

2023年9月12日 全8頁

OECD による金融リテラシーに関する国家戦略策定の勧告

我が国の資産形成に係る「基本的な方針」策定の指針として注目される

金融調査部 主任研究員 金本 悠希

[要約]

- 2022年11月に公表された「資産所得倍増プラン」は、資産形成支援に関する施策を推進するために「基本的な方針」を策定するとしている。これは、2020年に経済協力開発機構（OECD）が行った「金融リテラシーに関する OECD 理事会勧告」（勧告）に沿った動きと考えられる。
- 勧告は、金融リテラシーに関する国家戦略の策定を求めており、国内のニーズと課題を特定し、目標の達成に向けたロードマップを策定すること等を提言しており、我が国の上記の「基本的な方針」は、勧告に沿った内容が定められると予想される。
- 加えて勧告は、金融リテラシーに関する（講座等の）プログラムについて、様々なルートを通じて実施することや、プログラムが効果的に伝わる方法等を挙げている。これらは、将来我が国でプログラムを実施する際に参考になるだろう。

1. はじめに

岸田政権が2022年11月に公表した「[資産所得倍増プラン](#)」は、資産形成支援に関する施策を国全体として推進すべく、国家戦略としての「基本的な方針」を策定することとしている¹。これに関連する動きとして、2020年10月に、経済協力開発機構（OECD）が、金融リテラシーに関する国家戦略の策定等を含む「[金融リテラシーに関する OECD 理事会勧告](#)（“[Recommendation of the Council on Financial Literacy](#)”）」（以下、「勧告」）を行っている。我が国は2020年10月のOECD理事会において本勧告を遵守することを表明した。今後策定される我が国の「基本的な方針」はOECDの勧告に沿って策定されると考えられる。

本稿では、今後策定される我が国の「基本的な方針」の方向性を占うため、勧告の内容を紹介する。

¹ 我が国における基本方針の策定等の動向について、森 駿介「[金融リテラシーに係る制度の今後の見通し](#)」（2023年5月8日大和総研レポート）参照。

2. 金融リテラシーに関する OECD の勧告

(1) 勧告採択の背景

勧告では、その採択の背景が次のように説明されている。近年の急速な高齢化や金融・経済危機の影響などにより、各国の福祉制度が圧迫され、公的資金の負担が増大している。その結果、家計は自らの経済的福祉に対してより大きな責任を負うことが求められ、金融に関するスキルが必要になっている。

しかし、多くの人々は基本的な金融知識を身に付けておらず、金融に関する適切な意思決定ができない状況にある。そのため、金融商品とそのリスクに関する知識を高め、金融に関する能力や経済的幸福（ファイナンシャル・ウェルビーイング）を高めるための政策が不可欠である。

このような問題意識の下、各国政府等が金融リテラシーに関する政策を設計、実施、評価する取り組みを支援するため、2020年10月29日のOECD理事会は勧告を採択した²。後述するように、勧告は金融リテラシーに関する国家戦略を策定して実施することや、金融リテラシーに関するプログラム（講座等）を作成し、効果的に実施することを求めている。

勧告は、OECD加盟国を中心に39カ国が遵守する旨明らかにしており、日本も遵守国に含まれている。なお、本勧告は採択の5年後までに各国の進捗状況が報告される予定である。

(2) 国家戦略の内容

勧告は遵守国に対して、金融リテラシーに関する国家戦略の策定を求めており、金融リテラシーを「金融に関する健全な意思決定を行い、究極的には、個人のファイナンシャル・ウェルビーイングを達成するために必要な、金融に関する意識、知識、スキル、態度、行動の総体」（翻訳は大和総研）と定義している。このように知識だけではなく、スキルや行動も含んだ概念としてとらえている。

勧告は遵守国に対して、金融リテラシーについて、以下の内容を満たす、持続的で調和の取れたアプローチを取る国家戦略を策定・実施することを求めている（翻訳は大和総研。以下囲み部分同様）。

- ①金融リテラシーの重要性を認識し、国内のニーズと課題を踏まえ、必要に応じて法律を通じて、国家レベルで戦略の範囲に合意する（定める）
- ②金融包摂や金融消費者保護に焦点を当てた戦略など、経済的・社会的繁栄を促進する他の戦略と一貫性がある
- ③利害関係者との協力について定め、国家レベルの指導者又は調整組織/審議会を特定する
- ④設定された期間内で具体的な目標の達成をサポートするためのロードマップを策定する
- ⑤戦略全体に効率的かつ適切に貢献するために、国家戦略に基づいて実施される個別のプログラムに適用されるガイダンスを提供する
- ⑥戦略の進捗状況を評価し、それに応じて改善策を提案するためのモニタリングと評価を組み込む

² 本勧告は、2021年7月に開催されたG20財務大臣・中央銀行総裁会議で歓迎されている。

(3) 国家戦略の策定・実施

勧告は、国家戦略の策定・実施に当たり、遵守国が行うべきことを定めており、証拠と分析に基づいて行うこと、調整とガバナンスの仕組みの構築、ロードマップの策定等を挙げている。

証拠と分析に基づいて国家戦略を策定すること

勧告は遵守国に対して、政策の優先順位と目標を決定するため、証拠と分析に基づいて国家戦略を策定すること、及び、国家戦略が適切で最新の状況に対応したものとなるように、策定後も定期的に情報（証拠と分析）を提供することを求めている。

国家戦略策定の際に根拠となる証拠と分析として、勧告は、金融リテラシー調査を利用した、国民の金融リテラシーのレベルに関する証拠を挙げている。また、重大な問題を引き起こす金融リテラシーの側面と最も改善が必要な人々のグループを特定するためのデータ分析を挙げている。加えて、人々の貯蓄、借入、投資などの金融に関する行動や、金融サービス提供者による市場慣行の分析を含むべきとしている。さらに、プログラムを提供するに当たり最も効果的なルートに関する証拠・分析も含むべきとしている。

これらの証拠・分析を踏まえることにより、客観的に必要な金融リテラシーの内容や、どのようなプログラムをどのように提供すればよいか明らかになると考えられる。

調整とガバナンスの仕組みの構築

勧告は遵守国に対して、透明性のある調整とガバナンスの仕組みを構築することを求めている。具体的には、国家戦略の策定やモニタリング等に責任を負う機関を特定すること、利害関係者にその専門知識やリソース（人員・資金）等に応じて役割と責任を割り当てることを求めている。

また、可能な限り、省庁・中央銀行・金融当局・地方自治体など、関連する公的機関を、政府全体の目標と優先事項の特定や国家戦略の策定・実施等に関与させることを求めている。

加えて、可能な限り、金融サービス提供者、金融業界団体等の民間組織や、NGO、消費者団体、労働組合、教職員組合、保護者会、研究機関等の非営利団体を関与させることを求めている。ただし、民間組織や非営利団体は以下のようにすべきとしており、商業活動と教育活動を明確に区別すること等を求めている。

- ◇特に業界団体・自主規制組織を通じて、公的戦略やプログラムを支援すること
- ◇国家戦略への関与に関する行動規範の策定に貢献し、遵守すること
- ◇商業活動と教育活動を明確に区別し、金融リテラシー活動を行う際に自社の製品・サービスを宣伝しないこと
- ◇プログラムの設計・実施に公平性・客観性・品質・公正性に関する基準を適用すること

ロードマップの策定と定期的な見直し

勧告は遵守国に対して、国家戦略に沿ったロードマップを策定し、定期的に見直すことを求めている。

ロードマップは、全体的なビジョンを示し、政策の優先順位を規定し、(関係者に)責任を割り当て、想定される期間において現実的で測定可能な目標を設定することが求められる。また、ロードマップには、実施計画のほか、国家戦略をモニタリング・評価する計画を定めることや、国家戦略の期間中における適切で持続可能なリソースを特定することが求められる。

問題の特定と対処

勧告は遵守国に対して、前述の証拠・分析に基づいて金融リテラシーに関する問題を特定した上で、それに優先順位に従って対処することを求めている。金融リテラシーに関する問題には、金融商品・サービスの利用、予算を立てること、貯蓄と投資、借入管理、退職後に向けた計画・貯蓄や年金、保険など様々な分野の問題が含まれる。

また、勧告は遵守国に対して、これらの問題に対処する際、(個人に対して)金融商品・サービスの特徴とそれらのリスクの理解を促すことや、個人が金融商品等を評価してそれらを利用するか判断できるようにすること、また、金融商品の保有者としての個人の権利と責任の理解を促すことを求めている。

さらに、勧告は遵守国に対して、より多く貯蓄することや不適切なリスクテイクをしないことを促すため、個人にとって有利な結果となるよう行動を変えることなどを奨励することを求めている。加えて、個人が借入の管理や退職計画などに関する複雑な意思決定をできるようにするため、基本的な消費者向け情報や消費者のスキルが不十分なときは常に、中立的で一般的なアドバイスを提供し、個人が金融アドバイス業界(ロボアドバイザーによるものを含む)と渡り合うことができるようにすることも求めている。

若年層等への配慮

勧告は遵守国に対して、若年層が金融に関する課題に対応できるようにするために金融リテラシーのスキルの重要性を考慮することを求めている。

具体的には、出来るだけ早い年齢から金融リテラシーを養うことや、若年層向けのコンテンツを作成すること、適切なトレーニングのガイダンスを提供すること、継続的にアプローチすることを求めている。また、若年層と接触する大人に、若年層と経済的問題について話し合う方法に関する情報を提供することを求めている。

勧告は遵守国に対して、若年層のほか、女性、中小・零細企業、高齢世代等、他の特定の対象グループのニーズを考慮することも求めている。

(4) 金融リテラシーに関するプログラムの作成

勧告は、金融リテラシーに関するプログラムの作成についても提言を行っており、貯蓄・投資・年金・退職後の生活、借入、保険の3つの分野について提言している。

貯蓄・投資・年金・退職後の生活

勧告は遵守国に対して、貯蓄、投資、年金・退職後の生活に関する意思決定をサポートするプログラムに関して、(個人が) 高齢化や年金改革などの社会・経済状況の変化などを理解するよう促すことを求めている。また、貯蓄・投資・年金・退職後の生活に関する金融商品を最大限に活用する方法や、個人や家庭の状況を理解するための分かりやすい情報やツールを提供することを求めている。加えて、個人に対してリスク分散の重要性を理解することや、経済的ニーズを満たすために必要な貯蓄・投資・年金受給額を見積もることを促すことを求めている。

さらに、勧告は遵守国に対して、失業した場合などの公的・私的年金受給額に関する情報等、貯蓄・投資・退職に関する複雑な意思決定を行うための情報を提供することを求めている。加えて、(個人に対して) 注意力の限界、長期的な視野に立たず目先の利益を追求すること、惰性、自信過剰などの行動バイアスについて理解するよう促すことも求めている。

借入(と過剰債務の回避)

勧告は遵守国に対して、借入と過剰債務の回避に関する健全な意思決定をサポートするプログラムに関して、(個人に対して) 借入への依存を減らすため予算を立てることや貯蓄すること、返済可能な額だけ借りることを促すよう求めている。また、複数の借入の選択肢の費用と特徴を比較する情報とツールを提供することを求めている。

加えて、(個人に対して) 短期借入のリスク³について注意させることや、状況が変化しても、全体的な費用と債務不履行のリスクを最小限に抑えるため、借入を管理する方法に関する情報とガイダンスを提供することを求めている。

保険

勧告は遵守国に対して、保険に関する意思決定をサポートするプログラムについて、保険の仕組みの理解を促し、個人による予防への責任の文化を醸成することや、個人の状況に合わせて保険商品を最大限に活用するための情報とツールを提供すること等を求めている。

³ 高金利、隠れた手数料の存在、繰り返し利用することで債務問題が急速に悪化することが挙げられている。

(5) プログラムの効果的な実施方法

勧告は遵守国に対して、プログラムが効果的に実施されるように、様々なルートや手法を利用して幅広い人々に提供することや、効果的に伝わるようにプログラムを作成・実施すること等を求めている。

様々なルートと手法の利用

勧告はプログラムを提供するルートとして、広範囲かつ対象を絞った一般向けの啓発キャンペーンのほか、客観的な情報を提供する対話型ツール、対象者の状況に応じてカスタマイズされたトレーニング・ガイダンス・一般的なアドバイスなどを挙げている。また、勧告は、ゲームやドラマなどのエンターテインメントを通じた教育は無関心層を引き付ける可能性がある指摘している。

加えて、勧告はプログラムの提供ルートに関して、金融リテラシーを提供する者や金融情報を伝達するメディア等を訓練するという方法も挙げている。

効果的に伝わるプログラムの作成・実施

勧告は、効果的に伝わるプログラムを作成・実施する方法として、以下の方法等を挙げている。

- ◇対象者の現時点の能力、経験、リテラシー、基礎的な計算能力を踏まえた内容のプログラムを作成し、知識、態度、スキルを向上させることを狙う
- ◇結婚、妊娠、就職、転職、失業、引っ越し、離婚、退職など、重要な経済的決定に関連し、教育効果の高いタイミングを考慮する
- ◇プログラムを、実際の金融商品の購入、起業、健康など、他の分野の取り組みと組み合わせることで、金融リテラシーの意義を明確にする
- ◇知識を向上させるだけでなく、態度やスキルを改善し、持続的に行動が改善されるようにする
- ◇人々の心理的バイアス、好み、実際の行動を踏まえ、行動科学等の調査結果に基づいて、プログラムを作成する
- ◇分かりやすく魅力的で、十分な量とレベルのプログラムを、学校、成人向け教育大学、職場など、学習に適した環境で行う
- ◇プログラムの対象者の背景や特殊事情について理解している、信頼できるパートナーなどを活用する

3. 我が国の金融リテラシーに関する国家戦略の方向性

前述のように、「資産所得倍増プラン」では、資産形成支援に関する施策を国全体として推進すべく、国家戦略としての「基本的な方針」を策定することが示された。これを受け、第 211 回国会に提出された「金融商品取引法等の一部を改正する法律案」⁴では、政府は「国民の安定的な資産形成の支援に関する施策の総合的な推進に関する基本的な方針」（基本方針）を定めなければならないとされている⁵。

前述の通り、日本は 2. で説明した勧告の遵守国であるため、基本方針は、勧告における「国家戦略」と位置付けられ、その内容は基本的に勧告に沿って定められると予想される。2. (2) で挙げた国家戦略 (p. 2) の内容を踏まえると、基本方針は、国全体で見た金融リテラシーに関する課題を特定した上で、課題に対応するため目標を設定し、目標の達成のためのロードマップを策定するという内容になると予想される。

金融リテラシーに関する課題としては、資産所得倍増プランでは資産形成に焦点が当たっているが、勧告でも指摘されているように、資産形成以外にも、家計管理、貯蓄、借入、年金・退職後の計画、保険の分野にも課題が存在する可能性がある。そのため、これらの分野を含めて金融リテラシーに関する課題がないかを、勧告が求めているように客観的なデータと分析に基づいて検討することになるだろう。

課題への対応方法としては、勧告は、金融商品のリスクの理解を促すことや、金融商品を利用するか判断できるようにすることに加え、より多く貯蓄するように促したり、借入管理・退職計画などについては中立的なアドバイスを提供すること等を挙げている。なお、資産形成に関する中立的なアドバイスの提供については、資産所得倍増プランに「第三の柱：消費者に対して中立的で信頼できるアドバイスの提供を促すための仕組みの創設」⁶として盛り込まれており、この点からも資産所得倍増プラン及び今後策定される「基本的な方針」は、勧告に沿った内容となると予想される。

金融リテラシーに関する国家戦略に含まれるロードマップには、一定の期間の下で、測定可能な目標を設定することが求められる。資産所得倍増プランでは、資産形成に関して、5 年間で、NISA 総口座数（一般・つみたて）を 1,700 万から 3,400 万へ倍増、NISA 買い付け額を 28 兆円から 56 兆円へ倍増という目標が掲げられている。今後、他の分野で課題が特定された場合も、その対処のため、一定の期間の下で、測定可能な目標が設定されると予想される。

⁴ 本法案は第 211 回国会で可決されず継続審査となり、2023 年秋の臨時国会での成立が目指されている。

⁵ 具体的には、同法案内の「金融サービスの提供及び利用環境の整備等に関する法律」82 条 1 項で、「政府は、国民の安定的な資産形成の支援に関する施策の総合的な推進に関する基本的な方針（以下「基本指針」という。）を定めなければならない。」とされている。

⁶ 中立的なアドバイスの提供に関して、森 駿介・斎藤 航「[新たなアドバイザー認定制度と金融リテラシー向上を巡る議論](#)」（2022 年 12 月 20 日大和総研レポート）、森 駿介・斎藤 航「[英国でのアドバイス・ギャップ解消に向けた投資アドバイス区分新設の動き](#)」（2023 年 1 月 31 日大和総研レポート）、森 駿介「[金融リテラシーに係る制度の今後の見通し](#)」（2023 年 5 月 8 日大和総研レポート）、森 駿介・斎藤 航「[英・株式型 ISA 限定のアドバイス制度案導入取りやめと日本への含意](#)」（2023 年 8 月 29 日大和総研レポート）参照。

4. 我が国の金融リテラシーに関するプログラムの方向性

勧告は、プログラムの作成に関してもなされている。貯蓄・投資・年金についてのプログラムに関して、個人や家庭の状況を理解するための分かりやすい情報やツールを提供することや、失業期間がある場合などの公的・私的年金受給額に関する情報等を提供することを求めている。

これに関して、資産所得倍増プランは、将来の年金受給見込み額を簡便に試算できる「公的年金シミュレーター」について、「民間サービスとの連携を進展させることにより、民間事業者が運営するアプリ等で、簡便に自身の保有する金融資産や将来の年金受給見込み額を参照できるように」と指摘しており、この点も勧告に沿った動きと考えられる。

勧告は貯蓄・投資・年金についてのプログラムに関して、個人の行動バイアスについて理解を促すことを求めている。資産所得倍増プランも、金融経済教育に関して「行動経済学の知見も参考に」と指摘している。

勧告は、プログラムを様々なルートを通じて実施することを求めており、将来我が国で行う際に参考になる。啓発キャンペーンのほか、一般的なアドバイスの提供や対話型ツールといったルートに加え、ゲームやドラマなどのエンターテインメントを活用する方法も挙げている。さらに、効果的に伝わるよう、結婚・就職・転職・退職など教育効果の高いタイミングを考慮することや、単に知識を向上させるだけでなく、態度やスキルを改善し、持続的に行動が改善されるようにするとしている点も参考になるだろう。

プログラムの実施には民間金融機関による支援が期待される。ただし、勧告では、民間金融機関が関与する際は、業界団体・自主規制組織を通じてプログラムを支援することが求められている。また、商業活動と教育活動を明確に区別し、プログラムを実施する場合などに自社の商品・サービスを宣伝しないことや、プログラムの設計・実施を公平・公正で客観的に行うことが求められている。我が国でプログラムを実施する場合も、そのように行うことが求められると予想される。

(以上)