

# スウェーデンの「基礎的キャッシュサービス法」の制定と見直し — 国と郵便局の金融サービス提供に関する検討の実例 —

樋 口 修

## 目 次

はじめに	3 基礎的キャッシュサービスの具体的内容
I 郵便局による金融サービスの提供	4 基礎的キャッシュサービスに対する国の財政支出
1 国営事業による郵便貯金・郵便振替サービスの提供	III 調査委員会による基礎的キャッシュサービス法の見直し
2 郵便貯金事業の分離と100%国有銀行の設立	1 基礎的キャッシュサービス法見直しの背景
3 自由化と経営合理化の進行	2 将来のユニバーサルサービス提供体制に関するシナリオ
4 郵政庁の株式会社への転換と郵便法の制定	3 スウェーデン・キャッシュサービス社に対する社会のニーズ
5 ユニバーサルサービス概念の変化	4 支払サービスの確保に関する国の責任
6 金融危機とノルド銀行の再編	5 基礎的支払サービスの提供主体
7 「郵便銀行」とノルド銀行との提携解消	6 調査委員会の提言
8 郵便振替事業のノルディア社への売却	おわりに
9 郵便局の金融サービスからの撤退	
II 基礎的キャッシュサービス法とその体制	
1 基礎的キャッシュサービス法	
2 スウェーデン・キャッシュサービス株式会社	

## はじめに

スウェーデンの基礎的キャッシュサービス (grundläggande kassaservice)<sup>(1)</sup> は、国民の金融サービスを確保するための手段として郵便局を位置付けている例に挙げられている<sup>(2)</sup>。

しかしこの基礎的キャッシュサービスについて、スウェーデン政府の諮問を受けた「郵便及びキャッシュサービスに関する調査委員会」(Post- och kassaserviceutredningen) は、2004年5月6日、政府に対して「社会の支払サービスへのニーズ」と題する中間報告書<sup>(3)</sup>を提出

(1) キャッシュサービスとは、従業員が顧客と対面して、顧客が支払を行いまた支払を受ける機会を提供するサービスをいう。「キャッシュ」とは出納窓口・会計窓口の意味である。) 窓口での支払機会の提供だけでは金融サービスとはいえない。(預金・貸出・為替等の金融業務を自ら直接行っている場合に、初めて金融サービスを提供しているといえる。) 逆にATMの設置等、対面によらない金融サービスを提供しても、それはキャッシュサービスではない。したがってキャッシュサービスは金融関連サービスではあるが、厳密には必ずしも常に金融サービスであるとは限らない。なお「基礎的キャッシュサービス」とは、ユニバーサルサービス(脚注②参照)として提供されているキャッシュサービスを指す。

(2) 内閣官房郵政民営化準備室『諸外国の郵政事業の動向』2004.7, p.4.

した。この中間報告書の中で、同調査委員会は、①基礎的キャッシュサービス法を2006年6月末で廃止すること、②同法に基づき基礎的キャッシュサービスを提供する国有企業（スウェーデン・キャッシュサービス（Svensk Kassaservice）社）は、同法の廃止に先立って、2006年1月1日以降当該サービスの提供を段階的に廃止し得ること、③当該国有企業は、同法が効力を失う前にその活動の終了を開始する意図を有する場合、2005年9月1日までに活動終了計画を政府に提出すること、の3点を含む内容の提案を行っている。この提案は、スウェーデンにおいて、国営事業としての郵便局<sup>(4)</sup>が最早完全に金融サービスの提供主体でなくなることを意味するものであった。

この調査委員会の中間報告書は、2004年5月11日にレミス手続き<sup>(5)</sup>に付され、同年9月10日に意見の提出が締め切られた。本稿執筆時点（2005年2月末）においては、こうした諸機関の意見を踏まえて、スウェーデン国会に提出する政策案が政府部内で検討されているところである<sup>(6)</sup>。したがって調査委員会の中間報告書の

内容が、そのまま政策案に結実して国会に提出されるか否かは現時点では明らかでない。

しかしこの中間報告書では、金融サービスの提供に関する国の責任の範囲、情報化の進展に伴う金融サービス・顧客行動パターンの変容等について詳細な検討が加えられており、郵政民営化問題を現在の重要な国政課題の一つとして有する我が国にとって参考となる情報に富んでいる。また、基礎的キャッシュサービス法がスウェーデン国会で可決されたのは2001年12月14日、施行されたのは2002年1月1日のことであり、同法は施行後僅か1年半で見直しが提起され<sup>(7)</sup>、2年半後には調査委員会で廃止の答申がなされたことになる。このような短期間で同法に基づく金融サービスの提供体制が行き詰った理由を明らかにすることも有意義であると考えられる。

本稿の課題は、このスウェーデンの基礎的キャッシュサービス法の制定に至る経緯、同法の内容、及び調査委員会中間報告書による同法見直しの過程を通覧することを通じて、我が国にも共通する、国及び郵便局の金融サービス提供に

(3) "Samhällets behov av betaltjänster", SOU 2004:52. なお、この調査委員会は基礎的キャッシュサービスと郵便サービスの双方について諮問を受け、基礎的キャッシュサービスについては中間報告書、郵便サービス等残余の諮問事項については最終報告書で答申することが求められた（"Ny reglering av postverksamhet och behov av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen", Kommittédirektiv (Dir.) 2003:117）。したがって基礎的キャッシュサービスに関しては、この「中間」報告書を以って同調査委員会の最終結論とみなし得る。なお、同調査委員会の郵便サービスに関する最終報告書「変化の中にある郵便市場」("Postmarknad i förändring", SOU 2005:5) は、2005年1月25日に発表された。

(4) 1994年2月末までは郵政庁 (Postverket)、1994年3月1日以降はポステン株式会社 (Posten AB)。なおポステン株式会社は、2005年2月末現在、国がその全株式を保有する100%国有企業である。以下本稿では、スウェーデンの郵便局を指す用語として、時期と文脈に応じて「郵便局」「郵政庁」「ポステン株式会社」の用語を使い分ける。

(5) スウェーデンの政策立案過程における意見聴取制度。政府はある政策課題に関する対応を決定する前に、政策案の草案を、利害関係のある社会・経済団体、関連行政機関、地方政府等に提示する。当該草案に対する意見は文書で回答され、政策案の最終決定に反映される。

(6) 当該政策案は2005年6月に国会に提出される予定である。(Statsrådsberedningen, "Planerade propositioner och skrivelser 2005", 2005.1, p.11.)

(7) スウェーデン政府は、2003年10月9日、①郵便事業に関する新たな法令の調査、②基礎的キャッシュサービスに対する国の関与の必要性を主な調査課題とする「郵便及びキャッシュサービスに関する調査委員会」の設置を決定した。

関する論点を抽出し提示することにある。

## I 郵便局による金融サービスの提供

スウェーデンの郵便局は、2002年の基礎的キャッシュサービス法の施行によって、初めて国民に対する金融サービスの全国提供を義務付けられたわけではない。むしろ逆に、基礎的キャッシュサービス法は、長期間にわたって継続した「郵便局が国民に対して基礎的な金融サービスを提供し、国が財政支出によってそれを支援する」という、スウェーデンの制度を裏付ける最後の法律の性格を持っていた。本章では、スウェーデンの郵便局による金融サービスが、どのような展開を経て基礎的キャッシュサービス法の制定にまで至ったのか、その展開過程を概観する。

### 1 国営事業による郵便貯金・郵便振替サービスの提供

スウェーデンの郵便貯金事業は、貯蓄金融機関を求める少額貯蓄者のニーズを満たすため、1884年に郵便事業を行う郵政庁の下で郵便貯蓄銀行 (Postsparbanken) が業務を開始したことに始まる。他方、スウェーデンの郵便振替 (決済) 事業は、現金の直接受け渡しによる決済を減らす効率的な決済手段を一般公衆に提供するため、1925年に郵便振替事業である「ポストジロー (Postgirot)」が郵便貯蓄銀行の業務の一部として設置されたことに始まる。以後スウェーデンでは1970年代半ばに至るまで、郵便・郵便貯金・郵便振替の3種類のサービスが、郵政庁による国営事業として提供されていた。

## 2 郵便貯金事業の分離と100%国有銀行の設立

この郵便・郵便貯金・郵便振替の3種類のサービスのうち、郵便貯金事業については早くから民営化が検討されていた。しかしスウェーデン政府は1974年1月、民営化を行う代わりに、郵便銀行 (Postbanken, 1960年に郵便貯蓄銀行から名称変更) とスウェーデン信用銀行 (Sveriges kreditbank ; 100%国有の銀行) を統合し、新たに100%国有の郵便信用銀行 (Post- och kreditbanken, 「PK銀行 (PK-banken)」ともいう。) を設立した。

統合の結果、郵便貯金事業 (貯金口座関連業務と与信業務) は郵便信用銀行に移管され、郵政庁から分離された。他方、郵便振替事業 (ポストジロー) は、統合される郵便銀行から切り離されて郵政庁の直接傘下の業務となり、また郵便局の店舗・配達網と職員は郵政庁に残された。

したがってスウェーデンでは、1974年以降、郵便サービスと郵便振替サービスが郵政庁の行う国営事業として提供される一方で、貯金サービスは郵政庁の事業から分離され、別組織の国有銀行によって提供されることとなった。但し郵政庁と郵便信用銀行は業務提携を結んだため、郵政庁は引き続きその店舗・配達網で郵便信用銀行の貯金サービスを提供した<sup>(8)</sup>。

郵便信用銀行は、前述のように当初国がその株式の100%を所有していたが、1984年に一部株式公開 (新株発行) を行って以降、国の株式所有比率は低下し、1990年代初頭には70.6%となった<sup>(9)</sup>。同行は1990年に地方銀行であるノルド銀行 (Nordbanken) を買収し、その名称

(8) Prop.1992/93:100, bil 7, p.147. この業務提携は、郵便信用銀行が同行の貯金サービスを提供する際に郵政庁の持つ経営資源 (施設・職員等) を使用し、代わりに郵政庁に使用料を支払うというものである。郵政庁にとっては郵便局の各店舗で提供するサービス水準を維持することが可能となることに加えて郵便信用銀行の側から使用料収入が得られる点、郵便信用銀行にとっては支店網構築等の経営コストが節約できる点で双方にメリットがあった。反面、こうした業務提携は、法人格としては互いに独立の組織でありながら、実質的には郵政庁と郵便信用銀行が完全に分離していないことを示すものであった。

を受け継いで銀行名を「ノルド銀行」に改めた。1980年代末から90年代初頭のスウェーデンの銀行市場は6大商業銀行グループによる寡占状態にあったが<sup>(10)</sup>、改称したノルド銀行はその一角を構成していた。

### 3 自由化と経営合理化の進行

1980年代末から1990年代前半にかけて、スウェーデンの郵便市場では大幅な自由化が進行した。郵便サービス（書状送達業務）の提供は郵政庁によって独占されていたが、当該独占は、その根拠法規であった「郵政庁の書状送達等の独占権に関する公示」<sup>(11)</sup>が廃止されたことに伴い、1993年1月1日に撤廃された。小包の送達にはもともと規制が存在していなかったため、この結果スウェーデンの郵便サービスは完全に自由化された<sup>(12)</sup>。

また1990年代初頭には郵便局の直営店舗（postkontor）が閉鎖され、これに代わってスーパーマーケット等の商店や企業が郵便局の代理店となり、一定範囲の郵便サービスやキャッシャーサービスを提供する商店内郵便局（Post-i-butik）が設置される傾向が見られた。この制度自体は既に19世紀から存在しており目新しいものではないが、郵政庁の経営合理化の観点からこの時期に拡大を見たものである。商店内郵便局の制度は、パートナー店舗制度（Post hos partner

及び Kassaservice hos partner）に発展し、今日に至っている。

こうした郵便市場の自由化・郵政庁の経営合理化が、1980年代末から1990年代前半にかけて進展した理由には、郵便サービスに隣接する事業（クーリエサービス<sup>(13)</sup>会社やダイレクトメール配達業者等）や電子的通信手段（この当時はファックス）が発達して、郵便サービスに代替する動きを示したことが挙げられる。書状送達の業務独占規定はこの動きを規制するのにほとんど無力であり、郵政庁の郵便サービスの独占は事実上侵食される一方であった。このため郵政庁は経営合理化を進める一方で、その経営の自由度を高め事業領域を拡張するために郵便市場を規制緩和（自由化）する方が、経営上得策であると判断した<sup>(14)</sup>。

更に、1991年の総選挙で社会民主労働党（社民党）政権に代わり、規制緩和と自由な企業活動を政策目標として掲げる保守・中道連立政権（カール・ビルト首相）が成立したこと、EUへの加盟が現実化し<sup>(15)</sup>、EUの域内（単一）市場に耐え得る競争力を持つことがスウェーデン経済にとって急務であったことも、郵便市場の自由化・経営合理化の追い風となった。

### 4 郵政庁の株式会社への転換と郵便法の制定

1993年10月14日、政府は ①郵政庁の事業形

(9) Prop.1991/92:21 (Teckning av aktier m.m. i Nordbanken), p.3.

(10) 樋口 修「スウェーデンの金融機関救済策」『外国の立法』203号, 1998.6, p.68.

(11) スウェーデン法令全書1947年第175号

(12) ただし1996年11月の郵便法改正（スウェーデン法令全書1996年第1132号）により、1997年1月1日からは、郵便事業（書状送達業務）を行うには許認可当局（郵便電気通信庁）による許可が必要とされている。

(13) 重要なビジネス用書類や小口貨物等を迅速に輸送・配達するサービス。

(14) Peter Andersson, "Deregulating the postal sector- the Swedish model", paper for the 5th international conference on Technology Policy and Innovation, Delft University of Technology, 2001.6.

(15) 1990年10月、当時の社民党政権は、スウェーデンがEU（当時EC、以下特に必要のない限り両者とも"EU"と表記する。）に加盟すべきである旨の見解を発表し、1991年7月にはカールソン首相がEUへの加盟申請を行った。1993年2月から開始された加盟交渉は1994年3月に合意が成立し、同年11月13日の国民投票（EU加盟賛成52.3%）を経て、1995年1月1日からスウェーデンはEUに加盟した。（Swedish Institute, *Sweden in the European Union*, 2004.）

態の再編（株式会社への転換）、②郵便法の制定を主要内容とする政策案<sup>(16)</sup>をスウェーデン国会に提出し、国会は同年12月17日に当該政策案を可決した<sup>(17)</sup>。これに基づき1994年3月1日、郵政庁は100%国有会社であるポステン株式会社に転換した。郵便振替事業を行うポストジローも、同時にポステン株式会社の完全子会社であるポストジロー銀行株式会社（Postgirot Bank AB）に転換し、法的な意味での銀行となり、金融監督庁の監督を受けることになった。ただしその業務は原則的に支払の仲介（すなわち決済サービス）に限られた<sup>(18)</sup>。また、行政機関としての郵政庁が有していた郵便事業に関する監督権限は、電気通信庁（Telestyrelsen）に移管され、同庁は名称を郵便電気通信庁（Post- och telestyrelsen）に改めた<sup>(19)</sup>。

上記国会議決（1993/94年度第119号）によって郵便法（Postlag）も成立し<sup>(20)</sup>、郵政庁の株式会社転換と軌を一にして1994年3月1日から施行された。同法はスウェーデンの郵便事業について直接規定する最初の法律であり、これによって、ユニバーサルサービス<sup>(21)</sup>を意味する「基礎的郵便サービス」（grundläggande postservice）の概念が初めて法律に盛り込まれた。「基礎的郵便サービス」の見出しが付された同法第1条

及び第2条の内容は以下のとおりである。

#### 「基礎的郵便サービス

第1条 国内においては、書状及び小包があて先にかかわらずすべて届き得ることを含んだ全国をカバーする郵便サービスが存在しなければならない。すべての者が、均一かつ合理的な価格で書状を送達してもらう可能性が存在しなければならない。私人は、均一な価格で小包を送達してもらう可能性をも有する。

これに加えて、すべての者が均一な価格で支払を実行し受領する可能性を有することを含んだ全国をカバーするキャッシュサービスが存在しなければならない。

第2条 政府又は政府が指定する行政機関は、郵便分野の展開を継続的に観察し並びに当該郵便サービス及び当該キャッシュサービスが社会のニーズを満たしていることを監視する。」

基礎的郵便サービスの概念には、郵便サービスの要素だけではなくキャッシュサービスの要素も含まれている。このサービスを提供する責任は、郵便法制定（すなわち郵便市場自由化）

(16) スウェーデンでは、国の重要政策を実施するに際しては、政府は国会に具体的な措置（政策案）を提示し、その承認を受ける必要がある。

(17) 政府提出議案1993/94年度第38号；委員会報告書1993/94年度交通委員会第9号及び第11号；国会議決1993/94年度第119号

(18) SOU 2004:52, p.45. またポストジローは国庫金の支払業務を独占していたが、この独占権も1994年6月末で撤廃された。（*Prop.1995/96:218*（Ändringar i postlagen（1993:1684）m.m.），pp.14-15.）

(19) スウェーデンの行政機関は、政策立案・決定を行う「省」（departement）と、実際に政策の実施・監督・規制を行う「中央行政庁」（myndighet）が併存する独特のシステムを採っている。中央行政庁は内閣（regeringen）全体に直属しその指示を受けるが、同一問題を所管する省との間には直接の上下関係はなく、この点で我が国の行政機関とは異なる。郵政問題を所管する行政機関は、「省」が通信省（Kommunikationsdepartementet）－1999年1月1日以降は産業省（Näringsdepartementet；同省が通信省を統合したことによる）、「中央行政庁」が郵政庁（Postverket）－1994年3月1日以降は郵便電気通信庁（Post- och telestyrelsen）である。

(20) スウェーデン法令全書1993年第1684号

(21) 国民生活に不可欠な基礎的サービスを、利用しやすい料金等の適切な条件で、過疎地も含め全国で安定的に提供すること。万国郵便条約は、加盟国に対して郵便のユニバーサルサービスの提供を義務づけている。

の後でも国が引き続き保有するものとされ<sup>(22)</sup>、国はポステン株式会社と契約を締結し、同社（すなわち郵便局）を通じて基礎的郵便サービスの提供を実現した。当初の契約期間は1994年3月1日から1996年12月31日までであった<sup>(23)</sup>。

郵便法は、郵便事業（postverksamhet）を、料金を徴収して恒常的に行う①書状の送達、②書状と小包を併せて送達することと定義し（第3条）、郵便事業を営む者は、政府が指定する行政機関（監督官庁;tillsynsmyndigheten）に届け出た後に初めて営業することができるものとされた（第4条）。監督官庁は、郵便事業が信頼性を維持しつつ営まれていることを監督する行政機関であり、郵便法と同時に施行された郵便令（Postförförordning）<sup>(24)</sup>によって、郵便電気通信庁が監督官庁に指定された。

郵便電気通信庁の任務を規定する「郵便電気通信庁への指示に関する命令（Förordning med instruktion för Post- och telestyrelsen）」<sup>(25)</sup>も、郵便法・郵便令と同じく1994年3月1日に施行された。この命令では、郵便電気通信庁の任務として、郵便法で定める目標に従って、十分に機能する郵便サービス及びキャッシュサービスがすべての者にとって利用可能であるように働くこと、郵便分野の展開を継続的に追跡し、当該郵便サービス及び当該キャッシュサービスが社会のニーズを満たしているのを監視すること、郵便分野の価格動向を監督すること等が規定された。

ただし同庁は、郵便事業を監督する任務は有するが、キャッシュサービス事業を監督する任務は持たない。「対面による支払機会の提供」

であるキャッシュサービスは、銀行その他の金融機関の業務の一環として提供される場合には金融監督庁の監督を受ける。したがって、郵便法施行により、郵便局のキャッシュサービスである郵便振替事業は金融監督庁の監督を受けることになった。

## 5 ユニバーサルサービス概念の変化

ユニバーサルサービスを意味する「基礎的郵便サービス」の用語自体は、郵便法の制定以前にも、郵政庁の任務について述べた政策案や予算案の中に既に現れており、また郵便法は制定後に幾度か改正がなされている。この過程で、ユニバーサルサービスを意味する用語は変化し、またその法律上の位置付けも変化を遂げてきた。以下では、スウェーデンにおける郵便と金融のユニバーサルサービス概念の変化を見ることを通じて、郵便局が提供する金融サービスに対する国の責任の法令上の位置付けとその推移を確認する。

### (1) 郵政庁の経営目標

郵便法施行（自由化）以前の旧郵政庁に対しては、1985年以降、国会と政府が同庁の経営目標（サービス目標、品質目標、経済目標等）を設定することを通じてその業務をコントロールする方式が確立した<sup>(26)</sup>。当該経営目標は予算案<sup>(27)</sup>中に示されたが、その最初のケースである1985/86年度予算案<sup>(28)</sup>では既に、郵政庁は、郵便物・比較的軽量の貨物・支払を全国及び外国との間で早く安全な状態で仲介しなければならないこと、また全国をカバーする郵便サービスが基礎

<sup>(22)</sup> Prop.1993/94:38, pp.73-76.

<sup>(23)</sup> Statskontoret, *Avregleringen av postmarknaden*, 2004, p.73.

<sup>(24)</sup> スウェーデン法令全書1993年第1709号

<sup>(25)</sup> スウェーデン法令全書1993年第1710号

<sup>(26)</sup> Statskontoret, *op.cit.*, p.72.

<sup>(27)</sup> スウェーデンの財政年度は、1994/95年度までは毎年7月～翌年6月、1997年以降は暦年である。

<sup>(28)</sup> 政府提出議案1984/85年度第100号別表第8

的なものであることが経営目標として掲げられていた<sup>(29)</sup>。

1990/91年度予算案<sup>(30)</sup>では、郵政庁のサービス目標の中で、次のように「基礎的郵便サービス」の語が用いられた<sup>(31)</sup>。

「良好な基礎的郵便サービスが、全国で、大規模顧客と小規模顧客のいずれに対しても合理的な価格で提供されなければならない。顧客の需要が郵政庁のサービス提供の決定要因であるべきである。

—すべての通常郵便の95パーセントは翌日に送達されなければならない。

—郵便局の店舗及び地方郵便配達<sup>(32)</sup>による家庭への毎日のキャッシュサービスに対しては、高い地理的カバー率が維持されていなければならない。

—過疎地域における当該サービスの設計の調整は、慎重になされなければならない。」

この「基礎的郵便サービス」の用語は、翌1991/92年度予算案<sup>(33)</sup>における郵政庁のサービス目標の中でも同じように使用されている。

## (2) 『成長のための産業政策』(1991年)

1991年2月、当時の社民党政権は『成長のための産業政策』(Näringspolitik för tillväxt)

と題する政策案を起草し、スウェーデン国会に提出した<sup>(34)</sup>。この政策案では、経済政策は、市場経済が十分に機能するよう改良し、支援し、その完成を図る諸手段から構成されるべきであると主張され、当時のスウェーデンで国営事業が供給の中心となっていた、郵便・鉄道・電力・通信等の産業分野における大幅な規制緩和と自由化が提言された。

この政策案の方向性は、保守・中道連立政権で更に強化され、郵便分野では後の郵便サービス自由化やそれを法的に裏付ける郵便法の制定を導くに至った。しかし規制緩和と自由化を標榜する同政策案においても、基礎的郵便サービスの供給は郵政庁の任務であるとして、次のように述べられている<sup>(35)</sup>。

「郵政庁は、毎日のかつ全国をカバーする郵便サービスとキャッシュサービスにより、全国で基礎的郵便サービスを維持しなければならない。」

以上から明らかなように、スウェーデンでは、既に郵便法制定前の1990年代初頭に、国(郵便局)が提供責任を負うべき最小限のサービス内容を示す用語として「基礎的郵便サービス」という語が定着していた。また、当初の基礎的郵便サービスの概念には、郵便サービスとキャッシュサービスの双方の要素が含まれていた。

<sup>(29)</sup> Prop.1984/85:100, bil.8, pp.87-88. なおユニバーサルサービスとしての郵便サービスについて述べた例は、これ以前の予算案にも見ることができる。例えば1984/85年度予算案には「郵政庁は、全国をカバーする、早く安全でかつ容易にアクセスし得る郵便サービスを提供しなければならない」(Prop.1983/84:100, bil.8, p.126.) という記述がある。

<sup>(30)</sup> 政府提出議案1989/90年度第100号別表第8

<sup>(31)</sup> Prop.1989/90:100, bil.8, p.119.

<sup>(32)</sup> 脚注(60)(第二章第2節)参照。

<sup>(33)</sup> 政府提出議案1990/91年度第100号別表第8; 委員会報告書1990/91年度交通委員会第13号; 国会議決1990/91年度第131号〔1991年3月6日〕

<sup>(34)</sup> 政府提出議案1990/91年度第87号; 委員会報告書1990/91年度産業委員会第38号; 国会議決 1990/91年度第318号〔1991年5月29日〕

<sup>(35)</sup> Prop.1990/91:87 (Näringspolitik för tillväxt), p.108.

(3) 郵便局の金融サービスに対する国の財政支出の開始（1992/93年度予算案（1992年））

しかし『成長のための産業政策』で示された規制緩和と自由化が急速に進展した場合、郵政庁が経営合理化のため店舗を閉鎖し、その結果、国が責任を有する基礎的郵便サービスの提供に支障が発生する懸念が存在した。特に銀行の店舗が存在せず、郵政庁以外に支払サービス<sup>(36)</sup>及びキャッシュサービスの提供主体がない過疎地域においてはその危険性が高かった。

この問題を検討した（郵政庁、国会、政府、労働組合で構成される）ワーキング・グループは、郵便局以外の代替手段が存在しない等、地域政策上の理由が存在する場合には、郵政庁が「毎日のかつ全国をカバーする」支払サービス及びキャッシュサービスを提供する費用を、国が財政支出によって補償すべきであると結論づけた<sup>(37)</sup>。

1992/93年度予算案<sup>(38)</sup>では、『成長のための経済政策』と上記ワーキング・グループの提言を踏まえて試算を行い、郵政庁に代わる提供主体のない場所で、同庁が毎日の支払サービス及びキャッシュサービスを維持するための純費用は約3億クローナ（1992年平均の為替レートで約65億円<sup>(39)</sup>）であると推計した。そして同予算

案は、郵政庁が当該地域で当該サービスを維持することに関して、国は郵政庁に当該金額（3億クローナ）を補償すべきであることを提案し、これを計上した<sup>(40)</sup>。

同予算案はまた、郵政庁の経営目標を従来よりも明快に整理して提示している。同予算案に示された郵政庁の経営目標のうち、「基礎的郵便サービス」の概念と、キャッシュサービスに関わる箇所の記述は以下のとおりである<sup>(41)</sup>。

#### 「サービス及び品質

良好な基礎的郵便サービスが、全国で、大規模顧客と小規模顧客のいずれに対しても合理的な価格で提供されなければならない。顧客の需要が郵政庁のサービス提供の決定要因であるべきである。過疎地域における当該サービスの設計の調整は、慎重になされなければならない。

（中略）

#### 支払及びキャッシュサービス

郵政庁は、個々の支払及びキャッシュサービスに対して、均一な価格で、毎日のかつ全国をカバーする支払及びキャッシュサービスを提供しなければならない。郵政庁の支払及びキャッシュサービスに代わるものが欠

<sup>(36)</sup> 「支払サービス (betaltjänst)」とは、対面サービス（キャッシュサービス等）と非対面サービス（ATMからの現金引き出しやインターネットバンキング等）の双方の概念を含んだ、支払機会を提供するサービス全体を指す用語である。（PTS [2003], *op.cit.*, p.7.）

<sup>(37)</sup> *Prop.1991/92:100, bil.8, p.158.*

<sup>(38)</sup> 政府提出議案1991/92年度第100号別表第7；委員会報告書1991/92年度交通委員会第18号；国会議決 1991/92年度第276号〔1992年5月20日〕

<sup>(39)</sup> 本稿では、記述が長期間にわたるため、スウェーデン・クローナ建ての金額の円換算額は必要最小限の箇所でしか表記していない。参考までにIMF; *International Financial Statistics Yearbook* に基づき、対米ドル年平均相場を円換算した、関連する期間の対日本円スウェーデン・クローナ年平均相場は以下のとおりである。

1 スウェーデン・クローナ：21円40銭（1989年）、24円46銭（1990年）、22円28銭（1991年）、21円75銭（1992年）、14円29銭（1993年）、13円25銭（1994年）、13円19銭（1995年）、16円22銭（1996年）、15円85銭（1997年）、16円47銭（1998年）、13円79銭（1999年）、11円76銭（2000年）、11円77銭（2001年）、12円88銭（2002年）、14円34銭（2003年）。また2004年6月末の時点の対日本円スウェーデン・クローナ相場は、1 スウェーデン・クローナ：14円41銭であった。

<sup>(40)</sup> *Prop.1991/92:100, bil.8, p.158.*

<sup>(41)</sup> *Ibid.*, pp.160-162.

表1 郵便局のキャッシュサービスに対する国の財政支出

(単位:百万スウェーデン・クローナ)

年度**	金額	支出対象・注
1992/93	300	郵政庁
1993/94	283	郵政庁 (1994年3月1日以降はポステン株式会社)
1994/95	250	ポステン株式会社
1995/96	300	同上 (18ヶ月予算であるため、年額ベースでは減額)
1997	200	同上
1998	200	同上
1999	200	同上
2000	200	同上
2001	200	同上
2002	400	スウェーデン・キャッシュサービス社
2003	400	同上
2004	400*	同上
2005	400*	同上

(出典) 政府提出予算案 各年度版

注. \*は予算、他は決算ベース。

\*\*1994/95年度までは7月～翌年6月。1995/96年度は95年7月～96年12月の18ヶ月予算。1997年以降は暦年。

けている場所では、国は支払及びキャッシュサービスを購入しなければならない。郵政庁には、当該支払及びキャッシュサービスを維持するための最も安価でかつ最も有効な方法を発見することが委ねられる。」

更にこの予算案では、経営目標でいう「毎日のサービス (daglig service)」とは、すべての家庭、企業、組織に対して通常の場合週5回の書状送達と支払サービスを提供すること、また「全国をカバーするサービス (rikstäckande service)」とは、書状、小包、支払が住所にかかわらずすべての者に到達し得ることであるとして、その概念を明確にした<sup>(42)</sup>。

1992年5月20日、スウェーデン国会はこの1992/93年度予算案を可決し、国は郵政庁が行う全国をカバーする支払サービス及びキャッシュサービスに対して、3億クローナの補償(財政支出)を行った。この財政支出は、補償対象(すなわちキャッシュサービスの供給主体)が郵政庁からポステン株式会社、スウェーデン・キャッシュサービス社に移った後にも継続して今日

に至っている。その実績は表1に示すとおりであり、当初の3億クローナから次第に減額されて1995/96年度には一旦年額2億クローナとなったが、2002年の基礎的キャッシュサービス法の施行(スウェーデン・キャッシュサービス社の発足)と共に年額4億クローナに増額されている。

したがって、スウェーデンにおいては、基礎的キャッシュサービスに対する国の財政支出は1992年の時点で既に開始されており、2002年の基礎的キャッシュサービス法施行によって初めて実施されたわけではない。

郵便分野の規制緩和・自由化が推進されるのと同時期に、このような財政支出が(地域政策的配慮とはいえ)開始されるのは一見奇妙であるが、その背景には、当時のスウェーデンが深刻な金融危機に陥っていたという事情があった<sup>(43)</sup>。後述するように、1990年代初頭のバブル崩壊によって不動産価格が暴落すると、不動産融資に傾斜していた銀行の貸し倒れ額は急速に増大した。1980年代に15億クローナから25億クローナの間で変動していたスウェーデンの銀

(42) Ibid., p.161.

(43) 1990年代前半のスウェーデンの金融危機とそれに対する支援策の概要については、樋口前掲論文参照。

行部門の貸し倒れ額は、1990年に110億クローナ、1991年に360億クローナ、1992年に740億クローナと急増し、郵便貯金事業をその前身とするノルド銀行のほか、ゴータ銀行、第一貯蓄銀行等の大手銀行が経営危機に追い込まれて国の支援を受けた。

1992/93年度予算案が国会で可決された（1992年5月20日）直後には、第一貯蓄銀行への国の融資保証（同年5月27日）、ノルド銀行の完全国有化（同年6月10日）が国会で可決されており、スウェーデンの金融システムは危機に瀕していた。既に与信業務（郵便貯金事業）を切り離していた郵便局は、金融危機の影響を深刻に受ける存在ではなかったが、その決済システムの維持には十分な配慮を払う必要があり、それが郵政庁の全国をカバーする支払及びキャッシュサービスに対して国の補償（財政支出）が開始される推進力となったのである。

#### (4) 郵便法（1994年3月1日施行）

1994年3月1日に施行された郵便法は、旧郵政庁時代に確立した上記の基礎的郵便サービスの概念を法律に盛り込んだものであり、その具体的内容は既に本章第4節で述べたとおりである。郵政庁のポステン株式会社への転換に伴って、基礎的郵便サービスの提供責任は国が直接負うものとされ、国はポステン株式会社との契約によってその提供を実現した。したがって全国をカバーする支払及びキャッシュサービスに対する国の補償は、ポステン株式会社に対して支払われた。

#### (5) 郵便法の改正

郵便法は、1994年3月1日の施行から2005年

2月末までに13回改正されている。このうち主要な改正は次の4回である<sup>(44)</sup>。

#### (i) 第一次改正（1997年1月1日施行）<sup>(45)</sup>

第一次改正では、第1条の見出しが「基礎的郵便サービス」から「基礎的郵便及びキャッシュサービス」(grundläggande post- och kassaservice)に改められると共に、その具体的内容が拡張された。ただし拡張は郵便サービスの要素についてのみであり、キャッシュサービスの要素についての変更はなかった。改正された第1条の主要内容は以下のとおりである。（下線部は変更箇所〔施線は筆者による。〕）

#### 「基礎的郵便及びキャッシュサービス

第1条 国内においては、書状及び最高で2キログラムの重量を有するその他のあて名が明記された郵便物並びに小包があて先にかかわらずすべて届き得ることを含んだ全国をカバーする郵便サービスが存在しなければならない。すべての者が、均一かつ合理的な価格で当該郵便物を送達してもらう可能性が存在しなければならない。その際に、郵便物を保証する、及び郵便物を受領したことに対する受領証を受領者から受け取る可能性が存在しなければならない。

これに加えて、すべての者が均一な価格で支払を実行し受領する可能性を有することを含んだ全国をカバーするキャッシュサービスが存在しなければならない。」

本稿に関連する第一次改正の主要内容は、次の三点である。

#### ①郵便サービスに関する「基礎的郵便サービス」概念の拡張

(44) 本稿では、郵便法改正に関するスウェーデン語文献（Björn Falkenhall och Anne Kolmodin, "Samhälls-ekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden", Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2004. 等）の例にならい、主要な改正についてのみ「第一次」「第二次」「第三次」とカウントする。

(45) 政府提出議案1995/96年度第218号；委員会報告書1996/97年度交通委員会第6号；国会議決 1996/97年度第34号〔1996年11月6日〕；スウェーデン法令全書1996年第1132号

「基礎的郵便サービス」に含まれる郵便サービスの要素は拡大した。郵便法第3条による「書状」の定義は「封筒又はその他のカバーに封入され、かつ最高2キログラムの重量を有するあて先が明記された郵便物。絵はがき、郵便はがき及びそれに類する郵便物は、この法律を適用する際には書状として扱われる。」となっており、また「小包」の定義は「2キログラムを超え最高20キログラムの重量を有するあて先が明記された郵便物」となっているため、従来の郵便法では、2キログラム以下の開放郵便物（新聞・雑誌等）が基礎的郵便サービスの対象から脱落していた。第一次改正では、この2キログラム以下の開放郵便物を第1条に明記して基礎的郵便サービスの対象に含めると共に、従来の郵便法では書状及び私人の小包に限られていた「均一かつ合理的な価格」での送達を、企業の送付する小包も含め、20キログラム以下のすべての郵便物に適用した。

また、郵便物が一定の価値を有することや実際に送達されたことを証明するのは重要な社会的機能であるという認識に基づいて、郵便物を保証する可能性と郵便物を受領したことに対して受領証を受領者から受け取る可能性も「基礎的郵便サービス」の概念に盛り込まれた。

## ②「基礎的郵便サービス」と「基礎的キャッシャーサービス」の概念上の分離

郵便局と金融サービスの結びつきは、顧客が為替証書を郵送し、受取人が近くの郵便局でこれを換金するという郵便為替の方式で、郵便局の店舗網を利用して遠隔地決済を行ったことに端を発する。郵便為替の制度は、後に郵便振替システムを用いた決済サービスに発展し、ごく最近に至るまで、郵便局が金融サービスを提供することを当然のものとする理由の一つを構成していた。

しかしながら近年、技術進歩やインターネット銀行の登場等によってこの自然な結びつきは崩壊し、郵便局が金融サービスを提供すること

は必ずしも当然とはみなされなくなった。これと共に、アイスランドのように郵便振替業務を売却して郵便局での金融サービスの提供を廃止する国が現れ、現在のスウェーデンもその方向に進んでいる。

郵便局と金融サービスの自然な結びつきの分離が、スウェーデンで法律上はじめて明らかになったのは、この第一次郵便法改正の時であった。すなわち、従来「基礎的郵便サービス」の概念の中に含まれていたキャッシャーサービスの要素は、第一次改正によって「基礎的郵便サービス」の概念から除外され、独立した「基礎的キャッシャーサービス」の概念を構成することになった。サービス内容や所管官庁の変更等、法改正に伴う具体的な影響はほとんど見られなかったが、この改正は、キャッシャーサービスと郵便サービスの分離を示す第一歩となった。

改訂された基礎的郵便サービスと基礎的キャッシャーサービスの供給を保証するため、国はポステン株式会社と改めて契約を締結した（第二次契約）。契約期間は当初1997年1月1日から1997年12月31日までであったが、後に1998年6月30日まで延長された。

## ③郵便事業の届出制から許可制への変更

郵便事業が届出制から許可制に改められ、郵便事業を営むためには政府が指定する行政機関（許認可官庁；tillståndsmyndigheten）の許可が必要となった（第4条改正及び第4a条）。許認可官庁は、従来の監督官庁が有していた郵便事業が信頼性を維持しつつ営まれているのを監督する権限に加え、郵便事業を営む許可を与え、またこれを取消す権限を有した。郵便令の改正により、郵便電気通信庁が許認可官庁となった。

### (ii) 第二次改正（1998年7月1日施行）<sup>(46)</sup>

1997年12月15日、欧州議会及び理事会は、共同体郵便サービスの内部市場の発展とサービスの質向上のための共通ルールに関する指令を発出した。これがいわゆる郵便指令（97/67/EC）

である。郵便指令は、EU加盟国に自国内での郵便のユニバーサルサービス確保を義務づけ、その確保のためユニバーサルサービス供給者に一定範囲の書状送達の独占を認める一方で、それ以外の郵便分野に関しては段階的かつコントロールされた自由化を推進するという内容のものであった。但し、郵便指令ではキャッシュサービスに関する規定はなされていない。

第二次郵便法改正は、このEUの郵便指令に対応するよう法令を整備することを主目的として行われた。本稿に関連する箇所の改正条文の主要内容は以下のとおりである。(下線部及び二重抹消線は変更箇所〔施線は筆者による。〕)

#### 「広く社会全体にわたる郵便サービス」

第1条 ~~国内においては、~~ すべての者が、書状及び最高で20キログラムの重量を有するその他のあて名が書かれた郵便物並びに小包を受け取り得ることを含んだ郵便サービスが全国で存在しなければならない。当該郵便サービスは、良好な質を有していなければならない、かつすべての者が、そのような郵便物を合理的な価格で送達してもらう可能性が存在しなければならない。さらに、若干の郵便物は、均一の価格で送達されなければならない。そ~~の際に、~~ 郵便物を保証する、及び郵便物を受領したことに対する受領証を受領者から受け取る可能性が存在しなければならない。

#### 基礎的キャッシュサービス

第1a条 ~~これに加えて、~~ すべての者が、均一な価格で支払を実行し受領する可能性を有することを含んだ全国をカバーするキャッシュサービスが全国で存在しなければならない。

本稿に関連する第二次改正の主要内容は、次の二点である。

#### ①基礎的キャッシュサービスの条文上の分離

第一次改正で基礎的郵便サービスから概念上分離された基礎的キャッシュサービスは、第二次改正では条文の上でも明確に分離された。キャッシュサービスが郵便サービスとは異なることをより明確にするため、従来の郵便法で基礎的郵便サービスに関する規定と同じ第1条の中に置かれていた基礎的キャッシュサービスに関する規定は、新たに「基礎的キャッシュサービス」の見出しが付され新設された第1a条に移された。ただし条文の内容には実質的な変化はなかった。

この改正は、新しい第1条で規定される郵便分野のユニバーサルサービスを、より郵便指令に沿った内容のものにすることを主眼として行われたものであるが、一方でキャッシュサービスと郵便サービスの分離がより進展していることを明確に示すことになった。

#### ②「基礎的郵便サービス」から「広く社会全体にわたる郵便サービス」へ

第二次改正では「基礎的郵便サービス及びキャッシュサービス」の概念に代えて「広く社会全体にわたる郵便サービス (samlagsomfattande posttjänst)」の概念が採用された。

スウェーデンにおける郵便のユニバーサルサービスを、EUの郵便指令に沿った内容に改正したため、その具体的内容は第一次改正時に比べてやや後退した<sup>(47)</sup>。また、第二次改正に伴って郵便令の規定が大幅に改正され<sup>(48)</sup>、少なくとも1つの郵便事業者に対して広く社会全体にわたる郵便サービス (ユニバーサルサービス)

(46) 政府提出議案1997/98年度第127号; 委員会報告書1997/98年度交通委員会第13号; 国会議決 1997/98年度第304号 [1998年6月5日]; スウェーデン法令全書1998年第483号

(47) 例えば第一次改正においては「均一かつ合理的な」ものであった郵便物の送達価格は、第二次改正においては若干の例外を除き均一性が保証されなくなった。

(48) スウェーデン法令全書1998年第529号

を提供する義務を付することや、当該サービスが満たすべきより詳細な条件等が定められた。

第二次改正で新しく定められた、広く社会全体にわたる郵便サービスと基礎的キャッシュサービスの提供を保証するため、国とポステン株式会社は第三次契約を締結した。契約期間は1998年7月～1999年12月までであり、その後第三次契約と同内容の契約が二度（2000年1月～6月、2000年7月～2001年3月）締結された。

#### (iii) 第三次改正（1999年7月1日施行）<sup>(49)</sup>

郵便法の第三次改正は、ポステン株式会社が管理している郵便番号システムを他の郵便事業者も公平に利用できるようにする等、郵便事業の競争条件の公平化を主要内容とする改正であり、基礎的キャッシュサービスの概念に直接変更を求めるものではない。

#### (iv) 基礎的キャッシュサービス法（2002年1月1日施行）

四回目の郵便法の主要改正が、2002年1月1日に施行された基礎的キャッシュサービス法である。この改正によって、基礎的キャッシュサービスは独自の特別法により規定されることになり、キャッシュサービスに関する規定は郵便法から完全に除外された。ただし「郵便電気通信庁への指示に関する命令」の改正<sup>(50)</sup>により、郵便電気通信庁は、引き続き基礎的キャッシュサービスが社会のニーズを満たしていることを監視する任務を有した。

基礎的キャッシュサービス法の制定は、郵便局本体と金融サービス・キャッシュサービスの結びつきが、ほぼ完全に解消したことを示すものであった。

上述のように、従来当然のものと考えられてきた郵便局と金融サービス・キャッシュサービスの結びつきは、法令面においては1990年代後半以降分離が進行し、2002年の基礎的キャッシュサービス法の施行によってほぼ完全に解消された。この間、ユニバーサルサービスに含まれる郵便サービスの要素は変化したもの、キャッシュサービスの要素にはほとんど変化がなかった。

法令面での分離は、実態面での分離と相まって（或いは実態面での分離を後追いで）進行している。郵便局と金融サービス・キャッシュサービスの実態面での分離を明確に示すのが、次に述べる郵便局とノルド銀行の提携解消であり、また郵便振替事業のノルド銀行への売却であった。

## 6 金融危機とノルド銀行の再編

1990年代前半にスウェーデンの銀行市場は深刻な金融危機に陥ったが、中でも最大の打撃を受けたのはノルド銀行であった。同行は1980年代後半のバブル期に大都市地域で不動産関連融資の拡大に傾斜したが、1990年代初頭のバブル崩壊によって不動産価格が暴落すると貸し倒れ額が急速に増大し、経営危機に陥った。

このため1992年6月10日、国が総額20億5500万クローナ（1992年当時の為替レートで約450億円）を拠出して他の少数株主のノルド銀行株をすべて買収し、同行を100%政府保有の銀行とする再建策がスウェーデン国会で可決された<sup>(51)</sup>。完全国有化された同行に対しては、国の支援・不良債権の分離等の再建策が講じられ、その結果同行の当期損益は1993年には黒字に転換した。この再建過程で、ノルド銀行は1994年10月1日、スウェーデンの6大商業銀行グループの一つで、

(49) 政府提出議案1998/99年度第95号；委員会報告書1998/99年度交通委員会第11号；国会議決 1998/99年度第237号〔1999年6月2日〕；スウェーデン法令全書1999年第571号

(50) スウェーデン法令全書2001年第1278号

(51) 政府提出議案1991/92年度第135号；委員会報告書1991/92年度産業委員会第36号；国会議決1991/92年度第352号

同じく経営危機に陥り国有化されていたゴータ銀行を吸収合併した。

「金融システム民営の維持」という金融機関支援の原則と、国有企業の民営化促進という当時の政府の方針を受けて、再建後のノルド銀行については早期に民間に売却されることとされた。1995年10月、ノルド銀行株式の34.5%が一般公衆に売却され、国の持株比率は65.5%に低下した。1997年にノルド銀行はフィンランド最大のメリタ（Merita）銀行と合併してメリタ・ノルド銀行（MeritaNordbanken）となり、同行は更にノルウェー・デンマークの銀行と合併して、2000年に銀行・保険・資産管理を中核業務とする北欧・バルト地域最大の金融サービス企業グループ、ノルディア（Nordea）社を形成した。この合併の過程で国（スウェーデン王国）の株式保有比率は低下し続け、2004年末現在で、国のノルディア社株式の保有比率は19.8%となった。（ただし国は依然として、同社の圧倒的な筆頭株主の地位を保っている<sup>52)</sup>。）

したがって、スウェーデンの郵便貯金事業をその前身とするノルド銀行ーメリタ・ノルド銀行ーノルディアは、依然としてスウェーデンの国有企業としての性格を残しているものの、今日ではその色彩をかなり薄めている。このことは次に述べるように、長期間にわたり継続してきた郵便局とノルド銀行ーメリタ・ノルド銀行ーノルディアの提携関係が解消される原因の一つになった。

## 7 「郵便銀行」とノルド銀行との提携解消

1996年秋、ポステン株式会社はノルド銀行と提携契約を結び、「郵便銀行（Postbanken）」の名称で、郵便局店舗における金融サービスの拡大提供を開始した。この提携は、個人顧客の一般的な金融ニーズを満たすため、郵便局がノルド銀行の代理店となり、郵便局の広範な店舗網と配達網を用いて、ノルド銀行の金融商品のう

ち一般的なものを包括的に「郵便銀行」のブランド名で提供するものであった。換言すれば、郵便局がネットワーク・職員・ブランドを提供し、ノルド銀行が金融商品を提供するのが、この「郵便銀行」の事業コンセプトであり、従来から継続していた両者の提携関係を更に強化するものであった。

しかし1999年9月27日、ポステン株式会社はこの「郵便銀行」を含めたノルド銀行との提携関係を、2001年3月末で終了することに決定した旨発表した。既に述べたように、1974年に郵便貯金事業が郵政庁から分離して以降、郵便貯金事業を前身とするノルド銀行（及び同行を継承したメリタ・ノルド銀行ーノルディア）と郵便局は、提携契約を締結し、同行が郵便局の店舗網・施設・職員等の経営資源を利用して金融サービスを提供する一方で、郵便局に使用料を支払うという体制が継続していた。この提携契約を解消するという決定は、郵便局の金融サービスからの撤退の意思を明確に示すものであった。

2001年1月29日、ノルディア社とポステン株式会社は改めて契約を締結し、郵便局は基礎的な銀行サービスに限って、2年間、引き続きノルディア社の金融サービスをその経営資源を用いて提供することに合意した。これは郵便局に課された基礎的キャッシャーサービス提供の義務と、金融サービスから撤退するという郵便局の意向を調整した結果であり、翌年の基礎的キャッシャーサービス法の内容を先取りするものであった。

他方、従来郵便局の経営資源を利用してフルスケールの金融サービスを提供してきたノルディア社の側にとっては、この契約改定は業務内容を大幅に縮小するものであった。このため同社は、スーパーマーケット、ガソリンスタンド、両替商等と提携契約を結び、サービス体制の維持を図った。

52) ノルディア社ホームページ <<http://www.nordea.com/>> による。

## 8 郵便振替事業のノルディア社への売却

1999年6月3日、スウェーデン国会は1999年の春季経済政策案<sup>(53)</sup>を可決したが、この中で国会は政府に対して、郵便振替事業すなわちポストジロー銀行株式会社の業務制限を変更(緩和)する権限及び同社の売却を決定する権限を付与した。

2000年1月27日、政府は、郵便局が郵便振替事業(ポストジロー銀行株式会社)を売却することを公式に承認した。同社は2001年12月3日に郵便局からノルディア社に売却されてその完全子会社となり、郵便振替事業は郵便局から分離された。

売却当初のポストジロー銀行株式会社は、ノルディア社のスウェーデンにおける銀行子会社(すなわちノルド銀行の後身)であるノルディア銀行スウェーデン株式会社(Nordea Bank Sweden AB)の子会社となったが、2002年12月20日、両者は「ポストジロー」の名称の下で合併し、決済システムも統合された。なお「ポストジロー」の名称は、同社が郵便局と無関係になったことを明確にするためにも変更が必要であり、同社は2005年3月18日、名称を「プラスジロー(PlusGiro)」に変更した<sup>(54)</sup>。

既に述べたように、郵便振替事業は郵便法の制定に伴って銀行株式会社となったが、その業務範囲は決済サービス(支払の仲介)のみに制限されていた。制限の主たる理由は、郵便振替事業を信用リスクや巨額の利払いから隔離するためであり、郵便振替事業の与信残高や有利子預金受入残高には、それが決済サービス上必要最小限のものとなるように上限が設定されていた。

しかし1990年代には、競争の激化と市場金利の低下によって郵便振替事業の収益性が低下する一方で、郵便振替制度や銀行振替制度を利用

しない決済が技術進歩によって可能になった。その結果として郵便振替事業の取扱高は急速に(年10~15%の規模で)減少し、業績は悪化して赤字転落も懸念されるようになった。

郵便局はこれに対して従来から郵便振替事業の規制緩和を要望していたが、1996年4月に与信残高制限について若干の緩和が認められたものの、抜本的な規制緩和は行われなかった。このため郵便局は、上記の事情の下、競争とリスクチャリングが進行している銀行業の中で郵便振替事業の競争力と収益性を高めることは、業務制限の緩和がなされない以上困難であるとの認識に至り、当該事業を売却する方針を決定した。

これに対して政府は、①現状維持、②郵便振替事業の業務制限緩和(フルスケールの銀行業務の承認)、③郵便振替事業の売却、の三つの選択肢を検討した。検討の結果、現在の利幅縮小傾向下では、振替事業の手数料収入で収支均衡を長期間維持することは不可能であるため現状維持策は採用し得ず、また業務制限の緩和はリスクが高すぎるため、郵便振替事業の売却が唯一の選択肢であるという結論に到達し、政府は売却を承認した。

この郵便振替事業のノルディア社への売却によって、スウェーデンの郵便局が金融サービスを直接提供することはなくなった。

## 9 郵便局の金融サービスからの撤退

### (1) 撤退の背景—郵便局と金融サービスとの結びつきの解消

スウェーデンの郵便局(ポステン株式会社)は、金融サービスの提供に関して二つの契約を結んでいた。一つは基礎的金融サービスの提供に関する国との契約、もう一つは基礎的金融サービスの範囲を超える金融サービスの提供に関するノルド銀行との業務提携である。

<sup>(53)</sup> 政府提出議案1998/99年度第100号;委員会報告書1998/99年度財務委員会第27号;国会議決1998/99年度第249号

<sup>(54)</sup> ノルディア社ホームページ <<http://www.nordea.com/>> による。

しかし郵便局は、2001年3月末に国との契約が終了した後は新しい契約を締結せず、また既に述べたように、ノルド銀行に対しては2001年3月末で業務提携を終了する旨通告した。更に2001年12月には郵便振替事業をノルド銀行に売却した。

このように、郵便局は一切の金融サービスから撤退し、郵便・物流事業に特化する経営方針を選択したが、その理由は主に次の二点である。

第一は、郵便局の金融サービスの採算がとれないこと、すなわち郵便局が金融サービスの持つ非収益的な要素をそのまま抱え込む一方で、収益性を高める方向への業務拡張に制約を課されたことである。

対面取引により金融サービスを提供する場合には、多数の窓口係（テラー）すなわち多額の人件費を必要とする。また決済システムを構築し更新するには多額の設備投資資金が必要である。その一方で、スウェーデンでは郵便振替事業に業務制限が付され、また1974年に郵便貯金事業が分離した際には、店舗や窓口係の職員は（郵便信用銀行に移るのではなく）郵便局に残された。かつ郵便局は国との契約により、基礎的キャッシュサービスの提供に責任を負うこととされた。

このため郵便局の提供する金融サービスは収益性が低く、特に基礎的キャッシュサービスの提供に関する事業は、国からの財政支出（補償）を含めた後でもなお赤字であった。こうした不採算部門を抱え続けることは、EUの郵便指令に基づく郵便市場の自由化に直面しているスウェーデンの郵便局にとっては、経営上看過し難いことであった。

第二は、郵便局の有する経営資源が、金融サービスの提供にとって最早優位性を持たなくなったこと、換言すれば、郵便局に依存しなくても金融サービスの提供が可能になり、かつその提供の幅が広がったことである。

郵便局は、一方では全国に広がる店舗網と配達網、もう一方では郵便振替制度のシステムを

有することにより、決済サービスをはじめとする金融サービスの提供に関して大きな優位性を持っていた。しかしクレジットカードやインターネットバンキングの進展によって、決済のため郵便局（及び銀行）の窓口を直接訪れる必要性は減り、かつ郵便振替（及び銀行振替）のチャンネルを用いずとも決済を行い得る範囲が拡張した。このため郵便局の金融サービスに対するニーズ自体が減少する一方で、郵便局の持つ経営資源が金融サービスの提供上優位性を持たなくなる（むしろ逆に効率的な経営の障害となる）傾向が現れ、これもまた金融サービスの収益性を低下させた。

上記の二つの理由から、歴史的に当然のものと考えられてきた郵便局と金融サービスの結びつきは、スウェーデンにおいては郵便市場の自由化と共に1990年代後半以降次第に弱まり、2001年には遂に完全に分離するに至ったのである。

## (2) 緊急避難措置としての基礎的キャッシュサービス法

しかし一方で、郵便局は国との契約により、2001年3月末まで基礎的キャッシュサービスの提供に関して責任を負っていた。この基礎的キャッシュサービスの提供を郵便局に代わって行い得る主体は直ちに存在しなかったため、国は郵便局の金融サービスからの撤退によって、基礎的キャッシュサービスの提供責任を履行できなくなる事態に直面した。

この事態を回避するため、郵便局が金融サービスから撤退した後に、郵便局の経営資源を利用して基礎的キャッシュサービスの提供を継続する体制を整えたのが、基礎的キャッシュサービス法（Lag om grundläggande kassa service）<sup>(55)</sup>である。

同法は、郵便法から基礎的キャッシュサービスに関する規定を抜き出して作った法律であり、郵便法で規定されていた当該サービスの内容に新たな要素は何も追加されていない。既に

述べたように、同法によってスウェーデンで初めて基礎的キャッシュサービスが義務付けられたわけではなく、また同法によって基礎的キャッシュサービスに対する国の補償（財政支出）が初めて実現したわけでもない。前述のように、これらは同法の施行以前に既に実現している。したがって基礎的キャッシュサービス法は決して画期的な法律ではない。むしろ同法は、基礎的キャッシュサービスを継続するための緊急避難措置であり、また郵便局の金融サービスへの関与を規定する最後の法律であった。本稿冒頭で述べたように、この法律は施行後1年半で見直しが提起され、2年半後に調査委員会で廃止の答申がなされたが、その最大の理由は、同法があくまで緊急避難措置に過ぎないことにある。郵便局による金融サービスの提供体制自体が行き詰っている以上、短期間のうちに同法の見直しが提起されたのはある意味で当然のことであった。

## II 基礎的キャッシュサービス法とその体制

過渡的・緊急避難的性格を持つものとはいえ、基礎的キャッシュサービス法による現行の基礎的キャッシュサービス提供体制と、提供されるサービスの具体的内容を明らかにすることによって、現在のスウェーデンで金融サービスの提供に関する国の責任の範囲と水準がどのように考えられ、またどのような体制でその提供を実現しているのかを把握することができる。本章では、基礎的キャッシュサービス法の条文と、同法に基づくサービス提供体制、提供されるサービスの具体的内容を概観する。

### 1 基礎的キャッシュサービス法

基礎的キャッシュサービス法は、2001年12月14日にスウェーデン国会で可決され、2002年1月1日から施行された<sup>(56)</sup>。英訳の通称ではBasic counter service act（基礎的カウンターサービス法）という。

同法は2か条から成る法律であり、その内容は以下のとおりである。

「第1条 すべての者が均一な価格で支払を実行し受領する可能性を有することを含んだキャッシュサービスが全国で存在しなければならない。

第1段にいうキャッシュサービスは、選挙法（スウェーデン法令全書1997年第157号）第11章の規定による投票用紙の受理を実行する任務をも有する国有企業によって提供される。政府は、キャッシュサービスに含まれるサービスについてより詳細な命令を発することができる。

第2条 政府又は政府が指定する行政機関は、キャッシュサービスが社会のニーズを満たしていることを監視する。」

第1条第1段では、基礎的キャッシュサービスを提供することに関する国の責任について述べているが、この箇所の文言は郵便法第1a条の規定の内容をそのまま継承したものである。

第1条第2段でいう選挙法第11章は、郵便投票（郵便局店舗での投票）を規定する章であり、同章第5条では「ポステン株式会社は、郵便局店舗で投票用紙を受理する者を任命しなければならない。」と規定しているため、「投票用紙の受理を実行する任務をも有する国有企業」すな

(55) 政府提出議案2001/02年度第34号；委員会報告書2001/02年度交通委員会第1号；国会議決2001/02年度第125号〔2001年12月14日〕；スウェーデン法令全書2001年第1276号

(56) 2001年4月1日～同年12月31日の期間は、基礎的キャッシュサービスの提供に関して国とポステン株式会社との間の契約は存在しなかったが、同社は自主的に従前と同じ内容のサービスを提供した。

わち基礎的キャッシュサービスを提供する国営企業とはポステン株式会社（郵便局）になる。したがって第1条第2段の文言は、基礎的キャッシュサービスを提供する主体がポステン株式会社（郵便局）となるように間接的に指定しているといえる。

第2条は、郵便法第2条の基礎的キャッシュサービスに関する規定の内容をそのまま継承したものである。前述のように「郵便電気通信庁への指示に関する命令」の改正により、郵便電気通信庁が引き続き、基礎的キャッシュサービスが社会のニーズを満たしていることを監視する任務を担うことになった。ただし、当該サービスの発展状況を継続的に追跡する同庁の任務はなくなった。

## 2 スウェーデン・キャッシュサービス株式会社

この基礎的キャッシュサービス法に基づき、キャッシュサービスを提供する組織として設立されたのが、スウェーデン・キャッシュサービス株式会社（Svensk Kassaservice AB）である。同社は郵便局の100%子会社であるが、郵便事業とは完全に独立しており、郵便事業とキャッシュサービス事業は意識的に隔離されている<sup>(57)</sup>。

### (1) 組織構成と業務内容

同社の職員数は現在約1,700名であり、このうち約1,500名は窓口で出納を行う職員（テラー）、

残余の約200名は法務・経理・情報処理等の業務を担当する本部職員と各店舗のマネージャーである。融資審査、金融商品開発、資金運用等の金融機関に見られる部門は同社にはない。

この組織構成から明らかなように、スウェーデン・キャッシュサービス社は金融機関ではなく、窓口（カウンター）での対面支払機会を提供するサービス会社である。したがって法的位置付けはあくまでも銀行の代理店であり、金融監督庁の直接の監督対象ではない。

### (2) サービスの提供体制

スウェーデン・キャッシュサービス社は、そのサービスを主に①直営店舗、②パートナー店舗、③地方郵便配達人の3つのチャンネルを用いて提供している。

郵便事業とキャッシュサービス事業を隔離する方針がとられているため、2002年の基礎的キャッシュサービス法の成立以降、スウェーデン・キャッシュサービス社の店舗は、原則として郵便局の店舗とは別々に設置され、店舗網も別個に構築されている<sup>(58)</sup>。同社の店舗網は全国に広がっており、必ずしも過疎地域にのみ設置されているわけではない。

パートナー店舗（Kassaservice hos partner、なお郵便事業の場合は Post hos partner という。）とは、パートナー契約の締結により、スウェーデン・キャッシュサービス社に代わって同社のサービスを提供する事業者のことである。スーパーマーケットのほか、タバコ店、ガソリン

<sup>(57)</sup> スウェーデン・キャッシュサービス社のホームページ <<http://www.svenskkassaservice.se>> には、以下のような Q&A が掲載され、キャッシュサービス事業と郵便事業が完全に分離していることを強調している。「(問) スウェーデン・キャッシュサービス社の窓口で切手を購入し、又は書状や小包を差出すことができますか。」「(答) いいえ。私たちは切手を販売していませんし、郵便に関するいかなる事項も取り扱っていません。スウェーデン・キャッシュサービス社は郵便局によって所有されていますが、独立の企業であり、したがって切手は販売していません。郵便局は現在、書状や小包の差出及び切手購入ができる新しいサービスポイントを、全国で約3,000箇所の商店内、ガソリンスタンド内及びパートナーの許に置いていますし、また書状や小包を差出すことができるポストセンターも約400箇所あります。」

<sup>(58)</sup> ただし実際には、スウェーデン・キャッシュサービス社の店舗と郵便局の店舗が、キャッシュサービス事業と郵便事業の隔離以前のように、依然として同じ建物内に同居しているケースもある。

ランド、場外馬券売り場、ビデオレンタルショップ等がパートナー店舗となり、スウェーデン・キャッシュサービス社の基礎的キャッシュサービスを提供している<sup>(59)</sup>。

直営店舗やパートナー店舗の利用が困難な地域では、地方郵便配達人 (lantbrevbärare) がキャッシュサービスを提供する<sup>(60)</sup>。ただし地方郵便配達人は郵便局の職員であるため、上述の隔離方針に従い、地方郵便配達人がキャッシュサービスを提供した場合には、スウェーデン・キャッシュサービス社は郵便局に対して補償を支払う必要がある<sup>(61)</sup>。

表2はこの3つのチャンネルのうち、直営店舗とパートナー店舗の店舗数の推移を示したものである。直営店舗を減らし、パートナー店舗に移行する経営方針がとられているが、キャッシュサービス事業の収入減少と顧客ベースの縮小を受けてリストラクチャリングが進行しているため、店舗数は年々減少している。

更に2003年4月、スウェーデン・キャッシュサービス社は経営改善のため、2004年5月末までに199店舗（直営店舗168、パートナー店舗31）を閉鎖する計画を決定した<sup>(62)</sup>。このため現在の店舗数は表2で示す直近の数値（2003年4月）よりもさらに減少し、2004年末の時点で合計1,019店舗になっている<sup>(63)</sup>。

表2 キャッシュサービスを提供する店舗数の推移

年	直営店舗	パートナー店舗	合計
1993	1,494	253	1,747
1994	1,341	364	1,704
1995	1,289	378	1,667
1996	1,177	403	1,580
1997	1,075	433	1,508
1998	1,019	470	1,489
1999	922	530	1,452
2000	852	523	1,375
2001	829	483	1,312
2002	774	406	1,180
2003	772	395	1,167

注：2003年は4月現在、他は年末。  
 (出典) PTS, "Grundläggande kassaservice i Sverige",  
 2003.10, p.14.  
 データ出所：スウェーデン・キャッシュサービス社

### 3 基礎的キャッシュサービスの具体的内容

基礎的キャッシュサービス法第1条は、「基礎的キャッシュサービス」、すなわちユニバーサルサービスとしてスウェーデン全土で供給されるべきキャッシュサービスについて規定しているが、そこでは「すべての者が均一な価格で支払を実行し受領する可能性を有すること」を最低限の基準として設定しているに過ぎない。実際に提供される基礎的キャッシュサービスは、それ以上の内容を含んでいる。

スウェーデンの場合、既に述べた基礎的キャッシュサービス法制定の経緯に照らして見るな

<sup>(59)</sup> PTS [2003], *op.cit.*, p.19.

<sup>(60)</sup> スウェーデンの郵便配達の状態には、主として都市部・住宅密集地域で行われる「都市郵便配達 (stadsbrevbäring)」と、主として農村部・過疎地域で行われる「地方郵便配達 (lantbrevbäring)」の2種類がある。前者は郵便サービスのみを提供するが、後者は郵便サービスとキャッシュサービスの両方を提供する。地方郵便配達を行う郵便局の職員が地方郵便配達人である。各地方郵便配達人は、それぞれ固有の「地方郵便配達人路線 (lantbrevbärlinjer)」を持ち、当該ルート为原则として毎日(週5回)自動車で巡回して郵便サービスとキャッシュサービスを提供する。ただし地域によっては巡回頻度が週2~4回のところもある。2003年の時点で約2,550の地方郵便配達人路線があり、その大半は農村部・過疎地域を巡回するものであるが、ストックホルムやイエーテボリ周辺の大都市地域を巡回する路線もある。(Ibid., pp.19-21.)

<sup>(61)</sup> Ibid., p.19.

<sup>(62)</sup> Ibid., p.22.

<sup>(63)</sup> PTS, "Arsredovisning 2004", 2005.2, p.59.

らば、スウェーデン・キャッシャーサービス社が現在提供しているサービスが、現在のスウェーデンで基礎的キャッシャーサービスとして認識されているサービスの具体的な内容であると考えられる。これには次のものがある。

#### (1) 銀行口座への預金・払い戻し

提携銀行の代理店として、窓口で顧客自身の提携銀行の口座に預金を受け入れ、及び当該口座から預金を払い戻すサービスを無料で提供する。スウェーデン・キャッシャーサービス社は現在、ファーレンギス貯蓄銀行 (Förenings Sparbanken; 農業協同組合系統金融機関及び貯蓄銀行<sup>(64)</sup>の中央機関等の後身である大手商業銀行)、県保険銀行 (Länsförsäkringar Bank; 地域の保険会社が共同で設立した中規模銀行)、ノルディア社 (郵便貯金事業・郵便振替事業の後身)、GE キャピタルバンク (GE Capital Bank; ゼネラル・エレクトリック (GE) 社のスウェーデンの金融サービス部門。なお同行との契約は預金の払い戻しのみ。) の4行と提携契約を結んでおり、他の銀行にも提携関係を拡大したい意向である。しかしスウェーデンの純民間大手商業銀行であるスカンジナビスカ・エンスキルダ銀行 (Skandinaviska Enskilda Banken) とスウェーデン商業銀行 (Svenska Handelsbanken) は、支払サービスの提供は市場に委ねるべきであるとして、スウェーデン・キャッシャーサービス社によるサービスの提供には否定的であり、提携契約を結んでいない。取引件数は2000年をピークに減少しており、2002年の取引件数は2,310万件 (総取引件数に占める比率43%) である<sup>(65)</sup>。

#### (2) プラスジロー (旧郵便振替) 及び銀行振替を利用した請求書の支払い (払込み)

顧客がプラスジロー (旧郵便振替) 又は銀行振替 (Bankgirot) を利用して、窓口で請求書の支払いを行うサービスを提供する。支払い方法は現金、提携銀行の口座振替、小切手・カードのいずれでも良い。従来、郵便振替を利用する場合の支払いの手数料は、銀行振替を利用する場合よりも割安に設定されていたが、現在では両者は同額 (1件45クローナ) となっている。振替システムを利用した払込みは、スウェーデンで最も典型的な請求書の支払い方法であったが、近年利用が激減している<sup>(66)</sup>。2002年の取扱件数は2,110万件 (総取引件数に占める比率39%) である<sup>(67)</sup>。

#### (3) プラスジロー及び銀行振替を利用した支払指図書による支払い (払出し)

支払指図書に従って、プラスジロー又は銀行振替から、相手に現金又は提携口座の預金の形態で送金するサービスを窓口で提供する (手数料1件30クローナ)。2002年の取扱件数は770万件 (総取引件数に占める比率14%) である。払込みと同様、取引件数は近年激減している<sup>(68)</sup>。

#### (4) 外国への支払い

ノルディア社を利用して、外国への支払いサービスを窓口で提供する (手数料1件130~160クローナ)。2002年の取扱件数は8万5千件である。

#### (5) 日々の事業売上金の管理

企業又は団体から、日々の売上金 (紙幣、硬貨、小切手。一部地域では外貨を含む。) を窓口で受け取り、カウントした上で当該企業・団体の

(64) 個人預金者を主な顧客として小口零細預金の受入を行う銀行。

(65) PTS [2003], *op.cit.*, p.28.

(66) *Ibid.* 1998年~2002年の期間には年率19パーセントずつ縮小した。

(67) *Ibid.*, p.29.

(68) *Ibid.* 払込みと同様、1998年~2002年の期間には年率19パーセントずつ縮小した。

口座に預金する。硬貨・紙幣への両替も行う。原則として事前の契約が必要であり（契約のない場合は別料金になる）、料金はサービス内容により異なる。2002年の取扱件数は約200万件（総取引件数に占める比率4%）であり、近年減少傾向にある<sup>(69)</sup>。

#### (6) 小切手の換金及び振出し

スウェーデンの銀行及び一部外国銀行（スウェーデン国内に小切手を換金し得る支店を持つ銀行）の小切手を窓口で換金する（手数料1件20クローナ）。1998年に約500万件であった同社の取扱件数は、2002年には100万件未満に激減している<sup>(70)</sup>。

また銀行振出小切手と同様に、顧客の運搬の容易性・安全性を確保するため、スウェーデン・キャッシュサービス社自身が小切手を振出すこともできる（手数料1件50クローナ）。

#### (7) 国内郵便為替

伝統的な郵便為替の方法で、窓口からスウェーデン国内の住所あてに送金することができる（手数料1件90クローナ）。送金額の上限は1件1万クローナである。為替証書は支払い後2日以内に送達され、窓口で手数料無料で換金できる。2002年の国内郵便為替の取引件数は30万件弱である<sup>(71)</sup>。

以上のサービスは、スウェーデン・キャッシュサービス社の直営店舗だけでなく、パートナー

店舗又は地方郵便配達人を通じても受けることができる（一部のサービスについては制限がある）。なお、スウェーデン・キャッシュサービス社の手数料の水準は、大手銀行の対面取引サービスの価格と横並びであり、特に安価に設定されているわけではない<sup>(72)</sup>。また同社は窓口サービスの提供会社であり、インターネットバンキング等の電子的サービスの提供は行っていない。

### 4 基礎的キャッシュサービスに対する国の財政支出

第I章第5節で述べたように、商業上の動機に欠けており、他に代替手段が存在しない地域への基礎的キャッシュサービスの供給に対して、ポステン株式会社（スウェーデン・キャッシュサービス社）は、国から年額4億クローナの補償（財政支出）を受けている<sup>(73)</sup>。

### III 調査委員会による基礎的キャッシュサービス法の見直し

2003年10月9日に設置された「郵便及びキャッシュサービスに関する調査委員会」は、上述の基礎的キャッシュサービス法に基づくユニバーサルサービス（基礎的キャッシュサービス）の提供に関し、以下の課題について調査を行った。

- ①基礎的キャッシュサービスに関する社会のニーズを評価し、その評価に従って、国が当該サービスに引き続き責任を有するか

<sup>(69)</sup> Ibid., p.31.

<sup>(70)</sup> Ibid., p.30.

<sup>(71)</sup> Ibid., p.31.

<sup>(72)</sup> SOU 2004:52, p.91.

<sup>(73)</sup> EC条約第87条(1)項は、競争を歪める（又は歪めるおそれのある）国家援助は、共同市場と両立しない（すなわち禁止される）旨規定しており、新たに国家援助を行う加盟国はEU委員会に届け出て審査を受けなければならない。スウェーデンは2001年11月9日に、2002年1月1日～2005年12月31日の期間の上記財政支出に対して届け出を行い、これに対してEU委員会は2002年7月2日、当該支出は援助に当たらない（すなわち実施を承認する）旨決定した（State aid decisions -N 749 /2001, *Official Journal of the European Union*, C 187/9 [07.08.2003]）。

否かについて姿勢を明らかにすること。

②郵便局が基礎的キャッシュサービス提供者であるべきか否かについて姿勢を明らかにすること。また、もしその結論が否であるならば、基礎的キャッシュサービスの提供を確実にする他の形態を示し、またその目的のために必要な立法措置を提示すること。

③社会経済的・競争的観点からも受け入れ可能であり、かつ合理的な基礎的キャッシュサービスの利用ニーズを満たす解決策の将来費用を推計すること。

本章では、この調査課題について2004年5月6日に発表された調査委員会（中間）報告書の内容を紹介し、同報告書で提示された現行の基礎的キャッシュサービス提供体制の問題点と、国と郵便局の金融サービス・キャッシュサービス提供に関する見解を明らかにする。

## 1 基礎的キャッシュサービス法見直しの背景

既に述べたように、基礎的キャッシュサービス法に基づくサービス提供体制が行き詰った理由は2つある。すなわち決済パターンの変化に伴う取引件数の減少と、コスト（赤字）の増大である。

### (1) 決済パターンの変化に伴う取引件数の減少

第II章第3節で述べたように、スウェーデン・キャッシュサービス社が提供するサービスは近年いずれも減少傾向にあり、1998年～2002年の同社の取引件数は、年平均で約16%減少し

た<sup>(74)</sup>。この結果、1990年に年間約1億9500万件であった（旧郵政庁の）キャッシュサービス取引件数は、2003年には4500万件にまで77%も減少した<sup>(75)</sup>。

更に調査委員会報告書によれば、同社の取引件数の減少傾向は今後もほぼ同率（年平均15%強）で持続することが見込まれ、その結果、スウェーデン・キャッシュサービス社の取引件数は、2008年には（他の事情が一定であるならば）年間約1900万件にまで縮小すると推定されている<sup>(76)</sup>。

減少の最大の理由は、電子的決済手段（現金自動預払機（ATM）、クレジットカード、インターネットバンキング、キャッシュカードによる店頭での即時決済（デビットカード）等）やテレフォンバンキングの発展である。こうした電子的金融サービスは、情報通信技術の進歩とそれに伴うコンピューター・インターネットの利用増大を背景として急速に発展したが、その結果、消費者は窓口サービスよりも（例えば金融機関の店頭まで足を運ばなくて済み、また昼夜を問わずアクセスすることができる点で）便利でかつ安価な支払サービスを入手することが可能になった。

「安価な」というのは、電子的支払サービスは、労働集約的な窓口での支払サービスに比べて遥かに低コストだからである。換言すれば、多数の窓口係（テラー）を必要とする対面支払いサービスは、多額の人件費を必要とし、それを反映して利用手数料も割高になる<sup>(77)</sup>ため、経営者と利用者の双方にとって最も高コストな事業形態になる。かつ既に述べたように、スウェーデン・キャッシュサービス社の手数料は、他

<sup>(74)</sup> PTS [2003], *op.cit.*, p.32.

<sup>(75)</sup> SOU 2004:52, p.77.

<sup>(76)</sup> *Ibid.*, p.148. なおこの推計では、（銀行その他の金融機関を含めた）市場全体の窓口を通じての決済件数も、2008年には年間約3200万件にまで縮小すると見込まれている。

<sup>(77)</sup> 銀行の側も、顧客が電子的支払サービス等、コスト効率の良い手段を利用するように手数料を差別化する戦略をとっている。また最近では、銀行の店舗数を縮小し、かつ既存の店舗を、現金自動預払機（ATM）を設置する代わりに窓口サービスを廃止又はごく僅かに限定した「案内所」に切り替える動きが見られる（*Ibid.*, p.86）。

の大手商業銀行の対面取引サービスの手数料に比べて特に安価な訳ではない。

このため、実際にスウェーデン・キャッシュャーサービス社を利用する顧客は極めて少なくなっている。国民の61%は同社を全く利用しておらず、月1回以上利用するのは11%に過ぎない。主要な決済手段として同社を利用する者はごく少数である<sup>(78)</sup>。

## (2) コスト（赤字）の増大

多数の職員（多額の人件費）を必要とするキャッシュャーサービスの労働集約的特質と、取引件数の減少により、郵便局及びスウェーデン・キャッシュャーサービス社が行うキャッシュャーサービス事業は赤字が続いている。表3は1999年～2003年のキャッシュャーサービス事業の経営状況を示したものであるが、国の補償によってもなお、単年度の事業収支は損失を計上している。この他に制度改正や経営再建に伴う費用が上乗せされるため、国<sup>(79)</sup>にはキャッシュャーサービス事業により毎年約7億クローナ～10億クローナの赤字、この5年間で約42億クローナの累積赤字が課せられた<sup>(80)</sup>。

表3 キャッシュャーサービス事業の経営状況

(単位：百万クローナ)

	1999	2000	2001	2002	2003
収入	1,760	1,614	1,314	1,293	1,249
費用	2,461	2,079	1,853	1,953	1,785
財務調整後利益*	-589	-373	-369	-303	-235
国の総コスト**	-789	-709	-726	-1,054	-902

注：\*には国の補償（2001年まで200百万クローナ、2002年以降400百万クローナ）を含む。

\*\*はマイナスの金額分だけ国に負担がかかる。

(出典) SOU 2004:52, p.82

データ出所：スウェーデン・キャッシュャーサービス社ほか

郵便市場の自由化に直面しているポステン株式会社にとっては、こうした不採算部門の保有は経営上大きな重荷となっていた。このためスウェーデン・キャッシュャーサービス社は、2005年の単年度収支均衡実現を目指して、店舗の閉鎖や人員削減等のリストラクチャリングに取り組んでおり、2004年には単年度の事業収支を（国の補償分4億クローナを算入すると）4百万クローナの損失に留めた<sup>(81)</sup>。しかし経営再建費用等を含めるならば、キャッシュャーサービス事業は依然として多額の赤字を計上している。また、店舗網等の事業規模を大幅に縮小することによって赤字を解消する経営の方向性は、国がキャッシュャーサービスをユニバーサルサービスとして提供する意義に対して疑問を投げかけることにもなった。

## 2 将来のユニバーサルサービス提供体制に関するシナリオ

調査委員会では、上記の理由によって行き詰った現行の基礎的キャッシュャーサービス法に代わる新たなユニバーサルサービスの提供体制を検討し、5つのシナリオを作成して2003～2008年の5年間のコスト推計を行った<sup>(82)</sup>。5つのシナリオとそのコスト推計の結果は以下のとおりである。

### (1) 基本シナリオ

基礎的キャッシュャーサービス法に基づく現行の体制により、スウェーデン・キャッシュャーサービス社が現行の事業計画に則ってユニバーサルサービスの提供を継続した場合、当該期間に28億5000万クローナの赤字が発生し、2008年の財

(78) *Ibid.*, p.109.

(79) 前述のように、スウェーデン・キャッシュャーサービス社は郵便局の100%子会社であり、また郵便局は100%国有であるため、当該損失は（直接に負担するのは郵便局であるが、間接的には）国の負担となる。

(80) 比較のための数値を掲げると、2003年のスウェーデンの中央政府予算支出実績は8220億クローナ、うち交通・通信分野の予算支出実績は249億クローナであった（データはスウェーデン政府ホームページによる）。

(81) Posten AB, *Year-End Report 2004*, pp.6-7.

(82) SOU 2004:52, pp.150-167.

務調整後損失（すなわち赤字額）は5億7000万クローナになる。この赤字額の幅は表3で示した現行の経営実績よりも悪化しているが、取引件数の継続的な減少に伴って収入も減少するため、リストラクチャリングの進行にもかかわらず、赤字額は再度拡大する。

#### (2) 統合シナリオ

郵便サービスとキャッシュャーサービスの隔離方針を廃止し、郵便局が両者を統合したネットワークによってユニバーサルサービスの提供を実施する場合、当該期間に35億クローナの赤字が発生し、2008年の財務調整後損失は5億9000万クローナになる。統合によって店舗の重複は解消できるが、統合された店舗施設やITシステム等の設備投資費用が必要になるため、国にかかるコストは基本シナリオの場合よりも大きくなる。

#### (3) 全国提供シナリオ

郵便局（スウェーデン・キャッシュャーサービス社）による基礎的キャッシュャーサービスの全国的提供は維持するが、提供方針をより明確（厳密）にする。すなわち、郵便局（地方郵便配達人を含む）は、商業的な代替手段が存在しない地域に対して基礎的キャッシュャーサービスを提供する義務を負い、かつ1つのコミューン<sup>(83)</sup>に少なくとも1つのサービスポイントが存在することを原則にする。

この場合、当該期間に28億5000万クローナの赤字が発生し、2008年の財務調整後損失は4億7000万クローナになる。店舗の閉鎖と人員削減の規模が基本シナリオの場合よりも大きくなるために赤字の絶対額は基本シナリオよりも縮小しているが、収入も比例して減少するために赤字幅の増大には歯止めがかかっていない。かつこのシナリオの場合には、店舗配置と実際の基

礎的キャッシュャーサービスに対するニーズの間に乖離が生じるおそれがある。

#### (4) 地理的限定シナリオ

郵便局（スウェーデン・キャッシュャーサービス社）が、基礎的キャッシュャーサービスの提供範囲を、商業的に代替手段が存在しない地域と地方郵便配達人によるサービスの提供に限定してサービスを実施した場合でも、なお当該期間に30億クローナの赤字が発生し、2008年の財務調整後損失は4億3000万クローナになる。

以上の4つのシナリオでは、郵便局（又はスウェーデン・キャッシュャーサービス社）が引き続き基礎的キャッシュャーサービスの提供主体であるが、調査委員会の推計では、いずれのシナリオも財務調整後損失（すなわち単年度の赤字）の拡大傾向を止めることができないと認定されている。

#### (5) 調達シナリオ

調達シナリオでは、国の機関が調達によって市場から支払サービス<sup>(84)</sup>を購入する。スウェーデン・キャッシュャーサービス社の全店舗網は2005年中に閉鎖され、郵便局は最早基礎的キャッシュャーサービスを提供しない。これに加えて、調達シナリオでは、地域限定シナリオと同様に、サービスの提供範囲を商業的に代替手段が存在しない地域と地方郵便配達人によりサービスが提供される地域に限定し、かつ提供するサービスの内容も日々の事業売上金管理を含む決済サービスに限定する。（すなわち提携銀行口座への預金・払い戻しサービスはユニバーサルサービスとしては提供されない。）

この場合、当該期間に30億クローナの赤字が発生するが、2008年の財務調整後損失は2億4000万クローナに留まり、赤字額はその後安

<sup>(83)</sup> わが国の市町村に相当する自治体。

<sup>(84)</sup> 脚注<sup>(36)</sup>及び本章第4節参照。市場から購入して提供するの是对面サービスに限らない。

定的に推移することが見込まれる。

調査委員会は以上の推計結果を踏まえ、(5)の調達シナリオだけが、安定的なコスト傾向、すなわち赤字を拡大しない基礎的キャッシュサービスの提供体制であると結論付けている。

### 3 スウェーデン・キャッシュサービス社に対する社会のニーズ

将来の提供体制とそのコストについて推計を行う一方で、調査委員会は需要サイド、すなわちスウェーデン・キャッシュサービス社に対する社会のニーズについても推計を行っている。国民が金融機関へのアクセスを失う「金融排除」への対応は、国（或いは国営企業としての郵便局）が金融サービス・キャッシュサービスを提供する理由の一つに挙げられる。調査委員会では、スウェーデン・キャッシュサービス社の他に金融上の代替手段を持たない者（すなわちそれがなくなった場合には金融排除を受ける者）が、同社が提供するサービスに対する直接のニーズを構成すると考え、地理的なアプローチと社会集団的アプローチの2つの観点から、上記の範囲に含まれる人数を推計している<sup>(85)</sup>。

#### (1) 地理的アプローチ

地理的な見地からは、他の商業的に提供されない金融サービス・キャッシュサービスが存在しない地域に居住する者が、国（スウェーデン・キャッシュサービス社）が現在提供している基礎的キャッシュサービスに対する直接のニーズを有する者の母集団であると考えられた。調査委員会の推計では、こうした地域の居住者のうち、現在約50万人（内訳は①他の選択肢として

銀行を持たない地域に居住する者28万人、②地方郵便配達人によるキャッシュサービスを受けている者22万人）がスウェーデン・キャッシュサービス社を利用している<sup>(86)</sup>。この50万人（総人口の約5.6%に相当する）<sup>(87)</sup>の取引件数が、同社の総取引件数に占める比率は16%（内訳は①が9%、②が7%）である。

調査委員会はさらに、この50万人の顧客のうち、スウェーデン・キャッシュサービス社を、主要な金融上の用務を処理する手段としている者は約7万5000人（内訳は①が4万2000人、②が3万3000人）である（その他の顧客は決済、預金、払い戻し等には主に他の手段を利用している）と推計し、この7万5000人が、決済等の金融上の用務を行うにあたって他の代替手段を持たない者、すなわちスウェーデン・キャッシュサービス社の提供するサービスに対する直接のニーズを有する者であると結論づけている。

#### (2) 社会集団的アプローチ

調査委員会では、地理上のアプローチとは別個に、他の者よりも頻繁にスウェーデン・キャッシュサービス社を利用すると考えられる社会集団（換言すれば、同社のサービスがなくなった場合には金融排除を受けるリスクの高い社会集団）を選定し、個別の社会集団ごとに検討を加えている<sup>(88)</sup>。選定された社会集団は、①若年層/学生、②年金生活者、③難民、④移民、⑤小規模企業、⑥任意団体/組織、⑦銀行との取引を拒否された者、⑧障害を持つ者である。

しかし検討結果の示すところでは、こうした社会集団に属する者のうち、スウェーデン・キャッシュサービス社を主要な金融上の用務を処理する手段としている者は少数に限られ、なおか

<sup>(85)</sup> *Ibid.*, pp.125-145.

<sup>(86)</sup> *Ibid.*, pp.131-132.

<sup>(87)</sup> スウェーデンの総人口は2003年末で約898万人、2004年末で約901万人である（スウェーデン統計庁ホームページ<<http://www.scb.se/>>による。）

<sup>(88)</sup> *Ibid.*, pp.132-145. 及び PTS [2003], *op.cit.*, pp.47-57.

つ別の代替手段を利用できない者は更にごく少数であった。調査委員会は、当該社会集団に属する者の中で、スウェーデン・キャッシャーサービス社のサービス以外に金融上の用務を処理する手段を持たない顧客の数は、現在約10万人であると推計した。(その内訳は年金生活者6万人、難民1万5000人、小規模企業5000人、任意団体/組織1万人、銀行との取引を拒否された者1万人である。)

以上の2つのアプローチから得られた推計を踏まえ、調査委員会は、スウェーデン・キャッシャーサービス社により提供されるサービスに対して直接のニーズを有する者(すなわち、当該サービス以外の代替手段を欠いている者)は、現在約17万5000人(スウェーデンの総人口の約1.9%)であると推定した<sup>(89)</sup>。

#### 4 支払サービスの確保に対する国の責任

##### (1) 基礎的支払サービス

供給サイド・需要サイドの分析結果を踏まえ、調査委員会は、「調達シナリオ」に則って金融分野のユニバーサルサービスを提供していくべきであると結論づけた。この際に「基礎的キャッシャーサービス」に代わる金融分野のユニバーサルサービスを表す概念として、調査委員会により採用されたのが「基礎的支払サービス(grundläggande betaltjänster)」である。支払サービスは対面サービス・非対面サービスの双方を含む概念であり、例えばATMの設置による支払機会の提供も、支払サービスには含まれる(キャッシャーサービスには含まれない)。

調査委員会では、基礎的支払サービスを全国のどこでも合理的な価格で利用する機会を確保

するのは国の責任であることを明確にし<sup>(90)</sup>、かつ、この基礎的支払サービスの中には、支払の仲介、現金の払い戻し、企業や団体に対する日々の事業売上金の管理が含まれるべきであると述べている<sup>(91)</sup>。ただし調査委員会の見解では、提携銀行口座への預金・払い戻しは基礎的支払サービスの概念に含まれない。この点で、基礎的キャッシャーサービス法に基づいて現在スウェーデン・キャッシャーサービス社により提供されているサービスとは異なる。

##### (2) 提供責任から監視責任へ

調査委員会はまた、基礎的支払サービスを確保する国の責任とは、第一義的には監視責任であり、(サービスの)提供責任や(サービスの供給主体に対する)補償責任ではないとする。すなわち同委員会によれば、社会のすべての者が基礎的支払サービスを利用し得る状態を実現することは市場の責任であり、国の責任とは市場がその責任をとるように監視することである。したがって同委員会は、市場が基礎的支払サービスのニーズを満たし得る地域では国はいかなる支払サービスも提供すべきではない、換言すれば、国が基礎的支払サービスの提供に直接責任を有するのは、当該サービスの提供が商業ベースにのらない地域及び他の商業的な代替手段が存在しない地域に限定されるべきであると主張する<sup>(92)</sup>。

#### 5 基礎的支払サービスの提供主体

スウェーデンの郵便局は、現在も国がその株式を100%保有している国有企業であり、したがって基礎的キャッシャーサービスは国によって提供されてきた。しかし調査委員会によれば、

<sup>(89)</sup> (1)と(2)の双方のアプローチに重複してカウントされる者、(2)の中で複数の社会集団に属する者も想定されるが、調査委員会ではこのようなケースは実際には僅かであると推定している(*Ibid.*, pp.144-145.)。

<sup>(90)</sup> *Ibid.*, pp.184-188.

<sup>(91)</sup> *Ibid.*, pp.175-179.

<sup>(92)</sup> *Ibid.*, pp.184-188.

新しい基礎的支払サービスは市場から調達されるため、国及び郵便局は金融関連分野のユニバーサルサービス提供の役割を原則的には担わないことになる。

ただし調査委員会は、基礎的支払サービスが他のいかなる方法によっても提供できない場合には、郵便局の地方郵便配達人を通じて当該サービスが利用可能にされるべきであるとしている<sup>(93)</sup>。また同委員会は、基礎的支払サービスの提供を保証するため、郵便局の定款の事業活動を記述する箇所に「同社は、地方郵便配達人を通じた基礎的支払サービスの提供予定者に対して当該サービスを提供する任務を提示するものとする」（すなわち「地方郵便配達人に基礎的支払サービスを提供する任務を与える」）旨明示するよう提案している<sup>(94)</sup>。

なお調査委員会は、地方郵便配達人を通じた基礎的支払サービスの提供は営利目的で実施されてはならないものとし、その代わりに郵便局自身（又はその子会社）が、別途商業目的で支払サービスを提供することを認めている<sup>(95)</sup>。

## 6 調査委員会の提言

以上の分析結果を踏まえ、調査委員会は、基礎的キャッシュサービス法は2006年7月1日以降廃止されるべきであり、かつ同法の廃止に先立って、スウェーデン・キャッシュサービス社のキャッシュサービス事業は、2006年1月1日以降段階的に廃止され得るべきであると結論付けた。

また同委員会は、新たな金融分野のユニバー

サルサービス提供に関して次のような提案を行っている。

### (1) 基礎的支払サービスの調達

政府は郵便電気通信庁に基礎的支払サービスの調達を委任する。サービスの調達対象となる地域は、基礎的支払サービスを提供することが商業ベースにのらず、かつ他の利用可能な代替手段が存在しない地域に限られる。郵便電気通信庁は、2005年7月1日までに調達契約を締結する準備を完了し、早ければ2006年1月1日、遅くとも2006年7月1日に、調達プロセスを完了し契約を発効させる<sup>(96)</sup>。

### (2) 監視責任の移管

基礎的キャッシュサービス法においては、当該サービスが社会のニーズに合致していることを監視する任務は郵便電気通信庁が担っていたが、調査委員会の提案では、基礎的支払サービスが社会のニーズに合致していることを監視する任務は消費者庁（Konsumentverket）が担当する<sup>(97)</sup>。なお、当該サービスの提供が商業ベースにのらない地域及び他の商業的な代替手段が存在しない地域に限り、郵便電気通信庁が当該サービスの提供責任を有し、郵便局の地方郵便配達人を通じて提供する。

これに伴い、各庁の任務を規定する「郵便電気通信庁への指示に関する命令」及び「消費者庁への指示に関する命令（Förordning med instruktion för Konsumentverket）」<sup>(98)</sup>が改正される。

<sup>(93)</sup> *Ibid.*

<sup>(94)</sup> *Ibid.*, pp.206-219.

<sup>(95)</sup> *Ibid.*

<sup>(96)</sup> *Ibid.*, pp.219-227. なお調査委員会は、銀行及び小売業者との会談の結果、いかなる商業的な代替手段が存在しない地域でも、調達代金の支払いと引き換えに、基礎的支払サービスを提供する用意のある主体を見出すことは可能であるという認識に立っている。

<sup>(97)</sup> *Ibid.*, pp.231-233.

<sup>(98)</sup> スウェーデン法令全書1995年第868号

### (3) 基礎的支払サービスの政策目標

基礎的支払サービスを裏付ける根拠として、以下の政策目標を国会で議決するよう提案する<sup>(99)</sup>。

「社会のすべての者は、合理的な価格で基礎的支払サービスに対するアクセスを有していなければならない。」

### (4) 保護を必要とする集団に対する特別措置

政府は、金融排除に陥るおそれがある（或いは既に金融排除が発生している）社会集団の利益を保護するための措置を講じる<sup>(100)</sup>。

## おわりに

スウェーデンの郵便制度は、現在の我が国の郵政公社の制度に類似しているといわれ<sup>(101)</sup>、その課題は、現在喫緊の国政課題の一つとなっている我が国の郵政民営化問題にとっても示唆に富む点を数多く含んでいる<sup>(102)</sup>。

もとより、我が国の郵政民営化問題は、巨額の郵便貯金残高・簡易保険総資産の財政投融资制度への預託、国債・地方債の購入といったマクロ経済的な資金循環の問題を大きな論点として有しており、この点でスウェーデンとは全く事情を異にする。しかし郵便制度の経営形態等の論点に対しては、本稿で紹介したスウェーデンの事例は、窓口ネットワーク会社のあり方、ユニバーサルサービスの確保、金融分離、職員の雇用等の面で重要な先例となっている。

平成16年9月10日に閣議決定された「郵政民営化の基本方針」に対しては、例えば窓口ネットワーク会社の業務内容と採算性の問題が指摘

できる。

「郵政民営化の基本方針」では、日本郵政公社の4機能（窓口サービス、郵便、郵便貯金、簡易保険）をそれぞれ株式会社として独立させ、郵便、郵便貯金、郵便保険の各事業会社から窓口業務を受託する窓口ネットワーク会社の設立を想定している。

しかしスウェーデンの事例の示すところでは、電子的金融サービスの発達に伴う決済パターンの変化により、窓口を通じた金融取引の件数は大幅に縮小しつつある。かつ大量の人件費を必要とする窓口サービスは高コストな経営形態であり、第Ⅲ章第1節で見たように、スウェーデン・キャッシャーサービス社は毎年巨額の損失を計上している。こうした中で、民間金融機関と対等な条件で競争することが求められる郵便貯金会社・簡易保険会社が、電子的金融サービスと比べて相対的に高額にならざるを得ない委託料を窓口ネットワーク会社に支払い続けるか否かは不透明である。（仮に委託を義務付けるとするならば、両会社の経営に制約を課することになり得る。）したがって窓口ネットワーク会社の業務内容と採算性については、より具体的な内容と想定に踏み込んだ十分な検討が必要となるであろう。

本稿執筆の時点では郵政民営化法案は未だ提出されておらずその内容は確定していないが、今後はスウェーデンを含めた諸外国の事例を検証しつつ、我が国の郵政民営化問題を検討していくことが、緊急の課題として求められるであろう。

（ひぐち おさむ 農林環境課）

<sup>(99)</sup> *Ibid.*, pp.189-192. 基礎的支払サービスは市場から調達されるため、基礎的キャッシャーサービス法第1条にあった価格の均一性に関する条件はなくなっている。

<sup>(100)</sup> *Ibid.*, pp.227-230. 例えば当時の社会保険庁（Riksförsäkringsverket; 2005年からFörsäkringskassan）は、国債庁（Riksgäldskontoret）と共同で、銀行口座を持たない高齢年金受給者のために新たな決済方法を検索する任務を課された。

<sup>(101)</sup> 「揺らぐポスト 欧米の郵便事情1 スウェーデン 金融サービスは政府補助」『産経新聞』2002.9.25

<sup>(102)</sup> 郵政民営化問題の論点について整理した文献としては、例えば河内明子「郵政改革の動向」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』No.469, 2005.2がある。