

2023 年 12 月 8 日 全 16 頁

# 政府のポイント政策の効果と浮かび上がった課題

ポイント重視という国民性により制度利用者が上振れ

金融調査部 主任研究員 長内智

## [要約]

- キャッシュレス化や諸外国の「国民 ID カード」に相当するマイナンバーカードを推進するためにポイントを還元・付与するというポイント政策は日本特有のものとみられる。日本人は、支払い方法の選択でポイントを重視する傾向が強く、そうした国民性を踏まえて、ポイントを活用しようというアイデアが浮上したと考えられる。
- マイナポイントは、全体で 1 兆 3,683 億円相当が付与された計算となる。マイナポイント制度導入によるマイナンバーカードの交付枚数の押し上げ効果は、カード申請終了 1 ヶ月後の 2023 年 3 月末時点で約 5,380 万枚と推計される。交付枚数に関しては、事前の大方の予想を大きく上回る結果になったと評価できる。
- 政府のポイント政策は、日本のキャッシュレス化の推進という点で一定の効果を発揮し、マイナンバーカードの取得拡大に貢献した。政策の課題としては、①「つぎはぎ政策」の様相となったこと、②費用対効果に改善余地、③「マイナ保険証」等の利便性が実感しにくいこと、④参加の有無による恩恵格差、が挙げられる。

## はじめに～2つのポイント政策を実施

2023 年 9 月末にマイナポイント制度の第 2 弾が終了した。政府は、キャッシュレス化の推進やマイナンバーカードの取得拡大などを促すため、「ポイント還元制度」と「マイナポイント制度」という 2 つのポイント政策を実施してきた。政府がポイント還元や付与を活用した政策を相次いで打ち出すのは世界的にみて他に例のない政策といえる。日本人は国際的にみて現金志向が強く、マイナンバーカードに対する関心も低かった中で、政府はポイント還元や付与という方法で突破口を開こうとしたのである。

このようなポイント政策を総括的に検証・評価することは、今後同様の政策を実施する際に役立つ。そこで、本稿では、2023 年 9 月に終了したマイナポイント制度を中心に政府のポイント政策について多面的に考察する。まず、ポイント政策のこれまでの経緯と具体的な制度の概要を整理する。次に、マイナンバーカードの取得促進効果について、定量的な押し上げ効果の試算を行うとともに、消費者の申請・未申請理由を確認する。最後に、日本のキャッシュレス化にもたらした効果と今回浮かび上がったポイント政策の課題について考察する。

## 1. 政府のポイント政策の経緯と概要

### (1) 世界的にみて他に例のない政策

政府は、諸外国に比べて現金志向の強い日本<sup>1</sup>のキャッシュレス化を促進するための政策として、2019年秋以降、(1)ポイント還元制度(キャッシュレス・ポイント還元事業)、(2)マイナポイント制度(マイナポイント事業:第1弾・第2弾)、を実施した。

まず、2019年10月にキャッシュレス決済の「ポイント還元制度」が導入された(次頁図表1、次々頁図表2)。この制度は、消費者が中小の小売店や飲食店において、クレジットカードや電子マネー、QRコードなどを利用してキャッシュレス決済を行った場合、支払額の5%もしくは2%をポイントで還元、または直接割引くというものだ。実施期間は、2020年6月までの9ヵ月間に限定された。

消費者は、ポイント還元制度を活用すると金銭的恩恵を享受できるため、キャッシュレス決済を利用しようというインセンティブが働く。また、ポイント付与による消費の活性化も一定程度期待される。政府は、この制度を2019年10月の消費税率引上げと同じタイミングで導入したが、これは消費増税後の消費下支え効果も狙っていたと考えられる。

次に、ポイント還元制度が終了してから3ヵ月後の2020年9月、政府は「マイナポイント制度」(以下、マイナポイント第1弾)というキャッシュレス化の推進やマイナンバーカードの普及を促す制度を導入した。当初、この制度は2021年3月末に終了する予定であったが、その後延長され、最終的に2021年12月末に終了した。

具体的な内容は、マイナンバーカードの保有者が民間のキャッシュレス決済サービスでチャージ(入金)や買い物をした場合、その金額の25%分に相当する「マイナポイント」と呼ばれるポイントが付与される(上限額は最大5,000円相当)というものだ。ポイント還元制度の還元率(5%もしくは2%)に比べて、かなり高い還元率(25%)を設定したことが注目される。他方、ポイントを取得するためには、マイナンバーカードを取得した上で、スマートフォン(以下、スマホ)等を利用して本人識別のための「マイキーID」を設定する必要がある、ポイント還元制度に比べると消費者にとって手間のかかる制度設計になっていた。

さらに、政府は、マイナポイント第1弾の終了後、切れ目なく2022年1月からマイナポイント第2弾を開始した。この制度では、ポイントの付与方法が3種類あり、①初めてマイナンバーカードを取得・登録してチャージ(入金)や買い物をすると最大5,000円相当、②健康保険証としての利用申込を行うと7,500円相当、③公金受取口座として銀行口座を登録すると7,500円相当、が付与されるという内容になっている。このうち、マイナポイント第1弾を引き継ぐ形となった①が2022年1月から開始され、その後、追加的にポイントを付与する②と③が2022年6月末に導入された。消費者が実際に受け取れるポイントの上限額は、マイナポイント第1弾の申請の有無によって異なる。第1弾を申し込まなかった人は最大2万円相当(①~③)、申し込んだ人は1万5,000円相当(②~③)のマイナポイントが付与される。

<sup>1</sup> 例えば、巻末参考文献の長内・矢作(2019)を参照されたい。

国内のカッシュレス化や諸外国の「国民IDカード」に相当するマイナンバーカードを推進するためにポイント還元・付与するという政策は日本特有のものとみられる。今のところ日本以外の国・地域で同種の事例は確認できていない。この背景として、日本人は支払い方法の選択でポイントを重視する傾向（長内・矢作（2019）を参照）があり、キャッシュレス化やマイナンバーカードの取得を一段と促すための政策としてポイントを活用しようというアイデアが浮上したと考えられる。

図表 1：政府のポイント関連政策の主なイベント

| 日付          | 概要  |
|-------------|---|
| 2019年10月1日  | 政府は、消費税率を8%から10%に引き上げ   |
| 同日          | 政府は、中小の小売店でキャッシュレス決済した場合、支払額の5%もしくは2%をポイントで還元、または直接的に割引くという「 <b>ポイント還元制度</b> 」を導入（2019年10月1日～2020年6月末）  |
| 2020年6月30日  | 政府の「 <b>ポイント還元制度</b> 」が終了   |
| 2020年9月1日   | 政府は、マイナンバーカードの保有者がキャッシュレス決済サービスでチャージや買い物をした場合、その金額の25%に相当するマイナポイント（最大5,000円）が付与されるという「 <b>マイナポイント制度</b> 」（ <b>マイナポイント第1弾</b> ）の <b>ポイント付与が開始</b> （予約は同年7月1日開始、当初2020年9月1日～2021年3月末、最終的に2021年12月末まで延長）。マイナポイント付与の対象者は、2021年3月末までにマイナンバーカードを申請した者で先着4,000万人までとされた（最終的に同年4月末までに延長） |
| 2020年12月4日  | 菅首相（当時）が記者会見で、マイナポイント第1弾の「ポイント申請期限」を2021年3月末から2021年9月末まで半年延長すると表明   |
| 2020年12月15日 | 総務省は、2020年度第3次補正予算（案）で追加予算（250億円）を計上し、マイナポイントの枠の上限を引き上げた（2021年度当初予算に比べた増分は、金額では250億円、人数では1,000万人）   |
| 2021年3月26日  | 総務省は、マイナポイント第1弾のマイナンバーカードの申請期限を2021年4月末まで1ヵ月延長すると発表   |
| 2021年8月6日   | 総務省は、マイナポイント第1弾の「ポイント申請期限」を2021年12月末まで3ヵ月延長すると発表  |
| 2021年10月20日 | マイナンバーカードの健康保険証利用の本格運用が開始   |
| 2021年12月31日 | 政府の <b>マイナポイント第1弾が終了</b>  |
| 2022年1月1日   | 政府は、 <b>マイナポイント第2弾</b> の3つの施策のうち、 <b>1つ目（初めてマイナンバーカードを取得・登録してチャージや買い物）の最大5,000円相当分のポイント付与制度を先行して開始</b>  |
| 2022年1月4日   | マイナンバーカードを利用した所得税の確定申告において公金受取口座登録が開始（マイナンバーカード方式）  |
| 2022年1月20日  | 金子総務大臣（当時）は、マイナンバーカードの申請期限を2022年9月末（最終的に窓口は2023年2月28日まで、オンラインは同年3月1日まで延長）、マイナポイントの申請期限を2023年2月末までとした（最終的に同年9月末までに延長）  |
| 2022年3月28日  | マイナポータルでの公金受取口座登録が開始  |
| 2022年6月30日  | 政府は、 <b>マイナポイント第2弾</b> の3つの施策のうち、 <b>残りの2つ（健康保険証としての利用申込、公金受取口座として銀行口座を登録）の各7,500円相当分のポイント付与制度を開始</b>   |
| 2022年7月15日  | 総務省は、マイナポイント第2弾で、複数回申し込む事案が判明したと公表  |
| 2022年9月20日  | 総務省は、マイナポイント第2弾のマイナンバーカードの申請期限を2022年12月末まで3ヵ月延長すると発表  |
| 2022年10月31日 | <b>自治体マイナポイント事業</b> が一部の自治体で開始  |
| 2022年12月20日 | 総務省は、マイナポイント第2弾のマイナンバーカードの申請期限を2023年2月末まで2ヵ月延長すると発表   |
| 2023年2月17日  | 総務省は、マイナポイント第2弾の「ポイント申請期限」を2023年5月末まで3ヵ月延長すると発表   |
| 2023年2月28日  | 総務省は、申請の混雑状況を考慮して、マイナポイント第2弾のマイナンバーカードの申請期限をオンラインは3月1日までとした。窓口は、2月28日中に訪れれば、同日付の申請にするとした  |
| 2023年3月31日  | 総務省は、マイナポイント第2弾の「ポイント申請期限」を2023年9月末まで4ヵ月延長すると発表   |
| 2023年5月26日  | 総務省は、マイナポイント第2弾で、マイナポイントを誤って紐付けされた事案が判明したとウェブサイト公表（各種報道機関は前日の5/25に報道）   |
| 2023年9月30日  | 政府の <b>マイナポイント第2弾が終了</b>  |

（出所）各種資料、報道等より大和総研作成

図表2：ポイント還元制度とマイナポイント制度の比較表

| 制度                                | ポイント還元制度<br>(キャッシュレス・ポイント<br>還元事業)  | マイナポイント制度<br>【マイナポイント第1弾】<br>(マイナポイント事業)   | マイナポイント制度<br>【マイナポイント第2弾】<br>(マイナポイント事業)  |
|-----------------------------------|---|--|---|
| 概要                                | 消費者が中小の小売店や飲食店において、クレジットカードや電子マネー、QRコードなどを利用してキャッシュレス決済を行った場合、支払額の5%もしくは2%をポイントで還元、または直接的に割り引くという制度 | マイナンバーカードの保有者が民間のキャッシュレス決済サービスでチャージ(入金)や買い物をした場合、その金額の25%(最大5,000円)に相当するマイナポイントが付与されるという制度 | マイナンバーカードの保有者が、①民間のキャッシュレス決済サービスでチャージ(入金)や買い物をした場合、その金額の25%(最大5,000円)、②健康保険証としての利用申込で7,500円、③公金受取口座登録で7500円、に相当するマイナポイントが付与されるという制度 |
| 期間<br>(マイナポイント<br>制度は延長<br>期間を含む) | 2019年10月～2020年6月<br>(9ヵ月間)  | 2020年9月～2021年12月<br>(16ヵ月間)<br>※マイナンバーカードの申請は<br>2021年4月末まで                                | 2022年1月～2023年9月<br>(21ヵ月間、①)<br>※②と③は2022年6月末開始<br>※マイナンバーカードの申請は<br>2023年2月末(オンライン<br>は同年3月1日まで)                                   |
| ポイント付与率                           | 5%もしくは2%  | 25%  | 25%(①のみ)  |
| ポイント等の上限                          | なし  | 一人当たり5,000円相当  | 一人当たり20,000円相当<br>(①～③の合計)  |
| マイナンバーカード                         | 必要なし  | 必要<br>(マイキーIDの登録も必要)   | 必要<br>(マイキーIDの登録も必要)  |
| キャッシュレス決済<br>サービスの登録              | 必要なし  | 必要(1つのみ登録可)  | 必要(1つのみ登録可)   |
| 利用人数<br>(想定)                      | -   | 4,000万人を想定<br>(当初は3,000万人)   | -   |
| ポイントの<br>対象店舗                     | 加盟店登録した中小・小規模事業者(店舗)での消費<br>※大型スーパー、家電量販店等は対象外  | 登録したキャッシュレス決済サービスを利用できる店舗<br>(買い物をするケース)   | 登録したキャッシュレス決済サービスを利用できる店舗<br>(買い物をするケース、①)  |
| 加盟店<br>手数料率                       | 3.25%以下に制限<br>(さらに国がその1/3を補助)   | 制限なし   | 制限なし  |
| 主な狙い                              | ①キャッシュレス化の推進<br>②個人消費の活性化   | ①キャッシュレス化の推進<br>②個人消費の活性化<br>③マイナンバーカードの普及   | ①キャッシュレス化の推進<br>②個人消費の活性化<br>③マイナンバーカードの普及<br>④マイナンバーカードの付加機能の実装促進  |
| 予算                                | 6,859億円   | 2,999億円<br>※決済端末導入事業：20億円<br>(2020年度、経済産業省)  | 1兆8,134億円   |
| 担当省庁                              | 経済産業省   | 総務省<br>※決済端末導入支援事業は<br>経済産業省   | 総務省、厚生労働省、<br>デジタル庁   |

(注1) 表中のポイント還元制度の予算額は、経済産業省「令和3年度行政事業レビューシート」の各年度の予算額・執行額の合計。

(注2) 表中のマイナポイント第1弾の予算額は、以下の合計値。2019年度補正予算：21億円、2020年度予算：2,478億円、2020年度第3次補正予算：250億円、2021年度予算：250億円の合計値。

(注3) 表中のマイナポイント第2弾の予算額は、2021年度補正予算：1兆8,134億円。

(出所) 各種資料より大和総研作成

## (2) マイナポイント制度の申請状況と注目点

### (a) 人口の約6割が制度を利用

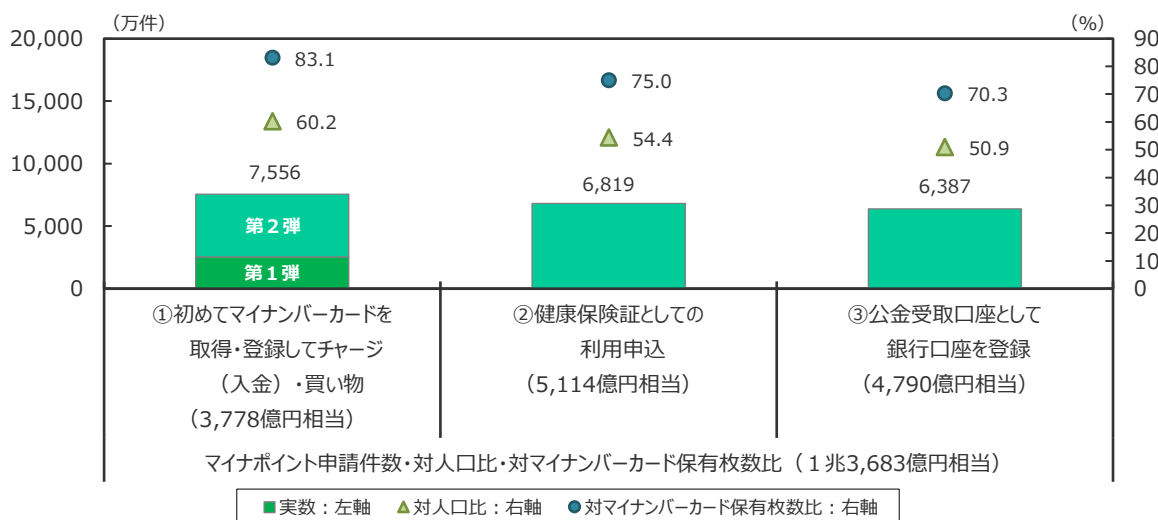
マイナポイント制度の申請状況を確認すると、「①初めてマイナンバーカードを取得・登録してチャージ（入金）・買い物」の申請件数は、第1弾と第2弾の合計で7,556万件となった（図表3）。その人口に対する比率は60.2%であり、過半数の人が申請したことになる。

制度開始前は、マイナンバーカードを全く取得する気のない人が多く存在するとみられたことや、高齢者をはじめとするデジタル弱者にとって手続きが難しいという問題もあり、人口の過半数が申請するという見方は少なかった。実際、第1弾の終了時点における申請件数は人口の2割程度にとどまっていた。しかし、第2弾を切れ目なく打ち出してポイントの付与期間が延び、さらに追加的な手続きにより付与されるポイントが最大で2万円相当に増額されたことも追い風となり、最終的な申請件数は第1弾の終了時点から大幅に増加した。

スマホやパソコンに不慣れな高齢者などへの対策として、政府が「マイナポイント手続スポット」を全国に設置したことも申請件数の増加に一定程度プラスに作用したと考えられる。このスポットは、市区町村の窓口や郵便局、コンビニ、スーパー、携帯ショップ、家電量販店などに設置され、そこではスタッフによるサポートを受けながら手続きを行うことができた。

なお、マイナポイント第2弾におけるマイナンバーカードの申請は2023年2月末に終了したが、同年5月以降、マイナンバーカードを使った証明書交付の誤交付やマイナンバーと紐付ける口座の誤登録、「マイナ保険証」の誤登録といった問題が相次いで発覚し、マイナンバーカード等に対する信頼を大きく損なう事態を招いた。もし、こうした問題がマイナポイント制度の導入前や実施期間中に発生していたら、マイナンバーカードの保有枚数とマイナポイント制度の申請件数にとって大きな逆風になっていた可能性がある。いずれにせよ、現在、政府には、マイナンバーカード等の信頼回復に向けた取組を着実に進めていくことが求められている。

図表3：マイナポイント制度の申請件数



(注1) 比率の計算で利用した、人口は2023年1月1日、マイナンバーカード保有枚数は2023年9月末時点。

(注2) 図中の丸括弧内の金額は、申請件数と付与されるポイント（①は最大5,000円相当、②と③は7,500円相当）を単純に掛け合わせたもの。①～③の合計は、四捨五入の関係で全体と一致しない。実際には、①はチャージ（入金）・買い物を最大まで行っていないケース、③は申請後に口座登録を行わずポイントが付与されていないケースもあるとみられる点には留意されたい。

(出所) 総務省より大和総研作成

「②健康保険証としての利用申込」は、申請件数が6,819万件となり、その人口に対する比率は54.4%である。「③公金受取口座として銀行口座を登録」は、申請件数が6,387万件となり、その人口に対する比率は50.9%となった。

②の申請件数が③より幾分多くなった理由としては、(1)「マイナ保険証」にすることにより、将来的に健康保険証とマイナンバーカードを完全に1つに集約できるというメリットが期待されること、(2)銀行口座という個人情報をマイナンバーに紐付けることへの懸念、などが挙げられる。

マイナンバーカード保有枚数に対する①の申請件数の比率は83.1%であり、かなり高いと評価できる。また、②については同75.0%、③は同70.3%となり、いずれも7割を超えた。これらは、ほぼ自明かもしれないが、ポイント付与という金銭的恩恵が主因であり、この点については次章であらためて確認する。

#### (b) ポイントの付与総額は1.37兆円程度

最終的にマイナポイントはどの程度付与されたのだろうか。マイナポイントの申請件数と付与される各ポイント（①は最大5,000円相当、②と③は7,500円相当）を単純に掛け合わせて試算すると、全体で1兆3,683億円相当のポイントが付与されたことになる（前掲図表3）。その内訳は、①3,778億円相当、②5,114億円相当、③4,790億円相当だ（四捨五入の関係で全体と一致しない）。各制度別には、第1弾（実施期間16ヵ月間）が1,267億円相当、第2弾（同21ヵ月間）が1兆2,416億円相当となった。

ここで、ポイント還元制度（同9ヵ月間）の還元額についても確認すると、この制度の対象となった決済金額は12.3兆円、還元額は約5,090億円であった。参考までに、実施期間が異なる各制度のポイント付与額とポイント還元額を年換算して比べると、ポイント還元制度は6,787億円程度、マイナポイント第1弾は950億円程度、マイナポイント第2弾は7,095億円程度となる。単純比較には注意が必要であるが、マイナポイント第1弾の規模は他の2つに比べてかなり小さく、ポイント付与やポイント還元を通じた消費の活性化という効果も相対的に小さかったと考えられる。

## 2. マイナンバーカードの急増とその背景

### (1) 不人気なカードからお得なカードへ

マイナポイント制度の主要な目的の1つは、その名称から分かるように、ポイントを付与することによってマイナンバーカードの取得を促すというものだ。諸外国では、国民IDカードの取得を義務づけているケースもあり、そうした国ではカードの取得促進策は必要ない。しかし、日本のマイナンバーカードの場合、その取得が任意であることや普段の生活で利便性を実感できないこと、さらには個人情報流出や不正利用に対する懸念などから、なかなか普及が進まず、国民にとって不人気なカードというのが実態であった。

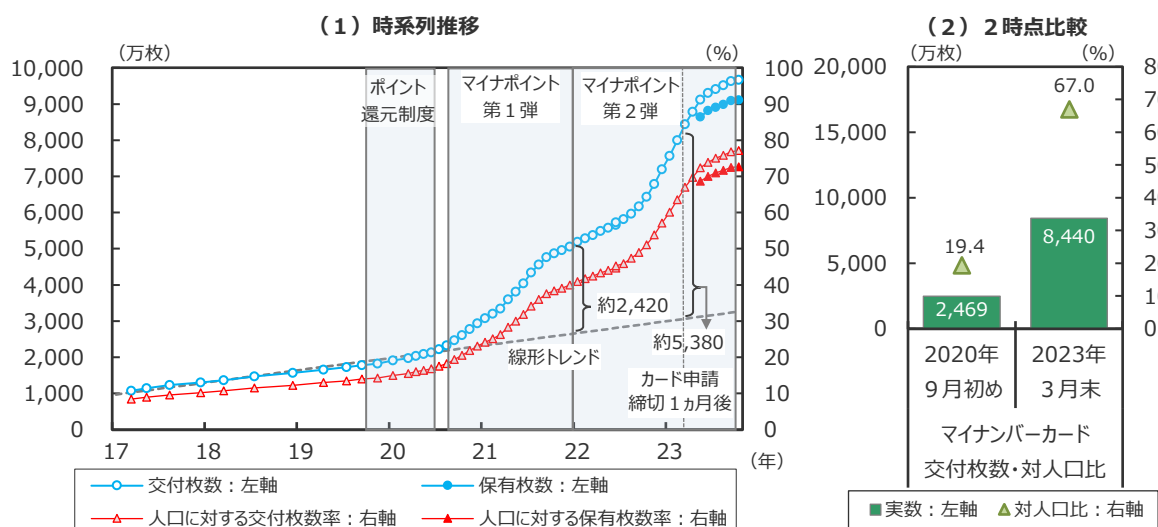
実際、マイナンバーカードの交付枚数の推移を確認すると、マイナポイント第1弾が開始された2020年9月頃まで増加ペースはかなり緩やかであり、国民の取得意欲の低さが読み取れる(図表4(1))。2020年9月初め時点の交付枚数は2,469万枚、人口に対する比率は19.4%程度であった(図表4(2))。

しかし、マイナポイント第1弾の期間中に交付枚数の増加ペースが加速し、それに伴い、人口に対する比率も大幅に上昇した。制度導入による押し上げ効果を「交付枚数の実績値－制度開始前の交付枚数の線形トレンド」によって簡便的に試算すると、約2,420万枚と推計される。前章で指摘したように、マイナポイント第1弾のポイント付与の規模自体はポイント還元制度やマイナポイント第2弾に比べて小さかったとみられるが、マイナンバーカードの取得を促す効果は相当程度あったと評価できる。もっとも、当時は、マイナンバーカードの取得等によりポイントが付与されるといった異例の政策は一度だけで終わると考え、この機会を逃さないよう行動した人が多かったとみられることに留意しておく必要がある。

マイナポイント第1弾の終盤に交付枚数の増加ペースが鈍化している点も注目される。この背景としては、ポイント付与の恩恵を積極的に享受しようという人が一巡し始めたことや、マイナポイント第2弾の導入が明らかになったことにより急いでマイナンバーカードを取得しなくても大丈夫と考える人が増えた影響などが挙げられる。

マイナポイント第2弾では、第1弾に参加しなかった人の取得を促すようにポイントの上限額を最大5,000円相当から2万円相当に引き上げた効果もあり、マイナンバーカードの交付枚数は一段と増加した。マイナンバーカードの申請締切日から1ヵ月後(交付までのラグを考慮)の2023年3月末の交付枚数は8,440万枚(対人口比67%程度)となり、マイナポイント第1弾が開始された2020年9月初めから3倍超に増加した。最終的に、交付枚数の線形トレンドからの乖離は約5,380万枚となった。交付枚数に関しては、事前の大方の予想を大きく上回る結果になったと評価できる。

図表4：マイナンバーカードの交付・保有状況



(注1) 交付枚数は死亡等で廃止になった分も計上されているため、保有枚数の方が適切であるが利用可能なデータ期間が短い。

(注2) 2022年6月までは月初、それ以降は月末の数字となっている。

(出所) 総務省より大和総研作成

## (2) ポイントを重視する国民性

### (a) マイナポイント自体に高い広告効果

多くの人がマイナポイント第2弾の申請を行った背景について、デジタル庁が2023年に実施したアンケート調査結果により確認する。

マイナンバーカードの取得のきっかけとしては、「マイナポイントがもらえるから」という回答割合が最も高く65.9%となった(図表5)。2番目以降は「TVCM等の広報を見たから」「本人確認書類(身分証明書)として使用できるから」「コンビニ等で各種証明書(住民票の写し等)を取得することができるから」であるが、いずれも20%未満にとどまる。

マイナンバーカードを取得していない理由としては、「メリットを感じないから」(42.6%)と「情報流出が怖いから」(40.3%)が多く、「申請方法が面倒だから」(27.7%)が続く。

以上の回答結果から得られる示唆として次の2点を指摘できる。第一に、取得のきっかけの1番目と2番目の回答割合の差がかなり開いていることから、政府広報よりマイナポイント自体の広告効果の方が大きかったことがうかがえる。日本の消費者はポイントを重視する傾向が強く、マイナポイント制度は、いわば政府によるポイントキャンペーンといえる。各種報道やSNS(交流サイト)、経済・金融誌などで視聴者や読者の関心の高いテーマとしてマイナポイント制度が数多く取り上げられ、世間の関心も大いに高まった。このような状況を踏まえると、ポイント政策を実施する際には、無料で取り上げてくれる各種媒体への情報提供を強化することにより、広告費を抑制しつつ、消費者に広く周知できる可能性がある。

第二に、未取得理由の1番目と2番目への対応策は、その両者が相反する効果をもたらし得るという点に留意したい。例えば、マイナンバーカードを健康保険証や運転免許証と一体化すれば、カードを集約できるというメリットがある一方、複数の機能を有するカードになることで情報流出や不正利用を一層懸念する人が出てくると想定される。この点に関して、まず優先すべきは安全性や安心を確保して利用者の懸念を緩和させることであり、それを前提とした上で利便性を高めていくという視点が重要になる。

図表5：マイナンバーカードの取得に関する意識

| <マイナンバーカード取得のきっかけ(%)>    |      | <マイナンバーカードの未取得理由(%)> |      |
|--------------------------|------|----------------------|------|
| マイナポイントがもらえるから           | 65.9 | メリットを感じないから          | 42.6 |
| TVCM等の広報を見たから            | 19.4 | 情報流出が怖いから            | 40.3 |
| 本人確認書類(身分証明書)として使用できるから  | 19.0 | 申請方法が面倒だから           | 27.7 |
| コンビニ等で各種証明書を取得することができるから | 17.0 | 特にない                 | 18.1 |
| 健康保険証として利用できるから          | 12.3 | その他                  | 8.5  |
| 行政手続がオンラインでできるから         | 11.3 | 申請方法がわからないから         | 5.9  |
| 特に理由はない                  | 8.7  |                      |      |
| 行政から奨励があったから             | 7.5  |                      |      |
| 公金受取口座の登録ができるから          | 7.0  |                      |      |
| 会社(職場)から取得するように奨励があったから  | 6.0  |                      |      |
| その他                      | 5.0  |                      |      |

(注) 左表の4番目は「コンビニ等で各種証明書(住民票の写し等)を取得することができるから」を省略して表記。

(出所) デジタル庁(2023)「業種別マイナンバーカード取得状況等調査(ネット調査)」(第7回調査、インターネットモニター2万人対象)より大和総研作成



## (b) マイナ保険証のメリットや手続き面に課題

健康保険証としての利用申込のきっかけについては、「マイナポイントがもらえるから」という回答が最も多く、その回答割合は88.6%と非常に高い(図表6)。2番目以降は「利用している病院・薬局で健康保険証として利用できるから」(15.8%)と「健康保険証利用にメリットを感じたから」(12.5%)が続くが、いずれも1番目の回答割合に比べてかなり低い。なお、「健康保険証利用に関するTVCM等の広報を見たから」(7.1%)は10%を下回っており、前項の設問と同様、政府広報の効果は限定的であった可能性がうかがえる。

健康保険証利用を申し込まない理由としては、「特に理由はない」(33.0%)と「メリット・必要性を感じないから」(27.0%)という回答が多く、「手続きが面倒だから」(19.0%)、「手続きがわからないから」(17.3%)が続く。

利用申込のきっかけとして「健康保険証利用にメリットを感じたから」という回答割合が低く、申し込まない理由として「メリット・必要性を感じないから」が相対的に高い結果になった点が注目される。この背景としては、マイナ保険証にまだ対応していない医療機関や薬局が存在する中、どこでも使える健康保険証の方がよいと考えた人や、実際にマイナ保険証を使えたとしてもそのメリットにあまり価値を見出せない人が多かったことなどが考えられる。そもそも、健康保険証をマイナンバーカードに代える必要性を感じないというのが実態であろう。

手続き面の問題については、とりわけ高齢者に影響を及ぼしているとみられる。高齢者に関しては、4桁の暗証番号を設定して、それを覚えなければならないことがマイナンバーカードとマイナ保険証の取得を妨げる要因になったという指摘も多く、現在、暗証番号を設定する必要のないマイナンバーカードが導入される予定となっている。

政府は、2024年秋に現行の健康保険証を廃止する方針であるが、マイナポイント第2弾でも浮き彫りになった高齢者対応や、マイナ保険証のメリットの拡大や周知が課題となろう。なお、マイナンバーカードの健康保険証利用の本格運用は2021年10月20日に開始され、マイナポイント第2弾で6,819万人が健康保険証としての利用申込を行ったが、足元の2023年10月時点におけるマイナ保険証の利用率は4.49%であり、利用者は依然として非常に少ない。

図表6：健康保険証利用に関する意識

| ＜健康保険証利用申込のきっかけ (%)＞        |      | ＜健康保険証利用申込をしない理由 (%)＞ |      |
|-----------------------------|------|-----------------------|------|
| マイナポイントがもらえるから              | 88.6 | 特に理由はない               | 33.0 |
| 利用している病院・薬局で健康保険証として利用できるから | 15.8 | メリット・必要性を感じないから       | 27.0 |
| 健康保険証利用にメリットを感じたから          | 12.5 | 手続きが面倒だから             | 19.0 |
| 健康保険証利用に関するTVCM等の広報を見たから    | 7.1  | 手続きがわからないから           | 17.3 |
| 行政から申し込むように奨励があったから         | 3.7  | 情報流出が怖いから             | 15.6 |
| 特に理由はない                     | 3.6  | その他                   | 7.7  |
| 職場から申し込むように奨励があったから         | 2.7  | 健康保険証となることを知らなかったから   | 2.4  |
| その他                         | 1.8  |                       |      |
| 保険者から申し込むように奨励があったから        | 1.3  |                       |      |

(注) 右表の2番目は「健康保険証として利用することにメリット・必要性を感じないから」、7番目は「健康保険証として利用できることを知らなかったから」を省略して表記。

(出所) デジタル庁(2023)「業種別マイナンバーカード取得状況等調査(ネット調査)」(第7回調査、インターネットモニター2万人対象)より大和総研作成

### (c) 給付金の支給迅速化といった利便性は意識されず

公金受取口座登録のきっかけとしては、「マイナポイントがもらえるから」という回答割合が最も高く 89.3%となった（図表7）。2番目は「登録しておくことにメリットを感じたから」（18.4%）であり、それ以降は5%未満と非常に低い。

公金受取口座登録をしない理由としては、「特に理由はない」（30.6%）が最も多く、「情報流出が怖いから」（27.0%）、「登録しておくことにメリット・必要性を感じないから」（22.8%）が続く。その後には手続き面の回答が2つ挙げられている。

公金受取口座登録制度とは、預貯金口座のうち1つを給付金等の受取口座として国（デジタル庁）に任意で登録する制度であり、2022年3月からマイナポータル経由で登録できるようになった。公金受取口座登録をしておく、給付金を受け取る際に必要な書類の提出等が不要になり、給付金を迅速に受け取れるといったメリットがある。なお、この制度が導入された背景には、新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）が急拡大した際に実施された「特別定額給付金」のオンライン申請において、申請者の誤入力や重複申請といった不備が相次いだ結果、審査・事務作業や実際の給付金の支給に相当時間がかかったという教訓が存在する。

ただし、公金受取口座登録制度は、各種政策による給付金を受け取るといった場面でなければ、基本的に恩恵を実感できない。そのため、給付金の支給を伴わないマイナポイント第2弾において、公金受取口座を登録するメリットや必要性を感じにくかったと考えられる。

また参考までに、給付金などの政府と個人間の支払いに関しては、預貯金口座以外にも、現在、主要国で研究・開発が進められている「CBDC（中央銀行デジタル通貨）」が将来的に活用される可能性もある<sup>2</sup>。CBDCとは、中央銀行が実物の紙幣や貨幣といった国の「法定通貨」の代替として発行するデジタル化された通貨であり、スマホのアプリ等を用いて既存のキャッシュレス決済サービスと同じようにチャージや支払いを行うことが想定されている。給付金については、例えば、個人のスマホのアプリにCBDCで給付金を支給する仕組みが考えられ、この場合、個人は受け取ったCBDCをそのまま店頭での支払いに利用できる。

図表7：公金受取口座登録に関する意識

| <公金受取口座登録のきっかけ (%)> |      | <公金受取口座登録をしない理由 (%)>     |      |
|---------------------|------|--------------------------|------|
| マイナポイントがもらえるから      | 89.3 | 特に理由はない                  | 30.6 |
| 登録しておくことにメリットを感じたから | 18.4 | 情報流出が怖いから                | 27.0 |
| 特に理由はない             | 4.7  | 登録しておくことにメリット・必要性を感じないから | 22.8 |
| 行政から申し込むように奨励があったから | 4.3  | 手続きが面倒だから                | 16.0 |
| 職場から申し込むように奨励があったから | 2.4  | 手続きがわからないから              | 13.3 |
| その他                 | 1.8  | そのような制度があることを知らなかったから    | 7.6  |
|                     |      | その他                      | 5.8  |

（出所）デジタル庁（2023）「業種別マイナンバーカード取得状況等調査（ネット調査）」（第7回調査、インターネットモニター2万人対象）より大和総研作成

<sup>2</sup> 例えば、CBDC（中央銀行デジタル通貨）に関する有識者会議「論点整理①～垂直的の共存～」（第4回事務局説明資料、2023年9月5日）において、「主要国が想定するCBDCの利用イメージとしては、スマートフォンアプリないしカードを用いて、個人間での送金や個人が企業に支払いを行うことが想定されているほか、政府・個人間の支払も想定されている。」とされている。

### 3. キャッシュレス化の効果と今後の課題

#### (1) ポイント政策による行動変容

政府のポイント還元制度とマイナポイント制度は、現金志向の強い日本のキャッシュレス化を推進するという点で実際にプラスの効果をもたらしたのだろうか。この点に関して、アンケート調査や関連データの推移によって確認したい。

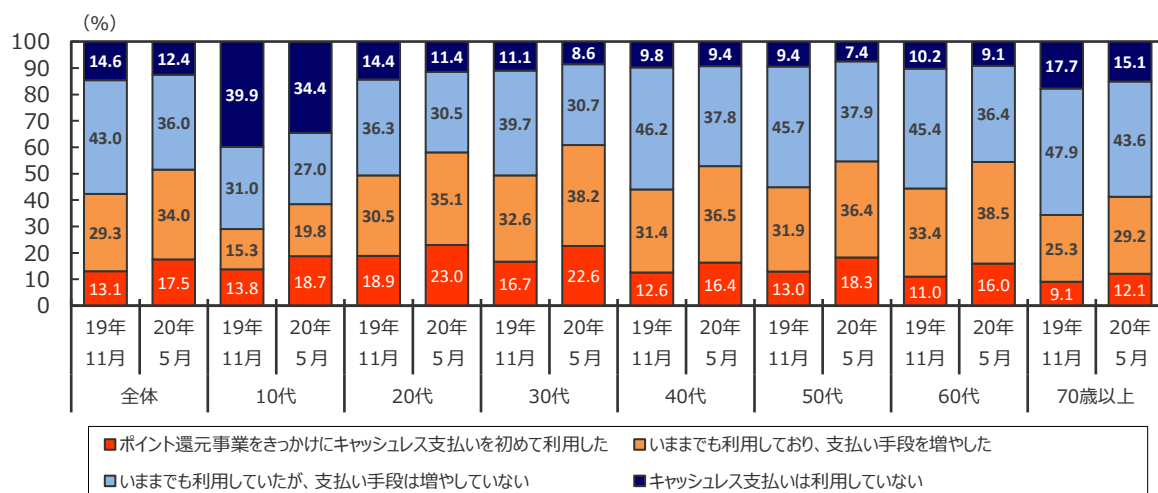
経済産業省が2020年に公表したアンケート調査（実施は一般社団法人キャッシュレス推進協議会）によると、ポイント還元制度が導入されてから2ヵ月後の2019年11月時点において、「ポイント還元事業をきっかけにキャッシュレス支払いを初めて利用した」と「いままでも利用しており、支払い手段を増やした」という回答割合の合計は、全体で42.4%であった（図表8）。この割合は、ポイント還元制度が終了する直前の2020年5月時点で51.5%へと上昇した。年代別には、30代が約60%と最も高く、20代と40代～60代は50%台となり、これらの世代はいずれも5割を超えた。10代と70歳以上については、40%前後であった。

他の設問において、キャッシュレス決済を利用している人の8割強（83.8%）がポイント還元制度終了後もキャッシュレス支払いを利用したいと回答した点も注目される。

このような結果から、ポイント還元制度はキャッシュレス化の進展に一定の効果を発揮したと評価できる。また、デジタル弱者と捉えられがちな高齢者においてもキャッシュレス決済を利用しようという動きが明確に見られたことも特筆すべき点だ。

マイナポイント制度に関しては、前述したように、同制度の「①初めてマイナンバーカードを取得・登録してチャージ（入金）・買い物」の申請件数が7,556万件と人口に対する比率が約6割に達し、ポイントの付与総額が1.37兆円程度となった点に着目したい。いずれも当初の見込みを大きく上回ったとみられ、その結果、現金の代わりに、受け取ったマイナポイントを利用してキャッシュレス決済を行うケースも想定以上に広がったと考えられる。

図表8：年代別のポイント還元事業による支払手段の変化



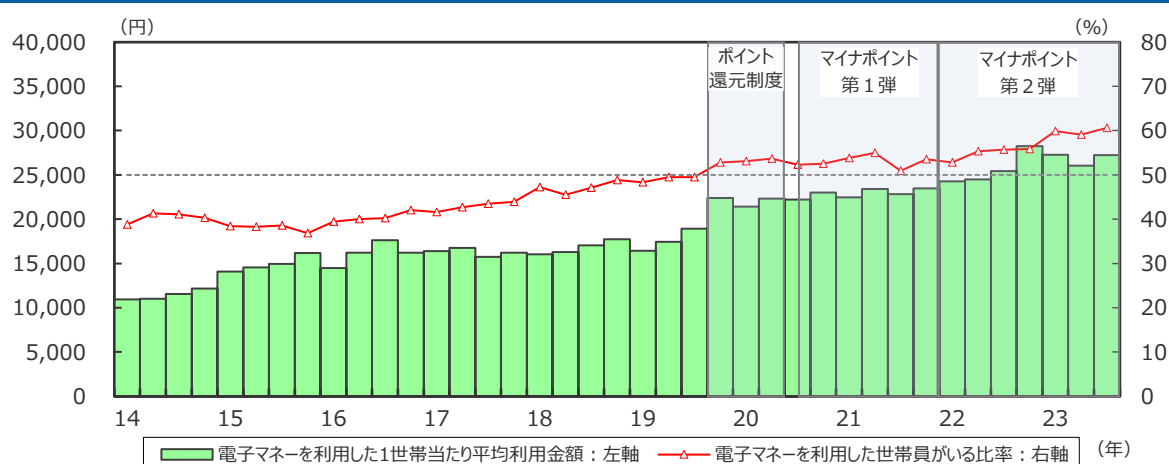
(注1) 四捨五入の影響により、合計は必ずしも100と一致しない。2019年11月（N=27,798）、2020年5月（N=27,493）。  
 (注2) 設問文は、「キャッシュレス支払いの利用時に最大で購入額の5%のポイントが還元されることで、キャッシュレス支払いの利用について変化はありましたか。最もあてはまるものをお知らせください。」。  
 (出所) 経済産業省のアンケート調査（一般社団法人キャッシュレス推進協議会実施、2020年6月30日公表）より大和総研作成

キャッシュレス化に関連する指標として、総務省の「家計消費状況調査」の電子マネーの利用動向を確認すると、ポイント還元制度開始の効果もあり、2019年10～12月期に「電子マネーを利用した世帯員がいる比率」（以下、利用世帯比率）が上昇して50%を超えた（図表9）。「電子マネーを利用した1世帯当たり平均利用金額」（以下、平均利用額）もこの時期に大きく増加した。その後も総じて緩やかな上昇・増加傾向が続いている。キャッシュレス決済の利用が基調的に拡大している中、政府のポイント政策の効果や新型コロナ以降に強まった支払い時の現金回避の動き（非接触化）などが追い風になったと考えられる。

ポイント還元制度開始前の2019年7～9月期に49.5%であった利用世帯比率は、マイナポイント第2弾が終了した2023年7～9月に60.6%となり、11.1%pt上昇した。平均利用額は、同期間に1万8,907円から2万7,218円へと8,311円増加した。相対的には、利用世帯比率の上昇より平均利用額の増加の方が目立つ<sup>3</sup>。

平均利用額が明確に増加したことに加え、先の経済産業省のアンケート調査結果も勘案すると、政府のポイント政策は電子マネーの利用拡大を一定程度後押ししたと考えられる。

図表9：電子マネーの利用動向（総世帯）



(注) ここでの電子マネーは、事前に金銭的価値を持っているもので交通・流通系ICカードやクオカード、プリペイド型のスマホ決済など。  
(出所) 総務省より大和総研作成

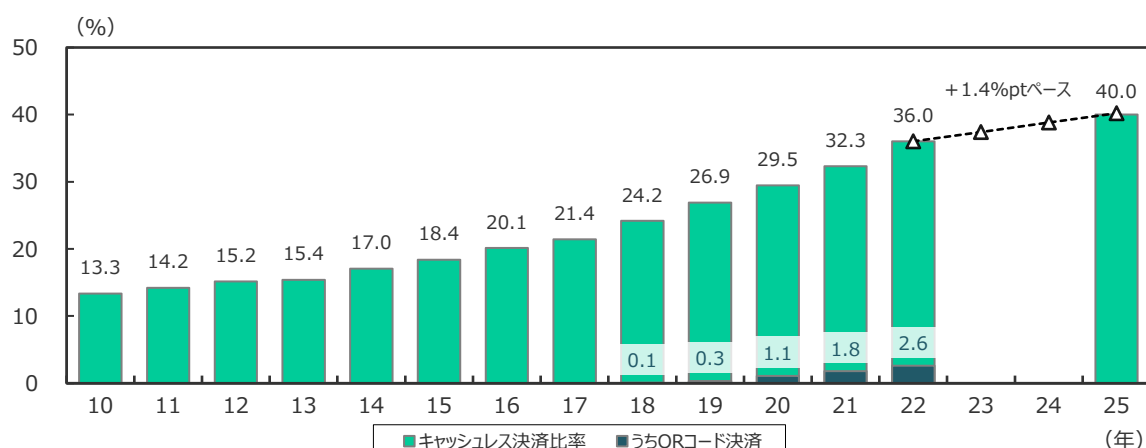
## (2) キャッシュレス決済比率4割への道

政府は、2025年までにキャッシュレス決済比率を4割程度に引き上げるという目標を掲げており<sup>4</sup>、将来的に8割程度を目指すとしている。近年、日本のキャッシュレス決済比率は上昇傾向が続いており、2022年は36%となった（次頁図表10）。政府の目標を達成するには、2023年以降+1.4%pt程度のペースで上昇する必要がある。政府のポイント政策は終了したものの、主要なキャッシュレス決済サービスの登録ユーザー数が足元でも増加が続いていることや、直近3年間の平均上昇ペースである+3.0%ptからある程度鈍化しても問題ないことなどを踏まえると、2025年までに4割程度という目標は十分視野に入る状況だといえる。

<sup>3</sup> なお、利用世帯比率は、世帯のうち一人でも電子マネーを使っていた場合、他の世帯員が新たに利用し始めても数値は上昇せず、平均利用額に比べて伸びが小さく見えるケースがあるという点に留意したい。

<sup>4</sup> 成長戦略フォローアップ（2020年7月17日閣議決定）では、「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旨とする」としている。

図表 10：日本のキャッシュレス決済比率の推移



(注1) キャッシュレス決済比率 = キャッシュレス決済支払額 ÷ 民間最終消費支出。

※キャッシュレス決済は、クレジットカード、デビットカード、電子マネー支払額、コード決済（クレジットカードからの利用を除く）。

※2018年以降、コード決済（クレジットカードからの利用を除く）を含む。

※分母の民間最終消費支出は、2023年7 - 9月期一次速報値（1次QE）ベース。

(注2) 経済産業省と同様の計算に基づく大和総研の試算値であり、2022年の結果は経済産業省と同値（36.0%）となっている。

データの基準変更や接続方法の影響があるため、古い時期の数値は幅を持ってみる必要がある。

(注3) 一般社団法人全国銀行協会によると、主要大手行の個人の給与受取口座等からの出金額のうち、本図の定義に含まれない公共料金の自動引落しやインターネット・バンキングによる振込も含めた口座振替・振込額（=キャッシュレスによる払出し）は57.1%、現金（ATMなど）は42.9%となっている（2022年下半年）。

(出所) 内閣府、日本銀行、一般社団法人キャッシュレス推進協議会、一般社団法人日本クレジット協会より大和総研作成

なお、近年のキャッシュレス決済比率の上昇については、政府のポイント政策だけでなく、2020年以降の新型コロナウイルスの感染拡大に伴う、ネットショッピングや動画配信サービスといった「巣ごもり消費」の増加や、現金との接触を避けるための非接触型決済（タッチ決済）の利用拡大の影響も大きい。

### （3）浮かび上がった政策の課題とは？

ここまで確認してきたように、政府のポイント還元制度とマイナポイント制度は日本のキャッシュレス化の推進という点で一定の効果を発揮し、さらに後者はマイナンバーカードの取得拡大に貢献した。しかし、それと同時に浮き彫りとなった課題もあり、その主なものとして以下の4点を取り上げたい。

第一に、複数のポイント政策が相次いで打ち出されたことに加え、政策の終了時期が複数回延長されるなど、全体として「つぎはぎ政策」の様相が強くなり、消費者や民間事業者にとって分かりにくいものとなった。

例えば、ポイント還元制度が2020年6月末に終了し、その後少し間隔をあけて、同年9月に新たなポイント政策としてマイナポイント第1弾が導入された。この制度の切り替え時期に、両制度の違いや今後のスケジュールについて十分把握していた消費者や民間事業者は少なかったと思われる。また、マイナポイント第1弾から第2弾への切り替え時において、いったい何が変わったのか理解するのに時間がかかった人は多いだろう。

つぎはぎ政策の弊害は、決して民間部門だけにとどまらず、担当省庁など公的部門においても

生じたとみられる。例えば、新たな制度の概要資料や解説資料を作成したり、問い合わせ対応に追われたりするなど担当職員の業務負担が増大したことが挙げられる。また、同一のポイント政策を継続する場合より、広告費や事務費などが増加し、その分、全体のコスト（国民負担）も上昇したと見込まれる。

こうした点を踏まえると、今後、キャッシュレス化の推進のように中期的な行動変容を促す政策については、1年未満という短期間で終了し、その後類似の政策をつなげるといった事態を避ける意味でも、最初から複数年にわたる政策を検討してもよいと考える。

第二に、日本においてポイント還元・付与の効果は事前の想定より大きかったとみられる一方、政策コストの削減余地もあったと考える。

まず、日本のポイント政策は世界的にみて他に例のない政策といえるが、ポイントを重視するという日本の国民性を背景に、キャッシュレス化の推進という点で事前の予想を上回る効果を発揮したとみられることは先述した通りだ。しかし、想定以上の人が利用したという結果に鑑みると、ポイント還元率やポイント付与額の上限をある程度引き下げたり、広告費を抑制したりしてもキャッシュレス化の促進に必要な効果を発揮した可能性がある。

もっとも、ポイント還元率やポイント付与額の上限を引き下げすぎて制度がほとんど利用されないような事態となるのは問題であり、上限をどの程度にすればよいのか見極めることが重要となる。そのためには、例えば、事前に小規模なヒアリング調査を行って消費者の意向を把握することなどが考えられる。いずれにせよ、政府のポイント政策が「バラマキ政策」とならないように、常に費用対効果という視点を持つことが欠かせない。

第三に、キャッシュレス化のさらなる推進やマイナンバーカードの保有・利用拡大には、ポイントといった「利得性」より「利便性」の向上が重要になる。

日本人は、決済手段を選択する際にポイントを重視する傾向が強いこともあり、政府のポイント政策は所期の目的を達成したといえる。しかし、目先のポイント付与によって消費者のキャッシュレス決済やマイナンバーカードへの関心を一時的に高められたとしても、その後、消費者が便利だと感じられなければ、継続的に利用し続けることはないだろう。マイナンバーカードに関しては、「マイナ保険証」や給付金等の支給の迅速化などにより、今後、消費者に対して「利便性」をいかに訴求できるかが重要な鍵となる。

第四に、ポイント政策への参加の有無によって、ポイント還元・付与を受けられる人と受けられない人に分かれることになり、その「恩恵格差」が問題となり得る。

とりわけ、ポイント政策に参加したくても、手続きが分からないため断念せざるを得なかったという人をできる限り減らす努力が欠かせない。その主な対象としては、スマホの利用に不慣れた高齢者をはじめとするデジタル弱者が想定され、マイナポイント制度の際に政府が設置した「マイナポイント手续スポット」のような対策を広く講じていくことが大切だ。また、マイナンバーカード等への不信感から参加しなかった人もいたとみられるが、この点に関しては、同制度に対する国民の理解と信頼を確保するための取組を実施・継続していくことが重要となる。

## おわりに～高齢者こそ恩恵を享受できる可能性

世界的にみて他に例のないポイント政策は、社会実験的な側面もあり、現時点で最終的な評価を行うことは難しい。なぜなら、今後のキャッシュレス化や「マイナ保険証」の利用状況の進展度合いに加え、将来的に何らかの給付金が支払われることになった場合に、公金受取口座登録による給付の迅速化が実現するかといった効果などを総合的に考慮して評価する必要があるためだ。ただし、本稿でみてきたように、日本のキャッシュレス化の推進という点においては一定の効果を発揮し、マイナンバーカードの取得拡大にも寄与したといえる。

今後の焦点の1つとなるのは、相対的にスマホやパソコンに不慣れな高齢者の動向だ。とりわけ、高齢者のうち、どの程度の人がキャッシュレス決済を使い続けていくのか注視していく必要があるだろう。

また、「マイナ保険証」や公金受取口座登録制度を広く「行政DX」（デジタル・トランスフォーメーション）の枠組みで捉えると、一般に、高齢者は、デジタル弱者としてDXから取り残されやすい存在と考えられる。しかし、潜在的には、その恩恵を大きく享受できるのは、むしろ高齢者という見方もできる点に留意したい。

例えば、健康面で課題の多い高齢者は現役世代に比べて「マイナ保険証」を使う機会が多いとみられ、さらに、忘れやすい医療記録を一元管理できるメリットも大きいだろう。また、低所得者向け給付金の対象の多くは高齢世帯であることから、今後の給付金政策の際、マイナポイント第2弾で多くの人が登録した公金受取口座により支給手続きの簡便化や支給の迅速化という恩恵が期待される。

今回のポイント政策においては様々な課題が浮き彫りになったものの、長期的な視点でみると、日本のキャッシュレス化や国民の誰もが恩恵を享受できる「良い行政DX」につながり得る政策イベントの1つと位置付けることも可能であろう。こうした点を踏まえつつ、今後のキャッシュレス決済や「マイナ保険証」の利用拡大、給付金支給の迅速化といったポイント政策の副次的効果についても引き続き注目していきたい。

## <参考文献>

- 長内智 (2019a) 「なぜ日本は“現金大好き社会”になったのか～カードをもっているけど全然使わない」、PRESIDENT Online、2019年4月23日
- 長内智 (2019b) 「『消費増税対策でキャッシュレス化推進』に潜む盲点」、大和総研コラム、2019年8月20日  
[https://www.dir.co.jp/report/column/20190820\\_010304.html](https://www.dir.co.jp/report/column/20190820_010304.html)
- 長内智 (2019c) 「キャッシュレス決済の『ポイント還元制度』の意義と課題～『消費増税の影響緩和』と『キャッシュレス化推進』の二兎を追えるか?」、大和総研レポート、2019年9月11日  
[https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/it/20190911\\_021025.html](https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/it/20190911_021025.html)
- 長内智 (2019d) 「キャッシュレスの推進は消費喚起の救世主にあらず」、『週刊エコノミスト』、2019年9月17日号、毎日新聞出版、pp. 75-76
- 長内智 (2019e) 「ポイント還元制度とキャッシュレス化の展望」、『Kinzai Financial Plan』、2019年12月号、pp. 44-45、一般社団法人金融財政事情研究会
- 長内智 (2020a) 「マイナポイント制度で一石三鳥の現実味」、大和総研コラム、2020年2月18日  
[https://www.dir.co.jp/report/column/20200218\\_010405.html](https://www.dir.co.jp/report/column/20200218_010405.html)
- 長内智 (2020b) 「政府のポイント還元とマイナポイント制度」、中央経済社、『税務弘報』(2020年8月号)、pp. 160-161
- 長内智 (2020c) 「新たに導入される「マイナポイント制度」の注目点」、『Kinzai Financial Plan』、2020年8月号、pp. 66-67、一般社団法人金融財政事情研究会
- 長内智 (2020d) 「目前に迫るマイナポイント制度の勘どころ」、中央経済社、『税務弘報』(2020年9月号)、pp. 150-151
- 長内智 (2021) 「新マイナポイント制度の『利得性』の先に『利便性』はあるか?」、大和総研コラム、2021年11月30日  
[https://www.dir.co.jp/report/column/20211130\\_010767.html](https://www.dir.co.jp/report/column/20211130_010767.html)
- 長内智 (2022) 「キャッシュレス市場に吹く追い風と今後の展望～コロナ下で見られた消費行動と支払い方法の変化」、時事通信社、『金融財政ビジネス』(2022年7月7日)、pp. 14-18
- 長内智 (2023a) 「デジタル給与解禁後の展望と金融ビジネスへの示唆～『銀証資の経済圏』の構築が若年層の囲い込みの鍵へ」、大和総研レポート、2023年1月12日  
[https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/it/20230112\\_023546.html](https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/it/20230112_023546.html)
- 長内智 (2023b) 「エストニア人女性が見たマイナンバーカードのリスクとは?」、大和総研コラム、2023年11月15日  
[https://www.dir.co.jp/report/column/20231115\\_012033.html](https://www.dir.co.jp/report/column/20231115_012033.html)
- 長内智、石川清香 (2023) 「資産運用の入り口として普及するポイント投資の特徴と注意点～若い世代の金融経済教育への活用にも期待」、大和総研レポート、2023年4月10日  
[https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/it/20230410\\_023738.html](https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/it/20230410_023738.html)
- 長内智、中田理恵 (2022) 「日本版 CBDC を先読みするための7つの論点～銀行やキャッシュレス決済事業者、金融市場関係者等への影響を探る」、大和総研レポート、2022年6月2日  
[https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/securities/20220602\\_023076.html](https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/securities/20220602_023076.html)
- 長内智、矢作大祐 (2019) 「キャッシュレス新時代の扉を開くための6つの鍵～『トリプル・ウィン』の精神で全体最適の実現へ」、大和総研レポート、2019年5月22日  
[https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/securities/20190522\\_020803.html](https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/securities/20190522_020803.html)