

クリーブランド大統領による銀購入法撤廃： 政策の選択肢と政治的リーダーシップの関係の考察

川浦 昭彦

概要

19世紀の米国では、南北戦争後に実体経済は高い成長率を記録したが、政府発行紙幣の金兌換を回復する過程で通貨ストックの伸びは抑制され、深刻な物価下落が発生した。農産物価格低迷に苦しむ西部・南部の農民を中心に多くの国民が困窮を極め、通貨量増加への要求は銀産出州の利害と結びついて、通貨制度における銀の役割拡大を求める自由銀運動に集結した。自由銀運動は銀購入法を成立させることに成功するが、それは米国の通貨制度への信頼を揺るがすことであり、金の国外流出、連邦政府が保有する金の減少を引き起こした。国民経済の発展の基礎は健全な通貨制度であると考えたクリーブランド大統領は、自らが所属する民主党からの激しい反発を乗り越えて銀購入法を廃止し、金本位制度の確立に道を開いた。

本稿はクリーブランド大統領による米国通貨制度発展における重要な政策決定—銀購入法の撤廃—を検討することで、政策の選択肢の拡大が政治的リーダーシップに与える影響を考察する。政府の役割の拡大は、そこで行われる意思決定のプロセスに影響を与え、それはさらに社会が必要とする指導者のありかたをも左右することが議論される。

1. はじめに

米国では南北戦争（The Civil War、1861年～1865年）終結後20年にわたって共和党が大統領職を独占してきたが、グローバー・クリーブランド（Stephen Grover Cleveland）が1884年に民主党候補として大統領選挙に勝利し、第22代大統領として1885年から1889年まで国政を担った¹。再選を目指した1888年の選挙には敗れたものの、1892年の選挙に勝利して第24代の大統領として返り咲いた²。大統領職に復帰したクリーブランドを悩ませたのは、金本位制を揺るがしかねない連邦政府による金保有量の減少であった。この原因が、銀購入法が容認する金・銀複本位制にあると考えたクリーブランドは、1893年11月に銀購入法を撤廃する法案を成立させ、金本位制の確立に道を開いた³。しかし、この政策決定の過程で、貨幣制度における銀の役割を支持する勢力、金本位制が結果としてもたらす可能性のある貨幣供給量の減少を懸念する勢力との深刻な対立を招き、民主党を分裂させ、その政治的地位の低下を引き起こしてしまった。

この論文では米国の世論を二分した銀問題に関するクリーブランドの政策を振り返り、党の分裂を招く危険を冒しても銀購入法の撤廃を求めた背景を検討する。その過程で、19世紀末の通貨・経済問題に関する政策手段が現代に比較していかに限定されていたか、そしてそのこ

¹ 南北戦争後に民主党の党勢が衰えた理由の一つは、南北戦争に際して連邦からの分離独立を求めた南部諸州の主張に南部民主党が同情的であったことである。

² 初代のジョージ・ワシントン（George Washington）から第44代のバラック・オバマ（Barack Obama）に至るまで、連続しない複数の任期を務めた米国大統領はクリーブランドだけである。

³ 米国で正式に金（単一）本位制度が成立したのは1900年の金本位法（Gold Standard Act、正式名は An act to define and fix the standard of value, to maintain the parity of all forms of money issued or coined by the United States, to refund the public debt, and for other purposes）による。

とが政策決定者の意思決定をどれほど困難にしていたかも明らかにされる。

次章では米国における通貨制度の発展を要約する。植民地時代から始めて、南北戦争の戦費調達のために発行された政府紙幣が戦後14年を経て金との兌換を回復するまでが描かれる。第3章では通貨制度における銀の役割拡大を求める運動の伸張と、その結果としての銀購入法を紹介する。そして、その立法が通貨制度の健全な発展を阻害すると考えたクリーブランドにより撤廃されたことを解説する。第4章ではこの歴史上のエピソードから、政策の選択肢と政治的リーダーシップについて考察する。

2. 独立から1879年までの米国通貨制度

1776年の合衆国独立以前の植民地では様々な外国貨幣が流通しており、例えばスペイン貨幣も「スペイン・ドル」と呼ばれ流通していた⁴。イギリスと交戦状態に入った後に各植民地の中央機関として機能した大陸会議（Continental Congress）は、アメリカ合衆国の貨幣単位をドルとすべきとの決議を1785年に行い⁵、銀本位制を採用すべきとの議論も同時に行われた⁶。しかし、植民地がイギリスからの独立を達成した後も国家としての貨幣制度の整備は進まず⁷、実質的な貨幣制度の枠組みは、1792年に貨幣法（Coinage Act または Mint Act、正式名は An act establishing a Mint and regulating the coins of the United States）が成立するのを待たねばならなかった。ここに米国の貨幣単位は正式に「ド

ル」と定められ、その価値が金・銀により決定される複本位制の貨幣制度が採用された。複本位制が採用されたのは、初代財務長官アレクサンダー・ハミルトン（Alexander Hamilton）が金貨・銀貨の同時流通が通貨不足問題の解決に役立つと考えたからである⁸。ドルの純金分は24.75グレイン、純銀分は371.25グレインとなった。ここでは「15:1」という金・銀の価格比が想定されていた⁹。

しかし、1794年に銀の市場価格が低下を始めることで、貨幣法で前提とされた「15:1」という金・銀の価格比が市場での実体と乖離することとなった¹⁰。そのために、連邦議会は1834年にドルの純金分を減らすことで、複本位制の金・銀の価格比を「16:1」へと調整した。グレシャムの法則（Gresham's law）として知られる通り、「品位の劣る鑄貨が流通に投ぜられると、流通中の高品位の鑄貨が退蔵される」（『有斐閣経済学辞典（第5版）』285頁）。この法則によれば、金・銀貨が固定比率でドルとして等価で流通する場合には、市場価格と比較して過小評価された貨幣（この場合は金貨）が退蔵されるはずである。実際に、Laughlin（1886）は1792年から1834年の期間に米国で金硬貨は殆ど使用されなかったと述べて、過小評価されたドルが「駆逐」されたと結論付けている¹¹。1837年の法律改正でドルの金含有量がさらに微調節された後も米国貨幣制度は金・銀複本位制を保っていたが、カリフォルニアでの金ブームの結果、金の銀に対する相対価格が低下し、貨幣制度の上では今度は銀が過小評価されることとなった¹²。これにより、金が貨幣流通に大きな役割を果たすこととなった¹³。

⁴ Nussbaum (1957) は米国での貨幣制度の歴史を植民地時代にまで遡って詳細に記述している。

⁵ Nussbaum (1957) pp. 46-47.

⁶ Laughlin (1886), p. 12.

⁷ Laughlin (1886, p. 13) は独立後の米国で貨幣制度の整備がなかなか進まなかった様子を “The colonies remained, consequently, until 1792, with a circulating medium of foreign coins, composed almost entirely of silver, and subject to the regulations of the foreign governments which issued them.” と表わしている。

⁸ Nussbaum (1957, p. 55), Laughlin (1886, p. 13) によれば、金本位・銀本位いずれかの選択では、ハミルトンは金本位制を採用すべきと考えていた。

⁹ Nussbaum (1957, p. 53) を参照。グレイン (grain) とはヤード・ポンド法における質量の単位で、1グレインは0.06479891グラム (gram) である。したがって、1792年当時の1ドルの価値は金1.6038グラム相当であった。

¹⁰ Nussbaum (1957) p. 61.

¹¹ Laughlin (1886) p. 30.

¹² Greenfield and Rockoff (1995) は19世紀米国の様々な時期の貨幣制度の検討によりグレシャムの法則が現実と整合的であることを明らかにしている。そこで、1834年以前に貨幣としてほとんど流通していなかった金が、1834年以降は支配的な貨幣となったことを示している。

¹³ Laughlin (1886, p. 75) は “The discoveries of gold in Russia, Australia, and California, by which the gold product reached its highest amount soon after 1851, form an epoch in the monetary history of every modern state with a specie circulation.” と世界各地での金鉱山の発見が貨幣制度に与えた影響を強調している。

紙幣流通に関しては、19世紀前半の米国通貨制度は試行錯誤の連続であった。1791年から1811年まで営業した合衆国銀行（Bank of the United States）および1817年から1837年まで営業した第二合衆国銀行（Second Bank of the United States）の銀行紙幣は、金貨ないし銀貨で全額償還されることを前提に発行されていた。一方、州当局に認可された州法銀行については、州により統制も様々であり銀行券の償還が停止されることもあった。その後、通貨制度は南北戦争勃発により激変する。議会は戦費調達のために、グリーンバック（greenbacks）と呼ばれる合衆国紙幣（United States notes）の発行を1862年に始めたが、発行当初に保証されていた金債券との兌換性は1863年に取り消された。南北戦争終結後は、このグリーンバックと州法銀行券、それに1863年に営業を開始した国法銀行発行の紙幣と金ドル貨幣が通貨を構成していた。国法銀行券は国法銀行法（National Bank Act, 正式名は An act to provide a national currency, secured by a pledge of the United States stocks, and to provide for the circulation and redemption thereof）により規定され、州法銀行券よりも償還を確実にするための制度設計が行われていた¹⁴。

南北戦争後の米国通貨当局にとっての課題は、グリーンバック・ドルの兌換を回復することであった。グリーンバックは連邦政府の信用のみで価値を担保されていたため、南軍との内戦長期化により金との交換比率は低下していった¹⁵。表1は市場でグリーンバック1ドルが購入できる金の量を、1837年の法律で定められたドル純金分のパーセントとして表している。戦争終結前には、グリーンバック・ドルが金に対して半分以下に減価していたことが分かる。そこで、財務省はグリーンバックの価値を回復するためにその流通量を減らし始めた。内戦終結により海外からの投資が回復したこともあり、1870年代後半には再兌換が現実的な水準までドルの価値は回復した。その結果1875

年に正貨兌換復帰法（Resumption Act, 正式名は An act to provide for the resumption of specie payments）が採択され、1879年にグリーンバックの兌換が再開された。

表1 南北戦争終結以降のグリーンバック・ドル価値
（グリーンバック1ドルと市場で交換できる金の量：
1837年の法律で定めるドル純金分のパーセント表示）

南北戦争終結（1865年）	
直前数カ月	45 → 70
1869年後半	76 → 82
1870年	→ 87
1871年	→ 89.5
1872年	→ 89
1876年	→ 89.6
1877年	→ 95.5

出所：Nussbaum (1957), pp. 128, 129, 131.

3. 銀購入法の成立とクリーブランド大統領による撤廃

3.1 自由銀運動と銀購入法の成立

グリーンバック・ドルの兌換回復はその過程でデフレーションを惹き起こした。棄損した価値を回復するためにはグリーンバック紙幣の回収が必要であったが、それは通貨ストックの減少に繋がってしまう。新たに発行が認められた国法銀行券がグリーンバックに替わる役割を果たすことを政府は望んでいたが、内戦の終結に伴い拡大し始めた経済活動を決済するための十分な銀行券供給は行われなかった。図1は米国の通貨ストックを示しているが¹⁶、1867年から兌換が開始された1879年までの年平均増加率は3.1%であった。Friedman (1961, p. 280)によれば、1869年から1879年の10年間の実質純国民総生産（Net National Product）の増加率は6.8%であるため、通貨不足が発生していたことは明らかである¹⁷。その結果物価は大幅に下落した。物価について Friedman and Schwartz

¹⁴ Nussbaum (1957) pp. 108-109.

¹⁵ 価値の低下したグリーンバック・ドルが金ドルを「駆逐」せず、金との同時流通が行われたのは、当時はこの二者が等価ではなく「変動相場」で交換されたからである。詳しくは Friedman and Schwartz (1963, p. 7) を参照。

¹⁶ グラフ開始年が1867年となっている理由は、この年に初めて現在に至る連続的な通貨ストックデータが入手可能となったからである。

¹⁷ 図1のデータによる1869年から1879年の10年間の通貨ストック年平均増加率は3.4%である。Friedman (1961, p. 280)は異なる推計方法による実質純国民総生産の年平均増加率を4.9%と4.3%としているが、いずれの推計でも通貨ストックの増加が経済活動の拡大に追いついていないことが明らかである。

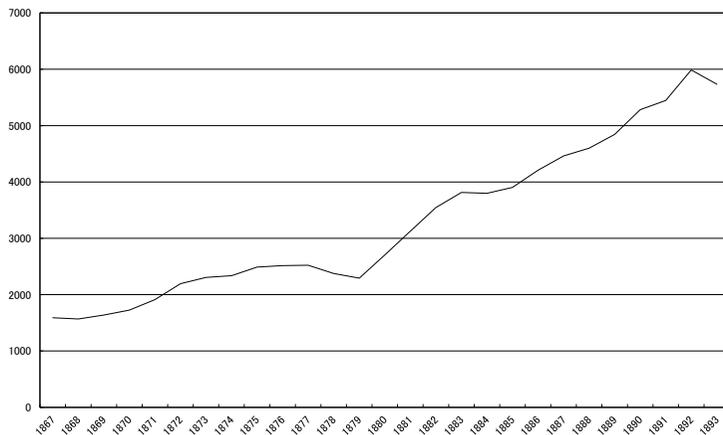


図1 米国の通貨ストック (単位 百万ドル) : 1867年~1893年

データ出所：Friedman and Schwartz (1963), Appendix Table A-1 (pp. 704-705).

(1963, p. 41) は、1865年以降の15年の間に「50パーセントのデフレーション (a deflation of 50 per cent)」が起きていたと述べている¹⁸。

通貨不足と物価下落の影響は国民の間に等しく表れる訳ではない。債務者か債権者か、また従事する職業によっても異なっている。中でも最も苦しめられたのは農民であり、作物価格の下落と利子率高騰の2つの要因でその生活は追い詰められていった¹⁹。農民は通貨不足に悩む一部の産業資本家と協力し、グリーンバック党 (Greenback Party) という新党を1874年に組織してグリーンバック増発を訴え、通貨縮小をもたらす兌換回復に反対した。グリーンバック党は1876年の大統領選に独自候補を擁立したが、その運動は短命であった。その後グリーンバック運動の通貨不足解消の目的を引き継いだのは自由銀運動 (Free Silver Movement) である。米国西部の銀産出州の利害も反映したこの運動は、銀の貨幣制度に占める役割拡大により通貨

を増加させることを狙っていた²⁰。

自由銀運動により、連邦政府に毎月一定額の銀購入を義務付けるブランド・アリソン法 (Bland-Allison Act, 正式名は An act to authorize the coinage of the standard silver dollar, and to restore its legal tender character) が1878年に成立した。さらにその2年後には、シャーマン銀購入法 (Sherman Silver Purchase Act, 正式名は An act directing the purchase of silver bullion, and the issue of Treasury notes thereon, and for other purposes) によりブランド・アリソン法の2倍の銀の購入が財務省に課され、その支払いには財務省紙幣 (treasury notes) を発行すべきとされた。これが意味する事は、米国財務省は米国で産出する銀のすべてを購入することになり、その購入額分の紙幣が発行されることで通貨膨張が避けられないということである。1880年代の通貨ストックの増加率が70年代に比べて高くなっていることは図1からも明らかであ

¹⁸ Friedman and Schwartz (1963), p. 41. デフレと好景気の関係については “an unusually rapid rise in output converted an unusually slow rate of rise in the stock of money into a rapid decline in prices.” と分析している。

¹⁹ 西川・松井 (1989) は、農民の窮状について「借金志向の強い農民に対して資本は通貨不足のために常に不十分であり。利子率は10%程度ならば安い方、18~24%は普通、時には40%以上に達することもあった。西部と南部の農民で何らかの負債を負っていない者はほとんどない状態であったから、利子率の騰貴は農民にとっては死活問題であった」と述べている (64頁)。

²⁰ 正貨兌換復法に先だって成立した改正貨幣法 (Coinage Act of 1873, 正式名は An act revising and amending the laws relative to the mints, assay-offices, and coinage of the United States) は、銀により鑄造される貨幣の役割を海外取引に使用される「貿易ドル」に限定していた。また、同時期にヨーロッパ諸国が金本位制に移行したため、行き場を失った銀が米国に還流し始め、この銀が「貿易ドル」鑄造のために大量に米国造幣局に持ち込まれたために、1876年には銀の自由鑄造も廃止された。これにより銀産出業者が苦境に陥ったことが、政治的運動に繋がった (Nussbaum 1957, pp. 133-135)。西川・松井 (1989, 74頁) はモンタナ、ワシントン、アイダホ、ワイオミングの4つの銀産出州が連邦に加入したことも、自由銀運動を後押しした要因であったことを指摘している。

る。グリーンバック運動から自由銀運動が引き継いだ通貨不足解消の目的は実現に近づいた。

3.2 クリーブランド大統領による銀購入法の撤廃

しかし、ヨーロッパで金本位制度が行われている中で、米国が金・銀の複本位を維持することは非現実的であった。市場での銀価格低下により米国貨幣制度では金はいまや過小評価されていた。金との兌換を1879年に回復していたグリーンバックが正貨と交換され、グレシャムの法則の通り貨幣としての金は流通しなくなり、財務省、米国から金が流出し始めた²¹。2度目の大統領就任式を行ったクリーブランドが直面したのは、金準備の急速な減少であった。1882年の立法により、グリーンバック・ドルの兌換準備のための金保有額が1億ドルを下回る場合には、グリーンバック紙幣の発行を停止することが定められていたが、クリーブランド大統領就任の翌月の1893年4月には²²、金準備はこの下限を下回ってしまっていた²³。

紙幣の兌換請求と金の退蔵・輸出が続くなかで实体经济も不況に陥り、同年6月には1893年の恐慌（Panic of 1893）が発生し、何百という銀行が破綻した²⁴。かねてからクリーブランドは貨幣の価値は金により裏付けられるべきとの信念を抱いていた²⁵。そして直面する恐慌の根本的な原因も複本位制により貨幣制度が不安定化していることにあるのだから、シャーマン銀購入法を廃止して健全な通貨（sound money）制度を確立すべきであると考えた。そのために特別議会を招集したが、自らが所属する民主党には南部・西部出身議員を中心に自由銀運動を支持しインフレーションを容認する立場の議員が多かったため、党内の造反を共和党議員の協力により補わねばならなかった²⁶。これを受け

て議会下院は8月に多数により法律廃止を承認したが、上院での審議が長引き、撤廃を定める法律は11月になって正式に成立した²⁷。

金本位制を守るためのクリーブランドの断固たる姿勢は、国民経済の発展の基礎は健全な通貨であると考えた立場からは称賛された。Jeffers (2000, p. 275) によれば、ニューヨーク・タイムズ紙は“between the lasting interests of the nation and the cowardice of some, the craft of others, in his own party, the sole barrier was the enlightened conscience and the iron firmness of Mr. Cleveland”との記事でシャーマン銀購入法撤廃を報じ、クリーブランドの方針を支持した。また、Nussbaum (1957) はシャーマン銀購入法撤廃について“*It was a great achievement for the high-minded and courageous President.*” (p. 141) と讃え、米国貨幣制度の発展全般についての功績についても“*It is, we believe, Cleveland to whom the highest admiration is to be paid ...*” (p. 227) と、歴代大統領と比較してクリーブランドに最大級の賛辞を送っている。しかし、通貨の「健全性」と「量の拡大」とは現在に至るまで両立が容易ではないテーマであり、自由銀運動の伸張が示す通り、金本位制を犠牲にしても通貨不足を解消すべきとの立場も大きな支持を得ていた。Tugwell (1968, p. 202) は当時の世論がまさに二分されていた状況を“The worst controversy was the continuing one between those who wanted an increase in the supply of money and those who felt that the nation’s future depended on its “soundness” — meaning the maintenance of the gold standard. Taking the country as a whole, it was a nearly even division.”として伝えている。

世論が激しく分裂する問題に対して明確な立場を示す指導者は毀誉褒貶を免れない。クリーブランドも貨幣制度の健全性を重視する勢力から称賛を得る一方で、反対派からは容赦な

²¹ Beatty (2008, p. 337) はシャーマン銀購入法による通貨ストック増加と金準備の減少を“Anticipating that this increase in the money supply would devalue the dollar, foreign holders of U.S. securities sold them, draining U.S. gold reserves to the suburbs of default.”と表わしている。

²² 現在の大統領の任期開始日（選挙翌年の1月20日）は、合衆国憲法修正第20条（Amendment XX）により1933年に定められたものである。それ以前には選挙翌年の3月4日が任期開始日であった。

²³ 西川・松井（1989）83頁。

²⁴ Hicks (1931, p. 308) は金準備の急減、米国の金本位制からの離脱の恐れと恐慌の関係を議論している。

²⁵ この信念を Beatty (2008, p. 337) は“He had a heart of gold.”と表現した。

²⁶ Hicks (1931, p. 308) はこの党派を超えた多数による銀購入法廃止を“Cleveland’s request for the repeal of the Sherman Act was carried out by a bipartisan majority, consisting mainly of eastern Republicans and eastern Democrats.”と評価している。

²⁷ Nussbaum (1957), pp. 140-141.

い批判を受けた。当時クリーブランドに向けられた批判は2つに分けられる。1つは困窮している農民・労働者の生活を顧みることをしなかったという批判である。自由銀運動の支持者によるこの立場を Hicks (1931, p. 311) は “In Cleveland’s demand for the repeal of the Sherman Act they saw new evidence of the president’s total disregard for the welfare of the common man.” と伝えている。もう1つの批判は、金本位制の維持がニューヨークを中心とする金融界の利益に合致することから、大統領が一部銀行家と結託しているというものだった。西部・南部の困窮農民・労働者貧困層の生活改善を訴え東部を中心とする金融、鉄道業、製造業の利害に対立する政治勢力は 1891 年に設立された人民党 (People’s Party) に結集したが、Beatty (2008, p. 338) によれば、人民党の活動家であったメアリー・リース (Mary E. Lease) は、クリーブランドを “the agent of Jewish bankers and British gold” と決め付けた²⁸。

クリーブランドによる銀購入廃止を評価するためには、19 世紀末の政治経済の枠組みのもとで検討せねばならない。困窮している農民・労働者の生活を顧みることをしなかったという点は、現代であれば当然起こり得る批判である。しかし、国民を救済するための社会保障政策は 19 世紀末のヨーロッパ、特にドイツでは行われていたが、その必要性は米国では認識されていなかった²⁹。それを反映して、クリーブランドも “the Government should not support the people.” という立場であった³⁰。また、現代のマクロ経済政策の考え方では、貨幣の健全性を推進しながらも、財政金融政策を活用することで不況が恐慌へと悪化することを防ぐ努力は可

能であるとの立場もあり得る。しかし 19 世紀末の米国では、経済活動に関する自由放任主義 (laissez-faire) は疑いなく受け入れられており、政府が経済活動に介入して景気循環を解消すべきという考え方は見られなかった。Tugwell (1968, p. 204) は当時の状況を “And the more drastic idea that both (著者注：景気の過熱と恐慌) could be prevented by stabilizing measures and by the manipulation of the money supply was still a long way in the future.” と記している。

それでは、政府の役割は限定されるべきであるという当時の枠組みの中で、困窮する国民の生活を改善するための政策手段はあったのだろうか。クリーブランドにとって、それは関税政策であった。図 2 はクリーブランドの 1 期目を含む 1880 年～1893 年の連邦政府の歳入とその一部としての関税収入を表している。この時期には、関税収入は歳入の 50% 以上を占める重要な財源であった。しかし、自由放任主義を信じるクリーブランドにとって、関税は政府による経済活動への干渉以外の何ものでもなかった³¹。さらに、クリーブランドは高関税がもたらす物価高によって消費者の生活を圧迫するべきではないと考えていた。実際に 1887 年の大統領一般教書演説 (State of the Union Address) の中で、クリーブランドは関税率は引き下げられるべきであると主張した³²。関税政策は翌年の大統領選の争点となったが、高関税率による保護主義を訴えた共和党のベンジャミン・ハリソン (Benjamin Harrison) がクリーブランドに勝利した³³。クリーブランドは大統領職に復帰した 1893 年にも関税率引き下げを再度目指したが、クリーブランドが望む形での関税改革は実現しなかった³⁴。

²⁸ リースはクリーブランド政権に限らず当時の連邦政府が金融資本に操られているとして、“Wall Street owns the country. It is no longer a government of the people, for the people, by the people, but a government of Wall Street, for Wall Street, and by Wall Street.”と批判している (McNall 1988, p. 214)。2011 年にニューヨーク市で始まった「Occupy Wall Street」運動と同様の表現により 19 世紀末にリースが政府批判を展開していたことは興味深い。

²⁹ Tugwell (1968), p. 204.

³⁰ Beatty (2008), p. 364.

³¹ Tugwell (1968), p. 161.

³² Lynch (1932, p. 334) は “he had urged consideration of a tariff measure on the broad grounds of relieving the people from unnecessary taxation, …” とクリーブランドの動機を説明している。しかし、西川・松井 (1989, 71 頁) は、関税引き下げの主張は「これとても、膨張する一方の国庫資金の縮小を狙ってのことであり、高関税によって不利益を被っている農民のためを思っていることではなかった。」と困窮する国民の生活をクリーブランドが考慮した訳ではないと解釈している。実際にこの期間は財政黒字が毎年発生していた。佐藤 (1980) は当時は財政黒字を利用して公的な活動を拡大するよりも、国債の償還が優先されたことを紹介している (174 頁)。

³³ この選挙でクリーブランドが獲得した一般投票 (popular vote) 数はハリソンのそれを上回ったものの、獲得した選挙人 (electoral college) の数で敗北した。1888 年の大統領選の争点および選挙活動については Tugwell (1968, p. 204) を参照。

³⁴ Tugwell (1968), pp. 213-221.

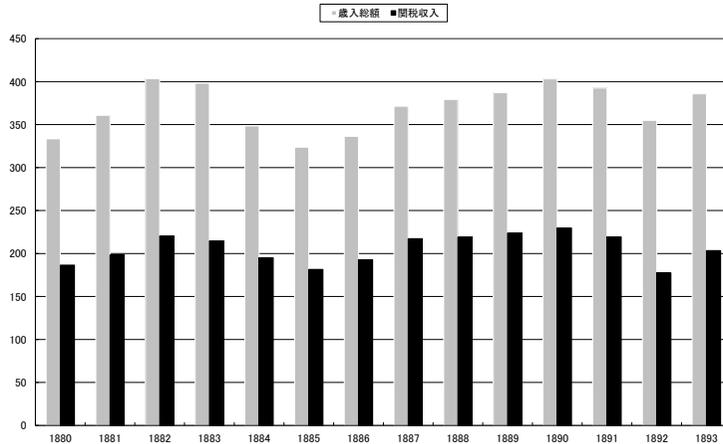


図2 米国連邦政府の歳入および関税収入 (単位 百万ドル) : 1880年~1893年

データ出所: Studenski and Krooss (1963), pp. 163, 203, 215.

銀購入撤廃を実現する過程で民主党の西部・南部の勢力から受けた大きな反発は、クリーブランドの大統領3期目の望みも挫くことになる。クリーブランドは1896年の大統領選挙で現職として民主党からの候補指名を望んでいたが、民主党は自由銀支持派の押すウイリアム・ブライアン (William Jennings Bryan) を候補者とした。大統領選では金本位制支持の共和党候補のウイリアム・マッキンリー (William McKinley) が勝利し、その後1900年に金本位法が成立した。

4 政策の選択肢と政治的リーダーシップ

以下では19世紀末の米国の状況から、政策の選択肢と政治的リーダーシップについて考察してみたい。議論の前提として、銀購入法の撤廃は健全な通貨制度の整備のために必要な措置だったとする。実際に、通貨制度における銀の役割を縮小するのが当時の世界の趨勢であった。すると、現職大統領でありながら、所属政党からの候補指名を受けられないほどに党内の支持を低下させてしまった原因は、銀購入法の撤廃の過程でクリーブランドが自党内の合意形

成に失敗したことに求められる。

提案に対する反対を翻して賛成の合意を形成するためには、「説得」または「取り引き」が必要である。「説得」はまさに政策・提案の理を説いて納得させることであり、本論においては、米国が目指すべき通貨制度は金本位制であるべきだということを、貿易相手国の状況などから説明することである。しかし、その政策により実質的に損害を受ける者は、理屈に納得したとしても、それが賛否の態度変更には必ずしも結び付かない可能性もある。銀購入法で直接的な利益を得ていた銀生産者とその利害を代表する議員にとって、通貨制度の健全な発展よりも、連邦政府が銀を毎月購入してくれることの方がはるかに重要である。こうした利害に基づく反対を覆すには、「取り引き」が必要であろう。これは、賛否を「交換」する取引であり、立法院で票の取引として行われる場合にはログローリング (log rolling) と呼ばれる³⁵。政策・提案Xに反対する勢力に恩恵をもたらす政策Yを支持ないしは提案することで、Xへの合意形成を促進する。

しかし、政府の機能がきわめて限定された状態では、このログローリングを行うことは難しい。取引材料となる政策Yとしては、政策Xで

³⁵ 合意を形成する手段としてのログローリングについては、Buchanan and Tullock (1963), 特に“Chapter 10. Simple majority voting” (pp. 127-142) を参照。

損害を被る特定のグループに便益をもたらす財政政策が考えられるが、19世紀の米国では個人に対して政府が経済的支援を行うという発想自体が無かったことにより、ログローリングに活用できる政策自体の選択肢が乏しかった。クリーブランドには「説得」しか合意形成の手段が無かったのである³⁶。しかし、クリーブランドは党内の合意形成にこそ失敗したものの、米国の通貨制度の健全な発展を促す政策転換には成功したのである。その過程で党派を超えた合意形成を果たしたことは、大統領に期待される政治的リーダーシップを発揮したと言えるかもしれない。

現代では政府の活動も19世紀より多様化しており、財政政策の一環として様々な分野で国民に直接便益をもたらし得る状況である。政策手段の多様化によりログローリングによる合意形成はクリーブランドの時代よりも容易になっているはずである。このことは、リーダーシップの役割にも影響を及ぼさざるを得ない。つまり、「取り引き」の選択肢が豊富になればなるほど、「説得」に依らずして重要な意思決定・合意形成を図ることが可能である。それは結果として、人々が指導者に対して抱く尊敬、人柄への信頼などの全人格的価値の必要性を相対的に低下させる。政府の機能が抑制されている「夜警国家」的な社会では、重要な政策課題に対処する意思決定にはリーダーの強い意志が欠かせないが、大きな政府のもとでは「取り引き」の結果としての意思決定が行われ、指導者の強いリーダーシップの必要性は低下するだろう。

リーダーシップを発揮することには、その結果の責任を引き受けるというコストも伴う。クリーブランドは大統領としての2度目の任期1年目に銀購入法撤廃という大きな課題に取り組んだため、自由銀運動を中心とする多くの勢力からの敵対的な抵抗を受けながらの政権運営を

余儀なくされた³⁷。また、1893年の恐慌から米国経済がなかなか立ち直らないことが、銀購入法を撤廃したクリーブランドに対する批判につながった³⁸。短期的には苦痛を伴うものの、長期的には社会全体に恩恵を与える政策を推進することはリーダーにとって容易なことではない。

通常は選択肢は幅広く存在することが望ましい。社会が豊かになることの望ましさを疑うものがないのは、それが消費・職業を含んだ個人の生活により多くの選択肢を提供するからである。それと同様に、政策手段が数多くあり、それらを組み合わせる様々な選択肢があることは、意思決定者にとって「取り引き」による調整を通じて合意を形成し、政策を実行するうえで便利なことは間違いない。しかし、それが調整に能力を発揮するリーダーの輩出に繋がることには問題は無いが、調整「だけ」に長けた指導者ばかりになってしまうとすれば、不都合があるだろう。「取り引き」による合意の形成ができない、世論を二分する課題に社会が直面した際には、「説得」による合意形成の能力を備えたリーダーの存在なくして課題の解決は困難となるからである。

5 まとめ

本稿では、米国通貨制度の発展過程でのクリーブランド大統領による重要な政策決定—銀購入法の撤廃—を振り返ることで、政策の選択肢、合意形成、政治的リーダーシップの関係を考察した。政府の役割の拡大は、そこで行われる意思決定のプロセスに影響を与え、それはさらに社会が必要とする指導者のありかたをも左右する。歴史上の指導者に高い評価が与えられる場合には、その背後に懐古的な要素が含まれていることもある。しかし、社会が直面する政

³⁶ 銀購入法のように世論を二分する政策課題の場合にはログローリングに利用すべき政策の規模も大きくならざるを得ず、「取り引き」による合意形成はなおさら困難であった。さらに、クリーブランドは特定の集団に恩恵を与える政策にも極めて消極的であった。南北戦争の退役軍人に追加的年金を支給する多くの法案に拒否権を行使したのはその一例である (Jeffers 2000, pp. 163-166; Lynch 1932, p. 336)。

³⁷ この1つの例が1896年の大統領選での自由銀派のプライアンの候補指名である。共和党候補に敗北したプライアンが1900年の選挙にも民主党からの候補指名を再度受けたことは、クリーブランドが自由銀派の抵抗を乗り越えて党内合意を得ることが如何に困難なことであったか、民主党員としてのクリーブランドの銀購入法廃止の決断が如何に重いものであったかを示している。Tugwell (1968, p. 284) は反対派からのクリーブランドへの敵意について “he had left office in a fog of popular disapproval amounting to hatred among the more fanatic Populists” と表現している。

³⁸ Jeffers (2000) は “What many Americans had begun calling “the Cleveland depression” persevered unabated. In the ensuing months of 1894 and into 1895 and 1896, banks continued to fail and other financial institutions went under. Fifteen thousand businesses turned belly-up. Farm foreclosure rose....” と伝えている (p. 280)。

策課題に、当時の限られた政府の機能の中で対処するという、現代の指導者が免れている責務を負っていたことも評価すべきである。その意味で、現代の政治的指導者のリーダーシップを議論する場合には、政府の役割の拡大と指導者のありかたの変化も併せて検討するべきであろう。

参考文献

- Beatty, Jack, Age of Betrayal: The Triumph of Money in America, 1865-1900, New York: Vintage Books, 2008.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock, Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Friedman, Milton, "Monetary data and national income estimates" Economic Development and Cultural Change, vol. 9, no. 3, 1961, pp. 267-286.
- Friedman, Milton, and Anna J. Schwartz, A Monetary History of the United States, 1867-1960, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Greenfield, Robert L., and Hugh Rockoff, "Gresham's law in nineteenth-century America" Journal of Money, Credit and Banking, vol. 27, no. 4, 1995, pp. 1086-1098.
- Hicks, John Donald, The Populist Revolt: A History of the Farmers' Alliance and the People's Party, Nebraska: University of Minnesota Press, 1931.
- Jeffers, H. Paul, An Honest President, New York: William Morrow, 2000.
- Laughlin, J. Laurence, The History of Bimetallism in the United States, New York : D. Appleton and Company, 1886.
- Lynch, Denis Tilden, Grover Cleveland: A Man Four-Square, New York: Horace Liveright, 1932.
- McNall, Scott G., The Road to Rebellion : Class Formation and Kansas Populism, 1865-1900, Chicago : University of Chicago Press, 1988.
- 西川純子・松井和夫『アメリカ金融史』有斐閣、1989年。
- Nussbaum, Arthur, A History of the Dollar, New York: Columbia University Press, 1957.
- 佐藤恵一「十九世紀末アメリカにおける本位制問題：銀立法の展開と本位制の動揺」（鈴木圭介編『アメリカ独占資本主義』弘文堂、1980年、159頁～196頁）。
- Studenski, Paul, and Herman E. Krooss, Financial History of the United States : Fiscal, Monetary, Banking, and Tariff, including Financial Administration and State and Local Finance (Second Edition), New York: McGraw-Hill, 1963.
- Tugwell, Rexford Guy, Grover Cleveland, New York: Macmillan Company, 1968.