

イギリスにおける金融排除への取り組み*

岡村 秀夫

発表者コメント

本論文では、イギリスにおける金融排除の実態、金融排除に関する政策について、整理、検討を行っている。金融排除とは、基本的金融サービスへのアクセスに問題が生じている状態を指すものである。過疎のような地理的要因によるものにとどまらず、都市の貧困地区においても生じ得るように、社会的要因による金融排除も問題となっている。

1997年の労働党政権発足以降のイギリスでは、社会的排除解消の一環として、金融排除問題への取り組みが積極的になされてきた。イギリス政府は、取り組みにおける優先課題として、「銀行サービスへのアクセス」、「融資、貯蓄、保険へのアクセス」、「金融相談へのアクセス」の3点を挙げている。

現状では、銀行サービスへのアクセスについては、本人が希望すれば利用できる環境が整備された。だが、手頃な融資へのアクセスについては、大きな成果は見られておらず、金融相談についてもニーズが十分には満たされていない。このような状況は、金融業界や政府がイニシアティブをとって一気に進めることが容易な供給者側の課題に比べて、千差万別の個人に個別に対応する必要性の高い需要者側の課題については、着実な取り組みを進める以外の解決策を見つけることの困難さを示唆している。

* 本稿は、岡村（2007）に加除修正を行ったものである。

はじめに

1997年の労働党政権発足以降のイギリスでは、社会的排除（Social Exclusion）¹解消の一環として金融排除（Financial Exclusion）問題への取り組みが積極的になされてきた。金融排除とは、銀行取引をはじめとした基本的金融サービスへのアクセスに問題が生じている状態を指すものであるが、必ずしも過疎地域における地理的要因によるものにはとどまらない。都市部においても、貧困層の集中する地域では、金融機関の支店・ATMが近隣に存在しない例がイギリスでは数多くみられる。金融サービスへのアクセスが制限されるようなことがあれば、決済コストの上昇や金融機関以外の金融業者への高金利の支払いなどのために、特に低所得者層にとっては相対的に大きな負担増が生じることになる。

2006年12月13日、イギリス財務省（HM Treasury）により設けられたATMワーキンググループから、“Cash machines – meeting consumer needs”と題された報告書が提出された。本報告書では、手数料無料のATMへのアクセスを、あまねくイギリス全土において—特に低所得地域において—拡大するために、政府、金融機関、ATM運営業者、郵便局などの協働を提言している。具体的な内容は、無料・有料それぞれのATM設置状況の調査結果、ATM設置場所確保に向けた各組織と地元との協力に向けた提言、“financial inclusion premium”と名付けられた補助金の導入案などである。

前述の報告書は、ATMを通じた現金の入手を最も基本的な金融サービスの1つとして捉え、無料ATMの拡大による決済コストの引き下げを目指すものである。だが、本報告書を単に無料ATMの拡大に向けた行動計画として理解することは適当ではない。むしろ、イギリス政府の金融排除問題に関するこれまでの政策の一環として読み取る必要がある。例えば、HM Treasury（2007）では、金融排除への取り組みにおける優先課題として「銀行サービスへのアクセス」、「融資、貯蓄、保険へのアクセス」、「金融相談へのアクセス」の3点を挙げている²。銀行サービスへのアクセス改善に向けた一連の施策としては、これまでに口座非保有世帯比率の引き下げを目指して、基本銀行口座（basic bank account）や郵便局カード口座（POCA: Post Office Card Account）の導入が行われた。例えば、小切手で支払われた賃金を割高な手数料を支払って現金化する必要がなくなれば、それまで口座を保有していなかった家計にとっては日常生活における決済コストの引き下げにつながる³。無料ATMの拡大は、銀行サービスへのアクセス改善による決済コスト軽減を目指したものであり、その恩恵は特に低所得者層にとって大きいと考えられる。

金融サービスへのアクセスが地理的・経済的・社会的要因等により制限されること

¹ 社会的排除とは、貧困、失業などの経済的状态にとどまらず、社会との様々な関係性が断絶された状態、ないしはその過程までを含む概念だと考えられる。例えば、福原編著（2007）を参照。

² HM Treasury（2007）p.24。

³ イギリスでは、小切手による支払いが依然として多く行われている。銀行口座を保有していない人が小切手を受け取った場合、小切手の買い取り業者に手数料を支払って現金化するケースがある。

があれば、経済活動は大きな制約を受けることになる。さらに、金融サービスから疎外された者が特定階層・地域に集中しているような場合、階層の固定化や地域の荒廃と結びつく恐れがある。このような認識に基づいて、イギリスでは金融排除への取り組みが行われてきた。以下、本稿では、イギリスにおける金融排除の実態、金融排除に関する政策について整理・検討を行う。

1 金融排除問題の認識^{4 5}

保守党のサッチャー政権（1979-90年）およびメージャー政権（1990-97年）の下で、イギリス国内の経済格差は拡大・変質した。1979年から1994-95年にかけて、住居費控除後の所得は、所得上位10%層では68%増加した一方で、所得下位10%層では8%減少した。また、平均所得額の半分以下の世帯で養育される子供の比率は、1979年の10%から1994-95年には32%に増加した⁶。最貧困地区の地理的分布についても、衰退する製造業中心の北部とニューエコノミーで栄える南東部、といった比較的単純な色分けではなくなった。繁栄する中心市街地からわずか1-2マイルのところにも最貧困地区が存在するケースが示すように、全国的に地域内、都市内の狭い範囲で格差が顕在化するようになった⁷。

表1 金融排除をめぐる状況

銀行支店	13,708店（1989年）から11,051店（1996年）に7年間で20%弱減少した。なお、銀行支店の閉鎖は貧困地区に集中する傾向がある。
当座預金口座	1990年代後半を通じて、85%前後の世帯が保有。だが、最も低い所得階層では約半数しか保有していない。
家財保険	80%の世帯が家財保険に加入。だが、持ち家世帯の93%が加入しているのに対して、借家・公営住宅世帯では51%と大きな開きがある。また、年収20,000ポンド以下になると、保険加入率は大幅に低下する。
短期融資	銀行等が提供する短期融資は低所得者層のニーズを十分には満たさず、年収約15,000ポンド以下の層では銀行融資等の利用率が急激に低下する。代わりに高利貸しを利用する者も少なくない。
長期の資産形成	今後、保有資産の少ない低所得者層がパッシブ運用型投資信託などの預金に比べて有利な金融商品を利用可能とすることによって、より大きな利回りの獲得や資産形成の実現を目指す。

（出所） Office of Fair Trading(1999a)Chapter3 より筆者が整理・作成。

⁴ 金融排除に関する議論について、詳しくは田尻（2000）、福光、（2001）、村本（2003）などを参照。また、寺地（2002）は、イギリスにおける金融排除に対する認識と対応の推移を、研究動向も含めて整理している。なお、本稿では個人の金融排除問題に焦点を当てているが、企業に関しても金融サービスへのアクセスに問題が生じ得ると考えられる。例えば小林（2002）を参照。

⁵ 本節以下は、岡村（2007）第Ⅲ節を加筆・修正したものである。

⁶ Social Exclusion Unit (1998) p.15。

⁷ 前掲書 p.15。

表 2 低所得世帯 600 万世帯における金融排除の状況（重複含む）

当座預金口座を保有せず	200 万世帯
あらゆる形態の信用供与を利用せず	350 万世帯
家財保険に加入せず	200 万世帯
短期・長期いずれもの貯蓄性商品を保有せず	300 万世帯
過去 5 年間に生命保険に加入せず	450 万世帯
過去 14 ヶ月間に金融機関からのセールス無し	250 万世帯

(出所) Drakeford and Sachdev(2001) p.215.

なお、原出所は Office of Fair Trading(1999b)。

このような貧困地区においては、銀行支店数の減少、高水準の銀行口座非保有世帯数、低い保険加入率、借入をはじめとするニーズに適合した金融サービスの不足等の問題が生じていることが、政府の報告書でも明らかにされるようになった。

表 1 には、Office of Fair Trading(1999a)が金融排除に関して報告した内容が整理されている。また、表 2 には、低所得世帯が金融排除の状態におかれていることを示すデータが整理されている⁸。銀行支店数の減少や低所得者層の低い当座預金口座保有率は、決済という基本的な金融サービスへのアクセスに問題が生じていることを示している。もとよりリスク負担能力の小さな低所得者層にとって、保険加入による効用水準の改善効果は大きいと考えられるため、保険加入を容易にすることは重要であろう。また、低所得者層による銀行融資の利用率が低いという事実は、高利貸等への依存度が高い可能性を示唆する。そして、金融サービスから遠ざけられた低所得者層は、金融機関からアプローチされることも少なく、資産形成の機会を失っている。

このように、金融サービスへのアクセスが困難な状況は、日常生活におけるコストを増加させるだけでなく、リスクヘッジや資産形成による生活の安定化を妨げることが認識されるようになり、政策課題として登場することになった。

2 政策課題としての金融排除問題

前述のような貧困地区においては、経済的な問題にとどまらず、様々な社会的諸問題を解きほぐした上で解決しなければ、当該地区の住民がおかれている社会的排除 (Social Exclusion) の状態を解消することは困難である。このような認識に基づき、Social Exclusion Unit (1998)は、失業・職業訓練、コミュニティ・住宅・犯罪対策、若年層対象の教育・麻薬対策、公的・私的サービスへのアクセス、政府の対応改善などの各領域において積極的に取り組むべき課題を整理した。政策の実行にあたっては、課題毎に設けられた 18 の行動チームが、具体的な問題点の調査と対応に責任を持つことになった。そのうち、金融サービスに関しては、Policy Action Team 14 (PAT14)が、次の 3 点について調査・検討を行い、貧困地区住民の金融排除問題に取り組む戦略を策定することになった。

⁸ Drakeford and Sachdev(2001) p.215.なお、原出所は Office of Fair Trading(1999b)。

- (1) クレジット・ユニオン（信用組合）の展開とその範囲
- (2) 貧困地区における保険サービスの利用拡大
- (3) 貧困地区における金融サービス供給に関する個人向け銀行、郵便局、その他の組織の役割

翌1999年にPAT14は上記3点を中心とした調査検討結果を報告書にとりまとめた⁹。その中で、(1)に関しては、Central Services Organization(CSO)を創設し、クレジット・ユニオンが低所得者層に対して少額貯蓄の奨励や低利融資の供給、その他の金融サービス供給の橋渡し役となることの促進および環境作りを提言している。(2)に関しては、Insurance With Rent(IWR)スキームの拡大および活用を提言している。IWRスキームとは家賃に合わせて保険料を支払う仕組みであり、銀行口座を保有しない世帯にとっては簡便かつ低コストの方法となっている。(3)に関しては、銀行等が基本銀行口座サービス(basic bank account service)の普及に努めることが提言されている。また、今後、社会保障給付の支払い方法が小切手から口座振込に変更されることにより口座開設や銀行取引の需要が増加する可能性、および郵便局ネットワークの活用についても言及している。その他、口座開設時に必要な身分証明書類の要件緩和、低所得者層に対する資金(特に負債)に関する相談業務の拡充などについても提言を行っている。

Cruickshank(2000)は、イギリス銀行業の問題点ならびに競争政策に関して財務大臣からなされた諮問に対する報告書であるが、主要な課題の1つとして金融排除を取り上げており、基本的な銀行サービスの提供について提言を行っている¹⁰。まず、「経済活動に完全に参加するために、消費者が基本的銀行サービスとして最低限必要とするのは、以下のものである」として、次の4点を挙げている。

- ・ 電子的な信用を受け取ること
- ・ 電子的な支払いをすること
- ・ 現金を預けたり、あるいは小切手を振り出したりすること
- ・ ATMから現金を引き出したり、あるいは小口のキャッシュバック機能を利用すること

その上で、「政府は、基本的銀行サービスのための評価基準商品の開発を最優先すべきである」と提言している。費用負担の問題についても、「もし政府が基本的な銀行サービスの提供に介入する必要があると考えるなら、まず普遍的サービスを明確に定義し、そこで定義されたサービスを実行するのに必要な最低限の補助金を提供すべきである」と指摘している。

以上で紹介した報告書で指摘されている内容を整理すると、金融排除問題に取り組む上での具体的な政策課題としては、低所得者層を対象とする次の3点を挙げることができる。第一に銀行支店・ATMおよび口座へのアクセスを確保すること、第二に低

⁹ HM Treasury (1999)。

¹⁰ Cruickshank(2000)邦訳書 pp.262-268。

金利で利用しやすい融資へのアクセスを確保すること、第三に保険、貯蓄（資産形成）など決済以外の金融サービスや金融相談へのアクセスを確保することである。

3 金融排除問題への取り組み

2004年12月にイギリス財務省は”*Promoting financial inclusion*”と題された金融排除問題に関する報告書を公表した。その中で、「銀行取引へのアクセス（*access to banking*）」「手頃で利用しやすい融資（*access to affordable credit*）」「無料対面金融相談へのアクセス（*access to free face-to-face money advice*）」の3つの課題を中心に、金融排除にかかわる政策の進捗状況を整理している。

銀行取引へのアクセスに関しては、まず当座預金を保有していない世帯の比率は1995-96年の20%から2002-03年には12%に減少するという改善がみられている¹¹。また、大半の銀行が開設要件の緩やかな基本銀行口座（*basic bank account*）を提供するようになり、通常の当座預金口座の開設が難しい人々も、銀行口座を通じた決済サービスを利用できる可能性が拡大した¹²。

さらに、2003年4月から口座振込による社会保障給付の支払いが開始され、75%の受給者が当座預金口座、基本銀行口座、そして郵便局カード口座（*POCA: Post Office Card Account*）のいずれかの口座での受け取りを選択するようになった。

手頃で利用しやすい融資へのアクセスに関しては、*HM Treasury*(1999)でも取り上げられていた非営利組織であるクレジット・ユニオンの加入者は2001年の365,000人から2003年には410,000人へと12%増加している。また、同様に非営利組織であるコミュニティ開発金融機関（*CDFIs: Community Development Finance Institutions*）は、地域の小規模企業への融資が中心業務であるが、近年個人向けにも融資を行うようになった¹³。ただし、クレジット・ユニオンや*CDFIs*がカバーしている地域、顧客層は限定的であり、役割の拡大や継続的な活動を実現するために、政府は関係者との協議を行うとしている。これらの他にも、政府は公的なセーフティーネットとしての*Social Fund*による融資の枠組みを、2006年から3年間で2億1,000万ポンドの資金を投入して拡充としている。

¹¹ ただし、いかなる種類の口座も保有していない世帯の比率は、上記の期間を通じて8-9%程度で大きな変化はみられない。

¹² 基本銀行口座で利用可能なサービスは、キャッシュカードによる現金引出、デビットカード、口座引落、自動振替、資金の受け取りなどの決済機能に限定され、当座貸越や小切手の利用のような与信機能は省かれている。そのため、詐欺歴のある者や免責未決済の破産者でなければ、原則として誰でも口座開設が可能である。*Financial Services Authority* (2006)参照。また、2003年4月以降に開設された基本銀行口座については、郵便局で現金引出が可能である。*HM Treasury*(2006) pp.12-13 参照。

¹³ クレジット・ユニオンは法定上限金利が年12.7%（月1%）、*CDFIs*については法定の上限金利はないものの、借り手のリスクに応じて年15-30%程度の金利で融資が行われている。一方、各家庭を回って定期的（週単位が多い）に集金を行う *home credit companies* と呼ばれる貸金業者や質屋などは年100%を超える金利を課すことが一般的だと報告されている。詳しくは、*HM Treasury* (2004) chapter4 参照。

無料対面金融相談へのアクセスに関しては、慈善団体や非営利組織が年間 25 万から 30 万件程度の無料相談を受け付けているが、21 万 5,000 件から 26 万 5,000 件程度の相談ニーズが満たされていないと試算している。イギリス国内全世帯の 7%・150 万世帯が過重債務に陥っているとの調査結果をふまえて、債務問題の解決に向けた無料相談への潜在需要は多く、政府は現在無料相談を提供している組織と協力して、より多くの人々に対応できるようにする方向であるとしている。

「はじめに」で挙げた HM Treasury (2006) は、イギリス全土において手数料無料の ATM を利用可能とするための提言を行っている。この報告書によれば、2006 年の時点で、人口 1,400 人程度に区切られた約 40,000 エリアのうちの 1,701 エリアで、エリア内もしくはエリアの中心から半径 1km 以内に無料 ATM が設置されていない¹⁴。そこで、有料 ATM から無料 ATM への転換や無料 ATM 増設のために、公的機関による ATM 設置場所提供の促進、銀行業界との提携、民間 ATM 運営業者への "financial inclusion premium" と名付けられた補助金支給などが提言されている。

おわりに

英国政府がこれまでに行った取り組みのうち、銀行取引へのアクセスを改善するという点については、比較的順調な成果を上げている。先述のように、当座預金口座を保有しない世帯の比率は 1995-96 年の 20% から 2002-03 年には 12% に減少している。また、政府と銀行業界の協力によって、与信機能を省き決済機能に限定した基本銀行口座が導入されたことで、本人が希望すれば、ほぼ全ての国民が銀行口座を通じた決済サービスを利用できる環境が整えられた。さらに、銀行口座を保有していない比率が高かったと考えられる社会保障給付の受給者層に対して、口座振込への移行を進めることで、口座利用を促進している。地理的なアクセスの問題に関しても、全国 14,263 局¹⁵の郵便局ネットワークと連携し、基本銀行口座のキャッシュカードでの現金引出が可能となっている¹⁶。

だが、当座預金口座非保有世帯の比率が減少する一方で、いかなるタイプの口座をも保有しない世帯の比率が横ばいであるという事実は、政府や金融サービスを供給する銀行業界側の努力だけでは限界がある可能性を示唆している。銀行を利用してこなかったという習慣、周囲に銀行利用者が少ない環境などの要因に加えて、金融知識の不足や金融に関する意志決定能力の欠如のような問題を金融排除の状況下にある人々

¹⁴ 2006 年末時点で、イギリス国内には 60,468 台の ATM (cash machine) が設置されており、無料 35,193 台、有料 25,275 台となっている。また、有料 ATM 利用者が支払う手数料は 1.50-1.75 ポンド程度である。APACS (2007) p.12 参照。なお、日本国内の金融機関等による CD/ATM 設置台数は、2006 年 3 月末時点で 136,279 台 (民間 109,982 台、郵便局 26,297 台) である。金融情報システムセンター (2006) p.300 参照。

¹⁵ Guardian (2006) December 15 2006。

¹⁶ 2006 年現在で、約 660 万の基本銀行口座が開設されており、うち 260 万口座は郵便局で現金を引き出せるタイプである。HM Treasury (2006) p.13。

は抱えていると考えられる¹⁷。

また、金融サービスの拠点として郵便局ネットワークを活用する政策を進める一方で、2007年夏から2,500局を順次削減する合理化計画が2006年12月に発表された。追い打ちをかけるように雇用年金省（Department for Work and Pension）は年金通知の郵送を、郵便局ネットワークを保有するRoyal Mailからライバル企業のUK Mailに委託することを決めた。このように、政府内で郵便局ネットワークの活用方法をめぐるとの指摘には無視できないものがある¹⁸。

手頃な融資へのアクセスに関しては、現在のところ大きな成果は見られない。融資を利用する個人は千差万別であり、情報の非対称性を乗り越える必要がある金融取引において、個別に対応する必要性が極めて高い。特に、低所得者層のニーズは短期・少額の融資が中心で、審査や事務手続き等に要する固定費の比率が大きく、金利は高くなりがちである。また、低所得や信用履歴がないという理由からリスクが高いと判断され、高い金利を課されやすい。低所得者層に対して低金利で利用しやすい融資を提供するには、政府による基金の設立や補助金の投入、事務コストや審査コストの低減、低所得者層が信用履歴を蓄積するための工夫などを中長期的に積み重ねていく他はないであろう¹⁹。さらに、金融相談の質・量それぞれの充実に加えて、金融教育を積極的に行うことで人々の金融能力を高め、適切な融資の利用を促進し、過重債務を未然に防ぐことも重要な課題である。

【参考文献】

APACS (2007) *UK Cash and Cash Machines 2007*, APACS.

Carbo, S., Gardener, E. and P. Molyneux (2005) *Financial Exclusion*, Palgrave Macmillan.

Cruickshank, D (2000) *Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer*, The Stationery Office. (古川顕監訳『21世紀銀行業の競争』、東洋経済新報社、2001年)

Drakeford, M. and D. Sachdev (2001) “Financial Exclusion and debt Redemption,” *Critical Social Policy*, 22, vol.2, pp.209-230.

Financial Services Authority (2006) *Basic Bank Accounts – your questions answered*.

Guardian (2006) ‘2,500 post offices to be axed from next summer,’ December 15 2006.

Guardian (2007) ‘Royal Mail loses £12m Whitehall contract,’ January 8 2007.

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

HM Treasury (2004) *Promoting financial inclusion*, Pre-Budget Report 2004 associated documents.

¹⁷ HM Treasury (2004) pp.19-20, pp.41-42.

¹⁸ Guardian (2007). January 8 2007.

¹⁹ イギリスでは、金利上限規制について検討の余地は残すものの当面の間導入しないとしている。その理由として、フランス、ドイツ、アメリカ合衆国において規制が導入された結果、合法的な貸金業者が短期・少額の融資を行わなくなったり、非合法の高利貸しの利用者が増加したことなど、供給サイドに与える悪影響を挙げている。HM Treasury (2004) p.32 参照。

HM Treasury (2006) *Cash machines – meeting consumer needs*, ATM Working Group Report.
HM Treasury (2007) *Financial inclusion: the way forward*.
Office of Fair Trading (1999a) *Vulnerable Consumers and Financial Services*, The report of the Director General's Inquiry.
Office of Fair Trading (1999b) *Left Out in the Cold*.
Social Exclusion Unit (1998) *Bringing Britain Together: A Strategy for Neighbourhood Renewal*, HM Cabinet Office.

岡村秀夫 (2007) 「金融排除への取り組み – 英国の経験に学ぶ –」、『商学論究』、第 54 巻第 4 号、pp.61-80。
岡村秀夫 (2007) 「イギリスにおける金融排除に関する政策」、『季刊 個人金融』、Vol.2、No.4、pp.40-46。
金融情報システムセンター (2006) 『平成 19 年版金融情報システム白書』、財経詳報社。
小林伸 (2002) 「地域の活力を発掘・育成する試み – 英国の「金融サービスからの疎外」(Financial Exclusion) 対策を題材に」、日本銀行海外事務所ワーキングペーパーシリーズ 2002-3。
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』、第 22 巻、pp.23-60。
寺地孝之 (2002) 「サッチャリズムの後遺症 – ビッグバン後の金融排除 –」、『商学論究 (関西学院大学)』、第 50 巻第 1・2 号、pp.339-368。
福原宏幸編著 (2007) 『社会的排除／包摂と社会政策』、法律文化社。
福光寛 (2001) 『金融排除論』、同文館出版。
村本孜 (2003) 「グローバリゼーションと効率・公平 – 展望と金融排除 –」、『経済研究所年報 (成城大学)』、第 16 巻、pp.77-98。