

国立国会図書館

欧州債務危機と銀行同盟

—金融システムの安定化と金融市場の統合へ—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 862 (2015. 3. 31.)

はじめに

I 欧州債務危機と EMU の欠陥

- 1 欧州債務危機発生の主要因
- 2 金融分断化

II 銀行同盟

III 単一銀行監督制度 (SSM)

- 1 制度の概要
- 2 SSM の実効性確保のための手法

IV 単一破綻処理制度 (SRM)

- 1 SRM の利点
- 2 制度の概要

まとめ

おわりに

- 欧州においてユーロ導入以来の大きな制度改革とされる銀行同盟が始動した。
- 銀行同盟は、欧州債務危機からの教訓に基づき、これまで各国ごとに敷かれてきた銀行に対する規制や監督・破綻処理制度を欧州レベルに引き上げるものである。
- 銀行同盟は、金融システムの安定化や欧州債務危機がもたらした金融分断化の問題を解消させることに貢献し、欧州経済の発展に寄与することが期待されている。

国立国会図書館

調査及び立法考査局財政金融課

あめみや たくし
(雨宮 卓史)

第 8 6 2 号

はじめに

欧州連合 (European Union: EU) の創設を規定したマーストリヒト条約には経済通貨同盟 (Economic and Monetary Union: EMU) の設立が規定され、EU は経済と通貨の統合を目指すとしてされている。この目標の下、単一通貨ユーロが導入され、ユーロ圏では為替リスクが低減した。それに伴い国境を越えた金融取引が活発化し、経済発展の支えになってきた。また、ユーロ圏の金融政策を欧州中央銀行 (European Central Bank: ECB) が担うこととなり、経済及び通貨統合は一定程度の前進を見せていた。

しかし、金融システムの安定性を確保する監督や破綻処理制度といったメカニズムはこれまで各国ごとに規定されていたため、リーマンショックに代表されるいわゆる世界金融危機に引き続いて起こった欧州債務危機¹では、国境を越えたシステミックなリスク (systemic risk)²に十分対処することができず、また、「ソブリン—銀行間の鎖」(後述)によって財政悪化と金融システム不安がスパイラル状に発生したことが危機をより深刻なものにした。さらに、それらの危機は主にユーロ圏において金融分断化³の問題を生じさせ、ECB による金融政策は現在においてもユーロ圏内で適切に効果を発揮しにくい状況にある。つまり、統合を目指していた EMU が危機後には正常に機能しない状態に陥ってしまったのである。

そこで EMU が抱える欠陥を修復し、EMU が真に機能するよう 4 つの提言が 2012 年 6 月の EU 首脳会議 (European Council) で示された⁴。そのうちの 1 つが、各国ごとに敷かれていた金融規制や監督等のメカニズムを欧州レベルに引き上げ、銀行市場の統合の段階を引き上げる取組であり、「銀行同盟」(Banking Union) と呼ばれるプロジェクトである。銀行同盟は、単一銀行監督制度 (Single Supervisory Mechanism: SSM) と単一破綻処理制度 (Single Resolution Mechanism: SRM) をその大きな柱としている。金融政策を担う ECB が銀行監督においても中核を担う SSM は 2014 年 11 月 4 日に始動し、SRM は 2016 年 1 月から本格稼働の予定である⁵。

本稿では、ユーロ導入以来の大きな制度改革とされる銀行同盟について、危機からの教訓がどのように活かされ、金融分断化の問題を解消するためにどのような方策が採られているのかについて説明する。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2015 年 3 月 4 日である。

¹ ギリシャの財政問題に端を発し、2010 年から 2012 年頃にユーロ圏で起こった危機。ギリシャ、アイルランド、ポルトガル、スペイン、イタリア等で特に問題が深刻化した。

² 個別の金融機関の支払不能等や、特定の市場または決済システム等の機能不全が、他の金融機関、他の市場、または金融システム全体に波及するリスク。「システミック・リスクとは何ですか？」日本銀行 HP <<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/kess/i06.htm>>

³ 国境を越えた資本や金融サービスの移動が阻害されることで、国によって金融市場の機能やパフォーマンスに差が生じること。European Commission, *European Economic Forecast Autumn 2013*, 2013, p.20. <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee7_en.pdf>

⁴ Herman Van Rompuy, “TOWARDS A GENUINE ECONOMIC AND MONETARY UNION,” 2012.6.26. (EUC O 120/12), European Commission HP <http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/documents/131201_en.pdf>

⁵ 2015 年 1 月から単一破綻処理委員会 (Single Resolution Board: SRB) と各国破綻処理当局が協力して破綻処理計画の準備を開始しており、その意味では SRM は既に機能を開始している。一方、単一破綻処理基金 (Single Resolution Fund: SRF) の効力が生じ、SRM に完全な破綻処理権限が備わるのは 2016 年 1 月からとなる。

I 欧州債務危機と EMU の欠陥

銀行同盟の意義等をより明確にするために、本章ではまず、銀行同盟構想誕生の背景になった欧州債務危機を振り返り、危機発生や拡大の主要因として語られることが多い「各国ごとの監督・破綻処理制度」や「ソブリン—銀行間の鎖」について述べた後、危機がもたらした金融分断化の様子を見ていくことにする。

1 欧州債務危機発生の主要因

(1) 各国ごとの監督・破綻処理制度

危機以前のユーロ圏では、金融業務は国境を越えて広く展開されていたが、金融システムの安定性を確保するためのメカニズムは国境止まりとなっていた。そのため危機の際には、それぞれの国が付与された権限の下で自国の利益確保に努める一方で、管轄外である他国へ及ぼす影響について十分に対処できなかったことが、金融システムの安定性を維持できなくなった原因とされている⁶。なお、近年、学界では「金融のトリレンマ」という考えが注目されている。金融のトリレンマとは、どのような経済においても、金融の統合（自由な資本移動）、金融の安定、及び国家単位の金融規制・監督の3つを同時に達成することはできないというものである。自由な資本移動が認められ、国家単位の金融監督が敷かれてきたユーロ圏において金融の安定を維持できなかったというのも、金融のトリレンマの一例と言えるかもしれない⁷。

(2) ソブリン—銀行間の鎖

欧州債務危機拡大の要因としては、前述の「各国ごとの監督・破綻処理制度」に加えて金融界で一般に「ソブリン—銀行間の鎖」と称される状況が重要とした文献が多い。「ソブリン—銀行間の鎖」とは、ソブリン (sovereign: 国家) と銀行セクターが相互に悪影響を及ぼし合う状態を指す。ソブリンから銀行セクターへは、財政悪化によって次のような経路で悪影響が生じる⁸。

- ・ 国債価格が下落することで、その国の国債を多く保有する銀行のバランスシートが毀損し、返済能力が低いとみなされた銀行は資金調達が困難になる。
- ・ 国債は銀行間で取引する際の担保として利用されることも多く、担保としての国債の価値が下がることは、資金調達の困難化につながる。
- ・ 一般に自国通貨建て国債の格付けは当該国の銀行の格付けより高いという関係がある

⁶ 本章は次に挙げた文献等を参考にした。Rishi Goyal et al., *A Banking Union for the Euro Area*, 2013.2.13. IMF HP <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/car021313a.htm>>; Vitor Constâncio, “Banking union and the future of banking,” 2013.12.2. ECB HP <<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp131202.en.html>>; 井上武「欧州における銀行監督を巡る最近の動向」『FSA Institute Discussion Paper Series』2013.6. 金融庁 HP <<http://www.fsa.go.jp/fitc/seika/discussion/2013/03.pdf>>

⁷ Constâncio *ibid.*; 井上 同上; Dirk Schoenmaker, “The financial trilemma,” *Economics Letters*, Vol.111, 2011, pp.57-59. 経済学者のロバート・マンデル (Robert Mundell) コロンビア大学教授による「国際金融のトリレンマ」(自由な資本移動、固定為替相場制、独立した金融政策の3つを同時に達成することはできない。)とは異なる。

⁸ 次に挙げた文献等を参考にした。Study Group established by the Committee on the Global Financial System, “The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions,” *CGFS Papers*, No.43, 2011.7, pp.13-29. BIS HP <<http://www.bis.org/publ/cgfs43.htm>>

ので、国債の格付けが下がることで銀行の格付けが下がる。

- ・ 銀行の資金調達に対する政府保証⁹の評価が低下し、資金調達コストが高まる。

逆に、銀行セクターからソブリンへの影響としては、困難に直面した銀行を政府が税金等を用いて救済すること（bail out: 以下、「ベイルアウト」）で財政が悪化するという影響がある。欧州債務危機では、この「ソブリン—銀行間の鎖」によって財政悪化と銀行経営悪化がスパイラル状に発生したことが危機をより深刻なものにし、さらに、危機発生以前は国境を超えた銀行間の金融取引が盛んであったため、危機発生によってある国の銀行部門が弱まることで別の国の銀行部門にも悪影響が生じた¹⁰。

ではどのように「ソブリン—銀行間の鎖」は形成されたのであろうか。この問いに正確な答えを出すことは難しいが、ヴィトル・コンスタンシオ（Vitor Constâncio）ECB 副総裁は、世界金融危機によって資産価値の毀損が生じた¹¹銀行は、自己資本比率を一定値以上に保つために、当時はリスクウェイト¹²がゼロかほぼゼロに等しかった自国通貨建て国債を多く保有するようになったこと、さらにその国債が、景気悪化等に伴う財政健全性の低下によって格下げされたことで鎖の下地ができたとしている¹³。

2 金融分断化

欧州債務危機は EU 内、特にユーロ圏の金融市場に分断をもたらした。以前は活発であったクロスボーダーの金融取引は危機以降減少し（表 1）、銀行間取引金利も危機発生後にユーロ圏内でばらつきが拡大した¹⁴。さらに、こうした金融市場の分断は、中小企業等への貸出金利における周縁国¹⁵とコア国¹⁶の差異（図 1）の 1 要因になっていると言われており¹⁷、貸出金利が高い等金融環境が良好でない国の経済回復や雇用創出を阻害することが懸念されている¹⁸。

⁹ 暗黙の政府保証を含む。

¹⁰ Adrian Alter and Andreas Beyer, “The Dynamics of Spillover Effects during the European Sovereign Debt Turmoil,” *ECB Working Paper Series*, No.1558, 2013.6. ECB HP <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1558.pdf>>

¹¹ 米国住宅市場向けの資産（証券化商品等）を保有していたため、危機によって損失が発生した。

¹² 銀行の自己資本比率はある分数式に従って算出され、その分母となる総資産はリスクの度合いに応じ加重平均される。この際の掛け口がリスクウェイトであり、加重平均された資産全体のことをリスクアセットという。

¹³ Vitor Constâncio, “The European Crisis and the role of the financial system,” 2013.5.23. ECB HP <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523_1.en.html> ただし、財政悪化の原因は、国によって異なる。コンスタンシオ副総裁が同文献で紹介しているように、それまで経済を支えてきたユーロ圏コア国からの資金流入が途絶え景気が悪化したことで、財政の健全性が低下した国もあるだろう。しかし、一方でギリシャ等では、財政そのものに構造的問題を抱えていたと言える。

¹⁴ European Central Bank, “Chart 2 Cross-country standard deviation of average unsecured interbank lending rates across euro area countries (EONIA, EURIBOR),” *FINANCIAL INTEGRATION IN EUROPE*, 2014.4, p.15. <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201404en.pdf>>

¹⁵ 本稿においては周縁国は、アイルランド、スペイン、ギリシャ、ポルトガル、イタリア等を指すものとする。

¹⁶ 本稿においてはコア国は、ドイツ、フランス、オランダ、ベルギー等を指すものとする。

¹⁷ ただし、周縁国で企業向け貸出金利が高いことの要因としては、金融市場の分断以外にも、経済環境の悪化によって企業の経営が悪化し、企業側の信用リスクが高まっていること等も考えられよう。金融分断化の分析については、次の資料等が参考になる。A.J.Al-Eyd and Pelin Berkmen, “Fragmentation and Monetary Policy in the Euro Area,” *IMF Working Paper*, 13(208), 2013.10.4. <<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40984.0>>

¹⁸ 前掲注(3)参照。

表 1 銀行の対外与信残高の与信先の国の GDP に占める割合

2008年3月末		与信元				
		フランス	ドイツ	イタリア	オランダ	スペイン
与信先	フランス		9%	2%	7%	2%
	ドイツ	8%		12%	6%	2%
	ギリシャ	22%	13%	3%	6%	0.4%
	アイルランド	31%	83%	11%	16%	8%
	イタリア	22%	12%		7%	2%
	オランダ	18%	19%	3%		7%
	ポルトガル	13%	20%	4%	7%	33%
	スペイン	13%	20%	2%	8%	

2014年9月末		与信元				
		フランス	ドイツ	イタリア	オランダ	スペイン
与信先	フランス		6%	1%	3%	1%
	ドイツ	5%		6%	5%	1%
	ギリシャ	0.7%	5%	0.4%	0.5%	0.2%
	アイルランド	17%	16%	4%	6%	2%
	イタリア	16%	6%		2%	2%
	オランダ	14%	11%	2%		2%
	ポルトガル	6%	9%	2%	2%	32%
	スペイン	9%	8%	2%	3%	

(注) 対外与信残高は『BIS 国際与信統計』(Bank for International Settlements, *Consolidated banking statistics.*) の最終リスクベースによる分類を用いた。また、GDP は International Monetary Fund (IMF) が公表しているデータを利用した。なお、2014年の値は IMF による推定値を利用した。

(出典) Bank for International Settlements, *Consolidated banking statistics*; IMF, *World Economic Outlook Database* を基に筆者作成。

II 銀行同盟

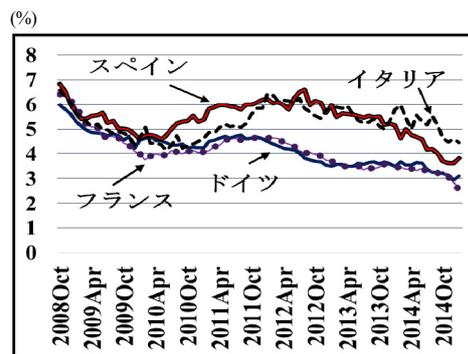
こうした状況や EMU が抱える欠陥に対処するため、2012年6月の EU 首脳会議において、「金融枠組みの統合、財政枠組みの統合、経済政策枠組みの統合、民主的正統性と説明責任の強化を基に EMU を真に機能するものにしていく」¹⁹ことが決定された²⁰。このうちの「金融枠組みの統合」が、銀行市場の統合の段階を引き上げる、「銀行同盟」と呼ばれるプロジェクトである。また、銀行同盟によって、ペイアウトの時代を終わらせ、金融の安定性を再構築することは、ひいては、銀行セクターから実体経済への融資を適切な状態に保つことにつながり、現在 EU で最も優先順位が高い課題の1つとされている雇用創出にも寄与するとされている²¹。

¹⁹ 金融枠組みの統合とは、「ユーロ圏を中心とした金融安定性の確保、銀行破綻による EU 市民への負担の最小化、監督責任の欧州レベルへの引き上げ、共通の破綻処理や預金保険制度」を指す。また、財政枠組みの統合とは、「協調、共同の意思決定、厳格な執行による各国及び EU レベルの安定した財政政策」、「共通債券の発行へ向けた適切な前進」、「様々な形態での財政の連携強化」、経済政策枠組みの統合とは、「持続可能な成長、雇用、競争力を促すという各国及び EU レベルの政策を確実にし、また、EMU を円滑に機能させるメカニズム」を指す。Van Rompuy, *op.cit.*(4); 井上 前掲注(6), p.11.

²⁰ 「EU の金融を安定に導く「銀行同盟」」2014.4.30. 駐日欧州連合代表部公式ウェブマガジン <<http://eumag.jp/feature/b0414/>>

²¹ European Commission, “Banking Union : restoring financial stability in the Eurozone,” 2014.4.15. <<http://ec.eu>

図 1 貸出金利の推移



(注) 1年～5年を貸出期間とした100万ユーロまでの新規貸出(非金融機関向け)。

(出典) European Central Bank, *Statistical Data Warehouse* を基に筆者作成。

銀行同盟は、単一銀行監督制度（SSM）及び単一破綻処理制度（SRM）をその大きな柱とし、さらに2つの制度はEUの全ての加盟国に適用される単一規則集（Single Rulebook）を基礎に置いた構成となっている²²。

単一規則集は、世界金融危機後にEU内の銀行の安全性等を確保するために改正あるいは新設された規定から成り立っており、例えば、十分な量の資本の維持等を銀行に求める規定（自己資本指令・規則）²³、再生計画等を策定し危機に備えることや、経営難のおそれがある銀行への早期の介入、破綻処理にあたってはバイルイン（bail in）²⁴の実施を原則とすること等を求めた規定（銀行再生破綻処理指令）²⁵、10万ユーロまでの預金が保護されること等を定めた規定（改正預金保険指令）²⁶等がある。こうした単一規則集をEU全域の銀行に適用することは銀行の健全性確保につながり、危機の発生や拡大を防ぐことに一定の効果が期待できるであろう。

しかし、銀行間に密接な取引関係があるユーロ圏においては、欧州債務危機からの経験を踏まえ、単一規則の適用に加えて単一の監督制度と単一の破綻処理制度が必要であるとされた。そこで、監督については、各国政府からの独立性が高くマクロ経済や金融システム等の専門性も高いECBを中核とした制度（SSM）が、破綻処理については新しく設立された組織である単一破綻処理委員会（SRB）と単一破綻処理基金（SRF）を中核とした制度（SRM）が作られることとなった。

次章以降ではこれらの制度が、前章で述べた「ソブリン—銀行間の鎖」や金融市場の分断に対してどのような対応を示しているかについて、やや詳しく見ていくこととしたい。

Ⅲ 単一銀行監督制度（SSM）

1 制度の概要

（1）目的

SSMはECBと各国の銀行監督当局（national competent authority: NCA）からなる制度であり、同制度参加国内（ユーロ圏の国々は制度参加が必須であり、そのほかに参加希望する非ユーロ圏のEU加盟国も参加できる²⁷。）で設立された全銀行²⁸のプルーデンス²⁹監督責

opa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_en.pdf>

²² 銀行同盟の構成の説明については次のウェブページ等を参考にした。“Banking union.” European Commission HP <http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/index_en.htm>

²³ Capital Requirements Directive (CRD IV): DIRECTIVE 2013/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013, Capital Requirements Regulation (CRR): Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013. <<http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactive-single-rulebook/-/interactive-single-rulebook/toc/2>>

²⁴ 銀行の救済を銀行の株主や銀行への債権者の負担によって行うこと。

²⁵ Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD): DIRECTIVE 2014/59/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 May 2014. <<http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactive-single-rulebook/-/interactive-single-rulebook/toc/2602>>

²⁶ Revision of the Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee schemes(DGS). <http://ec.europa.eu/finance/bank/guarantee/index_en.htm#maincontentSec1>

²⁷ 現在のところ、参加国はユーロ圏の国々のみであり、イギリス等の非ユーロ圏の国々は参加していない。

²⁸ 公衆から預金又は他の払い戻し可能な資金を受け取り、及び、それ自身の勘定で信用を供与することを業務とする事業者。庄司宏克「EU条約・EU機能条約コンメンタール（第15回）EU機能条約第127条6項に基づくECB一元的銀行監督制度と域内市場（3）—単一銀行監督機構（SSM）規則—」『貿易と関税』61(9), 2013.9, pp.30-41.

²⁹ 金融の分野において、プルーデンスとは、金融システムや金融機関の健全性という意味で用いられ、マクロ

任を負う³⁰。同制度では、銀行のプルーデンス監督に係る EU の方針を効率的かつ一貫して実行し、さらに、銀行を最高度の監督下に置くとしており、その主な目的は、①欧州の銀行システムの安全性と健全性を確保すること、②金融市場の統合と金融の安定性を高めること、③一貫した監督を確保することとなっている。

(2) 概要

銀行は、その資産規模、各国や EU の銀行システムに与えるインパクトの大きさ、クロスボーダー業務の大きさ等³¹を基に、「主要銀行 (significant bank)」と「それ以外の銀行 (less significant bank)」に分類され、主要銀行は ECB の直接監督を受け (約 120 銀行グループ、個々の機関数では約 1200 行、資産規模ではユーロ圏の銀行の資産の約 82% をカバーする。)、それ以外の銀行 (約 3500 行ある。) は NCA が ECB の指導の下で監督を行う。しかし、NCA が監督を行っている銀行であっても、ECB が直接監督を行った方がよいと判断された場合はそのような措置を採ることもでき、制度全体の責任も ECB にある³²。単一の金融政策を担う ECB が銀行監督においても中核を担うようになったことがポイントの1つと言えよう。

監督業務のうち、継続的に行うものとしては、ガバナンスの仕組みやリスク、さらには資本及び流動性の状態の評価等がある。また、こうした継続的な監督業務に加えて ECB は銀行免許の付与及び取消し、危機対応等のアドホック的な監督も行っている。

なお、銀行免許の付与及び取消し、EU のプルーデンス監督に関する規制遵守の確保、リスクに対処するための高い資本要件の設定等は ECB に付与された主要な権限でもあり³³、ECB は自己資本要件等に違反した、あるいは違反する危険性のある銀行に対して、早期に介入し、是正を要求することができる。また、ECB は監督下の銀行が破綻している、あるいは、破綻するおそれがある状態にあるかの判断を行い、後述の単一破綻処理委員会に通知する役割も担う。

(3) 包括的評価

SSM の始動に先立ち、「主要銀行」を対象に包括的評価 (Comprehensive Assessment) が

とマイクロがある。マクロプルーデンスとは金融システムに脅威を与えるシステムミック・リスクや金融システムの安定性に影響をもたらす過剰な信用の拡大、資産価格の高騰といったマクロ経済上の課題を把握・対処し、金融システムの安定性の維持に焦点を当てる規制・監督アプローチである。これに対して、マイクロプルーデンスとは、個々の金融機関の健全性の維持に焦点を当てた規制・監督アプローチを指す。小立敬「マクロプルーデンス体制の構築に向けた取組み―マクロプルーデンス、マルチディシプリナリー・アプローチのあり方 (国際比較も含む)」に係る研究成果報告書『FSA Institute Discussion Paper Series』2011.6. 金融庁 HP <<http://www.fsa.go.jp/frtc/seika/discussion/2011/01.pdf>>

³⁰ SSM の制度の概要については、次の文献等を参考にした。伊藤さゆり「動き出すユーロ圏の銀行同盟一制度の脆弱性克服の決め手となるか?」『ニッセイ基礎研レポート』2014.5.30. <http://www.nli-research.co.jp/report/nlri_report/2014/report140530-2.html>; “Single Supervisory Mechanism.” ECB HP <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>>; “Guide to banking supervision,” 2014.11. ECB HP <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf?404fd6cb61dbde0095c8722d5aff29cd>>

³¹ “What makes a bank significant?” ECB HP <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>>

³² 監督はプルーデンス監督に係るものであり、例えば資金洗浄及びテロ資金調達を目的とする金融システムの利用の禁止や、消費者保護等に関する監督は各国当局が担うこととされている。庄司 前掲注(28)

³³ 主要銀行かそれ以外の銀行かにかかわらず、全ての銀行に適用され、その最終的な判断を ECB が行う手続をコモンプロシージャー (Common Procedure) と言う。免許の付与や取消し等もコモンプロシージャーに該当する。しかし、手続は NCA と共同して行われる。例えば、免許の付与は、主要銀行に該当するかどうかにかかわらず、まず設立する国の NCA に提出され、その後最終的な審査が ECB において行われる。“Guide to banking supervision,” *op.cit.*(30)

行われた³⁴。同評価は、銀行の資産を点検する資産査定（Asset Quality Review: AQR）と、今後経済状況や金融環境等が悪化したと想定し（悪化シナリオ）、その際に銀行が最低限必要とされる資本や流動性を維持することができるかどうか等を判定するストレステストの2つから構成されている。その目的は、銀行の財務状況に関する透明性を高め、特定された弱点を銀行が修復することで、銀行に対する信頼を高めようというものである。

このような包括的評価の実施は、単一銀行監督が始まる前にいわば銀行の「膿を出す」ことにある程度成功し、銀行セクターにとっても透明性の回復に貢献したと考えられる。また、監督者にとっても、各銀行の実態やクロスボーダー取引のトレンド等を把握することにつながり、今後のより適切な監督に資する点が多かったと言える³⁵。

2 SSM の実効性確保のための手法

SSM では前述の目的達成のために、質が高く、均等で一貫した監督を目指しており、そのために次のような工夫がされている。

（1）質の高い監督

まず、銀行システムの安全性と健全性の確保には質の高い監督が必要であるため、国際的にも最新の銀行規制³⁶が導入されている。また、主要銀行の各々には、ECB のスタッフと関連する国の NCA 出身者から構成されたチーム（共同監視チーム、Joint Supervisory Team: JST）が監督に当たる。こうしたチームを設けることで、ECB と NCA の双方の知見を活かした質の高い監督ができると考えられている³⁷。また、SSM では伝統的なマイクロブルーデンスな監督に加えてマクロブルーデンスな監督手法³⁸が取り入れられている。欧州レベルの監督が単一の監督者によって行われることは、指標化やその指標を用いた銀行間の相互比較を可能とし、銀行間の類似点や相違点が明確になることでより適切な監督を行うことが可能になると考えられる。NCA にとっても SSM という全欧州的な監督システムに参加することは、他国の銀行市場で起きているトレンド等について早期に知り自国の対応に活かすことができるほか、自国の銀行システムがどこに危機伝播の経路を抱えている

³⁴ ユーロ圏（2015年から導入予定であったリトアニアを含む）の130行を対象にECBとNCAによって2013年11月から2014年10月までの間行われた。2013年末の財務状態を基にしたストレステストでは25行が不合格となり、悪化シナリオでは246億ユーロの資本不足が指摘された。しかし、不合格行のうち12行は、テスト結果公表時まで既に資本不足（150億ユーロ）を解消しており、残り13行の資本増強の対応が目される。詳細な結果や分析等は次のウェブページに掲載されている。“Comprehensive assessment.” ECB HP <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/comprehensive/html/index.en.html>>

³⁵ Danièle Nouy, “Marking the inauguration of the ECB’s new supervisory responsibilities,” 2014.11.20. ECB HP <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2014/html/se141120.en.html>>; Sabine Lautenschläger, “Start of the Single Supervisory Mechanism: from the comprehensive assessment to day-to-day supervision,” 2014.11.18. ECB HP <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2014/html/se141118.en.html>>

³⁶ 例えば、バーゼルⅢ（国際的な銀行監督規制であるバーゼル規制の最新版）を欧州に導入するために設けられた自己資本指令・規則（CRDIV/CRR）が適用され、リスクに備えてより多くの資本を保有したり、流動性を一定水準以上に保つこととされている。

³⁷ Sabine Lautenschläger, “National supervision in a European system: What is the new balance?” 2014.9.30. EC B HP <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2014/html/se140930_1.en.html>

³⁸ マクロブルーデンス監督についての説明は、小立 前掲注(29)を参照。ECBのマクロブルーデンス監督手法の例としては、銀行の状態を指標化し、その指標を用いた銀行間の相互比較を行うことで金融システム全体の安定性を確保することや、関連する複数の銀行やある特定の地域の銀行部門全般にわたって高い資本要件を課すことで、システム的なリスクの発生を抑えること等がある。Constâncio, *op.cit.*(6)

かをあらかじめ知っておくことは、個々の銀行を監督する際にも有効である。また危機発生前には、ユーロ圏コア国から周縁国の不動産等への過度な融資が見られたが、SSM 開始以降は共同監視チーム（JST）等によってクロスボーダーの取引にもより注意深くモニタリングを実施し、対処することができると考えられている。

（２）均等で一貫した監督

特定の銀行やある特定の地域の銀行群にリスクが集中することを回避したり、NCA が自国の利益のみを追求することを防ぐためには、対象とする全ての銀行に同一のアプローチで一貫した監督が行われ、均等な環境が確保されることが大切である。そのため、単一規則集の適用の徹底が図られ、また、監督者が ECB か NCA のどちらであったとしても同一の監督マニュアル³⁹を基に一貫した監督アプローチが採られている。独立性の高い ECB が SSM の中核に置かれていることも、真に欧州全体の視点に立った一貫した監督を可能としている。このほか、複数の国の NCA 出身者が集まっている共同監視チーム（JST）では、それぞれの国のベストプラクティスが共有されることで監督手法の収束に寄与していると言えよう。

SSM 参加国の銀行がどれも均等で質の高い監督下に置かれることは、銀行間の信頼を高め国境を超えた銀行間の取引を再び活発化し、金融分断化の解消に貢献すると考えられている。例えば、銀行はリスクアセット⁴⁰に対する自己資本の割合を一定値以上に維持することとされているが、以前は、同じようなリスクを持つ資産であるにもかかわらず銀行によって大きく異なったリスクウェイトが与えられていたため、それを基に計算された自己資本比率は必ずしも信頼できるものではなかった。しかし、SSM では基本的に同じようなリスクを持った資産には同じようなウェイトが乗じられるようになり不信感の低減が期待できる⁴¹。また、以前は国ごとに異なっていた不良債権の取扱いについても共有化が図られることとなり、投資家にとって比較しやすいものになるであろう⁴²。さらに、より一般的に、規則や報告義務の違いに伴うコストが統一化により減少することは⁴³、銀行にとってはクロスボーダーな展開を促すことにつながり、銀行グループ内での国境を越えた資本や流動性の移転や配置の効率性を高める等の展開も期待できる。

それらの結果、金融分断化が解消してくれば、ECB の単一金融政策が適切に行き渡り、効果的に機能するようになるというメリットもある。

³⁹ SSM Supervisory Manual. 監督の透明性を高めるため、同マニュアルを一般向けにまとめた次の文書が公表されている。“Guide to banking supervision,” *op.cit.*(30)

⁴⁰ 前掲注(12)を参照。

⁴¹ しかし、自己資本指令・規則（CRDIV/CRR）では、規定に選択肢や裁量権が数多く設けられている。SSM の誕生により自動的に銀行ごとの違いが減るわけではなく、SSM がそうした差異を減らす作業を今後行っていく必要がある。なお、自己資本指令・規則における複数の選択肢の存在は、同指令・規則が基にしたバーゼル規制に起因していると言われていたが、バーゼル規制においてもこの点において見直しの動きがある。Ignazio Angeloni, “The SSM sails past the starting line: Seeking high-quality supervision and level playing field,” 2014.11.10. ECB HP <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2014/html/se141110.en.html>>

⁴² 包括的評価の一環として行われた AQR（前述）では、1360 億ユーロもの追加的な不良債権の存在が明らかになった。このうち、550 億ユーロは単に定義の違いから生じたと言われ、いかに SSM 始動前の段階では各国ごとに状況が異なり不透明性が高かったかを示している。Lautenschläger, *op.cit.*(35)

⁴³ SSM では監督者へ提出する報告書のテンプレートの統一も行った。

IV 単一破綻処理制度（SRM）

単一破綻処理制度（SRM）は銀行同盟の第2の柱であり、単一銀行監督制度（SSM）によって強固な監督が行われていながらも銀行が困難に直面した場合に、単一破綻処理委員会（SRB）や単一破綻処理基金（SRF）を通じて、その破綻処理が納税者負担や実体経済への影響を最小限にとどめながら効率的に行われることを確保する制度である⁴⁴。

1 SRMの利点

各国ごとの破綻処理当局や基金を寄せ集めた制度と違い、新たな制度は、制度参加国、納税者、銀行、EUの金融や経済の安定性にとって次のような利点があるとされる。

- ・ 強い権限をもった単一の制度による意思決定は、複数の制度参加国にまたがる破綻処理案件であっても効率的で迅速な破綻処理決定を可能にし、非協調的な行動や金融システムの不安定化の回避にもつながる。
- ・ 破綻処理に係る専門性や経験を備えた中央の主体が破綻処理の中核を担うことで、個々の破綻処理当局が限られたリソースや経験を基に行うよりも効率的に破綻処理を実施でき、コストも減少する。
- ・ 単一破綻処理基金は銀行セクターから拠出された基金のため、納税者を保護することにもつながり、また、どの国の基金というわけではないので、国境を越えて業務展開する銀行に対し、負担をどのように共有するかといった議論もなくなる。

2 制度の概要

（1）役割分担

SRMの対象となる銀行は、単一銀行監督制度（SSM）で監督が行われている銀行である。単一銀行監督制度（SSM）と同様に役割分担が行われ、SRBが直接責任を負うのは、ECBによって直接監督されている「主要銀行」と国境を越えて活動する金融機関である。それ以外の銀行は各国破綻処理当局が責任を負う⁴⁵。

SRBは、議長、副議長、4人の常任理事、各国破綻処理当局の代表から構成され、さらにECBと欧州委員会（European Commission）の代表が常任のオブザーバーとして参加する。一定値を超える多額の単一破綻処理基金の資金の利用が必要な場合は、各国破綻処理当局代表全員が参加するSRBの全体会合が開かれるが、超えない場合は、議長、4人の常任理事及び当該銀行に関係する各国破綻処理当局の代表から構成される幹部会合が主要な決定を行う。

（2）破綻処理手続

⁴⁴ SRMの記述は伊藤 前掲注(30)及び“A Single Resolution Mechanism for the Banking Union – frequently asked questions,” 2014.4.15. European Commission HP <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-295_en.htm?locale=en>等を参考にした。

⁴⁵ ただし、各国銀行監督当局（NCA）が監督している銀行が単一破綻処理基金を利用する事態に陥ることもあり得る。この場合は、SRBが責任を負う。また、実効性のある破綻処理水準の確保のために、SRBはいかなるときでも、NCAが責任を有している銀行に直接、破綻処理権限を行使することができる。

SRB が直接責任を負う破綻処理は次のようなプロセスで行われる。まず、破綻処理実施の決定がなされるためには、①破綻している、あるいは、破綻するおそれがあること⁴⁶、②時期その他の関連する事情を考慮すると、他の選択肢では、合理的な時間内に破綻を回避できる合理的な見込みがないこと、③公共の利益のために破綻処理措置が必要であること、の3つの条件が満たされることが必要である。第1の条件が満たされているかの判断はECBが行い、満たされた場合、ECBは欧州委員会とSRBに通知する。そして、第2、第3の条件も満たされたらSRBが判断した場合に、SRBは単一破綻処理基金やその他破綻処理ツールの活用等を含んだ破綻処理スキームを採択し、スキームを欧州委員会に送付する。

欧州委員会は、スキームを承認するか、以下に述べるような閣僚理事会（Council of the European Union）が関与する限定的なケースを除いてスキームの否決を行えるとされている。そのため、欧州委員会は、閣僚理事会に比べ広い裁量権を有していると言える。

スキームが公共の利益に反すると欧州委員会が判断した場合、あるいは、単一破綻処理基金の利用額に関し元のSRBの案の実質的な変更（単一破綻処理基金残高の5%以上に相当する額の変更）が必要であると欧州委員会が判断した場合、欧州委員会は前者に関しては公共の利益に反するとしてスキームを否決することを、後者に関しては欧州委員会の変更案を閣僚理事会に提案することができる。

閣僚理事会あるいは欧州委員会から否決がなかった場合にはスキームの効力が発生する。なお、欧州委員会から否決された場合、あるいは、単一破綻処理基金の利用額に係る変更案を閣僚理事会が認めた場合、SRBはそれらに従ってスキームの修正を行うこととされ、また、閣僚理事会が、スキームは公共の利益に反するとして破綻処理下に置くことに反対した場合は、当該銀行等は国内法に従って清算及び解散させられる。

発効した破綻処理スキームの実施は、各国の破綻処理当局が行い、SRBはその実施を監視する。各国破綻処理当局が決定に従っていない場合は、SRBは当該銀行に直接命令を出すことができる。

（3）単一破綻処理基金（SRF）

単一破綻処理基金は制度参加国の銀行セクターからの拠出による基金であり、管理はSRBが行う。同基金は再建中の銀行の業務継続を可能にするために使用されることが想定されており、同基金の最終規模は、制度参加国の全ての銀行の付保預金⁴⁷残高の1%が目標とされている。その額は、約550億ユーロと推定されており、銀行再生破綻処理指令（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とされている。BRRDに基づく破

⁴⁶ 「破綻している、あるいは破綻するおそれがある」状態とは、次の状態にあるか、または、近い将来にそのようになると考えられる状態。①自己資本の全額や相当額を消失させるような巨額の損失の発生等、継続的な営業の許可のための要件に違反し、免許剥奪が正当化されるような状態、②債務超過、③債務不履行、④非常時の公的な金融支援が必要な状態。ただし、④に関しては、加盟国の経済の深刻な混乱を是正し、金融の安定を維持するために、中央銀行による流動性供与のための与信の国家による保証、新発債券の国家による保証、資本注入や資本証券の購入といったかたちで非常時の公的な金融支援が行われる場合を除く。森下哲朗「欧米における金融破綻処理法制の動向」『FSA リサーチレビュー』金融庁金融研究センター、2014.3, p.35. <<http://www.fsa.go.jp/frtc/nenpou/08/01.pdf>>

また、「破綻している、あるいは破綻するおそれがある」状態に関するガイドライン案を欧州銀行監督機構（European Banking Authority: EBA）が公表している。“Guidelines on failing or likely to fail.” EBA HP <<https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/guidelines-on-failing-or-likely-to-fail>>

⁴⁷ 預金保険が付された預金。

綻処理基金は国ごとに積立、管理されるが、段階的に共通化を進め8年後に一本化する。一本化までの移行期は、それぞれの国が拠出した基金を優先的に利用する。

(4) ベイルアウトの終焉

SRMは、破綻処理の際には、前述の単一規則であるBRRDを主に適用することになる。この指令で特徴的なことは、遅くとも2016年からの全ての破綻処理にベイルインの原則が適用されるということであり、銀行が抱える負債の少なくとも8%の金額は銀行の株主や債権者⁴⁸によって負担されることになる。また、前述の単一破綻処理基金の利用は、このベイルインが行われた後に、銀行が抱える負債の5%を上限として利用できる。国（あるいは欧州⁴⁹）の資金が投入されるのは、こうしたベイルインや単一破綻処理基金からの資金供給が行われた後に、なお資金が不足している場合であり、いわば最終手段である。

こうした仕組み、特にBRRDは、ベイルアウトによって納税者に負担が生じることを回避し、先に述べた「ソブリン—銀行間の鎖」を断つために非常に有効であると考えられている。というのも、2008年から2010年の間に負債の8%にのぼる損失を抱えたのは1行のみであったと言われ（他の全ての銀行の平均は3%弱）、今後も税金等が注入される場面というのは非常に稀であろうと考えられているからである⁵⁰。

まとめ

最後に改めて欧州債務危機、金融市場の分断、銀行同盟の関係を概略的に整理しておこう。まず、危機発生を未然に防ぐという観点からは、欧州の単一規則を遵守させる方針が打ち出されるとともに、監督制度や破綻処理制度が欧州レベルに引き上げられた。加えて、質の高い監督の実施が図られ、それでもなお破綻する銀行が出てきた場合は、ベイルインや銀行部門からの拠出による単一の基金が用いられることで、財政に影響が及ばないようにし、「ソブリン—銀行間の鎖」によって危機が進展しないように制度設計されている。

危機がもたらした金融分断化問題に対処するという観点からは、単一の監督や破綻処理制度によって、均等な金融環境を創出し、銀行に対する信頼を取り戻すことが企図されている。今後、金融分断化が解消してくれば、ECBの金融政策も意図された効果をより発揮

⁴⁸ 株主がまず負担し、それでも損失吸収が必要な場合は、債権者が負担することになる。大口の非付保預金（預金保険の付保限度額を超えた分の預金）も対象となる。ただし、個人や中小企業の大口の非付保預金については、他の無担保債務より優先的に弁済することとされている。

⁴⁹ 例えば欧州安定メカニズム（European Stability Mechanism: ESM）の直接銀行支援制度。2014年12月8日に、本来は、危機時に国に対して支援を行う組織であるESMが、直接銀行の増資支援を行える手法が採択された。これによって2016年1月に単一破綻処理制度等が本格的に稼働した後、ESMは「最終の手段」として直接銀行支援が行えるようになる。“ESM direct bank recapitalisation instrument adopted,” 2014.12.8. ESM HP <<http://www.esm.europa.eu/press/releases/esm-direct-bank-recapitalisation-instrument-adopted.htm>>

なお、銀行同盟の要素の誕生のきっかけとなったのは、2012年6月のEU首脳会議で、「ソブリン—銀行間の鎖」を断つために、ESMが国をバイパスして直接銀行に資金注入を行えるとする案が提案された時であった。その際、銀行への支援を超国家的枠組みとするならば銀行監督も超国家的なものにするべきだとの考えが示され、まず単一銀行監督制度構想が生まれた。その後、共通の破綻処理制度や調和的な預金保険制度の成立などが追加で盛り込まれた銀行同盟構想が誕生した。単一銀行監督制度、単一破綻処理制度及びBRRD等の仕組みが整ったので、「ソブリン—銀行間の鎖」を断つ面においては、ESMの直接銀行支援の重要度は相対的に下がったとの見方もなされているが、幾重にも危機拡大を防ぐための制度を設けておくことは有用であろう。

⁵⁰ Vítor Constâncio, “Banking Union and European integration,” 2014.5.12. ECB HP <<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140512.en.html>>

するようになるであろう。

おわりに

ユーロ導入以来の大きな制度改革とされる銀行同盟は、わずか2年という短期間でその第1の柱である単一銀行監督制度を始動させ、2016年1月からは単一破綻処理制度が本格稼働する予定である。異なる財政状況、経済状況、文化的背景を有する国が混在する欧州では、調整に時間を要することも多く、ユーロ導入までの準備には何十年という期間がかかったことを考えると、驚異的な速さである。それだけ、欧州債務危機が欧州、特にユーロ圏に与えた打撃が深刻であり、今後の危機の回避、金融分断化の解消に向けた新たな制度を早期に開始することが求められていたと言えよう。

ただし、課題がないわけではない。例えば、単一銀行監督制度に関係する単一規則の中には、自己資本指令・規則のように、複数の選択肢や裁量権が認められているものもあり、国や銀行によって差異が生じる可能性がある。そのため、ECBを中心とした監督者は差異を縮小させるための努力をする必要があろう。また、現在のところ、制度参加国はユーロ圏の国々であるが、非ユーロ圏のEU加盟国にも開かれた制度であることから、今後そうした国々が参加する際に制度を円滑に機能させることができるかが試されることになる。

金融システムを支える重要な要素としては、監督、破綻処理以外にも、預金保険制度があるが、現在のところ、単一の預金保険制度というものはない。しかし、世界金融危機以前は、付保限度額や付保対象範囲、預金払い戻し期間がEU内で大きく異なっていたため、危機以降、預金保険指令が2度改正されている。2009年には、付保限度額や預金払い戻し期間を短縮する改正がなされ、さらに2014年4月の改正では、付保対象範囲の調和や預金払い戻し期間の一層の短縮（2024年までに7日まで短縮）、事前積立制度の調和（各国ごとに付保預金残高の0.8%に相当する事前積立を10年以内に行う）、リスクに応じた保険料率制度の導入などが決まった。加盟国の預金保険制度間での自発的な相互融通にも道が開かれたとされている⁵¹。そのため、預金保険制度は調和していくことになる。今後単一化に向けた議論に発展していくのか、現時点で予測することは難しいが、2019年7月3日までに欧州委員会は改正指令の履行に向けた進捗状況等（特に事前積立の水準等）に関するレポートを提出することとなっており、さらに、預金保険制度に関する法案を提案する可能性がある。その際に単一化に向けて動き出す可能性もないとは言えない。

銀行同盟にはそうした課題やさらなる金融統合に向けた余地もある一方で、単一銀行監督制度や単一破綻処理制度には多くの工夫点等が見られ、制度の透明性も高く、総じて欧州の銀行、納税者、金融システムの安定性にメリットが大きいと考えられる。また、金融は国際化しており、欧州の金融システムが安定を維持することは我が国にも利点があると言える。

ギリシャ問題やECBの量的金融緩和等を含め、今後も欧州の動向に注意を払っていく必要がある。

⁵¹ 伊藤 前掲注(30)