

2018 年 8 月 29 日 全 5 頁

米国、フィンテック企業への銀行免許

OCC、フィンテック企業に特別目的銀行の免許付与を開始

ニューヨークリサーチセンター
主任研究員 鳥毛 拓馬

[要約]

- 2018 年 7 月 31 日、米国の通貨監督庁（OCC）は、新たに、フィンテック企業による特別目的国法銀行免許（SPNB 免許）申請の受入を開始することを表明した。
- フィンテック企業が SPNB 免許を取得すれば、米国全土において貸付業務と小切手支払に関わる業務の両方またはいずれかを行うことができるようになるが、預金業務はその対象とされていない。
- 本稿執筆時点で申請したフィンテック企業はない模様であるが、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）や送金業者（payment companies）などのフィンテック企業が、SPNB 免許の申請に関心を持つ可能性があると考えられている。
- ただし、OCC によるフィンテック企業に対する SPNB 免許の付与については、ニューヨーク州の金融当局など州当局から強い反対を受けており、訴訟問題に発展する可能性がある。場合によって、免許自体が無効となる可能性もあり、フィンテック企業は SPNB 免許の申請を躊躇することも考えられる。

1. トランプ政権のフィンテック規制に対する提案と同時に手続開始

2018 年 7 月 31 日、米国の通貨監督庁（Office of the Comptroller of the Currency：以下 OCC）は、新たに、フィンテック企業による特別目的国法銀行免許（Special Purpose National Bank Charters：以下、SPNB 免許）申請の受入を開始することを表明するとともに¹、政策綱領（OCC Policy Statement）²とフィンテック企業の SPNB 免許申請を OCC が評価・検討する項目な

¹ <https://occ.gov/news-issuances/news-releases/2018/nr-occ-2018-74.html>

² <https://occ.gov/publications/publications-by-type/other-publications-reports/pub-other-occ-policy-statement-fintech.pdf>

どが記載された追加ライセンスマニュアル³もあわせて公表した。

OCC の公表の数時間前には、米国財務省が、「経済的機会を創出する金融システム ノンバンク金融、フィンテックおよびイノベーション」⁴と題する報告書（以下、報告書）を公表した。この報告書は、2017 年 2 月 3 日に、ムニューシン財務長官が、トランプ大統領から現行の金融規制に関して、その検証と新たな規制を提案するよう大統領令により指示されたことを受けて、取りまとめたものである。報告書は 4 つの分野に分けて公表⁵され、今回の報告書はその第 4 弾である。報告書は、全体としてフィンテックに関わる連邦レベルでの規制策定を、議会や規制当局などに対して提案するものである。この報告書の中でも、OCC に対して、フィンテック企業が新たに、連邦レベルでの SPNB 免許を取得できるよう提案している。後述するように、OCC は既にフィンテック企業による SPNB 免許を約 3 年前のオバマ前政権時から検討してきたが、トランプ政権においてもこの検討は引き継がれ、財務省も報告書で後押しする形となっている。本稿では、OCC の SPNB 免許について概説する。

2. OCC によるフィンテック企業に対する SPNB 免許付与提案の経緯

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、SPNB 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。SPNB とは、信託業務または、銀行の 3 つの主要業務（預金、小切手支払、貸付）のいずれかを行うことと定義されており⁶、現在、SPNB 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も提供するクレジットカード会社である。

OCC がフィンテック企業に対して、国法銀行法の対象となる SPNB 免許を付与するという提案が最初に公表されたのは 2016 年 12 月である。OCC は、同時に一般に対して意見を募集した⁷。その際、OCC はフィンテック企業に対する SPNB 免許付与の提案に至る理由として、以下の点をあげていた。

³

<https://occ.gov/publications/publications-by-type/licensing-manuals/file-pub-lm-considering-charter-applications-fintech.pdf>

⁴ “A Financial System That Creates Economic Opportunities Nonbank Financials, Fintech, and Innovation”
<https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-07/A-Financial-System-that-Creates-Economic-Opportunities---Nonbank-Financi....pdf>

⁵ 既に①銀行分野に関して 2017 年 6 月、②資本市場分野、③資産運用・保険分野に関して同年 10 月に公表されていた。

⁶ 脚注 2 資料 p. 2

⁷ 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>

- ① 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含め国法銀行を、OCC の統一の監督下に置くことにより、米国全土で法律および規制の適用に一貫性を持たせ、消費者が公平な扱いを受けるよう保証する。
- ③ フィンテック企業に国法銀行となる道を提供することによって、米国の連邦銀行制度を強化する。

さらに 2017 年 3 月に OCC は、フィンテック企業からの SPNB 免許申請を審査する際の追加ライセンスマニュアル案を発表した⁸。同案は OCC の既存のライセンスマニュアルに追加されるものであり、フィンテック企業の審査プロセスを明確に示している。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ようであるが、透明性（transparency）と利害関係者との対話を重視し、パブリックコメントを実施した。

これらの経緯を経て、今般、OCC は政策綱領と追加ライセンスマニュアルの公表に至ったのである。

3. SPNB 免許の内容

フィンテック企業に付与される SPNB 免許の対象となる業務は、貸付業務と小切手支払に関わる業務（paying checks）⁹の両方またはいずれかとされている。預金業務を行わず、連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC）による預金保険の対象にもならないフィンテック企業が、今般の SPNB 免許申請の対象となる¹⁰。

また、SPNB 免許を付与されたフィンテック企業は、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る。したがって、フィンテック企業には、厳格な法律や規制が適用されることになり、資本・流動性要件の充足やリスク管理体制の整備が求められる¹¹。さらに、新しい銀行として、当初は監督が強化される模様である¹²。顧客に対する公平な対応や、顧客が公平

⁸ 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>

⁹ なお、OCC は、脚注 8 資料において、デビットカードの発行や、決済（payments）を電子的に容易にする他の手段に関わる業務も、「小切手支払に関わる業務」に含まれ得ることを示唆していた。このため、現在、州のライセンスを得て業務を行っている送金や仮想通貨交換を行うフィンテック企業も「小切手支払に関わる業務」を行うとして、SPNB 免許申請の対象となる可能性もある。一方、OCC は、既存の銀行・商業分離については変わるものではないとも述べており（脚注 2 資料 p. 3）、「貸付業務」や「小切手支払に関わる業務」の具体的な内容は、今後の OCC の解釈や実際に申請されるケースを見ないと明らかにならないものと思われる。

¹⁰ 脚注 3 資料 p. 2。このため預金を取扱う計画があるフィンテック企業は、FDIC 保険を取得する必要がある、通常の国法銀行の免許を申請する必要がある。

¹¹ 脚注 2 資料 p. 3

¹² 脚注 1 資料

に金融商品やサービスにアクセスできるようにする金融包摂（financial inclusion）¹³も要求されるが、その内容については、フィンテック企業のビジネスモデルと販売予定の金融商品、サービス、活動の種類によって異なるとされる¹⁴。

4. フィンテック企業による SPNB 免許取得の行方

OCC は 7 月 31 日にフィンテック企業による SPNB 免許申請の受付を開始したが、本稿執筆時点で申請したフィンテック企業はない模様である。財務省の報告書は、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）¹⁵や送金業者（payment companies）などのフィンテック企業が、SPNB の申請に関心を持つ可能性があるとしている¹⁶。

フィンテック企業にとっては、OCC の SPNB 免許を取得すれば、全米でビジネスを展開するために各州の監督や規制に服したり、連邦レベルで展開する銀行と提携したりする必要がなくなるので、各州の免許や規制・監督に関わるコストや事務負担を軽減できるというメリットが考えられる。もっとも、フィンテック企業がその申請を躊躇することもあると考えられる。

その理由の一つは、前述の通り、他の国法銀行と同様に国法銀行法の対象となり、厳格な法律や規制が適用されることである。フィンテック企業は、重い規制負担と SPNB 免許のメリットを比較して申請するかどうかを決することになるだろう。

また、州当局から OCC に対して訴訟が提起される可能性もある。米国では、連邦と州の二重銀行制度（dual banking system）が採用されている。こうした構造の中、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、SPNB 免許の提案段階にあった 2017 年 4 月に、OCC に対して訴訟を提起した¹⁷。同協会は、連邦議会の承認なしにフィンテック企業に SPNB 免許を付与するという OCC の提案は、OCC に与えられた法の権限を越えるものであり、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主張したのである。また、ニューヨーク州金融サービス局（New York State Department of Financial Services）も、同年 5 月に、同協会の提訴を支持するとともに、OCC によるフィンテック企業への SPNB 免許付与案を阻止するために、別途、ニューヨーク州単独で提訴した¹⁸。これらの訴訟

¹³ 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。

¹⁴ 脚注 1 資料

¹⁵ FDIC 資料によると、元々は PtoP レンディングであったビジネスモデルが、資金の出し手に機関投資家などが登場したことにより、マーケットプレイス・レンディングと呼ばれるようになった。マーケットプレイス・レンダーのビジネスモデルには、①マーケットプレイス・レンダーが個人投資家やヘッジファンド・金融機関などの機関投資家などから資金を調達し、オンラインで自ら借手に融資を行うモデルや、②マーケットプレイス・レンダーが銀行などと提携し、銀行から借手に融資が行われ、その融資債権がマーケットプレイス・レンダーに売却され、借手はマーケットプレイス・レンダーに返済するモデルなどがあるとされる。脚注 4 資料 p. 87 など。

¹⁶ 脚注 4 資料 p. 71

¹⁷ 州法銀行監督官協会プレスリリース（2017 年 4 月 26 日）参照。

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

¹⁸ ニューヨーク州金融サービス局プレスリリース（2017 年 5 月 12 日）参照。

<https://www.dfs.ny.gov/about/statements/st1705122.htm>

はいずれも、OCC の提案はあくまでも提案段階にすぎないため、却下された。

しかしながら、今回の OCC の免許付与手続の開始により、実際にフィンテック企業が申請を開始したり、フィンテック企業が免許を取得したりすることになれば、州法銀行監督官協会やニューヨーク州金融サービス局が再度訴訟を提起する可能性もあるだろう。実際に、ニューヨーク州金融サービス局は、OCC が手続開始を公表した同日に声明を公表し、①OCC がフィンテック企業に SPNB 免許を付与することは、明らかに国法銀行法が OCC に与えた権限を逸脱する、②長年にわたってノンバンクの金融サービス企業は州法により規制されており、同規制の対象にはフィンテック企業も含まれることから、OCC の SPNB 免許は、既に完全に機能し、深く根付いている州の規制を害するものであるとして、改めて OCC の措置に対し強く反対の意思を表明した¹⁹（なお、同局は、財務省報告書で提案された「規制のサンドボックス」²⁰についても反対を表明している）。

トランプ政権は、フィンテック企業による OCC の SPNB 免許取得を後押ししているものの、訴訟により免許自体が無効になる可能性も否定できず、その進展が注目される。

¹⁹ ニューヨーク州金融サービス局プレスリリース（2018 年 7 月 31 日）参照。

<https://www.dfs.ny.gov/about/statements/st1807311.htm>

²⁰ フィンテック企業などが革新的な金融商品やサービス提供のための有意義な実験を行うことを可能にするために、連邦や州の金融規制当局が規制の適用除外を認めるものとされる。脚注 4 資料 p. 168 参照。