

高利貸対策立法の展開（上）

——利息制限法を中心にして——

波 谷 隆

- 一、問題の所在
二、利息制限法の成立過程
三、明治期の高利貸対策運動
（以上未分）
四、大正期の利息制限法改正
五、昭和期の高利貸対策立法

一、問題の所在

周知のように、利息制限法は古い歴史をもつてゐる。ヨーロッパでは、古代ローマ時代および一六世紀から一九世紀にかけて広く行なわれたし、わが国においても、古代より幾多の改変を重ねながら現在にいたるまで存続している。⁽¹⁾ ところでこの立法は、それぞれの国においては勿論のこと、一国内においても宗教の存在様式⁽²⁾や商業および産業の発達状態を反映して性格を変化させてきている。

始めに、ヨーロッパを中心とした諸外国の利息制限法が一六世紀以降どのような変遷を辿ったかを概観しながら、わが国におけるこの問題の所在を探ることにしたい（第一表参照）。

利息制限法は、商人・産業資本家と高利貸業者との激しい抗争史の一環として存在意義をもつてゐる。すなわち

第1表 諸外国における利息立法の変遷

	利息制限法	利息制限法撤廃 (契約自由の原則)	高利貸取締法	高利貸対策立法の展開 (上)
英	1545(10%) 一時廃止 1571(10%) 1626(8%) 1651(6%) 1714(5%)	1854	1900 貸金法 1927 " (40 8%)	
米		各州により 一様でない が漸次撤廃	1932 運邦法規 小口貸金法 (42 0%)	(上)
仏	1665(5%) 三度改正 1725(5%) 1807(5%民事) (6%商業)	1792	1886 民法のなかで高利貸 処罰を強めた	
独	各支分国により 異なるが大凡16 ~17世紀	→1861	1880 高利貸禁止法	
奥地	1803	1787 →1866	1881 高利貸取締法	
瑞	1734(6%)	→1864	高利貸取締法は存在しないが 民法に罰則規定がある	
日	1736(15%) 1842(12%) 1877 20% 15% 12% 1919 15% 12% 10% 1954 20% 18% 15%	→1871	1947 貸金業法 (170 5%) 1954 出資の受入、預り金及 び金利等の取締等に関する法律 (109 5%)	四二

注 1 中川善之助「利息制限法の社会的価値」(『中央法律新報』12巻7号所収)、西木頼『利息法史論』(昭和12年刊)、高橋好勝「貸金業者の金利の性格」(『法律時報』23巻3号所収)などより作成。

2 () 内数値は制限利率を示す。

中世のヨーロッパでは、キリスト教の教義による利子徴収の禁止が一般的に行なわれていた。⁽³⁾しかし商業や産業が発達してくると、当然のことながらこの教義の存在意義はうすれ、「利子生み資本一般にたいする呪詛ではなくて、逆にその公然たる承認」⁽⁴⁾が必要となってきた。というのは、貨幣の貸付を公然と認めることによって始めて産業資本の下に利子を従属できるからである。さてこの利子容認論は、カルビン、モリナエウス、サルマシウスなどによつて提唱され、一六、七世紀には強い影響を与えた。⁽⁵⁾利子徴収禁止から利子容認、さらに利息制限法への移行は、イギリスにおいて最も早くに行なわれたが、一八世紀になるとヨーロッパ全域にひろがつた。⁽⁶⁾ではこの利息制限法の政策意図はどのような点にあつたのであらうか。高木暢哉教授が指摘されるように、利息制限法＝法定利率は、「市場利子率が一般を支配しえなかつた当時の金融関係においては……今日の中央銀行割引率にも類似して、市中の利子率に規制的作用を及ぼす」⁽⁷⁾可能性をもつていいた。この法定利率の規制的作用こそ、金利の引下げ→高利の制限→商業の発展→國富の増強⁽⁸⁾を齎らす要因であつた。いい換えれば、同法は重商主義段階の低金利政策として諸国家に採用されたのであつた。しかし資本生産の未熟なこの段階では充分に効果的ではなかつた。これに代わる合理的な抗争手段としてとり入れられたのが他ならぬ信用制度であつた。信用制度は、「一方では、いっさいの死蔵された貨幣準備を集積してこれを貨幣市場に投じることによつて高利資本からその独占を奪い、他方では、信用貨幣の創造によつて貴金属そのものの独占を制限」⁽⁹⁾し、利子生み資本を産業資本に従属させたのであつた。こうして一九世紀中葉になると、多くの国々では利息制限法の撤廃を行ない、ここに同法の歴史的使命は終つた。

しかし一九世紀末から二〇世紀にかけて注目すべき新しい現象が現われてきた。それは、高利貸取締法とその一環としての利息制限法である。⁽¹⁰⁾もっともこの制限は、本来の利息制限法とは違つた性格をもつていた。というのは、

それが商人・産業資本家と高利貸業者との抗争過程にではなく、産業資本の確立後に残存する高利貸資本と中小零細企業・小農民・賃労働者・その他の下層階級との新しい対立・抗争過程に登場してきたからである。この抗争が重要な意味をもつのは、独占資本段階においてである。それは、高利貸資本が独占資本の収奪基盤であるこれらの階級に寄生しながら彼らの窮乏化をおし進め、資本主義の体制的矛盾をいよいよ深めるからである。高利貸取締法は、正にこの深まりゆく矛盾をいくらかでも緩らけるための社会政策的立法の一つとして現われてきたのである。

以上の変遷を要約すると、利子徵收禁止→「利子容認」→利息制限法→「信用制度の整備・確立」→利息制限法の撤廃→契約自由の原則→高利貸取締法と利息制限の再現ということになる。

では、わが国の場合にはどうであろうか。ヨーロッパの先進諸国と対比される特徴を挙げれば、第一に、わが国の利息制限法が、商人・産業資本家と高利貸業者との抗争条件の未成熟な明治一〇年に制定されたこと、第二に、同法が制定されて以降現在にいたるまで一貫して存続していることである（第二表）。

本稿は、明治維新以降の資本主義の発展との関連において、この問題を検討してゆくことにしたい。その場合に、次のことを考慮に入れねばならないであろう。すなわち從来のように、利息制限法についての判例解釈や断片的な法制史研究ではなく、いままでに顧みられなかった否決法案や審議未了法案をも含めて、それらがわが国資本主義の後進性、そして資本主義の発展段階と高利貸資本の存在形態にどのように規制されながら提案されたか、またそれぞれの段階においてどのような存在意義をもっていたか、ということである。

高利貸対策立法の展開は、おおまかにいって明治初期（利息制限法の成立過程）、明治中期（高利貸対策運動の抬頭）、大正期（利息制限法の改正）および昭和期（高利貸対策運動の高揚）の四時期に分けることができる。以下これらにつ

第2表 わが国における利息立法並びに関連立法の変遷

法 律 (案) 名			
高利貸対策立法の展開(上)			
天保13年 9月	徳川幕府(触書)	金銀貸借利足改正之義(年利12%)	
明治 2. 4	公議所(否決)	利足ノ定限ヲ可廢止ノ議(鈴木唯一提案)	
4. 1	太政官布告	利足制限ノ撤廃(ただし利足先取不可)	
6 2	" 第40号	" (ただし審事項削除)	
8 12	(未提出)	金銀貸借利子制限法布告案(太政大臣発議)	
9 2	(")	金穀利息条例案(司法省発議)	
10. 9	太政官布告第66号	利息制限法	
19. 4	(非採択)	日本利子制限法ノ事(パウル・マイエント 『農業保険論』山県内務大臣あて提議)	
32 12	衆議院(否決)	高利貸取締法案(岡野寛外2名提案)	
44 3	" (採択)	利息制限法改正の請願(山梨県農民長田金作提出)	
大正 8. 4	法律 第59号	利息制限法中改正法律案(赤尾彦作提案)	
昭和 6. 3	衆議院(審議未了)	" (一松定吉外4名提案)	
6 3	" (")	" (原夫次郎外3 ")	
6. 12	" (")	" (一松定吉外3 ")	
7. 6	" (")	" (" 4 ")	
7. 6	" (")	" (森田福市外5 ")	
7. 8	" (")	" (安達謙蔵提案)	
7. 12	" (")	" (一松定吉外3名提案)	
8 1	" (")	" (安達謙蔵外1 ")	
8. 9	法律 第 26号	金銀債務臨時調停法(政府提案, 26. 6 廃止)	
24. 5	" 第170号	貸金業等の取締に関する法律(政府提案, 29. 6 廃止)	
29. 5	" 第100号	利息制限法(政府提案)	
29. 6	" 第195号	出資の受入、預り金及び金利等の取締等に関する法律(政府提案)	

いて検討を進めよう。

注（1）ヨーロッパの利息立法史研究については、中川善之助「利息制限法の社会的価値」（中央法律研報）一卷一七号～一九号、二卷一号、七号所収、西本綱『利息法史論』（昭和一二年刊）、高橋好勝『資金業者の金利の性格』（法律時報）二三卷三号所収、利子生み資本の展開の側面からみたものとしては、高木暢哉『利子學說史』（昭和一七年刊）、渡辺佐平『金融論』（同二九年刊）など、またわが国を対象とした研究としては、前掲、中川、西本、高橋の三論文の他に、断片的ではあるが金沢理康『明治初期における消費貸借の変遷』（早稲田法学）第一〇巻所収、福島正夫『財産法』（講座日本近代法発達史）I巻所収、昭和三三年刊）などの諸著作があるので参考されたい。

（2）ここでいう宗教とは、今までなくキリスト教をさしている。キリスト教の影響の少なかつたわが国の場合には、利子徵収禁止かしばしば行なわれたといつても、それは全く別の根拠にもとづいている（前掲中川論文、『中央法律新報』一卷一七号所収、八頁）。

（3）利子徵収禁止の教義は、聖書の「何物をも永むることなしに貸し与えよ」という点に求められる。もともとこの教義は僧侶にのみ適用されていた。しかし一二世紀末から一三世紀にかけて教会が自己的の裁判権をひろめるや、この教義は教会内部だけではなく一般人民にまで効力を及ぼすようになった。こうして利子徵収禁止は客觀的規範となつた（前掲中川論文、『中央法律新報』一卷一八号所収、三頁。渡辺佐平『前掲書』四八頁以下参照）。

（4）マルクス『資本論』長谷部訳、日評版（五三六頁）。

（5）この点の詳細については、高木暢哉『前掲書』一〇一頁以下参照。

（6）マルクス『前掲書』（五四〇頁）。

（7）高木暢哉『前掲書』一二五頁。

（8）この点については、例えばショサイア・チャーチルの見解（マルクス『前掲書』（五四一頁））をみよ。

（9）マルクス『前掲書』（五四一～二頁）。

（10）高利貸取締法が一九世紀末からヨーロッパ諸国で立法化されたことについては、前掲、中川、西本、高橋の諸論文すでに指摘されているが、その立法化の背景や存在意義には触れていない。そのことは、資本主義の発展段階と高

利貸資本の存在形態の変化を前提として考えられねばならないであろう。マルクスは、産業資本の確立後における高利貸資本の存在形態について次のように指摘している。

「だいたいにおいて利子生み資本は、近代的信用業のもとでは、資本制生産様式の条件に適合させられる。・：利子生み資本は、資本制生産様式の意味では借りられない・また借りられない・事情のもとでは、諸々の個人および階級にたいして高利資本の形態を保持する。——だとえば個人的必要から質屋で借りられる場合、享楽的富のために浪費目的で借りられる場合、または、生産者が非資本家の生産者たる小農、手工業者、などであり、かくしてまだ直接的生産者として自分自身の生産諸条件の所有者である場合、最後に、資本家の生産者自身が、かの自ら労働する生産者に近いような小規模で操作している場合」（『前掲書』⑩五三四～五頁）。

独占資本段階に現われた高利貸取締法は、こうした高利貸資本の存在形態の変化の上に始めて理解できると思われる。

二、利息制限法の成立過程

明治政府は、維新以降、大政奉還、廢藩置県などを経てようやく統一的な権力機構をととのえ、引き続き封建的諸規制の廢止、秩禄処分、地租改正、殖産興業政策など急速な資本主義化のための諸政策をうち出した。利息制限法の成立過程も、明治初期におけるこうした動きのなかで位置づけ、そして捉えることが必要であろう。なおそれは、幕藩体制下から継承した利息制限立法の廃止過程（明治二年四月～六年二月）と、同法の再現過程（八年一二月～一〇年九月）とに分けて考えることができる。

利息制限立法の廃止過程　このきつかけをつくったのは、明治二年四月に、鈴木唯一（刑法官判事試補）が公議所

高利貸対策立法の展開（上）

において提案した「利足ノ定限ヲ可廢止ノ議」であった。その提案理由は、次のようである。⁽¹⁾ 第一に、徳川期から存続した利息制限利率（法定利率）は年一二%であるが、この「御定ノ利足ニテ貸借スル者ハ稀ニテ、皆之ヨリ多」く、殆んど効果がなかつた。もともと利息は、「時ノ勢事ノ緩急等ニ從テ変動スルモ、又自然ノ勢力ニシテ、之ヲ如何トモス可カラサル者」なのである。第二に、提案者はいままでのように、高利貸の弊害の側面を強調するだけではなく、その利益の側面をも考慮して、貨幣所有者が貨幣を貸付けて高利を貰るといつても、それは「世用ニ供スレバ空シク大宝ヲ藏スルニ勝レリ。又之ヲ借ル者ハ、之ヲ用ヒテ一時ノ窮ヲ凌ギ、又永久ノ大利ヲ得ルコトモ有之」と述べている。鈴木は、こうした理由を挙げて旧来の利息制限立法の廢止を提案したが、その背後には、当時すでにわが国に紹介され始めていた自然法学の思想的影響が多分にあつたと考えられる。⁽²⁾ 因みに鈴木の行なつた翻訳書を拾うと、フォン・ランク『英政如何』（明治元年）、『英國刑典』（二年）、モンテスキュー『律令精義』（八年）、ダランベール『律令精義大意』（同年）、およびウイリアム・トムソン『思想之法』（一二年）などがあり、この分野における開明的な司法官であったことが知れる。

さてこの提案が公議所でどのように討議されたかについてはわからないが、賛成五八、反対一七七、保留二で否決されてしまった。⁽⁴⁾ 恐らく維新草創期の新政府にたいする反対運動、人心不安定→権力機構の未整備、政府紙幣の乱発→経済機構の混乱などがその主たる理由たつたのである。

同法の廢止が実現したのは、明治四年一月であった。この点についても、やはり資料の制約から充分に知ることできない。ただ福島正夫教授が指摘されているように、当時は、新政府が封建制度の解体およびその諸規制の排除——例えば廢藩置県（四年七月）、田畠勝手作の許可（同年九月）、田畠永代売買禁止の解除（五年二月）、職業の自由許可

(同年八月)——を相繼いで行なつたいわば「身分解放のピークの時代」であり、利息制限立法もこれらの一環として廃止されたものと思われる。⁽⁵⁾

太政官布告は次のように述べている。

「貸金銀利足ノ儀、是迄定制有之候處、自今貸借雙方之者相對示談ノ上利息取極メ、貸借証文へ急度書載取引可致、然ル上ハ金子貸渡候初、前利ニ引落候杯ノ取引致簡敷、若相背クニ於テハ、雙方共可為曲事者也」⁽⁶⁾

利息制限立法はこうして廃止された。しかしこの布告では、利子先取を禁止しているから、いまだ「契約自由の原則」が充分に貫徹したとはいえない。そのことは、五年一月に公布された国立銀行条例の「貸付金ハ其利分ヲ前ニ引去ルヘシ」(成規第四〇条)という条項との間に矛盾を生じた。そこで政府は、改めて太政官布告(六年二月)を出して、先の「然ル上ハ……」以下をのぞいた。ここにようやく「契約自由の原則」が十全の姿をとつたのである。⁽⁸⁾

さて以上の経過をへて廃止された利息制限立法は、幕藩体制下にどのように制定され、そして封建制度の維持のためにどのように機能したとしても、封建制度に固有の法律とはいえない。⁽⁹⁾先述のように、同法は商人や産業資本家の成長過程に生み落された産物であり、すぐれて重商主義段階に存在意義をもつた法律なのである。開明的な新政府の指導者たちは、先進諸国の制度を直訳的にとり入れることによって、また当時の社会・経済状況を無視してあまりにもせっかちに廃止したために、再びとり挙げねばならなくなるのはけだし当然であった。

注(1) 「公議所日誌」(『明治文化全集』第四巻「憲政篇」所収、昭和三年刊)一二三~四頁。

(2) わが国最初の法律学の留学生は、西周助(のちの周)^{スガキ}と津田真一郎であった。兩氏は、文久三年から慶應元年までオ

ランタのフィッセリング教授の下で性法学、万國公法学、国法学、經濟學および政表學を学んで帰國した。彼らによつて齎らされた法政思想は、翻訳書や直接教授を通して明治初年に大きな影響を与えたといわれている（吉野作造「性法略」「万國公法」「泰西國法論」解題）〔明治文化全集〕第八卷、法律篇、昭和四年刊二頁以下参照）。

（3） 尾佐竹猛「法律學文獻年表」〔明治文化全集〕第八卷所収）による。

（4） 前掲、「公議所日誌」一二四頁。

（5） 福島正夫「財產法」〔講座日本近代法發達史〕I卷所収）二三頁以下。

（6） 近藤圭造編『金穀貸借心得』一卷、明治七年刊）一頁。

（7） 「同書」二卷、二頁。なお國立銀行条例の改正の経緯については、日本銀行調査局編『日本金融史資料』明治大正編、第四卷所収、九五〇六頁、および福島正夫「前掲論文」二三頁参照。

（8） 金沢理康「明治初期に於ける消費貸借の変遷」〔早稻田法学〕第一〇卷所収）四四頁。

（9） 政府が利息制限立法を封建立法と考えたのは、違反者にたいするきひしい刑罰にあつたと考えられる。すなわち徳川期には、「財產没収等の財產刑罰のみならず、江戸・私・中追放其他重きは遠島に至る迄の自由刑を課」していた（金沢理康「前掲論文」四三頁）。

利息制限法の再現過程　この直接の契機となつたのは、明治八、九年当時の深刻な經濟危機であった。その原因

について大隈重信は、「天下ノ經濟ヲ謀リ國家ノ会計ヲ立ツルノ議」（八年九月）と「通財局ヲ設ケルノ建議」（八年）で大略次のように述べている。⁽¹⁾ すなわちその根本的理由は、わが國産業の未発達→貿易收支の入超→正貨の海外流出→金融梗塞状態にあるとし、なおこの金融梗塞を惹起した直接の理由として、（1）廢藩置県が一挙に行なわれたこと、（2）小野組の破産、島田、三井、國立銀行などの危殆、および諸会社の衰退、（3）諸問屋の株の廃止、（4）民間に散布した官金の収拾、（5）民間慣用の貸借方法の禁止など五つの要因を挙げている。そして、これらの諸欠陥を除く

ために、殖産興業政策の一層の推進と金銭その他貸借上の法的整備を建議した。こうした大限の建議にもとづいて利息制限法の制定が再びもち上ってきた。

まず八年一二月に、太政大臣が「金銀貸借利子制限法布告案」⁽²⁾を作成した。その内容をみると、「第一条 裁判上ニ於テ一ヶ年迄割式銖ヨリ多カラザル割合ト相定候事」、「第二条 裁判上ニ於テ利子ニ利子ヲ加フルハ利子ヲ払ハシテ十二ヶ月ヲ過キタル時ニ限ルヘキ事」、「第三条 返済期限ヲ過クル時ハ幾許の罰金ヲ可出等ノ契約ハ之ヲ裁判セサル事」となつており、なお最高法定利率は「二二%とするが、「地方之適宜ヲ見量其額ヲ定メ管下被及布達上司法省江可届出」としている。このように同布告案は、契約上の利息を明文化するとともに、高利貸の收取手段をもある程度規制しようとした。

司法省は、右の布告案にもとづき九年二月に「金穀利息条例案」⁽³⁾を作成した。法案作成の理由は、次のようにあつた。「利息制限ノ如キハ各國ニ在テモ皆一タヒ之ヲ設立セラル者無シ蓋シ其貨幣上ノ進歩ノ度ニ於テ自ラ之ヲ制限セサルヲ得サル者アレハナリ且ツ今日我国金融ノ壅塞及ヒ人民蕩產ノ衆キ利息ノ過高ニ由ルト云ハサルヲ得サル者アリ」。政府は右のように、利息制限立法の存在意義を「貨幣上ノ進歩ノ度ニ於テ自ラ之ヲ制限セサルヲ得」ないとはつきりと認識しながら、これを当時の深刻な経済危機に対処せしめようとした。条文内容は、先の布告案の場合よりもヨリ精緻となり、またさらにきびしさを増している。すなわち同法案は、フランス民法第一、一五四条を参照しながら、契約上の利息を一二%、ただし一〇円以下、穀物一石以下の場合には一五%（第一条）、元金よりの利息先取の禁止（第二条）、礼金、手数料などの徴収禁止（第四条）、以上の違反者にたいする罰則（第五条）第一条）を規定している。

しかしどうしたわけかこの法案は、元老院へ提出されないでしまった。その理由は、政府部内に同法の内容があまりにも苛酷にすぎ、貨幣の流通をかえって阻む結果となることを懸念する者が多かつたためであろう。例えば、明治一〇年の利息制限法案の審議の際に、細川潤次郎は「本案ニ付テハ余一昨年左院ニ奉職中利息制限ノ議起レリ其時ハ今日ト反対ノ説ヲ立テタリ必竟其時ノ議案ハ一時金銀不融通ヲ生セントスル如キ苛酷ノ法ナレハナリ」と述べていることからも窺うことができる。もっともこの細川の発言は、いま問題としている法案とは関連がないかも知れないが、苛酷な利息制限法→貨幣の不融通を懸念している点では共通している。

さて利息制限法案は、明治一〇年に再び提案され、そして遂に成立をみたが、その背景には、八年から九年にかけての社会・経済状態の著しい悪化があった。このことについて細川は、「…本邦今日ノ有様ヲ顧ミ之ヲ實際ニ徵セシコトアリ而後今日迄熟考スルニ目前ノ弊害アル実ニ止ムヲ得サルコトナルヲ發明セリ」⁽⁶⁾と述べ、また政府も提案理由のなかで「今日經濟上ニ在テ利息制限法ヲ立ルハ人身保護上最モ急務ナリ」と指摘している。このように利息制限法は、商人や産業資本家の要求を背景として登場した先進諸国の場合とは著しく異なっていた。

では同法は、どのような性格をもつていたであろうか。それは、大隈の建議で指摘された經濟危機②金融梗塞の深化に伴なう次の二つの側面を含んでいたと思われる。第一に、人民保護（救済）の側面であり、第二に、金利引下げ政策の側面である。

第一の側面をみよう。その手懸りをうるために、『新聞集成明治編年史』（第二、三巻）に収録された各府県通信のなかから金融梗塞と身代限りの統出状況についての記事を拾集、整理すると、第三表のようである。ここに明らかのように、両者とも明治九年に激増している。このことは、先述の經濟危機がこの時期に一層深刻化したことを見

第3表 新聞に掲載された各地の金融梗塞・身代限統出状況
(明治7~10年)

	金 梗	融 塞	発 信	地	身代限 統出	発 信	地
明治 7年	1	作州			1	東京	
8	2	大阪・函館			2	東京・大阪	
9	21	鳥取・辰巳・新潟・福岡・長野 山形・留萌・山口・八王子・大 分・新川・名東・石川・香川・ 岐阜・和歌山・青森・三浦・岡 山・桑名・赤間関			12	愛知・新潟・浜田 長野・山形・静岡 秋田・広島・福岡 青森・西京・石川	
10	1	高畠			0		

『新聞集成明治編年史』(第2、3卷)より拾集。

はつきりと物語っている。最も深刻な影響をうけたのは、ほかなりぬ貴族士族や小農民、なかんずく後者であった。いまその指標として、大蔵省調査による石当り正米相場(東京)の推移をみると、七年と八年の年間平均価格は、両年とも七円二八銭であるが、九年には五円〇一銭と約三分の二に下落しており、地方によつては三円台にまで暴落したといわれていて⁽⁸⁾いる。なおその上に九年九月には大蔵省出納条例が公布され地租金納が実施されたが、それはしばしば指摘されるように、封建貢租に匹敵するほど高率であった。かくて小農民の生活はいよいよ困窮した。一方、高利貸は、田畠永代売買の解除(土地信用の実質的な成立条件)、身代限法の整備(債権の保証措置)、さらに先述の利息制限立法の廃止などから、徳川期よりもヨリ発展の契機が与えられた。そして貸付利率も、金融梗塞→米価下落→小農民の困窮→貨幣需要の増大を反映して著しく高かつた。九年五月に行なった大蔵省調査「人民相対普通貸借利子」⁽⁹⁾をみると、第四表に示したように、地域によつて隔差はあるがおおよそ二〇~三〇%の高利であった。小農民は、こうした高利の借金をしながらかうじて農家経済の再生産を維持していたが、いうまでもなく彼ら

第4表 人民相対普通貸借金利（明治9年5月）

	年限貸	月限貸		年限貸	月限貸	
	%	%		%	%	
第一國立銀行	—	15.0~29.0	岡山	10.0~20.0	24.0~29.0	
三井組	—	12.0~15.0	豊岡	24.0	24.0	
東京	—	12.0~29.0	北条	—	18.0~24.0	
熊谷	20.0	15.0~37.5	名東	—	12.0~24.0	
橡木	15.0~20.0	—	愛媛	23.4	18.0~36.0	
千葉	15.0~20.0	—	大分	—	15.6~36.0	
神奈川	10.0~90.0	15.0~24.96	小倉	15.0~20.0	15.0~19.92	高利貸対策立法の展開 (上)
足柄	10.0~20.0	12.0~24.96	三藩	—	14.76~24.0	
山梨	18.0~36.0	15.0~29.0	熊本	24.0	15.6~21.4	
静岡	15.0~30.0	—	宮崎	18.0~48.0	12.0~48.0	
浜松	—	19.92~29.0	佐賀	24.0	12.0~18.0	
京都	12.0	9.6~24.0	筑摩	—	15.0~19.92	
大阪	14.4~18.0	9.6~29.0	敦賀	—	18.0	
堺	10.6~24.0	9.68~24.0	新川	—	15.6~18.0	
滋賀	12.0	12.0~21.4	石川	—	15.6~21.6	
奈良	15.6~24.0	18.0~29.0	新潟	—	12.0~15.0	
和歌山	—	18.0~21.4	相川	12.0~18.0	12.0~24.0	
岐阜	—	15.0~18.0	若松	12.0~30.0	—	
愛知	—	12.0~19.92	宮城	30.0~38.0	—	
三重	5.0~25.0	6.0~24.96	福島	20.0~30.0	—	
兵庫	12.0~48.0	12.0~60.0	盤前	—	18.0~29.0	
飾磨	12.0~32.4	18.0~36.0	盤井	—	15.0~19.92	
島根	18.0~27.6	21.4~32.4	置賜	12.0~24.0	12.0~24.0	
広島	—	24.0~36.0	岩手	—	24.0~29.0	
山口	12.0~15.6	12.0~19.2	秋田	—	18.0~36.0	
浜田	10.0~15.0	—	青森	18.0~36.0	21.6~48.0	

『大隈文書』A3431「人民相対貸借利子一覧表」より作成。ただし年限貸、月限貸ともに抵当貸付に限定した。

は負債償還能力に乏しく、負債の累積→身代限りの続出となつて現われた。

以上の諸条件の下に、各地に地租改正反対の農民一揆が起きた。⁽¹⁰⁾ 和歌山、茨城、三重の各県下の一揆がそれである。これらの一揆は、熊本神風連や前原一誠ら不平士族の暴動と共に、新政府の土台をゆきぶるものであった。⁽¹¹⁾ 政府はこれらを武力で鎮圧する一方、その拡大を防ぐために一〇年一月、太政官布告をもつて地租公課率の引下げ（法定地価三%から二・五%）を行ない、また何らかの人民保護（救済）の措置をとらねばならなかつた。当時、貧窮者救済立法としてすでに恤救規則（七年一二月）があつた。しかしそれは、政府が地租収入の減少にもかかわらず多額の軍事費や殖産興業費を捻出しなければならなかつたから、かかる恤救予算は少なく、したがつて殆んど効果がなかつた。⁽¹²⁾ こうした事情の下に、最も安上りの保護立法としてとり挙げられたのが他ならぬ利息制限法であつた。もつともこの窮屈の目標は、人民保護→財政制度の強化→殖産興業政策の展開にあつた。⁽¹³⁾ それ故に、この人民保護の側面は、広い意味で殖産興業政策に包括されるといつてよい。

第二の側面、つまり金利引下げ政策の側面について触れよう。周知のようすに、政府は先進諸国に対抗し、急速な資本主義化を図るために、機械制大工業や銀行制度を輸入し、これの保護育成を行なつた。なかでも国立銀行は、当時紊乱していた貨幣制度を整備しながら、低利かつ豊富な殖産興業資金の造出を目的としていた。このことは、当然のことながら貨幣市場における高利貸資本の独占の排除をも意味していた。

そこでふり返つてわが国信用制度と利息立法との関係について概観しておこう。第五表によると、為替会社、国立銀行（ここでは参考までに紙幣会社をも含む）を通していえるのは、政府がこれらの信用制度に貸付利息規定を設けて金利の引下げ→高利貸資本の排除→殖産興業政策の推進を図つたことであつた。⁽¹⁴⁾ しかし政府の意図した金利

第5表 為替会社・国立銀行の貸付利息規定

		貸付利息規定
明治2年9月		為替会社規則(第12条) 貸付金利足之義は月一步五厘(年利18%)を以月々請取之期日之義は借主相対を以取極可申併通例三ヶ月限たるへし
3.6~3.12		紙幣条例【案】(第30条) 紙幣会社ニ於テ貸附タル金額或ハ為替手形或ハ其余ノ借財手形ヘハ相当ノ利息ヲ命シ之ヲ請取りテ差支ナシ但シ其利息ノ割合ハ現勢一般ニ行ハルヲ制限ヲ超ユヘカラス 若地方ニヨリテ利息割合ニ一般ノ制限ナキ所ナラハ会社ハ便宜ニ從ヒ利息ノ割合ヲ取極ムヘシ但歩合以上ヲ過サルヘシ 若又会社ノ私慾ヲ以テ一般ノ制限ヨリ以上ノ高利ヲ取立タル事露顕ニ及ハ、右ノ手形或ハ借財ノ証文面ニテ払フヘシト約シタル利息ハ尽ク之ヲ取上ルヘシ 若又高利ノ事露顕ニ及フ時ハ右ノ利ヲ払ヒタル人利息ニ一倍ノ高ヲ会社ヨリ取返ス事ヲ得ヘシ
5.8		國立銀行条例成規(第11条) 國立銀行ノ貸付金利足及為替手形約定手形荷為替回等ノ打拂ハ可成丈之ヲ廉価ニスヘン
9.8		國立銀行条例成規改正(第57条) 此条例ヲ遵奉スル銀行ノ貸付金利息ハ年倍割(元金十分ノ一)ヨリ超過スヘカラス若シ此制限ヲ超過シ不相当ノ利息ヲ要スルコトアルニ於テ紙幣頭ハ大蔵卿ヘハ稟議ヲ経テ其銀行ヲ督責シ以テ之ヲ制限ノ割合ニ帰セシムヘシ
11.9		國立銀行条例成規改正(第57条) 此条例ヲ遵奉スル銀行ノ貸付金利息ハ政府ニ於テ定メタル一般ノ利息制限法ニ準拠スヘシ若シ其限ニ超過スルモノアル時ハ大蔵卿ハ其銀行ヲ督責シテ之ヲ制限ノ割合ニ引直サシムヘシ

引下げ政策は、國立銀行が民間における資本蓄積の低位や貨幣市場の混乱などから脆弱であつたために殆んど効果はみられなかつた。例えば、前掲第四表で示したように、九年五月の第一國立銀行の貸付利率は一五%~二九%(月限貸)で各府県の人民相対普通貸借金利と殆んど差がなかつた。政府は、九年八月に、先の經濟危機に対応し、危殆に頻した國立銀行を再建するために、國立銀行条例を改正した。この条例によると、貸付規則のなかに新たに貸付制限利率(一〇%)を設けている。この規定は、四年一月の利息制限立法の廢止!!契約自由の原則に明らかに違反していた。政府が違反を侵しながらあえて右の特例規定を設けたのは、「...國立銀行ナル者ハ特殊ノ権利ヲ付与セラレタルモノナレバ其利息亦普通ノ割合ヨリ輕減シ以テ公益ヲ謀ルハ一般人

民ニ対シ甘ンシテ尽スヘキノ義務タリ」⁽¹⁶⁾ ということであった。いい換えれば、政府は「国立銀行にたいして「特殊ノ権利」を与える代りに、この低い法定利率をもつて当時の高い市中金利に規制的作用を及ぼし、金利を引下げようとしたのである。右のようには国立銀行の特例規定||法定利率は、利息制限法に先行してでてきたが、このことは、後進資本主義国日本の特殊な金利政策として特筆しておかねばならない。それはともあれ政府の意図する金利の引下げ→貨幣市場における高利貸の排除→殖産興業政策の推進は当然に利息制限法に引継がれることになった。⁽¹⁷⁾ 一〇年九月、同法が制定されるやこの特例規定の存在意義は弱められ、遂に一一年九月に削除されてしまった。

以上のように、利息制限法は、当時の経済危機の深化を契機としてうち出された殖産興業政策推進の一環として、二つの側面を好みながら登場した。

最後に、同法の審議過程と成立をみた条文の特徴についてみよう。同法の審議は、元老院において一〇年二月五日より三度にわたって行なわれた。その討論は、政府提案をめぐつて反対意見（楠田英正、秋月種樹、中島信行）と賛成意見（河野敏鍊、大給恒、細川潤次郎、神田孝平、水本成美、斎藤利行）とに分れて激しく闘われた。⁽¹⁸⁾ 反対意見は、その論拠を司法省顧問であったボアソナードの性理理論に求めたといわれている。すなわち利息契約は、「元來人ト人トスルコトニテ其時ノ都合ニヨリテハ如何様ノ高利ニテモ貸借スルコトアルヘシ……金ヲ貸ス人多キ時ハ利子ハ安クナリ貸ス人少ナキ時ハ高クナル」（中島発言）。高利貸の弊害は帰するところ、「民利ノ興ラサル」（楠田発言）こと、そして「貨幣ノ少キト契約ノ密ナラサルニ因ル」（中島発言）のである。したがつて「今日天下人民ノ貧ヲ救フ道ナキ上ハ利息ノ制限ヲ立ルモ其功ナク却テ融通ヲ妨クルコト」（秋月発言）になるというのである。これにたいして賛成意見は、反対意見と同様に利息制限法によつて高利貸の弊害を充分に除きうるとは考へていないが、ともあ

れ金融梗塞→高利貸の跳梁→身代限りの増加など「現今實際ノ弊ヲ除クニ於テハ止ムヲ得サル」法律であつて、「此法出ルトキハ人民モ幾分カ利益ヲ得ヘン」（斎藤発言）と消極的に賛成をしたに過ぎなかつた。

利息制限法は、賛成者のこのよなさきやかな期待をになつて成立した。その条文は左のようである。⁽¹⁹⁾

第一条 凡ソ金銀貸借上ノ利息ヲ分テ契約上ノ利息ト法律上ノ利息トス

第二条 契約上ノ利息トハ人民相互ノ契約ヲ以テ定メ得ヘキ所ノ利息ニシテ元金百円以下ハ一ヶ年ニ付百分ノ弐拾割^{百円以下}一千円以下百分ノ拾五^{巷割}千円以上百分ノ拾弐^{意割}分以下トス若シ此限ヲ超過スル分ハ裁判上無効ノモノトシ各制限ニマテ引直サシムベシトス

第三条 法律上ノ利息トハ人民相互ノ契約ヲ以テ定限内ノ利息ノ高ヲ定メサルトキ裁判所ヨリ言渡ス所ノ者ニシテ元金ノ多少ニ拘ラス百分ノ六六トス

第四条 第二条ニ依リ定限利息ノ外總テ人民相互ノ契約ヲ以テ礼金権利等ノ名目ヲ用ル者アルトモ總テ裁判上無効ノ者トス

第五条 返還期限ヲ違フルトキハ負債主ヨリ債主ニ對シ若干ノ償金罰金違約金料等ヲ差出スヘキコトヲ約定スルコトアルトモ概シテ損害補償ト看做シ裁判官ニ於テ該債主ノ事実受ケタル損害ノ補償ニ不当ナリト思量スルトキハ之レニ相当ノ減少ヲ為スコトヲ得

この条文にみられる特徴は次の二点である。第一に、法定利率が一般貸借金利よりも低く、しかも借入元金別に重層的に決定されたことである。とくに法定利率の重層性は、ヨーロッパ諸国では全くみられなかつたわが国特有の規定として注目される。その理由の一つは、政府が同法成立の二側面性から商人や産業資本家は勿論のこと小農民まで政策対象として含めねばならなかつたこと、いま一つは、産業の未発達を反映して利子水準が高く、しかも貸付階層によつて利子の隔差がかなり大きかつたこと、にあると思われる。第二に、同法が非罰則主義をとつたこ

とである。すなわち同法は、違反者にたいして何らの罰則規定をも設けず、たゞ「裁判上無効」とすることで債務者に法的保護を与えたに過ぎない。このことは、苛酷な罰則主義の採用が貨幣流通の不円滑→利子率の騰貴→人民の困窮→社会不安の増大をもたらすが、さりとて政府がこの対策として充分な恤救費を支出できないことを反映しているといつてよいであろう。

右の特徴は、つまるところわが国資本主義の後進性、資本の原始的蓄積の特質⁽²⁰⁾（機械制大工業+生産手段の導入を軸とした急速な資本主義化↑農村の犠牲+過重な地租負担+農民層分解の不徹底性+潜在的過剰人口の堆積）によって規定されているといえよう。利息制限法のこの後進的性格は、その後においても多かれ少なかれ持ち越される、いわば原型をなしている。この原型を変化させる要因は二つある。第一に、産業資本の成長とこれに伴なう信用制度の整備・確立→利子引下政策・殖産興業政策的側面の喪失であり、第二に、資本主義の発展段階に規定された中小零細企業、小農民、賃労働者、その他の下層階級などの存在様式、これを基盤とした高利貸資本の存在形態の変化→人民保護・殖産興業政策的側面の社会政策的側面への転化である。

次節以下においては、この点に焦点を合わせて検討を進めることにしたい。

注(1) 早稲田大学社会科学研究所編『大隈文書』第三巻、昭和三五年刊、一二一頁以下参照。なお大隈の財政・金融政策の詳細な研究として、杉山和雄「明治前期の金融政策」（『金融経済』七八号所収）と中村尚太「大隈財政展開期の殖産興業政策」（『社会科学討論』九巻一号所収）の二論文があるので併せて参照されたい。

(2) 早稲田大学所蔵『大隈文書』（A三四一九）。

(3) 「大隈文書」（A三四二五）。

(4) 日銀調査局編『日本金融史資料』明治大正編、第一三巻、昭和三四年刊、四五五頁。

- (5) 細川は「余一昨年左院ニ奉職中利息制限ノ議起レリ」と指摘している。しかしこの資料は各省の発議控除ともいうべき「公文録」（総理府總務課所蔵）に記載されていない。したがつて細川の指摘する議案は、恐らく本稿でとり挙げた「金銀貸借利子制限法布告案」か「金穀利息条例案」の間違いではないかと思われる。
- (6) 前掲『日本金融史資料』明治大正編、第一三巻、四五五頁。
- (7) 「同書」四五一頁。
- (8) 中沢弁次郎『日本米価変動史』昭和八年刊、二八八頁。
- (9) 「大隈文書」（A三四三二）による。同資料には、年限貸（有抵当、無抵当）、月限貸（有抵当、無抵当）、時貸、予金、質物についてそれぞれ貸借利子が記載されている。ここでは、前二者の有抵当貸にかきつて使用した。
- (10) この点の詳細については、福島正夫「地租改正の研究」昭和三七年刊、四一〇頁以下、杉山和雄「地租改正期の金融問題に関する覚書」（『金融経済』八五号所収）一九頁以下参照。
- (11) 地租改正期の農民一揆について大隈はこう述べている。
「…名高い大政治家の大久保内務卿も酷く心配されて、大隈なんとか仕様はないか、逆も堪らぬ、外に面倒なことは確実に騒動が起つて、これが全国の一揆と結付くと明治政府は瓦解するから何とかしなければならぬ。…」（早稲田大学編『大隈伯演説集』明治四〇年刊、三三六頁）。
- (12) 例えば、松方テフレ財政の開始された一四年には、恤救規則による国費支給は僅かに六、九八一人、五三、一八九円に過ぎなかつた（小川政亮「社会保障法」「講座日本近代法発達史」I巻所収一八〇頁）。
- (13) 「大久保利通文書」第五巻、昭和三年刊、五六二頁。中村尚美「前掲論文」一〇〇～一頁。
- (14) この点の詳細については、加藤俊彦『本邦銀行史論』昭和三三年刊、一二二頁以下参照。
- (15) 例えば為替会社の貸付制限利率をみると、年一八%でかなり高い。しかしそれでも当時の市中金利に較れば確かに有利であったといわれている（音野和太郎『日本会社企業発生史』昭和六年刊、二二五頁。加藤俊彦『前掲書』二二一頁）。
- (16) 「日本金融史資料」明治大正編、第七巻上、四頁。
- (17) この特例規定廃止の具体的経過については、明治財政史編纂会編『明治財政史』第一三巻、昭和二年刊、二三二～三三一頁を参照されたい。

(18) 「日本金融史資料」明治大正編、第一二巻、四四九頁以下。

(19) 「同書」四五〇頁。

(20) この点については、梅西光速・加藤俊彦・大島清・大内力『日本資本主義の成立』II巻、昭和三一年刊、三四七頁以下参照。

三、明治期の高利貸対策運動

この時期の高利貸対策立法として、明治一九年の「日本利子制限法ノ事」(パウル・マイエント『農業保険論』山県内務大臣あて提議、非採択、一二年公刊)と二二年の「高利貸取締法案」(岡野寛外二名提案、否決)とを挙げることができる。もつともマイエントの場合には、大臣あての提議であつて法案とはいえないが、ここでは法案に類似するものとして取扱つてゆきたい。さてこの二法案は、どのような契機によつて提出され、そしてどのような内容をもつていたであろうか。

マイエットの利息制限法批判 周知のように、明治一〇年代後半の松方紙幣整理に伴なうデフレーションの進展は、小農民の窮乏、諸企業の危殆を深めた。なかでも最も深刻な影響をうけたのは小農民であつた。彼らは、農産物価格の下落→硬直的な租税負担の重圧→農家経済の悪化→高利貸の収奪による没落が進んだ。そしてこの過程で負債利子や小作料の軽減を要求する秩父国民党の暴動(一七年秋)、負債契約の変更を求める伊豆借金党的暴動(一八年二月)が起きた。こうした事情を背景として利息制限法の批判を行なつたのが、他ならぬパウル・マイエ

ソトであった。彼は当時の小農民の窮乏の実態について、「日本農民ノ疲弊及其救治策」(明治二六年)で詳細に指摘すると同時に、『同書』および『農業保険論』でその救治策を提議した。それは、次の四点である。⁽¹⁾ 小策とは、地租に関するもので「(一) 地租を地価の二分、一分五厘、若くは一分に輕減する事、(二) 歳出入の平準を害せざる限り又納米を適宜に使用し得る限り地租幾部の米納を許す事」、大策とは、穀物の収穫高に関するもので「(三) 穀類の貿易を盛にする事、(四) 農業保険を実行する事」である。この救治策は、効力の及ぶ範囲による区分であるが、なお彼は緊急度による区分として、「(第一) 現今将に破産流離する農民を救済して高利債主の酷遇を免れしむるの方法、(第二) 今後無辜の農民をして再び災害に由り困弊に陥らしめさる方法⁽²⁾」とを挙げている。当面の課題である利息制限法の批判は、この応急策の一環として行なわれたのである。

マイエントは、この利息制限法の限界について、「抑モ該利息制限法ナルモノハ今日ニ至テハ全ク死文徒法ニ帰シテ之ヲ犯ス者統々踵ヲ接シ毫モ農民ノ疾苦ヲ救フノ具トナラサルナリ」⁽³⁾、「政府ハ縱ヒ利息制限法ヲ犯スモノアルモ之ヲ罰スルノ意ニ非シテ唯不当ノ利息若クハ礼金ヲ請求スル者ニ法律上ノ保護ヲナサ、ラント欲スルノミ」と述べ、次の三つの事例を挙げて同法の空文化を指摘した。⁽⁴⁾ 第一に、東京府における石造家屋抵当の貸付金調査から手数料の前引(第四条違反)やこれを含めて法定利率を超過する貸付の多いこと、第二に、『農商務省商況年報』から東京と福岡の抵当物件別貸付利率(明治二年・三年、五千円・一万円)をとり挙げ、福岡では利息制限法が殆んど効果がないこと、第三に、同じ商況年報から、全国八カ所の商業地における抵当物件別平均貸付利率(五千円・一万円)を算出し、法定利率(一二%)を超える件数が多く、なかでも土地・家屋、米穀類の抵当貸(農民貸)の比重が高いこと、などである。

第6表 貸付利率別件数の推移(桜井家)

	明治 5~10年	11~15年	16~20年	21~25年
無利子	0	1	2	1
20%以下	0	0	1	0
20%	4	0	1	3
24%	0	0	1	1
30%	6	2	6	0
40%	1	0	0	0
60%	0	1	0	0
120%	1	0	0	0

桜井家の「借用証文」、「日記」、「土地権利証」などから拾集。

第7表 貸付金額別並びに適法・違法利率別件数(斎藤家)

	明治 18年		〃 22年	
	適法	違法	適法	違法
100円未満(20%)	212	461	334	46
100~1,000(15%)	68	46	26	33
1,000円以上(12%)	1	3	1	6

斎藤家『貸付台帳』より作成。たたし周旋貸は除く。

法則的に決定されていることがわかる。第七表は、斎藤家⁽⁷⁾(宮城県桃生郡前谷地村)の貸付利率別件数を示したが、明治一八年には違法件数が実に六四・五%を占めている。この二事例から、利息制限法がいかに実効性に乏しかったかを窺い知ることができよう。

マイエットは、以上のように利息制限法の空文化を指摘した。しかし彼は、同法の撤廃を提議したわけではない。というのは、先述のように同法の限界を認めながらも、高利貸資本が農村の前期的貨幣市場を独占し、小農民から

しかし右の事例は、いずれも貸付額が多く、彼の問題としている農民というよりも地主や商人にたいする貸付とみられる。そこで筆者の調査した農村における貸金業者の貸付事例を挙げよう。第六表は、桜井家⁽⁶⁾(宮城県登米郡登米町)の貸付

によると、第一に、明治五年と二〇年の平均的貸付利率はおおよそ三〇%で極めて高く、法定利率を遙かに上回っていること、第二に、貸付利率の隔差は無利息から最高一二〇%まで利子が偶然的・非

高利を収奪している以上、依然として存在意義をもつていたからである。彼の意図は、負債義務農家を解放するための具体策を実行に移すことによって、「利息制限法ヲ實際ニ活用セント」⁽⁸⁾したのである。

ではその負債義務農家解放策とは、どのようなものであったらうか。それは、プロシヤのスタインおよびハルデルフルヒの法律を模範として作られた。まず勧解機構として債権者と債務者との仲裁を司る勧解厅（各郡）——府県委員会——→控訴裁判所（府県）を整備し、そこで利息制限法に違反する事項（法定利率以上の利息、手数料、違約金など）をのぞいた負債額を決定する。負債額決定後の償還方法は、土地抵当貸付会社を設立し、この会社で、利付抵当証券を発行して債務者の負債額に見合う証券を債権者に交付し、貸借関係を会社と債務者に移す。その後に、会社が債務者の負債を長期かつ低利で年賦償還させれば、彼らは負債義務からかなり解放されることになる、というのである。

なお彼は、農家の負担を軽減するために、現行の法定利率を例えれば一五%、一二%、九%に引下げるよう消極的に提案した⁽¹⁰⁾。

しかしマイエットのこの提議は、政府に採択されなかつた。

注（1）マイエット「日本農民の疲弊及其救済策」（服部之總・小西四郎監修『明治農業論集』所収、昭和三〇年刊）二二二三一頁。

（2）マイエット「農業保険論」（前掲『明治農業論集』所収）二一頁。

（3）「同書」二一頁。

（4）「同書」六〇頁。

（5）「同書」六一頁以下。

(6) 桜井家の資金業の展開過程については、拙稿「農村高利貸資本の展開過程」(『農業総合研究』一三卷二号) 及び所収) を参照されたい。

(7) 斎藤家に関する紹介並びに研究として、小倉博編『斎藤吉右衛門翁伝』昭和三年刊、須永重光『千町歩地主斎藤家の土地集積過程とその居村前谷地の農地改革』昭和二七年刊、「宮城仙北地帯の地主構成と大農経営」(山田盛太郎『日本農業生産力構造』所収、昭和三五年刊)、拙稿「資本主義の発展と巨大資金会社」(『農業総合研究』一六卷二号) 及び所収) がある。

(8) 前掲『明治農業論集』二二頁。

(9) 「同書」六三頁以下。

(10) 「同書」二二頁。

初期高利貸取締法案の特質

明治三〇年前後は、わが国産業資本の確立期であり、一方において早くも「社会問題」が抬頭してきた時期でもある。この点について、横山源之助『日本の下層会社』(明治三三年刊)はこう述べている。「我国にも社会問題あり、階級の衝突あり、強者弱者の衝突あり、貧富の衝突あり、特に日清戦役以来、機械工業の勃興によりて労働問題を惹き起し、物価の暴騰は貧民問題を喚起し漸次歐米の社会問題に接近せんとす、加ふるに政治社会の堕落は年に甚しく今まや其極点に達せり、嗚呼黒つき觸れる潮流は滾々として流がる。誰か我が國に社会問題なしと言ふぞ」と。この「社会問題」は、都市では明治二九と三〇年の凶作→米価の上昇→一般物価の騰貴、軍備拡張のための増税→賃労働者のストライキの続出、日傭、職人など「下層社会」の窮乏となつて、農村では産業革命の進行→家内工業の衰退、凶作、増税による小農民の困窮→農民騒擾の発生となつて現われた。⁽²⁾

こうした「社会問題」は、いうまでもなくわが国資本主義の後進性に規定された小生産者の広汎な残存、そして都市や農村の潜在的あるいは停滞的過剰人口の存在など、機構上の必然的な一現象として発生したのであつた。それが特に注目されるようになったのは、先進諸国の社会問題やこれにたいする社会政策の理念がわが国に直訳的にとり入れられた結果であろう。すなはち二九年には社会政策学会が発足したし、また三〇年には「恤救法案」と「救貧税法案」（いずれも大竹貫一外三名提案、審議未了）⁽³⁾が議会へ提出された。いま問題としている「高利貸取締法案」も、これらの一連の立法の一つとして考えることができる。

そこで当時における高利貸の実態について概観しておこう。まず、都市下層社会の金融状態を調査した横山源之助は、質屋、日済、月走、烏金などの横行を明らかにしながら、その弊害について、「一、利子の甚だ高き事、二、利子徴取の不規則なる事、三、貸借を濫にする事、四、貸金者は其の利己一辺なるは言ふ迄もなく貧民に対して不人情不道理の行為も之を嫌はず貪慾鑿くなき事」⁽⁴⁾と指摘している。なお、農村における貸金業の發展についての調査事例を挙げれば、第八表に示したように、斎藤、桜井両家とも、三〇年頃を転機として貸付額が飛躍的な増加をみせており、また主要な貸付対象をみると、桜井家は農民、斎藤家は農民から大地主＝大高利貸資本（→小高利貸資本→農民）へと移しながらも農村を基盤として発展している。⁽⁵⁾そして両家は、小農民に直接・間接に吸着しながら彼らの没落を早め、急速に小作地を拡大したのである。

さて「高利貸取締法案」は、こうした高利貸の跳梁を背景として三二年一月、岡野寛外二名によつて衆議院へ提出された。ところでこの法案の特徴は、ヨーロッパ諸国におけるように独占資本段階ではなく、産業資本の確立期に提案されたことに求められる。それは具体的に、どのような点にみられたであろうか。

第8表 職業別貸付金の推移

	明治22年	27年	35年	40年
	千円	千円	千円	千円
〔斎藤家〕				
農 民	24	40	125	59
地 主	12	135	343	294
地 元 企	3	54	99	85
産 業	0	0	77	776
そ の 他	3	5	588	295
不 明	4	3	3	4
計	46	237	1,235	1,513
	25年	30年	35年	40年
〔桜井家〕	円	円	円	円
農 民	338	3,759	5,543	11,571
小 営 業 者・職 人 等	26	705	120	1,629
地 主	0	2,732	1,555	3,770
商 人	400	947	529	3,800
産 業 企 業	0	0	440	6,400
そ の 他	459	75	0	0
不 明	27	40	1,050	0
計	1,250	8,258	9,237	27,170

1. 両家とも『貸付台帳』より作成。

2. 職業別分類は、各市町村への問合せ、ききとり、地主名簿によった。

岡野の提案理由をみると、マイエットが小農民の救済を目標としたのとは違つて、「高利貸は社会に対しして必要なものであるかないか」と極めて漠然としている。しかしこの漠然としたなかに、実はわが国の産業資本段階における立法の特質を窺うことができる。次の二側面がそれである。第一の側面は、先述の賃労働者、小農民、その他下層階級と高利貸資本との対立・抗争である。岡野は、高利貸が「同胞兄弟が難渋する所を奇ら、社会的にも経済的にみても不當である。わが国では、高利貸対策立法としてすでに利息制限法が

存在しているが、それは、たゞ証書上の貸借にのみ法的効力をもち、一般に横行している非合法な高利貸取等手段（利子先取や手数料の徴取）を規制していない以上、結局空文に等しい。といつて彼は、マイエットと同様に同法の撤廃を主張したわけではなく、ドイツの高利貸禁止法やフランス民法のように、高利貸にたいする罰則主義をとり入れれば、利息制限法も完全に施行されるようになるというのである。第二の側面は、産業資本確立期の殖産興業政策の推進と高利貸資本との関係である。この点について提案者は、この高利貸取締法を施行すれば、「此高利貸をする者は幾分か資本のあるものである此資本が……変転して実業の方に……赴くであろう彼等も株券を求めるであろう彼等も組合会社を建てるであろう彼等も生糸業に従事するであろう彼等も貿易に従事するであろう斯の如くなりましたならば是れ亦一の起業の一端を開く」ことになると指摘し、高利貸資本の産業資本への転化を期待したのである。

このように、同法案は利息制限法の撤廃→高利貸取締法ではなく、利息制限法の存続→高利貸取締法といった特異な形態をとっている。そしてその内容は、本来、独占資本段階に発生する第一の側面と、原蓄段階から継承した第二の側面とがからみ合って出てきているのである。

次に、条文に触ると、それは全九条（補則三条）からなっている。⁽⁸⁾ 第一条と第二条は高利貸の概念規定である。「凡ソ他人ノ必要切迫ニ乘シ貸付又ハ債務弁済延期ニ方リ債務者カ供給スヘキ契約上ノ利息ト顯著ナル差異アル増加額ヲ受取り若ハ他人ヲシテ受取ラシムル者・前項ノ増加差額ヲ自己又ハ他人ニ宛テ債権証書手形若クハ其ノ他如何ナル物件名目ニ拘ラス之ヲ受取タル者」（第一条）、「他人ノ貸借ニ仲立周旋スル者其ノ名儀ノ如何ヲ問ハズ實際消費額ト顯著ナル差額ノ金品ヲ自己ニ受取り又ハ他人ヲシテ受取ラシメタル者」（第二条）。右の規定で注目される

のは、高利貸を「契約上ノ利息ト顯著ナル差異アル増加額」を受け取つたり、あるいは他人に受け取らせるというように、契約上の利息を基準として考えていること、および高利貸の成長に伴なつて現われてきた資金周旋業者をも含めたことである。第三条から第八条までは罰則規定である。例えば第一条の違反者にたいしては、「壱箇年以下ノ重禁錮ニ処シ十円以上千円以下ノ罰金ヲ附加ス但シ其ノ得タル増加額ハ本人ニ還附スペシ」（第三条）、また高利貸の常業者にたいしては、「三箇年ノ重禁錮ニ処シ百円以上一万円以下ノ罰金ヲ附加シ仍三箇年以下ノ監視ニ付ス」（第六条）と極めてきびしい規定をしている。第九条は同法の除外例として、「社團ノ公債募集、民法ニ規定スル賃貸借、商法ニ規定スル社債各種ノ手形及ビ商行冷、質屋常業者」を挙げている。

最後に、同法案の審議過程についてみよう。この法案は、三二年一月二七日に、衆議院本会議に提出されたが、審議は特別委員会に付託され、数回にわたる討議を経て再び本会議に回付された。本会議での反対討論は、山田武議員によって行なわれた。⁽⁹⁾ その論点は、高利貸借は、一般貸借と違つて借入者の信用の欠乏と、これにたいする貸手の危険負担に根ざしているから、こういう社会階級が存在している以上、法律をもつてどのように高利貸を取締つても実效性に乏しい。もしこの法案が施行されれば、貸手はさらに高い危険負担を利子に織込むことになり、「此高利貸取締法案は取締法にあらずして是は奨励案若くは助長案と云ふの名前を附けるのが最も適当である」と指摘した。これにたいして提案者の反対討論が行なわれたが、討論終結となり、この法案は遂に否決されてしまったのである。

注 (1) 横山源之助『日本の下層社会』岩波版、昭和二四年再刊、二九五頁。

(2) この点については、小川政亮『産業資本確立期の救貧体制』（日本社会事業大学教貧制度研究会編『日本の教貧制度』

所収、昭和三五年刊）一〇一～二頁参照。

（3）『同書』一〇二頁以下。

（4）横山源之助『前掲書』四八九頁。

（5）『同書』三二四頁。

（6）この点の詳細は、拙稿、前掲諸論文、なお高利貸資本の階層別展開の特徴については、拙稿「わが国高利貸資本の存在形態」（『金融經濟』八四号所収）七四頁以下を参照されたい。

（7）大日本帝国議会誌刊行会編『大日本帝国議会誌』第五卷、昭和二年刊、三八六頁以下。

（8）『同書』三八六～七頁。

（9）『同書』四六四頁。

高利貸対策立法の性格とその限界 以上のように、両法案は利息制限法ではないが、当時の高利貸対策立法としては特殊の地位を占めていた。ところで両者は、そのときの社会・経済状態を反映して提案されているために、提案の根拠は同じではない。しかし第一に、政策対象が産業資本ではなく、小農民、賃労働者、その他下層階級におかれていること、第二に、利息制限法を批判しながらもその撤廃を主張したわけではなく、両法案の施行を通して利息制限法の実效可能性を高めようとしたこと、第三に、トイツやフランスの諸制度を直訳的に導入しようとしたこと、第四に、いずれも非採択あるいは否決され、陽の目をみなかつたこと、などの共通した特徴をもっている。この特徴は、いうまでもなく当時における高利貸資本の存在形態によって規定されている。すなわちこの段階の高利貸資本は、都市や農村の小生産を基盤としていままお発展しうる根拠と条件が与えられていた。⁽¹⁾ そして高利貸の貸付利率は、商品流通および貨幣取引の低位から概して高く、しかも偶然的・非法則的に決定されていた。ここ

に高利貸対策立法としての両法案提出の根拠があつたし、同時に利息制限法も依然として存在意義をもちえたのである。しかし利息制限法の存在意義は、同法の制定期に較べれば勿論変化している。というのは、信用制度の整備は、当然のことながら貨幣市場における高利貸資本の独占を排除してゆくからである。そして市場利子率は、かつてのよう⁽²⁾に国立銀行の貸付利息規定＝法定利率の遵守（国立銀行条例第五七条）によって規制的作用を受けることなく、自律的な経済法則にしたがつて動くようになる。このことは、利息制限法の金利引下け政策・殖産興業政策推進の側面の後退を意味する。かくて同法の存在意義は、人民保護（救済）が主要な側面となる。

さてこの時期は、わが国の資本主義が最も順調に発達しつつあつたときである。したがつてその機構上の一問題として「社会問題」が発生したとしても、それはいまだ断続的であり、資本主義の体制的矛盾の成熟を表現するものではない。こうした条件の下で高利貸資本が、小生産者や賃労働者、その他の下層階級からどのように暴利を貪り、彼らの分解をおし進めたとしても、それは資本主義の成長にたいして一定の歴史的役割を果しているといえよう。以上の社会・経済的背景が、両法案未成立の基本原因であつたと考える。

注 (1) この点の詳細については、拙稿「わが国高利貸資本の存在形態」（『金融経済』八四〇号所収）六四一頁参照。

(2) 産業資本確立期以前の市場利子率は、法定利率によつて多かれ少なかれ規制的作用を受けていたと考へられる。というのは、當時、貨幣市場における国立銀行の地位が高く、しかも国立銀行が法定利率の遵守をきつく規定されていたからである。なお古場利子率と日本銀行の低金利政策＝公定歩合の引下げとの関係についても付言しておきたい。わが国では、公定歩合が市場利子率や法定利率とは無関係に低く決められたために、日銀の意図した低金利政策は失敗に終り、いわゆる「さや取り銀行」を発生せしめたのであった。

資本生産の発展は、当然のことながら法定利率の存在意義を弱め、自律的な経済法則を通して市場利子率を決定するようになる。それはまず、岡田和吉氏が明らかにされたように、貨幣市場の地域圧の解消→統一的な市場の形成と

高利貸付対策立法の展開（上）

七二

なつて現われる（同氏稿「わが國銀行金利の考察」〔『金融經濟』八〇号所収〕）。

〔付記〕 利息制限法の関連資料の蒐集に当つて、早稲田大学社会科学研究所閻官国夫氏のご協力をいただいた。記して感謝の意を表したい。

（研究員）