

## 英国はなぜオープン API を促進するのか

淵田 康之

### ■ 要 約 ■

1. 銀行分野のオープン API、すなわち銀行が FinTech などに対し、システム間連携を認めることにより、ユーザーが自分の銀行口座をより便利に活用することを可能とする動きが広がりつつある。
2. 2014 年、英国は、この銀行分野のオープン API で世界をリードすると宣言した。今、これは単なる努力目標ではなくなっている。EU の第二次支払サービス指令を踏まえた法律と、英国の競争政策当局の命令により、銀行はオープン API を義務として推進しなければならないのである。
3. このうち、競争政策当局によるオープン API の命令は、決済サービス分野における競争とイノベーション不足問題に対する、英国の長年の取組みの延長線上に発せられたものである。従ってその真の意義は、英国の金融分野の競争政策の経緯や、そのために実施されてきたオープン API に先行する各種のプロジェクトを踏まえた上で、理解する必要がある。
4. わが国でも、本年、銀行のオープン API 推進政策が本格化するが、オープン API は手段であって目的ではない。EU は域内市場統合を、英国は銀行寡占問題への対応を目的に、オープン API を活用しようとしている。何を目的とするかによって、どのような分野でオープン API が必要か、どのような主体に対して、どの程度強く導入を要請するのかなど、あるべき政策は変わってくる。わが国の優先課題を踏まえ、わが国なりの API エコシステムのあり方を構想していく必要がある。

## I 銀行の義務としてのオープン API

### 1. 英国が銀行オープン API で世界をリード

API(Application Programming Interface)は、あるアプリケーションの機能や管理するデータ等を他のアプリケーションから呼び出して利用するための接続仕様等を指す。このうち、

サードパーティ（他の企業等）からアクセス可能な API が「オープン API」と呼ばれる<sup>1</sup>。

ウーバーのアプリから、車の位置をグーグル・マップで確認でき、また事前に登録したカードで利用料金を決済できるのも、ウーバーのシステムと、グーグルや決済 FinTech（Braintree というペイパルの子会社）のシステムが、ウーバーのシステムに対して API を開放しているからである。

今、銀行業界においても、オープン API が注目されている。その最前線が英国である。2014 年 12 月の秋季財政報告において、英国財務省は、API を通じた銀行データへのオープンなアクセスにおいて、英国が世界をリードすることを目指すことを宣言した<sup>2</sup>。

財務省はこの報告に合わせて、オープンデータを推進する英国の機関であるオープンデータ・インスティテュートに委託していた調査レポートを発表している<sup>3</sup>。同レポートは、銀行分野におけるオープンデータの意義を指摘し、特に API を通じて銀行のデータが利用可能になることで、顧客がサードパーティによる銀行の商品・サービスの比較やアドバイスを利用しやすくなり、銀行業における競争が活発化するとしている。

2015 年 9 月には、財務省からの要請に基づき、大手銀行、オープンデータ推進団体、FinTech 関連団体、財務省をメンバーとするオープンバンキング・ワーキンググループが設置され、2016 年 2 月には同グループにより、オープンバンキング・スタンダードが公表された<sup>4</sup>。ここでは基本的な枠組みと工程表が提示され、詳細な仕様やルールは、工程表に沿って 2019 年 3 月までに順次策定される予定となっている。

しかし、今、英国の銀行業界においては、オープン API は、単なる努力目標ではなく、法律上の義務であり、また行政からの命令となっている。

法律上の義務というのは、EU の第二次支払サービス指令（Payment Services Directive 2、PSD2）から生じているものである。一方、行政からの命令とは、英国の競争・市場庁（Competition & Markets Authority、CMA）から発せられたものである。

## 2. EU の PSD2 による規定

PSD2 は、2015 年 12 月に公表されたもので、EU 域内における資金決済サービス業者（Payment Service Provider、PSP）に関する規定として 2007 年に成立し、2009 年までに各国で国内法化された PSD（第一次支払サービス指令）を改訂したものである。

EU 各国においては、様々なタイプの PSP が存在し、その規制が各国で異なっていたため、域内金融市場統合を推進するという観点から、EU レベルで統一が図られたのである。

同指令においては、PSP として銀行や電子マネー業者の他に Payment Institutions という決済サービス業者が定義され、様々なタイプの業者を包括する体系となっている。しかし、

<sup>1</sup> オープン API のあり方に関する検討会 「オープン API のあり方に関する検討会報告書ー オープン・イノベーションの活性化に向けてー【中間的な整理（案）】」2017 年 3 月 16 日より。

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/data-sharing-and-open-data-for-banks>

<sup>3</sup> Open Data Institute and Fingleton Associates, “Data Sharing and Open Data for Banks,” September 2014.

<sup>4</sup> <http://theodi.org/open-banking-standard>

近年、テクノロジーの発展により、新たな業者も登場したことから、PSD2 が策定されたのである。

PSD2 で新たに定義された業者に、Payment Initiation Service Provider (PISP) と、Account Information Service Provider (AISP) がある。PISP は、ユーザーが、自分の PSP の口座を用いて決済を行うことを可能とするサービスである。例えば、電子商取引サイトと、オンラインバンキング・プラットフォームを結び、消費者が電子商取引での購買の決済を、クレジットカードなどではなく自らの銀行口座引落で行うことが可能となる。特にオランダやドイツなど、欧州ではこうしたサービスが活発に利用されている。

一方、AISP は、ユーザーが、PSP の口座にアクセスし、情報を入手、利用することを可能とするサービスである。スマホで、銀行口座情報などを統合して閲覧できる、個人財務管理アプリなどがこれに該当する。

PSD2 は、これらの業者に対して、一定の規制を課すと同時に、銀行など支払い口座の提供者が、利用者に対してオンラインでその口座にアクセスできるようにしている場合、利用者は PISP や AISP を通じてその口座にアクセスする権利があると規定している<sup>5</sup>。

銀行など PSP と、PISP や AISP との間で、何らかの契約関係が存在する必要はない。PSP は、客観的な理由が無い限り、PISP や AISP からのアクセスを、利用者本人からのアクセスと区別してはならない。

さらに PSD2 は、ユーザーの口座を管理する PSP と、ユーザーが利用する PISP や AISP との間のコミュニケーションがセキュアなものであるべきとしている。この中身については、EBA (European Banking Authority) が規定を開発することになっている。

すなわち、PSD2 は、EBA が ECB (European Central Bank) と密接に協力し、また全てのステークホルダーとのコンサルティングを受けた上で、決済サービスに係る本人認証やセキュリティに関する規制技術基準 (Regulatory Technical Standards, RTS) のドラフトを開発すべきと規定しているが、この規制技術基準に、PISP や AISP のコミュニケーションのセキュリティのあり方も含まれるのである<sup>6</sup>。

この規制技術基準は、PISP や AISP を含む、決済関係者間の本人確認や認証、通知、情報などのコミュニケーションや、セキュリティ対策の実施に係る、共通でセキュアなオープン・スタンダードに関する要件を特定するものとなる。

規制技術基準のドラフトは、2017 年 2 月 23 日に欧州委員会に提出され、正式の採択に向けた検討が進められているところである。

PSD2 では、API という用語は使われていないが、銀行などが、PISP と AISP からのアクセスを認める義務があるとされ、そしてその際のコミュニケーションのあり方が、オープンなスタンダードに則り、セキュアな形で行われなければならないとされていることは、事実上、銀行などに、標準化されたオープン API を PISP、AISP に提供することが義務づ

<sup>5</sup> 定義規定である 4 条の (15) に PISP、同(16)に AISP が定義されている。その口座へのアクセスに関するルールは、66 条及び 67 条に規定されている。

<sup>6</sup> 98 条。

けられたことを意味している。

従来、PISP や AISP は、ユーザーから ID、パスワードを預かる形で、銀行などにアクセスするが多かったが、これではセキュアなコミュニケーションとは言えない。セキュアなコミュニケーションの手段として、オープン API を通じたコミュニケーションが位置づけられるのである。

### 3. 英国における PSD2 の国内法化

EU 各国は、2018 年 1 月 13 日までに同指令を国内法化しなければならない。ただし、上記のセキュアなコミュニケーションに関する規定については、規制技術基準策定後、1 年半後までに実施される。EU 離脱はまだ実現していないこともあり、英国は、2017 年前半までに同指令の国内法化すべく作業を進めている。

PSD2 の国内法化に向けた英国財務省のコンサルテーション・ペーパーは、2017 年 2 月に公表された<sup>7</sup>。ここでは、銀行などの口座提供者と、PISP や AISP の間のコミュニケーションのメカニズムは、オープンバンキング API スタンドアートの一部を構成することが期待されると明記されている。

またここで「口座」とは、個人決済口座（personal current accounts）、法人決済口座（business current accounts）、クレジットカード口座、貯蓄預金口座（flexible savings accounts）、電子マネー口座が含まれるとしている。

PISP と AISP のビジネスについては、英国政府は、PSD2 における定義よりも広く解釈するとしている。特に、AISP のサービスに含まれるものとして、以下を例示している。

- 複数の口座について統合した情報を示すダッシュボード・サービス
- 価格を比較したり、商品を見つけたりするためのサービス
- 所得や支出を分析し、家計や財務の診断、信用格付け、信用評価などを可能とするサービス
- 支出を分析し、当座貸越が生じるようなアクションに対し、警告を発するようなサービス

財務省は、こうしたサービスは多数のユーザーに対して標準化された形で提供されることが多いが、特定の個人や企業に対して、カスタマイズされた会計、法務サービスとして提供される場合も含めて良いのではないかと、としている。

### 4. CMA による命令の経緯

一方、CMA による、銀行のオープン API 導入に関する命令<sup>8</sup>は、以下のような経緯で発せられた。

<sup>7</sup> HM Treasury, "Implementation of the revised EU Payment Services Directive II," February 2017.

<sup>8</sup> Competition & Markets Authority, "Retail banking market investigation," August 9, 2016.

CMAは、2013年企業規制改革法（Enterprise and Regulatory Reform Act 2013）により、公正取引庁（Office of Fair Trading、OFT）と競争委員会（Competition Commission）の機能を統合し、2014年4月に設立された新たな競争政策当局である<sup>9</sup>。

CMAは、2014年11月に、英国のリテールバンキング市場の競争状況に関する調査をスタートさせ、2016年8月に最終報告書を発表した。

今回の調査の対象になったリテール・バンキング市場とは、個人の決済口座、中小企業の決済口座、中小企業向け融資の3つの分野である。これらの分野については、後述するように、過去から競争が十分に発揮されていないとの指摘を受けてきた経緯がある。

今回CMAは、これらの分野において競争阻害効果（Adverse Effect on Competition、以下AEC）の存在が確認されると結論づけた。2002年企業法（Enterprise Act 2002）により、AECが確認された場合、競争政策当局はそれを解消ないし防止するための措置を自ら実行する、あるいは他の当局に実行を勧告しなければならない。そこで、今回、確認されたAECに対処すべく、CMAは銀行業界に対して期限を示しつつ具体的な命令を発し、また是正措置の実行（undertakings）を確約させている。また関係当局への勧告も発している。

CMAはリテール・バンキング市場における商品やサービスの価格（手数料など）、質、そしてイノベーションという3つの観点から、市場のパフォーマンスを評価している。これらに問題があれば、市場構造に問題があり、AECが生じている可能性があるからである。

最終報告書においてCMAは、近年、英国において新規参入した銀行が、新しいモデルや革新的な商品を打ち出していることは認めているが、顧客がより良いサービスを求めて口座を変更する動きは活発とは言えないとしている。

この結果、本来、他の銀行の口座に変更した方が、手数料などを大きく減らすことができる場合が少なくないにもかかわらず、顧客は不利益を被ったままとなっていると指摘する。また、伝統的な大銀行は大きな努力をしなくても従来からの顧客関係を維持でき、大手銀行のシェアが高いままとなっているとしている。法人決済口座についても、その変更が活発に生じていない結果、中小企業融資分野の競争が不十分なものとなっているとしている。

またイノベーションについても、個人向け決済口座の分野ではまだこれからであり、法人向け決済口座の分野では、個人向けより遅れていると指摘している。

ただしCMAは、大手銀行が高いシェアを背景に、高い手数料を強要したり、超過利潤を獲得したりすることを示す証拠は確認できない、としている。しかし現実問題として、有効な競争が生じておらず、その結果、顧客に不利益な状況が続いているため、AECが存在すると判定し、是正しなければならないとしたのである。

従って、是正措置としても、例えば大手銀行にダイベスチャー（divesture、一部の資産や事業の分離・売却）を迫るようなことは選択されていない。英国では金融危機時に公的資金で救済されたロイズ・グループとRBSグループが、EUの競争政策当局の命令によりダイベスチャーを迫られ、これが競争促進という観点からもプラスという議論はされてきた。しかしCMEは、この2大銀行グループの事例を踏まえても、ダイベスチャーには時

<sup>9</sup> OFTと競争委員会の権限の重複が指摘された点が、組織再編の一つの背景とされる。

間がかかり、また顧客にも様々な影響が及ぶとしている。AEC の背景を踏まえると、ダイブスチャーという措置は、それに見合わない（プロポーションアルでない）というのである。

AEC の背景は、顧客が銀行口座を変更しようとしないうことであり、これは、そもそも口座変更に関心を持ち、他の銀行のサービスの内容について情報を収集して判断し、変更を実行しようというところに至らないためである。inertia（惰性、慣性）という言葉も使われているが、決済口座は、他の金融商品などに比べて手数料は高くなく、銀行によって大きな違いも無いと考えられており、多くの顧客は、口座変更を考えることもなく、同じ口座を使い続けているという。

自動車保険のような商品の場合、期限があるため、利用を継続すべきかどうか考えるきっかけがあるが、決済口座の場合、そうした見直しのきっかけもなかなか生じない。また決済口座を他の銀行に開き、そこに支払いや振込先を変更することの手間を考えると、変更によって得られるメリットは必ずしも高いとは考えられていない。

そこで CMA がこの状況を是正するために必要と考えたのは、顧客のエンゲージメントである。すなわち顧客が、決済口座のコストやサービスの違いに関心を持ち、今の口座のままが良いかどうかを考えるようになってもらうことである。そのために、カスタマー・プロンプト（Customer Prompt）、すなわち銀行が顧客に対して、現状提供しているサービスの内容や手数料について定期的に通知をすることとし、またコストやサービスの違いに関する情報を入手しやすくする必要があるとした。そして、実際により良い口座を見つけたら、そこへの乗り換えを簡単かつ安心してできる環境も整備しなければならないとした。

そこで今回、CMA は次に示す通り、オープン API の導入を中心に据えた是正措置を打ち出したのである。市場パフォーマンスの評価の尺度の一つに、イノベーションを採用する CMA としては、イノベーションを促進する方向で、競争不足の問題が解決していくことに大いに期待しているのである。

## 5. CMA の是正措置

図表 1 が、CMA の是正措置の概要である。ここに示されるように、根本的施策として、大手銀行 9 行<sup>10</sup>に対して、オープン API により口座情報を顧客や顧客が利用するサードパーティとシェアすることを期限付きで命令している。すなわち、銀行の商品・サービスの価格や条件など、センシティブではない情報については、2017 年 3 月までに利用可能とし、それ以外の口座情報についても 2018 年初頭までにシェアすべきとしている。

この具体化のため、CMA は、大手銀行 9 行が、オープン API とデータシェアリングを実現するため、データフォーマットやセキュリティの標準を策定する主体（Implementation Entity）を創設することを求めている。この主体のガバナンスや 9 銀行に

<sup>10</sup> グレートブリテン島及び北アイルランドの大手銀行である RBS グループ、ロイズバンキング・グループ、バークレイズ、HSBC グループ、サンタンデール、ネイションワイド、ダンスケ・バンク、バンク・オブ・アイルランド、アライド・アイリッシュ・バンク・グループが対象。

図表 1 CMAによる英国リテールバンキング市場の競争促進のための命令及び勧告

是正措置	責任主体	形態	期限	概要
<b>根本的施策</b>				
オープンバンキングスタンダード	大手銀行	命令	17Q1、18Q1	オープンAPIによる口座データのシェア。推進団体を設立。非センシティブ情報を先行
サービスの質の情報	全銀行 FCA	命令 勧告	18Q3	銀行を友人にも勧めたいか、といったデータを年2回収集、オープンAPIでシェア FCAが銀行と共に、適切な指標の開発について検討
カスタマー・プロンプト	全銀行 FCA	命令 勧告	17Q1	現在の口座を利用し続けるので良いか、顧客が確認する機会を提供 どのような手法が良いかFCAがリサーチを実施
<b>カレントアカウントスイッチ関連</b>				
ガバナンス改善	Bacs 財務省	確約 勧告	17Q3	Bacsはカレントアカウントスイッチの運営の独立性を高める 財務省はカレントアカウントスイッチの運営に対する監督主体を位置づける
転送期間延長	Bacs	確約	17Q4	過去13か月間に転送していれば、顧客が希望がする限り転送を継続
取引履歴提供	全銀行	命令	18Q1	中小企業が口座をスイッチしても過去の取引履歴を融資先に提供できるようにする
顧客への周知、信頼性向上	Bacs	確約	17Q3	Bacsは銀行と共に、長期的なプロモーションを実施する
<b>オーバードラフトの改善</b>				
アラートと猶予期間	全個人決済口座提供者	命令	18Q1	オーバードラフトが生じる場合に顧客にアラート。また手数料を課す前に猶予期間を設ける
月間上限の設定	全個人決済口座提供者 FCA	命令 勧告	17Q3	手数料が累積的に増大することを防止 FCAは月間上限の有効性を検証し、必要があればルール化
口座開設、スイッチング関連	Bacs FCA	確約 勧告	17Q3	口座をスイッチしてもオーバードラフトを利用しにくくならないかレビュー オープンAPIにより、オーバードラフトの利用可否を確認できる仕組みの導入義務化を検討
<b>スモールビジネス対応</b>				
比較ツールの開発	大手銀行	命令	17Q1	Nestaが実施するツール開発プロジェクトに対し、商品や顧客データを提供。また賞金を提供
貸出金利の透明性	全中小企業融資銀行	命令	17Q3	小口無担保融資金利及びオーバードラフトの標準金利を公表、オープンデータとしても提供
貸出条件等の指標	大手銀行	命令	18Q1	中小企業がどういふ金利で貸してもらえそうかを確認できるツールをウェブ上で提供
決済口座開設要件の標準化	全銀行 FCA	命令 勧告	18Q1	法人決済口座の開設の要件を、業界レベルで標準化して提示 FCAが業界の議論に参加し、実現をサポート
中小企業情報の共有	財務省	勧告	18年8月	今回のスモールビジネス向け施策の有効性や影響をレビュー
ソフトサーチャージ	財務省	勧告		中小企業が融資を打診してもクレジットスコアに影響しない仕組みを関連業界と検討し導入
プロのアドバイザーの役割	BEIS	勧告		中小企業に対して、貸出先選択へのアドバイスが適切に提供される仕組みの検討

- (注) 1. Bacs は銀行間決済システムの一つ。  
2. Nesta は、英国国立科学・技術・芸術基金（National Endowment for Science, Technology and the Arts）としてスタートし、現在は独立慈善団体。ユニークな発明、イノベーションにつながるプロジェクトやビジネスモデルなどを支援。  
3. BEIS は、ビジネス・エネルギー・産業戦略省（Department for Business, Energy and Industrial Strategy）。  
2016年7月、メイ首相の就任により、ビジネス・イノベーション・技能省とエネルギー・気候変動省が統合されて創設。

(出所) Competition & Markets Authority, "Retail banking market investigation," August 9, 2016 より作成

よる経費負担のあり方、さらに、プロジェクト計画やタイムテーブルなどについては、CMAの承認が必要となる。

2016年9月には、Implementation Entity Steering Groupのステークホルダー・イベントが開催され、大手9行だけではなく、他の金融機関やFinTech企業も参加し、透明性の高い形で活動が進められている。

またCMAは、全銀行に対して、2018年第3四半期までに、銀行のサービスの質に関する指標を公表し、やはりオープンAPIで利用できるようにすることを要求している。サービスの質に関する指標は、顧客がその銀行をどの程度、友人、家族、同僚に勧めたいか、という評価に基づく指標を中心とし、それ以外にも様々な追加的な指標の収集・公開を要求するという。

今回CMAが期限を設定して対応することを命じたオープンAPIによるデータのシェアは、銀行口座の情報を読み取るだけ（read only access）であるが、前記のようにEUレベルでは、FinTech業者を通じた銀行口座の取引、すなわちデータの書き換え（write access）

も可能とすることが要請されており、CMAはこうした仕組みへの対応も促している。

ところで CMA の是正措置は、いうまでもなくオープン API 自体が目的ではなく、リテール・バンキング市場の競争促進が目的であり、オープン API 以外にもカスタマー・プロンプト、カレント・アカウント・スイッチ（Current Account Switch Service、CASS）、オーバードラフトの改善、スモール・ビジネス関連の命令も含まれている。スモール・ビジネス関連の施策でも、データのシェアや利用が一つのポイントとなっている。

オープン API は、これらの一連の施策の一つに位置づけられるのであり、これらが一体どのようなものであるかを理解しなければ、英国がオープン API を重視する真の意味も理解できない。そこで、CMA の是正措置に至る英国の金融分野の競争政策と、オープン API に先行したいいくつかのプロジェクトを紹介することとする。

## II 背景にある競争政策

### 1. 競争重視の伝統

英国においては、金融市場における競争やイノベーションの不足が、長年にわたり問題視されてきた歴史がある。

この歴史の原点は 1997 年 5 月に成立した労働党政権の下で、当時のゴードン・ブラウン財務大臣が、1998 年 11 月、英国の銀行業（投資銀行業を除く）におけるイノベーション、競争、効率性について調査することをクルックシャンク卿に依頼したことに遡る。

クルックシャンク卿を座長として組織された委員会（The Banking Review）は、2000 年 3 月にクルックシャンク・レポートを公表する<sup>11</sup>。

同レポートは、英国におけるこれまでの銀行規制が、歴代政府と銀行業界との間の暗黙の合意(informal contract)によって形成されてきたと指摘する。政府の目標は金融システムに対する信頼性の確保であり、銀行業界は、その実現に協力する見返りとして有効な競争を免れてきた。しかしその程度は、安定的な金融システムの実現に必要とされるところをはるかに超えており、その結果、消費者に残されたものは、「価格が高く質の悪い金融サービスである」と指摘している。

特に問題がある分野として、同レポートは、決済、個人顧客向けサービス、中小企業向けサービスの三つの市場をとり上げ、現状のままでは改善の見通しは無いと断じた。そしてすべての市場参加者にとって明瞭で、より透明かつ非裁量的な政策枠組のもとでの競争促進政策を導入すべきとし、各分野について具体的な施策を提言したのである。

この結果、決済分野で実現した改革は、英国における電子決済の普及にも貢献している。しかし金融分野の競争不足問題は、容易には解消されず、その後も様々な対策や問題提起がなされている。特に 2008 年の金融危機時には、大銀行への公的資金注入が実施され大きな批判を呼んだ。2009 年にも、ロイズ TSB が公的資金を受けて HBOS を救済買収し、

<sup>11</sup> Sir Donald Cruickshank, "Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer," March 2000.

大銀行のさらなる巨大化が生じた上、その後も追加の公的資金が必要となるという事態に陥った。2011年には、大手銀行における LIBOR (London Interbank Offering Rate、ロンドン銀行間取引金利) 不正に対する、当局の捜査も開始された。

こうした相次ぐ問題にも促される形で、英国においては、銀行分野の競争促進に向けた取組みが一段と強化されるようになった。

## 2. 金融規制当局が担う競争政策

2010年5月の総選挙で、労働党から政権を奪取して成立した保守党・自由民主党の連立政権は、金融危機の反省を踏まえ、金融行政の抜本的改革方針を打ち出した。これを受けて2012年12月に成立したのが、2012年金融サービス法である。

同法は、金融危機の反省を踏まえ、FSA (Financial Service Agency) を解体したうえで、消費者保護・市場規制を担う金融行為規制機構 (Financial Conduct Authority、FCA) を設立すること、バンク・オブ・イングランドに金融市場全体の健全性を監督する金融安定委員会と、金融機関の健全性監督を担う健全性規制機構 (Prudential Regulatory Authority、PRA) を設置することなど、英国の金融行政を抜本的に改革するものであった。

同法は FCA の運営目的として、消費者保護、金融市場のインテグリティ確保・改善と並び「消費者の利益に適う市場の効率的な競争」を位置づけた。そして競争の効率性を考慮する際には、競争がイノベーションを促す程度も考慮することを求めている。つまり同法により、金融当局が、金融分野の競争とイノベーション促進の役割を正式に担うことになったのである。

この背景には、2010年11月に OFT が発表したレポートと、それをインプットとしつつ2011年9月に独立銀行委員会 (Independent Commission on Banking) <sup>12</sup> が行った提言がある。

OFT は 2000 年のクルックシャンク・レポートを受けて、決済分野の競争促進の他、個人決済口座を巡る競争の欠如の問題に取り組んできた。また OFT と共に競争政策を担う競争委員会は、中小企業金融分野の競争状況の調査を行ってきた。しかし銀行寡占問題は改善に向かうどころか、金融危機を契機に大手銀行がさらに巨大化する状況が生まれた。

そこで 2010 年 5 月に発足した新政権が、より強力に金融分野の競争政策を展開する方針を打ち出すのと同時に、OFT はリテール銀行業務に関する参入と退出の状況に関する調査に着手した。ここでリテール銀行業務とは、個人向け業務だけではなく、中小企業向け業務も含んでいる。

2010 年 11 月に公表された報告書では、個人や中小企業顧客は既存の銀行から決済口座を変更することは少なく、新規参入銀行業にとって市場シェアの拡大が困難な状況がある

<sup>12</sup> 2010年6月16日、保守党と自由民主党の連立政権の合意に基づき、ジョージ・オズボーン財務大臣が設置を表明した。議長に就いたジョン・ヴィッカーズ卿は、BOEのチーフエコノミストやOFTの議長を歴任した人物である。

ことを指摘している。また免許取得のプロセスや、資本規制のあり方に改善の余地があることも指摘されている<sup>13</sup>。

この OFT 報告書の問題意識を共有したのが、ヴィッカーズ氏を委員長とする独立銀行委員会の議論である。同委員会は、新政権が発足して間もない 2010 年 6 月、金融分野における安定と競争の促進に向けた構造改革を検討すべく発足した。同委員会が取りまとめた通称ヴィッカーズ・レポート<sup>14</sup>は、リテール・リングフェンス、すなわち銀行のホールセール業務や投資銀行業務から、リテール業務を組織的に分離することで、前者のリスクが後者に及ばないようにすることを提唱したことで有名である。

しかしリングフェンスに関する提言は、同レポートの Part 1、すなわち金融安定促進に関するものであり、Part 2 では競争促進が論じられている<sup>15</sup>。そこでは、クルックシャンク・レポートにおいて指摘された金融分野の寡占の問題は、特に個人の決済口座の市場と中小企業向け銀行サービスの市場において、いまだに解決されておらず、むしろ金融危機の結果、銀行業界の寡占度がさらに高まっていることが指摘されている<sup>16</sup>。また銀行サービスの供給サイドの問題だけではなく、需要サイドにおいても、決済口座を別の銀行に乗り換える顧客が少ないことが指摘されている。これは既存の銀行のサービスに満足しているためではなく、乗り換えコストが高いと考えられていること、また商品の比較が簡単ではないことが背景にあるとしている。

そして、公的支援を受けたロイズの事業・資産売却が、大手銀行への新たな競争勢力（チャレンジャー）を生むような形で実施されるべきであること、銀行口座間のスイッチング（乗り換え）を容易にする仕組みを導入することに加え、競争政策を金融規制の中核に位置づけること、新設される FCA は競争促進をその主たる任務とすることなど、が提言されたのである。

### 3. LIBOR 不正の影響でさらなる改革が実現

2011 年のヴィッカーズ・レポートの提言は、2012 年金融サービス法に盛り込まれたが、英国における金融分野の競争政策は、その後もさらなる進展を遂げる。

これを促したのが、複数の大手金融機関が各種の金融取引において、基準となる金利として用いられている LIBOR を不正に操作し、自社に有利な数値としていたという、いわゆる LIBOR 不正問題である。この問題を議論すべく 2012 年 7 月に設立された議会銀行規律委員会（Parliamentary Commission on Banking Standards）は、2013 年 6 月に報告書を発表した。そこでは、銀行の役職員の責任を問う必要性などに加えて、銀行を巡る競争問題

<sup>13</sup> Office of Fair Trading, “Review of barriers to entry, expansion and exit in retail banking,” November 2010 参照。

<sup>14</sup> Independent Commission on Banking, “Final Report,” September 2011.

<sup>15</sup> Part1 ではリングフェンスの他、ペイルインの導入も提言されている。これらは、「大きすぎてつぶせない（Too-big-to-fail）」問題に対応し、大銀行への暗黙の補助金の削減につながるものである。その意味で、金融安定に向けた施策も、競争促進の上で重要と考えられている。

<sup>16</sup> 金融危機時にノーザンロックやブラッドフォード・ビングレイが破たんし、また RBS やロイズが公的支援を受けた。ロイズの場合、金融危機時に HBOS を買収している。

への提言もなされた。すなわち、P2P レンディング（マーケットプレース・レンディングのこと）やクラウドファンディングが銀行と対等に競争できるようにすること、銀行間で口座を移管しやすくすること、金融規制当局の競争政策上の役割を強化することなどである。

2013年12月に成立した2013年金融市場（銀行改革）法は、議会銀行規律委員会の提言に加え、前記のヴィッカーズ・レポートで提言された内容も盛り込んだものとなっている。

金融規制当局の競争政策上の役割を強化するという点に関しては、同法は、FCAの競争政策上の権限を一段と強化し、2015年4月より、FCAが金融業に係る競争政策上の権能を、CMAと共管することとされた。具体的には、FCAに対し、①1998年競争法に基づくカルテルなど反競争的契約や独占的地位の濫用に対する行政処分を課す権限と、②2002年企業法（Enterprise Act 2002）に基づきCMAに市場調査を行うことを要請（Market Investigation Reference）する権限が付与された。これにより、FCAは（金融規制違反がなくとも）競争政策の観点から銀行に対して排除命令などを発出することができるようになったのである。

この他、やはり議会銀行規律委員会の提言に基づき、PRAについても、個々の金融機関の健全性規制を主たる目的としつつも、競争促進もこれに準ずる目的として位置づけることが規定された。

さらに決済分野に競争とイノベーションをもたらすための新たな当局として、FCAの傘下にPayment Systems Regulator（PSR）を設置する規定も盛り込まれた。今回のCMAの是正措置への対応においても、決済関連の分野は、PSRが業界を直接管轄する当局として、その監督にあたる。

### III 先行するプロジェクト

#### 1. 新規参入の促進

以上のような制度的裏付けも伴いながら、英国では、金融分野の競争促進、イノベーション促進に向けた取組みが活発に展開されてきた。この一環で、各種のプロジェクトが実施されてきた。オープンAPIに関する政策もこれら先行するプロジェクトを踏まえつつ、導入されるのである。

競争促進という意味では、まず新規参入の促進が重要となる。この点に関する新政策導入の契機となったのは、2011年のヴィッカーズ・レポートである。すなわち同レポートは、財務省がFSAとバンク・オブ・イングランドに対して、現行の銀行業に対する健全性規制と行為規制が、新規参入者にとって、proportionateである（規制の程度が、規制対象となる者や行為から生じうるリスクなど、規制の必要度合いに見合ったものとなっている）かどうか、また銀行業に新規参入し、その後、業務を拡大していく上での障壁が過剰

なものとなっていないかを、レビューすることを求めた<sup>17</sup>。

レビュー結果は、2013年3月に発表され、この中で、FSAとバンク・オブ・イングランド<sup>18</sup>は、銀行業への新規参入を促進すべく、新規に銀行業に参入しようという者への資本規制を緩和し、また認可プロセスも改善する方針を打ち出した。この方針は、新たに発足した金融行政機関である、PRAとFCAによって実行に移された<sup>19</sup>。

新方針の背景にあるのは、直接的には、ヴィッカーズ・レポートが金融当局に競争促進を担うことを求め、また新規参入者にとって現行の資本規制が過大な負担となっている面があり、また不透明な点もあると指摘していたことへの対応であるが、銀行規制のアプローチの変化もある。

まずPRAは自らの組織の設立準備にあたり、従来以上に行政機関としての透明性を高めようという大方針を打ち出していた。加えて、銀行が破たんすると経済全体に影響が大きいため、これを防ぐために厳格な規制を課すという旧来の発想ではなく、銀行が破たんしても経済全体に混乱が生じないように、銀行の破たん可能性(resolvability)を確保し、破たんすべきものは、秩序を保った形で破たんさせるという発想に転換した。破たんをゼロにすることを目指すのが金融行政である、という通念からの脱却である。そうすると、複雑な業務を行なっておらず、何かあっても経済全体への影響が限定的なりテール分野の新規参入銀行などの場合、必要最低限の規制で良いという考えが成り立つ。

具体的な改革内容は以下の通りである。まず認可時の資本要件については、秩序ある破たんが可能であると判断されれば、3年から5年の間、軽減措置が適用される。また新規参入銀行に対する流動性要件も軽減されることとなった。

認可プロセスの改善としては、まず、従来、免許申請者に要求していた情報を見直し、これによって申請準備の負担や時間を大幅に削減することとした。どういう情報が必要かもPRAとFCAのウェブサイトに明示された。

また免許申請前の段階から、当局が申請のサポートを大幅に強化することとなった。特に初期の段階において申請者からの問い合わせへのフィードバックを重視し、ミーティングも最低2回設定する。そして申請直前の段階には、チャレンジ・セッションという場を設け、厳密な検討を加え、不備があれば指摘し対応を求める。

これにより完全な申請書類が提出できる業者に対しては、PRAとFCAは申請から6か月以内に認可の可否を判断する。免許が付与されれば、すぐに業務をスタートできる。

これとは別の認可プロセスも用意された。すなわち免許申請時点で、全ての必要条件を満たしていなくても、最低限必要な事項を満たしていることを示す申請書類を提出できれば、6か月以内に制限付きの免許を付与するかどうかの決定がまず下される。この制限付

<sup>17</sup> 内閣銀行改革委員会 (Cabinet Committee on Banking Reform) の提案を取りまとめた、HM Treasury, Department for Business Innovation & Skills, "Banking reform: delivering stability and supporting a sustainable economy," June 2012 参照。

<sup>18</sup> 発表時点では、金融サービス機構 (FSA)。FSAの機能は、その後、バンク・オブ・イングランド、健全性監督機構 (PRA) と金融行為監督機構 (FCA) に移管され、具体的な改革はこれら機関の下で実行された。

<sup>19</sup> 銀行免許の認可主体はPRAであるが、認可にあたってはFCAの同意を要する。

き免許が付与された段階で、銀行のステイタスを持つ企業として公示される。ただし、業務には一定の制限が加えられる。

例えば、まだシステムなどのインフラ構築や内部統制の整備が不十分であることを反映し、集めることができる預金の規模が制限される。あるいは、預金の種類が制限されることもある。この制限付き免許が付与された後、不足している要件を満たすことにより、制限が解除されるという仕組みである。

正規の免許申請に必要な全ての要件を満たすには、資金調達や IT 投資、人員確保を実施する必要がある。しかし、免許が付与される見通しが不透明な段階では、資金調達や投資に踏み切れない場合も多い。そこでまず制限付きの免許を与え、資金や IT インフラ、人材など、まだ不足しているリソースを動員 (mobilise) できれば正式の免許が付与されるというステイタスにすることで、資金調達や投資を実行しやすくしようという発想である。モビライゼーション (mobilisation) ステージ、すなわち制限付き免許の状態の期間の上限は、12 か月である。

以上の措置の導入後、2013 年 10 月には、特化型小規模銀行 (Small Specialist Bank<sup>20</sup>) については、最低資本要件を通常の 500 万ユーロではなく、100 万ユーロないし 100 万ポンド (いずれか大きい金額) に緩和し、流動性規制も緩和した。

また 2016 年 1 月には、PRA と FCA は、新規参入を希望する銀行と、新規に免許を受けた銀行をサポートするニューバンク・スタートアップ・ユニット (New Bank Start-up Unit) という組織を共同で立ち上げている<sup>21</sup>。PRA と FCA より、それぞれ専門のスタッフがアサインされ、専用のヘルプライン (問い合わせ電話番号) とメールアドレスが用意されている。また銀行免許取得に関するセミナーも四半期に 1 回程度開催している。

こうした新規参入促進策は、英国初のモバイル専門銀行であるアトム・バンク (2015 年 6 月に認可取得) など、FinTech 系の銀行の新規参入にも寄与している。2016 年 8 月に制限付き免許を受けた Mondo (その後 Monzo に名称変更) の場合、モビライゼーション・ステージにおいて一人当たり 5 万ポンドまでの預金獲得が認められた。その後、同行は資本調達の実施や、IT システムの整備を進め、2017 年 4 月に正式な免許を取得した。

## 2. カレント・アカウント・スイッチ

銀行の新規参入が生じて、利用者が新興の銀行に口座を移管するのを面倒がり、既存の銀行を使い続けるのでは、有効な競争は実現しない。

そこで、ヴィッカーズ・レポートにおいては、既存の大銀行への顧客の集中を改善する対策として普通預金口座のスイッチングを容易にする仕組みであるカレント・アカウント・スイッチが提言された。

<sup>20</sup> Small Specialist Bank は、基本的な銀行サービス (決済口座や貯蓄口座などを含む) の提供、中小企業融資、住宅ローンの 1 つ以上を行う銀行。

<sup>21</sup> 同組織の設立方針は、2015 年 11 月、オズボーン財務大臣の議会報告、"A better deal: boosting competition to bring down bills for families and firms"の中で表明された。

政府は、銀行界に対して、同レポート発表後 2 年以内にこの仕組みを導入することを要請し、ペイメンツ・カウンシル（銀行の決済システム運営に係る業界団体、Payments Council）がシステム構築を担うこととなった<sup>22</sup>。この結果、2013 年 9 月に導入が実現している。

他により良いサービスを提供する銀行が登場しても、既存の銀行との取引を継続する傾向が強い理由として、給料などの振込先や公共料金などの自動引落とし先となっている銀行口座を変更することに抵抗があることがあげられる。預金口座の変更手続き自体、手間がかかることに加え、処理に要する時間の関係で、新しい銀行の口座ではなく、旧銀行の既に閉鎖した口座に対して、給料の振込み指示や公共料金の引落とし指示などがあった場合、処理のやり直しに時間や手数料を要する事態も懸念されているためである。

カレント・アカウント・スイッチの導入により、取引口座を別の銀行（ビルディング・ソサイエティを含む、以下同じ）の普通預金口座に変更したい個人、及び従業員 50 人未満で売上が 650 万ポンド以下のスモールビジネス（及び慈善団体・信託）は、新たな取引先となる銀行に依頼することにより、指定した日に、旧口座の残高はもちろん、定期的な振込みや、予定されている引落としなども含めて移管される<sup>23</sup>。

旧銀行の口座を残さず、閉鎖を希望する場合は、これも自動的に処理される。この場合、スイッチ後、36 か月の間は、閉鎖した旧口座に振込みや引落とし指示があった場合も、新口座に指示が転送（redirect）され処理される。また取引を指示した支払先や引落とし先には、口座が変更された旨の連絡が行われる。

手続きは無料であり、またスイッチング処理に問題があったことで、顧客に手数料や追加的な金利の負担が生じるような場合は、新銀行がこれを肩代わりすることが保証されている。

開発に要した費用は、7 億 5000 万ポンドで、ペイメンツ・カウンシルのアカウント・スイッチング参加者が負担した。運営経費は、新旧の口座の開設先の銀行が折半する。

今日、英国のほとんどの銀行が同システムに参加しており、制度導入からこれまでに、300 万口座以上のスイッチングが実現したといわれる。顧客に対して、過去の普通預金の取引状況のデータを元に、スイッチ先の決済口座についてアドバイスするサービスも複数登場している<sup>24</sup>。

FCA は、カレント・アカウント・スイッチ・サービスの導入から 1 年が経過した時点で同レビューの有効性や今後の改善点を探るべく調査機関にレビューを委嘱し、2015 年 3 月にその結果を発表している<sup>25</sup>。当時は旧口座を閉鎖した場合、新口座へ転送される期間は 13 か月であったが、この点の改善を求める声が多いことが確認された。例えば慈善団体などでは、年 1 回ではなく 2 年に 1 回といった支払者も少なくないという意見が寄せ

<sup>22</sup> 英国のリテール決済システムの一つである Bacs のサービスとして導入された。

<sup>23</sup> 指定日までの 7 日間に、旧口座で新規に行われた取引は移管されない。貯蓄口座や ISA 口座は、自動的に移管されない。

<sup>24</sup> Money Advice Service、moneysupermarket.com、Money Saving Expert、uSwish など。

<sup>25</sup> FCA, “Making current account switching easier,” March 2015 及び Richard Fincham, Rebecca Reynolds and Nicky Spicer, “Engagement with current accounts and the switching process,” www.optimisaresearch.com, March 2015 参照。

られた。この点については、既に2014年の秋季財政報告で、財務大臣が転送期間を36か月に延長する方針を表明しており、同レビューが公表された2015年3月に延長が実現した。同レビューでは、転送期限を無期限とすることも考えられるとしている。

同じく2015年3月には、制度の対象となるスモール・ビジネス、慈善団体、財団の要件も緩和された結果<sup>26</sup>、英国の決済口座の99%がカレント・アカウント・スイッチサービスでカバーされることになった。

なお英国のカレント・アカウント・スイッチと似た仕組みの導入は、2014年7月に成立した支払口座指令（Payment Accounts Directive、PAD）により、2016年9月からEUレベルで導入され、取引銀行口座の変更が国を超えて円滑に行われるようになった<sup>27</sup>。

### 3. 銀行口座番号ポータビリティ構想

2015年3月のFCAのレビューでは、定期的な振込や予定された引落しを新口座に引き継ぐという現行の仕組みではなく、銀行口座番号ポータビリティ（Account Number Portability、ANP）の導入の方が、より安心で便利との意見も多かったことが紹介されている。後述のように、この仕組みが導入される見込みは当面無くなったが、興味深いアイデアであり、参考までに紹介する。

カレント・アカウント・スイッチに対する安心感を高める方策として、前記のように、転送期限を無期限とする案もある。しかし、口座を複数回変更した人に対しては、関係する各銀行がそれぞれ転送しなければならず、処理コストの増大にもつながる。また振込みや引落しをする側には、口座番号をアップデートするインセンティブが低下するため、転送処理の増加が予想される。旧銀行が破たんするような事態への対処も必要となる。

そこで銀行口座番号ポータビリティ、すなわち取引銀行を変更しても、顧客に紐づけられた口座番号は変化しない仕組みを導入すると、既存の請求書などの記載を修正せずにそのまま利用できる。また企業や慈善団体などでは、口座変更を支払い相手に通知する手間や<sup>28</sup>、口座番号を変更すると、相手に事業に何か問題が生じたのではないかと思われる懸念、相手に番号変更に伴う事務的な手間をかけることなどへの抵抗感があったが、これらが解消する。振込みや引落しをする側には、何ら追加的な情報も作業も必要ないからである。

銀行口座番号ポータビリティは、独立銀行委員会の中間報告書でも提言されていた。しかし同委員会の最終報告書では、コスト・ベネフィットが不確実である一方、銀行界が既に構築にコミットを表明しているカレント・アカウント・スイッチの導入を急ぎ、その結果を踏まえた上で、口座番号ポータビリティの導入の是非を判断するとされていた経緯がある。

<sup>26</sup> 当初は、年間売上ないし総資産が200万ユーロ以下で従業員が10人未満のスモール・ビジネス、年間収入が100万ポンド未満の慈善団体、純資産が100万ポンド未満の財団を対象としていた。

<sup>27</sup> 自動的な転送は義務付けられていない。

<sup>28</sup> 口座変更は、自動的に振込先や引落先に通知されるが、多くの企業や慈善団体の場合、自ら相手に連絡をしないと失礼になると考えている。

今回の FCA レビューでも、口座番号ポータビリティのコスト・ベネフィットについてはさらに検討が必要であること、またこれを導入するだけでは、口座のスイッチング増加につながるとは言い難いと指摘された。

その後、口座番号ポータビリティに関する検討は、PSR が設置したペイメント・ストラテジー・フォーラムにおいてなされたが、反対意見が強かったため、2016 年 11 月に同 Forum が発表した今後の戦略には盛り込まれなかった。

## 4. midata と Gocompare.com

カレント・アカウント・スイッチの導入により他の銀行に口座を移す手間が軽減されたが、そもそも口座を移す必要性があるのか、またどの銀行に移せば良いのかを判断するにも、情報収集や検討に時間も手間もかかるため、多くの人は、新たな銀行が設立されても、相変わらず大銀行を使い続けがちであった。

そこで財務省は、midata の仕組みを活用することで、口座を他の銀行に移すことで、メリットが得られるかどうかを、誰でも簡単に確認できる環境を整備することとした。

midata は、2011 年 11 月にビジネス・イノベーション・職業技能省がスタートさせたプロジェクトで、消費者に関するデータを保有する企業に対して、消費者本人にデータを公開させ、消費者がこのデータを用いて各種の分析サイトで、自分の実際の消費行動に則したアドバイスや分析を得られるようにする仕組みである。参加企業は、銀行やカード会社の他、エネルギー、小売、モバイル電話業界の主要企業である。

midata の発想の背景にあるのは、オープンデータという考え方で、広義には、データに自由にアクセスし、データを自由に再利用、再配布できるようにすることに価値があるとする発想である。2009 年 1 月、米国でオバマ大統領が就任時にオープンガバメントを宣言し、政府データのオープンデータ化を推進する方針を打ち出したことで、同様の動きが世界的に普及するようになった。

midata は、公共データのオープンデータ化に留まらず、民間企業の持つ消費者に関するデータについても、消費者自身が利用できるようにすることで、消費者がより良い選択・取引を行えるようになり、経済成長につながるという発想を背景にスタートした。

2012 年には、オープンデータ・インスティテュートが midata ハッカソンを開催した。また 2013 年には、ビジネス・イノベーション・職業技能省が midata innovation lab を立ち上げ、1000 名の消費者がボランティアとなり、個人データを提供し、選ばれた企業がこれにアクセスして、このデータを活用したサービスを工夫し、データ提供者が利用できるようにするという試みを行った。

2015 年 3 月には、普通預金口座の分野で midata を使った比較サイトが登場した。これは、財務省が主要な銀行に対し、預金者が銀行から自分の取引履歴データを標準化された形式でダウンロードし、利用できるようにするよう促した結果、実現したものである。

なお 2014 年 7 月に成立した EU の PAD は、英国のカレント・アカウント・スイッチに

似た仕組みを EU 域内に導入することに加えて、域内各国には、消費者が無料で利用できる口座手数料比較サイトが少なくとも一つ無ければならないと規定している。このサイトは、官営、民営は問わないが、銀行など決済サービス提供者からは独立して運営されている必要がある。midata と同様な仕組みが、EU レベルで導入されるわけである。

英国でスタートした預金口座比較サイトは、2006 年から保険商品比較サイトを運営する Gocompare.com によって提供されている。同社は、ダイレクト保険会社である esure グループに属していたが、2016 年に分離独立した。同社の株式は、ロンドン証券取引所のメイン市場に上場され、FTSE を構成する銘柄となっている。

預金者はまず取引銀行のネットバンキング・サイトにログインし、midata ファイルをダウンロードする。その上で、Gocompare.com の普通預金口座のページを開き、Get Rates のボタンを押すと、各銀行の普通預金口座の比較表が表示される。

そこで Search using midata のボタンを押し、自分の銀行名を選び、Upload midata file のボタンを押すと、自分の過去 1 年の実際の取引データをもとに、どの普通預金口座にスイッチするとどのようなメリットがあるかが表示されるのである。

どの口座がベストかは、その預金者のオーバードラフト（普通預金口座の残高不足の場合でも、自動的に融資が提供され、現金の引出しや口座引落しに対応する仕組み。当座貸越）の利用頻度など、実際の行動によって変化する。midata を利用することにより、単純な預金口座比較情報ではなく、こうしたパーソナライズされた判断情報が得られるようになったのである。

## 5. 中小企業向け融資分野の取組み

中小企業向け融資分野でも、オープンデータの発想に基づき、競争促進につながる政策が導入されている。

2015 年 3 月に成立した Small Business, Enterprise and Employment Act 2015 は、中小企業に関する包括的な法律であるが、Part I はファイナンスへのアクセスに関して規定している。同法は、以下に関する規制を財務省が制定することを求めている。

まず第 4 条では、指定された銀行に対し、指定信用情報機関（credit reference agencies、CRA）の要請があれば、中小企業顧客に関する情報（与信判断に関わる信用情報）を、顧客の同意を得た上で、CRA に提供することを義務付けるとされている。CRA は、他の貸出業者の要請があれば、企業側の同意を得た上で、情報をその貸出業者に提供しなければならない。

また第 5 条では、指定銀行が中小企業からの融資を断る場合、その銀行は、その企業の同意を得た上で、その企業に関する情報を指定ファイナンス・プラットフォーム（finance platform）に提供しなければならないとしている。ファイナンス・プラットフォームは、要請があれば貸し手にその情報を提供しなければならない（企業側の同意が前提。また企業や関係者が特定される情報ではなく、どのような融資機会があるか検索する上で必要な

情報)。ファイナンス・プラットフォームは、クレジット・ブローカーとしての規制を受ける業者であり、自らは融資をしない。マーケットプレイス・レンディングなどのオルタナティブ・レンダーあるいは他の銀行が、ファイナンス・プラットフォームにアクセスすることにより、大銀行に融資を断られた企業の情報を入手でき、融資の可能性を検討できるようになる。

英国では金融危機後、大手銀行の中小企業向け融資の縮小が問題となる一方、チャレンジャー・バンクやマーケットプレイス・レンディングなど新たな貸し手も登場するようになった。しかし中小企業の情報を大手銀行が握ったままでは、こうした新たな貸し手から中小企業が融資を受ける機会が限定されていることが懸念されたため、上記のような法規制が導入されたのである。新しいタイプの貸し手が、融資を巡って大手と競争しやすくなることが期待されている。

財務省は、上記に基づき、CRA との信用情報シェアに関する規則とファイナンス・プラットフォームへの情報提供に関する規則を 2015 年 11 月に策定した。前者の規則によれば、指定銀行が指定 CRA とシェアする情報は、対象となる中小企業顧客に対する融資残高やその返済状況、カードの利用状況、及び預金口座の情報（現在の残高、最大残高、最小残高、平均残高、オーバードラフトの限度、出金額、入金額など）である。指定銀行は、指定 CRA から要請があった後、30 日以内に情報を提供しなければならない。また、これらの情報をその後も毎月アップデートして提供する必要がある<sup>29</sup>。

また後者の規則では、指定銀行は、中小企業からの融資の申し込みを断る場合、当該企業が了解すれば、当該企業が希望した融資の金額やその形態、融資希望日などの情報を、3 つの指定ファイナンス・プラットフォームに対して、翌営業日までに提供しなければならないとされている<sup>30</sup>。

指定銀行、指定 CRA のリストは 2016 年 4 月に発表された。まず指定銀行は、4 大銀行（バークレイズ、HSBC、ロイズ、RBS）の他、サンタンデール、アライド・アイリッシュ・バンク、バンク・オブ・アイルランド、クライデスデール・バンク、ダンスケ・バンクの 9 行となった<sup>31</sup>。指定 CRA は、Creditsafe Business Solutions、Equifax、Experian の 3 社となった。

また指定ファイナンス・プラットフォームは Business Finance Technology Group、Funding Options、FudingXchange の 3 社に決まったことが 2016 年 11 月に発表され、同制度の運用がスタートした。

<sup>29</sup> 2015 No.1945, The Small and Medium Sized Business (Credit Information) Regulations 2015.

<sup>30</sup> 2015 No.1946, The Small and Medium Sized Business (Finance Platforms) Regulations 2015. なお詳細は、以下を参照。<http://british-business-bank.co.uk/finance-platform-referrals-frequently-asked-questions/>

<sup>31</sup> 及びこれら銀行グループ傘下の銀行。ただし、プライベートバンクなど業務が限定された銀行は除く。

## IV わが国への示唆

### 1. わが国における銀行オープン API

2017年3月、銀行法等の一部を改正する法律案が国会に提出された。今回の改正では、EUのPSD2におけるPISPやAISPに相当する業者について、「電子決済等代行業者」として登録することを求め、登録要件として利用者保護のための体制整備、情報の安全管理義務、財産的基礎の確保などを求めている。

また金融機関におけるオープン・イノベーションの推進のため、金融機関には、電子決済等代行業者との連携・協働に係る方針の策定・公表、電子決済等代行業者との接続に係る基準の策定・公表、オープンAPI導入に係る努力義務が求められている。

PSD2とわが国の今回の新制度案を比較すると、まずPSD2が決済口座を提供するPSP全体との接続が対象となっているのに対し、わが国が金融機関との接続を対象としている点が異なっている。これは、わが国の場合、決済口座は金融機関が提供するものという原則があるためである。従って、今回も銀行法の改正という形式をとっている。これに対して、EUでは、決済サービスはPSPが担うものであり、PSPには銀行以外にFinTech業者が含まれ、FinTech業者も口座提供者となりうる。従って、PISP、AISPも、銀行指令ではなく、支払サービス指令を改正することで導入された。

もう一つの違いは、PSD2の場合、ユーザーがPISP、AISPを通じて口座提供業者にアクセスすることはユーザーの権利であるとし、口座提供業者はこれをユーザーからの直接アクセスと同様に扱うことを義務づけているのに対し、わが国では、電子決済等代行業者とどのように「連携及び協働」するかは各金融機関の方針しだいであり、オープンAPIの体制整備も金融機関の努力義務という位置づけになっている点である。

ここから生じるもう一つの違いとして、EUでは全口座提供者に義務づけるため、EBAが中心となって域内統一の規制技術基準が規定されるが、わが国の場合、各金融機関が個々に接続の可否などの方針や、接続を認める場合の基準を策定・公表することになる。このため、わが国の場合、電子決済等代行業者は、各金融機関と個別に契約し、その方針や基準に個別に従う必要がある。

ただしオープンAPIのあり方については、2015年12月の金融審議会報告書を受け、2016年11月より、全銀協を事務局として検討が進められ、2017年3月には「中間的な整理」が公表されている<sup>32</sup>。ここではAPI仕様の標準化に向けた方向性が提示されており、今後、具体的な仕様が策定される予定である。従って、各金融機関の間で、ある程度、足並みの揃った対応がなされることが期待される。

一方、英国のCMAの要請に示されるオープンAPIの活用方針とわが国の議論を比較すると、わが国の場合、今回の銀行法改正や、全銀協における銀行オープンAPIの検討が、PSD2同様、FinTechを通じた口座情報の収集と振込指図を対象範囲としているのに対し、

<sup>32</sup> 注1の文献参照。

英国の CMA の要請は、銀行の商品やサービスの比較、及びスモール・ビジネス向けの融資の円滑化につながる情報の収集・活用も視野に入れたものとなっている。

## 2. 政策目的と政策手段

以上のような相違があるものの、今回の法改正により、従来、ユーザーが ID やパスワードを FinTech のシステムに入力するなど、セキュリティ一つとっても問題含みの方法で銀行口座へのアクセスが実施されてきた点が、大きく改善されることは、わが国にとって、望ましい変化と言えよう。

ただオープン API は、セキュリティの向上に留まらない、大きな可能性を秘めている。従って、わが国としても様々な政策目的の達成のために、より踏み込んだ活用を追求していくことも有益と考えられる。

EU の場合、政策目的は域内市場統合の実現であり、PSD2 はその手段である。域内の一部の国で PISP や AISP のようなサービスが普及するなかで、域内市場統合を目指す観点からは、これらに関する制度の統一化が不可欠となる。さらに、国や銀行によって利用できたりできなかったりするというのは、自由な取引に対する各種の障壁を排除していきこうという市場統合の理念に反する。そこで、オープンなアクセスを義務付けるといった政策手段が支持されるのである。

英国の場合は、歴史的な課題である銀行寡占問題への対応が、最優先の政策目的となっている。PSD2 も、銀行だけではなく、FinTech による決済サービスを正当に位置づけ、決済サービスを巡る競争促進を重視しているため、英国もこれを積極的に受け入れる。

しかし英国はそれに留まらず、銀行のリテール・サービスに競争原理を導入するために、これまで採用してきた施策を補強する手段として、オープン API を活用しようとしている。従って、個人においては、家計管理が便利になれば良いというレベルではなく、オープン API を通じて、銀行の商品やサービス、その手数料やクオリティを比較しやすくすることで、例えば既存の大銀行から新興の銀行に顧客がシフトしていき、銀行寡占問題が軽減されていく姿が目指されているのである。

またとりわけ金融危機後、大手銀行から円滑な融資を受けられなくなっているスモール・ビジネス対策として、オープンデータの活用が重視されている。すなわち大手銀行が企業のデータを、信用情報機関やファイナンス・プラットフォームへ提供することや、企業が貸出金利や融資可能性を確認できるツールの提供などである。

EU も英国も、大きな政策目標があるため、オープン API もその政策目標に沿った分野が注目され、またその導入も強制的なものとなっているのである。

これに対して、わが国の場合、今回の銀行法改正の目的は、法律案要綱を見ると「金融機関と金融関連 IT 企業等との適切な連携・協働を推進すると共に、利用者保護を確保するため」とされている。利用者保護は当然重要であるが、金融機関と金融関連 IT 企業の連携・協働（いわゆる金融機関のオープン・イノベーション）の推進が、公共政策として

どの程度必要なのかは必ずしも明確ではない。

決済業務一つとっても、諸外国では、金融機関と金融関連 IT 企業は、対等の立場で競争する状況にあり、PSD2 でわが国が参考とした条項も、金融機関に限定されたものではなく、あるタイプの決済サービス業者と他のタイプの決済サービス業者の連携のあり方を規定したものである。

英国も既存の金融機関にオープン・イノベーションの推進を期待しているのではなく、金融サービス市場に競争原理を導入し、新たな金融サービス業者を台頭させ、ユーザーにメリットが及ぶことを期待しているのである。

なお EU も英国も、イノベーション推進政策の基本は、競争促進政策であると考えており、FinTech の台頭が既存金融機関への競争的プレッシャーとなっていくことで、金融サービス全体のイノベーションが活発化することを重視している。従ってわが国のように既存の金融機関と金融関連 IT 企業等を連携・提携させることで、金融機関のオープン・イノベーションを政策的に推進させようといった発想は生まれない。

わが国も、金融分野で様々な政策目標があり、その達成を目指す政策手段として、オープン API が有効な分野は多々あるはずである。重要度が高ければ、強制的な導入も選択肢となろう。わが国が優先すべき課題として、EU や英国とも異なるものがあるとなれば、EU や英国の個別事例の参照ではなく、わが国にふさわしい API エコシステムを構想していく必要がある<sup>33</sup>。今回の法改正やオープン API の検討が、そのための一つの契機となることが期待される。

---

<sup>33</sup> オープン API のあり方に関する検討会報告書は、銀行によるオープン API の取組みのみならず、他の事業者等においてもオープン API の取組みが進展し、金融分野に限らず、様々な事業者の間で価値のある情報が相互にやりとりされていく生態系（「API エコシステム」）が形成されていくことが重要であるとしている。この点において、何らかの政策的イニシャティブが必要か否かが、一つのポイントとなる。