

FinTechの規制と振興－米国のスタンス

淵田 康之

■ 要 約 ■

1. 2014年にスタートした英国のFinTech振興策は、2016年には、財務省によるFinTech Bridgesという国際化戦略の導入や、FCAにおけるRegulatory SandboxとRegTechの本格化等に示されるように、一段と進化している。
2. これに対して米国では、FinTech振興策を講ずるというより、基本的にFinTechに対しては既存の規制を適用し、また規制を厳格化しようという動きもある。
3. このため米国のFinTech業界からは、FinTech政策の改善を求める声があがっている。州ごとの規制の存在、銀行とFinTech企業が提携する際の規制負担、FTCやCFPBによる取締り等が、問題視されている。
4. FinTechへの特段の振興策は無いものの、米国においてはFinTech企業が次々と台頭している。この背景としては、教育や科学技術政策等、イノベーションの促進につながる、よりハイレベルな政策の存在が考えられる。近年の例としては、オバマ政権が打ち出したオープン・データ・イニシアティブがあげられよう。
5. 最近になり、英国の影響も受け、米国の金融当局においてもFinTech振興の発想が現れ始めている点も注目される。財務省は金融インクルージョンに寄与するテクノロジーや、スマート・ディスクロージャー等、オープン・データの活用を提唱している。CFPBの「プロジェクト・カタリスト」やOCCが発表した「責任あるイノベーションの推進」という方針も、FinTechの振興につながる施策である。
6. 英米とは国情の違いはあるものの、イノベーションやベンチャー企業全般の振興につながる政策や、行政自身がイノベーションやテクノロジーを積極的に活用していく姿勢が重要であること等は、わが国がFinTech振興を考える上で参考となる。

I 英国と対照的な米国の FinTech へのスタンス

1. 英国におけるベンチャー育成と FinTech 振興

英国は、キャメロン首相が 2010 年に打ち出したテック・シティ構想により、ベンチャー・ビジネスのエコシステムを創出し、また資金調達面でベンチャー企業を支援すべく、2013 年には BBB (British Business Bank) を設立した。これらを背景に FinTech 企業も台頭してきた¹。

2014 年には英国財務省が FinTech 支援を宣言し、FinTech 投資への税制優遇策や BBB を通じた追加資金供給、マーケットプレース・レンダーを活用した融資促進策、仮想通貨とデジタルマネーの可能性の追求等の政策を打ち出した。

一方、FCA (Financial Conduct Authority、金融行為規制機構) も、2014 年 5 月に Project Innovate という FinTech 振興のイニシャティブを発表し、その具体策として 2014 年 10 月に Innovation Hub という、FinTech のためのワンストップ窓口を設置した。

Innovation Hub においては、専門チームがイノベーターからのコンタクトに対応し、規制面のアドバイスを行うのみならず、当局への申請書類の準備をサポートし、当局の認可を受けた後、最長 1 年にわたり各種サポートを続ける。このようなプロセスを通じ、FCA が自らの規制・監督を改善していくことも意図されている。

2. FinTech 振興策のさらなる進化

これらのイニシャティブが打ち出されて 2 年が経つが、英国における FinTech 振興に向けた取組みはさらに進化しつつある。

2016 年 4 月には、財務省の経済担当大臣が、英国が世界の FinTech の首都であり続けるための追加的な政策として、①FinTech パネルの設置、②FinTech をサポートする法務や会計専門サービスに関する情報ハブの設置、③英国の FinTech の世界展開をサポートするため、海外市場との FinTech Bridges の確立を発表した。このうち FinTech Bridges として、2016 年 5 月にシンガポール、7 月に韓国との合意が実現している。

Project Innovate を通じた FCA の FinTech 振興策も、さらなる進化を続けている。

一つは国際化である。英国を金融サービスのイノベーションのセンターとすべく、海外のイノベティブな企業の英国への進出、及び英国のイノベティブな企業の海外への展開を促進することが目指されている。これは上記の財務省の FinTech Bridges 政策にも位置づけられているが、同政策の発表前から FCA としての取組みが始まっている。

すなわち 2016 年 3 月にオーストラリアの ASIC (Australian Securities and Investments

¹ 英国における一連の FinTech 振興策については、神山哲也、飛岡尚作「大手英銀の牙城に挑むチャレンジャー・バンクと FinTech」、及び淵田康之「金融の破壊的イノベーションと FinTech」、いずれも『野村資本市場クォーターリー』2015 年夏号所収を参照。

Commission) と、2016年5月にシンガポールの MAS (Monetary Authority of Singapore) と協力合意を締結した。この合意に基づき、例えば英国からこれら諸国に進出を検討する企業は、FCA の Innovation Hub の基準を満たす場合、FCA から先方の専門チームや担当者につないでもらい、当該国の規制の説明や認可を受ける上でのサポート、認可を受けた後のサポートが提供される。

2016年7月には韓国の FSC (Financial Services Commission) と、イノベーションに関する情報共有に関する合意を締結している。

Regulatory Sandbox という仕組みも導入された。これはイノベティブな金融商品・サービスのアイデアを持つ企業が、その正式な認可を受ける前に、FCA が定めた制約の下でそのアイデアの実用化を試す仕組みである。

FCA がこの仕組みを導入した理由は、消費者に新商品・サービスが受入れられるかどうか、また消費者に重大なリスクがないか等、十分検討する機会が無い状況のまま、企業に正式な認可取得を要求することは、企業にとって大きな負担となると考えたためである。

企業が自らのアイデアを Regulatory Sandbox の枠組みを用いてテストしたい場合、FCA は関連する既存の規制をどう解釈するかについて必要なガイダンスを個別に提供する。このガイダンスに則ってテストする限りにおいて、FCA のルールを順守しているとみなされる。またイノベティブなアイデアであるため、FCA のルールの一部がそのアイデアの実現に障害となる場合は、当該ルールの適用免除や修正を行う場合もありうるとしている。さらに全く前例が無く、ガイダンスやルールの適用免除等では対応しにくいと考えられる案件については、FCA が定めた条件に従ってテストを行い、顧客を公正に扱うことを合意するならば、不測の問題が生じたとしても、制裁措置等を行わないとする No enforcement action letters を発出する。

Regulatory Sandbox の第1陣の申込みは、2016年5月から7月に受け付けられ、8月半ばに選定企業が決定されている。第2陣は、2016年11月から2017年1月に受け付け予定となっている。

FCA は、RegTech、すなわち金融規制・監督を行う上で FinTech を活用する取り組みも本格化させている²。2016年4月には、TechSprint というハッカソンを主催し、参加チームに匿名化された顧客データを提供して、消費者の金融サービスへのアクセス向上のための仕組み作りを競わせた。

また2015年11月より RegTech の進め方や具体的な内容に関するアイデアを募集してきたが、その取りまとめを2016年7月に発表している³。この中ではシェアード・サービスの利用や、規制の機械可読形式化や FCA ハンドブックのロボット化、リアルタイムの不正監視等、様々なアイデアが示されている。

英国におけるこうした FinTech の振興に向けた積極的な取り組みの背景には、金融サービ

² RegTech の発想は、2015年3月、英国の政府首席科学顧問であるウォルポート卿が、オズボーン蔵相の依頼を受けてとりまとめたレポート、“FinTech Futures, The UK as a Leader in Financial Technologies”において提案された。規制当局における RegTech への取り組みは、2015年3月に発表された予算案でも盛り込まれた。

³ FCA, “Feedback Statement, Call for input on supporting development and adopters of RegTech,” FS 16/4, July 2016.

スが同国の主要産業であることに加え、大銀行の寡占問題が深刻であるため、金融サービスのイノベーションと競争促進が不可欠となっている事情もある。

このため銀行の新規参入が奨励され、モバイル専門銀行等が相次いで設立されていること⁴、銀行のオープン API 化が促進されていること⁵、資金決済のイノベーションが進展していること⁶等、FinTech 振興につながる重要な政策が展開されている点にも注目する必要がある。

3. マーケットプレース・レンディングに象徴される米国のスタンス

これに対して米国においては、英国におけるような FinTech 振興策はこれまでほとんど展開されず、FinTech は既存の法規制の枠内で業務展開を模索してきた。両国の政策スタンスの相違が明確に表れているのが、マーケットプレース・レンディングの分野である⁷。

英国の場合、同ビジネス（英国では P2P レンディングと呼ばれることも多い）は、既存の大銀行を通じた貸出に不満を持つ消費者やスモール・ビジネスに支持されていることから、政府もこの推進政策を展開している。財務省は税制上の優遇措置や資金拠出を行い、FCA は同ビジネスにおける投資家からの資金調達を、社債発行とは異なる扱いとし、情報開示等の規制を機械的に適用しない等、新たな資金仲介ビジネスとして位置づけた。

これに対して米国は、マーケットプレース・レンダーが、不特定多数から資金を調達する場合は、既存の証券法が適用されるとし、SEC への登録を要求したため、大手 2 社、すなわち Prosper と LendingClub はこれに従った。他の業者は、この規制負担を回避すべく、投資家を適格投資家に限定する等、私募形式の資金調達を選択している。

またマーケットプレース・レンダーによる融資業務は、州法の規制対象となり、州ごとの免許取得や金利上限規制の対象となる。この煩雑さを避けるため、通常、マーケットプレース・レンダーは、州の規制が適用されない FDIC（Federal Deposit Insurance Corporation、連邦預金保険公社）加盟銀行を通じて融資をオリジネイトし、この債権を買い取るという形式を採用せざるをえなくなっている。

このような制約にも関わらず、米国のマーケットプレース・レンディング市場の規模は英国よりもはるかに大きな規模に成長し、最大手の LendingClub は、2014 年 12 月に NYSE 上場も果たしている。しかし今後、規制上の負担がより大きくなる懸念もある。

まず FDIC 加盟銀行による融資には州法が適用されないとしても、裁判⁸の行方次第で

⁴ 前掲、神山、飛岡（2015）参照。

⁵ 神山哲也、荻谷亜紀「欧州金融業界に新たな競争をもたらすオープン API」『野村資本市場クォーターリー』2016 年春号参照。

⁶ 淵田康之「送金・決済のイノベーションに向けた英米の取組み」『野村資本市場クォーターリー』2016 年夏号参照。

⁷ 淵田康之「FinTech の中核を占めるマーケットプレース・レンディング」『野村資本市場クォーターリー』2015 年夏号参照。

⁸ *Madden vs. Midland Funding, LLC*, 786 F.3d 246 (2d Cir. 2015).

は、その債権を買い取った主体が FDIC 加盟銀行でない場合には、州法が適用される可能性が生じている。この裁判は、マーケットプレース・レンダーによって争われているものではないが、控訴裁判所は、債権の買い手が FDIC 加盟銀行ではないため、州の金利上限規制が適用されるとの判断を下した。現在、最高裁が上告を取り上げるか、それとも判決が確定するかが注目されている段階である。

4. 財務省報告書とさらなる規制強化の可能性

また米国財務省は、2015年の夏より、マーケットプレース・レンディングに関する情報提供を呼びかけ、実態や問題点の把握に乗り出した。その結果は2016年5月に公表されているが⁹、そこではマーケットプレース・レンディングが、資金調達の円滑化に寄与する等のメリットが指摘されているものの、同時に懸念すべき点に関する記述も多い。

例えば既存の与信とは異なるデータや手法を用いて与信判断が行われているが、これが公正な貸出を求める法規制に反する可能性がないかという点、また審査のプロセスがブラックボックスとなっており、利用された情報の正確性を借り手が確認できないという点、スモール・ビジネス向け融資では貸出条件の開示等、借り手保護が不十分な事例があるという点、与信モデルは景気のワンサイクルを経験しておらず、景気後退時に想定外の貸倒れが急増するようリスクはないかという点等が問題視されている。

以上を踏まえ、財務省は、スモール・ビジネスに対する借り手保護、借り手が返済困難となった場合の健全な対応、業務終了時に備えた融資業務の引き継ぎ先の用意、借り手及び投資家に対する透明性の向上、オープン・データの活用（後述）を提言している。そして、関連する各省庁が参加するワーキング・グループを設置すべきとしている。

今後、米国のマーケットプレース・レンディングに対する政策が深化していくことが予想されるが、少なくとも英国のように既存の銀行融資に代替するものとして高く評価し、積極的に振興するといった政策が採用されていく可能性は小さいと考えられる。

このような米国の FinTech に対するスタンスに対しては、FinTech 業界から批判の声も強く、また最近になり、当局においてもイノベーションをより重視する姿勢を打ち出す動きもみられる。以下、順に見ていくこととする。

II 米国 FinTech に対する主な規制

1. Financial Innovation Now の報告書

2015年11月、米国 IT 分野のリーディング企業である Amazon、Apple、Google、Intuit、そして PayPal は、Financial Innovation Now というコンソーシアムを結成した。目的は、金

⁹ U.S. Department of the Treasury, “Opportunities and Challenges in Online Marketplace Lending,” May 10, 2016. 同報告書は、マーケットプレース・レンディングに、オンライン・レンディングも含めて議論している。

融分野へのテクノロジーの応用に関して、政府に提言していくことである。

同コンソーシアムは、2016年7月、米国のFinTech企業（主としてスモール・ビジネス向け融資と決済分野）が、どのような規制に直面しているかを説明するレポートを発表した¹⁰。同レポートが指摘する主な規制負担をまとめたものが、図表1である。

このレポートは、どの法規制が不要とか、どこを修正すべきといった具体的な主張を展開する内容にはなっていないが、米国のFinTechは、既存の銀行業に比べて緩い規制環境下で業務を行っているわけではないという点を示すものとなっている。

実際、同レポートや各種の報道によれば、図表2に示す通り、各種の規制に抵触する等の結果、FinTech企業に対して課徴金等の措置が課された事例はいくつも生じている。

以下では、州ごとの規制の問題、銀行のサードパーティとしての規制負担、FTC（Federal Trade Commission、連邦取引委員会）及びCFPB（Consumer Financial Protection Bureau、金融消費者保護局）による不正行為の取締りについて紹介しよう。

図表1 FinTechが直面する法規制の例（スモール・ビジネス向け融資、資金決済分野）

不正行為禁止	
FTC法の不正、欺罔行為・慣行 (Unfair and Deceptive Acts or Practice) 禁止規定及び反競争的行為の禁止	FTCの管轄。原則として商業に従事する全ての者が対象。データセキュリティのあり方等も対象となる。金融分野は金融当局やCFPBが管轄する部分も
ドット・フランク法の不正、欺罔、濫用的行為・慣行 (Unfair Deceptive and Abusive Acts or Practices) 禁止規定	消費者向け金融商品・サービスについては、FTC法に基づく禁止規定も含め、CFPBの管轄
顧客情報保護	
GLB (グラム・リーチ・プライリー) 法	金融機関に対する顧客情報保護を規定。顧客へのプライバシー・ポリシーの開示、各当局の規則策定を要請
GLB法に基づく金融当局、FTC、CFPB等の個人情報保護規則 (レギュレーションP)	顧客情報保護に関する各当局の規則及びガイドライン。ATMやPOS業者などのペイメント・プロセッサは、顧客と継続的関係を持つ金融機関とは異なるため、顧客への通知義務等、一部の規定は対象外
GLB法に基づくCustomer Information Security Guidelines	FTC及び金融当局が策定
GLB法に基づくFTCのSafeguards Rule	FTCの管轄。金融機関に対し、顧客情報保護プランの策定、担当者の設置、リスクの特定・評価・対応、適切なサービスプロバイダーの選定等を要請
マネー・ロンダリング対策関連	
Bank Secrecy ActとMoney Laundering Regulations	財務省の管轄。麻薬取引やテロ資金ファイナンス等に金融業者が利用されることを防止
USA Patriot Actに基づくCustomer Identification Program Requirements	財務省の管轄。金融業者の口座開設時における本人確認義務。プリペイドやクレジットカード・システムのオペレーターも同様な規定の順守が必要
Know Your Customer's Customer関連措置	リスクを適切に評価し不適切な顧客との取引停止を各金融当局が要請。金融機関が利用するプロセッサの顧客の問題も問われる
電子取引関連	
Electronic Funds Transfer ActとレギュレーションE	CFPBの管轄。電子的な金融取引に関する規定。電子マネーも対象
Electronic Signatures Act	電子的な文書及びサインを、紙や手書きのサインと同様に扱う場合の条件等を規定
Telephone Consumer Protection Act	FCCの管轄。電話、SMS、ファックス等による勧誘行為を規制。基本的に、FCCによる規制。電話勧誘拒否規定はFTCが管轄
CAN-SPAM Act	FTCの管轄。電子メールの商業的利用に関する規定
Telemarketer Sales (Do Not Call) Rule	FTCの管轄。電話勧誘拒否リストを参照し、同リスト登録先への勧誘を禁止
送金・決済関連	
各州のMoney Service Act	money transmitterに関する州の免許等の規定。ペイメント・プロセッサはカード発行銀行の代理とみなされ対象外。プリペイドカードの取扱い等は、money transmitterとみなされる可能性
Remittance Rule	CFPBの管轄。大量の国際送金を処理する業者への規定
カード業界及び決済ネットワークのルール	NACHAの運営規定等
PCI-DSS (Payment Card Industry Data Security Standard)	カード業界のセキュリティ基準
融資関連	
貸金業者に対する各州の規制	免許、保証金の拠出、金利上限規制等
Equal Credit Opportunity Act及びRegulation B	CFPBの管轄。融資において人種等を理由にした差別を禁止。詳細な記録の保持が必要
Fair Debt Collection Practices Act	CFPBの管轄。サードパーティの債権回収業者による問題ある債権回収を禁止
Servicemember Civil Relief Act及びMilitary Lending Act	軍人や沿岸警備隊員等及びその家族を借り手から保護する規定
Fair Credit Reporting Act	FTC及びCFPBが管轄。消費者の信用情報の利用や取扱に関する規定
Truth In Lending ActとレギュレーションZ	CFPB及びFRBが管轄。消費者に対する融資におき、貸し手が借り手に行うべき情報開示を規定
CARD Act 等におけるAbility-to-Pay Requirements	CFPB及びFRBが管轄。クレジットカード融資等、消費者ローンの一部におき、借り手の返済能力を考慮することを要請
その他	
State Escheatment Laws	放棄されたとみなされる口座の資金を州に帰属させる規定。内容は州によって様々
FDICの各種ガイドランス	預金取扱金融機関が使うプロセッサに対するガイドランスもある
FFIECの各種ガイドランスおよび検査	銀行が使うサードパーティも対象となる
Unlawful Internet Gambling Enforcement Act	ペイメント・システムの参加者は、システムが違法なインターネット・ギャンブルに利用されないよう、ポリシー及び手続を規定し実行する必要

(出所) Financial Innovation Now 報告書より野村資本市場研究所作成

¹⁰ Financial Innovation Now, "Examining the Extensive Regulation of Financial Technologies," July 2016.

図表2 取締り、制裁等の対象となったFinTech企業の例

企業名	業務分野	当局	措置	概要
CashCall	オンライン融資	CFPB、州当局	2014年以降、各州と和解	州の貸出金利上限規制に違反
Ripple	送金、仮想通貨	FinCEN	2015年5月、和解発表	FinCENにmoney transmitterとしての登録遅れ。マネーロンダリングに関するコンプライアンス違反
Integrity Advance	オンライン融資	CFPB	2015年11月、告発	借入コストに関する消費者への説明が不十分。詐欺的に高金利を徴収
Capital Payment	決済	FTC	2016年2月、和解発表	問題ある業者のカード決済取扱いをサポート
Transferwise	国際送金	州当局	2016年2月、和解発表	州のmoney transmitterとのサードパーティ契約は形式的に過ぎず、自らによる免許取得が必要
Dwolla	送金、決済	CFPB	2016年3月、和解発表	データセキュリティに不備。セキュリティに関する顧客への説明にも問題
Flurish (LendUp)	オンライン融資	CFPB、州当局	2016年9月、和解発表	広告と実際のサービスにズレ、年利率の過小表示、違法な手数料徴収等、複数の法規制に違反

(出所) 野村資本市場研究所

2. 州ごとの規制の存在

米国の場合、貸金業や資金移動業（money transmitter）は、通常、営業を行う州ごとにライセンスを取得することが必要となる。ある州に拠点を置き、そこからインターネットで全米にサービスを提供しようという場合でも、州ごとにライセンスを取得し、各州で異なる規制を順守しなければならない。

このような州ごとの規制を回避するため、融資関連のFinTech業者は、前記のように自ら各州で融資ライセンスを申請するのではなく、銀行と提携するのが一般的である。

資金移動業については、ほぼ全ての州が、Uniform Money Services Act という Money Service Business（money transfer service、check cashing、currency exchange の3種類の業務）についての統一的な法律を採択している。ただし、同法では州によって一定のバリエーションが認められており、関連規則、解釈、そしてエンフォースメントにおいても各州で相違が生じている。

3. 銀行のサードパーティとしての規制負担

上述のように各州の貸金業免許を回避するため、融資関連FinTech業者はFDIC加盟銀行と提携するのが一般的である。また、資金移動業者等の決済関連FinTechにおいても、決済口座を提供する銀行との間で、契約関係が生じる。

このような銀行との関係により、FinTechが銀行のサードパーティに位置づけられると、FinTechも金融規制当局の検査の対象となりうる。例えばOCC（Office of the Comptroller of the Currency、通貨監督庁）のガイダンスは、サードパーティ・リレーションシップについて、銀行が採用すべきリスクマネジメントを規定しているが、基本的な考え方として、サードパーティに業務を任せることにより銀行自身の責任が減ずることはなく、銀行自身が行っているのと同様とみなされる。従って、銀行自身に対して行うのと同様、必要があれば、OCCがサードパーティに対して立入検査の権限を行使することもあるとしている¹¹。

また銀行自身もサードパーティに監査に入り、パフォーマンスをモニターし、問題があれば契約を解消しなければならない。さらに銀行の契約先となるサードパーティは、定期的に独立の内部監査ないし外部監査を行い、その報告を銀行に提出しなければならない。

¹¹ OCC, "Bulletin 2013-29," October 30, 2013.

報告には、サードパーティのリスクマネジメント、内部統制環境、情報セキュリティ・プログラム、ディザスター・リカバリーと業務継続計画が含まれる必要がある。

こうしたことから、銀行自身もサードパーティとの提携にあたっては慎重にそのリスクを見極める必要がある。通常、サードパーティがまずその商品やサービスについて、当局とインフォーマルな会話を重ねることを通じ、当局に理解してもらっていないければ、銀行としても提携の話には乗り出せないという。

サードパーティのサービスが IT 関連である場合、IT に関する検査の対象となる。米国の場合、金融機関の種類によって、監督・検査当局が FRB、OCC、FDIC、NCUA (National Credit Union Administration、全米協同組織金融機関監督庁) と異なるが、これらの検査の整合性や情報の統合のための機関である FFIEC (Federal Financial Institutions Examination Council、連邦金融機関検査協議会) が、金融機関が利用する IT の検査についての詳細なハンドブックを発行している¹²。

個人情報保護やマネー・ロンダリング規制等も、FinTech そのものに課される部分があると同時に、提携先の銀行のコンプライアンスや監視が及ぶ部分がある。

4. FTC 及び CFPB による不正行為に対する取締り

州の免許や銀行との提携の問題をクリアしても、FinTech が運営していく上では、他にも各種の制度上のハードルをクリアしていく必要がある。

例えば、FTC と CFPB には、不公正取引等、問題が疑われる事業者に対して捜査を行い、これを取り締まることができる強力な権限が与えられている。

まず FTC 法において、不公正・欺瞞的な行為又は慣行 (unfair or deceptive acts or practices, UDAP) が禁止され、この取締り権限を FTC に付与している。またドッド・フランク法の第 10 篇¹³により 2011 年 7 月に設立された CFPB も、消費者向け金融商品・サービス分野における不公正・欺瞞的・濫用的な行為又は慣行 (unfair, deceptive, or abusive acts and practices, UDAAP) を取り締まる権限を有する。

CFPB は、従来、米国において金融分野の消費者保護が、複数の当局によって担われ、パッチワーク的となっていた点を改める趣旨で導入された省庁横断的の部局である。FTC や FRB、FDIC、NCUA、OCC、OTS、住宅都市開発省が担ってきた役割のうち、消費者金融に関する部分は、CFPB に移管された¹⁴。CFPB は、FRB 内に設置されているが、FRB からは独立した部局 (行政機関、Executive Agency) であり、FRB からの自立性を付与されている。長官は、議会上院の承認により就任する。

CFPB が所管する「金融商品・サービス」の範囲は広く、信用供与、貸付回収、リース、預金、資金移転・交換、電子マネーのような stored value または支払手段の売付け・提

¹² FFIEC, "Information Technology Examination Handbook".

¹³ Consumer Financial Protection Act of 2010 と呼ばれる (ドッド・フランク法 1001 条)。

¹⁴ SEC や CFTC の権限は移管されていない。

供・発行、技術的手段による消費者への支払その他金融データ処理製品・サービスの提供、消費者への金融助言サービス¹⁵、消費者レポート情報その他アカウント情報（信用履歴情報を含む）の収集・分析・維持・提供等が含まれる。

CFPBによりUDAAPとみなされた事例として、最近大きな注目を集めたのが、2016年9月、多くの行員が顧客に無断で口座の開設やカードの発行をしていた問題で、Wells Fargoが1億ドルの罰金を支払った件がある。

このような大型の案件も含め、CFPBはUDAAP関連の取り締まりを日常的に行っている。2016年7月でCFPBが設立されて5年となったが、この間のエンフォースメント件数は、120件以上となっている。図表2に示したようにFinTechもその対象となっている。

III 米国のイノベーションへのスタンスと財務省やCFPBのFinTech支援策

1. 米国のイノベーションに関する政策イニシャティブ

以上のように米国のFinTech企業の間では、規制負担への批判が強いが、米国の当局においても、近年、金融分野におけるテクノロジーの活用に対して前向きな姿勢が示されるようになってきている。

この点を紹介する前にまず再確認する必要があるのは、米国は、FinTech振興といった特定分野のイノベーション促進というレベルではなく、教育や基礎研究等への積極的な投資等、科学技術の発展やイノベーションの創出につながる、よりハイレベルな政策を重視してきた国であるという点である。

歴史的に見ても米国では、イノベーション促進のために重要な政策的イニシャティブがしばしば発揮されてきた。スプートニク・ショックを背景として、アイゼンハワー大統領がDARPA（Defense Advanced Research Projects Agency、国防高等研究計画局）を設立したのがその一例である。このDARPAによって生み出されたのが、インターネットの原型となるARPANET、そしてGPSといったテクノロジーであった。最近では、災害救助用のロボット競技大会、ロボティクス・チャレンジの主催でも有名である。

ARPANETを今日のインターネットに近づけていく上で、不可欠な投資を行ったのが、NSF（National Science Foundation、米国国立科学財団）である。NSFは、第二次大戦中、民間の自由な研究に任せているだけでは、科学分野のR&Dには限界があるという認識が広まったことを背景に1950年に設立された機関である。NSFに対しては、1980年代のテクノロジー・ブームを契機に、米議会において基礎研究支援の重要性について党派を超えた支持が強まったことから、潤沢な予算が配分されるようになった経緯がある。

またWeb browserの元祖であるMosaicは、ゴア上院議員（当時）が主導して成立したHigh Performance Computing and Communication Act of 1991のプログラムから支援を受けて

¹⁵ 一般的かつ定期的に流通される新聞、雑誌等は除く。またSECや州証券委員会の規制対象となる証券関連サービスは除く。

生まれた。1993年、ゴアを副大統領として発足したクリントン政権は、情報スーパーハイウェイ構想を打ち出す。

イノベーション促進に関わる最近の重要な政策イニシアティブの一つとして、2009年1月、オバマ大統領が就任早々打ち出したオープン・データ構想があげられよう。透明でオープンな政府を目指すこの構想は、政府のデータを機械判読に適したデータ形式とし、API等を通じて様々なデバイスで加工・分析可能な形で提供を義務付ける政策へと発展して今日に至る。そして、これらデータを利用した商品やサービスが、続々と生まれつつある。

2. オープン・データと米国財務省の取組み

金融分野におけるオープン・データの活用に関しては、財務省が主催者となり、2012年12月に Finance Data Convening というイベントが開かれている。ここでは、連邦政府機関が提供するデータを活用した、金融サービス分野のサービスの事例が紹介された。

例えば BillGuard という FinTech は、CFPB が収集・開示しているクレジットカードに関する苦情データベースを活用し、消費者がクレジットカードで問題ある請求を受けたり、不必要な手数料を課されたりしないよう警告する仕組みを提供している。

また Calcbench は、SEC にファイルされた米国の上場企業 9000 社以上の開示データを XBRL 形式で取り込み、AI を活用してエラーの修正や比較可能性を高める加工を瞬時に施して提供する。従来のデータベースに比べ、より迅速、より詳細、かつより低価格のサービスとなっている。独自の分析やレポート、データベースも合わせて提供している。

この他、労働省のデータを活用した 401(k) プランの評価サービスや、様々な政府データやビッグデータを活用したスモール・ビジネスへのオンライン・レンディングの仕組み等が紹介された。

財務省は、金融教育や金融インクルージョン等、複数の省庁が関与する分野においても、とりまとめ役的な立場にある。2011年には、金融リテラシー・教育委員会を設立し、金融リテラシー向上のための国家戦略を策定している。また2014年4月には、国民の金融に関する判断や意思決定能力の向上、及び金融サービスへのアクセス向上のために Financial Empowerment Innovation Fund を創設した。同ファンドを通じ、ペイメント、高等教育関連の金融意思決定支援（奨学金や教育ローン返済等）、金融能力の向上（モバイルの活用等）の3分野におけるリサーチに最大600万ドルの支援を行うというものである。

選考過程を経て、同年10月に11のリサーチ・プロジェクトに対する総額620万ドルの支援が発表された。採択されたプロジェクトは、大学やシンクタンク、州政府、非営利団体等によるものがほとんどであるが、Banking Up という FinTech が提案したプロジェクトも含まれている。

Banking Up は銀行口座を持っていないような人々に対し、プリペイド口座を通じた金融サービスへのアクセスを提供するビジネスを展開している。リサーチ・プロジェクトでは、プリペイド・カードを問題なく利用してきた履歴のある低所得者に対してクレジットカー

ドとモバイルアプリを配布し、プッシュ通知を用いてプリペイド・カードとクレジットカードを適切に管理できるようサポートするというものである。

2015年12月には、財務省は米国国際開発庁（USAID）と共に、金融インクルージョン・フォーラムを開催した。参加団体から発表された10のイニシアティブには、金融インクルージョンのためのテクノロジー開発に携わるベンチャー企業向けの資金提供や、クレジットカード履歴が無く、カードを利用できない層向けの新たなクレジット・スコアシステムの開発等が含まれている。

また2016年5月に発表した、先述のマーケットプレイス・レンディングに関する報告書において、財務省はオープン・データの活用に関する提言を行っている。

一つはスマート・ディスクロージャーである。これはオープン・データ政策の一環として、2013年にホワイトハウスのNational Science and Technology Councilが提唱した発想で、政府が保有する製品やサービスに関するデータの公開のみならず、政府が保有する国民の個人データを利用可能とすること、民間企業が保有する製品やサービスデータの公開、民間企業が保有する個人データを利用可能とすることを推進するものである。

例えば融資分野では、貸し手に対して貸出条件に関する様々な情報を機械的に処理できる形式で公開することを義務付け、借り手となる消費者が様々な借入を比較し、自分に最適なものを選択しやすいようなサービスを、サードパーティの民間企業や非営利団体が提供する。財務省は、CFPBとFTCに対して、消費者ローンに関するガイダンスや基準において、スマート・ディスクロージャーの利用を盛り込むことを提案している。

もう一つの提言もスマート・ディスクロージャー政策と関連するが、借り手の返済能力の判断に関わるデータの提供である。モーゲージ・ローンやカード・ローンにおいては、規制により、貸し手は借り手が融資を返済する能力があることを適切に判断すべきことが規定されており、借り手の所得情報の収集が不可欠となる。オンライン・レンダー等、他の貸し手においても、借り手の返済能力に関わる情報が利用できるのは、貸し倒れ防止のためにメリットがあることは言うまでもない。

米国政府においては、政府機関が保有する自分のデータに、個人が容易にアクセスできるようにする動きも進展している（My Data イニシアティブ）。社会保障庁においては、被雇用者が機械判読可能な形で年収の履歴データをダウンロード可能としているほか、年金や障害その他の給付額に関するデータ（Benefit Verification Letter）も提供している。通常、融資を受ける際には同データの提供を求められる。

財務省は、こうした動きの拡大が望ましいとし、具体的にはIRSのIncome Verification Express Services（オンラインで納税データを入手できる仕組み）を自動化し、APIを通じてデータをシェアできる仕組みの導入を提言している。

3. CFPBのプロジェクト・カタリスト

各種の規制やエンフォースメントを課すことから、FinTech企業からは批判も多い

CFPB であるが、金融分野のイノベーションを重視し、プロジェクト・カタリスト (Project Catalyst) という取組みを 2012 年にスタートさせている。

同プロジェクトのミッションは、「消費者向け金融分野の商品・サービスにおける、コンシューマー・フレンドリーなイノベーションと企業家精神を奨励する」ことである。

プロジェクトのスタートに際し、CFPB は 3 社の FinTech から匿名ベースのデータを共有する契約を結んだ。提携したのは、不審なカード引き落としを消費者に警告するサービスを提供する BillGuard、プリペイド口座を用いアンバンクトやアンダーバンクトへのモバイルやカード決済サービスを提供する Banking Up、モバイルバンクの仕組みを提供する Simple (現在は BBVA 傘下) の 3 社であった。

CFPB としては、BillGuard からはカード請求で問題が生じたケースのデータを受け、消費者の不満やその解決状況の把握に役立てる。Banking Up からのデータでは、消費者が容易にお金を預け、また簡単にその資金にアクセスできることにどのような価値を見出しているかを把握するのに役立てる。また Simple からのデータを用い、消費者の支出傾向や貯蓄促進にどのようなツールが役立つかを把握する。

その後も、CFPB は企業が自らのアイデアをプレゼンし、CFPB とコラボレーションする機会を提供する、“Pitch a Pilot”という仕組みを設けている。

CFPB が企業等と、消費者向け金融サービスに関してパイロット実験を行った事例としては、Barclaycard および Clarifi (カード利用のカウンセリングを行う非営利団体) と提携して行った、カード負債者に対して早期に介入し破産を回避する施策の有効性、H&R Block と提携して行った、税の還付金を貯蓄に促す施策の検討、American Express が導入したプリペイド・カードを用いた貯蓄促進の仕組みに関する情報の共有等がある。

なお CFPB としても、自らが蓄積する消費者の不満に関するデータベースに対して API 接続等を可能とするなど、使い勝手の良い形で民間に提供している。CFPB には毎週何千という金融商品・サービスに関する消費者の不満が寄せられ、CFPB はこれを不満の対象となっている会社へ送付し、この不満に対する回答があった時点 (ないし 15 日経過時点のいずれか早い方) で、CFPB は不満と会社側の回答 (会社は回答しないことも選択できる) を公表している。消費者向け金融サービスの提供者は、これを商品・サービス開発に活用することができるのである。

4. トライアル・ディスクロージャーとノーアクション・レター

CFPB が導入した他の工夫として、トライアル・ディスクロージャーがある¹⁶。消費者向け金融商品・サービスの開示のあり方について、より良い様式を提案した企業に当該様式での開示を一定の試験期間中、合法的なものとして認める枠組みである。CFPB は試験期間中に得られたデータを分析し、現行の開示様式の改善を検討する。同制度の導入自体は、ドッド・フランク法 1032 条(e)で規定されていたものであるが、CFPB はこれをプロ

¹⁶ CFPB, “Policy to Encourage Trial Disclosure Programs,” October 29, 2013.

ジェクト・カタリストの一環に位置付けている。

CFPBは、ノーアクション・レターを发出することで、FinTech企業等が規制やエンフォースメントに関する不確実性を低下させる政策も打ち出している。ノーアクション・レターは、米国の行政機関が民間に対し、取引の適法性や法理解釈等に関し非公式に見解を表明する文書であり、SECが日常的な実務として採用するようになって以来、米国の他の多くの行政機関にも普及したものである。

CFPBは2014年10月に、消費者に恩恵をもたらすと考えられるイノベティブな金融商品・サービスに関して、具体的な法規制の適用に関する不確実性がある場合に、ノーアクション・レターを发出するという方針を打ち出し、具体的手続き案を示した。この手続きは、コメント徴収プロセスを経て、2016年2月に正式にポリシー・ステートメントとして公表され、制度化された¹⁷。

IV OCCによる「責任あるイノベーション」の支援

1. 責任あるイノベーションとは

一方、国法銀行の監督当局であるOCCは2016年3月に「連邦銀行システムにおける責任あるイノベーションの支援」という文書¹⁸を発表し、2016年6月にはフォーラムも開催した。

OCCは銀行監督機関であるため、イノベーションの支援といってもOCCとして直接的にFinTech企業を支援しようという趣旨ではなく、FinTechが台頭する時代において、銀行としてもイノベーションを受け入れ、またFinTech企業とも協力しながら、イノベーションのメリットを追求していくことが望ましく、その努力をOCCとしても支援していくという趣旨である。

「責任ある」という言葉には、銀行が健全なリスクマネジメントの下、利用者のニーズの変化に対応し、新たな、あるいはより良い商品・サービス・プロセスの活用を、自行のビジネス戦略全体と整合的な形で推進していくべき、という意図が込められている。

責任あるイノベーションのアプローチを方向づける「原則」としては、①責任あるイノベーションの支援、②OCCにおける責任あるイノベーションを受容するカルチャーの醸成、③OCCの経験と専門性の活用、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実現する責任あるイノベーションの推奨、⑤効果的なリスクマネジメントを通じたより安全かつ健全な業務の実現、⑥あらゆるサイズの銀行に、責任あるイノベーションを自らの戦略プランに位置付けることの推奨、⑦公式のアウトリーチを通じ継続的な対話を推進、⑧他の規制当局との協調、という8つの項目があげられている。

¹⁷ CFPB, “Policy on No-Action Letters,” February 18, 2016.

¹⁸ OCC, “Supporting Responsible Innovation in the Federal Banking System: An OCC Perspective,” March 2016.

2. 想定されている施策

このうち、①の責任あるイノベーションの支援の一環として、OCC はイノベーションに関する問い合わせに集中して対応する部局の創設というアイデアを示している。

また OCC は、複数の関係者から、銀行が新商品や新サービスを、全面的に導入する前に、小規模にテストすることを認めてはどうかというアイデアが提示されているとしている。これは、英国の **Regulatory Sandbox** を参考したアイデアと考えられる。

また②の責任あるイノベーションを受容するカルチャーの醸成という点については、既にペイメント分野に関しては、ペイメント・システム・ポリシー・グループを設置し、イノベティブなペイメントに関する監督に資するよう、検査官へのガイダンスを作成するといった対応をしているという。マーケットプレース・レンディングの分野については、その動向をモニターするための内輪のワーキング・グループを組織しているという。

今後については、全職員がイノベーションに関して学び、また参照できるようなインターナルなウェブサイトの作成も検討しているという。

また③の経験と専門性の活用、という点に関しては、既存のリソースの活用の他、責任あるイノベーションをリードする専門担当者を任命することも考えられるとしている。

④は、まずアンバンク（銀行取引の無い人々）や金融インクルージョンへ対応していくことを意味している。金融システムへのアクセスが不十分な人々に対して、イノベーションを活用することで、金融サービスを提供できる環境を作ろうという考えである。

⑤のリスクマネジメントに関しては、OCC に設置されている **National Risk Committee** というリスク評価委員会の議論を、責任あるイノベーションのフレームワークに活用していくことを検討する。

⑥に関しては、各銀行は、単に流行を追うのではなく、自らの長期的なビジネスプランと整合的な形で、イノベティブな商品やサービスを導入するかどうか、あるいはそのためにノンバンクと提携すべきかどうか等、を判断すべきとしている。

⑦については、関係者との公式の対話の場を設置することの他、フォーラム、各種ワークショップ等の開催、ウェブサイトを通じた情報発信や外部のリソースとのリンクの提供があげられている。

⑧の他の当局との協調に関しては、定期的なコミュニケーション・チャネルの確立、情報共有、新たなイノベーションに関する事前の情報提供、当局間の整合的な対応等が含まれている。

3. OCC 報告書への反応

OCC は、この責任あるイノベーションという考え方について、広くコメントを募集した。寄せられた 61 件のコメントの中から、いくつかの論点を以下に紹介する。

1) FinTech への特別な銀行免許の創設

FinTech 企業からは、特別な銀行免許（limited purpose charter や bank-light とも称される）の創設を希望するコメントが多数提出された。連邦レベルの制度とすることにより、個々の州法に縛られることはなくなる。また銀行に準じたステータスを得ることにより、銀行間の資金決済ネットワークへのアクセスが可能となることも期待される。

現在、OCC は「特別目的銀行（Special Purpose Bank）」として、トラストバンク、クレジットカード・バンク、コミュニティ・デベロップメント・バンク、キャッシュマネジメント専門銀行、バンカーズ・バンクといった免許を位置づけている。これらは業務や顧客が限定されているため、規制・監督上の扱いが通常の銀行とは異なる部分がある。

例えば、通常のリテール向け融資業務を行っていない場合は、OCC は CRA（Community Reinvestment Act、地域再投資法、後述）の観点からの検査の対象としない。またトラストバンクやクレジットカード・バンクについては、その親会社に対し、銀行持株会社法上の規制が一部、適用除外となっている。

融資や決済等の金融サービスを提供する FinTech 企業に、こうした特別な銀行免許制度を創設することは、OCC 内部でも検討されているとの報道もある¹⁹。ただし米国の銀行当局には FRB や FDIC もあり、OCC のみで決められることには限界がある。

一方、新たな連邦銀行免許制度ではなく、OCC が州の銀行監督者の集まりである Conference of State Bank Supervisors と協議し、ある州で免許を受けると他の州にも通用するという「パスポート」制度の創設を検討してはどうかとの提案もある。また Multistate Licensing and Registration System というワンストップで複数州に免許申請等が可能なシステムが既にある。これは主にモーゲージ・ローン分野において利用されてきた経緯があるが、他の分野にも利用されつつあり、この動きを促進していくべきとの意見もあった。

当然のことながら、消費者団体やコミュニティバンクからは、州法の適用を回避するための新たな制度の導入には、反対の意見が表明されている。

2) FinTech オフィスの開設、Regulatory Sandbox

イノベーションに関する問い合わせを集中して扱う部局の開設については、賛成の意見が多かった。ただし、従来からある認可プロセスに、新たなプロセスが加わるよ

¹⁹ Lalita Clozel, "OCC weighs new charter for Fintech firms," *American Banker*, May 9, 2016.

うな運用が行われないか懸念する声も多数示された。

Regulatory Sandbox や、商品・サービスのパイロット試験制度の導入については、消費者団体等から慎重に実施すべきとの意見があったが、基本的に賛成の意見が多かった。実験で被害が生じた場合の保険制度の導入に関する提案もあった。

3) 銀行の提携先となるサードベンダーの扱い

銀行は IT 会社等をサードベンダーとするに当たり、先述の通り、各種のデュー・ディリジェンス調査を行い、当局からも了解を得て契約をするが、各銀行がそれぞれ同一業者に対する調査を行うのではなく、何等かの問題がある業者については、情報を共有できる仕組みが必要とする意見がある。また当局が適切なベンダーを認定する制度を求める意見、ベンダーに対する検査情報の迅速な提供や共有を求める意見もある。

この他、新しい会社で過去の情報に乏しく、まだ赤字状態にあるような FinTech 企業等とパートナーシップを結ぶ場合、どのようなリスクマネジメントのレベルなら許容されるか等、新たなガイダンスを求める意見もあった。さらにクラウド・サービスの利用やビッグデータ・サービスの利用に関する、明確なルールやガイダンスを求める指摘もあった。

4) オープン・データ、オープン API

OCC として、オープン・データやオープン API の導入を進めるべきとの意見が、個別企業（金融 API ビジネスを展開する PLAID 等）の他、有力オンライン・レンダーである Kabbage、OnDeck 及び CAN Capital が中心となって設立された Innovative Lending Platform Association、先述の Financial Innovation Now、英国の FinTech 振興団体である Innovate Finance 等からも提出された。

5) その他

OCC が特定の銀行や FinTech に新商品・新サービスを認可した場合、それがどのように OCC の規制上の要件を満たしているのかについて、情報をオープンにすべきとの意見があった。当該銀行や企業が競争上不利となるような情報は別として、こうした情報が提供されることは消費者や市場全体にとってメリットがあるという主張である。

OCC 自体の IT に関する専門性の強化が必要であり、テクノロジー業界からの人材採用や、職員を FinTech 企業にトレーニーとして派遣することの提案も多数示された。

また CRA については、現状、支店の存在が評価ポイントとなっているが、オンライン・サービスの普及も踏まえ、評価方法を変更すべきとの意見が多数示された。

仮想通貨政策について、英国において財務省がイニシャティブを發揮し、積極的な研究や実用化が目指されているのに対し、米国では様々な当局によって仮想通貨の解釈や扱いも異なっている点を批判する指摘もあった。

V 米国の FinTech へのスタンスの背景

1. 旺盛な企業家精神

以上のように、米国においては FinTech を振興しようという動きがある一方、慎重な姿勢が消費者団体等から示されており、英国が国をあげてフィンテックを振興しているのとはかなり様相を異にしている。この背景について、若干考えてみよう。

英国との違いの一つには、まず一般論として、米国ではあえて政府が大々的に振興策を講ずるまでもなく、イノベーションが生まれ、ベンチャー企業が輩出し、それに出資するエンジェルやベンチャー・キャピタルも集まる状況がある。政府が重要な役割を果たしているとすれば、教育行政や科学技術政策等、その基礎となる環境作りの部分であろう。

次々と様々な商品やサービス生まれる姿が既に実現しているため、政府の役割としてむしろ目立つのは、これらの商品やサービスが、おかしな問題を起こさないようにすること、つまり「振興」よりも「規制」の側面となりがちである。

実際、FinTech といっても、全てが賞賛すべきハイテク金融ベンチャーというわけではなく、問題含みの業者も次々登場するのが米国である。例えばオンライン・レンディングの分野では、スモール・ビジネスに対して、年利で計算すると極めて高利の融資が行われている場合も多く、サブプライム問題を想起させる状況にあるとの指摘も生じている。多数のオンライン・レンダーからの借入れで、深刻な多重債務問題に陥ったスモール・ビジネスの事例も報告されている²⁰。FRB のサーベイでは、オンライン・レンダーのローンを利用したスモール・ビジネスのうち、15%しかその借入経験に満足という回答をしていない。不満を表明した者の 70%が、金利の高さを問題視していた²¹。

またオンライン・レンダーは、伝統的な融資基準とは異なるアルゴリズムで融資を行っている場合も多く、例えば借り手の返済能力が適切に考慮されているのか、人種差別的な融資判断が行われていないか等、借り手も当局も容易に検証できないという問題も指摘されている。こうした中では、オンライン・レンダーをさらに振興しようというよりも、その問題の拡大をいかに防ぐかが当局としての優先課題とならざるをえない。

2. 消費者保護運動の歴史

米国は、企業家の旺盛な事業意欲から生じる問題に対して、当局もさることながら、様々な非営利団体による監視の目も厳しい国である。

特に消費者運動の分野では、1960年代にラルフ・ネーダーが主導して追求した自動車の安全性問題が有名である。これを契機に、消費者保護運動が活発化し、今日に至っている。

²⁰ Eric Weaver, Gwendy Donaker Brown, Caitlin McShane, “Unaffordable and Unsustainable: the New Business Lending on Main Street,” Opportunity Fund, May 2016.

²¹ Federal Reserve Banks of New York, Atlanta, Boston, Cleveland, Philadelphia, Richmond, and St. Louis, “2015 Small Business Credit Survey,” March 2016.

個人向けの金融商品・サービス分野における利用者保護を長年訴え続けてきたのが、現在、米議会上院銀行委員会の委員長であるエリザベス・ウォーレンである。彼女は、ハーバード・ロースクールの教授だった 2006 年、米国で蔓延するクレジットカードによる借金地獄を描き話題となったドキュメンタリー映画、*Maxed Out*（カードの限度額を使い切ることを意味）にも出演し、カード業界を批判している。

また彼女は、2007 年に *Unsafe at Any Rate* というタイトルの論文におき²²、米国の消費者がクレジットカードや住宅ローンを巡る様々な問題に直面していることを指摘し、*Financial Product Safety Commission* という政府機関を設立することを提言している。

この論文発表と時を同じくしてサブプライム危機が表面化し、金融危機が勃発したことから、彼女の主張はドッド・フランク法に反映され、彼女自身が設立準備の責任者となり CFPB が設立されたのであった。

ちなみに *Unsafe at Any Rate* という論文のタイトルは、ラルフ・ネーダーが自動車業界を批判してベストセラーとなった *Unsafe at Any Speed* という本のタイトルにちなんだものである。

3. 反連邦、反金融資本の伝統

米国には、建国以来の反連邦、反中央集権の思想も根強くある。州すなわち *States* が *United* して成り立つ国なのであり、個々の州の自主権が尊重される。

またスタンダード・オイル等、大企業の独占問題に対し、市場競争重視の思想と政策が台頭してきた歴史もあり、特定の企業や産業を特別扱いする発想も受け入れられにくい。いわゆる産業政策的発想に対しては、国が勝者や敗者を選ぶ (*picking winners and losers*) べきでないとの批判が根強い。このためイノベーション振興やベンチャー企業育成といった総論には共感が集まっても、*FinTech* 振興となると疑問の声もあがる。

反中央集権の思想とも関連し、反金融資本の発想も根強い。中央の大銀行が地方から資金を吸収し、中央のために使うという状況を忌避する考えが強く、このため州際銀行規制にみられたように、特に金融分野で州の権限が強い。この反金融の思想は、2008 年の金融危機と大手金融機関の救済を経て、ウォールストリート対メインストリートという構図となり、一段と先鋭化された状況が続いている。

なお反金融資本の伝統もあり、米国では英国に比べると大手銀行による寡占の度合いが低い。従って、英国のように銀行寡占に対抗するために *FinTech* を振興しようといった政策は、米国においては採用される状況にはない。

4. 金融インクルージョン問題

米国の金融行政においては、金融インクルージョン問題が無視できない要素となっている点も指摘できる。

²² Elizabeth Warren, "Unsafe at Any Rate," *Democracy*, Summer 2007.

歴史的には、米国の金融インクルージョン政策は、主としてコミュニティ・デベロップメント政策の一環として行われてきた。これは、マイノリティや低所得者層の居住区の活性化を主眼とするものであり、1960年代から70年代にかけての人種問題やマイノリティの貧困問題の高まりを背景に、米国の政策課題として重要な位置を占めるようになってきたものである。

1977年にCRAが制定され、銀行に対して低所得者地域やマイノリティへの融資に取り組むことが要請された。1989年のFIRREA（Financial Institution, Reform, Recovery and Enforcement Act、金融機関改革救済執行法）制定の際、消費者団体の政治的圧力を背景にCRAは強化され、各行のCRAへの取組度合いを当局が検査し、その検査格付けを公表する枠組みが導入された。この検査結果は、金融持株会社の設立、支店開設や銀行買収の可否等を、行政が判断する際に考慮される。

近年、米国においては、CRA以外にも金融インクルージョン政策が重視されるようになってきている。これは必ずしも特定のコミュニティに限らず、アンバンクド（銀行口座を持たない人々）やアンダーバンクド（銀行口座を持つものの、銀行以外の金融業者が提供する、より不利なサービス、例えば高利の融資等を利用せざるをえない人々）の存在が問題視されるようになったためである。FDICのサーベイによれば、米国の13%の世帯がアンバンクド、20%の世帯がアンダーバンクドであると推定されるという²³。

銀行が手数料収入の拡大を図るなかで、手数料負担を敬遠して銀行口座を持たない人々が増加したことや、効率が悪く規制負担も重い消費者ローン業務を銀行が縮小した結果、ノンバンクからの融資への依存が高まったことが一因とみられる。さらに、近年の米国では、格差の拡大や中間層の衰退といった状況が生じていることも背景にあると考えられる。2008年の金融危機が、この問題を増幅させたことは言うまでもない。

財務省における取組みは既に紹介したが、FDICやNCUA、州政府、各種の民間団体も含め、金融インクルージョン対策の取組みは、非常に活発である。このためにFinTechを活用する試みも、多数実践されている。

その一方で、金融インクルージョンへの拘りは、物理的店舗を通じた業務や紙の利用を重視する傾向を生む等、イノベーションの活用を制約しかねない状況も生んでいる。

VI わが国への示唆

以上、英国の状況とも対比しつつ、米国におけるFinTechに対する政策スタンスを紹介した。わが国と英米とでは、国情の相違が多々あることが改めて確認されたわけであるが、以下のような点は参考となろう。

第一に、FinTech振興策を考える上では、その土壌となるイノベーション振興策を考える必要があるという点である。米国ではFinTech振興策は目立たないが、イノベーションは活発であり、ベンチャー企業も次々と台頭している。米国の教育行政、科学技術政策が、

²³ FDIC, “2013 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households,” October 2014.

これに寄与している可能性がある。また英国では、テック・シティ構想が米国型のエコシステム作りにつながり、FinTech が活発化する環境を醸成したと見られている。わが国においてもイノベーション振興、ベンチャー育成は長年議論され、各種の施策も講じられてきたが、成果が不十分とすれば、さらなる工夫を考えていく必要がある。

第二に、これも FinTech 振興を考える以前の環境作りとして、行政自身がイノベーションやテクノロジーの活用に積極的であることが重要であろう。オバマ政権が打出し、グローバルに広がったオープン・データの発想がその一例である。この点においては、英国も米国同様、先進的な取組みを実践している。

また英国における RegTech や米国における同様な取組みも、各省庁の政策目的の実現に寄与すると同時に、イノベーションの促進にもつながる施策として参考となる。

なおわが国も、諸外国の動向を踏まえ、総務省が 2011 年頃よりオープン・データ戦略を展開している。しかしながら、例えばわが国のオープン・データ・サイトである data.go.jp を見ると、政府の白書や報告書が pdf ファイル形式で多数掲載されている一方、米国のように金融商品に関する苦情データが、詳しく分析できるような形で提供される姿にはなっていない。

第三に、わが国においては英国におけるほど深刻な銀行寡占問題が生じているわけではないが、英国が重視する金融分野の競争促進の姿勢には学ぶべき点もある。英国のオープン API 政策も資金決済改革も、競争促進政策の一環として推進されているものであり、表面的な施策のみ参考とするのでは、常に後追いの改革となる可能性がある。

第四に、本稿で示したように、米国は総じて FinTech 振興には積極的ではなかったが、金融教育や消費者保護等のための FinTech には熱心である。また英国の影響も受け、FinTech 重視の機運の高まりも確認される。本稿で紹介した事例の他、英国にキャッチアップすべく、FRB が資金決済改革に乗り出している²⁴。SEC も、2016 年 11 月に FinTech のフォーラムを開催することを発表した²⁵。わが国としても英米に大きく劣後することのないよう、FinTech 振興策のあり方を考えていくことが望まれる。

²⁴ 淵田康之「送金・決済のイノベーションに向けた英米の取組み」『野村資本市場クォーターリー』2016 年夏号参照。

²⁵ 2016 年 9 月 27 日付のプレスリリース。