

論文

庶民金庫の貨幣貸付に対する「潜在能力」アプローチ

——グラミン銀行との比較における考察——

角 崎 洋 平*

1. はじめに——自立を支える貨幣貸付

本稿は、人々の自立を支えることを目的とする社会政策、とりわけ、そういった社会政策の手法の一つとしての、貨幣貸付に着目する。

「自立」とは、「本人が価値を置く理由ある生を生きられる (he or she enjoy to lead the kind of life he or she have reason to value)」(Sen 1999: 87 = 2000) ことと、緩やかに定義しておく。ここでいう「価値を置く理由 (reason to value) ある生」とは、彼/彼女自身が「価値を置いている」ということであると同時に、彼/彼女以外の他者もそのことを「理由ある (reasonable)」ことと認識している、生 (life) のことである¹。

現在、少なからぬ人々が、市場の価格機構によってだけでは、自立した生活を送るために必要な資源を手に入れられないでいる。そのような人々は、何らかの理由で、必要な財やサービスを得るための、交換に足る必要な貨幣量や商品としての労働力を、今、持ち合わせていないために、自立した生活を送ることができない。社会政策は、市場の価格機構によってだけでは自立した生活を送ることができないこうした人々に、必要な資源を配分する。

この配分のための資源は、財やサービス (役務) などの「現物」と、現金などの「貨幣」に区分できる。また、その配分の手法は、資源を最終的に譲渡する「給付」と、いったん資源を与えるものの、後日それと同等以上の価値を持つ資源の返還を求める「貸付」に区分される。よって、人々の自立を支える社会政策の手法は、現物給付、貨幣給付、現物貸付、そして貨幣貸付の4つに分類できる。本稿は、その中で、資産や収入が少ない (もしくはほとんど無い) ために、自立した生活を送ることを妨げられている人々、すなわち貧困・低所得者層に属する人々に対する、自立を支える社会政策の手法としての貨幣貸付について分析するものである。

貧困・低所得者層の自立を支える社会政策の手法として、貨幣貸付は、古くから構想され、実施されてきた。ヨーロッパでは15世紀ごろから各地に、貧困層・低所得者層が、さらなる貧困に陥り、自立の基盤を喪失しないように、貨幣を貸付する「公益質屋」という貨幣貸付機関が存在していた²。18世紀末には、Jeremy Benthamが、貧困者に貸金補助の形式で貨幣を給付する「スピーナムランド制度」に対する対案として、「儉約銀行 (frugality bank)」や「貧民銀行 (poor man's bank)」という相互扶助的な貨幣貸付機関を提案していた³。また、19世紀にも、David Ricardoなどは、貧困層の生活を改善する手段として、貯蓄銀行という貯蓄や貨幣貸付を取り扱う機関に注目しており、実際にRicardo自身も貯蓄銀行の設立・運営に参画していた⁴。日本でも鎌倉・室町時代以来、農民層の没落を防止するために、頼母子講や無尽といった相互扶助的な貨幣貸付が存在していた⁵。そして明治期以降も、給付的手法である公的扶助制度の整備より先に、低所得者・貧困層に、自立のために貨幣を貸付する機関が構想され、それをもとに庶民金庫という政府全額出資の非営利金融機関が設立された。

このような、自立を支える社会政策の手法としての貨幣貸付は、「福祉国家」という政策体系が (少なくとも「政治目標」として) 確立した時代、とりわけ第2次世界大戦後の世界においては、消滅するか、その役割を縮小した⁶。

キーワード：庶民金庫、潜在能力アプローチ、貨幣貸付、グラミン銀行

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2008年度入学 公共領域

だが近年改めて、自立を支える手法として、貨幣貸付が評価されてきている。その評価の対象となるのが、マイクロファイナンス機関（Microfinance Institution、以下 MFI）と呼ばれる貨幣貸付機関である。MFI とは、「貧困層や低所得者層を対象に貧困緩和を目的として行われる小規模金融」（岡本・粟野・吉田編 1999: 5）を業務とする組織である。MFI は預金や保険商品を扱うこともあるが、主には貧困・低所得者層に対する貨幣貸付を業務とし、その活動はバングラデシュなどの途上国を中心に、アメリカやヨーロッパ諸国などの、ポスト「福祉国家」⁷ が構想される地域でも広がっている。2006 年 12 月現在、利用者は 1 億 3000 万人を超え（Microcredit Summit Campaign 2007: 22）、また、代表的な MFI であるグラミン銀行（Grameen Bank、以下 GB）は、2006 年にノーベル平和賞を受賞した。このように MFI は、現代社会に浸透し、かつ一定の評価も得ている。

本稿では、MFI が評価されていることを手掛かりに、貨幣貸付が、自立を支える社会政策の手法として、時代や地域といった特殊事情を超えて評価できるか否かを、検証したい。そのために、MFI の中でとりわけ高く評価されている GB を取り上げ、実際に貨幣貸付がどのように評価されているのか、どう評価することができるのかを、確認する。そして、前「福祉国家」的時代に構想され、実施された社会政策としての貨幣貸付機関を、今日 GB が評価されるのと同様に、再評価することができるか否かを検証する。

前「福祉国家」的時代のすべての社会政策としての貨幣貸付機関を取り上げることは、紙幅の制限がある本稿では不可能である。そこで本稿は、日本における、社会政策としての貨幣貸付構想の戦前の終結点にあり、戦前一定程度浸透していた代表的貨幣貸付機関である庶民金庫を特に取り上げて、考察する。庶民金庫についての先行研究は、増田（1938）、井関（1938）、篠田（1939）、国民金融公庫調査部（1959）、澁谷（1991）に限られる。澁谷（1991）以外の文献は、庶民金庫の業務についての解説・記述に留まるもので、本格的な研究論文は澁谷（1991）までなかった。澁谷（1991）の研究史上の意義の一つは、「庶民金庫が社会政策的施設の重要な一環として設立された」（澁谷 1991: 442）ことを明らかにしたことにある。しかし、社会政策的機関として設立されたことと、社会政策的機関として実際に人々の自立にどう作用したかは別の問題である。本稿は、澁谷（1991）の研究を踏まえた上で、庶民金庫が、社会政策的機関として、自立のためにどう作用したか／しなかったかという点を、検討・評価するものである。筆者はこれを、社会政策の手法としての貨幣貸付の、可能性と限界を探る研究の端緒としたい、と考えている。

2、分析の対象と視座

2-1 分析の対象——庶民金庫

本稿の分析の対象となる庶民金庫は、「庶民」に対する貨幣貸付を主な業務⁸とする、政府全額出資の法人である。1938 年 4 月に成立した庶民金庫法に基づいて設立され、同年 8 月より営業を開始、第 2 次世界大戦後の 1949 年 6 月まで約 11 年間活動した。終戦までは順調に活動しており、終戦直前の 1945 年 3 月期決算まで 12 期連続黒字であった。しかし、戦後の急激なインフレーションによる収支の悪化や、資金調達源であった債券発行が GHQ に禁止されたことにより、経営が困難となり 1949 年に解散した⁹。それまでには全国各地に 44 の支店・出張所、429 の代理店を持っていた。

庶民金庫は、「庶民金融の円滑を図ることを目的」（庶民金庫法第 1 条）としていた。ここでいう「庶民」とは、「余り資産もなく、又余り収入もない、随て担保を出すにも担保力がないと云う層」¹⁰、すなわち貧困・低所得者層を指す。また、庶民金庫法第 29 条により、「庶民金庫の剰余金は之を配当せず」と定められており、第 73 回帝国議会での庶民金庫法の審議においても、非営利目的の法人であることが、明確にされていた¹¹。これは、「貧困層や低所得者層を対象に貧困緩和を目的」とし、単なる利潤確保のみを目指さない、GB などの MFI と類似するものである。

庶民金庫の、GB と類似する特徴については、さらに以下の 2 点を指摘できる。以下の庶民金庫の特徴は、上述の目的を実現するための、手法における庶民金庫と GB の類似性を示す。

①貸付金額の小口性

庶民金庫が GB 同様に、彼／彼女らの「貧困緩和」という目的に資するためには、貧困・低所得者層の零細な需要に合う必要がある。よって、小口の貨幣貸付を実施していることが、貧困・低所得者層の自立を支える貨幣貸付で

あることの必要最低限の条件となる。

GB の平均貸付額が 109 US ドル (2005 年) であるのに対して、庶民金庫の平均貸付額は 500 円 (1941 年) である。両者の平均貸付額の 1 人当たり GNI (国民総所得) / GNP (国民総生産) に対する割合を見ると、GB の平均貸付額は、1 人当たり GNI (2005 年) の 0.23 倍であるのに対して、庶民金庫の平均貸付額は、1 人当たり GNP (1941 年) の 0.79 倍である¹²。若干の差はあるものの、庶民金庫は GB 同様に、国民 1 人当たり GNI / GNP 以下の小口水準で、貨幣貸付を行なっている。

また比較のため、日本の民間・営利追求型の貨幣貸付機関の、平均貸付額を調べてみると、庶民金庫設立の 5 年前にあたる 1933 年の、普通銀行における 1 件当たり平均貸付額は 4,305 円である。これは、当時の日本の 1 人当たり GNP の約 20 倍にあたる¹³。ここからも庶民金庫が、普通の民間・営利の機関と比べて、かなり小口の貨幣貸付を実施していたと指摘することができる。

②不動産担保に依存しないモラルハザード防止策

庶民金庫は、不動産担保の提供を借り手に求めない。それは、庶民金庫の貨幣貸付の対象となる貧困・低所得者層の多くは、GB の利用者同様に不動産などの資産を持たないため、不動産担保を条件とすれば彼女らを、実質的に排除することになるからである。とはいえ、貧困・低所得者層の資金需要に合うためには、一般的に高いとされる小口貸付の貸倒リスクを抑え、貸付金利を抑える必要がある。

貸倒リスクの高さと金利は、正比例の関係にある。Hulme&Mosley (1996) の「損益分岐点 (break-even) 金利」の考え方を参考にすると、損益均衡式を

$$(i+a)X=(1-p)rX-pX$$

と表すことができ、損益分岐点金利を、

$$\frac{i+a+p}{1-p}=r$$

とできる。このとき、 i は調達金利、 a は貸付額 1 単位あたりの管理コスト、 X は貸付額、 r は貸付金利、 p は貸倒リスクである ($0 \leq p < 1$)。調達金利 i と、貸付額 1 単位あたりの管理コスト a を一定と仮定すれば、上記の損益分岐点金利式で明らかな通り、貸倒リスク p が高ければ高いほど、貸付金利 r は高く設定せざるをえない。

通常、小口貸付の高い貸倒リスクを補うためには、日本の消費者金融機関のように、高い金利を設定することが多いが、庶民金庫も GB も、こういった手法をとらずに、借り手のモラルハザードを防止することで、貸倒リスクそのものの抑制を図っている¹⁴。

不動産担保に依存しない、具体的なモラルハザード防止方法については、例えば GB は、グループ貸付¹⁵や、逐次的な貸付枠の拡大などの手法により、借り手の返済インセンティブを高める手法を採用している。同様に、庶民金庫は、貸付に際し連帯保証人 2 名を要求することで、不動産担保に依存せず、借主のモラルハザードを防いでいる。

上述のモラルハザード防止策の結果として、庶民金庫の回収率は、GB の 2006 年の回収率 98.92% に劣らず高い。国民金融公庫調査部 (1959) によれば、設立から 5 カ年の 1943 年 6 月期決算までの回収率は 99.74%、また設立から終戦直後の 1946 年 3 月期までの回収率は 99.91% であった。この高い回収率の背景に戦中から戦後にかかるインフレーションの影響があったことは割り引いて考えなくてはならないが、総じて GB に劣らない良好な実績をあげていたといえよう。

そして、高い回収率の帰結として、庶民金庫も GB も、インフォーマルな「金貸し」や質屋金融よりも低利に抑えることができていた。庶民金庫の貸出金利は年 8% であった。これは、当時低所得者層が利用できる唯一の金融機関であった、質屋の貸出金利 30 ~ 40% (京都市内の例、京都市教育部社会課 (1932) の調査による) と比べるとかなり低い。

2-2 分析の視座——「潜在能力」アプローチで評価される貨幣貸付

以上のように、庶民金庫はGBと類似した目的と手法を有する、非営利目的の貨幣貸付機関である。そして本稿の課題は、今日GBが評価されるように、庶民金庫も評価されうるのかを、検討することにある。そのためにまず、社会政策としての貨幣貸付を、どう評価することができるかを確認することで、庶民金庫やGBの貨幣貸付に対する分析の視座を明確にしたい。

貨幣貸付とは、同一個人における異時点間資源配分である。表面的には異なる個人間での金銭消費貸借取引であるが、実質的には、資金余剰の「未来」の自己から、資金不足の「現在」の自己への貨幣の移転である。したがって貨幣貸付は、今現在、自立のための必要な貨幣を欠いている主体が、将来安定的に貨幣を獲得できるようになることを前提に、将来から貨幣を「前借り」する制度といえる。

それゆえ貨幣貸付は、今現在、何らかの理由、例えば、急な病気で高額な治療費が必要だとか、長年の夢であった自営の商売を始めるには今が絶好のチャンスである、などとして必要な、多額の貨幣の支出を、異時点間で平準化させる。人々は貨幣貸付制度により、今、手元に資金がなかったとしても、自分が「価値を置く理由ある生」を手放さなくてもすむし、多様な「価値を置く理由ある生」を生きる、可能性に開かれることになる。貨幣貸付とは、本稿で緩やかに定義した意味での自立の、実質的基盤を整備する制度であり、GBの創設者、Muhammad Yunusのいう通り「human right」(Yunus 2008)を維持・促進する制度であるとも指摘できる。本稿は、貨幣貸付のこうした側面を、自立を支える社会政策の文脈の中で特に評価したい。

貨幣貸付のこうした側面を評価する際、Amartya Senの「潜在能力 (Capability)」アプローチ (以下、CA) が有効であろう。「潜在能力」とは、彼/彼女らが潜在的に達成可能な〈機能〉、すなわち「彼/彼女が行いうること、なりうること」(Sen 1985=1988: 22)の集合のことである。

ここで、「潜在能力」を記号と式を用いて簡単に定義しておく¹⁶。個人*i*が所有する財ベクトルを x_i 、財ベクトルをその財の特性(食物が「財」であれば、「特性」とは食物から得られる栄養や、食べることの楽しさなどを指す)ベクトルに変換する関数を $c(x)$ 、個人*i*が特性ベクトルから生み出した〈機能〉ベクトルを $b_i = f_i(c(x_i))$ とすると、個人*i*の潜在能力 Q を

$$Q(X_i : F_i) = \{b_i \mid \exists X_i \in X_i, \exists f_i \in F_i : b_i = f_i(c(x_i))\}$$

と表すことができる。このとき、 X_i は個人*i*にとって利用可能な財 x_i の集合であり、 F_i とは個人*i*にとって利用可能な、財の特性を〈機能〉に変換する関数 f_i の集合である。

SenによるCAは、本人が現に達成している行いや在りようを越えて、さまざまな行いや在りようの達成可能性を理解すること、その達成可能性を支える制度的条件をも、できるだけ総体的に捉えることをめざしている。「潜在能力」を豊かにする制度、すなわち多様な行いや在りようの達成可能性を高める制度は、「本人が価値を置く理由ある生」の実現可能性を高める上で、有効な制度であると評価される。ゆえに、CAは、自立を支える貨幣貸付制度の、上述のような側面を評価するために、有効なアプローチであると指摘できる。

2-3 グラミン銀行を「潜在能力」アプローチで評価する

GBなどのMFIは、現状の経済制度や法体系などの所与の社会的諸条件のもとでは、自立を見込めない、あるいは困難とされてきた人々、そして自立しようという意欲をもちにくい人々の「潜在能力」をも、対象にしていることに特徴がある。SenもGBやMFIのこうした特徴を評価している。GBの主な利用者である女性はまさに、バングラデシュ社会において自立が困難、自立する意欲がないとされてきた人々である。Senは、GBの貨幣貸付が、そうした女性への差別・虐待の減少や、女性の社会進出、独立性の向上につながっていること、すなわち女性の、多様な行いや在りようの達成可能性を向上させていることを評価している (Sen 1999=2000: 229)。また、Jeffery Sachsも、「潜在能力」という言葉は用いていないけれども、GBなどMFIが、「女性の経済力を伸ばす機会」を増やしたこととともに、「女性の権利と自立と地位向上に対する意識の向上」につながったと評価し、CAと同様の観点から、貨幣貸付を評価している (Sachs 2005=2006: 51-53)。

Yunus 自身も、GB の貨幣貸付について、多くの貧しい人びとの、「潜在能力」を豊かにするものとして評価している。Yunus は、貨幣貸付によって人々が自ら事業を営むことを、単なる所得の増加のための手段ではなく、単一の行いや在りようを押し付けられることなく、自らの個別特殊な文脈を生かして、「一歩ずつ自身を獲得するチャンス

を助長する」ことと捉えている (Yunus&Jolis 1997=1998: 285-286)。

実際に GB が、バングラデシュで、彼女／彼らの「行いうること、なりうること」の幅を拡大してきたことを、いくつかの調査報告が明らかにしている。例えば GB は、住宅建設資金を貸付する際に、貸付によって建てられた住宅の所有権だけでなく、住宅が建つ土地の所有権も、男性から女性に移転させることを求める。坪井 (2003、2006) によれば、そのことが家庭内での女性の発言力の増加に繋がっていることを指摘している。GB などの貨幣貸付が、女性に対する暴力を減少させるという指摘もある。有川 (2001) の報告によれば、バングラデシュにおいて GB を中心とする MFI の貨幣貸付を受けた世帯は、受けていない世帯よりも家庭内暴力が発生する頻度が低下していることを指摘している。実際、どの程度直接的に、GB の貨幣貸付が、「女性の権利と自立と地位向上に対する意識の向上」に繋がったかは明らかにされていないが、貨幣貸付が何らかの過程を通じて、女性の家庭内での発言力の上昇や、女性に対する暴力の減少をもたらしたのは確かであろう。

また、松井・坪井 (2005) によれば、近年 GB は、「物乞い」という他者の「施し」に依存してきた人々の、自立を支えるための貨幣貸付プログラムに着手し、これまでの対象よりさらに貧しい層の、多様な行いや在りようの達成可能性を広げる努力もしている。GB は、まず「物乞い」とされる社会の周縁に住む人々の把握からはじめ、彼女／彼らの「組織化」を図る。具体的には、GB の支店職員がその支店の業務区域内に住む「物乞い」を探しだし、人数や生活状況を把握した上で、GB の「プログラム・メンバー」としての参加を促す。ここでの「プログラム・メンバー」とは、GB の基礎的単位である「5 人グループ」とは別に GB に参加する暫定的メンバーのことで、彼女／彼らに対しては、通常の GB のルールの適用は柔軟になされる。そして「プログラム・メンバー」となった「物乞い」は、支店や「センター」を通じて、生活や貸付を受けるにあたっての助言を受ける¹⁷。「物乞い」が希望すれば、「5 人グループ」のメンバーでなくても、貸付を受けることもできる。貸付を受けた「物乞い」は、自身のための消費財を購入したり、転売可能な商品を購入して事業をしたりして、少しずつではあるが、自立に向けた基盤を築いている。

このように、GB の貨幣貸付は、多くの人々、特に所与の社会的諸条件のもとで自立を見込めない、あるいは困難とされてきた人々、そして自立しようという意欲をもちにくい人々の「潜在能力」を視野にいれ、それを豊かにしてきた。GB はその点について実際に評価されているし、また評価されうる活動をしている。

では、庶民金庫の貨幣貸付は、そういった人々の「潜在能力」を豊かにしてきたのであろうか。次節では、庶民金庫の貨幣貸付について、こうした観点から分析を行う。

3、庶民金庫の貨幣貸付に対する評価

3-1 庶民金庫による貨幣貸付の背景

庶民金庫による貨幣貸付の、具体的な対象や内容に対する CA からの考察の前に、当時の日本で、貧困・低所得者層の自立を支えるための社会政策として、給付的手法よりも貸付的手法が取られた背景を確認しておこう。当然、貸付的手法の方が、給付的手法よりも資源節約的である、などの消極的理由も考えられる。しかしここでは、戦前日本における自立の捉えられ方の検討から、貸付的手法が採用された積極的理由について考察する。

企業勃興 (1886 ~ 1889) とその後の恐慌 (1890)、産業革命による経済・社会の変化を経験した日本では、内務省が「感化救済事業」として社会福祉政策を主導しようとしていた。その政策の目的は「1 人でも多くの有用の人間を造り 1 人でも多くの自営の良民となして社会の利益国民の経済を進める」(内務省地方局 1909:1-2)¹⁸ こととされていた。「自営の良民」となすことを、「社会の利益」「国民の経済」に資するもの、として捉える考え方は、内務省地方局による 1908 年以降の感化救済事業の講習会や、同年の中央慈善協会の設立などを通じて浸透し、「感化救済事業」が「社会事業」、「(戦時) 厚生事業」と名称を変える中でも継続されてきた。

「自営の良民」観が、広く国民に浸透するということは、人々の「自立」観に影響を与える。社会が、「自営の良民」として生きることこそを、「理由ある (reasonable)」生であると捉えるならば、個人が「価値を置く理由ある (reason

to value) 生を生きることとは、まさに「自営の良民」的な生を生きることとなる。戦前日本を通して、個人が自立することが、社会や国家への貢献に繋がるものとして、常に語られて来たことは、例えば石田 (1984) や富江 (2007) などの研究によっても明らかにされている。

このため、社会政策における給付的な手法は、単に貨幣や現物を受けるだけの「惰民」を助長する、として限定的にしか適用されてこなかった。例えば明治初期の恤救規則というかなり対象者を限定した給付制度の設立時においても、「惰民を助長し濫救の弊害を生ずるもの」(厚生省 50 年史編纂委員会 1988: 242) という根強い反対論があったし、救護法 (1929 年成立) においてもその対象は、そもそも自立しえない、と断定される者に限られていた。救護法の対象者は、単に貧困状態にある者ではなく、加えて①労働能力がない、②扶養義務者からの扶養を受けられないことの両方を満たす者、と限定されていた。

自立を支える手法が、「惰民」を助長するものとならず、「社会」「国民」全体の利益に資するものにするためには、自立のために支援を受けた者が「自営の良民」となるように導かれる必要がある。こうした自立をめぐる考え方に沿うものが、貸付という手法であったと考えられる。貸付という手法においては、困窮していたものが、貨幣などを一時的に受給し、その後、それらを返済できるレベルの「自営の良民」に成長することが前提である。これは、当時の自立の理念に沿うものであったといえよう。この点に、当時の日本政府が、自立を支える手法として、給付ではなく貸付の手法を、より積極的に採用しようとした理由があったものと考えられる。

実際に、当時社会政策を担っていた内務省などの行政府も、零細な農民や中小商工業者に対する貨幣貸付機関を、給付的な制度に先駆けて構想していた。こうした構想が、農工銀行 (1896 年) や信用組合 (1900 年) などの設置、1909 年以降顕在化した、これらの地方分散型機関の機能不全と非営利・中央機関設置をめぐる各省間の所管争いを経て、庶民金庫設立に結実する¹⁹。そうした貨幣貸付機関に期待された役割は、一貫して、貧困・低所得者層を、「社会」「国民」全体の利益に資する「自営の良民」となすこと、または、「自営の良民」が、自立しえない貧困状況に陥ることを防ぐことであった、と指摘できる。

3-2 庶民金庫による貨幣貸付の対象

「自営の良民」的自立が要請されるのは、農民・中小商工業者など、事業を営んでいる者に限られない。事実、庶民金庫の利用者には、貧困・低所得者層にある農民・中小商工業者だけでなく、広く被雇用者も含まれていた。ただし、庶民金庫が貨幣貸付の対象とするのは、あくまでこうした意味での自立が見込める個人のみである。ここに、CA からみて評価される GB との大きな差がある。以下、この項では主に、庶民金庫設立の民間における主唱者で、庶民金庫設立後にはその役員 (参事・企画課長) にもなった井関孝雄による庶民金庫の解説書 (井関 1938) に沿って、その貨幣貸付の対象を確認する。

まず、庶民金庫は、「自営の良民」的自立を見込めないものを、排除する。借主は、将来的に「生活乃至営業の収支」²¹ (井関 1938: 29) がとれる見込みを求められる。これは、庶民金庫の貨幣貸付を「将来に対する建設的な役割」(前掲: 30) に使用できないものは、「結局一定期間の経過後に於いて又、前と同様の事情に苦しむ」(前掲: 30) ことになると考えられていたからである。このため、帝国議会の審議の過程で、当時「ルンペン」と呼ばれた最貧困層にあるものを、庶民金庫の対象としないことが、明確にされている²⁰。

同様に、「あたら自分の技量を遊ばして、無為に徒食する者には、本金庫の如き国家的機関の利益を均霑せしむる必要がない」(前掲: 27) という記述に見られるように、経済的に自立の意思のない者も、貸付対象から排除される。ここでは「『独立の生計を営まざるもの』即ち親がかり、部屋住み等と世上指称せられる者」(前掲: 29) も、自立する意思のないものとみなされている。

また、民法など法律上の制約のため、法律行為の主体となれない者は、庶民金庫の貨幣貸付の対象から排除された。「意思無能力者」、「制限能力者」に加え、戦前の旧民法 14 条以下で「無能力者」と規定された「妻」、つまり成人女性の多くが排除された。井関 (1938) では、「法律上の無能力者、即ち妻、(中略) に対しては庶民金庫が融資しえないのは勿論である」(前掲: 26-27) と記述されている²²。これは、婚姻前の女性は、親権に服し、婚姻後は夫権に服するため「無能力者」となり、いずれにせよ法律行為の主体となれない、という旧民法の規定に基づき、法律行為の主体となれなければ経済活動で成功することは見込めない、と判断されていたからである²³。女性が、権利能

力者として活動できるのは、戸主となった場合などに限られたが、旧民法 982 条によれば、「妻」は、夫である戸主が、直系卑属（子や孫）や兄弟姉妹など血縁者不在で死亡したとき、初めて戸主となれるに過ぎない。これは、女性の相続が、法的小よび慣習的に制限されているバングラデシュにおいてでもなお、女性を、主な貸付の対象としている GB との大きな違いである。

貨幣貸付機関にとって、返済の見込めない者の利用を排除することは、いわば一般的な行為である、といえるかもしれない。しかし、CA で評価される GB は、通常、「返済が見込めない」と断定されそうな人々の「潜在能力」も、その視野に入れている。GB は、上述のように、最貧困層ともいえる「物乞い」も、貨幣貸付の対象としている。また自立する意思のないとされる者についても、坪井（2002）によれば、GB は、センターレベルの集会を通じて、社会・経済活動に主体的に参加する意識や、貨幣の借り手としての意識へ積極的に働きかけ、それを高めさせる努力をしている。

反面、CA から見たとき、庶民金庫における自立の捉え方はきわめて限定的であることがわかる。庶民金庫は GB と異なり、当時の社会的諸条件を所与として、あらかじめ自立を見込めない者などを排除し、なんらかの理由で自立への意欲が低い者や、女性などの法律行為の主体となれない者の「潜在能力」への着目、働きかけなどは行わず、それらについて等閑視していた。

3-3 庶民金庫による貨幣貸付の内容

次に、庶民金庫の貨幣貸付について確認する。

庶民金庫の主な業務は、「庶民」に対する「小口貸付」である。澁谷（1991）の指摘によれば、1938 年から 1943 年における「小口貸付」金額の用途の、おおむね半数が事業目的、残り半数が、医療費や教育費を支払うための消費目的と、「高利貸し」などからの借換目的である。貧困・低所得状態にある農民・中小商工業者は、自立した企業経営を行うために、また被雇用者層は、病気や教育（進学）などの一時的かつ多額の出費に際し、自立の基盤を喪失しないように、庶民金庫から受信した。また既に何らかの事情で「高利貸し」から借入してしまった者に対しては、その旧債務の借換により金利負担を軽減し、「生活の収支」を改善させることで自立のための基盤を整備させた。

「小口貸付」全体の利用件数としては、開業当初の 1939 年においては約 5 万であったが、その 3 年後には利用者数は約 26 万件に増加していた。当時の全国の普通銀行の利用件数が全体で 115 万件（庶民金庫設立前の 1933 年）に過ぎなかったことを考えると、（自立の捉え方を巡って、庶民金庫の対象が GB と比して限定されていたとはいえ）戦前日本において一定程度浸透していたと指摘できる。

しかし一方で、庶民金庫は、「小口貸付」とは別に、「特別貸付」²⁴ といった、主に戦争遂行などの国策のために、特別に設置された貸付制度を設けていた²⁵。代表的なものは、「戦災に対する特別貸付」と「優生結婚貸付」である。前者は、空襲などの戦災などで、自立（＝戦争に協力しうる「自営の良民」であるため）の基盤が毀損し、ひいては戦意喪失しないようにするため、1941 年 12 月に設置され、利用された。後者は、「健全な方々が資金が足りないため、結婚を延期されることのない様に」（国民優生連盟・庶民金庫 1941: 84）、すなわち国民が速やかに自立した生活（＝「健全」な子供を出産し、その子を「自営の良民」となるように養育する生活）を営めるようにすることを目的に、結婚資金（結婚後の家賃・家財購入資金など）を貸付するものであった。

特に「優生結婚貸付」では、結婚や出産といった現在「私的領域」に属すると解されている行為についても、介入が意図された。この貸付制度創設の背景には、1941 年 1 月に閣議決定された国策、「人口政策確立要綱」がある。厚生省 50 年史編纂委員会（1988）²⁶ によれば、この要綱は、「東亜共栄圏を建設して其の悠久にして健全なる発展を図る」ために、「我国人口の急激にして且つ永続的なる発展増殖と其の資質の飛躍的なる向上とを図る」もので、戦争遂行と密接に関連していた。その中に、出産を増加させる施策として「結婚貸付制度を創設すること」が掲げられており、それが、優生結婚貸付制度の創設に結び付いたと考えられる。

貨幣貸付が人々の「私的領域」にまで踏み込んで、特定の行いや在りようを推進することは、決して CA からみて評価されることではない。また、庶民金庫が、貨幣貸付によって間接的に支えた戦争遂行も、人々の多様な行いや在りようの達成可能性を、戦力（兵力）としての特定の行いや在りように縮減してしまうものである。最悪の場合戦争は、その人の多様な達成可能性を不可逆的に閉ざす。こういった点を考慮に入れるならば、庶民金庫は CA

からは、決して評価できない。

4、おわりに——総括と今後の課題

ここまでCAの観点から、庶民金庫の貨幣貸付について背景も含め分析し、その自立支援の対象と具体的内容を検証してきた。結果庶民金庫は、CAで評価されるGBと比べて、自立支援の対象を極めて限定しており、また戦争遂行という国策との関連で、人々の「行ないうること、なりうること」を縮減してしまうことを確認した。したがって、社会政策としての貨幣貸付は、(社会政策自体がそうであると同様に)それだけで「潜在能力」を豊かにするものになるとは限らないし、全く逆の方向に作用することもありうる。また、ここから、現在世界中に3,316あるといわれるMFI (Microcredit Summit Campaign 2007: 22) や、それをもとにした政策のすべてを、自立を支える手法として貨幣貸付をおこなっているというだけで、CA的に評価することはできない、ということも含意される。

なぜ、庶民金庫は、GBと2節で指摘したような類似性を持つにも関わらず、「潜在能力」をめぐって異質なものになってしまったか。このことを明らかにすることは、社会政策としての貨幣貸付が、庶民金庫のように扱われることなく、幅広い人々の自立を支えるものとして扱われるための、条件を明示することにつながる。ここでそれを詳細に論じることは、本稿の論旨を超えるテーマとなるため、筆者の今後の課題としたい。

その際留意しなければならないことは、GBについてできさへも、SenやSachsやYunusが評価するような形で、どの程度直接的に、人々の「潜在能力」を豊かにするものとして有効であるかは、まだ衆目の一致する見解は構築されていない、ということである。確かに、上述のいくつかの調査報告などが示す通り、GBの貨幣貸付が、貧困・低所得者層にある人々の「潜在能力」を豊かにしたケースは少なからず存在する。しかし、貨幣貸付が社会政策の手法として、本稿冒頭で取り上げた資源配分の他の3つの様式、すなわち現物給付、貨幣給付、現物貸付と比してどの程度有効かは、いまだ明らかになってはいない。モンゴメリ・ワイス(2004)によれば、MFの効果を測定するためには、①貧困・低所得者層に適切にターゲティングできているのかどうか、②費用対効果が、他の資源配分のプログラムと比して効果的かどうか、について測定できなくてはならない。だが、MFや他の資源配分プログラムの多彩な事業内容や、貧困層を取り巻く多様な外部環境を適切に考慮にいれ、効果を測定することはかなり難しい。効果的な測定をめぐる、さらなる研究が求められている、というのが現状である。

Yunusが、給付よりも貸付を重視するのは、「貧困層・低所得者層に適切な貸付をするだけで、彼/彼女らは、自力で生活を改善できる」という、いわば「仮説」に基づく。

施しをすることは、彼ら〔貧困・低所得者層にある人々〕の抱えている問題を無視し、ただ彼らを墮落させるだけだ。(中略) 金融資本の面で支援してやれば、それ〔貸付金額〕がどんなに小さくても、貧しい人たちは自分の暮らしに、とてつもない変化を引き起こすことができる (Yunus&Jolis 1997=1998: 279) ²⁷。

こういったYunusの「仮説」については、当然批判がある。藤田(1998, 2000)は、GBの貨幣貸付だけでは貧困を解決できないことを指摘し、灌漑などの農村インフラ整備の重要性を説明している。また、濱田(2008)や高木・河合(2007)は、単に貧困・低所得者層に貨幣を貸付するのではなく、食糧や教育などの財やサービスの給付とリンクした政策が、より有効であることを指摘している。本稿2-2で述べたように、貨幣貸付を、将来からの貨幣の「前借り」として捉えるのなら、生来不遇な立場にいる人々が直面する「格差」を是正するものとしては、貨幣貸付という手法に限界があると考えるのが妥当だろう。Yunusの「仮説」の批判的検証が必要である。

とはいえ、GBの貨幣貸付には、貧困・低所得者層にある人々の多様な行いや在りようの達成可能性を広げる効果が(最適な手段であるとはいえないまでも)あることも、また事実である。社会政策としての貨幣貸付が、庶民金庫のように「潜在能力」を縮減させることがないように、そして、より効果的に、貧困・低所得者層にある人々の「潜在能力」を豊かにするように、制度設計することが求められる。このためにも、今日のMFIやそれを支援する現場の試行錯誤と、それに基づくディシプリンを超えた研究の蓄積が必要とされることは、いうまでもない。

註

- 1 こうした考え方について本稿は、セン・後藤玲子（2008: 17）を参考にしている。
- 2 詳しいヨーロッパの公益質屋の歴史については杉江（2005）を参照されたい。
- 3 「儉約銀行（frugality bank）」については Bentham（1962）、「貧民銀行（poor man's bank）」については Bentham（2001）でその構想が展開されている。ともに、Bentham の 1796 から 1797 年の著作とされる。
- 4 Ricardo の「貯蓄銀行」評価については、渡会（2000）に詳しい。
- 5 無尽・頼母子講の歴史の変遷については、森（1982）を参照のこと。
- 6 福祉国家の時代における、補完的な貨幣貸付制度としては、日本では、社会福祉協議会による「世帯更生資金貸付」「生活福祉資金貸付」といった制度の存在を指摘できる。
- 7 「ポスト福祉国家」は、現状において「これまで福祉国家がリスクやニーズに対応してきたその基本的な方法が通用しなくなっている」（宮本 2006: 27）とする問題意識から語られてきた。しかし、「ポスト」と付けて称される福祉国家それ自体が、本当に役割を終えてしまったのか、また福祉国家とは、そもそも「ポスト福祉国家」が構想される地域で実現されていたのか、については議論がある。筆者も福祉国家が役割を終えてしまっているとは考えていない。ともあれ本稿では、「福祉国家」という理念や政策体系そのものが、一部、もしくは多くで議論の対象になっている事実を踏まえ、「ポスト『福祉国家』が構想される」地域・状況として、現状を捉えようとしている。
- 8 庶民金庫は、小口貸付業務の他には、①預金業務、②「庶民金融機関」とされる信用組合（現在の信用組合や信用金庫）や無尽会社（現在の第二地銀）への資金融通業務、③それらの「庶民金融機関」が行った小口貸付業務に対する信用保証業務を行っていた。
- 9 庶民金庫の事業資金貸付に関する業務は、国民金融公庫（現在の日本政策金融公庫）に引き継がれた。この際、註 8 の①～③の業務、および消費資金貸付に関する業務などは、引き継がれなかった。国民金融公庫等の政府系金融機関の社会政策における役割・機能などについては別稿で取り上げたい。
- 10 庶民金庫法を審議した第 73 帝国議会での入間野武雄政府委員（大蔵省銀行局長）の答弁より。『第 73 回帝国議会衆議院 恩給金庫外 1 件委員会義録（速記）第 12 回』p17。引用に際し、旧字体を新字体に、カタカナをひらがなに変更した。
- 11 帝国議会での審議の詳細は、『官報 号外 昭和 13 年 2 月 16 日 第 73 回帝国議会衆議院議事速記録 13 号』p260～p270、および、『第 73 回帝国議会衆議院 恩給金庫外 1 件委員会義録（速記）第 12 回』に記録されている。また議会審議の要旨は、国民金融公庫調査部（1959: 8-11）に記載されている。
- 12 庶民金庫の平均貸付金額については、国民金融公庫調査部（1959）を参照した。また GB の平均貸付金額については、2005 年 12 月 31 日現在の貸付残高を、当時のメンバー数で割って計算した。1941 年当時の日本の 1 人当たり GNP については、日本銀行統計局（1966）の推計に従った。
- 13 普通銀行の平均貸付額については、後藤新一（1970）を参照し、1933 年当時の日本の 1 人当たり GNP については、註 12 と同じく日本銀行統計局（1966）の推計に従った。
- 14 消費者金融と GB などは異なるとする本稿とは反対に、GB などの MFI と消費者金融は類似するとする研究も存在する。しかし、これらの研究、例えば、Takaki（2002）や湯川（2004）では、消費者金融の高利性やその問題点について分析されていない。消費者金融は、貸倒リスクに見合う金利設定で採算を取ろうとしている。これは、両者を大きく隔てる点である。また、庶民金庫 GB も、「貧困層や低所得者層の貧困緩和」や「自立」といった非営利の目的を持った機関であるに対して、消費者金融が利潤追求を目的とした営利企業であることも論を待たない。こういった点も Takaki（2002）や湯川（2004）では、十分に検討されていない。
- 15 ただし、近年の研究ではグループ貸付の効果について疑問が投げかけられることも多い。詳しくは Armendariz de Aghion&Mordich（2005）などを参照のこと。
- 16 「潜在能力」の定義に当たって Sen（1985 = 1988: 21-29）、鈴木・後藤玲子（2001: 187）を参照した。
- 17 「センター」とは、GB の「5 人グループ」を 8 つ集めた集団で、GB の各支店の下部組織にあたる。
- 18 引用文中の傍点は、引用者である筆者によるもの。
- 19 このあたりの経緯については、澁谷（1991）、澁谷（2001: 497-704）に詳しい。
- 20 『第 73 回帝国議会衆議院 恩給金庫外 1 件委員会義録（速記）第 12 回』を参照のこと。
- 21 引用に際して、旧字体を新字体に変更した。以下同書からの引用については、すべて旧字体を新字体に変更している。引用文中の傍点もすべて被引用者である井関のもの。
- 22 井関（1938）では、例外的ケースとして「夫が戦地に行つてゐる応召家族の場合」（井関 1938: 27）をあげている。妻が貸付対象になるのはこのようなケースに限られる。しかしその際も、通常の審査に加えて「府県市其の他各種団体と協力して銃後の不安を軽減するを図るため特別の詮議をする」（前掲: 27）としているため、女性は男性と比して借入が事実上困難である状況には変わりはないといえる。
- 23 旧民法（996 条など）によれば、女性は、旧民法 996 条などによって相続により財産権の主体となる場合も認められてはいたが、例外的ケースであり、その場合も、多くの制限を受けていた。

- 24 庶民金庫の貸付制度の詳細については、国民金融公庫調査部（1959）を参照のこと。
- 25 庶民金庫と「戦争」との関係については、本稿で取り上げた貨幣貸付と戦争との関連の他に、①庶民金庫の理事長が、戦時において信用組合や無尽会社を統制する「庶民金融統制会」の会長であったこと、②庶民金庫が、信用組合や無尽会社からの預金を原資として、戦費のための国債を多額に引き受けしていたことを指摘できる。詳しくは澁谷（1991）、大蔵省財政金融研究所財政室編（1998）を参照のこと。
- 26 以下「人口政策要綱」からの引用に際しては、カタカナをひらがなに変更した。
- 27 引用文中の傍点および亀甲カッコ内の補足は、引用者である筆者によるもの。

参考文献

- ACCION International (2006) *The Business of Fighting Poverty: ACCION International Annual Report 2005* Boston: ACCION International.
- 有川志野 (2001) 「マイクロクレジットが『女性に対する暴力』に与える影響についての考察——バングラデシュ農村の経験から」『アジア女性研究』10号, 1-5
- Armendariz de Aghion, Beatriz & Jonathan Mordich (2005), *The Economics of Microfinance*, Cambridge: MIT Press.
- Bentham, Jeremy (1962) "Outline of a Work entitled Pauper Management Improve" John Bowring ed., *The Works of Jeremy Bentham volume 8*, New York: Russell&Russell inc.
- (2001) "Collateral Uses Derivable from a System of Industry Houses" Michael Quinn ed., *The Collected Works of Jeremy Bentham Writings on the Poor Laws volume1*, Oxford: Clarendon Press.
- Connig, Jonathan (1999) "Outreach, sustainability and leverage in monitored and peer-monitored lending" *Journal of Development Economics*, 60: 51-77.
- 藤田幸一 (1998) 「農村開発におけるマイクロ・クレジットと小規模インフラ整備」佐藤寛編『開発援助とバングラデシュ』アジア経済研究所, 281-304
- (2005) 『バングラデシュ 農村開発のなかの階層変動（地域研究叢書16）』京都大学学術出版会
- 後藤新一 (1970) 『日本の金融統計』東洋経済新報社
- 濱田美紀 (2008) 「マイクロファイナンス——貧困削減への金融仲介」山形辰史編『貧困削減戦略再考——生計向上アプローチの可能性（アジア経済研究所叢書4）』岩波書店, 151-177
- Hulme, David & Paul Mosley (1996) *Finance against Poverty volume1*, London: Routledge
- 石田雄 (1984) 「日本における福祉観念の特質——比較政治文化の視点から」『日本の法と福祉〔福祉国家 第4巻〕』東京大学出版会, 3-58
- 井関孝雄 (1938) 『庶民金庫の解説』碓書房
- 国民金融公庫調査部 (1959) 『国民金融公庫10年史』
- 国民優生連盟・庶民金庫 (1941) 「国民優生連盟の優生結婚貸付と優生結婚産児奨励金制度の創設」『人口問題研究』2巻5号, 83-85
- 厚生省50年史編集委員会編 (1988) 『厚生省50年史（記述編）』厚生問題研究会
- 京都市教育部社会課 (1932) 『京都市に於ける庶民金融に関する調査』
- 増田重喜 (1938) 『庶民階級と庶民金庫』人口問題金融関係資料
- 松井範惇・坪井ひろみ (2005) 「物乞いの組織化によるエンバワメント——グラミン銀行『物乞自立支援プログラム』」『東亜経済研究』64巻1号, 17-26
- Microcredit Summit Campaign (2007) *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2007*, Washington: Microcredit Summit Campaign
- 三重野文晴 (2004) 「マイクロファイナンスの金融メカニズム」絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編『シリーズ国際開発第1巻 貧困と開発』日本評論社, 139-158
- 宮本太郎 (2006) 「ポスト福祉国家のガバナンス」『思想』983号, 27-47
- モンゴメリ、ヘザー・ワイス、ジョン (2004) 「マイクロファイナンスの費用対効果とターゲティング」『アジ研ワールドトレンド』106号, 24-27
- 森嘉兵衛 (1982) 『無尽金融史論』法政大学出版局
- 内務省地方局 (1909) 『感化救済事業講演集（上）』（再録：社会福祉調査研究会編（1985）『戦前期社会事業資料集成 第18巻』日本図書センター）
- 日本銀行統計局 (1966) 『明治以降 本邦主要経済統計』
- 岡本真理子・栗野晴子・吉田秀美編 (1999) 『マイクロファイナンス読本——途上国の貧困緩和と小規模金融』明石書店

- 大蔵省財政金融研究所財政室編 (1998) 『大蔵省史——明治・大正・昭和 第2巻』大蔵財務協会
- Sacks, Jeffery D (2005) *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*, Londpn: penguin (= 2006, 鈴木主税・野中邦子訳『貧困の終焉——2025年までに世界を変える』早川書房)
- Sen, Amartya K (1985) *Commodities and Capabilities*, Amsterdam:North-Holland (= 1988, 鈴木興太郎訳『福祉の経済学』岩波書店) —— (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred A Knopf (= 2000, 石塚雅彦訳『自由と経済開発』東洋経済新報社)
- セン、アマルティア・後藤玲子 (2008) 『福祉と正義』東京大学出版会
- 澁谷隆一 (1991) 「庶民金庫・恩給金庫の設立と展開」伊牟田敏充編『戦時体制下の金融構造』日本評論社, 415-445 —— (2001) 『庶民金融の展開と政策対応』日本図書センター
- 篠田七郎 (1939) 『庶民金融概説』同文館
- 杉江雅彦 (2005) 「中世ヨーロッパの庶民金融」『庶民金融論——消費者金融を理解するために』萌書房, 31-61
- 鈴木興太郎・後藤玲子 (2001) 『アマルティア・セン——経済学と倫理学』実教出版
- 高木保興・河合明宣 (2007) 『途上国の開発』放送大学教育振興会
- Takaki, Keiko (2002) “Microcredit and Development: A Comparison with Japanese Tanomoshi-koh and Consumer Loans” *Tunisia-Japan Cultural Dialogue*, Tunis:, Beit El Hikma, 121-132
- 富江直子 (2007) 『救貧のなかの日本近代』ミネルヴァ書房
- 坪井ひろみ (2002) 「非金融プログラムとしてのグラミン銀行——センターレベル集会での借り手教育」『東アジア研究』1号, 83-93 —— (2003) 「バングラデシュ女性のエンパワーメントにおける住宅の役割」『東アジア研究』2号, 59-86 —— (2006) 『グラミン銀行を知っていますか』東洋経済新報社
- 渡会勝義 (2000) 「デイヴィット・リカードウの救貧論と貯蓄銀行」『一橋大学社会科学古典資料センター Study Series』45号, 1-61
- 湯川洋久 (2004) 「途上国におけるマイクロクレジットの、わが国における消費者金融に対するインプリケーション」『消費者金融サービス学会年報』4号, 85-91
- Yunus, Muhammad & Alan Jolis (1997) *Vers un Monde Sans Pauvreté*, Paris : Jean-Claude Lattès (= 1998, 猪熊弘子訳『ムハマド・ユヌス自伝——貧困なき世界をめざす銀行家』早川書房) —— (2008) “What is Microfinance” (http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=108, August, 22, 2008)

Examination of Money Lending by The People's Bank from the Perspective of the Capability Approach: Comparing The People's Bank with Grameen Bank

KADOSAKI Yohei

Abstract:

The People's Bank (*Shomin-Kinko*) was a small-money lending institution with a social policy of supporting the economically deprived in prewar Japan. This paper examines the lending of The People's Bank to make clear whether its method of lending money actually supported impoverished people and low-income earners. This paper examines The People's Bank from the perspective of the Capability Approach, and it compares The People's Bank with Grameen Bank, a representative of the microfinance institutions of today.

This paper explains two differences between The People's Bank and Grameen Bank from the perspective of the Capability Approach. First, The People's Bank had a more limited group of users than Grameen Bank. For example, The People's Bank did not lend money to women and beggars, unlike Grameen Bank, which lends money to such people in Bangladesh today. Second, the money lending of The People's Bank promoted war. The People's Bank lent money to men that cooperated with the government for war. Therefore, The People's Bank limited its users' freedom to live as they wished. In conclusion, this paper makes it clear that the money lending of The People's Bank did not go far in supporting impoverished people and low income earners.

Keywords: The People's Bank (*Shomin-Kinko*), Capability Approach, method of lending money, Grameen Bank