

日米間金融制度の異同

高 木 仁

要 旨

本稿は、明治初期から今日までわが国の金融制度へ、強い影響を及ぼし続けているアメリカの金融制度と、わが国の制度との間における異同の分析を、目的としている。この作業により、わが国金融制度の実情を別の方角から見直すことが期待できる。

重要な金融制度の創設を、①銀行制度の発足、②中央銀行の設立、③中央銀行政策委員会の設置、および④預金保険制度の開始の4点に絞り、いずれも日米間で比較分析を行い、それぞれが現在なおもつ含意を探る。わが国の金融制度は、明治初期からアメリカの影響を受け続けてきたため、対象期間は130年間に及ぶ。

課題へ接近した結論は、以下ようになった。①アメリカで金融制度は、創設と改革へ至るまで産みの苦しみを、経験するのが通例となっている。②これに対し、わが国は産みの苦しみをわずかで外国ことにアメリカから、多くの制度先例を移入してきた。③金融制度に限らず、わが国は社会文化や社会制度が重度の移入偏重で、重度の移出不足になっている。④わが国の金融制度は、アメリカから一方的に移入するだけで、対米移出が全くない。⑤アメリカの金融制度は、130年間以上にわたり、わが国の金融制度へ強い影響を及ぼし続けてきた。⑥金融制度の日米間比較は、日米2極だけで行くと勝ち負けに偏ってしまうから、多極間の比較が必要とされる。

目 次

- | | |
|---------------------------------|-----------------------|
| I. はじめに | IV. 1947年日本銀行政策委員会の設置 |
| II. 国立銀行条例の制定 | V. 1971年預金保険法の制定 |
| III. 1882年日本銀行の設立と1913年連邦準備法の制定 | VI. アメリカがかかわる今後の展開 |
| | VII. むすび |

I. はじめに

よく知られているとおり、わが国の銀行制度は明治初期に、アメリカの銀行法を母法として創設され、そのときから現在までアメリカの金融制度は、130年間にわたりわが国の金融制度へ影響を与え続けてきた。両者の間にはアメリカを始点とする、濃密な関係が築かれているから、日米間へ跨る金融制度のかかわり合いを、両制度の異同としてまとめる作業は、有意義と考えられる。

本稿では、重要な金融制度の創設を便宜上、①銀行制度の発足、②中央銀行の設立、③中央銀行政策委員会の設置、および④預金保険制度の開始と4点に絞り、それぞれ日米間で比較分析し含意を探る。こうした分析手法は、生じた事実を時間順で単純に並べて比較するから、決して難しくないのでこれまで用いられた前例が、なかったように思われる。

以下では、主題へかかわる事実のおおまかな把握へ重きを置くから、依拠した資料出所の明示は、最小限に留める。したがって、広く知られた事柄については、資料出所を示さず脚注もあえて設けない。

冒頭で、「アメリカ合州国」という表記法について、説明をしておこう。英文 ‘The United States’ の定着した訳語は、「合衆国」である。この言葉は中国語に由来し、共和国を意味しているから決して誤訳ではなく、わが国で幕末から今日まで、長く用いられてきた。他方、アメリカは諸州が連合して国をなしているから、原語の本義からすれば「合州国」の表記が、実態により相応しいだろう。ただし、これについてはフリー百科事典 ‘Wikipedia’ の項

目「合衆国」から判るとおり、「合州国」と「合衆国」ことに後者について、専門家たちによる異なる主張が数多くある。

II. 国立銀行条例の制定

1. 国立銀行条例

わが国の近代的な銀行制度は、伊藤博文の主導によりアメリカの「国法銀行法」を母法とした、1872（明治5）年の『国立銀行条例』の制定に端を発している。同条例に基づき、翌1873年から東京第一国立銀行などが開業して、わが国銀行制度の定着へつながった。

明治政府は安定した幣制の確立を探っていたが、1870年に政府へ提出された大蔵少輔（次官補）伊藤博文の建白書には、彼がすでに『合衆国紙幣条例』の条文を入手していたと記されていた。伊藤は、わが国幣制はこれに準拠すべきだと考え、実際に現地へ赴き事情を調べたいと願い出て、同年秋に渡米した。別の記録には伊藤が訪米前すでに、新聞記者・小説家・劇作家として名が高かった福地源一郎（桜痴）に、『ナショナル・カレンシー・アクト』を翻訳させたとあるから、合衆国紙幣条例は『1863年全国通貨法』だったと考えられる。

伊藤は随員とともに現地で、政府の担当部署を実際に訪問し、国法銀行制度や造幣制度などを視察しながら、金本位制度と国法銀行制度を推奨する建議書を、翌1871年春に政府へ送った。これに添えて、伊藤は『米国紙幣条例（千八百六十四年官版）』を送達したというから、国立銀行条例の名称が ‘National Bank Act of 1864’ に由来することが判る。

近代的な銀行については、1871年から翌年に

かけて「三井組バンク」や、「小野組銀行」など4行の設立計画が、当時の大蔵省へ提出されたがいずれも却下された。これにより、当時のわが国経済社会は、企業成長と経済発展のため、銀行資金の供給を必要としていたことが判る。さらに、このとき大蔵省には伊藤による、アメリカ志向で銀行制度を創設する動きがあったほか、彼の数代あと大蔵少輔となった吉田清成による、イギリス志向の動きもあったが、以下ではこれに触れない。

国立銀行条例の雛型は、アメリカ合州国の『1863年全国通貨法』と、『1864年国法銀行法』で母法がいずれかは不明であるが、伊藤博文が条文をわが国へ移入した。維新成って、日の浅い新興のわが国が維新わずか5年前に、アメリカで創設されたばかりの銀行制度をたちまち吸収したことは、当時の運輸・通信の状態や経済、金融、法律、語学などにかかわる知識水準と考え併せると、明治期指導者の意欲が並々ならぬものだったことが、よく理解できる。

アメリカでは長い間にわたり、銀行免許は例外を除き個別銀行ごとに、州法で特許を与えられる、特許主義の伝統が続いていた。1838年、ニューヨーク州は特許主義でなく法律に基づけば誰もが申請できる、準則主義による銀行設立を認める、自由銀行州法を制定した。国法銀行制度は、州法であるニューヨーク自由銀行法による銀行設立方式を踏襲し、併せて設立時における州債・国債預託制度のうち、国債預託制度も引き継いだ。

この国法銀行制度に倣った、わが国の国立銀行条例の下で、国立銀行は準則主義に基づき免許・監督が行われ、資本金の6割を国債購入へ充て、その国債を大蔵省へ預託して引換に銀行券の交付を受け、貸出を通じてこの銀行券を流

通界へ供給することになっていた。国法銀行の免許・監督機関である、OCC（通貨監督官庁）に相当する部局が、わが国では大蔵省『紙幣寮』とされ、COC（通貨監督官）に相応する官職が『紙幣頭』^{しへいのかみ}だった。

国立銀行は、東京第一国立銀行（明治6年）に始まり京都第百五十三銀行（同12年）で終わり、免許は受けたが開業へ至らなかった事例があるため、153行設立されたのではないが、わが国の近代的な銀行制度の基礎はここにある。アメリカの母法が、初めのうち銀行名へ番号を振り付けていたため、これに倣って国立銀行名には、所在地名と番号が必ず入っていた。現在でも、第四銀行（新潟第四国立銀行）、十六銀行（岐阜第十六国立銀行）、十八銀行（長崎第十八国立銀行）、七十七銀行（仙台第七十七国立銀行）、百五銀行（津第百五国立銀行）、そして百十四銀行（高松第百十四国立銀行）が、当時の行名を伝えている。

八十二銀行の場合は、上田第十九国立銀行と松代第六十三国立銀行が合併したとき、両行の番号を合算した珍しい例で、このとき鳥取第八十二国立銀行はすでに消滅していたから、この番号を名乗ることができた。2002年に発足したみずほ銀行は、旧第一勸業銀行、旧富士銀行、および旧日本興業銀行を母体とし、旧一勸には東京第一国立銀行の後身が含まれていた。また、旧鳥取第八十二国立銀行の系譜は、旧富士銀行へ引き継がれていたから、みずほ銀行は旧鳥取第八十二国立銀行の流れも、併せて承継することになった。

国立銀行条例の制定時、アメリカではすでに番号付き行名が強制されていなかったが、わが国で国立銀行へ第一から第百五十三までの番号が当てられたのは、アメリカの事情を知らな

かったものやら、それとも統制好きなお役人のせいだったものやら、いまとなっては判りにくくなってしまった。

‘National Bank Act’ が翻訳されたとき、‘national’ は単純に「国立」と理解されたから、‘National Bank’ は「国立銀行」と訳され、政府が設立する銀行のように響くが、実際には国立銀行条例で免許を受けた、純然たる民間銀行を指していた。この訳語は、‘nationally chartered bank’ の圧縮形が ‘national bank’ であることを知っていれば、容易に判る問題だった。もっとも、わが国が西洋文化を学ぶ手段を、オランダ語から英語へ切り換えて日の浅かった当時、まだ馴染みが薄かった英語へかかわる、適切でなかった訳語も無理のない話だろう。

関連して、英文訳語について触れると、訳し方など些末な問題のように見えるが、実は原語の意義を正確に伝えるうえで、意外に大きい課題である。訳語を与える作業は、大げさに響くかもしれないが、本稿に則していえば日米二つの社会文化をつなぐ仕事だから、難しい問題がかかわってくる。

‘unit bank’ は、長く「単一銀行」と訳されてきて、確かに ‘unit’ には「単一」という意味がある。しかし、「単一」が何を指すか判らないから、これは具体的に内容を知っている者だけが理解できる、稚拙な訳語といわざるを得なかった。これに対し、元早稲田大学教授立脇和夫は単一銀行を、「単店銀行」という名訳に置き換えたが、原語は支店をもたない銀行を指すから、立脇の訳語は実に適切だった。

‘dual banking’ も長い間、「二重銀行制度」と訳されてきた。アメリカでは、銀行に州法銀行と国法銀行の2種類があり、銀行はいずれか

一方の免許を取得して営業するから、その状態を指してこのように呼んだのである。しかし、‘dual’ には「二つからなる (consisting of two parts or elements)」という意味と、「二つが重なる (having a double character or nature)」という意味があり、ここでは明らかに前者を指していたにもかかわらず、長きにわたり二重という誤った訳語が与えられてきた。筆者はこれを指摘して、「二元銀行制度」の訳語を提唱し、幸いなことに現在これは完全な定着をみせている。

続いて、直訳か意識かという問題も、少なからずかかわってくる。たとえば、VI節で取り扱う ‘CRA (Community Reinvestment Act)’ には、「地域再投資法」という一見では意味不明な直訳が、しばしば与えられている。筆者は内容に着目して、「資金地元還元法」と訳しているが、一步進めて「金融機関資金地元還元法」とするのも、悪くないように思える。

80年前に発行された、奥田勲著『米国銀行制度発達史 [1926]』はいまなお名著の誉れ高く、実際に参考文献として読まれてすらいる。同書は、‘national bank’ を「国立銀行」、‘state bank’ を「州立銀行」、そして ‘state owned bank’ を「州有銀行」としていた。したがって、現在われわれが使っている「国法銀行」と、「州法銀行」という二つの訳語は、昭和期に入って確立されたと思われ、その初例探しは興味深い作業になると予想される。

2. アメリの銀行前史

ヴァージニア植民地では、18世紀初めまで主産品のタバコの取引にかかわる、タバコ手形が通貨の役割を果たし、商品貨幣が使われていたことが判る。こうした商慣習は、ほかにメリラ

ンド植民地やケンタッキー植民地でも行われていた。当時、イギリスからもたらされた鋳貨が通貨として使われたが、量が限られ通貨は不足していた。1652年、私設造幣所が設立されて鋳貨が鋳造されたが、その鋳貨の多くは輸出入決済でイギリスへ渡ってしまい、アメリカは通貨不足に悩まされた。1694年には、キャロライナ植民地で銅貨が鋳造され始めたが、1700年までニューヨーク植民地で流通していた通貨は、アラビア、インド、ギリシャ、フランス、スペインなどの鋳貨だったから、当時のアメリカは自前の通貨を必要としていた。

1690年、マサチューセッツ植民地は財政債務を支払うため、植民地による最初の為替手形を振り出したが、1712年にはこの手形へ私的債務の決済に用いることのできる、法貨の地位が与えられた。この時期、商取引から生まれた為替手形が、各地で通貨の役割も果たしていたが、本来の意味での銀行はアメリカで、まだ出現していなかった。

ただし、銀行初期形態の一つである土地銀行は、初例が1681年に生まれ、続く事例が、他にいくつもあった。事業家たちの資金不足を満たすため、借手の事業家に土地を担保として差し出させ、土地銀行が手形（貨幣代替物に相当）を発行して借手へ交付する形で、貸出が行われた。

3. アメリカの国法銀行制度

アメリカ制憲前の1781年、最初の銀行でペンシルベニア植民地免許のバンク・オブ・ノースアメリカ（BONA）が発足し、当時の全国的な立法・行政機関だった、「大陸議会（Continental Congress）」も同行を免許して、株式資本金の5/8を出資し、史上唯一の多重免許銀行となった。同行設立目的の一つに、対英独

立戦争の戦費供給があり、一部で特殊な業務も担う民間銀行だった。大陸議会の同行免許を、最初の連邦法免許と考える一部の研究者が、現在アメリカでみられることを紹介しておく。

BONA と、Ⅲ節で述べる第一・第二合州国銀行を別として、1781年から国法銀行制度が始まった1863年まで約80年間にわたり、アメリカ合州国の銀行はすべて州法銀行だった。優良銀行がなかった訳ではないが、州法銀行の多産多死、州法銀行が発行する銀行別と金種別からなる、多種類にわたる銀行券、そして多数に及んだ偽札と変造札に、人々も州当局も長く悩まされていた。1924年、当時の著名な銀行史研究者が、1860年代初めの州法銀行券は銀行別と額面別で数えて約7,000種類、ほかに変造券と偽造券が約4,000種類あったと述べた¹⁾。

こうした弊害を避けるため、アメリカ建国後初めて連邦法（国法）に基づく免許を民間銀行へ与え、それらの銀行に安全な（＝兌換保証のある）全国統一通貨を供給させるため、1863年に国法銀行制度が発足した。このとき以前、連邦法（国法）免許による銀行の前例は、前出したBONAと半官半民の第一合州国銀行、および第二合州国銀行の存在があるだけだった。国法銀行制度の根拠法は、厳密にいうと初めに「1863年全国通貨法（National Currency Act of 1863）」が制定され、翌1864年ほとんど同一内容の「国法銀行法（National Bank Act of 1864）」に取って替わられた。現在、日米で研究者たちは両者を併せて、国法銀行法と呼ぶのが普通になっている。

さきに、わが国国立銀行条例の母法が、1863年法と1864年法のいずれかは、判明していないと述べた。しかし、高月[2001]は1863年法および1864年法の条文と、両法制定当時の連邦議

会議事録により、違いは細部だけで両者の内容に実質上の差がないと記しているから、どちらが母法かを問う必要はないだろう²⁾。

国法銀行の仕組は、以下のとおりである。(1)最低資本金5億ドルで設立される。(2)資本金の1/3を国債で政府へ預託するが、これは国法銀行法が南北戦争(1861-1865年)中の立法だったため、戦費へ充当する国債の需要喚起も狙いの一つだったが、初めは国法銀行の設立も州法銀行からの転換も、数がきわめて少なく国債需要の増大を招かず、すぐあとで述べる1866年の州法銀行券10%課税を導いた。(3)国法銀行券の発行額上限は、預託国債総額の90%または払込み済み資本金額とされ、全国の実行額上限は当初3億ドルとされた。(4)国法銀行券が正貨兌換不能に陥ったとき、当局は預託された国債を売却し、その手取り金で兌換債務を履行する。(5)国法銀行券の体裁は、券面へ印刷された発券銀行名と頭取のサインを除き同一だから、全国統一通貨が初めて供給されるようになった。(6)発券と預金には必要準備が、地方銀行に軽く都市銀行に重く課せられた。(7)1貸出先当たり金額上限は資本金の10%で、不動産担保貸出は認められなかった。(8)規制は監督機関OCC(通貨監督官庁)が担当した。

今日でも、アメリカには連邦会社法がなく、会社は設立地の州会社法によって設立手順を踏み、法人格を得ている。金融機関だけが例外で、銀行なら国法銀行または州法銀行、貯蓄貸付組合(S&L)なら州法S&Lまたは連邦法S&L、貯蓄銀行(SB)なら州法SBまたは連邦法SB、そしてクレジット・ユニオン(CU)なら州法CUまたは連邦法CUが認められている、独特なお国柄である。昔も今も、会社法人と非会社法人の認可は連邦(国)ではなく、諸

州が権限をもっている。それゆえ、連邦法(国法)で民間会社の銀行へ諸州ではなく、連邦(国)が法人格を認める最初の提案は、初めのうち人々に馴染まない仕組で、場合によっては理解すらされなかった。

こうした事情から、国法銀行は新設も転換もさっぱり進まず、新制度の定着を望んでいた政府と連邦議会は、事態に業を煮やし内国歳入法の改正により、1866年から州法銀行の発券に10%の課税を実施した。新税は利益を対象としてではなく、発券(=貸出)そのものに対する課税だから、猛烈に高い税率だった。この荒療治により、州法銀行は一斉に雪崩を打ったごとく国法銀行へ転換してゆき、次の転機を迎えるまで流れは止まらなかった。

当時、個々の銀行の貸出は当該銀行による発券で賄われ、発券は貸出にほかならなかった。銀行資金の借手は、借入額を銀行が創設する自らへの債務である銀行券で受け取り、この発券ないし信用創造により、その金額だけ通貨(=貸出)が経済社会へ、新たに供給された。別言すれば、民間の営利金融機関である銀行が、自らの債務証券である銀行券を用いて、経済社会へ通貨を供給したことになる。これに対し正貨と引き換えで、銀行から銀行券を受領する場合は、正貨と銀行券が入れ替わっただけに過ぎないから、経済社会全体における通貨量には、何らの変化も生じない。

やがて、小切手預金の普及が進み、銀行は発券によらず小切手預金口座を顧客へ提供し、顧客は銀行が設定する信用枠(貸出限度)の範囲内で、小切手を振り出して支払に当て、事実上の銀行借入ができるようになっていった。

その結果、銀行は発券銀行業務の部分で従来どおり発券による貸出を行い、預金銀行業務の

部分で小切手預金口座を提供して、貸出を行った。こうした経緯により、いったんは激減した州法銀行数が、預金銀行業務によって増勢へ向かい、州法銀行の地位は復活をみた。これによって1890年頃から、州法銀行と国法銀行からなる二元銀行制度が定着し、現在に至るまで長く続いている。

4. 日米における現状

かつて、アメリカ合州国で国法銀行法に基づく銀行設立と営業継続で、事実上の自己資本比率規制だった国債預託制度は、はるか以前から用いられていない。現在、国法銀行は連邦法施行規則集（Code of Federal Regulations, CFR）に基づき、一定水準以上の自己資本を備える必要がある³⁾。その内容はやや複雑で、流動的資本の主要部分からなる第1分類資本（Tier 1 Capital）、累積された留保利益や証券含み益などからなる第2分類資本（Tier 2 Capital）、リスク加重自己資本比率、総資産レヴァレッジ比率などで規定される。また、必要準備は制度発足当時、銀行券保有者または預金者に対する、実際の支払準備として銀行が留保したが、現代の銀行は銀行券を発行せず、預金は預金保険制度で守られているから、支払準備はもっぱら金融政策上の要請から設定されている。

国法銀行の地位は、州法銀行の対としてみれば判りやすく、2004年末現在における全銀行数7,630のうち、国法銀行数は1,906（構成比25.0%）で、州法銀行数が5,724（同75.0%）となっていて、行数では州法銀行が優位に立っている。行数にかかわるだけにせよ、国の免許・監督に従う銀行数より、諸州におけるそれらが3倍に達しているところは、いかにもアメ

リカ合州国らしい特色だろう。他方、同時点で資産額を調べると国法銀行は、5兆6,016億ドル（構成比66.6%）を保有し、州法銀行が2兆8,112億ドル（同33.4%）となっていて、ここでは国法銀行がはるかに優位を占めている⁴⁾。

わが国の場合、国立銀行条例の痕跡は現行の銀行法において、きわめて少ししか残っていない。現在、わが国の銀行法は最低資本金について10億円以上と規定し、必要準備はアメリカと同じく預金者保護ではなく、金融政策上の要請から「準備預金に関する法律」によって、運営されている。

銀行の免許・監督にかかわる、日米比較で最大の違いは上述の二元銀行制度が、わが国に存在しないことである。わが国で、アメリカの州法免許に相当する、都道府県の銀行条例による免許の途の可能性は、論理上あり得るが実際の可能性は、どうみてもゼロに近い。

二元銀行制度の存在は、アメリカ合州国が建国してから今日まで、連邦と諸州の両立と対立を続けてきた事実から判るとおり、国家の基本原理に基づく構造に発している。国家運営の効率からみれば、二元制度の維持が一元制度より重い負担をもたらすことは、確かだろう。しかし、州法銀行制度を廃し国法銀行制度だけに集約させる法案は、これまで連邦議会へ何度も提出されてきたが、すべて退けられた。

二元銀行制度のコスト／ベネフィット問題については、連邦準備制度理事会（FRB）理事オルソン（Mark W. Olson）が2002年、州法銀行監督官協議会（CSBS）の年次総会で行った、以下の演説一部が理解の助けになる。すなわち、「銀行規制の枠組を自由に選べるやり方は、銀行間競争の弛緩をもたらすとの見解もあるが、規制当局を選択できる自由は、当局によ

る誤った行動から銀行を守る」⁵⁾。

5. 【付論】 シークレット・サービス

1863年アメリカ合州国で、国法銀行制度が発足した最大の理由は、正貨兌換が保証された良質な全国的統一通貨の供給で、当時まで正貨兌換が疑わしい低質の銀行券や、偽造、贋造、変造などによる悪質な銀行券から、人々と州当局は長く悩まされてきた。国法銀行券の出現によって、従来の偽造などは困難だと当初は考えられていたが、実際には間もなく贋札師たちが活躍しだしたのは、現代と同様だった。

国法銀行券にかかわる事柄は、連邦レベルの問題だから1865年財務省にシークレット・サービスが置かれ、通貨犯罪へ対応し始めた。やがて、1901年に当時の第25代大統領マッキンリー (William McKinley) が暗殺された事件を契機として、要人警護の任務がシークレット・サービスに追加され、今日この政府機関は二つの業務を担当している⁶⁾。

大統領の身辺を警護するシークレット・サービス・メンに、普通われわれが持っているイメージは、目付き鋭くガン捌き巧みな大男たちというところだろう。しかし、彼らの本業はわが国であり知られていないが、通貨偽造犯の捜査・検挙で、担当部局の名称は、『合州国秘密検察庁 (United States Secret Service)』である。同庁はこうした経緯から、司法省でなく財務省の一部局で、「あなたのお金を見分けよう (Know Your Money)」という啓蒙パンフレットを、国民向けに配布している。

年齢を加えたが、相変わらず恰好がよくわが国でも人気の高い、男優クリント・イーストウッド (Clint Eastwood) が主演する、映画「シークレット・サービス (原題 'In the Line

of Fire')」で、彼は上記二つの業務をこなす政府職員として現れる。イーストウッドは映画のなかで、大統領暗殺を狙う極端な偏執狂と死闘を演じ、これが作中で大きい部分を占めるが、偽札作り犯の検挙場面にも登場し、シークレット・サービスの2大業務が示された。

通貨にかかわる、シークレット・サービスの仕事は、わが国では勿論のことアメリカでも庶民の間では、よく知られていない様子でタクシー運転手へあるとき尋ねたところ、彼はこれが判っていないかった。

シークレット・サービスのHPを調べると、「通貨単位 (denomination)」にかかわる 'Q & A' で、面白い話題が掲載されているから二つだけ紹介しよう。(1)Q: これまで発行された最大の通貨単位は? A: 1934年末から1935年初まで、23日間発行され連邦準備銀行の間だけで用いられ、世間で流通しなかった10万ドル紙幣です。(2)Q: 100万ドル紙幣を1枚もっていますが、これまで発行されたことがありますか? A: しばしば受ける質問ですが、それは正式な合州国紙幣でなく、カナダのある会社が1ドルで販売した、オモチャです。

後者のオモチャ紙幣を使った詐欺事件へ、常識外れに不用心なわが国の投資家が、まんまと引っ掛かったことがある。事件を報じた新聞記事によれば、熊本県内の会社社長が2003年春ごろ、蒋介石時代 (時期不明) の中国でアメリカが、現地で発行した100万ドル札があり、割安で入手でき香港で元金の10倍に現金化可能と、詐欺を企んだ。2005年3月までに8人が合計1億5,000万円を出資したが、その社長は翌4月から行方不明だという⁷⁾。

出資者たちが、社長から見せられたドル紙幣は、アメリカ初代大統領ワシントンの肖像画付

き100万ドル札だったと、記事で報じられた。これを書いた記者は、無理もないことだがオモチャの100万ドル札を知らないらしく、何も触れていないが当のお札は、シークレット・サービスのHPで述べられたものに、ほぼ間違いなまいらう。中国でアメリカ紙幣を製造することは想像を絶する話で、アメリカ人たちの表現に「^{ぜに}銭勘定のできない連中 (the financially naive)」があるけれど、この種の人々は尽きない存在であるらしい。

シークレット・サービスは、(1)合州国通貨、外国通貨、および国債について連邦法へ違反する者と、(2)合州国政府の運輸サービス発注書を偽造する者を捜査・逮捕し、(3)大統領、次期大統領、副大統領など大統領法定継承者に対し脅迫状を出す者を捜査・逮捕すること、および(4)大統領とその家族、副大統領、前・元大統領など要人を警護することが任務である。

シークレット・サービスは、首都ワシントンにある本局のほか、国内支局を1州当たり最低でも1ヶ所から、最大でニューヨーク州の8ヶ所まで、全米で合計101ヶ所もち、在外支局も合計17ヶ所設置している。在外支局はロンドン、パリ、フランクフルト、ローマ、ミラノ、モスクワ、ブラジリア、バンコク、マニラなどに16局あるほか、国際刑事警察機構(インターポール)内に1局設置されているが、なぜか東京には置かれていない。

Ⅲ. 1882年日本銀行の設立と 1913年連邦準備法の制定

1. わが国の中央銀行制度発足

明治初期、2大財政家は大隈重信と松方正義

で、いずれも大蔵卿の地位に就いた。1873年大蔵卿となった大隈は、正貨の裏付けを欠き割引流通していた政府紙幣の整理を、外債発行で賄おうとした。しかし、対外債務による解決へ反対が多く、政争も絡み大隈は1881年大蔵卿を退任した。あとを襲った松方は、財政黒字化と政府紙幣の減価停止を目指し、強い緊縮政策で松方デフレを導き、他方で正貨に基づく中央銀行券供給のため、日本銀行設立を推進した。

松方は大蔵卿へ就任まえ、1878年フランスに渡り10ヶ月間滞在し、セイ法則で有名な経済学者ジャン・バティスト・セイの孫で、フランス蔵相のレオン・セイから親しく教えを受けた。蔵相セイによる助言の第1点は、発券業務を独占する中央銀行を、日本がもつべきことだった。第2点は、セイが中央銀行であるフランス銀行を設立が古く組織と運営が旧弊とみて、歴史の新しかったベルギー中央銀行をモデルに推したことだった⁸⁾。こうして、セイの助言に基づき1882(明治15)年、日本銀行が設立された。

2. アメリカ合州国と中央銀行制度

アメリカ合州国で最初の銀行は、1781(天明元)年フィラデルフィアで設立された、BONAである。ときは、わが国江戸時代の田沼政権末期に当たり、わが国の国立銀行条例による、最初の銀行である東京第一国立銀行の開業1873年に、92年も先んじていた。民間銀行の数が増えれば、それらのうえに立つ中央銀行の構想が出ることになり、第一合州国銀行が1791年から、第二合州国銀行が1816年から、それぞれ20年間存在した。二つの合州国銀行は、連邦法(国法)免許により商業銀行と、準中央銀行の役割を併せて持つ、半官半民の珍しい形だっ

た(政府出資80%)。

両行は連邦法免許(特許)で設立されたが、当時の州法銀行免許は諸州の州議会が、「〇〇銀行へ免許を与える法案」を申請行ごとに可決し、存続期間は20年間が慣例だった。こうした州法銀行免許の手順が、政争や政治腐敗とつながることは当然の成り行きで、やがてこれは法律に従えば誰でも銀行が設立できる、準則主義ないし自由銀行主義(free banking)に基づく銀行法に、諸州で取って替わられた。

州権と反独占の気風が強いアメリカでは、中央銀行の設立が大幅に遅れた。英国における、1694年創立のバンク・オブ・イングランドより220年も遅れたほか、当時アメリカより後進国だったわが国の日本銀行創設より、30年あまりあとだった。1913年アメリカで連邦準備法が制定され、翌1914年に中央銀行である連邦準備制度(FRS)が、やっと発足した。

中央銀行を欠いていたアメリカで、国法銀行制度が1863年発足したあとも、経済変動に伴う厳しい圧力が国民経済に及び、銀行はしばしば「恐慌の育て親(panic breeder)」と非難される有様だった。経済活動を支える、銀行組織全体は安全性と効率性を必要としていたが、そのためには中央銀行の存在が不可欠だった。

このような下地があったうえ、ことに1907年恐慌のあと関係者の中央銀行制度に対する関心が高まったため、1908年に全国通貨委員会(National Monetary Commission, NMC)が組織され、内外の銀行制度を研究しアメリカ自体の制度について、欠点を把握する作業が行われた。中央銀行がない、当時における銀行組織の欠点として、上記NMCの研究報告書が、続く4点を指摘した。

それら4点は、①中央銀行不在の下で、1900

年に約13,000行へ達した銀行組織がもつ脆弱性、②重要産業だった農業に伴う、資金需要の季節的変動へ対応できない、国法銀行券の供給(貸出)、③小切手の取立てやその資金現送に伴う、支払システム維持のための冗費発生、および④当時の財政資金は、政府の独立国庫で管理・死蔵されていたから、中央銀行による財政資金の管理がない、という大きな欠点があったことなどである。

並行して、連邦議会でも中央銀行制度を創設するため幾多の立法努力が行われ、1914年に連邦準備制度(FRS)という、奇妙な名称の中央銀行がやっと開業した。

3. 日米における経緯の違い

日本銀行が発券業務を開始した1885年と、アメリカで連邦準備銀行(FRBs)が、中央銀行券である連邦準備券発行業務を開始した1914年を比べると、両者間に約30年の開きがある。当時のわが国とアメリカを比べれば、社会資本の蓄積、1人当たりGDPの額、もろもろの企業と産業における技術水準、それらと密接にかかわる学術水準、消費者生活水準の豊かさ、余暇を楽しむ余裕、軍事を含む広い意味の国力、伝統を別とする社会文化のいずれでも、アメリカはわが国よりはるかに先進国だったのに、中央銀行設立の遅れはいかなる理由によるのだろうか、興味深い疑問である。

アメリカには、第一および第二合州国銀行時代に発する中央銀行前史はあったが、既述のように州権と反独占の気風の強さが手強い、本格的な中央銀行の設立に時間を要した。全米に多数ある銀行を、銀行網として束ねその頂点に、結局は国家と結び付くはずの中央銀行を設立することへ、アメリカ人たちは怖じ気を振るい続

けた。アメリカ国民は、一方で大きいこと、高いこと、強いこと、速いことなどを求め、他方では反独占や集中排除を追求し、愛憎相半ばする‘ambivalence (対立感情両立)’をもっている。一見、単純にみえるアメリカ人気が、他面で複雑なところもあるのは、世界どの国でもみられる当然の話だろう。

別言すれば、中央銀行は産みの苦しみを伴って生まれ、出来上がった中央銀行は世界で数多くみられる単一型でなく、連邦準備銀行12行からなる複合型だったところに、アメリカの特色があるといえよう。

これに対し、わが国の場合はモデルへ学び産みの苦しみほとんどなしで、きわめて素直に中央銀行制度を確立させた経緯がある。これは、日米間に横たわる大きい違いで、改めてのちに触れるがV節で扱う預金保険制度についても、ほぼ同じ様子がみられる。

IV. 1947年日本銀行政策委員会の設置

1. 日本銀行政策委員会の沿革

1945年8月、第2次世界大戦下のわが国は連合国側に全面降伏し、この大戦を終えた。連合国総司令部 (GHQ, アメリカ日本占領軍の司令部と事実上同じ) は、日本経済「民主化」を図るため幾多の指令を日本政府に発し、これらにより金融関係では制度再編成の流れが始まった。その一面として、1949年4月日本銀行法が改正され、同6月日本銀行政策委員会が設置された。このときGHQは、日銀に対し適切な貸出割引政策の実施、支払準備制度と預金保険制度の創設、日銀直接貸出に代わる割引市場の育

成などを求めた。

政策委員会は、日銀総裁、政府代表委員2名 (実際には当時の大蔵省と経済企画庁から派遣)、任命委員4名 (都市銀行、地方銀行、商工業、および農業の有識者各1名)、合計7名によって構成された。委員会は、日銀の最高意思決定機関に位置付けられて、金融政策の決定がもっとも重要な仕事とされ、この構想はアメリカの連邦準備制度理事会 (FRB) に、範をとった仕組であるといわれた。

しかし、政策委員会は間もなく「居眠り委員会 (sleeping board)」と揶揄される存在と化し、事実上日銀当局の政策を追認する機関と評されるようになった。その批判の内容は、都市銀行を代表して委員を務めた、(旧) 日本勧業銀行元頭取の武田満作による、委員時代の回想で明らかにされた。武田は経済誌「週刊エコノミスト [1977]」で、委員たちが当局から説明を受けるだけで、本来の任務である政策立案へ関係しないことを、きわめて率直に述べこれが世間へ知れ渡った⁹⁾。

武田は、同誌で8頁に及ぶ長いインタビューに応じ、日銀政策委員会を痛烈に批判した。そもそも、政府・日銀は適格者を委員に選ぶのではなく、経歴だけによって任命していると、彼はまず指摘した。武田によれば、政策委員たちは当局からたいへん丁重に扱われるが、ただそれに尽き金融政策について意見を徴されることはない、実情を明らかにした。続いて、最重要事である公定歩合の変更について、事前に意見を求められたことはなく、委員たちは新聞報道で情報を知るだけだと、実際の有様を紹介した。しかも、公定歩合の変更は前日に教えられ、「結構です」と答えるだけが委員会の通例だと、およそ信じ難い経緯をきわめて率直にぶ

ちまけた。

1950年8月、武田は委員でありながら預金金利据え置きのまま、公定歩合引下げが行われる予定を、新聞報道で知った。これでは、1年物定期預金金利とプライム・レートが同率となり、銀行経営は成り立たずインフレ誘因となることが避けられないと、武田は憂慮した。当時の日銀総裁森永から説得も受けたが、武田はこれを受け入れず日銀政策委員会は初めて、反対1票の議決をした。このとき、武田は日銀を「大蔵省日銀課」と酷評したが、間違いなく正論だった。道を外した日銀当局へ正しい理論に立ち、たった一人で敢然と抗議した、武田の誠意と勇気はいまなお深い敬意と感謝に値し、高く評価されるべきだと思われる。

日銀にとって、衝撃的だったこの事実が起こったかなりあと、1997年の日銀法改正による政策委員会の機能強化があったが、その経緯には興味深い含意があるように思われる。外国の（この場合はアメリカの）母法に基づいて、新しい制度を取り入れる事例は、金融の世界に限らずわが国で広くみられる現象で、それ自体は諸外国の良き前例に学ぶ積極的な姿勢として、高く評価されてよいだろう。しかし、外国の制度摂取は、わが国の制度ないし社会文化がもつ慣性の働きに影響され、外国で発揮されたと同等の効果を、必ずしも直ちに生み出すとは限らない場合がある。

日銀政策委員会の事例では、アメリカFRBの前例に従ったと当初いわれながら、実態は上述のとおりだったから、母法ないし母制度は初めのうち、^{かんこつだいたい}換骨奪胎されていたというほかないだろう。政策委員会の仕組は、何回か改革を経てはきたが、これまで述べてきたところに準じていえば、産みの苦しみはほとんど経験しな

かったといえよう。経緯はこれと異なるが、預金保険制度の導入についても、いくぶん似たところがあったように思われる。

この先で改めて述べるが、わが国の預金保険制度は銀行破綻の多発、または破綻懸念の増大によって創設されたのではない。国民の金融機関利用度の高まりに対し、従来から長く実施されてきた預金保護に代わる、新しい政策目標が必要とされたことが、原因だった。当時まで続いていた、旧大蔵省主導へ業界全体がなびく、無競争状態へ終止符を打ち、金融機関産業へ新たに競争原理を導入し、金融効率化を図るに当たり、不測の事態へ備え預金保険制度が求められたのだった。したがって、制度が創設された1971年から当初の約20年間、制度の担当機関である預金保険機構は、まったく出番がなかったが、むしろ制度創設の経緯からすれば、当然だったともいえよう。

1997年6月、日銀の独立性を高め国会（国民）に対する説明責任を重くするため、日本銀行法が改正され、政策委員会の地位が強化された。委員会の構成は、総裁（議長）、副総裁2名、審議委員（従来の政策委員）6名の合計9名に改められ、日銀の最高意思決定機関だが、金融政策の決定がもっとも重要な仕事とされ、職務の重要性から委員はすべて兼職が禁じられている。委員会の説明責任を果たすため、議事の概要を会議終了のあと速やかに発表し、議事録は約1ヶ月後に公表される。こうした手順は、アメリカのFRBのそれに倣ったものと、一般にみなされている。

2. FRB と FOMC の仕組

アメリカ合州国の中央銀行制度FRSは、連邦準備銀行（FRBs）12行からなっていて、全

体を統括する仕組がFRBで、中央銀行券である連邦準備券を発行する個々の連銀は、事実上FRBの下請け機関のような立場にある。FRBのメンバー7名は、金融業、農業、工業、および商業を代表する者から選ばれ、職務の重要性から兼職が禁じられている。FRBの職務は、自体の事務部局と連銀12行のうえに立ち、FRS加盟銀行の検査・監督の方針を策定し、非加盟金融機関を一定範囲内で規制し、金融政策を決定することである。

金融政策実施のため、12連銀が行う公開市場操作は、FRBのもとにある連邦公開市場委員会（Federal Open Market Committee, FOMC）が立案し、ニューヨーク連銀が12連銀を代表して、売買操作を担当する。FOMCは、FRB理事全員7名、ニューヨーク連銀総裁、および残りの連銀総裁11名から交代で選ばれる4名からなる12名で構成され、FRB議長が委員長となり、ニューヨーク連銀総裁が副委員長になる。ここで、同委員会の立案機能に着目すれば、わが国の政策委員会はFRBプラスFOMCの政策立案部分に相当する、と考えられる。FOMCの議事結果は、直ちにニューヨーク金融市場を経由して世界市場へ影響するから、会議の事前・事後情報はわが国でも新聞・テレビで、かなり詳しく取り上げられる。

FOMCの誕生について、説明をここで遡って加えておこう。FRSの創設時、ニューヨーク以外の地域には組織化された金融市場がなく、ニューヨーク連銀は地方債の売買で、12連銀すべての代理人として行動した。1922年、連銀総裁会議は政府証券集中売買委員会（Committee on the Centralized Execution of Purchases and Sales of Government Securities）を、新たに設立した。1923年、連邦準備局

（FRBの前身）はこの委員会を、連邦公開市場投資委員会（Federal Open Market Investment Committee）へ改め、1933年銀行法はこれをFOMCと改称し、現行FOMCは1935年銀行法によって生まれた¹⁰⁾。FOMCの誕生についてもこのとおり、すでにみた制度の創設や改革の先行例と同じく、関係者は産みの苦しみを味わったといえよう。

3. 政策委員会の日米比較

日本銀行政策委員会は、FRBを範として創設されたといわれながら、アメリカに日銀政策委員会へ直接対応する仕組はなく、FRBプラスFOMCの政策立案部分が、これに相当すると考えられる。

日銀政策委員会は、1997年日銀法改正時まで前述したように、お飾りものにしか過ぎなかったから、比較の対象にはならないだろう。前出した、武田の痛烈な批判が公にされても、改革へ20年も要するわが国の体質に、筆者は呆れるほかないと思わざるをえず、国民の一人として悲しい思いがある。しかし、日銀法改正後の政策委員会は既述のように、アメリカにおける同等の仕組に倣っているから、仕組も効果もFRBプラスFOMCの政策立案部分と、ほぼ変わらないとみて構わないだろう。最近の例をいえば、いわゆるゼロ金利解除について政策委員会関連の情報が、世間へ広く伝えられた。この事例から判るとおり、日銀政策委員会は言葉の本来の意味における働きを、いま十分に果たしているといえよう。

ここで、本来この小節の主題から外れるが、政策委員会絡みの問題ということから、2006年に広く報道され論議の的ともなった、福井日銀総裁（政策委員会議長）の個人金融資産運用に

ついて触れたい。福井は、旧通商産業省キャリア官僚だった村上世彰らが運用する、投資信託の一種村上ファンドへ自ら投じた出資金を、日銀政策委員会審議委員に求められている分別管理の慣例に反し、信託機関へ預託することなく保有し続け、収益の分配に与っていた。この事実は、福井が同年6月半ば参議院財政金融委員会で明らかにし、マスコミで広く何回も報道され世間の関心を集めた。これに関連して、福井の辞任を求める声が出たが、本人は否定の言葉を強く繰り返した¹¹⁾。

この事件は、週刊誌的な好奇心をはるかに超える、深い含意をもってると筆者にはみえる。われわれ日本人は、積極的に性善説を行動原理としている訳ではないのに、結果として性善説へあたかも立っているかのごとき、曖昧な姿勢でことに当たる傾向を、潜在的にもっているように筆者には思えてならない。これに対しアメリカ人たちは、積極的な意味で常に性悪説へ立っているとはいえないまでも、人間は悪をなす場合があるという見極めを、日頃から基本的にもっているようにみえる。アメリカの金融社会では、こうした見極めがいろいろな局面で、犯罪摘発や規則制定の原点になっている、と思われるところがある。

このようなアメリカ人たちの見極めが、ファイア・ウォール（銀行・証券間業務隔壁）や、チャイニーズ・ウォール（証券等引受部門・投資家向け営業部門間の情報隔壁）などの設定へ、つながったのだらうと思われる。さらに、銀行の従業員・役員・大株主借入の上限自己規制、インサイダー取引の禁止、そして最近わが国で注目されている、金融規制当局者の資産・所得公開といった諸規則が作られている。加えて、それらの原則が厳しく運用されてもいるの

も、筆者のいう見極めに発していることではないか、と考えられる。結局のところ、彼らは悪しき事実の発生から学ぶ、学習能力が優れているといえよう。

アメリカ人の高い^{こころざし}志が、この種のルール設定にかかわっているというよりは、むしろ諸々の悪事が起こるため、ここでいう彼らの見極めに基づく予防措置が、上記の諸規則を生んだのではないかと、筆者は受け止めている。それでもなお、実際には悪行の発生がアメリカでもわが国でもあとを絶たないから、人間に弱い面があることは万国共通と、いわざるを得ないだろう。わが国が、結局のところこのような原則の多くを、すでに取り込んでいることへ注目したい。しかも、わが国はこの面でほとんど常に、アメリカの後追いをしているように思える。最近制定された、金融商品販売法や金融商品取引法も、そうした例に入るだろう。これまでの経緯からして、こうした傾向は残念ながら、わが国で今後も続くのではないか、と思われてならない。

人間は悪をなすという見極めをめぐる、ここでアメリカの実例の一つ取り上げておきたい。ニューディール期、ルーズベルト大統領のブレイン・トラストの一員に、コロンビア大学の会社法学者バーリ（Adolf A. Berle）教授がいた。バーリは、ハーバード大学教授の経済学者ミーンズ（Gardiner C. Means）と、所有と経営の分離を新しい視点から分析し、いまや古典となった『現代株式会社と私有財産（1932年）』を著した。彼らの研究視点は、今日でいえばコーポレート・ガバナンスに当たり、たいへん先駆的な業績だった。

今日まで影響が及ぶ、画期的な1933年銀行法が制定された直後、バーリはニューヨーク州銀

行協会から招かれ、年次総会へ出席した。彼は講演のなかで、「銀行家は非銀行企業の株式を分別管理のうえ、巨額の富を蓄える野望を放棄し、かつ受託業務に従事する者の心構えによって、公の職務に献身すべきである (Bankers should divest themselves of all other business concerns, abandon ambitions to accumulate great fortunes and consecrate themselves to public service in the spirit of trusteeship)」と、厳しく述べた¹²⁾。

彼の発言は、いまからみればニューディール時代の雰囲気による、理想が過ぎた求めだったかもしれないが、いまなお銀行家が耳を傾けるべき言葉と思われる。わが国でもときに述べられる言葉、ノーブレス・オブリージ (noblesse oblige, 身分貴きがゆえ負う義務) とは、正にこれを指すものだろう。

福井日銀総裁の個人金融資産運用は、法令違反を犯しているのではないから追及すべきでないとの意見もあり、加えて本人自身が辞意を否定し続けた。彼は問題が表面化した6月、すでに元本と運用益を併せた全額を、慈善団体へ寄付すると言明していた。しかし、福井による最初の村上ファンド投資は、1999年10月だったから2006年6月に至るまでの間、バーリのいう金融資産の分別管理と利殖行為の放棄を、彼が意図していたとは思えない。結局、福井は上記6月発言のあと同年10月、運用益の一部1,400万円の払戻を受け、全額を日本赤十字社ほかへ寄付した¹³⁾。中央銀行の総裁は、銀行家中の銀行家という地位に当たるから、福井がとった措置は厳しくいえば、当然の行為といっても構わないだろう。

4. [付論] 銀行史資料の一面

上記のバーリ発言を、アメリカ銀行史研究の一面と理解し、それについて記そう。銀行史研究で依拠すべき、資料の源泉はいうまでもなく研究主題と時期により、多岐にわたるのは当然である。直前で、ニューヨーク・タイムズ (NYT) を引用したから、ここではその関連事項に限って触れておこう。

一般に、アメリカ経済を論ずるときウォール・ストリート・ジャーナル (WSJ) の記事が、有益と考えられやすいが一部でこれは、一知半解の業となりかねない。その理由は、WSJ が企業経営情報専門紙であって、経済全般情報紙でないことに由来する。上記のバーリ発言が、WSJ ではなく NYT から引用されていることで判るとおり、金融を含む経済全般についていえば、NYT の記事が WSJ のそれより有益である場合が、はるかに多い。

バーリ発言は、NYT の総索引を筆者が直接調べて、入手した貴重な情報だった。NYT の年次別総索引は、すべての記事を対象とするから、書誌型式の場合は途方もなく分厚いが、筆者の利用経験はかなり以前だったから、現在は電子記録化され利用しやすい媒体の存在が、十分に考えられるだろう。

さらに、VII節の項目第6で触れるから詳述は避けるが、銀行・金融制度は法律で裏付けられているため、当該金融法規の立法過程または改正過程について、それが連邦法であれば連邦議会議事録が、あるいは州法であれば州議会議事録が、それぞれ参照すべき不可欠の資料として挙げられる。

V. 1971年預金保険法の制定

1. アメリカにおける預金保険制度の成立¹⁴⁾

連邦預金保険制度を担当する、政府機関はニューディール立法の一つ1933年銀行法で1934年創立された、連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) である。同公社は、創業以降1980年代半ばから1990年代初めにかけて、銀行破綻の多発で経営困難期もあったが、70年間あまりを総評すれば優秀な業績を続けてきた。

FDIC は、その母型を「ニューヨーク安全基金 (Safety Fund)」へ求めることができる。1829年、後年になって第8代アメリカ大統領となったニューヨーク州知事バン・ビューレン (Martin Van Buren) の提唱により、わが国明治維新へ約40年先立ち、ニューヨーク州は銀行経営の安全に備える、安全基金制度を創設する州法を制定した。同法は、州内の銀行を彼らが積み立てる安全基金へ強制加入させ、銀行破綻時における債務返済を保証した。この制度は、同州内の銀行へ6年間で自己資本の3%に達するまで、毎年基金へ積立をさせるもので、中国の広東で貿易商たちが不時に備えた相互扶助組織へ倣ったものだといわれている。基金による保証は、銀行破綻時における銀行券の正貨兌換と預金債務の支払を行うもので、1866年まで存続し今日ではニューヨーク安全基金が、預金保険制度の始祖とみなされている。

このとき、保証機能を確実にするため、基金は加入銀行の規制を併せて行い、今日 FDIC が担当している規制業務の先駆となった。FDIC が保険業務を越えて、規制業務まで行うことへ

批判があるが、被保険銀行のモラル・ハザード予防策の歴史は、このように古い起源をもっている。預金保険制度と、モラル・ハザード防止の関係は、いまなお監視の対象を免れない、緊張関係にある。

安全基金に倣った制度は、いくつかの州で採用されたが結局のところ、州レベルだけでは成功せず中止が続き、連邦レベルの預金保険制度が1933年銀行法によって創設され、今日まで続くことになった。州レベルの預金保険制度は、現在すべて消滅したがつい近年まで、数州で存続していた事実があった。これはわが国の都道府県と、アメリカの諸州が同じ地方自治体とはいえ、かなり異なる性格をもっていることを示すものだろう。

ルーズベルト大統領は、ニューヨーク州知事の経験者だったことから、永続しなかった安全基金制度から影響されたかもしれないが、1933年銀行法案の預金保険条項へ反対だった。銀行界もニューヨーク安全基金の場合と同じく、大銀行による弱小銀行への援助だとして、反対が強かった。事実、安全基金制度の下で預金銀行業務に経営の基礎を置く、資本金額の大きい都市銀行は負担が重く、発券銀行業務へ重心がかかり、資本金額が多くなかった地方銀行は、負担が軽かった。

いまでは、全く信じがたい発言だが、当時のアメリカ銀行協会 (ABA) 会長シスン (Francis H. Sisson) は、「不健全で非科学的かつ危険な制度」とまで預金保険制度を非難し、ABA 会員銀行へ法案成立阻止のため、反対運動へ結集するよう訴えた。しかし、グラス上院議員やスティーガル下院議員などの尽力により、預金保険条項は最終法案へ含まれて1933年銀行法が制定され、担当政府機関 FDIC は1934

年に開業した。

ここで、興味深い裏話めいた事実を取り上げ、立法と政治の関係へ短く触れると、連邦レベルの立法作業は政治家が連邦議会で、当然ながら政治が絡む。1932年11月8日行われた、アメリカ大統領選挙で現職者フーバーは、挑戦者ルーズベルトに敗れた。翌33年3月4日、ルーズベルトが新大統領へ就任するまでの4ヶ月間、不運にもフーバーは予期しない経済の悪化に、ひどく襲われた。すなわち、失業の大幅な増大、輸出額の多大な低下、物価の破壊的な下落、銀行貸出の激しい縮小などだった。

退任が確定し、権威を失ったフーバーは長年の友人ルーズベルトに、影響力の行使を懇願したが、自身の登場時における効果を狙ったルーズベルトは、懇請を無視した。誠実な人物だったフーバーは、かつて預金保険制度へ反対だったが、深刻な現状へ配慮して預金保険制度創設を含む、金融制度改革法案を成立させるよう、異例だが退任直前の2月、連邦議会へ大統領教書を送付したが、成功しなかった。成果を疑問視する見方もあるが、ニューディール政策を実施し理想家肌をもつ大統領として、令名高いルーズベルトも一皮むけば、老獪な政治家だったといえよう。

1933年銀行法による預金保険制度は、FRS加盟銀行がFDICへ強制加入で、非加盟銀行の場合は任意加入とされた。預金保険料は、預金残高に対し年率0.5%、銀行破綻の場合に保険金支払は、預金額または上限2,500ドルという定めで、業務が開始された。

開業1934年から、最近時2004年9月までFDICは約70年間に、2,167件もの銀行破綻処理を行ってきた。わが国と異なり、アメリカの当局は銀行破綻を、無理やりに避けようとはし

ない。破綻処理の原型である預金保険金支払（ペイオフ）は、比較的早い時期から処理数全体における割合が低下し、買収承継（P&A）による跡始末が中心を占めてきた。承継金融機関が、破綻金融機関を引き継ぎ後者を何らかの形で生き延びさせ、預金者と借入者へ銀行サービスの中断なしで、損害ないし不便をなるべく減じる処理が、主流となってきた。

預金保険料はリスク関連料率制度が取られ、2004年上半期現在で全預金保険加入銀行7,630がこれへ従っている。保険料率は、92.8%の銀行が最軽の0%で、わずか2行が最重の0.27%を適用されていた¹⁵⁾。預金保険加入銀行数の9割超が、事実上保険料ゼロという事実は、前例や単なる常識にとらわれない、アメリカ人気質のなせる業ではないかと、筆者は受け止めている。預金保険金支払の上限は、1人当たり10万ドルだが本人の口座に加え、夫婦間や親子間の複名口座も対象として認め、委細は省くが事実上青天井に近い。これについては、連邦議会議員の一部と学者に反対が多いが、銀行側は営業上の理由から現状維持を主張している。

2. わが国における預金保険制度の成立

預金保険制度については、前出の奥田勲[1926]がその母型ニューヨーク安全基金を、かなり丁寧に紹介しているから、預金保険制度の原型についてこのとき以降、わが国の関係者はある程度まで知っていたと思われる。

FDICは1934年開業したが、早くも翌1935年に東京銀行協会の前身だった東京銀行集会所が、149頁に及ぶFDICを詳しく紹介した冊子を公開している。わが国で、金融恐慌の発生は1927年だったし、世界恐慌へ連動した昭和恐慌は1929年に起こったから、そうした危機の記憶

が消えていない1935年、関係者は素早い反応を示したと思われる。

これらに続いて、預金保険制度がわれわれの前に姿を現すのは、前出したとおり1949年日本銀行政策委員会の発足に際し、当時のアメリカ占領軍が日銀へ求めた、諸施策のなかにこれが含まれていたときだった。次の機会の到来にはかなり時間を要し、1970年大蔵大臣（当時）へ提出された金融制度調査会の答申に預金保険制度が含まれていた。

この答申は、冒頭の総論でわが国経済の著しい成長過程において、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変化が大きく変わった、と討議対象の全貌をまとめた。金融制度調査会は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、作業の枠組としたいと述べた。護送船団金融行政から、脱却を目指す方向へこの当時以降、事態が動き出し預金保険制度の創設は、その路線に乗る仕組だったと理解できる。

1970年の金融制度調査会答申を受けて、1971年に預金保険法が公布・施行され、わが国の預金保険制度が始まった。預金保険法は、当時すでに開業後40年近く経っていた、FDICの制度と運用手順をほぼ踏襲し、協同組合系を除くすべての金融機関が対象とされた。新しい事態へ対応するため、政府認可法人「預金保険機構」が設立され、もっぱら預金保険の業務を担当するよう位置付けられ、今日へ至っている。

預金保険制度のほか、協同組合系金融機関の貯金については、農水産業協同組合貯金保険法が預金保険法より2年遅れて、1973年に公布・

施行され、政府担当機関は農水産業協同組合貯金保険機構である。これにより、わが国の預貯金はすべて二つの保険制度によって、預貯金金融機関の経営破綻時に、保険金の支払を受けられるよう、保護されている。

制度創設当時、この制度は関係者からほとんど無視され、全国銀行協会（当時）の機関誌「金融」も、業界専門誌「金融ジャーナル」もほとんど取り上げず、「金融」が大蔵省（当時）担当者による解説を掲載しただけだった。金融システムないし大蔵省に対する、絶対的な信頼が関係者にも世間にもあったからだった。その頃、筆者は預金保険制度の存在を頭に置いて、好奇心から自宅近隣の主婦数人へ別々に、銀行が潰れたらどうなると思うか、尋ねた経験がある。彼女たちが、教養ある人々だったこともあり、「大蔵省が何とかしてくれるんじゃないかしら」と、答えは一致していた。

全銀協機関誌「金融」は、預金保険制度を独立して取り上げなかったが、上記金融制調査会をめぐるとの対談が、預金保険制度へ触れた。対談のなかに出た、わが国預金保険制度の産みの親ともいえる、徳田博美（大蔵省銀行局金融制度調査官）の発言は、当時の状況をきわめて要領よく述べている¹⁶⁾。彼の主張は、「これまで預金者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に陥っており、個人金融資産の蓄積や自動引落し・自動振込制度の普及などから、預金保護の必要が高まっているので、競争原理を導入して金融機関経営を効率化させるため、まさかには備えて預金保険制度を導入すべきである」というものだった。

1971年開業した預金保険機構は、当初約20年間は救済すべき破綻金融機関が、皆無だった。1992年、伊予銀行が大蔵省（当時）の圧力で

嫌々ながら東邦相互銀行を救済合併し、このとき預金保険制度が初めて発動された。ここで協道へわずかに逸れると、鎌倉時代に起源をもち神社仏閣の維持費用積立にかかわり、併せて相互扶助の金融組織でもあった、「講」には長い歴史があった。講の成員は、定期的に資金を払い込み個人利用も順次行い、やがて非営利の「無^こ尽」と呼ばれるようになった。江戸時代には、一部で営業無尽が生まれ、1915（大正4）年に無尽業法が制定され、営業無尽は法人格を得て無尽会社となった（人々の交際、楽しみ、利殖・融資などを目的とする、庶民間における任意組織の無尽は、その後も生き続けた）。1951年、相互銀行法が制定され無尽会社は相互銀行へ転換したが、1968年に金融機関合併・転換法により大多数の相銀が、普通銀行（第二地方銀行）へ再転換した。

1992年、伊予銀行を当時の大蔵省と預金保険機構が説得して、同銀行へ超低利の融資を行い、預金保険制度発動の初例となる東邦相互銀行の救済合併を、強引に引き受けさせた。当時とその後暫くの間、旧大蔵省は金融行政担当官僚の判断で、事実上法令と同様の効果を有する金融行政指導を、実行できる立場にあった。余談だが、現在このような行政指導を行う方針は金融庁がとらず、法律に基づく明示的な金融行政の順守は定着し、慶賀すべき実情へ至っている。このとき以降、いわゆるバブル経済崩壊に伴い、預金保険機構は金銭贈与、貸出、または資産買取の形で、多くの破綻金融機関と破綻途上金融機関を救済した。

最新情報である、平成17年度預金保険機構年報によれば、平成4年度（1993年3月末終了）から、同14年度（2003年3月末終了）までの救済内訳は、件数で180件、資金援助額で約25兆

円だった。この金額は、預金保険機構の資金規模ですべてを賄えず、交付国債の形で国費が注入され最終的に国民が負担した。救済対象機関は、数でいえば信用金庫と信用組が圧倒的に多かったが、対象1金融機関当たりの金額でいえば、銀行の場合がはるかに大きかった。

預金保険機構による、金銭贈与額が1兆円以上に及んだ大口の対象金融機関を挙げると、1997年2月、木津信用組合1兆48億円、98年10月北海道拓殖銀行1兆7,947億円、2000年2月日本長期信用銀行3兆2,391億円、および同年8月日本債券信用銀行3兆1,497億円である。

さらに、預金保険法第102条により内閣総理大臣が開く、金融危機対応会議の議を経た例外措置として、2003年5月優先株式と普通株式の預金保険機構による引受で、現在大手銀行第4位の「りそな銀行」へ、1兆9,600億円の資本増強が行われた。同年11月、やはり金融危機対応会議の議を経て、預金保険機構による全株式の取得で、栃木県の「足利銀行」が政府の特別危機管理銀行と位置付けられ、全面的に国有化された。同行は最終的に、健全な承継先の金融機関へ譲渡される予定で、現在は関係者が譲渡先選定の作業へ入っている。

預金保険機構の動きは、バブル崩壊後の金融システム不安収拾に、大きく寄与することになった。銀行破綻の多発や、その懸念の増大によってではなく、産みの苦しみを経ず理念に基づいて発足した、わが国の預金保険制度は最終的に、好結果へ落ち着いた。いまや、国民が預金保険制度の存在をアメリカ国民並みでないにしても、バブル崩壊期以前よりは知ることになったから、制度の前途はより確実になったといえるだろう。

預金金融機関は、すべて預金保険制度へ強制

加入とされ、2006年現在で預金保険機構は、①無利息、②かつ要求払い方式で、③決済サービスを提供する「決済用預金」を全額保護し、保険料率は0.110%である。また、普通預金や定期預金など「一般預金等」は、上限1,000万円または預金額プラス利息のうち、低いほうの金額まで保護され、保険料率は決済用預金より低い0.080%とされている。

他方、2006年現在で農水産業協同組合貯金保険機構は、「決済性貯金」については全額保護で保険料率を0.170%と定め、「一般貯金等」については上限1,000万円または預金額プラス利息のうち、低いほうの金額まで保護し保険料率を0.140%とした。2種類の保険料率が、いずれも預金保険機構の場合よりかなり高い理由は、利用した資料の範囲内で発見することができなかった。おそらく、協同組合系貯金金融機関は経営破綻の可能性が、預金保険機構傘下の預金金融機関のそれより、高いと見積もられたからではないだろうか。

わが国預貯金金融機関の付保上限は、1,000万円でアメリカの実例に比べればかなり低い。ただし、同国でも上限が高過ぎるとの批判があり、わが国国民の平均的な所得や預貯金残高からみれば、わが国の上限について問題はほとんど存在しないだろう。

3. 制度成立過程の日米比較

日米間における、預金保険制度そのものの比較分析は、わが国の制度が細部はともかく基本的枠組を、アメリカ合州国のそれに倣っているから、おそらく意味のない作業だろう。そこで、この小節では預金保険制度の成立過程について、日米間の比較分析を試みよう。

両国間にわたり、預金保険制度の成立過程を

比較する作業は、結局のところ両国それぞれに固有の社会文化ないし精神風土を、確かめ合う仕事になるから込み入った作業になりかねない。その筋道は、預金保険制度の範囲を越えるところへ到達する可能性が高いから、VI節の4項で改めて検討しよう。

そこで、問題を絞ってここでは、狭い意味における制度成立過程のみを、取り扱うことにしよう。アメリカの事情を広く述べると、預金保険制度の成立前史が長くあり、銀行の多産多死による銀行券の不換化、預金払戻の停止など銀行券所持人と預金者の損害、銀行破綻によるビジネス取引の混乱、州レベルの仕組だったニューヨーク安全基金から、合州国レベルの仕組であるFDICへ行き着くまでの苦難など、長期間にわたる産みの苦しみがあつた。加えて、今日でも銀行破綻は日常事であり、それゆえ一般庶民もわが国の場合より、預金保険制度の存在をよく知っている。筆者は在米研究期間中、いってしまえば失礼だが教育程度の高くなさそうな人々をあえて選び、FDICのことを尋ねてみたが誰もがそれを知っていた。

これに対し、わが国の場合は論理に先導されて預金保険制度が成立し、銀行破綻は1927年の昭和金融恐慌のあと、起こることがなかったから、国民は制度創設後から1990年代初めに至るほぼ20年間、制度の存在そのものをほとんど知らなかった。結局、昭和初期頭から65年間にわたり、銀行は潰れなかったのである。

もちろん、このような長期間にわたり銀行の経営不振が起きないはずはなく、その場合は旧大蔵省が密かにといっても、あとで事実は漏れることになるのだが、有力銀行に経営が動揺している銀行へ定期預金をさせるなどして、支援が行われた。アメリカと異なり、わが国の当局

は銀行破綻を無理に避けようとしてきたし、かつて当局は事実上の強制力を行使できた。

預金保険法制定の前年、一橋大学助教授（当時、故人）の山下邦男は金融専門誌で、「金融機関保護という間接的な方法による預金者保護より、金融機関の自己責任体制を強めることになるから、預金保険制度へ反対すべき理由はない」と新制度を強く推す見解は述べず、続いて「わが国で銀行倒産と銀行取付けの可能性は皆無だから、大義名分を別として実際には有名無実になるだろう」と付け加えた¹⁷⁾。当時、銀行不倒神話という表現はまだ使われていなかったが、事実上それに近い状態が常にあったし、人々の多くがそうした見方を信じていたから、山下の記述を責めることはできない。

1990年代初め以降、バブル崩壊による金融システム不安によって、誰も予想しなかった金融機関の経営破綻に直面し、国民はやっと預金保険制度について知ることになった。要するに、わが国の預金保険制度は産みの苦しみなしで、アメリカのモデルを導入してことを済ませていたのだった。Ⅲ節の終わり部分でも述べたとおり、わが国の場合は外国のモデルを導入して、そのときどきの事態へ対応する傾きが、常に強かったようである。

預金保険制度にかかわる、日米比較についてもう1点触れると、アメリカでFDICは州法非加盟銀行の規制当局でもあり、これはわが国の担当当局である預金保険機構とは、大きく異なっているところである。

FDICが州法非加盟銀行について、さきに説明した優先規制当局の地位にあることは、前出した1829年ニューヨーク安全基金法が、今日の預金保険制度に相当する仕組を創設したとき、併せて安全基金加入銀行のモラル・ハザード対

策として、基金へ規制権限を与えたことに端を発しているといえよう。預金保険制度の最初の担当機関は、創設当初の1829年から保険制度の運営だけでなく、並行して規制業務も行ってきたのである。

2004年末現在アメリカ合州国で、全銀行数は7,630あり州法非加盟銀行は63.0%を占める、4,805行にも達している。預金保険業務に加えて、これら銀行の規制業務も担当するFDICは、職員数が5,078名という大きさである。これに対し、わが国の預金保険機構の平成18年度初めにおける役職員定員は（2006年4月現在）、FDICと同様の規制業務に携わらないため、わずか378名の小人数で済んでいる。日米間にみられる、同種の機構における職員数の大きな差は、両者が担当する業務の違いを、明確に示しているといえよう。

2004年中、FDICによる預金保険加入銀行に対する、検査内容を省略して挙げれば被検査銀行の安全性と健全性の点検、後出する資金地元還元法（CRA）の順守状況の評価、および信託部門検査とデータ処理手順の検査からなる、特別検査だった。検査回数はわれわれにとって驚きとなる、年間延べ7,755回（ヶ所）である¹⁸⁾。こうした局面は、Ⅳ節の3項で述べたアメリカ人たちの甘くないところ、すなわち人間は悪をなす場合があるという見極めと、深く関係しているように思われる。

ニューヨーク安全基金による、モラル・ハザード対策の前例もこれと同じ視点から、みることができないに違いない。したがって、わが国預金保険機構とFDICの間で、それらの機能や業務実績にかかわる統計の比較は、無条件に行うのではなく背景にも留意すべきだと、結論してよいだろう。

VI. アメリカがかかわる 今後の展開

以上で、日米金融制度の異同についてわずか4点だけだが、具体的に述べてきた。長い目で見れば、わが国で新しい金融制度の創設ないし金融制度改革は、アメリカ合州国のそれらを何らかの形で後追いついてきたから、今後はどうなるかを考えたい。もともと、アメリカ合州国の金融制度を模範とすべきかどうかは、わが国が検討すべき課題だがきわめて大きい対象だから、いまここでは取り上げないが、他日これは深く追求すべき事柄だろう。これを措いたまま、アメリカ金融制度を範とする現状に則し、今後あり得べき展開を予測すると、消費者対応立法、地域社会対応立法、規制コスト負担の検討、および大きい対象だがわが国の問題点という、四つが考えられる。

1. 消費者対応立法

アメリカで、消費者金融立法の最大項目を占め、しかも長い歴史を有する措置が貸出金利規制で、'usury' または 'usury law' と呼ばれ、「高利制限法」とか「暴利禁止法」と訳されている。一般公衆を、高利貸 (loan shark) の被害から守るため、諸州はこの種の州法をかなり古くから制定してきた。たとえば、1860 (万延元) 年全米33州 (当時) すべてが、暴利禁止法を制定済みの状態で、これは明治維新を8年遡る話だが、諸州でみられるこのような状況は、これよりかなり古く遡れると、強く推測できる。ただし、連邦レベルで同様の法律は制定されたことがなく、今日も事情は同じである。わが国では、1877 (明治10) 年制定され、

1984 (昭和59) 年廃止された、「利息制限法」が高利制限法として、古い存在である。筆者が知る最古の貸出金利規制は、三田村篤魚による江戸時代の例で、享保九 (1724) 年に札差の貸出金利を15%と決めたことと、寛保元 (1741) 年これを「御定書百箇条」として一般化した事例である¹⁹⁾。篤魚が記した事例より、古い時期に貸出金利規制があった可能性はかなり強く、筆者が知らないだけかもしれない。現在、サラ金など貸金業者の貸出金利は、通称サラ金法と呼ばれ1954年制定された、「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律 (出資法)」で規制されている。同法と、「利息制限法」による規制との間に生じている、いわゆるグレーゾーン金利の存在を制限する、法改正へ国会と金融庁が取り組んでおり、実現の見込みが近い。

貸出金利規制のほか、アメリカではキメ細かい消費者金融法が多数制定され、今後のわが国消費者対応金融立法へ、影響する可能性はかなり高い、と予測される。

アメリカで、金融消費者保護が社会へ定着したのは1970年前後からだった。1960年代末から1970年代前半、コンシューマリズムの嵐が全米を襲い、企業へ社会的責任の遂行が求められた。人種間紛争や大都市崩壊といった問題があったほか、公民権運動が平等権運動へ拡大された事情があり、金融面ではサービスの良さや契約内容の明快な説明だけでなく、性別、年齢、膚色、宗教、所得、居住地域などによる差別の撤廃をまとめて目指す、アメリカ独特の色彩を帯びるようになった。

すでに実現した、消費者保護の金融立法で主なものを挙げると、貸出条件明示法 (1968年)、信用調査公正報告法 (1970年)、信用機会平等

法（1974年）、住宅抵当貸出実績公開法（1975年）、負債回収公正手続法（1977年）、住宅抵当貸出情報開示法（1975年）などで、法律名からそれらの内容が察せられるだろう。

わが国でも、金融商品販売法（2001年）や金融商品取引法（2006年）などが制定され、消費者や投資家の保護と取引手順の透明化が、前進する方向にある。また、サラ金など貸金業者の貸出金利について、通称グレーゾーン金利を制限する立法が行われようとしている。

グレーゾーン金利は、貸金業者の融資が「利息制限法」と「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（出資法）」の両方へかわり、その中間領域で生じる金利を示している²⁰⁾。たとえば、融資残高10万円以上で100万円未満の場合、利息制限法による規制金利の上限は18%で、その超過部分は無効だが、債務者が任意で支払った場合は債権者へ返還請求ができない。他方で出資法による上限は29.2%で、超過金利で融資した業者は同法により、懲役ないし罰金が科せられる。

二つの金利上限の間で、中間に位置する金利がグレーゾーン金利で、登録された貸金業者はこの金利帯で、融資することが認められている。その立法趣旨は、登録済業者に対する監督官庁によるムチと、業者によるグレーゾーン金利の享受というアメを、両立させるところにあるといわれている。

利息制限法関係の司法判断によれば、超過利息を債務者が任意で支払ったとき、債務者が利息支払に当てると指定しても、この部分は元本返済へ充当するものとされている（1964年最高裁判所判決）。この原則により、元本が完済されていたのに債務者が知らないままで、追加して支払った超過利息は債権者へ返還請求ができ

る（1968年最高裁）。

また、出資法にかかわる司法判断で、「債務者による利息の任意支払とは、債務者が契約に基づく利息支払であることを認識したうえで、自己の自由な意思による支払を指し、債務者が当該利息支払が制限超過であること、または当該超過利息支払が無効であるとの認識を必要としない」、と解された（1987年最高裁）。その後、「債務者が事実上または強制されて、超過利息を支払ったとき当該支払は、自由意思による支払に当たらない」、という司法判断が出された（2006年最高裁）。

さらに、2006年中には「投資サービス法」の立法化が、実施される見込みとなっている。しかし、アメリカの前例に比べればわが国の場合、消費者対応の金融立法が未熟であることは否めず、新たな展開がさらに進むと予想される。

2. 地域社会対応立法

アメリカで金融機関は、預金受入れにより地元から集めた資金の一部を、中低所得者層向け住宅ローン貸出、中小企業向け融資、地域社会開発への資金供与などで、地元へ還元する義務を負っている。1977年に制定された‘CRA（Community Reinvestment Act, 「資金地元還元法」、または「金融機関資金地元還元法」）’によって、金融機関はこの義務が課せられており、経営の安全性を損なわない範囲で、同法による基準の実行が求められ、成果は優先規制当局による定期的な評価を受け、その報告書は当該機関が公衆へ無料で提供する。

前出した、公民権運動や信用機会平等法の制定に並行して、1960年代から都市衰退・崩壊の現象が強く現れ、中高所得者層の都心脱出と郊外転出が広まり、都市荒廃が進んだ。銀行など

金融機関は、低所得者層の居住地域を地図上で赤線引き (redlining) して、域内の居住者は金融サービスや貸出供与が受けられない、社会問題が生じた。議会も政府も各種の対策を講じ、その一つが CRA の制定だった。

CRA は連邦法で、当局の検査は地元社会における金融サービスの提供、融資ニーズの充足、融資活動の地元 PR、営業にかかわる差別排除や公平性の確保などが評価・判定され、結果は合併や支店設置などの申請へ向けた当局の審査で勘案され、場合によってはこれを巡って公聴会の開催が必要であり、こうした縛りが事実上の罰則になっている。

CRA について、民主党側は日頃の主張に立ち、信用供与や金融サービス利用の機会均等を求めて積極的だが、共和党側は金融機関へ過大な負担をかけるべきでないし、CRA 活動家と金融機関は裏側で癒着を強めているとみて、消極的ないし敵対的である。

わが国では、CRA を制定するような社会的な条件も状況もいまのところないが、地元の資金を地元の個人、企業、自治体などの間で循環させる考え方が起り始めている。こうした動きは、声が小さいながら人々を巻き込みだし、筆者も実例をいくつか知っているし、マスコミも時折は報道するようになってきている。このような動きはわが国で、まだ強固とはいえないが、近年は行政当局側の主導する従来は考え難い、新しい動きが出てきた。

その 1 例が金融庁による、「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム [2006]」で、平成 17 年度 (2005 年 4 月～2006 年 3 月) から実施されている²¹⁾。同プログラムは、金融庁が全国地方銀行協会、第二地方銀行協会、および信用金庫・信用組合の全国団

体と協力して、取り上げた目標に迫ろうとするものである。具体的な目標は、事業再生・中小企業金融の円滑化、取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化、担保・保証へ過度依存しない融資の推進、顧客への説明姿勢の整備・相談、苦情処理機能の強化、顧客企業の人材育成、地域金融機関の経営力強化、地域の利用者に対する利便性向上などである。

こうした取組みは、以前わが国でみられなかったもので、高い評価に値するだろう。しかし、金融庁のプログラム内容の広さと深さは、前出した CRA の要求する諸項目との間で、天地の差があるといえよう。わが国で、CRA 並みの措置を取るには、まずもって国民レベルの厳しい論議が必要だし、立法措置も取らなければならない。加えて、CRA にはきわめて大きい問題があり、本来は国や地方自治体がやるべき仕事を、民間金融機関へ押し付けているのではないかという、強い疑問を筆者は感じており、CRA と同様の手法がわが国に適用していると、簡単には結論付けられないように思われる。

3. 規制コスト負担問題

わが国で、金融庁の年間人件費と物件費がすべて、規制される側の金融機関で負担されることは、現実に全然ないし想像すらされないだろう。しかし、アメリカでは連邦規制当局の OCC, FRB, そして FDIC を維持する経費は、人件費、物件費、およびその他を含め、すべて規制される側の金融機関が課徴金の形で引き受け、国は全く負担せず州レベルでもこれはまったく同じである。

規制コストの民間負担は、われわれの辞書に見当たらない言葉で、多くの人々が異様に感じ

るかもしれない。しかし、この点については長く続いてきたわが国の現状より、アメリカ側の考え方が論理に叶っているように思われる。アメリカでは、いかに公共性の高い金融業であれ、営利企業であるから国が経費をもつ謂れはない、という考えからことは発している。

明治維新により、わが国が近代国家に生まれ変わり、政府が民間企業・産業の動きに介入するようになって以降、規制コストは民間側が負担することなく政府が引き受けてきたから、この慣例を改めるのはきわめて困難だが、筆者はこれが検討に値する課題だと信じている。

この問題の抜本的な解決には、多くの困難が予想される。まず第1に、明治期以降の慣例が定着し、これを改めるのはたいへん困難である。第2に、わが国企業ないし銀行業の利益率は低く、規制コスト負担は業界に深刻な難題である。第3に、銀行業以外の被規制産業すなわち運輸、通信、放送、電力、ガス、医薬、教育などの企業・産業を、どう扱うのかという問題がある。この点については、銀行以外の被規制企業・産業も銀行同様の扱いがあってもよいという理屈になるが、アメリカの実情を調べてみたとく資料に恵まれず、結局のところ判らなかつた。しかし、ここでいう銀行規制コストにかかわる問題意識は、わが国社会が取り上げても決しておかしくないと思われ、問題提起だけはしておきたい。

4. わが国の問題点

本稿が、ここまでで取り扱ってきた諸事項は、いずれも金融制度改革にかかわる問題といえよう。一般に制度改革は、「強い原因」ないし「強い危機」を契機に始まり、長い物差しを使えばわが国においては、幕藩体制への貨幣経

済の浸透および諸外国による開国の要求と、明治維新の関係が挙げられる。さらに、第2次世界大戦における敗北と、戦後の諸改革の関係も同様だろう。アメリカについていえば、大不況と1933年銀行法による金融制度改革の関係や、第2次石油危機による2桁のインフレおよび金利と、金融自由化など1980年金融制度改革の関係を、挙げるができると思われる。

このような見方を、本稿の既述部分と噛み合わせれば、以下の要約ができるだろう。(1)国立銀行条例は、明治維新によるわが国の市場経済移行が、原因だった。(2)日本銀行の設立は、正貨の裏付けを欠く政府紙幣の減価が、原因だった。(3)日本銀行政策委員会の設置は、金融制度再編成をめぐる当時のアメリカ占領軍とわが国との交渉が、原因だった。(4)預金保険制度の制定は、わが国金融機関市場へ競争原理を導入する流れが、原因だった。

しかし、わが国では強い危機とそれを受け止める制度改革は、後者に時間がかかり過ぎるし、改革の程度が不十分だといわれる場合が多く、「too late and too little」と評されることが少なくない。たとえば、わが国でバブル崩壊、平成不況、そしてデフレ経済に対して、跡始末に10年以上を要したのは、事態にかかわる認知の遅れ、対策の立案と実施の遅れ、政治家、官僚、経営者などによる説明責任（アカウントビリティ）の不足、公共奉仕精神の弱さ、社会心理的な意味における学習能力の低さなどを、原因として指摘することができるだろう。

だからといって、われわれが何もできない訳ではなく、たとえば以前は国有だったたばこ・塩専売事業、鉄道事業、電信電話事業、そして最近年に郵政事業の民営化が断行され、郵政事業についてはまだ結論を控えるべきだが、他は

いずれも成功したと評価して構わないだろう。また、平均的な国民は勤勉でアメリカ国民のそれを、上回るとみて構わないように思われる(ただし、あらゆる分野で最上層のアメリカ国民は、平均して猛烈に働き早く引退する傾向がある)。さらに、日本人の多くが幅広い応用能力を有していることも、優れた点に違いないといつてよいだろう。

これに対し、前出した武田満作が30年も前に下した批判は、わが国の精神的風土にかかわる問題で、われわれが常に振り返るべき視点だと思われる。彼が指摘した、大勢追従ないし「ことなかれ」の姿勢は、一国の精神風土にかかわっているだけに、水面上みえなくても水面下では、流れが脈々と続いているかもしれない。この問題は、わが国の宿痾しゆくあといって差し支えないにしても、世界へ共通する人間の悲しい性さがでもあろう。国家の暴力装置が加われば、この傾向はかつての旧ソ連や旧東欧社会主義国でみられ、現に北朝鮮社会でみることができる。

さきに述べたとおり、本稿が扱った諸項目が金融制度改革にかかわることから、その延長線上へ論点が進み、この部分の記述が国家水準になってしまったことに、問題があるかもしれない。だが、高齢化社会、少子化社会、所得上昇と職業選択の機会増大による勤労意欲の低下傾向、外国人労働者流入の可能性、アジア諸国との友好問題など、わが国が抱えている難問題を顧みるとき、「わが国の問題点」へ触れるのは不可避のように思われる。

VII. むすび

第1に、アメリカは1860年代初め国法銀行制度を採用するまえ、銀行の多産多死、銀行別と

金種別で7,000種類に達した銀行券、そのうえ4,000種類もの偽造・変造銀行券が生じる、難しい事態を抱えていた。また20世紀に入ると、ピーク時1921年の銀行数30,456、1933年の銀行破綻4,000行に及んだ大不況いたでの傷手、1980年前後の2桁インフレと2桁金利など、抜本的な対応を必要とする多数の事態を、否応なしに経験させられてきた。

金融制度の創設と改革は、いずれも上記のとおり深刻な現実を受けて行われ、アメリカは産みの苦しみをたびたび味わった。これに対し、わが国の場合は皆無でなかったにしても、苦しみ少なくモデルとなる外国ことにアメリカの金融法規、および金融にかかわる困難への対応振り、数多く移入してきた。そして、これに問題があるのではないかという疑問は、すでに何回も述べてきた。

第2に、日米二つの金融制度の間には、切っても切れない関係があると、判断して構わないだろう。しかも、その間柄はアメリカが影響を与える側で、わが国が影響を受ける側という、対等でない一方的な状態が長期間にわたり続いてきた。きわめて長い間にわたり、わが国は金融制度を含む社会制度について、移入はするけれど移出はしない態度、あるいは移出先のない状態が、続いてきたといえよう。この問題は、以上で明確な論点として取り上げなかったが、一考を要すべき問題だろう。

第3に、論議の範囲を拡大し過ぎるかもしれないが、第2に関連して社会文化や社会制度にかかわる、移出入問題へ触れておきたい。わが国が、社会文化や社会制度について重度の移入偏重と、やはり重度の移出不足があるように思えるからである。社会文化についていえば、これまでわが国は江戸期の絵画手法、寿司やイン

スタント・ラーメンといった食文化、マンガ、服飾ファッション、ウォークマンほか音楽文化、最近ではプロ野球選手のスポーツ技術などの華々しい移出はあったが、多種多量の移出とはいえないだろう。法制、学術、技術、芸術などを含む、社会文化、生活文化、生活慣習などの面においては、全般的にみて移入偏重が多いように思われる。1400年前、607年に訪中した遣隋使以降の伝統とも、受け止められる。

社会文化や生活慣習などの面で、移入されたのは中国および欧米の法制と文化で、具体的には中国の法と文化、欧米の法と文化、多種多様な家電製品の普及、スーパー、コンビニ、ファースト・フード・チェーン、テーマパーク、TV ニュース放映様式など、近世以降アメリカから移入された項目は、枚挙のいとまがない。金融制度を含む社会制度について、筆者は自らの無知があるかもしれないが、わが国による移出の実例を知らない。長期間にわたり、こうした不均衡が続く事態については、何らかの説明が必要でないかと考えられる。

ただし、わが国が社会文化を単に移入しただけではなく、それらを自力で改良したことも事実である。

有形のものと、無形のものを比較するので、比喩上の表現にかかわるだけの論理かもしれないが、社会文化や生活慣習などの片移入は、財・サービスの移出（輸出）超過で、決着を付けていると受け止められなくもない。われわれ日本人は財・サービスの移出は得意だが、社会文化や生活慣習などの移出は不得手で、実は外貨残高や対外資産の増大で、不均衡を解消しているのではなからうか。

齊藤孝は、経済誌「週刊ダイヤモンド [2006]」で、『・・・日本的と称されるものの多く

は、根っ子が江戸時代に集中しているから、日本文化の再興を図るため、もう一度鎖国を試みてはどうか、鎖国が無理なら「鎖国特区」という手もある・・・』と、一見偏っているようにみえるが、実は核心へ迫る試案を呈している。

第4に、筆者はさきごろ『アメリカの金融制度（改訂版）[2006]』を上梓したが、そのなかで数多くの項目ないし局面について、金融制度の日米比較を行った。その結果、個別に明示的な言及は控えたが、アメリカ連勝で日本は連敗と表現できる、異様ともいい得る結果になってしまった。筆者はこれに、違和感を覚えながらその先が展開できなかつたため、改稿できないまま不足を感じつつ、そのままの形で筆を擱くことになった。

ところが、雑誌『中央公論』2006年7月号に掲載された、青木保／リービ英雄の対談により目を開かれ、この点について筆者は遅蒔きながら、一步前進することになった。対談でリービは、評論家川村湊の言葉を引き、「二つの文化を比較すると、どうしても優劣の関係になってしまう。本当に文化を見つめようと思ったら、三つの文化が必要だ」という。筆者の場合、日米2極の比較で優劣になってしまい、第3極が必要とされていたのに、これに気付かないままであったため、上述したアメリカは連勝で日本は連敗の有様に、終わっていたのである。

ここで第3極は、特定の国の社会文化ないし金融制度ではなく、おそらく仮想的かつ理想的な社会文化ないし金融制度になるだろう。ただし、仮に第3極を併せて基準に用いても、恒常的な金融制度移入国であるわが国は、立場に変化がないかもしれない。

こうして、筆者は日本語で小説を書くアメリカ人作家リービから、お門違いの金融制度につ

いて教えられることになった。日頃、比較社会文化の視点から金融制度を扱う、と主張する筆者にしてみれば、これは当たり前の話かもしれず、いまさらながら新しい経験をしたと、受け止めるべきだろう。

第5で、本稿における作業手順について、改めて考えてみたい。新しい金融制度の誕生、ないし金融制度改革を取り扱う意味から、銀行制度の発足、中央銀行の設立、中央銀行政策委員会の設置、および預金保険制度の創設からなる4点について、それぞれ日米における当時の状況を、本稿はまず取り上げた。次に、それらの新しい制度ないし改革を、日米間で比較検討した。金融制度の重要な仕組を取り上げ、こうした単純な道筋で主題へ接近する手法は、おそらく平凡とみられるためか、前例があまりなかったように思われるが、事実を判りやすく理解させる効果があったと思われる。別言すれば、こうした分析手法は、「誰にでもできるが、最初にするのは難しい」という意味から、過大な自己評価かもしれないが、「コロンブスの卵」といえそうである。

第6で、本稿が追ってきた金融制度の日米比較において、金融制度にかかわる立法作業の経緯と結果を検証する重要性を、改めて指摘しておきたい。被規制産業分野に位置する金融制度は、創設も改革も法律の裏付けで行われるから、立法措置と不可分の間柄にある。金融制度にかかわる、立法と法改正の必要性の高まり、法案の初期段階における内容と、審議中における変更過程と制定された法律へ至る、各種の動きは正に生きた教材である。我田引水となり読者へ失礼ながら、筆者は1980年代初めの2年間アメリカで研究生生活を送り、いまなおアメリカ金融制度へ影響を与え続けている、1933年銀行

法の制定過程へ事前と事後の双方から迫る試みをした。毎日のように、大学図書館で飽きもせず連邦議会議事録を読みふけり、この経験に基づく研究手法がその後30年間続いている。

最後の第7で、結論を短く要約する。①金融制度の創設と改革で、アメリカは産みの苦しみを味わったが、わが国にはそれがほとんどなかった。②わが国は、金融制度を含む社会制度が、移入偏重で移出は皆無に近い。③日米間で、金融制度は深い結び付きがあるが、わが国側は一方的な移入偏重が続き、対米移出はまったくない状態に終わっている。④日米間で、金融制度の異同を分析する際、日米2極の比較では「勝ち」と「負け」だけになってしまうから、3極比較が望ましい。そのとき、第3極は特定の国を指すのではなく、理念から構想される仮想的な極となるだろう。

注

- 1) Hepburn [1924], p. 180.
- 2) 高月 [2001], 45-49頁。
- 3) 12 CFR 2.
- 4) FDIC [2004], Annual Report.
- 5) FRB [2005], Remarks by Governor Mark W. Olson, *The Dual Banking System*.
- 6) U.S. Secret Service [2006], web site.
- 7) 朝日新聞 [2006], 2月15日夕刊。
- 8) 日本銀行 [1982], 第一巻, 119, 138-139頁。
- 9) 週刊エコノミスト [1977], 5月10日。
- 10) Markham [2002], Vol. II, p. 167.
- 11) 朝日新聞 [2006], 6月13日夕刊, 同14日朝刊。
- 12) New York Times [1933], June 27.
- 13) 朝日新聞 [2006], 6月10日, 10月12日。
- 14) 高木 [2006], 132-136頁。
- 15) FDIC [2005], Annual Report.
- 16) 全国銀行協会 [1970], 「金融」, 281号, 8月。
- 17) 金融ジャーナル [1970], 8月。
- 18) FDIC [2004], Annual Report.
- 19) 三田村篤魚 [1970], 三田村篤魚全集, 第六巻, 46-71頁。
- 20) フリー百科辞典 'Wikipedia'.
- 21) 金融庁 [2006], web site.

参考文献

- 青木保／リービ英雄 [2006], 「異言語体験と「文学の力」」, 『中央公論』, 7月, 中央公論新社。
- 朝日新聞 [各年]。
- 奥田勲 [1926], 『米国銀行制度発達史』, 内外出版株式会社, 復刻版 [1988], 有明書房。
- 金融辞典編集委員会 [1994], 『金融辞典』, 東洋経済新報社。
- [2002], 『大月金融辞典』, 大月書店。
- 金融庁 [2006], 報道発表資料「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム(平成17~18年度)の進捗状況について(平成17年度)」。
- 金融法規研究会編 [2001], 『金融小六法』, 学陽書房。
- 斉藤孝 [2006], 「日本文化再興の決め手「鎖国特区」のすすめ」, 『週刊ダイヤモンド』, 9月23日, ダイヤモンド社。
- 新庄博・高橋泰蔵・塩野谷九十九 [1966], 『体系金融大辞典』, 東洋経済新報社。
- 高垣寅次郎 [1972], 『明治初期日本金融制度史研究』, 清明会。
- 高木仁 [1986], 『アメリカの金融制度』, 東洋経済新報社。
- [2000], 「アメリカにおける連邦預金保険制度の成立」, 『証券経済研究』, 第28号, 11月, 日本証券経済研究所。
- [2006], 『アメリカの金融制度』, 改訂版, 東洋経済新報社。
- 高月昭年 [2001], 『米国銀行法』, 金融財政事情研究会。
- 武田満作 [1977], インタビュー「日銀政策委員会の内幕」, 『週刊エコノミスト』, 5月10日号, 毎日新聞社。
- 玉置紀夫 [1994], 『日本金融史』, 有斐閣。
- 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。

- 日本銀行編 [1982], 『日本銀行百年史』, 第一巻, 日本銀行。
- 本多勝一 [1970], 『アメリカ合州国』, 朝日新聞社。
- 三田村鳶魚 [1970], 三田村鳶魚全集, 第六巻, 江戸時代の法定利率, 中央公論社。
- 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, 第8号, 8月。
- 預金保険機構 [各年], 預金保険機構年報。
- Beckhart, Benjamin H. [1972], *FEDERAL RESERVE SYSTEM*, American Institute of Banking, 矢尾次郎監訳『米国連邦準備制度』 [1978], 東洋経済新報社。
- FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) [2005], web site, *Annual Report 2004*.
- GPO (Government Printing Office) [2006], 12 CFR 3.6, *Minimum Capital Ratios*, web site. 'CFR' は 'Code of Federal Regulations (連邦法施行令集)' の略称。
- Hepburn, A. Barton [1924], *A History of Currency in the United States*, Macmillan.
- Klebaner, Benjamin K. [1990], *American Commercial Banking: A History*, Twayne Publishers.
- Lovett, William A. [1992], *Banking and Financial Institutions Law in a nutshell*, West Publishing Company, 松尾直彦・山西雅一郎訳『アメリカ金融機関法』 [1994], 木鐸社。
- Markham, Jerry W. [2002], *A Financial History of the United States*, M. E. Sharpe.
- New York Times* [1933], June 27.
- New York Times indices* [various years].
- United States Secret Service [2006], web site, *Home*.
- Wall Street Journal indices* [various years].
- Wikipedia フリー百科事典 [2006], web site.

(明治大学名誉教授)