

eエコノミーと金融排除*

—イギリスとアメリカの銀行口座政策—

寺 地 孝 之

I はじめに

すでに別の機会に述べたように、イギリスでは近年、「金融排除 (Financial Exclusion)」が大きな社会問題となっている¹⁾。サッチャー政権 (Thatcher, M: 1979~90年) による「サッチャリズム (Thatcherism)」は、経済成長の回復と財政の健全化に成功し、イギリスをいわゆる「英国病」から救い出したが、一方で国際収支を悪化させ、失業率を上昇させた。この結果、イギリスでは、全世帯に占める低所得世帯の割合が過去20年間で大きく増大した。つまり、サッチャリズムの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非熟練労働者の切り捨て以外の何ものでもなかったのである。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。サッチャー政権が誕生した1979年に全世帯に占める低所得世帯の割合は10%程度であったが、それから約20年弱を経て、1996年には25%にまで膨れ上がった。

彼らは、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層から抜け出せない

* 本稿は、平成13年度関西大学重点領域研究助成 (研究課題: 「IT革新と電子商取引および電子的決済の発展動向ならびにその影響および潜在的諸問題の研究」、研究代表者: 関西大学教授 岩佐代市氏) による研究成果である。

1) 寺地 (2002)。

という悪循環に陥っている者が多い。また、こうした世帯で育つ子供は良質な教育が受けにくく、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ある。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つたり、就職の機会が奪われてしまうといったような状況を、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」ための用語なのである²⁾。

一方サッチャー政権は、1986年以降にいわゆるビッグバンを実施し、銀行業と証券業を巻き込んで大がかりな金融システムの再編を行った。その結果イギリスには、4大金融グループを中心とする寡占的な、すなわち非競争的な金融システムが成立した。この寡占的な金融システムと低所得層の増大とが結びついた結果、近年イギリスでは社会排除を構成する大きな要素のひとつとして、金融排除が大きくクローズアップされるようになったのである。2000年現在のイギリスでは、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を利用していない。すなわちこれは、イギリスの全世帯の約7%が、補助金を受け取ったり、請求書の支払をしたり、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³⁾。

ところがこのような金融排除という現象は、かならずしもイギリスに特定

2) <http://www.socialexclusionunit.gov.uk/index.htm> [イギリス社会排除防止局 (Social Exclusion Unit)] から引用。なお、社会排除防止局は、ブレア政権発足直後の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 (Cabinet Office) の中に開設されたが、2002年5月の政府組織改編に伴い、あらたに組織横断的な部局として設立された副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister) に移管された。

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

のものではない。すでにアメリカでは、1997年刊行の財務省レポート『21世紀の金融業 (*American Finance for 21st Century*)』が、アメリカにおいても同様の問題が発生していることを指摘し、その解決に向けた政策の必要性を主張している⁴⁾。また、あらためて指摘するまでもなく、わが国においても1990年代末からイギリスに倣った日本版ビッグバンが実施されたが、その結果、くしくもイギリスと同じ4大金融グループが形成されることとなった。かかる4大金融グループがリテールバンキングにターゲットを絞った経営戦略を立てつつあるとき、わが国においても、イギリスやアメリカと同様の事態が発生する可能性はきわめて大きいし、事実その兆候は現れつつある。

本稿は、寺地 (2002) に引き続いて金融排除についての基本的な問題をあらためて整理した後、この金融排除に対してイギリスとアメリカがいかなる政策をもって対応しようとしているかを明らかにすることを目的としている。そこではとくに、イギリスとアメリカが、経済のデジタル化、すなわちeエコノミーという現象を利用したほぼ同様の政策をもって、銀行口座の確保を進めようとしていることが明らかとなるであろう。また、それによって日本における金融排除の可能性とそれへの対応についても、相応の示唆を得ることができるであろう。

II イギリス：基本銀行口座 (Basic Bank Account) の導入

金融排除とは、たとえば次のように定義される。すなわちSinclair (2001) は、「金融排除は、狭義にも、広義にも定義することができるが、狭義においてそれは、信用供与やその他の金融サービス (保険、小切手支払、利用しやすい適切な預金口座を含む) からの排除のことである。また、広義においてそれは、裕福でない階層を主要な金融サービスから遮断するように影響を及ぼす諸要素のことである⁵⁾」とする。あるいは田尻 (2000) は、「金融サービス取引をめぐるアクセスの機会や、サービスの提供内容に関して、金融機

4) ライタン=ロウチ (1998)。

5) Sinclair (2001), sec. 2-2.

関側から利用者、預金者に対して意図的であるかどうかを問わず、制度的、もしくは継続的に行われる差別的取り扱いや締め出しになどによって生じている社会的差別の状況としくみ⁶⁾」と定義する。要するに金融排除とは、所得水準、性別、人種、その他様々な要素によって特定の人々が、社会生活を営む上で必要な最低限の金融サービスから退出させられたり、退出したりすることであるといえよう。

しかし、こうした定義よりもむしろ、次のようなイギリスの実態を知る方が、金融排除をよりいっそう正確に理解することができるであろう⁷⁾。

①2000年においてイギリスでは、約150万世帯（全世帯の7%で成人約200万人以上に相当）が主要な金融サービスをまったく利用していない。さらに、全世帯の20%は、限界的な金融サービスしか利用しておらず、せいぜい1つ、ないし2つのサービス（普通は銀行口座を1つ持っている程度）を受けているだけである。

②1999年において、1050万人以上の人々（全世帯の28%）が、貯蓄したり、家財保険をかけたりの余裕がないといったような、金融的に不安定な状態にある。

③1997～98年において、イギリスの全世帯の約30%が貯蓄も投資もまったく行っていない。同じくスコットランドでは、22%が行っていない。

④イギリス人の約30%は、家計にとって毎月10ポンドずつ定期積立することが必要であると考えているが、1000万人（全人口の21%）の人々にその余裕がない。

⑤貯蓄も資産も持たない家計の比率は、1979年から1996年の間に倍増した。

⑥イギリスにおいて銀行または住宅金融組合の口座を持たない人についての統計値は、当座預金口座も貯蓄預金口座も持たない人が7%という数字から、当座預金を持たない人が23%という数字まで様々である。

⑦社会排除防止局は、イギリスの成人の約10%（約400万人に相当）が、銀

6) 田尻(2000)、31頁。

7) Sinclair(2001), summary, sec. 3-2, 5-1, 2, 3, 4.

行または住宅金融組合の口座を持っていないと推計している。

⑧銀行口座を持たないことによって派生する取引コストは、週あたり5ポンドと推計される。

⑨イギリスの家計の20～25%（概ね600万人）が、家財保険に加入していない。

⑩低所得層の約3分の1が、債務問題を抱えている。1997～98年においてモーゲージを利用している勤労世帯の15%が、経済的に危険な状態にある。

⑪市民相談所（Citizens' Advice Service）で債務問題の相談を求める人の数は、1999年から2000年の間に37%増加したと考えられる。1999年にスコットランドでは、市民相談所で債務問題に関する新規の相談を3万4000件取り扱った。

⑫イギリスのほぼ4人に1人は、個人年金にも企業年金にも加入していない。その多くが、低所得者、女性、マイノリティの被雇用者である。

⑬2000年において個人年金または企業年金加入者の25%は、年間50ポンド以下しか払い込んでいない。

以上のような実態をさらに大きくとりまとめるならば、イギリスでは現在、4世帯に1世帯は貯蓄を持たず、3世帯に1世帯が損害保険をかけておらず、3世帯に1世帯は、個人年金にも企業年金にも加入していないという、イギリスの金融排除の現状が浮かび上がってくる⁸⁾。そして、こうした金融排除を受けているのはその多くが、長期の失業者、70歳以上の年金生活者、療養者や身体障害者、母子家庭、パキスタンやバングラディッシュなどのマイノリティ、生活保護受給者や公営住宅在住者などである⁹⁾。

こうした金融排除を解消するために、各省庁は順次政策提言を行った。1999年1月に公正取引庁（Office of Fair Trading）が「弱者としての金融サービス」と題する報告書を発表した。また、大蔵省（Her Majesty's Treasury）は、社会排除防止局のマネジメントのもとで第14政策実行チー

8) *The Guardian*, Dec. 5. 1998.

9) Sinclair(2001), sec. 6-1.

ム (Policy Action Team 14 ; PAT14) を組織した。そして、そのチームの報告書である「金融サービスへのアクセス」が1999年11月に発表された。また、翌2000年には同じく大蔵省が「銀行サービス調査委員会 (通称：クルックシャンク委員会)」を組織し、同委員会は「クルックシャンク・レポート」を作成した¹⁰⁾。

たとえば公正取引庁の「弱者としての金融サービス」は、次のような提言を行っている。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口座を提供すべきである。その口座では、非承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口座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口座を供給するために、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機械化の可能性を検討すべきである¹¹⁾。

ここで公正取引庁は、金融排除を解決するために郵便局と小売業者の活用を提案しているが、このうち、金融排除解消の担い手として郵便局のネットワークを活用することについては、大蔵省も同様の見解を示した。すなわち、同省は「金融サービスへのアクセス」において、全国に約1万9000の支店網を張り巡らしている郵便局をコンピュータによってネットワーク化すれば、あらゆるコミュニティにとっての有効なデリバリーチャンネルとなるであろうことを指摘し、また「クルックシャンク・レポート」も、年金や生活補助金、税額控除等の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

10) Office of Fair Trading (1999), HM Treasury (1999).クルックシャンク(2000)。なお各報告書の具体的な内容については、寺地(2002)、351-60頁を参照。

11) Office of Fair Trading(1999), pp. 54-59.ここで、公正取引庁が金融排除を解消するために、郵便局と小売業者のネットワークの活用を提案していることについては、とくに注目しておきたい。インフラストラクチャーとしての決済ネットワークの担い手としては、郵便局に加えて、小売業、すなわちわが国でいえばコンビニバンクのような異業種参入型の銀行の活用がもうひとつの選択肢として考えられるだろう。また、すでにわが国においては、郵便局とコンビニバンクの結合という現象も現れつつある。この点については本稿では触れず、あらためて別途論じることとする。

チャイロ (giro) によって約100万件の現金引出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指摘した¹²⁾。このように各省庁は、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消してゆくべきであるとのスタンスをとったのである。

ところがイギリス政府内では、さらに別の選択肢が模索されていた。すなわち、1999年10月にブレア (Blair, T) 首相は、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。同報告書は、郵便局と大手銀行が共同でいわゆるユニバーサルバンクを設立し、低所得の人々に基本的な金融サービスを提供することを提案した。そして、政府もこのユニバーサルバンクを積極的に支援するよう提案した¹³⁾。

こうした各省庁からの提案を受けて、イギリスの郵便局を統括するロイヤルメール (Royal Mail Group plc) は、ユニバーサルバンキングを提供すべく、自己のネットワークの再構築に着手した。とくに政府が2003年4月から、従来郵便局での現金受取やチャイロ (giro) による現金引出を通じて行われていた年金や生活補助金、税額控除等の政府給付金の支払いをすべてネットワークを通じて、すなわち口座振り込みによって行うことを決定したことは、イギリスにおけるユニバーサルバンキングの構築に向けてきわめて大きな誘因となった。2001年度にロイヤルメールは、全国に3000台のATMを導入した上で、2003年4月から郵便局と各銀行の取引をネットワークで結ぶという計画を立案した。また、2002年3月には地方の郵便局を維持するために政府から2億7000万ポンドの補助金が給付されることが決まり、これを受けて同社は、2002年度における郵便局閉鎖率を従来に比べて半減させ、一方で都市

12) HM Treasury (1999), p. 61. クルックシャンク(2000)、268頁。

13) Performance and Innovation Unit (2000), pp. 5-6. なお、ここでいうユニバーサルバンクとは、長短金融業務を兼営するいわゆるドイツ型の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。

部の局については経営合理化のために統廃合を進めた¹⁴⁾。

このような政策的措置を受けて、銀行側の対応にも変化が現れた。それまでイギリス銀行協会 (British Bankers' Association) は、銀行業界は新規参入を認めることで競争を高め、技術力を飛躍的に高めているので、それによって金融排除はしだいに解消されつつあるとの立場をとっていたが¹⁵⁾、彼らも一連の政府提案を受けて、ユニバーサルバンキングのプロジェクトに前向きに取り組み始めたのである。そして、パークレイズ (Barclays)、ロイヤル・バンク・オブ・スコットランド (Royal Bank of Scotland)、HSBC (Hongkong Shanghai Banking Corporation)、ロイズ TSB (Lloyds TSB) などの大手銀行を含む10銀行が、2001年5月に、政府とロイヤルメールを加えた三者で、ユニバーサルバンキングの構築に合意する旨の覚え書きに調印した¹⁶⁾。

さらに三者は、2002年10月11日にユニバーサルバンキングに関する最終的な協定書に調印した。そこでは、2003年4月から政府給付金が直接銀行口座に振り込まれるようになるのと同時に、その受取方法に関して3つの選択肢が準備されることとなった。すなわち顧客は、通常の当座預金口座 (current account)、基本銀行口座 (Basic Bank Account)、および郵便局カード口座 (Post Office Card Account) の3種類の口座からいずれかひとつを選択して指定し、その口座で給付金を受け取り、それを銀行や郵便局のATMで引き出すことができるようにすることが取り決められたのである。また同時に銀行は、基本銀行口座のカードを郵便局のATMでも利用できるようにするために、向こう5年間で1億8000万ポンドの投資を行うことにも合意した。これは、銀行業界が金融排除問題に積極的に取り組んでいるという姿勢を示す上でも大きな意義があった¹⁷⁾。

14) Consignia (2002), p. 5. なお、この当時ロイヤルメールは、コンシニア (Consignia) という社名であった。

15) British Bankers' Association (2000).

16) Consignia (2002), pp. 18-9.

17) British Bankers' Association (2002).

銀行および住宅金融組合が発行した当座預金口座のカードは、従来それぞれの業界のネットワーク内でしか利用することができず、それが今回の協定によって郵便局ネットワークでも利用可能となったことには、相応の意義がある。しかしながら、よく知られているように、イギリスでは銀行口座の開設にあたって厳しい身元照会が行われ、誰でも自由に口座を開設できるという状況にはない。そのため最初に述べたように、イギリスでは全世帯の7%に相当する約150万世帯が銀行口座を持つことができないという金融排除が生じていたのである。しかもそのような世帯こそが、今回の政府給付金の支払方法の変更に伴ってあらたに何らかの口座を持つことが必要となるのである。そこで、こうした問題を解決するためにあらたに設けられたのが、基本銀行口座と郵便局カード口座なのである。

基本銀行口座と郵便局カード口座は、前者の発行主体が銀行または住宅金融組合であり、後者が郵便局であることを除けば、基本的な仕組みは同一である(表1)。銀行基本口座は、口座引落(direct debits)または自動振替(standing orders)による支払、およびカードによる現金引出を行うことができる。ただし、債務超過による破産や貸越手数料の支払をしなくて済むように、通常10ポンド以上の当座貸越は承認されない。したがって、支払や引出にあたっては、相当額以上の残高があるかどうかの事前確認が必要となる。もし、確認を怠って残高以上の支払や引出を行った際には、高額の手数料を徴収される。ATMからの引出には、原則手数料はかからない。日本の預金通帳に相当する取引記録書は、通常の口座と同様に定期的に銀行および住宅金融組合から送付される。

基本銀行口座は、基本的に誰にでも開設が認められる。身分証明のために年金手帳やパスポート、運転免許証などを提示する必要があるが、もしそのような書類を提示することができない場合にも、ソーシャルワーカーなどによる紹介状があれば代替できる。ただし、著しい前科があったり、破産歴がある場合には拒否される。なお、基本銀行口座は、原則として当座貸越を認めていないので、デビットカードは発行されるが小切手帳は発行されない点

表1 基本銀行口座の概要 (2003年5月現在)

| 銀行 (口座商品名) | 郵便での 現金引出 | 最低 年齢 | 開設時最 低預入額 | 自動振込 の利用 | Cash Machine カード発行 | 無料貸越 限度額 | 口座引落 自動振替 | 貸越手数料 | デビットカード 発行 | 小切手帳 の利用 | 口座開設拒否条件 |
|--|--------------|----------|--------------|-------------|-----------------------|-------------|--------------|------------------------------|---------------|-------------|-----------------------------|
| Abbey National (Basic Current Account) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | £10 | Yes | £32 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| Alliance & Leicester (Basic Banking Account) | Yes | 18 | None | Yes | Yes | No | Yes | £29.50 | No | No | 免責未済の破産、 個人の不良債務、 詐欺歴 |
| Bank of Ireland (Basic Cash Account) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £38 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 不良債務歴 |
| Bank of Scotland (EasyCash) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £30 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| Barclays (Cash Card Account) | Yes | 18 | None | Yes | Yes | No | 口座引落 のみ | 1日1口座あたり 最高£30 | No | No | 詐欺歴 |
| Clydesdale (Cashmaster) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £33 | Yes | No | 免責未済の破産、詐欺歴 不良債務歴 |
| Co-operative Bank (Cashminder) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | No | No | No | 詐欺歴 |
| First Trust Bank (Basic Bank Account) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | £10 | 口座引落 のみ | £35以下は£22.50 £35以上は£37.50 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 不良債務歴 |
| Halifax (EasyCash) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £30 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| HSBC (Basic Bank Account) | Yes | 18 | None | Yes | Yes | £10 | Yes | No | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| Lloyds TSB (Basic Bank Account) | Yes | 18 | None | Yes | Yes | £10 | Yes | No | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| Nationwide Building Society (FlexAccount Cash Card) | Yes | 16 | £1 | Yes | Yes | No | Yes | £25 6月1日から£27.50 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| Natwest (Step Account) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £30 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| Northern Bank (Cashmaster-Basic) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £38 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 不良債務歴 |
| The Royal Bank of Scotland (Key Account) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £30 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| Ulster Bank (Basic Bank Account) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £20以下は£35.00 £20以上は£37.50 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 |
| Yorkshire Bank (ReadyCash) | Yes | 16 | None | Yes | Yes | No | Yes | £33 | No | No | 免責未済の破産、詐欺歴 不良債務歴 |
| Post Office Card Account | Yes | None | None | Yes | No | No | No | N/A | No | No | |

出所) Financial Services Authority (2003).

で、当座預金口座と大きく異なっている¹⁸⁾。

2003年4月1日にいよいよ政府給付金の口座振込が開始された後の5月の段階では、このユニバーサルバンキングのプロジェクトに参加して銀行基本口座を提供する銀行は17行となった。そして、イギリス銀行協会の発表によれば、同年7月末現在で基本銀行口座の開設数は、総計606万3327口座となり、また、郵便局からのアクセス数は112万7973件にのぼった。さらに9月末現在では、口座数は純増で615万1154口座となり、アクセス数は123万6491件に達した。口座数は着実に伸びているが、一方郵便局でのアクセス数についても、現状ではまだ郵便局へのATM設置が十分ではないという状況を考慮すれば、約半年間の利用件数として、かなりのものであると考えてよいだろう¹⁹⁾。

このように1990年代末からブレア政権のもとで、公正取引庁、大蔵省、社会排除防止局、金融サービス庁 (Financial Service Agency) などの各省庁による金融排除解消への取り組みは、2003年4月に政府、銀行、郵便局の協力による基本銀行口座をコアとするユニバーサルバンキングの提供というかたちで結実した。そこでは、政府給付金をすべて現金から口座振込に変更するという政府の政策が、もっとも大きなインセンティブとなったことは間違いない。また、従来は政府や郵便局と一線を画して独自の立場で金融排除に取り組もうとしていた銀行業界が、政府や郵便局との積極的な協力へと方針を転換したことも大きな影響を及ぼした。その結果、行政実行革新局が提案していたような銀行と郵便局が共同であらたに独立したユニバーサルバンクを設立するという方式こそとられなかったが、それに準ずるかたちで、銀行と郵便局が協力して双方のネットワークを接続し、かつ銀行基本口座と郵便局カード口座を新設することによってユニバーサルバンキングの仕組みができてきた。なお、この仕組みは、基本的に社会排除防止局のマネジメントによる報告書「金融サービスへのアクセス」を下敷きとしたものであるとされている²⁰⁾。

18) Financial Services Authority (2003).

19) British Bankers' Association (2003b), (2003c).

Ⅲ アメリカ：電子振替口座 (Electronic Transfer Accounts ; ETA) の導入

1997年にアメリカの金融システムの将来像について財務省から議会あてに提出された報告書である『21世紀の金融業』は、「市場原理に対する強い信奉と信頼²¹⁾」を基盤に据えているが、とくにその第5章「金融の機会と金融業の拡大のために」は、次のような格調高い文章で始まる。

「民主主義や資本主義を讃える言葉は数多くあるが、それを2つの言葉で表すとすれば、その言葉は『自由』と『機会』になるであろう。世界のあらゆる政治システムの中で民主主義だけがすべての世界の人々に、その手段や立場が大掛かりなものもあれば控えめな場合もあったが、重要な判断に際して声をあげ、自分たちの生活は自分たちで決めていく機会を与えようと奮闘してきた。そして、世界のあらゆる経済システムの中で、資本主義だけが自身の人生を形成し、事業を興し、お互いに物を自由に交換することで自身の選択を示すという個人の意思を、抑圧することなく、むしろ基盤としてきたのである。米国人は機会を均等に与えるという倫理観が当地にその根を有することに誇りを感じている。だからこそ、母国では否定された夢を追うために、多くの岸壁から数え切れない移民をひきよせているのである。」そして、「政治の分野では『機会』は選挙権を意味する」が、「経済の分野では、それはもっと複雑な何かを意味する。道理のわかる人たちであっても、均等な経済的機会が与えられているという最低条件は何かということについて、合意するのは難しいだろうが、次のようなことは納得するだろう。すなわち、経済機会の均等性は、アクセスすることが拒否されたり、選択が制限されるところには生まれない」と²²⁾。

ここにアメリカにおける金融排除についての基本的な認識がある。そして、「一般に米国人は金融からほとんど遮断されていない。それどころか、金融

20) British Bankers' Association(2003a).

21) ライトン=ロウチ(1998)、「訳者あとがき」。

22) 23) ライトン=ロウチ(1998)、263-66頁。

サービス提供者によってこれほど十分なサービスを受けている消費者は世界中にいないのである。そのことはもちろん市場の力や効率性のおかげである。しかし同時に政府も一定の役割を果たしている。公共の政策が金融サービスへのアクセスの問題にかかわったのは、何十年も前に遡る。そしてこの問題についてこそ政府は疑う余地もなく多くを成し遂げてきたのである²³⁾」と主張する。

たしかにアメリカが早くから金融サービスへのアクセスの問題に取り組んできたことは事実であり、とくにそれは住宅ローンの機会拡大を中心に進められた。たとえばイギリスの住宅金融組合をモデルとして、主として労働者のための住宅建設資金の積立と住宅ローンの提供を行ってきた貯蓄貸付組合 (Savings and Loan Associations ; S & L) は、すでに1800年代から出現していたが、1929年の大恐慌によって約1万2000の州立貯蓄貸付組合のうち、約6000の組合が破綻した。このため議会は、1934年に貯蓄貸付組合をあらたに預金保険の対象に加え、さらに同組合に資金を供給するための新たな連邦機関として連邦住宅貸付銀行 (Federal Home Loan Banks ; FHLB) を設立した。さらに同年、議会は連邦住宅局 (Federal Housing Administration ; FHA) を設置し、モーゲージのデフォルトの際に貸し手側にも保険を提供する業務を始めたので、より小さな手元資金で住宅の購入ができるようになり、人々の借入へのアクセスは大きく拡大した。

1938年には、政府はさらに連邦抵当貸付協会、すなわちファニーメイ (Fannie Mae) を設立し、これにFHA保証のモーゲージの流通市場を育てる役割を与えた。第二次大戦後、ファニーメイは、退役軍人協会 (Veterans Association ; VA) による抵当保証についても取り扱いを始め、さらに1968年には政府によって支援される民間特殊企業となり、1970年からは住宅抵当以外の貸付業務にも参画した。また、同じく1970年には、やはり民間特殊企業として、連邦住宅貸付会社のフレディーマック (Freddie Mac) が設立された。同社は、貯蓄貸付組合から抵当権を購入して、これを証券化したモーゲージ担保証券を発売することで、住宅ローンの拡大を促進した²⁴⁾。

また、議会は1970年に信用機会均等法 (Equal Credit Opportunity Act) や地域再投資法 (Community Reinvestment Act ; CRA) などの制定を通じて、信用供与を受ける際の差別の禁止や、地域の資金ニーズに応えることの義務化を実現し、さらに住宅抵当貸付開示法 (Home Mortgage Disclosure Act) によってモーゲージの内容開示を法制化した。「これらの規制の組み合わせによって、社会的に不利な立場にいる人々の借入れへのアクセスはおおいに改善された²⁵⁾」のであり、その意味ではアメリカは、早くから金融排除に果敢に取り組んできた先進国であったといえよう。

「しかし、信用の提供を受ける機会が拡大しても、別の種類の問題が大きくなってきた。すなわち、一部の階層やグループの人々がそれでもなお金融市場から排斥されたり、不当な扱いを受けていないかどうかという問題であり、これは政策における長い間の伝統的な課題である²⁶⁾。」アメリカは、建国以来市民生活の基本的権利をより広範な人々に広めるべく努めてきたが、選挙権や義務教育などと異なり、「信用へのアクセスの問題は、この一連の問題の中では比較的後のものであった²⁷⁾。」ライタン=ロウチ(1998)も指摘しているように、アメリカはたしかに金融排除に取り組む先進国であったが、近年まで「金融サービスへのアクセス」の確保は、政策当局にとっては「信用供与へのアクセス」とほぼ同義語であった。そのためアメリカではこれまで、上述のように主として住宅金融の分野を中心として、信用供与へのアクセスを確保するための種々の取り組みがなされてきたのである。ところが近年アメリカでは、イギリスと同様に、あるいはむしろイギリスに先行して、経済のデジタル化、すなわちeエコノミーの出現と密接に結びつくかたちで、銀行口座と決済サービスへのアクセスの確保に注目が集まるようになってき

24) ライタン=ロウチ(1998)、38頁、47-48頁。なお、ファニーメイ (Fannie Mae) およびフレディーマック (Freddie Mac) の設立経緯と現状の詳細については、両社のホームページである<http://www.fanniemae.com>および<http://www.freddie.com>を参照。

25) ライタン=ロウチ(1998)、48頁。

26) ライタン=ロウチ(1998)、268頁。

27) ライタン=ロウチ(1998)、269頁。

表2 預金口座を持たない世帯の比率

[%]

| | | 1995年調査 | 1998年調査 |
|--------|-----------------|---------|---------|
| 全世帯 | | 13.0 | 9.5 |
| 所得 | 10,000ドル以下 | 40.8 | 38.1 |
| | 10,000～24,999ドル | 17.7 | 13.5 |
| | 25,000～49,999ドル | 6.6 | 4.2 |
| | 50,000～99,999ドル | 1.3 | 0.7 |
| | 100,000ドル以上 | 0.2 | 0.0 |
| 年齢 | 35歳以下 | 19.6 | 15.4 |
| | 35～44歳 | 12.8 | 9.5 |
| | 45～54歳 | 11.2 | 6.5 |
| | 55～64歳 | 11.6 | 6.1 |
| | 65～74歳 | 8.7 | 5.9 |
| | 75歳以上 | 6.8 | 10.3 |
| 人種 | 非白人またはヒスパニック | 31.9 | 24.2 |
| | 白人（ヒスパニックを除く） | 7.5 | 5.3 |
| 世帯主の状況 | 被雇用者 | 10.4 | 7.3 |
| | 自営業 | 8.5 | 4.6 |
| | 退職者 | 13.4 | 12.8 |
| | 無職、その他 | 41.9 | 30.9 |
| 住居 | 持ち家 | 5.0 | 3.8 |
| | 賃貸、その他 | 27.6 | 20.8 |

出所) Kennickell et al. (2000). 原資料は、1998 Survey of Consumer Finances.

た²⁸⁾。

表2は、1998年のアメリカにおける「家計金融動向調査 (the Survey of Consumer Finances ; SCF)」から、銀行口座を持たない世帯の特徴を抽出したものである。1998年において銀行口座を持たない世帯が全世帯に占める割合は9.5%である。そして、銀行口座のない世帯の大半は年収が2万5000ドル以下である。また、白人（ヒスパニックを除く）で銀行口座のない世帯は5.3%であるのに対して、非白人（ヒスパニックを含む）で銀行口座のない世帯は24.2%に達する。さらに、銀行口座を持たない世帯の多くは、独身、失業者、年金生活者または女性であり、彼らは自分の家を持たず、クレジットカードも所持していない。銀行口座のない世帯の割合は、1995年の13%が98年に9.5%となっていることからわかるように、1990年代に入ってから

28) ライタン＝ロウチ(1998)、284-85頁。

漸次減少傾向にあるが、それでも10世帯に1世帯が銀行口座を持たないという比率は、前述のイギリスの数字を上回るものであり、アメリカの方がむしろ厳しい状況にあることが読み取れる²⁹⁾。

このアメリカの世帯のうちの約10%が銀行口座を持たない理由は複雑である。ひとつには、イギリスと同じように銀行が統合や競争の結果として合理化を進め、とくに都市部の低所得地域で支店を閉鎖したり、新規に開設しなかつたりすることが大きな原因である。しかし、多くの消費者は、たんに銀行が時間的にも地理的にも便利な場所にないからという理由からではなく、銀行とつきあうのが嫌であるとか、口座を開くほどのお金がないとか、あるいは手数料が高いからといった理由から銀行口座を持たないのである。実際、アメリカの銀行の全収入に占める手数料の割合は約40%に達しており、邦銀の約20%に比べて倍になっている。たとえば顧客が自分の取引銀行のATMから現金を引き出す場合には、1~1.5ドルの手数料を徴収され、さらに他行ATMを利用した場合、利用した銀行からも手数料を徴収される。ただし、預金残高が一定額以上あれば免除される。また近年、残高が一定額を下回った場合に口座維持手数料が課せられるようになってきている³⁰⁾。

こうした深刻な金融排除の状況を打開するために、アメリカにおいてイギリスとほぼ同時期に、イギリスとほぼ同様の政策が採られたことは注目に値する。すなわちアメリカ政府は、1996年に制定された法律によって、税金還付を除く賃金、社会保障、退職軍人年金といった大半の政府支払を1999年初頭から電子決済システムへ移行することを決定した。これによって、これまで銀行口座を持たずに小切手を現金化して支払を受けていた人を銀行口座を所有する方向へと誘導し、あわせて政府の小切手発行コストを節約して、財政にもプラスの影響を与えようとしたわけである。政府支払を銀行口座を通じて行うことは、基本的には銀行に対してもインセンティブを与えることに

29) Financial Services Authority (2000), pp. 63-65. 1998年における「家計金融動向調査」の詳細については、Kennickell et al.(2000)を参照。

30) ライタン=ロウチ(1998)、285-86頁。西川(2000)、84頁。

なる。つまり低所得者層が銀行口座で各種給付金を受け取る場合、一度に全額を引き出すとは限らず、一定の残高が生じるであろう。その場合、小切手の発行が可能なフルサービスの口座であれば、残高が小さすぎてコストに見合わないかもしれないが、サービスを限定すれば相応の収益を生む新しい市場が創出される可能性があるからである。

しかし、この立法時においてアメリカでは、政府給付金の受給者のうち約20%の人が銀行口座を所有しておらず、したがって電子送金によって支払を受け取ることができない状態にあった。そこで財務省は、どうしても小切手による受取を望む人に対して特例措置を認める一方で、1999年9月から、銀行に対して電子振替口座 (Electronic Transfer Accounts ; ETA) の提供を推奨し始めた。この口座は個人が政府の支払を電子振替によって受領するための口座であり、①口座維持手数料として最高月3ドルを支払わなければならないが、②預金保険が付いており、③1か月に最低4回まで、銀行カードを使ってATMからの現金引出が可能である。④原則として最低残高の維持は要求されず、⑤毎月銀行から取引記録書が送付される。⑥ただし、この口座で小切手を振り出すことは認められない。

電子振替口座を開設した場合、金融機関には連邦政府から1口座あたり12.60ドルの補助金が支給される。2003年6月現在、電子振替口座は6万3985口座が開設され、提供金融機関の上位10行は、バンク・オブ・アメリカ (Bank of America)、バンコ・ポピュラー・デ・プエルトリコ (Banco Popular de Puerto Rico)・U.S.バンク (U. S. Bank)、ウェルズ・ファーゴ (Wells Fargo)、J.P.モルガン・チェース (J.P. Morgan Chase)、バンク・ワン (Bank One)、フリートボストン (FleetBoston)、バンコ・ポピュラー・ノースアメリカ (Banco Popular North America)、フィフス・サード (Fifth Third) となっている。

なお、電子振替口座を開設した者は、同時にダイレクトデポジット (Direct Deposit) にも登録することになる。ダイレクトデポジットとは、アメリカの民間決済ネットワークである自動手形交換所 (Automated

Clearing House ; ACH) ネットワークを利用した電子振替システムであり、1976年に構築された。このシステムに個人が特定の口座を登録することによって、小切手のように紛失や盗難の心配をすることなく、全米で企業その他の組織から電子的に資金の受取りができるようになるのである³¹⁾。

現在アメリカでは一般に、商業銀行、貯蓄銀行、貯蓄貸付組合、および信用組合が個人に対して小切手口座 (checking account) と貯蓄口座 (savings account) を提供している。今回の電子振替口座は、振替ないし送金を主目的とした銀行口座をこれまで持っていない人向けの、低コストの個人口座として位置づけることができるであろう。電子振替口座の導入後、たしかに政府支払の電子振替による受取り比率は年々高まってきており、そのうち給付金についても、1996年度の56%から2002年度の73%まで上昇しているのであるから、低所得者層においてもある程度口座所有が進んでいるものと推察できる (表3)。しかしながら、この電子振替口座に対しては、アメリカ政府は基本的に、銀行に対して政府支払のための振替口座を提供するよう督励したにすぎず、必ずしも低所得世帯一般に対して口座を提供するような政策を導入したわけではないとの批判もあった。さらに重要なことは、上述のとおり電子振替口座の使用に関しては一定のコストがかかる上にかなりの制限が加えられており、必ずしもこの口座を開設したからといって、小切手口座や貯蓄口座に準じる口座を所有したことにはならないとの批判があった³²⁾。

そこで、このような批判を受けて、財務省は、金融サービスへのアクセスをより一層改善すべく、2000年6月に次のように言明した³³⁾。

①低所得世帯が主要金融サービス部門に完全参加できるような具体策を導入する。

31) <http://fms.treas.gov> [アメリカ財務省財務サービス局 (U. S. Department of Treasury, Financial Management Service)]、<http://www.eta-find.gov>、<http://directdeposit.org>、<http://nacha.org> [電子決済協会 (Electronic Payments Association)]、および郵政省貯金局(2000)、4頁を参照。

32) Financial Services Authority(2000), p. 76. さらにStegman(1998)、(1999)を参照。

33) U. S. Department of Treasury(2000a).

表3 連邦政府歳出に占める電子決済の比率 (1996～2002年度)

| | [%] | | | | | | |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| 年度 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| 給与 | 92 | 94 | 95 | 96 | 96 | 98 | 98 |
| 給付金 | 56 | 62 | 68 | 73 | 75 | 76 | 77 |
| 納入業者への支払 | 16 | 27 | 42 | 50 | 59 | 59 | 56 |
| その他 | 25 | 17 | 25 | 35 | 37 | 44 | 54 |
| 税還付以外の歳出 | 58 | 62 | 68 | 73 | 75 | 76 | 77 |
| 連邦政府税還付 | 12 | 18 | 21 | 24 | 29 | 33 | 37 |
| 全歳出 | 53 | 58 | 63 | 68 | 70 | 72 | 73 |

出所) <http://fms.treas.gov/eta/reports.html> [アメリカ財務省財務サービス局 (U. S. Department Treasury, Financial Management Service, ETA ; Reports and Statistics)]

②金融サービスへのユニバーサルアクセスは、わが国の世帯とわが国の経済全体にとって重要である。

③行政府は、すでに金融サービスデバインド (Financial Service Divide) を解消すべく順次対応を行っている。

④銀行を持たない人々を主要金融サービスに参画させるために、ファーストアカウント政策 (First Accounts Program) を持続的に実施する。

ここで述べられているファーストアカウント政策とは、何らかの具体的な口座名称を指すものではなく、ファーストアカウント法 (First Accounts Act) に基づく政策プログラム全体を指す名称である。財務長官のサマーズ (Summers, L. H.) は、2000年11月に「アメリカ経済は強いけれども、アメリカの約100万世帯が、基本的な経済生活のパスポートである銀行口座を所有していない。ファーストアカウント政策とは、アメリカの低・中所得層が、大半の国民に認められている基本的な金融サービスを楽しむようにするためのパイロット事業に対して、資金的な援助を行うものである」と発表した³⁴⁾。これを受けて財務省は、2001年度に低所得地域など金融サービスへのアクセスが不十分な地域において基本的な金融サービスの利便性を改善

34) U. S. Department of Treasury (2000b).

するために800万ドルの予算を計上し、これによって、企業や金融機関が立案したサービス改善のための具体的な事業プランに対して、補助金を与えることとした。2002年1月の予算計上時に財務補佐官のベアー (Bair, S. C.) は、「400万人のアメリカ人が主要な銀行サービスを利用していない」との認識を示し、「この政策が、銀行を利用していないアメリカ人の数を大きく減少させるような革新的な新商品や新サービスの創出を促進させるであろうと期待している」と述べた³⁵⁾。

その後、事業プランの募集が行われ、2002年5月に15のプランに対して総額835万7234ドルの補助金が与えられることとなった。例えば、カリフォルニア州ではサンフランシスコのベンチャー企業がシティバンク (Citibank) と共同で、低・中所得層の若年労働者や高校生に対して口座の開設を促進するための金融教育 (Banking Literacy Training) の実施を提案し、25万ドルの補助金を得た。また、コロラド州では、デンバーの慈善団体であるマイル・ハイ・ユナイテッド・ウェイ (Mile High United Way) が、ウェルズ・ファーゴと共同で、デンバーの中心部の低・中所得所得者に対して向こう2年間金融機関の口座を保証する事業に対し、126万7500ドルの補助金が支給されることとなった。今後、これら15のパイロット事業の中から金融サービスへのアクセス改善にとって有効な商品やサービスの出現が期待されている³⁶⁾。

ところで、リテールバンキングの領域においてアメリカがイギリスと大きく異なるのは、個人向け金融サービスの中に郵便貯金という仕組みが存在しないことである。アメリカでは、1907～8年の銀行取り付けを契機として、

35) U. S. Department of Treasury (2002a).

36) 補助金の支給基準については、U. S. Department of Treasury (2000a), (2001)を、また支給対象事業の詳細については、U. S. Department of Treasury (2002b), (2002c)を参照。なお、こうした事業ではしばしば、1998年に1億2500万ドルの予算措置を伴う立法によって5か年計画で実施されることとなった個人啓発口座 (Independent Development Account) が活用されている。これは、貯蓄奨励を目的とした政策で、口座の開設と維持のための経費に応じて連邦政府による補助金が支給される。郵政省貯金局 (2000)、4頁。

国民一般に全国規模で安全な銀行システムを提供することが議論されるようになった。そして、アメリカ銀行協会（American Bankers Association；ABA）の反対はあったものの、1910年に郵便貯金法（Postal Saving Bill of 1910）が議会を通過し、これによって1911年に郵便貯金制度（Postal Saving System；PSS）が創設された。しかし、第二次世界大戦後、1950年代に入ると、郵便貯金の資金規模はしだいに縮小し、したがって設立当初の目的は達成されたとして、しばしば郵便貯金の廃止法案が議会に提出されるようになる。そして、ジョンソン（Johnson, L. B.）大統領の下で1965年までに郵政長官自身が廃止を支持し、結局1966年には存廃に関する議論がほとんどなされないまま、廃止が決定したのである³⁷⁾。

そしてその後、アメリカが郵便貯金制度を再び持つことはなかった。たとえば1990年代に入ってから、Jessup and Bochnak(1992)が安全な貯蓄制度を保証し、かつ低迷するアメリカの貯蓄性向を高めることを目的として郵便貯金の復活を提唱したような例はあるが、今もって郵貯復活論が本格的な議論を呼ぶには至っていない³⁸⁾。したがって、イギリスでは政府が補助金を与えて郵便局ネットワークを構築し、これを基本銀行口座のための決済システムの基盤として利用したが、アメリカではもともと郵便局ネットワークのような準公的なシステムが存在しないので、民間の自動手形交換所ネットワークを利用したダイレクトデポジットを電子振替口座のための決済システムの基盤として利用することになるのである³⁹⁾。

37) Kuwayama(2000), pp. 76-77, p.91.

38) Jessup and Bochnak(1992), p. 59. なお、アメリカにおける郵貯復活論とそのナローバンク論との関連については、岩佐(1998)を参照。

39) ただし、財務省は1999年から1年間、ボルティモアにおいて、低・中所得者が居住し、十分な金融サービスが提供されていない地域の郵便局に民間金融機関のキーコープ(Key Cooperation)がATMを設置し、このATM1台につき約3万5000ドルの補助金を支給するというパイロット事業を実施した。U. S. Department of Treasury(1999)および郵政省貯金局(2000)、5頁を参照。

IV おわりに—日本への示唆—

1990年代の後半からパソコンやインターネットが急速に普及し、ITという用語がとくにもてはやされるようになった。そして、金融の分野においても電子マネーがさかんに議論されるようになった。こうした状況の中で、1999年にアメリカ商務省は*Defining the Digital Divide ; A Report on the Telecommunications and Information Technology Gap in America*と題する報告書を発表し、ここではじめてデジタルデバイド (Digital Divide) という用語が生み出された。周知のとおりデジタルデバイドとは、パソコンやインターネットなどの情報技術を使いこなせる者と使いこなせない者との間に生じる所得、待遇、機会などの格差をいう。若年者や高所得者はパソコンを駆使してますます富み、高齢者や低所得者はパソコンなどの情報機器を購入することすらままならず、ますます社会的格差は拡大してゆくことになる。また、そうした格差は、個人のみならず、地域や国家間においても発生する。つまりデジタルデバイドとは、本稿で論じた社会排除という現象において、金融排除と同様に、その大きな構成要素であり、あるいはデジタル排除 (Digital Exclusion) という造語をあてはめてもよいのかも知れない⁴⁰⁾。また、逆にアメリカでは、イギリスにおける金融排除に相応する用語として、前述の金融サービスデバイド (Financial Service Divide) とか、銀行デバイド (Banking Divide) といったような用語が使われ始めている⁴¹⁾。

このような時代状況の下でイギリスとアメリカが、それぞれほぼ時を同じくして、この社会排除の進行へと直結しかねない経済のデジタル化という現象を逆手にとり、むしろそうした現象を活用することによって、政策的に金融排除に対応しようとしたことはきわめて興味深い。すなわち、イギリスもアメリカも、主として低所得世帯や母子家庭など、もっともデジタルデバイドに陥りやすい層に対して支払われる政府の給付金を一気にネットワーク決

40) U. S. Department of Commerce (1999).

41) U. S. Department of Treasury (2000).

済に切り替えることを決定し、これによって、こうした層に対する銀行口座の供給を否応なしに促進させようとしたわけである。その成果が、イギリスにおいては基本銀行口座として、アメリカにおいては電子振替口座として結実したわけである。

日本の場合、金融サービスへのアクセス、とりわけ銀行口座の開設に関しては、イギリスよりもアメリカの状況に似ているといえよう。すなわち日本では、通常の銀行口座の開設にあたって、運転免許証、健康保険証などによる本人確認は行われるが、年齢制限が加えられたり、一定の残高を要求されることはなく、比較的自由に誰でもが口座を開設することができる。しかしながら、ATMからの現金引出にあたっては、時間外引出や他行引出の場合、引出手数料がその都度徴収される。また最近では、給与振込口座に指定したり、一定の残高を維持したり、あるいは一定の口座維持手数料を支払った場合には、引出手数料が免除されたり、ローンの金利が優遇されるなどの口座が出現するようになってきた。こうした状況は、口座開設は比較的容易であるが、手数料や口座維持手数料が高額化しているアメリカの状況に類似してきていると言えよう。これに対してイギリスでは、口座開設にあたってはきわめて厳しい身分照会が要求され、一定の条件が満たされない場合には口座開設が拒否される。しかし、いったん口座を開設してしまえば、盗難等への対応もあって1日あたりの引出限度額には制限があるものの、ATMでの現金引出にあたっては、自行および提携銀行のATMであれば、原則として24時間いつでもどこでも何回でも、手数料が徴収されない。つまり日本では、イギリスのように「口座を開設できない」とか、「口座を開設させない」といったような目に見えるかたちではなく、アメリカに似て、手数料や金利優遇といったような目に見えにくいかたちで、顧客の選別や口座の差別化を通じた金融排除が次第に進行しているといえよう。

市場経済重視型の社会を志向しつつ、いわゆる平成不況が継続する中で、若年者における失業率の上昇や高齢化社会の進行は、わが国における個人の所得格差を急速に拡大させていると考えられる。一方、厳しい経営環境の下

で不良債権の迅速な処理を求められているわが国の銀行は、4大金融グループを中心にして、いずれもその経営資源をホールセールバンキングからリテールバンキングへと移すことによって、収益性を高めようとしている。まさに銀行における目下最大の関心は、「リテールは儲かるか」という点にあるといえよう⁴²⁾。

ところが同時に銀行は、経営の効率性を高めるために、人員の削減と店舗の統廃合も急速に進めている。したがって、人を減らし、店舗を閉鎖しながら、リテール部門で収益を上げるためには、口座を差別化し、顧客を選別し、収益性の低い口座、収益性の低い顧客に対してはできるだけ人手をかけずに機械で対応したり、あるいは収益性の低い口座の特定のサービスに対して、相応の手数料を徴収することになるのは必至であろう。すなわち、「小口の個人利用者は、法人取引や大口取引に比べてコストが高いが、従来はコスト差に応じた手数料や金利の設定になっていなかった。日本でも一部の金融機関で口座維持手数料を導入しているように、コストに見合った手数料の徴収はいずれ一般化していこう。しかし、銀行業の私企業性をより重視していくことが求められるようになった今日、金融排除問題が顕在化する可能性は高まってくるだろう⁴³⁾。」そのため、今後日本でも、「少額の預金者が預金口座を維持できるようにすることは、政府の役割でもあると思われる。もちろん、国が少額預金者のために口座維持手数料を支払うこともひとつの方法である。現在の郵便局のネットワークを維持する方がコストが低いのか、それとも国が民間金融機関に少額預金者のための維持手数料を支払った方がコストが低いのかの比較となる⁴⁴⁾。」

こうした問題に関連して、最近二つの新しい動きがあった。ひとつは政府が進める電子政府構想の一環として、2004年1月から税金や公共料金などを銀行のATMやインターネットで支払える電子納付サービスが本格的に始ま

42) 金融ジャーナル編集部他(2004)。

43) 山本(2001)、75頁。

44) 吉野(2001)、61頁。

り、利用者は銀行の窓口に出向かなくても、24時間いつでも支払ができるようになることが発表された。もうひとつは、ATMオンラインの統合に関するもので、都銀（証券会社を含む）、信託銀行、長期信用銀行（商工組合中央金庫を含む）、地銀、第二地銀の5業態、約130の金融機関が、ひとつのATMシステムに統合され、2004年5月から顧客は、自分の取引銀行のコンピュータシステムが稼働している限り、24時間いつでも、他行のATMからでも、現金の引出や残高照会ができることとなった⁴⁵⁾。対政府取引の電子化と決済ネットワークの統合という現象は、まさにイギリスやアメリカの経験に追随するものである。しかし、現時点においていくつかの問題点も指摘できる。たとえばまず、こうしたサービスに伴うコスト負担をどのようにシェアするのか、その結果として手数料がどのように決まっていくのか、現時点ではまだ不明確である。また、オンラインの統合にあたっては、郵便貯金との相互接続は「民業圧迫」であるとして反対の強い地銀などに配慮して、従来どおり各金融機関と郵便貯金との個別接続にとどめ、新システムは活用されないこととなった⁴⁶⁾。

金融サービスにおけるナショナル・ミニマムの確保にあたっては、慎重な評価と的確な判断が必要である。イギリスでは、政府が補助金を与えて郵便局ネットワークを構築し、これに民間金融機関が協力することによって金融サービスの確保が図られつつある。一方、郵便貯金制度を持たないアメリカでは、民間金融機関に補助金を与えて、民間ネットワークを基盤にした金融

45) 『日本経済新聞』2003年12月28日朝刊、2004年1月5日朝刊。

46) しかし、郵便貯金に対する銀行の対立的な姿勢にも近年変化の兆候がある。すなわち、全国銀行協会他(2001)においては、もはや郵便貯金は「少額貯蓄手段の提供」という制度本来の目的を大きく逸脱しているとして、「官業ゆえの特典」を縮小・廃止し、さらに公社化後は、「民間との競争の公平性を確保した上で、分割・民営化する」または「廃止する」といった措置を行うべきとの立場であった。ところが、全国銀行協会(2003)においては、郵便貯金の存在によるオーババンキングや地域金融の健全性維持への懸念を主張しつつも、「決済サービスや民間金融機関の商品・サービスの提供、個人向け国債の販売、郵便局に備置されたATMの民間金融機関への解放は、利用者利便の確保のほか、身近にある郵便局ネットワークやそのリソースの有効活用の観点から、存続させることが現実的だと考えられる」として、民間金融機関と郵便貯金との共存の可能性が打ち出されている。

サービスの確保を図ろうとしている。しかし、イギリスの方式であれ、アメリカの方式であれ、社会が一定のコストを負担しなければならないことには変わりはない。ところがわが国においては、その評価の段階で躊躇しているのが現状であり、イギリスやアメリカほど金融排除問題が顕在化していないことにも助けられて、具体的な政策が立案される段階には至っていない。

(筆者は関西学院大学商学部教授)

参考文献

- 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。
- 金融ジャーナル編集部他(2004)「特集：リテールは儲かるか」『金融ジャーナル』1月号。
- 全国銀行協会他(2001)『郵政事業の公社化に関する要望』11月。
- 全国銀行協会(2003)『郵政民営化と郵便貯金のあり方について(骨子)』12月24日。
- 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(2002)「サッチャリズムの後遺症ービッグバン後の金融排除ー」『商学論究』(関西学院大学)50巻、1・2号。
- 西川永幹(2000)「銀行の手数料の公共性」『金融ジャーナル』2月号。
- 山本一郎(2001)「官民対立図式の議論を脱却し多角的な議論を」『金融財政事情』10月29日号。
- 吉野直行(2001)「範囲の経済性：ナショナルミニマムの確保が不可欠」『金融財政事情』10月29日号。
- ロバート・E・ライタン、ジョナサン・ロウチ(小西龍治訳)(1998)『21世紀の金融業ー米国財務省レポートー』東洋経済新報社。[Litan, R. E. with Rauch, J.(1997), *American Finance for 21st Century*, The United States Department of Treasury, U. S. Government Printing Office.]
- 郵政省貯金局(2000)『郵便貯金の現状等について』3月。
- British Bankers' Association(2000), *Promoting Financial Inclusion: The Work of the Banking Industry*.
- _____ (2002), *Agreement for Basic Bank Account Access through Post Office Branches* (Press Release), Oct. 11.
- _____ (2003a), *Basic bank accounts* (Press Release), Apr. 16.
- _____ (2003b), *Over 1m Basic Bank Accounts Now Accessible through Post Offices* (Press Release), Sep. 1.
- _____ (2003c), *Steady Growth in Basic Bank Accounts* (Press Release), Dec. 23.
- Caskey, J. P.(2002), *Bringing Unbanked Households into Banking System*, Brookings

Institution.

Consignia (2002), *Review 2001-2002*.

Cruickshank, 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。]

Financial Services Authority (2000), *In or Out ? Financial Exclusion : A Literature and Research Review*, Financial Services Authority.

_____ (2003), *No bank account ? ; Why it could pay you to have one*.

HM Treasury (1999), *Access to Financial Services : The Report of Policy Action Team 14*.

Office of Fair Trading (1999), *Vulnerable Consumers and Financial Services : The Report of the Director General's Inquiry*.

Jessup, P. and Bochnah, M. (1992), "A Case for a U. S. Postal Saving System," *The Challenge ; The Magazine of Economic Affairs*, No. 35.

Kennickell, B., Starr-McCluer, M. & Surette, B. J. (2000), "Recent Changes in U. S. Family Finances : Results from the 1998 Survey of Consumer Finances," *Federal Reserve Bulletin*, Jan.

Kuwayama, P. H. (2000), "Postal Banking in the United States and Japan : A Comparative Analysis," *Monetary and Economic Studies* (Bank of Japan), May.

Performance and Innovation Unit (2000), *Counter Revolution : Modernising the Post Office Network*, Cabinet Office.

Sinclair, S. P. (2001), *Financial Exclusion : An Introductory Survey*, Centre for Research Socially Inclusive Services, Edinburgh College of Art, Heriot Watt University.

Stegman, M. A. (1998), *Electronic Benefit's Potential to Help the Poor* (Policy Brief), Brookings Institution, Mar.

_____ (1999), *Savings for the Poor ; The Hidden Benefits of Electronic Banking*, Brookings Institution Press.

U. S. Department of Commerce (1999), *Defining the Digital Divide ; A Report on the Telecommunications and Information Technology Gap in America*, July.

U. S. Department of Treasury (1999), Office of Public Affairs, *Treasury Department Launches Pilot Program in Baltimore* (Press Release), Nov. 8.

_____ (2000a), *Testimony before the House of Committee on Banking and Financial Institutions* (Press Release), Jun. 27.

_____ (2000b), *Treasury Statement on First Accounts* (Press Release), Nov. 14.

_____ (2001), Office of Public Affairs, *Notice of Funds Availability (NOFA) ; First Accounts* (Press Release), Jan. 2.

_____ (2002a), *Treasury Department Announces Availability of \$8 Million for "First Accounts" to Reduce Number of Unbanked Americans* (Press Release), Jan. 2.

_____ (2002b), Office of Domestic Finance, *First Accounts Program ; Summary of Grant Awards*.

_____ (2002c), Office of Domestic Finance, *First Accounts Program ; Grant Awards May, 2002*.