

はじめに

2008年秋のリーマンショック以降、地球規模の金融危機が発生、先進国、新興国を巻き込んだ長期に亘る経済活動の大規模な後退、沈滞、信用の失墜などが続いた。このため世界の主要国・地域でこうした金融・経済危機の再発を防ぎ、安定化を計ろうとする様々な金融面での対応策が検討され、一部実施されてきた。それがボルカー・ルールに代表される米国の金融制度改革案、BISを中心とした金融機関の自己資本充実策、欧州銀行同盟の創設プランなどである。これら改革(案)はそのアプローチ、思考、重点、課題の捉え方などに微妙な温度差が散見される。更にノンバンクなどを含めた市場関係者、金融当局(含むECB)、各国政府、EU(欧州委員会、財務相理事会、欧州議会)などの利害調整に当たっては、政治力学も介在、最終化には今度とも大変な時間、作業、折衝を要することが予見される。ここではその内、利害関係の調整が最も困難と見られる欧州銀行同盟を取り上げ、事態が尚極めて流動的であることを理解した上で、若干の考察を試みた。多少なりとも参考になれば幸いである。

構成として、第1部で、関係者の生の声を聞くのも参考になると思い、ドイツ連銀理事ナゲル氏の講演の要約と若干のコメントをつけた。

第2部は昨今の動きを纏めたもので、最後の用語集と併せ参照・活用頂きたい。

第1部

欧州銀行同盟：銀行監督の新たな章

—2014年1月16日に行われた独ホーエンハイム大学金融経済学基金講座に於けるドイツ連銀理事、Dr. J. Nagel氏の講演要旨—

(出所：ドイツ連銀 Auszuege aus Presseartikeln Nr.3, 2014.1.22)

2ヶ月前の昨年11月3日、銀行同盟の最初の柱となる、欧州初の単一監督機構を設立するEU指令が施行されました。それが所謂単一監督機構或いは略してSSMと言われるものです。これにより、欧州中央銀行(ECB)は、最短で本年11月4日に銀行監督の任務を担う事になります。

ECBはユーロ圏の128に上る上位大銀行を直接監督します；これは全銀行の資産残高の85%に相当するものです。更にECBは残り4000強の銀行に対して監督の枠組み条件を定めます。例えばガイドラインを交付し、監督実行上の調整を急がせます。

一元化の監督機構に於ける作業は暑い(激しい)論争の段階に入っています；SSMがこの段階で外部からよく見えるようになっていきます。新しい監督業務ではその内容、担当者も具体的に公表されます。

1月2日、監督委員会会長にダニエル・ヌイ(Daniele・Nouy)さんが就任しました。監督委員会はあらゆる重要な銀行監督上の問題提起を取り仕切ることになります。1月30日に監督委員会の第1回公式会合が開催される予定です。

監督委員会はこれまでに行われた作業を受け継ぎ、そして 2013 年の準備の成果を公表することになります。と言うのは銀行同盟の第 1 段階における作業は既にかかなりの時間大々的に行われているからです。監督委員会の非公式暫定委員会が、単一監督機構の最大限可能となる円滑なスタートに備えようと、既に何カ月にも亘り、2 週間から 3 週間毎に定期的に開かれています。

そして作業はスムーズに進んでいます。集中討議の結果、新しい欧州銀行監督業務の基盤となる提言で関係者の合意が得られています。そして次に監督委員会そしてその後 ECB 理事会が、職務分担と監督開始に関するこれらの基本的考察に同意しなければなりません。それから正式なコンサルテーションが始まります。

しかし役割分担と監督業務開始と言う二つの重要な点を取り上げる前に、前身の委員会が取り組んだ幾つかの外のテーマを簡単にリストアップさせて下さい。そうすることで私は皆さんに、一体欧州銀行監督の全貌は何かについて、若干でもそのイメージを伝えることが出来ると思います。

ユーロ圏のどの金融機関が SSM の監督下に置かれるかを選別できるようにするため、前身の委員会は昨年、取り分け銀行の基本的資産指標と企業組織に関する概説を作成しました。それは月並みの様に聞こえるかも知れませんが、しかしそれは決して単純な課題ではありませんでした。何故なら、それはユーロ圏の銀行を単一基準に従い評価することになったからです；そして加盟 18 カ国のそれぞれの国の貸借対照表作成並びに連結規則に於ける差異をはっきりと示したからです。

これが最初でした。我々がこうした国家間の銀行業務に大きな影響を及ぼす法規上の違いと闘うのはこれが決して最後ではありません。

昨年 18 の加盟国の選挙権が如何に監督業務の法的根拠上重要であるかの理解が出来ました。必然的に SSM は、常に共同域内市場の理念に合致するものかどうか問い掛けなければなりません。同じく重要なことは第 3 国の監督機関との将来の協働であります；これについても既に最初の構想があります。最後に、前身の委員会はまた、重要な銀行の包括査定が組み込まれた健全性チェックの作業にも従事しました。

ご承知の如く、今日 SSM の全加盟行に対する共同の或いは単独の監督に対して、ECB と各国の監督機関にその役割分担があることが公然となっています。

規定大綱が SSM 内の実際の協働作業と作業過程を決めます；例えば ECB と各国の監督者間の情報交換や作業分担或いは ECB によって直接監督される約 130 の主要金融機関の認定方式などです。これら金融機関—その中に 24 のドイツ系が入る—の監督のために、所謂合同監督チーム(JST)が編成されています。これは ECB と各国の監督機構の協働であります。JST は新たな監督の中核をなすもの、と私は考えます。ECB の職員と様々な加盟国の監督者がチームを組んで銀行を監督することになります。ECB の職員は発言権を持ちます；一方国の監督者は、これら特定銀行に関する経験、国内法の基本と市場構造に関する知識を持ち合わせています。国の監督者が決して不要でないことは自ずと明らかです。反対に

それがなければ、多くの場合これまでの様に簡単には抄らないでしょう。

更なる例は、SSM の記述言葉の枠組みについてです。中小銀行の監査は今後もそれぞれの国の言葉で行われます。ECB により直接監督を受ける銀行については別です：ECB の業務用語は英語なので、該当地の監督者も同様に互いに英語でコミュニケーションを行なうこととなります。同様に ECB も又権限がある時は、ECB との文書による発信時にその国の言葉を使うよう努めます。しかし同時に人は現実的でなければなりません：銀行に対して善意が伝われば、信用書類の様な多くの情報がそれぞれの国の言葉で得られるのです。

ここでも又国家の監督者が必要となります。何故ならば彼らだけがこれらの情報を理性的に評価する立場にいるからです。こうなると何も新しい問題は出なくなります。監督者は国際業務に従事する銀行に関して今や緊密に論じ合はなければなりません。

それでは一体新監督機構に今何を期待するのでしょうか？

ECB の監督は欧州に於ける監督業務の収斂を促進するでしょう。彼等は例えば国境を越え今や可能になった横断的比較により、銀行のガバナンスやリスクマネジメントが最高の水準に達しているか否かを判断できるようになります。

中小金融機関に属する 4000 強の銀行に対しては、ECB はただ監督業務の枠組みのみセットします。本来の監督は今後も国の機関により行われます。

第 2 の基本文書として、監督案内書或いは”Supervisory Manual”が重要です。それは重要と、そうでもない金融機関の監督のための行動、行程と方法を克明に記述、定義しています。どちらかと言えば、何かドライな概念の裏に、監督の本来の核心が隠れています。銀行が量と質の面で如何に評価されるかがここで確りと定められることとなります；そしてそれが後の監督のために決定的になるのです—”監督同伴”の強化で始まり、銀行監督対策指令に至る、資本増強或いは監督面談に於ける銀行内部のリスクマネジメント過程の調整の様子です。

そんな分けて全ての参加者は勤勉でした。これまで大部の書類が記述されたばかりか既に実際の仕事が行われています。それなりの外的影響を伴った最大の準備は、当時行われていた健全性チェック、つまり重要な銀行に対する所謂 3 段階の包括査定です。

その目的は ECB の下で新しい監督をスムーズに行うため、古い債務を識別し、取り除くことです—直接監督を受ける金融機関のきちんとした貸借対照表です。これには監督任務が自分達に移行する前に、ECB が自ら重要な金融機関の資本、リスク、ガバナンス、リスクマネジメント機構に関し独自に概観出来ると言う、意味のある副次効果があります。ECB はその監督開始の絶妙なプランのためにもこの知識を活用出来ます。ECB は数多くの様々な監督上の慣例のある広範囲なバランスシート検査に際し、様々な国家の法規、そして様々なに変化した国家の選挙権と対峙することになります。

これから再びこれまで見出された全ての違いが果たして公正か否かと言う質議が出るでしょう。”業務を行う場の水準”、つまり全ての銀行にとっての同一の枠組み条件が、公正な競争条件を創り出すためばかりでなく、規制取引とそこから派生する危険を避けるためにも

重要です。

そこで私は国家の市場構造と実体経済の欲求の違いについても指摘したいと思います—例えあちこちで、いろいろな国の選挙権が重荷になったとしてもです。—正当化された一様々に異なる市場構造、或いは法制度の様な国家の特殊性を考慮した、欧州の銀行用に統一した枠組みを創設することは挑戦になるでしょう。

例えそうであろうと、SSMを通して監督行政が先ずユーロ圏で収斂し、次いで国家の監督余地が試験台上ることになるでしょう。

単一の清算機構(銀行破綻処理制度)—或いはSRM(Single Resolution Mechanism)は銀行同盟の第2の柱です。欧州銀行監督と欧州銀行破綻処理はコインの両面です。つまり将来ECBが欧州の銀行監督を行う際は、欧州委員会もその清算に関して同意が必要です。これは、12月に決定したECOFINの一般的方向性、単一破綻処理委員会(Single Resolution Board, SRB)設立と共に予め計画されたものです。

それではどのような銀行が欧州銀行破綻処理制度に陥るのでしょうか？単一銀行破綻処理制度はSSM銀行と外国の子会社(銀行)に限り適用されます。小さな金融機関の破綻処理もまた将来欧州で規制されますが、しかし管轄権限は国家のレベルに止まります。私はこれを正しいと考えます。何故なら小さな銀行、小規模な貯蓄銀行或いは協同組合銀行の破綻処理は先ず欧州レベルに影響を齎さないからです。第2にこれら金融機関は欧州破綻処理基金の資金を貰う事はないでしょう。そのため、これら金融機関はグローバルに活動する銀行と同一の基準で取り扱われるべきではありません。

理想的な破綻処理機構は如何なるものでしょうか？先ず破産の場合、本来あるべき処、即ち投資家の処で損失が発生する筈です。第2に破綻処理機構は金融機関のきちんとした清算を可能にしなければなりません。つまり破綻処理は金融制度上如何なる監督不能な結果も許してもいけません。更に破綻処理されるのか、そしてされる場合、如何に行われるかをその週末までに決定することが可能でなければなりません。いずれの銀行も破綻処理される時は、一般的に迅速な決定過程と簡潔な方法だけが必要です。市場参加者は、銀行への投資に当たりこの様なリスクに備え、適切な額の準備金を積み立てるでしょう—他の投資の場合と同様にです。

銀行の特殊性に基づき定められる清算体制は議論の余地が少ないものであるべきです。しかしそれでは何故銀行の清算はそんなに扱いにくいテーマなのでしょう？決定的質問：誰が何故弁済するのか？が頻繁に問われるのです。

この質問に答えるに当たり、私の考えでは、一つの前提条件が考慮されなければなりません：市場参加者と加盟国の理性的なインセンティブを用意するため、責任と統制の並行が必要になります。つまりさしあたり課税、徴収出来る者は、後で責任も取らなければならないのです。

この原則は欧州の破綻処理制度では二つの面を持っています：一つは公的部門に対する民間の関係、同じくもう一つは欧州対国家レベルの関係です。

先ず公的部門対民間部門の関係から取り上げさせて下さい。金融危機は、銀行のビジネスモデルが一部長期的に持続不能であることを立証し、そして納税者に依り何倍にも負担されなければならなくなった巨額な損失に至った事実を明らかにしました。これが不干渉のコストの背景です。しかしそれは将来大幅に解除されるべきです。万一の損失は第一に金融機関の出資者と他人資本の提供者に依って負担されなければなりません。それから預金者も又当然ながら保険範囲の上限にどの程度近付けられるかが問われます。納税者は理想的には関わるべきではありません。12月に決まった理事会での妥協、つまり銀行破綻時には最初に民間部門が動員されるべきと言うことは、一里塚であり、私の考えでは、本来自明のことです；つまり出資者と債権者が、外部資金が投入される前に、先ず損失を負担すべきであります。

兎に角金融制度上の影響は全体として考察されなければなりません。そのためこの原則の例外規定が用意されています。金融安定化のため、既に全面的なベイルイン清算基金或いはその上更に税金投入の可能性もあります。責任とコントロールの並行の原則に応えるため、私はこうした資金が例外的ケースに於いてのみ有効に活用されるよう配慮することが大切だと考えます。規則の実際の転換に於いても明確な責任の順位は残らなければなりません。

例外事例はどんな場合でも規則になってはなりません。それ以外では、資本及び債務証券に結びついたリスクを正しく査定することが投資家に重くのしかかります。尚最後に税金が使われると言う蓋然性を高めることとなります。

これを避けるため、一般的なベイルインへの方向付けは当然次の防衛線として公共ではなく銀行の拠出金で賄われる清算基金を予定しています。欧州破綻処理基金は将来 550 億ユーロになります。

しかし銀行部門のインセンティブを正しくセットし、そしてモラルハザードと闘うため、破綻処理基金への拠出金も銀行のリスクに合わせるべきです。それによって保守的に業務を遂行する金融機関は”罰せられない”でしょう。前述した妥協の本文はリスクを是正したプレミアムについて述べています。

同じく我々が歓迎すべきことは、国の破綻処理基金は徐々に 10 年かけて各国様々に異なった状態から、一つの欧州の基金に移行することでしょう；勿論ここでも同盟国協定の中で、細目が調整されなければなりません。

新しい制度では、銀行の破綻処理に際し理想的には何ら公的コストは発生しません。しかし破綻処理基金の構築中ベイルイン後、清算のためより大きな資金が必要になる時、何が起きるのでしょうか？その場合もプラン B を提供しなければなりません。その時公的資金が必要になれば、破綻処理基金が”純粋な”ベイルアウトとしてではなく、只資金を貸し出すことになるでしょう。後日基金はそれを弁済しなければなりません。

公的資金の用意が出来た処で、我々は第 2 の次元に入ります；欧州対国家レベルの関係です。

ここでも私の考えでは、様式、或いは行動能力そして責任が一致していなければならないと言う原則が大切になります。単一監督機構と共に行動と様式の可能性が欧州水準に置かれることになります。将来はそれが **SSM** になります；しかし **SSM** は国家の監督者の継承者にもなります。その監督は一悪くても、よくても銀行に影響を及ぼしました；そして幾年もかけて、個々の銀行のストック業務或いはガバナンスとリスクマネジメントの構造と言った様々な事柄が欧州レベルでの監督のスタンプを身に付けることになるでしょう。責任の一部を先ず国家レベルにして置き、時間を掛けて責任の多くのそしてより大きな部分を欧州レベルに移行し、現状を考察すると言う責任観は私の判断では当然のことです。

要するに、私は **EU** 理事会で最近決まった一般的な方向性を上出来なものと考えています。私は **SRM** 指令が 4 月に計画された線で最終化されることを希望しています。そして更に私は **SRM** 指令が 2018 年ではなく、それより早く実施されるよう希望します。それにより欧州レベルの監督が可能な限り迅速になり、欧州レベルの破綻処理を通して完全なものになることでしょう。

コメント等

▽講演でナゲス氏は現在進められている欧州銀行同盟(先ず **SSM** 次に **SRM**)の早期実現に賛同しています。これは **ECB** や各国中央銀行のスタンス(**EU** のテクノクラートも含めて)とほぼ同じだと考えられます。銀行監督の一元化は先行していますが、ここにきて再び不協和音が出ているのは第 2 の柱である **SRM** 構想です。銀行救済には納税者の資金は使わないこと、つまり基本的には当事者(出資者、債権者そして或る程度まで預金者)が債務を弁済する義務を負う、と言う姿勢です。従って破綻処理の際は、まずベイルインが先行します。この考え方は多くの国・欧州議会の政治家や **EU** 関係者にも共有されています。但し、政治家は選挙、つまり自国の選挙民(納税者)を意識し、国家間、国家と **EU** の関係で自国に有利にプロジェクトを導入したいと考えるため、常に異論や批判が出ます。今回も主として国内外の政治的要因(声)、特に欧州議会選挙を目前(5 月)にした政治家の思惑に左右されて、進行が一段と遅れている模様です。

▽昨年 7 月、ドイツのショイブレ財務相は、**SRM** 設立には、**EU** 機能条約の改正が必要とし、この構想に反対しました。そのためドイツが積極的でないと風評が出ましたが、ドイツにはナゲス氏の様な立場の人も結構います。

▽ここにきて **EU** の将来の銀行破綻処理について、欧州議会と **EU** 財務相理事会との論争が俄かに先鋭化してきました。現欧州議会議長のマルティン・シュルツ(ドイツ **SPD** 所属)氏はこの程欧州社会党(**PES**)によって次期欧州委員会委員長候補に任命されました(正式決定は 3 月)。その結果、5 月の欧州議会選に欧州委員会委員長候補として出馬することになっています。彼は欧州懐疑主義と若年層の失業を選挙戦の論争点として挙げています。現在他に出馬を表明している人物はいません。報道によると彼は破綻処理のあり方に異を唱え、更なる検討を要求している模様。

討議の後、閣僚理事会並びに欧州委員会との折衝のため、既に12月に決まった議会の路線を議員が投票で採決(保証)することになっています。折衝の最中に議会がその内容につき調整に入ることは全く異例で、折衝に当たる委員会議長、ボウレス氏(英自由党)などはシュルツ氏の姿勢に怒りを露わにしています。

▽銀行破綻処理案に対する路線を12月に定めた欧州議会とEU加盟国は最終妥協案に合意しなければなりません。欧州議会選を考慮すれば、遅くとも3月初めに合意形成が必要となります。議会の多数は形式上並びに内容的理由から理事会の妥協案を拒否しています。基本的に議員達は、計画中のSRMに参加したEU諸国が国家間合意(従って欧州法の圏外となる)に於ける新しい規定の幾つかを最終化したいとしていることを怒っているようです。そうすると、この課題について欧州議会は何の影響力を持たなくなるのです。

▽DGS(預金保険機構)構想の実現については、今後の継続検討事項となります。

▽ここでは論じられていませんが、LIBOR、銀行関係者の高額報酬、金融取引税、更にはヘッジファンドなどのノンバンク・ビジネスが金融・資本市場に深く関わっています。そのためSSM, SRMに加えて、市場機能の効率化に一層注力する一方、国際金融取引に最適且つ必要で有効な規制の在り方が今後共、欧州レベルでも継続して検討されなければなりません。肥大化する市場は常に高速で先行しています。

第2部 欧州銀行同盟の現状

○欧州委員会の一元化案

欧州委員会は2013年7月10日、銀行破綻処理に関する一元化案を発表した。今後各国で協議を始める。EUは現在、金融行政の一元化を志向する「欧州銀行同盟」を検討中。銀行破綻処理はその主要構成要素(柱)の一つ：ユーロ圏銀行の一元監督化、預金保険制度と並ぶもの。

*破綻処理委員会：加盟国の金融政策責任者、欧州委、ECB代表者と事務局から構成。

経営が悪化した銀行に関し協議する。最終判断は欧州委が行う。

*ドイツの姿勢：ショイブテ財務相は、破綻処理一元化には、EU基本条約の改正が必要として、反発した(9月のドイツ議会選挙戦前)。

*破綻基金の創設：預金保険の対象となる銀行預金の1%に当たる550億ユーロ(約7兆7000億円)を必要と提案。

*銀行監督の一元化は2014年後半にECBが始める。

○銀行の統一査定(監査)

次ページへ

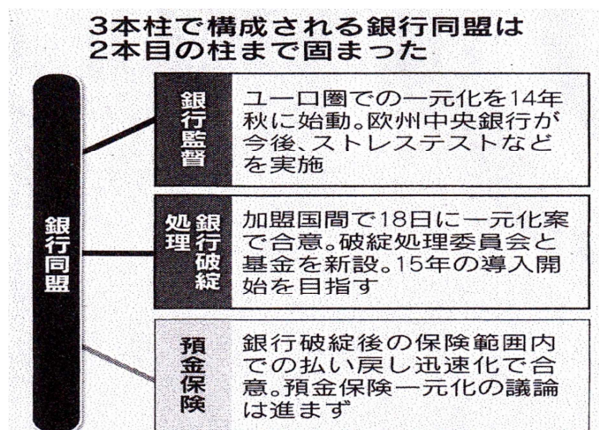
ECBの資産査定のポイント	
〔対象〕	◦ ユーロ圏の主要銀行128行（ユーロ圏の銀行システムの85%に相当）
〔時期〕	◦ 2013年末時点の資産を査定 ◦ 14年10月までに完了
〔手法〕	◦ 統一基準で資産の健全性を審査 ◦ 不良債権の定義は90日以上延滞債権（欧州銀行監督機構＝EBAの基準に準拠）
〔政策対応〕	◦ 普通株など中核的資本で8%以上の自己資本比率を求める ◦ 必要に応じて「是正措置」を発動 ◦ 資本増強が必要な場合は、民間からの調達を最優先

出所：日経 2013/10/24

欧州中央銀行(ECB)は、10月23日ユーロ圏の主要128行を統一基準で資産査定すると発表。銀行監督のECB一元化が2014年11月に始まるのに合わせ、銀行の健全性を査定、不良資産処理を求める。ECBによると、2014年1月にユーロを導入するラトビアを含めた域内18カ国の主要128行(124銀行グループ)の資産内容を14年10月までに査定する。資産査定では不良債権を査定する基準を統一。全ての銀行に、普通株などで構成する中核的自己資本比率を8%以上に要請する。これは国際基準であるバーゼル3よりも1%高い水準となる。

○一元化破綻処理案の承認

EUは2013年12月19日から2日間開く首脳会議で、ユーロ圏の銀行の破綻処理一元化案を承認する。これにより金融行政の統合化を示す「欧州銀行同盟」に弾みをつけ、2014年11月から開始するECBの一元的銀行監督を先ず開始する。



出所：日経 2013/12/20

用語集：順不同

* ECB：欧州中央銀行

* JST(Joint Supervisory Team)：合同監督チーム

* ECOFIN: 《 Economic and Financial Affairs Council 》 EU加盟国の経済・財務相が出席し、経済政策の調整などを行う閣僚理事会

* SRB：Single Resolution Board)、単一銀行破綻処理委員会

破綻処理に関する協議と勧告を行うため、創設が合意された。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。

*SRM(Single Resolution Mechanism)：単一破綻処理制度

*SRF (Single Resolution Fund)：新たに創設される単一破綻処理基金。当初は各国が基金を設立、10年後に統合される。

*ESM (European Stability Mechanism)：欧州安定メカニズム、ユーロ圏の金融支援制度

*SSM：Single Supervisory Mechanism、単一監督(監査)制度

欧州連合(EU)理事会は2013年10月15日、銀行や他の金融機関の監視を行うための単一監督制度(Single Supervisory Mechanism)の創設に関する規則を採択した。これにより、欧州の銀行同盟にとって主要要素の一つが、ECB内に構築されることになった。

*SB(Supervisory Board)：SSMの監督委員会。2013年12月16日 - EU理事会はMrs. Danièle Nouyをその議長に任命した。

*Bank Recovery and Resolution Directive(BRRD)：銀行再生・破綻処理指令。欧州議会と各国政府が2013年12月11日、2012年6月の欧州委員会の提案に基づき定めた。

*EBA (European Banking Authority)：欧州銀行監督機構。監督一元化に先駆けて、ECBとEBAは、大手行を対象に資産の質の評価(Asset Quality Review：AQR)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

*DGS (Deposit Guarantee Scheme)：預金保険制度。

改正案議論の進捗は見られないが、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ている。

*bail-in(ベイルイン)：株主、債権者等による損失負担

*bail-out(ベイルアウト)：公的資金による救済

(了)