

<論文>

州法預金保険制度の成立とポピュリスト運動 —米国ネブラスカ州の場合—

黒 羽 雅 子

【要旨】

本稿は20世紀初頭に米国中西部地方を中心に8つの州で成立した預金保険制度¹について、その成立過程におけるポピュリスト運動との関係、その運営におけるポピュリズムの影響について、ネブラスカを事例に検討した。ネブラスカ州における預金者保証基金の成立は、1907年恐慌の影響、オクラホマ州での預金者保証基金の成立が世論を流動化する中で、民主党とりわけブライアンによる制度の認知とこれへの指示を求めるキャンペーンの成功したことに大きな要因があった。

【キーワード】

州法預金保険 グレンジ 農民同盟 ポピュリスト ポピュリズム

I. はじめに

1. 本稿目的と研究史

本稿は20世紀初頭に米国中西部地方を中心に8つの州で成立した預金保険制度²について、その成立過程におけるポピュリスト運動との関係、その運営におけるポピュリズムの影響について検討することを目的とするものである。これを本稿の目的とする理由は、ポピュリスト運動と20世紀初頭州法預金保険制度成立との関係に対する通説的評価が、具体的な分析を抜きに広く受け入れられてきたことにある³。その8州とは、すなわち州法の成立順にオクラホマ州（1907年）、カンザス州（1909年）、ネブラスカ州（1909年）、テキサス州（1909年）、サウスダコタ州（1909年）、ミシシッピ州（1914年）、ワシントン州（1917年）、

ノースダコタ州（1917年）である。そのすべてについて検討するべきところだが、紙幅の限りもある。そのため、本稿ではネブラスカ州の場合を検討することとする。ネブラスカ州を選択した理由は、なにより下院議員として連邦における預金保険基金の創設案を1893年という早い時期に提出した民主党ウィリアム・ジェニングス・ブライアンが同州の選出で、彼が人民党（The Populist Party）の支持を受けて、銀貨鑄造量増加を党綱領に掲げて闘った民主党の大統領候補でもあったという点にある。ネブラスカ州のポピュリスト運動は隣州のカンザスとともに、運動の最も高揚した州となった⁴。また、その影響がネブラスカ州の預金者保証基金法成立に大きく影響したとする議論に注目するからである⁵。これに加えて、ネブラスカ州では銀行検査資料等の政府関係文書が整理され公開されていること、これまでネブラスカ州歴史協会図書閲覧室に出向いて、マイクロフィルム等でしか見ることはできなかった、19世紀後半以降のローカルな新聞記事を、インターネットを介して読めるようになったことが大きい⁶。

話は前後するが、1933年に成立する米国連邦預金保証制度の成立過程については、世界的な不況と銀行危機への対処として急遽整えられたかのような印象があるが、歴史的には銀行負債（預金及び発券）へ保証（bank-obligation insurance）として1829年のニュー・ヨーク安全基金以来の制度運用の経験があり、連邦制度の設立に当たっては、成立までに150もの法案が審議されたという事実もある。この制度の問題点として、のちに議論されることになる論点のほとんどは、成立過程ですでに議論の俎上に乗ったものである⁷。州法預金保証制度はそうした経験の一部であり、その経験が連邦制度にどのように反映されたかを知る上でも、州法制度を注意深く分析する意味は大きい。

ここで研究史を簡単に振り返っておきたい。20世紀初頭に成立した州法預金保証法に関しては、注1に掲げた著書・論文がこれらの制度の全体像を把握しようとするもので、なかでも1930年以降のものは預金保証制度の失敗の要因を明らかにしようとする目的で書かれたものが大半である。これらの文献では、

失敗の要因がいくつか列挙されて議論されているが、そのどれかを強調するというものではなかった。共通して問題にしている論点を代表していると考えられる、1934年のスミス（Smith, Arthur Alvin⁸）の論文をもとに紹介すると、これらの制度が挫折に終わった直接の要因は、第一次大戦後不況と長引いた農業不況とにあるが、制度そのものが欠陥であったという。その第1がリスクの集中である。保険としてのリスク分散が出来ていない。換言すれば、どの制度も州内限りの制度であるから、保険の考え方の基本である大数の法則を満たすことはない。また、加盟銀行の規模、営業地域や範囲、顧客の事業や産業の偏りも問題である。実際に、これらの州では農業や農業資材・不動産等購入への貸付などへの取引比重の偏りみられ、農業不況の影響を著しく被ることで、多くの加盟銀行を経営困難に追い込み、それが保証基金の枯渇や債務超過を招くことになった。第2は、保証基金の保険料率が保険数理的リスク計算に基づいて十分に検討されたものとは言えないような設計であった点である。これらの州で参照されたのは、国法銀行について計算された料率だったのである。したがって、国法銀行に比較して、必要資本金が少額で、貸出先規制や準備に関しても緩く、検査の厳格さについても見劣りする州法銀行体制を考えれば、不十分なリスク計算であったということになる。また、これに付随するものとして、銀行経営者の経営能力等の問題点や厳格さを欠く経営態度などが挙げられた。これが、1980年代以降になると、ホワイト（Eugene Nelson White⁹）らを中心とした論点、すなわち州法預金保険制度の失敗の要因の一つである支店銀行制度の欠如を強調した研究へと進んだ。1980年代の貯蓄貸付組合破綻の増加に伴って発生した連邦預金保険制度の一方、FSLIC（連邦貯蓄貸付預金公社）の基金急減と破綻の危機、その後の預金保険制度の大改革をめぐって、預金保険の引き起こすモラルハザードや逆選択問題など同制度の負の側面が取り上げられ盛んに議論された。さらに、2000年代になると、ダイヤモンドら（Diamond and Dybvig¹⁰）の提起した預金保険制度成立の重要な要因であった銀行取付（Bank Run）を抑止するメリットが強調されるようになり、同制度の存在意

義に光が当てられるようになった。これにクーパーら（Cooper & Ross¹¹）の同様の研究が続き、最近ではデメリットのみを強調する、行き過ぎた論調が修正されつつある。

本稿の目的は州法預金保険制度そのものを評価するという点にあるのではなく、その成立事情をつまびらかにすることを通じて、ポピュリズム思想が同制度の成立にどのように影響を与えたのかを明らかにすることにある。方法としては、州内のローカル新聞記事および州政府関係資料、ネブラスカ銀行家協会刊行資料などを利用し、成立に係る事項を時系列的に辿りながら、同制度の成立がどのようにもたらされたかを析出していく。その過程で、従来は話題の中心にはなっていない、同制度成立とポピュリズム思想との関係を検討することとする。

2. 米国のポピュリズム運動に関する研究史

さて、本稿で、20世紀初頭の州法預金保証制度の成立とポピュリズムないしポピュリストとの関係について明らかにするにあたって、米国のポピュリズムないし農民運動に関する研究史を手短にたどっておきたい。

ロチェスター（Rochester, Anne）によると、「この国で南北戦争後に起こり、1892年の全国的な人民党ピープルス・パーティーの成立をもって絶頂に達した人民党主義ポピュリズムは、主として、独占と金融資本の増大に反対して自己を防衛する農民やそのほかの小生産者の闘争を表していた。ポピュリズムは、労働組合運動と時期を同じくし、労働者の闘争に対して政治的支持を与え」大統領選挙の敗北と、農業を取り巻く経済環境の改善で、人民党は消滅していった。しかし、ポピュリズムはその後米国の国民生活の上に深い足跡を残した¹²という。19世紀末から20世紀前半にかけてのポピュリスト運動に関する研究の中心課題は、中西部と南部においてポピュリスト党を結成し、州議会、連邦議会に議員を送り込み、果ては大統領候補者を擁立して、鉄道公有化、国家による銀購入の拡大、禁酒法その他の政綱を実現させようとしたポピュリストとは何者か、というところにあった。

本稿でその問題に深く立ち入ることはできないが、必要最小限の概観をしておこう。ポピュリスト像に関する初期の研究を代表したのが、ヒックス（Hicks, John D.¹³）とホフスタッター（Hofstadter, Richard¹⁴）である。ヒックスの著書は米国農民運動に関する大著で、ポピュリスト運動以前のグレンジ運動を扱ったバック（Buck, Solon Justus）の代表作¹⁵に続く研究である。ヒックスはポピュリスト運動を農民同盟発展の先に位置付け、中西部における鉄道開発に伴う植民者の大量流入とそれに付随した土地購買・土地投機運動の発生という流れの中で、1887年干ばつが発生し、負債負担の増大、農産物価格の低下が農民の反乱という事態に至ったとする。ヒックスはフロンティア農民とともに南部農民の運動についても分析し、綿花単作農業がもたらす、南部農民の苦境をもう一つのポピュリズム運動の発生源とした。ヒックスの分析は農業不況等で苦境に立たされた農民によるポピュリスト運動の形成を主に説いているが、実際には、それ以外の農民およびそのほかの産業にかかわる者もこの運動の主な参加者であったことを説明できないという限界を持っていた。

これに続いたのがニュージェント（Nugent, Walter T.K.¹⁶）やグッドウィン（Goodwyn, Lawrence¹⁷）、ポラック（Pollack, Norman¹⁸）らである。ニュージェントの功績は、カンザス州のいくつかの郡を具体的に分析し、少なくともカンザスにおいては、通説のポピュリストが反ユダヤ主義で、排外主義のナショナリストで、外国人嫌いの考えを持っていたという重要な主張が当てはまらないとした点にある。また、グッドウィンの著書は、19世紀末ごろまでの米国のポピュリズムにかんする包括的研究であった。ただ、この時代の研究が個別の州の郡単位の様々な資料を利用するようになったこともあり、実証という観点からはかなりの進展を見たものの、前の時代の議論の限界を突破するものではなかった。

1970年代以降になると旧来のポピュリスト観を大きく変える研究が登場した。例えばガイザー（Gaither, Gerald B.¹⁹）らは、郡レベルのデータをつかって、具体的な投票行動を分析し、ポピュリスト党に投票した人々の特徴を明ら

かにしようとした。その結果、ポピュリストのより多様な姿を描き出すことが可能になった。本稿で分析の手掛かりとするチャーニー(Cherny, Robert W.²⁰)の著書も、ネブラスカ州内の郡ごとの投票行動と人種・宗教別グループや産業別グループとの関係のあるなしを明らかにしようとするものであった。ただ、米国におけるその後のポピュリズム研究は、現代の問題として考察の対象になる以外には、歴史研究としての進化を見つけることは困難な状況である。

日本におけるポピュリスト研究の焦点はこの運動の性格規定をめぐる議論が中心である。ここでは1970年代以降の研究のいくつかに絞って概要を把握することとする。研究の全体的な特徴は、州レベル・郡レベルの一次資料にアクセスしたり、フィールド調査を行ったりした成果とみられるものが大部分となったことである。例えば、平野孝²¹はカンザス州のポピュリスト党下院議員についての分析から、ポピュリストが特定の階層の農民に限定されるものではなかったとしている。宮崎俊彦²²の論考も平野と同様の手法で、分析結果も同様なものであったが、結論は通説に引き戻されて、独立自営小農民こそがポピュリスト像を形成するものとした。1990年に刊行された小澤健二の著書²³は19世紀後半の中西部を主な対象にアメリカ農民運動の全体を把握しようとした試みである。著者は、グレンジ運動が上農層を含む小農層によって担われたが、「ポピュリスト運動の場合には、抵当債務により農地を喪失した下層農民の比重が増大」した点を強調する。これに対して、より上層の農民層が運動の中心的担い手であったとするのが、室谷哲²⁴や岡田泰男²⁵らの見解である。最近の研究としては、横山良のものが、アメリカ・ポピュリズムの歴史的源泉に接近しようという試みであるが、新しい研究視角からというよりもこれまでの研究を丹念に再考するものである。日本においても、ポピュリズム研究に新しいものは出てきておらず、日米ともに、歴史的ポピュリズム研究は停滞の時期にあるように見受けられる。

ポピュリズム研究の中心課題が日米ともに、ポピュリスト像を明らかにするという点に重点が置かれてきたが、本稿においてもこの点は重要である。従来

は具体的な事実の分析がなされないままいわばジャーナリスティックにポピュリズムの影響の残るなかで州法預金保険制度が成立していったとする主張がなされてきた。本稿では、従来の州法預金保証制度研究では十分に検討されてこなかった、ポピュリスト運動・ポピュリズムがこの制度の成立にどのように影響を与えたのかを検討し、同制度の成立事情をより具体的なものとして提示したいと考える。

II. ネブラスカ州におけるポピュリスト運動

土屋慶之助(1974²⁶)がいうように、「ポピュリズム(Populism)とは、厳密に言えば1892年に結成された人民党の政綱に示された主義・思想を指すものであるが、一般的にはポピュリスト運動(Populist Movement)と同義に解されている」この運動の中心を担ったのは農民である。アメリカにおける農民運動の発展は、1860年代末から始まるグレンジとして知られる「Patrons of Husbandry(農業の支援者)」結成以降のものであるが、その政治的な高揚は1896年の大統領選挙におけるポピュリスト党(人民党)の敗北によって消滅していった。ただ、小沢健二(1990²⁷)によれば、アメリカにおける農民運動史には2つの画期があり、一つは南北戦争以降世紀末までの19世紀後半ともう一つは1920年代から30年代までの時期だとする。本稿は小沢のいう前者の時期、すなわちグレンジ・ポピュリスト運動に代表される農民運動が、全国的規模の運動に発展した時期である。本章では、これらの時期のネブラスカにおける農民運動とりわけポピュリスト運動の概要を把握しておきたい。

ネブラスカ州²⁸において、グレンジが組織されたのは1872年のことで、オリバー・ケリーによる創設(1867年)から5年後のことである。この時、州内には50の支部が成立した。組織は急速に拡大し、1874年までに会員数は20,000人を超えた。当地のグレンジは農業費用の削減につながる協同組合による共同購入運動や、成功はしなかったが、自前の農業機械製造などに取り組んだ。また、政治的な運動としては、反鉄道運動、すなわち鉄道による農産物輸送に対する

差別的高運賃規制、運賃引き下げ運動に取り組み、1876年には州議会を動かし、鉄道運賃の規制に成功している。ただ、1880年代になると、グレンジの会員数は減少していった。1880年代前半は一時的な農業好況が訪れていたからである。

1880年代になると、グレンジに代わってよりラディカルな農民組織が会員数を伸ばしていった。農民同盟 (the Farmers' Alliance) である。同盟の拡大は緩慢であったが、1890年までにネブラスカ州内で、1500支部、50,000人の会員を擁するまでになっていた。1880年代以降、農産物価格は低下し続けた。農務省イヤーブック²⁹によると、1878-1881年に1ブッシェル (約35リットル) 当たりの小麦価格が100.6ドル、トウモロコシ価格が43.1ドルであったものが、1886-1889年にはそれぞれ74.8ドルと35.9ドルへ、さらに1894-1897年には63.3ドルと29.7ドルへと続落し、農場経営は困難に直面していた。こうしたなか、農民同盟は1890年、新しい政党、すなわちポピュリスト党を誕生させ、同年の選挙では、南部と西部の12州でこの新しい政党が権力を得、連邦議会にも多数のポピュリスト党議員を誕生させた。

ネブラスカ州においては、1890年の州の大会には69の郡から800人を超える代表者が州都リンカーンに集結し、新党を結成し、自分たちの考えを法律に結実させようということになった。ポピュリスト党の綱領は農民同盟のものと同様なものがほとんどであったが、それに加えて、鉄道、電信、銀行の公有化、土地改革、銀の自由鑄造、減税などを掲げた。ネブラスカ独自のものとしては、選挙における無記名投票の採用、鉄道運賃の引き下げ、退役軍人の保険、労働者の1日当たり8時間労働、流通貨幣量の増加などが掲げられた。

ネブラスカ州のポピュリスト党は、州知事の候補者として農民同盟委員長のパワーズ (John H. Powers) を立てるとともに、すべての選挙区で候補者を擁立した。この年は、州を干ばつが襲い、苦境にある農民らは各地でパレードを実施し、農民による政治改革を訴えた。

1890年11月、選挙の結果が発表され、ポピュリスト党の候補は各地で共和党候補を退け、州議会上院では18名の議席を獲得し、第1党となった。このとき、

民主党は8議席を共和党は7議席を確保したのみであった。下院では、ポピュリスト党が54議席、民主党が25議席、共和党が21議席となった。州知事選挙のほうは、民主党、ポピュリスト党、共和党の各候補者のいずれもが7万票近くを得票し、僅差で民主党候補のボイド（James E Boyd）が当選となった。このとき、連邦議会へはポピュリスト党と民主党および両党統一の候補それぞれが当選したが、共和党からの当選者はなかった。

この選挙結果を受けて、ネブラスカ州議会ではポピュリスト党の提案した、州内の選挙における無記名投票法、学校教科書無償化法、義務教育法、公共基金法、相互保険法が州議会を通過し、成立した。しかしながら、8時間労働法や鉄道運賃引き下げ案については、議会は通過したものの、前者は裁判所によって、後者は知事の拒否権発動によって成立を阻まれた。

1892年、ポピュリスト党はネブラスカ州オマハ市において全国集会を開催し、党綱領を採択するとともに大統領候補を指名した。オマハ大会で採択された綱領³⁰は、「合衆国の勤労者の諸勢力の結合」「富はその創造者に属する（富は勤労者階級に帰属する……筆者）」「政府が全鉄道を所有し、経営する」の3つを宣言し、勤労人民のための政府を樹立することを目指した。綱領では、具体的政策として、通貨改革、鉄道公有化、鉄道会社と外国人による過大な土地所有の禁止を掲げた。

1892年の州知事選挙は、民主党が反ポピュリスト党キャンペーンを掲げたため、民主党・ポピュリスト党それぞれが得票数を落とし、共和党のクラウンズ（Lorenzo Crounse）が勝利した。州人口増で生まれた連邦下院の3議席はすべて共和党が占めた。ポピュリスト党は州議会において民主党との共闘を復活させた。また、連邦上院での1議席を新たに獲得した。ただ、ポピュリスト党は、1894年の地方選挙で敗北し、同党が州議会を支配する州は一つもなくなった。

1894年には、1890年と1892年の選挙で民主党下院議員となり、94年の上院議員選挙で当選したブライアン（William Jennings Bryan）がオマハの民主党系新聞の編集長に就任した。当時2年続きの干ばつで苦境にあった農民に、新

間を通じて「銀の自由鑄造」などの主張で、現状打破の道筋を説いた。ブライアンはこの年の民主党大会で、ポピュリスト党との連携を実現し、両党が推すホルコム（Silas A. Holcomb）を1894年と1896年の選挙で州知事として当選させた。

ポピュリスト党は、1898年の選挙では党単独の候補者を州知事に当選させることができたが、1894年選挙以降、州議会における議席を徐々に失っていて、共和党が議会の多数派を占めるようになっていった。ポピュリスト党が党勢を落とすきっかけになったのが1896年大統領選挙の敗北である。民主党のブライアンは、ポピュリスト党の最も重要な政綱である「銀の自由鑄造（free silver）」の要求を自らも掲げ、民主党の大統領候補に選出された。ポピュリスト党は党を分裂する議論の末、民主党のブライアンを支持して選挙戦を戦うこととなった。ブライアンは南部と西部のほとんどの州で勝利をおさめたが、人口の多い工業地域の北部や東部では得票が伸びず、共和党候補のマッキンリー（William McKinley）に敗北した。その打撃は、ポピュリスト党の分裂と衰退を招くこととなった。その後、アラスカやユーコンでの金鉱の発見や米西戦争の勃発および農業不況の一時的改善などがあり、多くの国民の関心は銀問題からはなれていった。小澤（1990³¹）がいうように、「ポピュリスト運動は農業不況のなかで呻吟する農民の経済的要求を政治運動に組織し、発展させた性格が強い。それだけに農業好況の到来は、運動の経済的基盤を実質的に失わせるものであった。」

ポピュリスト党は1900年の大統領選挙で再びブライアンを支持してたたかったが、ブライアンは民主党の大統領候補者にもなれなかった。この選挙後、ポピュリスト党は解党した。しかし、1904年と1908年の大統領選挙では、党を再組織化して、ワトソン（Thomas E. Watson）を大統領候補に立てて闘ったものの落選という結果に終わった。党は再度解党した。

ネブラスカにおいても、ポピュリスト組織は1916年選挙以降完全に消滅した³²。しかし、新しい政治を作り出したムーブメントの熱は、その後もくすぶ

り続けた。また、彼らの政策は、民主党の中で新たに息を吹き返し、ネブラスカ州における革新運動に影響を与えた。

Ⅲ. ネブラスカ預金保証基金制度の成立過程

1. 1880－90年代までのネブラスカ州銀行行政

ネブラスカ州は1854年に合衆国の準州として、1867年に州として組み入れられた新しい州である。準州法は銀行の設立に関する規定などを含んでいたが、準州当局が銀行の経営の健全性にまで踏み込むような規定を持っていなかった³³。準州法は1867年の州組み入れ後も州法として機能し、1877年に州法銀行の年次報告を義務化する規定がやっと付け加えられたが、州法銀行の健全経営を確保するには不十分な内容であった。幾度とない銀行改革の世論が上がったものの、州議会でそれが本格的に議論され、成立するには至らなかった。さまざまな階層の市民の、脆弱な州法銀行制度にたいする改革への声によって、1889年銀行法がようやく成立した³⁴。17節からなる1889年ネブラスカ州銀行法には、最低資本金額および人口規模に応じた預金準備額の設定、年3回以上の公認会計士による報告書の提出、州会計検査官・財務長官・司法長官らへの銀行監督権限の付与、違法行為への処罰等の諸項目が盛りこまれ、州法銀行と州内の個人銀行とを州が監督することが明示された³⁵。

この法の実効性について、1891年に任期満了を迎えたセイヤー（John M. Thayer）知事は、1889年銀行法成立直後の18ヶ月間、銀行行政は格段の進歩を遂げ、安全性の向上に寄与したと評価している³⁶。ジャーナリズムの評価も同様のもので、この時期州経済は決して順調なものではなかったにも関わらず、銀行数が増加する中で多数の銀行破綻を出さずに済んだのは同法の施行に起因するであろうとしている³⁷。とはいえ、ネブラスカ州法銀行の閉鎖数³⁸の推移を示した表1をみると、1893～97年にその数が増加していることが見て取れる。注意が必要なのは、ここには個人銀行その他の銀行類似金融機関などの数値は含まれていないことである。州銀行局年報の記述を参照すると、個人銀行を含

む営業停止数を数えられる。それによると、1893年恐慌の年には、個人銀行と州法銀行合わせて45行が州当局により営業停止とされ、その後、清算、営業譲渡、国法転換などに至ったとの記録がある³⁹。

銀行委員会第8回年次報告において、ホール（Dr. P. L. Hall）委員長は以下のように述べている。「1889年法は、1895年4月、いくつかの重要な変更を加えられた。1895年法は公認会計監査官、財務長官、司法長官からなる州銀行委員会（State Banking Board）を創設した。これによりネブラスカ法は州成立以来はじめて、銀行監督の部局を創設し、この部局と銀行それぞれの権限と義務とを規定した。この銀行監督機構は、従来しばしば起こってきた銀行犯罪に対して、州当局が州民を保護するという約束をはじめて実行するものとなった

表1 ネブラスカ州における破綻銀行数

年	州法銀行	国法銀行	年	州法銀行	国法銀行	年	州法銀行	国法銀行
1885	-*1	0	1901	2	0	1917	0	0
1886	-	0	1902	3	0	1918	0	0
1887	-	0	1903	1	0	1919	0	0
1888	-	0	1904	0	0	1920	1	0
1889	-	0	1905	1	0	1921	25	3
1890	0	0	1906	0	0	1922	22	2
1891	0	4	1907	1	0	1923	13	1
1892	0	0	1908	0	0	1924	13	6
1893	15	3	1909	0	0	1925	13	2
1894	0	4	1910	0	0	1926	23	1
1895	16	4	1911	0	0	1927	49	6
1896	15	1	1912	0	0	1928	80	3
1897	3	2	1913	0	0	1929	61	4
1898	0	1	1914	1	2	1930	24	3
1899	1	0	1915	0	0			
1900	1	0	1916	0	0	合計	389	53

*1：記録なし

資料-国法銀行：Annual Report of the Comptroller of the Currency.各年版。

-州法銀行：Nebraska Biannual Report of the Bureau of Banking, 1929-30.

……中略……1893年以前にこの規制ができていれば、93年恐慌による多数の銀行破綻を防ぎえたであろう……中略……州当局による銀行監督はしばしば批判されているが、現在のような拡大した信用制度の下では不可欠のものであり、全ての人々を保護する目的にかなうものである……中略……現在の銀行法は銀行と人々とに大きな便益を与えているが、これまでの経験からいくつかの改正が必要と思われる。銀行の法律上の定義を与える改正がとくに必要である。当委員会はこの定義が不明確であるために、任務の遂行上しばしば不都合に遭遇してきた⁴⁰。」1895年法は、1893年恐慌後の州当局の監督責任の中身を銀行顧客の保護に置くことを明確にしたものであったが、破綻銀行の預金者をはじめとする銀行債権者からは、さらなる保護を求める声が続いていた⁴¹。

2. 預金保証法案成立の経緯

既述のように、銀行債務に対する保証制度の起源は、1826-66年のニュー・ヨーク安全基金をはじめとして、19世紀初頭から中ごろにかけて各地に成立した制度であるが、20世紀の預金保証制度の最も早い提案者はブライアンであろう。ブライアンが1893年連邦議会下院に提出した法案⁴²は通貨監督官事務所が運営主体となる、全国の銀行を対象としたものであった。ただ、ブライアンが発案者ということではなく、この当時、国法銀行の預金保険の考えは様々な人々によって議論されていたことからみて⁴³、連邦議会の法案として最初に法案として提出されたものがこれだったということであろう。

ネブラスカの初期の預金保証法案であるワトソン案とエバンス案は、1892年から1896年にかけての銀行破綻の頻発に対応したものであった。ワトソン (Dr. E. G. Watson) は1897年州議会に預金者保護のための銀行預金課税案を提出した。1年間の日平均預金残高の0.5%に等しい額の賦課金を徴収し、預金者への払戻基金として、州財務長官のもとに保管するというものであった。この法案は、銀行通貨委員会 (the Committee on Banking and Currency) に諮られたが、州銀行委員会事務局長のホール (P. L. Hall) によって直ちに廃案とされた⁴⁴。

1899年議会にエバンス (I. D. Evans) の提出した法案は、日平均預金残高の5%の額をを保証基金 (a surety fund) として、破綻銀行の債権者への支払のために州財務局に預けるというものである。銀行はこの預け金を預金準備に組み入れることが許され、財務局は銀行に対して2.5%の利子率で基金を貸し付けることができた。5%という高率の保険料に対して、当然にも銀行家より大きな反対が起こった⁴⁵。こちらの案もホールによって退けられた。

当時コロンビア・ナショナル銀行 (the Columbia National Bank of Lincoln) の支配人であり、1907年にはネブラスカ銀行協会会長となるホール (Dr. P. L. Hall)⁴⁶ が、1903年ネブラスカ銀行家協会大会で発表した論文「預金保護のための銀行への課税」は、より緻密な計算に基づく預金保険案であった。それによると1892年から1901年までの10年間の州法銀行の総預金と破綻した州法銀行の預金総額とを計算の根拠とした。破綻した州法銀行の預金の60%が株主割当金によって充当されるものと仮定すれば、上記の10年間の損失は、日平均預金残高の約1%に相当すると算出した。ここから、非常時や緊急時を考慮にいれても、現在の銀行法と検査体制を前提すれば、日平均預金残高の0.1%に相当する額が将来の全支払に十分な額であろうとした。また、賦課金が形成する保証基金については、州政府の機関が保管するのではなく、各銀行がそれぞれの資産とは別に保管し、州銀行委員会が必要時にそこから引き出すようにするべきだと提案した⁴⁷。

ホール案の示した数字や構想に基づいたと思われる法案は、1905年下院の銀通貨委員会 (the Banking and Currency Committee) に、その座長であるジョーベナット (Frank Jouvenat) から提出され、いくつかの修正を加えられたのち議会に提出されたが、否決されている。ジョーベナット修正案はミリガン (J. O. Milligan) によって1907年議会に再度提出されるが、これも否決された⁴⁸。

ネブラスカ・ナショナル銀行 (the Nebraska National Bank of Omaha) 頭取のイェーツ (Henry W. Yates) は、1906年ネブラスカ銀行家協会で発表

した論文「銀行預金の保護」において、「銀行破綻を防ごうとする何らかの制度の設置または実施に伴う困難は、預金保険という枠組みで議論を進化させてきた……中略……われわれは現在のところ適切な条件を備えていないし、この枠組み（預金保険……筆者）に反対するさまざまな議論には今のところ打ち勝てないように思われる…中略…ある程度の期間ことはうまく運ぶであろうが、結局は銀行業界全体が崩壊してしまうであろう。なぜなら良質の銀行家は競争を放棄し転廃業してしまうであろうからだ⁴⁹」として預金保険という発想を退け、より厳格な銀行検査、脱法行為や法律違反に対する罰則の強化、不正流用の防止を目的とした簿記法の導入等により、銀行経営の安全と安定性を確保すべきであると結論づけた⁵⁰。

1890年代を通じた銀行破綻の続出で、銀行取り付けを恐れる銀行家の中から預金保険制度プランがいくつか出てきたが、銀行家の総意となることも、議会での承認を得ることもなかった。1906年頃までのネブラスカの銀行家と政治家の大半の意思は、預金保証法の導入に基本的に反対する方向で結束していた。

銀行家の間の反預金保険の機運に変化を生じたのは1907年のことである。1907年恐慌は銀行システムに対する人々の信用を失墜させた。1893年恐慌時がそうであったように、銀行家も預金取付を恐れた。個人預金のための安全でより望ましい制度として、銀行預金の保証制度を求める声が再びあがり、また郵便貯金銀行（postal savings banks）の導入も、再度、議論が開始された⁵¹。郵便貯金銀行の制度は19世紀初頭に英国で議論が始まったもので、1861年に法律が成立し運用が開始された。この制度の英国での成功を受けて、米国においても導入を求める議論が幾度となくあった⁵²。ポピュリスト党は1892年のオマハ綱領に基づく経済改革政綱に郵便貯金制度の創設を掲げた⁵³。ポピュリスト党の解散以降は、1908年の共和党全国大会で郵便貯金制度の設置が綱領に加えられた。また、1908年民主党大会では郵便貯金制度を預金保証制度につぐものとして、その設置が綱領に位置付けられた⁵⁴。

1907年、ネブラスカ銀行家協会第一地区（Group One）は郵便貯金銀行設

立法案を通過させようとする運動の盛り上がりに対抗して、預金保証基金の設置を選択する決議をあげた⁵⁵。

これを報じた同じ新聞記事には、「われわれは悪魔と深い海との二者択一を迫られて、深い海を幾らかましだとして選んだのだ」というコメントがついている。預金の保護を求め、預金保険か郵便貯金かをせまる世論に対して、銀行家自らが有効な案を提示できない中での苦渋の選択だったのであろう。

ただ、ネブラスカ銀行家協会の記録によれば「1890年代に始まった預金保険に関する議論はこの記録のあちらこちらに登場するが、1908年にはさまざまな会合でこの議論が盛んとなった。ほとんどすべての発言者が何らかの形でこの問題に言及した。決議委員会報告には当協会が預金保険に反対する動議があげられたことが記録されている。この議案は活発な討論の末、70対30の投票結果で可決された⁵⁶」とあるので、銀行家協会としてはあくまでも反対の立場にあったのである。

ネブラスカ州では1907年恐慌によって多額の預金引き出しが見られたものの、銀行破綻は1件のみであった（表1）。銀行家の多くは、預金保険制度導入による預金者の銀行に対する信認や信用秩序の回復にはまったく懐疑的であった。ところが、1907年に成立したオクラホマ預金保証法の動向はさまざまな新聞で紹介され、賛成反対の論評も含めて人々の注目を集めていた⁵⁷。1908年大統領・連邦議会・地方議会選挙戦が始まったときには、恐慌が完全に終息していたわけではなかったから、政界や労働者・農民・事業家の間、さらには金融界にも、政府管理の預金保証基金創設の呼びかけを受け入れる機運が生まれていた⁵⁸。

1908年7月民主党全国大会ではブライアン（W.J. Bryan）の圧倒的影響力が示され、国法銀行の預金保証を支持する1項目を民主党綱領に加えることに成功した。預金保証法は絶好の政治宣伝の材料となった。人々は預金保証基金に期待をかけていた。1908年選挙戦はさながら、預金保証法の是非を問う場になってしまった。元大統領候補のブライアンによる各地の演説会は常に盛況で、

人々の預金保証制度に対する熱望を醸成していた⁵⁹。

銀行家の中には、預金保証制度に好意的なものもあった。州最大都市のオマハから西方約200～220キロメートルに位置するフラートン（Fullerton；1910年人口1638人）、ジェノア（Genoa；同1300人）、ベルグラード（Belgrade；同400人）の小規模な農村出身の銀行家らは、預金保証制度の導入に賛成していた⁶⁰。保険への加入でメリットの大きい銀行と、デメリットが勝る銀行との間で、預金者保証制度導入反対の足並みをそろえることができなかったことが伺えよう。

1908年の選挙の結果、民主党のシャレンバーガー（Arnold C. Shallenberger）が知事選に勝利し⁶¹、ネブラスカ預金者保証基金法は、新知事と議会の手で成立が図られることになった⁶²。

IV. おわりに—ネブラスカ預金保証基金制度の成立の要因

ネブラスカに預金保証法をもたらした決定的なものは、1907年恐慌後、オクラホマ州での預金者保証基金の成立によって世論が流動化する中で、民主党とりわけブライアンによる制度への認知とこれへの支持を求めるキャンペーンの成功であったとみることができよう。ブライアンの演説が作り出す熱狂は、預金保証制度に対する人々の冷静な評価の機会をないがしろにしてしまった。また、ネブラスカ銀行協会も内部での意見の統一を図ることができず、選挙戦に有効な手が打てなかった。

ネブラスカの例は、「単店銀行制度が支配的である地域では、銀行預金保護を目的とした預金保険制度が、弱小の田舎銀行によって強力に支持された。また、都市のより規模の大きな銀行はこれに無関心であった⁶³」とするWhite（1981）の、預金保険をめぐる議論と導入の要因に関する説明の前段部分を支持するものであった。ただ、後段については都市の銀行家は様々な機会をとらえて、反対のキャンペーンを行っていたという事実があり、必ずしも当てはまらないようである。これらの説明にもまして重要であったのが、民主党とブライアンのキャンペーンと人々の間に預金保証制度の熱望を生み出したことにあったとい

うことが本稿の結論となる。

人々の間にポピュリズム的な考え方がどの程度残っていたのかという点に関しては、次の機会に検討をすることとする。

本稿は科学研究費助成事業基盤研究（C）（一般）課題番号17K03851（平成29年度～令和4年度）（研究代表者：黒羽雅子）による支援を受けた。記して感謝を表したい。

¹ これに関しては多数の研究があげられるが、全体像が把握できるものとしては、*American Bankers Association. The Guaranty of Bank Deposits: A Historical Account, with Statistical Analyses of the Banking and Actuarial Results, of Guaranty of Bank Deposits Experiments in Eight Western States*. New York: Economic Policy Commission American Bankers Association, 1933; Robb, Thomas Bruce. *The Guaranty of Bank Deposits*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1921; Warburton, Clarke. *Deposit Guaranty in Eight States During the Period 1908-1930*. mimeo. Federal Deposit Insurance Corporation, 1959.などがあげられる。ネブラスカ州を対象とした研究には、まず、Cooke, Thornton, “The Nebraska Deposit Guaranty Fund,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 36, No. 1 (Nov., 1921), pp. 162-166. Dickenson, Clarke E., “Bank Deposit Guaranty in Nebraska: An Historical and Critical Study,” *Nebraska History and Political Science Series*, Bulletin No.6, Nebraska Legislative Reference Bureau, Nov. 1, 1914 があげられるが、この他多数存在する。邦語文献では、連邦預金保険に関する研究は多数存在するが、20世紀初頭の州法預金保険に関するものは、黒羽雅子「州法銀行の歴史と論争－アメリカ・ネブラスカ州法預金者保証基金をめぐる」『証券経済学会年報』(31),35-47,1996-05、同「州法預金保証制度の失敗と銀行制度改革－ネブラスカ州法預金者保証基金と州法銀行制度改革をめぐる」『地方金融史研究』(27) 1-17, 1996-、同「戦前期米国州法銀行の破綻と制度上の諸問題－支店銀行制度と州法預金保証制度」『地方金融史研究』(25),p13-30,1994-03などがある。なお、戸田壮一『アメリカにおける銀行危機と連邦預金保険制度』（白桃書房、

2014) および同「アメリカにおける民間預金保険制度の経験」(『武蔵大学論集』47(2)でも、連邦預金保険制度が成立する以前の制度として、20世紀初頭の州法預金保険制度を「州の民間預金保険制度」を簡単に紹介しているが、この制度に関する数少ない邦語による論文である。このほか野村重明『アメリカの連邦預金保険制度』日本経済評論社、2011および本間勝『世界の預金保険と銀行破綻処理』東京経済新報社、2002という邦語による労作もあるが、州法預金制度については簡単な言及にとどまっている。

² 注1に同じ。

³ Doti, Lynne Pierson and Larry Schweikart. *Banking in the American West*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991, pp. 85-86. White, Eugene Nelson, “State Sponsored Insurance of Bank Deposits in the United States, 1907-1929,” *The Journal of Economic History*, Sept. 1981, Vol 40 no.3, pp.538-39などがあげられるが、前掲注1に挙げた文献のほとんどにも同様の言及がある。

⁴ Ostler, Jeffry, “Why the Populist Party Was Strong in Kansas and Nebraska but Weak in Iowa,” *Western Historical Quarterly*, Vol. 23, No. 4 (Nov., 1992), pp. 451-474.

⁵ R. ホッフスタッター (田口富久治, 泉昌一 訳)「第八章 ウィリアム・ジェニングス・ブライアン—信仰復活主義者としての民主主義者」『アメリカの政治的伝統：その形成者たち』岩波書店、1960、pp.31-57.

⁶ *Nebraska Newspapers* (<https://nebnewspapers.unl.edu/>)ここでは歴史協会図書室だけを取り上げたが、ネブラスカ大学リンカーン校ラブ図書館 (University of Nebraska at Lincoln, Love Library)でも見る事ができた。米国では国を挙げた事業として、18世紀末ごろ以降1963年までの新聞のデジタル化を進めてきた。ネブラスカ大中心のこの事業もその一環として進められた (About Nebraska Newspapers : <https://nebnewspapers.unl.edu/>)

⁷ Federal Deposit Insurance Corporation. *The First Fifty Years: A History of the FDIC 1933-1983*. FDIC: Washington, 1984, pp.3, 33-43.

⁸ Smith, Arthur Alvin, “The Guaranty of Bank Deposits,” *Social Science*, July 1934, Vol. 9, No. 3, pp. 284-287.

⁹ White前掲論文、同 “The Political Economy of Banking Regulation, 1864-1933,” *The Journal of Economic History*, 42(1), Mar., 1982, pp.33-44

および同 *The Regulation and Reform of the American Banking System*, 1900-1929. Princeton University Press, 1983.

- ¹⁰ Diamond, Douglas W. and Philip H. Dybvig, “Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity,” *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 24(1), Winter 2000, pp.14-23.
- ¹¹ Cooper, Russell and Thomas W. Ross, “Bank Runs: Deposit Insurance and Capital Requirements,” *International Economic Review*, Feb., 2002, 43(1), pp. 55-72.
- ¹² Rochester, Anne. *The Populist Movement in the United States*. New York: International Publishers, 1943.引用は邦訳：A. ロチェスター著、山岡良一、東井正美訳『アメリカ農民と第三政党』有斐閣、1959年、序1～2ページ。
- ¹³ 以下のヒックスの議論は、Hicks, John D. *The Populist Revolt: A History of the Farmers' Alliance and the People's Party*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1931, pp.1-95を参照した。
- ¹⁴ 以下のホーフスタッターの議論は、Hofstadter, Richard. *The Age of Reform: From Bryan to F.D.R.* New York, 1955, pp.23-130を参照した。
- ¹⁵ Buck, Solon Justus. *The Granger Movement: A Study of Agricultural Organization and Its Political, Economic, and Social Manifestations, 1870-1880*. Lincoln: (Cambridge: Harvard University Press, 1913.この著作は、19世紀後半に本格的発展を遂げた米国農民運動、とりわけグレンジから農民同盟の運動について、組織、政治的活動、協同組合運動、社会教育などの側面から分析したものでとりわけ、鉄道規制をめぐる運動に関する記述に力点が置かれている。
- ¹⁶ Nugent, Walter T.K. *The Tolerant Populists: Kansas Populism and Nativism*, Cambridge, 1963.
- ¹⁷ Goodwyn, Lawrence. *Democratic Promise: The Populist Movement in America*, New York: Oxford University Press, 1976, pp. xx, xxii, 51.
- ¹⁸ Pollack, Norman. *The Populist Mind*. Bobs-Merrill, New York. 1968. Pollack, Norman. “Hofstadter on Populism: A Critique of *The Age of Reform*” *The Journal of Southern History*, Vol. 26, No. 4 (Nov., 1960), pp. 478-500.

- ¹⁹ Gaither, Gerald H. *Blacks and the Populist Revolt: Ballots and Bigotry in the "New South"*. University of Alabama Press, 1977.
- ²⁰ Cherny, Robert W. *Populism, Progressivism, and the Transformation of Nebraska Politics, 1885-1915*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- ²¹ 平野孝「カンザス・ポピュリスト」『アメリカ研究』7号、1973年、p.91.
- ²² 宮崎俊彦「ポピュリスト像の再検討」世界経済調査会『世界経済』30(4)、1975年4月、p.19.
- ²³ 小澤健二『アメリカ農業の形成と農民運動—19世紀後半の中西部を中心に—』日本経済評論社、1990年、p.123.
- ²⁴ 室谷哲「19世紀アメリカ農民運動再考」『土地制度史学』90号、1981年1月.
- ²⁵ 岡田康夫「アメリカ中西部の農民運動」『社会経済史学』46(5)、1981年.
- ²⁶ 土屋慶之助「ポピュリズムの一研究—我が国におけるポピュリズム研究の問題点—」東北大学経済学会『研究年報経済学』35(4)、1974、pp.86-114. 引用箇所はp.86.
- ²⁷ 小澤前掲書、p.11.
- ²⁸ 本稿において、ネブラスカに関する一般的な歴史的事項の記述は、Olson, James C. and Ronald C. Naugle. *History of Nebraska*, Third Edition, Lincoln: University of Nebraska Press, 1997, pp. 169-185, 224-235の記述を参照した。
- ²⁹ US Department of Agriculture. *Yearbook of the United States Department of Agriculture*. 1901, pp. 699, 709, and 754. ここで参照した価格はいずれも全国平均である。
- ³⁰ オマハ綱領については、横山良「オマハ綱領の世界」『アメリカ研究』18号、pp.88-92が詳しい。綱領で宣言された3つの内容は「[原典]1892年7月4日、オマハにおける第1回全国大会に於て採択された人民党の政綱」アメリカ学会訳編『原典アメリカ史』第4巻、p. 316の文言に従った。
- ³¹ 小澤健二前掲書、p.94.
- ³² ここからの記述は断りのない限り、前掲 Cherny, *Populism*, pp.149-156を参照した。
- ³³ 準州時代のネブラスカ銀行業については、黒羽雅子「準州時代(1854-67年)のネブラスカ銀行業」『アメリカ経済史研究』(16)、21-39、2017-12.
- ³⁴ *Nebraska State Journal*, January 15 & January 29, 1889.

- ³⁵ *The Compiled Statues of Nebraska State 1900. Laws, joint Resolutions, and Memorials, January 1, 1889, pp.388-399. Laws of Nebraska 1889, pp.388-389.*
- ³⁶ *Governor's Message.* John Thayer 22nd Session, 1891, p.30.
- ³⁷ たとえば、*Nebraska State Journal.* December 25, 1890.
- ³⁸ 破綻銀行はfailed banks、閉鎖銀行はbanks suspendedの訳をそれぞれ充てている。統計上のfailed banksは一時的な営業の停止を含むsuspended banksよりも遅れて確定する。また、後者にカウントされた銀行であっても、のちに営業を再開する場合もある。ネブラスカ州当局の統計には前者が、連邦準備制度や通貨監督官報告では主に後者が使用される。
- ³⁹ *Nebraska. Report of the State Banking Board for the year 1893, 1894.* pp.232, 220-224.
- ⁴⁰ Hall, P.L., Secretary, "History of Banking Laws," *Nebraska Eighth Annual Report of the Department of the Banking for the year 1899,* pp.15-16.
- ⁴¹ *Report of the State Banking Board of the Condition of the State and Private Banks,* Lincoln, 1896, pp. 5-6.
- ⁴² H. R. 3373, Congressional Record vol. 25.
- ⁴³ Dickinson, Clark Z. *Bank Deposit Guaranty in Nebraska,* Nebraska History and Political Science Series, Bulletin No.6, 1914, p.11.
- ⁴⁴ Dickinson 前掲書 p.11。
- ⁴⁵ *Nebraska State Journal,* January 30, 1889,
- ⁴⁶ Hughs, W. B. *Forty Years with Nebraska Bankers,* 1956, manuscript, p.53.
- ⁴⁷ Dickinson 前掲書 p.12。
- ⁴⁸ Dickinson 前掲書 p.13.
- ⁴⁹ Nebraska Bankers' Association, *Proceedings,* November 22, 1906, p.101.
- ⁵⁰ 前掲書, p.101.
- ⁵¹ Kemmerer, E. W. "The United States Postal Savings Bank," *Political Science Quarterly,* Vol. 26, No. 3 (Sep., 1911), p.463.
- ⁵² Heyn, Edward T. "Postal Savings Banks," *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences,* VIII, Nov., 1896, p.463.

- ⁵³ ポピュリスト党の政綱の経済改革に関する個所では、「(c) 我々は人々の稼ぎの安全な預金先として、政府が設立する郵便貯金銀行を要求する……」としていた。Porter, Kirk H. and Donald B. Johnson. *National Party Platforms, 1840-1964*, Urbana, University of Illinois Press, 1966, p.92.
- ⁵⁴ Kemmerer, Edwin W. *Postal Savings: An Historical and Critical Study of the Postal Savings Bank System of the United States*. Princeton University Press 1917.
- ⁵⁵ *Nebraska State Journal*, June 21, 1907.
- ⁵⁶ Hughs 前掲書 p.61.
- ⁵⁷ Dickinson 前掲書 p.17.
- ⁵⁸ Cook, Trenton, “The Insurance of Bank Deposits in the West,” *Quarterly Journal of Economics*, vol.24, 1910, p.104,
- ⁵⁹ 当時の新聞はしばしば預金保証制度に関する特集を掲載していた。たとえば、州都リンカーンの*The Commoner*は1908年9月4日の1面記事で「選挙についてのヒント」として、選挙の争点について解説し、残りの紙面3分の2を使って、ブライアンの同年8月27日にカンザス州トピカで行った演説を掲載している。ブライアンの演説内容は最初から終わりまで銀行の預金保証制度の必要性を説くものであった。このような記事が各種の新聞に掲載され、人々に大きな影響を与えていたものと思われる。
- ⁶⁰ *Fullerton News Journal*, October 15, 1908.
- ⁶¹ *Lincoln Evening News*, November 6, 1908.
- ⁶² 本稿「Ⅱ」の記述は、前掲黒羽（1996）「州法銀行の歴史と論争」（『証券経済学会年報』）の内容を部分的に使用した。
- ⁶³ White 前掲論文 pp. 532-539.

（くろはね まさこ 本学非常勤講師）