

〈論文〉

グラスの連邦清算公社と FDIC の源流

—金融包摂の経済学—

坂 本 正

論文要旨

1933 年銀行法いわゆるグラス＝スティーガル法の FDIC(Federal Deposit Insurance Corporation: 連邦預金保険公社) は、現代の金融制度のセーフティーネットとしてニューディール期の金融制度改革として最も成功した改革であったがこの法制度化の形成過程は必ずしも明らかではなく、その功績はもっぱら預金保証法案の提唱者であるスティーガルに帰せられてきた。そして通常ではグラスがスティーガルとの政治的妥協でスティーガル条項を全面的に受け入れ、スティーガルもグラスの銀行と証券の 4 つの分離条項をはじめとする包括的な銀行改革案を全面的に受け入れる形で、グラス法案とスティーガル法案が相互に組み合わさることを通じてグラス＝スティーガル法が成立したと理解されてきた。

というのもすでにフーバー政権時代にグラス法案とスティーガル法案は提起されていたが、グラス法案は上院を通過し、下院ではスティーガル法案が承認されたが、最終的に議会を通過することができず、相互の対立が際立っただけで、ルーズベルト政権下で大統領就任直後の 1933 年 3 月 5 日に「銀行の休日」布告を中心に当面する銀行問題を検討した財務省会議でもグラスとスティーガルの対立は続いていたしグラスは 3 月 11 日の預金保証＝保険が審議された時も批判的立場を貫き 3 月 11 日には、フーバー政権レームダック期の 1933 年 1 月、上院を通過したものの下院を通過できなかった法案(S.4412 修正法案)内容を踏襲した法案 (S.245)を改めて提出するという対立の歴史的背景があったためである。それは非妥協的な対立であったから互いに折り合う余地がなく、グラス法案がスティーガル法案を受け入れるとすれば、グラス法案はスティーガル法案の預金保証条項をそのまま受け入れるほかないと思われたからであった。

しかし、このような通説的理解とは全く逆に、グラス＝スティーガル法は下院法案の形式をとるにもかかわらず、FDIC 条項の法制化の過程で法的枠組みの基軸となったのはスティーガル法案の預金保証条項ではなく、グラス法案の連邦清算公社 (Federal Liquidating Corporation) 条項であった。つまりグラスとスティーガルの政治的妥協とは、グラスがスティーガルの預金保証＝保険構想を受け入れる代わりにその法制化に当たっては、グラスがスティーガルの預金保証条項に反対して提起してきた預金者保護＝救済案としての連邦清算公社条項を軸にその機能を拡大し、清算機能に預金保険機能を付加する形で FDIC 条項が規定されることになったものであった。本稿はこの観点からグラスの連邦清算公社条項を FDIC の源流として FDIC の法的形成過程を再検討し、FDIC が清算と保険を併せ持つことで金融恐慌によって排除される層を金融制度の中に包摂する新たな銀行救済＝再建システムを構築することになった意義を提起する。

1 はじめに

1933年グラス＝スティーガル法のFDIC(Federal Deposit Insurance Corporation:連邦預金保険公社)はニューディール銀行制度改革で最も成功した現代金融制度のセーフティネットの構築で、その特徴は銀行恐慌で金融排除される層を救済する預金者保護＝救済政策として提起され、ルーズベルト大統領の反対にもかかわらず議会主導で金融包摂システムを創出したことでその制度が銀行恐慌下で国民の銀行制度への信頼回復に果たした役割とその意義は大きい。ここに銀行恐慌からの市場再生のカギを握る金融包摂の思想と経済学がある。本稿では、この観点からFDICの形成を探ることでニューディール銀行改革の金融包摂プランが、預金保険を求める強い世論を背景にいかん議論され、それまでの19世紀末以来の預金保証＝保険を主張してきたポピュリズム的社会政策思想を大きく超えた新たな政策的枠組みとして、どのように銀行制度に組み込まれることになったのかを明らかにしたい。

1) グラスの連邦清算公社とFDIC

1933年銀行法、いわゆる1933年グラス＝スティーガル法はニューディールの代表的な銀行制度改革法であったが、この柱となったグラス法案とスティーガル法案は1933年3月4日に大統領に就任したルーズベルト政権下で初めて提起されたものではなく、1932年にフーバー政権下で提出され修正を重ねてきたものである。

まずグラス法案(S.3215)が1932年1月21日に提出され、この銀行恐慌下での市場回復を目的に証券投機規制と銀行と証券分離などの規制を軸に他方では産業振興に向けて連邦準備銀行による貸し出し担保基準の緩和を通じた金融環境の整備などを盛り込んだ包括的な銀行制度改革案としてこれが1933年銀行法のグラス原案となるが、そこでの最大の特徴はグラスが不況対策としての預金者保護＝救済とそれを通じた銀行制度の統一という金融包摂と銀行制度改革を一体化させた連邦清算公社構想を打ち出したことであった。これはスティーガルに代表される預金保証＝保険プランへの対案でグラス法案の中で最も社会的関心を惹いたテーマであったが、グラス法案は銀行業界からの強い反対に直面し、3月17日に修正法案(S.4115)を更に4月18日に再修正法案(S.4412)を提出するが上院を通過できなかった。これに対してスティーガルは同年3月7日にスティーガル預金保証法案(H.R.10241)を提出し、これまた銀行業界からの強い反対で4月14日に修正法案(H.R.11362)を提出して審議を重ね5月27日に下院で承認され上院に送られるが、上院では据え置かれ議会を通過することはなかった。

しかしフーバーが大統領選挙に敗北しレームダック政権となった1933年1月にグラスはフーバーの強い支持を得て上院に再度、1932年4月提出の修正法案(S.4412修正法案)を提出しブランチ・バンキングを巡ってロングの強い反対にあったものの上院を4度目で通過できたが、下院では次期大統領ルーズベルトの支持を得られず、議会通過はならなかった。

このような経緯はグラスがスティーガルの預金保証構想に反対してその対案に連邦清算公社を提示し、スティーガルはグラスのブランチ・バンキングなどの銀行改革構想に反対するという上院、下院の民主党のリーダーの対立を背景としていた。共和党のフーバー政権下でのこの民主党内部のリーダー間の対立は、民主党のルーズベルト政権下でも変わることはなかった。

ルーズベルトの就任演説翌日の3月5日に「銀行の休日」布告をはじめとする直面する銀行問題を検討するために開催された財務長官主催の財務省会議でもグラスとスティーガルの対立は続いていたし、3月11日の上院の審議で預金保険＝保証が議論された時もグラスは政府預金保険プランに強く反対し1933年1月のS.4412と同じ法案(S.245)を提出したのである¹⁾。

しかも議会内での対立に加えてS.245を巡る議会の政治状況は1933年1月のS.4412の時よりも厳しいものになっていた。ニューディール政策を打ち出し「銀行の休日」布告で劇的な銀行改革を進めるルーズベルトの政治的リーダーシップは絶大であったが、ルーズベルトは証券恐慌に対する証券改革を主眼に投資家保護に力点を置いていて、銀行改革については基本的にグラス法案を支持する姿勢を見せていたものの、グラスのブランチ・バンキングには修正を求めている。更に金融包摂としての預金者保護に至っては、ルーズベルトは預金保険構想には全面的に反対でそれはプレス発表でも強く表明していて、下院で最も有力なスティーガルの預金保証法案にも強く反対し、グラスの連邦清算公社条項にもフーバーが支持していた預金者保護＝救済の側面ではなく銀行の救済＝再開プランに特化して再構成することを望んでいた。つまりルーズベルトの金融・証券改革構想からはスティーガル法案だけでなくグラス法案も基本線で大きく外れるリスクを抱えていて、グラス法案(S.245)も法制化の見通しもないままにフーバー政権からの包括的な銀行改革の必要性をルーズベルト政権にまづ強調するために、とりあえず手探りで提起した前哨戦的な改革案に過ぎなかったのである。

したがって、グラスとスティーガルは双方の改革プランを実現するためにはルーズベルト政権に対して議会の側がフーバー政権以来のグラスとスティーガルの対立を解き、相互に妥協策を探ることで実現可能となる法案を提起する必要に迫られた。その模索を一気に進めたのが銀行の閉鎖を経験して急激に高まった国民の銀行預金保険への期待であった。この劇的な社会変化をとらえて、3月末に国民の銀行制度への信頼回復のためにグラスとスティーガルが法案に預金保険条項を盛り込むという政治的な決断を行ったことが、FDIC形成に向けた歴史的な転換点となった。このグラスとスティーガルの政治的妥協からFDIC条項を軸としたグラス＝スティーガル法の形成が始まるのである。これこそが議会主導のニューディールの銀行改革の開始を告げるものであった。

では、グラスはこれまで彼が預金保証＝保険に反対して提起してきた対案としての連邦清算公社構想を捨てたのか。グラスにとってスティーガルとの政治的妥協とは連邦清算公社構想を捨てスティーガルの預金保証プランを受け入れるという大幅譲歩のことであったのか。これがここでの最大の疑問であり、FDIC形成をめぐる根本問題である。それを解くカギはこの政治的妥協の結果、グラス法案の暫定草稿に初めて盛り込まれた預金保険条項の成り立ちに隠されていた。

この歴史的な政治的妥協の結果、4月7日のグラス法案の暫定草稿に預金保険条項が盛り込まれるのだが、グラス法案であったにもかかわらずその説明を行ったのがスティーガルであったことから、これがグラスとスティーガルによる共同提案であり、グラスへ預金保険条項組み入れの説得にあたったのがスティーガルであったことは容易に推測される。またこの暫定草稿以降ルーズベルト政権との調整に手間取って5月10日にグラスとスティーガルが相次いで預金保険条項を盛り込んだ法案を提出してFDIC条項に向けた足並みが揃う迄の過

程でもグラス自身が預金保険条項について説明をしていないので、ここでも預金保険条項でのスティーガルの強いヘゲモニーがうかがえる。

だが、法案そのものを検討するとスティーガル預金保証法案には預金保険条項に該当する簡潔な規定はなく、公社規定も、保険規定もない。ではスティーガルの預金保証法案からどのように FDIC 条項が形成されたのか。つまりこの 5 月 10 日のスティーガル法案にはこれまでの預金保証法案の預金保証規定から FDIC 条項につながる新たな保険規定と公社規定がどのようにして盛り込まれることになったのか。この疑問にこれまでの研究史は焦点を当てることがなかった。これに対してグラスの連邦清算公社条項には当然のように預金保証＝保険に関わる規定は一切なく、清算業務が規定されているだけだが、この規定は実は FDIC 条項の規定と極めて類似している。というのも FDIC 条項の規定は清算業務を詳細に規定した後に追加的に短く保険機能を追加しただけのものだからであった。研究史はこの点にも注目してこなかったが、FDIC に向けたグラスとスティーガルの政治的妥協とはグラス法案の連邦清算公社条項とスティーガル法案の多面にわたる預金保証関連条項とのすり合わせのことである。グラスは預金保険を受け入れるにしても連邦清算公社の実現を目指していて、自分のプランを引き下げるつもりはなかった。それどころか逆に連邦清算公社構想に預金保険プランを組み込むことで連邦清算公社構想を実現しようとしたのであった。これまで研究史で看過されていたが、その法案化として示されたのが 4・7 グラス暫定草稿での預金保険条項であった。この基本構想の下で 5 月 10 日のグラス法案が提出されたのである。それはかつての連邦清算公社条項の箇所が連邦銀行預金保険公社条項へと変更される形で示された。

このグラスによる連邦清算公社条項をベースにした預金保険構想の承認は、スティーガルへの譲歩というよりは、グラスの政治的勝利であった。というのは、グラスは彼が提起した金融包摂としてのブランチ・バンキングと連邦清算公社の 2 つの条項に加えて連邦清算公社の実現とタイアップすることで彼が反対していた預金保険構想をも包摂することができ、この政治的決断で銀行制度改革法案の閉塞感を打ち破る政治的な主導権を手にすることができたからである。これによってグラスは、預金保証＝保険運動の系譜でこれまでの議会でそれを阻止する陰の立役者から一転して、今度は表の立役者として一気にそれまでとはレベルの違うハイブリッドな預金保険プランの実現に向けた牽引者の地位をも手に入れたのであった。

FDIC こそがグラス主導のグラス＝スティーガル法を体現するものであり、スティーガルの預金保証法案は、グラスの銀行改革案を取り入れるとともに、預金保険条項も州法銀行の参加要件を除いてグラスの連邦銀行預金保険公社条項に追随する形で同一性を深めるように修正されていくことになったのである

2) FDIC 形成とスティーガル法案のグラス法案への追従化

ニューディール銀行改革の基軸としての FDIC の形成は、①1933 年 4 月 7 日発表のグラス＝スティーガル共同提案として提出された 4・7 グラス暫定草稿の提出から始まるが、新聞で大きく取り上げられたにもかかわらず研究史はこの FDIC 起点としての暫定草稿にはほとんど注目しなかった。②暫定草稿がグラス法案となった後ルーズベルトとの協議でルーズベルトのスライド案を組み込んだ修正グラス法案（S.1631）が 5 月 10 日に提出され、同日にほぼ同趣旨の内容で 5・10 スティーガル法案（H.R.5598）が提出される。だが、研究史は

同日提案という事実さえ十分に把握しなかったし、グラス法案に盛り込まれた連邦預金保険条項が連邦清算公社条項の拡大規定でこの条項が FDIC の源流になるという点を明確にすることもなかった。

預金保険条項が盛り込まれたグラス法案とスティーガル法案が 5 月 10 日に提出されて以降上院では 5 月 15 日に S.1631 が報告されて審議が開始される。③これに対して下院では 5 月 17 日に H.R.5598 修正版のスティーガル法案 (H.R.5661) が提出されるのである。これが後のグラス＝スティーガル法の法案番号とタイトルになるものであった。この間に下院銀行委員会は 5 月 13 日にグラス法案 (S.1631) とスティーガル法案 (H.R.5598) の主要部分を検討したが論争的な論点では結論に至らず、こうした審議を経て H.R.5598 を修正したスティーガル法案 (H.R.5661) が提出されたのである。連邦諮問委員会が 5 月 16 日の午前からグラス法案 (S. 1631) とスティーガル法案 (H.R.5598) を検討して銀行預金の保険原理に激しく反対しているが、その批判が届くことなくその翌日の 17 日にスティーガルは H.R.5661 を提出したことになる。そして④この 5 月 17 日にグラスが S.1631 の報告書を提出したのに対して、スティーガルは 5 月 19 日に H.R.5661 の報告書を提出する。このようにきわめて短期にグラス法案とスティーガル法案の報告書が出揃うが、これは預金保険基金への州法銀行の参加を巡る大きな相違点を除くと基本的にスティーガル法案によるグラス銀行改革条項の取り込みというグラス法案への追隨化で、これによって両法案の構成は大きく異なるもののその趣旨内容はほぼ同一とみられることになったのである²⁾。

グラス法案報告書は銀行預金者保護として 8 条 12B で、前回の報告書 (S.4412, April 22, 1932) が 7 条 12B での連邦清算公社を必要とした理由と同じ説明を継承して閉鎖銀行の清算業務の意義を挙げ、連邦準備制度の閉鎖銀行の資産を清算し、そのうえで定期及び要求払い預金に保険を付ける新たな連邦銀行預金保険公社の創設を勧告した。つまり S.1631 グラス報告書でも預金者保護のベースはこれまでと同様に連邦清算公社で、今回はそれに改めて預金保険が付加されることで連邦清算公社設立に代えて連邦銀行預金保険公社の設立が勧告されたのである。これに対してスティーガル報告書はスティーガルによれば下院法案と実質的に同じ内容の条項はグラス報告書からの抜粋で作成され、スティーガル法案にグラス法案が取り込まれるスティーガル法案のグラス法案化としての報告がなされたのである。だが、グラス報告書とは大きく異なるのが預金保険条項についての説明であった。ここでスティーガルは清算業務には触れず、グラスとの違いを強調してすべての加盟銀行と要件を満たすすべての州法銀行の預金へ保険をつけるための連邦銀行預金保険公社設立の目的と意義のみを取り上げその詳細な説明をおこなった。そのためグラス法案報告書を軽視してスティーガル法案報告書だけを読めば、連邦銀行預金保険公社は預金保険を目的に設立されたことだけが強調されているが、それに対応した条項は掲載されていない。この預金保険をめぐる問題点はグラス法案報告書 (S.4412, April 22, 1932; S.1631, May17, 1933) とスティーガル法案報告書 (H.R.5661, May 19, 1933) を収録した法案収録集 (February 10, 1958) によってその比較が可能になるが、その比較においてグラス法案報告書とスティーガル法案報告書での連邦銀行預金保険公社の説明方法の違いに注目すべきである。スティーガル法案報告書にはその説明に対応した簡潔な預金保険公社条項がないのである。H.R.5661 (May17, 1933) には連邦預金保険公社条項が盛り込まれたもののそれは簡潔な規定ではなく、それまでの法案の

構成に即して分散的な規定になっているので、スティーガルはまだ大きな相違点を残すグラス法案の連邦銀行預金保険公社条項を組み入れることはせず、とはいえ、あえてスティーガルの分散化した規定を独自案として掲載することを避け、スティーガルが意図する州法銀行を含む預金保険プランの趣旨をやや詳細に説明しグラスとの違いを強調することで、この最大の争点を今後の課題としたのである。

この最大の争点をどのように調整するのか。この課題は直ちには解決できるものではなかったが、その調整とすり合わせに向けてグラスは実に思い切った行動をとった。それは、これまではスティーガル法案のグラス法案への追随化によって内容の同質化がなされてきたが、それにとどまらず、今度は上院で更にスティーガル法案の実質的なグラス法案化がなされたことである。⑤同年5月25日に上院を通過した5・25グラス法案に加えバンデンバーグ修正案が上院で承認されたが、上院はグラスの動議でその直後に下院から上院に送られてきていた下院法案 H.R.5661 (スティーガル法案) のタイトルと趣旨説明文を残して全文を削除し、その内容をそっくりそのままグラス法案(グラス=バンデンバーグ法案)に置き換えたのである。この結果、上院修正の H.R.5661 (May 26, 1933) は前段の76ページまではスティーガル法案 H.R.5661 が横線で削除された形で掲載され、77ページから162ページにわたって5月25日に上院を通過した S.1631 にバンデンバーグ修正案が追加規定された上院修正案が掲載されたのである。この法案の最後の上段に5月23日、下院通過。下段に5月15日、上院通過と記載されていて、上院修正版 H.R.5661 は実質 S.1631 修正版なのであった。つまり、この下院法案形式をとったグラス法案が上院案となった。以上の5つの段階を経て両院協議会でグラス法案の下院法案バージョンが、両院協議会案となりこれがグラス法案の承認と報じられることになった。

しかし、この下院法案形式をとる実質的グラス法案は形の上ではスティーガル法案なので⑤のグラス法案の転換プロセスを見逃せば、H.R.5661 の系譜でスティーガルの預金保証法案に預金保険条項が盛り込まれそれが FDIC 条項として成立したかのようにも見えるのである。つまりこの5つの段階は、グラス法案が FDIC 形成に大きな役割を果たした重要かつ不可欠な構成部分なのであった。しかし研究史はこれら5つの段階にほとんど焦点を合わせることをしなかったので、FDIC 形成におけるスティーガル法案のグラス法案化への追随プロセスの中で連邦清算公社条項が果たした枢軸的な役割を看過することになったのである²⁾。

これは、これまでの研究ではグラスにとってスティーガルの預金保証法案の対案が連邦清算公社であるという認識に乏しく、この条項内容を十分に検討してこなかったために連邦清算公社との比較で預金保険プランを検討するという法案比較視点を持つことがなく、スティーガルの預金保証法案の延長線上でのみ FDIC 形成を論述することに終始してきたためであろう。

本稿で改めて強調したいのは、FDIC 形成に果たしたグラス法案での連邦清算公社条項の決定的な役割である。これまでの通説的理解では FDIC はスティーガル法案を軸に形成され、1933 年銀行法案はグラスの銀行改革法案とスティーガル法案が組み合わさったもので、FDIC は専らスティーガル法案の預金保証=保険の脈絡から議論されグラスはスティーガル預金保険条項を受け入れたただけだとして、FDIC にグラス法案がなにがしかの影響を与えたという議論がされることはなかった。しかし FDIC の法的枠組みに決定的な影響を与えたの

はスティーガル法案ではなく、グラス法案の連邦清算公社(Federal Liquidating Corporation)条項であった。この点がこれまで完全に看過されてきたが、実はグラスとスティーガルの政治的妥協以後展開された FDIC の形成過程で審議の中心に位置したのはグラス法案で、預金保険条項についてもスティーガル法案はグラス法案に追随して修正を重ねることになった。しかも最終的にはグラス法案の下院法案化によってグラス法案の預金保険条項が FDIC 条項として成立するのである。このグラス法案の預金保険条項が連邦清算公社条項を拡張した連邦銀行預金保険公社条項であった。

FDIC 形成の系譜はこれまで看過されてきたフーバー時代からのグラス法案の連邦清算公社条項を軸にルーズベルト時代に入ってこの連邦清算公社条項が預金保険条項に拡大され、それを基準にスティーガルの預金保証法案がいかにグラス法案に追随してきたかという観点から再検討されねばならないであろう。この観点からフーバー政権からルーズベルト政権にかけて議会主導という民主主義の根幹にかかわる政治手法で預金保険という新たな国民のニーズをくみ取る政策課題の実現がいかになされ、それに向けてグラスとスティーガルの政治的妥協がどのように新たな預金保険システムを構築することになったのかを考察することにしたい。

1) 財務省会議はニューディール銀行改革についての最初の重要な会議であった。

①Papers of Adolph A.Berle Jr, Document 14 (Berles Papers, Box17) : Memorandum of Treasury Conference, *Documentary History of the Franklin D.Roosevelt Presidency (General Editor George McJimisery), Volume 3 The Bank Holiday and the Emergency Banking Act, March 1933*, University Publications of America, An Imprint of CIS, 2001
②Meyer Papers, Federal Reserve Board :Special Memoranda, 1933, Special File Box 121, Folder7 [Fraser] ③Francis Gloyd Awalt, “Recollections of the Banking Crisis in 1933,” *Business History Review*, Vol. XLIII, No. 3, Autumn 1969. ④スティーガルの回顧発言については cf.*Congressional Record*, House, May 20, 1933, p.3938. ⑤“Push Permanent Bank Help Bills,” *The Wall Street Journal*, March 7, 1933, p.1. ここでこの3月5日の会議は当時新財務長官が主宰した金融史に残る一日だと評された。

そのためこの会議の後グラスが3月11日に提案した銀行改革法案(S.245)はフーバー政権末期の1933年1月法案(修正 S.4412)とほぼ同じで預金保険条項は盛り込まれていない。だが、この3月11日の上院の審議で注意すべきことは預金保険について議論がされたことであろう。これは預金保険の在り方をめぐるものであったが、グラスの連邦清算公社の機能が預金保険機能と類似性があることも指摘された。またここで独自の預金保険法案を提出していたバンデンバーグがグラスの連邦清算公社は預金保険とは異質であると主張し、預金保険の意義を展開した。共和党のバンデンバーグは1932年末には独自に預金保険法案提出を試みるなどしていたがミシガンの銀行恐慌を契機に特に預金保険の熱心な提唱者となったのである。

2) S.1631, *Congressional Record*, May 10, 1933, p.3109; S.1631, *Congressional Record*, May 15, 1933, p.3387; H.R.5598, *Congressional Record*, May 10, 1933, p.3203; H.R.5661, *Congressional Record*, May 17, 1933, p.3661; Minutes of Meeting of the Federal Reserve Council, May 16, 1933; The Papers of Charles Hamlin Volume243, p.48 [Fraser : Federal

Reserve Bank of St. Louis] ; Report [To accompany S. 1631] , May 15 (calendar day, May 17) ; Banking Act of 1933, Report [To accompany H.R. 5661] , May 19, 1933.

2 FDIC の源流とフーバー・ニューディール銀行改革

1) FDIC 源流としての連邦清算公社と預金保証法案

FDIC の形成において連邦清算公社の意義は大きい、その役割はこれまで看過されてきた。その重要性はフーバー政権下で提起されてきたグラス法案 (S.3215) の連邦清算公社条項がフーバーの不況政策に対応したもので、グラス法案の中で最も社会的関心を引いたものであるだけでなく、その後フーバー政権案のトマス＝ビーディー法案を取り込みグラス＝フーバー条項として構造変化を遂げ、修正を重ねるグラス法案の中にあつてその後も重要条項としての位置を保持し続けてきたことにある。

トマス＝ビーディー法案は、フーバーが不況対策として初めて取り組んだ市場介入政策である RFC(Reconstruction Finance Corporation:復興金融公社)設立と金本位制維持のための金融緩和政策として制定した 1932 年グラス＝スティーガル法がニューディールの銀行改革に先行した側面からフーバー・ニューディール政策と呼べるものとすれば、FDIC につながる預金者保護＝救済に先行するいわばフーバー・ニューディールの金融包摂プランと呼ぶべきもので、ルーズベルトはこの種の預金者保護＝救済プランを持っていなかったのも特にその意義を認めるべきものであろう。

これに対して 2 部構成をとるスティーガルの預金保証法案は、預金者保護のための預金者基金設立を掲げたものでスティーガルは第 2 部において預金保証システムを連邦清算局と預金保証基金の 2 つの制度構築として構想した。これは他の預金保証＝保険法案が規定していたような公社とか保険の規定を持つものではなかったが、預金保証基金加盟の銀行が倒産すると、連邦清算局が倒産銀行の資産の清算を開始するとともに保険規定での預金額の支払い保証をするというものであった。ここで提起された閉鎖銀行の清算と保証基金は FDIC 機能の重要な構成要素であるから、このスティーガル預金保証法案が FDIC 形成の思想とコンセプトの源流であることは明らかである。だが、各々が別建ての条項で規定され、これにかかわる業務が多面的に規定されていたために、FDIC 条項のような簡潔な条項規定を持つことがなかったのである³⁾。

- 3) S.3215, To provide for the safer and more effective use of the assets of Federal reserve banks and of national banking associations, to regulate interbank control, to prevent the undue diversion of funds into speculative operations, and for other purposes. グラス法案については、cf Eugene Meyer Papers. [Fraser, stlouisfed.org]

Glass Bill, S.3215, Comments and Recommendations, 1932, Subject File, Box117, Folder10; Comments on Affairs, 1932, Subject File, Box117, Folde11; Composite Rough, 1932, Subject File, Box118, Folder 1; Confidential Committee Prints, 1932, Subject File, Box118, Folder2

S.4115 Comments &Recommendations, 1932, Subject File, Box118, Folde3

S.4412, 1932, Subject File, Box 118, Folde4

H.R.10241, To amend the national banking act the Federal Reserve act and to provide a guaranty fund for depositors in national banks. 預金保険の動向については坂本 正「銀行恐慌と預金保険—1933 年銀行法とスティーガルの預金保険法案」『証券経済学会年報』第 35 号、2000 年 5 月、参照。

2) 連邦清算公社とフーパー政権法案としてのトーマス=ビーディー法案

① 連邦清算公社の重要性とその評価

グラスにとって連邦清算公社条項は、1932 年 1 月 21 日提出の包括的な銀行改革法であるグラス法案 (S. 3215) の中でも彼が最も重視した条項で、それは当時社会的関心が強く預金者保護=救済プランの主流をなしていた数多くの預金保証=保険提案に代えて、閉鎖銀行の資産の迅速な清算を通じて預金者への迅速な支払いを保証するという銀行の倒産処理と預金者保護を組み合わせた斬新な預金者保護=救済プランであった。それはフーパーの不況対策に対応したもののでもあったが、その社会的な反響の大きさは『ニューヨーク・タイムズ』(1932 年 1 月 22 日)が見出しに預金者保護を掲げ、紙面に割いた預金者保護と連邦清算公社の記事のスペースが圧倒的に多かった上にグラス自身が最初にこの条項を詳細に紹介していることにもよく示されている⁴⁾。

しかし研究史はこの連邦清算公社の意義に十分な注意を払うことなく、したがって FDIC の源流としての観点を持つこともなかったのである。

グラス原案の連邦清算公社についてケネディー(1973)は、その特徴の最後の 4 番目に連邦清算公社を挙げただけで、バーンズ(1974)はグラス法案の中身に触れる記述をしなかった。それに対してパトリック(1993)は詳細に連邦清算公社が倒産銀行の資産を購入し可能な限り預金者に支払いをする内容と財務省、連邦準備銀行、加盟銀行が拠出する資本構成を紹介し、フラー(2012)やガトウィリング (2014) も連邦清算公社を挙げたので研究史も概ねグラス原案の連邦清算公社について言及しているが、預金者保護=救済プランとしての位置づけを行ったものではなかった。その中でファーレイ (2015) はブランチ・バンキングと並ぶもっとも論争的な特徴になっているとして清算公社を取り上げ、連邦清算公社の資本構成などを紹介し他の論者と違ってこれをスティーガルが強く提唱する連邦預金保証運動へのグラスの先取りの試みという位置づけを与え、預金者保護=救済としての関連性を示唆したが、それ以上の考察を行わなかった⁵⁾。

② グラス原案の銀行による産業育成プランと金融包摂提案

このグラス法案 (S.3215: グラス原案) は、よく知られている証券投機規制、銀行と証券の分離規定によって、通説の批判するような連邦準備法制定時のグラスが規範としていた古典的な商業銀行業務への回帰ではなく、不況からの産業復興を目指す銀行制度の再構築プランとして証券リスクを排除した健全な銀行業務展開による産業育成プログラムを示す一方、通説とは違って「グループ化した銀行への連邦準備銀行の貸付担保基準の緩和」規定という真正手形理論から乖離した連銀からの銀行の産業育成資金提供システムを構築することも提起していたが、この条項は 1932 年グラス=スティーガル法に取り込まれたの

で修正法案(S.4115)では削除された。銀行と証券分離問題で論争になった証券子会社の分離か規制かという論点は、ここでも通説とは違って親銀行と証券子会社の「株式同一化の禁止」という原初的な「株式の分離規定」から始められることになった。このように不況からの市場回復に向けて規制と緩和というブレーキとアクセルを装備した銀行制度の新たな自動発展モデルの構築がグラス原案の特徴であったが、その中で更に新たな金融包摂案として、従来から主張されてきた消費者保護=救済策である草の根のポピュリズム的社会政策に根差した預金保証=保険プランと通貨監督官が銀行制度の再構築と効率化の観点から提示した大手銀行の広域的拡大政策として推進するブランチ・バンキングとは全く異なる観点から、第3の銀行制度の統一化を意図した消費者救済=保護策である連邦清算公社条項が提起されたのであった⁶⁾。

③ 連邦清算公社とトーマス=ビーディー法案の取り込み化

連邦清算公社はグラス独自の第三の預金者保護=救済策として注目を集めたものの、すぐには銀行委員会小委員会で審議されなかった。そのためグラス法案の新聞掲載も大幅に遅れ、『ウォールストリート・ジャーナル』に掲載されたのは1月29日であった。それはすでに1月9日にフーバー政権法案としてトーマス=ビーディー法案が提出されていて上院銀行委員会小委員会での審議にかかっていたからである。そのためグラス法案の審議も遅れることになった。それはハムリンの日記によればグラス法案を先に見る立場にあった通貨監督官が財務長官ミルズと諮ってグラスに先行することで預金者保護政策の目玉として早期実現を企てたためであった⁷⁾。しかし、このことはグラスと民主党の委員からのトーマス=ビーディー法案への強い反発を招いたが、他方で上院共和党の側は、グラス法案を棚上げにしてトーマス=ビーディー法案に集中する方針を固めるなど審議は難航したが、フーバーとグラスとの協議の結果、フーバーは恒久法としてのグラス法案の下で預金者保護=救済の実現を図ることのほうが得策と判断してトーマス=ビーディー法案を取り下げ、連邦清算公社条項にトーマス=ビーディー法案の骨子を組み入れる妥協案が成立した。連邦清算公社条項とトーマス=ビーディー法案はよく似た預金者救済プランであったが、連邦清算公社プランが閉鎖銀行の資産を清算することに力点を置いていたのに対して、トーマス=ビーディー法案は閉鎖銀行の資産の管財人に貸付を与え、預金者救済の公社に債券発行の権限を付与していた。その結果、連邦清算公社条項にはトーマス=ビーディー法案の債券発行機能が付与されることになり、いわばグラス=フーバー条項として再構成されることになったのである⁸⁾。こうして連邦清算公社条項がフーバー・ニューディールとニューディール銀行改革を金融包摂面で連携する結節環となったのである。

その後の修正法案で連邦清算公社条項は資本構成を変化させたが、その重要性に変化はなかった。そのため預金者保護=救済プランとして強く関心を引くテーマであり続けた。グラスは政治的判断として、閉鎖銀行の清算と資金保護=救済を一体化させることで社会不安の解消を図るとともに、これによって閉鎖銀行に凍結された預金貨幣を社会的に開放させ、この清算公社への加盟が競争上の優位性を生み出すことを通じて銀行制度の統一を目指そうとしたのであった。

④ 連邦清算公社の変遷と構造変化

連邦清算公社条項はフーバーがトーマス＝ビーディー法案を取り下げたことで修正法案においても存続することになったが、トーマス＝ビーディー法案の機能を取り込むのが条件であったので、3月の修正法案(S.4115)では機能がより強化されることになった。ここでは連邦清算公社はフーバー政権の政策に即した法案だと位置づけられることになった⁹⁾。この段階ではまだ S.4115 の連邦清算公社条項とトーマス＝ビーディー法案は競合関係とみられていてその関係が取りざたされたが¹⁰⁾、連邦清算公社条項は資本金2億ドルで7億ドルの預金救済プランを持つ公社として提起され、資本金の4倍の証券発行権限を持つ新たにグレードアップした形で構想された。この証券発行権限はトーマス＝ビーディー法案の債券発行権限を取り込んだものであった¹¹⁾。ミルズ財務長官は連邦清算公社設立には反対であったが、フーバーの政治的意向がより強く働いていたとみるべきであろう。ただ4月の再修正法案(S.4412)ではこのグラス＝フーバー条項は規模を縮小し、資本が2億ドルから1億2500万ドルに減額され、証券発行権限も4倍から2倍になったが、修正されながら存続することになった。こうしてグラス＝フーバー条項は、第三の預金者保護＝救済プランの公社加盟が銀行の競争力強化につながることで銀行制度の統一化の強い誘因とみるグラスにとって、金融包摂と銀行統一化が一体化した基軸的な銀行改革案となったのである¹²⁾。

- 4) グラス原案で清算条項は銀行預金者救済プランとして見出しに掲げられて注目された。Cf. “Glass Bill Plan Aid To Bank Depositors; Senator’s Measure Provides For Means for Liquidating Closed Institutions, *The New York Times*, January 22, 1932, p.1; “Aids Depositors of Closed Banks,” [UP] *Moorhead Daily News*, January 22, 1932, p.1; “Bank Depositors Relief Bill Before Senators,” [AP] *The Boston Globe*, January 23, 1932, p.12; “Depositors in Closed Banks May Get Aid By Federal Measure:… Proposed Corporation Would Aid Liquidation of Closed Banks,” *Anniston Star*, January 22, 1932, p.1; “Senator Proposes Bill to Provide Aid for Closed Banks’ Depositors,” [UP] *San Bernardino Sun*, January 23, 1932, p.4; “Aid Depositors of Closed Bank,” *The Times Recorder*, January 28, 1932, p.1. 法案の内容においても連邦清算公社が取り上げられ注目された。Cf. [AP] *The Morning News*, January 22, 1932, p.5. そこで連邦清算公社は閉鎖された国法・州法銀行の預金者への支払いを迅速にするものとして連邦準備制度内に設立され、2億ドルが閉鎖された州法銀行に充てられることが示された。Cf. *The Morning Post*, January 22, 1932, p.2, [AP] *The Greenville News*, January 22, 1932, p.1. その他連邦清算公社を含む包括的な銀行改革として詳細に報道された。Cf. “Glass Bill to Revise Bank Laws Makes Blow in Senate,” *Chicago Daily Tribune*, January 22, 1932, p.27; “Senator Glass Introduce Banking Measure Revising Laws Affecting National Bank and Federal Reserve System,” *The Commercial & Financial Chronicle*, January 23, 1932, p.608.
- 5) Susan Estabrook Kennedy, *The Banking Crisis of 1933*, University press of Kentucky, 1973, p.52; Helen M. Burns, *The American Banking Community and New Deal Banking Reforms*, Greenwood Press, 1974; Robert Lynn Fuller, “Phantom of Fear”: *The Banking*

Panic of 1933, McFarland & Company, Inc., 2012, p.48; Jacob H. Gutwilling, “Glass versus Steagal,” *Virginia Law Review*, Vol.100, 2014, p.797; Richard E. Farley, *Wall Street Wars*, Regan Arts, 2015, pp.70-72.

- 6) ①グラス原案はフーバー提唱の3つの不況対策プログラムを含んでいた。1 緊急時の連邦準備銀行による再割引適格証券の拡大。2 閉鎖銀行の預金者救済。3 国法銀行の預金者保護。Cf. [AP] *The Greenville News*, January 22, 1932, p.1. ②グループ化された銀行への連邦準備銀行の貸付緩和策は、フーバーの不況対策に呼応するものでもあった。この貸付緩和策は1932年グラス＝スティーガル法に組み入れられた。これは真正手形理論から乖離した銀行の貸し出し強化による産業育成策であった。Cf. “Glass Banking Bill Whipped Into Shape,” *The New York Times*, March 17, p.29; “Bill to Tighten Curb on Bank Goes to Senate,” *Chicago Daily Tribune*, March 18, 1932. グラスは他方で緊急救済法では金融政策としてだけではなく連銀による企業への直接貸し付けの法案化にも取り組んだ。これはタームローンの源流になる連銀の産業振興に向けた金融措置でグラスはタームローンには賛成ではなかったが、タームローン形成につながる金融措置に寄与したことは銘記されるべきであろう。

③株式証書の同一性の禁止は、グラス原案の大きな特徴の一つで当時すでに新聞報道では指摘されていた。Cf. *The New York Times*, January 22, 1932, p.2; *Chicago Daily Tribune*, January 22, 1932, p.27; *The Commercial & Financial Chronicle*, January, 23, p.609.だが、この法案のオリジナルなテキストが参照できないことから学術研究ではいくつかの推論が仮説となったが、株式証書の同一性の禁止という株式証書の分離を挙げた論者はいなかった。だが、新聞報道では知られていたし、テキストは『ウォールストリート・ジャーナル』(1932年1月29日)に掲載されていたのである。この点については、坂本 正『金融革新の源流』文眞堂、1997年3月、第2章、参照。S.3215のテキスト、”Complete Text of Glass Bill Amending Federal Reserve Act,” (*The Wall Street Journal*, January 29, 1932, pp.12-14.)は前掲書76ページ、注74に掲載した。このWSJ版テキストを参照しなかったこと、『ニューヨーク・タイムズ』『シカゴ・デイリー・トリビューン』記事の解説を看過したことが、銀行と証券子会社分離条項の形成過程の初発でなされた提起の意義を看過することになったのである。

- 7) Diaries of Charles S Hamlin, Box34, Vol.20, [Fraser: fraser.stlouisfed.org] p.95.
- 8) ①Thomas Bill(S.2810): To provide for the advancement of funds to receivers of insolvent banks ,and for other purposes (*Congressional Record*, Senate, January 9, 1932, p.1561); Beedy Bill(H.R.7370): To provide for the advancement of funds to receivers of insolvent banks, and for other purposes (*Congressional Record*, House, January 9, 1932, p.1645) ②トーマス法案はフーバー支援の1億5千万ドルの公社で銀行と預金者を迅速に救済する法案であった。Cf. “Hoover Seeks Revision in his Credit Bill,” *Cumberland Evening Times*, January 11, 1932, p.5. より具体的にはトーマス法案は大統領支援の1億5千万ドル組織の設立であったが、7億5千万ドルまで資金を拡大できる権限を有するものであった。Cf. *The Daily Herald*, January 25, 1932, p.1; *Wausan Daily Herald*, January 25, 1932, p.6. ③邦清算公社はグラス法案の大きな特徴の一つであった。Cf. “The Glass Bank Bill,” *Bradstreet’s weekly*, January 30, 1932, p.134. 閉鎖銀行の預金者支援で財務省からの2億ドルの拠出が想定されていた。Cf. *Anniston Star*, January 22, 1932, p.1. それは詳細には緊急条項とし

での連邦清算公社の機能は利益を得て清算するというアイデアで閉鎖された加盟銀行の資産を入札することで、資本基金は加盟銀行と連邦準備銀行から集めるが、2年間閉鎖された非加盟銀行の資産を獲得して清算するために使用される2億ドルの基金は財務省から提供されるという仕組みであった。Cf. “The Glass Bill: An Analysis of Its Provisions For Better Banking Practice,” *The Annalist*, February 5, p.302. ④トーマス法案とグラス法案との関係については、cf. *Wausau Daily Herald*, January 25, 1932, p.6; *Daily Herald*, January 25, 1932, p.1: “Glass Banking Bill Shelved in Senate for Thomas Plan,” [UP] *Syracuse Herald*, January, 27, 1932, p.1; “For Depositors of Closed Banks Will Be Contained in New Measure,” [AP] *Forest Myers News-Press*, January 29, 1932, p.1. ⑤トーマス＝ビーディー法案についてはcf. *Chicago Daily Tribune*, January 10, 1932, p.10. トーマス＝ビーディー法案は政府案の1億5千万ドルの公社設立案でその1億ドルを財務省が拠出する構想だった。Cf. *The Daily Tribune*, January 10, 1932, 10. このトーマス＝ビーディー法案は連邦清算公社構想と類似した政府法案(an administration’s insolvent bank bill)で、両者ともにその目的は閉鎖銀行の預金者への支払いを迅速にするための組織を設立することであった。Cf. “Delay Likely on Glass Bill,” *The Wall Street Journal*, January 23, 1932, pp.1-2. トーマス＝ビーディー法案の閉鎖銀行の預金者救済はフーバー大統領の産業復興計画の一環として提起された。Cf. “Hoover Maps Start For Finance Board,” *The New York Times*, January 25, 1932, p.14. 具体的には、トーマス＝ビーディー法案の預金者救済公社は独立した機関で、グラスの連邦清算公社は連邦準備局内で運営され閉鎖銀行の資産を購入して 実際には政府が清算を行うプランであるのに対して預金者救済公社は清算を行う管財人へ貸付を行うものであった。Cf. “Hoover’s Program To Liquefy Credit: Not Cash Inflation,” *The New York Times*, January, 27, 1932, pp.1-8. 類似機関とはいえこの点对照的でもあったのである。Cf. *Chicago Daily Tribune*, January 22, 1932, p.27. ⑥上院銀行委員会小委員会では閉鎖銀行の預金者支援をめぐる政府案であるトーマス＝ビーディー法案と連邦清算条項を持つグラス法案の取り扱いについて議論がなされた。Cf. “Glass Banking Bill Will Be Rewritten,” *The New York Times*, January 28, 1932, p.28; “Tackle Problem Aiding Depositors,” *San Bernardino Sun*, January 28, 1932, p.1. ペンディングされているグラス法案に対して、閉鎖銀行の預金者支援拡大に向け審議促進の動議が出されていた。Cf. [AP] *The Times Recorder*, January 28, 1932, p.1. だが、他方で上院の共和党会派は、1月27日にグラス法案を棚上げにしてトーマス法案に審議を集中することを決め膠着状況になった。Cf. “Glass Banking Bill Shelved in Senate For Thomas Plan,” [UP] *Syracuse Herald*, January 27, 1932, p.1. ⑦フーバー政権はグラス法案には反対していたが連邦清算公社については支持していた。Cf. “Plan To Oppose Glass Bill,” *The Wall Street Journal*, January 30, 1932, p.1. ⑧フーバーは消費者保護＝救済プランを実現するためにグラス法案を優先する道を選択した。Cf. “Hoover Paves Way For Swift Accord on Glass Bank Bill,” *The New York Times*, January 29, 1932, p.1. ⑨フーバーは消費者保護＝救済を重要視し、臨時的措置として支払い不能銀行の預金者への直接的支援にRFCから2億ドルを充てていたが、臨時ではなく恒久的な制度の構築が必要と考えていた。グラス法案の連邦清算公社はフーバーの銀行預金者の保護＝救済策に基本的に合致するもので恒久法としてそれを更に発展させるにふさわしいものであ

った。⑩連邦清算公社は連邦準備制度の国法銀行と他の加盟銀行の恒久的な支援に2億1300万ドル、非加盟銀行の臨時的使用に2億ドルを充てる。トーマス＝ビーディー法案は初期資本1億5千万ドルで6億ドルまで資産を拡大できる権限を持っている。このトーマス＝ビーディー法案は連邦清算公社に取り換えられその一部が連邦清算公社に組み込まれるとみられている。Cf. “Hoover Paves Way For Swift Accord on Glass Bank Bill,” *The New York Times*, January 29, pp.1&11. グラスはそれに向けて改定に応じると伝えられた。“Hits ‘Propaganda’ Against Glass Bill,” *The New York Times*, February 2, 1932, p.37.

9) “Fight Impends on Glass Bill,” *The Wall Street Journal*, March 17, pp.1-10.

10) *The Dayton Herald*, March 3, 1932, p.17; *Battle Creek Enquirer*, March 3, 1932, p.7.

11) 7億ドル公社基金、資本金の4倍の社債発行を行う権限が付与された。Cf. “Revised Glass Bill Curbs Speculation, Helps Failed Banks,” *The New York Times*, March 18, 1932, pp.1&17. この社債発行権はトーマス＝ビーディー法案から組み入れたものであった。詳細な紹介については cf. *The Commercial & Financial Chronicle*, March 19, 1932, pp.2081-82; “Bill to Tighten Curb on Banks Goes to Senate,” *Chicago Daily Tribune*, March 18, 1932. そのほか連邦清算公社の8億ドルの証券発行機能権限についての説明については、cf. *The Boston Globe*, March 18, 1932. 救済プランの7億ドルの救済提案については cf. “Plan To Help Depositors of Failed Banks,” *Norwalk Reflection Herald*, March 17, 1932, p.3. これに関して2億ドルの資本で7億ドルの預金救済プランの説明については cf. *The San Bernardino Sun*, March 18, 1932, p.2. また2億ドルの政府資本で8億の証券発行については cf. *Battle Creek Enquirer*, March 18, 1932, p.14; *Daily News*, March 18, 1932, p.199; *Corsicana Daily Sun*, March 17, 1932, p.3; *St. Louis Post-Dispatch*, March 17, 1932, p.2. なおミルズ財務長官は連邦清算公社創設条項には反対であった。Cf. “Sees Glass Bill As Bank Burdens,” *The Wall Street Journal*, March 25, 1932.

12) 資本が2億ドルから1億2500万ドルに減額。これについては cf. *Syracuse Herald*, April 17, 1932, p.5; [AP] *Bluefield Daily Telegraph*, April 14, 1932, p.1. そして資本金は1億2500万ドルに減額され、債券発行額も2倍に引き下げられた。Cf. *The Commercial & Financial Chronicle*, pp.3018-19. このグラス法案の上院の承認については cf. [AP] *Bluefield Daily Telegraph*, April 17, 1932, p.1.

3) スティーガル預金保証法案の構造と特質

① スティーガルの預金保証法案(H.R.10241)は1932年3月7日、預金者保護のための保証基金設立案として提起された。これは連邦準備銀行加盟銀行の預金保証と国法銀行へは5億ドルの最低資本要求を課す銀行改革案で、その第2部で閉鎖銀行の清算と支払の金融業務を行う連邦銀行清算局(201条)と預金保証基金(202条)の二つを基軸に預金保証システムを規定した。連邦銀行清算局は加盟銀行の預金者への支払いと閉鎖銀行の資産の清算手続きの代理人の指名を行うもので、この案では第1次支払いを銀行閉鎖60日以内に、残りを1年以内に完了する計画であった。預金保証基金は5億1700万ドルで設立されるが、この5億ドル以上の基金は支払い不能な国法銀行の清算と連邦準備制度加盟銀行の預金保証のためであった¹³⁾。

② 1932年3月から4月にかけてのスティーガル法案の公聴会〔Hearings : H.R.(10241) 11362〕で通貨監督官ポール (John W. Pole)、預金保証=保険提唱のケーブル (John L. Cable) , シャレンバーガー (Ashton C. Shallenberger) ,元上院議員で1913年連邦準備法での上院法案に預金保証=保険条項を盛り込んだオーウェン (Robert L. Owen)、エール大学のフィッシャー (Irving Fisher) 教授らが証言に立った。ケーブルは彼の H.R. 10201 を挙げ、「預金保証・保険公社 (Federal Guaranty & Insurance Corporation)」に触れながら、特に資産の清算についてその必要性を強調した (p.114)。オーウェンはスティーガル法案では資産清算に十分な基金が準備されていることを評価した (p.122)。またシャレンバーガーは H.R.10241 と彼の H.R. 8989 を取り上げ、グラス法案 (S.4115) は閉鎖銀行の迅速な清算のための公社を提起するもので預金者の損失に対する保険を考えたものではないとその違いを強調した (p.109)。州法での預金保証制度の失敗の経験から、グラスの連邦清算公社とは違うこれまでの預金保証=保険の歴史的な系譜の上に実行可能な制度を構築するうえで十分に資金を用意した清算のための保証基金の必要性が再確認されたのである¹⁴⁾。

この公聴会などの批判や意見の聴取で H.R.10241 は大幅に修正され、4月12日下院銀行委員会はこの修正スティーガル法案 H.R.10241 を下院に報告した。

③ 1933年4月14日、スティーガルは下院に報告された修正 H.R.10241 を受けて H.R.11362 を提出した。そして4月18日に銀行委員会は公式に H.R.11362 を下院に報告したが、ここで大幅に変更された制度設計の内容と意図は4月19日に提出されたスティーガル報告 (Report : To accompany H.R.11362) で簡潔に示された¹⁵⁾。

連邦清算局 (201条) と保証基金 (202条) の関係はより具体化され、202条で保証基金には財務省 (1億5千万ドル) と連邦準備銀行 (1億5千万ドル) による払い込み、清算局による加盟銀行からの1億ドルの徴収と払い込み、加盟銀行の預金ベースでの支払いが規定され、203条では清算局がより正確に支払い不能銀行の資産状況を把握し集められた基金からの債務部分を満たすことが出来るように預金者への支払い方法を60日から90日への期間延長も含めて改定した。そして205条で清算局が預金者への支払い目的での清算過程で資産担保による銀行からの借り入れができる仕組みを認め、208条で非加盟州法銀行も要件を満たし、州検査当局の健全性の証明がなされれば加盟銀行が支払う2倍の額で保証基金に参加できるように改正した。更に209条で1934年1月まで清算局は RFC から最高額5億ドルを借り入れることが出来、RFC はそれを調達するために社債や債券、その他債務証券の発行が認可された。こうして報告では4億ドルの預金保証基金の設立と清算局の RFC からの5億ドルの借り入れ権限、非加盟州法銀行の加盟銀行と同等の加盟料での保証基金への参加が強調された。

更に報告はこれまでの州の保証=保険プランを再検討しこの法案が政府の預金保証でないことを特徴づけたのである。

これをめぐって下院では5月25日から27日にかけて集中的に審議され賛否両論だけでなくグラスの連邦清算公社が銀行預金の保証ではないこと (p.11322) が比較されたが、スティーガルは州法銀行が国法銀行と同じ条件で取り扱われる修正に委員会が同意することを希望し (p.11334)、重要な点としていかなる意味でもこの法案が政府預金保証法案ではない

ことを強調した(p.11449)。そして 27 日、最後に非加盟州法銀行が加盟銀行と同等の加盟料で保証基金に参加できるマクギューン修正案をスティーガルが承認して (p.11451) 下院を通過し、上院に送られたのである¹⁶⁾。スティーガルはこのマクギューン修正案について州法銀行に同等の権限を与えるという趣旨で同様なものを準備していたがこの案がより改善されたものだと同意し、208 条が削除されて修正案 208 条が挿入されたのである¹⁷⁾。

この下院通過の最終の修正 H.R.11362 によって州法銀行に預金保証=保険システムへの参加を容認するという FDIC に向けた広域的な金融包摂プランが構築されることになったのである¹⁸⁾。

13) H.R.10241 (*Congressional Record*, House, March 7, p.5423) のテキスト については、cf.

① “Text of the Steagall Bill to Guarantee National Bank Deposits,” *The New York Times*, March 8, 1932[H.R.10241]; ② *Commercial & Financial Chronicle*, March 12, 1932, pp.1879-1881. 法案(pp.1880-1881: NYT3/8, 1932 テキスト), ③ Subject File, Federal Reserve Board, Steagall Bill, H.R. 10241, 1932, The Papers of Eugene Meyer (mss52019) [Fraser]: Principal Differences Between H.R.11362 and H.R.10241 (X-7136), Summary of the Provisions of H.R.11362 (X-7135-a), *H.R.10241: A Bill To amend the National Banking Act and the Federal Reserve Act, and to provide a guaranty fund for depositors in national banks*, 72d Congress 1st Session, The House of Representatives, March 7, 1932.

H.R.10241 についてのスティーガルの説明については、cf. ② pp.1879-80.

H.R.10241 については cf. “Deposit Guarantee for Reserve Banks; Steagall Offers a Bill to Create \$517,000,000 Fund Assuring Payments in Full. Treasury Part \$167,000,000, This Amount, Committee Head Says, Has Been Collected Illegally for Franchises. Would Assess \$130,000,000 Added From System’s Surplus, Member Banks May Be Asked for \$70,000,000 More-\$130,000,000 Added From Systems’s Surplus,” *The New York Times*, March 8, 1932, p.16; “Would Guarantee Deposits of Federal Reserve Members,” [AP] *Aton Evening Telegraph*, March 7, 1932, p.2; “Amendments to National Bank and Federal Reserve Acts Proposed By Representative Steagall – Guarantee of Deposits in National Banks-Minimum Capital for Latter Fixed at \$50,000-Stockholders Relieved of Double Liability –Would Restore Check Collection Charges,” *The Commercial & Financial Chronicle*, Mar.12, 1932, pp.1879-1881; “Hold Banking Bill Is Real Guarantee: Capital Official Say Steagall Plan Is Much Stronger Than State Measures,” *The New York Times*, March 9, 1932, Financial 29; “The Guaranty of Bank Deposits,” *CQ Reseacher*, March 24, 1932,

Erik Michael Filipiak, *The Evolution of Bank Regulation: The Interplay of Regulators*, A Dissertation, Cornell University, 2011, pp.47-48. <ecommons.cornell.edu>

なお銀行が預金保証に反対しているというトピックスを扱った一面の記事はそれが大見出しになっていたが、それについては cf. “Guarantee of Bank Deposits May Be Major Issue,” *The Logansport Press*, March 20, 1932, p.1. また預金保証=保険に関連して cf.

“Shallenberger Gets Support On Banking Measure From Steagall,” *Sunday Journal and Star*, March 13, 1932, p.2.

H.R.10241 の下院銀行委員会の報告は 4 月 12 日になされた。

Cf. “Steagall Bill for Guarantee of Deposits in National Banks Favorably Reported by House Banking and Currency Committee,” *The Commercial & Financial Chronicle*, April 16, 1932, p.2837. AP 電 (4 月 12 日) は、RFC からの 5 億ドルの借り入れ、州法銀行の 2 倍の基金参加料などを伝え、ポール通貨監督官は預金保証に代えてブランチ・バンキングを主張したことを伝えた。また *United States Daily* (4 月 13 日) は H.R.10241 を提出したステイガルの説明を取り上げたが、そこですでに保証基金の内訳や RFC からの 5 億ドル借り入れについて述べられ、清算手続きについても、「閉鎖銀行の清算は清算局の手に置かれている。銀行の資産を査定し預金者への分割支払いのために 90 日の期間が認められた」との変更点の説明がなされていた。

“House Body Votes Deposit Guarantee: \$1,000,000,000 as First Resources Are Provision in Steagall Bill Approved by Committee. Finance Board Would Aid Total Would Be Build Up From Federal Reserve Funds, Assessments and \$500,000,000 Loan,” *The New York Times*, April 13, 1932, p.25.

- 14) 公聴会については、cf. *To Amend the National Banking Act and the Federal Reserve Act and To Provide A Guaranty Fund for Depositors in Banks : Report [To accompany H.R. 11362]; To Provide A Guaranty Fund for Depositors in Banks: Hearing before the Committee on Banking and Currency, House of Representatives, 72d 1st Congress, on H.R.(10241)11362 : A Bill To Amend the National Banking Act and The Federal Reserve Act and To Provide A Guaranty Fund for Depositors in Banks and for Other Purposes*, March 14, 23, 24, 25, 26, 29, 30, and April 1, 2, 6, 8, 1932, House of Representatives, 72d Congress, 1st Session, Report No. 1085, April 19, 1932. この公聴会での H.R.10241 の説明については cf. *ibid*, pp.1-6. オーウェンからフレッチャー宛の書簡 (付属書類 2) については cf. *ibid*, pp.132-134. 公聴会でのオーウェンの銀行預金保証プランについては Cf. *Commercial & Financial Chronicle*, April 2, 1932, p.2440.

- 15) H.R.11362 (*Congressional Record*, House, April 14, p.8273) については、cf. Summary of the Provisions of H.R. 11362, Eugene Papers [Fraser] ;Steagall Report [To accompany H.R. 11362], 72d Congress 1st Session, House Representatives, Report No.1085, April 19, 1932; “House Body Votes Deposit Guarantee: \$1,000,000,000 as First Resources Are Provided in Steagall Bill Approved by Committee. Finance Board Would Aid Total Would Be Build Up From Federal Reserve Funds, Assessments and \$500,000,000 Loan,” *The New York Times*, April 13, 1932, p.25. 連邦銀行清算局は清算を開始する一方で他方では基金からの支払い手続きを進める。Cf. [Editorial] “The Bank Deposit Guaranty Fund,” *Tyone Daily Herald*, April 14, 1932, p.4. この H.R.11362 の下院銀行委員会の報告については、cf. “Steagall Bill for Guarantee of Deposits in National Banks Favorably Reported by House Committee,” *The Commercial & Financial Chronicle*, April 23, 1932, p.3021.

- 16) 1932年5月25日から27日にかけて下院では集中的にスティーガル法案についての審議が行われた。Cf. *Congressional Record*, May 25~May 27(pp.11154-11480).
- 17) スティーガル銀行預金修正法案の審議と5月27日の下院通過については、以下のように取り上げられた。Cf. *Appleton Post Crescent*, May 24, 1932, p.1; [AP] *The Charleston Daily Mail*, May 26, 1932, p.1; “Steagall Bank Bill Passed by House; Its Creates a \$400,000,000 Fund to Guarantee Deposits and Aid Institutions Otherwise. \$500,000,000 To Be Added Liquidating Board Is Set Up and Authorized to Borrow That Sum From Finance Corporation,” *The New York Times*, May 28, 1932, p.3; “Bank Deposit Bill Passed By House, Billion Dollar Guaranty Measure Goes To Senate With One Major Change From Its Original Text,” [AP] *Bluefield Daily Telegraph*, May 28, 1932, p.10. このAP電で強調された変更点は、州法銀行の保証基金への新たな参加条件で、これまでのスティーガル提案では州法銀行が新設の連邦銀行清算局が定める契約を満たして国法銀行や連邦準備加盟銀行の2倍の加盟料を支払うというものであった。“House Passes Bank Deposits Guarantee Bill,” [UP] *The Daily Barnner*, May 28, 1932, p.4. このUP電では10億ドルの預金保証プランを取り上げている。“Billion Dollar Banking Bill Is Given To Senate: Pass House in Spite of Statement Administration Opposes,” [AP] *Lincoln Nebraska State Journal*, May 28, 1932, p.7. このAP電で取り上げた1932年5月27日通過の修正法案での特徴は、預金者保護のために4億ドルの保証基金を設立し、この法の下で金融業務を遂行し復興金融公社(RFC)から5億ドルの借り入れをするための連邦清算局の設立を柱とするものであった。“New Bank Lelief Move Is Launched,” [AP] *Joplin Globe*, May 26, 1932, p.7. このAP電ではスティーガルがこれによって銀行組織が厳格な検査、経営管理の改善、消費者保護の強化に向かう効果を強調したことを伝えた。

スティーガルは最終段階で州規制当局による健全性の証明書を提出すれば州法銀行は連邦準備銀行と同額の支払いをすればよいというマクギュージン(McGugin)の修正提案を承認したのである。

なお下院通過の法案のテキストはCFC(June 4, 1932)に掲載された。Cf. “House Passes Steagall Bill for Guarantee of Deposits in National Banks—Measure Amending National Bank and Federal Reserve Acts Would Form \$1,000,000,000 Fund,” *The Commercial and Financial Chronicle*, June 4, 1932, pp.4087-4090. [Text, pp.4088-4090.]

ここでは10億ドルの保証基金創設が報じられたが、それは預金保証基金は4億ドルで創設されるが、連邦清算局は、RFCから5億ドルの借り入れ、加盟銀行から1年1億ドルを課すことが出来るので合計10億ドルの運用基金を持つことができるようになったからである。

Cf. *The New York Times*, May 28, 1932, p.3.

- 18) 預金者保護、預金保証＝保険については下院のスティーガルに代表されるが、有力な法案提出は下院のみならず上院でもなされた。1932年1月にルイス法案が提出された(Lewis, S.3324, *Congressional Record*, January 25, 1932, p.2703)。フレッチャーは1932年2月26日に銀行預金者保証基金法案を提出し、その法案は議会議事録に掲載された(Fletcher, S.3826, *Congressional Record*, p.4751)。これについてはcf. *The Commercial & Financial Chronicle*, March 5, 1932, p.1691. フレッチャーが預金者保護について提出したオーウェン(Robert

L.Owen) の書簡については、cf. *Congressional Record*, Senate, 1932, February 19, pp.4335-4336. フレッチャー法案とフェス＝ケーブル法案については cf. *Clare County Cleaver* (Michigan), July 15, 1932, p.1.

グラスの連邦清算公社とスティーガルプラン、フェス＝ケーブルプランを同時に取り上げたのは、*The Courier-Journal*, March 9, 1932.である。

スティーガル法案とその他の主要な銀行預金保証法案については、cf. *The Guaranty of Bank Deposits*, *CQ Researcher*, March 24, 1932. ペイトン (Paton) の分析については、cf. *The Commercial & Financial Chronicle*, April 9, 1932, pp.2637-38.

その中でフェス (Fess, S.3971, *Congressional Record*, March 7, 1932, p.5348) = ケーブル (Cable, H.R.10201, *Congressional Record*, March 5, 1932, p.5336) 法案は To establish a Federal guaranty and insurance corporation to protect bank depositors で保険規定と公社規定を持っていた。

3 1933 年グラス暫定草稿の預金保険条項と連邦清算公社

1) グラス暫定草稿とグラス＝スティーガル預金保険条項

ニューディール的な新たな預金保険システム創出の原動力となったのは 1933 年 3 月末に行われたグラスとスティーガルの政治的妥協で、その妥協を通じて生まれた預金保険公社の法的枠組みと仕組みに金融包摂の思想が凝縮されている。

その画期的な預金保険条項は、1933 年 4 月 7 日に上院銀行委員会小委員会に提示されたグラス法案の暫定草稿に初めて盛り込まれた。

グラスはスティーガル法案の預金保証構想を受け入れたが、連邦清算公社の実現も目指したので、彼が提案してきた公社としての連邦清算公社条項の法的枠組みを崩すことなくその枠組みで新たな預金保険条項を創出することに同意した。これがグラスの政治的妥協であり、連邦清算条項と預金保証法案との妥協である。そしてこのグラス暫定草稿で示された預金保険条項の法的構成を踏襲することで FDIC は形成されることになったのである。

4 月に入るとグラス法案に新たな預金保険条項が盛り込まれるという観測記事が出始めるが、その背景として預金保険制度による銀行制度の統一が挙げられ、この時点ではその預金保険構想は恐らくはルーズベルト政権の承認を受けたルーズベルト銀行改革の一環ともみられていたが、実際にはグラスの暫定草稿に盛り込まれた預金保険条項にウッディン財務長官が激しく反対する書簡をグラスに送るなど政権側の反対は厳しかった¹⁹⁾。にもかかわらず法案提出を急いだのは議会側の見切り発車ともいえるが、それほど議会側の預金保険への要望が強いともいえるものであった。

それだけに社会的関心も高くグラス暫定草稿に預金保険条項が盛り込まれたことを大きく報道した『ニューヨーク・タイムズ』はじめ新聞各社によって多くの報道がなされた。つまりこの預金保険条項はルーズベルト銀行改革で最初に掲げられた最も関心を引いた社会的なトピックスであったが、政権側との事前の協議がなされていたとはいえ、預金保険条項はルーズベルトが承認したものではなかった。議会側が基本的にはルーズベルト政権も承認するはずとの希望的な感触で提案したもので、預金保険条項を盛り込んだグラス法

案に続いてスティーガルも同趣旨の法案を提出すると表明していたので、預金保険条項はグラス＝スティーガル法案として推進されることになったのである。だが、議会側の思惑は外れ預金保険に反対するルーズベルトとの調整に手間取り正式の法案提出は5月10日までずれ込むが、FDICの基本構造とその方向性を決定づけたのはグラス暫定草稿であった。

だが、この4・7グラス暫定草稿に盛り込まれた預金保険条項が大きく報道され、その中でこれがグラスとスティーガルの共同提案であることが示されたことで、この暫定草稿がグラス＝スティーガル法案としてのFDIC条項形成の起点であることが明らかにされたにもかかわらず、研究史ではこの暫定草稿の意義が検討されることは無かった。

ケネディー(1973)はこの暫定草稿について預金保険条項を含まない旧グラス法案と基本的に同じと記述し、参考文献(NYT, CFC)を挙げたが、それらは預金保険条項が盛り込まれたことを明示するものであった。ところがそれ以上にバーンズ(1974)は3月半ばからグラスがルーズベルトと銀行法案について意見交換をしたと指摘したが暫定草稿には全く触れなかったし、フラー(2012)もまた詳細に資料を渉猟したがバーンズに従って暫定草稿に言及することはなかった。これに対しパトリック(1993)はグラスとスティーガルが共同で預金保険を盛り込んだ法案を4月初めに仕上げたと示唆したものの暫定草稿を取り上げることをしなかったのである²⁰⁾。

- 19) ①グラス法案に預金保険条項が盛り込まれるのではないかという観測は1933年4月に入って急速に広がったが、連邦銀行預金保険が商業銀行統一化の試みと結びついて提起される可能性をニューディール銀行改革としていち早く報じたのは、『ニューヨーク・タイムズ』(4月4日)であった。だが、グラスは4月3日にルーズベルトと会談し4日に政府の銀行改革法案を準備する銀行委員会と彼の銀行法案を修正する銀行委員会小委員会を開催すると発表した。グラス法案の基軸は銀行と証券の分離であったのでグラス発表では預金保険は伏せられていた。ところが翌5日に銀行預金保険がグラス法案に付け加えられるというAP記事が『ニューヨーク・タイムズ』(4月5日)に掲載されたことから、グラス法案へ追加された銀行預金保険への仕上げが銀行委員会小委員会で開始されることが明らかになったのである。7日に『シカゴ・デイリー・トリビューン』がこれに触れ、グラス法案は預金保証条項を追加し、この草稿は今日から銀行委員会小委員会で仕上げられるが、詳細はまだ不明でこの連邦準備加盟銀行の預金保険提案にどの程度のパーセントの預金が保証条項に盛り込まれるかについて小委員会はまだ決めていないとだけ報じた。APも詳細な記事を配信した。Cf. “Bankers Prepare To Meet ‘New Deal’,” *The New York Times*, April 2, 1933, p.1; “Glass Will Press Affiliate Divorce,” *The New York Times*, April 4, p.31; “Deposit Insurance Added To Bank Bill,” *The New York Times*, April 5, 1933, p.31; “Plan Guarantee of Deposits in New Banking Law,” *Chicago Daily Tribune*, April 7, 1933.

7日付の“New Bill Plans Guarantee of Bank Deposit,” [AP] *Centralia Evening Sentinel*, April 7, 1933, p.1. と [AP] *The Brooklyn Daily Eagle*, April 7, 1933, p.1. はグラス暫定草稿の預金保険の巨大公社と加盟銀行預金の100パーセント保険をやや詳細に論じた。また *The Daily Iowa*, April 8, 1933, p.1. ではスティーガルが数週間にわたってグラスと協議してきた

結果、原理的には合意しているが細部は合意していないと述べた。これは、これまでのグラスの銀行改革構想を根底から覆すものであった。APについては cf. *Centralia Evening Sentinel*, April 7, 1933, p.1. UPについては、cf. “Seek Guarantee Bank Deposits,” *Madera Tribune*, April 8, 1933. この UP 記事では保証基金を管理するための公社を定めた保証法案はグラスとスティーガルの共同提案であることが強調されている。なお、4月7日午前11時半にスティーガルはルーズベルトと銀行改革法案について会談を行った。Cf. *Chicago Daily Tribune*, April 8, 1933, p.4.

②この背景にはグラスとスティーガルの歴史的な妥協があったが、それを可能にしたのはフーバー時代からの預金保険推進者の広がりであった。ルーズベルト政権開始直後にはグラスとスティーガルは対立していたものの、ルーズベルトの「銀行の休日」布告、緊急銀行法、「銀行の休日」の延長、そして銀行検査を経て健全な銀行の再開という電撃的な銀行恐慌対策で社会危機を乗り切ることができた反面、閉鎖銀行の預金保証＝保険が整備されなければ国民の銀行制度への信頼回復がおぼつかないという喫緊の現実課題も明らかになった。スティーガルなどの民主党下院グループだけでなく上院の民主党指導者にもフレッチャーのような預金保証＝保険法案の提出者がいたし、上院の共和党でニューディール支持のノーバックも預金保険には好意的であった。またミシガン州のように深刻な銀行恐慌に見舞われたところでは共和党急進派のバンデンバーグは強固な預金保証＝保険推進論者で、上院においても議会では共和党を含めて預金保証＝保険を求める国民からの高まる世論を背景に法案化の動きが急速に進むことになった。これがニューディール期の銀行改革を特徴づける預金保険公社構想の法制化で、その歴史的意義はその新たな構想が議会主導でのグラスとスティーガルの政治的妥協として提起されたことであった。

③この暫定法案ではスティーガル法案を意識して加盟銀行への預金保証を100パーセントにするとデザインしていたので、早速政府側から財務長官ウッディンが4月9日付けグラス宛書簡でグラスの銀行預金保険プランに反対という立場を表明してグラスを牽制した。ウッディンは、このプランは現在の形では私には満足のゆくものではなく、100パーセントの預金保証をする十分な貨幣が供給できるとは思えないし、このようなプランが遂行されれば参加資格を持たない非加盟銀行は減ぶしかなくなる、と真っ向から反対したのである。つまりこのグラス暫定草案の預金保険条項は財務省に打診をしつつその反対を押し切って準備・作成されたものであった。更にルーズベルトも100パーセント保証には反対だったので、とても政権側の了解を得ることができないためルーズベルトの意向に沿って後に銀行委員会小委員会は保険による保証範囲を限定するスライド制を採用することにしたのである。その結果、この暫定草案はその後の政権側との協議で預金保険について大幅な修正がされ5月10日提出法案 S.1631になったのである。こうしてこの暫定草案がFDIC条項へ向けて上院・下院の議会側で合意形成がなされた大きな転換点となったのである。

- 20) 先行研究は3月末から4月にかけての状況を詳細に考察したが、暫定草稿の意義には言及しなかったのである。文献については注5、参照。①ケネディーはこの間の経緯について、3月9日の緊急銀行法の通過の日にグラスが法案再提出を行いその11日後にそれを審議するためにグラスを委員長とするグラス小委員会が構成され、4月7日までに上院銀行委員会小委員会は本質的に旧グラス法案の線に沿って暫定草稿を作成した。その間スティーガルは下院

で同様な法案を準備したとして、暫定草稿に新たに預金保険が盛り込まれたことを無視する叙述をした（p.204）。ケネディーはこのように概説し注記でその論拠として『ニューヨーク・タイムズ』（NYT, April, 8, 12, 13, 1933）と『コマーシャル&フィナンシャル・クロニクル』（CFC, April 8, 1933, pp.234-234）を示すことでそれらを傍証とした。だが、この資料は旧グラス法案の踏襲を示すどころか逆にグラス法案に預金保険条項が盛り込まれたことを大きく報じたものであった。また、グラスが再提出した S.245（1933 年 1 月に上院を通過した S.4412 と同一）の提出日は March 9 (*calendar day*, March 11), 1933 で、3 月 11 日である（*Congressional Record*, Senate, March 11, 1933, p.196）。②バーンズは、3 月半ばからルーズベルトが恒久的銀行改革に関心を持ちグラス銀行法案をその当面の手段とみなしていて、3 月 24 日にはグラスはルーズベルトにグラス銀行法案のコピーを送付するなど、6 週間にわたって夥しい協議が重ねられた、と述べたが、暫定草稿には全く触れなかった（p.80）。③パトリックは、3 月後半に上院の銀行委員会小委員会はグラス法案を審議し、その間グラスはスティーガルと下院にグラス法案と同様な法案を作成するように協議をした。グラスは法案に預金保険を盛り込むことは避けたいと認めていたのでスティーガルと共同行動をとった。そして連邦準備局のワイアット（Walter Wyatt）とモリル（Chester Morrill）のアドバイスでグラス小委員会は 4 月初めに法案を仕上げた、と記述したものの（p.160）、預金保険を盛り込んだ暫定法案の内容と検討までには立ちいらなかった。だが、果たして連邦準備局が預金保険を承認したのか。連邦準備局はグラス原案への詳細な分析をして以降連邦清算公社には好意的であったが、預金保険には批判的であったからである。この点は後で検討することにした。④フラー（Robert Lynn Fuller, 2012）は、詳細に資料を渉猟したが預金保険をめぐる法案の基本認識としては、グラス法案とスティーガル法案の預金保護対象の違いに触れただけでバーンズに従って暫定草稿についてはその周辺を取り上げることすらしていない（p.215）。

ここにこれまでの研究史の分析視角の限界があった。つまり、これまでの研究は 19 世紀末からの預金保証＝保険論争に決着をつけニューディール型金融改革の出発点となるグラス暫定草稿の意義を確認することなく FDIC 形成の議論を始めることになったのである。

2) 預金保険条項の源流と連邦清算公社の機能拡大

しかしこの預金保険条項を大きく取り上げた信頼できる主要な大手新聞報道にも限界があった。それはグラス法案の連邦清算公社と預金保険条項との関係を論じなかったことである。

暫定草稿を報道した『ニューヨーク・タイムズ』（4 月 8 日）は、グラス法案に新たに盛り込まれた預金保険条項を大きく取り上げ 20 億ドルの巨大な預金保証基金を詳細に紹介し、そこでグラス暫定法案であるにもかかわらずこの説明を行ったスティーガルの内容からこれがグラスとスティーガルの共同提案であること、そしてこれが政府支援による相互保証計画であることを強調した。そしてこれは 100 パーセント預金保証で保証基金は初期資本 5 億ドルの公社で管理されると説明を加えた。また AP 電を掲載した『コマーシャル&フィナンシャル・クロニクル』（4 月 8 日）も巨大な預金保証基金と 100 パーセント保証を概述したが、両紙ともこの預金保険条項とグラス法案の連邦清算公社との関連には触れ

なかったのである²¹⁾。しかし、グラスが連邦清算公社を預金保険計画に置き換えることに同意したという衝撃的なニュースを報じたのは『ウォールストリート・ジャーナル』であった。

21) グラス法案最大の転機とでも言うべき預金保険条項の追加を盛り込んだグラス暫定草稿は 4 月 7 日に発表され大きな衝撃を与えたが、その具体的な全体像を 8 日付『ニューヨーク・タイムズ』は次のように報じた。

“Insuring of Bank Deposits by a Fund of \$2,000,000,000 Planned in Roosevelt Bill, Banking Reform Drafted; Huge Corporation Will Stand Behind Federal Reserve Members, Step to Unified System, Compromise of Glass-Steagall Bills Will Go to House Monday for Speedy Action,” *The New York Times*, April 8, 1933, pp.1 & 4.

『コマーシャル&フィナンシャル・クロニクル』掲載の“Tentative Draft of Revised Glass Bank Bill Provides For Deposit Insurance,” *The Commercial & Financial Chronicle*, April 8, 1933, pp.2343-2344 [AP 記事掲載] は巨大公社創設と加盟銀行預金 100 パーセント保証の概要を報じた。この評価については、cf. “Roosevelt Defers Deposit Guarantee,” *The New York Times*, April 12, 1933, pp.1 & 3; “Three Way Split Over Glass Bill,” *The Wall Street Journal*, April 12, pp.1 & 7; Sue C. Patrick, *op.cit.*, p.169; “Letter to Senator Glass from Secretary of Treasury re his bill,” April 9, 1933, The Papers of Charles Hamlin (mss24661), Hamlin, Charles S., Scrap Book-Volume 243, FRBoard Members [Fraser: fraser. stlouisfed. org], pp.3-4.

① 預金保険条項の連邦清算公社代替説

暫定草稿の預金保険条項がグラスの連邦清算公社条項をもとにしたものであると報じたのは 7 日よりかなり早い 4 月 3 日付け『ウォールストリート・ジャーナル』である。このスクープ記事はグリムスによってなされた。この法案がルーズベルト政権下での他の法案と違って議会主導で進められていると指摘としたうえで、グラスがこれまでの法案に盛り込まれていた清算公社を預金保険計画に置き換えることに同意するとみられている、と論じたのである。そして、この連邦清算公社は倒産銀行の資産の清算を迅速に行うことを目的としているが、設立後は大きな変化がなければこの公社は預金保険又は預金補償 (indemnification) 機関に転換されるとの見通しを述べた。つまり、これまで通りのグラス法案の手続きで連邦清算公社を設立しそれを預金保険公社に転換させるという意図をもってグラスの預金保険プランが構想されたというのである。更にグリムスはこのグラスの預金保険プランの背景として、預金保険プランに参加するうえで連邦準備制度加盟を求めることを通じて銀行制度の統一への契機になることから、グラスが預金保険プランに同意したと指摘するとともに、またもう一つ別の視点からこのグラスの預金保険案はこれまでの預金保険提唱者である上院のマッカドー (McAdoo) や下院のスティーガルを満足させる内容で、これは預金保険プランについてグラスとスティーガルの意見が一致し結合することで初めて可能になったこと、これによってこれまでの長い論争に終止符を打ち、預金保険業務は厳しい監督と監視の下で行われることになること、を付け加えた。この連邦清

算公社代替説は画期的な WSJ 規定であった。そしてこのスクープ記事に沿って『ウォールストリート・ジャーナル』（4月5日）では新しい条項はグラス法案の拡大条項として預金清算公社を創設するもので、この提案は保険法案だと説明されたのである²²⁾。

22) “Bill To Unify Deposit Banks; Glass Measure Will Provide Federal Insurance, Segregation of Types of Banking,” *The Wall Street Journal*, April 3, 1933, p.1; “Altered Glass Bill Submission Nears,” *The Wall Street Journal*, April 5, 1933, p.11.

とはいえこれだけだとまだ論拠に乏しい推定記事の感もあったが、それを裏付ける重要なスティーガルの証言が AP 通信を掲載した地方新聞には記載されていたのである。それは『コマーシャル&フィナンシャル・クロニクル』では割愛された内容で、それによれば暫定草稿の預金保険条項の説明をしたスティーガルは、預金保険プランが彼のこれまでの預金保証法案からのものであるとしたうえで、預金保険公社はグラスの連邦清算公社をベースにグラス法案の線に沿ったものだと明言したのである。

② スティーガル証言の連邦清算公社継承説

この WSJ 規定を裏付ける形で、スティーガルが説明の中で預金保険条項がグラスの連邦清算公社条項を継承したものと述べた内容を紹介したのは AP 通信であった。ただスティーガルはまずこの暫定草稿にスティーガルが提唱してきた預金保証＝保証が盛り込まれたと説明したので、ここだけを切り取ってみると、スティーガルの預金保証＝保険条項をグラスが受け入れた思われがちだが、スティーガルはそうには述べてはいない。スティーガルはそれに続けて連邦清算公社との関連について銀行預金保険の巨大公社がグラス法案の清算公社設立に沿って形成されることになったと説明した²³⁾。あるいはこの直接系譜とは別の表現で、この公社はグラス法案の条項に従ったものでこのグラス法案は閉鎖銀行支援の清算条項を要請していたという2段階論法でその継承を説明した²⁴⁾。中にはこの暫定法案の預金保険とスティーガルとの関係からこれを「新スティーガル提案」と題して報道している。しかし記事の中ではスティーガルの説明として、この保証プランはグラス法案の閉鎖銀行の清算公社設立条項の線に沿って組織を設置するものだということを明らかにしている²⁵⁾。

23) “\$2,000,000,000 Corporation Basis of New Steagall Proposal,” *Pittsburg Post-Gazette*, April 8, 1933, p.1; *Plattsmouth Semi-Weekly Journal*, April 10, 1933.

24) *The Morning News*, April 10, 1933, p.14; “Guarantee of Deposit Seen,” *San Bernardino Sun*, April 8, 1933, p.1; “U.S. Leaders Draft Bank Reform Act Bill Proposes Deposit Guaranty by Reserve Members,” *The Salt Lake Tribune*, April, 8, 1933, p.1.

25) “\$2,000,000,000 Corporation Basis of New Steagall Proposal” *The Pittsburg Post-Gazette*, April 8, p.1. [上記 23) 参照]

このように、グラス連邦清算公社をベースにした預金保険条項での預金保険公社化という重大な政策転換を報じた新聞報道が、『ウォールストリート・ジャーナル』と AP 通信掲載の地方紙に限定されたために連邦清算公社の意義はこの時点ではまだつかみにくい状況にあったとはいえ、この暫定草稿は連邦清算公社の預金保険公社化の基本線を明確に示すものであった。学術研究ではファーレイ (2015) だけが、グラスが 4 月までに連邦清算公社に代えて上院法案に預金保険プログラムを盛り込むことを容認したことを指摘したが、この法案が暫定草稿であるとは記述しなかった²⁶⁾

そのため、学術研究は連邦清算公社と預金保険公社の関係を視野に入れて FDIC の形成を考察するという視点を明確することが出来なかったのである。この 4・7 暫定草稿は財務長官ウッディンからの強い反対があったものの、他方では、当時政府との合意案との予想もされていたので、そうなればルーズベルトの銀行・証券計画の一環として組み込まれるはずであった²⁷⁾。そのため政府との調整が焦点になってくるが、その場合も連邦清算公社の預金保険公社化がその調整の基軸問題であったことに注意を払うべきであろう。

26) Richard E. Farley, *op. cit.*, p.75.

27) ①グラスの暫定草稿に預金保険条項が盛り込まれると分かった直後にウッディン財務長官はグラス宛に書簡を送り強く反対の意を表明した。彼は、銀行預金保険計画は私には現在の形では満足はいくようには見えない。100 パーセント保証をするには十分な資金がないうえ、このような計画では加盟資格を持たない非加盟銀行はつぶれてしまうことになってしまうだろう。と主張した。これは財務省を中心に政府の基本的な考えといつてよいであろう。[ハムリン文書所収の財務長官からグラス宛の 1933 年 4 月 9 日付け書簡] Cf. Charles S. Hamlin Papers, 205.001:Hamlin, Charles S., Scrap Book-Volume 243, FRBoard Members, Box 368, Folder 1, p.2. [Fraser, papers.hamlin, mss24661]

② 暫定草稿と政府銀行改革法案説

4 月 7 日 AP は修正グラス銀行案である連邦準備加盟銀行に保険をつける巨大公社の設立暫定草稿が今日上院銀行委員会小委員会のメンバーに配布され、加盟銀行の預金 100 パーセント保険を構想していることが明らかになった。そして公社への財務省、加盟銀行の出資や負担割合が示された。Cf. “New Bill Plans Guarantee of Bank Deposit,” *Centralia Evening Sentinel*, April 7, 1933, p. 1. それに関して 4 月 8 日 (土) に暫定草稿を詳細に報じた『ニューヨーク・タイムズ』の見出しは「ルーズベルト法案で計画された 20 億ドル基金による銀行預金の保険」で小見出しに銀行改革草稿での連邦準備銀行向け公社は銀行制度統一へのステップとなるもので、このグラスとスティーガルの妥協法案は迅速に月曜日には下院に提出されると書き加えた。そしてグラスの暫定草稿をルーズベルト政権の投資家・預金者保護政策の一環としての政府銀行改革法案と位置付け、この政府の銀行改革法案はグラスとスティーガルの共同法案で 1 週間から 10 日以内には両院に提出される見込みで、月曜日にはスティーガルの委員会が下院に上院の小委員会が同じ日に銀行委員会に法案を提出すると報じたが、それによればこの法案は大統領の投資家及び預金者保護の 3 項目の第 2 ステップでこの法案は連邦準備制度の規制緩和に反対するグラスと銀行預金保険を政府が行うことを終始一貫提唱してきたスティーガルとの妥協法案だと説明し、スティーガルがホワイトハウス幹部との会

談の後、大統領はこのプランに原則としては好意的でグラスとスティーガルとの妥協であるという事実が明らかになって満足しているという印象を伝えた。そしてスティーガルが行った銀行預金保証基金の説明を紹介した。それによればこの預金保証基金の公社の資金調達構成、財務省、連邦準備銀行の分担と役割まで決められていて預金保険＝保証は全預金者の100パーセント保証が特徴であったが州法銀行の取り扱いについてはまだ合意されていないことが今後の課題であった。預金の100パーセント保証はスティーガルのこれまでの主張を反映したのだから、スティーガルが預金保険条項の説明をしたことは預金保証基金の概要はスティーガル法案の継承を強く印象づけるものであったが、グラス法案の預金保険条項をスティーガルが説明したのだから二人の共同提案によるグラス＝スティーガル法といっていよいであろう。

だが、ここではこのグラス＝スティーガル法案がルーズベルト政権の支持を得た政府銀行改革法案とみなされていたことにも留意しておきたい。これは暫定草稿を政府銀行改革法案と位置付けた NYT 規定であった。ルーズベルト銀行改革はルーズベルト主導の政策であったから、フーバー政権下で実現しなかったグラス法案とスティーガル法案が妥協して成立に向けた動きが急速に早まったのでこれもルーズベルト銀行改革の一環と関連付けたのであろう。とはいえ、このグラス＝スティーガル法案の動きはフーバー政権から続く議会主導によるもので、どのようにルーズベルト政権の了解を得るかが課題で、ルーズベルト政権の銀行改革政策の意を受けたものではなかったのが事実であった。この点で NYT 規定は著しく正確さを欠くものであった。

4 グラス 5・10 法案(S. 1631)の連邦銀行預金保険条項と FDIC 条項

1) 1933 年 5 月 10 日のグラス法案 (S. 1631) とスティーガル法案(H. R. 5598)

4・7 暫定草稿以後の議会側の希望的観測にもかかわらず、ルーズベルト政権の預金保険条項への反対姿勢は強く、ルーズベルトが提示した預金保証額のスライド制を受け入れることでグラスとスティーガルの法案が提出されることになった²⁸⁾。こうして 5 月 10 日にグラスは上院に預金保険条項を盛り込んだ 4・7 グラス暫定草稿を踏襲する形で S.1631 を提出し、スティーガルも同様に同日グラス法案に追随する形で下院に預金保険条項を盛り込んだ H.R.5598 を提出した。4・7 暫定草稿とは違って今回は公式の法案で、事前に預金保険条項が盛り込まれることが想定されていたので、グラス法案と預金保険条項の関係は大きなトピックでそれは強い社会的な関心を惹くテーマであった。だがそれらの報道で、グラス法案の預金保険条項は大きく取り上げられたものの、この預金保険条項と連邦清算公社との関係にスポットを当てたものは 4・7 暫定草稿のスクープ記事を引き継いだ『ウォールストリート・ジャーナル』ぐらいでほとんど見当たらない。しかし、上院銀行委員会小委員会で検討されている預金保険条項の中身はすでに公式に明らかにされていたのである。グラス側近のバルクリー上院議員がこの法案の提出に先立って準備中の法案説明の講演でその趣旨と内容を詳細に説明し、それは 5・10 法案提出以前に上院議事録にも再録された公式説明であった。そこで示された最大の特徴は、これまでグラス法案で提起していた連邦清算公社条項に代えて連邦銀行預金保険公社条項の形で預金保険条項を盛り込む

というものであった²⁹⁾。しかし、バルクリーのこの衝撃的な説明はこれまで取り上げられてこなかった。4・7 グラス暫定草稿の時と同じように先行研究は5・10 法案が提示した連邦銀行預金保険公社の構造の意義を把握するシグナルを見逃したのである。

S.1631 はそれまでの法案のタイトルを継承したのでここには預金保険の文言はなかったが、FDIC 規定の源流となる連邦銀行預金保険条項はここで初めて明記されたのである。他方、基本的にグラス法案に追随した H.R.5598 は FDIC 規定に当たる文言を掲げたもののグラス法案のような簡潔な条項を掲げることはせず、これまでの法案の構成に即してグラスの連邦銀行預金保険公社の業務内容に対応する業務規定を分散化した形で行うことで内容の統一化を図ったのである。そのうえで、これまでの預金保証のタイトルをグラス法案のタイトルと趣旨説明文へと変更し、グラス法案への追随と同一化を図り、S.1631 とは違って法案内容を説明するタイトルの最後に保険を付ける (to insure) を追加して S.1631 以上にこれが預金保険案であることを示した。スティーガル法案では預金保証が用いられてきたのでこれも画期的な変化であった³⁰⁾。ただグラス法案を受け入れて預金保険条項の内容も州法銀行の取り扱い以外はほぼ同じとはいえ、法案の条文構成が異なるためグラス法案の連邦銀行預金保険の条項規定に対応する条項はなかった。このようにグラス法案とスティーガル法案の実質同一化が出そろった段階で FDIC 成立に向けたグラス法案とスティーガル法案の調整が開始されることになる。従ってグラス＝スティーガル法としての FDIC 形成の法案の検討はこの5・10 法案 (S.1631, H.R.5598) から始めなければならないが、学術研究ではこの観点が希薄であった。

28) この暫定草稿に盛り込まれたグラス＝スティーガル条項としての預金保険条項と預金保証基金案が直ちにグラス＝スティーガル法案とはならなかった。議会主導で上院と下院との調整は進んだものの、ルーズベルト大統領やウッドイン財務長官などの政権内部の強固な反対論との調整に手間取ることになったからである。

①暫定草稿の預金保険条項の修正とグラス＝スティーガル法案

グラス小委員会が4月6日にグラス事務所で開いた会議ではグラス法案への変更はなされなかったが、グラス暫定草稿発表の後グラスは4月10日の小委員会後、公式にグラス法案を通過させるためには政府高官との協議を続けることが必要との認識を示し11日に開催予定のホワイトハウスでの協議に期待を寄せた (WSJ, 4月11日, p.2)。この政府高官がウッドインであることは明らかで財務省からは4月10日には9日付けの財務長官ウッドインからグラス宛の預金保険への反対文書が届けられていたからであった。他方、この時期連邦準備局は4月8日付でグラス法案 S.245 への論評と勧告を従来の勧告基準 (1932年3月29日の勧告基準) に即して公表したばかりで (Hamlin Papers, vol.242)、その直後、連邦準備局は思いもかけず今度はグラス法案の連邦清算公社条項ではなく、一転して預金保険条項へのアドバイスを求められる局面に直面することになった。連邦準備局はグラス法案の実現可能性を探るために各連邦準備局に意見を求め連邦準備局としての合意形成を図るなどして連邦清算公社条項について技術面での勧告を続けていたが、議会での法案審議への対応としては明らかに後手に回ることになった。このことからグラス小委員会は連邦準備局との協議が急務となっていた。

そして懸念通り、ホワイトハウスとの協議でルーズベルトとウッディンがグラス法案反対の筆頭に挙げたのが銀行預金保険案であった。というのも銀行預金保険は二人が反対してきた銀行預金保証と強い類似性があるとみていたからであった。そしてこの銀行預金保険案について、グラスがマッカードとスティーガルに説得されたものであるとの解説がなされ、元上院議員ヒッチコック(Gilbert M.Hitchcock)とルーズベルトは預金保険について議論したが、ヒッチコックはその内容について明らかにすることを拒否した、ことも伝えられた(WSJ, 4月12日, pp.1 & 7.)。4月12日に民主党指導部は何らかの形で預金保険が盛り込まれるとの強い見込みを表明し、銀行委員会メンバーはルーズベルトが預金保険の原理そのものに反対ではないという感触を持っていた。そこでフレッチャー(Fletcher)上院銀行委員会委員長も法案通過には修正が必要だと考えていた。その前日の11日にルーズベルトと協議したフレッチャーからはルーズベルトは何らかの預金者保護を望んでいてグラス小委員会案と違う預金保証=保険案をルーズベルトが認めるだろうという含みのある発言がなされた(*The New York Herald Tribune*, April 12, 1933.in CFC, 4月15日, p.2524.)。ところで、4月11日にグラスとウッディンがホワイトハウスで20分会談した後ルーズベルトが預金保険に反対だという立場は上院の関係者に伝えられていたが、政府の消息筋によればルーズベルトは預金保険によって銀行状況が改善されるかどうか見極めることが必要で、それ次第では従来の政府保証の預金保険と幾分でも違えばルーズベルトは預金保険を認めるのではないかと考えられていた(NYT, 4月12日, pp.1 & 3.)。つまり、ルーズベルトは預金者保護には賛成しているので議会側は現実にはルーズベルトは何らかの形で保険の修正案に応じるとみられていた(*Chicago Daily Tribune*, 4月13日, p.26.)のである。こうして5月10日提出に向けて預金保険をめぐる議会と政権との協議が上院銀行委員会、小委員会での法案準備として開始されたのである。

②グラスの預金保険暫定草案の修正と政権との調整

ケネディーは4月から5月10日までのグラス法案の預金保険問題をめぐる経緯について次のように詳述した。ルーズベルトは繰り返し彼が預金保証について反対であることを銀行委員会小委員会に伝えていたので、4月13日には草案が出来ていたが、財務長官ウッディンがすでに消極的な意見をグラスに表明していたこともあり、財務省との協議が終わるまで銀行委員会に草案を送ることを待つことにした。そしてウッディンは4月21日の銀行委員会小委員会で政府の立場を説明した際、預金保険についてだけは強い不満を述べ、ルーズベルト自身も4月24日に銀行委員会小委員会に預金全般についてスティーガルプランに反対であることを強調した。その後5月初めまでにグラス、スティーガル、ルーズベルトが原則として銀行改革法案に同意したと発表したのが、ルーズベルトは預金保険プログラムについて彼自身の立場を表明しなかった(Kennedy, *op. cit.*, pp.217-218.)。

このケネディーの説明で議会側と政権側との預金保険をめぐる調整が如何に困難であったかが推測できるが、ここではルーズベルトの反対姿勢ばかりが強調されて議会側がルーズベルト、ウッディンの政権側の強固な反対をどう調整したかは明らかではないし、この説明ではルーズベルトと5月10日提出のグラス法案の預金保険条項との関係は不明のままである。

この調整過程で留意すべきことはスティーガルがグラスとの共同歩調で法案提出を表明し、議会側は政権側に対して統一姿勢を示したことである。ルーズベルト側はスティーガルの100

パーセント保証に反対していたので調整とは議会側がルーズベルトの意向を汲んでスティーガル案を修正しどこまで譲歩できるか、であった。そしてその譲歩を反映したものが5月10日のグラス法案の預金保険条項であった。スティーガルはこのグラス法案に追随することで共同歩調をとるのであり、その意味でスティーガルも5月10日に法案を提出するとはいえ、グラス法案はグラスとスティーガルの共同法案なのであった。

すでに述べたように4月11日のグラス、ルーズベルト、ウッディンの三者会談でルーズベルトからグラス法案の銀行預金保険に反対の意見表明がなされた直後、議会側での対応はあわただしいものでグラスはこの会談結果を銀行委員会の同僚などに相談するなどしたし、後にスティーガルもグラスを訪ねて意見を求めた。しかしそれにしてもこのルーズベルトの反対表明は議会の専門家を驚かせるものであった。というのもルーズベルトは原理には好意的で、グラス案は徹底した政府保証ではないし、政府負担もせいぜい1億5000ドルから2億ドル程度の公社基金への出資なので強く反対されるとは思っていなかったからであった。またウッディンが上院銀行委員会に出席する見込みも立たなくなった。銀行委員会開催も大幅に遅れそうで、上院の共和党議員たちの中ではニューヨークの大銀行が保険基金公社に基礎を置くグラス法案に反対したのは、法的規制が強くない古き良き銀行時代への回帰を願っているからだと批判もあがっていた。なおホワイトハウス協議の後、ヒッチコックはルーズベルトが保険条項に好意的と述べたが議会の権威筋からは逆の情報が伝えられた。ただグラスはヒッチコックの言に期待を寄せ、ルーズベルトは自分に語った以上のことをヒッチコックに語ったと補足した。グラス小委員会が合意した暫定草稿では連邦準備加盟の預金に保険をつける20億ドルの基金を創設するという具体的な制度設計まで行っていた (NYT, April 12, p.3.)。しかし、ルーズベルトはこれについても反対を表明した。では20億ドル基金は実現できるのか。ルーズベルトは反対の程度についてもあいまいな部分を残して議会を牽制したのである。ここで共和党の側でルーズベルトの地盤であるニューヨーク大銀行の預金保証＝保険への反対論への批判も出された。共和党には銀行危機で経営危機に陥っている中小規模の銀行を基盤にする議員も多く、預金保証＝保険をめぐる大銀行と中小銀行との対立が党派を超えてここで顕在化している。

このような込み入った政治状況になったが重要なことはスティーガルが共同法案としてグラスの預金保証＝保険プランに非常に類似した法案を提出すると表明し、共同歩調をとったことである (NYT, April 13, pp.1 & 2.)。議会側とルーズベルト政権側の協議は上院の銀行委員会小委員会を中心に進められていることから、スティーガルがそれに従うことにしたということである。

その後、銀行委員会小委員会は4月13日に預金保険を盛り込むことに合意し (Ibid., April 14, p.33.)、翌14日連邦準備局の専門職員を二人招いたが結論には至らなかった (Ibid., April 15, p.22.)。4月17日グラスは近くウッディンから政権側に預金保険への意向を聞くとして小委員会は銀行預金保険 (insurance) 法案を推し進めることにした (NYT, April 18, Financial p.21.)。こうして上院グループは20億ドルの基金を盛り込んだ銀行改革の草稿を仕上げたがウッディンに従って政府の意見を聞くまで発表を控えることにした (Ibid., April 19.)。このようにルーズベルト政権で議会側との協議の前面に出ていたのはウッディンで、4月21日 (金)、グラスと小委員会はウッディンから改めて銀行預金保証 (the guaranty bank deposit)

条項への反対と今後小委員会が最終結論を下す前に小委員会をホワイトハウスに招いてルーズベルトとの協議の場を持ちたいこと、それは大統領への外国要人の訪問などの日程終了後になると伝えた。ウッドインの見解から政権の支持を得るためには具体的な変更が必要ということがはっきりしたが、このことから委員会メンバーの何人かがグラス法案の今期通過は不確かになったとの感触を持ったとしても不思議ではない (WSJ, April 22, p.1.)。こうして大統領の外交行事のため一週間から 10 日はグラス法案の審議日程がずれ込むことになるが、大統領が望む修正のためにはこの間にスティーガルの 100 パーセント保証に代えて限定保証を検討することが政治課題になった (*Ibid.*, p.6.)。ルーズベルトの意向でスティーガル保証案は修正を加えられることになったのである。そして 4 月 24 日、ルーズベルトは外交交渉途中で 1 時間ばかりグラス法案について銀行委員会小委員会と意見を交わし、もし小委員会が預金保険条項を法案に盛り込むように推し進めるなら、スティーガルが繰り返し主張してきた 100 パーセント保証を制限すべきだと主張した。明確にされていないが、ルーズベルトは個人預金 1 万ドル保証を望んでいるとみられ、これがグラス法案に書き込まれる見込みとなった。グラスは詳細を明らかにしなかったが、ルーズベルトの預金保険修正案をグラスは聞いているので、小委員会はそれを賢明で価値あるものと尊重することを表明した (NYT, April 25, p.2.)。このルーズベルトの折衷案提示で預金保険条項は上院主導で具体化に向けて急旋回することになった。Cf. CONFIDENTIAL, Press Conference #1 At the White House, Executive House, March 8th, 1933-10.10, A.M.pp13-16; “Roosevelt Delays Bank Bill Action: He Favors Deposit Insurance in Some Form, Congress Leaders Now Declare,” NYT, April. 13, p.1&2; “Bank Reform Bill Backed Unchanged; Senate Subcommittee Agrees to Retain Deposit Insurance and affiliate Divorces,” *Ibid.*, April 14, p.33; “Reserve Men Give Aid on Bank Bill:2 Officials Questioned by Senate Subcommittee,” *Ibid.*, April 15, p.22 “Changes Indicated for Glass Measure,” WSJ, April 22, 1933, p.1; “Woodin Sees Flaws in Bank Reform Bill,” *Ibid.*, p.628.

〔付記〕ここでルーズベルトとの会談でヒッチコックの動きが表面化するが、それはヒッチコックが 1913 年の連邦準備法論議の時の預金保証＝保険法案の推進者で、上院でヒッチコック法案としてその実現を目指していた少数派のリーダーだったからである。ヒッチコックは 1913 年段階で上院の銀行委員会を 2 分しヒッチコック派が主導して預金保証＝保険条項を盛り込み、議会での預金保証＝保険をリードしたのである。ヒッチコックは民主党であるがヒッチコック派は共和党で、最終段階で預金保証＝保険条項を上院案に盛り込むのは民主党会派のオーウェン派であったが、それはヒッチコック派の預金保証＝保険条項案を否決しそれに代えてオーウェン派の預金保証＝保険条項を盛り込み上院案として承認したからであった。

- 29) これについて注目すべきことはバルクリー上院議員が、1933 年 5 月 4 日の演説で銀行委員会小委員会は現在旧グラス法案の連邦清算公社に代えて連邦銀行預金保険公社を提示していると報告し、それが 5 月 8 日の議会議事録に収録されたことである。これは詳細な解説で、上院銀行委員会の公式見解である。Cf. Bulkley, An Address: United States Chamber of Commerce, May 4, 1933, in *Congressional Record-Senate*, May 8, 1933, p.3006.

- 30) Steagall Bill(H.R.5598): to provide for the safer and more effective use of the assets of Federal Reserve banks and national banking association, to regulate interbank control, to

prevent the undue diversion of funds into speculative operations, to provide for the insurance of deposits in banks, and for other purposes. [May 10, 1933, *Congressional Record*, house, p.3203.]

だが、研究史ではこのような観点からグラス法案を取り上げなかったし、グラス法案とスティーガル法案の同日提出について取り上げたのはケネディーだけであったが、そこではグラス法案がオリジナルな法案に盛り込まれていた減債基金のもとで保険計画を盛り込んだと特徴づけたうえで、スティーガルのほうはすべての銀行が自由に参加できる保証基金を提起したという比較を行ったにすぎない。つまり連邦清算公社と預金保険条項の関連には触れなかったのである。

これに対して、バーンズやパトリックのように5月10日 S.1631 を取り上げて5月10日のスティーガル法案提出を無視して5月17日のスティーガル法案提出（バーンズ）[パトリックは5月16日の H.R.5661] 説をとる研究では5月10日から5月17日までのスティーガル法案の審議過程を考察できなかったのである。フラッドは5月10日のグラス法案とスティーガル法案には触れず、5月15日に S.1631 提出そして5月17日に H.R.5661 の提出がされたとする年表を示した。FDIC 年報論文（1950）は最も詳細な預金保証＝保険についての法案を網羅しているが、逆に5月10日の H.R.5598 の記述はあるものの5月10日ではなく5月15日の S.1631 を記載した。なお4・7暫定草稿では論拠を示さなかったものの漠然と4月までにグラスは彼の法案の清算公社に代えて本物の預金保険計画を盛り込むことに譲歩したとする重要な事実を披歴したファーレイであったが、5月6日、5月11日の『ウォールストリート・ジャーナル』に基づいて政権と銀行改革の関係（WSJ, 5/6）とグラスの5月10日提出の法案での保険の保証範囲（WSJ, 5/11）に言及した際、5月6日の記事で強調している清算公社の置き換えによる連邦銀行預金保険公社の創設を取り上げなかった。

このような研究史にみられる法案提出日時についての不正確さや法案分析の不明確さがFDIC 形成の特質を著しく歪めているが、ハリントンが5月10日の S.1631 に言及した後で日時を明らかにしなかった問題点はあったものの、そこでスティーガルもまたグラス法案のスティーガル版として H.R.5661 を提出したという的確な指摘をし、スティーガル法案のグラス法案への追従化を明らかにした意義は大きい³¹⁾。しかし、この視点からの研究を進めることはしなかったのである。

こうして5月10日を起点にスティーガル法案のグラス法案への追従が本格化することになったのだが、学術研究では5月10日にグラスとスティーガルが同時にFDIC 条項を提出することについてさえ正確な把握ができていなかった。この歴史認識の誤謬が、グラス法案とスティーガル法案の関係性を著しく歪めることになったのである。そのためグラス法案（S.1661）とスティーガル法案（H.R.5598）の内容を比較検討することがなかったのである。

31) ①ケネディー（1973）は研究史の中で議会とホワイトハウスの関係に焦点を当てた考察で優れた業績を上げグラスとスティーガルとの関係についても、ケネディーだけが5月10日に

グラスが上院にスティーガルが下院に銀行改革法案を提出したと記述し、グラスはオリジナル法案に盛り込んでいたと同様の減債基金の下で保険計画を盛り込んだと説明した。だが、この記述にある減債基金が何を指すのかが明らかではなく、関連があると思われる連邦清算公社については全米銀行協会からの承認を得たという背景への説明はあるもののそれ以上の言及をしていないし、保険計画と記述したがグラスがその内容についてここで新たに連邦預金保険公社を盛り込んだということについても触れることはなかった。また、これより前に取り上げた銀行預金保険論争の整理でグラス法案は一種の預金保証を盛り込んでいたとも叙述しているが、これは銀行制度改革による制度の安定性で預金の安全性が保障されるという比喩的表現で預金保証＝保険の系譜に位置する本来の預金保証条項ではないことに留意すべきであろう。

②バーンズ(1974)もケネディーと並んで研究上評価の高い業績を示しているが、グラスが5月10日、スティーガルが5月17日に法案を提出し、これらの最大の争点が連邦預金保険公社設立案であったと記述したが、グラス法案での連邦預金保険公社条項の中身に触れていないばかりか、スティーガル法案が5月10日に提出されたことにも言及しなかった。

③FDICの年次報告での論文(1950)は預金保証＝保険に関する法案提出状況を網羅的に取り上げ整理した基本文献であるが、そこにおいても5月10日のスティーガル法案(H.R.5598)を取り上げているが、なぜか同日提出のグラス法案(S.1631)への記述はなかった。

④FDICによる預金保険略史(1998)では内容はもっと概略的で5月半ばにグラスとスティーガルが預金保険を含む銀行改革法案を提出し、違いは預金保険公社への加盟条件にあったと、違いを強調してはいるが両法案の提出時期を5月10日と明確にしていないのである。

⑤フラッド(1992、1996)は預金保険論争の年表を掲げたが、法案審議を5月15日のグラス法案(S.1631)、5月17日のスティーガル法案(H.R.5661)から始めていて5月10日のグラス法案とスティーガル法案の提出を表示しなかった。

⑥パトリック(1992)はグラスが5月10日にルーズベルトとウッディンの承認を得てS.1631を提出した、とかなり踏み込んだ叙述をした。だが、スティーガルについては5月16日提出のH.R.5661から議論を始め、5月10日提出のH.R.5598には言及しなかったのである。

⑦ハリントン(1993)はグラスが5月10日に修正保険プランを盛り込んだS.1631を提出し、日付を示さずにスティーガルもまたグラス法案のスティーガル版としてH.R.5661を提出したと説明を加え、H.R.5661とグラス法案の関係を明確にすることで、その歴史的な特徴を提示した。この記述に示されたH.R.5661についてこれをグラス法案のスティーガル版とした指摘は重要である。だが、その内容としてグラスの連邦清算公社案と連邦預金保険公社との関係を明示していないことに難点がある。しかもその関係を問ううえで重要な5月10日に提出されたスティーガル法案(H.R.5598)には触れなかったのである。

⑧なお5月10日グラス法案に預金保険と連邦清算公社の二つが盛り込まれたとする見解もあった。清算と保険の機能が合体したことを確認しなかったのである。

Cf. ①Susan Estabrook Kennedy, *The Banking Crisis of 1933*, University Press of Kentucky, 1973 p.218. なお一種の預金保証という記述は、グラス法案の最も重要な銀行制度の構造変化を預金の安定的な保証制度として比喩的に表現したに過ぎない(p.214)。②

Helen M. Burns, *The American Banking Community and New Deal Banking Reforms: 1933-1935*, Greenwood Press, 1974, p.81;p.84. ③ *Annual Report of Federal Deposit Insurance Corporation*, 1950, p.100. ④ FDIC, *A Brief History of Deposit Insurance in the United States*, 1998, p.24. ⑤-a, Mark D. Flood, "The Great Deposit Insurance Debate," *Review*, St. Louis Fed, 1992, p.55. ⑤-b, Mark D. Flood, "The Great Deposit Insurance Debate," in Dimitris Papadimitriou, *Stability in the Financial System*, Palgrave Macmillan, 1996, p.36. ⑥ Sue C. Patrick, *Reform of Federal Reserve System in the 1930*, Garland Pub., p.169; p.171. ⑦ Michael Harrington, *The Politics of American Finance and the Banking Act 1933*, UCLA Department of Political Science, 1993, p.19. ⑧ Jacob H. Gutwilling, Glass Versus Steagall: The Fight Over Federal and America Banking," *Virginia Law Review*, 2014, p.811.

ところで、グラスの連邦清算公社と預金保険プランについては下院議員の興味深いスピーチがある。それによればグラスは預金保険プランの修正版を提出することを決めた際、本来のグラス法案に含まれていたが削除されていた連邦清算公社を復活させそれを取り上げて拡大版としたが、それが銀行預金保険公社設立企画となったというのである。削除は事実誤認だが評価すべき視点であろう。Cf. Federal Bank Deposit Guaranty: Extension of Remarks of Hon. John W. McCormack, House, March 11, 1954, *Congressional Record*, pp3162-3163.

2) 1933年5月10日グラス法案(S.1631)の背景と構造

① S.1631の評価と構成

1933年5月11日付『ニューヨーク・タイムズ』は5月10日にグラス法案とスティーガル法案が提出されたと報道してその内容を詳述し、同年5月20日付け『コマーシャル&フィナンシャル・クロニクル』(週刊発行)も5月15日までのグラス＝スティーガル法案審議の軌跡を5月10日にグラス法案とスティーガル法案が提出されたことから始めている。これに対して研究史ではそうした認識に乏しく、多くの研究書でもここで述べた法案提出に関する基礎的概要について十分な説明がされてこなかったが、グラス法案は大きな注目を集めていたので、その提出に向けては、すでに1933年5月6日(土)にいくつかの有力紙でこの間の議会と政府との協議やルーズベルトの支持を取り付ける調整過程が報道された。『シカゴ・デイリー・トリビューン』(5月6日)によれば、グラスとウッディンの協議で預金を保証する公社の設立は、この法案が立法化した後1年までは有効としないことを決め、グラスは次週初めの月曜か火曜に小委員会が銀行委員会に法案を提出する旨の声明を発表したのである。『ニューヨーク・タイムズ』(5月6日)はかなり踏み込んでグラス法案が連邦銀行預金保険公社を盛り込んだ経緯を詳細に伝えた。したがってグラス法案にかなり具体的な預金保険条項が盛り込まれていたことが紹介されている。ここで注目すべきことは、このグラス法案の預金保険条項がスティーガルとの共同で提起されたグラス＝スティーガル法案条項であることを明らかにしたことである³²⁾。

これを受けて5月10日に預金保険条項を盛り込んだグラス法案が提出されるが、その前日、『ニューヨーク・タイムズ』はグラスがルーズベルトの支持を得て銀行業務の濫

用是正と銀行預金への保険を目的とした修正グラス法案を明日提出すると伝え、提案される預金保険公社の設立は1934年7月1日まで延期されること、初期資本は4億5000万ドルで開始され、預金の1万ドルまでは保険で保証されるが、1万ドルから5万ドルまでは75パーセント保証、5万ドル以上は50パーセント保証などの概要を詳細に提示した³³⁾。

だが、このグラスの預金保険条項について最も重要な指摘をしたのは、見出しに大きく預金保険を掲げた『ウォールストリート・ジャーナル』(5月6日)であった。そして先の暫定草稿でのスクープ記事が提示したWSJ規定を受けて、このグラス法案の預金保険条項が実はそれまでグラス法案でグラスがスティーガルの預金保証条項に反対して提起してきた連邦清算条項そのものを置き換えたものであると解説したのである。そして改めてこの新規に提出されるグラス修正法案の連邦銀行預金保険公社条項が旧グラス法案の連邦清算公社条項を置き換えたものであることが強調されたのである³⁴⁾。先行研究は注目しなかったが、4・7暫定草稿から5・10グラス法案に至る預金保険条項の構成に注目した『ウォールストリート・ジャーナル』の継続的な分析と考察が、連邦清算公社の拡大条項として連邦銀行預金保険公社条項が形成されたことに焦点を当てたことに留意しておきたい。

32) ① “Glass Bank Bill Likely To Wait,” *The Wall Street Journal*, May 11, 1933, pp.1 & 9

“Roosevelt Cool Now on Bank Bill, *The New York Times*, May 11, 1933, p.3. “Banking Reform Legislation Before Congress—Deposit Insurance Provisions in Both Senate and House Bill—Glass Bill Made Unfinished Business of Senate—Deposit Insurance Proposal of Secretary Woodin Rejected,” *The Commercial & Financial Chronicle*, May 20, 1933, pp.3458-59. ここで5月10日以降の審議状況が概述されているが、ここで5月17日にグラスと共和党リーダーのマクナリー (McNary) との協定がなされたことに留意しておきたい。

② “Glass Changes Banking Bill To Satisfy Woodin,” *Chicago Daily Tribune*, May 6, 1933;

“Roosevelt Favors Pushing Bank Bill,” *The New York Times*, May 6, 1933.

33) “Private Bank Curb Put in Reform Bill; Senate Subcommittee Votes Concerns Must Quit Deposit or Security Business. Roosevelt Consulted Completed Measure Defers Start of Deposit insurance Until July 1, 1934. Senate To Get It Today Agreement Follows Conference Between Glass and President After Woodin Counsels Delay,” *The New York Times*, May 10, 1933, p.23(Financial).

しかし、この連邦銀行預金保険公社条項の提案をめぐってはルーズベルトの支持を得るためにルーズベルトの要請をどのように受け入れるかの確執があった。『ウォールストリート・ジャーナル』はこの法案の提出にあたって、銀行委員会小委員会はマッカード (McAdoo) プランの5000ドルまでの銀行預金への保険での保証を否決し、ルーズベルトが以前同意した預金額に応じたスライド制による保険での保証を定めたと説明したが、パトリックによればこのスライド規定はルーズベルトの意見を容れたもので、これによってルーズベルトの気乗りのしない支持を得たのである。こうしてグラスはルーズベルトのスライド制を受け入れることで連邦清算公社の実現と新たな預金保険の組み入れを戦略課題としたのである。

Cf. “Glass Bank Bill Likely To Wait,” *The Wall Street Journal*, May 11, 1933, pp.1 & 9; Patrick, *ibid.*, p.169. また『シカゴ・デイリー・トリビューン』は当然のことだが、バルクリーがこれは預金保険条項を盛り込んだグラス法案の立法化で、銀行の健全な基礎が与えられると説明したことを伝えた。Cf. “Plan to Insurance Bank Deposits Is Explained,” *Chicago Daily Tribune*, May 12, 1933, p.26.

34) “Deposit Insurance To Be in Banking Bill,” *The Wall Street Journal*, May 6, 1933, p.1.

② S. 1631 と H. R. 5661 の預金保険条項の構造と特質

1933年5月10日提出のグラス法案(S.1631)の特徴は、それまでのグラス法案で預金者保護＝救済策として金融関係者から評価の高かった連邦清算公社条項が消失したことである。グラスは法案(S.1631)を提出した際その提出理由に非常に重要な修正がなされたとだけ述べていて、預金保険には言及していないし、法案のタイトルにも預金保険に関する説明もない³⁵⁾。だが正確に言い換えれば、消失したのではない。連邦清算公社条項が、連邦銀行預金保険公社条項へとタイトルを変更して、内容はそっくりそのまま連邦清算公社条項の内容を継承したのである。もちろんそれだけでは預金保険規定にはならないが、留意すべきことは、これまでの清算業務規定の最後に保険をつける(to insure)という文言を付け加えたことである。これによって、連邦清算公社規定は、清算業務を第1次業務に、銀行預金保険を第2次業務にすることで新たに連邦銀行預金保険公社を規定し、スティーガル法案の預金保証に対応する保険規定の設定でスティーガル法案との整合性を図ったといえるだろう。この預金保険規定の付加による連邦清算公社規定から連邦銀行預金保険公社規定への転換は、連邦清算公社を基礎にこの公社が預金保険業務も営む連邦銀行預金保険公社へと組織転換をするというもので、4・7暫定草稿でグラス法案に預金保険条項を盛り込むと見込まれた時から想定されたものであった。

ところが、スティーガルの法案はフーバー政権時代には2部構成で5月10日提出のH.R.5598を経て5月17日に提出したH.R.5661では法案は更に3部構成になっていて、グラス法案のような簡潔な規定ではなく法案最後のⅢ部で連邦預金保険公社規定を掲げ清算条項と保険条項をおのおの分離して規定する内容になっていた。これは6月12日の1933年銀行法、両院協議会報告(Conference Report, [To accompany H.R.5661])で規定されているSec. 8, “Sec.12B(a)でのa Federal Deposit Insurance Corporationの清算規定と保険規定を併せ持つ簡潔な内容とは異なるものであった。H.R.5661の報告でありながらこのFDIC規定の内容は、焦点となった修正部分が最後に付加されているものの法的構造の基本線ではS.1631のSec.8, “Sec.12B(a)でのa Federal Bank Deposit Insurance Corporationの内容に対応するものであった。本稿がFDICの源流をスティーガルのH.R.5661条項ではなく、グラスのS.1631条項に注目するものこのためである。

35) *The Congressional Record-Senate*, May 10, 1933, p.3109.

③ S.1631 と連邦銀行預金保険公社条項の構造

預金保険に反対するルーズベルトやウッディンの政権幹部との調整を経て、暫定草稿の内容が確定するのが5月10日のグラス法案(S.1631)であった。同日にこのグラス法案に追随する形でスティーガルもまた法案(H.R.5598)を提出する。最大の特徴はどちらの法案もほぼ同様の法案目的を掲げ同様の趣旨で銀行預金保険条項を盛り込んだことであったが、スティーガルはタイトルと法案を説明する内容にこれまでの預金保証を中心としたものからグラス法案を踏襲したタイトルへと内容を変えて同一性を図り、グラス法案タイトルにはない形で法案目的に銀行預金保険を付け加えて独自性を強調した。その結果グラス法案とスティーガル法案の預金保険条項は事実上同一といわれ、違いは州法銀行の取り扱いにあるとされた。そう聞くとほぼ同じ文言が並ぶ法案を想像してしまうが、ここでほぼ同一というのは内容のことであって、両法案ではFDICを規定する法案の構成と文言は大きく異なっていた。

では、グラス法案で預金保険条項はどのように提起されたのか。

S.1631 で Sec.8, Sec.12B(a) において預金保険条項は次のように簡潔に規定された。

There is hereby created a Federal Bank Deposit Insurance Corporation (hereinafter referred to as the 'Corporation'), whose duty it shall be to purchase, hold, and liquidate, as hereinafter provided, the assets of national banks which have been closed by action of the Comptroller of Currency, or by vote of their directors, and the assets of State member banks which have been closed by action of the appropriate State authorities, or by vote of their directors; and on and after July 1, 1934, to insure, as hereinafter provided, the time and demand deposits of all member banks which shall have become class A stockholders of the Corporation.

これを1933年3月11日にグラスが提出したS.245と比較してみよう。この法案は1933年1月に上院を通過したグラス法案(S.4412 修正法案)を踏襲したもので、ここではSec7で連邦清算公社が次のように規定されていた。

Sec.12B(a) There is hereby created a Federal Liquidating Corporation (hereafter referred to as the corporation), whose duty it shall be to purchase, hold, and liquidate as hereinafter provided, the assets of national banks which have been closed by action of the Comptroller of the Currency, or by vote of their directors, and the assets of State member banks which have been closed by action of the appropriate State authorities, or by vote of their directors.

つまり、S.1631の連邦銀行預金保険公社条項は、S.245の連邦清算公社のタイトルを置き換えただけのものであった。

次に1933年5月25日に修正案として上院を通過したH.R.5661(修正S.1631)の連邦銀行預金保険公社条項を規定したSec8. Sec.12B(a)を見てみよう。

There is hereby created a Federal Bank Deposit Insurance Corporation (hereinafter referred to as the 'Corporation'), whose duty it shall be to purchase, hold, and liquidate, as hereinafter provided, the assets of national banks which have been closed by action of the Comptroller of the Currency, or by vote of their directors and

the assets of State member banks which have been closed by action of the appropriate State authorities, or by vote of their directors; and on and after July 1, 1934, to insure, as hereinafter provided, the time and demand deposits of all member banks which shall have become class A stockholders of the Corporation.

この H.R.5661 は S.1631 を置き換えたものであるから、当然 S.1631 と同じである。

以上から明らかなようにグラスの 1933 年修正法案 H.R.5661 (S.1631 修正法案) の核心をなす連邦銀行預金保険公社条項は、それまでのグラス法案での連邦清算公社条項の連邦清算公社のタイトルを連邦銀行預金保険公社のタイトルに置き換えただけで、業務内容はそのまま連邦清算公社の業務内容を継承し、公社設立発効期限を付したそのあとに、下線部の to insure を追加規定したものであったのである。これが FDIC 条項の原型である。

この S.1631 の連邦銀行預金保険公社について、グラスは 4.7 暫定草稿の時も 5・10 グラス法案 S.1631 提出の時も公式に説明をしてこなかったが、S.1631 の審議過程で初めてその趣旨説明を行い決定的とでもいうべき重要な証言を行った。

グラスは S.1631 について 5 月 19 日の上院審議で、これまで閉鎖銀行の迅速な清算を行うための連邦清算公社を提起し、閉鎖銀行に結び付いている大量のドルを開放すること、閉鎖銀行の資産を購入するか管財人への貸付を行うかして預金者が、貨幣を受け取れるようにしようとしたが、いまだ立法化できず、10 億ドル以上が閉鎖銀行と結びついたままである。この度の S.1631 にもその清算を迅速にする条項があるが、加盟銀行の預金者に保険を付けるようにそれを精緻に仕上げた。これはこれまでの法案の清算公社にかかわる条項である、と預金保険条項の説明をした、これに関して彼が強調したのは政府による銀行預金の保証ではないという点であった³⁶⁾。

これはグラス自身が連邦清算公社の実現のために預金保険に取り込んだ背景と動機を語ったもので、連邦清算公社条項を連邦銀行預金保険公社条項へと仕上げた精緻な条項づくりの意義を初めて明確にしたのである。先行研究では取り上げられなかったが、ここにグラスの意図が明確に示されている。グラスは閉鎖銀行に凍結されている預金通貨の開放を通じた預金通貨の社会的流通化の見地からも連邦清算公社の実現に主眼を置いていたが、その実現が困難なため実現可能な預金保険を取り込むことで連邦清算公社の実現を図ったのである。これは預金通貨の社会化という貨幣政策の観点から預金保証＝保険との共通の政策課題を再検討すべき論点である。

36) *Congressional Record, Senate*, May 19, 1933, pp.3726-27. グラスはこの保険条項は必ずや銀行制度を改善するとしてその意義を強調し、自分は預金保証に反対してきたが、これは政府の預金保証ではないと力説した。 Cf. *Ibid.*, p.3729.

①ここでグラスが政府の預金保険ではないと強調するのは、1933 年 3 月 11 日の上院での審議で預金保証を要求する人たちの 95 パーセントは政府の預金保証を求めているとして批判していたからであった。この審議過程で預金保険を支持する議員がグラスの連邦清算公社案が預金者保護の観点から預金保険に似ていると評価した際、バンデンバーグが預金者に迅速に支払いをするという点で評価するが清算公社と預金保険は別物だと批判し、預金保険の

必要性を長く陳述した。他方、グラスはここで預金保険論者のほとんどが連邦政府の支援を前提にしているとして暗に連邦政府案を批判した。というのも全額を政府が保証するとすれば政府保有の政府債は半額に減価しているため政府財政が破綻する危険性があるからであった。これもグラスが政府保証の預金保証＝保険論に与しない理由であった。そのためグラスはこれまでの法案を踏襲して連邦清算公社案を提出することになるのだが、この審議ではバンデンバークが預金保険擁護の論陣を張り、議事録には銀行資産を流動資産と非流動資産に分離しそれに基づく連邦銀行預金保険案が提示されている。

ここでのバンデンバークとグラスの対立が、後のグラスの預金保険条項に対して更に畳みかけるように即時実施を迫るバンデンバークの修正提案へと繋がっていく伏線になった。Cf. *Congressional Record, Senate, March 11, 1933, pp.182-193*. なお3月10日にマッカードの預金者保証法案(S.75)とバンデンバークの連邦定期預金保険基金法案(S.21)、同11日にフレッチャーの銀行預金保証法案(S.301)が提出されていてこれらの預金保険＝保証法案の動きがグラスとスティーガルの政治的妥協と4・7暫定草稿に繋がる大きな背景であった。この3・11上院審議がニューディール預金保険政策の源流に位置するものであり、ここでのグラスの見解をグラス自身が撤回したところに歴史の転回点があり、5・19のグラスの証言はその転回を表明した記念碑的事柄であった。

②グラスは1913年の連邦準備法の議論において早くから政府による預金保証＝保険法案に反対してきた。特に最終段階の連邦準備法の両院協議会では預金保証＝保険問題は法案の中の条項で提起されるべきではなく、もっと整備された一つの法案として提出されるべきものだという建前論でオーウェン法案の預金保証＝保険条項の不備を指摘し、更に現実に運用できる現実性に乏しいと一蹴した。そしてその20年後にグラスは銀行危機に対して預金者保護＝救済は必要という考えで預金保証＝保険条項に対抗する代替案を主張し、彼の包括的な銀行制度改革案の中の重要条項として連邦清算公社条項を提出した。このように彼はFDIC成立に至る過程で一貫して預金保証＝保険条項に反対してきたが、預金保険システムを導入するという政治的妥協の結果、預金者保護＝救済の枠組みの中に預金保険を取り込むという形で倒産した銀行の迅速な清算業務に保険を加えることに同意した。その結果FDICはその構想段階から清算業務を主軸にした公社が保険業務も行うというハイブリッドな組み合わせで制度設計がなされることになったのである。これはグラスの本意ではなかったかもしれないが、FDIC成立に至る預金保証＝保険の政策的系譜には加わることなく反対の立場にいたグラスの連邦清算公社構想が、その実現とそれを通じた銀行制度統一を目指して預金者保護＝救済の政策的系譜の一翼としてFDIC構想の源流となったことに留意すべきであろう。③法案の趣旨説明はS.1631とS.245に変わりはなかった。5・10法案は次のとおりである。S.1631, A Bill to Provide for the Safer and More Effective Use of the Assets of Federal Reserve Banks and of National Banking Associations, to Regulate Interbank Control, to Prevent the Undue Diversion of Funds into Speculative Operations, and for Other Purposes:73d Congress, 1st Session, May 10, 1933. [Fraser:fraser.stlouisfed.org] ④1933年3月法案はこれまでのグラス法案を基本的に踏襲したものであった。S.245, A Bill to provide the safer and more effective use of the assets of Federal reserve banks and of national banking associations, to regulate interbank control, to prevent the undue diversion of funds into

speculative operations, and other purposes. March 11, 1933. [Fraser:fraser.stlouisfed.org, The Papers of Eugene Meyer , Glass Bill-Miscellany, 1933, Subject File Box 117, Folder9]

⑤この法案については連邦準備局からの論評と勧告がなされた。Cf. Suggested Changes in S.245 : Based Upon Recommendations Made By The Federal Reserve Board in Its Report of March 29, 1932 To The Committee on Banking and Currency of The United States , April 8, 1933, The Papers Charles Hamlin(mss24661), Hamlin Charles S .Scrap Book-Volume242, FRBoard Members, Box 367, Folder8, p.135 [Fraser: fraser.stlouisfed.org] ⑥なお、連邦準備局はグラス法案 S.4115 について 1932 年 3 月 29 日に勧告をしたがその意見は必ずしも採用されず、その勧告はその後の S.4412 法案とそれを継承し上院を通過した 1933 年 1 月 25 日法案にも採用されなかったが、連邦清算公社条項 (Sec7) については設立を承認したうえで業務範囲と資金調達方法について提言している。(Ibid., Office Correspondence, To Governor Meyer From Mr.Wyatt, General Council, Jan. 28, 1933; Recommendations of the Federal Reserve Board which have not been adopted in the Glass bill,pp.14-28.)同様に S.245 についてもこの延長で同じ提言が繰り返されたのである。⑦S.245 に預金保険が盛り込まれたとの記述もあるので指摘しておきたい。Cf. Elik Michael Filipiak, *The Evolution of Bank Regulation: A Dissertation*, Ph.D, Cornell University, May 2011, p.54.⑦このグラスの証言から判断すると、グラスは銀行預金保険には反対していて S.1631 以外に預金保険はなく、連邦清算公社だけで、グラスは S.1631 に預金保険を盛り込むのに非常に躊躇したというというプレストンの説明は事実誤認の最たるものであろう。Cf.Howard H.Preston,

“The Banking Act of 1933,” *The American Economic Review*, Vol. XXIII, No.4, 1933, p.597. ここでは預金保険の起草者としての功労者をスティーガルのみに帰している。Cf. *Ibid.*, p.585.

④ H.R.5661 と両院協議会の連邦預金保険公社の特質

スティーガルが法案 H.R.5661 のⅢ部で掲げたタイトルが連邦預金保険公社で、両院協議会報告も預金保険条項のタイトルは連邦預金保険公社となっていてこれが FDIC 規定となるものであった。このタイトルの共通性と H.R.5661 法案番号が 1933 年銀行法、すなわちグラス＝スティーガル法となることから、この H.R.5661 と両院協議会報告の預金保険条項の規定は同じだと思われるが、実際は全く異質な構成となっていた。

その違いを見てみよう。

両院協議会の連邦預金保険公社 (FDIC) 規定は次のようになされた。

Sec.8. Sec.12B.(a)

There is hereby created a Federal Deposit Insurance Corporation (hereinafter referred to as the ‘Corporation’), whose duty it shall be to purchase , hold, and liquidate, as hereinafter provided, the assets of national banks which have been closed by actin of the Comptroller of the Currency, or by vote of their directors, and the assets of State member banks which have been closed by action of the appropriate State authorities, or by vote of their directors; and to insure, as hereinafter provided,

the deposits of all banks which are entitled to the benefits of insurance under this section.

これに対してスティーガル法案（H.R.5661）の連邦預金保険公社規定は次のとおりである。

Title III, Federal Deposit Insurance Corporation

Section 301.

(a) There is hereby created a Federal Deposit Insurance Corporation (“Corporation), whose duty it shall be to purchase , hold, and liquidate as hereinafter provided , the assets of national banks which have been closed by action of the Comptroller of the Currency, or by vote of their directors, and assets of State member banks, and to make loans to State banks and trust companies as hereinafter provided, which have been closed by action of the appropriate State authorities, or by vote of their directors.

Sec.306.(a) The Corporation shall insure the time and demand deposits all member banks which are class A stockholders of the Corporation as hereinafter prescribed.

[H.R.5661. (May 26, 1933), pp.49-58.]

Section301(a)で清算業務を規定し、Sec.306(a)でこの清算業務を行う連邦預金公社が預金保険をつけるという保険規定を行ったのである。Section301(a)は、S.1631 の規定とは違って貸付規定を持っているが、清算規定は同じ構造である。そして改めてSec.306(a)で保険規定を行っているのも内容は同じであるが法案の構成は大きく異なるものになっていたのである。

では、なぜこのような違いが起きたのか。スティーガルは、預金保険に関してはグラス法案とは実質的に同じで、原理的には一致している。違いは州法銀行の保証基金への参加方法などであると説明した。その際、スティーガルはグラス暫定草稿の時のように、グラスの連邦銀行預金保険公社条項が連邦清算公社条項を取り換えたものだという説明をしなかった³⁷⁾。だが、ここで強調されているのはグラス法案とスティーガル法案との相違についてであり、預金保険の原理と取り組み方も同じなのである。したがって法案もグラスに準じて追従する形で進んでおり、法案のタイトルもグラス法案に合わせて同じにしてい、5月10日法案の趣旨説明にあった預金保険規定も削除したが、預金保険条項に関してはこれまでの預金保証条項の構成を継承することで法案の構成までは変えることはできなかったということであろう。

その点で注意すべきことは、スティーガルが預金保険条項はこれまでの預金保証法案の延長上に組み立てられたものではないと明言していることである。スティーガルは、5月20日の下院の審議でスティーガル法案の意図を説明し、一つの系譜はグラス法案の主要な銀行改革法案を盛り込むこと、そしてもう一つはスティーガルが提起してきた銀行預金保険の主要条項を盛り込むとした。そして非加盟の州法銀行の預金保険公社へ

の参加要件やこれが相互保険制度であること、1913 年の連邦準備法の際両院協議会で上院の預金保険条項が削除されたことなど、を報告しここで包括的に議論がされた。

だが、スティーガルはその中で注目すべき発言をした。それは、預金保険に関する条項について、この法案を自分や上院の誰かが意図していたものではないがこれまでで最高の銀行預金保険計画だと称揚し、これが両院の合意の成果であることを強調したのである³⁸⁾。

このように、S.1631 と H.R.5661 の預金保険条項は趣旨と内容では実質的に同一化していたとしても法案の構成と規定の仕方は大きく違っていた。ではなぜ H.R.5661 ではなく S.1631 が両院協議会報告と同じになったのか。

37) *Congressional Record*, House May 16, pp.3491-3492. スティーガルは 1933 年 5 月 2 日の議会ですでにスティーガルは彼が 15 年取り組んだ銀行預金保証法案 (bank deposit guaranty bill) を取り上げ、預金者の銀行への信頼確保と預金者の現金が社会の取引に使われることを目指してきたが、この会期では預金保険法案を提出すると宣言している。だが、それがグラスとの共同案となるグラス＝スティーガル案になることには触れなかった。Cf. *Congressional Record*, House, May 2, 1933, p.2704. また 4・7 暫定草稿で説明したようなグラスの連邦清算公社が連邦預金保険公社のベースにあるということにもその後、言及することはなかった。

38) *Congressional Record*, House, May 20, 1933, p.3836. スティーガルは H.R.5661 は本来自分が提起してきた預金保険とは違うと述べていてこれが一種のハイブリッドな条項であることを明らかにしたのである。審議内容については、cf. *Ibid.*, p.3834~p.3842.

5 グラス法案の下院法案化とバンデンバーグ修正案

1) S. 1631 の H. R. 5661 への置き換え提案の承認

5 月 10 日のグラス法案とスティーガル法案提出の後、上院と下院では次のように急ピッチで審議が進められた。

5 月 13 日にグラス法案は上院銀行委員会で満場一致で承認され、同日夜銀行委員会でスティーガル法案の審議を開始した。グラス法案とスティーガル法案の大きな相違点はスティーガル法案が連邦準備の非加盟州法銀行に預金保険公社の便益を受ける幅広い機会を認めたのに対して、グラス法案は保険の資格を得るために非加盟州法銀行に連邦準備への加盟資格を求めた。13 日の上院銀行委員会は 20 億ドルの連邦銀行預金保険公社設立とスライド制の預金保証案を承認し、5 月 15 日グラス法案の公式報告がなされた。下院では 5 月 13 日グラス法案とスティーガル法案の主要部分を検討するが結論が出ないままで、5 月 16 日にスティーガルの銀行改革法案を承認した。そしてこの下院法案では健全であると州監督局が認めた場合、州法銀行の預金保険基金への参加を認めたのである³⁹⁾。このように預金保険条項の整備が進められたが、州法銀行をめぐる取り扱いはグラス法案とスティーガル法とでは隔たりがあった。ではこの隔たりの中でいつどのように H.R.5661 ではなく S.1631 が FDIC の源流となったのか。

グラス＝スティーガル法が下院のスティーガル法案として成立したことから、通説のようにスティーガル法案にグラス法案が取り込まれたと思いがちであるが、事実はその逆でグラス法案がスティーガル法案に置き換えられたのであった。5月25日の上院審議でのグラス法案(S.1631)承認の後、グラスがそのグラス法案を下院から送られてきた下院法案H.R.5661に置き換える動議を提出し、下院の法案番号と法案規定及び冒頭の常套句を残して内容を全面削除しグラス法案の内容を挿入することで下院法案は実質グラス法案に置き換えられたのである⁴⁰⁾。つまりS.1631が上院でH.R.5661に置き換えられるというH.R.5661のS.1631化によって上院案S.1631がH.R.5661の上院バージョンになったのである。その結果、両院協議会でこの上院バージョンのH.R.5661が下院側委員との協議で両院協議会報告になったときその内実はS.1631であるから、両院協議会報告の預金保険条項はS.1631の預金保険条項と基本的に同じ法的構成をとることになったのである。

- 39) Banking Reform Legislation Before Congress—Deposit Insurance Provisions in Both Senate and House Bills, *The Commercial and Financial Chronicle*, May 20, 1933, p.3458. Cf. “Glass Bank Bill Ready For Senate,” *The New York Times*, May 14, p.14; “Senate Leaders Favor Glass Bill, Insures Deposit,” *The Sunday Morning Star*, May 14, 1933, pp.1&4.ここでは新銀行保険プランに加えて清算公社が設立されると説明された。①この間の5月16日連邦諮問委員会はS.1631とH.R.5598を審議し銀行預金の保険の原理に激しく反対した。Cf. Minutes Meeting of the Federal Advisory Council, May15-17, 1933: Stegall Bill, H.R.5598. Discussion on May 16, 1933, pp.3-4.[Fraser] ②S.1631Reprt (No.77), *Congressional Record*, Senate, May 17, 1933, p.3557; *Operation of the National and Federal Reserve Banking Systems, Report [To accompany S.1631]*, May 17, Glass, ③スティーガル法案: A Bill (H.R.5661) to provide for the safer and more effective use of the assets of banks, to regulate interbank control, to prevent the undue diversion of funds into speculative operations, and for other purposes. [*Congressional Record*, House, May 17, 1933, p.3611. スティーガルは修正銀行法案を5月16日深夜までに提出する予定と表明していた。Cf. *Ibid.*, p.3491.] ④Title III Federal Deposit insurance Corporation, Sec.301.(a), *Congressional Record*, House, May 23, 1933, pp.4028-29. ⑤下院のスティーガル法案を下院のグラス法案とする評価はスティーガル法案のグラス銀行改革関連条項の法案への取り込み化を指してのものであろう。このように論評した『ウォールストリート・ジャーナル』は1934年以後の加盟銀行の預金の保護のためそして倒産加盟銀行の資産の清算と支援のための連邦銀行預金保険公社の設立を挙げ、グラス法案が加盟銀行を対象にしているのに対してスティーガル法案—それは下院のグラス法案であるが—は非加盟銀行が獲得できる恒久的ないわゆる保険を提供するという比較を示した。Cf. “Bank “Insurance”,” *The Wall Street Journal*, May 27, 1933, pp.1 & 3. グラス法案の上院通過について、cf. “Glass Bank Bill Put Thru Senate in Short Order,” *Lincoln Nebraska State Journal*, May 26, 1933, p.1. グラス法案主導でグラス法案とスティーガル法案に預金保険プランが盛り込まれるという叙述展開については、cf. “Glass Bank Bill Passed by Senate-House Passes Steagall Bill-Deposit

Insurance Plans Carried in Both Bills,” *The Commercial & Financial Chronicle*, May 27, 1933, p.3633.

- 40) *Congressional Record*, Senate, May 25, p.4181. Cf. *The Commercial & Financial Chronicle*, *op. cit.*, May 27, 1933, p.3634. これについてはケリーの指摘がある。それによれば、技術的な問題として上院は S.1631 を H.R.5661 に取り替えるというグラスの提案に同意したのである。こうして、上院でスティーガル法案は両院協議会を保証する予備的手続きとしてグラス法案に異論なくとってかわられたのである。

Cf. Edward J. Kelly III, “Legislative History of the Glass-Steagall Act,” in *Deregulating Wall Street*, by Ingo Walter, ed., John Wiley & Sons, 1985, p.64., note171. 川口慎二 監訳 皆藤実・川口恭弘訳『銀行の証券業務参入』東洋経済新報社、1990年4月、76頁。ケリーはその意味に言及しなかったが、ここで上院法案が下院法案へと転換された意義が重要なのであった。

2) バンデンバーグ修正案と預金保険条項の金融の包摂化

この S.1631 の下院法案 H.R.5661 と並ぶもう一つの重要なテーマがバンデンバーグ(共和党)によるグラス法案への修正法案の提出と承認であった⁴¹⁾。これによってグラス法案がグラス＝バンデンバーグ法案となり、グラスの恒久保険が実施されるまでの7月1日からの1年間、州銀行検査官が認定した州法銀行と信託銀行を含むすべての銀行に臨時的に2500ドルまで保険で保証する措置が取られることになった。グラス法案はこの臨時的措置で銀行制度全体をカバーする金融包摂システムを提起することになったのである。これまではグラスとスティーガルとの調整が議会の預金保険問題の焦点であり、州法銀行の取り扱いの違いを除いてスティーガル法案がグラス法案に追従する形で預金保険システムの同一化が図られてきたが、ここで一転して臨時的とは言え新たな金融包摂システムを組み込んだ銀行制度の再構築プランが、ニューディール銀行改革の基軸に据えられることになった。ところがバンデンバーグ修正法案はガーナー副大統領の強い支持で承認されることになったとはいえ、ルーズベルト政権は大統領を始めウッディン財務長官を筆頭にガーナー副大統領を除くすべてのメンバーが預金保険の適用範囲の拡大には反対であったから、バンデンバーグ修正案がFDIC形成の最後の難関になり、ルーズベルト大統領は最後の最後までバンデンバーグ修正案に拒否権発動をちらつかせて反対し続けたのでバンデンバーグ修正案が両院協議会審議においてグラス＝スティーガル法成立の帰趨を握る重要課題となったのである。

これに関して2つの重要な論点をしておきたい。第1がこのバンデンバーグ修正法案提出の背景である。グラス法案の取り扱いをめぐる審議で上院の民主党のグラスと共和党のリーダーであるマクナリー(McNary)との間でグラスの法案の取り扱いについての協議が行われ、数日間審議を遅らせるとともに共和党会派として預金保険条項への代替案を作成することが了承された⁴²⁾。共和党の中により多くの銀行を救済し、より多くの預金者を保険でカバーすることが出来る即時に有効性を持つ法案の実施を求める意見が強くあることから、共和党会派の代替案はそれを反映するものと考えられた。それがバンデンバーグ

修正案であった。つまりバンデンバーグ修正法案の承認は上院の共和党と民主党との超党派的な合意であったのである。

FDIC 形成の最終局面でその成否の帰趨を握ることになったのがバンデンバーグ修正案で、ルーズベルトがこれに強硬に最後まで拒否権発動をちらつかせて反対したため、ルーズベルトの預金保険への一貫した反対姿勢が際立つことになったが、ルーズベルトはこの間議会側との折衝を通じて預金保険の原理は容認し適用範囲について妥協案を模索し、スライド制の導入などを組み込んでいたので一貫して反対姿勢を貫いたわけではなかった。問題は別のところにあった。それは金融排除される層をどのような形でどの範囲まで救済するのかという問題であった。小規模の預金者を救済することは小規模銀行の救済と密接に関連した銀行再建問題であり、銀行統一化問題の根幹にも関わるものでもあったからであった。FDIC 問題はこのような問題を提起し、少なくとも広範囲の預金者救済が銀行制度への信頼回復と銀行制度の再建に必要なという政策課題を明らかにするものであった。これは資本主義市場経済再生にかかわる重要課題であったが、議会側はバンデンバーグ修正案でその解決策を提示し、グラスもまたそれを受け入れることで、彼の保守的な政治姿勢から見ても広範囲の金融包摂が銀行再建には不可避であることを示したのである。

これは議会側の銀行預金保険システムへの強い主導性を示すものであったが、これに対してルーズベルト政権は最後まで反対し続けたことで銀行制度全体をカバーする金融包摂システムの構築に消極的であることが明らかになった。ルーズベルトのニューディール銀行改革を象徴する基軸としての FDIC の基本的な制度設計と推進を担ったのは、制度改革を旗印にした政権側ではなく議会の側で、それを支えたのはグラスとスティーガルの民主党のリーダーだけでなく強く預金保険制度を求める共和党を含む議会の協議であったのである。

両院協議会の審議も難航したが、協議会報告では連邦準備制度非加盟の州法銀行は 1936 年 7 月 1 日までの 2 年の間に連邦準備制度に加盟することを条件に FDIC 加盟が求められると勧告した。このように FDIC 加盟要件もグラス主導で進められたのである⁴³⁾。

第 2 は両院協議会でバンデンバーグ修正案の即時実施を遅らせる修正案で妥協が成立した際、この FDIC 成立についてなされたグラスへの評価である。

『シカゴ・デイリー・トリビューン』は、FDIC をもともとはグラスによって考案された包括的な（銀行預金）保険プランであると解説した⁴⁴⁾。これこそがグラス主導の FDIC の成立であったのである。こうして両院協議会報告法案（the conference bill）はグラス法案の基本構造に従って成立したのであり、預金保険も即時 2500 ドル保険のバンデンバーグ修正案を含めたグラス法案の線に沿って提起されたと説明されたのである⁴⁵⁾。

その結果としてこのグラス主導の FDIC の構成は、第 1 次業務が閉鎖銀行の資産の清算であり、第 2 次業務が銀行預金の保険業務であると理解されたのである⁴⁶⁾。銀行不況からの回復と銀行制度の再建には、閉鎖銀行の資産の清算と預金保険による保証が一体化した金融包摂システムが不可欠で、グラスとスティーガルの政治的妥協はそれを可能にするグラス主導の FDIC 形成の出発点となった。これは議会主導での民主主義的見地からの銀行制度の再建と預金者保護＝救済策の一体化政策が生み出した成果で、現代の金融危機からの銀行制度再建に大きな示唆を与えるものであろう。

- 41) Vandenberg Amendment: *Congressional Record*, Senate, May 18, 1933, p.3683; “Bank Bill Debate To Open In Senate, Leaders Set Discussion on the Glass Plan for Today, Advancing It From Next week, New Insurance Change, Vandenberg, Strongly Backed,Urges Year’s Guarantee At Once for All Deposits Up to \$2,500,” [AP] *The New York Times*, May 19,1933; “Glass Bank Bill Is Next,” [AP] *The Daily Herald*, May 17, 1933, p.1;

“Banking Bill Glass Measure to be Changed to Provide Insurance Feature,” [UP] *The Daily Notes*, May 19, 1933, p.1. Cf. *Congressional Record*, Senate, May 19, p.3731.

1933 年 5 月 25 日グラスは、銀行委員会小委員会がバンデンバーグ修正案を受け入れ、両院協議会に進めることを決定したと述べた。Cf. *Congressional Record*, Senate, May 25, 1933, p.4148. その結果バンデンバーグ修正案に基づいて H.R.5661(May 26, 1933)の Sec.12C.(a)に臨時的連邦銀行預金保険公社(Temporary Federal Bank Deposit Insurance)が追加されたのである (p.120)。このバンデンバーグ修正案は全銀行預金が 2500 ドルまで即座に保証される政府保証案で、それは恒久法案であるグラスの法案に盛り込まれた銀行保証が有効になる 1934 年 7 月 1 日までの間のギャップを埋める架橋として、暫定的な銀行預金保険基金を準備するもので、1933 年 7 月 1 日に実施されるというものであった。Cf. “U.S. Bank Guarantee Wines: Senate amends and approves Glass Measure Expect Roosevelt to Get it Soon,” *Chicago Daily Tribune*, May 26,1933. 最終的には両院協議会での修正で、両院協議会報告では Sec.12B. (y)に 1934 年 1 月 1 日に実施が開始される臨時連邦預金保険基金として規定された。Cf. *Conference Report*, [H.R.5661] , p.18.

- 42) “Glass Bank Bill Next, Republican and Democratic Leaders Agree To Make Measure Next Order of Business,” [AP] *The Daily Herald*, May 17, 1933, p.1.

両院協議会でのバンデンバーグ修正案についてのバンデンバーグ、グラス、スティーガルの主張と説明については、cf. *Congressional Record*, Senate, June13, 1933, pp.5861-62.

- 43) Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, pp.220-222; Helen M. Burns, *op. cit.*, p.91.

閉鎖銀行問題として、グラス法案の FDIC による閉鎖銀行の資産を見返りにする前貸しが問題にされた。Cf. Mr. Goldenweiser, Mr. Riefler; Closed banks, (3) authorization in the pending Glass bill for the Deposit Insurance Corporation to make advances against assets in closed banks ,June 3, 1933 [Declassified Holdings of the National Archives, Fraser]

グラス＝スティーガル銀行法は 6 月 13 日に両院で承認されるが審議と承認については、cf. [UP] *The Wisconsin State Journal*, June 12, 1933. P.1; “Bank Reform Bill Swiftly Approved,” *The New York Times*, June 14, p.1; “Final Drive For Bank Insurance, Conferees Agree on Deposit Plan to Start January 1-Passage Doubtful,” *The Wall Street Journal*, June3, 1933, p.1; “Banking Reform Bill Comes Up Today; May Pass This Session,” *Chicago Daily Tribune*, June 13, 1933, p.10; “House Approves Banking Reform,” *Madera Tribune*, June 13, 1933; “Details of Guarantee Plan,” *St. Louis Post-Dispatch*, June 14, 1933, p.2; *Sun Bernadino San*, June 14, 1933.

“Vets Bill Wines: Veto Next,” *Chicago Daily Tribune*, June 15, 1933, p.10 ; “Insuring Of Bank Deposits Approved: Measure To Create New Banking System Sent To President,” *The Elkin Tribune*, June 15, 1933, p.2.

- 44) “Bank Reform Bills Comes Up Today, May Pass This Session,” *Chicago Daily Tribune*, June 13, 1933, p.10. ここでこれは議会が支持してきた銀行預金の連邦保険制度で、これは本来グラスが考案した包括的な保険プランだということを強調した。そして預金の恒久プランでは1万ドルまでは100パーセント、5万ドルまでは75パーセント、5万ドル以上は50パーセントであったが、焦点となっていたバンデンバーグ修正案条項は両院協議会で1934年1月1日まで有効にならないと修正され、この妥協案によって州法銀行は州銀行当局による証明書と加盟銀行と同水準の手数料の支払いで保証基金への参加が認められるが、この延期措置によって保証基金への参加要請をする非加盟州法銀行への調査への機会が与えられることになったとその効果が報じられたのである。

両院協議会報告について上院では両院協議会報告はグラス銀行法案の協議会報告と位置付けられた (*Congressional Record*, Senate, June 12, 1933, pp.5769-5783) が、バンデンバーグ修正案の再調整が必要で延期が求められたのである (*Congressional Record*, Senate, June 13, 1933, p.5861.)。下院の報告については、cf. *Ibid.*, House, pp.5898-99.

- 45) “Glass-Steagall Bill Now Awaits Final Signature to Become Law,” *American Banker*, June 15, 1933. なおここでは資産清算公社 (Asset Liquidating Corporation) の消滅を挙げている。
- 46) グラス＝スティーガル法の成立で最も特徴的な条項が銀行預金の保証・保険条項で、これは本来の閉鎖銀行の迅速な清算条項が置き換えられたものと評価された。Cf. “The Glass and Steagall Bills,” *American Bankers Association Journal*, June 1933, p.22. そしてこの法案のFDICの構造として、まず資産の清算次いで預金保険が規定されたと理解されたのである。Cf. Carl E. Alper “Banking Act of 1933 (Glass-Steagall Bill),” *St. John’s Review*, Vol.8, No.1, December, p.194, 1933. なおFDICの1933年条項が倒産加盟銀行の清算を取り扱う提案として出発したという理解については、cf. Allan H. Meltzer, *A History of the Federal Reserve*, Vol. I, 1913-1951, The University of Chicago Press, 2003, p.432. だが、連邦清算公社条項との関連には触れなかった。

またFDICについて次のように説明された。FDICは銀行預金の保険を目的に組織される。その機能として①FDIC加盟の閉鎖銀行の資産の購入、保有そして清算。②1934年1月1日からの暫定的な保険。③1934年7月1日開始のすべてのFDIC加盟銀行の預金保険、の順に叙述された。Cf. “Question and Answer Analysis of the Banking Act of 1933,” *The Banking Law Journal*, June 1933, Vol.50, No.6, p.562. なお、非加盟州法銀行は支払い能力に関する適切な証明に基づいて基金に加盟できるとした。Cf. *Ibid.*, p.564.

結びにかえて

ルーズベルトのニューディール銀行改革はルーズベルト政権主導でフーバー政権時代のRFC（復興金融公社）の機能強化を基軸に金融恐慌下での銀行の選別・再編を図ることで通貨・銀行制度の再生を目指すものであったが、その基本構想には金融恐慌で破綻した預金者を救済し銀行制度の構成部分として新たに再編入することが市場再生のカギとなるという観点が完全に欠落していた。この金融恐慌からの預金者＝消費者の金融排除問題をFDICによって銀行制度に新たに組み込むという市場再生政策は議会から提起されてきたものであり、このFDICという連邦預金保険システム構想こそがニューディール銀行改革が成功し現代のアメリカ資本主義再生の基礎構造となるものであった。

銀行倒産に伴う預金者保護＝救済政策として預金保証＝保険問題が社会的に提起されたのは19世紀末からで、それはポピュリズム政策として主張されてきた。それがFDICとして紆余曲折を経て実現するのは、1929年の大恐慌を契機とする銀行倒産と銀行制度危機を背景に国民的な世論として預金保証＝保険問題が政治的争点となったからであった。

そしてルーズベルト大統領の下でFDICが成立するが、それは決してルーズベルトの主導の下で行われたものではなかった。ルーズベルトは預金保険そのものに強く反対していたから、ルーズベルトのニューディール通貨・銀行制度改革で最も成功した成果がFDICであったことは歴史の皮肉というべきであろう。

本稿で強調した論点は、FDIC条項がスティーガルの預金保証＝保険条項をもとに規定されたものではなく、実はスティーガルに反対してグラスが提起していた連邦清算公社条項を基礎にして清算業務内容に保険規定を付加して成立したものだという点である。つまりFDICはその政策的な思想と業務はスティーガル法案を基礎にしたものであったが、その規定の法的な構成としてはグラス法案を基礎にしたハイブリッド条項であり、実質はグラス法案であったというべきものであった。いいかえればFDIC条項こそがグラス＝スティーガル法と呼ぶにふさわしいものであった。

だが、FDICの形成はそうには理解されてこなかった。それはグラスの連邦清算公社をグラスが提起した観点を看過し、スティーガルの連邦保証の脈絡にのみ局限してFDICを捉え、連邦清算公社との関連で総合的にFDICの構造を把握するという視点を持たなかったためである。

連邦清算公社をベースに預金保険公社が構想されたことは、1933年4月7日のグラス暫定草稿について『ウォールストリート・ジャーナル』のスクープ記事と地方紙に掲載されたAP通信でのスティーガルの説明で明らかであったが、それらを取り上げられなかった。1933年5月10日のグラス法案S.1631ではパークリー上院議員の事前説明でこの点は明確に示されていたし、グラス自身がその後の趣旨説明でその点を詳述した。新聞報道では『ウォールストリート・ジャーナル』が4・7暫定草稿のスクープ記事を継承して説明したので連邦清算公社条項がFDICに源流であることは明確に示されていた。

グラス法案S.1631とスティーガル法案H.R.5661を比較し、上院案としてのH.R.5661と両院協議会報告を合わせて比較すればそれも明らかになることであった。しかし先行研究は預金者保護＝救済策の第3の系譜として連邦清算公社構想を位置づけ評価するという視点を持たなかったために、これらを取り上げることなく連邦清算公社が果たした意義は見落とさ

れてきたのである。そのため、1933年3月末に合意されたグラスとスティーガルの政治的妥協についても二つの預金者保護＝救済プランの結合による新たな預金者保護＝救済プランの再構築という視点から生み出されたハイブリッドな預金保証＝保険制度の創設という最も重大な側面を見落とすことになったのである。

FDICは連邦清算公社をベースの構成されたもので、新たに提起された預金者保護＝救済策と預金保証＝保険が結びつくことで銀行恐慌によって排除される金融排除層を銀行制度の中に包括的に組み込むという必須の市場再生プランであった。これは今まで看過されてきた重要な論点であるが、この金融包摂という市場再生プランにこそ、資本主義市場経済を破綻の危機から救済し政府の市場介入による銀行制度の再構築を試みたニューディール通貨・銀行制度改革を支えた基軸としてのFDICの新たな意義があった。しかもこのFDICが必ずしもルーズベルト政権主導の政治改革によるものではなく、フーバー政権時代から継続されてきた議会主導の政策論議の成果であったことにも注意を払うべきであろう。これはニューディールの政府主導の市場再生提案ではなく、フーバー政権からの議会を通じた民主主義的手法で構築されたものであった。

これはスティーガルの預金保証＝保険政策とそれに反対するグラスの連邦清算公社政策という預金者保護＝救済政策をめぐる議会での政策論争であったが、その真摯な論議過程とその実現に向けたグラスの政治的な妥協が、ルーズベルト政権を巻き込む形でFDICを生むのであり、このFDIC形成過程にルーズベルトのニューディール銀行改革が提示した構想を超えた極めて重要な市場再生プログラムの意義が見て取れる。

それを総括する形で最後にFDICに関わるグラス法案のもう一つの重要な論点として、グラス法案に多角的な金融包摂条項が盛り込まれることになった意義を検討することにした。それは最終法案であるグラス法案に預金者保護＝救済策としての連邦清算公社、預金保証＝保険、ブランチ・バンキングの相互に対立した3種の内容が重層的に再構成されてすべて盛り込まれ、更にバンデンバーグ条項が臨時条項として追加されることで、FDICの銀行制度改革が金融排除層を包摂して市場再生を目指すという新たな金融制度構想として提起されたことである。これは複合的なセーフティーネットの構築で、銀行恐慌下で市場再生を目指す金融包摂の経済学なのである。それは金融恐慌で通常の金融制度システムから排除される預金者を保護＝救済することで金融排除層を金融システム内部に包摂するという新たな金融再生プログラムであった。これは現代の金融危機における金融排除問題と市場再生問題の源流を意味する問題であり、FDICの現代的役割と金融排除問題にいかに応えるべきかの示唆を与えるものであろう。