

第三合衆国銀行設立計画

——独立国庫制度の設立と廃止：1840～41年——

寺 地 孝 之

I はじめに

1840年前後の合衆国経済の状況について、とりわけ金融・財政事情の周辺については、一般的な合衆国経済史の文献にその説明を求める限り、概ね次のような記述を行っているのが通常である。例えば、ライト (C. W. Wright) は「1840年に議会は、州法銀行から政府資金を引き上げ、その資金の預託先として独立国庫 (Independent Treasury) を創設した。ホイッグ党は、1841年にその法律 (=独立国庫法—引用者) を廃止したが、1846年に民主党が勢力を盛り返すと、同様の法律が議会を通過した¹⁾」と述べている。ところが、これだけの記述では、ホイッグ党がどのような理由でもって、創設されたばかりの独立国庫制度をわずか1年で廃止に追いやったのか明確ではない。

さらに、ケムラー (D. L. Kemmerer) とジョーンズ (C. C. Jones) は、この間の事情を次のように述べている。「債務不履行、破産、再建の時代にあって、中央銀行の必要性を再評価する動きが起こった。第三の合衆国銀行設立法案が1841年に拒否されたが、ジャクソンの後継者たちは、彼らが誤っていることを認めようとはしなかった。彼らは、その代わりに、最初1840～41年の期間一時的に、そして、1846年以降本格的に独立国庫制度と呼ばれる妥協的な措置を講じた。それは、6つの主要都市に支国庫を設立して、連邦政府の資金を徴収し、分配する制度であった²⁾。」この記述によって、さらに新たな問題が派生してく

1) C. W. Wright, *Economic History of the United States*, 2nd ed., McGraw-Hill, 1949, p. 386.

2) D. L. Kemmerer, and C. C. Jones, *American Economic History*, McGraw-Hill, 1959, p. 208.

る。つまり、どうも初期の短命に終わった独立国庫制度の前後には、第三合衆国銀行設立の可能性が存在していたらしいということである。しかし、それ以上のことは、依然として明確ではない。

このように、確かに、200年余に及ぶ合衆国経済史の中であって、この短命に終わった初期の独立国庫制度の問題は、1ページを費やすにも足りぬ些細な問題であるのかもしれない。しかし、その背景に第三合衆国銀行設立の可能性が存在していたとすれば、少なくとも合衆国金融史の問題に関心を持つものにとっては見過ごすことのできない重要な問題である。19世紀における合衆国銀行の歴史は、厳密には1836年が終点ではないこと。しかし、結局3番目の合衆国銀行は、歴史にその名を留めることができなかったこと。そして、その問題の前後には、短命に終わった最初の独立国庫制度が深く関与していること。これらの諸点が問題とされなければならない。しかしながら、合衆国においてすら「ホイッグ党が、その1840年から42年にかけての短命に終わった政治的支配の期間中に中央銀行を設立しようとしたことは、金融史において殆ど無視されてきた³⁾」のが実情である。従って、こうした一連の事態の進行とその歴史的背景については、筆者の知る限り、わが国においてもこれまで本格的に整理、検討されたことがなかったように思われる。本稿の目的はこの未整理の第三の合衆国銀行にまつわる諸問題を掘り下げ、それによって、合衆国における1830年代から40年代にかけての中央銀行観を把握することにある。

II 独立国庫制度の設立

第7代大統領ジャクソン (A. Jackson) は、その在任期間 (1828~37年) の終了間際に、次の3つの政策を相次いで打ち出した。すなわち、①第二合衆国銀行の特許更新拒否、②政府余剰金の再分配、③「正貨回状 (Specie Circular)」の発布、である。第1に、既に別の機会に論じたとおり、それまで合衆国金融市場においてある程度まで中央銀行的な機能を果たしてきた第二合衆国銀

3) R. H. Timberlake, Jr., *The Origins of Central Banking in the United States*, Harvard U. P., 1978, p. 68.

行が、かの銀行戦争を経て特許更新を拒否され、1836年2月18日、特許期間満了の直前に州法銀行に転換した。これによって、同国金融市場は、少なくとも最低限の市場統制者すら失うこととなった⁴⁾。ところが、この第二合衆国の州法銀行への転換の直後に、1835年成立の「預託銀行法 (Deposit Bank Act)」に基づいて特定の州法銀行に移されたばかりの連邦政府資金の再移動を必要とするような第二、第三の政策がほぼ同時期に実施される。すなわち、1836年6月23日に議会を通過した「余剰金分配法 (Surplus Distribution Act)」と同年7月11日に発布された正貨回状である。

余剰金分配法は、1837年1月以降、順次連邦政府の余剰金をその預託先である州法銀行から引き出し、人口規模に応じて各州政府に分配するという内容を持つものであった。この法案が成立した段階で、合衆国政府は、総額37,468,859ドルの余剰金を前述の預託銀行法に基づいて全国の88の銀行に分散預託していた。当時、合衆国には788行の銀行が存在し、その預金総額は約1億2,800万ドルであったが、政府資金の預託を受けていた88行は各地の有力銀行でもあったから、そのうちの約7,700万ドルが、これら88の預託銀行によって占められてた。そして、この7,700万ドルのうち、先の政府余剰金、約3,700万ドルを9ヶ月間のうちに4回に分けて連邦政府に払い戻せというのがこの法律の具体的な内容であった⁵⁾。つまり、この法律が実行に移された場合、金融市場の全預金残高のうちの約30%が原則として正貨のかたちで市場からいっせいに引き上げられることとなる。その引き上げは、全預金残高の約60%のシェアを持つ各地の有力銀行において集中的に行われる。そして引き上げられた正貨は人口規模に応じて再分配されるのであるから、おそらくその大半は合衆国内の先進地域である北東部のニューイングランド諸州へ集中的に移動される。その

4) 第二合衆国銀行の中央銀行機能については、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、を参照。また、同時期の中央銀行機能はむしろ財務省によって果たされていたとする論点について、拙稿「19世紀初期における合衆国財務省の役割」『商学論究』(関西学院大)38巻4号、1991年、を参照。

5) J. J. Knox, *A History of Banking in the United States*, Bradford Rhodes and Co., 1900, p. 84.

結果、人口の希薄な西部を中心とした後発地域からはむしろ以前よりも正貨が引き上げられるという結果を生むであろう。そうなれば、もともと経営力の脆弱な西部の銀行が大打撃を受けることになるのは明らかなはずである。

そこで、この点に注意しつつ、実際に、この余剰金分配法の実行の経緯を跡付けてみよう。1837年1月1日の第1回の払い戻しは原則として正貨によって実行された。同年4月1日の第2回の払い戻しは、その多くが正貨支払いを実施している銀行の手形によって実行された。ところが、ここで突発的な事態が発生する。すなわち、イギリスではじまった恐慌の影響が1837年5月頃から深刻となり、合衆国の大半の銀行は支払い停止に陥ってしまったのである。従って、7月1日の第3回の払い戻しは、預託銀行が所有する銀行券のうち、再分配先である州政府が承認した銀行券のみを使って実行された。そして、10月1日実施予定の第4回の払い戻しが近づいてきたが、政府の財政状態は逼迫していたし、他方、その段階での銀行の経営状態ではとても第4回の払い戻しには応じられそうになかった。そこで、結局、9月の特別会期中の議会において払い戻しを1839年1月まで延期することが決定され、しかも過去3回の分配金についても、財務省が必要とした場合には議会の承認を得て州政府から返済されることが決定された。しかし、後で見るように1837年恐慌を経て合衆国財政は一挙に赤字に転落し、第4回の払い戻しは結局実現しなかった⁶⁾。

このように恐慌が深刻化する最中において、1837年7月11日、正貨回状が發布された。正貨回状とは、当時における公有地購入代金の政府への支払いを金もしくは銀に限定するという主旨の政令であるが、この回状を發布した財務省の当初の目的は、①公有地が投機者の手に吸収されることを阻止し、②兌換の怪しい西部の銀行券が財務省内に蓄積されることを阻止することにあつた。そして、当時の財務長官ウッドベリー (L. Woodbery)⁷⁾ は、この回状によって、

6) *Ibid.*, pp. 84-85. D. R. Dewey, *Financial History of the United States*, 3rd ed., Longman, Green, and Co., 1907, pp. 232-3. E. R. Taus, *Central Banking Functions of the United States Treasury, 1791-1941*, Russell & Russell, 1943, pp. 38-9.

7) ニューハンプシャー州出身。1834年7月1日から1837年5月3日までジャクソン大統領(第7代)のもとで、また1837年5月4日から1841年5月3日までヴァン・ビューレン(M. Van Buren)大統領(第8代)のもとで財務長官を歴任。ホイッ

たとえ東部の投機的な土地購入者が西部の土地を購入しようと思っても、その場合には、彼らによって支払い代金としての正貨が西部に持ち込まれるのであるから、その結果、西部の銀行の正貨準備は増大するであろうと考えていたようである⁸⁾。従って、このことが本当に実現すれば、先に見た余剰金分配法のもとで、人口規模に応じて西部から北東部へ向けて正貨が運び出されつつあったときにも、この動きを幾分なりとも相殺できたであろう。従って、その限りにおいては、余剰金の再分配が決定された直後にこのような政策を実行することの整合性は認められるであろう。しかし、現実には引き起こされた事態は全く逆であった。治安の悪い中を自ら危険を犯して鞆に正貨を詰め、東部から土地の購入にやって来るものなど殆どあるはずもなく、実際には、土地購入者は北東部の銀行券を持参し、これを西部の銀行で兌換請求したのである。こうして西部の銀行は、先の余剰金分配法に加えて、正貨回状によっても正貨を引き上げられることになり、著しい経営困難に陥ったのである。また、当然のことながら正貨回状は公有地の購入を急激に減少させ、政府財政にも打撃を与えた。

その後、1838年5月29日に正貨回状の廃止が上下両院で可決された⁹⁾。しかし、これは追認的な政策であって、実際には、その数週間前からかなりの銀行が支払いを再開し始めていた。ウッドベリーは景気の回復を確信し、むしろ銀行の正貨準備回復に伴うインフレーションの発生を危惧したほどであった。しかし、この38年の景気回復は本格的なものではなく、翌39年に入ると景況は再度悪化し始めた。例えば、このとき一旦支払いを再開したフィラデルフィアの銀行は、1839年10月9日に再度支払い停止に陥り、結局、1842年3月まで再開されることはなかった¹⁰⁾。こうして、1836年以来連続して打ち出されたジャクソン政権下での諸政策は、1837年恐慌を合衆国においてさらに強化させ、その上、1837年以降においてこの恐慌に対抗し得る何らの政策も講じられなかった

グ党出身のハリソン (W. H. Harrison) 大統領 (第9代) の就任に伴い解任。Ibid., Appendix I (Secretaries of the Treasury and the President Under Whom They Served) を参照。

8) Ibid., p. 37.

9) Timberlake, *The Origins of Central Banking*, p. 63.

10) Dewey, *Financial History*, p. 233.

ため、合衆国経済は1842年頃まで回復の兆しを示すことはなかった。この間、銀行券発行高は1837年の1億4,900万ドルから1842年の8,400万ドルまで収縮し(第1表)、一方、連邦政府財政も、長引く不況の中で、関税収入や公有地売上

第1表 合衆国の貨幣量：1800～1846年

[1,000ドル]

年	流通貨幣量 (1)	貨幣高		財務省保有貨幣 (4)	総貨幣残高 (5)
		正貨高 (2)	発券高 (3)		
1800	26,500	16,000	10,500	1,500	28,000
1810	55,000	27,000	28,000	3,000	58,000
1820	67,100	22,300	44,800	2,000	69,100
1830	87,344	26,344	61,000	5,756	93,100
1831	103,045	26,045	77,000	6,015	109,100
1832	117,397	25,897	91,500	4,503	121,900
1833	120,138	28,638	91,500	2,012	122,150
1834	124,136	29,296	94,840	11,703	135,840
1835	145,800	42,108	103,692	8,893	154,692
1836	200,301	60,000	140,301	5,000	205,301
1837	217,186	68,000	149,186	5,000	222,186
1838	198,639	82,500	116,139	5,000	203,639
1839	219,704	84,533	135,171	2,467	222,171
1840	186,305	79,336	106,969	3,663	189,969
1841	186,303	79,013	107,290	987	187,290
1842	163,504	79,770	83,734	230	163,734
1843	147,114	88,550	58,564	1,449	148,564
1844	167,310	92,142	75,168	7,857	175,168
1845	177,950	88,341	89,609	7,658	185,609
1846	193,426	88,874	105,552	9,126	202,552

- 〈注〉 1. 各年、6月30日現在。
 2. (4)：財務省内に保管された正貨残高。
 3. 1800、1810、1820、1836、1837、1838年の統計には推計値を含む。
 4. 1831年の総貨幣残高は資料どおりの数値であるが、総額は一致しない。

〈出所〉 (1)、(4)、(5)：U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, 2 Vols, 1975, Part 2, p. 993.

(2)：E. R. Taus, *Central Banking Functions of the United States Treasury, 1789-1914*, Russell & Russell, 1943, Appendix VII.

(3)：U. S. Department of Commerce, *Historical Statistics*, p. 995.

第2表 合衆国の財政収支：1830—1846年

[ドル]

年	歳入	歳出	差額
1830	24,844,116	15,143,066	+ 9,701,050
1831	28,526,821	15,247,651	+13,279,170
1832	31,865,561	17,288,950	+14,576,611
1833	33,948,427	23,017,552	+10,930,875
1834	21,791,936	18,627,569	+ 3,164,367
1835	35,430,087	17,572,813	+17,857,274
1836	50,826,796	30,868,164	+19,958,632
1837	24,954,153	37,243,496	-12,289,343
1838	26,302,562	33,865,059	- 7,562,497
1839	31,482,749	26,899,128	+ 4,583,621
1840	19,480,115	24,317,579	- 4,837,464
1841	16,860,160	26,565,873	- 9,705,713
1842	19,976,198	25,205,061	- 5,229,563
1843	8,302,702	11,858,075	- 3,555,373
1844	29,321,374	22,337,571	+ 6,983,803
1845	29,970,106	22,937,408	+ 7,032,698
1846	29,699,967	27,766,925	+ 1,933,042

〈注〉 1830—42年：1月1日～12月31日

1843年：1月1日～6月30日

1843—46年：7月1日～6月30日

〈出所〉 Taus, *Central Banking Functions*, Appendix III.

収入の減少のために著しい赤字に陥っていた（第2表）。

以上見てきたような合衆国金融市場に関わる一連の政策、すなわち第二合衆国銀行の特許更新拒否、政府余剰金の再分配、正貨回状の発布を貫く政策上の理念とはいったい何だったのであるだろうか。あるいは、そのようなものは全く存在しなかったのであろうか。確かに、これら3つの政策は極めて近視眼的で、経済的根拠は希薄である。従って、政策相互の整合性にも欠けている。場当たりの政策であるといつて過言ではなく、これら3つの政策が合衆国経済に果たした役割は皆無であったと言ってもよいだろう。しかしながら、多少長期的、あるいは歴史的視点から俯瞰するとき、当時の政府もしくは財務省には、少なくとも、政府の資金を安全に確保したいという一貫した強固な姿勢があったよ

うに思われる。そして、そのために合衆国経済が被害を被ることがあっても、それは民間の問題であって政府の問題ではないという立場にあったように思われる。かつてタウスが指摘したように、当時の財務長官ウッドベリーは、財務省は財政上の諸業務に専念すればよいのであって、金融市場の問題は銀行業者達に任せればよいという方針を持っていた¹¹⁾。この過度の自由裁量主義とでも言うべき理念が後に、同じウッドベリーの下でかたちを変え、独立国庫制度 (Independent Treasury System) を産み落としたと言えよう。

正貨を主体とする連邦政府資金を市場から隔離して安全に保管するという主旨の独立国庫制度の基本的な考え方は、実は、1837年恐慌以後はじめて出現したものではない。政府資金を市場の諸変動から隔離して安全に保管しようという発想は、もともと第3代大統領ジェファソン (T. Jefferson) が財務長官ダラス (A. J. Dallas) に表明したのが最初であるという過去の研究を信頼すれば¹²⁾、おおよそ1800年代から1810年代にかけて合衆国において初めて着想されたものと考えられる。また、1834年には、ヴァージニア州出身の下院議員で反ジャクソニアンの立場にあったゴードン (W. F. Gordon) が、政府資金を預託されることによって銀行の権力が増大することを嫌悪して、同様の主旨を持つ法案を議会に提出したことがあった。このときには、例えば、上院議員で硬貨主義者として知られたベントン (T. H. Benton) や、財務省の有力官僚の一人であったゴージ (W. M. Gouge) らの賛成は得られたものの、結局下院において、33対161の圧倒的大差で否決されている。さらに、翌1835年には、ジョージア州出身の下院議員ギャンブル (R. T. Gamble) が前年と同じ内容の法案を再提出したが、やはり否決されている。結局この時期における議会の大部分は州法銀行を利用した預託システムの確立に向かっていたのであり、その結果が、同年、このギャンブル案と引き替えに成立した預託銀行法であった。連邦政府が、この法案の下で政府資金の預託先の選考を開始しつつ、第二合衆国銀行の特許更新拒否に至ったことは既に述べたとおりである¹³⁾。

11) Taus, *Central Banking Functions*, p. 38.

12) Dewey, *Financial History*, p. 235. Taus, *Central Banking Functions*, p. 44.

13) Timberlake, *The Origins of Central Banking*, P. 64.

結局、ウッドベリーに代表される過度の自由裁量主義は、1837年恐慌を経て、かつて1830年代の前半に一旦は議会在否決した国庫の独立化へと再度向かって行くことになった。つまり、財務省は、1837年の恐慌を通じて、経済の安定化のために金融市場へ介入する必要性を認識するという方向へは向かわず、逆に、むしろこうした恐慌が起こるからこそ、自らは政府資金を市場から隔離して安全な保管に努めなければならないという方向へと向かっていったのである。1837年に、それまでジャクソンのもとで国務長官、副大統領を歴任していたヴァン・ビューレン (M. Van Buren) が第8代大統領に就任する。ウッドベリーは、恐慌が合衆国を直撃し銀行の支払い停止が相次ぐようになっていた1837年の5月12日に、早くも政府資金の一時的な徴収機関を開設してはどうかという見解をヴァン・ビューレンに示唆している。そして、これを受けて、ヴァン・ビューレンのもとで、同年9月4日、「独立国庫法 (Independent Treasury Act)」が議会上程された。

今回の法案は、基本的には、1834年にゴードンによって提出された法案を継承するものであった。1835年の預託銀行法に基づく地方の諸銀行への政府資金の分散預託は、何らの成果も上げることはなく、むしろ銀行による政府資金の利用が信用の拡大や投機といった致命的な結果を生んだこと、従って、こうした問題を今後回避するためには、やはり1834年のゴードン案に立ち戻って、政府自らが自らの資金を保管すべきであるというのが、この法案の主旨であった。但し、一つだけ問題があった。つまり、このとき上程にあたって事前に準備されていた法案では、対政府債務の決済に際して、正貨以外に正貨支払いを実施している銀行の銀行券の受領も認めていたのであるが、バン・ビューレンや有力な上院議員でジャクソン政権下では副大統領 (1825~32年) の経験も持つカルフーン (J. C. Calhoun) は、銀行権力の肥大化阻止の立場からこの点については反対であった。そのため、後に正貨条項と呼ばれることになる修正条項を付して議会には上程された。すなわち、この正貨条項とは、当面は兌換可能な銀行券も受領するが、最終的には対政府債務の決済は正貨によってのみ行われるものとする条項で、後に成立した独立国庫法においては第20項として明

文化されたものである¹⁴⁾。そして、彼らの意向を受けて、この条項が付されたかたちで先の独立国庫法案は上程された。しかし、このときには、上院は26対20で通過したものの、下院においては106対120で否決され、結局廃案となった。さらに、1837年から38年にかけての通常会期と1838年から39年にかけての通常会期において、今度は先の正貨条項を除去して同法案が上程されたが、2回とも廃案となった。しかし、1838年の選挙の結果、独立国庫法に賛成する議員が増え、1840年、独立国庫法案は再度正貨条項を付したかたちで僅差でようやく議会を通過し、7月4日に大統領の署名を得て成立した。この結果、ワシントンに国庫が、またニューヨーク、ボストン、チャールストン、セント・ルイスに支国庫が設置された。そして、鑄造もこれらの国庫・支国庫において行われることとなった¹⁵⁾。

1837年の最初の上程から1840年の成立に至る期間中に、この独立国庫法をめぐる様々な議論が交わされた。賛成派の筆頭はゴージであった。彼は、1837年に「合衆国の財政運営から銀行と銀行券を除去することの便宜に関する調査」¹⁶⁾と題するパンフレットを公刊し、政府財政を銀行から切り離すことによる安全性を強く主張した¹⁷⁾。他方、ギャラティン (A. Gallatin) は、主に、①正貨支払いを実施している銀行から正貨を引き上げることは不当な措置である、

14) 後に成立した独立国庫法において正貨条項として知られる第20項の主要部分は以下のとおりである。「第20項：さらに次のことが規定される。すなわち、1843年6月30日以降において、合衆国政府勘定、もしくは郵政省への支払いを受け付ける全ての官吏、及びその代理人は、これを金貨もしくは銀貨のみによって実行しなければならない。そして、いかなる払い込みと払い出しに際しても、官吏並びに代理人は、この規定を無視、忌避、侵害してはならない。(以下略)」An Act to provide for the collection, safe-keeping, transfer, and disbursement of the public revenue, Sec. 20. なお、この独立国庫法の主要部分は、C. F. Dunber, *Laws of the United States Relating to Currency, Finance, and Banking, From 1789 to 1891*, Ginn & Co., 1891, repr., Greenwood Press, 1968, pp. 125-30 に掲載されている。

15) Dewey, *Financial History*, p. 236. Timberlake, *The Origins of Central Banking*, p. 65. Taus, *Central Banking Functions*, p. 45. Knox, *A History of Banking*, p. 86.

16) *An Inquiry into the Expediency of Dispensing with Bank Agency and Bank Paper in the Fiscal Concerns of the United States*, 1837.

17) 当時の独立国庫制度擁護論については、“Report on the Finances, 1837,” in U. S. Treasury Department, *Reports of the Secretary*, Vol. IV, pp. 197-8 を参照。

②財政黒字の場合には、むしろ財務省内部に正貨を保管することの方が危険である、という理由から、独立国庫制度に反対した。また、上院議員のウェブスター (D. Webster) は、「貨幣は交換の際に利用されるものであって退蔵されるべきものではない」との極めて明確な論点からこの制度に反対した。さらに、クレイ (H. Clay) は、公的資金が公的場所に保管されることの危険性、政府資金が各地の支国庫に保管されることによる州法銀行への影響、および金属準備貨幣の退蔵によるマネーサプライの縮小という点から、同じくこの制度に反対した。一般に独立国庫制度賛成派の主張は、反対派のそれに比べて経済的論拠は希薄であった¹⁸⁾。

いずれにせよ、独立国庫法の成立によって、政府の資金は預託銀行から引き上げられ、財務省内部で保管されることとなった。しかし、1837年恐慌の結果、正貨の支払いを停止した銀行を政府資金の預託先として利用することは事実上不可能となっていたし、また政府は正貨回状によって減価した銀行券の受領を拒否していたのだから、実際にはすでに財務省は銀行や金融市場から「独立」を完了しており、さしあたってこの法律が成立したことによって実態が何か変化するというわけではなかった。その意味では、この独立国庫法は、実態を追認する事後的な政策であったともいえよう。

Ⅲ 独立国庫制度の廃止

独立国庫制度が実態を追認する事後的な政策であったとすれば、それ以後の経済に何らかの好影響を及ぼすといったようなことが起ころうはずもなかったし、そもそも同制度は政府資金の安全な確保以外には何らの目的を持つものではなかった。そして、この追認された実態に対する不安と不満が、とくに州法銀行を中心にして次第に高まってきた。関税・租税の支払いや公有地代金の支払いにあたって、銀行券所有者が各銀行に正貨の支払いを求めてくることは明

18) Taus, *Central Banking Functions*, p. 45. Speech on Subtreasury delivered in the Senate, March 12, 1838 in Webster, *Writings and Speeches*, 18 vols., Taylor, 1903, Vol. VIII, p. 193. Dewey, *Financial History*, p. 237.

らかであった。かつて州法銀行における兌換請求は、第二合衆国銀行からの請求によるものを中心にして行われていた。その場合、第二合衆国銀行は専門的な金融の知識を有する経営者によって経営されており、過度の兌換請求が自らをも含めた金融市場に悪影響を及ぼすことを認識していた。しかし、これからの兌換請求は、財務省による過度の自由裁量主義の結果として派生してくるものであって、そこには市場を安定的に維持しようなどという発想はありそうにない。こうしたことから、かつて第二合衆国銀行との銀行戦争に関してジャクソン政権を熱烈に支持してきた州法銀行が、今度は同様の熱烈さでもって独立国庫制度への反対を主張し始めたのであった。そして、こうした政治的利害関係の構造変化の結果として、1840年の大統領選挙においてホイッグ党のハリソン (W. H. Harrison) が第9代大統領に選出され、1841年から就任した¹⁹⁾。

ホイッグ党は、ハリソンが大統領に選出されて政権を獲得すると直ちに、金融システムの改革に着手した。ホイッグ党の金融システムに対する政策の基本的な主張は、ほぼ次の3点に集約されるであろう。すなわち、①金融政策の運営主体たるナショナル・バンクの設立を認める、②この銀行を連邦政府の財政と連携させる、③金融政策の施行によって経済の全般的な安定を確保する、という3点であって²⁰⁾、要するにかつての合衆国銀行のような中央銀行的性格を

19) Knox, *A History of Banking*, p. 88.

20) Timberlake, *The Origins of Central Banking*, p. 66. ここでいうナショナル・バンクとは、今日の中央銀行とほぼ同じ意味内容を指している。レッドリッチ (F. Redlich) によれば、ナショナル・バンクという用語は、もともと18世紀のイギリスにおいて「イングランド銀行と類似の機能を遂行する政府所有の銀行」という意味で使われはじめたと考えられる。一方合衆国においては、かつてモリス (R. Morris) は北アメリカ銀行 (Bank of North America) の設立にあたって、「生き残りをかけた若い国家のための銀行」といった程度の意味合いでこの用語を使用した。またハミルトン (A. Hamilton) は、「議会によって特許を与えられ、政府のために奉仕する銀行」といった意味合いでこの用語を使用した。しかし、1791年に設立された第一合衆国銀行やその後の第二合衆国銀行は、州法銀行と同様に議会によって特許を与えられながら、州法銀行では遂行できないような特定の業務を遂行するようになっていった。こうした事実を受けて、だいたい第一合衆国銀行の廃止からジャクソン政権の初期あたりにかけての頃から、ナショナル・バンクという用語が、イギリスと同じように、中央銀行のような特定の機能を果たす銀行を意味するものとして使われるようになり、これが1830年代には定着していたものと考えられる。F. Redlich, *The Molding of American Banking: Men and Ideas*, 2 vols, Hafner, 1951, Part I, p. 178.

有する銀行を復活させて、金融政策を運営させ、政府資金もこれに預託しようというものであった。そして、この主張に基づいて、独立国庫制度の廃止と新銀行の設立計画がほぼ同時進行ですすめられることとなった。もし、ハリソンが大統領就任後わずか1ヶ月の1841年4月13日に病死してしまうというアクシデントさえなければ、この改革は容易に実行されていたかもしれない。しかし、ハリソンの後任として副大統領から自動的に大統領に昇格したライター (J. Tyler) がこの問題を複雑なものにしてしまったのである。独立国庫制度の廃止と第三合衆国銀行とも呼ばれるべき新しいナショナル・バンクの設立は、ハリソン大統領が他界する直前に招集していた1841年5月31日からの特別会期の議会において議論されることとなった²¹⁾。

独立国庫制度廃止後に改めて設立されるべき銀行の計画案は、当時の財務長官であったユーイング (T. Ewing)²²⁾ のもとで検討された。ユーイングは、その銀行の名称を合衆国国庫銀行 (Fiscal Bank of The United States) と定め、以下のような銀行設立案を組上げた。先ず、資本金は3,000万ドルとする。その株式の20%を連邦政府が所有し、また30%は、かつての余剰金分配法のもとで分配される予定でありながら、1837年にその延期が決定されたまま実行されていなかった第4回の分配に代えて、各州政府に譲渡される。本店はワシントン D. C. に設置され、当該州政府の同意を得て各州に支店を設置する。流通紙幣に対しては最低33%の正貨準備を必要とし、預金額は資本金の175%までに制限する。貸付の更新は禁止され、また株式、商品の取引も禁止された。株式に対する配当金は上限を7%とし、それを超える利益が生じた場合には国庫へ納めるものとした。以上のような内容を持つ銀行設立計画案が、最終的に「国庫銀行出資者加入に関する法律 (An Act to incorporatet the subscribers to the Fiscal Bank of the United States)」(以下、「国庫銀行法」と略す) としてま

21) A. B. Hepburn, *History of Coinage and Currency in the United States and the Perennial Contest for Sound Money*, Macmillan, 1903, repr., Greenwood, 1968, p. 144.

22) オハイオ州出身。ハリソン大統領のもとで1841年3月6日から4月4日まで、さらにタイラー大統領のもとで、1841年4月5日から9月11日まで財務長官に在職。Taus, *Central Banking Functions*, Appendix I を参照。

とめられ、議会上程されることとなった。同法案は、上院を僅差で通過したものの、下院では大差で通過し、1841年8月7日にはタイラー大統領のもとへ届けられ、署名が求められた²³⁾。

ところで、かつて筆者は、「第二合衆国銀行は、イングランド銀行を模倣したハミルトン案に基づく第一合衆国銀行の再建に過ぎなかった」と評したことがあるが²⁴⁾、さらにこの第三の合衆国銀行案も、銀行名称が「合衆国銀行」から「合衆国国庫銀行」に変わったことを除けば、要するに過去の第一、及び第二合衆国銀行の基本構造をほぼ完全に踏襲したものに過ぎないと言えよう。例えば、資本金額については、第二合衆国銀行の3,500万ドルに比べれば3,000万ドルと多少縮小されてはいるものの、その20%を政府所有とする点などは、第一合衆国銀行以来の数字を引き継ぐものであった²⁵⁾。

一方、新しいナショナル・バンクとして国庫を預かることになるであろう国庫銀行と従来の国庫預託機関たる独立国庫制度の併存は不可能であるから、国庫銀行法の審議と同時に独立国庫制度の廃棄に関する審議が進められていた。そして、この独立国庫制度を廃止するための「独立国庫制度廃止法」²⁶⁾も、ホイッグ党による議会の多数支配のもとで容易に通過した。同法は、1841年8月9日、すなわち先の国庫銀行法が届いた2日後に、同じくその署名を求めてタイラーのもとへ届けられた。ユーイングをはじめ閣僚は全てハリソン前大統領の指名によるものではあったが、この段階では、だれもがタイラーと他の閣僚との間に確執が存在するなど思ってもみないことであった。従って、国庫銀行

23) 国庫銀行法の内容については、Timberlake, *The Origins of Central Banking*, p. 66. Dewey, *Financial History*, P. 240. Hepburn, *History of Coinage and Currency*, pp. 144-5. D. Kinley, *The Independent Treasury of the United States*, Crowell and Co., 1893, repr., Greenwood, 1968, pp. 32-3 を参照。

24) 前掲拙稿「第二合衆国銀行における中央銀行機能」、113-5頁。

25) 第一、及び第二合衆国銀行の基本構造については、前掲拙稿「第二合衆国銀行に於ける中央銀行機能」、114頁、第2表（第一合衆国銀行と第二合衆国銀行：特許内容の比較）を参照。

26) An Act to Repeal the act entitled "An Act to provide for the collection, Safe-keeping, transfer and disbursement of the public revenue," and to provide for the punishment of embezzlers of public money, and for other purposes. 同法の概要は、Dunber, *Laws of the United States*, p. 132 に掲載されている。

法に関しても容易にタイラーの同意が得られるものと考えられていた。しかし、事実はそのようには進展しなかった。8月7日以降のタイラーとその周辺をめぐる動き、とりわけホイッグ党の有力政治家であったクレイ (H. Clay) との確執は極めて政治的問題であって、金融史の問題として取り扱うにはいささか複雑に過ぎるが、一応その概略を整理しておこう。

事実関係から先に述べれば、1841年8月7日に国庫銀行法がタイラーのもとに届けられた後、おそらく民主党の策謀によるものと思われる「大統領は拒否権を行使する」との噂がしきりに流れ始める。一方、ホイッグ党はクレイを中心にして、タイラーに対し半ば脅迫に近いかたちで署名を迫った。こうした中で、タイラーは、先ず、同年8月13日に独立国庫制度廃止法に署名し、独立国庫制度の廃止を決定した。しかし、その3日後の8月16日には国庫銀行法には署名をせず、拒否権を行使した。①国庫銀行法は全国規模の銀行の設立を目的とするものであって、それゆえに憲法上問題がある、②同行は割引きによる融資を行うことになっており、これも憲法上問題がある、③業務上の権限が明確でない、④諸州の同意が十分に得られていない、という4点が、タイラーが同法に対して拒否権を行使した名目上の根拠であった²⁷⁾。このタイラーの選択に対して、当時ゴージは *Journal of Banking* 誌上において嫌悪感を抱きつつ次のように述べている。すなわち「その結果はペット・バンク制度の復活を意味するものであって、およそ考えられる制度の中でも最悪のものである²⁸⁾」と。

それではなぜ、タイラーはこのような最悪の選択にあえて踏み切ったのであろうか。この点について、当時、ベントンは次のように説明している²⁹⁾。すなわち、この1841年の特別会期のはじめ頃、ホイッグ党内の少数勢力が、反クレイ、反ナショナル・バンク、州権の拡大という3つのスローガンのもとで、既存のホイッグ党、民主党両党からの参加も期待できる第三の勢力を形成しようとタ

27) Dewey, *Financial History*, p. 241.

28) *Journal of Banking*, Vol. 1, No. 4, p. 59, 1841, quoted in Timberlake, *The Origins of Central Banking*, p. 238.

29) T. H. Benton, *Thirty Years' View*, 2 Vols, D. Appleton & Co., 1856, repr., Greenwood, 1968, Vol, 2, p. 345.

イラーにたきつけた。そして、この新勢力の形成計画に乗った結果、タイラーは先のような選択をしたというのである。他方、ノックスは次のように説明している³⁰⁾。もともとタイラーは、州内に連邦法が及ぶことに反対する Nullifier と呼ばれる少数派の出身であったが、この少数派がホイッグ党の議会における多数派工作の中でホイッグ党に懐柔され、その見返りとしてタイラーが副大統領候補となった。実際、ハリソン大統領が生きている限り、副大統領の職責などたかだかしかれたものであって、この「凡庸でいいかげんな政治屋³¹⁾」でしかないタイラーをクレイをはじめとするホイッグ党員たちはさほど重要視していなかった。ところが、タイラー自身の政治思想は、実際に、副大統領、大統領へと登り詰めてゆくうちに次第に民主党のそれに近づいて行き、一方で、民主党の一部からは、タイラーに対して、1844年の大統領選挙で民主党指名の大統領候補としての出馬が吹き込まれていたとされる。この民主党による懐柔工作が、タイラーの不可解な選択の背後にあったというのがノックスの説明である。

確かに、こうした説明によって、タイラーの政治的スタンスがこのとき既にホイッグ党から離れて民主党に近づいていたこと、従って、ホイッグ党の政策である独立国庫制度の廃止と国庫銀行の設立に反対の立場をとったことの政治的背景は理解できる。しかしなお、なぜ独立国庫制度廃止法には署名して国庫銀行法にのみ拒否権を行使するというアンバランスなことをしたのかという点については、依然として不明確である。このタイラーのアンバランスさを当時の複雑な政治状況の中での偶然の結果として片付けるのは容易なことなのであるが、本当にそれだけの解釈でよいのであろうか。経済的な根拠は全くなかったのであろうか。この点については曖昧な解釈を避け、今後の課題として別の機会に譲ることとしたい。

こうして国庫銀行法は大統領の拒否権行使によって成立が見送られた。しかし、ホイッグ党は、粘り強くタイラーの懐柔を続けつつ、改めて合衆国国庫銀行という名称を「合衆国国庫法人 (The Fiscal Corporation of the United

30) Knox, *A History of Banking*, pp. 87-8.

31) *Ibid.*, p. 88.

States)」と変更し、さらに大統領が拒否権を行使した際に根拠として指摘した問題点を配慮した代替法案を直ちに準備した。この名称変更という小手先の改変が行われた背景には、かつてユーイングによって国庫銀行の設立法案が作成された際に、タイラー自身が「国庫機関 (Fiscal Institution)」とか「国庫法人 (Fiscal Incorporation)」という名称にしてはどうかと示唆したことに対する配慮があったものと考えられる³²⁾。そして、名称の変更を除けばほぼ前回と同じ内容を持つこの法案も、1841年8月23日に下院を、また9月3日には上院を通過した。しかし、9月9日、タイラーは事前に今回の法案については署名を行うと表明しながらも、実際には、再度この国庫法人の設立に関する法案に対して拒否権を行使した。拒否権行使の理由は、前回の国庫銀行法に対する拒否権行使のときと同じであった。これを受けて、ウェブスターを除く全閣僚は辞職し、クレイは数ヶ月後に上院議員を辞職した³³⁾。

さらに、事態は混迷の度合いを深める。2度にわたるナショナル・バンクの設立に対する拒否権行使の後3ヶ月を経て、1841年12月、今度は、タイラー自身がクレイらに歩み寄るかたちで、自らの年次教書の中において銀行設立計画を表明したのである。その計画案による銀行は「財務銀行 (The Exchequer Bank)」と呼ばれ、新しく財務長官に就任したフォワード (W. Forward) によって立案された³⁴⁾。同計画は、①政府資金の安全な保管、②金銀と等価で普遍の信用を持つ紙幣の流通、③諸州間の商業活動のための安価で安全な送金手段の提供を目的とし、具体的には、全国の拠点に連邦政府の歳入と歳出を管理する管理理事会 (Board of Control) を設置する、議会の承認なしで金銀の代替物としての財務省証券 (Treasury Bill) の発行を行う、銀行資本への個人の出資は認めない、民間への貸付は行わない、といったような内容を持つものであったようである³⁵⁾。より詳細な計画の内容については明確ではないのだが、

32) *Ibid.*, p. 87.

33) Dewey, *Financial History*, p. 242.

34) ペンシルヴァニア州出身。タイラー大統領のもとで1841年9月13日から1843年3月1日まで財務長官に在職。Taus, *Central Banking Functions*, Appendix I を参照。

35) Dewey, *Financial History*, pp. 242-3.

これを立案したフォワードが、通貨監督官 (Comptroller of the Currency) の経験を持ち、ホイッグ党結成時のオリジナル・メンバーでもあったことや、かつて独立国庫法に対して明確な論点から強く反発したウェブスターなど一部からはこの計画に対して強い支持が得られたということからみて、ある程度は信頼できる内容を持つものであったと考えられる。しかしながら、かつて2度の拒否権行使を受けたホイッグ党主体の議会には、もはやこの法案をまともに審議しようという雰囲気などなく、直ちにこれを否決した。さらに、1842年にもタイラーはこの計画に再度言及したが、言及のみで、結局、議会に法案が上程されるといったようなことは行われなかった³⁶⁾。

こうして、合衆国史上3番目の合衆国銀行設立計画は、およそ経済的な議論とは無縁の政治的利害関係の中で挫折していったのである。そしてこの1841年以降、合衆国においてナショナル・バンクの設立が計画されたことは、19世紀中一度もなかった。

IV おわりに

1791年に設立された第一合衆国銀行が1811年に特許期間を満了した際に、合衆国はわずか1票の差でもってその更新を否決した。ところが、その翌年から始まった英米戦争の際には戦費調達に事欠くなど、近代国家としての金融システムの不備を痛感させられたため、再度、1816年に第二合衆国銀行を設立した。ところが、銀行戦争を経て、同行もまた1836年に特許更新を拒否され一州法銀行に転落した。そして翌年、1837年恐慌が合衆国を襲い、多くの銀行が支払い停止に陥り、経済は深刻な打撃を受けた。おそらくその被害の拡大には、第二合衆国銀行の廃止、すなわち中央銀行機能の不在という要因がかなりの程度まで寄与したことは間違いないであろう。そうであるとすれば、かつて英米戦争時の反省に立って合衆国銀行が再建されたように、このときもまた、同一のオプション、すなわち第三合衆国銀行の設立の可能性は存在したはずである。そして、確かにこの可能性は歴史的事実として存在した。本稿は、この可能性の

36) Timberlake, *The Origins of Central Banking*, p. 68.

経緯を整理、検討したものである。

しかしながら、この可能性は、あくまでも可能性としてとどまるに終り、結局、第三合衆国銀行が設立されることはなかった。1841年に独立国庫制度が廃止された後、1846年に再度同制度が採用されるまでの数年間は、要するに1837年恐慌直前の状況へ合衆国金融市場が回帰したわけであって、公金はかつてのペット・バンクに再預託されることとなった。こうして遂に、第一合衆国銀行以来維持されてきた金融システムにおける集権主義の立場は潰えることとなった。そして、これ以降、ジャクソンからヴァン・ビューレンへと連なる分権主義の立場が合衆国の金融システムにおいて支配的となってゆく。1846年に再度公金は独立国庫制度のもとで金融市場から隔離され、他方、その市場自体は、例えば、1838年に民主党の急進分子たるロコフォコズ (Locofocos) の手によってニューヨーク自由銀行法が成立するなど、さらに徹底した分権主義に基づくフリーバンキングの時代へと向かってゆくこととなるのである。

合衆国にとって中央銀行は必要か否か。このことが、合衆国史上はじめて、しかも真剣に議論されたのは、この集権主義から分権主義へと移行してゆく1830年代から40年代にかけてであった³⁷⁾。そして、当時におけるこの種の論争は、次のような一般的パターンを持っていた。つまり、中央銀行擁護論者は、健全な通貨の供給とか、経済全般の安定化といったような経済的根拠を必ず前面に押し出す。これに対して、中央銀行否定論者は、経済的観点からはただひたすらレッセ・フェールの世界観を披瀝するのみで、むしろ、銀行権力の肥大化阻止とか州権の確保といったような社会的、政治的観点から自らの正当性を主張しようとする。両者は従って、常に相まみえることなく平行線を辿る。本稿が対象とした独立国庫制度の設立過程における議論や合衆国国庫銀行の設立計画に対する議論もこうしたパターンを踏襲したものであった。

ニューヨークの一銀行家であったジョンソン (A. B. Johnson) なる人物は、第二合衆国銀行の特許更新に際して次のように述べている。「合衆国銀行が合

37) R. C. H. Catteral, *The Second Bank of the United States*, The University of Chicago Press, 1903, p. 348.

憲であるとか合憲でないとか、そんなことはどうでもよい。国庫の代理機関が必要であるとか不必要だとか、そんなこともどうでもよい。問題とされるべきことは、各地方が合衆国銀行の特許更新の認可を押し付けられてよいのかということなのである³⁸⁾。」この言葉に代表されるような経済的論拠の希薄な極端な自由裁量主義と分権主義が結局、その後、1840年代から50年代にかけてますます勢力を増していった。第三の合衆国銀行設立計画が十分な議論も尽くされぬまま政治的混乱の中で葬り去られてしまったことは、そのような時代の幕明けを象徴する出来事であったといえよう。

(筆者は関西学院大学商学部助教授)

38) Redlich, *The Molding of American Banking*, Part I, p. 180.