

# サッチャリズムの後遺症\*

ービッグバン後の金融排除ー

寺 地 孝 之

## I はじめに

1970年代までのイギリス経済は、いわゆる「英国病」に苦しんでいたが、サッチャー政権（Thatcher, M：1979～90年）の登場により、今日の安定的成長へと至る足がかりをつくった。しかし、その「サッチャリズム（Thatcherism）」と呼ばれる政策は、たしかに成長率の回復や財政の健全化には成功したが、一方で国際収支を悪化させ、失業率を増大させた。この結果、イギリスでは、全世帯にしめる低所得世帯の割合が過去20年間で大きく増大している。

また、サッチャー政権下で1986年以降に進められたいわゆるビッグバンは、銀行業と証券業を巻き込んだ金融システムの再編をもたらした。その結果、1980年代には、4大金融グループを中心に経営基盤の強化、取引層の拡大、経営効率化を目指した合併と買収が相次いだ。さらに90年代に入ると、4大金融グループは、国際的な投資銀行業務に見切りをつけて商業銀行業務へ特化を始め、とくにリテール・バンキングの分野へと経営資源を集中させるようになった。

このような低所得層の増大と4大金融グループを中心とする寡占的なりテ

---

\*）本稿は、平成13年度近畿郵政局特別委託研究『岐路に立つ郵便貯金』、および貯蓄経済研究センター主催の「金融システム研究会」における筆者個人の研究成果を利用している。

ール・バンキングとが結びついた結果、現在イギリスでは、サッチャリズムの後遺症とも言うべき「金融排除 (Financial Exclusion)」の問題が発生している。すなわち、イギリスでは、約150万世帯、200万人の成人が、銀行口座の開設をはじめとする一切の基本的な金融サービスを利用していない。その結果、彼らは、預金や貸付はおろか、預金口座を通じた公共料金の引き落としや補助金の受け取りすらできない状態にある。

一方、わが国においては、「平成不況」がますます深刻化し、失業率は今や6%へと近づきつつある。そうした状況の下で、わが国金融システムは日本版ビッグバンを経て、やはり銀行業のみならず証券業、保険業をも巻き込んで4大金融グループを中心とする寡占的なシステムに収斂し、さらにいっそうの合理化、効率化を進めつつあり、くしくも1980年代以降のイギリスにきわめて類似した状況を呈し始めていると言えよう。そして、こうした合理化や効率化のために店舗の統廃合や各種サービスの有料化が行われれば、いわゆる「商売にならない顧客層」、すなわち中小・零細企業や小口預金しか持たない家計のような弱者の切り捨てが生じかねない可能性がある。

本稿は、以上のような問題意識に基づいて、ビッグバン以後にイギリスで発生した金融排除の形成過程と現状、およびそれに対する当局の取り組みを明らかにし、さらに同様の問題がわが国においても発生する可能性について検討することを目的としている。

## II 金融排除の背景

### 1. サッチャリズムと社会排除の発生

小泉政権による「構造改革」を1980年代のイギリスにおけるサッチャー政権 (Thatcher, M: 1979~90年) による政策になぞらえるむきがある。もちろん根本的に、現下の日本経済はデフレ的な状況にあり、これに対して当時のイギリス経済は高インフレの状況にあったという点で大きな違いがあるため、デフレ下で財政規模の縮小を伴う構造改革を実施することについてはかなり危険であるとの指摘もある。しかしながらそれはともかくとして、ケイ

ンズ的な財政依存型の経済から脱却し、小さな政府をめざし、自助努力と自己責任を原則として自由競争の原理を導入し、民間の活力を利用しようという方向性は、たしかにサッチャーの政策と類似している面もある。

1970年代までのイギリス経済は、高インフレ、低成長、失業増加、収益性低下、投資減少等々に苦しんでいた。しかし、サッチャー政権の登場により、1980年代の半ば以降劇的な回復を示す。サッチャー政権は、①鉄鋼、石炭、自動車産業等における労使関係の見直しによる労働組合の弱体化、②当時としては先進的なコンピュータ関連を中心とした新技術による生産性の向上、③大規模プラントの閉鎖など効率の悪い生産要素の除去による生産性の向上、④公企業の規模の縮小による財政支出の削減等を実現していった。

これら一連のサッチャリズムと呼ばれる施策の結果、イギリスの実質国内総生産成長率は、80年のマイナス2.3%を底にして4.0%まで回復し、インフレ率も、1980年の18.0%から87年には3.7%に落ち着いた。また、財政収支も1979年の98億ポンドの赤字から、87年には30億ポンドの黒字に転換した。こうしてサッチャー政権は、イギリス経済をいわゆる「英国病」から回復させることに成功し、その後のメージャー政権 (Major, J.: 1990~97年)、ブレア政権 (Blair, T.: 1997年~) 下におけるイギリス経済の安定的成長へと至る足がかりをつくったのである。

しかし、「改革には痛みが伴う」というのは真実である。サッチャリズムは、たしかに成長率の回復や財政の健全化には成功したものの、一方で国際収支を悪化させ、失業率を増大させた。大型プラントの閉鎖などによって生産性を向上させるということは、当然それに相応する大量解雇が伴う。1970年代までのケインズ的な政策の下では、完全雇用を目指した財政政策に重点が置かれていたため、失業率はせいぜい5%ないしはそれ以下の水準が維持されていたが、80年代に入ると10%を越える高水準を示すようになった<sup>1)</sup>。

つまり、サッチャリズムにおける成功の鍵は、資本と労働の生産性向上にあったが、労働における生産性の向上とはすなわち、非効率な生産要素たる

1) 湯沢(1996)、254-60頁。

非熟練労働者の切り捨て以外の何ものでもなかった。その結果、今日のイギリス政府自身が認めるとおり、イギリスでは「過去20年間の間に、最低限度の生活を営んでいる多数の低所得層が、しだいに他の社会階層から分離されていった。低所得地域で暮らす人々は、繁栄と好機からは隔絶された<sup>2)</sup>」のである。イギリスでは一般に、平均所得の半分以下で暮らす人を低所得者として定義するが、低所得世帯が全世帯に占める割合は、1979年の10%程度から1996年には25%近くにまで膨れ上がった。実に全人口のうち4人に1人が低所得層に属しているのである。そして、彼らの中には、低所得であるがゆえに職業上の技術を身につける資金がなく、したがって職を得ることができず、職がないために低所得から抜け出せない、という悪循環に陥っているものが多い。こうした地域では、5人に2人以上が生活補助金 (means-tested benefits) に頼っているというのが現状である<sup>3)</sup>。また、低所得層で育つ子供については、富裕層で育つ子供に比べて良質な教育を受けにくく、したがって彼らが低所得層から脱却することはさらに困難となり、その結果、貧困が世代間で受け継がれてしまうという問題が、もともと階級社会と呼ばれていたイギリスにおいて、むしろ新たに生じている<sup>4)</sup>。

このように、生まれ育った環境のために最初から十分な教育を受けることができなかったり、就職の機会が奪われてしまうといったような状況、つまり社会的機会を平等に受けられず排除されてしまう状況を、たんに貧困 (poverty) と呼ぶのではなく、「社会排除 (Social Exclusion)」と呼ぶ。すなわち社会排除とは、「失業、スキル不足、低所得、貧しい住宅環境、犯罪率の高い地域環境、健康の阻害、貧困、家庭崩壊といったような諸々の問

2) Social Exclusion Unit (2001), p.7.

3) Department of Social Security (1999), p.1. 藤森(1999)、3~5頁。

4) かつて森嶋 (1977)・森嶋 (1978) は、Butler and Stokes (1974) の研究を援用しつつ、「イギリスは階級社会である」との定説を否定すべく、イギリス社会におけるホワイトカラー階層と労働者 (ブルーカラー) 階層との間の移動可能性が高いことを主張した。しかしこの分析は、イギリスが「英国病」の渦中にあった時代を対象にしていることと、労働者階層を熟練労働者と非熟練労働者に区分することなく1つの階層に納めていることのために、サッチャリズム以降のイギリス社会の状況には当てはまらなくなっているものと考えられる。

題が結合して、特定の人々や地域に悪影響を与えることを一言で言い表す<sup>5)</sup>」ための用語なのである。

社会排除に対処すべく、ブレア政権は「福祉から労働へ (Welfare to Work)」というスローガンを掲げ、その政策の中核に雇用確保を主たる内容とする「ニューディール (New Deal)」政策を置いた。ニューディール政策には1997年から2002年の6年間で総額46億5000万ポンドの予算が与えられ、若年失業者、長期失業者、片親世帯、身体障害者、低所得地域などに対して種々のプログラムが用意されている。そして、こうした政策によって、イギリスの失業率はブレア政権発足前の1996年における7.5%から大幅な改善を示し、2000年には3.6%にまで低下した。

ただし、複雑な要素が多様に絡み合い、しかも世代間を越えて受け継がれる可能性を持つ社会排除の問題が、失業率の改善だけで直ちに、しかも根本的に解決されるわけではない。そのためブレア政権は、政権発足直後の1997年12月に、社会排除の問題に対処する専門部局として内閣府の中に「社会排除防止局 (Social Exclusion Unit)」を開設した。この部局は、社会排除という各省庁に共通の問題を共同で解決するための支援組織であり、そのスタッフは各省庁からの出向者や社会排除問題に取り組んだ経験を持つ外部団体出身者で構成され、社会排除の解消に向けてさまざまなプロジェクトに取り組んでいる。

## 2. ビッグバン以降における4大銀行の変化

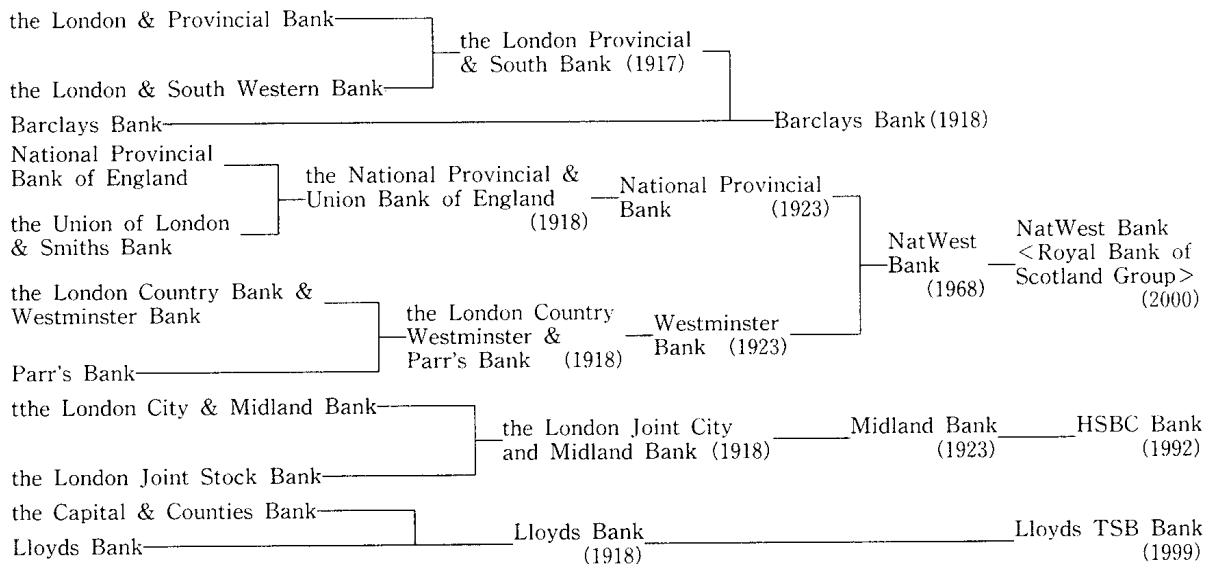
イギリスにおけるビッグバンとは、サッチャー政権下の1986年以降進められた証券市場改革のことを指す。その具体的な内容は、①証券売買委託手数料の自由化、②自己勘定で売買するジョバーと顧客の売買を仲介するブローカーとが分離されていた単一資格制度の廃止、③取引所会員への外部資本出資制限の撤廃、④競争的マーケットメーカー制の導入、⑤取引所内部取引か

5) イギリス社会排除防止局 (Social Exclusion Unit) のホームページ (<http://www.cabinet-office.gov.uk/seu/index/faqs.html>) から引用。

らスクリーン取引への移行などを内容とするものである。その結果、イギリスでは銀行業をも巻き込んだ証券業界の再編が起こった。

ただしイギリスでは、手形引受や為替取引などの銀行業務と証券の発行・流通業務を兼営するマーチャント・バンク (merchant bank) が古くから存在していることからわかるように、銀行と証券との間に日本のような垣根問題はもともとなかった<sup>6)</sup>。また、現在の4大銀行による各金融グループは、ビッグバン以前からすでに存在していたため (図1)、わが国のようにビッ

図1 Big Four の形成



(出所)

K. E. Born(1983), pp. 71-2. M. Collins(1988), pp. 78-9.

グバンそれ自体が大がかりな金融システムの再編をもたらすといったこともなかった。それにもかかわらず、1980年代以降の20年間においてイギリスでは金融機関の合併や買収が相次いだのであるが、これはむしろビッグバンなどよりもっと大きな枠組みで、サッチャリズム以来の市場経済重視型社会への移行や、さらには世界的な金融グローバル化の潮流によるところが大きかったといえよう。

イギリスにおける金融システムの再編について、ここではとくにロイズ

6) マーチャント・バンクの業務内容については、寺地(1998)を参照。

TSB銀行 (Lloyds TSB Bank)、ナットウエスト銀行 (NatWest Bank)、バークレイズ銀行 (Barclays Bank)、HSBC銀行 (HSBC Bank) からなる4大銀行についてみておこう。4大銀行の再編は、1990年代後半に入ってからとくに顕著になった。92年にHSBC銀行は、ミッドランド銀行 (Midland Bank) を吸収した。また、ロイズ銀行は、95年にチェルトナム・アンド・グロースター (Cheltenham & Gloucester ; C & G) を買収し、99年にはTSB銀行 (TSB Bank) と合併してロイズTSB銀行となった。さらに、2000年に、ロイヤル・バンク・オブ・スコットランド (Royal Bank of Scotland) が、ナットウエスト銀行 (NatWest Bank) をイギリス銀行史上最高の210億ポンドで買収し、傘下におさめた。

このような1990年代に入ってからからの4大銀行を中心とした再編劇の背景には、共通したひとつの特徴がある。すなわちそれは、商業銀行業務の中の、とりわけリテール業務への回帰である。ロイズTSB銀行は、投資銀行業務からはすでに撤退し、リテール業務において保険分野を中心にした商品の多角化を推進している。ナットウエスト銀行は、90年代後半に投資銀行部門の強化のために相次ぐ買収を実施したが、システムやスタッフの維持のために多額の投資が必要である一方、アメリカ系投資銀行の巨大化に伴って当該部門の相対的競争力が低下した。そのため97年に投資銀行業務から撤退し、リテールを中心とする商業銀行業務へ回帰することになった。バークレイズ銀行も、やはり97年に証券子会社の売却を決定した。HSBCは金融グループ全体では証券業や保険業をグローバルに展開しているが、HSBC銀行自体は投資銀行業務から撤退してリテールに特化し、旧ミッドランド銀行時代の経営危機から脱却することに成功した<sup>7)</sup>。

現在、欧州の銀行業界では、投資銀行業務における二極化が進行しているといえよう。1989年にモルガン・グレンフェル (Morgan Grenfell) を買収したドイツ銀行 (Deutsche Bank) や1995年にS・G・ウォーバーグ (S. G. Warburgs) を買収したスイス銀行 (Swiss Bank) などは、収益性の低下

7) 一木(2000)、134-7頁。

した伝統的な商業銀行業務にある程度見切りをつけ、投資銀行業務にビジネスチャンスを見いだそうとしている。しかし、投資銀行業務には高度なノウハウが必要であり、コストも莫大である。そのため、ビッグバン以降、世界的なプレーヤーを目指して国際化を図り投資銀行業務の拡大によって多角化を推進してきたイギリスの大手銀行はすべて、1990年代後半からその経営方針を転換してリテール業務への特化をめざし始めたのである<sup>8)</sup>。この点は、1990年前後のバブル崩壊まで国際化ないしは多角化を進めてきた銀行が、不良債権処理の問題もあって次々に国際業務を縮小し、やがて4大金融グループを中心に再編されていった日本の状況に類似しているといえよう。

いずれにせよ、イギリスの大手銀行は、「国際金融」の舞台から降りて国内の「地域金融」へと回帰してきたのである。あるいは、大手企業との取引を中心とする「投資銀行業務」から撤退し、商業銀行業務のしかもホールセールではなくリテールへ、すなわち「個人金融業務」へと回帰してきたのである。それが、イギリスにおける1980年代のビッグバン以降の銀行経営戦略のゴールであった。ところが、これら大手銀行がこぞって「地域金融」と「個人金融」の分野に回帰してきたとき、まさに金融排除が、社会排除の一要素として発生したのである。

### III 金融排除の現状

#### 1. 個人金融サービスの現状

まず、イギリスにおける個人向け銀行サービス市場の現状を、「クルックシャンク・レポート」に従って、当座預金口座 (current accounts)、貯蓄預金口座 (saving accounts)、個人ローン (personal loans) について概観しておこう<sup>9)</sup>。表1は、これら金融商品の金融機関別のシェアとハーフィンダ

8) Rogers (1999), pp.30-31.

9) 1998年11月に蔵相の諮問に基づいて設置された「銀行サービス調査委員会 (the Banking Review)」の答申としてまとめられた報告書であり、議長のクルックシャンク (Cruickshank, D.)の名前をとって一般に「クルックシャンク・レポート」と呼ばれている。D・クルックシャンク (2000)。



ール・ハーシュマン指数を示している。

表1 個人向け金融商品のシェア

	[%]		
	当座預金口座	貯蓄預金口座	個人ローン
4大銀行	68	19	46
その他銀行	13	5	13
住宅金融組合転換銀行	14	42	16
住宅金融組合	4	27	1
新規参入	—	1	5
その他	1	6	19
HHI	1330	710	910

(注) 1) 4大銀行：ロイズTSB銀行、ナットウエスト銀行、バークレイズ銀行、HSBCとそれらすべての子会社。

2) その他銀行：住宅金融組合からの転換銀行を除いて過去10年以上前に設立された銀行。

3) 住宅金融組合転換銀行：過去10年間で相互会社から銀行に転換した金融機関。

4) 住宅金融組合：相互会社形態である。

5) 新規参入：過去10年間に個人向け金融サービス分野に参入した金融機関。

6) その他：信用組合等。

7) HHI：ハーフィンダール・ハーシュマン指数 (Herfindahl Hirschman Index)

(出所) クルックシャンク(2000)、図4.1、4.10、4.19及び152、160、169頁から作成。

**当座預金口座**：当座預金口座の市場は寡占的である。ハーフィンダール・ハーシュマン指数は1330でかなり高い集中度を示しており、4大銀行が68%と非常に高いシェアを占めている。同報告書は、当座預金口座について、①当座預金の価格に相当する当座貸越の費用（手数料と金利）と金融機関の規模との間に有意な関係がない。②それにもかかわらず消費者は、当座預金口座の開設にあたって事前にほとんど選択をしていない。③また多くの消費者がいったん口座を開設すると長期にわたってその口座を維持し続ける傾向が

あることを挙げて、したがって結果的に消費者は、事前に銀行を選択すれば得られるであろう価格よりも高い価格を支払って当座預金を利用していると指摘している<sup>10)</sup>。

**貯蓄預金口座：**貯蓄預金口座のハーフィンダール指数は910である。4大銀行のシェアは19%で、当座預金勘定に比べると小さい。一方で、住宅金融組合からの転換銀行が42%、住宅金融組合が27%で、合計69%を占めており、この分野における両金融機関の伝統的な強みが示されている。貯蓄預金口座の価格にあたる預金金利については、規模が大きいほど価格が安くなる、すなわち金利が高くなるという傾向は見受けられない。また、調査の結果、「当該市場の商品数が増えてくるにつれて、金利が下落していることがわかった。これは多分、商品数が増えてくるにつれて、消費者の混乱も大きくなるからであろう。さらに、貯蓄額が大きい口座よりも小さい口座の方が金利の幅が大きいことも分析によって明らかとなった<sup>11)</sup>。」すなわち、貯蓄預金口座については、それが小口になればなるほど、商品の品質のばらつきが大きくなるという傾向があるといえよう。

**個人ローン：**ハーフィンダール指数は710であり、当座預金勘定などに比べると集中度は低い。4大銀行を含む伝統的な銀行が大きなシェアを占めてはいるが、圧倒的ではない。個人ローンの市場においても、個人ローンの契約数が多い銀行ほどより競争的な価格、すなわちより低い貸出金利を付けているという傾向は見受けられない。ところが、消費者の70%以上は、自分のローンを申し込む際に、たった1つの金融機関にしか出向いていないのである。ただし、個人ローンの価格は他の商品に比べるとわかりやすく、事前にパンフレットその他で各行の提示金利を一覧すれば選択は容易であるということが、その理由の1つにあるかも知れない<sup>12)</sup>。

以上のような分析から同報告書は次のような結論を導いている。第1に、

10) クルックシャンク(2000)、152-55頁。

11) クルックシャンク(2000)、173頁。

12) クルックシャンク(2000)、160-63頁。

イギリスにおけるリテール向け銀行サービス市場は、収益性が高い。第2に、当座預金口座は、他の商品も供給しようとする金融機関同士の競争にとって中心的な役割を担っている。なぜなら消費者は、他の商品を選択する場合にも、しばしば自分の当座預金口座を供給している金融機関に依存する傾向が強いからである。したがって、イギリスの個人向け銀行サービスの市場が競争的になるかどうかは、この当座預金口座市場の競争状態にかかっているといえる。第3に、消費者は個人向けの銀行商品にはどれでも、変更にあたってペナルティ等の大きな障害があることを認識している。このことが、産業構造にかかわる問題以前に、競争状態に影響を与えている。第4に、調査対象となった金融商品のいずれについても、消費者がその重要事項についての確に理解していないことは明らかであり、重大な「情報問題 (information problem)」が存在する。第5に、消費者を救済する方法が不適切である<sup>13)</sup>。

しかし、「こうした結論は驚くにあたらない。銀行の変更を抑制することは、長い間銀行の関心事であった。(他に何もなければ惰性によって) ある1つの金融機関の中に閉じこめられてきた消費者は、積極的に金融機関を選別して変更を実行する場合よりも、ずっと高い価格に耐えている。金融機関は、変更を行う際の面倒を誇張し、消費者を商品の選択に関する情報が得られないような状態に放置しておくことによって、利益を得ているのである<sup>14)</sup>。」そしてイギリスでは、このような非競争的な個人向け銀行市場において、次にみるような金融排除の問題が発生することになる。

## 2. 「個人」と「地域」における金融排除の発生

金融排除とは、社会排除を構成する大きな要素のひとつである。現在イギリスでは、職に就かず、補助金で生活し、そのほとんどが公営住宅に住む約150万世帯、200万人の成人が、銀行口座の開設をはじめとする一切の「基本的な金融サービス<sup>15)</sup>」を利用していない。すなわちこれは、イギリスの全世

13) クルックシャンク(2000)、183頁。

14) クルックシャンク(2000)、183-4頁。

帯の約7%が、補助金を受け取ったり、請求書の支払いをしたり、小切手を振り出したりするための当座預金口座を銀行ないし住宅金融組合に開設できない状態にあることを意味している<sup>16)</sup>。さらに、全世帯の約20%に相当する約440万の世帯が、限界的な金融サービスしか享受しておらず、せいぜいが、銀行か住宅貯蓄組合に口座を開設している程度である。

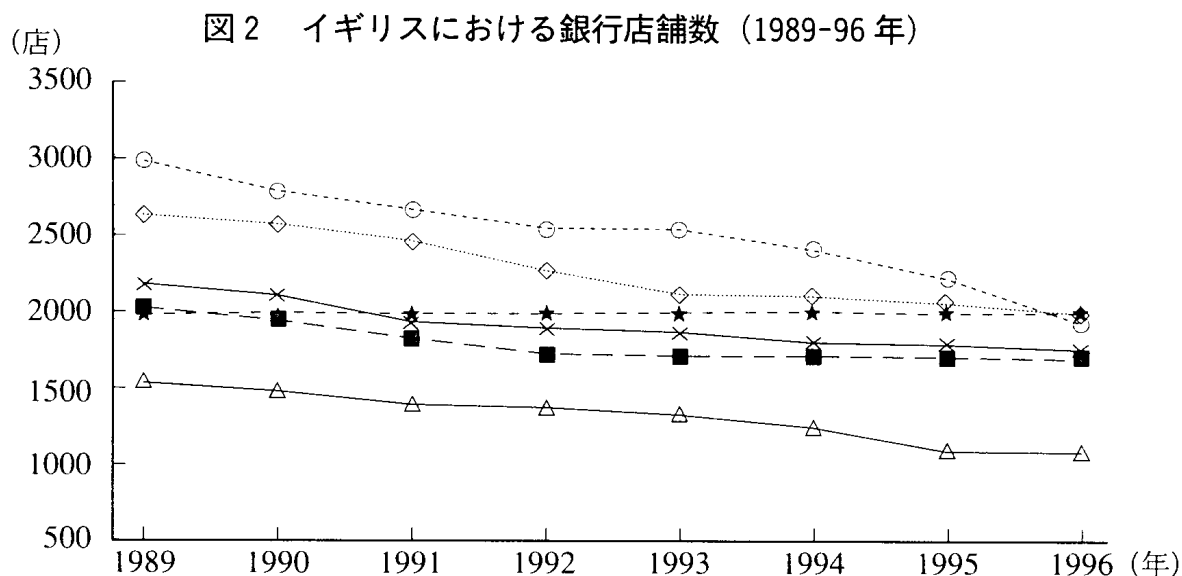
このような金融排除が発生した原因については、「個人」の排除と「地域」の排除という二つの側面から説明することができよう。まず、「個人」の側面については、もともとイギリスには、銀行口座の開設にあたって銀行が顧客に対して厳しい身分照会を求めてくる伝統がある。すなわち、「当座預金勘定または貯蓄預金勘定を開設するための適切な身分証明」や、「貸し手がデフォルト・リスクを計算できるような取引や信用状況の記録」が求められることになるが、低所得層の人々は概してこうした証明や記録が不足している場合が多い。そして、現在の金融機関は、機械的に借り手のスコアリング（評価）を行うのが通常であり、したがって、過去の取引や信用状況の記録がない場合には、どんなに高い価格でも借入を受けることができないことになる<sup>17)</sup>。

一方、特定の地域で銀行や住宅貯蓄組合へのアクセスが困難になるという「地域」の排除という側面がある。図2は、1989年から96年までの7年間における4大銀行の店舗数の変化が示されている。この期間中に総店舗数は13,708店から11,051店まで22%以上減少したが、そこには数字だけでは表すことのできない問題が含まれている。すなわち、店舗の閉鎖率は、店舗コス

15) 以下においてイギリスにおける「基本的な金融サービス」とは、次のような内容を目指す。すなわち基礎的なサービスとしては、①支店窓口での預金の受入、②支店窓口での預金の払出、③支店窓口での小切手の預入、④口座への自動受入、⑤口座からの自動支払、⑥自動振替、⑦自動引落、⑧小切手の事前印刷である。また二次的なサービスとしては、①ATMからの現金引出、②ATMでの現金預入、③小切手の利用、④小切手保証カードの利用、⑤デビットカードの利用、⑥テレホンバンキング、⑦オンラインバンキングである。いずれも当座預金口座の開設が前提となる。田尻(2000)、30頁。

16) HM Treasury (1999), p.1.

17) クルックシャンク(2000)、261頁。



(注)◇：バークレイ銀行、×：ロイズ銀行、■：ミッドランド銀行、○：ナットウエスト銀行、△：TSBグループ

(出所) Office of Fair Trading(1999), p.22, Fig.2.

トが割高であるために都市部よりも地方の方が高いのであるが、それ以上に都市部の商業地域から離れた地域での閉鎖率の方がもっと高くなっている。さらに、都市別の調査の結果、バーミンガムでもロンドンでも、店舗閉鎖は低所得地域で著しいことが明らかになっている。バーミンガムの場合、市内の39選挙区のうち5選挙区については銀行ないし住宅金融組合の店舗がまったくなく、さらに6選挙区にはそれぞれ1店舗しか存在しない。ところがこれら11選挙区に全人口の28%の人々が居住しており、そこには最低所得地域が含まれている。同様の傾向は、ロンドンに関する調査でも明らかになっている<sup>18)</sup>。

## IV 金融排除に対する認識と対応

### 1. 金融排除に対する認識

イギリスにおいて研究者や行政当局によって金融排除の問題が認識されるようになったのは比較的新しく、くしくも大手商業銀行などが「地域金融」や「個人金融」に回帰し始めた1990年代なかばにおいてである。レイション

18) Office of Fair Trading (1999), pp.22-3.

(Leyshon, A.) とスリフト (Thrift, N.) は、すでに1993年頃から、イギリスの地方において金融サービスが制約されていることを指摘した論文を公表していたが、1995年の論文のタイトルで金融排除という用語をはじめで使用し、「地域金融」の観点からこの問題を論じている<sup>19)</sup>。一方、同じく1994年頃から、「個人金融」の視点で、個人の口座開設が拒否されたり、あるいはそもそも個人が金融機関を利用しようとしなないといったような問題に取り組み始めたのがケンプソン (Kempson, E.) である。その後、彼とウィリー (Whyley, C.) との一連の共同研究は、行政当局やイギリス銀行協会が金融排除問題に取り組む際の下地を提供した<sup>20)</sup>。また、専門雑誌では、地域開発等を対象とした *Environment and Planning A* 誌が、1996年に7月号と8月号の2号にわたってこの問題の特集したのが最初であるとされる<sup>21)</sup>。

一方行政側についてみれば、ブレア政権は、その発足直後から社会排除防止局を設置すると同時に、公正取引庁 (Office of Fair Trading ; OFT)、大蔵省 (Her Majesty's Treasury)、金融サービス機構等 (Financial Service Authority ; FSA) の各部署を通じて多面的に金融排除への取り組みを開始した。

公正取引庁は、はやくも1997年に消費者の情報問題を取り扱った「不完全情報下における消費者不利益」と題する報告書を発表していたが、そこで述べられた「消費者不利益」という考え方に基づいて、1999年1月に「弱者としての消費者と金融サービス」という報告書を発表し、いよいよ金融排除の問題に正面から取り組んだ<sup>22)</sup>。同報告書の特徴は、経済的な排除を2つの側面に区分して考えていることである。1つは、一定の所得があっても、支払

19) Leyshon and Thrift (1993), Leyshon and Thrift (1995).

20) Kempson and Whyley (1998), Kempson and Whyley (1999a), Kempson and Whyley (1999b), Kempson and Whyley (2000).

21) *Environment and Planning A*, Vol.28, No.7, No.8.なお、Financial Services Authority (2000)の巻末には、金融排除に関する詳細な参考文献リストが掲載されている。また、福光(2001)第1章「英国における金融排除論」では、Leyshon = Thriftの研究を「地理的排除論」として、またKempson = Whyleyの研究を「顧客側の事情の分析」として紹介し、論文の概要についても掲載している。

22) Office of Fair Trading (1997), Office of Fair Trading (1999).

いたいと思う限度額よりも価格が高いために、個人が自らの意思で財およびサービスの消費をしないという意味の「価格排除 (price exclusion)」であり、もう1つは、明らかに所得が低いために財およびサービスを消費しないという意味の「所得排除 (income exclusion)」である。そして、通常の財やサービスは価格が高ければ少しだけ買うといったようなことが可能であるが、金融商品の場合は、どのように買うかではなく、買うか買わないかの選択を迫る性格を持つ商品であり、したがって金融排除とはすなわち所得排除であると結論づけている<sup>23)</sup>。

大蔵省については、1999年11月に社会排除防止局のマネジメントによる「第14政策実行チーム (Policy Action Team 14; PAT14)」の報告書として「金融サービスへのアクセス」を公表し、また2000年3月に「銀行サービス調査委員会」による報告書として前述の「クルックシャンク・レポート」を公表した。PAT14による「金融サービスへのアクセス」は、金融排除を信用組合、保険、銀行といった業種ごとに取り扱っており、金融排除を複合的な問題として捉えている点に特徴がある。また、前述のとおり、イギリスでは伝統的に口座開設にあたって厳しい身元確認が求められるが、この問題について、銀行が通常、2つないしはそれ以上の身元確認書類を求めること、とりわけマネーロンダリング規制法 (Money Laundering Regulations) の影響で、銀行が身元確認の条件としてパスポートと運転免許証の提示を求めることが、低所得者排除の原因になっていることを指摘している点は興味深い<sup>24)</sup>。

一方、「クルックシャンク・レポート」の分析ないし提言は以下のとおりである。①これまで「銀行は特殊である」と考えられてきたが、その特殊性を理由に現在銀行に与えられている特権は、金融システムの安定にとって必要なものをはるかに越えており、したがって競争を促進するためには、不必要な規制を排除し、銀行監督の透明性を増大する必要がある。②銀行は、消

23) Office of Fair Trading (1999), p.19.

24) HM Treasury (1999). 福光 (2001)、21-22頁。

費者や小企業に対して非常に高い手数料や貸出金利を徴収する一方で、預金金利を低位に設定することで、年間30～50億ポンドにもおよぶ超過利潤を得ている。③ATMネットワークやクレジットカードおよびデビットカード・ネットワークなどの決済システムは事実上大手銀行の独占状態にあり、抜本的な改革が必要である。④中小企業向け融資の80%以上が4大銀行によって占められており、この分野での銀行間の競争を高める必要がある。⑤金融排除の問題に早急に対処し、かつ消費者保護の徹底に努力しなければならない。なお、同報告書は他の報告書とは異なり、「個人金融」のみならず「法人金融」における中小企業向け銀行サービスに関する問題についても1章を割いて言及している点に特徴があるといえよう<sup>25)</sup>。

さらに金融サービス機構は、「クルックシャンク・レポート」に4か月遅れて、2000年7月に「金融排除—文献と研究—」と題する報告書を発表した。同報告書は、金融サービス機構がブリストル大学の個人金融研究所(Personal Finance Research Centre)に委託して執筆されたものであり、執筆者には、前述のケンプソンとウィリーが含まれている。同報告書は、現在までのイギリスにおける金融排除に関する研究が包括的に紹介され、それに加えて詳細な文献目録が加えられている点に最大の特徴があるといえよう。また、銀行や保険のみならず年金における排除問題にも言及している点、あるいは金融排除についてアメリカの状況と比較している点などにも特徴がある<sup>26)</sup>。

なお、これら一連の行政当局による金融排除への取り組みに応えるかたちで、2000年4月には、イギリス銀行協会(British Bankers' Association)が、「金融参画の促進—銀行業の機能—」と題する報告書を発表した。銀行協会はこの報告書で「金融排除」に対して「金融参画(Financial Inclusion)」という概念を打ち出している。そして、これをキーワードとして、

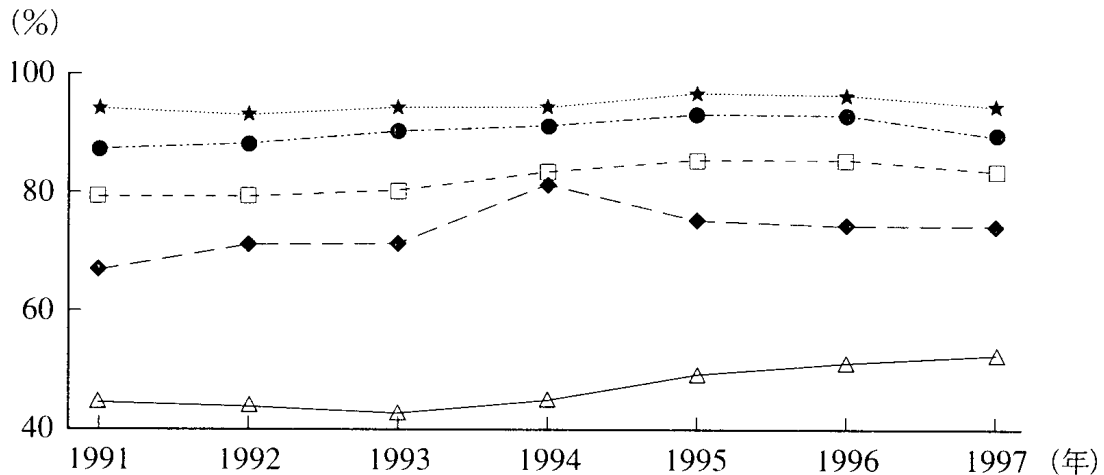
25) クルックシャンク(2000)、「監訳者はしがき」ii-iii頁、および「提言の概要」xiii-xxxvi頁。

26) Financial Services Authority (2000), Preface, pp.38-41, pp.63-78.



銀行業界自身が、新規参入を認めることで競争を高め、技術力を飛躍的に進歩させることによって、すでに金融排除の問題にも積極的に取り組んでいるという姿勢を強調している<sup>27)</sup>。ちなみに図3は、当座銀行口座の所得階層別

図3 イギリスにおける当座預金口座の所有率 (1991-97年)



(注) 1) ★ : A、● : C1、□ : C2、◆ : D、△ : E

2) A、B、C1、C2、D、Eはそれぞれ所得による階層区分を示し、Aが最高所得層、Eが最低所得層である。

(出所) Office for Fair Trading, p.25, Fig.3.

所有率を示している。たしかに最低所得層を示すE層において若干の上昇傾向が見られるが、その次のD層においてはむしろ低下傾向にあり、全体としてみれば、改善の兆候はまだ見受けられない。

## 2. 金融排除に対する当局の対応

続いて、金融排除の解決にあたって各当局がどのような対応策を打ち出そうとしているかについて、整理しておこう。

公正取引庁の報告書「弱者としての金融サービス」は、金融排除の解決に向けて、「より望ましい商品を提供することによって、また低所得の消費者にそのような商品の供給を行い得る金融機関を奨励することによって、重要な金融サービスからの排除問題に取り組むべきである」と提言し、さらにそ

27) British Bankers' Association (2000).

のためには、①銀行と住宅金融組合は、基本的で、オンライン化された、低コストの当座預金勘定を提供すべきである。その勘定では、否認の貸越について高額の手数料を課すべきではない、②銀行と住宅金融組合は、基本的で、オンライン化された、低コストの当座預金勘定を郵便局や小売業者を通じて提供すべきである、③オンライン化された、低コストの当座預金勘定を供給するために、社会保障手当を機械で支払うことも含めて、郵便局のカウンター業務の自動化の可能性を検討すべきである、と指摘している<sup>28)</sup>。このように同報告書は、銀行と住宅金融組合が、郵便局と共同して基本的な当座勘定口座を提供するというアイデアを示している。しかしながら、現在のイギリスの郵便局は機械化が遅れており、コスト面で低所得層向けの当座預金勘定の提供が困難となる可能性がある。そこで、郵便局のカウンター業務における機械化の必要性も示唆しているのである。

大蔵省の報告書「金融サービスへのアクセス」は、金融サービスへのアクセスを改善する上で、従来から果たしてきた郵便局の役割を強調する。すなわち、①郵便局には、1週間あたり人口の半分にあたる2800万人が4500万回訪問し、そこには、高齢者、低所得者、女性など社会排除を受けている人々が含まれている。②人口の95%が1マイル（約1.6キロ）以内で郵便局に行くことができる。そして、低所得者に限った場合には、その78%までが半マイル（約0.8キロ）で到達できる。ところが銀行と住宅金融組合の場合には、半マイル以内で到達できるのは45%までである。③郵便局では、各種請求書のうち93%が無料で、残りの7%についても97ペンスの手数料で支払い可能である。④コープ銀行（Coop Bank）、アライアンス・アンド・レスター（Alliance & Leicester）およびロイズTSB銀行の顧客については、小切手の換金や入金サービスを実施している<sup>29)</sup>。⑤現在、各種給付金の機械払いを実施するためにコンピュータによる郵便局のネットワーク化が進められてい

28) Office of Fair Trading (1999), pp.54-59.

29) HM Treasury (1999), pp.52-55.なお、小切手の換金や入金サービスについては、これらの銀行の他に当然、国民貯蓄庁の預金者が含まれる。Performance and Innovation(2000), p.21.

る。そして同報告書は、こうした事実に基づいて、もともと全国に約1万9000の支店網を張り巡らしている郵便局がコンピュータによってネットワーク化された後には、郵便局は、あらゆるコミュニティにとって有効なデリバリーチャンネルとなるであろうと述べている<sup>30)</sup>。

同じく大蔵省の報告書「クルックシャンク・レポート」も、政府給付金の支払いに注目し、1週間あたり約1450万件の取引が給付金手帳や郵便局での現金受取で行われ、さらに郵便振替制度であるジャイロ (giro) によって約100万件の現金引き出しが行われていることを指摘した上で、郵便局の機械化は急務であると述べている。ただし、同報告書は、「政府はこれまで給付金の支払い方法をより近代的でより効率的なものにするとやってきた。しかしながら、もっともコスト効率のよい支払い方法を追求することと、社会的な理由で郵便局ネットワークを保守すべきとする非常に妥当な懸念との間には緊張関係が存在する。郵便局が新しい業務を開発して、給付金支払いの手続きによる損失を埋め合わせるまでには、まだ時間がかかると考えられる<sup>31)</sup>」との留保条件も付けている。

### 3. 「反革命 (Counter Revolution)」

しかしながら公正取引庁や大蔵省によるこれらの報告書はいずれも、基本的に銀行や住宅金融組合が郵便局のネットワークを利用することによって金融排除を解決してゆこうというスタンスをとっており、そのために郵便局のネットワーク化が必要であると主張している。従ってこの場合、郵便局に対しては、店舗なりネットワークなりの提供というあくまでも従的な役割しか期待されていない。ところがイギリス政府は、一方でもうひとつ別の選択肢を模索していたのである。

30) HM Treasury (1999), p.61.

31) クルックシャンク (2000)、268頁。なお、ジャイロとは、欧州諸国で広く行われている郵便振替制度のことであり、小切手の振り出しではなく、振替証書を用いて金融機関の店舗間で預金口座上の振り替えを行うことである。イギリスでは、1968年にこの郵便振替制度を導入した。クルックシャンク (2000)、269頁、訳注。

すなわち1999年10月にブレア首相は、社会排除防止局と同じように内閣府に属する「行政実行革新局（Performance and Innovation Unit；PIU）」に対して、郵便局ネットワークの将来像を描くよう指示した。そして、この指示に従って同局を中心に官・民一体となって検討を進めた結果が、「反革命：郵便局ネットワークの近代化」という報告書にまとめられ、2000年6月に公表された。同報告書の提言の骨子は以下のとおりである<sup>32)</sup>。

①ユニバーサル・バンクの設立：成人の15%以上が銀行口座を保有していないという現状を踏まえ、郵便局と大手銀行が共同で新銀行を設立し、低所得の人々に基本的な銀行サービスを提供することに特化する。

②その他の銀行サービスの提供：郵便局と銀行との提携強化によって実現する。

③電子商取引：郵便局をEコマースにおける流通センターとして位置付け、インターネット等で購入した商品の受領と決済の場所として活用する。

④行政情報・各種手続きのためのワンストップショップ：郵便局を政府および地方自治体の行政情報や各種手続きのためのワンストップショップとして活用する。

さらに、ここで提案されたユニバーサル・バンク事業については、より具体的に次のような提言を行っている<sup>33)</sup>。

①郵便局は、ユニバーサル・バンクを大きな新規事業の機会として捉え、大手商業銀行およびその他の金融機関と直ちにそのコンセプトの開発に着手せよ。

②政府は、給付金受給者が郵便局で給付金を現金で受け取るための最善の手段を考慮しつつ、このユニバーサル・バンクを積極的に支援せよ。

③政府は、大手銀行に対して、このユニバーサル・バンクに参加すること

32) Performance and Innovation Unit (2000), pp.5-6. なお、本報告書におけるユニバーサル・バンクという用語は、長短金融業務を兼営するいわゆる総合銀行のことではなく、「誰にも無差別に普遍的なサービスを提供する銀行」という意味で使用されている。本稿でも、以下これに倣うこととする。

33) Performance and Innovation Unit (2000), pp.91-2.

が彼らの金融排除防止義務にそぐうものであることを指示せよ。

ところで、郵便局にユニバーサル・バンクを新設せよという提案は、そのままでは一見奇異な提案に思われるかも知れない。なぜなら、郵便局にはもともと郵便貯金があるはずだからである。あるいは、決済手段のひとつとして郵便振替制度のジャイロもあるはずである。この点については、若干の説明が必要であろう。

まず、郵便貯金制度については、すでに述べたとおり、1861年にイギリス政府は郵便貯蓄銀行として世界ではじめての郵便貯金制度を創設し、第一次および第二次の世界大戦を経てなお順調に発展し、政府の資金調達機関としての役割も果たした。しかし、1969年に郵便事業が郵便電気通信公社に移管された際に、郵便貯金部門は分離して公社化され、管轄も郵政省から大蔵省に移管されるかたちで「国民貯蓄庁 (National Savings)」となった。そして、1996年には、大蔵省の管轄下に置かれながらも、経営によりいっそうの自由度を与える目的でいわゆるエージェンシー化が行われた<sup>34)</sup>。そして、1999年4月からは、事務センター業務に関してドイツのシーメンス・ビジネス・サービス (Siemens Business Service) と15年間の委託契約を結び、よりいっそうの効率的経営を目指している。なお、国民貯蓄庁の預金は、現在でも政府によって保証されている。

また、郵政省は1968年にジャイロバンク (Giro Bank) を設立して近代的な振替業務を開始した。そして、1970年代には企業を対象とする事業預金 (business deposit) も行うようになり、1972年にはナショナル・ジャイロ (National Giro) に名称を変更した。しかし、1976年の郵便銀行サービス法 (Post Office Banking Service Act) によって、ジャイロは、融資等も行う完全な銀行として民間銀行と対等に競争を行うこととなる。そして、1978年には、再度名称を変更して、ナショナル・ジャイロバンク (National Giro

34) エージェンシー化とは、サッチャリズムの政策のひとつであり、行政効率を高める観点から、企画立案部門を除く事業執行部門を独立させ、当該部門に人事・事業運営等について的大幅な裁量権を与える方式である。わが国における独立行政法人の原型であるともいえる。

Bank) となる。さらに、1990年には、住宅金融組合のアライアンス・アンド・レスターがこれを吸収し、名称は再度ジャイロバンクとなった。

したがって、実は現在、イギリスの郵便局自体は、ジャイロバンクの窓口として利用されてはいるものの、自らは銀行業務を行っていない。イギリスの郵便局は、19世紀における金融排除のファイターとして当時の振替制度を利用した郵便貯金制度を創設しながら、20世紀末のサッチャリズム以降において、その振替制度も郵便貯金制度も独立法人化や民営化を通じて剝奪されていったわけである。そして21世紀の今日、そのような政策の後遺症としてあらためて金融排除という問題に直面しているイギリスにあって、郵便局に再度、ユニバーサル・バンクというかたちで貯蓄機能と決済機能を併せ持った銀行機能を与えるべきであるというのが、この「反革命」とまで名付けられた提言の骨子なのである。

## V わが国における金融排除の可能性

### 1. 金融排除と郵貯民営化論

かつて池尾(1998)は、1980年代以降、バブル経済が進行する中で信用を膨張させると同時に収益性を落としてきた日本の銀行に対して、今後は「商業銀行に立ち戻れ」という提言を行った。すなわち「てっとり早く収益性を回復するには、伝統的な預貸業務というか商業銀行に徹するしか道はない」と述べている<sup>35)</sup>。そして、たしかにその後わが国の銀行業界は、将来的に大きな付加価値をもたらす業務分野として、商業銀行業務のとりわけ「地域」や「個人」を対象とするリテール業務を経営戦略の中核に位置付けるようになってきた。さらに、関西さわやか銀行の例に見られるようにホールセールのみならず、リテール部門にまで外資が参入する時代が到来した。

しかし、「現段階における邦銀の経営体質は、一般的に米国の銀行界に比べ経費率自体は必ずしも高くないにもかかわらず、収益性がはるかに低いことが競争力強化の面で大きな課題になっている。特に個人金融市場において

35) 池尾(1998)。

は、…銀行にとってほとんど収益性をもたらさないか、実質的に赤字負担になっている不採算顧客も膨大な数に上っている。したがって、リテール・バンキングの強化戦略は、これなでになく徹底した収益重視路線のもとで推進されつつあり、…このことは、商品開発から金利、手数料の設定、店舗戦略、預金・融資構造の改革などリテール・バンキング業務の全段階にわたって収益性の引き上げを優先した戦略展開が不可避であることを意味している<sup>36)</sup>。」

そして、その戦略展開にとって望ましい効率的で収益的な金融システムをめざして、4大金融グループを中心とした再編が行われたのであれば、現在のわが国における金融システムは、イギリスの金融システムが1980年代以降歩んできた道と同じような道を歩み始めているとも言えよう。そうであるならば、わが国の近い将来においても金融排除が発生する可能性を否定することはできない。実際、一部の都市銀行が口座維持手数料の設定を検討するようになってきたことは、その兆候のひとつであるのかも知れない<sup>37)</sup>。

このような金融排除の可能性を予見するとき、将来に対する明確なビジョンを持たないまま、あたかも民営化こそが最終目的であるかのように安易に郵便貯金を廃止ないしは民営化しようとするのはいささか危険である。なぜなら、これまでみてきたように、郵便局の民営化で日本に先行してきたイギリスにおいてまったく逆の動きが認められるからである。すなわち、イギリスでは郵便貯金の貯蓄機能の部分を国民貯蓄庁として1969年に分離して公社化し、決済機能であるジャイロバンクを1978年に民間銀行に売却し、しかも郵便局自体が現在では100%国有とはいえ株式会社となっている。ところ

36) 田尻(2000)、52頁。

37) ただし、2001年12月にジャパンネット銀行が口座維持手数料を10分の1に引き下げると発表するなど、最近になって手数料をかける基準を緩和したり、手数料を値下げしたりするケースも目立つようになってきた。しかし、たとえばイギリスの場合、ATMの利用にあたっては、1日あたりの引出額に制限はあるものの(通常200ポンド)、日本のように時間外・週末の引出や提携他行ATMでの引出の際にいちいち手数料が徴収されることはなく、原則無料である。したがって、その意味ではわが国における銀行口座の維持コストはすでに十分高い。

が、金融排除の発生を眼前にした今日、再度、郵便局にユニバーサル・バンクの機能を持たせることによって、この問題の解決にあたらせようという議論が起こっている。また、前述のとおり、こうした民営化のプロセスの中にあっても、国民貯蓄庁の貯蓄については一度も国家の保護下から外されたことはない。

さらにいえば、同じような議論は近年合衆国でも起こっている。合衆国は、1907年の銀行取り付け（bank run）を契機にして、1911年に郵便貯金制度（Postal Saving System：PSS）を創設したが、第二次世界大戦後に資金規模が漸減したこともあって、1966年には同制度を廃止した。ところが、1990年代に入って、合衆国では国民の貯蓄性向がきわめて低いことが懸念されるようになり、貯蓄性向を高める意味からも、全国一律の金融商品を提供する、すなわちユニバーサル・サービスを提供する郵便貯金制度を再興すべきであるとする意見が現れるようになってきている<sup>38)</sup>。

したがって、「質・量両面で巨大な規模となっている郵便貯金」が、「公社化にあたっては、まず郵便貯金制度本来の目的にきちんと立ち返るとともに、国民経済に与える影響を可能な限り軽減する観点から、思い切った施策をとることが必要」であるという指摘はたしかに正しいが、郵便貯金制度それ自体が「『日本版ビッグバン』後の効率的な金融市場の形成にとって大きな障害要因になっている」という見解をもって、もはや「市場原理の枠を越えた郵貯・簡保は、官業としての存在意義がなくなっている」との結論に至ることは、いささか早計であるように思われる<sup>39)</sup>。

## 2. ユニバーサル・バンクの必要性

しかしながら、このようなユニバーサル・バンキングをめぐる議論についての郵政事業庁の見解は、必ずしも明確ではない。同庁は、2000年6月に

38) 岩佐(1998)、95-100頁。なお、合衆国においても近年、低所得者やマイノリティの人々に対する金融排除が生じている。具体的な状況については、Financial Services Authority(2000)、Chap.6、pp.63-78を参照。

39) 郵貯・簡保問題に関する金融団体中央連絡協議会(2001)。



「郵便貯金の事業経営に関する将来ビジョン研究会」による「最終報告」を公表した<sup>40)</sup>。しかしながら同報告書では、金融排除問題を視野に入れつつも、そのために郵便貯金がどうあるべきかといった点については、十分な議論がなされていないように思われる。たしかに、ナローバンク論に関連して、「安全確実な決済システムを確保するために、郵便貯金の機能をナローバンク的機能に限定し、たとえば貯蓄機能に追加的な制約を課すべきであるとの考え方の一部に見られるが、それは適当ではない。なぜなら、郵便貯金は小口個人の利益確保を図る観点から貯蓄サービスを含めた基礎的金融サービスを提供しており、その役割は金融ビッグバンが進展する中でますます重要になると考えられる<sup>41)</sup>」との積極的な意見表明は評価できる。ところが、その基礎的金融サービスが、社会経済情勢の変化等を受けて今後どうあるべきかという点については、「商品メニューの多様化」とか「ネットワークのより積極的な活用」といったような抽象的な表現に留まっており、具体的な中身が見える段階には至っていない。

さらに2001年12月には、同年6月に総務大臣主催の主催で設置された「郵政事業の公社化に関する研究会」が、その「中間報告」を発表した。同報告書は、その冒頭で金融サービスのあり方について明確な問題意識を示している。すなわち「現在の日本社会においては、金融ビッグバンに代表される経済活動のグローバル化に伴い、市場主義、自己責任等が求められる一方、少子高齢化、過疎化、地域経済の空洞化がますます進んでいる。こうした中で、地域社会における『安全、安心』の拠点、いわば国民生活のセーフティネットとしての郵政事業及び郵便局の意義は一層高まっている<sup>42)</sup>」と。ところが、「中間報告」という性格もあってか、その「いっそう高まった意義」に対して郵便局は何をもって応えるのかといった点については、「国民生活にとって必要不可欠な基礎的な金融サービスをあまねく公平に提供するという為替

40) 郵政省郵政研究所(2000)、郵便貯金の事業経営に関する将来ビジョン研究会(2000)。

41) 郵便貯金の事業経営に関する将来ビジョン研究会(2000)、17頁。

42) 郵政事業の公社化に関する研究会(2001)、「はじめに」。

貯金の目的は、公社化後においても変わりがない」とするばかりである。そして、その「個別具体的なサービスの内容、取り扱い方法は、公社の自立的、弾力的な経営確保の観点から公社が定めることとする」と述べるに留まっており、そこにまだ具体像はない。

したがって、金融排除問題に象徴されるところの「市場主義」と「自己責任」の時代にあって、「安全、安心の拠点」が必要であることがすでに明らかであるというのであれば、わが国においても郵便貯金制度を利用したユニバーサル・バンクのあり方に関するよりいっそうの調査研究に着手する必要があるものと考えられる。換言すれば、そのようなかたちで郵便貯金の存在意義を示さない限り、その廃止ないしは民営化もやむなしということになるであろう。

なお、郵便貯金によるユニバーサル・バンク機能の提供に関連して、最後に郵便貯金ネットワークのオープン化について言及しておきたい。いわゆるIT革命の進行により、ATM・CDネット、デビットカード、ICカード、インターネット・バンキングといったような多様な方式で、貯蓄機能や決済機能における急速なネットワーク化が進行している。そうした中で、郵便貯金がユニバーサル・バンキングを提供しようとする場合には、郵便貯金ネットワークのオープン化は、必須の課題となるであろう。

すでにみたように、イギリスにおいてもユニバーサル・バンキングの提供にあたっては、その前提となる郵便局の機械化、ネットワーク化が強調されている。ただし、イギリスの場合、人口1万人あたりのATM・CD設置台数は4.2台であり、日本の11.3台に比べるとはるかに低い普及率である<sup>43)</sup>。また、市中の郵便局にいたっては、たとえばジャイロによる給付金の受け取りなどもカウンター越しに対面で行われているのが現状であり、機械化、ネットワーク化とはほど遠い。これに対して、日本の郵便局の場合、あえて説明するまでもなく、すでに1990年から都市銀行等ともネットワークを結ぶかたちでMICS (Multi Integrated Cash Service) が稼働を始め、ATM・CDの

43) 郵便貯金の事業経営に関する将来ビジョン研究会(2000)、86頁、資料36。

設置台数は、1998年度末現在で24,438台にのぼっている。したがって、イギリスのようにそもそもネットワークの基盤から立ち上げなければならないといったような状況にはないのであって、この優れたネットワークをいかにオープン化して活用するかが、郵便貯金によるユニバーサル・バンキングの提供にあたっての鍵となるであろう。

## VI おわりに

以上、本稿では、イギリスにおける経験と現状を通じて金融排除の本質とその発生過程を明らかにし、それに対する当局の対応を跡づけた。そこでは、金融排除の発生に伴い、あらためて郵便局に対してユニバーサル・バンクとしての郵便貯金の役割が求められていることが明らかとなった。また、こうした状況を踏まえて本稿は、わが国においても郵便貯金をユニバーサル・バンクとしてあらためて捉え直し、何ができて何ができないのか、より具体的な検討が必要であることを強調した。さらに、ユニバーサル・バンキングの提供にあたっては、郵便貯金ネットワークのオープン化が必須となることも指摘した。

ところで、以上のような郵便局を活用した金融排除への対応という議論については、とくにわが国の場合、銀行業への異業種参入という観点から反論が可能であることを最後に指摘しておきたい。すなわち、本章がこれまで述べてきたようなユニバーサル・バンキングの提供やそれに伴うネットワークのオープン化といったような対応策は、郵便局に頼らずとも、コンビニ銀行やネット専業銀行などのいわゆる異業種参入によって十分に実現可能であるとする考え方である。

実際、全国の郵便局数は簡易郵便局も含めて24,819局(1998年度)であるが、これに対してコンビニの店舗数は、セブン・イレブン・ジャパン8,082店舗、ローソン7,210店舗、ファミリーマート5,469店舗、エーエム・ピーエム・ジャパン1,177店舗であり、大手5社で合計21,938店舗(1998年3月)を数え、ほぼ郵便局数に匹敵する規模である。また、こうした店舗に一般の銀行やネ

ット専業銀行との提携でATMの設置が進んでいる<sup>44)</sup>。また、公共料金や通信販売の支払いなど、コンビニ収納代行システムを通じたコンビニによる各種決済サービスはすでに広く利用されるようになってきた。また、コンビニ大手5社は全国に約1万4000台の情報端末をすでに設置済みで、やがてはこうした端末を通じた各種金融商品の販売も可能となる<sup>45)</sup>。その意味ではコンビニは、これまで郵便局が提供してきた各種金融サービスとかなりの部分で競合してきているわけであり、このような「コンビニの郵便局化」が進行することによって、一定のユニバーサル・バンキングの提供が実現してゆく可能性は十分にある。

しかし、郵便局を活用するのであれ、あるいはコンビニの可能性に期待するのであれ、いずれにせよビッグバンに先行したイギリスにおいて今日、金融排除の発生を目の当たりにするとき、ユニバーサル・バンキングのあり方を見定めておくことは、わが国の金融システムにとって喫緊の課題であるといえよう。

(筆者は関西学院大学商学部教授)

#### 参考文献

- 池尾和人(1998)「リレー討論：『新しい銀行』像を求めて(下)：商業銀行に立ち戻れ(談話)」『日本経済新聞』1998年11月8日、朝刊。
- 一木美穂(2000)「米銀だけが手本か?—英銀に見る「得意分野を核とする多角化」—」『郵政研究所月報』2000年9月号。
- 岩佐代市(1998)「ナローバンク論と郵便貯金制度」『関西大学商学論集』42巻6号。
- 全国銀行協会他(2001)「郵政事業の公社化に関する要望」。
- 田尻嗣夫(2000)「リテール・バンキング戦略における顧客選別と金融排除(Financial Exclusion)」『東京国際大学論叢 経済学部編』22号。
- 寺地孝之(1998)『近代金融システム論』有斐閣。

44) 『日本経済新聞』その他各種資料による。

45) 一方、ネット専業銀行の口座数についてみれば、ジャパネット銀行45万口座、イーバンク銀行10万口座、富士銀行エムタウン支店7万5000口座など、郵便貯金の通常貯金1億1300万口座にははるかに及ばないものの、しだいに口座数を伸ばしている。とくにネット専業銀行は、有力サイトとの提携を通じて、教育や自動車購入などに対して個人ローンの提供を始めようとしている。『日本経済新聞』2002年1月7日朝刊。

- 福光寛(2001)『金融排除論』同文館出版。
- 藤森克彦(1999)「貧困層の増加と「機会の平等」の確保に悩む英国－「社会的排除」の現状と対策」*Occasional Report*、富士総合研究所ロンドン事務所。
- 森嶋通夫(1977)『イギリスと日本－その教育と経済－』岩波書店。
- 森嶋通夫(1978)『続イギリスと日本－その国民性と社会－』岩波書店。
- 郵政事業の公社化に関する研究会(2001)「中間報告」。
- 郵政省郵政研究所(2000)「『郵便のユニバーサルサービスの在り方に関する調査研究会』報告書」。
- 郵貯・簡保問題に関する金融団体中央連絡協議会(2001)「郵政事業の公社化に対する私どもの意見」および添付文書。
- 郵便貯金の事業経営に関する将来ビジョン研究会(2000)「最終報告－21世紀の個人金融市場における郵便貯金の在り方－」。
- 湯沢威編(1996)『イギリス経済史－盛衰のプロセス－』有斐閣。
- Born, K. E.(1983), *International Banking in the 19th and 20th Centuries*, Berg Publishers.
- British Bankers' Association (2000), *Promoting Financial Inclusion : The Work of the Banking Industry*.
- Butler, D and Stokes, D. (1974), *Political Change in Britain ; The Electoral Choice*, Macmillan.
- Collins, M.(1988), *Money and Banking in the UK : A History*, Croom Helm.
- Cruikshank, D. (2000), *Competition in UK Banking : A Report to the Chancellor of the Exchequer*, HMSO. [D・クルックシャンク (古川顕監訳、岩根徹、田中敦、寺地孝之、村井睦男訳) (2000)『21世紀銀行業の競争－クルックシャンク・レポート－』東洋経済新報社。]
- Department of Social Security (1999), *Opportunity for all ; Tackling Poverty and Social Exclusion*.
- Financial Services Authority (2000), *In or Out? Financial Exclusion : A Literature and Research Review*, Financial Services Authority.
- HM Treasury (1999), *Access to Financial Services : The Report of Policy Action Team 14*.
- Kempson, E. (1994), *Outside the Banking system*, Social Security Advisory Committee Research Paper, No.6, rep., HMSO.
- Kempson, E. and Whyley, C. (1998), *Access to Current Accounts*, British Bankers Association.
- Kempson, E. and Whyley, C. (1999a), *Kept Out or Opted Out? Understanding and Combating Financial Exclusion*, Policy Press.
- Kempson, E. and Whyley, C. (1999b), "Understanding and Combating Financial Exclusion," *Insurance Trends*, Vol.21.

- Kempson, E. and Whyley, C. (2000), *Extortionate Credit in the UK*, Department of Trade and Industry.
- Leyshon, A. and Thrift, N. (1993), "The Restricting of the UK Financial Services Industry in 1990s : A Reversal of Fortune?," *Journal of Rural Studies*, Vol.9.
- Leyshon, A. and Thrift, N. (1995), "Geographies of Financial Exclusion : Financial Abandonment in Britain and the United States," *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, Vol.20.
- Performance and Innovation Unit (2000), *Counter Revolution : Modernising the Post Office Network*, Cabinet Office.
- Rogers, D. (1999), *The Big Four British Banks ; Organisation, Strategy and the Future*, Macmillan.
- Office of Fair Trading (1997), *Consumer Detriment under Conditions of Imperfect Information*, prepared for the Office of Fair Trading London Economics Research Paper No.11.
- Office of Fair Trading (1999), *Vulnerable Consumers and Financial Services : The Report of the Director General's Inquiry*.
- Social Exclusion Unit (2001), *A New Commitment to Neighbourhood ; National Strategy Action Plan*, Cabinet Office.
- Social Exclusion Unit (2001), *Preventing Social Exclusion*, Cabinet Office.