慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	報告二 : 欧州銀行同盟に関する法制度的考察
Sub Title	
Author	庄司, 克宏(Shoji, Katsuhiro)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2014
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.87, No.6 (2014. 6) ,p.94- 137
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事 : 平成二十五年度慶應法学会シンポジウム EUの政治・経済秩序
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20140628-0094

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

報告二

欧州銀行同盟に関する法制度的考察

法務研究科教授（Jean Monnet Chair） 庄司克宏

はじめに

欧州連合（the European Union: EU）の「憲法」に当たる基本条約として、EU条約（Treaty on European Union: TEU）およびEU機能条約（Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU）が存在する。EUの目的規定であるEU条約第三条の四項には、「連合は、ユーロを通貨とする経済通貨同盟を確立する」と規定されている。経済通貨同盟（the Economic and Monetary Union: EMU）という目的のため、EU機能条約に第Ⅷ編「経済及び通貨政策」が置かれている。通貨同盟と経済同盟では、権限構造が大きく異なる。EUの権限類型によれば、通貨同盟は、EUだけが立法権限を有する排他的権限に属する分野であるのに対し、経済同盟は加盟国が政策調整を行うにとどまる分野であり、EUはそのための取り決めを提供する権限を有するのみである（EU機能条約第二条一、三項）。

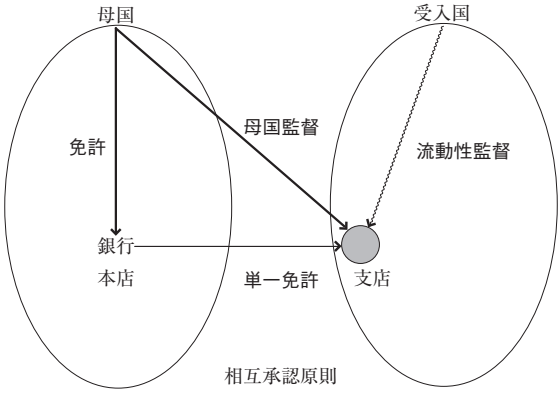
一方、銀行を含む金融規制・監督は、基本条約上、権限類型として共有権限に当たる域内市場（the Internal Market）に属する。共有権限分野において、EUおよび加盟国とも立法権限を有するが、EUが立法を行った範囲で加盟国は権限を失う（EU機能条約第二条二項）。このように、EMU分野の権限配分においては、密接に結びついた政策分野であるにもかかわらず、それぞれ権限構造が異なるという特徴が存在する。

二〇〇八年九月の「リーマン・ショック」により発生した世界金融危機は、EUにおいては欧州債務危機をもたらしたが、それはまた加盟国の「単一免許」および金融監督の「相互承認」（母国監督主義）に基づく

制度[1]（図表1参照）の脆弱性を露見させる結果となった。そのため[2]、EUは「ドラロジェール報告書」[3]の提言を受け、「単一ルールブック」[4]に基づくEU金融システムの監督を確保すること[5]、とくに金融の安定維持のため金融部門に適用されるルールが十分に実施されることを目的とする「欧州金融監督制度」（the European System of Financial Supervision: ESFS）を二〇一一年一月一日より発足させた。その下に、個々の金融機関の健全性を確保するためのミクロ・プルーデンシャル監督（micro-prudential supervision）を行う三つの欧州監督庁（the European Supervisory Authorities: ESAs）、すなわち欧州銀行庁（the European Banking Authority: EBA）、欧州証券・市場庁（the European Securities and Markets Authorities: ESMA）および欧州保険・職域年金庁（the European Insurance and Occupational Pensions Authority: EIOPA）が設立された[6]。ESAsはそれぞれ法人格を有し、EUの利益のために独立して行動する義務を負う[7]。また、この制度には、金融システム全体の安定を確保するためのマクロ・プルーデンシャル監督（macro-prudential supervision）を行う欧州システミックリスク理事会（the European Systemic Risk Board: ESRB）[8]、ESAsの連携協力フォーラムとしての合同委員会および加盟国監督当局も含まれ、「統合的ネットワーク」[9]を形成している[10]（図表2参照）。

ESFSの中にEBAが設置された目的は、プルーデンシャル規制・監督の高度で実効的かつ一貫した水準を確保することにより域内市場の機能を改善し、預金者および投資家を保護し、金融市場の保全、効率性および秩序ある機能を保護し、金融制度の安定性を維持し、ならびに国際的な監督上の調整を強化することである（EBA規則 1093/2010[11]第六六リサイタル）。そのため、EBAは、EU法令の整合的な解釈および適用のために国内監督機関を支援し、また、金融統合に必要な金融安定に寄与することを任務とする。その一環としてEBAは、他の関連EU立法においてコミッションが委任立法権限または実施権限を付与されている場合（EBA規則第一条二項）、規制的技術基準および実施技術基準を起草する。ただし、それらは戦略的な決定または政策選択を含意するものであってはならない（EBA規則第一〇条一項、第一五条一項）。コミッションはEU機能条約第二九〇条および第二九一条

図表1　分権的銀行監督（母国監督主義）



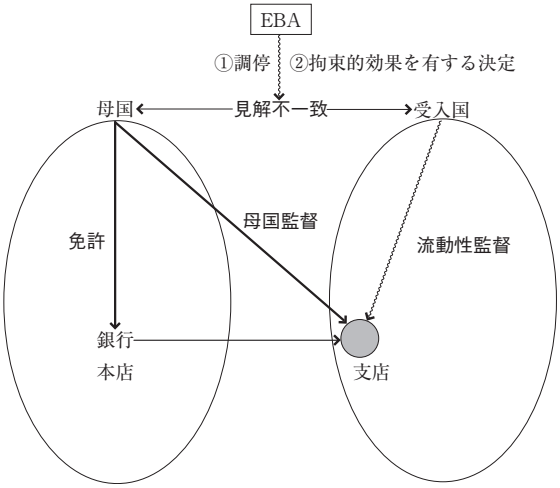
（筆者作成）

図表2　欧州金融監督制度（ESFS）

欧州金融監督制度 ESFS	
ミクロ・プルーデンシャル監督	マクロ・プルーデンシャル監視
欧州監督庁 ESAs 欧州銀行庁 EBA 欧州証券・市場庁 ESMA 欧州保険・職域年金庁 EIOPA	欧州システミックリスク理事会 ESRB
ESAs 合同委員会	
国内ミクロ・プルーデンシャル監督機関	国内マクロ・プルーデンシャル監督機関

（Annual Report 2011, European Systemic Risk Board, p. 9 に依拠して筆者作成）

図表3　EBAと母国監督主義の修正



（筆者作成）

（後述）に基づき、それらの草案を「委任行為」（コミッション委任規則、コミッション委任決定）および「実施行為」（コミッション実施規則、コミッション実施決定）として採択する（EBA規則第一〇－一四条、第一五条）[12]。以上のようにして、母国監督主義は維持されつつも、EBAと「単一ルールブック」の下にEUレベルで問題解決が図られた[13]（図表3参照）。

しかし、以上のような依然として分権的な制度では、加盟国監督当局が十分に対応できず、銀行危機には対処しきれないことが、すぐに認識されるようになった。すなわち、EUは欧州債務危機に対して金融支援枠組みの確立および財政規律の強化で対応したが[14]、（債務危機と密接に関連する）銀行危機についてはEBAでは不十分であるとの認識が早くも共有されるようになった。その結果、二〇一二年六月二九日、ユーロ圏首脳会議声明において、「銀行と政府（sovereigns）の間における悪循環を絶つことが肝要である」と表明され、そのための具体的な法案として「コミッションは、まもなく、［EU機能条約］第一二七条六項に基づき単一監督機構のための提案を提出する」ことが明らかにされた[15]。このようにして、「欧州銀行同盟」（a

図表4　経済通貨同盟（EMU）における権限配分

	通貨同盟	経済同盟	銀行同盟
権限類型	EU の排他的権限	加盟国の権限 EU 内での調整	共有権限 EU の規制が優先
政策決定機関	欧州中央銀行	欧州理事会（首脳会議）・ ユーロ圏首脳会議、 経済財政理事会・ ユーログループ	欧州理事会 コミッション 理事会 欧州議会
特徴	独立性 主要目標＝物価安定	財政規律と監視 EU 枠外の政府間協力を併用	単一銀行監督機構（SSM）、 欧州銀行庁（EBA）、単一破綻処理機構（SRM）

（筆者作成）

“European Banking Union”[16]の構想は、まず欧州中央銀行（the European Central Bank: ECB）[17]を中核とする単一銀行監督機構（a Single Supervisory Mechanism: SSM）の設立表明から始まった[18]。それは、「真の経済通貨同盟に向けて」（Towards a Genuine Economic and Monetary Union）と題する最終報告書において、銀行同盟という枠組みの中に単一破綻処理機構（a Single Resolution Mechanism: SRM）等の関連法案とともに位置づけられた[19]。以上の結果、EMUの概念に銀行同盟も含まれるようになっている（図表4参照）。

本稿では、以下、第一に銀行危機に対処するため、なぜECBを中心とするSSMという制度的手段が選択されたのか、それにはEU法上いかなる不都合が存在するか、なぜEBAを強化するという形の解決策がとられなかったのかという点について、権限委任に関する判例法であるMeroni原則の誤謬に基づくものであることを明らかにする。また、第二にその点をEU司法裁判所のESMA判決に基づき検証する。さらに、第三にSRMの制度設計をESMA判決に照らして評価する。最後に、結論として、基本条約の改正なしに、現行条約の下でユーロ圏・非ユーロ圏を一体とする銀

行同盟は可能か否かについて考察を行う。

なお、本稿で補助機関とは、EU立法により設立され、独立の法人格を有し、基本条約（たとえばEU機能条約第二六三条一段）に「連合の団体、事務所又は庁」（bodies, offices or agencies of the Union）と言及されているものを指し[20]、EU条約第一三条に列挙されている諸機関（institutions）およびその他の基本条約上の機関とは異なる存在である。

1. 単一銀行監督機構（SSM）とMeroni原則

(1) 個別授権原則と補助機関

EUの権限（competences; des compétences; Zuständigkeiten）の限界は「限定的個別授権の原則」（the principle of conferral of powers; le principe d'attribution des compétences; der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung）により規律される（EU条約第五条一項）。個別授権原則とは、EUが基本条約に定められた諸目的を達成するために加盟国により付与された権限の限界内でのみ行動することを意味する（EU条約第五条二項）。それは、EUにそもそも行動する権限が存在するかどうかを問うものである。EUが行動するためには基本条約に法的根拠が定められている必要がある[21]。そのような法的根拠の一つであるEU機能条約第一一四条（一項）には、次のように規定されている。

「欧州議会及び理事会は、通常立法手続に従って議決を行い、かつ、経済社会委員会に諮問した後、域内市場の確立及び機能を目的とし、加盟国の立法、命令及び行政規則の規定を接近させるための措置を定める。」

EU司法裁判所は、第一一四条に基づくEU立法（タバコ産品の広告・後援に関する加盟国法の調和に関する指令98/43）を取り消した判決[22]において、次のように述べている。

「［EU機能条約第一一四条一項］に規定される措置は、域内市場の確立及び機能のための条件を改善するよう意図されている。その条文が［EU］立法部に域内市場を規制する一般的権限を付与するものと解釈するならば、……［EU］の権限は個別に付与されているものに限定される旨の、［EU条約第五条］に含まれる原則にも反するものとなろう。」

このようにEU機能条約第一一四条に基づく調和措

置は、EUに対して域内市場における経済活動を規制する一般的権限を付与するものではなく、物の自由移動やサービス提供の自由に対する障壁を撤廃すること、また、競争の歪曲を除去することにより域内市場の確立と機能のための条件を改善することが目的とされる[23]。しかし同時に、司法裁判所は、域内市場の機能に対する障壁を除去するために必要な限度においてのみEUに権限付与を行うことに、EU機能条約第一一四条一項を限定しているわけではない[24]。その理由として司法裁判所のアヴォカジェネラルMaduroは、Vodafone事件（二〇一〇年）において次の点を指摘している。

「この理由は、この規定の二重の性格に見出すことができる。それは域内市場の確立及び機能を目的として有する措置の採択のために置かれている規定であるが、それらの［EU］措置は様々な市場規制目標を追求する国家の措置に取って代わることとなる。［EU］の介入が域内市場の目的上必要とされるということは、国家措置の他の規制目標の追求に影響を及ぼすべきではない。［EU機能条約第一一四条］についてなされるいかなる解釈も、このバランスを維持しなければならない。［EU］の介入に対する正当化は市場統合という目標に由来するが、その［EU］の介入は市場を規制する際の様々な政策オプションの中から選択を行う政治的自由を維持するべきである[25]。」

以上のような性格を有する第一一四条に基づく調和立法措置として「規則[26]」により補助機関すなわち「欧州ネットワーク・情報セキュリティ機関」（the European Union Agency for Network and Information Security: ENISA）を設立することができるか否かが、ENISA事件[27]（二〇〇六年）において争われたさい、司法裁判所は、EU立法部が第一一四条に基づく「行為の統一的実施及び適用を促進するために、拘束力のない支援的及び枠組的措置の採択が適切と思われる状況において調和プロセスの実施に寄与することに責任を負う」EU補助機関の設立を規定することが必要であるとみなすことができると判示した[28]。すなわち、個別授権原則（EU条約第五条一項[29]）に適うとした。

司法裁判所は、このようにして第一一四条による調和措置に補助機関の設立が含まれることを認め[30]、また、そのような調和措置が許容されるための条件を判示している[31]。第一に補助機関へ付与される任務は「加盟国の法、規則及び行政規定を接近させる行為の主題に密

接に結びつけられる」ことである。[32] 第二に調和措置の目的および任務は「当該分野における域内市場の円滑な機能に対する障害を創り出すおそれのある格差の出現を防ぐ適切な手段」を構成することである。[33] 第三に調和が比例性を有することである。[34] ただし、「拘束力のない支援的及び枠組的措置の採択」に限定されるか否かに関しては争いがあった（この点については、後述するとおり、ESMA判決で明確化された）。

(2) Meroni 原則とEUにおける実行

司法裁判所は、Meroni 事件（一九五六年）[35]において、EUの基本条約に基づく機関（とくにコミッション）から他の機関・団体への一定の任務およびそのための権限の委任はいかなる基準の下に可能であるかについて判断を示した。それは、Meroni 原則（the Meroni doctrine）と呼ばれる。[36]

同事件では、欧州石炭鉄鋼共同体（the European Coal and Steel Community: ECSC）のハイオーソリティ（the High Authority、現在のコミッションに当たる）が、ベルギー私法に基づき設立された団体に一定の業務の管理権限を委ねたところ、その権限委任は適法であったか否かが争われた。[37] 司法裁判所は、それらの団体に対する司法審査が欠如していること、また、ハイオーソリティが恣意的に自己の権限より広範な権限を委任することを危惧し、[38] 以下の基準に照らして本件の権限委任を違法として取り消した。[39] (イ) 他の機関・団体への権限委任は、委任を行う機関に基本条約により割り当てられた任務の遂行に必要なものでなければならない。(ロ) 委任を行う機関は自己が保有するのとは異なる権限を他の機関・団体に付与することはできない。(ハ) 他の機関・団体に付与される権限の行使は、委任を行う機関が直接行使する場合に服するのと同じ条件に服さなければならない。(ニ) 権限の委任は推定されることはできず、明示的に与えられなければならない。(ホ) 委任される権限は明確に定義された執行権限のみを含み、その使用は委任を行う機関の監督に全面的に服さなければならない。換言すれば、広範な裁量権を伴う権限の委任は認められない。[40] (ヘ) 司法裁判所は「[EU] の機関構造に特有の権限均衡」にも言及している。[41] これらの基準は、要約するならば、実効的な司法的コントロールおよび機関間均衡（institutional balance）[42] の確保という要請に基づいている。[43]

Meroni 原則に従うならば、当該権限が政策決定すなわち裁量的な権限行使を含む場合、基本条約はそのような権限が補助機関に委任されるのを認めていない。そのような権限はＥＵ立法部によりコミッションにのみ委任されることができ、それからさらに下位に委任することはできないとみなされてきた[44]（この点は、後述するとおり、ＥＳＭＡ判決で修正されている）。

司法裁判所は、Meroni 原則をＥＣＳＣ条約に基づくハイオーソリティによる外部団体への権限委任だけでなく、ＥＵの様々な文脈でも適用または参照してきた。たとえば、コミッションがドイツの社団法人である欧州映画配給事務所（the European Film Distribution Office: EFDO）に権限を委任した場合（映画配給に関するプログラムに基づき提出された資金申請に関するＥＦＤＯの決定はコミッション代表の事前の同意に服した[45]）、ＥＣＢにおいて政策理事会から役員会へ権限委任がなされた場合（政策理事会が雇用条件を定め、適用に関する一般規則の制定を役員会に授権した[46]）、コミッションが補助機関である欧州食品安全機関（the European Food Safety Authority: EFSA）に権限を委任した場合（コミッションはＥＦＳＡから意見を受理して、それに基づき政策判断を行った[47]）である。

また、Romano 判決（一九八一年）は、ＥＵ立法部として理事会がＥＵ立法（規則[48]）により設置したコミッション付属機関である「移住労働者社会保障コミッション」（行政コミッション）が行った決定について、次のように述べている。

「［ＥＥＣ］条約第一五五条並びに条約及び特に第一七三条及び第一七七条により創設された司法制度の両方から、行政コミッションのような機関は、理事会により規範的な性格を有する行為（des actes revêtant un caractère normative; acts having the force of law）を決定する権限を付与されることはできない[49]」。

「規範的な性格を有する行為」とは、立法措置すなわち一般的適用性を有する拘束力のある行為を意味する[50]。後の判決は、Romano 判決を引用して「立法措置」（legislative measures）と言い換えている[51]。そのような行為を補助機関が行うことはできないとされた。判断の根拠となったのは、「［ＥＥＣ］条約第一五五条並びに条約及び特に第一七三条及び第一七七条により創設された司法制度」である。ＥＥＣ条約第一五五条は、「理事会が定める規範の実施のために理事会が付

与する権限を行使する」のはコミッションであると規定し、EEC条約第一七三条は取消訴訟[52]、第一七七条は先決付託手続[53]を定めていた。すなわち、Meroni判決と同じく、機関間均衡と司法的コントロールが判断根拠となって、補助機関が一般的適用性を有する拘束力のある行為を行うことはできないと結論されている[54]。

さらに、Alliance for Natural Health（ANH）判決において、司法裁判所は次のように述べている。

「［EU］立法部は、当該立法行為の諸側面を修正する自己の権限を委任しようとする場合、その権限が明確に定義されること、及び、権限の行使が客観的な基準に照らして厳格な審査に服することを確保しなければならない（その趣旨で、Case 9/56 Meroni v High Authority [1958] ECR 133, at p. 152 参照[55]）。」

この判決では、EU立法部がコミッションに権限を委任した事案にMeroni判決が引用されているが[56]、それは前掲Romano判決と同じく、機関間均衡と司法的コントロールを判断根拠としていること、その点がMeroni判決と同様であることを述べているものと解釈される[57]。

Romano判決およびANH判決により、EU立法部からコミッション以外への広範な裁量権を伴う権限の委任は禁止されると解されるようになった。その結果、EU機能条約第一一四条に基づく調和立法措置として、広範な裁量的権限を有する補助機関を設立することは、立法部からコミッションではなく補助機関への広範な裁量権を伴う権限委任であるとみなし、Meroni原則に反すると考えられた。この立場によれば、「EU裁判所の判例法は、広範な裁量的権限の委任が第一次法の下で明確に違法であること、及び、そのような権限を有する規制的エージェンシー（regulatory agencies）の創設は機関間均衡の原則に違反し、許容されないことを示している」とされる[58]。

しかし一方で、弾力的な運用がなされることもある。たとえば、コミッション文書では次のように述べられている。

「［司法裁判所］により確立された“Meroni”判例法によれば、エージェンシー／機関は、実際の経済政策の執行に相当する、条約に定められた様々な目的の調整において困難な選択を必要とする決定を行う権限を委任されることはできない。他方、明確に定義された執行権限は、［EU］法規定の適用を決定するために

それらを解釈する必要を伴う権限、及び、これらのルールを適用する際に当該機関に一定の評価の余地を残す権限を含めて、エージェンシーに委任されることができる。[59]」

このように、Meroni 原則の下でも、専門的効率性を有する独立の補助機関を一定の条件の下に許容されることがある。第一に立法部の権限の保全が求められるが、コミトロジー（EU機能条約第二九一条三項）や委任立法手続（EU機能条約第二九〇条）に類似した手続、補助機関が起草しコミッションが決定する手続（前掲EBA規則）などがあれば、権限委任は認められる。第二に機関間均衡原則に基づき、EU立法の実施におけるコミッションの権限が保全されなければならない。ただし、補助機関への裁量的権限の委任が、コミッションに拒否権や立法部への付託権を付与することにより、例外的に許容される。第三に補助機関が採択する拘束力のある措置に対して常に司法審査が可能であることである（EU機能条約第二六三条一項）。第四に補助機関が欧州議会に対して説明責任を負うようにすること、EU諸機関が補助機関の重要ポストの任免に一定の権限を有することなど、政治的説明責任を確保することである。[60]

EUの実行においては、立法部からコミッションの関係全般を含め、Meroni 原則を広範囲に適用されるが、その一方で独立の補助機関が持つ専門的効率性の要請から Meroni 原則を弾力的に運用し、条件付きで「規制的エージェンシー」の存在が認められている。

(3) 欧州銀行庁（EBA）と Meroni 原則

コミッションは、前掲ENISA判決を承けて、EBA設立の法的根拠をEU機能条約第一一四条に求め、EBAの設立を正当化している（EBA規則前文第一段）。[61] 一方、コミッションは、EBAを含む欧州監督庁（ESAs）が「拘束力を有する技術的基準を自ら採択することは、［基本］条約に基づくコミッションの責任と抵触し、また、［欧州監督］機関に条約改正を必要とする裁量的権限を与えることになるため、最初に除外されなければならない[62]」と考えていた。また、Meroni 原則との適合性に関連して、コミッションは、補助機関に関する二〇〇八年政策文書の中で次のように述べている。

「現行の［EU］法秩序には、規制的エージェン

シーの自律的な権限に対して明確かつ厳格な限界が存在する。エージェンシーは、一般的規制措置を採択する権限を付与されることはできない。エージェンシーは、確定された技術的専門知識が要求される特定の分野において、明確かつ精確に定められた条件の下で及び真正な裁量的権限なしに、個別の決定を行うことに限定される。さらに、エージェンシーは「基本」条約がコミッションに明示的に付与した責任（たとえば、「EU」法の守護者として行動すること）に影響を及ぼしうる権限を委託されることはできない。[63]」

このようなMeroni原則への配慮は、EBA規則において次のように反映されている。第一に「単一ルールブック」（プルーデンシャル調和ルールの集成）に関し、EBAは関連立法分野においてEU機能条約第二九〇条または第二九一条（後述）に基づくコミッションの権限の下でそれぞれ「規制的技術基準」または「実施技術基準」（いずれも政策的選択を伴わず、立法により内容的範囲が画定されていることを要する）の草案を作成する。コミッションはそれを承認し、一定の手続を経て採択することができる（EBA規則第一〇、第一五条）。

第二にプルーデンシャル監督に関して、すでに述べたとおり、国内所轄機関の間で行動の手続や内容に関する見解の不一致が発生する場合、EBAは「拘束的効果」を有する決定を行うことができるが、コミッションは義務不履行訴訟（EU機能条約第二五八条）に関する権限を維持する（EBA第一九条。第一七、第一八条も参照）。このように、EBA規則は、プルーデンシャル・ルールの作成およびプルーデンシャル監督において、広範な裁量の余地を伴わない形でEBAの権限を、コミッションの決定の草案を準備することや、コミッションの権限を留保することに限定することにより、Meroni原則を遵守しようとした。[64]

しかし、以上のようなEUの実行には、Meroni原則の誤謬が存在する。次のような批判が加えられることがある。

「Meroni判決を利用した「言い訳」が、EUエージェンシーの機能的な必要性に関する議論をほとんど挫折又は頓挫させてきた。一九九〇年代半ば以来ずっと、Meroni原則は、EUエージェンシーに真の単一市場の適正な機能を確保する権限を明示的かつ慎重に正当化されて付与する、すべての試みを失速させてき

た。その原則は、執行機能が大部分コミッションに付与されるものであり、EU［補助機関］に委任されることはできないという、EU加盟国及びその政府又は機関の間で都合のよい政治的格言となってきた。[65]」

Meroni 原則の誤謬または「言い訳」により、同原則の非常に広範な適用を招き、EBAは実効的な銀行監督を行う権限を付与されなかった結果、結局、単一銀行監督機構（SSM）の導入に道を譲ることとなった。

(4) 単一銀行監督機構（SSM）とECB

EUにおいては加盟国がEU法令の執行権限を一般的に有する。[66]すなわち、間接行政が原則である。[67]加盟国はEU法令を実施するため、自己の権限を使用する義務の下にある。[68]それは誠実協力原則（EU条約第四条三項）を反映している。[69]EU機能条約第二九一条一項には、「加盟国は連合の法的拘束力を有する行為を実施するために必要なすべての国内法上の措置をとる」と規定されている。

他方、EUによる直接行政については、[70]EU機能条約第二九一条二項は、「連合の法的拘束力を有する行為を実施するための一律の条件が必要とされる場合、それらの行為は実施権限をコミッション、又は、適切に正当化される特定の場合……においては理事会に付与する」と規定している。このように、EU法の実施について一律の条件が必要とされる場合、原則としてコミッションに実施権限が付与される。この規定は、EUの一般的執行権限を一般法（*lex generalis*）として定めるものであるとされる。[71]コミッションの実施権限は、第二九一条二項に基づくコミトロジー制度（加盟国による監視手続）[72]に服する。

これに対し、EU機能条約第一二七条六項は特別法（*lex specialis*）として存在する。第一二七条六項には、次のように規定されている。

「理事会は、特別立法手続に従い、規則を手段とし、全会一致により、かつ欧州議会及び欧州中央銀行に諮問した後議決を行い、保険事業者を除く信用機関及び他の金融機関のプルーデンシャル監督に関する政策に係る特定の任務を欧州中央銀行に付与することができる。」

この規定に基づき、SSMを設立するため、「信用機関のプルーデンシャル監督に係る政策に関する特定

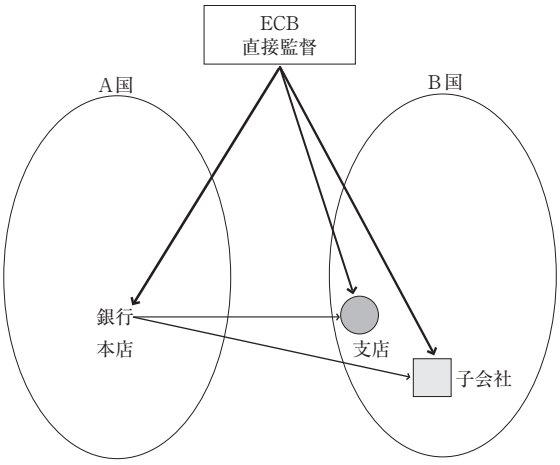
の任務を欧州中央銀行に付与する理事会規則」（SSM規則）[73]が、二〇一三年一〇月一五日公式に採択された。また、SSM導入に伴うEBA規則改正[74]も採択された。SSMは二〇一四年一一月四日より発足する。EU機能条約第一二七条六項が根拠条文として使用されることになった理由の一つとして、同第一三二条[75]がECBに実施権限を直接付与しているため、ECBはMeroni原則が適用される権限委任を必要としないということがあった[76]。また、中央銀行が金融政策だけでなく銀行監督も兼務する加盟国も多数存在していることや、ECBに対する高い評価[77]も、第一二七条六項を根拠規定とする理由となった。

SSMとは、「欧州中央銀行及び参加加盟国所轄機関により構成される欧州金融監督制度」（SSM規則第二条九号）をいう。SSMの詳細については紙幅の関係で割愛するが[78]、SSMを通じてECBに信用機関（銀行）への免許の付与および取消などの任務について排他的権限が付与されている（SSM規則第四条一項）。ECBは、「ECB及び国内所轄機関で構成される単一監督機構内において自己の任務を遂行する」とともに、「SSMの実効的かつ整合的な機能に責任を有する」ものとされている（SSM規則第六条一項）。ECBと国内所轄機関の監督業務の分担は、信用機関（金融持株会社、複合金融持株会社、SSM非参加国に設立された信用機関が参加国に設立した支店を含む）の規模、EUまたは参加加盟国の経済にとっての重要度およびクロスボーダー業務の程度を基準とする「重要性」（significance）により決まる（SSM規則第六条四項）。「重要」な信用機関の場合にはECBによる直接監督の対象となり（図表5参照）、「重要」ではない信用機関についてはECBの「規則」や「指針」を通じて国内所轄機関を介した間接監督が行われる。ただし、ECBは必要に応じて直接監督権限を行使することができる（SSM規則第六条四－六項）[79]。

しかし、SSMの制度設計には、ユーロ圏を前提とする根拠規定に由来する二重構造[80]が四つ存在する。第一に、SSMにおいてはECBによる銀行監督が行われる一方、SSM非参加国における銀行監督は基本的に母国監督主義に基づく。また、SSMと非参加国の関係も母国監督主義に拠る。一方、EBAには従来通りすべての加盟国が参加する（図表6参照）。

第二に、SSM内部においても、ユーロ圏諸国およ

図表5 「重要」な銀行に対するECBの直接監督と母国監督主義の廃止



（筆者作成）

図表6 国内監督当局、欧州銀行庁（EBA）、欧州中央銀行（ECB）

担当機関	国内監督当局	欧州銀行庁 EBA	欧州中央銀行 ECB
任務と特徴	母国監督主義 単一免許の相互承認 本質的調和	単一ルールブックの作成など EU 法令の整合的な解釈と適用のために国内監督当局を支援	金融機関のプルーデンシャル監督政策に関する特定の任務 単一銀行監督機構
EU 法令	指令 2013/36 規則 575/2013	規則 1093/2010 規則 1022/2013	規則 1024/2013 （SSM 規則）
根拠条文	EU 機能条約 第 114 条	EU 機能条約 第 114 条	EU 機能条約 第 127 条 6 項

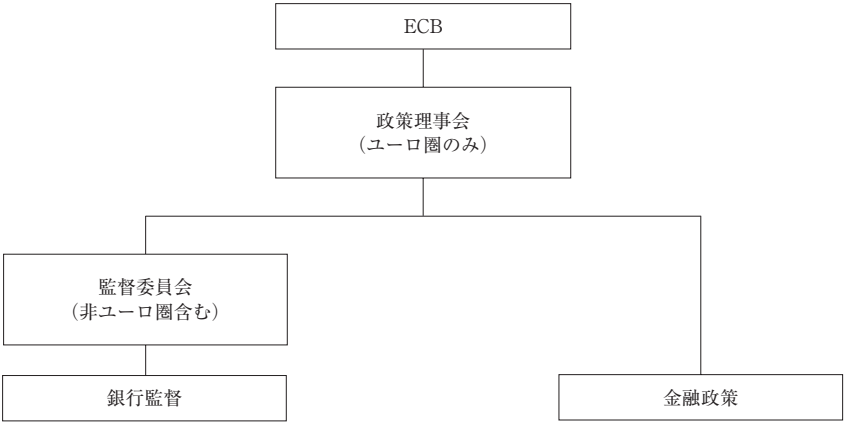
（筆者作成）

び非ユーロ圏参加国で構成されるという二重構造がある。ECBは金融政策の面ではユーロ圏のみを対象とするが、銀行監督の面では非ユーロ圏諸国もECBと「緊密な協力」（close cooperation）を確立する了解覚書を交わすことにより国内法に基づきSSMに参加することができる。国内監督機関がECBの指針や要請に従うこと、また、ECBが求める銀行情報をすべて提供することなどが条件となる（SSM規則第七条一－四項）。しかし、非ユーロ圏SSM参加国（緊密協力国）がそれらの条件を遵守しない場合、ECBの政策決定に同意しない場合、あるいは、「緊密な協力」の確立から三年経過した場合、容易に関係が解消されうる（SSM規則第七条五－八項）。

第三の二重構造は、ECBの政策決定に関する組織構造に見ることができる。SSMの政策決定はECB政策理事会（Governing Council）とECB内に設置される監督委員会（Supervisory Board）によりなされる。しかし、基本条約上、ECBの最高決定機関は政策理事会であるが（EU機能条約第一二九条一項、ESCB／ECB定款第一二条）、非ユーロ圏緊密協力国はその構成員となることはできない（EU機能条約第二八三条一項、ESCB／ECB定款第一〇条一項）。監督委員会は直接決定を行わず、ECBの監督任務に関する準備作業を行い、決定案を政策理事会に提出する。政策理事会が一定期間内に反対しない限り、決定案は採択されたものとみなされる（SSM規則第二六条八項）（図表7参照）。

第四に、全加盟国が参加する欧州銀行庁（EBA）との関係でも二重構造が存在する。EBAはEU内の銀行に適用される「単一ルールブック」を作成することなどに加えて、EBA規則の改正により「欧州銀行監督ハンドブック」（改正EBA規則第八条一項(aa)）を作成することも任務とされている[81]。しかし、ECB監督委員会は、EBAの政策決定機関である「監督者理事会」（Board of Supervisors）に代表を一人出すことできるが、投票権はない（改正EBA規則第四〇条一項(d)）。また、「双方多数決制」が導入され（第四四条）、(イ)EBA監督者理事会が特定多数決[82]により決定する場合、SSM参加国と不参加国の各々で賛成過半数が確保されなければならない。また、(ロ)一定事項において単純多数決により決定する場合、SSM参加国と不参加国の双方で過半数が確保されなければならない（図

図表7　ECBにおける政策決定機関――金融政策と銀行監督



（筆者作成）

図表8　SSM導入後の欧州銀行庁（EBA）における政策決定方式（改正EBA規則）

事項	旧規定（第 44 条）	新規定（第 44 条）
技術的基準（第 10 － 15 条） 指針、勧告（第 16 条） 財政規定（第Ⅵ章） 金融活動の禁止又は制限の決定の見直し（第 9 条 5 項 3 段）	特定多数決	特定多数決 ＋ 双方単純多数決 （特定多数決に、SSM 参加国と不参加国の双方で過半数があること）
EU 法違反（第 17 条）	単純多数決	双方単純多数決 （SSM 参加国と不参加国の双方で過半数があること） SSM 不参加国が 4 カ国以下の時点より、不参加国 1 カ国以上を含む単純多数決
越境状況での所轄機関の不一致の解決（第 19 条）	単純多数決 （特定多数決のブロッキング・マイノリティ票に相当する反対がない限り）	
危機管理（第 18 条 3、4 項）	単純多数決	双方単純多数決
その他	単純多数決	単純多数決

（Stijn Verhelst, “The Single Supervisory Mechanism: A Sound first step in Europe’s Banking Union?”, *Working Paper*, European Affairs Programme, March 2013, p. 23に依拠して筆者作成）

表8参照）。このように、域内市場の一体性を確保するために少数派のSSM非参加国の立場が優遇されている[83]。

以上四つの二重構造のうち第一および第二は、EU機能条約第一二七条六項を根拠条文にしたことに起因する。ECBの組織構造は当然のことながら、ユーロ圏参加国を前提としている。それゆえ、第一二七条六項に規定される「保険事業者を除く信用機関及び他の金融機関のプルーデンシャル監督に関する政策に係る特定の任務」とは、ユーロ圏だけに限定されるべきであり、また、非ユーロ圏を含むものであるとしても二重構造を生じさせない範囲内に「特定の任務」をとどめるべきであると考えられる。すなわち、ECBは基本的に信用機関（銀行）のプルーデンシャル監督において主要な役割を与えられていない。第一二七条六項は「特定の任務」をECBに付与することができるとしており[84]、一般的任務を付与することは想定されていない。経済通貨同盟に関するドロール報告書においても、「「欧州中央銀行」制度は、「国内」監督機関の銀行監督政策の調整に参加する」という役割にとどめられた[85]。ECBが独立性の下に実効的な金融政策を行ってきた実績は否定できないとしても、SSM規則で求められているような役割を担うことは、元来、想定されていなかったと言える。

また、EU機能条約第一二七条六項に基づき制定された先例としての「欧州システミックリスク理事会の機能に係る特定の任務をECBに付与する規則1096/2010」[86]（ESRB任務付与規則）も、同様のことを示している。欧州システミックリスク理事会（ESRB）規則1092/2010[87]によれば、EU内の金融システムのマクロ・プルーデンシャル監視を目的とするESRBの任務は、関連情報の決定・収集・分析、システミックリスクの認定・優先順位化、警告の発出、リスクに対する是正措置の勧告などである。しかし、ESRB任務付与規則によりECBに付与された「特定の任務」とは、ESRBの事務局を担当し、ESRBに「分析、統計、組織及び行政的な支援を提供する」ことである（第一条、第九－第一一リサイタル）。このように、EU機能条約第一二七条六項を法的根拠とする任務の先例としてのESRBにおけるECBの役割は極めて限定的である。第一二七条六項を法的根拠とするSSMの制度設計には、基本条約上想定されている

ＥＣＢの役割との間に齟齬がある。

以上の点から、ＥＵ機能条約第一二七条六項を法的根拠とするＳＳＭは、ＥＵ機能条約第一一四条に基づく補助機関（たとえばＥＢＡ）に銀行監督権限を付与することが Meroni 原則の誤謬から、ＥＵ法にそぐわないとして回避された結果、暫定的な解決策として捉えるべきである。その証左として、二〇一三年四月一二日ダブリンのＥＵ財務相・中銀総裁非公式会合において銀行同盟完成のために条約改正に取り組む用意があること、また、ＳＳＭ規則の根拠条文（ＥＵ機能条約第一二七条六項）が改正されるならば同規則の修正も行うことが宣言されている[88]。また、ＳＳＭ規則前文においても、コミッション文書[89]に言及しつつ、ＳＳＭについて指摘された制度的弱点を克服するために条約改正が示唆されている。想定されている改正点は、第一に非ユーロ圏諸国がＳＳＭに直接的かつ不可逆的にオプトインすること、第二にＥＣＢの政策決定において非ユーロ圏緊密協力国に完全に対等な権利を付与すること、第三に金融政策と銀行監督における政策決定の内部的分離を徹底すること、などである（ＳＳＭ規則第八五リサイタル）。他方、Weitmann ブンデスバンク総裁は、ＥＣＢから銀行監督任務を切り離し、監督当局として別の機関を設立することが望ましいとしている[90]。

2. ＥＳＭＡ判決と補助機関

(1) ＥＳＭＡ判決

ＥＣＢを中核とするＳＳＭは、先述した理由により、ＥＵの銀行監督にとって必ずしも最適解ではないことを指摘した。その背景には、Meroni 原則の誤謬が存在する。そこで、以下ではＥＳＭＡ判決に照らして、ＥＵ機能条約第一一四条に基づく補助機関に広範な裁量権を伴う権限を付与することが可能かどうか（たとえば、ＥＢＡに中央集権的な銀行監督の権限を付与することはＥＵ法上可能であったか否か）について検討を行う。

ＥＳＭＡ事件（二〇一二年）において、「空売り及び一定側面のクレジット・デフォルト・スワップに関する規則」[91]236/2012 第二八条が、欧州証券・市場庁（ＥＳＭＡ）[92]に対して「金融市場の秩序ある機能及び全一性又は連合における金融システムの全部若しくは一部の安定性に対する脅威があり、かつ越境的含意が

存在する」場合に加盟国金融市場において自然人および法人に法的拘束力を有する行為により介入する一定の権限を付与していたところ、第一に Meroni 原則に反しないかどうか、第二に Romano 判決に適合するか否か、第三にEU機能条約第二九〇条および第二九一条に違反しないかどうか、第四に域内市場調和措置に関するEU機能条約第一一四条が同規定の法的根拠として適切であるか否かが争われた[93]。

(2) EU機能条約第一一四条と個別授権原則

ESMAに対し広範な裁量権を伴う一定の権限を付与する規則 236/2012 第二八条が、EU機能条約第一一四条に適合するかどうかという点につき、司法裁判所は、同条に基づく立法措置が二つの要件を充たす必要があることを示した。それは、第一に当該立法が加盟国の法令の調和のための措置であること、かつ、第二に当該立法が域内市場の確立および機能を目的とすることである[94]。

第一の要件に関し、ESMA判決によれば、EU機能条約の起草者は第一一四条の「接近のための措置」という文言により、EU立法部に対して、とくに複雑な技術的特徴を有する分野において望ましい結果を達成するための最も適切な調和手法について裁量権を付与するよう意図した。また、EU立法部は「調和プロセスの実施に寄与することに責任を負うEU機関［an EU body］の設立」を行うことが必要であると見なすことができる。さらに、第一一四条はEU立法部が採択する措置の名宛人が加盟国に限られるとは想定していない。その結果、EU立法部は、「追求される調和の実施のための権限を［EU補助機関］に委任することができる」。それは、とくに特殊な専門的・技術的知見を伴う迅速かつ適切な対応能力が必要とされる場合に当てはまる[95]。以上の点に照らし、規則236/2012第二八条は第一の要件を充たしているとされた[96]。

次に第二の要件に関し、ESMA判決によれば、EU機能条約第一一四条は、域内市場の確立および機能のための条件の改善を目的とすることが当該措置から実際上かつ客観的に明らかな場合にのみ、法的根拠として使用可能である。「空売り及びその他の関連活動が金融市場の秩序ある機能及び一体性又は連合における金融システムの全部若しくは一部の安定性を脅かす場合、越境的含意が存在する可能性があり、国内所轄

機関が当該脅威に取り組むための十分な措置をとっていないとき」、ＥＳＭＡが措置をとる権限を有するのは当然である。このようにして、規則 236/2012 第二八条に規定される権限の目的はＥＵ機能条約第一一四条に適合することが認定された[97]。

以上の結果、ＥＵ機能条約第一一四条は規則 236/2012 第二八条の採択のために適切な法的根拠を構成すると結論された[98]。ＥＮＩＳＡ事件[99]では、第一一四条に基づき「拘束力のない支援的及び枠組的措置の採択が適切と思われる状況において調和プロセスの実施に寄与することに責任を負う」ＥＵ機関を設立することができるとされたが[100]、本件ではＥＳＭＡが「最後の手段として、かつ非常に特殊な状況において、必要な場合には［金融］市場における一定の参加者に向けられた決定の形式をとる措置[101]」をとることが、第一一四条に基づき可能であるとされた。このようにして司法裁判所は、法的拘束力を有する措置を採択する権限を有する補助機関の設立が、第一一四条による調和措置に含まれることを認めた。

(3) ＥＵ機能条約第二九〇、第二九一条と補助機関

ＥＵ機能条約第二九〇条[102]は、ＥＵ立法部が条件付きで当該立法の「一定の非本質的要素を補足し又は修正するため、コミッションに対し、一般的適用性を有する非立法行為を採択する権限を委任することができる」と定めている。また、第二九一条二項は「連合の法的拘束力を有する行為を実施するための一律の条件が必要とされる場合、それらの行為は実施権限をコミッション、又は……理事会に付与する」と規定している。このように基本条約上、委任立法を行う権限およびＥＵ立法を実施する権限を付与されているのは、原則としてコミッション（後者につき例外的に理事会）だけである。そのため、ＥＵ立法部はそのような権限を補助機関に直接委任することができるか否かが問題とされた[103]。

この点につき、司法裁判所によれば、第一にＥＵ立法に基づく補助機関に権限を付与することができるとする明文規定は基本条約に存在しないが、そのような可能性が存在することを前提とする条文がいくつか存在する[104]。第一にＥＵ機能条約第二六三条の取消訴訟では、補助機関の行為が司法審査の対象とされている。

（また、第二七七条は、補助機関により採択された「一般的適用性を有する行為」について違法性の抗弁[105]を援用できることを規定している。）第二に第二六五条の不作為訴訟[106]でも同様である。第三に第二六七条の先決付託手続により国内裁判所は補助機関の行為の効力および解釈につき司法裁判所に先決判決を求めて付託することができる。これらの司法審査手続は、欧州化学庁（the European Chemicals Agency: ECHA）、商標および意匠に関する域内市場調和事務所（the Office for Harmonisation in the Internal Market: OHIM）、共同体植物品種事務所（the Community Plant Variety Office: CPVO）、欧州航空安全庁（the European Aviation Safety Agency: EASA）のように、特定分野において自然人または法人に対し法的拘束力を有する措置を採択する権限を付与されたEU補助機関に適用される[107]。また、それらの規定は、補助機関がEU立法の実施行為として、個別の行政的決定だけでなく、一般的適用性を有する措置を採択することができることを示している[108]。

司法裁判所はまた、第二に規則236/2012第二八条が、「行動の専門的知見」を有し、EU内の金融安定という目標を追求するうえで緊密に協力する「国内所轄機関及びESMAに対し、連合内における金融安定及び市場の信頼を脅かす負の発展に対処するための介入権限を付与するよう意図された一連のルールの一部を形成する」ものと認識されなければならない点を指摘する[109]。

以上の点から、規則236/2012第二八条は他の関連規定と併せて解釈されるならば、EU機能条約第二九〇条および第二九一条に定められた権限委任を規律するルールを損なうものとはみなされないとされた[110]。

なお、このような司法裁判所の判断に対し、EU機能条約第二九一条一項によりEU法は原則として加盟国により実施される点に着目して、EU立法部がEU機能条約第一一四条に基づき補助機関を設立してそれに権限を委任することを、加盟国の実施権限の調和と捉え[111]、そのようにして立法部が補助機関にEU立法の実施権限を直接付与することは妨げられないと考える学説が存在する[112]。この立場によれば、EU機能条約第一九七条が加盟国間の行政協力に関して各国法令の調和を排除している点については、「加盟国間の……行政協力を規定する両条約[113]の他の規定を損なうものではない」という点が適用される結果、第一一四条による

加盟国の実施権限の調和は可能であると解釈される。[114]

(4) Romano 判決と補助機関

前掲 Romano 判決によれば、（立法部としての）理事会により設置された機関（行政的コミッション）が「規範的な性格を有する行為」を採択する権限を授権されることはできない。[115] 一方、規則 236/2012 第二八条により、ＥＳＭＡは厳密に範囲が画定された状況において一般的適用性を有する措置を採択する権限（一定の自然人または法人に影響を及ぼす措置も含まれる）を付与されている。[116] この点が、Romano 判決に反するか否かについて、司法裁判所は、ＥＵ機能条約により確立された制度的枠組み、とくに第二六三条（取消訴訟）一段および第二七七条（違法性の抗弁）により、補助機関が一般的適用性を有する措置を採択することが明示的に認められている点に言及して、規則 236/2012 第二八条が Romano 判決に反しないと結論した。[117]

(5) Meroni 原則の「更新」と補助機関

司法裁判所は、まず、Meroni 原則の要点を次のように指摘する。

「権限の委任より生じる帰結は、権限委任が明確に定められた執行権限を含み、その行使がそれゆえ委任を行う機関により決定された客観的基準に照らして厳格な審査に服することができるものであるか、または、権限委任が「広範な裁量の余地を含意する裁量権」を伴い、「その使用により実際の経済政策の執行を可能とする」ものであるかに応じて、非常に異なる。[118]」

次いで司法裁判所は、Meroni 事件における機関が私法により規律される団体であったのに対し、ＥＳＭＡがＥＵ立法部により設立されたＥＵ法上の存在であること、また、前者において委任された権限が「広範な裁量権を含意する一定程度の行動の自由」を伴ったのに対し、規則 236/2012 第二八条に基づくＥＳＭＡの権限行使がその裁量権を制限する様々な条件および基準により範囲を画定されていることに言及し、両者を区別している。[119]

そのうえで、ＥＳＭＡの関連規定に照らした検討が加えられた後、[120] 第二八条に基づくＥＳＭＡの権限が明確に画定され、かつ、権限委任を行う機関により定められた目的に照らして司法審査に服することから、Ｅ

SMAの権限がMeroni原則に適合するものであると判示している。[121]

本判決により、Meroni原則は修正ないし「更新」されたと考えられる。[122] すなわち、第一に当該機関が「EU立法部により創設された、欧州連合の組織体（a European Union entity）」であり、かつ、第二に委任された権限の行使が「裁量権を制限する様々な条件及び基準により範囲を画定されている」ならば、[123] コミッション以外の補助機関に対して一定の広範な裁量権を付与することは可能である。[124] すでに述べたとおり、そのような権限は個別の決定だけでなく、一般的適用性を有する措置を含む。[125]

(6) 小括

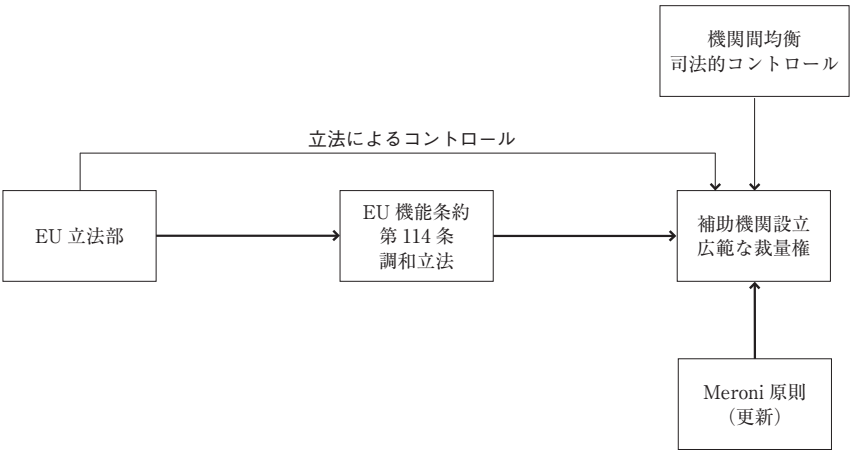
ESMA判決は、現行基本条約の下で、コミッション以外のEU補助機関がEU機能条約第一一四条に基づく調和立法措置により設立され、かつ、明確に画定された範囲であるならば広範な裁量権を有する権限を付与されることは、（現行基本条約の下で修正ないし「更新」された）Meroni原則に反しないことを明らかにした。司法裁判所の解釈は、EU立法に基づき設立される補助機関への権限委任の範囲を、コミッション（および理事会）により従来解釈されてきたMeroni原則よりも広範なものとして示している。さらに、EU立法による補助機関への権限委任は、EU機能条約第二九〇条に基づくコミッションの委任立法における条件、および、EU機能条約第二九一条二項に基づくコミッションの実施権限に対するコミトロジー制度（加盟国による監視手続）には服さない。ただし、Meroni原則に加え、（内容的に重複するが）司法コントロール、機関間均衡、および当該EU立法が課す条件に服することは要求される（図表9参照）。

3. 単一破綻処理機構（SRM）の制度設計

(1) ESMA判決と欧州銀行同盟

ESMA判決を欧州銀行同盟に当てはめるならば、次のように考えることができる。第一に、金融市場の秩序ある機能および一体性またはEUにおける金融システムの安定性を確保するために必要とされる措置は、とくに加盟国間の整合性が重要であり、加盟国による異なる措置の適用が続くならば域内市場に対する障壁を創り出す可能性がある場合、EU機能条約第一一四条

図表9　ESMA判決と補助機関



（筆者作成）

に基づく域内市場の機能に資することは明らかである。[126]

第二に、「複雑な技術的特徴」[127]を伴い、「高度に技術的かつ専門的な分析」[128]を必要とする分野では、EU機能条約第一一四条は、補助機関を設立するだけでなく、補助機関に対して裁量の余地を伴う必要な実施権限を付与するための法的根拠としても援用可能である。[129]第三に、第一一四条に基づき設立された補助機関に対し、個別の決定を行うだけでなく、一般的適用性を有する措置を採択する権限を付与することが可能である。[130]第四に、第一一四条により設立された補助機関に対し、明確に範囲が画定されているならば、広範な裁量権を付与することが可能であり、Meroni 原則に反しない。

以上の四点に適合するならば、第一一四条を法的根拠としてEUレベルの銀行破綻処理のための補助機関を設立し、そのための権限を付与することが可能である。

(2) 単一破綻処理機構（SRM）の目的と性格

「単一破綻処理機構及び単一銀行破綻処理基金の枠組における信用機関及び一定の投資会社の破綻処理のための統一規則及び統一手続を定める欧州議会・理事

会指令案[131]」（ＳＲＭ規則案）が、二〇一三年七月一〇日コミッションにより提案された[132]。それに基づき、理事会と欧州議会が合意した修正案が二〇一四年四月一五日欧州議会本会議において可決された（以下、ＳＲＭ規則[133]）。ＳＲＭ規則は、二〇一六年一月一日より適用される（第八八条二項）。

ＳＲＭ規則の前文第一段には、同規則の法的根拠がＥＵ機能条約第一一四条であることが示されている。また、「異なる加盟国間の国内破綻処理ルール及びそれに対応する行政的実行における相違並びに銀行同盟における破綻処理のための統一的な政策決定過程の欠如は、銀行破綻の結果の見込みに関する予測可能性を確保しないため、この点の信頼欠如及び市場の不安定の一因となる」（第二リサイタル）として、「域内市場が分断される」（第五リサイタル）のを防ぐため、ＳＲＭ規則により単一破綻処理機構（the Single Resolution Mechanism: SRM）を導入することが正当化されている（第七リサイタル）。

また、「域内市場における銀行システムは高度に相互連結され、銀行グループは国際的であり、また、銀行は高い割合の対外資産を保有する」結果、「単一破綻処理機構がなければ、単一銀行監督機構（ＳＳＭ）に参加する加盟国における銀行危機は非参加国にも一層強い負のシステミックな影響を有する」（第七リサイタル）ゆえに、ＳＲＭが「複雑な技術的特徴[134]」を伴う「域内市場全体の機能を促進する」（第七リサイタル）ために破綻処理を行うことには、「高度に技術的かつ専門的な分析[135]」が必要とされるのは明らかである。

(3) 単一破綻処理委員会

ＳＲＭは、単一破綻処理委員会、コミッション、理事会およびＳＳＭ参加国（ユーロ圏参加国および非ユーロ圏緊密協力国）の国内破綻処理当局で構成され、政府間協定に基づく単一銀行破綻処理基金により支援を受ける（ＳＲＭ規則第一条）。その中核にあるのが、単一破綻処理委員会（a Single Resolution Board）である。それ自体がＥＵ補助機関（a European Union agency）であり、法人格を有する（第三八条一項）。単一破綻処理委員会の所在地は、ベルギーのブリュッセルである（第四四条）。同委員会は議長（the Chair）により代表される（第三八条三項）。単一破綻処理委員会は、一定範囲の銀行等のための破綻処理計画を作成し、採択す

る（第六ａ、第七条）。

単一破綻処理委員会の構成員（および任期）は次のとおりである（第三九条一項、第五二条四ａ項）。

(イ) 議長（任期五年、再任なし）
(ロ) 四人の委員（同右）
(ハ) 各参加加盟国により任命され、国内破綻処理当局を代表する者

なお、副議長は議長を補佐し、議長が不在の場合に代理を務める（第五二条三項）。議長、副議長および四人の委員は、コミッションが提案し、欧州議会が承認した後、理事会が任命する（第五二条五項）。また、ＥＣＢおよびコミッションの代表が常任オブザーバーとして参加する（第三九条一ｂ項）。

単一破綻処理委員会の管理運営は、総会、執行部会、議長および事務局により行われる（第三九条三項）。総会（a plenary session of the Board）は、単一破綻処理委員会のすべての構成員が参加し（第四五条）、委員会の管理運営全体に関わる決定を行う（第四六条）。意思決定は構成員の単純多数決が原則である（第四八条一項）。

執行部会（an executive session of the Board）は、議長および四人の委員で構成されるが、審議対象となる銀行等に応じてそれが所在する加盟国の国内破綻処理当局の代表が執行部会に参加する（第四九条）。執行部会は総会の準備を行うとともに、一定の例外事項を除きＳＲＭ規則を実施するための決定を行う（第五〇条）。意思決定はコンセンサスが達成されない場合には単純多数決による（第五一条）。

単一破綻処理委員会（全体としてかつ各構成員として）および国内破綻処理当局は独立して一般的利益のために行動しなければならない（第四三条）。他方、単一破綻処理委員会は、ＳＲＭ規則の実施について欧州議会、理事会およびコミッションに説明責任を負う（第四一条）。また、単一破綻処理委員会は、ＳＲＭ参加国の国内議会に対しても一定の説明責任を負う（第四二条）。

(4) 破綻処理手続

破綻処理手続は、破綻処理が対象となる銀行等の株主がまず最初に、次いで債権者が、損失を負担するという一般原則の下に（第一三条一項）、次のような手順で発動される[130]。破綻処理が発動されるのは、①銀行が

破綻しつつあるか、または破綻するおそれがあること、②民間部門による代替的な解決策が存在しないこと、③破綻処理行動が公益のために必要であること、という三つの条件が充たされる場合である（第一六条一、三、四項）。

第一に、ECBは単一破綻処理委員会と協議した後、条件①が充たされていることを決定し、コミッションおよび委員会に通知する。委員会執行部会は、自らその決定を行う意図を通知してから三日以内にECBが決定を行わない場合、当該決定を行うことができる（第一六条一項）。

第二に、執行部会はECBと緊密に協力して、条件②が充たされていることを決定する。ECBもまた、条件②が充たされていることを執行部会に通知することができる。

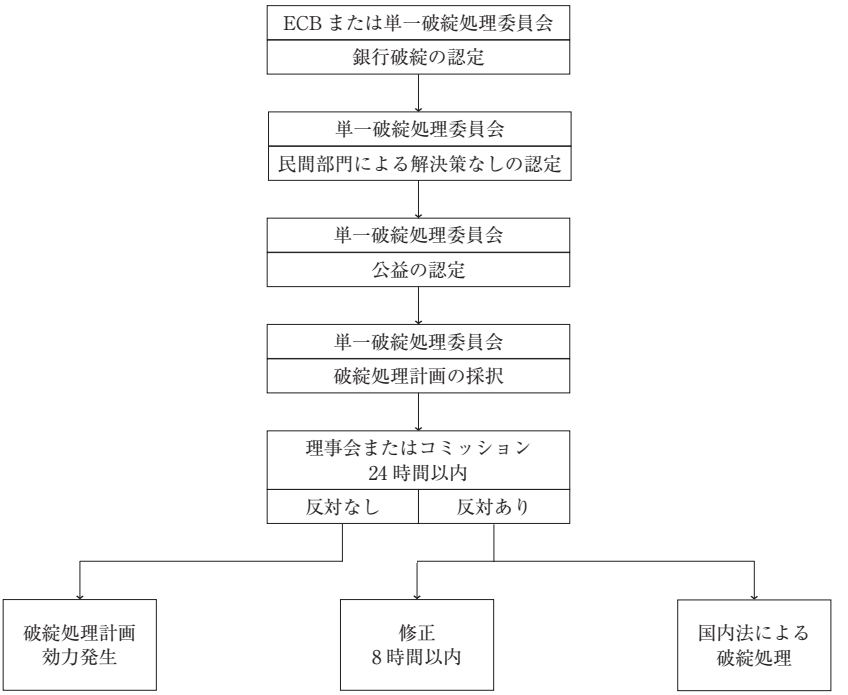
第三に、執行部会は条件③が充たされていると評価する場合、破綻処理計画を採択し、採択後すぐにコミッションに送付する（第一六条五、六項）。

第四に、㈠送付から二四時間以内にコミッションは、次の㈡に当たらない事案における破綻処理計画の裁量的側面に関し、同計画を承認するかまたはそれに反対する。また、㈡送付から一二時間以内にコミッションは理事会に対し、条件③を充たしていないゆえに破綻処理計画に反対すること、または、破綻処理計画に規定される単一破綻処理基金の金額の実質的な修正を承認するかまたはそれに反対すること、を提案することができる（第一六条六項）。理事会が条件③を充たしていないという理由で破綻処理計画に反対する場合、当該銀行等は適用可能な国内法に従って秩序立って清算される（第一六条七項）。

第五に、㈢破綻処理計画は、送付後二四時間以内に理事会またはコミッションが反対を表明しない限り、効力を発生することができる（第一六条六項）。また、㈡第四の㈠における反対の場合にはコミッションにより表明される理由に従って、または、第四の㈡におけるコミッション提案による金額修正を承認する場合には理事会により表明される理由に従って、単一破綻処理委員会は八時間以内に破綻処理計画を修正する（第一六条六項）。以上の手続の流れについて、図表10を参照されたい。

コミッションおよび理事会が破綻処理手続に関与する理由について、SRM規則第一五aリサイタルには

図表10　単一破綻処理機構における破綻処理手続



（筆者作成）

次のように述べられている。

「連合の諸機関（institutions）のみが連合の破綻処理政策を確立することができること、また、各々特定の破綻処理計画の採択において裁量の余地が残されていることを考慮し、EU機能条約第二九一条に従い、実施権限を行使することができる諸機関としての理事会及びコミッションの十分な関与を規定することが必要である。［単一破綻処理委員会］によりなされる破綻処理決定の裁量的側面の評価は、コミッションにより行使されるべきである。加盟国の財政主権に加え、加盟国及び連合それ自体の金融安定に対する破綻処理決定の少なからぬ影響を考慮に入れ、理事会が破綻処理に関する一定の決定を行う実施権限を付与されることが重要である。それゆえ、理事会が、コミッションからの提案に基づき、公益の存在に関する［単一破綻処理委員会］による評価に対し実効的なコントロール

を行使し、また、特定の破綻処理行動で使用されるべき［単一破綻処理基金］の金額の実質的修正を評価すべきである。さらに、コミッションは、［単一破綻処理委員会］がその様々な権限を行使する際に考慮に入れるべき追加の基準又は条件を特定する委任行為を採択する権限を付与されるべきである。……」

また、ＳＲＭ規則第一六リサイタルでは次のように述べられている。

「……コミッション及び理事会の双方が関与する破綻処理計画の採択関連手続は、司法裁判所により解釈される［補助機関］への権限委任原則を尊重する一方で、［単一破綻処理委員会］に必要な運用上の独立性を強化する。それゆえ、本規則は、［単一破綻処理委員会］により採択される破綻処理計画が、委員会による採択の二四時間以内に理事会若しくはコミッションからの反対がないか又はコミッションにより承認される場合に限り、効力を発生すべきであることを規定する。理事会がコミッションによる提案に基づき、［単一破綻処理委員会］の破綻処理計画に反対することができる理由は、公益の存在及び委員会により提案される［単一破綻処理基金］の使用金額に関するコミッションによる実質的な修正に厳格に限定されるべきである。」

このように、ＥＵ立法部は「ＥＵ機能条約第二九一条に従い、実施権限を行使することができる諸機関としての理事会及びコミッションの十分な関与」が必要であると判断した結果、破綻処理の決定に関する裁量的側面にはコミッションが関与し、また、公益の存在の認定および政府間協定に基づく単一破綻処理基金の使用金額の実質的な修正が関わる場合には理事会が介入することができるとされている。また、単一破綻処理委員会の破綻処理計画は、理事会またはコミッションが二四時間以内に反対しない場合に効力を発生するものとされている。それらは、ＥＵ立法部の裁量の範囲内にある事項であり、それ自体として基本条約に反するわけではない。とくに単一破綻処理基金については、政府間協定に基づくため、理事会が介入することは正当化される。しかし、ＥＳＭＡ判決において示されたＥＵ機能条約第一一四条の解釈および Meroni 原則に照らすならば、理事会およびコミッションが関与しないで単一破綻処理委員会が（明確に範囲を画定された）広範な裁量権を付与されることは可能であると

考えることもできる。

結　語

本稿における考察により（不十分ながら）得られた結論は、次のとおりである。

第一に Meroni 原則の誤謬または「言い訳」により、これまで補助機関への権限委任は制限されてきた。その一方で、基本条約改正によるＥＵの権限拡大やＥＵ立法の増大により、専門的・技術的知見を有する補助機関に対する需要も広がった。そのため、ＥＵ機能条約第二九一条に基づくコミッションの実施権限を前提にしつつ、第一一四条に基づく調和立法措置として設立される補助機関に対し、コミッションに拒否権や最終決定権を留保する形で、権限委任を行うことが事実上認められるようになった。しかし、そのような程度の権限委任ではＥＢＡが実効的な銀行監督を行うことは不可能であったため、結局、単一銀行監督機構（ＳＳＭ）の下でＥＣＢが銀行監督を行うこととなった。この選択肢は、基本条約上不可能ではなかったが、ユーロ圏を想定した第一二七条六項が根拠規定として拡張的に解釈されることにより成立したものである。しかし、それは銀行監督をＳＳＭ参加国（ＥＣＢの監督に服する）と非参加国（母国監督主義に基づく）に分断するものであり、単一の域内市場の論理に反するものと見ることも可能である。また、ＳＳＭに参加する非ユーロ圏諸国はユーロ圏諸国に比べてＥＣＢの意思決定において不利な地位に置かれているため、平等原則に悖るものとも言える。ＥＣＢによる銀行監督は、ＥＵ機能条約第一一四条に基づく補助機関（たとえばＥＢＡ）への銀行監督権限の付与を Meroni 原則の誤謬から忌避した結果導入されたものであり、その意味で暫定的な解決策として捉えるべきである。

第二に司法裁判所のＥＳＭＡ判決は、Meroni 原則の誤謬を正すものとなった。ＥＵ機能条約第一一四条により補助機関の設立だけでなく、補助機関への法的拘束力を有する決定権限の付与も可能となる一方、Meroni 原則の「更新」ないし修正により、明確に範囲が画定されているならば広範な裁量権を伴う権限委任も可能であることが明らかにされた。

単一破綻処理機構（ＳＲＭ）において破綻処理を行う任務は、ＥＵ立法部の判断次第でＥＵ機能条約第二九一条二項に基づきコミッション（または理事会）に

与えることが可能である。しかし、コミッションに権限を付与する場合、同条三項に基づくコミトロジー制度による加盟国のコントロールに服することとなる。銀行破綻処理には独立性が要求されるため、EU立法部はEU機能条約第一一四条に基づき独立の単一破綻処理委員会を設立し、破綻処理権限を付与したが、それは無条件の権限委任ではなかった。コミッションおよび理事会に一定時間内の拒否権が認められている。破綻処理には高度の政治的判断が必要な場合もある点を否定できない一方、そのような拒否権は単一破綻処理委員会による独立の立場からの専門的判断に対して政治的介入を許すものとなりうるため、賛否が分かれるところである。

最後に、ESMA判決に照らすならば、基本条約に改正を加えることなく、現行条約の下でECBとは別個に（しかし連携しつつ）EU機能条約第一一四条の調和措置として銀行監督機関を設立し、銀行監督権限を（明確に範囲が画定された）広範な裁量権を伴う権限として付与すること（または既存のEBAにそれを付与すること）、また、同様にして単一の破綻処理権限を有する補助機関（単一破綻処理委員会）を設立することにより、ユーロ圏・非ユーロ圏を一体とする銀行同盟はEU法上可能であると思われる。

（1）EU域内市場における金融サービスの自由化は、基本的に、銀行業の免許およびプルーデンシャル監督（金融システムの安全性および健全性を確保するための規制および監視）の相互承認と「本質的調和」（相互承認を確保するために不可欠な範囲の調和立法）により、越境サービスおよび支店の設置について、母国監督主義に基づきEU全域で通用する単一銀行免許を通じて行われてきた（Matteo Ortino, "The Role and Functioning of Mutual Recognition in the European Market of Financial Services", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 56, No. 2, 2007, pp. 309-338 at 321-326）。（なお、子会社は受入国の監督に服する。）「信用機関の活動への参入並びに信用機関及び投資会社のプルーデンシャル監督に関する指令2013/36」（Directive 2013/36 [2003] OJ L 176/338: CRD IV）第一四リサイタルには、「免許［authorisation］及びプルーデンシャル監督制度の相互承認を確保するために必要かつ十分な本質的調和のみを行い、連合全域で承認される単一

免許［licence］の付与及び加盟母国プルーデンシャル監督原則を適用可能とすることは適切である」と述べられている。これを承けて、ＣＲＤⅣ第四九条一項は「機関［信用機関又は投資会社］のプルーデンシャル監督は、第三三条［信用機関］及び第三四条［金融機関］に従い行う活動の監督を含み、受入加盟国の所轄機関に責任を付与する本指令の規定を損なうことなく、加盟母国の所轄機関の責任である」と規定し、母国監督主義を採用している。（信用機関とは、「公衆から預金又は他の払い戻し可能な資金を受け取り、及び、それ自身の勘定で信用を供与することを業務とする事業者」をいう（Regulation 575/2013 [2013] OJ L 176/1（CRR）第四条一項一号）。また、投資会社とは、「第三者に対する一又はそれ以上の投資サービスの提供及び／又はプロフェッショナル・ベースの一又はそれ以上の投資活動の遂行を通常の生業又は事業とする法人」（ＣＲＲ第四条一項二号）をいう。さらに、金融機関（信用機関および投資会社を除く）には金融持株会社や複合金融持株会社等が含まれ、保険持株会社等は除かれる（ＣＲＲ第四条一項二六号）。）なお、この規定は、受入国監督の余地を認めている。たとえば、ＣＲＤⅣ第一五六条一段には「加盟受入国は、一層の調整がなされるまで、加盟母国の所轄機関と協力して、信用機関の支店の流動性の監督に対する責任を維持する」とされている。また、受入国はＣＲＤⅣ指令を国内実施する法令の違反防止や処罰のため、あるいは、「一般的利益」（the general good）のために措置をとることができる（ＣＲＤⅣ第四四条、第二一リサイタル、指令 2006/48 第三一、三四条、第一七リサイタル）。

（2）この問題の経済学的分析については、岩田健治「世界金融危機とＥＵ金融システム」『日本ＥＵ学会年報』第三〇号、二〇一〇年（三九－六五頁）を参照した。

（3）The High-Level Group on Financial Supervision, Report (2009) (The de Larosière Group Report). 田中素香・岩田健治・太田瑞希子訳「ドラロジェール報告」『経済学論纂』第五〇巻一・二号、二〇一〇年（二七九－四三三頁）。

（4）単一欧州規則集とは、ＥＵ立法だけでなく、委任立法（ＥＵ機能条約第二九〇条）および実施措置（ＥＵ機能条約第二九一条）、技術的基準等をも対象として、ＥＵ法のより一貫した国内実施を目的とす

るものである（Impact Assessment Report, SEC (2009) 1234, Brussels, 23.9.2009, footnote (7) at p. 8）。Niamh Moloney, “EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: ‘More Europe’ or More Risks?”, *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 5, 2010, pp. 1317-1383 at 1355-1361.

（5）庄司克宏「EU法の展開と課題―EU統合の三角形モデル」『ジュリスト』第一四一八号、二〇一一年（一五―二〇頁）一六、一七頁。

（6）Regulation 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) [2010] OJ L 331/12; Regulation 1094/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) [2010] OJ L 331/48; Regulation 1095/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority) [2010] OJ L 331/84.

（7）*Ibid*., Articles 1(5), 5(1).

（8）EU機能条約第一一四条に基づく「規則1092/2010」（Regulation 1092/2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board [2010] OJ L 331/1）により設置された。マクロ・プルーデンシャル監督における助言・警告・勧告機能を有し、ECB総裁が議長を務める。

（9）Regulation 1093/2010, cited *supra* note 6, Recital (9).

（10）*Ibid*., Article 2(2).

（11）*Ibid*.

（12）庄司克宏著『新EU法　基礎篇』岩波書店、二〇一三年、一一一頁。

（13）庄司克宏前掲注(5)、一六、一七頁。

（14）この点については、庄司克宏「EUの経済ガバナンスに関する法制度的考察―非対称性問題と欧州債務危機」『日本国際経済法学会年報』第二一号、二〇一二年（一四七―一六六頁）を参照されたい。

（15）Euro Area Summit Statement, 29 June 2012 (available at http://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/statement/Euroareasummitstatement2012-06-29EN.pdf, accessed 13 April 2014).

（16）Fritz Breuss, “European Banking Union”, *WIFO Working Papers*, No. 454, 2013, pp. 1-34 (available at http://fritz.breuss.wifo.ac.at/Breuss_European_

Banking_Union_WIFO_WP_454_Sept_2013.pdf, accessed 15 April 2014).

（17） ECBについては、たとえば田中素香「ユーロ危機への欧州中央銀行の対応」『商学論纂』（中央大学）第五五巻三号、二〇一四年（二〇三－二四二頁）を参照されたい。

（18） 庄司克宏「EU銀行同盟、前途は多難」（経済教室）『日本経済新聞』二〇一二年一一月二日朝刊。

（19） Herman Van Rompuy, in close collaboration with José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker, Mario Draghi, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 5 December 2012 (available at http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf, accessed 13 April 2014).

（20） とくに「規制的エージェンシー」（regulatory agencies）を指す。European agencies - The way forward, COM (2008) 135 final 参照。

（21） Alan Dashwood, Michael Dougan, Barry Rodger, Eleanor Spaventa and Derrick Wyatt, *Wyatt & Dashwood's European Union Law* (6th ed.), Sweet & Maxwell, 2011, p. 99.

（22） Case C-376/98 *Germany v Parliament and Council* [2000] ECR I-8419, para. 83.

（23） Case C-491/01 *BAT* [2002] ECR I-11453, para. 179.

（24） 庄司克宏前掲注（12）、一三二、一三三頁。

（25） Opinion of AG Maduro delivered on 1 October 2009 in Case C-58/08 *Vodafone* [2010] ECR I-4999, para. 1.

（26） Regulation 460/2004 [2004] OJ L 77/1.

（27） Case C-217/04 *UK v Parliament and Council (ENISA)* [2006] ECR I-3771. 庄司克宏「EU条約・EU機能条約コンメンタール第一四回　EU機能条約第一一七条六項に基づくECB一元的銀行監督制度と域内市場（2）―欧州中央銀行（ECB）と欧州銀行庁（EBA）」『貿易と関税』第六一巻七号、二〇一三年（二八－三七頁）三〇頁。

（28） *ENISA*, cited *supra* note 27, paras. 43, 44, 59. Herwig C. H. Hofmann and Alessandro Morini, "The Pluralisation of EU Executive—Constitutional Aspects of 'Agencification'", *European Law Review*, Vol. 37, No. 4, 2012, pp. 419-443 at 427, 428.

（29） 庄司克宏前掲注（12）、二九－三一頁。

（30） 同右、一一〇頁。

（31） Herwig C. H. Hofmann and Alessandro Morini,

op. cit. *supra* note 28, p. 428.

(32) *ENISA*, cited *supra* note 27, paras. 43, 47.

(33) *Ibid*., paras. 62, 64.

(34) *Ibid*., paras. 65-67.

(35) Case 9/56 *Meroni* [1957-58] ECR 133.

(36) 庄司克宏前掲注(12)，一〇九，一〇一頁。Meroni 原則については，以下参照。Koen Lenaerts, "Regulating the regulatory process: 'delegation powers' in the European Community", *European Law Review*, Vol. 18, No. 1, 1993, pp. 23-49 at 40-49; Merijn Chamon, "EU Agencies: Does the Meroni Doctrine Make Sense?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17, No. 3, 2010, pp. 281-305; Jens-Peter Schneider, "A Common Framework for Decentralized EU Agencies and the Meroni Doctrine", *Administrative Law Review*, Vol. 61, Special Edition, 2009, pp. 29-44; Paul Craig, *EU Administrative Law* (2nd ed.), Oxford University Press, 2012, pp. 154-157, 174-177, 253-256.

(37) Meroni, cited *supra* note 35, pp. 135-137.

(38) Opinon of AG Jääskinen (delivered on 12 September 2013) in Case C-270/12 *United Kingdom v Council and European Parliament*, not yet reported, para. 64.

(39) *Meroni*, cited *supra* note 35, p. 154.

(40) *Ibid*., pp. 149-152. Takis Tridimas, "Financial Supervision and Agency Power: Reflections on ESMA" in Niamh Nic Shuibhne and Laurence W. Gormley (eds.), *From Single Market to Economic Union*, Oxford Univeristy Press, 2012, pp. 55-83 at 60-63.

(41) *Meroni*, cited *supra* note 35, p. 152.

(42) EU機能条約第一一三条一項には，「各機関（institution）は両条約において付与される権限の限界内で，かつ両条約に定める手続，条件及び目的に従い，行動する」と規定されている（「両条約」とは，EU条約およびEU機能条約を指す）。

(43) Opinon of AG Jääskinen, cited *supra* note 38, para. 64.

(44) E. Wymeersch, "The European Financial Supervisory Authorities or ESAs" in Eddy Wymeersch, Klaus Hopt, and Guido Ferrarini (eds.), *Financial Regulation and Supervision: A post-crisis analysis*, Oxford University Press, 2012, pp. 232-317 at 238.

(45) Case T-369/94 & 85/95 *DIR International Film*

v Commission [1998] ECR II-357, paras. 52, 69, 91-93.

（46） Case T-333/99 *X v ECB* [2001] ECR II-3021, paras. 102-106; Case C-301/02 P *Tralli v ECB* [2005] ECR, I-4071, paras. 41-44.

（47） Case T-311/06 *FMC Chemical and Arysta Life-sciences v EFSA* [2008] ECR II-88, para. 66.

（48） Regulation 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community [1971] OJ L 149/2 (English special edition: Series I Volume 1971(II) p. 416).

（49） Case 98/80 *Romano* [1981] ECR 1241, para. 20.

（50） Merijn Chamon, "EU agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea", *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 4, 2011, pp. 1055-1075 at 1064.

（51） Case C-102/91 *Doris Knoch v Bundesanstalt für Arbeit* [1992] ECR I-4341, para. 52. 仏語版は des actes revêtant un caractère normatif である。

（52） 庄司克宏前掲注(12)，一五八－一七〇頁。

（53） 同右，一四一－一五〇頁。

（54） Opinon of AG Jääskinen, cited *supra* note 38, paras. 70-72.

（55） Case C-154 & 155/04 *Alliance for Natural Health* [2005] ECR I-6451, para. 90.

（56） Merijn Chamon, op. cit. *supra* note 36, p. 290.

（57） Opinon of AG Jääskinen, cited *supra* note 38, paras. 70-72.

（58） Stefan Griller and Andreas Orator, "Everything under Control? The 'Way Forward' for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine", *European Law Review*, Vol. 35, No. 1, 2010, pp. 3-35 at 21.

（59） Commission staff working document—Accompanying document: impact assessment, SEC (2010) 678, p. 13.

（60） *Ibid*., pp. 27-29.

（61） E. Wymeersch, op. cit. *supra* note 44, p. 241. 批判として，Elaine Fahey, "Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the Legal Basis on the European Banking Authority", *The Modern Law Review*, Vol. 74, No. 4, 2011, pp. 581-595 at 591, 592 参照。

（62） Commission staff working document—Accom-

panying document: impact assessment, SEC (2009) 1234 final, p. 13.

(63) European agencies—The way forward, cited *supra* note 20, p. 5.

(64) Elaine Fahey, op. cit. *supra* note 61, p. 593.

(65) Jacques Pelkmans, Marta Simoncini, "Mellowing Meroni: How ESMA can help build the single market", *CEPS Commentary*, 18 February 2014, pp. 1-6 at 2-4 (available at http://www.ceps.eu/book/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market, accessed 15 April 2014).

(66) Robert Schütze, "From Rome to Lisbon: 'Executive Federalism' in the (New) European Union", *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 5, 2010, pp. 1385-1427 at 1397, 1398.

(67) 庄司克宏前掲注(12)，一〇三－一〇五頁。

(68) Cases 205-215/82 *Deutsche Milchkontor* [1983] ECR 2633, para. 17. Jürgen Bast, "New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law", *Common Market Law Review*, Vol. 49, No. 3, 2012, pp. 885-927 at 908.

(69) 庄司克宏「EU条約・EU機能条約コンメンタール第六回　EU条約第四条―立憲的多元主義，国民的一体性と誠実協力原則（上）」『貿易と関税』第六〇巻一号，一一〇－一一一年（三四－四三頁）三七－三九頁。

(70) 庄司克宏前掲注(12)，一〇五－一〇八頁。

(71) Robert Schütze, op. cit. *supra* note 66, p. 1399.

(72) コミッションがEU法令を一律の条件に基づき実施する場合，加盟国によるコントロールがなされる。EU機能条約第一九一条三項に基づき，「加盟国によりコミッションの実施権限の行使をコントロールする方式に関する一般的法規範及び原則を予め定める」ため，コミトロジー（Comitology）規則（Regulation 182/2011 [2011] OJ L 55, p. 13）が制定されている（庄司克宏前掲注(12)，一〇六－一〇八頁）。

(73) Regulation 1024/2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit nstitutions [2013] OJ L 287/63.

(74) Regulation 1022/2013 amending Regulation 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central

Bank pursuant to Regulation 1024/2013 [2013] OJ L 287/5.

(75) ＥＣＢは、欧州中央銀行制度に与えられた任務を実行するために、基本条約規定およびＥＳＣＢ／ＥＣＢ定款に定める条件に従って、「規則」を制定し、「決定」を行うとされている。

(76) René Repasi, "Legal issues of the Single European Supervisory Mechanism", Publisher: Dr. Franziska Brantner and Sven Giegold (MEPs), Brussels, 1 October 2012, p. 3 (available at http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2012/10/Legal-issues-of-the-Single-European-Banking-Supervision_Giegold-Brantner-Repasi.pdf, accessed 3 June 2013).

(77) Eddy Wymeersch, "The Single Supervisory Mechanism or "SSM", Part One of the Banking Union", Working Paper Research (National Bank of Belgium), No. 255, 2014, pp. 1-80 at 16, 17 (available at http://www.nbb.be/doc/ts/publications/wp/wp255En.pdf, accessed 15 April 2014).

(78) その点については、庄司克宏「ＥＵ条約・ＥＵ機能条約コンメンタール第一五回　ＥＵ機能条約第一二七条六項に基づくＥＣＢ一元的銀行監督制度と域内市場（３）―単一銀行監督機構（ＳＳＭ）規則」『貿易と関税』第六一巻九号、二〇一三年（三〇－四一頁）を参照されたい。

(79) 「重要」であると見なされる信用機関については、同右、三四、三五頁参照。

(80) 庄司克宏「欧州の銀行監督一元化」（経済教室）『日本経済新聞』二〇一三年六月二一日朝刊。

(81) ＥＣＢとＥＢＡの関係について、「信用機関および投資会社のためのプルーデンシャル要件に関する規則」（CRR）575/2013 のリサイタル第一〇段に、次のように述べられている。「一定の加盟国のための欧州中央銀行に対する監督任務の付与は、二〇一〇年に設立された欧州金融監督制度の枠組み、並びに、単一ルールブックを発展させ及び連合全体にわたる監督実行の収斂性を高めるという同制度の基礎を成す目的に合致すべきである。ＥＣＢは、すべての関連する連合第一次法及び第二次法、国家援助分野におけるコミッション決定、競争法規範及び合併規制、並びに、すべての加盟国に適用される単一ルールブックに服し、かつ、それらを遵守して、自己の任務を遂行すべきである。ＥＢＡは、連合内における

監督の収斂及び監督結果の整合性を確保するため、技術的基準草案、指針及び勧告を発展させることを託されている。ＥＣＢはそれらの任務を行うべきではないが、ＥＢＡにより発展させられた草案に基づきコミッションが採択した行為並びにＥＵ規則第1093/2010号第一六条に基づく指針及び勧告に従い、欧州連合機能条約（ＴＦＥＵ）第一三二条に基づき規則を採択する権限を行使すべきである。」

(82)　庄司克宏前掲注(12)、五五－五八頁。

(83)　改正ＥＢＡ規則第一〇リサイタルによれば、「単一市場及び連合の結束が確保されるべきである。これに関し、ＥＢＡにおけるガバナンス及び投票取り決めのような問題事項は慎重に考慮されるべきであり、かつ、……単一監督機構（ＳＳＭ）参加加盟国及びその他の加盟国の間で平等待遇が保障されるべきである。」

(84)　このようなＥＣＢの役割は、ドイツ・モデルに基づいている。ドイツでは中央銀行であるブンデスバンクが銀行監督に密接に関与するが、銀行監督政策に関する公式の責任を負わない（重田正美「ドイツの新しい金融監督機関について」『レファレンス』第六四一号、二〇〇四年（八九－九七頁））。ブンデスバンクの見解によれば、第一に金融政策上の責任とプルーデンシャル監督上の責任を併せ持つならば、たとえば金利を引き上げることは銀行の健全性を危険にさらすことがあるため、中央銀行内で利益相反を引き起こす可能性がある。それは、物価の安定を達成する中央銀行の能力を減じるものとなる。第二に政府が銀行監督に最終的責任を有する限りにおいて、中央銀行は政府からの指示を受ける危険を冒すことにより独立性を失う可能性がある。その一方で、中央銀行は銀行部門に関する専門的知識を有しており、銀行からのプルーデンシャル報告の分析や銀行監督分野における一般的規制の制度設計に密接に関与することに正当な利益を有すると見なしている（C. A. van den Berg, *The Making of the Statute of the European System of Central Banks*, Dutch University Press, 2004, p. 274）。

(85)　*Report on economic and monetary union in the European Community*, presented by the Committee for the Study of Economic and Monetary Union (Chairman: Jacques Delors), April 17, 1989, p. 22.

(86)　Regulation 1096/2010 [2010] OJ L 331/162.

(87)　Regulation 1092/2010 [2010] OJ L 331/1.

(88) Declaration by Member States, Informal Meeting of Ministers and Governors, 12 April 2013, Annex to Revised Note on Single Supervisory Mechanism, Interistitutional File: 2012/0242 (CNS), Council of the European Union, 17 April 2013.

(89) A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate, COM (2012) 777final.

(90) Jens Weidmann, "The euro area as a union of stability", 8 October 2013 (available at http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Reden/2013/2013_10_08_weidmann.html, accessed 31 October 2013).

(91) Regulation 236/2012 on short selling and certain aspects of credit default swaps [2012] OJ L 86/1.

(92) ESMAは、「信用格付機関規則1060/2009」(Regulation on credit rating agencies [2009] OJ L 302, p. 1) に基づき一般的権限を付与され、EUにおける信用格付機関の登録および監督に排他的な責任を負い、制裁権限も有する（法的根拠はEU機能条約第一一四条）。この点については、Pierre Schammo, "The European Securities and Markets Authority: Lifting the veil on the allocation of powers", *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 6, 2011, pp. 1879-1913参照。

(93) Case C-270/12 *UK v European Parliament and Council*, judgment 22 January 2014, not yet reported, paras. 1-26.

(94) *Ibid*., para. 100.

(95) *Ibid*., paras. 102-107.

(96) *Ibid*., para. 112.

(97) *Ibid*., paras. 113-116.

(98) *Ibid*., para. 117.

(99) *ENISA*, cited *supra* note 27. 庄司克宏前掲注(27)、三一〇頁。

(100) *ENISA*, cited *supra* note 27, paras. 43, 44, 59.

(101) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 93, para. 108.

(102) 庄司克宏前掲注(12)、一〇〇－一〇二頁。

(103) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 93, paras. 77-79.

(104) *Ibid*., para. 79.

(105) 庄司克宏前掲注(12)、一七一－一七四頁。

(106) 同右、一七〇、一七一頁。

(107) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 93, paras. 80, 81.

(108) Opinon of AG Jääskinen (delivered on 12 September 2013) in *UK v Council and European Parliament*, cited *supra* note 38, paras. 79, 80.

(109) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 93, para. 85.

(110) *Ibid*., para. 86.

(111) Herwig C. H. Hofmann and Alessandro Morini, op. cit. *supra* note 28, p. 426, 427.

(112) Jens-Peter Schneider, op. cit. *supra* note 36, p. 38; Xénophon A. Yataganas, "Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The Relevance of the American Model of Independent Agencies", *Jean Monnet Working Paper* 3/01, p. 32 (available at http://eiop.or.at/erpa/OAI/jeanmo/JeanMonnet-P0014.html, accessed 27 October 2013).

(113) EU条約およびEU機能条約。

(114) Robert Schütze, op. cit. *supra* note 66, p. 1408.

(115) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 93, para. 63.

(116) *Ibid*., para. 64.

(117) *Ibid*., para. 65.

(118) *Ibid*., para. 41.

(119) *Ibid*., paras. 42-45.

(120) *Ibid*., paras. 46-52.

(121) *Ibid*., para. 53.

(122) René Repasi, "Assessment of the Judgment of the European Court of Justice in Case C-270/12, United Kingdom v Council and European Parliament: Impact of this judgment on the proposal of the SRM regulation", published by Sven Giegold, MEP (The Greens/EFA in the European Parliament), 23 January 2014, p. 3 (available at http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/Assessment-ECJ-Case-C-270-12-and-relevance-for-the-SRM1.pdf, accessed 19 April 2014).

(123) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 93, paras. 43, 45.

(124) René Repasi, op. cit. *supra* note 122, p. 3.

(125) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 86, para. 65.

(126) René Repasi, op. cit. *supra* note 122, p. 7.

(127) *UK v European Parliament and Council*, cited

supra note 93, para. 102.

(128) *Ibid*., para. 103.

(129) René Repasi, op. cit. *supra* note 122, p. 7.

(130) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 93, para. 64.

(131) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council, COM (2013) 520 final, 10.7.2013. SRM規則案については以下参照。Nicolas Véron and Guntram B. Wolff, "From supervision to resolution: Next steps on the road to European banking union", *Bruegel Policy Contribution*, 2013/4, February 2013 (available at http://www.bruegel.org/download/parent/771-from-supervision-to-resolution-next-steps-on-the-road-to-european-banking-union/file/1646-from-supervision-to-resolution-next-steps-on-the-road-to-european-banking-union/, accessed 13 March 2013); Nicolas Véron, *"A Realistic Bridge towards European Banking Union", Bruegel Policy Contribution, 2013/09, June 2013* (available at http://www.bruegel.org/download/parent/783-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/file/1669-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/, accessed 19 July 2013).

(132) 庄司克宏「EU条約・EU機能条約コンメンタール第一六回　EU機能条約第一一七条六項に基づくECB一元的銀行監督制度と域内市場（4・完）―SSM関連手続欧州議会・ECB機関間協定および単一銀行破綻処理機構（SRM）規則案」『貿易と関税』第六一巻一一号、二〇一三年（三一―四三頁）三三―四一頁。

(133) European Parliament legislative resolution of 15 April 2014 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution

Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council (COM(2013)0520 – C7-0223/2013 – 2013/0253(COD)), TEXTS ADOPTED PART I at the sitting of Tuesday 15 April 2014, pp. 1-346. 本稿ではこのSRM規則テキストを参照した。なお、それに至るまでの理事会修正案について、庄司克宏「欧州銀行同盟の規則案」（経済教室）『日本経済新聞』二〇一四年一月二一日朝刊参照。

(134) *UK v European Parliament and Council*, cited *supra* note 93, para. 102.

(135) *Ibid.*, para. 103.

(136) European Commission, "A Single Resolution Mechanism for the Banking Union—Frequently Asked Questions", MEMO/14/295, 15 April 2014, p. 4, 5 (available at http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-295_de.htm, accessed 15 April 2014).

〔付記1〕　本稿は二〇一三年六月一五日広島修道大学で開催された慶應法学会における予備的な研究報告を基に、その後の立法および判例を踏まえて新たに執筆したものである。このような機会を与えて下さった大沢秀介・法学部教授に心より感謝申し上げます。

〔付記2〕　本稿は野村財団二〇一三年度下期社会科学助成（研究助成）による研究成果の一部である。