

欧州金融監督制度（ESFS）の概要

デュッセルドルフセンター

2011年1月1日、EUにおいて欧州銀行監督庁（EBA）・欧州証券市場監督庁（ESMA）・欧州保険企業年金監督庁（EIOPA）の3監督庁が始動し、欧州金融監督制度（ESFS）は全容を整えた。同制度は、2008年秋の金融危機を教訓として2009年9月に欧州委員会からパッケージ法案が提出されたもので、ミクロ・マクロ双方の観点からの金融市場の安定化により、金融危機の再発を防止することを主たる目的としている。

本レポートは、同制度の概要について、中村法務翻訳経済調査事務所代表中村匡志氏に委託し取りまとめたものである。

目次

1. 成立の経緯.....	2
2. 全体像.....	2
3. 欧州システミックリスク評議会.....	3
4. 欧州銀行監督庁・欧州保険企業年金監督庁・欧州証券市場監督庁.....	4
(1) 概観と異同.....	4
(2) 組織構成.....	5
(3) 規制・運用のスタンダードを制定する手続（EBA規則10条以下）.....	6
(4) 法令違反の場合の手続（EBA規則17条）.....	7
(5) 危機の場合の措置（EBA規則18条）.....	7
(6) 加盟国間の紛争解決手続（EBA規則19条）.....	8
(7) 不服申立て手続（EBA規則60条）.....	9
(8) ガイドライン・勧告に関する手続（EBA規則16条）.....	9
5. 展望.....	10

1. 成立の経緯

2011年1月1日、EUにおいては欧州銀行監督庁(EBA)・欧州証券市場監督庁(ESMA)・欧州保険企業年金監督庁(EIOPA)の3監督庁が始動した。また、欧州システミックリスク評議会(ESRB)も10年12月16日に設置され、11年1月20日には最初の理事総会が開催されている。これにより、いわゆる欧州金融監督制度(ESFS)は全容を整えたといえる。欧州金融監督制度は、2008年秋の金融危機を教訓として2009年9月に欧州委員会からパッケージ法案が提出されたもので、ミクロ・マクロ双方の観点からの金融市場の安定化により、金融危機の再発を防止することを主たる目的としている。このパッケージ法案は、2010年9月22日に欧州議会で可決され、同11月17日に理事会で最終的に採択された。

今回成立したパッケージ法案は、①欧州システミックリスク評議会設立規則(EU規則2010年1092号、以下「ESRB規則」)、②欧州銀行監督庁設立規則(同1093号、以下「EBA規則」)、③欧州保険企業年金監督庁設立規則(同1094号、以下「EIOPA規則」)、④欧州証券市場監督庁設立規則(同1095号、以下「ESMA規則」)、⑤欧州システミックリスク評議会に関して欧州中央銀行に特別の任務を委嘱する規則(同1096号)、⑥関連指令改正指令(EU指令2010年78号、の6本の法令により構成される。

2. 全体像

欧州金融監督制度の任務は、EUの金融システムの監督を確実なものとすることである(ESRB規則1条2項)。金融システムとは、一切の金融機関、金融市場、金融商品及び金融市場インフラを指すものとされており(ESRB規則2条b号)、対象はきわめて包括的である。

欧州金融監督制度を構成するのは、①欧州システミックリスク評議会、②欧州銀行監督庁、③欧州保険企業年金監督庁、④欧州証券市場監督庁、⑤欧州監督当局合同委員会、⑥27加盟国の管轄当局・監督当局である(ESRB規則1条3項)。このうち、マクロの観点から全体的なシステミックリスクの監督を行うのが①であり、ミクロの観点から個々の金融アクターの監督を行うのが②③④の3監督庁である。以下、これらの機関について説明する。

3. 欧州システミックリスク評議会

欧州システミックリスク評議会は、EUの金融システムのマクロ監督を担当する機関である（ESRB規則3条1項）。このために欧州システミックリスク評議会に課される任務は、①関連情報の確定・収集・評価、②システミックリスクの調査・序列付け、③リスク警告の作成・公表、④リスク除去措置の制定・公表、⑤閣僚理事会に対する秘密警告の発動・状況見積りの作成（必要に応じて閣僚理事会の決定がなされる）、⑥警告・勧告の実施措置の監督等である（ESRB規則3条2項）。

欧州システミックリスク評議会の機関は、①理事総会（Verwaltungsrat、General Board）、②執行委員会（Lenkungsausschuss、Steering Committee）、③事務局（Sekretariat、Secretariat）、④学術諮問委員会（Beratender Wissenschaftlicher Ausschuss、Advisory Scientific Committee）、⑤専門諮問委員会（Beratender Fachausschuss、Advisory Technical Committee）である（ESRB規則4条）。このうち、主たる決定機関となるのは理事総会であり、その他の機関は基本的に理事総会の決定を補佐する性格のものである。日常的な事務処理を行うのは、事務局である。

理事総会を構成するのは、①欧州中央銀行の総裁・副総裁、②27加盟国の中央銀行総裁、③欧州委員会委員1名、④欧州銀行監督庁長官、⑤欧州保険企業年金監督庁長官、⑥欧州証券監督庁長官、⑦学術諮問委員会議長1名・副議長2名、⑧専門諮問委員会議長、⑨27加盟国の各国国内監督当局代表者各1名、⑩経済金融委員会議長の合計65名であり、このうち議決権を有するのが①～⑦の37名である（ESRB規則6条1・2項）。票数は1人1票であり、定足数は議決権数の3分の2である（ESRB規則10条1・4項）。

理事総会は、通常全体会合を最低年4回開催するほか、議長又は議決権の3分の1の求めにより非常全体会合を開催することもできる（ESRB規則9条1項）。理事総会の表決は原則として単純多数決によるが（ESRB規則10条2項）、勧告の採択については3分の2の多数決による（ESRB規則10条3項）。また、警告・勧告を公表するには、閣僚理事会・名宛人に通知し、閣僚理事会の意見を聴いた後に、理事総会の議決権の3分の2の多数が必要である（ESRB規則18条1・2項）。

有意なシステミックリスクが確認された場合には、警告を発するほか、必要に応じてリスク除去措置や立法措置の勧告を行う（ESRB規則16条1項）。システミックリスクの警告や勧告は、一般的なものでも対象を特定したものでもよく、特に、EU全体・加盟国・欧州3監督庁・加盟国監督当局のいずれを名宛人としたものでもよい（ESRB規則16条2項）。

4. 欧州銀行監督庁・欧州保険企業年金監督庁・欧州証券市場監督庁

(1) 概観と異同

欧州銀行監督庁の根拠法令である EBA 規則、欧州保険企業年金監督庁の根拠法令である EIOPA 規則、欧州証券市場監督庁の根拠法令である ESMA 規則の 3 本の法令は、驚くほど相似した構造と文言を有している。このため、組織構成や手続についても 3 監督庁ほぼ共通しており、本稿においても、まとめて検討するのが便宜である。

ほぼ全く同じ構成と内容の組織が何故 3 つの組織に分かれたのであろうか。まず考えられるのは、監督対象により 3 つに分けたという可能性であろう。つまり、欧州銀行監督庁は銀行を担当し、欧州保険企業年金監督庁は保険と企業年金を担当し、欧州証券市場監督庁は証券を担当するという役割分担により組織を分けたという可能性である。確かに、そう解するのが妥当と思われる規定も存在する（例えば、EBA 規則 20 条）。

しかし、欧州大陸の金融機関の基本形が、（銀行と証券会社の分離を基本とするアメリカと異なり）銀行・証券その他の資産運用の広い取扱いを認める「ユニバーサルバンク」であることに鑑みれば、この観点から組織を分割するのはむしろ適当ではないことになる。事実、各組織の職掌を定めた EBA 規則 1 条 3 項・EIOPA 規則 1 条 3 項・ESMA 規則 1 条 3 項を見ると、3 組織の監督対象は相当程度重なり合っていることが分かる。

それでは 3 組織が鼎立する現実の理由は何かというところ、結局のところ、欧州銀行監督庁が従来の欧州銀行監督当局委員会（CEBS）を発展的に継承する機関であり、欧州保険企業年金監督庁が従来の欧州保険企業年金監督当局委員会（CEIOPS）を発展的に継承する機関であり、欧州証券市場監督庁が従来の欧州証券監督当局委員会（CESR）を発展的に継承する機関であるという点に理由を求められないであろう。すなわち、3 組織は加盟国の金融監督権限に相当の配慮を行って設立されたために、今後も直接的な金融監督権限は加盟国の監督官庁が握り続ける。そして、加盟国においては 3 つの分野で所轄の監督官庁は異なることが少なくないから、その合議体も 3 つ必要となるということである（後述の通り、依然として 3 組織の本質は監督官庁の合議体である）。要するに、監督の客体よりもむしろ主体の事情による分類といえよう。

そして、上述のところからも明らかなように、3 組織に期待されているのはまずもって「管轄当局間の調整役（コーディネーター）」（EBA 規則 31 条・EIOPA 規則 31 条・ESMA 規則 31 条）としての役割である。したがって、3 組織に与えられている権限も基本的にはそ

の延長線上のもの（例えば、管轄当局間の紛争解決）といえ、しかも、以下で見ていく通り、強制的な権限の行使は最終手段ないし緊急手段としての性格を有する場合に限られることが、手続的に保障されている。そして、3 監督庁は「監督当局の監督者」（金融機関の間接の監督者）として行動するのが原則であり、「金融機関の直接の監督者」として行動するのは例外にすぎない。

なお、3 監督庁の所在地はそれぞれ異なる。欧州銀行監督庁の所在地はロンドン（EBA 規則 7 条）、欧州保険企業年金監督庁の所在地はフランクフルト・アム・マイン（EIOPA 規則 7 条）、欧州証券市場監督庁の所在地はパリである（ESMA 規則 7 条）。

以下では、重複の煩を避けるために、欧州銀行監督庁についてのみ説明する。しかし、上述の通り、基本的に同じことが他の 2 監督庁にも当て嵌まると考えてさしつかえない。

(2) 組織構成

欧州銀行監督庁は、EU（法人格を有する）の一機関であると同時に、EU から独立した法人格を有する（EBA 規則 5 条）。これはやや変則的だが、欧州中央銀行等も同様の地位を有している。

欧州銀行監督庁の機関は、①監督当局理事会（Rat der Aufseher、Board of Supervisors）、②管理理事会（Verwaltungsrat、Management Board）、③長官（Vorsitzender、Chairperson）、④執行役（Exekutivdirektor、Executive Director）、⑤不服申立て処理委員会（Beschwerdeausschuss、Board of Appeal）の 5 つである（EBA 規則 6 条）。このうち、主たる決定機関となるのは、監督当局理事会である。

監督当局理事会は、①議長、②27 加盟国の金融機関の監督を管轄する国内当局の長、③欧州委員会の代表者 1 名、④欧州中央銀行の代表者 1 名、⑤欧州システミックリスク評議会の代表者 1 名、⑥欧州保険企業年金監督庁・欧州証券監督庁の代表者各 1 名の合計 33 名によって構成される（EBA 規則 40 条 1 項）。このうち、議決権を有するのは、②の国内監督官庁の長のみである。このことは、欧州銀行監督庁の本質が依然として 27 加盟国の監督官庁の合議体であるということの意味している。

監督当局理事会の権限は、①欧州銀行監督庁の複数年作業プログラム・年間作業プログラム・作業ガイドライン・年次報告書を採択すること（EBA 規則 43 条 1・4・5・6 項）、②各種の決定・意見・勧告・助言を採択すること（EBA 規則 43 条 1・2 項）、③長官を任命し、長官と執行役を監督すること（EBA 規則 43 条 3・8 項）、④欧州銀行監督庁の予算

を策定すること（EBA 規則 43 条 7 項）と多岐に亘る。

次項以下では、欧州銀行監督庁における主要な手続について解説する。

(3) 規制・運用のスタンダードを制定する手続（EBA 規則 10 条以下）

国によって金融規制の水準が異なると、EU 域内市場の円滑な運営が妨げられるし、また、EU 域内市場は単一の金融市場を形成しているから、規制の甘い国において生じたリスクが EU 域内市場全体に波及するおそれがある。その他、金融危機が生じた際に各国が自国の利益を守るべく思い思いに規制を引き上げたりすると、EU 全体として協調して危機に対応することができない。このような観点から、EU 全体で規制のスタンダードを予め制定しておくことが有用である。

このため、EBA 規則は、技術的な規制のスタンダードを制定する手続（10 条）と技術的な運用のスタンダードを制定する手続（15 条）の双方を用意している。ここでは、紙幅の都合上、規制のスタンダードの制定手続のみについて説明する。

規制のスタンダードの制定は、欧州委員会への委任立法（EU 作用条約 290 条）の形式による（EBA 規則 10 条 1 項 1 段 1 文）。委任立法である以上、政治的決定・戦略的決定を含めることはできず、この手続により制定される規制のスタンダードは、技術的な性質のものに限られる（EBA 規則 10 条 1 項 2 段）。なお、欧州委員会への立法委任は、2010 年 12 月 16 日から 4 年間の期間で与えられており、欧州議会又は閣僚理事会の異議がない限り自動的に延長されることになっている（EBA 規則 11 条 1 項）。

規制のスタンダードの原案を作成するのは、欧州銀行監督庁である（EBA 規則 10 条 1 項 1 段 2 文）。その際、欧州銀行監督庁は、原則として、公聴会を開いて潜在的な費用対効果について分析を行わなければならない（EBA 規則 10 条 1 項 3 段）。欧州委員会は、原案をそのまま承認することもできるが、変更を加えることもできる（EBA 規則 10 条 1 項 5 段）。変更を加える場合には、理由を示して欧州銀行監督庁に差し戻す。この場合、欧州銀行監督庁はあらためて 6 週間以内に原案を提出し、欧州委員会として異存がなければこれに同意する（EBA 規則 10 条 1 項 6 段）。

このようにして制定されたスタンダードは、EU 法令としての効力を有する。

(4) 法令違反の場合の手続 (EBA 規則 17 条)

上記手続により制定された規制・運用のスタンダードやその他の EU 法が管轄当局により遵守されていない場合には、これを是正することが必要である。このとき、EBA 規則 17 条の手続が適用されることになるが、この手続においては、最終的に「金融機関の直接の監督者」として措置を講じる権限が欧州銀行監督庁に与えられている点が注目される。

この手続は、他の管轄当局・欧州議会・閣僚理事会・欧州委員会・銀行業界利益団体のいずれかの申立てか、又は、欧州銀行監督庁自身の職権により、開始される。この場合、欧州銀行監督庁は、当該管轄当局に通知した後に、違反の有無について調査を行うことができる (EBA 規則 17 条 2 項 1 段)。調査の開始から 2 ヶ月以内に、欧州銀行監督庁は、当該管轄当局に対して勧告を採択する。勧告においては、法令遵守のために必要な措置が説明される (EBA 規則 17 条 3 項 1 段)。この勧告を受け取った当該管轄当局は、10 営業日以内に今後の対応について報告する (EBA 規則 17 条 3 項 2 段)。

勧告から 1 ヶ月以内に当該管轄当局が法令遵守を行わない場合には、欧州銀行監督庁に代わって欧州委員会が法令遵守を要求する (EBA 規則 17 条 4 項 1 段)。この要求は、勧告から原則として 3 ヶ月以内に行うが、1 ヶ月延長することもできる (EBA 規則 17 条 4 項 2 段)。この要求を受け取った管轄当局は、10 営業日以内に今後の対応について報告する (EBA 規則 17 条 5 項)。

要求において設定された期限内に当該管轄当局が法令遵守を行わない場合には、①欧州委員会が当該管轄当局の所属する加盟国を欧州司法裁判所に訴えることもできるが (EU 作用条約 258 条の条約違反手続)、②欧州銀行監督庁が金融機関に対して直接適用される決定を採択することもできる (EBA 規則 17 条 6 項)。後者の場合が、欧州銀行監督庁が「金融機関の直接の監督者」として行動する数少ない場合の一つであり、この決定は管轄当局の他のすべての決定に優先する (EBA 規則 17 条 7 項)。

(5) 危機の場合の措置 (EBA 規則 18 条)

先般の金融危機のような事態の際には緊急性があるため、この場合にも、欧州銀行監督庁には最終的に「金融機関の直接の監督者」として行動する権限が与えられている。

EU における金融市場の正常な機能と不可侵性又は金融システムの安定性が申告に危機にさらされるような好ましからぬ動向が見られる場合には、欧州銀行監督庁は、関係管

轄国内監督庁局の講ずる措置を積極的に容易化・調整することができる（EBA 規則 18 条 1 項）。

欧州銀行監督庁、欧州委員会又は欧州システミックリスク評議会の申立てにより、閣僚理事会は、欧州委員会・欧州システミックリスク評議会等と協調し、欧州銀行監督庁に対して、危機状況が存在する旨の決定を採択することができる（EBA 規則 18 条 2 項）。

この決定がなされた場合で、好ましからぬ動向に対処するために国内当局間の協調措置が必要となる場合には、欧州銀行監督庁は、管轄当局に対して必要な措置を義務付ける決定を採択することができる（EBA 規則 18 条 3 項）。

もし管轄当局がこの決定を遵守しない場合には、法令違反手続の場合と同様、①欧州委員会が当該管轄当局の所属する加盟国を欧州司法裁判所に訴えるか（条約違反手続）、②欧州銀行監督庁が金融機関に対して直接適用される決定を採択することができる（EBA 規則 18 条 4 項）。この場合も、欧州銀行監督庁が「金融機関の直接の監督者」として行動する。この決定は、管轄当局の他のすべての決定に優先する（EBA 規則 18 条 5 項）。

(6) 加盟国間の紛争解決手続（EBA 規則 19 条）

越境的な金融機関に関する措置について、複数の加盟国の監督当局間の見解が異なる場合がある。各加盟国の監督当局間の措置の効力は自国の領土内に限られるため、このような場合、これを放置すると、EU 域内市場における越境的な金融機関に対する実効的な監督を行うことができない。このため、EBA 規則はその解決手続を用意している。

異なる加盟国の管轄当局の間に、越境的な金融機関に関する措置の過程や内容に関する見解の相違がある場合には、欧州銀行監督庁はその紛争解決に向けて動くことになる。欧州銀行監督庁は、管轄当局の申立てにより動いてもよいし、自ら紛争の存在を確認して職権で動いてもよい（EBA 規則 19 条 1 項）。

まず、欧州銀行監督庁は、紛争の調停のための期限を設定し、調停者として行動する（EBA 規則 19 条 2 項）。

次に、設定された期限内に調停が成立しなかった場合には、欧州銀行監督庁は、管轄当局が講ずべき措置等につき、法的拘束力を有する決定を採択することができる（EBA 規則 19 条 3 項）。

最後に、この決定が管轄当局により遵守されなかった場合には、法令違反手続や危機手続の場合と同様、①欧州委員会が当該管轄当局の所属する加盟国を欧州司法裁判所に訴え

るか（条約違反手続）、②欧州銀行監督庁が金融機関に対して直接適用される決定を採択することができる（EBA 規則 19 条 4 項）。この場合も、欧州銀行監督庁が「金融機関の直接の監督者」として行動する。この決定は管轄当局の他のすべての決定に優先する（EBA 規則 19 条 5 項）。

(7) 不服申立て手続（EBA 規則 60 条）

法令違反手続・危機手続・管轄当局間紛争解決手続の 3 つの手続において、欧州銀行監督庁は、法的拘束力を有する決定を下す場合がある。この決定に対しては、不服申立て処理委員会に対して不服を申立てることができる。申立てを行うのは、自然人でも法人でもよく、管轄当局でも構わない。申立ての適格を有するのは、①決定の名宛人、及び、②決定の名宛人ではないが、決定が直接かつ個別的に関係を有する者である（EBA 規則 60 条 1 項）。

不服申立ては、決定の通知又は公表から 2 ヶ月以内に、欧州銀行監督庁に対して、理由を付した書面により行わなければならない（EBA 規則 60 条 2 項 1 段）。

不服申立て処理委員会は、不服申立ての日から 2 ヶ月以内に不服について決定する（EBA 規則 60 条 2 項 2 段）。

不服申立てが適法である場合には、不服申立て処理委員会が、申立てに理由があるか否かを判断する（EBA 規則 60 条 4 項）。理由がない場合には欧州銀行監督庁の決定を確認し、理由がある場合には欧州銀行監督庁の担当部局に事案を差戻す。担当部局は、不服申立て処理委員会の判断に拘束される（EBA 規則 60 条 5 項）。

不服申立て処理委員会の決定に対しては、欧州司法裁判所に無効訴訟（EU 作用条約 263 条）を提起することができる（EBA 規則 61 条 1 項）。

(8) ガイドライン・勧告に関する手続（EBA 規則 16 条）

上記において紹介してきた手続は、いずれも、強制力を伴う最もハードな手続であった。しかし、欧州銀行監督庁にはまずもって「管轄当局間の調整役」としての役割が期待されており、したがって、よりソフトな手段による手続も存在する。例えば、ガイドライン・勧告に関する手続はその一つである。

欧州銀行監督庁は、欧州金融監督制度内における一貫性・効率性・実効性を有する監督

慣行を創造し、共通性・統一性・一貫性のある EU 法の適用を確実にするために、管轄当局に対するガイドライン・勧告を採択するものとされている（EBA 規則 16 条 1 項）。そして、管轄当局は、このガイドライン・勧告を遵守するために必要な一切の努力を行わなければならない（EBA 規則 16 条 2 項 1 段）。ガイドライン・勧告の採択から 2 ヶ月以内に、管轄当局は、ガイドライン・勧告を遵守する（つもりがある）か否かを報告する必要がある、遵守しない（遵守するつもりがない）場合には、その旨を理由とともに欧州銀行監督庁に伝えなくてはならない（EBA 規則 16 条 2 項 2 段）。その場合、欧州銀行監督庁は、不遵守の事実を公表するものとされ、これに加えて理由を公表することもできる（EBA 規則 16 条 2 項 3 段）。

この場合には、公表というよりソフトな手段により、管轄当局間の協調的な行動を実現しようとしているものといえることができる。

5. 展望

以上述べてきたところから明らかなように、欧州金融監督制度を構成する諸機関は、国内の金融監督当局に相当するような強大な権限を有しているわけではない。したがって、欧州金融監督制度により EU 域内市場を監督する機関が成立したといっても、これを国内金融監督当局とのアナロジーで捉えることは重大な誤解を生むおそれがあり、避けるべきである。

むしろ、欧州金融監督制度の本質は、国内金融監督当局の連携の調整役であることにあり、そのために、必要最低限の強制力が与えられているにすぎない。もちろん、このような強制力が与えられたことは重大な進歩であるが、これを過大評価すべきではない。

そうだとすれば、欧州金融監督制度という枠組は、基本的に国家間の枠組にも応用できるような種類のものであり、現に、欧州委員会は、欧州金融監督制度を模範として、グローバルな金融監督制度を構築したいと考えているようである。

このようなグローバルな枠組が実際に成立しうるかはともかくとしても、欧州金融監督制度の成立により、少なくとも EU 域内金融市場の安定度は従来よりも改善するものと考えられる。

以上