

# インドにおける現金給付からデジタル送金への移行：これまでの物語

現在インドは、電子媒体による福祉給付や、銀行サービス、そしてデジタル方式による地方自治行政サービスを638,000の各村に提供するという野心的な目標を掲げている。しかしそれには人口12億の内、約60%が農村部に居住し、その多くが接続手段やインフラに欠けているという課題に立ち向かわなければならない。さらに政策レベルで見れば、毎年\$720億にも及ぶ補助金給付のデジタル化は、政府省庁やその部署、さらに29の州政府を横断する膨大な作業を意味する。2006年以来、いくつかの州政府は銀行代理店によって実行される、銀行口座を経由した電子送金を試験的に行ってきた。2013年までに連邦政府は、電子システムに移行する、いくつかの最大規模の送金を選定した（BOX 1を参照）。その電子システム移行の工程は、今年新たな選挙を経て選出された中央政府による新しい取り組みによって本格化している。

本報告は送金のデジタル化に関する重要な要素について扱うものである。それは、単に銀行口座を開設するだけでなく、その口座の使用へと繋げることによって、金融包摂を促進するものである。2013年にCGAPは、最初に電子式給付実行システムへと移行したインドの州政府の一つであるアンドラ・プラデシュ（Andhra Pradesh）州において、調査を実施した。この調査は、政府から個人（G2P）に向けて開設されている16百万に及ぶ口座が、1ヶ月に1度のG2Pの給付の実行を除いてなぜ使用されていないのかを理解するために、顧客と金融事業者、そして政府の視点から、量的・質的手法の双方を駆使して実施されてきた。調査ではいくつかの障壁が確認された。それは、受け取る側の認識の欠如、特定の代理店から給付金を受け取る目的以外、顧客は口座をいつでも利用できるわけではないという閉ループの技術方式、コスト高、金融商品を提供する銀行に対するインセンティブの不足などである。

本調査から得られた結果に基づき、CGAPはその中のいくつかの教訓を生かすためにインドの3つの州と連携した。以下は、われわれの調査と、当該3州で試みた、実用的に設計された解決策の検討内容である。

## 金融包摂へのリンク

G2Pについては一般に、「政府資金フローのデジタル化は、より効率的なシステムの構築には繋がったものの、金融包摂に直接プラスの影響を与えるかは明らかではない」と言われる（BOX 2参照）。金融包摂への影響が明瞭ではない理由の一つは、G2Pによる電子式給付経路を構築する政策専門家が、金融包摂に関する政策を考案する政策専門家と別々に課題に取り組んでいることにある。その他の理由として、優先順位に関する課題が挙げられる。もし無店舗の銀行ネットワーク、代理店のシステム、あるいは堅固な認証システムのようなデジタル装置がす

で適切に整備されていたならば、政府は給付の実行に対してそのネットワークを活用することができる。例えば、パキスタンがよい事例である。モバイル金融サービスを提供するEasyPaisaは、パキスタンで最も貧しい女性に対して給付する、政府の現金補助制度（Benazir Income Support Program）による資金の支払いのために、現存する代理店を利用している。EasyPaisaは銀行サービスを主な目的として設計された、代理店のネットワークを活用したのである。

インドでは、2つの大規模な電子式給付に関する経路が並行的に構築された。Jan Dhan Yojanaと呼ばれる巨大な政府金融包摂プログラムは、銀行口座、生命保険および当座貸越を、すべてのインド人に提供することを目的としていた。

### BOX 1. インドにおける主な現金給付

貧困層に対する現金給付は以下のとおり。

1. 全国農村雇用保障法（National Rural Employment Guarantee Act : NREGA）に基づく便益移転で、労働と給付（Cash-for-work）プログラムの一種。
2. 国家社会保障年金（National Social Security Pensions : NSAP）（ここには老齢年金および寡婦・障害者に対する給付が含まれる）。
3. Janani Surakshana Yojana。母親から女兒までを対象とした、健康に対するインセンティブ与えるための給付。
4. 特定のコミュニティに対して実施する高等教育のための奨学金、並びにいくつかの学校奨励金。
5. 現物で給付されていた石油・ガス補助金（Liquid Petroleum Gas subsidy）は、現在では消費者に直接現金給付される（この補助金は給付対象を中所得層に拡大）。

これらの給付総額は推定で年間Rs70,000千万（\$113億）に上る。

## BOX 2. なぜ、デジタル化なのか？

アンドラ・プラデシュ州は、早くも2006年にインドで初めてカードシステム（このケースでは、販売時点情報管理システム（POS）を用いたスマートカードによる取引）を経由した電子式給付を導入した州である。J-PAL（Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. MITを本拠地とする無作為比較化調査を行う評価研究機関）は、アンドラ・プラデシュ州政府と提携し、無作為に抽出した158の小地区に対して電子式給付を導入した。調査によると、「漏出」によって失われた資金の比率は制御区域では30.7%だが、デジタル送金へと変更した処置区域では18.5%まで低減した。電子式給付が適用されたNREGS全域における漏出による推定減少額は年間\$38.7百万であり、これは電子式給付制度導入に必要なとされる費用の9倍にも及ぶ。

さらに2014年の世界銀行開発報告書によれば、補助金の資金移動のデジタル化によって、政府は年間GDPの約1%、すなわち約\$200億の節約が可能になると推測される。デジタル化は政府にとって莫大な財政的利益につながる。

同様に直接便益移転（Direct Benefit Transfer）と呼ばれる、政府から個人への資金フローをデジタル化する巨大計画が進行中である。このような取り組みに加えて、公共料金や税金の支払い、政府プログラムへのアクセスの提供、そしてEガバナンス計画と呼ばれるこれらのプログラムのデジタルチャネルへの移行など、個人から政府への資金フロー（P2G：Person to Government）を刷新する別の指令も出されている。G2P、P2G、および地方の顧客に金融サービスを提供するデジタルチャネルを実効的なものとするためには、これら3つの分野がたこつばに陥らず、相乗効果を発揮するように構築されることが重要である。そしてこれを遂行するためには以下の3つの重要な要素、すなわちこれらを可能とするインフラ、銀行と銀行代理店における事業の投資効果、顧客の経験に極めて調和する配送メカニズムが一体となる必要がある。

## 有効なインフラ

インドは電子式給付を可能とするインフラの重要な部分に既に投資をしている。個別識別（Unique Identification：UID）番号－アドハー（Aadhaar）とも呼ばれる12桁の数字（注：インドのマイナンバー）－は銀行の基幹サーバーへ利用者を繋ぐことによって、口座の開設と利用を可能にする電子IDである。アドハーの利用を可能にした給付システムを通じ、例えば農村開発省による全ての振込みは、銀行口座とUIDをリンクさせることによって、受取人の口座に現金が振り

込まれるまで追跡することが可能になった。UIDの詳細についてはBOX 3を参照してもらいたい。

後端のシステムに関わる他の部分には、連邦政府から州政府への政府資金受け渡しを追跡するCPSMS（Central Plan Scheme and Monitoring System－中央計画モニタリングシステム）や、金融部門支援のための一連の切り替え装置、インフラ構築を司る国営の給付法人であるインド国家給付公社（National Payment Corporation of India：NPCI）が含まれる。

給付実行に活用されるフロント・エンド（各種入力をユーザーから収集すること）技術の観点から眺めれば、販売時点情報管理（POS）の機器（生体認証機能付スマートカード）、携帯電話、アドハーを有効にするドングル（小型機器）と携帯電話、標準のパソコンなど、インドは既に様々な装置を試みている。CGAPは技術装置の成否は結合性の状況によってかなり左右されるということを発見した。

さらに重要なことは、これら全てが代理店の支援を必要とするモデルであるため、エンド・ユーザーがその装置と接続するために代理店に依存することになることだ。価格の観点から言えばモバイル装置の

## BOX 3. デジタル送金におけるUIDの役割

2013年1月に、銀行仲介会社で使用されていた生体認証型サーバーに代え、アドハーによる認証を利用する2万7千名の受益者を巻き込んだ実験が、アンドラ・プラデシュ州の東ゴダバリ（East Godavari）地区で行われた。東ゴダバリ地区では、常設のアドハー登録センターを設立し、受取人のために広範囲な情報提供キャンペーンを行い、アドハーへの登録処理を効果的に実行した。指紋認識認証（Best Finger Detection authentication）は認証処理にかかる時間の短縮に貢献した。

CGAPIは、接続に問題がなければアドハーを使用するシステムの全取引データは、NPCI切り替え装置を通じて利用可能となり、銀行と各州政府は給付をリアルタイムでモニターできるようになるという事実を見出した。アドハーへの登録プロセスは、重複と実際には存在しない「幽霊受領者」を排除するため、漏れを減じることができる。また登録費用の削減が可能であり、一度アドハーが広く普及すれば、スマートカードに関する費用を節約し、地域が所有する生体認証機能付データベースに投資する必要がなくなるため、事業者にとって投資効果を検討する転機となる可能性がある。

アドハーを適用した給付プラットフォームは、政府による給付や貧しい人々に対する金融サービス提供の潜在性があり、国内のいたるところに張り巡らされた代理店ネットワークの利用を可能にする。

方が安価ではあるが、これまで閉ループ・システムが提供されてきたため、顧客はG2Pの給付実行のために、月に3~4日訪問するだけの特定の代理店を通じてしか口座にアクセスできない<sup>1</sup>。

デジタルG2Pの提供における重要な要素の1つとして挙げられるのが、広帯域通信あるいは汎用パケット無線システム（General Packet Radio Service：GPRS）を通じた接続性である。政府があらゆる村々に対して広帯域通信へのアクセスを約束したとしても、その実現には時間がかかる。それまでは、時折であったとしても認証の失敗が生じることが推測される。従って、効率的なモニタリングと村落レベルでの監督を伴う、規則的な手動による処理方法をデジタル処理と並行して確立する必要がある。

## G2P事業者の市場と事業の投資効果

### 銀行

現時点では、G2Pの事業者として活動する場合の金融サービス事業者の諸条件は不明瞭であり、州によっても異なる。このため、銀行がG2Pによる給付方式の導入に消極的であったとしても、そのこと自体は特に驚くべきことではない。政策レベルにおける明確性の欠如に加え、事業の投資効果も脆弱である。主な問題点は事業者の配送費用である。CGAPが実施した調査では、Rs 100の支払いごとに銀行はRs 2.6からRs 2.9のコストを負担しているが、アンドラ・プラデシュ州政府は銀行にRs 2を支払っているのみであることが明らかとなった。銀行が得るRs 2の内、Rs 1.75は代理店のとりまとめや技術、資金管理を手配する銀行仲介会社に渡される。

### 郵政省

郵政省は給付を担う重要な牽引役で、アドハー給付ブリッジ（Aadhaar Payments Bridge）を採択して、いくつかの地区の給付方式をデジタル化させ、入金情報の配信をリアルタイムでモニタリングしている。郵便業務を通常管理する規制も、いくつかの州政府では電子式給付を可能とするために修正された。郵便局を媒体とした給付処理が開始された当初の規制では、同じ受領者でありながら、各G2Pにそれぞれ別の郵便口座の開設が必要であった。しかし

2012年12月には政府の方針により、同一の口座で異なるスキームの給付実行が可能となるように、これが変更された。郵便局を手段とした場合に不利となるのは、銀行ルートや、より大規模な金融システムと統合されない点である。つまり、当該ネットワーク内の顧客に基本的な銀行サービス（貯蓄および給付）のみを提供する、自己完結型の手段なのである。CGAPの調査は、郵便ネットワークに関するいくつかの利点も示している。すなわち、アクセスしにくい地域であっても全国至るところに存在すること、紛争地帯あるいは山林地帯であっても信頼に足る資金管理体制があること、多様な商品に対する現金を管理し、いつでも換金を可能とする郵政局長の存在などである。

### ノンバンク

移動体通信事業者（Mobile Network Operator：MNO）のAirtelのように、いくつかのノンバンクはG2P給付方式の導入に向けた試験的取り組みを実施してきた。例えばオリッサ（Orissa）州で行われた試験的取り組みでは、NREGAに関する給付に、アドハーによる認証に代えてm-pin（代理業者あるいはユーザーが携帯電話に入力する個人識別番号[PIN]）を用いた。しかし、アドハーに対応するための費用等、事業の投資効果が移動体通信事業者の取組みを躊躇させてしまう。Oxygen<sup>2</sup>のような他のノンバンクは、銀行仲介会社としての役割を担い、試験地域の銀行のために給付を実行している<sup>3</sup>。銀行仲介会社の中でもFINOは最も規模の大きな給付を実行する。因みに、FINOは様々な銀行と提携してきたが、閉ループ・システムを提供しており、完全にはアドハーに対応していない。

CGAPが2012年と2013年に実施した顧客サービスに関する調査（Customer Service Point Survey）は、現行のインドの代理店ネットワークに発展の余地がないことを示した。平均すると代理店は、金融サービスによってRs 2,700/月の収入を得ている。1日当たりの平均取引は、例えばケニアであれば1つの代理店が62件扱うのに対し、9件のみである。G2Pによる給付方式が取引規模と代理店の収益拡大に貢献するとしても、わずか23%の代理店が金融サービスを提供するようになるだけである。残りの77%がG2Pのサービスを提供しないのは、G2Pと金融包摂という2つのチャンネルが運用され、相互に独立したままでいるというインセンティブが働くからである。州政

1 インドには2種類の銀行代理店が存在する—固定型と移動型である。移動型の代理店は複数のコミュニティに対してサービスを提供し、自身の装置や現金を運搬する。  
2 Oxygenは、SIMカードやモバイルマネーの発行を含み、各種サービスを提供する100,000を超える小売店を管理している。すべての代理店は相互利用が可能である。  
3 銀行仲介会社はネットワークを集約する組織であり、基本的に銀行に代替して代理店、現金輸送、設備を管理する。

府は多くの場合、G2Pの給付のためだけに、全く関連性のないネットワークを構築する。

## 顧客経験

顧客にとってのデジタルチャネルの真の価値は、いくつかのサービスが村落レベルで統合されることによって初めて明らかなものとなる。ビハール (Bihar) 州の農村の女性が代理店に赴くことができるようになれば、年金を受け取り、銀行残高を確認し、少額の預金を行い、保険給付実行を申請し、電気料金を支払うなど、代理店をより活用することになる可能性が高い。サービスの統合は収益を上げ、ビジネスを多様なものにするため、代理店にとっても価値がある。

サービスが適切に統合され、ほぼ毎日顧客が利用することが可能となり、金銭の損失についてはどこに報告し、代理店が不在の場合に誰に問い合わせをするかなどの情報が入手できるようになれば、顧客はよりこのシステムを信頼するようになるであろう。

苦情処理の仕組みを容易に利用できることは、代理店と顧客の双方にとって重要である。それはお助け電話相談サービス、あるいはメールの形式となることもあり得る。補完的に給付をリアルタイムでモニタリングし、給付の遅延に関わる問題箇所を迅速に特定することで、問題を体系的に解決することもできる。CGAPは世界銀行、テランガナ (Telangana) 州およびアンドラ・プラデシュ州を支援し、上述の特徴を備えた2,000の総合店舗 (ワンストップ・ショップ) を村落レベルでのG2P、P2Gおよび金融サービスを提供するために立ち上げた。

## 結論

州政府レベルで見れば、中央部局や機関において給付過程を監視し、全ての部局が利用できる経路を構築し、現場において多様なサービスを統合する余地がある。

次の5年は、インドの全農村にまで到達する強固なデジタルインフラと、透明性があって漏出と腐敗を排除し、多様なサービスを提供するようなシステム構築に向けた、根気のいる旅路となろう。それには、これを可能とするインフラ、事業の投資効果、顧客

中心性などの主要な要素がシステムの基幹となることが重要だ。また、金融包摂、G2Pおよび電子媒体によるガバナンスを設計する政策担当者が、連邦あるいは州レベルにおいて定期的な対話を行い、資源を有効利用するために、この手段をより実行可能なものとするのが肝要である。前途に困難が待ち受けることではあるが、これはインドの個別の利害関係者がその達成に責任を持ち、尽力するに値する旅である。

## 参考文献

Banerjee, Shweta S., Sarah Rotman, Stephen Rasmussen, and Suyash Rai. 2013. *Direct Benefit Transfers and Financial Inclusion: Learning from Andhra Pradesh India*. Washington, D.C.: CGAP.

Ehrbeck, Tilman, Rajiv Lochan, Supriyo Sinha, Naveen Tahliyani, and Adil Zainulbhai. 2010. *Inclusive Growth and Financial Security: The Benefits of E-payments to Indian Society*. Washington, D.C.: Mckinsey.

India, Government of. 2012. *Task Force on an Aadhaar-Enabled Unified Payment Infrastructure Report*. New Delhi: Government of India.

Indicus Center for Financial Inclusion. 2014. "Direct Benefit Transfers for Inclusion Policy Brief." New Delhi: Indicus Analytics.

Mittal, Neeraj. 2013. *Direct Benefit Transfers for LPG (DBTL): An Effective Tool for Subsidy Reform*. Ministry of Oil and Natural Gas, Government of India.

Muralidharan, Karthik, Paul Neihaus, and Sandip Sukhtankar. 2014. *Building State Capacity: Evidence from Biometric Smart Cards in India*. Boston: Poverty Action Lab.

Zimmerman, Jamie, Kristy Bohling, and Sarah Rotman Parker. 2014. "Electronic G2P Payments: Evidence from Four Lower-Income Countries." Focus Note 93. Washington, D.C.: CGAP.

## 執筆者:

Shweta S. Banerjee

日本語版の翻訳には、日本の社会デザイン学会のファイナンシャル・インクルージョン研究会にご協力頂きました。

Translation complements of Financial Inclusion Study Group-Japan Society of Social Design Studies