

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	第9章 キャッシュレス化推進と EBPM
他言語論題 Title in other language	Chapter 9, Promotion of Cashless Settlement and EBPM
著者 / 所属 Author(s)	大森 健吾 (OMORI Kengo) / 財政金融課
書名 Title of Book	EBPM (証拠に基づく政策形成) の取組と課題 総合調査報告書 (Evidence-Based Policymaking: Current Status and Issues)
シリーズ Series	調査資料 2019-3 (Research Materials 2019-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2020-03-17
ページ Pages	157-176
ISBN	978-4-87582-857-0
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	キャッシュレス決済、「キャッシュレス・ビジョン」、キャッシュレス決済比率、キャッシュレス・消費者還元事業、クレジットカード、デビットカード、電子マネー、現金取扱コスト、決済データ、需要平準化対策、EBPM
摘要 Abstract	政府が成長戦略に掲げるキャッシュレス化の推進、特に令和元(2019)年10月から開始された経済産業省による「キャッシュレス・消費者還元事業」について、EBPMの観点から検討を行う。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰(めいせき)性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

第9章 キャッシュレス化推進と EBPM

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課 大森 健吾

目 次

はじめに

I 現状及び政策動向

- 1 キャッシュレス決済の現状
- 2 キャッシュレス化のメリット
- 3 キャッシュレス化の阻害要因
- 4 キャッシュレス化に向けた政策の動向

II キャッシュレス化推進をめぐる論点

- 1 政策効果及び政策目的
- 2 KPI の妥当性
- 3 諸外国における政策動向

III 「キャッシュレス・消費者還元事業」の検証

- 1 行政事業レビューの実施状況
- 2 政策の因果効果の検証
- 3 その他の問題点

おわりに

キーワード：キャッシュレス決済、「キャッシュレス・ビジョン」、キャッシュレス決済比率、キャッシュレス・消費者還元事業、クレジットカード、デビットカード、電子マネー、現金取扱コスト、決済データ、需要平準化対策、EBPM

はじめに

近年、情報通信技術（ICT）の高度化に伴い、銀行以外の事業者が提供する新たな決済サービスが次々と登場している⁽¹⁾。特に、高度な情報処理能力を備えたモバイル端末であるスマートフォンの普及は、リテール面における様々な「キャッシュレス（cashless）決済」の利用拡大を促してきた⁽²⁾。一般にキャッシュレス化のメリットとしては、現金利用に伴うコストや不正の削減、電子決済が生み出す各種データの利用などが挙げられることが多い⁽³⁾。政府は、観光促進や地方創生に関する取組の一環として、訪日外国人向けの利便性向上等を目的にキャッシュレス環境の整備を図ってきた⁽⁴⁾。また、政府の成長戦略は、キャッシュレス化の推進、消費データの共有・利活用等を「Society 5.0」に向けた戦略分野と位置付けている⁽⁵⁾。

平成31・令和元（2019）年度予算編成においては、令和元年（2019）10月1日に予定されていた消費税率の10%への引上げによる需要変動の平準化に万全を期すこととされ、そのための臨時・特別の措置（2兆280億円）の中に、同年10月から令和2（2020）年6月までの9か月間に限定して、中小小売業等において消費者がキャッシュレス決済を行う場合に5%（又は2%⁽⁶⁾）のポイント還元等による支援を行うこと（「キャッシュレス・消費者還元事業」2798億円）が盛り込まれた。これは、①需要変動の平準化と②キャッシュレス対応による消費者利便や生産性の向上を目指すものであり、金額の大きさの面からも注目を集めた⁽⁷⁾。

本稿では、「証拠に基づく政策形成（Evidence-Based Policymaking: EBPM）」の観点から、政府によるキャッシュレス化推進の取組を検証する。Ⅰでは、キャッシュレス決済の現状及び政策動向を確認する。Ⅱでは、キャッシュレス社会の実現という政策目的の意義、成果目標設定の適切性を検討する。Ⅲでは、キャッシュレス・消費者還元事業を取り上げ、政策の因果効果を検討する。

Ⅰ 現状及び政策動向

1 キャッシュレス決済の現状

(1) キャッシュレスの定義

「キャッシュレス」（状態）あるいは「キャッシュレス決済」（決済手段の種類）について、一般に広く認められた定義はない。経済産業省の有識者会議の報告書「キャッシュレス・ビジョ

* 本稿は令和元年12月27日までの情報を基にしている。インターネット情報の最終アクセスも同日である。

- (1) 「決済」とは、資金の受渡し等により債権・債務関係を解消することをいう。個人・企業等の間で行われる小口決済を「リテール決済」、銀行等の間で行われる大口決済を「ホールセール決済」と呼ぶ。
- (2) 河合祐子・宮将史「FinTechの描く未来・技術・可能性とチャレンジ」神作裕之ほか編『金融とITの政策学—東京大学で学ぶFinTech・社会・未来—』金融財政事情研究会, 2018, pp.1-37. なお、キャッシュレス決済を含めた金融とICTの融合の動きを、「FinTech」（financeとtechnologyを組み合わせた造語）と呼ぶことが増えている。
- (3) 淵田康之『キャッシュフリー経済—日本活性化のFinTech戦略—』日本経済新聞出版社, 2017, pp.1-30.
- (4) 内閣官房ほか「キャッシュレス化に向けた方策」2014.12.26. 経済産業省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP））<<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8946648/www.meti.go.jp/press/2014/12/20141226003/20141226003a.pdf>>
- (5) 「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」（平成29年6月9日閣議決定）首相官邸ウェブサイト<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2017.pdf>> なお、「Society 5.0」とは、サイバー空間と現実を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する人間中心の社会であるとされる。
- (6) 事業者がフランチャイズチェーン加盟店等に該当する場合の還元率。
- (7) 「キャッシュレス決済 普及に向けて勝負の年に」『週刊東洋経済』6833号, 2018.12.29-2019.1.5, pp.164-165.

ン」は、キャッシュレスを「物理的な現金（紙幣・硬貨）を使用しなくても活動できる状態」と定義している⁽⁸⁾。また、キャッシュレス支払手段の例として、電子マネー、デビットカード、モバイルウォレット及びクレジットカードを挙げており、リテール面において主に消費者が携帯して使用する支払手段が念頭に置かれている⁽⁹⁾。しかし、現金を使用しない決済には、我が国で発達している「振込／口座振替」、税・公共料金の支払に利用される「ペイジー (Pay-easy)」⁽¹⁰⁾、資金移動業者による「送金」、一部で実用化されつつある「暗号資産（仮想通貨）」を含むデジタル通貨などもあり、キャッシュレス決済の範囲は一意に定まらない⁽¹¹⁾（表1）。

表1 主なキャッシュレス支払手段の例

精算方法	サービス例	インターフェース	主なブランド等の例	提供事業者	根拠法令
前払い	電子マネー (交通系、流通系)	非接触 IC 等	Suica (東日本旅客鉄道)、nanaco (セブン & アイ HD)	鉄道会社、総合スーパー等	資金決済法 (前払式支払手段)
	チャージ型電子マネー	QR コード、非接触 IC 等	LINE ペイ (LINE)	決済専門、通信会社等	
	プリペイドカード	非接触 IC 等	JCB プリペイドカード (JCB)	クレジットカード会社、流通業等	
即時払い (同時/直後)	振込/口座振替			銀行等	銀行法 (為替取引)
	デビットカード (J-Debit、ブランド)	キャッシュカード (磁気カード、接触 IC)、非接触 IC	J-Debit (各銀行等)、VISA デビット (VISA)	銀行、クレジットカード会社等	
	デビット型電子マネー	QR コード、非接触 IC 等	デビット型 iD (NTT ドコモ)	決済専門、通信会社等	
	送金	スマートフォンアプリ等	TransferWise (トランスファーワイズ・ジャパン)	決済専門等	資金決済法 (資金移動)
	暗号資産 (仮想通貨)	デジタルウォレット	Bitcoin		資金決済法 (暗号資産)
後払い	クレジットカード	磁気カード、接触 IC、非接触 IC (モバイル端末)	VISA カード (VISA)	クレジットカード会社、信販会社、銀行等	割賦販売法、貸金業法
	クレジットカード型電子マネー	QR コード、非接触 IC 等	楽天ペイ (楽天)	決済専門、通信会社等	

(注) 「資金決済に関する法律」(平成 21 年法律第 59 号。「資金決済法」)は、暗号資産交換業者の登録制を定めるが、暗号資産を用いた決済には特段の規制を課していない。また、前払式支払手段には、カード会社の発行するギフトカード等の非電子的方式のものも見られる。

(出典) 筆者作成。

(2) キャッシュレス決済の動向

我が国については、キャッシュレス化の進展が遅れているとの指摘が広く見られる⁽¹²⁾。そこで国際比較の観点から、キャッシュレス化の進展度合いを示す指標を 2 つ確認する。

まず、経済活動の規模に比して現金がどの程度流通しているかという視点で、「現金流通高(対

(8) 経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課「キャッシュレス・ビジョン」(クレジットカードデータ利用に係る API 連携に関する検討会 (キャッシュレス検討会) 報告書) 2018.4, p.4. <https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20180411002_01.pdf>

(9) 同上 なお、「モバイルウォレット」は、QR コードや非接触通信 (Near Field Communication: NFC) に対応したスマートフォン等向けの決済アプリを指す。

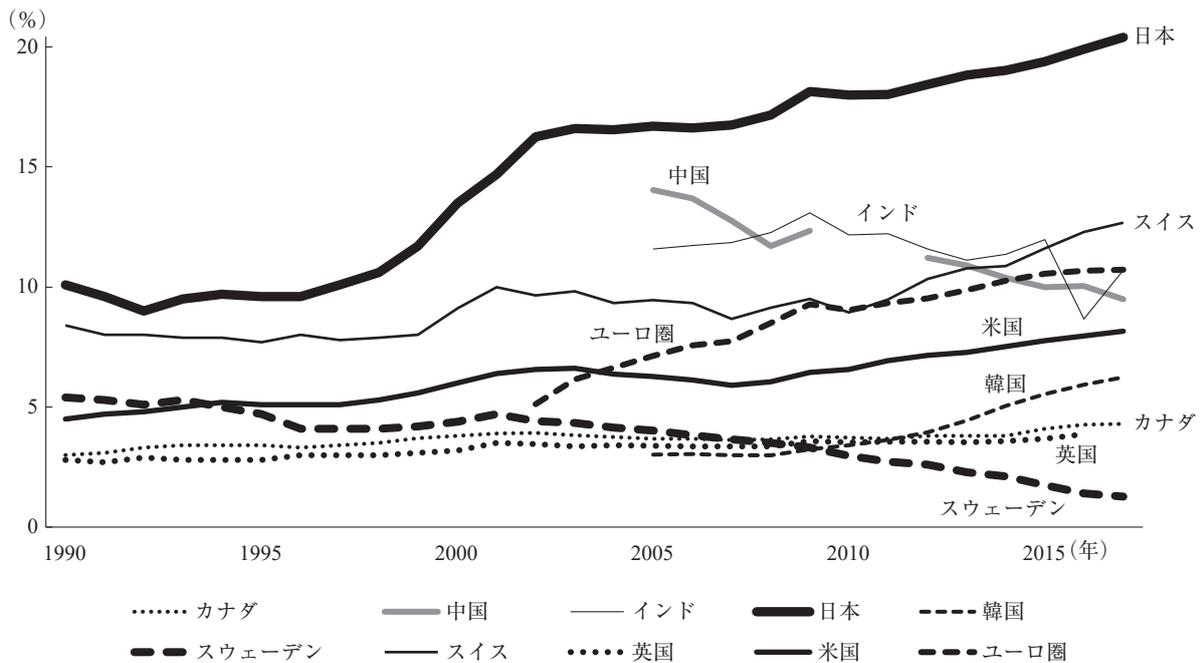
(10) 金融機関等を会員とする日本マルチペイメントネットワーク運営機構が運用する決済インフラを利用して、税金や公共料金等の支払をパソコンやスマートフォン、ATM から行えるサービス。

(11) 金融調査研究会「キャッシュレス社会の進展と金融制度のあり方」2018.3. 全国銀行協会ウェブサイト <https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/news/news300437_1.pdf> なお、本文中には、電子的方式を用いた支払手段のみを挙げたが、現金を使用しない決済には手形・小切手等もある。

(12) 川野祐司『キャッシュレス経済—21 世紀の貨幣論—』文真堂, 2018, pp.247-252.

名目 GDP 比」を見ると（図1）、我が国では突出して現金の流通が多いことが分かる。ただし、キャッシュレス化の進展が著しいスウェーデンや中国、2016年に高額紙幣の切替えに踏み切ったインド⁽¹³⁾を除き、各国とも現金流通高（対名目 GDP 比）は上昇しつつある。現金保有には、①財・サービス等の取引の決済目的で保有されている部分（取引需要）と、②貯蓄目的での保有やいわゆる「タンス預金」として退蔵されている部分（非取引需要）があるとされ⁽¹⁴⁾、世界的に金融緩和による低金利環境が継続する下で、後者が増大している可能性がある⁽¹⁵⁾。

図1 現金流通高（対名目 GDP 比）の国際比較



(出典) Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI), *Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPMI countries*, Bank for International Settlement (BIS) website <<https://www.bis.org/cpmi/publ/d172.htm>> を基に筆者作成。

次に、現金以外の支払手段がどの程度利用されているかという視点で、「キャッシュレス・ビジョン」の定義に基づく「キャッシュレス決済比率」⁽¹⁶⁾を国際比較してみると（図2）、キャッシュレス先進国とされるスウェーデンや米英、政府がクレジットカード利用促進策を強力に推進する韓国⁽¹⁷⁾、デジタル・プラットフォーマーの提供するモバイル決済サービスが近年急速に普及している中国⁽¹⁸⁾などと比べ、我が国ではリテール面におけるキャッシュレス決済の利用が進んでいないことがうかがえる。また、支払手段別の利用傾向を見ると、我が国では、ク

(13) インドのナレンドラ・モディ首相 (Narendra Modi) は、2016年11月8日夜の演説で、翌日以降、1,000ルピー（約1,526円。報告省令レート（令和2年1月分）を基に、1インド・ルピー=1.526円として計算）・500ルピー（約763円）の2券種（現金流通高の約86%に相当）が通用力を失い、2,000ルピー（約3,052円）・500ルピーの新券が順次市中に供給されると宣言した。脱税等の地下経済対策が目的とされるが、経済的に大きな混乱を生じた。

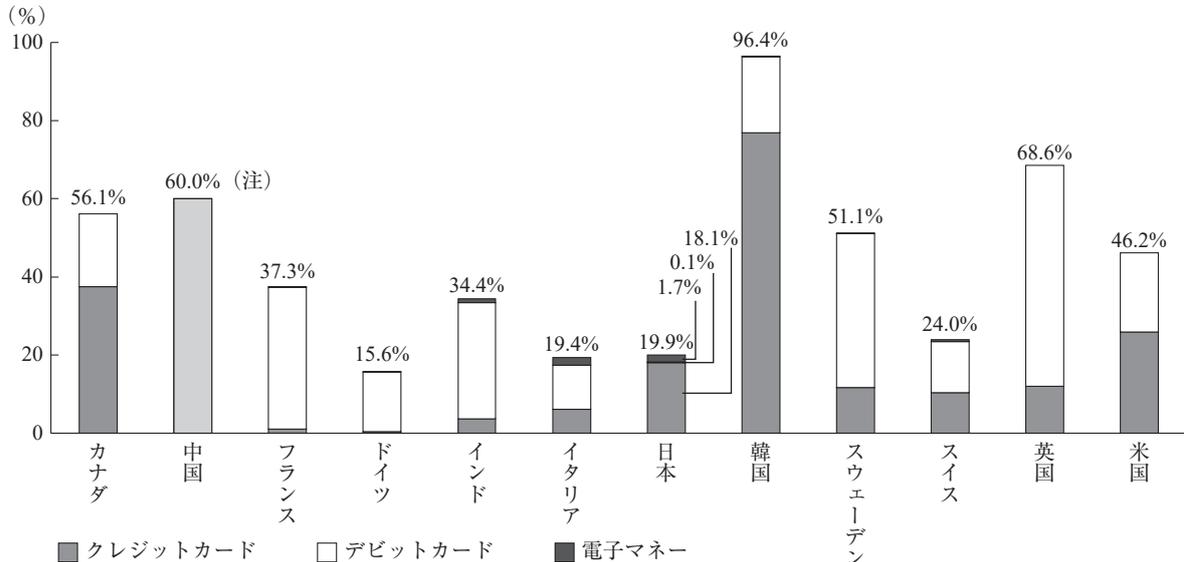
(14) 大谷聡・鈴木高志「銀行券・流動性預金の高止まりについて」『日銀レビュー』2008-J-9, 2008.8. <https://www.boj.or.jp/research/wps_rev/rev_2008/data/rev08j09.pdf>

(15) 一般に金利の低下は、（無利子の）現金を保有する機会費用を低下させ、非取引需要を増大させると見られる。

(16) 「キャッシュレス決済比率=キャッシュレス支払手段による年間支払金額/国の家計最終消費支出」と定義され、国際比較を可能とする観点から、①分子については、国際決済銀行（Bank for International Settlements: BIS）が公表する決済・市場インフラ委員会（Committee on Payments and Market Infrastructures: CPMI）の年次報告書から「電子マネー決済額」及び「カード決済額（電子マネーを除く）」の和を、②分母については、世界銀行（World Bank）が公表する各国統計情報から「家計最終消費支出」を用いることとされた。

レジットカードの利用が韓国、カナダ、米国に次ぐ水準にあり、電子マネーの利用も他国と比べて多いが、欧州諸国等で主流となっているデビットカードの利用が極端に少ない。リテール決済の発展過程の違いを反映して、法規整の在り方等が国ごとに異なっていることもあり、キャッシュレス決済の進展度合いに影響が生じていると考えられる⁽¹⁹⁾。

図2 キャッシュレス決済比率（手段別）の国際比較（2016年）



(注) 中国については分子のデータが得られないため、「キャッシュレス・ビジョン」に倣って、デジタル決済への移行による金融包摂を促進する官民連合体である Better Than Cash Alliance（事務局：国連資本開発基金（UNCDF））のレポートから、2015年における現金以外のリテール決済手段による支払比率を示した。

(出典) Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI), *Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPMI countries: Figures for 2016, 2017*. 12. Bank for International Settlements (BIS) website <<https://www.bis.org/cpmi/publ/d172.pdf>>; “Households and NPISHs Final consumption expenditure (current US\$).” World Bank Open Data website <https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.PRVT.CD?most_recent_year_desc=false>; Zennon Kapron and Michelle Meertens, Better Than Cash Alliance, *Social Networks, e-Commerce Platforms, and the Growth of Digital Payment Ecosystems in China: What It Means for Other Countries*, 2017. 4. <[https://btca-prod.s3.amazonaws.com/documents/283/english_attachments/Better_Than_Cash_Alliance_China_Report_April_2017_\(1\).pdf](https://btca-prod.s3.amazonaws.com/documents/283/english_attachments/Better_Than_Cash_Alliance_China_Report_April_2017_(1).pdf)> を基に筆者作成。

(3) 統計の問題

これらの指標によって、キャッシュレス化の進展度合いを適切に捉えることができるかについては議論がある。現金流通高が金利水準の影響を受け得ることは、既に指摘したところであるが、このほか、キャッシュレス決済比率についても、様々な問題が指摘されている。

まず、「キャッシュレス・ビジョン」自体が認める難点として、①分母の家計最終消費支出には、持ち家の帰属家賃を始めとして国民経済計算における帰属計算の影響が含まれること⁽²⁰⁾、

(17) 韓国では、1990年代から地下経済対策としてクレジットカードの利用が促進され、1997年のアジア通貨危機以降は、消費回復の切り札としてカード利用者に対する課税所得控除やカード売上伝票を用いた宝くじなどが導入された。一方で、使い過ぎによる自己破産の急増も問題となった（風間真一「韓国の最新クレジットカード事情—カード決済比率上昇で、加盟店に手数料軽減を求める声—」『月刊消費者信用』30巻2号, 2012.2, pp.34-36.）。

(18) デジタル・プラットフォームとは、ICTやデータを活用して第三者に「場（プラットフォーム）」を提供する事業者をいう。中国では、電子商取引プラットフォーム「Taobao.com（淘宝网）」を運営するアリババグループの「Alipay（支付宝）」、短文メッセージアプリ「WeChat（微信）」を展開するテンセントの「WeChat Pay（微信支付）」という、QRコード等を用いたスマートフォン決済が著しく普及している。

(19) 千葉恵美子「キャッシュレス決済の横断的検討の必要性と検討の視点」同編『キャッシュレス決済と法規整—横断的・包括的な電子決済法制の制定に向けて—』民事法研究会, 2019, pp.2-23.

②分子のキャッシュレス支払手段による支払額には、統計の未整備から振込／口座振替が含まれないこと⁽²¹⁾、③分子には、ポイントや収納代行を利用する新たな支払手段の利用額が含まれないこと⁽²²⁾、④分子に含まれるクレジットカードの利用額から、事業会社による利用分が除かれていないことが挙げられる。特に②については、振込／口座振替が我が国で広く普及していることから、キャッシュレス決済比率の指標としての有効性を疑問視する声も強い⁽²³⁾。

また、より根本的な問題として、金額ベースで把握することが必ずしも適切でない可能性も指摘されている⁽²⁴⁾。現金取扱コストの削減等を論じる観点からは、むしろ件数ベースでの把握が望ましいとも考えられる⁽²⁵⁾。一般に現金については、原則として取引履歴が残らないことから、マクロ統計を基に現金決済の規模を算出することは困難であるが、支払手段の選択を尋ねる個票調査を用いることで、件数の要素を考慮に入れた利用動向を把握できる可能性がある⁽²⁶⁾。

2 キャッシュレス化のメリット

キャッシュレス化の進展は、現金取扱コスト⁽²⁷⁾の削減、決済の安全性向上、消費者利便の向上、行政機関の事務効率化、決済データの活用による生産性向上等を通じて、家計・企業・政府の各経済主体に多大な便益をもたらす得るとの主張が見られる⁽²⁸⁾。また、マクロ経済の面でも、経済成長や雇用の創出、生産性の上昇をもたらす⁽²⁹⁾、さらには、脱税等の地下経済の縮小や金融政策の有効性の向上⁽³⁰⁾、経済的弱者に金融サービスへのアクセスを提供する「金融包摂 (financial inclusion)」の促進につながるとの見方もある⁽³¹⁾。

- (20) 国民経済計算では、財・サービスの提供又は享受に際して、実際には市場取引が行われなかったにもかかわらず、擬制的に取引計算を行うこと(帰属計算)がある。このうち、持ち家に係るみなし賃貸料を帰属家賃といい、直近では約50兆円(家計最終消費支出の約2割)に上る。
- (21) 顧客の指図に基づき、顧客の現金又は預金口座残高を他の預金口座に移動する決済手段を「振込(振替)」、第三者の指図に基づき、顧客(委託者)の預金口座残高を他の預金口座に移動する決済手段を「口座振替」という。
- (22) 財・サービスの購入時に対価を支払わずに(景品等として)付与される「ポイント」、財・サービスの販売者の依頼を受けた事業者が購入者から代金を受け取り販売者に渡す「収納代行」は、「資金決済に関する法律」(平成21年法律第59号。「資金決済法」)制定時に当面は規制対象外とすることとされた。また、CPMIの統計は、交通系電子マネーによる公共交通機関の利用を含まない。
- (23) 北村行伸「キャッシュレス化の実態とその課題」『キャッシュレス社会の進展と金融制度のあり方』(金融調査研究会報告書60)2018.7, pp.67-82. なお、金融庁は、3メガバンク(みずほ・三菱UFJ・三井住友)から個人の給与受取口座等の出金状況について計数(参考値)の提供を受け、その5割以上が振込／口座振替による出金(クレジットカード等の利用に伴う口座振替を含む。)であり、現金での出金は45.6%にとどまるとの検証結果を公表している(金融庁「キャッシュレス決済に関連する指標」(金融審議会金融制度スタディ・グループ(平成30事務年度第3回)資料3)2018.11.9. <https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/seido-sg/siryou/20181109/cashless.pdf>).
- (24) キャッシュレス推進協議会「キャッシュレス・ロードマップ2019」2019.4, pp.8-13. <<https://www.paymentsjapan.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2019/05/acf775c2e5be616a595a62fae66422e8.pdf>>
- (25) 数値例を示すと、1か月間、毎日2,000円分の食料品・日用品を現金購入し、6万円のテレビをクレジットカードで購入した場合、キャッシュレス支払手段の利用は1度にすぎないが、キャッシュレス決済比率は約50%となる。
- (26) NIRA総研は、品目別の支払方法に関するアンケート調査と総務省統計局「全国消費実態調査」の品目別の消費支出額から、個人消費のキャッシュレス決済比率を51.8%(2018年)と推計している(「NIRA総研 キャッシュレス決済実態調査」(NIRA研究報告書)2018.9. <http://www.nira.or.jp/outgoing/report/entry/n180928_907.html>).
- (27) 現金インフラ維持のための直接的なコストは1兆円超との試算(野村総合研究所)、金融業界の現金管理・ATM網運営コストだけで約2兆円、小売業等の現金取扱関連人件費まで含めると約8兆円との試算(みずほフィナンシャルグループ)等が見られる(経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課 前掲注(8), pp.32-33.)。
- (28) 淵田 前掲注(3); キャッシュレス推進協議会 前掲注(24), pp.77-94.
- (29) Roubini ThoughtLab, *Cashless cities: Realizing the benefits of digital payments*, Visa, 2017, pp.36-39. <<https://usa.visa.com/dam/VCOM/global/visa-everywhere/documents/visa-cashless-cities-report.pdf>>
- (30) 現金の匿名性が地下経済を成り立たせているとの指摘や、高額紙幣の廃止によりマイナス金利政策の有効性が高まるとの見方がある(ケネス・S・ロゴフ(村井章子訳)『現金の呪い—紙幣をいつ廃止するか?—』日経BP社, 2017, pp.19-36. (原書名: Kenneth S. Rogoff, *The Curse of Cash*, 2016.))。

一方で、過度にキャッシュレス化が進展し、現金使用が困難になると、高齢者等のデジタル弱者や在留外国人等を中心に、社会生活から排除される人々が出る「金融排除（financial exclusion）」も危惧される。スウェーデンや英国では、銀行支店やATMの廃止が進み、現金での支払を拒否する小売店等が増えているが、人々に現金へのアクセスと使用を保証すべきとの議論も高まってきている⁽³²⁾。また、現金の匿名性や支払手段の選択の自由を軽視すべきでないとの意見や⁽³³⁾、不正アクセス、自然災害時の停電等に対するキャッシュレス支払手段の脆弱性を懸念する声もある⁽³⁴⁾。ハーバード大学のケネス・ロゴフ（Kenneth S. Rogoff）教授は、「現金のない（cashless）社会」ではなく、「現金の少ない（less-cash）社会」を目指すべきであると説いている⁽³⁵⁾。

キャッシュレス化のメリット・デメリットは様々挙げられる（表2）が、これらの中には、

表2 キャッシュレス化のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
家計部門	<ul style="list-style-type: none"> ・資金管理に費やす時間の節約 ・支払手段の利便性の享受 ・ポイント等の特典が得られる可能性 ・強盗等の犯罪の減少 	<ul style="list-style-type: none"> ・金銭感覚が失われるとの危惧 ・個人情報保護等への懸念 ・利用料金が発生する可能性 ・不正アクセス等による被害の危険
企業部門	<ul style="list-style-type: none"> ・現金の輸送・保管等の費用が不要 ・現金取扱関連人件費の節減 ・取引機会の逸失回避による売上増加 ・決済情報をマーケティング等に活用 ・取引の迅速化・効率化 ・偽造通貨対策の費用が不要 	<ul style="list-style-type: none"> ・導入費用、加盟店手数料等が必要 ・決済手段が乱立すると取扱いが煩雑化 ・回収期間の長期化による資金繰り不安 ・決済プラットフォームへの従属が進行 ・処理速度が現金に劣後する決済手段も存在 ・本人確認等のオペレーションが必要
金融部門	<ul style="list-style-type: none"> ・ATM等の現金関連費用の節減 ・FinTech企業の発展 ・決済情報を活用した信用供与等 	<ul style="list-style-type: none"> ・個人顧客との接点が減少 ・既存の金融機関の「土管化」^(注) ・貸倒れが増加する可能性
政府部門	<ul style="list-style-type: none"> ・業務合理化による事務費用の減少 ・犯罪対策費用の節減 ・取引の捕捉による税収増加 ・現金通貨の製造・維持コストの削減 	<ul style="list-style-type: none"> ・システム導入・維持費用が必要 ・サイバー犯罪の増加
社会全体	<ul style="list-style-type: none"> ・経済成長、雇用の増加 ・生産性・賃金の上昇 ・地下経済の縮小 ・金融政策（マイナス金利）の有効性の向上 ・金融包摂の促進 ・現金不使用による公衆衛生の改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・現金関連業務の雇用は減少 ・機械による代替が賃金下押しの可能性 ・匿名性の喪失による政府管理の強化 ・金融政策全般の効果が低下 ・デジタル弱者等の金融排除が進行 ・自然災害時の脆弱性

(注) 「土管化」とは、インフラ企業が収益につながる顧客との接点をプラットフォームに握られてしまうことを指す。なお、表中のメリット・デメリットには、相互に矛盾するものも含まれるが、経済社会の状況等により異なる影響が生じるものと理解できる。例えば発展途上国では、モバイルバンクの普及等が金融サービスへのアクセスを改善させる可能性があるが、先進国では、むしろデジタル弱者の金融排除に焦点が当たりやすい。

(出典) 筆者作成。

- (31) 関志雄「中国における金融包摂実現の切り札となるフィンテック—アント・フィナンシャルの取り組みを例として—」『野村資本市場クォーターリー』22巻2号, 2018. 秋, pp.170-177.
- (32) Access to Cash Review, *Access to Cash Review, Final Report*, 2019.3. <<https://www.accesstocash.org.uk/media/1087/final-report-final-web.pdf>>
- (33) “German central banker cites Dostoyevsky in defence of hard cash,” *Reuters*, 2015. 5. 6. <<https://uk.reuters.com/article/idUKKBN0NR1P420150506>>
- (34) 「キャッシュレス集中検査へ 不正利用受け金融庁 行政処分も視野」『日本経済新聞』2019.8.12; 「キャッシュレス米で反発拡大 導入進める日本 災害対応に課題」『日本経済新聞』2019.4.4.
- (35) ロゴフ 前掲注(30), pp.9-12. 同書については、有力経済学者によるキャッシュレス化の提言として参照されることが多いが、主に地下経済対策と金融政策上の観点から現金（高額紙幣）の廃止を説くものであり、キャッシュレス化による消費者利便や生産性の向上、経済成長といった効果については、ほとんど言及されていない。

現金を廃止しない限り実現しないものや、我が国には必ずしも該当しないものも含まれる。

3 キャッシュレス化の阻害要因

我が国では、各種指標から把握されるキャッシュレス化の進展が諸外国に比べて遅れており、国民の「現金信仰」の強さも指摘される⁽³⁶⁾。治安の良さや銀行券・貨幣の製造技術の高さ（偽造通貨の少なさ）、金融機関支店・ATM網の充実等を背景として、現金利用に伴うコストが低廉であることが、現金を好む国民性を支えていると見られる⁽³⁷⁾。人手不足を背景に小売・外食業等で完全キャッシュレス型の店舗も登場しているが、いまだ実証実験段階にとどまっている⁽³⁸⁾。

キャッシュレス化が進まない要因を経済主体別に見ると、①キャッシュレス決済にまつわる不安や便益に対する評価の低さ（家計）、②決済端末の導入費用や加盟店手数料の負担の重さ、売上回収期間が長期化することによる資金繰り不安（企業）、③会員向けポイントサービス等の負担、マルチアクワイアリング方式による収益性の低さ⁽³⁹⁾（決済事業者）などが挙げられる⁽⁴⁰⁾。

4 キャッシュレス化に向けた政策の動向

政府は、平成26（2014）年以降の成長戦略において、キャッシュレス決済の普及を目標に掲げてきた⁽⁴¹⁾。平成29（2017）年には、「今後10年間（2027年6月まで）に、キャッシュレス決済比率を倍増し、4割程度とすることを目指す」との重要業績評価指標（Key Performance Indicator: KPI）が設定され⁽⁴²⁾、継続的にフォローアップされている⁽⁴³⁾。

(36) 「お金の未来どこへ キャッシュ信仰強い日本 世界は脱・現金加速」『日本経済新聞』2019.4.10.

(37) 経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課 前掲注(8), pp.22-52; 金融調査研究会 前掲注(11)

(38) 「AI店員」「現金お断り」外食、人手不足対策新メニュー」『日本経済新聞』2019.7.14. なお、日本銀行法（平成9年法律第89号）第46条第2項及び「通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律」（昭和62年法律第42号）第7条が日本銀行券及び（額面の20倍までの）貨幣の「法貨（legal tender）」としての強制通用力を定めるが、これは任意法規にとどまり、強制通用力の一部又は全部を排除する当事者間の合意も有効と解されている（「中央銀行と通貨発行を巡る法制度についての研究会」報告書『金融研究』23巻法律特集号, 2004.8, pp.53-74.）。

(39) カード発行や与信、会員管理等の会員向け業務を担う事業者を「イシューア（issuer）」、決済代金立替や加盟店管理等の加盟店向け業務を担う事業者を「アクワイアラー（acquirer）」という。VISA、Mastercard等の国際ブランドは、加盟店が1者のアクワイアラーとのみ契約すること（single-acquiring）を原則としているが、我が国では、銀行系カード会社や信販会社がイシューア兼アクワイアラーとして自社カードのみを取り扱う方式（On-us transaction）で加盟店開拓を行った経緯から、世界的にも珍しい、複数の加盟店契約が並立するマルチアクワイアリング（multi-acquiring）方式が定着している。アクワイアラー間で競争が働き、大口加盟店が低廉な手数料を享受する一方で、アクワイアラーの収益確保のため、中小・零細加盟店の手数料は高止まりする傾向があるとされる。

(40) 経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課 前掲注(8), pp.22-52; 金融調査研究会 前掲注(11)

(41) 「日本再興戦略」改訂2014—未来への挑戦—（平成26年6月24日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunJP.pdf>>

(42) 「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」前掲注(5)

(43) 平成30（2018）年には、KPIの分子を「クレジットカード及び電子マネーによる決済額の合計」、分母を「民間最終消費支出」と定義した。令和元（2019）年には、KPIの達成期限を令和7（2025）年6月に前倒しし、分子に「デビットカードによる決済額」を加えた。「キャッシュレス・ビジョン」の定義（前掲注(16)参照）とは異同が生じている。なお、KPIの実績値は、21.0%（平成29（2017）年）、24.1%（平成30（2018）年）と推移している（「未来投資戦略2018—「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革—」（平成30年6月15日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf>; 「成長戦略フォローアップ」（令和元年6月21日閣議決定）同 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/fu2019.pdf>>）。

(1) 観光促進

政府によるキャッシュレス化推進の取組は、当初、観光立国の実現に向けた訪日外国人旅行者のニーズへの対応として開始された。平成26(2014)年の成長戦略は、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の開催等を踏まえた対応が必要であると、同年末には、関係省庁により観光地等でのクレジットカード決済導入促進等の施策が取りまとめられた⁽⁴⁴⁾。

(2) 経済産業省の取組

その後、経済産業省を中心に、クレジットカードの購買履歴を消費活性化等に有用な「宝の山」と捉え、その活用に向けてデータの標準化や個人情報保護に関する取組を官民で進める動きが出てきた⁽⁴⁵⁾。また、同省は、新産業創出の観点からFinTech振興に向けた検討を進め、平成29(2017)年5月に「FinTechビジョン」を取りまとめた⁽⁴⁶⁾。同ビジョンは、キャッシュレス化に向けた成果指標を示すことを提言し、これを踏まえて同年から成長戦略のKPIが設定された。平成30(2018)年4月には、「キャッシュレス・ビジョン」が公表され、成長戦略KPIについて、2025年日本国際博覧会(大阪・関西万博)に向けた達成期限前倒しや将来的な80%への目標水準引上げを提言した。同年7月には、成長戦略及び「キャッシュレス・ビジョン」の方針に沿ってキャッシュレス化を推進していくため、産学官連携による「キャッシュレス推進協議会」が設立された。同協議会は、QRコード等を用いた支払手段について技術的な統一仕様の確立に取り組むとともに、キャッシュレス・消費者還元事業の補助金事務局業務を受託している。

(3) 金融庁の取組

金融庁は、リテール面にとどまらず、ホールセール面やこれらを支える決済インフラまでも含んだ決済制度の見直しを、「決済高度化」の名の下に進めてきた⁽⁴⁷⁾。FinTechの台頭に対応した一連の法整備が行われるとともに、金融機関間で資金決済を行う全国銀行データ通信システム(全銀システム)の機能改善等の民間ベースの取組も進捗管理されている。平成29(2017)年からは、新たな金融サービスの登場等に対応して、現行の業態別の業法による金融規制体系を機能別・横断的なものとする方向での検討が開始され、令和元(2019)年7月には、決済の横断法制やプラットフォームへの対応に関する基本的な考え方が示されている⁽⁴⁸⁾。

以上のように、政府によるキャッシュレス化推進の取組は、①インバウンド対応(内閣官房・観光庁)、②クレジットカードデータの活用やFinTech振興(経済産業省)、③決済高度化(金融庁)という3つの流れに整理できる(表3)。主な決済関連法令の所管は、金融庁(銀行法(昭和56年法律第59号)及び「資金決済に関する法律」(平成21年法律第59号))と経済産業省(割賦販売法

(44) 内閣官房、金融庁、消費者庁、経済産業省、国土交通省及び観光庁の連名による(内閣官房ほか 前掲注(4))。
 (45) 経済産業省商務流通保安グループ商取引・消費経済政策課編著『キャッシュレスで「消費」と「地方」を元気にする』金融財政事情研究会, 2016, pp.127-145。
 (46) 経済産業省「FinTechビジョン」(FinTechの課題と今後の方向性に関する検討会合報告)2017.5.8. <https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20170508001_1.pdf>
 (47) 「金融審議会決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ報告—決済高度化に向けた戦略的取組み—」2015.12.22. 金融庁ウェブサイト <https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20151222-2/01.pdf>
 (48) 金融審議会金融制度スタディ・グループ「[「決済」法制及び金融サービス仲介法制に係る制度整備についての報告—基本的な考え方—」2019.7.26. 同上 <https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20190726/houkoku.pdf>

表3 第2次安倍政権下におけるキャッシュレス化の推進に向けた政府の取組

平成26(2014)年6月24日	<p>「日本再興戦略改訂2014」 2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の開催等を踏まえ、キャッシュレス決済の普及による決済の利便性・効率性の向上を図る。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・訪日外国人の増加を見据えた海外発行クレジットカード等の利便性向上策 ・クレジットカード等を消費者が安全利用できる環境の整備 ・公的分野での電子納付等の普及を始めた電子決済の利用拡大
平成26(2014)年12月26日	内閣官房ほか「キャッシュレス化に向けた方策」を策定。
平成27(2015)年6月30日	<p>「日本再興戦略改訂2015」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・キャッシュレス決済に伴い得られるビッグデータの利活用環境整備の検討 ・「免税商店街」化に合わせて行うキャッシュレス決済端末等の導入支援を拡充
平成27(2015)年7月3日	【経】 産業構造審議会割賦販売小委員会報告(クレジットカード取引の健全な発展)を公表。
平成27(2015)年12月14日	【金】 FinTechサポートデスクを設置。
平成27(2015)年12月22日	【金】 金融審議会決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ報告を公表。
平成28(2016)年2月29日	【経】 クレジットカード産業とビッグデータに関するスタディグループ報告を公表。
平成28(2016)年3月26日	【経】 産業・金融・IT融合に関する研究会(FinTech研究会)発言集を公表。
平成28(2016)年3月30日	「明日の日本を支える観光ビジョン」(関係閣僚会議決定)を策定。
平成28(2016)年4月27日	【金】 フィンテック・ベンチャーに関する有識者会議を設置。
平成28(2016)年5月25日	<p>「情報通信技術の進展等の環境変化に対応するための銀行法等の一部を改正する法律」成立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ITの進展に伴う技術革新への対応 ・仮想通貨への対応
平成28(2016)年6月2日	<p>「日本再興戦略2016」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・クレジットカード取引に伴い得られるデータの標準化 ・2020年までにクレジット決済端末の100%のIC対応 ・技術力・信頼度の高い決済代行業者に新たな法的位置付け
平成28(2016)年6月3日	【経】 産業構造審議会割賦販売小委員会報告(上記の追補版)を公表。
平成28(2016)年12月2日	<p>「割賦販売法の一部を改正する法律」(第3次改正)成立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・包括信用購入あっせん関係販売業者等の書面交付義務の緩和 ・クレジットカード番号等の適切な管理義務等
平成28(2016)年12月26日	【経】 クレジットカードに関するデータ標準化ワーキンググループ報告を公表。
平成28(2016)年12月27日	【金】 金融審議会金融制度ワーキング・グループ報告(オープン・イノベーション)を公表。
平成29(2017)年5月8日	【経】 FinTechの課題と今後の方向性に関する検討会合報告(「FinTechビジョン」)を公表。
平成29(2017)年5月10日	【経】 産業構造審議会割賦販売小委員会報告(前払式特定取引等の健全な発展)を公表。
平成29(2017)年5月26日	<p>「銀行法等の一部を改正する法律」成立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・電子決済等代行業者に対する登録制の導入
平成29(2017)年6月9日	<p>「未来投資戦略2017」 《KPI》今後10年間(2027年6月まで)に、キャッシュレス決済比率を倍増し、4割程度とすることを目指す。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・クレジットカード利用時の書面交付について、電子メール等も許容 ・クレジットカードデータ利用に係るAPI連携やレシート電子化のための環境整備 ・金融機関の海外発行カード対応ATMの設置目標を前倒し
平成29(2017)年9月21日	【金】 FinTech実証実験ハブを設置。
平成29(2017)年12月8日	「新しい経済政策パッケージ」(閣議決定)を策定。
平成30(2018)年4月11日	【経】 クレジットカードデータ利用に係るAPI連携に関する検討会報告を公表。
平成30(2018)年6月15日	【経】 「キャッシュレス・ビジョン」を公表。
平成30(2018)年7月2日	<p>「未来投資戦略2018」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・産官学の関係者が一堂に会する「キャッシュレス推進協議会(仮称)」を設立 ・QRコード等のフォーマットに係るルール整備について検討
平成30(2018)年7月2日	【経】 キャッシュレス推進協議会を設立。
平成31(2019)年3月27日	<p>平成31年度予算成立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・キャッシュレス・消費者還元事業を含む「臨時・特別の措置」
平成31(2019)年3月29日	【経】 キャッシュレス推進協議会「コード決済に関する統一技術仕様ガイドライン」を公表。
令和元(2019)年5月31日	<p>「情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律」成立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・暗号資産の交換・管理に関する業務への対応 ・暗号資産を用いた新たな取引や不公正な行為への対応 ・その他情報通信技術の進展を踏まえた対応
令和元(2019)年6月21日	<p>「成長戦略(2019年)」 《KPI》2025年6月までに、キャッシュレス決済比率を倍増し、4割程度とすることを目指す。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・キャッシュレス・消費者還元事業 ・統一QRコード決済ガイドラインに基づき実用化に向けた事業者対応
令和元(2019)年7月26日	【金】 金融審議会金融制度スタディ・グループ報告(決済法制の基本的な考え方)を公表。
令和元(2019)年10月1日	【経】 キャッシュレス・消費者還元事業を開始。

(注) 表中の「【金】」は金融庁の動きを、「【経】」は経済産業省の動きを示す。

(出典) 筆者作成。

(昭和36年法律第159号))に分かれ、両者が重点を置く政策分野もかなり異なっている。本稿が検討対象とするリテール面におけるキャッシュレス化の推進は、主に経済産業省が所管する施策・事務事業である。

II キャッシュレス化推進をめぐる論点

IIでは、経済学の議論を参照しつつ、キャッシュレス化推進の政策効果を整理し、政策目的の意義やKPIの妥当性について検討を行う。

1 政策効果及び政策目的

(1) 取引費用の節約

(i) 取引費用と経済厚生

経済学は、複数の決済手段の選択問題を、決済に伴う「取引費用 (transaction cost)」の比較によるモデルを用いて論じてきた⁽⁴⁹⁾。一般に取引費用とは、経済取引に伴って生じる取引相手を探索する費用や取引条件を交渉する費用等を指し、各経済主体はこれを最小化するように行動する。リテール決済においては、消費者及び事業者が様々な取引費用を負担するが、仮にキャッシュレス化を進めることで取引費用が節約され、経済全体の生産性が向上するなどの効果が生じるのであれば、国民の経済厚生を改善させるという観点から望ましいといえよう。

(ii) 決済手段選択の理論的説明

決済手段の選択モデルにおいては、消費者や事業者が負担する取引費用として、決済手段の取扱い(計算、認証等)に要する時間、盗難遺失の危険、金利獲得機会の喪失、取引手数料・年会費(ポイント付与の便益)、通信設備投資等があり、おおむね表2に掲げた内容とも対応している。これらの費用には、取引規模(取引1件当たり金額)にかかわらず負担する固定費と取引規模に応じて負担額が変わる変動費があり、取引規模を横軸に、取引費用を縦軸にとると、消費者及び事業者が直面する各決済手段の取引費用関数を描くことができる(図3)。

例えば、我が国の典型的な消費者の取引費用については、①ATM網が充実し、治安も良好であることなどから現金の固定費・変動費が低い、②高速処理が可能なFeliCa方式⁽⁵⁰⁾による非接触ICカードが交通系電子マネーを中心に普及しており、電子マネーの固定費が低い⁽⁵¹⁾、③クレジットカードについては、家計管理(使い過ぎ)やセキュリティへの不安等から固定費が高いが、ポイントサービスが好まれることから変動費が低い⁽⁵²⁾などの特徴がある。これらを前提として取引費用関数の形状を推定すると、取引規模が小さい方から電子マネー、現金、デビットカード、クレジットカードの順に、最適な決済手段が選択されると見られる⁽⁵³⁾(図4)。事業者についても同様の方法で最適な決済手段を導き出せる。

(49) 北村行伸「電子マネーの普及と決済手段の選択」『電子マネーの発展と金融・経済システム』(金融調査研究会報告書34)2005.7, pp.21-37.

(50) 端末にかざすだけでデータを送受信できる非接触ICカードとしてソニーが開発した技術方式であり、東日本旅客鉄道の「Suica」に採用されるなど、我が国で広く普及している。非接触ICの技術方式としては、国際標準規格「Type A / Type B」が世界的に普及しているが、FeliCaの通信速度はこれらに比べて圧倒的に速いとされる。

(51) 一方で、資金決済法が前払式支払手段の払戻しを原則禁止していること、個人間送金が普及していないことなどから電子マネーの流動性は低く、変動費が高くなっていると考えられる。

(52) 日本銀行決済機構局「キャッシュレス決済の現状」(決済システムレポート別冊シリーズ)2018.9, pp.15-18. <<https://www.boj.or.jp/research/brp/psr/data/psrb180928a.pdf>>

(iii) 市場の失敗

このように導き出された消費者・事業者双方の最適な決済手段の選択の境界は、必ずしも一致するとは限らない。すなわち、ある決済手段の取引費用が双方共に最小となる取引規模の領域においては、その決済手段が均衡として支配的な決済手段となるが、取引費用が最小となる決済手段が一致しない領域では、消費者が望む決済手段を事業者が受け入れない、あるいは、事業者が準備する決済手段を消費者が利用しないなどの不一致が生じ得る。また、消費者・事業者双方の取引費用の合計から社会的に最適となる選択の境界が導かれるが、現実の境界がこれに一致しない場合、すなわち、ある決済手段が社会的最適水準よりも過小（過大）に利用されている場合には、「市場の失敗（market failure）」が生じているといえ、政府の介入が肯定される場合があると考えられる⁽⁵⁴⁾（図5）。

(iv) 政府の介入

今、何らかの事情で現金以外の決済手段の取引費用（固定費・変動費）が下がると、現金が最適な決済手段として選択される領域が狭まり、キャッシュレス化が進展する可能性がある⁽⁵⁵⁾（図6）。政府が政策的にキャッシュレス化を推進する際には、決済端末導入時の補助や加盟店手数料に関する規制の導入、利用者へのインセンティブの付与等、キャッシュレス決済手段の取引費用を直接的に押し下げる施策も考えられる⁽⁵⁶⁾。しかし、決済手段の取引費用は、多岐にわたる要因から成る複雑性を有しており、これらの施策の実施が取引費用関数にもたらす変化を正確に予想したり、各決済手段の社会的に望ましい利用水準を特定したりすることは、一般に困難と考えられる。また、そもそもICTの高度化等による経済社会の変容が取引費用を変化させ、キャッシュレス社会へと向かう原動力となっていると考えられ、法整備や競争環境の促進等を通じたイノベーションの支援こそが政府の役割であるとの見方も有力である⁽⁵⁷⁾。

(2) 決済データの収集・活用

近年、人工知能（Artificial Intelligence: AI）関連技術の高度化等を背景として、いわゆる「ビッグデータ（big data）」の解析等がもたらす知見がビジネス上の革新を生み出すことへの注目が高まっている。個人の購買履歴等を含む決済データについても、これを解析することで企業の収益力向上やイノベーションがもたらされ、生産性の向上につながるとの観点から、データ収集の入口としてキャッシュレス化に期待をかける向きもある⁽⁵⁸⁾。しかし、一般にデータの収集・集積・活用の生み出す効果等については、現状では不明な点が多い⁽⁵⁹⁾。例えば、決済サービス単独で収集できるデータについては、利用者・加盟店の識別情報や取引金額等に限られ、高

53) 以上の議論は一定の仮定に基づく仮説であるが、1,000円以下の小口決済では電子マネーが、10,000円超ではクレジットカードが多く使用されているといった、現実に観察される決済手段の選択パターンとも整合的である（金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査（二人以上世帯調査）2018年」2018.11.9, p.17. <<https://www.shiruporuto.jp/public/data/movie/yoron/futari/2018/pdf/yoronf18.pdf>>）。

54) 中田真佐男「我が国における非現金リテール決済手段の浸透に向けた課題」『季刊個人金融』12巻4号, 2018.冬, pp.67-92; 北村 前掲注(49)

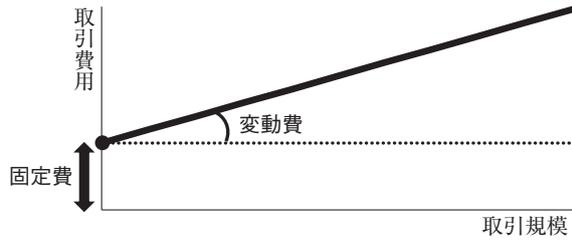
55) 現金の取引費用（固定費・変動費）が上がる場合にも、キャッシュレス化が進展する可能性がある。

56) このほか、現金支払の上限額の設定や硬貨の廃止など、現金の取引費用を引き上げる施策も考えられる。

57) 北村 前掲注(23) 全国銀行協会内に設置された研究機関である金融調査研究会は、キャッシュレス社会の実現に向けた施策として、①オープン・イノベーションの推進、②決済手段におけるセキュリティの確保とプライバシー及び個人情報保護、③新たな金融商品・サービスの開発・提供につながる自由な競争を促進するための関連法制の整備、④各種手続の電子化と決済高度化等の一体的な推進を提言している。このうち、銀行等の民間主体への提言は①、②及び④、政府（・地方公共団体）への提言は③及び④である（金融調査研究会 前掲注(11)）。

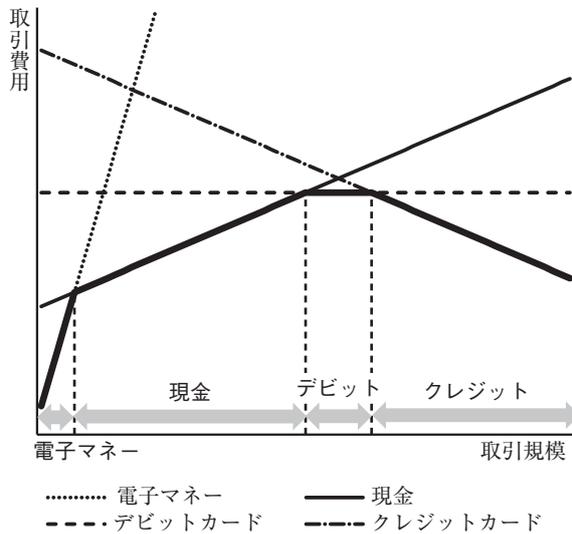
58) 経済産業省 前掲注(46), pp.32-34.

図3 決済手段の取引費用関数



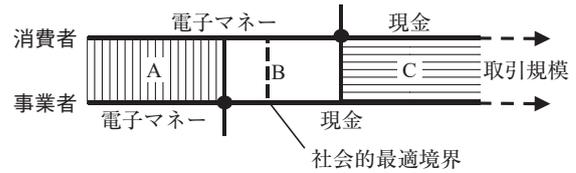
(注) 単純な線形関数として描くと、固定費は切片、変動費は傾きとして表される。
 (出典) 中田真佐男「我が国における非現金リテール決済手段の浸透に向けた課題」『季刊個人金融』12巻4号, 2018. 冬, p.69 を基に筆者作成。

図4 我が国の典型的な消費者の決済手段の選択



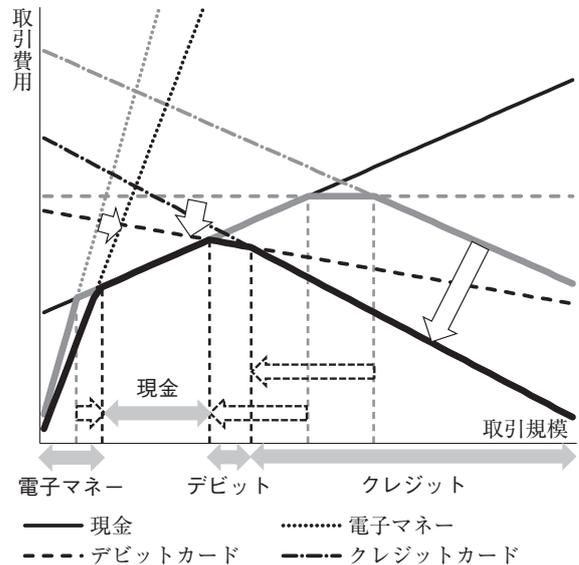
(注) 太線で示した、最も取引費用が小さい決済手段が、その取引規模における最適な決済手段となる。
 (出典) 中田真佐男「国内リテール決済におけるキャッシュレス化の進展に向けた論点整理」『キャッシュレス社会の進展と金融制度のあり方』(金融調査研究会報告書 60) 2018.7, p.125 を基に筆者作成。

図5 消費者・事業者の決済手段選択のずれ



(注) 消費者・事業者双方の最適な決済手段が一致する領域A、Cでは、それぞれ電子マネー、現金が支配的な決済手段となるが、領域Bでは、消費者が電子マネーによる決済を希望しても、事業者が受け入れないため、現金決済によることとなる。
 (出典) 中田真佐男「我が国における非現金リテール決済手段の浸透に向けた課題」『季刊個人金融』12巻4号, 2018. 冬, p.74 を基に筆者作成。

図6 取引費用関数の変化とキャッシュレス化



(注) 本図では、図4を元に消費者サイドにおける取引費用関数の変化の影響を示したが、事業者サイドについても同様の変化を考慮することができる。
 (出典) 中田真佐男「我が国における非現金リテール決済手段の浸透に向けた課題」『季刊個人金融』12巻4号, 2018. 冬, p.75 を基に筆者作成。

精度のデータ活用に必要な個人の属性や購入商品等の情報が欠けているとの指摘も見られる⁽⁶⁰⁾。

2 KPIの妥当性

(1) アウトカム指標と経済厚生の関係

キャッシュレス化推進のアウトカム指標として成長戦略のKPIに設定されているキャッ

(59) 公正取引委員会競争政策研究センター「データと競争政策に関する検討会報告書」2017.6.6, pp.2-20. <https://www.jftc.go.jp/cprc/conference/index_files/170606data01.pdf>

(60) このため、小売事業者のPOSシステム等との関係が不可欠であると指摘される。なお、独自の経済圏を築いているデジタル・プラットフォーマーが決済サービスに参入する場合には、単独でデータビジネスが成り立つ可能性がある(二村浩一「キャッシュレス化によって享受できるメリットを明確に示すことが不可欠—新しい決済事業者は登場したが、イノベーションはまだ実現していない—」『月刊消費者信用』37巻6号, 2019.6, pp.18-23.)。

キャッシュレス決済比率は、どのように経済厚生改善と関係付けられるであろうか。

そもそも決済は消費のための手段であり、それ自体が経済主体の目的となることはない。キャッシュレス化の進展が、データ活用の効果等も含めて決済に伴う取引費用を節約するならば、経済厚生改善につながる可能性があるが、キャッシュレス決済比率は決済手段の利用額をベースとした指標にすぎず、取引費用節約を捉える適切な指標とはなり得ていない⁽⁶¹⁾。

また、決済手段の選択モデルにおいては、現金利用を縮小させること（キャッシュレス化）と取引費用の低下が必ずしも同一視できないことにも注意が必要である。例えば、キャッシュアウトサービス⁽⁶²⁾の普及等により現金の取引費用が低下した場合、他の条件が同一ならば現金の利用が拡大する可能性があるが、経済主体が直面する取引費用は全体として低下し、むしろ経済厚生を改善させることがあり得る。経済厚生改善という観点から望ましいのは、現金を含めた決済サービス全般の効率化であるといえよう。

(2) アウトカム目標の水準

令和7(2025)年6月までにキャッシュレス決済比率を4割程度とするというKPIの目標水準の根拠については、何ら示されていない。近年、クレジットカードの普及等を背景として、キャッシュレス決済比率は順調に高まってきており、さほど達成が困難な水準ではないとの見方もできる⁽⁶³⁾。また、図2から明らかのように、国際的にも高い目標水準とはいえない。

3 諸外国における政策動向

諸外国において、政府がキャッシュレス化自体を目的として政策を実施している例は乏しい⁽⁶⁴⁾。数少ない例として、インドやシンガポールでは、生産性向上やコスト削減、経済成長につながるの観点から、政府がキャッシュレス化を推進している⁽⁶⁵⁾。特にインドにおいては、デビットカード、指紋等の生体情報と紐付けられた国民識別番号制度を利用した決済サービス（Aadhaar Pay）等による取引件数を成果目標に設定していた⁽⁶⁶⁾。一方で、キャッシュレス化自体を目標とはしないものの、政府がキャッシュレス決済の普及に資する施策を実施している例は広く見られる。ただし、多くの場合は、規制緩和や環境整備が取組の中心であり、消費者・事業者へのインセンティブ付与等の実施例は少ない⁽⁶⁷⁾。

(61) キャッシュレス決済比率については、Iで見たような統計上の問題もある。

(62) デビットカードを使用することにより、店舗のレジ等から預金を引き出すことができるサービスをいう。我が国では、「銀行法施行規則等の一部を改正する内閣府令」（平成29年内閣府令第8号）により解禁された。

(63) 直近10年間では、年平均6.7%の上昇が見られた。このペースが維持されると仮定すると、令和7(2025)年には35.8%、令和9(2027)年には40.8%まで高まる（キャッシュレス推進協議会 前掲注(24), p.8.）。

(64) 諸外国におけるキャッシュレス決済の動向については、高澤美有紀・大森健吾「キャッシュレス決済の動向—我が国と諸外国の現状—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1066号, 2019.9.26. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11350017_po_1066.pdf?contentNo=1>を参照。

(65) 野村総合研究所コンサルティング事業本部「我が国におけるFinTech普及に向けた環境整備に関する調査検討調査報告書（平成29年度産業経済研究委託事業）」2018.3, pp.5-11. 経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/H29FY/000187.pdf>

(66) 2017年度に250億件を目標値としていた。なお、その後も目標値の設定があるかは確認できないが、2018年度の実績は313億件に達している（“Union Budget (2017-18): Promoting digital payments (digital economy) towards less-cash society dated 1st Feb 2017.” Cashless India website <[http://cashlessindia.gov.in/Union_Budget_\(2017-18\).html](http://cashlessindia.gov.in/Union_Budget_(2017-18).html)>; “Digital transaction volumes soar; BHIM gains currency,” 2019.9.25. Digital India website <<https://digitalindia.gov.in/content/digital-transaction-volumes-soar-bhim-gains-currency>>）。

(67) 韓国が消費者向けの減税措置、インドが消費者向けの割引及び減税措置、一定額以下の取引に係る加盟店手数料負担の肩代わり等を実施している（野村総合研究所コンサルティング事業本部 前掲注(65), pp.12-21, 46-51.）。

Ⅲ 「キャッシュレス・消費者還元事業」の検証

政府全体で見たキャッシュレス化推進に係る政策体系は、複数の施策・事務事業で構成されている⁽⁶⁸⁾。Ⅲでは、平成31・令和元(2019)年度予算に盛り込まれた「キャッシュレス・消費者還元事業」(経済産業省)を取り上げ、行政事業レビューを基にEBPMの観点から検討を行う。なお、同事業は予算編成過程において首相官邸主導で導入されたと報じられており⁽⁶⁹⁾、決定過程の不透明さに対する批判が見られる⁽⁷⁰⁾。経済産業省は、概算要求時点で「新しい日本のための優先課題推進枠」⁽⁷¹⁾として「地域需要喚起キャッシュレス実証事業」(29.5億円)を要望しており⁽⁷²⁾、キャッシュレス・消費者還元事業は、事実上、これを拡充した内容となっている⁽⁷³⁾。このため、地域需要喚起キャッシュレス実証事業についても併せて検討を行う。

1 行政事業レビューの実施状況

(1) 地域需要喚起キャッシュレス実証事業

平成31(2019)年度概算要求において、経済産業省が新しい日本のための優先課題推進枠で新規要求を行ったものである。事業の目的については、我が国のキャッシュレス決済比率が諸外国と比べて低水準であるとして、現金に係る社会コストの削減や中小企業・小規模事業者等の生産性向上、データの利活用の促進などのキャッシュレス化がもたらす利点を活かして地域活性化や社会の構造改革を進めるために、世界的にも遜色のないキャッシュレス比率の達成を目指すとしている⁽⁷⁴⁾。

具体的には、地域の小売店・飲食店等を対象に加盟店手数料の一部を補助し、小売店等は、補助により浮いた負担分の一部を活用して消費者に割引やポイント還元を行う(その1事業)、小売店等に必要な端末等導入費用の一部を補助する(その2事業)という方法により、消費者・事業者の双方に働きかけることが目指された。また、決済事業者等が自治体、地域金融機関、商工会、商工会議所等と連携し、補助期間終了後も手数料を一定率未満に抑えることで、対象地域の小売店等と合意していることなどを補助の条件とすることが予定されていた⁽⁷⁵⁾(図7)。

(68) ①事業者・消費者へのインセンティブ措置を含む包括的な取組(キャッシュレス・消費者還元事業等)、②統一QRコードの実用化に向けた取組(モバイル決済モデル推進事業等)、③携帯電話番号、生体認証技術等を活用したモバイル決済サービス等の環境整備等に係る取組など(「令和元年度革新的事業活動に関する実行計画」(令和元年6月21日閣議決定), p.11. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/ps2019.pdf>>)。

(69) 「消費増税時2%分還元 中小店、ポイントで」『日本経済新聞電子版』2018.10.1;「消費税率引上げとそれに伴う対応について(臨時閣議における総理発言)」2018.10.15. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/discourse/181015comment.html>

(70) 「消費税ポイント還元への疑問(大機小機)」『日本経済新聞』2019.1.26.

(71) 骨太の方針や成長戦略に掲げた分野に予算を重点配分するための特別枠で、既存経費の削減を条件に予算要求を受け付ける。各府省は、同枠について歳出改革の効果に関する定量的試算・エビデンスを明らかにすることとされている。なお、消費税率引上げに伴う需要変動に対応する「臨時・特別の措置」は、予算編成過程における検討課題とされていた(「平成31年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」(平成30年7月10日閣議了解)財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/sy300710.pdf>)。

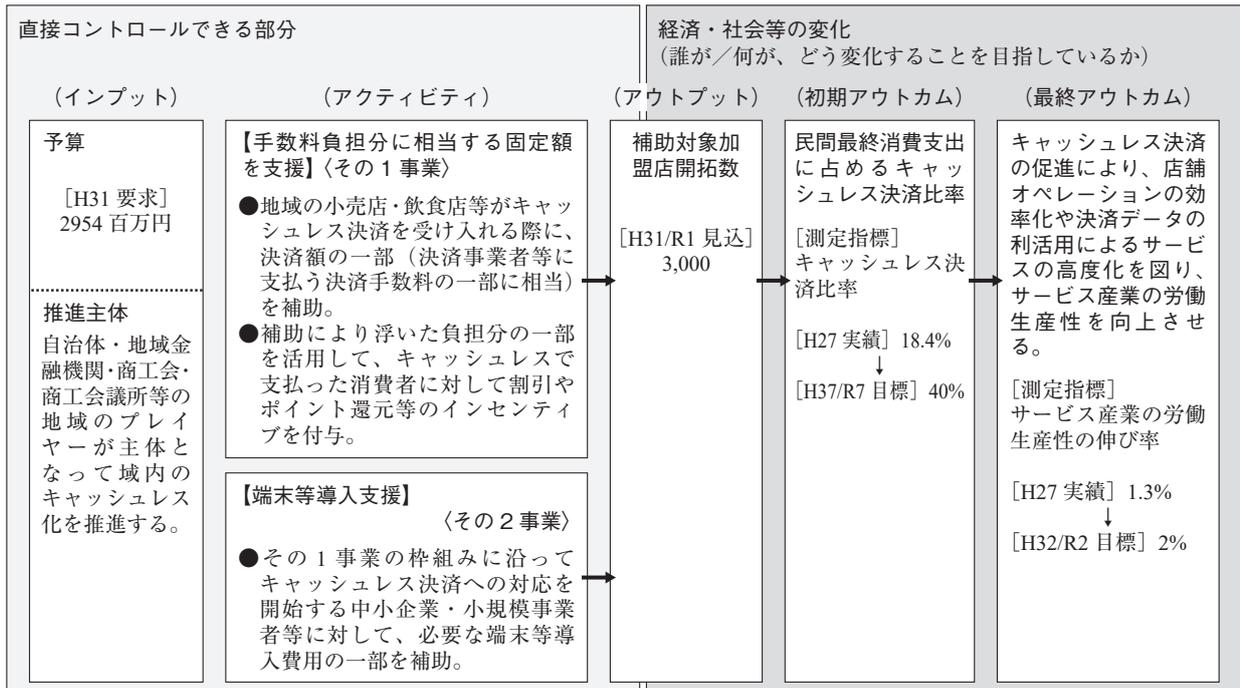
(72) 経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課「地域需要喚起キャッシュレス実証事業 平成31年度概算要求額29.5億円(新規)」2018.8.31. <https://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/fy2019/pr/ip/shosa_09.pdf>

(73) 伊藤政道「(インタビュー)ポイント還元制度の狙いと概要—消費増税対策と同時に中小・小規模事業者のキャッシュレス化を促進—」『月刊消費者信用』37巻2号, 2019.2, pp.26-30.

(74) 経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課 前掲注(72)

(75) 同上; 経済産業省「平成30年度行政事業レビューシート(新31-0006地域需要喚起キャッシュレス実証事業)」 <https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2018/saisyu/31000600METI.xlsx>

図7 地域需要喚起キャッシュレス実証事業のロジックモデル



(注) 経済産業省行政事業レビュー公開プロセスにおいて、対象事業ごとに作成される参考資料のロジックモデルの書式を参考にした。ただし、本図自体は同省が作成したものではない。

(出典) 経済産業省「平成30年度行政事業レビューシート（新31-0006 地域需要喚起キャッシュレス実証事業）」
https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2018/saisyu/31000600METI.xlsx を基に筆者作成。

同事業については、平成30（2018）年度に、概算要求における新規要求事業に係る行政事業レビューが行われた。政策体系上は、「〔政策〕産業育成－〔施策〕サービス」の下位に位置付けられ、キャッシュレス化を進めることで、店舗オペレーションの効率化や決済データの活用によるサービスの高度化を図り、サービス産業の労働生産性の向上を目指すこととされた。アウトプット指標（活動指標）及びアウトカム指標（成果指標）としては、それぞれ「補助対象加盟店開拓数」及び「キャッシュレス決済比率」が採用された。

レビューシートからうかがわれる問題点としては、特定地域を対象とした補助事業であるにもかかわらず、アウトカムとして経済全体をカバーする測定指標が採用されており、対応関係に飛躍が見られることが挙げられる。また、「実証事業」という位置付けでありながら、事業実施を通じて、将来の全国展開を視野に入れたデータの収集⁽⁷⁶⁾、評価、分析等が行える設計となっているようには見えないことも問題といえよう⁽⁷⁷⁾。

(2) キャッシュレス・消費者還元事業

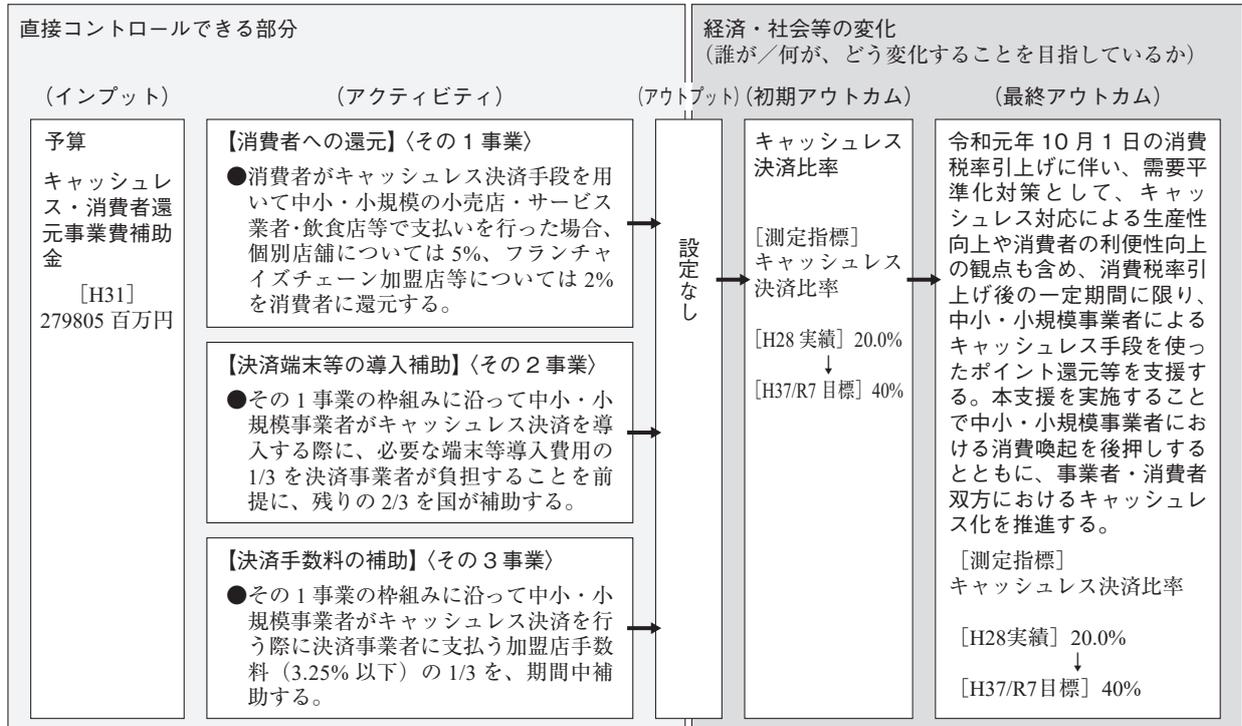
予算編成過程における実施決定が急であったことを反映して、新規要求段階における行政事業レビューは行われず、予算成立後の平成31（2019）年度行政事業レビューからレビューシートが公表されている。

(76) 事業に参加する決済事業者等から成果報告を求めることは予定されていた（経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課 同上）が、本来は事業参加者以外との比較も重要である。

(77) 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPM推進の「次の一歩」に向けたヒント集－「EBPM夏の宿題」ヒアリングから－」（EBPM推進委員会第1回幹事会資料）2017.11.29, pp.8-9, 10, 12. <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/kanjikai/dai1/siryoku.pdf>>

概算要求段階の地域需要喚起キャッシュレス実証事業からの変更点としては、事業目的に消費税引上げに伴う需要平準化対策が加わったこと、政策体系上の位置付けが「[政策] 生活安全- [施策] 商取引安全」に変わったこと、事業内容が消費者への還元（その1事業）、決済端末等の導入補助（その2事業）、加盟店手数料の補助（その3事業）という構成となり、消費者還元が加盟店手数料補助から分離されて、前面に打ち出されたことなどが挙げられる⁽⁷⁸⁾（図8）。

図8 キャッシュレス・消費者還元事業のロジックモデル



(注) 経済産業省行政事業レビュー公開プロセスにおいて、対象事業ごとに作成される参考資料のロジックモデルの書式を参考にした。ただし、本図自体は同省が作成したものではない。

(出典) 経済産業省「平成31年度行政事業レビューシート(新31-0026キャッシュレス・消費者還元事業)」
 <https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2019/saisyu/3100262METI.xlsx>を基に筆者作成。

レビューシートの記述からは、事業規模や政策効果の見通しについて曖昧なまま、実施ありきで走り出したことがうかがわれる。主な問題点としては、キャッシュレス決済比率のみが初期アウトカム指標に採用され、新たに事業目的に加わった需要平準化対策の成果を測る指標が欠けていること⁽⁷⁹⁾、最終アウトカム指標(上位施策の測定指標)もキャッシュレス決済比率となっており、初期アウトカムとの整理が不十分であること、アウトカムの目標年度(令和7(2025)年度)と事業の実施期間(令和2(2020)年6月まで)の時間軸が対応していないこと⁽⁸⁰⁾、事業の進捗等を把握するアウトプット指標が設定されていないこと⁽⁸¹⁾などが挙げられる。また、約100倍の予算規模にもかかわらず、概算要求時のアウトカム目標が維持されていること、事業内容に上位施策である商取引安全につながる要素が全く含まれないこと⁽⁸²⁾も、疑問を抱かせる。

(78) 経済産業省「平成31年度行政事業レビューシート(新31-0026キャッシュレス・消費者還元事業)」<https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2019/saisyu/3100262METI.xlsx>

(79) もっとも、担当課レベルで需要平準化対策の測定指標を設定することは、現実的には困難と見られる。

(80) 事業終了年度に中間目標を定めることが考えられるが、現状では中間目標値は設定されていない。

(81) 経済産業省 前掲注(78)は、「活動指標及び活動実績(アウトプット)」欄自体を非表示設定としているが、レビューシートの作成要領上、許容されない運用である可能性がある(「平成31年度における行政事業レビューシート作成要領」p.5. 政府の行政改革ウェブサイト<<https://www.gyokaku.go.jp/review/img/H31youryou.pdf>>)。

2 政策の因果効果の検証

キャッシュレス・消費者還元事業は、①消費者へのポイント還元及び②中小事業者等の端末導入費用・加盟店手数料負担の軽減を、政府補助により実施するものである。類似の政策の実施例は国際的にも少なく、補助金支給により特定の決済サービスの普及が進むかという因果効果を実証分析した研究等も見られない。

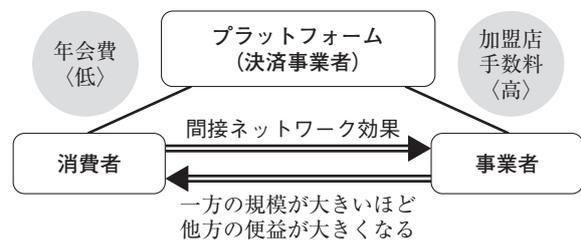
一般に決済サービスは、「プラットフォーム (platform)」⁽⁸³⁾の典型例と考えられている。このプラットフォームには、市場の2つのサイドにおける直接的な契約関係にない利用者同士（売り手と買い手、広告主と読者など）を結び付ける機能があり、こうした市場構造は「両面市場 (two-sided market)」と呼ばれる。両面市場では、各サイドにおける利用の程度が相互に影響を与え合うような外部効果（間接ネットワーク効果）が働くとされ、例えば決済サービスの場合、カード会員が増えるほど加盟店となるメリットは高まり、使用可能な店舗が増えるほどカード会員となるメリットは高まると考えられる。このため、プラットフォーマーにとっては、市場の両サイドで多数の利用者を確保できるようなビジネスモデルを確立することが重要となる⁽⁸⁴⁾。

両面市場における価格設定は、需要の価格弾力性⁽⁸⁵⁾と各サイドにおける外部効果に依存することとなる。両サイドの外部効果を活用すると、例えば、一方のサイドの価格を非常に低く設定して利用者呼び込むことで、間接的に他方のサイドの利用者に便益をもたらすような価格構造を選択することも可能となる。クレジットカード等の決済サービスにおいては、消費者が年会費無料でサービスを利用できたり、

キャッシュバックやポイント付与を受けられたりする反面、事業者は加盟店手数料を負担することが一般的となっており⁽⁸⁶⁾、事業者から消費者への内部補助が行われている（図9）。

プラットフォーマーは、個別の市場（各サイド）における最適な行動を考えるのではなく、両面市場全体における最適解を追求しており、その価格戦略は各サイドにおける需要の価格弾力性や外部効果の強さ等の変数に左右される。また、競合相手の有無⁽⁸⁷⁾や国際ブ

図9 プラットフォームと両面市場



(注) 決済サービスのプラットフォームは、イシューアー、アクワイアラー、国際ブランド、ネットワーク事業者等の複数の主体で構成されている場合があり得る。

(出典) 筆者作成。

⁽⁸²⁾ 上位施策では、商取引の安全が確保された結果、キャッシュレス社会が実現されるというロジックを想定しており、同じくキャッシュレス化に資すると考えられるキャッシュレス・消費者還元事業を政策体系に加えてしまったものと見られる（経済産業省「令和元年度実施施策に係る政策評価の事前分析表（31-7-2）」<https://www.meti.go.jp/policy/policy_management/seisaku_hyoka/2019/pdf/7-2_syoutorihikianzen.pdf>）。

⁽⁸³⁾ 前掲注⁽¹⁸⁾参照。

⁽⁸⁴⁾ ジャン・ティロール（村井章子訳）『良き社会のための経済学』日本経済新聞出版社、2018、pp.417-442。（原書名：Jean Tirole, *Économie du bien commun*, 2016.）；岡田羊祐『イノベーションと技術変化の経済学』日本評論社、2019、pp.169-194。両面市場における競争政策やプラットフォーマーの戦略に関する理論研究は多数存在し、アクワイアラーからイシューアーに支払われる売上交換手数料（interchange fee）の分析等が代表例である（Jean-Charles Rochet and Jean Tirole, “Competition policy in two-sided markets, with a special emphasis on payment cards,” Paolo Buccirossi, ed., *Handbook of antitrust economics*, Cambridge: MIT Press, 2008, pp.543-582.）。

⁽⁸⁵⁾ 価格が上がると（下が）ると需要が減少（増加）するという変化の度合いを意味し、価格を1%引き上げ（下げ）た際に何%の需要が失われ（得られ）るかという数値で表される。

⁽⁸⁶⁾ 各決済事業者は、加盟店の事業規模等を基に適用料率を決定していると思われるが、詳細は明らかにされていない場合が多い。経済産業省商務・サービスグループ消費・流通政策課 前掲注⁽⁸⁾、p.65によると、カード決済導入事業者における加盟店手数料率の平均値は3.09%、中央値は3.00%とされている。

⁽⁸⁷⁾ 決済サービスの場合、利用者が複数のプラットフォームを利用可能（multi-homing）であるのが通常である。

ランド規約等の手数料以外の要素⁽⁸⁸⁾も、決済事業者の行動に影響を及ぼすと見られる⁽⁸⁹⁾。

このように、プラットフォーマーの戦略の決定要因は複雑であり、政府が一律の補助金支給によって社会的に最適な供給量の達成を目指すことは、相当困難であると考えられる⁽⁹⁰⁾。キャッシュレス・消費者還元事業の実施により、キャッシュレス化が一定程度進む可能性はあるが、その政策効果は不確実性の高いものとならざるを得まい。9か月間という実施期間内における一過性のブームに終わるおそれもある⁽⁹¹⁾。

3 その他の問題点

キャッシュレス・消費者還元事業については、ロジックモデルや因果効果のエビデンスの観点以外にも、政策設計上の問題点等が多数指摘されている。

(1) 需要平準化対策の効果

消費税率引上げによる個人消費への影響は、①生涯可処分所得や物価の変化（の予想）に対応する実質消費の減少と、②耐久財や備蓄可能財への支出を増税前に済ませておくことによる「駆け込み需要・反動減」とに区別できる。②については、①のように恒久的に個人消費を低下させる要因とはならず、時間の経過とともに解消されるはずであるが、反動減に続いて個人消費の低迷が生じるように見えるため、需要平準化対策が政府の政策対応の中心となってきた⁽⁹²⁾。

令和元（2019）年10月の消費税率引上げに際しては、軽減税率制度や幼児教育無償化等により経済への影響が緩和された下で、更に需要平準化対策として、キャッシュレス・消費者還元事業その他の施策⁽⁹³⁾が実施された。そもそも反動減の対策が必要かという点に加え、これらの施策の効果自体も疑問視されている。キャッシュレス・消費者還元事業については、増税による負担増と比べて還元額が大きいこと、所得や地域によりキャッシュレス決済の普及に格差があるため、恩恵を受けられる層に偏りが生じかねないことなどが指摘されている⁽⁹⁴⁾。

(88) 例えば、国際ブランドがクレジットカード加盟店に対して、同一ブランドのデビットカードの受入れを義務付ける「Honor All Cards ルール」、他の国際ブランドと同等以上の取扱いを求める「MFN（Most Favored Nation）条項」などが競争政策上注目されている（公正取引委員会「クレジットカードに関する取引実態調査報告書」2019.3, pp.22-39. <<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/mar/190313-2.pdf>>; 中崎隆・平山賢太郎「クレジットカードその他のペイメントカードと独占禁止法を巡る動向等」『CCR』3号, 2014.3, pp.7-42.）。

(89) 小田切宏之『イノベーション時代の競争政策—研究・特許・プラットフォームの法と経済—』有斐閣, 2016, pp.227-265; 淵田 前掲注(3), pp.182-189.

(90) 例えば、キャッシュレス・消費者還元事業では、事業期間内の加盟店手数料率が3.25%以下であることを補助要件とし、期間終了後に料率変更する場合は、参加登録前に報告を要することとされている（キャッシュレス推進協議会「キャッシュレス決済事業者登録要領（2019年8月版）」2019.8.7改訂. <https://cashless.go.jp/assets/doc/kessai_touroukuyouryou.pdf>; 「加盟店手数料引き上げへ JCB などポイント還元中のみ上限 中小、参加に二の足も」『日本経済新聞』2019.3.27.）。手数料負担の重さが中小事業者等によるキャッシュレス決済導入の障害となっているとの指摘は多いが、両面市場の価格構造を前提とすると、事業者サイドにおける手数料率上限規制の導入は、消費者サイドにおける年会費上昇やポイントサービス縮小を招き、キャッシュレス支払手段の利用を減少させる可能性もある。手数料低下が財・サービス価格の低下につながる場合、消費者にもメリットがあるが、値下げの便益は現金を利用する消費者にも及ぶため、キャッシュレス利用者から現金利用者へ所得再分配効果が生じ得る。このように、補助金や手数料規制等の価格政策によりキャッシュレス化が進むかは必ずしも明らかでない。

(91) 「(特集) 誰が得する〇〇ペイ キャッシュレスの闇」『日経ビジネス』2017号, 2019.11.18, pp.32-51.

(92) 宇南山卓「消費増税まで1年（下）消費の反動減対策は不要（経済教室）」『日本経済新聞』2018.9.26.

(93) 低所得・子育て世帯向けプレミアム付商品券（1723億円）、住宅の購入者等への支援（すまい給付金 785億円、次世代住宅ポイント制度 1300億円）、防災・減災、国土強靱化対策（1兆3475億円）等の臨時・特別の措置（計2兆280億円）、耐久消費財（自動車・住宅）の購入者に対する税制上の支援措置（0.3兆円程度）など。

(94) 熊野英生「ポイント還元、恩恵に偏り—消費増税、食料品軽減措置が最も効果的—」『金融財政 Business』10861号, 2019.10.31, pp.4-8; 長内智「キャッシュレス決済の「ポイント還元制度」の意義と課題」2019.9.11. 大和総研ウェブサイト <https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/it/20190911_021025.pdf>

(2) 制度設計の成熟度

事業の実施決定が急であったことを反映して、補助対象となる事業者・取引の範囲、還元率や還元方法、加盟店手数料率の上限に対する考え方など、準備開始後に確定された事項も多く、登録手続やシステム対応等の混乱、情報周知の遅れも報じられた⁽⁹⁵⁾。また、予算執行の見通しが明らかにされておらず⁽⁹⁶⁾、ポイント還元の原資が不足する可能性も報じられた⁽⁹⁷⁾。

おわりに

本稿では、政府が成長戦略に掲げるキャッシュレス化の推進、特に令和元（2019）年10月から開始されたキャッシュレス・消費者還元事業について、EBPMの観点から検討を行った。キャッシュレス化の推進については、従来、効果を疑問視する見方があったが、政策評価の面からも、エビデンスに乏しい施策・事業が実施されている可能性が疑われた。増税対策のような施策の場合、政治が一定のリスクを取って判断を下すことも必要と考えられ、エビデンスに欠けることをもって、直ちに実施すべきでない結論付けることは妥当でない。しかし、財政状況が逼迫（ひっばく）する下で、「賢い支出（wise spending）」が求められることはいうまでもなく、政策効果は可能な限り説得的に示されることが望ましい。今後もキャッシュレス化を成長戦略に掲げるのであれば、今般の事業実施から得られるエビデンス⁽⁹⁸⁾を有効活用することも重要となろう。

（おおもり けんご）

⁽⁹⁵⁾ 「増税 小売りなお戸惑い 「10%」1週間」『朝日新聞』2019.10.8.

⁽⁹⁶⁾ 経済産業省のキャッシュレス推進室長は、必要な予算額は「実際の利用状況を見なければ予測ができない」としている（津脇慈子「(インタビュー) キャッシュレス・ポイント還元事業の意義と課題—セキュリティの確保を徹底し、安全・安心なキャッシュレス体験の提供に注力—」『月刊消費者信用』37巻10号, 2019.10, pp.6-12.)。

⁽⁹⁷⁾ 「ポイント還元1日10億円 予算不足の可能性」『日本経済新聞』2019.10.26. なお、令和元（2019）年度予算の2798億円の内訳は、ポイント還元原資1786億円、端末導入費用及び手数料の補助329億円、諸経費683億円であることが国会審議で明らかにされている（第198回国会衆議院予算委員会議録第13号 平成31年2月25日p.25.）。本稿執筆時点においては、キャッシュレス・消費者還元事業への1497億円の追加措置を含む令和元（2019）年度補正予算（第1号）政府案及び2703億円を追加計上した令和2（2020）年度予算政府案が閣議決定されている（「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（令和元年12月5日閣議決定）内閣府ウェブサイト<https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2019/20191205_taisaku.pdf>;「令和元年度補正予算（第1号）の概要」2019.12.13. 財務省ウェブサイト<https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/sy011213/hosei011213c.pdf>;渡邊主計官「令和2年度予算のポイント—経済産業、環境、司法・警察係予算—」2019.12. 同<https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/seifuan2019/09.pdf>）。

⁽⁹⁸⁾ 事業実施時の工夫次第で、還元率や加盟店手数料率の差による普及の違い、業種・事業規模別あるいは導入する決済手続別の生産性上昇率等、今後のEBPMに資する有用なデータが得られるものと期待される。なお、令和2（2020）年度には、総務省の事業として、マイナンバーカードやキャッシュレス決済の普及と消費税率引上げに伴う需要平準化を目的とした「マイナンバーカードを活用した消費活性化策（マイナポイント）」（2478億円。ただし、うち20億円は経済産業省計上。また、令和元（2019）年度補正予算（第1号）案でも21億円を措置。）の実施が予定されている（吉沢主計官「令和2年度総務・地方財政、財務係関係予算のポイント」2019.12. 財務省ウェブサイト<https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/seifuan2019/11.pdf>）。