いて1933年緊急銀行法へ署名したことは、前節ですでに述べた。緊急銀行法が成立した3月9日、グラスは法案を上院へ再提出し、間もなくスティーガルも同等の法案を下院へ提出した。上院銀行委員会では、グラスの法案を検討する小委員会を設置し、彼自身を小委員長へ当てた。新しい会期となった連邦議会は、上下両院とも民主党が多数を制し、ルーズベルトの就任直後の銀行危機対策は、国民の強い支持を獲得したから、グラス法案が成立する見込みは大きくなった。

ただし、連邦預金保険制度を創設する提案は、予想どおりグラス法案の問題点だった。ルーズベルト大統領はこれに対し、過去に行われた州レベルのいくつかの実例がすべて失敗に終わったことから、拒否権の発動すら表明した。ニューヨーク州知事の地位を経ていたルーズベルトは、ニューヨーク安全基金についてかなり知識があり、それゆえ連邦預金保険制度へ

反対だったとも考えられるが、いまのところ裏付けは見当たらない。副大統領ガーナーとスティーガルは、ルーズベルトとグラスへ預金保証を受け入れるよう圧力を掛け、ことにガーナーは銀行預金に保証を付けないと、資金が銀行から郵便貯金へ移動すると大統領に迫まり、有力議員も同調した。しかし、ルーズベルトは大統領就任後初めての記者会見でも、あらゆる種類の預金保険（保証）に反対であると、態度を崩さなかった。

単店銀行制度の支持者たちは、預金保険で個々の銀行の安全性が高まれば、彼らが忌み嫌う‘unification’や全国的な州際支店銀行制度の導入が棚上げになるとして、小銀行の立場から法案へ賛成した。大銀行側は、1万を超える銀行破綻数は不適切な経営の結果で、健全な銀行はそうした不健全な銀行を助ける資金を拠出できないと、大統領の立場を支持した。預金保険料が預金額に比例するので、反対の態度はニューヨーク安全基金の設立時と同じように、同市内の大銀行間でことさら強かった。この間、ルーズベルト、グラス、スティーガル、上院銀行委員会委員が意見を交換したがまとまらず、預金保険について膠着状態が続いた。

5. 1933年銀行法の預金保険条項

1933年5月初めになって、上院グラス法案と下院スティーガル法案の成立へ、やっと明るい見通しが付いてきた。5月5日グラスはウディン財務長官と会談し、グラス法案の二つの項目で大きく妥協した。第1に、ウディンの執着に折れて財務長官が、引き続きFRB理事として留まれるよう法案を改めた³⁸⁾。第2に、もともと預金保険制度に反対だったウディンへ譲り、制度の発足を法制定1年後とするようにした。

これを受けて、ルーズベルト大統領は法案の成立を支持するとグラスへ約束したが、前年8月オハイオ州コロンバスで大統領選挙キャンペーンを開始したときの第一声で、彼が預金保険制度へ悪しざまに反対して以来の事情を考えれば、これは態度の大きい変更だった³⁹⁾。

5月10日、グラスが上院へ提出した法案では、連邦銀行預金保険公社 (Federal Bank Deposit Insurance Corporation) を発足させ、新設される理事会が運営に当たることになっていた。保険金支払の上限は預金10,000ドルまでについて100%、同10,000ドル超から50,000ドルまでについて75%、同50,000ドル超について50%としていた。ところが、意外にもルーズベルトはグラスとの約束にもかかわらず、連邦議会での銀行立法の成立には関わらないと声明し関係者を驚かせたが、人々は大統領がグラスとウディンの板挟みになった結果だと推測した。他方、マカドゥー (William G. McAdoo) 上院議員は、保険金100%支払の上限を預金5,000ドルまで引き下げる代わりに、法案で法制定1年後となっている制度発足を、法制定と同時に早める構想を提案した⁴⁰⁾。

5月19日、上院議員ヴァンデンバーグ (Arthur Vandenberg) がさきのマカドゥー提案も取り込み、預金保険制度を1934年1月1日から1年半の暫定機構として発足させ、預金保険金の支払上限を一律に2,500ドルとする、修正案を上院へ提出した⁴¹⁾。上院本会議でヴァンデンバーグは、「現下の経済情勢からして直ちに預金保険制度を発足させるべきだ」と発議し、その内容はグラス法案に対する修正案として、直ちに採択された⁴²⁾。

5月23日、下院本会議はスティーガル法案の最終審議を行い、262対19の圧倒的多数で下院

を通過したが、法案は上院のグラス法案がもとになっているから、預金保険金支払の上限はグラス法案と同一内容だった。預金保険制度の発足は、修正案を退け法制定後1年以内となったほか全体としてほぼ原案通りで、あとは上院の審議結果待ちとなった⁴³⁾。

2日後の5月25日、ヴァンデンバーグ修正条項を取り入れたグラス法案が、上院本会議で可決された。上下両院をそれぞれ通過した法案は、預金保険条項やその他で不一致があり、両院協議会で調整されることになった⁴⁴⁾。並行して、すでに破綻した銀行の何千人もの預金者から、預金保証を請願する電報と手紙が議員たちへ殺到し、大統領もヴァンデンバーグ修正案へ興味を示し始めた。

6月1日から7日にかけて、両院協議会の審議に合わせてホワイトハウスで会議が何回も開かれ、連邦議会と政府の首脳が招集された。意見の違いは、グラスとスティーガルの間ですらあり、前者はヴァンデンバーグ条項を支持し、後者はこれに反対だった。ルーズベルト大統領は、もともと預金保険 (保証) へ反対であり、財務長官ウディンは預金保険制度へ反対ながら、FRBの理事職に留まれさえすれば、どんな結果でも受け入れるつもりだった⁴⁵⁾。6日に大統領は、両院協議会の一本化法案 (両院協議会報告書) にヴァンデンバーグ条項が含まれるのであれば⁴⁶⁾、たとえ法案が上下両院で成立しても拒否権を発動すると述べた⁴⁷⁾。

6月12日、両院協議会は2週間半にわたる熱心な討議のあと、報告書をまとめた。預金保険制度は、グラス法案およびスティーガル法案による恒久機構案と、ヴァンデンバーグ修正案による暫定機構案を、混ぜ合わせる形で決着した⁴⁸⁾。両院協議会報告書 (一本化法案) は、翌

13日に両院それぞれの本会議を通過し⁴⁹⁾、長く難航を続けきたグラス・スティーガル法案は、大統領の署名を待たばかりとなった。ニューヨーク・タイムズの社説は、成立した預金保険条項が上院と下院の妥協の産物であるとしたうえで、グラスの功績を讃え挙げた⁵⁰⁾。

大統領は銀行危機とペコラ委員会の調査結果へ配慮し、預金保険条項に反対してグラス法案全体を葬り去ることは、政治的に得策でないと判断した。その結果、6月16日大統領はグラス・スティーガル法案の最終版に署名し、1933年銀行法が成立した。この日は、代表的なニューディール立法である全国産業復興法(NIRA)の法案に大統領が署名した日でもあり、これと並んで1933年銀行法は新聞の第1面を大きく飾ることになった⁵¹⁾。1933年銀行法の制定は関心と呼び、同法によって銀行業の新時代が始まると論評され、「公衆の預金を受け入れる機関へ免許を与えるとき、預金が保護されることを監視する義務が政府にはある」という、グラスの発言が引用された⁵²⁾。

1933年銀行法の成立について、銀行預金の保証を含むこの立法は、ルーズベルト大統領が危険視した革新的な政策で、ABAの強い反対を押し切り、上院議員ヴァンデンバーグに導かれた議員のたちの力によるものだった、という歴史家の評価がある⁵³⁾。このときABAの会長シスン(Francis H. Sisson)は、「不健全で非科学的かつ危険な制度」と預金保険制度を非難し、大統領へ電報で拒否権行使を要請するよう、会員行を促したのだった⁵⁴⁾。シスンの動きは、いまでこそ途方もない愚行に思われるが、連邦預金保険制度が今日みられるような大成功をもたらすと、当時予測することはほとんど不可能だったに違いない。これはFDICが発足時、暫定機

構として始まった事情と、平仄の合う話である。

1934年1月1日、FDICは暫定機構として発足し、1935年銀行法によって同年7月1日から恒久機構へ変わった。当初、大統領による任命理事2名と通貨監督官が理事会を構成し、資本金のうち財務省が1億5,000万ドル、連邦準備銀行12行が1933年1月1日付の剰余金の半額に当たる約1億3,900万ドル、民間銀行が預金の0.5%に当たる約2億ドルを、それぞれ出資した。連邦準備制度の加盟銀行は預金保険へ強制加入で、非加盟銀行は当初計画では2年以内に強制加入となっていた。制度発足時、保険加入銀行は13,201行で、うち商業銀行は全体の90%相当の12,987行、相互貯蓄銀行は同36%相当の214行だった。当初の預金保険料率は、預金残高に対し年間0.5%で、預金保険金支払の上限は預金残高にかかわらず、一律に2,500ドルだった。

1933年銀行法の成立直後、ルーズベルト大統領のブレン・トラストの一員でRFCの顧問でもあり、経済学者ミーンズ(Gardiner C. Means)とともにコーポレート・ガバンス研究の先駆者として有名な、コロンビア大学の会社法学者バーリ(Adolf A. Berle)教授が、ニューヨーク州銀行協会の会合に招かれ、「アメリカ銀行業の将来」と題し講演を行った。彼は、銀行家は財を成すべきでなく、ものごとを広く受け止め私益を公益の次に置き、“A banker should be a banker.”と説いた⁵⁵⁾。理想が過ぎた発言ともいえるが、ニューディール時代の雰囲気を感じさせる逸話である。

VI. 以上のまとめ

本節で、対象とする時間的な範囲は前後の繋

がりがあるため、連邦預金保険制度の成立期を超えることになる⁵⁶⁾。

1. 連邦預金保険制度の成立理由

1933年銀行法によって、連邦レベルの預金保険制度が創設された原因は、大雑把にいて三つあったと考えられる。

第1に、1921年から1932年へ至る12年間で、銀行破綻は1万1,000件に近い膨大な数へ達し、これらに伴うモラトリアムも多発し、脆弱な銀行構造を抜本的に改革する必要が関係者と国民に認識され、預金保険制度は改革項目の重要な一つだった。

第2に、ペコラ委員会の調査活動で明らかにされた、銀行界と証券界の経営の間違いや不正や最高幹部たちの不当利得が、関係者と国民に著しい衝撃を与え、この面からも銀行構造を抜本的に改革する必要があった。

第3に、100年を超える州レベル預金保険制度の経験から、この時点における預金保険制度は連邦レベルでなければ、効果が期待できないという認識が広く存在していた。

2. 預金保険制度の目的

FDIC50年略史は、州レベル預金保険制度の目的を、「銀行破綻による経済崩壊から地域社会を保護し、かつ預金者の損失を保護する」、あるいは「銀行破綻による資金流通手段の激しい変動から地域社会を保護し、かつ個々の預金者の損失を保護する」、ことだったと述べている⁵⁷⁾。さらに、同書は連邦レベルの制度について、ルーズベルト大統領による1933年3月の連邦議会あて教書を引用し、「……全国の預金者と企業を保護する」、と記している⁵⁸⁾。

わが国の預金保険法は、制度の目的を「預金

者保護」、および「信用秩序の維持」と規定している。「信用秩序の維持」という言葉は恐らく、預金保険制度の先進国アメリカで比較的良好に使われる、'to achieve and maintain financial stability' に相当すると思われる。しかし、実際には多くの場合、'to insure bank deposits and reduce the economic disruption caused by bank failures,' 'to maintain stability and the public confidence in the nation's banking system,' 'to provide the public ready access to their insured deposits,' 'to promote public confidence in the nation's banking system and to restore liquidity to the economy' など、より具体的な表現がむしろ使われている。そこで、こうした事例に倣い、「信用秩序の維持」という抽象的な言葉を、「安定的な銀行資金供給の継続」と読み替えた

3. 銀行検査・監督

預金保険制度が適切な運営を続けるには、制度加入銀行に対する検査・監督が必要である⁵⁹⁾。19世紀初期、銀行は前出した免許取得の経緯からして、州議会と監督当局への報告書提出は義務だったが、検査は銀行経営に疑念のあるときだけ行われ、しかも内容が不十分だった。ニューヨーク安全基金は、基金加入銀行に対する検査・監督権を有し、それ以前に行われた諸例より優れた成果を実現させたから、これを現在の銀行定期検査の土台とみなす評価もある。ニューヨーク安全基金法の該当条文は、要約すると以下のようなになる⁶⁰⁾。

(a)銀行監督官3名を置く。(b)監督官は最低限4ヶ月に1回および必要な場合、銀行を訪れ銀

行券などすべての債務を検査する。(c)彼らは銀行の役職員などを検査できる。(d)彼らは、銀行が債務超過状態にあり、あるいは資本金の2倍超の銀行券発行や、同2.5倍超の貸付ないし手形割引を行うなど違法行為をしたと認めたとき、当該銀行へ業務差止命令を下すよう裁判所へ請求できる。(e)彼らは毎年1月、州議会へ検査報告書を提出する。

連邦レベルの銀行検査・監督は、1863年の国法銀行制度創設に伴って権限が生まれ、それ以前に諸州が行った実例より優れた成果を挙げるようになった。1880年代後半以降、州法銀行が預金銀行として存在感を増していくのに合わせ⁶¹⁾、州当局による検査・監督の水準も向上していった。やがて、連邦預金保険制度が創設され、FDICは国法銀行と州法銀行に対し、預金保険基金に関するリスクを最小化する規制を担当することになったが、州法非加盟銀行に対してはこれを超えて、連邦レベルの優先規制当局(primary regulator)になった。

要するに、預金保険制度加入銀行がモラル・ハザードに陥る危険は、驚くべきことに170年前から認識され、これに対して今日まで検査・監督の措置が取られてきた。

4. 保険機能と救済機能

連邦預金保険制度の法案審議中に、人々が保証(guaranty)と保険(insurance)を同じ意味で使っていたことは、Ⅲ節ですでに述べた。この問題へ関連してグラスは、「これは銀行預金の政府による保証ではない……、政府は預金保険公社の資本へ当初払込で関わるだけである……」と述べ⁶²⁾、スティーガルも「私は預金の政府保証へ賛成したことなどなく……、銀行家たちは預金へ自ら保険を掛けるべきである

……」と云った⁶³⁾。

そこで、グラスとスティーガルの発言へ留意しながら、預金保険制度と政府の関係について、現代の事例を考えてみたい。日米両国における近年の状況をみれば、預金保険制度が一旦成立して、「安定的な銀行資金供給の継続」が制度化されると、非常時には政府がいわゆる公的資金を投入することを、われわれはすでに知っている。経営破綻の恐れがあったり、実際に経営破綻した金融機関を、政府(預金保険機構またはFDIC)が保険金支払の限度額を超える預金の保護や、公的資金の貸付で援助する場合があります。こうした措置を「救済(rescue)」と呼ぼう。このような意味付けをするのは、保険機能でなく救済機能による破綻処理が、市場原理に反し被救済側にモラル・ハザードをもたらし、あるいは大規模金融機関の優遇に繋がるとして、批判をしばしば浴びるからである。批判はもちろん正しいが、救済機能が已むなく使われているのが現実の姿である。

アメリカでは、1980年のファースト・ペンシルベニア銀行の緊急救済(bailout)と、1984年のコンチネンタル銀行の緊急救済という有名な実例で、'too-big-to-fail'といわれる措置が取られた。また、1991年のバンク・オブ・ニューイングランドのブリッジ・バンク方式による破綻処理では、付保上限を超える預金が保護され、やはり'too-big-to-fail'措置が行われた⁶⁴⁾。1980年代後半から1990年代初めに起こったS&L危機とその最終処理でも、多額の公的資金が投入された⁶⁵⁾。わが国では、1990年代ことにその後半起こった金融システムの動揺と事後処理で、優先株式、劣後ローン、劣後債などによる公的資金の貸付と、事実上'too-big-to-fail'措置が行われ⁶⁶⁾、「保険」と「救

済」は隣り合わせであることが示された。

1991年連邦預金保険公社改善法 (FDICIA) は、財務長官、FDIC 議長、FRB 議長、および大統領の協議に基づき、システミック・リスクの恐れがあると判断された場合にのみ、付保上限を超える預金の保護を含む 'too-big-to-fail' 措置を発動できると、救済措置に歯止めを掛けた。だが、現実には救済機能が保険機能を補っているようにみえるから、この規定は必要なとき当局が、'too-big-to-fail' 措置を取りうることを、暗黙裡に認めたものと考えられる。こうした事態の発生を、むしろ預金保険制度の宿命と考え、「よりましな解決」と受け止めることも、一つの態度といえよう。

仮にわが国で、1千万を超えあるいは数百万に達する預金口座数 (預金者数ではない) を有する都銀へ、万が一にせよ深刻な経営危機が訪れた場合、付保上限を超える預金の保護を含む 'too-big-to-fail' 措置を、政府は安定的な銀行資金供給を維持するため、間違いなく発動するだろう。この救済措置は、決して完璧ではないがよりましだから、必要な負担と受け止めるを得ないのではないか。

救済機能の明示的な制度化は、もちろん避けるべきだが、実際にはわが国でこれがすでに行われている。1998年10月制定された金融再生関連法で、破綻金融機関または破綻懸念のある金融機関に対し、政府の特別公的管理が認められ⁶⁷⁾、周知のとおり日本長期信用銀行と日本債券信用銀行に適用されたが、これは2001年3月末までの時限立法だった。しかし、2000年5月行われた預金保険法等の改正によって、システミック・リスクが予想される場合、端緒となりうる金融機関等の株式を、預金保険機構が保有できるなどの方法で、救済措置の恒久化が進め

られた⁶⁸⁾。

元来、救済措置の制度化は望ましくないが、完璧な預金保険制度はあり得ないから、これを「已むを得ない措置」と理解する他ないだろう。いうまでもなく、救済措置はモラル・ハザードの排除を伴わなければ、市場規律が保てない。実施に当たっては、救済される金融機関へ経営者責任と株主責任による負担を求め、市場原理に反する借手保護は行わないなど、公的資金が返済されないリスクに晒される納税者を、できるだけ守るのは当然である。さらに、銀行に対する適切な検査・監督や、早期是正措置を厳正に実施し、預金保険料率の引き上げや、リスク反映預金保険料率の導入も行うべきだろう。預金保険制度の運用も、日本銀行による特別融資も、国民の支持がなければ長続きしないのは当然である。救済が避けられないのであれば、政治家と当局者の協力による、良識あり洗練された対応の積み重ねと、その絶え間ない改善が今後も望まれる。

モラル・ハザード発生の予防で、何よりも優先すべきは銀行検査・監督の実施で、これは前出したようにアメリカで170年前から行われてきた。近年では1991年、FDICIA の制定によって早期是正措置が開始され、金融機関破綻の事前防止に有効な働きをしている。わが国もこれに倣い、金融機関へ一定の自己資本比率の維持などを求める早期是正措置を導入し、銀行については1997年7月に銀行法施行規則に基づき、これが実施されている⁶⁹⁾。銀行以外の金融機関についても、法律に従い早期是正措置がそれぞれ適用されている。

早期是正措置の対^つになっているといってもよい手段は、リスク反映預金保険料率の導入だろう。1930年代初め、アメリカにおける預金保険

制度創設をめぐる論議で、経営破綻のリスクは大銀行で小さく小銀行で大きいから、預金保険制度は大銀行が小銀行へ補助金を与える仕組みだと、大銀行側が非難したことはよく知られている。彼らは、預金保険料率が単一で銀行のリスク選択に対応していないとも主張したが⁷⁰⁾、この難点を和らげるリスク反映預金保険料率が、当時から約60年後に制定された FDICIA によって実現したことは、たいへん興味深い。

5. オムニバス法

1933年銀行法は既述のように、盛り沢山のオムニバス法である。同法の審議過程では、経営の安定度が高い支店銀行を全国的に認める州際支店銀行制度、伝統的な二元銀行制度に矛盾する全銀行の連邦準備制度への強制加盟（‘unification’）、加盟銀行に対する FRB の権限強化、過当競争回避を目的とする預金金利規制、銀行資金の投機的利用の規制、銀行業務と証券業務の分離などが検討され、すべてが実現した訳ではないが、総合的な金融制度改革へ向けた力強い動きがあった。要するに、連邦預金保険制度の創設は、単独立法では処理できないほど大掛かりな改革を、必要とした時代が生み出した結果の一つだといえよう。同じく、オムニバス法である。1980年 DIDMCA についても、似たような事情があったといえよう。

1933年6月、上院を通過したグラス法案と、下院を通過したスティーガル法案を、一本化する両院協議会の調整が付いたときニューヨーク・タイムズは、「預金保険の新しいプランを含むグラス・スティーガル銀行法案」と呼んで報道した⁷¹⁾。預金保険制度の創設は、重要な問題だと認識されていたのである。

6. 立法過程と政治過程

銀行業は典型的な規制産業で、規制の根拠は法律だから、法律は立法過程すなわち政治過程を経なければならない。前節で述べたうち、政治的空白期間に置かれた現職大統領フーバーが、次期大統領ルーズベルトへ助けを求めて断られ、そのルーズベルトは預金保険制度へ長く反対した挙げ句、1933年銀行法の成立間近になって態度を大きく左右させ、財務長官ウディンは自らの立場に固執し、理想家肌のグラスも妥協を余儀なくされ……といった経過は、立法作業をめぐる正に政治過程である。

由里〔2000〕は⁷²⁾、アメリカにおける金融制度改革の流れを、政治学者キングドン（John W. Kingdon）の分析枠組「政策の窓」を用いて研究しており、これを本稿の主題へ大雑把に筆者風で適用してみたい⁷³⁾。

キングドン・モデルを応用すると、1933年銀行法の立法過程は以下のように理解できる。すなわち、(1)銀行の窓口閉鎖、銀行倒産、モトラリアムなどで国民が苦しみ、早急な解決が必要とされる課題が、金融システムにあった。(2)この課題へ国民の広い関心が集まり、これこそ問題だと政策関係者が感じ、「問題の窓（problem window）」が開かれていた。(3)大不況の真っ只中で、金融制度改革を国民が期待していると、政策決定者が受け止めるナショナル・ムードがあり、前年秋に大統領と連邦議会議員の選挙があったばかりだから、政策決定者は金融制度改革が優先課題だと、すでに認識しかつ公約したワシントン・コミットメントが存在し、その結果「政治の窓（political window）」が開かれていた。(4)「問題の窓」と「政治の窓」が開かれると、最後に「政策の窓（policy

window)」が開かれ、政策決定の動き（立法化）が進んだ。(5)連邦預金保険制度の政治過程と立法過程は、以上のような筆者流の解釈が許されるかもしれない。

VII. わが国への含意

1. わが国の預金保険制度

わが国で預金保険制度の発足前後、この問題はかなり軽く扱われた。大蔵省の金融界支配とこれに基づく銀行不倒神話を、人々が広く信じていたからだろう。制度の創設は、1970年7月大蔵大臣へ出された金融制度調査会の答申に提言が織り込まれたことが契機で、これを受けて翌1971年4月に預金保険法が公布・施行され、周知のとおり制度も運用方法もアメリカの前列を、ほぼ後追いする結果となった。

当時の状況を検証するため、1970年と1971年の2年間に限り、月刊専門誌『金融ジャーナル』と全国銀行協会連合会（当時）の月刊機関誌『金融』が、預金保険制度をどのように扱ったか調べてみよう。『金融ジャーナル』は、これら2年間に預金保険制度に関する論文や解説を、まったく掲載していない。ただ、金融制度調査会答申に関する特集で（1970年8月号）、一橋大学助教授（当時）山下邦男は、答申がいうように預金者保護は預金保険制度による直接的な方法が、金融機関保護を通じる間接的な方法より、金融機関経営の自己責任体制を強めるから、制度創設に反対すべき理由はないと述べた。しかし、続いて彼はわが国で銀行倒産は起こりえず、銀行取付けの可能性も皆無だから、大義名分は別として実際には制度が有名無実になるだろうと、疑問を投げ掛けた⁷⁴⁾。

当時、銀行不倒神話という言葉はまだ使われていなかったが、事実はそのとおりだったから、山下のこうした判断は責められない。同じ頃、「銀行倒産は起こるはずがないし、絶対に起こさせない」と、大蔵省高官が非公式に述べたと筆者は仄聞したが、この発言を疑う関係者は恐らくいなかっただろう。

『金融』も同じ2年間、預金保険制度を主題とする論文をやはり掲載せず、金融制度調査会の答申をめぐる対談（1970年8月号）と、大蔵省銀行局担当者による預金保険制度の解説（1971年3月号）を掲載しただけだった。大蔵省主計局主計官・前金融制度調査官（当時）徳田博美はこの対談の一部で、「これまで預金者保護のため金融機関を保護してきたが、これは金融機関の過保護を招き、他方で個人金融資産の蓄積や自動引落・自動振込の普及などで、国民の預金を保護すべき必要が高まったから、適正な競争原理を導入して金融機関経営を効率化させるため、預金者保護と金融機関保護を分離し、預金保険制度を導入するべきだ」と、答申内容を全面的に支持した⁷⁵⁾。

徳田はこのとき、金融制度改革の方向を陰でリードする立場にあったから、こうした発言が出るのは当然だった。ただし、いわゆる護送船団行政時代だったから、競争原理の導入を標榜しながら競争で落伍者が生じる可能性は、勘定に入れていなかったようにみえる。

1970年の金融制度調査会答申へ遡ると⁷⁶⁾、冒頭の総論はわが国経済の著しい成長過程で、経済力の充実、所得水準の上昇、経済国際化、金融面では個人金融資産の蓄積進行、企業の自己金融力の上昇など、金融機関経営の環境が大きく変容したと指摘している。調査会は金融機関のあり方を検討するに当たり、こうした構造変

化へ見合う金融効率化、適正な競争原理の導入、金利機能の活用、および規制緩和を含む金融行政の展開を、作業の枠組にしたいと答申で述べている。

ところで、以上の状況へ遙かに先立つ1935（昭和10）年、現在の東京銀行協会の前身である東京銀行集会所は、アメリカの連邦預金保険制度について149頁に及ぶ資料をまとめている⁷⁷⁾。この資料の内容は、同制度の沿革と概要、制度創設に関する反対論と賛成論、制度の現状、および州レベル預金保険制度の概要からなり、問題の有益な展望になっている。海外情報の入手が難しかったと思われる当時、連邦預金保険制度が発足した翌年に早くも、先達たちが挙げた優れた業績へ驚きを禁じ得ない。

2. 預金者保護と信用秩序の維持

預金保険法（1971年）第1条は、「預金者等の保護を図るため……もって信用秩序の維持に資することを目的とする」と記しているが、前述したように後半部分を読み替えると、預金保険制度の目的は、「預金者保護」と「安定的な銀行資金供給の継続（信用秩序の維持）」である。しかし、山下も徳田も制度創設当時の状況から判断して、「預金者保護」だけへ注目したようである。

他方、FDIC は開業した1934年の銀行破綻を、すべて預金保険金支払（ペイオフ）で処理したが、翌年早くも合併・承継（P&A）による処理を始めた⁷⁸⁾。P&A は破綻銀行が閉鎖されたあと、当該銀行が提供していた預金サービスと貸付サービスはあとを引き受けた承継銀行へ続けさせ、付保上限を超える預金も保護するから（FDICIA の制定により厳しく運用されるように変わった）、「預金者保護」だけでなく

「安定的な銀行資金供給の継続」にも役立つ。わが国の預金保険法が P&A を採用したのは、法施後15年も経った1986年だった⁷⁹⁾。

預金保険制度の二つの目的は、本来切り離せないはずだが、潜在していた「安定的な銀行資金供給の継続」という目的は、わが国関係者の目へ長きにわたり映らなかった。結局、この目的は1990年代になって、われわれが公的資金を金融システムへ投入し、ようやく認識されたといえよう。預金保険制度を創設したとき、われわれはアメリカ人たちが約100年間味わった苦しみを経験しなかったし、制度の成立が総合的な金融制度改革の一環だったほど、強い契機に支えられていた事実へも注意を払わなかったため、後になって高い授業料を支払うことになったと思われる。

遡って1933年5月19日、前出したヴァンデンバーグ修正条項を含むグラス法案が上院を通過したとき、グラスは本会議で興味深い演説を行っていた⁸⁰⁾。彼は預金保険制度について、「この条項は決して弱い銀行のためのものではなく、銀行界全体へ向けた保険制度のためのものである。なぜならば、弱い銀行がよろめき始めると、強い銀行へも取付けを引き起こす不吉な心理が、社会全般で起こるからである」と述べた。「預金者保護」については、多くの議員が当時の悲惨な実状から数々発言し、グラスもこれへ強い関心を持っていたが、ここでの主張が「安定的な銀行資金供給の継続」を意図していることは、ほぼ明らかだろう。

3. 改革と強い契機

ところで、抜本的な制度改革は「強い契機」で裏付けられ、わが国では幕藩体制への貨幣経済の浸透および諸外国による開国要求と、明治

維新との関係や、すでに内在していた社会的矛盾および第2次世界大戦の敗戦と、戦後改革との関係が挙げられるだろう。アメリカでは、大不況と1933年銀行法による金融制度改革との関係や、第2次オイル・ショックによる2桁インフレ・2桁金利と、1980年金融制度改革法(DIDMCA)との関係を指摘できるだろう。わが国預金保険制度の創設は、強い契機というよりは理念に導かれて実行され、それゆえ注目を浴びなかった。

既述のように、アメリカ連邦預金保険制度の創設は、大不況期における銀行破綻およびモトラリアムの多発と、ペコラ委員会の調査結果という二つの大きい衝撃が、背景になっていた。わが国では、バブル経済の崩壊と金融システムの動揺を契機として、金融機関の経営破綻や経営破綻懸念が続出し、それらが1996年の金融3法の制定や、1998年の金融再生法の制定などへ繋がり、「安定的な銀行資金供給の継続」への認識が深まったといえよう⁸¹⁾。ただし、アメリカの場合と異なり、破綻処理方式の多様化は進まず、ペイオフは実施されず、国民による公的資金の負担へ対応する、金融機関側の大幅な預金保険料率引き上げも行われなかった。

また、銀行界と証券界で起こった間違いや不正は、アメリカと同様わが国でもみられたのに、対応はきわめて鈍いものだった。1990年代初め起こった、飛ばしと呼ばれる損失隠蔽、有力顧客向けに行われた金融商品の損失補填、反社会的勢力への貸付、総会屋に対する資金提供や貸付などが暴かれ、日本版ペコラ委員会を作るべきだという声はあったが、実行されることはなかった。国会はこうした金融・証券不祥事の調査を常設委員会でも形式的に終え、例外が1992年5月の立法により同7月発足した、証券

取引等監視委員会の新設だった⁸²⁾。

4. わが国の問題点

もとより、大不況期とバブル崩壊・平成不況期は同等に扱えないが、アメリカで大不況期に起こった異常事態および跡始末と、わが国でバブル崩壊・平成不況期に起こったそれらを比べると、われわれは異常事態から学び決断するのに長時間を要し、かつ学習も決断も程度が浅いように感じられてならない。学術論文に馴染まない記述になるが、筆者はこうした状況へ残念を隠し切れない。

2000年8月15日付の日本経済新聞は、わが国が体験した第2次世界大戦の敗北に因み、『「敗戦」の教訓は生かされているか』と題する社説を掲げた⁸³⁾。この社説は、われわれがバブル崩壊の混迷から抜け出せないでいる「第二の敗戦」も、情報通信分野で世界の最先端から立ち遅れている「IT敗戦」も、要因を探ると55年前にわが国を敗戦へ導いたそれらと、多くの共通点があると指摘している。ここで、同社説の詳しい引用は避けるけれど、その主張は以上で述べた筆者の考えと、ほぼ同趣旨である。こうした発想は、多くの人々が持っていると考えられるが、それが有効に働かないところに、わが国の問題があるのだろう。

注

1) 大手百貨店そごうグループは、いわゆるバブル期に急激な業容拡大へ走り、後に経営危機が続いた。2000年6月末、同グループは借入金融機関合計153のほぼ半数へ、6,319億円の債権放棄を要請して受け入れられた。

他方、そごうへの貸付が日本興業銀行に次ぎ大きく、2,000億円の債権放棄を求められた新生銀行は、旧日本長期信用銀行がいわゆる公的資金を受けたあと事実上倒産し、再発足した銀行だった。このため、同行は債権放棄が法律上困難で、2,000億円は預金保険機構が肩代わりすることに、一旦は決まった。

しかし、この措置へ各方面から、金融機関でない一私企業に対する、政府救済ではないかと批判が強く向けら

- れた。その結果、そごうグループ合計21社は7月12日、民事再生法の適用を裁判所に申請して受理され、債務1兆8,700億円を抱えほぼ倒産状態となった(『朝日新聞』[2000]、6月29日～7月13日、『日本経済新聞』[2000]、同前)。
- 2) 預金保険制度の発動に関わる詳しい経緯は、預金保険機構「各年」年報を参照。
- 3) 高木 [1986]、16-17, 19頁。
- 4) ‘suspension’ と ‘failure’ の同一視は、ほぼ慣例になっている (FDIC [1984]、p.35)。
- 5) 推測によれば、表1の原資料の信頼性は必ずしも高くないが、本表から趨勢が判ればよいでしょう (United States Bureau of the Census [1976]、Series X 580-587, 741-755)。
- 6) 表2は、筆者が2種類の資料に基づき合成したため整合性は保証できないが、本表から趨勢が判ればよいでしょう (United States Bureau of the Census [1976]、Series X 588-609, FDIC [1984]、p.36)。
- 7) III節全体を通じ、記述はとくに断らなくても FDIC [1952]、pp.61-101, [1954]、pp.65-69, [1957]、pp.45-73, [1984]、pp.13-29, 高木 [1986]、218-218頁、および White [1983]、pp.207-218へ依拠。
- 8) 国法銀行制度は1863年に発足したが、国法銀行の新設も州法銀行からの転換も、きわめて少数だった。国法銀行数の増加を目指し、1866年州法銀行の銀行券発行 (= 銀行貸付) へ10%課税が始まり、州法銀行数は激減した (高木 [1986]、17-18頁)。
- 9) 表3は、筆者が4種類の資料に基づき合成したため整合性は保証できないが、本表から趨勢が判ればよいでしょう (FDIC [1952]、pp.61-101, [1957]、pp.45-73, [1984]、pp.13-29, White [1983]、pp.207-218)。
- 10) 1880年代後半から小切手の利用が普及し、州法銀行は発券銀行でなく預金銀行として、再び勢を取り戻した (高木 [1986]、17-18頁)。
- 11) FDIC [1952]、pp.64-65, [1954]、pp.45-46, [1984]、pp.16-17, 20, 23, 25-27。
- 12) Chaddock [1910]、pp.262-263。
- 13) FDIC [1984]、pp.15, 19。
- 14) Nevins/Commager [1956]、訳書 (下)、pp.224-225。
- 15) IV節全体を通じ、記述はとくに断らなくても西川/松井 [1989]、163-218頁と、高木 [1986]、219-222頁へ依拠。
- 16) フーバー政権下の1932年1月、RFC は大不況対策のため発足した政府機関で、鉄道会社や銀行へ経営支援のため投資し、その後は目的を変え1954年まで存続した。
- 17) ‘moratorium’ の下で、預金払戻や手形・小切手交換は一時停止され、わが国は1923 (大正12) 年の関東大震災、1927 (昭和2) 年の金融恐慌、および1946 (昭和21) 年の新円切替で、これを経験した。
- 18) 銀行休日は法令に基づき、地域または全国で一斉に行われる、銀行の窓口閉鎖である。
- 19) 炉辺談話は、フランクリン・D・ルーズベルト大統領が始めた政見談話で、居間の炉端で自ら国民へラジオを通じ、打ち解けたスタイルで語り掛けた。
- 20) 高木 [1991]、22-23頁。
- 21) Kaufman [1983]、p.254。
- 22) Boston FRB [不詳]、p.21。資料の発行年は不明だが、恐らく1990年代後半の刊行物と考えられる。
- 23) Nevins/Commager [1956]、訳書 (下)、pp.225-226。
- 24) V節全体を通じ、記述はとくに断らなくても Burns [1974]、FDIC [1984]、Flood [1996]、Kennedy [1973]、Phillips [1995]、および戸田 [1985]、ことに Kennedy [1973] へ依拠。
- 25) 1932年2月9日は約2年振りに、全米で銀行破綻が1件もなかった一日だったと、アメリカン・バンカーの記事が引用された (New York Times [1932]、Feb.11, p.33)。
- 26) Kennedy [1973]、pp.50-52。
- 27) 法案の内容は、法案原文へ直接依拠すべきだが、その機会に恵まれなかったため主としてニューヨーク・タイムズへ依存する。
- 28) New York Times [1932]、Jan.22, pp.1-2。
- 29) 時期は後になるが、「グラスは上院銀行委員会の委員長ではないのに、委員会でもっとも影響力があり、銀行問題で上院の傑出した権威であり、グラスがいる限り上院銀行委員会の提案は、常に彼の提案である」と、アメリカ銀行協会の機関誌は皮肉一杯に報道した (ABA [1933]、May, p.17.)。
- 30) Ibid. [1933]、May 20, p.1。
- 31) Ibid. [1932]、Feb.7, III, p.1。
- 32) Burns [1974]、p.18, New York Times [1932]、Apr.19, p.1, May 28, p.3。
- 33) Morrison [1965]、訳書、3, pp.184-185。
- 34) Kennedy [1973]、pp.68-74, New York Times [1933]、Feb.21, pp.1-2。
- 35) Kennedy [1973]、pp.51-52, 205-206。
- 36) 1980年3月、前年からの第2次オイル・ショックを契機とし、20世紀のアメリカ銀行史上1913年連邦準備法と1933年銀行法に並び、後世へ大きい影響を及ぼす1980年金融制度改革法 (DIDMCA) が制定された。同法は、1933年銀行法と同様オムニバス法で、金融政策の有効性確保のため従来からの加盟銀行に加え、すべての預金金融機関に必要準備を賦課し、事実上連邦準備制度へ強制加盟させる条項を含んでいた。
- 1994年9月、立法化に功績あった上院銀行委員長リーグルと、下院銀行委員会金融機関小委員会委員長ニールの名に因んだ、‘Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994’ が成立した。同法は、1995年9月から銀行持株会社 (BHC) による他州の銀行買収を認め、1997年6月から銀行による州境超え支店設置と他行買収を認めた (BNA’s Banking Report [1994]、Oct.3, pp.441-443)。
- 37) プール操作とは、株式の引受や販売のため非公式なシンジケートを作り、株価操作など不正な手段で利益を挙げる工作。
- 38) 1913年の連邦準備法制定時、連邦準備制度理事会 (F

RB) の理事構成は、大統領の任命理事 5 名のほか、財務長官と通貨監督官が 'ex-officio' (職務上就く地位) として、政府代表理事になっていたが、財務長官ウディンはこの地位に執着していた。

- 39) *New York Times* [1933], May 6, p.1.
- 40) *Ibid.*, May 11, p.3.
- 41) *Ibid.*, May 19, p.4.
- 42) U.S.Congress [1933], May 19, p.3731.
- 43) *Ibid.*, May 23, pp.4023-4058, *New York Times* [1933], May 24, p.29.
- 44) U.S.Congress [1933], May 25, p.4148-4182, *New York Times* [1933], May 26, pp.1, 4.
- 45) Kennedy [1973], p.218.
- 46) 連邦議会では、同一目的のため上院と下院が別々の法案を審議するから、上院通過法案と下院通過法案は、内容も場合によっては法案名も違い、両院から選ばれた委員が両院協議会で、一本化した法案を両院協議会報告書 (conference report) の形へまとめる。報告書は法案でもあり、これを改めて両院それぞれで議決し、大統領が署名すれば法律となる。
- 47) *New York Times* [1933], June 6, p.1.
- 48) *Ibid.*, June 13, pp.4, 6.
- 49) U.S.Congress [1933], June 13, pp.5861-5863, 5892-5898, *New York Times* [1933], June 14, pp.1, 8.
- 50) *New York Times* [1933], June 15, p.16.
- 51) *Ibid.*, June 17, pp.1-2.
- 52) ブッキングズ研究所研究員ポスナー (Stanley I. Posner) による論評 (*Ibid.*, June 25, Sec.8, p.3)。
- 53) Morrison [1965], 訳書, 3, p.200.
- 54) *New York Times* [1933], June 14, p.5.
- 55) *Ibid.*, [1933], June 27, p.5.
- 56) VI 節全体を通じ、記述はとくに断らなくても、FDIC [1984] と Flood [1996] へ依拠。
- 57) FDIC [1984], pp.3, 14.
- 58) *Ibid.*, p.iii.
- 59) 預金保険制度加入銀行の検査・監督については、とくに断らなくても FDIC [1984], pp.111-113 に依拠。
- 60) Krooss [1969], pp.645-646.
- 61) 注 8) と注 10) を参照。
- 62) Flood [1996], p.42 (U.S.Congress [1933], p.3729).
- 63) *Ibid.*, p.42 (*Ibid.* [1933], p.3838).
- 64) 1979 年末、資産残高全米第 23 位だったファースト・ペンシルベニア銀行は、1980 年 4 月 FDIC とシティバンクなど民間銀行との協調融資で、劣後債発行による資金注入を受け緊急救済された。1983 年末、資産残高全米第 7 位だったコンチネンタル・イリノイ銀行は、1984 年 7 月劣後債発行で FDIC から資金注入を受け緊急救済され、FDIC は付保上限を超える預金の保護を宣言した。1991 年 1 月、大手銀行のバンク・オブ・ニューヨークランドと兄弟 2 行が経営破綻し、FDIC は直ちにこれら 3 行を管理下へ収め、同 4 月には売却した (FDIC [1992], pp.20, 131, 高木 [2000b], 165-166, 168-171 頁)。
- 65) 1998 年 7 月発表された、アメリカの会計検査院 (GA

O) の推計によれば、S&L 危機の処理に要する費用は、3,700 億ドルの巨額に達するという (GAO [1998], pp.12, 20)。

- 66) 1992 年、預金保険機構が金融機関の破綻処理を始めてから、2000 年 9 月までに件数は合計 80 へ達し、同機構による金銭贈与は 12 兆 9,800 億円で、資産買取は 4 兆 4,893 億円に及んでいる (週刊金融財政事情 [2000], 9 月 11 日号, p.28)。
- 加えて、預金保険機構は優先株式や劣後債などで、経営不振の金融機関へ多額の貸付を行っている。2000 年 6 月末現在、同機構は以上の金銭贈与や貸付を行うため、借入金が合計 15 兆 9,717 億円になっている (同機構ホーム・ページ: <http://www.dic.go.jp/>)。
- また、1998 年 10 月に日本長期信用銀行へ、同年 12 月に日本債券信用銀行へ、それぞれ適用された政府の特別公的管理は、一種の 'too-big-to-fail' 措置だろう。
- 67) 1998 年 10 月、いわゆる金融再生関連法が制定され、銀行が債務を完済できない場合、預金払戻を停止する恐れがある場合、または払戻を停止した場合、営業譲渡などによる当該銀行の業務停止または解散により、他の金融機関の連続破綻やわが国経済の金融機能へ重大な障害を与える懸念があれば、当該銀行を政府の特別公的管理の下へ置くことができると定められた。
- 特別公的管理が発動されると、預金保険機構は当該銀行の株式を取得し、新しい経営陣を選任する。この規定は、2001 年 3 月末までの時限立法で、期限までに特別公的管理銀行は営業の譲渡、または株式の譲渡が行われなければならない (全国銀行協会連合会 [1998], 11 月, pp.63-65)。
- 68) 2000 年 5 月、預金保険法の一部改正によって、2001 年 4 月以降システミック・リスクが予想される場合、内閣総理大臣は金融危機対応会議の議を経て、注 67) で説明した内容にほぼ等しい措置を、恒久的に取ることができると定められた。金融再生関連法でいわれた特別公的管理下の銀行は、法改正で特別危機管理銀行という別の名称が当てられている (全国銀行協会 [2000], 4 月, pp.46-47, 7 月, pp.34-35)。
- 69) 早期是正措置は、海外支店を有する銀行について 1998 年 4 月から、その他の銀行について 1999 年 4 月から、それぞれ適用されることになった (全国銀行協会連合会 [1997], 8 月, pp.45-51)。
- 70) *Ibid.*, pp.42-43.
- 71) *New York Times* [1933], June 13, p.1.
- 72) 由里 [2000]。なお、同書については筆者による、やや長い書評がある (高木 [2000a])。
- 73) *Ibid.*, pp.202-207.
- 74) 山下 [1970], pp.20-21.
- 75) 徳田/木村 [1970], 21-22 頁。
- 76) 金融制度研究会 [1970], 14-15 頁。
- 77) 東京銀行集会所編集部 [1935]。この資料の存在を、黒羽雅子教授 (荻国際大学) から教えて頂いたことを記し、同教授へ感謝申し上げる。
- 78) FDIC [1995], Vol. II, p.C-3.
- 79) 1986 年 7 月の預金保険法改正で、経営破綻の懸念があ

る金融機関が健全な金融機関へ営業譲渡をする際、事実上吸収合併を行う継承金融機関へ、預金保険機構が資金援助を行う機能が認められた（全国銀行協会連合会 [1986], 8月, 45-46頁）。この場合、営業譲渡の形で実質的に破綻した金融機関は、いわゆる私的整理を行うことになる。他方、アメリカの買収・承継（P&A）方式は、いわゆる法的整理を前提とし入札手続を経て実施されるから、わが国で決まった上記の手法は、P&Aと似てはいるが異なるところもある。

預金保険機構は、2000年2月の預金保険法改正により、アメリカ型P&A方式を2001年4月から実施できる（全国銀行協会 [2000], 4月, 45-48頁）。新方式によれば、金融機関が法的整理の形で経営破綻しても、当該金融機関を承継する健全な金融機関へ、預金保険機構は資金援助ができる。

- 80) U.S.Congress [1933], May 19, p.3728.
- 81) 1996年6月の預金保険法の改正などにより、いわゆる金融3法が制定され、金融機関の破綻処理方法の幅が広がる等の措置が準備され、1997年12月、1998年2月、および同10月にも、預金保険法改正が行われたり、金融再生法や金融健全化法が制定されたりしたが（高木／高月 [2000], 187-194頁）、紙幅の制約で詳しい説明は省略する。
- 82) 1992年5月の証券取引法改正により、証券会社によるインサイダー取引や損失補填の保証などの不正行為を調査・告発する、証券取引等監視委員会が同年7月設立された（全国銀行協会連合会 [1992], 8月, 95-96頁）。
- 83) 日本経済新聞 [2000], 8月15日, p.2.

参 考 文 献

- ABA [各号], *American Bankers Association Journal*.
- 『朝日新聞』[各号]。
- BNA's *Banking Report* [各号]。
- Boston FRB [不詳], *Closed for the Holiday; The Bank Holiday of 1933*.
- Burns, Helen M. [1974], *The American Banking Community and New Deal Banking Reforms 1933-1935*.
- Chaddock, Robert E. [1910], *The Safety Fund Banking System in New York, 1929-1866*.
- FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) [1952], "History of Legislation for the Guaranty or Insurance of Bank Deposits," *1951 FDIC Annual Report*.

- [1954], "History of Legislation for the Guaranty or Insurance of Bank Deposits," *1953 FDIC Annual Report*.
- [1957], "State Deposit Insurance Systems, 1908-1930," *1956 FDIC Annual Report*.
- [1984], *The First Fifty Years*.
- [1992], *1991 FDIC Annual Report*.
- [1995], *Statistics on Banking, Historical 1934-1994*.
- Flood, Mark D. [1996], "The Great Deposit Insurance Debate", in: *Stability in the Financial System*, Ed.by Dimitri B.Papadimitriou.
- GAO (General Accounting Office) [1998], *FINANCIAL AUDIT: Resolution Trust Corporation's 1995 and 1994 Financial Statements*.
- Kaufman, George G. [1983], *The U.S. Financial System: Money, Markets, and Institutions, 2nd Ed.*
- Kennedy, Susan E. [1973], *The Banking Crisis of 1933*.
- Krooss, Herman E. [1969], *Documentary History of Banking and Currency in the United States*.
- 金融制度研究会 [1970], 『(金融制度調査会答申) 一般民間金融機関のあり方等について』。
- Morrison, Samuel E. [1965], *The Oxford History of the American People* (西川正身監訳, 1971年, 『アメリカの歴史』, 1~4)。
- Nevins, Allan/Commager, Henry S. [1956], *The Pocket History of the United States* (黒田和雄訳, 1962年, 『アメリカ史』, 上, 下)。
- 『日本経済新聞』[各号]。
- 西川純子／松井和夫 [1989], 『アメリカ金融史』。
- Phillips, Ronnie J. [1995], *The Chicago Plan and New Deal Banking Reform*.

『週刊金融財政事情』[各号]。

高木仁 [1986], 『アメリカの金融制度』。

—— [1991], 「アメリカ金融制度改革の長期的展望」『金融経済研究』, 第1号。

—— [2000 a], 書評「由里宗之著 米国のコミュニティ銀行——銀行再編成下で存続する小銀行——」『証券経済研究』, 第26号, 7月。

—— [2000 b], 「アメリカの預金保険制度と銀行破綻」, 宇沢弘文/花崎正晴『金融システムの経済学』, 第5章。

高木仁/高月昭年 [2000], 『入門 日本の金融機関』。

徳田博美/木村稔治 [1970], 「(対談) 金融制度調査会の答申をめぐって」『金融』, 全国銀行協会連合会, 281号, 8月。

東京銀行集会所編集部 [1935], 『米国の預金保険制度研究』。

戸田壮一 [1985], 「1933年銀行法改革と連邦預金保険制度」『武蔵大学論集』, 3月。

United States Bureau of the Census [1976], *The Statistical History of the United States, From Colonial Times to the Present*.

United States Congress[各年], *Congressional Record*.

White, Eugene E.[1983], *The Regulation and Reform of the American Banking System, 1900-1929*.

山下邦男 [1970], 「これからの銀行のあり方を規定するもの」『金融ジャーナル』, 第11巻, 8号, 8月。

預金保険機構 [各年], 『年報』。

由里宗之 [2000], 『米国のコミュニティ銀行——銀行再編成下で存続する小銀行——』。

全国銀行協会連合会 (または全国銀行協会) [各号], 『金融』。

(明治大学商学部教授)