

欧州の銀行監督の行方

株式会社日本総合研究所 調査部
主任研究員 河村 小百合

欧州各国の銀行監督体制は、①2007年夏のアメリカのサブ・プライム危機に端を発する世界金融危機、②それに続く欧州債務危機を経て、段階的に大きく変化しつつある。本稿においては、欧州各国が、こうした二段階の危機のなかで、金融システムへのいかなる政策対応を余儀なくされ、そのうえで、各国、およびEUないしユーロ圏レベルにおいて、銀行監督体制をいかに変化させようとしているのかをみることにしたい。

概観

まず、欧州の銀行監督体制が、このような二段階の危機を経て、どのような方向で変革されようとしているのかを概観してみよう。

07年のサブ・プライム危機や、それに続く08年のリーマン・ショックによる世界金融危機の経験を通じ、欧州を含む主要先進国にとっては、従来の監督体制は有効に機能しなかったことが明らかになった。各国の金融機関経営というマイクロ面、金融システム全体のマクロ面とも、リスクを把握し対応することはできなかつたのである。

その結果、第一に、欧州の多くの国々では表の通り、銀行を含む金融監督体制が変更された。具体的な移行のあり方は国によりまちまちであるが、全体的な傾向として、(1)銀行、証券、といったセクター別であった監督当局を統合し、(2)金融監督全体において、中央銀行が関与する度合いを高める、という傾向が認められた(ESCB[2010])。

第二に、EUレベルでの、国境を越えた金融監督当局も、11年1月に設立された。欧州金融監督制度(ESFS: European System of Financial Supervisors)がそれである。ESFSは、マクロの観点から金融市場全体のシステムミック・リスクの監督を行う①欧州システムミック・リスク評議会(ESRB: European Systemic Risk Board)のほか、ミクロの観点から個々のセクターを監督する②欧州銀行監督庁(EBA: European Banking Authority)、③欧州保険企業年金監督庁(EIOPA: European Insurance and Occupational Pensions Authority)、④欧州証券市場監督庁(ESMA: European Securities and Markets Authority)によって構成されている。

そして、続く欧州債務危機の段階では、欧州各国においてソブリン危機と銀行危機が共振する形で、債務危機が深刻化するという現実への政策対応を否応なく迫られることとなった。

従来、ドイツをはじめとする、欧州の多くの国々においては、「金融危機への対応はあくまで各国政府の任務であって、中央銀行の任務ではない」という考え方が根強かった。しかしながら、ソブリン危機と銀行危機が共振するなかでは、各国政府に自国の銀行への危機対応策を講じる財政的余裕はなく、ユーロ圏全体として、各国政府を通さず、問題行に直接資本注入する途が欧州安定メカニズム(ESM: European Stability Mechanism)の設立によって開かれることとなった。

そして、直接資本注入開始の前提条件として、①単一の監督制度(SSM: Single Supervision Mechanism)や、②単一の預金保険制度、③単一の銀行破たん処理制度、等を導入ないし構築することによって、国家財政の力に頼らない形で、経済・通貨同盟の強化を図ろうとする、「銀行同盟(Banking Union)」が志向されることとなったのである。

欧州におけるこれまでの銀行監督・危機対応の枠組みと考え方

一国における銀行セクターを、政府（金融監督庁等）と中央銀行のいずれが監督するのかは、国により、またその時点により、異なる判断がなされてきた。

すでに述べたように、欧州各国においては、従来から、「金融危機への対応はあくまで各国政府の任務であって、中央銀行の任務ではない。各国政府が対応する前にまず、各国の当該金融業界として、自己責任原則、ないし自助・共助の考え方に立ち、預金保険制度等をあらかじめ整備して対応すべきである」という考え方が根強い。

ちなみに、日米も含めた先進国において、一般的には、中央銀行の任務、機能としては①金融政策運営と②金融危機を未然に防ぐための「最後の貸し手」機能の2つがあると考えられている。他方、例えばドイツの場合、その歴史的な経験もあって、ドイツ連銀のミッションとしては、「金融政策運営（物価安定）」が専ら重視されてきた。

「最後の貸し手」のミッションは、場合によっては金融政策運営を遂行するうえで二律背反となる可能性があるゆえ、ドイツにおいてはその役割は、ドイツ連銀ではなく、民間金融機関が各業態横断的に設立した Liko Bank が担うこととなっている。また、銀行監督の面でも責任は政府（連邦金融監督庁：BaFin）が負い、ドイツ連銀はそれに協力する位置づけとなっている。

1999年の単一通貨ユーロ導入に伴い設立された欧州中央銀行制度も、このようなドイツ連銀の流れを汲む形で、その機能が構築されていた¹。「最後の貸し手」機能を発揮するための手段としての「緊急流動性支援」（ELA: Emergency Liquidity Assistance）の枠組みは用意されていたものの、欧州債務危機が発生するまでは、実際に発動されることはなかったのである。このほか、欧州中央銀行制度は、経済政策運営面での主権を各国に残した状態で構築されたものであったことも、「最後の貸し手」機能の発揮が回避される、もう一つの背景となっていた可能性がある。

今次ソブリン危機でユーロ圏が直面した現実

しかるに、今回の欧州債務危機が深刻化するにつれ、欧州中央銀行制度は、傘下の各国中銀を通じて、この緊急流動性支援（ELA）を発動せざるを得ない事態に追い込まれた。ソブリン危機と金融危機が共振する形で深刻化するなかで、各国の国債は相次いで格下げされ、ECBは適格担保基準を大幅に緩和した。しかしながら、ギリシャ、アイルランド、ポルトガルが相次いでユーロ圏各国やIMFから支援を受けざるを得ない事態に追い込まれ、ギリシャに至っては民間債権者が債権放棄を余儀なくされるデフォルトの事態に至った。

これらの国々においては、国債の格付けが緩和された適格担保基準をさらに下回ることとなり、民間銀行はECBから資金供給を受けるうえでの担保繰りに窮し、無担保・高金利のELA、いわば「特融」が発動されることになったのである。これは、ECBが「最後の貸し手」機能を発揮していることを意味する。そして、その機能発揮に伴う潜在的な負担は、当該國中銀にとどまらず、欧州中央銀行制度の即時決済システムであるTARGET 2を通じて、ELAを受けている以外の国の中銀、ひいては当該国の政府にまで及ばざるを得ない形となっているのである（このような状況のメカニズムや、各国の潜在的な負担の規模等に関しては拙論[2012]参照）。

単一監督メカニズム（SSM）の内容

こうした現実が先行するなかで、ユーロ圏全体として、単一の銀行監督制度（SSM）や

¹ ECBにおける「最後の貸し手」機能の考え方は、2011年10月12日のトリシェ ECB総裁（当時）へのFTインタビューや、2011年6月15日のスマギ ECB理事の講演の内容等からも窺うことができる。

信用秩序維持のメカニズムを整える必要に迫られるというのは、いわば当然の成り行きであったと考えられる。これが、銀行同盟（Banking Union）である。

このうち、SSM に関しては、2012 年 12 月の EU 首脳会議において、その大枠が合意された。具体的には、SSM は ECB と各国金融監督当局によって構成される。ECB は主に、全 6,000 行中の大手 150 行程度の監督を直接、担当する方向である。SSM の全体の運営や機能については、ECB が責任を負う。ECB は、二つのミッションの二律背反を回避すべく、通常の金融政策理事会とは別に、信用秩序監督をつかさどる理事会を設置する。後者には SSM に参加する非ユーロ圏の国も参画することが可能である。各国の金融監督当局は、ECB が所掌しない、他の金融監督業務（消費者保護やマネー・ロンダリング対策、決済システム等）に従事する。

他方、ESFS の枠組みのなかで設立された EBA は、単一ルール策定や、各国の監督慣行の収斂や一貫性の確保の面を担当する。ECB による SSM 内での監督業務は、2014 年 3 月 1 日、もしくは立法措置発効後の 12 か月後に開始されることとなっている。

残された課題

このように、欧州の新たな銀行監督の枠組みとしての SSM は、その大枠が合意されたものの、銀行同盟全体としては、残された課題もなお多い。例えば、①単一の監督基準をどうするのか（EBA が規則制定）、②単一の預金保険制度をどうするのか、③SSM において重債務国の銀行（例えばギリシャ）を同列に扱えるのか、等である。このほか、これまでユーロ圏には加盟せず、一線を画してきたイギリスが、今後、シティーの国際金融市場における優越性を維持すべく、EU とのいかなる関係を選択するのも注目されよう。

【参考文献】

- ◇European Central Bank [2010]. “Recent Developments in Supervisory Structures in the EU Member States (2007-10)”, October 2010.
- ◇河村小百合[2012]. 「欧州債務問題長期化のからくり —欧州中央銀行制度による『隠れた救済メカニズム』と急膨張する各国の負担」『JRI レビュー』2012 Vol.1, No.1、2012 年 11 月 27 日.

表 主なEU加盟国の金融監督構造

加盟国名	セクター別 モデル		2ピーク (2当局) モデル		単一監督 モデル	監督責任 のある当 局数	各国中銀の 監督範囲	各国中銀へ の監督権限 の付与 (2006~10 年の間)
(計画)								
ベルギー	○				→○	1		
(計画)			○	←	○	(-2)	○(銀、保)	(計画)
デンマーク					○	1		
ドイツ	○	- - - - -	- - - - -	- - - - -	→○	1	○	
(計画)							○(銀)	(計画)
エストニア	○	- - - - -	- - - - -	- - - - -	→○	1		
ギリシャ	○					3	○(銀)	
(計画)	○					(-2)	○(銀、保)	(計画)
スペイン	○					3	○	
フランス	○	→	○					
アイルランド	○	- - - - -	- - - - -	- - - - -	→○	1	○(全)	○
イタリア	○		○			4	○(銀)	○
キプロス	○					4	○(銀)	
ラトヴィア	○	- - - - -	- - - - -	- - - - -	→○	1		
リトアニア	○					3	○(銀)	
(計画)	○	→	○			(-1)	○(全)	(計画)
ルクセンブルク	○					2→3(*)	○(全)	○
マルタ	○	- - - - -	- - - - -	- - - - -	→○	1		
オランダ	○	- - - - -	→○			2	○(全)	
オーストリア	○	- - - - -	- - - - -	- - - - -	→○	1	○(銀)	○
ポルトガル	○		○			3	○(銀)	○
(計画)	○	→	○			(-2)	○(全)	(計画)
スロヴェニア	○					3	○(銀)	
スロヴァキア	○				→○	1	○(全)	
フィンランド	○	→	○			2→1		
スウェーデン					○	1		
イギリス	○	- - - - -	- - - - -	- - - - -	→○	1		○
(計画)			○	←	○	2	○(銀、保)	(計画)

(注1) - - - - - → は2000年1月→2003年6月の変化
 → は2003年6月→2006年9月の変化
 → は2006年9月以降の変化

(注2) 各国中銀の監督範囲のうち、「銀」は銀行、「証」は証券会社、「全」は全ての金融機関を示す。

(注3) *は原資料のまま。

(出所) European Central Bank, "Recent Developments in Supervisory Structures in the EU Member States (2007-10)", October 2010を基に日本総合研究所作成。