

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 2 日現在

機関番号：12102

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2012～2014

課題番号：24653019

研究課題名(和文) 金融監督と国家賠償責任

研究課題名(英文) Bank supervisors' civil liability for negligent banking supervision

研究代表者

弥永 真生 (Yanaga, Masao)

筑波大学・ビジネスサイエンス系・教授

研究者番号：60191144

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：日本においては、金融監督上の失敗に基づき、預金者が国家賠償責任を追及する余地について、明示的な制約は加えられていないが、EU諸国及びスイスにおいては法令により金融監督上の失敗に基づく損害賠償請求の余地が制約される傾向にある。また、アメリカ合衆国及び英連邦諸国においては、判例法及び少なからぬ国ではさらに制定法により、金融監督当局の預金者等に対する不法行為の成立が認められる場合が限定されている。

研究成果の概要(英文)：Limiting bank supervisors' liability is becoming popular in the EU. This trend is also confirmed by the regimes in force outside the EU both in some emerging countries and in the common law ones. The arguments in favour of limitation of supervisor's liability are as follows: (i) the threat of liability can inhibit supervisors from freely exercising their discretionary powers and supervisory authorities should enjoy the necessary margin of manoeuvre for the effective performance of their statutory duties; (ii) the deeper pockets argument; and (iii) floodgates argument.

研究分野：金融法、会社法、制度会計

キーワード：金融監督 国家賠償責任 不法行為法 ヨーロッパ 英連邦諸国

1. 研究開始当初の背景

(1) わが国においては、東京高判昭和 51・4・28 判時 816 号 49 頁が監督庁には自由裁量があるとする一方で、自由裁量に属する事項であっても、その裁量権を行使しないことが著しく合理性を欠き、社会的に妥当でないものと認められるときは、その不作為が違法のものとの評価を免れないものという規範を定立した上で、監督庁の裁量権の行使は著しく合理性を欠いたとはいえないとし、福岡高判昭和 53・7・3 判タ 370 号 107 頁は大蔵大臣の監督「権限行使によつて国民が利益を受けるとしても、その利益は、単なる反射的利益にすぎないものであって、大蔵大臣は、前記銀行法上の規定により、特定の個人の利益保護のため特定の個人に対してその権限を行使すべき義務を負うものではない」と判示していた。しかし、大阪高判平成 20・9・26 判タ 1312 号 81 頁は、「規制権限の内容及び性質等からすれば、抵当証券業規制法は、更新登録に係る規制権限の行使によって保護される抵当証券の購入者の利益については、これを当該抵当証券業者から抵当証券を購入し又は購入するであろう者個々人の個別具体的利益として保護しているものと解するのは困難であり、これを専ら一般的公益の中に吸収解消させて保護する趣旨のものであると解するのが素直である」として、国家賠償責任を認め、佐賀地判平成 19・6・22 判時 1978 号 53 頁は、監督権限の不行使は中小企業等協同組合法(中協法)の趣旨、目的に照らし、許容される裁量の限度を逸脱して著しく合理性を欠くものであり、その点において少なくとも過失があったとして、県は損害賠償責任を負うものとした。

(2) バーゼル銀行監督委員会「実効的な銀行監督のための中核的諸原則(Core Principles for Effective Banking Supervision)」(2012 年 9 月)では、銀行監督の法的枠組みには銀行監督者の法的保護を含むべきである(原則 2)とされ、その任務を誠実に(in good faith)果たす過程での行為または不作為についての訴訟から銀行監督者及びそのスタッフを保護する旨を法律は定め、銀行監督者及びそのスタッフはその任務を誠実に果たす過程での行為または不作為について防御する費用を適切に補償される(adequately protected)べきであるとされている(原則 2、必須規準 9)。

(3) ところが、(1)で挙げた裁判例について、評釈や解説がなされてはいるものの、不適切な金融監督に起因する(国家)賠償責任についての包括的な研究の成果は、本研究開始当時、わが国では公刊されておらず、諸外国の状況についても、出口正義「保険会社の破綻と国の責任」(上智法学論集 41 巻 4 号)、弥永真生「銀行監督上の失敗と国家賠償責任(1)」、「銀行監督上の失敗と国家賠償責任(2)」及び「銀行監督上の失敗と EU (EC)法違反に基づく国

家賠償責任」などを除くと、日本においては、従来、詳細な分析と紹介はなされてこなかった。

(4) 他方、諸外国においては、広義の金融監督が不適切になされた場合の損害賠償責任をめぐる、裁判例が存在し、また、立法の対応がなされることもあり、とりわけ、イギリス、ドイツ、オランダ及びイタリアにおいて学問的に検討の対象となってきたし、2000 年以降、たとえば、ベルギーのゲント大学の Tison 教授が比較制度的な研究を行い、スイスやオーストリアにおいてもこのテーマでの研究成果が公表されるようになっていた。

2. 研究の目的

本研究は、広義の金融(銀行・証券・保険)監督当局が不適切な監督を行ったため、金融機関・保険会社または証券会社の破綻により損害を被った預金者等が監督当局(国)に対して損害賠償を請求することができるかという問題について、諸外国における状況を調査することを目的とするものである。金融監督のあり方と不適切な監督が行われた場合の監督当局(国)の責任とは表裏の関係にあり、金融監督法の観点からは、「金融監督と国家賠償責任」というテーマはきわめて重要であり、行政法の研究者などとの共同研究の形で、日本における立法論あるいは解釈論を展開することを最終的目標としているが、本研究は、そのための予備的調査研究として位置づけられる。

3. 研究の方法

研究目的を達成するための研究計画・方法の柱は、文献・裁判例等の収集・分析であった。もっとも、立法的対応がなされている場合には、議会議事録や法案、委員会報告なども収集した。本研究は、将来において、このテーマに関して、行政法の研究者等を含む研究組織によって、より包括的な研究を行い、日本法の解釈論及び立法論に反映させるための予備的研究を行うという位置づけであったので、文献・裁判例等のリストアップと簡略な分析が中心となった。また、調査対象国に赴いて、研究者または法律事務所におけるインタビューを行うなどして、補充的調査を行うことも併せて行った。

4. 研究成果

(1) たとえば、ほとんどのヨーロッパ諸国においては、監督当局の責任を合理的な範囲に限定する方策が講じられ、あるいは、限定されている。大きく分けると 3 つのパターンがあり、最も多いと思われるのは、イギリス(金融サービス及び市場法、スケジュール 1、19 条 1 項)、アイルランド(1942 年中央銀行法 33A J 条 2 項)、ベルギー(金融部門及び金融サービスの監督に関する 2002 年 8 月 2 日法律 68 条)、ルクセンブルク(1998 年 12 月 23 日金

融部門監督委員会を創設する法律20条2項)、イタリア(2006年12月29日委任立法令第303号による改正後2005年12月28日法律第262号24条6-bis項)、オランダ(2012年6月7日法律による改正後金融監督法1:25d条)など、故意または重過失がない限り責任を負わないと法定するものである(第1の類型)。

注目に値するのは、イタリアやオランダは広義の金融監督当局が監督上の過失により賠償責任を負うとの判決が下された後に、このような法改正を行ったという点である。

すなわち、イタリアにおいては、株式の引受人が証券取引委員会に対して、適切な監督を行わなかったとして、目論見書中の不正確な情報によって被った損害の賠償を求めたHVST事件において、破棄院は、証券取引委員会は、開示される情報の完全性と真実性を確認するために予防的にも事後的にもその権限を行使すべきであり、そうしないことは、投資家に対して損害賠償責任を負うことにつながり得るとし、また、証券取引委員会は、目論見書に含まれている情報が事実と反することを確認した時は、公募を止めるように命ずる義務を負っていたとして、破棄差戻し、差戻し後のミラノ控訴裁判所判決は、破棄院が示した原則を適用し、過失相殺をすることなく、投資家の損害賠償請求を認容した。

オランダにおいても、最高裁判所は、Vie d'Or事件判決において、適切で注意深い監督をすべきであるという要求に従ったかどうかを検討した。そして、監督当局は不正行為をより知ることができる立場にあり、損害を予測できることに鑑みると、遵守すべき監督の基準はより厳格であると指摘する一方で、監督当局の責任は第2次の責任であり、監督の対象となっている者が、本来、損害を生じさせた事象及びそこから生じた損害について責任を負うべきであるという事実を照らして、正当な注意の基準を再検討する必要があるとした。さらに、金融監督が合理的な注意義務の基準に沿っていたかどうかを判断するにあたっては、当該事件のすべての状況を考慮に入れなければならないと判示した。そこでいう状況には、金融監督の性質、監督上の職務を行う上で金融監督当局は裁量を有しているという事実、監督の対象となっている金融機関の利益と個々の消費者の利益との両方を考慮に入れなければならないという困難な職務を金融監督当局は遂行しなければならないという事実が含まれるとした。また、アムステルダム地方裁判所2005年9月14日判決は、十分な監督がなされたかどうかの判断基準は「合理的に行動する監督者」であり、金融市場庁は適切に対応しなかった点で金融市場庁に義務違反があったとした。

なお、スイスにおいては、金融監督当局は、本質的義務違反があった場合にのみ責任を負うものとされている(2007年6月22日金融市場監督法6条)。

第2の類型は、責任を負う相手方を限定するものである。たとえば、ドイツは、銀行監督は公益のみのために行われると規定するが、これは、ドイツなどでは、故意がある場合はともかく、純粹経済損害についての不法行為責任が認められるのは、第三者保護効のある法律の規定や契約が存在するときに限定されていることによる。また、オーストリアにおいては、金融監督当局は監督対象金融機関以外に対しては損害賠償責任を負わないものとされている(金融市場監督法3条1項)。

第3の類型は、法令上、明示的な限定が加えられていないが判例において制約を課しているというものである。これに属するのは、拡大前EU構成国ではフランス及びギリシャであり、少数にとどまる。もっとも、フランスでは、判例上、軽過失にとどまるときには賠償責任を認めないとされており、ギリシャにおいても、金融機関に対する規制・監督に係る当局の義務は個々の預金者というよりは公衆一般との関係で負うものであると理解されている。

他方、アメリカ合衆国においては、連邦不法行為法の下で、政策(policy)に関する事項については、不法行為責任を負わないとされているため、いくつかの裁判例において、監督当局(連邦)は損害賠償責任を負わないものとされている。

また、イギリス、カナダ、オーストラリアなどの英連邦諸国においては、ネグリジェンスに基づく公的主体の責任が純粹経済損失について認められる場合はきわめて限定的であるため、金融監督当局による規制上の失敗を理由として損害賠償が認められた裁判例は存在しないようである。

たとえば、カナダでは、Cooper事件最高裁判決が原告の請求を棄却したが、これは、モーゲージ・ブローカーを規律する仕組みは、モーゲージ市場の効率的な運営を確保するための一般的な枠組みを提供するものであるという理解を前提とするものであった。登録官は、だれが適格か及びどのブローカーとしての登録申請は拒絶できないかを決定することによって、公衆がモーゲージを用いた金融によって資金を調達できるように、しかし、同時に、システムに対する信頼を公衆に植え付けつつ、多種多様な、相反する利益をバランスさせなければならない。法律によって登録官に与えられた権限または手段はすべて、このデリケートなバランスを図るために必要なものである。法律の規定は一定程度、投資者の利益を保護するために役立つが、法律の仕組み全体は、登録官の注意義務は、投資者に対してのみ負っているのではなく、全体としての公衆に対して負うものであることを命じていると判示した。このような解釈に基づき、最高裁判所は、登録官に一応の注意義務を負わせるに十分な近接性は投資者と登録官の間には存在しなかったと結論

付けた。そして、被告である公的当局が全体としての公衆に対して注意義務を負うといえる場合または相反するさまざまな利益の間のバランスを図ることが求められている場合には、注意義務を基礎づける十分な近接性は認められないとする、この結論は、その後の裁判例においても支持された。

オーストラリアでは、公的当局が、その権限の行使にあたって、原告に対して、——とりわけ、従来、認識されていなかった状況の下で——注意義務を負うか否かについて、以下のようなテストを裁判所は適用してきたということができそうである。制定法及び当事者の地位(公的当局に権限が与えられている目的)に照らして、注意義務を公的当局が負っていると主張する者は、当該権限の行使によってその厚生または安全が保護されるものであるか、当局は被害者に害を与える状況を制御する立場にあり、それを制御する権限を有していたか、被害者が自分自身またはその利益を十分に保護することが合理的に期待できないという意味において、当局が権限を適切に行使することに依存していた者の脆弱性はどの程度であったか、主張されている注意義務が制定法の文言、範囲及び目的と首尾一貫するか、注意義務を課すことが制定法上の当局の職務を歪めることになるか、公的当局は、(一般公衆にとってのリスクというより)原告または原告を含む特定のクラスに属する者に害が及ぶリスクの存在を知っていたか、知っているべきであったか、注意義務を課すことは被告の中核的政策決定または準立法的職務との関係で損害賠償責任を課すことになるか、及び、注意義務の存在を否定する政策的理由が存在するか、というものである。

そして、たとえば、カナダにおいては、金融機関監督官が銀行監督を行っているが、金融機関及び預金保険システム改正法 24 条が、法律の下で執行されまたは実行されることが意図され、または授權されている権限または任務の行使または遂行において、善意でなしたいかなる行為または不作為に関して、国、大臣、金融機関監督官、副金融機関監督官、金融機関監督官局の役職員その他金融機関監督官の指示の下で行為する者に対して訴求することはできないと定めている。また、オーストラリアにおいても、オーストラリア健全性規制機構(APRA)について、1998 年オーストラリア健全性規制機構法の 58 条が、「APRA、理事、APRA の職員、または理事もしくは APRA の職員の代理人は、本法その他の連邦法の下で、APRA、その理事会または理事に与えられ、または課せられた権限、職務または任務の行使または実施にあたって善意で行ったことまたは行わなかったことに関して、いかなる者に対しても損害賠償責任を負わない」と定めている。

(2) 論文として公表したものには未だ反映できていないが、この研究の過程で、スイス(監督当局の責任が争われた裁判例も複数存在する)、オーストリア及びギリシャにおける銀行監督当局の責任(さらに、スイス及びオーストリアにおける責任限定のための立法)に関する資料を収集した。

(3) また、EU の拡大によって構成国となった国々においても、金融監督当局の責任を限定する立法の動きがみられ、それらの法律の条文も入手した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 3 件)

1. 弥永 真生、銀行監督上の失敗と国家賠償責任: カナダ/オーストラリア、筑波法政 61 号、1-39 頁、2014 年、査読なし

2. 弥永 真生、銀行監督上の失敗と国家賠償責任: スペイン、筑波ロー・ジャーナル 15 号、79-109 頁、2013 年、査読なし

3. 弥永 真生、銀行監督上の失敗と国家賠償責任: イタリア、筑波ロー・ジャーナル 14 号 31-63 頁、2013 年、査読なし

〔図書〕(計 1 件)

弥永 真生ほか、会社・金融・法〔下巻〕、商事法務、2013 年、487-525 頁(銀行監督と国家賠償責任)

〔その他〕

つくばリポジトリ

(<https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/>)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

弥永 真生 (YANAGA, Masao)

筑波大学・ビジネスサイエンス系・教授

研究者番号: 60191144