

# 基礎研 レポート

## 動き出すユーロ圏の銀行同盟 制度の脆弱性克服の決め手となるか？

経済研究部 上席研究員 伊藤 さゆり  
(03)3512-1832 ito@nli-research.co.jp

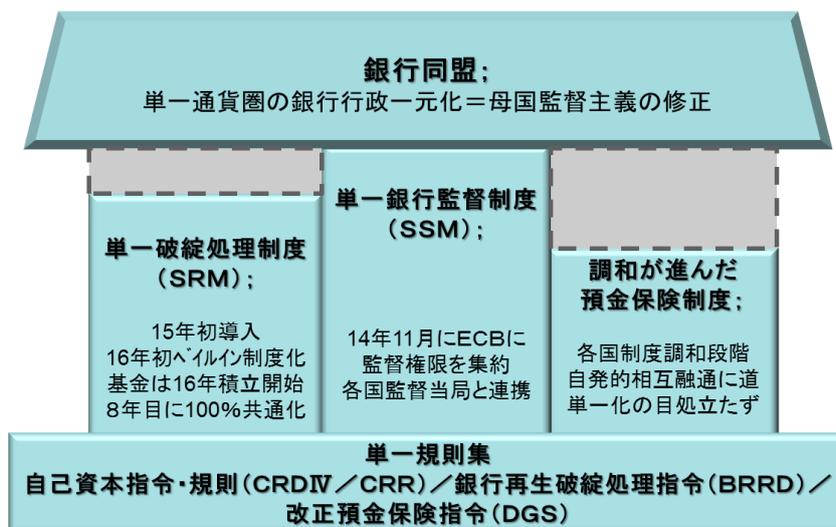
### 1——動き出す銀行同盟

#### 1 | 銀行同盟の概要

銀行同盟(Banking Union)は、欧州単一通貨・ユーロを導入する欧州連合(European Union、以下、EU)加盟国(以下、ユーロ圏)の銀行行政を法的・制度的に一元化し、銀行市場の統合の段階を引き上げる取り組みである。EUの単一市場で原則とされてきた「母国監督主義」、すなわち銀行の監督責任は免許を給付した母国が負う原則を修正するものだ。

銀行同盟は、EUの単一規則集を土台とし、単一銀行監督制度(single supervisory mechanism、以下、SSM)、単一銀行破綻処理制度(single resolution mechanism、以下、SRM)、調和が進んだ預金保険制度という三本の柱から成る(図表1)。

図表1 ユーロ圏の銀行同盟の概要



(資料)欧州委員会資料等よりニッセイ基礎研究所が作成

銀行同盟に関連する法案等の整備は、12年6月のEU首脳会議における基本合意から2年弱という異例のスピードで進展し、今年11月にはSSM、来年1月にはSRMが始動する。

## 2 | 銀行同盟の目的と背景

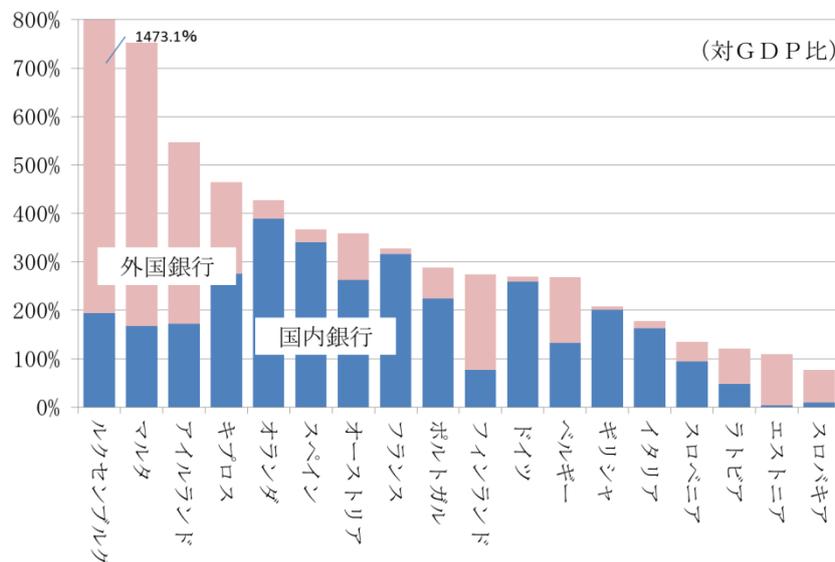
銀行同盟の協議が始まった当時のユーロ圏は世界金融危機に続いて発生した債務危機の拡大、ユーロの信認低下に悩まされていた。銀行同盟の構想は、危機の拡大に歯止めを掛け、ユーロ制度を持続可能な制度に強化する必要に迫られ動き出した。

その主な目的は、①クロスボーダー化が進む銀行経営と「母国監督主義」の銀行監督体制のギャップの修正、②母国政府と銀行の信用悪化のスパイラルの遮断、③公的資金による銀行救済（ベイル・アウト）による膨大な納税者負担の回避である。

EU域内では単一市場の始動（1993年1月～）、さらにユーロの導入（1999年1月～）で銀行経営が国境を超えて広がり、「母国監督主義」の監督体制とのギャップは拡大していた。アイルランド、スペイン、キプロスの財政危機は銀行危機に端を発するものであったが、これらの国々では、銀行市場は母国の経済規模を遥かに上回る規模に拡大していた（図表2）。

銀行経営と監督体制のギャップの問題が初めて表面化したのは2008年の世界金融危機であった。政府支援が膨張し、フォルティス（ベルギー・オランダ）、デクシア（フランス、ベルギー、ルクセンブルグ）などクロスボーダーに活動する銀行の経営危機で、監督機関の間での連携が不十分であったことが明らかになった。

図表2 ユーロ参加国銀行の総資産(2013年6月末)



(注) GDPは2013年年間のデータを利用

(資料) ECB

世界金融危機を教訓に、EUは銀行規則の見直しに着手、以後、改正あるいは新たに制定された単一規則集が銀行同盟の土台となった。銀行監督体制も見直し、2011年1月に欧州金融監督制度

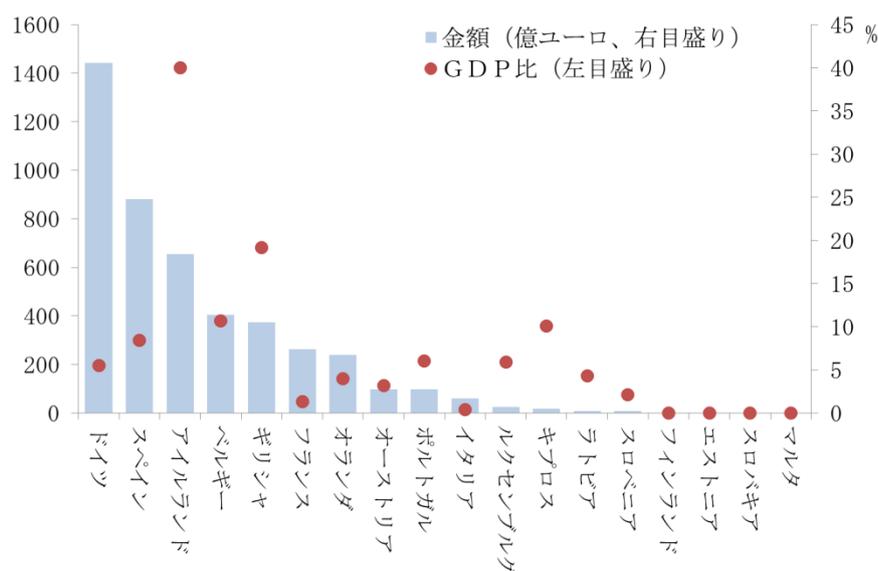
( European System of Financial Supervision、以下、E S F S ) を立ち上げた。個別の金融機関経営の監督(マイクロ・プルーデンス監督)では、関係当局間の連携を強化するため、銀行、証券、保険・年金と分野ごとの規制監督委員会を格上げし、権限を強化した。同時に金融システム全体の健全性監督(マクロ・プルーデンス監督)機関として欧州中央銀行(European Central Bank、以下、E C B)内に欧州システミック・リスク評議会(European Systemic Risk Board、以下、E S R B)を設置、マイクロ・プルーデンス監督機関との連携する二元的体制を確立した<sup>i</sup>。

しかし、新たな監督体制は、ユーロ圏内の危機の拡大、とりわけ、政府と銀行の信用悪化のスパイラルに対して無力であった。世界金融危機以降、EUは2009年、10年、11年の合計3回、銀行のストレス・テストを実施している。うち、旧監督体制の下で行われた10年のテストではアイルランドの銀行の問題を見逃した。E F S F 始動後の11年のテストは、従来の規制監督委員会よりも強い権限を持つはずの欧州銀行監督機構(European Banking Authority、以下、E B A)が実施したが、7月にテストを合格していたデクシアがその3カ月後に破綻、12年5月にはやはり合格行のスペインの大手行バンキアが多額の公的支援を要請、信用が失墜した。

世界金融危機以降、12年までにユーロ圏が銀行に実施した政府支援の4500億ユーロ余り、名目GDPの4.8%に上った(図表3)。政府支援は金額面ではドイツが大きいですが、GDP比ではアイルランド、ギリシャ、キプロスが大きい。銀行支援で政府債務残高が膨らんだ国々は、国債価格の下落が母国国債を保有する銀行のバランス・シートを毀損する悪循環に陥った。財政危機と危機克服のための財政緊縮策は国民に大きな痛みを強いた。

銀行同盟は、危機の拡大で、危機対応と再発防止の体制作りが急務となったこと、関連法案の採択の権限を閣僚理事会と共有する欧州議会の任期終了が14年4月に迫る時間的制約にも後押しされて、異例のスピードで実現することになった。

図表3 ユーロ参加国の銀行に対する政府支援額(2008年~2012年)



(注) 資本増強と資産買取額の合計

(資料) 欧州委員会 "State Aid Scoreboard 2013"

## 2—銀行同盟の基本設計

銀行同盟を構成する単一銀行監督制度（SSM）、単一銀行破綻処理制度（SRM）、調和が進んだ預金保険制度の三本の柱の機能と役割分担は以下のとおりである。

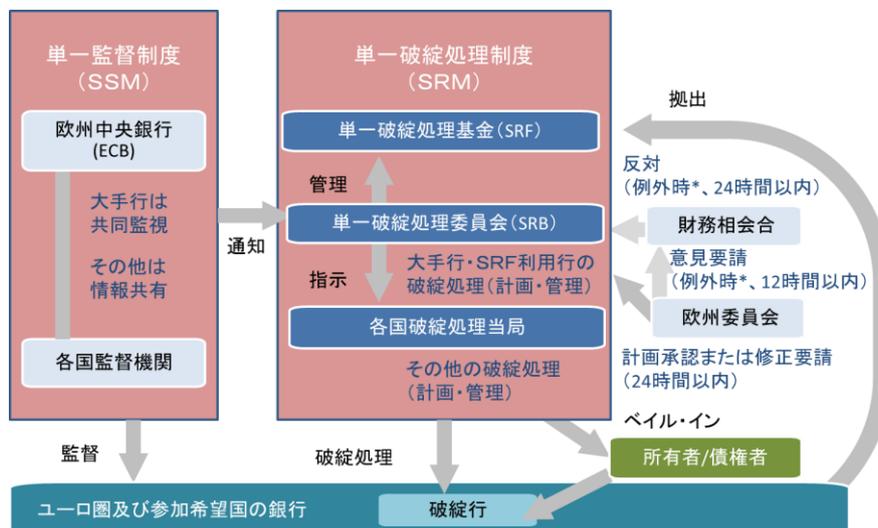
### 1 | 単一銀行監督制度(SSM)

#### (1) 機能

単一監督制度（SSM）は2014年11月4日にスタートする。SSMの監督の対象は、ユーロ圏の銀行とSSMへの参加を希望したユーロ未導入のEU加盟国の銀行である。

SSMの中心はECBであり、各国の銀行監督機関と連携、さらに必要に応じてEBAなどの監督機構とも連携し、資本要求指令（CRDIV）や規則（CRR）<sup>ii</sup>などEUの規則への適合を判断する。自己資本要求に違反、あるいは違反するリスクのある銀行への早期介入、是正要求の権限を有する。破綻を判断し、後述の単一破綻処理委員会に通知する役割も担う。

図表4 銀行同盟における銀行監督と破綻処理の役割分担



(\*) 公共の利益に反するか、SRFの利用変更を伴う場合

(資料) 欧州委員会資料などを基にニッセイ基礎研究所が作成

SSMの監督対象の銀行はおよそ6000ある。うち、ECBが直接監督する銀行は資産規模300億ユーロ超、資産規模が母国のGDPの20%以上を占める（除く、総資産50億ユーロ以下）などの条件で約130の大手行に絞り込まれる見通しである<sup>iii</sup>。これらの大手行は、連結ベースでユーロ圏の銀行総資産の85%を占める。ECBは、直接監督対象の銀行について、1行ごとにECBのスタッフと各国監督当局のスタッフで構成する「共同監視チーム」を設置し、監督にあたる。

その他の銀行については、母国の監督機関を通じて、ECBは間接的に監督するが、これらを直接監督下に置く権限を持つ。

#### (2) 準備作業

ECBは、11月の監督業務の開始に向けて銀行監督理事会を立ち上げ、議長にはダニエレ・ヌイ氏（フランス）、副議長にサビーヌ・ラウテンシュレーガー氏（ドイツ）が就任することが決まっている。現在、銀行監督理事会のメンバーの選定のほか、監督関連業務に従事する人員の選定、監督マニュアルの作成、「共同監視チーム」の組成、金融政策と金融監督の分離のための内規作りなどを進めている。

これら組織や規則の策定などに加えて、ECBはユーロ圏の銀行の「包括査定（comprehensive assessment）」を実施している。包括査定は、資産評価（asset quality review、以下、AQR）とEBAと共同で実施するストレス・テストからなる。包括査定の結果は10月中の公表を目指している。発足したばかりのESFSがストレス・テストの失敗で信頼を確立できず、債務危機に拍車をかけたことから、包括査定をどこまで厳格な基準で実施できるかは、SSMの信頼確立に重要な意味を持つ。

AQR及びストレス・テストの基本シナリオで資本不足が指摘された銀行は6カ月以内、リスクシナリオで資本不足が指摘された銀行は9カ月以内の増資が求める。銀行同盟の本格稼働までに、過去の問題を処理する狙いがある。

## 2 | 単一破綻処理制度(SRM)

単一破綻処理制度（SRM）はSSM参加行を対象に15年1月に導入される。SRMは、破綻処理委員会（Single Resolution Board、以下、SRB）と破綻処理基金（Single Resolution Fund、以下、SRF）からなる。

SRMの破綻処理は、世界金融危機を教訓に新たに制定されたEUの銀行再生破綻処理指令（Bank Recovery and Resolution Directive、以下BRRD）に基づいて行われる。BRRDは16年1月に発効し、これにより銀行の破綻処理にあたって、ベイル・イン、すなわち株主だけでなく債権者にも損失負担を求める原則が導入される。母国の政策当局の裁量の結果生じるユーロ圏内の破綻処理のばらつきを是正し、政府と銀行の信用悪化のスパイラルを断ち切ると同時に納税者負担を軽減する枠組みとして期待される。

SRMの制度設計は13年の7月に欧州委員会提示した規則案から14年4月の採択までに紆余曲折を経た。13年12月に財務相会合が破綻処理計画の決定に関わる財務相会合の関与を強めるなどの修正案で合意、欧州委員会の規則案に比べて、超国家的性格が弱められた。しかし、その後の欧州議会を交えた三者協議で、欧州議会の意向から超国家的性格を強める方向への再修正が行われ、欧州議会の任期切れを間近にして、ようやく最終合意に至った。

### （1）単一破綻処理委員会（SRB）

単一破綻処理委員会（SRB）は、専務理事、財務相会合が任命する3名の常任理事と各国の破綻処理当局の代表が構成する。ECBと欧州委員会の代表が常任のオブザーバーとなる。

破綻か否かの判断は監督当局であるECBが行うが、ECBがSRBの要請に対し判断を行わない場合、SRBが判断を行う権利を有する。

SRBは、破綻のリスクに直面した銀行が民間資金の利用による再生を図れず、破綻処理が公共の利益にかなうと判断された場合、破綻処理計画の作成と計画実行に関わる監督・管理を行う。SRBは、SSMにおけるECBと同じく、各国の破綻処理当局と役割分担する。SRBが直接責任を負う

のは大手行、国境を超えて活動する重要な金融機関と後述の単一破綻処理基金（SRF）を利用する銀行であり、その他の銀行は各国当局が責任を負う。

SRBの決議は通常は単純多数決で行うが、破綻処理に要する費用が多額に上る場合などは、SRFの出資で30%以上を定足数とし、3分の2の賛成を必要とする特別決議に付される。

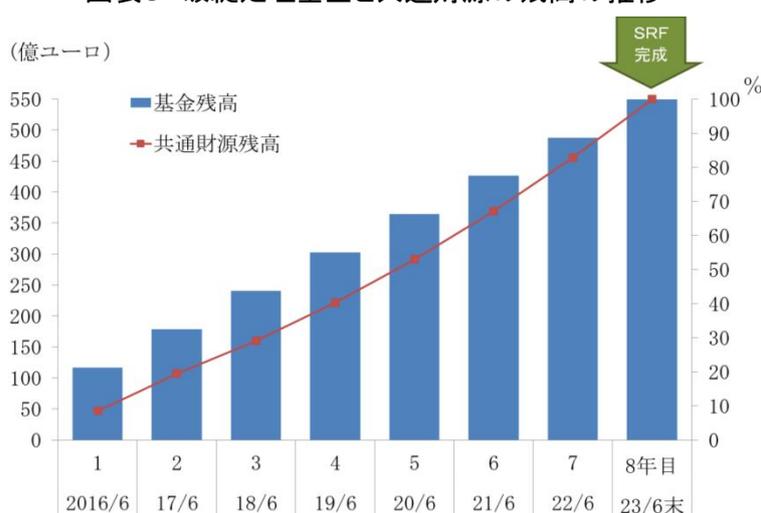
策定した計画の承認権限は欧州委員会が有する。財務相会合の合意案では、財務相会合に拒否権があったが、最終合意は、財務相会合が反対を表明できるのは、欧州委員会が、破綻処理計画が「公共の利益に反する」、「SRFの利用方法の変更」を伴うと判断し、財務相会合に意見を求めた場合に限定された（図表4）。欧州委員会が反対した場合、または欧州委員会の意見要請を受けて財務相会合が計画に反対した場合、SRBは8時間以内に計画を修正、週末のうちに破綻処理計画をまとめる。

## （2）単一破綻処理基金（SRF）

SRFは銀行の拠出による破綻処理の基金である。各銀行の拠出額は自己資本と付保預金を除く負債の額を各銀行のリスクに応じて調整して決まる。破綻処理基金の最終規模は2011年の付保預金の1%に相当する550億ユーロと推定されており、BRRDが発効する2016年から8年間かけて段階的に積み立てる。

BRRDに基づく破綻処理基金は国ごとに積立、管理するが、別途、段階的に共通化を進め、8年後に単一化する政府間協定を締結し、銀行同盟の柱としての形を整えた。同協定には14年5月に英国とスウェーデンを除く26カ国が調印<sup>iv</sup>、批准手続きを経て、16年1月の発効が見込まれる。同協定では、初年度は基金残高の40%、2年目は同60%を共通財源に移し、以後、段階的に共通財源の割合を引き上げ、8年間で破綻処理基金のすべてを共通化する（図表5）。共通化までの移行期は、それぞれの国が拠出した基金を優先的に利用する。

図表5 破綻処理基金と共通財源の残高の推移



（注）右目盛りは最終残高に対する共通財源の割合を示す

（資料）単一破綻処理基金への移転と基金共通化に関する政府間協定

欧州委員会の提案と財務相理事会の合意案は基金の積立と単一化に10年かけるものだったが、欧州

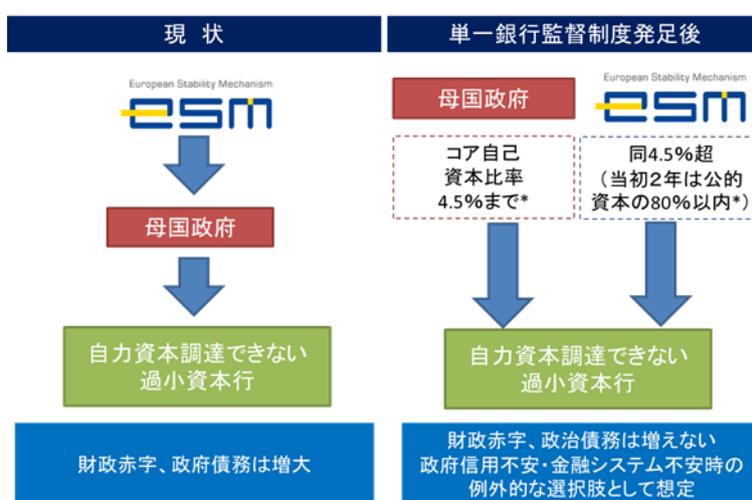
議会の意向が反映され8年に短縮された。

### (3) 欧州安定メカニズム (ESM) の破綻処理基金としての活用

破綻処理基金の積立が完了し、完全に共通化するまでに8年を要する。基金に関する政府間協定では、SRMの特別決議によって移行期間中の各国基金間の融通や、SRFの借り入れを認めるが、破綻処理基金が不足する国が出てくる可能性はある。

銀行同盟の目的の1つが「母国政府と銀行の信用悪化のスパイラルの遮断」であることから、SSMが始動した後は、ユーロ危機対策として創設された金融安全網・欧州安定メカニズム (European Stability Mechanism、以下、ESM) の銀行増資支援を、従来のように政府経由、すなわち統計上、政府債務残高を増加させることなく、銀行が直接利用できるようになる (図表6)。

図表6 銀行同盟始動に伴う欧州安定メカニズム (ESM) の銀行増資支援制度の変更



(\*) 16年1月のペイルイン原則導入までは負債の8%のペイルインを条件とする

(資料) ユーログループ、ESM

但し、ESMの直接銀行支援の枠組みの上限は600億ユーロで、利用条件として、普通株と内部留保からなるコア自己資本比率4.5%までは母国政府が負担、4.5%超からはESMの直接銀行増資支援を利用可能になるが、当初2年間は公的資本の20%は母国政府が負担するなどのルールが課されている。「その他の手段では母国政府の市場調達を妨げるおそれがある場合」の例外的な選択肢と位置づけた。

なお、今年11月のSSM発足を前にECBが進めている包括査定で資本不足が指摘された銀行については、まずは民間資金の調達を優先し、それが困難な場合に公的資金を利用する。公的資金の利用にあたっては、EUの政府援助のルールとして13年8月に導入されたバイル・インを実施する。公的資金の利用順位は、①母国政府の破綻処理基金、②母国政府経由のESMの銀行支援、③ESMの直接支援の利用とされている。

## 3 | 調和が進んだ預金保険制度

完全な銀行同盟は、一元的な預金保険制度を備えるが、ユーロ圏の銀行同盟の三本目の柱は調和が進んだ預金保険制度と相互融通であり、一元化は議論されていない。

EU加盟国間の預金保険制度の調和は94年の預金保険指令（Directive on Deposit Guarantee Schemes、以下、DGS）に始まり、以後、2段階で改正されている。当初のDGSは、付保限度額を最低2万ユーロとして最低限の調和を図ったが、世界金融危機時、アイルランドが預金の全額保護に動いたことで、隣国の英国で英銀からアイルランド系銀行の支店に急激な預金シフトが生じるなど制度の違いが加盟国間の摩擦の火種となったことで見直しが必要になった。

2009年の改正では、2010年末までに付保限度額を一律10万ユーロとし、預金払い戻し期間を3～9カ月から4～6週間に短縮することを求めた。これに続く改正案が、今年4月、BRRD、SRM規則とともに採択された。今回の改正では、付保限度額は据え置き、付保対象範囲の調和、預金払い戻し期間の一層の短縮（2024年に7日まで短縮）、事前積立制度の調和（原則として10年以内に最低付保預金の0.8%に引き上げる）、リスクに応じた保険料率制度の導入などを決めた。加盟国の預金保険制度の間での「自発的な」相互融通にも道が拓かれた。

改正DGSには、必要に応じて発効から5年後に欧州委員会が預金保険制度に関する新たな法案を提案する規定がある。一元化の議論は早くても5年後であり、このまま棚上げとなる可能性も高い。

### 3—銀行同盟で何が変わるか？

関連法の制定を経て、現実に立ち上がろうとしている銀行同盟は、12年半ばに協議が始まった当時の3つの目的を実現するものとなり得るのだろうか。

まず、1つめの「クロスボーダー化が進む銀行経営と「母国監督主義」の銀行監督体制のギャップの修正」には、特に、「共同監視チーム」を設置する大手行やクロスボーダーに活動する銀行については方向として改善する。ただ、その質的な側面については、ECBと各国監督当局の連携次第という面がある。

2つめの、「母国政府と銀行の信用悪化のスパイラルの遮断」は、SRFの完成に16年の発足から8年を要すること、バックアップとしてESMの直接利用が可能とは言え、母国政府の関与を必要とすることなどから、少なくとも当面の効果は限られる。ただ、12年半ばに比べて、債務危機に見舞われた国々の資金調達環境が大きく改善したことで、この問題がクローズアップされる可能性は低下している。

3つめの「ベイル・アウトによる膨大な納税者負担の回避」は、SSMによる平時の監視が機能し、ベイル・インを原則とするSRMがモラルハザードを防止することで、政府支援の負担を抑制する役割を果たすことが期待される。ベイル・インの原則化が、銀行の資金調達にマイナスの影響を及ぼす懸念はあるものの、EUでは、すでに13年8月から政府支援にベイル・インの原則を導入していることから、新たな影響は限定的と見られる。

要して言えば、銀行同盟によって、通貨を共有する地域内での銀行監督と政府の支援能力のばらつきというユーロ制度の重大な欠陥はある程度修正されるが、ユーロ圏の脆弱性を克服する決め手とはならない。平時の監督のほか、破綻処理計画の決定などでも、政治的な裁量や関与の余地が残り、預金保険の一元化は見送られるなど、母国監督主義・政府間主義的性格を色濃く残すからだ。

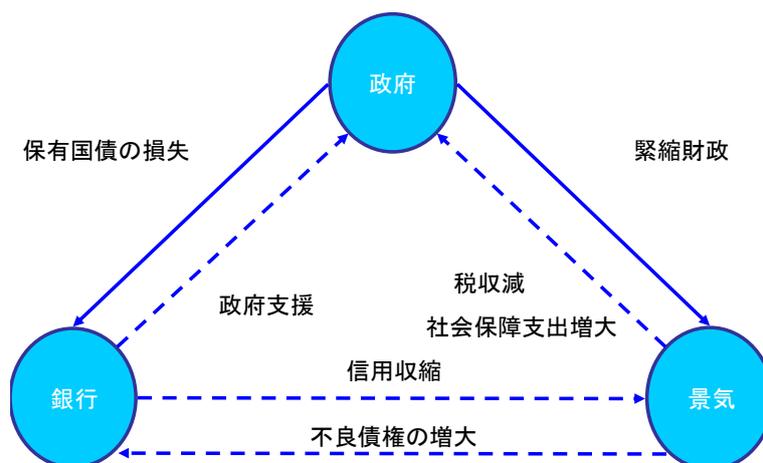
こうした銀行同盟の不完全性は、言うまでもなく、財政主権のさらなる委譲やそのために必要な基本条約の本格的な改正を回避する形で制度を整えたことに原因がある。それが14年5月に欧州議会選挙を控えるなどの時間的な制約の中で、妥協しうるぎりぎりのラインでもあった。欠陥があるとはいえ、ユーロ制度改革の大きな一歩であることは間違いなく、参加国政府や関係当局間の連携で補い、円滑に運営されることが期待される。

政府の資金繰りの不安は後退したものの、債務危機国の失業率低下のペースは鈍く、危機の後遺症は深刻である。ユーロ圏の最優先課題は、景気の回復、とりわけ債務危機に見舞われた国々の雇用の増大である。ユーロ危機では、銀行同盟の実現を促した政府と銀行の信用悪化のスパイラルだけでなく、景気と財政、景気と銀行経営が相互に悪影響を及ぼしあうスパイラルも働いた(図表7)。景気回復がなければ銀行の健全化は進まない。域内の成長と雇用に大きな格差が開いたままでは、銀行経営や政府の信用格差も解消せず、成長・雇用の格差を増幅し、ユーロ圏内の緊張を高めかねない。

域内の銀行市場の分断も最悪期に比べれば緩和しているとはいえ、債務危機国の銀行はECBの資金供給に依存する割合が高いなど、まだ、正常化には至っていない。

銀行同盟の真価は、域内の資本移動を円滑にし、ユーロ圏の成長と雇用に貢献できるかという点で問われることになるだろう。

図表7 ユーロ危機の構図(政府と銀行、景気悪化のスパイラル)



(資料)ニッセイ基礎研究所

<sup>i</sup> 世界金融危機をきっかけとする金融監督体制・規制改革については、基礎研 REPORT2010年10月号「[金融・財政危機を教訓とするEUの制度見直しの動き](#)」をご参照下さい。

<sup>ii</sup> 指令 (Directive) は加盟国が国内法に置き換えることで効力を持つ。規則 (Regulation) は直接効力を持つ。

<sup>iii</sup> 対象行のリストは9月4日までに公表する予定。

<sup>iv</sup> ユーロ未導入国の場合は銀行同盟に参加した時点で基金共通化に関わる義務と権利が発生する。

<sup>v</sup> EU加盟28カ国のうち付保預金の1%以上の事前積立が行われており、2~3%に達している国もある。なお、改正DG Sでは、銀行市場の寡占が進展しており、預金保険を必要とする清算が行われる可能性が低い国の場合、欧州委員会の承認を得れば、事前積立が付保預金の0.5%を超えていれば適合とみなす規定も盛り込まれている。