

## 高利貸対策立法の展開（下）

——利息制限法を中心に——

渋谷 隆 一

- 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（以上一九卷三号）

- 四、大正期の利息制限法改正（以下本号）
- 五、昭和期の高利貸対策運動

前稿では、明治維新以降わが国の高利貸対策立法がどのような展開を示したかについて、利息制限法を中心に検討してきた。その特徴は、先進諸国でみられた利息徴収禁止↓（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、といった展開過程をとらずに、利息制限法の一貫した存続にあった。このことは、資本主義の後進性に規定された現象であったが、しかしその内容に全く変化がみられなかったわけではない。

わが国の利息制限法は明治一〇年に公布された。同法はもともと重商主義段階における立法として存在意義をもっており、その意味では、わが国の利息制限法のその後の変化のいわば原型を示すものといつてよいであろう。この原型は、殖産興業政策推進のための二つの側面をもっていた。一つは、先進諸国でも共通してみられた重商主義

段階の金利引下げ政策（貨幣市場における高利貸の排除↓利子水準の引下げ↓商業や産業の発達⇨国富の増大）の側面であり、いま一つは、後進国特有の農民層分解の不徹底⇨農村における過剰人口の広汎な存在を前提とした人民保護政策（地租収入の確保↓殖産興業の推進）の側面であった。

しかしこの原型も、資本主義の発展段階とこれに規定された高利貸資本の存在形態の変化によって、次第に先進諸国のそれに似た内容をもってくる。

第一期（明治二、三〇年代）における変化は、産業資本ならびに信用制度の確立に伴なう金利引下げ政策の側面の後退ないし喪失である。他面において人民保護・殖産興業政策の側面が、理念的ではあれ社会政策的な内容をもち始めてくる。すなわち、プロシヤやフランスの制度を直訳的に導入しようとした一九年の「日本利子制限法ノ事」（パウル・マイエット『農業保険論』山県内務大臣あて提議、非採択）と、三二年の「高利貸取締法案」（岡野寛外一名提案、否決）がそれである。両者は、いうまでもなくわが国資本主義の機構上の必然的な一現象として現われた「社会問題」に対応する立法であった。とはいえこの「社会問題」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かった。この時期の高利貸資本は、小生産者や賃労働者、その他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いっても、それは資本制生産の基礎条件を整える意味で一定の役割を果していたのである。かくて両者は未成立に終わったが、そこに盛られた社会政策的な理念は、独占段階を迎えるや体制的矛盾の具体的な表現として徐々に現実化してくる。

#### 四、大正期の利息制限法改正

この時期の高利貸対策立法として、明治四四年の「利息制限法改正の請願」(山梨県農民長田金作提出、採択)と大正八年の「利息制限法中改正法律案」(赤尾彦作提案、成立)とを挙げることができる。もつとも前者は、議会への請願であつて法案ではないし、またその時期も明治末期ではあるが、ここでは、大正八年の改正法律案と同一基調にたつものとしてとり扱つてゆきたい。

さてこの両者は、どのような契機によつて議会へ提出され、そしてどのような内容をもつていたのであろうか。

利息制限法改正の請願 周知のように、明治末期は四〇年の恐慌およびその後の慢性不況を通して生産と資本の集中・集積の進展、重・化学工業の目覚ましい発達、カルテルの広汎な結成や財閥コンソルン形態の形成、一方における資本輸出の拡大などさまざまな徴候から窺えるように、わが国の資本主義が独占段階へ移行を始めたときである。農村では、この慢性不況を反映して農業恐慌が発生し、農産物価格の低落、過剰人口の堆積、農工産物のシエール、そして小作料や硬直的な租税、負債利子の重圧などから農家の疲弊、窮乏が深刻化し、これを根拠とした小作争議の発生がみられた。こうした、いわゆる農業問題の発現にたいして帝国農会では、政府に「低利資金の増額」(大正二年)、「農業振作」(同三年)、「米価調節の応急策」および「自作農の保護奨励」(同四年)などの建議を相ついで行ない、また社会政策学会においても「関税問題と社会政策」(明治四一年)、「小農保護問題」(大正三年)がとり挙げられ、農家の窮乏にたいする小農保護政策の必要が強調された。政府はこの新しい事態に対処するため

に、農業政策の基調をいままでの生産政策から、社会政策的な小農保護政策へ転換を余儀なくされたのである。<sup>(1)</sup>

当面の農家負債、高利貸問題も、いうまでもなくこの農業問題の一現象として位置づけることができよう。それは、具体的には負債に喘えぐ農民の高利貸への怨嗟の声の高まりとなり、<sup>(2)</sup>さらに高利貸征伐となつて現われた。<sup>(3)</sup>ここでとり挙げた「利息制限法改正の請願」も、これらの動きと軌を一にするものであった。

そこで振返つて当時の高利貸資本の実態についてみておこう。大蔵省理財局『農家負債調査』（明治四三〜四五年）によると、負債総額は七億四六〇〇万円でこのうち個人・高利貸からの負債額は実に四億四〇〇〇万円（五九・一％）を占めている（第一表）。なおその負債利率は、請願者の指摘するように、山梨県下では通常一三、四％、ときには一五％以上二〇％の高さであつたし、<sup>(4)</sup>参考までに挙げた宮城県の齋藤・桜井両家の貸付利率をみてもほぼ同様であつた（第二表）。

ところで当時の高い利子水準は、齋藤・桜井両家の事例から明らかなように、利息制限法が公布された明治一〇年頃にくらべればかなり低下しており、また利子の最高、最低利幅も狭まってきた。そのかぎりでは、法定利率に違反する件数が減少し、したがつて高利貸問題も弱まったかのように考えられる。しかし、当時の高利貸問題の重要性は、貸借利率の高さそのものよりも恐慌下の農家負債の累積、硬直的な利子負担の重圧が農家の窮乏、さらに没落に拍車をかけ、農業問題をいよいよ重大化したことであつたといえよう。

請願者は、農本主義者たちが農業の衰退↓国家基礎の危殆、社会主義にたいする防塞の役割の喪失を憂いたと同様に、「方今民間ニ於ケル貸借金利ハ……財界ノ現状ニ照シ甚高歩苛求タルヲ免レス 若比ノ儘ニ推移センカ其ノ弊害ノ波及スル所実ニ量知スヘカラ」<sup>(5)</sup>と警告し、この対策として「民間貸借金利ハ其ノ債務ノ大小ヲ通シテ年八

第1表 農 家 負 債 (明治43~45年)

借 入 先 別	負 債 額	比 率
総 額	千円 746,033	% 100.0
特 殊 銀 行	76,602	10.3
普 通 銀 行・保 險 会 社	132,002	17.7
頼 母 子 講・報 徳 社・産 業 組 合	84,732	11.4
貸 金 会 社・貸 金 業・質 屋・私 人	440,787	59.1
そ の 他	11,910	1.5

注. 大蔵省理財局調査 (農林省編『1953年農林金融便覧』による)。

第2表 個別貸金業者の貸付利率

	農 民 地 主		利 幅
	%	%	%
〔斎藤家〕			
明治 18年	22.9		15.0~14.0
22	17.9	14.5	12.0~24.0
27	15.0	10.7	10.0~20.0
35	14.9	11.8	10.0~20.0
40	16.4	11.4	10.0~20.0
45	14.6	10.8	10.0~20.0
大正 5	13.0	10.4	10.0~15.0
10	13.5	(12.0)	10.0~15.0
〔桜井家〕			
明治 10年代	—		15.0~30.0
25	19.1	—	15.0~20.0
30	17.0	(12.0)	12.0~20.0
35	15.4	(13.1)	12.0~20.0
40	14.7	(13.2)	10.0~20.0
45	13.6	(11.5)	10.0~15.0
大正 5	13.3	(11.9)	10.0~15.0
10	13.0	(12.9)	10.0~15.0

注 1. 両家とも『貸付台帳』より算出。職業はききとり、『地主名簿』によつた。ただし利率未記載のものは除外した。

2. ( ) 内利率は、小地主にたいする貸付利率を示す。

朱均一ニ利息制限法ヲ改正<sup>(6)</sup>するよう訴えたのである。

因みに請願者長田金作について触れると、同家は、山梨県南都留郡平野村きつての旧家(徳川時代には代々庄屋をつとめた家柄)であり、当村の大地主(大正末年頃の土地所有は田畑、山林を含め約四、五〇町歩)であった。彼は、郡会議員(大正五年<sup>(7)</sup>)や村長(同年<sup>(7)</sup>)をやり、そのかたわら報徳精神の普及にも力を注いだ、といわれている。

さて以上のようにこの請願の趣旨は、旧来の利息制限法の殖産興業・人民保護とは明らかに異なり、高利貸の排除↓中小農の保護↓階級対立の緩和、農村秩序の維持におかれていた。そのことは、第一に、法定利率を一般貸借金利よりも極端に低い水準に引下げたこと、第二に、法定利率の重層性を排したこと、のなかに窺うことができる。

この請願は、四四年三月に衆議院請願委員会へ提出された<sup>(8)</sup>。同委員会では、紹介議員の松本君平(立憲政友会)から前述の趣旨説明が行なわれた。これにたいして森肇(中央倶楽部)から反論が出されたが、それは利息制限法の制定当時から繰返し主張されてきた契約自由の原則⇨利息制限法の廃止を内容とするものであった<sup>(9)</sup>。しかしこの反論は、今日の経済状態について甚だしい認識不足な議論(立憲政友会、武藤金吾)として退けられ、そして「国家ノ産業ヲ保護スル上ニ於テ相当」(松本君平)であるとして遂に採択をみたのであった。しかしこの請願は、多くの請願がそうであったように、採択されながらも立法化されなかった。

とはいえこの請願のなかに織込まれた中小農(中産階級)保護↓階級対立の緩和↓社会主義にたいする防塞の意図は、社会問題の沸騰した大正中期になると、もはや個人的な行為としてではなく、政府やブルジョア政党においても真剣に取組まざるをえなくなるのである。そうした意味でこの請願は、いわばその前史をなしていたといつてよいであらう。

注(一)

明治末期における農業恐慌、農業問題の発現の根拠、これに対応する農業政策の性格変化については、楯西光連・加藤俊彦・大島清・大内力『日本資本主義の発展』Ⅲ(昭和三四年)六四二頁以下、大内力『農業史』(昭和三五年)一〇九頁以下参照。

(2) 高利貸業者が債務者から個人的な怨悪を蒙ることはしばしばみられるが、それを恐れて高利貸が債権をもちより信託会社を組織した事例が福島県下に広くみられる(日本銀行『福島地方下級金融機関調査』(大正二年)四頁、および拙稿「農村地方における中小信託会社の性格と機能」、『本誌』第一五卷一号〔昭和三六年二月〕一一五頁以下)。

(3) 当時の高利貸対策運動としてとくに注目を惹いたのは、明治四一年四月に、愛知県北設楽郡稲橋村で行なわれた高利貸征伐であった。この運動の指導者は、同村の村長であり、また「三河の尊徳」と称された古橋源六郎であった。彼は、わが国で最初の農談会を開いて農会の普及、蚕業、茶業、林業の奨励、木炭の改良など殖産興業に力を尽すとともに一方において勤儉貯蓄を村民にすすめ、報徳会を創立した。

当面的高利貸対策運動としては、すでに明治一八年一〇月には「金利制限法を改正するの建議」を政府に提出し、また三三年一月には農民を対象とした稲橋銀行を創立し、さらに四一年四月には農民救済の一手段として村内各区ごとに規約を結ばせ、高利貸を駆逐しようとした。参考までに主要条文を挙げれば左のようである。

第一条 本区は共同の利益保護のため、高利金の借入賭博を防止するを目的とし規約を定むること左の如し。

第二条 高利金に就ては本籍人たるを寄留人たるを問はず、左の規定を遵守するものとす。

一 高利金の借入を為さざる事。

二 高利金借入の保証を為さざる事。

三 高利金借入れのために不動産の公売あたりたるときは決して買入れざる事。

第三条 前条に違反したものは、区住民は其親戚故旧とを問はず断交す。……

第七条 本規約絶交の規定に違反したものは、違約金拾五円を徴収す。

第八条 違約金は組長之を徴収して区長に納付し区会其事業の費途に充つるものとす。

(以上については、国府種穂『古橋源六郎翁』(明治四五年)、および帝國農会『中小農と産業組合』(大正二年)八一頁によった)。

その後、この運動が具体的にどのようなように進んだかについては不明である。

なお古橋家に関する最近の成果として宮川廉「明治前期における山間部地主の形成過程」、『駿台史学』第一七号（昭和四〇年九月）、大槻哲夫「篤農と小学校」(一)(二)、『地方史研究』第七三、七五号（昭和四〇年二月、六月）があるので附記しておきたい。

(4) 『27帝國議會衆議院請願報告』（明治四三〜四四年）、国会図書館蔵。

(5) この点については、例えば大日本農會編『横井博士全集』第四卷（大正一四年）五八二頁以下、横田英夫『農村救済論』（大正二年）一八七頁以下、なお農本主義思想の基調とその変化を批判したものととして、桜井武雄『日本農本主義』（昭和一〇年）があるので参照されたい。

(6) 注(4)と同じ。

(7) 主としてききとりによるが、長田金作の経歴については、真壁延三郎編『山梨人事興信録』第二版（昭和三年刊）二六九頁によった。

(8) 請願委員会の議事内容についてはいちいち引用をしないが、『27帝國議會衆議院委員会議録』第二類第一号請願委員會議録、国会図書館蔵を参照。

(9) 当時民間でも利息制限法の撤廃を主張する意見が僅かながら残っていた。例えば、熊崎良「利息制限法に就て」、『東京経済雑誌』第一四六一号（明治四一年一〇月一七日）を挙げることができる。

しかし官民両者の一般的な論調は、これに批判的であり、農家負債、高利貸問題あるいは庶民金融問題にたいする施策を求めている。前掲大蔵省理財局調査や大蔵省と日銀が大正二〜五年にかけて「銀行以外の金融機関に関する調査」を集中的に行なったのも、その一つの現われであろう（土屋喬雄「銀行以外の金融機関に関する調査」解題、『日本金融史資料』明治大正編、第二五卷〔昭和三六年刊〕四頁）。

### 利息制限法中改正法律案

大正八年に議會へ提出されたこの法案は、明治一〇年の利息制限法以来の改正法案と

して重要な意義をもっている。



第3表 貸金業者数と運転資本額の動向

年次	貸金業者数	運転資本額	年次	貸金業者数	運転資本額
明治36年	36,524	107,534	大正11年	60,392	536,470
37	43,096	137,116	12	69,699	644,806
38	53,920	185,082	13	74,902	666,848
39	59,548	200,643	14	81,647	730,598
40	58,928	200,722	15	76,201	733,021
41	64,581	241,248			
42	68,429	268,764	昭和 2	43,690	61,280
43	68,058	275,963	3	42,138	62,722
44	60,483	265,382	4	41,243	63,744
45	60,064	277,537	5	40,958	64,252
大正 2	60,418	291,553	6	39,729	60,068
3	59,652	305,402	7	40,516	57,426
			8	41,407	57,393
4	45,646	302,179	9	41,575	55,970
5	46,383	301,592	10	40,013	52,803
6	48,212	311,048	11	38,183	50,189
7	49,383	325,993	12	36,120	47,998
8	49,013	335,101	13	34,210	64,263
9	49,792	376,233	14	32,370	44,661
10	52,981	453,997	15	28,764	42,588

注. 『主税局統計年報』による。ただし明治36～大正3年、同4～15年、昭和2～15年は、それぞれ課税対象が異なるため一貫してみるができない。この点については、『明治大正財政史』第7巻を参照。

始めに、立法化の背景についてみよう。わが国の経済は、第一次世界大戦が始まるやようや不況状態を脱却し、戦中・戦後を通して異常なほどの繁栄を示した。この間生産並びに資本の集中・集積が進んだが、一方において労働力構成の変化、国際的な労働運動の影響による組合組織の拡充、それを基盤とした社会主義運動の高揚がみられ、いわゆる社会問題が沸騰したとまであった。とりわけその直接の契機となったのは、シベリヤ出兵↓大商人たちの米の買占め↓米価の暴騰↓米騒動の発生であった。こうした事態の進展に

第4表 職業別貸付金の推移

	明治35年	40年	45年	大正5年	10年
〔齋藤家〕	千円	千円	千円	千円	千円
農地地主	125	59	4	12	11
地元の商人	343	294	61	32	27
企業のその他	99	85	39	24	60
不明	77	776	2,222	805	1,194
その他	588	295	1,355	598	10
不明	3	4	0	0	25
計	1,235	1,513	3,681	1,471	1,327
〔桜井家〕	円	円	円	円	円
農地地主	5,543	11,571	7,108	5,062	3,465
商人的商人	1,555	3,770	22,028	31,200	41,040
企業のその他	529	3,800	10,571	6,950	7,400
不明	440	6,400	7,250	2,154	200
その他	120	1,629	5,350	2,350	8,700
不明	1,050	0	1,000	400	0
計	9,237	27,170	53,307	48,115	60,805

高利貸対策立法の展開（下）

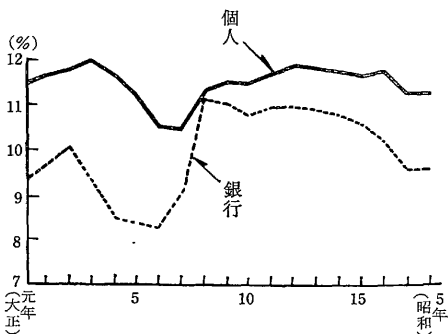
- 注 1. 齋藤家は『貸付台帳』と『齋藤会社営業報告書』、桜井家は『貸付台帳』により作成。
2. 職業別分類は、各町村への問合せ、ききとり、さらに宮城県『五十町歩以上耕地所有地主の調査』（昭和3年）、農林省農務局『五十町歩以上ノ大地主』（大正13年）、菊田定郷編『仙台人名大辞書』、国勢協会編『大衆人事録』などを参照した。

一一二

対して政府は、工場法施行令（大正五年八月）、暴利取締令（同六年八月）など社会政策的立法の公布や社会政策の推進機構としての救済事業調査会（同七年六月）、内務省社会課（同八年）を設置した。いま問題としている利息制限法の改正も、実は、この一連の社会政策的諸施策の一つとして考えることができる。

そこで次に、当時の高利貸資本の実態についてみておこう。その手懸りをうるために、貸金業者の全国的な動向を貸金業者数とその資本金額によって概観すると、両者とも明治末期までは顕著な増加、大正中期には停滞ないし減少を示

第1図 個人間貸借金利と銀行貸付利率の推移



注. 勸銀『不動産抵当個人間借金利調』による。

している(第三表)。右の変化は、先の斎藤・桜井両家の貸付金をとっていてもほぼ同様に指摘できる現象であり、そしてその主要な貸付対象は、斎藤家⇨農民・地主⇨産業企業、桜井家⇨農民⇨地主・商人へと変化し、いずれも農民との貸付関係を弱めている(第四表)。

また勸銀『不動産抵当個人間借金利調』によれば、貸付利率は大正初期の不況期には騰貴、中期には低下しながら銀行金利に次第に包摂される姿勢を示している(第一図)。

以上のことから大正中期の高利貸資本は、概して停滞状態にあったといつてよいであろう。例えば、「貸金営業ニ至リテハ稍々不況ヲ呈シ大小貸金ノ返済セラル、モノ多額ニ達ス。……随テ金利ノ下落トナリ遊金ノ死蔵トナリ貸金業ニトリテハ多大ノ苦痛タルヲ免レ」(桜井家「日誌」大正六年末概況)ざる有様であった。その理由は、農村では貧農を除けば主として「農産物高価ノ為農家ノ経済豊富」(前掲、桜井家「日誌」)に、都市では好況を反映した雇傭機会の増大、失業者の減少にあった、とすると、この時期の高利貸問題は、単に高利貸の跳梁という事実からは説明できない。それは、高利貸の存在そのものが社会問題を高める実在的な可能性をもっていた点に求められる。政府やブルジョア政党がもつ

とも恐れていたのは、第一に米騒動に示された大衆の強いエネルギーとその後の社会運動の激化であり、第二に都市の勤労者とりわけ社会主義にたいする防塞的な役割を担う中産階級の生活難であった。<sup>(4)</sup>

提案者の赤尾彦作（立憲政友会）は、その提案理由について次のように述べている。<sup>(5)</sup> 第一に、一般貸借金利は、「利息制限法を發布せられた当時と、今日とを比較しますれば、其利率の高低に於て非常に相違を来して居る」からこれを時宜に適した利率に引下げるべきである。第二に、最近の社会状態をみると、「貧富の懸隔が追々其度を高めて参り……此二つの階級の間、面白くない関係の生ずる虞」れがあるので、利息制限法を改正して「其悪影響の緩和を図るのも、一つの社会政策上の事業である。」と。

かくて提案者は、利息制限法第二条に規定された法定利率の引下げ（元金百円未満二〇%を一五%、百円〜千円一五%を二二%、千円以上二二%を一〇%）にかぎって改正を求めたのである。

最後に、同法案の審議内容と改正法案の性格について触れよう。<sup>(6)</sup>

この法案は、大正八年二月六日に衆議院本会議へ提出され、三月四日議決、次いで三月二〇日に貴族院の議決を経て四月一日法律第五九号として公布された。この両院での審議内容を整理すると、次の二点に要約することができる。第一に、契約自由の原則を貫く立場からの利息制限法撤廃の主張である。この主張は、赤間嘉之吉（立憲政友会）から出されたが、しかしこれは、先の請願の場合もそうであったように、「現時の我國の状態に於きまして……道義心の欠けて居る金貸等が……非常に高率なる利息を貪る虞もある」（赤尾彦作）との理由から殆んど無視されてしまった。第二に、この改正法案の社会政策的立法としての意義と効果をめぐる主張である。その意義については、同法案が「所謂中産階級、若クハソレ以上ノ階級ニ対シテ適用スル」もので、高利貸の直接影響下に

る「第四階級ニ属スル……貧民階級」を対象としていないから、結局「画ニ書イタ牡丹餅ノ如キモノ」（憲政党、横山勝太郎）にすぎない。そこで提案者のいう社会政策的立法としての効果を高めるためには、ただ法定利率を改正するだけではなく、利息制限法第四条の規定を強めて暴利、礼金、手数料などの取締を嚴重にし（憲政党、高島順作）、また民法を改正してこれら不当所得を取戻せるようにしたり、さらに「此金利ヲ思切ツテ下ゲル」（憲政党、横山勝太郎）、あるいは弱者保護の立場から、裁判所において「和解仲裁其他色々ナ緩和ノ途ヲ立テル」（憲政党、高木益太郎）必要があるというのである。

これらの意見にたいして政府のとった態度は、高利貸を「刑罰ヲ制裁スルトカ、又、取ツタ金を戻サセルトカ云フコト」は、「却テ融通ノ途ヲ止メルヤウナ虞ガア」（政府委員、豊島直通）る。いい換えれば、政府が明治初年以來一貫して主張してきた罰則主義の採用↓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、の繰り返しに過ぎなかった。この点赤尾提案の場合には、法定利率の改正だけであり、金融界に与える影響はあまりないから、政府もこれを支持した。かくてこの法案は成立をみた。

ではどのような性格の変化がみられたであろうか。その特徴は、すでに利息制限法改正の請願にも窺われた高利貸にたいする規制↓中産階級の保護↓階級対立の緩和↓社会主義にたいする防塞を意図する社会政策的な性格がはっきりとうち出されたことにある。そしてそのことは、前稿で触れた利息制限法の殖産興業・人民保護的側面の社会政策的側面への転化を意味する。このようにわが国では、ヨーロッパ諸国のように利息制限法の撤廃↓高利貸取締法といった推転形態をとらなかつたにせよ、利息制限法の存続↓改正のなかに明らかに独占段階における高利貸対策立法としての共通の徴候を認めることができるのである。しかしこの法案は、さし迫った高利貸問題の対策

というよりも米騒動以降急に高まってきた社会不安に対処する、いわば防貧、防窮的な社会政策に過ぎず、いうまでもなく極めて不徹底なものであった。そのことは、次の二点に現われている。第一に、法定利率の重層性に表現される政策対象の曖昧さである。すなわち横山勝太郎が鋭く批判しているように、同法は貧民階級をのぞいた中産階級の保護を念頭においていた。<sup>(7)</sup> その点では、イギリスやアメリカの高利貸取締法がその対象を「消費貸借」とか「小口貸金」におき、<sup>(8)</sup> 主として下層階級を保護しようとしたのとは、はっきりと性格を異にしていた。第二に、先述のように罰則主義をとらなかったことである。

注(一) この点の詳細については、拙稿「我が国貸金業の統計的考察」、『本誌』第一六卷一号(昭和三七年一月)を参照されたい。

(2) 拙稿「わが国高利貸資本の存在形態」、『金融経済』第八四号(昭和三九年二月)を参照。

(3) 例えば、「明治時代を過ぎ大正時代となり同六年頃までは引続き斯る高利貸に纏る細民が多いのであったが其後段々と金融を需める者が少なくなり、大正七年頃には細民地域を歩き廻る集金人の数も激切り減少し更に其後に於ては殆ど其姿を消すまでに影を潜め、尙ほ諸方の貧しい巷の街角とか人目を惹く場所に「小口信用貸金申込次第便取扱」などと記さる、半紙二つ切り位ひのポスターが盛張り貼出されないうまでアイスは閉塞したのである。」(草間八十雄「下層社会と金融の裏面」、『法律時報』第三卷八号〔昭和六年八月〕三三頁)。

(4) 米騒動当時の国民の生活難の実態については、井上清・渡部徹編『米騒動の研究』第一卷(昭和三四年)五一頁以下に詳しい。

なお米価騰貴が与えた影響につき『同書』は、次の新聞記事を掲載している。「米価の昂騰は、上流より中流、又中流より下流と順を追うて悪影響甚だしく、従つて国民中の最も多数を占める階級層、之を苦痛とするは黙視し難き処にして、遂には国防の中堅たる中流階級は、富者に進むか貧困に陥るかの二途の中その一を免れず。」(大阪毎日新聞「大正六・七・一七」、『前掲書』五七頁)。「為政者ないしその立場にとっては、『国防の中堅』たる中産階級の運命は、

下層階級のそれよりも大きな関心のまゝであった(五八頁)。

(5) 大日本帝國議會誌刊行會編『大日本帝國議會誌』第一卷(昭和四年)八三二〜三頁、一〇四八頁、一一三八〜四〇頁参照。

(6) 委員会の議事内容についてはいちいち引用しないが、『41帝國議會衆議院委員會議録』五類第二〇号利息制限法中改正法律案委員會議録、および『41帝國議會貴族院委員會議録』利息制限法中改正法律案特別委員會議事速記録(いずれも國會図書館蔵)を参照されたい。

(7) わが國における社会政策の特質については、大内力『日本經濟論』上(昭和三七年)一八七頁、二三〇頁を参照。

(8) 井関孝雄『中小商工業・庶民金融論』(昭和一〇年)、高橋勝好「貸金業者の金利の性格」、『法律時報』第二三卷三号(昭和二六年三月)を参照。

#### 独占段階における利息制限法

以上のように、両者はそのときどきの社会・經濟状態を反映して提案されているために、その対象は同じではない。しかし第一に、政策対象が主として農村や都市の中産階級の保護に向けられたこと、第二に、法定利率の改正にかぎって提案されていること、第三に、いずれも採択あるいは議決されたこと、などの共通した特徴をもっている。この特徴は、独占段階における高利貸資本の存在形態に規定されているといつてよいであろう。すなわち高利貸資本は、原蓄段階、産業資本段階を通して次第に弱まりながらも小生産者の分解を進め、資本制生産の基礎条件をつくり出していった。そのかぎりでは、資本主義の發展にたいして一定の役割を果たした。しかし独占段階になると、そうした役割を失うばかりでなく、その存在が資本主義にとってはおもはや無用の、むしろ不必要な悪とさえなった。というのは、高利貸資本が小農民や都市の中産者層など独占利潤の主要な源泉を蚕食するとともに、階級対立を激化させ、資本主義の体制的危機を深める一つの要因となったからである。こ

ここに社会政策的な意図を織込んだ「利息制限法改正の請願」や「利息制限法中改正法律案」が採択あるいは議決される根本的な理由があったといつてよいであろう。

ところでこの時期の高利貸対策立法は、ヨーロッパ諸国のそれにくらべれば極めて微温的であった。この立法が本格的な内容を整えてくるのは、資本主義の体制的危機が深刻となる次期以降においてである。

## 五、昭和期の高利貸対策運動

この時期の高利貸対策運動として、昭和七年六月に集中的に議会へ出された「農村債務のモラトリアム請願」、同年八月の「金銭債務臨時調停法案」（政府提案、成立）および六〇八年に頻繁に提案された「利息制限法中改正法律案」（民政党、政友会、国民同盟、いずれも審議未了）などを挙げることができる。

以下、これらの請願や法案について逐次検討してゆくが、始めにその背景について触れておこう。

周知のように、この時期は大正九年の恐慌、昭和二年の金融恐慌、さらに五年に始まる昭和大恐慌、この間の慢性的不況を通して生産並びに資本の集中・集積、また銀行の集中が進み、独占体制が本格的に確立したが、一方においては、労働問題、農業問題、失業問題などいわゆる社会問題が重大化し、資本主義の体制的危機がいよいよ深まったときである。

殊に農村では、農産物価格の下落、独占体制の強化に伴なう農工産物のシェーレ、失業者の帰村、過剰人口の堆積、さらに小作料や租税や負債利子の重圧から農家の著しい疲弊、窮乏、これを根拠とした小作争議の高揚がみられた。政府は、こうした事態の進展にたいして治安維持法（大正一四年四月）をもって弾圧を強める一方、農民救済

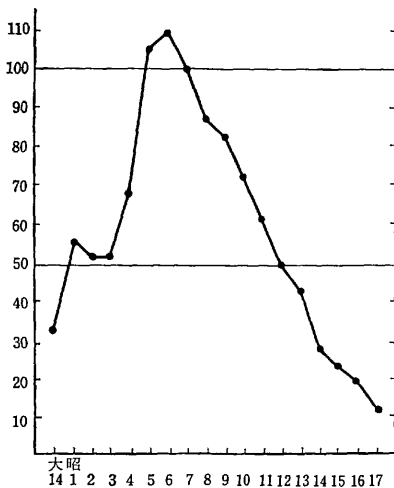


第5表 農 家 負 債 (昭和4年)

借 入 先 別		負 債 額	比 率
總	額	4,585,369	100.0
勸	銀	338,809	7.4
農	銀	306,486	6.7
拓	銀	75,941	1.7
普	通・貯蓄 銀行	578,126	12.6
簡	易 保 險 其 他	61,873	1.3
産	業 組 合	635,069	13.8
個	人 其 他	2,585,369	56.5

注. 農林省調査『農業年鑑』(昭和17年版)による。

第2図 負債の農業所得に対する割合



注. 井上晴丸『日本資本主義の発展と農業及び農政』(昭和32年) 340頁による。

高利貸対策立法の展開(下)

第6表 昭和初期の農家負債・高利貸対策運動

保		守		革		新		その他	
政	府・政	党	団	政	党	団	体	そ の 他	
昭5.7	政府・租税滞納、借金棒引誘惑煽動に對する取締(安達内相)	昭5.8	全国町村長会(陳情)・農村高利貸の借替	昭5.4	大山郁夫の代表質問(58議会)、借金支払猶予法の制定を提案	昭2.10	全国農民団体協議会、借金の支払猶予(5年間)高利の制限(年5分以下)	大14.2	業務研究会(伊藤士)、高利貸撲滅運動
5.8	民政党(農政懇談会)・農村高利貸の借替	5.11	帝國農会(建議)	5.12	社会民衆党(決議)、借金支払延期、利子引下の応募措置	4.3	全国農民組合(第2回大会)、高利及び独占価格にたいする闘争	昭5.5~	農村各地に借金不払い運動拡がる
6.2	政友会(土井權太外)、負債整理組合法案提出(建議未了)	6.10	負債整理組合の設置	5.12	全国大衆党(豊田村長会)、総額千円以下の農村生活者の借替支払猶予の緊急措置	5.4	全国農民組合(第3回大会)、借金支払猶予運動	昭5.7~	借金半減論起る(架雲荘、小泉策太郎、高橋龜吉など)
6.3	民政党(一松定吉、原夫次郎)、利息制限法中改正法律案提出(建議未了)	6.5	全国産業組合(第27回大会)、負債整理対策要綱を決議	6.8	全国労農大衆党(府県会議員選対)、無産者モラトリアム断行	6.3	全国権民組合(第4回大会)、農家負債の利子免除と元金支払無期延期		
6.12	民政党(一松定吉外)、利息制限法中改正法律案提出	6.6	道府県農会長会議、負債整理にたいし援助決議	7.2	全国労農大衆党	6.7	全国農民組合(府県会選挙闘争方針)、借金支払延期		
						6.8	再建全農青年部代表者会議借金棒引運動の発展		
						6.8	日本農民組合(坂大中執)、耕作農民の借金5ヶ年間猶予		

<p>(審議未了)</p> <p>7.6 特別委員会(豊村救済府民政策員会). 農家負債整理組合の設置. 低利資金による高利債の借替</p> <p>7.6 政友会(臨時幹事会). 民政党と同じ整理組合の設置. 高利債の低利借替. 長年賦償還</p> <p>7.8 国民同盟(安達謙蔵). 利息制限法中改正法律案(審議未了)</p> <p>7.8 政府. 金銭債務臨時調停法(成立)</p> <p>7.8 政府. 農村負債整理組合法案(否決)</p> <p>7.12 民政党(一松定吉外). 利息制限法中改正法律案(審議未了)</p> <p>8.3 政府. 農村負債整理組合法(成立)</p>	<p>7.6 大日本地主協会(幹部会決議). 旧債整理組合法の制定</p> <p>7.6 群馬県町村長会(陳情). 都領政府低利資金の3ヶ年元金借置</p> <p>7.6 全国町村長会, 道府県農会長協議会(陳情). 政府低利資金の支払猶予, その間の利子免除, 低利資金による高利債の借替</p> <p>7.6 農村匡救協議会(農業6団体と農村関係代議士). 負債整理組合及び負債調停制度の設置, 政府低利資金3ヶ年間に還納するその間の利子免除</p> <p>7.8 帝国農会(建議). 政府の各種低利資金の3ヶ年間に支払猶予その間の利子免除</p> <p>7.10 帝国農会(建議). 負債整理組合の設置</p>	<p>(選挙闘争方針). 小作料減免納税猶予借金据置令の公布</p> <p>7.6 社会民衆党, 全国労働大衆党. 農村借金支払猶予法の提出決定</p> <p>7.6 全国労働大衆党(農村対策委員会). 貸金5ヶ年モラトリアム請願署名運動を決議</p> <p>7.7 共産党(赤旗). 地主, 高利貸及び銀行にたいする農民の一切の借金拂引</p>	<p>7.4 日本農民組合(全国中執). 農村旧債10年間支払猶予</p> <p>7.6 全国農民組合, 全国労働大衆党(陳情). 農民借金. 税金. 小作料5ヶ年間にモラトリアムの即時断行</p>	<p>7.6 自治農民協議会(請願). 農家負債3ヶ年据置</p> <p>7.6 北信不況対策会(請願). 支払猶予令の即時發布, 利息制限法の改正(年3分以下, 最長年賦償還法による旧債借替) 物価に順じた償還の切下げ</p> <p>【参考】</p> <p>7.8 新井井護士会, 第一東京弁護士会, 帝国弁護士会(建議). 金銭債務臨時調停法反対</p> <p>7.8 銀行, 信託会社, 無尽業者. 金銭債務臨時調停法反対除外例を要望</p> <p>8.2 質屋業者, 無尽業者(陳情). 利息制限法改正に反対</p>
---	--	---	---	--

のための政府低利資金の増額、この取扱機関の体系的な整備(産業組合中央金庫(大正二年一〇月)、また米価維持策として米穀法(大正一〇年四月)、土地問題の緩和策として小作制度調査会の設置(二年四月)、小作調停法(同年七月)および自作農創設維持補助規則(五年五月)など社会政策的な小農保護立法を公布した。そして昭和大恐慌によって農村が破綻に頻するや、この救済策として救農土木事業、負債整理事業、農山漁村経済更生運動を展開した。<sup>(1)</sup>当面の課題である諸立法もこの一環をなしているといえよう。

そこで当時の農家負債と高利貸資本の実態について概観しておく。その手懸りをうるために昭和四年の農家負債調査をみると、負債総額は四五億八五〇〇万円、一戸当り平均では八二三円となっており、この数値は、明治四五年の負債総額七億四六〇〇万円、一戸当り一三五円にくらべて著しく増加している。いまこの負債を借入先別にみると、個人・高利貸が二五億八五〇〇万円で負債総額の五六・五%を占め、農村金融に占める比重は依然として高い(第五表)。なお帝國農会の推定によれば、昭和七年には負債額が約六〇億円(2)になったというから、僅か三年程の間に一五億円程度増加したことになる。そして個人貸借金利の動きを前掲第一図によってみると、大正九年の恐慌を転機として激しい騰貴と銀行金利との背離現象がみられる。

以上のように、この時期には高利貸の跳梁が進み、農家負債が増加した。このことは、当然のことながら恐慌下の農家の窮乏に拍車をかけ、農家負債、高利貸問題↓農業問題の重大化を招くにいたった(第二図参照)。この農家負債や高利貸問題にたいする政府・政党・諸団体の運動やその対策を整理すれば、第六表のごとくである。

注(一) 当時の農業政策の性格については、楳西光速・加藤俊彦・大島清・大内力『日本資本主義の没落』(昭和三五年)二  
八一頁以下、大内力『農業史』(昭和三五年)二二五頁以下参照。

(2) 井上晴丸『日本資本主義の発展と農業及び農政』(昭和三二年)三三九頁。なお『同書』は、昭和初期における茨城・山梨・群馬・千葉諸県下の農家負債の増加の事例を挙げている(三三九〜四〇頁)。

#### 農村債務のモラトリアム請願運動

モラトリアム運動は、不況の深まった昭和初期に農民組合によって火ぶたが切られた。すなわち全国農民団体協議会では、昭和二年一〇月に、「借金の支払猶予(五ヶ年間)、高利の制限(年五分以下)」を決め、これを農民運動の闘争目標のなかに加えた。<sup>(1)</sup>その根拠となったのは、同年四月に施行された「三週間のモラトリアム緊急勅令」であったと思われる。<sup>(2)</sup>この勅令は、いうまでもなく金融恐慌によって危機に瀕した信用機構を維持するための緊急措置であったが、組合では、これを負債に苦しむ農民の救済手段として利用したのであった。しかし農民団体協議会のこの運動は、全日本農民組合の不参加や政府の弾圧によって充分な発展をみなかった。<sup>(3)</sup>

ところでモラトリアム運動が農村に根づくのは、昭和の大恐慌期であった。それは、運動の内容から二期に分けてみるができる。

第一期は、第五九議会(昭和五年四月)における大山郁夫の演説を契機としてであった。すなわち大山は、資本家や地主の利益を代弁する政府やブルジョア政党的の社会政策を批判しながら、「失業手当法」、「最低賃金法」、「小作料全免法」、「農産物損失補償法」、そして当時重大化した農家負債問題にたいして「借金支払猶予法」の即時制定を政府に迫ったのである。「借金支払猶予法」は、農村の困窮者とりわけ貧農の救済を目的としたとい<sup>(4)</sup>う。

月収百円以下のもので現に債務を有するものは、その債務の支払を五個年間——すなわち昭和十年五月一日まで延期する

ことを得、また債権者はその延期中の利子を請求することを得ず

右の提唱は、議会では、一笑に付されてしまったが、しかしさまざまな反響をよび起した。例えば、大山を党主とする全国労農大衆党やこれを支持政党とする全国農民組合（第三回大会、五年四月）では、借金支払猶予運動を決議し実行に移した<sup>(5)</sup>、またこの運動の拡大を恐れた帝国農会や全国町村長会では、高利債の低利借替、負債整理組合の設置を政府に陳情あるいは建議<sup>(6)</sup>し、民間でも借金半減論が抬頭した<sup>(7)</sup>。

政府は、これらの運動にたいして終始消極的な態度で臨んだが、なかでも無産政党や農民組合には、「租税滞納・借金棒引誘惑煽動に対する取締」（五年七月）をもって対処した。その事情について『東京日々新聞』（昭和五・七・三〇）は、「最近農村の疲弊困ばい著しく、これが対策として政府に陳情してあるものゝ中には、窮乏に迫れる農民の眞の叫びとして傾聴するものがあるが、中にはこの機会に乘じ、不純の動機から農村を攪乱せんと企てゝあるものもあるので……議を凝らした結果、租税滞納の誘惑煽動、借金棒引の統一的実行運動をなすものは社会の公安を紊乱するものとして治安警察法の条章に照らし断乎たる態度に出ることとし」、その根拠について、「借金の棒引並に返済延期等は、債権、債務両者の自由契約に基く場合は別とし、一般的にこれを行はんとする行動は私有財産制度を否認せんとするもの<sup>(8)</sup>」である、と指摘している。

さてこの大山演説を契機とするモラトリアム運動は、農村に拡まっていった<sup>(9)</sup>。しかしそれは、無産政党や農民組合の相づく分裂によって充分効果的な運動とはなりえなかつた。

第二期、すなわち昭和七年になると、この運動の様相は一変する。いうまでもなくこの時期は、農村の破局状態を背景に、軍部と農本主義的右翼団体（血盟団、愛郷塾など）の抬頭と結びつきの強化、血盟団事件や五・一五事件に

みられた血なまぐさい暗殺の統弊、そしてこれを踏台としたファッシヨ化の動きが急速に高まってきたときである。こうした社会不安の高まりのさ中に、モラトリウム請願運動が澎湃として起ったから、政府はもはや前期のような弾圧政策だけでは到底対処しえなくなった。この請願運動の口火をきったのは、長野朗の主宰する右翼農本主義的な自治農民協議会（六月二日）と、これと共同戦線を張った北信不況対策会（六月五日）であった。請願署名者は、前者が一六府県三万名、後者は長野県下五千名にものぼった。その請願内容は左の通りである。

#### 自治農民協議会

(一) 農家負債三ヶ年据置、(二) 肥料資金反当一円補助、(三) 満蒙移住費五千円補助

#### 北信不況対策会

(一) 現下経済困難に直面し、支払猶予令を即時発布せられたきこと、(二) 物価に順応し相当債務の切下を断行

せられたきこと、(三) 諸税大軽減を図られたきこと、(四) 利息制限法を改正し、農村に貸付ける利率は年三分以下とし最長年賦法により旧債借換の途を講ぜられたきこと、(五) 主要農産物に対し損失を生ずる場合は政府は之を補償せられたきこと

この請願は、議會をゆさぶり、第六二議會の衆議院請願委員会において遂に採択された。そしてこの運動は、各方面に刺戟を与え救農の声は一度に高まった。例えば、「首相官邸の受付には建白書、陳情書、歎願の郵便物が毎日東になって投げ込まれるが、少い日が六十通、多い日は二百通以上にも達<sup>(1)</sup>する程であった。

では前期のモラトリウム運動を推進してきた無産政党や農民組合の場合にはどうだったのであろうか。これもやはり政府にたいしてモラトリウムの陳情を行なったが、概して立遅れを示し、日本農民組合は六月一〇日、全国農民組合と全国労農大衆党は同一一日であった。

#### 日本農民組合

(一) 農村借金支払猶予法を制定して債務者を農民に限り債務額を千円以下とし、これを五ヶ年支払猶予する

こと、(二) 現在貧農の事実上の金融機関である農村の無尽頼母子講を整理する公債を発行し、無尽頼母子講の管理権を農民

#### 高利貸対策立法の展開（下）

の手に移すこと

全国農民組合と全国労農大衆党 (一) 農民の借金、税金、小作料の五ヶ年間モラトリアムの即時断行、(二) 農産資金の無担保融通、

(三) 肥料、種子、農具の国家による無償配給、(四) 水産、養蚕、農家損失の国家保障、(五) 立入禁止、土地取上げの絶対禁止

一方、議会でも六月八日に無産党議員団(全国労農大衆党と社会民衆党)が連絡会議を開き、「農民負債支払猶予法案」の議会提出を決めた。

一、昭和七年六月十日以前に発生したる私法上の金銭債務及び物納債務にして債務者が農民たるものについてはその債務額面が千円までを限度とし、五ヶ年間その支払期間を延期す、但し給料及び労銀の支払はこの限りにあらず

一、本法は公布の日よりこれを実施す

だがこの法案は、議会に提出されないうでしまった。

以上のように、農村債務のモラトリアム運動は、右翼と左翼との二つのグループによって進められた。しかし等しくモラトリアム運動を行なったといっても、勿論両者の間には本質的な違いがあった。自治農民協議会では、権藤成卿の政治理念(自治而時↓社稷本位↓農民自救の立制〔自給自足、公同主義〕)を行動規範として官治主義や階級的農民運動を排撃し、空想的な農村自救体制を確立しようとした。<sup>(12)</sup> この農本主義的理念は、没落しつつあった中小地主や自作農民の共感を呼び起し、またモラトリアム運動も負債の重圧にあえぐ彼らの心情に訴えた。<sup>(13)</sup> 農民組合の場合には、いうまでもなく中貧農の小作料や土地問題にたいする要求を基礎として組織され、そして発展した。したがってモラトリアム運動も、これらの諸要求との関連において進められたから、右翼農民団体のそのように単



純ではなかったし、またその運動の基盤も小作中貧農に限定されがちであり、しかも組合の分裂によって広がりにくかった。この時期の請願運動が、総じて「ファシストの救農運動にお株をうばわれ」た<sup>(14)</sup>というのも、実はこうした事情を端的に反映しているといつてよいであろう。

こうしたモラトリアム運動の爆発的な発展は、政府や与党に強い衝撃を与えた。その理由は二つある。第一に、この運動が当時の社会不安を背景として行なわれたから、モラトリアム要求がただ単に農村だけではなく、一般的なモラトリアムにまで発展し、信用機構の破壊、ひいては私有財産制度、資本主義体制の否定にまでつながる実在的な可能性をもっていたこと、<sup>(15)</sup>第二に、これらの運動のなかでも、自治農民協議会や北信不況対策会のそれは、ブルジョア政党の選挙地盤にまで深く喰込んだこと、である。かくて政府、与党は、第六三議会の早期開催を決議し、農村負債対策を緊急にうち出さねばならなくなったのである。

注(1) 青木恵一郎『日本農民運動史』第四卷(昭和三四年)一一三頁。

(2) この根拠について、布施辰治『無産者モラトリアム論』(昭和四年)は次のように指摘している。

「私共は、この支払猶予令の発布せられた彼等のからくりから、有産者にも無産者にも共通した『無いより強いものはないといふ絶対無力の有力』を発揮しなければならぬ合理的根拠を斗ひ取ることです。」(八頁)。

(3) 青木恵一郎『前掲書』一一四頁。

(4) 大山郁夫『借金棒引要求の階級的意義』、『経済往来』第六卷一〇号(昭和六年一〇月)七二頁以下。

(5) 青木恵一郎『前掲書』二二頁。

(6) この点については、高橋龜吉『農村行詰の原因現状対策』(昭和六年)二五〇頁以下、系統農会史編纂会『系統農会を中心とせる農政運動史資料』(昭和二年)三五二頁以下参照。

(7) この借金半減論は、昭和五年末頃から高橋龜吉氏らによって提唱されてきたが、注目されるようになったのは、六年

七月以降であろう。その内容は、主として現行貨幣法の改正（金含有量の低下）にもとづく貨幣価値引下論であった。詳しくは、『経済往来』第六卷一〇号（昭和六年一〇月）掲載の「借金半減論」特輯をみよ。

(8) 高橋龜吉『前掲書』二六八〜九頁掲載資料による。

(9) 久保寺三郎『農村の崩壊』（昭和五年）および青木恵一郎『前掲書』には、借金棒引や借金モラトリアム運動の事例として、五年——島根県八束郡、六年——山梨県中巨摩郡敷玉村、同県南巨摩郡玉簾村、山形県長崎、福島県井田川千拓地、七年——長野県西筑輪、新潟県西蒲原郡弥彦、同県五泉の場合を挙げている。

(10) この時期のモラトリアム請願運動の概要並びに展開については、日本農業研究所編『日本農業年報』第一輯（昭和七年）五四頁以下、協調会編『農村社会運動』（昭和七年）五一頁以下に詳しい。

(11) 市川敬三『恐慌への農民の対応に関する研究』中間報告Ⅱ（昭和三〇年）七八頁。

(12) この点の詳細については、権藤成卿『農村自救論』（昭和七年）を参照。

(13) 小野道雄・藤井米蔵・河西太一郎・山川均・河野密『日本農業恐慌研究』（昭和七年）三六二頁、協調会農村課「昭和七年度農村問題概観」、『社会政策時報』第一四九号（昭和八年二月）四七〜八頁。

(14) 市川敬三『前掲書』一七〇頁。

(15) 小野道雄外『前掲者』二三二〜三頁。

#### 金銭債務臨時調停法案

この法案は、農村負債整理組合法案とともに、前述の農村モラトリアム運動の発展に對

応する地主団体・地方公共団体・政府および与党などの農家負債対策として出された。始めにこの法案作成の経緯に触れると、群馬県市町村長会（六月八日）、全国市町村長会（同日）、大日本地主協会（同日）、道府県農会長協議会および帝国農会（七〜八日）などが相ついで政府に陳情や建議を行なったが、その内容は主として政府低利資金の支払猶予、高利債の低利借替、負債整理組合の設置などであった。金銭債務臨時調停法案が問題となるのは、農

村出身代議士の次のような動きを通してであった。すなわち「民意を代表することにかけては何時もながらひけを取らぬわが代議士諸君は、三年間モラトリアム法律案の提出を『指を切つて』誓約した」<sup>(2)</sup>（『東京朝日新聞』昭和七・六・八）が、こうした動きは、すでに触れたようにブルジョア政党にとっては到底容認できないことであった。政友・民政両党の幹部会では、「今直ちにモラトリアム案を議会に提出することになれば銀行の取付騒ぎが全国に勃発し金融界は一大混乱を免れない」（『東京朝日新聞』昭和七・六・八）との見解を纏め、浮動する代議士の行動を規制するとともに、先の地方公共団体や地主団体の線にそつた徹底的な応急対策をたてた。<sup>(3)</sup>

民政党 (一) 農家負債整理組合法を制定して負債の整理に適切にして必要な機会と援助とを与へその組合の活動に依り組合員の負債を整理せしむること。(二) 町村に権威ある負債整理委員会を組織し、負債整理組合を指導しかつその整理に関する計画立案並に整理の実行に干渉せしむるものとなすこと。(三) 町村はその町村の農村計画を樹立しその計画の実行と相まって負債整理の効果を導くに努むること。(四) 政府は農家負債整理組合の整理に必要な資金供給の途を講じその融通をなすこと。(五) 農村の債務を整理するため適当なる調停法を設くること。

政友会 (一) 農山漁村並に中小商工業者負債整理のため整理組合を創設すること。(二) 小額債権に対する強制調停の方法を定める事。(三) 政府の貸出にかかる低利資金の元利金支払は三ヶ年間延期すること。(四) 特殊銀行貸出金についてはその取立を緩和せしむること。

政府は、この応急対策にもとづいて政府低利資金の三ヶ年間のモラトリアムを決め、金銭債務臨時調停法案と農村負債整理組合法案を作成したのである。

次に、金銭債務臨時調停法の主要条文を挙げ、その特徴を検討していこう。

第一条 負債ノ整理ニ依リ誠実ナル債務者ヲ更生セシムル為債権者債務者ノ互譲ヲ必要トスルトキハ当事者ハ本法ニ依リ調停ノ申立ヲ為スコトヲ得

第二条 調停ノ申立ハ昭和七年七月三十一日以前ニ発生シタル私法上ノ金銭債務ニシテ金額千円ヲ超過セザルモノニ付之ヲ為スコトヲ得 但シ小作関係ヨリ生ジタルモノ及地代、家賃其ノ他借地借家関係ヨリ生ジタルモノニ付テハ此ノ限ニ在ラズ

前項ノ金額ニハ附帯ノ利息、違約金、費用又ハ手数料ノ額ヲ算入セズ既ニ元本ニ組入レタル此等ノモノニ付亦同ジ

第一項ノ金額ヲ超過スル債務ニ付調停ノ申立アリタル場合ト雖モ裁判所調停ヲ為スヲ相当ト認メ且相手方ニ異議ナキトキハ調停ヲナスコトヲ得相手方期日ニ出頭シテ事件ノ内容ニ付陳述ヲ始メタルトキハ異議ナキモノト看做ス

...

第七条 調停委員会ニ於テ調停成ラザル場合ニ裁判所相当ト認ムルトキハ職権ヲ以テ調停委員ノ意見ヲ臆キ当事者雙方ノ利益ヲ衡平ニ考慮シ其ノ資力、業務ノ性質既ニ債務者ノ支払ヒタル利息手数料内入金等ノ額其ノ他一切ノ事情ヲ斟酌シテ調停ニ代ヘ利息、期限其ノ他債務関係ノ変更ヲ命ズル裁判ヲ為スコトヲ得此ノ裁判ニ於テハ債務ノ履行其ノ他財産上ノ給付ヲ命ズルコトヲ得

銀行其ノ他官庁ノ監督ヲ受ケテ金融業務ヲ取扱フ者ノ債権ニ付テハ其ノ業務ノ機構ヲ害スル虞アルトキハ前項ノ裁判ヲ為スコトヲ得ズ

...

## 附則

本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

本法ハ本法施行ノ日ヨリ三年間其ノ効力ヲ有ス

本法失效ノ際ニ於テ必要ナル経過規定ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

右の条文にみられる特徴は次の四点である。第一に、調停申立の範囲を限定することによって契約自由の原則の修正を最少限にとどめようとしたこと——この限定は、昭和四年の農林省調査の自小作別一戸当り平均負債額（自作 $\parallel$ 千五百円、自小作 $\parallel$ 千五十円、小作 $\parallel$ 五百円）、および区裁判所の管轄金額を参照しながら千円以下とした。第二に、信用機構の維持を図ろうとしたこと——銀行、信託会社、保険会社および無尽会社などの猛烈な反対陳情を反映して「其ノ業務ノ機構ヲ害スル虞アルトキ」には、本法の適用外とした。<sup>(4)</sup>第三に、非常立法の趣旨を生かすために、裁判所の職権を強めたこと<sup>(5)</sup>——調停委員会で調停が成立しない場合でも、裁判所が相当と認めるときには委員の意見をきき、債務関係の変更を命ずることができるようにした。第四に、調停裁判をめぐる階級対立を極力回避しようとしたこと——小作料その他小作関係、地代、家賃その他借地家関係から生じた債権・債務を本法から除外した。

要するに、政府は当時盛り上りつつあったモラトリアム運動を緩和しながら、私有財産制度、資本主義体制を維持するために、私的の債権・債務関係に国家権力を介入せしめ、そして高利貸にある程度の譲歩を求めて農家負債の解消を図ろうとしたのである。

さてこの法案は、議会においてとりわけ衆議院において激しい論議をよび起した。それは、非常立法としての同法の意義とその限界をめぐってであった。<sup>(6)</sup>始めに総括的な批判を挙げれば、この法案は、「債権者側カラ見ルナラバ……自由ト權利ヲ侵害セラレ財界ヲ混乱ニ導キ、……債務者側カラハ……更生ハ到底望マレナイ、……又一般カラ見ルナラバ……取引ノ安定ヲ脅威スル、正義ノ觀念ヲ破壊スル、又著シク國民思想ノ悪化ヲ誘起スル、非常立法タル目的ヲ達スルコトガ出来ナイ……微温的ナ」(民政党、平川松太郎)もの、あるいは、「借金ノ根本問題ノ

眼目ハ、元金ノ切下乃至軽減ヲ考ヘザル以上、到底徹底シナイ」が、この法案は、小作調停法が地主擁護の法律であつたように、「名前ヲ貧農ノ擁護ニ藉リテ、其結果ハ却テ高利貸ヤ他ノ金貸ニ対スル救済運動ニ墮落スル危険ガアル」(国民同盟、由谷義治)などかなりきびしかった。

しかしこうした批判も、同法案の審議が本会議から委員会に移されるや、各政党もこれに対処する意見が固まり、党略的な批判に変わった。<sup>(?)</sup> その主要な論点は第二条と第八条の内容についてであつた。政友会の主張を要約すると、今日の深刻な農山漁民や都市の中小企業を救済するためには、借金棒引やモラトリアムに近いような法案を提出すべきである。そのためには、第二条の申立範囲の制限と例外規定を撤廃し、第八条の除外規定を「其ノ業務ノ存続ヲ害スル虞レアルトキ」に修正すべきであるとした。しかし一見して過激にみえるこの修正案も、その真の意図を探ると実は政友会の主要な選挙地盤である農村の中小地主や自作農民の救済を目的としていた。というのは、彼らは、一方において公共団体や銀行、信用組合などから制限金額以上の多額の債務を負っており、他方において貧農にたいし貸付をする小額債権者でもある、したがってこの法案のように小額債権、債務のみを対象とすれば、彼らは「大ナル資本家ニ押付ケラレ、下ノ弱き人々ニハ吊下ゲラレテ」(小林健)、遂には没落を余儀なくされるからである。

国民同盟の修正案は、政友会案と政府原案との折衷案であるが、前者に近かつた。その修正点は、第二条の金額制限をそのままにする代わりに、「裁判所ハ相手方ノ意見ヲ聴キ調停ヲ為スヲ相当ト認ムルトキハ」巨額の債権・債務でも調停申立ができるとし、その他は政友会と殆んど同じであつた。

両党にたいして民政党では、政友会の金額制限撤廃論は「『モラトリアム』ト云フヤウナモノヲ予想シ、或ハ借

第7表 金銭債務臨時調停法にもとづく調停受理件数、並びに申立債務金額

		総件数	新受理件数	処理件数	調停申立債務金額
		千円			
昭和	7年	22,376	22,376	16,050	5,167
	8	80,124	73,798	75,911	24,455
	9	79,744	75,533	74,545	22,519
	10	89,872	84,668	85,362	25,142
	11	80,137	75,627	76,003	23,789
	12	67,165	63,031	63,767	19,554
	13	54,462	51,064	51,767	-

注. 『帝國統計年鑑』による.

金ノ棒引案ト云フヤウナ程度ニマデ立至ル惧」(二松定吉) があるとして反対し、大体において政府原案を支持した。

ところで政府原案をめぐる以上の論議は、私有財産制度の部分的な否定を否応なしに認めながら、非常時局を乗切ろうとする点では共通していた。それはとも角、衆議院では数を誇る政友会の修正案が議決された。しかし貴族院においては、政府の工作が功を奏して政府原案が復活し、法第二六号として同年九月に公布されたのである。そして同法は、「農村負債整理組合法」の成立(八年三月)と相まって農家の負債整理に一役買うことになった。とはいっても、農民に負債償還の能力を与える施策でない以上勿論本質的な解決策ではなく、あくまでも糊塗的手段でしかなかった。参考までに同法にもとづく調停申立受理件数と債務金額を挙げれば第七表のようで、この調停制度の利用度の極めて高いことが注目される。<sup>(8)</sup>

注(一) 詳細については、前掲『日本農業年報』第一輯、三九八頁以下参照。

なおこれらの団体でも、地主的な農家負債整理案が容易に決定したわけでないので補足しておきたい。例えば、全国道府県農会長会議では、「一、緊迫せる農村を真に救済するためにはこの非常時の際政府に対しても農村モラトリアムの如き徹底策を講ずる様大衆運動をもって迫るべしといふ論一、かかる際は農民運動が過激になり易いからむしろ帝國農会としてはあ

くまで穏健に進み大衆運動は農会の伝統精神によって抑へ健康に農村救済の実現運動をなすべしとする論の硬軟両派に分れ議論沸騰」(『東京朝日新聞』昭和七・六・九)する有様であった。

(2) 小野道雄外「日本農業恐慌研究」二三一頁、井上晴丸「日本資本主義の発展と農業及び農政」三四六頁。

(3) 前掲「日本農業年報」第一輯、四〇〇頁以下。

(4) 金銭債務臨時調停法の原案作成の初期には、同法から金融機関を除外する条項はなかったが、大蔵省が銀行等に同法案を諮問するや俄然反対運動が起きた。その結果、この条項がつけ加わった(『東京朝日新聞』昭和七・七・二三、同年八・一一、同年八・二三参照)。

(5) 本法の調停手続きは、借地借家調停法(第二条、第四条ノ二、第六条ノ第二三条、第二六条ノ第三二条)を準用しているが、同法や小作調停法と違うのは、裁判所の職権を強めたことであった。

(6) 『63帝国議会衆議院議事録』第五号(国会図書館蔵)参照。

(7) 委員会における審議内容については、『63帝国議会衆議院委員会議録』六類五号、金銭債務臨時調停法案委員会議録(国会図書館蔵)を参照。

(8) この過程については、『63帝国議会貴族院委員会議録』四部九類、金銭債務臨時調停法案特別委員会速記録(国会図書館蔵)を参照。

(9) 調停条項の内容についてはわからないが、債務の減免、支払猶予あるいは分割弁済を認めたものが多かったという(野間海造「農業金融立法批判」(白)、『法律時報』第八巻六号〔昭和一年六月〕二〇頁)。

#### 利息制限法中改正法律案

この法案は、先のモラトリアムや金銭債務臨時調停法が農家負債問題にたいする非常

立法だとすれば、高利貸問題にたいする立法である。昭和大恐慌下に高利貸の跳梁が激しくなると、金銭債務臨時調停法に先んじて民政党(一松定吉、原夫次郎)、政友会(森田福市)および国民同盟(安達謙蔵)から同法の改正法律案が提出された。以下、これら「…改正法律案」の特徴について検討を進めよう(第八表)。



始めに、これら改正法案の提案理由をみると、ニュアンスの違いはあれ、その内容に大差はない。その「大眼目ハ高利貸ヲ征伐スル」ことであり、そして「高利貸ヲシテ不法不当ニ財政上困ツテ居ル人ヲ窘メルト云フ弊害ヲ取除イテ、由テ以テ社会政策ノ一方法トシテ実施シタイ」という点にあり、国民同盟でも、「民政党ノ一松君ヨリ御提案ニナツタ制限法ノ趣旨ト同様」（伊藤肇）であった。この趣旨は、一般的な「金銀貸借」を「消費貸借」（安達案第一条）に限定して中産階級以下の者を主たる対象としたり、あるいは「他人ノ急迫ニ乗シ本法ノ規定ニ違反シタル利息ヲ取得シ又ハ其ノ取得ヲ図リタル者」（安達案第八条）や「常習トシテ他人ノ窮迫状態、思慮浅薄又ハ無経験ニ乗シ利息、礼金、棒利、手数料其ノ他何等ノ名義ヲ以テスルヲ問ハス給付ニ比シテ著シク権衡ヲ失スル不当ノ利益ヲ得タル者」（一松案第七条）にたいしてきびしい罰則規定を設けたことのなかに具体化されている。

では諸法案の主要な違いはどのような点にあつたであろうか。一松案は、従来の法定利率をそのまま踏襲したが、森田・安達案では、元金百円未満一〇%、百円以上千円未満八・四%、千円以上七・二%に引下げている。その理由は、「我国ノ経済状態ノ進展トカ、或ハ社会情勢ノ変化、或ハ思想関係トカ、色々ノ方面カラ致シマシテ、特殊ノ有産階級ニ不勞所得ヲ余計ニ与ヘルト云フコトハ宜シクナイ、斯ウ云フ諸事情」を考慮してであつた。

以上のように、これら諸法案は利息制限法とはいつても、その内容においてはヨーロッパ諸国の高利貸取締法と極めて類似してきている。しかし法定利率の決め方に違いがみられる。すなわち欧米の高利貸取締法では、英国四八%、米国四二%というように法定利率が利息制限法当時のそれよりも大幅に高くなり、その枠内で高利貸の活動を認める一方、これに違反する者には嚴罰をもって臨んだ。先の「……改正法律案」の場合には、法定利率の据置あるいは引下げと罰則を併用して「高利貸ノ征伐」を図っている。この特徴は、形態的にみれば、利息制限法

第8表 党派別利息制限法改正法案の内容

	法定利率	罰則規定	その他
民政党 一松定吉、原頭次 郎案	現行通り	常習トシテ他人ノ窮迫状態、悪感淺薄又ハ無經驗ニ乘リ利息、礼金、棒利、手数料其ノ他何等ノ名義ヲ以テスルヲ問ハス給付ニ比シテ著シク権衡ヲ失スル不当ノ利益ヲ得タルモノハ六月以下ノ懲役若ハ三千円以下ノ罰金又ハ之ヲ併科ス (第7条)	①「裁判上無効ノモノトス」を「法律上無効ノモノトス」に改む (第2条, 第3条) ②本法の趣旨に違反し交付した金銭は返還請求をなしうる (第6条)
国民同盟 安達謙哉案	100 円未満 100~1,000円 1,000 円以上	10.0% 8.4% 7.2%	他人ノ急迫ニ乘リ本法ノ規定ニ違反シタル利息ヲ取得シ又ハ其ノ取得ヲ図リタル者ハ一年以下ノ懲役又ハ百円以下ノ罰金ニ処ス (第8条)
政友会 森田福市案	100 円未満 100~1,000円 1,000円以上	10.0% 8.4% 7.2%	①「裁判上無効ノモノトス」を「法律上無効ノモノトス」に改む ②返還規定
司法省案	現行通り	濳脱行為により高利をむさぼりし者に対しては嚴罰に処す	①「裁判上無効ノモノトス」を「法律上無効ノモノトス」に改む ②返還規定

注: 民政党、国民同盟、政友会案は『帝國議会議事録』(国会図書館蔵)、司法省案は『東京朝日新聞』(昭和8・2・8)による。

(重商主義段階における低金利政策)に高利貸取締法(独占資本段階における高利貸の規制)をいわば接木した姿をとっているが、内容的にみれば、局限状態におかれた農業問題に対応する苦肉の策だといえる。

ではこれらの改正法案にたいして政府はどのような態度をとったであろうか。司法省は、高利貸問題が深刻となるやこの対策の必要を認め、原案の作成にかかった。その内容は、一松案と殆んど同じであったが、次の理由から確定議にならなかつた。それは、第一に、罰則主義の採用↓金融梗塞の深刻化↓金利の騰貴↓階級対立の一層の激化、第二に、質屋、高利貸、無尽業者などの猛烈な反対運動、第三に、金融機関の監督官庁(大蔵省)——特殊銀行、普通銀行、貯蓄銀行、信託会社、無尽会社、市街地信用組合、商工省——保険会社、農林省——農村信用組合、内務省——質屋間の意見調整の不一致、などである。

かくて政府は、「……改正法律案」にたいしても同様の姿勢を示したが、より消極的にしたのは、金銭債務臨時調停法の成立後「利息制限法改正に関する要望は従来程には強くなかつた。」(『東京朝日新聞』昭和八・二・八)ためであつた。こうして各党から提出された「……改正法律案」はことごとく審議未了に終つた。

注(一) この改正法律案の委員会議録は、六四議会のものしか残っていない。『64帝國議會衆議院委員會議録』第六類六号、行政執行法中改正法律案外七件委員會議録(國會図書館蔵)を参照。

(2) この法案にたいする質屋、高利貸の反対運動については、委員会においてもしばしば問題となつてゐる。例えば、「幾多ノ金融業者ガ、色々ナ醜運動ヲ起シマシテ、沢山の資金ヲ集メテ、サウシテ政府当局……及ビ貴衆兩院ノ議員、……ニ機密費ヲ使ヒ、サウシテ此案ノ上程、若シクハ委員會ノ審議、若シクハ本會議ノ採択……ヲ阻止シヤウト云フコトデ、猛運動ヲ起シテ居ル」(一松定言)、またこの運動は、委員会の議員にたいする強迫ともなつて現われている。一松は、「大阪デハ私ガ之ヲ出シタト云フコトノ為ニ、高利貸、質屋、銀行業者ト云フ者ガ……若シ之ヲ通過セシムルヤウナコ

トガアレバ、一松ハヤツ付ケテシマフ、若クハ選挙ニ落選シテシマフト：頗ニ声ヲ大ニシテ言ツテ居ル」と指摘している。なお無尽業者の反対運動については、『無尽通信』第九卷二号（昭和八年二月）八六頁以下、「利息制限法について」『同誌』第九卷三号（八年三月）一頁を参照。

高利貸対策運動の特徴とその限界　以上のように、この時期の高利貸対策運動は、農村問題の重大化に伴なう農村

救済の一環として多方面から展開された。しかしこれらの運動は、等しく農家負債、高利貸対策としてうち出されたといつても、もはや明治・大正期にみられた共通の利害をみい出すことは不可能であり、それぞれの運動の相違、さらにいえば階級対立の激化を反映したものであった。左翼——無産政党、農民組合の借金棒引、モラトリアム運動↓資本主義の打倒に連なる線、右翼——農本主義的農民団体のモラトリアム運動↓資本主義、社会主義の否定、ファシズムに連なる線、政府、ブルジョア政党——金銭債務臨時調停法や利息制限法の改正↓資本主義体制の維持に連なる線、がそれぞれである。

金銭債務臨時調停法は、この激しい階級対立を通して成立した。それは、大正期にみられた防窮、防貧的な社会政策的立法ではなく、資本主義のいわば藩屏としての農民を救済するためのさし迫った社会政策的非常立法であった。そこには、私有財産制度の維持と高利貸債権の部分的否定といった矛盾を内包していた。

これにたいして利息制限法は、高利貸問題のブルジョアの対策としてはより重要性をもっていた。この時期に提出された「……改正法律案」は悉く審議未了となったが、その内容は、もはやかつての利息制限法とは本質的に異なった高利貸取締法の性格を帯びてきている。その意味では、ヨーロッパ諸国でみられた利息制限法の廃止↓高利貸取締法が姿を変えながらも貫徹しているといつてよい。

この高利貸取締法は、第二次大戦後の高利貸問題の抬頭を契機として整備された。すなわち二四年の「貸金業等の取締に関する法律」↓二九年の「出資の受入、預り金及び金利等の取締等に関する法律」がそれである。

しかしこうした諸立法は、いかなる国の高利貸対策立法もそうであるように高利貸資本を駆逐するための効果的な手段とはなりえなかった。これに代わる信用機構は、政策的金融にうらうちされた他ならぬ産組系統信用機構であった。<sup>(1)</sup>

注(1) この点の詳細については、前掲、大内力『農業史』および佐伯尙美『日本農業金融史論』(昭和三八年)の労作を参照されたい。

〔附記〕本稿の執筆にあたって、齋藤仁研究員から有益な助言をいただいた。記して感謝の意を表します。

(元研究員・駒沢大学助教)

本稿は、筆者が当研究所研究員として在職中に執筆したものである。——編集委員会