
特集：家計管理相談と貸付事業の一体的な支援の在り方

マイクロ・ファイナンス供給主体の歴史的変遷 ——戦間期東京の公益質屋を中心に——

小島 庸平*

要 旨

本論文は、社会政策的な意図から設立された零細資金貸付機関である戦前期の公益質屋について検討する。これまでの公益質屋は、農村に設置された例が多かったため、都市部における展開状況についてはほとんど検討されてこなかった。しかし、東京府は最も早い段階で公益質屋を設置し、無視し得ないシェアを有していた。東京市内では特に深川・下谷・本所・浅草各区に複数の公益質屋が置かれ、下町に住む貧困層が主たる利用者として想定されていた。下町の公益質屋は規模が大きく、一般の営利質屋からはしばしば民業圧迫であると批判されていたが、公益質屋では人件費負担が大きく、流質の規制や職員の不正監視に限界があったため、柔軟に貸付を行う営利質屋には依然として競争の余地があった。それでも下町四区の質屋市場では10%以上のシェアを占め、公的支援を前提として貧困層の流動性制約を緩和する上で一定の意義を果たしたとすることができる。

キーワード：質屋，公益質屋，マイクロ ファイナンス

社会保障研究 2020, vol.5, no.2, pp.180-194.

はじめに

今次的特集において、本論文には、流動性制約に陥った低・中所得階層を対象に貸付を行う経済主体の歴史的変遷を跡づけることが求められている。筆者が主たる研究対象としている戦前期の日本において、流動性制約に陥った人びとの金融包摂にかかわる問題は、「庶民金融問題」として議論されてきた。例えば、内務省社会局官僚の藤野恵は、貸付を行う庶民金融機関として貯蓄銀行・信用組合・無尽業・貸金業・質業の5つの業態を挙げ、このうち十分に機能しているのは貸金業と質

業のみであると断じている。なぜなら、戦間期の貯蓄銀行・信用組合・営業無尽は、一口あたりの貸付金額が800円前後と、庶民が利用するにはあまりに額が大きかったからである〔藤野1927, p.11〕。無尽講や個人間融通のようなインフォーマルな金融を除けば、藤野が観察した通り、戦前期日本におけるマイクロ・ファイナンスの供給主体として、さしあたり貸金業と質屋を想定しておけば大過ないだろう。筆者は、すでに貸金業やインフォーマル金融について一定の分析を加えたことがあるので〔小島(2015a), 同(2015b), 同(2019), 同(2020)〕、本論文ではマイクロ・ファイナンスの供給主体として質屋、特に1927年に制

* 東京大学

度化された貧困層向けの公益質屋を取り上げたい。

貸金業に対する質屋のメリットは、貸し手と借り手の間に存在する情報の非対称性を、質草という担保を取ることで縮小できる点にある。マイクロ・クレジット（小口信用貸付）を行う場合、貸し手にとって最大の障壁となるのが、借り手に関する情報の少なさである。相手の所得や人柄がわからないままに金を貸せば、当然ながらデフォルトのリスクが高い。だが、質屋は借り手から質草を担保として預かるので、仮に貸した金が返済されずとも、質草を売却すれば元利金を回収できる。質草の担保価値を的確に評価する鑑識眼さえあれば、顧客本人の信用力を考慮する必要は基本的にはなく、情報の非対称性は問題になりにくかった。そのため、質屋は信用力の乏しい貧困層によって盛んに利用され、「国家に銀行あり、貧民に質屋あり」〔横山（1899=1949）、p.55〕、「庶民階級唯一の金融機関」〔東京府社会事業協会（1927）、p.131〕などと言われている。なかでも非営利目的の公益質屋は、「細民救済の為に利息の安い質屋を始めて細民を救済せねばならない」〔時事新報社経済部（1931）、p.297〕との認識から設立されたもので、戦前期における最も重要なマイクロ・ファイナンスの供給主体の一つだった。本論文では、公益質屋の設置が本格的に進む戦間期を対象に、公益質屋が低・中所得層の流動性制約を緩和する上で持った意義と限界を論じてみたい。

公益質屋については、庶民金融について多くの研究を積み重ねてきた渋谷隆一が、すでに詳細な検討を加えている〔渋谷ら（1982）、渋谷（1983）など〕。渋谷は、政府の公益質屋政策が大恐慌下の時局匡救事業の一環に組み込まれたため農村に偏重し、経営効率の悪さや官僚的運営によって十分な効果を発揮しえなかったとして、公益質屋の限界面を強調している。その主張は手堅い実証に支えられて説得的だが、①農村部に比して順調とされる都市部の分析が手薄であること、②この時

期は質屋全体が衰退する時期に当たり、公益質屋だけが経営的苦境に陥っていたわけではないこと、などの点から、都市部の公益質屋を営利質屋と比較しつつ検討する余地が残されている。近年では、国内の営利質屋について一定の研究蓄積が見られるとともに¹⁾、フランスの公益質屋を扶助や慈善とは異なるタイプの「福祉」として位置づける研究も現れている〔岡部（2019）〕。これらの成果を踏まえて、本論文では、主として戦間期の東京市を中心に、公益質屋というマイクロ・ファイナンスの供給主体が新たに登場したことの意義と限界を、営利質屋と比較しつつ検討してみたい。

I 東京市における公益質屋の展開

1 公益質屋の沿革と概要

日本に初めて公益質屋制度が紹介されたのは、明治維新直後の1869年のことだった²⁾。その後も、内務省や大蔵省の官僚らによって防貧・救貧政策の一つとして取り上げられたが、これが実行に移されるのは1912年を待たなければならない。日本で初めて公益質屋が開設されたのは、宮崎県南部に位置し、日向灘に面した南那珂郡の細田村（現：日南市）だった。当時、同村には漁業従事者が多く、漁獲高の変動によって収入が一定しないために高利貸を利用する者が増大し、一時は期限内納税者が一割にも満たない有様となった。これを問題視した村長は、地方改良運動の一環として村営質庫の開設を決定、村の基本財産5,000円を繰り入れて公益質屋を開き、低利貸付の途を開いている。非営利を謳っていたため、独立採算で経営を維持するのは決して容易ではなかったが、曲がりなりにも経営を軌道に乗せたこともあり、質屋公営の先駆的な事例として同時代の調査報告書などでしばしば取り上げられている〔大原社会問題所（1921）、p.245、東京市政調査会（1926）、pp.169-170、井関（1931）、p.280、社会局社会部

¹⁾ 『社会経済史学』第80巻第3号（2016）の小特集「パネル 近代日本の都市庶民金融——東京市芝区T質店の研究」を参照。

²⁾ 渋谷（1983）、p.3によれば、雑誌『開智』第5巻でバリの公益質屋が取り上げられたのが初見であるという。

(1933), pp.1-15)。

1912年に細田村村営質庫が設立されてから、しばらく公益質屋の新設は見られなかった。公益質屋増大の契機は、1919年に内務省地方局長が鹿児島県知事からの照会に対して、「市町村ニ於テ細民救済ノ為メ質屋ニ類スル業ヲ経営スルハ差支無之」旨を回答し、同時に各地方長官に対しても同趣旨の通牒を發したことに求められている〔渋谷(1983), p.11〕。この通牒に最も早い段階で応じたのが、東京府だった。表1に見られるように、公益質屋法の制定(1927年)以前に設立された全国37の公益質屋のうち、約40%に当たる15が東京府内に設立された。公益質屋法制定後は、他府県でも公益質屋が数多く新設されるものの、1935年時点

表1 年次別公益質屋の新設数(全国・東京府)

単位: 件

年	全国	うち東京府		
		東京府 社会事業協会	東京市設	計
1912	1			
1919	1	2		2
1920	1			
1921	4	1		1
1922	6			
1923	5			
1924	6	2	4	6
1925	7	2		2
1926	6	2	2	4
計	37	9	6	15

東京質屋組合利子調査研究委員会(1934), p.121, p.124, および東京府社会事業協会(1927), p.132より作成。

で見ても全国の公益質屋貸付額2,152万円のうち、東京府は約33万人(10.8%)・283万円(13.2%)を占めて最多だった〔渋谷ら(1982), p.608〕。公益質屋が時局匡救事業の一環として農村部で積極的に設立されたとはいえ、国内最大の都市である東京府のウエイトは決して小さくなかった。

東京府における公益質屋設立の嚆矢となったのが、1919年12月に開設された北豊島郡日暮里町の公益質舗武蔵屋である〔大原社会問題研究所(1921), pp.245-246〕。東京府から委託されて運営主体となった東京府社会事業協会(1917年設立)は、東京府知事を会長、同内務部長を副会長とする財団法人で〔東京市社会局(1921), p.67〕、1917年の大風水害、18年の米騒動などを背景に、社会事業を直営していた〔商工省商務局(1935), p.9〕。公営質舗武蔵屋の経営は、流質を1件も出さないほど順調だったため³⁾、1921年には下谷区万年町と本所区緑町にも第二・第三武蔵屋が開かれ、営業資金は2.2万円に上っている〔大原社会問題研究所(1922), p.145〕。この頃は、第一次世界大戦に伴う物価騰貴の下で都市に住む人びとの生活が圧迫されていたのに対し、質屋は流質物が取引原価の1.5倍から2倍もの高値で売れ、莫大な利益を挙げていた。東京府が公益質屋の設立を進めたのは、「窮余せる庶民階級の生活を緩和する一助」とすることが第一の目的だったと説明されている〔東京府社会事業協会(1927), p.131〕が、質屋設立を後押しするような経済環境にあったことも重要だった。

表2 1922年時点における六大都市の質屋

市	質屋数 (店)	貸出口数 (口)	貸出金額 (円)	一口当金額 (円)	一店舗当たり		人口一人当たり		貸付年利 (%)
					貸出口数 (口)	貸出金額 (円)	貸出口数 (口)	貸出金額 (円)	
東京	1,094	5,213,064	38,526,185	7.39	4,765	35,216	2.40	17.73	31
大阪	770	2,385,000	13,709,000	5.75	3,097	17,804	1.90	10.94	20
神戸	267	1,847,108	10,502,941	5.69	6,918	39,337	3.03	17.26	28
京都	373	901,063	3,593,237	3.99	2,416	9,633	1.52	6.08	25
名古屋	412	319,609	2,983,250	9.33	776	7,241	0.74	6.94	22
横浜	263	835,903	3,945,201	4.72	3,178	15,001	1.98	9.33	30

注: 横浜は1920年、名古屋は1923年の数値。

出所: 東京市統計課(1926) pp.11-12, p.78, 『大正九年国勢調査』より作成。

³⁾ 「公益質屋の新店開業」『東京朝日新聞』1921年2月6付夕刊。

表2には、東京府で先駆的に公益質屋が開設された背景を探るため、1922年時点の6大都市における営利質屋の状況を整理した。東京市は、6大都市の中で最も営利質屋数が多く、人口一人当たりの貸出金額と貸付年利も最大だった。東京における質屋市場の大きさと金利の高さが、公益質屋の設置が先駆的に積極化された背景にあったと考えられる。

ところで、東京府内で公益質屋が設置されはじめた矢先に発生したのが、1923年の関東大震災だった。この震災により、東京市内の営利質屋のうち約7割が焼失し、大部分が再起の見込みを立てられず、廃業する者が続出した⁴⁾。東京市内の質屋業者数は、1922年末の1,094件から23年末には440件にまで激減している〔東京市政調査会(1926), p.13〕。府下の公益質屋も下谷区の第二武蔵屋が全焼、日暮里町と本所区の第一・第三武蔵屋も倉庫以外を焼失した。それでも復興のために内務省社会局より公益質業経営助成金の交付を受け、公益質屋法が制定される1927年までに府内に合計9店舗が開設されている〔東京府社会事業協会(1927), p.132〕。これらは、利率を抑え、営利質屋では入質を拒絶されてしまうような大型家具等の嵩物類も受け入れるなどの工夫を行い、「可成りの成果を収め、質入者より非常に調法(ママ)がられて」いたとされている〔東京市政調査会(1926), pp.182-184〕。

加えて、東京府社会事業協会だけでなく、東京市もまた震災を契機に直営の公益質屋設置に乗り出し、震災善後会の寄付金15万円を利用して京橋、深川、本所、浅草、下谷の各区に応急の市営質屋を建設した。帝都復興費や内務省からの交付金を受けて事業を拡大し、公益質屋法が制定される1927年までに合計8ヶ所で店舗を設けている〔東京市社会局(1930), pp.47-48〕。東京市の狙いは、壊滅した営利質屋に代わり、人びとの生活再

建のために金融上の便宜を図るところにあった。大戦景気に伴う物価騰貴や、関東大震災を始めとする自然災害によって生活の維持に苦しむ人びとの救済を図ることが、東京における公益質屋設立の基本的な動機だった。

(2) 1927年公益質屋法制定以降

次に、1927年公益質屋法以後の貸付方法を確認しておこう⁵⁾。公益質屋は貧困層のための金融機関として構想されたが、利用資格に制限はなく、住所氏名の確かな者であれば誰でも利用できた。居所が定まらない者でも、住所氏名の確かな者の保証か、警察官の認可を得れば利用できた。初めて質入れする場合は、質物が盗品でないかを念入りに吟味するとともに、客の人柄も観察し、家賃の受取やガス・電気・水道料金の領収証などによって本人の住所氏名を確かめ、疑う余地がなければ備え付けの印鑑簿に印影を取り、品物と引き換えに金を貸した。営利質屋では、初見の顧客については申告のあった住所を実際に訪ねて居住の実態を確認するが、公益質屋では人手が少ないため、一定額以上の貸付の場合にのみ事後的に訪問調査を行っていた。貸出率は質物の時価70%以下とされ、貸出金額には一口当たり10円以内、一世帯当たり50円以内に制限された⁶⁾。利率は月1.25%で、上限金利が営利質屋の上限金利である月4%と比べれば低く抑えられている。流質期限は多くの営利質屋と同じく原則4ヶ月だが、流質品の売却によって利益が出た場合には、質主に交付するものとされた(流質物残余金交付制度)。非営利の質屋として利子を低く抑え、融資限度額を設けて過剰融資を防ぎ、流質によって必要以上の利益を稼ぎ出すことのないよう制度的な箍が嵌められていた。

こうした社会政策的な意図から、大部分の公益質屋の店舗は貧民が多く暮らす下町に置かれた。

⁴⁾ 「気を腐らして質屋さんの廃業」『東京朝日新聞』1923年12月1日付夕刊。

⁵⁾ 以下、貸付方法の詳細は商工省商務局(1935), p.11および東京市役所(1929), pp.3-7による。公益質屋法制定以前の方法は、地域や経営主体によって区々だった。詳細は渋谷(1983), p.14を参照。

⁶⁾ ただし、「不況の深刻化と共にかうした貸付制限を励行したのでは到底利用者の要求を充たし得るものではない」として、1930年8月からは一口20円一世帯100円に限度額が倍増されている〔岸田(1934), p.24〕。

表3 東京旧市域における公益・営利質屋の分布

単位：件、%

区	私営質屋件数	うち東京市商工名鑑登載数		公益質屋件数
		登録数	登載率	
深川	45	10	22.2	5
下谷	65	20	30.8	4
本所	64	21	32.8	4
浅草	83	30	36.1	3
芝	49	23	46.9	1
小石川	48	16	33.3	1
京橋	39	17	43.6	1
本郷	69	20	29.0	0
牛込	48	13	27.1	0
神田	41	14	34.1	0
四谷	27	10	37.0	0
麻布	25	10	40.0	0
日本橋	23	9	39.1	0
赤坂	13	5	38.5	0
麹町	11	6	54.5	0
計算	650	224	34.5	19

出所：東京市（1941）『第37回東京市年表（昭和14年）産業統計編』、東京市（1941）『第8回 東京市商工名鑑』より作成。

表3は、東京の旧市域における営利質屋と公益質屋の分布を示したものである。旧市域15区のうち、複数の公益質屋が置かれたのは深川・下谷・本所・浅草の4区だった。現在の台東区や江東区、墨田区に当たるエリアである。日本銀行調査局（1913）は、「市内ノ質屋中、浅草、下谷、本所等ノ方面ニハ、無資産又ハ薄資ノモノ頗ル多」と観察しており、下町には零細な営利質屋が多いと認識されていた⁷⁾。この点を確認するため、表3の右端には『東京市商工名鑑』に搭載された質業者の比率を掲げた。『東京市商工名鑑』は、営業収益税または公称資本金が一定額を超えていなければ登載されないため、登載率は規模の大きな質屋比率の代理指標として利用できる。これによると、旧市域の平均登載率34.5%に対し、下町の4区は浅草区を除いてこれを下回っており、特に5件の公益質屋が立地する深川区は22.2%と最も低かった。貧困層のための公益質屋は、同じく貧困層を

顧客とする零細質屋が数多く存在する地域に集中的に設置されたのである。このことは、下町における営利質屋と公益質屋との競合関係が生じていた可能性を推測させる。そこで、以下では複数の公益質屋が存在した上記4区を便宜的に「下町4区」と呼び、この地域における公益質屋と営利質屋の展開を対比させつつ検討してみたい。

2 下町4区における規模とシェア

まずは、下町4区における営利質屋と公益質屋の規模を確認しておこう。図1は、下町4区に存在した営利質屋と公益質屋の一店舗当たりの新規貸付口数・同金額を、1927年から37年までの10年間について比較しつつ示したものである。公益質屋法が制定された1927年時点で、この地域の公益質屋は一店舗当たり1万1,150口、4万9,613円を貸し付けていたのに対し、営利質屋は同6,033口、3万2,370円と小規模だった。下町4区の公益質屋は、行政からの補助や寄附、低利融資などの支援を受けていたこともあり、営利質屋よりも豊富な資本を有し、一店舗当たりで見ればより大規模に事業を展開していた。さらに、両者の格差は恐慌下で一度は縮小するものの、37年にかけて再び拡大し、1927年時点で公益質屋の口数は営利質屋の1.8倍・貸付額は1.5倍だったのに対し、37年にはそれぞれ2.6倍、2.5倍となっていた。公益質屋は一店舗当たりの規模をさらに大きくしつつあり、営利質屋との格差は拡大する傾向にあった。

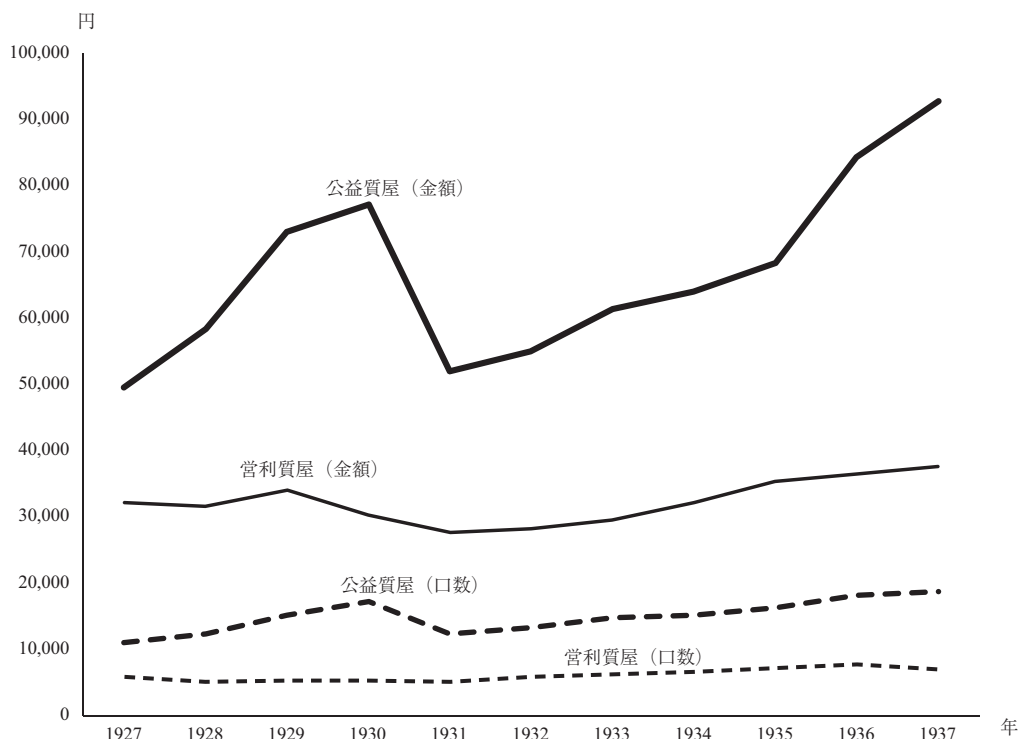
次に、両者の客層を検討してみよう。貧困対策として設置された公益質屋は、当初の狙い通り貧しい人びとを中心に利用されたのだろうか。この点を吟味するために作成したのが、表4である。これによると、公益質屋の貸付口数は1-3円未満の零細な質草を持ち込む層に約3分の1が集中しており、営利質屋のボリュームゾーン（5-10円未満）よりも低かった。顧客の数で見れば、公益質屋は価値の低い質草しか持たない低所得層を営利質屋以上に重要な基盤としていたと言えよう。ただ

⁷⁾ なお、『東京市統計年表』を利用して東京市内の営利質屋に関する検討を行った杉山伸也は、大戦前の利益金を見ると麹町区に次いで下谷区が最も多く、ここで引用した日銀の観察に対して「この段階でそのように断定することはむずかしい」とコメントしている〔杉山（2014）、p.24〕。

し、金額ベースで見ると事情は異なる。営利質屋では10-20円未満の層で貸付金額が最大となっているのに対し、公益質屋ではそれより一つ上の20-50円未満に25.2%が集中しており、50-100円未満、100円以上を含めれば、36.5%にも達してい

た。公営質屋の収益の基盤としては、高価な質草を持ち込む顧客の存在も無また、無視しえぬ重要性を有していた。

ただし、表4は1927年の公益質屋法によってさまざまな規制が加えられる以前の段階の数値に基



出所：『東京市統計年表』各年より作成。

図1 公益・営利質屋の1店舗当たり新規貸出額の年次別比較

表4 公益質屋と営利質屋の貸付金額別口数・金額

一口当たり貸付額	公益質屋				営利質屋			
	口数		金額		口数		金額	
	(口)	(%)	(円)	(%)	(口)	(%)	(円)	(%)
1円未満	3,333	6.7	1,997	0.6	159,880	8.4	106,356	0.7
1-3円未満	16,235	32.7	27,657	8.5	430,073	22.6	799,619	4.9
3-5円未満	9,707	19.5	33,738	10.3	404,390	21.3	1,504,721	9.3
5-10円未満	10,379	20.9	64,510	19.7	444,402	23.4	2,992,263	18.5
10-20円未満	6,445	13.0	79,834	24.4	287,719	15.1	3,782,691	23.4
20-50円未満	3,036	6.1	82,463	25.2	130,493	6.9	3,489,894	21.6
50-100円未満	488	1.0	28,992	8.9	34,873	1.8	2,125,470	13.1
100円以上	61	0.1	7,720	2.4	9,464	0.5	1,386,495	8.6
計	49,684	100.0	326,911	100.0	1,901,294	100.0	16,187,509	100.0

出所：東京市統計課（1926）p.36, 82, 92より作成。

づいている。そこで、この後の推移を見るために、新規貸付額の一口当たり金額を営利質屋と公益質屋を対比して示したのが表5である。この表によると、当初は公益質屋の方が営利質屋よりも一口当たり金額が35-64銭ほど低く、相対的に価値の低い質草を持ち込む低所得層を主たる顧客としていた。しかし、1932年から両者の差は縮小し、36・37年にはかえって公益質屋の方が一口当

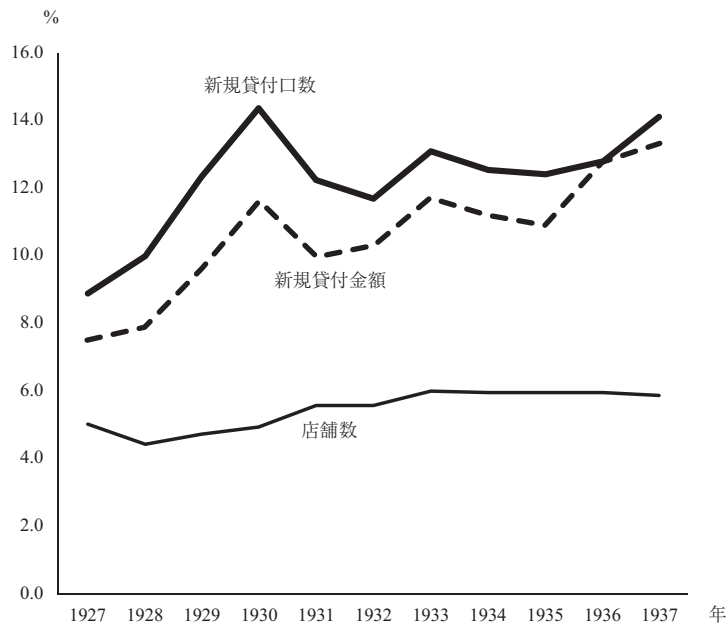
たり貸付額は大きくなっていった。前述の通り、公益質屋の利用資格には何ら制限はなく、所得の高い者でも利用できた。質草の単価が高ければ数%の金利差でも金利負担の絶対額は大きく異なるため、値の張る質草を持つ顧客がより金利の低い公益質屋を選ぶのはごく自然なことである。公益質屋の認知が進むにつれて、高価な質草を持つ貧困層以外の人びとも利用することが多くなり、一口当たりの貸付額という点から見れば、営利質屋との間に余り大きな違いは見られなくなっていた。公益質屋が貧困層を顧客とすることで営利質屋と住み分けるという関係は、下町4区では次第に弱まりつつあった。

実際、東京質屋組合が作成した調査資料では、「公益質屋利用者が既に無産階級より中流階級者に移りつつあると云ふ事実を見るのであり、現在の公益質屋が真に無産者の為に社会的施設として完全なる使命を果たしつつあるや否やと云ふ点を多分に疑問視せざるを得ぬ」と述べられている〔東京質屋組合利子調査研究委員会（1934）、pp.131-132〕。営利質屋の団体である東京質屋組合

表5 公益・営利質屋の一口当たり新規貸付額の年次別比較

年	公益質屋 (A)	営利質屋 (B)	差額 (A) - (B)
1927	4.45	4.80	-0.35
1928	4.69	5.17	-0.48
1929	4.77	5.40	-0.64
1930	4.46	4.96	-0.51
1931	4.17	4.74	-0.57
1932	4.11	4.33	-0.22
1933	4.15	4.19	-0.04
1934	4.18	4.29	-0.10
1935	4.18	4.31	-0.13
1936	4.62	4.31	0.32
1937	4.92	4.82	0.10

出所：『東京市統計年表』各年より作成。



出所：『東京市統計年表』各年より作成。

図2 下町4区の質屋市場における公益質屋のシェア推移

が、競争相手の公益質屋を強く批判する傾向があることを割り引いても、公益質屋の客層がより上層に移行しつつあった可能性は否定しえない。東京質屋組合は、公益質屋を民業圧迫であるとして、次のように批判する。「国家的社会公共事業としての公益質屋は（中略）、凡ての点に於て極めて有利な立場に置かれ、民営質屋としては到底これに対抗し得ないのであつて、其の圧迫は当然顕著となり、民営質屋の進路を阻むのみならず、頽廢の余儀なきに立至らしむるものである」〔東京質屋組合利子調査研究委員会（1934）、p.106〕。競争を強めていた公益質屋に対し、営利質屋が強い危機感を持っていたことがうかがえよう。

そこで、営利質屋と公益質屋が鋭く競合していたと思われる下町4区において、公益質屋が民営質屋に対してどの程度の顧客を奪っていたのかを検証してみよう。図2は、下町4区における質屋の新規貸付額に占める公益質屋のシェアを見たものである。これによると、公益質屋のシェアは、口数ベースでは1930年（14.4%）、金額ベースでは1937年（13.3%）にピークがあった。戦間期に設立された公益質屋は、店舗数で見れば5-6%に過ぎなかったにもかかわらず、下町の質屋市場では1割以上のシェアを獲得していたのである。決して無視できる比率ではないと言えよう。

とはいえ、営利質屋のシェアは依然として8割以上を占めており、東京質屋協同組合が云うように「頽廢の余儀なきに立至」っているとまでは必ずしも言えない。むしろ、公益質屋に与えられた数々の優遇策にもかかわらず、営利質屋が一定のシェアを粘り強く維持していると見ることもできる。公益質屋という低利かつ非営利のマイクロ・ファイナンスの供給機関の設立によって、営利質屋が直ちに駆逐されることはなかったのである。次節では、かかる市場の特徴を踏まえた上で、公益質屋と営利質屋の経営の内実に立ち入ってより詳細に両者の異同と関係性を検討してみたい。

II 公益質屋の経営と限界

1 経営構造

表6は、営利質屋（旧市部・下町4区）と公益質屋の営業費と損益を比較しつつ示したものである。公益質屋と営利質屋が共通のフォーマットで調査されたものではないため厳密な比較はできないが、相対的な差異を確認することは許されよう。まず、下町4区の営利質屋を見ると、旧市部全体と比較して支払い利子額の占める比率が高くなっていることが分かる。下町4区では零細な営利質屋が多かったため、外部資本に依存する度合いが高かったのだろう。また、下町4区の広告費の多さは、旧市部全体と比較した競争の激しさをうかがわせる。こうした下町4区のコスト高は基本的には従業者費の節約によってカバーされており、利子収入の絶対額は少ないにもかかわらず、労賃一円当たりの利子収入額（表中最下段のC/A）は旧市域全体よりもわずかに高かった。下町4区では、家族労働力を最大限利用する小規模経営が多かったゆえに、見かけ上の労働生産性が高くなっていたと考えられる。

一方、公益質屋については構成が大きく異なる

表6 営利質屋と公益質屋の1店舗当たり営業費構成比較

	営利質屋（1932年11月現在）				公益質屋（1932年12月現在）	
	旧市部		下町4区		円	%
	円	%	円	%		
地代・賃借料	221	7.0	231	7.6	-	-
火災保険料	135	4.3	167	5.5	-	-
広告費	117	3.7	133	4.4	-	-
租税公課	328	10.3	262	8.7	-	-
支払い利子	717	22.6	828	27.4	794	11.2
従業者費（A）	925	29.2	775	25.7	2,353	33.1
その他（物材費）	642	20.2	544	18.0	1,882	26.5
被徴収損失額	87	2.7	80	2.7	24	0.3
流質損害額	-	-	-	-	2,059	29.0
計（B）	3,171	100.0	3,019	100.0	7,111	100.0
利子収入（C）	4,955		4,205		4,002	
損益（C）-（B）	1,783		1,186		-3,109	
（C）/（A）	5.36		5.43		1.70	

出所：東京質屋組合利子調査研究委員会（1934）、p.131、および「営業費表」より作成。

り、表中の「その他（物材費）」に広告費などが含まれていると思われる、営利質屋と単純に比較することはできない。それでも与えられたデータからは、営利質屋の相対的な支払い利子負担の軽さと、従業者費の大きさが読み取れる。支払い利子負担の軽さは、公益質屋として補助や低利融資などの公的バックアップを受けられたことによるものであろう。従業者費の大きさは、基本的に公益質屋の職員は公務員に準じた待遇を受けるため、丁稚奉公の若年労働者を利用できた営利質屋と比べて、どうしても人件費が高くなったことによると考えられる。また、公益質屋の利子収入額は、営利質屋と比較して10-20%ほど少ない。前節で触れたように、一店舗当たりの規模は営利質屋の方が大きかったはずだが、公益質屋の貸付金利は

低利に抑えられていたため、利子収入額は少額に留まっていた。そのため、労賃一円当たりの利子収入額（表中（C）/（A））を見ると、公益質屋のそれは営利質屋の3分の1程度に留まっている。非営利である公益質屋の労働生産性は、営利質屋と比較して相当に低かったと言わねばならない。

次に損益を見ると、営利質屋が下町4区でも1,000円以上の利益を出しているのに対して、公益質屋は3,000円以上の赤字を出していた。これは、従業者費の高さもさることながら、営利質屋では計上されていない「流質損害額」によるところが大きい⁸⁾。公益質屋では、返済のない契約の質草を売り払う流質において安く買ったたかれたのか、大きな損失を出していた。営利質屋においても、流質品を売却した場合、常にその代金が元

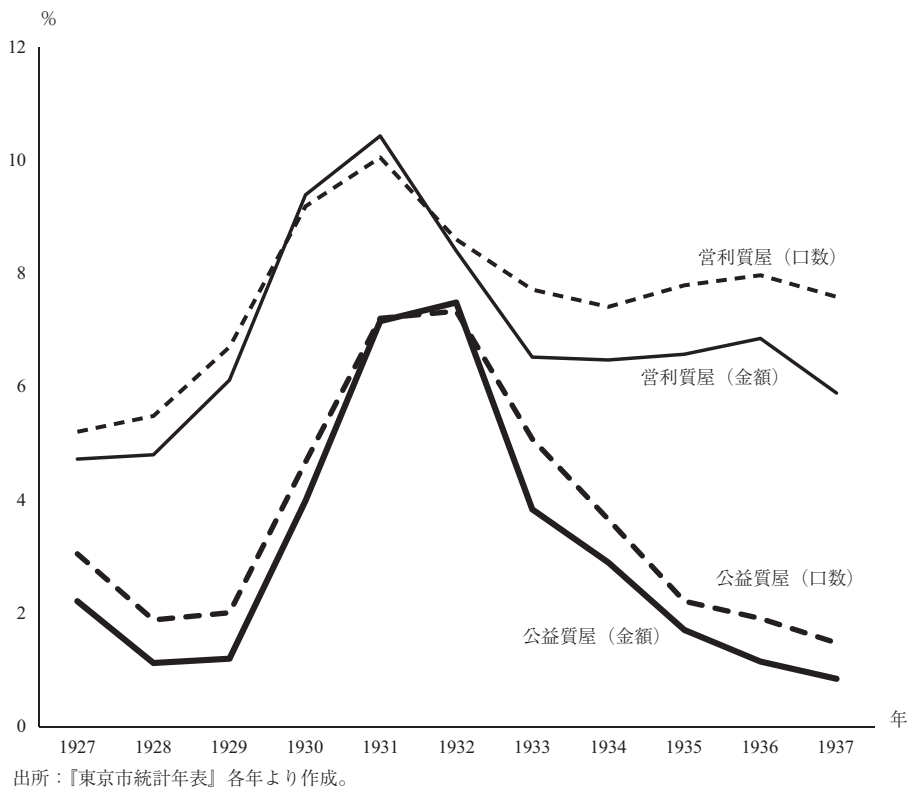


図3 下町4区の公益質屋と営利質屋の流質率推移

⁸⁾ 表6では営利質屋の流質損害額は計上されていないが、東京質屋組合利子調査研究委員会（1934）pp.432-434では、営利質屋一店舗当たりの流質損害額を277円と報告しており、公益質屋と比較すれば格段に少なかった。

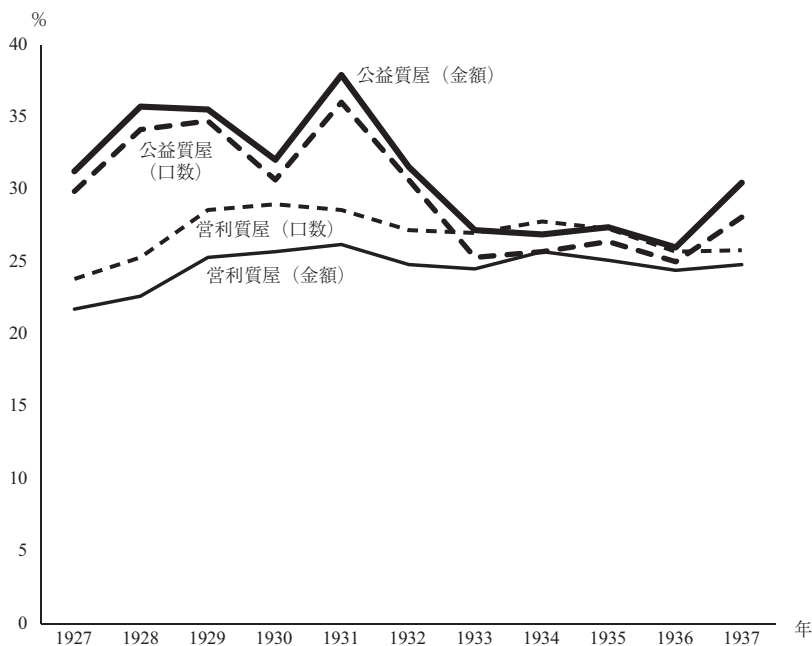
利金を償うわけではなく、質草を売っても元利金を回収することができない場合が少なくない。そこで生じる欠損が「流質損害額」である。

前述したように、質草が流されるまでの期間は、最後の元利金の支払いから4ヶ月以上というのが営利・公益質屋ともに原則だった。とはいえ、流質期を延期することは、公益・営利ともに珍しくなかった。特に営利質屋では、得意先に対して営業競争上の理由から流質期を引き伸ばすことが多々あったという〔犀川(1931), p.123〕。質屋と顧客との関係次第で、流質期は柔軟に調整することが可能だった。

流質期をいつにするかという問題は、質屋にとって死活的な重要性を有している。小笠原(1913), pp.69-71によると、一般に顧客は質草を高く評価してくれる質屋を好み、「流期の長短の如きは寧ろ第二のものとするの風」があり、「争ひて質物価格の高き店舗に来集するを常」としてい

た。そのため、質屋としても「質価を高くして以て流期を短縮し資本の運転を頻繁に」することを心がけていたという。流期を短縮すれば、資本回転速度が上がり、効率的に資金を運用できただけでなく、流行の変化による価格変動リスクや、火事や地震などによって質物を失う災害リスクも回避できる。早々に流質すれば客に忌避されるという別のリスクもあったが、「絶えず流質に新奇なる物を供給し得、曾て質物価格の変動の為に蒙る損害を免れしめ、且つ質物に流行を趨ふの機を与へしむ」という点で、早期の流質は質屋にとって大きなメリットがあった。

では、営利質屋と比較して、多額の損害を出していた公益質屋の流質にはどのような特徴が見られたのだろうか。図3は、下町4区の公益質屋と営利質屋における流質率⁹⁾の推移を掲げたものである。これによると、公益質屋は一貫して営利質屋よりも流質率が低かった。恐慌下の1930-32年に



出所：『東京市統計年表』各年より作成。

図4 下町4区の公益質屋と営利質屋の次年度繰越率推移

⁹⁾ ここで言う流質率は、前年度繰越と当年度新規貸付の合計に対して流質された口数ないし金額の比率を意味している。

は両者とも流質率を上げているが、33年以降の公益質屋は流質率をかなり抑制しており、景気回復がある程度進んだ1935年以降になると2%以下で推移していた。下町4区の公益質屋はなるべく質草を流さない方針を採っていたことは確かだが、その理由を直接説明する史料は見られない。公益質屋制度の実態から低い流質率の要因を推測すると、①流質物残余金交付制度によって公益質屋における流質の売却益は顧客に還元されてしまうから、経営を考えれば流質売却益を稼ぎ出すインセンティブは弱くなる、②短期間での流質は世評の悪化を招きかねない、③1931年には流質物処分の合理化のために東京市設質屋中央倉庫が新設されており〔岸(1934), p.23〕、各公益質屋の収容力向上によって質草を流さず保管することが可能になっていた、という3点を挙げられるだろう。

とはいえ、流質を出さないとすれば、経営を維持するためには顧客に対して強く返済を求めざるをえない。図4は、公益質屋と営利質屋のそれぞれの貸付のうち、返済が次年度へ繰り延べられた契約の比率を示している。これによると、1931年までの公益質屋は、営利質屋と比べて明らかに繰延率が高く、流質を回避していたがゆえに返済が長期化する傾向にあった。しかし、1933年以降は公益質屋の繰延率が低下し、営利質屋とほぼ同水準となっている。公益質屋は流質を抑制していたにもかかわらず、翌年度への繰越を減らす、つまり年度内での回収率を高めていたのである。公益質屋は、債権を回収する上で、質草を売却処分(流質)するよりも、債務者に強く働きかけ、流質前の返済を促していたのであろう。日本最初の公益質屋である細田村公益質庫では、「飽く迄入質者の利益を計ることに重点を置いた」ため、流質期限前には必ず使丁に入質者の家を巡回させ、注意を喚起して流質を免れるよう促していたという〔社会局(1933), p.13〕。漁村の事例から直ちに東京のような大都市の実態を類推することはできないが、社会政策的金融機関としての公益質屋には、流質物残余金交付制度ゆえに流質物の売却益で損失を補填するには限界があり、顧客に対して強く回収を求めなければならなかった。そのこと

は、顧客にとっては流質の忘失を防げるという点では重宝である面もあり、世評の悪化を防ぐ意味も持ったと考えられる。だが、経営的には回収強化のための人件費を増大させて収益を圧迫していた可能性も否定できないだろう。

2 公益質屋の限界

ここまでは、主として統計上の数値に基づいて検討を行ってきた。その結果、公益質屋は営利質屋と比較して規模が大きく、特に下町4区では地域の質屋市場の中で一定のシェアを占めていたものの、その経営には大きな困難が孕まれていたことが確認された。最後に、本項では、質屋関係の記述史料から、ここまでの検討の妥当性を吟味しておきたい。

当時の質屋に関する史料を読むと、公益質屋がいくつかの困難に直面していたことがうかがえる。その第一が、広告宣伝の限界である。戦間期には、公益質屋が宣伝広告で露骨に自らの低利性を強調すると、営利質屋からしばしば苦情が入ったという。公益質屋の担当職員は、「ビラニ利子ヲ書カナイデ呉レトカ、湯屋ニ広告ヲシナイデ呉レトカ、色々ノ陳情ガアツタリシテ、営利質屋ノ方デハ、公益質屋ニ対シテ非常ナ神經過敏ニナツテ居ル訳デ、自然公益質屋ノ存在ヤ利子ノ有利ナ点ヲシラレナイ場合ガ相当アリマス」と嘆いている〔商工省商務局(1935), p.19〕。この職員は、公益質屋がその有利性にもかかわらずシェアを十分に伸ばせなかったのは、営利質屋の公益質屋に対する「神經過敏」によって十分な広告宣伝を実施できなかったためであると認識していた。民業圧迫との批判を回避するため、公益質屋の側には営利質屋への配慮が必要だった。

第二に、営業時間の問題である。当初、公益質屋の営業時間は、夜間の来店に応じるために午後1時から10時までとされていた。しかし、これでは午前中に利用できず、当日の仕入れ資金を借りに来る小商人などにとっては極めて不便だった。また、夜10時までの勤務は職員の健康保持の観点からも問題があるとして、開店時間を夏は午前8時から午後7時30分まで、冬は午前9時から午後7

時までに変更している。しかし、今度は顧客が夜間に返済するのが難しくなる。質屋の中でも公益質屋は、貧困層向けという認識があったためか、人目をはばかって夜間の利用が好まれる傾向があった。京都市社会課の調査によると、公益質屋の利用者は「顔がさす」という「一種の面子感」に支配され、最寄り公益質屋を利用せず、意識的に遠隔地の店舗へ通っていたという〔京都市社会課（1939）、p.10〕。質屋利用者の中でも特に公益質屋は、利用していることをほかに知られたくないという心理が強く働き、人目につかない夜間来店店のニーズが存在したのである。したがって、6-7月の日の長い時分には、まだ明るいうちに店を閉めてしまう公益質屋は、利用者にとって明らかに不便だった。

一方、多くの営利質屋はほとんど24時間営業に近い状態だった。1916年に生まれ、旧制中学卒業後に質屋に奉公した田戸亀男は、「質屋の商売は朝八時頃から明け方の四時頃までお客が来る。あんまり眠いもんだから、蔵の中で居眠りが出てしまう」と振り返っている〔小浜（2000）、p.76〕。店は基本的には夜通しで開いており、人目につかないよう深夜に来店する者も少なくなかった。営業時間の問題は、営利質屋と比べて公益質屋が使いにくい一つの大きな要因だった。

この点は、第三に、渋谷隆一の公益質屋における「官僚的運営の欠陥」〔渋谷（1983）、p.38〕という指摘とも重なるだろう。戦後に公益質屋経営を振り返ったある担当者は、「結局役人の番頭だから、やはり利用者としても窮屈」だったとして、次のように述べている。「公益質屋は規則づくめで金を貸すからいろいろ条件がむずかしいが、民間の質屋は親しみもあるし、借りる人は払う時の利子そのものよりは貸りる（ママ）時に多額の金を借りたがる、これが利用者の心理だが、公益質屋はなかなか条件がやかましくて、評価に対して何掛以上しか貸してはならぬというようなことがあるが、民間の方はその点が緩やかで、事情によつては十円のものも十五円貸すこともある。また

親の病気に間に合わないというような場合には、相当お金を貸すといったような便宜を計つておるような関係がある」〔大蔵省金融制度調査会（1948）、pp.139-140〕。さまざまな優遇措置を与えられ、経営規模も大きかったにもかかわらず、公益質屋が一定以上のシェアを獲得できなかったのは、開店時間を含めた運営における柔軟性の欠如が一因だった。

第四に、公益質屋における職員の不正問題である。1933年2月、東京市設の公益質屋で20万円以上の欠損を出す汚職事件が発覚した¹⁰⁾。その手法は、「幽霊質草」あるいは「空質」と呼ばれるものだった¹¹⁾。入質があったかのように装って職員が架空の人名・質草を帳簿に書き込み、現金を不正に詐取する手法である。質草は影も形もない「幽霊」のようなもので、この不正を発見するにはすべての質草を蔵から出して帳簿と一々対照しなければならず、検査には一週間から10日間もの時間がかかった。稀に検査が行われても、担当者にはほかの市営質屋の主任が多かったため、「同じ穴のむじな同士とて慣合ひでごま化し、この世話になつた御礼に調べられた質屋主任は調べについて来た主任を一夕御馳走するのが彼等仲間の徳義(?)となつて」いたと報じられている。

こうした不正は、職員の個人的な倫理意識の欠如というより、公益質屋制度が孕む構造的な問題を反映していた。公益質屋に対して批判的な東京質屋組合も、この汚職事件については、「その不始末が単に運用関係者そのものに帰せしむる事よりも一般質屋業態から見て、斯かる不正事件の萌芽を多分に蔵し民営質屋の支店制度発達にても思はしからざる等の点より見て一面首肯される可きものあるとす」〔東京質屋組合利子調査研究委員会（1934）、p.131〕と評している。ここで「民営質屋の支店制度」の不如意に言及されているように、質屋経営では支店を設置すると失敗することが多かった。本店からの適切なモニタリングが難しいにもかかわらず、経営者ではない被傭者に資金出納の権限を委譲すれば、モラル・ハザードが生じ

¹⁰⁾ 「市営質屋の大穴」『東京朝日新聞』1933年2月24日付朝刊。

¹¹⁾ 以下の不正に関する記述は、「いう霊質草で奇怪なカラクリ」『東京朝日新聞』1933年2月4日付夕刊による。

るのは無理からぬことである。公益質屋は、基本的には官庁に雇われた公務員が運営に当たるため、家族経営が主体の営利質屋と比較して多額の現金を預かる職員の統治は困難だった。不正防止のためのモニタリングの限界というガバナンス上の難点¹²⁾が、公益質屋制度の発達を阻む大きな要因の一つだった¹²⁾。

おわりに

戦間期の公益質屋は、公的支援を受けることで貸付利率を抑え、店舗の規模も相対的には大きかったにもかかわらず、営利質屋を駆逐してシェアを拡大することはできなかった。その要因は本文中で述べてきた通りなので繰り返さないが、こうした公益質屋の経営上の困難は、かえって営利質屋が根強く存続した要因を雄弁に物語っている。東京府芝区の営利質屋に関する聞き取り調査を行った三科仁伸は、取引期間が長期間にわたる利用客に対しては、質店と顧客の間の人格的關係に基づいて柔軟な対応がなされていたと指摘しており〔三科（2016），p.279〕、杉山伸也も「最適資本規模が2-3万円と小さく、しかも専門的な技術や知識を不可欠とするという質屋業態の特異性ゆえに、質屋業は地域住民密着型の金融機関として存在しつづけることが可能であった」と評価している〔杉山（2014），p.24〕。概括的に言えば、公益質屋は営利質屋が持つ柔軟性や地域密着性を持てなかったが故に、十分に成長することができなかったのである。

ただし、現時点から振り返ると、仮に下町4区のような限られたエリアであっても、営利質屋と競争しながら10%以上のシェアを一時的にはあれ占有できた公益質屋は、非営利の公営マイクロ・ファイナンスとしては成功した部類に属するかもしれない。少なくとも、第一次サラ金パニックといわれた1970年代に始められた自治体による貸付制度がごく小規模なものにとどまり、消費者金融

各社から歯牙にもかけられなかったことを考えれば、戦間期の公益質屋はよく健闘したとも評価できる。民業圧迫、融資額の総量規制、上限金利の設定など、公益質屋をめぐるいくつかの論点は、戦後の消費者金融にかかわる議論を多くの部分で先取りしていた。感染症拡大のような突発的な非常事態が生じた際、家計の欠損を補う方策として融資を主とせざるをえないような今日の財政状況の下において、公益質屋をめぐる歴史は依然としてアクチュアルな意義を有しているように思われる。

参考文献

- 大蔵省金融制度調査会（1948）『中小金融の現状 第2編』。
- 岡部造史（2019）「19世紀フランスの公益質屋制度——その福祉としての役割をめぐって」、『歴史学研究』No.986。
- 小笠原繁夫（1913）『最新質屋之研究』良明堂書店。
- 岸田菊伴（1934）『大東京市の社会施設』現代パンフレット通信社。
- 京都市社会課（1939）『公益質屋の利用状況其他に関する調査』。
- 小島庸平（2015a）「都市家計によるリスク対応と資金貸借」加瀬和俊編『戦間期日本の家計消費——世帯の対応とその限界』東京大学社会科学研究所。
- （2015b）「戦前日本の都市家計に対する小口信用資金の供給主体——1930年代の東京市を中心に」、『経済学論集』80（1・2合併号）。
- （2019）「戦後における消費者金融の展開——金融技術・家計・ジェンダーの視点から」、『歴史と経済』、第61巻第1号。
- （2020）『大恐慌期における日本農村社会の再編成——労働・金融・土地とセイフティネット』ナカニシヤ出版。
- 渋谷隆一・鈴木亀二・石山昭次郎（1982）『日本の質屋』早稲田大学出版部。
- 渋谷隆一（1983）『公益質屋制度の導入と展開』国際連合大学。
- 時事新報社経済部（1931）『小口金融の利用法』春陽堂。
- 社会局（1933）『公益質屋の実例』。
- 商工省商務局（1935）『公益質屋金融特ニ東京府社会事業協会経営公益質屋ノ実情ニ就テ』。
- 杉山伸也（2014）「戦前期東京における質屋業の統計的分析」『社会経済史学』第80巻第3号。
- 東京質屋組合利子調査研究委員会（1934）『質屋利子の

¹²⁾ 公益質屋の不正事件として確認できたのは上で触れた1933年2月の1件のみだったが、「情実貸しというか、役所の役人に余計貸したり、顔を知っているので利子を安くしたり……」という形での不正行為は、しばしば見受けられたという〔大蔵省金融制度調査会（1948），p.141〕。

- 研究』。
- 東京市社会局（1921）『東京市内細民の入質に関する調査』。
- 東京市役所（1929）『市設質屋案内』。
- 東京府社会事業協会（1927）『東京府社会事業協会一覧——創立十年記念』東京府社会事業協会。
- 日本銀行調査局（1913）「質屋ニ関スル調査」（日本銀行調査局（1961）『日本金融史史料』明治大正編，第25巻所収）。
- 藤野 恵（1927）「公益質屋法に就て」『斯民』第22巻第5号，1927。
- 三科仁伸（2016）「近代日本の都市庶民金融——学生利用の実態とオーラル・ヒストリーからの検討」、『近代日本研究』，第33巻。
- 横山源之助（1899 = 1949）『日本の下層社会』岩波文庫。

（こじま・ようへい）

The Historical Transition of Micro Finance Providers: Focusing on the Public Pawnshop in Interwar Tokyo

KOJIMA Yohei*

Abstract

This paper examines the public pawnshops in pre-war Japan, which were founded as microfinance institutions with social policy intentions. Because most of the public pawnshops were distributed in rural areas, little consideration has been given to their development in urban areas. However, Tokyo Prefecture had been the most proactive in establishing public pawnshops and has a market share that cannot be ignored. In Tokyo City, the public pawnshops were mainly founded particularly in the Fukagawa, Shitaya, Honjo, and Asakusa wards, and the poor living in these downtown areas were assumed to be the main customers of these pawnshops. Although the large scale of the public pawnshops made ordinary pawnshops complain of a squeeze on private sector, the public pawnshops had several problems. They had to pay large labor costs, been strictly regulated to forfeit a pawn, and confronted with the hardship in monitoring staffs' misconduct. Therefore, for the ordinary pawnshops that offered more flexible loans, there were still room for competition with public pawnshops. Nevertheless, it can be argued that the public pawnshop in the downtown areas accounted for more than 10% of the market share, and it played some significance in alleviating the liquidity constraints of the poor on the basis of public support.

Keywords : Pawnshop, Public Pawnshop, Micro Finance

* Associate Professor, The University of Tokyo