

経済研究

第35巻 第3号

Jul. 1984

Vol. 35 No. 3

1863年全国通貨法の成立*

— アメリカ二元銀行制度の発足 —

高 木 仁

1. 問題の設定

アメリカ合州国における二元銀行制度は、「1863年全国通貨法(National Currency Act of 1863)」によって国法銀行制度が創設され、これが従来からあった州法銀行制度に加えられたことから発足した。国法銀行は、準則主義による連邦政府の免許と国債預託の発券担保に基づいて経営される。州法銀行=州銀行当局と国法銀行=通貨監督官の両者で、全体の銀行組織を構成するのが、この国に固有の「二元銀行制度(Dual Banking System)」で、今日まで120年間維持されている。1983年末現在、国法銀行は4,752行(行数シェア32.8%、資産シェア58.0%)、州法銀行は9,721行(行数シェア67.2%、資産シェア42.0%)である。

ニューヨークの銀行持株会社シティコープが、1984年1月シカゴの貯蓄貸付組合を買収しようとしたとき、地元イリノイ州の銀行当局は、この動きが二元銀行制度の廃止につながるとして反対

した¹⁾。1980年金融制度改革法とマクファデン報告(1981年)は、ともに二元銀行制度の基礎を崩す内容を含んでいる。ところが、前者に関連してロイス下院銀行委員長(当時)が、また後者に関連してカーター大統領(同)が、それぞれ二元銀行制度の存続を保証した²⁾。こうした状況についてスコットは、『二元銀行制度は普遍的な崇拜の対象に近い』と、かつて指摘したことがある³⁾。

われわれが二元銀行制度へ関心を払うのは、次の理由による。(1)現在も銀行の新規参入は、州法免許または国法免許のいずれかによらねばならない。(2)二元制度は後に、貯蓄貸付組合、信用組合、相互貯蓄銀行へ適用された。(3)前出したような政治家たちの発言にもかかわらず、銀行監督機構一元化の動きや州際銀行業務の解禁など、二元銀行制度はいま侵食されようとしている。(4)二元銀行制度はこれまで研究対象として、ほとんど無視されてきた。

以上の問題意識に立ち、われわれは二元銀行制度の視点から、アメリカ銀行制度史の一側面へ光を当てる。銀行産業が規制産業であることを考慮して、この研究は銀行法の立法過程を重視する。

* 伊東政吉教授(一橋大学)が、この小論執筆を慫慂されたことへ感謝申上げる。本稿は、金融学会1982年秋季大会における筆者の報告に一部基づくが、前半は拙稿[16]と[17]を加筆かつ圧縮したもので、後半はより詳細に加筆して、拙稿[18]とする予定。紙幅の制約から、本稿は資料出所の表示をほとんど省略したため、細部は上記拙稿を参照されたい。

1) [21], Vol. 42, No. 5, p. 229.

2) [20], 96th Cong. 2nd Sess., H 2287, [10], p. 17.

3) [14], p. 1.

作業は制度展開に係わる研究文献の紹介と新資料の利用に力点が置かれ、主題に対する社会経済史からの接近は限られる。本稿は1863年全国通貨法の成立過程を、既存の研究成果と連邦議会資料に依拠して整理し、その問題点を検討する。

2. 全国通貨法成立以前の状況

第二合州国銀行は1816年創立され、商業銀行と準中央銀行の性格を兼ね、存続中かなりの期間にわたって両者の機能をよく果たした。同行は、バンク・ウォーを経て特許期間満了の1836年に消滅し、銀行組織は州法銀行だけで構成されることになった。1836年の銀行数713は、(1)国庫金の州法銀行預託、(2)諸州での開発熱と西部への土地投機、(3)カリフォルニアの金鉱発見、(4)鉄道建設と西漸運動などによって、1860年1,562へ増加したが、その大要を第1表で示す。

州法銀行は中央銀行制度を欠くアメリカ経済において、通貨供給の責任を担っていた。しかし、数を急増させていった州法銀行は、全体として、(1)多産多死、(2)銀行券の過剰発行、(3)固定的貸出の増大、(4)山猫銀行(wildcat bank)の設立、(5)多種多様な銀行券の割引かれた流通など、いろいろな弊害を招いた。諸州の銀行監督機構は不十分で、信頼できる銀行は数が少なく、人々は「銀行券情報と贋札鑑定(Bank Note Reporters and Counterfeit Detectors)」などの定期刊行物を利用して、銀行に対する恐怖と敵意が増し、1845年テキサス州が銀行業を禁止し、1857年までにアイオワなど6州がこれへ追従した。

第1表 銀行数と主要資産・負債(1836-1863年)

(金額: 百万ドル)

暦年	銀行数	資 産			負債・資本			総資産 (負債・資本)
		貸出	投資	現金	預金	銀行券	資本金	
1836	713	458	12	129	166	140	252	622
1840	901	463	42	99	120	107	358	658
1845	707	289	20	93	114	90	206	434
1850	824	364	21	115	146	131	217	532
1855	1,307	576	53	155	236	187	332	817
1860	1,562	692	70	196	310	207	422	1,000
1863	1,532	654	186	307	504	239	412	1,209

出所: [3], Series X 580-587.

当時の政治を支配した民主党は、ジャクソン大統領の流れを汲む銀行嫌いで、銀行規制を連邦の責任とは考えなかった。州立銀行制度や安全基金制度など、個々の州における改革には限界があり、ことに1857年の恐慌では、連邦政府が通貨供給過程へ介入しない欠点が露呈された。通貨銀行制度の混乱は甚だしく、1863年2月シャーマン(John Sherman)上院議員は、1862年の銀行数1,500行、年間の銀行券模造1,861件、同変造3,039件、同偽造1,685件と、議会で演説したり。

リンカーンは1861年3月大統領に就任すると、チェイス(Salmon P. Chase)上院議員を財務長官へ任命した。南北戦争は翌4月始まったが、それ以前から財政は赤字で、チェイスも借入金に頼らなければならなかった。議会は同年7月、2億5,000万ドルの財務省借入を承認し、8月チェイスは主要銀行へ国債5,000万ドルを引受けさせた。彼は重ねて銀行へ、10月と11月にも5,000万ドルずつ国債を引受けよう約束させた。硬貨主義に立つ彼は独立国庫制度にこだわり、国債引受代金を正貨で払込むことを銀行家へ強要し、その資金の銀行預託も拒んだ。戦費が嵩んでゆくのに、戦時のため輸入関税は急減し、チェイスはさきに発行した財務省要求払証券(demand notes)をさらに追加した。

戦争の前途を危ぶんで金が退蔵され、銀行が国債引受のため財務省へ支払った正貨は、なかなか銀行へ戻らなかった。銀行は引受けた国債を再販売したが、公衆はそれを容易に購入しなかった。また、財務省がさきに2億5,000万ドルの借入を認められたとき、ニューヨークなど3大都市の銀行保有正貨は、合計6,100万ドルであった。かくして銀行は、1861年12月30日に正貨支払を停止し、財務省も翌日これへ従った。このため市場は混乱し、政府の追加借入は困難となった。チェイスは既に同年12月初め、全国通貨法の設立を議会へ提案していたが、実現は容易でなく、銀行家たちも計画へ反対していた。

4) [19], 37 th Cong. 3 rd Sess., p. 844.

第2表 通貨残高(1851-1863年)

(金額: 1千ドル)

暦年	州法銀行券	グリーンボックス	正貨	その他	通貨合計	財務省保有分	公衆保有分
1851	155,165	—	(186,000)	—	341,165	10,912	330,254
1853	188,181	—	(236,000)	—	424,181	21,943	402,238
1855	186,952	—	(250,000)	—	436,952	18,932	418,020
1857	214,779	—	(260,000)	—	474,779	17,710	457,069
1859	193,307	—	(250,000)	—	443,307	4,339	438,968
1861	202,006	—	266,400	16,000	488,006	3,600	484,406
1863	238,677	312,481	260,000	120,114	1,010,747	79,473	931,274

出所: [3], Series X 420-423, 424-437. 括弧内の数値は, [8], p. 177から引用。

下院歳入委員会はスポールディング(Elbridge G. Spaulding)を長とする国債小委員会を設け、彼は新税による歳入増は短期間に期待できず、国債発行も大幅なディスカウントを市場から強いられると判断した。そこで結論は、不換政府紙幣の発行となり、法案は1861年1月と2月、激論のなかで審議された。チェイスは法案に反対であったが財政の都合で受入れ、銀行家たちは反対運動を行なった。法案は2月25日可決され、第1次「法貨法」が成立した。同法は、(1)後にグリーンボックスと呼ばれた不換の合州国紙幣(United States notes)を1億5,000万ドル発行し、(2)関税納付と国債利払を除き法貨として通用させ、(3)希望により国庫預託金または国債へ転換を認めるという内容であった。

合州国紙幣は、1862年7月の第2次法貨法と1863年3月の第3次法貨法で、1億5,000万ドルずつ追加発行された。当時の通貨残高および構成は、第2表で示されている。

3. 全国通貨制度成立の背景

この節の前半は、全国通貨制度ないし国法銀行制度に関する構想の系譜を整理する。

1876年バーキーがあらわした著書[1]は、(1)国法銀行制度の構想はチェイスが1861年12月と1862年12月、連邦議会に対する彼の財政報告で公表し、(2)スポールディングとシャーマンがこれを支持し、(3)その実現計画はグリーンボックス発行計画に関連があったと主張した。翌年プーアはその著作[12]で、国法銀行制度に関するチェイスの役割を重視した。

ポールの1886年の研究[2]によれば、(1)チェイスはニューヨーク自由銀行制度の成功を彼の計画の参考とし、(2)1863年全国通貨法の法案にはニューヨークなど5州の州銀行法から条文が取入れられ、(3)チェイスは第1回財政報告へ先立つ1861年8月、ポター(Orlando B. Potter)から州法銀行へ国債預託で統一全国通貨を発行させる提案を受取り、(4)フーパー(Samuel Hooper)下院議員は、後出のスポールディング法案作成に協力した。

1900年のノックスの研究[9]は、以下のように説明した。(1)1813年ダラス(Alexander J. Dallas)財務長官は、州法銀行を一元的に統制すべきであると考え、1815年の財政報告でその規制計画へ触れたが、詳細は不明である。(2)1815年“W”と署名された論文は、州法銀行に100ドル未満の銀行券兌換と連邦政府規制を義務づけるべきであると述べた。(3)ギャラティン(Albert Gallatin)は1831年、国債が最良の発券担保であると述べたが、ずっと以前ハミルトン(Alexander Hamilton)も同様の考えを持っていたといわれる。(4)マクビカー(John McVickar)教授による自由銀行主義の提案が、1827年に発表された。(5)1837年ミシガン州で、翌年ニューヨーク州で、準則主義と証券預託制度による自由銀行法が成立し、オハイオなど4州がこれへ倣った。

デイビスは1910年の著作[4]で、次の諸点を明らかにした。(1)1838年“J. B. C.”と署名された論文は、銀行が資本金の1/5を州債で保有し、発券はその金額までに限るべきであると述べた。(2)後に大統領となったニューヨーク州監査官フィルモア(Millard Fillmore)は1849年、国債担保で発券する国法中央銀行の設立を提案した。(3)ボネフォー(Laurent Bonnefoux)は1861年と1862年、国債担保で全国通貨を発行する構想を発表した。(4)チェイスは1856年オハイオ州知事就任演説で、硬貨優先の考えを述べたが、紙幣を利用する場合は連邦レベルの立法と行政によるべきであると説いた。(5)チェイスは1861年11月ロード(Eleazar Lord)から、州法銀行へ国債預託による

発券を行なわせる提案を受取った。

1931年のヘルダーマンの研究[7]では、デイビスが紹介したところと異なり、フィルモア提案は1848年になされ、ニューヨーク自由銀行制度の原理で統一通貨を全国的に発行させるという内容であった。

レドリックによる1947年の著書[13]から、その一部を要約する。(1)全国通貨法はニューヨーク自由銀行法の全国版とみればよい。(2)連邦政府が諸州に代わって銀行券規制を行なう考え方は、マジソン大統領の1816年12月教書、ダラス財務長官の前出した主張、1830年のマクダフィ報告(McDuffie Report)にみられ、それらの構想の特徴は中央銀行を設立する点にあった。(3)これに対して1815年ワークマン(James Workman)判事は、中央銀行なしで多数の国法銀行による全国通貨制度を考えていた。(4)1848年のフィルモア提案こそ、1861年12月のチェイス案の源である。

われわれは以上で、全国通貨制度を取扱った既存の諸研究を要約した。以下後半は連邦議会議事録により、この節の主題に関する若干の事実を明らかにする。

第二合州国銀行の消滅後、周知のようにその再建運動が続けられ、例えば翌1837年12月開会した第25議会第2会期には、11件以上の請願が上院へ出された。そのうち1件は「統一通貨問題に関する請願」と題され、合州国銀行再建の企てと通貨問題の不可分な関係が示されている。

クレイ(Henry Clay)上院議員は、これら請願の1つについて次の発言をした。『……議長。われわれはある同一価値からなる通貨を必要としています。……。私が申上げているのは硬貨でなく、ボストンで財布に突込んでオーリンズまで旅行でき、それで損もなければ邪魔にもならない、軽くて携帯便利なものであります。こうした通貨は、合州国銀行の設立によってのみ利用可能となるのです。……』⁵⁾。彼は反ジャクソン派の巨頭で、第二合州国銀行の熱心な支持者であったし、後にいわゆる第三合州国銀行の設立運動に携わった人

物であるから、上の発言は政治的な意味が割引かれなければならないであろうが、それでもなお統一全国通貨がこのとき必要とされた状況は示されている。

第三合州国銀行設立法案は1841年、クレイが提出して議会を通過したが、タイラー大統領は拒否権を行使した。代わって議会を通過した別の法案も、タイラーは再び拒否した。これを境として、合州国銀行ないし統一全国通貨の問題は、その後約20年間議会でほとんど論議されなかった。

銀行経営の質が低下して、前述した通り銀行業を禁止する州も現われ、銀行規制は全国的に強められた。1836年以降の銀行はすべて州法免許で、コロンビア特別区(以下で“D. C.”)だけが例外として連邦規制を受けた。

第二合州国銀行が存続中の1835年1月、ベントン(Thomas H. Benton)上院議員はD. C.内銀行(複数)の免許更新法案に、厳しい修正案を提出したが、これによって当時の状況が判断される。それは銀行支払停止の多発、銀行券の過剰発行、小額銀行券の濫発と弊害などである。

同様の法案が1838年可決され、D. C.内の免許更新銀行へ、(1)5ドル未満の銀行券を授受せず、(2)既発行の5ドル未満の銀行券は同年8月から兌換し、(3)D. C.周辺にある主要銀行の兌換再開に追従するとの条件を課した。1837年恐慌による銀行の支払停止と、そのとき小額銀行券の保有者が蒙った被害が、こうした規制を生んだ。

1860年1月スリデル(John Slidell)上院議員が、D. C.内発券禁止法案を提出した。法案は同年4月以降D. C.内で、銀行券または銀行券に準じる証券の発行、受領、または交換をすべて禁止し、さらにD. C.外で発行された額面20ドル以下の銀行券または銀行券に準じる証券について、同様に規定した。しかし法案は、5月に審議中止と決まった。

通貨問題はやがて連邦レベルの問題となり、1860年2月エサリッジ(Emerson Etheridge)下院議員が政府兌換券法案を提出した。同法案は、(1)何人も金銀貨・地金銀を、財務省の出先機関へ預託でき、(2)引換に20ドルから1,000ドルまでの

5) [19], 25 th Cong. 2 nd Sess., p. 419.

額面で、公私一切の取引に使用できる預託証券を受領し、(3)財務省には預託証券の発行残高と同額だけ、金銀貨・地金銀の準備を求めるものであったが、実質審議はなかった。

4. 全国通貨法案の連邦議会提出

この節の前半は、全国通貨制度の構想が法案となり、議会へ提出される経過をみる。

1861年の後半、複数の全国通貨計画がチェイスへ提出された。前出したポター案とロード案、そしてニューヨークの政治家スティルウェル(Silas M. Stillwell)による法案草稿であった。かくしてチェイスは、彼自身の計画と3つの提案とを同時に持っていた。

彼は同年12月9日、議会へ第1回財政報告を行ない、そのなかで全国通貨制度を提唱した。提案によれば、民間銀行が連邦法の下に国債担保で発券し、通貨は統一されて減価が止み、国債需要は増大する。しかし、提案支持者の数は少なく、議員と銀行家からなる反対勢力は強力であった。

チェイスの提案は、スポールディング、フーパー、コーニング(Erastus Corning)からなる、下院歳入委員会の小委員会へ付託された。その年のクリスマス休暇中、小委員会はチェイスの計画に沿って法案草稿をまとめ、スティルウェルと財務省法務局長ジョーダン(Edward Jordan)も協力して、スポールディング法案が誕生した。

議会が再開されたとき、銀行は既述のように正貨支払を停止しており、同法案への支持は低下した。スポールディングは歳入委員会へ法案を報告したが、通過の見込みはなく、下院への提出は断念した。しかし、彼は戦費の捻出に備え、法貨条項を原案に加えておいた。やがて、この条項が前出の第1次「法貨法」として成立した。

国法銀行制度の創設は、チェイスが第1回財政報告で要請したのではなかった。これはレドリックが指摘した点で、チェイスはそのとき州法銀行による全国通貨の発行にのみ触れ、国法銀行制度は第2回財政報告で提案したのである。しかし、彼はその際に間違っ、既に前回これを提案したと述べてしまい、多くの研究者が長い間それを信

じてきた⁶⁾。スポールディング法案で全国通貨の発行は、州法銀行と国法銀行の両者に許され、ここに国法銀行制度の構想が初めて公式に現われた。この構想が法案化された経緯を、レドリックは詳しく推論し、その企ての中心人物にやはりチェイスを当てている⁷⁾。

1862年7月フーパーは、スポールディング法案の内容を引継いで、第1次フーパー法案を下院へ提出した。それは上院へも送り込まれたが、審議は行なわれないうちに終わった。

チェイスは翌年12月の第2回財政報告で、全国通貨制度の創設を再び訴え、現存する州法銀行の国法銀行転換が可能であることも示した。提案への反対は前回より弱かったが、銀行界の多くは賛成しなかった。しかし、リンカーン大統領が提案を支持し、1862年12月の年次教書で、国法銀行制度の創設を推奨した。

1863年1月7日フーパーは、第2次フーパー法案を下院へ提出し、リンカーンは同年1月17日の特別教書で、再び銀行法案の早期通過を議会へ求めた。法案審議が難航しているのを見たシャーマンは、同月26日これと同等な内容のシャーマン法案を上院へ提出し、結局この法案が「1863年全国通貨法」として成立することになる。

われわれは以上で、全国通貨法案の議会提出へ至る過程を要約した。以下後半はチェイス財政報告の内容から、全国通貨法案の背後にある彼の通貨思想を概観する。

議会は1861年7月2億5,000万ドルの財務省借入を認め、チェイスはその枠から5,000万ドル、無利息で額面50ドル以下の兌換可能な財務省要求払証券を発行した。第二合州国銀行の消滅後初めて、また全国通貨法の成立前、チェイスの責任による事実上の全国通貨発行は、注目に値するであろう。ハモンドによれば、彼は連邦政府による通貨統制を長年考えていた。その証拠は、前出したオハイオ州知事就任演説、1861年10月彼がシカゴ・トリビューン編集者へ与えた書簡、および第1回財政報告のなかに見られるという⁸⁾。

6) [13], p. 101.

7) [13], pp. 102-4.

1861年12月9日チェイスは、議会へ彼の第1回財政報告を行ない、南北戦争の戦費については、次の方策を述べた。すなわち、(1)輸入関税の引上げ、(2)諸州への直接税引上げ、(3)内国税の賦課、(4)合州国紙幣(ここではグリーンバックスでなく財務省要求証券を指す)の発行、(5)全国通貨発行のため銀行が担保として保有する国債への需要である。

上記(4)と(5)に関連して、彼の構想をまとめる。(a)州法銀行券の流通残高は、公衆の銀行に対する無利息貸付であり、この特権は公衆の代表である国家に帰すべきである。(b)州法銀行による発券は、州へ信用手形の発行を禁じた憲法の規定を、実質的に破っている。(c)質の悪い銀行券の流通と銀行破産の多発は、公衆へ損害を与え商工業へ悪影響を及ぼしている。(d)その対策の第1は、兌換可能な政府紙幣の発行であるが、不換化の誘惑に負け易い。(e)対策の第2は、現存する州法銀行が国債で担保された兌換可能な銀行券を発行することで、チェイスはこれを推奨する。その利点は、通貨統一、銀行券の兌換保証と平価維持、戦費を賄う国債の需要増大、国債普及で盛上がる連邦(=北部)への忠誠心である。

1862年12月4日のチェイス第2回財政報告で、彼は南北戦争に伴う財政赤字を、1863年度は2億8,000万ドル、1864年度は6億2,000万ドルと見積った。赤字の補填方法は、第1に輸入関税と内国税が、第2に合州国紙幣(グリーンバックス)と長・短期国債および小額通貨が、それぞれ議会から認められていた。

チェイスは、合州国紙幣が正貨に対して割引かれるのは、正貨の支払停止と退蔵のためで、合州国紙幣の過剰が原因ではないと考える。通貨過剰が若しあるとすれば、州法銀行券が1861年11月以降1年間に、3億7,000万ドル膨張したためとみなす。そこで、州法銀行券を課税によって流通から徐々に追出し、合州国紙幣へ順次代替させればよい。しかし、合州国紙幣の発行は現在のところ問題ないが、供給過剰に陥る危険があり、また

黒字財政のとき供給不足の恐れがあった。

かくしてチェイスの結論は、国法銀行券による通貨供給の実現である。彼によれば国法銀行券は、全国を通じて同一の価値をもつ健全な統一通貨で、民間資本と結びついた国家信用の基礎に立つものである。ただし、彼はその兌換について、正貨支払再開のときまで合州国紙幣で行なえばよいと考えていた。

5. 全国通貨法案の連邦議会審議

この節の前半は、シャーマン法案の審議内容を見る。

上院の審議で(1863年1月26日～同2月12日)、通貨問題についてはシャーマンがチェイスの意を受けて主に発言する。この問題に関する彼以外の発言は、数が少なく内容も概して低調である。銀行問題では、国債担保の発券準備に疑問を持つ議員があり、正貨による一部準備が主張され、ほかに最低資本金額の引上げなども論じられたが、法案修正へ至らなかった。

諸州の銀行認可権や現存する州法銀行には、多くの配慮が向けられた。連邦には銀行認可権がないとの違憲論から、州法銀行の国法転換は州法違反になるとの見解まで、いろいろな考え方があり、シャーマンですら後者のケースを恐れて州の同意は必要かもしれないと発言した。この問題は、州法銀行が一定条件の下で国法銀行と同様に発券できるとの条文が入り結着したが、規定は翌年削除されることになる。法案は州法銀行への敵意とみなされ、同時期に銀行券課税法案が提出されていたことから、州法銀行の消滅を狙った計画であるとの疑いが、強く主張された。

銀行認可権を全国的に行使することになる財務長官と通貨監督官に対して、あまりにも大きい権力を持ち過ぎるとの懸念が高まり、この心配は下院の審議でも表明された。アメリカ合州国で州権は、不可侵ともいべき一面があり、諸州による銀行認可を支持したある上院議員は、連邦(=北部)が敗れて解体しても、それぞれの州は州民の権益を守るにふさわしい完全な姿を残すであろうと、内戦下にも拘らず明言した程である。

8) [6], pp. 87-8.

下院の審議では(1863年1月7日～同2月20日)、はじめ第2次フーパー法案が対象とされたが実質審議はなく、途中で上院から送付されたシャーマン法案の審議へ移った。スポールディングが同法案の趣旨を説明し、全国通貨制度の主要内容がニューヨーク自由銀行制度へ似ていることを認めた。討論の経過は上院のそれとほぼ同様であったが、もともと長くはなかった上院の審議時間に比べ、下院が法案審議に割いた時間は一層短かった。

われわれは以上で、シャーマン法案の審議内容を要約したが、全国通貨制度の問題は別の法案審議中にも取上げられた。この事実はあまり知られておらず、以下後半でそれを扱う。

第1次法貨法案の上院審議で(1862年2月7日～25日)、シャーマンは第一・第二合州国銀行の例を引合いに、民間信用より国家信用が優れていると、全国通貨に関する彼の信念を語った。下院審議では(1861年12月30日～1862年2月25日)、スポールディングがチェイス提案の全国通貨制度を財政赤字対策として完全であるとしながら、効果に即時性がないことから、合州国紙幣(グリーンバック)の創出を推奨する。これに対してフーパーは通貨問題の観点から、スポールディング法案の内容を詳しく紹介し、全国通貨制度の利益を説いたが、やはり時間の関係で合州国紙幣へ賛成する。他方、ここで全国通貨制度の反対派も、スポールディング法案の否認を表明した。

続いて第2次法貨法案の上院審議で(1862年6月25日～同7月7日)、シャーマンはチェイスが述べた銀行券課税の勧告に従い、州法銀行券残高へ年率2%課税する修正案を提議したが否決された。連邦法による州法銀行券課税の考えは、1866年から実施された州法銀行券10%課税の先駆として注目される。下院審議では(1862年4月10日～同7月7日)、間もなく彼の第1次法案が審議される筈のフーパーが、銀行券に関する連邦法規制の原則を述べた。別の議員はフーパーの意図を知っている様子で、第2次法貨法案はその前触れであると、全国通貨制度を非難した。

シャーマンは1863年1月5日、改めて州法銀

行券課税法案を提出した。法案の実質審議は無かったが、彼は趣旨説明のなかで州法銀行が課税で発券を制約されても、預金銀行として存続しようと指摘した。課税の目的は、州法銀行券を合州国紙幣に代替させることで、国法銀行券による代替は言及されなかった。

1863年歳入法案の上院審議は(1863年1月27日～同2月28日)、州法銀行券課税の条項をめぐって全国通貨制度へ論議が及んだ。銀行が多額の国債購入で政府へ協力しているから、課税は不公平との意見が多かったが、歳入確保は戦争遂行に必要ということで、この条項は通過した。討論のなかで、課税の狙いは州法銀行の消滅か、それとも州法銀行の国法銀行転換かが争われた。

同法案の下院審議は(1862年12月8日～1863年2月28日)、上院の場合と同様の点もあったが審議時間が長く、とくにスポールディングとフーパーは、全国通貨制度に関する長い演説を行なった。スポールディングによれば、全国通貨制度の中心課題は、健全な統一全国通貨の確立である。銀行券課税は発券中心の地方銀行に不利であるから、預金中心の都市銀行と平等を期すため、預金課税の修正案が出され、一旦は可決されたが後に逆転否決された。預金が銀行券とならんで、支払手段の地位へ就きつつある状況が、これによって窺われる。

以上で見たように全国通貨制度は、シャーマン法案および他の4法案の審議において論じられた。また、この制度の賛成派と反対派が、かつての合州国銀行の業績へとも触れ、同行の存在が与えた影響の大きさが知れる。さらに、ハミルトンとジェファソン(Thomas Jefferson)の名が挙げられ、ハミルトニアンが賛成派、ジェファソニアンが反対派という図式を見せた。

結局シャーマン法案が上下両院を通過し、1863年2月25日「1863年全国通貨法」となった。同法が成立するため大いに働いたのは、議会内でシャーマン、議会外で金融業者クーク兄弟(Jay and Henry Cooke)であった。この法律の正式なタイトルは、「合州国国債の担保によって保証された全国通貨を供給し、その流通と兌換を整備する法

律 (An act to provide a national currency, secured by a pledge of United States stocks, and to provide for the circulation and redemption thereof)」という。同法の内容はよく知られており、また紙幅の余裕がないため、紹介は省略する。なお、1863年全国通貨法は翌年改正され、「1864年国法銀行法 (National Bank Act of 1864)」となる。

6. 結 論

第1は、国法銀行制度問題の基本的性格についてである。一般に実際問題や研究課題として、「国法銀行制度」がこれまで論点とされてきた。しかし、前出した全国通貨制度に関する理論系譜と背景および議会審議から見て、全国通貨法の主要な目的は「統一全国通貨」の創設といえる。チェイスは銀行問題を取扱ったというより、4つの選択肢、すなわち財務省要求払証券、合州国紙幣、州法銀行券、国法銀行券のなかから、1つを選んだのである。スポールディングは、全国通貨法によって設立される銀行が産業を刺激するため、農業、鉱業、製造業が繁栄するという⁹⁾。国民生活の便宜と産業の必要から統一全国通貨が望まれていた訳で、国法銀行制度問題はすぐれて通貨問題である。

第2は、全国通貨法の成立過程についてである。マイヤーらは、同法が短期間に不十分な準備で作られ、内戦中であつたからこそ成立したという¹⁰⁾。ある議員は内戦中であるから止むを得ず法案へ賛成すると述べた程で、戦時立法であるのは間違ひなく、審議期間も短かった。しかし議会において、合州国銀行問題は大きな影を落とし、D. C. 内銀行(券)規制や政府兌換券が論じられ、シャーマン法案以外の審議でも全国通貨制度が取上げられたことを、われわれは既に見てきた。全国通貨法案は、こうした状況の下で審議され成立したのであるから、同法がインスタント立法で成立したとする見解は、いささか行過ぎといえよう。

第3は、全国通貨制度の推進派が州法銀行をどう考えていたかについてである。彼らは州法銀行

の消滅を図るものでないと、何回も発言した。発券銀行としての州法銀行が国法銀行へ転換することを彼らは望み、州法銀行は預金業務、国法銀行は発券業務と預金業務という形で、いわゆる棲み分けを考えていたと理解できる。ただし、彼らが二元銀行制度の構築を計画的に考えていた証拠は、いまのところ無いように思われる。

第4は、二元銀行制度が偶然の産物であるとの見解についてである。ハックリーらのこのような主張は¹¹⁾、全国通貨制度の推進派が州法銀行の絶滅に失敗し、その結果として二元銀行制度が生まれたことを意味するが、上で述べた通り彼らにその意図はなかった。また、連邦法による民間一般法人の概念は、アメリカ合州国では今日でも特殊なもので、諸州の法人認可権は否定すべからざる性質を持っている¹²⁾。諸州と連邦が権限を頒ち合う構造は、アメリカ社会を動かす基本原理の1つであるから、二元銀行制度は計画的に作られたものではないが、生まれるべくして生まれたと見てよいであろう。

第5は、全国通貨法によって設立された国法銀行数が、きわめて少なかった事実についてである。1863年末の州法銀行数1,466に対して¹³⁾、国法銀行数は66にしか過ぎなかった。国法銀行の新設数と州法銀行からの転換数が少なかった理由は、(1)州法銀行の発券が禁じられた訳ではなく、(2)国法銀行に対する規制が厳しいという2点がよく知られている。これらに加えて、(3)連邦法による民間一般法人(=銀行)の概念が馴染み薄かったことと、(4)都市銀行の預金銀行化が進んでいたことが¹⁴⁾、さらに理由として考えられる。〔本稿は、昭和58年度文部省科学研究費を受けた研究

11) [5], p. 571, [14], p. 38.

12) 民間一般法人(=会社)はすべて諸州の会社法によって設立され、銀行、貯蓄貸付組合、信用組合、相互貯蓄銀行だけが、例外的に連邦法または州法によって設立される(全米相互貯蓄銀行協会の法務部長へ照会して確認した)。

13) [3], X 656-677. ただし、相互貯蓄銀行数と個人銀行数を含む。

14) 全国通貨法案などの審議で、議員たちはこのように発言した。財務長官が議会へ提出した全米銀行状況年次報告書(1863)によって、近く実証する予定。

9) [19], 37 th Cong. 3 rd Sess., p. 1115.

10) [11], p. 163, 訳書, p. 198, [15], p. 160.

の成果の一部である。]

(明治大学商学部)

参 考 文 献

- [1] Berkey, William A., *The Money Question*, 1876.
- [2] Bolles, Albert S., *Financial History of the United States, from 1861 to 1885*, 1886.
- [3] Bureau of the Census, *The Statistical History of the United States from Colonial Times to the Present*, 1976.
- [4] Davis, Andrew M., *The Origin of the National Banking System*, 1910.
- [5] Hackley, Howard H., "Our Baffling Banking System," *Virginia Law Review*, Vol. 52, No. 4, 5, May and Jun. 1966.
- [6] Hammond, Bray, *Sovereignty and an Empty Purse, Banks and Politics in the Civil War*, 1970.
- [7] Helderman, Leonard C., *National and State Banks: A Study of Their Origins*, 1931.
- [8] Hepburn, A. Barton, *A History of Currency in the United States*, Revised and Enlarged Ed., 1924.
- [9] Knox, John Jay, *A History of Banking in the United States*, 1900.
- [10] (McFadden Report), *Geographic Restrictions*

on Commercial Banking in the United States, The Report of the President, 1981.

- [11] Myers, Margaret G., *A Financial History of the United States*, 1970 (吹春寛一訳『アメリカ金融史』1979).
- [12] Poor, Henry V., *Money and its Laws*, 1877.
- [13] Redlich, Fritz, *The Molding of American Banking, Men and Ideas*, 2nd Ed., 1968.
- [14] Scott, Kenneth E., "The Dual Banking System: A Model of Competition in Regulation," *Issues in Financial Regulation*, Ed. by Edwards, Franklin R., 1979.
- [15] Studenski, Paul, and Krooss, Herman E., *Financial History of the United States*, 1952.
- [16] 高木 仁「二元銀行制度の問題点」『明大商学論叢』第65巻, 第1号, 1982年10月。
- [17] —「1863年全国通貨法の成立過程(上)」『明大商学論叢』第65巻, 第7・8号, 1983年3月。
- [18] —「1863年全国通貨法の成立過程(下)」『明大商学論叢』第67巻, 第8号, (1984年12月予定)。
- [19] U. S. Congress, *Congressional Globe*.
- [20] —, *Congressional Record*.
- [21] *Washington Financial Reports*.