

## 最終化された米国の大手銀行規制の見直し ーリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の再構築ー

小立 敬

### ■ 要 約 ■

1. 米国 FRB は 2019 年 10 月、銀行のリスク・プロファイルをプルーデンス規制の枠組みに反映させるテイラード・アプローチの下、総資産 1,000 億ドル以上の米国銀行および外国銀行のプルーデンス規制の枠組みを改定する最終規則を公表し、2019 年末から適用を開始した。
2. 従来はドッド＝フランク法に基づいて、総資産 500 億ドル以上の銀行持株会社には厳格なプルーデンス規制が適用されてきたが、トランプ政権の下、2018 年 5 月に成立した経済成長・規制緩和・消費者保護法が、厳格なプルーデンス規制の適用基準を総資産 500 億ドルから 2,500 億ドルに引き上げたことが背景にある。
3. 最終規則によって、総資産 1,000 億ドル以上の米国銀行、外国銀行はリスク・プロファイルに応じて「カテゴリーI」から「カテゴリーIV」までの4つのカテゴリーに区分され、各々のカテゴリーに応じて厳格さの異なる自己資本規制や流動性規制、ストレス・テストの要件等が課せられることとなる。
4. 金融危機以降、FRB はプルーデンス規制に銀行のリスク・プロファイルを反映させる取組みを行ってきた。今般のテイラード・アプローチによってリスク・プロファイルに応じたカテゴリーが明確化されており、従来に比べてより洗練された枠組みとなったという評価が可能であろう。
5. ただし、外国銀行の扱いに関しては議論がある。特に具体的な争点となっているのが、外国銀行の米国支店に対して標準化された流動規制を適用するか否かの検討である。最終規則では具体的な措置は見送られたが、FRB は数ヵ月以内に検討する方針を明らかにしている。また、外国銀行の扱いについては、金融危機後の金融規制改革の重大な副作用として認識されている市場の分断につながるとの指摘もあり、最終規則が適用された後の FRB による規制の合理性の検証が期待される。

## I 最終規則の策定とその背景

米国の連邦準備制度理事会（FRB）は2019年10月10日、銀行のリスク・プロファイルをブルーデンス規制（健全性規制）の枠組みに反映させるテイラード・アプローチ（tailored approach）の下、連結総資産 1,000 億ドル以上の大手の米国銀行（U.S. banking organization）および外国銀行（foreign banking organization; FBO）を対象とするブルーデンス規制の枠組みを改定する最終規則を公表した<sup>1</sup>。FRB が 2018 年 10 月に公表した米国銀行の規則改定案と、2019 年 4 月に公表した外国銀行の規則改定案に対するパブリック・コメント・プロセスを経て、概ね原案通りに最終化されたものであり、2019 年 12 月 31 日から適用された。

米国では金融危機後の 2010 年 7 月にドッド＝フランク・ウォールストリート改革および消費者保護法が成立し、同法の下、連結総資産 500 億ドル以上の銀行持株会社を対象とする厳格なブルーデンス規制（enhanced prudential standards）が導入された。その後、ランプ政権の下、中小金融機関の規制緩和を含むドッド＝フランク法の改正を図る経済成長・規制緩和・消費者保護法<sup>2</sup>（EGRRCPA）が 2018 年 5 月に成立した。EGRRCPA は、ドッド＝フランク法に定める厳格なブルーデンス規制の適用基準を連結総資産 500 億ドルから 2,500 億ドルに引き上げた上で、1,000 億ドルから 2,500 億ドルの銀行持株会社については、ブルーデンス規制の適用に係る裁量権を FRB に与えている<sup>3</sup>。

一般の最終規則は、EGRRCPA の下、米国のグローバルなシステム上重要な銀行（G-SIBs）には、従来と同じ最も厳格な規制を適用する一方、それ以外の連結総資産 1,000 億ドル以上の米国銀行および外国銀行には、リスク・プロファイルに応じて厳格さの異なる規制が適用されるよう、大手銀行のブルーデンス規制の枠組みを再構築するものである。

具体的には、連結総資産 1,000 億ドル以上の米国銀行（銀行持株会社および貯蓄金融機関持株会社を含む）および外国銀行は、リスク・プロファイルに応じて、「カテゴリーI」から「カテゴリーIV」までの4つのカテゴリーに区分され、各々のカテゴリーに応じて厳格さの異なる自己資本規制や流動性規制、ストレス・テストの要件等が課せられる。FRB は、新たなブルーデンス規制の枠組みに沿って、実際に米国銀行および外国銀行をカテゴリーIからカテゴリーIVに区分すると、図表1の結果となる見込みであることを最終規則に係る説明資料で明らかにしている。

本稿では、FRB が今般最終化した大手の米国銀行および外国銀行を対象とする、リスク・プロファイルを踏まえたテイラード・アプローチに基づくブルーデンス規制の枠組みについて確認することとする。

<sup>1</sup> FRB, 12 CFR Parts 217, 225, 238, 242, and 252, Prudential Standards for Large Bank Holding Companies, Savings and Loan Holding Companies, and Foreign Banking Organizations, 84 FR 59032(November 1, 2019); OCC, 12 CFR Parts 3 and 50, FRB, 12 CFR Parts 217 and 249, FDIC, 12 CFR Parts 324 and 329, Changes to Applicability Thresholds for Regulatory Capital and Liquidity Requirements, 84 FR 59230(November 1, 2019).

<sup>2</sup> Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act (Public Law No: 115-174).

<sup>3</sup> EGRRCPA401 条(a)(1)を参照。

図表 1 米国銀行および外国銀行のカテゴリー区分（予想ベース）

|               | カテゴリーI   | カテゴリーII   | カテゴリーIII   | カテゴリーIV  | その他金融機関  |
|---------------|--|-----------|--|--|--|
| 米国銀行          | バンク・オブ・アメリカ<br>バンク・オブ・ニューヨーク・メロン<br>シティグループ<br>ゴールドマン・サックス<br>JPモルガン・チェース<br>モルガン・スタンレー<br>ステート・ストリート<br>ウェルズ・ファーゴ | ノーザン・トラスト | キャピタル・ワン<br>チャールズ・シュワブ<br>PNCフィナンシャル<br>USバンコープ              | アリー・フィナンシャル<br>アメリカン<br>・エクスプレス<br>BB&T<br>シチズンズ<br>・フィナンシャル<br>ディスカバー<br>フィフスサード<br>ハンチントン<br>キーコープ<br>M&Tバンク<br>リージョンズ<br>・フィナンシャル<br>サントラスト<br>シンクロニー<br>・フィナンシャル | コメリカ<br>CITグループ<br>Eトレード<br>・フィナンシャル<br>NYコミュニティ<br>・バンコープ<br>シリコンバレー・バンク                      |
| 外国銀行<br>(FBO) | 中間持株会社<br>(IHC)  | N/A       | バークレイズ*<br>クレディ・スイス<br>ドイチェ・バンク<br>HSBC<br>トロント・ドミニオン<br>UBS | バンク・オブ・モントリオール<br>BNPパリバ<br>三菱UFJ<br>ロイヤル・バンク・オブ・カナダ<br>バンコ・サンタンデール  | BBVA   |
|               | 統合米国事業<br>(CUSO)   | N/A       | バークレイズ<br>クレディ・スイス<br>ドイチェ・バンク<br>三菱UFJ                      | HSBC<br>みずほ<br>ロイヤル・バンク・オブ・カナダ<br>トロント・ドミニオン<br>UBS  | バンコ・サンタンデール<br>バンク・オブ・ノバスコシア<br>バンク・オブ・モントリオール<br>BBVA<br>BNPパリバ<br>BPCE<br>ソシエテ・ジェネラル<br>三井住友 |

- (注) 1. 2019年第1四半期のデータを基にFRBが区分したもの（実際の区分には4四半期の平均値を利用）。外国銀行は、一部のデータが不完全であることから、保守的前提を置いて推計されている。
2. 外国銀行は、統合米国事業ベースまたは中間持株会社ベースによってカテゴリーが区分される。
3. \*印については、加重短期ホールセール・ファンディングが750億ドル以上であることを理由として、上位のカテゴリーに含まれる銀行を表す。
4. 邦銀については、斜体で表示。

(出所) 最終規則に関するFRB説明資料より野村資本市場研究所作成

## II リスク・プロファイルを反映したカテゴリーの設定

### 1. カテゴリー区分とその基準

FRBは金融危機以降、ドッド=フランク法の下で連結総資産500億ドル以上の銀行持株会社に厳格なプルーデンス規制を適用するとともに、バーゼルIIIの国内適用に当たっては、金融機関の規模等に応じて規制を階層化する仕組みとしてきた<sup>4</sup>。もっとも、従来の枠組

<sup>4</sup> 従来の階層化されたプルーデンス規制の枠組みについては、小立敬「米国の厳格なSIFI規制と規模に応じた銀行規制—銀行規制システムにおける階層アプローチ—」『野村資本市場クォーターリー』2016年冬号（ウェブサイト版）を参照。

みは規制の種類によって基準が区々であり、カテゴリーのようなものもなかった。

一方、最終規則は、銀行のリスク・プロファイルを評価するリスク・ベース指標として、①米国の金融の安定に対する重大なリスクを評価する総資産を主な指標としながら、②法域間業務、③加重短期ホールセール・ファンディング、④ノンバンク資産、⑤オフバランスシート・エクスポージャーという指標も考慮して、総資産 1,000 億ドル以上の米国銀行および外国銀行を 4 つのカテゴリーに区分する枠組みとしている<sup>5</sup> (図表 2)。

カテゴリーⅠは米国の G-SIBs であり、外国銀行はカテゴリーⅠには該当しない。G-SIBs については、米国でもバーゼル委員会が定めた基準に倣って、①規模、②相互関連性、③代替可能性、④複雑性、⑤法域間業務という 5 つの指標によるスコアリングによって特定されるため、カテゴリーⅠにはリスク・ベース指標による基準は設定されていない。

カテゴリーⅡには、総資産 7,000 億ドル以上という基準に加えて法域間業務が 750 億ドル以上という基準が設けられている。法域間業務は、銀行の国際業務の重大性を評価する指標として位置づけられ、法域間の債権・債務の額で計測される。ただし、グループ内の取引が多くなる外国銀行の場合はその性格を踏まえ、グループ内債務や金融担保<sup>6</sup>で保全されたグループ内債権は法域間の債権・債務の額から控除される扱いとなっている。

カテゴリーⅢについては、総資産 2,500 億ドル以上という基準が設定されるとともに、加重短期ホールセール・ファンディング、ノンバンク資産、またはオフバランスシート・エクスポージャーが 750 億ドル以上という基準が追加されている。

加重短期ホールセール・ファンディングは、ホールセール市場のカウンターパーティから銀行が調達した無担保・有担保の資金を対象にして、満期に応じたウェイト付けをした上でそれらを合計した額として計測される<sup>7</sup>。銀行がプロフェッショナルなカウンターパーティから調達した短期で一般的には預金保険の対象とはならないファンディングに依

図表 2 カテゴリー区分の基準

| カテゴリー | 米国銀行   | 外国銀行 |
|-------|--|------|
| I     | 米国G-SIBs   | N/A  |
| II    | 総資産7,000億ドル以上、または法域間業務750億ドル以上   |      |
| III   | 総資産2,500億ドル以上、<br>またはノンバンク資産、加重短期ホールセール・ファンディング、もしくはオフバランスシート・<br>エクスポージャー750億ドル以上 |      |
| IV    | 総資産1,000億ドル以上、2,500億ドル未満   |      |

(出所) 最終規則より野村資本市場研究所作成

<sup>5</sup> 規則提案ではリスク・ベース指標に代えて、G-SIBs を特定する際に利用されるスコアリングによりカテゴリー分けを行う手法も提案されていたが、より簡素で透明性の高い手法としてリスク・ベース指標が採用された。

<sup>6</sup> 金融担保とは、①預託金、②金地金、③長期債（非再証券化エクスポージャーかつ投資適格）、④短期債務商品（非再証券化エクスポージャーかつ投資適格）、⑤上場エクイティ証券、⑥上場転換社債、⑦MMF その他の投資信託の持分（日次で価格がクォートされている場合）であって、銀行が完全かつ最優先の担保権を保有しているか、米国外においてはそれと法的に同等な権限を有している場合が該当する。

<sup>7</sup> 加重短期ホールセール・ファンディング (weighted short-term wholesale funding) は、米国 G-SIBs に対して要求される G-SIBs サーチャージの水準を決定する際のスコアリングに用いられている指標である。

存している場合は、大規模な資金の流出に対して脆弱になり、金融の安定にリスクを生じるという認識が背景にある。

ノンバンク資産とは、連結ノンバンク子会社の資産および非連結ノンバンク子会社へのエクイティ投資の額である。ノンバンク子会社を通じて行われる業務の量は、銀行のビジネスやオペレーションの複雑性を表すという考えに基づいている。特にノンバンク子会社において銀行が相当の業務を行っている場合は、企業構造やファンディング構造が複雑になる傾向があることが意識されている。また、ノンバンク子会社は、一般にプルーデンス規制の対象外であることも背景となっている。

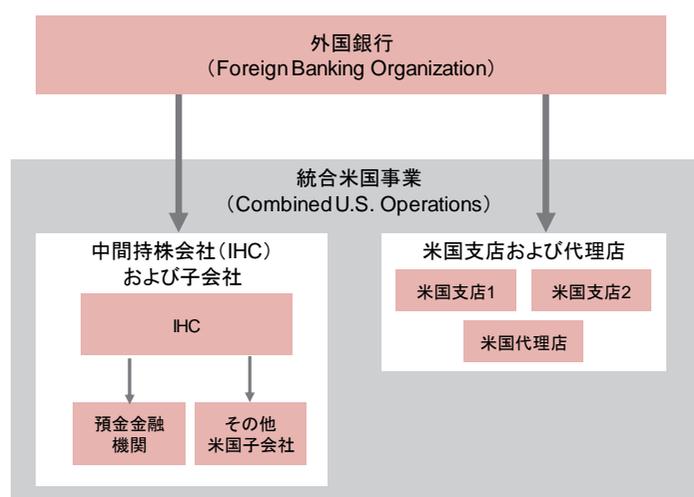
オフバランスシート・エクスポージャーは、銀行の規模（＝総資産）に関する指標を補完するリスク・ベース指標として位置づけられる。オフバランスシート・エクスポージャーには、デリバティブ・エクスポージャーの他に様々なコミットメントが含まれる。

最後に、総資産 1,000 億ドル以上の銀行のうちカテゴリーI からカテゴリーIII に属さない総資産 2,500 億ドル未満の銀行が、カテゴリーIV として区分されることとなる。

## 2. 外国銀行のカテゴリー区分

銀行子会社や支店、代理店等を通じて米国で営業を行う外国銀行については、カテゴリーを分ける際のリスク・ベース指標は米国銀行と同じだが、それらを計測する際の連結範囲が異なる。米国銀行の場合、リスク・ベース指標はグローバルの連結総資産で計測されるが、外国銀行の場合は米国内の総資産に限定される。具体的には、米国における支店・代理店、子会社の連結ベースである「統合米国事業（combined U.S. operations; CUSO）」という範囲によってカテゴリー区分が行われる（図表 3）。

図表 3 外国銀行における統合米国事業の範囲



(出所) 最終規則に関する FRB 説明資料より野村資本市場研究所作成

FRB は現在、連結総資産 500 億ドル以上の外国銀行について、米国支店・代理店を除く米国内資産が 500 億ドル以上の場合には、米国に中間持株会社（U.S. intermediate holding company; IHC）を設立し、米国子会社を中間持株会社の傘下に集約することを求めており、中間持株会社を設置している外国銀行の場合は、中間持株会社も統合米国事業に含まれる。

ただし、自己資本規制や流動性規制を含むいくつかの規制については、中間持株会社にも適用されることから、そのリスク・プロファイルを適切に評価するため、中間持株会社についてはその連結ベースでもカテゴリー区分が行われる。

### III リスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の枠組み

#### 1. 各カテゴリーに対応するプルーデンス規制

リスク・ベース指標によってカテゴリーI からカテゴリーIV に区分された総資産 1,000 億ドル以上の米国銀行および外国銀行は、各カテゴリーに応じたプルーデンス規制として、①自己資本規制（レバレッジ比率、ストレス・テストを含む）、②流動性規制、③単一カウンターパーティ与信限度（single-counterparty credit limit; SCCL）等が適用される（図表 4）。

##### 1) カテゴリーI

カテゴリーIは米国 G-SIBs であり、従前と同じ最も厳格な規制が要求される。自己資本規制のうちリスク・ベースの自己資本比率については、内部モデルによりリスク・アセットを計測する先進的手法（advanced approach）が求められ、バーゼル III におけるカウンターシクリカル・バッファ（CCyB）が適用される。また、G-SIBs に固有の規制として G-SIB サーチャージやゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力を求める TLAC や長期債務<sup>8</sup>（LTD）も求められる。さらに、レバレッジ規制については、レバレッジ・バッファを上乗せしたバーゼル III ベースの厳格な追加的レバレッジ比率（enhanced supplementary leverage ratio; eSLR）が適用される。

ドッド＝フランク法は、FRB が行う監督ストレス・テスト（supervisory stress test）と銀行が行う自社実施ストレス・テスト（company-run stress test）の 2 種類のストレス・テストを規定している。米国 G-SIBs は、いずれも年次ベースで実施し、さらに、FRB による包括的資本レビュー（CCAR）を受けるため、ストレス・テストの結果を踏まえた資本計画（capital plan）を FRB に毎年提出しなければならない。

カテゴリーIの流動性規制としては、バーゼル III ベースの流動性カバレッジ比率（LCR）と安定調達比率（NSFR）（案）が日次ベースで適用される<sup>9</sup>。FRB の規則の下で要求される流動性ストレス・テストについては、月次で実施しなければならない。

<sup>8</sup> 米国では TLAC に加えて、適格要件を満たす長期債務（long-term debt）についても最低水準が要求される。

<sup>9</sup> NSFR に関しては、FRB は 2016 年 6 月に規則提案を公表しているが、未だ規則の最終化には至っていない。

図表4 カテゴリーに対応するプルーデンス規制

|                     | カテゴリーI<br>米国G-SIBs  | カテゴリーII<br>総資産7,000億ドル以上<br>または<br>法域間業務750億ドル<br>以上                              | カテゴリーIII<br>総資産2,500億ドル以上<br>または<br>ノンバンク資産、wSTWF、<br>オフバランスシート<br>750億ドル以上                                       | カテゴリーIV<br>総資産1,000億ドル以上、<br>2,500億ドル未満   | その他金融機関<br>総資産500億ドル以上、<br>1,000億ドル未満                |
|---------------------|---|---|---|---|--|
| 自己資本                | <b>TLAC/長期債務(LTD)</b>   |   |   |   |  |
|                     | <b>ストレス・テスト</b><br>・ 自社実施ストレス・テスト<br>(年次)<br>・ 監督ストレス・テスト<br>(年次)<br>・ 資本計画提出(年次) | <b>ストレス・テスト</b><br>・ 自社実施ストレス・テスト<br>(年次)<br>・ 監督ストレス・テスト<br>(年次)<br>・ 資本計画提出(年次) | <b>ストレス・テスト</b><br>・ 自社実施ストレス・テスト<br>(隔年)<br>・ 監督ストレス・テスト<br>(年次)<br>・ 資本計画提出(年次)                                 | <b>ストレス・テスト</b><br>・ 監督ストレス・テスト<br>(2年毎)<br>・ 資本計画提出(年次)                                      |  |
|                     | <b>リスク・ベース資本</b><br>・ G-SIBサーチャージ<br>・ 先進的手法<br>・ CCyB<br>・ AOCI控除の選択肢なし          | <b>リスク・ベース資本</b><br>・ 先進的手法<br>・ CCyB<br>・ AOCI控除の選択肢なし                           | <b>リスク・ベース資本</b><br>・ CCyB<br>・ AOCI控除オプション   | <b>リスク・ベース資本</b><br>・ CCyB<br>・ AOCI控除オプション   | <b>リスク・ベース資本</b><br>・ AOCI控除オプション                    |
|                     | <b>レバレッジ資本</b><br>・ eSLR  | <b>レバレッジ資本</b><br>・ SLR   | <b>レバレッジ資本</b><br>・ SLR   | <b>レバレッジ資本</b>  | <b>レバレッジ資本</b>                                       |
| ポートフォリオ<br>アクセス     | <b>SCCL</b><br>・ 持株会社/IHCレベル<br>・ 外国銀行:母国規制                                       | <b>SCCL</b><br>・ 持株会社/IHCレベル<br>・ 外国銀行:母国規制                                       | <b>SCCL</b><br>・ 持株会社/IHCレベル<br>・ 外国銀行:母国規制   | <b>SCCL</b><br>・ 外国銀行:グローバル<br>資産2,500億ドル以上<br>は母国規制  | <b>SCCL</b><br>・ 外国銀行:グローバル<br>資産2,500億ドル以上<br>は母国規制 |
|                     | <b>標準的手法</b><br>・ LCR ≥ 100%(日次)<br>・ NSFR(案) ≥ 100%<br>(日次)                      | <b>標準的手法</b><br>・ LCR ≥ 100%(日次)<br>・ NSFR(案) ≥ 100%<br>(日次)                      | <b>標準的手法</b><br>・ wSTWF750億ドル未満:<br>LCRおよびNSFR(案)<br>≥ 85%(日次)<br>・ wSTWF750億ドル以上:<br>LCRおよびNSFR(案)<br>≥ 100%(日次) | <b>標準的手法</b><br>・ wSTWF500億ドル未満:<br>LCR適用なし<br>・ wSTWF500億ドル以上:<br>LCRおよびNSFR(案)<br>≥ 70%(月次) |  |
| (流動性<br>持株会社)       | <b>報告規制</b><br>・ FR2052a(日次)  | <b>報告規制</b><br>・ FR2052a(日次)  | <b>報告規制</b><br>・ wSTWF750億ドル未満:<br>FR2052a(月次)<br>・ wSTWF750億ドル以上:<br>FR2052a(日次)                                 | <b>報告規制</b><br>・ FR2052a(月次)  |  |
|                     | <b>内部リスク管理</b><br>・ 流動性ストレス・テスト<br>(月次)<br>・ 流動性リスク管理                             | <b>内部リスク管理</b><br>・ 流動性ストレス・テスト<br>(月次)<br>・ 流動性リスク管理                             | <b>内部リスク管理</b><br>・ 流動性ストレス・テスト<br>(月次)<br>・ 流動性リスク管理   | <b>内部リスク管理</b><br>・ 流動性ストレス・テスト<br>(四半期)<br>・ 緩和的な流動性リスク<br>管理                                |  |
| (流動性<br>統合米<br>国事業) | <b>IHC規制</b>  | <b>IHC規制</b>  | <b>IHC規制</b>  | <b>IHC規制</b>  | <b>IHC規制</b>   |
|                     |   |   |   |   |  |

(注) 1. 略語は次のとおり。(a)CCyB はカウンターシクリカル・バッファー、(b)AOCIはその他の包括利益累計額、(c)eSLR は厳格な追加的レバレッジ比率、(d)SLR は追加的レバレッジ比率、(e)SCCL は単一カウンターパーティ与信限度、(f)IHC は中間持株会社、(g)LCR は流動性カバレッジ比率、(h)NSFR は安定調達比率、(i)wSTWF は加重短期ホールセール・ファンディング、(j)FR2052a は流動性 (LCR) に関する報告フォーマットを表す。  
2. NSFR については、規則提案は行われているものの、まだ最終化されていない。

(出所) 最終規則に関する FRB 説明資料より野村資本市場研究所作成

また、FRB は、2018 年に SCCL に関する最終規則を策定し、バーゼル III を受けた大口エクスポージャー規制を導入した<sup>10</sup>。バーゼル基準と同様、通常のカウンターパーティーに対するエクスポージャーは Tier1 の 25% に制限される一方、米国 G-SIBs が他の G-SIBs をカウンターパーティーとする場合には与信限度が厳しくなり、Tier1 の 15% となる。

## 2) カテゴリーII

カテゴリーII の銀行は、先進的手法によって自己資本比率を計測することが求められ、CCyB も適用されるが、G-SIB サーチャージのような自己資本の上乗せはなく TLAC も適用されない。レバレッジ規制は、レバレッジ・バッファのないバーゼル III ベースの追加的レバレッジ比率 (supplementary leverage ratio; SLR) が適用される。カテゴリーII の自己資本規制は、カテゴリーI (=米国 G-SIBs) よりも緩和されている。

一方、監督ストレス・テストおよび自社実施ストレス・テストについては、年次で実施し、資本計画についても年次で提出することが求められる。流動性規制は LCR と NSFR (案) が日次ベースで適用され、流動性ストレス・テストは月次で実施する必要がある。すなわち、ストレス・テストや流動性規制については、カテゴリーI と同じ規制内容となっている。

## 3) カテゴリーIII

カテゴリーIII の銀行は、自己資本比率に関して、CCyB が適用される一方で、「その他の包括利益累計額 (accumulated other comprehensive income; AOCI)」を規制資本として認識しなくてよいという選択肢があり、標準的手法でリスク・アセットを計測すればよい。また、ストレス・テストに関しては、監督ストレス・テストおよび資本計画の提出は年次ベースで求められるが、自社実施ストレス・テストは隔年の実施であり、カテゴリーII よりも緩和されている。レバレッジ規制については、バーゼル III ベースの SLR が適用される。

また、LCR と NSFR (案) に関しては、加重短期ホールセール・ファンディングが 750 億ドル未満の場合には、それぞれの規制上の基準値がバーゼル III ベースの 100% から 85% に引き下げられる軽減措置が講じられている。

## 4) カテゴリーIV

カテゴリーIV の銀行は、ストレス・テストについて資本計画の提出は求められるものの、自社実施ストレス・テストはなく、監督ストレス・テストは 2 年に一回の頻度で行われる。レバレッジ規制はバーゼル III ベースではなく、オンバランスのみの

<sup>10</sup> バーゼル委員会は 2014 年 4 月、銀行の大口エクスポージャー規制に関する最終規則を公表し、大口エクスポージャーの上限を Tier1 の 25% とするとともに、G-SIBs が他の G-SIBs をカウンターパーティーとする場合は Tier1 の 15% に厳格化するルールを定めた。

平均総資産で計測される米国基準のレバレッジ比率が適用される。また、流動性規制は、LCR と NSFR（案）が月次ベースとなることに加えて、それぞれの規制上の基準値が70%になる。さらに、加重短期ホールセール・ファンディングが500億ドル未満の場合、LCR は適用されない。また、流動性ストレス・テストは四半期の実施でよく、流動性リスク管理も簡素なものを適用できる。

#### 5) その他の金融機関（総資産 500 億ドル以上）

カテゴリI からカテゴリIV に属さない、総資産 500 億ドル以上で 1,000 億ドル未満のその他の金融機関については、従来は厳格なプルーデンス規制の対象であったが、今後はその対象から外れ、ストレス・テストや流動性規制（LCR、NSFR を含む）は適用されず、AOCI の控除が認められる自己資本比率と米国基準のレバレッジ比率のみが適用される。CCyB の適用もない。

## 2. 外国銀行に適用されるプルーデンス規制

外国銀行の場合、統合米国事業もしくは中間持株会社の連結ベースによってカテゴリII からカテゴリIV まで区分された後、カテゴリに応じて米国銀行と同じプルーデンス規制が適用される。FRB は、米国銀行と同様の規制を外国銀行にも適用する理由として、内国民待遇（national treatment）および競争機会の平等（equality of competitive opportunity）という原則を掲げている。

FRB が 2019 年 4 月に公表した外国銀行に係る規則提案では、LCR や SCCL といった中間持株会社に適用する規制であっても、統合米国事業のリスク・プロファイルに基づいてカテゴリが区分される仕組みとなっていた<sup>11</sup>。この点については、中間持株会社のリスクが過大評価されるとの批判が集まったことから、最終規則では、中間持株会社に適用される規制には中間持株会社の連結ベースでカテゴリを区分するように改められた。

また、規則提案では、例えば LCR のような標準化された流動性規制を米国支店・代理店にも適用することの是非が市中協議に諮られていた。これに関しては、母国とホスト国の間の既存の規制のバランスの中で流動性リスクには十分に対応できており、そのような規制は国際的な場で検討されるべきとして多くの反対が示された。最終規則では、標準化された流動性規制を米国支店・代理店に適用するような措置は見送られている。

さらに、カテゴリII からカテゴリIV に該当しない米国でのプレゼンスが小さい外国銀行のうち連結総資産 500 億ドル未満の外国銀行は、米国銀行と同様、自社実施ストレス・テストが求められなくなる。また、連結総資産 1,000 億ドル以上で統合米国事業が 1,000 億ドル未満の外国銀行については、自己資本規制や流動性規制、ストレス・テストは母国規制が尊重される一方、中間持株会社が設置されている場合には、リスク・プロファイルが同様の米国銀行と同じ自己資本比率やレバレッジ規制が中間持株会社に適用される。

<sup>11</sup> なお、規則提案では、資本規制については中間持株会社の連結総資産で計測することとなっていた。

### 3. プルーデンス規制に関するその他の改定

#### 1) ストレス・テストに関するシナリオの削減

ストレス・テストについてドッド=フランク法は、ベースライン、悪化（adverse）、深刻な悪化（severely adverse）という少なくとも3つのストレス・シナリオで実施することを求めている。

一方、EGRRCPAは、監督ストレス・テストや自社実施ストレス・テストを実施する際に、規制の効率性の観点から、悪化シナリオを廃止し、2つのシナリオによってストレス・テストを実施することを求めている<sup>12</sup>。これを踏まえて最終規則は、ベースラインと深刻な悪化の2つのシナリオでストレス・テストを実施するよう要件を緩和している<sup>13</sup>。

#### 2) 破綻処理計画の策定に関する負担軽減

一般にリビング・ウィルと呼ばれる破綻処理計画（resolution plan）については、ドッド=フランク法の下、厳格なプルーデンス規制の一環として連結総資産500億ドル以上の銀行持株会社に策定が義務づけられていた。EGRRCPAによって閾値が2,500億ドルに引き上げられたことを受けて、FRBおよび連邦預金保険公社（FDIC）は、新たなプルーデンス規制の枠組みと平仄を合わせるべく、破綻処理計画の策定に関する共同規則を改定している<sup>14</sup>。

まず、カテゴリIVは2,500億ドル未満であるため、破綻処理計画の対象から外れた<sup>15</sup>。カテゴリI、IIおよびIIIに区分される米国銀行および外国銀行については、破綻処理計画の策定が引き続き要求されることになるが、その頻度がカテゴリによって異なる仕組みとなっている（図表5）。

具体的には、カテゴリIの米国G-SIBsは、2年に一回のサイクルで破綻処理計画を提出することが求められる一方、カテゴリIIおよびカテゴリIIIに属する銀行は、3年に一回のサイクルで破綻処理計画を提出することになる<sup>16</sup>。カテゴリに属さない外国銀行であっても、連結総資産2,500億ドル以上の場合には法律上は破綻処理計画の対象となっており、カテゴリIIおよびカテゴリIIIと同様、3年に一回のサイ

<sup>12</sup> EGRRCPA401条(a)(5)を参照。

<sup>13</sup> 州法銀行については、ドッド=フランク法の下、総資産が100億ドル以上の場合には自社実施ストレス・テストを年次で実施しなければならなかったが、EGRRCPAを受けて最終規則は、総資産2,500億ドルに基準を引き上げるとともに、頻度についても年次から定期的な実施に変更している。

<sup>14</sup> FRB, 12 CFR Part 243, FDIC, 12 CFR Part 381, Resolution Plans Required, 84 FR59194 (November 1, 2019).

<sup>15</sup> ただし、連結総資産2,500億ドル未満の場合でも、法域間業務または加重短期ホールセール・ファンディング、ノンバンク資産、オフバランスシート・エクスポージャーのいずれかが750億ドル以上の場合、カテゴリIIまたはカテゴリIIIに区分されることとなり、破綻処理計画の策定が要求される。

<sup>16</sup> FRBおよびFDICは近年、現行規則の下で破綻処理計画の提出を2年に一回のサイクルで運用している。その背景としてFRBは、破綻処理計画を年次ベースで提出させる場合には、①当局には、それをレビューし、銀行固有のフィードバックや一般ガイダンスの策定を行う時間が十分に確保できないこと、②銀行には、それらを翌年度の計画に反映させなければならないことが負担となっていることを挙げている。

図表5 カテゴリーに対応する破綻処理計画の策定・提出（予想ベース）

| カテゴリーI   | カテゴリーII  | カテゴリーIII | その他の外国銀行  |
|--|--|----------|---|
| 隔年提出者<br>(biennial filer)  | 3年毎提出者<br>(triennial filer)  |          |   |
| <b>2年サイクル</b><br>・完全な計画と焦点を絞った計画を交互提出  | <b>3年サイクル</b><br>・完全な計画と焦点を絞った計画を交互提出  |          | <b>3年サイクル</b><br>・簡素化された計画を提出   |
| バンク・オブ・アメリカ<br>バンク・オブ・ニューヨーク・メロン<br>シティグループ<br>ゴールドマン・サックス<br>JPモルガン・チェース<br>モルガン・スタンレー<br>ステート・ストリート<br>ウェルズ・ファーゴ | パークレイズ<br>キャピタル・ワン<br>クレディ・スイス<br>ドイチェ・バンク<br>HSBC<br>みずほ<br>三菱UFJ<br>ノーザン・トラスト<br>PNCフィナンシャル<br>ロイヤル・バンク・オブ・カナダ<br>トロント・ドミニオン<br>UBS<br>U.S.バンコープ |          | BNPパリバ<br>ソシエテ・ジェネラル<br>三井住友<br>コメルツバンク<br>クレディ・アグリコール<br>ロイズ<br>ノルディア<br>スタンダード・チャータード<br>三井住友トラスト<br>ユニ・クレジット<br>バンコ・サンタンデール<br>インテザ<br>農林中央金庫<br>(以上を含む計53行) |

- (注) 1. 2019年第1四半期のデータを基にFRBが区分したもの（実際の区分には4四半期の平均値を利用）。外国銀行は一部のデータが不完全であることから、保守的前提を置いて推計されている。  
2. 邦銀については、斜体で表示。

(出所) FRB、FDIC 共同規則より野村資本市場研究所作成

クルで提出することが求められる。もっとも、この場合、外国銀行の米国事業は限定的であることから、後述のとおり、提出する破綻処理計画の内容は大幅に簡素化されている。

改定された共同規則は、破綻処理計画の策定サイクルを年次ベースから緩和するとともに、FRB および FDIC に提出する破綻処理計画の内容についても負担の軽減を図っている。カテゴリーI、II および III の銀行については、完全な破綻処理計画<sup>17</sup> (full resolution plan) を提出した後、次回提出するときには焦点を絞った破綻処理計画<sup>18</sup> (targeted resolution plan) を提出すればよい。また、カテゴリーに属さない外国銀行については、過去にFRB および FDIC に提出した完全な破綻処理計画に関する重大な変化と、それに伴う戦略的分析の変更のみについて、簡素化された破綻処理計画 (reduced resolution plan) として提出すればよいことになっている。

なお、FDIC は、ドッド=フランク法に規定する上記の破綻処理計画とは別に、連

<sup>17</sup> 完全な破綻処理計画は、一般に公開される破綻処理計画に係るエグゼクティブ・サマリー（会社の事業に関する説明、会社を理解するために必要な要素を含む）に加えて、非公開のものとして、①エグゼクティブ・サマリー、②戦略的分析、③破綻処理計画の策定に関するコーポレート・ガバナンス、④組織構造および関連情報、⑤経営情報システム、⑥相互関連性および相互依存性、⑦監督当局または規制当局、破綻処理当局の特定という項目で構成されている。

<sup>18</sup> 焦点を絞った破綻処理計画は、一般に公開されるエグゼクティブ・サマリーに加えて、非公開のものとして、①完全な破綻処理計画のコア要素（資本、流動性および資本再構築の実行計画）、②法律または規制、当局のガイダンスまたはフィードバックの改定によって生じる変更点および重大な変更、③当局からの要請への対応に関する情報という項目で構成されている。

邦預金保険法（FDIA）の下、総資産 500 億ドル以上の預金取扱機関に対して破綻処理計画の策定を要求しているが、当該規則については従来のものであって、改定されていない点には留意が必要である<sup>19</sup>。

### 3) SCCL（大口エクスポージャー規制）の適用拡大

2018年に最終化されたSCCLに関する規則では、米国G-SIBsと連結総資産2,500億ドル以上の銀行持株会社に規制対象が絞られていたが、最終規則は、SCCLの適用対象を拡大し、カテゴリーIIおよびカテゴリーIIIに属する銀行持株会社（中間持株会社を含む）にもSCCLを適用している。一方、連結総資産2,500億ドル以上の外国銀行は、米国のSCCLではなく、母国基準の大口エクスポージャー規制を連結ベースで適用すればよい。

### 4) リスク委員会に関する要件緩和

ドッド＝フランク法は厳格なプルーデンス規制として、上場する連結総資産100億ドル以上の銀行持株会社を対象に全社的なリスク管理の監視に責任を負うリスク委員会（risk committee）の設置を求めていたが、EGRRCPAが500億ドル以上に基準を引き上げた<sup>20</sup>。

それを受けて最終規則は、上場・非上場の連結総資産500億ドル以上の銀行持株会社を対象とするリスク委員会に係る要件を規定している。また、連結総資産500億ドル以上で1,000億ドル未満の外国銀行、連結総資産1,000億ドル以上で統合米国資産500億ドル未満の外国銀行については、リスク委員会を設置した効果について年次で報告するよう緩和している。また、連結総資産1,000億ドル以上で統合米国資産500億ドル以上の外国銀行には、チーフ・リスク・オフィサー（CRO）の設置を含むより詳細なリスク委員会およびリスク管理に関する要件を適用することになる。

## IV 中小金融機関の自己資本規制の簡素化

FRBを含む連邦銀行当局は、大手銀行のプルーデンス規制の枠組みを整備する一方で、EGRRCPAの下、中小金融機関を対象とする自己資本規制の簡素化も行っている。

EGRRCPAは、連結総資産100億ドル未満の預金取扱機関（持株会社を含む）を対象に、連結総資産平残に対する有形資本（tangible equity）の比率として「コミュニティ・バンク・レバレッジ比率」を定義し、同比率の基準を8%超10%未満の間の水準に定めることを規定している。その上で、当該基準を満たす「適格コミュニティ・バンク」については、①規制資本規則（regulatory capital rule）の下で、一般に適用されるレバレッジ規制および

<sup>19</sup> 2つの破綻処理計画の規則については、小立敬「米国SIFIに求められる破綻処理計画—ドッド・フランク法と連邦預金保険法の2つの規則—」『野村資本市場クォーターリー』2012年春号（ウェブサイト版）を参照。

<sup>20</sup> EGRRCPA401条(a)(4)を参照。

リスク・ベース自己資本比率の要件を満たすとともに、②早期是正措置（PCA）における資本充実（well capitalized）の基準を満たし、③その他に適用される資本規制またはレバレッジ規制を満たしている扱いとすることを定めている。

EGRRCPA を踏まえて、FRB は 2019 年 10 月 29 日に通貨監督庁（OCC）および FDIC と共同で適格コミュニティ・バンクの資本規制の簡素化に関する最終規則を公表した<sup>21</sup>。

適格コミュニティ・バンクの定義については、コミュニティ・バンク・レバレッジ比率が 9%以上であって、連結総資産が 100 億ドル未満であることに加えて、オフバランスシート・エクスポージャーが連結総資産の 25%以下であること、トレーディング資産・負債の合計が連結総資産の 5%以下であることが定められている。コミュニティ・バンク・レバレッジ比率は、分子は Tier1 で、分母は連結総資産平残によって計測される。

コミュニティ・バンク・レバレッジ比率の枠組みを利用する預金取扱機関が適格コミュニティ・バンクの要件を満たす場合は、一般に適用されるリスク・ベースの自己資本比率およびレバレッジ規制を満たすとともに、PCA の資本充実のステータスに該当しているとみなされる。すなわち、一定水準の健全性を確保している中小金融機関については、資本規制を簡素化し、相対的に複雑な計測が求められるバーゼル III の自己資本規制やレバレッジ規制の遵守を不要とすることが狙いである。

テイラード・アプローチは、主に大手銀行のリスク・プロファイルをプルーデンス規制の枠組みに反映させるものとして議論されることが多いが、米国の銀行規制システム全体を見渡してみると、中小金融機関の自己資本規制の簡素化についてもテイラード・アプローチの一翼を担っていると捉えることも可能であろう。中小金融機関の自己資本規制の簡素化に係る最終規則は、2020 年 1 月 1 日から適用された。

## V 今後の留意点～外国銀行の扱いに関する懸念

ドッド＝フランク法の修正を図る EGRRCPA の下、大手銀行のプルーデンス規制の枠組みの見直しと中小金融機関の自己資本規制の簡素化によって、米国の銀行規制システムにおいて銀行のリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の枠組みが整備されることとなった。バーゼル委員会等でもリスクに見合った規制という比例原則（proportionality）が重視される中であって、世界的にも注目される取組みであろう。

プルーデンス規制にリスク・プロファイルを反映させる取組みは、金融危機後の米国では一つの潮流となっている。これまで FRB はドッド＝フランク法やバーゼル III への対応を図る際に、タルーロ前理事（監督担当）の下、自己資本規制やレバレッジ規制、流動性規制、ストレス・テストと、規制毎に銀行のリスク・プロファイルを踏まえて規制の厳格

<sup>21</sup> OCC, 12 CFR Parts 1, 3, 5, 6, 23, 24, 32, 34, 160, and 192, FRB, 12 CFR Parts 206, 208, 211, 215, 217, 223, 225, 238, and 251, FDIC, 12 CFR Parts 303, 324, 337, 347, 362, 365, and 390, Regulatory Capital Rule: Capital Simplification for Qualifying Community Banking Organizations, 84 FR 61776 (November 13, 2019). 最終規則はコミュニティ・バンク・レバレッジ比率の定義を含め、2018 年 11 月に公表された規則提案からいくつかの修正を図っている。

さを変える階層アプローチ (tiered approach) を進めてきた<sup>22</sup>。

現在、FRBで金融監督を担うクォールズ副議長が推進するテイラード・アプローチについても、従来のアプローチと本質は変わらない。階層アプローチでは、リスク・プロファイルを反映する階層が区々であったが、テイラード・アプローチにおいては、リスク・プロファイルを評価するリスク・ベース指標によってカテゴリーが明確に分けられている。すなわち、テイラード・アプローチによってリスク・プロファイルの反映の仕方がより統一かつ客観的になり、プルーデンス規制の枠組みがより洗練されたという評価が可能であろう。

また、新たなプルーデンス規制の枠組みにおいては、米国 G-SIBs には従来と変わらない最も厳格な規制が適用される一方、それ以外の金融機関については、プルーデンス規制の要件がリスクに見合った適切な負担となるよう大なり小なり規制が緩和されている。この点に関して、FRBは、自己資本規制については総資産 1,000 億ドル超の持株会社全体でリスク・アセット比 0.6%の引き下げにつながり、米国持株会社で 800 億ドル、外国銀行の中間持株会社で 350 億ドルの自己資本が削減されると推計している<sup>23</sup>。また、流動性規制に関しても対象金融機関全体で流動性要件が 2%減少し、米国持株会社で 480 億ドル、中間持株会社で 50 億ドルの削減が見込まれるとする。FRBとしては、規制緩和を行ったとしても、米国 G-SIBs に最も厳格なプルーデンス規制の適用を継続することで、米国の金融システムの強靱性は維持できると捉えている。

規則提案に対するパブリック・コメントでは、テイラード・アプローチに基づいてプルーデンス規制の枠組みを整備することについて、大手銀行の安全性や健全性が脆弱化し、米国の金融の安定にもたらされるリスクが増大するといった意見や、EGRRCPAがFRBに授権した規則改正の範囲を超えているという意見もあった<sup>24</sup>。しかしながら、パブリック・コメント全体としては賛成意見が大半であり、今般の大手銀行のプルーデンス規制の枠組みの見直しは、総じて支持されているように窺われる。

もっとも、外国銀行の扱いについては議論がある。新たなプルーデンス規制の枠組みは、外国銀行にもリスク・プロファイルが同様の米国銀行と同じ規制を適用する。このことに関してパウエル議長は、最終規則の採決を行った理事会の冒頭で、外国銀行を米国銀行と同等に扱うことは米国当局の長年の政策 (long-standing policy) であって、そのように扱うことが公正 (fair) であると述べており、最終規則に関して外国銀行の扱いが重要な論点となっていることが当該発言からも窺われる<sup>25</sup>。

特に具体的な争点となっているのが、米国支店を対象とする流動性規制である。規則提案の時点では、標準化された流動性規制を米国支店・代理店に適用することの是非が市中

<sup>22</sup> 前掲脚注 4 を参照。

<sup>23</sup> FRB, Board Memo, Open Board Meeting on October 10, 2019.

<sup>24</sup> 最終規則に関する理事会採決で反対票を投じたブレイナード理事は、最終規則がEGRRCPAの授権範囲を超えているとするステートメントを最終規則の公表の際に明らかにしている (FRB, "Statement by Governor Lael Brainard," Press Release, October 10, 2019)。

<sup>25</sup> FRB, "Opening Statement by Chair Jerome H. Powell," Press Release, October 10, 2019.

協議に諮られた。これに対してパブリック・コメントでは、国際合意であるバーゼル III の流動性規制を超えてリングフェンス (ring-fencing) を図るものであるとして、反対意見が寄せられた。

すなわち、外国銀行の米国支店は、自ら資本を有する独立した法人ではなくグローバルなネットワークの一部であって、米国支店の流動性はグローバルに管理され、グローバルな自己資本や流動性規制の下で維持されており、米国支店に流動性規制を上乗せすることは、グローバルな活動と米ドル・ベースの活動との間に軋轢を生じ、グローバル金融システムを脆弱化すること、また、支店は子会社とは異なり、母国の監督下に置かれるという国際的に重要な原則に反していること等が意見として表明されている<sup>26</sup>。

このような意見が寄せられた結果、最終規則では、前述のとおり、米国支店・代理店に対して標準化された流動性規制を導入することは見送られている。しかしながら、FRB内には依然として、米国支店レベルでも流動性規制を強化するべきとの声があり<sup>27</sup>、最終規則の公表時には、クォールズ副議長が、米国支店の流動性規制の問題について今後数ヶ月のうちに検討する考えをあえて表明している<sup>28</sup>。したがって、外国銀行の米国支店を対象とする流動性規制については、引き続き注目すべき重要な論点として残されていると言える。

また、ドッド=フランク法は、外国銀行を対象とするプルーデンス規制を検討するに際して、内国民待遇と競争機会の平等の原則に配慮するよう求めている<sup>29</sup>。FRBとしては、外国銀行と米国銀行を同様に扱うことについて内国民待遇と競争機会の平等の原則を踏まえているとしているが、パブリック・コメントでは、外国銀行は同じような規模や同様の複雑性を有する米国銀行に対して競争上の不利益が生じるという批判的な意見も示されている。例えば、EGRRCPAの下、米国銀行の厳格なプルーデンス規制に係る連結総資産の基準は500億ドルから引き上げられる一方、外国銀行の中間持株会社に係る米国内資産（米国支店・代理店を除く）の基準は、500億ドルのまま据え置かれている。

さらに、外国銀行の扱いは、金融危機以降の金融規制改革の重大な副作用として認識されつつある市場の分断 (market fragmentation) につながるもの指摘もある。市場の分断とは、金融危機後にG20の枠組みの下で各国は協調しながら改革を進めてきたものの、本来的に国際的な性格を有する金融に対する規制・監督の実務は各国で異なっており、また、合意された国際基準を国内適用する際、規制の内容や適用時期が各国で異なることにより、市場参加者がクロスボーダー業務を行いにくくなったり、そこから撤退するようになると

<sup>26</sup> 全国銀行協会「米 FRB、FDIC および OCC による『米国における大手外国銀行に対する健全性基準等の改訂案』に対する EBF および CBA との共同レター」（令和元年6月21日）の一部を抜粋し要約。

<sup>27</sup> 例えば、ブレynaード理事は、金融危機の際に外国銀行がグローバル業務のファンディングを行うため、米国から調達するドル建ての短期ホールセール・ファンディングに依存していたことで、外国銀行の米国統合事業が米国の金融の安定に重要なリスクをもたらしたことを指摘している。その上で、FRBが2014年に米国銀行のLCRを最終化した際、米国統合事業にもLCRを適用する意向を明らかにしたことに触れ、外国銀行の流動性規制の扱いについて最終規則に関するステートメントで不満を表明している（前掲脚注24の文献を参照）。

<sup>28</sup> FRB, “Opening Statement by Vice Chair for Supervision Randal K. Quarles,” Press Release, October 10, 2019.

<sup>29</sup> ドッド=フランク法165条(b)(2)を参照。

いう問題である。市場の分断は、グローバルな金融システムの効率性を損なうことから、それに対処していくことが G20 の下で国際的に合意されている<sup>30</sup>。

大手銀行のリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の枠組みの見直しについては、最終化はされたものの、外国銀行の扱いについては、上記のように様々な問題が指摘されている。FRBは、規則適用後の経験に基づいて規制の要件を更新したり合理化して、規則の根拠となる法的要件と一致するよう規制の枠組みを定期的にレビューすることを方針として掲げており、今般の大手銀行のプルーデンス規制の枠組みの改定の背景としてもその方針を挙げている。今後、最終規則が適用された後も、FRBが自らの方針に従って、市場の分断の抑制という観点も含め、新たな規制の枠組みの合理性が引き続き検証されることが期待される。

---

<sup>30</sup> 2019年6月に開催されたG20大阪サミットの首脳宣言では、市場の分断についての取組みを歓迎し、その意図せざる悪影響に対して規制・監督上の協力等によって対処する方針が示されている。