

銀行同盟の第一歩、ユーロ圏への単一銀行監督制度の導入

井上 武

■ 要 約 ■

1. 欧州連合の経済財務相理事会は、2012年12月13日、ユーロ圏の銀行監督を欧州中央銀行（ECB）に集中させる単一監督制度（Single Supervisory Mechanism、以下、SSM）の法案について合意した。欧州ではソブリン危機と銀行危機の負の連鎖を断ち切るため、ユーロ圏の救済ファンドである欧州安定メカニズムが銀行へ直接支援する案を検討しているが、その前に銀行監督をユーロ圏で統一することを条件としている。
2. 欧州委員会はユーロ圏の6,000行を超える全ての銀行の監督をECBに集中することを提案していたが、連合理事会案では、①資産規模が300億ユーロを超える、②資産規模が50億ユーロ以上で各国のGDPの20%を超える、③国境を超えた活動が大きいと各国当局やECBが判断したもの、④公的な支援を受けたもの、の4つの条件のいずれかに該当する200行前後を対象とすることが合意された。
3. また、英国などSSMに参加しない国からの要求により、EU全体の銀行監督政策を担う欧州銀行機構（EBA）の意思決定に、SSM参加国と非参加国に分けてそれぞれの単純多数決を求める二重多数決を採用することとした。さらにSSMの導入は当初のスケジュールから約1年遅れの2014年3月1日からの導入となった。
4. とりあえず一応の合意を見たSSMであるが、大手と中小で銀行監督が分かれることによる影響や二重多数決の採用によって規制の制定や監督政策のスピードが滞るということも懸念される。また、ESMからの救済対象にSSMが導入される前の問題（レガシー問題）を含むのかどうかという重要な点も未だ明確ではない。更に、銀行同盟の他のパーツである破綻処理制度、預金保険制度の統一には、財政同盟や政治同盟の進展が影響をもたらす可能性もありSSMのように議論は容易には進まないだろう。
5. 欧州委員会のパローゾ委員長や欧州理事会のファンロンパイ常任議長が目指す「真の経済通貨同盟（EMU）」へ向けた取り組みはまだ始まったばかりであると言えよう。

ソブリン危機と銀行危機の悪循環を断ち切るための銀行同盟

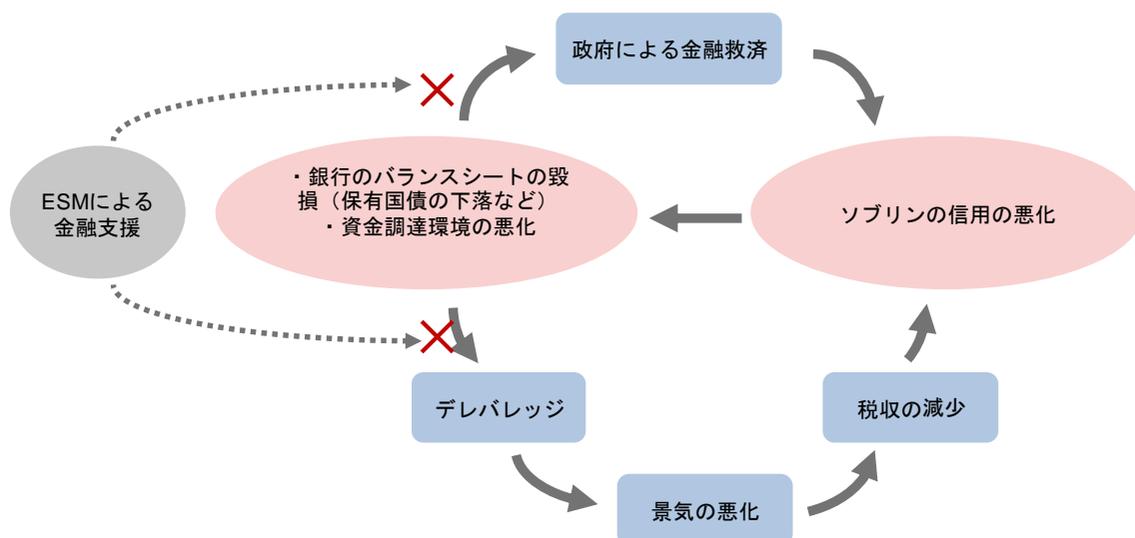
欧州連合の経済財務相理事会は、2012年12月13日、ユーロ圏の銀行監督を欧州中央銀行（以下、ECB）に集中させる単一監督制度（Single Supervisory Mechanism、以下、SSM）の法案について合意した。

欧州ではスペインの金融機関の問題が深刻化した昨年5月頃から、ソブリン危機と銀行危機の負の連鎖を断ち切るために、ユーロ圏における銀行政策を幅広く統一することを目指すいわゆる銀行同盟（Banking Union）の必要性が議論されるようになった。

スペインでは不動産市況の悪化等を受け、経営破綻に陥る金融機関が増加し、2012年5月9日には、資産規模でスペイン4位のバンキアをスペイン政府が救済する事態となった¹。銀行救済による負担は、政府の信用力に対する不安へと繋がり、スペイン国債の利回りは急上昇（価格は下落）した。このことが更に銀行の経営問題を悪化させ、政府の財政をも還って悪化させるという負の連鎖を生み出すことが懸念された。国債を保有する銀行のバランスシートが毀損したり、調達金利が上昇することで銀行の経営問題が更に悪化し、政府の銀行に対する救済負担が膨らむことや銀行のデレバレッジによる景気への影響が税収を減少させるなどで、政府の財政を更に悪化させるのではないかと危惧されたのである（図表1参照）。

事態解決の手段として検討されたのが、ユーロ圏の救済ファンドである欧州安定メカニズム（以下、ESM）から銀行への直接支援の実施である。ユーロ圏諸国は、現在でも危機対応のために ESM から資金提供を受け、銀行支援に利用することができるが、ESM が

図表1 ソブリン危機と銀行危機の連鎖



（出所）野村資本市場研究所作成

¹ バンキアの親会社 BFA に注入していた 45 億ユーロを資本（持ち分 45%）に転換し国有化することを発表。その後、同 25 日にはバンキアが 190 億ユーロの資本注入を要請。

らの借り入れは政府債務残高の増加としてカウントされるため、ソプリンの信用力に直接的な影響をもたらす。そこで、政府をバイパスすることが案として浮上したのである。一方、ドイツなど財政が比較的健全な国からは、ユーロ圏のファンドであるESMから銀行に対して直接支援を行うのであれば、銀行の監督や破綻処理などについてもユーロ圏で統一すべきであるという意見があがった。

こうした流れを受け、2012年5月23日に欧州理事会の非公式な会議において、欧州委員会のパローゾ委員長が経済通貨同盟(EMU)の強化の一環として銀行に関する政策を統一する「銀行同盟」について初めて言及した。その後、6月6日には、欧州委員会から銀行同盟について説明するメモが公表された。そこでは、欧州でこれまで単一市場の確立のために進められてきた金融に関連した規制改革は、将来、銀行同盟を実現するための基礎であり、今後、更に銀行同盟を深化させるためには、欧州において単一の銀行監督制度、預金保険制度、破綻処理制度が必要とされた²。

その後、6月29日のユーロ圏首脳会合及び欧州理事会において、喫緊の課題であるESMからの銀行支援の条件として、まずは2012年までに単一監督制度を確立することが合意され³、9月12日には欧州委員会から具体的な法案が提示された⁴。10月18日から19日に開

図表2 銀行同盟、単一監督制度を巡る議論の進展

2012年	5月23日	・パローゾ委員長が経済通貨同盟(EMU)の強化に銀行同盟が必要と欧州理事会の非公式会議で言及。
	6月6日	・欧州委員会が銀行同盟について説明するメモを発表。
	6月26日	・欧州理事会のファンロンパイ常任議長が「真の通貨同盟に向けて」と題する提案で、銀行監督の統一、共通の預金保険制度及び破綻処理制度が必要と言及。
	6月29日	・ユーロ圏首脳会合において、単一の銀行監督制度が確立した後、欧州安定メカニズム(ESM)から銀行への資本注入を認めること、欧州委員会の提案を待ち、2012年までに単一監督制度を確立することに合意。 ・欧州理事会声明でユーロ圏首脳会合の決定を支持。
	9月12日	・欧州委員会が単一の銀行監督制度の導入に関する連合理事会規則、銀行監督機構(EBA)を規定する欧州議会及び連合理事会規則の改正を提案。
	10月18日	・欧州理事会声明で単一の銀行監督制度の導入のスケジュールを合意(2013年1月1日までに監督の枠組みについて合意、2013年中に導入)。
	11月28日	・欧州議会の経済通貨委員会(ECON)が欧州委員会の提案に対して議会意見を決議。
	12月3日	・欧州議会がEBA改革について議案を合意。
	12月13日	・連合理事会が両規則について理事会案を合意。
	2013年	2月6日
3月まで		・両規制の確定(予定)。
6月まで		・預金保険制度、危機管理破綻処理制度の確定(予定)。
2014年	年末まで	・欧州委員会が銀行同盟参加国の危機管理破綻処理制度を統一する法案を提示(予定)。
	3月以降	・欧州中央銀行(ECB)による単一銀行監督制度の実施(予定)。 ・ESMによる銀行への資本注入解禁(予定)。

(出所)野村資本市場研究所作成

² 内容については以下リンクを参照。 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-413_en.htm?locale=en

³ ユーロ圏首脳会合及び欧州理事会の決定についてはそれぞれ以下を参照。
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf

⁴ 欧州委員会の法案については以下のリンクを参照。
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0511_/com_com\(2012\)0511_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0511_/com_com(2012)0511_en.pdf)
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0512_/com_com\(2012\)0512_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0512_/com_com(2012)0512_en.pdf)

催された欧州理事会では改めて、単一監督制度について 2013 年 1 月 1 日までに枠組みを準備し、2013 年中に実際の導入を図るというスケジュールについて合意がなされた⁵。

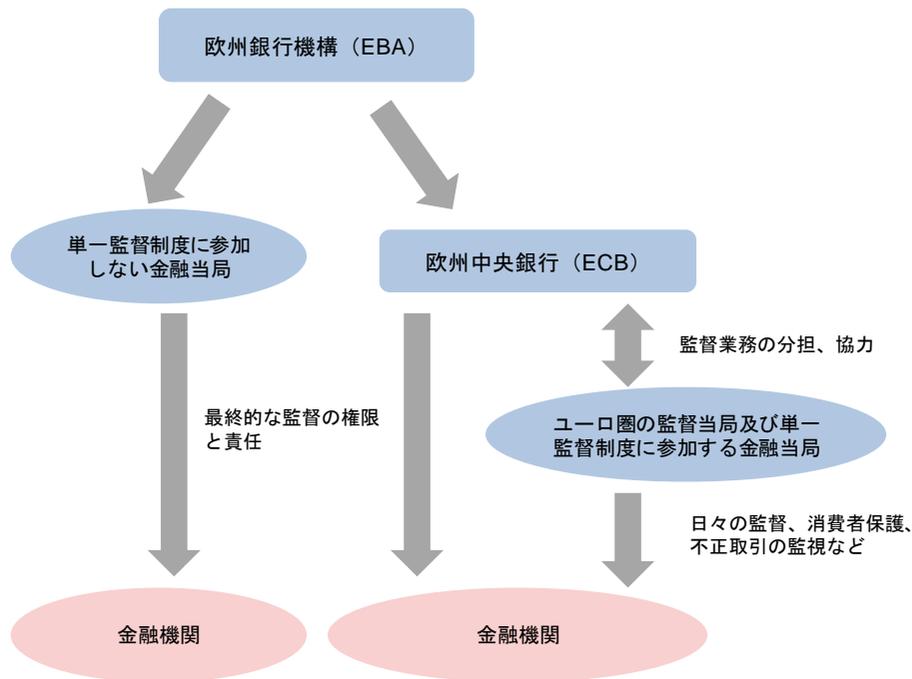
欧州の立法組織である欧州議会と連合理事会⁶は、欧州委員会の提案を受けて審議を行い、議会は 12 月 3 日、連合理事会は 12 月 13 日にそれぞれの意見をとりまとめた。今後、議会と連合理事会の間で審議が行われ、最終案が確定する予定である（図表 2 参照）。

EU 機能条約を利用した ECB への銀行監督の集中

欧州委員会からは二つの規則が提案されている。一つは、ユーロ圏の銀行監督の権限を ECB に集中させる内容の連合理事会規則であり、もう一つは、EU レベルの銀行監督機関として 2011 年に設置された銀行監督機構（以下、EBA）について、銀行同盟に合わせて政策決定の仕組みを調整するための欧州議会及び連合理事会規則の改正である。

現在の欧州連合（以下、EU）における銀行監督制度では、直接的に銀行の監督を担当するのは各国の金融当局であり、各国の監督活動の整合性を保ち、協調を図る上位組織として EBA が存在している。EBA は格付け機関や清算機関など汎欧州的な金融インフラに関しては直接的な監督権限も持っている。さらに、EU レベルの規則について詳細規定を

図表 3 銀行同盟と欧州の銀行監督体制



（出所）野村資本市場研究所作成

⁵ 欧州理事会の決定については以下のリンクを参照。
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/133004.pdf
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf

⁶ 経済、金融関連の立法については経済財務相理事会（ECOFIN）が担当。

作成する役割も担っている。

欧州委員会の提案では、自己資本規制などの健全性監督や、銀行免許の付与、業務停止など監督にかかる最終的な判断がユーロ圏においては ECB に統一される。しかし、日々の監督業務については各国当局がその専門性や知識を生かして ECB をサポートする体制となっており、各国の監督当局が ECB に置き換わるというよりも、実際には EBA と各国当局との間に ECB が加わるというイメージに近い。EBA は引き続き EU 全体の監督機関として活動し、SSM に参加しない国との関係には原則として変化はない（図表 3 参照）。

連合理事会規則は、「欧州連合の機能に関する条約」（以下、EU 機能条約）の 127 条 6 項に従って提案されている。同項では「連合理事会は、欧州議会と欧州中央銀行に諮問した上で、銀行を含む信用機関及びその他金融機関（保険会社を除く）の健全性監督に関する政策に関して特別な役割を欧州中央銀行に対して、全会一致による特別立法手続きにより付与する」と規定されている。

ECB が統一の監督機関として選ばれた理由の一つは、この EU 機能条約が利用できるということであった。その他の理由としては、ECB が既にユーロ圏全体を対象とする機関であること、健全性監督の機関として中央銀行が適していることなどがあげられている。ただし、127 条 6 項では厳密にはユーロ圏の金融機関しか監督の対象にできないという制限があること⁷や、ECB の金融政策と監督政策の独立性の問題なども指摘されており⁸、将来的には EU の条約そのものを改正する必要があるとパローゾ委員長や欧州議会も認めている。127 条 6 項の利用はあくまでも危機対応のための短期的な対応ということであろう。

一方で、連合理事会規則の制定には EU 加盟国の「全会一致」が条件となっており、従って SSM はユーロ圏を対象とした制度ではあるものの、非ユーロ圏にも拒否権を与えているため、後述するように参加を見送る英国などとの交渉が制度の詳細に大きな影響を与えることとなった。EBA に関する欧州議会及び連合理事会規則の改正は、通常の立法手続きにしたがって、欧州議会と連合理事会との間で審議を行い、欧州議会では単純多数決、連合理事会では特定多数決⁹によって成立することとなる。

ドイツ、英国の意見を受けた連合理事会案の修正

12 月 13 日の連合理事会で合意された内容は、欧州委員会が提案したものからいくつかの点について大きな変更が加えられた。まず、第一点目として、当初の提案では 6,000 行に及ぶユーロ圏の全ての銀行の監督を ECB が担当するとなっていたが、EU の経済や金融

⁷ したがって非ユーロ圏が SSM に参加する場合、ECB への監督権限の委譲について国内法で手当てを行い、各国当局がそれぞれ個別に ECB との間で監督に関する協定を結ぶことになる。

⁸ 例えばドイツ連邦銀行（中央銀行）は「2012 年金融安定レビュー」において 127 条 6 項は SSM のように広範囲にわたる監督権限を ECB に与えることを想定していないと疑義を呈している。また、ドイツやスウェーデンの財務大臣も条約変更が必要と発言している。“Schäuble puts brake on bank union plan” Financial Times, Dec. 4, 2012, “Europe seeks to break logjam over regime to control banks” Reuters, Nov. 13, 2012

⁹ 加盟国による単純多数決、各国に割り当てられた票で賛成国の合計が 255 票を超える、賛成国の人口が EU 全体の 62%を超える、という 3 重の条件を満たす必要がある。

市場、さらに各国政府にとって重要性が高いとされる金融機関を対象を絞るように変更された。具体的には、資産規模が 300 億ユーロを超える、資産規模が 50 億ユーロ以上で各国の GDP の 20% を超える、国境を超えた活動が大きいと各国当局や ECB が判断したもの、公的な支援を受けたもの、の 4 つの条件のいずれかに該当する機関もしくは金融グループとなった。この変更により ECB の監督対象は、200 行前後に大幅に減少した。

大手金融機関のみを SSM の対象とすべきと当初から主張していたのはドイツである。ドイツでは貯蓄銀行や協同組織金融機関など中小金融機関が金融の半分を担っており、これら金融機関と地方政府や政治とのつながりが深いため、ECB への監督移管に反対する意見が強かった。ショイブレ財務大臣も「ドイツの銀行全てを監督の対象とする提案であれば、ドイツ議会の承認を得ることは非常に難しいだろう」と述べていた¹⁰。

二点目は、EBA における政策決定にかかる決議方法の変更である。現在、EBA における意思決定機関は EU 加盟 27 カ国それぞれの監督当局の代表と EBA の議長で構成される監督理事会であり、議題によって単純多数決もしくは特定多数決によって決議がなされる。単純多数決では、法律違反や EU 加盟国当局間の係争、危機対応措置などが決議され、特定多数決では、EBA が作成する詳細規則や勧告、EBA の予算などについて決議される。

SSM によって少なくとも 17 カ国の代表の意思が統一される可能性があるため、単純多数決において SSM 非参加国の意見が反映されにくくなることが懸念された。このため、当初、欧州委員会の提案では、法律違反や EU 加盟国当局間の係争については、EBA の議長、SSM の参加国及び非参加国からの代表の 3 人で構成される独立パネルが判断を行う方式が提案された。独立パネルの判断は、監督理事会において単純多数決で否決（逆多数決）されない限り採用される。否決には少なくとも SSM 参加国と非参加国のそれぞれから 3 カ国が必要とされており、双方の意見が反映されるよう工夫された。

連合理事会の案では独立パネルのメンバー数を 7 名に増やし、否決については SSM 参加国と非参加国に分けてそれぞれの単純多数決を求める二重多数決を採用することとした¹¹。また、危機対応装置に関する決定、及び特定多数決で決定される事項についても SSM 非参加国の意見が反映されるように 2 重多数決を求めた。これらは欧州最大の金融センターを抱える英国が、金融規制における自らの発言力の低下を懸念して、理事会規則の「全会一致」を盾に譲歩を迫ったと言われている。

最後は導入のスケジュールについての変更である。欧州委員会の提案では、まずは 2013 年 1 月 1 日から公的支援を受けた金融機関、そして 2013 年 7 月 1 日からは重要性の高い金融機関の監督を ECB に移行し、2014 年 1 月 1 日までに全ての金融機関を対象とするとされていた。連合理事会の提案では、ECB による監督は 2014 年 3 月 1 日もしくは規則の成立後 12 カ月のいずれか遅い方とされ、実質的に 1 年超の導入の延期が決定された。

¹⁰ “Schäuble puts brake on bank union plan” Financial Times, Dec. 4, 2012

¹¹ SSM 非参加国が 4 カ国以下となった場合には見直しを実施される。

目的達成には依然として多くの課題

2012年10月18日の欧州理事会で合意された2013年1月1日の期限までに、欧州議会及び連合理事会はSSMの枠組みについて一応の合意に至った。しかし、実際の導入についてはまだいくつもの課題が残されていると思われる。

まずESMによる救済対象についてである。ドイツやオランダ、フィンランド、オーストリアなどのユーロ圏内の債権国は、SSMが導入される前の問題（レガシー問題）に対してはESMが資金負担をすべきではないと主張している。この点は、現在直面しているソブリン危機と銀行危機の負の連鎖を断つという銀行同盟の当初の目的の根幹にかかわる重要なポイントである。

また、欧州委員会が当初、全ての銀行を対象とする提案を行ったのは、今回の危機では比較的小さな金融機関も金融システム全体に大きな影響をもたらしたことや、ESMを幅広い金融機関に利用できるようにすること、国内で銀行監督が分断すると預金者や取引相手が一方にシフトし金融市場が不安定になることなどが懸念されたためであった。連合理事会の修正案では最終的には大手金融機関のみを対象とすることとなったため、これらの問題に対して今後改めて追加的な手当てを行う必要性が出てくるかもしれない。

さらに、連合理事会はEBAの決定に広く二重多数決を採用する修正を提案したが、この点については、時間的な制約から大きな譲歩を迫られたという背景があったとしても、SSM非参加国の発言力を著しく高めたという感が否めない。確かにSSMによって17カ国以上の意見が統一された場合、特定多数決においては票数による表決だけが決定を左右することになり、更に可決に必要な不足額も今後ユーロ圏に加盟する国を考慮するとそれほど大きなハードルとはならない（図表4参照）¹²。しかし、二重多数決の採用によって、既にスケジュールに上がっている多くの金融監督や規則の制定において、議論が更に行き詰まることとなる可能性も否定できないであろう。EBAに関する規則は、今後、連合理事会と欧州議会との審議に入るが、この点について再び議論となるかもしれない。

最後に、SSMはあくまでも銀行同盟の一つのパーツであり、残りのパーツである預金保険制度や破綻処理など監督における決定や結果をサポートをする制度についての整備がなければ、実際の効果は限られたものとなるだろう。しかし、統一的な預金保険や破綻基金は、部分的な財政統合という見方もでき、財政同盟の議論の進展とも関連するため、SSMと比べて各国の意見調整は容易ではないだろう（図表5参照）。更に、財政同盟の進展には究極的には政治同盟も必要と見られている。欧州委員会のパローゾ委員長や欧州理事会のファンロンパイ常任議長が目指す「真の経済通貨同盟（EMU）」へ向けた取り組みはまだ始まったばかりであると言える。

¹² ユーロ圏加盟の前程である欧州為替相場メカニズム（ERM2）を適用しているのはデンマーク、リトアニア、ラトビア。

図表 4 特定多数決のための票と人口シェア

国名	票数	票数 (%)	人口/票数	人口 (万人)	人口 (%)
ドイツ	29	8.4	282	8,184	16.2
フランス	29	8.4	226	6,540	13.0
イタリア	29	8.4	210	6,082	12.1
スペイン	27	7.8	171	4,620	9.2
オランダ	13	3.8	129	1,673	3.3
ギリシャ	12	3.5	94	1,129	2.2
ベルギー	12	3.5	92	1,104	2.2
ポルトガル	12	3.5	88	1,054	2.1
オーストリア	10	2.9	84	844	1.7
スロバキア	7	2.0	77	540	1.1
フィンランド	7	2.0	77	540	1.1
アイルランド	7	2.0	65	458	0.9
スロベニア	4	1.2	51	206	0.4
エストニア	4	1.2	33	134	0.3
キプロス	4	1.2	22	86	0.2
ルクセンブルグ	4	1.2	13	52	0.1
マルタ	3	0.9	14	42	0.1
ユーロ圏合計	213	61.7	156	33,289	66.1
イギリス	29	8.4	217	6,299	12.5
ポーランド	27	7.8	143	3,854	7.7
ルーマニア	14	4.1	153	2,136	4.2
チェコ	12	3.5	88	1,051	2.1
ハンガリー	12	3.5	83	996	2.0
スウェーデン	10	2.9	95	948	1.9
ブルガリア	10	2.9	73	733	1.5
デンマーク	7	2.0	80	558	1.1
リトアニア	7	2.0	43	301	0.6
ラトビア	4	1.2	51	204	0.4
非ユーロ圏合計	132	38.3	129	17,079	33.9
EU合計	345	100	146	50,368	100
最小可決可能数	255	73.9		31,228	62
最小否決可能数	91	26.4		19,643	39

ユーロ圏可決不足数 42

(注) 人口は2012年末の推定値。

(出所) 欧州連合理事会、ユーロスタットより野村資本市場研究所作成

図表5 銀行同盟を巡る各国の意見

	銀行同盟	単一監督制度	破綻処理制度の統一	預金保険の統一
オーストリア	支持。非ユーロ圏にも参加を開放すべき	支持	安定的な危機管理のためのインフラが必要	支持
ベルギー	支持	銀行同盟に不可欠	政府債務管理において協力が必要	支持
キプロス	必要	支持	破綻回避のための手段が必要	
エストニア	支持。非ユーロ圏にも参加を開放すべき	支持。全ての銀行を対象とすべき	安定のために必要	
フィンランド	支持するも慎重に進める必要	支持	制度は必要だが統一された基金は必要なし	フィンランドにおける保証への影響を懸念
フランス	支持	支持	支持。預金保険の統一と一緒に必要	支持。破綻処理制度の統一と一緒に必要
ドイツ	支持するも慎重に進める必要	支持。金融政策と監督機能の分離が必要	支持するも慎重に進める必要	支持するも慎重に進める必要
ギリシャ		コメント無し(しかし、反対の可能性は小さい)		
アイルランド	支持	支持	支持	支持。ただし、銀行は自己資本の強化が喫緊の課題
イタリア	支持	支持	支持。より民主的なアプローチが必要	支持
ルクセンブルク	支持。銀行同盟が何を指すかを明確にすべき	支持	破綻処理より破綻回避に焦点を置くべき	保険料による銀行の収益性への影響を懸念
マルタ	財政への影響を懸念	支持		
オランダ	支持するも段階的に進める必要	支持	条件付きで支持	財政移転によるモラルハザードを懸念
ポルトガル	支持			
スロバキア	支持	支持		
スロベニア	支持。まずは大手から			
スペイン	強く支持	強く支持	支持	支持

非ユーロ圏

ブルガリア	前向きだが、参加については意見が分かれる	欧州の大手中心の金融のため影響を受ける		
チェコ	将来的な参加については排除しない	ブルガリアと同じ	破綻処理の負担による伝染リスクを懸念	キャピタル・フライトを懸念
デンマーク	評価中	非ユーロ圏として参加することについては後ろ向き		定期的に手数料を支払うのであれば支持
ハンガリー	参加については排除しない			
ラトビア	支持するが、参加については後ろ向き			
リトアニア	発言力の低下を懸念	オブザーバーとして参加する以外は後ろ向き		
ポーランド	反対はしないが自国の銀行業界への影響を懸念。メリットがあれば参加	懐疑的	懐疑的。自国の金融市場への監督権限を維持したい	より裕福な国の預金を保証することに後ろ向き
ルーマニア	明確な意見無し。ただし、自国の銀行の競争力への影響を懸念			
スウェーデン	現段階では参加する意思はない	参加しないが、EU内が分裂することを懸念	費用負担と自国の予算に対する権限の低下を懸念	リソースが十分にある国にとっては差別的
英国	支持するが、参加はしない	歓迎するが参加しない国への影響を懸念	現在、欧州で議論されている危機管理制度との関係について疑問	マクロ健全性監督を考慮しCRD4を変更すべきかについて疑問

(出所) “Report of TheCityUK Seminar on European Banking Union” TheCityUK より野村資本市場研究所作成