

## 【明治大学国際総合研究所「第6回 EU 研究会」議事録】

- 日 時：2014年2月13日（木）
- 会 場：明治大学駿河台校舎
- 基 調 報 告：太田 瑞希子（亜細亜大学）
- テ ー マ：「銀行同盟：EU 銀行監督と破綻処理」

### I 基調報告：「銀行同盟：EU 銀行監督と破綻処理」（太田 瑞希子）

#### ▶ 銀行間競争の激化要因と銀行監督の課題

単一監督制度（SSM）、単一破綻処理制度（SRM）、単一預金保険制度（DGS）の3本柱から成る銀行同盟では現在、SRMがホットトピックである。時間をかけ整備を進めたSSMでは、監督と破綻処理、EUと加盟国レベルの各分野がトレードオフの関係にある。まず、システム面から銀行監督を扱いたい。

資本移動の自由化と、特に母国監督主義に基づく単一免許制度を要因とするEU銀行間競争の激化は、3サイクルに分類できる。1980年代後半に始まる第1サイクルでは国内や隣国との比較的小規模なM&Aが行われ、99年前後の第2サイクルではコア諸国への波及と共に規模も拡大した。2006年に始まる第3サイクルでは東方拡大の流れを受け、EU15の大銀行による大規模なクロスボーダーM&Aが進行した。EU15が東方進出を進めた背景には利益追求があった。一方、受け入れ側には社会主義時代の不良債権問題、金融技術やリスク管理のノウハウ不足、自己資本比率の達成問題、コーポレートガバナンスの欠如のほか自国金融機関や監督機関への不信があった。中東欧には外資銀行が90%後半のシェアを占める国もあり、その進出要因は地理的文化的、社会的、歴史的近接性にあり、これは金融危機伝播の経路とも一致する。

危機以前のEU金融監督の問題は、金融監督権限の集約の遅れから監督権限が加盟国レベルに留まった点が国内問題としてあげられる。そのため監督権限の所在が国ごとに異なり、監督分野も不統一であり、権限にも格差が見られた。さらに各国監督当局間の協力枠組みも欠如し、多国籍銀行が定期的開催する「銀行監督カレッジ」も、自主的かつ任意の協力枠組みにすぎなかった。また、ランファルシー・プロセスに基づく第3階層委員会では銀行（CEBS）、証券（CESR）、企業年金・保険（CEIOPS）の3分野ごとに本部が置かれ、法的拘束力のない限定的な役割しか果たせなかった。

#### ▶ ESFS（欧州金融監督制度）と銀行同盟の背景

2009年に発表された規制監督に関する制度改革の提言書「ドラロジュール報告」では、金融危機の原因分析と共に規制と監督の明確な区別等、31の改善策が提言され、欧州理事会や欧州議会における紆余曲折を経て現行のESFS（欧州金融監督制度）の基盤となった。ESFSではマクロおよびミクロのプルーデンシャル監督を明確に区別している。マクロ面を担う欧州システミック理事会（ESRB）

は金融システムのリスク警告と共に、個別金融機関をマイクロ面から監督する EBA (欧州銀行監督当局)、EIOPA (欧州保険・企業年金当局)、ESMA (欧州証券・市場当局) や運営委員会に警告を発する。

EBA、EIOPA、ESMA の 3 当局は、ランファルシー・プロセスの第 3 階層委員会の枠組みを第 4 階層へ格上げ (拡充) し、法的拘束力と共に各国金融監督当局間の調停/仲裁能力および技術的ルールを決定するが、そこでは ECB の独立性が問題となった。また、3 当局は EU レベルでマクロおよびミクロのプルーデンシャル監督の分割体制をとり、ECB が健全性監督に関し主導的役割を果たす流れが作られた。ただし、マイクロ面への ECB の関与はドラロジュール報告で否定されたうえ、EU 加盟各国と担当者の合議制による拘束力から大きな権限をもつこともない。3 当局は技術規則とその運用のスタンダードの策定のほか、危機状況発生の際にその認定と各国当局との協調措置を義務化し、その違反の際には強制措置および直接適用を執行できる。このほか加盟国当局間の紛争調停に対し法的拘束力を有する決定も可能となっている。対象行に対し強制的権限をもたず、ミクロ・プルーデンシャル監督では従来システムの格上げにすぎない FSFS は、SSM の基盤ではない。

銀行同盟提案の最大要因は、バンキア (スペイン) の経営危機による債務危機と銀行危機の悪循環である。そこにギリシャ総選挙を契機とするマーケットの動揺、金融監督権限強化に積極的だったサルコジからオランダへの代替わりが重なった。また、金融監督面では EBA による 2 度のストレステスト後にデクシアが破綻したことを背景に、2012 年 6 月の首脳会議で突然 ECB への監督権限付与が提案された。また、破綻処理面では ESFS が設立されたものの破綻予備群の続出から納税者負担が増し、ドイツ等の不満から Bail-in の議論が出されたことが背景にある。すなわち、Bail-in を可能にするには、単一の破綻処理機構の整備が不可欠となる。

#### ➤ BRRD (銀行再建・破綻処理枠組指令)

BRRD (銀行再建・破綻処理枠組指令) と DGS (預金保険改正枠組指令) は、2013 年 12 月末に欧州閣僚理事会、欧州委員会、欧州議会の三者による政治合意が Directive (指令) としてなされた。既存の SRM は拘束力が強い Regulation で規定されるが、それより強制力が劣る Directive として採択された場合、目的だけを定め各加盟国の法令で採択され実施される。

危機管理 (Crisis Management) の枠組みにある BRRD は、EU レベルの SRM とは異なるが、その目的は SRM 同様、第 1 に納税者負担の削減とその保護、第 2 に金融システムの安定化にある。BRRD では 10 万ユーロ未満は全額保護し、それ以上は優先度に応じるが、個人普通預金や SME (中小企業) は可能な限り保護される。2016 年 1 月から BRRD はスタートし、付保預金の 1% が 10 年をかけ各国の破綻処理基金に積み立てられる。欧州委員会は銀行同盟を EU レベル、危機管理をメンバー国レベルで法令を採択している。

#### ➤ SSM (単一監督制度)

SSM の Supervisory Board は ECB が直接監督し、その対象行は資産 300 億ユーロ以上もしくは SSM 参加国の GDP20% 超 (50 億ユーロ以下は除く)、もしくは各国が重要と見なす銀行か、その上位 3 行となる。欧州委員会の提案では 5,000 行が対象とされたが、ECB への権限付与を巡る独仏の対立から 150 行程度となり、最終的に 130 行 (550 億~600 億ユーロ規模) になると ECB は予測している。つまり EU8,000 行 (ユーロ圏 6,000 行および非ユーロ圏の希望国分) の 130~150 行が対象となる。

SSMは将来的に非ユーロ圏の加入を想定するが、バルト3国、特にラトビアは自国銀行監督機関への不信から加入を望んでいる。一方、意に沿わない決定が法案にある場合、自国適用の拒否権を保持する。また、金融政策と金融監督とを巡るECBの独立性への懸念に対し、スタッフを分離する以上の対応はECBには不可能であり、ECBがマクロ・ミクロの区別なく現行のESFSとSSMの枠組みでプルーデンシャル監督を行うことになる。

### ▶ SRM（単一破綻処理制度）

欧州委員会から単一の破綻処理委員会(Single Resolution Board)創設が2013年7月に提案され、対象行預金の1%（約550億ユーロ）に相当するEUレベルでの破綻処理基金の創設が議論された。そこに至るまでに三つの論点(Bail-in Triangle)があり、その第一の論点は「裁量的除外の可否」であった。裁量的除外を認めると完全なbail-inはできず、納税者負担回避の原則が守れない。そのためドイツやオランダ等が除外範囲拡大に抵抗し、裁量的除外は最小かつ個人とSMEの非付保険金となった。第2の論点「各国の破綻処理基金の規模の相違」では、欧州委員会の付保預金1%案ではなく0.8%で決着した。第3の論点「MREL: ベイルイン対象債権の最低額」は合意に至っていない。

2013年12月19日にDirectiveと共に合意されたSRMのCouncil合意は、今後欧州議会で審議され、その過程で内容が変わってくる。対象行は原案では加盟国全銀行だったが、合意ではSRM監督対象行となった。また、破綻処理に関する最終決定権限は、原案では破綻処理委員会の執行部会が決定後に欧州委員会がスキーム策定および執行権限を担うとされた。しかし、合意では破綻処理決定総会を開催し、分担金を50%以上かつ構成員の3分の2以上の特定多数決により破綻処理決定後、欧州委員会がスキームを策定し、その実施に際し異論がある場合には閣僚理事会で見直し命令権限を発することができるなど、複雑な手続きと化している。また、0.8%の積立に関しては10年をかけ国内積立を行い、その後SRMの単一基金に移行させる2段階の手続きを踏む。これにはSRMの採択とは別に特定多数決（基金持分90%以上かつ16カ国以上）による批准を必要とする。またESMからの資金注入という大項目は完全否定された。

SRM合意案の問題点として、対象行が危機あるいはそのサインを示す等、緊急かつシステミックリスクの高い場合でも、決定に時間を要する点が挙げられる。また、EUレベルの権限移譲が不承認となったほか、10年をかけ国内からEUレベルへ2段階で資金が積立てられるため、その間はバックアップがない。これは骨抜き化といえよう。

## II 質疑応答およびディスカッション

- ユーロ圏はtoo big to failの発想から、トップ行は破綻させない方向なのだろうか。
- そうではなく、最近ではbail outよりbail inとなっている。BRRDでは事業売却、ブリッジバンク、資産の分離、bail inを法的に準備している。SRMでもケースに応じ、この4方向で最適な方法を探ることがスキームの策定と実施となるだろう。
- 日米では巨大金融機関の破綻の影響は大きかった。モラルハザードの問題もあるが、やはりbail out

のほうに影響は少ないのではないか。

- 基本的に bail out は納税者に負担がかかるため、bail inによりその影響を最小限にとどめる基金を用意する。EU の金融セクターの総資産は非常に大きく、クロアチア加盟以前 (EU27 カ国) では GDP 比で約 370%に及び (米国:約 80%、日本:約 170%)、そのなかで TOP15 行がシェア 44%を占める。そのため bail out に関してドイツの反発が大きく、SRM で骨抜き化を図った。
- 積立による基金では不足が生じる可能性があるため、バックストップを 10 年かけて創設する。その資金は銀行が拠出し、不足する際は銀行が負担する。その意味では極めて bail in 的な面を表に出し一連の改革案を提出している。ただ、実際に危機が起きた場合に bail out するかは別問題だ。その際にも ESM から銀行への直接的資本注入は認めず、政府を介することとなるだろう。
- イギリスの銀行監督一元化に関するスタンスはどうか。
- イギリスは骨抜き化を目指している。ドラロジュール報告から現在のシステム構築まで、骨抜きにされた部分にはイギリスが関わった。銀行監督ではイギリスが、破綻処理ではドイツが一番の障害となっている。銀行監督はドイツ、フランス、北欧諸国が中心となり進めてきた。
- ECB で利益相反に陥らないように金融政策と監督行政の分離を進めているのだろうか。
- そういうことである。
- ブンデスバンク副総裁のラウテンシュレーガーが ECB 理事に就任すると同時に、スーパーバイザリー構造の副議長に就任するなど、スタッフが重複する可能性がある。ECB はフランクフルトのユーロタワーから移転し、そこで金融政策が行われる。一方、銀行監督の部署は現在のビルに設立される。
- BoE (イングランド銀行) は当初政府サイドにあった金融監督を BoE の中に一部取り入れ、金融政策決定と金融監督が BoE 内に存在することになった。そこで問題が発生すると必ず利益相反の話が出る。しかし、金融政策の運営では、金融システムの安定を阻害しない限り金融緩和を継続するという条項がフォワードガイダンスにあり、利益相反が生じない意思決定の枠組みが作られている。ECB も今後そのような枠組みを作らないと、問題が起きるのではないか。
- 銀行同盟の進捗の程度とはどうか。
- 意思決定のスピードは後退している。破綻処理のための EU レベルでの積立基金設立では前進しているが、特定多数決を必要とする対象行では、単一破綻処理全体の 20%を超える流動性供給、もしくは基金全体の 10%を超える資本注入、もしくは 50 億ユーロを超えるいかなる決定のいずれかに当てはまった場合、必ず総会を開き特定多数決で決定しなければならない。
- 分担金割合とは、どのようなものか。
- 基本的に ECB の資本金構成の割合で、ほぼ経済規模だ。ドイツ 3 割、フランス 2 割程度である。
- 景気が持ち直し危機感が薄らいだため、危機の中で ESM を作ったような意識がうかがえない。
- 出発点は危機の最中の 2012 年半ばであり、焦点は銀行危機と財政の問題の分離だった。金融情勢が少し安定化した後、キプロス問題以降いかに taxpayer's money を守るかに視点が移った。

- 反対は大きかったが、日本では bail out を行った結果、融資した金額がほぼ返済され taxpayer's money に損失はなく、結果として悪くはなかった。その経験が米国へ波及し、EU も taxpayer's money と関係なく bail out できると考えたのではないか。
- EU の銀行業は GDP の 370% で日米とは位置づけが異なる。EU では預金者に迷惑をかけないようにしているのだろうか。スペインではバスクの銀行は健全だが、それ以外は脆弱で問題は未解決だ。
- スペインとイタリアが問題だ。特にスペインの銀行は巨大化し、モラルハザードの発生を抑えながらプレッシャーをかけ対応している。
- bail in は 0.8% の国内積立で決定したが、bail out も否定していない。納税者に対する申し訳として bail in のスキームを作ることにより、bail out の条件整理を行ったのではないか。
- 英独は自国銀行の基本的立場を考えながら骨抜き化を図っている。EU は全体としてまとまっているが、マネーが絡むと国益が表に出る。救済も一つの方法だが、体力を強めるのがいちばん良い。
- 積立を行う対象が 130 行ということは、中小銀行に負担はかからない。預金保険料に該当するものはリスクに応じるという考え方は残っているのか。それにより考え方が理解できるのではないか。
- 積立率を 1% から 0.8% とし合意したが、リスクの数値化は難しく、これ以上は決められないだろう。
- 欧州議会が議案に対し注文をつけてきているが、それはどのようなものか。
- 基本的に欧州議会は EU レベルでの権限統一に関し金融面ではフォワードな立場だ。今回の合意は council 合意であり、これから欧州議会に諮られ三者協議に入ることから内容も変化するだろう。0.8% という積立率よりも、特定多数決の数値で若干調節が入ると予測されている。また、一つの破綻処理決定に何十もの意思決定が必要な現状が問題視されてもいる。
- 今までに銀行監督や破綻処理一元化への動き自体もなく、その意味で進展はある。
- 合意に至るまでの露骨な交渉は常で、銀行監督交渉ではイギリスが骨抜き化を図った。しかし、今回のドイツはそれと比べても、かつてないほどの骨抜き化を行った。
- 預金保険料は国際的水準なのだろうか。また、預金保護は以前にはなかったのか。
- 1994 年の預金保護指令があり、その改正が 2010 年 7 月に行われ 10 万ユーロまで預金保険の対象と設定された。昨年末の合意はその改正だが、「10 万ユーロまで全額保護」と表現が異なる。また、directive であるため、EU はこれから国内法令に落とし込む。
- 2010 年以後に 10 万ユーロとなったのは危機発生による。
- 日本が山一証券や北海道拓殖銀行を破綻させ、アメリカがリーマンを破綻させたのは失敗だった。リーマンを破綻させたのは株が下がり続け、取引先も全て撤退したため、清算しても影響はないと判断したからだ。条件付けは必要だが、やはり too big to fail しかないのではないか。
- 銀行は欧州 8,000 行、ユーロ圏 6,000 行あるが、そのうち中小を含めた 2,000 行がドイツにある。諸問題を根絶するよう、ドイツがもう少し前に出たほうがよいのではないか。
- 次の展開は欧州議会の出方だ。欧州議会の力はどの程度なのか。

- 欧州議会が法案を提出し、閣僚理事会と欧州委員会を通過しないと法案採択ができない。そのため、重要度は閣僚理事会案と欧州議会案とは同等の力をもつ。
- 米国の両院協議会では上下両院の意見が異なると妥協案を策定し審議をやり直す。そのことからEUと似ている。欧州議会のほうが権限は弱い部分もあるが、この分野に関しては同等である。
- すると、欧州議会は欧州委員会の考え方に近いのだろうか。
- 欧州議会案が出た段階で Council 案が提出され、三者協議会で政治合意を目指す。欧州議会は常に Council との妥協を前提に案を提出する。その Council 案で全銀行となっているため、問題はないだろう。ただ、最終権限を欧州委員会がもたないことから、特定多数決を含む評決になるだろう。銀行監督の交渉でもそうだったが、欧州委員会は実務者が実利的に決定するが、閣僚理事会は政治家が最終決定することから意味あいが変わる。そのため、今回は銀行監督の交渉以上に揉めるだろう。また、法案を上げる際は課長が強い最終権限をもつ。ドラロジュール報告では、欧州各国の中央銀行理事あるいは総裁経験者等を集め、その下に欧州委員会から事務局員を出し、シニアの方々が話し合った。しかし、実際に法案に落とし込むのは事務局の課長や局長であり、ユーロクラットの力が強いようだ。
- 金融監督は実務家の世界であるため、そのような面がかなり出てくる可能性はあるだろう。