

フーヴァー大統領の不況対策（十五）

尾 上 一 雄

前号に続き、不況対策の一環としての銀行制度の改革に対する、第七十二議会第一会期中の特に一九三二年前半におけるフーヴァーの態度と努力と、カーター・グラス上院議員、ヘンリ・B・ステイ・ゴール下院議員その他のそれに就いて述べたい。

本題一―十四において既に注に掲げたことがある参照文献を更に本号で掲げる場合、最初に掲げる時には著者名あるいは編者名（書名から見ても必要がないほど明らかなものは除く）および書名を明記したが、出版社名、発行年等は省略した。

一

上院銀行業および通貨委員会のグラス上院議員を委員長とした銀行制度改革のために調査を行う小委員会が一九三〇年四月以来そのための調査・聴聞活動を行なって来たこと、一九三〇年六月にグラス上院議員がその小委員会用の手引きとして役立つ暫定的な法律案として「一九三〇年の銀行法」と名付けたものを上院に提出したこと、彼の指導の下で一九三〇年四月以来続けられていた聴聞とその他の方法による調査を参考にしながら彼

フーヴァー大統領の不況対策（十五）

が作成した銀行制度改革法案（Banking Reform Bill）その意図したところが狭義の銀行業の改革だけでなく銀行制度そのものの改革も含んでいるので、「銀行業改革法案」と直訳するより「銀行制度改革法案」とする方がいいたろう）がようやく一九三二年一月に上院に提出されたが、議会の内外で激しい反対と抗議に見舞われて一週間たたぬうちに修正のため小委員会に差し戻されてしまったこと、更にそれまで銀行制度の改革に就いて沈黙を守っていたフーヴァー大統領が上院銀行業および通貨委員会の共和党の委員たちと会談し、銀行制度改革法案の審議と議会通過を促進させようとしたこと、そして彼がその法案の特色として法案に含められるべきものとして、「(a)すべての商業銀行を強制的に連邦準備制度に加入させること。(b)連邦準備制度（＝連邦準備銀行）によるすべての商業銀行の検査を定めること。(c)証券販売を行う子会社（或いは付属部門）を徐々に分離させること。(d)要求払い預金銀行に長期貸付を行わせないようにすること。(e)貯蓄および長期信用機関を要求払い預金銀行から分離させること。(f)適当な〔金融〕機関があるところには既存の銀行の買収による場合以外は新しい支店を設置してはならないという条件を持つ適当な規定に従い、国法銀行による〔同じ〕州の範囲内での支店銀行業を認めること」を主張していたことは既に述べた（ここで訳語を若干修正した）が、グラス上院議員によって二月二十一日に提出された法案（第七十二議会第一会期上院第三二一五号法案）の性格と、更に銀行制度の改革に関する彼自身の基本的なプランを——彼の「一九三〇年の銀行法」案（第七十一議会第二会期上院四七二三号法案）の骨子として前に簡単に触れたが（本誌第五十二号二〇ページを見られよ）、その重要な部分をより詳しく——示す必要があるだろう。

特に後者に就いては、フーヴァーや彼の政府、更に連邦準備局は、それに反対しており、フーヴァー政権下において銀行制度改革法は成立し得なかったという議論が当然のように受け入れられているため、ここで述べ、そ

れらに対するフーヴァーと彼の周辺の人々の見解を考察すべきだと思う。

スーザン・エスタブルック・ケネディ 助教授（ヴァージニア・コモンウェルス大学）は、それに就いて、グラスの書簡その他の文書および私も参照した信憑性の高いグラスの伝記や彼を助け彼の委員会を事実上指導したH・パーカー・ウィリス教授（コロムビア大学）の著書に拠って、*The Banking Crisis of 1933* の中で大体次のように要約して書いている。⁽¹⁾

グラスは、フーヴァーやミルズ財務長官が従来の連邦準備制度の組織を通じて或いはせいぜいそれに応急的な弥縫策を加えて危機を切り抜けさせようとしていたのに対して、「遠大な改革が短期の救済の必要を取り除く」と、即ち長期的な構想に基づく大規模な改革を行えば一時凌ぎの救済を行う必要はないと信じ、応急的な一時凌ぎの救済案を講じるよりも大規模な改革を行うべきだと考え、アメリカの銀行業に次のような四つの根本的な変革を行うことを提案した。

第一に、グラスは連邦準備の資金が一九二〇年代末における投機を授けるように不当と認められるほどまで使用されたと感じたため、彼は投機目的のために連邦準備制度加盟銀行の貸付け金が用いられることに厳しい制限を設けることを要求し、連邦準備局は有価証券を担保にとった融資の増加に対する正式の警告を無視する加盟銀行に連邦準備銀行が貸出しを行うことを中止させる権限を持ち、更に連邦準備局は有価証券を担保にとつて行われる加盟銀行の貸付けの金利を決定することができるようとした。

第二に、グラスはすべての銀行を連邦準備制度の監督下におくことにすれば、銀行の不健全な業務慣行を減少させるか除去し得ると考え、連邦準備制度に加盟を義務づけられていない州法銀行に対しても連邦準備銀行・連

フーヴァー大統領の不況対策（十五）

邦準備局の監督が及ぶものにしたないと望んでいた。そのために州法銀行をも連邦準備制度に強制的に加入せしめることが望ましいにしても、それは、それぞれの州が設立を認可した銀行を監督する権利に挑戦するものとして反対された。それならば、州法銀行に支店の設置を認める法律を持っている州においてであろうとなかろうと、国法銀行が州の範囲内のみならず取引地域内に含まれる隣接州内の一定区域内に支店を設置することを認めて、それを奨励し、銀行倒産の増加の重要な原因の一つになっていた小銀行の乱立の弊害を減少させるよう国法銀行に地方の小さな州法銀行を買収して支店にさせる道をも開かせ、連邦準備制度の監督が及ぶ範囲をできる限り拡張せしめようとした。

第三に、グラスは、一九二〇年代末の証券投機の少なくとも或る部分は、銀行が株式の売買を行うことに対して連邦（国）が課した制限を回避するために約七五〇の商業銀行が証券業を営む子会社あるいは従属会社を持ち内密の連絡を行っていたということであると信じ、そして彼はそのような子会社あるいは従属会社は連邦政府の設立認可を要するものとして連邦政府の検査を受けるものとするということで満足せず、それらを親銀行から完全に分離させたいと思った。

そして、第四に、グラスは閉鎖された銀行の預金を弁済する連邦公社（a federal corporation）を設置して預金者を保護しようと考えた。

更に、グラスは、外国の銀行から連邦準備制度を保護するため、外国の銀行業者との関係を連邦準備局の監督下におくことや、貯蓄預金を保護する準備金と利子率に統制を加えようとした。

グラスが一月二十一日に上院に提出した法案（第七十二議会第一会期上院第三二一五号法案）は、彼が委員長にな

った銀行制度改革のための調査小委員会（グラスの小委員会）によって行われた聴聞その他の方法による調査の結果を参考にしながら作成されたものであったということは前号で述べたところであるが、そのように小委員会によって行われた聴聞その他の方法による調査の結果は、その法案の作成のために参考にされたに過ぎず、特にその法案の重要な部分はグラスの考えが条文化されたものと言える。そして、グラスの考えやプランはH・パーカー・ウィリス教授（コロンビア大学）に負うところが多かったし、グラスの小委員会の調査——公聴会における聴聞、秘密にしてほしいと望む証人のための非公開の会議での証言、委員会から送られた質問事項アンケイトに対する回答、委員会に送られたおびただしい数のその他の通信文などによって多くのサジェッションが得られたが——は、H・パーカー・ウィリス教授の指導の下で行われたのであり、そして調査の結果はグラスと特にウィリスの指導の下で小委員会の顧問団によって慎重にまとめあげられたのである。⁽²⁾グラスが彼の小委員会による二年近くの広汎かつ詳細な調査に基づいて銀行制度改革法案を作成したと主張しても、それが事実なら、法案が提出されると同時に議会の内外で激しい反対と抗議の声が上がり、一週間たたぬうちに修正のため彼の小委員会に送り返されることはなかったはずである。⁽³⁾

それはともかく、前記のようなグラスの考え或いはプラン——それがどの程度ウィリス教授の指導や示唆に負っていたかどうかは別として——に対してフーヴァー政権は支持を与えることを著しく差し控えていたとか、反対していたとかいうことは余りにしばしば聞くところであるが、少なくともフーヴァー自身はそれに反対するどころか、銀行制度改革法案の審議と議会通过を促進するよう銀行業および通貨委員会の共和党議員（委員）に要求し、更にグラスの法案に書き込まれていることより一そうドラスティックな、グラスやウィリス教授の構想と

大差のない、或いは寧ろそれよりも革新的と認めることができる事項を示して、それらを銀行制度改革法の特徴とすべきであると主張したことを前号で述べておいた。しかし、先に示したグラスの構想やプランに対するフーヴァーの見解や態度を考察し、それを補足しなければフーヴァー弁護を急ぎすぎたと言われるだろう。^⑤

⑤ Susan Estabrook Kennedy, *The Banking Crisis of 1933*, pp. 51—52. 原注 H. Parker Willis and John M. Chapman, *The Banking Situation: American Post-War Problems and Developments* (New York: Columbia University Press, 1934), pp. 62—82 及び pp. 62—71, 78—82 及び Rixey Smith and Norman Beasley, *Carter Glass: A Biography*, pp. 304 (前号一七二頁註⑤) 同書を示した時、著者の一人 Rixey Smith 及び Rexford Smith 及びジョージ・Rexford 及び Rixey 及び正ややつたかた) 及び James E. Palmer, Jr., *Carter Glass: Unreconstructed Rebel* (Roanoke: The Institute of American Biography, 1938), p. 212 参照。

⑥ H. Parker Willis, *op. cit.*, p. 59; Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, p. 50.

⑦ シラスを委員長とした小委員会がそのようにして集めたといわれるサジェクションのうちの多数のものは、H・パーカー・ウィリス教授とジョン・M・チャップマン準教授(コロムビア大学)によって次のように要約されている。(先にグラスの小委員会の「調査の結果はグラスと特にウィリスの指導の下で小委員会の顧問団によって慎重にまとめあげられた」と述べたが、次の「要約」もウィリス教授によって慎重に彼等にとって都合のいいようにまとめられていると思われ) H. Parker Willis and John M. Chapman, *op. cit.*, pp. 59—61.

A 構造上の改革

1 国法銀行(および加盟銀行)の株式の必要単位を一〇〇ドルの額面価格に回復すること。〔引用者注〕原典に、

national (and member) banks」と記されてあるので、国法銀行（および加盟銀行）と邦訳しておいたが、それは、連邦準備制度に加盟を義務づけられている国法銀行および（国法銀行以外のその他の連邦準備制度加盟銀行）のことである。以下同じ。』

- 2 国法銀行（および加盟銀行）の最少限度の資本金額を増大すること。
- 3 国法銀行（および加盟銀行）の剰余金のかなり大きな増額を要求すること。
- 4 銀行の資本金（および剰余金）と受入れられる要求払い預金〔総額〕との間に一定の比例関係を要求すること。
- 5 支店を設置する権限を拡大させること。
- 6 集団銀行業を禁止すること。
- 7 支店を持つ銀行あるいは他の銀行を支配している銀行が連邦準備銀行において特定量以上の投票力を行使することを禁止すること。
- 8 銀行に課税する方法を改めること。
- 9 地方代理店との関係を改めさせること。

B 経営方法の修正

- 1 ブローカーズ・ローンを禁止するか或いはそのような貸付けの量の増加をなんらかの方法で規制すること。
 - 2 証拠金取引を禁止するか或いは銀行から〔証券〕投機のために融資を行う負担を除去することになるように証拠金取引を改めさせること。（引用者注：証拠金取引は、証券会社などが顧客に信用を供与して行う有価証券の売買で、わが国の信用取引の原型と認められる。）
 - 3 有価証券に投資される銀行資金の金額を制限すること。
 - 4 有価証券を担保にとって銀行が行う貸付けの総額に限度を定めること。
- フーヴァー大統領の不況対策（十五）

フーヴァー大統領の不況対策（十五）

5 証券投機のために銀行の集団「によって」あるいは部類別に行われる貸付けを制限すること。
6 銀行が準備金を基礎にした株式市場への貸出しを減らすために連邦準備銀行から借入れることができる条件を限定すること。

7 広範な罷免権を与えることによって銀行の役員の能率を監督すること。

C 連邦準備銀行の業務

1 十五日間の約款によって事実上株式取引の見返り担保物であったものを抵当にして貸出す権限を削減すること。
2 公開市場の監督・統制を組織立て、法制化すること。

3 外国の中央銀行に関して公告を行い、責任を負うべきこと。

4 公開市場操作権限を明確にすること。

5 外国の中央銀行が合衆国に保有している投資物を連邦準備銀行が保証している慣行を廃止すること。

6 連邦準備銀行が引受け済み手形を取引する権限を改めること。

7 加盟銀行の「経営」状態に対する連邦準備銀行の責任を大きくすること。

D 銀行制度の全般的な諸問題

1 商業銀行業から投資〔業務〕を完全に分離すること。

2 定期預金およびその他の信用を安全にするように支払い準備金の必要額を増やすこと。

3 実際の商取引から生じる収益金を商業に従事する機関に、そしてそれらの機関だけに預けておくことを制限すること。

4 子会社、従属会社を完全に廃止すること。

5 同系・関係会社の監督と検査を行うこと。

- 6 銀行預金を保証すること。
 - 7 倒産した銀行における資産の清算について共同責任制を設定すること。
 - 8 新しい部類の銀行、例えば相互貯蓄銀行およびその他のものの加盟によって一そう巾広い準備制度を創設すること。
 - 9 国法銀行の手中から定期預金業務を取りあげること或いは国法銀行に信託および投資業務を州に設立を認許された銀行（州法銀行）に引き渡させ、そして貯蓄預金業務の管理を後者（州法銀行）に譲り渡させることによつて銀行制度を完全に改組すること。
 - 10 外国に連邦準備銀行の支店を設置する処置を講じること。
- (4) 例えば、Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, p. 53 を見よ。
- (5) フーヴァーが銀行制度改革法案の審議と議院通過を促進するよう上院の銀行業および通貨委員会の共和党議員(委員)に要求し、その大きな特色として前号ニ二ページに示したような六つの事項を含むべきだと主張したということを明確に示しているのは、*The Memoirs of Herbert Hoover* (以下略)に示したように、今後は Herbert Hoover, *The Memoirs of Herbert Hoover* (以下略) Vol. III: *The Great Depression, 1929—1941*, p. 123 の註 44、William Starr Myers and Walter H. Newton, *The Hoover Administration: A Documented Narrative*, p. 166 の Ray Lyman Wilbur and Arthur Mastic Hyde, *The Hoover Policies*, p. 333 及び 341 であるが、後者が、私と同様、前者から引用しているのみである。

まず、フーヴァーやミルズ財務長官は、「遠大な改革が短期の救済の必要を取り除く」と考えたグラスと対蹠
フーヴァー大統領の不況対策(十五)

的に、従来の連邦準備制度の組織を通じて或いはせいぜいそれに応急的な弥縫策を加えて危機を切り抜けさせようとしていたということに異論を唱えなければならない。少なくともフーヴァーは、応急的な対策で事足りることは考えていなかった。彼が一九二九年十二月三日に議会で提出した最初の年次教書の中で「議会は銀行法のいくつかの部分の改正を熟考することが望ましい」と述べ、銀行制度全般の調査を行い、必要な改正のための立法を勧告する「議員その他の適当な連邦政府の役人を含む合同委員会」を設けることを提案したことは既に述べたところであり、そのような彼の提案が議会によって無視されたことも既に述べた通りである。その後、彼はそのような合同委員会の設置を要請しなかったし、銀行制度の改革に就いては、全国信用会社や復興金融公社の設置、連邦農地信用銀行制度の強化などによる補強を別にしては二年間殆ど沈黙を守っていたが、彼は議会の、特に上院のグラスの小委員会の調査の結果を見るべきだと思っており、改革のための立法の勧告を待つべきだと考えていたと認めていいだろう。彼は、彼が提案したような合同委員会が設けられなかったことに不満を持ったに違いないが、グラスの小委員会が全力を尽して広汎な調査を行っているのを知れば、屋上屋をかさねる処置を求めることは控えなければならないと思つたと考えて然るべきだろう。

先にグラスのプランとして述べた主な四つの変革のうち第一のことに就いては、フーヴァーは大不況の発端となつた株式投機の破綻・株価の大暴落を見る数カ月前、大統領に就任すると直ちに、その年の二月に行き過ぎた投機に警告を發し連邦準備銀行からの借入金を株式市場をあおるように使う銀行に対しては「直接行動」をとるとおどしていた連邦準備局總裁ロイ・ヤングを支持し、フーヴァーとヤングは新しい統制の時代が始まろうとしているかのように語つたということなど本題（一四八―一五〇ページ）に述べたところを想起すべきである。ロイ・

ヤングは、フーヴァーの支持の下で、投機目的のために用いられる融資を抑制するよう連邦準備局との協力を銀行にくりかえし訴えた。そのような連邦準備局の政策は証券投機のために用いられる貸付金の金利を二〇％に上昇させる効果をあげ始めたが、投機師たちがそのような金融統制に服せしめられようとした時、ニューヨーク・ナショナル・シティ銀行は、その取締役会長チャールズ・E・ミッチェルの指示に従って、連邦準備局の計画に反抗し、株式市場に大量の融資を行った。連邦準備局のそのような金融制限処置は、下院の銀行業および通貨委員会委員長ルイス・T・マックファデン（ペンシルヴェイニア州選出、共和党員。銀行家出身）およびその他の連邦議会議員たちによって激しい攻撃を受けていた。⁽¹⁾フーヴァーとロイ・ヤングが連邦準備制度を通じて金融統制を行うことを欲しても、そしてそのための立法が必要であったとしても、議会の内外の空気はそれを許さないはずであり、その時、彼等の処置を支持した議会内の有力な人物は、ミッチェルを激しく非難したグラス上院議員⁽²⁾だけだだろう。先に示したようなグラスのプランはヤングとフーヴァーが、特にフーヴァーは銀行家の自発的な協力が得られない場合の最後の手段としてではあっただろうが一九三二年春になっては彼としても、異論を持つものではなかったと思われる。⁽³⁾しかし、ヤングは一九三〇年九月初めにボストン連邦準備銀行の総裁に就任し、彼の後任としてフーヴァーが連邦準備局の総裁に任命したニュージエイン・マイアは、一九三二年春には彼の構想の中から生まれた復興金融公社の取締役会長を兼務し、復興金融公社に大きな期待をかけており、フーヴァーに積極的に連邦準備局の統制力の強化を勧めることはしなかったように思われる。そして、後に述べるようにニューヨーク連邦準備銀行の総裁⁽⁴⁾ジョージ・レズリー・ハリスンは連邦準備局に権力の集中が加えられることに反対していた。そのような事情の下で、フーヴァーはその問題に就いて積極的に賛意や支持を表明することが

フーヴァー大統領の不況対策（十五）

できなかったと思われる。

グラスのプランとして先に述べたもののうちの第二のことに就いては、フーヴァーは、一九三二年一月二十八日に上院の銀行業および通貨委員会の共和党議員（委員）たちに述べたように、積極的にその実現を欲していたと見ていい。マイア連邦準備局総裁は国家（連邦政府）の認可を受けた機関にのみ銀行業を行う特権を認めることにし、国法銀行と州法銀行の並存を認めている二重銀行制度を統一的な銀行制度に改めるべきだという意見を上院の銀行制度改革のための調査委員会（グラスの小委員会）の聴聞会で述べたこと、一九三一年六月三十日に提出された財務長官の年次報告も、国法銀行と州法銀行の並存が認められているアメリカの二重銀行制度の弊害や弱点が商業銀行業務と投資銀行業務の癒着によって生じている問題その他とともに指摘し「合衆国の銀行業構造は修正を必要としている」と述べていることも前号で述べたが（第五十三号一四ページおよび一八ページを見られよ）、フーヴァーが一九三一年六月十五日にインディアナポリスのインディアナ共和党新聞雑誌編集者協会の晩餐会で行った演説の中で、「連邦準備制度は資本や銀行預金が大量に商工業から不経済な投機や株式の販売促進に流用されることを防止するのに充分なものではないということとは明らかである」と言った時（前号一八ページを見られよ）、右の第一に述べた連邦準備局の統制力の強化を望んでいることを示したばかりでなく、連邦準備制度に加盟を義務づけられていない州法銀行の多くに連邦準備局の監督が及ばず、そして連邦準備局の統制が強化されれば加盟している州法銀行を減少させると考えながら、州法銀行を強制的に連邦準備制度に加盟させて連邦準備局の監督がすべての商業銀行に及ぶようにしなければ、連邦準備制度はそのような目的のために充分なものではないとのめかしたのだと言って差支えないだろう。すべての銀行を連邦準備制度に加盟させる方法としては、マイ

ア連邦準備局総裁^{ガブリエル}が上院のグラスの小委員会の聴聞会で提案したように、国家（連邦政府）の認可を受けた機関にのみ銀行業を行う特権を認めることが最も簡単であったらうし、そのような提案を具体化した統一的な銀行制度を設ける立法の合憲性に就いてマイアがグエの要求に従って連邦準備局の法律顧問ウォルター・ワイアットの見解をたずね、ワイアットからその合憲性が認められる旨の覚え書を受け取り、それをグラスに送り届けた⁽⁶⁾が、そのような立法は州の権利を侵害するものとして政治的にも大きな論議を呼ぶものと考えられなければならなかった。そのため、グラスはマイアの提案を受け入れる処置をとらなかつた。事情が許す限り連邦政府の権限の拡大を抑えようとしていたフーヴァーは他の方法によってすべての商業銀行を連邦準備制度に加盟させることを考えようとしていたに違いない。一九三一年十一月に、グラスはフーヴァーと、少なくとも州際取引に携わるすべての銀行を強制的に連邦準備制度に加盟させるという提案に就いて討議し、商業銀行業（commercial banking）は州際商業であるかどうかということに就いて法律上の見解を求めたため、フーヴァーは法務総裁ウィリアム・D・ミッチェルに照会したが、後にフーヴァーによってグラスに内密に伝えられた非公式な見解は、ミッチェルのそれに従って、商業銀行業は法律上州際商業と認められず、州際取引に従事するすべての銀行を連邦法に服せしめ、連邦準備制度に加盟させることは否といたのであつた。⁽⁶⁾フーヴァーが得、グラスに伝えられた法務総裁の見解が肯定的なものであつたとしたら、グラスはその立法化に積極的に努めることになつただろう。⁽⁷⁾

グラスのプランのうち第二のこのことの中に含めて述べた国法銀行が州の範囲内のみならず取引地域内に含まれる隣接州内の一定区域内に支店を設置することを認め、それを奨励することに就いては、フーヴァーは、一九二九年十二月三日に議会に提出した最初の年次教書の中で、その問題にも触れ、「これらの問題は慎重な調査が必要

である」ため、特別の合同委員会を設けて調査を行い、立法のための勧告を行わせようとしたことを考えれば（本誌第五十二号一二一―一三ページを御覧いただきたい）、そして更に独立の小銀行が多数倒産しつつあるのを見るとともに、グループ組織や連鎖組織の銀行業の発達を抑制したいという意思をその教書の中でも表明していたことを考えれば、グラスの小委員会の調査の結果を聞けば、彼は、前記のような条件付きで、その立法化を進めさせたいと望んだはずである。

グラスのプランとして述べたもののうちの第三のことに関するフーヴァーの考えは、先に引用した一九三一年六月十五日に彼がインディアナポリスのインディアナ共和党新聞雑誌編集者協会の晩餐会で行った演説のなかで述べたことと、彼が一九三一年十二月八日に議会に提出した年次教書の中で「議会は異なった種類の銀行の分離の必要」を「適当な制限を加えての支店銀行業の拡大、および連邦準備制度の加盟銀行を増加させる方法」とともに「調査すべきである」と述べている（本誌第五十三号二一―二二ページを御覧いただきたい）ことのなかで示されている。連邦準備制度に、連邦法の支配が及ぶ州法銀行その他の州の管轄下にある銀行を加盟させたいと望み、そのための合憲と認められる法律（連邦準備法を改正する法律あるいは銀行制度を改革する法律）案に就いて、グラスと同様、彼がいかに苦慮したかは先に述べたが、それに就いてと同様、彼は商業銀行から投資銀行業務を行う部門あるいは子会社・従属会社を分離させようとして望み、その必要と合憲と認められる方法を議会が考えるよう一九三一年の年次教書の中で要請したのである。

グラスのプランとして述べた第四のことに就いては、フーヴァーはそれに異論があるはずはなかった。フーヴァーが倒産し閉鎖された銀行の預金者を保護すること——それは多くのそのような預金者を救済するということ

ばかりでなく、それによって困難に直面した銀行から激しい預金引出しが起こることを防止し、銀行破産の増加を抑えることになるし、通貨の退蔵を防止し減少させることになること——を、一九三一年九月初め以来、どれほど考え、その方法を講じるように連邦準備局の総裁ゴッズに要請し、新聞を通じて声明した景気回復のための十二項目の「超党派的な経済計画」のなかでそのための「銀行法の改正」をあげて国民の協力を訴え、一九三一年十二月八日に議会に提出した一九三一年の年次教書のなかでも、そのための「銀行法の改正」を勧告し、一九三二年一月四日に議会に提出した「景気回復のための提案に対する迅速な積極的な措置を促す」特別教書のなかでも「即刻の措置を要する主要な問題」の一つとして「預金者の保護をより良くするための銀行法の改正」をあげて、いかに望んでいたかは既に（本誌第四十号一—ページ、第四十一号三三、四四、五〇ページ、第四十二号四三—ページなどで）述べたところである。

一九二〇年代中に銀行の支払停止が増加したのにもない、銀行資産とくに預金をなんらかの形で保証することを求める運アシテーション動が高まっていた。種々な提案が行なわれていたが、一九三二年二月二日に復興金融公社の取締役任命されたジェシ・ジョウンズは連邦政府がすべての銀行預金を保証することを早くから主張しており、ガーナー下院議長、ヘンリ・ステイゴール下院銀行業および通貨委員会委員長なども、そのような意見を持っていたが、グラスとフーヴァーとミルズ財務長官は連邦政府による保証に反対し、それよりも銀行が閉鎖されるや否や、破産管財人に債権者に対して速かに支払いを行わしめるための、銀行の所有財産を買い取る新しい機関が設けられることを欲した。^⑨しかし、フーヴァーは閉鎖された銀行の預金者を保護することは緊急を要することとして、一九三二年二月十日に金本位制の危機に対処する方策を講じるためホワイト・ハウスにミルズ、マイ

フーヴァー大統領の不況対策（十五）

ア、ドーズ（復興金融公社総裁）のほかグラスを含む上院銀行業および通貨委員会の有力メンバーを呼び（続いてガーナー下院議長、レイニ下院内総務およびヘンリ・ステイターを含む下院銀行業および通貨委員会の有力メンバーを呼んだが）、グラスはステイター・ゴール銀行法と呼ばれることになるものの原案に就いて協議し、議員たちの協力を要求した時、閉鎖された銀行が預金者に早く預金の払戻しを行えるように、閉鎖された銀行の資産を担保にして復興金融公社あるいは連邦準備銀行が貸出しを行う権限を与えられることにするという前年から彼が要求していたことを即刻立法化するよう要求したが、グラスは、それを応急的なものと認めても、閉鎖された銀行の預金者を救済する「魅惑的な」規定は、彼の銀行制度改革法案に多くの支持者を獲得するのに役立つために残しておくべきだと思ひ、彼の要求を拒否し、そのような規定が削除されるならという条件で、連邦準備法を改正する法案の提出者になることを承諾したこと、そしてフーヴァーは、そうすることによって立派な銀行制度改革法案が速かに議會を通過させられるのなら差し当たりこの点は譲歩する価値があると認めたことは既に（本誌第五十一号九六―九七ページに）述べたところである。それは、グラスが一月二十一日に提出した法案が激しい非難と攻撃を受けて彼の小委員会に突き返されてから間もない頃のことである。ともかく、グラスはあくまで前記のような機関を創設する規定を彼の法案に加えることに固執したので、彼の法案が第七十二議會第一会期中にその議會通過が困難と思われるにいたった時、フーヴァーは、復興金融公社の権限を拡張するための法律Ⅱ一九三二年の緊急救済および建設法（Emergency Relief and Construction Act of 1932）の中に、また、特に預金者を保護するため、閉鎖された銀行に対して、それらの資産を担保にして復興金融公社が貸出しを行なう権限を与える規定を加えさせようとしたが、グラスに反対された。グラスは、フーヴァーに、「そのことには賛成だが、それ（閉鎖

された銀行の預金者の保護)は銀行制度改革法案(Banking Reform Bill)を通過させるえさとして用いたと思っ
ていた」と告げたと回顧録の中で書いている。⁶⁰

グラスの改革プランのうち主要なものに対するフーヴァーの見解や態度を考察したが、先に示したその他のプ
ランも、フーヴァーが賛意を示したはずのものであった。彼は、大統領就任直後、ヤング連邦準備局総裁ゴッパと協力
して投機目的のために用いられる資金の貸出しを抑制しようとした時、連邦準備局の無力を痛感させられたは
ずである。外国の銀行によって連邦準備制度の政策の効果をそがれることに対する防禦策として外国の銀行との
関係や連邦準備銀行による公開市場操作を連邦準備局がコントロールできることにすること自体にフーヴァーは
反対するはずはなかったと思われる。更に、グラスの改革プランのなかの貯蓄預金に対する支払準備金、利子率
などの規制に就いても、小さな預金者の保護を訴えていた彼に異存があったはずはない。

フーヴァーは、復興金融公社を設置する法律やグラススティールゴール法を獲得しても、決して満足したわけ
ではない。スティムソン國務長官が、二月二十一日の日記に、フーヴァーは彼の金融計画がうまく運んで大いに
安心し、上機嫌だったと書いているが、いつも陰鬱な顔をしていたといわれる彼が上機嫌だったのは、復興金融
公社がまず順調に業務を開始し、グラススティールゴール法案の議会通過が確実と思われたからだけのためだろ
う。それだけで彼が満足したと見るのは早計である。また、「フーヴァーは銀行業とビジネスは復興金融公社の
ような機関から当座の援助を或いは連邦準備銀行から融資を受けさえすれば根本的な変革が行われなくても復興
することができる」と信じていた」(Susan Estabrook Kennedy)のではないことも、彼が「支えるだけの処置を固
守し、銀行が自分で生き延びることができるようになるまで銀行がなんとかやって行けばいいと思っていた」

フーヴァー大統領の不況対策(十五)

(同上)のでないことも、これまで述べて来たことからだけでも明らかだろう。しかし、「フーヴァー政権は、一九三二年の間中、グラスの改革提案(the Glass reform proposals)を支持することを著しく差しひかえていた」(同上)ということは或る程度正しいと言えるかも知れない。確かにフーヴァーはグラスの改革法案(グラス自身の改革プランをすべて容れたものではなかった)を支持する声明を行ったり、その議会通過を促すことを含む特別教書を一九三二年中に議会に提出していないし、一九三二年の年次教書の中でも具体的にそれに言及していないが、先に本誌第五十一号九六―九七ページに述べたこととして示した終わりの部分は、彼が「立派な」改革法案の速かな議会通過を切望していたことをグラスに表明したと解釈できるだろう。一方、彼は、広汎な銀行制度改革のため、上院の銀行業および通貨委員会のメンバーとしばしば協議していたと回顧録の中で述べている。⁶⁴そして、彼は、彼が一月二十八日に上院の銀行業および通貨委員会の共和党議員(委員)たちに銀行制度改革法の大きな特色とすべきものとして示した六項目中のいくつがグラスのそれに含まれているかを見れば、彼が回顧録の中で「それは私の見地からすれば全く不十分なものであったが、ないよりましなものだった」と書いてある理由がわかる。彼は、グラスの改革法案より広汎なものを欲していたのである。

(1) William Starr Myers and Walter H. Newton, *op. cit.*, pp. 14—15.

(2) *Ibid.*, p. 15.

(3) フーヴァーは一九三一年九月に銀行破産の増加を抑える処置を考えていた時、連邦準備局の総裁^{ガッブズ}ユーージェイン・マイアに送った書簡(九月八日付)の中で、また、「……連邦準備局の指導の下で、銀行家たちの自発的な協力組織による活発な努力」が行われるようにしてほしいと訴えており(本誌第四十号、一二ページを御覧いただきたい)、彼は最後

まで政府機関の介入を避けたいと望んでいても、ステイムスン國務長官が観察したように、「自分の財務長官でさえ彼を失望させるのなら、銀行家たちによる自由意志協力ヴォランタリズムなど殆ど信じていることができなかった」はずであり（本誌第四十二号五二ページを御覧いただきたい）、彼の提案に従って銀行家たちによって創設された全国信用会社は一時的な効果しかあげることができなかったものであったし、彼はいよいよ政府機関の介入が必要と思うにいたっていいと見ていい。その目的と性格が戦時金融公社に類似した金融機関を設置することを提案したり、更にそれよりも大きな資力と権限を持つ復興金融公社の創設を議会に要請するにいたったのは、その現れと見るべきである。彼は大統領に就任の直後から取引所が株式の操作を抑制する手段を取引所自身で講じることが望んでいたことも既に述べたし、一九三〇年十月十三日にニューヨーク株式取引所の役員たちに対して、一般投資家や公共の利益に反する操作を止めさせるよう規則や運営を改めなければ、監督権を持つニューヨーク州政府が黙認していても、連邦政府が規制せざるを得なくなると警告したこと、一九三二年一月、二月にそのような警告をくりかえしてもニューヨーク株式取引所を含む株式取引所が適切な自己規制を行わなかったため、二月二十六日にニューヨーク株式取引所の会員によって行われている公共の利益に反する行為を上院が調査するよう要求し、連邦政府による規制を行うための立法措置を講じることがを求めた意思を示したことも既に述べたところである。本誌第三十六号四八―四九ページ、第五十一号一〇二―一〇三ページを御覧いただきたい。そのような取締り立法を彼が終局において望んでいたことは、ニュー・デイルを激しく攻撃していた彼が一九三四年に銀行業、株式市場などを規制する法律を改正するニュー・デイルの努力に贅意を示し、一九三六年には証券取引に監督を怠ったニューヨーク州の怠慢（それは、知事であったフランクリン・D・ローズヴェルトの怠慢をほめかしている）を非難しながら証券の発行・取引の規制に連邦政府が乗り出させたニュー・デイル立法を――議会によって充分審議されず、あわてふためいて行われ貧弱なものだがと付け加えてはいるが――正鵠を射たものと認めている。

Herbert Hoover, *The Challenge to Liberty*, pp. 107-108. ㊦ Herbert Hoover, *Addresses upon the*
フーヴァー大統領の不況対策（十五）

フーヴァー大統領の不況対策(十五)

American Road, 1933-1938 (New York: Charles Scribner's Sons, 1938), p. 133 を見よ。

(4) ユージェイン・マイアが、銀行救済機関として、その専務取締役を勤めたことがある戦時金融公社を復活させることをフーヴァーに勧め、彼が準備した復興金融公社を設置する法案がストロング下院議員とウォルコット上院議員によって同時に下院と上院に提出されたこと、そしてフーヴァーが彼の勧説を受け入れて復興金融公社の設置を議会に要請し、それが創設されることになることを彼を取締役会長に任命したことは、本誌第四十二号五〇—五一ページ、第四十三号三八—四〇ページ、五三ページ、その他において述べたところである。

(5) 前号一七ページの注④に *Ibid.* とだけ記し、そのようなマイアの勧告、その合憲性に就いてのワイアットの見解の聴取およびマイア・マッハの回答は、Helen M. Burns, *The American Banking 1933-1935*, p. 11 に拠ったように示したが、そのことに就いては同書の二一ページだけではなく次のページにわたって述べられている。*Ibid.* のもとで、pp. 11—12 と入れるのを落としていた。ここで、追記させていただきたい。なお、同書には、それがいつのことであつたか記されていない。

(6) Rixey Smith and Norman Beasley, *op. cit.*, p. 306.

(7) 後に述べるように、すべての商業銀行を連邦準備銀行に加盟させることはもちろん、他州の銀行と取引を行い、他州に代理店あるいは駐在員を持ち、他州におけるビジネスと関係を持ち、他州からの預金を受け、他州からの或いは他州への金銭の移動に関するその他の業務を取扱うなど、州際取引を行う銀行をさえ強制的に連邦準備制度に加盟させることは、グラスの法案から削除されなければならなかった。なお、ミッチェル法務総裁は、フーヴァーの回顧録によれば、選挙人登録簿には民主党員になっていたが、見解や信念の面では共和党員であり、クリーリッジ大統領の時代(即ちフーヴァーが商務長官をしていた時)に法務次官を勤めたことがあり、フーヴァーは「もっと有能で、司法部の意気の高揚 (the uplift of the judiciary) にもっと熱心な或いは法の施行という彼の第一の職務にもっと精励する法務総裁

たはなかつた」に類してゐる。Herbert Hoover, *The Memoirs*, Vol. II: *The Cabinet and the Presidency, 1920—1933*, p. 219. それから推測して、このミネソタ州出身の法務総裁は法律上の見解を求められた時、厳しく保守的な、旧時代的な解釈しかできなかつたと思われる。

⑧ Bascom N. Timmons, *Jesse H. Jones: The Man and the Statesman*, p. 177; Jesse H. Jones, with Edward Angly, *Fifty Billion Dollars: My Thirteen Years with the RFC (1932—1945)*, p. 45; Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, p. 52.

⑨ Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, p. 52; H. Parker Willis and John M. Chapman, *op. cit.*, p. 65.

⑩ Herbert Hoover, *The Memoirs*, Vol. III, p. 110. フーヴァーは、彼が一九二九年十二月に最初の年次教書の中で銀行制度を調査する「合同委員会」の設置を要請したのに対してグラスが彼の提案に反対したことに就いても、回顧録の中で憤懣の意を示している。そして、彼はグラスを「協力的な人だったが、彼が政治的衣装を着けた時は別だった」と評してゐる。*Ibid.*, Vol. III, p. 121. グラスは十一月の選挙で民主党が勝利を得ると確信するところだ、民主党全国大会が近くてこれ政治的に正装し、いよいよフーヴァーに非協力的な態度をとつたのである。

⑪ Jordan A. Schwarz, *The Interregnum of Despair: Hoover, Congress and the Depression*, pp. 99—100.

⑫ Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, p. 53.

⑬ *The State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover*, Vol. II, pp. 500—502 及び 514。

⑭ Herbert Hoover, *The Memoirs*, Vol. III, p. 123.

⑮ *Ibid.* フーヴァーが、そこで、グラスの改革法案が、すべての商業銀行に連邦準備制度への加盟を強制する規定を含むものであるように述べているが、それは誤りである。

三

グラスが一月二十二日に上院に提出した法案（第七十二議会第一会期上院第三二二五号法案）は次のような事項を主な特色とするものであった。⁽¹⁾

1 懲罰を課する権限を連邦準備局に与えることによって、投機目的のために用いられる貸し金クレディットに対する取締りを強化する。その懲罰の一つは、連邦準備銀行から約束手形で十五日間の貸出金を得る一方で支払いが済んでいない証券類を担保にとった貸付けを増加することを止めるようにという正式の警告を無視する銀行に対して連邦準備制度の信クレディット用の便を与えないというものであった。

2 銀行の証券子会社は連邦準備局による厳しい監督に服させる。それらは三年以内に親銀行から完全に分離されることが必要である。

3 公開市場操作を連邦準備局の指揮の下で行わせ、その厳重な監督に従わせるため、十二の連邦準備区それぞれから一名ずつ任命された十二名で構成される連邦公開市場委員会を設ける。

4 職権によって連邦準備局のメンバーになっている財務長官を排除し、その政策が財務省の影響を受けないようにする。

5 連邦準備制度を外国の銀行業者から保護するために、外国の銀行業者とのすべての関係は連邦準備局が監督するものとする。

6 預金者をなお一そう保護するため支店銀行業（銀行の支店設置）が奨励された。五〇万ドル以上の資本金を

持つ国法銀行は、その（それが在る）州内に、その州の法律が銀行の支店設置を認めていると否とに拘らず、支店を置き経営することが許されるものとする。なお、特別な場合には、支店が親銀行たる本店から五〇マイル以内の時に限り、州境を越えて他の州のなかに設置することを認める。

7 資本金が少ないことが多くの銀行倒産の原因とわかったため、特に小さな地域共同体のなかの銀行の最少限必要な資本金を、それらの人口に応じて累進的な段階で引上げる。これらの小さな銀行の準備金も増額されるものとする。

8 連邦準備銀行の剰余金からだけでなく、財務省からと連邦準備制度加盟銀行に対する賦課金からの特別支出金によって資本金が調達される連邦「銀行」清算会社（a Federal liquidating corporation）を設立する。この資本金は、閉鎖された加盟銀行の資産を買取るために用いられ、預金者に対する支払いを迅速にする。

これらのなかに、フーヴァーが求めていた「証券販売を行う子会社（或いは従属部門）を徐々に分離させること」と、支店銀行業を発達させること（ただし、彼が、望んでいた程の条件は付けられなかったが）と、彼が強く主張して来たような形ではなかったが、閉鎖された銀行の預金者を保護することが含まれている。そのほか、4と8、特に4に掲げたこと以外のこと就いても、彼が好ましいと思うものであっただろう。

しかし、フーヴァーもグラスも望んでいた「すべての商業銀行（とまでいかなくとも、州際取引を行う余り小さくないすべての銀行）を強制的に連邦準備制度に加盟させること」はもちろん、「連邦準備制度（連邦準備銀行）によるすべての商業銀行の検査を定めること」（或いは「すべての銀行——とまでいかなくとも、州際取引を行うすべての銀行——を連邦準備制度の監督下におくこと）は、その法案のなかに加えられなかった。それらは、州が各自の州内で

フーヴァー大統領の不況対策(十五)

州法に従って設立された銀行を監督する権利に挑戦するものであったし——それ故にこそ、フーヴァーもグラスも合憲と認められ得る方法を求めていたし、フーヴァーは上院の銀行業および通貨委員会のメンバーにその方法を考えさせようと努めたはずである——、地方の独立の銀行に關係を持っていた上院議員たちは、それらのことや、先に述べたような銀行制度の統一化をもたらすことが法案に書き込まれることに反対したのである。⁽²⁾フーヴァーが望んでいた「要求払い預金銀行に長期貸付を行わせないようにすること」も、「貯蓄および長期信用機關を要求払い預金銀行から分離させること」も法案に書き込まれていなかった。彼が特に望んでいたこれらのことを欠き、更に彼が嫌ったはずの4のようなことを含む法案を、彼が、先に述べたように、「私の見地からすれば全く不十分なものであった」と評したのも当然と言わなければならない。しかし、それでも「ないよりまし」以上のものと言えるだろう。

そのような法案でさえ、一九三二年になつていても、議会は承認を拒否した。その法案は、前号の終わりに述べたように上院に提出されてから一週間たためうちに修正のため銀行業および通貨委員会のグラスの小委員会に差し戻されてしまった。グラスはフーヴァーと協議したのち、法案は銀行業および通貨委員会によって書き直され、三月十七日に再び上院に提出された。上院銀行業および通貨委員会の要求に従つて、連邦準備局は、その法案(第七十二議會第一会期上院第四二一五号法案)の批判的分析を行い、その統制力を強化することに賛意を表しながら、修正すべき点を逐一指摘し、多くの修正を勧告したが、その法案は再び上院で激しい攻撃を受け、もう一度書き直されなければならなかった。四月十八日に三たび銀行制度改革法案は上院に提出された。そして、その法案(第七十二議會第一会期上院第四四二二号法案)は四月二十七日に議事日程表に載せられたが、また激しい攻撃

を受けて、六月十六日に議事日程からはずされてしまった。⁴⁾

それらの法案に最も激しい攻撃を行ったのは、特に銀行の証券子会社の所有が禁じられることや連邦準備局の統制力を強化されること更に「連邦〔銀行〕清算会社」のために（自分自身は安全と思いつながら、弱小の或いはその他の経営状態の悪い、競争的立場にある銀行の預金者を保護するために）多くの賦課金を課せられることを嫌った金融界の人々と上院におけるその代弁者たちであった。⁵⁾ 支店銀行業を奨励する規定を嫌い、独立の単位銀行を保護することを望んだ中西部と南部の諸州選出の議員たちは、その規定の削除を要求していた。そのような議員のリーダーは、上院銀行業および通貨委員会の委員長で、グラスの小委員会のメンバーでもあったサウス・ダコタ州出身のピーター・ノーベックであった。⁶⁾

その間、四月十四日に、ステイヤーゴール下院議員（下院銀行業および通貨委員会の委員長）が国法銀行法と連邦準備法に若干修正を加えるとともに「銀行の預金者のための連邦保証基金（Federal guaranty fund）を設ける法案（第七十二議会第一会期下院第一一三六二号法案）を提出した。⁷⁾

そのステイヤーゴール法案の最も重要な特色は銀行の預金者のため連邦保証基金を設け、銀行が閉鎖されたとき預金者を保護することであったが、財務長官と通貨監督官のほか上院の助言と同意を得て大統領が任命する三名の委員（任期四年、年俸一万ドル）で構成される連邦銀行清算委員会（Federal Bank Liquidating Board）を設置することも規定していた。その「連邦保証基金」は、財務省によって——これまで連邦準備銀行によって合衆国政府に特許税（Franchise tax）として支払われていた金額と同額の金額を——と、各連邦準備銀行および国法銀行その他の連邦準備制度加盟銀行によって——それぞれ、連邦銀行清算委員会が要求する金額（但し、前者はそれ

フーヴァー大統領の不況対策（十五）

それ一億五〇〇万ドルまで、後者は合計一億ドルまで）を——出資されて設けられることとされたが、連邦準備制度に加盟していない銀行でも、資本金と剰余金の合計額が二万五〇〇〇ドル以上あり、連邦銀行清算委員会の検査を受け、健全な状態にあると認められ、同委員会の承認を得れば、その基金に出資し、その預金者の保護を受けることができるものとされた。なお、連邦銀行清算委員会は、後に資金の不足が生じた場合は、加盟銀行に前年中の預金高に比例した金額（毎年合計一億ドルまでの委員会が指定する金額）を基金に払い込むことを要求し、更に必要な金額を復興金融公社から（同時に五億ドルまで）借入れる権限を認められるものとされていた。⁽⁸⁾

この法案は下院の議場ででも、銀行業界誌や新聞紙上でも激しく論議され、特に銀行家たちはそれに反対した。政府内部にも、州のレヴェルでの類似のプランの失敗を指摘し反対するものが多かった。しかし、銀行倒産の増加にろうばいしていた公衆は、銀行預金の安全を保証されることを望んでいた。五月二十七日に、その法案は若干修正されて下院で可決され、翌々日、上院に送られた。しかし、それは第七十二議会第一会期の終わりで上院の銀行業および通貨委員会に残っていた。⁽⁹⁾

こうして、グラス法案も、ステイヤーゴール法案も第七十二議会第一会期中に議会を通過せず、銀行制度を改革する法案は、フーヴァーが大統領に再選されることに失敗した後の第二会期で、銀行危機がいよいよ増大した時期に、また討議の対象になることになった。〔以下次号〕

(1) Rixey Smith and Norman Beasley, *op. cit.*, pp. 304—306; Marcus Nadler and Jules I. Bogen, *The Banking Crisis: The End of an Epoch*, p. 52—53.

(2) Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, p. 51.

- (3) マーハンの総裁を通じて、三月二十九日付けの意見書とをあげ、上院銀行業および通貨委員会のノーハック委員長に伝えられた。*Federal Reserve Bulletin*, April, 1932, pp. 206—222.
- (4) Helen M. Burns, *op. cit.*, p. 17; Rixey Smith and Norman Beasley, *op. cit.*, p. 306; Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, p. 53; *Congressional Record*, LXXV, pp. 6329, 8350.
- (5) Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, pp. 51—52; Harris Gaylord Warren, *Herbert Hoover and The Great Depression*, p. 282. その中で、アメリカの銀行家は、保守的なもので、現状を変化させる法律を嫌うものである。Marcus Nadler and Jules J. Bogen, *op. cit.*, p. 46.
- (6) Susan Estabrook Kennedy, *op. cit.*, p. 52.
- (7) *Congressional Record*, LXXV, p. 8273.
- (8) 72d Congress 1st Session, H. R. 11362, Title II.
- (9) Helen M. Burns, *op. cit.*, p. 18.
- (10) ガーナー下院議長は、その会期中に、両法案を結合せしめるとを願った。Bascom N. Timmons, *op. cit.*, p. 178.