

## 米 OCC によるフィンテック企業への特別目的国法銀行免許の 付与構想を巡る議論

佐藤 広大

### ■ 要 約 ■

1. フィンテックによるイノベーションの健全な発展のため、金融規制の観点からも様々なアプローチが見られる中、米国では 2016 年頃から通貨監督庁 (OCC) がフィンテック企業に特別目的国法銀行免許 (SPNB 免許) を付与する構想を打ち出し、論争が巻き起こっている。
2. OCCが2017年3月15日に発行した「ドラフトサプリメント」は、フィンテック企業が SPNB免許を申請し承認を受けて営業開始するまでのプロセスを整理している。特徴としては、①当該SPNBの業務は預金の受け入れを想定しておらず、小切手の決済や融資業務を見込んでいること、②資産と簿外エクスポージャーだけでなく売上など他の尺度も考慮して適正資本水準を評価する可能性があること、③金融包摂への考慮が求められていること等が挙げられる。
3. ドラフトサプリメントへの反響は大きく、州法銀行監督官協議会 (CSBS) は2017年4月26日にOCCを相手取り訴訟し、また、州の規制を近代化するイニシアチブも発表した。同様に5月12日にはニューヨーク州金融サービス局 (NYDFS) もOCCに対して訴訟を起こした。他方、OCCの取り組みに対してはマーケットプレイス・レンディング協会や携帯電話キャリア等からの賛意も散見される。
4. OCCのキース・ノレイカ長官代行は、銀行と商業活動との間の伝統的な線引きを絶対視すべきでなく、議論していくべきという見解を述べており、CSBS並びにNYDFSとの裁判では、OCCには当該構想のための法的権限があるという立場で抗弁していく姿勢を示している。
5. 直近、SPNB免許以外でも、フィンテック企業による銀行免許申請の動きが出てきている中、銀行や金融サービス業とは何なのか、利用者にとっての意義は何かという根本的な課題が規制の観点からも問われている状況と言え、今後の動向が注目されよう。

## I. 米国で浮上したフィンテック向け銀行免許付与の構想

近年、顧客サービス向上やコスト構造の抜本的変化といった影響をもたらし、金融業界の発展を促進し得るドライバーとして、フィンテック (FinTech)<sup>1</sup>への期待が続いている<sup>2</sup>。フィンテックは新しい技術を駆使し、しばしば劇的なコスト低下や仲介の中抜き、非中央集権化など、ディスラプティブ (破壊的) なイノベーションを起こすこともあり得る。そのため、イノベーションを阻害せず、かつ、金融システムや顧客の安全性を保てるよう、金融規制の観点からも世界各国で様々なアプローチが見られる状況である<sup>3</sup>。例えば、英国やシンガポールでは、世界の金融センターとしての地位を保つために規制当局が推進役となり、レギュラトリー・サンドボックス<sup>4</sup>といった従来の規制体系に捉われない新たな試みも始まっている。

一方、米国では、どちらかというフィンテックに対して既存の規制枠組みを適用する動きが中心であった<sup>5</sup>。ところが、2016年頃から、通貨監督庁 (OCC: the Office of the Comptroller of the Currency) がフィンテック企業に対して特別目的国法銀行免許 (SPNB 免許: Special Purpose National Bank Charter) を付与する構想を打ち出し、州政府も巻き込んだ形で論争が沸き起こっている。

## II. OCC が推進する構想の概要

### 1. OCC の位置づけ

OCC は米国の財務省に設置されている組織であり、国法銀行法 (the National Bank Act of 1863) に基づく国法免許 (national charter) を受けて営業する国法銀行 (national bank) に対して、監督権限を有している。国法銀行は連邦準備制度 (FRS: the Federal Reserve System) への加盟及び連邦預金保険公社 (FDIC: the Federal Deposit Insurance Corporation) への加入が義務付けられている<sup>6</sup>。

なお、米国の銀行監督制度では、州法銀行に対しては州政府が免許付与及び監督の権限

<sup>1</sup> フィンテック (FinTech) とは、フィナンシャル・テクノロジー (Financial Technology) の略であり、ファイナンス (Finance) とテクノロジー (Technology) を掛け合わせた造語である。

<sup>2</sup> JP モルガン・チェースの CEO であるジェイミー・ダイモン氏は 2015 年 4 月の株主向けレターで「シリコンバレーがやってくる (Silicon Valley is coming)」との表現でテクノロジー・スタートアップ (ベンチャー) の金融分野への侵攻に危機感を示すと同時に将来的な提携可能性についても示唆していたが、2017 年 4 月の同レターでは、今後の成長機会の要因の 1 つとしてテクノロジーやフィンテックの活用を明示的に挙げている。

<sup>3</sup> 米国・英国・シンガポール各国のフィンテック政策については、淵田康之「銀行対 FinTech—競争の構図」『野村資本市場クォーターリー』2017 年夏号、淵田康之「FinTech の規制と振興—米国のスタンス」同 2016 年秋号、荻谷亜紀「FinTech 振興を図る英国 FCA のレギュラトリー・サンドボックス」同 2017 年春号、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」同 2015 年夏号、北野陽平「スマート金融センターを目指して FinTech の振興に積極的に取り組むシンガポール」同 2016 年夏号を参照。

<sup>4</sup> 「規制の砂場」という意味であり、規制当局のモニタリングの下で既存の規制に縛られずに新しいフィンテックサービスなどの実験的な取り組みを試すことができる仕組みを指す。詳しくは脚注 3 の荻谷論文参照。

<sup>5</sup> 脚注 3 の淵田論文参照。

<sup>6</sup> なお、FDIC 加入が義務付けられるのは full-service national banks の場合であり、業務が限定される後述の SPNB において、預金を取り扱わない銀行は FDIC による預金保険を受ける必要がなく、uninsured national banks と位置づけられる。

を持っており、国法銀行と州法銀行が併存する二元銀行制度が敷かれている。その他、銀行持株会社は連邦準備制度理事会（FRB: the Board of Governors of the Federal Reserve System）が監督権限を持つ。

金融機関の形態に基づく各規制当局の監督対象は以下の通りである（図表 1）。

図表 1 米国銀行の監督制度

			連邦当局			州当局
			FRB	FDIC	OCC	
銀行	国法銀行	FRS 加盟・FDIC 加入		○	●	
	州法銀行	FRS 加盟・FDIC 加入	◎	○		●
		FRS 非加盟・FDIC 加入		◎		●
		FRS 非加盟・FDIC 非加入				●
銀行持株会社			◎			

●：免許付与権限及び第一義的監督権限

◎：第一義的監督権限

○：連邦預金保険供与者としての検査権限

(注) その他、米国の預金取扱金融機関としては上記表記載の形態以外に貯蓄金融機関(savings associations)や信用組合(credit unions)等も存在する。

(出所) 野々口秀樹、武田洋子「米国における金融制度改革法」『日本銀行調査月報』2000年1月号<sup>7</sup>を参考に野村資本市場研究所作成

## 2. OCCによるフィンテックへの国法免許付与構想の経緯

OCCは2016年12月にレポート(SPNBペーパー)を発行し、フィンテック企業へのSPNB免許付与の構想を明らかにした(図表2)。SPNBとは、国法銀行のうち、営む業務が「信託業務(fiduciary activities)」または「3種類の中核的銀行業務(①預金、②小切手、③融資)のいずれか1つ以上」に制限されるものを指し、これまでは信託銀行やバンカーズ・バンク(コミュニティーバンク向けにサービス提供する銀行)、クレジットカード業務に特化した銀行などに免許が付与されてきた。

<sup>7</sup> [https://www.boj.or.jp/research/brp/ron\\_2000/data/ron0001a.pdf](https://www.boj.or.jp/research/brp/ron_2000/data/ron0001a.pdf)

図表2 OCCによるフィンテック企業へのSPNB免許付与構想に関する主要な経緯

時期	内容
2016年3月31日	・ OCCが「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」と題する文書を発行 <sup>8</sup> 。
～2016年5月	・ 上記文書に対するパブリックコメント(計61件)の中でフィンテック企業への特別免許付与の要望が複数寄せられる <sup>9</sup> 。
2016年12月2日	・ OCCが「フィンテック企業へのSPNB免許付与の検討」と題する文書(SPNBペーパー)を発行 <sup>10</sup> 。
～2017年1月	・ 上記文書に対する多様なパブリックコメント(計110件)が寄せられる <sup>11</sup> 。
2017年3月15日	・ OCCが「金融テクノロジー企業による免許申請の評価のためのライセンシングマニュアル・ドラフトサプリメント」 <sup>12</sup> 並びに「OCCコメントサマリー及び解説文書:金融テクノロジー企業へのSPNB免許」 <sup>13</sup> を発行。
2017年4月26日	・ 州法銀行監督官協議会(CSBS)がOCCを提訴。
2017年5月10日	・ ニューヨーク州金融サービス局(NYDFS)がOCCを提訴。

(出所) OCC、CSBS、NYDFS 資料より野村資本市場研究所作成

SPNBペーパー発行後はパブリックコメントが募集され、個人や組織から計110件の声を書簡として寄せられた。そして、OCCは既存のライセンシングマニュアルの補足版の位置づけとなる文書(ドラフトサプリメント)を発行した(図表3)。

図表3 ライセンシングマニュアル・ドラフトサプリメントの概要

導入	
目的	銀行業務に携わり、OCCによる免許付与基準を満たすフィンテック企業からのSPNB免許申請について検討する理由の説明。 ・ 統一基準・監督によるフレームワークの提示、二元銀行制度の支援と消費者保護の確保、金融システムの強化、及び、金融包摂(financial inclusion)の促進
スコープ	本文書におけるSPNBとは、「預金業務を行わずFDICの保証を受けない国法銀行」のみを意味していること等、定義や対象範囲について。
SPNB免許への最初のステップ	
適用されるライセンシングプロセス	SPNB免許申請を検討する際に参照すべき資料、及び、最初に問合せをすることが推奨されるOCCイノベーションオフィス連絡先の紹介。
OCCとの届出前コミュニケーション	申請プロセスを通してOCCが申請者で行うオープンな対話の内容について。
SPNBの業務	SPNBを含めた国法銀行の全ての業務は法令や規則等で許可された業務に限定されること、及び、SPNBは信託業務または中核的銀行業務(預金、小切手、融資)のいずれか1つ以上を営んでいる必要がある旨の説明。 ・ 本文書が対象とする組織は「『信託会社』または『預金を受け入れFDIC保証を受けるフルサービス国法銀行』以外のため、OCCは小切手または融資に関する業務に携わるSPNBを見込む。
届出プロセス	届出前フェーズ後、事業計画と内部関係者全員の省庁間経歴報告書を含めた免許申請書を提出する。

<sup>8</sup> OCC, "Supporting Responsible Innovation in the Federal Banking System: An OCC Perspective," March 2016.

<sup>9</sup> <https://www.occ.gov/topics/responsible-innovation/innovation-comments.html>

<sup>10</sup> OCC, "Exploring Special Purpose National Bank Charters for Fintech Companies," December 2016.

<sup>11</sup> <https://www.occ.gov/topics/responsible-innovation/fintech-charter-comments.html>

<sup>12</sup> OCC, "Comptroller's Licensing Manual Draft Supplement: Evaluating Charter Applications From Financial Technology Companies," March 2017.

<sup>13</sup> OCC, "OCC Summary of Comments and Explanatory Statement: Special Purpose National Bank Charters for Financial Technology Companies," March 2016.

図表 3 ライセンシングマニュアル・ドラフトサプリメントの概要（続き）

免許基準	
基準とポリシー検討	OCC は以下の原則に従い申請内容を評価。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 安全で堅牢な銀行システムの維持</li> <li>・ 金融サービスへの公平なアクセス提供の奨励</li> <li>・ コンプライアンスの確保</li> <li>・ 顧客に対する公平な待遇の推進</li> </ul>
申請の評価	基準の評価に際し、以下の観点からも検討。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適切なスキルと経験を有する運営者や経営陣がいること</li> <li>・ 予想されるボリューム、事業種別、リスク特性を支える十分な資本を有すること</li> <li>・ 収益化までの明確な道のりと予定を示した事業計画を有すること</li> <li>・ 該当する場合には、事業計画に金融包摂計画（Financial Inclusion Plan: FIP）が含まれていること</li> </ul>
他の規制当局との協調	提案された SPNB の構造によっては他の規制当局も監督の役割を果たす可能性があり、SPNB 免許申請の検討に際しても OCC は他の規制当局と適切に協調する。
主権団体、経営陣、取締役の要件	規制された金融サービス業における経験のあるメンバーがいることを期待するが、その他では、例えば新技術に基づく製品やサービスを提供する場合は当該領域での経験を有する者がいることは重要となる可能性がある。
事業計画	
概要	全ての申請者は事業計画の提出が必要で、財務計画、リスク分析、リスク管理システム及び統制案を含めた包括的な計画を有することは承認判断において重要である。
補足ガイダンス	事業計画には下記の項目について表記することが求められる。 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) リスク分析</li> <li>(2) 記録、システム、統制</li> <li>(3) 財務管理</li> <li>(4) 計画の監督と修正</li> <li>(5) 代替的事業戦略；危機管理計画；再生及び出口戦略</li> <li>(6) 金融包摂計画（FIP）</li> </ol>
免許付与判断	
予備的な条件付承認	申請のレビューを経て、OCC は計画に基づき銀行設立を進める許可となる予備的な条件付承認を付与するか、申請を却下するか判断する。国法銀行は一般に当該承認後 18 ヶ月以内に営業を開始しなければならない。 この承認後、全ての新設国法銀行に求められる標準要求と、特定の申請者のみに求められる特別要求が課される。加えて、銀行の営業開始後も継続される標準条件及び特定条件が課される可能性もある。
最終承認	最終承認を受けることは、銀行免許が発行され銀行業務の営業を開始できることを意味する。
付録	
付録 A：監督考慮点	OCC の監督枠組み、評定枠組み、リスク管理枠組み、企業統治枠組み、コミュニケーションについて。
付録 B：事業計画の FIP 項目	概要とプロセス、FIP の展開、金融包摂に関する要素のレビュー、実施と継続的コミュニケーションについて。

（出所）OCC 資料より野村資本市場研究所作成

ドラフトサプリメントはフィンテック企業が SPNB 免許を申請し承認を受けて SPNB としての営業を開始するまでのプロセスを整理した計 22 頁の文書だが、主な注目点としては以下の点が挙げられよう。

第一に、免許付与の対象である。ドラフトサプリメントはフィンテック企業による申請を想定した内容となっているが、ここでフィンテック企業とは文書内「目的」項目にて、

銀行業務に関与する金融テクノロジー企業と説明されている。そのうち銀行業務という観点では、「SPNB の業務」項目で説明されている通り、OCC は預金の受け入れについては対象業務として想定しておらず、小切手または融資に関する業務に携わる SPNB を見込んでいる<sup>14</sup>。

第二に、資本要件である。「免許基準」の「申請の評価」項目では、想定される事業の取引量や種類、リスク特性を支えるために適切な資本を有するか考察される旨が記されている。そのためには、「事業計画」の「財務管理」項目で述べられている通り、資産とオフバランスシート（簿外）・エクスポージャーに応じた規制上の資本水準を計測することになるが、SPNB の限定的なオンバランスシート資産または非伝統的な戦略によりもたらされるリスクは十分に捕捉できない可能性も指摘されている。ゆえに、売上など、銀行業務や事業計画に付随するリスクに関する他の尺度も考慮した上で適正資本を評価する可能性があることが説明されている。

第三に、金融包摂である。「免許基準」項目で掲げられている通り、OCC は申請者が金融サービスへの公平なアクセス提供や顧客の公平な待遇促進に考慮することを求めている。具体的には、関連する市場やコミュニティに貢献するために、提唱する目標、手段、活動、道標を事業計画の FIP 項目に記載し、継続的に内容を更新していくことが求められている。

### III. OCC の構想に対する反応

#### 1. 州政府による動き

##### 1) 州法銀行監督官協議会による OCC への訴訟

ドラフトサプリメントに対する反響は大きく、2017 年 3 月の公表後、即座に様々な声が挙がった。その中でも、州法銀行監督官協議会（CSBS: the Conference of State Bank Supervisors）<sup>15</sup>は同年 4 月 26 日に OCC を相手取り訴訟するという具体的な行動を起こした<sup>16</sup>。申立書に記載された CSBS の主張を整理すると、主に以下の点にまとめられよう<sup>17</sup>。

- 州当局は長年に渡り、州法銀行の監督に加え、フィンテックと見られる企業も含め、様々なノンバンク金融サービス企業を首尾よく監督してきた。
- OCC によるノンバンク向けの国法銀行免許の新設案は、州当局の認可、規制、監督責任を先取並びに代替しかねない。

<sup>14</sup> 現に OCC のノレイカ長官代行は「多くのフィンテックやオンラインレンディングのビジネスモデルは SPNB 免許の分類に適合する」という旨の発言をしている。

<https://www.occ.treas.gov/news-issuances/speeches/2017/pub-speech-2017-110.pdf>

<sup>15</sup> 全米 50 州並びに特別区・準州の銀行監督当局により構成される組織。なお、CSBS によると州の銀行規制当局は州により免許付与された約 4,850 の金融機関を監督する。加えて、多くの州銀行当局は多様なノンバンク金融サービス事業者を規制している。

<sup>16</sup> 2017 年 1 月 13 日付の OCC 宛の書簡等で表明されているように、CSBS は以前から OCC によるフィンテック企業向け SPNB 免許付与の構想に反対していた。

<https://www.occ.gov/topics/responsible-innovation/comments/comment-csbs-comment-letter-special-purpose-national-bank-charters-fintech.pdf>

<sup>17</sup> <https://bankcsbs.files.wordpress.com/2017/04/csbs-occ-complaint-final.pdf>

- フィンテックのようなノンバンクのための国法銀行免許を創設することは、国法銀行法や他の連邦銀行法の下で OCC が議会により付与された限定的な権限を遥かに越えている。OCC は、銀行業務または議会により明示的に認可された特別な目的のいずれかを営む機関に対してのみ免許付与の権限を有する。しかし OCC は、直近の試みにより、預金を受け入れず、ゆえに銀行業務または明示的に認可された特別な目的のいずれにも携わらないノンバンクに対して、法的権限なく新しい免許を創設した。
- OCC は適切な通知や論評手続きに沿わずに新しいノンバンク免許を創設した。
- 世間から挙げられた無数の政策的意味合いや懸念について適切に考慮や対処をせず、適切な費用便益分析も実施しておらず、OCC はその判断について合理的な説明もしていないため、法に反するだけでなく、恣意的かつ裁量の濫用と見做される。

## 2) CSBS による Vision 2020 及び NMLS 2.0 の取り組み

同年 5 月 10 日に、CSBS は OCC に対抗するかの如く、フィンテック企業を含めたノンバンクに対する州の規制を近代化することを目的として、Vision 2020 と銘打った独自のイニシアチブも発表している<sup>18</sup>。CSBS 及び各州規制当局はまず 6 つの取り組みに着手するとし、筆頭項目としては、Nationwide Multistate Licensing Systems (NMLS、全米複数州免許システム) と呼ばれるシステムの再設計を掲げた<sup>19</sup>。複数の州に一括で免許申請等を行える仕組みである当該システムを改良することで、新規申請者の認可プロセスのさらなる自動化や複数州に跨る規制の合理化を図り、州のリソースをより高リスクな案件に割り当てること目指されている。この取り組みは特に NMLS 2.0 と銘打たれ、2018 年終盤までの刷新を目指して進められている<sup>20</sup>。

## 3) CSBS による Vision 2020 及び NMLS 2.0 の取り組み

2017 年 5 月 12 日にはニューヨーク州金融サービス局 (NYDFS: the New York State Department of Financial Services) も OCC に対して訴訟を起こした。申立書では、ニューヨークはグローバル金融センターであるが故に、実質的に NYDFS はグローバル金融規制当局であると述べられている<sup>21</sup>。同局は総資産合計約 2.5 兆ドルを有する 288 行の州法銀行及び国際銀行を認可しているのに加えて、総資産合計約 1 兆ドルを有する約 600 社のノンバンク金融サービス企業を監督してきた。その影響の大きさが、CSBS の一員としてのみならず単独での訴訟にも踏み切った背景と見られる。申立内容の要点は以下の通りである。

- OCC の判断は非合法的で、理解不足であり、ニューヨーク州により適切かつ効果的に規制されている金融市場を不安定にする。ニューヨークの金融顧客を、同州法から不

<sup>18</sup> <https://www.csbs.org/news/press-releases/pr2017/Pages/051017.aspx>

<sup>19</sup> その他の取り組みとして、複数州に跨る監督の調和、フィンテック業界アドバイザーパネルの設立、州の銀行監督局の支援、銀行によるノンバンクとの協業に係る不透明点の解消、サードパーティ・サービス提供者に対する監督の効率化が掲げられている。

<sup>20</sup> <https://new.nmls.org/>

<sup>21</sup> <http://www.dfs.ny.gov/about/ea/ea170512.pdf>

- 適切に隔離された連邦認可機関に搾取されるという甚大なリスクに晒すことにもなる。
- 特に、ニューヨークの消費者やビジネスに対して以下のような脅威を産み出す。
    - ・ 高利貸し、ペイデイローン<sup>22</sup>などの略奪的貸付業（predatory lending）に対する規制管理が弱まる。
    - ・ 預金を受け入れない複数の事業群を単一の連邦免許に統合させることで大きすぎて潰せない（too big to fail）機関を増やしてしまう。
    - ・ 大規模で資本の厚いフィンテック企業の競争力を高め、小規模事業者を圧倒し、金融商品やサービスに関するイノベーションを促進するよりも阻害してしまう。
  - OCC の動きは法的権限を越えている。フィンテック免許を持つ国法銀行は預金を受け入れないと OCC は決断しているが、その条件は連邦銀行法の根本的な前提に反している。国法銀行法では連邦認可銀行の業務は銀行事業に限られているが、最大限粗雑に解釈しても、そこには預金の受け入れが必須であることを議会は明確に意図している。
  - モーゲージ融資業者及びサービスに関する州法への連邦政府の過度な先取がグローバル金融崩壊の根本原因だったことを近年の歴史は物語っている。OCC によるフィンテック免許の判断は同様の危機をもたらす。

## 2. フィンテック業界等からの反応

2016年12月のSPNBペーパー公表後、2017年1月までの時点で、OCCの取り組みに対してフィンテック業界からも複数のパブリックコメントが寄せられている<sup>23</sup>。例えば、マーケットプレイス・レンディング協会（the Marketplace Lending Association）からはOCCによるSPNB免許付与構想への賛意が示されている。コメントによると、現在、マーケットプレイス・レンディング・プラットフォームは州毎の免許取得や既存銀行との提携によりサービスを提供しているが、提案されているフィンテック免許のような、より透明性が高く直接的な規制フレームワークを敷くには適切な時期である、という趣旨である。同協会の構成会員としては、ファンディング・サークル（Funding Circle）、レンディング・クラブ（Lending Club）、アファーム（Affirm）、アヴァント（Avant）といった企業も別途単独で賛同の意をパブリックコメントにて示している。その他のレンディング関連企業としては、ソーファイ（SoFi: Social Finance）もSPNB免許はオンラインレンディング業界に効率性とイノベーションをもたらす可能性のある選択肢だとして構想を支持している。

他方、複数の携帯電話キャリアがSPNB免許取得に対して関心を示しているという観測もある<sup>24</sup>。具体的には、パブリックコメントにてOCC構想への賛同を表明している企業としてIDTテレコム<sup>25</sup>が挙げられる。

<sup>22</sup> 給与を担保にした、短期、小口、高利息の消費者金融サービス。

<sup>23</sup> 脚注11参照。

<sup>24</sup> “Banks may have new foe in cellphone companies,” *American Banker*, July 24, 2017.

<sup>25</sup> IDTコーポレーション傘下の同社はニュージャージー州ニューアークに拠点を置く格安IP電話に特化したキャリアであり、すでに米国の多くの州でマネートランスミッター免許を保有し、欧州では英領ジブラルタルにて銀行免許を保有している。

### 3. 巨大 IT 企業の金融サービス業進出を巡る議論

近年、テクノロジーと金融という観点で注目されているのは、いわゆる GAFA（グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾン）など巨大 IT 企業による金融サービス業への本格的進出の可能性である。このような話題が取り沙汰されるのは、既存金融機関や金融業界全体に対する消費者の不信感が背景にあると考えられる。対照的に、急速な進展を遂げるテクノロジーに対して若年層を中心とした人々の期待が向いていると見られ、実際、大手 IT 企業が金融サービスを提供したら利用してみたいと一定の割合が回答した各種の消費者調査結果も散見される<sup>26</sup>。元来、金融サービス業は多くのデータを扱い、情報処理の発展が深く関与してきた経緯もあるため、データの取り扱いやアルゴリズムによる処理を強みとする IT 企業がイノベーションを起こせるという期待感は自然な発想であろう。

実際に前述の GAFA、或いは中国のアリババ（Alibaba）、テンセント（Tencent）といったテクノロジー企業が米国で SPNB 免許を申請し、付与される可能性があるのか、現時点では OCC の公式発表からは明確な答えは窺い知れない<sup>27</sup>。ただし、OCC のキース・ノレイカ（Keith Noreika）長官代行は最近のインタビューにおいて、銀行と商業活動との間の伝統的な線引きを絶対視すべきでなく、議論していくべきという見解を示している<sup>28</sup>。

もともと、Amazon や Facebook といった企業は銀行免許を取得せずとも、すでに他の方法で部分的な金融サービスを提供している<sup>29</sup>。さらに限定的もしくはフルサービスの銀行免許を取得し、提供サービス範囲を銀行業務へと本格的に拡大する狙いがどこまであるのかは未知数である。

<sup>26</sup> 一例としてコンサルティング会社アクセンチュアによる調査が挙げられる。

<https://newsroom.accenture.com/news/younger-generations-far-more-open-to-branchless-and-alternative-banks-accenture-survey-finds.htm>

<sup>27</sup> 2016 年以降で、アマゾンやペイパルといった企業が OCC と接触したという観測もあるが、必ずしも SPNB 免許付与構想に関する意見交換ではないと報道されている。

“Why are Amazon, PayPal meeting with bank regulators?” *American Banker*, September 29, 2017.

なお、中国ではアリババの関連企業であるアント・フィナンシャル（Ant Financial）が最大株主となっている浙江網商銀行（MYbank）、並びにテンセントが最大株主の深圳前海微衆銀行（WeBank）といったオンライン専門銀行がすでに設立されている。詳細は、宋良也「中国のネット専門銀行への取組み—「百信銀行」について」『野村資本市場クォーターリー』2016 年春号ウェブサイト版参照。

<sup>28</sup> “Rethinking split of banking and commerce: Noreika makes his case,” *American Banker*, August 24, 2017.

他方、元 FDIC 総裁のウィリアム・アイザック（William Isaac）氏は 2017 年 9 月 25 日のカンファレンスで、アマゾンなどが銀行免許を取得することを認めるべきかという質問に対して、「いつか決めないといけない難しい判断」と回答している。脚注 27 参照。

<sup>29</sup> アマゾンはアマゾン・ペイ（ペイメント事業）を営む Amazon Payments が複数の州にてマネートランスミッターとしての認可を受けている。同様にアマゾン・レンディング（融資事業）を営む Amazon Capital Services も州毎の認可を受けている。また、クレジットカード事業については JP モルガン・チェースと提携して共同でサービス提供している。他方、フェイスブックもペイメント事業を行う Facebook Payments が複数の州でマネートランスミッター免許を取得している。なお、フェイスブックはメッセージ経由での個人間送金（peer-to-peer）サービスを開始以来手数料無料で利用者に提供しており、同サービスは、同社の主要な収益源である広告事業を支える膨大なネットワークをさらに強化させるものと位置づけられている。

“Facebook Introduces Free Friend-To-Friend Payments Through Messages,” *TechCrunch*, May 17, 2015.

## IV. 今後の議論の行方

ノレイカ OCC 長官代行は 2017 年 7 月 19 日に行ったスピーチで、フィンテック企業向けの銀行免許付与について改めて推進する意思を表明し、連邦規則集 (CFR) 第 12 編 5.20 条 (e)(1) の規則<sup>30</sup>に基づき、「OCC は預金を受け入れないフィンテック企業に国法銀行免許を付与する権限を持つ」として、CSBS 並びに NYDFS との裁判で抗弁していく姿勢を示した<sup>31</sup>。なお、スピーチ時点までで、預金を受け入れないフィンテック企業からの SPNB 免許の申請を受領または評価したことはなく、実際に申請を受け付けるかどうかは未決定である旨を述べ、詳細は今後変わる可能性があることも示唆したが、引き続きトランプ政権の後押しを受けて推進することも表明している。正式な次期長官に指名されている元ワンウエスト銀行 (OneWest Bank) CEO のジョセフ・オットイング (Joseph Otting) 氏のスタンスは現時点では公になっていない。現在の OCC 方針を引き継いで構想を推進するのか、軌道修正を図るのか、やがてスタンスが明らかにされよう。

ノレイカ OCC 長官代行は、SPNB 免許に限らず、フィンテック企業が既存の銀行免許を取得することも奨励している。あわせて、2000 年代終盤の金融危機以降、FDIC 認可を受けた新規参入行が少数に留まっていることを受けて<sup>32</sup>、FDIC による認可プロセスを批判している<sup>33</sup>。そのような状況下で、2017 年 6 月にソーファイが、インダストリアル・バンク (Industrial Bank)<sup>34</sup> と呼ばれる、非金融機関による銀行サービス提供を可能にする免許をユタ州で申請し<sup>35</sup>、同年 9 月にはモバイル決済事業者のスクエア (Square) も続いた<sup>36</sup>。他方、2017 年 7 月にはモバイル金融サービス業者のヴァロ・マネー (Varo Money) がフルサービス国法銀行免許を申請している<sup>37</sup>。フィンテックの台頭により、銀行や金融サービス業とは何なのか、利用者にとっての意義は何かという根本的な課題が規制の観点からも問われている状況と言え、フィンテック企業等による銀行免許申請を巡る動向は引き続き注目されよう<sup>38</sup>。

<sup>30</sup> <https://www.gpo.gov/fdsys/granule/CFR-2010-title12-vol1/CFR-2010-title12-vol1-sec5-20>

<sup>31</sup> <https://www.occ.gov/news-issuances/speeches/2017/pub-speech-2017-82.pdf>

<sup>32</sup> <https://www.fdic.gov/news/news/speeches/spjul1316.html>

<sup>33</sup> “OCC attacks on FDIC’s de novo process are off base, experts say,” *American Banker*, August 10, 2017.

<sup>34</sup> ユタ州を中心に少数の州のみで認可される特別な免許であり、FDIC に保証された預金を受け入れることができる。ユタ州以外では旧称の ILC (Industrial Loan Companies) という名称で呼ばれる。なお、その後ソーファイは CEO の退任騒動を経て 2017 年 10 月にインダストリアル・バンクの免許申請を取り下げたと報道されている。“SoFi withdraws bank application in wake of scandal,” *American Banker*, October 13, 2017.

<sup>35</sup> “SoFi has applied for a bank charter,” *TechCrunch*, June 12, 2017.

<sup>36</sup> “Square’s bid to be industrial bank inflames ILC debate,” *American Banker*, September 6, 2017.

<sup>37</sup> <https://www.varomoney.com/press/varo-bank-applies-for-bank-charter/>

<sup>38</sup> なお、テクノロジーの台頭を背景に、将来的に銀行という存在が姿を変え、再定義される可能性を見据えて「銀行業は必要だが銀行は不要 (Banking is necessary, but banks are not.)」という有名なフレーズをマイクロソフト創業者ビル・ゲイツ氏が述べたのは 1994 年のことである。