

ダブルギアリング規制見直しの概要

地域金融機関の将来にわたる健全性の維持と金融仲介機能の継続的発揮を期待

金融庁 監督局 総務課 健全性基準室 課長補佐 小林章子

昨年8月に金融庁は「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～(令和元事務年度)」(以下、実践と方針)を公表し、いわゆる地域金融機関向けパッケージ策の一環として、「ダブルギアリング規制の見直し」を盛り込んでいた。これを受け、金融庁は、2020年3月31日にパブリックコメントの結果とともに自己資本比率告示および監督指針の改正を公表した。本稿では、この結果を踏まえ、改正告示等の内容について解説する。なお、本稿において意見にわたる部分は、筆者の個人的見解である。

ダブルギアリング規制の狙い

そもそもダブルギアリング規制とは、銀行をはじめとする金融機関が、ほかの銀行や証券会社などの金融機関の株式や優先出資等の資本(規制資本)を保有することに対してかかる規制である。金融機関が他の金融機関の資本を保有している状況、すなわち金融機関の間で資本の連鎖や持ち合いの構造(ダブルギアリング)がある状況で、例えばある特定の金融機関が経営破綻した場合、その破綻の影響が破綻金融機関自身だけにとどまらず、その破綻金融機関の資本を保有しているほかの金融機関にも波及する恐れがある。

このような経営破綻の金融システムへの波及(システムリスク)を抑制するために、金融機関の健全性を維持するための規制である自己資本比率規制(バーゼル規制)においては、金融機関が連結外の他の金融機関等(ノンバンク含む)に対して一定の出資を行った場合、出資元の規制上の自己資本からその出資の全部または一部を控除することが求められる。これは、出資により規制上の自己資本が減少するというディスインセンティブを出資元の金融機関に与えることで、金融機関間の出資を抑制することを狙いとしている。

具体的には、自己資本比率を上げる目的でお互いに資本を持ち合うケース(意図的持ち合い)は出資全額、それ以外のケースでは大要、出資元の自己資本の10%を超える出資分について、自己資本から控除することが必要となる。

ただし、ダブルギアリング規制には例外が設けられている。すなわち、ある金融機関が現に経営危機に陥っており支援を必要としている場合、その金融機関を救済するために行う出資は金融システム維持に資する一方で、出資の抑制はかえって危機

に陥った金融機関の破綻を招き、システミックリスクにつながるといえる。そのため、このような危機に陥った金融機関への出資（以下、危機対応出資）については、例外的に、金融庁長官の承認を得て、ダブルギアリング規制を適用しないことが認められている（以下、特例承認）。

具体的には、預金等の払い戻しを停止する恐れのある、または現に停止した金融機関が含まれるものとし、不良債権処理時代や金融危機時のような財務状況の悪化に伴う流動性危機に直面した金融機関や破綻した金融機関の救済を想定している。この場合、出資分について出資元の自己資本から控除する必要はなく、リスクアセットに計上することができ、前述のような出資元に対するディスインセンティブは除かれる。なお、意図的持ち合いのケースでは特例承認を受けることはできない（図表1）。

[図表1] パーゼルⅢにおけるダブルギアリング規制の概要(改正前)

国際合意の概要	国内導入	告示の概要	特例承認の制度
<p><パーゼルⅢ:2010(平22)年></p> <ul style="list-style-type: none"> ●他の銀行・金融機関・保険会社の自己資本嵩上げのための意図的持ち合いは全額控除（各規制資本から控除；コレスポンディング・アプローチ）。 ●連結外の他の銀行等への出資（片持ち）について、閾値超部分を控除（告示の国際行の扱いと同じ）。閾値以下はリスクアセット計上。 ●各国裁量により、破綻処理や問題金融機関の再編のための金融支援に関連して行う一時的な出資（意図的持ち合い除く）について、事前の監督上の承認を要件に控除不要。 	<p>2012(平24)年3月30日改正告示公布、2013(平25)年3月31日から適用（段階的实施）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●国際行・国内行とも、自己資本比率向上目的の意図的持ち合い（両持ち）は全額控除。 ●片持ちの場合、国際行は①議決権10%以下保有先（少数出資金融機関等）はCET1・AT1・Tier2の合計額のうち自行CET1対比10%超部分を控除、②議決権10%超保有先（その他金融機関等）は、CET1は自行CET1対比10%超部分、AT1・Tier2は全額控除。国内行はコア資本出資の自行コア資本対比10%超部分を控除。 	<ul style="list-style-type: none"> ●危機対応出資について、金融庁長官の承認により控除不要とする制度を導入。ただし意図的持ち合いは特例承認の対象外。 ●特例承認は、制度導入前の出資にも遡及適用。

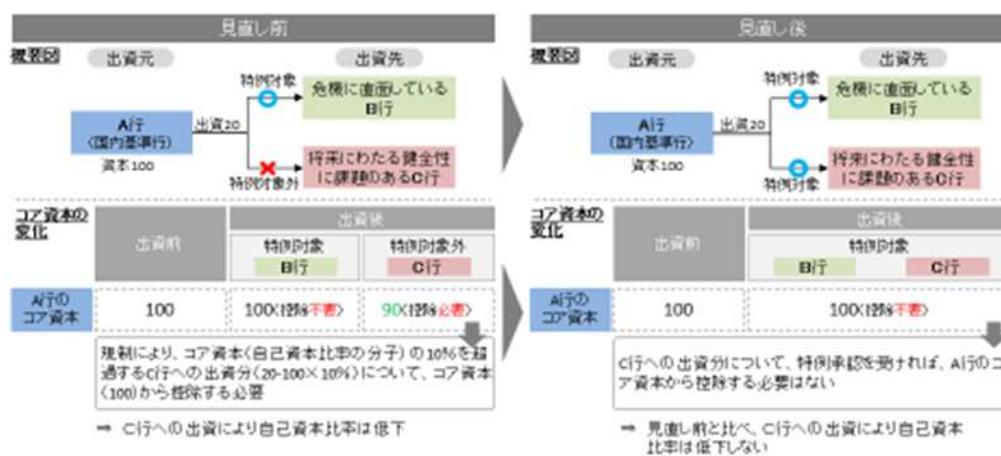
(出所) 金融庁(図表2も同じ)

特例承認の対象を「危機の手前」にまで拡大

今般の改正では、これまでの危機対応出資が対象としていた「現に危機に陥っている金融機関への出資」に加え、足元では危機に陥ってはいないものの、その手前の状況にあるような、持続可能な収益性や将来にわたる健全性に課題がある金融機関に対しても、その地域の金融仲介機能の継続的な発揮に資すると認められる出資については、新たに特例承認の対象とし、出資元の分子から控除せずリスクアセットに計上できることとした。¹つまり、地域金融機関の将来にわたる健全性の維持および地域における金融仲介機能の継続的な発揮の観点から、従前の特例承認の対象範囲を拡大するものである。

なお、出資の目的につき、従前の危機対応出資においては、資金の援助を目的とする出資に限っているが、今般の改正では、「資金の援助その他の経営改善のための支援」を目的とする出資を対象としており、目的を資金の援助に限っていない。これは、例えば出資先の経営権に影響を及ぼすための出資なども特例承認の対象に含める趣旨である。

〔図表2〕ダブルギアリング規制の見直し(イメージ図)



(注) A行は「少数出資金融機関等」とする。

具体例として、ある国内基準行A行が、危機に直面しているB行と(危機に直面してはいないが)将来にわたる健全性に課題のあるC行のいずれかに普通株出資(20)を行った場合の自己資本(コア資本)の変化を考えてみよう(図表2)。B行への出資は今般の改正前においても危機対応出資として特例承認の対象であるため、改正前後

¹今般の改正の対象業態は、銀行および銀行持株会社、信用金庫、信用組合、労働金庫、農業協同組合および漁業協同組合(信金中央金庫等の系統機関を含む)のうち、国内基準行である。

においてA行の自己資本に変化はない(100のまま)。

他方で、C行への出資は今般の改正により新たに特例承認の対象となったものである。従って見直し前においては特例承認を受けられず、A行の自己資本は減少することになるが(出資分(20)のうちA行の自己資本(100)の10%を超える出資分(10)を控除し、90となる)、今般の見直し後は、特例承認を受けることでA行の自己資本から控除不要となり、A行はC行への出資後も自行の自己資本を維持できる(100)ことになる。

国内基準行の行う出資に限定

今般の改正においては、特例承認の対象となる出資について、海外に営業拠点を有しないいわゆる「国内基準行」の行う出資としており、海外に営業拠点を有する「国際統一基準行」の行う出資は除外されている。これは、今般の特例承認はあくまでもダブルギアリング規制の例外的な取り扱いを認めるものであることに鑑みて、国内基準行の行う出資に限定したものである。

なお、出資元は国内基準行に限定されるが、出資先にはそのような限定はない。従って国内基準行が他の国内基準行に対して行う出資だけでなく、国際統一基準行、証券会社、保険会社およびノンバンク等に対して行う出資についても、特例承認の対象から直ちに除外されるものではない。

もっとも、今般の改正は、「地域の金融仲介機能の継続的な発揮に資する一定の出資等」(実践と方針)を対象とするものであり、承認の目線を示した監督指針でも、出資先は「地域における金融仲介機能を継続的に発揮するための持続可能な収益性及び将来における健全性」を勘案して判断されることから、あくまでもそのような出資であることが求められる。

「存続困難なおそれ」が特例承認の要件に

今般の改正では、告示において、特例承認の対象となる出資先として、「その存続が極めて困難となるおそれがあると認められる者」としている。その上で、監督指針において、「その存続が極めて困難となるおそれがある」と認められるか否かの目線を示している。

具体的には、危機対応出資における判断の目線でもある出資元の出資時点における出資先の財政状態および経営成績ならびに経済情勢および経営環境に加え、「地域における金融仲介機能を継続的に発揮するための持続可能な収益性及び将来にわたる健全性その他の事情」を総合的に勘案して判断するものとしている。その上で、出資時点では「最低所要自己資本比率を下回る状況にはない」が、「合理的な事業計画に基づく収益の推移等を踏まえると、資金の援助その他の経営改善のための支援を受けられなければ、将来の一定期間に、最低所要自己資本比率を下回るお

それが見込まれる金融機関等」が含まれるとしている。

従って、例えば、足元では最低所要自己資本比率(国際統一基準行は8%、国内基準行は4%)を下回っていないため、早期是正措置の対象とはなっていないものの、今後3年間の中期経営計画に基づくと早期の収益の回復は見込めず、このタイミングで他の金融機関から出資等の支援を受けられなければ、将来の一定期間において自己資本比率が8%あるいは4%を下回る恐れが見込まれるというような金融機関は、「その存続が極めて困難となるおそれがあると認められる者」に該当し得ると考えられる。

特例承認期間は5年を基本に個別判断

金融機関が行った出資について特例承認を行う場合、その特例承認を受けられる期間、つまり出資元の自己資本から控除しないことができる期間も併せて定められる。この期間については、監督指針において、承認の判断に際して勘案される事情に加えて、①出資先の規模および金融システムにおける重要性、②出資の種類および保有額、③出資元の資本の状況、④出資の経緯および目的その他の背景事情、⑤出資元が当該資本を一時的に保有することに伴う出資先の経営改善の見込みおよびそれによる地域における金融仲介機能の継続的な発揮への寄与の状況ならびに⑥出資先と出資元の関係その他の出資に係る事情——を総合的に勘案し、出資時から「5年」を基本として定めることとしている。「5年」はあくまでも基本となる期間であり、具体的な期間は個別のケースに応じて判断されることから、例えば10年や3年など基本となる期間からの伸長・縮減もあり得ることに留意する必要がある。

また、危機対応出資と同様、激変緩和措置としての対象範囲の段階的縮減も選択肢の一つである。例えば特例承認期間を10年とした上で、最初の6年間は出資の全額(100%)を特例承認の対象として控除不要とし、残りの4年間で20%ずつ段階的に特例承認の対象外として自己資本から控除していくものとする考えられる。

なお、この特例承認の期間については、あくまでもケースバイケースで判断されるものであり、期間を最長でも5年までに限定するような趣旨ではないことに重ねて留意されたい。

また、今般の改正による特例承認は、近年の金融機関の経営環境等を踏まえて見直しを行うものであることから、改正以後の出資について適用することを想定しており、改正前に行った出資には原則として遡及適用されないこと(告示のパブリックコメント回答No.5参照)にも留意する必要がある。

小林 章子(こばやし あきこ)

15年大和総研入社、法律・制度調査担当。出向により19年7月から現職。東京弁護士会所属。