

イギリス政府による金融包摂策のアジェンダ設定 ——社会的排除対策室の取り組みに着目して——

野田 博也

The Agenda-setting of the Financial Inclusion Policy in the U. K.:
Focused on the workings of the Social Exclusion Unit

Hiroya NODA

キーワード：金融包摂，社会的排除対策室，政策研究チーム，国家戦略活動計画

financial inclusion, the Social Exclusion Unit, the Policy Action Team, National Strategy
Action Plan

I. はじめに

われわれの暮らしは、労働を通して貨幣を獲得し、その貨幣を管理・運用して生活資源を調達することで営まれる。このため、労働によって獲得する貨幣の量が著しく少なく、またその貨幣の管理や運用に失敗して十分な生活資源を調達できなければ、暮らしは立ち行かなくなる。このような生活苦は、資本主義社会における貧困の問題として理解されている。

貧困に対する事後的な救貧策（以下、貧困対策）をめぐる議論では、その起源となる救貧法から現在の公的扶助に至るまで、給付の水準だけでなく、給付を受ける者による給付の管理や運用の仕方も論点となってきた。基礎的必要を充足するための現金給付を適切に使用する能力が認められない場合には、現物給付や私生活へ介入する政策手法などが採用されてきたことはよく知られている。

このような貧困対策における給付の水準や手法の妥当性は、当該社会における「標準的」な状況との比較において判断される。この比較には、独立労働者の境遇より

も貧困対策（公的扶助）の利用者の境遇は上回ってはならないという劣等处遇原則（principle of less-eligibility）の系譜に位置づけられるものがある。このような比較は給付の水準に対してしばしば強調される。たとえば、最低賃金と生活保護との関係では労働の対価ではない生活保護の給付水準は最低賃金水準よりも下回るべきである、という主張がある。これに対して、公共施設へのアクセスや選挙への参加など当該社会の成員一般の標準と同じであるべきという市民権（citizenship）の原則は、序列を設けないための比較を前提としている。この比較は、給付の管理・運用において重視されることがある。たとえば、現金を扱うことで自立生活を成立させることが当該社会の標準であるならば、公的扶助利用者の自立生活を実現するためには現金給付が適当であり現物給付は不適切である、などの主張がある¹⁾。

本稿で着目したい点は、これらの比較では、当該社会で「標準的」とする中身が変われば、(相対的) 貧困の基準や最低限必要な給付の水準も変化することと同じように、貨幣 (ex. 賃金；所得；給付) の標準的な管理・運用の在り様も変化することである。ここで特に後者の変化に目を向けると、近年われわれの社会における現金の管

理や運用の仕方を大きく左右するものとして、日常的に使用している金融サービスの動向を無視することはできない。たとえば、銀行口座やその口座を活用した送金や請求書の支払い、クレジットを使用した消費、様々な民間保険への加入など、何らかの金融サービスを活用することが標準であり、ノーマルな状態になりつつあるといえよう。

貧困現象やその貧困への取り組みを考えるうえで看過できないことは、基本的な金融サービスを活用することが社会参加の前提となる場合、この金融サービスを保持し適切に使いこなすことができなければ、社会参加が困難となる状態もしくは基礎的な生活資源を調達できず個々の必要を充足できない状態の生じるリスクが高まることである。

ヨーロッパの一部の国では、このような状態に至る過程を「金融排除 financial exclusion」と呼んでいる。金融サービスをめぐる類似の生活問題は広く社会化されつつあり、欧州委員会や世界銀行などの国際機関も世界各国の実態調査に乗り出している (ex. RFA 2008 ; CCAP & World Bank Group 2010 ; Gloukoviezoff 2011)。

この金融排除に抗する取り組みを総称して金融包摂と呼ぶことができる。もともと英語表記の“financial exclusion”という呼称はある地理学者が使い始めたことで知られているが (FSA 2000 : 9)、政府として金融排除と金融包摂に関する政策 (以下、金融包摂策) や議論を大々的に進めてきたといわれる国のひとつがイギリスである (RFA 2008 : 58)。イギリスのブレア政権は政府主導で貧困地域の社会的排除に対する取り組みを推進してきたが、この社会的排除を構成する次元のひとつに金融排除を位置づけ対策を講じてきた。この金融排除は貧困との関連で捉えられ、金融包摂策は貧困対策の一環として位置づけられている (SEU 1998)。つまり、金融包摂策は、かつての救貧法から続くイギリス政府の貧困対策の取り組みに連なるものとして捉えることができる。

イギリスの金融排除や金融包摂に関する先行研究としては、研究者らによる金融排除の実態調査が多い (ex. Kempson et al. 2000)。金融包摂策に関しては特定の民間組織 (ex. 信用組合) や特定の金融サービスの動向を扱ったものがあり (ex. 峯岸 2012)、たとえば金融機関を中心とした基礎的な銀行サービスの利用促進は「市場

ベースの金融包摂策」に特徴づけられることが指摘されている (Gloukoviezoff 2011 : 63)。他方で、そのような政策が形成されていく過程に焦点を置いた研究は、管見の限り十分に行われていないように思われる。

ところで、周知のように近年の日本では、貧困対策の見直しに関して、貯蓄などのストックや、「第二のセーフティネット」における貸付の手法、適切に現金を扱う能力を高めるための家計指導などにも注目が集まっている²⁾。これらは、いずれも金融排除ないし金融包摂に関する議論として括ることができる。海外諸国の政策動向や議論の検討を進めるなかで、日本の議論に対しても有用な知見を提示できることが期待される³⁾。

そこで本稿では、貧困対策としての金融包摂策について、イギリス政府の取り組みに注目する。本稿では、この政策研究の事始として、イギリスが意識的に金融排除に関わり始めた時期において、政府が設定した金融包摂策のアジェンダの基本的な特徴を明らかにすることを目的とする。

以下では、まず研究対象とする時期と本稿で扱う資料について言及する (II)。次に、アジェンダが設定される時期を3つの段階に分けて、それぞれの段階の動向をまとめて特徴を示す (III~V)。最後に、本稿で得たアジェンダ設定に関する全般的な特徴を踏まえ、そこから導出される論点と課題について言及する (VI)。

II. 研究の方法：時期と資料

イギリスの労働党政権が金融排除に関する調査研究を精力的に実施し、政策形成・実施を進めた過程は、中心的役割を担った社会的排除対策室の動きに着目すると3つの期間に大別できる。

第一期は、社会的排除対策室のなかに政策研究チームが設置され、国家戦略活動計画が策定される時期であり、1998年から2001年までになる。第二期は、国家戦略活動計画をもとに政策形成が進むなか、社会的排除対策室が副首相府へ移管され、その後さらに組織名称が変更 (社会的排除特別委員会) されるまでの期間であり、2001年から2006年までにあたる。第三期は、社会的排除対策室が社会的排除特別委員会に改称されてから労働党政権が退陣するまでの期間であり、2006年から2010年まで

にあたる。

本稿が注目する時期は最初の第一期になる。この時期は、金融排除という用語を掲げて、該当する現象を公共問題として位置づけ、政策アジェンダを決める時期になる。そして、この時期の展開は、社会的排除対策室が研究政策チーム (Policy Action Team) を設置しその検討課題を枠づける第一段階、政策研究チームが検討結果を報告し、多くの勧告を提示する第二段階、その勧告の内容を政府が検討し、国家戦略活動計画を策定して重要な政策アジェンダを示す第三段階、にわけることができる。いずれにしても、この第一期における政策アジェンダの内容やその背後にある議論は、第二期以降の具体的な政策案や政策実施へ続く政策過程の起点であり、その後の政策過程を評価するうえでの論点を確認することができる。

このような第一期の政策動向を観察するために、本稿では同時期に刊行された政府報告書に注目した。特に社会的排除対策室による報告書 (SEU 1998; 2000; 2001a; 2002b) や金融サービスに特化した政策研究チームを主導する財務省の報告書 (HMT 1999) を重点的に取り扱った。また、この時期には、関連省庁や民間組織などからも関連する調査報告書が数多く出されているが、これらについては上記の政府報告書のなかで参照されているものに限って扱った (ex. FSA 2000)⁴⁾。

なお、本稿では、考察に対する根拠を示すために、政府報告書の重要な内容を整理することに重きを置いた。

Ⅲ. 第1段階：政策研究チームの発足

1. 社会的排除対策室と政策研究チーム

イギリスにおける初期の金融包摂策は、ブレア首相 (Blair, A.; 1997年～2007年) が政権発足後すぐに手掛けた社会的排除の取り組みにみられる。ブレア政権は、内閣府に社会的排除対策室を立ち上げ、犯罪や薬物、失業、地域崩壊、学校問題を含む劣悪な居住環境の問題に対する「持続可能で統合的なアプローチ (integrated and sustainable approaches)」の方法をまとめるよう本対策室へ要請した。これを契機に、1998年9月、社会的排除対策室は『イギリスの結束：地域復興国家戦略』と

題する報告書をまとめた (SEU 2001: 6)。

この報告書によると、社会的排除対策室の中心的な関心は、イギリス社会における地域格差の拡大にある。ある地域では生活水準が上昇する反面、貧困地域⁵⁾ はより一層荒廃し、失業や犯罪、麻薬などの問題が集中しており、公的サービス及び民間サービスは十分に整備されていないことを問題視した。

そして、社会的排除対策室の共通目標として、第一にこのような地域間格差を是正することを (SEU 1998: 10)、第二に、すべての貧困地域において、長期的に仕事がない状況の改善や犯罪の減少、健康の向上、質の向上を達成することを設定している (SEU 2001b: 6)。

これらの目標達成に向けて、問題を多角的に検証し、長期的な展望を示す構想が「地域復興国家戦略 (National Strategy for Neighbourhood Renewal)」になる。この地域復興国家戦略は、政府による公共政策の重要なアジェンダを設定し、個別政策の形成・実施の在り方を方向付けるものになると考えられる。そして、この大局的な戦略を立てるため、社会的排除対策室は1998年に政策研究チームの立ち上げを決めた。地域復興に向けた5つのテーマにあわせて18組の政策研究チームがつくられ、戦略立案にとって不可欠な情報を提出することや公共政策として取り組むべき課題を提示することが期待された (表1)。これらのチームは、単一の省庁が担当するのではなく複数の関連省庁が横断して担当すること、関連省庁に属する官僚だけでなく外部の学識経験者や支援団体、地域住民などによってチームの委員が構成されることを特徴とした (SEU 2001b: 4)。

2. 金融排除に取り組む特別チームの設置

5つのテーマのひとつが「サービスへのアクセス」であり、このテーマのもとに編成された3組のチームのひとつに金融サービスを扱うチームが置かれた。このテーマ (「サービスへのアクセス」) の主要な問題関心は、多くの貧困地域で店舗や銀行のサービスが撤退された結果、住民が安価な食事や基礎的な金融サービスにアクセスできなくなり、また情報技術からも取り残されていることであった。そして、低所得者ないし貧困地域への主要なサービスとして、食糧、金融サービス、情報技術に

範囲を絞り、これらの利用可能性を向上することに焦点を置いている (SEU 1998:11:72-4)。そして、金融サービスに特化したチームは、政策研究チーム 14 (Policy Action Team 14)、略して PAT14 (以下同じ) と呼ばれている。ちなみに、「政策研究チーム 14」の番号は、18 組ある政策研究チームの 14 番目のチームという意味になる。

PAT14 に関わる政府機関は、社会的排除対策室のほか、環境交通地域省 (Department of the Environment, Transport and the Regions; DEIR) と財務省 (Her Majesty's Treasury; HMT)、通商産業省 (Department of Trade and Industry; DTI)、社会保障省 (Department of Social Security; DSS) の 4 つの省にわたり、このなかの主導的な省庁は財務省になる。政策研究チーム全体の状況を見ると、5 つ以上の省 (社会的排除対策室を除く) が関わっているチームは 18 組中 12 組あるので、4 つの省庁が関わることは比較的少ないといえる (表 1)。

また、PAT14 の構成委員をみると、関連する省に所属する委員が 13 名、外部委員が 8 名となっている。この

外部委員は、大学や金融関係機関、地域の民間支援団体に所属する者によって構成されている。なお、政策研究チーム全体の委員数をみると、PAT14 の委員数は最も少なく、外部委員の数も 2 番目に少ないことがわかる (表 1)。

PAT14 では、需要があるにもかかわらず貧困地域から撤退する保険会社の「レッドライニング」や小口取引銀行の動き、法的規制により制約を受けている信用組合の問題を取り上げ、この結果として、貧困地域の住民が高利貸などの高額なクレジットに頼らざるを得なくなっている状況を問題視している。PAT14 の検討課題として、①法改正による信用組合の展開の可能性、②保険サービスの利用可能性の向上、③金融サービスを提供する小口取引銀行や郵便局などの役割、の 3 件を挙げた。そして、金融サービスのアクセスを向上させる戦略を練ることがチームの目標とされた (SEU 1998:73)。

以上が、第一段階の展開である。社会的排除対策室は政策研究チームを設置する際に、そのチームが必要となる問題状況の認識といくつかの検討課題を示した。この問題認識と検討課題の枠組みに沿って、政策研究チーム

表 1. 地域復興国家戦略策定に向けた主要テーマと政策研究チーム一覧

テーマ	政策研究チーム	関連省庁の数 ^{※1}	委員数 ^{※2}	勧告数 ^{※3}
1. 労働の活性化	①就労	6	33(14)	67(43)
	②技能	5	21(8)	11(11)
	③ビジネス	5	21(6)	24(24)
2. 場の活性化	④地域運営	6	36(22)	23(23)
	⑤住宅管理	3	22(13)	35(35)
	⑥地域巡査員	3	33(14)	25(25)
	⑦不評住宅	4	25(9)	37(35)
	⑧反社会的行為	3	40(17)	27(27)
	⑨コミュニティの自助	6	29(14)	33(30)
3. 若者支援	⑩芸術とスポーツ	3	25(10)	47(40)
	⑪「スクール・プラス」	5	25(13)	32(22)
4. アクセス向上	⑫若者	7	46(16)	24(21)
	⑬店舗	7	28(13)	32(19)
	⑭金融サービス	4	21(8)	44(40)
5. 政府の機能改善	⑮情報技術	5	31(14)	37(35)
	⑯教訓の学習	10	33(15)	33(25)
	⑰地方の協力	8	33(15)	18(17)
	⑱よりよい情報	8	29(10)	20(20)

※1 「社会的排除対策室」は除く。

※2 括弧内は外部委員の数を示す。なお 2010 年末までに離脱した委員も含む。

※3 括弧内は政府に承認された勧告の数を示す。

出典：社会的排除対策室報告書 (SEU 1998 図表 14:58-9, SEU 2001:6:251-70) の記載をもとに筆者作成

は（最終的に政府が決定する）政策アジェンダの候補を確定する活動を始めることになる。

このため、第一期の過程では、①最初に与えられた枠組みの根拠と、②その枠組みが政策研究チームの取り組みによっていかに活用されていくのか、されないのかが、問われる。ただし、この問題認識や課題の枠組みがどのように形成されたのかは本節で扱った報告書（SEU 1998）では明らかでなかった。

なお、PAT14を設置する段階における問題認識は、貧困地域に焦点化したうえで、民間機関の関わりを主な原因として問題が生じているとみなしていることを特徴としている。また、検討課題の枠組みは、信用組合、保険、銀行や郵便局の役割、の3点であり、一部の金融組織と一部の金融商品に焦点が置かれていたことも確認しておきたい。

IV. 第二段階：政策研究チームの検討結果と勧告

1. 政策イシューの認識

政策研究チームが発足してから一年余りで、課題の検討結果と勧告をまとめた報告書『金融サービスへのアクセス』（HMT 1999）が刊行された。この報告書では、課題ごとに検討結果と勧告を提示しているが、ここではまず全体にかかわる特徴を捉えておきたい。

第一に、政策イシューとなる金融排除一般については、金融サービスを全く利用していない世帯は全国で150万世帯（7%）おり、わずか1つないし2つのサービス利用に留まる世帯は400万世帯（19%）以上に及ぶことを記している。そして、これらの大多数は、単身世帯やひとり親世帯、公営住宅への入居、就労者の不在、公的扶助の利用による低い所得水準に特徴づけられるという（HMT 1999：6-7）。これは、PAT14の委員であるケンブソン（Kempson, E.）が関わった以前の調査結果を一部引用したものであり、PAT14が独自に実施した調査結果ではない。

第二に、貧しい人々が金融サービスをあまり利用しない原因は複雑であるが、貧困者の必要や状況と提供される商品とのミスマッチは広く確認されるという（HMT 1999：7）。他方で、サービス利用を金融機関があからさ

まに拒絶することは比較的少ないとも指摘している（HMT 1999：1）。そして、これらを勘案すると、様々な状況にある者にも適合した多様な商品設計が望まれることを結論として挙げている。

なお、興味深いことに政策イシューに関わる集団への認識については前年から変化している。前述したように、1998年9月の報告書（SEU 1998）ではPAT14の問題認識を貧困地域に焦点化していた。しかし、この報告書（1999年11月）では、貧困地域に該当しない地域においても金融排除は生じていることに言及し、貧困地域に居住しているか否かに関わらず、あるいは都市であるか地方であるかに限定せず、低所得世帯一般の必要に関心を広げ、これを「対象集団」としている（HMT 1999：6）。

第三に、地域復興国家戦略の策定につながる勧告については、それぞれの政策研究チームが勧告を出しており、この総数は569件に上った。このうちPAT14の勧告数は44件になる。政策研究チーム全体の勧告数からみると、PAT14の勧告数は政策研究チーム1（就労：67件）、政策研究チーム10（芸術とスポーツ：47件）に次いで多い（表1）。

2. 個別の検討結果と勧告

これらを踏まえたうえで、それぞれの検討課題とそれに応じた勧告をより詳しくみていこう。報告書の構成は、信用組合、保険、銀行サービス、さらに横断的事項を加えた4つに区分され、それぞれに関連する勧告を提示している。そして、特に重要なものは「主要な勧告」と示している（表2）。

前年に社会的排除対策室から出された報告書における検討課題の枠組みとこの1999年報告書の構成の違いをみると、前年の報告書では銀行や郵便局といった組織の役割を検討課題としていたが、1999年報告書では組織ではなく銀行サービスを前面に出した格好になっている。この他、横断的事項は1999年報告書で追加されたものになる。

(1) 信用組合

信用組合の在り方は、PAT14に与えられた最初の検

表2. 政策研究チーム14による勧告の内訳と「主要な勧告」の内容

検討課題	勧告数 ^{*1}	「主要な勧告」の内容
信用組合	6件 (4件)	① 地方当局の「信用組合進展活動」は健全で持続的な成長を促し、貧困地域の居住者に益するよう努めること。 ② 「信用組合運動」の全ての部署に「中央サービス機構」を設けて、貧困地域に関わる組合を重視した発展を奨励すること。 ③ 財務省の規制緩和策案を促し、組合運動の進展に沿った更なる法体制の変容を考慮すること。 ④ 今後の規制制度を考案する際には、比例原則に従い、その料金基準は購入可能性の観点に沿って決めること。
保険	11件 (2件)	① 「家賃付帯保険計画」を促進させ、この「計画」を借家人や持ち家居住者にも広げる手法を開発すること。 ② 試行的な調査を実施し、「家賃付帯保険計画」の需要や効力について検証すること。
銀行サービス	10件 (3件)	① 郵便局ネットワークを考慮した基礎的口座サービスの開発と促進。 ② 「社会基金」の貸付を低賃金労働者も適用できるように更なる制度改革を検討すること。 ③ 身分証明に関する手引きの改訂と会員への周知、情報冊子の発行。
横断的事項	17件 (0件)	(非該当)

※ 括弧内は「主要な勧告」の数を示す。なお、「主要な勧告」は財務省報告書に依る (HMT 1999: 1-4)。

出典：財務省報告書 (HMT 1999) をもとに筆者作成

討課題であった。イギリスの信用組合は会員によって運営される協同組織であり、貯蓄や手頃な貸付、保険、住宅ローンなど幅広く金融サービスを提供している。報告書では、イギリスの信用組合は地域組合と職域組合に大別できること、低所得（低賃金）世帯にとっては地域組合だけでなく職域組合も関連していること、地域組合と職域組合の組織数はほぼ同じであるが会員数の平均は職域組合が上回ること、さらに国際比較で見るとイギリスの信用組合の普及は低いことなど、信用組合の仕組みや動向について簡単に整理している (HMT 1999: 10-14)⁶⁾。

また、貧困地域の復興を目指す金融包摂策にとって、信用組合に注目することの意義がいくつかあることにも言明している。それは、信用組合が、①低所得の人々にも開かれていること、②少額の貯蓄を推奨していること、③低負担のクレジットを提供していること、④時間をかけて会員の信用を高め、銀行などが提供する高度な金融商品を利用できるようにすること、である (HMT 1999: 10)。つまり、新しい組織を設立するのではなく、小規模だが貧困状態にある人々に対する金融サービスの実績がある既存の組織として信用組合に注目したことがわかる。

この信用組合に関する勧告についてみると、総数は6件で、このうちの4件が「主要な勧告」に位置づけられている。他の検討課題に比べると、勧告の数が最も少ない反面、「主要な勧告」の数は最も多くなっている(表2)。この報告書では、信用組合を金融包摂の中心的な組織と

して位置づけようとしていることは疑いないが、信用組合についてはPAT14を主導する財務省が従前より別の特別委員会を設置して改革に着手していた経緯があったことも付記しておきたい。

この勧告について主要なものをみると、関連する公的機関などに対して、信用組合の発展を促す内容になっている。この中には、各組合を束ねる機構（中央サービス機構 the Central Services Organisation）を設置することや、信用組合に関する規制の緩和、料金設定の在り方に関する基本事項の確認などが挙げられている。いずれも具体的な目標や方法を示すものではなく、進むべき方向性やその際の留意事項を挙げるに留まっている (HMT 1999: 19-20)。

(2) 保 険

二つ目の検討課題は、保険である。保険は金融上のリスクを保護するものであり、全ての人々にとって重要な基礎的金融サービスにあたることを最初に言及している。ここでいう保険とは主に民間の任意保険を指しているが、多様な種類のある民間保険のなかでも、貧困地域に居住する人々にとって特に重要な保険として家財保険と生命保険の2種を挙げている (HMT 1999: 21)。

保険に関する実態については、イギリス保険協会 (Association of British Insurers: ABI) の報告書⁷⁾を参考しており、全世帯のうち25%は家財保険に未加入で、ひとり親の60%は生命保険に加入していないことを

挙げている (HMT 1999:21)。未加入の理由については、チームの委員であるケンプソンが関わった調査の結果をもとに、現金不足や情報、経済的な価値、拒絶、住居形態の5点から説明している。まず、家財保険に加入しない理由として、保険料を支払う経済的な余裕がないことを挙げた者は49%、加入を検討したことが一度もない（情報が無い）ことを挙げた者は10%、経済的な価値が低いとみなしていることを挙げた者は16%であったこと、を引用している。また、前年の報告書においては「レッドライニング」について言及していたが (SEU 1998:73)、金融機関が意図的に特定の地域（の住民）を拒絶する実態はほとんどないことを、やはりケンプソン委員が以前に関わった調査の結果⁹⁾をもとに言及している (HMT 1999:24-5)。

保険に関する勧告についてみると、総数は11件に上るが、「主要な勧告」とみなされるものは2件に留まる。この2件の勧告はともに「家賃付帯保険 (Insurance With Rent)」(IWR) 計画 (schemes) の推進にかかわっており、全11件のうち過半数の6件が家賃付帯保険に言及している (HMT 1999:36-7, 表2)。

家賃付帯保険とは、家賃の支払いと一しよに保険料も納め（徴収し）それらを受け取った家主がその保険料を金融機関へ支払う仕組みを採る保険を指す。近年では戸別訪問による保険料の直接払いはほとんど行われなくなり、代わりにチェックなどを活用した支払手続きが採用されているが、銀行口座を保持しない人々は後者の手続きを進めることができない。しかし、上記の仕組みを採る家賃付帯保険であれば、このような手続き上の支障を回避することができる。この手法は当時から多くの公営住宅で採用されており、これを適用しようとしたものであった (HMT 1999:2)。

いずれにしても、重要な保険として掲げていた家財保険と生命保険のうち、勧告では家財保険のみを強調していることを指摘しておきたい。なお、勧告として挙げられていないが、生命保険については貯蓄型の保険を含めイギリス保険協会が検討する準備に入っていることが記されている (HMT 1999:34)。

(3) 銀行サービス

三つ目の検討課題は銀行サービスになる。ここでいう

銀行サービスには、預金の引き出しなどのサービスだけでなく、クレジットも含めていることが特徴的である⁹⁾。この問題の特徴としては、最初に口座の不保持に関するデータを取り上げている。まず、ケンプソン委員が関わっているイギリス銀行協会 (the British Bankers Association: BBA) 報告書¹⁰⁾ から、当座勘定口座及び定期預金口座を持っていない成人は（データに応じて）6%から9%（約250万人から約350万人）であり、また当座勘定口座を保持していない個人に限っては14.5%から23%に及ぶことが引用されている。他方で、公正取引庁の調査報告 (OFT 1999) では、当座勘定口座を保持しない「世帯」は14%であったことにも触れている。そして、これらの数値が調査によって異なることを踏まえ、金融包摂を含む社会的包摂策の効果を検証するためにも、このような基礎的なデータの測定方法について検証することが必要であることを訴えている (HMT 1999:42-3)。

また、回顧データの調査結果として、当座勘定口座を保持していない人々の約3分の1は過去に当該口座を保持しており、残りの3分の2の人々は一度も保持していなかったことを紹介している (HMT 1999:45-6)¹¹⁾。

さらに、上記の異なる調査から、銀行サービスが行き届かない人々に共通した特徴のあることが示されている。それは、貧困者、公的扶助受給者、高齢の退職者、未就労の若者、失業者、疾病や障害を抱える者、失業中ないしパート労働のシングルマザーなどである (HMT 1999:43)。

この銀行サービスに関する内容は、これまでの検討課題（信用組合、保険）の記述と比べると、複数の調査結果を比較して問題点を指摘していることが特徴的である。他方で、冒頭でクレジットに関する言及はあったが、この実態に関する言及はほとんどみられなかった。このように、この項目では、概ね口座を中心とする銀行サービスに焦点が置かれているといえる。

勧告についてみると、総数は10件であり、このうち「主要な勧告」は3件となっている。この一つ目は、基礎的口座サービスの開発と促進についてである。低所得者に有用な基礎的口座の中核的な特徴としては、所得（給付含む）が自動銀行口座振替 (Automated Credit Transfer; ACT) で支払われること、チェックや現金を口座保

有者が支払えること、利便性の高い場所で換金できること、口座引き落としによる請求書の支払いなどが当該口座と連結していること、日常的な決済のコストが（利用者）に掛からないこと、認可されない過払いのリスクがないこと、が挙げられている。この付加的特徴としては、店舗での買物に使用できる口座引き落としカード（デビットカード）などが挙げられている（HMT 1999：52；61）。また、この口座サービスは、銀行や住宅金融組合（building society）などが継続的に関わるべきで、その際に郵便局サービスなどを考慮するべきとしている。

なお、郵便局については、「主要な勧告」ではない勧告において、効率的な提供手段を検討する文言のなかで確認できるが、その役割がことさら強調されているとはいえない¹²⁾。

二つ目は社会基金についてである。この社会基金は1980年代後半に創設された公的な貸付事業になる。この事業の対象となる人々の範囲を見直し、低賃金労働者にも広げることが主張している。三つ目は、口座を開設する際に求められる身分証明の弾力的な実施を求めるものであり、この実施を当サービスの利用者だけでなく一般にも広く公表するべきとする内容である（HMT 1999：61）。

ただし銀行サービスに関しては、口座の保持を強制せず、その選択の在り方は市場に委ねること（非強制）や金融市場の利点を阻害しないことなどが原則として掲げられていた（HMT 1999：42）。勧告においても、特に口座については政府がその保持する権利を保障するような内容にはなっておらず、金融機関への奨励を基調としている。他方で、民間のクレジットに関する直接的な勧告はほとんどなく、この代わりに民間の貸付ではない公的な貸付事業（社会基金）が強調されているが、このことが上記の原則にいかに沿うのか明確な説明はない。

（4）横断的課題

これまでの3つの検討課題とは別に横断的な課題と勧告についても取り上げている。この項目では、まず金融機関に対する利用者の誤解や不信を解消することが重要であり、このための助言や金融教育の必要性を強調している。また、ジェンダーやエスニシティによって異なる金融排除の経験に注視することや、測定調査の再検討お

よび金融包摂策のモニタリングの必要性についても言及している。これらに関する勧告は17件に及ぶが、いずれも「主要な勧告」としては位置づけられていない（HMT 1999：62-7）。

以上が第二段階の展開である。アジェンダの設定という観点から第二段階論点を細かくみると、①1998年報告書と1999年報告書との違い、②1999年報告書における検討結果と勧告の関連、③1999年報告書の勧告と「主要な勧告」の選定、という3つの局面で、アジェンダの候補は絞られていったことがわかる。

まず、1998年報告書との目立つ違いをいえば、1998年報告書の問題意識にあった金融排除の地域性を絶対的な特徴とはみなしていないことや、金融機関による影響を排除の主たる原因としてみなすことに異を唱えたことであろう。また、三つ目の検討課題であった銀行や郵便局に関しては、組織それ自体の検討というよりも、基礎的口座サービスの普及がまず重視され、（この時点では）郵便局については副次的な言及に留まっていたことも見逃せない¹³⁾。

また、1999年報告書の内部をみると、例えば保険サービスにおいては家財保険のみが勧告の対象とされたこと、信用組合や銀行サービスに関してクレジットの問題を言及しながらも勧告ではほとんど重視しておらず、公的な社会基金が勧告に挙げられていたことなどが特徴的である。これらがなぜ選ばれたのか、必ずしも十分な説明があるわけではない。このことは「主要な勧告」の選定についてもいえる。

ただし、「主要な勧告」では、信用組合の「中央サービス機構」や家財保険の「家賃付帯保険計画」、銀行サービスでの「基礎的口座サービス」、「社会基金」事業など、過去ないし当時すでに何らかの取り組みが着手されているものが多い。つまり、この「主要な勧告」の選定では、実施の見通しが比較的高いものを優先していたことを推測できる。

V. 第三段階：国家戦略活動計画の策定

1. 「重要アイディア」

2000年4月には、各チームの検討結果について関係者

以外からの意見を募るために、検討結果の骨子を示した報告書が刊行された (SEU 2000a)。18 組の政策研究チームから提示された 500 件以上の勧告は、国家戦略の「枠組み (framework)」として 30 件の「重要アイデア (Key Idea)」にまとめられた。これらの「重要アイデア」に対する意見も踏まえて、国家戦略活動計画が策定されることになる。

金融サービスに関する「重要アイデア」は 21 件目に位置づけられている。この説明では、基礎的な銀行口座、信用組合の発展や中央サービス組織の設立、民間保険における家賃付帯保険計画の導入など前年に提示された勧告と同様の旨が記載されている。他方で、金融サービスに関する最初の「重要アイデア」として、銀行などにおける口座に加え、金融サービスの代替的な供給ルートとして郵便局のネットワークを活用することが強調されている (SEU 2000a : 72 : 99)。前年の財務省報告書のなかでも、郵便局に関する言及は銀行サービスに関する「主要な勧告」などのなかで確認できるが、この点をやや重視する表示になっている点は特筆に値する。

2. 勧告に関する進捗状況

研究政策チームによる勧告を政府がどのように検討し、勧告に関連する政策の形成や実施はどの程度進んでいるのかを示す報告書『地域復興国家戦略:政策研究チームの監査』が 2001 年 1 月に刊行された (SEU 2001b)。

18 組の政策研究チームが出した勧告は、政府のアジェンダ (候補) として容認するかどうかを検討されることになる。2000 年末現在、500 以上に上った勧告の 86% が容認され、12% が検討中であり、否認はわずか 2% にとどまる (SEU 2001b : 6)。PAT14 の勧告をみると、44 件中 40 件が容認されており、4 件が検討中とされている (SEU 2001 : 6, 表 1)。PAT14 による勧告の容認率は約 91% になるが、他のチームの容認率も高いため、特段の違いはない¹⁴⁾。

金融排除の実態としては、前年の財務省報告書に記載された内容ではなく、2000 年 7 月にまとめられた金融サービス庁の報告書 (Kempson et al. 2000) の内容を引用している。具体的には、最大で 9% の成人が銀行口座ないし住宅金融組合の口座を持っていないこと、約 20%

の成人が当座預金を持っていないこと、3分の1の世帯が貯蓄ないし投資商品 (investment product) をもっていないこと、27% の被用者が企業年金ないし私的年金に加入していないこと、最大で 25% の世帯が住宅保険 (home contents insurance) に加入していないことなどになる (SEU 2001b : 182)。この引用元になっている報告書はケンプソン委員らがまとめたものであるが、上述の調査結果については、1998 年から 1999 年に公開された複数の調査結果を引用したものである (Kempson et al. 2000 : 21)。そして、これらの調査結果の多くも PAT14 のケンプソン委員が以前に行った調査の結果になる。

勧告に関するその後の進捗状況について、特に「主要な勧告」を中心にみると、まず、信用組合に関しては、①法律 (2000 年金融サービスと市場法) の活用によって銀行や住宅金融組合と同様の消費者保護規制が適用される見込みであることや、②イギリス信用組合協議会 (the Association of British Credit Unions) が信用組合の事務処理の負担を軽減するための「中央サービス組織」に関する事業計画の草案を作成したこと、③自治体協議会 (the Local Government Association) が信用組合の持続可能な発展に関する優れた実践のガイダンスを発行していること、が記されている (SEU 2001b : 183 : 184-5)。

銀行サービスについては、①勧告に応じてイギリス銀行協会が報告書を作成し、主要な銀行では基礎的銀行口座の仕組みを導入したこと、②社会基金については検討中であること、③身分証明についてはイギリス銀行協会が情報誌を配布したことなどが挙げられている (SEU 2001b : 183 : 189-91)。また、郵便局との関連では、主要銀行が郵便局での普遍的銀行サービスの普及に貢献することについて、政府と主要銀行は 2000 年 12 月に原則合意に達したことを明記している (SEU 2001b : 189)。

保険についてみると、家賃付帯保険は成功事例があるものの、十分に普及していないことが記されている (SEU 2001b : 183 : 186-8)。さらに、横断的課題に関する勧告で示されていた金融教育については、金融サービスに関する理解は貧困地域の居住者に限らず一般的にも低いことを指摘したうえで、2000 年には小中学校へ金融サービスに関する教材を配布したことや、金融リテラシーに関する別の手引きの作成を進めていることを明記している (SEU 2001b : 183 : 192-4)。

3. 国家戦略活動計画

研究政策チームによる多くの勧告は、2000年に提示された複数年の予算計画を立てる際に検討された¹⁵⁾。その後「国家戦略活動計画（National Strategy Action Plan）」が策定・公開されたが、この計画は2000年に提示された国家戦略の骨子に関する協議を踏まえて政府が示した見解になる（SEU 2001a：75）。

ブレア首相は、国家戦略活動計画をまとめた報告書の冒頭で、この計画は、①何百もの貧困地域における問題を扱うことや、②居住や物理的条件だけでなく失業や犯罪、劣悪な公共サービスなどにも焦点を置くこと、③主要な省庁にまたがる数千億ポンドの支出を投入すること、④居住者をエンパワーし、公的機関と民間組織、自発的組織のパートナーシップを育む新しい考え方を実践すること、の諸点からみて従来とは異なる新しいアプローチであることを主張している（SEU 2001a：5）。

この報告書の構成は、問題の分析や成功事例、戦略の大筋や「新しい政策と資金調達、ターゲット」などにわかれており、このなかで105件の公約（commitment）が提示されている。PAT14の勧告に関連する部分は13件目から15件目の公約に反映されている。一つ目の公約（公約13）は普遍的な銀行サービス（Universal Banking Services）についてである。このなかでは基礎的口座は主要な銀行で提供されることになり、誰でも利用できることとしたうえで、郵便局ネットワークを生かした新しい普遍的銀行サービスの展開を掲げている。二つ目の公約（公約14）は信用組合についてであり、「中央サービス組織」を支援して信用組合運動の発展を政府が促すことを掲げている。最後の三つ目の公約（公約15）は郵便局についてであり、2001年から2004年にわたって1,500万ポンドの資金を都市の貧困地域における郵便局の改善に活用し、地方の郵便局についてはさらに支援を行うことを掲げている。

この3件の公約は、1999年に提示されたPAT14の「主要な勧告」及び2000年に提示された協議のための骨子の「重要アイデア」と比較するといくつかの点で特徴がある。もっとも際立つ特徴は、郵便局の役割の強調であろう。この点はPAT14の勧告（「主要な勧告」）と「重要アイデア」におけるトーンの違いとして先に指摘し

たところであるが、この最終的な活動計画の段階においてより鮮明になったといえる。

これとは対照的に、「主要な勧告」において提示されていた保険の改善（特に家賃付帯保険計画）については一言も言及されていない。また、金融教育に関しては骨子における「重要アイデア」のなかで強調されていたが、この活動計画では言及されていない。

なお、PAT14の第一の検討課題であった信用組合は、他の検討課題であった銀行サービスや保険という特定の金融サービスではなく、複数の金融サービスを扱う組織として注目されてきた。しかし、この活動計画では、信用組合だけでなく、金融サービスにアクセスできる場所として期待される郵便局にも期待が向けられたことがはっきりとわかる。

以上が第三段階の展開である。この段階の動向を政策アジェンダの観点から細かくみると、①1999年にPAT14が出した勧告を「重要アイデア」として捉え直したこと、②PAT14の勧告を政府が容認したこと、③先の「重要アイデア」をもとに広く意見を募ったうえで国家戦略活動計画の公約として特に重視する事柄を絞り込んだこと、の3つのポイントが挙げられる。

まず、「重要アイデア」では、1999年報告書の「主要な勧告」を概ね踏襲していたが、「主要な勧告」では重視されていなかった郵便局の役割を強調し、かつ「主要な勧告」に挙げられていなかった金融教育について明示していた。

また、2001年の監査報告書では、PAT14の勧告の90%以上を容認していたことが示された。これは、勧告の多くが政策アジェンダとして認められたものと理解できる。

そして、最終的な国家戦略活動計画では、その政策アジェンダのなかでも特に重視すべき事項ないし新たに重視すべき事項が示されたと解することができる。従前からの変化に注目すると、郵便局の役割がもっとも強調された反面、「主要な勧告」に挙げられていた保険は取り下げられたことが象徴的である。郵便局に関しては国家戦略活動計画が公開される直前の2000年12月に、主要銀行が郵便局の活用に協力するの合意が得られていた。少なくともこの時点では、金融包摂策を促す主要な機関として郵便局を重視することを政府は宣言したといえ

る¹⁶⁾。

VI. おわりに

最後に、本稿で示した知見を整理し、今後の課題のいくつかを指摘しておきたい。

本稿の目的は、イギリス政府が金融包摂に意識的に取り組み始めた時期において、政府による政策アジェンダ設定の特徴を明らかにすることであった。このために関連する政府報告書の内容からアジェンダを設定する過程を三段階に分けて追った。

まず、(2001年初頭の時点における)金融包摂の政策アジェンダを整理すると、公式な見解から判断できる範囲として、政府が容認したPAT14の多くの勧告(約9割)が挙げられる。このなかで重点を置くアジェンダが、国家戦略活動計画に挙げられた3つの「公約」になるといえる。この結果、2001年初頭の時点では、郵便局を中心に普遍的な銀行サービスを展開すること及び信用組合の発展を促すことが、優先的なアジェンダになったといえる。前者の郵便局は、PAT14があまり強調してこなかったものであるが、その後(特に2000年)の政府の協議を経て、最終的に順位を上げた。後者の信用組合は、PAT14に与えられた第一の検討課題でもあり、それが引き継がれた形になった。

また、1998年から2001年の短い期間において金融包摂の政策アジェンダを設定するために、信用組合や家財保険などがそうであるように既に何らかの形で関連省庁が着手していたものを政策アジェンダの候補に挙げたことが特徴的であった。郵便局においても国家戦略活動計画を公開する直前に主張銀行の協力を取り付けていたことは看過できない。つまり、限られた期間のなかで、実際に取り組みされている動向の進捗状況を見据えつつ、いわば「走りながら」政策アジェンダの取捨選択ないし優先順位を設定していったことが推測される。

しかし、このことは裏を返せば、十分な検討を踏まえたうえで長期的な展望を打ち立てたとはいえないことにもなる。実際、政策イシューとなる金融排除の実態については、PAT14の委員である研究者が関わった調査を中心に既存の調査結果の一部を切り貼りしたものであって、それらの批判的な吟味もなければ、政府として政策

イシューの認識を固めるための調査を行うこともなかった。問題の十分な把握を踏まえずに、見通しのつく既存の取り組みを優先して政策アジェンダが設定された側面があることは否めない。このようにして設定された政策アジェンダに向けられるその後の評価や、これに基づいて形成・実施される個別の政策を評価することは第二期以降の論点になる。

また、PAT14の勧告から国家戦略活動計画に至るまで、政府が形成しようとする金融包摂策の体系的な理解や展望は示されていない。特に、組織としての郵便局と信用組合の役割を重視することは理解できるが、何の金融商品・サービスをどのように扱うべきなのか、とりわけクレジットや貯蓄などに関する具体的な見通しは定かではない。社会基金などの公的な貧困対策との関連を含め、イギリス政府が金融包摂策の体系をどのように形成していくのかについても第二期以降の論点として挙げられるだろう。これらの論点を念頭に置いて第二期以降の政策過程を検討することは今後の課題となる。

本稿は、JSPS 科研費(24730476)の助成を受けた研究成果の一部である。

注

- 1) 社会保障審議会生活保護基準部会(第7回2011年10月25日開催)において、岩田正美委員も同じ趣旨の意見を述べている。やや長いが引用しておきたい。「現物の問題ですけれども、(中略)現物支給の方が勤労意欲の増進になるのではないかということ(別の委員が)おっしゃったわけですけれども、生活保護でも、保護施設というのがありまして、生活保護の施設の場合は基本的に現物支給です。この現物支給というのはどうやるかといいますと、今、実際は多分もっと工夫されていると思いますが、要するにティッシュペーパー1つも全部支給される。だから、生活能力は全然身につけません。このため自立支援にはならないというので困って、結局、商品券みたいな形で、むしろ買物の能力とか、安いものを買うように工夫するとか、現実にはそういうことをせざるを得なくなるわけですね。これは社会福祉のほかの、例えば児童施設でも、自立するには、普通の生活を一遍経験する。そのときに、当然、普通の生活というのは、普通に現金収入で支出をする生活ですから、家計簿をつけたり、そういう訓練をするわけですね。生活保護は要するに現金でやる普通の生活の支援ということをもう最初に決めてスタートしたわけです。それによりがたいごく少数の例は保護施設のような形で今でも残っているわけです。この現金給付原則を崩してしまうと、所得保障としての基盤が全部崩れてしまう。これを現物支給で居宅でどうやるかというのは非常に難しい

- し、逆にコストがかかりますから、むしろ現金支給を基本にしつつ、その基準の最低限をどうやって効率的に本人が運営できるかという環境をどう整えるかという、その上で、勤労できる人は勤労意欲の増進を図るにはどうしたらいいかと、そういう感じになるのではないかと思うのです」(社会保障審議会 2011, 中略及び括弧内の加筆は筆者による)。
- 2) 例えば、2012年7月に示された国家戦略会議「生活支援戦略」中間まとめを参照されたい。
 - 3) 金融排除や金融包摂については、日本でも2000年前後から経済学者が中心となって海外の動向を紹介し、日本特有の金融排除の現象を検討してきた(ex. 福光 2001:岡村 2007:峯岸 2012)。これらの研究は、一部の例外を除けば、貧困対策の観点から議論されたものではない。日本における金融排除論の特徴や、日本の貧困に関する金融排除・金融包摂については別稿にて論じる。
 - 4) この時期の民間報告書は福光(2001)や岡村(2007)がレビューをしている。
 - 5) 報告書では、「貧困地域 the poor neighbourhoods」や「最貧地域 the poorest neighbourhoods」などいくつかの表現が用いられているが、本稿では「貧困地域」と統一した。
 - 6) なお、イギリス国内の金融業界における信用組合のシェアは1%未満であり、他の金融機関に比べても普及していない(峯岸 2012:10)。
 - 7) 本稿では、引用元になる報告書(ABI Annual Report 1998-99)を直接確認することができなかった。
 - 8) 本稿では、引用元になる報告書(Whyley, C., McCormick, J. and Kempson, E. (1998) *Paying for Peace of Mind: Access to Insurance for Low Income Consumers*)を直接確認することができなかった。
 - 9) 金融排除・金融包摂の議論では、銀行サービスないし基本口座とクレジットを別立てて論じることが多い(ex. RFA 2008)
 - 10) 本稿では、引用元になる報告書(Kempson, Elaine and Whyley, Clare (1998) *Access to Current Accounts: A Report to the British Bankers' Association*)を直接確認することができなかった。
 - 11) この調査結果は、金融排除の現象を動的に認識することの重要性を示唆している。金融排除の過程論については野田(2013)を参照されたい。
 - 12) 報告書の検討結果における郵便局の議論は、公的給付の自動化に関する項目において比較的多くの記述が確認できる(HMT 1999:54-5)。ただし、この議論は、勧告のなかでは他の事柄を進める際に考慮すべき事柄として扱われている程度に留まる。
 - 13) 本報告書(HMT1999)では郵便局の役割を強調していたという評価もあるが(ex. 寺地 2002:356-7)、他の検討課題や勧告と比べた限りでは、郵便局の役割のみがことさら強調されているわけではないものと判断した。
 - 14) なお、政策研究チーム1による勧告数は最も多いが、容認されない勧告数も最も多くなっている(表1)。
 - 15) 政府は、2000年の『支出見直し』の一環として「剥奪地域への政府介入 Government Interventions in Deprived Areas」(GIDA)の見直しを行った。この見直しでは、政策研究チームの勧告の内容を踏まえ、2001年から2004年における政府の関わり方を検討した(SEU 2001a:75;2001b:7)。

- 16) なお福光(2001:25)も言及しているが、2000年7月に刊行された金融サービス庁報告書(Kempson et al.)では郵便局の役割を高く評価していたことを指摘しておきたい。また、郵便局の展望については政府の別の対策室において検討されていた。これについては寺地(2002:357-60)を参照されたい。

参考文献

- Gloukoviezoff, Georges (2011) *Understanding and Combating Financial Exclusion and Overindebtedness in Ireland: A European Perspective. Studies in Public Policy*. 26. The Policy Institute.
- HM Treasury (HMT) (1999) *Access to Financial Services*, Report of PAT 14, London, HM Treasury.
- 福光寛(2001)『金融排除論：阻害される消費者の権利と金融倫理の確立』同文館。
- Kempson, Elaine, Whyley, Claire, Caskey, John and Collard, Sharon (2000) *In or Out? Financial Exclusion: A Literature and Research Review*, London, Financial Services Authority.
- 峯岸信哉(2012)「イギリスにおける金融排除問題への取組みに関する考察：クレジットユニオン業界を中心として」財団法人ゆうちょ財団研究助成論文(平成23年度)(http://www.yu-cho-f.jp/research_aid/pdf/minegishi23.pdf, 2012/12/7)。
- 野田博也(2013)「金融排除の概念」『愛知県立大学教育福祉学部論集』愛知県立大学教育福祉学部. 第61号. 101-11.
- Office of Fair Trading (OFT) (1999) *Vulnerable Consumers and Financial Services: The report of the Director General's Inquiry*.
- 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』関西学院大学. 54(4). 61-80.
- Reseau Financement Alternatif (RFA) (2008) *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*. European Commission.
- 社会保障審議会生活保護基準部会(2011)「2011年10月25日第7回社会保障審議会生活保護基準部会議事録」厚生労働省(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001w9o6.html>, 2012/12/6)。
- 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. 50(1/2) 339-68.
- The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) & The World Bank Group (2010) *Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion Through the Crisis*.
- The Social Exclusion Unit (SEU) (1998) *Bringing Britain together: a Strategy for Neighbourhood Renewal*. Cabinet Office Stationery Office Books.
- The Social Exclusion Unit (SEU), (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: a framework for consultation*. Cabinet Office.
- The Social Exclusion Unit (SEU), (2001a) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal*. Cabinet Office.
- The Social Exclusion Unit (SEU), (2001b) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: Policy Action Team Audit*. Cabinet Office.