

「JIN」思いやりある経済社会を実現する「包摂志向」

日本版 CBDC の提言

南山大学 法学部	毛利 英暉
〃	宮田 雄志

現在、世界各国では、CBDC 発行や発行検討が盛んに行われている。中でも、リテール型 CBDC は既に実用化されている国もあり、多くの国がその発行検討を実施している。そうした国々の CBDC 発行動機の一つとして、CBDC による金融包摂の実現が掲げられる。世界では、銀行口座を持たないアンバンクトの存在が金融排除の要因として問題視されている。

一方で、我が国においては、全人口に対して銀行口座を保有しない人口の割合はわずか 2%であるが、それは金融包摂が実現されていることを意味するのではなく、各国とは異なる形で金融排除が存在していると考えられる。中でも、金銭管理に困難を抱える一部の認知高齢者や障害者は経済社会から排除される傾向が見られ、低所得者層の中には、適正な金融サービスから排除される現状がある。また、福祉支給のまとめ支給が家計の資金繰りを悪化させているとする指摘もある。一方で、我が国では、デジタル化に伴うキャッシュレス化が進展しており、何ら手を打たないままでは、こうした人々を排除する傾向に拍車をかけることも想定される。実際に、キャッシュレス決済の利用率は、年収が低くなるほど、低下するというデータもあり、現在のキャッシュレス化が排除の問題を生じさせる恐れがあることが指摘できる。

以上の問題意識から、私たちは、CBDC の包摂性に着目し、フィンテックを排除ではなく、包摂へと向かわせ、今ある課題も解消へとつなげる日本版 CBDC 「JIN」を提言したい。

具体的には、ハード面、ソフト面の両面からユニバーサルデザインを推進し、ハード面では、高齢者でも比較的利用しやすい電子マネーをモデルとしたハードウェア型 CBDC を考案し、ソフト面からは、個人情報の提供範囲をコントロールし、普及率を高める工夫を図りつつ、一方で、犯罪対策のため、利用限度額を設ける。こうしたデザインにより、多くの人が利用しやすい CBDC を実現する。また、付加機能により金銭管理をサポートし、福祉支給の分割支給を可能とする福祉支給改革を推進するなど、今ある課題に真摯に向き合うとともに、CBDC の特性を活かし、包摂を推し進めるデザインを提言する。

本デザインにより、現在の我が国のデジタル化の実態に即した CBDC の推進を可能とし、全ての人の経済社会への参画を積極的に促すことへとつなげたい。CBDC を含めたフィンテックは、排除を生み出す危険を孕む一方で、包摂を生み出す力を秘めるまさに諸刃の剣である。包摂志向型 CBDC 「JIN」が、誰一人取り残さない経済社会を実現し、更なる経済活動の活性化を創造する未来を夢見て。

1 現状分析

1-1 各国 CBDC 発行動機の一つとしての金融包摂

現在、リテール型 CBDC を既に発行している 11 カ国の内、ジャマイカ以外の発行国の主な動機は金融包摂であるとされる(Atlantic Council,2023)。特に、新興国や発展途上国にとって金融排除が貧困連鎖の要因として深刻な問題であると認識され、CBDC 発行による金融包摂の実現が期待される。先進国もこの例外ではない。アメリカの国内で、CBDC 発行を推進する意見では、金融包摂が動機の一つとして主張され、先進国としてはいち早く CBDC 発行の議論を進めてきたスウェーデンでも難民や高齢者が金融排除される状況を問題視し、金融包摂を導入動機として掲げている。また、実用化に向けた準備が整いつつある中国でも、デジタル人民元の狙いの一つとして金融包摂を掲げている。こうした各国の金融包摂を動機とした CBDC 発行・発行検討の傾向の背景には、アンバンクトと呼ばれる人々の存在がある。World Bank Group(2022)によると、世界には 17 億人の銀行口座を持たない人々が存在しているとされる。

1-2 各国の金融排除の現状と比較した我が国の金融排除の特徴

具体的に、世界各国の全体の人口に対し、銀行口座を保有しない人口、すなわち、アンバンクトの割合がどの程度かを確認すると(World Bank Group,2022)、EU を除いた G20 加盟国 19 カ国を見ても、0~7%とアンバンクトの割合が比較的低いのが G7 とオーストラリア、韓国の 9 カ国のみであり、その他の G20 の国々では、いずれも 2 割以上アンバンクトが存在しており、アンバンクトが世界的には、未だに金融排除の主要な問題であることが伺える(資料 1・2)。特に発展途上国においては、その割合が著しく、大きな問題であることが分かるが、先進国においても、例えば、G7 加盟国のアメリカ、フランスでは、いずれも 5%以上アンバンクトが存在しており、解消された問題ではないことも分かる。

一方で、日本ではアンバンクトの存在は人口の 2%と他国に比べ低く、一般的な認知度も低い(前掲資料 1)。しかし、銀行口座の保有率が高いからと言って金融排除の問題が存在しないわけではなく、金融包摂が実現していることを意味するわけでもない。つまり、日本における一部の人々は、金融排除若しくは金融排除に近い状況におかれていると言える。ここでは、そうした人々のうち、金銭管理に難しさを感じる一部の高齢者・障害者、低所得者層が金融排除にさらされている現状を明らかにしたい。

① 認知高齢者及び障害者

認知高齢者及び障害者は認知高齢者及び障害者の中には、認知機能の低下や、身体・精神的な障害により、十分な金融サービスを受けることが困難な状況にあり、金融排除にさらされている人たちが存在している。

例えば老人福祉施設の入居者にはギャンブル依存症や浪費癖がある人も少なくなく、そのため職員の助言だけでは計画的に金銭管理ができない人がいるとされる（中野,2021）。さらに認知機能に問題がある高齢者であれば、自身での金銭管理はより困難なものとなることが想定され、経済的な自律は遠ざかってしまうだろう。

また、地域福祉・ボランティア情報ネットワークの調査(2023)によると、認知高齢者や知的障害者、精神障害者等を支援する日常自立支援事業に相談に来る人々の初回相談時の主な相談内容の61.6%が「公共料金・家賃等の滞納、収入に応じた金銭の管理ができない」というものであった。このことから認知高齢者、身体精神障害者にとって日常的な金銭管理が自身だけでは困難なことであるということが伺える。

② 低所得者層

低所得者層では、そもそもの収入の低さや収入の変動、それによる債務の返済により満足な金融サービスが受けられず、金融排除にさらされている現状がある。

小関(2020)は、低所得者層は収入が不安定ということから、日々の資金繰りのコントロールが安定せず、赤字の補填のためにカードでのキャッシングやリボ払い、知人・親族らからの借り入れ奨学金の返済などを蓄積する、いわゆる多重債務問題に陥り、自己破産を余儀なくされ、カードの利用制限等を課せられてしまう状況を説明する。そしてこれにより、銀行の信用リスクなどに影響を与え、適正な金融サービスのアクセスからの排除が発生するだけでなく、それにより、金融知識の欠如や銀行への不信につながると指摘する。こうした一連の流れが、結果的に金融排除を助長することとなる。

また、角崎（2019）は福祉給付の「まとめ払い」が、低所得者世帯の収入の不安定の原因になっている点を確認し、特に年金と生活保護の併給ケースにおいては、年金の二か月まとめ払いがそうした世帯の資金繰りを一層困難にしていると指摘している。

そして、デジタル化に伴いキャッシュレス化の進む現状は、これらの人々に対する金融排除問題に拍車をかけるのではないかと考える。

1-3 デジタル化社会と我が国の金融排除の行く末

我が国では、現金と併用してのキャッシュレスを利用する層が最も割合が高く、現金は未だ日常生活において必要不可欠な決済手段となっているものの、年々、デジタル化に伴うキャッシュレス化は進展し続けている(経済産業省,2023)。2022年度では全体の決済の内、キャッシュレスの決済比率は36% (キャッシュレス決済額及び比率の内訳の推移)となっており、将来的にもコード決済など簡便な決済手段のさらなる普及により、キャッシュレス決済利用率は高まり、社会は一層デジタル化の様相を呈することとなるだろう。しかし、こうした状況ではデジタルリテラシーの低い高齢者や、一部の身体・精神障害者のようなキャッシュレス決済の利用が困難な人々を置き去りにしてしまう可能性がある。また、所得が低くなるほどキャッシュレスの利用率が低くなるとのデータ(NIRA 総研,2018)もあり、キャッシュレス化が進展していけば更なる「排除」が生じる可能性は否定できない。

2 提言 -日本版 CBDC デジタル円「JIN」-

2-1 提言の着想

以上を踏まえると、我が国では、デジタル化に伴うキャッシュレス化の進展は種々の排除を生み出す恐れがあることが分かる。「排除」の問題を生じさせることが想定されるデジタル化、キャッシュレス化であるが、私たちは、デジタル化、キャッシュレス化そのものがそのデザイン次第で「排除」から「包摂」へと向かわせ、今ある課題も未来の課題も解消につなげることができると考える。

そこで、CBDCの包摂性に着目し、あらゆる視点からインクルーシブなCBDCのデザイン「JIN」を提言する。

2-2 デザインの前提

提言の前提として、本提言は、リテール型CBDCに関する提言であり、発行に関しては、具体的な利用者へのサービスは民間に委ねる間接型の発行を想定し、また、価値移転に関する問題には立ち入らないこととする。

2-3 ユニバーサルデザインの推進

私たちが提言したいのは、誰もが平等に便利に利用することができ、積極的な経済活動への参画を創造することのできるCBDCである。そのために必要なのは、アクセシビリティを確保することであり、こうした観点からハード面、ソフト面の両面でユニバーサルデザインの推進が重要となる。

①ハード面

キャッシュレス化によって経済活動への参画がしづらくなる要因として、ソフトウェア型のキャッシュレス決済の操作の煩雑性が挙げられる。こうした問題を解決するため、CBDCのウォレットはソフトウェア型のみではなく、ハードウェア型のCBDCも発行すべきであると考えられる。ICカードを用いた電子マネーのような体裁をとれば、操作は簡便であり、いかなる人でも容易に利用が可能となると考えられる。

②ソフト面

キャッシュレス決済の利用率は、年収が低いほど低くなる傾向が示されているが、それと同様に、CBDCが利用者を選ぶといった事態も想定される。そうした事態を防ぐため、CBDCウォレットの利用手続きの際の個人情報の提供範囲を最小限にすることが考えられる。例えば、中国のデジタル人民元は、現金による取引と同様の匿名性を実現するために、個人情報の提供を求めないタイプのウォレットが準備されているとされる(小早川,2021)。このように個人情報の提供範囲を最小限にするデザインには、普及率を高めるという観点からも、プライバシー保護の観点からも一定の正当性が認められる。その一方で、個人情報の提供範囲を最小限としてしまえば、犯罪対策などの観点から課題が生じる。この点に関しては、各国がCBDC発行検討の際に示しているように、利用限度額を設定し、日常生活に使用する限度に抑えるなどして個人情報の提供範囲をコントロールしていくことが有効だと考えられる。

2-4 金銭管理のサポート

金銭管理の困難さを理由に経済活動から排除されている人々に対しては、CBDCの送金技術や付加機能を用いて、手数料ゼロ又は低額で毎日若しくは一定期間で利用できるデジタル円が当事者のウォレットに定期的に振り込まれ、その範囲内で自由に経済活動に参画が可能となる。その際には、当事者の家族や支援者が金銭管理の計画に参画できるように、また一方で、当事者が不当にそうした計画により意思決定を阻害されない制度設計を同時に推進すべきである。

2-5 福祉支給改革

福祉のまとめ支給が家計の資金繰りを悪化させるという指摘に対して、CBDCのウォレットに対して支給を可能とすることにより、週毎や日毎の福祉支給の分割支給を可能にし、個々人のニーズに併せた福祉支給が可能となるだろう。こうした分割支給は、当事者の家計の支援になるだけでなく、債権者

や対象家計外への福祉支給の流出を防ぐことも期待できる。例えば、子ども手当を想定すると、現状として、4ヶ月毎にまとめて支給されるが、さらに分割して支給が可能となれば、制度の狙い通りに生活安定への寄与がより期待できるのではないかと考えられる。

3. 有効性検証

以上の提言の有効性を検証するため、以下の3点に関して、検証した。

① ハードウェア型 CBDC の実効性に関する検討

ハードウェア型 CBDC の実効性を検証するため、ハードウェア型 CBDC のモデルとしている IC カードを用いた電子マネーの利用とスマートフォンを用いたコード決済の現状について比較をして検討を行う。三菱 UFJ リサーチ & コンサルティングが実施したアンケート調査(2022)によると、電子マネーは年齢層が高いほど、利用が多い傾向にあるのに対し、コード決済は若い年代ほど利用が多い傾向にあることを示している。また、内閣府の行った情報通信機器の利活用に関する世論調査によると、スマホ・タブレットの利用率は、18～29歳では 98.7%に対し、70歳以上のスマホ・タブレットの利用率は 40.8%と年齢差による差が大きいことが分かる。こうしたことから、ソフトウェア型の CBDC に一本化することは、若い年代の利用は見込まれても年齢層の高い年代の積極的な利用は見込めず、不平等を生じさせると考えられる。電子マネーを利用する理由については、Job 総研による 2022 年 電子マネー実態調査では、支払がスムーズと回答する人が 91.6%と最も多く、電子マネーがその使いやすさから一定程度定着していることが分かる。以上のことから考えると、ハードウェア型の CBDC の果たせる役割は大きいと言える。

② 経済的自律権に基づく CBDC による金銭管理サポートの妥当性

障害者の権利条約 12 条 5 項は、障害者が自己の財産に関し、平等の権利を有し、法的主体として尊重する措置を締約国に求めている。大垣(2019)は、金融ジェロントロジーと法の検討においても、当該原理が当てはまるとしており、認知機能の低下した高齢者についても、同様の権利が認められると考えられる。同条約に通底して存在する障害の社会モデルの観点からすれば、金銭管理が困難であるという一側面を理由として、経済的な自由が制限されることは許されない。したがって、我が国に金銭管理が困難であることを理由に日常的な金銭管理を制限される状況が存在することは許容できない。実際に、当該条約委員会による対日本政府審査の総括所見でも、12 条に関して、「必要としうる支援の水準や形態にかかわらず、全ての障害者の自律、意思及び選好を尊重する支援を受けて意思決定をする仕組みを設置する」とことと勧告している(外務

省,2022)。そのため、CBDC のデザインにより、実効的に金銭管理をサポートし経済的な自律を実現することは、全ての人の意思決定を尊重することに資すると考えられ、実効的に人々の権利の実現が期待できる。

③当該 CBDC デザインに関するアンケートの実施と結果概要

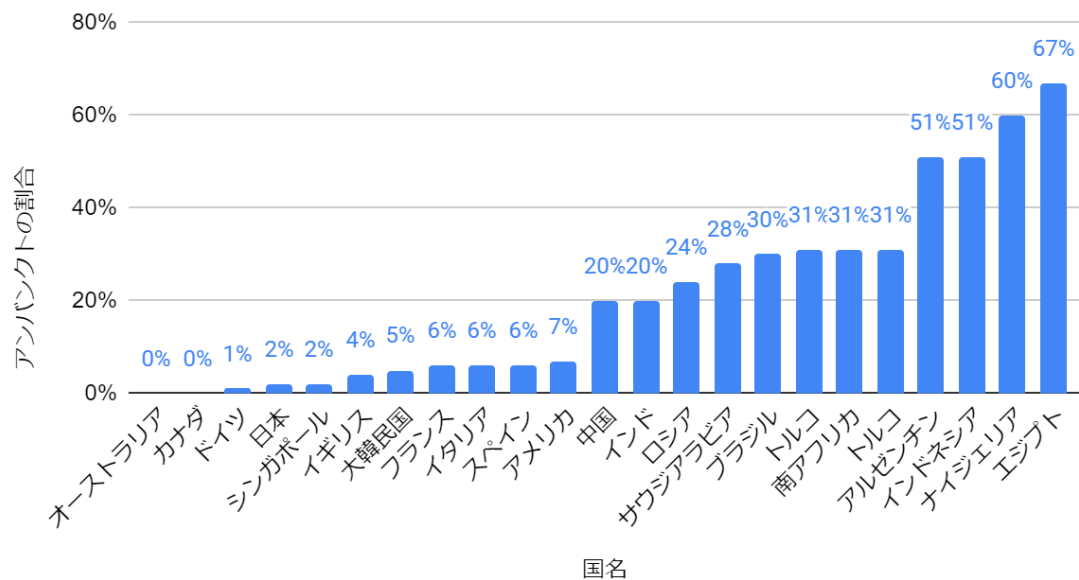
最後に、本デザインの有効性検証の一環として、10代から80代の119名を対象にアンケートを実施した(資料3参照)。電子マネーをモデルとしたCBDCデザインの使いやすさ、福祉給付の分割給付の有効性、当該デザインのCBDCの経済社会の発展への貢献の可能性に関する、以上3問の質問では、いずれも好意的な回答の割合が全体で70%以上と一定の評価が得られた。一方で、実際に発行された「JIN」を利用したいかという質問に対しては、好意的な回答の割合は58.3%にとどまり、回答理由を尋ねた自由記述の質問に対し、ユニバーサルデザインが一定の評価を得ているものの、安全性への懸念や既存の電子マネーとの差別化を求める意見などが見られた。また、福祉支給をCBDCで受給するかについても、好意的な回答の割合は、55.8%と最も低く、利便性や金銭管理への貢献を評価する意見あるものの、セキュリティやプライバシーに関して懸念する意見が見られた。安全性に関する点は、利便性とバランスをとるのが難しい点でもあるが、普及のためには非常に重要な点であることが明らかになり、「JIN」についても、セキュリティやプライバシー対策をより充実させ、既存の電子マネーとの差別化を図る必要があると考えられる。

4. おわりに

デジタル社会の進展は、今ある格差を助長し、更なる排除を生み出す危険を孕んでいる。しかし、CBDCを含めたフィンテックは、排除を生み出すとともに、包摂を生み出す力を秘めるまさに諸刃の剣であると私たちは考える。「JIN」という名称には、仁の持つ思いやりという価値観に基づき、全ての人を包摂する経済社会へと志向する未来への希望が込められている。日本版CBDC「JIN」が包摂を実現し、更なる経済活動の活性化を創造する未来に期待を込めてこの提言を締めくくりたい。

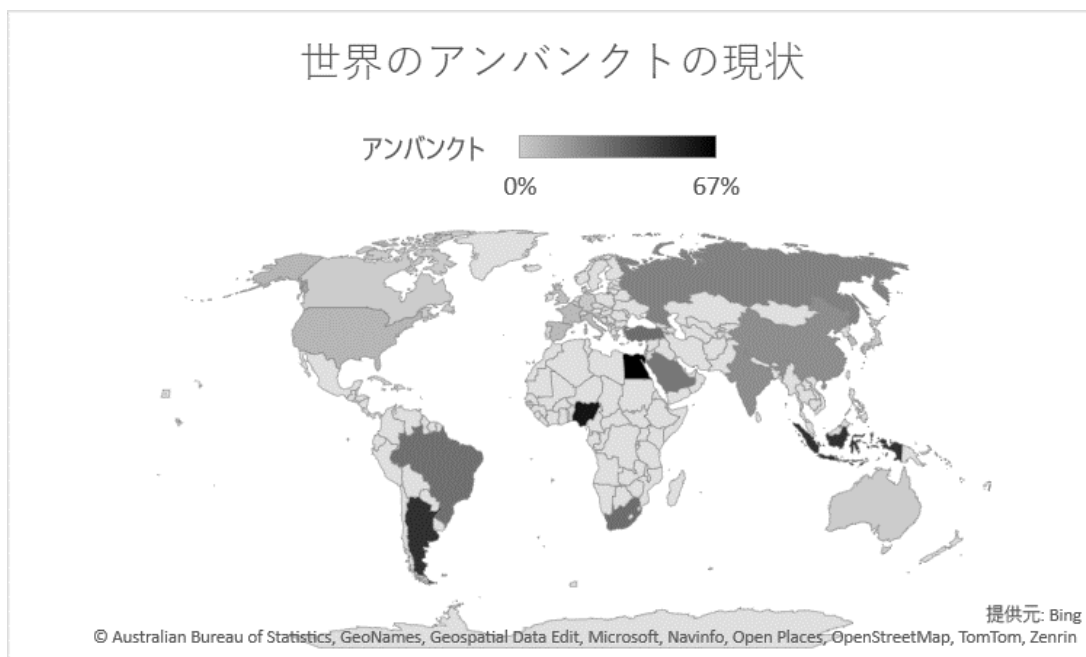
〈資料 1〉 EU を除く G20,19 か国と招待国の内 4 か国の人口に対するアンバンクトの割合

世界のアンバンクトの現状



出典：Merchant Machine 2022 The Countries Most Reliant on Cash に基づき、著者作成

〈資料 2〉 資料 1 を基に作成した人口に対するアンバンクトの割合マップグラフ



出典：資料 1 と同じ

〈資料 3〉 アンケート結果

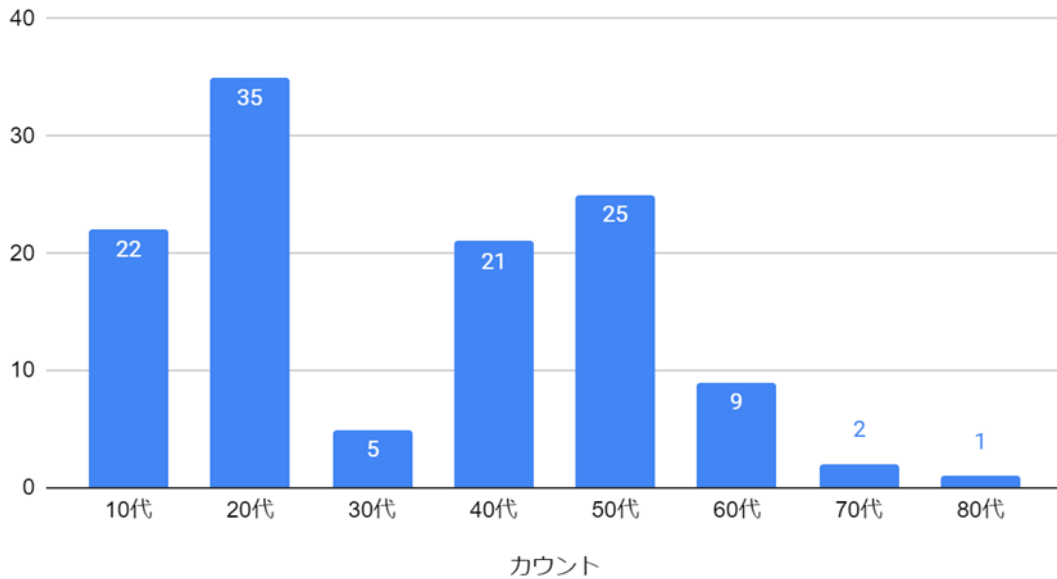
(1)実施期間：2022/9/26 から 2022/9/28 の 3 日間

(2)実施手段：Google フォーム

(3)対象と回答人数：10代から80代の様々なライフステージにある120人

(4)年齢分布

回答者年齢分布



(5)質問

①日本版 CBDC「JIN」が発行されれば、利用したいと思いますか？

選択肢 1：はい

選択肢 2：いいえ

②日本版 CBDC「JIN」は、電子マネーをモデルとしていますが、使いやすさが確保できると思いますか？

選択肢 1：はい(できる)

選択肢 2：いいえ(できない)

③CBDC のデザインによる福祉支給の分割給付は有効だと思いますか？

選択肢 1：有効だと思う

選択肢 2：有効だとは思わない

④CBDC で福祉支給を受給できる場合、CBDC で受給しますか？

選択肢 1：CBDC で受給したい

選択肢 2：CBDC では受給したくない

⑤CBDC「JIN」が経済社会のさらなる発展に貢献することが期待できますか？

選択肢 1 : 期待できる

選択肢 2 : 期待できない

※それぞれの質問について、選択肢を選んだ理由を尋ねる自由記述欄を設けた

(6)アンケート結果の回答と年齢層を掛け合わせたクロス集計

年齢層	①			②		
	選択肢 1	選択肢 2	好意的な回答の割合	選択肢 1	選択肢 2	好意的な回答の割合
10代	17	5	77.27%	17	5	77.27%
20代	24	11	68.57%	28	7	80.00%
30代	3	2	60.00%	4	1	80.00%
40代	6	15	28.57%	11	10	52.38%
50代	15	10	60.00%	19	6	76.00%
60代	3	6	33.33%	5	4	55.56%
70代	1	1	50.00%	1	1	50.00%
80代	1	0	100.00%	1	0	100.00%
計	70	50	58.30%	86	34	71.70%

年齢層	③			④		
	選択肢 1	選択肢 2	好意的な回答の割合	選択肢 1	選択肢 2	好意的な回答の割合
10代						
20代	19	3	86.36%	15	7	68.18%
30代	28	7	80.00%	20	15	57.14%
40代	3	2	60.00%	2	3	40.00%
50代	15	6	71.43%	8	13	38.10%
60代	21	4	84.00%	15	10	60.00%
70代	6	3	66.67%	5	4	55.56%
80代	2	0	100.00%	1	1	50.00%
計	1	0	100.00%	1	0	100.00%
	95	25	79.20%	67	53	55.80%

年齢層	⑤		
	選択肢 1	選択肢 2	好意的な回答の割合
10代			
20代	21	1	95.45%
30代	31	4	88.57%
40代	3	2	60.00%
50代	12	9	57.14%
60代	16	9	64.00%
70代	5	4	55.56%
80代	2	0	100.00%
計	1	0	100.00%
	91	29	75.80%

(7)アンケート自由回答結果 本文に反映し、省略

著者作成

〈参考文献一覧〉

大垣尚司、「金融ジェロントロジーと法」、『金融法務事情』、67巻1号、2019年、10-16頁

小関隆志、「日本の金融排除・金融包摂の動向」、『生活困窮と金融排除生活相談・貸付事業と家計改善の可能性』、明石書店、2020年、19-24頁

外務省、「第1回政府報告に関する障害者権利委員会の総括所見仮訳」、8頁、
外務省ホームページ、(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100448721.pdf>、
2023年9月28日閲覧)

角崎洋平、「フィナンシャル・ダイアリー調査報告」、『貧困研究』、22巻、2019
年、121頁

経済産業省 商務・サービスグループ キャッシュレス推進室、「消費者実態調査
の分析結果」、第5回 キャッシュレスの将来像に関する検討会資料5、経済産
業省、2023年、5頁、
(https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/cashless_future/pdf/005_05_00.pdf、2023年9月28日閲覧)

経済産業省、「2022年のキャッシュレス決済比率を算出しました」、経済産業省
ホームページ、経済産業省、2023年、
(<https://www.meti.go.jp/press/2023/04/20230406002/20230406002.html>、
2023年9月28日閲覧)

小早川周司、「世界のCBDCの潮流と最新動向(第4回)国家戦略に密接に関わる
中国デジタル人民元」、『金融財政事情』、72巻40号、2021年、52-53頁

地域福祉・ボランティア情報ネットワーク、「令和4年度 日常生活自立支援事
業「利用状況調査」結果」、2023年、(<https://www.zcwvc.net/wp/wp-content/uploads/2023/04/%E4%BB%A4%E5%92%8C%EF%BC%94%E5%B9%B4%E5%BA%A6-%E6%97%A5%E5%B8%B8%E7%94%9F%E6%B4%BB%E8%87%AA%E7%AB%8B%E6%94%AF%E6%8F%B4%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E3%80%8C%E5%88%A9%E7%94%A8%E7%8A%B6%E6%B3%81%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E3%80%8D%E7%B5%90%E6%9E%9C%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf>、2023年9月28日閲覧)

Job総研、「2022年 電子マネー実態調査」、JobQ town、Job総研、2022年、
(<https://job-q.me/articles/14152>、2023年9月28日閲覧)

内閣府政府広報室、「「情報通信機器の利活用に関する世論調査」の概要」、内閣
府、2021年、2頁(https://survey.gov-online.go.jp/hutai/r02/r02-it_kiki.pdf、2023年9月28日閲覧)

中野いずみ、「養護老人ホームにおける生活」、『貧困研究』、26 巻、明石書店、2021 年、39 頁

NIRA 総合研究開発、「キャッシュレス決済実態調査」、公益財団法人 NIRA 総合研究開発機構、2018 年、6 頁、(<https://nira.or.jp/paper/cashless.pdf>、2023 年 9 月 28 日閲覧)

三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング、「キャッシュレス決済の動向整理」、2022 年、24 頁、(https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/meeting_materials/assets/internet_committee_221021_02.pdf、2023 年 9 月 28 日閲覧)

Atlantic Council, “Central Bank Digital Currency Tracker”, 2023 (available at <https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/>, visited on 29th Sep 2023)

World Bank Group, “COVID-19 Boosted the Adoption of Digital Financial Services”, 2022 (available at <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/07/21/covid-19-boosted-the-adoption-of-digital-financial-services#:~:text=Globally%20some%201.4%20billion%20adults,go%20more%20is%20needed>, visited on 29th Sep 2023)