

2026

8

No.729

The Finance

ファイナンス

特集

令和7年分の所得税等、消費税及び 贈与税の確定申告状況等について

慶應義塾大学名誉教授

一般社団法人今井むつみ教育研究所所長 今井 むつみ

巻頭言

熟達に必要なのは学習の効率化か



財務省 Ministry of Finance, JAPAN

2026
Aug.

Photos



財政制度等審議会 建議の手交を受ける片山大臣（6月26日）



「WISER」設立合意文書に署名する神田アジア開発銀行総裁と片山大臣（7月21日）

2026 Aug. CONTENTS

今月の顔・巻頭言

01 熟達に必要なのは学習の効率化か

慶應義塾大学名誉教授 一般社団法人今井むつみ教育研究所所長

今井 むつみ

特 集

02 令和7年分の所得税等、消費税及び贈与税の 確定申告状況等について

SPOT

10 対内直接投資審査制度の高度化について

春木 哲洋／柏木 郁文／知田 直樹／加藤 巴瑠薫

17 証券決済と証券保管振替機構—基礎編—

服部 孝洋

28 AMRO 事務局長兼CEOの視点（5）

国境を越えるお金—クロスボーダー決済入門

渡部 康人

32 5次のトリセツ—FATF 第5次対日相互審査で示す官民のチカラ—

—第4回：IO3（金融機関等の監督・予防措置）—

土屋 淳史／茅根 光洋

ライブラリー

41 経済協力開発機構（OECD）編著、平井 文三 訳

図表でみる世界の行政改革 OECDインディケーター（2023年版）

渡部 晶

42 廣光 俊昭 著

分断と反知性主義のアメリカ

小林 庸平

連 載

44 コラム 経済トレンド146

公営競技市場の変遷とデジタル時代への適応

大塚 新平／吉永 夏帆

46 路線価でひもとく街の歴史

第78回 京都府京都市

分散した中心に現れる京の都の歴史の地層

鈴木 文彦

50 令和8年度職員トップセミナー

多文化共生の時代に求められる視座

—多様性を力に変える組織と社会のあり方—

ウスビ・サコ

58 PRI Open Campus

～財務総研の研究・交流活動紹介～ 58

人口半減ショック地域の新戦略

～賢く縮み乗り越える～

田中 秀明／伊佐 義隆

66 各地の話題

歴史と自然が紡ぐ福知山・綾部

竹内 久美子

琵琶湖の西に広がる水と歴史の町 高島市

竹上 淳也

伝統を明日へつなぐ～紀州 日高地方～

泉 好晃

76 編集後記

66



68



今月の表紙

（山梨県）夏の風物詩 赤富士

当該ページは冊子にてご覧いただけます。



熟達に必要なのは学習の効率化か

慶應義塾大学名誉教授・一般社団法人今井むつみ教育研究所所長
今井 むつみ

この10年ほどで、学校での学びの景色が変わってきた。DX革命で、教育をデジタル化しようという動きである。企業や組織ではさらにAI導入によるDX化のスピードは速く、各社はそれに生き残りをかけていると聞く。その目的はもちろん「効率化」である。作業の効率化ならわかる。しかし教育と学びになぜ効率化がそれほど大事なのかという議論はほとんどされていない。

この問題を考えるために、AIにもっとも代替されない人たち、つまり各分野で超一流と目される達人たちのことを考えてみよう。彼らは効率的な学習をしたから超一流になれたのだろうか？熟達者の前提条件はその分野に必要な技量に秀でていることだ。しかし技術が高いだけでは一流にはなれない。一流の人は創造性に富み、その人にしかない独自のスタイルを持っている。それは効率的な学びと教育から生まれるのだろうか？

先日「カルテットという名の青春」というドキュメンタリー映画を観た。主人公は4人の若き弦楽器奏者たち。幼いころから才能を注目された4人の神童たちがカルテットを組み、世界に打って出た。しかし意気揚々と挑んだ国際コンクールでは第一次の録音審査を通過することさえできなかった。4人はその後、ヨーロッパに修行に出かける。かの地の指導者たちはそろって指摘する。技術的には申し分ない。できていないのは自分のすべてをさらけ出して、自由に演奏することだと。当初、楽譜に忠実にミスなく完璧な調和を演奏に求めていたリーダーは、長い葛藤の末に気づく。名曲はすでに美しい。そのままで美しい曲を最も美しく演奏することが大事なのではなく、どうしたら自分たちにしかできない演奏をするかが

求められるのだ。彼らはカルテットとしても個人の音楽家としても努力を重ねていったが、結局卒業演奏を最後にカルテットの活動を休止し、現在はそれぞれソリストとして活躍している。才能あふれる若者たちが挫折を味わい、葛藤しながらもゆっくりと確実に成長し、それぞれの目指す道を歩んでいく姿に、真の熟達者になるために必要な道筋を見せてもらった。そこには「効率化」ということばはでてこない。

翻って、熟達者の対極にある乳幼児の言語習得について考えてみたい。子どもの言語学習は非常に効率的であり、生物学的にプログラムされている。こう書くと「言語学習遺伝子」があって、子ども自身の学習は必要ないと思われるかもしれないが、そうではない。環境からの情報を自ら処理して言語の知識システムを構築していく学習の過程が最適化されているのだ。言語習得の軌跡は、一次関数的な累増ではなく、指数関数的である。停滞期があり、そのあとにスパートする。その停滞期に子どもは言語インプットを分析し、仮説を創り、その仮説を試しながら知識の再編成をしている。その試行錯誤の期間をすぎると、語彙は急激に増えていく。言語発達は、常に「時短」をもとめる「効率化」ではなく、最終的にもっともよく学ぶための「最適化」によって可能になっており、停滞期は習得のために必須の過程なのである。

AIによる教育の「効率化」は、人に何をもたらすのか。効率化を最重要と決めつける前に、人が学び、熟達者に成長していく仕組みの観点からは「最適な学びの道筋」とは、時間軸のすべての時点で効率化を測ることではないことを知ってほしい。



令和7年分の 所得税等、消費税及び贈与税の 確定申告状況等について

国税庁は「令和7年分の所得税等、消費税及び贈与税の確定申告状況等について」をまとめた。国税庁では、「納税者の利便性向上」の施策としてe-Taxやマイナポータル連携の利用拡大などを推進しているが、その成果は着実に出ている。本特集では、所得税等、消費税及び贈与税の確定申告状況等とともにe-Tax、マイナポータル連携の利用状況を紹介する。

取材・文 向山勇



国税庁e-Taxキャラクター
イータ君



所得税等の確定申告書の申告状況

申告人員は2,353万人と、
平成28年分以降緩やかな増加傾向で推移

● 確定申告書の申告人員の状況

令和7年分の所得税等の確定申告書を提出した人員は2,353万人（対前年比+0.6%）となり、平成28年分以降、緩やかな増加傾向で推移している。

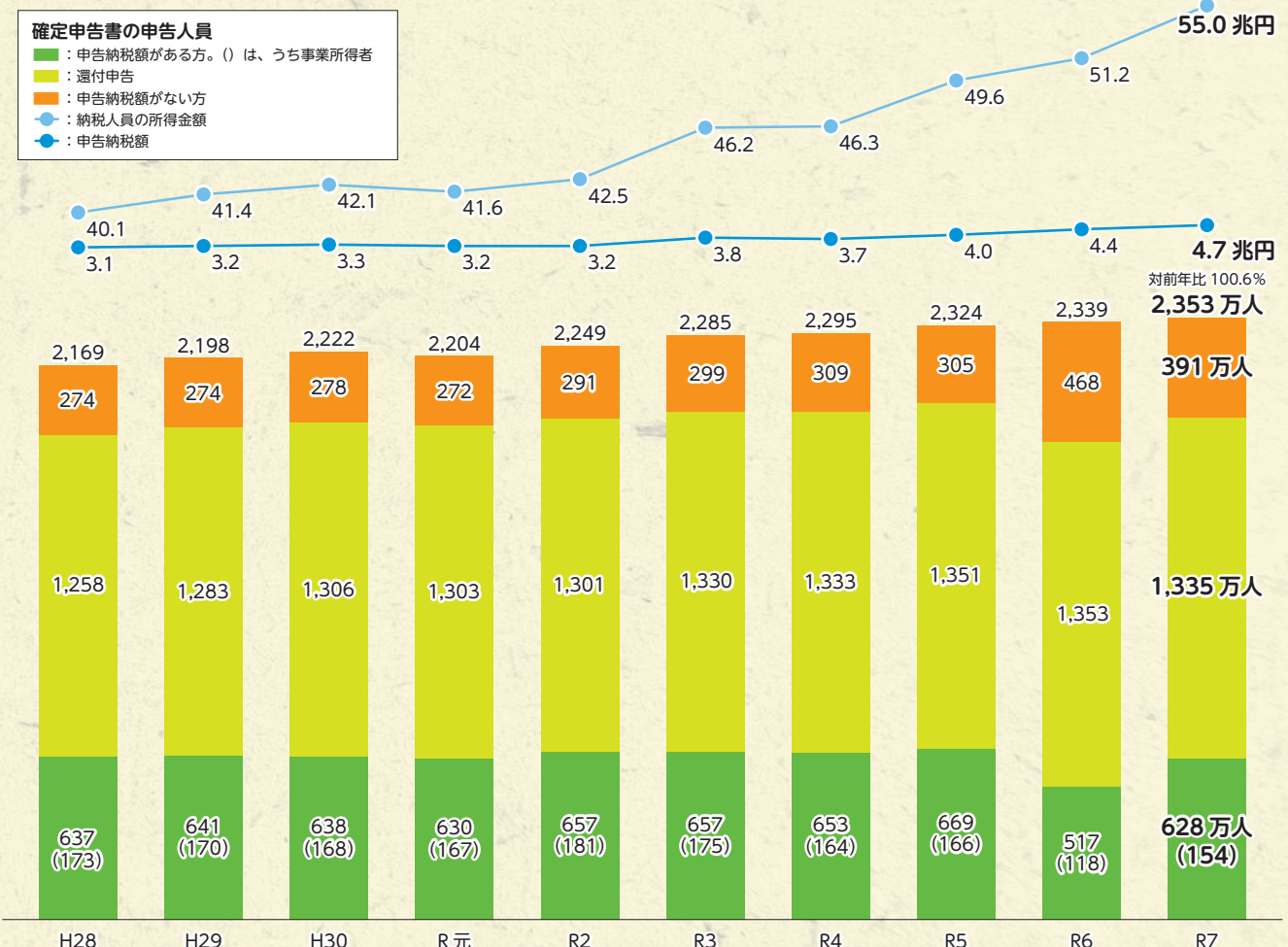
● 納税人員の状況

確定申告書の申告人員のうち、申告納税額がある方（納税人員）は、628万人（対前年比+21.3%）だった。その所得金額は54兆9,617億円（同+7.4%）、申告納税額は4兆6,897億円（同+6.6%）となっており、前年分と比較するといずれも増加している。

● 所得者区分別の納税人員の状況

納税人員を所得者区分別に見ると、事業所得者については、納税人員が154万人（対前年比+30.6%）となった。その所得金額は9兆729億円（同+21.6%）、申告納税額は9,298億円（同+24.4%）であり、前年分と比較していずれも増加している。一方、事業所得者以外については、納税人員が473万人（同+18.5%）だった。その所得金額は45兆8,887億円（同+5.0%）、申告納税額は3兆7,598億円（同+3.0%）となっており、前年分と比較していずれも増加している。

所得税等の申告状況の推移



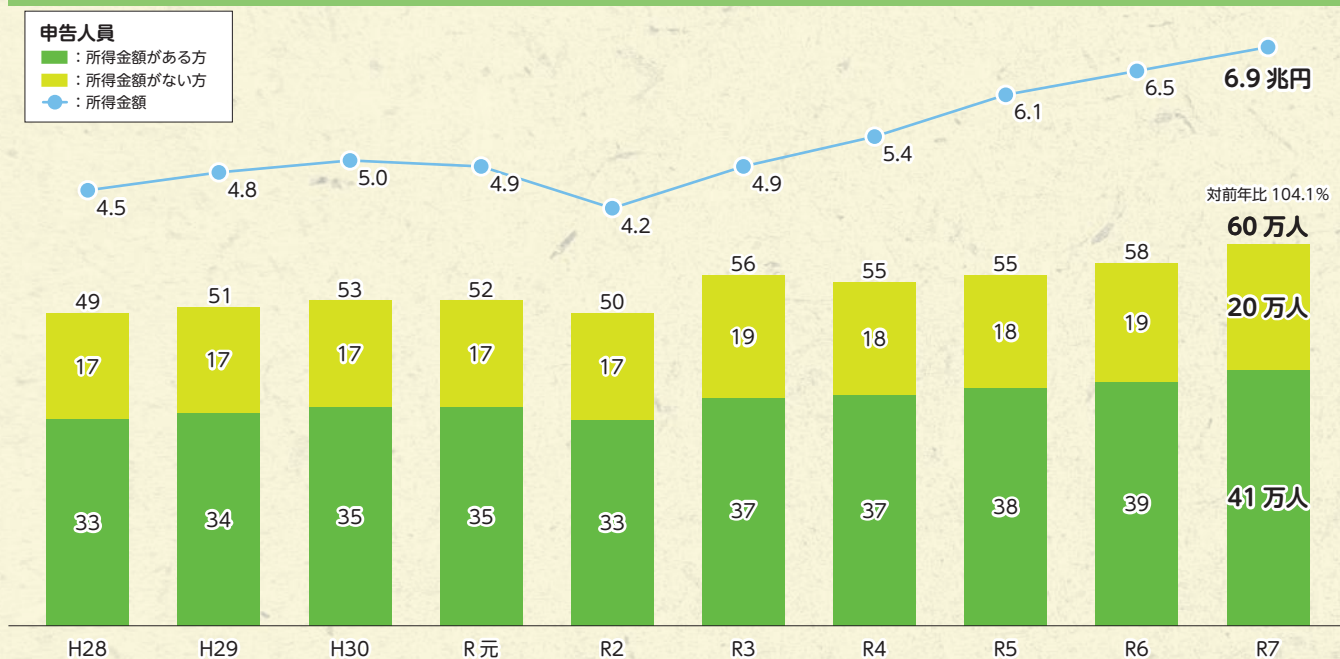
● 土地等の譲渡所得の申告状況

確定申告書の申告人員のうち、土地等の譲渡所得（総合譲渡を含む。）の申告人員は60万人（対前年比＋4.1%）となった。そのうち、所得金額がある方（有所得人員）は41万人（同＋4.7%）であり、その所得金額は6兆9,394億円（同＋6.8%）となっている。前年分と比較すると、申告人員、有所得人員、所得金額のいずれも増加した。

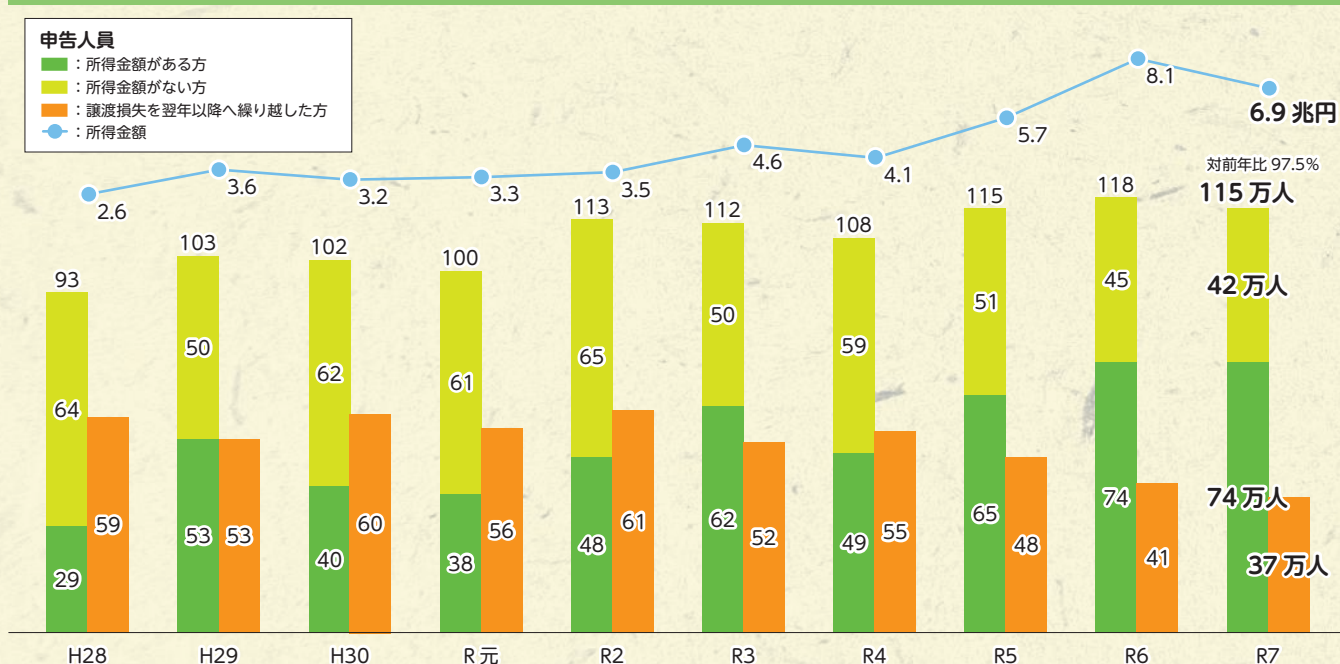
● 株式等の譲渡所得の申告状況

確定申告書の申告人員のうち、株式等の譲渡所得の申告人員は115万人（対前年比▲2.5%）となった。そのうち、所得金額がある方（有所得人員）は74万人（同＋0.2%）、その所得金額は6兆8,603億円（同▲15.2%）となっている。前年分と比較すると、申告人員及び所得金額は減少した一方で、有所得人員は増加した。

土地等の譲渡所得の申告状況の推移



株式等の譲渡所得の申告状況の推移





Topics 1

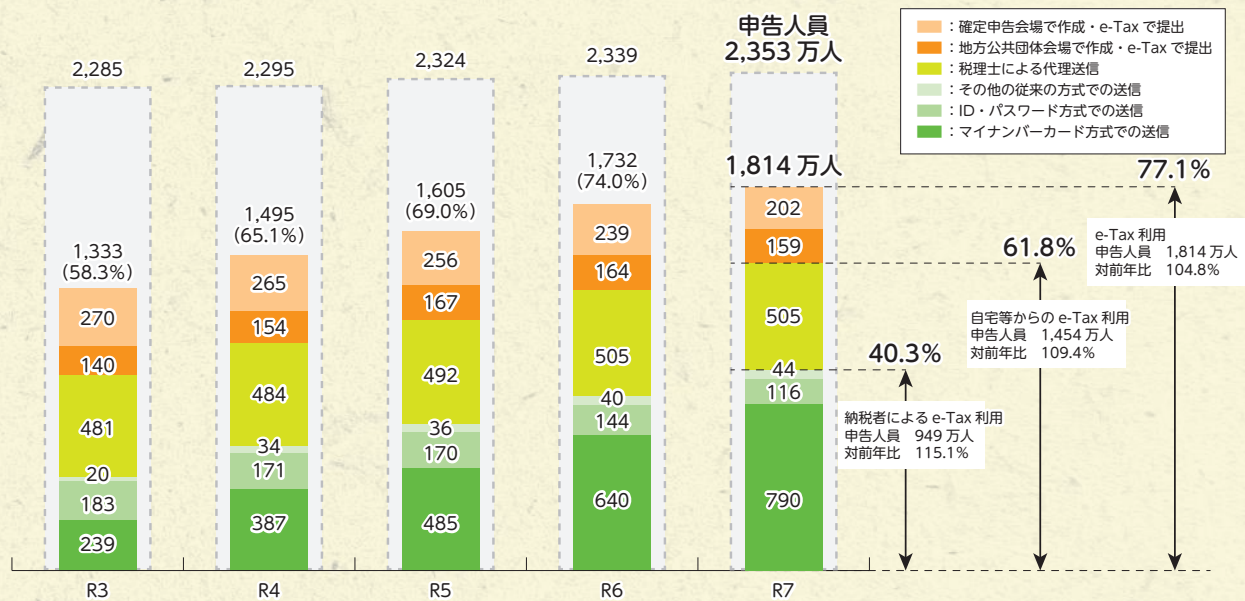
e-Taxの利用状況等

国税庁e-Taxキャラクター
イータ君

・e-Tax利用割合は77%となり、申告人員の8割目前に

確定申告におけるe-Taxの利用が着実に広がりを見せている。e-Taxの利用による所得税等の確定申告書の申告人員は1,814万人（対前年比+4.8%）となり、前年分から83万人増加した。所得税等の確定申告書の申告人員2,353万人のうち77.1%がe-Taxで申告しており、4人に3人がe-Taxを利用している計算になる。

e-Tax 利用状況の推移



※ () 内の数値は申告人員全体に占めるe-Taxで申告した割合を示しています。



Topics 2

自宅からのe-Taxの利用状況等

国税庁e-Taxキャラクター
イータ君

- ・ 申告人員全体の4割が、申告者本人による自宅からのe-Tax申告
- ・ そのうち、半数以上がスマホを利用しており、身近なデバイスを利用した申告が拡大
- ・ 確定申告会場に来場して申告された方は全体の1割を下回る状況

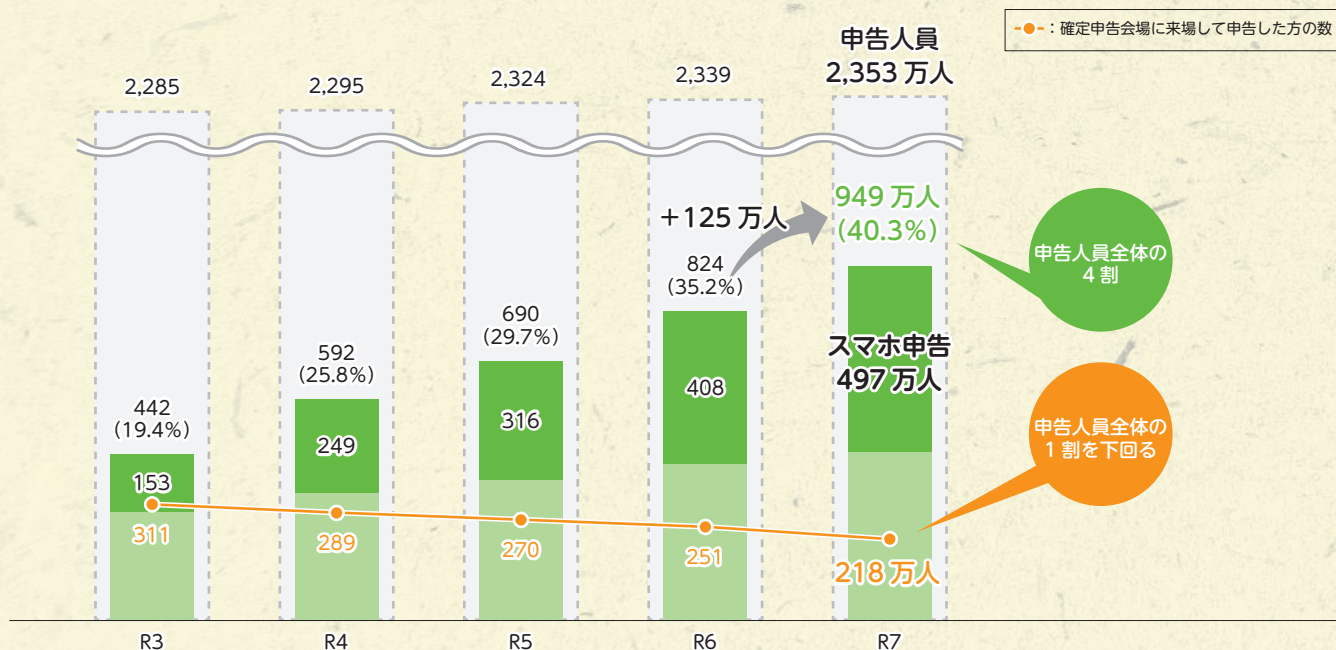
自宅からのe-Tax利用も大きく伸びている。納税者のうち、国税庁HP『確定申告書等作成コーナー』や各種会計ソフトを利用して、自宅からe-Taxで申告した方は949万人（対前年比+15.1%）となり、前年分から125万人増加した。これは所得税等の確定申告書の申告人員2,353万人のうち、4割（40.3%）にあたる。

さらに、自宅からスマホを利用してe-Taxで申告し

た方は497万人（同+21.8%）となり、前年分から89万人増加した。この人数は、自宅からe-Taxで申告した方の半数以上を占めており、スマホ申告の存在感が増している。

他方、確定申告会場において申告した方は218万人（同▲12.9%）となり、申告人員全体の1割を下回る状況となっている。自宅での申告が定着しつつある様子がうかがえる。

自宅からe-Taxで申告した方の推移





Topics 3

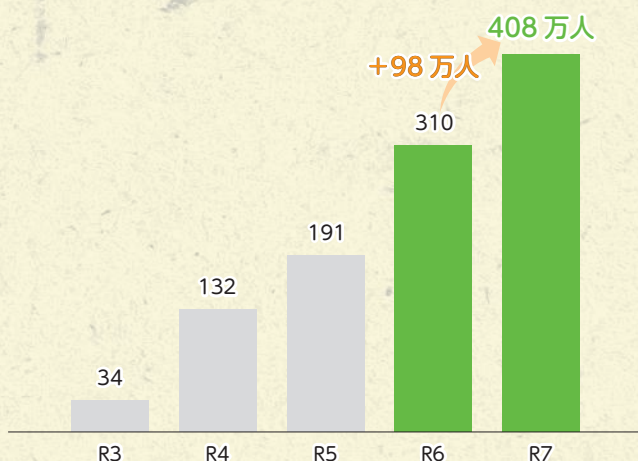
マイナポータル連携の推進

国税庁e-Taxキャラクター
イータ君

・確定申告書の自動入力可能なマイナポータル連携の利用者は、 408万人まで拡大

確定申告の利便性向上に向けた取り組みとして、マイナポータル連携の利用も拡大している。確定申告に必要なデータ（給与や年金の収入金額、医療費の支払額など）をマイナポータル経由で一括取得し、申告書の該当項目へ自動入力する機能（マイナポータル連携）の利用者は408万人（対前年比+31.7%）となり、前年分から98万人増加した。

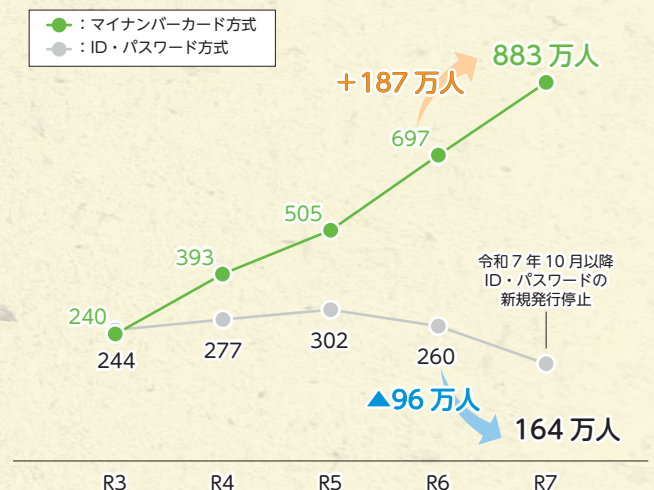
マイナポータル連携を利用して収入や控除等の情報を取得した方の推移



また、マイナポータル連携の前提となるマイナナンバーカード方式の利用者数は883万人となり、前年分から187万人増加した。これはID・パスワード方式の利用者数の5倍超にあたる。

国税庁は今後、マイナポータル連携の更なる利用の拡大に向け、利便性の積極的な広報や機能改善を進めていく方針だ。

マイナナンバーカード方式利用者数とID・パスワード方式利用者数の推移

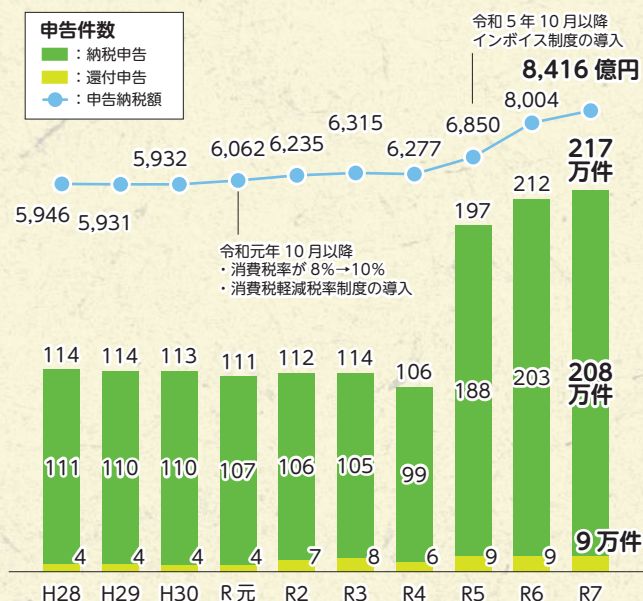


個人事業者の消費税の申告状況

申告件数は217万件と、前年より増加

令和7年分の個人事業者の消費税の確定申告における申告件数は217万件（対前年比+2.2%）となった。前年分から5万件増加しており、インボイス制度導入以降、年々増加傾向にある。また、申告納税額についても8,416億円（同+5.1%）となり、前年分から増加した。

消費税の申告状況の推移

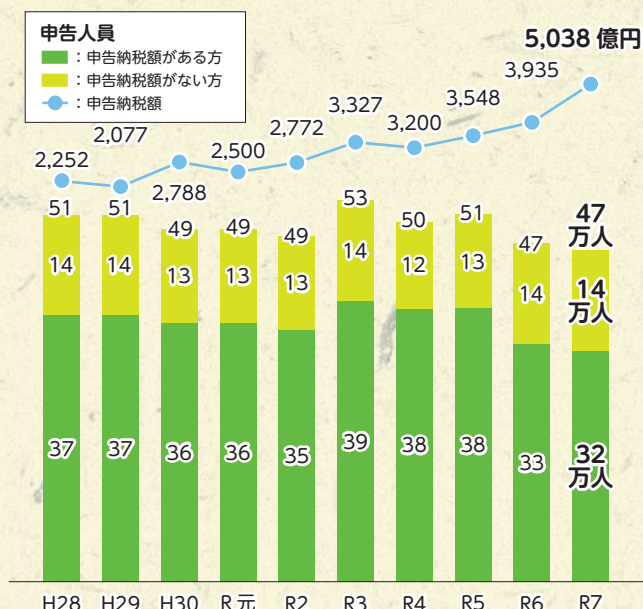


贈与税の申告状況

申告件数は47万件と、前年より減少

贈与税の申告書の申告人員は47万人（対前年比▲1.2%）となった。そのうち、申告納税額がある方（納税人員）は32万人（同▲2.8%）、その申告納税額は5,038億円（同+28.0%）となっている。前年分と比較すると、申告人員及び納税人員は減少した一方で、申告納税額は増加した。このうち暦年課税を適用した申告人員は39万人（同▲1.3%）となった。その申告納税額は4,215億円（同+28.7%）となっており、前年分と比較すると、申告人員は減少した一方で、申告納税額は増加した。また、相続時精算課税を適用した申告人員は8万人（同▲0.8%）となった。その申告納税額は823億円（同+24.6%）となっており、前年分と比較すると、申告人員は減少した一方で、申告納税額は増加した。

贈与税の申告状況の推移





Column

マイナンバーカード等の
有効期限にご注意を！

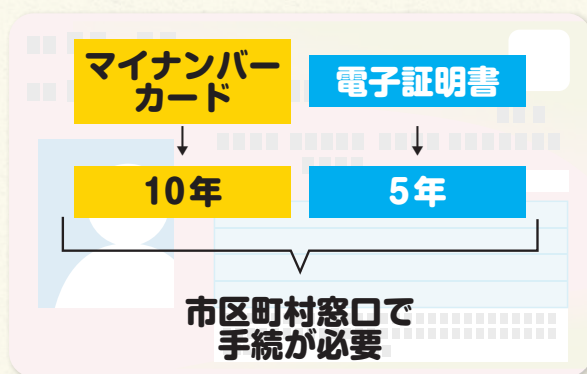
令和7年度に続き、令和8年度にも多くの方がマイナンバーカードの更新時期を迎える。(1) マイナンバーカードの有効期限は、発行から10回目の誕生日（カード発行時に18歳未満の場合は5回目の誕生日）まで、(2) 電子証明書の有効期限は、年齢問わず発行から5回目の誕生日までとなっている。

有効期限が過ぎると、マイナンバーカードを本人確認書類として使えなくなるほか、マイナンバーカードを利用した国税に関する申告、申請・届出等のe-Tax手続きやコンビニでの住民票等交付サービスの利用などができなくなるため、注意が必要だ。

マイナンバーカード及び電子証明書の更新手続きについては、有効期限の3ヶ月前から更新できる。また、対象となる方には、有効期限の3ヶ月前を目途にJ-LIS（地方公共団体情報システム機構）から有効期限をお知らせする「有効期限通知書」が送付される。確定申告期は、市区町村窓口の混雑が予想されるため、有効期限通知書が届いた方は、余裕をもって早めに更新手続きをしておきたい。

更新手続きの際には、有効期限通知書とマイナンバーカードが必要。有効期限や更新手続き等の詳細は、デジタル庁ホームページでも案内しているため、チェックしておきたい。なお、更新にかかる手数料は無料。

マイナンバーカード等の有効期限



デジタル庁公式note



有効期限や更新手続き等の詳細は
デジタル庁公式noteへ



Point!

- マイナンバーカードの有効期限は発行から10回目の誕生日まで
- 電子証明書の有効期限は発行から5回目の誕生日まで
- 有効期限の3ヶ月前から更新手続きが可能

対内直接投資審査制度の高度化について

前国際局調査課長 春木 哲洋
国際局 柏木 郁文／知田 直樹／加藤 巴瑠薫

1 はじめに

2026年5月29日、対内直接投資審査制度の高度化のための「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律案」が成立し、6月5日に公布された。

「外国為替及び外国貿易法」（以下、「外為法」という。）は、対外取引に関する基本法であり、戦後間もない1949年に制定された。制定当初は、外貨集中管理と国内産業再建のため対外取引は原則禁止であったが、1980年代以降、段階的に対外取引の自由化が進み、今日では対外取引が自由に行われることを基本としつつも、投資規制や経済有事への対応等、必要最小限の管理又は調整を行うことを通じて、我が国経済の健全な発展に寄与することが期待されている。

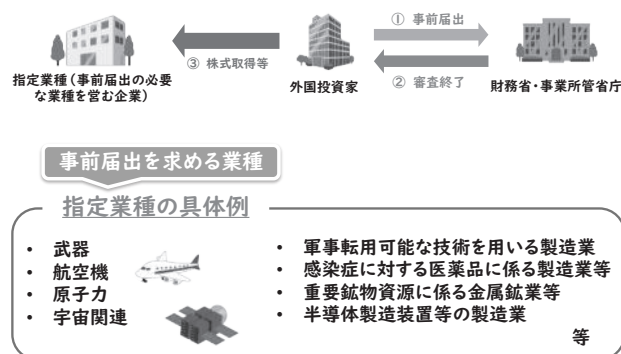
今般の外為法改正においても、こうした理念を引き継ぎ、日本経済の健全な発展に寄与する対内直接投資の一層の促進を図っていくことを明確にしている。他方で、国際情勢は不透明さを増し、我が国を取り巻く安全保障環境は厳しく、複雑なものとなっている。さらに、安全保障と経済の結び付きが一層強まり、機微技術の獲得競争の激化やサプライチェーンの再構築など、経済安全保障を巡る動きが加速している。このような国際情勢・安全保障環境の下で、我が国の安全保障上重要な事業・サービスの安定供給の確保や機微技術の流出防止など、外為法の対内直接投資審査制度が果たすべき役割は一層重要になっている。制度の見直しに当たっては、関税・外国為替等審議会（以下、「外為審」という。）において様々な観点から検討が行われた*1。外為審の答申を踏まえた今般の外為法改正では、健全な対内直接投資を促進しつつも、安全保障

上のリスクに適切に対応できるよう、リスクベースド・アプローチを通じた制度の高度化が図られている。改正内容についても、現行制度では十分に対応できていない取引類型を制度の射程に含めることや、投資審査の執行面での課題とされてきた省庁横断的な体制の構築など多岐にわたっている。

本稿では、外為法改正の概要を解説するとともに、投資審査の適切な執行・透明性の確保に向けた取組を紹介する。

2 外為法改正の概要*2

外為法の対内直接投資審査制度において、政府は、武器、航空機、原子力などの国の安全などに関する業種を「指定業種」として定めており、外国投資家がこうした指定業種を営む日本企業に投資する場合には事前届出を求めている。そのうえで、事前届出をもとに財務省および事業所管省庁が審査を実施し、審査の結果、国の安全を損なうおそれがあると認められる場合には、外為審の意見の聴取等を経て、投資の内容変更や中止の勧告・命令を行うことができることとされている。



*1) 関税・外国為替等審議会「対内直接投資審査制度等のあり方についての答申」

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/customs_foreign_exchange/sub-foreign_exchange/report/20260106191944.html

*2) 改正内容のうち一部の詳細事項については、外為審の答申に沿って政省令等で規定される予定である。



今般の法改正では、2020年に施行された改正外為法の5年間の施行状況や近年の急激な国際情勢・安全保障環境の変化等を踏まえ、以下の3本柱を軸に対内直接投資審査制度の高度化を図っている。

- ・ 制度の施行状況等を踏まえ、審査の効率化・実効性確保の観点から、リスク軽減措置に関する規定・手続を明確化するほか、本邦企業の株式等を間接的に取得する行為を規制対象に加えている。
- ・ 国際情勢、安全保障等の環境変化を踏まえ、安全保障上のリスクに適切に対応する観点から、外国政府等の支配・影響下にある投資活動に対応するための規定を整備するとともに、事前届出の対象となっていない投資（非指定業種への投資）に係る投資後のリスクへの対応措置を新設する。
- ・ 省庁横断的な執行体制を強化する観点から、対日外国投資委員会を創設する。

2-1 リスク軽減措置の明確化

現行制度においても、事前審査の過程で必要と認められた場合等には、投資そのものは認めつつも、国の

安全等に係るリスクに対応するための措置（リスク軽減措置）を届出書に記載することを求めている。リスク軽減措置の具体例としては、外国政府の影響を受けて株主権を行使しない、投資先企業の機密情報にアクセスしない等があげられる。

安全保障環境が厳しくなる中で、リスク軽減措置の重要性が年々高まっていることも踏まえ、外国投資家の予見可能性を確保しつつ、その確実な実施を確保するため、改正法においてリスク軽減措置に関連する規定・手続を明確化している。

具体的には、リスク軽減措置を事前届出事項として明確に位置づけ、外国投資家が当該措置を講じる必要がある場合には届け出なければならないこととした。また、投資実行後の外国投資家によるリスク軽減措置の遵守を担保するため、投資家がリスク軽減措置を実施しない、もしくは変更したい場合には、リスク軽減措置の変更の事前届出を投資家に求めることとした。その上で、当局が変更届出の内容を審査し、必要に応じて、かかる変更の中止や新たなリスク軽減措置を講じることの勧告・命令を行うことを可能にした。

外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律

改正の趣旨

- **健全な対内直接投資を一層促進**しつつ、安全保障等の環境変化を踏まえ、**国の安全等を損なうおそれがある投資に対して適切に対応するため、対内直接投資審査制度を高度化する。**

改正の概要

施行状況等を踏まえた審査の効率化・実効性確保

- ① リスク軽減措置の明確化
- ② 間接的な投資に係る規定の整備

安全保障等の環境変化への対応

- ③ 外国政府等の支配・影響下において行われる国内での投資活動に係る規定の整備
- ④ 非指定業種への投資に係る国際情勢の変化等により生じるリスクへの対応措置の新設

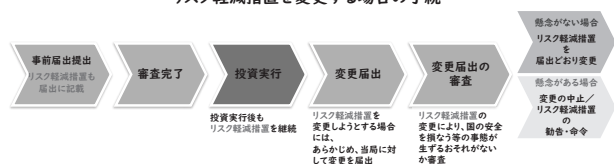
省庁横断的な執行体制の強化

- ⑤ 国の安全等の観点から必要な場合に、財務大臣及び事業所管大臣から関係行政機関の長への意見照会を義務付け
- （※）対日外国投資委員会による省庁横断的な体制を法制上担保するもの。

施行日

公布から1年以内の政令で定める日（⑤については公布の日）

リスク軽減措置を変更する場合の手続



2-2 間接的な投資への対応

現行制度においては、外国企業（下図A）が、指定業種を営む日本企業（下図B）の株式等を直接取得する際に事前届出が必要となる。

他方、別の外国投資家（「間接取得者」下図C）が、日本企業の株式を保有する外国企業（「直接保有法人等」下図A）を買収することなどを通じて、間接的に日本企業の株式を取得することとなるような場合には、現行制度上、事前届出の対象外となっている。

こうした間接取得が日本企業の経営においても大きな影響を与えうることや、間接取得を通じた規制の潜脱を防止する必要があること、また、現行制度上も届出者の最終親会社等の属性が審査において重要な考慮要素となっていることなどを踏まえ、間接取得について、一定の場合には事前届出を義務付けることとし、当局が審査できるようにする。

具体的には、(1) 間接取得者が新たに直接保有法人等の議決権の50%以上を取得する行為、(2) 間接取得者の関係者が新たに直接保有法人又はその親会社の役員の過半数を占める行為等を、事前届出の対象範囲に追加する。

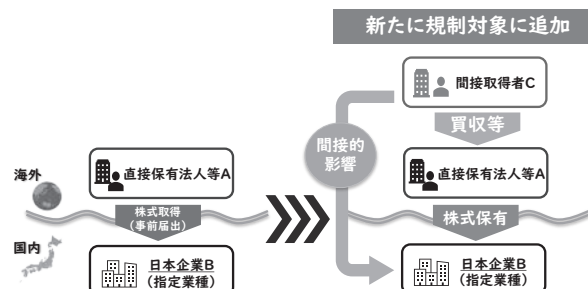
その上で、間接取得者が典型的に特にリスクの高い外国投資家（外国政府をはじめとする事前届出免除制度が利用できない外国投資家）である場合には、直接保有法人等の買収等を通じて日本企業の株式等を1%以上保有することとなるケースで届出を義務付けることとしている。他方で、間接取得者が事前届出免除制度を利用できる外国投資家である場合には、日本企業の株式等を50%以上保有することとなるケースに限って届出を義務付けることとし、リスクに応じた制度設計を行うこととしている。

なお、本制度においては、間接取得者が事前届出を義務付けられており、関連する命令等の名宛人も一義的には間接取得者となるが、間接取得者への命令をもってしては国の安全等を損なうおそれに対応するこ

とが著しく困難である場合には、直接保有法人等に対して日本企業の株式等の処分を命ずることができることとしている。

改正前

改正後



2-3 外国政府等の支配・影響下にある投資活動への対応

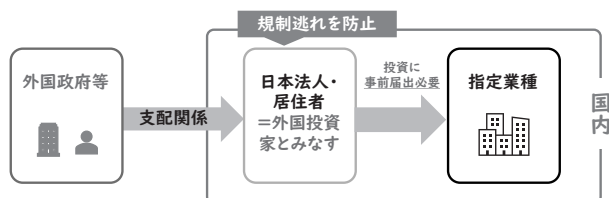
外為法が対外取引を規制する法律であることに鑑み、対内直接投資審査の対象となるのは、原則として国外からの日本企業への投資であるが、現行制度においても、(1) 非居住者等が議決権等の50%以上を保有している日本企業（すなわち外国企業の日本子会社など）や非居住者が役員の過半数を占める法人等は外国投資家として扱い、また、(2) 国内の投資家が「外国投資家のために」（＝外国投資家の計算において）投資する場合、当該投資家を外国投資家とみなすこととし、投資審査の対象としてきた。このように、従来から、外為法における「対外取引」は、実質的に非居住者等の影響を受けて国内で行われる一定の取引も射程に含むものである。

安全保障環境の厳しさが増す中で、投資を介した技術・情報の流出や、安全保障上重要な産業やサービス等の毀損を未然に防ぐためには、上記(1)・(2)に該当しない場合であっても、日本国内の投資家が、外国政府をはじめとする典型的に特にリスクが高い非居住者等の支配・影響下で投資活動を行うような場合には、規制逃れを防ぐための対策が必要である。

こうした観点から、改正法では、外国政府等の支配・影響下で、外国政府等のために投資活動を行う日本法人や国内居住者を「外国投資家とみなす」規定を整備している。具体的には、(1) 日本法人や国内居住者が、契約や外国法令等に基づく非居住者等の指示等を受けて投資を行う場合や、(2) 非居住者等と特別の関係（例えば、親族関係、雇用関係、外国政府の



情報収集活動への協力義務)にある日本法人や国内居住者が当該非居住者等のために投資を行う場合は、投資を行う日本法人や国内居住者を「外国投資家とみなす」こととしている。その上で、外国投資家とみなされた者が、外国政府をはじめとする類型的に特にリスクが高い非居住者等の支配・影響下にある場合は、事前届出等の義務を課すこととしている。



2-4 事前届出の対象となっていない投資に係るリスクへの対応措置の新設

従来、事前届出の対象となっていない非指定業種への投資のうち、10%以上の株式・議決権の取得については、外国投資家に事後報告を義務付けているが(法第55条の5)、勧告・命令等の措置を講ずることはできない。

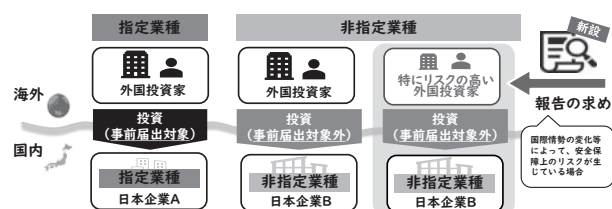
近年の安全保障環境に鑑みれば、安全保障上のリスクが相対的に低いものとして審査の対象とされていない非指定業種への投資であっても、懸念ある投資家が日本企業への投資等を実行した後、投資を介した安全保障上のリスクが生ずるおそれは否定できない。例えば、近年、汎用品や汎用技術が軍事転用されるおそれが高くなっているとの指摘があるが、そうした汎用品・汎用技術への投資を通じて、安全保障上のリスクが生ずるおそれがある。また、新型コロナウイルス感染症の拡大を経てマスクや医療ガウン等の安全保障上の重要性が大きく変化したように、国際情勢の変化等によって、特定のサービス・事業の安全保障上の位置づけが変化する可能性もあり、そうしたサービス・事業の安定供給が阻害されることで安全保障上のリスクが生ずるような場合も考えられる。

こうした安全保障上のリスクに、現行の事前届出制を前提に対応する場合、リスクの低いものも含めて様々な業種を指定業種に加えることとなり、審査の効率化・実効性確保の観点や対日投資を促進する観点で望ましくない。他のG7諸国(米、英、独、加)においては、義務的事前届出の対象ではない投資につい

て、必要な場合には当局の審査を可能とする制度が設けられている。こうした制度も参考にしつつ、指定業種に係る事前届出制度を補完するものとして、非指定業種への投資に係る安全保障上の重大なリスクに対応できるような措置を新たに導入することとした。

具体的には、まず、事前届出の対象でない対内直接投資等のうち、国際情勢の変化その他の事由により国の安全を損なう事態を生ずるおそれが大きい投資に該当するおそれが大きいもの(具体的には、投資を行った外国投資家が類型的に特にリスクの高い外国投資家に該当し、かつ、10%以上の株式・議決権を取得した対内直接投資等に限定)について、特に必要がある場合には、投資実行後5年間に限って、当該外国投資家に対し報告を求めることを可能にする。

その上で必要な場合には、リスク軽減措置や株式の処分等の勧告・命令をできることとした。さらに、国の安全を損なうおそれが著しく大きいため、緊急に措置をとる必要がある場合には、勧告等を経ることなく、外国投資家に対して必要な措置をとるべきことを命令できることとする。なお、この場合の命令の内容については、株主権行使の前提となる株式・議決権等の取得と、事業の譲渡・廃止等の提案への同意に限定する。



2-5 事前届出対象の見直し(政省令等の見直し)

近年、指定業種の追加や、役員選任議案への同意をはじめとする株主行為の事前届出対象への追加等の影響により、事前届出件数が大幅に増加している。こうした中で、より効率的・効果的に安全保障上のリスクに対応する観点から、事前届出の対象をリスクに応じた適切なものへと見直す必要性が指摘されている。今回の法改正に伴う政省令等の見直しでは、特に事前届出に占める割合が多くなっている「情報通信技術関連業種」について、サイバーセキュリティ対策等の観点から真に必要性が認められるものに限定するといった

(参考) 事前届出件数の推移



(注) 「その他」は、事業目的の変更、金銭貸付、社債取得、株式譲渡、支店の設置、事業の承継、共同議決権行使等に係る届出。

合理化を行うほか、以下のような取組を予定している。

(1) 「重要な技術の保有」に着目した事前届出対象の規定

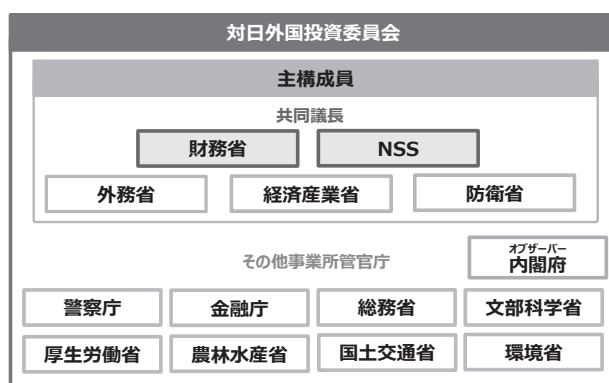
現行制度上、事前届出対象は、発行会社の営む「業種」に着目して規定されている。他方、近年の技術革新等により、機微技術を保全する重要性が高まっている中で、機微技術の有無を「業種」で捉えることが必ずしも容易でない場合もある。こうした問題意識の下、よりタイムリーかつ的確な指定ができるよう、「指定業種」を補完するものとして、「重要な技術の保有」有無に着目して事前届出対象を指定する方法を追加する予定である。なお、対象とすべき重要な技術の範囲については、外国投資家や発行会社が外形上事前届出の可否を判断できるかといった点も重要であり、現時点では、外為法の技術管理における、「特定技術」及び「重要管理対象技術」を想定している。

(2) 役員選任同意に係る事前届出の合理化

役員選任に係る同意について、現行制度上、役員の新任のみならず、同一の役員の再任についても須く事前届出を求めているところ、より効率的・実効的に審査する観点から、同一の役員の再任に係るものであって、特段の事情の変更がない場合には事前届出を不要とし、合理化を図ることを予定している。

事業所管省庁が担うことになっているが、投資に伴う安全保障上のリスクについては、省庁横断的な視点で検証することが必要不可欠となっている。こうした問題意識の下、2026年6月29日に対日外国投資委員会(JFIC: Japan Foreign Investment Committee)が創設された。改正法においては、こうした省庁横断的な連携を法制面で担保するため、国の安全等の観点から必要な場合に、財務大臣及び事業所管大臣から安全保障関連部局を含む関係行政機関の長への意見照会を義務付けることとしている(法第69条の4)。

JFICでは、財務省と国家安全保障局が共同議長を務め、外務省、経済産業省、防衛省を主構成員とし、事業所管省庁の参加も得て運営される。審査のノウハウの共有や、外国投資家のリスク属性等を始めとする情報連携を強化し、政府全体として審査能力の底上げを図ることとしている。また、投資先の日本企業が営む事業や保有する技術が、防衛装備品や重要物資のサプライチェーン上のような意味を持つかといった点を、省庁横断的に検証することが期待される。



3 対日外国投資委員会(JFIC)の創設

外為法において、投資審査制度の審査は、財務省と



こうした省庁横断的な、一貫性のある審査を行うことは、ひいては外国投資家の予見可能性を高めることにもつながり、健全な投資の促進と経済安全保障の確保との両立に資するものと考えている。

4 投資審査の実効性と透明性の確保に向けて

経済安全保障上の要請に確実に対応しながら、健全な投資の促進との両立を図るためには、一貫性のある審査や適切な情報開示を通じて、投資家の予見可能性を確保していくことが重要である。このため、財務省では、毎年、「外為法・投資審査制度 アニュアルレポート」を発行し、投資審査制度にかかる各種統計データの公表に加え、制度の概要や沿革、審査・モニタリングについての当局の考え方や制度運用のプラクティスなど、関連する情報を可能な限り分かりやすく整理・紹介している^{*3}。

また、財務省及び事業所管省庁では、「審査に際し

て考慮する要素」として、投資審査にあたって、審査当局がどのような点に着目するかを公にすることで、手続きの透明性や投資家の予見可能性の確保に努めてきたところである^{*4}。

前述の外為審の答申では、今回の法改正を踏まえ、リスク軽減措置の類型や具体例をガイドライン等の形で示すことにより、外国投資家の予見可能性に配慮した運用を行う必要がある旨も指摘されており、今後、改正法の施行に向けて、こうしたガイドラインの整備に取り組んでいく必要がある。

また、外為法では、審査を踏まえて、国の安全等に係る投資等に該当すると認める場合には、外為審の意見の聴取等の所定の手続を経た上で、対象となる投資等について、内容変更や中止の勧告・命令を行うことができることとされている（法第27条及び第28条）^{*5}。こうした場合において、制度運用の透明性を図る観点から情報開示の在り方を以下のとおり整理し、公表している（令和8年6月10日 関税・外国為替等審議会 外国為替等分科会配布資料）。

対内直接投資審査に係る政府による情報開示について（今後の方針）

1. 背景

- 対内直接投資審査に係る個別案件については、**個社の株式取引等に不測の影響を与えることを避けるため、政府としてコメントしないことを基本方針としているところ**。また、対内直接投資審査制度の勧告・命令は、何らかな不法行為があったことを前提とするものではないことから、**勧告・命令の事実について公表することが制度上求められているわけではない**。
- 他方、**制度運用の透明性確保や外国投資家の予見可能性の確保を図る観点から、政府が勧告・命令を行う場合について、制度運用の透明性を図る観点から情報開示の在り方を以下の通り整理**。

2. 情報開示に関する考え方

① 勧告について

- ・ 勧告については、**外国投資家が応諾是非を検討するものであり、原則として、外国投資家に先んじて、又は外国投資家の意向に反して、当局から勧告を行った旨は公表しない**。
- ・ ただし、公開買付の条件等に係る情報開示の一環として**外国投資家が勧告を受けた旨を公表する場合等には、当局としても対外的に勧告を行った旨を説明する**。

② 命令について

- ・ 命令については、**投資の内容変更・中止を実質的に確定するものであり、命令の履行確保の観点や、従わない場合には罰則が科されること等を踏まえた運用の透明性確保の観点から、勧告と比べて公表の必要性が高い**。また、対外公表を通じて具体事例を積み重ねていくことは、**一般外国投資家の予見可能性向上の観点から重要**。こうした点を踏まえ、**国の安全等の観点から機微な情報や外国投資家や投資先企業の営業秘密等に係る情報の取扱いに十分留意の上で、命令を行った旨を公表する**。

③ 年次報告書（アニュアルレポート）等を通じた情報開示の拡充に引き続き取り組む。

*3) https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/contents/pdf/index_5.pdf

*4) https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/recent_revised/gaitamehou_20200508.htm

*5) 2008年に電力関連会社の株式取得について中止の勧告・命令を行ったほか、2026年4月に工作機械製造業を営む会社の株式取得について中止の勧告を行った。

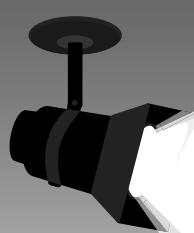


5 終わりに

人口減少が進む我が国において、持続的な成長を実現していくためには、対日直接投資の拡大を通じて海外の活力を積極的に取り込む必要がある。他方、安全保障を巡る環境が大きく変化する中、国の安全等を損なうおそれのある投資に対しては、適切に対応していくことが求められている。

外為法に基づく対内直接投資審査制度は、このような健全な投資の促進と国の安全等の確保との両立を図るための重要な基盤となる制度としての役割を担っている。今回の改正においても、これまでの施行状況や安全保障等を巡る環境変化を踏まえ、対内直接投資審査制度の高度化を図る中で、リスクの低い投資家に過度な負担を課すことがないように、リスクベースド・アプローチに基づく制度の合理化に努めたところである。

もっとも、法改正の効果は、制度内容が適切に理解され、実際の運用を通じて適正に執行されてこそ十分に発揮される。今後も、JFICを中心に関係省庁と緊密に連携しながら、制度の着実な執行に取り組むとともに、アニュアルレポートの発行をはじめとする情報発信の充実を通じて、外国投資家を含む関係者の理解と予見可能性の向上に努めていきたい。また、制度の運用状況や内外の環境変化を踏まえつつ、投資環境との整合性にも配慮しながら、制度の不断の見直しを進めていくことが重要である。



証券決済と証券保管振替機構

—基礎編—

東京大学 服部 孝洋^{*1}

1. はじめに

国債の決済に関しては「日本国債決済入門」で包括的に解説を行いました。国債の決済は主に日銀が担っていますが、上場株式など、その他の有価証券に関しては、証券保管振替機構（保振）がその役割を果たしています。その意味で、保振は証券決済の基盤を支えている重要な機関です。もっとも、筆者の理解ではその役割を説明した文献は希少です。最近では、決済そのもののデジタル化が議論されているものの、証券決済の基盤である保振の理解が十分に進まないことが建設的な議論を阻害していると感じることも少なくありません。

しばしば保振の機能が理解しにくいといわれますが、その一因として、そもそも証券決済の仕組みが難しいことが挙げられます。そこで本稿では証券決済を説明しながら保振の役割もセットで説明することで、保振がどのような役割を果たしているかを具体的に描きます。

本稿のもう一つの特徴は、まずは社債の決済から議論をスタートする点です。保振の事業をみると実際には上場株式が最も大きなシェアを占めており、上場株式をベースに保振について説明されることも少なくありません^{*2}。しかし、上場株式の場合、(1) 取引所取引（ストリートサイド・カスタマーサイドの区分）、(2) 中央清算（クリアリング）、さらに、(3) 総株主通知などの観点で複雑性が高いといえます。その点、社債は店頭取引であり、クリアリングもなく、議決権などありません。したがって、まずはシンプルな社債から議論し、次回以降の論文で、上場株式をベースに説明するという流れをとります。

なお、「日本国債決済入門」で説明したときのように、実際には証券は電子化されていますが、物理的な証券（紙ベースの証書）をイメージした説明をしたほうがわかりやすいため、紙をベースに説明していきます（あくまでわかりやすさの観点である点に注意してください）。また、本稿では有価証券に関する基本的な知識を前提にしますが、必要に応じ、「日本国債決済入門」や「マネー・マーケット入門」、さらに、筆者のウェブサイトに掲載されている文献^{*3}をご参照いただければ幸いです。

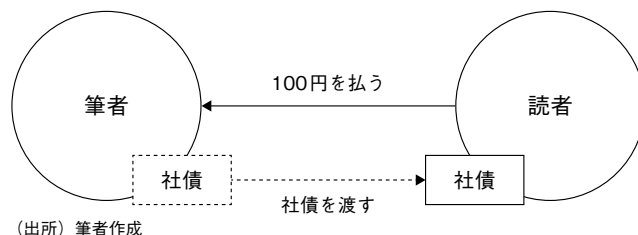
2. 証券決済と保振の役割

2.1 証券決済とは

例えば、読者がトヨタが発行する債券（社債）を購入したいとしましょう。話を簡単にするため、筆者がトヨタの社債をもっており、読者が100円を払って、トヨタの社債を購入するという事例を考えます^{*4}。この際の証券決済のイメージは、読者は100円を筆者に支払い、その代わりに、社債と呼ばれる証書を受け取るというものです。

このようにお金を渡すと同時に債券などの有価証券を受け取る決済をDVP（Delivery Versus Payment）決済といいます。このように証券とお金の動きを連動させ

図表1 証券決済のイメージ



^{*1} 本稿の作成にあたって、様々な方に有益な助言や示唆をいただきました。本稿の意見に係る部分は筆者の個人的見解であり、筆者の所属する組織の見解を表すものではありません。本稿の記述における誤りは全て筆者によるものです。

^{*2} 例えば、中島・宿輪（2008）などが挙げられます。

^{*3} <https://sites.google.com/site/hattori0819/takahiro-hattori-site>

^{*4} 厳密には100円では買えませんが、ここでは簡単化のため100円をベースに考えています。

ている理由は、お金を渡したのにトヨタの社債を受け取れないといったとりつづぐれリスクを防ぐためです。

服部（2026a）で説明したとおり、厳密には、決済とは約定の結果生まれた債権・債務関係を解消することです。さきほどの例にもどりましょう。読者が筆者から本日、トヨタの社債を100円で買うと決めたとします（これを「約定」といいます）。実際の受渡は、2営業日後に、筆者がトヨタの社債を渡す一方、読者は100円を筆者に渡します（これを「T+2決済」*5といえます）*6。約定することにより、2営業日後、読者は100円を支払う義務を負うと同時に、トヨタの社債を受け取る権利を有することを意味します。このように約定することにより発生した債権・債務関係を、実際に、読者が100円を支払い、筆者がトヨタの社債を渡すという形で、それを解消することができます。このような債権・債務関係の解消が決済というわけです。

2.2 有価証券の保管をする保振：振替機関

社債を売買するのに、読者が筆者のところまできて、証券とお金を実際に受け渡すというのは非効率です。また、実際に社債を受け渡すとなると紛失などのリスクもあります。そのため、実際には、トヨタの社債（紙）を保振に置くという形で管理されています。保振に社債を置いておけば、読者が筆者からトヨタの社債を買った場合でも、保振に置いてある社債を筆者のものから、読者のものに振り替えてください、とお願いすることで決済を行うことができます（紛失などの事故も防ぐことができます）。このように保振で管理している有価証券の所有権を帳簿に記録し、権利移転の際には帳簿上で売り方から買い方に記録を振り替えることで決済する制度を「振替決済制度（振替制度）」*7といえます。また、このように有価証券を保管し、振り替える機能を有する機関を「証券決済機関（Central Securities Depository, CSD）」あるいは「振替機関」といいます（日本国債については日銀が振替機関です）。

冒頭で強調したとおり、本稿では実際に社債という証書（紙）があると想定した説明をしますが、実際には、保振に紙の社債が置いてあるわけではありません。また、ペーパーレス化以前の決済制度では、多くの投資家が実際に紙ベースの株式や社債を保有していたため、保振で管理されていない有価証券が数多く存在しました。もっとも、2000年代の決済改革により株式などが完全にペーパーレス化され、現在に至っています。

イメージとしては実際に紙の社債や株式があるわけではなく、保振のシステムに登録する形で、社債や株式を保有することを可能にし、そのシステムで所有者を振り替えることにより、物理的な証券を用いなくても証券決済ができているというものです。以前の保振は、実際の紙ベースで株式や社債などを管理していたため、有価証券の預託や交付がありましたが、現在ではこのような機能はなく、ペーパーレスでの登録・振替が保振の究極的な機能といえます*8。

歴史的には1980年に国債振替決済制度が確立し、その後、「株券等の保管及び振替に関する法律」（旧振替法）が成立しました*9。それを受けて、1991年に保振が事業を開始しました。日本では1990年代から2000年代に有価証券のペーパーレス化の議論が進み、「社債、株式等の振替に関する法律」（現行振替法）が成立しました。これにより、それまで紙ベースであった株式を保振に登録するという形で、ペーパーレス化を進めました。株式に先行して2006年1月に一般債振替制度が開始され、従来の社債等登録制度から、社債、株式等の振替に関する法律に基づく電子的な振替制度へ移行しました。それにより、現在では（日本国債を除く）ほぼすべての有価証券について保振での管理が実現しています*10（非上場株については基本的には、保振で管理されていないのでその点には注意してください*11）。

*5) 国債の場合は、T+1決済が普及しています（非居住者の場合、T+2決済がスタンダードです）。

*6) ここでは居住者の取引を想定しています。社債における非居住者取引はT+3決済がスタンダードです。

*7) 国債の場合は、「国債振替決済制度」と呼ばれます。振替制度については、株式等振替制度、一般債振替制度等をまとめ「振替制度」や「振替決済制度」と呼ぶ傾向にあります。

*8) 中島・宿輪（2008）は保振の役割として「預託」（自己の保有する株券等を保振に預託する機能）や「交付」（参加者や顧客が保振から株式等の交付（返還）を受けることができる機能）が言及されています（詳細は同書p.325を参照）。ペーパーレス化した現在ではこれらの機能はありません。

*9) これは改正前の振替決済制度であり、旧振替決済制度と呼ばれます。振替決済制度の改革については齋藤・服部（2026a,b）を参照してください。なお、旧保振法においては、社債は対象外でした（決済法制としては、社債等登録法で決済されています）。

*10) 厳密に言えば、例えば高齢者がタンスに株券を置いたままであったなどの事例はありますが、執筆時点では希少であると理解しています。

*11) 一定の条件を満たせば非上場株式も対象にしています。

https://www.jasdec.com/assets/download/ds/unlisted_youkou.pdf



図表2 保振の株主

株 主 名	持 株 数	持 株 比 率
	株	%
株 式 会 社 日 本 取 引 所 グ ル ー プ	2,110	24.82
日 本 証 券 業 協 会	1,068	12.56
野 村 ホ ー ル デ ィ ン グ ス 株 式 会 社	485	5.70
株 式 会 社 三 菱 U F J 銀 行	425	5.00
株 式 会 社 み ず ほ 銀 行	425	5.00
株 式 会 社 日 本 カ ス ト デ ィ 銀 行	425	5.00
三 菱 U F J 信 託 銀 行 株 式 会 社	424	4.98
大 和 証 券 株 式 会 社	360	4.23
三 井 住 友 信 託 銀 行 株 式 会 社	328	3.85
シ テ ィ グ ル ー プ 証 券 株 式 会 社	321	3.77

(注) 2026年3月末
(出所) 保振

2.3 直接参加者と間接参加者

先ほど筆者が保振にトヨタの社債を置いておくという説明をしました。実際には、個人が保振に社債を直接、管理してもらうことはできません。大量にいる投資家が保振に有価証券を管理してもらうのは効率的とはいえないからです。そこで、筆者がある証券会社で証券口座を開き、その証券会社を経由して、証券会社が持っている保振のスペースを間借りさせてもらう形で、筆者は保振に社債を管理してもらうことになります。この意味で、筆者は、保振に間接的に参加している「間接参加者」です。その一方、証券会社は、保振に直接参加している「直接参加者」といえます（「日本国債決済入門」ではこのように間接参加者が生まれてくるので、振替決済制度は階層構造になるという話をしましたが、その詳細は後述します）。なお、保振において直接参加者や間接参加者がどのような主体であるかは保振のウェブサイトで開示されています（詳細はBOX1を参照してください）。

2.4 株式会社化とその背景

歴史的には、保振は、1984年に財団法人として設立されました。もともと、2002年に株式会社化に移行しました。その背景には、株式会社化し、利用者が株主になることにより、利用者の利便性を向上するという意図がありました^{*12}。図表2が保振の株主一覧ですが、日本取引所グループや日本証券業協会に加え、証券会社や銀行が株主になっていることがわかります。

また、2000年代にペーパーレス化のためシステム投資が必要であり、資金調達を多様化する必要があっ

たという事情もありました。株式会社化により株式による調達だけでなく、銀行借入も容易になるなどの判断があったわけです。

このような問題意識を受け、2000年に日本証券業協会で「証券保管振替機構の組織・運営の在り方に関するワーキング・グループ」が立ち上げられ、保振の組織の在り方について議論がなされました^{*13}。それを受け、2001年6月に「株券等の保管及び振替に関する法律」が改正されて、2002年に保振の組織形態が株式会社化されました。

その一方、保振は株式会社とはいえ、利益を直接追求していると言い切れない点に注意が必要です。前述のとおり、歴史的には財団法人であり、資金調達等のため株式会社化した経緯がありますし、保振は国債以外の有価証券を管理する唯一の機関でもあります。保振の利益だけを考えれば利用料金をあげるということも考えられますが、保振の利用者が株主になっているため、利用者の利益も考えた運営がなされています。

2.5 保振が提供する統計サービス

保振が提供する重要なサービスとして統計情報の提供も指摘できます。株式や社債などが発行された場合、発行体は保振にその情報を登録するため、保振はそれをベースに統計を作成しています。

最もよく用いられる統計は、「年齢別株式保有金額分布状況」です。これは年齢別に株式保有の分布をみた統計ですが、保振が識別の観点で保有者の生年月日を把握していることから構築可能な統計といえます。

*12) 証券保管振替機構（2010）では株式会社形態のメリットとして、（1）ガバナンス、ディスクロージャーの改善、（2）業務の効率化、（3）新規業務への対応、（4）競争の確保、（5）資金調達の多様化・円滑化が指摘されています。

*13) その結果は報告書「証券保管振替機関の組織・運営のあり方について」にまとめられています。

これ以外にも、例えば、コマーシャル・ペーパー（CP）についてはその発行に伴い保振に登録する必要があることから、保振はそのデータを集計し、発行額や発行金利などのデータを提供しています。

保振が統計を構築することに関し、発行体などが必ずしも賛成しないという意見を聞くこともあります。もっとも、健全な資本市場を作るために基礎的な統計の整備は必須ですし、透明性の高い市場を築くことは最終的に発行体や投資家に資すると考えています。

3. 社債を事例にした振替決済制度と保振の役割

3.1 自己口と顧客口

ここから社債の決済と振替決済制度を用いて保振の役割について考えていきます。以下では、証券決済のイメージを高めるため、できるだけ多く図を活用して説明します（図表を多く用いる意図は、証券決済は特にイメージしにくいといわれる分野であることから、直観的な理解を意識した説明をしたいためです）。ここでは保振の役割に焦点を当てるため、最初に証券の動きを説明します（資金の動きについて後ほど説明するという形をとります）。

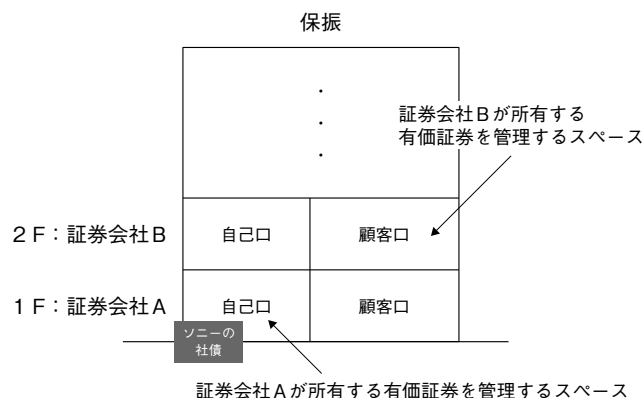
まず、筆者が証券会社Aからソニーの社債を買うケースを考えます。服部（2023, 2025）で説明したとおり、証券会社は社債などを在庫に有することでマーケットメイクをしています。

ここでは証券会社Aが社債を持っている事例を考えたいのですが、社債に関し、具体的な証券（紙）があ

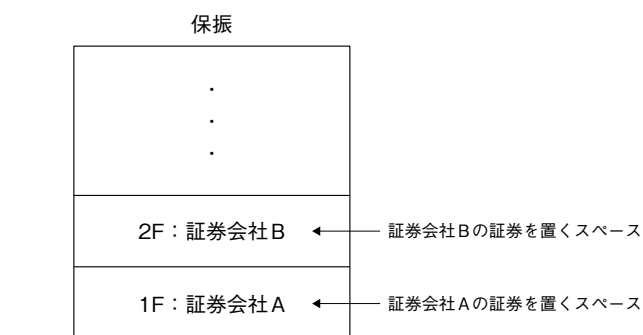
ることを想定し、保振では図表3のように管理されているとします。証券会社Aは、保振の直接参加者であり、保振の1Fに社債を置くスペースを有しているイメージしてください。同様に、証券会社Bは2Fに社債を置くスペースを有しているイメージしてください（繰り返すようですが、実際にはペーパーレスであるため、物理的な証券はありません）。

保振の口座には、自分の資産を置くスペースと顧客の資産を置くスペースがあります^{*14}。自分の資産を置くスペースを「自己口」といいます。その一方、顧客の資産を置くスペースを「顧客口」といいます。図表4がそのイメージですが、証券会社Aは1Fに証券を置くスペースがありますが、1Fの左側は自分の資産を置くスペース（自己口）であり、右側は顧客の資産を置くスペース（顧客口）であるというイメージをもってください。ここでは証券会社Aがマーケットメイクのためにソニーの社債を持っているというケースなので、自己口にソニーの社債が置かれています。

図表4 保振が有価証券を管理するイメージ（2）



図表3 保振が有価証券を管理するイメージ（1）



（注）ここでは分かりやすさの観点で記載しています。実際に保振の1Fに特定の証券会社の有価証券が置かれているわけではありません。
（出所）筆者作成

筆者が証券会社Aから社債を買うケース

上記を前提に、筆者が証券会社Aに証券口座を持っており、証券会社Aからソニーの社債を買うケースを考えます。筆者が証券会社Aに電話をかけ、現在のソニーの社債の値段をきき、100円という価格が提示されたとします。筆者はそれに合意して約定（Done）します。

約定したあと、2営業日後に、証券会社に100円を渡して、ソニーの社債を受け取るという形で決済をしますが^{*15}、証券会社Aの自己口に管理されていたものが、顧

*14) 信託口などもありますが、ここでは捨象しています。

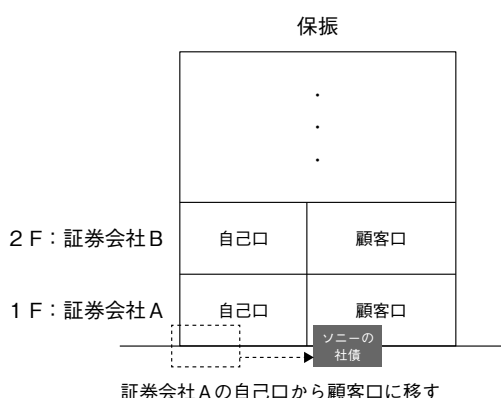
*15) 資金と証券の動きが連動している場合、DVP決済であり、連動していない場合、FOP（Free of Payment）決済です（FOPについては後述します）。



客口にある筆者の口座にソニーの社債が置き換えられる（振り替えられる）という形で決済がなされます。

イメージとしては、図表5のとおり、証券会社Aの1階の左側のスペースが証券会社Aの社債を管理する場所（自己口）である一方、筆者の社債を管理する場所が1Fの右側にあるとすれば、ソニーの社債を左から右へと移しているとイメージしてください。

図表5 保振が有価証券を管理するイメージ (3)

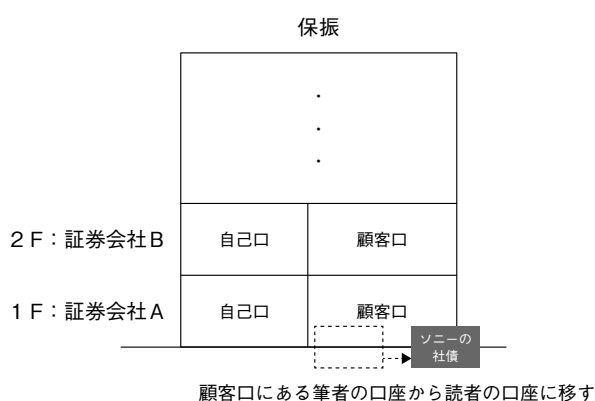


証券会社Aに口座を持つ読者が社債を買うケース

次に、証券会社Aに口座をもつ読者がソニーの社債を買いたいとしましょう。読者が証券会社Aに電話をかけて、証券会社Aがソニーの社債のプライスとして101円を提示し、読者はこのプライスで約定したとしましょう。ちょうど、筆者もソニーの社債を売りたいと考えていて、証券会社Aは、筆者から101円で、ソニーの社債を購入しすぐに、読者に販売したとします。

この場合、図表6のとおり、保振の1Fの右側のスペース（顧客口）のさらに右側が読者の資産を管理する

図表6 保振が有価証券を管理するイメージ (4)



スペースだとすると、筆者の口座から読者の口座に移す（顧客口の左から右に移す）という形で決済をします。

保振は顧客口の中身が見えない

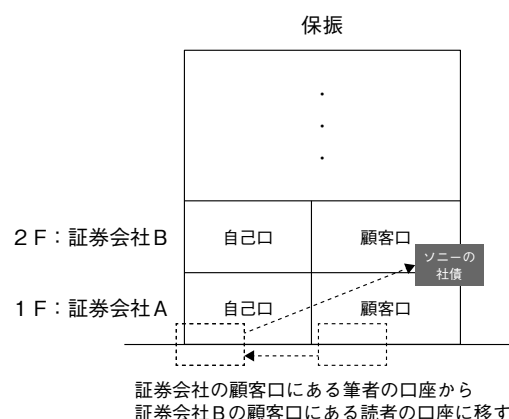
非常に大切な点は、保振から見ると、この取引はみえないということです。保振からは顧客口だけがみえており、顧客口の中は、証券会社Aの中のシステムによって管理されています（一方、自己口の動きは見えます）。

保振が顧客口の中身が見れないという点は、保振が有する総株主の把握を考えるうえでも大切です。詳細は次回以降の論文で説明しますが、保振からすると、顧客口の中身はみえないため、誰が特定の株式を保有しているか把握できません（同様に社債の投資家がどのような投資家であるかはわかりません）。そのため、株主を把握するためには、保振がすべての証券会社から投資家をレポートングしてもらってそれを集約して、発行体にその情報を提供することで、発行体は株主を特定しています。

違う証券会社と売買する場合

最後に、読者は、（証券会社Aではなく）証券会社Bに口座をもっており、証券会社を経由して、筆者と読者が社債を売買するケースを考えます。読者はソニーの社債を買いたいと考えており、証券会社Bに電話をかけます。一方、筆者は同じタイミングでソニーの社債を売りたいと考えており、証券会社Aにソニーの社債を売却し、101円で売ること合意したとします。証券会社Bは、ソニーの社債の在庫がないため、証券会社Aに電話をかけて、101円で買ったとします^{*16}。

図表7 保振が有価証券を管理するイメージ (5)



*16) 証券会社の手数料はないと想定しています。

この場合、図表7のような形で、証券会社Aの（筆者の）顧客口から、証券会社Bの（読者の）顧客口へソニーの社債が振り替えられるという形で決済がなされます^{*17}。イメージとしては、保振の2Fは証券会社Bが管理する社債を置いておく場所であり、証券会社を経由して、保振の1F（証券会社Aのスペース）の右側に置いてあったソニーの社債を2F（証券会社Bのスペース）の右側に移動させたというものです。

3.2 振替決済制度と保振を用いた説明

次に、ここまで説明した内容を振替決済制度の観点で整理しなおします。服部（2026）で議論したとおり、振替決済制度は階層構造を有しています。直接参加者についてこれを示したものが図表8のとおりです（証券会社Aと証券会社Bが保振の直接参加者であり、保振の下にぶら下がっています）。

図表8 振替決済制度と保振の役割のイメージ（1）



上記を前提に証券会社Aの自己口にソニーの社債があるということでしたが、これを表したのが図表9です（自己口の下にソニーの社債がある状態です）。

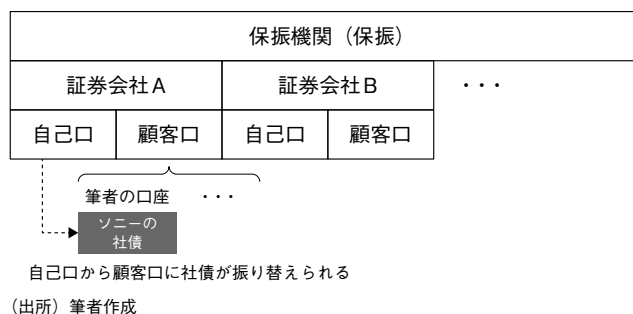
図表9 振替決済制度と保振の役割のイメージ（2）



そのうえで、証券会社Aから筆者がソニーの社債を買うことで筆者の顧客口の口座に振り替えられることで決済をします（図表10）。

図表10のように、筆者は証券会社Aの顧客口を経由して、保振にソニーの社債を管理してもらっていますが、この図のとおり、保振の下に証券会社Aがぶら下がり、

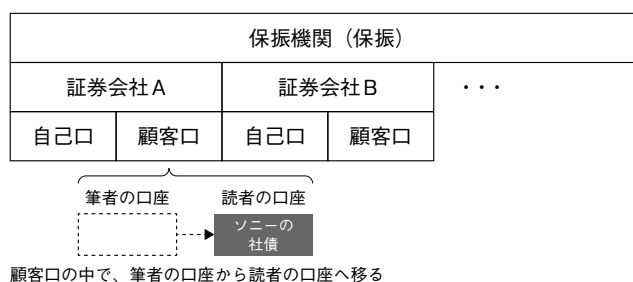
図表10 振替決済制度と保振の役割のイメージ（3）



さらに、証券会社Aの下に、筆者の口座がぶら下がるという形で、階層構造になっていることが確認できます。

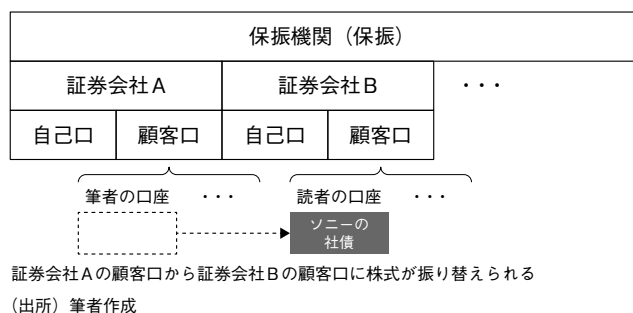
筆者と同じ証券会社Aに顧客口を持つ読者が（筆者が持っている）ソニーの社債を購入することで、図表11のように証券会社Aの顧客口の中で、筆者の口座から読者の口座に振り替えられる形で決済がなされます（前述のとおり、この動きは証券会社Aの顧客口内での動きであるため保振から見えない点に注意してください）。

図表11 振替決済制度と保振の役割のイメージ（4）



最後に、読者が証券会社Bに証券口座を持つ場合を考えます。筆者が持っているソニーの社債が売却されて、読者が購入する場合、図表12のとおり、証券会社Aの顧客口から証券会社Bの顧客口に振り替えられることで決済がなされます。

図表12 振替決済制度と保振の役割のイメージ（5）



*17) 具体的には、(1) 証券会社A・顧客口（筆者）→証券会社A・自己口、(2) 証券会社A・自己口→証券会社B・顧客口（読者）という流れを経ます。



3.3 証券と資金の動き

ここまでは証券の動きを説明してきましたが、次に、資金の動きの観点からみます。まずは筆者が日銀の当座預金を持っているとしましょう。先ほど指摘したとおり、筆者が証券会社Aからソニーの社債を購入するという流れの場合、約定後、2営業日後に、決済がなされますが、まずは証券会社Aがソニーの社債を筆者の顧客口に振り替えると同時に、日銀当座預金を通じて筆者が証券会社Aに100円を振り込むという形で決済をします。このように資金の動きと証券の動きが一致している決済をDVP決済といいましたが、証券会社間など、金融機関同士の取引は原則、DVP決済が用いられています。

もっとも、筆者のような個人の投資家は日銀に当座預金を持っていません（日銀の当座先は限られています^{*18}）。実際には、筆者が銀行振り込みなどを通じて、証券会社Aの中の証券口座に一定の資金を入れておきます。典型的には、既に入金された証券口座に、マネー・リザーブ・ファンド（MRF）のような形で買い付け余力があります。

例えば、すでに証券会社Aがソニーの社債を在庫として有しており、筆者がソニーの社債を購入したいとします。この場合、MRFのような買い付け余力がキャッシュ化され証券会社へ移り（資金が動き）、顧客口（筆者の口座）にソニーの社債が振り替えられるというプロセスを経ます（この場合、証券会社Aの自己口から顧客口を移すプロセスは決済と資金のタイミングがずれる（別々に行う）FOP（Free of Payment）が用いられる点に注意してください）。このように、DVP決済は金融機関同士の中では広く使われているものの、同一証券会社の自己口から顧客口への受け渡しなどはFOPが使われる傾向があることに注意してください。なお、日銀に口座を持たない場合、決済会社を利用して決済をすることもあります。

3.4 保振が有する利払いに関するサービス

保振は、これ以外に関し、社債の利払いを行うための情報提供も実施しています。社債は、当初、証券会社が投資家に販売することで発行されますが、債券市

場は転売市場（流通市場）があるため、発行体からすると、利払い時点における社債の所有者がわからないということがあります。

前述のとおり、保振からすると、証券会社Aの顧客口の中身が見えないため、証券会社Aの顧客口において筆者と読者がどの程度、ソニーの社債をもっているかは把握できません。もっとも、証券会社Aの顧客口全体でどれくらいのソニーの社債が管理されているかはわかるので、証券会社Aがソニーの社債をどれくらい管理しているかは把握できます（保振のフロアIFの顧客口のスペースにおいてソニーの社債がどれくらい置いてあるかは把握できます）。そのため、証券会社Aは利払いが〇〇億円必要であるといった形で、証券会社ごとにどれくらい利払いが必要になるかを保振が発行体に伝えたいと、発行体が証券会社ごとに必要となる金利を支払います。その後、証券会社Aが筆者には〇〇円、読者には〇〇円という利払いの事務を行うという形で利払いの事務を行うことで、具体的な利払いがなされます（実際には、支払代理人（発行体の代わりに利払いの事務を行う受託銀行）がこの支払の実務を担っています）。配当の支払いについても同じように保振がサービスを提供していますが、この点は次回以降の論文で説明します。

4. 社債と比較した他の有価証券の特徴

上記が社債をベースにした証券決済と保振の役割の概要です。上記では社債を事例にしましたが、社債を他の有価証券に置き換えることで、保振が他の有価証券をどのように管理しているかも理解することができます。すなわち、第3節ではソニーの社債の事例を考えましたが、「筆者がもっているNTTの株式を読者に売却する」「筆者がもっている三菱商事のCPを読者に売却する」「筆者がもっているETF（上場株式投資信託）を読者に売却する」などと読み替えることにより、社債以外の決済の大枠を理解することができます。

もっとも、有価証券ごとに異なる点もあります。制度的には、CPについては「短期社債振替制度」、社債については「一般債振替制度」、上場株式については

*18) 日銀に当座預金を開設するには要件が定められていますが、その詳細は服部（2026c）を参照。

「株式等振替制度」、投資信託については「投資信託振替制度」、国内の取引所に上場している外国籍の株式については「外国株券等保管振替決済制度」という形で別れています。また、保振が有するシステムもこれらの制度別に分かれています（照合についてもこれらのシステムとは別のシステムを有しています）。

以下では、振替決済制度という観点で社債とどのような違いがあるかを説明します（詳細を知りたい読者は保振のウェブサイトなどを参照してください）。その後、どの制度がどれくらい用いられているかを保振が計上している利益の観点で説明します。

4.1 各種有価証券との違い

コマーシャル・ペーパー（CP）

CPは、短期社債振替制度に基づきますが、そもそもCPとは短期の社債であるため基本的に社債の制度と同じです。CPの場合、（キャッシュ・フローに関しては）クーポンがない割引債の形で発行しているので利払いがない点が社債との違いです（厳密に言えば社債には社債権者集会があるなどの違いもあります）。その意味で社債よりシンプルな商品と整理することができます*19（CPについては服部（2026c）を参照してください）。

上場株式

上場株式は株式等振替制度に基づきます。上場株式の決済の場合、取引所取引やクリアリングといった論点があることに加え、配当の支払いおよび株主総会がある点などが異なります。上場株式については次回以降の論文で取り扱う予定です。

投資信託

投資信託は投資信託振替制度に基づきます。投資信託の場合、投資信託の受益証券が保振に登録されています。投資信託の場合、途中で売買するわけではなく、保有者が解約するという点に違いがあります。なお、ETF（上場投資信託）については上場株式の一種という整理になります（投資信託の受益証券の説明は次回以降の論文で議論する予定です）。

外国株式等

外国株式等は外国株券等保管振替決済制度に基づきます。これは東証に上場している海外の上場企業を保振に登録するための制度です。その多くは海外のETFになりますが、基本的には上場株式の制度と類似した制度です。

4.2 保振の利益

図表13が各種制度と保振の利益を比較したものです。これをみると株式に関係する利益が一番大きいことがわかります。また、2番目に大きな収益源が決済照合システムである点も特徴です。CPや社債については少ないですが、これは発行や売買がそれほど多くないことが背景にあります。投資信託は基本的には設定・解約であるため、取引量は限られますが、日本における投資信託が普及する中で拡大傾向にあります。

図表13 保振の制度別利益

制度	収益状況
株式等振替制度	173
短期社債振替制度	6
一般債振替制度	11
投資信託振替制度	17
決済照合システム	33
外国株券等保管振替決済制度	2

（注）単位は億円
（出所）保振

5. 保振が提供する決済照合サービス

5.1 約定照合と決済照合

「日本国債決済入門」で説明したとおり、決済は、基本的に、「約定」→「照合」→「清算」→「決済」というプロセスを経ます。この際、「照合」とは約定した結果を確認するプロセスになります。先ほど、筆者と読者で社債の売買をする事例を考えましたが、例えば、読者が100円で買うと思っていたのに、筆者が101円で売ると考えている場合、事故になりえます。そのため、約定後に細かい条件が合っているかを確認するプロセスが必要となります。これが「照合」です。

照合のプロセスは、保振のシステムを用いることが少なくありません（保振のシステムを使わずメールや電話などで行うこともありますし、そもそも照合自体

*19) シンプルという観点では、CPを最初の事例にすることもできましたが、そもそもCPは年限の短い社債ですし、社債のほうが馴染みがあると考えたため、本稿では社債を例に用いました。

をしないこともあります*²⁰)。保振が提供する照合サービスは、証券会社、運用会社、カスタディアン*²¹など幅広い金融機関が用いています（それぞれの主体ごとに合わせた照合サービスを提供していることから照合には多くの種類がありますが、これについては次回以降の論文で議論します）。

照合には大きく分けて、約定照合と決済照合があります。その関係を示したものが図表14です。図表14のように、照合は、約定時になされる約定照合があります。例えば、筆者と読者がソニーの社債について100円で購入することの約定をした場合、保振のシステムを通じて、筆者と読者が「100円でソニーの社債を約定した」という情報を送信します。これが図表14における約定照合になります。

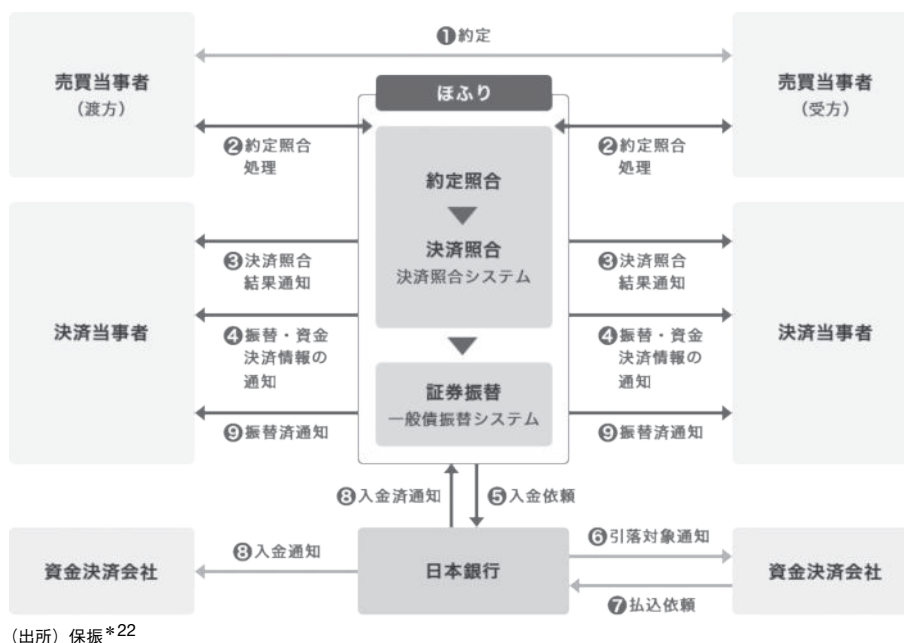
約定照合が終わったら、保振内の決済照合システムに基づき、決済照合に移ります。約定照合が取引をした当事者間で行われる一方、決済照合については、実際に決済を行う主体で行います。実際の決済では、資金決済会社を利用するなど、約定と決済事務を担う主体がずれることが少なくないからです^{*23}

5.2 STPとSSI

証券決済に関し、約定照合から決済照合までの一連のプロセスを自動化するプロセスをSTP (Straight Through Processing) といいます*24。特に決済照合のプロセスにおいては、SSI (Standing Settlement Instruction) と呼ばれるデータベースを活用することで自動的にDVP決済が実施できるようになっています。

SSIについてはその利用の経験がないと直観的な理解が得られにくいものの一つです。例えば、私たちがメルカリなどで商品を売買する際、買い手と売り手が事前に、どのクレジットカードを用いるか、どの郵送会社を用いるかなどを事前に登録しておくことで、実際にある価格で取引が合意されたら、その後の資金およびモノの動きを自動化させることが可能になります。SSIは、証券決済に関し、このようなデータベースを保振のシステムの中に有することで、資金および証券の決済処理を自動化しているとイメージするのが直観的です。

図表14 社債の振替のフロー（DVPの場合）



*20) 資金の動きと証券の動きが連動しないFOPの場合、照合は省かれることがあります。

*21) カストディアンとは証券取引のバックオフィス等のサービスを提供する金融機関ですが、カストディアンの詳細は次回以降の論文で議論します。

*22) <https://www.iasdec.com/system/sb/outline/scheme/>

*23) なお、非居住者決済では約定照合を海外で行うため決済照合から行っています。また、居住者・非居住者間の取引では保振の決済照合システムを利用できず電話照合を行っています。

*24) STPの概念は、約定照合から決済照合の自動化のみを指すとは限らず、より広い概念ともいえます。例えば、約定照合→決済照合→振替請求等といったように、照合後の振替図帳までの自動化をSTPと整理されることがあります。

6. おわりに

今回は、社債を用いた証券決済を軸に保振の役割について包括的に説明をしました。次回はカスタディアンの役割について説明します。

BOX 1 制度参加者一覧

保振は、自社のウェブサイトにおける「制度参加者一覧」において、株式や社債などの制度参加者を開示しています^{*25}。図表 15 がその抜粋ですが、「制度選択」「参加者形態」「社名」「コード」を指定することで詳細をみることができます。図表 15 では制度選択として一般債振替制度を選んだうえで、参加者形態で選択できる部分を示していますが、機構加入者が「直接参加者」、間接口座管理機関が「間接参加者」になります。

図表 15 一般債振替制度 利用者一覧

(出所) 保振

上記には資金決済会社および代理人が記載されています。資金決済会社は、証券決済において資金の決済を担う主体です。預金取扱機関や証券会社など、日銀当座預金を持つ主体は自らが資金決済会社を担うことがあります。もっとも、日銀に当座預金を保有するには条件が必要であり、日銀当座預金を持たない場合、銀行などに資金決済会社に担ってもらうことになります（日銀当座預金の詳細は服部（2026c）を参照してください）^{*26}。

代理人は発行や支払いを行う代理人です。発行代理人とは、社債の場合、発行体に代わり、保振への銘柄情報登録などを代理する主体であり、銀行などが担います。支払代理人は利子や償還金を支払う主体です。発行代理人と支払代理人は銀行などが担い、同じ金融機関が兼ねる傾向があります^{*27}。

図表 16 が日本たばこ産業のケースですが、発行代理人および支払代理人をみずほ銀行が担っていることがわかります。

図表 16 日本たばこ産業の事例

銘柄名称 日本たばこ産業株式会社第15回社債（一般担保付）			
ISINコード: JP372680AP41 申込日: 2023年4月20日 償還日: 2030年4月19日			
銘柄略称	日本たばこ産業 15回	K S B	
発行代理人	株式会社みずほ銀行	支払代理人	株式会社みずほ銀行
社債管理者等	・ みずほ銀行		
社債の総額	10,000,000,000	各社債の金額	100,000,000
利付割引区分	固定利率	機構間与方式 機構非間与方式	機構間与方式

*25) https://www.jasdec.com/system-participants/search_html.html

*26) 例えば、大手銀行は発行支払い代理に業務を実施しています。

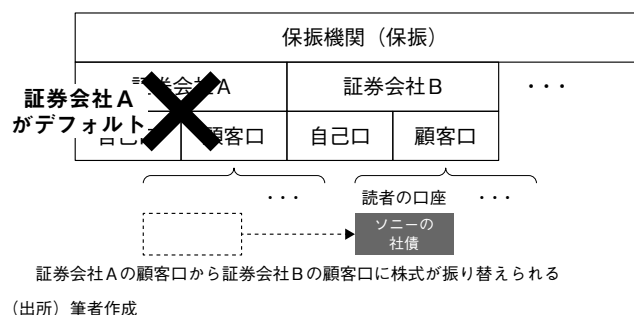
*27) 発行・支払代理人は、債券における概念です。株式名簿管理人（トランスファー・エージェント）などについては次回以降の論文で言及します。



BOX 2 証券会社がデフォルトしたケース

3節ではソニーの社債を用いて保振の役割を説明しましたが、仮に、筆者が証券会社Aにソニーの社債を管理してもらっていたところ、証券会社Aが潰れたとします。通常時より財産の分別保管が適確になされていれば、破産管財人をつけて顧客資産の返還を行うなどの業務の結了に向けて適切な取り扱いがなされます（金融庁による適切な指導なども予測されます）。例えば、証券会社Aに預けてあるソニーの社債を、例えば、証券会社Bに振り替えるという形で、処理がなされます*28。

図表 17 振替決済制度と保振の役割のイメージ (6)



なお、証券会社は自分の資産と顧客の資産を厳格に区別して管理しなければいけないことになっています。これを「分別管理」といいます。

参考文献

- [1]. 齋藤通雄・服部孝洋（2026a）「齋藤通雄氏に聞く、国債の非居住者向け税制と決済制度改革（前編）」『ファイナンス』，44-49.
- [2]. 齋藤通雄・服部孝洋（2026b）「齋藤通雄氏に聞く、国債の非居住者向け税制と決済制度改革（後編）」『ファイナンス』，35-40.
- [3]. 中島真志・宿輪純一（2008）「証券決済システムのすべて」東洋経済新報社
- [4]. 服部孝洋（2023）「日本国債入門」金融財政事情研究会
- [5]. 服部孝洋（2025）「はじめての日本国債」集英社新書
- [6]. 服部孝洋（2026a）「日本国債決済入門—基礎編—」『ファイナンス』，30-37.
- [7]. 服部孝洋（2026b）「日本国債決済入門—応用編—」『ファイナンス』，22-30.
- [8]. 服部孝洋（2026c）「マネー・マーケット入門」日本評論社
- [9]. 証券保管振替機構（2010）「証券決済制度改革 10 年史 株券電子化までの軌跡」

*28) ちなみに、山一証券が潰れたときは、株式などの有価証券は紙だったので、山一証券の前に、他の証券会社が営業をかけて、証券の移管をするということがおこなわれていたようです。

AMRO 事務局長兼 CEO の視点 (5)

国境を越えるお金—クロスボーダー決済入門

AMRO 事務局長兼 CEO 渡部 康人

著者プロフィール

東京大学卒。イェール大学修士。1992年に大蔵省に入省し、アジア開発銀行理事代理、AMRO次長、アジア開発銀行予算人事局長、財務省国際局次長等を経て、2025年5月から現職。



議にAMROが提出したポリシーペーパーを基に、クロスボーダー決済の基本的な仕組みや現在の課題、ASEAN+3で進められている取組について、できるだけ分かりやすく解説していきます。

はじめに

今回から数回にわたり、ASEAN+3財務大臣・中央銀行総裁会議において新たな協力分野となった、国境を越えたお金のやり取り、すなわちクロスボーダー決済についてご紹介します。

クロスボーダー決済は、これまで主に金融機関や中央銀行などの実務家や専門家の間で議論されてきました。しかし近年では、デジタル技術の急速な発展や国際金融を取り巻く環境の変化を背景に、G20などの国際的な政策協力の場でも重要なテーマとなっています。

日本財務省の主導により、クロスボーダー決済がASEAN+3財務プロセスの新たな議題に位置づけられたのと時を同じくして、私がAMRO事務局長兼CEOとして招待を受けるハイレベル会合でも、このテーマを扱うセッションが相次いで設けられています。こうした経験を通じて、この問題に対する関心が地域全体で急速に高まっていることを実感しています。

私自身も、この分野を専門としてきたわけではありません。AMRO事務局長兼CEOに就任して以来、ASEAN+3での議論や各国の中央銀行総裁との意見交換を通じて理解を深めてきました。その過程で、このテーマは専門家だけでなく、国際経済や金融政策に関心を持つ多くの方々にとっても重要なテーマであると実感しています。

一方で、クロスボーダー決済は専門用語が多く、難しい分野という印象を持たれがちです。本連載では、2026年5月のASEAN+3財務大臣・中央銀行総裁会

クロスボーダー決済とは何か

私たちは普段、どのような場面でクロスボーダー決済を利用しているのでしょうか。

私自身の経験を振り返ると、まず思い浮かぶのは、海外出張や旅行の際に、日本で発行されたクレジットカードを利用する場面です。また、アメリカへの留学やフィリピン・マニラへの赴任の際には、現地の銀行で口座を開設し、日本の銀行口座から生活資金を送金した経験があります。このような海外送金も、クロスボーダー決済の一つです。

しかし、クロスボーダー決済は、こうした個人による買い物や海外送金だけではありません。企業が海外から商品や部品を輸入して代金を支払う場合や、日本の企業が海外へ商品を輸出して代金を受け取る場合にも、クロスボーダー決済が行われます。

例えば、日本の企業がタイの企業から部品を輸入した場合、日本企業はその代金をタイへ支払う必要があります。その際、日本企業は日本円で支払いたい一方、タイ企業はタイバーツで受け取りたいかもしれません。このように、クロスボーダー決済では異なる通貨が関わることも大きな特徴です。

また、日本の銀行が米国国債を購入する場合を考えてみましょう。売買の合意が成立しただけでは取引は終わりません。買い手が代金を支払い、売り手が国債を引き渡して初めて取引が完了します。この際、代金の支払いは、通常、現地で保有する銀行口座の資金を利用し、現地の決済システムを通じて行われます。こ



こうした現地口座の資金は継続的な補充や調整が必要であり、このような資金管理もクロスボーダー決済を支える重要な仕組みとなっています。

このように、クロスボーダー決済とは、個人による買い物や海外送金から、企業による貿易、海外投資に伴う代金の支払いまで、国境を越えて行われる資金の受渡しを総称したものです。

リテール決済とホールセール決済

国際的な議論では、クロスボーダー決済は、その性質に応じていくつかの分野に分けて考えられています。

個人や企業が商品やサービスの代金を支払ったり、送金を行ったりするための決済は、一般にリテール決済と呼ばれます。また、海外で働く人々が母国の家族へ生活費を送るような海外送金は、リテール決済の一類型ですが、その政策的重要性から、国際的な議論では独立したテーマとして扱われることがあります。

一方、金融機関同士で行われる資金、証券、外国為替などの金融取引に関する決済は、ホールセール決済と呼ばれます。

国内決済の仕組み

クロスボーダー決済は実際にどのような仕組みで行われているのでしょうか。これを理解するために、まず私たちが日常的に利用している国内送金の仕組みから見ていきましょう。国内送金とクロスボーダー決済は、支払情報を伝達し、銀行間で資金を決済するという共通の基本構造を持っています。したがって、国内送金の仕組みを理解することが、クロスボーダー決済を理解する近道になります。

全銀システムと日銀ネット

決済や送金には、「支払情報の伝達」と「銀行間の資金決済」という二つの機能が必要になります。日本では、支払情報の伝達は全銀システム（全国銀行データ通信システム）が、銀行間の資金決済は日銀ネット（日本銀行金融ネットワークシステム）が担っています。この二つの仕組みが連携することで、銀行間送金

が安全かつ効率的に処理されています。

例えば、A銀行の口座からB銀行の口座へ10万円を振り込む場合を考えてみましょう。

まず、A銀行は全銀システムを通じて、「誰が、どの口座に、いくら振り込むのか」という支払情報をB銀行へ送ります。支払情報を受け取ったB銀行は、受取人の口座に10万円を入金します。

ここで重要なのは、この時点ではB銀行はまだA銀行から実際の資金を受け取っていないということです。つまり、B銀行はA銀行を信用して、受取人に先に10万円を支払っていることになります。

こうした1億円未満の小口決済では、全銀システムが営業日の取引を集計し、銀行ごとの支払総額と受取総額を差し引いた受払差額を計算します。ここでは説明を簡略化するため、A銀行とB銀行の二行間の取引のみを例に考えてみます。A銀行からB銀行への振込が合計5億円、B銀行からA銀行への振込が合計4億円であれば、日銀ネットで実際に決済されるのは差額の1億円だけです。このように、小口決済では、多数の送金を1件ずつ決済するのではなく、差額だけを決済することで効率化が図られています。

この差額は、日本銀行に各銀行が保有する当座預金口座を利用して日銀ネットで決済されます。A銀行の日本銀行当座預金から1億円が引き落とされ、B銀行の当座預金に1億円が入金されることで、一連の銀行間決済が完了します。

このように、国内の小口送金では、受取銀行が一時的に資金を立て替え、その後、銀行間の債権・債務を相殺した差額だけを日本銀行で決済することで、多数の送金を効率的に処理しています。

なお、銀行間の資金決済の方法は、取引の種類によって異なります。1億円以上の大口決済では、1件ごとに日本銀行当座預金口座を利用して日銀ネットで即時に決済されます。

国内決済とクロスボーダー決済との違い

国内の銀行間送金は全銀システムと日銀ネットという共通のインフラを利用しているため、多数の送金を安全かつ効率的に処理することができます。

クロスボーダー決済でも、支払情報の伝達と資金決

済という二つの機能が必要となります。支払情報の伝達には全銀システムに相当する国際的なネットワークが広く利用されています。一方、銀行間の資金決済については、日銀ネットに相当する、世界全体をカバーするインフラは存在しないのが実情です。

それでは、クロスボーダー決済における支払情報の伝達と銀行間の資金決済の仕組みを順に見ていきましょう。

SWIFT — 支払情報を伝達するネットワーク

クロスボーダー決済における銀行間の支払情報の伝達には、SWIFT（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication：国際銀行間金融通信協会）が提供する情報通信ネットワークが広く利用されています。

SWIFTは1973年、国際取引の拡大を背景に、欧米を中心とする15か国239行の銀行が共同で設立したベルギー法に基づく協同組合です。当時、銀行間では送金指図などの伝達にTelex（テレックス）と呼ばれる文字通信網が利用されていました。しかし、銀行ごとにメッセージの書式が異なり、多くの処理を人手に頼っていたため、取引量の増加とともに、迅速かつ正確な処理が難しくなっていました。そこで、銀行間通信を標準化するとともに、安全性と効率性を高める共通の通信ネットワークとしてSWIFTが構築されました。

SWIFTは1977年に22か国518機関でサービスを開始し、その後、世界中の金融機関へ急速に普及しました。日本では1976年に加盟が認められ、1981年から国内銀行による本格的な利用が開始されました。現在では200を超える国・地域の11,000を超える金融機関等が利用する、クロスボーダー決済における事実上の世界標準の情報通信インフラとなっています。

もっとも、SWIFTは全銀システムと同様に支払情報を伝達するためのネットワークであり、資金そのものを移動させるわけではありません。では、実際の銀行間の資金決済はどのように行われているのでしょうか。

コルレス銀行による資金決済

国内送金では、銀行間の資金決済は日銀ネットを通

じて行われます。一方、クロスボーダー決済では世界共通の決済システムが存在しないため、各銀行は海外の提携銀行を利用して資金決済を行います。このような決済サービスを提供する銀行をコルレス銀行（Correspondent Bank）と呼びます。"Correspondent"は「対応する」「通信相手」を意味し、銀行実務では、自行に代わって海外で決済サービスを提供する提携先銀行を指します。支払銀行は、自らのコルレス銀行ネットワークを踏まえて資金の送金経路を決定し、SWIFTはその経路に沿って必要な支払情報を関係する全ての金融機関へ伝達します。

その上で、資金はコルレス銀行に保有する預金口座を利用して順次移動します。コルレス銀行が複数存在する場合には、SWIFTによる支払指図も各コルレス銀行へ順次伝達され、それぞれの銀行が指図に従って口座間の資金移動を行います。

なお、送金通貨と受取通貨が異なる場合には、送金銀行等が提示した為替レートに基づいて通貨交換が行われます。コルレス銀行には送金銀行名義の外貨口座が開設されており、個々の送金はその口座残高を利用して行われます。そのため、送金のたびに送金銀行からコルレス銀行へ外貨資金が送られるわけではなく、不足した残高は後日まとめて補充・調整されます。

図1：国内決済の流れ（例：国内の銀行振込）

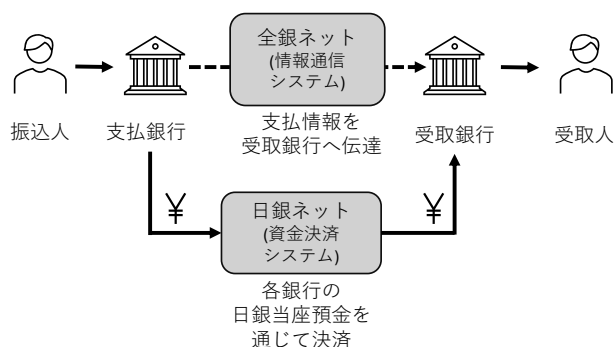
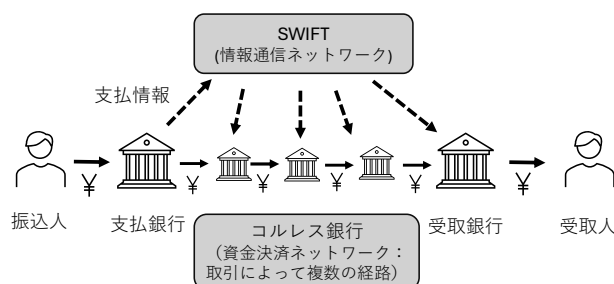


図2：クロスボーダー決済の流れ（例：海外送金）





クロスボーダー決済の課題

例えば、日本の銀行から海外の銀行へ送金する際、両行の間に直接のコルレス関係があれば、送金情報はSWIFTで伝達され、資金はそのコルレス関係を利用して比較的円滑に決済されます。

一方、送金銀行と受取銀行の間に直接のコルレス関係がない場合には、第三国の銀行など複数のコルレス銀行を経由して資金決済が行われることがあります。経由する銀行が増えるほど、各銀行での確認や処理が必要となるため、送金に要する時間が長くなり、手数料も積み重なります。また、資金がどの銀行まで到達しているかを送金人や受取人が把握しにくくなることから、透明性の低下という課題も生じます。

このように、クロスボーダー決済は国内決済に比べて、多くの金融機関や決済インフラ、異なる法域や規制が関わるため、その仕組みは本質的に複雑です。この複雑さが、送金コストや処理時間、透明性などの課題を生み出しています。さらに、マネー・ローンダリングやテロ資金供与対策（AML/CFT）のための顧客確認や送金審査などのコンプライアンスチェックが複数回行われることや、各国の営業時間や時差の違いも、こうした複雑さに拍車をかけています。

これらの課題はグローバルレベルで認識されており、2020年にはG20において、その解決に向けた「クロスボーダー送金の改善に向けたG20ロードマップ」が策定されました。現在も、このロードマップに沿って各国当局や国際機関、民間金融機関が連携しながら、クロスボーダー決済の改善に向けた取組が進められています。

ASEAN+3ファイナンスプロセスにおいても、こうしたG20での議論を踏まえ、域内のクロスボーダー決済の改善に向けた新たな取組について検討が進められています。次回以降の連載では、このG20ロードマップの概要と、それを踏まえたASEAN+3での取組について紹介します。

参考文献

- ・一般社団法人全国銀行資金決済ネットワーク「全銀システムとは」
https://www.zengin-net.jp/zengin_system/
- ・Bank for International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructures (2020), Enhancing Cross-border Payments: Building Blocks of a Global

- Roadmap. <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.htm>
- ・Financial Stability Board (2020), Enhancing Cross-border Payments: Stage 3 Roadmap. <https://www.fsb.org/2020/10/enhancing-cross-border-payments-stage-3-roadmap/>
- ・SWIFTウェブサイト <https://www.swift.com/>
- ・Bech, M. L. and Hancock, J. (2020), "Innovations in Payments," BIS Quarterly Review, March 2020. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2003f.htm

5次のトリセツ

—FATF第5次対日相互審査で示す官民のチカラ—

—第4回：IO3（金融機関等の監督・予防措置）—

国際局 資金移転対策室 課長補佐
資金移転対策係長

土屋 淳史
茅根 光洋

【目次】

- はじめに
- FATF基準の要請（IO3）
 - IO3の位置づけ
 - IO3：金融機関等の監督及び予防措置
 - 第5次相互審査からの評価ポイントの変更点
- FATF第5次相互審査での各国への指摘事項
 - マレーシア
 - ベルギー
 - イタリア
 - オーストリア
 - シンガポール
 - これまでのまとめ
- 第4次相互審査での日本への指摘事項
 - 金融機関等の監督・予防措置に関する主な指摘事項
- 第4次対日相互審査以降の日本政府の取組み
 - 日本政府の取組み
- 第5次対日相互審査における課題と金融機関等にご留意いただきたい事項
 - 第5次対日相互審査における課題
 - 金融機関等にご留意いただきたい事項
- 終わりに

掲載号		内容
2026年5月号	第1回	序論
6月号	第2回	IO1
7月号	第3回	IO2
8月号	第4回	IO3
9月号	第5回	IO4
10月号	第6回	IO5
11月号	第7回	IO6
12月号	第8回	IO7
2027年1月号	第9回	IO8
2月号	第10回	IO9
3月号	第11回	IO10
4月号	第12回	IO11
5月号	第13回	重要TC
6月号	第14回	まとめ

（掲載号・内容は変更される場合があります）

1. はじめに*1

前回はIO2（国際協力）について、FATFが各国に求める国際協力の概要、第5次相互審査における各国への指摘事項、及び第4次対日相互審査での指摘事項と日本政府の取組みをご説明した。本稿では、IO3（金融機関等の監督・予防措置）について取り上げたい。

なぜ、マネー・ローンダリング対策等において、金融機関等による予防措置や監督当局による監督が重要となるのか。近年、SNSを通じて投資を勧誘し、金銭をだまし取る「SNS型投資詐欺」が急増している。こうした詐欺によって得られた犯罪収益が、金融システムを通じてマネー・ローンダリングされようとする場面を想定してみたい。

ある大手銀行の取引モニタリングシステムが、設立間もない広告・マーケティング業者名義の法人口座において、不自然な資金移動を検知した。当該口座に

は、短期間のうちに全国各地の個人名義口座から多数の入金があり、その大部分が入金直後に別の金融機関の口座へ送金されていたのである。金融機関が顧客情報を確認したところ、口座開設時には「企業向けインターネット広告運用業務」と説明されていたにもかかわらず、実際の取引内容は事業活動から想定される資金の流れと大きく異なっていた。また、顧客から合理的な説明も得られなかったことから、金融機関は「疑わしい取引」として当局に届け出た。その後の捜査の結果、この口座が、SNS型投資詐欺により得られた資金を集約するための受け皿口座として利用されていたことが判明した。

この事例は、IO3が評価しようとしている内容を端的に示している。ここで注目すべきは、犯罪の端緒を最初につかんだのが捜査機関ではなく、金融機関の顧客管理、取引モニタリングといった内部管理態勢であったという点である。もちろん、最終的な捜査・訴

*1) 本稿の意見にわたる部分は執筆者の個人的見解であり、執筆者の属する組織の公式見解を示すものではない。



追は捜査機関等の役割であるが、その前段階において、金融機関等が顧客や取引のリスクを把握し、不審な動きを検知し、必要な届出を行うことは、マネロン等対策全体の有効性を支える重要な機能である。IO3では、まさにこのような場面を念頭に、金融機関等がリスクに応じた予防措置を実際に機能させているか、また監督当局がその態勢をリスクに応じて確認し、必要な改善につなげているかが問われる。

この早期察知を可能にしたのは、以下の一連の予防措置が適切に機能していたからである。

- ・口座開設時の顧客確認（CDD：Customer Due Diligence）
- ・取引目的の確認
- ・継続的な顧客管理
- ・取引モニタリングシステムによる異常検知

これらの予防措置は、顧客情報と実際の取引内容を照合し、通常取引からの乖離を把握するための基盤となる。特に、顧客の属性、取引目的、取引頻度、送金先、取引金額等を踏まえて、通常取引からの乖離を把握することは、リスクベース・アプローチの実務上の表れといえる。

もっとも、こうした予防措置は、金融機関等の自律的な取組みのみで完結するものではない。各金融機関等がリスクに応じた態勢を整備し、それを継続的に見直していくためには、監督当局によるモニタリング、検査、対話、必要な是正措置等を通じて、取組みの水準を維持・向上させていくことが不可欠である。

IO3は、まさにこの「監督」と「予防措置」の両面の有効性を評価する審査項目である。すなわち、監督当局が金融機関及び暗号資産交換業者等（VASPs：Virtual Asset Service Providers）に対して、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策（以下「AML/CFT」という。）に関する要件の遵守を適切に監督しているか、また、金融機関及びVASPsがAML/CFTに係る予防措置を適切に実施しているかが問われる。

日本の金融セクターは国際的に見ても大きな規模を有しており、銀行・信用金庫・信用組合等の預金取扱金融機関のみならず、保険会社、証券会社、資金移動業者、VASPs等、多種多様な事業者がマネロン等対

策の義務を負っている。この広範な金融セクター全体にわたって、監督と予防措置の有効性をいかに確保するかは、日本にとって極めて重要な課題である。

第2回で採り上げたIO1（リスクの理解及び国内協調）におけるリスク理解は、IO3においても改めて重要となる。IO1において特定・評価されたリスクを踏まえ、IO3では、金融機関等は自社を取り巻くリスクを特定・評価し、具体的な予防措置を講じる。そして監督当局はそれをリスクに応じてモニタリングし、必要に応じて改善につなげていくことが問われる。IO3は、こうしたリスク認識を金融機関等の具体的な行動に結びつける結節点であり、マネロン等対策の有効性を左右する中核的な審査項目である。本稿では、金融機関等の監督・予防措置について、FATF基準の要請、各国の審査結果、日本の課題を説明したい。

2. FATF基準の要請（IO3）

（1）IO3の位置づけ

IO3は、FATFの11の有効性評価項目（IO：Immediate Outcomes）のうち、金融機関及びVASPsに対する監督並びに予防措置の実施状況を評価する項目である。前述のように、IO3では、これらの取組みについて、制度や枠組みの有無にとどまらず、実際にリスク低減につながっているかという有効性が問われる。

前回ご覧いただいたマネロン等対策の概要図（IO・TCの相関図、以下再掲）のとおり、IO3は主に予防措置及び監督に関する勧告群に関係している。また、IO3は独立した評価項目であると同時に、他のIOを支える基盤的な要素でもある。例えば、マネロンの捜査・訴追（IO7）や財産回復（IO8）においては、金融機関による適切なCDDや疑わしい取引の届出（STR：Suspicious Transaction Report）が不可欠であり、その有効性が成果に直結する。また、テロ資金供与対策（IO9・IO10）においても、金融機関及びVASPsによるリスクベース・アプローチの適用及び監督の適切性が重要となる。具体的には、金融機関及びVASPsについて、法令・ガイドライン・監督権限が整備されているかにとどまらず、それらを通じて監督当局がリスクを的確に把握し、リスクに応じた検査・監督を実施し、金融機関及びVASPsのリスク理

解や予防措置の改善につなげているか、すなわち、登録・市場参入管理、無登録業者への対応、STR等を通じて、有効的なリスク低減が図られているかが重要な評価ポイントとなる。

なお、第4次相互審査では、金融機関及び特定非金融業者・職業専門家（DNFBPs^{*2}：不動産業者、宝石金属取扱業者、弁護士、司法書士など）について、監督当局による監督の有効性はIO3の下で、金融機関及びDNFBPs自身による予防措置の実施状況はIO4の下で評価されていた。その後の基準・メソドロジーの見直しを踏まえ、第5次相互審査では、金融機関及びVASPsに関する監督・予防措置がIO3、DNFBPsに関する監督・予防措置がIO4の評価項目として整理された。

（2）IO3：金融機関等の監督及び予防措置

IO3の有効性は以下の6つの主要な課題（Core Issue）に基づき評価される^{*3}。

Core Issue 3.1：市場参入管理（マーケットエントリー）

当該国の監督当局による免許、登録、その他の管理が、犯罪者及びその関係者が金融機関やVASPsの重要な支配権を保有したり、経営機能を担当したりすることを効果的に防止しているか。さらに、免許・登録要件

の違反がどの程度検出され、適切に対処されているか。

Core Issue 3.2：監督当局によるリスク理解と促進

当該国の監督当局は、金融機関及びVASPsのマネロン・テロ資金供与リスク（以下「ML/TFリスク」という。）をどの程度理解し、また、金融機関等によるAML/CFT上の義務の理解をどの程度促しているか。これには、セクターや業態ごとのリスクに加え、個別の金融機関及びVASPsのリスクを継続的に把握しているかも問われる。

Core Issue 3.3：金融機関等によるリスク理解

金融機関及びVASPsは、ML/TFリスクの水準や内容をどの程度理解しているか。また、リスクが時間の経過とともにどのように変化しているかを把握し、それに応じて対応を見直しているか。

Core Issue 3.4：金融機関等による予防措置の実施

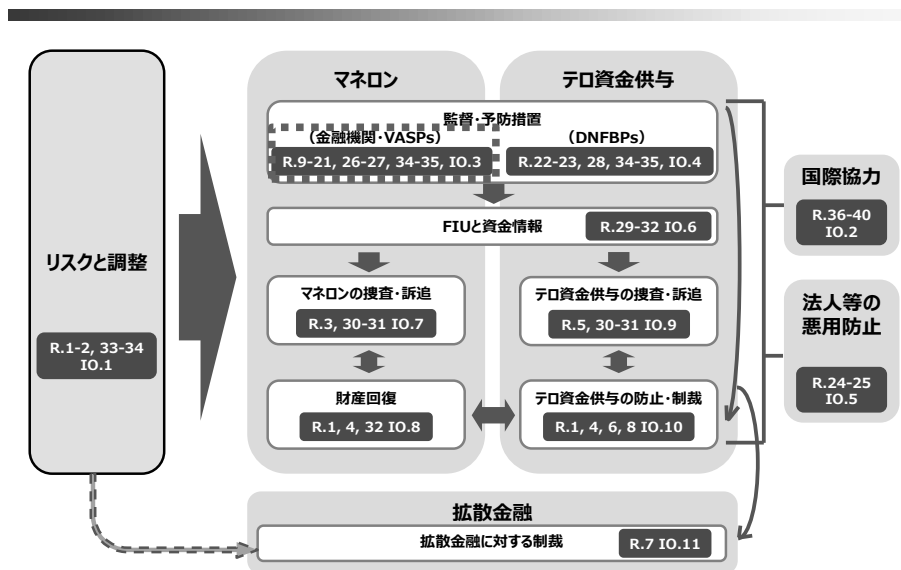
金融機関及びVASPsは、AML/CFT上の義務及びリスク低減措置をどの程度理解し、適用しているか。具体的には、CDDと記録保管措置（実質的支配者（BO：Beneficial Ownership）情報を含む）及び継続的な顧客管理、STRその他の予防措置を、リスクに応じて適切に実施しているかが問われる。

Core Issue 3.5：監督当局による検査・監督

当該国の監督当局は、金融機関及びVASPsに対し、

【マネロン等対策の概要：IOとTCの相関図（FATF基準及びFATF作成資料を基に室内にて作成）】

マネロン等対策の概要



*2) "Designated Non-Financial Businesses and Professions" の略

*3) FATF "Methodology – For Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT/CPF Systems (Updated December 2025)", p.131-132.



リスクに応じたモニタリング、検査その他の監督措置を適切に実施しているか。

Core Issue 3.6：是正措置及び制裁の有効性

当該国の監督当局は、金融機関及びVASPsによる法令違反や管理体制上の不備に対し、効果的で比例的かつ抑止力のある是正措置及び制裁を適時に講じているか。

(3) 第5次相互審査からの評価ポイントの変更点

第5次相互審査では、前述のとおり、金融機関及びVASPsに関する監督・予防措置がIO3、DNFBPsに関する監督・予防措置がIO4として、それぞれ分けて評価されることになった。IO3では、金融セクターにおけるリスクベースの監督と、金融機関等による予防措置の実施状況について、より明確な評価対象となる。

また、制度の有無から有効性の審査へと、評価の重心が移っている点も大きな特徴である。従来のように「監督の枠組みが整備されているか」といった制度面の確認にとどまらず、「実際にリスクベースで監督が行われ、金融機関及びVASPsの行動変容やコンプライアンス水準の向上につながっているか」がより重視される。したがって、免許・登録等による市場参入管理、無許可業者への対応、監督当局によるリスク理解、リスクに応じた検査・監督、是正措置・制裁、金融機関及びVASPsによるCDD、継続的な顧客管理、取引モニタリング、STR等について、制度説明にとどまらず、実際にリスク低減につながっていることを示す必要がある。

その中でも、昨今のFATFの議論を踏まえると、取引規模の面では銀行等の伝統的な金融機関が引き続き中心であるとしても、VASPsに対するFATF審査上の注目度は高まっている。このため、VASPsについても、登録・免許等による市場参入管理、無許可業者への対応に加え、事業者ごとのリスク理解、トラベルルールへの対応、取引モニタリング、STR、違反事業者に対する是正措置・制裁等について、制度として存在するだけでなく、実際にリスク低減につながっていることを示すことが重要となる。

3. FATF 第5次相互審査での各国への指摘事項

2025年10月のFATF全体会合から第5次相互審査の結果が順次公表されている。ここでは、本稿執筆時点で公表済みの初期事例として、マレーシア、ベルギー、イタリア、オーストリア及びシンガポールの審査結果を取り上げる。これらの事例は、第5次審査における評価の傾向や着眼点を把握する上で重要な示唆を与えるものである。

(1) マレーシア（2025年12月公表）

マレーシアは、IO3について4段階中の上から2番目の評価であるSE評価^{*4}を得た。

マレーシアは、強固な免許・登録枠組みにより犯罪者の市場参入を効果的に防止しており、監督当局はML/TFリスクを適切に理解していると評価された。大規模金融機関やVASPsにおいてはリスク理解が進んでおり、監督当局は重大な違反に対しては比例的な制裁を適用し、業界全体のコンプライアンス水準の向上に寄与している。

一方、小規模金融機関においてはリスク理解や法人顧客のBOの特定に課題が残るほか、非銀行セクターからのSTRが著しく少ない点が指摘された。また、高リスク分野のオンサイト検査における監督当局の専門性についても、改善の余地があるとされている。

マレーシアの事例からは、監督体制の枠組みや大規模金融機関への対応が評価される一方で、小規模金融機関や非銀行セクターの取組みの底上げが、今後の課題である。

(2) ベルギー（2025年12月公表）

ベルギーは、IO3について4段階中の下から2番目の評価であるME評価となった。

ベルギーは、金融機関の市場参入管理と適格性審査において強固な仕組みを有しており、金融機関における予防措置の実施は概ね良好と評価された。一方で、VASPsに対する免許付与及び監督を行う当局が指定されておらず、高リスクセクターにおける規制上の空

*4) 上位評価から順に、High, Substantial, Moderate, Low (level of Effectiveness)

白が課題である。

また、セクター全体にわたってSTRの遅延が見られるほか、非銀行セクターからの届出は極めて少ない状況にある。加えて、行政制裁よりも教育的アプローチを重視しているため、行政制裁の適用が限定的であり抑止力が十分に機能していないと指摘されている。

ベルギーについては、主要金融機関に対する監督体制は評価された一方、VASPsの監督当局が指定されていない点や行政制裁の有効性強化が今後の課題である。

(3) イタリア (2026年4月公表)

イタリアは、IO3について4段階中の上から2番目の評価であるSE評価を得た。

イタリアは、金融機関の市場参入管理が強固であり、犯罪者の関与防止において高い有効性を発揮していると評価された。監督体制はリスクベースで精緻に機能しており、特に銀行セクターにおいては、ML/TFリスク理解やAML/CFT義務の遵守水準が高いと評価された。

一方、VASPsや中小規模の金融機関ではリスク理解やAML/CFT義務の遵守水準にばらつきが見られ、制裁手続きに長い時間を要することから抑止力が不十分であると指摘されている。

イタリアについては、銀行セクターのリスクベースの監督体制とリスク理解・AML/CFT義務の高い遵守水準が評価された一方、VASPsや中小規模の金融機関の取組み改善と制裁手続きの迅速化が今後の課題である。

(4) オーストリア (2026年4月公表)

オーストリアは、IO3について4段階中の上から2番目の評価であるSE評価を得た。

オーストリアは、金融機関及びVASPsに対する市場参入管理が適切に整備されており、監督当局の体制も体系的であると評価された。銀行及びVASPsにおけるリスク理解は大幅に改善しており、リスク低減措置もおおむね適切である。

一方、STRは一部の金融機関及びVASPsに集中しており、全体としては不十分な水準である。また、無許可で営業する資金移動業者に対する制裁の適用が限定的であり、抑止力が不十分と指摘されている。

オーストリアについては、銀行セクター及びVASPs

に対する監督体制や事業者の取組みが評価された一方、非銀行セクターにおける取組みの底上げや、無許可事業者への制裁強化が今後の課題である。

(5) シンガポール (2026年5月公表)

シンガポールは、IO3について4段階中の上から2番目の評価であるSE評価を得た。

シンガポールは、犯罪者が金融機関等のBOや経営に参画することを防止するための免許・適格性審査が有効に機能しており、監督当局は、セクター別のリスクを適切に把握し、リスクベースで専門性の高い監督を実施していると評価されている。金融機関及びVASPsは自社のリスクを十分に理解しており、リスク低減措置についても適切に履行されている。

一方、VASPsなどの一部の高リスクセクター事業者からのSTRがリスク度合いと比して少ない。また、無許可事業者への制裁措置の件数が依然として少なく、金銭的制裁の水準は不十分であると指摘されている。

シンガポールについては、主要金融機関に対する監督体制と事業者の取組みは高い評価を得ている一方、一部の高リスクセクター事業者の取組み改善と制裁の抑止力強化が今後の課題である。

(6) これまでのまとめ

下表は、上記5か国の相互審査報告書におけるIO3の主な指摘を、Core Issuesごとに整理したものである。肯定的な評価は太字・下線で、否定的な評価は細字で示している。

第5次相互審査の事例を見ると、銀行セクターに対する監督体制や、大規模金融機関におけるリスク管理態勢は、おおむね肯定的に評価されている。他方で、VASPsを含む非銀行セクターへの監督の均質性、小規模事業者や非銀行セクターにおけるリスク理解、STR、制裁の有効性・抑止力といった点には、各国共通の課題が見られる。

これらの評価結果は、第5次相互審査において、制度や監督体制の有無にとどまらず、監督がリスクに見合った範囲と深度で実施され、その結果として金融機関及びVASPsの行動変容や遵守水準の向上につながっているかが重視されていることを示している。日本にとっても、これらの指摘は、大手金融機関に対する監



	マレーシア	ベルギー	イタリア	オーストリア	シンガポール
評価 (左)	SE	ME	SE	SE	SE
市場参入管理 (3.1)	強固な免許・登録の枠組みにより犯罪者の市場参入を防ぎ、無許可事業者対策も十分。	金融機関の市場参入管理と適格性審査の仕組みは強固。高リスクセクターであるVASPsの監督当局が指定されていない。	市場参入管理は強固であり、経営陣・株主の変更の際にも審査があり、継続的な健全性を確保。	市場参入管理は体系的に整備されており、無許可事業者を積極的に摘発。	厳格な免許制度と、BO・経営陣の包括的な適格性審査により、市場参入管理は強固。
監督当局によるリスク理解と促進 (3.2)	監督当局の各セクターのML/TFリスクの理解は良好。	セクター別リスク評価と国のリスク評価との整合性、運用面に課題。	監督当局のリスク分析能力とリスク理解度は高水準。VASPsについては統計情報が不足しており、リスク分析は定性情報中心で、監督計画の精度は発展途上。	国のリスク評価・セクター別リスク評価・独自の分析ツールによりリスクを体系的に理解。事業者のリスク低減措置の有効性把握には更なるデータ蓄積が必要。	事業者固有のリスク評価・リスクモニタリング・事業者の内部管理体制情報の3要素を用いて継続的にセクター別リスクを評価。
金融機関等によるリスク理解 (3.3)	大規模金融機関・VASPsのリスク理解は洗練され、国のリスク評価とも整合的。小規模金融機関の理解度は相対的に低水準。	銀行等の与信機関・決済機関のリスク理解は概ね良好。国のリスク評価の認知度は低く、両替事業者・保険仲介業者等の理解度は不十分。	銀行セクターのリスク理解は高水準。中小規模の金融機関や新規事業者、VASPs等の一部セクターではリスク理解が不十分。	銀行セクター・VASPsのリスク理解は大幅に改善。非銀行セクターは依然としてリスク理解が不十分。	金融機関・VASPsはリスクを十分に理解し内部管理体制へ反映。セクター間で成熟度に差があり、高リスクの新興セクターでの理解深化が課題。
金融機関等による予防措置の実施 (3.4)	金融機関・VASPsはAML/CFT義務を概ね理解。小規模金融機関のBO特定と非銀行セクターからのSTRの少なさが課題。	STRの遅延と小規模金融機関のBO特定の理解不足が課題。	金融機関はAML/CFT義務を適切に適用し、特に銀行セクターは極めて高水準。VASPs等の一部セクターの遵守水準の低さが懸念。	CDDは適切に実施しているが、外国企業等のBO特定は課題。STRも銀行セクター・VASPsに偏っており、全体としては不十分。	金融機関・VASPsのAML/CFT義務履行は有効。VASPs等の高リスクセクターからのSTRが少ない。
監督当局による検査・監督 (3.5)	各セクターでリスクベースの監督を実施。AML専門人材の配分とオンサイト検査の専門性に改善余地。	リスクベースで高品質な検査を実施しているが、検査期間は長期間であり、一部セクターで検査頻度が不十分。	リスクベースの監督体制であり、高リスクセクターは定期的かつ重点的に検査。	リスク分析ツールで事業者を評価し、高リスク事業者へリソースを重点配分。非銀行セクターへの審査の深度・頻度が不十分。	上記3要素を用いたリスク評価により、監督体制はリスク変化に柔軟に対応。
是正措置及び制裁の有効性 (3.6)	重大違反には比例的な行政罰を適用し、制裁事案の公表により一定の抑止効果。	監督当局は教育的アプローチを重視しており、行政制裁は極めて限定的であり抑止力が不十分。	制裁は金銭的措置に偏っており、適用まで長い期間を要し、抑止力は不十分。	アウトリーチ、制裁措置等の監督は事業者のコンプライアンス水準の改善に効果的。無許可の資金移動業者への制裁は限定的で抑止力が弱い。	是正措置と制裁措置の組み合わせでコンプライアンス水準向上に寄与。無許可事業者への刑罰・金銭制裁は相対的に低く、抑止力は不十分。

督・予防措置の取組みを説明するだけでは足りず、預金取扱金融機関と同じく相対的にセクターリスクが高いと評価されているVASPsへの対応を含め、非銀行セクターや小規模事業者を含めたセクター全体について、リスクに応じた監督と予防措置の有効性を示す必要があることを示唆している。

4. 第4次相互審査での日本への指摘事項

(1) 金融機関等の監督・予防措置に関する主な指摘事項

2021年8月に公表された第4次対日相互審査報告書において、日本は、IO3及びIO4について、4段階中の下から2番目のME評価を受けた*5。本稿では、次回取り上げるDNFBPsに関する事項を除き、金融機関等に関する主な指摘を整理する。なお、日本は、

2019年に改訂されたFATF勧告15（新技術の悪用防止）及び関連メソドロジーに基づいて評価された最初の審査対象国であり、VASPsに関する事項については、第4次相互審査の段階において既に一定の評価が行われている点に留意が必要である。

金融庁は2018年以降、AML/CFTを専門に扱うチームの設置や、監督上の着眼点を示すガイドラインの策定等を通じて、金融機関におけるML/TFリスク低減措置の実施を向上させた点が評価された。また、大手銀行及びVASPsを中心に、監督の重点化が図られている点も認められた。一方で、監督の有効性の観点からは、複数の課題が指摘された。

第一に、制裁措置の活用（3.6）について、金融庁を含む監督当局は、違反に対する制裁措置の適用が限定的であり、抑止力の観点からより効果的に活用する必要があるとされた。

*5) FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Japan, Fourth Round Mutual Evaluation Report, August 2021, p.14

第二に、リスクベース監督の強化（3.2・3.5）について、マネロン・テロ資金供与リスクに応じた監督上の措置の高度化が必要とされ、特にオンサイト検査の頻度やAML/CFTに重点を置いた検査の実施は限定的であることが課題として挙げられた。

第三に、監督カバレッジ（3.5）について、監督の重点が大手金融機関やVASPsに偏っており、金融セクター全体としてリスクに応じた監督資源の配分が十分でない点が指摘された。

以上の第4次相互審査での指摘事項を総括すると、日本においては、金融監督の制度的枠組みは整備されつつあるものの、(1) 制裁措置の有効的な活用、(2) リスクベース監督の実施の深化、(3) オンサイト検査を含む監督手法の充実、(4) 監督資源のリスクに応じた重点配分、(5) 大手金融機関・VASPs以外も含めた監督カバレッジの確保といった点において、改善の余地が指摘された。

5. 第4次対日相互審査以降の日本政府の取組み

(1) 日本政府の取組み

第4次相互審査以降、日本政府は、金融機関及び関連分野に対する監督の有効性向上を目的として、制度整備及び監督運用の双方において取組みを進めている。

まず、2022年5月に、マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策政策会議^{*6}（以下「政策会議」）が策定・公表した「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策の推進に関する基本方針」において、国としてのマネロン等対策の方向性が示された。金融セクターについても、金融機関等によるリスクベース・アプローチに基づく対策の高度化や、監督当局による検査・監督の強化を通じて、官民双方で対策の有効性を高めていくことが求められている。

さらに、2024年4月には、政策会議において、2024年度から2026年度を対象とする「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する行動計画^{*7}」が決定され、具体的な施策と実施スケジュールが示された。

同行動計画では、IO3に関して、「(1) 金融機関等によるリスクベース・アプローチに基づく取組みの促進等」、「(2) 監督当局による金融機関等に対するリスクベース・アプローチに基づく検査監督の実践等」、「(3) 取引モニタリング共同システムの充実・効率化、金融機関等の取引モニタリング等の強化」の3項目が掲げられている。これらを踏まえ、金融庁は業態ごとの金融セクター分析や、各業態内の個別事業者のリスク評価を行うCRR（Corporate Risk Rating）の結果を踏まえた、リスクベースでの検査・監督の運用を強化している。他方で、第4次相互審査で指摘された制裁措置の有効的な活用や、監督資源の更なるリスクに応じた配分については、引き続き対応が求められる。

6. 第5次対日相互審査における課題と金融機関等にご留意いただきたい事項

(1) 第5次対日相互審査における課題

FATF基準の要請、第5次相互審査における各国への指摘事項、そして第4次対日相互審査における指摘事項を踏まえると、日本が第5次対日相互審査において高評価を得るためには、監督当局によるリスクベースの有効的な監督と、金融機関等による予防措置の着実な実施の双方について、制度整備にとどまらず、具体的な成果として説明できることが重要であり、以下の4点について更なる取組みが求められるだろう。

第一に、全ての監督当局によるリスクベースの監督の有効性確保である。金融庁のみならず、業態ごとに監督を担う関係当局においても、非銀行金融機関や新興業態を含め、リスクに応じた検査頻度・検査深度で監督を行っていることを、統計データや具体的事例により示すことが重要である。第5次相互審査では、検査件数のみならず、検査の質、リスクとの整合性、及び検査結果に基づくフォローアップの実施状況が問われる。また、事業者ごとのリスク評価を踏まえた監督計画への反映が適切に行われていることも重要である。

第二に、FATFメソドロジーを踏まえた網羅的な確認の必要性である。FATFの審査はメソドロジーに沿

^{*6} 「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策の推進に関する基本方針（2022年5月）」 https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/councils/aml_cft_policy/20220519_1.pdf

^{*7} 「マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に関する行動計画（2024年4月）」 https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/councils/aml_cft_policy/20240417.pdf



う形で総花的に行われており、有効性の検証など、重要な評価項目を押さえていけばよいというものでは必ずしもない。むしろ、BOや国内外の政府等で重要な公的地位を占める者（PEPs：Politically Exposed Persons）、STR等、幅広い論点を網羅的に取りこぼさないことが必要となる。

第三に、金融機関等における予防措置の実施状況の実証である。特に、CDD及び継続的顧客管理の有効性、取引モニタリングの高度化の成果、STRの届出の質と量の改善を、具体的なデータや事例をもって示すことが求められる。また、近年、監督当局においては、金融機関等のAML/CFTが実際にリスク低減に結びついているかを検証する「有効性検証」の取組みが進められている。有効性検証においては、各種措置がルールどおり実施されているかといった準拠性にとどまらず、それらがどの程度有効に機能しているかを、データや事例に基づき合理的かつ客観的に説明できることが求められる。また、単発の対応ではなく、検証と改善を継続的に繰り返していくことにより、有効性を不断に高度化していくことが重要とされている。

第四に、是正措置・制裁の抑止力の確保である。5か国の審査結果に共通して見られたように、制裁の有効性と抑止力は第5次相互審査の重要な評価ポイントである。不遵守の金融機関に対して効果的で比例的かつ抑止力のある制裁が適用されていることを示す必要がある。その際には、適用件数、公表状況、制裁の水準、適用までの迅速性に加え、これらの措置がコンプライアンス水準の向上につながっているかを、定性的・定量的に説明することが重要である。

（2）金融機関等にご留意いただきたい事項

IO3は監督当局の審査項目であると同時に、金融機関及びVASPs自身の予防措置の実施状況を直接評価する審査項目でもある。第5次対日相互審査のオンサイト審査では、審査団が金融機関等から直接説明を聴取する機会が設けられるため、制度や体制の整備状況にとどまらず、それらがどのように運用され、どのような成果につながっているかについて、具体的に説明できるよう準備を進めておくことが重要である。

第一に、自社のリスク評価の精緻化と低減措置の有効性の実証である。各金融機関は、国のリスク評価

（犯罪による収益の移転の危険性の程度に関する評価書、犯罪収益移転危険度調査書、拡散金融リスク評価書等）を踏まえつつ、自社の業務特性（取り扱う商品・サービス、顧客基盤、取引形態、地理的特性等）に即したリスク評価を策定し、そのリスクに見合った低減措置を実施していることを、具体的な根拠に基づいて説明できるよう準備することが重要である。形式的なリスク評価にとどまらず、自社のビジネスモデルや実際の取引事例に即した実質的なリスク理解が問われる。

第二に、CDDや取引モニタリング等の低減措置の有効的な実施である。口座開設時のCDDにとどまらず、既存顧客の情報の定期的な更新、取引パターンの変化の検知、リスクの変動に応じた措置の見直しを含む継続的な顧客管理が、有効に運用されていることが重要である。特に、CDDデータと取引モニタリングが統合的に運用され、異常な取引パターンが適時に検出される態勢が整備されているかに加え、それらの取組みが具体的なリスク低減につながっていることを説明できることが求められる。また、実質的支配者の確認や複雑な所有・支配構造を有する顧客への対応が適切に行われているかに加え、これらの取組みがどの程度有効に機能しているかを、事例やデータにより示すことが求められる。

第三に、STRの質の向上である。第5次相互審査では、件数のみならず、その内容の的確性と適時性が重視される。取引の背景や疑わしいと判断した根拠を具体的かつ正確に記載し、当局が事案の優先順位を判断し、適切な対応を行う上で有用な情報を提供することが求められる。特にクロスボーダー取引に関するSTRにおいては、送金先国・相手方属性等の国際的要素を正確に記載することが不可欠である。

7. 終わりに

IO3（金融機関等の監督・予防措置）は、監督当局による金融機関及びVASPsへの監督と、金融機関及びVASPs自身による予防措置の実施という、官民双方の取組みの有効性を評価する審査項目である。第5次相互審査では、金融機関及びVASPsに対する監督及び予防措置について、制度や枠組みの整備状況にとど



まらず、それらが実際にリスク低減や行動変容につながっているかという有効性がより精緻に審査されるとともに、リスクベース・アプローチの実施状況、予防措置の具体的な成果等が重要な評価ポイントとなる。

また、これまでの第5次相互審査における各国の評価結果を踏まえると、VASPsへの対応は、金融セクターにおける評価を左右し得る重要な論点となっている。日本においても、VASPsに対する監督及び予防措置について、制度の整備状況に加え、それらが実際にどの程度機能しているかを具体的な実績により示すことが求められる。

第4次対日相互審査で指摘された課題を踏まえると、第5次対日相互審査においては、監督当局がリスクに応じた有効的な検査・監督を行い、その結果として金融機関等のコンプライアンス水準が向上していることを、具体的なデータと事例により示すことが重要である。同時に、金融機関及びVASPsにおいても、リスク評価の精緻化、継続的顧客管理の有効的な実施、STRの質の向上など、日々の業務を通じた予防措置の着実な実行が求められる。

IO3の成果は、金融機関等の「門番（ゲートキーパー）」としての役割が有効的に機能しているかを示すものであり、AML/CFTの根幹をなすものである。官民がそれぞれの役割を果たしつつ、リスクに見合った有効的な取組みを着実に進めていくことが、第5次対日相互審査における評価の向上につながる。

(第5回に続く)



経済協力開発機構(OECD) 編著、平井 文三 訳

図表でみる世界の行政改革 OECDインディケーター (2023年版)

明石書店 2025年4月 定価 本体6,800円+税

評者

日本政策投資銀行設備
投資研究所上席主任研
究員
政策研究大学院大学博
士課程(政策プロフェッ
ショナルプログラム)
在籍

渡部 晶

本書は、OECDが2009年に初版を発行した『図表でみる世界の行政改革 (Government at a Glance)』の2023年版であり、第8回目のものとなる。

OECDは、「共通の価値」を共有する38か国が加盟し、多岐にわたる経済・社会分野において、調査、分析、政策提言を行うことから「世界最大のシンクタンク」とも呼ばれている(外務省ホームページ「経済協力開発機構(OECD)の概要」を参照のこと)。

平井文三・亜細亜大学法学部教授(行政学・地方自治論)は、2009年の初版から翻訳・紹介の労を取る。平井教授の筆になる「訳者あとがき」では、2023年版の特色として、OECDが公共部門に対する信頼や満足度に関するサーベイを自ら行ったことを出色とする。各年版の特色を示す巻頭の特集が2023年版では「複数の危機の時代における民主主義の強靱性—構築・強化・保護—」とされ、平井教授は、ウィストン・チャーチルの野党党首としての議会演説(1947年11月11日)の一節(「民主主義は最悪の政治形態」)に触れ、「我々は、このチャーチルの皮肉に満ちた反語を正面から受け止め、民主主義、民主主義政治体制を命がけで守っていかなければならない」と述べる。

本書の主な構成は、第1章、第2章 信頼と民主的ガバナンス、第3章 公共サービスの満足度、第4章 政策サイクルのガバナンス、第5章 規制のガバナンス、第6章 予算編成の慣行、第7章 公共調達のマネジメント、第8章 インフラストラクチャの計画立案及び提供、第9章 デジタル・ガバメントとオープン・ガバメント・データ、第10章 公共部門の歳入及び生産費用、第11章 公共支出、第12章 公共の雇用及び代表性、第13章 人材マネジメント、である。2章以下では、それぞれのテーマにそって、加盟国から収集・作成された指標が図表にされて示されている。

政府全体のインプット・アウトプット・アウトカムの測定とその間の因果関係を探求する概念枠組みとしては、「公共

機関がどのような資源を用い、その資源はどのようにマネジメントされているか」(第10章〜第13章)⇒「良いガバナンス慣行により結果を達成する」(第4章〜第9章)⇒「公共サービスへの信頼と満足度」(第2章・第3章)としている。

第1章で、「重複する危機が、民主主義政府に対する国民の信頼の基礎となる能力と価値を損なう危険性があること」が概説され、その上で、民主主義の強靱性の方策として、1) 参加と代表、社会的包摂性、イノベーション及び協力における民主的な強みを強化する(民主的な強さを構築する)、2) 複数の危機の中での提供を支援するために必要な、主要なガバナンス能力を強化する(危機に対処するための主要な能力を強化する)、3) 公共の清廉性さの欠如と誤情報や偽情報から生じる国民の信頼に対する積極的な脅威から保護する(民主的な諸価値に対する脅威から保護する)の3つの行動次元が示される。

このうち、1)の中で「国民は、参加型の意思決定と政治的代表を改善するには大きな余地があると考えている」(p25)や「政府が若年者のニーズを理解し支援することに特に重点を置くことが特に重要である」(コラム「若年者への焦点の強化」(p35)もおかれる)との分析が示されたのは核心だと感じる。

第2章で、日本政府や公務員への信頼は遺憾ながらあまり高いものではないことが示される。公務員への信頼のレベルは、政府の信頼性に対する認識と公共サービスの応答性と公平性に最も影響されるとされる。

「神は細部に宿る」というが、第3章以下の各指標で、日本の記載がない箇所が散見される。特に第3章の分析の目玉であるスコアカードで保険医療関連が全て空白なのは どうしてなのか、を担当任せにせず解決策を真剣に探る必要もある。

我々は、この「世界最大のシンクタンク」にもっと参画し、使い倒すぐらいの積極的な取り組みが必要と痛感する。もっと広く知られてほしいOECDの優れた成果物である。



廣光 俊昭 著

分断と反知性主義のアメリカ

日本評論社 2026年6月 定価 本体2,400円+税

評者

財務総合政策研究所
総括主任研究官

小林 庸平

現代のアメリカでは、専門知やそれに基づく診断・処置が民主主義社会のなかで受け入れられにくくなっている。例えば、異常気象の原因が気候変動にあることは専門家のなかでコンセンサスが構築されてきているが、トランプ大統領は2017年6月に気候変動の国際条約であるパリ協定から離脱を宣言した。また、中央銀行に独立性を付与することや公務員に身分を保障することは、政治的な動向に左右されずに専門的な知見を政策に取り入れるための制度設計だったが、トランプ政権は公務員の自由な任用を拡大し、中央銀行にも介入を強めている。コロナ期にその対策を主導した国立アレルギー・感染症研究所のアンソニー・ファウチ博士は批判にさらされ、2024年には連邦下院の公聴会において追及を受けた。

このような分断や反知性主義は、アメリカだけでなく世界的に進んでいる。イギリスは2020年にEUから正式に離脱（Brexit）したが、専門家によるBrexitへの警告は顧みられなかった。最近でも、2026年5月の地方選挙においてReform UKが議席を伸ばし、労働党スターマー首相の辞任につながった。フランスでは2018年に黄ベスト運動が生まれた。これは直接的には燃料税引き上げへの反対運動だったが、都市のエリート政治への反発が底流にあった。ドイツでも、コロナ対策や難民受け入れを契機に、ドイツのための選択肢（AfD）が躍進を遂げている。

本書は、公共経済学や行動経済学、政治哲学を専門とし、第2次トランプ政権誕生の直前までワシントンD.C.に滞在した著者が、分断と反知性主義が進むアメリカでの経験を出発点としながら、その来歴や原因、生じている問題、そして処方箋までを、経済学、政治学、哲学、歴史など幅広い社会科学の知見を総動員しながら論じた骨太な1冊である。

本書の概要は以下のとおりである。まず第1章では、分断と反知性主義はアメリカにおける新しい現象ではなく、歴史的に根強く存在したものであることを明らかにして

いる。例えば、1828年に国民の高い人気を受けて誕生したアンドリュー・ジャクソン大統領は、政治や経済を人民の手に取り戻すことを目指し、エリート主義を否定した。そしてこの章では、「分かりやすさ均衡」という概念を導入することで、反知性主義が生まれるメカニズムの解明を試みている。社会現象は複雑に絡み合っているが、人間はそうした複雑な現象を理解することが苦手であり、目の前の現象を単純化して分かりやすく理解する傾向がどうしてもある。そして分かりやすい話の方が受け入れられやすいため、メディア等も分かりやすいストーリーに流れがちである。その結果、分かりやすい話ばかりが蔓延することになるが、筆者はこうした現象を「分かりやすさ均衡」と呼んでいる。2002年にノーベル経済学賞を受賞したダニエル・カーネマンは、人間の思考には、速く・自動的で・直感的なシステム1と、遅く・意識的で・分析的なシステム2に分かれており、通常はシステム1が作動するが、システム1には系統的なバイアス（クセ）があるため、間違いやすいパターンがあると指摘している。人間が分かりやすさを求めるのは、システム1が作用しているためともいえるだろう。そして、筆者は反知性主義を単なる無知として退けるのではなく、専門家を信頼できなくなる社会的・政治的構造が存在しているからだとしている。

第2章および第3章はケーススタディである。第2章では、コロナ期の公衆衛生対策や経済財政政策を取り上げている。アメリカには、高い医療能力とパンデミックに対する備えがあったにもかかわらず、コロナによって大きな人的被害が出た。また経済財政政策においては、連邦議会予算局が経済財政政策の問題点の「診断」のみに終始した結果、政策決定に影響を及ぼせなかった実態が描かれている。第3章では格差を取り上げられている。アメリカでは近年格差が拡大しているが、筆者はそれだけに注目するのではなく、アメリカ社会において、自己責

任論や能力主義といった形で格差が正当化される状況を分析している。

第4章では、相互容認や共通の事実認識といった民主主義の「共有地」が侵食される状況を分析している。民主主義が機能するためには、選挙で負けた側が結果を受け入れる、相手を正当な競争相手として認める、最低限の事実認識を共有するといった、「共有地」が不可欠である。筆者は、共有地を再構築するための熟議と連帯の役割を論じている。第5章では、気候変動、AI、感染症といった人類規模の危機を扱っている。これらは、相互依存や多様なメカニズムを経由して社会全体に影響を与え、原因と結果が空間的・時間的に離れているタイプの問題である。そのため、目の前の現象を単純化して考えがちな人間が苦手な問題であり、反知性主義の下での「分かりやすさ均衡」のデメリットが顕在化する領域である。第6章では日本への射程を論じている。日本ではアメリカのような反知性主義は広まっていない。しかしながら筆者は、日本ではむしろ争点が構造化されず、選択肢が提示されないまま意思決定が行われており、その結果、判断の焦点がぼやけ責任の所在が曖昧になる「無知性主義」だとしている。

以上が本書の概要だが、本書のサブタイトルは「知性の敗北と再建の政治経済学」であり、知性の再建策も検討している。本書で分析している反知性主義のメカニズムを踏まえると、単に知識を普及するだけでは不十分である。筆者は「知の公共回路」を設計することが必要だとしている。知の公共回路とは、診断（問題の構造とトレードオフを明らかにする）→翻訳（専門知を公共の言葉に置き換える）→比較（代替案の費用と利益を示す）→選択（政治・市民が選択する）→検証（政策の結果を追跡する）→学習（結果を次の制度設計に活かす）というサイクルを民主政治のなかに組み込む回路だとしている。そのために必要なことを3つ提言している。第一は、診断と処置を分離することである。専門家による診断と処置が一体化すると異論が政治化されて専門家に対する信頼が低下するが、専門家が診断のみに徹すると現実の意思決定を動かす力にならない。第二は、専門家が前提と不確実性を可視化することである。専門家はトレードオフを示すことに徹し、選択は政治に委ねる。第三は、異論と事後検証を制度的内部に組み込むことである。

このように本書は、アメリカにおける分断と反知性主

義を題材とし、幅広い社会科学の知見を総動員しながら、その原因から処方箋までを論じた1冊である。読み進むにつれて、その射程の広さと深さを感じさせるものになっている。もちろん、本書の知見を現実に応用しようとすると、考えなければならない課題も残されている。例えば第一に、専門家による診断と処置を分離するとして、具体的にどういった機関がそうした機能を担うべきか。日本でもアメリカの議会予算局のような独立財政機関の設置が長年議論されているが、日本のなかにそうした機能をどう埋め込むべきか、考慮すべき点は多い。第二に、専門家によるトレードオフの可視化が重要だとしても、トレードオフの可視化自体に価値判断が入り込む余地がある。トレードオフの計算には機会費用の考え方を理解する必要があるが、機会費用は得てして見えにくい。例えば関税を引き上げると、少なくともその一部は国内の消費者に転嫁される。しかし分かりやすさが重視される世界では、「関税は全て国外企業が負担している」という主張が勝ってしまうことはないか。そうした主張が分かりやすければ、「分かりやすさ均衡」の隘路に再びはまってしまう恐れはないか。第三は、異論・事後検証と行政の無謬性の関係性である。日本は失敗に対して不寛容な傾向があるため、政治や行政も失敗をしない決断をしがちであり、失敗したとしてもそれを認めることは簡単ではない。異論と事後検証が大事だとしても、それが過剰な批判への曝露につながってしまうのであれば、民主主義社会にその機能を埋め込むことは簡単ではないだろう。これらの点は今後、それぞれの現場で検討すべき論点だろう。

筆者も指摘するように、日本ではアメリカのような分断や反知性主義は蔓延していない。しかしながら、国際秩序が不安定化し、社会課題が複雑化し、人口減少などの長期的な課題に対応しなければならない日本にとって、専門知をどのように民主主義のなかに取り入れていくかは大きな課題である。本書はそのための見取り図を提供してくれるものであり、今後の制度設計の指針を提供するものだといえる。多くの方が手に取ってくれることを期待したい。

公営競技市場の変遷とデジタル時代への適応

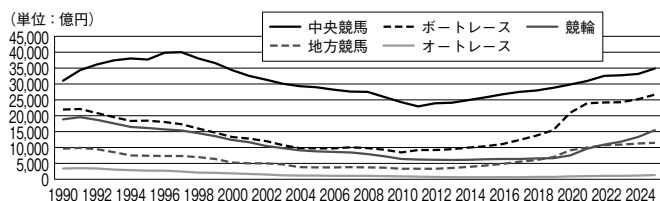
大臣官房総合政策課 大塚 新平／吉永 夏帆

本稿では、公営競技の売上高推移、およびその変動要因について考察する。

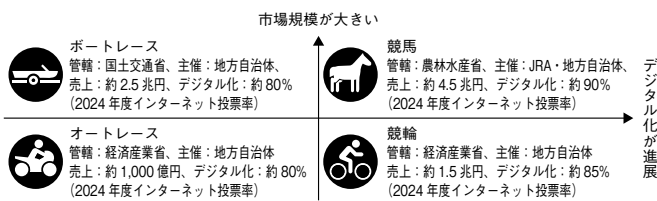
公営競技市場の全体像

- ・公営競技の売上高は、1990年代前半をピークに減少傾向を辿った後、2010年代以降は回復基調に転じている（図表1）。
- ・公営競技の売上高変動割合を名目GDPと比較すると、1990年代後半から2000年代前半はGDPの水準を下回っており、コロナショック前後には、GDPの水準を上回っていることが分かる（図表2）。
- ・公営競技のデジタル化は年々進んでおり、近年の売上回復に寄与している可能性がある。ボートレースは2020年以降、電話売上（スマートフォンやパソコンからのインターネット投票を含む）が急拡大しており、全体の売上高も増加している（図表3、4）。

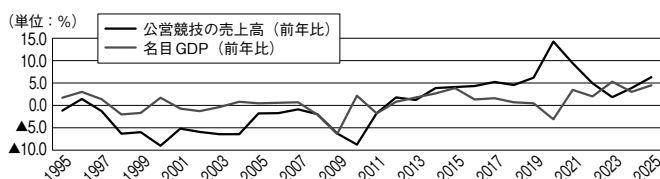
（図表1）公営競技の売上高推移



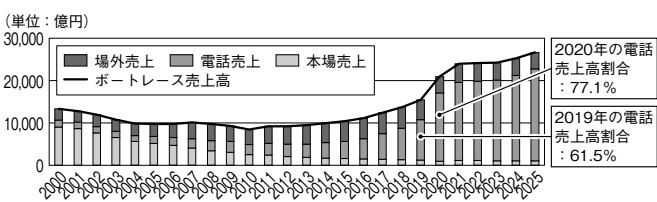
（図表3）公営競技の市場規模とデジタル化



（図表2）公営競技の売上高と名目GDPの比較（前年比）



（図表4）ボートレースの開催形態別売上高



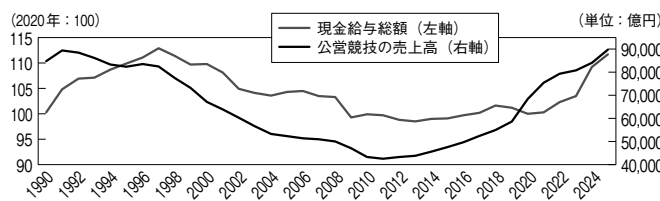
※公営競技の売上高は、中央競馬、ボートレース、競輪、地方競馬、オートレースの合計

（出所）JRA 日本中央競馬会、地方競馬全国協会、公益財団法人JKA、一般社団法人 全国モーターボート競争施行者協議会、内閣府「国民経済計算」、内閣官房 ギャンブル等依存症対策推進本部

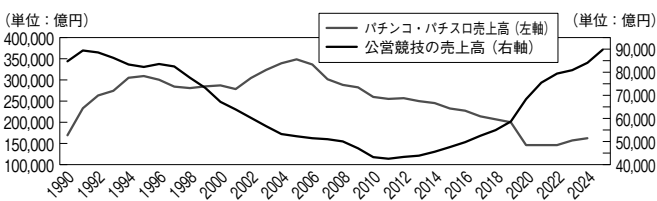
公営競技売上高に影響を与えた二度の構造変化

- ・他の経済指標との関係も併せてみると、公営競技の売上高は現金給与総額の動きに一定程度連動している可能性がある（図表5）一方で、家計調査における教養娯楽サービス関連の支出額と比較すると、1990年代後半から2000年代前半、およびコロナショック前後と二度の構造的乖離がみられる（図表6）。
- ・1990年代後半から2000年代前半における公営競技の売上高低下要因のひとつとして、パチンコ・パチスロ市場の巨大化が考えられる（図表7）。
- ・パチンコ・パチスロを始め、ゲームやコンテンツ課金といった娯楽の多様化という市場構造の変化により、公営競技の売上高は一時低下したが、2010年代以降は、デジタル化という構造変化により、公営競技の売上高は増加を続けている（図表8）。

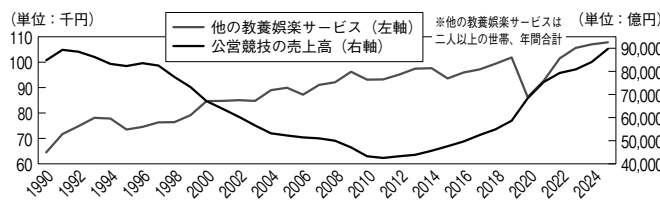
（図表5）公営競技の売上高と現金給与総額指数



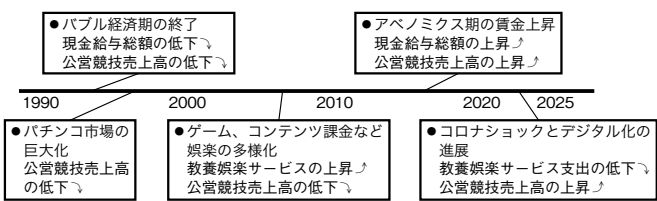
（図表7）公営競技の売上高とパチンコ・パチスロ売上高



（図表6）公営競技の売上高と教養娯楽サービス支出額



（図表8）公営競技の売上高と経済指標の相関関係

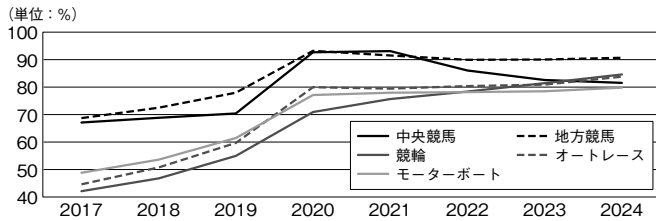


（出所）JRA 日本中央競馬会、地方競馬全国協会、公益財団法人JKA、一般社団法人 全国モーターボート競争施行者協議会、日本生産性本部『レジャー白書』、厚生労働省「毎月勤労統計」、総務省「家計調査」

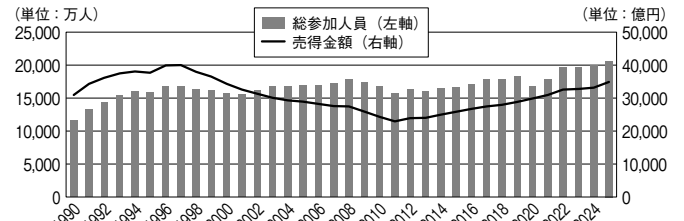
公営競技におけるデジタル化の進展

- ・公営競技のデジタル化は近年急速に進展しており、スマートフォンを中心としたネット投票率は各競技で増加している（図表9）。
- ・ネット投票の拡大に伴い、短時間かつ場所を問わず投票可能になったことで、公営競技への参加人員は増加を続けている（図表10）。その結果、コロナショック下においても公営競技の売上高は増加を続けた（図表11）。
- ・公営競技におけるネット投票会員数は増加を続ける一方、一人当たりの平均掛け金は低下傾向にある（図表12）。このことは少額化によって気軽に投票参加が可能になり、参加者の裾野拡大が進みつつあることを示唆している。デジタル化の影響により、公営競技は、オンラインゲームのような日常的にアクセス可能なデジタル娯楽の一つに変化している可能性がある。

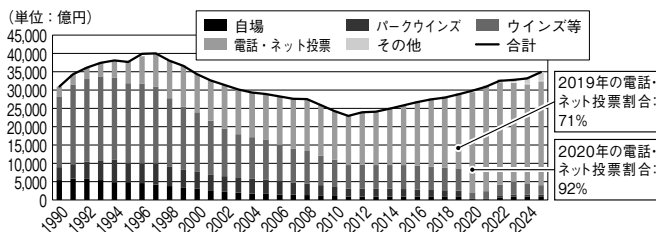
（図表9）公営競技のネット投票率推移



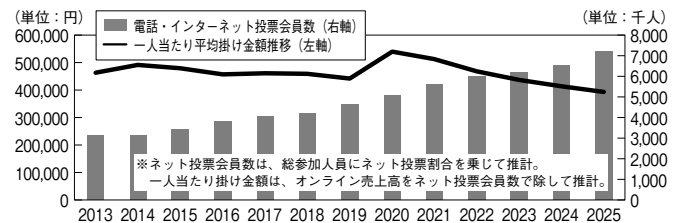
（図表10）中央競馬の総参加人員と売得金額推移



（図表11）中央競馬の売得金推移



（図表12）中央競馬におけるネット投票会員数（推計）と一人当たり掛け金額（推計）

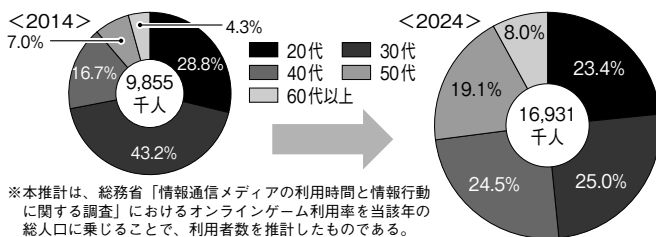


（出所）JRA日本中央競馬会、地方競馬全国協会、公益財団法人JKA、一般社団法人 全国モーターボート競争施行者協議会、経済産業省 車両競技小委員会

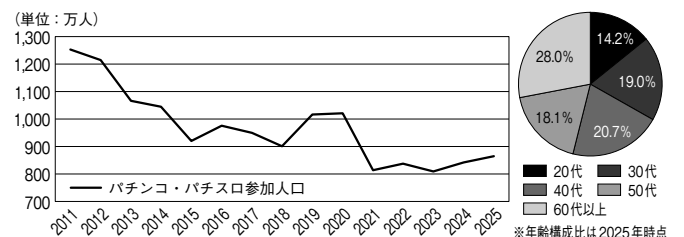
デジタル化時代における娯楽との競合関係

- ・デジタル娯楽のひとつであるオンラインゲームは、若年層中心であった市場構造から中高年にも利用が拡大したことで、利用者数が増加傾向にある（図表13）。公営競技についても、デジタル化の進展により全世代の人にとって手軽に楽しめる娯楽となったことで（図表14）、家計の支出および余暇時間の配分において、パチンコ・パチスロだけでなくオンラインゲームとの競合関係が生じている可能性がある。
- ・このように、コロナショック以降、現地消費型のパチンコ・パチスロは遊戯人口が減少する中でも（図表15）、公営競技は現地観戦型からネット参加型に構造転換をはかることで、利用者層を拡大し市場に柔軟に適應してきた（図表16）。

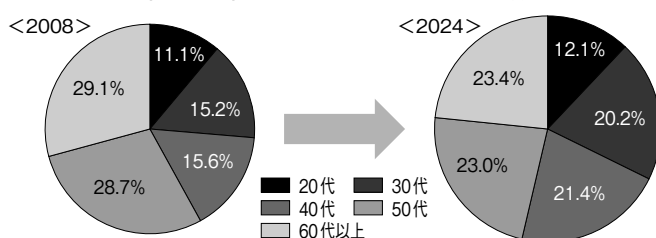
（図表13）オンラインゲーム利用者数（推計）および年齢構成



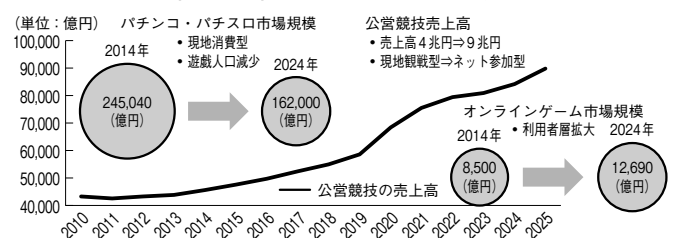
（図表15）パチンコ・パチスロの遊戯人口および年齢構成



（図表14）公営競技における年齢構成



（図表16）各娯楽の市場規模変化



（出所）一般社団法人 日本遊戯関連事業協会『パチンコ・パチスロファンアンケート調査』『パチンコプレイヤー調査』、日本生産性本部『レジャー白書』、総務省『情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査』

（注）文中、意見に関する部分は全て筆者の私見である。

路線価でひもとく街の歴史

第78回 京都府京都市

分散した中心に現れる京の都の歴史の地層

街の中心は、その時代に支配的な交通手段によって決まる。舟運と徒歩の時代なら、河岸と街道の結節点である。城下町ではそこが大手筋と重なり、呉服問屋街や魚市場が配置され、明治になると銀行街ができた。東京の場合、東海道の起点でもある日本橋に魚河岸も呉服問屋街も銀行街もあった。しかし京都は街の中心がはっきりしない。

三条大橋と三条通

正確に言えば、中心の要素が1か所に重なっていない。まず、街道の拠点が三条大橋である。鴨川を渡った西詰には幕政期に高札場があり、明治には里程元標も設置された。ここは街の中心の第一候補である。

三条大橋から続く三条通は旧市街の東西軸となっている。東海道の事実上の終着点は、三条大橋より西の三条東洞院のあたりだった。東洞院通は三条通に直交する南北の道で、南へ下って京の七口の1つの竹田口を出ると竹田街道となり伏見に通じた。三条通と東洞院通が交差する三条東洞院には中京郵便局がある。明治4年（1871）に開設された西京郵便役所を前身とする。また、三条東洞院の1筋西の三条烏丸の南東角には大正9年（1920）旧道路法による道路元標が立つ。

図1 三条東洞院（奥行が三条通）

（出所）筆者撮影



東西軸の三条通には明治以来の近代建築が多く残り、一帯は京都市の「界わい景観整備地区」に指定されている。中でも有名なのが赤レンガ造の3棟で、明治35年（1902）築の中京郵便局、明治39年（1906）築の旧日本銀行京都支店（現・京都文化博物館）、同築年の旧第一銀行京都支店である。

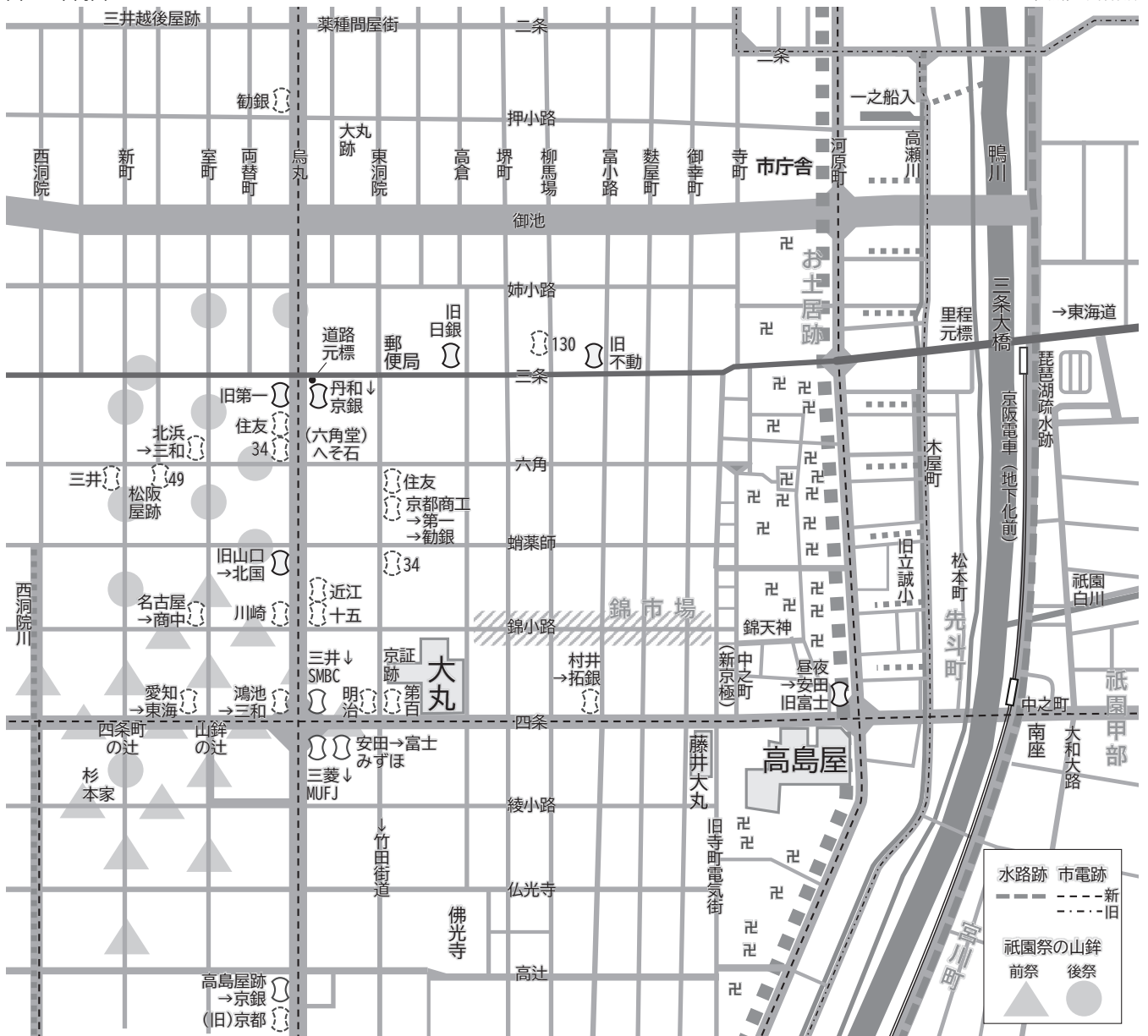
一方、舟運の拠点は、鴨川に並走して掘削された高瀬川である。京都と伏見を結ぶ運河で、角倉了以・素庵父子によって慶長19年（1614）に完成した。二条大橋付近で鴨川の水を取り入れ、木屋町通に沿って南下し、伏見から宇治川、淀川を経て大阪へ通じていた。最上流の一之船入は荷の積み下ろしと船回しの場で、角倉家はこの近くに邸宅を構え、高瀬舟の運航を管理した。船入は一之船入から四条通までの間に最も多い時期で9つあり、一帯は京都の移出入を担う川湊だった。運河といっても現在の感覚でいえば水上の車道である。物資を運ぶ道が水面であり、その両側に荷扱いと人の往来のための道が付く。

地価の一等地は先斗町

河岸と街道の結節点が街の中心とすると、京都は三条木屋町が街の中心となりそうだが、少なくとも地価の面ではそうではなかった。京都府統計書にみえる明治期の最高地価地点は「三条下ル松本町」や「下京六区松本町」とある。ここは現在の先斗町だ。明治36年（1903）の京都税務監督局の統計書で「四条大和大路西入ル中ノ町」が登場。年次によって「十五組中之町」と表記は揺れるが南座の前で、祇園花街の入口でもある。要するに明治の京都の最高地価地点は花街だった。他の中心が分散し各々突出しなかったことに加え、花街それ自体のブランド力もあったためと思われる。

図2 市街図

(出所) 筆者作成

連載
路線価でひもとく街の歴史

城下町であれば中心街の主役となる魚市場と呉服問屋街も、京都では離れている。魚市場は四条通の1筋北の錦小路にあった。現在の錦市場で、江戸時代初期に公認された魚市場を起源とする。呉服問屋街は、そこから烏丸通を越えてさらに西側の室町通にある。

祇園祭に映る室町時代以来の街

このように、京都では中心となる要素が1か所に固まっていない。多くの都市のように城下町を源流とせず、近世以前の歴史を持つからだろう。京都人にとって「先の大戦」とは太平洋戦争ではなく応仁の乱をさす、といわれる。伝統を鼻にかけることを意味する

ジョークだが、史実でも的を射ているように思える。京都の旧市街には「元学区」と呼ばれるコミュニティ単位があるが、その起源をたどると応仁の乱、天文法華の乱の戦乱の後にできた自治組織「町組」に行き着く。

京都の夏といえば祇園祭だが、平成26年(2014)から古式に則って前後2部構成に戻った。後祭の宵山は7月21日から23日、山鉾巡行は7月24日に行われる。後祭を代表する北観音山は、新町通六角下ル六角町に属する曳山である。町内には三井両替店や、いとう呉服店(現在の松坂屋)があった。この一帯は、応仁の乱で京都が荒廃して上京・下京に分かれた頃の下京にあたる。下京は商業地だった。市街図(図2)に示した山鉾の分布が下京に重なる。分布の中心が四条

室町で、「山鉾の辻」と呼ばれる。下京の中心は四条新町の「四条町の辻」で室町幕府の高札場があった。新町通、室町通ともに平安京の時代からあった道だ。翻って祇園祭は室町時代の旧市街の輪郭を反映している。

その室町通には、のちに百貨店となる呉服店も仕入店を構えた。西陣などの産地に発注して反物を仕入れ、江戸をはじめ全国へ販売した。三井の越後屋が京都に仕入店を開いたのは延宝元年（1673）、室町蛸薬師の地であった。京都に仕入の拠点を置き、江戸で店を持つことが一流の呉服商の証とされた。そうした商人は江戸店持京商人と呼ばれた。

都市軸を変えた市電開通

明治時代の京都には、三条通と高瀬川の他に、南北の東洞院通、烏丸通、室町通、新町通、東西には錦小路や四条通という具合に複数の軸があった。

その後、南北軸は烏丸通に、東西軸は四条通に集約されていく。その推進力となったのが路面電車である。明治28年（1895）2月1日に最初に開通した路面電車は、京都駅の南側から伏見の下油掛までを結ぶ伏見線で、京都電気鉄道の経営だった。日本初の営業用電車で、琵琶湖疏水の水力発電を活用している。同年4月1日、第4回内国勸業博覧会の開幕に合わせて、京都駅の北側と、現在の岡崎公園・平安神宮にあたる博覧会場を結ぶ路線が開業する。電車は木屋町通を走り、木屋町二条から東に折れた。伏見港へ向かう伏見線が路面電車とはいえ事実上の郊外電車だったのに対し、こちらは市街地を走る市内電車であった。

街を大きく変える契機となったのは、明治末から大正はじめにかけて実施された京都市三大事業である。第二琵琶湖疏水の開削、上水道整備に対し3つ目が道路拡築および市電敷設、これによって京都駅正面から延びる大通でもある烏丸通が27m（十五間）、四条通が21.8m（十二間）に拡げられ、明治45年（1912）6月に京都市営の市電が開通した。

人の流れの変化とともに東西軸の重心は三条通から四条通へ移り、南北軸は烏丸通への集約が進んだ。中でも周辺に散在していた銀行が烏丸通に集まり、老舗の呉服店が四条通に百貨店を開店した。最高地価地点も明治45年（1912）から新京極となった。統計書に

は「元六組中之町」、「新京極四条上ル中之町」とある。四条上ル、すなわち市電の通る四条通のすぐ北だ。新京極は、もともと縁日で賑わっていた寺の前の境内地を、明治初年に区画整理してできた道である。昭和11年（1936）の「人口十万以上都市の最高見込賃貸価格等調」の賃貸実例に登場する玉垣眼鏡店は、新京極と錦小路との交差点の南寄りにあった。このあたりが新京極の中心だったと考えられる。

烏丸の銀行街・四条の百貨店

多くの都市では、地域で最も有力な銀行が街の中心に店舗を構えている。京都の場合、有力行が担う国庫金の出納を扱ったのは三井銀行だった。前述の新町通六角下ルにあった三井両替店が前身で、明治9年（1876）に銀行の支店にした。国立銀行で最も早く京都に拠点を置いたのは第一国立銀行（営業満期後の第一銀行）だった。明治6年（1873）の設立で、翌年2月、両替町二条に西京出張所を開設した。大阪勢で古いのは鴻池家の第十三国立銀行（後の鴻池銀行）である。明治12年（1879）、四条烏丸に京都支店を設けた。

烏丸通に銀行が増えたのは明治後期以降である。明治39年（1906）、第一銀行が三条烏丸に赤レンガ行舎を新築。三井銀行は大正3年（1914）、四条烏丸にイオニア式オーダーの行舎を新築した。翌年、四条通を挟んで向かいに三菱銀行が出店する。元からあった鴻池銀行を含め、四条烏丸交差点に3つの有力行が集結した。他には、明治34年（1901）進出の住友銀行が昭和13年（1938）に東洞院から烏丸に移転した。

地元銀行が定着しなかったのも京都の特徴である。地元発祥の国立銀行は3つあった。明治11年（1878）5月に第四十九、同年11月に第百十一、そして日本最後の国立銀行でもある第百五十三国立銀行が明治12年（1879）12月に設立されたが、いずれも明治期までに消滅している。明治19年（1886）10月に東洞院で開業した京都商工銀行は商工組合の親銀行として設立され、京都市の公金も扱っていたことから有力行の一角として期待が高まっていたが、大正5年（1916）に第一銀行に吸収された。明治27年（1894）7月には、現在の京都銀行とは別の（旧）京都銀行が設立されたが、恐慌で明治34年（1901）に安田傘下

に入り、大正12年（1923）に同行の支店となった。

京都の場合、歴史をたどれば準地元ともいえる三井銀行があり、第一銀行の進出も早かった。東西の大銀行の攻勢が激しく、その一環で地元行が吸収された。昭和8年（1933）には京都に支店網を拡大していた鴻池銀行、山口銀行、三十四銀行の合併で三和銀行が発足。市内最大手となり、京都市の公金業務を第一銀行から引き継いだ。そのようなわけで、現在の地域一番行の京都銀行が地元根を下ろしたのは戦後である。同行の前身は昭和16年（1941）に両丹、宮津、丹後商工、丹後産業の4行が合併して府北部の福知山に発足した丹和銀行だ。昭和18年（1943）に京都支店を出店し、昭和26年（1951）現行名に改称。本店を京都市へ移したのは昭和28年（1953）8月だ。

さて、四条通には百貨店の開店が相次いだ。市電が開通した明治45年（1912）、藤井大丸が四条寺町（現在地）に3階建レンガ造の洋館を建設（百貨店に建て替えたのは昭和10年（1935））。同年10月、四条高倉（現在地）に大丸がインドサラセン様式3階建の百貨店を開店した。大丸の源流は享保2年（1717）に伏見で創業した大文字屋だ。押小路東洞院に総本店があった。高島屋は、明治45年（1912）6月に烏丸通に土蔵造の意匠の鉄筋コンクリート3階建店舗を開店した。高島屋は天保2年（1831）創業の古着木綿商を発祥とする。新店舗の場所が創業地で、昭和25年（1950）10月、四条河原町の現在地に移転した。跡地は京都銀行の本店となった。現在、京都銀行の本店の前には高島屋と共同で設置したモニュメントがある。

最高路線価は新京極から四条河原町へ

戦後、川沿いの南北軸も木屋町通から河原町通に移った。舟運の衰退と道路の拡築に伴う市電の付け替えが伏線にある。明治43年（1910）4月、京阪電気鉄道が京都の五条から大阪の天満橋まで開通した。京阪間を結ぶ舟運のルートと重なる路線である。淀川筋の舟運は旅客、次いで貨物輸送の役割を終えた。高瀬川の舟運は大正9年（1920）に終了する。さらに河原町通も拡築される。大正13年（1924）に今出川から丸太町まで、大正15年（1926）に四条、五条へと延び、昭和2年（1927）には七条まで、21.8m（十

図3 高瀬川と木屋町通

（出所）筆者撮影



二間）の幅で南へ順に通じた。これに伴い、木屋町通の市電も河原町通へ順次コースを変えていった。

四条河原町に高島屋が出店して5年後、昭和30年（1955）の最高路線価地点は「四条河原町御旅町の富士銀行河原町支店」であった。四条河原町は大阪行き鉄道のターミナル立地でもあった。四条大橋の向こう側に京阪電車の四条駅があり、昭和38年（1963）には阪急電車も四条河原町に乗り入れた。都大路を縦横に巡るバス網の起終点が集結し、結節点機能が高まった。

ふりかえれば、街の中心軸は室町・三条・高瀬川から烏丸・四条・河原町へ移ったが、古い中心も存在感を失わず、街の歴史的な地層を形成している。街の中心が歴史的かつ地理的に分散していることが京都の魅力ともいえる。室町・新町は祇園祭の山鉦町として、三条通は赤レンガの近代建築が集まる道筋として残る。木屋町沿いの高瀬川には護岸改修が施され令和7年に完成。水辺の景観が維持された。四条通も、平成27年（2015）に烏丸通から川端通まで片側2車線を1車線に減らし歩道を広げた。全国に広がるウォーカブルシティの走りである。インバウンド拡大の後押しもあり、こうした街の魅力は路線価にも現れている。明治後期の一等地、「東山区四条通大和大路西入中之町」の今年の路線価は10年前に比べ4.3倍となった。10年前比上昇率では全国524税務署中2位である。

プロフィール

大和総研主任研究員 鈴木 文彦

仙台市出身、1993年七十七銀行入行。東北財務局上席専門調査員（2004-06年）出向等を経て2008年から大和総研。主著に「自治体の財政診断入門」（学芸出版社）、「公民連携パークマネジメント」（同）



講師 ウスビ・サコ氏

(東京都公立大学法人 理事 東京都立大学 特任教授
京都精華大学 元学長・名誉教授)

演題 多文化共生の時代に求められる視座 —多様性を力に変える組織と社会のあり方—

令和8年5月27日(水) 開催



はじめに

皆さん、こんにちは。ウスビ・サコと申します。

講演を進めていくにあたり、問いを二つ立てています。最初の問いは「多様性は社会を難しくするものか。それとも、社会を豊かにする力か。」というもの、二つ目の問いは「違いは困るものか、力になるものか。」というものです。

今、日本の社会は多様化に対応せざるを得ない状況にあります。その多様化に対して、まだ不慣れなところがあったり、ちょっと抵抗感があったりする状況かと思います。

今日は、私の経験も踏まえて、「違い」を受け止め、異文化をどう理解していくのか、多様性をどうやって組織や地域の力にしていけるのか、といったことを考えていきたいと思います。

今の時代と世界の現状を把握する

最近、多様性などについて考えないといけなくなっているのは、時代的背景もあるかなと思っています。この5年間を振り返ってみれば、画期的に世界が動いているような感じがするのです。

私が京都精華大学の学長になって2年くらいの時にコロナ禍になってしまって、いろいろな対策をする必要がありました。とはいえ、これまで前例はないので、コロナに関してはみんな初心者なんですよ。でも、初心者にもかかわらず、誰かの責任にしたいという空気もあって、「これは学長が決めることだ」といった形で判断を求められることも多くて、本当に大

変でした。ただ、そのときに、どのぐらい大胆にいくのかということについては、お互いにしっかり話をすることもできたなと思います。

コロナ禍を経て世界はずいぶん広がりました。例えば、オンライン会議の普及、観客がいないオリンピックなど、これまで前例のなかったことも次々と起きました。これまでの世界の標準・基準というものをもう一度立ち止まって考え直さなければならない時代になってきたのです。

今は社会が変化してきており、グローバル化がどんどん進んでいます。そうすると、外国人住民が増えたり、留学生が増えたり、外国人の労働者が増えていきます。これまでは外国人は、だいたい単身で来ていたので、しばらくすると国に帰るということもあったのですが、今は子どもを連れて所帯で来ます。また外国人の高齢化も進んでくるので、高齢者施設に外国人が殺到したりする事態も、現実的には想定されるわけです。

また、人口が減っていくことに伴い、地域社会の担い手が外国人になりつつあって、祭りなどを外国人が仕切っていたりもします。

こうしてみると、多様化をどう受け入れていくかという問題はかなり重要なことだと思います。多文化共生は専門部署だけがやっていればいい仕事ではないのです。

私の個人的なストーリーと多様性

1. 私が生まれ育った社会

私自身が日本に来て、どういう多様化を経験したのかについて、お話ししたいと思います。

私はアフリカのマリで生まれ育った後、中国の大学

に通いました。大学院の途中で日本に来て、建築を専門に京都大学で勉強しました。一番長く生活したのが日本で35年間住んでおり、2002年には日本国籍を取得しています。

マリでは、お客さんが来たら、「いつ帰るのか？」とはあまり聞きません。「1日だけ用事がある。」と言ってやってきて、そのまま食費も宿泊費も払わず、1年ぐらいつつと私の家に滞在し続けるんです。そのうち私の教育係になって、説教される。しかもみんなバラバラなことを言うんですよね。でもそれがチャンスでもあったわけです。いろんな大人がいて、一貫性がないんだということは小さい頃から感じていました。そういう、他人に育てられたというのはある意味いいことだったんだと思います。

また、マリはフランスの植民地だったので、学校ではフランス語だけで勉強して、民族の言葉は話しません。しかも教えられているフランス語も面白くて、小説に出てくる雪もマリでは降りませんし、シャンゼリゼ通りとかブイヤベースなんて、全然分からず、イリュージョンなんですよ。ところが、家に帰ると民族の言葉話を話して、道徳とか社会を教えられ、フランス語は話すと言われる、そんな幼少期を過ごします。

私が初めて行った海外はパリでしたが、そこでは人種によって住まいの地域が違ったり、仕事が違ったり、ということが結構ありました。社会はそういう形で分断されていると感じました。

2. 中国・日本への留学と社会との関わり

留学した時、一番ショックだったのが、「自分の当たり前が通じない」ことでした。いろいろなカルチャーショック、ヒューマンショックを受けました。自分の国にいる時は、別に人種って意識しなくてもいいわけですよね、でも海外で初めていわゆる「人種」ということを認識させられました。

1980年代に私は中国に留学しました。当時、中国では私みたいな人間が珍しかったのでしょう、私がバス停でバスを待っていると、中国人がいきなり来て、私の手に触れるのです。「あれ、色が落ちないね。」と。私が中国語で反応すると、「あ、中国語できるじゃないか。ちょっと友達になろう。」と言うのです。中国人はすごく好奇心旺盛で、「なんで肌の色が黒い

の？」と平気で聞いてきたりします。そういう意味で、ストレートなコミュニケーションをとります。まあ、ストレスはたまらないですよ。

ところが日本に来ますと、まず「チラ見」に遭遇しました。電車に乗ると、こちらのことを見たいのか見たくないのか、私が目を合わせると、すぐに目を逸らしたりするのです。子供がなんか言ったら、母親は「シッ」と言って、私の存在をタブーにされたりして、その方がちょっとストレスなんですよ。

日本では納得いかないことはいろいろありました。私のことを知りたいのに、ストレートに聞かないで、一旦フレーム化して人を判断するのです。日本人同士でもよく聞きます。例えば「あの高校の人は賢い。」とか。私についても「あいつはA型かな。」「いや、あの机の汚さだとB型ちゃうかな。」とか。マリでは血液型を気にしないから調べないので、私は実は自分の血液型を知らないんですよ。直接会話して相手を知るのではなく、一旦前提を作るところがあるのです。私は、いろいろなところに誘われて出かけて行ったりしていたのですが、同時にコミュニケーションに戸惑ったこともいっぱいあります。

3. 日本社会の中での居場所づくり

我々外国人が日本に来る時、どうやって日本社会と付き合いがいけばいいか分からない。逆に、日本では、日本に入ってくる外国人とどのように付き合いつつあったらいいか分からないのです。

そこで、私は仲間を集めて、留学生が仲間を支援する「飛魚」という組織を作りました。ここで私は日本語教室を作ったり、毎年フェスティバルをやったり、あるいは中学生と街歩きをしたりして、自分たちも日本社会に寄っていきこうとしました。

ここで一番大きいポイントは「他者と出会うことによって、我々も自分たちを再発見できる」ことです。自分たちにとって、これが当たり前だと思っていても、実はそれが通じなかったりするところも結構あるのです。

日本では「郷に入れば郷に従え」と言われます。私も日本語を勉強して、日本文化を勉強して、一生懸命日本人になろうと最初は思ったのですが、途中で「無理や」と諦めました。やっぱり、私が持っているポテンシャルをどうやって伝えるか、そしてそれを許

してくれるかどうか、ということが大切なんだと思います。私は自分のアイデンティティを保持しつつ、日本社会に入りたいと考えました。

多様性とは何か

1. グローバル化とは何か

ここで改めて、グローバル化とは何かについて考えてみます。グローバル化の大きな特徴は「ヒト、モノ、カネ、そして情報が国境を越えて自由に行き来し、それらの価値は一国の判断で決められないこと」であると思っています。

20世紀はずっと、国対国、あるいは一つの国対複数の国の関係であって、国でコントロールができていた、国際化の時代でした。しかし、21世紀に入ってから、個や特定の集団が国を超えて存在することが多くなったのです。

今、日本では、情報やさまざまなものが、いろいろなグループのネットワークで決められています。このこと自体は「世界中で市場や労働力がつながっていく」といったよい側面もあります。その一方で、グローバル化が進んで、コミュニケーションがよりスムーズになるかと思っていたら、逆にコミュニケーションの課題が結構あったり、残念ながら地域紛争や民族対立の問題も残っていたりしています。

グローバル化はもう誰も止められないので、どう対応したらいいのかは、個々が考える必要があるなと思います。

2. 多様性（ダイバーシティ）

グローバル化で最も重要なのが多様性です。多様性の定義は「人種、性別、宗教、性的指向、社会的経済的背景および民族性の個人間の違いが存在し、認識されること」です。

「当たり前が違うこと」をどう受け入れていくか、ということが結構大きいのです。そして、我々が学校などのいろいろな場で、多様性そのものにどう対応していくのか、ということが問われているわけです。

マイノリティを優遇することだけではなくて、やっぱりマジョリティの意識改革が大事だと思うんですね。私が学長になったとき、この点をスローガンとし

て運用しました。というのも、マジョリティがその空気を作ってしまっている面があるんです。よく学生が苦しんでいるのは、仲間のグループとは本当は合わないのだけど、自分の特徴や自分のことを言ってしまうと排除されるかもしれない。だからちょっと我慢する。で、研究室に泣きに来るんです。「どっちやねん、言ったらいいのに」と私は言うんですが、彼らは言わない。それが大きなポイントでした。

あとはもう一つ、多文化主義というものがあります。これは複数の文化的伝統が社会で受け入れられるということです。つまり、多様性は、個人間の違いを認めることであり、一方で、多文化主義は、それを受け入れるプラットフォームを作っていく、そういう組織やグループ、コミュニティだということです。

3. 多様性は特別なことではない

私はよく「多様性」について講演する機会があるんですけれども、ある小学校に行ったとき、「多様性の反対って何ですか」と聞かれました。また、その流れで「多様性と平等性って矛盾しているんじゃないか」という質問も出てきました。

確かに、多様性ばかりを強調し過ぎると、場合によっては平等性が損なわれることもあるかもしれませんが、逆に平等性を重視し過ぎると、多様性が見えにくくなることもあると思います。多様性というのは、異なる背景や特性を尊重し、それぞれの違いを受け入れるという概念です。一方で平等性というのは、すべての人に同じ権利を与えるということです。この二つは対立するというよりも、組み合わせて考えることができるものだと思っています。

多様性は特別なことではない、ということをまず考える必要があると思います。最初から我々はみんな違うのです。生まれた場所や家庭や言葉、こういったものが最初からみんな違うのです。多様性は特別な誰かの話ではなく、私たち一人ひとりがもともと持っている違いである、ということがとても重要だと思います。

国際（外国人）労働者と社会の変化

1. 支援の対象から、共創の主体へ

これからの日本にとって一番特徴的なのは、外国人

労働者が増えてくることです。私も以前は政府のいろいろな検討機関に入って、議論に参加しました。その時に「日本語と日本文化を教えれば大丈夫です」という意見があったのですが、これは非常に微妙なところですよ。

去年、ジェネーブにある国連の人権関連の会合で、「日本では差別がない、法律はみな平等である」と日本の代表が発表されていました。「外国人に対するルールが毎年のように変わる国があるが、日本ではそういうことはない」ということだと思います。ただ一方で、日本ではルールそのものが分かりにくいのです。日本人自身でも分からない人が多いと思います。そうした中で、外国人に「税金を払いなさい、こう計算しなさい」と説明しても通じない時があるのです。

だから多分、日本語の問題だけではなくて、「どうやっていろいろなシステムを透明化していくか」が大きな課題だと思うのです。

実は日本より早く外国人をたくさん受け入れて、いろいろと苦労してきたのがスイスとドイツです。スイスの作家マックス・フリッシュ (Max Frisch) が「労働力だけが欲しかったのに、人間がついてきた」という言葉を残しています。これは非常に重要で、やってくる外国人は宗教をはじめとする文化を持っているわけですね。それを全部同化させるのは、無理なところがあります。では、どうやって日本社会に入っていくのか、ここが大きなポイントになると思います。その意味で、日本の外国人政策をどのように考えていくのかは、大きな課題です。新聞などでも、人口の推移や将来予測については毎年のように取り上げられています。

先ほど申し上げたように、日本社会が外国人とどう付き合えばよいのか分からないのです。現場に任せているような感じです。日本に来る外国人はだんだん増えており、現場の地域の人たちが、かなり苦労している状況があります。ゴミ出しのような日常的な問題だけではなく、どうやってシステム自体を改善していくかが結構大きいポイントかなと思います。「支援ではなく、どうやって共創の主体を作っていくか」という課題です。情報を届けるとか、相談を受けるとか、生活を支えるとか、地域参加の機会をつくるとか、結構いろいろあると思います。これまでの「してあげる」から、「一緒につくっていく」という考え方が重要になってくるのかなと思います。

2. 異文化と接する日本社会の独自の課題

ただ、やはり異文化と接することが苦手な人が多いと感じています。

京都精華大学には漫画学部があります。そこに所属する学生たちに、私の写真を示して、私の似顔絵を描いてください、と頼んで描いてもらいました。ところが、何度見直してみても、自分では私ではないように見えるのです。歯も似てないし、目も似てない。でも彼らには、私らしく見えるのです。

これは異文化認識と文化スキーマの問題が影響しています。私たちは結局、異文化の人と接するときに、その人自身を見ていないのです。記憶で見てしまっています。例えば中国の人が目の前にいると、自分の持っている中国の知識でその人を確認しようとするのです。そして話してみても、「あいつは中国人らしくないね。」と言うのです。私たちはかなり先入観でものを見てしまっています。目の前にいる人と対話せずに、他文化圏の集団や個人を特定の文化フレームで判断するのです。

京都でよくある場面を例にお話しします。おばあさんに、「〇〇へはどう行けばいいですか？」と日本語で道を聞くと、おばあさんの第一声は「英語わからへん。」です。「おばあさん、日本語です。」とはっきり言っても、おばあさんは「誰か助けて。英語わからへん。」となるのです。私が何を言おうとしてもね、おばあさんの耳にたどり着くまで、どうも英語になるらしいんですよ、多分。「こいつは日本語しゃべれない。」と決めつけてしまうのです。これは極端な例ですが、こういうことはよくあります。だからこそ、異文化理解のためには、相手に直接確認していくことが重要なのです。

では異文化理解とは何かということ、単に相手を知ることだけではなく、「自分の当たり前を問い直す」という機会を与えてくれるものなのです。

「なぜこの制度が分からないのか？」と考えてみた時、例えばその人が25歳で日本に来たのなら、それまでの25年間は日本とは違う制度で生活してきたのです。ですから、「伝えた」と思っていることが、実は「伝わっていない」ことがよくあります。実際は、その違いを前提にして、どのように説明するのかを考える必要があるのです。

3. 文化とは何か

ここで、文化の定義を見てみましょう。「文化とは、学習によって社会から習得した生活の仕方の総称」です。いろいろなものがあると思いますが、固定されるものではなく、実はお互いに学び合うことができるものです。文化は、人間が人間らしく生きるために極めて重要であり、人間相互の連帯感を生み出し、共に生きる社会の基盤にもなります。

オランダの人類学者ホフステード (Geert Hofstede) は、人間を「個人 (性格)」「集団 (文化)」「人類共通 (人間性)」という3層の構造によって理解し、文化というのは学習 (learned) の結果だと言っています。文化はお互いに学習しあうことができるのです。

だから、やってくる外国人が文化的に孤立するのではなく、お互いに学び合うことによって、新たな社会が生み出される、と私は思っています。

異文化は外国人だけの問題ではありません。多文化共生とは、社会に存在する複数の世界観、あるいは価値観をつなぐことなのです。

行政の文化を住民の社会生活のなかでどう解釈し、どう翻訳していくかということは、多文化共生の重要な視点であると思います。

4. 多様性をどう捉えるか：課題から資源へ

多様性をどう捉えるかについて考えるとき、私はこれを「課題として捉えるのか、それとも資源として捉えるのか」という観点で考えています。

「言葉が通じない」「文化が違う」「手続きが複雑だ」などいろいろな課題があります。でも、それを資源として見ると、「新しい視点が入る」「地域の担い手が増える」「新しいサービスが生まれる」など、これまで考えなかったいろいろなものが出てくるのかな、と思います。

これから必要なのは、「困っている人を助ける」だけではなく、「共に地域をつくる仲間として迎える」視点です。多様性を「対応すべき課題」として見るか、あるいは「社会を豊かにする資源」として見るのか、行政の視点からも重要だと思います。

グローバル社会の中で人間はどう生き るべきか

1. アイデンティティクライシス

生まれてから死ぬまで一つの文化・社会の中で過ごすというモデルがなくなっています。グローバル化によって、暮らしや学び、仕事の中には、様々な国の人や仕組みがあふれており、もはや自国の常識だけにずがることはできなくなってきました。日本人だけではなく、外国人も含めて、軸となるアイデンティティが崩れている人が多くなっているのです。

社会学者のリチャード・セネット (Richard Sennett) は「自信のなさの裏がえしとして排他性が現れることがある。今、自信を失っている人が増えているのではないか。」と言っております。これは日本社会だけではなく、世界全体の話です。そこで、彼は「自文化をしつかりと見定めた上で、身の回りにある異文化から理解していくこと」を提案しています。

実はグローバル化というのは、自分との向き合いなのです。「自分と向き合える人間はグローバル展開ができるが、自分と向き合えない人間はグローバル展開できない」とセネットは言っております。

2. コミュニケーションの課題

世界的にも指摘されているもう一つの課題は、コミュニケーションの問題です。

エドワード・ホール (Edward T.Hall) という文化人類学者は、「直接的な言葉ではなく、文脈や暗黙知を重視しながらコミュニケーションを取る文化」を“ハイコンテキスト文化”、それに対して、「言葉通りの明確な意味に沿って、論理性を重視しながらコミュニケーションを取る文化」を“ローコンテキスト文化”と位置づけております。

日本の「空気を読む」というのは、ハイコンテキスト文化の最たる例です。ドイツあるいはスイスなどはローコンテキスト文化と位置づけられております。

私も学生とコミュニケーションを取る時、「意見を言わないのが美德」「物事を批判的に捉えない」「人に合わせることでトラブルが少ない」といったことをよく言われます。しかし、それでは、信頼関係を作りにくいという面があり、コミュニケーションからスター

トする大きな問題がよく起こります。「これは分かるだろう」ということが、「分からない」になっていく。つまり、従来は「常識だ」と思われてきたものが、これからは常識ではなくなってくるのです。

グローバル人材とは何か：違いを力に変える

1. 京都精華大学でのダイバーシティの取り組み

これからのグローバル人材をどう育成していくのか、ということに関して、私も京都精華大学でいろいろチャレンジしてみました。2017年にダイバーシティ推進センターを発足させ、2018年にはダイバーシティ推進宣言をしました。その時には、留学生を30%程度まで増やしていくという目標も掲げられていました。

そこで私が考えたのは、「違いとともに成長するためにはどうすればよいか」ということです。そのために、お互いの差異を通じて、一緒に成長していこう、一人ひとりの属性が違いを理解し合おうという宣言文を作りました。具体例としては、「学籍簿には性別を書かず、〇〇さんで統一」「みんなのトイレの設置」「食堂での食材表示」といったものがあります。

食材表示は日本では意外と難しい問題です。

少し余談になりますが、私自身の経験をお話します。私は豚肉を食べないのですが、日本に来た当初、研究室のメンバーとのランチには、とんかつ屋に行くことが多かったんですね。メニューに「豚」と明示されていないので、そのまま食べてしまっていたんです。夜にはラーメンを食べに行くと、「豚骨」だったみたいなんです。さらに「豚」って書いていないけどチャーシューも食べていました。あるとき、研究室でお弁当の注文をするときに、「私は豚肉を食べません」と伝えたら、「ずっととんかつ食べてたやん」と言われて、初めて気づいたということがありました。

日本は食材が非常に豊富で、表現も多様です。「豚」と書かれていれば分かりやすいのですが、実際にはそうでない場合も多い。鶏肉も関西では「かしわ」と言ったり、食材によっては部位で呼び方が違うこともあったりして、非常に分かりにくい部分だと思います。

どこまで対応すべきなのかという点については、議論の余地がある部分でもありますし、難しいところですが、大学は一種の実験場なので、こうしたいろいろな対策をやってみました。

このほか、大学の中でコミュニケーションスペースをたくさん作りました。休憩して対話するスペースです。日本は職場でも忙しすぎて対話する時間がないので、相手に伝わったと思い込んでいることは結構あると思います。だからこそ、インフォーマルな時間と場所をつくることに取り組みました。

2. 違いは問題ではない、資源である

私は「違いをどうやって資源にしていくか」を結構意識していました。違いに出会うことで、戸惑いが生まれるかもしれませんが、新しい視点が得られるようになるのです。

問題は語学だけではないのです。誤解なのです。どうやって誤解を解くかということが重要なのです。

京都精華大学の学長を終える頃に「明窓館」という建物を作りました。学生が自由に交流できる場所です。ここでは教室を作らず、全てディスカッションルームやディスカッションスペースになっており、学生が自主的に場所を選んでいくのです。一人で静かに過ごす人もいれば、自然に会話が生まれている場所もあります。

日本の教育現場では、教室で一方向的に教え込まれているような感じがします。そこをどうやって崩すかを考えました。学生たちがここで自ら問いを立てて、自他を享受する「個」の力を育ててほしいと願っております。

3. グローバル人材の再定義

ここで改めてグローバル人材の再定義をしてみたいと思います。大切なのは「問い」です。古代ギリシャの哲学者ソクラテスは、知らない人間にもどんどん話しかけ、問いを発していきました。

対話というのは、相手を説得することではありません。相手の世界を少し理解しようとすることです。そのことによって、自分を理解していくのです。

先日、小学生から「どうやって会話を始めればいいのか」と聞かれました。一番よいのは、自分のことを

語ることだと思います。そして、それをもとに相手に尋ねる。そうしたやり取りの中で関係が生まれていきます。対話を通じて、「私は何者なのか」「あなたは何者なのか」が自己認識されるのです。自分と向き合える人間は他人を受け入れることができるのです。

もう一つ重要なことは、自分の言葉（VOICE）を持つことです。

京都に来たばかりの頃、ある方にとっても丁寧に住所を教えていただいて、「いつでも遊びにおいで」と言われました。実際に訪ねていったところ、「本当に来たんですか」と言われてしまった。これはショックでした。

また、私が自宅でパーティーをすることがあって、近所の方に「賑やかでよろしいですね」と言われて安心していたら、後で警察を呼ばれてしまって。本当は全然よろしくなかったんですね。

さらに感心したのが、「昔から学生さんが近所に住んでってはって、私たちは慣れているから大丈夫。でも吉田さんはどう思われるかなって、山本さんが心配してはるで。」というふうに、実際にはその場にいない第三者の名前が出てくるんですね。

私はやっぱり、第三者を立てるのではなく、自分の言葉で伝えることが非常に重要だと思うんですね。共創社会はそこで生まれていくのです。そのうえで、「他者理解」から「自己理解」が深まる、あるいは逆のベクトルで言うと、「自己理解」から「他者理解」へと広がり、さらにグローバルに展開していくことだと思っています。

共創社会＝Co-CREATIONの実現には

1. 創造は違いから生まれる

創造は違いから生まれる可能性があると思います。異なる視点が問いを生み、異なる経験が発想を広げ、異なる背景が共創を生むのです。

私自身もある時期までは一生懸命日本人になろうと思っていましたが、「いや、多分、自分の違いを生かした方が、お互いによいものが作れるのかな。」と今は思っています。

共生というのは、同じになることではないのです。

違いを消すことではなく、違いを前提に関係性をつくることです。正しさを押し付けるのではなく、対話を通じる力が大切なのです。

2. 「ひとりで生きられていない」

私たちは「ひとりで生きられていない」のです。「ひとりで生きられていない」のなら、自分だけのことを考えるのはナンセンスです。他人・自分と違う考えの人を認める勇気が必要です。違う考え方に触れるのは怖いけれど、そこを受け止めることが大切なのです。ここで「受け入れる」とすると、言い過ぎだと私は思っています。「受け止める」、まず受け止めたらいいいのです。そこから深く考えていく。

「考えが違う人たちを無視するのではなく、受け止め合って、生きていくこと」、これが多様性と包摂性だと私は思っています。そしてさらにそれを持続していくことが非常に重要だと思います。

3. 組織における多様性

同質性は組織を安定させるという強みがありますが、一方で、同質性の限界として、「前例踏襲になりやすい」「異なる意見が出にくい」「変化への対応が遅れる」「見えない排除が起きる」「新しい発想が生まれにくい」といった問題点があります。

そこで多様性の力を使えば、こうした問題点を改善できるかなと思います。

行政に求められる視座一つ目は「公平性から包摂性へ」です。先ほど、ジェネーブに行った時に日本の代表が「日本には差別がない。なぜなら、法律は公平に適用されるからだ。」と説明していたと申し上げました。しかし、同じ対応をすることが、いつも公平とは限らないのです。やはり文化的背景など、いろいろなものが違うのです。「同じ情報を出す」「同じ手続きを求める」「同じ窓口で対応する」のではなく、これからの発想は「背景に応じて使い方を変える」「必要な人に届く方法を考える」「制度を使えない理由を探る」「参加しやすい入り口を増やす」ことが求められるのです。一律の公平性から、状況に応じた包括性への転換が求められているのです。

行政に求められる視座の二つ目は「窓口から現場へ」です。私は今、京都の知事懇談会で、外国人をど

うやって受け入れていくかについて、いろいろ議論していますが、特に防災面でよく問題が出てきます。窓口をいっぱい準備しているのですが、そこに行けない人をどうするかなどです。

今、コモンズという価値観で、地域や会社など、いろいろな先と連携していく必要があると思います。「相談に来ない」のではなくて、「相談に来られない理由があるかもしれない」という発想が大事なのです。

「想像力が行政を変える」ことを私は今日、皆さんと共有したいと思います。制度を動かす力に加えて、人の背景を想像する力が必要なのです。言葉がわからないことや手続きが理解できないことが不安で、子育て、医療、防災の面で外国人が孤立してしまうことが結構あるのです。行政部門で働いている皆さんは制度の管理者である同時に、社会にどうそれを翻訳していくかという役割があるのです。ですから、「なんでやねん」という素朴な問いを組織の武器にしてほしいと思います。

4. 多文化共生を進めるための実践視点

多文化共生を進めるための実践的な視点としては、相手の困りごとを文化だけの問題にしないで、「寄り添っていく」「外国人住民を地域の担い手にしていく」という発想が非常に重要です。

行政の当たり前を住民の目線で見直すということが重要なのです。住民が多様化しているから、それを見ていけないといけない。少数意見や違和感を行政改善のヒントにしてもいいのではないかと思います。

5. コモンズ（共有資源）の精神

コモンズの精神は相互扶助、循環性、あるいは合意形成の文化、持続可能性ということです。

立命館大学でアフリカ地域研究の専門家である小川さやか教授はタンザニアのコンヴィヴィアリティ（自立共生・自律共働）を研究していらっしゃいます。小川教授によれば、タンザニアの人たちは、独自のプラットフォームにおける「効率性」よりも、「気前よく与える喜び」「仲間との共存」などを大切にするそうです。

アフリカ的コンヴィヴィアリティをまとめると、「(適度な) 迷惑を掛け合う」「長期の貸し借り」「相互

扶助」「みんな兄弟姉妹」となります。社会的に支え合えばいいのかな、と思います。

おわりに：違いを力に変える社会へ

本日のメッセージは、「違いを力に変える社会にしていきましょう」ということ、そして、「違いを調整する力、違いから価値観を生み出す力を持ちましょう。」ということです。

最後にアフリカのことわざをご紹介します。本日の講演を終わりにいたします。

If you want to go fast, go alone.

If you want to go far, go together.

早く行きたければ一人進め、

遠くまで行きたければみんなで進め。

ご清聴ありがとうございました。

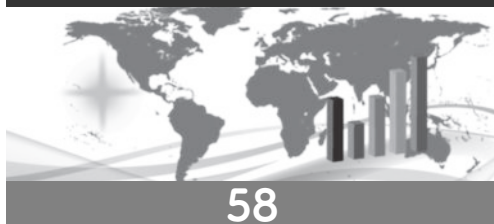


講師略歴

ウスビ・サコ

東京都公立大学法人 理事
東京都立大学 特任教授
京都精華大学 元学長・名誉教授

マリ共和国生まれ。国費留学生として北京語言大学、南京東南大学で学ぶ。91年来日、99年京都大学大学院工学研究科建築学専攻博士課程修了。博士（工学）。専門は空間人類学。「京都の町家再生」「コミュニティ再生」など社会と建築の関係を様々な角度から調査研究している。京都精華大学人文学部教員、学部長を経て2018年4月同大学学長に就任（～2022年3月）を経て現職。主な著書に『「これからの世界」を生きる君に伝えたいこと』（大和書房）、『アフリカ出身 サコ学長、日本を語る』（朝日新聞出版）など。2025年日本国際博覧会協会 副会長・理事・シニアアドバイザー兼任他。



人口半減ショック地域の新戦略 ～賢く縮み乗り越える～

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

財務総合政策研究所上席客員研究員

(編集者) 財務総合政策研究所 総務研究部研究員

田中 秀明

伊佐 義隆

財務総合政策研究所では、財務省内外から様々な知見を有する実務家や研究者等を講師に招き、業務を遂行する上で参考になる幅広い知識や情報を得る場として「ランチミーティング」を開催しています。今月のPRI Open Campus では、2026年1月14日(水)に明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授の田中秀明様にご講演いただいた内容を、「ファイナンス」の読者の方々にご紹介します。

「人口半減ショック地域の新戦略 ～賢く縮み乗り越える～」

田中 秀明 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授 財務総合政策研究所上席客員研究員

1983年東京工業大学工学部卒、1985年同大学院修了。1991年ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス修士(社会保障政策)、2010年政策研究大学院大学博士(政策研究)。1985年、大蔵省(現財務省)に入省し、予算・財政投融資・自由貿易交渉・中央省庁等改革などに携わる一方、国税庁、内閣官房、内閣府、外務省(在マレーシア日本大使館)、厚生省(現厚生労働省)などで勤務。また、2003～05年オーストラリア国立大学、2007～10年一橋大学経済研究所で教育・研究を行う。国際協力機構(JICA)、経済協力開発機構(OECD)、国際通貨基金(IMF)などのプロジェクトなどにも参画。近著に『人口半減ショック地域の新戦略』(編著)2025年、『高等教育改革の政治経済学』2024年、『新しい国民皆保険』構想 2023年、『官僚たちの冬』2019年等



本日お話しする内容について、概略を紹介します。はじめに、現在の人口減少の推計について述べます。現在の各都道府県の人口推計は非常に楽観的であることを申し上げます。次に、地方創生が当初の目的を達成できなかったこと、成功しなかったことについて述べた上で、なぜ成功しなかったのかについて議論しま

す。さらに、地方が国へ財政的に依存している問題について考えます。地方の過疎化が進むなか国への財源の依存は今後も進んでいくでしょう。いずれにせよ、人口動態を変えることは難しいので、どうやって人口減少に対応するかが課題です。最後に賢く縮むための基本戦略について述べ、実際に実行している自治体を紹介します。

1. 急速な人口減少

(1) 人口減少の地域差

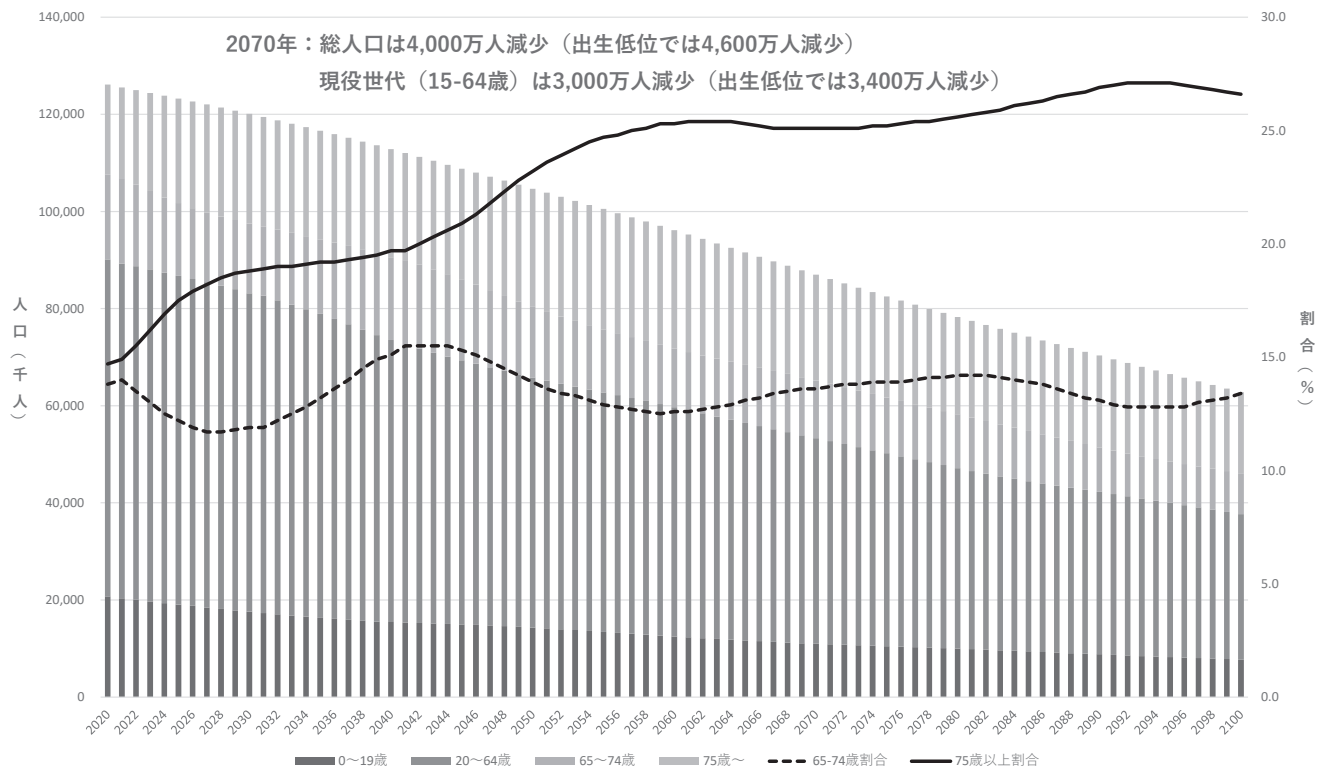
ご存じの通り、日本は急速に人口が減少しています。出生率を中位(1.36)と仮定すると、2070年には現在と比べて総人口は4000万人減少します(図表1)。現在の出生率に近い、すなわち低位(1.13)を前提とすると、4600万人減ると推計されます。

特に深刻な問題は出生率が低位の場合、現役世代(15～64歳)が3400万人減少することです。少子化対策は必要ですが、人口減少の流れを変えることは難しいと認識しています。

日本全体については上述の通りですが、当然地域によって差があります。全ての都道府県で人口は自然減となっていますが、東京都など若干の自治体は、社会増により人口は増えています。しかし、東京都も2040年ぐらいには純減に転じると予想されています。

特に人口減少が激しいのが秋田県です。2050年には秋田市以外の市町村の人口は6割減ると推計されています。これは出生率中位を前提とした推計であるため、実際にはもっと人口減少が進むと考えられます。2050年には首都圏、関西圏などの大都市圏と県庁所在地を除く地域では、人口はほぼ半減すると予想されています。

図表1 急速な人口減少



（出所）国立社会保障・人口問題研究所（2023）「日本の将来推計人口」（中位出生・中位死亡）に基づき作成

（2）人口1万人未満の市町村の増加

問題は総人口が減るだけではありません。人口1万人未満の市町村の数は現在の全体の3分の1から2050年には半分を占めると予想されています（図表2）。一般には人口が30万人程度ないと行政サービスを効率的に提供できないと言われています。人口1万人未満の市町村では、効率的に公共サービスを提供することは極めて困難です。今でも困難な職員の確保はさらに困難になるでしょう。

周知のように、出生率が最も低いのが東京都です。2023年には0.99となり、1を初めて切りました。東京都に人が集まると更に人口が減るといった論調があ

るので、補足させてください。

10年前に「人口戦略会議」が、今後の人口減少について警鐘を鳴らし、「消滅自治体」という言葉を使って人口減少を訴えました。さらに、2024年1月に、人口戦略会議は新しい人口推計に基づいて第2弾の提言を発表しました。その際、新聞等の報道で、東京都は「ブラックホール自治体」と紹介されました。東京都は、ブラックホールのように全国から若い人たちを集めており、若い人が集まるほど子供の数が減り、ますます人口減少が加速化するとも言われましたが、この点について非常にミスリーディングであると考えています。

図表3は、都道府県別の出生率と出生数を比べています。東京都の出生率は全都道府県で最低ですが、人口当たりの出生数は愛知県と並び高くなっています。

東京都の出生率が低い理由は、出生率の算定式に起因しています。出生率の算定式は、生まれた子供の数／女性の数で表され、子供の数が多くても、それ以上に女性の数が多いと、出生率は低くなります。また、地方において若い女性が出ていくと赤ちゃんの数が同じでも出生率は増えることになります。都道府県別の出生率を議論することには注意が必要です。

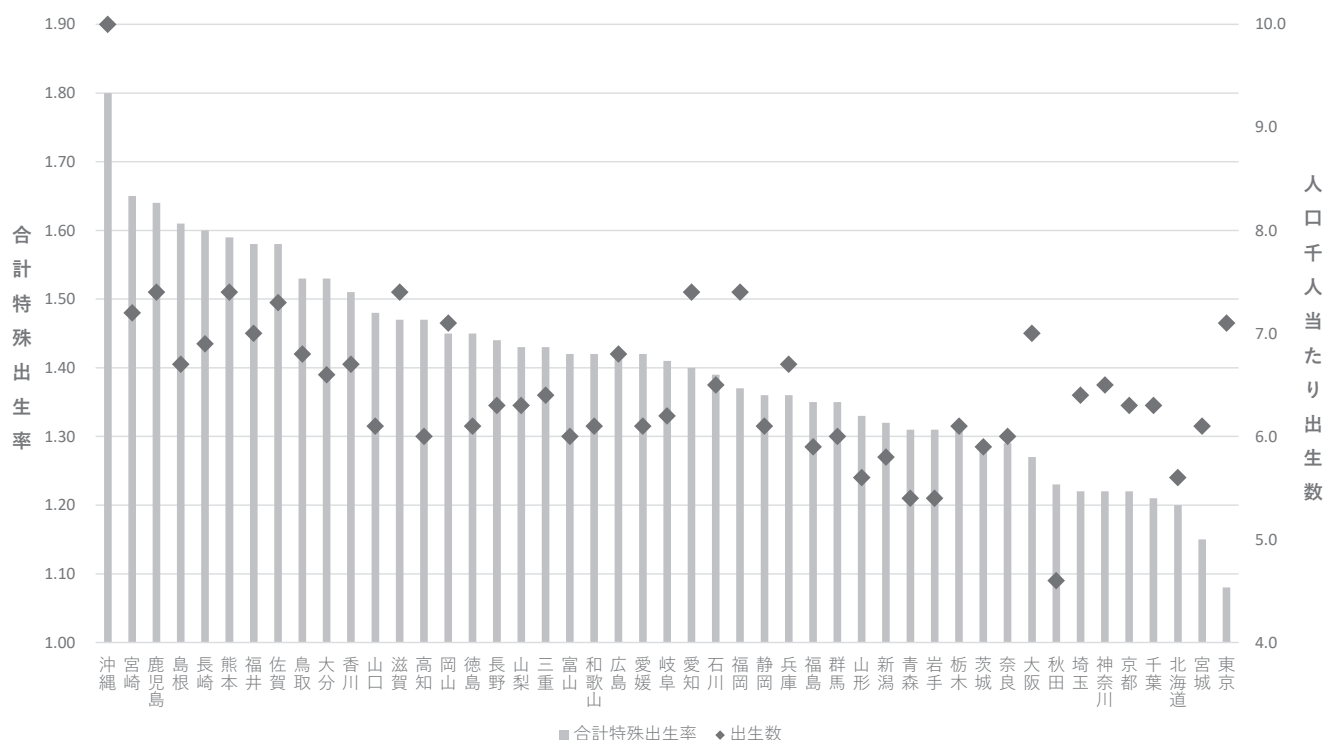
図表2 人口1万人未満の自治体数

	2020年	割合%	2050年	割合%	増加数	増加率%
北海道	124	69.3	145	81.0	21	16.9
東北	80	37.4	125	58.4	45	56.3
関東	40	12.7	71	22.5	31	77.5
北関東	13	12.5	29	27.9	16	123.1
南関東	27	12.7	42	19.8	15	55.6
中部	84	26.6	108	34.2	24	28.6
近畿	48	21.1	77	33.9	29	60.4
中国	25	23.4	46	43.0	21	84.0
四国	35	36.8	50	52.6	15	42.9
九州・沖縄	85	31.0	115	42.0	30	35.3
総計	521	30.2	737	42.7	216	41.5

（出所）国立社会保障・人口問題研究所（2023）「日本の地域別将来推計人口（2023年推計）」に基づき作成

（注）割合は当該地域の自治体総数に対する割合

図表3 都道府県別の合計特殊出生率と人口千人当たり出生数（2021年）



（出所）厚生労働省「人口動態調査」に基づき作成

図表4 「地方への新しいひとの流れをつくる」関係のKPI

成果指標	2000年目標	総合戦略2014	総合戦略2015	総合戦略2016	現在値
地方・東京圏の転出入均衡	地方→東京圏転入6万人減	—	1,732人増加 (2014年)	20,407人増加 (2015年)	10,946人増加 (2016年)
	東京圏→地方転出4万人増	—	11,152人減少 (2014年)	2,426人減少 (2015年)	10,398人減少 (2016年)
	東京圏から地方への転出入均衡	—	109,408人転入超過 (2014年)	119,357人転入超過 (2015年)	117,99人転入超過 (2016年)

（出所）まち・ひと・しごと創生総合戦略のKPI検証チーム「まち・ひと・しごと創生総合戦略のKPI検証に関する報告書」

2. 地方創生の失敗

（1）東京都の一極集中の是正

地方創生は安倍政権で導入されました。従来の取り組みと異なる点がKPIの導入です。キー・パフォーマンス・インディケーター、すなわち重要成果指標です。政策の達成状況を測るものであり、取り組みとしては評価できます。当初の地方創生総合戦略では約100個のKPIがありました。

この総合戦略の最大の目的は、東京一極集中を是正することですが、その目標達成を測るKPIが図表4です。地方から東京圏への転入を6万人減らす、そして東京都から地方への転出を4万人増やすなどがあります。

しかし、途中の検証ではいずれもこの目標は達成できませんでした。コロナ禍の2020年、2021年は若干東京都への流入が減りましたが、足元では徐々に増

えています。2025年の東京への転入超過数は、前年の7.9万人から減りましたが、6.5万人でした。

また、図表にはありませんがサービス産業の労働生産性の伸び率や放送コンテンツ関連海外売上高、男性の育休取得率など、東京都一極集中の是正と関係の薄いKPIも多いです。地方創生に関して各都道府県は出生率を上げようと努力していますが、日本全体の出生率は下がっています。政府は、地方創生のKPIについて全体の8割弱が成功していると説明していますがその真偽について評価したのが図表5です。東京一極集中是正と関連があるかないかという点で評価しますと、関連性がないものは半分以上となります。

各都道府県も国にならって総合戦略を作成しています。その際に重要となるのが出生率の前提です。図表6は、東北6県による地方創生計画の人口ビジョンを基に作成しました。青森県などの計画によると「我が

図表5 地方創生のKPIの評価

	総合戦略 (2014)		中間検証 (2019)		第2期総合戦略 (2020)	
	件数	割合%	件数	割合%	件数	割合%
関連性	106	100.0	131	100.0	22	100.0
ある	19	17.9	13	9.9	4	18.2
低い	19	17.9	23	17.6	1	4.5
ない	68	64.2	95	72.5	17	77.3
達成度	78	100.0	131	100.0	—	—
達成	4	5.1	9	6.9	—	—
進捗	23	29.5	31	23.7	—	—
未達・進捗低い	38	48.7	55	42.0	—	—
未計測	13	16.7	36	27.5	—	—

(出所) 総合戦略(2019): 総合戦略(2014年12月27日)の附属文書アクションプラン、中間検証(2019): 第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会中間整理(2019年5月31日)、第2期総合戦略(2020): 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)(2020年12月31日)の資料に基づき作成

(注) 総合戦略(2014)の達成度は中間検証(2019)に基づく評価(導入後使われなくなったKPIがある)

図表6 東北4県の人口推計

	2040年			2060年		
	人口ビジョン	社人研	相 違	人口ビジョン	社人研	相 違
青森県	96.2	90.9	5.8	79.6	61.5	29.4
岩手県	103.7	95.8	8.2	89.0	69.0	29.0
宮城県	201.0	193.3	4.0	172.1	143.5	19.9
秋田県	71.2	67.3	5.8	54.0	41.6	29.8
山形県	99.0	83.0	19.3	79.0	59.0	33.9
福島県	153.0	143.0	7.0	128.0	100.0	28.0

(出所) 各県の人口ビジョン(2020年等における改訂版)に基づき作成

(注) 社人研とは国立社会保障・人口問題研究所、相違は人口ビジョンの数値が社人研の数値より何%多いかを示す。社人研の2060年の数値は、2050年までの社人研の推計に基づき各県が推計しているもの(ただし、福島県は社人研の推計値を使っておらず県独自の基本推計)

県では全国と比べると出生率は決して低くなく、平均以上であるため今後は出生率が上昇する可能性がある」などと記載されています。しかし、それは若い女性が県外に行くなどの社会移動によって出生率が上昇している側面が大きいと考えられます。日本全体で出生率を考える、あるいは他の国と比較することにおいては意味があっても、都道府県別に出生率を比較することは非常に注意が必要です。都道府県が子供の数を増やすための努力をしても日本全体では女性の数が減少しているため、ある県で出生率が増えても他の県で減るだけであり、各県で子育てを競争させるような政策は必ずしも妥当ではないと考えます。

また、東北6県の人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所(以下、社人研)の中位推計と比べて楽観的であり、社人研の推計と比べて人口が3割も多くなると見込んでいます。社人研の出生率の前提は中位推計のため1.36ほどですが、東北6県の出生率は2.07としています。2.07という数字は人口置換水準であり人口は今後減らないということを意味します。出生率の前提を2とするような都道府県は少ないものの、多くの県では1.8ほどです。このようなバラ色の前提で計画を作って意味があるのでしょうか。今後様々な努力によって出生率が上がるとしても1.8まで上昇す

るという仮定はあまりに非現実的です。

なぜ上記のような推計となるのか、問題は各都道府県の推計方法にあります。各都道府県が若い人たちに「子供を何人ぐらい持ちたいですか」とアンケートを行います。その回答結果が平均1.8人だった場合、その数字を希望水準と捉え、その達成のために計画を作成しています。希望を尊重するとしても、推計は慎重にすべきです。これは現実からの逃避です。

(2) 地方創生の失敗の要因

なぜ、地方創生が重要な目標を達成できなかったのでしょうか。その要因を整理しました。

第1に、原因の分析に基づく対策がありませんでした。東京一極集中是正が妥当な目標なのかについては議論がありますが、仮にそれを目標とするのであれば、最初に、なぜ一極集中が続いているのか原因の分析が必要です。これは単純ではありませんが、女性に関連したアンコンシャスバイアスが非常に根強く残っている点が指摘されています。2019年の中間検証において、ようやく地方には若い人たちの働く場所が少ないことと女性に関連したアンコンシャスバイアスが非常に根強く残っている点が指摘されました。女性の場合、大学に行くために地元を離れても、卒業したら早く

戻って来るようにと言われ、地元で子供を産み育てる、あるいは親の面倒を見てほしい、そのような隠れた圧力が女性にかかっていることが指摘されています。

第2に、出生率の推計が非現実的である点です。上述の通り、出生率の前提が2というのは余りにも非現実的です。人口減少を食い止めるという国の政策に沿うように、地方が求められていたのではないのでしょうか。

第3に、原因をつきとめて、それを是正するように資源を集中的に投下しないと、問題は解決できませんが、「選択と集中」はできませんでした。地方創生交付金は地方創生を自治体に任せるものでした。それ自体は決して悪いことではありませんが、資金使途が自由であることから、費用対効果を踏まえた施策の選択は十分できませんでした。最近では、PDCA (Plan-Do-Check-Action) が提唱されています。地方創生もKPIを導入したものの、実際にはPDCAは回りませんでした。各種施策を実施し、その結果を検証して、軌道修正することはありませんでした。

3. 国への財政的な依存

(1) 地方交付税の2つの機能

地方創生が成功しなかった背景には、国と地方の財政関係があります。特に地方交付税です。

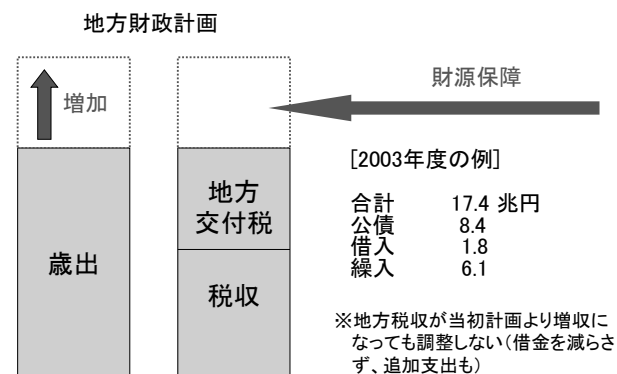
地方交付税の役割は2つあります。財政需要に対して財源を保障すること（財源保障機能）と、地方公共団体の財政力を均等化すること（財政調整機能）ですが、現在では、前者は過剰ではないのでしょうか。戦後の日本は貧しく、各地域において病院や学校、道路などが不足していたため、国土の均衡ある発展が必要でした。そうした状況では、財源保障機能が重要でした。しかし、そのような時代は終わりましたが、地方交付税は、相変わらず供給拡大のインセンティブを有しています。過去においては全国に供給を増やす機能を果たした仕組みですが、現在では非常に複雑になっており、むしろモラルハザードを起こしていると考えます。

毎年の予算編成で地方財政計画を作成しますが、図表7は2003年度の例となります。当時は臨時財政対策債という公債を8.4兆円発行しました。

これほどまでに借金が膨らんだ理由は、法律上、国

は地方の財源を保障する義務があるからです。例えば、景気が悪くなると税収が減り、地方交付税も減りますが、それでは当初予定していた行政サービスを提供できなくなるので、その不足分を国が保障をします。言い換えると、地方がこれだけ歳出が必要だということを訴えれば、国は財源保障しなければなりません。問題は、地方によって異なる行政サービスの需要をどこまで正確に把握できるかです。より高い水準を求めるインセンティブが内在しています。

図表7 地方交付税の問題：マクロ



(出所)「地方財政計画(2003年度)」に基づき作成

ミクロで見ても問題があります。例えば、地方自治体がダムなどのインフラを建設しようとした場合、費用が100億円かかるとします。具体的には施設によって異なりますが、大まかに言うと、半分は補助金で賄うことができ、さらには4割を地方債の発行、つまり借り入れで賄うことができます。しかもその元利払いは地方交付税で補填してもらうことができるため、各自治体が自分で負担するお金は1割程度しかありません。端的に言うと、9割引きで施設をつくることができます。政治的にも、公共事業は重要です。地元企業が潤うからです。このような仕組みが、人口減少でも様々なインフラを作ろうというインセンティブを自治体に与えています。昔はインフラが足りなかったので、このような仕組みが機能しましたが、現在では違うでしょう。

(2) 地方交付税の過剰な配分

都道府県別の一般財源（地方税や地方交付税等）を比較します。図表8は、人口1人当たりの一般財源です。東京都は非常に税収が高いのは事実ですが、不交付団体なので、1人当たりの一般財源は約25万円であり、全国平均（約27万円）とほぼ同じです。交付税

配分後では、東京都より鳥取県や島根県、高知県などはより豊かになります。これはまさに過剰な配分ではないでしょうか。地方税は東京都を除けば、道府県による相違は小さいですが、大きな差となっているのが地方交付税です。こうした配分の理由は、鳥取県や島根県などは人口が少ないものの、面積が広いため学校や病院など公共サービスを提供するためのコストがかかるからとされています。典型的には離島です。地方交付税は原則として人口当たりで配分しますが、離島は行政サービスのコストがかかるため様々な補正をして配分しています。とはいえ、鳥取県や島根県の人口1人当たりの一般財源は愛知県の2倍ほどになり、地方交付税で比較すると3倍以上となります。コストがかかるとはいえ、そこまでの差があるとは考えられません。こうした仕組みでは、地方は自立するより、国に頼ろうとします。自ら努力して税収を増やすと、地方交付税は減額されるので、努力は意味がないのです。

(3) 各国のGDPの地域格差

多くの国で地域によって税収に相違があるため、財政調整を行う制度があります。政府支出合計に対する財政調整の規模は、日本やオーストラリア、ドイツは非常に高いですが（政府支出合計に対する財政調整の割合は8～9%）、オランダ・スイス・カナダ・イタリアなど少ない国（同1～2%）もあります。ドイツは

財政調整がありますが、日本のように需要と収入の差額を補填するような仕組みではなく、基本は1人当たりの税収を州の間で均等化するように配分する仕組みとなっており、私はそのほうが合理的な仕組みだと思っています。税収の地域間格差は是正すべきですが、需要面、すなわち行政サービスの水準は、地方が自らの状況に応じて決めるべきだからです。まさに地方分権です。

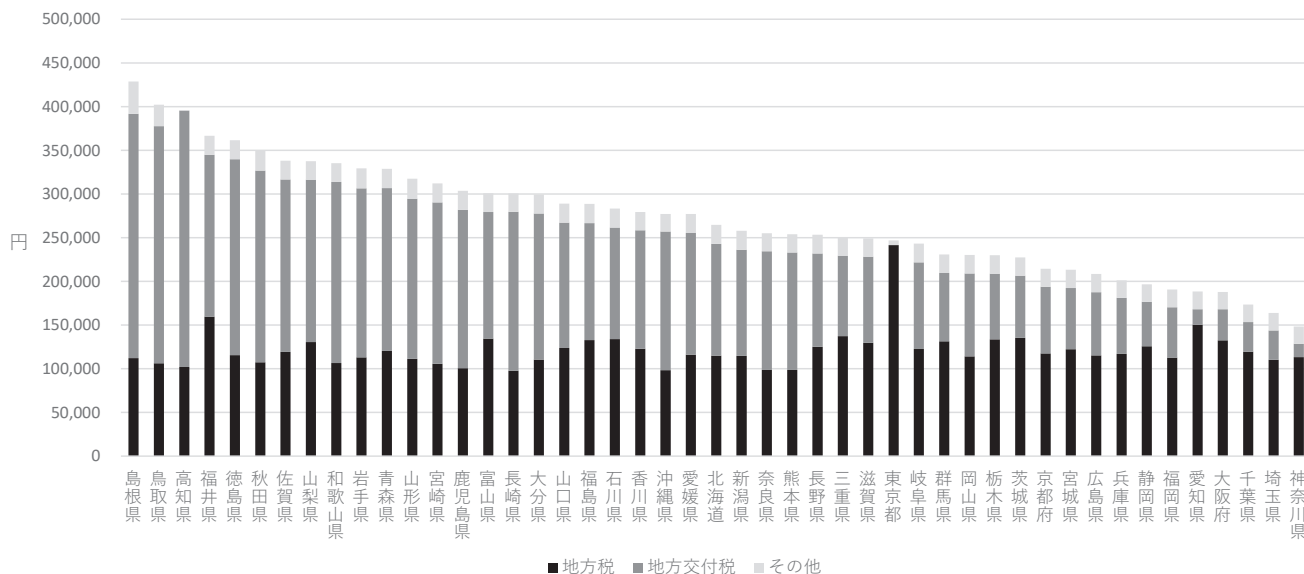
一般的に、日本は地方と東京都の間で1人当たりGDPもしくは所得の差が大きいと言われていています。しかし、国際比較で1人当たりGDPの高いところと低いところの比率をとってみると、日本は格差が非常に小さくなっています（図表9）。トルコやポーランドなど発展途上にある国は別としても、イギリスやドイツと比べ、日本は地域格差が大きい国ではありません。それにもかかわらず、地方交付税で地方へ大きな配分を行っています。

4. 賢く縮むための基本戦略

(1) 国・都道府県・市町村の役割

地方分権の問題について考えます。この問題は国と都道府県、市町村の三者の関係が非常に曖昧であるために生じています。国は90年代以降、主に市町村に分権化する政策をとってきましたが、人口減少問題に

図表8 人口1人当りの一般財源の額（2022年度）



(出所) 総務省 (2024)「2024年版地方財政白書」資料編表24に基づき作成

直面し、もはやそれでは対応できないことは明らかです。政令指定都市や中核都市では可能かもしれませんが、今後人口1万人以下の自治体が全体の半分になる状況ではとても難しいです。さらに、コロナ禍を経て大規模災害対策やデジタル化については、やはり国の役割が必要だということで中央集権に向けた改革も行われております。その結果、国と都道府県と市町村の3者の関係はますます複雑になっています。人口の急速な減少を踏まえ、水道事業や医療分野などは都道府県主体に広域化を進めていますが、まだ道半ばの状況です。

国と地方の関係が非常に複雑になっているもう一つの理由は責任と財源が一致していないことです。例えば、ある事業を行おうとした場合、国が責任を負うのか、都道府県がそれに応じて財源を負担するのか、もしくは国と都道府県が共同して責任を負うのかなど、その事業ごとに責任と財源が明確になっていません。例えば、義務教育を地方が実施する場合、自らの地方税に加えて、地方交付税や補助金などがないと事業を実施できません。これまでの改革により地方に裁量が与えられ、地方交付税はその建前として使い方は自由となっています。しかし、国からの補助金をもらうためには、1教室当たり35人など国が定める基準を守る必要があります。つまり、補助金がないと事業を円滑に実施できず、また地方の裁量も狭くなっているの

が現状です。現在は国や都道府県、市町村が一体的に事業を行う仕組みになっており、それぞれの責任が曖昧になるという根本的な問題があります。

（2）地方自治体職員の不足

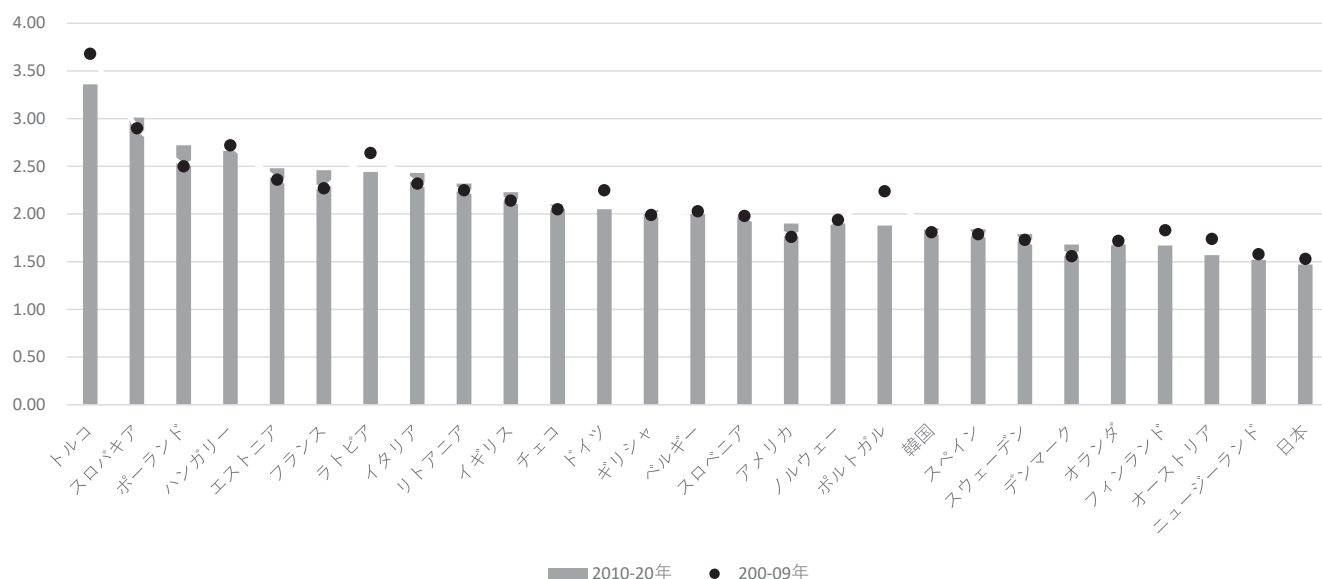
人口減少において最大の問題は、地方の自治体職員を確保できないことです。現在、国と地方どちらも公務員の志望者は減少傾向であり、特に地方では土木など技術職の採用ができなくなっています。人手不足により民間企業とも競合するため、給料の高い民間企業に人材が集まりやすくなっています。例えば、デジタル技術を持った職員が3人以下の自治体は全体の半分であるのが現状であり、これでは行政のデジタル化の推進は非常に難しいでしょう。

政府も人口減少を受けて、何とかしなければならないということで、地方制度調査会において地方行政のデジタル化や官民連携、地方公共団体の連携のための施策を議論してきました。しかし、果たしてこれで人口半減を乗り越えることはできるのでしょうか。ようやく総務省の審議会において、市町村主体の行政サービスについての見直しを始めるようですが、抜本的な対策を提案することができのでしょうか。

（3）公共施設の老朽化

人口減少に加え、公共施設の老朽化がかなり深刻な

図表9 1人当たりGDPの地域差の水準



(出所) OECD Regional Outlook 2023のAnnex 2.Bに基づき作成
(注) トップ20%の人口の1人当たりGDPの上位20%に対する比率

問題となっています。特に防災拠点となる公共施設については45年以上前に作った施設がすでに4割以上となっています。今後、老朽化が進んだ施設のリノベーションや建て替えが必要となりますが、また同じ規模の施設をつくるのでしょうか。補助金などの仕組みは、大きな施設をつくとたくさんもらえます。このような状況で賢く縮むことができるのでしょうか。

(4) 賢く縮むことを実践する自治体

ほとんどの自治体は真剣に縮むための対策を講じているとは思えませんが、例外があります。例えば、岡山県美咲町は賢く縮むことを実践する自治体の一つです。人口1万人足らずの町ですが、まさに縮むことを実践しています（図表10）。

2018年以降、青野高陽町長がリーダーシップを発揮し公共施設を集約化するなどの取り組みを行っています。美咲町は3つの町村が合併したこともあり、1人当たりの公共施設の運営化面積が全国平均の2倍以上となっていました。過去20年間は公共施設の年間平均維持費が6億円でした。調査の結果、今後は維持更新費が年間10億円以上かかることが分かり、公共施設適正配置計画を作成しました。その内容は、3つの拠点に関係施設を集約化し維持費の削減を図るものです。例えば小中学校は義務教育一貫校を作り集約させました。

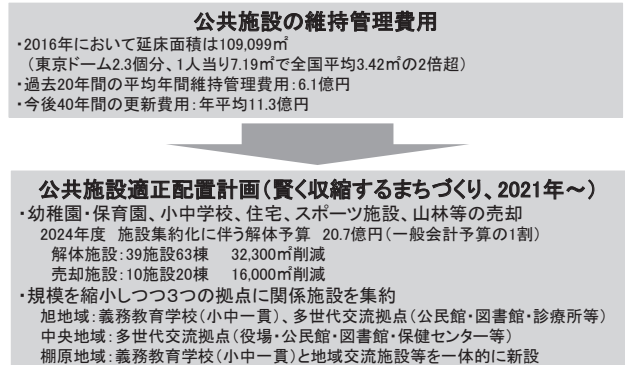
役場は2階建てのプレハブで建て直しました。議場もその中に入っていますが、専用ではありません。議会を行う際に利用する机は可動式になっており、議会が行われなときは移動し、会議室の多目的利用が可能となっています。町長の部屋も集約前と比較すると半分になりました。また、役場の床をビニールタイルにして、建築費用を抑えています。

(5) 賢く縮むための施策

最後に地方自治体が賢く縮むためにはどうすればよいのか考えます。

1つ目は危機意識の醸成です。前提として人口動態

図表10 岡山県美咲町の「賢く縮む戦略」



（出所）美咲町資料に基づき作成

は変えられないと認識する必要があります。地方では公共施設がまだ増加している状況であり、人口半減を前提とした計画の策定をしていくべきだと考えます。

2つ目は、都道府県と市町村の一体化です。今後は市町村主義の分権は成り立たないため、都道府県が主体的に事業を広域化するべきであり、国のブロック機関とも連携する必要があると考えます。それぞれの役割分担を明確化すべきですが、時間がかかるため都道府県と市町村が一体的に人口半減を乗り越えるための努力が必要です。

3つ目は、地方交付税制度の改革です。税収の格差を主に調整するべきであり、基本的には1人当たり税収を地方公共団体間で均等に配分するような仕組みに改革すべきだと考えます。他方、サービス水準は地方がその実情に応じて自ら決めることです。

現実には、こうした改革を実施するのは難しいでしょう。もしそうだとすると、我々は多くの地域が自然に消滅することを受け入れなければなりません。

福知山市

歴史と自然が紡ぐ
福知山・綾部福知山税務署 総務課長
竹内 久美子

はじめに

福知山税務署は、1896年に設置され、福知山分地の中央に位置する福知山市に所在し、福知山市と福知山盆地の東側から福井県境までを市域とする綾部市の2市を管轄しています。

福知山市の礎は、戦国武将の明智光秀が築き、古くから城下町として、また、日本海側と京都や大阪などの大都市を結ぶ交通拠点として栄えてきました。

現在においても、日本有数の内陸型工業団地が整備され、広域交通網が充実するなど、近畿北部における経済と行政の中心地として、重要な役割を果たしています。

名所

[福知山城]

福知山市のシンボルである福知山城は、織田信長の命を受けた明智光秀が1579年に丹波を平定した後、西国攻略に向けた最前線の拠点として城を築いたことから始まります。

「本能寺の変」のイメージが強い光秀

ですが、地元では、税の免除や氾濫を繰り返していた由良川の治水対策に尽力するなど、善政を敷いたことで知られ、今でも市民から慕われており、福知山城近くにある御霊神社には光秀が祀られています。

1873年の廃城令により天守周辺の石垣や銅門を残



(写真提供：海の京都DMO)



(写真提供：福知山市役所)

[鬼と大江山]

鬼の棲家としての伝説がある大江山は標高832メートルの福知山市、与謝野町、宮津市にまたがる連山で、2007年に「丹後天橋立大江山国定公園」に指定されました。大江山の8合目にある鬼嶽稲荷神社から

は、秋の早朝には美しい雲海を見ることができます。

また、大江山は3つの鬼伝説が残る町です。中でも最強の鬼として伝わる「酒呑童子」の伝説は、明治期から昭和初期には国語の教科書にも掲載されるなど、全国各地に残る鬼伝説の中でも古くから多くの人に親しまれています。

大江町にある「日本の鬼の交流博物館」では、大江山の鬼伝説を始め、国内外の鬼にまつわる資料が展示されています。



(写真提供：福知山観光協会)

産業

【繊維】

綾部市の名前の由来は、一説には、古代に大陸から渡来した機織や養蚕などの高度な技術を持つ職能集団「漢部（あやべ）」に由来すると考えられており、当地では、古くから養蚕、製糸、織物が盛んに行われてきました。

1887年頃からは製糸業が急速に発展し、現在の綾部市周辺である京都府何鹿（いかるが）郡の発展のためには、農家に養蚕を奨励することが郡の急務であるとし、「郡の是」つまり「郡の方針」、という意味の名を冠した「グンゼ」（群是）の創業地としても有名です。

【黒谷和紙】

黒谷和紙は、綾部市を代表する伝統産業の一つです。約800年の歴史を持つ手漉き和紙で、1993年には京都府指定無形文化財に指定されました。戦後、多くの和紙産地が機械漉きへ移行するなか、黒谷では、現在も昔ながらの手漉き製法が守られ、



(写真提供：海の京都 DMO)

日本を代表する手漉き和紙として受け継がれています。

グルメ

まずは、京都府中部や丹波地方を中心に栽培されている「丹波栗」です。栗の王様と呼ばれ、大粒で上品な甘みが特徴で、モンブランや栗きんとんなど、丹波栗を使用した和洋菓子は絶品です。

また、肉厚で甘みが強く辛みが少ない夏の味覚「万願寺甘とう」、えぐみが少なくやわらかな触感と上品な甘みが特徴の春の味覚「法恩寺たけのこ」は、やみつきになる味わいです。

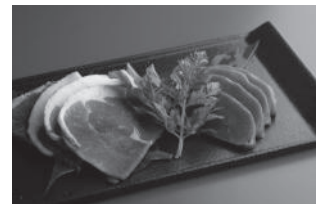
そのほか、福知山周辺はジビエ文化が盛んな地域です。地元で捕獲・加工された新鮮なジビエも大変人気があります。



(写真提供：海の京都 DMO)



(写真提供：JA丹の国)



(写真提供：海の京都 DMO)

おわりに

福知山署管内の一部を紹介させていただきましたが、豊かな自然、地区ごとに開催される伝統あるお祭りなど、福知山・綾部地域にはまだまだ魅力的なスポットがたくさんあります。京阪神からの交通の便も良く、是非一度足を延ばしてみたいはいかがでしょうか。



(写真提供：海の京都 DMO)



(写真提供：海の京都 DMO)

高島市

琵琶湖の西に広がる
水と歴史の町 高島市

今津税務署 総務課長
竹上 淳也

はじめに

今津税務署は、滋賀県高島市全域を管轄する税務署で、JR湖西線・近江今津駅から徒歩5分の、琵琶湖の西岸に面した清々しい環境に庁舎を構えています。

高島市は、2005年に旧マキノ町・今津町・朽木村・安曇川町・高島町・新旭町の5町1村が合併して誕生し、面積は約693km²の滋賀県北西部に広がる県内最大の市です。

東は琵琶湖、西は比良山地や福井県境の山々に抱かれた自然豊かな地域で、市域の約72%が森林に覆われ、琵琶湖に注ぐ水のおよそ3分の1を生み出す「水の源」としても知られています。

古来より京都・奈良の都と北陸を結ぶ交通の要衝として栄え、港町・宿場町として多くの人々が行き交ってきた歴史を持ちます。近江聖人と称えられた日本陽明学の始祖・中江藤樹の生誕地としても知られ、歴史と文化が深く根づいた土地柄です。



琵琶湖を背景に疾走するJR湖西線（写真提供：高島市役所）

管内の見どころ

【白鬚神社】

高島市の琵琶湖畔に鎮座する白鬚神社は、全国にある白鬚神社の総本社です。湖面に朱塗りの大鳥居が浮かぶ光景は、「近江の厳島」とも称される幻想的な美しさで、日の出の時間帯には特に神秘的な雰囲気包まれます。

延命長寿・縁結びの神として古くから信仰を集め、日本遺産にも認定されています。多くの参拝者・観光客が訪れる、高島を代表する名所です。



朝日を望む白鬚神社の大鳥居（写真提供：高島市役所）

【メタセコイア並木】

マキノ農業公園へと続く県道沿いに、約500本のメタセコイアが2.4kmにわたって立ち並ぶ壮観な並木道です。

初夏の瑞々しい新緑、秋の鮮やかな紅葉、そして冬には雪をまとった幻想的な白銀の景色と、四季それぞれに異なる顔





を見せてくれます。関西の名所人気ランキングでは常に上位に名を連ね、写真愛好家にも人気のスポットです。



白銀の世界に浮かぶメタセコイア並木 (写真提供：高島市役所)

【海津大崎の桜】

琵琶湖の北岸に位置する海津大崎は、「日本のさくら名所100選」にも名を連ねる春の絶景スポットです。約800本のソメイヨシノが湖岸沿い約4kmにわたって咲き誇り、青い湖面と淡いピンクのコントラストは息をのむ美しさです。

見頃の時期には遊覧船やサイクリングで桜並木を楽しむ人々で賑わい、高島の春の風物詩となっています。



琵琶湖から望む海津大崎 (写真提供：高島市役所)

【近江聖人・中江藤樹】

江戸時代初期の儒学者で、「日本陽明学の祖」とされる中江藤樹(1608～1648)は、現在の高島市安曇川町に生まれ、「近江聖人」とたたえられた人物です。

27歳のとき母への孝養を理由に脱藩して故郷へ戻り、私塾を開いて「心の学問」を人々に説き続けました。その講堂跡である藤樹書院は国の史跡に指定されており、藤樹直筆の「致良知」の書をはじめ、数多くの遺品・遺物が今も展示されています。

わずか41歳でこの世を去りながらも、その教えは後世の思想家たちに深く受け継がれ、高島の誇る偉人として今日も市民に親しまれています。



管内の産業

高島市の地場産業として特に名高いのが高島扇骨と高島ちぢみです。

扇骨は、約300年前から安曇川の竹を利用して作られており、現在では全国生産量の約90%を担う世界唯一の産地となっています。

高島ちぢみは、江戸時代から続く伝統織物で、独特の凹凸(シボ)がもたらすさらっとした肌触りと優れた吸湿・通気性が特長です。その軽やかさは、箱館山の山頂で風にたなびくカラフルな反物の姿からも感じ取っていただけます。



箱館山の山頂でたなびく高島ちぢみ (写真提供：高島市役所)

また、比良山系の伏流水と冷涼な気候を生かした地酒醸造も盛んです。この豊かな湧き水の文化を象徴するのが「針江の生水(しょうず)」です。新旭町針江地区では、比良山系に降った雨や雪が伏流水となって各家庭から湧き出し、「かばた」と呼ばれる独自の水利システムで暮らしに活かされています。「平成の名水百選」にも選ばれたこの水文化は、国内外から注目を集めています。



台所脇に設けた水槽（かばた）では、コイが食べ残しや野菜くずを食べることで水を浄化している（写真提供：高島市役所）

管内のグルメ

【鮎寿司】

高島を代表するご当地グルメといえば、まず「鮎寿司」が挙げられます。琵琶湖産のニゴロ鮎と近江米を木桶でじっくり熟成させた発酵食品で、近江の食文化を象徴する味わいで、日本酒ともよく合います。



【高島とんちゃん】

「高島とんちゃん」は、鶏肉に甘辛い味噌だれを絡めて焼いたもので、ご飯にもビールにも抜群に合う、地元では昔から愛されてきたソウルフードです。



【アドベリー】

安曇川地域で育てられる希少果実アドベリーは、酸味と爽やかな甘さが特徴で、収穫期間が短く市場にほとんど出回らない幻の果物です。ゼリーやスイーツに加工されたお土産品としても人気を集めています。



湖畔に育つアドベリー
(写真提供：高島市役所)

大河ドラマ「豊臣兄弟！」と高島市

2026年のNHK大河ドラマ「豊臣兄弟！」は、豊臣秀吉の弟・秀長（小一郎）を主人公に、兄弟の絆と天下統一を描く物語ですが、高島市もその舞台のひとつとして注目されています。

1570年、朝倉氏攻略に向かった織田信長は、浅井長政の離反により突然の撤退を強いられます。

このとき信長が選んだ退路が、敦賀から琵琶湖西岸の山中を抜けて京都へと至る「朽木越え」でした。

通常の街道ではなく、深い山間を縫う険しい道であり、信長はわずかな供回りとともにこの難路を駆け抜け、命からがら京へと帰還したとされています。

途中、追手の気配が迫る中、信長が身を潜めたと伝わる「信長の隠れ岩」の伝承も残されてお



急峻な斜面の朽木越え
(写真提供：高島市役所)



巨岩の影で、生死を分かつ「時」を待つ
(写真提供：高島市役所)



り、極度の緊迫の中で退却を余儀なくされた当時の状況を今に伝えています。朽木地域には当時の面影を残す岩や山道が残っており、訪れる人にその過酷さを伝えています。

秀吉がしんがりを担ったとされるこの「金ヶ崎の退き口」の舞台が高島市であり、地元では戦国の歴史への関心がかつてなく高まっています。

おわりに



琵琶湖の青い水面と緑豊かな山々に囲まれた高島市は、四季を通じて豊かな表情を見せてくれる魅力あふれる地域です。伝統産業と豊かな食文化が今も息づくこの地に、ぜひ一度足をお運びください。



御坊市

伝統を明日へつなぐ ～紀州 日高地方～

御坊税務署 総務課長
泉 好晃

はじめに

御坊税務署は、和歌山県のほぼ中央の御坊市に位置しており、御坊市及び日高郡（美浜町、日高町、由良町、印南町、みなべ町及び日高川町）の1市6町を管轄しています。

管轄面積は、約700km²であり、東京23区（約627 km²）よりやや広く、また、美しい海岸線と豊かな山々に囲まれた自然豊かな地域となります。

署の沿革は古く、明治22年5月に和歌山県収税部出張所として本願寺日高別院境内に開設され、全国に税務署が設置された明治29年に御坊税務署と改称され、その後、明治41年、大正10年、昭和31年の3回の庁舎移転を行い、現在の庁舎には昭和63年に移転しました。



本願寺日高別院（写真提供：御坊市役所）

宮子姫の伝説

御坊市は、東大寺を建立した第45代聖武天皇の御生母とされる宮子姫生誕の地と言われています。

7世紀後半、九海女（くあま）の郷に生まれた宮子姫は髪の毛がありませんでしたが観音様に祈願したところ、人もうらやむ美しく長い黒髪に恵まれ、それが縁で

第42代文武天皇の後となったと言われています。

また、御坊市へ入る国道には、「宮子姫生誕乃地」と記載された標識が建てられています。

管内名所

【道成寺】

日高川町にある道成寺、「宮子姫伝記」によると、宮子姫の願いを受けた文武天皇の勅命によって建立されたとされています。

また、道成寺は、能や歌舞伎で有名な「安珍清姫伝説」の舞台となったお寺で、住職によるユーモア交じりに繰り広げられる安珍清姫の絵とき説法が人気です。

映画「国宝」で主演の二人が披露する舞踊が「二人道成寺」です。映画が大ヒットしたこともあり道成寺には多くの観光客が訪れています。



絵とき説法の様子（写真提供：日高川町役場）

【熊野古道～紀伊路～】

古代の人々が聖地・熊野へ詣でるため、さまざまな願いや憧れを抱いて歩いた熊野古道。日高地方には、紀伊路で最も険しいと言われる鹿ヶ瀬峠があります。

鹿ヶ瀬峠は当時の面影が色濃く残っており、「大峠の石畳」は、紀伊路で唯一現存する大規模な石畳であ



り、秘かに香る森の息吹と苔むした道が幻想的な雰囲気を作り出しています。



大峠の石畳（写真提供：日高町役場）

【白崎海岸～日本のエーゲ海～】

由良町の湾岸部には、日本のエーゲ海と呼ばれる白崎海岸があり、海の鮮やかなコバルトブルーと白亜の石灰岩が織りなすコントラストが美しい景観を作り出しています。

白崎海岸には、白崎海洋公園が設置されており、公園内の展望台からは紺碧の海と白亜の石灰岩の絶景を存分に楽しめるほか、美しい夕陽や夜の星空も堪能できるスポットです。



白崎海岸（写真提供：由良町役場）

【煙樹ヶ浜】

美浜町の海岸には、美しい大松林があり、「煙樹ヶ浜（えんじゅがはま）」と呼ばれています。

松林の幅が広いところでは約500m、長さ約4.5kmにおよび、近畿最大の規模を誇ります。

この大松林がいつ形成されたのか、その歴史は明らかではありませんが、初代紀州藩主徳川頼宣が植えたといわれています。

また、海に見えるキャンプ場も併設されており、松林の中で波の音を聞きながらのキャンプも楽しめます。



煙樹ヶ浜（写真提供：美浜町役場）

【アメリカ村】

美浜町のイセエビ漁を行う小さな漁村の三尾地区は「アメリカ村」と呼ばれています。

明治21年のこと、この地域に住む工野儀兵衛がカナダに出稼ぎに行き、それから次々と三尾の人々が海を渡りました。その後、その人達が帰国してカナダ風の暮らしや文化をこの地域に根付かせたとされています。

カナダミュージアムや宿泊施設、レストランなど、散策しながらカナダの歴史を感じることができます。



カナダミュージアム（写真提供：美浜町役場）

【紀州鉄道】

御坊駅と西御坊駅を結ぶローカル私鉄で営業距離2.7kmは単独路線として日本最短です。

昭和3年の開業以来、御坊市民の足として親しまれています。

沿道の懐かしい風景の中を時速約20kmでトコトコ



紀州鉄道とみーやちゃん（御坊市公認PRキャラクター）

走る姿やレトロ感満載の木造駅舎は、鉄道ファンや観光客に人気です。

産業・農業

〔南高梅～国産梅の最高ブランド～〕

南高梅の誕生の経緯をさかのぼると、明治35年、みなべ町の「高田貞楠」という農家が自身の農園で他よりもひととき大きく美しい実をつける梅の木（高田梅）を発見したことに始まります。

昭和20年代、みなべ地方には多くの梅の品種が混在しており、産地として競争力を高めるため梅の優良品種の統一が進められ、114種の中から7系統を選抜し、高田梅が最優良品種として選ばれました。南高梅の名前の由来は、選ばれた「高田梅」と調査研究に携わった南部高等学校の先生や生徒の努力に敬意を表し「南高梅」と命名されました。

また、みなべ町役場には、全国にもめずらしい「うめ課」が設けられています。

〔南部梅林〕

毎年、梅の花が咲く頃には、「南部梅林」が開園します。「一目百万、香り十里」といわれ日本最大級の広さを誇り、梅の花のかぐわしい香りに包まれながら春を感じることができます。

また、南部梅林に行くなら名物の「いももち」は外せません。是非ご堪能ください。



南部梅林（写真提供：みなべ町役場）

〔わさび発祥の地〕

わさびの産地といえば静岡、長野県を連想する方が多いと思います。ところが、静岡で主に生産され、高

級品として人気の高い「真妻（まづま）わさび」は、実は印南町が発祥の地となります。

静岡で真妻わさびの栽培が始まったきっかけは、昭和35年頃に静岡でわさび栽培を行っている人が真妻地区で栽培されている真妻わさびを見て、品質が大変優れているのに驚き、印南町で苗を買い求めていったことが始まりとされています。



真妻わさび（写真提供：印南町役場）

グルメ

〔クエ〕

日高地方、特に日高町はクエの町として幻の魚といわれるクエで有名です。

クエはスズキ目ハタ科に属する大型の海水魚で、成長すると1メートル、体重30キロを超えてもいます。

近年は養殖技術の向上により1年を通じて質の高いクエが食べられるようになりましたが、紀伊水道の荒波で育った天然のクエは別格です。鍋や刺身、唐揚げなど、フルコースを是非ご堪能ください。



クエのモニュメント
（写真提供：日高町役場）

〔せち焼き〕

焼きそばを卵でお好み焼き風に固め焼きした御坊のソウルフード「せち焼き」。

語源は、方言の「せちがう（めちやめちやにする）」



に由来したB級グルメで、香ばしい麺と卵の相性が抜群です。

偉人



日高地方出身の著名人として「東京にオリンピックを呼んだ男」の和田勇が挙げられます。

昭和33年、東京オリンピック招致に向けた準備委員会の委員に就任。翌年の春の国際オリンピック委員会（IOC）総会での開催地投票に向けた集票のため、中南米諸国を歴訪し、政府の要人でもない一人の日系実業家が「祖国日本のために」と熱く訴える情熱に各国のIOC委員らの多くが感服。東京への招致に賛同し、結果、東京は過半数を超える票を獲得し、開催地に決定しました。

後に、御坊市名誉市民第1号として顕彰されました。

おわりに



日高地方には、今回ご紹介できなかった魅力的なスポット・行事がまだまだたくさんあります。

「人を見たけりゃ御坊祭」として有名な「御坊祭」、本州一を誇るアオウミガメの産卵地「千里の浜（みなべ町）」などなど、紹介しきれません。

歴史と自然に囲まれた日高地方に是非遊びにきてください！

編集後記

初めまして、7月から広報室長を務める西畠万季人と申します。

気づけば財務省に入って20年目。総じて面白おかしく生きてきた人生も、中盤に差し掛かりました。人間は成人したらもう変わらない、と言う人もいますが、自分の性根は変わらずとも周りの環境は年々大きく変わるし、他者が自分を、自分が他者を見る目も変わっており、その意味では変化に向き合うことも大切です。

自分の仕事で言えば、まさかファイナンスを編集側から眺める立場になるとは思いませんでした。楽しみながら作っていきますので今後とも愛読ください。

さて、今月号の巻頭言、今井むつみさんによる、人の成長期における学びと熟達のお話は興味深いです。私が学生の頃には想像もできなかった速度で進むDX化による効率化が、学びの分野にも押し寄せています。自分も子供を育てる身として、こうした変化が望ましいものか疑問に思う一方、速すぎる変化に着いていけない世代の単なる浅慮なのではと悩みもします。変化を恐れず対応することは大切ですが、目まぐるしい変化の奔流の中で、立ち止まって考える時間も大切であることを、今井さんのお話から改めて思い起こしたところです。

(財務省広報室長 西畠 万季人)

ファイナンス

8月号(通巻第729号) 令和8年8月19日発行

編集・発行

財務省

編集補助・印刷・販売

日経印刷株式会社

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋2-15-5

03-6758-1011

ISBN978-4-86579-531-8

定価509円(本体463円+税10%)

●ご購入は政府刊行物センター、大手書店等でお求めください。

●記事はホームページでもご覧いただけます。(一部ご覧いただけない内容があります)

財務省広報誌「ファイナンス」トップページ

https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/ ⇨



●本誌へのご意見・ご要望は

〒100-8940 東京都千代田区霞が関3-1-1 「財務省広報室内ファイナンス編集部」あてにお送りください。

e-mail: finance@mof.go.jp

財務省ホームページ

<https://www.mof.go.jp> ⇨



財務省X公式アカウント

@MOF_Japan ⇨



アンケートに

ご協力ください。⇨



没収! 罰金! 懲役!

金製品は

申告が必要です。

「知らなかった」は通じません!

申告せずに持ち込むと、**1,000万円**または
貨物の価格の5倍の罰金が科せられる可能性があります。



税関
Japan Customs

24時間
密輸ダイヤル

0120-461-961

税関ホームページ
税関 検索



密輸情報提供
サイトは
こちらから





9784865795318

定価509円(本体463円+税10%)



1921033004638

昭和100年記念貨幣の

申込受付のご案内



表面／新幹線と東京タワーと高速道路と昭和の人々と
「昭和100年」関連施策ロゴデザイン



裏面／富士山と桜とハト

造幣局では、令和8年(2026年)に、昭和元年(1926年)から起算して満100年を迎えることを記念する千円銀貨幣の販売を行います。

申込受付
期間

令和8年

8/20木 - 9/9水 (消印有効)

お一人様
1個限り

販売価格 34,800円/消費税
送料込

〔販売数量〕40,000個

申込方法

はがき又は造幣局オンラインショップ

千円銀貨幣・貨幣の仕様

額面：千円／素材：純銀／量目：31.1g／直径：40mm

この製品は、ブルー仕様千円銀貨幣1枚を特製ケースに組み込んだものです。

※画像はイメージのため、現物とは異なります。

(注) 本記念貨幣については、金融機関等の窓口における引換えは行われず、造幣局において販売のみを行います。

販売・申込方法等に関する問い合わせ先

造幣局サポートダイヤル

受付時間：午前9時～午後8時／年中無休

TEL.050-3501-0098

おかけ間違いのないよう
ご注意ください。

造幣局ホームページ

【URL】<https://www.mint.go.jp/>

造幣局オンラインショップ

【URL】<https://www3.mint.go.jp/>

