

銀行同盟が動き出す

発表日：2013年12月27日(金)

～お決まりの見切り発車ではあるが…～

第一生命経済研究所 経済調査部
主席エコノミスト 田中 理
03-5221-4527

- ◇ 欧州各国は域内共通の破綻処理制度の構築や預金保険制度の強化で基本合意に達した。既に法制化の作業を終えた銀行監督の一元化とともに、2014年にはいよいよ銀行同盟が始動する。銀行部門の体質強化は欧州経済の持続的な回復にとって不可欠な要素だ。銀行同盟を通じて、金融市場の分断化を改善させ、政府と銀行の間の負の連鎖を断ち切り、銀行セクターの信頼を回復できるかが問われている。
- ◇ ただ、正式導入には欧州議会や各国議会での承認作業が必要で、法制化の過程で合意内容が後退する恐れがある。また、一連の破綻処理手続きを実行に移すには煩雑な手続きが必要で、緊急時に迅速な対応が出来るかに不安が残る。バックストップが未整備の移行期間中に大手行の破綻への対処が必要となった場合、破綻処理基金が十分な資金規模を有しているかも不安材料だ。

■ EUの統合プロセスは新たなステージへ

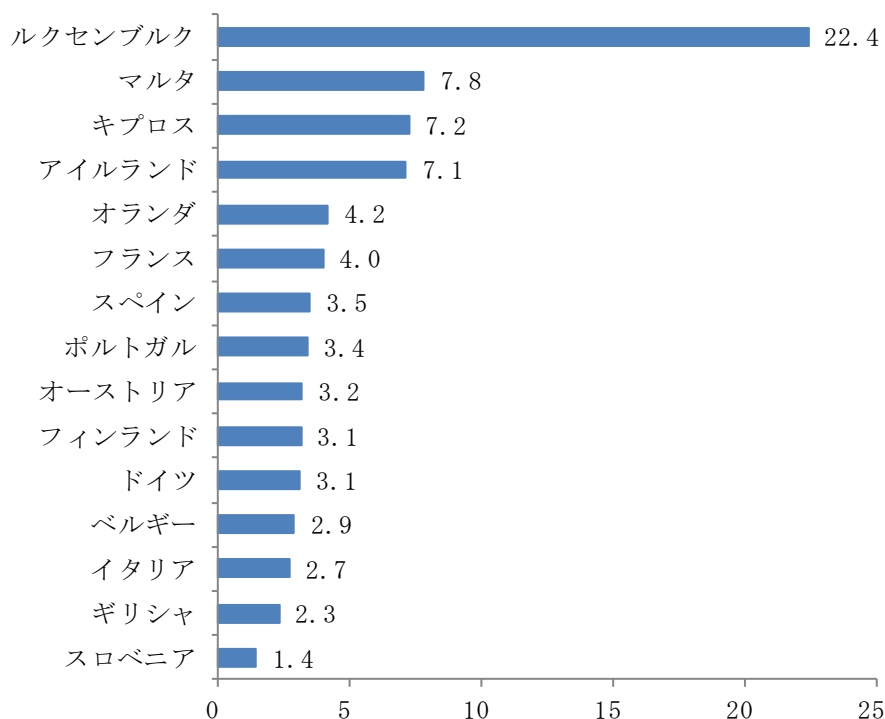
銀行同盟（銀行行政の一元化）の実現に向けて取り組む欧州連合（European Union：EU）諸国は12月18日深夜にまで及んだ経済財政担当閣僚理事会で、単一の破綻処理制度（Single Resolution Mechanism：SRM）の基本的な枠組みで合意した。今後は法制化に向け、2014年3月までに各国の立法過程での承認作業を、現会期が終わる同年5月までに欧州議会での承認作業を終えることを目指している。既に銀行同盟のもう1つの柱となる単一の銀行監督制度（Single Supervisory Mechanism：SSM）は法制化の作業を終えており、2014年11月から欧州中央銀行（European Central Bank：ECB）が域内の約130の大手行を直接の監督下に置くことが決まっている。議論が遅れていた預金保険制度（Deposit Guarantee Scheme：DGS）の改正案についても、ルールの一統化と各国毎の基金創設の基本方針で合意した。銀行同盟がいよいよ動き出す。

そもそも、銀行同盟が必要となった背景を整理すると、欧州の銀行部門は近年、サブプライム危機、スペインやアイルランドでの不動産バブルの崩壊、ギリシャに端を発した欧州債務危機と度重なる激震に見舞われてきた。銀行の資産劣化や経営難が相次いで発覚。金融システムの安定を維持するため、各国政府はこれまで銀行救済に巨額の公的資金を投入し、救済費用の増加が政府の財政悪化の一因になってきた。そのうえ、債務危機の緊張が高まった局面では、財政問題や構造問題を抱える周縁国を中心に国債の価値が大幅に目減りし（国債利回りが大幅に上昇し）、それらを大量に保有していた銀行のバランスシートが毀損した。このように、政府部門の財政悪化と銀行部門の資産劣化が相互に負の循環を引き起こしたことが、ソブリン危機の解決を困難にし、危機を増幅させてきた訳だ。

しかも、市場統合が進み、域内で単一の銀行免許（シングル・パスポート・ルール）が認められる欧州

では、国境を越えて業務を展開する銀行が多い。これまでも部分的には域内の銀行行政ルールの一統化を進めてきたものの、各国でバラバラの規制や国毎に縦割りの監督体制で対処するには限界がある。また、欧州には金融立国も多く、経済や人口規模と比較して巨大な銀行部門を抱える国も珍しくない（図表1）。大規模なクロスボーダー銀行の救済が必要となった場合、各国が自力で対処するのが難しいケースも想定される。そこで、域内の銀行規制ルールを統一するとともに、危機の事前予防につながる銀行監督体制の整備や、域内全域をカバーする銀行の破綻処理制度の創設が必要となっている。

（図表1）ユーロ圏主要国の銀行資産の対GDP比率（2012年、倍）



出所：欧州統計局資料より第一生命経済研究所が作成

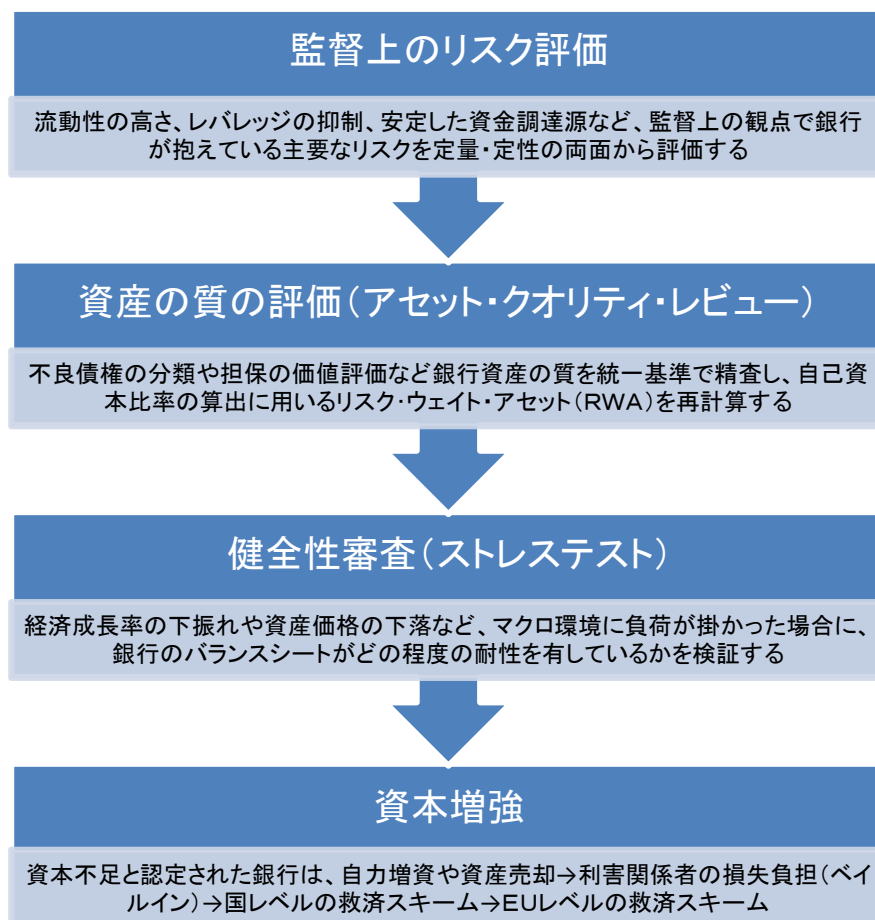
■ 2014年11月から銀行監督の一元化が始動

ECBは2014年11月以降、域内で約130の大手行を直接の監督下に置く。EU域内の市場統合と自由化の進展を背景に銀行業務のクロスボーダー化が進んでおり、母国監督主義に馴染まない銀行が増えていることが背景にある。監督一元化が完全に機能した後は、域内の金融安全網である欧州安定メカニズム（European Stability Mechanism：ESM）から経営難の銀行に対して、政府を介さないで直接、資本を注入することが認められる。現行制度では、ESMによる銀行への資本増強資金の提供が政府経由で行われるため、政府の財政悪化要因となってしまう。政府を経由しない直接注入が認められれば、政府の財政悪化と銀行の資本毀損の悪循環を断ち切ることが可能となる。ただ、銀行救済への政治的な反発もあり、ESMが銀行への直接資本注入に利用可能な金額は最大で600億ユーロまでとされている（ESMの支援可能額は最大で5,000億ユーロ）。また、ESMの利用はあくまでも最終手段との位置づけで、資本不足行の自助努力→ベイルイン（保有債権の元本削減や株式への転換による損失負担）→破綻処理基金の利用→各国が準備する備え（バックストップ）を使ってもなお資本不足の穴埋めが出来ない場合に限られる。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

監督一元化に先駆けて、E C Bと欧州銀行監督機構（European Banking Authority：E B A）は、大手行を対象に資産の質の評価（Asset Quality Review：A Q R）と健全性審査（ストレステスト）を実施し、2014年10月に結果の公表を予定している（図表2）。そこでは、これまで各国でバラバラだった不良債権の定義を統一するほか、高めの所要自己資本比率を課すなど、従来よりも厳しい基準で査定を行うⁱ。資本不足と認定された銀行は、一定期間内の是正が求められる。こうした措置を通じて、銀行のバランスシートの健全化を進め、機能不全にある金融仲介機能を修復し、銀行部門の信頼回復につなげる狙いがある。

（図表2）欧州の包括的な銀行査定の概要



出所：欧州中央銀行資料より第一生命経済研究所が作成

後述するペイルインや破綻処理基金が効力を発生するのは2016年以降であるため、監督一元化に先駆けて2014年に行われる銀行の包括査定で資本不足が見つかり、資本不足行が自力で資本増強が出来ない場合には、資本不足を穴埋めするための公的なバックストップ（public backstop）の仕組みが必要になる。10月の欧州首脳会議ではS Mに参加する国々に対して、包括査定が終わるまでに各国がバックストップを準備するなど必要な措置を講ずることを求めている。国レベルのバックストップでも資本不足の穴埋めが出来ない場合に限り、E S Mを含めたEUレベルのスキームを利用することが認められる。なお、銀行同盟への参加を表明している非ユーロ圏諸国について、同様の支援スキームが利用可能かについては別途検

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

討が進められている。

欧州委員会は銀行同盟が始まった後に、破綻処理制度が想定する以上の追加的な資本増強が必要になる事態は限られると判断している。ただ、一連の銀行規制が強化され、バイルインや破綻処理基金の運営が開始された後も、救済費用の捻出が十分に出来ない場合に備えて、公的なバックストップを準備しておく必要がある。そのため欧州の政策当局は、銀行同盟が完成する予定の2026年までの移行期間中に、各国共通のバックストップを創設することを計画している。

■ 共通の破綻処理制度の構築でも基本合意に漕ぎ着けた

欧州議会と各国政府は2013年12月11日に、2012年6月の欧州委員会の提案に基づき、新たな再生・破綻処理ルールを定めた銀行の再生・破綻処理指令（Bank Recovery and Resolution Directive：BRRD）を正式に承認した。新たな指令では、経営難の恐れがある銀行への早期介入（early intervention）を認めるほか、バイルインを破綻処理ツールに含めることが決まったⁱⁱ。今回合意されたSRMは、新指令を土台に域内共通の再生・破綻処理制度を肉付けするものだ。そこでは、経営難に陥った銀行の救済・破綻処理には民間資金を優先的に充て、公的資金の注入はあくまで最後の手段として位置づけられている。増資や事業売却などを通じて資本不足の穴埋めができない場合、公的な救済を利用するより前に、銀行の債権保有者に一定のバイルインが求められる。バイルイン後も破綻処理費用が不足している場合には、新たに創設される単一の破綻処理基金（Single Resolution Fund：SRF）の資金を充当する（図表3）。

破綻処理基金は当初、国毎の部分基金（national compartments）として創設され、向こう10年をかけて段階的に統合を進める。部分基金の原資は各国毎に、銀行が預金の一定割合を積み立てることで負担する。発足当初の（バイルイン後の）破綻処理費用は、基金に積み立てられた資金のうち、資本不足行が所在する国の部分基金を通じて負担される。最終的な基金の規模は550億ユーロ程度と見積もられている。統合が進むにつれて他国の部分基金を通じた共有の負担割合が増えていく。統合が進んでいない段階で破綻処理が必要になり、所在国の部分基金の資金が不足する場合、所在国の公的なバックストップやESMからの橋渡し融資、さらには各国毎にプールされた部分基金間の資金融通も認められる。さらに、移行期間中に各国銀行が利用可能な共通のバックストップ（common backstop）を創設することとし、2026年までの完全稼働を目指している。共通のバックストップの稼働後は、基金は銀行の事後的な負担により不足資金をバックストップから借り受けることが認められる。

また、破綻処理に関する協議と勧告を行う共通の破綻処理委員会（Single Resolution Board：SRB）を創設することでも合意した。ECBからの通告もしくは委員会自らの判断に基づき、ある銀行が経営破綻に陥ったり、経営破綻に陥ることが確実視される場合には、委員会は当該銀行に対する破綻処理手続きを開始する。委員会はどの破綻処理ツールを用いるか、共通の破綻処理基金を利用するかなどを決定する。破綻処理委員会による決定は、欧州委員会の勧告に基づき、EUの閣僚理事会が単純多数決により反対するか、変更を求めない限り、決定から24時間以内に法的効力が発生する。

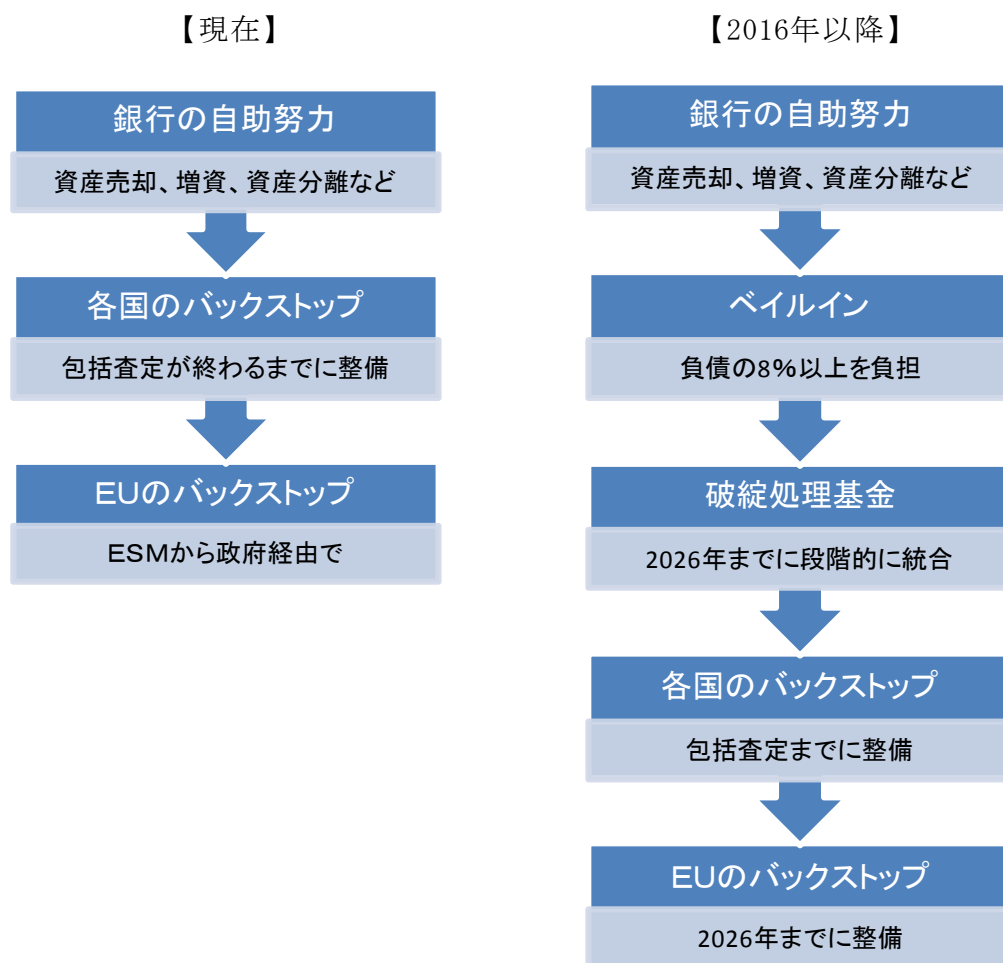
破綻処理委員会は、委員長、4人の常任委員、SRM参加各国の破綻処理当局の代表者で構成される。多くの意思決定は委員長、任命された委員、当事国の破綻処理当局の代表者で構成される理事会での採決で可能であるが、①基金にプールされた資金の20%を超える流動性支援、②資金の10%を超える資本増強資金の提供、③年間で50億ユーロを超えた以降のあらゆる資金利用については、委員会の全員が参加する総会で3分の2以上の賛成多数の議決が必要となる。但し、3分の2以上の多数の賛成票がある場合でも、賛成票を投じた各国が基金に拠出する割合の合計が最低50%以上としない限り、否決と見做される。なお、資金支援に関する理事会の採決結果は、総会での単純多数決の採決により差し止められる。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

S RMはS SMに参加する国（全てのユーロ圏諸国と自発的に参加を決めた非ユーロ圏諸国）の全銀行が対象となる。国境を越えて活動する銀行やE C Bが直接の監督下に置く銀行については、破綻処理委員会が破綻処理計画の立案と実行の決断を行う。それ以外の銀行については、各国の破綻処理当局が計画立案と実行の決断を行う。但し、破綻処理基金を利用する救済については、破綻処理委員会が常に管轄する。各国の破綻処理当局は、破綻処理委員会の管理の下で、破綻処理計画を実行する責務を負う。各国の破綻処理当局が破綻処理委員会の決定に従わない場合、破綻処理委員会は問題行に対して直接命令を下すことができる。

S RMは2015年1月に、バイルインと破綻処理基金の運営は2016年1月に正式な運営が開始する。ただ、S RMの関連規制は、政府間の合意（intergovernmental agreement）がない限り、効力を発生しない。関連規制の導入には、EU機能条約（Treaty of Functioning of the European Union：T F E U）第114条に基づき、閣僚理事会での特定多数決（Qualified Majority Vote：Q M V）ⁱⁱⁱによる賛成と欧州議会での合意が必要となる。政府間合意は、S SMとS RMに参加し、破綻処理基金への拠出額の合計割合が80%を超える加盟国の批准により効力が発生する。

（図表3）欧州の銀行破綻処理スキームの概要



出所：欧州委員会資料より第一生命経済研究所が作成

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

■ 預金保険の共有化は半永久的に棚上げ

欧州議会の交渉担当者とEU議長国のリトアニア政府高官は12月17日、預金保険制度に関する指令（Deposit Guarantee Scheme Directive：DGSD）を強化する基本方針で合意に達し、2014年前半の最終合意に向けて細部の調整を進めている。そこでは、10万ユーロ未満の預金を全額保護する原則を維持したうえで、預金保険が支払われるまでの期間を（現在の20営業日から7営業日に）短縮することや、預金者情報の収集（銀行への預け入れ時に域内統一の書式で記載する）、預け入れ時の預金保険制度の周知徹底などが盛り込まれる予定だ。また、預金保険の財源を強化するため、あらかじめ銀行が負担する預金保険基金を各国で創設し、積み立て額が不足する場合には銀行から事後的に資金を回収することや、別の手段がない場合に限って公的・民間の第三者機関から基金への貸付を認めることで合意した。

銀行が基金に拠出する金額は、保護対象となる預金の0.8%程度とすることで調整が進められており、向こう10年間にわたって積み立てる。各国の基金間の相互借入れを自発的に認めることも想定されている。ただ、各国の基金を段階的に統合し、統一的な預金保険基金を創設する可能性については、今回の合意内容では触れられていない。他国の預金者救済への政治的な反発が根強く、まずは十分な財源を有する基金を各国で創設することが優先された。

■ 煩雑な決定手続きと基金の救済能力が不安視

ユーロ圏では景気が底入れした後も、銀行貸出の低迷が続いている（図表4）。欧州債務危機の打撃が大きかった国を中心に、貸出金利が高止まりしており、金融緩和の効果が十分に浸透していない。欧州の政策当局はこうした状況を“金融市場の分断化”と呼んでいる。包括査定は銀行のバランスシートの健全化を進めるうえで正しい取り組みであるが、資本要件の達成を目指す過程で、銀行の資産圧縮を引き起こす恐れがある。EBAの発表資料^{iv}によれば、2013年のストレステストに参加した64の大手行は、2011年12月末から2013年6月末までにコアティア1自己資本比率を10.0%から11.7%に引き上げた。その内訳は、分子であるコアティア1資本を総額で800億ユーロ増加させた一方、分母であるリスク・ウェイト・アセットを総額で8,000億ユーロ圧縮することで実現した。2014年1月からは新たな国際的な銀行資本規制（バーゼルIII）をEUの法体系に基づいて定めた資本要件指令（Capital Requirement Directive IV：CRDIV）の段階的な導入も始まる。銀行には今後も継続的に資産圧縮の圧力が働くことになる。銀行部門の脆弱性をいかに克服するかは、欧州経済の持続的な回復にとって不可欠な要素だ。銀行同盟は、欧州諸国が金融市場の分断化を改善させ、政府と銀行の間の負の連鎖を断ち切り、銀行セクターの信頼を回復できるかを占う試金石となる。2014年は債務危機からの克服を目指す欧州が、さらなる統合のステージに向けて歩み始める年となるだろう。

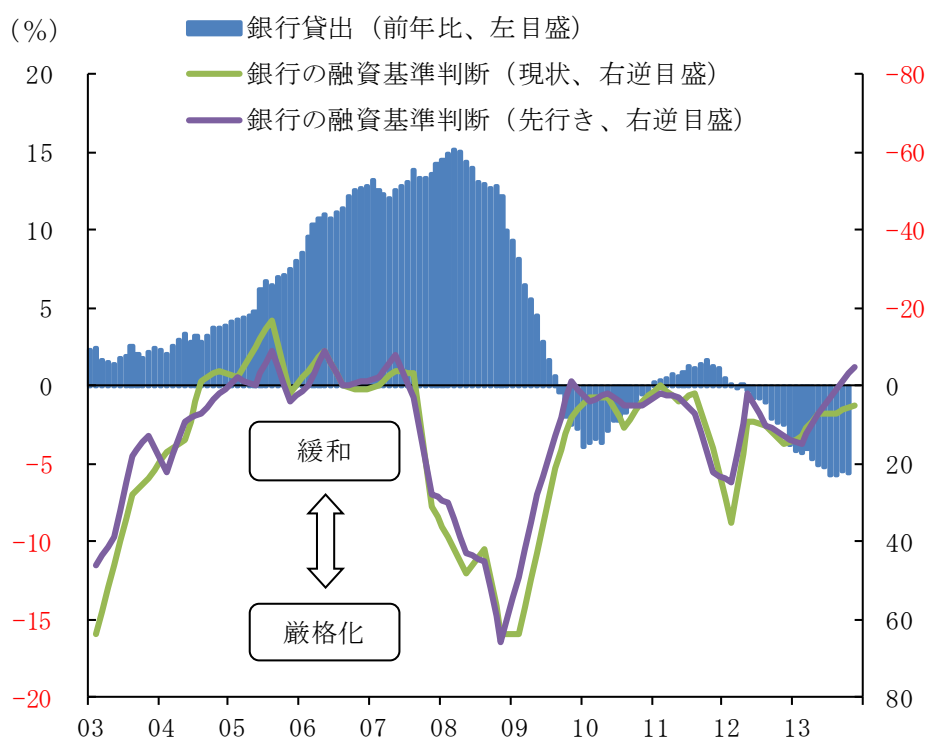
ただ、今回、各国間で基本合意に達した域内共通の破綻処理制度や預金保険制度を正式に導入するためには、欧州議会や各国の立法過程での承認作業が必要となる。既に欧州議会議員の一部から反対の声が挙がるなど、法制化の過程で合意内容が後退する恐れもある。また、一連の破綻処理手続きを実行に移すまでには、かなり煩雑な手続きが必要となる。12月17日付けの英フィナンシャルタイムズ紙によれば、1つの破綻処理を決定するまでには、実に9つの機関による143の採決が必要とのことだ。金融システムの安定を揺るがす緊急時に迅速な対応が出来るかには不安が残る。さらに、基金の拠出割合で50%の国が拒否権を発動すれば、破綻処理基金を利用することは出来ない。ECBのドラギ総裁も12月16日の欧州議会の公聴会で、破綻処理の決定プロセスが複雑過ぎることなどに懸念を表明した。

また、想定されている破綻処理基金の規模は最大で550億ユーロにとどまり、これは対象となる預金総額の1%程度に過ぎない。基金の利用が必要となるのは、バイルインを通じて銀行の債権者や株主が損失を

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

負担した後も破綻処理費用が不足している場合で、それでも資金が不足する時は銀行の負担で事後的に穴埋めすることや、公的なバックストップを用いることも検討されている。だが、資産規模が大きい大手行の破綻に対処する場合、基金が十分な資金規模を有しているか不安は拭えない。しかも、銀行同盟の完成を予定する2026年までの移行期間中は、基金の資金規模が一段と見劣りするうえ、銀行救済費用の共有化への政治的な反発が根強く、当面は共通のバックストップが不在となる可能性が高い。移行期間中に不測の事態が起きれば、基金はたちまち枯渇しかねない。欧州の政策当局はE S Mの利用を極力制限する方向で議論を進めており、その齎寄せは他の銀行部門に及ぶことになろう。その結果、銀行の救済負担が膨れ上がる可能性があり、政府と銀行の間の負の連鎖を断ち切る代わりに、銀行間の負の連鎖を引き起こす恐れも出てくる。通貨統合同様に銀行同盟も不完全な形での船出を余儀なくされる。

(図表 4) ユーロ圏の非金融企業向け銀行貸出と融資基準



注：貸出基準を「厳格化」－「緩和」した割合。

出所：欧州中央銀行資料より第一生命経済研究所が作成

以上

ⁱ AQRの詳細については、2013年10月24日付けレポート「銀行資産を統一基準で精査 ～三度目の正直で銀行の信頼回復となるか?～」を参照されたい。

ⁱⁱ バイルインの詳細については、2013年4月6日付けレポート「キプロス救済で破られた3つのタブー ～将来の危機時に預金流出や資本逃避が加速する恐れ～」を参照されたい。

ⁱⁱⁱ 各国の人口規模に応じて割り当てられた持ち票に基づき、①総票数の約75%以上、②構成国の過半数、③構成国の総人口の約60%を上回る国一が賛成する場合に可決される。

^{iv} European Banking Authority, EU-wide Transparency Exercise 2013 Summary Report, December 16th, 2013