

財政統合に向けた動き ～その2～

経済調査部 研究員
矢澤 朋子

前回の第9回「[財政統合に向けた動き ～その1～](#)」では、EUの財政規律（SGP）強化策について御紹介しました。今回は、「銀行同盟」について御説明します。

「銀行同盟」に向けて

欧州理事会議長であるヘルマン・ファン・ロンパイ氏は、2012年6月29日のEU首脳会議において「真の経済通貨同盟に向けて（Towards a genuine economic and monetary union¹）」という提案を行いました。これは、欧州委員会委員長、ユーログループ議長、ECB総裁と協調の下に作成されました。その後、12月のEU首脳会議で正式な文書が提出されました。この文書には、EMUが今後10年間で向かうべき方向、展望が盛り込まれています。骨子は、以下の4つです。

「真の経済通貨同盟に向けて」の4つの骨子

1. 統合された金融枠組み

金融を安定化させ、銀行の破綻が市民に与える影響を最小限にとどめる。金融機関の監督責任の所在をEUレベルに引き上げるとともに、銀行の破たん処理と預貯金保証制度を統一

2. 統合された予算枠組み

各国およびEU全体で健全な財政政策の策定が確実に行われるよう、協調、合同の意思決定、共通の債券発行に向けた相応の施策が不可欠な要素となる。さまざまな形態の財政再建を包含し得る

3. 統合された経済政策の枠組み

持続可能な成長、雇用、競争力の促進につながるると同時に、EMUの円滑な機能に資する政策について、各国とEU双方で確実な実施を担保する

4. EMUにおける民主的正統性と意思決定の説明責任の確保

共通政策と結束のための主権の共同行使が基本

(出所) 「EMUとは何ですか？」駐日欧州連合代表部公式ウェブマガジン、EU MAGより大和総研作成

「銀行同盟」は上記「1. 統合された金融枠組み」に位置付けられます。銀行同盟には、①単一監督制度（The Single Supervisory Mechanism; SSM）、②単一破たん処理制度（The Single Resolution Mechanism; SRM）、③共通した預金保護システム（a common system of deposit protection）という3つの柱があります。2013年8月末時点では、①SSMと②SRMが合意されています。

1) 経済通貨同盟（Economic and Monetary Union; EMU）については、第1回「[EU成立の経緯](#)」2013年6月27日参照。

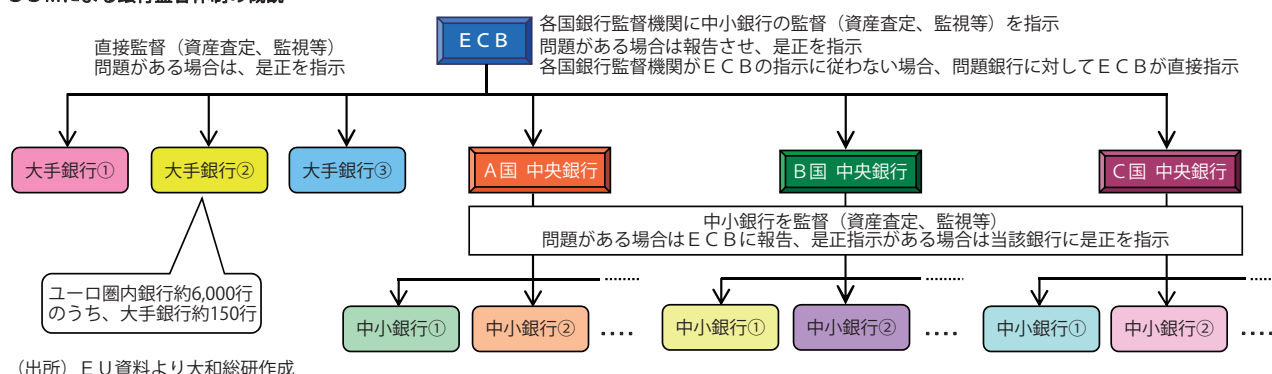
単一監督制度（SSM）

SSMとは、ECBがユーロ圏内のすべての銀行の監督に責任を持つということで、「銀行監督一元化」とも呼ばれています。2012年6月29日のEU首脳会議においてユーロ圏の銀行監督一元化の方針が決定された後、9月12日に欧州委員会から正式な提案が発表されました。

概要

SSMにはユーロ圏以外のEU加盟国の参加も可能であり、SSMの導入により、ECBはユーロ圏に約6,000行あるすべての銀行の監督業務に責任を持つことになります。ただし、実際にはECBは規模の大きい約150行を直接監督²⁾、それ以外の中小銀行の監督は各国の銀行監督機関（中央銀行や金融担当省など）が引き続き行います。欧州委員会からの最初の提案では、ECBが全6,000行すべてを監督することとなっていました。一部の加盟国から現実的ではないとの意見もあり、大手銀行のみ直接監督することで最終決定しました。これに伴い、銀行資産の査定基準も完全に統一することになりました。2013年8月末時点では、SSMは2014年後半に導入予定となっています。

SSMによる銀行監督体制の概観



ESM直接資本注入の前提条件

SSM設立は、ESMによるユーロ圏内の銀行への直接資本注入の条件でもあります。2012年7月にスペインの銀行資本増強を目的として、EFSFからスペイン政府向けに1,000億ユーロの貸付が決定されましたが³⁾、スペイン政府はもともとEFSFが自国の銀行へ直接資金を貸し付けることを求めています。直接貸付であれば、支援した銀行が破たんした際、スペイン政府の財政に悪影響が及ばないためです。また、10年物国債利回りの上昇により、市場からの資金調達が難しくなってい

2) 300億ユーロ以上の資産を持っている、その国のGDPの少なくとも20%を占めている、もしくはEFSF/ESMから公的資金を受け取っている/申請している銀行。

3) スペイン向け貸付は現在ESMに移管されている。第8回「[欧州安定メカニズム\(ESM\)](#)」2013年8月15日参照。

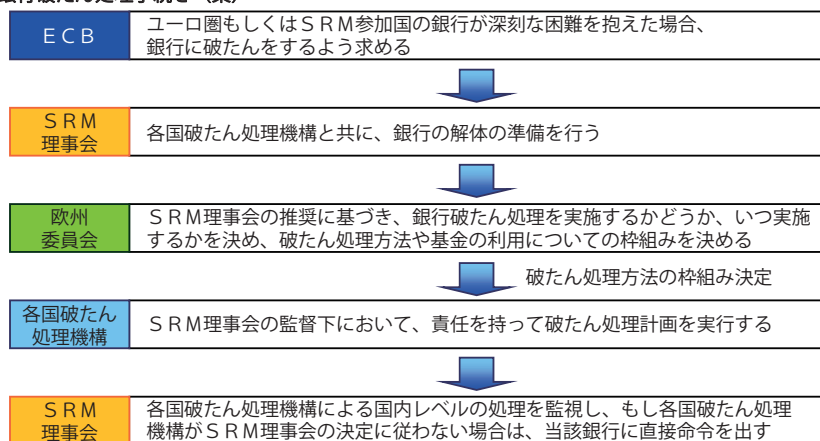
たスペイン政府がE F S Fから資金を借りると、政府の債務残高が増加し、ますます市場からの資金調達が難しくなるという悪循環が発生する恐れがあったからです。この悪循環は、スペインのみならず他の被支援国にも発生する可能性があったため、2012年6月のEU首脳会議でE F S F / E S Mから銀行への直接資本注入が（ユーロ圏の銀行監督一元化方針とともに）合意されました。同年9月下旬にはドイツ、オランダ、フィンランドの3か国が「E S Mから銀行への直接の資本注入はすべきでない」との共同声明を発表するなど、反対意見も根強くありました。しかし、2013年6月20日のユーロ圏財務相会合において、直接資本注入額は最大600億ユーロということで合意に至っています⁴。

単一破たん処理制度（SRM）

SRMはSSMの監督下にある銀行が深刻な状況に陥った際、その破たん処理が納税者や実体経済にとって最小限のコストで効率的に実施されるための枠組みです。破たんした銀行を迅速かつ公平に処理することで、金融市場に与える影響をより小さくすることが設立の目的となります。欧州委員会は2012年6月に銀行再建・破たんに関する指令（The Directive on Bank Recovery and Resolution; BRRD）を提案し、どのように銀行再建を行うか、どのように実体経済にとって重要な機能を維持するか、そして、どのように銀行の株主や債権者に損失や費用を分配するかについてのルールを決定しました。しかし、各国レベルでの銀行の破たん処理の取り決めであるため、単一通貨ユーロを共有するユーロ圏の規制としては十分ではありませんでした。

そうした中、2012年秋に、欧州委員会はSRMの設立を提案しました。同年12月のEU首脳会議においてSSM設立が合意に至った際、同時にSRMの設立が必要であるとの合意もなされました。SSM設立によって銀行監督がECBに一元化されるのに伴い、銀行破たん処理に関しても統一ルールを設けるべきとの声が大きくなっていたためです。2013年7月10日に欧州委員会はSRM案を発表しており、EU首脳会議は年末までに合意を目指すことで一致しています。

銀行破たん処理手続き（案）



（注）SRM理事会は、ECB、欧州委員会、関連する各国銀行監督機構からの代表で構成される（出所）欧州委員会プレスリリース（2013年7月10日）より大和総研作成

4) 直接資本注入する際の方針や条件については、明確な方針は決めていない。

欧州委員会の提案によると、SRM設立後の銀行破たん処理の手続きは上図のようになります。ECBが問題のある銀行に対して警告を行い、その後、各国の破たん処理機構が実際に破たん処理を実施に移します。ECB、欧州委員会、各国銀行監督機構の代表から成るSRM理事会は、破たん処理手続きが適切に実行に移されているかを監視する役割を担っています。

「キプロス金融支援」による後押し

SRM設立に関しての動きは、2013年3月のEU首脳会議において「SRMの提案が2014年に欧州議会で承認されるよう、優先事項として進めなければならない」と合意されて以降、歩みが早まりました。その理由の一つに、2013年3月に合意されたキプロスへの金融支援の決定過程における紆余曲折があると言えます。

キプロスは2012年6月にEUに金融支援を要請し、2013年3月にEU・IMFから100億ユーロの金融支援を受けることが決まりました。キプロスの銀行資産が同国GDPの約8倍と非常に大きかったこと（EU平均は同3.5倍）、国外預金者が多く、マネーロンダリングに利用されているという指摘が絶えなかったことから、ユーロ圏では圏内納税者から集めた資金をキプロス支援に利用すべきかという問題が浮上し、調整が難航しました。最終的には、キプロス向け金融支援の主な対象である同国の銀行の預金者に対して負担を求めるベイルイン⁵の採用で決着しました。

キプロス支援では、金融支援決定までに9か月もの時間がかかり⁶、金融市場に動揺を与えてしまいました。同国の銀行セクターの特異性も一因ではありましたが、銀行破たん処理に関しての統一ルールがなかったことが金融市場への影響を大きくしたと言えます。今後このようなことがないように、EUはSRM設立への動きを加速させました。

「財政統合」への道のり

新聞やニュースなどでEUの財政統合の進捗について、頻繁に報道されるようになってきました。これまで御説明したように、EUは財政統合へ向かって着実に進んでいます。しかし、EU加盟国もしくはユーロ圏各国すべてが財政統合に向かって同じように歩を進めているわけではなく、各国間の温度差が浮き彫りとなることも見られます。一言で「財政統合」といっても、成立までの道のりは容易ではありません。ユーロ圏で財政統合の条約を締結するには、ユーロ圏17か国すべてで条約が批准されなくてはなりません。EU全体で財政統合を進めるとなると、欧州連合条約の改定が必要となり、それにはEU加盟28か国すべてによる批准が必要となります。各国議会の決議だけでなく、国民投票によって決着をつける必要がある国も出てくるでしょう。そうなると、条約の批准・締結までには

5) ベイルイン (bail-in) とは、銀行自身が破たん処理の費用を負担すること。債権者による債務削減・減免、返済猶予や預金者の預金の強制徴収なども含む。ベイルアウト (bail-out) は公的支援を通じて国などが破たん費用を負担すること。

6) この他に、2013年2月24日に実施されたキプロス大統領選挙により、EUとの交渉が一時停止されたり、新政権でのEUへの支援要請の意思調整などに時間がかかったりしたことも挙げられる。

長い時間がかかることとなります。

しかし、それ以前に、まだEUとして目指すべき最終的な「財政統合」の形が明確に定まっているとは言えません。EUはこれまで財政規律の厳格化、透明化、相互監視機能の強化など、各国の財政健全化を進める対策を行ってきました。更に財政政策を統合するという方向で幾つか提案（ユーロ圏共同債、ユーロ圏予算の拡大と再分配、ユーロ圏財務省創設等）が出されていますが、今後、実際にそこまで踏み込むかどうかはまだ決まっています。

ユーロ圏各国が既に金融政策をECBに委ねている中、財政政策の権限も一部制限されるということは、加盟国にとっては非常に大きな痛手です。現在のように加盟国間のGDPや財政（歳入）に大きな差がある状態では、ユーロ圏共同債やユーロ圏予算の拡大・再分配を実施した場合、それによって負担が重くなる国と軽くなる国に二分化する可能性があります。前者はドイツを中心とする北部欧州諸国、後者はスペインやイタリアを中心とする南欧諸国であり、財政同盟を段階的に進めようとしている過程においても「北」と「南」との対立が存在します⁷⁾。実際に、ユーロ圏共同債をできるだけ早く実施すべきという意思を示していたのは、(ユーロ圏共同債提案が出された) 2012年6月当時、6～7%台という高水準の10年物国債利回りに苦しんでいたスペインでした。そして、その主張を退けたのはドイツ、オーストリア、オランダなどの北部欧州諸国でした。

北部欧州諸国の代表であるドイツは、EUやユーロ圏を維持するための負荷だけを背負っているわけではありません。自国の構造改革を通じた競争力の強化によって培った輸出競争力は、単一通貨ユーロの恩恵により非常に大きくなっています。よって、「EUやユーロ圏設立によって最も恩恵を受けているのはドイツなので、EUやユーロ圏のためにより多くの負担をするのは当然」という声もあります。何より、ドイツ自身がEUやユーロ圏からの恩恵を最もよく理解しています。しかし、将来の財政統合を見据えた提案を安易に受け入れてしまうことで、モラルハザードが発生することを懸念しています。

今後は、このようなユーロ圏各国間の経済格差から生じる問題を精査し、EUやユーロ圏が最も恩恵を享受できる「財政同盟」の形を明確にする必要があります。EU加盟国には今も「欧州統合」を目指すという強い意思があり、いかなる危機が起こってもユーロ圏を解体するということはないと思われれます。EUの試みはこれまでに前例のないものです。これからどのような共同体を作り上げていくのかに注目したいと思います。

(以上)

7) 第8回「[欧州安定メカニズム \(ESM\)](#)」2013年8月15日参照。