

基礎研 レター

CBDCの公共性と民業圧迫 民間ビジネスに及ぶ影響の考察

総合政策研究部 准主任研究員 鈴木 智也
(03)3512-1790 tsuzuki@nli-research.co.jp

1—はじめに

中央銀行デジタル通貨（以降、CBDC）をめぐる議論は、1年あまりの間にかかなり進展している。中国では、デジタル人民元が北京オリンピックでお披露目され、欧州では、デジタルユーロの準備プロジェクトが正式に決まり、米国では、デジタルドル（USCBDC）に関する報告書が公表された。日本でも、日本銀行（以下、日銀）による実証実験の結果が、2022年4月に公表されたばかりだ。

今回、日銀が公表した報告書は、2021年4月から行われた概念実証の成果であり、3段階で予定される実験の1段階目（フェーズ1）にあたる。実験では、コンピュータ上に仮想的な実験環境を構築し、3つの設計パターンにおける、CBDCの中核をなす基本機能（発行・送金・還収など）に関する技術的な検証が行われた。日銀は報告書の中で、CBDCの発行に関する判断を示さなかったが、CBDCの周辺機能（オフライン決済機能・金額制限・付利など）について検証する、フェーズ2の実験を2022年4月に開始している。実験期間は、来年2023年3月までの1年間。それが終われば、必要に応じて消費者や企業などが実地に参加する、パイロット試験に移行する計画である。

さらに日銀は、実証実験と並行して、制度設計面の検討も進めている。CBDCの導入では、機能面やシステム面における技術的な課題だけでなく、プライバシーの確保や利用者情報の取扱いといった制度面の課題も問題になる。現在、その詳細を詰める作業が行われている。ただ、制度面の設計は、技術面と同じく、様々なトレードオフに直面するため、バランスを取ることが難しい作業でもある。

本稿では、そのような制度設計における、公共性と民業圧迫のトレードオフに着目し、公共性が優先された場合の民間ビジネスへの影響について考察する。

2—公共性と民業圧迫のトレードオフ

1 | 手数料という難題

CBDCの導入に際して、その利用に伴う手数料をどう扱うかは、非常に悩ましい問題となる。

なぜなら、CBDCの手数料をどのように扱うか次第で、これまで手数料収入を前提に成り立ってきた民間のキャッシュレス決済サービスが、大なり小なり影響を受けることになるからである。

例えば、公共性を優先して、政府や日銀がCBDCの無償提供を決めた場合、決済サービスの利用者は、これまで負担してきた送金手数料や決済手数料、加盟店手数料などの負担がなくなることで恩恵を受ける一方、手数料を収益の源泉としてきた銀行等の仲介機関は、収益獲得の手段を1つ失うことで悪影響を受ける。この場合、銀行等の仲介機関は、自らの事業環境を将来悪化させる可能性を持つCBDCを、コストを掛けて導入することになるため、CBDCの利用を積極的に推し進めるインセンティブを持たない。そうなれば、政府や日銀は、CBDCの導入で民間から十分な協力を得ることができず、CBDCの普及に支障が生じることもあり得ると思われる。

一方、民業に配慮して、CBDCを有償提供することになれば、(手数料の水準にもよるが)既存の民間サービスとの違いは乏しくなり、CBDCの発行意義そのものが薄れてしまうことになりかねない。加えて、CBDCの利用で手数料を課すことには、国民からの理解が得られない可能性も高いと思われる。今のところ日銀は、CBDCを銀行券や貨幣などの現金を代替するものと位置付けている。現状、店舗等での現金の使用に手数料が課されていないことから、国民は当然、CBDCの利用も無料であることを期待するはずだ。この場合、有償提供されるCBDCでは、国民のニーズを満たすことができず、CBDCの利用が広がらないことも考えられる。

2 | 手数料ゼロの可能性

現状では、公共性と民業のどちらを優先すべきか、結論が出ているわけではない。しかし、CBDCの公共財としての利用には、政府や中銀からの期待が大きいように感じられる。

例えば、2019年9月に日本銀行金融研究所が設置した「中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会」が公表した報告書¹には、「CBDCの手数料を無料等とすることが反競争性をもたらすとしても、その目的が一定の政策目的の達成のためである場合には、正当な目的を実現するものと評価されよう」との記載がある。

これは、CBDCが現金同等の機能を持つ「誰もがいつでも何処でも、安全確実に利用できる」決済手段として導入するのであれば、利用時のコスト負担をほぼゼロとすることも合理的であり、その結果、手数料徴収を前提に成り立つ民間ビジネスに影響が及んだとしても、国民の経済厚生を改善するという野心的な社会目標の実現のためには、ある程度止むを得ないとの見方と言える。ただ、同報告書には「一方で、「民業」の競争力を維持・促進する観点からは、むしろ積極的に手数料や上限値を設定することが考えられる」との記載もあって、方向性が明確に示されている訳ではない。

しかし、1年後の2020年10月に日銀を含む主要7ヶ国中銀と国際決済銀行が公表した報告書には、「CBDCによる支払は、エンドユーザーにとって、非常に低いコストか無償であるべき」との記載がある。手数料について具体的な記載がある訳ではないが、主要国でCBDCが導入される際の指針にはなると思われる。そして、当然ながらこの方向性は、日銀の取組みにも反映されると考えるのが妥当だろう。

¹ 日本銀行金融研究所「中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会」報告書（2019年9月27日）

3—民間ビジネスへの影響

公共性を優先して、CBDCを手数料ゼロ（もしくは、他の決済手段と比べて安価な手数料）で導入する場合、民間には次の4つの影響や変化が生じると考えられる。すなわち、①事業コストの増加、②競争環境の変化、③業界再編と事業モデルの変化、④新たなビジネス領域の創出である。

1 | 事業コストの増加

日銀では、一般消費者や企業等の幅広い利用を想定した一般利用型のCBDCを導入する場合、中央銀行と仲介機関からなる決済システムの2層構造、いわゆる「間接型」の発行形態を維持することが適当としている [図表1]。

これは、日銀がCBDCの設計と発行を担う一方、銀行等の仲介機関がCBDCの普及を通じて、消費者等のニーズに合ったサービスを提供する仕組みである。CBDCの流通を担う銀行やノンバンクは、この構造のもとで、それぞれの役割に応じたコストを負担する。

例えば、CBDCのインフラ構築や運用、アンチ・マネーロンダリング（AML）やテロ資金対策（CFT）、サイバーセキュリティ対策などの犯罪防止、専用端末やアプリなどユーザーエクスペリエンスの改善に必要な研究開発、CBDCの利用促進や周知などにおいて、新たなコストが生じると考えられる。また、CBDCの普及に伴って、送金などに掛かる手数料が見直されれば、そこで失われる収益も、追加コストと見做すことができるだろう。

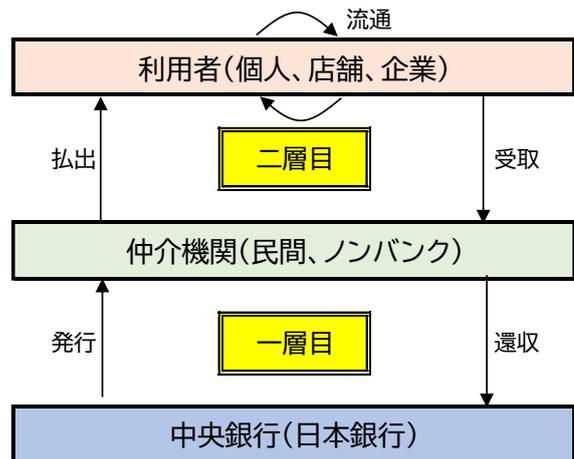
コスト回収の要として、手数料徴収が前提となっている民間ビジネスであるが、それに近いサービスを提供し得るCBDCが、「公共財」としての側面を全面に打ち出し、手数料ゼロで導入されれば、民間が従来通りに手数料を徴収することは難しくなると考えられる。2層構造のもとでのCBDCの導入は、基本的に民間のコストが増えることにつながると言えよう。

2 | 競争環境の変化

民間にとって手数料は、コストの一部を回収する手段であると同時に、他社サービスとの差別化を図る要素の1つでもある。

例えば、現在の民間キャッシュレス決済サービスには、相互運用性が確保されていない。そのため、国内のキャッシュレス決済市場は、各社のサービスが分断・林立した状態となっており、異なる決済プラットフォーム間では、個人送金や店舗利用はできない仕様となっている。そのため、〇〇Payなどの民間決済事業者は、このような排他的な環境の中で手数料やサービス内容などを競い、差別化を図って利用者の囲い込みを進めてきたわけであるが、その「排他性」と「手数料」という差別化要素は、CBDCの設計次第で大きな影響を受ける可能性がある。

[図表1] 決済システムの2層構造



(資料)筆者作成

そもそもCBDCの導入は、相互運用性の確保を通じて、国内の決済効率（スケールメリットやネットワーク効果）を改善し得ることが、多くの日銀関係者から語られて来た²。CBDCの導入は、国民の経済厚生を改善するためにも、相互運用性の確保が検討されると見るのは自然な流れと言える。その際、さらにCBDCが手数料ゼロで導入されることになれば、民間の競争要素である「排他性」と「手数料」は一度に失われる。その場合、利用者にとっての利便性や経済性は格段に向上するものの、民間キャッシュレス決済サービスにとっては死活問題となりかねない。

前述の通り、従来の銀行券や貨幣の流通は、決済システムの2層構造のもとで、中央銀行と仲介機関のすみ分けが図られ、家計や企業などが絡む2層目の流通は、専ら民間の自由競争に委ねられてきた。しかし、CBDCが手数料ゼロで導入されれば、それは民間の事業領域を「領空侵犯」するものとなり得る。

たとえCBDCが民間の仲介機能を維持するため、2層構造を維持して導入するとしても、民間の競争環境を大きく変える点で、民間にとって深刻なディスラプションとなる可能性があると言えよう。

3 | 業界再編と事業モデルの変化

それではCBDCは、どのようなディスラプションを、民間ビジネスにもたらすと考えられるだろうか。

例えば、CBDCの仲介業務で必要となるシステム投資は、人口減少や低金利で厳しい経営が続く地銀や、規模の小さな金融機関にとっては、無視できない負担となる可能性がある。そして、それが体力勝負となった場合には、合併や再編といった選択肢が取られることもあるかもしれない。また、CBDCが手数料ゼロで利用できるようになれば、たとえ取引額や保有額に上限を設定し、預金との直接的な競合が避けられたとしても、送金や振込などの手数料には、引き下げを求める圧力が掛かる可能性はある。その場合、民間は手数料の引き下げで失われる収益を補うため、現在無償で提供しているサービスの一部を、有償化していくことを考えるかもしれない。足元では、すでに通帳の有料化や口座管理手数料の徴収といった手数料体系の見直しが始まっている。CBDCの導入は、そのような動きを加速するものとなるかもしれない。

また、決済プラットフォーム間の垣根が低くなる民間キャッシュレス決済サービスでは、送金や即時決済に掛かる手数料は、サービスを差別化するための要素ではなくなる。CBDCにより相互運用性も確保されて、プラットフォーム間で利用者や資金の移動が加速する可能性があることから、手数料以外の付加的なサービスやポイント還元などにより、利用者を惹きつける工夫が重要になると考えられる。その場合、独自経済圏で利用可能なポイントは、これまで以上に重要な戦略資源となると思われる。一部の決済事業者は、金融や物流、ゲームなど様々なビジネスを傘下に収め、サービスの系列化を進めてきたが、今後は利用者の引き留めを図るため、スーパーアプリ化の動きを加速することになるかもしれない。

² 日本銀行理事 内田 眞一「CBDCが存在する、あるいは存在しない決済システムの将来像」（中央銀行デジタル通貨に関する連絡協議会（第2回）における開会挨拶）（2021年10月15日）

4 | 新たなビジネス領域の創出

CBDCを手数料ゼロで導入することは、新たなビジネス領域を生み出す原動力にもなり得る。

例えば、CBDCの導入で決済手数料が無くなれば、マイクロペイメント（少額決済）が可能になり、手数料負けしていた商品やサービスの事業化が進むことが考えられる。また、CBDCのプログラム機能を活用すれば、IoTペイメント（IoTデバイスを決済のトリガーとするもの）が拡大して、利用実態にあった柔軟な価格設定から新たな商機が生まれることも考えられる。

これらは決済市場の拡大につながり、仲介機関が提供する付加的なサービス（信用サービスなど）の入り口となる可能性がある。また、決済頻度や決済領域が広がることで、消費者ニーズを細かく把握することができるようになり、提供サービスのパーソナライゼーションや市場分析による事業改善も進むと思われる。新たな決済サービスの提案による事業支援や、データ分析による情報提供など、提案型のビジネスが拡大することになるかもしれない。

4—民業圧迫を最小化する仕組み

民業圧迫の懸念と国民の経済厚生への改善、どちらを優先するかは判断は、最終的に国が行うことになる。ただ、これまでも触れてきたとおり、CBDCを手数料ゼロで導入することは、仲介機関にコスト増と事業モデルの変更を迫るものとなり、それを脅威と感じた民間仲介機関がCBDCの普及に躊躇う可能性がある。普及面で民間の協力を得るためには、仲介機関にインセンティブが働く仕組み、少なくともコスト面の負担を和らげる仕組みは、検討する必要があると思われる。

例えば、仲介業務（AMLやCFTなどの運用実務）を担う仲介機関に対して、日銀が手数料や補助金といった形で対価を支払う方法だ（星河 2022）。具体的には、仲介機関が保有するCBDC口座数に応じて、口座管理手数料を日銀が支払うといった方法や、決済件数に応じて、一定のコストを負担するといった方法である。このうち、日銀が一定のコストを負担する方法では、仲介機関はコスト削減に努めることで、対価との差額を利益とすることができ、民間の創意工夫を活かしながらインセンティブを与える仕組みとして注目される。

5—おわりに

日本でも実証実験が進むCBDCは、その導入目的や制度設計次第で、銀行等の仲介機関に大きな影響を及ぼすことになる。とりわけ、CBDCの利用時に手数料をどう扱うかは、コスト分担の在り方にも絡む重要な問題である。

すでに制度面の議論は始まっているが、決まった方向性が示されている訳ではない。今後、幅広いステークホルダーの意見を集約する中で固まっていくと思われるが、国民の間でCBDCに関する認知度は低いままである³。

³ 日本銀行「生活意識に関するアンケート調査」（第89回＜2022年3月調査＞）

CBDCについて「知っている」との回答は3.0%、「見聞きしたことはあるが、よく知らない」との回答は20.5%、「見聞きしたことがない」との回答は74.4%、1年前とほぼ変わらない結果となっている。

議論の前進には国民の理解が不可欠であり、CBDCの認知度を高める情報発信は重要性を増すだろう。どのような条件のもとでは、誰にどのような影響が誰に及ぶのか、分かり易く整理し、政策的に実現されることを明確に示して行くことが必要になる。

【参考文献】

- ・星河武志「中央銀行デジタル通貨と銀行業務」大銀協フォーラム研究助成論文集, 大阪銀行協会, 2022年2月
- ・John Kiff et al. 「A Survey of Research on Retail Central Bank Digital Currency」IMF Working Paper, WP/20/104
- ・国立国会図書館 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年4月

(お願い) 本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。