

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—

小立 敬

■ 要 約 ■

1. 米国では、ドッド＝フランク法の成立から5年が経過しているが、同法の下で米国の金融規制システムの改革が続いている。そうした中、米国ではトウー・ビッグ・トウ・フェイル（TBTF）の終結を実現させることが金融規制・監督政策における最重要課題として強く意識されている。
2. 米国の銀行規制システム改革では、連結総資産500億ドル以上の銀行持株会社（バンクSIFIs）には厳格なSIFIs規制を適用することが定められている一方、その他の銀行には相対的に緩和的な規制が適用されつつあり、バンクSIFIsとその他の銀行との間で主に銀行の規模に基づいてプルーデンス規制の差異が生じようとしている。タルーロFRB理事は、階層化された米国新たな銀行規制システムを「階層アプローチ」と表現している。
3. 米国が階層アプローチを導入する背景には、米国当局のTBTFに対する厳しい姿勢がある。米国当局は、大手銀行は依然としてTBTFであり銀行システムの脅威となっていることを認識している。また、階層アプローチの特徴としては、バンクSIFIsの中でもG-SIBsと非G-SIBsとで階層化が図られており、G-SIBsにはより厳格なSIFIs規制が適用される一方、G-SIBsでなければ厳格なSIFIs規制の適用を受けることはない。他方、バンクSIFIsに該当しない連結総資産500億ドル未満の銀行については、バーゼルⅢと比較してより緩和的な規制が適用される。
4. 米国のG-SIBsでは、厳格なSIFIs規制が適用される結果、規制コストが上昇することによって、階層アプローチの下で相対的に規制コストの小さい銀行に比べて競争的な商品・サービスを提供することが難しくなる可能性も想定される。今後、米国においては、TBTFの終結とともに、階層アプローチの下で銀行セクターの競争環境がどのように変化していくのかという点にも注目する必要があるだろう。

I. 米国の金融規制改革を巡る動向

米国では、金融システムの安定の推進、トゥー・ビッグ・トゥ・フェイルの終結 (ending too big to fail (TBTF))、ベイルアウトの終結による納税者保護、濫用的な金融サービス実務からの消費者保護を図ることを目的として、2010年7月21日にドッド＝フランク・ウォールストリート改革および消費者保護法（以下、「ドッド＝フランク法」）が制定された¹。現在、ドッド＝フランク法の成立から5年が経過しているが、同法の下で米国の金融規制システムの改革が続いている²。

ドッド＝フランク法は、主に銀行の規模に基づく規制上の階層化 (regulatory tiering) の仕組みを導入した。具体的には、いわゆる米国のシステム上重要な金融機関 (SIFIs) として、①連結総資産 500 億ドル以上の銀行持株会社（以下、「バンク SIFIs」）、②連邦準備制度理事会 (FRB) の監督下に置かれるノンバンク金融会社（以下、「ノンバンク SIFIs」）を対象に厳格なプルーデンス基準を適用することを規定している（115条、165条）。ドッド＝フランク法は厳格なプルーデンス基準として、①リスク・ベース資本規制およびレバレッジ制限、②流動性要件、③包括的リスク管理要件、④破綻処理計画およびクレジット・エクスposure報告規制、⑤集中制限、さらに追加的基準として、⑥コンティンジェント・キャピタル規制、⑦ディスクロージャー強化、⑧短期債務制限、⑨その他 FRB が必要と認める規制を定めている³。

これらの厳格なプルーデンス基準のうち、破綻処理計画については毎年7月1日にバンク SIFIs から FRB および連邦預金保険公社 (FDIC) に提出され、金融機関から提出される破綻処理計画のうち一般公開部分は FRB 等のウェブサイトに掲載されている⁴。また、2015年からは流動性カバレッジ比率 (LCR) の適用が始まっており、連結総資産 2,500 億ドル以上の銀行持株会社にはバーゼルⅢよりも保守的な LCR が適用されている。さらに、2018年から適用される予定のレバレッジ規制に関しては、連結総資産 7,000 億ドル以上または顧客資産 10 兆ドル以上の銀行持株会社を対象にバーゼルⅢの Tier1 レバレッジ比率 3% を上回る 5% の水準を求める規則がすでに最終化されている。

また、FRB は 2015 年 7 月、米国のグローバルなシステム上重要な銀行 (G-SIBs) を対象に、自己資本比率の最低基準に上乗せする G-SIB サーチャージの最終規則を公表した⁵。米国の G-SIBs として、①JP モルガン・チェース、②シティグループ、③バンク・オブ・

¹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Pub.L. 111-203, H.R. 4173).

² 法律事務所デービス・ポークの調べでは、ドッド＝フランク法の規則策定について、2015年第3四半期時点で 63.8% は最終化を終えているが、14.9% は提案の段階であり、21.3% は提案すら行われていない。

³ 金融安定監督カウンシル (FSOC) は 2012 年 7 月、コンティンジェント・キャピタルに関する報告書を策定し、コンティンジェント・キャピタル商品やベイルイン商品は、発展途上であることを理由に規制資本上の扱いについて調査を継続することを規制当局に勧告している (FSOC, "Report to Congress on Study of a Contingent Capital Requirement for Certain Nonbank Financial Companies and Bank Holding Companies," Completed pursuant to Section 115(c) of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, July 2012)。

⁴ FRB and FDIC, "Agencies Post Public Sections of Resolution Plans," Joint Press Release, July 6, 2015.

⁵ Federal Reserve System, "Regulatory Capital Rules: Implementation of Risk-based Capital Surcharges for Global Systemically Important Bank Holding Companies," 12 CFR Part 217, Regulation H and Q; Docket No. R-1505.

アメリカ、④ゴールドマン・サックス、⑤モルガン・スタンレー、⑥バンク・オブ・ニューヨーク・メロン、⑦ステート・ストリート、⑧ウェルズ・ファーゴの8社を対象に、バーゼル委員会が決定した基準よりも厳格なG-SIBサーチャージが2016年から段階適用される（図表1）。

図表1 米国のG-SIBsに適用されるG-SIBサーチャージ

米国のG-SIBs	G-SIBサーチャージ	
	米国基準	バーゼル基準
JPモルガン・チェース	4.5%	2.5%
シティグループ	3.5%	2.0%
バンク・オブ・アメリカ		
ゴールドマン・サックス	3.0%	1.5%
モルガン・スタンレー		
バンク・オブ・ニューヨーク・メロン	2.0%	
ステート・ストリート	1.5%	1.0%
ウェルズ・ファーゴ	1.0%	

(注) 米国のG-SIBsサーチャージは、米国基準とバーゼル基準でいずれか高い値を適用。

(出所) FRB, Wall Street Journal, FSBより野村資本市場研究所作成

SIFI規制以外のプルーデンス規制としてドッド=フランク法は、銀行（banking entity）とその子会社を対象として、①自己勘定取引を行うこと、②ヘッジファンドまたはプライベート・エクイティ・ファンドへの出資またはスポンサーの提供を禁止するボルカー・ルールを規定している（612条）。FRBを含む連邦銀行当局は、2013年12月にボルカー・ルールの最終規則を公表しており、2015年7月21日からボルカー・ルールの完全遵守が始まっている⁶。

また、ドッド=フランク法は、大規模金融会社の集中制限として、すべての金融会社の負債総額の10%を超えるシェアをもたらすような他の金融会社との合併、統合、主要資産の全部または一部の取得、経営権の取得を禁じている（622条）。そのため、米国ではG-SIBsを中心に原則として合併・買収等を通じた規模の拡大ができなくなっている⁷。

他方、FRBの監督下に置かれ厳格なプルーデンス基準が課されるノンバンクSIFIsについては、ドッド=フランク法で新設された金融安定監督カウンシル（FSOC）が個別に指定する。FSOCは、保険会社としてAIG、プルデンシャル・フィナンシャル、メットライフをノンバンクSIFIsに指定しており、ノンバンクであるGEキャピタルも指定している⁸。

現在はアセット・マネジメント業界について、どのような考え方に基づいてノンバンク

⁶ ボルカー・ルールのうち、ヘッジファンド、プライベート・エクイティ・ファンドを含む私募ファンドへの出資等の制限に関しては、ボルカー・ルールの最終規則が公表された2013年12月以前に銀行が出資等を行っていた私募ファンドに限って、完全遵守の期限が2年間延長されており、2017年7月21日から完全遵守が求められる。

⁷ FRBは2014年11月に大規模金融会社の集中制限に関する最終規則を公表しており、2015年7月には比較の基準となるすべての金融会社の負債総額が21兆6,322億ドルであることを明らかにしている。

⁸ FSOCは、2013年7月にAIGとGEキャピタル、同年9月にプルデンシャル・フィナンシャル、2014年12月にメットライフを議決によってノンバンクSIFIsに特定した。一方、GEキャピタルはノンバンクSIFIの指定を外れようと金融資産の売却を行っている。

SIFIs の指定を行うのかという点に関心が集まっている。なお、ノンバンク SIFIs に指定された保険会社は、破綻処理計画を当局に提出しているが、それ以外にどのような厳格なプルーデンス基準が適用されるかは明らかでない⁹。

このようにドッド＝フランク法の下、米国の SIFIs、特に銀行 SIFIs への厳格なプルーデンス基準の適用が進んでいる。こうした中、2015 年 5 月には、上院銀行委員会のリチャード・シェルビー委員長（共和党）が 2015 年金融規制改善法（Financial Regulatory Improvement Act of 2015）の法案を明らかにした。同法案は、銀行 SIFIs の基準である連結総資産の閾値を 500 億ドルから 5,000 億ドルに引上げることを提案するものであり、銀行のプルーデンス規制の焦点をより規模の大きい SIFIs に当てようとするものである。その一方で、同法案は、地域金融機関をボルカー・ルールの適用除外とするなど規模の小さい銀行の規制緩和を図る提案を行っている。

ドッド＝フランク法の成立から 5 年が経過し、米国では TBTF の終結を実現させることが金融規制・監督政策における最重要課題として強く意識されている。例えば、FRB のラエル・ブレイナード理事は、「我々全員が賛同する金融危機のシンプルな教訓があるとすれば、それは、米国では金融機関はその破綻が金融システムにリスクをもたらすような大規模であったり複雑であったりしてはならないことである」と述べている¹⁰。

次章以降、TBTF の終結の観点から銀行 SIFIs にはどのような厳格な SIFIs 規制が適用され、非 TBTF の銀行にはどのような緩和的な規制が適用されるのかを整理する。

II. ドッド＝フランク法、バーゼルⅢへの対応

ドッド＝フランク法は、銀行 SIFIs に厳格なプルーデンス基準を適用することを規定し、銀行 SIFIs の閾値として連結総資産 500 億ドルという水準を定めている。もっとも、同法の下で連邦銀行当局が策定している規則をみると、実際の閾値は 2,500 億ドルや 7,000 億ドルなど法律の規定よりもかなり高い水準に設定されている。米国当局は TBTF の終結という政策課題の実現のため、銀行 SIFIs の中でも特に G-SIBs に焦点を当てて厳格なプルーデンス基準を適用する考えであることが窺われる。

一方、ドッド＝フランク法が規定する銀行のプルーデンス規制のうち SIFI 規制やボルカー・ルール以外には、①レバレッジ規制および自己資本規制における規制フロアの導入（171 条）、②銀行持株会社の自己資本がカウンターシクリカルな性質を有するよう経済拡大期には増加、後退期には減少すること（616 条）が定められている。さらに、米国当局はドッド＝フランク法に加えて、国際基準との調和を図るためにバーゼル委員会に

⁹ FRB は、ノンバンクの GE キャピタルに関しては 2015 年 7 月に厳格なプルーデンス規制の最終化を終えている（Federal Reserve System, “Application of Enhanced Prudential Standards and Reporting Requirements to General Electric Capital Corporation,” Docket No. R1503, Federal Register, Vol. 80, No. 142, July 24, 2015）。

¹⁰ Lael Brainard, “Dodd-Frank at Five: Assessing Progress on Too Big to Fail,” At the “Dodd-Frank at Five: Looking Back and Looking Forward” Bipartisan Policy Center and Managed Funds Association, July 9, 2015.

によるバーゼルⅢテキスト（バーゼルⅢ規則）も踏まえながら、G-SIBs から中小金融機関までをカバーする規則策定を行っている。

1. 自己資本規制

バーゼルⅢの自己資本規制の適用を図るため、米国では 2013 年 7 月に規制資本ルール（Regulatory Capital Rule）が策定されている¹¹。現行のバーゼルⅢでは、信用リスク、市場リスク、オペレーショナル・リスクについて標準的手法か内部モデル手法かを銀行が選択することができる。しかし、規制資本ルールでは、連結総資産 2,500 億ドル以上といった一定要件を満たす銀行には内部モデル手法として先進的手法（advanced approach）に基づく計測が求められ、それ以外の銀行は標準的手法が適用できる¹²。規制資本ルールは、先進的手法については 2014 年 1 月 1 日から、標準的手法については 2015 年 1 月 1 日から適用されている。

規制資本ルールの下、先進的手法においては信用リスク、市場リスク、オペレーショナル・リスクに関する所要資本が要求されるが、標準的手法ではバーゼルⅢとは異なりオペレーショナル・リスクの資本賦課が求められていない。また、先進的手法ではバーゼルⅢで導入された CVA（credit valuation adjustment）に係る資本賦課が行われているが、標準的手法には CVA の資本賦課もない。さらに、先進的手法ではドッド＝フランク法 171 条が一般に適用可能なリスク・ベース資本規制をフロアに定めていることを受けて、標準的手法が資本フロアとして設定されている。

バーゼルⅢでは最低基準に対する上乗せとして 2016 年から資本保全バッファーに加えてカウンターシクリカル・バッファーが適用されるが、米国ではカウンターシクリカル・バッファーは先進的手法を採用する銀行のみに適用される。その理由として規制資本ルールは、小規模な銀行に経済サイクルに応じた自己資本の調整を求めたとしても金融システムに与える効果は小さく、むしろ高いコストをもたらすことを指摘している。

自己資本の算入要件についても先進的手法と標準的手法では異なるところがある。先進的手法では、バーゼルⅢと同様、その他包括利益累計額（accumulated other comprehensive income; AOCI）がコモンエクイティ Tier1（CET1）の構成要素となる一方で、標準的手法では AOCI を CET1 に考慮しないオプションが認められている。規制資本ルールはその理由として、標準的手法を採用する銀行では、時価変動によって自己資本が変動するようになると銀行が資本計画を策定したり ALM を行うことが難しくなることを挙げている。

なお、規制資本ルールは、損失吸収力の観点からその他 Tier1 に算入できる証券を米国会計基準（US GAAP）の下でエクイティに分類されるものに限定している。すなわち、米

¹¹ その概要については、小立敬「米国におけるバーゼルⅢ最終規則とレバレッジ規制に関する新たな提案」『野村資本市場クオータリー』2013 年秋号を参照。

¹² 具体的には、①連結総資産が 2,500 億ドル以上、②オンバランスの海外向けエクスポージャーが 100 億ドル以上、③先進的手法を適用する預金取扱機関の子会社、④先進的手法を適用する銀行持株会社の子会社、⑤自ら先進的手法を選択する場合のいずれかの条件を満たす銀行組織については先進的手法が適用される。

国では、バーゼルⅢとは異なり、一定の自己資本比率を下回るとエクイティへの転換または元本削減が行われるコンティンジェント・キャピタル（CoCo）をその他 Tier1 に算入することが認められていない。

2. レバレッジ規制

米国では、金融危機以前から銀行を対象としてオンバランスの総資産（平残）に対する Tier1 資本の比率として、4%の最低水準を要求するレバレッジ規制が適用されている。一方、ドッド＝フランク法 171 条は、一般に適用可能なレバレッジ資本規制をプロアーとすることを求めており、規制資本ルールは、すべての銀行を対象として、従来からのレバレッジ比率の最低基準 4%を維持することとともに、先進的手法を採用する銀行に関しては、オフバランスをも考慮したバーゼルⅢベースの Tier1 レバレッジ比率として追加的レバレッジ比率（supplementary leverage ratio）を適用し、3%の最低基準の維持を追加的に求めている。米国独自のレバレッジ規制はすでに適用されているが、追加的レバレッジ比率はバーゼルⅢと平仄を合わせて 2018 年から導入される。

さらに、米国の SIFIs を対象とする厳格なプルーデンス基準として、連結総資産 7,000 億ドル以上または顧客資産 10 兆ドル以上の米国の銀行持株会社、すなわち米国の G-SIBs を対象として、バーゼルⅢの Tier1 レバレッジ比率（追加的レバレッジ比率）の最低水準に 2%のレバレッジ・バッファーを上乗せして、Tier1 レバレッジ比率全体として 5%というより高い水準を求める規則の最終化を終えている¹³。

3. 流動性規制

2015 年からバーゼルⅢをベースとする流動性カバレッジ比率（LCR）が適用されている¹⁴。米国の LCR は、連結総資産 500 億ドル以上の銀行、つまり銀行 SIFIs を適用対象としており、500 億ドル未満の銀行には適用されない。さらに、連結総資産 2,500 億ドル以上の銀行に関しては、バーゼルⅢの LCR よりも厳格な米国独自の LCR が適用されている。すなわち、①バーゼルⅢベースの LCR にはない要素として米国の LCR の分母にはマチュリティ・ミスマッチに関するアドオンが追加され、また、②米国の LCR の完全適用はバーゼルⅢよりも 2 年前倒しなくなっている¹⁵（図表 2）。米国の LCR は、これらの点によってバーゼルⅢよりも厳格な規制となっている。

¹³ 銀行子会社には、早期是正措置の資本充実の要件として、実質的にレバレッジ比率 6%の水準が要求される。

¹⁴ その概要については、小立敬「米国の流動性カバレッジ比率（LCR）の概要」『野村資本市場クオータリー』2014 年秋号（ウェブサイト版）を参照。

¹⁵ マチュリティ・ミスマッチ・アドオンとは、ストレス状況下にある先行き 30 日間においてネット・キャッシュ・アウトフローがピークとなる日を特定し、当該日のマチュリティ・ミスマッチにも対応できるよう適格流動資産を要求するものである。米国 LCR では分母にアドオンされることでバーゼルⅢの LCR よりも保守的な規制となっている。

図表 2 米国 LCR の段階的適用

	2015年1月1日	2016年1月1日	2017年1月1日	2018年1月1日	2019年1月1日
米国LCR	80%	90%	100%	100%	100%
バーゼルⅢLCR	60%	70%	80%	90%	100%

(出所) LCR 最終規則より野村資本市場研究所作成

4. TLAC 規制

ドッド＝フランク法は、銀行 SIFIs（銀行子会社を除く）、ノンバンク SIFIs を主な対象とし、その破綻が米国の金融の安定に脅威をもたらす場合に秩序ある破綻処理の実現を図る OLA (Orderly Liquidation Authority) という新たな破綻処理制度を導入した¹⁶。OLA は TBTF の終結を図るために、株主と無担保債権者の損失負担を図る FDIC の破綻処理制度であり、そこでは納税者負担を伴うベイルアウト (bail-out) が禁じられている。FDIC は現在、OLA で認められた権限の下で米国の G-SIBs の具体的な破綻処理プロセスを定める破綻処理戦略 (resolution strategy) として、持株会社が発行する長期債務のエクイティへの転換、すなわちベイルイン (bail-in) を伴うシングル・ポイント・オブ・エントリー (single point of entry; SPOE) という戦略を検討している。

SPOE が実行可能であるためには、G-SIBs が破綻した際に持株会社に破綻時の損失吸収力、すなわちゴーンコンサー・ベースの損失吸収力が必要になる。そこで、銀行持株会社の監督当局である FRB は、FDIC と協議の上、G-SIBs の持株会社を対象に長期無担保債務の必要水準に関する規制の導入を検討してきた。ダニエル・タルロー FRB 理事は、ベイルインを適用する際に他の債権者（業務子会社の債権者を含む）に構造的に劣後する長期無担保債務が十分にあれば、他の債権者の立場が明確になり資金の引出しリスクが軽減されるとして規制化の意義を述べている¹⁷。

FRB は 2015 年 10 月、金融安定理事会 (FSB) が策定した G-SIBs の破綻処理の際の損失吸収力および資本再構築力の確保を図る総損失吸収力 (total loss absorbing capacity; TLAC) に関する最終文書を踏まえつつ、米国の G-SIBs に適用する規制として、FSB 基準との平仄を図る外部 TLAC (external TLAC) と、米国独自の基準である外部長期債務 (external LTD) に関する規則提案を公表した¹⁸。それぞれ最低基準は以下のとおり。

- 外部 TLAC は、(a)リスク・アセットの 18%、(b)レバレッジ・エクスポージャー¹⁹の 9.5% のいずれか大きい額
- 外部長期債務は、(a)G-SIB サーチャージに 6% を加えた水準、(b)レバレッジ・エクスポージャーの 4.5% のいずれか大きい額

¹⁶ 銀行に関しては、連邦預金保険法 (FDIA) の中で FDIC のレシーバーシップを利用した破綻処理制度がすでに存在している。

¹⁷ Daniel K. Tarullo, "Dodd-Frank Implementation," Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate, September 9, 2014.

¹⁸ その概要については、小立敬「FRB が明らかにした米国版 TLAC に関する提案」『野村資本市場クオータリー』2016 年冬号を参照。

¹⁹ レバレッジ・エクスポージャーとは、バーゼルⅢベースの Tier1 レバレッジ比率の分母を指す。

米国版 TLAC 規制は、FSB 基準との間で調和を図る一方で、外部長期債務にも最低基準を設けていること、外部 TLAC については FSB 基準よりも高いレバレッジ・エクスポージャー基準が設定されていることを含め、FSB 基準との違いがいくつか見受けられる。また、米国版 TLAC 規制には、TLAC と長期債務の最低基準が設定され、それぞれにリスク・アセット比とレバレッジ・エクスポージャー比の基準があるため、FSB 基準と比べるとより複雑な規制体系となっている。

5. その他の SIFI 規制

ドッド＝フランク法が定める上記以外の SIFI 規制としては、破綻処理計画やクレジット・エクスポージャー報告規制、そしてストレス・テストがある。破綻処理計画に関してドッド＝フランク法は、連結総資産 500 億ドル以上の銀行 SIFIs に策定を求めており、米国内のノンバンク資産が 1,000 億ドル以上の銀行 SIFIs については、連邦銀行当局の規則に基づいて毎年 7 月 1 日に破綻処理計画を提出しなければならない。

また、クレジット・エクspoージャー報告規制については、2011 年 12 月に FRB が公表した銀行 SIFIs を対象とする厳格なプルーデンス基準に関する規則提案の中でシングル・カウンターパーティ・クレジット・エクspoージャー規制として提案された²⁰。同規制は、単一のカウンターパーティに対する与信上限を自己資本の 25% 以内に制限するものであり、さらに連結総資産 5,000 億ドル以上の銀行 SIFIs については、連結総資産 5,000 億ドル以上の銀行 SIFIs や外国銀行、ノンバンク SIFIs をカウンターパーティとする場合、与信上限が自己資本の 10% 以内にさらに厳しく制限される。ただし、同規制はまだ最終化されていない²¹。

そして、銀行 SIFIs には資本計画 (capital plan) およびストレス・テストの実施が求められている。これらは、FRB のルールである包括的資本分析レビュー (Comprehensive Capital Analysis and Review; CCAR) とドッド＝フランク法 165 条に規定するストレス・テストの 2 つの要素で構成されている。CCAR では、銀行 SIFIs は FRB に資本計画を提出し、銀行内部の資本計画の策定プロセスとストレス状況下の業務継続性の確保のために十分な資本が手当てされているかについて、FRB の評価を受けることになる。銀行が作成した資本計画に FRB が異議を唱える場合、銀行は FRB が認める範囲内での資本の分配 (配当を含む) しか実施できない。

さらに、銀行 SIFIs には CCAR を補完するものとしてストレス・テストの実施が求めら

²⁰ その概要については、小立敬「国際基準との調和も踏まえた米国 SIFI 規制」『野村資本市場クオータリー』2012 年冬号を参照。

²¹ バーゼル委員会は 2014 年 4 月に銀行の大口エクspoージャー規制の改定に関する最終規則を公表しており、2019 年までに各国で完全適用されることを求めている。具体的には、①大口エクspoージャー規制の資本ベースには総資本ではなく Tier1 を採用すること、②大口エクspoージャーの上限は Tier1 の 25% に設定されること、③G-SIBs が他の G-SIBs をカウンターパーティとする場合には Tier1 の 15% に上限が厳格化されることが定められている。したがって、FRB は今後、バーゼル委員会の最終規則を踏まえて、シングル・カウンターパーティクレジット・エクspoージャー規制の規則最終化を図ることが見込まれる。

れる。ストレス・テストには、FRB が年次ベースで実施する監督上のストレス・テスト (supervisory stress test) と、銀行自らが半年ごとに実施する会社実施ストレス・テスト (company-run stress test) がある。

監督上のストレス・テストは、少なくともベースライン、悪化 (adverse)、最悪 (severe adverse) という 3 つの経済シナリオの下で実施される。ストレス・テストの結果、バンク SIFIs は、資本のストラクチャー (水準および構成)、エクスポージャーの集中、リスク・ポジションの変更、包括的なリスク管理の改善が求められるとともに、FRB が必要と判断した場合には破綻処理計画の変更が要求される。監督上のストレス・テストは、ビジネス・モデルなど銀行間の違いを考慮しない標準化されたものであり、一律に適用される。

一方、会社実施ストレス・テストは、年次ベースで実施するものに関しては監督上のストレス・テストで用いられるシナリオ (中間期では FRB が適当と認めるシナリオ) に基づく一方で、監督上のストレス・テストとは異なり、銀行は自らのリスクを反映しながら内部的にストレス・テストを実施することが求められる。バンク SIFIs は会社実施ストレス・テストの結果を踏まえて、資本のストラクチャー、エクspoージャーの集中、リスク・ポジションの変更、包括的なリスク管理の改善、そして破綻処理計画の変更を検討しなければならない。なお、会社実施ストレス・テストは、連結総資産 100 億ドル以上 500 億ドル未満の銀行持株会社等についても年次ベースで実施することが求められている。

6. 外国銀行に係る規制

なお、米国で営業する外国銀行 (foreign banking organization; FBO) についても銀行の規模に応じた規制の体系となっている。米国における支店・代理店を除く資産が 500 億ドル以上の FBO については、米国に中間持株会社の設立が求められ、FBO には規模に応じて異なる資本規制、流動性規制、ストレス・テスト規制、リスク管理規制が課せられる²²。

III. 銀行の規模等に応じた規制システム

1. 階層アプローチの導入

米国では、ドッド＝フランク法とバーゼルⅢを含む国際的な金融規制改革の 2 つの改革の要請を踏まえながら、銀行規制システムの改革が行われている。その結果、これまでにみてきたとおり、バンク SIFIs とその他の銀行 (預金取扱金融機関を含む) との間で主に銀行の規模に基づいてプルーデンス規制の差異が生じていることがわかる (図表 3)。タルーロ FRB 理事は、階層化された米国の新たな銀行規制システムを「階層アプローチ (tiered approach)」と表現している²³。

²² FBO 規制については、岩井浩一「FRB により最終化された外国銀行組織へのプルデンシャル規制」『野村資本市場クオータリー』2014 年春号を参照。

²³ Daniel Tarullo, "Application of Enhanced Prudential Standards to Bank Holding Companies," Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate, March 19, 2015.

図表3 銀行の規模等に応じて異なるプルーデンス規制

銀行の規模		パンクSIFIs			他の銀行			
		①G-SIBs、②連結総資産7,000億ドル以上または顧客資産10兆ドル以上	①先進的手法、②連結総資産2,500億ドル以上	連結総資産500億ドル以上				
自己資本規制	最終規則	先進的手法		標準的手法				
		■ 標準的手法を資本フローとして適用		■ オペレーション・リスク、CVA相当額の資本賦課なし ■ カウンターシクリカル・バッファーは不適用 ■ その他包括利益累計額(AOCI)を CET1に含めないオプションあり				
G-SIB サーチャージ	最終規則	G-SIBs	G-SIBs以外の銀行					
		■ 短期ホールセール・ファンディングの依存度を考慮し、国際基準よりも厳格なG-SIBサーチャージを適用	■ G-SIBs以外の銀行を対象とする資本サーチャージ(例えば、D-SIBサーチャージ)は未定					
レバレッジ規制	最終規則	連結総資産7,000億ドル以上または顧客資産10兆ドル以上	先進的手法	標準的手法				
		■ 米国独自のレバレッジ比率4%以上 ■ 銀行持株会社は、バーゼルⅢベースの追加的レバレッジ比率3%にレバレッジ・バッファー2%を上乗せて全体で5%以上	■ 米国独自のレバレッジ比率4%以上 ■ バーゼルⅢベースの追加的レバレッジ比率3%以上	■ 米国独自のレバレッジ比率4%以上				
LCR	最終規則	連結総資産2,500億ドル以上		連結総資産500億ドル以上	連結総資産500億ドル未満			
CCAR/ストレス・テスト	最終規則	■ バーゼルⅢよりも厳格な米国独自のLCR			■ バーゼルⅢのLCR ■ LCRは不適用			
		連結総資産500億ドル以上			連結総資産100億ドル以上			
		■ 包括的資本分析レビュー(CCAR)の実施 ■ FRBによる監督上のストレステストの実施 ■ 会社実施ストレステストの実施			■ 会社実施ストレステストの実施			
TLAC	規則提案	G-SIBs	G-SIBs以外の銀行					
		■ 外部TLACは、(a)リスク・アセットの18%、(b)レバレッジ・エクスポージャーの9.5%のいずれか大きい額 ■ 外部長期債務は、(a)G-SIBサーチャージに6%を加えた水準、(b)レバレッジ・エクスポージャーの4.5%のいずれか大きい額	■ TLACは不適用					
シングル・カウンターパーティ 信用エクスポート ジャマー	規則提案	連結総資産5,000億ドル以上	連結総資産500億ドル以上	連結総資産500億ドル未満	■ 単一カウンターパーティに対する上限は自己資本の25% ■ 不適用			

(出所) FRB 規則等より野村資本市場研究所作成

例えば、バーゼルⅢで比較すると、自己資本規制に関しては、先進的手法を採用する連結総資産2,500億ドル以上のパンクSIFIsには資本フローが適用され、現行のバーゼルⅢよりも厳格な規制となっている。一方、連結総資産2,500億ドル未満であればパンクSIFIsであってもバーゼルⅢよりも緩和的な標準的手法が適用できる。また、レバレッジ規制に関しては、G-SIBsにはバーゼルⅢよりも高い水準が求められるが、連結総資産2,500億ドル以上のパンクSIFIsにはバーゼルⅢと同じ水準が求められ、連結総資産2,500億ドル未満の銀行にはバーゼルⅢベースのレバレッジ規制は適用されない。さらに、LCRに関しては、連結総資産2,500億ドル以上のパンクSIFIsにはバーゼルⅢよりも保守的な規制が適用される一方で、それ以外のパンクSIFIsにはバーゼルⅢベースのLCRが適用され、連結総資産500億ドル未満の銀行にはLCRは適用されない。

なお、2014年12月末時点の総資産上位30位までの米国の銀行を対象に、①G-SIBs、②連結総資産2,500億ドル以上の銀行 SIFIs、③連結総資産500億ドル以上の銀行 SIFIsと、④連結総資産500億ドル未満の非銀行 SIFIsの4つに区分してみると、図表4のとおりである。銀行 SIFIsのうち、G-SIBsは8行であるが、G-SIBs以外の連結総資産2,500億ドル以上の銀行は3行、それらを除く連結総資産500億ドル以上の銀行は13行である。25位以下の銀行についてはいずれも非銀行 SIFIsである。それぞれの区分では規模に応じて適用されるプルーデンス規制の厳格さが異なってくる。

図表4 規模に基づく米国の銀行の分類と適用される主なプルーデンス規制

銀行の規模	銀行名(総資産の順位)	資本規制、流動性規制、レバレッジ規制
銀行 SIFIs	G-SIBs	■ G-SIBサーチャージ ■ 先進的手法に基づく自己資本比率 ■ バーゼルⅢベースのレバレッジ比率5%以上 ■ バーゼルⅢより厳格なLCR ■ TLAC
		JPモルガン(1) バンク・オブ・アメリカ(2) シティグループ(3) ウェルズ・ファーゴ(4) ゴールドマン・サックス(5) モルガン・スタンレー(6) バンク・オブ・ニューヨーク・メロン(8) スタート・ストリート(11)
		USバンコープ(7) PNCフィナンシャル・サービス(9) キャピタル・ワン(10)
		■ 先進的手法に基づく自己資本比率 ■ バーゼルⅢベースのレバレッジ比率3%以上 ■ バーゼルⅢより厳格なLCR
	連結総資産500億ドル以上	サントラスト(12) BB&T(13) アメリカン・エクスプレス(14) アリー・フィナンシャル(15) フィフス・サード・バンコープ(16) リージョンズ・フィナンシャル・コーポ(17) ノーザン・トラスト(18) M&Tバンク(19) キーコープ(20) ディスカバー・フィナンシャル・サービス(21) コメリカ(22) ハンティントン・バンクシェア(23) ザイオン・バンクコーポレーション(24)
		■ 標準的手法に基づく自己資本比率 ■ バーゼルⅢベースのレバレッジ規制は不適用 (米国独自のレバレッジ規制) ■ バーゼルⅢベースのLCR
		■ 標準的手法に基づく自己資本比率 ■ バーゼルⅢベースのレバレッジ規制は不適用 (米国独自のレバレッジ規制) ■ LCR不適用
		ニューヨーク・コミュニティ・バンコープ(25)
		CITグループ(26)
		SVBフィナンシャル・グループ(27)
		ハドソン・シティ・バンコープ(28)
		ピープルズ・ユナイテッド・フィナンシャル(29)
		シティ・ナショナル(30)
その他の銀行	連結総資産500億ドル未満	

(注) 1.The Banker のデータを基にして便宜的に分類したものであることから、実際に銀行に適用されているプルーデンス規制との間に相違がある可能性がある。
2.外国銀行および外国銀行の傘下の銀行を除く。

(出所) The Banker(Top 1000 World Bank 2015)より野村資本市場研究所作成

2. 階層アプローチの背景および特徴

金融危機後に構築されつつある米国の階層化された銀行規制システムの背景や特徴として、第一に、米国の規制当局のTBTFに対する厳しい姿勢が指摘できる。ブレイナーFRB理事は、米国大手8行の資産は米国の銀行システム全体の資産の57%に達しており、米国においては、大手銀行は依然としてTBTFであって銀行システムの脅威となっていること

を指摘する²⁴。ドッド＝フランク法はその目的の1つにTBTFの終結を掲げており、TBTFの終結は米国の金融規制・監督政策における最優先課題となっている。

第二に、バンク SIFIs でも G-SIBs と G-SIBs 以外の銀行とで階層化が図られている。ドッド＝フランク法はバンク SIFIs の閾値として連結総資産 500 億ドルという水準を規定しているが、連邦銀行当局が策定する規則ではより高い水準に閾値が設けられている。そのため、バンク SIFIs に該当する銀行であっても、規制当局が定める規則上の閾値を越えなければ、国際基準と概ね同等の（あるいは緩和的な）規制が適用される。バンク SIFIs は法律上、厳格なプルーデンス基準が適用されることが規定されているが、G-SIBs でなければ実際には厳格な SIFI 規制の適用を受けることはほとんどない。階層アプローチは、G-SIBs により焦点を当てていることが明確である。

なお、2015 年金融規制改善法案は、バンク SIFIs に自動的に選ばれる連結総資産の閾値を 500 億ドルから 5,000 億ドルに引上げる一方、500 億ドル以上 5,000 億ドル未満の銀行持株会社については、FRB および FSOC が、①規模、②相互連関性、③代替可能性、④法域を越える業務、⑤複雑性に関する評価基準に基づいて審査を実施し、必要に応じてバンク SIFIs に指定する方法を提案する。シェルビー委員長の提案は、バンク SIFIs の中でもより G-SIBs に焦点を当てる階層アプローチの方針と一致している。

第三に、バンク SIFIs に該当しない連結総資産 500 億ドル未満の銀行については、バーゼルⅢと比較するとより緩和的な規制が適用される。標準的手法に基づいて自己資本比率を計測する 500 億ドル未満の銀行には、オペレーショナル・リスクや CVA の資本賦課は求められておらず、カウンターシクリカル・バッファーの適用もない。AOCI を CET1 に反映させなくてもよいというオプションも認められている。また、500 億ドル未満の銀行には、バーゼルⅢベースの Tier1 レバレッジ比率の適用はなく、米国独自のレバレッジ規制だけが適用されることになる。バーゼルⅢの流動性規制である LCR の適用もない。

さらに、現在、バーゼル委員会は信用リスクの標準的手法の改定に関する検討を行っているが、連邦銀行当局は、2015 年 12 月のバーゼル委員会による第 2 次市中協議文書の公表に合わせて、第 1 次市中協議文書の際に発したものと同様のメッセージを明らかにしている。すなわち、信用リスクの標準的手法の改定は、主に大規模で国際的に活動する銀行に適用することを狙いとするものであって、コミュニティ・バンク（community bank）に適用することを狙いとするものではないことを改めて確認している²⁵。

コミュニティ・バンクとは一般に、顧客から預金を受入れて地域において貸出を実行するリレーションシップ・バンキングを提供する銀行であり、FRB はコミュニティ・バンクを連結総資産 100 億ドル未満の銀行として定義している²⁶。FRB としては、コミュニティ・バンクは、その破綻が国の信用崩壊をもたらすものではなく、米国の金融システムにシス

²⁴ 前掲注 10 を参照。

²⁵ FRB, FDIC, and OCC, "Banking Agencies' Statement Regarding The Basel Committee's Second Consultative Paper 'Revisions to the Standardized Approach for Credit Risk,'" Joint Press Release, December 10, 2015.

²⁶ FRB によるとコミュニティ・バンクの大半は、総資産 10 億ドル未満の小規模金融機関である。

テミック・リスクをもたらす存在ではないことから、銀行 SIFIs と同じような規制を課す必要はないとの考え方には立っている²⁷。そのような認識の下、連邦銀行当局が策定する規則では、コミュニティ・バンクにはバーゼルⅢよりも緩和的な規制が用意されている。

2015 年金融規制改善法案にもコミュニティ・バンクを含む非銀行 SIFIs の規制を緩和する規定がある。例えば、総資産 100 億ドル以下の銀行や銀行持株会社については、ボルカー・ルールの適用除外とすること、ドッド=フランク法が総資産 100 億ドル以上の銀行に対して要求するストレス・テストの実施やリスク委員会の設置に関しては、適用基準を 500 億ドルに引上げる規定が含まれている。

なお、タルロー FRB 理事は、銀行の監督システムにおいても階層アプローチが採用されていることを明らかにしている²⁸。すなわち、銀行持株会社や貯蓄機関持株会社の監督を担う FRB では、①危機後に FRB に設置された大手金融機関監督委員会（Large Institution Supervision Coordinating Committee; LISCC）の監視下に置かれる米国の G-SIBs を含む大手金融機関²⁹、②総資産 500 億ドル以上のラージ・バンク（LISCC の監視下に置かれる金融機関を除く）、③総資産 100 億ドル以上かつ 500 億ドル未満のリージョナル・バンク、④総資産 100 億ドル未満のコミュニティ・バンクという 4 つのカテゴリーに区分されて監督がおこなわれている。銀行の監督システムは規制システムに比べるとより簡素な階層アプローチである。

IV. 今後の展望

ドッド=フランク法の成立から 5 年が経過し、同法の下で連邦銀行当局によって金融規制システム改革の具体化が進められる中、米国では、主に銀行の規模に応じて規制の厳格さに強弱を設ける階層アプローチに基づいて新たな銀行規制システムが構築されようとしている。米国の銀行規制システムにおける階層アプローチは、主としてドッド=フランク法が目的とする TBTF の終結という政策課題の実現に向けた規制当局の姿勢によって生み出されているように窺われる。

特に米国の G-SIBs に関しては、①バーゼル基準よりも厳格な G-SIB サーチャージ、②バーゼルⅢよりも厳格な自己資本規制、③バーゼルⅢよりも高い 5% の水準が要求されるレバレッジ規制、④バーゼルⅢよりも厳格な LCR、⑤FSB 基準よりも複雑な TLAC 規制が適用されるとともに、⑥米国独自の銀行構造改革としてボルカー・ルールも適用されてい

²⁷ 例えば、Jerome Powell, “Regulation and Supervision of Community Banks,” at the Annual Community Bankers Conference, May 14, 2015、あるいは Daniel Tarullo, “Tailoring Community Bank Regulation and Supervision,” at the Independent Community Bankers of America, 2015 Washington Policy Summit, April 30, 2015 を参照。

²⁸ 前掲注 23 を参照。

²⁹ LISCC には銀行監督官のみならず、エコノミストや法律家、その他の分野の専門家が参加しており、大規模金融機関の監督としては、従来に比べて金融機関をまたがったより水平的な評価が行われている。米国の G-SIBs 以外の対象金融機関として、外国銀行はバークレイズ、クレディ・スイス、ドイチェ・バンク、UBS が、保険会社は AIG、メットライフ、プルデンシャル・フィナンシャルが、ノンバンクは GE キャピタルが LISCC の監視下に置かれている。

る。その結果として、米国の G-SIBs においては、規制コストが上昇することによって、階層アプローチの下で相対的に規制コストの小さい銀行に比べて競争的な商品・サービスを提供することが難しくなる可能性を指摘する声もある³⁰。今後、米国においては、TBTF の終結とともに、階層アプローチの下で銀行セクターの競争環境がどのように変化していくのかという点にも注目する必要があるだろう。

なお、上院銀行委員会のシェルビー委員長が提出した 2015 年金融規制改善法案については、銀行規制システムのさらなる階層化を進めるものとなり得る法案であるが、同法案は上院の 2016 年歳出法案 (appropriation bill) に挿入されたものの、採決の直前に歳出法案から削除されている。同法案に関しては、今後の取扱いに注目される。

また、銀行規制システムの階層化を進める米国に対して、欧州の銀行規制システムには、原則として銀行の規模にかかわらずすべての銀行に同じ規制を求めるワン・サイズ・フィツ・オール (one size fits all) の性格が窺われる。欧州の銀行の資本規制を規定する CRD4/CRR などはその代表例である。金融危機後、米国や欧州を含む G20 各国では、G20 サミットのコミットメントの下、国際的に調和のとれた金融規制システム改革の実現に向けて様々な取組みが進められているが、改革の中心地である米国と欧州とでは、まったく異なる性格の規制システムが構築されつつあるということについては留意すべきであろう。

³⁰ “Fed Imposes New Limits on Big Banks to Reduce Bailout Risks,” *Wall Street Journal*, November 2, 2015.