

19世紀初期における合衆国財務省の役割

寺 地 孝 之

I はじめに

経済史の領域に属するものであれ、金融政策論の領域に属するものであれ、およそアメリカの金融制度になんらかのかたちで関わる研究書やテキストにおいては、通常、「アメリカ合衆国において、中央銀行の制度が成立をみるのは1913年のことである。これは、他の国々に比して、かなり遅い時期の出来事といわねばならない¹⁾」といった叙述を行う。勿論そのこと自体は全く正しいのであって、アメリカにおいて中央銀行たることを最初から意図して設立された中央銀行は、1913年に可決された連邦準備法 (Federal Reserve Act of 1913) に基づく連邦準備制度 (Federal Reserve System) に他ならない。但し、おそらくは合衆国において伝統的に根付いている反中央、反集権的感情が影響したためであろうが²⁾、合衆国議会は、イギリス、フランス、ドイツ、日本をはじめとする他の国々のように単一の中央銀行を創設したわけではなく、その代わりに、自国を12の地区に分割し、それぞれを地区連邦準備銀行が管轄するという独自の方法を編み出した。従って、厳密には、合衆国にはいまだ単一の中央銀行は存在せず、12の「地域『中央』銀行³⁾」が存在するのみであるとも言えよう。しかし、些細な議論はともかくとして、合衆国史上、実体としての中央銀行が創設されたのは、この連邦準備制度がはじめてであった。

1) 西川純子・松井和夫『アメリカ金融史』有斐閣、1988年、1頁。

2) 一般には、西川・松井、前掲書、140頁、あるいはベンジャミン・M・フリードマン (三木谷良一訳)『アメリカの金融政策』東洋経済新報社、1982年、5-6頁などの指摘にみられるように、こうした金融・財政上の諸権力を中央集権化することへの反感は、ジャクソン (A. Jackson) とビドル (N. Biddle) による「銀行戦争」以来のものであると説明される場合が多い。しかし、後にみるように、こうした反感は既に大陸会議の時代から醸成されていたと考えられる。

3) D. Fisher, *Money, Banking, and Monetary Policy*, Irwin, 1980, p. 94.

しかしながら中央銀行 (central bank) が設立され運営されることと中央銀行業務 (central banking) が実施されることとが同義である必要はない。ティンバーレイク (R. H. Timberlake) によれば、「ある一つの制度は、必ずしも特定の物理的構造によって束縛されるとは限らない」のであって、「合衆国におけるマネーサプライ・コントロールは、多様な形態の体制によってその制度に必要な機能を遂行してきた好い例である」という。「金銀 (正貨) 本位制、商業銀行制度、第一及び第二合衆国銀行、独立国庫制度、国法銀行制度、手形交換所組織、そして連邦準備制度といったものは全て、それぞれの時代に、さまざまな手段によって貨幣量を調節する上での道具となった」のである⁴⁾。つまり、合衆国においては、たしかに1913年まで実体としての中央銀行は存在しなかったが、中央銀行業務自体はそれぞれの時代に合った種々の方法で脈々と実施されてきたというわけである。

そこで、これら合衆国史上において中央銀行業務を遂行してきたと考えられる諸体制のうち、ここでは第一合衆国銀行と第二合衆国銀行に着目してみよう。これら二つの銀行の中央銀行機能に関する評価については、従来の研究において多様な見解が示されている。もちろん、それぞれの研究においては、そこで前提とされている中央銀行の概念や中央銀行業務の定義が同一ではないために、それらを同列に並べて論じることは困難ではあるが、例えばハモンド (B. Hommond) のように合衆国銀行の中央銀行としての役割を積極的に評価しようとする論者がある一方で⁵⁾、レッドリッヒ (F. Redlich) のように合衆国

4) R. H. Timberlake, Jr., *The Origins of Central Banking in the United States*, Harvard University Press, 1972, p. 2. 合衆国の金融制度において、「商業銀行 (commercial bank)」という用語は、通常、「州法銀行 (state bank)」と「国法銀行 (national bank)」を合わせたものとして使用される。但し、合衆国において諸州がそれぞれの州の一般銀行法に基づいて規格化された銀行免許を銀行設立者に交付するようになったのは、最も早い州でも1838年以降のことである。それ以前は、州議会が個別に銀行免許法案を議決して、銀行設立者に特許状 (special charter) を交付した。高木 仁『アメリカの金融制度』東洋経済新報社、1986年、14頁。

5) ハモンドは、第一合衆国銀行について、それが当時において、national bank とか public bank と呼ばれているものの、本質的には中央銀行の領域に属するものであると規定する。また、第二合衆国銀行については、とくにビドルが頭取であった時

銀行に中央銀行機能を求めることについて懐疑的な論者もある⁶⁾。このような合衆国銀行の研究に携わった多くの先学の中であって、タウス (E. R. Taus) は、極めてユニークな見解を表明している。彼女は、合衆国銀行のような、すなわちティンバーレイクが「貨幣量を調節するための道具」と呼んだものに対して中央銀行機能を求めるのではなく、その道具を創り出し、利用した合衆国財務省 (Department of the Treasury) そのものを中央銀行業務の実行主体として位置付けるのである⁷⁾。

今日、金融政策論の領域においては、ハイパワードマネー (high-powered money) に対する中央銀行のコントラビリティがしばしば問題にされる。すなわち、現金通貨と商業銀行による中央銀行預け金 (準備預金) の和として定義されるハイパワードマネーの変動は、信用創造メカニズムを通じて M_1 や M_2 の変動に対して大きな影響を及ぼす。従って、金融政策当局にとっては、このハイパワードマネーがコントロールできるかどうか、できるとすればどの程度までそれが可能であるのかということは極めて重要な問題となるのである。この問題を19世紀初期の合衆国に当てはめて考えてみよう。この時代の合衆国は金銀複本位制下にある。そして、発券を独占する中央銀行は存在せず、州法銀行は、各自自由に紙幣の発行が可能である。こうした状況のもとで、財務省は、合衆国内において公的資金の受取と支払いを実行する最大の主体である上に、

代の経営内容を捉え、それが連邦準備制度以上に中央銀行的であったという。B. Hammond, *Banks and Politics in America from the Revolution to the Civil War*, p. 128, p. 311, pp. 324-25. また、スミスは、第二合衆国銀行における銀行経営の技術や銀行業に対する理念は、時代を先行するものであったという。W. B. Smith, *Economic Aspect of the Second Bank of the United States*, Greenwood Press, 1965, p. 263.

- 6) レッドリッヒによれば、第一合衆国銀行が存続していた時代において、当時の州法銀行の数からみても、中央銀行によってコントロールされるべき商業銀行システムは存在しない。従って、そうしたシステムが存在しないところで中央銀行を前提とすることはできないという。F. Redlich, *The Molding of American Banking, Men and Ideas, part 1, 1781-1840*, Hafner Publishing Co., 1951, pp. 96-100. しかし、一方で、彼は第二合衆国銀行におけるビドルについては、「世界中で最初の意識的な中央銀行家であろう」と評価する。ibid., pp. 127-45.
- 7) E. R. Taus, *Central Banking Functions of the United States Treasury, 1789-1941*, Columbia University Press, 1943, repr., Russell & Russell, 1967.

その取引は原則として正貨でもって実行される。従って、この場合、財務省は、当時の合衆国内において州法銀行の正貨準備の増減に対して最も大きな影響力を持っていたと言えよう。すなわち、政府資金を預金したり、あるいは政府債務の元利払いを実行すれば、州法銀行における正貨準備は増大するであろう。一方、政府預金を引き揚げたり、あるいは遊休資金を預金せずに内部留保すれば、州法銀行における正貨準備は減少するであろう。そして、州法銀行の正貨準備の増減は、その発券量や貸出量に影響を及ぼしたであろう。従って、財務省の取引資金は、当時、政策当局にとって唯一コントロール可能なハイパワードマネーであり、その増減は、結果として合衆国のマネーサプライの増減に大きな影響力を持っていたと考えることができる。この点にタウスは着目して、財務省による中央銀行業務の実行を主張するのである。ところが、この19世紀の初期においては、前述のように、第一合衆国銀行（1791-1811年）と第二合衆国銀行（1816-36年）が存在し、不完全ながらも中央銀行業務を遂行していたことが知られている。しかし、タウスは、この点に関しても、第一及び第二合衆国銀行は、単に財務省の委任を受けてそうした業務を遂行していたに過ぎず、あくまでもその実行主体は財務省であったとするのである。本稿は、以上のようなタウスの主張に基づいて、19世紀初期における財務省の役割を検討することを目的としている。

II 財務省と第一合衆国銀行

合衆国における財政運営に関する最初の専門的な組織は、大陸会議のもとで、1776年の独立宣言の直前に組織された「財務委員会」に始まる。同委員会 は、当初5名、後に10名の下院議員で構成され、大陸会議における予算の立案、支出の執行、並びに監査業務を委任されていた。この委員会形式による集団管理という運営方式は極めて非効率であったが、こうした方法が採られたのは、財政・金融に関する権限を一個人や一法人に集中化することに対する懸念と反感という、その後のアメリカ金融史においても延々と受け継がれることとなる合衆国独特の感覚が、既にこの段階において形成されていたからである。同委

員会による財政運営のもとで、大陸会議は独立戦争を遂行した。莫大な戦費の調達が必要となったが、大陸会議は課税権を有していなかったのでたちまち財政難に陥った。そのため、同会議は、大陸紙幣の発行や、戦時公債の発行、外国からの借款によって息をつないだが、結果として、累積した戦時公債の処理、すなわち、公信用問題が発生した⁸⁾。そこで、大陸会議は、財政運営の効率化を図るために、従来の委員会による合議制を廃し、1781年2月、フィラデルフィア出身の商人であったモリス (R. Morris) を財務監督官に任命し、財政に関する権限を彼に一任した。連合規約の成立によって同年3月から大陸会議は連合会議となったが、モリスは、「モリス・ノート」の発行等によって通貨を安定させ、外国借款の借継ぎを行い、さらにフランス政府からの借款を基礎にして北アメリカ銀行 (Bank of North America) を設立してこれを政府の金融機関として活用するなど、連合会議の財政運営において多くの功績を残した。しかし、1782年に連合会議の関税徴収権の獲得に失敗し、その後、1784年にその地位を退いた⁹⁾。

こうした不安定な財政運営を10年以上経験した後、「いっそう強力で、より収入の多い政府を必要とするということが、それを恐れていた人々にとってさえもはっきりとしてきた¹⁰⁾。」1788年に合衆国憲法が成立し、翌89年4月にワシントン (G. Wasihngton) が大統領に就任した。彼のもとで、先ず国務省と陸軍省が発足し、初代国務長官にはジェファソン (T. Jefferson) が、初代陸軍長官にはノックス (H. Knox) がそれぞれ就任した。そして、1790年5月には、マディソン (J. Madison, Jr.) によって財務省設立がはじめて具申された。しかし、やはりただ一人の個人に政府資金の管理を一任してしまうこと (“single

8) D. R. Dewey, *Financial History of the United States*, 3rd ed., Longmans, Green, and Co., 1907, pp. 52-53. M. G. マイヤーズ (吹春寛一訳) 『アメリカ金融史』日本図書センター、1979年、41-42頁。岡田泰男・永田啓恭編『概説アメリカ経済史』有斐閣、1983年、32-34頁。

9) *Ibid.*, pp. 53-56. B. H. Beckhart, ed., *The New York Money Market*, Columbia University Press, 1931, repr., 1971, vol. I, pp. 151-54. マイヤーズ、前掲書、42-43頁、49-50頁。

10) マイヤーズ、前掲書、74頁。

head” system) に対しては、あの伝統的な反感を惹起こした。そのため、対案として財務長官の業務を3名で構成する委員会によって行うということが提案されたが、かつての大陸会議における反省を踏まえてこの対案は却下された。その結果、1789年9月2日、財務省設立に関する法案が採択され、初代財務長官にハミルトン (A. Hamilton) が就任したのである。同法の第2項は、財務長官が、収入の改善と公信用の支持のために諸計画を立案すること、公的収入と公的支出の評価を行いこれを報告すること、徴税の監督を行うこと等を規定した。また、第4項は、財務官が合衆国における金銭の受領と保管を行い、財務長官の指示に基づいてこれを支出することが定められた¹¹⁾。

財務長官に就任したハミルトンは、1790年1月9日、『公信用に関する報告書』を議会に提出した。その内容は、大陸会議、連合会議、及び各州政府が独立戦争時に累積させた約7,900万ドルの国内外に対する債務を連邦政府が継承し、同政府は、この債務の償還のためにあらためて連邦政府債を発行するというものであり、これを実現したのが、1790年8月12日に制定された「公債借換法 (Funding Act)」であった¹²⁾。ハミルトンは、もちろん公債の借り換えによって政府の将来における信用に対して健全な基盤を提供しようとしたのであるが、同時にこの連邦政府債の発行によって当時極端に不足していた交換手段に関して、少なくとも長期金融の分野においてこれを解消することをも目指していた。すなわちハミルトンは、連邦政府債を広義の貨幣として捉え、「適切な通貨の供給は財務省の任務である¹³⁾」と考えていたのであり、そのため財務省は、「公債の借り換えによって、合衆国の実業界に必要な通貨の適切な供給を目指した¹⁴⁾」のである。そして、タウスは、この通貨供給という点に関して、「こ

11) Taus, *Central Banking Functions*, p. 11.

12) *Ibid.*, p. 11–12. D. R. Dewey, *Financial History*, pp. 89–92. 但し、マッキー (S. Mckee) は、当時の公債額を、延滞利子を含めて、外債1,171万ドル、内債4,041万ドル、州債2,500万ドルで、総額は7,712万ドルであったと推定している。S. Mckee, *A Hamilton's Papers on Public Credit*, Columbia University Press, 1934, pp. 23–24.

13) Taus, *Central Banking Functions*, p. 12.

14) *Ibid.*, p. 11.

れは、財政機能ではなく、中央銀行機能である¹⁵⁾」と主張するのである。

この公債償還のためには安定した財源の確保が不可欠となるが、政府は関税収入に着目し、従量税と従価税を併用した関税法を公債借換法が制定される以前の1789年の段階で導入していた。またほぼ同時に、外国船舶の入港に対する課税としてトン税法 (Tonnage Act) を制定したり、あるいは酒類等に対する消費税を導入した。しかし、税収の中心はあくまでも関税であって、たとえば1796年において関税収入は政府歳入の78.4%を占めていた¹⁶⁾。国庫として活用できる中央銀行を持たない当時の連邦政府は、こうした政府収入を州法銀行に分散して預託することになった。1790年にハミルトンは、北アメリカ銀行、マサチューセッツ銀行 (Bank of Massachusetts)、ニューヨーク銀行 (Bank of New York) の3行を政府資金預託銀行として選定し、翌1791年、メリーランド銀行 (Maryland Bank) をこれに加えた¹⁷⁾。しかし、選定といっても、当時州政府の特許状に基づいて営業を許可されていたいわゆる州法銀行はこの4行しか存在しなかったのであるから、州法銀行は全て政府資金の預託銀行となったわけである。こうして、これら4行は、連邦政府の関税を中心とする収入を預金として受け入れ、またその収入から前述の「公債借換法」によって新たに発行された政府債の利払いを代行することとなった。政府収入の預託は、銀行の準備金を増大させ、貸し出し能力を増大させたであろうし、一方、政府債の利払いは、銀行内部で帳簿上の資金の振り替えで済まされる場合を除いて、銀行外部に正貨で支払われる場合には準備金の減少をもたらし、貸し出し能力を減少させたであろう¹⁸⁾。

タウスは、以上のような「ハミルトン体制」として知られる彼の一連の政策について次のように述べている。すなわち、ハミルトンは、議会在「貨幣を鑄造し、その自国鑄貨と外国鑄貨の価値を統制する権限を有す¹⁹⁾」ことを認識し、

15) *Ibid.*, p. 11.

16) Dewey, *Financial History*, pp. 105–110.

17) Taus, *Central Banking Functions*, p. 14.

18) *Ibid.*, p. 15.

19) United States, Constitution, Article I, Section 8, Paragraph 5 quoted in *Ibid.*, p. 15.

また、財務省の任務が、先の1789年の法律に規定されているように「公信用を支持し」、「合衆国の金銭を保持する」ことにあることを認識していたのであるが、さらに彼は、憲法を拡大的に解釈して、合衆国に対して追加的な通貨を供給することも財務省の任務であると考えていたように思われる。そして、このような財務省の任務に対する拡大的な解釈も、他に中央銀行や国営の鑄造所を持たない当時にとっては、無理もない発想であるという。なお、合衆国造幣局が設立されたのは1792年4月のことであった²⁰⁾。

ハミルトンが1790年に発表した『国立銀行に関する報告』における銀行計画案に基づいて、1791年に第一合衆国銀行の設立が議会で承認された。同行は、本店をフィラデルフィアに置き、資本金は1,000万ドルで、そのうち200万ドルが政府出資、800万ドルが民間出資であった。第一合衆国銀行は、その特許状の前文において、「国家財政を成功裡に運営し、危急時には政府が利用するための資金の調達に便宜を与える」と述べられていることからわかるように、政府の代理人としての機能を求められていた。また、同じ前文において、同行の存在が「一般に貿易と産業にとって多大の利益をもたらすであろう」と述べられていたが、この点についても同行は、制約的な環境の中で公的銀行たるべく経営努力を重ねたのである。こうしたことから、しばしば第一合衆国銀行は原初的な中央銀行として評価されるのである²¹⁾。

第一合衆国銀行の特許状には、政府資金の移転についての条項は存在しない。しかし、同行は無料でこれを実施した。一方、それと引き替えに、政府は政府預金について利子の請求をしなかった。しかし、政府資金については、その資金移転コストが極めて高かったことと、預託残高の変動が非常に激しく、常に一定の準備金を用意しておく必要があったことのために、その収益性はあまり高くなかった。そして、預託残高の突然の変動のために高い準備率を設定しておくことは、同行における他の貸出政策にも影響を及ぼしたであろう。タ

20) *Ibid.*, p. 16.

21) 第一合衆国銀行の中央銀行機能に関する評価については、拙稿「第一合衆国銀行における中央銀行機能」『商学論究』（関西学院大）37巻1・2・3・4号合併号、1989年、523-43頁を参照。

第1表 預託銀行における政府資金残高

[(2)、(3):ドル、(4):%]

年	預託銀行数 (1)	総預託残高 (2)	第一合衆国銀行 への預託残高	(3)
			(3)	(4)
1793	8	753,661.69	624,431	82.9
1807	15	9,643,850.07	5,500,000	57.0
1810	15	2,672,296.57	2,000,000	74.8

〈注〉各年、12月31日現在。

〈出所〉 E. R. Taus, *Central Banking Functions of the United States Treasury, 1789 - 1941*, Columbia University Press, 1943, repr., Russell & Russell, 1967, p. 19, Table II より作成。

ウスによれば、こうしたことが次第に第一合衆国銀行において政府資金の吸収意欲を鈍らせていったという²²⁾。確かに、この点については、第1表からもわかるように、第一合衆国銀行の設立当初は政府資金が同行にかなり集中化されてゆく傾向がみられたが、1807年の5,500,000ドルをピークとして、その後総預託残高が減少する中で、同行における預託残高も減少した。また、設立当初の預託シェアは回復されなかった。そして、その一方で、政府資金の預託銀行は、15行にまで増大している²³⁾。次に、第一合衆国銀行における政府貸付について見てみよう。特許状において同行の政府貸付の上限は100,000ドルと規定されていたが、実際には、1791年に2,500,000ドル、1795年に4,700,000ドル、1796年に6,200,000ドルの政府貸付残高が記録されている。こうした貸付は、当時、政府が対インディアン戦争遂行のための戦費として利用したものである。そして、これらの莫大な政府貸付は、第一合衆国銀行における民間貸付業務を非常に圧迫したと考えられる²⁴⁾。

22) *Ibid.*, pp. 18-20.23) J. T. Holdsworth and D. R. Dewey, *The First and Second Bank of the United States*, Government Printing Office, 1910, pp. 59-60.24) *Ibid.*, pp. 42-45.

タウスは、以上のような第一合衆国銀行における政府との強い関係を強調して、次のように主張する。すなわち、たしかに「第一合衆国銀行の設立後1791年から1810年までの間、財務省の立場と影響力については変化が認められる」が、「いかなる組織が国庫の代理人になろうとも、莫大な政府資金の収入と支出とを通じて（財務省が一引用者一）金融市場に影響を及ぼす」ことには変わらない。たとえ第一合衆国銀行が中央銀行的な機能を有しているとしても、当時の「財務省の政策は、財政上の問題を越えて、中央銀行が関わるべき金融上の主導権にまで及んでおり、従って、（第一合衆国銀行のような一引用者一）代理人は、財務省の影響を大きく受けることになる」と²⁵⁾。つまり、タウスにあっては、第一合衆国銀行は、当時において最大の規模を誇るとはいえ、あくまでも商業銀行である。そして、その商業銀行としての発券業務や貸付業務は、他の商業銀行や実業界全体に影響を及ぼすであろう。しかし、政府との諸取引が極めて強力であるために、その経営は常に財務省の政策によって影響を受けることになる。すなわち、第一合衆国銀行が結果として中央銀行業務を遂行することがあっても、その業務に対しては、政府資金の預託と移転、並びに政府貸付を通じて常に財務省が影響を及ぼすことが可能であったし、また、特許状に盛り込まれた一週一回の割合で実施される財務諸表の検閲を通して、同行の経営内容を財務省が監督することも可能であったとする。こうしてタウスは、中央銀行業務に関する政策決定の主体は最終的に財務省の側にあったと主張するのである²⁶⁾。

こうした主張を裏付けるために、タウスは次のような事実を指摘している。例えば、建国当初の合衆国においては正貨の殆どが輸入代金の決済に使用されたために、正貨を手許現金として維持しておくことが困難であった。こうした中で、1792年3月、財務省は、フィラデルフィアにおいて州法銀行の銀行券を関税の支払いに使用することを承認した。その結果、正貨需要が減少し、各州法銀行の正貨準備が安定した。また、1801年には当時の財務長官ギャラティン

25) Taus, *Central Banking Functions*, p. 16.

26) *Ibid.*, pp. 17-18.

(A. Gallatin) のもとで、財務省は、コロンビア銀行 (Bank of Columbia) の取り付けを回避するために、50,000 ドルの政府資金を同行に対して緊急預託した。さらに、1802年には、同じく経営危機に陥ったペンシルヴァニア銀行 (Bank of Pennsylvania) に関して、財務省は第一合衆国銀行に対してペンシルヴァニア銀行による支払いを一時的に猶予するように依頼し、さらに300,000 ドルの緊急預託を実施した。このような事例を挙げた上で、タウスは、ここに「銀行の銀行」としての財務省の役割を読み取る。そして、こうした銀行救済策を第一合衆国銀行が実施していないことを指摘し、だからこそ第一合衆国銀行は、政治的問題に加えて、州法銀行による反感からその特許状の更新に失敗したのであると指摘している。たしかに、第一合衆国銀行における「銀行の銀行」としての機能の脆弱性についてはかつてわれわれも指摘したところであり、タウスのこうした主張は正当であると言えよう²⁷⁾。

Ⅲ 財務省と第二合衆国銀行

第一合衆国銀行が特許の更新を拒否され、その後1816年に第二合衆国銀行が設立されるまでの約5年間は、中央銀行業務を実行しうる国法銀行が存在しなかった²⁸⁾。ところが、この間、合衆国政府は英米戦争(1812-14年)に突入し、戦費として過度の財政支出を余儀なくされた。さらに財務省の代理人たる合衆国銀行はすでに廃止されていた。このため、合衆国の金融市場は混乱状態に陥ったのである。このような状況のもとで、財務省は政府資金の預託先として、再び州法銀行を活用しようとする。州法銀行は1811年の88行から1816年の246行まで増大したが、これに対応して、政府資金の預託銀行も、1811年の15行から1816年の94行にまで増大した。しかし、各預託銀行は、お互いの銀行券の受

27) *Ibid.*, pp. 22-23. Beckhart, *The New York Money Market*, vol. I, p. 153. Holdsworth and Dewey, *The First and Second Bank of the United States*, p. 67. なお、第一合衆国銀行における「銀行の銀行」としての機能の脆弱性については、拙稿「第一合衆国銀行における中央銀行機能」、538-40頁を参照。

28) 第一合衆国銀行が廃止され第二合衆国銀行が設立されるまでの経過と第二合衆国銀行自体の問題については、拙稿「第二合衆国銀行における中央銀行機能」『経済学論究』(関西学院大) 44巻3号、1990年、107-28頁を参照。

け入れを拒否するなどしたために、政府財政は混乱した。政府は、増税と国債の売却によって戦費の調達を図ったがうまくゆかず、やむなく財務省自ら財務省紙幣 (treasury note) を発行して急場を凌いだ。財務省にはもはや金融市場に対する管理能力はなく、各州法銀行は銀行券を過剰発行し、主に貿易業を対象として投機的融資に走り、結果として多数の銀行が、正貨の支払いを停止したりあるいは倒産にまで至った。タウスの見解に従えば、かかる合衆国銀行の不在期間にこそ財務省の中央銀行機能が発揮されてしかるべきであるのかもしれない。ところが、財務省は政府資金を商業銀行に対して準備金として供給することを通じて金融市場の管理を実行するのであるが、その政策手段たる政府資金がこの時期には極端に不足していたのである。従って、タウスもこの時期に関しては、簡単に史実を列挙するのみで、財務省の中央銀行としての役割については強調していない²⁹⁾。

ところが、この時期における財務省の役割については、ティンバーレイクが興味深い見解を示している。すなわちティンバーレイクは、「一つの神話が、1811年から1820年の期間の合衆国における金融・財政問題に関する諸研究を支配している³⁰⁾」という。その神話とは次のようなものである。幾分冗長であり、前段の内容とも重複するが、引用してみよう。「第一合衆国銀行が、1791年に特許を受けて、20年間の営業を許可された。この金融機関は、当初、とくに、州法銀行券を受け取った際に、州法銀行による兌換、すなわち正貨による精算を求めることによってその流通を調整するなど、中央銀行として繁栄した。不幸にして、1811-16年における国家のリーダーによる近視眼的な政策は、国家の危機が増大しつつあるときに、同行の延命を認めなかった。1816年に実際に英米戦争が勃発したときには、連邦政府は中央銀行業務の提供を受けることができなかった。その結果、財政政策や金融政策はその場凌ぎで処理された。戦争による過剰な資金需要は、実質的に政府の支出を増大させ、一方、収入は減少した。結果として生じた財政赤字は、財務省の重い負担となった。

29) Taus, *Central Banking Functions*, pp. 24-27.

30) Timberlake, *The Origins of Central Banking*, p. 12.

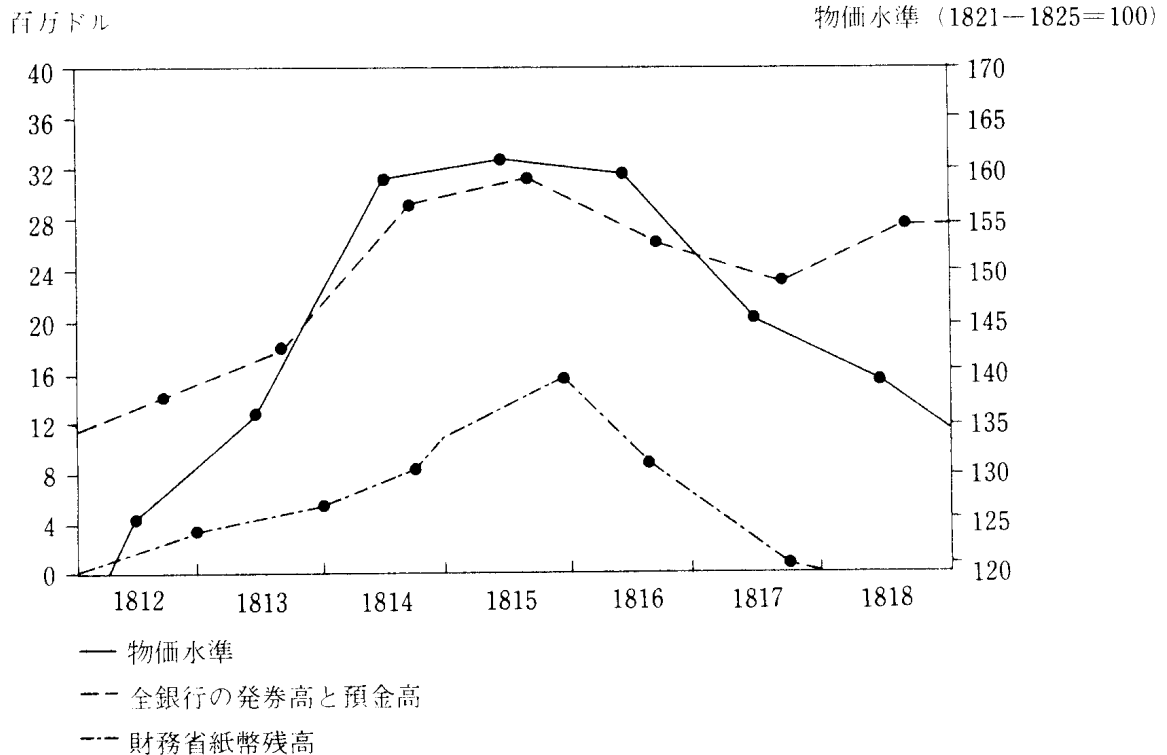
もはや第一合衆国銀行に支援を求めることはできないので、財務省は、州法銀行から融資を受けて、その支出を賄った。そして、州法銀行が多数簇生した。第一合衆国銀行による中央銀行的制約がなかったため、州法銀行は正貨を支払わず、また、お互いの銀行券を額面価格で受け入れず、そしてそれゆえに、政府はその収入を全く減価してしまった州法銀行券と財務省紙幣で受領せざるを得なかった。州法銀行の急増とそれに伴う銀行信用の拡大のために、インフレーションが発生した。戦争が終結した後、政府は新しい中央銀行として第二合衆国銀行を設立した。この新しい銀行は、財務省と協力して中央銀行業務を遂行することによって、州法銀行における正貨支払いの再開を実現し、最終的に経済に対して統一かつ健全な通貨の供給を可能にした」という内容である。こうした一連の見解は、先のタウスの見解をも含めて、この時期についての諸研究における従来からの定説であると言えよう。

しかし、この定説に対して、ティンバーレイクは、①1812～17年の期間における財務省紙幣のインフレ的な発行について注意も説明もしていない、②この種の紙幣の回収が、1819年の景気後退や正貨支払いの再開に与えた影響についても着目していない、③中央銀行が存在していれば、州法銀行の増大やインフレーションを回避できるという主張には十分な根拠がない、④銀行数の増大だけがインフレーションを促進するという安易な発想がみられる、という4点をもって、これを批判している³¹⁾。そして、例えば、州法銀行の設立数については、確かに、合衆国銀行の不在期間において1811年の89行から1816年の246行まで増大してはいるが、その後第二合衆国銀行が設立された後も、1820年の308行、1830年の330行、1834年の506行といったように、全くその伸びが止まっていないことから、同行の金融市場に対する支配力を疑問視する。そして、このように銀行数の増加傾向が1830年代に入っても持続していることに基づいて、1814年をピークとした当時のインフレーションについては、銀行数が増えそれに比例して州法銀行券の量が増大したことが原因であるという、銀行数とイン

31) *Ibid.*, 12-13.

32) *Ibid.*, p. 13.

第1図 物価水準、発券高と預金高、及び財務省紙幣残高：1812～1818



〈出所〉 R.H. Timberlake, Jr., *The Origins of Central Banking in the United States*,
 Harvard University Press, 1978, p.17.

フレーションの間に相関関係を求める従来の見解を否定する。そして、戦費調達のために緊急避難的に発行された財務省紙幣が各州法銀行において準備金を形成し、それに基づいて州法銀行券が増発されたことがインフレーション発生の主たる原因であると主張するのである(第1図)³³⁾。このティンバーレイクの見解に基づけば、合衆国銀行の不在期間における財務省の役割はタウスが示したように消極的なものではなく、その金融市場への影響は財務省紙幣の発行を通じて極めて大きかったと言えよう。但し、その影響の結果は、インフレーションを惹起したという点において、本来の中央銀行に求められるべき姿勢と

33) *Ibid.*, pp. 12-17. なお、本文中で挙げた1811年から34年に至る州法銀行数は、J. J. Knox, *A History of Banking in the United States*, Bradford Rhodes & Co., 1900, p. 310 に基づくもので、第1図に使用したティンバーレイクからの引用による数値とは若干異なる。

は全く反対のものとなったのである。

しかし、いずれにせよ、第一合衆国銀行の廃止後、英米戦争を経て合衆国金融市場が完全な混乱状態に陥っていたことは事実である。そのため、再度、第一合衆国銀行と類似の機関の設立を求める声が、銀行を含む実業界において高まった。その結果、1814年に財務長官に就任したダラス (A. J. Dallas) の提案に基づいて、銀行設立のための法案が1816年に議会に提出され、この法案が両院を通過した後、大統領の署名を受けて、同年4月、第二合衆国銀行の特許状として発効した。資本金は3,500万ドルで、第一合衆国銀行の3.5倍となり、本店は以前と同様にフィラデルフィアに設置された。1817年1月から営業が開始された。同行の最初の仕事は、1816年以降停止されていた州法銀行の正貨支払いを再開させることであった。そして、1817年2月、ようやく東部大都市における州法銀行の正貨支払いが、当該州法銀行と第二合衆国銀行との間で合意された。ところが、正貨支払いの再開に関する合意を取り付けた一方で、第二合衆国銀行自体は、初代頭取ジョーンズ (W. Jones) のもとで放漫な経営を実行し、マネーサプライの収縮を図る努力を怠り、自行銀行券を増発した。また、西部と南部の中小の州法銀行は、依然として正貨支払いを停止したまま銀行券を増発していたが、第二合衆国銀行はそれを抑制したり、あるいはその経営を支援したりしようとはしなかったし、実際そのための有効な手段も持ち合わせではなかった³⁴⁾。

これに対して、ダラスの後継者として1816年に財務長官に就任したクロフォード (W. H. Crawford) のもとで財務省は、南部で一旦取り付けが発生すれば、それが引き金となって全国的な取り付けを惹起する恐れがあるとして、南部州法銀行の救済を実施する³⁵⁾。すなわち、財務省が各行に政府資金を正貨で預託することによって、Bank of Alexandria、Union and Central Bank of Georgetown、Patriotic Bank、Bank of Washington が、資金ポジションを回

34) R. C. H. Catterall, *The Second Bank of the United States*, the University of Chicago Press, 1903, pp. 22-50.

35) Taus, *Central Banking Functions*, p. 29.

復することができた。また、1819年8月には、アレキサンドリアの Franklin Bank が正貨支払い停止の危機に陥ったため、財務省に対して直接支援を要請している³⁶⁾。また、その後、1824年に小規模な不況が発生したが、金融逼迫がその原因となっていたため、財務省は各州法銀行に対して、支払い期日未到来の国債についてこれを繰り上げて支払うという措置を講じた。なお、この方法はその後、金融逼迫時における財務省による有効な政策手段として定着した³⁷⁾。これらの事例を挙げることによって、タウスは、「危急時における財務省の支援の図式は、財務省がなすべき機能を超えており、むしろその資金ポジションの流動性を一時的に失ってしまった商業銀行を準備金の力を使って支援するということは、中央銀行に求められるべき姿を示している³⁸⁾」という。そして、さらに続けて、「もし、第二合衆国銀行が真の中央銀行であったのであれば、商業銀行に対してその発券量に見合う適切な正貨準備を維持させ、インフレーションの回避に力を貸すべきであった³⁹⁾」という。このように、タウスは、1820年代前半までの第二合衆国銀行の中央銀行的性格についてこれを完全には否定しないものの、あくまでの当時の一連の政策が財務省主導で進められてきたことから、中央銀行業務の運営主体は財務省にあること、従って、第二合衆国銀行はその財務省の代理機関に過ぎないことを主張するのである。そして、こうした評価は、第一合衆国銀行の場合と同様である。

その後、1823年に第3代頭取としてビドル (N. Biddle) が就任してから、銀行戦争が開始される1830年までの期間、すなわち、ハモンドが第二合衆国銀行における「中央銀行の時代」と呼んだ期間が到来する。さすがにタウスも、この期間についてはデューイ (D. R. Dewey) をはじめとする従来の研究成果を踏襲するのみで、とくにこうした成果に対して反論してはいない。1823年から27年においてビドルは保守的な経営を進めていたものの、1828年から拡大的経

36) Holdsworth and Dewey, *The First and Second Bank of the United States*, p. 186.

37) Taus, *Central Banking Functions*, pp. 30–31.

38) *Ibid.*, pp. 29–30.

39) *Ibid.*, p. 30.

営に転じ、州法銀行券の不足を第二合衆国銀行券で埋め、さらには、流通紙幣における第二合衆国銀行券の独占的地位を確立しようとしたことなどが西部、南部における第二合衆国銀行に対する「怪物 (Monster)」という評価を定着させたという点を指摘するのみである⁴⁰⁾。

こうした西部と南部における第二合衆国銀行に対する反感を背景として、ジャクソン (A. Jackson) 大統領とビドルとの間で銀行戦争が開始された。ジャクソンは、1829年の12月の教書において、第二合衆国銀行が統一かつ健全な通貨の確立に失敗したと表明したが、当時の財務長官マククリーン (L. McLane) は、これに反論し、同行が政府と実業界にとって役立っていること、同行の紙幣が正貨以上に統一通貨として利用されていることを主張した。しかし、1832年にジャクソンが大統領に再選して、その主張の正当性が追認されるかたちとなり、彼は第二合衆国銀行の政府資金を各州法銀行に分散しようとする。1833年、マククリーンは国務長官に就任し、後任として、デュアン (W. J. Duane) が財務長官となったが、政府資金の引き揚げに反対し、僅か4ヶ月で解任された。その後、ジャクソニアンのトーニー (R. B. Taney) がその地位につき、いよいよ政府資金の引き揚げが実施されたのである。この結果、第二合衆国銀行の貸し出し能力は縮小し、流通紙幣量は減少し、一方、割引率は上昇した。その結果、1833年から34年にわたって激しい金融恐慌が発生した⁴¹⁾。かかる「銀行戦争」は、政府と第二合衆国銀行との対立という図式で単純に評価されがちであるが、実際には、政府と第二合衆国銀行との間に財務省が介在し、デュアンに代表されるように、一時はジャクソンの政策に反対する勢力を形成していたことが指摘されるべきであろう。

銀行戦争の結果、第二合衆国銀行はその中央銀行的機能を失い、最終的に1836年、特許の更新を拒否され州法銀行に転換した。一方、1833年に政府資金が引き揚げられた後、「財務省の金融市場における地位は、他に比較すべきもの

40) *Ibid.*, pp. 32–33.

41) *Ibid.*, pp. 33–34. Dewey, *Financial History*, pp. 203–9.

もないほどに最高の影響力を有するに至った⁴²⁾。」第二合衆国銀行から引き揚げられた政府資金の預託先を選定するのは財務省の仕事であった。財務省は、当初、例えば、Bank of Manhattan Co.、Mechanics Bank、Bank of America といったような優良銀行を預託銀行として、週単位での財務省への報告を義務づけていた。しかし、1835年頃から政府資金が増大したために、預託銀行の選択基準はかなり緩和された。とくに、西部などにおいては、銀行の開業資金が政府預金のみといったような銀行まで出現した。なお、1830年に330行であった州法銀行は、1840年には901行まで増大した⁴³⁾。

最後に、第二合衆国銀行から預託資金を引き揚げた後、1837年恐慌に至るまでの財務省による一連の政策を整理しておこう。まず、財務省は、1833年9月26日付けで預託銀行に対して回状を出した。この回状の意図は、関税収入の増大を目的として輸入業者に対して信用を供与するために、政府資金を商業銀行に積極的に活用させることにあった。しかし、この資金の獲得をあてにして、「毎日のように銀行の設立が続いた⁴⁴⁾」のであり、同回状が、先に述べた1830年代における州法銀行急増の一因となったと言えよう。しかし、実際にはこうした政府資金に基づく信用の拡張は、輸入業者には余り振り向けられず、大部分は投機資金に利用された⁴⁵⁾。続いて、1835年には、好況に支えられた関税収入の伸びと公有地の売却収入のために財政収入は好調で、財務省は過去の債務の完済を実現した。政府は余剰資金を国内開発に振り向けるべきであると判断し、1836年6月にはそための法案が成立し、財務省は1837年1月から、総額約3,700万ドルに及ぶ余剰金を諸州へ配分し始めた。そのため各預託銀行から政府資金が引き出されたことは、ニューヨークを始めとして各地で著しい金融逼迫を生じた⁴⁶⁾。さらに、ジャクソンは公有地の売却代金として財務省に支払わ

42) Taus, *Central Banking Functions*, p. 34.

43) Beckhart, *The New York Money Market*, vol. I, p. 160.

44) W. G. Sumner, *A History of American Currency*, Henry Holt Co., 1874, repr., Greenwood Press, 1968, p. 120.

45) Taus, *Central Banking Functions*, pp. 35-36.

46) *Ibid.*, pp. 38-39.

れている銀行券の質に不安を覚え、1836年7月、土地代金の支払いに銀行券の使用を禁止し、正貨による支払いのみに限定する旨のいわゆる「正貨回状」を発令した。財務省はこの回状によって東部から西部への正貨の移動が起こり、結果として西部諸銀行の正貨準備が増大すると考えていたようであるが、実際には東部から自分で正貨を運び込むという危険を犯すものはなく、正貨回状によって自行の銀行券の品質を否定された西部の諸銀行が、その上さらに東部から持ち込まれた銀行券に対して多額の正貨を支払わなければならないという結果を生んだ⁴⁷⁾。

こうした一連の政策は、トーニーの後任であるウッドベリー (L. Woodbery) が財務長官であった時期に遂行されたが、彼は基本的に財務省は財政運営のみに関わればよくその結果として発生する金融的諸問題には責任がないという考え方であった。そのため、当時の財務省はこれらの政策の結果生じた金融逼迫の状態を解決しようという意図は全く持っていなかったようである。さすがに1837年の春になってウッドベリーは、財務省紙幣の発行によって金融市場の救済に乗り出すが、もはや手遅れで、合衆国経済は1837年恐慌へと至るのである⁴⁸⁾。

タウスは、財務省における中央銀行機能の分析に当って、その序論において次のような見解を示している⁴⁹⁾。すなわち「財務省における中央銀行機能は、持続的に増大する傾向がある。しかし、この全般的な増大傾向から幾分逸脱した時期があった」という。そして、その逸脱の原因としてタウスは3つの要因を挙げる。第1は、二つの合衆国銀行の存在であり、「逸脱の大半は、他の独立した連邦機関の設立、すなわち自らは充分にそのことを認識していなかったものの、一時的に中央銀行機能を遂行した第一、及び第二合衆国銀行の設立が原因であった」とする。第2は、言うまでもなく連邦準備制度の成立であり、「連邦準備制度は、従来合衆国財務省が遂行してきた中央銀行としての任務の多くを

47) *Ibid.*, pp. 37-38.

48) *Ibid.*, p. 38. Beckhart, *The New York Money Market*, vol. I, p. 169.

49) Taus, *Central Banking Functions*, p. 6.

引き継いだ」とする。そして、第3の要因として挙げられるのが、財務長官個人のパーソナリティである。つまり、過去、財務長官の何人かは、「政府の財務代理人たることが本来の役割」であると考え、「経済に対しては中立的な立場を維持し」、「貨幣・銀行システムに対する政策立案者であろうとはしなかった」のである。その場合は当然、財務省において中央銀行機能の発揮は困難となったであろう。1834年から41年までの間財務長官の地位にあったウッドベリーは、そのような財務長官の一人であったと言えよう。

IV おわりに

本稿では、タウスの見解に基づいて、19世紀初期における財務省の中央銀行機能の可能性について論じた。そこでは、財務省が設立されてから第一合衆国銀行が設立されるまでの期間、第一合衆国銀行の存続期間、第一合衆国銀行の廃止後第二合衆国銀行が設立されるまでの合衆国銀行が不在であった期間、第二合衆国銀行の存続期間、そして、第二合衆国銀行から政府資金が引き揚げられてから1837年恐慌に至るまでの期間、という五つの期間にわたって検討を進めた。タウスの主張は次の3点にまとめることができよう。第一に、19世紀初期において中央銀行機能を常に発揮し続けたのは合衆国財務省であった。第二に、従って、二つの合衆国銀行が実行した各種の中央銀行的な業務に関しても、これは財務省の代理機関としての業務であって、その政策的な判断の主体はあくまでも財務省の側にあった。第三に、財務省は、主に政府資金の預託を通じて商業銀行の準備金を変動させることによって中央銀行としての諸政策を実施した。

しかしながら、タウスは、財務省の中央銀行機能を主張することによって合衆国銀行における中央銀行機能を否定することには成功していないし、実際、そのような意図は持っていないように思われる。すなわち、タウスは財務省と合衆国銀行を対立的な関係として捉えているわけではなく、むしろ両者を相互補完的な関係として捉えているのである。かつてわれわれは、第一合衆国銀行と第二合衆国銀行の中央銀行機能を検討したことがあるが、そこでは、両行が

極めて制約的な環境の中にもありながらも、かなりの程度まで中央銀行としての業務を実施していたことが明かとなった。タウスの研究から読み取るべきことは、合衆国銀行の中央銀行としての不足分は財務省が埋めていたという点、あるいは、タウス流にいえば、その逆に、財務省の中央銀行機能を合衆国銀行が補足していたという点であろう。

(筆者は関西学院大学商学部専任講師)