

FDIC と預金者保護問題

—預金者視点からの政治経済学—

坂 本 正

要約

FDIC 以前以後の区分で金融制度と預金者保護について考察する。

1893年のプライアンと1897年のファウラーが預金保証法案を提出した。これらがFDICの源流である。1900年まではファウラーを含むアセット・カレンシーが主流であった。だが、1900年の金本位制をオールドリッチが主導して成立させ、オールドリッチのボンド・カレンシー派が台頭した。1903年からの通貨論争はファウラーとオールドリッチの間で展開されたが、ここには預金保証の議論はなかった。1908年にプライアンは大統領選挙で預金保証を主張して注目を浴びた。ファウラーは議会で預金保証法案を準備したが、失脚した。

1913年の連邦準備法の議論で、オーエン法案が上院で預金保証法案を提出したが、下院のグラスの反対で削除された。1933年にFDICが成立するが、それはグラスの連邦清算公社条項をベースに作成された。預金保証はスティーガルの主張であったが、FDICはスティーガルの預金保証のアイデアとグラスの預金者保護プランが組み合わさったものであった。

現代は、FDICの下で金融革新が進んだ。金融革新が金融排除を引き起こすので金融革新の銀行制度改革法案は常に消費者保護を考慮してきた。新たな問題は日本で金融政策の結果、預金者が預金利子を得られなくなったことである。預金者の観点から言えば、これは重大な問題である。この問題をどのように理解すべきか。これが現在の日本の預金者保護問題である。

はじめに

金融制度の展開において、預金者保護＝救済は現実の制度として重要な意義を持つものでありながら理論的な見地はもちろん政策的な見地からも重要なテーマとしては取りあげられてこなかった。預金者保護＝救済が急務の政策課題となり、銀行恐慌からの預金者保護＝救済の具体的な制度として FDIC (The Federal Deposit Insurance Corporation：連邦預金保険公社) が提起されるのは、1933年銀行法 (グラス＝スティーガル法) でありその定着は 1935年銀行法においてであった。

これは、ニューディール政策の最大の成果で今日、現代の金融制度の維持にとって極めて重要なセーフティーネットであるが、資本主義経済の近代化に伴って銀行制度の展開としてすべての国でこのようなセーフティーネットが整備されてきたわけではない。しかし、アメリカのニューディールではそれが成立した。それはなぜか、その上で、では FDIC 成立以降アメリカで預金者保護＝救済は円滑に金融制度の展開過程で更に安定化することになったのか。

この問題について FDIC 以前と現代の二つの側面から論点を整理し金融制度の展開における預金者保護＝救済問題の課題を検討することにした。

FDIC 以前の預金者保護＝救済は銀行恐慌下で銀行法が想定していた預金者保護を果たせないことから、預金保証を求めるポピュリズムの社会政策課題として登場した。そしてそれはポピュリズムの政治課題として 1893年に民主党のブライアンが主張しただけでなく、共和党のファウラー下院議員も 1897年に通貨・銀行制度の一環として取り上げている。その政策課題は 1900年金本位制成立をめぐる通貨制度改革論争のなかで封印されたが、このごく初期の通貨・制度改革論争のなかですでに預金者保護＝救済が具体的に預金保証制度として提起されたことに注目しておきたい。そして、1907年銀行恐慌を経て 1913年連邦準備法形成過程で中央銀行制度論争の一環として預金保証＝保険論争が展開される。この論争は中央銀行制度が出来れば銀行制度は安定し銀行恐慌は未然に防止できるので預金保証＝保険の制度は不必要だという論理で終焉させられる。預金保証＝保険論議は銀行理論の側から提起されたものではなく、ポピュリズムの社会政策に由来するもので銀行恐慌後の銀行倒産への対処として国民の要望を受けて州議会や連邦議会で要求されてきた政治課題であったからである。しかしこの議論は、中央銀行機能が預金者保護＝救済機能を代替するという議論でもあり、アメリカでは預金保証＝保険制度は中央銀行論の一環として再定義されることになったのである。

FDIC は 1933年銀行法で成立するが、これは本来の銀行法の趣旨である預金者保護が制度として実現したものであるが、単なる銀行法の改定ではなかった。FDIC はニューディール政策の一環として国家市場経済政策の基幹政策であり、中央銀行機能の代替として設立されたものである。ブライアンの提起から 40年、ポピュリズムの社会政策は、銀行理論の体系化と預金者保護を組み込んだ理論構築の成果として生まれたものではなく、社会不安を回避するための国家＝政府による銀行の救済と市場再生策として連邦議会での政治的合意の結果生まれたもので

あったのである。ニューディール政策の最大の成果であり、アメリカの金融制度を支えるセーフティネット成立の背景と意義はここにあったのである。預金者の視点から預金者保護＝救済を金融制度の一環として組み込むこと、この政治課題がアメリカ型中央銀行制度の特質となったのである。

だが、FDIC 成立後も銀行危機の下での預金者保護＝救済問題は大きな社会問題であり、現代の金融革新が FDIC の機能強化で解決できない新たな状況を作り出した。これは金融革新の影の問題であり金融革新の金利自由化が預金口座から排除される金融排除問題を生み出したのである。

このように FDIC の下で新たな金融革新は金融排除問題を作り出したが、その後もアメリカの金融革新は金融資本主義的な金融統合を進め、連邦議会ではそれを推進するために銀行改革法に反対する側が対置した預金者保護＝救済問題を金融制度問題として取り込むことで法案成立の妥協点を探ってきた。その結果 1999 年グラム＝リーチ＝ブライリー法が成立するが、金融排除問題が解決したわけではなかった。それまでの金融革新で金融排除の方向にあった零細・小口金融部面では金融排除ではなく新たに金融アクセス機会を増大させる金融教育と金利上限を解除してリスクが高くても返済ができる勤勉な人たちへの現実的な金融アクセスを開始した。金融排除に対する金融革新的な小口・零細金融部面への市場開拓を目指した市場対応型の銀行による新たな預金者保護＝消費者保護政策がとられたのである。だが、更にその延長線上にサブプライム金融部面に変動金利モーゲージなどの金融革新的な貸付手法が持ち込まれ、そのことがサブプライム金融危機につながる小口・零細金融部門での支払い限界を超える過剰融資を引き起こしたのである。

これらの金融革新と預金者保護を巡るアメリカの事例は金利自由化プログラム推進に当たってアメリカを先例として進めてきた日本にとってどのように役立ってきたのか。その経緯は詳細に検討されるべき課題であるが、近年デフレ下の日本経済の回復に向けて日銀によって取られてきた超金融緩和という異次元の金融政策の結果、預金者にとってゼロ金利状態が長く続いている。この日本特有の預金者にとってのゼロ金利はどのように捉えるべきなのか。これが問題とならないのはこの問題を把握する概念がないからである。それは、銀行恐慌後の市場再建としての金融革新と預金者＝消費者保護救済問題の視点が欠落していたからである。日本は銀行恐慌に対して FDIC をモデルに日本型の預金保険制度（ペイオフ制度）を導入した。日本にはアメリカ型の金融排除やアメリカ型のサブプライム金融危機現象も顕在化しなかった。しかしアメリカモデルの銀行恐慌後の市場再建築としてとられた超金融緩和政策は預金者にとってゼロ金利という異常事態を出現させた。これが問題とならないのは預金者の視点に立った預金者保護＝救済視点が欠落しているからである。アメリカはゼロ金利を一時的現象として重大視しなかった。それはそれまで銀行口座をもてないことが預金者保護＝救済問題の課題で、銀行口座を持っている低額所得者向けの預金者救済策には市場原理に委ねた救済政策をとった。これ

が、FDIC の下でとられた試行錯誤の末の市場対応型の預金者救済で、このアメリカ型金融福祉政策の帰結が支払い限界を超えた過剰貸し付けを引き起こしサブプライム金融危機への一因となった。こうして小口・零細金融部門での預金者保護＝救済の在り方が金融制度存続の根幹にかかわる問題となったが、その点の重要性は認識されてこなかった。アメリカでは金融危機対策としての銀行救済に公的資金を投入した国家市場経済政策の後も国家市場経済の問題を問うことなく、なお不安定な状況にある金融危機対策として銀行救済に視点を据えた金融政策をとり続けた。ここでは金融政策による市場効果と景気対策が重要課題で、その効果によって銀行口座所有者の被るゼロ金利からの救済政策は想定外であったからである。

だが、日本ではアメリカと同様な金融政策効果が表れているわけではない。日本は 20 世紀末からの銀行の不良債権処理と国家市場経済政策によって欧米諸国との金利の連動性と同調性を喪失し日本独自の金融構造の硬直性を生み出してきた。ゼロ金利の定着と小口金融部面での銀行機能の変質は極めて日本的現象で、これは金融政策の帰結であり救済策のない預金者保護＝救済問題である。アメリカでの預金者保護＝救済概念に該当しないからこれを預金者保護＝救済の検討課題としなくてよいのか。我々は解決へのモデルなき未知の領域にいるが、アメリカの FDIC 形成の歴史は経済理論の枠組みを超えた預金者の視点から提起された預金者保護＝救済を求めた政治経済学の成果であった。預金者視点からの金融政策の見直しが急務というべきであろう。

Ⅰ FDIC と預金者視点からの政治経済学

1 1893年恐慌とブライアンの預金保証提案

1893年恐慌の後ポピュリズムからの預金保証などの預金者保護要求をまとめ上げ、民主党のリーダーとして台頭したのがブライアンであった。ブライアンは 1893年には早くも預金保証法案を提出し、これが FDIC 形成への法案上の源流となった。だが、彼の政治的関心は金銀複本位制の下での自由銀運動の組織化にあり、共和党の銀支持グループをも巻き込んで 1896 年大統領選挙に挑み、敗退した。これを機にポピュリズム勢力は連邦政府での預金保証＝保険の制度化を断念し州政府での実現を目指した。これがアメリカで州政府主導の預金保証制度が実現する大きな起点となったのである。ブライアンの政治的関心は自由銀にあったが、1900 年金本位制の成立でこの年の大統領選挙でも敗れるが、連邦政府での預金保証実現はポピュリズム勢力にとって大きな課題であり、1908 年大統領選挙でブライアンの連邦政府による預金保証公約は大きな社会現象となるのであった¹⁾。

2 1897年ファウラー法案の預金保証条項と金融包摂的銀行制度改革プラン

自由銀運動の組織化を目指すことを主眼に預金保証を主張したブライアンに対して、共和党

のファウラーは、1897年にインディアナポリス金融会議での有力な議員として注目されたが、金本位制維持、アセット・カレンシーとブランチ・バンキングを基本とするインディアナポリス金融会議プランに彼独自の預金保証プランを加えた金融包摂的な通貨・銀行制度改革プランを提出するのである。銀行恐慌での銀行倒産で預金引き出しができなくなり、金融システムへのアクセスの機会を失う人々は金融システムから排除されることになるが、ファウラーは彼らの預金を保証し金融システムを構成する一因として金融システムに包摂する（預金者を含む）銀行制度改革プランを提示したのである。このファウラーの金融包摂的銀行制度改革プランがFDICの制度的な源流をなすものであったのである²⁾。

3 通貨論の預金通貨保証と預金保証プラン

19世紀末のインディアナポリス金融会議プランを軸にしたアセット・カレンシーと金本位制維持論は下院銀行委員会を中心に展開され、ファウラーもその中心メンバーで彼は折に触れて預金保証条項の意義を訴えていた。預金保証＝保険問題は本来銀行法が保証すべきものが保証できていないために独立して主張されることになったテーマで、銀行法の理念の実現というよりも新たに預金保証理念を銀行法に盛り込む形で推進されることになった。ではそれをいかに組み込むか。通貨・銀行制度改革の主眼は通貨改革で通貨保証のための基金が論議のトピックであった。そこで、この通貨保証のための安全基金の対象に預金通貨を含めて預金通貨保証の次元で預金保証を組み込もうとした。通貨論としての預金保証プランが預金保証制度化への糸口になった。銀行券と預金通貨の種別化と同一性をめぐる議論が論理的な分析課題になったが、通貨論として預金保証プランが提起されたことに留意しておきたい。銀行倒産による預金封鎖と金融排除を預金者が銀行選択の自己責任の結果としてとらえるのではなく、通貨次元で提起された預金者保護＝救済に向けた理論的取り込み視点に注意を払うべきであろう³⁾。

II 金本位制と預金保証なき通貨論争

1 金本位制論争とボンド・カレンシー派の台頭

19世紀末の通貨・銀行制度改革論争を大きく転換させたのは、金本位制をめぐる通貨制度改革論争であった。これは共和党の銀グループの勢力をそぎ、下院のアセット・カレンシー派を封殺するために共和党主流派の上院金融委員会委員長オールドリッチ等のボンド・カレンシー派が金本位制成立のみのテーマで党内合意を図るために仕掛けた新たな通貨制度論争であった。共和党指導部はインディアナポリス金融会議との合意で下院のファウラーらを排除した共和党会派金融委員会で作成した金本位法案の原案を作成し、下院案を通過させた後上院ではオールドリッチが銀グループとの妥協を図りながら跛行的金本位制を成立させるのである。これによって共和党はファウラーのアセット・カレンシー派と多数派のオールドリッチのボンド・カレン

シー派に2分されることになったのである。これによって共和党指導部は大統領選挙で銀問題が争点になることを回避させたのである⁴⁾。

2 ファウラー対オールドリッチのアセット・カレンシー＝ボンド・カレンシー論争

金本位制をめぐる通貨制度改革論争で改革プランを封印されていたファウラーは1902年にオールドリッチに先行してファウラー法案を提出するが、1903年から開始されるファウラー法案とオールドリッチ法案の論争は通貨論争で、これは通貨担保を銀行資産ベースのアセット・カレンシーとするか、それとも従来のボンドをベースに鉄道債を加えるボンド・カレンシーとするかの改革派と守旧派の論争であった。だが、この時点ではファウラー法案には預金保証条項はなく、オールドリッチは預金保証プランを銀行改革問題としては無視していたので、この通貨論争は通貨・銀行制度改革ではなく通貨問題に収れんされたものとなった。金本位制論争を転機に、オールドリッチ主導の通貨論争が預金保証プランを銀行制度改革の背後に押しやることになったのである⁵⁾。

III 1907年恐慌と1908年の預金保証をめぐるブライアン＝ファウラー論争

1903年からの通貨論争では預金保証＝保険問題は争点にはならなかったが、1907年恐慌が預金保証＝保険問題への社会認識を一変させた。深刻な銀行恐慌への対処として中央銀行設立へのニーズが高まったが、預金保証＝保険への関心も急速に高まることになった。この世論を背景に民主党大統領候補ブライアンが連邦政府による預金保証プランを公約に掲げて社会旋風を引き起こした。いくつかの州政府での預金保険制度の経験にも後押しされて連邦議会では民主党だけでなく共和党にも預金保証＝保険法案の提出がみられた。民主党ではオーエンがオールドリッチ法案への対案で預金保証法案を提出したが、一蹴された。オールドリッチ法案主導の緊急銀行対策の中では様々な預金保証法案は審議対象とはならなかった。

ファウラーは下院銀行委員会委員長として通貨・銀行制度改革制度プランを提出しアメリカ銀行協会からの支持も得ていたが、1907年恐慌を契機に1897年法案以来封印していた預金保証条項を盛り込んだ1908年通貨・銀行制度改革法案を起草した。だが、ブライアン旋風に対処する共和党指導部の方針でオールドリッチ等の意向を受けた下院ではファウラーは失脚し代わってブリーランド法案が登場し、オールドリッチ＝ブリーランド法が成立することになった。ブライアン＝ファウラー論争は大きな問題提起をしたが、ともに実現することはなかった。だが、この1908年議会での預金保証＝保険法案が1913年連邦準備法形成をめぐる預金保証＝保険論争を形づくることになったのである⁶⁾。

IV 1913年連邦準備法形成の預金保証 = 保険問題

1 幻のグラス預金保証条項とオーエンの預金保証法案

グラスとウィリスはウイルソン民主党政権への政権移行に先駆けて連邦準備法への準備を開始していたが、下院銀行委員会メンバーであったグラスはファウラーの弟子ともいわれ、最初の草稿には預金保証条項を盛り込んでいた。ファウラーは失脚後も連邦準備銀行草案を準備し、連邦準備法に先駆ける通貨・銀行制度改革プランを提示してオールドリッチプランに論戦を挑んでいたが、オールドリッチが回避したので論争にはならなかったものの、預金保証プラン構想はファウラーからグラスに継承されたのである。だが、ウイルソン大統領が預金保証条項に反対したのでグラスは最初の草案を撤回しグラス預金保証条項は幻に終わったのである。上院では銀行委員会委員長オーエンが1908年以來の預金保証条項を新たに提案したがグラスとの調整に応じて預金保証条項を断念した。かくてウイルソン = グラス = オーエン法案に預金保証条項が盛り込まれることはなかった⁷⁾。

2 オーエン法案とヒッチコック派の預金保証 = 保険論争

ところが、1913年末の連邦準備法審議の終盤に上院の銀行委員会は二分され民主党会派のオーエンに対する共和党会派は代表のヒッチコックが民主党ではあるものの他のメンバー全員が共和党という込み入った対立関係が生まれ、そのヘゲモニー争いをめぐって政策論争の中心テーマとなったのが預金保証 = 保険条項の取り扱い方であった。ヒッチコック派は民主党内の預金保証 = 保険に共鳴するブライアン・グループへの支持を求めて共和党のプリストウが預金保証 = 保険条項を草案に盛り込んで揺さぶりをかけた。それに対応してオーエン派は民主党会派会議でヒッチコック草案に近い預金保証条項を盛り込んだ草稿を準備した。ところがこれを受けてヒッチコック派は預金保証 = 保険条項への適用範囲をさらに拡大をした法案で差別化を図ったためオーエン派はそれに追随してその適用範囲拡大案をオーエン法案に盛り込んでこれを上院法案としたのである。これが連邦準備法形成過程で大きな争点となった上院の預金保証 = 保険論争であった。しかし、グラスが両院協議会で預金保証 = 保険条項を削除したため、連邦準備法審議での預金保証 = 保険論争は忘れ去られることになったのである。だが、銀行恐慌への対処としての預金保証 = 保険問題が中央銀行制度論の一環として提起されたことに注意を払うべきであろう。グラスは、オーエン法案の預金保証 = 保険条項について預金保証 = 保険問題は単なる条項ではなく包括的な銀行制度改革プランで構想されるべきだとその却下理由を述べたが、その論点は20年後の争点となった。この預金保証 = 保険問題を巡っては中央銀行の設立で銀行制度は安定し預金保証 = 保険問題は不必要になるという議論で預金保証 = 保険問題を封じたが、これは中央銀行機能による預金保証 = 保険機能代替化を意味するもので、これによって預金保証 = 保険問題は中央銀行問題となったのである⁸⁾。

V 1933年 FDIC と預金保証 = 保険の制度化

1 グラス法案の預金者保護 = 救済プランと預金金利規制

1933年銀行法は上院グラス法案の4つの銀行と証券分離条項と下院スティーガルの預金保証条項に代表されるが、通説ではグラス法案とスティーガル法案が妥協の結果各々の承認で組み合わせられて一つの法案に仕上げられて成立した、と理解される。

しかし、この通説理解ではスティーガル法案の預金保証条項がグラスの承認の下 FDIC 条項として成立したかのように見える。つまり、預金者保護 = 救済条項はスティーガル法案の預金保証条項がベースで議論はここに集中されてきた。だがこの理解は二重に間違っている。預金者の保護 = 救済プランはグラスにもあったという点である。ひとつは連邦清算公社条項でこれをベースに FDIC 条項が規定されたのである。そしてもうひとつの重要な点としてグラスの包括的な金融制度改革プランは、預金獲得の金利競争で金融機関の経営危機が引き起こされた反省から預金者保護として預金金利規制を提起していたことである。グラス法案と金融革新との関係では4つの銀行と証券の分離条項の在り方へのみ研究の関心が集中しすぎたきらいがある。グラス法案に盛り込まれた内容は包括的すぎるというよいが、その意義は銀行の投機規制や金利競争制限などでその趣旨も明快なので項目を挙げれば改めて説明する必要はなく、現代の金融改革時の視点からは当面の銀行による証券分野への参入をどのように評価するか論点が絞られたのである。そのためかアメリカ式の合理性でグラス法案は4つの銀行と証券の分離条項に代表され、しかも研究対象が銀行の証券分野への参入問題に絞り込まれたために、1933年グラス = スティーガル法そのものが4つの分離条項を指すと理解されたのである。この簡便で安易な使用法は当然便宜的なものに過ぎないが、いったん通用性を持った使用方法が定着すると専門研究者ゆえにその使用法に拘泥する落とし穴に陥る。グラス法案を4つの分離条項に代表させたのがその落とし穴である。問題は4つの分離条項以外にグラスは重要な預金者保護 = 救済プランを提起していたことである。

その一つが預金者保護 = 救済策としての連邦清算公社条項の提起で、もう一つが預金金利規制による競争的制限である。特に通常理解されてきた以上に預金金利規制の意義は大きい。この預金の上限規制撤廃が現代の金利の自由化の象徴的なターゲットで1980年代の銀行制度と分化した非銀行・金融機関との競争が金融制度の展開の原動力であり、金融制度の現代化に向けた金融市場重視型のこの銀行改革は市場の動向と金融機関相互の競争の結果推進されたもので現代金融革新の軸となるものである。だが、問題は小口・零細預金者層にとって口座維持手数料が負担になり口座が持たなくなる事態が出現し、金融機関と市場競争の結果、最終的に小口・零細預金者層に金融排除問題が起こるのである。また、他方では銀行融資で差別的取り扱いを受けてきた勤勉な低所得層に貸し出し拒否をおこなうのではなく高利上限の撤廃で市場でのリスク対応でより高めの金利で金融アクセスへの道を開く信用の公平性の保証で自立的な社会参加を促進したものの、これがこの貸付分野で支払い能力を超えた過剰融資を引き起こし支

払い不能の危機を招くなど小口・零細預金分野での金融危機が引き起こされることになった。預金金利規制は、競争制限による競争阻害規定とみなされてきたが、それは平時の静態的な小口・零細預金者への預金者保護規定であった。この預金者保護としての預金金利規制の意義に注意を払わねばならないのである⁹⁾。

2 グラス法案の預金保証代替案としての連邦清算公社条項

1933年銀行法の形成にとって預金者保護＝救済規定はスティーガルの預金保証法案だけではなかった、グラス法案の金利上限規定は平時の安定的な預金者保護＝救済措置であった。しかしそれだけではない。銀行恐慌時の銀行倒産に対する預金者保護＝救済条項はグラスによっても提起されていたのである。それが、連邦清算公社条項であった。1913年連邦準備法審議で論争になった上院の預金保証＝保険条項を下院のグラスは両院協議会で削除した。グラスは1913年にFDIC形成への萌芽を阻止した最大のキーパーソンであったのである。グラスはその経緯から下院のスティーガル法案に反対してきたが1929年恐慌の銀行倒産で預金者が受けた深刻な預金返還が困難な問題に直面して、今度は上院議員として預金保証以外の彼独自の預金者保護＝救済策を検討した。グラスはただ単にスティーガル法案に反対したのではなく、預金保証プランに反対する代替案を検討し、銀行倒産時に迅速な銀行の清算業務を遂行して預金者に預金を返還するための清算公社設立を構想したのである。1933年銀行法案審議の預金者保護＝救済をめぐる論争はスティーガルの預金保証法案とグラス法案の連邦清算公社条項との論争であったのである。

このグラスとスティーガルとの預金者保護＝救済を巡る論争は全く看過されてきた。この論争はルーズベルトが政権をとる以前のフーバー政権下ですでに1932年から始まっていたものである。そして、それは1933年のルーズベルト政権が始まっても続いていた争点であった。だが当時の銀行恐慌への国民の不安は強く、ルーズベルトの「銀行の休日」政策で国民の極度の危機意識は緩和されたものの社会的不安は一向に収まる気配はなかった。国民は銀行恐慌への対処として預金保証＝保険を強く求めていたにもかかわらず、ルーズベルトは預金保険には反対で、ルーズベルト政権は政権発足直後からニューディール政策に預金保証＝保険を含めるかをめぐって議会との調整が必要となったのである。この水面下での政策調整は大きく報道されることはなかったが、民主党議会指導部の意見は預金保証＝保険の制度化が大勢を占めその方針の下グラスとスティーガルとの間で政治的妥協が図られたのである。その結果はスティーガルによって公表された後グラス法案の連邦銀行預金保険公社条項にスティーガル法案が追随する形で法案の調整が進められ、ルーズベルト政権からの了承をとる形で法制化が実現した。これが連邦預金保険公社であった。このグラスとスティーガルの政治的妥協はよく知られていたが、その内容にまでは立ちいった分析がなされてこなかった。グラスとスティーガルの対立はグラスの4つの証券分離条項とスティーガルの預金保証条項の対立でグラスとスティーガルとの政

治的妥協とはグラスがスティーガルの預金保証条項を丸呑み承認し、スティーガルはグラスの4つの証券分離条項を無条件で承認することで緊急避難的なハイブリッド法案が出来上がった、それがグラス＝スティーガル法案の実態だと思い込んできたためである。だが、子細に検討すればわかることだが、スティーガルは体系的な預金保証法案を組み立てていて、しかも彼の預金保証法案の文言には保険と公社規定がないのである。しかも体系的な組み立てなので連邦預金保険公社のような簡潔な条項規定がないのである。この問題についてグラスの公式見解はなくもっぱらスティーガルがスポークスマンなのでスティーガルの預金保証法案がベースだと思いがちだが、スティーガルも自分のアイデアがベースだがそれが新たに別のものに仕上げられたと発言している。そしてこの条項はグラス法案をベースにしたものだとも述べている。つまりグラスとスティーガルの政治的妥協とはグラスの連邦清算公社条項をベースに組み直されたもので清算業務に預金保証が組み合わさったものであったのである。この視点で連邦預金保険公社条項をグラスの連邦清算公社条項と比較してみると、連邦清算公社のタイトルが連邦銀行預金保険公社に置き換えられ、その規定内容では清算業務がそのまま記述され、その最後に保険が付け加えられているのが分かる。保証ではなく保険に内容が高度化された点がスティーガルのいうスティーガルのアイデアの新たな高度化であったのである。これはスティーガルの功績でFDICがスティーガル法案の成果であるといってもよいが、その内容はグラスの連邦清算公社条項をベースにしたタイトルも規定内容も清算業務に保険業務が追加されただけの連邦清算公社条項の組みなおし条項で、ここにグラスとスティーガルの政治的妥協としてのハイブリッド条項が成立した経緯が結実している。1913年時点でオーエン法案の預金保証＝保険条項を現実の制度化に向けては不十分で法制化に向けては独立した法体系が必要だとして退けたグラスが、その20年後には自分の連邦清算公社条項をベースに体系的なスティーガルの預金保証法案を退け、スティーガルの保証概念のみを採用してそれを保険概念へと転化させるという政治的妥協を図ったのである。グラスにとってFDICは彼の連邦清算公社プランが全面的に採用された点に大きな政治的成果があり、スティーガルにとっては1913年のオーエン法案以来20年ぶりに実現した預金保証＝保険の制度化に最大の政治的成果があったのである。FDICはブライアンの預金保証法案の提起以来実に40年ぶりに成立した預金者保護＝救済制度であるが、この実現を促したのは、銀行恐慌下で国家＝政府が市場介入して銀行と市場再建を行うために中央銀行制度の一環として預金者保護＝救済のシステムを組み込まざるを得ないという極めて現実的な社会的危機の深化であった。だが、ここで留意すべきはFDIC設立の意義である。FDIC成立の教訓は、第一に金融危機での社会的危機が引き起こす政治的危機に対処した預金者保護＝救済制度が、40年にわたる〈金融制度に預金者を組み込む〉金融包摂的な制度化要求の実現であったこと。第二に、中央銀行による恐慌への未然防止は預金者の保護＝救済を目的とするもので、金融政策でそれが出来ないのであれば中央銀行制度の一環として預金者の保護＝救済制度を設立しなければならないこと。第三にFDICは、ニューディール型国家市場経済

政策の銀行恐慌対策を完成させる重要な機関の構築であったが、預金者保護 = 救済は金融制度の維持と国民経済の根幹をなす重要な施策である、ということである。これが、現代の広域での預金保険制度設立に向けて考慮すべき預金者の視点に立った政治経済学の成果であった¹⁰⁾。

VI 現代の金融危機と預金者・消費者の保護 = 救済問題

1 金融革新の銀行制度改革と金融排除問題

アメリカの預金保証 = 保険要請運動は、1893年のブライアンの預金保証法案提起から40年後の1933年銀行法でFDICを成立させた。ポピュリズム的社会政策が新たな金融包摂的銀行制度改革として構築されたのである。だが、FDIC成立後の金融革新では、預金者保護条項であるグラスの金利上限規制撤廃が金融革新の原動力となった。そのためのこの金融革新によって銀行閉鎖に伴う預金者保護とは異なる銀行口座そのものが持てなくなる社会問題が起きてきた。これはFDICの対象外の問題であった。この小口・零細預金分野での問題は銀行の手数料増大による預金者排除問題として銀行経営問題と連動した現象であった。ライフライン・バンキング、ベーシックバンキングは預金者に無料で、あるいは低額の最低限範囲での生活維持に必要な小切手使用を認めるものであったが、これはFDICの下での預金者の口座維持レベルでの預金者保護 = 救済策であった。この適用範囲は限定的でここでの預金者保護 = 救済は金融自由化の金融排除問題の解決策とはならなかった。政府はその後アメリカ型の市場機能依存型の金融福祉政策に転換し、その結果これがサブプライム層への支払い限界を超えた過剰貸し付けを引き起こすことになったのである。金融自由化という金融革新が引き起こした零細預金者の預金者保護 = 救済問題が新たなシステムの構築に向かうことなく市場解決型の道に向かうことでアメリカ型の救済策は破綻するが、これが世界規模の経済危機に展開するのはサブプライム市場が世界規模に展開していた証券化市場と連動していたからであった。この市場破綻の救済は事後的に国家 = 政府が救済する国家市場経済形態で行われたが、この市場再生策が金融政策による超金融緩和政策であった。この金融政策の連動性が日本の中央銀行支配型の市場機能不全の金融構造を作り出した。ゼロ金利政策は現代の市場再生政策のいわば切り札で、効果を挙げた国では金融革新的金融政策であった。だが、日本ではゼロ金利が固定化され、証券市場機能不全型の金融制度が恒常化した。通常の小口預金市場では利子生み資本が機能不全で利子生み資本喪失の銀行制度へと大きく後退した。金融革新ではなく金融後退であり、銀行は利子生み資本の世界ではなく預金を預け保管するだけの貨幣取り扱い機関に過ぎない存在へと大きく退化した。資本主義市場経済発展の到達点が銀行を貨幣取り扱い機関へと転換させ、利子生み資本の世界ではない保管預金に手数料を取る預金保管機関へと転落させつつある。他方、社会主義的市場経済の中国はどうか、我々は市場経済における預金者と銀行の在り方を改めて問い直すべきであろう¹¹⁾。

2 金融革新とライフライン・バンキング問題

アメリカの金融革新は短期金融市場を中核とした S&L の商業銀行への同質化現象として現れた。ここで一方では銀行と非銀行・金融機関との競争激化が進み、他方では銀行と証券の競争による市場型の金融革新によって金融制度のシステムへの大転換が展開されることになった。だが、このシステム転換としての金融革新のもう一つの軸は消費者・預金者にとってそれがどのような意味を持つかであった。この金融革新は預金者・消費者にとっても大きな意義があり、それは預金者・消費者にとっても偉大な勝利といわれるものであったからである。つまり金融革新は非商業銀行・金融機関と商業銀行との競争、証券業と銀行との競争、および小口・零細預金者への金利自由化によって、市場主義の金融制度改革を目指すものであったが、問題はこの〈預金者・消費者を組み込んだ〉市場主義の金融制度改革が〈預金者・消費者の視点〉では必ずしも金融革新的な利益をもたらすものではなかったことである。FDIC 下での市場型金融革新が新たな預金者・消費者の保護＝救済問題を引き起こすことになったのである。小口金利の自由化は、預金額に応じた金利を保証するものであり大口預金者には高金利を付与する一方で、零細な口座維持コストにとって負担となる預金者には最低預金残高を課し、口座維持手数料を取ることが経済合理的な基準となる。規制緩和とは 1933 年銀行法が預金金利競争で破綻することになった小口金融市場の維持の観点から定めた預金金利制限を緩和することを意味するものであった。

短期金融市場の発展を軸にした市場競争による金利の自由化は金融制度維持の小口金融市場のセーフティーネットである預金金利の上限規制を撤廃することで〈預金者・消費者を組み込んだ〉金融制度の安定性を崩壊させる契機となったのである。1933 年銀行法の預金金利規制は破綻銀行から預金を保証する FDIC と共に預金者の金融アクセスを保証し、預金金利を保証することで、預金者保護＝救済システムの重要な一環であったが、現代の金融革新は小口金利の保証システムを不安定化させたことで、金融制度に不安定性を持ち込むことになったのである。

金融革新の破綻からの再生で構築された金融規制の緩和が現代の金融革新の軸心で、銀行と証券の分離規制と預金金利規制を緩和しようと試みたが、FDIC については存続強化の方向で金融制度の強化を図ってきた。しかし FDIC と預金金利規制は本来、預金者保護＝救済の一体化政策であった。預金者視点からの政策の再評価が必要であろう。FDIC の存続強化で金融制度の安定化を図るのであれば、預金金利規制の意義に十分な注意を払うべきであったのである¹²⁾。

3 金融統合と消費者保護問題

1933 年グラス＝スティーガル法の 4 つの銀行と証券の分離条項を大幅に緩和することが金融革新の課題であった。この銀行と証券の分離条項の撤回に近い大幅緩和が銀行と証券そして保険を金融持ち株会社で金融統合するというアメリカ型の金融独占は金融資本主義の帰結で、かつてのドイツ型の金融資本形態やアメリカの投資銀行支配のカルテル型の金融資本形態とは異

なる新たな金融資本主義型金融統合形態であった。だが、1999年グラム＝リーチ＝ブライリー法でのこの金融持ち株会社方式の金融統合はアメリカでは単発に終わり、この近代的な市場型金融統合方式は社会主義的市場形態をとる中国に移植され中国型の金融統合を成功させる重要なツールとなった。アメリカの金融自由化と市場重視の金融制度の再構築を金融改革プログラムに組み込んだ日本は、アメリカとは大きく異なる銀行優位構造の下で金融持ち株会社方式の大規模な金融統合を模索するのではなく、郵政民営化と郵便貯金の小口金融部門の解体でアメリカ型の市場化路線をとることでアメリカの金融機関による買収・統合への市場条件の均一化を遂行してきたが、銀行優位の市場構造を持つ中国は社会主義的な支配構造を弾力的に進めるのに有利なツールとして金融持ち株会社方式による世界規模の国有商業銀行、民間銀行、証券会社を統制するシステムを確立して社会主義的市場経済を推進しようとしている。アメリカが到達した金融資本主義的金融統合の中国型社会主義的金融統合への移植である。

この世界的規模での金融統合の動きに目を奪われると預金者保護＝救済問題は考察の視野から遠のくが、アメリカの金融統合問題は他面では消費者・預金者保護＝救済問題とセットで提起されるのであり、1933年銀行法で制定されたグラスの4つの銀行と証券の分離条項の撤廃化を求める金融革新は、FDICの下での新たな消費者・預金者保護＝救済問題を引き起こし、その解決と妥協策なしには銀行制度改革法案が通過できない仕組みがビルトインされることになったのである。1933年銀行法では金融革新は銀行と証券の分離を柱にすすめられ、FDICの成立で完成した。1999年グラム＝リーチ＝ブライリー法は銀行と証券の分離の撤回を意図して金融統合を目指したが、その成立に向けて議会の焦点は消費者・預金者保護＝救済問題への合意形成であった。このFDIC下での消費者・預金者保護問題は金融革新における金融包摂型金融制度の在り方を改めて問うものであった¹³⁾。

4 サブプライム金融危機と消費者保護問題

サブプライム市場は低所得者向け市場とはいえ、本来信用の公平性を保証したもので住宅貸出開示法、地域再投資法などの活用によってアメリカンドリームを目指した市場であったが、1990年代の住宅価格の高騰、住宅販売の競争によって、このニッチな市場に金融機関が進出して市場環境が激変し、一方では略奪貸し付けが横行するなどの社会的問題が引き起こされたが、住宅価格の上昇を見越してホーム・エクイティ貸付やARM (Adjustable Rate Mortgage) によってサブプライム層がターゲットにされ、支払い能力を超えた過剰貸し出しとそこでの証券化手法の展開が証券化市場への連動性を作り出し、支払い能力を超えた貸し出しが破綻することで、世界規模での証券化市場崩壊の契機となったのである。本来セグメントされていた小規模な住宅金融市場の崩壊が破綻することで世界的な金融危機への引き金となったが、これは深刻な消費者破綻と連動するものであった。こうして本来社会的な貧困層に対してアメリカンドリームを提供するはずの近代的な金融手段の開発が貧困層を累積させる現代の金融的貧困問題

が、サブプライム融危機が引き起こした新たな消費者・預金者の保護・救済問題であったのである¹⁴⁾。

5 中央銀行支配とゼロ金利下の預金者放置政策

現代日本の金融状況は、超金融緩和政策の結果、かつてないびつな金融構造に直面している。長期のゼロ金利で預金者は長期に預金利子を取得していない。若い世代は銀行から預金利子を受け取ることがかつて常識であったことを知らない。小口預金市場で利子生み資本関係が喪失した。預貸関係が成立しない銀行を銀行と呼べるのか。これが金融政策の帰結ということで自然現象のように感じて論評がなされないが、間違いなくわれわれは未曾有の金融構造の中にいる。またこれによって日銀が株式市場を支配するというこれまたかつて想像したこともない中央銀行像を作り出した。

問題はこの構造下で預金者が置かれている状況である。かつてアメリカでは19世紀末に自らが自己責任で選択して預金した銀行が倒産して預金の引き出しができない深刻な銀行恐慌に直面した時、これを政府の責任として政府による預金保証を求めた。金融政策の帰結の場合、金利ゼロで預金金利を預金者が受け取れない責任はどこにあるのか。現実には、日銀ですら経営危機にある。この現実に向き合うすべを我々は持っていない。しかしこのように至った事実の確認と預金者が本来得るべき利子を喪失している金融状況をどのように理解し、把握すべきなのか。事実を把握すべき概念は何か。金融哲学的に預金者にとって銀行とは何かが問われている。今ほど構造的に預金者が銀行システムの中で阻害され排除されてきたことはない。超金融緩和政策の結果放置され続けてきた日本型金融排除の事実認識とあるべき銀行へ制度再建の道筋とその責任の所在を明らかにしなければならない¹⁵⁾。

結びにかえて

日本では、金融政策の結果、銀行口座所有者が預金に対して利子をもらえない異常事態は預金者保護＝救済問題としては提起されない。かつて、アメリカでは銀行恐慌で閉鎖された銀行の預金が凍結され預金が返還されない事態に、預金が銀行を構成する一部で預金がなければ銀行は成立しないのであるから、預金者を保護し、預金を保護するための救済制度が必要であるという主張で預金保証＝保険制度を求めた。預金保証＝保険要求の論理は多様であるが、多くは預金保証基金など制度の在り方を巡るもので銀行制度の議論として理論的に預金保証＝保険が銀行理論の必要な構成要因として析出されたものではなかった。預金者も銀行を構成する一因であるから預金者がいないと困るはずなので預金者を保護＝救済すべきであるという主張は、銀行理論としてはいかにも稚拙であったが、そもそも銀行理論が預金者保護＝救済を内在して構成されたものではないのでこの種の議論は論議の対象にならなかった。取り上げる場合

にはむしろ否定的に論議されるのが通常であった。しかし、預金者を含む金融包摂的銀行制度が提起されるのは、預金者救済 = 保護を求める社会的要請が強く、それを無視すれば社会的不安が増大するという社会的危機への対応策としてであった。そのいわば銀行理論の枠外にありながら金融包摂的銀行制度改革が銀行制度の安定を保證する中央銀行制度論の構成部分として提起されてくるのは、預金保証 = 保険問題が従来の銀行制度の枠を超えた問題であったからであった。それは銀行法の理念や目的が預金者の保護を挙げながら実際にはいわば枕詞に過ぎず個別銀行レベルで遂行できるものではなく、預金保証 = 救済は国家 = 政府の役割で、金融制度でそれを遂行するための銀行恐慌への対処は中央銀行論レベルのものであったからであった。1913年連邦準備法で本格的に議論されたのはそのためであった。その主張は中央銀行制度の成立による銀行制度の安定化によって解決されるとして退けられたが、これは中央銀行が銀行制度の安定化によって預金者保護 = 救済機能を内包するという議論で、預金保証 = 保険を退けるこの議論は結果的には中央銀行の預金保証 = 保険機能内包説となったのである。

だが、1929年恐慌はこの預金者保護 = 救済機能の中央銀行内包摂説を破綻させた。その結果、FDIC は 1933年以降に中央銀行外部に中央銀行機能を補完する機関として設立され 1935年銀行法で中央銀行制度の補完機能として包摂されたのである。これは銀行制度の展開として構築されたものではなく銀行恐慌の破綻を救済するための国家 = 政府による市場介入策として構築されたものであった。この系譜上に現代の国家 = 政府による銀行の救済と市場再建は、直接、間接に国家 = 政府が銀行に公的資金を投入する形で遂行される。それによって銀行が救済されることで預金者は保護されるという想定に基づいてである。そして金融政策は超金融緩和政策によって銀行救済と市場再生による産業復興を意図するのである。そのため議論は超金融緩和政策の金融市場への影響と景気回復への効果などに集中される。そこでは、ゼロ金利による預金者の不利益は基本問題ではない。それは一時的で短期に回復可能と想定されるものだからである。つまり、金融政策に伴う預金者の不利益は社会不安の対象になる程ではなく景気回復で解消される事案でしかなかった。国家 = 政府が個別に取り扱うべき課題ではなかったのである。

ところが、現在の日本に見られる長期にわたるゼロ金利は預金者全般にわたる問題であるにもかかわらず、その構造的な深刻さからか不利益を被る預金者の視点からの預金者救済 = 保護の議論が提起されない。これはアメリカで提起されない預金者保護 = 救済問題は日本では提起されず、問題の事象さえ不問に付されることを意味するに過ぎない。銀行預金の保証 = 保護は銀行閉鎖による預金の保証、あるいは銀行口座維持ができないことへの銀行口座の保証であったが、銀行預金の利子保証という利子生み資本からの新たな預金者排除問題も預金者視点からみれば銀行口座をもつ預金者保護問題である。金融政策の帰結による預金者不利益問題は国家 = 政府にとって社会不安にかかわることのない救済なき預金者保証 = 保護問題なのか、預金者側の視点に立った金融政策評価が検討されるべきであろう。

注

- 1) 1893年のブライアの預金保証法案については、cf. H.R.3378 to secure the depositors in national banks against loss, etc., *The Congressional Record-House*, Sept., 22, 1893, p.1700. このブライアン提案が1893年恐慌への対応策としての連邦預金保証案であるとの説明については、cf. Brett McDonnell, “Dampening Financial Regulatory Cycle,” *Florida Law Review*, Vol. 65, Issue 5, 2013, p.1627. これによっではじめて預金保証法案が全国的に実現可能な政治課題として認識されたのである。Cf. Fritz Redlich, *History of American Business Leaders*, Edwards Bros, 1940, p.217.
1893年ブライアン法案と1908年ブライアの預金保証プランについては、cf. “The Leading Issues: Mr. Bryan has bank-guarantee his most of this campaign,” *Collier’s*, Oct., 3, 1908, p.1.
- 2) 1897年3月15日にファウラーが下院に提出した法案(H.R.50)については、cf. H.R.50 to amend the national-bank act, take the United States Government out of the banking business, refund the national debt, reform the currency, insure depositors, improve and extend our banking system, and to provide funds in case of deficit, *The Congressional Record-House*, Mar., 15, p.21. ファウラーによるH.R.50への3月31日の議会での陳述については、cf. Speech of Hon. Charles N. Fowler, Mar., 31, 1897, *Appendix to the Congressional Record*, pp. 133-164.
ファウラーはインディアナポリス金融会議の有力メンバーであった。この点については、cf. “Proposed Currency Commission: Indianapolis Monetary Conference,” *The Literary Digest*, Vol. XIV, No. 12, Jan., 23, 1897, p.353. この会議でのファウラーの演説については、cf. *The Report of the Monetary Convention to the Executive Committee of the Indianapolis Monetary Convention*, Jan., 1897, pp.60-62. ファウラーの経歴とインディアナポリス金融会議とのかかわりについては、cf. “Charles N. Fowler,” *The Bankers Magazine*, Vol. LIV, No.5, May 1897, pp.692-693. この点でファウラー法案はインディアナポリス金融会議プランを代表すると考えられたのである。だが、インディアナポリス金融会議プランとは違って1897年ファウラー法案には預金保証条項が盛り込まれたのである。H.R.10の第15条で預金保証と預金保証基金が規定されたのである。
- 3) 預金保証問題は本来、銀行法の課題であった。というのも銀行預金者を銀行の倒産の損失から保護することがほとんどの銀行法の目的であったからであった。だが、現実には銀行法の規定では不十分で、預金保護のために預金保証のための安全基金設立プランが提起されるようになった、との説明については、cf. *The Bankers’ Magazine*, June 1897, Vol. 54, p.809.
1897年ファウラー法案の預金保証プランについて、これを銀行の信用勘定(預金)保証の観点から考察したものについては、cf. Frederick A. Cleveland, *The Bank and the Treasury*, Longmans, Green, and Company, 1905, pp.230-234.
- 4) 19世紀末の通貨・銀行制度改革論争は、ファウラー等のアセット・カレンシー論を中心に展開されたが、1900年金本位制成立が大きな転換期になった。マッキンリー大統領の金本位制定方針で、オールドリッチ等共和党指導部が、改革運動の主流であった下院銀行委

員会メンバーを外して共和党会派会議主導で金本位法案を準備し、銀グループを牽制しながら共和党の内部統一を図ったのである。

- 5) 通貨論争は通貨・銀行制度改革論争であったが、1903年から本格化した改革論争で預金保証 = 保険論が封印されたように改革論争に預金保証 = 保険は主要テーマとはみなされなかった。通貨論争では〈預金者を含む銀行制度改革〉は視野の外に置かれることになったのである。だが、この通貨論争期の預金保証 = 保険論の空白期は金本位制前の通貨・銀行制度改革論争と 1908年緊急銀行法論争との間の空白期でこの関係性を考慮することなく、通貨論争をアメリカ金融制度の根幹の論争と把握すべきではないのである。
- 6) ブライアンの預金保証法案、ファウラーの 1897年法案から 1908年法案への預金保証 = 保険条項の継承、ファウラーの失脚については、坂本 正「アメリカの通貨・銀行改革論争と預金保証 = 保険問題—1913年連邦準備法と預金保証 = 保険論争への序章—」1-2) 〈預金者を含む銀行改革〉潮流の起源と台頭、10-17頁、参照。
- 7) ファウラーの連邦準備銀行提案については、坂本 正「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—[上]」『熊本学園商学論集』第 25 卷 2 号、2021、1-15 頁。参照。この連邦準備法審議初期の預金保証 = 保険問題については、同上、[下]、[3 1913年初期のオーエンの預金保証 = 保険構想]、27-38 頁、参照。
- 8) 同上、[下]、[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]、40-67 頁。
- 9) これは単純化すれば、大口預金者に対しても小口・零細預金者に対しても同一の金利に規制するということで、大口預金者に支払う金利分を銀行が取得できるが、小口・零細預金者に大口預金者分の金利を回すことで均一化が保証できる、これが預金者レベルでの金利補填システムで小口・零細預金者への利子保証が可能になるものであった。銀行システムにおける預金者間の利子補填システムの崩壊に対しては国家 = 政府がそれを代替できるのか。それこそが問題の要である。この金利上限規制は平時の金融システムでの預金者保護 = 救済政策であった。この預金者保護 = 救済システムの内在化によって金融制度の安定化が展望できるものだったのである。これが金利保証による預金者保護 = 救済システムの構築であった。しかし、1980年代の金利をめぐる激しい市場競争と金融機関相互の競争は金利上限によって連邦準備制度からの離脱が起きて連邦準備制度そのものの存続が危ぶまれる事態すら起きたので、市場金利をめぐる対処の中で金融当局も研究者もこの預金者保護に関わる歴史的意義に十分な注意を払うことが無かった。現代の金利自由化の動きに対してこのグラス法案の教訓は忘却されたのである。
この激動の市場競争の前では口座開設そのものが預金者にとって自明のものではなく、現代では銀行口座開設の受益者負担論として預金者への個別問題に分解されて口座維持手数料が議論されることになったのである。
- 10) 坂本 正「グラスの連邦清算公社と FDIC の源流：金融包摂の経済学」『熊本学園商学論集』（坂本正教授 退職記念号）第 23 卷第 2 号、参照。
- 11) 坂本正・詹向阳『サブプライム金融危機と国家市場経済』「第 8 章 国家市場経済下での

銀行危機と金融支配問題—リーマン・ショックから10年、新たな金融危機の予兆—、蒼天出版社、2019、212-265頁、参照。いま問われているのは、利子生み資本の世界ではない小口預金市場にとって銀行とは何かという問題なのである。

なお、中国の金融革新と日本のアメリカモデルによる金融制度改革の研究については、坂本正「日本の金融制度改革と日本経済の関連—その経験と教訓—」熊本学園大学『2007年度 日本・中国金融研究プロジェクト報告』所収、2007.; 同「金融コングロマリットの背景と現状—日本・アメリカ・ドイツの動向—」『2006年度 日本・中国金融研究プロジェクト報告』所収、2006.; 同「アメリカ金融危機と日本の不良債権処理の経験」熊本学園大学『2008年度 日本・中国金融研究プロジェクト報告』所収、2008年. 参照。

- 12) ライフライン・バンキング問題については、坂本正「ライフライン・バンキングとアメリカ金融革命の影—金利自由化と小口・零細預金者の保護問題—」『社会福祉研究所所報』熊本短期大学付属社会福祉研究所、1988.; 同『金融自由化・競争時代における郵便貯金の在り方—アメリカのライフライン・バンキングの教訓』九州郵政局貯金部、1988.; 同「アメリカの小口預金金利の自由化と消費者保護問題」『生活経済学会会報』第7巻、1991. 参照。ライフライン・バンキング問題を対極に据えて銀行制度改革が進められた。これについては、同「1988年金融制度改革とライフライン・バンキング—グローバル化と銀行の社会的責任—」『熊本学園大学経済論集』第7巻第1・2合併号、2001年、参照。1999年に向けた銀行制度改革は、1988年から本格的に開始されたが、それについては、その時から銀行制度改革に反対する消費者保護運動が議会で改革に対峙したことから、銀行制度改革は消費者・預金者保護＝救済をいかに金融制度改革に組み込むか、が課題となったのである。FDIC下での預金者保護＝救済問題は、新たな金融包摂問題となったのである。これは1933年銀行法での小口金利上限規制の緩和を市場の発展と規制で制御できるという市場機能至上主義に基づくものであった。だが、市場の規律機能は利益優先衝動を制御できるものではなかったのである。

最初の分かりやすい事例は、1884年のディレギュレーションの弊害報告であった。「例えば100ドルの預金には利子は支払われなし、口座を維持しようとすれば月間の手数料が求められることをあげて、低額所得者はディレギュレーションの犠牲者であること、また消費者向けの様々な金融サービスがおこなわれているが、利益を得るためには少なくとも2500ドルが必要である」との問題点の指摘である。前掲「ライフライン・バンキングとアメリカ金融革命の影」、34頁、参照。ディレギュレーションによる預金金利格差が、預金金利規制を撤廃することから生じた社会的問題で低額預金者への預金利子保証が崩れる契機となったのである。金利競争と金融機関生き残りや消費者サービス提供は過熱し、それに伴う銀行行動の分析や短期金融市場拡大に伴う金融構造の変化に研究の関心が集中し、例えば金利競争におけるインプリシット金利とエクスピリシット金利問題などが取り上げられた。前掲、『金融自由化・競争化時代における郵便貯金のあり方—アメリカのライフライン・バンキングの教訓—』、26-32頁、参照。

ライフライン・バンキングは一時社会問題として関心を惹いたが、個別の銀行の社会的責任を問うことはできず、小口金利の引き上げと口座維持手数料引き上げの口座勘定への受益者負担論が小口口座所有者の金融アクセス排除を正当化させたのである。ここに小口預金市場での市場制御機能は働くはずもなかったのである。この時から金融制度維持のために国家＝政府による小口預金者保護＝救済使命が生まれるが、その後この使命による

1999年のクリントン＝ゴア・プランのファースト・アカウント問題については、坂本正「ファースト・アカウントと金融的社会政策」『商経論叢』（神奈川大学経済学会）、2003年、参照。関連して、坂本・詹，前掲書、92-96頁。だが、それは成果を上げることはできなかった。その代償がサブプライム金融危機となったのである。

- 13) 金融統合については、坂本 正「グラム＝リーチ＝プライリー法の衝撃—グラス＝ステイーガル法の改正と銀行・証券・保険の統合化—」『海外事情研究』（熊本学園大学付属海外事情研究所）、2000。；同「グラム＝リーチ＝プライリー法と金融統合—グラス＝ステイーガル法の改正と証券業務」『証券経済研究』第24号、2000。；同「アメリカの金融制度改革と金融統合」『信用理論研究』第19号、2001年。リーマン・ショック後の2010年のドッド・フランク法については、坂本・詹、前掲書、19-20頁、参照。金融制度改革と消費者保護の関係で見てみると「特に消費者保護はこれまで金融制度改革法案の際に金融革新の対極をなす課題として取り扱われてきたが、今回のように金融規制法の表題に掲げられたのは初めてである。この点でも歴史的に画期的なものである。」(20頁)
- 14) 坂本・詹、前掲書、2-8頁、97-105頁、第1章～第3章、参照。サブプライム市場の発展についてその高金利制限排除についてみておこう。「②保護政策からの転換 サブプライム・モーゲージ市場の発展の背景として上げられるのは、低所得者への金利面での保護政策の転換である。高金利制限が市場からの排除だとすれば、市場への取り込みとは、市場原理のリスクに見合った金利を設定することである。それが、1980年預金機関規制緩和および通貨量管理法 (Depository Institutions Deregulatory and Monetary Control Act of 1980) による第一次先取モーゲージへの高利制限法 (Usury Laws) の廃止である。高利制限法は、本来は消費者を高金利から保護するものであったが、中・低所得の借り手は結局そのために信用市場から締め出されることになった。しかし今やこの廃止によって、モーゲージの貸し手は信用力の低い借り手に対しても支払い能力があれば高い金利で貸し付けをすることができるようになった。市場原理による中・低所得層の組み入れである。」(前掲書、67-68頁。) 低額所得層の高金利での借り入れ負担を回避させるはずの消費者保護が厳しい金利競争でその枠組みを外され、低額所得層は構造的には低利の預金金利、口座維持手数料の引き上げ、最低預金残高の負担増に対して高利での借り入れで社会参加を促されることになったといえよう。ディレギュレーション研究は預金金利規制の解除が引き起こしたこのような矛盾に注意を払うべきだった。なお、「消費者保護の観点からみると、1980年代末にすでに銀行口座を持たない金融排除された人々へのライフライン・バンキング、ベーシック・バンキング設置運動と並んで住宅金融市場において、銀行が進めようとする変動金利モーゲージの普及への反対運動の取り組みがなされていたことが報告されている。」(前掲書、106頁。)
- 15) 現在急激な円安で経済構造危機として外国からの人材流入が困難になり、国内からの外国人労働力の流失が現実味を帯びてきている。労働力市場の脆弱性からの経済危機の背後で進行してきた日本の金融危機構造については、前掲書、第8章「第5節 日銀の株式市場・会社支配とヒルファディングの中央銀行支配」、260-262頁。参照。

FDIC and the Problem of Depositor Protection

—Political Economy from Depositor Perspective—

Tadashi Sakamoto

Summary

A market oriented to depositor protection in low income group caused a subprime financial crisis. A problem of depositor protection faces the serious situation. Especially many depositors have not been to get deposit interest substantially for a long time in Japan. The questional issue is what is the bank. This is the Subject about a depositor protection.

I consider about deposit guaranty problem and consumer protection, in 3 phases, from 1884 to 1913, from 1932 to 1933 and from a modern financial innovation in U.S.A. to depositor's problem in Japan. I examine the meaning of Fowler bill of 1897, Fowler's Federal Reserve Bank plan after 1908 and debate over deposit guaranty bill between Hitchcock and Owen in 1913.

I take up the issue that Carter Glass played a major role in the formation of FDIC in 1933. And I study the problem of financial exclusion during modern financial innovation in U.S.A. Finally I propose a new problem that the depositors face nowadays in Japan.