

「一生ものの口座」としての公金受取口座構想と CBDC への示唆

淵田 康之

Ⅰ 要 約 Ⅰ

1. 特別定額給付金の支給を巡る混乱を踏まえ、公金受取用の口座を国民が予め国に登録する、「公金受取口座」という制度の導入に向けた準備が進められている。高市前総務大臣は、同口座を、国民への様々な公的支払いの受け皿として活用できる、「一生ものの口座」としていく意欲を示した。
2. 現状、公金受取口座として、銀行口座を登録することが想定されている。しかし転居や転職などによる取引銀行の変更や、銀行の統合や支店の統廃合が生じる度に登録口座情報を変更しなければならないようでは、「一生ものの口座」とは言い難い。
3. 特定の銀行の口座を公金受取口座として登録することが、公正な競争やイノベーションの抑制につながる懸念もある。そこで特定の銀行口座に依存しない姿が望ましい。
4. 公的な支援の形態としては、ポイント付与も広く活用されている。この場合、銀行口座を利用する必要はない。マイナポイントや自治体ポイントの仕組みを参考に、全国民が「公的ポイント口座」を通じて、公的支援を享受する姿も考えられる。
5. 国民一人一人に、公金受取用の日銀口座を「一生ものの口座」として付与し、国民が同口座の資金を様々な銀行や決済系 FinTech を通じて利用できるようにすることも考えられる。いわば、公金受取限定 CBDC（中央銀行デジタル通貨、Central Bank Digital Currency）の導入である。社会的ニーズの高さを考えると、リテール CBDC の全面導入の前段階として、先行して実現を目指す意義があると思われる。

野村資本市場研究所 関連論文等

- ・ 淵田康之「米国の FedAccount 構想と CBDC を巡る動き」『野村資本市場クォーターリー』、2020 年夏号。
- ・ 淵田康之「CBDC への支持が高まる背景」『野村資本市場クォーターリー』、2020 年秋号。
- ・ 淵田康之「マイナポイントとデジタル・ガバメントの UX」『野村資本市場クォーターリー』、2021 年冬号（ウェブサイト版）。

I 公金受取口座について

1. 特別定額給付金の教訓

わが国では、新型コロナウイルス感染症（以下コロナ）による経済的影響への緊急経済対策（2020年4月20日、閣議決定）の一環として、2020年4月27日時点で住民基本台帳に記録されている者に対し、一人当たり現金10万円を給付する、特別定額給付金制度が導入された¹。

給付を受けるには世帯主が申請する必要があり、申請方法としては、感染拡大防止の観点から、自治体窓口における申請ではなく、郵送申請方式とオンライン申請方式が採用された。郵送申請方式の場合は、申請書に各世帯の給付対象者の住所や氏名が予め印字されていたが、オンライン申請方式の場合は、申請者が画面上の記入欄に自ら入力する必要があった。オンライン申請方式は、マイナンバーカードを利用する方式であるが、利用されたのはカードの電子証明書機能であり、マイナンバー情報ではない。マイナンバー情報は、税、社会保障、災害関連の法令で定められた目的に利用が限定されており、今回のような給付のためには利用できなかったため、住民票の情報を呼び出し、オンラインの申請画面に自動入力するといった仕組みを採用するわけにはいかなかったのである。

またやはり感染拡大防止の観点から、給付は原則として申請者の本人名義の銀行口座への振込みにより行うこととされたため、上記のいずれの申請方式においても、振込先口座の記入や振込先口座の確認書類の提出（オンラインの場合はアップロード）が要求された²。

この特別定額給付金の実施には、大きな混乱を伴った。申請書が郵送されるのを待たずに申請できるため早期の受領が可能という期待もあり、オンライン申請が注目されたが、マイナンバーカードの電子証明書の期限切れや暗証番号の失念のため、手続きが必要となった人が自治体の窓口に行列することになり、感染拡大防止の趣旨に反する状況が生じた。マイナンバーカードへの関心も高まったため、カードの申請や受領のために自治体窓口を訪れる人も急増した。

またいずれの申請方式においても、銀行口座情報の誤記載（誤入力）が発生した。オンライン申請方式では、名前や住所の誤入力、記載漏れ、資格のない家族の記入といった問題も発生した。オンライン申請で申請者が入力した名前や住所などの内容は、自治体の住民票データとの間で自動的に照合されるわけではないため、自治体によっては膨大な書類をプリントアウトし、人海戦術による照合作業に追われるケースも生じた。誤入力などが判明したケースでは、担当者が個別に問い合わせる必要も生じた。

以上のような教訓を踏まえ、2020年6月、自民・公明・維新の議員による共同提案により、「特別給付金等の迅速かつ確実な給付のための給付名簿等の作成等に関する法律案」

¹ https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/gyoumukanri_sonota/covid-19/kyufukin.html

² この他、郵送申請の場合は本人確認書類の写しも郵送する必要。オンライン申請の場合は、マイナンバーカードの署名用電子証明書機能を利用。

が、国会に提出された。

同法案は、政令で指定する「緊急時の給付金の事務」について、マイナンバーの利用を可能とするとともに、「個人の申出」に基づき、振込口座情報をマイナンバー付きで国に登録しておき、国は「緊急時の給付金の事務」を行う行政機関に対し、振込口座情報を提供できるとすることで、緊急時の給付金の迅速かつ確実な給付を実現しようとするものである。

同法案の提案内容は、デジタル・ガバメント閣僚会議の下で開催されている「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」など、行政サイドでも実現に向けた検討が進められた。

2. 公金受取口座

このうち、国に登録する振込口座については、「公金受取口座」という制度が導入される見込みである。こうした口座が必要とされる理由は、前記のように、行政機関側が国民の銀行口座情報を把握していないことが、円滑な給付を困難とした一つの大きな要因だったためである。

もちろん、児童手当を受け取る口座や税の還付金を受け取るための口座のように、支払を受ける側が自分の銀行口座番号の情報を、支払者である行政機関に予め登録している場合もある。こうしたケースでは、行政機関にとっての事務的負担は限定される。しかし今回の給付金のような、異なる目的の振込について、行政機関がたまたま事前に情報を把握している口座があるからといって、そこに勝手に振込むわけにはいかない。またそもそも児童手当や税の還付などを受けておらず、行政機関に銀行口座情報を登録していない人も多い。

そこで別途、給付金の振込先を事前に登録してもらおうというのである。この場合、マイナンバーと紐づけて登録し、また給付金目的でマイナンバー情報を利用できるのであれば、オンライン申請の際に、正確な銀行口座情報が自動的に入力されるなど、申請者にとっても行政機関側にとっても便利になる。

「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」では、公金受取口座を、上記の議員立法で想定された姿よりも、多くの口座が登録され、またより広範に利用される口座とする方向で、議論が進んだ。

すなわち上記の議員立法では、振込口座情報の登録は、「個人の申出」に基づくこととなっているため、振込口座の登録が一部の人にとどまる可能性がある。その場合、登録しない人には、別途、口座情報を申告してもらう必要があり、結局、緊急時の給付金事務の簡素化が限定的となる。また、振込口座情報を提供する給付金は、「緊急時又はそれに類する給付金」に限定されており、柔軟性に欠ける。

そこで口座の利用先として、緊急時の給付金だけでなく、児童手当や生活保護など、広く公金・還付金を追加すること、そして希望者のマイナポータルからの登録のみならず、

登録方法を抜本的に拡大することが提案されている。後者については、具体的には、金融機関の窓口やオンラインで口座登録を行うことができるようにすること、また、年金の裁定申請や確定申告時に、この登録を同時に行えるようにする案が提示されている³。

この公金受取口座の導入を含む法案は、2021 年の通常国会で審議され、成立すれば政省令やシステム対応を経て、早ければ 2022 年度中に公金受取口座の運用が開始される見込みである。

3. 「一生ものの口座」のあり方

2020 年 6 月 9 日の閣議後の記者会見で、高市総務大臣（当時）は、公金受取口座に関し、次のように発言している⁴。

「私は、世帯単位ではなく、個人単位でも、景気対策や福祉目的など多様な給付を行うため、全ての国民の皆様へ、『行政からの様々な給付を受けるために利用する一生ものの口座情報』を、1 口座のみ、マイナンバーを付番して登録していただくための制度に発展することができれば、『プッシュ型の迅速な給付』や『行政コストの削減』に資すると考えており、政府提出法案としての準備を進めたいと存じます。」

現在、議論されている公金受取口座の構想が、議員立法で提案されている姿よりも進化したものとなっているのも、こうした発言が背景にあると考えられる。

ただし公金受取口座が、文字通り「一生ものの口座」となるためには、それが銀行口座であって良いのか、また国民からの申請を原則とするので良いのか、という問題があろう。

というのも、引っ越しや転職などに伴い、取引銀行を変更するニーズは、日常的に生じるからである。また今後わが国では、銀行の統合や支店の統廃合が一段と進展することも予想され、それに応じて、個々人の銀行口座情報は一度ならず変更を余儀なくされる事態が増えることが考えられる。そうした時に、個々人が毎回、行政に「公金受取口座」の変更手続きを行い、行政側も情報アップデート対応にその都度リソースを割く必要があるようであれば、「一生ものの口座」とは言い難い。

むしろ個人からの申請を待つまでもなく、行政側の方からマイナンバーで特定された個人ごとに、振込金額やその残高を記録できる何らかの口座を割り当て、これを管理する方が「プッシュ型の迅速な給付」の受け皿としても望ましいと考えられる。マイナンバーは、申請によって付されるのではなく、法律で義務付けられている出生届を提出し住民票登録がされることで、原則として生涯不変の番号が付与される。公金受取口座も、これに伴い生涯不変の口座が設定される扱いとすることが考えられる。

例えば、国民一人一人の公金受取を管理するための、生涯不変の ID を国が国民に付与する形が考えられる。この ID を口座番号として、日銀が口座を管理することが考えられ

³ マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ、「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて（案）」、2020 年 12 月 11 日参照。

⁴ 2020 年 6 月 9 日における、閣議後の記者会見概要より。

るが、この点の議論は、後述する。

個人は、この ID に対して、自分がその時々で使いたい銀行口座情報などを紐づけることにより、マイナンバーカードや当該銀行のキャッシュカードで ATM から現金を引出したり、当該銀行口座からの引落しで各種の支払いができたりすることが考えられる。

また銀行口座ではなく、コード決済や電子マネーなど、各種のキャッシュレス決済サービスとの紐づけも考えられる。銀行口座との紐づけに限定すれば、銀行口座を保有している人しか利用できないが、交通系電子マネーなどであれば、子供の保有も多いため、文字通り「一生ものの口座」にふさわしい位置づけが可能となる。

資金移動業者の送金サービスと紐づけることも考えられる。一定の条件を満たす資金移動業者のサービスは、給与の支払いにも利用可能とする方向で検討が進むなど、資金移動業者の役割も拡大しつつあるからである⁵。異なる資金移動業者間でも、公金受取口座間のやり取りであれば送金を可能とする仕組みを導入することも考えられる。

銀行預金口座を一口座のみ公金受取口座として登録するアプローチは、競争促進、イノベーション促進という観点からも問題がある。決済系 FinTech、すなわち非銀行系のキャッシュレス決済事業者や電子マネー、あるいは資金移動業者は、現状でも銀行口座へのアクセスを開始する上で、銀行よりまとまった額の手数料を課され、その後も決済件数や金額に応じ、銀行や銀行インフラに対して各種の手数料を支払う必要がある⁶。公金受取口座の開設先として登録された銀行は、優越的な地位をより強固なものとする。

銀行間の競争促進という観点からも、問題である。一度、ある銀行に公金受取口座を開設すると、例えばよりサービスの優れた新興銀行が登場しても、人々はあえて手間をかけて公金受取口座を新興銀行の口座に変更しようとはしない傾向があるからである。英国の場合、人々が利用する銀行をなかなか変更したがない結果、銀行間の競争が活発化しない点を問題視し、決済口座を簡単に移管できるインフラをわざわざ構築しているが⁷、わが国で現在検討されている公金受取口座の制度は、こうした発想とは真逆の効果を持つ恐れがある。

従って公金受取用の口座ないし ID が、国の機関において管理され、人々はその時々で、自分が最適と考える民間事業者の決済サービスを柔軟に選択し、当該業者の口座の ID を公金受取用口座の ID に紐づけることにより、各種の給付金を利用できる姿が望ましい。

もちろん以上のような姿を実現する上では、様々な検討が必要であり、まずは銀行口座を想定した議論が先行するのは当然かもしれない。ただし、公金の受け皿イコール銀行口座、という固定観念に捕らわれず、制度の段階的進化を当初より展望すべきと考えられる。

⁵ 2019 年 12 月 18 日の国家戦略特区諮問会議において、2020 年度内の「デジタルマネーによる給与支払い」の実現が「重点的に進めるべき事項」とされ、厚生労働省において労働基準法の省令改正に向けた準備が進められている。

⁶ 経済産業省「キャッシュレス決済の中小店舗への更なる普及促進に向けた環境整備検討会」第 4 回（2020 年 11 月 17 日）、事務局説明資料。

⁷ current account switch と呼ばれる。淵田康之『キャッシュフリー経済』日本経済新聞出版社、2017 年参照。

Ⅱ 公的な支援の受け皿について

1. GoTo キャンペーンやマイナポイント

現状においても、国が国民の銀行口座へ給付金を振込む以外の形で、間接的、あるいは実質的に国民に公的な給付を行う仕組みは、公共政策において活発に採用されている。こうした、マネー、すなわち現金や銀行預金の形態による直接給付以外の公的給付政策であれば、既存の仕組みを応用することで、大きな制度変更を伴わずとも、より効率的に実施できる可能性がある。

例えば、2020 年夏にスタートした GoTo トラベルは、国の歳出を背景に、個人が旅行代金の割引と地域共通クーポンの付与を受けられるという仕組みであり、銀行口座は不要である⁸。旅行サイトを通じた予約を行い、決済の際に割引された料金を支払えばよいからである。また予約情報に基づき、紙ないし電子クーポンが発行される。

ただし現状の GoTo トラベルの場合、旅行予約サイトの運営事業者の手数料、及びクーポンの印刷や配布（電子クーポンの場合はその仕組みの設計・運営）のコストなどが発生してしまう。

そこで利用者にそれぞれ固有の ID を付与し、利用者が制度の対象となる支出を行った場合、当該利用者の ID に対してポイントを付与するといった仕組みを採用すれば、これらのコストが不要となる。ポイントは、制度の対象となる支出を行う際に、1 ポイント 1 円で利用できるものとする。

この点で一つの参考になるのは、2020 年 9 月から 2021 年 3 月まで実施されているマイナポイント事業である⁹。マイナポイントの場合、利用者はまずマイナンバーカードを用いてマイキープラットフォームでマイキーID を取得する。そしてこのマイキーID と自分が利用するキャッシュレス決済事業者の利用者 ID を紐づけることで、当該キャッシュレス決済サービスを利用すると、国の歳出を背景にポイントを受領できるという仕組みである（図表 1）¹⁰。

付与されるポイントは、各決済事業者のポイントであるが、1 ポイント 1 円で利用できる。決済サービス事業者はこのポイント付与に要した費用を国に請求する。

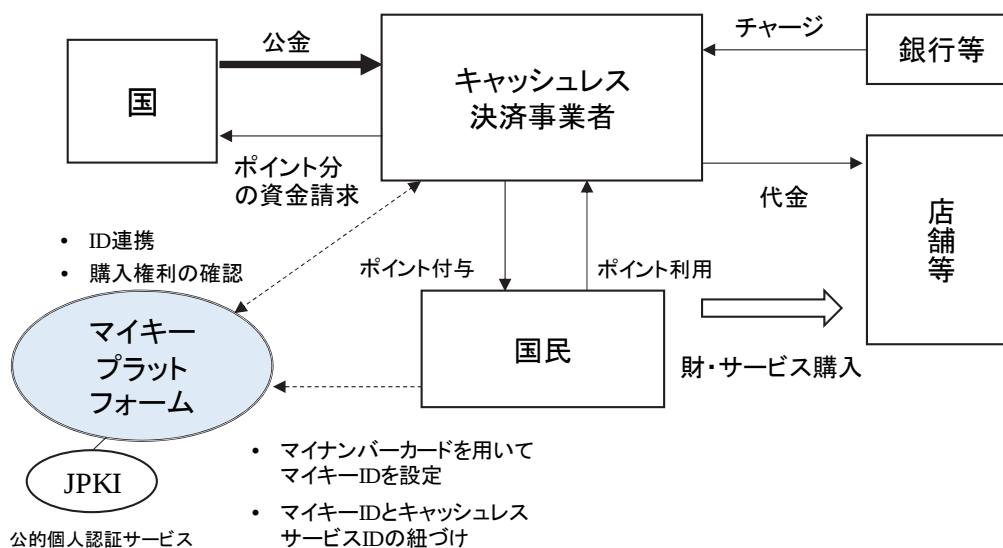
マイナンバーは限定された目的以外では利用できないが、マイキーID はそうした制約を受けず、個々人が保有するマイナンバーカードに紐づいた固有の ID として利用できる。マイナポイントは、事実上、マイキーID に対して国の歳出を背景としたポイントを付与

⁸ 2020 年 7 月 22 日から 8 月 31 日までの利用に関しては、宿泊料金の事後還付も実施され、この場合は銀行口座への振込みを選択できた。

⁹ 2020 年 12 月 4 日、菅総理大臣は、マイナンバーカードを年度末までに申請した人を対象に「マイナポイント」の期限を半年間延長することを表明した。

¹⁰ マイナポイント、マイキープラットフォーム、マイキーID などについては、淵田康之「マイナポイントとデジタル・ガバメントの UX」『野村資本市場クォーターリー』、2021 年冬号（ウェブサイト版）参照。

図表1 マイナポイントの概要



（出所）一般社団法人環境共創イニシアチブ「マイナポイント事業キャッシュレス決済事業者登録要領」を参考に野村資本市場研究所作成

する仕組みである。銀行口座を用いず、個々人の支出の一部に公金を充てる仕組みが既に導入されているわけである。

このようなキャッシュレス決済基盤を構築することは、マイナポイントの当初からの目的の一つであった。今後とも、官が国民に対して、何らかの分野への支出を支援したい場合には、今回のマイナポイント事業により構築されたこのインフラを活用すれば、決済の際に国民が当該キャッシュレス決済サービスを利用するだけで、公費を背景にポイントを供与するという事業を柔軟に展開できることになる。

ただしマイナポイント事業の場合は、自分のマイキーIDと紐づけられるキャッシュレス決済サービスは一事業者に限定されていた。仮に利用者が、複数のキャッシュレス決済サービスでポイントを利用可能な仕組みにしようとする、どのキャッシュレス・サービスに何ポイント付与され、付与合計額が参加者一人に対するポイント付与上限を超えていないかなどを管理する仕組みが必要となる。

個々人の公的ポイント残高を管理する「公的ポイント口座」のような仕組みがあればこれが可能となるが、マイナポイント事業で構築されたキャッシュレス決済基盤は、その機能を欠いている。

2. 自治体ポイント口座

実は、「公的ポイント口座」とも言える仕組みとして、自治体ポイントを管理するために構築されたシステムがある。

一般的な自治体ポイントは、地域のボランティアや健康増進プログラムなどへの参加に

対して、住民にポイントを付与し、住民はこのポイントを用いることで何らかのメリットを享受できるというものであるが、ここで自治体ポイントと呼ぶのは、総務省が 2017 年 9 月に稼働を開始した「マイキープラットフォーム」と「自治体ポイント管理クラウド」を通じて管理されるものを指す（図表 2）。

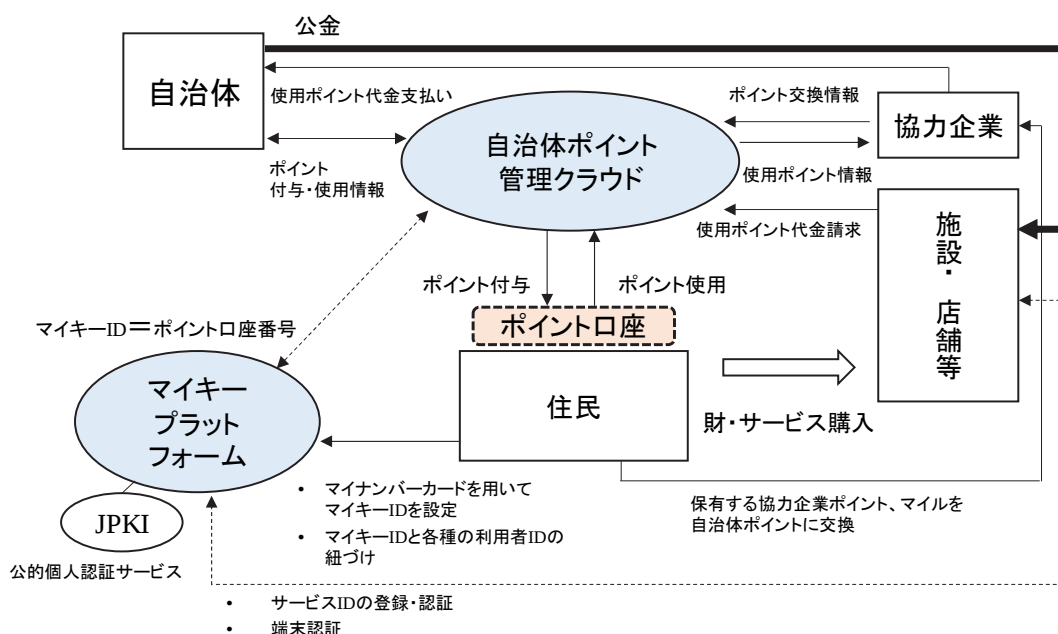
この仕組みが導入されたのは、それぞれの自治体が、ポイント制度のためにばらばらの仕組みを構築するよりも、クラウドを活用した共通基盤を構築する方が効率的と考えられたためである。また住民であることの確認や、ポイント管理のために、マイナンバーカードを活用した仕組みとすることで利便性が増すとともに、マイナンバーカードの普及とマイキー機能の利用促進にもつながることが期待されたことも背景にある。

一般的な自治体ポイントでは、ポイントがなかなか貯まらない場合も多いため、各自治体が自らの予算で住民にポイント（行政ポイント）を付与するだけでなく、住民が保有する民間企業のポイントを、自治体ポイント（地域経済応援ポイント）に転換することも可能としている。例えばクレジットカード会社や航空会社などが、「地域経済応援ポイント協力企業」となっており、これらの企業のポイントやマイルを保有している住民が、各社のポイントサービスやマイレッジサービスの ID と、自分のマイキーID を対応させることで、自分のポイントやマイルを自治体ポイントに交換できるのである。自治体ポイントは 1 ポイント 1 円で、地元の店舗や施設の商品購入やサービス利用に充てることができる。

自治体は自治体ポイント管理クラウドにおいて、利用者のマイキーID を口座番号として、利用者へのポイント付与、使用、残高確認等の事務を管理している。

ポイント利用先の店舗などは、店頭の端末で利用者のマイナンバーカードを読み取る、

図表 2 自治体ポイントの概要



（出所）<https://www.point-navi.soumu.go.jp/point-navi/summary/mykey> を参考に野村資本市場研究所作成

あるいはマイキーID を紐づけた既存の電子マネーなどによる決済を受け付ける。店舗側は、予めその ID 及び決済端末を、マイキープラットフォームに登録する。カード利用の情報は、端末を通じてマイキープラットフォームに伝えられ、店舗ごとのポイント使用情報が集計される。

一方、利用者側は、まずマイナンバーカードを用いてマイキーID を取得し、自治体ポイントに申し込む。自分のポイント口座情報、すなわち保有している自治体ポイントの残高や利用状況は、「自治体ポイントナビ」にアクセスすることで確認できる。カード会社のポイントサービスや、航空会社のマイレージクラブのサイトにアクセスし、自分のポイントやマイルを自治体ポイントに移行・合算する手続きも、このサイト経由で行うことができる¹¹。

ただ現状、自治体ポイントを導入している自治体は限られている。利用者側においては、もともとマイナンバーカードを保有するインセンティブが高くないことに加え、使える先が限定的なポイントのために、マイキーID を取得したり、民間ポイントから転換したりといった手間をかけようとはなかなかしない。

自治体や店舗側においては、それなりの負担も生じる。すなわち自治体は、マイキープラットフォーム運用協議会¹²に参加し、利用システムを整備し、ポイントを利用できる店舗や施設を開拓する必要がある。一方、店舗や施設側は、端末とカードリーダーを用意し、ソフトをインストール、ID やパスワードを登録する必要がある。自治体と店舗や施設の間では、ポイント清算の事務も発生する。

従来、自治体ポイントの利用先としては、(株)トラストバンクが運営し、参加自治体が地元の物産などを販売する「めいぶつチョイス」という電子商取引サイトもあった。自治体ポイントの利用先が同サイトのみ、という自治体も少なくなかったが、同サイトは、2020 年 11 月に閉鎖された。

一方、三重県の津市の場合、自治体ポイントを交通系 IC カードで利用できる仕組みを導入している。同市では、三重交通グループの路線バスの乗車などに利用できる交通系 IC カード「エミカ」が普及しているが、同市は、高齢者外出支援事業として、市内の高齢者向けにオリジナル IC カード「シルバーエミカ」を導入し、ここに 2,000 ポイント(2,000 円分)をチャージ(付与)して無償供与している。

市の窓口でマイナンバーカードを持参し、端末でマイキーID の設定を行うと、職員がマイキーID と IC カードの ID の紐づけを行い、自治体ポイントがチャージされたシルバーエミカを交付する。二年目以降は前年に利用したポイント分がチャージされる(2,000 ポイントが上限)。シルバーエミカは、通常のエミカと同様、自分で追加の金額をチャージして繰り返し利用可能である。コミュニティバスには、カードを提示すれば無料で乗車できる。

津市は、マイキープラットフォームと自治体ポイント管理クラウド導入された 2017 年

¹¹ 以上、総務省地域力創造グループ地域情報政策室「自治体ポイントの活用可能性と運用上の課題に関する検討会(中間報告)」2018 年 9 月参照。

¹² マイキープラットフォーム及び自治体ポイント管理クラウドの運用ルールに関する調整や、地域経済応援ポイントの移行など事業運用に必要な対外的な調整などを担う組織。

に、早速この事業を開始している。2,000 円分というまとまったポイントを付与していること、また交通系 IC カードという利用頻度の高い決済サービスを活用していることから、2019 年 10 月時点で 1 万件近い発行実績がある。同事業は、「マイナンバーカードの普及・利活用に係る積極的取組事例集」においても紹介されているが¹³、今のところ、他の自治体において同様な試みはみられない。

またこの仕組みは、マイキープラットフォームや自治体ポイント管理クラウドを利用しているとはいえ、マイナポイントと同様、一つの決済サービスに公的ポイントを直接付与する姿とほとんど変わらない。利用者が自分のポイント口座を参照しながら、様々な決済ツールを用い、様々な場でポイントを利用できるという、自治体ポイント制度の潜在的な機能が十分発揮されているとは言い難い。

実はマイナポイント事業は、当初、自治体ポイントに国のポイントを上乗せする仕組みとして構想された経緯がある。しかし、自治体ポイントを前提とすると、以上のように、現状では導入している自治体は限定され、また利用できる店舗や決済サービスは、限定的なものになってしまう。

そこでマイナポイントは国主導の事業であるため、必ずしも自治体ポイントへの上乗せに拘らない仕組みに転換したものと思われる。すなわち、多くの国民が既に日常的に利用している主要なキャッシュレス決済サービスの事業者を参画させることが目指され、これらの事業者のサービスと利用者のマイキーID を結ぶ、新たなキャッシュレス決済基盤が構築されたわけである。

そして当初の構想とは逆になるが、マイナポイントの参加者に対して、自治体の裁量で自治体ポイントを上乗せすることが可能とされた。結果としてマイナポイントを契機にマイナンバーカードを保有し、マイキーID を設定する人も増加していることから、今後、自治体ポイントへの関心も高まっていく可能性がある。

3. 公的ポイントと決済事業者

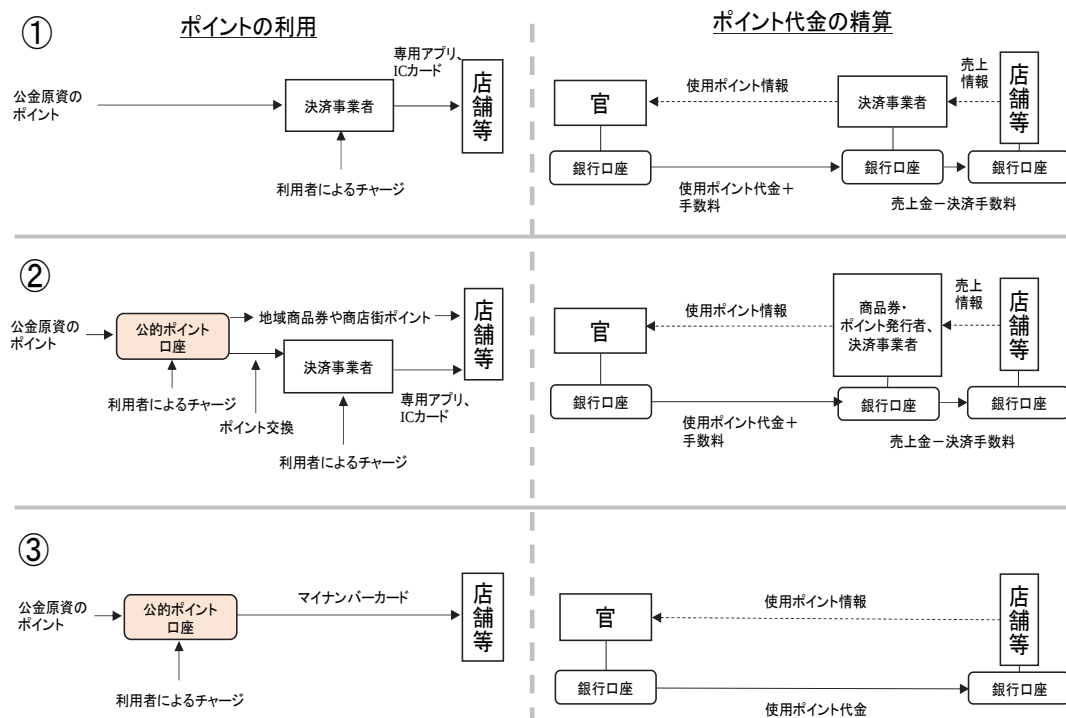
マイナポイントや自治体ポイントの仕組みは、国レベルのポイントを含む各種の公的ポイント、すなわち公金を原資としたポイントの管理システムを構想する上で参考になるかもしれない。

そこで公的ポイントを利用者が利用する仕組みと、ポイント相当の公金をポイント利用先の店舗や事業者が受領する仕組みについて、マイナポイントや自治体ポイントを例としてももう少し詳しく見てみよう。

図表 3 の①は、決済事業者が公的ポイントの管理主体となる仕組みである。①の左は、ポイント利用の仕組みであるが、決済事業者は公金を背景に利用者にポイントを付与し、利用者はこのポイントを決済事業者のアプリや IC カードを使って店舗等での財・サービ

¹³ 総務省行政評価局「マイナンバーカードの普及・利活用に係る積極的取組事例集」、2019 年 11 月 22 日。

図表3 公的ポイントと決済事業者



（出所）野村資本市場研究所作成

スを購入できる。ポイントだけでは支払額が不足する場合は、利用者は決済サービスにチャージした金額を合わせて使う。

一方、決済事業者は、①の右に示すように、自社の決済サービスを使った店舗での売上金のうち、公的ポイント使用分を官に請求する。これに基づき、官の銀行口座から決済事業者の銀行口座、店舗の銀行口座へと公金が入金される。なお官から決済事業者に対し、公金ポイント事業協力に対する手数料支払いも必要となる場合もある。また店舗の売上の一部が、決済事業者に対する決済手数料として控除されることも考えられる。

マイナポイントは、①の仕組みに分類される。マイナポイントの場合、主要な電子マネーやコード決済サービスが決済事業者として参加し、利用者が既に日常的に使っている事業者を公的ポイント管理先として選択することができる。ただし利用者が選択できるのは1社に限定されている。

いわゆるデジタル地域通貨の仕組みも①に分類できる。デジタル地域通貨は、地域主導で導入された決済サービスで、利用可能先を地域の店舗などに限定する一方、利用者にポイントなどのメリットを提供することにより、地域経済の活性化を図る仕組みである¹⁴。この場合、デジタル地域通貨の発行主体となる地域の商店街組合や地域金融機関が、①の決済事業者に位置付けられる。

デジタル地域通貨は、従来、紙で発行されていた地域商品券の電子版と言うこともでき、

¹⁴ 「デジタル地域通貨広がる 商品券代替、域外から資金」日本経済新聞、2020年11月29日参照。

地元の店舗でスマホを使ったコード決済が行える。スマホ決済の仕組みは、FinTech 業者が提供する場合が多い。世田谷区が 2021 年に発行を予定する「せたがや Pay」の場合、区がチャージ金額の 30%相当のポイントを付与するという。

なお岐阜県高山市の「さるぼぼコイン」など、一部の地域デジタル通貨はマイナポイント事業における決済事業者ともなっている。

自治体ポイントは、図表 3 の②と③の形態となる。①の場合は、利用者は選択した決済事業者一社に公的ポイントの管理を委ねるが、②の場合は公的ポイント口座があるため、図に示す通り、各種の決済事業者、あるいはポイントによる地域商品券や商店街ポイントの購入など、複数の決済サービスを通じたポイント利用が可能となる。地域デジタル通貨も良いが、利用者としては、複数の決済サービスを使い分けることができる方が便利であろう。

津市の自治体ポイントの事例は、交通系電子マネーであるシルバーエミカの発行主体が、図表 3 の②の決済事業者に相当する。ただし先述の通り、他の決済サービスと組み合わせた利用はされていないため、事実上、①の形態に近い。

自治体ポイントにおいては、③におけるようにマイナンバーカードを利用したポイント使用も可能である。店舗等の端末を、マイナンバーカードの読取りに対応したものとし、またマイキープラットフォームにおける端末認証を受ければ良い。

③の形態のメリットは、民間の決済サービスにおけるイシューイング（利用者向け）サービス、及びアクワイアリング（店舗等向け）サービスに相当する部分を官が担うため、営利目的の決済サービスよりも低コストの運営が可能となることである。

例えばクレジットカード発行者は、カード加入者の獲得に相当のコストを費やしているが、マイナンバーカードを決済カードとして利用するならば、追加コストは発生しない。アクワイアリングのためのポイント管理や端末認証なども、マイキープラットフォームや自治体ポイント管理クラウドのような官が構築した公共インフラを活用することで、コストを低減できる。結果として、店舗等が負担する決済手数料をゼロないし極めて低廉なものとすることも可能となろう。

このため③の形態では、民間の仲介業者や IT 業者への手数料支払いを大きく削減でき、公金を政策目的達成のためにフルに活用できるメリットがある。一方、現状では、大手カードブランドにおけるように、膨大な決済を迅速に処理することを想定したシステム設計はされていないと考えられる。また、業務の一定部分を民間にアウトソースしたり、民間事業者のサービスも関与させたりした方が、コスト削減や使い勝手の向上に寄与する可能性もある。

4. 公的ポイント口座と公金受取口座

以上のような仕組み、特に図表 3 の②や③のような仕組みを活用することにより、各種の支援事業を、従来以上に柔軟かつ機動的に、また効率的に実施できる可能性がある。

マイナンバー情報を利用できる事業であれば、世帯情報や所得情報にアクセスすることで、児童がいる世帯や一定所得以下の世帯のみに給付を実施するといった仕組みも可能となろう。

GoTo キャンペーンによる補助金やマイナポイントなど従来型のポイント付与の仕組みも、自治体ポイントと同様、公的ポイント口座へ付与される形とし、ポイント種別ごとの残高やその付与や利用の状況といった「口座情報」を、利用者が公的なサイト、例えばマイナポータル、ないしそれにリンクした民間のアプリなどで管理できるようにすることが考えられる。

現状、GoTo キャンペーンなど、各種の支援事業は、参加者の利用が進み、予算上限に達すると終了することから、いわば早い者勝ちの仕組みとなっている。これに対して、公的ポイント口座を導入すれば、対象者全員の口座宛てに平等にポイントを付与することも可能となる。前記のように、マイナンバー情報を活用できれば、所得制限なども導入しやすい。

ポイントはマネーではないため、現金として引き出すことはできないが、キャッシュレス決済サービスが利用できる先であれば、現金と同様に支払に充てることができる。GoTo キャンペーンにおけるように、旅行や食事など、資金使途が限定されている支援事業の場合も、キャッシュレス決済サービスのシステム上で、決済可能な利用先や購入可能品目を限定するといった対応が可能と考えられる。

企業の福利厚生におけるカフェテリア・プランのように、政策支援対象となるサービス・メニューを提示し、付与されたポイントの範囲で、利用者が自分のニーズを踏まえ、自由に支出先を選択できるような仕組みも導入しうる。

10 万円が銀行口座に振り込まれた特別定額給付金の場合は、このような支出先の政策的コントロールは不可能である。また、消費ではなく貯蓄に回る部分も少なくないという批判も常に生じる。しかしポイントの付与であれば、これを費消しなければ便益を享受できないため、政策効果が確実に発揮されるというメリットがある¹⁵。ポイントに有効期限を設定することで、確実に活用されるよう促すこともできる。

自治体ポイントの場合、自治体の予算で付与できる金額には限度がある。このため、住民がクレジットカード等で自治体ポイントを追加購入できるようにしようという構想もある¹⁶。住民が自らのマネーで自治体ポイントを購入する場合は、この自治体ポイントは、自治体が発行する前払式支払手段となるが、国や自治体が発行する前払式支払手段は、資金決済法の適用は受けないため、供託金などを積む必要は生じない。

国からのポイントなども管理できる公的ポイント口座制度においても、利用者のマネーによる追加ポイントの購入の仕組みを導入することが考えられる（図表 3 の②、③はこれが導入された姿を表示している）。公的予算によるポイント給付の機会が限定的であり、

¹⁵ このような支出先を特定した公的給付は、バウチャー制度と呼ばれることもある。この種の支援については、支援が無くとも購入するはずだったような財やサービスの場合は、節約できたお金が結局、貯蓄に回るだけという批判も可能である。しかしポイントが付与されなければ、購入されない可能性の高い財やサービスに、消費者を誘導するには有効であろう。

¹⁶ 注 11 の文献参照。

またその金額がわずかであれば、制度への関心が薄れ、利用の仕方も忘れられてしまう可能性がある。追加ポイントの購入を可能とすることは、より日常生活に根差したサービスとする上で意義がある。

2020 年 12 月に公表された「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」の報告書では、「マイナポイント事業終了後も、その基盤を有効活用し、各地方公共団体が多様なポイント給付事業を行うことができる基盤を構築するため、関係省で連携」していくとされている。以上で議論したように、国によるポイント給付も視野に入れた新たなインフラが整備されていくことを期待したい。

5. 国民証券口座？

2020 年 3 月、コロナ禍に対して、国民に現金や飲食店の割引券などを配布する案が浮上した際、京都大学大学院の川北特任教授は、そうした対策もさることながら、一石二鳥、三鳥の効果がある対策として、日銀が保有する ETF（上場投資信託）を政府が買い取り、それを国民に配布するというアイデアを提示した¹⁷。「日本銀行の負担が軽くなる。国民も喜ぶ。何よりも、株式を手にすることで、株式とは何か、いわゆる金融リテラシーが実践的に身につく」というわけである。

この提案は、同教授のブログ上の「ジョーク集」に含まれていたものであるが、日本経済新聞紙上で、梶原コメンテーターがコラムで引用した他、一部の識者の間でも支持する声がある¹⁸。

同案の当否は別として、公的な支援の受け皿として、全国民に「一生ものの口座」の保有を促すのであれば、そうした口座をマネーやポイントの管理に限定して考える必要は無いかもしれない。例えば、短期的な消費喚起というよりも、将来に向けた国民の不安感の低減のために公的支援が必要と判断される際には、すぐに消費に利用されるマネーやポイントではなく、継続的に利子や配当を生み、また将来的に換金しうる証券形態の方が適していると考えられる。

またわが国の場合、証券会社に口座を開設するという最初のステップが、「貯蓄から投資へ」、「貯蓄から資産形成へ」という長年の課題を実現させる上での、大きなペインポイントとなっているとすれば、全国民に証券口座を付与し、シードマネーとしての証券を付与した上で、将来、同口座で保有する証券の売却を考える場合は、証券会社を通じる必要があるといった仕組みにすることも有効かもしれない¹⁹。

米国においては、議会が景気後退時に備え、予め GDP の一定比率のゼロクーポン債

¹⁷ <http://www.hidetaka-kawakita.com/blog/2020/03/post-3516.html>,
<http://www.hidetaka-kawakita.com/blog/2020/06/post-3585.html>

¹⁸ 梶原誠「「貯蓄から投資」最後の挑戦 コロナ不況克服のカギ」日本経済新聞、2020 年 5 月 19 日、高田創「国民皆株主でコロナショックの経済対策を」『月刊資本市場』、資本市場研究会、2020 年 9 月号、櫛田誠希「日本銀行保有 ETF の行方は」『証券アナリストジャーナル』2020 年 11 月号参照。

¹⁹ 同様な議論として、竹端 克利「ベーシック・アカウント構想（BA 構想）～一人一口座で証券保有の日常化を～」『金融 IT フォーカス特別号』野村総合研究所、2020 年 10 月がある。

（リセプション・インシュアランス・ボンド、以下 RIBs）の発行を決定し、財務省が国民のデジタル口座に付与する政策の提案がある²⁰。実際に景気後退が発生した際に、FRB（米連邦準備制度理事会）がこれを買取り、デジタルカレンシーを国民の口座に振込むというものである。

この場合、全体の財政支出規模の上限は、議会によって決定される一方、RIBs をいつどの程度買取るかの意思決定はFOMC（米連邦公開市場委員会）に委ねられるという点で、財政と金融の分離を維持することが工夫されている。

また平時の時点でRIBsを発行し、リセプションの予兆が客観的な指標²¹で確認された時点でFRBによる買取りが可能としておくことで、リセプションに陥ってしまってから議論がスタートする結果、景気対策の発動が遅れるといった事態も避けられる。公的給付の事務プロセスの迅速化・効率化だけではなく、公的給付に関する意思決定の迅速化も実現するわけである。

RIBs が十分発行され、いざという時にこれをFRBが買取りってくれるという点についての国民の信頼があれば、ネガティブなショックが発生した際の景気の落ち込みを小さくする効果が期待できるという。

公的な支援の受け皿として利用されているわけではないが、国が運営する証券口座の実例としては、米国のトレジャリーダイレクトがある。これは、個人の他、企業や財団などが米国財務省に口座を開設することで、証券会社を介さず、ネットを通じて、直接、米国財務省から財務省証券を購入できる仕組みである。手数料等は不要である。毎月の給与の一部や税の還付金を、同口座を通じた財務省証券の購入に充てることもできる。同口座で保有する証券の償還金を、再投資に充てることもできる。口座で保有する証券を売却する場合は、証券会社を通じる必要がある。

Ⅲ 公金受取口座としての CBDC

1. 全国民の「一生ものの口座」の管理を誰に委ねるか

前章で、全国民が一生利用できる公的ポイント口座を導入すれば、これを様々な公的支援の受け皿として利用できるとした。また、既存の自治体ポイント口座やマイナポイントの仕組みが、こうした口座を導入する上で参考になるとした。

わが国では、リテール業界を中心にポイントが広く普及しており、国民もその利用に相当程度、習熟している。また利用先や利用期限を特定できるなど、政策ツールとしても、マネーとは異なるメリットがある。

²⁰ Julia Coronado and Simon Potter, “Reviving the potency of monetary policy with recession insurance bonds”, *Policy Brief*, 20-5, Peterson Institute for International Economics, April 2020

²¹ 例えば、金利がゼロ金利となり、Sahm のルールが満たされること。Sahm のルールとは、当月を含む過去3ヶ月平均の失業率（月次、季節調整値）が13ヶ月前～前月までの最低値を0.5%ポイント上回ると、リセプションが始まるという米国の経験則である。<https://fred.stlouisfed.org/series/SAHMRREALTIME> 参照。

一方、マネーがポイントに勝る点があることは、言うまでもない。ポイントはあくまで特典として付与されるものであり、例えば給料の支払いに用いることはできないし、強制通用力もない。緊急時に国民が直面しうる多様な資金ニーズに対応するには、ポイントの付与では不十分であり、特別定額給付金のような、マネーによる支援の方が望ましいことは言うまでもない。

そこで、やはりマネーの振込先となりうる「一生ものの口座」が必要となる。前記のように、この口座は行政側の方からマイナンバーで特定された個人ごとに、振込金額やその残高を記録できる何らかの口座を割り当てることとし、銀行ではなく行政側がこれを管理することが望ましいと考えられる。

行政側としては、同口座に振り込めば、給付完了という扱いとできる。これに対して、国民が登録した銀行の口座とすると、銀行の統合や支店の統廃合、あるいは個人側の都合で利用されなくなっているなど、口座情報が最新のものとなっていないケースが多数発生し、その対応に追われる可能性がある。銀行口座では、決済サービスを巡る競争やイノベーションを阻害するといった問題もある点は、前記の通りである。

では、同口座は具体的にどこで管理されるべきなのだろうか。自治体ポイント口座が自治体ポイント管理クラウドで管理されているように、総務省が管理することも考えられる。そもそも同省は、「一生ものの口座」の発案者でもある。システム的には、マネーもポイントも、どちらも残高管理や、口座残高と各種決済サービスとの紐づけの仕組みが必要となるという点では、大きな違いはないはずであり、自治体ポイントやマイナポイントの仕組みを活用できる部分もあると考えられる。

しかしポイントではなく、マネーである以上、銀行などの窓口や ATM での現金引き出し、及び送金が可能となることが望ましい。このためには、銀行のインフラとも接続することが望ましいと考えられる。

この点を踏まえると、既に銀行との決済ネットワークを有する日銀を、公金受取口座の管理者とすることが考えられる。日銀は、政府の銀行という位置づけもあり、政府の当座預金口座も開設されている。そこで政府が国民向けの給付を行う場合、国民のマイナンバーに紐づけられた ID ごとに給付額のデータを管理するよう、日銀に依頼するのである。

この国民一人一人の ID を通じて、日銀が管理する公金受取データは、文字通り「一生ものの口座」として機能することになる。自治体ポイントにおけるように、「口座」といっても、国民が同 ID に紐づけられた民間決済サービスを通じて使った金額の集計データをもとに、日銀の政府預金口座から、各銀行の日銀当座預金口座への口座振替が行われるという業務フローも考えられる。

しかし政府や銀行の日銀当座預金と同様、全国民の公金受取口座が日銀に開設されていれば、まずこのそれぞれの口座に公金を振込み、国民がその残高をアプリなどで確認しながら、送金や決済に利用することを可能とすれば、使い勝手も効率性も向上する。

このように日銀が、国が全国民に付与する「一生ものの口座」を、自らの負債として管理することを法制度上可能とすれば、この負債は CBDC の一形態に他ならない²²。

2. 公金受取限定 CBDC の意義

CBDC については、個人や企業も利用可能なリテール CBDC（一般利用型 CBDC、general purpose CBDC、ユニバーサル CBDC などとも呼ばれる）を導入すると、銀行預金からの資金シフトにつながる可能性があるなど、副作用も指摘されるため、大口取引限定のホールセール CBDC の検討を重視する考えもある。

一方、ホールセール決済については、既にデジタル化は進んでいることから、リテール CBDC の導入を通じて、決済サービスのイノベーションの促進など、各種のメリットを追求できる点に注目する考えもある。最近では、この後者の考え方が支持を集めているようである。この場合、リテール CBDC の副作用を抑制する手段として、残高に上限を設定することも提案されている²³。

このように残高に上限を設けるのではなく、まずは公金受取という用途に限定する形で CBDC を導入することも、副作用の抑制につながろう。むしろ残高上限を設けたとしても、全ての個人、企業が民間銀行の決済口座と競合しうる口座を中央銀行に開設することの影響は予想し難いものがあるが、公金受取に目的が限定されているならば、既存の銀行預金からの資金シフト先とはなりえないため、その影響はより限定的となろう。このような限定された用途の CBDC を導入した上で、影響を見極めつつ、より広範な用途への拡大を検討するというプロセスが考えられる。

CBDC の一種と称することで、必要以上に批判や論争が生ずる恐れがあるならば、CBDC の議論とは切り離し、あくまで自治体ポイントの延長線上の仕組みのような位置付けで、導入を急ぐアプローチでも良いかもしれない。システム面でも、新たなインフラ構築に費用や時間を要するのであれば、現金引出しや送金機能の導入は後回しとし、自治体ポイントやマイナポイントのシステムを応用する形からスタートすることも考えられよう。

公的ポイント口座的な姿からスタートし、公金受取口座としての公金受取限定 CBDC を経て、その影響を見極めつつ完全なリテール CBDC 導入の検討に向かうという段階的な CBDC 導入の構想である。これは、本来のリテール CBDC の導入を必要以上に遅らせるという意図ではなく、相対的に実現性が高く、かつ社会的ニーズも高い分野から、前倒して導入していこうというアプローチである。

²² CBDC は、「伝統的な当座預金や中央銀行の決済口座の残高とは異なる、電子的な中央銀行マネー（a digital form of central bank money that is different from balances in traditional reserve or settlement accounts）」と定義される。Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, “Central bank digital currencies,” Bank for International Settlements, March 2018 参照。なお、後述する先進国の主要中央銀行による CBDC 報告書では、ナローバンクの預金のように、中央銀行の直接的負債でない場合は CBDC に分類されないとしている。

²³ 淵田康之「CBDC への支持が高まる背景」『野村資本市場クォーターリー』、2020 年秋号参照。なお 2020 年 10 月に発表された先進国主要中央銀行による CBDC 報告書（後述）も、議論の中心はリテール CBDC となっている。

3. CBDC の設計・運営主体は誰か

コロナ禍を契機に、先進国、途上国を問わず、国民に迅速かつ的確に給付を実施する仕組みの重要性が、強く認識されるようになった。金融インクルージョンの重要性は、従来から叫ばれていたが、その際、強調されてきたのは銀行口座の普及であり、わが国のように既に成人人口のほとんどが銀行口座を保有している国においては、解決済みの問題のように扱われる傾向があった。

しかし銀行口座が普及しているだけではなく、全国民にマイナンバーが既に付与されていたわが国でも、国民への迅速かつ的確な給付は実行できなかった。そこで、公金受取口座の発想が浮上したのである。

米国においても、米国版公金受取口座ともいうべき **FedAccount** 構想（個人や企業が連邦準備銀行に口座を開設）を含む法案が、2020 年 3 月、コロナ禍への対応として提起された経緯がある²⁴。同構想は、民主党の議員が支持していることもあり、大統領選挙の結果を踏まえ、今後、議論が本格化していく可能性がある。

わが国における公金受取口座も米国の **FedAccount** 構想も、定義上、いずれもリテール CBDC の一形態とも言えるが、論じられていることは、一般的、抽象的なリテール CBDC の是非ではなく、国民の喫緊のニーズに応えることである。

2020 年 10 月、先進国の主要な中央銀行²⁵は、「中央銀行デジタル通貨：基本的な原則と特性」を発表した²⁶。同報告書は、中央銀行の公共政策上の目的に寄与するために、CBDC 及び CBDC をサポートするインフラに求められる共通原則と主要な特徴をまとめたものである。

同報告書においては、公金受取限定 CBDC、すなわち公金受取目的で、リテール口座を中央銀行に開設するといった発想には、消極的な見解が示されている。すなわち、「CBDC は、（特に、銀行口座を持たない人口が多い法域において）財政給付をより効率的に行う役割を担いうるが、CBDC そのものが必要、あるいはそれのみで十分というわけではない。真の改善を実現するには、接続されたデジタル ID システムが必要となる。こうしたシステムが導入されれば、民間口座等へ行われる給付に比べた CBDC の追加的な恩恵は、設計によるものの、小さなものとなりうる。加えて、財政給付が CBDC によって行われる場合、金融政策と財政政策の区別が曖昧になるリスクがあり、金融政策の独立性が損なわれる可能性がある。」としている。

しかしデジタル ID システムを導入し、民間口座等に給付を行うことについては、本稿で論じたように、民間口座では「一生ものの口座」とはなりえず、また競争促進やイノベーション促進に反するという問題もある。また財政給付が現金で行われようと、CBDC

²⁴ 淵田康之「米国の FedAccount 構想と CBDC を巡る動き」『野村資本市場クォーターリー』、2020 年夏号参照。

²⁵ カナダ銀行、欧州中央銀行、日本銀行、スウェーデン・リクスバンク、スイス国民銀行、イングランド銀行、連邦準備制度理事会、国際決済銀行。

²⁶ “Central bank digital currencies: foundational principles and core features,” Bank for International Settlements, October 2020.

で行われようと、中央銀行負債の増大を意味することに変わりはなく、また銀行振込で実施される場合も、マネーの増大につながるという点では同じである。CBDC の形態をとった場合のみ、殊更に金融政策の独立性の問題が顕在化するとは考えにくい。

同報告書は、前記のように、あくまで「中央銀行の公共政策上の目的達成への寄与」という観点から CBDC のあり方を検討しているため、CBDC の公金受取口座としての機能をさほど重視しないのは理解できる。しかし前記のように、今日、国全体としては、こうした機能を持つツールを導入することは、最優先の課題となっているのである。

CBDC は通貨という側面と決済サービスという側面を合わせ持つ。通貨という側面に限定すれば、そのあり方の検討において、中央銀行が主導することは当然であるが、決済サービスとしての側面については、サービスのプロバイダーとユーザーの意見が適切に反映されることが重要と考えられる。

従来、多くの国において、決済インフラは、銀行界で閉じた形で、その構築・運営に関する意思決定が行われることが多かった。しかし今日では、様々なステークホルダーの代表が参加する決済ガバナンス機関を設立し、またユーザーとなる一般国民も参加するフォーラムやセミナーを開催するなど、オープンで透明性の高い意思決定プロセスを採用することが重視されている。なおユーザーとしては、政府機関も一大ユーザーという立場から、これらの議論において、重要な役割を担っている²⁷。

このような姿を踏まえると、決済サービスという側面からの CBDC の議論においては、中央銀行の立場もさることながら、社会全体にとっての優先順位が適切に反映されていく姿が望まれる。わが国の場合、リテール決済サービスの監督官庁は中央銀行ではなく金融庁や経済産業省であり、そのイニシアチブも期待されるところである。

わが国において、2021 年に予定される法改正で導入される公金受取口座においては、銀行口座情報の登録がまず重視されることとなろうが、本稿で論じたように、今後、同口座を真に「一生ものの口座」に進化させていくことを視野に入れ、様々な角度から議論が深まっていくことを期待したい。

²⁷ 前掲、淵田（2017）参照。