

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	中央銀行デジタル通貨（CBDC）をめぐる動向
他言語論題 Title in other language	Trends in Central Bank Digital Currency (CBDC)
著者 / 所属 Author(s)	佐藤 良 (SATO Ryo) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 財政金融課
雑誌名 Journal	レファレンス（The Reference）
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
通号 Number	882
刊行日 Issue Date	2024-6-20
ページ Pages	51-77
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	各国・地域で中央銀行デジタル通貨（CBDC）の発行を検討する動きが加速している。本稿では、CBDCの定義、類型や主な論点を確認し、諸外国及び我が国における検討状況を整理する。

* 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。

中央銀行デジタル通貨（CBDC）をめぐる動向

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課 佐藤 良

目 次

はじめに

I CBDC の定義と論点

- 1 各種通貨の特徴
- 2 CBDC の定義と類型
- 3 CBDC の導入目的、主な論点

II 諸外国の動向

- 1 全体的な動向
- 2 EU
- 3 米国
- 4 英国
- 5 中国
- 6 その他

III 我が国の検討状況

- 1 日本銀行の動き
- 2 政府の動き

おわりに

キーワード：中央銀行デジタル通貨、CBDC、金融政策

要 旨

- ① 経済・社会のデジタル化が進展する中で、各国・地域で中央銀行デジタル通貨（Central Bank Digital Currency: CBDC）の発行を検討する動きが加速している。その背景には、キャッシュレス決済（クレジットカード、電子マネー、コード決済等）が普及し、現金（紙幣・硬貨）からの代替が進む中で、現金は時代遅れの決済手段になっているとの懸念があることや、情報通信技術の高度化・普及によって、安全性の高いデジタル通貨を発行する技術的素地が整ってきたことがある。
- ② CBDCは「民間銀行等が中央銀行に保有する当座預金とは異なる、新たな形態の電子的な中央銀行マネー」などと定義される。CBDCは、中央銀行マネーの一種であり、信用リスクがなく、決済完了性があることに加え、どこでも誰にでも使える「汎用性」や、利用者間で繰り返し譲渡できる「転々流通性」といった特徴を有する。
- ③ 我が国を含む主要国・地域はこれまでCBDCの発行について明確な判断を行っていないものの、それぞれが調査研究・検討を進めている状況にある。2022年に国際決済銀行（BIS）が行った調査によると、86の中央銀行のうち、93%が何らかの形でCBDCに関する取組を行っている。
- ④ EUにおいては、欧州中央銀行（ECB）は、2021年10月から「調査フェーズ」としてデジタルユーロの基本設計や流通の在り方に関する検討を行い、2023年11月からルールブックの策定や更なる実証実験等を行う「準備フェーズ」に移行した。米国においては、連邦準備制度理事会（FRB）が2022年1月にCBDCに関する初の報告書を公表し、パブリックコメントの募集（市中協議）を実施した。他方で、米国では、プライバシー保護などの観点からCBDC導入への反対論も強まっている。先行して実証実験を進めてきた中国やスウェーデンでは、民間のキャッシュレス決済が普及する中で、CBDCの利用が広がらない、CBDCへの社会的ニーズが十分に強くない、といった課題が浮かび上がっている。
- ⑤ 我が国では、日本銀行が、2020年10月に一般利用型CBDCに関する今後の取組方針を公表した上で、順次、実証実験を進めており、2023年4月から「パイロット実験」を実施している。制度設計の大枠の整理に向けて、財務省は2023年12月に「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議」の取りまとめを公表したほか、関係府省庁・日本銀行連絡会議は2024年4月に中間整理を公表した。

はじめに

経済・社会のデジタル化が進展する中で、各国・地域で中央銀行デジタル通貨（Central Bank Digital Currency: CBDC）の発行を検討する動きが加速している⁽¹⁾。その背景には、①キャッシュレス決済（クレジットカード、電子マネー、コード決済等）が普及し、現金（紙幣・硬貨）からの代替が進む中で、現金は時代遅れの決済手段になっているとの懸念があること、②情報通信技術の高度化・普及によって、安全性の高いデジタル通貨（第Ⅰ章1を参照）を発行する技術的素地が整ってきたことがある⁽²⁾。近年、CBDCへの関心が急速に高まった契機としては、①2019年6月に米国フェイスブック（現メタ）社の主導の下で、デジタル通貨リブラの発行計画が公表されたこと⁽³⁾を受けて、自国の通貨主権⁽⁴⁾が脅かされるとの懸念を各国政府・中央銀行が強めたことや、②中国によるデジタル人民元（第Ⅱ章5を参照）の実用化に向けた取組の加速化に対し、欧米主要国の政府・中央銀行が警戒感や対抗意識を持ったことが指摘されている⁽⁵⁾。

我が国を含む主要国・地域はこれまでCBDCの発行について明確な判断を行っていないものの、それぞれが調査研究・検討を進めている状況にある⁽⁶⁾。我が国では、CBDCの導入決定に至った場合に備えて、政府・日本銀行が制度設計の大枠の整理や実証実験を進めている。

本稿では、CBDCの定義、類型、主な論点を確認し（第Ⅰ章）、諸外国の動向（第Ⅱ章）と我が国の検討状況（第Ⅲ章）を整理する。

I CBDCの定義と論点

1 各種通貨の特徴

通貨には、一般に、決済手段、価値尺度、価値貯蔵手段、という3つの機能がある⁽⁷⁾。現代社会において決済手段として用いられる主な通貨には、①中央銀行又は政府が発行する銀行券（紙幣）又は貨幣（硬貨）（これらは現金通貨と呼ばれる。）、②民間預金（民間銀行の普通預金・当座預金等であり、預金通貨と呼ばれる。）、③民間銀行が中央銀行に開設する中央銀行当座預金（以下「中銀当預」）がある。このうち、銀行券及び中銀当預は「中央銀行マネー」と呼称

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2024年4月22日である。

- (1) 本稿は、高澤美有紀「中央銀行デジタル通貨の課題」『レファレンス』844号、2021.4、pp.31-52。<<https://doi.org/10.11501/11663990>>で整理された論点等を踏まえて、近年の動向を調査したものである。
- (2) 田邊昌徳『ガバナンス貨幣論—理念・歴史・制度設計—』岩波書店、2023、pp.299-301。
- (3) その後、計画の見直しやリブラからディエムへの名称変更等が行われたが、ディエムの運営団体は、2022年1月、金融当局等の懸念が強く、今後も発行の同意が得られないと判断して、ディエムの発行を断念した。リブラ（ディエム）は、ステーブルコイン（後掲注(10)を参照）の一種であり、グローバル・ステーブルコインとも呼ばれる。
- (4) 国際法上、伝統的に承認される自国通貨に対する国家の主権をいう。通貨主権の具体的内容としては、法貨の地位を有する通貨の発行や指定、為替規制、対内・対外通貨価値の決定・維持を行うための制度の選択を行う権能が挙げられる。「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（法律特集）、2004.8、pp.78-79。<<https://dl.ndl.go.jp/pid/11914034>>
- (5) 田邊 前掲注(2)、pp.301-302。
- (6) 「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議 取りまとめ」2023.12.13、p.2。財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20231213torimatome.pdf>
- (7) 以下の整理は、小早川周司「中央銀行デジタル通貨に関する一考察—具体的な設計とそのインプリケーション—」『政経論叢』87(3・4)、2019.3、pp.375-379。<<http://hdl.handle.net/10291/20155>>; 中島真志『アフター・ビットコイン—仮想通貨とブロックチェーンの次なる覇者—』新潮社、2017、pp.194-195等による。

され、CBDCも中央銀行マネーに含まれる。中央銀行マネーの特徴は、破綻等による信用リスクがなく、安全性が高いこと、その受渡しによって決済を最終的に完了させる決済完了性（ファイナリティ）を有することである。これに対し、民間預金は、破綻等による信用リスクがあり、決済完了性を持たない。

近年、決済手段として、しばしば用いられるものに、キャッシュレス決済であるクレジットカード、電子マネー、コード決済（QRコード、バーコード）がある。これらの手段は、民間預金による決済に紐付けられた「支払指図」であると言われ⁽⁸⁾、基本的には民間預金の範疇（ちゅう）に属するものと解される。キャッシュレス決済では、利用者が店舗で支払を行った段階で決済が完了しているように見えるものの、実際には、その時点では支払指図が発出されたにすぎず、事後に電子マネー等の運営会社の民間銀行預金口座から店舗の民間銀行預金口座に振込が行われ、民間銀行の日本銀行当座預金口座間で決済が完了することで、決済完了性が得られる。

その他の決済手段になり得るものとしては、暗号資産（ビットコイン（Bitcoin）等）⁽⁹⁾やステーブルコイン（テザー（Tether）等）⁽¹⁰⁾があるが、現状では、前者は専ら投機取引の対象として、後者は暗号資産取引の待機資産として用いられており、いずれも決済手段としては普及していない。

なお、ここでデジタル通貨という用語の定義を確認しておく、デジタル通貨は、キャッシュレス決済、暗号資産など、デジタル形式に変換された決済手段を広く指す場合があるものの、一般には、ブロックチェーン⁽¹¹⁾等の技術に影響を受けた高度な技術を伴う決済手段を指す⁽¹²⁾。デジタル通貨とするものの範囲については、①通貨の発行権が国家に帰属するという立場を厳密に捉えて、CBDCのみを指すという狭義の見解と、②暗号資産やステーブルコインなどの「民間デジタル通貨」も包含するという広義の見解がある⁽¹³⁾。

(8) 河村小百合「デジタル・マネーの普及がもたらす銀行システムへの波紋—“新たな地殻変動”へのイギリスの取り組みとわが国への示唆—」『JRIレビュー』97号, 2022, pp.6-7. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/13173.pdf>>

(9) 我が国では、暗号資産は、①不特定の者に対して代金の支払等に使用でき、かつ、法定通貨と相互に交換できる、②電子的に記録され、移転できる、③法定通貨又は法定通貨建ての資産でないものと定義される（資金決済に関する法律（平成21年法律第59号）第2条第14項）。ビットコインは、Satoshi Nakamotoと名乗る人物がネット上に投稿した論文を基に、2009年に誕生した代表的な暗号資産である。

(10) 特定の資産又は資産のバスケットを裏付けにして、価値を安定化させる仕組みを採る暗号資産をいう。我が国では、①デジタルマネー類似型（法定通貨の価値と連動した価格（例：1コイン＝1円）で発行され、発行価格と同額で償還を約束するもの（及びこれに準ずるもの）、②暗号資産型（アルゴリズムで価値の安定を試みるものや、暗号資産と価値が連動するもの等）に分けられ、前者は資金決済に関する法律第2条第5項の「電子決済手段」に該当するものと位置付けられている（後者は暗号資産や金融商品として規律される。）。テザーは、発行残高と同額の米ドル準備を保有することで、米ドルへの価値連動を実現する仕組みを採る、代表的なステーブルコインである。ただし、テザーの裏付け資産の一部が融資に回っているなど、裏付け資産の保有が十分でない等の報道も見られる（「資産裏付けの仮想通貨、安全か 「安定通貨」米で規制強化論 デジタルドル行方に波及（真相深層）」『日本経済新聞』2021.9.2.）。

(11) ビットコインを始めとする暗号資産で用いられている技術基盤であり、情報通信ネットワーク上にある端末同士を直接接続して、暗号技術を用いて取引記録を分散的に処理・記録するデータベースの一種をいう。総務省「ブロックチェーンの概要」『情報通信白書 平成30年版（人口減少時代のICTによる持続的成長）』<<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/html/nd133310.html>>

(12) 久保田隆『法律学者の貨幣論—デジタル通貨・CBDCの未来—』中央経済社, 2023, p.111.

(13) 神田真人編著『図説ポストコロナの世界経済と激動する国際金融』財経詳報社, 2021, p.411. なお、デジタル通貨が国際通貨制度にもたらす影響について整理した論考としては、大森健吾「デジタル時代の通貨間競争と安全保障—国家の枠組みを越えるデジタル通貨は何をもたらすか?—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『変化する国際環境と総合安全保障—総合調査報告書—』（調査資料2021-3）国立国会図書館, 2022, pp.69-89. <<https://doi.org/10.11501/12198935>> を参照。

各通貨の特徴を比較すると、表1のとおりである。

表1 各通貨の特徴

	貨幣 (硬貨)	銀行券 (紙幣)	中央銀行デジタル 通貨 (CBDC)	中央銀行 当座預金	民間預金	民間デジタル通貨 (暗号資産・ステー ブルコイン)
発行者	政府	中央銀行			民間銀行	設計次第 ^(注1)
信用リスク	無				有 (預金保険 制度がリスク の一部を負担)	有
決済完了性	有				無	— ^(注2)
分類	—	中央銀行マネー			民間マネー	
形態	有体物		無体物 (デジタル)			
利用主体 (用途)	個人・企業を含む幅広い 経済主体 (リテール取引)		設計次第で、個人・ 企業を含む幅広い 経済主体とするこ とも、金融機関等 の大口取引に限定 することも可能(リ テール取引/ホール セール取引)	中銀システ ムに参加す る金融機関 に限定(ホー ルセール取 引)	個人・企業を含む幅広い経済主体 (リテール取引)	
匿名性	有		設計次第 ^(注3)	無		設計次第 ^(注4)
オフライン 決済	可		設計次第	不可		
有事への対 応	停電・災害時も利用可能。 サイバー攻撃等への耐性 が高い。		設計次第であるが、 オフライン決済を 実装すれば停電・ 災害時に対応可能。 サイバー攻撃等へ の備えが必要。	停電・災害時の対応はやや困難。サイバー攻撃等へ の備えが必要。		

(注1) 発行主体が存在しないもの(ビットコイン等)と民間銀行等が発行主体となるもの(DCJPY等)がある。

(注2) 民間デジタル通貨(特に暗号資産)による支払に決済完了性があるか否かは、議論が分かれている(岡田仁志「キャッシュレス決済手段としての仮想通貨—分散型仮想通貨による決済手段性とファイナリティの実現性—」『キャッシュレス社会の進展と金融制度のあり方』金融調査研究会事務局, 2018, pp.139-140. <https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/abstract/affiliate/kintyo/kintyo_2017_1_8.pdf>)。

(注3) 少額取引では匿名性を担保し、それ以外では匿名性を制限するといった制度設計が可能である。

(注4) 暗号資産・ステーブルコインについては、分散型台帳ネットワークへの自由参加を可能とする「パーミッションレス型分散台帳」を採るような場合に、取引の匿名化・秘匿化のリスクがあるとされる。各国・地域では、マネー・ローンダリング対策等の観点から、取引の透明性を確保する方向で法規制が進められている(例えば、暗号資産の交換業者に登録制を導入し、口座開設時に本人確認等を義務付ける等)。

(出典) 小早川周司「世界のCBDCの潮流と最新動向(第2回)なぜCBDCは必要とされるのか」『金融財政事情』3421号, 2021.10.19, p.53; 同「中央銀行デジタル通貨に関する一考察—具体的な設計とそのインプリケーション—」『政経論叢』87(3・4), 2019.3, p.377. <<http://hdl.handle.net/10291/20155>>; 高澤美有紀「中央銀行デジタル通貨の課題」『レファレンス』844号, 2021.4, p.34. <<https://doi.org/10.11501/11663990>>等を基に筆者作成。

2 CBDCの定義と類型

CBDCは、日本銀行によると、一般に①デジタル化されていること、②円などの法定通貨建てであること、③中央銀行の債務として発行されることの3つを満たすものと定義される⁽¹⁴⁾。これらを全て満たす中銀当預とCBDCを区別するため、国際決済銀行(Bank for International

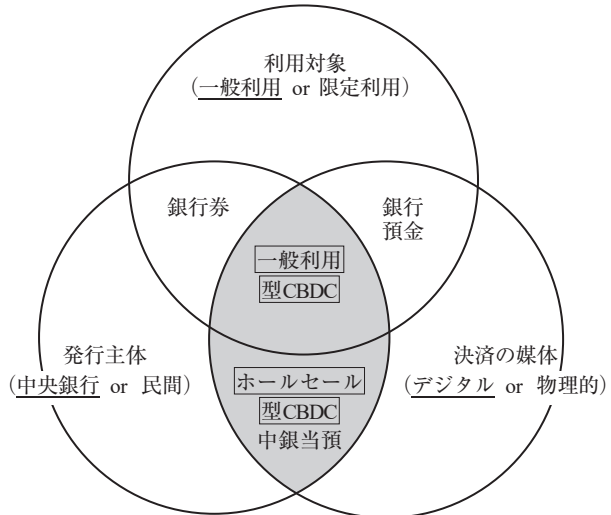
(14) 「中央銀行デジタル通貨とは何ですか?」日本銀行ウェブサイト <<https://www.boj.or.jp/about/education/oshiete/money/c28.htm>>

Settlements: BIS) 等の報告書では、CBDCは「民間銀行等が中央銀行に保有する当座預金とは異なる、新たな形態の電子的な中央銀行マネー」と定義されている⁽¹⁵⁾。CBDCは、中央銀行マネーの一種であり、信用リスクがなく、決済完了性があることに加え、どこでも誰にでも使える「汎用性」や、利用者間で繰り返し譲渡できる「転々流通性」といった特徴を有する⁽¹⁶⁾。

CBDCは、供給・流通等の形態に応じて、複数の類型に区別される⁽¹⁷⁾。まず、利用対象者の範囲という観点から、①金融機関間での資金決済を目的とする「ホールセール型」と、②個人や企業等を含めた幅広い主体による利用を想定する「一般利用型」に大別される。発行主体、決済の媒体、利用対象という3つの観点で通貨を分類すると、ホールセール型CBDCは中銀当預と同じ領域に位置する(図1)。ホールセール型CBDCは、既に電子化されている中銀当預に分散型台帳技術(Distributed Ledger Technology: DLT)等の新技術を適用することで、新たなサービスを提供するもの⁽¹⁸⁾と整理される。

これに対し、一般利用型CBDCは、既存の通貨では満たすことのできない新たな領域を占める(図1)。そのため、一般利用型CBDCは、ホールセール型CBDCと比べると、その導入が従来の金融システム等に与える影響が大きく、各国・地域におけるCBDC導入論議で焦点となっている(こうした点を踏まえ、第II章及び第III章で取り上げる諸外国及び我が国の事例で

図1 通貨の分類



(注) 下線部が円内の集合であることを示す。

(出典) Ole Bjerg, "Designing New Money: The Policy Trilemma of Central Bank Digital Currency," *CBS Working Paper*, 2017.6, p.6. <<https://hdl.handle.net/10398/9497>>; 日本銀行「中央銀行デジタル通貨に関する日本銀行の取り組み方針」2020.10.9, p.6. <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/data/rel201009e1.pdf>>を基に筆者作成。

(15) Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, "Central bank digital currencies," 2018.3, p.4. BIS website <<https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf>>; 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会「中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会」報告書『金融研究』39(2), 2020.6, pp.4-5. <<https://www.imes.boj.or.jp/research/papers/japanese/kk39-2-1.pdf>>

(16) 中島真志「中銀デジタル通貨のインパクトとデジタル円への期待」2022.3.29, p.13. 財務省ウェブサイト <<https://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2021/lm20220329.pdf>>

(17) 以下の類型の整理は、中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会 前掲注(15), pp.4-10; 中島真志『アフター・ビットコイン 2—仮想通貨 vs. 中央銀行—「デジタル通貨」の次なる覇者—』新潮社, 2020, pp.183-187, 206-209による。

(18) 最近の主だった動きとして、例えば、BISは、2024年4月3日、ホールセール型CBDCとトークン化した銀行預金を統合することで、クロスボーダー決済の効率化を目指すプロジェクト(Project Agora)を開始すると発表した("Project Agora: central banks and banking sector embark on major project to explore tokenisation of cross-border payments," 2024.4.3. BIS website <<https://www.bis.org/about/bisih/topics/fmis/agora.htm>>)。同プロジェクトは、7つの中央銀行(フランス銀行(ユーロシステムを代表)、日本銀行、韓国銀行、メキシコ銀行、スイス国民銀行、イングランド銀行及びニューヨーク連邦準備銀行)と共同で実施される。国際金融協会(Institute of International Finance: IIF)の呼びかけにより、各国の主要な民間銀行も参画する見通しである。現在のクロスボーダー決済では、国際的な送金インフラであるSWIFTを用い、コレス銀行を仲介して送金する方式が採られており、送金にかかる時間やコストがかさむことが問題視されてきた。このプロジェクトの成果を基に、ホールセール型CBDCを用いた決済が将来実用化されれば、現在のクロスボーダー決済の仕組みを塗り替える可能性があるとも指摘される(「デジタル通貨で国際決済 変革へ新基盤 日米欧中銀が実験 即時送金、コスト大幅減」『日本経済新聞』2024.4.4.)。なお、これまでに実施されてきた、ホールセール型CBDCを用いたクロスボーダー決済の改善に向けた国際的な取組については、潮田玲子「CBDCによるクロスボーダー決済改善に向けた国際的な取り組みについて」2022.3.31. 国際通貨研究所ウェブサイト <<https://www.iima.or.jp/docs/international/2022/if2022.10.pdf>> が詳しい。

は、主に一般利用型 CBDC の動向を紹介している。)

一般利用型 CBDC は、発行形態の観点から「口座型」と「トークン型」に分けられる。口座型 CBDC は、一般利用者（個人・企業）が中央銀行に口座を保有し、一般利用者からの振替指図に基づき、口座間の振替によって価値を移転させる仕組みを採るものをいう。この方式は、中央銀行口座の保有者を現行の金融機関から一般利用者に拡張したものと捉えられる。一方、トークン型 CBDC は、データ自体に金銭的価値が組み込まれ、スマートフォンやカード等に記録されたデータの授受を通じて、価値を移転させる仕組みを採るものである。この方式は、金銭的価値が組み込まれる媒体として、現在のような紙ではなく、デジタルデータを用いたものと言われる。両方式には一般利用者から見た機能面では大きな違いはないが、CBDC を支えるシステム構成や CBDC の法的性質⁽¹⁹⁾に大きな違いがある。主要国の実証実験では、口座型とトークン型の双方（又はそのハイブリット型）が検証対象とされる場合が多いと見られる⁽²⁰⁾。

さらに、一般利用型 CBDC は、供給方式に着目すると、中央銀行が一般利用者に直接発行する「直接型」と、中央銀行が民間銀行等の仲介機関を介して一般利用者へ供給する「間接型」に分けられる。直接型では、中央銀行が民間銀行等の仲介機関を介さず、全ての一般利用者へ口座開廃等のサービスを直接提供することから、中央銀行がこれを実施するのは実務上困難であるとされ、直接型の導入を検討する中央銀行はほとんど見当たらない⁽²¹⁾。

3 CBDC の導入目的、主な論点

CBDC の導入目的は、国・地域ごとに多種多様であるが、おおまかな共通点としては、中央銀行マネーへの継続的なアクセスを通じた通貨主権と通貨・金融システムの安定性の確保、国内決済の効率性・安全性の向上、クロスボーダー決済（国境を越えた決済）の改善、金融包摂⁽²²⁾などが挙げられる⁽²³⁾。

CBDC 導入に係る論点は多岐にわたるため、ここでは主な論点として、(1) 金融システム等への影響、(2) プライバシー確保とマネー・ローンダリング等への対応との関係、(3) 民間マ

(19) 口座型 CBDC は口座の保有者が中央銀行に対して有する「預金債権」として位置付けられ、支払指図（振替依頼）によって預金債権が消滅又は発生するという考え方が採られる。一方、トークン型 CBDC はデータの占有（排他的支配）を基準に CBDC の所有権の帰属を決定することが想定されている。中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会 前掲注(15), pp.6-8.

(20) 例えば、日本銀行決済機構局「中央銀行デジタル通貨に関する実証実験「概念実証フェーズ 2」結果報告書」2023.4, p.3. <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/dig230417a.pdf>>; European Central Bank, “Report on a digital euro,” 2020.10, pp.25-30. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf>; Working Group on E-CNY Research and Development of the People’s Bank of China, “Progress of Research & Development of E-CNY in China,” 2021.7, p.3. <<http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4293696/2021071614584691871.pdf>>; Sveriges Riksbank, “E-krona report: E-krona pilot, phase 3,” 2023.4, pp.8, 26. <<https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2023/e-krona-pilot-phase-3.pdf>> 等。なお、イングランド銀行が 2023 年 2 月に公表したデジタルポンド（後述）に関する技術ワーキングペーパーでは、口座型又はトークン型のいずれを検証対象とするかは明記されていない（Bank of England, “The digital pound: Technology Working Paper,” 2023.2, p.48. <<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2023/the-digital-pound-technology-working-paper.pdf>>）。小泉雄介「中央銀行デジタル通貨における個人情報保護と日本での発行モデル」『日本セキュリティ・マネジメント学会誌』35(2), 2021.11, pp.16-18. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jssmjournal/35/2/35_10/_pdf/-char/ja> も参照。

(21) 数少ない直接型の研究例として、アイスランドの Rákróna がある。高澤美有紀「中央銀行デジタル通貨をめぐる議論」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1122, 2020.11.10, p.3. <<https://doi.org/10.11501/11569146>>

(22) 全ての人が必要な金融商品・サービスにアクセスでき、その提供を適切に受けられることをいう。“Financial Inclusion,” Last updated Sep 13, 2022. World Bank website <<https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>>

(23) 「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議 取りまとめ」前掲注(6), pp.6-7; 大森 前掲注(13), pp.82-83.

ネー⁽²⁴⁾（本稿では、民間預金とこれに紐付けられるキャッシュレス決済に加え、民間デジタル通貨を含むものと整理する。）との共存、(4) コスト負担の4点を取り上げる⁽²⁵⁾。

(1) 金融システム等への影響

仮にCBDCの発行によって大量の資金が民間銀行預金からCBDCにシフトした場合には、民間銀行が融資を行うための安定的な資金調達源が失われ、民間銀行の金融仲介機能⁽²⁶⁾や信用創造機能⁽²⁷⁾が低下するおそれがある。さらに、金融危機時に信用不安が発生した場合には、民間銀行預金から信用リスクのないCBDCへ急激かつ大規模な資金シフト（digital run）が生じる可能性も指摘されている⁽²⁸⁾。こうした問題への対応策の1つは、CBDCに保有上限額を課す方法であり、後述のとおり、我が国を含め、複数の国・地域でこの方法が検討されている。これ以外にもCBDCに対する金利を民間銀行の預金金利よりも低く設定する方法や、一定額以上のCBDCにマイナス金利を付す方法などもある。CBDCへの付利（利息を付すこと）については、金融政策ツールとしての活用⁽²⁹⁾という観点から学術的な議論が行われている⁽³⁰⁾が、ほとんどの国・地域では付利のあるCBDCは検討されていない⁽³¹⁾。

(2) プライバシー確保とマネー・ローンダリング等への対応との関係

CBDCはデジタル決済手段であり、利用時に電子的な痕跡（digital footprint）が残るため、「完全な匿名性（full anonymity）」を有する現金とは異なり、誰がいつ何に使用したかを把握しやすくなる。そのため、CBDCを導入する場合に、どのように個人情報保護やプライバシー確保を図るかが大きな論点となる。CBDCでも現金の延長として匿名性を求める意見がある一方で、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策（Anti-Money Laundering / Countering the Financing of Terrorism: AML/CFT）の観点からは、取引の追跡可能性（traceability）の確保が要請される。匿名性の確保とAML/CFTは基本的にトレードオフの関係にあるが、制度的・技術的な対応により、双方に配慮した中間的な形態を採ることが可能であり、実際に多くの中央銀

⁽²⁴⁾ 民間マネーの用例としては、例えば、小早川周司「デジタル社会と決済システム—利用者から見た民間マネーと中銀マネーの共生—」『個人金融』17(2), 2022.夏, pp.62-69. <https://www.yu-cho-f.jp/wp-content/uploads/2022summer_articles06.pdf> がある。

⁽²⁵⁾ 本文中で取り上げる論点以外には、収集したデータの利活用、オフライン決済の可否、ブロックチェーンを始めとする分散型台帳技術の活用等もある。詳細については、高澤 前掲注(1), pp.40-52 が詳しい。以下の整理については、中島 前掲注(17), pp.206-213, 258-266; 小早川周司「世界のCBDCの潮流と最新動向（第3回）デザイン次第で大きく変わるCBDCの活用方法」『金融財政事情』3422号, 2021.10.26-11.2, pp.68-69等を参照した。

⁽²⁶⁾ 資金需要者と資金供給者とを仲介する機能、短期の預金を長期の貸付に変換する機能等をいう。

⁽²⁷⁾ 民間銀行が受け入れた預金以上に信用を供与することで、預金額を拡大（創造）する機能をいう。

⁽²⁸⁾ Committee on Payments and Market Infrastructures Markets Committee, *op.cit.*(15), pp.16-17.

⁽²⁹⁾ CBDCにマイナス金利を付すことで、金融政策として「ゼロ金利制約（Zero Lower Bound）」ないし「実効下限制約（Effective Lower Bound）」を下回る政策金利を採用できるようになるとの見解がある。ただし、これを機能させるためには、現金の廃止又は保有制限が必要になると指摘される。Mohammad Davoodalhosseini et al., “CBDC and Monetary Policy,” *Staff Analytical Note*, 2020-4, 2020.2. Bank of Canada website <<https://www.bankofcanada.ca/2020/02/staff-analytical-note-2020-4/>>; Committee on Payments and Market Infrastructures Markets Committee, *ibid*, pp.12-13.

⁽³⁰⁾ 例えば、Michael D Bordo and Andrew T Levin, “Central Bank Digital Currency and the Future of Monetary Policy,” *NBER Working Paper*, No.23711, 2017.8. <https://www.nber.org/system/files/working_papers/w23711/w23711.pdf> 等。

⁽³¹⁾ Brandon Joel Tan, “Central Bank Digital Currency and Financial Inclusion,” *IMF Working Papers*, WP/23/69, 2023.3, p.4. <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/03/18/Central-Bank-Digital-Currency-and-Financial-Inclusion-531104>> 第II章2で後述するとおり、EUでは、導入時には付利を行わないことが想定されているが、将来的な付利の可能性をめぐる議論がある。

行はこうした方法を検討している。すなわち、CBDCが採り得るプライバシーに関する制度設計としては、プライバシー確保の度合いが低い順に、①中央銀行が全ての取引及び顧客管理データを把握可能とする、②仲介機関が全ての取引及び顧客管理データを把握可能とする、③プライバシーに関する閾（しきい）値を設定し、低額取引については匿名化技術等を用いて匿名性を確保する一方で、高額取引については標準的な本人確認の対象とする、という3つの選択肢がある。ほとんどの中央銀行は、AML/CFTの要求を満たしつつ、プライバシーを確保するための妥協策として最善な③の方法を選択しているという⁽³²⁾。

(3) 民間マネーとの共存

CBDCと民間マネーとの共存に関しては、CBDCが「間接型」を採用し、様々な決済手段が機能に応じて役割分担する「水平的共存」（第Ⅲ章1を参照）を目指す場合であっても、CBDCと民間マネーは同じデジタル形式であるなど共通点が多く、どのようにすみ分けを図るか具体像を描くのは容易でないとの指摘がある⁽³³⁾。また、CBDCに対する懐疑的な見方は、CBDCと民間マネーとの共存の難しさに起因するとも指摘される⁽³⁴⁾。CBDCの制度設計次第では、民間決済サービス事業者の過去の積上げが無に帰しかねないという懸念も見られる⁽³⁵⁾。

CBDCと民間マネーとの共存に向けては、CBDCが様々な民間マネーを媒介して、相互運用性を確保・向上することに、活路を見いだせるとする見解がある⁽³⁶⁾。我が国を例にとってみると、異なる民間事業者が提供する決済サービス（キャッシュレス決済）との間や、これらの決済サービスと民間銀行預金との間で円滑な資金の受渡しができないという課題が指摘されており、CBDCが民間マネーと1対1で交換できる環境を整えば、民間マネー間で相互運用性が高まり、決済サービスの分断が解消され、一般利用者に新たな便益をもたらすことが期待できるという。また、現在の通貨供給は、中央銀行マネーと、その基盤に依拠して発行される民間マネーという二重構造が採られているところ、民間部門によるイノベーションの付加を促すような設計とし、民間デジタル通貨との共存を認めるなど、CBDCの設計や規則次第で、CBDC導入後に二重構造を維持することは十分可能であり、民間マネーは今日以上にイノベーションと多様性を提供できるようになるとの見方もある⁽³⁷⁾。

(4) コスト負担

CBDCのシステム開発・運用には、人件費、インフラ関連費、ソフトウェア関連費、セキュリティ関連費など、様々なコストが発生する⁽³⁸⁾。現状では、CBDCの導入事例は限られており、

⁽³²⁾ Gabriel Soderberg et al., “How Should Central Banks Explore Central Bank Digital Currency?: A Dynamic Decision-Making Framework,” *IMF Fintech Note*, 2023/008, 2023.9, p.21. <<https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2023/09/08/How-Should-Central-Banks-Explore-Central-Bank-Digital-Currency-538504>>

⁽³³⁾ 小早川周司「民間マネーとの共存を目指す中央銀行デジタル通貨—家計や企業の利便性を高める制度設計が普及への一歩—」『金融財政事情』3530号, 2024.2.20, pp.18-19.

⁽³⁴⁾ 同上

⁽³⁵⁾ 「動き出す中銀デジタル通貨（上）見えてきたデジタル円」『日本経済新聞』2023.10.24.

⁽³⁶⁾ 小早川 前掲注⁽³³⁾, p.19.

⁽³⁷⁾ トビアス・エイドリアン「動き出す中銀デジタル通貨（上）民間通貨との相互依存続く（経済教室）」『日本経済新聞』2021.2.9.

⁽³⁸⁾ John Kiff et al., “A Survey of Research on Retail Central Bank Digital Currency,” *IMF Working Papers*, WP/20/104, 2020.6, pp.12-13. <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/26/A-Survey-of-Research-on-Retail-Central-Bank-Digital-Currency-49517>>

CBDC システムの研究・開発方法は多様であることから、ある国で CBDC の開発・運用に必要な直接的なコストを算定するための材料は十分でないとされる⁽³⁹⁾。コスト負担の方法としては、①一般利用者又は店舗への手数料徴収、②仲介機関（サービス提供者）への課金、③公的負担（CBDC を公共財と位置付け、通貨発行益⁽⁴⁰⁾を充てる。）等がある⁽⁴¹⁾。①のうち一般利用者から直接コストを回収する方法については、透明性が高いものの、一般利用者へ手数料の負担を求めれば、CBDC の利用意欲を低下させることが懸念される、②については、仲介機関によるコスト回収を可能とする採算性のあるビジネスモデルが必要になる、といった論点がある⁽⁴²⁾。また、CBDC のコストを基礎的な「公共サービス」に相当する部分と、付加的なサービスの部分に分け、前者は公的負担、後者は受益者負担（仲介機関がコストを利用者に転嫁）にするという考え方もある⁽⁴³⁾。

II 諸外国の動向

1 全体的な動向

G7（7 개국財務大臣・中央銀行総裁会議）は、2021 年 10 月に「リテール CBDC に関する公共政策上の原則」を公表し、一般利用型 CBDC について 13 の基本原則を示した（表 2）⁽⁴⁴⁾。

2022 年の BIS の調査によると、回答した 86 の中央銀行（先進国 28、新興国 58）のうち、93% が何らかの形で CBDC に関する取組を行っている⁽⁴⁵⁾。各国・地域の CBDC に関する取組は前回調査から更に進展し、半数以上の中央銀行が「実験／概念実証」又は「パイロット版の開発／運用」の段階にある⁽⁴⁶⁾。2022 年現在、一般利用型 CBDC は、バハマ、東カリブ諸国、ジャマイカ及びナイジェリアの 4 개국・地域で発行されている⁽⁴⁷⁾。今後 3 年以内に一般利用型

⁽³⁹⁾ Hervé Tourpe et al., “A Guide to Central Bank Digital Currency Product Development: 5P Methodology and Research and Development,” *IMF Fintech Note*, 2023/007, 2023.9, p.18. <<https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2023/09/08/A-Guide-to-Central-Bank-Digital-Currency-Product-Development-538496>>

⁽⁴⁰⁾ ここでは、中央銀行がオペレーション等を通じて無利子の負債を負う形で通貨を発行し、その通貨と引き換えに有利子の金融資産（国債等）を取得することによって、その利息収入として獲得する利益を指す。

⁽⁴¹⁾ 日本銀行仮訳「中央銀行デジタル通貨：基本的な原則と特性」2020.10, p.20. <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/data/rel201009f3.pdf>> 同文書は、日本銀行、カナダ銀行、欧州中央銀行、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、米国連邦準備制度理事会、BIS が共同で公表した。

⁽⁴²⁾ 同上

⁽⁴³⁾ 志波和幸「本格化する日米欧の CBDC（中央銀行デジタル通貨）の検討—通貨のデジタル化はどう進むのか—」2022.2.24, p.17. 国際通貨研究所ウェブサイト <<https://www.iima.or.jp/docs/newsletter/2022/nl2022.01.pdf>>

⁽⁴⁴⁾ 日本銀行「G7 による「リテール中央銀行デジタル通貨（CBDC）に関する公共政策上の原則」について」2021.10.14. <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/rel211014d.htm>>

⁽⁴⁵⁾ Anneke Kosse and Ilaria Mattei, “Making headway: Results of the 2022 BIS survey on central bank digital currencies and crypto,” *BIS Papers*, No.136. 2023.7. <<https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap136.pdf>> 諸外国の動向全般については、日本銀行決済機構局「中央銀行デジタル通貨（CBDC）に関する取り組み」2023.7, pp.15-32. <https://www.boj.or.jp/paym/digital/d_forum/df0230720c.pdf>; 藤田哲雄「進展する中央銀行デジタル通貨（CBDC）の検討」『国際金融』1372 号, 2023.9.1, pp.30-36 等を参照した。

⁽⁴⁶⁾ BIS の調査では、開発段階は、①研究／調査（実現可能性等を探索する段階。技術的な開発を伴わない）、②実験／概念実証（内部環境で CBDC の初期テストを行う段階）、③パイロット版の開発／運用（限られた外部参加者の間で、実世界でプロトタイプの開発・試験を実施する段階）、④運用（CBDC を広く利用に供するため発行する段階）に分けられる。Kosse and Mattei, *ibid.*, p.4.

⁽⁴⁷⁾ *ibid.*, p.10. 米国のシンクタンクである大西洋評議会（Atlantic Council）は、2024 年 3 月時点で、調査対象国 134 개국のうち、一般利用型 CBDC を導入している国は、バハマ、ジャマイカ及びナイジェリアの 3 개국としている（“Central Bank Digital Currency Tracker.” Atlantic Council website <<https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/>>）。東カリブ通貨同盟（8 개국で構成）は、技術上の問題により、一般利用型 CBDC である「DCash」の利用を中止しており、現在、新たなパイロット実験を実施している。なお、2020 年 10 月に「バコン」を導入したカンボジアは、

CBDCを発行すると回答した中央銀行の割合は18%、早期に一般利用型CBDCを発行する可能性は低いと回答した中央銀行の割合は68%である。一般利用型CBDCを発行する動機⁽⁴⁸⁾として、先進国・新興国は、ともに、国内決済の効率化、決済の安定化を重視している。新興国は、先進国と比べて、金融包摂を動機として、一般利用型CBDCの導入を検討するケースが多い。

表2 G7による「リテールCBDCに関する公共政策上の原則」（2021年10月）の13原則

【原則1】通貨・金融システムの安定	・あらゆるCBDCは、公共政策上の目的の達成を支え、中央銀行によるマナドート（責務）の遂行において障害にならないほか、通貨・金融システムの安定にも無害（do no harm）であるように設計されるべきである。
【原則2】法的・ガバナンスの枠組み	・法の支配の遵守、健全な経済ガバナンス、適切な透明性という国際通貨金融システムに関するG7の価値観は、あらゆるCBDCの設計やオペレーションの指針となるべきである。
【原則3】データプライバシー	・厳格なプライバシー基準、ユーザーデータの保護に対する説明責任、情報の保護・利用方法に関する透明性は、あらゆるCBDCが信頼と信認を得るために不可欠である。各法域における法の支配は、こうした考慮事項を確立し、支えている。
【原則4】オペレーショナル・レジリエンスとサイバーセキュリティ	・信頼され、耐久性があり、変化に対応可能なデジタル決済を実現するため、あらゆるCBDCのエコシステムは、サイバーリスク、不正リスク、その他のオペレーショナル・リスクに対して安全かつ強じんではなくてはならない。
【原則5】競争	・CBDCは、既存の決済手段と共存すべきであり、決済の選択肢と多様性を促進する、オープンかつ安全で、強じん性や透明性のある、競争的な環境で運営されるべきである。
【原則6】不正な金融	・あらゆるCBDCは、犯罪を助長する利用の軽減にコミットするとともに、より速く、より多くの人々が利用可能で、安全かつ安価な決済に対するニーズを慎重に統合する必要がある。
【原則7】波及効果	・CBDCは、他国の通貨主権や金融システムの安定を含む、国際通貨・金融システムを害するリスクを回避するように設計されるべきである。
【原則8】エネルギーと環境	・あらゆるCBDCのインフラにおけるエネルギーの利用は、国際社会で共有されたネットゼロ経済への移行に向けたコミットメントを支えるために、可能な限り効率的であるべきである。
【原則9】デジタル経済とイノベーション	・CBDCは、デジタル経済において責任あるイノベーションを支え、触媒となり、既存及び将来の決済ソリューションの相互運用性を確保すべきである。
【原則10】金融包摂	・当局は、CBDCが金融包摂に貢献する役割について検討すべきである。CBDCは、現金が果たし続ける重要な役割も補完しつつ、既存の金融システムから排除されている、あるいは既存の金融システムが十分に行き届いていない層による、決済サービスへのアクセスを妨げてはならないほか、可能な限り改善すべきである。
【原則11】公共部門との間の決済	・あらゆるCBDCは、公的当局と人々の間の決済を支えるために利用される場合、通常時及び危機時ともに、速く、安価で、透明性や包摂性があり、安全な形で用いられるべきである。

BISや大西洋評議会の調査では、CBDCの導入国に含まれていない。バコンは、実質的に一般利用型CBDC（トークン型）であり、CBDCと呼ばれることも多いが、自国通貨リエルのみならず、通貨発行国（米国）に無許可で米ドルにも対応していることもあり、カンボジア中央銀行はこれをCBDCとして定義しておらず、不換紙幣（リエル、米ドル）でバックアップされた決済システムと対外的に説明している。そのため、バコンは、準CBDC（quasi-CBDC）と呼ばれることもある。清水美香「ベストプラクティスからみるバハマとカンボジアのCBDC導入戦略」『地域・分析レポート』2021.8.30. JETROウェブサイト <<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2021/93af43aeecc2839e7.html>>; 中島 前掲注(17), pp.225-226.

(48) BISの調査では、CBDCの発行動機に関するアンケート項目として、①金融の安定性、②金融政策の実施、③金融包摂、④国内決済の効率化、⑤クロスボーダー決済の効率化、⑥決済の安定性・堅牢性、⑦その他、の7項目が挙げられている。Kosse and Mattei, *op.cit.*(45), p.22.

【原則 12】 クロスボーダー機能	・ CBDC の発行を検討する法域は、中央銀行やその他の組織が CBDC の設計の国際的な側面に関する検討にオープンかつ協調的に取り組むこと等により、CBDC がクロスボーダー送金をどのように改善し得るかを検討すべきである。
【原則 13】 国際開発	・ 国際開発援助の提供のために活用されるあらゆる CBDC は、CBDC の設計上の特性について十分な透明性を提供しつつ、発行国及び受取国の主要な公共政策目的を保護するべきである。

(出典) 日本銀行「G7 による「リテール中央銀行デジタル通貨（CBDC）に関する公共政策上の原則」について」2021.10.14. <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/rel211014d.htm>> を基に筆者作成。

2 EU

EU⁽⁴⁹⁾では、クレジットカード決済やオンライン決済の一部で既に見られるように EU 域外の民間企業によるデジタル決済手段が EU の決済サービス市場を支配したり、大規模な経済圏の CBDC が国境を越えた決済を促進し、国際的な価値尺度としての役割を高めたりする場合に、ユーロ圏の一般利用型 CBDC（デジタルユーロ）を発行しなければ、ユーロの国際的役割を毀損し、通貨主権に対する新たなリスクをもたらす可能性があるという問題意識が持たれてきた⁽⁵⁰⁾。こうした背景の下で、EU では、日米英の 3 か国と比べると、意欲的に CBDC の取組が進められてきた⁽⁵¹⁾。

(1) 欧州中央銀行（ECB）の動き

欧州中央銀行（European Central Bank: ECB）は、2021 年 10 月以降の 2 年間に「調査フェーズ」として、デジタルユーロの基本設計や流通の在り方に関する調査・研究を実施した。2023 年 10 月に、ECB 政策理事会は、調査フェーズの結果を踏まえて、次段階の「準備フェーズ」に移行することを決定した⁽⁵²⁾。準備フェーズは、2023 年 11 月以降の 2 年間の予定であり、その間にルールブックの最終化、システム開発事業者の選定、実証実験の実施等が行われる。その後、政策理事会は、デジタルユーロの発行・導入に向けて、次の準備段階に移行するかを決定する。準備フェーズの開始はデジタルユーロの発行決定を意味するものではなく、政策理事会による発行判断は EU 規則案（第 II 章 2(2) を参照）の法制化の完了後に行われる。政策理事会がデジタルユーロの発行を判断すれば、その発行は 2027 年又は 2028 年以降に段階的に実施される可能性があるとの情報がある⁽⁵³⁾。

⁽⁴⁹⁾ EU の動向については、関田智也「デジタルユーロ導入に向けた EU の動向」『野村資本市場クォーターリー』27(3), 2024 冬, pp.72-83; 日本銀行決済機構局「中央銀行デジタル通貨に関する日本銀行の取り組み」（第 6 回中央銀行デジタル通貨に関する連絡協議会資料）2023.11.14, pp.22-30. <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/dig231114b.pdf>> を参照した。

⁽⁵⁰⁾ ECB のファビオ・パネッタ（Fabio Panetta）理事による発言。“The digital euro and the evolution of the financial system: Introductory statement by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of the ECB, at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament,” 2022.6.15. European Central Bank website <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220615~0b859eb8bc.en.html>>

⁽⁵¹⁾ 志波和幸・潮田玲子「主要国（米・欧・日・英）の CBDC 検討状況と今後の展望」2022.4.7, p.37. 国際通貨研究所ウェブサイト <<https://www.iima.or.jp/docs/newsletter/2022/nl2022.08.pdf>>

⁽⁵²⁾ “Eurosystem proceeds to next phase of digital euro project,” 2023.10.18. European Central Bank website <<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr231018~111a014ae7.en.html>>

⁽⁵³⁾ “Digital euro.” Banque de France website <<https://www.banque-france.fr/en/monetary-strategy/means-payment/digital-euro>> なお、クリスティヌ・ラガルド（Christine Lagarde）ECB 総裁は、2023 年 5 月の日本経済新聞によるインタビューで、デジタルユーロの発行時期について「2026 年か 27 年でもおかしくはない」と発言している（「欧州中銀総裁、デジタルユーロ発行「26～27 年にも」」『日本経済新聞』2023.5.11）。

ECBは、2023年10月に、調査フェーズで得られた知見を要約した報告書（以下「2023年10月報告書」）を公表した⁽⁵⁴⁾。同報告書は、デジタルユーロの意義として、デジタル決済時に現金と同様の公共財としての機能（ユーロ圏のあらゆるデジタル決済で広く利用可能で、使いやすく、基礎的な利用は無料で、安全性が確保され、プライバシーが最大限保護される等）を果たすことや、3つの経路（①欧州の決済システムの戦略的自律性の確保、②独自のインフラ基盤を持つことによるサイバー攻撃・システム障害からの回復力向上、③共通プラットフォームの提供による効率性向上、コスト削減、イノベーションの促進）を通じて、欧州の強じん性を高めることを挙げている。デジタルユーロの制度設計は今後の法制化の過程で変更があり得るが、同報告書で示されているデジタルユーロの主な特徴は表3のとおりである。

表3 デジタルユーロの主な特徴（ECBの2023年10月報告書に基づく）

利用者から見た主な特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・導入当初はユーロ圏の居住者（個人及び法人）が利用可能。将来的には非居住者に利用を拡大する可能性がある。 ・オンライン、オフラインの双方で利用可能。 ・デジタルユーロ口座の開設には、本人確認手続が必要となる予定。
保有制限	<ul style="list-style-type: none"> ・金融安定や金融政策の波及経路への重大な影響を防ぐ観点から、個人の保有に上限額を設定^(注)。保有上限額は、経済状況を踏まえて発行予定日の直前に決定する。法人の保有上限額はゼロ（法人はデジタルユーロを保有できないが、特定の支払は可能）。 ・利便性確保のため、デジタルユーロの受取時に残高が保有限度額を超えた場合に、紐付けした銀行預金口座に自動で送金する機能（ウォーターフォール機能）と、デジタルユーロの支払時に残高が不足した場合に、不足分を紐付けした銀行預金口座から自動で送金する機能（逆ウォーターフォール機能）を設ける。
付利	<ul style="list-style-type: none"> ・デジタルユーロの保有額に対して利息を付さない。
発行形態	<ul style="list-style-type: none"> ・デジタルユーロ口座の開設及び管理は、決済サービス事業者（PSP）を通じて行われる（中央銀行と仲介機関の二層構造による発行）。PSPの主な業務としては、ユーザー管理（口座開廃等）、流動性管理（払出・受入等）、取引管理（支払の開始・認証・確認、払戻し等）を想定。
報酬モデル	<ul style="list-style-type: none"> ・個人による基礎的な利用は無料。 ・PSPが加盟店（小売店）に利用料を課すことを可能とし、利用料が過度にならないよう法的なセーフガードを設ける。 ・ユーロシステム（ECB及びユーロ圏中央銀行）は、自らのコストを負担。
プライバシー・データ保護	<ul style="list-style-type: none"> ・少額のオフライン取引では、現金類似の支払手段として、高水準のプライバシーを確保。オンライン取引は、民間のデジタル決済と同等のデータ保護、プライバシー、AML/CFTの規制に準拠。 ・利用者は、自らの個人情報の利用方法について完全にコントロール可能とする。 ・ユーロシステムが扱う個人情報は最小限とされ、最新のプライバシー保護技術を用い、仮名化や個人情報の分離を行うことで、ユーロシステムは、デジタルユーロの取引を行う個人を特定できないようにする。

(注) ECB関係者は、最近の研究結果を踏まえ、1人当たり3,000ユーロ（50万円）の保有上限額を課すことに言及している（Claudia Lambert et al., “A digital euro: gauging the financial stability implications,” 2023.11. European Central Bank website <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2023/html/ecb.fsrbox202311_04~5f8d06f0d2.en.html>）。邦貨換算は、報告省令レート（令和6年5月分）による（1ユーロ＝163.5円）。

(出典) European Central Bank, “A stocktake on the digital euro: Summary report on the investigation phase and outlook on the next phase,” 2023.10.18. <https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.dedocs231018.en.pdf>; 関田智也「デジタルユーロ導入に向けたEUの動向」『野村資本市場クォーターリー』27(3), 2024.冬, p.77等を基に筆者作成。

⁽⁵⁴⁾ European Central Bank, “A stocktake on the digital euro: Summary report on the investigation phase and outlook on the next phase,” 2023.10.18. <https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.dedocs231018.en.pdf>

(2) 法制面の動き

法制面では、欧州委員会は、2023年6月、デジタルユーロに関して、①デジタルユーロの導入に関する規則案⁽⁵⁵⁾と②ユーロ銀行券及び貨幣の法定通貨としての地位を明確化する規則案⁽⁵⁶⁾から成る法案パッケージを公表した。

①の規則案は、銀行券及び貨幣を補完するデジタルユーロに対して法的枠組みを与えるものである。欧州議会及び閣僚理事会での審議を経て、採択されれば、ECBはデジタルユーロの発行について自律的に判断できるようになる⁽⁵⁷⁾。同規則案では、a) デジタルユーロに法定通貨の地位を付与すること、b) ECBは、価値貯蔵手段としてのデジタルユーロの利用に制限を課す手段を開発し、パラメーター（保有上限額）及びその使用を決定すること、c) デジタルユーロには利息を付してはならないこと等が規定されており、その内容は2023年10月報告書とおおむね整合的とされる⁽⁵⁸⁾。

ECBは、同規則案に関する意見書を提出している⁽⁵⁹⁾。同規則案では、金融政策の決定及び実施並びに金融システムの安定性確保のため、価値貯蔵手段としてのデジタルユーロの利用は制限の対象となるとし（第15条第1項）、保有上限額を設定する上で考慮すべき点として、①第15条第1項で定めた目的、特に金融の安定を確保すること、②法貨としてのデジタルユーロの利用可能性及び受容性を確保すること、③比例性の原則⁽⁶⁰⁾を尊重することの3点を挙げている（第16条第2項）。これに対し、ECBは、保有上限額の設定に際し、これらの3点を考慮することには同意しつつも、「特に金融の安定」を優先させることは、ECBの既存の中核的業務（金融政策の決定及び実施）に制約を課すことになりかねず、また、一次法⁽⁶¹⁾であるEU条約の下で、ECBの主要な責務として位置付けられる「物価安定の維持」⁽⁶²⁾から乖（かい）離するとの懸念を示している⁽⁶³⁾。また、ECBは、二次法である規則によって将来の付利の可能性を排除する点についても、金融政策の自由度を確保する観点から異議を唱えている⁽⁶⁴⁾。欧州委員会とECBとの間には、デジタルユーロの使用を規制するには何が必要か、一方では、独立した金融政策を実施するためにECBにはどのような自由が認められるべきか、という点で意見の相違があり、今後、立法者は中央銀行の独立性という根本的な問題を検討する必要があると指

⁽⁵⁵⁾ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro,” COM(2023) 369 final, 2023.6.28. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0369>>

⁽⁵⁶⁾ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the legal tender of euro banknotes and coins,” COM(2023) 364 final, 2023.6.28. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:%3A52023PC0364>>

⁽⁵⁷⁾ 今後の規則案の制定過程において、ECBがデジタルユーロの発行に踏み切る前に、民主的な承認と政治的な賛同を得ることを求める「民主的セーフガード」の導入が検討される可能性があるとも指摘されている。Kai Gereon Spitzer et al., “What’s next for the digital euro?” *Briefing*, 2023.11, p.7. European Parliament website <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747854/IPOL_BRI\(2023\)747854_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747854/IPOL_BRI(2023)747854_EN.pdf)>

⁽⁵⁸⁾ 関田 前掲注(49), p.79.

⁽⁵⁹⁾ European Central Bank, “Opinion of the European Central Bank of 31 October 2023 on the digital euro (CON/2023/34).” <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023AB0034>>

⁽⁶⁰⁾ EUの活動の内容と形式は、EUの基本条約（後掲注(61)を参照）の目的の達成に必要とされる範囲を超えてはならないという原則を指す。「資料（EUの構造）」国立国会図書館調査及び立法考査局編『岐路に立つEU—総合調査報告書—』（調査資料2017-3）国立国会図書館，2018，p.iii. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11055931_po_20180303.pdf?contentNo=1>

⁽⁶¹⁾ 一次法とは、EUの基本条約で、2009年12月に発効したリスボン条約により改正されたEU条約及びEU機能条約を指す。二次法は、基本条約を根拠に制定される法令であり、規則、指令、決定等がこれに該当する。

⁽⁶²⁾ EU条約第127条第1項において、「欧州中央銀行制度（European System of Central Banks: ESCB）」（ECB及びEU加盟国中央銀行で構成）の第一義的な政策目的は、物価安定の維持と規定される。

⁽⁶³⁾ European Central Bank, *op.cit.*(59), p.11.

⁽⁶⁴⁾ *ibid.*, pp.11-12.

摘されている⁽⁶⁵⁾。

②の規則案は、現金の役割を保護し、現金の継続的かつ広範な受入れと容易なアクセスを保証することを目的とする。具体的には、デジタルユーロとユーロ銀行券及び貨幣との一貫性を確保するため、ユーロ銀行券及び貨幣の a) 受領義務、b) 額面全額での受領⁽⁶⁶⁾、c) 債務免責効⁽⁶⁷⁾などを規定しており、法定通貨の原則を提示した 2021 年 1 月の欧州司法裁判所の判決⁽⁶⁸⁾を明文化したものと位置付けられる⁽⁶⁹⁾。

デジタルユーロに関する法案パッケージの公表後、欧州議会及び閣僚理事会は、2023 年夏から審議を開始した。法制化が完了する時期は、現在の議会期における審議の進捗状況や、2024 年 6 月に予定される欧州議会選挙後の新たな議会がどのような立場を採るかによるとの見方がある⁽⁷⁰⁾。

3 米国

米国では、基軸通貨ドルを中心とする現行の通貨・金融制度の維持を重視する立場から、CBDC への慎重論が根強いとされ⁽⁷¹⁾、他の主要国と比べて、CBDC の研究や検討は慎重に進められてきた。最近では、プライバシー保護などの観点から CBDC 導入への反対論も強まっている。

(1) 米国連邦準備制度理事会（FRB）等の動き

2022 年 1 月、米国連邦準備制度理事会（Federal Reserve Board: FRB）は、CBDC に関する初の報告書を公表し⁽⁷²⁾、パブリックコメントの募集（市中協議）を行った。同報告書は、CBDC が満たすべき要件として、①家計、企業及び経済全体に、コスト及びリスクを上回る便益を提供する、②他の手段よりも効率的に当該便益をもたらす、③現在の通貨形態や金融サービスの提供手段を置換するのではなく補完する、④プライバシーを保護する、⑤犯罪行為から保護する、⑥主要なステークホルダーから広範な支持を得ている、の 6 点を挙げている。その上で、CBDC の潜在的利点、潜在的なリスクと政策上の論点を整理している（表 4）。また、同報告書は、FRB が米国での CBDC 発行の妥当性について直ちに決定することを示唆するものではなく、FRB は連邦政府及び連邦議会からの明確な支持がなければ、CBDC の発行を進めるつもりはないとしている。FRB は、2023 年 4 月、市中からのコメントの概要をまとめた報告書を公表した⁽⁷³⁾。

技術面では、連邦準備銀行の 1 つを構成するボストン連邦準備銀行（以下「ボストン連銀」）は、2020 年 8 月から、マサチューセッツ工科大学（Massachusetts Institute of Technology: MIT）と、CBDC の技術的実現可能性を探るための共同研究（Project Hamilton）を開始した。2022 年 2

(65) Spitzer et al., *op.cit.*⁽⁵⁷⁾, pp.4, 6.

(66) 債務決済に供されるユーロ銀行券・貨幣の金銭的価値を、それに表示されたユーロ建ての金額と同額とすること。

(67) 支払人がユーロ銀行券・貨幣を受取人に供することにより、支払義務を免除すること。

(68) Case C-422/19 and C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63

(69) “Questions and answers on the Single Currency Package,” 2023.6.28. European Commission website <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3502>

(70) Spitzer et al., *op.cit.*⁽⁵⁷⁾, p.8.

(71) 中井正裕「海外特派員リポート「デジタルドル」が動き出す？ FRB 報告書を読み解く」『毎日新聞』（電子版）2022.1.30.

(72) Board of Governors of the Federal Reserve System, “Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation,” 2022.1. <<https://www.federalreserve.gov/publications/files/money-and-payments-20220120.pdf>>

(73) Board of Governors of the Federal Reserve System, “Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation: Summary of Public Comments,” 2023.4. <<https://www.federalreserve.gov/publications/files/summary-of-public-comments-money-and-payments-20230420.pdf>>

月に、フェーズ1（小規模システムの構築によるテスト）の成果文書等を公表し⁽⁷⁴⁾、フェーズ2（プライバシー・可監査性等に関する新たな機能や代替的な技術設計）の研究に着手した。他方で、2022年12月1日、共和党のトム・エマー（Tom Emmer）院内幹事など連邦議員ら9人は、同プロジェクトへの民間企業の関与や、プライバシーに対する懸念への対応等を問いただす内容の書簡をボストン連銀総裁に送付した⁽⁷⁵⁾。こうした中、2022年12月22日に、ボストン連銀とMITは、共同研究の完了を発表した⁽⁷⁶⁾。

最近の動きとしては、ジェローム・パウエル（Jerome Powell）

FRB議長は、2024年3月20日、連邦公開市場委員会（Federal Open Market Committee: FOMC）後の記者会見において、FRBがCBDCの発行に向けて動いているというのは事実ではなく、秘密裏に研究を進めて連邦議会に提案を仕掛けるタイミングを見計らっているわけでもない、自身も米国がCBDCの発行をするべきか否かの結論には至っていない旨、発言している⁽⁷⁷⁾。

(2) 連邦政府・連邦議会の動き

2022年3月、民主党のジョー・バイデン（Joseph R. Biden, Jr.）大統領は、米国版CBDC（United States CBDC）を含むデジタル資産の研究開発の促進を指示する大統領令に署名した⁽⁷⁸⁾。バイ

表4 FRB「通貨と決済」報告書（2022年1月）の論点整理

CBDCの潜在的利点
① 決済サービスへの将来的なニーズ・需要を安全に満たすこと（信用リスクや流動性リスクのないデジタルマネーへのアクセスを可能とし、民間部門のイノベーションに安全な基盤を提供）
② クロスボーダー決済の改善
③ ドルの国際的な役割の支援
④ 金融包摂
⑤ 安全な中央銀行マネーへのアクセス拡大
CBDCの潜在的なリスクと政策上の論点
① 金融セクターの市場構造の変化（民間銀行預金や低リスク資産からCBDCへのシフト）
② 金融システムの安全性と安定性（金融危機時に民間銀行預金からCBDCへの流出のおそれ）
③ 金融政策への影響（準備預金の供給変化等を通じた影響）
④ プライバシーとデータ保護、金融犯罪の防止
⑤ オペレーショナル・レジリエンス（業務の強じん性・復旧力）とサイバーセキュリティ

（出典）Board of Governors of the Federal Reserve System, “Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation,” 2022.1. <<https://www.federalreserve.gov/publications/files/money-and-payments-20220120.pdf>> を基に筆者作成。

⁽⁷⁴⁾ “Project Hamilton Phase 1 Executive Summary,” 2022.2.3. Federal Reserve Bank of Boston website <<https://www.bostonfed.org/publications/one-time-pubs/project-hamilton-phase-1-executive-summary.aspx#20cfcd8d-c994-477e-bb57-7e49f291b155>> 1秒間の処理件数（スループット）は170万件に達し、先進国の目標水準を大きく超える速度を達成したという。「動き出す中銀デジタル通貨（中）「デジタルドル」驚異の処理速度 政治の壁越えられるか」『日本経済新聞』2023.10.25。

⁽⁷⁵⁾ “Emmer Leads Inquiry into Boston Fed-Led CBDC Effort,” 2022.12.1. Tom Emmer, Member of Congress website <<https://emmer.house.gov/2022/12/emmer-leads-inquiry-into-boston-fed-led-cbdc-effort>>

⁽⁷⁶⁾ Jay Lindsay, “Boston Fed, MIT complete research project into feasibility of a central bank digital currency,” 2022.12.22. Federal Reserve Bank of Boston website <<https://www.bostonfed.org/news-and-events/news/2022/12/project-hamilton-boston-fed-mit-complete-central-bank-digital-currency-cbdc-project.aspx>> この書簡がなければ、Project Hamiltonは次の段階に進んだ可能性があるとの見方がある。Mike Orcutt, “Is the digital dollar dead?” 2023.7.21. MIT Technology Review website <<https://www.technologyreview.com/2023/07/21/1076645/is-the-digital-dollar-dead/>>

⁽⁷⁷⁾ “Transcript of Chair Powell’s Press Conference March 20, 2024,” 2024.3.20, pp.21-22. Board of Governors of the Federal Reserve System website <<https://www.federalreserve.gov/mediacenter/files/FOMCpresconf20240320.pdf>>; 「パウエルFRB議長「インフレリスクを注視」 会見要旨」『日経速報ニュースアーカイブ』2024.3.21. なお、パウエル議長は、2024年3月7日の上院銀行委員会の公聴会において、FRBはCBDCの導入に向けた行動を起こすところから程遠いところに位置しており、CBDCについて懸念する必要はなく、すぐに実現する公算はない旨、発言している（Pete Schroeder「FRB議長、中銀デジタル通貨発行の可能性否定 議会証言」『Reuters』2024.3.8. <<https://jp.reuters.com/markets/japan/funds/OQOIJZCXYZMD3KJY5S4V6W2QQ-2024-03-07/>>）。

⁽⁷⁸⁾ Executive Order 14067 of March 9, 2022: Ensuring Responsible Development of Digital Assets. <<https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/14/2022-05471/ensuring-responsible-development-of-digital-assets>>

デン政権は、米国版 CBDC の潜在的な設計と実装の選択肢に関する研究開発の取組を、最も緊急性の高い課題であると位置付けた⁽⁷⁹⁾。同大統領令が関係省庁に報告書の提出を求めたことを受けて、米国財務省は 2022 年 9 月に「通貨及び決済の未来」と題する報告書を公表した⁽⁸⁰⁾。同報告書は、米国版 CBDC が国益にかなうと判断される場合に備えて、更なる取組を進めることや、財務省を中心とした省庁横断的な作業部会で検討を行うこと等を勧告した。

2022 年 9 月 16 日、大統領府は、同大統領令とこれに基づく関係省庁の報告書⁽⁸¹⁾を踏まえて、デジタル資産の責任ある開発に向けた包括的枠組みを公表した⁽⁸²⁾。この中で、連邦政府は、米国版 CBDC システムについて、政権の優先度を反映した政策目標を策定したとしている。

2023 年 10 月、米国財務次官補（国際問題担当）は、新技術とクロスボーダー決済に関する講演において、米国財務省を含め、CBDC の発行・流通に直接関与しない機関では、新形態のデジタル通貨と決済がもたらす政策的含意について検討を進めている旨、発言している⁽⁸³⁾。ただし、CBDC が政治的論点として浮上する中で、2024 年 11 月の米国大統領選挙に向けたキャンペーンの開始以降、バイデン政権は CBDC に関してほとんど沈黙を保っているとの指摘が見られる⁽⁸⁴⁾。

他方で、2023 年 2 月、エマー院内幹事らは、バイデン政権が米国の生活様式を損なう金融監視ツールを導入することを阻止するとして、連邦準備法⁽⁸⁵⁾の改正により、連邦準備銀行が個人に特定の商品又はサービスを直接提供すること、CBDC を金融政策及びその他の目的で発行することを禁止する法案（CBDC 反監視国家法案）を提出した⁽⁸⁶⁾。同氏らは 2023 年 9 月 12 日に同様の趣旨の法案を再提出し、同法案は 20 日に下院金融サービス委員会を通過した⁽⁸⁷⁾。同法案の審議過程で開催された下院金融サービス小委員会（デジタル資産、金融技術及び金融包摂）の公聴会では、委員長を務める共和党のフレンチ・ヒル（French Hill）下院議員が、一部の非主流派を除けば、連邦議会内に CBDC への支持はないと発言している⁽⁸⁸⁾。同法案をめ

(79) “Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets,” 2022.3.9. White House website <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/09/executive-order-on-ensuring-responsible-development-of-digital-assets/>>

(80) U.S. Department of the Treasury, “The Future of Money and Payments,” 2022.9. <<https://home.treasury.gov/system/files/136/Future-of-Money-and-Payments.pdf>>

(81) 同大統領令に基づく報告書全体については、「米バイデン大統領の大統領令（EO14067）で求められている事項とその対応状況について（報告書等）」SBI 金融経済研究所ウェブサイト <https://sbiferi.co.jp/assets/pdf/news/20230224_3.pdf> が詳しい。

(82) “FACT SHEET: White House Releases First-Ever Comprehensive Framework for Responsible Development of Digital Assets,” 2022.9.16. White House website <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/16/fact-sheet-white-house-releases-first-ever-comprehensive-framework-for-responsible-development-of-digital-assets/>>

(83) “Remarks by Under Secretary for International Affairs Jay Shambaugh on New Technologies and Cross-border Payments,” 2023.10.17. U.S. Department of the Treasury website <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1818>>

(84) Nicholas Anthony, “Where Trump and Biden Stand on CBDCs,” 2024.2.1. CATO Institute website <<https://www.cato.org/blog/where-trump-biden-stand-cbdcs>>

(85) Federal Reserve Act, P.L.63-43, ch.6, 38 Stat. 251. (12 U.S.C. 221 et seq.)

(86) CBDC Anti-Surveillance State Act, H.R.1122, 118th Congress (2023)

(87) CBDC Anti-Surveillance State Act, H.R.5403, 118th Congress (2023) H.R.1122 と H.R.5403 の違いとしては、前者には、FRB に対し、CBDC の研究及び実証実験について、各連邦準備銀行に相談すること及び四半期ごとに連邦議会に報告書を提出することを求める規定があるが、後者には当該規定がない、といった点がある。CBDC 反監視国家法案の再提出や、その後の審議については、“Emmer Reintroduces CBDC Anti-Surveillance State Act,” 2023.9.12. Tom Emmer, Member of Congress website <<https://emmer.house.gov/2023/9/emmer-reintroduces-cbdc-anti-surveillance-state-act/>>; “Emmer’s CBDC Anti-Surveillance State Act Passes Financial Services Committee,” 2023.9.20. *ibid.* <<https://emmer.house.gov/2023/9/emmer-s-cbdc-anti-surveillance-state-act-passes-financial-services-committee/>> も参照。なお、上院でも、2024 年 2 月に共和党のテッド・クルーズ（Ted Cruz）上院議員らが同様の趣旨の法案を提出している（CBDC Anti-Surveillance State Act, S.3801, 118th Congress (2024)）。

(88) “Hill Delivers Opening Remarks at Hearing to Examine the Implications of a Central Bank Digital Currency and Private

ぐる動きを踏まえて、CBDC 反対派に勢いがあるとの報道も見られる⁽⁸⁹⁾。2024 年の米国大統領選挙で共和党の候補者であるドナルド・トランプ（Donald J. Trump）前大統領は、CBDC を「自由に対する危険な脅威」であると述べ、導入を阻止する姿勢を示している⁽⁹⁰⁾。

4 英国

イングランド銀行（Bank of England: BOE）及び英国財務省は、2023 年 2 月に英国版の一般利用型 CBDC（デジタルポンド）の目的や基本設計等を示した市中協議文書を公表した⁽⁹¹⁾。2023 年 1 月にアンドリュー・ベイリー（Andrew Bailey）BOE 総裁は議会で「現時点でデジタルポンドが必要かは分からない」と発言しており⁽⁹²⁾、BOE は ECB と比べると一般利用型 CBDC の導入に消極的な姿勢が目立っていたとされる⁽⁹³⁾。しかし、当該文書では、BOE 及び英国財務省は「デジタルポンドが将来的に必要な可能性が高いと判断している」とし、「そのためのインフラ構築を確約するのは時期尚早であるが、更なる準備作業は正当化されると確信する」としている。

同文書は、デジタルポンドの導入目的として、①中央銀行マネーへのアクセスを維持し、デジタル化が進む中で通貨システムへの信頼に錨（アンカー）を下ろし、通貨・金融の安定性を確保すること、②民間部門との連携を通じて、国内における決済のイノベーション、選択、効率化を促し、英国経済の活性化と金融包摂を支援することを挙げている。デジタルポンドの基本設計の主な特徴は、①二層構造（間接型）を採る、②利息は付さない、③少なくとも導入期間中には保有上限額を設定する（1～2 万ポンド（191～381 万円）⁽⁹⁴⁾を提示）、④デジタルポンドにはプライバシーとデータ保護に関する厳格な基準を適用し、政府及び BOE による個人情報へのアクセスは法の規定による限られた場合を除いて認めず、銀行預金口座と同等のプライバシーの水準を保つ、等である。また、同文書は、①今後、2023 年から 2～3 年かけて「設計段階」（技術的な実現可能性の総合的な検証等）に入る、②最短で 2025 年頃に「構築段階」（試験環境でのプロトタイプシステムの構築、実地での実証実験等）への移行を決定する、③その場合、デジタルポンドの導入は 2020 年代後半になる、というロードマップを示している。

2024 年 1 月、BOE 及び英国財務省は、市中協議で寄せられた意見への回答文書を公表した⁽⁹⁵⁾。市中協議には 5 万件を超える意見が寄せられ、産業界や団体は市中協議文書の制度案におおむね賛意を示す一方で、それ以外の意見者はプライバシーや金銭のコントロールに及ぼす影響に

Sector Alternatives,” 2023.9.14. Financial Services Committee website <<https://financialservices.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=408970>>

89) 『日本経済新聞』前掲注(74)

90) Sara Dorn, “Trump Calls Central Bank Digital Currency ‘Very Dangerous’—After Vowing To Prohibit Fed’s ‘Digital Dollar,’” *Forbes*, 2024.2.2. <<https://www.forbes.com/sites/saradorn/2024/02/02/trump-calls-central-bank-digital-currency-very-dangerous-after-vowing-to-prohibit-feds-digital-dollar/?sh=4f3f81384984>>

91) Bank of England and HM Treasury, “The digital pound: a new form of money for households and businesses?” 2023.2. <<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2023/the-digital-pound-consultation-working-paper.pdf>> 同文書の概要については、日本銀行決済機構局 前掲注(45), pp.28-30 を参照。

92) Huw Jones, “BoE sceptical over digital pound as euro zone backs work on digital euro,” *Reuters*, 2023.1.17. <<https://jp.reuters.com/article/britain-boe-idCAKBN2TV13O/>>

93) 関田 前掲注(49), p.82.

94) 邦貨換算は、報告省令レート（令和 6 年 5 月分）による（1 ポンド = 190.5 円、1 元 = 21.15 円）。以下同様。

95) Bank of England and HM Treasury, “Response to the Bank of England and HM Treasury Consultation Paper: The digital pound: a new form of money for households and businesses? Consultation Response,” 2024.1. <<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2024/responses-to-the-digital-pound-consultation-paper.pdf>>

ついて懸念を示したとされる⁽⁹⁶⁾。これを受けて、回答文書では、デジタルポンドを発行する場合には、利用者のプライバシーと、BOE 及び政府が金銭の使い方をコントロールしないことを保証するため、第一次立法（primary legislation）⁽⁹⁷⁾を制定することを確約した。また、当該法律の制定前には、再度、市中協議を行うとしている。なお、回答文書の公表に際し、BOE 及び英国財務省は、デジタルポンドの導入是非の判断は、最短でも 2025 年以降になるとの見通しを示している⁽⁹⁸⁾。

5 中国

中国は、主要国の中でも先行して CBDC の研究や実証実験を進めてきた⁽⁹⁹⁾。中国の中央銀行である中国人民銀行（People's Bank of China: PBC）は、2014 年に研究チームを発足し、2016 年にはデジタル通貨研究所を設立して、デジタル通貨の初期プロトタイプを構築した。PBC は、2017 年末に、国務院（内閣）の承認を得て、デジタル人民元の研究・開発プロジェクトを開始した。2019 年末以降、4 地域（深圳、蘇州、雄安、成都）及び 2022 年北京冬季オリンピック関連での実証実験が開始され、2020 年 10 月からは、深圳、蘇州、北京、西安、海南など国内主要都市で市民参加型の大規模な実証実験が実施されてきた。実証実験の対象地域は順次拡大され、その数は 2022 年 9 月現在で 17 省 26 都市に上る。最近の実証実験をめぐる動きとしては、2022 年 5 月から江蘇省常熟市が公務員や国有企業従業員らの給与全額についてデジタル人民元での支払を開始している⁽¹⁰⁰⁾ほか、2023 年 11 月末から外資系銀行 4 行が新たに実証実験に参加している⁽¹⁰¹⁾。

2022 年 8 月末時点の累計で、デジタル人民元の取引回数は約 3.6 億回、取引金額は約 1000 億元（2 兆円）である⁽¹⁰²⁾。PBC は、2022 年 12 月から通貨供給量に関する公式統計の流通現金（M0）⁽¹⁰³⁾にデジタル人民元の流通量を含めて公表しており、同月末時点のデジタル人民元の流通量は 136 億 1000 万元（3 千億円。M0 全体の 0.13%）である⁽¹⁰⁴⁾。デジタル人民元は、

⁽⁹⁶⁾ “Bank of England and HM Treasury respond to digital pound consultation,” 2024.1.25. Bank of England website <<https://www.bankofengland.co.uk/news/2024/january/boe-hmt-respond-to-digital-pound-consultation>>

⁽⁹⁷⁾ 第一次立法とは議会制定法（法律）を指す。これに対し、行政府が制定し得る行政命令として、第二次立法（secondary legislation）又は委任立法（delegated legislation）と呼ばれるものがある。

⁽⁹⁸⁾ David Milliken 「「デジタルポンド」の導入是非判断は最短で 25 年以降＝英当局」『Reuters』2024.1.26. <<https://jp.reuters.com/markets/japan/funds/LRI7O5JQ6FIJNL2TMNCTCKDV2E-2024-01-26/>>

⁽⁹⁹⁾ 中国の動向に関する記述は、Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China, *op.cit.*(20), pp.1, 12-14; 関根栄一「中国の人民元国際化戦略とデジタル人民元との関係・展望」『フィナンシャル・レビュー』153 号, 2023.6, pp.230-236. <https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list8/r153/r153_07.pdf>; 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）『世界経済の潮流 2023 年 I—アメリカの回復・インドの発展—』2023, pp.107-108. <https://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sh23-01/pdf/s1-23.pdf> 等による。

⁽¹⁰⁰⁾ 「デジタル人民元、給与支給手段に 中国の地方政府や銀行 消費現場で利用促進」『日本経済新聞』2023.5.5.

⁽¹⁰¹⁾ 日本銀行決済機構局「第 2 回 CBDC フォーラム全体会合資料」2024.1, p.33. <https://www.boj.or.jp/paym/digital/d_forum/dfo240111a.pdf>

⁽¹⁰²⁾ 日本銀行決済機構局 前掲注(45), p.31.

⁽¹⁰³⁾ 後掲の表 5 のとおり、デジタル人民元は、M0 の代替物と位置付けられており、PBC 関係者の論文では「M1（流動性預金）」や「M2（定期性預金）」には影響しない点が強調されているという。そのため、家計や企業が民間銀行預金をデジタル人民元に交換することは排除され、デジタル人民元の入手手段は、①家計や企業が現に保有する銀行券との交換、②デジタル人民元を用いた年金給付や公共事業費等の支払に限られると指摘されている。井上哲也『デジタル円一日銀が暗号通貨を発行する日—』日経 BP 日本経済新聞出版本部, 2020, pp.53-54.

⁽¹⁰⁴⁾ 「货币供应量（Money Supply）」2023.1. 中国人民銀行ウェブサイト <<http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/resource/cms/2023/01/2023011817033283771.pdf>> なお、最近の統計でも、デジタル人民元の流通量は、2022 年 12 月末の数値しか公表されていない（「货币供应量（Money Supply）」2024.1. 中国人民銀行ウェブサイト <<http://www.pbc.gov.cn/eportal/fileDir/diaochatongjisi/resource/cms/2024/01/2024011714335887444.pdf>>）。

流通現金の占める割合の低さに見られるように、利用は広がっていないとされ、その要因として「支付宝（Alipay）」や「微信支付（WeChat Pay）」を筆頭とする「第三者決済（非金融機関の提供する決済サービス）」との競合が指摘されている⁽¹⁰⁵⁾。すなわち、中国では第三者決済が広く普及し、中国全土で利用可能で、ユーザーの継続利用に金銭的メリットを付与する仕組みがあるのに対し、デジタル人民元は利用できる地域・店舗が限られ、こうした仕組みも持たないため、第三者決済に代わってデジタル人民元を利用するメリットに乏しい状況にあるという。

2021年7月にPBCのワーキンググループが公表した「中国におけるデジタル人民元の研究・開発状況」と題する白書（以下「2021年7月白書」）によると、デジタル人民元の導入目的として、

①中央銀行が国民に提供する現金の形態を多様化し、デジタル現金への需要に応えるとともに、金融包摂を促進すること、②リテール決済サービスにおける公平な競争⁽¹⁰⁶⁾、効率性、安全性を向上させること、③国際的な取組に呼応し、クロスボーダー決済の改善を模索すること、の3つが挙げられる⁽¹⁰⁷⁾。同白書から把握できるデジタル人民元の特徴は、表5のとおりである。

PBCは、デジタル人民元の導入に向けて「事前に定められたスケジュールはない」としており、今後、実証実験の継続、法制度の改正⁽¹⁰⁸⁾、

表5 デジタル人民元の特徴(2021年7月白書に基づく)

①一般利用型CBDC（間接型）である。 ②流通現金（M0）の代替物であり、利息は付さない。 ③管理された匿名性（小額決済は匿名、高額決済は追跡可能とするを原則とし、法令に定めがない限り、PBCは第三者や他の政府機関に情報を提供しない等）を採用する。 ④通貨機能を損なわない範囲でスマートコントラクト ^(注1) を導入し、プログラマビリティ ^(注2) を備える。 ⑤本人確認の度合に応じて利用条件（保有可能額・取引額上限）の異なるウォレットを提供する。 ⑥口座型、トークン型のハイブリッド形式。

(注1) 一般に、自動的に動作を実行する、分散型台帳に組み込まれたコンピュータプログラムを指す。例えば、商品の受取が完了するなど、事前に設定した条件を満たした場合に、決済が行われる仕組み等がある。
 (注2) 決済システム上を流通するデジタル形式の資金や証券の振舞いを、コンピュータプログラムにより制御できる性質をいう。
 (出典) Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China, "Progress of Research & Development of E-CNY in China," 2021.7, pp.6-12. <<http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4293696/2021071614584691871.pdf>> を基に筆者作成。

(105) 中田理恵「伸び悩むデジタル人民元 民間スマホ決済の壁厚く」『エコノミスト』4806号, 2023.9.5, p.79; 「動き出す中銀デジタル通貨（下）給料はデジタル人民元 先行する中国、普及率0.1%どまり」『日本経済新聞』2023.10.26.

(106) この背景には、中国国内で第三者決済はAlipayとWeChat Payの寡占状態にあり、中国当局がその弊害（自社サービスを利用する企業に競合他社の利用を禁ずる等）を問題視している事情があるという。中田 同上, p.78.

(107) Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China, *op.cit.*(20), pp.4-6. 同白書は、デジタル人民元の研究開発の背景として、①経済のデジタル化に対応した、安全で包括的なリテール決済インフラの必要性、②現金の機能や利用環境の変化、③暗号資産（特にグローバル・ステーブルコイン）の急速な発展、④国際的なCBDCへの注目の高まり、の4つを挙げている（*ibid.*, pp.1-3.）。上述以外の導入理由としては、自国の通貨主権の保護、既存の決済システムのバックアップによる金融リスクの防止、現金流通における運用コストの削減、中央銀行による金融・資本取引の追跡可能性の確保、需要喚起策としての個人向け給付での利用、AML/CFTや脱税防止策としての活用、マイナス金利政策を始めとする金融政策の効果向上等も指摘される（李智慧『チャイナ・イノベーション 2』日経BP, 2021, pp.276-282; 河合正弘「米中の通貨・金融覇権競争」『研究レポート』2021.3.31. 日本国際問題研究所ウェブサイト <<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-98.html>>）。

(108) 関連する法改正としては、2019年10月、暗号の応用・管理に係る法的規範の整備、暗号ビジネスの発展促進等を目的として、暗号法が制定された（岡村志嘉子「【中国】暗号法の制定」『外国の立法』No.282-1, 2020.1, pp.22-23. <<https://doi.org/10.11501/11423776>>）。また、PBCは、2020年10月23日、デジタル人民元の法的通貨としての発行に法的根拠を与えること等を内容とする中国人民銀行法の改正案を公表し、同年11月23日までパブリックコメントを募集した。しかし、中国政府のウェブサイト上に現行法として掲載されている中国人民銀行法は、2003年改正のものであり（「中华人民共和国中国人民银行法」中国政府網 <https://www.gov.cn/test/2005-06/28/content_10577.htm>）、デジタル人民元関係の法改正は完了していないとみられる（田中綾一「デジタル人民元の現状と証券市場」代田純・中島真志編著『デジタル化する証券市場』金融財政事情研究会, 2023, p.116.）。

金融システム等への影響の分析や国際的な議論への参画に取り組む方針とされている⁽¹⁰⁹⁾。

6 その他

(1) オーストラリア

オーストラリア準備銀行（Reserve Bank of Australia: RBA）及びデジタル金融共同研究センターは、2023年3月にCBDCの実証実験を開始し、同年8月に報告書を公表した⁽¹¹⁰⁾。同報告書では、①今回の実証実験やそれ以前の研究を通じて明らかになった問題について、今後、複数年にわたる調査プロジェクトで取り組む必要があること、②オーストラリアの決済システムが現状では一般利用者のニーズのほとんどを満たしていることや、先進国のCBDCに関する取組が試行段階にあることを踏まえると、オーストラリアでCBDCの発行に向けた本格的な政策検討が行われるのは、数年先になる見通しであること等が言及されている⁽¹¹¹⁾。

(2) ブラジル

ブラジル中央銀行（Banco Central do Brasil: BCB）は、「Drex」と名付けられたCBDC⁽¹¹²⁾について実証実験を進めており、2024年後半に完了させることを予定している⁽¹¹³⁾。BCBはDrexの発行について2024年末を目標としているが、法整備に時間を要することを踏まえると、発行時期は2025年早期にずれ込むとの観測がある⁽¹¹⁴⁾。

(3) インド

インドでは、2022年3月、銀行券にデジタル形式も含むとした改正インド準備銀行法⁽¹¹⁵⁾が成立した⁽¹¹⁶⁾。また、インド準備銀行（Reserve Bank of India: RBI）は、2022年10月にCBDCに関するコンセプトノートを公表し⁽¹¹⁷⁾、11月にホールセール型、12月に一般利用型のCBDC（デジタルルピー）のパイロット実験を開始した⁽¹¹⁸⁾。デジタルルピーの1日当たりの取引件数は、2023年10月末時点で2万5千件にとどまっていたものの、民間及び国営の金融機関が社員への福利厚生関連の支払をデジタルルピーで行ったことを受けて、同年12月にはRBIが目

⁽¹⁰⁹⁾ 日本銀行決済機構局 前掲注(45), p.19.

⁽¹¹⁰⁾ Reserve Bank of Australia and Digital Finance CRC, “Australian CBDC Pilot for Digital Finance Innovation: Project Report,” 2023.8. <<https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/central-bank-digital-currency/pdf/australian-cbdc-pilot-for-digital-finance-innovation-project-report.pdf>>

⁽¹¹¹⁾ *ibid.*, p.10.

⁽¹¹²⁾ BCBは、他の中央銀行とは異なり、CBDCの関連文書等において、一般利用型とホールセール型の区別を明確にしていないとされる（Ian Hall, “Brazil names CBDC ‘Drex’ as central bank expands tests of DLT-based platform,” 2023.8.21. Global Government Fintech website <<https://www.globalgovernmentfintech.com/brazil-names-cbdc-drex-expands-tests-dlt-platform/>>）。

⁽¹¹³⁾ “Drex – Digital Brazilian Real.” Banco Central do Brasil website <https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/drex_en>

⁽¹¹⁴⁾ “Brazil prepares to launch digital currency by early 2025,” 2024.3.7. Economist Intelligence Unit website <<https://www.eiu.com/n/brazil-prepares-to-launch-digital-currency-by-early-2025/>>

⁽¹¹⁵⁾ Finance Act, 2022 (Act 6 of 2022), section 125により改正。現行法は、Reserve Bank of India Act, 1934 <<https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/RBIA1934170510.PDF>>を参照。

⁽¹¹⁶⁾ インドの状況については、北野陽平「中央銀行デジタル通貨で先行するアジア主要国の取り組み—シンガポール、タイ、インドの事例—」『野村資本市場クォーターリー』27(3), 2024.冬, pp.96-100を参照。

⁽¹¹⁷⁾ FinTech Department, Reserve Bank of India, “Concept Note on Central Bank Digital Currency,” 2022.10.7. <<https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/PublicationReport/Pdfs/CONCEPTNOTEACB531172E0B4DFC9A6E506C2C24FFB6.PDF>>

⁽¹¹⁸⁾ “Central Bank Digital Currency (CBDC) pilot launched by RBI in retail segment has components based on blockchain technology,” 2022.12.12. Government of India, Press Information Bureau website <<https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1882883>>

標とする 100 万件を達成したと報じられている⁽¹¹⁹⁾。

(4) スウェーデン

スウェーデンの中央銀行であるスウェーデン・リクスバンク（Sveriges Riksbank）は、2017 年から CBDC である e-krona のプロジェクトに着手し、2020 年には実証実験を開始した。同銀行は、e-krona の導入目的について、キャッシュレス決済の浸透により現金の利用が減少し、数年以内に現金が一般的な決済手段として機能しなくなる可能性がある中で、一般市民がアクセス可能で、リスクがなく、国家によって保証された決済手段を用意する必要があることを挙げている⁽¹²⁰⁾。同銀行は、現金の減少に伴い、中央銀行の財務基盤となる通貨発行益が減少することを懸念しているとの見方もある⁽¹²¹⁾。

スウェーデンは他の欧州諸国に先駆けて実証実験を開始したものの、発行決定には至っておらず、当初の実証実験の期限を延長して、固まりつつあった発行方法の再検討を行うなど、慎重姿勢に転化していることが指摘されている⁽¹²²⁾。こうした背景には、スウェーデンでは、スマートフォン決済の「Swish」⁽¹²³⁾が普及するなど、キャッシュレス化が社会の隅々にまで浸透したことで、e-krona を発行する理由が乏しくなっていることがあるという⁽¹²⁴⁾。政府からの諮問を受けた調査委員会が 2023 年 3 月に取りまとめた報告書「国家及び決済」では、「調査委員会は現時点でリクスバンクが e-krona を発行する社会的ニーズが十分に強いとは考えていない」との見解が示されている⁽¹²⁵⁾。

Ⅲ 我が国の検討状況

1 日本銀行の動き

日本銀行は、2020 年 10 月、一般利用型 CBDC に関する今後の取組方針を公表した⁽¹²⁶⁾。同方針は、技術革新の進展を踏まえると、今後、CBDC に対する社会のニーズが急激に高まる可能性があり、日本銀行では「現時点で CBDC を発行する計画はないが、決済システム全体の安定性と効率性を確保する観点から、今後の様々な環境変化に的確に対応できるよう、しっかり準備しておくことが重要であると考えている」とした。他方で、日本銀行は、現金に対する需要がある限り、現金の供給を継続すると明記した。同方針は、一般利用型 CBDC を発行する場合には、中央銀行と民間部門による決済システムの二層構造（間接型）を採ることが適当であるとし、こうした形態の下で具備すべき特性として、①ユニバーサルアクセス、②セキュリティ、③強じん性、④即時決済性、⑤相互運用性の 5 つを掲げた。また、今後の取組方針と

(119) Jaspreet Kalra, “India’s digital currency transactions top 1 mln/day in Dec -sources,” *Reuters*, 2024.1.4. <<https://www.reuters.com/business/finance/indias-digital-currency-transactions-top-1-mlnday-dec-sources-2024-01-04/>>

(120) Sveriges Riksbank, “The Riksbank’s e-krona project, Report 2,” 2018.10, pp.5-13. <<https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2018/the-riksbanks-e-krona-project-report-2.pdf>>

(121) 中島 前掲注(17), pp.236-237.

(122) 「国内外で強まる CBDC 慎重論、「国民的合意」が大きな課題に」『金融財政事情』3461 号, 2022.8.30, pp.6-7.

(123) 大手行が開発し、2012 年 12 月に導入したスマートフォンアプリを用いた決済サービス。銀行口座番号の代わりに相手の携帯電話番号を用いて 24 時間 365 日送金でき、リアルタイムで着金が確認できる。

(124) 『金融財政事情』前掲注(122), pp.6-7.

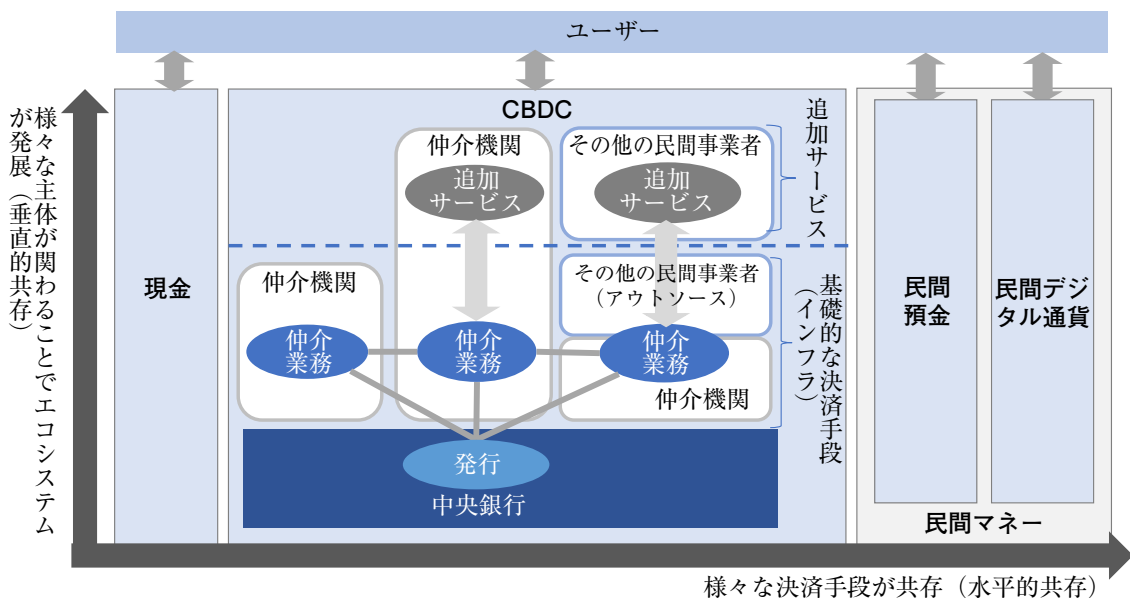
(125) “The state and the payments: Summary of the report of Betalningsutredningen,” SOU2023:16, 2023.3, p.18. <<https://www.regeringen.se/contentassets/c01377cf65424cf0b12addf64c04374a/english-summary-the-state-and-the-payments.pdf>>

(126) 日本銀行「中央銀行デジタル通貨に関する日本銀行の取り組み方針」2020.10.9. <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/data/rel201009e1.pdf>>

して、実証実験の実施、制度設計面の検討、内外関係者との連携を挙げた。

内外関係者との連携を図る取組の一環として、日本銀行は、2021年3月、民間事業者、政府及び同行をメンバーとする「中央銀行デジタル通貨に関する連絡協議会」を設置し、概念実証の進捗状況等に関する情報共有を図るとともに、今後の進め方について協議してきた。同協議会は、2022年5月、それまでの説明や議論の内容をまとめた「中間整理」を公表した⁽¹²⁷⁾。中間整理では、CBDCの導入を検討する際には、水平的共存（様々な決済手段が機能に応じて役割分担）とともに、垂直的共存（様々な主体が関わることでCBDCシステムが発展）の実現を目指す必要があること（図2）、水平的共存を実現するためには、CBDCと他の決済手段の「相互運用性」の確保が重要であること等が言及されている。

図2 垂直的共存と水平的共存のイメージ



(注) 仲介業務には、発行・還収に関する業務、流通に関する業務（CBDC取引の開廃手続、顧客管理、ウォレット等の提供、払出、移転、受入依頼への対応等）が該当する。追加サービスの例としては、家計簿サービス、プログラマブルな決済サービス、ユーザー間の情報伝達、取引情報の利活用が挙げられる。
 (出典) 「中央銀行デジタル通貨に関する連絡協議会中間整理」2022.5.13, pp.24, 32. 日本銀行ウェブサイト <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/rel220513b.pdf>> を基に筆者作成。

日本銀行は、2021年4月から2022年3月には「概念実証フェーズ1」として、体系的な実験環境を構築し、CBDCの基本機能（発行、払出、移転、受入、還収等）を検証した。2022年4月から2023年3月には「概念実証フェーズ2」として、これにCBDCの周辺機能（保有額制限、送金指図の予約、1ユーザーへの複数口座の提供等）を付加して、その実現可能性等を検証した。2023年4月から「パイロット実験」を開始し、①日本銀行による実験用システム⁽¹²⁸⁾の構築と検証と、②リテール決済に関わる民間事業者が参加する「CBDCフォーラム」⁽¹²⁹⁾での

(127) 「中央銀行デジタル通貨に関する連絡協議会中間整理」2022.5.13. 日本銀行ウェブサイト <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/rel220513b.pdf>>

(128) 中央システムから、仲介機関ネットワーク、仲介機関システム、エンドポイントデバイス（個人・店舗）まで一体的に実装したものとされる。店舗や消費者が関与する実取引を行うことは想定されていない。

(129) 2023年4月からのパイロット実験の実施に際し、検討作業に民間事業者の技術や知見を反映していく観点から設置された。同フォーラムには、メガバンクを始めとする金融機関に加え、PayPay、ソニー、東日本旅客鉄道など、リテール決済に関わる幅広い民間事業者が参加している。

議論・検討という2つの柱に分けて、検証・議論等を進めている⁽¹³⁰⁾。

2 政府の動き

2021年6月18日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」（骨太方針2021）は、CBDCについて「政府・日銀は、2022年度中までに行う概念実証の結果を踏まえ、制度設計の大枠を整理し、パイロット実験や発行の実現可能性・法制面の検討を進める」とした⁽¹³¹⁾。

財務省は、制度設計の大枠の整理に向けて、2023年4月から「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議」を開催し、同年12月に取りまとめを公表した⁽¹³²⁾。有識者会議が検討した我が国のCBDCは、スマートフォンアプリやカードを用いて決済を行うことが想定されるデジタル通貨とされる。取りまとめによれば、CBDCと民間デジタル決済手段とが異なる点として、①誰でも、いつでも、どこでも使える決済手段として制度化されること、②中央銀行である日本銀行の負債として発行され、流通するため、利用者にとって信用リスクなく安全に利用でき、基本的に即時に決済が完了して受け取れることが挙げられる⁽¹³³⁾。

取りまとめは、「我が国においてCBDCを導入することを予断するものではない」とし、仮にCBDCを導入する場合の制度設計上の主要論点について、①日本銀行と仲介機関の役割分担、②CBDCと他の決済手段の役割分担、③セキュリティの確保と利用者情報の取扱い、④その他に分けて、有識者会議での議論を整理している（表6）。同文書は、財務省に対し、関係省庁・日本銀行と連携して、制度設計の大枠の整理を行い、国民的議論を経てCBDCを導入すると判断した場合に遅滞なく発行することができるよう、更なる具体化や必要な見直しの実施を期待するとしており、その際には、CBDC導入による社会的な課題解決やセキュリティ及びプライバシーの確保について国民への分かりやすい説明を行うことや、幅広いステークホルダーとの議論を蓄積することが重要になるとしている。

⁽¹³⁰⁾ 2024年4月までのパイロット実験の進捗状況については、日本銀行決済機構局「中央銀行デジタル通貨に関する実証実験「パイロット実験」の進捗状況」2024.4. <<https://www.boj.or.jp/paym/digital/dig240422a.pdf>> を参照。

⁽¹³¹⁾ 「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年6月18日閣議決定）p.12. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf> なお、「経済財政運営と改革の基本方針2023」では、「政府・日本銀行は、年内目途の有識者の議論の取りまとめ等を踏まえ、諸外国の動向を見つつ、制度設計の大枠を整理し、発行の実現可能性や法制面の検討を進める」とした（「経済財政運営と改革の基本方針2023」（令和5年6月16日閣議決定）p.11. 同 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf>）。

⁽¹³²⁾ 「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議 取りまとめ」前掲注(6)

⁽¹³³⁾ 同上、p.3.

表6 CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議取りまとめ（2023年12月）の主要論点

(1) 日本銀行と仲介機関の役割分担

- 仲介機関が日本銀行と利用者との間に立ち、CBDCの授受を仲立ちする「二層構造」が適当。具体的には、日本銀行が台帳等の管理を行う一方、仲介機関が①日本銀行との間で発行・還取に関する業務、②利用者との間で流通に関する業務（例：取引の開廃手続・顧客管理、払出・移転・受入依頼への対応）を担う想定。

(2) CBDC と他の決済手段の役割分担**【現金との共存・役割分担】**

- CBDCは、現金と相互補完。政府・日銀は、現金への需要がある限り、現金の供給を継続する。
- オフライン機能は、自然災害時等の強じん性確保に資するものの、二重使用や偽造のリスクもあるため、当初から導入する必要性は低い。
- 匿名性は、AML/CFTが重要な課題である中、高額・高頻度での取引が容易になる可能性があることや、現金が引き続き利用できることも踏まえて、検討が必要。
- 当面は、現金との等価交換を損ないかねないことから、CBDCへの付利を想定することは困難。

【銀行預金との共存・役割分担】

- 急激・継続的な銀行預金からCBDCへの資金シフトによって金融システム・経済に悪影響が及ぶことを防ぐため、セーフガード措置の検討が必要。保有額制限は銀行預金からの資金シフトを直接制限できる一方、手数料による対応は特に金融ストレス時に機能しない可能性もあり、その効果が明確ではないため、保有額制限を主軸として検討すべきである。
- 保有額制限の検討には、複数口座を開設した場合の対応や上限額を超えた受払への対応（事前に登録した銀行口座等に自動的に振り替え・チャージする機能）等も併せて検討していく必要がある。

(3) セキュリティの確保と利用者情報の取扱い**【セキュリティの確保】**

- CBDCは、決済手段として常時機能する必要がある。CBDCでは、万全のサイバーセキュリティ対策・情報セキュリティ対策を講じる必要がある。

【利用者情報・取引情報の取扱い】

- プライバシーの確保が前提となる。その上で、情報の利活用を通じた利便性の向上や公共政策上の要請への対応とのバランスを図る必要がある。基本的な方向性は、次のとおり。仲介機関は、個人情報保護法など関係法令を踏まえ、適切に情報を取り扱う。日本銀行は、取り扱う情報の範囲は必要最小限とすることが基本であり、仮に個別の情報を取得・保有する場合には、匿名化等の措置を講じることや、必要な期間のみ保有し不要になれば速やかに消去することが考えられる。政府は、現在の仕組みと同様、AML/CFTを始め公共政策上の目的に基づき、必要に応じて情報提供を受けることが基本となる。
- 不正利用対策の観点からは、既存の決済手段と同様、本人確認等を行う必要がある。取引額上限の多寡に応じて、利用者の提供情報の範囲を設定することも選択肢と考えられるが、今後の国際動向も見ながら検討を深めていく必要がある。利用者の範囲は当面、国内居住者とし、非居住者については今後の検討課題とする。

(4) その他**【法令面の対応の必要性】**

- 現金と同様、CBDCも、決済手段として広く受け入れられるよう、法貨と位置付けることが基本。仲介機関に対する規制の在り方、民事法上・刑事法上の整理など、関係省庁と連携して法制面の検討を進める。

【コスト負担の在り方】

- 今後の国民的議論の中で、コストの全体像を提示するとともに、コスト負担の在り方（CBDC導入によって受益する主体が負担するか、公的インフラとして公的主体が負担するか）も整理する必要がある。

【クロスボーダー決済】

- 迅速・低コスト・透明性のあるものに改善することが国際的課題。相互運用性の確保の観点から、技術面の標準化を通じた国際連携を進めておくことが重要。

（出典）「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議 取りまとめ（概要）」2023.12.13. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20231213torimatomegaiyou.pdf>; 「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議 取りまとめ」2023.12.13. 同 <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20231213torimatome.pdf> を基に筆者作成。

政府・日本銀行は、2024年1月に、制度設計の大枠の整理に向けて「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する関係府省庁・日本銀行連絡会議」を設置した⁽¹³⁴⁾。同会議は、必要となる法

(134) 「CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する関係府省庁・日本銀行連絡会議の設置について」（令和6年1月26日関係府省庁・日本銀行申合せ）財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdcre/20240126secchi.pdf>

整備等の課題を検討し、2024年4月17日に中間整理を公表した⁽¹³⁵⁾。中間整理では、上述の取りまとめにおける主要論点を再提示しつつ、法令面の対応について、CBDCの通貨制度における位置付けのほか、無体物であるCBDCの所有・移転に関する民事法上の整理、CBDCの不正利用に関する刑事法上の整理、個人情報保護を含めた仲介機関に対する規制の在り方など、CBDCの導入は現行の法制度に幅広く影響することが想定されるとし、今後、制度設計の具体化に併せて、法令面の検討を進めていく必要があるとしている（法令面で具体的に検討が必要とされる事項については、表7を参照）。財務省担当者によると、連絡会議での議論は一旦終了し、今後は関係する業界団体と議論を進めるなど、更に制度設計を深める予定であると報じられている⁽¹³⁶⁾。

表7 CBDC関係府省庁・日本銀行連絡会議の中間整理（2024年4月）における法令面での対応

- 制度設計の具体化に併せて、法令面の検討を進めていく必要がある。その際に、制度設計面・法令面・技術面の検討の足並みを揃える必要がある。
- 将来の技術革新に柔軟に対応できる制度設計とし、法制度が特定の技術を前提としないようにしていくことが重要である。
- 【通貨法上の整理】**
 - 現金は、日本銀行法（平成9年法律第89号）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。いわゆる通貨法）において法貨として通用すると規定されており、CBDCも、決済手段として広く受け入れられるよう、法貨と位置付けることが基本となる。
 - CBDCを法貨と位置付ける場合、CBDCの移転が民法上の金銭債務の本旨弁済^(注)となり、当事者間の合意によらずに発生する法定債権であっても、債権者は受取を拒むことができない。他方で、法貨であっても、当事者間の合意に基づき、他の手段で支払うことは可能であることから、CBDCの受取を拒む店舗が現れる可能性も排除できない。そのため、CBDCの一般受容性を高める観点から、店舗を含む利用環境の整備等について検討していく必要がある。
- 【民事法上の整理】**
 - 民事法上、有体物である現金の場合は、その所有と占有は一致するとされるが、無体物のCBDCの場合は、占有の事実状態を直ちには観念できない。そのため、CBDCの帰属や移転の取扱いを整理するとともに、高い流通性を確保する観点と損害を受ける利用者を救済する観点から、不正取得等が生じた場合の対応について整理が必要である。
 - 民事執行法（昭和54年法律第4号）上の取扱いとして、CBDCに対する差押え等をどのように行うか検討する必要がある。
- 【刑事法上の整理】**
 - 通貨偽造罪等は、有体物である銀行券等を客体としているため、有体物でないCBDCの不正作出等の行為に対する罰則の在り方を検討する必要がある。また、民事実体法上の検討状況等も踏まえ、刑事実体法におけるCBDCの帰属や移転等について整理する必要がある。
 - 通貨偽造の取締りの観点からは、CBDCの不正作出等の行為がそもそも困難であることや、通貨偽造に当たる行為が行われたかを判別できることが望ましい。また、犯罪収益の剥奪・被害回復の観点から、押収・没収等の方法を検討する必要がある。
- 【仲介機関に対する規制の在り方】**
 - 既存の決済に対する各府省庁の所管法令に基づく規制・監督との関係や追加的な対応の要否を検討する必要がある。

(注) 債務者その他の者が、債務の本旨に従って債務の内容である給付を実現することをいう。

(出典) 「CBDC関係府省庁・日本銀行連絡会議 中間整理 (概要)」2024.4.17. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20240417chuukanseirigaiyou.pdf>; 「CBDC (中央銀行デジタル通貨) に関する関係府省庁・日本銀行連絡会議 中間整理」2024.4.17. 同 <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20240417chuukanseiri.pdf> を基に筆者作成。

(135) 「CBDC (中央銀行デジタル通貨) に関する関係府省庁・日本銀行連絡会議 中間整理」2024.4.17. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20240417chuukanseiri.pdf>

(136) 「「デジタル円」法令対応必須 政府・日銀が中間整理公表」『産経新聞』2024.4.18.

おわりに

CBDCの導入をめぐることは、歴史的に見て、通貨はその時々最先端の技術を用いて発行されており、中央銀行によるCBDCの発行は「歴史の必然」であるとの見解がある⁽¹³⁷⁾。他方で、民間銀行がデジタル通貨を手掛けるほどに発達している場合には、民間銀行が預金を裏付けにしたデジタル通貨を発行すれば十分で、中央銀行が乗り出さない方が良いとの意見もある⁽¹³⁸⁾。CBDCの発行で得られる利益は、経済的利益（一部の決済事業者による寡占・独占の防止、投資重複の解消、消費者の利便性向上、決済効率の改善等）と政策的利益（金融包摂の促進、金融政策手段の拡充、通貨主権の確保等）に分けられ、前者は法規制の変更や民間事業者による取組の促進でも達成可能であるが、後者は他の代替手段がないことから、我が国でCBDCを導入する場合には、後者が主な動機になり得るとの見方がある⁽¹³⁹⁾。上述のとおり、先行して実証実験を進めてきた国では、民間のキャッシュレス決済が普及する中で、CBDCの利用が広がらない、CBDCへの社会的ニーズが十分に強くない、といった課題も浮かび上がっている。

我が国でのCBDCの導入論議をめぐることは、広く国民に関わるテーマであるだけに、開かれた形で議論を深める必要があるとの意見が見られる⁽¹⁴⁰⁾。日本銀行は、国会答弁等において、CBDC導入の是非は今後の国民的な議論の中で決定されるとの見解を示している⁽¹⁴¹⁾。有識者の中には、米国や英国等でパブリックコメントの募集（市中協議）が行われていることを踏まえて、我が国でも市中協議の実施を求める声がある⁽¹⁴²⁾。他方で、財務省「通貨に関する実態調査（令和4年度）」によれば、CBDCを見聞きしたことがないとの回答数は全体（1,200件）の85.0%に達しており⁽¹⁴³⁾、CBDCに対する国民の認知度は低い状況にある。今後、政府・日本銀行には、CBDCに対する国民の関心を喚起するとともに、我が国でのCBDC導入の是非や、導入する場合の制度設計をめぐる国民的な議論を活発化するための取組が求められよう。

（さとう りょう）

⁽¹³⁷⁾ 中島 前掲注(17), pp.270-272.

⁽¹³⁸⁾ 植田健一「中央銀行デジタル通貨（CBDC）の考察」2023.11.2. 日本経済研究センターウェブサイト <<https://www.jcer.or.jp/end-seminar/read-listen/20231102tokyo-a.html>> なお、我が国における民間デジタル通貨をめぐる動向としては、①2023年10月、100を超える企業や銀行で構成する「デジタル通貨フォーラム」が構想を進める民間デジタル通貨「DCJPY」について商用化第一号案件が公表されたこと、②三菱UFJ信託銀行ら3社が2024年夏に円及び米ドルを裏付資産とするステーブルコインの発行に向けて共同検討を開始したこと、等がある。

⁽¹³⁹⁾ 鈴木智也「CBDC、先進国の動き活発化—日銀は実証実験、基本機能を検証—」『金融財政 business』10993号, 2021.6.24, pp.14-18.

⁽¹⁴⁰⁾ 「(社説) デジタル円 国民に開かれた議論を」『朝日新聞』2023.5.21.

⁽¹⁴¹⁾ 第212回国会衆議院財務金融委員会議録第3号 令和5年11月17日 p.4; 植田和男「中央銀行デジタル通貨について知っておきたいこと—FIN/SUM（フィンサム）2024における挨拶—」2024.3.5, p.4. 日本銀行ウェブサイト <https://www.boj.or.jp/about/press/koen_2024/data/ko240305a.pdf>

⁽¹⁴²⁾ 久保田 前掲注(12), pp.43-49.

⁽¹⁴³⁾ 「通貨に関する実態調査 令和4（2022）年度結果概要」p.23. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/mof_budget/release/itaku/seikabutsu/20230630tsuuka-1.pdf>