

2013年10月11日 全4頁

欧州の銀行同盟はどこまで進んだか

第一の柱の単一監督制度（SSM）は2014年中の始動を目指す

経済調査部
シニアエコノミスト 山崎 加津子

[要約]

- 9月12日に欧州議会がEU（欧州連合）銀行同盟の第一の柱である単一監督制度（SSM）に関する法案を可決した。次のEU首脳会議でこの法案が承認されれば、1年後の2014年11月にECB（欧州中央銀行）がユーロ圏の銀行監督の総責任者に就任する。
- ECBはその前にユーロ圏の主要130～150銀行に関して資産審査（AQR）を実施する方針を明らかにしており、10月中にその詳細を発表する予定である。AQRは2014年春から夏にかけて実施される予定だが、そこで各銀行の資産内容を厳しく審査し、必要に応じて資本増強することが肝要となる。
- 銀行同盟にはほかに単一破綻処理制度（SRM）と共通預金保険制度という柱がある。このうちSRMに関しては、欧州委員会が7月に法案を提出し、遅くとも2014年3月の法案成立を目指している。ところが、10月にEUの法律顧問から単一破綻処理を担当する機関の権限が大きすぎてEU条約に抵触すると指摘され、法案の見直しが必要になる可能性が出てきている。一方、共通預金保険制度に関しては、ユーロ圏各国の意見対立が大きく、まだ具体的な進展がほとんどない状況である。
- SSMに比べ、SRMと共通預金保険制度の取り組みが遅れているのは、後者が各国の資金負担を伴うためである。ただ、銀行破綻処理や預金保護といった場面で費用分担する仕組みは、EUがその統合深化で目指している「財政統合」の一つのルートと考えられる。このようなルートを内包する銀行同盟を完成できるか、欧州の政治家たちの「統合深化」に向けた本気度が試される。

ユーロ圏危機対策としての銀行同盟

ユーロ圏債務危機への対策として、①ユーロ圏各国に財政健全化と競争力向上の実現を義務付ける、②国家財政破綻、銀行の連鎖破綻を回避するための支援基金（EFSF、ESM）を設立する、③欧州統合をさらに推進するという 3 つの処方箋が実行に移されてきている。このうち最後に着手された「欧州統合のさらなる推進」は、EU の金融システム、財政政策、経済政策などをより一層統合することを意図しており、その第一段階として銀行同盟に取り組むことが 2012 年 12 月に合意された。

ユーロ圏債務危機対策として銀行同盟が重視されているのは、危機の根本的な原因が銀行と政府の債務拡大の連鎖にあると判断されているためである。ユーロ圏債務危機はギリシャを発端とする各国の財政赤字急拡大の問題と認識されがちだが、実際にはその前段階として銀行債務危機が存在している。2007 年半ば頃から、欧州の銀行は米国のサブプライム・ローンを担保にした証券化商品などハイリスク商品への投資による資産劣化が顕在化し、各国政府は連鎖破綻を防ぐため、複数の銀行に公的資本注入を余儀なくされた。2008 年 9 月のリーマン・ショックで公的支援を必要とする銀行が増加したが、加えて世界同時不況が引き起こされたことで失業手当や景気対策などの歳出が増加する一方、税収減で歳入が減少して財政は一段と悪化した。続く 2009 年秋にギリシャの財政懸念が浮上したが、政府と銀行の債務が連鎖的に拡大することへの懸念は、単一通貨ユーロの存在によってギリシャ 1 国にとどまらず、ユーロ圏全体の財政・金融システムへの懸念に急速に拡散されてしまった。

銀行同盟は銀行破綻の悪影響を最小化することを目標としており、(1)単一監督制度（SSM: Single Supervisory Mechanism）、(2)単一破綻処理制度（SRM: Single Resolution Mechanism）、(3)共通預金保険制度（Common Deposit Guarantee System）の三つの柱で構成される。

域内市場統合を進め、単一通貨を採用しているユーロ圏では、銀行監督に関しても単一基準に基づき、単一機関が監督する仕組みが望ましい。これが SSM で、トップに欧州中央銀行（ECB）を据えて 2014 年に始動する計画が進行中である。SSM 設立により、2000 年代半ばのように銀行がリスクの高い取引を際限なく拡大する事態を未然に防ぐ体制を作ろうとしている。ただし、銀行監督制度の一元化に成功しても、経営に失敗する銀行を完全になくすことはできない。このため、銀行が経営不振に陥った場合、これを清算する仕組みとして SRM が構想されている。「大きすぎる銀行」をつぶしてしまうと金融システムに大きな負担となり、市場や経済への悪影響も計り知れないため、公的資本を注入して銀行倒産は回避するというのが、従来の方針であった。しかしこれは大銀行が「困った時は政府が救済してくれる」として十分なりリスク管理に取り組まないモラル・ハザードに陥る懸念が高い。これを回避するために、EU では銀行が経営破綻の危機に陥った場合、その救済資金は「まず公的資金」ではなく、株主、債券保有者、預金者（10 万ユーロ以下の預金については全額保護される）に負担を求める方向で、SRM を立ち上げようと協議が進められている。

銀行同盟の進捗状況

SSM に関しては、欧州議会が 2013 年 9 月 12 日に ECB がユーロ圏（と参加を希望するユーロ圏以外の EU 加盟国）の銀行監督権限を一元的に保有することを定めた法案を可決した。同法案は EU 首脳会議の承認を経て EU 広報に掲載されると、その 5 日後に発効する。そして、SSM 法の発効から 1 年後に ECB が銀行監督権限を持つことになっている。次の EU 首脳会議は 10 月 25、26 日に開催されるため、ここで SSM 法案が承認されれば、ECB が SSM のトップに就任するのは 2014 年 11 月初めと予想される。

それまであと 1 年と少しだが、ECB が取り組まなければいけない問題は山積している。SSM の下で、ECB はユーロ圏のおよそ 6,000 銀行の監督責任者となるが、すべての銀行を直接監督するわけではない。金融システムに対して影響力の大きい 130~150 行を直接監督し、それ以外は各国の銀行監督当局を通じて監督することになっている。ECB はこれまでの任務である金融政策と、新しい任務となる銀行監督を明確に分離することが要請されており、新部門の責任者を選び、スタッフ募集に早々に着手する必要がある。また、ユーロ圏諸国でこれまで各国の銀行監督当局が担ってきた銀行監督に関して、ルールを一本化し、周知することも必要となる。ロイター通信によると、10 月中に SSM で働く職員が募集されるが、その人数は 1,000 人以上となると見込まれている。また、SSM のボードメンバーが公募されるほか、ECB が直接監督する銀行の選定も最終段階を迎える。

ECB は銀行監督のための陣容を 2014 年初めまでに整えようとしているが、これは ECB は銀行監督の責任者となる前に、ユーロ圏の銀行の資産状況を徹底的に審査しようとしているためである。ECB はこの資産審査（AQR: Asset Quality Review）の具体的な手法について 10 月中に公表するとしている。また、AQR と共に EBA（欧州銀行監督機構）によるストレス・テストも合わせて実施される予定で、実施時期は 2014 年春から夏にかけてと見込まれる。そこで各銀行の資産内容を厳しく審査し、必要に応じて資本増強することが肝要となる。

SRM に関しては、欧州委員会が今年 7 月に法案を提出し、遅くとも 2014 年 3 月の法案成立を目指している。2014 年 3 月という期限は、5 月 25 日に実施される欧州議会選挙の前に法律を発効させるための期限である。欧州議会選挙後、新しい議会と新しい欧州委員会の体制が固まるまでに半年ほどかかる見通しである。このため、2014 年 3 月までに SRM 法案が成立しなかった場合、SRM の運用開始は現在目標とされている 2015 年初めからかなり遅くなってしまうと予想される。ところが最近になってこのタイムスケジュールの実現を難しくしそうな問題が二つ浮上してきている。一つはドイツで連立政権に向けた協議の進展が遅く、新政権発足が年末頃までかかりそうなことである。メルケル首相の続投が決まったドイツの政策は、連立相手次第で大きく変動するわけではないが、SRM のようにドイツの財政負担増が懸念されるような問題について、新政権が固まらないうちに最終決断を下すことは難しいと考えられる。もう一つはこの 10 月に EU の法律顧問から単一破綻処理を担当する機関の権限が大きすぎて EU 条約に抵触すると指摘されたことで、法案の見直しが必要になる可能性が出てきている。

共通預金保険制度に関しては、まだ具体的なほとんど議論は始まっていない。ドイツなどが預金保険基金を統合することに根強く反対しており、早期に実現することは難しいと受け止められている。その中で、7月にオランダのティルバーグ大学のエイフィンガー教授が中心となって欧州議会に預金保険制度の共通化に関する報告書が提出された。この報告書では、欧州で預金保険制度を共通化させることが銀行同盟を完成させるためには必要とした上で、共通預金制度は各国の預金保険制度を調和させることで実現するべきで、新しい制度は作らないこと、共通預金制度はSSMの責任者となるECBからは独立した組織であることが提案されている。

以上のように銀行同盟に関する議論と法整備は徐々に進展しているが、その完成までには長い時間を要すると見込まれる。SSM、SRM、共通預金保護制度という銀行同盟の三つの柱のうち、SSMの進展が早いですが、これはSSMに関しては「お金が絡まない」という事情がある。共通預金保険では、各国の預金保険基金を一本化することに根強い反対がある。「なぜキプロスの銀行が経営破綻した時の預金保護に、ドイツの銀行が積み立ててきた預金保険基金を使うのか」といった反対意見である。一方、SRMの下で銀行破綻処理を行う場合、その銀行の株主、債券保有者、大口預金者などに負担を求める方向で議論が進んでいるが、それでも破綻処理費用が不足する場合はやはりユーロ圏各国が費用負担をすることになる可能性が高い。このような負担分担の仕組みは、実はユーロ圏の統合深化で意図されている「財政統合」を実現させる一つのルートである。そのような資金移転のルートを内包した銀行同盟を完成させることができるかどうか、欧州の政治家たちの「統合深化」に向けた本気度が試される。

図表 1 EU 銀行同盟の関連年表

2012年6月	「真の経済通貨同盟の実現に向けて」ファン・ロンパイ欧州理事会常任議長（大統領）、バローゾ欧州委員会委員長、ユンカーユーログループ議長、ドラギECB総裁の共同提案で銀行同盟の実現が提唱された。
2012年12月	銀行同盟の第一の柱である単一監督制度（SSM）についてEU首脳が合意。
2013年6月	銀行同盟の第二の柱である単一破綻処理制度（SRM）についてEU首脳が合意。
2013年7月	欧州委員会がSRM法案を提出。法案成立の目標は年末。
2013年9月	欧州議会がSSM法案を可決。
2013年10月	EU首脳会議でSSM法案が承認される見通し。
2013年11月	SSM法発効予定。
2014年春～夏	ECBIによる銀行資産査定（AQR）実施見込み。
2014年5月25日	欧州議会選挙
2014年11月	ECBがSSMの下でユーロ圏の全銀行の監督権限を掌握する予定。

出所：EU、ECB などより大和総研作成