

2023年5月2日 全4頁

米国、中規模銀行に対する規制は見直しへ

FRB 等が報告書を公表。更なる銀行破綻で規制強化は待ったなしか

ニューヨークリサーチセンター 主任研究員 鳥毛 拓馬

[要約]

- 2023年4月28日に、連邦準備制度理事会（FRB）、連邦預金保険公社（FDIC）、ニューヨーク州金融サービス局（NYDFS）、米国政府説明責任局（GAO）は、シリコンバレーバンク、シグネチャーバンクの破綻原因や当局の対応を検証する報告書をそれぞれ公表した。
- シリコンバレーバンクに関する FRB の報告書では、今般の破綻の原因として同行のリスク管理の失敗を挙げているが、それに加えて、監督当局の監督・規制の問題点及び今後の見直しについて多く記載されている。
- 今般の報告書で特に注目されたのは、トランプ前政権時の2018年に議会で成立した「経済成長、規制緩和、消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act: 以下、EGRRCPA) 及びそのもとで制定された FRB 規則の問題点に対する指摘である。報告書では、EGRRCPA や FRB 規則が組み合わせられて弱い規制の枠組みになったとしており、連結総資産 1,000 億ドル以上の銀行を対象とした規制を見直すとしている。
- FRB は、今回の報告書を出発点として、連結総資産 1,000 億ドル以上 2,500 億ドル未満の銀行持株会社に対する規則の改正に向けて取り組むことになる。スケジュールについては、早ければ今夏に規制案が公表されパブリックコメントの募集が行われ、2024年夏頃には新規制が公表されることが想定される。
- ただし、報告書公表後の5月1日（米国時間）にシリコンバレーバンクより資産規模が大きいファーストリパブリックバンク（FRB）が破綻したことで、規則最終化の時期が早まる可能性があることに留意する必要があるだろう。その意味では、報告書公表後に初めて開催される5月2日、3日のFOMC（連邦公開市場委員会）において、パウエルFRB議長が本報告書や今後の規制の見直しに関して、如何なるメッセージを発するかは注目に値するだろう。

監督当局が銀行破綻を評価する報告書を公表

2023年4月28日に、連邦準備制度理事会（FRB）は、マイケル・バー銀行監督担当副議長が主導して、3月に経営破綻したシリコンバレーバンク¹の監督・規制に関する検証結果（以下、報告書）²を公表した。同じく3月に経営破綻をしたシグネチャーバンクを監督する連邦保険預金保険公社（FDIC）及びニューヨーク州金融サービス局（NYDFS）も同行の破綻や、同行に対する監督を評価する報告書³を同日に公表した。さらに、銀行監督当局ではないが、議会の機関である米国政府説明責任局（Government Accountability Office：GAO）も、シリコンバレーバンク及びシグネチャーバンクの破綻原因や当局の対応を検証する報告書⁴を公表した。本稿では、シリコンバレーバンクに関するFRBの報告書について概説する。

シリコンバレーバンクに関するFRB報告書

FRBの報告書は100ページを超える内容となっており、今後の銀行に対するより強力な監督体制と規制の整備を行うことに重点が置かれている。シリコンバレーバンク破綻から約1か月半で報告書が公表されたことから、FRBが早急な対応が必要だと考えていることがうかがえる。報告書では、シリコンバレーバンクの破綻の原因については、次の4点が指摘されている。

図表1 シリコンバレーバンク破綻の原因

1. シリコンバレーバンクの取締役会及び経営陣は、リスク管理に失敗した。
2. 監督当局は、シリコンバレーバンクの規模と複雑さが増したことに伴い、その脆弱性の程度を十分に認識していなかった。
3. 脆弱性を特定した際に、監督当局はシリコンバレーバンクがそれらの問題を迅速に修正できるようにするための措置を講じなかった。
4. 経済成長、規制緩和、消費者保護法（EGRRCPA）に対応したテーラリング・アプローチ（※）と監督政策のスタンスの転換により、基準の緩和、複雑性の増大、積極的でない（less assertive）監督アプローチが促進され、効果的な監督を阻害していた。

（※）連結総資産1,000億ドル以上の銀行を、その規模と複雑性に基づいて4つのカテゴリーに分類し、段階的に厳しい要件を課すFRBの規則

（出所）Review of the Federal Reserve’s Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank より大和総研作成

報告書は、第一にシリコンバレーバンク破綻の原因として、同行の取締役会や経営層のリスク管理の失敗を挙げている。すなわち、同行は急速な成長とビジネスモデルのリスクに対応したガバナンスとリスク管理の枠組みを構築するため、タイムリーに十分な措置を講じることがで

¹ 一連の銀行破綻の経緯、米銀行セクターの連鎖破綻の可能性、米国経済への影響等については、矢作大祐、「[米国経済見通し 米銀行破綻をどうみるか](#)」（2023年3月22日）、「[米銀行不安の次なる論点は？](#)」（2023年4月7日）、「[米国経済見通し 景気後退は近いのか？](#)」（2023年4月20日）いずれも大和総研レポートを参照。

² [Review of the Federal Reserve’s Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank](#)

³ [FDIC’s Supervision of Signature Bank](#)

⁴ [Bank Regulation: Preliminary Review of Agency Actions Related to March 2023 Bank Failures](#)

きなかったとされている。もっとも、報告書には同行自体の問題点に加えて、当局のシリコンバレーバンクへの監督と規制の問題点についても多く記載されている。監督上の問題点については、当局がシリコンバレーバンクのガバナンス、流動性、金利リスク管理における重大な欠陥の深刻さを認識していなかったり、認識したとしても、その欠陥の証拠を集めることに重点が置かれ、監督上の指摘をしなかったとしている。

その上で、バー副議長は、銀行の資産規模に関わらず、急成長、集中型ビジネスモデル、その他の特殊要因を持つ企業がもたらす可能性がある特有のリスクに注意するなど、監督体制を見直すとしている。

中規模銀行に対する規制は見直しの方向

今般の報告書で特に注目されたのは、トランプ前政権時の 2018 年に議会で成立した「経済成長、規制緩和、消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act:以下、EGRRCPA)⁵及びそのもとで制定された FRB 規則の問題点に対する指摘である。

EGRRCPA は、2008 年から 2009 年に起こった金融危機の再発防止を目的として、オバマ政権時の 2010 年に成立したドッド・フランク法の一部を改正した法律である。連結総資産 500 億ドル以上の銀行持株会社などを対象とした強化健全性基準 (Enhanced Prudential Standards : 以下、EPS) の制定を FRB に授権したドッド・フランク法第 165 条が改正された。改正の目的は、ドッド・フランク法の基本理念である、金融安定化の促進、“Too Big To Fail” (大きすぎて潰せない) 問題の解決、公的資金による金融機関の救済 (ベイルアウト) を終わらせることによる納税者の保護、消費保護などは維持する一方で、特に中小金融機関に対する規制を緩和して地域企業への融資を増やし、雇用創出と米国経済の活性化を図ることであった。これにより、EPS が適用される銀行持株会社の閾値が、連結総資産 500 億ドル以上から同 2,500 億ドル以上に引き上げられた。ただし、連結総資産 1,000 億ドル以上 2,500 億ドル未満の銀行持株会社については、FRB が裁量により EPS を適用できることとされた。

この改正を受け、FRB は 2019 年 10 月に、連結総資産 1,000 億ドル以上の銀行を、その規模と複雑性に基づいて 4 つのカテゴリー (カテゴリーⅠ：米国 G-SIB、カテゴリーⅡ：総資産 7,000 億ドル以上、カテゴリーⅢ：総資産 2,500 億ドル以上、カテゴリーⅣ：総資産 1,000 億ドル以上)⁶に分類し、段階的に厳しい要件を課す規則 (テーラリングルール) を公表した。そして、一番小規模なカテゴリーⅣについては、それまで年 1 回または半年に 1 回行われていた社内ストレステストが免除された。また、FRB が年 1 回実施していたストレステストについても 2 年に 1 回となるなど、連結総資産 2,500 億ドル未満の銀行持株会社については、従来と比べ規制が

⁵ EGRRCPA については、拙稿「[トランプ氏、ドッド・フランク改正法に署名](#)」(2018 年 6 月 5 日) 大和総研レポート参照。

⁶ 総資産以外にも、カテゴリーⅡでは、国際的活動(cross-jurisdictional activities)750 億ドル以上、カテゴリーⅢでは、ノンバンク資産、加重短期ホールセール・ファンディング、オフバランスシート・エクスポージャー750 億ドル以上の基準がある。

緩和された。

2021年6月にシリコンバレーバンクの親会社のシリコンバレーバンク・ファイナンシャルグループ（SVBFG）は連結総資産が1,000億ドルを超え、カテゴリーIVとなっていたが、FRBのストレステストについては適用移行期間であったため、まだ実施されていなかった（報告書によると2024年に実施予定であった）。

報告書では、EGRRCPAやFRBのテラリングルールなどが組み合わさって、SVBFGのような会社にとって弱い規制の枠組みになったとしており、改正が行われていなければ、SVBFGの資本と流動性が増加し、その回復力が強化された可能性があるとしている。

報告書を受け、バー副議長は、連結総資産1,000億ドル以上2,500億ドル未満の銀行を対象としたルールの再評価を含め、テラリングルールを見直すとしている。具体的には、資本要件に売却可能有価証券の未実現損益の考慮、ストレステストの見直しなどを掲げている。

今後の規制に関する見通し

米国議会では、シリコンバレーバンクの破綻を受け、民主党のポーター下院議員とウォーレン上院議員が中心となりSecure Viable Banking Act（SVB法案）を提案している。これは、EPSの対象となる銀行持株会社の閾値を連結総資産500億ドル以上から同2,500億ドル以上に引き上げたEGRRCPAの条項を廃止し、2018年以前のドッド・フランク法に巻き戻すものである。しかし、上下院がねじれている現在の議会構成では、2018年に共和党が上下院で多数派を占めていたことで成立したEGRRCPAを改正するSVB法案の成立は困難であろう。なお、ウォーレン議員は、当時の規制緩和を支持したパウエルFRB議長は責任を取るべきだとして非難している。

一方、FRBは、今回の報告書を出発点として、連結総資産1,000億ドル以上2,500億ドル未満の銀行持株会社に対する規則の改正に向けて取り組むことになる。スケジュールについては、現行規則の規制案が公表から約1年を経て最終化されたことから、仮に今夏に新規案が公表されパブリックコメントの募集が行われれば、2024年夏頃に新規案が最終化されるだろう。報道などによると、2024年秋の大統領選挙までに最終規則が公表される見込みである。

ただし、報告書公表後の5月1日（米国時間）にシリコンバレーバンクより資産規模が大きいファーストリパブリックバンク（FRC）が破綻したことで、規則最終化の時期が早まる可能性があることに留意する必要があるだろう。その意味では、報告書公表後に初めて開催される5月2日、3日のFOMC（連邦公開市場委員会）において、パウエルFRB議長が本報告書や今後の規制の見直しに関して、如何なるメッセージを発するかは注目に値するだろう。