

# アメリカにおける銀行監督・検査体制の再編問題-上院 銀行通貨委員会アンケート調査(1940-41年)の分析-

|       |  |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: Japanese<br>出版者: 明治大学社会科学研究所<br>公開日: 2009-04-18<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En):<br>作成者: 須藤, 功<br>メールアドレス:<br>所属: |
| URL   | <a href="http://hdl.handle.net/10291/5709">http://hdl.handle.net/10291/5709</a>                                    |

《個人研究（2003年度～2004年度）》

アメリカにおける銀行監督・検査体制の再編問題  
——上院銀行通貨委員会アンケート調査（1940-41年）の分析——

須藤 功☆

Banking as a Public Sector and the Supervisory Agencies  
in the United States after the Great Depression

Isao Suto

I. はじめに

本研究の最終的な課題は、連邦上院銀行通貨委員会（委員長ロバート・F・ワグナー、ニューヨーク州選出、民主党）が1940-41年にかけて実施した、「全国銀行通貨政策（National Monetary and Banking Policy）」に関するアンケート調査資料に基づき、ニューディール改革以降に国政レベルで浮上した通貨金融システムに関する論争の全容を解明することにある。

1933年銀行法、1934年金本位法、1935年銀行法を軸とするニューディール通貨金融制度改革は、連邦預金保険制度の恒久化を図ったのみならず、連邦準備銀行の人事権、預金金利規制、準備率政策や公開市場政策の権限を連邦準備制度理事会に集中することで、管理通貨制度の基本的枠組みを整えた。しかしながら、実際には通貨金融政策は多難な門出となった。第一に、平井規之氏が強調したように<sup>1</sup>、財政政策が伝統的観念から解放されるのは、1937年不況の原因をめぐる激しい論争の上に実現した「財政革命」後であった。その後、第二に、高山洋一氏が理論的に示唆したように<sup>2</sup>、管理通貨制度のもとでの主要政策主体の一方として位置づけられながら、連邦準備制度は財政政策に対する「受動的役割」を強いられた。さらに、1934年金準備法によるドルの平価切下げ時に発生した評価益金を原資として「為替安定基金」が創設されたが、この為替操作をはじめとする金政策全般が財務省の手元に置かれた<sup>3</sup>。すなわち、商業銀行の預金準備が財務省の金管理の影響を受けるため、連邦準備制度の通貨金融政策もまた重大な制約を負ったのである。

☆政治経済学部教授

<sup>1</sup> 平井規之『大恐慌とアメリカ財政政策の展開』岩波書店、1988年。

<sup>2</sup> 高山洋一『ドルと連邦準備制度』新評論、1982年。

<sup>3</sup> さしあたり、毛利良一「30年代の変動相場制とアメリカ為替安定基金——『管理された変動相場制』の一経験」大阪市立大学『経営研究』（135号、1975年1月）、91-113頁を参照。なお、楠井敏朗氏は近著『アメリカ資本主義とニューディール』日本経済評論社、2005年）で、金準備法による為替安定基金の創設を通貨＝信用政策に対する「財務省管理」の復活と捉えている（101-102頁）。われわれは、こうして「復活」した財務省と連邦準備制度と間の通貨金融政策をめぐる論争とその実態を一次史料に基づいて解明しようとしている。

実際のところ、連邦準備制度は通貨金融政策の権限と責任について、解決すべき重要な課題があることを組織としても認識していた。しかしながら、金融政策の自律性に関する研究は、もっぱら連邦準備制度が戦時期から強要されてきた国債価格支持政策からの解放、すなわち財務省との合意形成（アコード、1951年）に焦点をあててきた<sup>4</sup>。研究史のこうした状況はおそらく、主要な金融制度改革がニューディール期にほぼ完了したこと、管理通貨制度を前提とする拡張的経済政策がニューディール期から1960年代まで、アメリカの一貫した経済政策であったとの認識に影響されたことにある。本稿はニューディールと戦後の二つの時期を繋ぐ、いわばミッシングリンクを探索しようとする作業の一環をなす。この研究史の間隙を埋めることで、戦後アメリカの金融システムが逢着した諸問題に歴史的解明の糸口を提供しようとするものである。

ニューディール期の制度改革から戦時期にいたる時期の金融システム、金融政策が抱えた問題の実証的検討を困難にしているもう一つの要因は、史料発掘の遅れであった。連邦準備制度は自らが直面した問題を強く議会に訴えていたにもかかわらず、間もなく戦時経済体制に移行して制度改革のための議会聴聞会もほとんど進展せず、したがって公刊された議会資料はなかった。しかしながら、ワグナー委員会がすでに各銀行監督機関や銀行家団体などに対してアンケート調査を実施し、その回答書のほとんどが国立公文書館や大学文書館に保管されていることが明らかになった<sup>5</sup>。

本稿はこうして新たに発掘した史料を活用し、同委員会が「全国銀行通貨政策」として取り上げようとした問題とは何か、また多様な関係各種機関や団体がどのような利害や政策を主張したのかを検討するものである。以下では、紙幅の制約から、本調査の出発点をなした銀行の監督と検査をめぐる問題に限定して分析する。第Ⅱ節では、公的監督の背景をなす銀行の「公共的性格」が大恐慌後にどのように認識されていたかを問い、第Ⅲ節では銀行の監督・検査体制の抱えた問題点を採りだし、アメリカの銀行史を貫く固有の「二元銀行制度」との関係を問う。

## Ⅱ. 銀行の公共性

アメリカでは、銀行に対する規制は建国期に遡ることができ、したがって銀行や銀行業には公益（public interest）または公共性（publicness）が付与され続けてきた<sup>6</sup>。それは第一に、連邦議会が特

<sup>4</sup> Friedman, Milton and Anna J. Schwartz, *A Monetary History of the United States 1867-1960* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1963), pp. 620-621; B・H・ベックハート『米国連邦準備制度』東洋経済新報社、1978年、250頁; M・G・マイヤーズ『アメリカ金融史』日本図書センター、1979年、411頁。

<sup>5</sup> ワグナー委員会設置の経緯について詳しくは、須藤功「戦後通貨金融システムの形成——ニューディールからアコードへ」岡田泰男・須藤功編『アメリカ経済史の新潮流』慶應義塾大学出版会、2003年、第9章を参照。また、アンケート調査の質問項目に関してはU.S. Senate, Committee on Banking and Currency, *National Monetary and Banking Policy: Questionnaire Relative to S. Res. 125*, 76th Cong. 3d Sess. (Washington: GPO, 1940)を参照（以下、Committee on Banking and Currency, *Questionnaire*と略記）。商務省および連邦預金保険公社（FDIC）の回答書の所在は不明である。州政府（銀行局）に関しては、マサチューセッツ、ニューヨーク、ミシガン、ミネソタ、ノースカロライナ、オクラホマ、モンタナに関しては回答書を入手したが、フロリダ、カンザス、ワシントン、ニューメキシコは未見である。他の州に関しては存在を確認していない。

<sup>6</sup> アメリカの銀行史を公的規制に焦点をあてて概観したことがある。「大恐慌とアメリカの金融規制——規制型資本主義と銀行」、安部悦生編『金融規制はなぜ始まったのか——大恐慌と金融制度の改革』日本経済評論社、2003年、第1章、21-68頁を参照。

許状を付与した第一・第二合衆国銀行も、各州議会が特許したいわゆる州法銀行もそれぞれが個別に銀行券を発行したからであった。独立戦争期に大量に発行された大陸会議紙幣や州政府紙幣がほぼ無価値となるほどの大幅減価を経験して、唯一、通貨発行権を有した連邦政府も法貨紙幣の発行には消極的であった。それゆえ、銀行券は鋳貨と並んで主要な通貨を構成した。

第二に、連邦政府や州政府は当初から、株式銀行の設立を財政手段の一部と看做したことにあった。とりわけ合衆国憲法によって通貨発行権（＝発券財政）を奪われた州政府は、地域開発資金の源泉の一つを株式銀行に求め（＝銀行財政）、銀行株式への投資や課税（特許料・特許更新・資本金や利潤等への課税）を行った。第三に、産業革命の進行に併せて19世紀初頭に始まる銀行設立数の急速な増加は、一方では銀行倒産に起因する社会経済の混乱から地域社会を防衛することの重要性を高め、他方では銀行設立の特権（独占）に対する批判を顕在化させたことにある。その結果、「銀行戦争」による第二合衆国銀行の消滅と準則主義に基づく自由銀行制度（free banking）の各州への展開は、銀行財政の後退、健全銀行業務（sound banking）と流通手段としての銀行券の社会的な重要性を著しく高めることになった。

国家を二分した南北戦争期に、戦時財政の必要から建国以来はじめて、連邦政府は法貨紙幣（合衆国紙幣またはグリーンバック）を発行し、国債担保債券を特徴とする一般株式銀行設立法（National Bank Act）を制定した。合衆国紙幣は1879年以降も兌換紙幣として流通し続けたとはいえ、銀行券は最も重要な通貨の一つを構成した。1865年の法律が州法銀行券に課税したことから、国法銀行は銀行券発行を事実上、独占した。しかしながら、1870年代以降の預金銀行業務の発展と、内陸部の旺盛な資金需要は州法銀行を復活させた。すなわち、銀行の設立と監督・検査体制を各州政府（銀行局）と連邦政府（財務省、通貨監督官）が分権的に管轄する、いわゆる「二元銀行制度（dual banking system）」の成立であった。1913年の連邦準備制度成立をへて、1934年には新たにFDICが創設されるなどして、二元銀行制度の上に多様な監督・検査機関を積み重ねることになった。

したがって、銀行の監督・検査体制の問題は二元銀行制度の再編に関わる問題であった。そこで、この問題を検討するにあたり、銀行に対する公的な監督・検査の根拠をなす銀行または銀行業の「公共性」の認識に、大恐慌後のこの時期に何らかの変化があったのか否かを、ワグナー委員会のアンケート調査のなかで探ってみたい。

### (1) 通貨監督官（財務省）

アンケート調査でワグナー委員会は、関係諸機関に対して銀行監督（bank supervision）の前提となる銀行ビジネスの性格を問うた。すなわち、「銀行ビジネスの如何なる性格が、他の大多数のビジネスに課されるよりも相対的に大きな公的監督を正当化、あるいは説明するのか」<sup>7</sup>と。

まず、国法銀行に設立特許状を交付しその監督と検査に責任をもったのは、財務省内に設置されなが

<sup>7</sup> Committee on Banking and Currency, *Questionnaire*, p. 13.

らも、大統領任命職で相対的に独立性の強い「通貨監督官 (Comptroller of the Currency)」であった<sup>8</sup>。通貨監督官は次のように回答する。「一般に銀行は、普通のビジネス取引を行っているコミュニティの現金や信用資源の預託所であり、導管である。銀行の第一の目的は預金の安全な保管場所を提供し、融資や小切手・為替手形を媒介とする他所への貨幣の移送を通じて、企業社会を支援することである」。

こうして通貨監督官は、第一に、銀行が交換手段（現金や預金通貨など）を扱う点に銀行の公共性（または準公共性）を見いだす。第二に、政府の監督・規制によって銀行経営の健全性を確保し、銀行に対する信頼を確保することが、民営銀行システムの利益を引き出すとみる。そして第三に、健全銀行業務の強調は当初より連続していたが、大恐慌を経過することでさらに強く意識されるようになったと言う<sup>9</sup>。

銀行をめぐる信頼関係の主張は、後段で詳述するように、銀行検査の統一問題と深く関わっていた。この回答で通貨監督官は、一般預金者は銀行経営に関する詳細な営業報告書を正確には理解できないのだから、その公開は公益に当たらない。反対に、それは「銀行とその顧客との間にある信頼関係を傷つけ、またおそらくは破壊し、銀行や借り手、そしてコミュニティに有害となる」<sup>10</sup>と述べている。銀行検査の公益性の認識は、こうして財務省と連邦準備制度理事会との間の対立を映しだしていた。

## (2) 連邦準備制度理事会

次に、本アンケート調査の発端をなす運動を展開した連邦準備制度理事会（以下、理事会と略記することがある）は、銀行の公共性をどのように理解していたのであろうか。理事会の回答によれば、「銀行業は公益に並はずれて大きな影響を及ぼすビジネス」であり、以下の三つの本質的性格が銀行ビジネスに対するより大きな公的監督を正当化する。すなわち、①銀行預金はビジネスに対する主要な支払手段であること、②銀行の信用供与はビジネスの秩序ある機能と諸産業の金融需要に不可欠であること、③銀行の信用供給や債務返済の能力は、個別の預金者や借り手との関係を越えて一国経済全体に影響を及ぼすことである<sup>11</sup>。

通貨監督官の認識と比較したとき、理事会の認識の特徴は個別銀行経営の健全性に加えて、信用管理政策の視点から銀行監督・検査体制を問題視した点にある。理事会によれば、銀行監督は主に地域的な事情に起因する個別事例ではうまく機能することも多いが、しかし、一般的な経済不況に起因する全般的倒壊を阻止することはできない。「銀行監督は法律や規則や管理によって、特殊な事情や緊急性、そして競争条件を充たすための長年の累積的結果を映しだす。その結果、銀行ビジネスを管理するために設

<sup>8</sup> 国法銀行の監督を考察したものに以下がある。Thomas P. Kane, *The Romance and Tragedy of Banking: Problems and Incidents of Governmental Supervision of National Banks*, New York: Bankers Pub., 1923 [三上太一訳『米國銀行業の悲劇』文雅堂、1927年]; Guy Fox, "Supervision of Banking by the Comptroller of the Currency," in Emmette S. Redford ed., *Public Administration and Policy Formation: Studies in Oil, Gas, Banking, River Development and Corporate Investigations*, Austin: University of Texas Press, 1956.

<sup>9</sup> Treasury Department, "Replies to Questions Submitted by the Senate Committee on Banking and Currency with Reference to the National Monetary and Banking Policy," unsigned and undated [probably late 1940 or early 1941], Section I, A. General, No. 1, pp. 1-3, *Harry Dexter White Papers*, Princeton University, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Box 6, Item 17. a. (以下、Treasury Department, I-A-1, pp. 1-3のように略記)。

<sup>10</sup> Treasury Department, "Replies to Questions," I-A-1, pp. 2-3.

<sup>11</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System, "Answer to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," Revised Answer, Section II, A. General, No. 1, Feb. 17, 1941, p. 1, National Archives, RG 82, Box 123.

計された法律や規則が多くなりすぎてはいないか、それを管理する組織が複雑になりすぎてはいないかを問い直すことが必要となる」<sup>12</sup>。

そこで理事会は、早い機会に銀行諸立法を見直し、簡素化することを勧告した。その目的は、①時代遅れの条項を削除して矛盾を調和させること、また②銀行経営の細部に関する規制を最小限に抑えることであった。こうして理事会は銀行の監督・検査システムをある方向に誘導し再編成しようとした。この方向を確かめるため、次に連邦準備銀行を含めた他の利害関係組織の認識をみておこう。

### (3) 連邦準備銀行

ワグナー委員会は連邦準備制度がアメリカに独自の組織形態（加盟銀行を株主とする各地区の連邦準備銀行と、大統領任命の理事で構成される連邦準備制度理事会）を採るため、ワシントンの理事会とは別に連邦準備銀行にも意見を求めた。その際、12地区の連邦準備銀行全体的見解を集約する方法として、創設時から各連邦準備銀行間の政策調整の不備を補う目的で設置された、連邦準備銀行総裁会議の法制委員会が利用された。本稿で連邦準備銀行の見解に言及する場合、断りがない限りこの連銀総裁会議を指す。

連邦準備銀行の回答は、理事会のそれと比較するときわめて簡略で、内容もほとんど類似していた。すなわち、銀行は預金を受け入れ、人々やビジネスに資金と支払手段を供給するという意味で公共性を有し、したがって公的な監督は「安全装置」の一つである。また効果的な銀行監督は、銀行倒産とそれに起因する経済的混乱を最小限に抑制する。そして財務省とはやや異なり、銀行経営の内部情報に接しえない預金者や借り手などの利害関係者に代わって公的監督が必要となると指摘する<sup>13</sup>。ここでわれわれは、この議論が支店開設を原則として認めない単一銀行制度（＝単店舗主義）を前提にしていることに予め留意しておきたい。

### (4) 各州の銀行監督官

次に、各州政府の一般株式銀行法に基づいて設立された「州法銀行」に対する監督権限をもつ各州政府の銀行監督官（Commissioner of Banks）は、銀行の公共性をどのように認識していたのであろうか<sup>14</sup>。ワグナー委員会の質問は、上述の連邦政府部局や独立機関への質問とやや異なった。すなわち、「商業銀行の監督から如何なる公的利益を得るか。監督の主要な目的は1933年から変化したか」<sup>15</sup>であった。

ここで注意すべきことは、ワグナー委員会からの多数ある質問全体に対して、各州の銀行監督官が個別に回答していないことである。マサチューセッツ州銀行監督官がワグナー委員会宛の回答文書に添付した手紙によれば、一部の回答を除いて、「可能な限り意図的に、全国州法銀行監督者協会によって検討

<sup>12</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System, "Answer to the Questionnaire," II-A-1, Feb. 17, 1941, p. 2.

<sup>13</sup> Presidents' Conference of the Federal Reserve Banks, Legislative Committee, "(Answer to) Questionnaire," VI-A-1, undated, pp. 1-2, in: Board of Governors of the Federal Reserve, *Legislation, Major Speeches and Essays, and Special Reports, 1913-1960*, Frederick, Md.: University Publications of America, 1983. Reel No. 18.

<sup>14</sup> 州法銀行の監督に関しては、以下が比較的詳しい。George E. Barnett, *State Banks and Trust Companies, Since the Passage of the National-Bank Act*, Washington: GPO, 1911.

<sup>15</sup> U. S. Committee on Banking and Currency, *Questionnaire*, I-7, p. 69.

された標準的な回答セットに従っている。私もその討議に参加したが、これは貴委員会の作業を少しでも簡単にしようと考えてのことである」と<sup>16</sup>。ゆえに、われわれは全ての州政府の回答を別個に検討する必要はないが、州によっては若干のアレンジが施されている点に留意したい。

まず質問の前半部に関して、例えばニューヨーク州銀行局の回答によれば、個人や法人の預金者に代わって銀行業務の健全性をチェックすることに、銀行監督の第一の公益性が求められる。第二に、特許申請された銀行が当該コミュニティにとって有益なファシリティを提供するかどうかを判断すること、そして第三に、設立後における健全経営からの逸脱をチェックすることにより、「銀行システム全体や公共の福祉に危険を孕む」事態を回避すること、これらに公益性が求められた<sup>17</sup>。

ただ、ミネソタ、ミシガン、オクラホマ、ノースカロライナなどの各州銀行監督官は、二元銀行制に依拠したコミュニティ銀行の存続を主張する一文を付け加えることを忘れなかった。すなわち、「民間企業による銀行経営が許されるような民主的な政治形態がわが国で続くかぎり、ある種の銀行監督は不可欠である」<sup>18</sup>。

続いて、質問の後半部分に関する回答を見てみよう。ニューヨーク州銀行局は「銀行監督の主要目的は、1933年以降も変化していない」としながらも、重心の移動を示唆している。銀行監督は従来から「銀行の預金者、債権者、そして株主の保護」を強調していたが、「1929年に始まった不況は銀行監督官らに対して、わが国の銀行システムが創設時の重要な目的の一つ、信用の拡大に十分役立っているか否か」に重点を置くことを強いた。さらに大恐慌以降、各州の銀行監督官は健全銀行業務の維持を越えて、地域の信用需要に限定してではあるが、信用供給量の増減に銀行監督がより積極的に関与するようになったと主張する<sup>19</sup>。

## (5) 銀行団体

最後に、銀行業の公共性に関する銀行家団体の認識を確認しておこう。すなわち、ワグナー委員会がこの問題で調査の対象に選んだのは、アメリカ銀行協会、準備市銀行協会、そして合衆国貯蓄貸付連盟の三つの団体であった。

第一は、アメリカ銀行協会である。この団体は1875年に創設され、1933年現在で全銀行数の約70%、

<sup>16</sup> Joseph E. Perry, Commissioner of Banks to Robert F. Wagner, Feb. 14, 1941, Commonwealth of Massachusetts, Office of the Commissioner of Banks, "Reply to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," Feb. 14, 1941, National Archives, RG 46, Box 139. 同じ指摘は、オクラホマ州銀行監督官の文書にもある (Linwood O. Neal, Bank Commissioner of Oklahoma to Senator Robert F. Wagner, Feb. 21, 1941, National Archives, RG 46, Box 139)。なお、全国州法銀行監督者協会は1902年、情報交換を目的に創設された州法銀行監督者の全国組織で、現在もなお、二元銀行制度の保護と促進を目的に掲げ、州法銀行会員を含む団体 [州法銀行監督者会議 (Conference of State Bank Supervisors: CSBS)] として活動している。 <<http://www.csbs.org/>>

<sup>17</sup> New York State Banking Department, "Reply to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," I-7, 1941, pp. 16-17, National Archives, RG 46, Box 140.

<sup>18</sup> State of Minnesota, Commissioner of Banks, "Reply to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," I-7, March 18, 1941, p. 1, National Archives, RG 46, Box 139; State of North Carolina, Commissioner of Banks, "Reply to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," I-7, Dec. 31, 1940, p. 2, National Archives, RG 46, Box 139; State of Oklahoma, Banking Department, "Reply to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," I-7, Feb. 21, 1941, p. 12, National Archives, RG 46, Box 139; State of Michigan, Banking Department, "Reply to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," I-7, March 4, 1941, p. 1, National Archives, RG 46, Box 139.

<sup>19</sup> New York State Banking Department, "Reply to the Questionnaire," I-7, pp. 17-18.

資産額で約94%のシェアを占めるアメリカ最大の銀行団体である<sup>20</sup>。ワグナー委員会の質問は通貨監督官や連邦準備制度理事会などと同じであったが、アメリカ銀行協会の回答はきわめて簡略であった。すなわち、アメリカの商業銀行が銀行小切手の形で貨幣を発行し、生産の持続的拡大に不可欠な銀行信用を供与することで、銀行業は公益性を有する。公的な銀行監督を受ける立場からみて重要なことは、「わが国の銀行システムが非常に多くの銀行から構成されるために、監督は不可欠」とする点であろう<sup>21</sup>。この銀行家団体は、連邦準備銀行の見解と同様に、単店舗主義を採用するがゆえに大量に存在する小規模の独立銀行が銀行監督の必要性を高めていると主張した。

第二は、準備市銀行協会で、1912年12月、国法銀行制度の準備金規定のカテゴリーのなかで、地方銀行とは区別された、都市部（準備市）に所在する銀行家によって創設された団体である<sup>22</sup>。この団体は、規約に「アメリカ銀行協会や、また如何なる州法銀行協会の利害とも衝突する事項はこれを議題としない」と盛り込むなど<sup>23</sup>、後述の点を含めて、全国の最大公約数的な利害を代表するアメリカ銀行協会と地方銀行を代表する州法銀行諸団体の中間的位置に立つものであった。そのためか、準備市銀行協会の回答はさらに簡潔であった。すなわち、銀行の公益性は「公衆からの預金の引受けと公衆に対する銀行信用の供与の中に含まれている。健全銀行業務はコミュニティの資金を保護し、十分な信用の流れを確保するためには不可欠である」<sup>24</sup>と述べたに過ぎない。

最後に、合衆国貯蓄貸付連盟である。この団体は4,000弱の貯蓄貸付組合が加盟する合衆国最大の住宅金融業界団体で、住宅抵当貸付総額の30%強を提供していた<sup>25</sup>。同連盟は、貯蓄貸付ビジネスに対する公的監督が大きい理由として、銀行信用の供与や銀行に対する信認の重要性など、きわめてバランスの取れた中立的な回答を提出した<sup>26</sup>。それは第一に、この団体が住宅金融に特化した貯蓄金融機関であること、第二に、預金保険制度を含めて、貯蓄金融機関に対する監督体制がすでに連邦住宅貸付銀行理事会<sup>27</sup>

<sup>20</sup> 須藤功『アメリカ巨大企業体制の成立と銀行』名古屋大学出版会、1997年、145頁を参照。

<sup>21</sup> American Bankers Association, Special Banking Studies Committee, *The Answers of the American Bankers Association: In Reply to Part 9 of the Questionnaire of the Committee on Banking and Currency of the United States Senate*, New York, April 1941, p. 27.

<sup>22</sup> Joseph J. Schroeder, *They Made Banking History: the Association of Reserve City Bankers, 1911-1960*, Chicago: Rand McNally, 1962, p. xv. 1941年には、この団体は57の準備市の450名（内規による上限）の代表によって構成された。役員は小規模で、毎年改選されるインフォーマルな性格の強い組織である。この回答書は、9名からなる特別委員会が各委員の経験や知識をもとにしているが、会員の考えを横断的に代表すると述べている。Association of Reserve City Bankers, "Answer to the Questionnaire on National Monetary and Banking Policy," Chicago, March 11, 1941, pp. 2-4, in: Board of Governors of the Federal Reserve, *Legislation, Major Speeches and Essays, and Special Reports, 1913-1960*, Frederick, Md.: University Publications of America, 1983. Reel No. 18.

<sup>23</sup> United States Savings and Loan League, Board of Directors, "Memorandum and Reply to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," Oct. 19, 1940, p. 1, National Archives, RG 46, Box 140.

<sup>24</sup> Schroeder, *They Made Banking History*, pp. 1-2.

<sup>25</sup> Association of Reserve City Bankers, "Answer to the Questionnaire," II-A-1, p. 16.

<sup>26</sup> United States Savings and Loan League, Board of Directors, "Memorandum and Reply to the Questionnaire Relative to S. Res. 125," Oct. 19, 1940, p. 1, National Archives, RG 46, Box 140. この団体は1890年代に全国の貯蓄金融機関のリーダーらのフォーラムとして出発し、1929年にMorton Bodfishを専務理事（報告書提出時は副理事長）に招請したことで、全国的な産業団体となった。David L. Mason, *From Buildings and Loans to Bail-Outs: a History of the American Savings and Loan Industry, 1831-1995*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 269.

<sup>27</sup> United States Savings and Loan League, "Memorandum and Reply," I-A-1, p. 5.

<sup>28</sup> 連邦住宅貸付銀行理事会（FHLBB）は1932年7月22日の連邦住宅貸付銀行法（Federal Home Loan Bank Act）により設立され、連邦貯蓄貸付制度（Federal Savings and Loan System）と連邦貯蓄貸付保険公社（Federal Savings and Loan Insurance Corporation）に対する監督権限をもった。United States Savings and Loan League, "Memorandum and Reply," Section I, F. Relations among Supervisory Agencies, No. 1, p. 12.



に統合されていたこと、そして最後に、この団体が政府の規制を通じて競争からの保護を追及していたからであった<sup>28</sup>。

以上にみたように、銀行の公共性をめぐる認識は銀行監督機関や銀行団体の間で、とりわけ連邦準備制度理事会と財務省（通貨監督官）、州政府銀行監督官との間で重要な差異があったように思われる。銀行の公共性、銀行監督の目的をめぐる監督諸機関の認識の相違は、監督・検査の管轄権をめぐる衝突、最終的には二元銀行制度をめぐる対立に由来した。そこで次節では、銀行監督諸機関の関係とその統合に関する質問に焦点をあてる。

### Ⅲ. 銀行の監督・検査体制

銀行監督諸機関の関係とその統合問題の検討は、これを提起した連邦準備制度理事会の認識から出発するのがよいであろう。ニューディール金融制度改革の後、銀行の超過準備問題に直面して、マリナー・エクルズを中心とする連邦準備制度理事会は通貨＝信用管理の責任者としての役割を果たすべく、「銀行検査や規制機能を統合し整理する」必要性を強く認識した。この「銀行制度統合プラン」は、1937年不況の原因と対策をめぐる議論のなかで、「銀行検査の統一」あるいは「共同銀行検査」の方針となって表れた。銀行検査の統合を二元銀行制度への決別、支店銀行制度による地域銀行存亡の危機と捉えた財務長官や州法銀行関係者らの猛烈な反対運動にもかかわらず、1938年、連邦準備制度理事会、財務省通貨監督局、およびFDICの代表者らによる会議で、連邦機関の銀行検査による貸付と証券の評価手続きに関して一定の合意が得られた<sup>29</sup>。

しかし、連邦機関の銀行検査手続きの統一はなお不十分で、エクルズは再び「全銀行統合プロジェクト」の実現に向かって前進した。1939年4月、理事会は連邦議会（両院銀行通貨委員会）に銀行の監督権の衝突に関する議会調査を要請し、ヘンリー・モーゲンソー財務長官らの反対にもかかわらず、遂に上院銀行通貨委員会の本格的調査が開始されることになったのである<sup>30</sup>。

#### (1) 連邦準備制度理事会

ワグナー委員会は連邦準備制度理事会の要請を受け、以下の質問項目を挿入した。すなわち、「連邦政府の銀行監督・検査機能は単一の統合した検査機関に集中すべきか」、「全ての連邦銀行監督関連法を統一し、また成文化して、全ての被保険銀行と要求払預金保有銀行に適用すべきか……」<sup>31</sup>。まずは、この質問に対する理事会の回答を見ておこう。

理事会は連邦政府の銀行監督・検査機能の単一連邦機関への統合と、加盟銀行に対する財務長官の設立認可権限の廃止を求めた。実地検査（field examining）は分権化し、監督機関の地方部局が「検査や是

<sup>28</sup> Mason, *From Buildings and Loans to Bail-Outs*, p. 269.

<sup>29</sup> "Revision in Bank Examination Procedure and in the Investment Securities Regulation of the Comptroller of the Currency," *Federal Reserve Bulletin*, Vol. 24, No. 7, July 1938, pp. 563-566.

<sup>30</sup> 以上の経緯について詳しくは、須藤「戦後通貨金融システムの形成」、224-232頁を参照。

<sup>31</sup> U. S. Committee on Banking and Currency, *Questionnaire*, p. 36.

正要求、特許・支店・信託業務・認可に関する申請の承認や拒絶、資本金の変更、営業報告書の再調査などを担当する<sup>32</sup>。ただし、それは一般的政策との調整の必要からワシントン所在の監督機関の点検を条件としたように、連邦準備制度理事会の目的は何よりも、銀行監督・検査を自らの政策に適合させることにあったのである<sup>33</sup>。

国法銀行、州法加盟銀行、非加盟被保険銀行の競争条件を平等化するため、理事会は連邦政府の銀行監督に関する法律を統合し、連邦預金保険制度に加盟する全ての銀行に適用すべきとする。しかしながら、連邦預金保険制度に加盟しない州法銀行への言及は周到に回避していた<sup>34</sup>。理事会はワグナー委員会の要請に応じて詳細なメモを提出するとしているが、この辺に理事会側のある種の妥協点があったと推測することも可能である。

## (2) 通貨監督官（財務省）

通貨監督官（財務省）は、連邦政府の銀行監督・検査機能の統合に一定の理解は示すものの、終始反対し続けた。すなわち、たとえ統合しても「国法銀行を監督し検査する仕事は、今日と同様、州法銀行を監督し検査するのとはかなり違った仕事に留まるであろう。というのは、一方で連邦政府は完全な責任を持ち、他方でその責任は諸州に分割されるため、連邦政府の行使する権限の大部分は、FDICや連邦準備制度の防衛に必要と思われる限りで、州当局の監督と検査をただ補足するに過ぎないからである」と<sup>35</sup>。

また、通貨監督官は銀行監督機能の統合に緊急性は認められないと主張しつつ、同時に連邦準備銀行や連邦預金保険公社など、既存の連邦監督機関への統合の可能性を牽制する。すなわち、「全ての銀行監督・銀行検査の機能は、監督や検査を受ける銀行に金融利害を持つ機関、銀行の債権者、保険者や株主である機関によって行使されるべきではない。なぜなら、そうした機関は当然、完全なる公平性を期待されるからである」<sup>36</sup>。ワグナー委員会が「二元銀行制度を捨て、一つの統一したシステムを創出すべきと結論するならば、…現行の連邦銀行法は僅かな改変で、全銀行の創設・運営・監督に十分適用できるものと考えている」<sup>37</sup>。通貨監督官がこのように述べるのは、おそらくは州政府（銀行監督官）や銀行団体の激しい抵抗を前提にしていたからであった。

## (3) 連邦準備銀行

州政府や銀行団体の批判的見解を検討する前に、連邦準備銀行の理解をみておこう。なぜなら、先述のように、銀行監督の目的をめぐって理事会との間で意見に齟齬がみられたからである。

<sup>32</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System, "Answer to the Questionnaire," II-H-1, Feb. 21, 1941, pp. 1-2.

<sup>33</sup> わが国でも、1927年の金融恐慌を契機に金融危機発生防止（LLR）や金融システムの安定性確保などの「構造的規制」を進めたが、1930年代に入ると「インフレ対策あるいは戦時金融動員という新しい課題」に移行するとされる。伊藤正直「昭和初年の金融システム危機——その構造と対応」、安部悦生編『金融規制はなぜ始まったのか』、第4章、189-190頁。

<sup>34</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System, "Answer to the Questionnaire," II-H-2, Feb. 24, 1941, p. 1.

<sup>35</sup> Treasury Department, "Replies to Questions," III-1, p. 1.

<sup>36</sup> Treasury Department, "Replies to Questions," III-1, p. 1.

<sup>37</sup> Treasury Department, "Replies to Questions," III-2, p. 1.

連邦準備銀行（総裁会議）によれば、連邦政府の銀行監督機能を単一の機関に統合するのはよい。しかしながら、「検査機能を監督機関とは別の、性質の異なる単一の統合体に集中させることは望ましくない。その主な理由は、銀行検査はそれ自体が目的のではなく、銀行監督の一般的問題の中の重要な部分にすぎないからである」<sup>38</sup>。実際、「通貨監督官、連邦準備銀行、FDICの間に銀行検査の重複はほとんどないが、監督権限には大きな重複」がある。そのため、しばしば銀行監督の効果を阻害するある種の混乱と遅れが——とりわけ合併や統合の場合に——発生する<sup>39</sup>。

1938年には連邦監督機関の間で、銀行検査手続きの統一が実現した。しかし、連邦準備銀行によれば、「これらの変更は有益ではあったが、管轄権の重複、規則や法律と手続きの解釈が矛盾する可能性を排除」できなかった。そのため、検査機能をFDICや新設機関に統合することは、むしろ重複や混乱や矛盾を生み出すだけである<sup>40</sup>。

では、連邦準備銀行はどのような解決案を提示するのか。回答書によれば、「銀行の監督と検査の機能は多くの密接に結合した機能から構成されている」ため、両者を分離することは容易なことでない。しかしなお、全ての連邦監督・検査機能を単一の機関に統合するとすれば、それは連邦準備制度が最適である。なぜなら、連邦準備制度理事会と12の地区準備銀行との関係、さらには連邦議会や大統領府との関係に表現される独特の機構を連邦準備制度が採用するからである<sup>41</sup>。

#### (4) 各州の銀行監督官

各州の銀行監督官は連邦政府の銀行監督・検査機能の統合に、明らかに反対した。この質問に対する各州の見解はほぼ統一されていた。ここでは、ミネソタ州銀行監督官の回答を見ておこう。すなわち、「監督・検査機関の統一は理論的には妥当であるかもしれないが、われわれの判断では賢明でも実際的でもない。多くの連邦機関に存在する監督機能は、特定の異なる目的に適合するよう設計されている」<sup>42</sup>。州銀行監督官は銀行検査機関に関しても、その統一を拒否する。第一の理由は、検査の分権化の必要であり、第二は、検査権限の分離が地域の「特殊な必要性や目的を看過」するからである<sup>43</sup>。そして第三に、最大の反対理由は銀行設立に関わる州権、あるいは二元銀行制度の存続を左右するからである<sup>44</sup>。

ただし、一部の州銀行監督官は他の質問に対する回答の中で、異なる意見を表明している。ノースカロライナ州の初代銀行監督官フッド（Gurney P. Hood, 在任期間 1931-51年）は、連邦銀行監督・検査機関の統一に反対するが、被保険銀行に関しては賛成する<sup>45</sup>。フッドはさらに、次のように議論を展開する。

<sup>38</sup> Presidents' Conference of the Federal Reserve Banks, " (Answer to) Questionnaire," VI-1, p. 1.

<sup>39</sup> Presidents' Conference of the Federal Reserve Banks, " (Answer to) Questionnaire," VI-1, pp. 6-7.

<sup>40</sup> Presidents' Conference of the Federal Reserve Banks, " (Answer to) Questionnaire," VI-1, pp. 8-9.

<sup>41</sup> Presidents' Conference of the Federal Reserve Banks, " (Answer to) Questionnaire," VI-1, pp. 12-13.

<sup>42</sup> State of Minnesota, "Reply to the Questionnaire," VII-1, p. 1.

<sup>43</sup> State of Minnesota, "Reply to the Questionnaire," VII-1, p. 2.

<sup>44</sup> State of Minnesota, "Reply to the Questionnaire," VII-2, p. 1.

<sup>45</sup> State of North Carolina, "Reply to the Questionnaire," VII-1, p. 1. Gurney P. Hood については、以下も参照。" NC Office of the Commissioner of Banks Organization and History" < <http://www.nccob.org/NCCOB/AboutUs/history.htm> >

統一検査手続きと統一報告書(call report)様式の採用に関する合意は、連邦監督諸機関と各州の銀行監督部局との間でも達成された。しかし「通貨監督官、連邦準備制度、数州の銀行監督官はこの合意の完全な実施を断念または拒絶した。通貨監督官は最重要の負債項目(劣後負債)を除外して、営業報告書様式の公表を許可した。連邦準備制度は、統一検査様式の全てを採用したのではなかった。数州の銀行監督官は、消極的監督(negative supervision)という旧式の考えに明白に固執した」。監督機関の「誠意ある協力」の欠如と営業再開を遅らせる「消極的監督」を是正するには、州政府の銀行特許・監督権は維持しながら、被保険銀行全てに対する監督・検査の権限をもつ連邦預金保険公社(FDIC)に集中させねばならない。なぜなら、「被保険銀行が健全性を維持できなければ、FDICは崩壊する。もしFDICが崩壊すれば、この国の銀行の私的所有は没落を告げることになる」<sup>46</sup>からであった。

フッドの提案は全国州法銀行監督者協会の統一見解を形成することはなかったが、しかし、各州の銀行監督官からも強い危機感を抱いていたことも事実であった。全国州法銀行監督者協会のある幹事は同協会の年次大会で、「州当局が監督の様式を常に公共の要望に沿うことができなければ、われわれは全ての銀行監督権限の引受け先を連邦政府に見いださねばならない」と示唆した。アメリカ銀行協会会長ヘインズ(Robert M. Hanes)はこの発言を受けて、州政府が党派的に銀行監督官を任命することや、銀行監督官の任期が短いこと、銀行監督官や検査官の給与が低いことによる人材不足を指摘していた<sup>47</sup>。

## (5) 銀行団体

最後に、銀行家団体の見解を検討しよう。アメリカ銀行協会の主張は明確で、連邦銀行監督機関の統一は理論的には有り得るとしても、「ワシントンの現在の一般的な組織形態を維持することが望ましい」<sup>48</sup>。その理由は、第一は「歴史的」なもので、現在の銀行監督体制は銀行制度と相互に調整し合いながら成長してきたからである。第二は、「効率性の観点」でも現在の組織を維持することが望ましい。それは連邦準備銀行もFDICも、自らの銀行検査による情報が有益であるからである。第三に、「監督部局が官僚的で専制的になる危険は、全ての権限が一箇所に集中する場合に、常により大きくなる。現在の三機関の権限の分散は、状況の変化に対して新しい方法や調整を試みるための大きな柔軟性と機会を与える」からであった<sup>49</sup>。

<sup>46</sup> State of North Carolina, "Reply to the Questionnaire," I-3, pp. 4-7.

<sup>47</sup> "A Program for State Bank Supervision," *Banking: Journal of the American Bankers Association*, Vol. 32 (April 1940), p. 89. フグナー委員会のアンケート調査に回答するに当たって、アメリカ銀行協会は「特別銀行調査委員会(Special Banking Studies Committee)」を設置し、また多くの会員(1000名超)にアンケート調査を実施した。その際の会員のコメントで最も重要な特徴の一つとして、「検査官個人の性格や能力が監督に対する銀行のリアクションに大きく影響」した点が指摘されている。Gurden Edwards, "Bank Supervision Experience," *Banking: Journal of the American Bankers Association*, Vol. 34, No. 1 (July 1941), p. 46.

<sup>48</sup> American Bankers Association, *The Answers*, II-F-1, p. 64.

<sup>49</sup> American Bankers Association, *The Answers*, II-F-1, pp. 64-65.

第1表 銀行による特許法の変更と州法銀行の連邦準備制度加盟・脱退（1921 - 1939年）

| 年    | 特許法変更（銀行数） |       | 州法銀行の連邦準備制度加盟・脱退 |     |
|------|------------|-------|------------------|-----|
|      | 国法→州法      | 州法→国法 | 加盟数              | 脱退数 |
| 1921 | 65         | 8     | 204              | 19  |
| 1922 | 122        | 5     | 95               | 13  |
| 1923 | 75         | 19    | 66               | 29  |
| 1924 | 26         | 15    | 41               | 26  |
| 1925 | 105        | 18    | 40               | 39  |
| 1926 | 23         | 21    | 32               | 59  |
| 1927 | 33         | 15    | 29               | 26  |
| 1928 | 17         | 20    | 23               | 40  |
| 1929 | 27         | 36    | 27               | 42  |
| 1930 | 36         | 18    | 18               | 41  |
| 1931 | 8          | 19    | 23               | 20  |
| 1932 | 7          | 8     | 23               | 13  |
| 1933 | 23         | 18    | 237              | 6   |
| 1934 | 32         | 4     | 125              | 5   |
| 1935 | 9          | 12    | 38               | 3   |
| 1936 | 9          | 18    | 70               | 7   |
| 1937 | 19         | 16    | 58               | 6   |
| 1938 | 6          | 12    | 49               | 5   |
| 1939 | 13         | 12    | 85               | 4   |
| 合計   | 655        | 294   | 1,283            | 403 |

(出所) American Bankers Association, Special Banking Studies Committee, *The Answers of the American Bankers Association*, New York, 1941, p. 75.

アメリカ銀行協会はまた、連邦準備制度が懸念する、規制の緩い銀行監督制度への銀行の移動も、もはや重要ではないと強調する。第1表に示されるように、1920年代と比較して1930年代は、国法銀行と州法銀行の間の設立特許法の変更も、州法銀行の連邦準備制度からの脱退も減少した。実際、1939年に13行が国法銀行から州法銀行に変更したが、それは同年末に営業する商業銀行数14,534の0.2%にも満たない。さらに、1933年銀行恐慌以前の61行の銀行制度変更や統合のケースを調査したところ、「国法から州法に特許変更した僅かに13銀行だけが、連邦の監督からの離脱をその判断基準とした。これらの銀行の何行かは、州の監督官の要求の方が緩やかであると答え、その他は国法銀行検査官の勧告を受諾する意思がなかったと答えた」<sup>50</sup>。

<sup>50</sup> 以上は、連邦準備制度に関して特許法の変更が銀行監督の効果を妨害したか、との質問に対する回答である。

準備市銀行協会の意見も、アメリカ銀行協会とほぼ同じであった。第一は、連邦準備制度理事会は「連邦機関の権限の分離や重複とその結果たる混乱や遅れ」の危険性を提起したが、そうした問題は「諸機関の調整を漸進的に改善」することで回避できること。第二は、「既存の権限の分散に由来する重複や機構的な不都合に勝る、他の重大な考慮すべき事柄」がある。すなわち、「そうした機関の主要機能が設立特許や監督政策を支配するなら、…最終的には、わが国の銀行制度の均衡を攪乱する」だけであると<sup>51</sup>。

さらに、コミュニティ銀行を代表する合衆国貯蓄貸付連盟も、貯蓄貸付組合の領域での監督機関の統一を不要と断定した。すなわち、「連邦貯蓄貸付組合と州貯蓄貸付組合という二元制度は、同様の銀行制度のケースのように、州の特許で経営する組合が多数あることから、連邦監督法を全ての被保険貯蓄貸付組合に統一的に適用すべきでない卓越した根拠」を示している。続けて、「二元制度の一つの正当性は、各機関が州や連邦のどちらの監督下で、コミュニティに最善の貢献ができるかを決定できる」ことであると述べた<sup>52</sup>。

#### IV. 銀行監督・検査体制と二元銀行制度——結びにかえて

以上、連邦銀行監督機関の統合プランに対する各種利害関係者の見解を検討してきた。そしてわれわれは、この計画の主導者である連邦準備制度を除いて、利害関係者のほとんどが強い難色を示していたことを明らかにした。まず、公的監督機関はそれぞれの管轄権確保の立場から現状維持に固執した。統一が不可欠な場合でも、通貨監督官（財務省）は既存の監督機関とは別個の機関を設置すべきであると主張し、連邦準備銀行は全ての監督・検査機能を連邦準備銀行に統合すべきことを強調した。各州銀行監督官は、銀行監督はもちろん検査機能の統一も拒絶した。銀行の監督と検査の両機能の分離は二元銀行制を否定すると看做したからであった。二元銀行制への固執は銀行家団体とくに顕著であった。貯蓄貸付組合のようなコミュニティ銀行に限らず、準備市銀行のような都市部の銀行も二元銀行制度の維持を主張した。

したがって、アンケート調査の回答段階ですでに、連邦準備銀行制度理事会の二元銀行制度への対応にも、変化の兆しがあった。理事会は次のように回答する。二元銀行制度はもはや「わが国経済の固定部分」になっているため、「全銀行が連邦政府による特許と監督を受ける制度に変更することは、わが国の既存の構造に劇的な変化を及ぼし、既存の関係を破壊し、そして移行期には銀行制度の運営に深刻な妨げになるであろう」と<sup>53</sup>。

それでもなお、理事会は二元銀行制度の欠陥は、以下の手段で容易に修正できるとする。すなわち、「全商業銀行に対して連邦準備制度加盟銀行と同じ準備金の維持を要求」すること、「公衆の保護または健全銀行業務（持株会社やその関連規定を含め）の維持のために不可欠と思われる、連邦銀行法の全ての規

American Bankers Association, *The Answers*, III-A-4, pp. 75-76.

<sup>51</sup> Association of Reserve City Bankers, "Answer to the Questionnaire," II-F-1, pp. 37-38.

<sup>52</sup> United States Savings and Loan League, "Memorandum and Reply," II-F-1, p. 12.

<sup>53</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System, "Answer to the Questionnaire," III-A-1, Feb. 16, 1941, p. 1.

制条項を要求払預金受入れ銀行の全てに適用」することなどである。これらの改革案は、全商業銀行の連邦準備制度加盟と同じ効果を持ち、これを銀行検査の連邦準備銀行への集中案と重ね合わせるならば、支店銀行制の導入を除いて、事実上は二元銀行制度を骨抜きにするに等しかった。こうして連邦準備銀行（総裁会議）は、一方で二元銀行制度の維持を主張しつつ、他方で連邦銀行監督・検査機関の統合を強調したのである<sup>54</sup>。

しかしながら、財務省（通貨監督官）も各州銀行監督官も、それ以上に銀行家団体は連邦銀行監督・検査機関の統合に激しく抵抗し、二元銀行制度の維持を声高に主張した。連邦準備制度はこうした状況を認識して、二元銀行制度を形式的に維持しながら、銀行監督・検査機能の連邦準備制度への一元化を試みたのであった。それゆえ、アンケート調査における一定範囲内での回答を分析する限りでは、少なくとも連邦準備制度のプランが実現する可能性は少ないように見えた。とはいえ、各州銀行監督部局も銀行団体もまた、銀行の公共性の高まりに危機感を強めていたこともまた事実であった。とりわけ、連邦準備制度が銀行の公共性を強力に主張したのは通貨・信用政策の領域であった。だが、この視角からするワグナー委員会アンケート調査の検討は別稿に譲らざるをえない。

（すとう いさお）

<sup>54</sup> Presidents' Conference of the Federal Reserve Banks, "(Answer to) Questionnaire," V-A-1, pp. 1-2.