

論説

銀行監督上の失敗と国家賠償責任(1)

弥 永 真 生

- I. 問題の所在
- II. フランス
- III. ベルギー
- IV. ルクセンブルク

I. 問題の所在

預金保険法には、ペイオフの制度は定められていたものの、事実上、この制度は用いられず、平成7年6月からは、全額払戻しを政府が時限的に保証していた。しかし、平成17年4月1日以降は、1金融機関につき1預金者あたり元本1,000万円までとその利息の預金債権のみが預金保険法による保護の対象とされた。この金額を超える預金債権についても破産手続きにおける配当などの形で一部回収可能であるが、預金者には損害が生ずるのが一般的である。

したがって、わが国においても、金融庁（内閣総理大臣）による銀行監督において失敗があった場合に、預金者が国家賠償責任（国家賠償法1条1項）を追及する可能性が生じてきている。そこで、本稿では、諸外国における銀行監督上の失敗に基づく国家賠償責任の動向を紹介し、わが国における議論に対する示唆を得たい。

II. フランス

1 問題の所在

フランスにおいては、銀行委員会 (Commission Bancaire) が銀行監督の中心的な役割を担っており、銀行委員会が十分な銀行監督をなさなかったことを理由とする訴えが国を被告としてこれまで提起されてきている。

2 国家賠償責任

賠償責任が認められるためには、まず、公役務フォート (faute de service public) の存在が必要とされるが、私人の責任と同じく、原則として、国家の活動にも単純フォート (faute simple) の基準が適用され、その場合には、違法な行政行為は当然に責任原因となるフォートにあたとされる¹⁾。フォートがあったかどうかの判断にあたっては、行政の正常な実施の水準に違反したかどうかかが問題とされ²⁾、機能不全な行政にはフォートがあるものと解される³⁾。

しかし、いくつかの領域においては、例外的に⁴⁾ 重大なフォート (faute lourde)⁵⁾ が責任要件とされており、規制的活動を行う公権力について民事責任を認める基準として採用されてきた⁶⁾。たとえば、伝統的には、警察活動にはこの基準が適用されてきた⁷⁾。また、ポートフォリオ・マネージャー⁸⁾、公

1) Conseil d'Etat, 26 janvier 1973, *Ville de Paris contre Driancourt* [1973] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 78 ; Conseil d'Etat, 22 mai 1974, *Charrois* [1974] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 297. cf. Brown and Bell [1998] p.190; Chapus [2001] n°1454.

2) Rivero [2002] n°287; Rougevin-Baville [1992] p.58.

3) Moreau [1991] n°76; Rougevin-Baville [1992] p.58 *et seq.*

4) Couzinet [1977] p.283 *et seq.*

5) 「すべての公役務フォートが、自動的に公権力の責任を生じさせるというわけではない。コンセイユ・デタは一定の重大性を有するフォートを要件とする」(Duez [1938] p.40)。重大なフォートが要件とされる責任をめぐる沿革については、北村 [1990a] [1990b] およびこれが引用する Thouroude [1974] を参照。

6) 北村 [1990a] 64頁および65頁注25参照。

開会社⁹⁾、社会保険事務所¹⁰⁾、友愛組合¹¹⁾に対する監督についても重大なフォート基準が適用されてきた。もっとも、近年では、警察活動のルールの決定と戦略の策定については単純フォート基準により¹²⁾、日常の警察活動については、その場での判断が要求されるため、重大なフォート基準によることが一般的であると考えられている¹³⁾。

重大なフォート基準が採用される理由としては、公務員の行動が萎縮することを避けることや損害賠償により公財政が破綻することを防ぐことをあげる論者もあるが¹⁴⁾、多くの場合、役務の困難さが重要な根拠であると考えられている¹⁵⁾。また、銀行等の監督については、潜在的な被害者の利益のみを図る活動については重大なフォート基準が採用されていると説明できるのではないかという指摘もあった¹⁶⁾。すなわち、銀行等の監督の役務は潜在的な被害者(預金者など)のための間接的な介入活動なので、重大なフォート基準が妥当するというのである。しかし、このような指摘に対しては、銀行等の監督は公

7) Conseil d'Etat, 3 janvier 1931, *Garcin*, S. 1931.3.97 concl. Latournerie; Conseil d'Etat 9 février 1966, *Ville du Touquet-Plage* [1966] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 265.

8) Cour d'Appel Paris, 6 avril 1994, *Bulletin Joly Bourse* 1994, 259.

9) Conseil d'Etat, 20 mai 1966, *Meunier* [1966] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 343; Conseil d'Etat 27 juillet 1979, *Triolle* [1979] Table Analytique des Matières, Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 873.

10) Conseil d'Etat, 27 octobre 1971, *Markovitch* [1971] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 640; Conseil d'Etat 26 février 1960, *Saint-Chamarand* [1960] Table Analytique des Matières, Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 1126 et 1141.

11) Conseil d'Etat, 23 décembre 1981, *Andlauer* [1981] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 487.

12) Conseil d'Etat, 5 avril 1991, *Société Européenne de Location et de Services*, JCP 1992.II.21810.

13) Conseil d'Etat, 4 décembre 1995, *Delavallade* [1995] Table Analytique des Matières, Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 1021. cf. Chapus [2001] n° 1471 *et seq*; Rials [1980] p.424. ただし、Paillet [1996] n° 247.

14) Benoît [1946]

15) Duez [1938] p.49, Paillet [1980] p.363, Moreau [1986] p.70.

16) Morange [1956] p.139, Thouroude [1974] p.111.

益のための活動であるし、活動に対する被害者の立場のみでは重大なフォートを要件とすることは正当化されてこなかったという批判が加えられている¹⁷⁾。さらに、重大なフォートを要件とすることによって、評価の過誤が重大でない限り責任が生じないものとして、何が合目的であるかについて、行政機関に評価権限（裁量権）を与えようとしているという評価も可能であると指摘されている¹⁸⁾。

なお、行政裁判所は、民事法と同様に、フォートと損害との間の因果関係が要件とされるとしている¹⁹⁾。すなわち、民法典1151条は、因果関係は直接的なものでなければならないと定め、この規定は不法行為にも適用されると解されているからである²⁰⁾。そして、行政裁判所は、相当因果関係（*causalité adéquate*）理論によることが一般的である²¹⁾。

なお、賠償の対象となる損害は、不法行為から直接かつ確実に生じたものであればよい²²⁾、コモン・ロー法域とは異なり、純粹経済損害の回復が認められるかという問題は重要ではない。

3 銀行委員会と国家賠償責任

銀行委員会の監督権限の不行使をめぐることは、これまで、かなり多くの訴訟が提起されており、公表裁判例も少なからず存在するが、これまで、原告の請求が認容された公表裁判例は2つにとどまるようである。主要な公表裁判例と請求が認容された2つの公表裁判例は以下のようなものである。

17) Paillet [1980] p.371.

18) 北村 [1990a] およびこれが引用する Thouroude [1974] p.215-239 参照。

19) Deguergue [1994] p.437.

20) Viney [1982] n°348.

21) Guettier [1996] p.127; Rials [1980] p.166. かつては、民事裁判所は条件説的 (*conditio sine qua non*) に因果関係を認める傾向があったが (Mazeaud et Chabas [1991] n° 566)、最近では、民事裁判所も相当因果関係 (*causalité adéquate*) などによるのが一般的である。

22) Vincent [2001] n° 3 et seq.

(1) 1960年2月12日コンセイユ・デタ判決²³⁾

この事案は、Fostier銀行の破綻によって損害を被った原告が、フランス銀行、信用国家委員会（Conseil national de Crédit）および銀行監督委員会（Commission de Contrôle des Banques）がFostier銀行に対して適切な監督を行わなかったとして損害賠償を請求したものである。裁判所は、Fostier銀行を登録した1941年段階では効力を有していた規則には違反していなかったこと、もし、適切な監督を銀行監督委員会が行っていれば、Fostier銀行についての正確な情報が原告に銀行組織委員会（Comité permanent d'organisation des banques）または銀行監督委員会によって提供されたはずであろうということ、原告は立証していないこと、原告はFostier銀行の破綻によって自己の被った損害が金融大臣のフォートに帰責できることを立証していないこと、などを理由に原告の請求を認めなかった。

(2) 1962年7月10日パリ行政裁判所判決²⁴⁾

Pajot et Cozette社に対する銀行監督委員会による監督上のフォートにより損害を被ったとして損害賠償を求めたものである。Pajot et Cozette社を金融会社（Établissements financiers）として登録することについて判断したのは銀行監督委員会ではなく、銀行組織委員会であること、金融会社に関する1941年6月14日法律は控訴裁判所によって承認された検査役のリストに載っている検査役からの書面にしたがって委員会は検証することを要求していなかったため、1941年6月14日法律16条の規定の不遵守を発見するための、原告が指摘する手段は実効的ではなかったこと、銀行または金融会社に対する監督の権限を有する公的主体は重大なフォートがある場合に限り、破産した銀行または金

23) Conseil d'Etat, 12 février 1960, *Kampmann* [1960] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 107. なお、同日に同趣旨の判決が下されている（Conseil d'Etat, 12 février 1960, *d'Eudevelle* [1960] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 108, note(1)）。

24) Tribunal administratif de Paris, 10 juillet 1962, *Ballot* [1962] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 785.

論説 (弥永)

融会社の顧客に対して責任を負うこと、提出された書類と会社の実体との一致をチェックする義務が法令上負わされていない限り、そのようなチェックをしないことは銀行監督委員会の重大なフォートにはあたらないこと、資本の損傷を防止するための方策を委員会が直ちに講じないことについて重大なフォートが委員会に認められるような遅延はないこと、原告は自己の被った損害が金融大臣のフォートに帰責できることを立証していないこと、などを理由に原告の請求を認めなかった。

(3) 1963年6月28日コンセイユ・デタ判決²⁵⁾

この事案は清算された金融機関の顧客が当時の銀行監督委員会が適切なコントロールを行わなかったとして損害賠償を請求したものである。すなわち、当該金融機関が支払不能になる相当前に銀行監督委員会は一連の問題のある金融取引を会計記録に発見したにもかかわらず、さらに会計記録を調査し、詳細かつ組織的な分析を行わなかったと主張したものであるが、コンセイユ・デタは、政府委員会の意見にしたがって²⁶⁾、重大なフォートはないとして損害賠償を認めなかった。すなわち、小規模な金融機関が非常に厳格な会計のルールにとときどき違反することは全く一般的であり、そのような問題が発見されたことは必ずしも警戒を要することの兆候ではないという立場をとり、原告は重大なフォートを立証していないとされた。この判決は、銀行監督上の過失に基づく国に対する損害賠償請求には、重大なフォートが要件とされることを明らかにしたものであると位置付けられている。

(4) 1964年1月24日コンセイユ・デタ判決²⁷⁾

銀行監督委員会の責任が認められた最初の公表裁判例である。1955年に銀行監督委員会のエージェントが検査をした際に、その金融機関の認可された業

25) Conseil d'Etat, 28 juin 1963, *Bapst* [1963] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 411.

26) 政府委員会の意見には拘束力はない。

銀行監督上の失敗と国家賠償責任(1)

務の範囲外の貸付がなされていること、その信用の供与について会計記録がなされていないこと、顧客の資金が取締役とその家族に対する貸付のために流用されていることなどが発見された。その前から、流動性不足について、3回の警告がなされていたうえ、このような不正が発見されたにもかかわらず、委員会は「最終警告」を発しただけにとどめ、まもなく、当該金融機関は支払不能に陥ったという事案である。グルノーブル行政裁判所が国の賠償責任を認め、コンセイユ・デタも銀行監督委員会には重大なフォートがあったとして、それを支持したが、損害賠償は、1955年の検査以降に生じた損害についてのみ認められた。

(5) 1964年6月13日コンセイユ・デタ判決²⁸⁾

この事案は、1948年に、当時の銀行監督委員会がある金融機関に対して検査を行い、いくつかの小規模な不正は発見したが、経営陣の重要な矛盾を発見することができず、その後7年間検査をしなかったところ、7年後の検査では、会社の経営陣によって多くの有価証券が不正流用されていることが明らかになり、損害を被った顧客が損害賠償を銀行監督委員会に求めたというものである。コンセイユ・デタは、銀行監督委員会がそのように長期間検査を行わなかったことは不健全であるとしつつも、最初の検査で発見された不正は金融機関の財政状態を危殆ならしめるような重大さを有していなかったとして、銀行監督委員会には重大なフォートはなかったと判断した。

(6) 1966年1月19日コンセイユ・デタ判決²⁹⁾

(2) 1962年7月10日パリ行政裁判所判決の上訴審判決である。Pajot et

27) Conseil d'Etat, 24 janvier 1964, *Achard* [1964] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 43.

28) Conseil d'Etat, 13 juin 1964, *d'Andre* [1964] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 329.

29) Conseil d'Etat, 19 janvier 1966, *Dlle de Waligorski* [1966] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 40.

論説 (弥永)

Cozette社を金融会社として登録した際には、控訴裁判所によって承認された検査役のリストに載っている検査役からの書面にしたがって委員会は検証することは要求されていなかったため、委員会には国家責任を生じさせるような過失がなかったと解されること、銀行または金融会社に対する監督の権限を有する公的主体は重大なフォートがある場合に限り、破産した銀行または金融会社の顧客に対して責任を負うこと、委員会が会計帳簿の検査を行った1955年6月16日より前には、委員会がPajot et Cozette社の経営者に対する注意を喚起されるような特別な状況は存在していなかったこと、1955年6月16日から暫定的管財人が選任された1955年7月6日までの期間は原告が被った損害が拡大するという観点から長すぎるとはいえないことを理由に原告の請求を認容しなかった。

(7) 1978年12月29日コンセイユ・デタ判決³⁰⁾

いずれも1974年5月22日ニース行政裁判所判決³¹⁾の上訴審判決である。

この事案は、銀行に対する1960年および1963年の検査において多くの不正が発見されたが、後になって、粉飾によって隠されていた資産・与信比率の低さのために監督上の処分が銀行に加えられたというものである。コンセイユ・デタは(5)と同様、発見された不正それ自体は銀行の財政的均衡を危殆ならしめることを疑わせるようなものではなかったとして、銀行監督委員会には重大なフォートはなかったと判断した。

(8) 1988年12月1日マルセイユ行政裁判所判決³²⁾

この事案では、1977年初頭に、検査によって、内部文書に不正があること、

30) Conseil d'Etat, 29 décembre 1978, *Darmont* [1978] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 542. Conseil d'Etat, 29 décembre 1978, *Puech* および Conseil d'Etat, 29 décembre 1978, *Andréani* も同旨 ([1978] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 543, note(1)).

31) Tribunal administratif de Nice, 22 mai 1974, *Puech* [1974] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 705 など。

銀行監督上の失敗と国家賠償責任(1)

銀行が検査官に銀行の活動について虚偽の情報を提供したことなどが明らかになり、検査報告書には会計上のさまざまな不正が記載されていたにもかかわらず、銀行監督委員会が適切な監督上の措置を講じなかったとして、1981年に清算された銀行の預金者が損害賠償を求めたものである。裁判所は、虚偽の情報を提供したことに対しては公式の警告がなされており、1977年段階では、発見された行為や会計上の不正は銀行の支払能力を損なうものではなかったし、銀行は取締役の犯罪を知らず、かつ、取締役の秘密の取引を判決することができるような調査手段を有していなかったとして、委員会に重大なフォートはないとし、かつ1980年になるまで、委員会が検査をしなかったことには義務違反はないとした。

この判決は、1990年12月28日リヨン行政控訴裁判所判決³³⁾によって支持された。

(9) 1995年12月19日パリ行政控訴裁判所判決³⁴⁾

2つの1995年12月19日パリ行政控訴裁判所判決は、重大なフォート基準を採用した上で、*Editions Sorman* 事件については重大なフォートはなかったとして、国の責任を否定し、*Kechichian* 事件については、さらに専門家による鑑定を命じ、銀行委員会に重大なフォートが認められ、かつ、原告の損害と銀行委員会の重大なフォートとの間に直接的で疑問をはさむ余地のない因果関係が認められる場合には、国の責任が認められると判示した。

32) Tribunal administratif de Marseille, 1 décembre 1988, *Fauvry*, JCP edition entreprise 1989.II.15480.

33) Cour administrative d'appel de Lyon, 28 décembre 1990, *Fouriat* [1990] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 963.

34) Cour administrative d'appel de Paris, 19 décembre 1995, *Kechichian* [1995] Table Analytique des Matières, Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 671; Cour administrative d'appel de Paris, 19 décembre 1995, *Editions Sorman* [1995] Table Analytique des Matières, Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 671.

論説 (弥永)

(10) 1999年3月30日パリ行政控訴裁判所判決³⁵⁾

BCCIの在仏支店の監督に問題があったとして、預金者が銀行委員会、金融機関委員会およびフランス銀行の総裁を相手取って、損害賠償を求めたものである。すなわち、金融機関委員会 (Comité des Etablissements de Crédit) は、BCCIの支店が免許規準をみたさなくなったにもかかわらず免許を取り消さなかったこと、銀行委員会は1987年に調査を行って問題を発見したにもかかわらず是正権限を適切に行使しなかったこと、およびフランス銀行の総裁が銀行法52条1項に基づいて財政的に困難に陥っている金融機関の株主に対して財政的支援を要求する権限を行使しなかったことを理由に損害賠償を求めた。

この判決は、銀行委員会の監督活動 (調査権限の行使など) には重大なフォートの基準ではなく³⁶⁾、単純フォートの基準が適用されるとした点で、意義を有する。これは、従来、重大なフォートの基準が適用されていた領域についても、単純フォートが行政責任を認める基準とされる最近の傾向³⁷⁾ に沿った

35) Cour administrative d'appel de Paris, 30 mars 1999, *El Shikh*, AJDA 1999, 951.

36) 他方、是正権限の行使については、重大なフォートの基準が適用されるとした。そして、本件の事実関係の下では、銀行委員会が、銀行に対して、新たな預金の受入を禁止するまでに相当の期間を要したことは、重大なフォートにあたらないとされた。なお、パリ行政控訴裁判所判決は、保険会社の監督についての責任に関しても、本判決と同じ基準によった (Cour administrative d'appel de Paris, 13 juillet 1999, *Groupe Dentressangle* [1999] Table Analytique des Matieres, Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 537)。

37) 医療について、Conseil d'Etat, 10 avril 1992, *M. et Mme V.* [1992] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 171、救急医療について Conseil d'Etat, 29 octobre 1997, *Theux* [1998] RFDA 82、消防について Conseil d'Etat, 29 avril 1998, *Commune de Hannappes* [1998] *Revue du droit public et de la science politique* 1012、海難救助について Conseil d'Etat, 13 mars 1998, *Améon*, AJDA 1998, 461。また、瑕疵ある行為が納税者の財政状態の評価に関して特段の困難さを伴わない場合には、単純フォートの基準が適用されるとするものとして Conseil d'Etat, 27 juillet 1990, *Bourgeois* [1990] Recueil Dalloz, 1990, I.R., 217, Conseil d'Etat, 29 décembre 1997, *Commune d'Arcueil*, RFDA 1998, 105)。また、Errera [1999] p.164参照。もっとも、たとえば医療過誤について「単純フォート」基準が適用されても、現実には、監督当局のフォートは限定的に認められる傾向がある (Établissement public hospitalier, Conclusions d'Hubert Legal commissaire du gouvernement, AJDA 1992, 362)。

銀行監督上の失敗と国家賠償責任(1)

ものであると学説からは評価された³⁸⁾。もっとも、パリ行政控訴裁判所は、銀行委員会がおかしたと原告が主張するフォートと原告の損害との間には因果関係がないとして³⁹⁾、銀行委員会の行為が単純フォートにあたるか否かを判断することなく、請求を棄却した。すなわち、銀行の破綻は主としてBCCIグループレベルの被用者の、特にロンドンにあった主たる営業拠点における詐欺的行為によるものであり、フランスの監督当局の任務の対象となっていたBCCIのフランス支店について不十分な監督しかなされていなかったとしても、それと原告の損失との間には直接の因果関係がないとされた。

(11) 2000年1月25日パリ行政控訴裁判所判決⁴⁰⁾

(10)1999年3月30日判決と同様、銀行委員会の監督権限の行使には単純フォートの基準が適用されるとし、(12)でみるように、銀行の毀損された財産状態を改善させるために直ちに実効的に対応をしなかったという点で、本件における銀行委員会の不適切な監督は単純フォートにあたるとして、預金者の請求を認容した。もっとも、不十分な監督は銀行の破綻を避ける機会を投資者から奪ったにすぎないとして、預金者が回収できなかった預金額の20%に限って損害賠償請求を認めた。

38) Chapus [2001] n°1463 は、公的主体に「裁量行為の余裕 (marge d'action libre)」を与えるために、重大なフォートという基準は依然として必要であると考えられたと指摘している。

39) フランス銀行の総裁の責任については、銀行法52条の下では、銀行の株主は総裁の提案に同意する義務を負っておらず、52条は何ら罰則を定めていないから、総裁がその権限を行使しても、効果があったかどうかは明らかではないとし、信用機関委員会の責任については、委員会はBCCIが銀行免許のために要求されている規準をみたしていないことを知っていたという証拠はなく、また、銀行が要件をみたしていなかったことが、実際に、破綻をもたらしたことは立証されていないとした。

40) Cour Administrative d'Appel de Paris, 25 janvier 2000, *Kechichian*, 93PA01250 et 93PA01251 (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

論説 (弥永)

(12) 2001年11月30日コンセイユ・デタ判決⁴¹⁾

本件は、(11)2000年1月25日バリ行政控訴裁判所判決の上告審である。そして、賠償責任が認められた2番目のコンセイユ・デタの公表裁判例である。まず、この判決は、一般論としては、銀行委員会が信用機関の監督の任務の遂行にあたっておとした過誤についての国の責任は、そのような信用機関がとりわけ預金者に対して負う責任に代替するものではないという理由付けに基づいて、銀行委員会の任務の遂行における不十分さや懈怠によって生じた損害について国が責任を負うのは、重大なフォートがある場合に限られるという従来の裁判例の立場を踏襲したが⁴²⁾、具体的適用においては、銀行委員会の監督に重大なフォートがあったとして、国の損害賠償責任を認めたものである。もっとも、銀行の破綻は主として銀行の取締役の詐欺的行為に起因するものであるとして、回収できなかった預金額の10%についてのみ責任を認容した。

この事件においては、まず、1987年5月段階で、サウジ・レバノン銀行の財産状態が損なわれていることが明らかになったにもかかわらず、その段階で、銀行委員会が適切な監督上の措置をとらなかったという原告の主張に対しては、銀行の主要株主による追加出資が約束されていたことから、銀行委員会に重大なフォートはなかったと判断された。しかし、1987年5月の検査報告書において、支払能力の回復は緊急を要するものであると認識されていたにもかかわらず、増資が1988年5月末までなされることがなかったことに対して適切な措置を講じなかったこと、および主要株主である Kairouz グループおよびユニオン・ナショナルの間に支配従属関係があるにもかかわらず、健全性規制

41) Conseil d'Etat, 30 novembre 2001, *Kechichian*, JCP edition générale., 2002.II.10042.

42) コンセイユ・デタは、その後も重大なフォートを責任要件としている。Conseil d'Etat, 30 juillet 2003, *Sylvie X* [2003] (Conseil d'Etat, 9ème et 10ème sous-sections réunies, 2003-07-30, 210344, Mentionné aux Tables du Recueil Lebon, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=225930&indice=1&table=JADE&ligneDeb=1>) (銀行監督委員会の責任に関する事案)、Conseil d'Etat, 18 février 2002, *Group Norbert Dentressangle* [2002] Table Analytique des Matières, Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 626 et 918 (保険会社の監督の事案)。

上、それらに対する債権を連結ベースではなく各個に扱っていたことには、国が責任を負う原因となる重大なフォートがあるものとした。

(13) 裁判例の傾向

コンセイユ・デタは重大なフォートの定義を示していないが⁴³⁾、上記のような裁判例からは、コンセイユ・デタは銀行委員会による監督について、依然として、重大なフォート基準を維持しており⁴⁴⁾、銀行委員会について、重大なフォートが認められるのはきわめて深刻な監督上の失敗がある場合に限られるようであるが⁴⁵⁾、銀行委員会の責任を認める方向に動きつつあるという見方も可能かもしれない。また、不当に長い期間にわたる不作為がある場合に重大なフォートがあるとされているようである⁴⁶⁾。いずれにせよ、銀行監督上、著しい過誤があり、金融機関の財務的存続能力が危殆ならしめられる可能性のある可能性のある事実⁴⁷⁾が無視されたことが重大なフォートが認められるかどうかの判断において重要であると考えられていると推測される⁴⁸⁾。単純フォートは同じ状況の下で標準的な監督者が払うべき注意を払わなかった場合に

43) 重大なフォートであるかどうかの基準をめぐる判例等の一般的状況については、北村 [1990b] 参照。

44) このような判例の立場に対しては、すべての銀行の破綻のコストを国に負担させるリスクと監督責任との適切なバランスを図ったものであるという評価が一般的であるが (Waline [1965] p.82 ; Moderne [1979] p.155 ; Denoix [1986] p.573)、疑問を呈するものもある (Becque et Cabrillac [1960] p.614)。

45) Cliquennois [1995] p.4. 監督権限を有する行政当局に重大なフォートがあったと認められる事案は一般的にまれであると指摘されている (Deguergue [1994] p.231 *et seq.*)。

46) 鉱山営業に対するコントロールを怠っていた事案につき、Conseil d'Etat, 24 mars 1976, Thiémarc [1976] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 179.

47) 上記裁判例のほか、Conseil d'Etat, 19 janvier 1966, *Dlle de Waligorski* [1966] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 40; Conseil d'Etat 12 octobre 1983, *Consorts Lévi* [1983] Recueil des Décisions du Conseil d'Etat 406 など。

48) Denoix [1986] p.574 は、裁判例の分析に基づいて、重大なフォートは、銀行委員会が「明確に認識した重大な不正にもかかわらず、何もしないか、その状況に照らして明らかに不適切な手段のみを講じた場合」に認められるとしている。

論説 (弥永)

認められるのに対し、重大なフォートは非専門家であってもそのような作為・不作為をしなかったであろう場合に認められるという見方も示されている⁴⁹⁾。

Ⅲ. ベルギー

銀行監督当局による不適切な監督に起因する損害の賠償が認められた公表裁判例は存在しないが、一般論としては、銀行・金融および保険委員会 (Commission bancaire, financière et des assurances, CBFA)⁵⁰⁾ が不法行為の一般原則 (民法 1382 条および 1383 条) によって損害賠償責任を負う可能性があると考えられている。すなわち、Flandria 事件判決 (Cour de Cassation, 5 novembre 1920, *Pasicrisie* 1920, I, p.193) 以来、公権力は私人と同じ責任の標準に従って損害賠償責任を負うとされている⁵¹⁾。そして、その事案では責任は認められなかったものの、監督当局が責任を負う可能性を指摘した裁判例もいくつが存在し⁵²⁾、証券業者に対する監督に関しては破産院の判決⁵³⁾ が存在する。

しかし、金融部門および金融サービスの監督に関する 2002 年 8 月 2 日法律 (Loi relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers) の 68 条は、ドイツ法にならって⁵⁴⁾、CBF (現在は CBFA) は、その任務を一般的利益 (intérêt general) のためにのみ行使すると規定した⁵⁵⁾。そして、CBF

49) Seban [2002] p.10-11; Menuret [2002] p.502, n° 7.

50) 2003 年 3 月 25 日王令 34 号 1 条による改正前は、銀行および金融委員会 (CBF) であった。

51) Flamme [1989] n° 504-504ter.

52) Civ. Bruxelles, 28 juin 1955, *Journal des Tribunaux* 1956, p.71; Rechtbank van Koophandel te Brugge, 15 januari 1982, *Rechtskundig Weekblad* 1982-1983, column 2784; Civ. Bruxelles, 24 octobre 1994, *Bank- en Financierwezen*, 1995/4, p.232 など。

53) Cour de Cassation, 9 octobre 1975, *Revue critique de jurisprudence belge* 1976, p.165.

54) DOC 50 1842/001, 1843/001, page 95.

55) もっとも、ドイツ法と異なり、ベルギー法は関係性を責任を負うための要件としていないから、この規定の法的な意義は全く不明であると指摘されている (Tison [2003] p.17)。

(現在はCBFA)、その機関構成員および職員は、悪意または重過失がある場合を除き、法律上の任務を行使するにあたっての決定、行為、ふるまいについて責任を負わないと定めた⁵⁶⁾。このような規定が設けられたのは、比較法の結果⁵⁷⁾ およびパーゼル委員会の「実効的な銀行監督のための中核的原則」⁵⁸⁾ をふまえるととも、通常の責任制度の下での健全性監督は監督当局に不つりあいな財政的リスクを負わせる可能性があるということに基づいていた⁵⁹⁾。

なお、CBFAは監督対象金融機関からの拠出金によって運営されているため(金融部門および金融サービスの監督に関する2002年8月2日法律56条)、悪意または重過失があったとして、CBFAが損害賠償責任を負う場合には、賠償コストは拠出金の増額という形で金融機関に転嫁されるおそれがあるが、そのような場合の不足額は国が究極的に負担すべきであると主張されている⁶⁰⁾。

56) 政府の草案趣意書では、監督と検査の権限を有する他の公権力のおかれている状況とは同一ではなく、それらは健全性の検査を実施しないから、このような責任制限は憲法10条(法の下での平等)および11条(認められた権利と自由の無差別の保障)に反するものではないと主張されていた(DOC 50 1842/001, page 96)。この説明はコンセイユ・デタによっても受け入れられた(DOC 50 1842/001, page 248)。

57) 政府の草案趣意書では、アメリカにおいて連邦準備理事会が裁量的行為について責任を負わないこと、および、イギリスにおいて2000年金融サービスおよび市場法の下では悪意がない場合や違反が権利侵害を引き起こさなかった場合には、金融サービス庁(FSA)は責任を負わないとされていることに言及し、その他の国においても似た制度が法令上または判例上存在するとされていた(DOC 50 1842/001, page 94 et 95)。

58) DOC 50 1842/001, page 95 et 96.

59) DOC 50 1842/001, page 95.そして、監督対象企業が犯した失敗の責任を監督当局の責任で代替すべきではないと指摘されている。なお、質疑の際にも、趣意書とほぼ同じ内容の回答が金融大臣によってなされた(DOC 50 1842/004, page 129 et 130)。もっとも、Bank Fisherの破綻後、従前の預金者が銀行および金融委員会(当時)の責任を追及する訴訟を提起したことも、このような条項を設ける背景にあったのではないかと指摘されている(Tison [2003] p.17)。

60) Tison [2003] p.17.

IV. ルクセンブルク

1983年5月20日ルクセンブルク通貨機構 (Institut Monétaire Luxembourgeois, IML) を創設する法律 (Loi du 20 mai 1983 portant création d'un Institut Monétaire Luxembourgeois, *Mémorial A*, n° 38, 28 mai 1983, page 915) の下では、銀行監督権限を有するIMLの行為について国は責任を負う (répond) と定められていたが (31条)⁶¹⁾、IML自体が責任を負わないとは定められていなかった。したがって、IMLは、国および公法人の責任に関する1988年9月1日法律 (Loi du 01 septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, *Mémorial A*, n° 51, 26 septembre 1988, page 1000)⁶²⁾ が制定される前は民法1382条以下に基づいて、その後は、国および公法人の責任に関する1988年9月1日法律に基づいて責任を負う可能性があった⁶³⁾。

しかし、EC銀行第2指令を国内法化する際に、金融部門に関する法律 (Loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier, *Mémorial A*, n° 27, 10 avril 1993, page 462) に、IMLはその監督権限を公益のためにのみ行使する旨の規定が設けられ (43条(1))、ドイツ法と同様の規定が設けられると同時に、IMLの銀行およびその顧客に対する責任が、IMLに重過失があり、損害との間の相当因果関係が立証された場合に限定された (1993年4月5日法律65条(2)による改正後1983年5月20日ルクセンブルク通貨機構を創設する法律30条(2)(3))⁶⁴⁾。これは、おそらく、BCCI事件に起因してIMLの責任を追及する訴訟が提起されたこと⁶⁵⁾の影響を受けたものと推測される⁶⁶⁾。

これを受け継いで、1998年12月23日金融部門監督委員会 (CSSF) を創設する法律 (Loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de sur-

61) 法案第2575号 (1982年3月9日) の逐条解説 (*Document Parlementaire*, n° 2575, page 17) では、機構の資源と任務に照らして、そのような責任を機構に負わせることは正当化できないからであるとされていた。

62) 詳細については、Ravarani [1992] 参照。

63) *Document Parlementaire*, n° 3862², page 14 参照。

veillance du secteur financier, *Mémorial A*, n° 112, 24 décembre 1998, page 2985) には同じ規定が設けられた。すなわち、監督は公益 (intérêt public) のためのみなされ、監督の対象となる金融機関、その顧客または第三者の個別的利益を保護することを目的としないとして、健全性監督の目的が明らかにされている (20条(1))⁶⁷⁾。そして、CSSFがその公的任務を行使するにあたって採用した方法⁶⁸⁾ の選択および適用における重大な過失⁶⁹⁾ によって被害者の損害が生じたことが立証された場合にのみ、CSSFは監督対象金融機関、その顧客または第三者に対して責任を負うとされている (20条(2))⁷⁰⁾。

もともと、1993年改正の際には、趣意説明書 (Exposé des motifs)⁷¹⁾ および修正についての注釈⁷²⁾ によれば、43条は健全性の監督はもっぱら一般的利益

64) 当初提出された法案第3600号 (1992年4月3日) にはこのような規定は設けられていなかったが (*Document Parlementaire*, n° 3600 参照)、1992年10月6日の政府修正案で盛り込まれたものである (*Document Parlementaire*, n° 3600³, page 1)。なお、この規定は、Loi du 22 avril 1998 portant modification des lois relatives à l'Institut Monétaire Luxembourgeois et au statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg (*Mémorial A*, n° 33, 1 mai 1998, page 466) による改正により、28条 (2) および (3) とされた。なお、1998年4月22日法律に至る段階で、法案第3862号に対して、商業会議所 (Chamber de commerce) が意見 (1995年1月30日) を述べていたが、そこでは、他の公法人は軽過失にとどまる場合にも損害賠償責任を負うこととのバランスを失うこと、IMLが監督権限の行使上なしたさまざまな行為によってIMLの監督に服する金融機関が損害を被る可能性があり、IMLの処分がコンセイユ・デタによって取り消される場合であっても壊滅的な損害を受ける可能性があることなどを理由に、IMLの責任を重過失があった場合に限定することに反対していた (*Document Parlementaire*, n° 3862², page 13 à 15)。

65) De Lhoneux et Cromlin [1995] p.233.

66) Fernand Rau氏による法案第3600号に関する財政・予算委員会 (Commission des Finances et du Budget) の報告 (1993年3月23日) では、ドイツの立法に言及する一方で、BCCI事件をうけて重過失を責任を負う要件とする旨が指摘されている。また、監督当局の義務は手段債務であって結果債務でないとも述べられている (page 2457)。

67) 法案第4469号の逐条解説では、本項の趣旨はCSSFが監督対象金融機関の顧客や取引相手の利益を特に保護する役割を有しないことに留意させることにあり、政府はこのような方法で個々の顧客の利益は合理的に保護されていると考えるとされている (*Document Parlementaire*, n° 4469, page 15)。

論説 (弥永)

(*intérêt general*) のために行われ、したがって、公益 (*intérêt public*)⁷³⁾ の保護のために責任が引き受けられなければならないという原則を明らかにするものである一方で、65条(2)による改正後1983年5月20日ルクセンブルク通貨機構を創設する法律30条(2)(3)の規定は、公法人はその業務の瑕疵のある遂行によって生じたすべての損害について責任を負うという、国および公法人の責任に関する1988年9月1日法律に定められた原則から離れる (*déroger*) ものではないと説明されていた⁷⁴⁾。このような解釈は、1998年12月23日法律の制定過程において改められた形跡はなく、現行法の下でも同様にあてはまると考えるのが自然であり、公表裁判例が存在しないので、CSSFが免責される範囲については不明確な点が残っている。

※本論文は、財団法人全国銀行学術研究振興財団2006年度研究助成をうけて行っている研究の成果の一部である。

68) これは、結果債務ではなく手段債務であるという考え方 (ベルギーにおいても同様の考え方がとられている。Cour d'Appel Bruxelles, 26 septembre 1974, *Journal des Tribunaux* 1975, p.226) を背景にしていると推測される (Elvinger [1994] page 45, note 57)。

69) 商業会議所は、法案4469号についても意見 (1998年11月6日) を述べ、法案第3862号に対する意見を引用して、CSSFの責任を重過失があった場合に限定することに反対していた (*Document Parlementaire*, n° 4469², page 4 et 5)。もっとも、コンセイユ・デタは、この意見をふまつつも、法案4469号が提案する条項が1993年4月5日法律による改正後ルクセンブルク通貨機構を創設する法律30条(2)(3)と同じ文言であるとして同意を与えた (*Document Parlementaire*, n° 4469⁴, page 6)。

70) 法案第4469号の逐条解説では、本項は、監督対象金融機関の過誤または過失から生じた損害が自動的にCSSFの財政的負担とされることを防ぐものであるとされている。なお、CSSFのとった方策の適切性は他の監督機関、とりわけヨーロッパ連合の他の監督機関によって適用されている標準に照らして判断されると指摘されている (*Document Parlementaire*, n° 4469, page 15)。

71) *Document Parlementaire*, n° 3600, page 1.

72) *Document Parlementaire*, n° 3600³, page 1.

73) 一般的利益または公益は、金融機関またはその顧客の個別的利益 (*intérêt individuel de chaque professionnel financier ou de chaque client*) の反対概念として位置付けられている (*Document Parlementaire*, n° 3600, page 9)。

74) De Lhoneux et Cromlin [1995] p.234; Elvinger [1994] para. 144.