

## リスク・プロファイルを踏まえた米国銀行規制の再構築 ーテイラード・アプローチのさらなる発展ー

小立 敬

### ■ 要 約 ■

1. 連邦準備制度理事会（FRB）を含む連邦銀行当局は 2018 年 10 月、大手銀行のリスク・プロファイルを踏まえたテイラード・アプローチに基づいてプルーデンス規制の枠組みの改定を図る規則提案を行った。テイラード・アプローチの下、連結総資産 1,000 億ドル以上の銀行持株会社は、カテゴリ I からカテゴリ IV まで 4 つのカテゴリに区分される。
2. カテゴリ I は米国 G-SIBs が該当し、カテゴリ II および III、IV については、総資産の規模で閾値が設けられている。さらに、金融機関のリスク・プロファイルをより反映させる観点から総資産に加えて、法域間業務、ノンバンク資産、短期のホールセール・ファンディング、オフバランス・エクスポージャーもカテゴリ分けの際に考慮される。各カテゴリで、適用される自己資本規制や流動性規制は、カテゴリに応じて厳格さが異なる仕組みとなっている。
3. 一方、連邦銀行当局は 2018 年 11 月に連結総資産 100 億ドル未満の中小規模の預金取扱機関を対象として資本規制の簡素化を図る規則提案も明らかにしており、米国の預金取扱機関の 83%には、米国独自のコミュニティ・バンク・レバレッジ比率が適用され、バーゼル III ベースの自己資本比率やレバレッジ比率が適用されないことになる。
4. 2 つの規則提案は、銀行のプルーデンス規制について、リスク・プロファイルをより反映させた枠組みに改定することを狙いとしており、その背景には、金融規制の特性は金融機関の特性に合わせるべきとの考え方が存在する。また、米国では、トランプ政権下で金融規制の見直しが行われており、米国外の規制当局者には、米国が国際合意から離れて独自に規制緩和を進めることに警戒心があったが、大手銀行に適用されるプルーデンス規制に関しては、国際基準を尊重する姿勢が窺われる。米国が国際協調を乱す懸念は金融規制に関しては大きく後退したように思われる。

## I FRB の規則提案とその背景

連邦準備制度理事会（FRB）を含む連邦銀行当局は、2018年10月31日に大手銀行のリスク・プロファイルを反映させるプルーデンス規制の枠組みの改定を図る規則提案を行った<sup>1</sup>。米国では、2010年7月のドッド＝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」）において連結総資産500億ドル以上の銀行持株会社を対象に厳格なプルーデンス規制（enhanced prudential standards）を適用することが定められている<sup>2</sup>。FRBは、厳格なプルーデンス規制を整備する中で規模に応じて規制の厳格さを変える仕組みを導入してきた。いわゆるテイラード・アプローチ（tailored approach）である。今般の規則提案は、リスク・プロファイルをより反映させるようテイラード・アプローチをさらに発展させるものである。

FRBで金融監督を担当するランダル・クォールズ副議長は、規則提案に通底するものとして、金融規制の特性は金融機関の特性に合わせるべきとの原則を掲げている<sup>3</sup>。クォールズ副議長は、現行の枠組みは総資産と海外エクスポージャーの規模に応じて規制の程度が変わる簡素な仕組みであるとする一方、規則提案については、金融機関の特性を評価して適用すべき監督・規制の枠組みを決定するため、相互関連性や複雑性に直接関連したよりリスク・センシティブな指標を提案するものであると述べている。その上で、銀行の自己資本の充実度や流動性の強靱性を低下させることを目的としていないことを強調している。

今般の規則提案を確認すると、連結総資産1,000億ドル以上の銀行持株会社は、「カテゴリーI」から「カテゴリーIV」まで4つのカテゴリーに区分され、カテゴリーに応じて厳格さが異なる自己資本規制や流動性規制が適用されることになる（図表1）。

FRBが大手銀行のプルーデンス規制の見直しを図る背景の1つにドッド＝フランク法の廃止を掲げるドナルド・トランプ大統領の下、2018年5月24日に成立した経済成長・規制緩和および消費者保護法（以下、「経済成長法」）が挙げられる<sup>4</sup>。同法は、①厳格なプルーデンス規制が適用される銀行持株会社の連結総資産に関する閾値を現行の500億ドルから2,500億ドルに上げるとともに、②連結総資産1,000億ドルから2,500億ドルの銀行持株会社についてはFRBに厳格なプルーデンス規制を適用する裁量権を与えている。そこでFRBの規則提案は、連結総資産2,500億ドル以上の銀行持株会社に加えて、連結総資産1,000億ドルから2,500億ドルの銀行持株会社についてもテイラード・アプローチの対象としている。

<sup>1</sup> FRB, “Federal Reserve Board invites public comment on framework that would more closely match regulations for large banking organizations with their risk profiles,” Press Release, October 31, 2018. (<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/bcreg20181031a.htm>)

<sup>2</sup> 厳格なプルーデンス規制として、①リスクベース資本規制およびレバレッジ制限、②流動性規制、③包括的リスク管理規制、④破綻処理計画およびクレジット・エクスポージャー報告規制、⑤集中制限が規定されている。

<sup>3</sup> FRB, “Statement on Proposals to Modify Enhanced Prudential Standards for Large Banking Organizations by Vice Chairman for Supervision Randal K. Quarles,” Press Release, October 31, 2018.

<sup>4</sup> Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act. 同法については、岡田功太「中小企業の規制緩和を主眼としたドッド＝フランク法改正—経済成長・規制緩和及び消費者保護法の成立—」『野村資本市場クォーターリー』2018年夏号（ウェブサイト版）を参照。

図表 1 提案されたテイラード・アプローチ

- カテゴリーI : 米国 G-SIBs
- カテゴリー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
- カテゴリーIII : 総資産 2,500 億ドル以上、またはノンバンク資産、短期のホールセール・ファンディングもしくはオフバランスシート・エクスポージャー750 億ドル以上
- カテゴリーIV : 総資産 1,000 億~2,500 億ドル
- その他 : 地域金融機関 (総資産 500 億~1,000 億ドルを含む)

	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
<b>銀行名</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>JPモルガン・チェース</li> <li>バンク・オブ・アメリカ</li> <li>シティグループ</li> <li>ウェルス・ファーゴ</li> <li>ゴールドマン・サックス</li> <li>モルガン・スタンレー</li> <li>バンク・オブ・ニューヨーク・メロン</li> <li>ステート・ストリート</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ノーザン・トラスト</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>USバンコープ</li> <li>PNC</li> <li>キャピタル・ワン</li> <li>チャールズ・シュワブ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>BB&amp;T</li> <li>サントラスト</li> <li>アメリカン・エクスプレス</li> <li>アリー</li> <li>シチズン</li> <li>ファイブ・サード</li> <li>キーコープ</li> <li>リージョンズ</li> <li>M&amp;Tバンク</li> <li>ハンティントン</li> <li>ディスカバー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>シンクロニー</li> <li>コメリカ</li> <li>イー・トレード</li> <li>シリコンバレー・バンク</li> <li>ニューヨーク・コミュニティ・バンコープ</li> </ul>
<b>自己資本</b>	<p><b>TLAC/長期債務 (LTD)</b></p> <p><b>ストレステスト</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>量的・質的CCARの実施</li> <li>会社実施のストレステスト (年次)</li> <li>監督上のストレステスト (年次)</li> <li>資本計画提出 (年次)</li> </ul> <p><b>リスクベース資本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>G-SIBサーチャージ</li> <li>先進的手法</li> <li>カウンターシクリカル・バッファ</li> <li>AOCIのCET1考慮</li> </ul> <p><b>レバレッジ資本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>厳格な追加的レバレッジ比率</li> </ul>	<p><b>ストレステスト</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>量的・質的CCARの実施</li> <li>会社実施のストレステスト (年次)</li> <li>監督上のストレステスト (年次)</li> <li>資本計画提出 (年次)</li> </ul> <p><b>リスクベース資本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>先進的手法</li> <li>カウンターシクリカル・バッファ</li> <li>AOCIのCET1考慮</li> </ul> <p><b>レバレッジ資本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>追加的レバレッジ比率</li> </ul>	<p><b>ストレステスト</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>量的・質的CCARの実施</li> <li>会社実施のストレステスト (隔年)</li> <li>監督上のストレステスト (年次)</li> <li>資本計画提出 (年次)</li> </ul> <p><b>リスクベース資本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>カウンターシクリカル・バッファ</li> <li>AOCIのCET1控除のオプション</li> </ul> <p><b>レバレッジ資本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>追加的レバレッジ比率</li> </ul>	<p><b>ストレステスト</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>量的CCARの実施 (2年毎)</li> <li>監督上のストレステスト (2年毎)</li> <li>資本計画提出 (年次)</li> </ul> <p><b>リスクベース資本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AOCIのCET1控除のオプション</li> </ul> <p><b>レバレッジ資本</b></p>	<p><b>リスクベース資本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AOCIのCET1控除のオプション</li> </ul> <p><b>レバレッジ資本</b></p>
<b>流動性</b>	<p><b>標準的手法</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>完全なLCR (100%)</li> <li>完全なNSFR (100%)</li> </ul> <p><b>内部管理</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>流動性ストレステスト (月次)</li> <li>流動性リスク管理</li> </ul>	<p><b>標準的手法</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>完全なLCR (100%)</li> <li>完全なNSFR (100%)</li> </ul> <p><b>内部管理</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>流動性ストレステスト (月次)</li> <li>流動性リスク管理</li> </ul>	<p><b>標準的手法</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>LCR緩和 (70-80%)</li> <li>NSFR緩和 (70-80%)</li> </ul> <p><b>内部管理</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>流動性ストレステスト (月次)</li> <li>流動性リスク管理</li> </ul>	<p><b>内部管理</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>流動性ストレステスト (月次)</li> <li>リスクに応じた流動性リスク管理</li> </ul>	

(注) CCAR は包括的資本分析、AOCI はその他の包括利益累計額、CET1 はコモンエクイティ Tier1 を表す。  
 (出所) FRB 資料より野村資本市場研究所作成

また、FRB は、金融規制の見直しを掲げるトランプ政権の下で経済成長法が審議される前から金融危機以降に構築された金融規制のレビューを行ってきた。クォールズ副議長は 2018 年 1 月に、金融規制のレビューを行うに当たって規制の有効性の確保とともに、規制の効率性（efficiency）、透明性（transparency）、簡素さ（simplicity）の向上という基本的な方針を打ち出した<sup>5</sup>。その上で、クォールズ副議長はレビュー対象の 1 つとして、G-SIBs と非 G-SIBs の間の規制の整理を含め、規模やリスクに応じた金融規制の構築という課題を掲げていた。すなわち、今般の規則提案は、FRB が経済成長法の以前からトランプ政権下で行ってきた取組みである。

さらに、規模とリスクに応じた金融規制という点では、バーゼル III やドッド=フランク法の要請に対応するために FRB を含む連邦銀行当局が金融危機後に構築してきた銀行のプルーデンス規制の枠組みは、総資産と海外エクスポージャーに応じて異なるものとなっており、既にリスク・プロファイルを考慮した枠組みとなっている。すなわち、今般の規則提案は、FRB がこれまで構築してきたテイラード・アプローチをさらにリスク・センシティブなものに改善する取組みとしても位置づけられる。

なお、今般の規則提案は、一定の要件を満たす外国 G-SIBs を対象に米国内に設立が求められる中間持株会社（IHC）、または外国銀行組織（FBO）の米国内の銀行子会社、持株会社もしくは支店に適用される資本規制や流動性規制を改定するものではなく、あくまでも米国の銀行持株会社を対象にプルーデンス規制の枠組みを見直す提案である。

本稿では、規則提案が示すリスク・プロファイルをより反映させた銀行のプルーデンス規制の枠組みについて、リスク・プロファイルの考慮の仕方を含め、新たなテイラード・アプローチの概要を確認する。

## II 新たなテイラード・アプローチ

### 1. 現行の枠組みと新たなアプローチの違い

米国では金融危機以降、バーゼル III およびドッド=フランク法への対応を図るため、FRB を含む連邦銀行当局が総資産と海外エクスポージャーに基づくテイラード・アプローチの下、銀行のプルーデンス規制の枠組みを構築してきた<sup>6</sup>（図表 2）。

現行のテイラード・アプローチは、当初から明確な閾値に基づいてカテゴリー分けをした上で、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を構築してきたというわけではない<sup>7</sup>。バーゼル III やドッド=フランク法に対応するため、連邦銀行当局が規則

<sup>5</sup> Randal K. Quarles, “Early Observations on Improving the Effectiveness of Post-Crisis Regulation,” at the American Bar Association Banking Law Committee Annual Meeting, January 19, 2018.

<sup>6</sup> バーゼル規制は国際的に活動する銀行（internationally active bank）を対象としており、米国では、連結総資産 2,500 億ドル以上またはオンバランスの海外エクスポージャーが 100 億ドル以上の銀行がそれに相当する。

<sup>7</sup> オバマ政権下の FRB において監督担当であったダニエル・タルーロ理事は、テイラード・アプローチではなく、階層アプローチ（tiered approach）と称していた。

図表 2 現行のテイラード・アプローチ（資本・流動性規制）

○:適用 ×:不適用	G-SIBs	国際的に活動 する銀行 (総資産2,500億 ドル以上 <sup>1)</sup> )	地域銀行 (総資産500億~ 2,500億ドル)	中規模銀行 (総資産100億~ 500億ドル)	小規模銀行 (総資産100億 ドル未満)
包括的資本分析評価 (CCAR)					
トレーディングに対するグローバル市場ショック <sup>2)</sup>	○	×	×	×	×
カウンターパーティ・デフォルト・シナリオ	○	×	×	×	×
FRBによる定性的なプロセス・レビュー	○	○ <sup>3)</sup>	×	×	×
FRBによる定量的なストレステスト	○	○	○	×	×
FRBによる資本計画に対する反対意見	○	○	○	×	×
ドッド=フランク法のストレステスト					
FRBによる定量的なストレステスト	○	○	○	×	×
会社実施のストレステスト	○	○	○	○	×
年次のストレステスト	○	○	○	○	×
半期のストレステスト	○	○	○	×	×
資本規制					
リスクベース					
G-SIB資本バッファ (G-SIBサーチャージ)	○	×	×	×	×
カウンターシクリカル・バッファ	○	○	×	×	×
その他包括利益累計額 (AOCI) の反映	○	○	×	×	×
バーゼルⅢ	○	○	○	○	○
レバレッジ比率					
厳格な追加的レバレッジ比率 (eSLR)	○	×	×	×	×
3%の追加的レバレッジ比率 (SLR)	○	○	×	×	×
米国レバレッジ比率	○	○	○	○	○
TLACおよび長期債務規制	○	×	×	×	×
流動性規制					
流動性カパレレッジ比率 (LCR)	○	○	×	×	×
修正LCR	×	×	○	×	×
安定調達比率 (NSFR)	○	○	×	×	×
修正NSFR	×	×	○	×	×

- (注) 1. 国際的に活動する銀行は、連結総資産 2,500 億ドル以上またはオンバランスの海外エクスポージャーが 100 億ドル以上の銀行。  
 2. 8 社の G-SIBs のうちトレーディング業務を行っている 6 社のみが対象。  
 3. 複雑性のない銀行持株会社は、CCAR の定性的なレビューを免除。

(出所) U.S. Treasury, “A Financial System That Creates Economic Opportunities: Banks and Credit Unions,” June 2017 より野村資本市場研究所作成

策定を行っていく中で、規則毎に異なる閾値が設定された結果、カテゴリーの間の線引きはさほど明確ではない<sup>8</sup>。一方、今般の規則提案が示した新たなテイラード・アプローチは、明確な閾値によって線引きされたカテゴリー区分に応じてプルーデンス規制の厳格さが異なるという点において、より統一的で首尾一貫した枠組みとなっている。

## 2. リスク・プロファイルの指標

新たに提案されたテイラード・アプローチでは、銀行のリスク・プロファイルを測る指標として、①規模（総資産）に加えて、②法域間業務（cross-jurisdictional activity）、③ノンバンク資産、④短期のホールセール・ファンディング、⑤オフバランス・エクスポージャーが考慮されることになる。各カテゴリーには以下の閾値が設定されている。

<sup>8</sup> 米国の銀行規制システムにおけるテイラード・アプローチの形成については、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年冬号を参照。

- カテゴリーI : 米国 G-SIBs が該当
- カテゴリーII : 連結総資産 7,000 億ドル以上または法域間業務 750 億ドル以上
- カテゴリーIII : 連結総資産 2,500 億ドル以上またはノンバンク資産、短期のホールセール・ファンディング、オフバランスシート・エクスポージャー750 億ドル以上
- カテゴリーIV : 連結総資産 1,000 億～2,500 億ドル

現行の枠組みでは、銀行の規模は潜在的なシステミック・リスクを評価する簡素な指標として捉えられている。規則提案はさらに、銀行の規模は一般に、①銀行がストレスを抱える場合に顧客やカウンターパーティが被る損失リスクまたは提供されるサービスの混乱の程度を表す指標、②銀行が売却可能資産を多く保有している場合には資産の投売りが他の市場参加者にストレスをもたらす程度を示す指標でもあるとする。また、銀行の規模は、銀行が複雑なビジネスラインを有さないとしても、銀行の安全性や健全性に対するリスクを示すオペレーション上または経営上の複雑性の指標になることも指摘している。

カテゴリーI は、米国 G-SIBs であるため閾値はない。一方、非 G-SIBs を対象とするカテゴリーII およびカテゴリーIII、カテゴリーIV の閾値について規則提案は、各々連結総資産 7,000 億ドル、2,500 億ドル、1,000 億ドルの水準を設定している。このような閾値の水準を設定した背景として、カテゴリーII に設定された 7,000 億ドルについては、歴史的な経験を踏まえると、閾値を超える銀行持株会社の業務から生じる重大なリスクや規模に伴う潜在的なストレスに対処するためにはカテゴリーII に適用される厳格なブルーデンス規制が必要であるとする。金融危機の際に当時 7,800 億ドルの資産規模であったワコビアにおいて重大な損失が生じ、金融システムの不安定化の要因となったケースを挙げている。

カテゴリーIII の閾値の設定については、ドッド＝フランク法の厳格なブルーデンス規制の対象となる連結総資産の閾値を経済成長法が 2,500 億ドルに引上げたことが背景にある。さらに FRB は、より規模の大きい銀行が破綻した場合またはストレスを抱えた場合は、規模の小さい銀行に比べると実体経済や金融の安定に与える影響が大きいという FRB スタッフの分析<sup>9</sup>を踏まえて、カテゴリーIII の銀行には厳格なブルーデンス規制を適用することが必要であるとする。金融危機の際に総資産が約 3,000 億ドルのワシントン・ミューチュアルが破綻したが、破綻当時に焦点が当てられたリスクや脆弱性に対してカテゴリーIII の規制はバランスがとれているとしている。

そして経済成長法は、前述のとおり、総資産 1,000 億～2,500 億ドルの銀行持株会社を対象とする厳格なブルーデンス規制の適用に関する裁量を FRB に与えており、カテゴリーIV はその範囲と一致している。カテゴリーIV の銀行には厳格なブルーデンス規制の一貫としてストレステストが求められる一方、バーゼル III のカウンターシクリカル・

<sup>9</sup> Amy G. Lorenc and Jeffery Y. Zhang, “The Differential Impact of Bank Size on Systemic Risk,” Finance and Economics Discussion Series 2018-066, August 21, 2018. 同ペーパーは、1960年から2017年までの期間を対象に、破綻金融機関の預金データを利用して、その規模に応じて実質 GDP 成長率（および失業率）を回帰分析した結果、破綻金融機関の規模でみて上位 1%の金融機関は、実体経済に対して重大な負の影響を与えるという結論を提示している。

バッファや流動性カバレッジ比率（LCR）、安定調達比率（NSFR）は適用されない。

他方、新たなテイラード・アプローチにおいては、規模以外の指標も考慮される。具体的には、カテゴリⅡでは法域間業務に係る指標が考慮され、カテゴリⅢにおいては、ノンバンク資産または短期のホールセール・ファンディング、オフバランスシート・エクスポージャーが考慮される。各指標が750億ドル以上の水準を超えると、総資産のみで区分すればカテゴリⅢまたはカテゴリⅣに属する銀行であっても、より上位のカテゴリⅡまたはカテゴリⅢに含まれることになる。

まず、カテゴリⅡで考慮される法域間業務については、法域間（クロスボーダー）の資産と負債の合計額として定義される<sup>10</sup>。FRBは、法域間業務は銀行の複雑性に関わる要素であって、銀行が破綻した場合には破綻処理を複雑化させる要因になることを指摘している。特に、海外のオペレーションやクロスボーダーのポジションは、平常時にはオペレーション上の複雑性を増し、ストレス時には金融の安定に対するリスクを生じながら、銀行の再建を図る能力を低下させる。現行の枠組みでは、自己資本規制における先進的手法（内部モデル手法）やLCRの閾値として、海外エクスポージャーが採用されているが、規則提案は、海外エクスポージャーを法域間業務に置き換えることを提案するものである。その理由としてFRBは、現行の海外エクスポージャーは海外資産のみを考慮するものであるが、法域間業務においては海外資産に加えて、海外負債をも考慮されることを挙げている<sup>11</sup>。

次に、カテゴリⅢにおける短期のホールセール・ファンディングについては、米国G-SIBsに適用されているG-SIBサーチャージの水準を決定する場合の指標として既に利用されている<sup>12</sup>。銀行が短期の無担保ファンディングに依存している場合は、大規模な資金流出に対して脆弱さを有することから、流動性リスクを測る指標として位置づけられる。特に、投資ファンドなどから調達した短期負債によって長期資産のファンディングを行っている銀行が大規模な資金流出に直面すると、ストレス時には資金の引出しに対応しつつオペレーションを維持するために流動性の低い資産を早急に投売り価格で売却する必要性に迫られることになる。その結果、銀行の財務は悪化し、金融の安定に負の影響をもたらすおそれがある。

ノンバンク資産は、ノンバンク子会社のエクイティ投資の平均残高として定義される。FRBは、ノンバンク子会社の投資水準は、ビジネスやオペレーションの複雑性の指標であるとしており、ノンバンク子会社で重大な投資を行う銀行は、複雑なコーポレート・ス

<sup>10</sup> 法域間業務は、BISの国際与信統計（Consolidated International Banking Statistics）に含まれる報告データであり、バーゼル委員会が定めるG-SIBsのスコアリングにおいても考慮されている。

<sup>11</sup> また、海外エクスポージャーとの違いとして、法域間業務においてはデリバティブ契約から生じる資産・負債は含まれない。

<sup>12</sup> 米国のG-SIBsの選定に関しては、バーゼル委員会が定める方法に従って、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つのカテゴリに関してスコアリングを行って決定する一方、米国のG-SIBsに適用されるG-SIBサーチャージの水準の決定に際しては、バーゼル基準に則ったスコアリングに加えて、米国独自の方法としてバーゼル委員会が定める代替可能性に代えて短期のホールセール・ファンディングを考慮したスコアリングも利用することとなっている。

トラクチャーや子会社間取引、ファンディングの関係性を有する傾向があり、ノンバンク子会社の重大な投資は破綻処理の実行可能性を妨げるリスクとなることを指摘する。また、純粋な銀行業務に対してノンバンク業務は多様なリスクを含んでおり、他の金融機関との相互関連性を生じることになる。すなわち、ノンバンク業務に関わるリスクは、安全性および健全性に関わる重大な問題を表しており、金融の安定に対するリスクを生じるおそれがある。

オフバランスシート・エクスポージャーは、銀行のバランスシートに反映されない業務の規模を表す指標として位置づけられる。FRB は、オフバランスシート・エクスポージャーは規模と同様、顧客やカウンターパーティが被る損失やサービスの提供が混乱するリスクの程度を図る指標であるとする。特にストレス時には、例えばデリバティブ契約においては、マージン・コールが生じることで将来の資本や流動性の重大な取崩しにつながる可能性があり、金融の安定に対するリスクをもたらす可能性がある。また、オフバランスシート・エクスポージャーは、銀行の相互関連性を表す指標としても位置づけられている。

このように新たなテイラード・アプローチにおいては、銀行の規模や海外エクスポージャーだけでなく、破綻処理の実行可能性を意味するレゾルバビリティ（*resolvability*）や流動性リスク、相互関連性、あるいは顧客に生じる損失のリスクやサービス混乱のリスクといった様々な視点を踏まえて、カテゴリー化を図ることが意図されている。すなわち、銀行のリスク・プロファイルをより反映した枠組みにすることで、銀行の特性を踏まえたプルーデンス規制の体系を構築することが目指されている。

### 3. 代替的なスコアリング手法

規則提案においては、代替的な手法も提案されている。すなわち、銀行の規模や法域間業務、ノンバンク資産、短期のホールセール・ファンディング、オフバランス・エクスポージャーという代理指標に基づいてリスク・プロファイルを測る手法に代えて、G-SIBs の特定において利用されるスコアリングに基づいてカテゴリー分けを図る手法も示されている。

バーゼル委員会は G-SIBs を特定する際、システム上の重要性を計測する指標として、①規模、②相互関連性、③代替可能性、④複雑性、⑤法域間業務の 5 つの指標に係るスコアリングを実施し、一定のスコア（現行は 130 点）を超える銀行を G-SIBs に特定するという方法を採用している。こうしたバーゼル委員会の基準に則して FRB も、米国 G-SIBs を特定するスコアリングの方法を規則化している。ただし、米国では、①米国 G-SIBs を特定するために利用される国際基準に則したメソッド I と、②G-SIB サーチャージの水準を決定する際に用いられるメソッド II の 2 つのスコアリング手法がある。メソッド II は、バーゼル委員会が定める 5 つの指標のうち代替可能性に代えて短期のホールセール・ファンディングを考慮する手法である。

その上で規則提案は、リスク・プロファイルを測る指標としてスコアリングを用いた代替的な手法を提案する。その理由として、スコアリング手法は、銀行の破綻やストレスが金融の安定に与える脅威あるいは経済全体にもたらす影響を測るものとして位置づけられており、さらに大手の銀行持株会社の多くは、スコアリングで用いられる指標を定期的にFRBに報告していることを挙げている。FRBは、各カテゴリーの閾値としてメソッドIまたはメソッドIIのスコアを以下のとおり提案している<sup>13</sup>。

- カテゴリーI : メソッドIのスコアが130点以上 (=G-SIBsの特定基準)
- カテゴリーII : 総資産1,000億ドル以上の非G-SIBsの銀行うち、メソッドIのスコアが60~80点の間、またはメソッドIIのスコアが100~150点の間
- カテゴリーIII : 総資産1,000億~2,500億ドルの銀行のうち、メソッドIのスコアが25~45点の間、またはメソッドIIのスコアが50~80点の間
- カテゴリーIV : 総資産1,000億ドル以上の銀行のうち、カテゴリーIIIのスコアに未達

### III 適用されるプルーデンス規制

リスク・プロファイルに応じたカテゴリー化に関しては、前述のとおり、規模や法域間業務、ノンバンク資産、短期のホールセール・ファンディング、オフバランス・エクスポージャーに係る指標に基づく方法と、スコアリングに基づく方法が提案されているが、最終的にはいずれかの方法によって、カテゴリーIからカテゴリーIVの区分けが行われることになる。

カテゴリーIからカテゴリーIVの銀行に対しては、各カテゴリーに応じて、換言すればリスク・プロファイルに応じて、厳格さの異なる自己資本規制や流動性規制が適用される(前掲図表1)。ただし、相対的に下位のカテゴリーに属する銀行が、例えばコンプライアンス・コストの最小化を図るために上位のより厳格な規制の枠組みを選択することを可能にしている。なお、規則提案は厳格なプルーデンス規制のうち自己資本規制と流動性規制を対象としており、ストレステストや包括的資本分析(CCAR)、総損失吸収力(TLAC)については見直しの対象としていない。

まず、米国G-SIBsを対象とするカテゴリーIは、最も厳格なプルーデンス規制として、現在、米国G-SIBsに適用されている自己資本規制や流動性規制がそのまま適用される。すなわち、自己資本規制においては、先進的手法(および標準的手法)を利用したリスクベースの自己資本比率の計測が求められ<sup>14</sup>、カウンターシクリカル・バッファーやG-SIBサーチャージが要求される<sup>15</sup>。また、レバレッジ規制については、厳格な追加的レバレッジ比率(enhanced supplementary leverage ratio)としてバーゼルIIIが要求するレバレッジ

<sup>13</sup> 規則提案では、各カテゴリーのスコアは範囲で示されているが、FRBは仮にスコアリングを採用する場合には、一定のスコアを定める考えである。

<sup>14</sup> ドッド=フランク法の下、先進的手法を利用してリスク・アセットを計測する銀行は、標準的手法でもリスク・アセットの計測が求められ、いずれか低い方の自己資本比率の値が採用される。

<sup>15</sup> 米国のG-SIBサーチャージは、国際基準であるメソッド1と米国独自のメソッド2を使って各々サーチャージの水準を算出し、より高い水準のサーチャージが採用される仕組みである。

比率の3%の最低基準に加えて、最低基準に上乘せされるレバレッジ比率サーチャージが追加される<sup>16</sup>。さらに、流動性規制はバーゼル III ベースの LCR および NSFR が適用される。

次に、カテゴリ II に該当する銀行に関しては、その破綻やストレスが金融の安定に影響をもたらすことから、米国 G-SIBs よりは厳しくはないものの、厳格なプルーデンス規制の対象となり、自己資本規制や流動性規制は、バーゼル III に則した規制が適用されることになる。具体的には、自己資本比率は先進的手法に基づく計測が求められ、カウンターシクリカル・バッファーが適用される。レバレッジ規制に関してはバーゼル III ベースの追加的レバレッジ比率が適用され、流動性規制に関しては LCR と NSFR が適用される。

一方、カテゴリ III については、カテゴリ II よりも低いリスク・プロファイルを考慮して、緩和的ではあるものの、厳格なプルーデンス規制が適用される<sup>17</sup>。具体的には、自己資本規制ではカウンターシクリカル・バッファーが適用される一方、リスク・アセットは標準的手法に基づいて計測すればよい<sup>18</sup>。また、その他の包括利益累計額 (AOCI) を規制資本として認識しなくてもよいという選択肢も与えられている。ただし、バーゼル III ベースの追加的レバレッジ比率は適用される。

さらに、カテゴリ III の流動性規制に関しては短期のホールセール・ファンディングの依存度に応じて、完全な LCR および NSFR か、緩和的な LCR および NSFR かが決まる。すなわち、短期のホールセール・ファンディングが 750 億ドル以上の場合には、完全な LCR および NSFR が適用される一方、750 億ドルを下回る場合には、通常は LCR および NSFR では分母の 100% 以上の水準が求められるところ、70~85% の水準が提案されている。

そして、カテゴリ IV では、相対的に低いリスク・プロファイルを踏まえて緩和的な自己資本規制および流動性規制が適用される。自己資本比率は標準的手法によって計測されることになり、カウンターシクリカル・バッファーは適用されない。レバレッジ規制では、バーゼル III ベースの追加的レバレッジ比率は適用されず、米国基準のレバレッジ規制が求められる。

流動性規制に関しては、現行は総資産 500 億~2,500 億ドルの銀行においては、緩和的な修正 LCR が適用されており、緩和的な修正 NSFR が適用されることが提案されているが、規則提案はカテゴリ IV では LCR や NSFR を適用しないことを提案している。その背景として、FRB は、カテゴリ IV に属する銀行は、より伝統的なバランスシート構造を有しており、主に安定預金でファンディングし、安定性の低いホールセール・ファンディングへの依存はみられないことを指摘する。ただし、カテゴリ IV の銀行は、FRB 規則の下、従来と同様に 30 日間および 1 年間の計画期間で実施される内部的な流動性ストレステストの実施が求められる。

<sup>16</sup> 米国 G-SIBs を対象とする厳格な追加的レバレッジ比率は、これまで銀行持株会社ベースで一律 5% の水準が求められてきたが、バーゼル III 最終化で導入されるレバレッジ比率エクスポージャーが G-SIB サーチャージの 50% の水準に決定されたことから、一律 5% からバーゼル基準に修正される予定である。

<sup>17</sup> ラニエル・ブレイナード FRB 理事は、経済成長法で与えられた権限を越えるとしてカテゴリ III の規制内容について反対する意見を述べている。

<sup>18</sup> 米国の標準的手法においては、オペレーショナル・リスクや CVA の資本賦課が求められていない。

## IV 中小銀行の資本規制の簡素化

### 1. 経済成長法の要請

連邦銀行当局は 2018 年 11 月 21 日に、適格コミュニティ・バンクの資本規制の簡素化を図る規則提案も明らかにしており、それによって連結総資産 100 億ドル未満の中小の預金取扱機関は、バーゼル III ベースの自己資本比率やレバレッジ比率が適用されないことになる<sup>19</sup>。

米国では、バーゼル III 対応を図るため、2013 年に規制資本ルール (regulatory capital rule) が改定され、規制の負担や複雑性、コストが懸念されるようになった。連邦銀行当局が 2017 年 3 月に議会に提出した報告書では、銀行システムの安全性や健全性、規制資本の量および質を維持しながら、規制負担を削減するためにコミュニティ・バンクの資本規制の簡素化を検討していることを明らかにしている<sup>20</sup>。実際に連邦銀行当局は、資本控除など資本規制の一定の項目について、先進的手法を採用する銀行を除いて経過措置の延長を図る対応なども行ってきた<sup>21</sup>。

こうした中、2018 年 5 月の経済成長法は、連結総資産 100 億ドル未満の預金取扱機関 (および持株会社) を対象に 8% を上回り 10% を超えない範囲のコミュニティ・バンク・レバレッジ比率を策定するよう連邦銀行当局に要請した。同法は、連結総資産平残に対する有形自己資本 (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、一定水準のコミュニティ・バンク・レバレッジ比率に適合する預金取扱機関は、①規制資本ルールの下で一般に適用されるレバレッジ規制およびリスクベースの自己資本規制を満たすとともに、②早期是正措置 (PCA) における自己資本の充実 (well capitalized) の基準を満たし、③その他に適用されるあらゆる資本規制またはレバレッジ規制を満たしているという扱いとすることを定めている。

経済成長法の規定に応じて連邦銀行当局が策定したのが、コミュニティ・バンクの資本規制の簡素化を図る今般の規則提案である。規則提案では、コミュニティ・バンク・レバレッジ比率の具体的な計測方法や PCA との関係などが規定されている。

### 2. 新たな資本規制の概要

規則提案の中で連邦銀行当局は、コミュニティ・バンク・レバレッジ比率の枠組みを検討する際、枠組みの簡素化と安全性や健全性の目標との間でバランスを図ったとしている。

<sup>19</sup> FRB, FDIC, and OCC, “Agencies propose community bank leverage ratio for qualifying community banking organizations,” Joint Press Release, November 21, 2018. (<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/bcreg20181121c.htm>)

<sup>20</sup> FRB, OCC, FDIC, and NCUA, “Joint Report to Congress; Economic Growth and Regulatory Paperwork Reduction Act,” Federal Financial Institutions Examination Council, March 2017.

<sup>21</sup> OCC, FRB, and FDIC, Regulatory Capital Rules: Retention of Certain Existing Transition Provisions for Banking Organizations That Are Not Subject to the Advanced Approaches Capital Rules, Final rule.

すなわち、第1に、当該枠組みは、自己資本が充実した連結総資産100億ドル未満の預金取扱機関を増やすことを意図している。第2に、コミュニティ・バンクが現在保有している自己資本を減らすことがないように水準調整が行われている。第3に、より高いリスク・プロファイルを有する預金取扱機関には、従来と同様、エクスポージャーや業務から生じるリスクと自己資本がつり合うように一般に適用される資本規制の枠組みの下に置かれる。第4に、PCAにおける監督上の措置は維持されている。最後に、当該枠組みは、コンプライアンス負担を緩和し、適用する際には簡素なものにすることを意図している。

こうした目的を実現する観点から、コミュニティ・バンク・レバレッジ比率の対象となる適格コミュニティ・バンクの定義としては、先進的手法を使用しない預金取扱機関（および持株会社）で連結総資産が100億ドル未満であることに加えて、オフバランスシート・エクスポージャーやトレーディングに係る資産・負債を一定程度に制限する追加的な要件が求められる<sup>22</sup>。

コミュニティ・バンク・レバレッジ比率の分子である有形自己資本は、少数株主持分を反映する前のエクイティ資本から、①AOCI、②無形資産（モーゲージ・サービシングに係る資産以外）、③一定の繰延税金資産<sup>23</sup>を控除したものと計測される。少数株主持分が考慮されないのは、他の有形自己資本に比べて損失吸収力の面で劣ることを理由として挙げている。また、バーゼルIIIベースの自己資本比率では、その他Tier1やTier2を自己資本として考慮することができるが、コミュニティ・バンク・レバレッジ比率では、普通株式と永久優先株式のみが自己資本として認識される。一方、コミュニティ・バンク・レバレッジ比率の分母については、連結総資産の平均残高によって計測される。

コミュニティ・バンク・レバレッジ比率については、経済成長法が8~10%の範囲で最低基準を設けることを連邦銀行当局に要請していることを踏まえて、規則提案は9%の最低基準を提案している。適格コミュニティ・バンクが当該水準を満たす場合は、①一般に適用される資本規制、②PCAの枠組みにおける自己資本充実の基準、③その他の資本規制またはレバレッジ規制を満たしていることとなり、一般に適用される資本規制、すなわちバーゼルIIIベースの自己資本規制やレバレッジ規制の計測が不要となる。

連邦銀行当局は、連結総資産が100億ドルを下回る約5,500社の預金取扱機関（および持株会社）のうち、多くの機関が適格コミュニティ・バンクに該当するとともに、コミュニティ・バンク・レバレッジ比率の最低基準である9%を満たしているとしており、預金取扱機関の83%（持株会社の56%）が適格コミュニティ・バンクに相当すると推計している。すなわち、米国の預金取扱機関の大半は、バーゼルIIIベースの自己資本規制やレバレッジ規制ではなく、米国独自のコミュニティ・バンク・レバレッジ比率の枠組みが適用されることが想定される。

<sup>22</sup> 具体的には、①オフバランスシート・エクスポージャー（クレジット・デリバティブ以外のデリバティブ、無条件でキャンセル可能なコミットメントを除く）が連結総資産の25%未満、②トレーディング資産・負債が連結総資産の25%未満、③モーゲージ・サービシングに係る資産が有形自己資本の25%未満、④将来減算一時差異に係る繰延税金資産が有形自己資本の25%未満という要件が求められる。

<sup>23</sup> 繰延税金資産は、繰越欠損金および繰越税額控除から生じるものが対象であり、評価引当金とネットベースで計測される。

## V 米国の金融規制見直しの方向性と日本への示唆

FRB を含む連邦銀行当局が公表した連結総資産 1,000 億ドル以上の銀行持株会社を対象とする規則提案と適格コミュニティ・バンクを対象とする規則提案によって、米国の銀行規制（預金取扱機関を含む）の枠組みは、テイラード・アプローチをさらに発展させることになる。すなわち、米国ではバーゼル III やドッド＝フランク法への対応を図る際、規模に応じてプルーデンス規制の程度を変える仕組みが既に形成されているが、今般の 2 つの規則提案は、リスク・プロファイルをより反映させた枠組みに改定することを狙いとしている。金融規制の特性は、金融機関の特性に合わせるべきとの思想が根本に存在する。

米国では、トランプ大統領が発出した大統領令の下で金融規制の見直しが行われており、欧州を始めとする米国外の規制当局者には、米国が国際合意から離れて独自に規制緩和を進めることに対する警戒心があった<sup>24</sup>。しかしながら、今般の規則提案では、少なくとも大手銀行に適用されるプルーデンス規制に関しては、連邦銀行当局に国際基準を尊重する姿勢が窺われる。トランプ政権下の米国が国際協調を乱す懸念は金融規制に関しては大きく後退したように思われる。

翻って日本においても、そのように呼ぶかどうかは別にして、テイラード・アプローチが構築されている<sup>25</sup>。すなわち、大手金融機関に関してはシステム上の重要性、すなわちシステミック・リスクを考慮して、三菱 UFJ フィナンシャル・グループ、みずほフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループが G-SIBs に指定されており、また、国内のシステム上重要な銀行（D-SIBs）として、三井住友トラスト・ホールディングス、農林中央金庫、大和証券グループ本社、野村ホールディングスが指定されている。G-SIBs や D-SIBs には、自己資本規制において G-SIBs サーチャージや D-SIBs サーチャージが求められており、G-SIBs および野村ホールディングスには TLAC が適用される。

また、国際的に活動する銀行を対象とするバーゼル基準の適用においては、海外支店を含めた海外営業拠点を有する場合には国際統一基準が適用され、バーゼル基準に準拠した自己資本比率やレバレッジ比率、流動性規制が適用される<sup>26</sup>。一方、金融機関が海外営業拠点を有さない場合には、国内基準としてバーゼル基準を参照する一方で、より緩和的なプルーデンス規制が適用される。例えば、国内基準の自己資本規制では、コア資本<sup>27</sup>に関してリスク・アセット比 4%に最低基準が設定されており、国際統一基準とは異なり規制資本バッファは適用されない。

このように日本でもテイラード・アプローチが形成されているが、米国のようにリスク・プロファイルに応じた金融規制という観点で眺めてみると新たな視点もみえてくる。

<sup>24</sup> White House, “Presidential Executive Order on Core Principles for Regulating the United States Financial System,” February 3, 2017.

<sup>25</sup> バーゼル委員会等の国際的な金融規制の文脈では、リスクに見合った規制という意味において「比例原則（proportionality）」という概念が用いられることが多い。

<sup>26</sup> 海外営業拠点には、外国に所在する支店に加えて、議決権の 50%を超える外国銀行が含まれる。

<sup>27</sup> バーゼル基準の自己資本とは異なり、コア資本には、その他 Tier1 や Tier2 の資本算入は認められておらず、銀行の場合であれば資本商品としては、普通株式と強制転換条項付優先株式のみが算入できる。

すなわち、国際統一基準と国内基準では海外営業拠点の有無が唯一の要件となっており、国内基準においては大手銀行から地方銀行、協同組織金融機関までリスク・プロファイルの観点からは大きく異なる金融機関が混在している。このような現状を踏まえると、金融機関のリスク・プロファイル、またはシステミック・リスクの多寡という観点からプルーデンス規制の枠組みを改めてレビューすることも必要であろう。

金融危機後の国際的な金融規制改革は、2017年12月のバーゼル III 最終化の合意をもって完成した。こうした中、G20の枠組みにおいては、金融規制のコスト・ベネフィットに注目が集まろうとしている。G20 ブエノスアイレス・サミットにおいて G20 首脳は、金融規制改革の課題の完全、適時かつ整合的な実施と最終化に加えて、それらの影響の評価を行うことにコミットメントしている。金融規制はひとたび導入されると永久に堅持しなければならないというものではない。コスト・ベネフィットを考慮しながら、時代環境に応じて見直していくことも必要であろう。日本はこれまで国際的な金融規制改革に歩調を合わせてきたが、こうした米国の検討を踏まえると、自国にとって望ましい金融規制システムの整備という文脈において、プルーデンス規制のあり方を再考していくという選択肢もあるのではないだろうか。