

2017年5月31日 全7頁

米国、フィンテック企業への銀行免許案

OCCが提案するも訴訟問題に発展

ニューヨークリサーチセンター
上野 まな美
主任研究員 鳥毛 拓馬

[要約]

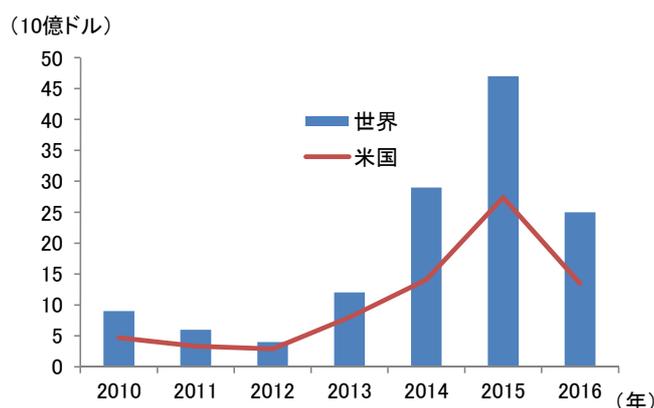
- 「フィンテック」に関わる企業が増加している。今日、金融商品やサービスを提供するノンバンク企業としてのフィンテック企業が多く存在し、銀行の競合相手とみなされている。
- 銀行業に進出しようとするフィンテック企業の増加を受けて、OCCは2016年12月、金融商品やサービスの提供を行うフィンテック企業に対し、国法銀行法の対象となる特別目的銀行の免許を与える提案を発表した。
- フィンテック企業がOCCの特別目的銀行の免許を取得すると、国法銀行同様に国法銀行法の対象になり、厳格な法律や規制が適用されることになる。
- しかし、フィンテック企業に対する特別目的銀行の免許付与案は、州法銀行監督官協会やニューヨーク州金融サービス局からの強い反対を受け、訴訟問題にまで発展している。また、同案の行方は、トランプ政権の意向やOCCのカリー前長官の後任の見解も影響することが考えられ、今後の進展が注目される。

増加するフィンテック企業

「金融/ファイナンス (finance)」と「技術/テクノロジー (technology)」を組み合わせた造語である「フィンテック (Fintech)」に関わる企業が増加している。フィンテック企業のビジネスモデルや提供する商品は非常に幅広く、個人や中小企業に融資を行うマーケットプレイス・レンダー (marketplace lender) もあれば、決済関係のサービスを行ったり、仮想通貨 (virtual currency) に携わったりする企業もある。また、分散型台帳技術 (distributed ledger technology) ¹を広めたり、ロボ・アドバイザー (robo-advisor) ²を提供したりする企業もある。

全世界でのフィンテック企業への投資額も増加しており、2010年に約90億ドルであった投資額は、2015年には約470億ドルへと増大した。特に、米国籍のフィンテック企業に対する投資額は、2010年以降、全世界における投資額の大半を占めている (図表1)。

図表1 フィンテック企業に対する投資額の推移



(出所) KPMG “The Pulse of Fintech Q4 2016”より大和総研作成

フィンテックに対する OCC の取組み

米国の通貨監督庁 (Office of the Comptroller of the Currency: 以下 OCC) は、銀行業に進出しようとするフィンテック企業の増加を受けて、フィンテックに関する連邦政府の中心的な規制当局となる取組みを行っている。OCC は手始めに、2015年8月、金融サービス業界におけるイノベーションに対する理解をより深めることを目的としたイノベーションイニシアチブに着手した³。

2016年3月には、「連邦銀行制度における責任あるイノベーション支援:OCCの観点(Supporting

¹ 「特定の帳簿管理者を置かずに、参加者が同じ帳簿を共有しながら資産や権利の移転などを記録していく情報技術」とされている。(柳川範之、山岡浩巳「ブロックチェーン・分散型台帳技術の法と経済学」『日本銀行ワーキングペーパーシリーズ』2017年3月)

² 人工知能を利用して、資産運用や資産管理のアドバイスを行うサービスおよびシステム。

³ OCC カリー前長官のコメント参照。

<http://op.bna.com.s3.amazonaws.com/bar.nsf/r%3F0pen%3djbar-9z6139>

Responsible Innovation in the Federal Banking System: An OCC Perspective) 」という報告書⁴を公表し、OCC が連邦銀行制度において責任あるイノベーションを支援するための基本理念を公表するとともに（図表 2）、新興産業であるフィンテック企業に対して取り組むべき対応についてパブリックコメントを実施した。

図表 2 OCC が責任あるイノベーション支援を行うための 8 つの基本理念

- 1、責任あるイノベーションの支援
- 2、OCCにおいて、責任あるイノベーションを受け入れる文化の育成
- 3、OCCの経験および専門知識の強化
- 4、金融サービスへの公正なアクセスと消費者の公正な扱いを提供する責任あるイノベーションの奨励
- 5、効果的なリスク管理を通じた安全かつ健全な業務の推進
- 6、銀行の規模にかかわらず、すべての銀行が責任あるイノベーションを戦略的計画に組み込むよう奨励
- 7、公的なアウトリーチ(outreach)を通じた継続的な対話の促進
- 8、他の規制当局との協力

（出所）OCC “Supporting Responsible Innovation in the Federal Banking System: An OCC Perspective”より大和総研作成

続いて発表された 2016 年 10 月の報告書、「責任あるイノベーションの枠組みを実行するための勧告および決定 (Recommendations and Decisions for Implementing a Responsible Innovation Framework) 」⁵は、2016 年 3 月の報告書で求めたパブリックコメントを反映したものである。10 月の報告書では、OCC のイノベーション枠組み開発チーム (Innovation Framework Development Team) による責任あるイノベーションの促進と、連邦銀行制度に影響を与えるイノベーションに対応する枠組みの構築に努めるための勧告が行われ、OCC 内にイノベーション・オフィス (Office of Innovation) を設置することなどを発表した（図表 3）。

⁴ OCC “Supporting Responsible Innovation in the Federal Banking System: An OCC Perspective”参照。
<https://occ.gov/publications/publications-by-type/other-publications-reports/pub-responsible-innovation-banking-system-occ-perspective.pdf>

⁵ OCC “Recommendations and Decisions for Implementing a Responsible Innovation Framework”参照。
<https://www.occ.gov/topics/bank-operations/innovation/comments/recommendations-decisions-for-implementing-a-responsible-innovation-framework.pdf>

図表 3 OCC イノベーション枠組み開発チームによる 6 つの勧告

- 1、枠組み実施のためのイノベーションオフィスの設立
- 2、アウトリーチ・技術プログラムの設置
- 3、金融業界のイノベーションに対する意識の向上および理解のための訓練の実施
- 4、OCCのイノベーションに関する意思決定の改善
- 5、イノベーションに関する調査機能の設置
- 6、省庁間のコラボレーションの促進

(出所) OCC “Recommendations and Decisions for Implementing a Responsible Innovation Framework”より
大和総研作成

OCC がフィンテック企業に特別目的銀行の免許付与を提案

フィンテックに関するこれまでの取組みの集大成として、OCC は 2016 年 12 月、銀行と同様の商品やサービスを提供するフィンテック企業に対し、国法銀行法の対象となる特別目的銀行 (special purpose national bank) の免許を与える提案を発表した⁶。

OCC は 1864 年国法銀行法 (National Bank Act of 1864) の下、国法銀行の免許を付与する権限があるとともに、特別目的銀行の免許を付与する権限もあり、それら銀行の監督機関となっている。特別目的銀行とは、信託業務または、銀行の 3 つの主要業務 (預金、為替、貸付) のいずれかを行うことと定義されており、現在、特別目的銀行として業務を行っているのは、主に信託銀行と、クレジットカードのサービスに加えて預金などの商業銀行のサービスをも提供するクレジットカード会社である。

OCC は以下の理由により、フィンテック企業に対する特別目的銀行の免許付与の提案に至った。

- ① 現在、フィンテック企業は、国内の多くの人々に重要な金融商品やサービスを提供している。フィンテック企業に銀行規制の枠組みを適用することによって、連邦免許の下で銀行業務を行う国法銀行と同様に、顧客やビジネス、地域のニーズに効果的に対応し、安全かつ健全に銀行業務を行うことを保証する。
- ② フィンテック企業を銀行に含めることによって、国法銀行同様に OCC の統一した監視下に置く。法律および規制の適用に一貫性を持たせ、顧客を保護し、顧客が公平な扱いを受けよう保証する。
- ③ フィンテック企業に国法銀行となる道を提供し、フィンテック企業の成長、近代化、競争力を促進することによって、米国の連邦銀行制度を強化する。

⁶ OCC “Exploring Special Purpose National Bank Charters for Fintech Companies”参照。
<https://www.occ.gov/topics/responsible-innovation/comments/special-purpose-national-bank-charters-for-fintech.pdf>

フィンテック企業が OCC の特別目的銀行の免許を取得すると、銀行との提携や各州の免許を取得せずに米国国内全土で銀行業を行うことが可能になる。そして、現在 OCC の監督下にある国法銀行同様に国法銀行法の対象になり、厳格な法律や規制が適用されることになる。例えば、他の国法銀行同様に、法的貸出限度額や不動産の保有に対する制限の対象になるほか、銀行秘密法 (Bank Secrecy Act)、反マネーロンダリング、財務省 (U. S. Department of the Treasury) の外国資産管理局 (Office of Foreign Assets Control) による経済制裁などの法律や規制 (OFAC 規制) を順守することになる。

OCC は、今後、フィンテック企業が金融業界で事業を拡大する可能性があることから、フィンテック企業が国法銀行と同様に、安全かつ健全な方法で銀行業務を行い、適切なリスク管理を行うことを求めている。そのため、フィンテック企業が特別目的銀行免許の申請を行うに当たり、リスクを適切に反映し、当該フィンテック企業のビジネスモデルや規模によっては、他の種類の銀行よりも厳格な資本要件や流動性資産が要求される。さらに、国法銀行同様に、破綻の際の計画を含む詳細な業務計画を立て、取締役会およびコンプライアンス管理体制を持つこと、顧客に対する公平な対応や、顧客が公平に金融商品やサービスにアクセスできるようにするファイナンシャル・インクルージョン (financial inclusion) ⁷も要求される。今回の OCC によるフィンテック企業に対する特別目的銀行の免許交付に関し、パブリックコメントが 2017 年 1 月 15 日まで実施された⁸。

特別目的銀行の免許付与に対する賛否

OCC がフィンテック企業へ特別目的銀行の免許を付与することによって、イノベーションの促進や、消費者および提携銀行の信頼につながることを期待される。

大手銀行も、フィンテック企業が国法銀行と同様の厳しい規制の対象になることで、公平な機会が与えられるものと歓迎している。その半面、フィンテック企業が連邦法の専占の下に州で業務を行うと、州法銀行より有利になる恐れがあるとの懸念の声も上がっている。

フィンテック業界からは、幅広い支持の声が上がっているものの、資本要件や業務計画、取締役会といった要求が新興企業や比較的小規模のフィンテック企業にとって特に厳しく、イノベーションの抑圧につながるとの懸念も表明された。

米国においては、連邦と州の二重銀行制度 (dual banking system) という異色な銀行制度が採用されている。こうした構造がある中、州の銀行規制当局で組織されている州法銀行監督官協会 (Conference of State Bank Supervisors) は、OCC の提案はイノベーションと消費者を侵害するほか、金融システムと納税者を脅かすものであるとして反対の声明を出した⁹。

⁷ 貧困層や中小企業を含め、誰もが金融商品やサービスにアクセスできるようにすることを意味する。

⁸ パブリックコメントの結果は、OCC のウェブサイトを参照。

<https://www.occ.gov/topics/responsible-innovation/fintech-charter-comments.html>

⁹ 州法銀行監督官協会プレスリリース参照。

<https://www.csbs.org/news/press-releases/pr2017/Pages/011317.aspx>

また、ニューヨーク州金融サービス局 (New York State Department of Financial Services) も、個別に反対意見を表明した。ニューヨーク州においては、長年にわたってノンバンクの金融サービス企業が州法により規制されており、同規制の対象に送金業者やマーケットプレイス・レンダーなどのフィンテック企業も含まれていることから、OCC の提案は既に存在するフィンテック企業に対する有効な州の規制を害するものであると主張している。加えて同局は、OCC の提案は地域金融機関や中小企業の成長を脅かすとともに、「大きすぎてつぶせない (too big to fail) 」金融機関を生み出す恐れがあるなどとの懸念も表明している¹⁰。

そして、下院金融サービス委員会 (House Committee on Financial Services) の共和党メンバーは、OCC のカーリー長官 (当時) 宛ての書簡で¹¹、フィンテック企業への特別目的銀行の免許付与を慎重に検討し、任期間際に急いで決着しないよう、異議を申し立てた。

最新動向

OCC が追加ガイダンス案を発表

OCC は 2017 年 3 月 15 日、フィンテック企業からの特別目的銀行免許申請を審査するに当たり、追加ガイダンス案を発表した¹²。同ガイダンスは OCC の既存の免許マニュアルの追加となるものであり、特別目的銀行免許付与案に対するパブリックコメントを考慮し、フィンテック企業の審査プロセスを明確に示している。

同ガイダンス案によると、フィンテック企業が行う特別目的銀行の業務には、為替業務と貸付業務が含まれ、連邦預金保険法 (Federal Deposit Insurance Act) に定義される預金業務は含まれないこととされている。仮に預金業務を行ったとしても、連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC) による預金保険の対象とはならないこととされている。また、OCC は、ファイナンシャル・インクルージョン計画の実施を条件として特別目的銀行免許の事前承認を行うものとしており、フィンテック企業はファイナンシャル・インクルージョン計画の提出が求められる。

通常、OCC はマニュアルやガイダンス案に対するコメントを求めないが、透明性 (transparency) と利害関係者との対話を重視し、2017 年 4 月 14 日までパブリックコメントを実施した。

訴訟問題に発展、州側は新イニシアチブを発表

しかしながら、このような OCC の取組みに対し、州法銀行監督官協会は 2017 年 4 月 26 日、OCC

¹⁰ ニューヨーク州金融サービス局プレスリリース参照。

<http://www.dfs.ny.gov/about/press/pr1701171.htm>

¹¹ 下院金融サービス委員会書簡参照。

<https://www.nacha.org/system/files/resources/House-OCC-Letter-Fintech.pdf>

¹² OCC “Evaluating Charter Applications From Financial Technology Companies”参照。

<https://occ.gov/publications/publications-by-type/licensing-manuals/file-pub-lm-fintech-licensing-manual-supplement.pdf>

を相手取り、訴訟を起こした¹³。同協会は、連邦議会の承認なしにノンバンクのフィンテック企業に特別目的銀行の免許を付与するという OCC の提案は、OCC に与えられた権限を越えて違法であり、市場やイノベーション、消費者に悪影響を与える恐れがあると訴えている。

州法銀行監督官協会は提訴に続き、2017年5月10日、フィンテック企業を含むノンバンクに対する州の規制を近代化するためのイニシアチブ「Vision 2020」を発表した¹⁴。同イニシアチブは、同協会が作った2008年1月から使用されている共通のプラットフォーム「全国全州免許制および登録（Nationwide Multistate Licensing System and Registry：NMLS）」を再設計し、2020年までに州の規制当局が50州の免許付与や監督システムを統合することなどを指すものである。

ニューヨーク州金融サービス局も、2017年5月11日、ニューヨーク州で業務を行う全ての非預金金融機関の免許申請と現行規制の管理について、NMLSに2017年7月1日より移行することを発表¹⁵するとともに、州法銀行監督官協会のイニシアチブを強く支持した。翌5月12日には、同協会の提訴を支持し、OCCのフィンテック企業に対する特別目的銀行の付与案を阻止するために、別途、ニューヨーク州単独での提訴に踏み切った¹⁶。

果たして特別目的銀行免許付与の提案は実現するのか

フィンテック企業に対する特別目的銀行の免許付与という OCC の提案に関しては、今後、ランプ政権の意向や、同提案を推し進めた OCC のカーリー前長官の後任¹⁷の見解が影響することが考えられる。OCC は、フィンテック企業の健全性に関する主要規制当局となり、米国の銀行制度の安定性維持に努めたいとしているものの、州法銀行監督官協会やニューヨーク州金融サービス局からの強い反対と訴訟を受け、今後の進展が注目される。

¹³ 州法銀行監督官協会プレスリリース参照。

<https://www.csbs.org/news/press-releases/pr2017/Pages/042617.aspx?PF=1>

¹⁴ 州法銀行監督官協会プレスリリース参照。

<https://www.csbs.org/news/press-releases/pr2017/Pages/051017.aspx>

¹⁵ ニューヨーク州金融サービス局プレスリリース参照。

<http://www.dfs.ny.gov/about/press/pr1705111.htm>

¹⁶ ニューヨーク州金融サービス局プレスリリース参照。

<http://dfs.ny.gov/about/press/pr1705122.htm>

¹⁷ カーリー前長官は2017年5月5日に退任し、5月31日現在、後任は未定である。

<https://www.occ.treas.gov/news-issuances/news-releases/2017/nr-occ-2017-52.html> 参照。