

〈論文〉

# 1913年連邦準備法と共和党主導の 預金保証＝保険条項論争 —FDIC形成への源流—〔下〕

坂 本 正

## 目 次

はじめに

### 1 連邦準備法への中央銀行論争と預金保証＝保険問題

- 1) 中央銀行論争と預金保証＝保険問題の系譜
- 2) 1910年ファウラーの銀行券・預金保証基金と連邦準備銀行提案—第一次連邦準備法案—
  - ①ファウラーの中央銀行批判としての分権・統合型の銀行制度改革構想
  - ②ファウラー型 連邦準備法案とオールドリッチ・シカゴ指針への研究史の評価
  - ③ファウラー型連邦準備法案と連邦議会
  - ④1910年のファウラー・プランと幻のオールドリッチ・プラン—研究史の空白期間—
  - ⑤ファウラーの第一次連邦準備法草稿の構造とアメリカ型中央銀行
  - ⑥トリートの中央クリアリングハウス銀行構想
  - ⑦ウォーバークの中央クリアリングハウス構想
  - ⑧ジキル島秘密会議メンバーのクリアリングハウス・システムの法制化案
  - ⑨ブリーランドのクリアリングハウス型中央銀行構想
  - ⑩オールドリッチ・プランとクリアリングハウスの進化形態—1909年の源流—
  - ⑪オールドリッチ＝ブリーランド中央銀行構想とクリアリングハウス・システムの中央銀行化

[以上『商学論集』第25巻第2号2021.3掲載,〔上〕]

---

- 3) ファウラー・プランと連邦準備法
  - ①ファウラー・プランとクリアリングハウス・システムの体系化
  - ②共和党から民主党へのクリアリングハウス・システムの体系化構想の継承
  - ③ファウラー・プランの先駆性とオールドリッチ・プランの優位性
  - ④共和党政権下でのオールドリッチ・プランへのグラスの評価とファウラー・プランの意義
  - ⑤ファウラー・プランとグラス法案準備への影響
  - ⑥中央銀行形成2つの道とアメリカ型独自の分離・連邦型中央銀行制度
- 2 ウィルソン政権とグラスの預金保証=保険排除方針
  - 1) 政権移行期の通貨・銀行改革の継承とグラス=ウィリス構想
  - 2) グラス=ウィリスのファウラー銀行改革プランへの評価
    - ①グラスのファウラー地区分割プランへの評価
    - ②ウィリスのファウラー地区分割プランへの評価とファウラー・プランの連邦準備法への正統的な継承性
    - ③ウィリスのファウラー=ブリーランド=オールドリッチ=連邦準備法の系譜論
    - ④グラスのファウラー=オールドリッチ・スキーム論評とクリアリングハウス
  - 3) グラス・プランとクリアリングハウスの連邦準備銀行化
  - 4) グラス=ウィリスの預金保証=保険条項とウィルソンの排除指示
- 3 1913年初期のオーエンの預金保証=保険構想
  - 1) オーエン・プランと預金保証論争の序章
    - ①グラス上院銀行委員会小委員会の預金保証プランの推進と削除
    - ②オーエンの預金保証プラン提起とウィルソン=グラスの預金保証排除方針
    - ③オーエン・プランと1908年からの預金保証論争の再燃
  - 2) オーエン・プランの展開と預金保証条項の分離と排除
    - ①グラスの預金保証プラン反対への政治姿勢の転換とその背景
    - ②オーエン・プランの展開とグラス主導の分離案
- 4 1913年末のヒッチコック法案とオーエン法案の預金保証論争
  - 1) オーエン上院銀行委員会とヒッチコック派への分裂
    - ①バンダーリップ・プランと民主党会派の分裂
    - ②ヒッチコック(民主党)の共和党会派との合流と預金保証条項
  - 2) 民主党会派会議でのウィリアムス預金保証=保険条項の先送り
  - 3) ヒッチコック派のプリストウ預金保証=保険条項

- 4) グラス法案、オーエン法案、ヒッチコック法案の比較と預金保証＝保険条項
  - 5) オーエン派の預金保証＝保険条項の承認
  - 6) ヒッチコック法案のプリストウ預金保証条項とFDICの源流
  - 5) ヒッチコック法案とオーエン法案の預金保証論争
    - 1) 銀行改革論争としての預金保証＝保険論争の再燃
    - 2) ヒッチコック法案の預金保証条項適用範囲拡大案とオーエン法案の修正
    - 3) オーエン法案の妥協とヒッチコックの撤退
  - 6) 両院協議会でのグラスによる預金保証条項の削除と銀行改革
  - 7) FDIC理解のための新しい視点と連邦清算公社の意義
- 結びにかえて

[以上 本号掲載,〔下〕]

.....

### 3) ファウラー・プランと連邦準備法

#### ①ファウラー・プランとクリアリングハウス・システムの体系化

アメリカの銀行改革と中央銀行論は、19世紀末からのギルマンのクリアリングハウス・カレンシーの通貨論視点から<sup>79)</sup>、クリアリングハウス・システムをベースにした銀行制度・中央銀行論へと転換・拡大され、オールドリッチが中央銀行を提唱したため、中央銀行に反対するファウラー・プランは研究史の論議の対象からも排除されてきたが、オールドリッチを含め、ファウラーもまた銀行改革においては、クリアリングハウス・システムをベースにした新たな銀行制度を構想していたのである。

ファウラーは新たな銀行業務に貯蓄銀行ビジネスと信託会社ビジネスを追加し、カナダ銀行券システムを採用したうえで、クリアリングハウスの組織化を法的に承認し、クリアリングハウス委員会を法的に承認するなど、ファウラー・プランはこれまで法制化されていなかった状況を改善し、全国レベルでクリアリングハウス・システムを組織化するプランなのであった<sup>80)</sup>。

注

79) 坂本 正、前掲『熊本学園商学論集』第24巻第2号、2020・3、8-9頁、参照。

80) Cf. "Urges Uniform Law For Banks: Former Congressman Fowler Would Have Clearing House System in Nation," *Newark Evening Star and Newark and Advertiser*, Dec., 2, 1912, p.4.

## ②共和党から民主党へのクリアリングハウス・システムの体系化構想の継承

オールドリッチの中央銀行提唱の下での中央銀行論争は、肝心のオールドリッチ中央銀行像不在の混迷度を深める議論にみえるものであったが、各々の論者の議論の基本構成について検討してみると通貨・銀行制度論の枠組みではどの論者もアメリカの現実の銀行制度の是正と再建については、共通の認識を持っていた。それは1907年恐慌に対処したクリアリングハウス・システムとクリアリングハウス証書の通貨代替的機能の役割への再評価に基づくものであった。

これまで研究史では特に掘り下げて議論されてこなかったが、通貨・銀行改革の中で中央銀行プランとして挙げられるリジリー・プラン、トリート・プラン、ロバーツ・プラン、ナッシュ・プラン、バンダーリップ・プラン、モラウエッツ・プラン、スプローク・プランを始めウォーバーク・プランやブリーランド・プランのいずれもクリアリングハウス・システムの体系化から中央銀行を構想したものであった<sup>81)</sup>。オールドリッチ・プランもブリーラン

## 注

81) ①リジリー・プラン〔注53〕④)、トリート・プラン、ロバーツ・プラン〔注11〕③)、ナッシュ・プラン〔注11〕③)バンダーリップ・プラン〔注30〕④)、スプローク・プラン〔注30〕⑥)、モラウエッツ・プラン〔注11〕④、⑥;注42)、ウォーバーク・プラン、ブリーランド・プランの中央銀行プランが、クリアリングハウス・システムの体系化として構想されたところに、アメリカ型の分権的中央銀行の制度的基礎があったのである。なお、ホワイトの銀行改革と中央銀行論では、中央銀行論の基礎に1908年オールドリッチ＝ブリーランド法の条項を受けたクリアリングハウス協会の所産として、地域銀行間の協同化が据えられているとの指摘があるが、これは上記の内容を指すものといつてよいであろう。注53)③、参照。

②ところで、ウォーバークは、スプロークとモラウエッツを強力な中央銀行反対論者として挙げているので、留意されたい。Cf. “A Unite Reserve Bank of The United States,” p. 303.〔注50〕①)、参照。確かにスプロークはヨーロッパ型中央銀行批判の論客として有名であった。Cf. “The Proposal For A Central Bank In The United States: A Critical View,” *The Quarterly Journal of Economics*, May, 1909. だが、ここでの強調点はヨーロッパ型中央銀行が現実的に不可能であることを挙げ、アメリカのクリアリングハウス・システムの利点、特質を明確にすることに置かれていた。そしてその後、彼はアメリカ型中央銀行としてクリアリングハウス・システムの利点を生かした限定的な中央銀行像を提示したのである。Cf. *Banking Reform In The United States*, “IV A Central Bank of Limited Scope,” pp. 145-176.〔注30、⑥)また、モラウエッツもヨーロッパ型中央銀行反対論者であったが、本稿ではアイトンの整理に従って中央機関の必要性論者として取り上げた。〔注11、⑥、参照。〕モラウエッツは、“The Banking and Currency Problem And Its Solution,” in *Academy of Political Science, Proceedings, Vol. I, No.2* (New York, 1911, pp. 343-357.)において地区準備銀行プランを提示した。Cf. *Ibid.*, pp. 353-357. ここで示されたのは地区準備銀行の設立であったが、注目すべきことはそれらをベースに中央協会を作るが、最終的には単一の中央銀行が現実的で望ましいのであれば、いくつかの地区準備銀行がその中央銀行の支部になればよいとしたことである。Cf. *Ibid.*, p.353. つまり地区

ド法案条項の「全国クリアリングハウス協会」を継承した1908年オールドリッチ＝ブリーランド法以降の「全国通貨協会」プランをベースに展開されたオールドリッチ＝ブリーランド・プランの具体化で、その原理は銀行の協同化であって中央化ではなかった。その内実はクリアリングハウス・システムを新たな銀行制度の中に組み込むことを第一義の目的に据えていて、「全国準備協会」はオールドリッチ自身が明確に説明したように、クリアリングハウス・システムの体系化を模した類似組織として構想されたものなのであった<sup>82)</sup>。

そして、重要なことは、1912年のオールドリッチ・プランの法案通過が頓挫した後も、銀行改革・中央銀行案の底流には、クリアリングハウス・システムの組織化と全国化がベースに置かれていたことであろう<sup>83)</sup>。そして、ウイルソン民主党政権も、オールドリッチ・プラン

準備銀行論から積み上げたアメリカ型中央銀行制度提案である。そして彼はこのアイデアは、すでに *The Banking and Currency Problem in The United States* (1909) で提示されていて、そこですべての国法銀行による紙券発行協会設立プランとして提示したと指摘したが、この1909年版の書物によれば、彼の提案した協会は単に組織された銀行の共同機関に過ぎないもので、それは巨大なクリアリングハウス協会に類似したものであった。Cf. *Ibid.*, p.87. つまり、クリアリングハウスの組織化・巨大化をモデルに地区準備銀行からの中央銀行化が想定されたのである。

③ウィッカー [2005]は、グラスが連邦準備法の起源にクリアリングハウス組織からアイデアを得たこと、オールドリッチがクリアリングハウスのアイデアの進化が効果的な中央組織へと拡大された、と認識していたことを指摘した (p.80.) が、その上でクリアリングハウスの影響と役割を否定した。〔注50〕②〕、参照。ウィッカーは、オールドリッチ法案にクリアリングハウスのアイデアがほとんど、あるいはまったく寄与していないし、ジキル島の結社メンバーは、ヨーロッパ型中央銀行をアメリカの事情に合わせる修正から刺激を受けたに過ぎないとしたうえで、クリアリングハウス・システムを地域準備銀行と結びつけるのは、暴論だと論断したのである。そしてその論拠として、たとえグラスとウィリスが認識していなかったとしても、モラウェッツの貢献がおそらくはるかに重要だとの自説を展開した (p.82.)。だが、ウィッカーが高く評価するモラウェッツの地区準備銀行プランの原型である紙券発行協会プランは巨大なクリアリングハウス協会を類似モデルとしたもので、クリアリングハウス・システムと極めて密接な関係にあるものであった。つまり、ウィッカーの批判は当たらない。かくて、アメリカ型のクリアリングハウス・システムの中央銀行化の在り方を多くの中央銀行プランが共通項としていたことを十分に認識したうえで、これらの議論を背景に連邦準備法形成はクリアリングハウス・システムをベースにファウラー・プラン、オールドリッチ通貨・銀行改革構想群の成果としてのオールドリッチ・プランそしてグラス＝ウィリスの連邦準備法プランの系譜で考察されるべきなのである。

82) “The Proposed Monetary Plan” [By Hon. Nelson W. Aldrich, Chairman of the National Monetary Commission], *American Bankers' Association*, 1911, [pp.67-89.], pp.71-74.

83) 1912年1月8日の全国通貨委員会の最終報告, 1912年1月11日オールドリッチ法案 (S.4431 by Sen. Burton) の提出は新しい局面を切り開くものではなく、1912年8月に民主党が中央銀行設立を求めるオールドリッチ法案に反対の綱領を採択したことから、そのまま終焉することになった。Cf. *The Federal Reserve Act of 1913—A Legislative History*. なお、全国通貨委員会法案としてのオールド

を否定しながら、クリアリングハウス・システムの組織化・体系化プランを継承するのである。連邦準備法形成期に、共和党から民主党への政権交代がなされたが、銀行改革・中央銀行案への移行は、こうしてクリアリングハウス・システム型中央銀行プラン継承としてなされることになった。

ファウラー・プランは反オールドリッチ・プランであり、反中央銀行論であったが、オールドリッチ・プランに先行するクリアリングハウス・システムの体系化論であったから当然政権移行期の銀行改革論の検討プランの有力候補の一つとなったのである。

しかし、研究史では、オールドリッチ・プランだけでなくオールドリッチ・プランに先行するファウラー・プランのアイデアがグラス・プランへの一定の継承性を持つことに注意を払うことなく、オールドリッチ・プランのみをその継承の代表とみなしファウラー・プラン

リッチ・プランについては、cf. Andrew J. Frame, "A Review of the Proposed National Reserve Bank," *The Journal of Political Economy*, Jan., 1912, pp. 33-40. ここでフレームは、オールドリッチ・プランの基本機能は、オールドリッチ＝ブリーランド法の線に沿ったクリアリングハウス・システムを通じて行われると述べている。Cf. *Ibid.*, p.36. その他の論評については、cf. "The Monetary Commission's Bill," *The Bankers Magazine*, Oct., 1912, pp.345-346. この時期のアメリカの通貨・銀行制度への論評については、cf. *Ibid.*, Oct., 1912, pp.343-345. その後オールドリッチ・プランの「全国準備協会」は中央銀行ではないとしたうえで、中央銀行反対を説く主張が示された。Cf. "Opposes A Central Bank," *Ibid.*, Nov., 1912, pp.492-493. また、オールドリッチの準備協会プランは国民の福祉に重要なものではないとして、クリアリングハウス・システムの発展に注目したものとして、cf. "The Bankers and Currency Reform," *Ibid.*, Oct., 1912, pp.346-349.

だが、他方で通貨・銀行改革にはクリアリングハウスの現状改革の問題もあった。現実問題としてクリアリングハウスメンバーの銀行は、準備不足の状況にあったからである。Cf. "Banks Show Deficit: For First Time Since 1907 Clearinghouse Institutions Are Short on Reserves," *The New York Times*, July 7, 1912, p.7. この解消も銀行改革・中央銀行案にとっての急務の課題となっていたのである。

こうした状況を踏まえて展望された銀行改革は、既存のクリアリングハウス協会の改善を通じた銀行制度の統一であり、クリアリングハウス検査を通じた銀行監視を求めるもので、クリアリングハウスをより効率的にする提案が議会で承認されれば、中央銀行は無理だが、クリアリングハウス改善案は実現可能だという主張がなされた。Cf. "Federal Regulation of Clearing-Houses," *The Bankers Magazine*, Dec., 1912, pp.653-655. 更に民主党政権の通貨改革に対して大きな不測の事態で現在のクリアリングハウス・システムを建設的な改革の基礎に据えることへの期待を込めた憶測もなされた。Cf. "Currency Reform and The Democratic Administration," *Trust Companies*, Dec., 1912, p.450. つまり、オールドリッチ・プラン実現が政治的に無理となった段階で、銀行改革・中央銀行論の底流にクリアリングハウス・システムの展開が据えられていたことに、注意すべきであろう。

だが、1912年末時点で公式には民主党政権の議会での銀行立法の行方は全く未定であった。Cf. "Banking Legislation in the Democratic Congress," *The Commoner*, Dec., 6, 1912, p.1.



との継承性を看過してきた。グラス・プランによる連邦準備法案は、グラスとウィリスによってオールドリッチ・プランとは異質な独自性が強調されてきたが、その独自性を確認するうえでもファウラー・プランとの継承性は検討されるべきであろう。

### ③ファウラー・プランの先駆性とオールドリッチ・プランの優位性

オールドリッチ・プランの発表について、その論評の中でオールドリッチ・プランはファウラー・プランに似ているという議論がなされた。そしてファウラーが中央銀行提唱者であるとの紹介もなされた<sup>84)</sup>。つまり、ファウラー・プランはオールドリッチ・プランに先行する中央銀行論であるとの評価がなされていたことに留意すべきであろう。

このように、ファウラー・プランはオールドリッチの中央銀行プランに反対する急先鋒であったが、オールドリッチ・プランもファウラー・プランもクリアリングハウス・システムをベースにした分権・統合型の中央銀行プランで、他の有力なプランと比較してもファウラー・プランは具体的な体系性を備えたアメリカ型中央銀行制度を提起したのものとして極めて先駆性の高いものであった。それに対して実現はしなかったもののオールドリッチ・プランは、ウォーバークなどの有力な支持者に支えられた総合プランで、研究史ではオールドリッチ・プランのみがグラス法案への継承性が問われるプランとして考察されてきた。だが、我々はファウラー・プランの先駆性を再評価すべきであり、それにとどまらず預金保証プランを盛り込んだ金融包摂プランとしてその意義を再検討すべきであろう。

この意義を明確に表明したのは、ウィリスであった。ウィリスは1912年の春に開始された研究でオールドリッチ・プランに至る通貨・銀行改革の経緯と思想背景を共和党内部のファウラー＝キャノンの政治対立をも含め詳細に検討し、オールドリッチ・プランはそれまでの

注

84) ①ピアット・アンドリュウが最も重要な問題と断言したのが中央銀行制度であったが、この中央銀行制度をファウラーが提案した、とする説明については、cf. "Favors A Central Bank, Congressman Fowler Suggest A Remedy For Financial Evils," *Perth Amboy Evening News*, March, 20, 1911, p.3. ファウラーの20地区プランを中央銀行アイデアと呼んでいるものとして、cf. "Aldrich Bank Plan," *The Eureka Sentinel*, Nov., 26, 1910, p.1. オールドリッチ・プランは、多くの点でファウラーの金融法プランに似ているとして、特に20ゾーンへの分割を取り上げたものとして、cf. "National Monetary Commission," *The Evening Star*, Feb., 5, 1911, p.6. オールドリッチ・プランはファウラー通貨法案と他の論者の中央銀行プランの最良の部分を取り込み、反対の多い箇所は削除したものだとして評価したものとして、cf. "Comment Upon Aldrich Plan," *The Salt Lake Tribune*, Jan., 22, 1911, p.32. なお、1906年から1908年にかけてのファウラー法案の革新性に注目した近年の論考も、ブリーランドと同様に、ファウラーの連邦準備銀行プランは取り上げなかった。Cf. Zack Saravay [2017], pp. 26-27.

改革プランを取り込んだものと位置づけ、ファウラーについてもその連邦準備銀行プランの役割に注意を喚起している<sup>85)</sup>。そしてその観点を連邦準備法成立後の総括論文でも踏襲したのである<sup>86)</sup>。にもかかわらずウィリスはグラスとの草案作成段階で一時は盛り込んだとされる預金保証 = 保険条項草稿を取りやめ、ファウラーの金融包摂プランを採用することを断念するのだが、地域分割の商業ゾーン構想は継承するのである。これこそ留意すべき点であろう。

#### ④共和党政権下でのオールドリッチ・プランへのグラスの評価とファウラー・プランの意義

ファウラーの準備銀行プランは、共和党政権下で最後に行われた銀行改革論議でも主流ではなかったが、その意義は全国通貨委員会法案を支持するためにブリーランドが下院で行ったスピーチへの質疑応答の中で民主党のグラスによって取り上げられた。それは当時すでに流布されていたオールドリッチ批判としてファウラーの連邦準備銀行プランの方がオールドリッチ・プランに先行していたのではないのか、という観点からなされた。1912年2月のブリーランド・スピーチの後でグラスはブリーランドに、全国通貨委員会によって提案されたオールドリッチ・プランは、前下院議員ファウラーのプランと同じではないのかと質問し、その根拠としてファウラー・プランの全国の地区分割案と全国準備銀行 (a national reserve bank) 設立プランを挙げた。だが、ブリーランドは1908年のファウラー法案の分割案は知っているが、彼の準備銀行設立案は全く知らないし読んだこともないと突っぱねた<sup>87)</sup>。これは、実質的にブリーランド = オールドリッチ批判であったから、ブリーランドの拒絶的な反応も当然であった。

だが、この短いやり取りはさほど注目されることはなかったが、ファウラー・プランの先

#### 注

85) H. Parker Willis, "The Banking Question In Congress," *The Journal of Political Economy*, Nov., 1912, (pp.869-885), p. 878. なお、彼はファウラーの連邦準備銀行法案を1908年としているが、法案提出は1910年である。ところで、この論文の特徴は全国通貨委員会法案の位置付け、評価、そしてその継承性の是非について論じたもので、グラス法案との継承性についての客観的な検討というべきであろう。

86) H. Parker Willis, "The Federal Reserve Banks," *Banking And Currency in The United States*, Proceedings on the Academy of Political Economy, Oct., 1913, p.92. ウィリスは地区準備銀行のアイデアについてはオールドリッチ・プランの中央準備協会ではなく、1908年ファウラー連邦準備銀行法案や数年前のミュールマンの中央準備銀行プランにもその起源があることに注意を喚起した。ところで、ここでもファウラー連邦準備銀行法案が1908年とされているので留意されたい。

87) *The Plan of the National Monetary Commission for the Revision of Our Banking and Currency Laws: Speech of Hon. Edward B. Vreeland in the House of Representatives*. Feb., 6, 1912, p.30.



行的な意義をグラスがこのように明確に理解していたことは、留意されるべきであろう。これはグラス・プランの源流としてファウラー・プランのアイデアが継承される証左でもあったからである。

#### ⑤ファウラー・プランとグラス法案準備への影響

1912年末、民主党への政権移行後に下院銀行委員会・小委員会委員長のグラスが銀行委員会委員長に内定することが明らかになるにつれて<sup>88)</sup>、通貨・銀行改革の焦点は、今後のグラス銀行委員会の動向に絞られた。民主党の通貨・銀行改革の政治姿勢は、オールドリッチ・プラン反対、中央銀行反対であったから、グラスはそれを踏襲し、まだ法案の準備はできていないことを強調し、法案提出の具体的日程についても悲観的な見通しを述べていた<sup>89)</sup>。

だが、ヨーロッパ型の単一銀行の中央銀行を否定したとして、民主党としてもアメリカ型の通貨・銀行改革の課題はクリアリングハウス・システムの体系化をベースにした発券の集中、準備の集中機関の構築であったので、オールドリッチ・プランに反対であっても、具体案としてはオールドリッチ・プランの全否定ではなく、オールドリッチ・プランを象徴する準備協会概念を否定さえすれば、政治的にはオールドリッチ・プラン否定を意味することが出来た。そのためか、当初からグラス・プランはオールドリッチ・プランをベースに作成されるという本来なら民主党の政策に反するはずのオールドリッチ・プラン継承報道がなされたのである<sup>90)</sup>。

#### 注

88) *The Sun*, Nov., 20, 1912, p.7. マネートラスト調査の指揮を執っていた銀行委員会委員長のプジョーが1913年3月4日に引退した後、小委員会委員長のグラスが委員長に昇格することが明らかになったのである。関連して、cf. “Money Inquiry To Next Congress: Mr. Pujo Retires on March 4 and Chairman Glass Will Control,” *The Sun*, Nov., 22, 1912, p.4.

89) “Clark Has Currency Plan ‘All His Own,’” *The Sun*, Nov., 27, 1912, p.3. 民主党はオールドリッチ・プランの主たる特徴である中央準備協会を破棄することを決定した。そしてグラスによれば、民主党綱領によるオールドリッチ・プラン反対と中央銀行反対に従ってこの2つのスキームを検討することを排除して銀行委員会小委員会で通貨改革プランを準備している、ということであった。これに関して公聴会が開催される来年1月7日まで通貨問題は公式に取り扱われない、と報じられた。Cf. “Wilson’s Cold Almost Cured,” *The Washington Herald*, Dec., 27, 1912, p.1. とはいえ、グラスとウィリスは大統領予定者のウィルソンを訪問し意見交換を行った。Cf. “Proposed Up in Bed Wilson Discusses Currency Reform,” *The Birmingham Age Herald*, Dec., 27, 1912, p.1.

90) “Glass Currency Bill Complete,” *The Evening Times*, Nov., 29, 1912, p.1. グラスは通貨修正案を仕上げたが、その多くはオールドリッチ・プランをベースにしていると報じられた。なお、このオールドリッチ・プランの継承については、中央準備協会は廃止するものの、国法銀行の地区協会での組

他方、ファウラー・プランはオールドリッチの中央銀行が準備協会プランであることが明らかになったことで、ファウラー・プランもオールドリッチ・プランと同列になり、オールドリッチ・プランはファウラー法案と他の中央銀行論のアイデアをベストミックスし、論争点になる箇所を排除したものとの評価もなされた。このように、ファウラー・プランはオールドリッチ・プランによってアメリカ型中央銀行論の有力説に急浮上し、ゾーン・プランとして知られるようになった。これを受けて、1912年末には、グラス・プランは古いファウラー・プランの銀行地区またはゾーンの分割案とアセット・カレンシーに注意を向けることになるという推測報道がなされた。これはオールドリッチ・プラン継承報道とは真逆であったが、それを裏付けるように、『ニューヨーク・タイムズ』は1912年12月のファウラー法案(代理)提出に際して、グラスが下院銀行委員会メンバーとして委員長ファウラーの影響を受けたファウラー門下生として知られているという背景から、グラス・プランはファウラー・プランに沿って準備されるという衝撃的な報告をしたのである。ここではファウラー・プランの預金保証条項をグラスが継承するかどうか、までに踏み込んではいないが、この時期にグラスは預金保証条項の作成に着手しているので、この時点ではグラスがファウラー・プランを継承し、預金保証を含む金融包摂的金融制度改革を構想されていたとみるべきであろう<sup>91)</sup>。下院銀行委員会での共和党ファウラーから民主党グラスへの金融包摂的銀行改革プラン

織化というフレーズは残すこととしたという指摘については、cf. “Plan To Discard Aldrich Scheme: House Democrats Drafting Currency Reform Measure- Has Bryan’s Indorsement.” *The Washington Herald*, Nov., 26, 1912, p.9. これはブライアン支持のもとに行われた。ここでグラスがブライアンと会談し、ブライアンが銀行・通貨修正法案に関する見解を送付すること、ウイルソンが来年4月に大統領として招集する会期で通過できる法案作成の試みはできない、とも報じられた。関連して、cf. “No Currency Legislation.” *The Evening Times*, Nov., 27, 1912, p.1.

- 91) ①ファウラーの中央銀行論としての評価については、cf. “Favors A Central Bank: Congressman Fowler Suggests a Remedy For Financial Evils,” *Perth Amboy Evening News*, March 20, 1911, p.3. ; “Hard Fight Ahead At Extra Session,” *The Times Dispatch*, Dec., 30, 1912, p.7. ②ファウラーのゾーン・プランについては、cf. *Twenty-Sixth Annual Convention of the Michigan Bankers’ Association*, June11-13, 1912, p.1. ③グラスの新通貨法案が古いファウラー・プランをベースにしたものと指摘したものとして cf. “New Currency Bill Making, One Being Prepared by the Democrats, The Old Fowler Plan Basis,” *The Barre Daily Times*, Nov., 19, 1912, p.3. なお、この記事のサブタイトルで強調されているのは、ウォール・ストリートからの影響の排除とマネートラスト調査の終了であった。④この推測報道に続く『ニューヨーク・タイムズ』の衝撃的な記事については、cf. “Fowler Money Bill Revived In House: Glass’s Currency Proposals Said to be Based on Jerseyman’s Measure, Too, May Oust Aldrich Plan,” *The New York Times*, Dec., 3, 1912, p.4. つまり、ここではファウラー法案とグラス法案との継承関係が強調されたのである。⑤グラス文書 (Inventory of the Carter Glass Paper, At the University of Virginia with index, July 1958) では、1912年末から1913年初めのこ

の継承である。

では、ファウラー・プランはグラス・プランにどのような影響を与えたのか。研究史は看過してきたが、ウィリスとグラスは、限定付きではあるがファウラー・プランの意義を認めている。そこでグラスはファウラー・プランの地区分割だけを取り上げているが、ウィリスはファウラーの地区準備銀行と準備集中にも注目していた<sup>92)</sup>。そのことだけでもファウラー・プランによるグラス法案への影響力の大きさの痕跡を認めるべきであろう。だが、ファウラーの影響はそれにとどまらない。もう一つ注意すべきことは、議会から退いた後もファウラーは通貨・銀行改革論の論客の一人であり続け、1912年12月初めに提出されたファウラー法案(代理)では、商業ゾーン(銀行ゾーン)やクリアリングハウス・システムの体系化を軸にした銀行改革プランを明示し<sup>93)</sup>、翌13年1月のグラス法案準備のための公聴会で、持ち

ろと思われる所蔵として、18. Fowler to Glass ( interest contents), 19. Fowler to Glass regarding insurance of deposits. Box 66, p.163. がある。グラスとファウラーの間で預金保証を含む通貨・銀行改革案についての意見の交換がうかがえるといつてよいであろう。

92) グラスのファウラー地区分割評価については、cf. Carter Glass, *An Adventure in Constructive Finance*, Doubleday Page&Company, 1927, p.240. ウィリスのファウラー地区準備銀行評価については、cf. Henry Parker Willis, *The Federal Reserve System*, The Ronald Press Company, 1923, pp.120-121. この評価についてウィリスがオールドリッチの中央準備協会よりもファウラーの連邦準備銀行プランのアイデアに注目している点については、cf. H. Parker Willis, "The Federal Reserve Banks," Oct., 1913, p.92. 注 86) 参照。またウィリスが準備集中問題についてファウラーの準備の分散プランを評価しているとのワーバーグの評価については、注 77) 参照。

93) A Bill (H.R.26454) to establish a complete financial and banking system for the United States of America: By Mr. Browning [ of New Jersey ] (by request), *The Congressional Record, House*, Dec., 2, 1912, p.5. ファウラー法案の商業ゾーン(銀行家ゾーン)と「アメリカ準備銀行」規定については、cf. "Currency System Bill Introduced: Charles N. Fowler Wants to Establish Commercial Zones, With Large Cities as Centers," *The Wheeling Intelligencer*, Dec., 3, 1912, p.2.; "To Reorganize Banks: Representative Browning Offers Bill Creating Bankers' Zone," *The Evening Star*, Dec., 3, 1912, p.9. 商業ゾーンと巨大な金準備の前提としてアメリカのクリアリングハウスが銀行の監視と統制をする中央組織へと発展することを強調した説明については、cf. "Democrats May Add Currency Changes to Tariff Tinkering," *Burlington Weekly Free Press*, Nov., 28, 1912, p.8. ファウラーの説明として、国法銀行の権限の拡大に触れて、全国規模でのクリアリングハウス・システムの体系化が不可欠としてその内容を詳述したものについては、cf. "Urges Uniform Law For Banks, Former Congressman Have Clearing House System in Nation," *Newark Evening Star*, Dec., 2, 1912, p.4. なお、ファウラー・プランがグラス法案のベースになるという観点から、ファウラー・プランとオールドリッチ・プランの相違点について、オールドリッチの中央化に対するファウラーの地方単位の機関の独立性、銀行券発行の規制の相違、そしてファウラーが国法銀行のみを対象にしているのに対してオールドリッチが州法銀行と信託会社を含むことなどに注意を向けた『ニューヨーク・タイムズ』については、前掲、注 91) ④、参照。

株会社禁止をはじめとする銀行制度改革プランとしてクリアリングハウスの整備・体系化の下での商業ゾーンについて詳述し、銀行信用の分散化と金の集中による中央準備を強調したが、それに加えて銀行券と預金の同一性ととの観点で預金保証 = 保険条項を主張することで、改めて金融包摂案としての通貨・銀行改革プランを提示したことであろう<sup>94)</sup>。そのため、グラス = ウィリスは法案準備過程で民主党の主要テーマであったプライアンの預金保証 = 保険ブ

## 注

94) ①ファウラーの公聴会については、cf. *Banking And Currency Reform : Hearings Before the Subcommittee of The Committee On Banking And Currency, House of Representatives, January 21, 1913*, [Gozando Books, Inc., 1991. :Kirtasbooks], pp. 383-413. ファウラーは下院銀行委員会の公聴会で、中央金準備の原理での銀行改革を提出し、その概要としてすべての独立した銀行、アメリカのクリアリングハウスの監視、信用の分散化、金供給の集中、を説明した。Cf. “Central Reserve Needed in Reform,” *East Oregonian*, Jan. 21, 1913, p.1.; “Labor’s View on Currency Head,” *The Barre Daily Time*, Jan., 22, 1913, p.2. 国法銀行への商業貯蓄業務、信託会社業務の拡大、カナダのような銀行券発行、クリアリングハウスについて、銀行によって選出された管理委員会の下でコマーシャルゾーンと呼ばれるすべての金融センターでクリアリングハウスが設立されねばならないと提案した。そして巨大な準備組織を提唱したのである。Cf. “Says U.S. Ought To Control Banks: Former Congressman Charles N. Fowler of New Jersey Testifies Before Currency Reform Committee, Big Central Reserve,” *The Mena Weekly Star*, Jan., 23, 1913, p.1.

関連して、cf. “Trust Funds Urged To Use For Pinches,” *Rock Island Argus*, Jan., 21, 1913, p.1.; “New System Is Outlined: Fowler Offers Suggestions For Currency Reform to Committee,” *The Evening Standard*, Jan., 21, 1913, p.1.; “Revi[s]ion of Monetary System Discussed,” [AP] *The Lakeland Evening Telegram*, Jan., 21, 1913, p.1.; “Labor Offers Views On a Central Bank,” *The Daily Star-Mirror*, Jan., 21, 1913, p.1.; “Fowler Would Bar ‘Holding Companies’, Former Representative Advocates Federal Control for All Banks,” *The Evening Star*, Jan., 21, 1913, p.4.; “Fowler Outlines Plan For Monetary Control,” *The San Francisco Call*, Jan., 22, 1913, p.10.; “Fowler Outlines Monetary Plan,” *The Times-Dispatch*, Jan., 22, 1913, p.8.; “More Power For Banks: Fowler Would Extend of Operation,” *The Barre Daily Times*, Jan., 22, 1913, p.6.; “For \$1,250,000,000 Reserve: Ex-Congressman Fowler Would Have Banks Contribute 7to 10 Per Cent,” *The New York Times*, Jan., 22, 1913, p.14.; “Fowler Plan of Currency Reform,” *The Newport Plain Talk*, Jan., 23, 1913, p.3. “Control of All Banks Is Urged, Charles N. Fowler Would Revise Monetary System, Plans Central Reserves,” *The Weekly Times-Record*, Jan., 24, 1913, p.1. その後のファウラーの金融・銀行改革の講演については、cf. “Famous Orator Will Be Heard,” *Perth Amboy Every News*, March 13, 1913, p.1.

②ファウラーは預金の保護を銀行券と預金の同一性から、両者に違いはなく、銀行の保証と同様に預金の保証をしなければならないと、主張したのである。Cf. *Banking and Currency Reform, op.cit.*, p.412. その根拠として、銀行券と預金は関係を持たないが、銀行券は準備をベースにし、預金もまた準備をベースにしている点で両者に違いはないとしたのである。これに対してフレイムは、銀行券は預金と同じではないとの立場を強調した。Cf. Andrew J. Frame, *Address and Writing, Privately Printed*, 1931, p.125. そのうえで、フレイムは何人かの優秀な論客によって委員会が管理するゾーン・システで様々な地区を救済するプランを紹介した。Cf. *Ibid.*, p.175.

ランの継承問題の取り扱いと合わせてファウラーの預金保証＝保険条項の採否を検討することを迫られたのである。

#### ⑥中央銀行形成 2つの道とアメリカ型独自の分権連邦型中央銀行制度

中央銀行の形成は、歴史的にも理論的にもイギリスのイングランド銀行がモデルで、発券の集中が中央銀行形成の起点であった、だが、本格的に中央銀行機能確立するのは、銀行恐慌を経て、銀行の銀行機能を果たすことによってであり、その歴史の変遷を論理的に理論構成することが求められた。

だが、アメリカの中央銀行制度論は20世紀初頭には理論としての提起はイングランド銀行を念頭に提起されてはいたものの、現実問題として浮上するのは1907年銀行恐慌直前の1906年の銀行恐慌対策プランとしてであった。しかしその予防対策的な中央銀行論提案は間に合わず1907年恐慌は起きた。そして1907年金融恐慌への緊急的な暫定法として成立した1908年のオールドリッチ＝ブリーランド法は中央銀行法案ではなかった。そして1906年時点での中央銀行プランが復活しそれが主流となって中央銀行論が噴出したわけではなかった。オールドリッチの政治主導で全国通貨委員会のもとオールドリッチが中央銀行論を提唱したことが決定的に大きかった。このオールドリッチの中央銀行への劇的な転換を理論的に支えたのが、ブリーランド法案の全国通貨協会規定で、オールドリッチがこの規定を受容したことから彼の中央銀行論への転換が可能になったのである。このブリーランド条項のアイデアに影響を与えたのが当時下院で主流であったにもかかわらずキャノンによって排除されたファウラー法案条項であったという説もあるほど、議論は交錯するが、重要なのは、ファウラー法案を背景にオールドリッチ＝ブリーランド法が中央銀行論への起点になったことである。

そしてこの中央銀行制度形成論争に決定的な影響を与えたのは、1907年恐慌に果たしたクリアリングハウス証書の貨幣代替性の重要性であった。各地に散在するクリアリングハウスが中央銀行不在の下でニューヨークなど大都市を中心にクリアリングハウス証書の代替通貨化を通じて1907年恐慌を鎮静化させた経験がアメリカ型中央銀行論形成に決定的なインパクトを与えたのである。

そして他方で明らかになった信用・銀行制度の不備を改革することが急務になった。これが政策課題ともなった。したがって、中央銀行論は発券集中と準備の集中を目指すことを前提として、理論構成は、まず現実のクリアリングハウスを基盤に据えたクリアリングハウス・システムの体系的構築として展開されることになった。このクリアリングハウス・シ



システムの体系性を備えた銀行の銀行機能を保証するものが発券集中であったのである。

こうして、クリアリングハウス・カレンシー論が通貨・銀行制度改革の根底となるクリアリングハウス・システムの整備、体系化として再構成されることになったが、それはもはや通貨改革としてのクリアリングハウス・カレンシー論の復活ではなく、クリアリングハウス・システムの体系化と全国的な組織化という政治課題としてであった。つまりこれがアメリカ型中央銀行論のテーマであり、地域のクリアリングハウス間の連携と協働化をベースに地区代表者による政策管理機構の構築を通じて発券集中と準備の集中、銀行の銀行としての機能の遂行が、アメリカ型中央銀行プラン共通の基本プランとなったのである。

これは従来のイングランド銀行モデルの研究手法とは異なる分権・統合型あるいは分権連邦型中央銀行形成という中央銀行形成への第2の道であり、この観点からアメリカの通貨・銀行改革と中央銀行論争の実像を探る必要があるだろう。

ファウラーはこの視点から見た場合の先駆者であった。したがってこのアメリカ型の中央銀行の特質を探るうえでは、オールドリッチ・プランだけでなく、グラス＝ウィリス法案がこのファウラー・プランの銀行制度改革構想のどの部分をどのように継承したか、を検討することが不可欠であろう。他面でブライアンやファウラーが提起した預金保証＝保険条項の系譜はグラス＝ウィリス法案で検討されたものの排除されファウラーの金融包摂的な中央銀行プランは頓挫するが、その預金保証＝保険条項の系譜は、上院審議の終盤で新たにヒッチコック法案とオーエン法案に盛り込まれて争点となった。これはアメリカ型中央銀行形成論が預金保証＝保険条項を包含する新たな論点となった。しかし、上院案で検討されたヒッチコック法案とオーエン法案の預金保証＝保険条項プランは上院案となったオーエン法案に盛り込まれたものの最終的には両院協議会でグラスによって削除されるが、この論争と排除の過程を検討する必要があるであろう。なぜなら、中央銀行機能としての銀行の銀行機能という銀行恐慌対策の政策課題は、銀行恐慌で破綻した預金者救済の政策課題と密接にかかわるものであったからである。ここにも1933年FDIC源流としてのファウラー・プランの意義がある。アメリカ型中央銀行は1913年には預金者保護＝救済としての預金保証＝保険を内包する金融包摂型中央銀行とはならなかったが、1933年には中央銀行からは分離された新たな中央銀行制度支持機構としてFDICを創設することになったからである。

## 2 ウイルソン政権とグラスの預金保証＝保険排除方針

1912年末、ウイルソン次期大統領とグラス＝ウィリスは翌年のウイルソン政権下での銀行改革構想の協議を開始した。テーマの一つはブライアン提唱の政府による預金保証プランを



受け入れた法案を準備するかどうかであった。だが、一部の期待に反してウイルソンは預金保証プランについては沈黙を通して、預金保証プランへの否定的なメッセージを示した。民主党の銀行改革プランは共和党政権下ですでに秘密裏に1912年春には開始され、民主党のウイルソンが大統領選挙で勝利し政権移行準備を本格化させた1912年末までは預金保証プランを盛り込む方向で検討されていた。この12月末の暫定草稿をウイルソンに提示した後1913年のグラス公聴会の後も預金保証プランと保証基金の条項化が試みられ、2月末の改定暫定草稿では何らかの形の預金保証条項が盛り込まれていたといわれる。しかしそれはウイルソン政権開始前の3月にウイルソンの反対で削除される。この観点から政府法案となるグラス法案の草案準備過程でそれまでの共和党政権下で提起されたオールドリッチやファウラーの銀行改革プランのどの部分がどのように継承され、預金保証プランがどのように取り扱われたのかを見ていくことにしたい。

## 1) 政権移行期の通貨・銀行改革の継承とグラス＝ウィリス構想

グラスとウィリスは、共和党政権下での1912年春に通貨・銀行制度改革に向けた法案の草稿づくりに着手する。これは秘密裏の会議であったために当時の新聞報道では探れないし、1912年秋の大統領選挙で民主党のウイルソンが選出された後も、通貨・銀行制度改革の進捗状況は伏せられた。しかしそうしたマスコミ対応がグラスの政治的戦略で、現実には詳細な準備が企てられていたことを明らかにしたのはウィリスであった。彼は1912年11月の論文では、オールドリッチ＝ブリーランド法から全国通貨委員会プランの軌跡を辿り、ファウラーについては連邦準備銀行プランに言及した過ぎないが、そこでファウラーを取り上げた意義は小さくなかった。翌1913年10月のグラス法案が承認される頃に、ウィリスはグラス法案のファウラーとミュレンからの継承性を認めオールドリッチとの関連性を強く否定し、グラス法案の連邦準備銀行の組織化についてオールドリッチ法案から何ら根本的なアイデアを得ることはなく、グラス法案とオールドリッチ・プランとの共通性はせいぜい銀行の協同性をベースに議論を進めた程度だと厳しい評価を下した<sup>95)</sup>。

注

95) H. Parker Willis, "The Banking Question In Congress," *The Journal of Political Economy*, November 1912, pp. 869-885. なお1913年論文については、注86)参照。当時の通貨・銀行制度改革プランはクリアリングハウス・システムの体系化を目指すもので銀行の協同化と組織化がいわば共通認識であったから、ウィリスはオールドリッチ・プランのクリアリングハウスの修正形態という特質を認めたくえでそこに何ら先行的な意義を認めなかったということであろう。

その視点からの考察は10年後の1923年に大著『連邦準備制度』で明確に示された。この書は連邦準備法に向けた1912年春からのグラス・プランの草案作成のための研究過程を詳細に紹介しているが、それは共和党政権下ですでにグラス法案がオールドリッチ・プランなどの先行プランの批判的検討を通じて、どのような独自性を持つプランを構想していたかを強調することを目的とするものであったが、本稿が注目するのは、その先行プランの検討対象としてファウラー・プランが重視されていたからである。

このファウラー・プランのグラス法案への継承性の重要性が明らかになったのは、この書が、アメリカ型の中央銀行設立に向けてどのような構想と体系の下で民主党の政治綱領に即した通貨・銀行制度改革プランを提起したか、という政策的観点を前面に打ち出した叙述方法ではなく、通貨・銀行制度改革の歴史的な系譜を追跡し、共和党政権下で中央銀行を提唱したオールドリッチ・プランの批判的検討を中心に据えながら、ミュレマン・プラン、ファウラー・プランを取り上げて項目ごとに検討し、グラス法案がこれらの先行プラン法案を検討したうえで提案された総括的な独自プランであるという主張を目的とする構成をとっていたからで、この学術的アプローチによってファウラー・プランの意義が明らかにされることになったのである<sup>96)</sup>。

ここにこの書の特徴があるが、検討に際して留意すべき点が3つある。第1は、グラス法案の通貨・銀行制度改革がクリアリングハウスの体系化として構想されていたことを明示したことである。第2にオールドリッチ・プラン、ミュレマン・プラン、ファウラー・プランの比較検討を通じて、連邦準備法はオールドリッチ・プランよりもファウラー・プランの正統な子孫である面を認めたこと。第3は、グラス＝ウィリスの草稿で預金保証＝保険条項が検討され草稿に盛り込まれたが、除外されたことである。

だが、ここにこの書の難点もあった。

第1にクリアリングハウスがグラス銀行改革のベースにあるとしながら、先行研究の中にクリアリングハウス・カレンシーを取り上げなかったこと。オールドリッチ・プランとクリアリングハウスの関係に注目し、クリアリングハウス論が先行する多数の銀行改革プランのベースになっていたことに言及し、ファウラー・プランのブリーランド法案への影響に注目してファウラー＝ブリーランド＝オールドリッチの系譜を関連付けたものの、その詳細を明

注

96) H. Parker Willis, *The Federal Reserve System*, The Ronald Press Company, 1923, Chapter VII, pp.116-132. 連邦準備法との関連でミュレマン、ファウラーとオールドリッチのプランを検討した。関連して、注24) 参照。

らかにせず、この観点からクリアリングハウス論の意義と役割を強調しなかったこと。その結果これら先行する改革プランのクリアリングハウス論とりわけファウラー・プランとの脈絡でグラス・プランを明確に位置づけなかったことである。

第2にグラス法案、連邦準備法の独自性を強調するために、ファウラー・プランが商業ゾーンや準備問題、中央統治機構などを提起したアイデアを認めたもののその法制化に向けて展開するうえでの技術面や詳細さの欠如の方を強調したが、ファウラー・プランのアイデアそのものの意義を明確にしなかったことである。

第3に1912年の草稿の準備段階で預金保証を検討した際、ブライアンとファウラーのプランをどのように取り扱ったのかを全く明らかにしなかったことである。そして一度は盛り込んだ預金保証条項を削除したためか、預金保証＝保険問題への関心が希薄で、1913年の末の連邦準備法形成の最終段階で争点となった上院のヒッチコック法案とオーエン法案の預金保証＝保険条項論争を看過したことである。

ウィリスの連邦準備法形成論は、膨大な関係資料を提示した基本文献で、グラス＝ウィリス・プランが単なる政治的思惑の政策プランではなく、政権外にいた民主党が急遽であれ後発の通貨・銀行制度改革研究として先行プランについてテーマ別の丹念な資料解題を試みていたことを示すことで、学究的なアプローチからのグラス法案の理論的な意義と独自性を提起したが、クリアリングハウス・システム論とファウラー・プランの先行的な意義、そして預金保証論について十分な検討と評価を示さなかった点に限界をもつものであったのである。

## 2) グラス＝ウィリスのファウラー銀行改革プランへの評価

グラス＝ウィリス・プランは通貨・銀行制度改革の基礎構造にクリアリングハウス・システムの整備と体系化を据え、この整備と体系化の下に中央銀行機能を精密に組み上げたその中央銀行機能の整備の在り方にこそ、この構想の独自性があることを強調した。これは研究史が看過してきた重要な論点で、連邦準備銀行などの地区分割論のアイデアに関してファウラー・プランなどの先行プランとの共通的な系譜上の関連性を持つものであったが、中央銀行機能整備の独自性を強調する議論のためこの関連性は希薄にされているので、留意しておくべきであろう。

### ①グラスのファウラー地区分割プランへの評価

グラスは、ファウラー下院銀行委員会メンバーとしてファウラーの連邦準備銀行プランを評価し、オールドリッチ・プランの先行プランとしての意義を認めていた。そのためグラス

法案がファウラー・プランを下敷きにしているとの憶測がなされたほどであった。しかし、プラン全体をベースにするほどの関連性は認められないにせよ、グラスはオールドリッチ・プランとの関連性を強く否定することに力点を置き、その上で、ファウラー・プランには一定の意義を認めたのである。ここでグラスが明らかにしたファウラー・プランの意義は地区分割のゾーン・プランであり、それはグラス・プラン提起の12地区の連邦準備銀行構想につながる留意すべきファウラー＝グラスの系譜であった<sup>97)</sup>。

グラスは、ファウラー・プランについてはその地区分割としての商業ゾーンのアイデアを評価したが、これはグラス・プランの12地区の連邦準備銀行構想と密接にかかわる論点であった。ただファウラーが提起していた連邦準備銀行プランの用語を組み替え、ファウラーの中央統治機構としての用語法とは違ってグラス・プランでは連邦準備銀行をファウラー・プランの商業ゾーンに相当する地区の中央銀行機能を分担する金融機関として再編成したのである。

## ② ウィリスのファウラー地区分割プランへの評価とファウラー・プランの連邦準備法への正統的な継承性

ウィリスは1913年の論文で地区準備銀行のアイデアがオールドリッチ・プランよりもファウラーの連邦準備銀行法案にあることを認めている<sup>98)</sup>。これは、共和党プランから民主党プランへの継承性がオールドリッチ・プランからだけでなく、基軸プランがファウラー・プランからのものであったことを指摘したもので、ファウラー・プラン＝グラス・プランの系譜の重要性を再認識させる内容となっている。

彼はこの論文の主張をさらに具体化させた連邦準備法形成の研究書でオールドリッチ、ミュレマンと並べてファウラーのプランを項目別に検討している。その中でファウラーの地区分割論を取り上げているが、注意すべきことは、この3つのプランの検討を経て、連邦準備法はほぼファウラー法案の正統な子孫といってよいと評価したのである。ウィリスはこう指摘して、ファウラー法案と連邦準備法との正統な継承性を承認したが、そのうえでウィリスはファウラー法案には技術的な用語に乏しく内容の詳述さに欠ける面があり連邦準備法の草稿に用いられるにふさわしい条項がなかった、と主張し、法案の条項上の継承性を否定

注

97) Carter Glass, *An Adventure in Constructive Finance*, 1927, p.240. 注92) 参照。グラスはオールドリッチ・プランよりもファウラー・プランを評価したのである。

98) Henry Parker Willis, "The Federal Reserve Banks," Oct., 1913, p.12. 注86) 参照。

した。ウィリスはこの付言によってファウラー法案と連邦準備法との継承性を希薄なものとして印象づけ、グラス法案の独自性を強調しようと試みた。しかし、我々は連邦準備法がファウラー法案のアイデアを継承したオーサーシップの正統性にこそ注意を払うべきなのである。

なお、ミュレマンの中央銀行論にはウィリスが指摘していない大きな特徴があった。研究史も看過してきたが、それはミュレマンが中央銀行に代えて連邦化されたクリアリングハウス・システムを提起していたことである。つまり、ミュレマンを含めてオールドリッチとファウラーもクリアリングハウス・システムの体系化をベースに通貨・銀行改革が構想されていて、ウィリスはこの枠組みでグラス法案の独自性を強調しようとしたのであった<sup>99)</sup>。我々はこのウィリスのグラス・プランの独自性論の中に、連邦準備局—連邦準備銀行で構成されるアメリカ型中央銀行の基本構造の特徴ともいえる地区分割を統合する分権的中央銀行の骨格部分でファウラー・プランの商業ゾーンのアイデアがグラス・プランに継承されていることが析出されていることを評価すべきであろう。

### ③ウィリスのファウラー＝ブリーランド＝オールドリッチ＝連邦準備法の系譜論

ウィリスは、先行研究として共和党政権下で通貨・銀行制度改革プランを主導したオールドリッチ・プランのアメリカ型中央銀行論としての準備協会の概念と構造に焦点を当て、その継承性を否定する政治的意図からオールドリッチ・プランを詳細に取り上げたが、注意すべきことはファウラー・プランを取り上げた際にオールドリッチ・プランとファウラー・プランを対比するのではなく、ファウラー・プランの先行性と意義に着目し、その系譜上の関連性にも論及していることであろう。

ウィリスは、オールドリッチ法案については、ブリーランド法案の全国通貨協会規定を

注

99) 全国通貨委員会の15支部設立に対してファウラーの28の銀行券償還ゾーンとミュレマン18の銀行地区プランが取り上げられた。Cf. Henry Parker Willis, *The Federal Reserve System*, The Ronald Press Company, 1923, p.120.

これらの検討を経て、ウィリスが承認した連邦準備法の源流としてのファウラー・プランの意義について、cf. *Ibid.*, p.529. なおミュレマンは中央銀行提案で「合衆国銀行」を提示し、銀行の地区分割を詳述した。Cf. Maurice L. Muhleman, "A plan For a Central Bank," *The Banking Law Journal*, Nov., 1909, pp. 806-808. だが、最も重要なことは、彼が中央銀行代替としてクリアリングハウス・システム論を提起したことである。Cf. *Ibid.*, Jan., 1910. pp.16-17. ここでクリアリングハウス証書や地区のクリアリングハウスの独立性問題に触れ、現状から体系化に向けてクリアリングハウス協会は中央銀行組織の下に置かれるとされたのである。これに関して、注23)、注24)、参照。

オールドリッチが許容して成立した点に、オールドリッチ＝ブリーランド法の特徴を挙げたが、そのブリーランド法案の検討にあたってウィリスはブリーランド法案に代替されることになったファウラー法案のアイデアである既存の銀行組織の協同的組織という概念を論理的と高く評価し、これをクリアリングハウス協会の組織化とイメージさせながら、ブリーランド法案のクリアリングハウス協会の組織化という協同的な銀行の組織化の観念は直接的にファウラー法案から取り入れたものと論定した。そしてその上でブリーランド法案を共和党会派会議で具体化させる過程で、協同的銀行組織というファウラーのオリジナルな観念は大幅に修正を受けることになったと指摘した<sup>100)</sup>。つまり、オールドリッチ法案のクリアリングハウス・システムの体系化視角は、ファウラー起源のファウラー＝ブリーランド＝オールドリッチの系譜として理解されたのである。

ウィリスはこの理解に基づいて、オールドリッチ・プランについてオールドリッチ自身の説明としてもブリーランド法案の条項を含むことを明らかにしていることを挙げ<sup>101)</sup>、そのブリーランド法案が、これまで非合法であった国法銀行のクリアリングハウス協会の機能を承認するものであることを指摘した<sup>102)</sup>。またブリーランド法案がクリアリングハウスの原理に基づくものだということに言及することで<sup>103)</sup>、クリアリングハウス・システム論の上に展開されるブリーランド＝オールドリッチの系譜を明らかにした。他方でウィリスは、論拠を明確に示さなかったが、オールドリッチ法案はそれ以前の法案と同様に基本的思想はクリアリングハウスの経験に基づくと規定した。このオールドリッチ・プラン以前の中には当然ファウラー・プランが含まれている。このように、アメリカの多くの銀行改革プランがクリアリングハウスの経験をベースにしていることを、ウィリスが基本認識としていたことは重要であろう<sup>104)</sup>。

ウィリスが考察の中心に置いたこのオールドリッチ・プランについて、ウィリスは、オールドリッチ法案が1911年の間に準備されたと説明した<sup>105)</sup>。同時期の法案立法者として最も情報を収集しうる立場にあったウィリスにしてもオールドリッチ・プラン作成時期を1911年に

## 注

100) *Ibid.*, [ H.Parker Willis, 1923 ]pp.48-49.101) *Ibid.*, p.66.102) *Ibid.*, p.51.103) *Ibid.*, p.63.104) *Ibid.*, p.79. これに関して、注 95) 参照。105) *Ibid.*, p.71.



限定していたことは興味深い。ウィリスのこの指摘が後の研究者のオールドリッチ・プラン研究の時期限定の基準になったと思われる。だが、我々の研究が明らかにしたように、オールドリッチ・プランの水面下の研究は1909年から開始されていたことに注意を払うべきであろう。

問題は、この1911年にオールドリッチ・プランがどのような意図と構成で通貨・銀行制度改革を構想したのか、それをウィリスがどのように理解したのか、である。

ウィリスは、オールドリッチによる全国通貨委員会の構成と調査内容の詳細な陳述を紹介した。そこで説明された銀行改革の重要性の項では、銀行改革が最も重要な問題であるという設定から議論が展開され、恐慌への対応や効果、銀行制度の欠陥、アメリカにふさわしい銀行間の協働化の方法などから、銀行改革の必要性を説き、全国準備協会、非中央化された準備協会の管理が提起された、とする長文のスピーチが掲載された<sup>106)</sup>。これについてウィリスは、このオールドリッチ法案が大銀行の影響や監視の下で構想されたと批判したが、オールドリッチの主張に内在していれば、このオールドリッチのステートメントの力点は、通貨・銀行制度改革は中央銀行よりもはるかに重要だという点に置かれていたことにウィリスは言及しなかった。これはオールドリッチが言及していない発券集中、銀行の銀行機能を保証する中央機関の在り方にウィリスは触れず、ここでは考察の力点を分権的な地区ごとの銀行制度の整備の在り方に置いていたためであろう。その前提の下でオールドリッチ・プランの銀行制度改革の背後にあったのは、クリアリングハウスの体系化であったが、ウィリスはこの論点を強調しなかった。その結果、ウィリスは、この説明ではオールドリッチ・プランが発券中央銀行よりは銀行制度改革を重視するという観点と銀行改革がクリアリングハウス・システムの体系化であるという二つの論点を看過したのである。とはいえその限界の上でそれを補足するように、ウィリスは、連邦準備法との関連でオールドリッチ法案が、ファウラー法案と連邦準備法と同様に、周期的な恐慌の間緊急通貨の保証を通じて相互保証のために組織化してきたアメリカの銀行の経験に基づくものであった、と説明した<sup>107)</sup>。

このように、ウィリスはオールドリッチ法案をファウラー法案、連邦準備法と同様にクリアリングハウス・システムの整備・体系化をベースにしたものと関連付けている。ここでウィリスはオールドリッチ・プランの分析に力点を置いているが、包括的な理解としてファ

注

106) *Ibid.*, pp.71-77.

107) *Ibid.*, p.85.

ウラー法案 = オールドリッチ法案 = 連邦準備法の系譜的な関係性を明らかにしたといっ  
てよいであろう。

以上から、ウィリスはこの書の骨格としてクリアリングハウス・システムの整備・体系化  
をベースにしたファウラー = ブリーランド = オールドリッチ = グラスの銀行改革プランの系  
譜を構想し、その上でグラス = 連邦準備法の独自性を強調しようとしたのである。

#### ④ グラスのファウラー = オールドリッチ・スキーム論評とクリアリングハウス

グラスは1913年9月の下院での法案 H. R. 7837 に関するスピーチで、オールドリッチ法案  
に触れ、いわゆるオールドリッチ法案はファウラー法案の条項とミューレマン中央銀行プラ  
ンの多くを組み込んだスキームだとファウラー法案の役割に触れ、グラス法案の地区準備銀  
行については、その準備過程で恐慌時に果たした大金融センターでのクリアリングハウス協  
会が大きな役割を果たした事実を十分認識し、そのことから国中の個々の銀行の組織化が恐  
慌阻止に有効だとのアイデアを得たと説明した<sup>108)</sup>。グラスはこのことによって、グラス法案  
固有の地区準備銀行のアイデアがクリアリングハウス・システムの組織化にあることを強調  
したが、他面でファウラーのゾーン・プランとオールドリッチの準備協会支部との関連性を  
示唆したことで、クリアリングハウス・システムの共通基盤の上で展開された、ファウラー  
の商業化ゾーン・プラン = オールドリッチの地区協会としての準備協会支部 = グラスの地区  
準備銀行である連邦準備銀行の一連の系譜への関連性が明確にされたのである。

#### 注

108) Speech of Hon. Carter Glass .Sept., 10, 1913, House, pp.5-6. [Fraser]グラスは独自性を強調したが、  
一般的にはグラス・プランとオールドリッチ・プランの共通性が論じられた。オーエン = グラス法  
案とオールドリッチ・プランとの間に違いはない、という見解については、cf. “Carter Glass Has  
Opposition,” *The Washington Herald*, May 4, 1913, p.3. オールドリッチ = プランとグラス = ウィリス  
の地区準備銀行との間に原理的な違いはない、という見解については、cf. “Nation’s Fiscal Reserve  
Reform Depends Upon Chairman,” *The Washington Herald*, April 20, 1913, p.3. またオールドリッチ・  
プランが新しい装いでグラス・プランへ発展したという見解については、cf. “Committee Hears  
Currency Plans, Aldrich Plan in New Togs,” *The Evening Star*, April 22, 1913, p.12. 更に、ヨー  
ロッパの金融システムをモデルにしたオールドリッチ・プランとは違って、グラス法案は地区準  
備協会間の連邦統制下の金融権限の分散を規定したと違いを説明したものとして、cf. “The New  
Currency Bill,” *Newark Evening Star*, June 17, 1913, p.12.

このように、グラス法案について、オールドリッチ・プランとの同一性や相違点を指摘する記事  
が多かったが、クリアリングハウス・システムの体系化に向けてウィリス = グラスが構想段階で重  
視していたファウラー・プランのアイデアの先駆的意義に注意を払うべきであろう。

### 3) グラス＝オーエン・プランとクリアリングハウスの連邦準備銀行化

下院銀行委員会で論議されたグラス・プラン主導の通貨・銀行制度改革案は上院のオーエン、政府側の財務長官マッカードとの協議で進められたが、1913年6月の連邦準備法プランの骨格形成期にグラス＝オーエン＝マッカード・プランが提起した銀行制度の基本構造の特徴は、現在機能しているクリアリングハウスを取り上げ、国法銀行すべてを連邦準備銀行として知られるクリアリングハウスへと編成させるものと評価された<sup>109)</sup>。また、グラス・プランの連邦準備局は連邦準備銀行のためのクリアリングハウスとして活動するもので、これらの連邦準備銀行に各々の株式保有銀行のためのクリアリングハウスの機能を行わせることを求めるものと報じられた<sup>110)</sup>。そして中央銀行を地域準備のためのクリアリングハウスを提起する案も提示された<sup>111)</sup>。

このように、グラス・プランはクリアリングハウスを連邦準備銀行システムとして再編成するものと理解された。ウィリスはこれらの報道を裏付けるように、1912年春に開始されたグラス法案の第1次暫定草稿の特徴として、組織のベースはクリアリングハウス組織がアメリカ銀行家の経験に基づいてモデル化されたと説明した。そこで想定されていたクリアリングハウスは銀行間の決済に効果的な協働行動に必要な組織としてであった<sup>112)</sup>。グラス・プランはその初期段階ですでに通貨・銀行制度改革をクリアリングハウスの体系化として構想されていたのである。そしてウィリスによれば、その方針に基づいて準備され1912年12月プリンストンで次期大統領ウイルソンに提出された法案の暫定草稿は、地域の銀行と通貨の組織に基づいた銀行制度改革プランとして作成されたものであった。それはこれまでのクリアリングハウス協会プランを超える段階を示す内容のもので、勿論オールドリッチ＝ブリーランド法の全国通貨協会提案を超える次元のものであると、ウィリスは新たな展開を見せたグラス・プランの意義を強調した<sup>113)</sup>。ウィリスは、銀行改革プランとクリアリングハウスに注目し、その詳細を示していないが銀行を国法クリアリングハウス協会に参加させるプラン

注

109) “Currency Reform In Sight,” *The Hattiesburg News*, June 25, 1913, p.2. なお、この記事ではファウラー・プランとオールドリッチ・プランの銀行編成を取り上げたが、二つのプランとクリアリングハウスの関係を取り上げていない。

110) “Congress Gets Currency Bill,” *The Madisonian*, June 24, 1913, p.11.

111) “Central Bank In A Compromise Plan: Senator Reed Suggests It as Clearing House for Forty-Seven Regional Reserves,” *The Sun*, Oct., 31, 1913, p.7.

112) Henry Parker Willis, *op.cit.*, [1923], p.133.

113) *Ibid.*, pp. 142-143.

などの紹介している。そのことからクリアリングハウス・システムと銀行改革を関連付けている<sup>114)</sup>。グラス・プランもこの系譜に位置づけて展開されていたのである。

グラス・プランは上院のオーエン法案とのすり合わせでグラス＝オーエン法案と呼ばれるが、そこでの通貨・銀行制度改革はこのグラス・プランを反映したクリアリングハウス・システムの体系化論として提起されることになったのである。

ではこのクリアリングハウス・システムの体系化から中央銀行の発券機能をどう構築するのか。この議論について、ウィリスは先行するファウラー・プランなどとグラス・プランとの決定的な相違やその独自性を明らかにしていない。ただ銀行券発行の重要性について主としてクリアリングハウス証書の流通性、銀行間決済へのクリアリングハウスの調整機能に言及し、こうした銀行制度の現実を踏まえた発券機能遂行の機構を想定し、その過程として、このような紙券通貨が中央銀行の仲介を通じて獲得されるか、それとも銀行の協働的機構の仲介によって獲得されるかどうか、という叙述をしている<sup>115)</sup>。論旨は銀行券発行に向けた中央銀行機能へのステップを目ざすところにあるのだが、ここではこの中央銀行とクリアリングハウスの体系化を想定した銀行の協働的機構を対比していることに留意されたい。つまり、ヨーロッパ型中央銀行でなくてもアメリカ型銀行制度の再編成で中央銀行機能は果たせることを強調したのである。かくて発券機能もまた、先行プランと同様にクリアリングハウス・システムの体系化の延長上に構築されるものなのであった。

#### 4) グラス＝ウィリスの預金保証＝保険プランとウイルソンの排除指示

1912年秋の大統領選挙で民主党のウイルソンが勝利し、1913年春からのウイルソン政権下で銀行制度改革政策はウイルソンの指示のもと下院のグラスの意向を強く反映した形で進められた。このグラス主導の通貨・銀行改革はオールドリッチ・プランの批判・修正という形で推進されることになった、といわれることが多いが、ウィリスが承認したようにグラス銀行改革プランの基本はファウラー・プランのアイデアを継承して具体化されたものであった。だが、ウイルソン大統領の通貨・銀行改革のもう一つの特徴はグラス・プラン構想の初期段階で準備草稿に盛り込まれていた預金保証条項を削除したことである。この時ウイルソンはまだ次期大統領の称号であったが、これによって彼は1908年に民主党が主張していたブ

注

114) *Ibid.*, pp. 281-282.

115) *Ibid.*, p.131.

ライアの連邦政府による預金保証＝保険の実現化を放棄し、同時にファウラーが主張していた預金保証＝保険の系譜を絶つことで、金融包摂課題を排除したのである。そこで本稿では、連邦準備法の準備と審議過程の2つの局面でこれまで看過されてきた重要な論点として、ファウラー銀行改革プランの大きな一翼をなす銀行保証＝保険プランを包含した金融包摂型の通貨・銀行改革の系譜に位置する初期のグラス準備草稿とオーエン法案および後期のヒッチコック法案とオーエン法案の構造から預金保証条項が削除された経緯を検討することにした。

この問題について、ウィリスは1912年春からのグラス草稿の検討段階で国民の中でその必要性が浸透し支持があると思われる預金保証問題について、条項に盛り込むかどうかを検討課題にしていた、と述べている<sup>116)</sup>。その結果、1912年12月26日のプリンストンでの次期大統領ルーズベルトとの協議で提示した準備草案には預金保証条項が盛り込まれていたが、その時点でルーズベルトは特に反対を示さなかったという感触をグラスと確認している<sup>117)</sup>。ウィリスは預金者保護への支持が民主党内で強いとの判断で、準備草案の第4番目に新たな連邦準備制度で構築され運営が始まる課題として預金保証基金プランを掲げた<sup>118)</sup>。その準備草案の第2段階で提示された預金保証制度の設立は、倒産した預金者へ銀行の資産の推定価値までの部分支払いに限定するものであった<sup>119)</sup>。この第2段階は、ウィリスによれば、ルーズベルトに提示した準備草稿の改訂版で1913年1月と2月の公聴会の期間中に銀行委員会小委員会で準備され2月末に仕上げられたもので、オリジナル版に比べて細部に変更が加えられたが重要なことはここでもまだ預金保証条項は含まれていたのである。だが、公聴会の後、更にもう一つの改訂がなされ3月初めに第3の草稿が仕上げられ、そこではこれまでとは違って大幅に主要項目の改訂がなされたが、ここで大変更がなされた。それは銀行債務保証プランが廃棄されたことである<sup>120)</sup>。この銀行預金保証条項の削除が1912年春から準備し1913年2月末に仕上げられた準備草稿、改訂準備草稿と3月初めに大幅に変更された再改訂3稿版との決定的な相違点であったのである。

注

116) *Ibid.*, p.134.

117) *Ibid.*, p.147, note7.

118) *Ibid.*, p.145.

119) *Ibid.*, p.147.

120) H.Parker Willis, "The Federal Reserve Act in Congress," *The Annals of the American Academy*, Vol. XCIX, January .1922, p.39.

そのため彼が公式に収録した完成版の第1次草稿(再改訂3稿版)には、後に預金保証基金の源泉となる連邦準備銀行の収益の項目に預金保証基金は盛り込まれなかった<sup>121)</sup>。つまり、2月末まではグラス改訂準備草稿には加盟銀行の資産の許す限りの条件付きで銀行預金の保険条項を盛り込んでいたにもかかわらず、きわめて短期の間になぜか最終的には廃棄されたのである。

このように、グラス準備草稿は本来ファウラー・プランの地区準備銀行をベースにアメリカ型の分権的中央銀行論を構想し、他方でブライアンの預金保証プランをモデルにファウラー・プランの預金保証の系譜を継承することで金融包摂型のアメリカ型中央銀行を提示したことに画期的な特徴があった。

この点でグラス連邦準備法草案は、ファウラー・プランを総合的に拡大した金融包摂を視野に入れたアメリカ型の分権的中央銀行論で、オールドリッチ・プランとは異質な論理構成をとっていたことに留意すべきであろう。

ではなぜ、グラスは預金保証条項を廃棄したのだろうか。ウィリスはその理由を明らかにしていない。ラフリンはグラスが何らかの形での預金保証にかなり賛成の立場をとっていたことを明らかにし、公聴会でグラスに預金保証条項の取り扱いを尋ねられて反対したと述べているが、その説得が功を奏したかどうかは定かではない<sup>122)</sup>。

ところがウイルソンが大統領就任前の2月に預金保証には反対を表明し始めたことに符合して2月末に仕上げられた改訂草稿から、3月初めにグラス＝ウィリス・プランは急遽預金保証条項を削除する大幅な再改定を行ったことから、政治的にはウイルソンの影響が大き

#### 注

121) *Ibid.*, Sec.33, p. 1548. ウェストはこのウィリスの書 [1923]から1913年1月15日に仕上げられた法案には預金保証条項が盛り込まれていたが、付録に収録された The “First Complete Draft of the Glass Bill” にこの条項がなかったことから、この完成第1次草稿を1913年2月の公聴会以降に作成された草稿改訂版と推定した。Cf. West [1974], p.106. しかし、これは第3稿であった。なお、リンクはグラスとウィリスの1912年12月末から1913年1月末までの草案作成状況を追跡したが、預金保証問題には触れなかった。Cf. Arthur S.Link, *Wilson: The New Freedom*, 1956, Princeton University Press, pp.203-205.

122) ラフリンはグラスが公聴会の時期には何らかの形の銀行預金保証にかなり賛成であったので、取り扱いを質問されたとき強く反対したことを強調した。Cf. J. Laurence Laughlin, *The Federal Reserve Act*, The Macmillan Company, 1933, p.131. この説得が功を奏したとの説については、cf. Jean Reith Schroedel, *Congress, The President, And Policymaking*, [1994, M.E. Sharpe] Routledge, 2015, p.60. しかし、反対したのはラフリンだけでなく2月初めのグラス小委員会は反対の銀行家たちのアドバイスを却下しているので、ラフリンの意見が決定的とは言えないであろう。



かったのではないかとみることができる。グラスはこうしたウイilsonの意向を受けて通貨・銀行改革プランから預金保証条項を排除することを決め、それ以降は預金保証反対の政治姿勢で審議を主導することになった。ウイilson政権の通貨・銀行改革構想はその政権移行期に醸成されたが、その骨格のカギを握る焦点は、預金保証条項をいかに排除するかにあったのであったのである。

だが、留意すべき点はそれにもかかわらず、ウイilson政権下で3月15日に新設された上院銀行委員会委員長に就任した急進派のオーエンが1908年から主張していた預金保証プランを改めて強く提唱したことである。これは、銀行改革に向けて預金保証プランへの要請がいかに強かったかを示すものであった。この観点から、オーエンの預金保証＝保険構想を見ていくことにしよう。

### 3 1913年初期のオーエンの預金保証＝保険構想

#### 1) オーエン・プランと預金保証論争の序章

##### ①グラス上院銀行委員会小委員会の預金保証プランの推進と削除

1913年のグラス公聴会はグラス法案を形づくる重要な議論の場であったが、グラス上院銀行委員会小委員会にとって2月のこの時期は1月半ばに仕上げた準備草稿に修正を加えるための改訂準備の期間であった。1913年初めから預金保証プランが通貨・銀行改革の一つの注目点で、金融業界からの反発も強かったが、グラス小委員会は2月初めに銀行家等からの反対のアドバイスを却下し、2つの預金保証プランの検討を進め、近年中の立法化を目指していたのである。それは、預金保証を示す保証基金を政府が行うかそれとも銀行自身が行うかが焦点といわれた<sup>123)</sup>。だが、より具体的には、政府による預金保証ではなく特定ゾーンの国法銀行がそのゾーンの預金者を共同で保証するか、それともすべての国法銀行が共通の保証基金に資金提供するか、に向けた制度設計であった。この時点ではグラス小委員会はブライアンの政府保証案支持で一致し、ブライアンに近い財務省内での保証基金設置案や地域分割された銀行協会ごとの基金創設案が検討されていたのである<sup>124)</sup>。これらのプランは、ブライ

注

123) "Protest Against Guarantee of Funds: Glass Subcommittee of House Hears Argument Against Government Pledge," *The Washington Herald*, Feb., 5, 1913, p.11.

124) ゾーンでの預金保証と全国共通の保証基金については、cf. "For Deposits Guarantee: Democrats of Glass Committee to Reject Advice of Bankers," *New York Tribune*, Feb., 5, 1913, p.4. 財務省内保証基金と地区協会の保証基金については、cf. "Democrats Plan To Guarantee Deposits, Glass

アンの政府主導の預金保証基金プランをベースにしているとはいえ全国統一型の政府保証基金なのか、それとも地区の銀行主導の預金保証基金なのか議論されていて、独自プランとしての試みがなされていたことがうかがわれる。こうした具体的な検討状況から、このブライアン流の預金保証システムをグラス小委員会がどのように採用するかどうか、当時の最大の関心事であった。グラスは公式にはまだ採用するかどうかを決めていないと述べていたが、一般にはグラス小委員会では何らかの形のブライアン・プランが推奨されると予測されていたのである<sup>125)</sup>。

このように、グラス小委員会は預金保証条項の立法化に向けた作業を続けていたが、ウイルソンはグラスから預金保証条項の進捗状況を知らされていたにもかかわらず、その上で預金保証への反対を表明し始めた。このウイルソンの態度表明がグラス＝ウィリスが長い期

Committee Is in Accord With the Bryan Platform of 1908, *The Sun*, Feb.4, 1913, p.1. グラス小委員会で検討された第1案は財務省内に預金者の安全性を保証する基金を設置してその基金にすべての国法銀行に毎年少額の支出を求めるもので、第2案は法案で提案中の地区の協会ごとに基金を設置する案であった。この時期の預金保証プランへの批判、反発については、cf. “Insurance For Bank Deposits Being Considered,” *The Columbia Herald*, Jan., 10, 1913, p.7.; “Central Bank Idea Alone Is Opposed,” *The Neshoba Democrat*, Jan., 16, 1913, p.7.; “Proposes Plan To Unite Banks,” *East Oregonian*, Jan., 29, 1913, p.1. 特にヘップバーンなどが批判を強めた。Cf. “Hepburn Assails Deposit Guarantee,” *The Sun*, Feb., 5, 1913, p.2. なかでも *The Sun* は預金保証を社会主義的として反対した。Cf. “The Guarantee of Bank Deposits,” *The Sun*, Feb., 5, 1913, p.8. 預金保証システムの機能、歴史、保証基金の役割等の説明については、cf. “Practical Aspects of the Bank Deposit Guarantee Scheme,” *ibid.*, Feb., 6, 1913, p.8.

125) ①ブライアンの政府による預金保証構想の仕組みはそれほど伝えられなかったが、預金への少額課税を通じて政府預金保証基金を設置する案であった。Cf. “Thinks Bryan’s Bank Deposit Guarantee Plan Would Prevent Trouble,” *New York Tribune*, Oct., 18, 1908, p.5. これは迅速に支払い不能の銀行の預金者に支払いをするための保証基金をすべての国法銀行に求める案であった。Cf. Scott John Hammond, Robert North Roberts and Valerie A. Sulfaro, *Campaigning for President in America, 1788-2016*, ABC-CLIO, 2016, p.603. つまり、政府主導の国法銀行への預金課税と保証基金の設置案であったのである。

②グラスがブライアン・プランの採用を決めていないことについては、cf. *The Ocala Banner*, Feb., 14, 1913, p.9. ③ブライアン・プランが推奨されるとの予測については、cf. “Guarantee Of Deposits, Democratic Bank Plan: House Currency Investigators to Adopt Bryan Doctrine in Proposing Reforms,” *New York Tribune*, Feb., 4, 1913, p.6. 預金保証プランの細部までは詰められていないと報じられた。なおここでは地域準備はオールドリッチ計画と同様のゾーンに組み入れられると報じられている。このようにゾーン・プランもオールドリッチ・プランとの継承性のみで議論されているが、このゾーン・プランについてのファウラー・プラン抜き観点がその後も一般化されたというべきであろう。

間検討を重ねてきた預金保証条項を断念させたのである<sup>126)</sup>。ここには理論的背景は何もない。そのため、ウィリスはその間の経緯をわずかに伝えたが、その著の付録に収録した草稿にはその痕跡を残さず、預金保証条項を削除した再改定版草稿を第1次草稿としたのである。

しかしその後も、預金保証条項は一つの重要な論争点になった。それを牽引したのが、上院銀行委員会の委員長オーエンで、彼はブライアンの政府による預金保証案とは異なる新たな預金保証条項プランを提案したからであった。1913年3月4日のウイルソンの大統領就任演説でウイルソン政権が始まり4月1日から特別会期が開催されるが、その間の3月半ばから始動する上院銀行委員会に向けて提起されたオーエン試案が預金保証＝保険プラン論争の序章となったのである。

## ②オーエンの預金保証プラン提起とウイルソン＝グラスの預金保証プラン排除方針

ウイルソンはグラス草稿の進捗状況と党内状況を見極めながら、グラス＝ウィリス・プランが1913年2月末に預金保証条項を書き込んだ改訂準備草稿から預金保証条項を削除することを求めた。それは、彼が新たな政治理念で政権運営を行おうとしたためだと思われる。つまり、預金保証条項を排除した連邦準備法案が政府案としてのウイルソン政権の基本方針となったのである。

そこで、ウイルソンはブライアンを国務長官に据え草の根ポピュリズム勢力を抱き込む一方で、政策としてはブライアン派を抑え近代化を図ろうとした。そのためにポピュリズム政策を代表する預金保証プランは排除せねばならず、ブライアンがグラス法案に反対をしないような妥協点を探りながらブライアン派を敵に回さない戦略を探ったと思われる<sup>127)</sup>。

### 注

126) “Wilson Will Keep Cabinet A Secret,” *The Washington Times*, Feb., 5, 1913, p.3; “Will Not Say a Word of Cabinet,” *The Daily Capital Journal*, Feb., 5, 1913, p.1. ウイルソンは大統領就任以前の2月段階で民主党の通貨改革に銀行預金保証を盛り込むという報道を否定したのである。これについてウイルソンは、同時期にグラスからの書簡に彼が準備中の法案に銀行預金保証計画の条項が盛り込まれていると述べている。Cf. “Wilson Works On Inaugural,” *Perth Amboy Evening News*, Feb., 6, 1913, p.12. つまり、ウイルソンはグラスから草案作成の進捗状況の報告を受けたうえで、預金保証条項削除の意思表示をしたのである。グラス＝ウィリスが準備中の草稿では銀行の資産をベースにした預金保証プランが盛り込まれていたため、ウイルソンのこの姿勢がその後の銀行預金保証を通貨改革から排除する基本姿勢となったのである。

127) Christopher W. Shaw, *Money, Power and the People*, University of Chicago Press, 2019, pp.92-94. ショウはここで預金保証を取り上げた。ショウによればウイルソンは政治的にはブライアン派からは距離を置こうとしていたが、ブライアンがグラス法案に反対することを懸念して、その後も妥協の道

その結果、ウイルソン民主党政権は中央銀行論の一翼として提起された銀行倒産による預金者救済のための預金保証問題を党内の政治改革の視点から排除し、新たな金融包摂としての通貨・銀行改革への展望を放棄したのである。

その金融包摂排除戦略の誤算は、新設の上院銀行委員会委員長に急進派で預金保証プラン提唱者のオーエンが就任したことであった。しかも彼の銀行預金保証プランはブライアンの政府による預金保証プランとは異なり、銀行自身の相互保証による預金保証プランであったから、ブライアン・プランと同列に扱うことが出来なかった。しかもオーエンは、グラス＝ウィリスがウイルソンとの協議で預金保証プランを採用しないことを決めていたことをすでに知っていて、そのうえで彼独自の預金保証プランを盛り込んだオーエン・プランを提唱したのであった<sup>128)</sup>。グラスは預金保証問題が通貨・銀行改革法案への大きな障害なるとの牽制を強めていたので<sup>129)</sup>、オーエン・プランが法案審議の動向を決める焦点となったのである。

オーエンは政府案となるグラス法案に対して独自に預金保証を求める立場を主張し、ブライアン・プランとの違いを強調することで、民主党の預金保証プランに関心を持つ議員への支持を取り付けようとした。こうして、ウイルソン政権の通貨・銀行改革の帰趨を決めるオーエン提起の預金保証論争は3月半ばから本格的な議会開始迄の準備期間に始まったのである。

を探ったのである。まさにこの政治的妥協でブライアンの預金保証案を封じ込めたことが、ウイルソン＝グラス＝ウィリスの預金保証条項排除の成功要因であった。國務長官へのブライアンの任命もこの封じ込め戦略の一環とみるべきであろう。

128) グラス＝ウィリスの下院検討案がブライアンに近い政府による預金保証プランで、政府が国法銀行に財務省内設置の保証基金へ強制的な支出を求めるという政府主導の施策であるのに対して、上院のオーエン・プランは銀行自身による相互保証をベースにした保証基金設置案であるという点で決定的に違っていたのである。

129) グラスは、預金保証の厳しい争点は法案の立法化を危険にさらすので認められるべきではない、と主張していた。それにも拘わらず、オーエンは倒産銀行の預金者救済のための基金設立の意図を明らかにしたので、法案の過程を不確かなものになった。Cf. *Ibid.*, p.94. なお民主党内に預金保証を求める勢力が台頭し、預金保証プランが民主党多数派にとって政治的に困難な問題を引き起こすといわれた。Cf. "Guarantee Deposits Will Cause Trouble," *Perth Amboy Evening News*, March 18, 1913, p.4. それにもかかわらず、多くの人々はグラスが国法銀行の預金保証勧告を考えているとも伝えられた。Cf. "Guarantee of Bank Deposit," *The Pensacola Journal*, March 21, 1913, p.4. 預金保証への不安と期待が交錯していたのである。

### ③オーエン・プランと1908年からのプライアン預金保証論争の再燃

この預金保証論争の背景と経緯について、次のように報じられた。

1913年3月、下院の指導者たちは、前回の会期末の銀行委員会のヒアリングで、預金の政府保証案に一定の支持があることは知っていたが、ウイルソン政権がこの預金保証のアイデアに関わっていないこともあり反対の立場をとった。

議会には倒産銀行の預金者に損失の補償をする法案の立法化に幾分好意的な感情があったが、民主党指導部は反対だったので、銀行委員会のメンバーの多くも12月末までこの種の議論は審議されないと考えていた。オーエンも直ちにこの種の法律を通過させる計画を持っているのではなく、当面は銀行委員会で預金保証問題を研究すべきだとの姿勢を示した。その際彼はこれまでの間、預金者保護と銀行保護の観点から、銀行恐慌を回避する手段として銀行出資の保証基金の設立を提唱してきた、と彼独自の預金保証＝保険制度案を説明したうえで、この相互保証システムは国法銀行だけでなく、政府の適切な監視の下で州法銀行や信託会社にも適用すべきものだという注目すべき見解を明らかにした<sup>130)</sup>。この報道で注目すべきことは、オーエン・プランのこれまで預金保証＝保険の対象は国法銀行に限定されたもので、二重銀行制度の下で州法銀行と信託会社の預金者をどのように保証するかが重要な論点で、金融包摂問題の基軸問題であったからである。

だが、オーエンはその直後、3月末にこのすべての銀行の預金保証案を修正し、州法銀行は州法に委ねる方式へと彼のプランを変更した<sup>131)</sup>。このオーエン・プランが修正した預金保証システムへの参加対象とする国法銀行と州法銀行の取り扱い問題は、1913年末の預金保証＝保険論争で再燃されるテーマである。留意しておきたい。

ところで、ここで注意すべき点がある。それは、オーエン自身が彼の議員生活でこの間預

注

130) “Leaders Oppose Deposit Guarantee : Congress Not Expected to Discuss Question at Special Session, Wilson Not Committed, Senator Owen Says Committee on Banking Has Not Taken Up Subject,” *The Sun*, March 20, 1913, p.5. 関連して、cf. “Currency Plans Wait on Wilson,” *The Evening Star*, March 21, 1913, p.1&p.2. このオーエンの預金保証プランが法案審議終盤のヒッチコック法案との妥協案になるのは興味深い論点である、留意しておきたい。

131) “Official Country Paper,” *The Mitchell Capital*, March 27, 1913, p.2. この変化の背景として彼が出身のオクラホマ法の破綻を挙げている。またかつては預金者保護の銀行預金を好む人たちに共感していた共和党の人たちが疑問を持ち始めたことも指摘された。なお、このオーエンの預金保証プランが法案審議終盤のヒッチコック法案との対抗上、再提案された法案の基本構造である。終盤でのオーエンの初期預金保証プランの継承・復活である。



金保証プランを提起していたことを強調し、これが彼の重要な政策課題であると示したことであろう<sup>132)</sup>。1908年の大統領選挙ではブライアンの政府による預金保証プランが大きな反響を呼んだが、連邦議会でオーエンもまたオールドリッチ法案に対抗して金融包摂型通貨・銀行改革法案として独自の預金保証案を提出した歴史がある<sup>133)</sup>。1908年のブライアンとオーエンの預金保証プランが1913年に継承され、オーエンがブライアンの預金保証プランを否定する形で預金保証論争を引き起こしたのである<sup>134)</sup>。違いは、今回は2月半ばにグラスがブライアンの銀行預金保証プランを委員会は採用するとは決めていないと表明している<sup>135)</sup>、その消極的表現から預金保証プランとしてはオーエン・プランの実現に大きな期待が寄せられた点であろう<sup>136)</sup>。オーエンは民主党指導部がブライアン流の預金保証プランを採用しないという

## 注

- 132) *The Sun*, March 20, 1913, p.5. 急進派のオーエンにとって、預金保証プログラムは政治的な課題であった。というのも銀行預金保証問題は民主党急進派のプログラムであったからである。Cf. “Guarantee of Bank Deposit,” *The Evening Times*, March 21, 1913, p.1.
- 133) 坂本、前掲論文、24-24頁。このオーエンの預金保証提起は、彼が1908年に法案を提出して以来中心に据えていた預金保証＝保険条項で通貨・銀行改革の中核をなすものであった。オーエンもまたファウラー同様に、金融包摂型の通貨・銀行改革を構想していたのである。
- 134) オーエンは政府による預金保証のアイデアを支持しない。支持しているのは銀行自身による預金保証だと主張した。Cf. “Move on Foot To Extend Guaranty of Bank Deposit, Congress Expected to Consider Legislation for Protection of Depositors in National Institutions,” *The Missouri Valley Times*, March 20, 1913, p.1. また、当初ウイルソン支持の新銀行プランについて保証プランの提案者はウイルソンだといわれ、この誤報で金融界は混乱した。これに対してオーエンは、政府プランは銀行預金の政府保証だが、彼のプランは銀行に対して預金者に損失を補償する組織へ参加を求める別のプランだとしてその独自性を主張した。これはすでに1908年に議論されていたプランであった。Cf. “Say New Bank Plan Is Backed by Wilson, Financial Circles Stirred by Report That President Is Author of Guarantee Idea,” *The Washington Times*, March 20, 1913, p.3. このオーエン独自の銀行の自己保証システムについては、cf. “Move On Foot To Inside Deposits: Congress May Consider Legislation To Deposit Bank Funds, Mutual Scheme Planned To Guarantee Depositors, Plan Gaining Favor Members of Both Houses—Chairman Owen of Currency Committee. To Push Question to a Conclusion—Insurance By Banks Themselves is Proposed,” *Evening Times-Republican*, March 21, 1913, p.12. オーエンの銀行による預金の相互保証プランについては、cf. *The Washington Times*, March 21, 1913, p.4. なおブライアンの政府による銀行預金保証案への評価、オクラホマ州の銀行預金保証の失敗と他の州の保証制度の評価については、cf. *The Bowbells Tribune*, March 28, 1913, p.6.
- 135) *The Ocala Banner*, Feb., 14, 1913, p.9.
- 136) 民主党政権になって国法銀行への預金保証がなされるのでないか、その期待が高まった根拠は上院の銀行委員長にオクラホマ州のオーエンが就任したことであった。オクラホマ州は相互保証条項を導入した州として知られ、オーエンはその制度を積極的に支持してきたからであった。このオー



うわさに対して、それは民主党が預金保証プランを採用しないということではないとして否定したが、その趣旨はブライアン・プランに対して彼の預金保証プランの意義を主張することにあった<sup>137)</sup>。こうした背景から、民主党指導部の反対にもかかわらず、預金保証プランに大統領が関与しているとの報道もなされ、ホワイトハウスがそれを否定したものの、ウィルソンの反対表明も一部にとどまり、特に上院を中心に両院で国法銀行保証システムへの立法化の激しい動きがあるとの報道がなされた<sup>138)</sup>。それだけでなく、預金保証が民主党議会のプログラムになるとさえいわれたのである。これは民主党急進派のプログラムが急浮上したという意味で誤報に近いが、一部の観測から民主党による預金保証条項の通過決定方針が報じられたのである<sup>139)</sup>。下院銀行委員会の民主党メンバーの何人かにブライアン・プラン支持者がいるとはいえ<sup>140)</sup>、この時点では、期待先行の感が強いが上院銀行委員会のオーエン預金保証プランはブライアン・プランよりも実現可能性を秘めた政治課題であったのである。

エンとオクラホマ州の相互保証条項については、cf. "Guarantee of Bank Deposits," *The Salt Lake Tribune*, March 20, 1913, p.6. 当時、オクラホマ・モデルが、銀行預金保証理論の論拠であったとする説明もある。Cf. *Great Falls Tribune*, Nov., 4, 1922, p.4. なお、オクラホマの銀行預金保証制度の破綻については cf. Thornton Cooke, "The Collapse of Bank Deposit Guaranty in Oklahoma and its Position in Other States," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 38, No.1 (Nov.,1923), pp.108-139.

137) オーエンは民主党指導部が国法銀行の預金保証法を通過させるつもりがないといううわさを否定した。Cf. "Owen Denies Report, Chairman Without Plans for Bank Deposit Guaranty Law," *The Washington Herald*, March 20, 1913, p.3. その上で民主党政権はこれまで預金保証政策をとってこなかったとして、預金保証基金の重要性を訴えた。Cf. "Currency Plans Wait on Wilson," *The Evening Star*, March 21, 1913, p.1&p.2. オーエンは彼の預金保証プランを盛り込んで、金融改革を急ごうとしたのである。Cf. "Says Money Reform Will Be Hurried, Senator Owen Believes Law Will Be Taken Up By Congress in Special Session," *The Washington Times*, Mar., 21, 1913, p.4.

138) "Move on Foot To Insure Deposits : Mutual Scheme Planned To Guarantee Depositors," *Times-Republican*, March 21, 1913, p.12. オーエンは彼が主張する銀行による預金の自己保証システムは政府の預金保証とはかなり違うことを強調した。

139) "Guarantee of Bank Deposits : It is Reported That This is on Program of Democratic Congress," *The Bowbells Tribune*, March 28, 1913, p.6. これと同じ記事の小見出しは民主党急進派のプログラムとしている。急進派を取り込んで法案を民主党が通過させるという見通しを述べたのである。Cf. "Guarantee of Bank Deposits : It is Reported that his is on Progress of Democratic Radicals in Congress," *The Evening Times*, March 21, 1913, p.1.

140) "Say New Bank Plan Is Backed By Wilson," *The Washington Times*, March 20, 1913, p.3.

## 2) オーエン・プランの展開と預金保証条項の分離と削除

### ①グラスの預金保証プラン反対への政治姿勢の転換とその背景

ウイルソン政権の通貨・銀行改革は、オールドリッチ・プランをどのように否定し、中央銀行ではない銀行制度としてどのように銀行恐慌を阻止できるシステムを作るか、がテーマだったが、その戦略の最初の課題はブライアン原理の政府保証の預金保証プランをどう取り扱うかであった。政権移行期のウイルソンとグラス＝ウィリスの協議でブライアン・プランをとり込まない方向を決めたが、上院のオーエンが提案する銀行の相互保証システムの預金保証の取り扱いがそれに続く深刻な重要問題となった。というのも2月末までにグラス＝ウィリスが書き上げた改訂版草稿には銀行の資産が許す範囲での預金保証プランが盛り込まれていたからであった。これはブライアン・プランに近いといわれていた条項であるが、もし削除されず盛り込まれていれば、その保証基金の銀行が許容する範囲内での源泉規定は、ウィリスが収録した公式の第1次グラス法案草稿第33条の連邦準備銀行の収益条項であったと思われる。この条項は後に審議の最終段階でオーエンが盛り込んだ収益の分割条項を想起させるものである。つまり、これは連邦準備銀行の収益を源泉とする保証基金の取り扱いをめぐる問題で政府主導であるかどうかの決定的な違いはあるが、グラスがこのオーエン・プランの預金保証条項提案を否定することは、グラスにとって本来容易ではなかったはずである。というのは、グラス・プランもオーエン・プランの保証基金に類似したもので、預金保証条項を盛り込んだ彼の最初の政治信条を改めて2重に自己否定することを意味するものであったからである。

しかし、グラスは政治的決断としてウイルソンの意向を受けて、下院銀行委員会の幾人かのブライアン・プランへの支持者を説得する一方、オーエンとの協議で積極的に預金保証プランをも引き下げさせる役回りをしたのである。

これらの経緯から改めて預金保証問題をめぐるグラスの政治姿勢とはいったい何であったのかの疑問がわくが、そもそもなぜグラスが預金保証プランを立案し、その実現を目指していたにもかかわらずルーズベルトの意向に沿って簡単にそれを削除したかも明らかではない。しかし、これ以降グラスは、両院協議会でオーエン法案から預金保証条項を削除することを求め、19年後の大不況期の1932年からの銀行法案審議ではスティーガルの預金保証条項に反対して預金者救済プランとして連邦清算公社条項を代替案として主張し続けるのである。すでに指摘しておいたように、ここにその後の政治姿勢を決定づける預金保証プラン支持から反対へと急旋回したグラスの明確な政治的な意図がある。それは政権主流派になることに狙いを定めたグラスの政治信条である。このグラスらしい政治家としてのプラグマティズム

が預金保証問題の削除という大きな政治判断として初めて登場することに留意しておきたい。このグラスの預金保証反対の最初の標的がブライアンであり、第二のターゲットがオーエンであった。ウイルソンの政治判断に従って主流派として通貨・銀行制度改革のリーダーシップを握ること、これが彼の政治的命題であった。そのために共和党政権時代に下院のファウラー銀行委員会メンバーとしてオールドリッチ・プランに対抗し、ファウラー・プランになじんできたグラスは、1932年当初は民主党内の預金保証案への支持をくみ上げてファウラー・プランを継承して預金保証条項を作成したが、ウイルソン構想に従ってファウラー・プランの預金保証条項を継承することを断念したのである。そのため、金融包摂を排除した通常の通貨・銀行改革案としては下院銀行委員会の経験を生かしてクリアリングハウス・システムの体系化に活用できるファウラーの商業ゾーン概念を援用することでオールドリッチとは異なる独自の政策立案を目指したのである。

## ②オーエン・プランの展開とグラス主導の分離案

ウイルソン政権の通貨・銀行制度改革とアメリカ型中央銀行制度への議論を開始するに当たって、その方向を定める最初のテーマが、預金保証問題であった。この問題の口火を切ったのがオーエンであったが、反対の立場を明確にして預金保証論争を主導したのは、グラスであった。グラスは通貨法案での預金保証＝保険条項に明確に反対を唱えたのである<sup>141)</sup>。

グラスはここで、預金保証問題は通貨・銀行問題とは切り離されて独自の検討されるべき問題で、別の機会にその特性を活かした解決策が取られるべきだと分離案を主張した。そのうえでこの問題は厳しい争点となるもので、この問題を今取り扱うことは、現在の銀行・通貨制度の根本的な問題を是正しようとする法律制定を危険にさらす懸念があると、オーエンを強く牽制をしたのである。

これに対してオーエンは預金保証を推進しているが、この問題を今すぐに通貨法案に組み込むことが賢明とは思わないと後退し、この会期での立法化を急がないかの撤回を表明したかに見えた<sup>142)</sup>。しかし、それはこの会期での通貨・銀行制度改革法案の提起そのものが困難ではないかという見通しの下で、とりあえずはまずは研究から開始するとの立場からのもので、民主党が議会でこれまでこの問題を提起してこなかったことへの批判的立場を撤回した

注

141) “No Bank Guarantees,” *The New York Times*, April 2, p.1.

142) “Owen On Currency Bill,” *The Times Dispatch*, April 3, 1913, p.7.

ものではなかった。オーエンは、すぐに修正された銀行預金保証プラン提出を公表したが、それは政府主導の保証基金設置を通じた預金の保証ではなく、銀行自身による支払い保証のための基金の設立を構想するものであった<sup>143)</sup>。この預金保証基金設立プランはその後の預金保証 = 保険プランの原型となるものであった。グラス = ウィリスが削除した幻の預金保証条項もブライアン・プランをモデルに連邦準備銀行の収益の分配先として保証基金を想定していたものと推定される。そうであるとすれば、グラス構想とオーエン構想は連邦準備銀行の収益を資金源泉とする保証基金を軸にした新たな預金保証 = 保険システムを提起したものと見てよいであろう。そのためかグラスはオーエン・プランに対して削除を求めるのではなくブライアン派にも配慮して、預金保証問題は通貨・銀行制度改革から切り離して独自に検討すべきテーマであると分離案を提唱したのである。

その後のオーエン、グラス、ウイルソン大統領の非公式協議でオーエンとグラスによる法案提出が合意され、連邦準備法案提出に向けた動きが加速されることになった。このグラス = オーエン・プランについてはオールドリッチ・プランとの違いが強調され、その独自構想として①15地域準備銀行②地域準備銀行の監視③通貨の弾力性④準備規模、等が報じられた。だが、注意すべきことはこの合意に当たって、銀行預金保証問題は通貨法案とは切り離されて別に取り扱われることになったことである。

それは、具体的には、もし必要であるとするなら、銀行家達が地域の準備銀行の収益から保証基金を設立したいかどうかを決定する際には、金融改革が実施された後でそれは取り上げられるべきであろう、というものであった。ここに見られるように地域の準備銀行の収益からの分割資金で保証基金設立が想定されていてかなり具体的な預金保証条項を念頭に置いていたことがうかがえる。これを踏まえての金融改革後の分離実施の合意であったのであ

## 注

143) “Plans Bank Guarantees. ; Owen to Propose Safeguard for Depositors in Currency Legislation,” *The New York Times*, April 12, 1913, p.16. ; “Plans Bank Guarantees.: Owen to Propose Safeguard for Depositors in Currency Legislation,” *ibid.*, April 12, 1913, p.16. ; “Modified Bank Deposit Guarantee Owen Plan,” *The Evening Star*, April 12, 1913, p.1.; “Bank Guarantee To Be Modified,” [AP] *Bismarck Daily Tribune*, April 12, 1913, p.4. ; “Currency Reform Plans Under Way,” *The Washington Times*, April 12, 1913, p.9.; “Bank Guarantee System Favored: Senator Owen Believe That Fund For Immediate Payment Is Feasible,” *The Daily Ardmoreite*, April 13, 1913, p.2.; “Fund For Deposit Insurance Urged,” *Carroll County Democrat*, April 18, 1913, p.6. この基金は資産に応じて支払われる基金という説明については、cf. “Only Assets Guaranteed: Senator Owen Plans Bill to Pay Depositors Pro Rata,” *New York Tribune*, April 12, p.6.

る<sup>144)</sup>。この政治決着でその後も動きは見られたものの<sup>145)</sup>、オーエン・プランは事実上、棚上げされ凍結されることになった。つまり預金保証＝保険についての議論と協議がなされ、オーエンは積極的な修正プランを提示したが、ウイルソン大統領の支持は得られなかったのである。それを受けウイルソン大統領は、その後ブライアン派に対しても預金保証＝保険プランを否定する立場を明確にした<sup>146)</sup>。それによってブライアンの政府預金保証案も否定されることになった<sup>147)</sup>。こうして通貨法案に預金保証が盛り込まれる機会はなくなったのである<sup>148)</sup>。

連邦準備法に向けた通貨・銀行制度改革は、オーエン・プランの預金保証条項提起が棚上げにされたことで、ウイルソンの思惑通り預金保証＝保険問題排除のプログラムで推進されることになった。これはウイルソン、グラス、オーエンに財務長官マッカードを加えた協議で調整が図られたが、主導したのはグラス法案でそれをめぐる議論を経てグラス＝オーエン法案が政府法案として作成され、この法案の枠組みの中でグラス法案とオーエン法案の調整がなされた。当然この調整は順調とばかりにはいかなかったが、政権移行直後からの連邦準備法審議の迅速さから、グラス法案の下敷きにそれまで議論を重ねてきたオールドリッチ法案があるとの推測や批判が出てくるのもいわば当然で、政権移行に伴う政策継承が一つの論点となったのである<sup>149)</sup>。

注

144) “Committee Hears Currency Plans, Senator Owen Reports Result of Informal Conference on Proposal Legislation, View of President and Advisers Given,” April 22, 1913, *The Evening Star*, p.1&p.2. ; *Evening Times-Republican*, April 22, 1913, p.1.

145) その後の動きについては、cf. “Robert L. Owen Favors Government Protection, Not Guarantee,” *Ladysmith News-Budget*, May 2, 1913, p.1.; “Move On Foot To Insure Deposits, Congress May Consider Legislation To Protect Funds, Mutual Scheme Planned To Guarantee Deposits,” *Evening Times-Republican*, May 21, 1913, p.12.

146) *Medford Mail Tribune*, April 28, 1913, p.1 ; *East Oregon*, April 28, 1913, p.1. ; *University Missourian*, April 28, 1913, p.1.

147) “Bryan’s View Are Not Much Favored,” *Las Vegas Optic*, May 14, p.1. ; *Santa Fe New Mexican*, May 14, 1913, p.1. ; *The Dail Banner*, May 16, 1903, p.1. ; *The Evening Star*, May 14, 1913, p.2. ; “Ignore Bryan Plan,” *The Topeka State Journal*, May 14, 1913, p.4. ; “Bank Bill Disputes Bryan, Guarantee of Deposits Not Provided for in Draft,” *New York Tribune*, May 15, 1913, p.18. ; “No Guarantee For Deposits Is Made, This Feature Ignored in Currency Bill Rep. Glass Is Drafting Now,” *The Richmond Palladium and Sun-Telegram*, May 14, 1913, p.1.

148) “All Hands Together Is Currency Slogan : President’s Desire for Non-Partisan Spirit Likely To Be Realized. Differences Not Radical: Plan for Guaranteeing Deposits Has No Great Chance—New York Withdrawals Opposed,” *New York Tribune*, May 22, 1913, p.4.

149) アメリカの1913年に始まる共和党から民主党への政権交代は、劇的な政策転換ではなく、アメリ



この間こうした政策継承の中心メンバーであるファウラーやオールドリッチも連邦準備法への批判を強めたが<sup>150)</sup>、オールドリッチはグラス＝オーエン法案についてブライアン・プランを体現したものとその急進派的側面を批判し、ファウラーは彼の通貨論の見地から批判を強め、連邦準備局の構成についても政府の関与度を問題にし、ウイルソンに書簡を送るなど積極的な発言を行った。だが、それらは連邦準備制度の各論についてのもので、考慮されることはなく、これによってファウラー・プランやオールドリッチ・プランとグラス・プランの連携と継承を探る内容を提示するものではなかった。この政治過程の考察では政策継承の論点は必ずしも明らかにはならない。だが、ファウラーについてはグラス法案の銀行制度改革がファウラー・プランと共通のクリアリングハウス・システムの体系化として構想されていることを前提に、ゾーンとしての地区連邦備銀行のアイデアや商業ゾーンを統括する連邦準備局の構成について自己のプランとの共通性に基づいて批判をしていることに留意すべきであろう。

カ型中央銀行制度形成に向けた政策継承の側面の方がはるかに強い。その観点から、オールドリッチ・プランの支持者からはオールドリッチ法案をグラス法案が批判的に継承したと理解されることになった。グラス小委員会にオールドリッチ・プランの是正を期待するものとして、cf. “Zone Banks The Solution of Our Currency Problem,” *The New York Times*, Feb., 16, 1913, p.38. しかしその批判的継承にはオールドリッチ・プランだけでなくファウラー・プランの存在が大きいことに留意すべきであろう。

- 150) オールドリッチは4月7日に法案(S.7, by Sen Lodge)を提出した。Cf. “Two Currency Bills : Senators Lodge and Hitchcock Introduce Financial Measure,” *The Washington Herald*, April 8, 1913, p.4. オールドリッチの批判について、cf. “Aldrich Attacks Glass Currency Bill,” *The Alaska Daily Empire*, Oct., 16, 1913, p.1.; “Might Be Still Worse,” *The Richmond Palladium and Sun-Telegram*, Nov., 1913, p.4.; *The Caucasian*, Sept., 23, 1913. オールドリッチはかなり詳細に連邦準備法案を批判した。これについては、cf. Nelson W. Aldrich, “Banking Reform in United States,” *Banking and Currency in the United States*, Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York, Vol. IV, Number 1, Oct., 1913, pp.31-91. ファウラーの通貨改革案については、cf. “U.S. System of Banking Denounced : Hon Charles N. Fowler Advocated Revision of Country’s Currency Laws,” *Perth Amboy Evening News*, Mar., 14, 1913, p.1. ファウラーの銀行改革についてのウィリスとの関連については、cf. “Fowler Asks Wilson To Pick Debate Opponent,” *Newark Evening Star*, July 7, 1913, p.8.; “That Fowler Debate Proposition,” *ibid.*, July 29, 1913, p.8.; “Currency Notes Pour In On Wilson,” *ibid.*, Oct., 6, 1913, p.1. ファウラーは通貨改革として、純粋な銀行券資産通貨制度確立を提唱した。Cf. “Relies on Caucus To Pass Currency Bill,” *New York Tribune*, Oct., 8, 1913, p.4. またファウラーは、連邦準備局の構成に反対した。Cf. “Fowler Chairman of Currency Committee in House Gives Views,” *The Washington Herald*, Oct., 8, 1913, p.3. その他については、cf. “Fowler In Race For Governor,” *Perth Amboy Evening News*, May 29, 1913, p.1&p.3.; “Bryan and Wilson May Break,” *Newark Evening and Newark Advertise*, July 29, 1913, p.8.



連邦準備法の審議とその調整過程でのすり合わせがその後の論点であったが、上院案と下院案の輪郭が明らかになってくる中で預金保証問題は完全に議論から排除されることになった。通貨・銀行制度改革から展望されるアメリカ型中央銀行制度の構築は、6月に仕上げられたグラス＝オーエン＝マッカード暫定法案が地区の準備協会加盟銀行の支払い能力に責任を持たないことを明記することで銀行預金保証を放棄したこと、また7月に下院の急進派が政府法案のグラス＝オーエン法案の代替案として提出した新通貨法案に銀行預金保証が盛り込まれていたがそれは否決されたこと、に示されるように<sup>151)</sup>、金融排除の枠組みで展開されることになったのである<sup>152)</sup>。

注

- 151) 下院の預金保証法案については、cf. “Radicals Propose New Currency Bill: Guarantees on Bank Deposits a Feature of Measure, but Committee Will Reject It,” *The New York Times*, July 23, 1913, p.2. ②銀行預金保証放棄規定については、cf. “No Bank Deposit Guarantees,” *ibid.*, June 16, 1913, p.1. この記事は、以下の記事の一節である。Cf. “Currency Bill Out: Reserve Bank Plan, Fifteen Associations to be Created, Composed of National and State Banks, Rigid Federal Regulation: Banks, President, and Public to Name Directors- No Deposit Guarantees-Circulation Safeguards” ここで小見出しに預金保証がないと強調しているのは、準備協会は加盟銀行が要求されている支払い能力の条件を満たしているかどうかを審査する権限を持っているが、加盟銀行の支払い能力に責任を負わないと規定されたが、これは銀行預金の保証の条項を持たないということであった。これに対して準備協会は支払い不能銀行に責任を負うことから、これは事実上預金の相互保証に等しいという真逆の解説報道もなされた。準備協会による相互預金保証プランへの代替機能論である。Cf. “Currency Reform Bill Now Is Ready To Go Before Senate and House,” *The Washington Herald*, June 15, 1913, p.1. このように倒産銀行の預金者保証問題は依然として通貨・銀行制度改革の関心事で、倒産銀行への責任論が底流で問題とされていたのである。ただ準備協会が責任を負うとしても具体的な保証システムがなければ保証はできないのである。
- 152) 1913年11月までのグラス法案とオーエン法案をめぐる関連資料については、cf. *The Federal Reserve Act of 1913-A Legislative History* (<http://www.llsdc.org/FRA-LH>) ①6月の法案 (H.R.6454,S2639.) に向けてウイルソン大統領の演説については、cf. *President Wilson Addressed Joint Session of Congress, Congressional Record-Senate*, June 23, p.2132. ②6月26日、グラス法案 (H.R. 6454)、オーエン法案 (S. 2639) 提出。③8月29日、グラス法案 (H.R. 7837) 提出。④9月10日、下院で、多数派報告、少数派報告、提出、法案審議。⑤9月18日、グラス法案 (H.R.7837) が通過 (賛成 287、反対 85)

## 4 1913年末のヒッチコック法案とオーエン法案の預金保証論争

### 1) オーエン上院銀行委員会とヒッチコック派への分裂

#### ①バンダーリップ・プランと民主党会派の分裂

連邦準備法案の審議はウイルソン大統領の意向を尊重しながら<sup>153)</sup>、グラス法案を中心にオーエンにマッカードを加えて調整が図られた<sup>154)</sup>。ブライアンの見解を取り込み、オーエンからの反対の検討を含め調整が図られたが<sup>155)</sup>、上院銀行委員会では政府案への抵抗が強く、民主党委員からも慎重論が出るだけでなく、6月にはヒッチコックからオーエンへの批判が出るなど難航していた。9月に入ると特に民主党会派でオーエンに次ぐ次席幹部委員のヒッチコックが広範な議論を求めて共和党委員の側に参加するなど民主党会派の分裂の兆しが表れたのである<sup>156)</sup>。この動きは9月末にヒッチコックら3名の民主党委員の要請でバンダーリップが10月初めの公聴会に招聘されたことに示された。上院銀行委員会が開催したこの公聴会は政府案のオーエン＝グラス法案の審議の遅延を目的にしていたが、バンダーリッ

注

153) “Currency Action Wants Wilson View,” *The New York Times*, June 8, 1913, p.3.; “Wilson For Reform of Currency Now,” *ibid.*, June 2, 1913, p.3.; “Wilson Preparing Currency Message,” *ibid.*, June 15, 1913, p.11.

154) この間は基本的にはグラス＝オーエン法案、あるいはオーエン＝グラス法案として扱われたが、その調整と動向については、cf. “Reach Agreement on Currency Bill; McAdoo, Owen, and Glass Smooth Differences as to Its Scope,” *The New York Times*, June 14, p.7.; “Currency Bill Out; Reserve Bank Plan,” *ibid.*, June 16, 1913, p.1.; “Full Text of New Bill,” *ibid.*, June 19, p.4.; “Bankers Returning Will Call On Owen; Modifications of Currency Bill Will Be Offered by Them as Individuals,” *ibid.*, June 25, 1913, p.5.

155) ウイルソンとグラスはブライアン派を牽制しながら妥協案への調整に努め、ブライアンの支持を取り付けたのである。Cf. “Bryan Support As Currency Blemish,” *The New York Times*, Sept., 14, 1913, p.8. 関連して、ブライアンと通貨改革については cf. Paola E. Coletta, “William Jennings Bryan and Currency and Banking Reform,” *Nebraska History* 45, 1964, pp31-58. なお、オーエンからの地区準備プランへの反対論については、cf. “Owen Turns Critic of Currency Bill: Express Doubt in Senate Committee Meeting About Regional Reserve Plan,” *The New York Times*, Aug., 20, 1913, p.1.

156) ヒッチコックのオーエンへの批判については、cf. “Owen Explains Currency Bill,” *The Sun*, June, 30, p.4. ヒッチコックの共和党メンバーとの連携については、cf. “Senators Seek Bankers’ Advice: Hitchcock Joins Republicans in Demanding Wide Discussion of Currency Bill,” *ibid.*, Sept., 2, p.1.; “Bankers Find Clash Over Currency Bill; Democrats as Well as Republicans Divided on Policies as Final Hearing Begins,” *ibid.*, Sept., 3, 1913, p.1.; “Senate Committee Hostile: Seven to Five Against Money Bill—Senate Action Difficult,” *ibid.*, Sept., 19, 1913, p.1.

プ・プランは有力銀行家による魅力的な代替案であったからであった。その後この動きは加速化され、10月末の上院銀行委員会に招聘されたバンダーリップが、満を持して準備していた新たな通貨・銀行プランを発表したことで、一気に分裂は表面化した。というのは、このプランは上院銀行委員会の支持を集め、上院銀行委員会ではバンダーリップ・プランの支持が多数になったからであった<sup>157)</sup>。

## ②バンダーリップ・プランの政治的衝撃と理論系譜の意義

この有力な銀行家からの新提案は銀行業界からも驚きをもって迎えられた<sup>158)</sup>。このことは、法案調整中のウイルソンとグラスにとっても法案審議終盤での思わぬ障壁の出現となった。当然ウイルソンとグラスは激しくバンダーリップ・プランへの批判を展開した<sup>159)</sup>。その結果、

### 注

157) “Bank Reform On Vanderlip Plan,” *The Sun*, Oct., 24, ( p.1&p.5), p.1. 上院銀行委員会の民主党と共和党のメンバーから承認を得たので法案に組み込まれるとの予想もされたほどであった。

それまで上院銀行委員会内部ではグラス＝オーエン法案への批判と代替案が模索されていた。ところが、驚くべきことはその代替案模索の動きは、共和党からではなく民主党の銀行委員会内部から起きたのである。民主党のオーエンを委員長とする上院銀行委員会は民主党のヒッチコックを次席幹部委員に据えていたが、このナンバー2のヒッチコックにリード、オゴーマンが加わった3人の民主党メンバーの要請でバンダーリップ（ナショナルシティ・バンク頭取）が独自の中央銀行論を準備し、10月末の上院銀行委員会でバンダーリップ・プランとして発表したからであった。その後ウイルソンからの強い働き掛けで、リード、オゴーマンは漸次、連邦準備法案への批判を弱めることになった。その結果、上院では二つの法案提出されることになった。一つは幾分修正した連邦準備法案でもう一つは、バンダーリップ・プランであった。Cf. Roger T. Johnson, *Historical Beginnings: The Federal Reserve*, Federal Reserve Bank of Boston, Feb., 2020, pp.30-31. [1999年修正版, pp.25-27.] つまり、主流派のオーエン派が修正連邦準備法案を提出し、他方、実質共和党派であるヒッチコック派はバンダーリップ・プランで対抗したのである。

158) バンダーリップ・プランの提出は銀行業界にとってもグラス＝オーエン法案の支持に固まりつつある中での衝撃的な提案であった。これについては、cf. “J. H. Schiff Favors Owen-Glass Bill : Properly Amend, He Thinks, It Is Much Preferable to the Vanderlip Substitute,” *The New York Times*, Oct., 27, 1913, p.1. オーエン＝グラス法案を支持していたシフによれば、バンダーリップ提案は金融業界にとって寝耳に水であったのである。その中でシフはオーエン＝グラス法案の優位性を強調した。

159) ウイルソンとグラスは反対を表明し、特にグラスはバンダーリップがオールドリッチ・プラン作成に深くかかわったことやJ.P. モルガン商会との関係が深いことをも取り上げ批判を強めた。マネー・トラストと通貨・金融制度改革問題の再燃であった。ウイルソンからの批判については、cf. “Wilson Is Against Vanderlip Plan,” *The Hattiesburg News*, Oct., 24, 1913, p.1. グラスからの批判については、cf. “Vanderlip Plan Is Inconsistent,” *The Washington Herald*, Oct., 27, 1913, (p.1&p.9) p.9. ここで、バンダーリップ・プランは単なるオールドリッチの枠組みのものとした。関連して、cf. “Glass Condemns Vanderlip Plan,” *New York Tribune*, Oct., 27, 1913, p.5.

ウイルソンの政治的圧力によって上院銀行委員会の民主党メンバーの政府法案への批判は緩和されることになった。だが、にもかかわらず、上院銀行委員会のヒッチコックのバンダーリップ・プランへの支持は強固で、ヒッチコックはリード、オゴーマンの二人の民主党委員の政権法案批判仲間を失うことになったのを契機に、この間連携してきた少数会派である共和党のプリストウ等とグループを結成する動きに出た。これが大きな政治的衝撃となったのである。

このバンダーリップ・プランはウイルソン＝グラスが想定していなかった対案であった。ウイルソン＝グラスはオールドリッチ・プランを否定する独自の通貨・銀行制度改革案を政府法案としてきたが、バンダーリップはオールドリッチ・プランに尽力したマネートラストを代表する銀行家であると同時に理論家でもあり、バンダーリップ・プランの基本的な枠組みはオールドリッチ・プランを踏襲したものとはいえ、バンダーリップ・プランはオールドリッチの準備協会に代えて単一の連邦準備銀行とその支店という構成の中央銀行プランであったから、地区準備銀行を基本にするグラス法案とは真っ向から対立することになったからである。

このバンダーリップ・プランはジキル島秘密会議に参加したバンダーリップがその当時主張していた財務省と連携したクリアリングハウス・システムの体系化としての中央銀行プランとは大きく違っていて、この変化も中央銀行論の新たな展開というべきものであった。だが、このバンダーリップ・プランの連邦準備銀行提案はファウラー・プランの連邦準備銀行プランを想起させるものであった。他方、グラス法案も理論的にはこれもまたファウラー・プランの地区分割の商業ゾーンのアイデアを継承し地区ごとの準備銀行を構想した物で、グラス法案にとってもバンダーリップ・プランは、扱いにくい内容を孕んでいたことに留意しておきたい<sup>160)</sup>。ここにバンダーリップ・プランの新提案が内包するオールドリッチ・プラン

## 注

160) ①バンダーリップ・プランについては、cf. “Vanderlip Defends His Currency Plan : Says to Critics His Central Bank Feature Was Drawn at Senate Committee’s Request,” *The New York Times*, Oct., 28, p.13; *Bradstreet’s*, Oct., 25, p.676. この10月末発表のバンダーリップ・プランも上院銀行委員会の要請を受けてであった。②上院銀行委員会ではその前段ですでにバンダーリップへの関心が強く、9月末にヒッチコックとオゴーマンを中心に、上院銀行委員会は10月初めの公聴会へのバンダーリップの招聘を決めたのである。Cf. “Vanderlip To Testify,” *ibid.*, Sept., 21, 1913, p.5. この招聘に関する 民主党会派のヒッチコック、オゴーマン、リードの立場については、cf. “Test For Currency Bill,” *ibid.*, Sept., 28, p. 3.; “Wilson To Clear Way For Currency,” *ibid.*, Sept., 30, 1913, p.3. 関連してこの経緯について、cf. Roger T. Johnson, *Historical Beginnings ; The Federal Reserve* .

とファウラー・プランを継承するクリアリングハウス・システムの体系化に向けた新展開の特徴があった<sup>161)</sup>。

Federal Reserve Bank of Boston, Feb., 2010, pp.30-31. [1999, pp.26-27.] なお、この時期の議会でのオゴーマン、リードの発言については、cf. *Congressional Record-Senate*, Oct.13,1913,pp.5622-5624. また関連して、ウイリアムス、プリストウについては、cf. *Ibid.*, pp.5624-5626. ヒッチコックとウイリアムスについては、cf. *Ibid.*, p.5627. ウイリアムスについては、cf. *Ibid.*, pp.6528-5629.

③この10月初めのバンダーリップの公聴会での証言については、cf. “Statement of Frank A. Vanderlip, Hearings on H.R. 7837, pp.1933-1963. ; pp.1963-2005,Oct., 1913,pp. 2006-2037. Oct.,9, 1913. *Banking and Currency ; Hearings before Committee on Banking and Ccurrency* , United States Senate, Sixty-Third Congress, on H.R. 7837 (S. 2639); “Vanderlip Wants Changes : Surprises Senators, However, Favoring Certain Features, *The New York Times*, Oct., 9, 1913, p.5. 関連して、cf. “Vanderlip To Testify,” *ibid.*, Sept., 21, 1913, p.5.

④10月末のバンダーリップの動向については、cf. “Central Bank Plan Opposed,” *The Fargo Forum*, Oct., 24, 1013, p.1. ; “Bank Reform on Vanderlip Plan,” *The Sun*, Oct.,24, 1913, p.1&p.5. ; “Vanderlip Urges Control Of Bank By Government,” *The Times Dispatch*, Oct., 24, 1913, p.1. ; “Government Bank Enters The Arena : Vanderlip Says Members of Senate Banking and Currency Committee Have Expressed Approval ,” *The Birmingham Age-Herald*, Oct., 24, 1913, p.2. ; “Currency Appears To Currency Measure,” *The Daily Ardmoreite*, Oct., 26, 1913, p.9. “Vanderlip Sounds Fiat Money Warning, That Is the Chief Danger of the Glass-Owen Bill, He Tells Bankers in Chicago,” *The New York Times*, Oct., 31, 1913, p.1.

⑤バンダーリップの中央銀行プランについては、cf. F.A. Vanderlip, “How to Amend the Currency Bill,” *North American Review*, Nov., 1913, pp.698-707. ; “Mr. Vanderlip’s Plan,” *The New York Times*, Oct., 25, 1913, p.12.; “Wilson Upholds Glass Money Bill: But Senators Think His Statement Offers a Loophole for His Accepting Vanderlip Plan,” *ibid.*, Oct., 25, 1913, p.15. ; “Suspects Vanderlip Plan,” *ibid.*, Oct., 27, 1913, p.1. ; “Vanderlip Defends His Currency Plan,” *ibid.*, Oct., 28, 1913, p.13.

161) バンダーリップ・プランの構成については、これまであまり取り上げられてこなかった。ウイリスによれば、それはオールドリッチ金融法案の枠組みでの類似構想に過ぎないものであった。Cf. Henry Parker Willis [1923], p.453. このように軽く一蹴されたように、バンダーリップ・プランはオールドリッチ・プランの類似プランとみなされていたのである。しかし、バンダーリップ・プランは単にオールドリッチ・プランの再現ではなく、単一の連邦準備銀行に12の支部を持つという新たな中央銀行提案であった。これについて、グラス＝オーエン法案とオールドリッチ法案との比較でグラス＝オーエン法案が12の連邦準備銀行設立案であるのに対してオールドリッチ法案が15の支店を持つ全国準備協会設立であるという理解によれば、バンダーリップ・プランはオールドリッチ・プランの全国準備協会を連邦準備銀行に置き換えたということになるが、この単一連邦準備銀行はオールドリッチ・プランよりもむしろファウラー・プランを強く想起させるものである。これに関してバンダーリップ・プランは単一の連邦準備銀行の設立で大衆、政府、国法銀行が出資し、中央準備銀行の下に、12の支店をもち、銀行の統制は完全に連邦政府の管理下に置かれるものであった。Cf. *Historical Beginnings*, p.30. また、ウォーバークの比較によれば、オーエン＝グラス法案の特徴は12の連邦準備銀行の設立にあったが、オールドリッチ法案は15の支店を持つ全国準備協会であった。Cf. Paul M. Warburg, “The Owen-Glass Bill As Submitted To The Democratic Caucus,”



## ②ヒッチコック(民主党)の共和党会派との合流と預金保証条項

しかし、バンダーリップ・プランの衝撃はその理論内容にあったのではなく上院銀行委員会の審議状況を激変させたことにあった。これを契機に民主党会派に亀裂が入り、ナンバー2のヒッチコックが5名の共和党会派に合流して新たにグループを組織してヒッチコック派を結成し、オーエンを代表とする6名の民主党グループであるオーエン派と対峙することになったからであった。もはや民主党会派は多数派ではなく、主流派のオーエン派はヒッチコック派と同数となり、ヒッチコックが11月20日に議会で宣言したように銀行委員会では調整不能となり、ヒッチコック派も独自の法案提出することを決めた。これによって上院銀行委員会ではオーエン＝グラス法案を審議するのではなく、11月22日にオーエン法案に対してヒッチコック法案が提出され、二つの法案を審議するという異例の事態が生まれることになったのである<sup>162)</sup>。つまり、バンダーリップ・プランは、反政府案への対抗案の結集軸となることでヒッチコック派を生み出すことになり、これによって、連邦準備法をめぐる審議

*The North American Review*, Oct., 1913, p.530. つまり、制度と機能の問題として地区の準備銀行が中央銀行機能を果たすのか、中央組織の準備協会、連邦準備銀行が中央銀行機能を果たすのか、が違いであり、争点であったのである。だが、これらの理解では明らかではされなかったが、バンダーリップ・プランの基礎にあるのはクリアリングハウス・システムの体系化であった。これを示すように、バンダーリップ・プランではクリアリングハウスを全国組織化する国法クリアリングハウス条項も想定されていた。Cf. “Bank Reform On Vanderlip Plan,” *The Sun*, Oct., 24, 1913, p.5. この視点はジキル島秘密会議当時と変わってはいないが、これは財務省依存から脱却した点で新たな発展プランであり、単にオールドリッチ・プランを踏襲したわけではなかったのである。この国法クリアリングハウスもアメリカ型中央銀行構想の原点ともいべき構想の再来であった。バンダーリップ・プランがクリアリングハウス・システムの体系化からオールドリッチ・プランの類似の枠組みを提示し、その構成がファウラー・プランとも類似していることに留意されたい。

162) *Congressional Record-Senate*, Nov., 20, 1913, p.5950. ヒッチコックはここで銀行委員会は2分されて合意は不可能で2つの会派が法案を提出すると宣言したのである。10月上旬に明らかになったこのデッドロック状態については、cf. “Wilson Is Blamed For Currency Halt,” *The New York Times*, Nov.11, p.3; “Currency Bill Has Caused Big Split Up Among Democrats : Senator Hitchcock Declares Even President Can’t Make Him Charge,” *The Morning Press*, Nov., 11, 1913, p.1. 関連して、cf. Gabriel Kolko [1976], pp.239-241.; Arthur S. Link [1956], pp. 232-234, p.237. 共和党のブリストウ等の上院メンバーがバンダーリップ・プランを支持し、これに保守派のヒッチコック(民主党)が加わり、上院銀行委員会を2分するいわゆるヒッチコック派がバンダーリップ・プランを支持する形になったのである。このオーエン案とヒッチコック法案との対立については、cf. “Party Conference To Push Money Bill,” *The New York Times*, Nov, 26, 1913, p.5.; “Wall ST. Defended To Owen And Glass,” *ibid.*, Nov., 11, 1913, p.14.; “Republicans Favor Deposit Insurance,” *ibid.*, Nov.,16, p.3, 1913.; “Three Money Bills Reported To Senate,” *ibid.*, Nov., 23, 1913, p.4. 関連して、cf. “Two Wings Of Committee At Work on Report,” *The Arizona Republican*, Nov., 14, 1913, p.1.



では、下院のグラス法案と、上院のオーエン法案、ヒッチコック法案の3案が提出されることになったのである。

しかし、本稿が強調したい点は、この3法案の拮抗状況で、特に上院に新たな論争点が生じたことである。それが11月半ばにヒッチコック法案に盛り込まれた預金保証条項であった。これを機にオーエン法案も対抗上、預金保証条項を盛り込むことになり、預金保証＝保険論争が法案審議の焦点になったのである。

つまり、連邦準備法問題初期の預金保証＝保険政策の継承問題は、オーエン・プランの預金保証条項の分離棚上げによる凍結では終わらなかったのである。ファウラー提起のブライアン＝オーエンの系譜で論争された預金保証問題は、政権側がクリスマスを目的に連邦準備法成立に向けて審議を加速させていた終盤に上院銀行委員会で共和党側の会派から提起され、委員会を二分する預金保証＝保険問題として再燃されるからであった。

研究史はこの論争を看過してきたが、この論点はアメリカ型中央銀行論に預金保証＝保険問題を組み込むことで金融包摂型中央銀行を提起する新たな金融制度論を展望するものだったのである。

## 2) 民主党会派会議でのウィリアムス預金保証＝保険条項の先送り

上院銀行委員会の民主党メンバーからなるオーエン派の6名と、民主党のヒッチコックを除く5名の共和党メンバーからなるヒッチコック派の対立の中で1913年11月半ば上院の銀行委員会でオーエン派とヒッチコック派との間で預金保証＝保険をめぐる明暗を分ける審議方針の対立が浮上した。上院銀行委員会の分裂の中、大統領の支持が期待される民主党6名が草稿を作成し、他方、ホワイトハウスが承認しないと予想されるヒッチコックと5名の共和党メンバーも草稿の準備を進めた。

その結果、11月22日、オーエンとヒッチコックが各々説明を行い、オーエンが法案への報告書 (Report To accompany H.R. 7837) と意見書を含めてオーエン提案の法案を提出し<sup>163)</sup>、同日ヒッチコックが法案への意見書 (Views To accompany H.R.7837) とヒッチコック提案の法案 (バンダーリップ・プラン) を提出した<sup>164)</sup>。

注

163) Owen: Calendar No.107, Report, Senate Report 63-133, Part1, pp.1-28. ; Views, Senate Report 133, Part2.; Text of H.R.7837, S.Rpt63-133, pp.32-66, Appendix. Nov., 22, 1913. [Robert L. Owen, James A. O'Gorman, Atlee Pomerene, John F. Schafroth, Henry F. Hollins]

164) Hitchcock: Calendar No.107, Views, Senate Report 133, Part3, pp.1-24.; Bill, H.R.7837 (Text,

この2つの法案で注目すべき点は、ヒッチコック意見書が預金者保証基金の設置を提言し、提出した修正法案7条で預金者保証基金を規定したことであった。つまり、初期オーエン法案で準備され凍結された預金保証条項が、実質共和党会派であるヒッチコック法案に初めて法案の条項として正式に盛り込まれたのである。

全く予期しない意外な展開であったが、この背景にあったのは上院の民主党指導部が上院銀行委員会の分裂状況への対応と收拾に動いたが失敗したことであった。

指導部は上院銀行委員会で民主党メンバーのヒッチコック、オゴマン、リードの3名が共和党とともに政府法案反対の共同行動をとってきた中で、ウイルソンの説得が功を奏しオゴマンとリードが政府法案支持に動き共和党のクラウフォードが賛成に回ることで賛成7の多数派形成ができたのを契機に、民主党内の結束を図るための会派会議で政府法案支持を具現化した報告書を作成することを企画した。しかし、これが裏目に出て逆にヒッチコックが5名の共和党メンバーに合流することでヒッチコック派の会派結成が生まれ、ヒッチコックは民主党議員にゆさぶりをかける会派のいわばシンボルとして法案に預金保証条項を盛り込んだのである。これは、ヒッチコックが預金保証条項にシンパシーを持つ民主党メンバーをヒッチコック法案支持に勧誘しようとする議会戦略の結果であった<sup>165)</sup>。

このように、この預金保証条項をめぐる上院銀行委員会でのオーエン派とヒッチコック派の対立とヘゲモニー争いは預金保証 = 保険問題では共和党主導で進められることになったが、事態が少々込み入って見えるのは、実は上院の民主党会派の方が預金保証 = 保険問題では先行していたからであった。というのも民主党には銀行委員会メンバーではなかったが1908年

*Amendment*) (Gilbert M.Hitchcock, Knute Nelson, Joseph L.Bristow, Coe I. Crawford, Geo. P. Mclean, John W. Weeks), Part3,pp.6-24. Nov.,22, 1913. オーエンとヒッチコックの説明については、cf. *Congressional Record-Senate*, Nov., 22,1913, pp. 5962-5965. 二つの法案については、cf. “Currency Bills Before Senate,” *The Washington Herald*, Nov., 23, 1913, p.6. *The Commercial &Financial Chronicle*, Nov., 29, 1913, pp. 1542-1544.

165) “May Caucus On Currency Bill : Administration Leaders Are Planning Coup to Take Committee Off Job. . . . The Administration appears to have won over a majority of those on the senate banking committee for today that body voted seven to five to reconsider its action reducing the regional banks to four, Senators Reed and Crawford, republican , joined the president’s supporters. If the line-up holds, there may be need for a caucus,” *Ottumwa Tri-Weekly Courier*, Nov.,8, 1913, p.1. 関連して、cf. “May Caucus on Bill, Currency Measure May Be Taken From Hands of Committee and Made a Democratic Caucus Bill-One More Attempt to Be Made to Unite Democratic on Committee,” *Evening Times-Republican*, Nov., 7, 1913, p.1. ; “Committee Is Deadlocked On Currency Bill: This Followed Shift That Strengthened Administration Supporters, Movement For A Caucus Gaining,” *The Pensacola Journal*, Nov., 8,1913, p.1.

に下院で預金保証法案を提出しブライアンからも高く評価されていたウイリアムスがいて、上院での11月3日の法案審議促進のオーエン決議に賛同したウイリアムスが11月10日に通貨監督官事務所と結びついた預金者保証局設置を軸にした預金保証法案を提出したのを受けて<sup>166)</sup>、民主党会派はこのウイリアムス法案の採否も会派会議のテーマに加えたからである。

これまで連邦準備法案審議で封印されてきた預金保証条項問題が政府法案支持のための民主党会派会議で急浮上したのは、やや唐突な感じがするが、オーエンは本来1908年に上院でオールドリッチ批判の立場から預金保証法案を提出した預金保証提唱者で、1913年に開設された上院銀行委員長として最初に取り組んだテーマが預金保証条項であった。ウイルソンとグラスの反対にあって連邦準備法の準備段階で彼の預金保証条項は分離・先送りされたが、オーエンもまた預金保証条項には執着していたのである。

この間の審議期間中に彼が支持していた出身地のオクラホマ州での預金保証＝保険問題の取り扱い方を含めて改めて連邦政府としても取り組むべき課題になっていたし、そうせざるを得ないほどの預金保証＝保険を求める要望が上院民主党内に根強く残っていたこともその背景にあった。これは、上院の銀行委員会で実質共和党会派であるヒッチコック派との厳しいせめぎあいで、これまでのデッドロックになっている問題に加えて、ヘゲモニー争いの鍵を握る新たな課題として預金保証＝保険問題が争点になることを予感させるものであった。オーエン派は主流派として積極的な法案作成準備を進めていたが、ウイリアムス法案は個別案件ではなく、民主党内の預金保証プランへの根強い支持を反映したもので、その配慮から法案の構成部分として検討されることになったのである。

オーエン派は11月12日開催の民主党会派会議での終日の検討で8つの地域銀行などの大綱を固め、微調整を行い、その中で預金の保証基金を求めるウイリアムス修正案の採択を決定した。これは通貨・銀行改革に消費者保護・預金保証を組み込んだ画期的な政策判断で、

注

166) ウイリアムス法案はH.R.7837への修正法案であった。Cf. *Congressional Record-Senate*, Nov., 10, p.5877. つまり、金融包摂型中央銀行プランへの提示であった。関連して、cf. "Currency Caucus Is Called By Kern," *Evening Star*, Nov., 11, 1913, p.1. ウイリアムスは11月10日午後、保証基金を構成する全預金に2分の1パーセントの課税を求める国法銀行の連邦保証法案を提出したのである。このウイリアムス法案の内容については、cf. "To Provide A Depositor's Insurance Department," *The Hattiesburg News*, Nov., 17, 1913, p.2. なお、オーエン208決議とウイリアムスの賛同については、cf. *Congressional Record -Senate*, Nov., 3, 1913, p.5849. 後日のウイリアムスのオーエン208決議支持スピーチについては、cf. *Ibid.*, Nov., 6, p.5860. なおこれにはプリストウがクレームをつけている。また、オーエンからのこの決議への追加コピー要請については、cf. *Ibid.*, Nov., 6, p.5865.

政府法案とは異なる大きな方針転換であった。だが、そのうえで14日に更に明らかになったことは、最終的な結論として民主党会派会議はウィリアムス預金保証問題を次の会期で他の問題と一緒に検討するとして、法案草稿から切り離しこの会期の法案に盛りこむことを延期し、今回は見送るが次期会期に盛り込むことを決めたことである<sup>167)</sup>。これは、ヒッチコックを抜きに決めた銀行委員会民主党会派の合意事項となった<sup>168)</sup>。この延期は銀行改革に預金保証 = 保険条項を盛り込まないというウイルソン大統領の意向とグラスとの事前調整を勘案したものであったが、これがオーエン派による会派としての最初の預金保証 = 保険構想であった。

この民主党内の預金保証支持勢力に配慮した決定とウイルソン = グラスの排除方針に配慮した延期という2段階の預金保証問題の取り扱いは、上院民主党の苦渋の選択を示すもので、この党内事情の矛盾は、ヒッチコック派の預金保証条項の法案化によって一気に顕在化することになったのである。

### 3) ヒッチコック派のプリストウ預金保証 = 保険条項

通貨・金融改革論争での預金保証問題はこれまでほとんど関心の外に置かれていたが、「共和党が預金保証を支持」という見出しで衝撃を与えたのは、11月16日付け『ニューヨーク・

注

167) 11月12日開催の民主党の秘密の会派会議日程については、cf. “In Congress Today,” *The Washington Times*, Nov., 12, 1913, p.1, 内容予告については、cf. “Call For Caucus Of Democrats On Currency Bill… Discuss Measure Next Wednesday,” *The Times Dispatch*, Nov., 9, 1913, pp.1-2. 内容と背景については、cf. “Lining Up Forces on Currency Bill,” *The Washington Times*, Nov., 11, 1913, p.2. この会派会議以前の10日にウィリアムスは預金保証基金を法案として提起するまでに仕上げていたが、民主党の会派会議はそれを承認したうえで、更に棚上げして次期会期へと先送りすることを決めたのである。Cf. “Wilson’s Put Now Ready For Action,” *Tulsa Daily World*, Nov., 15, 1913, p.1; “Currency Bill Is Completed,” *The Helena Independent*, Nov., 15, 1913, p.1. なお、ウィリアムス案は1908年法案からの継承であったが、ウィリアムス法案について1913年9月に下院でカーンはグラスへの質問で1908年の下院のブリーランド法案への対案としてブライアの預金保証プランへの支持の確認もあって預金保証条項を盛り込んだウィリアムス法案を提出した支持が集まらなかった旨を述べた。この背景については、坂本論文(2020)、38-40頁、参照。この時点でウィリアムス預金保証法案が回顧されていることに留意されたい。下院にあってもウィリアムス法案、ブライアン・プランの預金保証条項は、なお関心事であったのである。Cf. “Glass Answers Attacks Upon Currency Bill,” *The Washington Herald*, Sept., 14, 1913, p.3.

168) “Complete Draft Currency Bill : Democrats of Banking Committee, Except Hitchcock Agreement,” *The Hattiesburg News*, Nov., 15, 1913, p.8.

タイムズ』であった。その説明によれば、ヒッチコック派が15日にブライアンとは違う預金保証条項を採用したが、それはオーエン委員長が支持してきたオクラホマの銀行預金の政府保証とも違うもので、これまでの一般的な銀行預金保証とは異なる条項であった<sup>169)</sup>。

この衝撃は預金保証条項を民主党会派ではなく共和党会派が採用したことにあった。ヒッチコックは11月10日の議会スピーチで銀行委員会の事情に触れ更に審議を尽くすことを主張していたが、上院銀行委員会では唯一政府案に反対する民主党議員として先鋭化し、民主党の秘密会議の会派会議の決定に拘束されないと宣言していた<sup>170)</sup>。そのため、ヒッチコックは政府案反対の新たな会派を共和党メンバーの5人と組んで立ち上げその柱に預金保証プランを据えたのである。したがって会派結成を主導したのはヒッチコックであったが、この預金保証条項を提案したのは共和党のプリストウであった。

ヒッチコック派も民主党の会派会議が一度は先駆的に承認したウィリアムス預金保証条項を法案に盛り込むことについては次期延期したと同じ時期に、預金保証条項を検討した。そして、内部に批判があったものを押し切る形で、11月15日にプリストウ提案を承認し彼に草案作りを要請したのである<sup>171)</sup>。つまりヒッチコック派は、地域準備銀行が配当と剰余金の積み立てを行った後の収益を政府と預金保証基金に分配するというプリストウ提案条

注

169) “Republicans Favor Deposit Insurance : Faction of Banking Committee Adopt Noval Provision in Their Money Bill, Not Like Bryan Currency : But Provision Was Put In by Radical Senators, Aided by McLean of Connection,” *The New York Times*, Nov., 16, 1913, p.3. ただここではヒッチコック派の内部の状況に触れたが、なぜかプリストウの役割に言及していない。

170) *Congressional Record-Senate*, Nov., 10, 1913, p.5880. ; “Hitchcock Is Only Senator Against President,” *Santa Fe New Mexican*, Nov., 10, 1913, p.1. ; “Senator Oppose Currency Caucus,” *The Evening Star*, Nov., 10, 1913, p.1.

171) プリストウ・プランはウィークスとネルソンの反対で4対2の投票の結果、承認された。Cf. “Deposit Guarantee in Currency Bill, Opposition on Senators Adopt Plan Formerly Advocated by Mr. Bryan. Proposed By Bristow,” *The Sun*, Nov., 16, 1913, p.15. ; “Minority Splits Over Currency: Hitchcock Committee Divided on Government Guarantee of Deposits,” *The Washington Herald*, Nov., 16, 1913, p.3. ; “Adjournment Talk Loud in Congress,” *The Washington Times*, Nov., 16, 1913, p.4. プリストウ条項の預金者への補償のための保証基金設立について、cf. “New Fight Stars Over Money Bill, Republicans Are Committed to Guarantee of National Bank Deposits,” *El Paso Herald*, Nov., 16, 1913, p.6.

また、ヒッチコック法案の銀行預金保証条項についてはウィークスからの反対があったがその分裂状況とブライアンの預金保証との違いについては、cf. “Minority Splits Over Currency, Hitchcock Committee Divided and Government Guarantee of Deposits,” *The Washington Herald*, Nov., 16, 1913, p.3.

項を検討し、この条項を法案の収益条項の中に盛り込む準備をプリストウに指示したのである<sup>172)</sup>。かくしてプリストウは彼の預金保証提案を、法案の収益条項に挿入することを許され、その結果ヒッチコック法案に預金保証条項として預金者に支払いを保証するための預金者保証基金の設置が盛り込まれることになった。これがオーエン法案との最大の不一致点となったのである<sup>173)</sup>。

## 注

172) “Complete Draft Currency Bill,” *The Hattiesburg News*, November 15, 1913, p.8 ; “Currency Committee,” *The Sentinel-Record*, November 15, 1913, p.1. 関連して、cf. “Drop Caucus Action On Currency Bill,” *The New York Times*, Nov., 13, 1913. ; “Brighter Outlook For Currency Bill, Divided Procedure to Bring Bill to Senate Soon,” *ibid.*, Nov., 14, 1913.

173) “Wilson’s Put Now Ready For Action,” *Tulsa Daily World*, Nov.15, 1913, p.1. なお、共和党の預金保証条項に注目して紹介したが、その視点から民主党は預金保証問題を先送りしたので本会議では2つの法案の不一致が焦点になると指摘したものとして、cf. “Adjournment Talk Loud in Congress,” *The Washington Times*, Nov., 16, 1913, p.4.

このヒッチコック条項とウイリアムス条項について、民主党会派はウイリアムスの預金保証修正案を採用したが、当面は棚上げにして次期会期に取り上げると決めた。だが、それに対して共和党はプリストウの政府と預金保証基金に収益が平等に分配されるプランを採用し、法案の収益条項に彼の提案を組み込む時間を与えたと対比した紹介については、cf. “Currency Measure of Democrats Is Ready To Go To Senate,” *Albuquerque Morning Journal*, Nov., 15, 1913, p.1. このように民主党のウイリアムス提案の先送りとヒッチコック派のプリストウの条項作成の両方を伝えたものについては、cf. “Currency Committee,” *The Sentinel-Record*, Nov., 15, 1913, p.1. ; “Complete Draft Currency Bill,” *The Hattiesburg News*, Nov., 15, 1913, p.8. ; “Committee Has Bill Ready, Six Democratic Senators Finish Work on Administration Measure, Other Half Works Week : Republican and Hitchcock Claim They Are the Real Board,” *Sacramento Union*, Nov., 15, 1913, p.2. ; “Reform Bill, Currency Measure is Made Ready for Presentation in Senate,” [AP] *El Paso Morning Times*, Nov., 15, 1913, p.1. ; *The Morning Tulsa Daily World*, Nov., 15, 1913, p. 1. ; “‘Lawful Money’ In, But Is Restricted,” *The Sun*, Nov., 15, 1913, p.5. ; “Democrats Finish One Currency Bill,” *The Galveston Daily News*, Nov., 15, 1913, p.1. ; “Bill in Six Democrats Complete Measure as Approved by to Senate With Republican’s Bill,” *The Atlanta Constitution*, Nov., 15, 1913, p.1. ; “Deposits Guaranteed in Federal Banks: Democratic Senate Committee Reaches Agreement on this Point,” *Las Vegas Optic*, Nov., 15, 1913, p.5. ; “No Currency Bill Until Next Week,” *The Evening Star*, Nov., 15, 1913, p.1. ; “Minority Splits Over Currency, Hitchcock Committee Divided on Government Guarantee of Deposits, Administration Senators Complete the Measure-Three Reports to Be Made to Senate,” *The Washington Herald*, Nov., 16, p.3. ; “Senate Democrats Finish Report on Currency Measure,” *The Omaha Sunday Bee*, Nov., 16, 1913, p.1. ; “Fractional Disputes Delay Currency Bill, Democrats Lose Hope of Reporting the Measure to Senate Before End of Week, No Chance For Agreement, Republicans on Committee Split on Question of Providing Fund from Earnings to Guarantee Deposit,” *New York Tribune*, Nov., 16, 1913, p.8. ; “Currency Bill Is Complete At Last,” *Madera Mercury*, Nov., 22, 1913, p.3.



ブリストウは政府案批判の急先鋒でヒッチコックとも連携をとっていた急進派の代表的な論者であったが<sup>174)</sup>、カンサス選出の彼はカンサス預金保証法の熱烈な支持者としても知られていたものの<sup>175)</sup>、これまで連邦議会で預金保証提案を試みてはこなかった。だがこれを機に預金保証問題はブライアン派とオーエンが主張する民主党だけの専売特許的なテーマではなく共和党をも巻き込んだ超党派的なテーマとなり、ブリストウはその超党派のないわば国民的テーマとなった預金保証問題を主導する共和党側の論者として一躍注目を浴びることになった。共和党急進派の論客であったブリストウは、預金保証提唱者として新たな地平を切り開くことになったのである。

このブリストウ条項は11月16日にブリストウによって取り上げられ、その特徴である預金保証基金と収益分割が知れる中でヒッチコックはブリストウと連携しながら、11月25日に連邦議会でのオーエンとの法案をめぐる論争で利益の分割問題として預金保証を取り上げ、オーエン派への本格的な攻撃を開始した<sup>176)</sup>。これによって預金保証問題は、預金保証条項を

注

- 174) ブリストウの政府法案への批判については、cf. “Against The Bill: Bristow Is Opposed to Currency Measure as Drawn,” *The Topeka State Journal*, July 7, 1913, p.1&p.3 30, p.2.; “Bristow Doubts Currency Victory,” *The Evening Star*, Sept.30, 1913, p.2. ; “May Block Currency Bill, Bristow Says There is Little Chance for it This Session, Democrats Are Badly Divided : Hitchcock, Reed and O’Gorman Are Off the Wilson Reservations-Several Minority Reports Are Probable,” *Omaha Daily Bee*, Oct., 1, 1913, p.1. ; “Trouble on Currency Bill : Senator Bristow Claims Currency Committee Will Base Report on Vanderlip’s Suggestion,” *The Daily Star-Mirror*, Oct., 24, 1913, p.1. ; “Currency …Bristow Declare That There is Going To Be Trouble Over Measure,” *East Oregonian*, Oct.24,1913, p.1. ブリストウ、リード、ウィークスの法案批判については、cf. “Currency Bill Will North,” *The Fargo Forum and Daily Republican*, Sept., 23, 1913, p.8. ; “Senators In Revolt Over The Currency, O’Gorman, Reed, Bristow and Others Declare Against Haste in Legislation, Delay in Committee,” *New York Tribune*, Oct., 14, 1913, p.4.
- 175) “Will Go To Norwich,” *The Evening Star*, April 2,1909,p.1. 坂本論文 (2020)、46-47頁。ブリストウが取り上げたカンサス預金保証法への言及については、cf. *Congressional Record-Senate*, Nov., 17, p.5931.
- 176) *Congressional Record-Senate*, Dec., 16, 1913, pp. 952-957. ウィークスは預金保証案には反対を表明した。Cf. *Ibid.*, Dec., 16, p.957,p.986. ブリストウ条項の説明については、cf. “Currency Bill To Senate Saturday, Opposing Committee Factions Agree to Submit Divided Reports on Measure,” *The Evening Star*, Nov., 20.1913, p.2. ; “Rival Money Bills Go To The Senate,” *ibid.*, Nov., 22, 1913, p.1&p.5. ; *Congressional Record-Senate*, Nov., 25, 1913, p. 6017. ヒッチコックは、倒産加盟銀行の預金者の保険のための信託基金を取り上げたのである。これについてトーマス (民主党) が関心の高さを示す質問をしている。それ以外の論争の詳細については、cf. *Ibid.*, Nov.,25, 1913, pp.6013-6015. 預金保証については報道されなかったが、ヒッチコックの説明については、cf. “Hitchcock Takes

一時延期したオーエン派だけでなくウイルソンの封じ込めに応じた民主党内のブライアン派をも刺激する一大争点となったのである。

#### 4) グラス法案、オーエン法案、ヒッチコック法案の比較と預金保証 = 保険条項

このように、ヒッチコックからオーエンへの攻撃が示すように、両派の最大の争点は、預金保証条項であった。上院銀行委員会の分裂によって、連邦準備法案審議には下院の政府案であるグラス法案とその修正案である上院のオーエン法案に加えて上院ではバンダーリップ・プランをベースにした政府案への対案としてヒッチコック法案が提出され、審議終盤で3つの法案を審議することになったが、この3つの法案について研究史が看過してきた最大の相違点があった。それはヒッチコック法案だけが預金保証 = 保険条項を盛り込んでいたという点にあったのである。上院で刊行された11月24日付の3法案比較文書(S.Doc.63-242)でそれは明らかにされている。それによれば、法案第7条の規定が問題の箇所であった。

下院法案と、オーエン修正法案に預金保証条項はなく、ヒッチコック修正法案の第7条に支払い不能加盟銀行の預金者の支払いを保証するための預金者保証基金(depositor's insurance fund)の設置が規定されたのである<sup>177)</sup>。この3法案の比較において明らかなことは、グラス法案では収益の剰余のための剰余基金が設置されたのに対してオーエン法案は収益の分割を定めた。だがヒッチコック法案はこの収益の分割先の一つに新たに預金者保証基金を設定したのである<sup>178)</sup>。

このように、連邦準備法案審議で上院の分裂の結果、グラス法案、オーエン法案、ヒッチコック法案が出揃ったとき、この3つの法案の違いはどこにあるのか。連邦準備法形成過程の分析はここが出发点になる。だが、研究史はこの三つ巴の法案がこれを起点にどのように

Up Cudgel For Substitute.” *Albuquerque Evening Herald*, Nov., 25, 1913, p.1.; “Hitchcock Explains His Currency Draft, Tells Senate Why He and Other Committeemen Oppose Administration’s Bill,” *The Washington Times*, Nov., 25, p.7.; “Hitchcock Argues New Currency Bill,” *Bryan Daily Eagle and Pilot*, Nov., 25, 1913, p.6.; “Hitchcock Spares Wilson On Currency,” *The Sun*, Nov., 26, 1913, p.10. 論争の開始については、cf. “Currency Bill Debate Has Started,” *Santa Fe New Mexican*, Nov., 25, 1913, p.1. “Owen Reports Currency Bill, Hitchcock to Start the Fight Against the Measure Tomorrow—Cannot Pass For Several Months,” *Valdez Daily Prospector*, Nov., 24, 1913, p.1.

177) Senate 63d Congress 1st Session, Document No.242. *House Banking and Currency Bill, Also Comparative Print, H.R. 7837*. p.37. Nov., 24, 1913. これは1933年3月に上院で提起された預金者保証基金(depositor's insurance fund)の原型である。1913年のinsuranceは保証を含意している。

178) *The Commercial & Financial Chronicle*, Nov., 29, 1913, p.1557.

調整され、淘汰され、どういう状況でヒッチコック法案が上院で敗北し、オーエン法案が上院案になったのかというプロセスを追跡しなかった。したがってこのやや込み入ったプロセスの分析を回避してヒッチコック法案の内容を軽視、あるいは無視してグラス法案とオーエン法案の2法案に限定して分析を行ってきたのである。だが、本稿で確認したように、最大の相違点は、審議対象として初めて法案に正式に盛り込まれた預金保証条項がプリストウ条項であり、これこそが1933年FDIC条項につながる源流となる規定なのであった。オーエン法案の預金保証条項はこのヒッチコック法案のプリストウ条項を受けてのもので、研究史はこの点にこそ注意を払うべきだったのである。

## 5) オーエン派の預金保証＝保険条項の承認

11月22日にオーエンとヒッチコックの対立が顕在化し、預金保証条項の有無が銀行改革論の焦点に浮上したが、11月24日のヒッチコック、オーエンによる詳細な審議はオーエン主導で預金保証問題は、まだ争点にはならなかった<sup>179)</sup>。しかし、11月25日の法案審議の議論でヒッチコックは自己の法案の収益条項の預金保証条項を取り上げ、積極的にオーエンに論争を挑んだ。オーエン派もこれを受けて預金保証条項を再度検討することを余儀なくされた<sup>180)</sup>。そのため民主党会派は11月26日に会派会議を開催し、加盟銀行の預金保証のための基金設立を軸にした預金保証条項の採用に急速に動いたのである<sup>181)</sup>。だが、注意すべきこ

注

179) *Congressional Record-Senate*, Nov., 24, 1913, pp. 5991- 6009.

180) 11月半ば以降の上院の審議の経緯については、cf. “Fiscal Debate Starts Majority, Majority Currency Bill Will Be Reported to Senate Today, Changes In Measure, Principal Features of Administration’s Proposed Law-Eight Regional Reserve Banks,” *The Washington Herald*, Nov., 22, 1913, p.7. ; “Currency Bills Before Senate, Reports Filed and Debates Will Start on Measure Tomorrow,” *ibid.*, Nov., 23, 1913, p.6. ; “Senate Opens Fiscal Debate, Chairman Owen Makes Preliminary Speech on the Currency Bill,” *ibid.*, Nov., 25, 1913, p.3. ; “Two Speeches Made on Currency Bill,” *ibid.*, Nov., 26, 1913, p.3. ; “Caucus Rushes Currency Bill,” *ibid.*, Nov., 27, p.6. ; “Quorum Is Lacking At Currency Caucus,” *ibid.*, Nov., 28, 1913, p.4.

181) “Plan Agreed on To Guarantee Deposits : Currency Bill Caucus Decides to Use One-Third of Reserve’s Profits,” *The Sun*, Nov., 29, 1913, p.5. ; “Disagree Over Sites For Banks,” *Ottumwa Tri-Weekly Courier*, Nov., 29, p.1. ; “Amendment to Currency Bill Urged by Caucus,” *The Barre Daily Times*, Nov., 29, 1913, p.3. ; “Democrats Force Currency Bill,” *Evening Journal*, Nov., 29, 1913, p.7. 11月26日の会派会議開催については、cf. “Caucus On Currency,” *The Barre Daily Times*, Nov., 26, p.8. ; “Currency Delay Costly , Owen Says,” *New York Tribune*, Nov., 26, 1913, p.4. ; “Currency Measure Ruled By Caucus,” *Evening Star*, Nov., 26, p.1.

とは民主党会派会議で提出されたウイリアムス修正条項はこれまでとは大きく異なりヒッチコック法案の条項に非常に似ているといわれたことである<sup>182)</sup>。それは、剰余利益の3分の1を基金に充てるというものであった<sup>183)</sup>。この変更の意図は明確であった。オーエン派はこのヒッチコック派と類似の預金保証条項をぶつけることによって、争点化した預金保証問題について、改めて主流派としてのヘゲモニーを握りヒッチコック派からの民主党への分断攻撃を阻止できる法案を成立させようとしたのである<sup>184)</sup>。

では、そのウイリアムス預金保証条項はどのように検討され承認されたのか。上院民主党会派会議の議事録で見ておくことにしよう。

11月26日にウイリアムス修正案が提起され、27日3時からの午後の会議で、ウイリアムス修正案としての預金保証条項が審議された。それは、倒産銀行の預金者の便益のための管財機関としての合衆国に収益の50パーセントが支払われるが、そのうちの3分の1が財務省部門としての預金者保証基金に支払われるもので、この預金者保証基金は財務省の管理と規制を受けると規定したもので、トーマスによるウイリアムス修正案への代替案も提出されたが、字句の修正審議を経て最終的に30日日曜日の午後3時20分からの会派会議において18対17の僅差で承認された<sup>185)</sup>。この紹介でかつてウイリアムス提起の預金保証が銀行委員会の民主党に提示されたが、今回何らかの形の預金保証が期待されると報じられた。だが、この僅差の承認が預金保証問題をめぐる微妙な緊張感を示しているというべきであろう<sup>186)</sup>。預金

## 注

182) "Caucus on Currency To Bind Democrats," *The Evening Star*, Nov., 28, 1913, p.1.

183) "Bank Deposits Guarantee Put In Caucus Bill: One-Third of Surplus Profits Proposed to Be Devoted to Fund," *The Washington Herald*, Nov., 29, 1913, p.1. 関連して、cf. "M'Adoo Of Offends Refunding Plan," *ibid.*, Nov., 30, 1913, p.3.

184) "Currency Bill Report Today," *ibid.*, Dec., 1, 1913, p.8.

185) *Minutes of the Senate Democratic Conference, Sixty-Third Congress (1913-1915)*, November 29-November 30, pp.147-161. 上院民主党会派が銀行預金保証を採用したが、すでにヒッチコック法案は、準備協会からの剰余利益の25パーセントを預金保証基金に充てる条項を持っていた。これに対して民主党の会派会議が決めた暫定草稿では、その剰余利益の4分の1に代えて3分の1を充てる条項に合意した。Cf. "Bank Deposits Guarantee Put In Caucus Bill, One-third of Surplus Profits Proposed to Be Devoted to Fund, Long Session Is Held," *The Washington Herald*, Nov. 29, 1913, p.1.

186) "Fight Ahead Over Location Of Bank," *Evening Times-Republican*, Nov. 28, 1913, p.2. ; "Senators Likely To Work Upon Sunday," *Las Vegas Optic*, Nov., 28, 1913, p.1. ; "Democrats To Increase Banks," *El Paso Herald*, Nov., 28, 1913, p.11. この民主党の会派会議は結束のための会議であったが、調整は簡単ではなかった。Cf. "Senators Wave On Currency Bill : Lane Won't Be Bound by Caucus," *The New York Times*, Nov., 28, 1913, p.16. ; "Caucus Vote To Be Binding," *ibid.*, Nov. 1913, p.8.

保証問題への関心も改めてこの時期に喚起されたのである<sup>187)</sup>。

## 6) ヒッチコック法案のプリストウ預金保証条項とFDICの源流

このように、上院銀行委員会で預金保証＝保険問題口火を切ったのは民主党のウィリアムスで、1908年での屈辱のリベンジとしてブライアン＝ウィリアムス法案の記憶を呼び戻すかのように法案を提出した。これは系譜的には、連邦議会では1908年の共和党政権下で提出された上院のオーエン法案、下院のウィリアムス法案が1913年に改めて系譜的に再編成され、今回は民主党政権下で上院銀行委員会主流派のオーエン派の預金保証条項として再提出されたものでもあった。

これに対抗したプリストウは共和党のファウラーそしてネルソンの預金保証論の系譜をひくもので、1908年の預金保証論争が1913年に復活したのである<sup>188)</sup>。だが、この1913年11月の預金保証論争は思わぬ展開を見せた。民主党はウィリアムス法案を承認したにもかかわらず、ウィルソン＝グラスの預金保証＝保険条項の排除方針に従い、この会期でオーエン法案にウィリアムスの預金保証条項を盛り込むことを回避し、次期会期への先送りを決定したからである。だが、更に驚くべきはヒッチコック派の議会戦略で、同時期の会議でプリストウによる預金保証＝保険条項を採択しそれをヒッチコック法案に盛り込むことを決定したことである。

1908年にはファウラーの預金保証条項を徹底的に排除し、審議対象にもしなかった共和党が今回は民主党のヒッチコックと合流して、共和党急進派のプリストウによって預金保証条項を書き込んだのである。そして、すぐに預金保証＝保険条項を盛り込んだヒッチコック法案が発表されることになった。つまり、連邦議会で本格的に預金保証＝保証条項が法案に盛り込まれて審議対象になったのはヒッチコック法案が最初で、このヒッチコック法案のプリストウ預金保証条項が、FDICの源流となったのである。これを受けて11月末の民主党会派会議でオーエン派もプリストウ預金保証条項に極めて類似したウィリアムスの預金保証条項を組み込むことを決め、12月からの上院ではこの預金保証条項をめぐるヒッチコック法案とオーエン法案が論争を重ねることになったのである。

注

187) “Did They Forget,” *Golden Valley Chronicle*, Nov., 28, 1913, p.8.

188) 坂本論文 (2020)、15-17頁。参照。

## 4 ヒッチコック法案とオーエン法案の預金保証論争

### 1) 銀行改革論争としての預金保証 = 保険論争の再燃

上院のオーエン法案が11月30日に民主党会派会議で承認され、預金者保証基金が盛り込まれたことが明らかにされた<sup>189)</sup>。オーエン法案に預金保証条項が盛り込まれたことに大きな反響があった。政府法案支持のオーエン法案がウイルソンとグラスが排除してきた預金保証条項を法案に組み入れたからであった。その意味で、預金保証問題では劣勢に立っていたオーエン派にとって、議会戦略的にはその狙いは当たったといつてよいであろう。少なくともこれによって預金保証条項を争点に民主党会派が大きく分断される危惧はなくなったからであった。12月1日にオーエンは第7条に預金保証条項を盛り込んだ修正案を提出し、以後議会ではこの預金保証条項をめぐる争点が深まり活発な法案審議が展開されることになった<sup>190)</sup>。

#### 注

189) “Bank Guarantee Is Favored By Caucus,” *The Washington Times*, Nov.,30, 1913, p.24 ; “Currency Bill Now Ready For Senate,” *The New York Times*, Dec., 1, 1913,p.1 ; “Democrats In Session Late Into The Night,” *The Pensacola Journal*. Dec., 1,1913, p.1 ; “Party Will Unite To Act On Floor,” *The Times Dispatch*, Dec., 1, p.10. ; “Guarantee Of Deposits In Democratic Currency Scheme: Measure as Finally Agreed to in Conference Has Feature of Oklahoma Bank Law Incorporated,” *Albuquerque Morning Journal*, Dec.,1, 1913, p.1 ; “Currency Bill Report Today,” *The Washington Herald*, Dec., 1, 1913, p.8 ; “Currency Bill Now Completed,” *The Wheeling Intelligencer*, Dec., 1, p. 1. ; “ Democrats Agree On Currency Measure,” *The Hattiesburg News*, Dec., 1, p.1. ; “ Democrats Agree On Currency Bill,” *The Salt Lake Tribune*, Dec., 1, p.11. ; “ Substitute For Bill Given Senate Today,” *Evening Star*, Dec., 1, 1913, p.1. ; “ Currency Laborers Work Sunday Night,” *Galveston Daily News*, Dec., 1, p.2. ; “ May Amend The Banking Act,” *The Ogden Standard*, Dec. 2, 1913, p.13. ; “For Bank Guarantee,” *The Topeka State Journal*, Dec., 2, 1913, p.6. ; “ Guaranteed Deposits of Banks Will Be A Feature of Bill: Democratic Senators In Caucus Agree to a Plan. Will Amend The Owen Bill,” *The Democratic Banner*, Dec., 2, 1913, p.2.

190) *Congressional Record-Senate*, Dec., 1, 1913, pp. 21-23. オーエン法案修正版は上院民主党会派会議の承認を経て12月1日の上院に提出された。ここには預金保証条項が盛り込まれたが、それは地域準備銀行の株式資本の剰余は蓄積され、残りの剰余利益は平等に法人所得税として政府にもう一つは地域準備銀行を構成する加盟銀行の預金者を保証する基金に充てられるものであった。Cf. “Revised Owen Bill Before The Senate: Guarantees Deposits and Calls For Seven On Reserve Board,” *The Democratic Banner*, Dec., 2, p.4. 関連して、cf. “Currency Bill Report Today,” *The Washington Herald*, December 1, 1913, p.8. 議会の議論の展開については、cf. “Currency Bill Vote Likely This Month: Democratic Senators Encouraged by Outlook, Republicans Also Foresee Early Passage,” *The New York Times*, Dec., 3, 1913, p.6. ; “Currency Caucus Assailed In Senate,” *ibid.*, Dec., 5, 1913, p.9. ; “ Republican Praise For Currency Bill,” *ibid.*, Dec., 6, 1913,p.13. ; “Sees Way Clear For Currency Bill : Wilson Thinks House and Senate Differences Too Slight to Occupy Conference Long, For



その中であってプリストウはオーエン法案の預金保証を取りあげて攻撃したが<sup>191)</sup>、プリストウの地元ではオーエンの預金保証はプリストウの勝利だと伝えられた<sup>192)</sup>。共和党のプリストウ提起の条項が、民主党のオーエン法案に取り込まれたことを政治的勝利と評価したからであった。

1913年12月9日の3法案比較でみるとヒッチコックとプリストウのオーエン法案への批判の根拠が明らかになる。というのも、オーエン法案は第7条に預金者保証基金の預金保証条項を挿入した。これに対してヒッチコック法案は下院法案7条を全面的に削除し預金者保証基金を軸にした預金保証条項に入れ替えていたからである<sup>193)</sup>。

これに加えヒッチコック派からの修正提案で民主党会派はそれへの対応に忙殺されるが、審議最終盤の17日にヒッチコックは更なる修正提案を用意した。彼は再度預金保証条項を取り上げ、預金保証条項を更に修正することで、再度民主党会派に大きな揺さぶりをかけたのである。それはオーエンが予想していなかった修正提案で、民主党会派に大きな衝撃を与えた。というのもそれは、オーエン自身が個人的には賛成だと表明する内容だったからである。

Insurance Deposits," *ibid.*, Dec., 9, p.5.; *Congressional Record-Senate*, Dec.,9, pp.519-520.; *Ibid.*,Dec.,9, pp. 537-539.; *Ibid.*, Dec.,10, p. 613.; "Money Bill To Pass Senate In A Week, Kern Names Dec. 17 for Final Vote: Agreement with Republicans Under Way. For Public-Owned Banks, Nelson, Bristow, Weeks, and Clapp Urge Hitchcock's Amendment: Owen Defend Bank Control," *The New York Times*, Dec.,10, 1913, p.5.; "Currency Bill Debate Rushed," *The Washington Herald*, Dec., 10, 1913, p.1.; *Congressional Record -Senate*, Dec., 12, 1913, pp.776,p.778, p.782. これを機に銀行保証プラン支持の動きが再燃した。Cf. "Bank Guarantee Plan Favored," *The Prescott Daily News*, Dec., 3, 1913, p.1. また、大統領と下院が上院の預金保証に合意すれば、国法銀行法改正という認識も広がったのである。Cf. "Scraps and Facts," *Yorkville Enquirer*, Dec., 5, 1913, p.2.

191) *Congressional Record-Senate*, Dec.,10, 1913, p.613.; "Chided Senators On Caucus Rule," *The Washington Herald*, Dec.,12, 1913,p.3.

192) "For Guaranty Plan, Bristow Wins Fight For This Provision, in New Currency Measure, Democrats Have Decided to Make the Provision," *The Salina Evening Journal*, Dec., p.1. プリストウ提起の預金保証条項を民主党が採用したことをプリストウの政治的勝利としたのである。同様にcf. "The Currency Bill Want on The Kansas Senator's Amendment Which the Democratic Committee Has Accepted," *The Ottawa Herald*, Dec.,4, 1913, p.3. プリストウと関係の深いこの新聞の記事では、民主党会派会議では共和党のプリストウの銀行保証提案が少しの変更で採用され、民主党会派会議の法案に預金保証修正として組み込まれたのはプリストウ上院議員の勝利の印であると紹介されたのである。これが1933年のFDICへとつながる共和党プリストウ主導の預金保証＝保険論争の開始だったのである。

193) *Comparison of Currency Bill, Section7*, 63dCongress 2dSession, Senate Currency Bill, Document, No.264, Dec.,9, 1913, p.19.

この時点での大きな揺さぶりは明らかに民主党メンバーにかなりの動揺を与えるものであったから、議会対策上、民主党は再度会派会議でこれに対応する再修正を余儀なくされることになった。上院の預金保証論争は、ヒッチコック＝プリストウ主導で進められることになったのである。

## 2) ヒッチコック法案の預金保証条項適用範囲拡大案とオーエン法案の修正

上院では12月15日から12月16日にかけてヒッチコック法案、特に第7条の預金保証条項をめぐる議論が戦わされた。その議論の口火を切ったのが、またもやヒッチコックで12月15日、彼は下院法案第7条を削除して提起されたそれに代わる新たな収益分割条項を取り上げた<sup>194)</sup>。それを受けて翌日プリストウがルート上院議員の預金者保証のスピーチを読み上げ、第7条を論点にするなど議論は明らかにヒッチコック派のペースで進められた。ここでプリストウはヒッチコック法案の収益分割条項を詳述し、オーエン派がこの条項を委員会で取り上げなかったことを非難し、論戦を展開した<sup>195)</sup>。この議論の深まりの中で12月17日、ヒッチコックは、預金者の保護される人たちへの差別をなくするために、預金保証の対象銀行を加盟する州法銀行まで拡大する新たな修正案を提示した<sup>196)</sup>。

このヒッチコックの修正提案は、預金保証の対象金融機関を国法銀行に限定せず州法銀行にも拡大するというもので、これは1913年初期の預金保証論議で、一度はオーエン自身が提起した内容と重なるものであった。民主党員の中にはこのヒッチコック修正提案に賛同するものもみられたが、何よりもオーエンにショックを与えた。これに対してオーエンは、この提案に私個人は反対ではないが、仲間は別の考えを持っているのでとその場での同調を避けたのである<sup>197)</sup>。したがってこのヒッチコック提案の扱いは極めて微妙で、この問題はまだ会

### 注

194) *Congressional Record-Senate*, Dec., 15, p.906. ヒッチコックの論拠は、11月25日のテキストである。

195) *Ibid.*, , Dec., 16, pp.948-997. ここでのウィリアムスについては、cf. *Ibid.*, p.994. 明らかに預金保証条項の在り方が争点だったのである。プリストウは民主党によって提案された預金保証を攻撃した。プリストウはオーエンの8つの銀行プランと保証プランでは地域銀行のいくつかは有効な保証基金を設立できないと断言した。Cf. "Vote On Currency By End Of Week," *The Evening Star*, December 16, 1913, p.1.

196) *Congressional Record-Senate*, Dec., 17, 1913, p.1047. このウィークの批判に対して、プリストウとウィリアムスは保証条項を擁護。ウィリアムスは銀行預金の政府保証の試みは行わないという立場をとった。Cf. *The Hattiesburg News*, December 17, 1913, p.2.

197) *Congressional Record-Senate*, Dec., 17, 1913, p.1048.

派会議では承されていないので、賛成できないが、反対して否決してしまうわけにはいかない内容を含んでいること、すぐに持ち帰って会派会議で対応を検討するレベルの緊急性の高い問題であることから、会派会議をすぐに開催するという約束をしなければならない、という了解でその場を収めることが必要であった<sup>198)</sup>。

そのため、オーエンがヒッチコック修正案を棚上げにする動議で賛否を問い、賛成 41 反対 37 の僅差でヒッチコック案としては実質上否決したのである<sup>199)</sup>。そして、その夜 6 時から民主党会派会議を開催して、法案の最終的な相違点を解決し彼らが支持できる修正案を作成した。この僅差の否決から、ヒッチコックは彼の提案が組み入れられることを期待していたが、確かにこの会派会議に提出された修正リストにはヒッチコックや他の共和党員から提案され否決された案件も多く含まれていた<sup>200)</sup>。そして懸案のヒッチコックの適用範囲拡大案も検討し、州法銀行も含めることに合意したのであった<sup>201)</sup>。これは、銀行預金保証条項の削除には上院の側の強い抵抗が予想されたためであった<sup>202)</sup>。ここに反対派から要請があったいくつかの修正を受け入れる合意がなされた背景があり、共和党が政治的な点数を稼ぐことが出

#### 注

198) これについて、オーエンはヒッチコックの適用範囲拡大案のアイデアを承認したが、民主党メンバーは会議での同意を受けてないのでそれを支持できなかったのだと述べたのである。Cf. “Final Vote on Currency Plan Is To Come Up in Congress,” *Brenham Daily Banner-Press*, Dec., 18, 1913, p.1. 同じ趣旨のものとして、cf. “A Vote on Currency Bill Sent for Friday,” *North bulletin*, Dec., 18, p.1. ; “Struggle Over Currency Bill Ends This Week,” *The Salt Lake Tribune*, Dec., 18, p.1&p.4. ; “Promise Vote On Currency Bill By Midnight Friday,” [AP] *The Arizona Republican*, Dec., 18, p.1. ; “Will Vote on Currency Bill Friday Or Saturday,” *Beatrice Daily Sun*, Dec., 18, 1913, p.1.

また、オーエンの棚上げ動議での否決に向けて重要なことは、この案件を検討するための会派会議を開催予定だという了解が取られていたことであった。Cf. “Heed Root’s Word on Currency Bill,” *The Sun*, Dec., 18, 1913, p.5.

199) *Congressional Record-Senate*, Dec., 17, 1913, pp.1050-51. ; “Ready To Pass Currency Bill,” *The Chicago Daily Tribune*, Dec., 18, 1913, p.9. ; *The Day Book*, Dec., 18, 1913, p.27.

200) “Struggle Over Currency Bill Ends This Week,” *The Salt Lake Tribune*, Dec., 18, 1913, p.1. ヒッチコックは適用拡大条項が僅差で否決されたことで、民主党会派会議で彼の案が採用されることに期待をかけた。他方、オーエンはヒッチコックの適用拡大条項を採用することで民主党メンバーの離反を防ぐと同時に共和党メンバーの支持を確保することで、オーエン法案が上院法案になる戦略をとったのである。これに関してホワイトはヒッチコック法案の預金保証基金の意義に注目した。Cf. Horace White, “The Currency Bill In the Senate,” *The North America Review*, Jan., 1914, pp. 33-34.

201) “Currency Bill To Pass Today, All Senators Opposition to the Measure Is Abandoned,” *The Washington Herald*, Dec., 1913, p.1. ; “Fix a Time To Vote on Currency Bill in Upper Chamber,” *The Omaha Daily Bee*, Dec., 18, 1913, p.1.

202) “House Face Task Uniting Ends of Bill,” *The Temple Daily Telegram*, Dec., 21, 1931.

来たが<sup>203)</sup>、他方では一部信託会社を含む州法銀行へ拡大することで準備制度の強化を図る狙いもあったのである<sup>204)</sup>。

### 3) オーエンの妥協とヒッチコックの撤退

だが、この水面下の動きは議会では知られていなかった。12月17日夜からの民主党の党派会議は、法案を通すためにどのような妥協点を探るかに力点があったが、議会での審議では預金保証条項に民主党からの歩み寄りは見られず、その強硬姿勢から民主党党派会議は預金保証条項を削除するのではないかといううわさが流れた。18日にプリストウはこの噂を取り上げ、オーエンにその真偽をたじた。長い質疑応答の後、オーエンの答えは、それはうわさに過ぎないというそっけないものであった<sup>205)</sup>。その後、プリストウは第7条の修正案を提出したが、否決された<sup>206)</sup>。

その18日、民主党党派会議が午後6時から8時まで開かれ、銀行預金保証案について銀行預金保証条項は維持し、そのシステムに州法銀行と信託会社が参入することを認める修正を承認したのである<sup>207)</sup>。この民主党党派会議では、ノリス上院議員の銀行保証基金案を承認するとともに、ヒッチコック修正案6項目を検討課題に挙げ<sup>208)</sup>、このうちのいくつかは、オーエンによって提案され採用されたのである<sup>209)</sup>。このオーエンの決断でオーエン法案の上院法案化は決定づけられた。

12月19日、プリストウ修正案が否決され<sup>210)</sup>、オーエン修正法案をヒッチコック修正法案

#### 注

203) “Republicans Win Currency Point,” *The Chicago Daily Tribune*, Dec., 19, 1913, p.17.

204) “Near and Fight on Currency Bill,” *The New York Times*, Dec., 19, 1913, p.8. 民主党党派会議で預金保証条項を削除するという報道については、cf. “Currency To Pass Senate Saturday,” *Ottumwa Tri-Weekly Courier*, Dec., 18, 1913, p.1.

205) *Congressional Record-Senate*, Dec., 18, p.1118.; “Senate Speeds Up On Currency Bill,” *The Evening Star*, Dec., 18, 1913, p.2.; “Hitchcock Beaten,” *The Evening Times*, Dec., 18, 1913, p.1.

206) *Congressional Record-Senate*, Dec., 18, pp. 1151-1156. 12月18日プリストウが預金者保証基金設立修正案を提出した。Cf. *Ibid.*, Dec., 18, 1913, p.1151.

207) “Spoilsman’s Hand in Currency Bill,” *New York Tribune*, Dec., 19, 1913, p.4. 関連して、cf. “Currency Bill Battle Ends…Hitchcock Drops Fight: He Abandons Hope of Having the Bill Improved by Amendment,” *The Sun*, Dec., 19, 1913, p.1.

208) “Near End Of Fight On Currency Bill,” *The New York Times*, Dec., 19, p.8.

209) “Final Vote on Currency Plan Is To Come Up in Congress, Friday Debate Limited To 15minutes,” *Brenham Daily Banner-Press*, Dec., 18, 1913, p.1.

210) *Congressional Record, - Senate* Dec., 19, 1913, p.1220.

に置き換えるという、ヒッチコックのオーエン修正案への最後の修正提案がなされたが<sup>211)</sup>、僅差で否決された<sup>212)</sup>。この緊迫した採決の結果ヒッチコック＝プリストウの一連の修正提案とその否決によって、ヒッチコックはオーエン法案支持を表明した。それは彼が主張してきた改革案のいくつかがオーエン法案に取り込まれたという理由からであった。プリストウは最後まで批判の立場を崩さなかったが、ヒッチコックは自分の主張がオーエン法案に取り入れられ、法案の改善に大きく寄与出来たことを理由に、最終的にオーエン法案を支持し、預金保証条項を盛り込んだオーエン法案が54対34で可決され、上院法案となったのである<sup>213)</sup>。

注

- 211) オーエン法案への代替案としてのヒッチコック法案の内容については、cf. *Congressional Record-Senate Dec.*, 19, 1913, pp.1220-1224. 第7条 収益の分割の中で預金者保証基金が規定されている。Cf. *Ibid.*, p. 1221.
- 212) このヒッチコックの修正案は、41対44で否決された。Cf. *Ibid.*, Dec., 19, 1913, p.1225.; “Hitchcock’s Text of Strength,” *The New York Times*, Dec., 20, 1913, p.2.
- 213) ① *Congressional Record - Senate.*, Dec., 19, 1913, p. 1230. 12月19日 午後8時に可決された。Cf. *The Commercial & Financial Chronicle*, Dec., 20, 1913, p. 1793. ②ヒッチコックは上院法案賛成の理由として多くの改善がなされたことを挙げ、その中の第3の項目に短く銀行預金保証を挙げたが、民主党会派会議で預金保証の適用拡大案が採用されたことが大きな妥協の論拠となったのである。Cf. “Senate Pass Currency Bill,” *The Chicago Daily Tribune*, Dec., 20, 1913, p.1&p.2. ヒッチコックが修正法案を支持する理由として挙げた項目の中に銀行預金保証＝保険条項があったのである。関連して、cf. “Currency Bill To Pass Today,” *The Washington Herald*, Dec.,19,1913, p. 1.; “Senate Passes Administration Currency Bill,” *New York Tribune*, Dec., 20, 1913, p.1. ③上院法案に預金保証基金創設条項が盛り込まれた点については、cf. “Senate Measure Accomplishes Complete Reform of Currency,” *The Chicago Daily Tribune*, Dec., 20, 1913, p.2. 関連して、cf. “Currency Bill Passes Senate : Owen Measure Adopted, 54 to 34, Six Republicans and One Progressive Supporting It,” *The New York Times*, Dec., 20, 1913, pp.1&2. ここで上院修正案の特徴の中に預金保証＝保険条項は挙げられていないが、後の重要項目の中で取り上げられた。Cf. *Ibid.* p.2. なお、この法案の預金保証の特徴として国法銀行のみに限定されていた第7条が全ての銀行へと拡大されたとの説明については、cf. “Main Changes in Money Bill,” *The Sun*, Dec., 20, 1913, p.4. また、地域銀行の収益の項目に預金者保証基金の設立を説明したものとして、cf. “Central Bank Plan Rejected By The Senate,” *El Paso Herald* , Dec., 19, 1913, p.1. これについて預金者の保証のための保証基金あるいは保険基金への権限に州法銀行を認めることを強調したものについては、cf. “Currency Bill To Pass Today,” *The Washington Herald*, Dec., 19, 1913, p.3. ④ウィリス [1923]は、12月18日の修正審議で、プリストウの預金保証条項が再び削除されたことのみを伝えた。Cf. *The Federal Reserve System*, p.506. ⑤上院法案は預金保証条項を盛り込んだのである。Cf. *Senate Measure Accomplishes Complete Reform of Currency*,” *The Chicago Daily Tribune*, Dec.,20,1913, p.2.; “Changes Made by Senate,” *New York Tribune*, Dec., 20, 1913, p.4. ⑥プリストウの反対については、cf. *Congressional Record-Senate Dec.*, 19, 1913, p. 1230.; “In Currency Bill Goes to Joint Committee of Congress,” *The Topeka State Journal*, Dec., 20, 1913, p.1. ⑦上院法案について注意すべき点は、民主党会派会議でオーエン法案に



こうして、ヒッチコック主導の預金保証問題はオーエンの妥協への決断によって、預金保証条項が上院法案に盛り込まれることになったのである。このヒッチコック派とオーエン派との超党派的な妥協によって金融包摂視点が中央銀行論に組み込まれるという新しい通貨・銀行制度論が上院法案として提起されることになったのである。

だが、この再修正された預金保証条項は、両院協議会でグラスからの強い反対で削除された。グラスは、預金保証問題は通貨・銀行改革の制度改革の一環として取り扱われるべきではなく、一つの独立した項目で取り扱われるべきものだと、分離・排除を主張したのである。

これは初期オーエン法案から預金保証条項の分離・排除を主張したグラスの論法の再現であった。オーエン法案に盛り込まれた預金保証条項はこうして削除されることになったが、このように預金保証条項が盛り込まれるに至った背景にあったのは、ヒッチコック派から2度にわたって先行的に預金保証条項が提起されたことがあった。オーエンは連邦準備法案の審議の序盤と終盤の2度にわたって預金保証条項削除を経験するが、それは20年後に金融包摂的金融制度の一環としてFDICが成立する金融革新の前章であったのである。

## 6 両院協議会でのグラスによる預金保証条項削除と銀行改革

上院法案に預金保証条項が盛り込まれたことは、下院法案に挿入された唯一の根本的な変化であったが、この変化こそが本来、連邦準備法形成過程の研究にとって最大の考察課題となるべきものであった<sup>214)</sup>。19世紀末からの草の根のポピュリズム的政策課題であった預金保

上院で否決されたヒッチコック法案の適用範囲拡大条項を付加し、これが決め手となってこの拡大預金保証＝保険条項を盛り込んだオーエン法案が上院法案となったことである。その際民主党会派会議でオーエン法案が預金保証＝保険条項そのものを取り下げるといふ観測記事が出たこともあり、プリストウが厳しくオーエンにその真偽を問いただすという緊迫した一幕もみられたが、オーエン派は預金保証＝保険条項を取り下げてグラス法案に足並みをそろえてヒッチコック法案を否決するのではなく、逆に民主党会派会議でヒッチコック法案の拡大規定を取り込む決定をすることでオーエン法案の預金保証＝保険条項への党内支持を固めたのである。このように緊迫した党派的な政治的駆け引きが預金保証＝保険条項の採否を左右するという稀にみる政治展開がなされた。これによって最終的にヒッチコックがオーエンとの法案闘争に終止符を打ち敗北宣言をするが、その最大の理由は、実質上ヒッチコック法案の預金保証＝保険条項をオーエン法案に盛り込むことが出来たということであった。上院法案の預金保証＝保険条項は実質的にはオーエン＝ヒッチコック条項であり、したがってウイリアムス＝プリストウ条項であり、これはまさに民主党＝共和党の超党派条項でもあったのである。

214) “In Conference, Currency Bill Goes to Joint Committee of Congress,” *The Topeka State Journal*



証＝保険問題を通貨・銀行制度改革に組み込むという金融包摂視点が共和党会派と民主党会派との政治的妥協として、いわば国民的金融課題として初めて明確に政治課題とされたからであった。つまり、1908年からのブライアン＝ウイリアムス＝オーエンの民主党の系譜と、ファウラー＝プリストウの共和党の系譜の2つの系譜が上院法案に結実されたという預金保証＝保険問題の理論的な政策系譜が、中央銀行制度論の一環として提起されたという金融制度論としての意義が検討されねばならないのである。研究史はこれを看過してきたが、それを問題にするのは政治的には両院協議会でグラスによって、個別の分離課題として削除され、この政治的判断で預金者保護＝救済策としての銀行預金保証＝保険を金融制度に組み込むという金融包摂論の理論的な政策課題までもが、アメリカ型中央銀行制度論との関係でいかなる意味があるのかという通貨・銀行制度の在り方を問うことなく排除されてしまったからである。

実際上院法案のオーエン法案に預金保証条項が盛り込まれたことは、当時一大争点でウイルソン大統領がこれを承認するかどうかも焦点になったが、まずは下院の対応であった。

1913年11月半ばに上院で預金保証条項の取り扱いが問題なり始めるが、下院では預金保証問題を封じてきた。このことをよく示すグラス文書によれば、11月8日にグラスはウィリスが上院銀行委員会で要請されている証言に関して問い合わせをしているが<sup>215)</sup>、これについては、ウィリスからグラスへの非常に重要と注記された書簡で、ウィリスは上院銀行委員会でグラス法案の初期の歴史の事実について議論するつもりがないと書いている<sup>216)</sup>。つまり、上院銀行委員会ではグラス初期の歴史について関心を持ち検討を始めたということで、当然グラス法案が預金保証条項をどのように検討し、盛り込んだ後削除した事情と背景を調査しようとしたと思われるが、グラスとウィリスはこの要請に対して事前に拒否する立場を共有したと思われる。

1913年12月20日に下院は上院案に同意できないことを決議し、下院法案を両院協議会に送ったが、その審議で上院案の預金保証条項の賛否が問われることになった。

Dec., 20, p.1&p.9. 研究上の視点としてこれまで触れられてこなかったが、この上院の超党派的妥協による1913年の上院法案には連邦預金保険公社(FDIC)成立につながる共通項があった。この1913年の上院法案の形成過程は1933年のFDIC形成においてグラスとスティーガルとの民主党内の政治的妥協とその後のバンデンバーグ(共和党)の修正拡大条項承認という超党派的な政策合意の意義を歴史的に示唆するものであった。研究史は本来この超党派的妥協の意義に焦点を当てるべきであったのである。

215) *Inventory of the Carter Glass*, 1958, Box64, p.156.

216) *Ibid.*, Box21 (p.3), p.64.

12月20日の下院での通貨法案の協議にあたって、冒頭でグラスが通貨法案 H.R. 7837 への上院の修正案について下院が不同意であることを満場一致で認め、下院法案を両院協議会に送ることを求めた<sup>217)</sup>。このグラス提案に対して、少数派の共和党リーダーのマン (Mann) が反対を表明したが<sup>218)</sup>、特に中西部の民主党員達が上院の預金保証条項を受け入れる論戦を展開した。だが下院の戦いは上院の銀行預金保証条項を残す抵抗でしかなかったのである<sup>219)</sup>。最後の手段としてマンは共和党らしくオーエン法案をヒッチコック法案に代えるという動議を提出したが、態勢に影響はなかった<sup>220)</sup>。上院との最大の不一致点である預金保証条項は審議で議論されることはなかった。結局、この上院案であるオーエン法案については二つの修正のみを承認しただけで、予想通りグラスは上院で修正された収益の分配条項については、これは銀行預金の保証ではなく、単なる預金保険の見せかけに過ぎないと酷評して退けた<sup>221)</sup>。

12月20日夜から21日の終日の両院協議会では、本来上院案と下院案の最大の相違点である預金保証条項が審議対象であったが、グラスの政治力で最初の会議で早々にこの預金保証条項排除が決まった。これについてのグラスの意見表明によれば、この問題は連邦準備法案審議初期のオーエン法案の時と同様に預金保証条項を分離し、別の法案として提起すべきと

## 注

217) *Congressional Record -House*, Dec., 20, 1913, p. 1292.

218) *Ibid.*, Dec., 20, 1913, p. 1312.; p. 1315.

219) “Currency Bill Is Hanging Up in Conference,” *The Pensacola Journal*, Dec., 21, 1913, p.1.; “House Refuses To Accept Money Bill,” *Evening Time-Republican*, Dec., 20, 1913, p.1.; “Currency Bill Causes Hot Debate,” *Santa Fe New Mexican*, Dec., 20, 1913, p.1.; “Preparing For Names,” *The Laramie Republican*, Dec., 20, 1913, p.1.

220) “Conferees Have Currency Bill, House Refuses to Accept the Senate’s Substitute for Glass Bill,” *The New York Times*, Dec., 21, 1913, p.1.; *Evening Time-Republican*, Dec., 20, 1913, p.1.; *The Pensacola Journal*, Dec., 21, 1913, p.1. この動議の取り扱いについては、“Mr. Mann . Mr. Speaker, I ask for a division. The House divided; and there were ayes 211, noyes 51.” *Congressional Record-House*, Dec., 20, 1913, p.1315. これに関して211対51で否決を強調したものについては、cf. *Santa Fe New Mexican*, Dec., 20, 1913, p.1.; “Currency Bill Sent To House Com.,” *The Chronicle = News*, Dec., 20, 1913, p.8.; “Currency Bill Has Become Law,” *Rogue River Courier*, Dec., 26, 1913, p.8. 動議提出のみとしたのは、cf. “Glass will Fight Senate Changes in Currency Bill,” *The Chicago Sunday Tribune*, Dec., 21, 1913, p.1. 関連して、cf. *The Washington Herald*, Dec., 21, 1913, p.1.

221) *Congressional Record-House*, Dec., 20, 1913, p.1304.; “Peril In Senate Bill, Says Glass,” *The Sun*, Dec., 21, 1913, p.1. 下院でのグラスの預金保証条項への論評については、cf. “New Fight Opens on Currency Bill,” *New York Tribune*, Dec., 21, 1913, p.4.; “Glass Will Fight Senate’s Change in Currency Bill,” *The Chicago Daily Tribune*, Dec., 21, 1913, p.1.

いう論理で、それについてさしたる議論もなされなかった。この両院協議会での預金保証条項削除の最終結論を盛り込んだこの最終法案が12月22日下院で賛成298、反対60で可決、翌23日に上院で賛成43、反対25で可決されたが<sup>222)</sup>、預金保証条項について上院では最後までプリストウが批判を続け<sup>223)</sup>、12月22日の下院での意見書では論評の多くは連邦準備法案とオールドリッチ法案との類似性に向けられたものであったが、預金保証を求める少数の批判も提出された<sup>224)</sup>。12月23日ウイルソン大統領の署名によって連邦準備法が成立するが、こうして上院の預金保証＝保険論争は、ウイルソン＝グラスの指針通り、預金保証条項が両院協議会で削除され終焉する。しかし、これは預金保証問題の終焉ではなかった。ここで提起された中央銀行と金融包摂の在り方がFDICにつながる源流となるべきものだという事は銘記されるべきであろう。

だが、この結果には付言しておくべき点がある。

第1に、グラスは別枠で預金保証法案を提起すべきだと表明したが、それは基本的には預金保証条項排除を目的としていた。しかし、グラスは他方では民主党が預金保証法案を準備するという期待を持たせる言い方で、預金保証支持者の批判を和らげようとした<sup>225)</sup>。また預

注

222) *Congress Report-House*, Dec.,22, 1913, p.1464. ; *Congressional Record-Senate*, Dec., 23, 1913, pp. 1487-1488. 関連して、cf. “Money Bill Goes To Wilson To-Day :House Accepts the Conference Report and Senate Will Vote This Afternoon, 35Republicans For It Two Democrats Against It in House, Where Final Vote Was 298 to 60. Senate Changes Unlikely Agreement That Guarantee of Bank Deposits Will Be Made Subject of Separate Legislation,” *The New York Times*, Dec.,23, 1913, p.1. &p.2.; “Day of Labor Puts Currency Reform Near Perfection,” *The Chicago Daily Tribune*, Dec.,22, 1913, p.1.; “Conference Puts Measure Close To Completion,” *Times Dispatch*, Dec., 22, 1913, p.1&p.2.

オーエンの預金保証、保証基金に対する言及については、cf. *Ibid.*, Senate, Dec.,23, p.1472. ; “House Accepts Currency Bill, Senate Will Adopt the Conference Report This Afternoon, Deposit Guarantee Out,” *The Sun*, Dec.,23, 1913, p.1. ; “Currency Law,” *The Independent*, Jan.,5, 1914, p.10. なお、連邦準備法の評価について、cf. “Owen -Glass Bill Fruit Of 1907 Panic,” *The New York Times*, Dec., 24, 1913.

223) “Senate Passes Currency Bill up to Wilson,” *South Bend News-Times*, Dec., 23, 1913,p.1.;*Congressional Record-Senate*, Dec., 23, 1913, p. 1472.

224) Extension of Remarksとして、預金保証を要請したものとして、cf. Hon J. B. Thompson, *Congressional Record, Appendix*, Vol. LI Part XVII, p.49. ; Silas R. Barton, *ibid.*, pp. 60-61.

225) グラスは、預金保証保険の要望を持たすには別の個別の法律がふさわしいとして削除を求めたのである。この説明は驚きであったといわれた。Cf. “House,298-60, Adopts Report of Congress,” *The Washington Herald*, Dec.,23, 1913, p.1. &p.6. これを受け、下院の民主党リーダーが別の法案として銀行預金保証法案の提出を約束したと報じられた。 Cf. [UP] *Perth Amboy Evening News*, Dec., 23,

金保証法案は立案するとすれば、政府保証ではなく銀行への課税で行われるべきだと示唆したこと<sup>226)</sup>から個別法案としての預金保証法案の在り方が話題となったのである。

第2に、ウイルソン大統領は預金保証排除の政治的立場で連邦準備法案をリードしたが、上院案についてもその支持をウイルソンに求める期待があり、ウイルソンもまた連邦準備法成立後の預金保証法案を容認する政治姿勢を見せていたことである<sup>227)</sup>。

第3に、オーエンは上院でも別枠で預金保証法案を準備中で彼自身年明けの1月にも独自の預金保証法案を準備して提出すると表明して<sup>228)</sup>、両院協議会での預金保証条項削除で預金保証問題が終わったわけではないと強調したことである。

第4に、預金保証法案の実現に向けて両院協議会直後の12月23日には上院で民主党のウイリアムスがグラスの主張通りにすぐさま単独の預金保証法案を提出し、グラス宛にもその法案の写しを添えて書簡を送ったことである<sup>229)</sup>。

第5に、ウイルソン＝グラス＝オーエン＝マッカードと呼ばれるほど連邦準備法の形成に関わり、ウイルソン＝グラスに同調して預金保証案に反対していたマッカードが後に反対したことを悔いていたということである<sup>230)</sup>。

1913, p.1. この脈絡からグラスは下院での最終投票の前に民主党は後に銀行預金保証の個別の法案を提出すると述べたのである。Cf. *Rogue River Courier*, Dec.,26, 1913, p.1. 両院協議会でのグラスのスピーチについては、cf. Speech of Hon. Carter Glass, Conference Report, Monday, December 22,1913, *Congressional Record*, Appendix, Vol. LI, Part XVII, pp.561-564.

226) “Money Bill Nearly Law,” *Herald Democrat*, Dec., 23, 1913, p.1. グラスは、この視点から上院案を預金保険のみせかけと批判したのである。Cf. *Congressional Record-House*, Dec., 20, 1913, p.1304.

227) “Sees Much Good in Currency Bill,” *Evening Star*, Dec., 22, 1913, p.2.

228) “Bank Deposit Guarantees Cut Out Bill,” *Rock Island Argus*, Dec.,22, 1913, p.1.; *Rogue River Courier*, Dec.,26,1913, p.1.; “Currency Bill Is Submitted in Final Form,” *The Calumet News*, Dec.,22, 1913, p.1.

229) 連邦準備法の最大の関心事であった上院の預金保証＝保険条項がグラスによって削除された直後、ウイリアムスはグラスに法案の写しを送り、預金保証＝保険法案を提出した。これは、グラスが預金保険＝保証問題は銀行改革の一環ではなく、単一の法案で提出すべきだと主張してオーエンの上院法案から預金保証＝保険条項を削除したことに対して即座に反応した対応策であった。グラス文書によれば、12月23日にウイリアムスが提出した国法銀行の預金保証法案のコピーを添えて法案提出について説明した書簡がグラスに送られている。Cf. *Inventory of the Carter Glass at University of Virginia*, July 1958. Box22. この記事については、cf. “House, 296 to 60,” *Rogue River Courier*, Dec., 23, 1913, p.1. ウイリアムスの国法銀行の預金者相互保証基金法案については、cf. A Bill (S.3867) to found and maintain a mutual insurance fund for depositors in national bank, *Congressional Record-Senate*, Dec., 23, 1913, p.1488.

230) William G. McAdoo, *Crowded Years*, Houghton Mifflin Company, 1931, p.253.

第6に、預金保証法案の提出については、ウィリアムスだけでなく、その後も下院でグラス法案に反対し両院協議会での預金保証条項削除を批判し早急に単独の預金保証条項を準備すると表明したキンカイド（Kinkaid）やオーエンを始め通貨監督官ウィリアムスも巻き込んで断続的に預金保証法案が提出され続けられたことである<sup>231)</sup>。FDICの形成につながる底流の連鎖として留意しておくべきであろう。

## 7 FDIC 理解のための新しい視角と連邦清算公社の意義

1933年のFDICは1929年大恐慌以後の深刻化する銀行恐慌とルーズベルト大統領の銀行恐慌対策としての「銀行の休日」布告、緊急銀行法の制定を経て国民が実感した預金保険制度の必要性を背景にグラスとステイーガルとの政治的妥協によって生まれるが、その源流はすでに1913年連邦準備法制定時の中央銀行制度の一環として提起されていた。19世紀末の預金者救済＝保護運動が、通貨保証の中に閉鎖銀行の預金（通貨）保証を組み込み、〈通貨

注

231) この預金保証条項はグラスによって削除されたが、1913年以後も第1次世界大戦下でおしほらぐの間、預金保証＝保険問題は銀行制度の在り方を問う論点として提起され続けた。第一次世界大戦中でもあり銀行改革のテーマとして取り扱われることはなかったが、オーエン、通貨監督官などが預金保証＝保険法案を提出していた経緯がFDICへの細い伏流水であったことにも注意を払うべきであろう。①1914年1月、預金保証法案の検討：“Bill To Guarantee Deposits Favored, Senate Committee to Report Measure Affecting Banks in Federal Reserve System, *The Washington Herald*, Jan., 14, 1914, p.3. ②オーエンの預金保証法案：Owen ; A Bill (S.484) to indemnify Depositors〈預金者補償〉…, March 10,1914. ; “To Guarantee Bank Deposits, Owen Introduced Bill Affecting Currency Systems,” *The Houston Post*, March 17,1914,p.2. これはオーエン法案の保証条項が削除され、グラスが早い段階での処置がとられるとの声明を受けて上院銀行委員会で実現に向けて検討がなされてことを示すものであった。③“Banks May Insure Their Deposits,” *New York Tribune*, April 9, 1915, p.11.4. ④オーエン法案：Owen ; A Bill (S. 1408) to Indemnify depositors …, *Congressional Record-Senate*, Dec., 10, 1915, p.131. ⑤Bills: S. 9 and S. 742, A Bill To indemnify depositors… April 4, 1917, Recommendations of the Federal Advisory Council,839. ⑥オーエン法案、1917年4月14日提出：“Guarantee of Bank Deposits, New Proposed Owen Bill Aims at Indemnify Fund for Federal Reserve System,” *New York Tribune*, April 14, 1917, p.14. ; “Money and Reserve System May have Deposit Guarantee Senator Owen’s Bill would Segregate,” *The Wall Street Journal*, April 14, 1917, p.8. ⑦通貨監督官要請による、オーエン法案：“Federal Guarantee of Bank Deposits,” *The New York Tribune*, Feb.,19, 1918,p.6. ⑧Shafroth:S.4426, April 24, 1918. ; “Bankers Oppose Bill,” *Chicago Eagle*, May 18, 1918,p.6. ⑨通貨監督官ウィリアムス提案の預金保証：“Williams Asks Aid For Banking Bill,” *The Sun*, June 6, 1918, p.12. ; “Comptroller Urges Deposit Guarantee,” *The Washington Herald*, June 6, 1918, p.10. 関連して、cf. John M. Chapman and Ray B. Westerfield, *Problem in Banking , Money and Credit*, The Round Press Company, 1927, p.123.



による銀行改革)だけでなく、預金通貨の保証観点から〈預金者を含む銀行改革〉を提起した。これがFDICにつながる社会政策と通貨改革を結合させた社会政策的通貨・銀行改革プランであった。

だが、歴史の皮肉は1913年の連邦準備法での両院協議会で上院のオーエン法案に盛り込まれた預金保証 = 保険条項を削除したグラス下院議員が、20年後に上院議員として預金保証プランへの反対の急先鋒でありながら、FDIC形成の立役者になったことであろう。

それはグラスが銀行改革案として銀行と証券の分離提案を主張する一方で、スティーガルの預金保証プランに対して、それへの反対の立場から独自の預金者救済 = 保護策として連邦清算公社プランを提示していたからである。不況下で経済回復のための金融政策として銀行倒産で預金者に拘束されている通貨を開放し社会的に流通させる施策が求められていた。この閉鎖銀行に拘束された預金通貨の社会的流通論は、すでに〈預金者を含む銀行改革〉視角から提起されていたが、グラスは連邦清算公社プランでそれを具体化しようとした。他方、預金保証プランもその具体化では清算業務が必須であるので、連邦清算公社プランと銀行預金保証プランは、閉鎖銀行に拘束された預金通貨の社会的流通化という点ではアプローチの違う共通性を持つ社会政策的金融政策プランであった。通説理解とは大きく異なるがグラスの連邦清算公社案が公社規定と清算規定を持つ簡潔な規定であるがゆえに、このグラス規定に預金保険規定を追加することで連邦清算公社規定は容易に連邦預金保険公社(FDIC)規定へと転換できたのである。このようにグラスとスティーガルとの政治的妥協とはグラスの連邦清算公社規定が、スティーガルの預金保証プランをも超えた保険と公社を包含する受け皿として連邦銀行預金保険公社規定へと転換したことにあった。こうして、19世紀末からのポピュリズム的社会政策課題であった預金保証 = 保険問題は〈預金者を含む銀行改革〉の系譜に新たにグラスの連邦清算公社プランが加わり、閉鎖銀行の預金通貨の社会的流通化の具体化を見据える形でFDICへと結実することになった。

これは、1913年に上院で超党派的内容で共和党、民主党から提起されていた国民のニーズとしての預金保証 = 保険条項を、新たな政治的課題として銀行制度の中にかに取り込むかというテーマの20年後の成果であった。そしてこれこそが〈預金者を含む銀行改革〉による金融包摂の実現であったのである。

当時の銀行理論の世界では預金保証 = 保険問題は理論ではなく異質な政治課題を銀行界に持ち込むことで銀行業務の理論化に不安定性を与え、経営問題としては規律性を弱める要因と捉えられた。銀行理論の想定では、銀行制度の機能の中に預金者を排除するのではなくいかに包摂するかということが社会的安定というだけでなく、銀行機能の安定化にとっても必須の要件だという、銀行機能安定化の論点は希薄であったのである。



1913年連邦準備法での預金保証＝保険問題は中央銀行論の一翼として提起されたものであり、これは現在まで続くことになる金融革新の過程で金融革新の対極で排除される預金者をいかに保護＝救済し金融・銀行制度の中にいかに包摂するかという金融包摂の課題を初めて提起したものであった。本稿では上院で提出されたこの先駆的な預金保証＝保険条項をめぐる論争がFDICの源流としてもつその意義を強調しておきたい。

## 結びにかえて

1913年の連邦準備法の審議にあたって、下院リーダーのグラスは当初預金保証プランを検討したものの、その金融包摂視点を転換し、ウイルソンの政府案として預金保証＝保険条項を盛り込まないグラス＝オーエン法案を主導した。だが、審議終盤になって上院でヒッチコック派からの攻勢を受けて最終段階で預金保証＝保険条項が盛り込まれた上院法案としてのオーエン法案が提出されたため、グラスは両院協議会で最大の焦点であったこの条項を削除した。その理由はオーエン法案の預金保証＝保険条項が金融制度として具体的な実効性を持つ段階にはなく、その機能を発揮させるためには法案の中の一つの条項ではなく一つの独立した体系的な法案としてもっと整備されたものが必要だというものであった。

1933年の銀行法案審議でグラスとスティーガルとの政治的妥協の過程において、スティーガルが挙げていた1913年の預金保証＝保険条項と法案の先行事例はウィリアムス・プランであったが、1913年に上院案であるオーエン法案に盛り込まれたウィリアムスの条項を採用しなかったグラスが、1933年の妥協策としたのがグラス自身の提起した預金保証＝保険プランに代わる預金者保護＝救済策としての連邦清算公社条項をベースとした連邦銀行預金保険公社条項であった。グラスは一つの体系的な法案として提起されていたスティーガルの預金保証プランを承認するのではなく、その構想の骨格をグラス法案の一つの条項に過ぎない連邦清算公社条項に取り込むことでFDIC条項を成立させたのである。

1913年連邦準備法成立過程で削除されたためにオーエン法案の預金保証＝保険条項、正確にはヒッチコック＝オーエン預金保証＝保険条項の意義は看過されてきたが、ここでの審議過程の議論こそが1933年のFDIC形成の源流となるもので、ヒッチコック派とオーエン派の対立の結果とはいえ、この超党派的な色彩を帯びた預金保証＝保険条項問題は銀行制度改革がいかに国民的課題として預金保証＝保険システムを銀行制度の中に取り込むべきかという政治課題と銀行恐慌下での預金者救済を銀行制度の中に取り込む市場再生の経済的意義を提起するものだったのである。この金融恐慌からの市場再生と銀行再建策の要となるのが〈預金者を含む銀行改革〉としての金融包摂であり、閉鎖された銀行に拘束された預金通貨の社

会的流通化であった。そのための国民的合意を求めて連邦準備法で審議された上院の預金保証 = 保険論争は、FDIC の源流であり、FDIC が成立しその機能を拡大・強化させてきた現代においても、金融危機下での金融排除問題解決への糸口を示唆するものとしてその意義は大きいのである。