

アメリカにおける商業銀行の問題点

小 牧 聖 徳

一 序

二 商業銀行の構成

三 銀行破産

四 預金保険

五 銀行特許、監督、検査

一 序

近代的銀行制度は各国の歴史的、社会的事情を反映し、それに適合してつくりあげられるものと云うことが出来る。この近代的銀行制度は一面ではその中にひそんでいる近代的銀行制度としての共通面をもつとともに、他面ではやはり各国の特殊な事情に制約されて各国独自の制度をつくりあげている。このことは基本的には各国それぞれその歴史的社会的事情を異にする面をもっていることの銀行制度における反映であることが出来る。本稿ではアメリカの銀行制度のうち、特に商業銀行を中心として、それがどのような特徴をもつものであるかを明かにし、それらを通じて今日、アメリカの商業銀行が直面している問題の所在を明にしたいと考える次第である。

二 商業銀行の構成

アメリカの商業銀行制度の最もいちじるしい特徴は、その制度の中に多数の銀行を持つているということである。例えば一九五〇年末には一四、〇一五の商業銀行が一八、八三九の店舗で営業している。これに反してカナダではわづか一〇の銀行が約三、三〇〇の支店を持つて広大な地域で活動しているし、イギリスでも、わづか一三の株式銀行があるだけで、そのうちの五行—普通 big five—といわれているものが銀行制度全体の九〇%の資産を保有して、約八、〇〇〇の支店を活動させている。このようにカナダやイギリスでは、共にわづかの商業銀行がそれぞれ多数の支店を有して広い地域にわたつて活動しているのである。これに反しアメリカにおいては一店舗だけの株式銀行が支配的であつて、商業銀行全部（一四、〇一五）のうちわづか一、二〇〇行足らずの銀行が、二店舗以上を有しているだけである。アメリカではこのように一店舗だけの銀行が圧倒的に多く、支店を持つてゐるのはわづかである。すでにみたようにアメリカの商業銀行はすべて同種のものから成立つてゐるわけではなく、更にそれらの中には集団銀行（Group Banking）や連鎖銀行（Chain Banking）の member として集団の連鎖の形成に参加して、相互のつてが、を持つてゐる銀行も若干ある。したがつてアメリカの商業銀行の中には（1）単一銀行（Independent Unit Bank）（2）支店銀行（Branch Bank）および（3）集団銀行（Group Banking）（4）連鎖銀行（Chain Banking）があるわけである。

単一銀行とは単一の銀行店舗をもつてゐるもので、銀行を支配しようとする個人とか団体とか株式会社とか或いは他の銀行とかによつて統制されず、またみづからも他の銀行を統制しない銀行のことである。いゝかえると、

一店舗だけをもつていて、所有や統制を通じて其の他の銀行と密接な関係をもつていない銀行のことである。アメリカの商業銀行の殆んどは、このタイプである。

支店銀行とは一銀行が二店舗以上で営業するものである。すなわち多数の店舗が一団の所有者と一つの重役会をもつた一つの株式銀行によつて直接に統制されるものである。支店銀行のうちには比較的小規模で地方の小都市に二、三の銀行店舗をもつにすぎないものから、五〇〇以上の支店を持つて全州にわたつて拡がっている大支店銀行に至るまでさまざまである。

集団銀行とは二行以上のそれぞれ別個の株式銀行が持株会社の統制下にあるものである。例えばそれぞれ別々に設立されたA、B、C、D銀行が、銀行を支配するのに少くとも必要なだけの株式を所有している持株会社Hの支配下におかれているものである。ある時には持株会社みづからが銀行である時もあるし、そうでない時もある。持株会社で統制される銀行は単一の店舗だけしか持つていない時もあるし、あるいは支店を持つた銀行である場合もある。ある銀行集団は、三、四の銀行だけしか含んでいないが他のものは五〇以上の銀行を包含している。連鎖銀行は二行以上のそれ／＼別個の株式銀行か持株会社以外の方法によつて共通の統制にしたがうように協定を結んだものである。このようにして、二行以上の銀行は同じ個人または同じ団体によつて所有せられ、同じ重役を持つことが出来る。一般的に連鎖銀行制度は連鎖の中の比較的大きな枢軸銀行を中心として打樹てられるのである。アメリカの連鎖銀行制度九六のうちで五五は、一九三九年末には、枢軸銀行の預金が、連鎖内の他の銀行の預金の総計よりも多かつた。

ところで支店銀行は集団銀行や連鎖銀行とは形態においてははつきりと、そしてその機能においてはある程度

違つてゐるけれども、これら三つの制度には共通点がある事も明かである。これら三者はすべて多数店舗銀行業（multiple-office banking）を成立させる方法であつて、これによつて多数の銀行店舗が共通の統制下におかれることになるのである。以上のような銀行組織の形態は商業銀行制度の中でみづからの立場を維持し、發展させるために、しばしばげいしい対立を示した。そして銀行組織の形態は政府の制約の下にあつたので、議會や州の立法者たちはしばしばこの問題をめぐつて対立したのである。この間の基本的な問題を明かにするために支店銀行と単一銀行との対立をみることにする。

「支店銀行対単一銀行」

銀行同志の間でさえも支店銀行問題についてははげしい意見の喰違ひがあつた。一般的に言つて主要都市の大銀行は、他の都市とか自行所在地内でも遠隔の地域とかに自由に支店を設けることを望んだ。これに対して小銀行特に主要都市以外の小銀行は自行と競争することになるような支店の設立をおそれて反対した。この対立にあらわれた多くの議論は、一般に大企業を攻撃して小企業を支持し、あるいは反対に小企業を攻撃して大企業を支持するのに使われる議論と極めてよく似通つてゐる。先づ単一銀行の擁護者は単一銀行タイプの長所を強調し、支店銀行タイプの欠点をつくのである。その主張の主なものとは次のようなものである。先づ単一銀行の長所として、

① 単一銀行は柔軟性のある経営をすることが出来る。銀行員はその地方で大きくなつたので銀行の顧客の信用状態の实情に通じてゐるから、貸出や其の他の事務は誰よりもより早く決定することが出来る。それに反して支店の支配人であれば遠くはなれた本店の裁定を一々待たなければならぬ不便がある。

② 地方銀行は大支店銀行の地方支店よりもその地方の経済的發展に強い関心を持つてゐる。だからその地方であたらしく事業を始めようとする

る若者たちは、地方銀行によつてこそ資金融通の道がつけられる。この点について地方銀行業者は同情的で理解があるのに対して、支店の支配人はひややかで人間味に欠けるというのである。つぎに支店銀行の欠点として、③支店銀行は独占的になりやすい。仮に一都市に一銀行のほかは、あたらしく多くの支店が設立されると、各支店銀行は手数料、利子率等々について他の銀行と協定を取結ぶようになるから、その為はその地方は独占化される危険がある。④支店銀行は小都市、小企業から貸付資金を引あげて、それらを大都市において大企業に貸出す傾向がある。その結果地方の経済的發展を阻害することとなるので②においてのべられた論議と表裏の關係をもつている。⑤巨大支店銀行制度は金融力を集中し、それら巨大支店銀行の密集する Wall Street が金融界を広汎に支配するおそれがあるといふのである。

単一銀行の擁護者は以上のように主張するのであるが、これに対して支店銀行擁護者は、これらの主張の殆んどが妥当性を欠いていることを述べて支店銀行の長所を強調し、そして単一銀行の持つ欠陥を指摘するのである。支店銀行擁護者の議論は大體つぎのようなものである。

①単一銀行は経済的なあるいは効率的な機能をする為には余りにも小規模すぎる。物的にも不充分であり、人的にも有能なエキスパートを集めることはむづかしい。これに反して大規模支店銀行は多数の仕事を集中して、能率的に処理することが出来、有能な人物をあつめ、且訓練することも出来る。更にまた大規模支店銀行ならば、長い間銀行業をなやまして来た情実貸出とか依怙贖負をさけることが出来る。②資金量から見ても単一銀行は地方の大企業に融資するためにはあまりにも小さすぎる。制限された貸出能力しか持たない単一銀行は企業が必要とするだけのものを貸出すことが出来ない。これに反して大規模支店銀行制度の支店は組織全体を源泉としてそ

こから豊富に貸出することが出来る。③資金の分散、という点から見ても単一銀行はその資産を地理的及び産業的に分散出来ないことにならんでいる。すなわち単一銀行が地方の特殊な企業に巨額な貸出をすれば、その貸出の成否はその地方の農業、鉱業、工業等の特殊な産業部門の繁榮に極めて大きく依存することになる。これに反して大支店銀行においては自行の支店の所在する地域で自由に貸出することが出来るし、したがつてその資産を地理的にも、そして産業的にも広く分散した状態で運用することが出来る。④資金の移動、という点についても単一銀行ならば信用の地域的な移動を行うことは出来ない。すなわち単一銀行制度のもとでは、信用が欠乏して利率が高い地域へ資金を移動さす為の便利で確実な機構が存在しない。これに反して支店銀行制度においては大小さまざまの処に設けられたパイプは小地域から資金を吸上げる為に使われるのではなくて逆に小地域へ資金を送り込んでそれら地方の利率を引下させるものであり、支店銀行制度によつてこそ貸出資金の移動が容易になる。そしてその資金の移動にさいしても単一銀行の論ずるように地方の小都市の資金を涸渇させるように作用するのではない。⑤地方の發展については単一銀行と同じように支店銀行も等しく関心を持つてゐる。何となれば支店銀行も亦同じように繁榮することを望むからである。だから単一銀行の行う批判は妥当ではない。⑥独占的になるという点については地方を独占したり、または手形交換協会を通じて独占的協定を結ぶ単一銀行にくらべて支店銀行は独占的に行動するということはない。この点についても単一銀行の言ひ分は妥当性を欠いてゐる。⑦単一銀行よりも支店銀行の方が破産する傾向が少い。たしかにアメリカ銀行業は他の国の銀行業とくらべて高い破産率をもつてゐる。ある程度まではこれはアメリカ経済の大変動の影響である。けれどもよりすぐれた監督、より経済的な活動、資産の広汎な分散、必要なときに組織内の他の支店を助ける各支店の保証能力等のために、支

店銀行の方がより安全である。

以上のように支店銀行擁護者は主張するのである。単一銀行と支店銀行との相対的な長所をめぐつての対立は今尚、支店銀行の優勢のうちにつづいていいる。

支店銀行か単一銀行かの問題について、つぎに各州の態度をみることにする。この問題に関する各州の立法はまちまちである。若干の州—十三州—は支店銀行を禁止するか、もしくは支店銀行認可のための立法を持つていない。それとは反対に其の他の若干の州では全州に支店銀行業をゆるしているし、他の州では支店の設立を許可する前にその地域にそれ以上、銀行が必要であるかどうかを調査した上で全州に支店の設立をゆるしている。更に他の州では本店の所在する都市とか地方だけに、あるいは州よりもせまい地域内だけ、支店の設立を許可している。支店銀行に関する各州の態度はこのようにまちまちである。

つぎに連邦の態度を見なければならぬ。支店銀行に関する連邦の立法は大幅に変化して来ている。合衆国第一および第二銀行は全国的な支店銀行制度であつた。一八六三年の国法銀行条例は支店銀行業に特別の注意をはらつてはいないが、同条例では支店銀行業を禁止するものと解せられる。しかし一八六五年の修正によつて、国法銀行へ転化する州法銀行は既存の支店を保持することを許されていた。一八六五年以後五〇年間以上は、国法銀行の支店と言へば州法銀行が国法銀行になつた時に州法銀行が持つていた支店だけであつた。一九一三年の連邦準備法通過以来、支店銀行に関する連邦の立法は今までよりもいくらかゆるやかになつた。支店設立に関する連邦法の主な条項はつぎのようである。すなわち①連邦準備制度のメンバーである国法銀行、州法銀行の双方共に、その銀行が所在する州の法令が支店の設立を特に認めるならば、本店所在都市に支店を設立することが出来

る。②また本店所在都市以外においても、支店を設立することが出来るがその場合でもその銀行が所在する州の境界を越えてはならない。更に支店の設立とかその業務等については各州の地方的な制限にしたがわなければならない。そして国法銀行でも州法銀行でも連邦準備制度に加盟している銀行はすべて、連邦法によつて規定せられてゐる最低必要資本額 (minimum Capital Requirement) に達しないならば支店の設立は出来ないのである。

このことがほとんどの州法より以上に厄介なのである。③国法銀行は通貨管理官 (Comptroller of the Currency) の同意なくには支店の設立や移転が出来ないし、連邦準備制度に加盟している州法銀行は連邦準備制度理事會 (the Board of Governors of the Federal Reserve System) の同意ある場合にのみ支店の設立や移転が出来るのである。④連邦準備制度に加盟してはいないが連邦預金保険会社 (Federal Deposit Insurance Corporation) に加入している州法銀行は、連邦預金保険会社の同意ある場合にのみ支店の設立や移転が出来るのである。以上みたようにアメリカの支店銀行業についての立法状態からみて、その立法が錯雑しているだけでなくまたつぎのような事柄をも汲取ることが出来る。①連邦の立法はそれぞれの地域に適用される州の法令よりも決してゆるやかではなく、時によると一層制限的である。②全国的に関連を持つ重要な問題—支店の設立を許すとか許さないとか—についての国策の形成を、個々の州に住せておくという点に問題がある。その結果支店の設立を認めない州が今尙、現存するという結果となつてゐる。しかしながらすでにみたような各種の法的制限にもかかわらず支店銀行業は最近の五〇年間に次表 I のようにはつきりと増大してゐる。一九四九年には支店総数四、三八六店はアメリカの商業銀行の全店舗数、約一八、八〇〇の二五% 近くに達し、支店銀行制度に含まれる商業銀行は商業銀行全部の預金の五〇% 以上を有している。以上の数字はアメリカでの支店銀行業の重要性を物語つてい

〔第一表〕 合衆国における支店銀行業

年 別	支店を持つ銀行数	支店 総 数	支店のある場所	
			本店所在都市	本店所在都市以外
一九〇〇	八七行	一一九店	二五店	九四店
一九二〇	五三〇〃	一、二八一〃	七七三〃	五〇八〃
一九三〇	七五一〃	三、五二二〃	二、三九一〃	一、一三一〃
一九四〇	九五四〃	三、五二五〃	一、六〇二〃	一、九二三〃
一九四九	一、一六二〃	四、三八六〃	一、八八一〃	二、五〇五〃

る。しかし広い地域にわたつて多数の支店を持つているカナダや、イギリスの支店銀行制度に匹敵出来るものはアメリカではごく僅かである。州の領域をこえた支店組織は存しないし、殆んどが比較的せまい地域で活動している。次表Ⅱにみられるように支店制度の商業銀行一、一六二行のうちの五五％はわづか一支店だけしか有していないし、九三％は九支店以下しか持つていないのである。また一九四九年に支店を持つて活動している一、一六二行のうち、二七％は本店所在都市だけに支店があり、七五％は本店所在地方にしか支店がない。更に本店所在地方やその隣接した地方に支店があるのが全体の九四％であるが、隣接しない地方に支店があるのはわづか六％にすぎない。

支店銀行業は現在よりも、もつと広汎な地域にわたつて活動することが許されるならば充分に発展すると思われるが、更に支店制度に対し州の境界をこえて拡大することが認められるようになるならば更に大きな発展をとげるものと思われる。

〔第二表〕 合衆国における支店銀行業の実情（一九四九、六、三〇）

一銀行の持つ支店数	銀行数	支店総数	一銀行の持つ支店数	銀行数	支店総数
一店	六四五	六四五	五三店	二行	一〇六店
二〃	二〇九	四一八	六八	一	六八
三〃	一〇一	三〇三	七五	一	七五
四〃	五三	二二二	七六	一	七六
五〃	七六	四八三	八〇	一	八〇
一〇〃	三五	四〇八	一二七	一	一二七
一五〃	一三	二一九	五一九	一	五一九
二〇〃	二二	六四七			
計	二、一六二	四、三八六			

〔集團銀行〕

〔第三表〕 合衆国における集團銀行業（一九三九、一二、三一）

グループ内の銀行数	グループの数	グループに入っている銀行数	集團銀行の持つ支店数
五行以下	二〇	六九行	六〇店
六行～一〇行	一一	七五	六八
一一〃～一八〃	七	一〇二	六四五
二一〃	一	二一	六七
七五〃	一	七五	八
八五〃	一	八五	二一
計	四一	四二七行	八六九店

アメリカにおける商業銀行の問題点

集団銀行についての州や連邦の態度は、支店銀行業に対するものよりも、ゆるやかである。連邦準備制度に加盟している集団銀行は連邦準備制度理事会によつて規制せられている。合衆国での集団銀行の状況は前表Ⅲの通りである。あるものはその集団の中に、二、三の銀行だけしか含んでおらず、せまい地域に限られているが、他のものは二州から七州にもまたがつて多くの銀行をその集団の中に包含している。適当に規制された集団銀行は単一銀行の欠点をさけることが出来るといわれている。しかし集団銀行制度は支店銀行制度にないような長所を事実上持つてゐるわけではなく、また支店銀行業のもつ長所をばすべて実現することが出来るものでもない。

「連鎖銀行」

同じ重役であるとか、同じ人や団体が所有しているとかいうように、いわば経営とか所有とかが同一人あるいは同一団体のもとにあるような形態で二行以上の銀行が共通の統制下にあるのが連鎖銀行であるから、連鎖銀行の正確な範囲を決定するのは困難である。けれども一九三九年末の状況は大体次のように推測される。

連鎖の数	九六連
連鎖内の銀行数	四九九行
連鎖銀行の持つ支店数	七五店

連鎖銀行は集団銀行よりも長所があるとは思われないし、いわんや支店銀行より勝るものとは思われない。少くとも資産の分散や、地域的な資金の移動性を達成するための能力において、支店銀行制度にくらべて明かに劣るものと考えられる。

三 銀行 破 産

アメリカの商業銀行のもう一つの特徴は、他の主要な国々の商業銀行制度にくらべて極めて高い破産率を示していることである。カナダやイギリスでは数十年間一つの銀行破産もなく経過して来たのにアメリカでは一九三四年までは一年間に数百以上の銀行破産をみずに経過したことはなかった。つぎに示すように表IV、一八六四年

〔第四表〕 合衆国における銀行の営業停止

時 期	国 法 銀 行	州 法 銀 行	計
一八六四—一八九六	三二八	一、二三四	一、五六二
一八九七—一九二〇	二五六	一、一七七	一、四三三
一九二一—一九二九	七六六	四、六四五	五、四一一
一九三〇—一九三三	一、九四七	六、八六五	八、八一二
一九三四—一九五〇	七二	三四三	四一五
計	三、三六九	一四、二六四	一七、六三三

以来一七、六〇〇以上の銀行破産になやまされて来たのである。このうちで一四、〇〇〇以上は一九二一年から一九三三年までの間に起つたのである。一九二一年から一九三三年までの銀行破産によつて蒙つた預金者の損失は二〇億弗近いと評価されているし、銀行株主もまた巨額の損失を蒙つたのである。それでは何故にアメリカでは銀行破産がこのように多く起るのであるか。ある程度までは商業銀行の機能そのものに原因がある。すなわち預金や其の他同様の債務は銀行にとつては資金源であつて、しかも資金全体のうちでこれらは通常高い割合を占

めているものである。したがつて預金其の他の比較的わづかの減少でも株主の利権を帖消にするし、預金者の請求権の安全性をおおびやかす。更に、ほとんどの銀行債務は要求次第かまたは短期間に支払わなければならないのに、銀行資産のかなりの部分は長期にわたつて流動化されるにすぎない。しかしこのような弱点は各国の商業銀行に共通しているのである。だからアメリカの商業銀行の特殊性の中にかぞえることは出来ない。それでは他の国とくらべて何故にこんなにも銀行破産が多いのかをみなければならぬ。それには少くとも三つの原因をあげることが出来る。すなわち①商業銀行の構成、特に小規模単一銀行の優勢なること。②第一次大戦勃発当時に於ける各地での銀行の過剰設立状態。③アメリカ経済における景気変動、以上である。

すなわち大規模単一銀行や支店銀行にくらべて小規模単一銀行は特に破産しやすいということは極めて明かである。その経営は不手ぎわで情実は公然の秘密であり、資金の大部分は地方の農業、工業、商業に貸付けられ勝である。そして貸出の安全性はその地方の特殊企業の繁栄に依存し勝である。例えば、デトロイトにおいては全借入人の返済能力は自動車に対する需要の大小に依存しているし、カンサス全都市の繁栄とカンサスの単一銀行の資力は小麦市場の状況にかゝつていたのである。したがつて単一銀行、特にその小規模のものは不況に直面して弱体化し勝である。このような小規模の単一銀行がアメリカの銀行の大部分をしめ、それらは比較的せまい地域に設けられている。このことは特に第一次大戦末にはなほだしく、銀行数の大膨脹が各地に銀行過剰設立となつてあらわれた。各地では銀行の資金になる余分の貨幣がそれ以上ないのにもかゝらず、余りにも多くの小規模銀行が設立され、そしてすべてが経済性、効率性、安全性を達成しようとした。銀行の数は表Vにみられるように一八八〇年の二、七二六行から一九二〇年には二八、六五九行に増加している。その増加銀行の大部分は州法

〔第五表〕 合衆国における商業銀行数

年	国法銀行	州法銀行	合計
一八八〇	二、〇七六行	六五〇行	二、七二六行
一九〇〇	三、七三一〃	五、〇〇七〃	八、七三八〃
一九一四	七、五一八〃	一七、四九八〃	二五、〇一六〃
一九二〇	八、〇二四〃	二〇、六三五〃	二八、六五九〃
一九三四	五、四一七〃	九、六〇四〃	一五、〇二一〃
一九四〇	五、一六四〃	九、二三四〃	一四、三三八〃
一九五一	四、九四六〃	九、一六一〃	一四、一〇七〃

銀行であつたし、そのすばらしい増加は小規模銀行によつて占められていた。二、〇〇〇人程の住民の村に三行以上の銀行がある事もめづらしい事ではなかつたし、多くの中、小都市も同じように銀行過剰の状態であつた。銀行破産の大浪は小銀行に対して特にはげしくうちよせた。一九二一年から一九三六年までの破産銀行の半分以上は貸付、投資合計額二五万弗に達しない銀行によつて占められているし、破産銀行の八五%以上は貸付、投資合計額一〇〇万弗までの銀行によつて占められている。勿論小規模銀行の総数は多いのであるけれども、それにして破産率は大規模銀行のそれよりもはるかに高かつたのである。表VIがそれを物語つてゐる。

先にみたようにアメリカの商業銀行の構成は他の国の商業銀行の構成よりも弱点を多く持つてゐる。そのために不景気によつて銀行制度がうける傷手は他の国々の商業銀行が受ける傷手よりも一層大きい。農業の不況による圧迫はアメリカでは他の農業国とくらべて決して大きい方とは言えないけれども、二つの大戦の間に起つた農

〔第六表〕 貸出額別銀行営業停止状況（個人銀行、貯蓄銀行を除く）一九二一—一九三六

総貸付投資額による階層	一九二〇、六、三〇		一九二一—一九三六	
	営業中の銀行数	営業停止銀行数	対一九二〇、営業停止銀行の比率	営業停止銀行の階層別比率
一五万弗以下	六、五四八行	五、二八七行	八〇・七%	三六・九%
一五万弗—二四万九千弗	五、一一四〇	二、六六六〇	五二・一〇	一八・六〇
二五万弗—四九万九千弗	六、九七七〇	二、九六六〇	四二・五〇	二〇・七〇
五〇万弗—九九万九千弗	四、九九一〇	一、七八七〇	三五・八〇	一二・五〇
一〇〇万弗—一九九万九千弗	二、七三三〇	八七〇〇	三一・八〇	六・一〇
二〇〇万弗—四九万九千弗	一、五七三〇	五〇五〇	三二・一〇	三・五〇
五〇〇万弗—九九万九千弗	五〇八〇	一五一〇	二九・七〇	一・〇〇
一、〇〇〇万弗—四九万九千弗	三六九〇	九二〇	二四・九〇	〇・六〇
五〇〇〇万弗以上	七二〇	九〇	一二・五〇	〇・一〇
計	二八、八八五行	一四、三三三行		一〇〇%

業の慢性的不況は、農業地方の銀行にとつては特に被害が大きかつた。一九二九年以降の大不況は一層はげしく、それが銀行破産の潜在力であつた。銀行破産と不況とは相互に影響しあつて両者を一層悪化させ、不況は銀行を破産させる傾向があり、また銀行破産は不況を深化する作用をもつ。

このような銀行破産が、他の企業の破産と比較して特に好ましくないと思われる理由は次のようなものをあげることが出来る。①一般大衆の零細な預金者たちが損害をうける。②零細な預金だけでなく巨額の預金も破産銀行において凍結される結果、工業、農業の生産物に対する購買力が失われて了う。この影響は特に一般的な不況の時には重大である。③一銀行が破産するとその事が他の銀行の多くの預金者を驚愕させるために、他の銀行の

破産をも誘発することになる。④銀行破産が起り出すと預金を引出し、紙幣や鑄貨の形態での退職傾向が一般化し、その為に銀行支払準備金を引出すことになる。その為信用が引しめられるし、更に貸出が引しめられる結果として、生産や雇傭が阻げられることになる。⑤銀行破産は銀行に対する信頼を傷つけ、不況を深めることになる。等々、以上のようなさまじい影響力を銀行破産は持つのである。

このような破産を減らす為にはどのようにすべきであるか。そのための一方法は過度に危険な貸出や投資を銀行に禁じ、妥当な資本を維持するように強制することであるといわれている。すなわち、銀行がその貸出や投資において充分に慎重に行うことなしにはこのような目的を達することは出来ないのである。他方では連邦準備制度の貸出によつて銀行破産を喰止めることが出来ると期待するものもある。しかし、それによつて根本的問題を解決することにはならないといわれている。解決は他のよりどころからなされる必要がある。その第一として先づ銀行構成の變革があげられている。それは支店銀行業の拡大であり、特に農業地帯や小都市においては一層必要であると主張せられている。更に今一つとして一般的な景気の安定があげられる。これは商業銀行を保護するよりも更に以上上の意義があるものと云える。最後により直接的よりどころとして預金保険があげられる。この預金保険については更にくわしくみなければならぬ。

四 預 金 保 險

保険計画による銀行債権者の保護は新しい試みではない。南北戦争（一八六一年）以前に二、三の州において銀行券の保有者を保護するために行われていた。しかし、一九〇〇年以後までは銀行預金に対しては適用されな

かつた。一九〇七年に始まつて、八つの州—オクラホマ、カンサス、ネブラスカ、テキサス、ミシシッピ、南ダコタ、北ダコタ、ワシントン—はその管轄区域下の州法銀行に対して、預金保険計画をたてた。この計画のどれも皆失敗に終つた。その結果、預金保険というものは失敗するものであるというように一般に考えられるようになった。けれどもこれら特定の形式の計画が失敗したのは、それらが機能的でなかつ事を示しているだけである。より広い範囲にわたつて、よりよく管理された計画であれば成功する可能性がないのではなかつた。これらの計画が失敗した主な原因の次のようなものであつた。すなわち、①その範囲があまりにも狭すぎた。計画はどれも州内の州法銀行だけを含まれているにすぎなかつた。これらの州は第一に農業地帯であつたし、しばしば牧獲だけに強く依存していた。被保険銀行は典型的な小銀行であつたし、それらの州は長い間、高い銀行破産率を示していた。②計画に加入する以前において、多くの銀行は当時殆んど支払不能に近い状態を示しており、適当な検査がなされなかつた。③計画は健全に金融されなかつたし、保険料はしばしば妥当でなかつた。このような計画が失敗したのも無理からぬことであつた。

一九二九年後、銀行破産の大波の中で連邦政府の後援による預金保険の必要が高まつた。それに応じて一九三三年の銀行法は、預金保険に対する計画を制定した。その後一九三五年に改正されて現在の形式をとるに至つている。この計画は連邦預金保険会社によつて行われる。連邦預金保険会社は連邦政府から設立許可を受け、通貨管理官のほか、上院の助言と承認によつて大統領が任命した二名の理事とで構成された理事会によつて管理されている。その費用及び預金者の請求に応ずるために、連邦預金保険会社は四つの主な資金源を持つてゐる。すなわち①財務省及び連邦準備銀行によつて応募された二億八千九百万弗の創業資本金、この応募金は利子と共に、最

近財務省に返済されている。②被保険銀行から集められた年々の保険料。これら保険料は一九五〇年までは預金の百分の十二分の一であった。一九五〇年にこの法律は修正され、連邦預金保険会社の所得がその費用及び損失を超過した年には被保険銀行に対して払戻金を渡すように修正された。③積立金からの収益。④借入能力、これはいかなる時でも三〇億弗を超えない範囲で財務省に債務を負うことが許されているし、そして、更に其の他からも借りることが出来る。かくして、一九五〇年末には連邦預金保険会社は十二億弗の剰余金を蓄積した。

連邦準備制度の加盟銀行全部は、国法銀行も州法銀行も共に、連邦預金保険計画に加入することを法的に要求されている。連邦準備制度に加盟していない州法銀行は、連邦預金保険会社の基準に合致するならば、任意にこの保険に加入出来る。貯蓄銀行も同様である。連邦預金保険会社がアメリカの商業銀行の殆んどを加入させていることは次表Ⅶにみられる如くである。

〔第七表〕 合衆国における商業銀行の保険状況（一九五一、一二、三〇）

保険状況	銀行数	全商業銀行	
		数との比率	総預金
加入セルモノ	一三、四四六行	九四・九%	一、五三五億弗
加入セザルモノ	七一八行	五・一%	二六億弗
	一四、一六四行	一〇〇%	一、五六一億弗
			全商業銀行 預金との比率
			九八・三%
			一・七%
			一〇〇%

一九五〇年末には全商業銀行の九五%近くが—それは全商業銀行預金の九八%以上を有している—保険計画に加入している。けれども連邦預金保険会社は被保険銀行の預金全部を保証するのではない点は注意されねばなら

ない。一九三五年から一九五〇年までは各預金勘定の最初の五、〇〇〇弗だけが保証されていた。一九五〇年に至つてこれは一万弗に引上げられた。この増加した枠によつて被保険銀行の預金勘定の口数の九九%近くは充分に保証されたけれども、これら銀行の預金総額の半分以上は保険されないままである。

連邦預金保険会社が課する保険料に対しては幾つかの観点から批判が加えられている。すなわち、①計画に加入する銀行が同率の保険料を支払うのであるが破産率は小銀行の方が大銀行よりも、はるかに高いと大銀行は訴える。連邦預金保険会社に損害をかける可能性に基づいて同率でない保険料を大銀行は希望するのである。この申出はすじが通つてゐるけれども、現在の処、保険料率に差別を設けることを支持するにたるだけの保険技術上の資料がそろつてゐない。②保険は各預金の一万弗を限度として保証してゐるけれども、総預金を基礎にして賦課金が課せられることに對して大銀行は反對する。そして主に小口預金者と取引する銀行はその総預金の殆んどを保証されるけれども、大口預金勘定を持つ銀行はその総預金のわづかな部分だけしか保険されないという不合理が生じることについて反對する。

ところで被保険銀行が重大な金融上の危険状態に立至ると連邦預金保険会社はつぎの四つの方法のどれか一つによつて処理するのである。即ち、①銀行を閉鎖することを認め、各預金者の請求に對し一万弗を限度として現金を渡すか又は他の被保険銀行で支払はれる預金手形を渡して支払をする。②銀行を閉鎖することを認め、適当と思われるその地方の銀行を利用出来ないときには、新しく国法銀行を開設し、そこで閉鎖銀行に保険された預金を持つてゐる人々に對して、利用可能な預金勘定をつくるのである。このような手續のいづれにおいても、各預金勘定の最初の一万弗だけは保護されるのである。③銀行を閉鎖することなく継続させる方がその地方にとつて

は好ましいと連邦預金保険会社が考へるならば、その銀行に貸出をなし、その銀行から資産を購入し、あるいは又活動をつづけさす為に預金をするのである。④銀行を閉鎖することなく、その地方の他の被保険銀行と困窮銀行との合併を促進する方が、損害をより少額にいとめることが出来ると連邦預金保険会社が考へる時には、そのような合併を容易にするために、貸出や資産の購入をする。このような方法で連邦預金保険会社は自から弱体化することなしに、閉鎖銀行の負債を他の被保険銀行に引受けさせる。③④の手続によると困窮銀行の全預金が損害からまぬがれるのである——一万弗以下と同じように一万弗以上についても——。實際上では普通①又は④の方法が採られて来た。最近では、④の手続が殆んどいつも使われている。このようにして数年間にわたつて事実、被保険銀行の全預金を連邦預金保険会社は保護して来たのである。しかし、これがつづくであろうという保証はないのである。

この連邦預金保険会社の重要性については一部の人からは、それは小額預金者を保護する単なる受動的な保険会社なりとして、いとも過小に評価されている。だが第一に連邦預金保険会社は被保険銀行の検査や監督を通じて銀行破産率を減少することが出来る。すなわち、連邦預金保険会社は、連邦準備制度に加盟してない数千の小規模な州法銀行の基準を引上げることにおいて特に役立つている。第二に連邦預金保険会社は困窮銀行や破産銀行の取扱を大に改善した。一九三五年以前の典型的な場合では、困窮銀行は閉鎖する事を余儀なくされ、社会は銀行のサービスを失い、預金者の請求権は長期間凍結され、委任された破産管財人は長い間かゝつて、そしてしばしばかなりの費用をつかつてその資産を流動化するのであつた。今では被保険銀行が危険状態に立到ると、連邦預金保険会社は速かに保険された預金を支払い、あるいは社会において信頼するに足る銀行を維持し、破産に瀕

した銀行の資産を一層経済的に処理することが出来るのである。第三に預金保険の出現は銀行取付が流行することをさまたげて、銀行破産を散発的なものに終らせる。預金保険の出現以前には銀行の破産とか取付や、その取付の兆候でさえも、金融を引しめるように作用した。すなわち鑄貨や紙幣の銀行からの実際の引出だけでなく、引出のおそれそのものも高度に制限的な貸出政策をとるよう銀行家をみちびいた。しかるに預金保険は現実の取付や未来の不況期の取付のおそれの双方をばとりのぞくのに役立つたと主張せられる。けれども各預金勘定の最初の一万弗を限度とする現在の制限は連邦預金保険会社の有用性を限界づけていることは否定出来ない。被保険銀行の預金総額の半分以上が保険されないままであり、過去において大口預金者はしばしば困窮銀行から預金を引出したという事実からも、この点の重要性は注目されなければならない。

ところで現在の預金保険は数多くの批判に直面している。即ち①預金者が与えられる実際の保護額について、預金者は前もつて確実に知る事は出来ないし、その額を連邦預金保険会社は任意に決定することが出来る。すでに明かにされたように、連邦預金保険会社は保険による保証を、各預金勘定のうちの一万弗までに制限するか、あるいは預金がどれ程巨額であつても預金全部を現実に保護するような手続をとるかも知れない。預金者はどちらの計画が採用されるのか前もつて知る事は出来ないし、連邦預金保険会社はそれらを決定する原理を明示しなかつた。大口預金者が取付をする危険はそのまゝのこつているし——大口預金には保険されない部分が大であるため——更にもし連邦預金保険会社が好景気の時には預金全額を保護して、不況の時には各預金の最初の一万弗だけを保護する方策に転ずるような事になるならば、銀行に対する信頼を大いにおとすことになるであろう。②現在の計画では、預金全額の一〇〇％保証を特に行う計画と少くとも同じようにか、あるいは恐らくそれよりもつ

と高く費用がかかる。その理由は次のようである。(a)預金金額が保証されていないために、預金者は保険される預金を多くするため多数の銀行に預金を分けて預けるようになる(預金の分割)(b)銀行が危険状態に陥るかも知れないという噂だけで大口預金者はその預金を引出すようになり、それによつて最良の資産状態の銀行を悪化させ、そして連邦預金保険会社に補償されるような好ましくない銀行だけをそのまま放置しておくことになる(大口預金の流出)。(c)保険される額に制限があることが、銀行取付を起させるし、その程度に応じて閉鎖銀行数を増加し、デフレーションが進み、連邦預金保険会社の損害が増加する。その他③保険に加入していない七一八の銀行が破産を潜在的に温存している。その数は全商業銀行の約五%にすぎず、全預金の二%以下にすぎないけれども、それらの破産によつて他の銀行も同じように不信を蒙る。更にそのような銀行の預金者も保護を考慮されるべきである。もし預金者が被保険銀行よりもむしろ保険に加入していない銀行を自由に選んだのであればそれまでであるが、ある場合には、彼等は被保険銀行に行く事が出来ない為に選択する余地がない場合がある。このことは銀行が一つしかない小都市では特にあり勝である。

以上のような理由から多くの学者は一〇〇%の預金保険と全銀行が連邦預金保険計画に加入する必要をとくのである。けれども他の人たちは連邦準備制度に加入していない州法銀行は預金保険に加入するかしないかの選択の自由を持ちつづけるべきであると主張しており、また預金金額を保険することは、安全確実に経営するように銀行に圧力をかける誘因を、預金者の手から取去つて了うであろうと論ずるのである。

五 銀行特許、監督、検査

商業銀行の特許、監督、検査について多くの問題がある。それは銀行が連邦政府や四十八の州によつて特許され、加うるに多くの監督機関があるという事実から一部は生ずるのである。これらの問題のうちでつぎの問題、すなわち①銀行についての連邦と州との関係。②各種の連邦監督機関との間の調節。③銀行監督の目的の三つにとりまゝとめて述べることにする。

まづ銀行の特許、監督および規正について、連邦と州政府とのどちらにその権限があるかは古くから相対立する問題であつた。このような機能はもつばら連邦にあるべきであると多くのものは論じた。すなわち金融統制は中央政府の機能であつて、幾つかの州の機能ではない。この機能を充分にはたすためには連邦政府は、はつきりした権限をもつことを必要とする。それぞれいろいろとちがつた法律のもとで機能して、連邦の規正に、はつきりと従属しない州法銀行の出現は、銀行制度を弱め、金融統制の効果を減ずるものであるといふのである。そしてその人たちは銀行を特許する州の権限を州からうばうべきであるとまで言うのである。このような考え方に對して他のものはつぎのように反對する。第一に一五〇年以上も州が行使して来た権限を今更、州からうばうのは好ましくないし、またその必要もない。むしろ銀行を特許する権限を継続的に州に許して、一方金融統制の効果を増大し、銀行制度を強化するために、連邦の規正にこれら銀行を従属させるようにするべきだといふのである。この考えにそつてなされた提案では、先づ小切手預金を持つ銀行は全部連邦準備制度に加盟して、連邦準備制度の規正を厳守するべきことを要求し、また全銀行には加盟銀行に適用される必要準備を満足させることを要求し、さらに全銀行がその預金を保険に附して、連邦預金保険会社の規正を厳守することを要求しているのである。以上のような考え方に對して州法銀行の監督当局や多数の銀行家たちは異論をとらなえた。銀行に對する連邦の

権限の拡大に反対する議論の主なものとはつぎのようなものであつた。①このような連邦の権限の拡大は州の権利を破壊するものである。②州の監督はすでに充分行きとどいてゐる。③これ以上の連邦の規正のために、各地方の特殊事情に応じた銀行構成や方策の妥当な順応がさまたげられる。④銀行制度に対する統制の中央集権化は銀行制度の国有化を若起するおそれがある。⑤州法銀行が存在し州法銀行が連邦の規正をさける能力をもつてゐるならば、連邦当局の任意的且一方的な極端な行動を阻止するのに役立つというのである。

銀行の特許や規正について連邦政府と州政府とのそれぞれの役割をめぐつての対立は今後も継続すること、思はれる。

つぎに連邦の銀行監督機関の機構及びそれらの間での権限の分割について未解決の問題がみられる。連邦の三つの主な機関は①通貨管理官 (Comptroller of the Currency) — 國法銀行に特許を与へ監督をなし、且検査を行う — ②連邦準備制度 (Federal Reserve) — 國法銀行及び州法銀行の双方からなる加盟銀行全部に対して監督権、検査権をもつてゐる — ③連邦預金保険会社 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) — 被保険銀行全部に対してある種の監督権と検査権とをもつてゐる — 以上である。これら機関のそれぞれの管轄は一部分重複することになるし、その為相互の間での対立が起りやすく、更にこれらの機関と四十八州のそれぞれの銀行監督機関との間にも同じように対立が生れる可能性がある。實際上ではこれらの各機関は対立とか努力の重複をより少くするように協定を結んだのである。しかし対立は生じたし、またこのような機構の下ではある程度の損耗はさげられないようである。

銀行監督機関の間での対立の危険は、それぞれちがつた目的を達成するために、みづからの監督権や、検査権

を行使することによつて増大する。例えば一部の連邦準備当局が金融統制の柔軟性ある用具として、その監督権や検査権を行使しようとするときに生ずる。すなわち連邦準備当局はインフレーションの時には信用の利用を制限し、不況の時とか不況になりそうな時には貸出をゆるめることを銀行に奨励するため、みづからの権限を行使することになる。これに対して通貨管理官や連邦預金保険会社は強く反対することになる。彼等にすれば監督や検査の殆んど唯一の目的は、個々の銀行が健全安全な方策に従うのを確保することにあるべきだと考えるのである。このような考え方にさゝえられて、通貨管理官や連邦預金保険会社は不況の時には反対に貸出を制限するよ
うに銀行にすゝめるのである。

このように特許、監督、検査をめぐつての問題やその他、前にみたような預金保険をめぐる諸問題、あるいは商業銀行の構成にかゝわる問題等々、多くの解決を必要とする問題を内含しつつ、アメリカ銀行制度は資本主義的必然性をもつて、支店銀行制度、集中化、更に集権化への傾向をたどるものと思はれるのである。