



## 金融危機における米国預金保険公社の規制 および監督の変化

鈴木 誠

### 概要

FDIC（米国連邦預金保険公社）といえばわが国の預金保険機構に相当する米国の連邦機関であると思われがちであるが、預金保険に関する機能はその一部に過ぎない。本論文では預金保険以外のFDICにおける機能として、FDICが管轄し、第1次規制機関となるFRB（連邦準備制度）に非加盟の州法銀行を対象とした規制および監督に焦点を当てている。特に、2008年に生じた金融危機以前と危機時（2008年9月から2009年年末まで）におけるFDICの金融規制と監督について描写することを目的としている。

FDICによる規則と監督は大別するとバーゼル規制に起因する部分と米国内要因に起因する部分とに区分することができる。金融危機以前は、バーゼル規制がやや優先するが、これらはある意味で独立した形でそれぞれのポリシーにしたがって、二元的に存在していた。しかし、金融危機が生じると、金融破綻を予防するという意味でのバーゼル規制は後手に回り、米国内での規制、監督、そして金融再生の制度設計が優先することとなったことを読み取ることができる。

キーワード：FDIC、規制と監督、バーゼル規制、金融危機

（受理日 2018年2月3日）

### 文教大学経営学部

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

Tel 0467-53-2111(代表) Fax 0467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

# 金融危機における米国預金保険公社の規制 および監督の変化<sup>1)</sup>

鈴木 誠\*

## はじめに

米国連邦預金保険公社 (Federal Depository Insurance Corporation、以下、FDIC) における「監督および消費者保護 (規制)」は、米国の金融システムにおける安定性と国民の金融に対する信頼性を担保する重要な取組みである。具体的には FDIC の監督プログラムは FDIC 監督下の IDI (保険加入金融機関) の安全性及び健全性を促進し、消費者の権利を保護している。また、FRB (連邦準備制度) に加盟していない州法銀行に対しては第1次規制機関として対応の最前線に位置している。

FDIC の年次報告書によれば、FDIC の強力な銀行検査プログラムは FDIC の監督業務の中核となっているが、この他、FDIC はリスク管理 (安全性、健全性) 検査、消費者法令遵守検査、およびその他の特別検査によって、金融機関の業務状況、経営上の慣行や方針、適用法・規則の遵守を評価している。

FDIC のホームページの Key Statistics によれば、図表 1 のように FDIC が第一義的監督権限を有する州法銀行は3,332行と米国の国法・州法銀行の66%を占めている。ただし、州法銀行を監督対象としていることから銀行の資産規模や預金規模は国法銀行や FRB に加盟する州法銀行や銀行持株会社に比較して、相対的に小

さい。米国の普通銀行の資産総額に占める割合は15.4%、預金総額に占める割合は16%に過ぎない。また、貯蓄機関については、382機関で OCC や FRB に監督される連邦免許貯蓄機関や貯蓄機関持株会社を含めた総数782社のほぼ半数に及ぶ。ただし、FDIC が監督する州免許貯蓄機関の場合、監督対象銀行同様に小規模であるため、監督貯蓄機関資産総額は全体の33%、預金総額は31%となっている。なお、2017年6月21日現在、FDIC による保険加入機関数はこれら国内銀行と国内貯蓄機関の合計5,802機関に外国銀行の米国内支店10行を加えた5,812機関である。

本章では、FDIC の規制・監督業務がリーマンショックにはじまる金融危機前後で時々刻々とどのように変容していったか、その過程や内容を FDIC の年次報告書を通して示すことを目的としている。したがって、一般によく見られる金融危機後に将来の金融行政や規制等が検討されたドッド-フランク法やその一部とされたボルカー・ルールについて解説するものではないことを予めお断りしたい。

本論文は、第1章として金融危機以前の FDIC による規制と監督について、第2章では金融危機当時の規制と監督について述べる。第3章は結語である。

\* 文教大学経営学部

✉ mcsuzuki@shonan.bunkyo.ac.jp

図表1 米国における金融規制機関の監督対象とその規模

	FDIC	OCC	FRB	合計
銀行数	3,332	904	784	5,020
(全資産, Mil\$)	2,434,688	10,800,821	2,557,950	15,793,459
(預金額, Mil\$)	1,946,426	8,148,435	2,059,554	12,154,415
貯蓄機関数	382	362	38	782
(全資産, Mil\$)	385,550	759,955	26,100	1,171,605
(預金額, Mil\$)	292,039	616,058	20,675	928,772
全銀行・貯蓄機関数	3,714	1,266	822	5,802
外銀米国支店数				10

出所：FDIC Key Statistics FDIC Insured Institutions as of 6/22/2017

図表2 米国の金融を取り巻く出来事と規制・監督の流れ<sup>2)</sup>

区分	金融に関する出来事	米国内		国際連携(バーゼル、FSB等)
		FDIC関連	政府	
1988年				バーゼル規制 I (BIS) 発効
1996年				バーゼル規制 I 改訂
1999年				
2005年		大規模銀行監督課と国際大規模銀行政策課の設置 リスク管理合同調査チーム JET設置	グラムリーチープライリー法  金融サービス規制緩和法	
2006年				
2007年	ベアスターズ傘下のヘッジファンドに対して、資金支援を発表  サブプライムローン商品格付け引下げ  カントリーワイドの救済策としてバンカメは優先株で出資	住宅ローンの借り手との協調に関する声明の発出  サブプライム住宅ローンに関する声明の発出	信用保証を柱としたサブプライムローン問題への対策が公表される  サブプライムモーゲージの借り手を対象とした5年間の金利凍結案を発表	バーゼル規制 II 発効
2008年	BNPパリバ傘下ファンド解約停止  ノーザンロック(英)経営破綻 モノライン保険会社格付け引下げ カーライルキャピタル破綻 ベアスターズ破綻し、JPモルガン救済 ノーザンロック(英)国有化		不良資産救済プログラム(TARP)の導入  ファニーメイとフレディマック救済発表 金融安定化法案可決 AIGに最大850億ドルの融資実施を発表	Financial Stability Forum による報告書公表 「市場と制度の強靭性に関する報告書」
金融危機前	リーマンブラザーズ破綻 メリルリンチ、バンカメにより買収される ゴールドマン、モルガンスタンレー銀行持ち株会社に転じ、FRBによる監督下に入る ワシントンミュージアム破綻 ウエルズファーゴ、ワコビア買収	新リスク準備保険料発効	公的資金注入を柱とする金融安定化策を発表	バーゼル銀行監督委員会「健全な流動性リスク管理と監督のための諸原則」を公表、監督カレッジの設置
	2009年	GMとクライスラーが経営破たん  バンカメ、公的資金全額返済 ウエルズファーゴが公的資金全額返済	官民投資プログラム(PPIP)発表 各種の指針の発表 FRBがストレステストの実施 バーゼル規制に対応した規則改定の実施 中小企業向け融資拡大策発表	G20サミットにより討議 第2次金融安定化策を発表  金融規制改革案公表 TARPの延長を公表 サミットにてtoo big to failの検討がFSBに諮問された
2010年		法定準備金比率引き上げ 預金保険料徴収基準の変更 大規模銀行保険料システムに対する変更 複合金融機関室の設置 SIFIに特定した破綻処理計画策定 破綻処理計画の事前準備(生前遺言)の導入 ドッド・フランク法に基づく、無利息の決済口座への無制限填補終了	ホルカールール発表  ドッド・フランク法	バーゼルIII公表
2011年				

出所：FDIC 年報等各種データより著作作成

## 1. 金融危機以前の対応（2008年9月15日まで）

### a. バーゼル規制（自己資本比率規制）

本章は、いわゆるリーマンショックといわれるリーマン・ブラザーズが倒産した2008年9月15日以前の期間における FDIC による規制・監督について述べる。銀行規制および監督における基礎は国際共通の部分と米国固有の部分に区分することができるが、リーマンショック以前において FDIC の業務に関連する重要な金融規制の一つとしてバーゼル規制（BIS 規制とも呼ばれる）が挙げられるであろう。

バーゼル I は、1988年に米国の金融機関の競争力が落ちる一方、わが国の金融機関が資産価格の上昇によるバブルの恩恵を得て、国際競争力をつけてきたことに端を発するといわれている。当時、米国ではラテンアメリカにおける累積債務問題などから、国内大手銀行は財務内容が劣化しており、自己資本規制が強化されていた。その結果、米国銀行の国際競争力が削がれてしまったわけである。バーゼル I は、国際金融において公平な競争を促すという目的で導入され、現在でもこの目的は堅持されている。具体的な対応としては、バーゼル I において自己資本比率 8% とすることが国際的な合意として義務化された。ただし、この時点では銀行の信用リスクについてのみ、資本賦課の対象とされていた。

その後、1996年にバーゼル I は改訂されることとなった。当時、デリバティブ等の運用の失敗による金融機関の損失計上相次ぎ、銀行における市場リスクへの対応が求められていたこ

とを背景として、トレーディング勘定における市場リスクが銀行の資本強化のための賦課の対象となったのである。

さらに、金融技術の発達に伴う、金融商品の複雑化によって、従前のバーゼル規制では銀行の抱えるリスクに十分な対応をすることができないという懸念から、これまでの規制が大きく改変されたバーゼル II が2004年に誕生した。バーゼル II ではオペレーショナル・リスクとして事務リスクやシステムリスク等を自己資本比率算出に反映させたものである。また、信用リスクアセットの算出において、算出方法を細分化し、銀行に自らの算出方法の選択を委ね、詳細かつ高度な手法を採用する銀行に対しては、リスクアセットの軽減という導入促進のための甘味剤が与えられた。さらに、金融機関による自己管理、監督の検証、開示を通じた市場規律が導入されることとなった。

図表3 BIS 規制の変遷

1988年	バーゼル I 合意
1996年	トレーディング勘定における市場リスク部分の追加
1998年	バーゼル I の見直し検討開始
2004年 6月	バーゼル II 最終合意
2007年 3月	バーゼル II 適用開始
2009年12月	バーゼル III 市中協議
2010年 7月	バーゼル III 規制改革パッケージの合意
2010年 9月	バーゼル III 最低自己資本基準の合意
2010年11月	G20にて制度設計および水準調整を含めたバーゼル III 包括パッケージを承認
2010年12月	バーゼル銀行監督委員会がバーゼル III 最終文書を公表

出所：片桐友和 フィナンシャルエンジニアリングレポート(2011)より抜粋

FDIC では2005年年次報告書において大規模

保険加入金融機関におけるリスク・エクスポージャーの集中の高まりと同時に新バーゼルⅠの実施によって課された課題を認識すると述べられており、2005年には大規模銀行監督課ならびに国際大規模銀行政策課の2つの課を創設することによって、大規模銀行の監督およびリスク評価への対応を強化した。

大規模銀行監督課は、大規模銀行の監督活動を支援すること、全国ベースでの大規模銀行の監督への首尾一貫した取組みを確実なものとするために必要な最小限の基準および監督上の戦略を確立することがその使命とされた。2005年、大規模銀行監督課は、バーゼルⅡの母国・現地当局間の問題に対応するため、外国の規制当局とともに多数の監督上の作業グループへの会合に参加するとともに、新 BIS 規制の効果的な実施を確実にするための国内・国際的な議論に積極的に関与した。

国際大規模銀行政策課では FDIC 規制第325節<sup>3)</sup>補遺 C の下でのマーケット・リスクに関連した、リスク・モデル評価、エコノミック・キャピタル手順、検査業務、および計量的手法に依拠した手順などにおける監督上の活動支援に責任を有する。第325節補遺 C の目的とはマーケット・リスクに対してかなり大きなエクスポージャーを有する銀行が、そのエクスポージャーを支えるために十分な資本を確実に保持することにある。さらに、国際大規模銀行政策課は大規模銀行の監督および国際的問題に関する政策展開に対して責任を有している。

2006年の年次報告書によると、バーゼルⅡならびに大規模銀行プログラムについての対応が2005年報告以上に詳細に取り上げられている。それは、FDIC におけるバーゼルⅡに関する関心の高さを示していると言ってよいだろう。

FDIC の大規模銀行プログラムは大規模かつ複合的な金融機関の監督と預金の保証に関連した特有の課題に対処するために導入された。その背景には、銀行業界の資産および付保預金のかなりの部分が少数の大規模金融機関に保有されていることにある。そのプログラムでは多様な FDIC の部局で利用するために大規模銀行の業務についての基本的データを集め、分析し、大規模銀行に関する監督活動を支援し、全国ベースでの大規模銀行の監督およびリスク分析に対する統一した取組みを可能としている。さらに、2006年には資産500億ドル以上の大規模銀行に対する FDIC のリスク監視プログラムを強化するために、ガイドラインが開発された。

そして、FDIC はバーゼルⅡの標準化手法を施行するにあたり対象となる金融機関を区分し適用する一方で、バーゼルⅡの適用対象とならない銀行に対する監督機関として、既存のリスク基準の自己資本比率を改訂する取組みも行った。バーゼルⅠ A とよばれるこの取組みは、その枠組みが銀行システムに存在する妥当かつ信頼しうるリスク基準であることを確実にするために、バーゼルⅡ非適用銀行に対するリスク基準としての自己資本比率規制を改訂するものであった。同時に、バーゼルⅡ適用銀行と適用外となり既存の自己資本比率規制を採用し続ける銀行との間で生じる潜在的な競争上の不公平を最小化する目的も有していた。

また、預金保険機関である FDIC は連邦機関として銀行セーフティー・ネットを過大な損失から効果的に預金者を保護することが重大な関心事であり、FDIC はバーゼル銀行監督委員会 (BCBS) および関連する会合に参加しただけでなく、国際基準を解釈し、これらの基準を履行するための健全な方針・手順を確立すること



を目的とした米国の様々な規制上の取組みにも参加し積極的な役割を果たした。

2007年には新たに制定されたバーゼルⅡの下で保険加入金融機関の自己資本比率の適切性を確保することがFDICの主要な目的とされた。また、他の連邦金融規制機関と協力して取り組んだ検査指針案のみならず、バーゼルⅡの先進的手法の施行に関する最終規則の公表も含まれていた。これは、金融業界に施行予定の規則についてFDICの意思を表明することで理解を得ようとしたものであった。さらに、米国銀行規制機関および他のバーゼル委員会構成国の規制当局と協力して、FDICは銀行の自己資本の適切性を確実にするために、現在用いられている監督上、および規制上の補完的な自己資本基準の再検討を行った。

バーゼルⅡ最終規則は、2007年12月7日の官報で公表され、2008年4月1日に発効となった。ただし、2005年に実施された第4次定量的影響度調査の結果によると、バーゼルⅡの枠組みに修正がなければ、リスク基準の最低自己資本要件は一部金融機関に受け入れ難い困難な状況をもたらすことを示唆していた。そこで、規制機関は新規則が意図しない効果に対してセーフガードを用意した。例えば、規制機関は、新規則が適正であるという調査結果が公表されるまで、あるいは発見された欠陥が是正されない限り、いかなる銀行にも規則による新リスク基準の自己資本比率の下限から値が下回ることは認めないこととした。仮に、いずれかの規制機関が、この合意に反して下限からの逸脱を銀行に認める場合には、当該規制機関にその理由を説明した報告書の公表が義務付けられることとされた。

## b. JET（リスク管理合同検査チーム）

FDICは法令遵守・リスク管理合同検査チーム（JET）を利用して、FDIC監督下の金融機関によって提供されている新規の非伝統的資産やハイリスク商品のリスク評価を行っている。JETはいわば監督の実施部隊と位置づけることができ、特に、以下の点で優れている。

- ① 特有の状況下におけるFDICの監督上の検査の有効性を強化する
- ② 近年の代替的融資および預金商品についての経験を有する検査官が活躍している
- ③ 国内の異なる地域で明らかとされた監督上の問題が確実に対処される

JETの基礎となる概念は非加盟州法銀行が第三者を通じてペイデイ・ローン<sup>4)</sup>業務を行っていた事へのFDICの検査から誕生することとなった。ペイデイ・ローンにはこの業務の抱える安全性・健全性および消費者保護に対して重大なリスクを伴っている。同様にサブプライム・ローンの顧客を標的としたクレジットカードによる貸し手の検査においてJETが活用された。

さらに、2007年には、FDICはサブプライム・ローンもしくは非伝統的住宅ローン業務に関与した金融機関、クレジットカード分野でかなりの貸付業務を行うため第三者と提携もしくは第三者を利用した金融機関、もしくは銀行による不当行為について消費者より重大な申し立てがなされた金融機関検査においてもJETが活用されている。

### c. サブプライム・ハイブリッド型変動金利住宅ローン

金融危機の混乱の元凶とされたサブプライム・ローンであるが、FDIC は傍観していたわけではなかった。FDIC は信用度の低い借り手に通常提供されるサブプライム・ハイブリッド型変動金利住宅ローン（ARM）の拡大について引き続き監視を強めてきた。ハイブリッド型 ARM は当初の一定期間は低い固定金利で始まり、多くの場合2、3年間固定金利期間が続きその後、変動金利に変更され、再設定されるものである。住宅ローンの貸し手は通常、完全物価スライド型金利で完全な分割償還計画を前提とするのではなく、むしろ低い当初の返済額に基づいて借り手を適格と判断してきた。このような与信基準や融資期間はペイメントショック（返済の急増）を引き起こす可能性があり、その結末は貸し手に十分説明されていない可能性があった。さらに、多くの貸し手は所得証明不要、高い担保掛目、および第2順位抵当権の同時設定のような潜在的にリスクのある目玉商品をこれらの融資と組み合わせた場合も見られた。

FDIC はハイブリッド型 ARM の返済が再設定されたときのペイメントショックからもたらされ、多額の債務を返済する借り手の金銭上の能力に関して、強く懸念を持つようになった。特に、多くの借り手は、完全物価スライド型金利と完全な分割償還計画ではなく、低い当初返済額で適格とされ、後には当初よりも多くの返済を実行する金銭上の能力に欠けている場合が少なくなかったからである。このような懸念に対応するため、FDIC は規制機関を主導して2007年4月『住宅ローンの借り手と協調に関する

声明』を発出した。この指針は主として金融機関が住宅ローンを帳簿上保有し続けた場合に対応したものとなっている。

さらに、FDIC は2007年7月10日、『サブプライム住宅ローンに関する声明（サブプライム・ローン指針）』の発出において、他の連邦金融機関規制当局と協力した。その指針には次の3つの主要な分野、すなわち①リスク管理慣行、②消費者保護方針、③統制システムを網羅している。

- ① リスク管理の分野は暴利をむさぼる融資を避けること、適格な借り手のために慎重な与信基準に従うこと、支払不能にあるか支払不能が合理的に予測できる住宅ローンの借り手と建設的に取り組むことを金融機関に促すことに焦点が当てられている。
- ② 消費者保護方針については、広告、口頭説明及び宣伝資料を含む消費者とのコミュニケーションがサブプライム・ハイブリッド型 ARM のコスト、条件、特徴およびリスクについての十分かつ均衡のとれた情報を適時、借り手に提供することが勧告されている。FDIC はパブリックコメントに向けて、開示用のイラスト付き説明書を提示した。
- ③ 統制システムについては、サブプライム・ローン業務が正常に運営されているかどうか（返済が履行されているか）、実際の慣行がその方針および手順と一致しているかどうかを監視するための強力な統制システムを金融機関が開発し実施すべきとした。

規制機関は2007年9月第三者のために居住用

住宅ローンの回収を行う企業に指針を提供するために『住宅用ローンサービサー<sup>5)</sup>』に対する損失軽減戦略に関する声明』を発出した。加えて、FDICは州銀行監督機関会議およびアメリカ住宅ローン規制機関協会と『損失軽減戦略のための補足通知』を合同で発出した。この指針ではサービサーが借り手の月収総額に占める住宅関連返済総額の割合を考慮に入れて、金利変更後の借り手の債務の返済能力を検討することを勧めるものとなっている。

FDICはサービサーが必要な場合にはローンの変更を認める決定をするために、簡素化された方法を採用することを推奨した。債務者である住宅保有者が総じてこれまで当初の金利条件で支払いは滞っていないものの金利再設定後、現在の市場では借り換えが困難であるか、多くの返済ができない場合、そのローンは長期の継続可能な期間、当初金利でローンを継続するように緩和されるべきだと主張している。このような緩和措置により高水準の正常なローンを保有するだけでなく、延滞債務の回収や資産の担保処分に関連する追加的な管理費用を回避したい貸し手や投資家に経済的な利益をもたらすことにもなるはずである。加えて、金融機関は融資変更が慎重な方法でなされることを前提に低・中所得の借り手を高コスト融資から低コスト融資に移転させるプログラムに対して望ましいRCA評価を受けるインセンティブを与えている。

#### d. 規制緩和とレギュレーションR

2006年10月13日、ジョージ・W・ブッシュ大統領は「2006年金融サービス規制救済法」に署名した。同法案はFDICおよび他の連邦規制機関に一定の規則、規制および監督手順の修正を

義務付けたもので、義務付けられた規制上の変更はほぼ2007年中に完了した。

特に注目されるのは、FDICはFRB、SECと共同で『レギュレーションR（用語の定義と銀行に対する「ブローカー」の例外規定について）』を立案し、完成させたことである。

「2006年金融サービス規制救済法」は他の連邦銀行規制機関と協議して、FRBとSECに「1999年グラムリーチ・ブライリー法」に含まれるブローカーの定義から銀行を例外とする規則の策定を義務付けたものであった。最終的に、レギュレーションRは2007年10月3日に官報にて公表され、2007年12月3日に発効した。レギュレーションRは「1934年証券取引法」の下でブローカーとしての登録を条件とすることなく、銀行が顧客のために証券取引を引き続き成し得る状況と条件を定めたものであった。この規制緩和が、米国の金融混乱を拡大する原因の一つとなったのである。

## 2. 金融危機時の対応（2008年9月から2009年末まで）

2008年9月15日のリーマン・ブラザーズの倒産をきっかけとして、全米の金融機関の経営危機が報じられるようになった。世界最強を誇ったウォール街の覇者たちが急転直下、救済を求める立場へと転じたのである。メリルリンチがバンク・オブ・アメリカの傘下に入ったように、インベストメントバンクといわれ高収益を謳った証券引受業者は軒並み、普通銀行に救済されていった。また、ゴールドマン・サックスやモルガン・スタンレーは銀行持株会社としてFRBの監督下に入ることとなった。これまで米国の市場経済の中枢に君臨していた金融機関



が歴史的な転機を迎えた時期であった。

#### a. BIS 規制（自己資本比率規制）

リーマンショックによる金融不安の結果、浮き彫りとなった従来の銀行規制の中核となっていた自己資本規制が無効であったことに対処するとともに、自己資本比率基準が安全かつ健全な銀行業務への適切な礎となることをより確かとするための国内外の討議に FDIC は積極的に関与した。

特に、バーゼルⅡのリスク基準の自己資本比率に対するモニタリングを行う「資本水準モニタリンググループ」に参画した。また、FDIC は自己資本の質を改善し、リスク基準の自己資本比率規制の有するプロシクリカリティー（procyclicality）<sup>6)</sup>を抑制し、銀行がリスクの高いエクスポージャーに対して保有する自己資本額を確実にリスク相応な水準とする国際的な取組みにも参加した。

FDIC が積極的に参加しているのはバーゼル銀行監督委員会の政策企画部会と多くの作業部会<sup>7)</sup>である。これらのグループによる作業のかなりの部分は、2009年6月の『バーゼルⅡにおけるマーケット・リスクの枠組みに対する改訂』、『トレーディング勘定における追加的リスクにかかる自己資本算出のためのガイドライン』および『バーゼルⅡの枠組みの強化』などの取りまとめに反映され、2009年12月に2つの市中協議文書である「銀行セクターの強靱性の強化」や「流動性リスク計測、基準、モニタリングのための国際的枠組み」に結実した。

国内において、FDIC は規制上の自己資本をさらに密接にリスクと整合させるため、規制機関合同の規制制定を数多く発出した。2009年11月12日、FDIC は米国財務省の実施する住宅返

済負担軽減プログラム（MHAP）に従った条件変更済住宅ローン<sup>8)</sup>に対するリスクウエイトに関する暫定的最終規則を作成した。この規則は住宅用不動産の担保処分を原則禁止し、アメリカ国民の住宅を守るために、他の連邦銀行規制機関と共同で発出されたものである。その規則は住宅ローンが財務省のプログラムのもとで条件変更されたものであっても、優遇したリスクウエイトで引き続きウエイト付けすることを金融機関に認めた。

また、金融不安に対応するとともに、銀行に関連した多様な利害関係のある機関との連結のために財務会計基準審議会（FASB）が行った会計規則の改定に対応して、連邦銀行規制機関は2009年8月27日に「一般に認められた会計原則の変更の影響、資産担保コマーシャルペーパー（ABCP）プログラムの連結、およびその他に関する問題」と題した規則案のコメントを募集し、そして、財務会計基準書第166号『金融資産の譲渡に関する会計処理、FASB 基準書第140号改正』および財務会計基準書第167号『FASB 解釈第46（R）等への改訂』<sup>9)</sup>を行った。規則では規制機関による規制上の自己資本における会計上の変更の影響が取り扱われた。金融危機に関連して特定の連結された資産担保付コマーシャルペーパー（ABCP）をリスク資産からの除外を廃止する事、会計基準では連結されない法人であってもリスク基準の自己資本目的のために連結したもものとして扱うことを銀行に義務付ける事、さらに、リスク基準の通常の自己資本比率、および先進的な自己資本比率の枠組みに権限を残す事などが定められた。

さらに、FDIC は2009年末にバーゼルⅡ（自己資本比率規制）により標準化されたリスク基準自己資本の枠組み、大幅なトレーディング勘

定取引についてより高い規制上の自己資本比率規制を適用すること、証券化や再証券化に関する追加的な開示の義務付け、そして、リスク基準の自己資本比率規制に関するバーゼル規制変更の実施などの規制制定を行った。

## b. 大規模複合金融機関

FDICの「大規模複合金融機関プログラム」は、大規模かつ複合的な金融機関の監督、保険および潜在的破綻処理に関わる、特有の課題に対処している。2008年の経済および市場の展開によってもたらされた課題（いわゆる、リーマンショック）によって、大規模金融機関は著しい影響を受けることとなった。これらの金融機関におけるリスクを分析し、それに対応するFDICの能力は、大規模複合金融機関が銀行業界の資産のかなりの部分を占めているためとりわけ重要であった。プログラムの焦点は、大規模銀行の監督とリスク分析に対して、全国規模での統一的な取組みを確実に行うこと、そして大規模金融機関において発見されたリスクに対して速やかな対応をすることであった。

本プログラムはFDIC地方事務所、他のFDICの部門やその他の銀行・貯蓄金融機関規制機関との広範囲な協力が不可欠であった。実際、FDIC理事会によって指定された8つの大規模複合金融機関に関して、それらのリスクを評価し、流動性を監視し、さらに第1次連邦規制機関とともに対象とされる大規模複合金融機関の検査を行うために、FDICは現場駐在の人員を増加させて対応した。標準化された流動性手順、および報告手順が限定された大規模かつ問題ある金融機関に適用され、総資産50億ドル以上を持つ危険度の高い銀行に対しては、現場外監視の報告を毎週求めるなど監視が強化され

た。

一方、金融危機後、経済および市場の状況は厳しく、2009年を通して大規模金融機関に影響を与え続けた。FDICはリスクの高まりを前提として、現場および現場外の監視の追加・強化を通じて、米国の最大規模かつ複合的な金融機関に対応する規制機関として存在意義を高めたのである。

## c. 金融危機時にFDICの発出した指針

本節ではFDICが金融危機時（2008年9月から2009年年末まで）の期間に発出した指針のうちで規制・監督に関連するものとりあげ、FDICによる広範な対応を明らかにする。

### (1) 仕組み信用商品に関する指針

FDIC監督下の金融機関は、民間の住宅ローン担保証券および債務担保証券を含む仕組み信用商品への投資を継続してきた。この結果、金融危機から2009年初めまでに財務実績が悪化する金融機関が増加することとなった。そこで、連邦銀行規制機関は既存の指針である「証券投資とエンドユーザーとしてのデリバティブ取引に関する監督方針声明」や「資産の分類及び証券の査定に関する統一的合意」を強化し、2009年4月末「仕組み信用商品への投資のリスク管理」と題する新たな指針を発表した。この指針は複雑な仕組み信用商品の取得と保有に関する監督方針を明確化したものであった。特に、取得する証券に関する取得前分析、適合性判断、リスク制限、信用格付け、査定、デューデリジェンス、不良資産分類、自己資本に係るリスクウエイトの扱いなどについて焦点が当てられていた。

### (2) 破綻銀行取得の資格に関する指針

破綻した（預金）保険加入預金取扱金融機関

の預金債務の取得、あるいは預金債務と資産の取得に関心を持つ機関のための指針を策定した。2009年8月26日にFDIC 理事会は「破綻銀行の取得要件に関する方針の最終声明」を公表した。この最終声明では、最低自己資本比率を15%のTier1レバレッジ比率から10%へと取得上の要件が緩和された。一方で、関連会社間の相互支援要件、提携貸付の禁止、取得株式に関する3年間の売却制限、不透明かつ複雑な経営構造を持つものによる応札の禁止、最小限の開示要件など金融システムをいたずらに不安定化する要素を排除する項目が含まれている。

### (3) 流動性リスク管理に関する指針

連邦銀行規制機関および全国クレジット・ユニオン管理庁は資金調達並びに流動性リスク管理に関する規制案の策定を目指し、2009年7月、公衆からの意見を聴取した。指針案はバーゼル委員会の提示する「健全な流動性リスク管理・監督のための原則」に従ったもので、2010年4月15日に公表された。

### (4) ブローカー預金に関する指針

FDIC は2009年5月29日、自己資本が充実していない銀行の預金金利に関する法的制限の運用方法を変更する最終規制を発出した。FDIC 規則の下では、自己資本が十分ではない保険加入金融機関は、当該金融機関の扱う市場における一般的な金利、もしくは預金が受け入れられる地域の一般的な金利を著しく上回る金利の支払いが禁じられている。本規制案は、本来の規制の運用簡素化と同時に強化が意図されたものであった。

## 3. 結語

FDIC の規制および監督は、大別するとバー

ゼル規制に起因する部分と米国内要因に起因する部分とに区分することができる。金融危機以前はこれらの両者はある意味で独立した形で独自のポリシーにしたがっていた。つまり、二元論として成立していたといえる。しかし、金融危機が生じると、金融破綻を予防するという意味でのバーゼル規制は相対的に後退し、米国内での規制、監督、そして金融再生の制度設計が優先することとなったことが読み取れる。

1999年11月、グラムリーチ-ブライリー法が制定され、1933年銀行法、いわゆる銀行業と証券業を分離したグラス-スティーガル法が骨抜きとされ、銀行による証券業務が可能となった。この結果、米国証券市場は、インターネットの拡大やエンロンに代表される新規産業の登場などと相まって、大きく拡大の時期を迎えた。2006年のヘッジファンドバブルがはじけた後にも、サブプライム・ローンと呼ばれる資産担保証券を利用した投資が拡大し、不動産を中心としたバブルに再び遭遇した時期が金融危機の前夜であった。

金融規制当局は、従来のフレームワークでの金融機関の規制では明らかに不十分であることを認識していた。その結果、バーゼルⅡが2007年より導入されることとなる。しかし、導入されたバーゼルⅡは2004年に合意された規則であって、2007年当時において、金融機関の抱えるリスクを適切に評価し、規制するものとして十分とは言えなかった。

一方、国内では、金融リスクの原因として問題視されていたサブプライム・ハイブリッド型変動金利住宅ローンへの規制が検討され、導入された。ただし、サブプライム・ローンの監視の中心は消費者保護であって、ローンに基づく

資産担保証券と金融機関との関係を規制するものではなかった。むしろ、2006年に署名された金融サービス規制緩和法に見られるように、従来の銀行業に証券ブローカーとしての機能を認める規制緩和が促進される状況にあったため、資産担保証券市場は大きく拡大していくこととなった。その結果、金融市場の拡大の一方で、金融機関への監視や規制という面では停滞した時期が金融危機までの状況である。

金融危機前夜の金融市場の異様な活況は国際的に金融規制当局の関心事であり、従来の規制の枠組みの強化で対応が試みられた。バーゼル規制2.5と呼ばれるバーゼルⅡ緊急強化策は、資産証券化をいかに金融機関のリスクとして担保していくかを示したものである。具体的には、金融危機の原因となる資産担保証券は資産の証券化以上に「再」証券化についてのリスク認識が1次証券化資産同様に取り扱われていたことにより大きな問題を生じた。つまり、再証券化の過程で、リスクが劣位のトランシェに過度に集積していったからである。この再証券化のリスクウエイトを変更し、資本賦課に反映させるものであった。緊急の措置とはいえ、金融危機の原因となった再証券化資産の劣化によるこれ以上の影響を回避することが狙いであった。FDICはバーゼル委員会によるバーゼル規制2.5の策定に関して、米国の規制当局として大いに関与した。

一方、金融危機の震源となった国内金融への対応としては、大規模保険加入預金取扱機関(LIDI)プログラムや保険加入預金取扱機関(IDI)プログラムを実施し、定量・定性的な総合リスク分析を行った。また、大規模複合金融機関プログラムでは、大規模かつ複合的な金融機関への監督、保険および潜在的な破綻処理に

関わる課題に取り組んだ。具体的な対象機関は8機関余りであったが、FDICは地方事務所、FDIC内の他部門、そして他の規制機関とも連携して速やかに、統一的にリスク評価が定期的に行われることとなった。

その後、金融危機を引き起こさない状況を作るための恒久的な施策として、バーゼルⅢの施行とドッド-フランク法の制定、ボルカー・ルールを導入が図られることとなったのである。

---

注

- 1) 本論文の作成にあたり、文教大学大学院情報学研究所より研究支援を受けている。また、本論文は(一般財団法人)農村金融研究会(平成29年9月解散)における研究を基礎とし、研究結果の一部を加筆修正したものである。支援をいただいた両機関に記して謝意を表したい。
- 2) 本表ではFDICによる規制・監督業務について金融危機以前、危機当時、危機終息後の3つの時期に区分をしているが、時期の区分に関して研究者によりいろいろと提唱されており、本表の区分と異なる場合もある。
- 3) FDIC規則第325節は金融機関の資本規制("Capital Maintenance")に関する規制で補遺Cは「リスク基準による資本ガイドライン：市場リスク」に関する規定とされる。
- 4) ペイデイ・ローンとは給料日に返済することを約束として少額貸付を行う仕組みで、いわゆる、消費者金融の一形態である。
- 5) サービサーとは債権回収機関を指し、金融機関からの委託により債務者(借り手)から資金回収を行う機関を指す。
- 6) 景気循環増幅効果
- 7) AIGトレーディング勘定、トレーディング勘定の抜本的見直し、自己資本の定義、非リスク基準の補完的尺度(レバレッジ)、流動性、外部格付けおよび証券化、カウンターパーティー信用リス

ク、資産担保、プロシクリカティ、マクロブ  
ルーデンスの視点に立った監督に関するものであ  
る。

- 8) 担保処分のため自己住宅を失う危機にある所有者  
に対する持続可能な融資への条件変更を促進す  
るため、2009年3月4日に財務省はM H A P に沿っ  
たガイドラインを公表した。
- 9) この最終規則は2009年12月15日に FDIC 理事会  
において承認された。

参考文献：

澤井 豊・米井道代 [2013] 「ドッド＝フランク法に  
よる新たな破綻処理制度」、『預金保険研究』15号

杉原正之 [2010] 「米国における金融機関破綻処理の  
最近の動向について」、『預金保険研究』12号

片桐友和 [2011] 「新 BIS 規制の概要と現在までの  
変遷－フィナンシャルエンジニアングレポート  
Vol.10 -」 <https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/report/2011/fe1102.html>

原 和明 [2009] 「米国における銀行破綻処理」、『預  
金保険研究』10号

農村金融研究会 [2005] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2006] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2007] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2008] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2009] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2010] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2011] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2012] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2013] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2014] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2015] 『FDIC (米国預金保険公社)  
年次報告書』、農村金融研究会編

————— [2017] 『リーマンショックと預金保  
険公社』、農村金融研究会編





**Journal of Public and Private Management**

Vol.4, No.5, March 2018, pp.1-12

ISSN 2189-2490

## **Regulation and Supervision under the Financial Crisis** **~ From the view point of FDIC ~**

**Makoto Suzuki**

Faculty of Business Administration, Bunkyo University

✉ [mcsuzuki@shonan.bunkyo.ac.jp](mailto:mcsuzuki@shonan.bunkyo.ac.jp)

Received 3 February 2018

### **Abstract**

The Federal Depository Insurance Corporation (FDIC) is one of the federal regulatory and supervision agency. It has been well known that main function of FDIC provide insurance for the deposit on commercial banks. In this article, we argued about other function of FDIC. The FDIC is a primary regulatory agency for non-registered state banks. We focused on the regulation and supervision activities on FDIC. Especially, we reviewed FDIC activities ① Before financial crisis on September 2009 and ② Under financial crisis between October and December 2009.

We could separate briefly on regulation and supervision by Basel Accord related regulation and Internal subjects. Before the financial crisis, FDIC relatively weighed on the Basel Accord related subjects before the crisis. However FDIC regulatory activities and supervision turned around after the crisis to revitalize the financial system and financial industry in the US.

Keyword : FDIC, Regulation and Supervision, Basel Accords, Financial Crisis

**Faculty of Business Administration, Bunkyo University**

1100 Namegaya, Chigasaki, Kanagawa 253-8550, JAPAN

Tel +81-467-53-2111, Fax +81-467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

**経営論集 Vol.4, No.5**

ISSN 2189-2490

2018年3月28日発行

発行者 文教大学経営学部 坪井順一

編集 文教大学経営学部 研究推進委員会

編集長 鈴木誠

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

TEL : 0467-53-2111 FAX : 0467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>