

イギリスにおけるリテールバンキングの現況*

—基本銀行口座の導入—

寺 地 孝 之

I はじめに—市場主義を問う—

妖怪が日本をさまよっている。市場主義という妖怪である。2005年9月11日に実施された衆議院議員選挙のもっとも大きな争点は郵政民営化の是非を問うことにあった。為政者たちは、国民の前でITベンチャーの若手経営者の片手を高々と掲げながら、市場主義への賛同を鼓舞した。その結果、与党は3分の2以上の議席を獲得し、市場主義の成果を信じた国民の圧倒的多くは郵政民営化に賛成の意を表した。しかしながら、そのわずかに1ヶ月後、10月11日に元通産官僚が率いる投資ファンドが阪神電気鉄道株を買い増しして、阪神タイガース球団の上場を提案したとき、熱烈なファン達は、「ファンの心はお金では買えない。市場になじまない」として、同球団の上場に強く反対した。さらに2006年1月23日には、前述の若手経営者が証券取引法違反容疑で逮捕され、市場主義時代の寵児は一瞬にしてその地位を追われた。市場主義はそのとき、「金の亡者」の座右の銘になりさがってしまった。そして今、国際化という名のアメリカ化に踊らされてきた日本人が市場主義を妄信することに対して警鐘を鳴らす著作が、発売4ヶ月にして売上部数100万部を突破したという。市場主義は、日本の中であって、まさに妖怪のごとくその正体を露わにしないまま、さまよい続けているのである。

* 本稿は寺地（2005）を基に、最近の動向を踏まえて加筆修正したものである。

筆者はかつて「自由の守護神」として知られる F・A・ハイエク (Hayek, F. A.) の著作『貨幣発行自由化論 (*Denationalization of Money: The Argument Refined*)』に触発されて以来、金融システムにおける自由主義ないしは市場主義のあり方について、とくに歴史的視点から論考をかさねてきた。いわゆるフリーバンキングをめぐるいくつかの論考である。その意味においては筆者自身が、強く市場主義を支持する立場にあるが、それだけに市場主義が持つ陰の部分もまた歴史的事実に基づいて十分に認識しているつもりである。いつの時代にあっても、市場主義や民営化はたしかに有効ではあるが、万能ではない。市場主義に基づく競争は勝者と敗者を生む。市場主義に大きく揺さぶられつつある今の日本には、勝者をねたみ、敗者を揶揄することなく、本来の市場主義への理解に立って、そのいずれをも素直に、そして寛容に受け入れるだけの覚悟と準備はあるのだろうか。

こうしてますます市場化が進行する中で、わが国においても最近、家計における所得格差の拡大が認識され始め、「社会排除 (Social Exclusion)」の問題が真剣に議論され始めるようになってきた。メディアはそれを「格差社会」と呼んでいる。サッチャー政権 (Thatcher, M: 1979~90年) の登場以来、日本に先行して「民営化 (privatization)」を推し進め、市場主義に晒され続けてきたイギリスは、その結果として社会排除ないしは格差社会の「先進国」でもある。とりわけ、社会排除の大きな構成要素である金融排除の問題は深刻である。「4 世帯に 1 世帯は貯蓄を持たず、3 世帯に 1 世帯が損害保険を掛けておらず、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¹⁾」というイギリスの金融排除の実態を踏まえて、同国ではこの問題の解決のために1990年代後半から種々の政策提言がなされてきた。そして、その具体的な成果として実を結んだのが「基本銀行口座 (Basic Bank Account)」である。

1999年10月にブレア首相は行政実行革新局 (Performance and Innovation

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

Unit ; PIU) に対して、郵便局ネットワークの将来像を描くように指示した。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、政府に対して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²⁾。

こうした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) 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ジャイロ (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、すなわち口座振込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をネットワークで結ぶという計画を立案した。また、2003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支給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、一方で都市部の局については経営合理化のために統廃合を進めてゆくこととした³⁾。

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、技術力を高めているので、それによって金融排除は次第に解消されつつあるとの立場をとっていたが、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

2) Performance and Innovation Unit (2000), pp. 5-6. なお、行政実行革新局は、2002年に他の部局と統合され行政戦略局 (The Strategy Unit) として内閣府内に置かれることとなった。

3) Consignia (2002), p. 5.

始めたのである。そして2002年10月11日に、NatWest、HSBC、Barclays、Lloyds TSB の 4 大銀行を含む銀行グループと、政府、ロイヤルメールの三者の間でユニバーサルバンキングに関する最終的な協定が結ばれた。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、その受け取り口座に関して3つの選択肢が準備されることとなった。すなわち政府給付金を受領しようとする人は、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1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⁴⁾。

こうして登場したのが基本銀行口座であり、まさにそれは、金融排除解消のための「切り札」としての役割が期待された。すなわち、新たな社会排除へと結びつきかねない経済の急速なデジタル化が進行する中であって、あえてその現象を逆手に取り、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でも促進させようというのが、この政策のねらいであった。

ところがそのような政策目的は、政策実施後約3年を経過して必ずしも十分に達成されているとは言い切れず、むしろこの基本銀行口座の導入が新たな問題を引き起こしている側面もある。本稿は、あらためてイギリスにおける「基本銀行口座」を中心とする一連の政策の展開過程を検討し、そこでの重要な論点を提示することによって、イギリスにおけるリテールバンキングの現況と、その社会的影響を明らかにすることを目的としている。

4) 協定調印の経緯については、寺地（2004）、39～40頁参照。

II 基本銀行口座と郵便局カード口座の差異

2003年4月における政府給付金の支払方法の変更は、約300万人のイギリス人に「初めての」預金口座開設を求めることとなった。しかし、雇用年金省（the Department for Work and Pensions ; DWP）が当初の予想とは異なり、一気に支払方法を変更せず、段階的な変更を実施したので、これでも移行に伴う困難は少なく済んでいる方である。この「初めての」預金口座開設に応えるための政策措置が、基本銀行口座である。

基本銀行口座は、「導入口座（introductory account）」とか「初心者向け口座（starter account）」と呼ばれることもあるが、2005年度版の『銀行規約集（the Banking Code）』では以下のように定義されている⁵⁾。

- ・雇用主は所得を直接その口座に支払う。
- ・政府は年金、税控除、補助金を直接その口座に支払う。
- ・小切手および現金をその口座に預入することができる。
- ・請求書の支払は、直接引落、他の勘定への振込、ないしは関連口座（linked account）への支払によって行うことができる。
- ・ATMで現金を引き出すことができる。
- ・当座貸越の機能はない。
- ・口座残高は維持しなくてもよい。

この規約に従って、政府給付金の直接口座振込が開始された翌月の2003年5月に17の金融機関が基本銀行口座の提供を開始し、同時にロイヤルメールは郵便局カード口座の提供を開始した。銀行基本口座は、口座引落（direct debits）または自動振替（standing order）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

5) British Bankers' Association et al. (2005), pp. 28-9.

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。A T M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⁶⁾。

一方、郵便局カード口座は、たとえば金融サービス機構（Financial Service Agency ; FSA）が配布している基本銀行口座の普及のためのブローチャーにおいても、銀行や住宅金融組合で開設する基本銀行口座と同列に並べて説明されていて⁷⁾、大枠では基本銀行口座と同種の口座として認識されているが、決定的な違いが一点ある。それは、口座への預入が認められない、すなわち現金引出専用口座であるということである。つまり、郵便局カード口座は、たんに補助金や年金、あるいは税控除を受け取ることができるだけの口座であって、たとえば給与振込の口座として指定するなど、上記以外の入金は認められない。もちろん、現金や小切手を使って預入することもできない。また、現金引出専用口座であるがために、当然、口座引落や口座振替の機能はなく、そのため請求書の支払にこの口座を利用することはできない。その意味では、郵便局カード口座は、上記の『銀行規約集』における基本銀行口座の条件を著しく欠いた商品となっている。

また、ネットワーク利用という点でも、郵便局カード口座は、銀行と住宅金融組合で開設する基本銀行口座との比較において圧倒的に不利な条件を付与されている。つまり、基本銀行口座の場合、手数料なしで郵便局のA T Mから現金を引き出すことができるが、郵便局カード口座は、「すべての郵便局A T Mから現金を引き出し、残高照会もできる⁸⁾」ものの、そのカードを使って銀行A T Mから現金が引き出せるようにはなっていない。

さらに、イギリスでは銀行口座の開設にあたって、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、基本銀行口座

6) 寺地（2004）、41頁。

7) Financial Services Authority（2003）

8) 郵便局会社（Post Office Ltd.）のホームページ（<http://www.postoffice.co.uk>）を参照。

の場合には、そのような書類を提示することができなくても、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ことになっている。ところが、郵便局カード口座を開設する場合には、上述のような口座の特性上、雇用年金省から送られてきた年金支給証明書（Personal Invitation Document ; PID）を含む2種類の身分証明用の書類を提示しなければならない。

政府給付金の直接口座振込が開始された翌月の2003年5月に、政府と主要金融機関とロイヤルメールがユニバーサルバンキングのサービスを提供することで合意に達したと発表したとき、そのスキームは、郵便局ネットワークを強力に支援することによって、全国17,000の強力な郵便局ネットワークを活用して、郵便局およびイギリス銀行協会所属金融機関の新型口座にアクセスできるようにしようとするものであるとされた。そしてこの時政府は、この協定によって、銀行に行くことを不快に思っている当座預金口座を持たない約700万人の人々が、郵便局へ行くようになるだろうとの見解を明らかにしている。

しかしながら実際には、郵便局カード口座と基本銀行口座の商品性能には上述のように圧倒的な差異がある。したがって、今回のスキームにおいて実は、銀行および住宅金融組合と郵便局とは対等のパートナーとはなっておらず、どちらかという郵便局の役割は、ATMネットワークの提供というインフラ部分を担うことに限定されており、「郵便局のネットワークを通じて銀行と住宅金融組合の基本銀行口座を利用する」というのがこのスキームの実態であると言えよう。この点については、労働組合や郵便局監視機構（Postwatch）などが、政府はこのように基本銀行口座と郵便局カード口座の商品性能を差別化することによって、政府給付金受給者が郵便局よりも銀行の口座を利用するように誘導しているのではないかとの疑念を呈している⁹⁾。

9) Knight (2003), p. 9.

Ⅲ 金融機関における基本銀行口座の取り扱い状況

このようにして導入された基本銀行口座について、全国世論調査会（National Opinion Polls；NOP）は、各金融機関が『銀行規約集』（2003年3月版）に従って忠実に顧客に供給しているかどうかの調査を実施した¹⁰⁾。この調査が対象とした事項は、『銀行規約集』の以下の箇所についてである。

重要責務 2. b

われわれは、以下のことを行うことによって、われわれの金融商品と金融サービスがどのような機能を有しているかについて顧客が納得できるように努める。

- ・平易な言葉で商品とサービスに関する情報を顧客に提供する。
- ・金融取引上の複雑な事柄について説明する。
- ・顧客が顧客のニーズに合った商品とサービスを選択できるように補助する。

重要責務 2. d

この規約を公開し、かつ入手可能とし、われわれのスタッフが規約を遵守できるように教育する。

重要責務 3. 1

顧客が顧客となる前に、われわれは以下のことを実行する。

- ・顧客が関心を持つサービスや商品について、その重要な性質を説明してくれる明確な情報を顧客に提供する。
- ・われわれが開設可能で、かつ顧客のニーズに見合っているならば、基本銀行口座に関する情報を顧客に提供する。
- ・もし顧客がすでに決めている商品やサービスがあるならば、われわれはその情報を顧客に提供する。
- ・われわれは、本人確認のために必要な顧客の情報について通知する。

次に、本調査の目的は、以下のとおりである¹¹⁾。

10) Knight (2003), p. 10. なお、同様の調査は既存の口座を対象として、2002年度中にも実施された。

- (1) 顧客になろうとしている者がインタビューを受ける際に、彼らのニーズを伝えることができる機会が与えられていたり、あるいは勧奨されているかどうかを確認する。
- (2) 金融機関のスタッフが、彼らのニーズを理解し、かつそれが適切な場合には、基本銀行口座を勧めているかどうかを把握する。
- (3) スタッフが、平易な言葉で会話し、口座の機能について説明しているかどうかを確認する。
- (4) 最初の相談の際に、先ずニーズの把握を行っているかどうか、そして本人確認が着実に行われているかどうかを確認する。
- (5) 顧客になろうとしている者に対して、本人確認のためにいかなる情報が必要であるかを告知し、申込者がこうした書類を提出できない場合にどうすべきかを正しく判断しているかどうかを把握する。
- (6) 顧客のニーズの分析を行う前に、直ぐに個人情報の詳細をコンピュータに入力し、したがってコンピュータ上のスコアが、口座開設の主要な判断材料として利用されているかどうかを把握する。
- (7) 書類（ブローシャー、申込用紙、利率表）は詳しく記述されおり、必要とされるものとなっているかどうかを確認する。

本調査は、基本銀行口座が導入された直後の2003年4月20日か5月18日の間に、上述のとおり全国世論調査会によって実施された。基本銀行口座を提供する15の金融機関の170支店が訪問調査の対象となり、訪問回数はそのシェア（当座預金口座数と貯蓄口座数の合計）に応じて決められた。そして、以下のような6つのシナリオに基づいて、覆面訪問調査が実施された¹²⁾。

- (1) 給付金を受け取るためだけの「簡易な」口座を必要としている68歳以上の高齢者のために、その子供が現金を引き出すケース。但し、親の本人確認をするにあたって、国民年金手帳、医者の方箋、公共図書館カードなど標準的ではない書類しか持っていない。

11) Knight (2003), p. 11.

12) Knight (2003), pp. 12-3.

- (2) 25～30歳の仮住まいの若者が、給付金を受け取り、現金を引き出すための「簡易な」口座を必要としているケース。但し、社員証、労働組合員証、レンタルビデオカード、公共図書館カード、請求書（通信販売、携帯電話等）など標準的ではない本人確認の書類しか持っていない。
- (3) 高齢者で、障害手当金、国民年金や個人年金、所得補助、寡婦／寡夫手当金などの支払にあたって、その給付金を受け取り、現金を引き出すといったような「簡易な」口座を必要としている。外見は明らかに60歳を超えているように見えるが、本人確認の書類を持っていない。
- (4) 自営による少額の所得がある個人事業主（記帳業務請負業、理髪師、裁縫師、塗装業、内装業等）で、現金または小切手で支払を受け、現金で引出可能な独立した「簡易な」口座を必要としている。
- (5) （法律上は離婚していないが）虐待的な夫と最近別居した母親で、将来給付金を受け取って現金で引き出せる「簡易な」口座を必要としている。運転免許、パスポート、給与明細といった本来の標準的な個人証明書を所持している。
- (6) 一時的に友人と同居している失業者で、将来給付金を受け取って現金で引き出せる「簡易な」口座を必要としている。ただし、個人証明書はまったく持っていない。

こうしてすべての金融機関は、少なくとも上記の6つのうちからいずれか1つのシナリオを使った訪問調査を受けることになる。そして、最低6回の訪問のうち、3回は基本銀行口座について尋ね、最低3回は口座開設に際しての重要事項が確認されることになる。また、上記のとおり、2つのシナリオでは、一般に受け入れ可能な個人証明書を持っており、2つのシナリオでは、標準的な個人証明書を持っておらず、さらに2つのシナリオでは、まったく個人証明書を持っていない。

なお、調査員は基本銀行口座について、その名称や特徴について一切事前に知らされていない。したがって、他の口座を紹介されて、ブローチャーを渡された場合に、彼らは、実際に正しい口座を紹介されたと信じて、質問に

答え、それに対するスタッフの対応を評価してしまうこともあるだろう。

今回の銀行規約におけるもっとも重要な変更点は、銀行や住宅金融組合の口座を推奨する前に顧客のニーズを把握すること、そして、このために必要となる教育をスタッフに行うことの2点である。今回の覆面訪問調査は、こうした基本銀行口座に関連する銀行規約の変更箇所を、銀行や住宅金融組合が遵守しているかどうかに関心を当てて実施されたわけである。

具体的な調査方法は、以下のとおりである¹³⁾。

- ・覆面訪問調査による評価は、主要な15の口座提供金融機関の支店を訪問して行われた。
- ・調査員は、決して基本銀行口座について尋ねない。たんに「簡単な」口座について尋ねるだけである。
- ・訪問は、基本銀行口座導入直後の2003年4月から5月にかけて実施された。
- ・訪問日や訪問時間は偏らないように工夫されたが、繁忙な昼休みは避けて実施された。
- ・訪問後に調査員は、銀行や住宅金融組合から受け取った文書があれば、それを電子メールや郵送で、全国世論調査会に提出した。

実際の店舗訪問は、次のようにして行われた。

- (1) 調査員は、入店すると「お客様相談デスク」など顧客の質問を受け付けてくれるコーナーに向かう。
- (2) 秘密事項を伴うので、プライバシーの確保できる場所で誰かと相談したい旨を告げる。
- (3) 前述の6つシナリオのうちのいずれかひとつを話す。
- (4) もしスタッフが、ブローチャーを手渡すだけで、何も質問に答えなかった場合には、質問に答えてくれるようねばり強く交渉する。
- (5) もしスタッフが向こうから聞いてこない場合には、こちらから口座開設に必要な身分証明書について尋ねる。

13) Knight (2003), pp. 14-5.

表 1 訪問調査回数

金融機関名	調査回数	金融機関名	調査回数
A	19	I	11
B	16	J	9
C	15	K	8
D	15	L	7
E	14	M	6
F	14	N	6
G	13	O	6
H	11		
合 計			170

(出所) Knight (2003), p. 15.

- (6) 調査員の50%については、当日中の口座開設を求めているように振る舞わせる。また、12%については、政府給付金を受け取るために口座開設が必要である旨記載された政府発行の支払証明書を持たせる。
- (7) すべての調査員が、もし尋ねられれば、政府の給付金を受け取り現金で引き出したいだけであり、しかも、クレジットカードや口座貸越、小切手帳は必要ないと答えるように指示を受けている。
- (8) 調査員の半数は、調査の早い段階で「新型の口座」について教えてくれと話すように指示を受けており、残りの半数については、このことにまったく言及しないよう指示を受けている。
- (9) 調査員のために各シナリオごとの会話集と質問集が準備されている。

覆面訪問調査を受けたのは、170店舗である（表1）。金融機関ごとの訪問回数は、その金融機関の当座預金口座や貯蓄預金口座における市場シェアや販売状況に応じて「銀行規約基準協会（Banking Code Standard Board；BCSB）」が決定した。すべての口座提供機関が、少なくとも各シナリオについて1回は評価を受ける。また、調査は英国全土にわたって実施された。

なお、調査員は5000名以上のデータベースから無作為抽出され、71%が女

性、29%が男性であった。年齢構成は、25歳以下；5%、26～34歳；26%、35～45歳；28%、45歳以上；41%であった。そして、調査員のうち28%が国から寡婦年金、障害者年金、養育年金等の補助金を支給されていた。

なお、調査対象の中にはわずか6回しか訪問していない金融機関もあり、個別金融機関ごとの調査結果については、信頼性に欠ける。しかしながら、総体的な評価結果は総じて有益であり、170回の調査全体にわたって分析すれば、基本銀行口座についてのかなり確固とした示唆を得ることができると考えられる。

調査結果の概要は、表2と表3に示したとおりである。評価ポイントは、百分率で示されている。まず、基本銀行口座を正しく提供しているかどうかについては、表3の「スタッフが顧客の話を聞き、ニーズを把握し、「簡単な」口座を紹介してくれた」の質問に対して、「とてもそう思う」が19%、「そう思う」が31%であることから分かるように、調査した金融機関の約半数が、各シナリオに従って、正しく基本銀行口座を推奨している。金融機関によって大きな開きがあるものの、多くの調査員が正しいブローチャーを手渡された。また大半のケースにおいて、身分証明書の問題を持ち出す前に、十分な聞き取りと説明が行われた。

次に身分証明書の弾力的な取り扱いに関しては、前回、2002年度の調査の際には、顧客が一般に認められている身分証明書を提示できない場合に、かなり深刻な問題が生じていた。大半のケースにおいて、問題がどこにあるかは分かっているにもかかわらず、スタッフに決定権が与えられていないために、ほとんどの場合、裁量的な取り扱いができていなかった。しかし、これが今回改善された兆候は見られなかった。表3の「一般的な身分証明書を所持していないことが問題にならなかった」の質問に対して、「とてもそう思う」が25%、「そう思う」が29%で合計54%に達しているものの、全体としてスタッフは、金融サービス庁等のガイダンスに従った例外的な取り扱い方法については、十分に認識していなかった。さらに、政府発行の支払証明書については、それを提示した20ケースすべてにおいて拒否された。この点については、雇用

表 2 各金融機関の評価

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	平均
(1) 個人状況の把握に十分な時間を割いた。	79	81	67	73	71	86	85	55	82	100	88	57	100	83	83	78
(2) スタッフは最初に顧客のニーズを把握するか、身分証明書について聞いた。	74	81	80	80	86	100	85	55	91	100	88	71	83	50	50	80
(3) 別の口座を見せてもらいにくかった。	11	6	40	20	14	29	8	27	27	22	0	67	50	0	0	20
(4) 「簡単な」口座以外の口座を勧められた。	5	13	47	47	21	21	23	64	45	11	0	57	67	0	50	29
(5) 身分証明書に関する情報を顧客から催促する必要があった。	21	25	27	40	43	29	8	55	18	33	25	14	17	17	0	26
(6) 身分を証明するために複数の身分証明書が必要であることを顧客から伝えた。	63	44	47	60	71	57	92	55	55	67	63	71	67	83	100	64
(7) 金融機関が身分証明について弾力的に対応してくるよう感じた。	40	36	43	67	21	47	13	33	33	27	43	36	50	38	44	38
(8) 顧客に対する対応は親切であった。	84	94	93	93	71	100	100	82	82	100	88	100	83	83	100	90
(9) 主なスタッフが顧客に挨拶をした。	89	94	100	93	86	100	100	73	100	89	100	100	100	83	100	94
(10) 「簡単な」口座を開設したい人がいたら、この金融機関をぜひ勧める。	21	13	7	13	7	21	15	0	27	22	13	29	17	33	50	17
(11) 「簡単な」口座を開設したい人がいたら、この金融機関を勧める。	32	6	27	27	29	29	31	0	18	44	25	14	33	33	17	24
(12) 「簡単な」口座を開設したい人がいたら、この金融機関を勧めない。	26	38	47	47	43	36	46	73	18	11	63	57	50	0	33	39
(13) 「簡単な」口座を開設したい人がいたら、この金融機関を絶対に勧めない。	21	44	20	13	21	14	8	27	36	22	0	0	0	33	0	19

(注) (1)～(9)は、その質問に対して調査員が「はい」と答えた割合。

(出所) Knight (2003), pp. 16-20, pp. 28-30 より作成。

表 3 全体集計

[%]

	とてもそう思う	そう思う	そう思わない	とてもそう思わない
スタッフが顧客の話を聞き、ニーズを把握し、「簡単な」口座を紹介してくれた。	19	31	38	13
スタッフが「簡単な」口座の開設手順全体について分かりやすく説明してくれたので、理解できた。	24	35	30	11
一般的な身分証明書を所持していないことが問題にならなかった。	25	29	28	17
「簡単な」口座を開設したい人がいたら、この金融機関を勧める。	17	24	39	19

(出所) Knight (2003), pp. 22-23 より作成。

年金省と各金融機関との間で今後十分な意思疎通が必要であろう¹⁴⁾。

本調査における結論は、以下のとおりである¹⁵⁾。

- (1) 2002年度の調査に比べて、口座開設希望者にはより多くの情報が与えられるようになった。一部特定の金融機関については、イギリス銀行協会に申告していた改善点を十分に改善していた。しかし、もっと多くの情報を利用できるように整備する必要がある金融機関もまだ残っている。
- (2) 顧客は、顧客ニーズの調査を行うこと、そして、より追加的な機能を持った口座の開設が認められない顧客や、必要としない顧客については、コンピュータを使ったスコア計算に基づく受付を行わないことを求めている。
- (3) 顧客ニーズの把握のために、また一般的に受け入れ可能な身分証明書を所持していない場合の対応のために、スタッフの教育を強化する必要がある。
- (4) 政府の支払証明書を年金手帳に準ずる身分証明書のひとつとして認める

14) Knight (2003), pp. 6-7.

15) Knight (2003), p. 7, pp. 36-40.

よう緊急に検討すべきである。

- (5) 各金融機関は、少額の当座貸越残高を認めておらず、そのため金融上の困難をさらに悪化させていることを勘案し、直接引落が未払いとなった場合の手数料については、再度調査すべきである。

IV 銀行および郵便局の閉鎖問題

イギリスにおける銀行店舗の閉鎖は、すでに1980年代から進行していた。たとえば4大銀行は、1989年に合計で13,708店舗を有していたが、これが1996年には11,051店舗と22%以上減少した。そして店舗コストが割高な地方支店の方が、都市部の支店よりも高い閉鎖率を示したが、さらに都市部の低所得層が居住する地区の方が、それ以上に閉鎖率が高かったことは言うまでもない。金融排除は当初こうして、銀行店舗の閉鎖というかたちで顕在化したのである¹⁶⁾。

イギリスにおける銀行の支店ネットワークは、個人顧客にとっても、中小事業者にとっても金融取引を行う上での重要な拠点を提供しており、街の大通り (high street) におけるインフラの重要な構成要素である。Campaign for Community Banking Service (CCBS)¹⁷⁾ の調査によれば、小規模事業者の70%が最低週1回、銀行店舗に出向いている。そして、8%の人は毎日出向いている。一方、New Economics Foundation (NEF)¹⁸⁾ の調査によれば、

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

17) Campaign for Community Banking Service (CCBS) は、地域における金融サービスの維持のために、銀行の店舗閉鎖や郵便局のネットワーク維持などについて、各種の政策提言を行っている任意団体である。http://www.communitybanking.org.uk/index.htm。

18) New Economic Foundation は、1986年に The Other Economic Summit (TOES) のリーダーを中心に設立された独立系シンクタンクである。たんに考えるだけでなく、活動する財団としての性格を打ち出している。設立当初の主要な研究活動テーマは、G7、G8サミットで議題に上った国家間の債務問題であったが、その後、各地域が抱える社会排除問題、環境問題の実情とそれへの解決方策の研究に取り組んでいる。産官学各分野の研究者との連携の下、実証研究と政策提言を積極的に行っていることで知られる。http://www.neweconomics.org/gen/。大江 (2005)、1 頁。なお、このNEFによる一連のレポートの存在を教示して下さったのは、郵政総合研究所主任研究員の大江宏子氏であり、ここに記して感謝申し上げる次第である。

50～67%の人が、近くの銀行またはATMで現金を引き出している。また、最近では、近隣に銀行か郵便局があることが、不動産価格を約1%押し上げるといった調査結果も出ている。

ところが銀行店舗数は、ここ約15年間で着実に減少してきている。イギリスでは、1990年から2000年の10年間で、産業構造の変化や銀行の統廃合、テレフォンバンキングやネットバンキングの普及のために銀行店舗の約4分の1が閉鎖された。2002年12月末現在で、全英の銀行店舗数は10,754店舗であり、1999年比で10%減、1992年比で実に33%減となっている。その結果、全英で約800以上の自治体が、銀行や郵便局などの金融機関をまったく持たない状態に陥っている。そのため、こうした商店街における金融サービスの構造的変化が、1990年代末頃から個人顧客や小規模事業経営者などからの反感を募らせるようになってきた。そこで、消費者団体、地域団体、メディアなどからの圧力を受けて、4大銀行を含むイギリスの多くの銀行が、2000年に店舗の合理化を当面凍結することを約束した。

しかしながら、それによって店舗の閉鎖率は低下したものの、再開した店舗はわずかに1店舗である。銀行店舗の閉鎖はここではほぼ安定したというよりもむしろ、いったん息を潜めている状態に過ぎないとの見方も示されている。2000年における主要銀行の凍結宣言は、店舗閉鎖が一巡した後に出されたものであって、その段階ですでに諸銀行は、非収益的な地域において、彼らの支店ネットワークの贅肉をそぎ落としていたのである。そして、CCBSの指導的メンバーであるデレック・フレンチ（Derek French）は、「銀行店舗の閉鎖は一時的に止められているに過ぎず、経済的誘因がなくなる限り、再開することは間違いない。次回は、『銀行がない』地域を多数生み出すだろう」¹⁹⁾と指摘している。CCBSの調査によれば、2003年9月において、地域内に1店舗しか銀行がないところが全英で1,087カ所あり、2店舗しかない地域が545カ所ある。つまり、経営判断次第では銀行がなくなってしまう

19) Derek (2002).

う地域が約1600カ所もあるということである。

このような銀行店舗の閉鎖が、都市の郊外のみならず中心部においても拡がっていることは、すでに指摘したとおりである。ロンドン市内の古くからの住宅地でも、銀行の店舗閉鎖や統廃合による移転が相次ぎ、平均して3店舗のうち2店舗が閉鎖され、最寄りの銀行まで15分よけいに歩かなければならなくなったとのレポートもある。銀行店舗の閉鎖はイギリスにおける金融排除を助長し、とくに小売業を中心として、中小事業者に深刻な影響を与える。大通りから銀行店舗がなくなることは、消費者から商店街でのショッピングを取り上げることに等しく、結果的に彼らを郊外の大規模ショッピングセンターに向かわせることになる。このことはさらに、雇用問題や交通渋滞などの副次的な問題をも生み出すのである。

銀行は自分たちは市場の犠牲者であると主張するけれども、実際には銀行支店ネットワークを再活性化する方法はいくらでもあるとNEFは主張している。彼らは、複数銀行の共同経営による支店の設置 (Shared Banking) を提案する。共同経営支店であれば、経済活動水準の低い地域でも設置可能であり、しかも個別銀行のコストを下げるができるというのである。しかし、大手の銀行は自行ブランドの希釈化を恐れてなかなかこうしたことには踏み出せなかった。

ところが、2001年11月に、CCBS、消費者協会 (the Consumers' Association)、小規模事業者連合 (the Federation of Small Business) 等の団体からの圧力を受けて、イギリス銀行協会は、全英の10地域において、共同経営支店プログラムを試行的に実施することを発表した。しかしながら、やはりその後も銀行業界は、共同経営支店プログラムを積極的に実行しようとはしなかった。低コストで経営されるひとつの店舗で主要銀行のすべてのサービスを利用できるという、いわゆるワンストップショッピングが理想的な店舗形態であるが、それが銀行によってできないというのであれば、むしろ郵便局を活用せよというのがCCBSの見解であり、それはイギリス政府の意向とも合致する提案であった²⁰⁾。

ところが、その頼るべき郵便局もまた閉鎖ラッシュの渦中にあるのが、今のイギリスの現状である。郵便局は都市においても地方においても、歴史的に多様な役割を担ってきた唯一全国的に配備された機関である。その機能は、郵便サービスの拠点という本来の業務を超えて、地元ショップとして、公的サービスの提供窓口として、また情報の共有や社会的交流をおこなうための拠点としての役割を担っている。こうした役割は、とりわけ都市の低所得地区や地方において重要である。

しかしながら、郵便局ネットワークもまた、次第にかつ着実に縮小していることは銀行と変わらない。政府は、2002年12月に3年間かけて都市部の郵便局を閉鎖してゆくことによって、過剰供給の状態から脱却することを発表した。そして同時に、都市においても地方においても郵便局ネットワークが毀損されることのないよう種々の方策を講じるとも発表した。その結果、閉鎖される委託郵便局の局長に対する補助金として1億8000万ポンドが計上され、一方で委託郵便局の局舎の改善のために3000万ポンドの予算が計上された。また、2003年4月から政府の各種給付金の口座振込が開始されることに伴って、手数料収入を中心に収益が低下することが予測される低所得地区の郵便局のために1500万ポンドが準備された²⁰⁾。

ところが、そのような方策にもかかわらず、郵便局ネットワークは、イギリス全土で縮小を続けている。1981年に22,000局あった郵便局は、2003年3月の時点で17,239局にまで減少し、2004年3月には、さらに減少して15,961局となった。つまり郵便局は、約20年間で約3分1弱が閉鎖されたことになる²²⁾。また政府の方針どおりであれば、低所得地区の郵便局の閉鎖はできるだけ回避されるはずであるが、2002年度において非低所得地区の閉鎖率が

20) New Economic Foundation (2003), pp. 15-6. 1990年代末から2003年頃までのイギリス政府部内において、銀行の共同出資によるユニバーサルバンクの設立構想が破綻し、郵便局の活用によるユニバーサルバンキングの実現へと政策方針が変化していく過程については、寺地 (2004)、38-40頁を参照。

21) New Economic Foundation (2003), p. 13.

22) 大江 (2005)、1-2頁。

2.7%であるのに対して、低所得地区の閉鎖率は2%であり、さほど大差はない。また、同じく2003年度の地方における閉鎖率は1.4%であり、これは2002年9月から2003年3月のわずかに半年間に地方で60局が閉鎖されたことを意味する数字である。つまり、閉鎖率はたしかに都市の非低所得地区、都市の低所得地区、地方の順に低くなっているが、もともと局数の少ない地方において、このようなペースで閉鎖が続くことが日常生活に与える影響は計り知れないであろう。とりわけ地方においては、金融サービスと公的情報の提供場所として郵便局が果たす役割はきわめて大きい。郵便局監視機構によれば、地方においては、10人中8人が郵便局の閉鎖による影響を受けており、81%の人が最寄りの郵便局まで車で行かなければならなくなっているとしている²³⁾。

たしかに2003年4月における政府給付金の口座振込の開始とそれに伴う基本銀行口座の導入は、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く、しかも金融排除の対象となりやすい層に対して、彼らに支払われる政府給付金を一気にネットワーク決済に切り替え、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点で評価されて然るべきであるが、二律背反的にこの政策の結果として、従来は政府給付金の現金受領に伴う手数料収入で利益を上げていた委託郵便局が経営困難に陥り、かえって郵便局の閉鎖を助長する性格も併せ持っていたことを指摘せざるを得ない。そして、このような郵便局閉鎖問題は銀行店舗の閉鎖以上に地域住民に与えるダメージが大きく、そのため全英各地で、住民による激しい反対運動が展開されているのである。

資料1は、筆者が1990年代半ばに2年間を過ごしたロンドン南東部のベケナムという町の反対運動を紹介した新聞記事である²⁴⁾。ベケナムは、ロンドン・ヴィクトリア駅から鉄道で約20分の典型的な中流の住宅地である。シティ

23) New Economic Foundation (2003), p. 13.

24) *News Shopper*, 2 July, 2004. なお、*News Shopper* は、全戸宅配型の無料コミュニティ紙である。

資料1 「郵便局閉鎖で無視される住民」

郵便会社首脳陣は、半径3.2キロ圏内で6つの郵便局が閉鎖されることを認めた。同社は4月から、ベケナムおよびペンジ地区で計画をどう進めるかについての「協議」に着手した。しかし、住民の反対にもかかわらず、5つの委託郵便局が来月閉鎖され、3年前に「一時的に」閉鎖された郵便局も再開されないことになった。

ベケナム地区自治会とコープスコープ地区住民協議会は、(郵便局という)「価値ある機能」(の維持)に賛成である旨、表明していた。「しかも、これらの郵便局は現在も使われており、多くの年金生活者が、最寄りの郵便局を頼りにしている。また閉鎖は近隣の商店にも悪影響を及ぼすだろう」と住民は話している。

ベケナムのノールに住むパム・ノットカットさん(61歳)は、「実際のところ意向が伝えられただけで、協議などはなかった」と述べている。郵便局会社支社長のポール・シモンズ氏は、「会社としては、当初の提案を“十分に検討”した」と言う。しかし同氏は、「われわれが決めた閉鎖は間違っていない」とも言う。「誰も自分の最寄りの郵便局が閉鎖されることなど考えたくもないだろうが、たとえ閉鎖されても、ちゃんと別の郵便局のサービスを受けることができるだろう。」さらにシモンズ氏は、「(閉鎖後も)95%の住民は、1マイル圏内に最寄り郵便局を持っている」とも付け加えた。

この全国規模での郵便局閉鎖計画について非難を浴びている郵便会社は、「閉鎖は委託郵便局の局長が合意したところでだけ実施しており、それ以外の局については、将来も存続を保証している」と話している。ベケナム地区選出の下院議員であるジャッキー・レイト氏は、「閉鎖は残念。全体としてのやり方が間違っている。もっと投資をする必要がある」と言う。ブロムリー区議会の地域経済特別委員であるコリン・ブルーム議員は、こうした(閉鎖の)進行を「集団的な破壊行為」だとし、「われわれは、郵便局会社に対して計画の見直しを強く求めてきたが、それが聞き入れなかったことは遺憾だ」と付け加えた。

オーピントン地区でも、今週金曜日に Chipperfield Road局、Green Street Green and Queensway 局、Petts Wood 局の計3郵便局の閉鎖について、区議会議員が住民に対して反対するよう主張した。

(出所: *News Shopper*, 2 July, 2004)

周辺のビジネス街への通勤は必ずしも便利とは言えないが、官庁街へは通勤しやすく、そのため政府関係の公務員なども多く居住している。町には駅から続く大通りが1本あり、マークス・アンド・スペンサー (Marks & Spencer) やセインズベリー (Sainsbury's) をはじめとする定番の小売チェーン店が軒を連ねており、4大銀行の支店も小型店舗ながらすべて揃っている。駅から続く大通りの終点には大型の普通郵便局があるが、1990年代には、文具、新聞、雑誌、飲料、スナック類を併売する委託郵便局が町中に何カ所も点在していた。そのうち2001年から一時的に閉鎖されていた1局の廃止が確定し、さらに2004年中にあらたに5局の閉鎖が、事前の相談もなく通知された、というのがこの記事の内容である。ロンドン郊外のごくありきたりの住宅地でこのような状況になっているのだから、都市の低所得地区や地方での実態はもっと深刻なものであらうと容易に推察できる。

V おわりに

本稿では、2003年4月に導入された基本銀行口座をめぐる一連の政策の意義と経緯をあらためて整理し、導入後約3年を経て、かかる政策がイギリス社会のとりわけ金融排除という問題に対していかなる影響を及ぼしているかについて、3つの論点から検討した。

第一に、民間銀行17行が提供する基本銀行口座と郵便局カード口座は、金融サービス庁の説明資料などによれば、あたかも同一のサービスを提供できるかのように並列的に取り扱われているが、詳細にチェックしてみるとその機能には大きな差異があることが明らかとなった。たとえば、基本銀行口座には預入ができるが、郵便局カード口座には預入ができず、引出専用であることなどは大きな違いであり、基本銀行口座の方が圧倒的に有利な仕組みになっている。すなわち、基本銀行口座に関して民間銀行と郵便局は、対等なパートナーとはなりえておらず、どちらかというところ郵便局は単なるネットワークの提供者の地位に甘んじてしまっている。

第二に、民間銀行における基本銀行口座の取り扱い状況について、全国世

論調査会の調査を紹介した。同調査は、民間銀行の口座開設にあたってのサービスは年々向上する傾向にあることを認めつつも、基本銀行口座の導入にあたって、必ずしも十分な従業員教育が行われているとはいえないことを明らかにしている。とくに、一般に受け入れ可能な身分証明書を所持しない顧客に対する弾力的な対応の不足や、安直なスコア計算による口座開設拒否について改善を勧告している。

第三に、NEFのレポートに基づいて、イギリスにおける銀行および郵便局の閉鎖問題の実態を紹介した。銀行および郵便局の閉鎖は今も着実に進行しており、とりわけ地域の生活拠点としての役割を担ってきた郵便局の閉鎖は、地域住民に対して郵便サービスや金融サービス以外にも多大な不便を強いることになるため、全英各地で激しい住民反対運動が起こっている。そして、本来、金融排除問題の解決の「切り札」であったはずの基本銀行口座政策が、地域の委託郵便局から手数料収入を奪う原因となり、そのことがかえって郵便局の閉鎖を助長した側面があることは否定しがたい事実である。

以上本稿では、主として全国世論調査会やNEFなど第三者的な機関による調査、レポートに基づいて、基本銀行口座政策の持つ問題点を明らかにした。なお、基本銀行口座については、筆者の知る限り口座数に関する正確な統計すら存在しないのが現状である。ある程度普及が進んでいるからこそ、上記のような問題が社会的に顕在化してきているのであろうが、現時点では正確な実態を把握するのがきわめて困難である。今後の当局、銀行、郵便局による情報開示が待たれるところである。

(筆者は関西学院大学商学部教授)

〔参考文献〕

- 寺地孝之 (2004) 「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—」『商学論究』(関西学院大学) 51巻 3号。
- _____ (2005) 「イギリスにおける基本銀行口座の導入とその論点」、川口慎二・古川顕編『現代日本の金融システム—金融リテールの経済分析—』第3章、郵便貯金振興会貯蓄経済研究室。

大江宏子 (2005) 「英国のコミュニティにおける郵便局、銀行、パブのネットワーク荒廃への取り組み—Ghost Town Britain レポートより—；その1 英国における郵便局ネットワーク衰退の実態と対処策」『経営マネジメント理論に関する調査研究』No.20、郵政総合研究所。

British Bankers' Association, the Building Societies Association and Association for Payment Clearing Services (2005), *The Banking Code*.

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

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

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

French, Derek (2002), *A Two-tier Post Office Network? Where banks withdraw from bigger and/or busier communities, the post office network can have a properly funded role in the "complementary banking network" proposed by CCBS*, the Campaign for Community Banking Services (Press Release), 25 November.

Knight, Roger (2003), *Survey of Subscriber Institutions on Basic Bank Accounts*, Anonymised version, Banking Code Standards Board.

New Economic Foundation (2003), *Ghost Town Britain II; Death on the High Street; How Britain's local economies are losing ground and fighting back*.

Office of Fair Trading (1997), *Consumer Detriment under Conditions of Imperfect Information*, prepared for the Office of Fair Trading by London Economics, Research Paper 11.