

EU諸国の預金保険制度の最近の動向について

—イギリス、フランス、スペイン—

大内 聡¹

鈴木敬之²

欧州連合（European Union：EU）では、世界的な金融危機やそれに続く欧州諸国のソブリン危機を踏まえ、金融機関の監督・破綻処理・預金保険制度について共通ルールを策定することとし、ユーロ圏については、欧州中央銀行（European Central Bank：ECB）を中心とする単一監督メカニズム（Single Supervisory Mechanism：SSM）及び単一破綻処理理事会（Single Resolution Board：SRB）を中心とする単一破綻処理メカニズム（Single Resolution Mechanism：SRM）による枠組みができた。

本稿は、EU 各加盟国では、金融セクターの状況・金融制度にばらつきがあるなか、EUの破綻処理の共通ルールである「預金保険指令³（DGSD）」「銀行再建・破綻処理指令⁴（BRRD）」の実施に向けて、イギリス、フランス、スペインの3国がどのように国内法化等を行ったかについて、現地調査を踏まえ、各国の預金保険制度及び破綻処理制度の概要の紹介とともにまとめたものである⁵。

目次

I. イギリス

1. 金融セクターの特色
2. 預金保険制度・破綻処理制度の概要

¹ 預金保険機構国際統括室長（E-mail:satoshi-ohuchi@dic.go.jp）。

² 預金保険機構国際統括室参事役（E-mail:takayuki-suzuki@dic.go.jp）。

本稿の執筆は個人の資格で行ったものであり、意見にかかる部分は筆者らに属し、預金保険機構の正式な見解を示すものではない。なお、本稿において資料（外国語のものを含む）について記載した部分は、参照・引用・要約・抄訳含め筆者らの個人の責任で行ったものであり、その内容等につき正確性を保証するものではない。利用に際しては原典を参照されたい。

本文で使用する主な機関及び制度の略称については、後掲〔参考〕を参照されたい。

³ DGSDは“Deposit Guarantee Schemes Directive”の略。指令の正式名称は“DIRECTIVE 2014/49/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes”（採択日2014年4月16日、施行日2015年7月3日）。DGSDについては澤井・鬼頭（2015）を参照。

⁴ BRRDは“Bank Recovery and Resolution Directive”の略。指令の正式名称は“DIRECTIVE 2014/59/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council”（採択日2014年5月15日、施行日2015年1月1日）。

本稿では欧州における主に“Credit Institutions”（公衆からの預金等の受入と信用供与を行う）等を「預金取扱機関」、保険業等を含む広義の金融サービスを提供する“Financial Institutions”を「金融機関」としている（詳細はBRRD第2条（2）に規定）。

⁵ 欧州各国の預金保険機関・監督機関及びEU機関へのヒアリング等（2015年5月時点）の内容を含む。

3. EU 指令等の国内実施状況等

II. フランス

1. 金融セクターの特色
2. 預金保険制度・破綻処理制度の概要
3. EU 指令等の国内実施状況等

III. スペイン

1. 金融セクターの特色
2. 預金保険制度・破綻処理制度の概要
3. EU 指令等の国内実施状況等

IV. 課題・展望

I. イギリス

1. 金融セクターの特色

(預金取扱機関の構成)

イギリスの預金取扱機関は、銀行 (Banks)、住宅金融組合 (Building Societies)、信用組合 (Credit Unions) の大きく 3 業態に分けられる。銀行がほぼ 99% の資産を保有している点が特色である。G-SIFIs⁶ は HSBC、Barclays、RBS (Royal Bank of Scotland)、Standard Chartered Bank である。これに Lloyds Banking Group を加えた 5 大金融機関が大きなプレゼンスを有している。

イギリスの預金取扱機関

業態	機関数	根拠法	特色
銀行 (Banks)	約 230	2009 年銀行法	総合金融サービスを提供
住宅金融組合 (Building Societies)	約 40	1986 年住宅金融組合法	株式会社化及び大手組合への統合進む
信用組合 (Credit Unions)	約 600	1965 年産業・共済組合法 1979 年信用組合法	銀行アクセスが困難な人々向け、小規模が多い

(資料) BOE 等⁷より作成。

イギリスはユーロ圏でないため、ユーロ圏を中心とする枠組みである単一監督メカニズム (Single Supervisory Mechanism : SSM⁸) や単一破綻処理メカニズム (Single Resolution

⁶ 金融安定理事会 (Financial Stability Board : FSB) に指定された「グローバルな金融システム上重要な金融機関 (Global Systemically Important Financial Institutions)」。2015 年 11 月 4 日時点。以下、フランス、スペインにおける記載も同様。

⁷ その他、ゆうちょ財団 (2013)、欧州貯蓄リテール銀行グループ (European Savings and Retail Banking Group : ESRB) (2014)。

⁸ SSM 下における ECB の監督 (情報提供、一般検査、実地検査) 対象は次のいずれかの条件を満たす機関。①総資産 300 億ユーロ超、②特定の国の経済または全体として EU 経済への重要な影響がある、③総資産 50 億ユーロ超かつ他の加盟国に存するクロスボーダー資産/負債の総資産/負債に対する比率が 20% 超、④当該金融機関が欧州安定メカニズム (European Stability Mechanism : ESM) 又は欧州金融安定ファシリティ (European Financial Stability Facility : EFSF) からの資金を受入れ又は要請した

Mechanism : SRM)には参加していない。このため、ロンドンを本拠とする欧州銀行監督機構 (European Banking Authority : EBA) を中心とした非ユーロ圏を含む EU レベルでの枠組み (EU 指令及び規則等) において規制される。

(監督制度等)

イギリスでは、規制の枠組み等について大蔵省 (Her Majesty's Treasury : HM Treasury)、マクロ・プルーデンス政策⁹についてイングランド銀行 (Bank of England : BOE) (特に金融政策委員会 (Financial Policy Committee : FPC)) が企画機能を有している。監督機能は、金融機関の健全性 (ミクロ・プルーデンス) については、BOE の外局である、健全性監督機構 (Prudential Regulation Authority : PRA)、金融機関の行動については金融行為規制機構 (Financial Conduct Authority : FCA) (金融サービス庁 (Financial Services Agency : FSA) の承継機関) が担っている。健全性の監督権限は、預金取扱機関、保険会社及び一部の投資会社に対しては PRA、PRA の監督に服さない投資会社等については FCA にある。

2. 預金保険制度・破綻処理制度の概要

(1) 預金保険制度

(制度の推移)

イギリスでは、1979 年銀行法に基づき、1982 年に預金保険制度が成立するとともに、預金保護委員会 (Deposit Protection Board : DPB) による預金保護基金が発足した。この基金は、加盟機関が破綻すると一定限度まで補償する、いわゆるペイボックス型¹⁰で、制度の運営費用と事後的な破綻処理費用を加盟金融機関に賦課するものであった。DPB は BOE を中心に運営されており、議長は BOE 総裁、委員も BOE メンバーが主体であった。

その後、1995 年に EU 基準 (1994 年 EU 預金保険指令) に従う保護制度になり、また運営主体が BOE から FSA に変わった。DPB 議長は FSA 長官となり、委員は BOE、FSA 出身者の混成となった。

そして 2001 年には、預金保険機関として、金融サービス補償スキーム (Financial Services Compensation Scheme : FSCS) が 2000 年金融サービス法に基づき設立され、銀行・証券・保険等の 8 業態に亘る金融サービスの消費者に対する補償制度を統合的にカバーすることと

場合、⑤特定の国において設立された 3 つの最も重要な銀行のうちの 1 つである場合。なお、2015 年末では ECB の監督対象は 129 機関。

⁹ マクロ・プルーデンスとは、金融システム全体のリスクの状況を分析・評価し、それに基づいて制度設計・政策対応を図ることを通じて、金融システム全体の安定を確保するとの考え方。当局による検査・考査やオフサイトモニタリングといった活動に代表されるミクロ・プルーデンス (個々の金融機関の健全性を確保すること) に対置される概念である。

¹⁰ FSB の報告書では、預金保険機関について、その任務 (mandate) に応じて、①ペイボックス型 (付保預金の払い戻しのみを行う)、②ペイボックス・プラス型 (付保預金の払い戻しに加えて追加的な責任 (特定された破綻処理等) を有する)、③ロス・ミニマイザー型 (最小コストでの破綻処理を選択して行う)、④リスク・ミニマイザー型 (監督権限や広範な破綻処理権限等の包括的なリスク最小化機能を有する) の 4 類型に分類している。

なった。FSCS は付保預金の払戻しに加えて追加的な責任（特定された破綻処理等）を有する、ペイボックス・プラス型である。

（FSCS の概要）

FSCS の概要は次のとおりである。

FSCS の加盟金融機関数は 788 機関、職員数は 201 人である（2014 年 3 月末時点）。

FSCS の保護対象となる預金等は、①当座預金、②普通預金、③定期預金、④外貨預金、⑤欧州経済圏内の海外支店の預金である。ただし、①預金取扱機関による預金、②破綻金融機関の経営者その他一定の関係にある個人の預金、③無記名預金、④偽名・架空名義預金、⑤マネーロンダリングに関わる預金、は除かれる。

預金等についての付保限度額は 7.5 万ポンド（=10 万ユーロ相当、利息は内数）であり、預金口座総数に対する付保預金口座数の比率は約 98%に達する。

（基金の特色）

FSCS は、預金取扱機関以外の証券会社（証券）、保険会社（生命保険、損害保険）、投資顧問、保険仲介業者、モーゲージ仲介業者のサービス消費者（利用者）も保護しており、一機関が多業態の利用者を保護するいわゆる「統合型」の補償機関である。

FSCS の業態別資金調達クラス

資金調達クラス名称
預金（Deposit）
損害保険（General insurance provision）
損害保険仲介（General insurance intermediation）
生命保険・年金（Life and pensions provision）
生命保険・年金仲介（Life and pensions intermediation）
投資（Investment fund management）
投資仲介（Investment intermediation）
消費者金融（Home finance provision）
消費者金融仲介（Home finance intermediation）

（資料）FSCS 資料

FSCS は金融サービスの業態別に上表のような資金調達クラス（funding class、以下「クラス」）を設け、それぞれ料率（tariff base）を定め、毎年企業別に賦課（levy）している。

賦課される費用は補償費用（compensation levy）と FSCS の運営費用（management levy）の 2 種類からなる。

補償費用の賦課は、クラスごとに行われる。上表において、預金、損害保険及び生命保険・年金クラスは PRA 所管であり、それ以外は FCA 所管である。FCA クラスにおいては、各クラス及び仲介（intermediation）と記載のあるクラス全体で上限（threshold）を設け、補償費用がその上限を超えた場合はクラスをまたいでプール（FCA Retail Pool）として負担する

仕組みとなっている¹¹。

FSCS の運営費用も同様にクラスごとに賦課される。年度の賦課額について、FSCS 加盟の金融グループが複数業務を展開している場合には、その金融グループの業務をクラスごとに分解し、業容に応じてクラス別の料率に基づき賦課額を計算したうえ、それらの合計として金融グループ全体の賦課額が決定される¹²。

(預金保険制度の改正内容)

PRA は、DGSD の改正を受けて 2014 年 10 月にコンサルテーション・ペーパー (CP20/14) を公表し、意見を募集した上で最終規則を 2015 年 4 月に公表した¹³。なお、DGSD の国内法化の期限にあわせ、最終規則に加え、2015 年 7 月 3 日での保護範囲の見直しを実施した。これらの規則変更により、主に以下の点が変更となった。

- 付保預金の範囲 (Eligibility) : 2016 年初より 85,000 ポンドから 75,000 ポンドに減額¹⁴。
- 一時的な高額預金の取扱い (Temporary high balances) : 一定のライフイベント¹⁵に起因する一時的な高額預金については、入金後または権利確保後のいずれか遅い日から 6 ヶ月間は 100 万ポンドまで保護される。

上記のほか、預金者の保護範囲についても見直しがなされ、個人及び小規模事業者以外の企業も 75,000 ポンドの保護対象となった。また、付保預金の払戻し期間の迅速化 (金融機関の破綻時から 20 営業日以内から 7 営業日以内へ)、シングル・カスタマー・ビュー (Single Customer View: SCV) と称される、預金者の名寄せデータの提出要件やフォーマットの見直し等が含まれる。また、PRA が保護範囲につき 5 年に一度見直すこととされた。

(2) 破綻処理制度

(概要)

イギリスの倒産法制は、1986 年倒産法 (Insolvency Act 1986)、2006 年会社法 (Companies Act 2006) 等により定められている。主な倒産手続として、会社任意整理 (Company Voluntary Arrangement, CVA)、会社整理計画 (Scheme of Arrangement, SA)、会社管理手続 (Administration) 等がある。特に 2000 年代に入り事業再生に関する手続の整備が進んだ点が特色である。

イギリスでは、金融機関の倒産時には清算人 (liquidator) を選任し、法律家や会計士とと

¹¹ 2013 年 3 月末までは FSCS は加盟機関の破綻時には各クラスとも一定額までは同じ Retail Pool の部分として資金徴収できた。2013 年 4 月以降は本文記載のとおり。なお、PRA クラスは複数のクラスにまたがるサポートは制限されている。

¹² 各金融機関の保険料は FSCS の Web サイトの雛型を通じて計算可能。詳細は PRA Handbook、FCA Handbook で規定されている。

¹³ <http://www.bankofengland.co.uk/pr/Pages/authorisations/fscs/bankingandsavings.aspx>

¹⁴ 経過措置として、2015 年 7 月 3 日から 12 月 31 日までは 85,000 ポンドが継続適用される。また、保護範囲の引き下げにより影響を受ける 75,000 ポンドから 85,000 ポンドの間の預金者に対する払戻しについては、2015 年 8 月 1 日から 12 月 31 日までは許容されることとされた。

¹⁵ 住宅の売却等の一時金や、離婚調停金、相続等の「ライフイベント」や特定のイベントに起因する預金については、十分な保護期間を与えることを目的としている。

もに金融機関の清算手続を進める。裁判所は清算手続の開始、配当（弁済）等の手続きを公に周知する目的で関与するようであるが、清算手続に関する（実質的な）意思決定は清算人（及び清算委員会の関与）のもと行われる。

なお、ヒアリングによると、イギリスでは破綻処理に際して最小コスト原則は適用されない。1 機関についての最小コストの処理が経済全体にとって最適な処理とは限らず、むしろ消費者保護及び経済全体へのインパクトを軽減することが考慮されるため、とする考え方によるようである。

2009 年までイギリスでは金融機関に対する特別の破綻法制はなかった。金融機関は通常の倒産法等に従い、清算人が破産時に選任され、支払手続は、銀行を暫定的清算（保全）、清算若しくは管理の決定を裁判所がしたとき、又は銀行の財務状況から銀行は預金支払ができない若しくはできる見込みがないと、監督当局が判断したときに開始された。個々の預金者は債務証明や払戻請求を清算人や管理人に行わなければならなかった。

ノーザン・ロック（Northern Rock）銀行の処理等¹⁶を踏まえ、2009 年銀行法において、一時国有化を含む、破綻処理権限（Special Resolution Regimes : SRR¹⁷）を BOE と HM Treasury に付与する法整備がなされた。HM Treasury は、一時国有化又は公的資本注入を行うかを決定し、その場合は BOE とともに破綻処理を指揮する。「一時国有化又は公的資本注入」以外の場合について、BOE は他の監督機関と相談の上、どの破綻処理ツールを使用するかを決定する。

安定化オプションが採用されない場合は、金融機関は清算手続に入る。当局による清算人の任命決定後、清算人は PRA 又は BOE の申立により任命され、BOE、PRA、FCA、FSCS からなる清算委員会が開かれる。FSCS はペイアウト又は他の預金取扱機関への付保預金の移転の際の資金供給を行う。

（FSCS による破綻処理件数等の推移）

イギリスにおける預金取扱機関（銀行及び住宅金融組合、信用組合）の破綻処理件数の推移は次表のとおり。預金保険制度が創設された 1982 年から FSCS 創設前の 2001 年末まで約 30 件の預金取扱機関の破綻があり、預金保護基金は約 1.5 億ポンドを預金者に支払った。太宗は信用組合のような小規模な預金取扱機関の破綻であったが、基金による支払が行われた比較的大規模なものでは 1990 年代前半の BCCI と British and Commonwealth Bank の処理がある¹⁸。

FSCS 創設後、2001 年から 2007 年の金融危機前まで約 30 件の破綻処理事例があり、イギ

¹⁶ Northern Rock 銀行向け BOE の流動性支援や政府の債務保証が増大し、2008 年 2 月に政府が一年間の時限立法に基づき同行株式を取得し一時国有化した。

¹⁷ SRR とは、（一般事業法人向けと異なる）金融機関向けの特別の破綻処理制度をいう。

¹⁸ 本間(2002)。本文記載のほか、比較的大規模なものでも、Johnson Matthey Bankers(1984 年)、National Mortgage Bank (1992 年) はともに BOE による買収、Barings はオランダの ING により買収であったため、預金者に損失は発生しなかった。

リス議会の調査結果¹⁹によると、2001～2007年までに累計約200万ポンドがFSCSから支出された。

イギリスにおける預金取扱機関の破綻件数推移

年	件	特記事項	年	件	特記事項
1982	3	預金保険制度創設	2001	-	FSCS 設立 (12/1 始動)
1983	2		2002	1	
1984	5		2003	9	
1985	-		2004	5	
1986	2		2005	1	
1987-89	-		2006	6	
1990	2	British and Commonwealth	2007	8	Northern Rock 一時国有化
1991	4		2008	11 (5)	リーマンショック
1992	4	BCCI	2009	7 (1)	
1993	2		2010	10	
1994	1		2011	9 (1)	Southsea Mortgage & Investment Company Ltd
1995	2	銀行の加盟強制	2012	6	
1996-98	-		2013	8	
1999	1		2014	5	
2000	1		2015	4	

(資料) FSCS ホームページデータより作成²⁰。()内は銀行及び住宅金融組合(内数)。

そして、2008～2009年には6件の銀行及び住宅金融組合の破綻が発生し、資産・負債の承継(P&A)や国有化により処理された。これらとは別に、RBS等に200億ポンドの資本注入がなされた。

特に大規模な破綻が集中した2008～2009年の事例について、次表でまとめた。

次表の5つの銀行の処理(DBS以外)に際して、総額230億ポンドがFSCSにより、400万口座以上の預金者等に対して支払われた。

なお、DBS(Dunfermline Building Society)は2009年銀行法に基づき最初に破綻処理された預金取扱機関となった。2009年3月にDBSの預金は、住宅金融組合業界最大手のNationwide Building Societyに移転された。

¹⁹ The House of Commons Treasury Committee (2008)。

²⁰ <http://www.fscs.org.uk/industry/sub-schemes/accepting-deposits/deposit-defaults/>

2008～2009年に破綻した銀行及び住宅金融組合の処理：支払（補償）額と回収状況

	破綻日	補償額	回収済額 (回収率)	最終的な回収見込
Bradford & Bingley (B&B)	2008/9/27 FSA 宣告	£15,655	Nil	B&B側はFSCSの貸付を全額返済の見通し（時期は未確定）。FSCSはB&B、UK Asset Resolution、HM Treasuryと協働。
Heritable Bank	2008/10/8 FSA 宣告	£465	£437 (94%)	予想総配当（Estimated total dividends）は 95%～100%
Kaupthing Singer and Friedlander Limited (KSF)		£2,589	£2,142 (83%)	予想総配当は85%～86%
Landsbanki Islands hf (incl. Icesave)		£1,434	£1,234 (85%)	予想総配当は約100%
London Scottish Bank plc	2008/11/30 FSA 宣告	£239	£118 (52%)	予想総配当は57%～59%
Dunfermline Building Society (DBS)	2009/3/30 FSA 宣告	n.a.	n.a.	n.a.

（資料）FSCS アニュアルレポート 2015 年版より作成。金額は百万ポンド単位。

回収率及び最終回収見込みは 2015 年 3 月末時点。

3. EU 指令等の国内実施状況等

（国内法化）

イギリスでは、2012 年金融サービス法（第 21 章 § 138J）により、法改正時の手続としてコンサルテーション（市中協議）が制度化され、PRA は規則の策定前に FCA と協議し、その後、規則の草案を公表しなければならない。内容の重要性により意見募集期間が 2～3 週間程度から 2～3 ヶ月程度まで差があり、寄せられた意見を踏まえ最終規則が決定・公表される。

（預金保険制度の変更）

基金運営についての主な変更点は次のとおり。改正された DGSD では、基金の事前徴収・リスクベースの可変料率導入が求められているが、イギリスでは事後徴収制度に基づいて基金が運営されてきた。事前徴収・リスクベースの可変料率への対応につき、イギリス政府で検討中である。

（破綻処理制度関連の変更）

BRRD による破綻処理基金が創設されることとなる。2013 年金融サービス（銀行改革）法により、BOE に金融機関の破綻処理に関して、金融安定化オプション（バイル・イン・

オプション) が付与された。その後、2014年3月に、ベイル・イン権限関連の市中協議、7月にBRRD移行の市中協議が行われ、ベイル・インと預金者優先を導入、2014年12月までの実施期限内に国内法化²¹した(2015年1月1日施行)。

2013年金融サービス法において、1986年倒産法の改正がなされ、債務カテゴリが見直された。具体的には“Preferential Debts”が“Ordinary preferential debts”と“Secondary preferential debts”の2つに分けられた。付保預金は“Ordinary preferential debts”、非付保預金は“Secondary preferential debts”に区分され、預金者優先が明示された。

さらに、独立銀行委員会²²(ICB)の提案に従い、いわゆる「リテール・リングフェンス」が確立された。銀行業務について、ホールセール業務とリテール業務を分離することとし、破綻処理においては、イギリス内外で預金取扱業務等のリテール業務を行うリテール・リングフェンス銀行として、より高い損失吸収力の保有を義務付けられた。

II. フランス

1. 金融セクターの特色

(預金取扱機関の構成)

フランスの預金取扱機関は402機関からなる。内訳をみると、銀行(Banques)は187、相互・協同組合銀行(Banques Mutualistes ou Cooperatives)は91、市町村信用組合等(Caisses des Credit Municipal)は124である(2014年)。

フランスの預金取扱機関

業態	機関数	特色
銀行 (Banques)	187	BNP Paribas、Société Généraleの2行が圧倒的なシェアを有する。大企業・富裕層向けの総合金融機関。
相互・協同組合銀行 (Banques Mutualistes ou Cooperatives)	91	Crédit Agricole(2003年にCrédit Lyonnaisを統合)、BPCE(2009年に庶民銀行と貯蓄銀行グループが統合)、Crédit Mutuelの3グループがリテール市場の中心的役割を担う。
市町村信用組合等 (Caisses des Credit Municipal)	124	地域における公的貸付及び福祉機能を担う金融機関。地方信用銀行は18、その他専門金融機関は106。

(資料) ACPR 等²³より作成。

²¹ Insolvency Act 1986 (sec.175,328,schedule6)、The Bank Recovery and Resolution Order 2014、The Banks and Banking Building Societies (Depositor Preference and Priorities) Order 2014 等及び関連 Regulation。

²² 独立銀行委員会 (Independent Commission on Banking : ICB) は 2010年6月にヴィッカーズ卿を委員長として設立。ICBは金融システム安定と競争力を高めるため、イギリスの銀行セクターの構造改革等を諮問され、2011年9月に政府に最終報告を提出した。

²³ その他、ゆうちょ財団(2013)、ESBG(2014)。

フランスを母国とする G-SIFIs は 4 グループ (BNP Paribas、Groupe BPCE (Banque Populaire et Caisse d'Épargne)、Crédit Agricole、Société Générale)、これに Crédit Mutuel を加えたものが 5 大機関である。フランスでは、銀行セクターにおける大規模金融機関のプレゼンスが大きいといわれており、当該 5 機関が同セクターの総資産の約 8 割、上位 13 機関が約 95% を占める。

(監督制度等)

フランスの金融セクターの監督は、フランス中央銀行 (Banque de France : BdF) 内の、マクロ・プルーデンスにかかるプルーデンス監督・破綻処理庁 (Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution : ACPR)、証券会社等の市場参加者の行動監督・商品規制を担う金融市場庁 (Autorité des Marchés Financiers : AMF) によりなされている。経済・財務省は企画機能を有する。

破綻処理当局は ACPR 内に設置された破綻処理カレッジ (Le Collège de résolution)²⁴である。預金保険機関は預金保証・破綻処理基金 (Fonds de Garantie des Dépôts et de résolution : FGDR) である。また、フランスは SSM、SRM に参加している。

[参考]フランスの金融制度改革

1980 年代以前のフランスでは、第二次世界大戦後に実施された管理経済指向の強い政策をうけ、公的金融機関が圧倒的な地位を占めていた。その後、金融制度改革が行われ、1984 年銀行法 (「信用機関の業務並びに監督に関する法律」) により、ユニバーサルバンク化等の規制緩和が始まった。1987 年から公的金融機関の民営化、90 年代前半から 1997~98 年のアジア金融危機にかけて、銀行セクター全般の再編²⁵等が進んだ。

更に 1988 年にはフランス版ビッグバンと呼ばれる証券市場の改革がなされ、1996 年の金融業務現代化法²⁶により、銀行による本格的な証券業務が可能になった。

こうした法整備を経て、1990 年代には EU 単一市場化の流れや通貨統合に向け、さらに制度の整備が進み、2000 年に銀行・証券会社等に関する規制を包括的に網羅した「通貨金融法典」²⁷が成立した (なお、保険会社は「通貨金融法典」の対象でなく「保険法典」により規制される)。

2000 年代半ば以降の監督機関の変遷をみると、2003 年に AMF が設立され、2010 年に銀行・保険全般及び投資企業等の健全性監督を行うプルーデンス監督庁 (ACP) が、銀行委員

²⁴ ACPR 資料。破綻処理カレッジは、フランス銀行総裁を議長とし、同理事及び AMF 議長、財務長官、FGDR 議長、破産院商事部裁判官の 6 人からなる。銀行危機の防止と処理のための措置の準備と実施を監督することを目的とする。

²⁵ 例として、Société Générale、Indosuez の民営化 (1987 年)、Crédit Agricole の相互・協同組合化 (1988 年)、Paribas (1987 年民営化) と BNP (1993 年民営化) の合併 (1999 年) 等がある。

²⁶ EU の投資サービス指令に対応 (Loi No.96-597 du juillet 1996 de modernization des activités financières)。

²⁷ Code monétaire et financier (CMF)。

会等の業態別の認可・監督機関を統合する形で設立された。

また、「2013年銀行業務分離・規制法²⁸ (BaSRA)」により、ACPに破綻処理機能 (résolution) が加わり ACPR に略称が変更された。また、破綻処理カレッジ及び破綻処理部門 (Direction de la Résolution) が ACPR 内に設置された。

2. 預金保険制度・破綻処理制度の概要

(1) 預金保険制度

(概要)

預金保険機関はFGDRである。1999年の預金保険制度の導入に伴い、預金保険基金 (FGD) として 2000年に設立された。

FGDRは預金者・証券投資者等を保護しており、FSBの分類では、最小コストでの破綻処理を選択して行う、ロス・ミニマイザーである。2015年の従業員は15人程度である。

また BaSRA により FGD に破綻処理基金の役割が付与され FGDR に略称を変更するとともに、加盟対象が金融会社、証券会社等に拡大した。

FGDR の意思決定機関は、フランスの銀行の代表からなる監督理事会 (Conseil de surveillance) (12人、任期4年) である。監督理事会には2つの委員会 (Le collège des établissements de crédit (10人)、Le collège des entreprises d'investissement (2人)) が設置され、監督理事会の管理下で経営理事会 (Le directoire) メンバー (2人、任期4年) が選任され、FGDR を運営する。

フランスの預金保険制度では、FGDR を通じて預金、投資者、履行保証の保護スキームがある。預金は DGSD に基づき 10万ユーロまで保護される。投資者は7万ユーロ、履行保証は2万5千ユーロまで保護される。

このうち、FGDR の保護対象となる預金²⁹は次の通り。DGSD では通貨によらず保護対象 (従前はユーロ、CFP フラン³⁰又は欧州経済圏 (EEA) ³¹加盟国の通貨建預金が対象)。

- 普通要求払預金、当座預金、小切手口座
- 定期預金 (固定期間預金口座)
- Livret type A、Livret Bleu、LDD、LEP 以外³²の預金口座

²⁸ La loi n° 2013-672 de séparation et de régulation des activités bancaires (The Banking Separation and Regulation Act of 26 July 2013)。

²⁹ 2015年8月時点の保護対象についての詳細 (消費者向けリーフレット) は次のリンクを参照。
https://www.garantiedesdepots.fr/sites/default/files/fgdr_plaquette_en_110815_1.pdf

³⁰ ニューカレドニア、ウォリス・フツナ、タヒチを含むフランス領ポリネシアの通貨。もとは1945年当時に「franc des Colonies françaises du Pacifique (仏領太平洋地域フラン)」と名づけられ、その後名称の変遷を経て「CFP フラン」として使用される。

³¹ European Economic Area の略。EU 加盟国にアイスランド、ノルウェー、リヒテンシュタインを加えた地域を指す。

³² FGDR の保護と別枠で特定の政策目的のためフランス政府により保護される貯蓄口座として次があげられる。

- ・ Livret type 'A'、Livret Bleu (Crédit Mutuel network で取扱う Livret type 'A' と同様の商品)
- ・ Livrets Développement Durable (LDD)

- Livret Jeune 貯蓄口座、Compte Epargne Logement (CEL) 貯蓄口座、Plan Epargne Logement (PEL) 貯蓄プラン、Plan Epargne Populaire (PEP) 貯蓄プラン（業態別の貯蓄口座）等

また、証券及び他の金融商品（以下「証券等」）についての FGDR による投資者保護の対象³³は次のとおりである。

- 証券及び金融商品（株式、債券、UCITS³⁴やオープンエンド型投資信託のユニット）
- 証券口座
- 預金証書、譲渡可能債務商品（certificate of deposit, negotiable debt instrument）

預金者及び証券等の投資者向け保護スキームの他、FGDR は履行保証スキームとして、一定の規制業種（不動産代理業、旅行代理業、弁護士等）について、その顧客のため委託された資金を保証している。そうした保証債を発行できるのは FGDR の保護スキームのメンバーである。もし、保証債の発行金融機関が破綻した場合、FGDR の履行保証スキームが発行金融機関に代わり顧客の業務の完遂を保証する。保護額は履行保証の 90%から 3 千ユーロを控除した額（但し 2 万 5 千ユーロが上限）である。

（基金の調達と管理）

フランスの預金保険制度では、基金は、事前積立（ex-ante）、可変料率とされているが、次のようなユニークな運用がなされている。

FGDR の資金調達の原資として挙げられているのは次の 3 種類である³⁵。

① 「会員権」

会員権は、金融機関が FGDR に加盟する（履行保証スキームを除く）際、FGDR が加盟金融機関に対して当該金融機関名で発行する会員権である。預入金額に対して付利され、免許撤回時に返還される。

② 「保険料」

保険料は、ACPR により、各加盟金融機関の有するリスクの割合に応じて、保険料額（年額）が割り振られる。

・ Livret d' Epargne Populaire (LEP)

例えば、住宅取得・都市政策等の目的で中央機関（the Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)）により運営される貯蓄は各 15,400 ユーロが保護される。但し複数の金融機関で預けることはできない（いずれかで 1 つのみ取扱可能）。

³³ 金融機関の破綻時に投資者の証券等が（金融機関の不適切な管理等により）消滅（disappearance）した場合に FGDR により保護される。

³⁴ Undertaking for a Collective Investment in Transferable Securities の頭文字をとったもので、日本語では譲渡可能証券への集合投資事業（いわゆる投資ファンド）。UCITS に関する欧州委員会指令（DIRECTIVE 2009/65/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 July 2009 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS)）を満たす投資が対象。

³⁵ 坂巻・酒井（2004）及び FGDR（2015）。

③ 「保証預金」

保証預金は、年間保険料の代わりに加盟金融機関が行う預金である。2003年以降、加盟金融機関は、当局の決定により、保険料と同額の保証預金をFGDRに提供する場合は、保険料の支払を免除されうる。

保証預金は、FGDRの加盟機関が危機に陥った際の「介入資金（intervention）³⁶」として使用されなかった場合、5年後に加盟機関に返還され、介入に使用された場合は、保証預金の全部又は一部が保険料に転換される（なお、これらの措置は、新規加盟金融機関には適用されない）。保証預金に対しては、（保護スキーム毎に）基金の収益が不十分な場合等を除いて付利される（2013年度は、投資者保護スキーム分は無利息であったが、預金保護・履行保証スキームの会員権・保証預金に対して0.11%（国債等の利率を参考に決定）が付利された）。

基金の源泉と使用、収益と費用は保護スキーム別に区分され、FGDRによる個々の介入もそれぞれ別々に管理され経理される。

なお、2014年末の基金残高³⁷は、全体で31.31億ユーロ（うち預金保護分29.58億ユーロ、投資者保護分1.35億ユーロ、履行保証分0.37億ユーロ）であった。

[参考] FGDRの保険料率計算方法

FGDRは可変料率を導入している。毎年の保険料³⁸（members contribution）の算定にあたっては、①総リスク指標（Gross risk indicator、貸出残高や貸倒引当金額等）と②統合リスク指標（健全性、リスク多様性、業務収益性、満期推移）が考慮される。

ACPRは各年末時点の規制に基づき、計算根拠とともに保険料及び支払期限を加盟金融機関に通知する。なお、ACPRは、保険料支払後の5年間、金融機関からの申出により保険料金額の修正を行うことができる。

（2）破綻処理制度

（金融機関の破綻処理制度の特色）

フランスでは、1999年に預金保険指令に基づく預金保険制度が導入された。それ以前は銀行については1980年にフランス銀行協会による連帯救済機構があり³⁹、相互組合銀行、貯蓄銀行については、それぞれの中央機関が業態内の加盟機関の健全な運営に責任を有していたため、問題金融機関に対して業態内で相互支援が行われた。このため金融機関は破綻に至らず、預金者は実質的に保護されていた。

³⁶ 介入とは、金融機関の破綻を予防するために、当局が金融機関の破綻前に講じる措置をいう。

³⁷ FGDR（2015）。

³⁸ Regulation 9-06 de Juin 1999。その後、同規則99-14号（1999年9月23日）、同規則2002-04号（2002年7月15日）、2010年9月29日指令により修正（L.312-16、322-3）。

³⁹ 1980年代から2000年までの状況については本間（2002）等。

また、1984年に銀行法により監督機関として銀行委員会（Commission Bancaire）が設置され、銀行の破綻処理は主として銀行法に基づき行われた。銀行委員会は銀行に問題があることを発見した場合に、状況を好転し破綻を予防するため、迅速に介入することとなっていた。

フランス中央銀行総裁は、通貨金融法典に基づき、銀行委員会の委員長として、加盟銀行に対し問題銀行への支援を要請できることとなっていたため⁴⁰、多くの銀行が救済されてきたといわれる。

また、銀行委員会は、免許を取り消された銀行に対して清算人を指名し、銀行等に預金等払戻し停止のおそれがある場合には、予防的措置をとるよう預金保険基金に要請することや、預金保護の発動を求めることができた⁴¹が、過去の比較的大きな破綻処理は預金保険制度を発動せずに行われ⁴²、これまで預金者に対してペイアウトは行われていない⁴³。

最近の破綻処理事例として、預金保険制度導入直後の2000年にクレディ・マルティニク（Credit Martinique）という島嶼部を拠点とする金融機関が経営危機に陥り、FGDRが介入し、清算を行った例がある⁴⁴。

（新しい破綻処理戦略—SPEの検討）

ACPRのコミュニケーションペーパー⁴⁵に述べられている、フランスの金融機関の破綻処理制度の概要は次のとおりである。

2014年3月12日の破綻処理カレッジの会議を踏まえ、フランスにおける破綻処理戦略が示された。通常の破綻処理制度とともに、大規模金融機関の秩序ある破綻処理戦略としてSPE（Single Point of Entry）が適切であるとされた。

その対象機関は、預金取扱機関、資産管理会社以外の投資企業、金融持株会社、混合金融持株会社である。

金融機関の破綻処理の目的は、「金融システムのセーフガード、破綻により経済に重大な影響を与える金融機関の事業、サービス、業務の継続性の確保、預金者保護、公的金融支援の極力回避又は制限」である⁴⁶。破綻処理権限の行使にあたっては、BRRDにより導入される原則（清算価値保障（No Creditors Worse Off: NCWO）原則、破綻処理時の資産価値の公正評価原則）に基づくこととされている⁴⁷。

大規模金融機関に適用するSPEでは、ACPRに対し、金融機関グループの親会社の破綻処

⁴⁰ CMF（旧銀行法第52条）。

⁴¹ CMF（旧銀行法第42条）。

⁴² 例えば、1993年にCrédit Lyonnaisは放漫経営により危機に陥ったが、国有企業であるConsortium de Réalisation (CDR)への資産・負債の移行により救済された。

⁴³ FGDRヒアリング。

⁴⁴ FGDR（2015）。その他に、履行保証の補償が2000年代中葉に発生した。また投資者保護については、2011年にクロスボーダーのペイアウト事例、2013年に介入及び清算事例がある。

⁴⁵ ACPR（2014）。

⁴⁶ CMF、L.612-1 II 4

⁴⁷ CMF、L.613-31-16 II, III

理を求める。対象はフランスを母国とする金融機関グループであり、フランスがホスト国となる場合は SPE が最適とは限らないとされる。SPE では国内・EU 内外の関連当局との調整・協調がカギとなる。

フランスでは、BaSRA により、金融機関の新しい破綻処理スキームが創設され、金融機関の株式の無効化、金融機関の債務の強制的な削減が可能となった。

新しいスキームにおいては、FGDR のリソース（資金等）は、株式や無担保債及びシニア債未満の債務（例：劣後債）が事前に無効化された場合に、ファイナンスに使用できることとなっている。すなわち、FGDR の資金が投入される以前に、投資者が損失を負担しなければならない。

ACPR の所管金融機関⁴⁸にかかる破綻処理の手順は次のとおり。

金融機関は ACPR に対して予防的再建計画（preventive recovery plan）を提出し、ACPR は予防的破綻処理計画（preventive resolution plan）を策定する。

破綻処理計画の実施前には、2 つの段階がある。まず、①「予防的フェーズ」において、上記 2 種類の計画を策定する。

②「予防的計画実施フェーズ」は ACPR の監督カレッジ（Le Collège de supervision）⁴⁹の命令により、問題のある金融機関の再建を目指すものである。

破綻処理計画は、金融機関が予防的再建計画を実施しても危機的な状況が解決できず、より厳しい手段が求められることとなった場合⁵⁰に、ACPR の破綻処理カレッジにより実施される。次表のとおり、ACPR が実施しうる破綻処理として 14 手法が挙げられている。

ACPR が実施しうる破綻処理手法

手法	内容（括弧内は L.613-31-11 I, CMF の各号）
ガバナンス	一時的な管財人（Administrator）の任命（2）
	対象機関の上級役員解任（3）
業務	対象機関の同意なき事業の全部または一部の移転、既存契約の維持（4）
ブリッジバンクの使用	対象機関の資産・権利・負債の全部または一部の受取のための、一時的なブリッジバンクの使用（5）
基金の関与	FGDR による介入（6）
	破綻処理下で対象機関が発行した株式や出資証券その他の資本性証券の FGDR 又はブリッジバンクへの合意に基づく移転（7）
対象機関の財務構造の強化	株式や出資証券その他の資本性証券の新規発行（10）
	減資、損失吸収のための、株式・負債の無効化、負債項目の転換（9）
一定の取引の禁止又は制限	（9）にかかる全部又は一部の債務の支払停止、当局の決定以前の支払（11）
	グループによる一定の取引の制限又は一時的な禁止（12）
	出資還元・配当の制限又は禁止（13）
その他	情報提供要請（1）
	対象機関の資産・負債評価に基づく不良債権償却見積（8）
	クローズアウト条項、ネットィング条項の行使の中断（14）

（資料）ACPR

FGDR の機能として、その創設以来、問題金融機関について破綻前に介入する権限が付与

⁴⁸ CMF、L.613-31-11。

⁴⁹ 監督カレッジは、フランス銀行総裁を議長とし、19 人からなり、銀行及び保険セクターの監督を行う。

⁵⁰ CMF、L.613-31-15 II。

されている。ACPR の監督当局としての、制裁権 (sanction) ・強制権 (coercion) による金融機関に対する命令等に基づき、FGDR は介入を行う。

また、FGDR の情報アクセス権限が強化され、FGDR が上記の計画・準備・実施にあたり必要な全ての情報につき、金融機関の守秘義務に該当するものでも入手可能となった。

3. EU 指令等の国内実施状況等

(国内法化)

BRRD のフランスへの導入については、破産法や会社法を含む関連法制の修正が多岐に亘るため、難しい面があったようである⁵¹。2015 年 5 月 28 日付で欧州委員会より、フランスを含む 11 か国について、当初 2014 年末期限とされた国内法化が遅れているとして公表された⁵²。

その後、BRRD は 2015 年 8 月 20 日付、フランス国内法の命令により、また DGSD は 2015 年 10 月 27 日付公布の政令により、CMF への適用 (L.312-4-1) を含め、国内法が成立した⁵³。

Ⅲ. スペイン

1. 金融セクターの特色

(預金取扱機関の構成)

スペインの預金取扱機関は銀行と地域密着型の貯蓄銀行に大きく分かれている。銀行 (Banks) は 61 機関。うちスペインを母国とする G-SIFIs は Santander の 1 行であり、Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA⁵⁴) が続く。また、銀行のうち外資系金融機関が 11 機関 (うち邦銀が 1 機関)。貯蓄銀行 (Saving banks) は 14 機関 (グループ)、地方貯蓄銀行 (Rural saving banks) は 66 機関。

貯蓄銀行は 300 年にも及ぶ歴史を持つ預金取扱機関であり、株式会社でなく財団 (foundation) 形態の地域密着型の金融機関である。貯蓄銀行の営業は自治州内又は隣接県に限定されており、社会福祉的事業への投資も行う点が特色である。財団 (総会) メンバーには地域の名士、政治家、地方公共団体等が含まれることが多い点が、貯蓄銀行のガバナンス上の特色である。

⁵¹ FGDR、ACPR ヒアリングによる。

⁵² 欧州委員会プレスリリース (2015 年 5 月 28 日付)。

⁵³ ACPR (2015)。BRRD は L'ordonnance n°2015-1024 du 20 aout 2015、DGSD は Arrêté du 27 octobre 2015 により国内法が成立。

⁵⁴ BBVA は 2015 年 11 月に FSB による G-SIFIs の指定が解除された。

スペインの預金取扱機関

業態	機関数	特色
銀行 (Banco)	61	フルバンキングサービスを展開。
貯蓄銀行 (Caja)	14	Caja (地方により Caixa) と称される。貯蓄銀行の全国連合会 (CECA) グループを含む。預金・貸出及び社会福祉的投資業務が中心。
地方貯蓄銀行 (Caja Rural)	66	Caja Rural と呼ばれる地域・職域金融機関。

(資料) Banco de España、FGD 資料等⁵⁵より作成。

(監督制度等)

金融機関の監督はスペイン中央銀行 (Banco de España : BES) が行い、ECB の監督対象については ECB への協力義務がある。また、スペインは SSM、SRM に参加している。

スペインでは 1990 年代後半から 2000 年代半ばにかけて不動産融資等が急増し、金融危機前の 2007 年頃からそれらが不良債権化して、金融機関の経営状況が悪化した。対策として、貯蓄銀行を中心に、2009 年から 2014 年にかけて 55 機関が 14 グループに再編された⁵⁶。

2000 年代後半から 2013 年のユーロ危機時には、政府により設立された破綻処理の執行機関である、銀行再編基金 (Fondo de reestructuración ordenada bancaria : FROB) 等による問題金融機関の株式の引受 (資本注入) 等が行われた。その他に不良債権処理のためのスペイン資産管理会社 (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria : SAREB⁵⁷) (いわゆるバッドバンクの受皿として、銀行セクターから不動産関連の (貸出及び実物) 資産を買い取った) も設立された。

金融機関預金保証基金 (Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito : FGD) はスペイン法 (Real Decreto-ley) により設立された預金保険機関である。

⁵⁵ FGD ウェブサイト (2015 年末)、ESBG (2014) を参考とした。

⁵⁶ BES (2014)。スペインでは 2009 年から 2014 年にかけて 55 機関が 14 グループに再編された。再編後の 14 グループの内訳は、Santander、Bankinter、統合 7 グループ (BBVA、Caixabank 等)、FROB による資本管理対象 2 グループ (Bankia、BMN)、機関保護スキーム (Institutional Protection Scheme : IPS) 3 グループ (Kutxabank、Liberbank、G.C.Cajamar)。

⁵⁷ SAREB ウェブサイト参照。SAREB は 2012 年 11 月に設立された民間法人。出資比率は民間 (銀行・保険会社) 55%、FROB45%。SAREB は、スペインの金融セクターへの EU からの支援に際し不動産関連融資等の資産処分の受け皿の役割を果たした。主に国有化 4 機関 (Bankia、Catalunya Banc、Banco de Valencia、NGC-Banco Gallego)、公的支援を受けた 4 機関 (Liberbank、BMN、Caja3、Banco CEISS) から、全体で約 20 万件、総額 5,078.1 億ユーロの資産を買い取った。

2. 預金保険制度・破綻処理制度の概要

(1) 預金保険制度

(概要)

FGD は 2011 年に銀行・貯蓄銀行・信用協同組合の 3 基金を統合して設立された⁵⁸ 公的機関であり、FSB の類型（2012 年時点）上は、最小コストでの破綻処理を選択して行う、ロス・ミニマイザーであった。FGD の人員は 2013 年末時点で 30 人程度である⁵⁹。

FGD の意思決定・執行機関として、12 人の役員からなる経営委員会（Management Committee）を有している。制度上は 6 人が公的機関、6 人が民間部門の代表からなる。前者については、経済競争力省の代表、財務省（State General Comptroller）、中央銀行から 4 人（うち 1 人は中央銀行の理事で経営委員会を代表する）、後者の 6 人は金融業界の代表（2015 年末時点では 5 人）である。

スペインの預金取扱機関は FGD には強制加盟である。DGSD に従い、欧州経済圏（EEA）内で設立された金融機関については、支店は任意加盟であるが、EEA 外で設立された金融機関の在支店は、母国の預金保険制度の保護がない場合（または保護が 10 万ユーロに満たない場合はその差額分）について FGD に加盟しなければならない。

FGD は銀行（預金）及び証券（預り資産・資金）につき各 10 万ユーロまでの保護を行うとともに、銀行の破綻処理において、最小コスト原則に基づく金融支援の役割を担う。

FGD の保護対象預金は、普通預金、定期預金、外貨預金等である。一方、金融機関預金、公的預金等は保護対象外である。

年間保険料は各年末の保護対象預金残高の定率 0.2% であり、基金の目標水準は付保対象預金の 1% に設定（法定）され、基金の残高が目標水準同等以上となれば保険料の徴収は中断されうる。基金の調達については、保険料以外に市場からの調達（起債、借入）のほか、特別保険料⁶⁰の徴収が認められている。運用については流動性が高く低リスクの資産に限られている。

FGD の保護は次の 2 つの場合に開始される。一つは、「ある金融機関の支払停止があったが当該金融機関が破綻処理手続下でない場合であって、（金融環境上直接関係する理由により）再支払できない又は当該時点においてその見込みがない」と BES が決定する場合である。もう一つは、司法当局（裁判所）が金融機関の破産宣告・表明を行う場合である。

ペイアウトは、BES 又は司法当局の破綻決定日から 20 営業日までに行う。ただし、FGD は BES に 10 営業日の延長申請が可能となっている。

FGD は保証（guarantee）、貸付（loan）・信用供与（credit）、資産・負債の取得・承継を通じ破綻処理に参加する。

⁵⁸ Real Decreto-ley 16/2011。

⁵⁹ 預金保険制度の概要については FGD ヒアリング及びウェブサイトの情報に基づく。

⁶⁰ 2013 年 3 月に流動性を高めるため特別保険料が導入された。2012 年末時点の預金残高に対し 0.3% が徴収される。2 つのトランシェに分けられており、このうち 4 割が 2014 年初に、残り 6 割が経営委員会により決められたスケジュールで以降最大 7 年以内に抛出される（Real Decreto-ley 6/2013）。

なお、破綻処理に際しては最小コスト原則が適用され、FGD が各種の措置を適用する場合、破綻処理の開始時点における清算の場合に支払う保証額が上限となる。

(基金の特色)

預金保険基金の残高は、2010 年以降の金融機関の再編に際しての支出（破綻防止措置）により、2013 年末で▲1,637 百万ユーロと欠損状態であったが、2015 年末にはプラスに転じた。

(2) 破綻処理制度

(金融セクターの再編と制度の整備)

スペインでは 1990 年代後半から不動産関連融資等が急増したが、金融危機前の 2007 年頃からそれらが不良債権化して、カハ(Caja)等の地域金融機関を中心に経営状況が悪化した。

金融危機がこれに追い討ちをかけ、2009 年 6 月に政府が銀行再編基金(FROB)を設立し、バンキア(Bankia)等の処理を行った。

2010 年には、スペイン政府は、金融機関（特に貯蓄銀行）の伝統的な役割と社会福祉的な役割をあわせて見直し、地方公共団体の持分制限強化やガバナンス構造を変えること等により、金融機関の再編・統合を進めた⁶¹。

2010 年 11 月からソブリン危機が発生しスペインをはじめとする南欧諸国の状況は厳しいものとなった。2011 年 2 月にはストレステストの実施結果を踏まえ、健全性を強化するために、金融機関に資本要件を課した⁶²。

2012 年 6 月に、ESM (European Stability Mechanism) 及び EFSF (European Financial Stability Facility) による支援につき、FROB を通じて銀行セクターに資金を供給し、事業や資本再構築を行うことをスペイン政府が公表した⁶³。

こうして、スペインは、2012 年から 2014 年初めまで EU の経済支援を受け、金融機関の統廃合や不良債権処理を進め、破綻処理法制を順次整備しつつ金融セクターの再編を進めた。

スペインにおいて、2000 年代後半の住宅バブル崩壊後に金融部門の再編に 4 年間に要した理由として、「不良債権を伴い拡大した金融機関について資産処分等を通じてダウンサイズするための（ブリッジバンク等の破綻処理）手法がなかった⁶⁴」ことが挙げられている。

2012 年までの法整備及び金融再編を通じ、スペインでは BRRD に含まれる主要な要素に

⁶¹ Real Decreto-ley 11/2010。

⁶² Real Decreto-ley 2/2011。

例えば、金融機関にリスク調整後資産対比の資本水準（“principal capital”）8%を常に維持することを求めた。さらに特定の金融機関（ホールセールファンディング（外部市場調達）比率 20%超及び資本（share capital）の 20%が外部の第三者に保有されていない場合）には同資本要件 10%を課した。

⁶³ 主な措置は 5 つ。資本注入支援、預金保険基金（FGDEC）を通じた未上場株式取得支援、保証及び資産保護スキーム（APSS）、無償信用枠（credit facilities granted to financial institutions）、SAREB への FROB を通じた公的資本注入。

⁶⁴ デ・ギンドス経済競争力相（JETRO 通商弘報（2012 年 9 月 26・27 日））。

ついて、ベイル・イン等も含め先行的に実施メニューに追加され、2012年には「2012年金融機関再建・破綻処理法⁶⁵」が成立した。あわせて破産法の改正が行われ、司法手続によらずに一定の金融機関の負債を再構成できるようになった。

この結果、FROBとBESが、早期介入、事業再構築、破綻処理（大規模銀行は清算するのではなく、再建すること）を通じて、金融機関の事業の再編や閉鎖が可能になった（ただし、無担保債権者の取扱いは従前と変更なし）。

「2012年金融機関再建・破綻処理法」による金融機関の再建・破綻処理の枠組みは次のとおり。

BESの介入要請あるいは強制介入に基づき、(1) 早期介入（健全な銀行が短期的に資本不足にある場合、公的資金支援（2年もの偶発転換社債（CoCo債）のFROBによる引受等）により可能であれば早期是正を図る）。是正されない場合等は、(2) 再建（経営上問題のある銀行で再建可能な場合、再建計画（公的資金支援、資本注入、バッドバンクへの不良債権分離）を行う。再建不能と認められる場合は、(3) 破綻処理（FROBが破綻処理計画を実施：①破産法に基づく清算、②ブリッジバンクを経た民間銀行への事業・資産売却（5年以内）、③公的支援による不良資産の買取・処分（10～15年以内）を行う）。

破綻処理に至った場合には、最終的に金融機関は清算される。なおFROBは注入資本を5年以内（最大2年延長可）に回収することとなっている。

「2012年金融機関再建・破綻処理法」によりFROBによる公的支援が導入されたことにより、民間資金（金融機関からの保険料）を原資とする預金保険基金（FGD）の役割は、金融機関の合併・統合に伴う金融再編コストの支援を停止し、預金者保護（ペイアウトのみ）を行うこととなった（2009年～2015年までで金融再編支援の総額615億ユーロ。このうち、FGDの金融再編コストの支援金額は79.42億ユーロ⁶⁶）。この結果、FGDの機能はその一部が縮小された。

さらに、2013年にはSSM等への対応を含め、金融監督の枠組みが見直された⁶⁷。貯蓄銀行については、業務の目的、規模、内部管理に基づき業態区分を再定義するとともに、機能の統合、業務範囲の見直し、地域制約の緩和が行われた。

3. EU指令等の国内実施状況等

（国内法化）

上記のように、スペインでは金融セクターの再編と並行して法整備が進められたが、スペイン政府はBRRD及びDGSDの内容を実施する法案を議会に提出（2015年3月15日付）、2015年6月18日に成立させている⁶⁸。

法案には、DGSDの実施に対応した、リスクベースの保険料、（相続や住宅取得時の）一

⁶⁵ Real Decreto-ley 24/2012。

⁶⁶ Banco de España（2015）。

⁶⁷ Ley 26/2013。

⁶⁸ Ley 11/2015。

時的な高水準預金（temporary high balance）の保護、基金の目標水準、他国の預金保険機関との協調、ペイアウト手続及び払戻期間、資金調達、預金者情報の整備等の内容が含まれる。また BRRD にあわせ、破綻処理時の破綻処理基金及び預金保険基金の使用の優先順位付けを行う改正がなされた。

IV. 課題・展望

（国内法化の差異）

EU 加盟国においては EU 指令の導入は必須となっているが、国内法化には既存の制度の状況を反映してスケジュールや難易度にばらつきが見られた。

イギリスでは、金融機関向け破綻処理制度（SRR）が順次整備され、預金保険制度についても、資金調達の在り方が事後徴収から事前積立へと転換しつつある。フランスでは、特に既存の倒産法制や会社法との関連において多くの修正があったため対応が多岐に亘りスケジュールが遅れる結果となった。一方、スペインでは、不動産関連の不良債権処理を進める中でソブリン危機への対応も迫られ、金融セクターの再編が進み、制度改革が先行しており、指令の国内法化は比較的スムーズであった。

（危機時のファイナンス）

EU 各国においては、危機時の資金の供給主体として預金保険基金が重要な役割を担うこととなっており、DGSD・BRRD においても預金保険基金・破綻処理基金それぞれの役割が位置づけられている⁶⁹。それぞれの基金の使用や積立の手法には原則的な規定があるが、両基金ともに、現時点で十分な基金が積みあがっているわけではない。したがって、基金を実際に使用するケースを想定したバックアップファンディング（基金の資金が不足した場合の他の資金調達手段）や流動性供給等について、さらなる検討が必要と考えられる。

（破綻処理における預金保険機関の役割）

預金保険機関が破綻処理に関わるようになった一方で、他の監督当局、破綻処理当局等のセーフティネットプレーヤーとの関係では、預金保険機関の役割には二つの方向が見られた。一つは破綻処理や金融機関のリスク管理により関与してゆくもの（フランス）であり、もう一つは、十分な基金を計画的に確保しておき、危機時に資金が使えるようにする役割に重点をおいてゆくもの（スペイン）である。

ヒアリング等においては、預金保険機関がマンデートを拡大して破綻処理プロセスにかかわるのでなく、資金の出し手としての役割を担うこととなる、ペイボックス化への懸念を示す意見も一部にあった。

⁶⁹ DGSD 第 11 条 2、BRRD 第 109 条。

(ECB・EBAの役割の高まりと共通制度構築に向けた継続的な取組み)

ユーロ圏ではSSMのもと、ECBが重要な金融機関を直接監督することになった。ECBは各国の監督当局と共同監督チーム(Joint Supervisory Team)を通じて情報共有を行う。また、破綻処理については、SRMのもとSRBを中心に限られた時間内で各国の破綻処理当局との調整を踏まえた意思決定及び処理を行う必要がある。

さらに、EU全体にわたるルールやガイドライン等の策定はEUレベルでの銀行監督を担うEBAが行うこととなっており、制度を具体的に実施するためにはEBAによるルールの詳細化が必須要件となっている。そのためには共通ルール作りの前提となる各国当局での検討が欠かせず、さらに各国間の交渉・調整を経てルール策定がなされるため、最終的な合意に至るには多くの難しいプロセスがある。

各機関へのヒアリングやその後の議論の状況等を踏まえると、EU各国では、指令を国内法化するにあたり、どの部分を変えるか、導入の仕方も多様であり、共通制度構築に向けた各国の取組みが続いているところである。

以 上

[参考] 略称一覧

次は、本文で使用する主な機関及び制度についての略称を再掲したものである。

<EU 及びユーロ圏等>

BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive	銀行再建・破綻処理指令
DGSD	Deposit Guarantee Schemes Directive	預金保険指令
EBA	European Banking Authority	欧州銀行監督機構
ECB	European Central Bank	欧州中央銀行
EEA	European Economic Area	欧州経済圏
EFSD	European Financial Stability Facility	欧州金融安定ファシリティ
ESM	European Stability Mechanism	欧州安定メカニズム
EU	European Union	欧州連合
SRB	Single Resolution Board	単一破綻処理理事会
SRM	Single Resolution Mechanism	単一破綻処理メカニズム
SSM	Single Supervisory Mechanism	単一監督メカニズム

<イギリス>

BOE	Bank of England	イングランド銀行
FCA	Financial Conduct Authority	金融行為規制機構
FPC	Financial Policy Committee	金融政策委員会
FSCS	Financial Services Compensation Schemes	金融サービス補償スキーム
HM Treasury	Her Majesty's Treasury	大蔵省
PRA	Prudential Regulation Authority	健全性監督機構

<フランス>

ACPR	Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution	プルーデンス監督・破綻処理庁
AMF	Autorité des Marchés Financiers	金融市場庁
BdF	Banque de France	フランス中央銀行
FGDR	Fonds de Garantie des Dépôts et de resolution	預金保証・破綻処理基金

<スペイン>

BES	Banco de España	スペイン中央銀行
FGD	Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito	金融機関預金保証基金

FROB	Fondo de reestructuración ordenada bancaria	銀行再編基金
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria	スペイン資産管理会社
<その他>		
FSB	Financial Stability Board	金融安定理事会

[参考文献]

- 赤間弘 (2009) 「英国における預金保険等銀行破綻処理制度の改革」、『預金保険研究』第 10 号、2009 年 4 月、預金保険機構
- 貝瀬幸雄 (2006) 「EU の金融機関国際倒産法制－比較法学の観点から－」、『金融研究』2006 年 11 月、日本銀行金融研究所
- 北見良嗣 (2014) 「米・英・EU・独仏の銀行規制・構造改革法について」、『金融庁金融研究センター ディスカッションペーパー』DP2014-7、2014 年 9 月、金融庁金融研究センター
- 小立敬 (2014) 「SIFI 規制におけるレゾルバビリティへの焦点－ベイルイン、GLAC と RRP、銀行構造改革の比較－」、『野村資本市場クォーターリー』2014 年春号、株式会社野村資本市場研究所
- 坂巻和弘・酒井晋一 (2004) 「欧州 4 カ国の預金保険制度」、『預金保険研究』第 2 号、2004 年 9 月、預金保険機構
- 澤井豊・鬼頭佐保子 (2015) 「EU：預金保険指令の改正」、『預金保険研究』第 18 号、2015 年 12 月、預金保険機構
- 嶋拓哉 (2010) 「銀行倒産における国際倒産法的規律」、『FSA リサーチレビュー』第 6 号、2010 年 3 月、金融庁金融研究センター
- 鈴木敬之 (2013) 「EU における銀行同盟の議論」、『預金保険研究』第 15 号、2013 年 5 月、預金保険機構
- 田淵文美 (2014) 「諸外国における金融制度の概要」、2014 年 3 月、三菱 UFJ コンサルティング株式会社
- 中川辰洋 (2013) 「フランス銀行改革の意義と問題点－銀行規制・監督体制は強化されるか－」、『証券経済研究』第 82 号、2013 年 6 月、日本証券経済研究所
- 日本貿易振興機構 (ジェトロ) (2015) 同ブリュッセル事務所海外調査部欧州ロシア CIS 課、「真の経済通貨同盟 (EMU) に向けた作業の継続動向 より良い経済ガバナンスに向けた新たな取り組み」、2015 年 3 月
- 日本貿易振興機構 (ジェトロ) (2014) 同海外調査部 欧州ロシア CIS 課、「欧州債務危機をめぐる動き」、2014 年 5 月
- 野村重紀子、門前太作、鶴川和之 (著)、高木新二郎 (協力) (2011) 「各国の事業再生関連手続きについて－米英仏独の比較分析－」、2011 年 2 月、株式会社野村資本市場研究所
- 本間勝 (2002) 「世界の預金保険と銀行破綻処理－制度・実態・国際潮流」、2002 年 10 月、東洋経済新報社
- 御船純 (2011) 「欧州における金融制度改革の動向－監督・セーフティネット・破綻処理－」、『預金保険研究』第 13 号、2011 年 5 月、預金保険機構
- 森下哲朗 (2014) 「欧米における金融破綻処理法制の動向」、『FSA リサーチレビュー』第

8号、2014年3月、金融庁金融研究センター
一般財団法人ゆうちょ財団（2013）「海外の郵便貯金等リテール金融サービスの現状—英
国、フランス、ドイツ—」、2013年3月

<FSB>

Financial Stability Board, “Thematic Review on Deposit Insurance Systems, Peer Review Report”,
8 February 2012

<EU 関係>

Center for European Policy Studies (CEPS), ECB Banking Supervision and Beyond, Reports of a
CEPS Task Force, 2014, ISBN 978-94-6138-430-0

European Banking Authority (EBA), “Annual Report 2013, 2014”

EBA, “EBA report on convergence of supervisory practices”, April 2015

EBA, “Consultation Paper Draft Guidelines on methods for calculating contributions to Deposit
Guarantee Schemes”, EBA/CP/2014/35, 10 November 2014

European Central Bank (ECB), “Banking Structure Report”, October 2014, ISBN
978-92-899-1459-8

European Central Bank (ECB), “Guide to banking supervision”, November 2014, ISBN
978-92-899-1414-7

Council of the European Union , “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN
PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on structural measures improving the
resilience of EU credit institutions - General Approach”, Interinstitutional File:
2014/0020 (COD), 10150/15, 19 June 2015

European Union, “DIRECTIVE 2014/49/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF
THE COUNCIL of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes”

European Union, “DIRECTIVE 2014/59/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF
THE COUNCIL of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and
resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive
82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC,
2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No
1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council”

European Commission, “Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone”
(MEMO/14/294), 15 April 2014

European Commission, “Understanding...Banking Union”, Banking and Finance, Newsletter, 27
February 2015

European Commission, “Financial Services: Commission requests 11 Member States to apply EU
rules on Bank Recovery and Resolution”, press-release, 28 May 2015

European Commission, “The EU explained: Economic and monetary union and the euro”,
November 2014

European Commission, “Communication from the Commission on the application, from 1 August
2013, of State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the
financial crisis (‘Banking Communication’) (Text with EEA relevance)” (2013/C
216/01), Official Journal of the European Union, 30.7.2013

The Council of the European Union, “COUNCIL IMPLEMENTING REGULATION (EU)
2015/81 of 19 December 2014 specifying uniform conditions of application of
Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council with
regard to ex ante contributions to the Single Resolution Fund”, Official Journal of the
European Union, 22.1.2015

European Commission, “Summary of the public consultation on the reorganisation and winding-up
of credit institutions”, December 2007

“Study on Pre-Insolvency – Early Intervention – Reorganization – Liquidation” ,
April,2010

“Study on the feasibility of reducing obstacles to the transfer of assets within a
cross-border banking group during a financial crisis”, April, 2010

Erkki Liikanen et al., High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector,
“FINAL REPORT”, Brussels, 2 October 2012

European Court of Auditors, “Special Report European banking supervision taking shape — EBA
and its changing context”, SR 2014 No.5, ISBN 978-92-872-0488-2

European Savings and Retail Banking Group (ESBG), “The Legal Structure of Saving and Retail
Banks in Europe”, October 2014

<イギリス>

Financial Services Compensation Scheme, “Annual Report and Accounts 2013/14”,July
2014 ,“Annual Report and Accounts 2014/15”, July 2015

The House of Commons Treasury Committee, “The run on the rock” Fifth report of session
2007-2008 Vol.1, 2008

HM Treasury, “Bail-in powers implementation – summary of the responses”

HM Treasury, “Transposition of the Bank Recovery and Resolution Directive: response to the
consultation”, March 2015

<フランス>

Alain Plesis, The history of banks in France, Federation Bancaire Francaise

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR), Resolution Board, “Communication on

the Resolution Strategy of ACPR Resolution Board”, 2014/7/18
ACPR, “La Revue”, August 2015
CCLRF (Comite Consultatif de la Regulation Financieres), 2013 Selected Banking and Financial
Regulations (updated January 21 2013), ISSN1240-6694
Fonds de Garantie des Dépôts et de resolution, “Annual Report 2013”, “Annual Report 2014”
Prudential Regulatory Authority (PRA), “Depositor protection (Supervisory Statement | SS18/15)”,
April 2015
Prudential Regulatory Authority (PRA), “Policy Statement on Depositor and Dormant Accounts
Protection (PS 6/15)”, April 2015

<スペイン>

Banco de España, Background note on public financial assistance in the restructuring of the
Spanish banking sector (2009-2015), May 4, 2015
Banco de España, Changes in the main Spanish banking groups (2009-2014), 2014
Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (The Deposit Guarantee Fund of Credit
Institutions (FGD)), “Annual Report 2013”, “Annual Report 2014”