

論 説

米国内国歳入庁におけるマネー・ロンダリングへの取組

税務大学校研究部

岡 崎 正 江

◆SUMMARY◆

課税庁であるIRSは、マネー・ロンダリング規制に伴う金融機関の規制監督やマネー・ロンダリング捜査に関する事務をも所管している。米国では2001年のテロ事件を契機に対国際テロリスト・ファイナンスの観点から同規制の一層の強化が図られ、これによりIRSの所管事務も拡大されている。米国との比較から我が国のマネー・ロンダリング規制について一概に論じることはできないものの、行政及び刑事の両分野にわたっているIRSの取組からは、金融機関の規制監督に伴う問題及び捜査活動に伴う情報活用の問題について示唆を得ることができよう。

(税大ジャーナル編集部)

目 次

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| はじめに                            | 122 |
| 第1 米国のマネー・ロンダリング規制とIRSの役割       | 123 |
| 1 マネー・ロンダリング規制の法的枠組と米国愛国者法による強化 | 123 |
| 2 近年のマネー・ロンダリング規制の状況            | 125 |
| 3 マネー・ロンダリング規制におけるIRSの役割        | 128 |
| 第2 IRSの銀行秘密法の執行事務               | 129 |
| 1 銀行秘密法の取引報告の情報処理               | 129 |
| 2 銀行秘密法上の金融機関の規制監督              | 131 |
| 3 内国歳入法上の情報と銀行秘密法上の情報の峻別        | 134 |
| 第3 IRSの対テロリスト・ファイナンスの活動         | 135 |
| 1 テロリスト・ファイナンスの監視               | 135 |
| 2 IRS-CIの対テロリスト・ファイナンス活動        | 136 |
| 第4 IRSのマネー・ロンダリング捜査             | 137 |
| 1 IRSのマネー・ロンダリング捜査              | 137 |
| 2 IRS-CIの捜査体制                   | 139 |
| 3 IRS-CIの捜査                     | 140 |
| 第5 総 括                          | 142 |
| 1 日本のマネー・ロンダリング規制に関する法整備の動向     | 142 |
| 2 マネー・ロンダリング規制に関するIRSの取組からの示唆   | 142 |

はじめに

本稿は、米国のマネー・ロンダリング規制に関して、連邦課税庁である内国歳入庁（Internal Revenue Service、以下「IRS」とする）が所管する事務とその取組について、2006年3月から1年間人事院行政官短期在外派遣研究員として米国に派遣された間に調査した内容を報告するものである。

マネー・ロンダリング規制は、組織犯罪への対抗策として犯罪活動の経済的側面からの規制を図るものであり、米国では、犯罪収益の資金移動に関する情報獲得を目的とする銀行秘密法とマネー・ロンダリング規制法を法的な柱としている。1990年代、主に薬物組織犯罪への対抗策として強化されてきた米国のマネー・ロンダリング規制は、2001年9月のテロ事件を契機に、対国際テロリスト・ファ

イナンスの観点から更なる強化が図られている。

マネー・ロンダリング規制に関するIRSの所管事務は、従来から行政・刑事の分野にわたってきたが、2001年米国愛国者法の制定等による同規制強化に伴い、従前以上の広範な取組が要請されている。本調査の目的は、課税庁であるIRSに対してこうした取組が要請された経緯とともに、取組の現状や課題とされる事項を整理し、わが国への示唆となる事項を考察することにある。

調査の内容としては、IRSを始めとする連邦機関、州・地方機関、金融機関及び関係民間機関等でのインタビュー及び連邦機関等の発表資料等の検討によっている。本稿はこうした調査内容を整理したもので、第1で米国のマネー・ロンダリング規制とIRSの役割を概観し、

第2から第4までの各項でIRSによる銀行秘密法の執行、対テロリスト・ファイナンスの活動及びマネー・ロンダリングの捜査の状況を整理し、以上を踏まえ第5で総括する。

## 第1 米国のマネー・ロンダリング規制とIRSの役割

### 1 マネー・ロンダリング規制の法的枠組と米国愛国者法による強化

#### (1) マネー・ロンダリング規制の法的枠組

米国のマネー・ロンダリング規制は、銀行秘密法 (31 U.S.C. § § 5311-5332) とマネー・ロンダリング規制法 (18 U.S.C. § § 1956, 1957) を法的枠組の柱としている。

1970年、犯罪捜査上の不法収益追跡の支援を目的に、金融機関による現金取引報告を規定する銀行秘密法が制定された<sup>1</sup>。その後、犯罪組織等による不法収益の移動において同法規制の回避が巧妙化したことから、マネー・ロンダリングの関与者を摘発する法的仕組が要請され、1986年、マネー・ロンダリング規制法が制定された<sup>2</sup>。

こうした法的枠組は、1990年代、薬物組織犯罪への対抗策として強化され、マネー・ロンダリング規制法の適用対象となる不法行為 (前提犯罪) の拡大等とともに、銀行秘密法に基づく取引報告制度の拡充が図られ、1990年、マネー・ロンダリングに関する資金情報機関として金融犯罪取締ネットワーク<sup>3</sup> (Financial Crime Enforcement Network、以下「FinCEN」とする) の創設、1992年、疑わしい取引報告規定の新設など法整備が進められてきた。こうしたマネー・ロンダリング対策の強化により、連邦政府は、コロンビア・コカイン・カルテルなど主要な薬物犯罪組織の解体に成果を上げたともいわれている。

2001年9月のテロ事件後、米国のマネー・ロンダリング規制は、対テロの一環としてテロリスト・ファイナンス (テロリストへの資金供与) の防止をも視野に入れ、同年制

定された米国愛国者法<sup>4</sup>に基づき銀行秘密法ほかマネー・ロンダリング規制関連法の改正が行われた。これにより、特に国際的なマネー・ロンダリングに向けて更なる規制強化が図られている。

表1.1 マネー・ロンダリング規制に関連する法整備の推移

|       |  |
|-------|--|
| 1970年 | 銀行秘密法の制定<br><ul style="list-style-type: none"> <li>金融機関に対する10,000ドルを超える現金取引報告 (Currency Transaction Report, CTR) の義務について規定</li> </ul>  |
| 1986年 | マネー・ロンダリング規制法の制定<br><ul style="list-style-type: none"> <li>マネー・ロンダリングの犯罪化</li> <li>銀行秘密法違反に対する民事及び刑事没収規定の制定について規定</li> </ul>   |
| 1988年 | Money Laundering Prosecution Improvement Act of 1988の制定<br><ul style="list-style-type: none"> <li>マネー・ロンダリング規制法の前提犯罪の拡大</li> <li>金融機関の定義の拡張 (自動車販売業、不動産業を含める)</li> <li>取引における10,000ドルを超える現金受領の申告 (IRS Form 8300) について規定</li> </ul> |
| 1990年 | 金融情報機関として財務省にFinCENが創設される。   |
| 1992年 | Annunzio-Wylie AML Act of 1992の制定<br><ul style="list-style-type: none"> <li>金融機関に対する疑わしい取引報告 (Suspicious Activity Report, SAR) の義務について規定。なお、施行は1996年</li> </ul>  |
| 1994年 | 銀行秘密法の規制監督責任がFinCENに統合される。   |
| 1998年 | Money Laundering & Financial Crimes Strategy Act of 1998の制定<br><ul style="list-style-type: none"> <li>国家マネー・ロンダリング戦略 (National Money Laundering Strategy) の策定</li> <li>マネー・ロンダリング高度危険地域 (HIFCA) 特定作業の開始について規定</li> </ul>           |
| 2001年 | 米国愛国者法の制定<br><ul style="list-style-type: none"> <li>金融機関の定義の拡張</li> <li>金融機関に対する取引開始時の本人確認の義務</li> <li>金融機関に対する精査手続方針の策定と実施の義務</li> <li>金融機関に対する対マネー・ロンダリング・プログラムの策定と実施の義務について規定</li> </ul>  |

## (2) 米国愛国者法とマネー・ロンダリング規制の強化

米国愛国者法の制定は対テロリズムにおける連邦政府の機能強化を図ったものであり、同法に基づく連邦刑事法ほか関係法の改正によりテロに対する監視手続の改善、刑事法の強化等が図られた<sup>5</sup>。これとともに、テロの予防上、国際的テロ組織の資金源を断つことが重要なことから、銀行秘密法の主要規定及び関係法の改正が行われ、国際的なマネー・ロンダリングに対する規制の強化が図られている<sup>6</sup>。

マネー・ロンダリングに関する銀行秘密法の主な改正事項及びその他の法の改正事項として、次のものがある。

### イ マネー・ロンダリング規制強化に関する銀行秘密法の改正

- ① 金融機関の定義が拡張され、信用組合、先物取次業者等が含められたほか、いわゆる地下銀行組織 (informal money transfer system) も金融機関の定義に含められた<sup>7</sup>。
- ② 金融機関におけるマネー・ロンダリング監視の義務が強化され、口座開設の際の本人確認<sup>8</sup>、マネー・ロンダリング防止プログラム (Anti-Money Laundering Program、以下「AMLプログラム」という) の策定と実施が義務づけられた<sup>9</sup>。また、コルレス口座やプライベート・バンキング口座を維持する米国金融機関については、マネー・ロンダリング検出のための精査方針 (due diligence policies) の策定と実施の義務<sup>10</sup>やマネー・ロンダリングの大きな懸念を与える金融機関に対する特別措置等<sup>11</sup>が新たに規定され、これらの違反については、民事罰及び刑事罰の上限が通常の違反の場合の10万ドルから100万ドルに加重された<sup>12</sup>。
- ③ 法執行機関等の権限が強化され、財務長官又は司法長官は、外国銀行に対してコルレス口座に関する記録を求める上で召喚状又は罰則付召喚状を発することが認められ、これ

に従わない外国銀行に関して、米国銀行にその銀行とのコルレス契約を破棄することを要求することができる旨規定された<sup>13</sup>。

④ 新たな報告義務として、非金融取引又は業務に関して10,000ドル以上の硬貨及び紙幣を受領した者に対して報告義務が課されることが規定された<sup>14</sup>。この規定は従来IRSに対してForm8300で行われる申告<sup>15</sup> (以下「IRS Form8300」とする) とほぼ同一内容の規定であり、その報告様式からFinCEN8300と呼ばれているが、報告の際にはIRS Form8300とFinCEN Form8300を兼ねた様式が使われている。

両者の性質の違いは、法執行機関等が開示を求める際の手続にみられる。税務申告であるIRS Form8300はその開示が厳しく制限されており、法執行機関が捜査上の必要性からその開示を求める場合、裁判所命令等が必要になる<sup>16</sup>。これに対して、銀行秘密法の取引報告情報であるFinCEN8300は、FinCENから提供を受けることができる。

⑤ 大量の現金移動を犯罪とする規定が設けられ、米国内又は米国外へ、輸送機関により又は手荷物や商品の形で10,000ドル以上を移動させることを犯罪とする規定 (Bulk Cash Smuggling) 及び移動した現金の没収規定が設けられた<sup>17</sup>。

### ロ マネー・ロンダリング規制強化に関するその他の規定

- ① マネー・ロンダリングを阻止する上での金融機関、金融規制監督機関及び法執行機関間の連携として、米国愛国者法第314条(a)はこれら機関間でテロ活動又はマネー・ロンダリングを行っている者、又はその疑いが合理的に認められる者に関する情報の共有についての規則の制定を求めた。これに基づき財務省規則 (31 C.F.R. § 103. 100) が設けられた。
- ② 外国銀行が米国銀行の銀行間口座に預託する資金は、没収ルールのために米国に預託したものとみなすことが連邦刑事法に規定さ

れた (18 U.S.C. § 981(k))。

## 2 近年のマネー・ロンダリング規制の状況

### (1) マネー・ロンダリングに対する国家戦略の策定

マネー・ロンダリング規制では、捜査活動とともにこれを支援する銀行秘密法上の取引報告制度が適切に機能することが要請される。そのため、対策強化の上では、金融機関のコンプライアンス、金融規制監督機関の規制監督及び法執行機関の捜査について、各々の活動の促進と関係機関間の連携が重要な要素となっている。

連邦政府は、1999年からマネー・ロンダリングに対抗する国家的戦略としてNational Money Laundering Strategy (以下「NMLS」とする)を発表している<sup>18</sup>。これは、薬物犯罪組織等によるマネー・ロンダリングの脅威に対して1998年から2003年までの5年間で対抗策の強化を図ろうとしたもので、策定には財務省と司法省が共同で当たっている。

NMLSは、

- ① 法執行体制上の連邦捜査機関間の連携及び連邦機関と地方機関の連携の促進
  - ② 金融機関における対マネー・ロンダリングのコンプライアンスの促進とマネー・ロンダリング防止策の強化
  - ③ マネー・ロンダリング検出のための情報収集と共有策
  - ④ 国際協力
- 等について必要とされる施策の検討を行ってきた。そして、2001年のテロ事件を契機に、NMLSの焦点は、対薬物組織犯罪から国際テロリスト・ファイナンスに移行したものとみられる<sup>19</sup>。

### (2) 銀行秘密法による金融機関の規制監督の状況

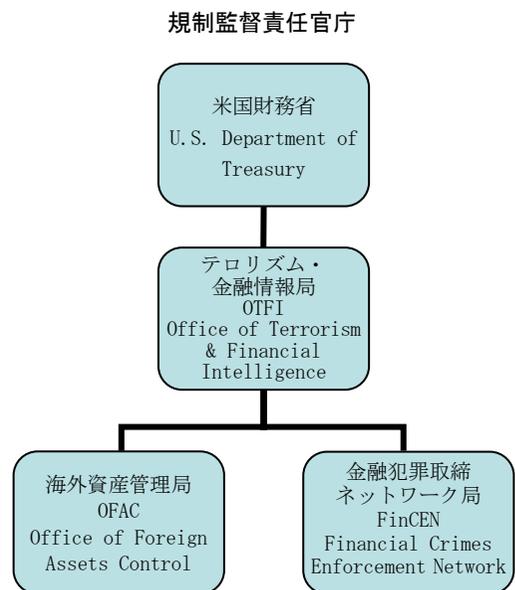
#### イ 金融機関の規制監督体制

銀行秘密法は財務省が所管する。同省内で

はFinCENが銀行秘密法の規制監督を所管し、また、海外資産管理局 (Office of Foreign Assets Control, OFAC) が銀行秘密法に関連する資産凍結を所管する。財務省は、2004年に金融システムの保護と国際テロリズム、マネー・ロンダリング等国家安全保障上の脅威への対抗策としてテロリズム・金融情報局 (Office of Terrorism and Financial Intelligence, OTFI) を設け、同局に財務省の諜報機能と法執行機能を集約したことから、現在、FinCEN及び海外資産管理局は同局下にある。

銀行秘密法上の金融機関に対する直接的な規制監督は、これら財務省下の機関との連携の下で連邦金融機関検査協議会内の連邦金融規制監督機関<sup>20</sup>を始めとする金融規制監督機関が行っている。

図1.1 銀行秘密法の金融機関の規制監督体制



金融規制監督機関

- 連邦金融機関検査協議会  
(Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC)
- 連邦準備制度理事会  
(Federal Reserve Board, FRB)
- 連邦預金保険公社  
(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)
- 通貨監督局  
(Office of the Comptroller of Currency, OCC)
- 貯蓄金融監督局  
(Office of the Thrift Supervision, OTS)
- 全米信用組合協会  
(National Credit Union Administration, NCUA)
- FFIEC以外の金融規制監督機関

ロ 米国愛国者法定後の金融機関の状況

金融機関は、銀行秘密法の改正により口座開設時の本人確認の義務やAMLプログラムの策定と実施等新たな義務が課され、テロリストの資金調達スキームに関して、その検出、可能な範囲での抑止及び報告が求められるようになった。特に、AMLプログラムは、その最低限の内容として、

- ① 銀行秘密法遵守のための方針、手続の策定（顧客の本人確認、報告書の提出、記録の作成と保持、法執行における問い合わせへの対応）
- ② AMLプログラムの責任者の任命
- ③ 従業員に対する必要な研修を実施することが求められている。

また、米国愛国者法 § 314(a)に基づく法執行機関及び金融規制監督機関とのテロリスト等情報の共有は、実務的には法執行機関がFinCENを通じて金融機関に対して特定対象に関する情報の抽出とその提供を求めるものであり、的確な情報の抽出と早急な対応が要請されている。

こうした新たな義務への対応として、金融機関では銀行秘密法担当部署の拡充がみられるほか、銀行や貯蓄機関等の金融機関（以下

「銀行等金融機関」とする)を中心にAMLプログラムに対応したソフトウェアの導入と情報通信システムの構築が促進されており、現在、大手金融機関の99%がAMLソフトウェアを導入しているともいわれている<sup>21</sup>。

なお、2002年以降、送金業や為替等取扱業等のマネー・サービス・ビジネス（Money Service Businesses、以下「MSBs」とする）、証券取引業、カジノ等の銀行等金融機関以外の金融機関（以下「非銀行等金融機関」とする）に対して新たに疑わしい取引報告の義務が課されている。

ハ 金融規制監督機関の規制監督の状況

金融規制監督機関は、経営陣による監督状況、AMLプログラムの有効性等を検査の上、必要な指導を行い、違反に対しては強制措置を取る場合もある。こうした検査は数ヶ月を要することもあり、特に銀行等金融機関の場合、複数の連邦金融規制監督機関の検査対象となるため、効率的効果的な検査指導の実施が要請されている。これに関する取組の一つとして、それまで各連邦金融規制機関が個別に設けていた検査マニュアルについて統合が図られ、2005年に統合マニュアルが発表されている。

また、既存の金融規制監督機関を持たないMSBsやカジノ等に対する銀行秘密法上の規制監督はIRSが所管するが、MSBs等に疑わしい取引報告が義務付けられた結果、IRSの事務が増大することとなった。これについては、第2、2で詳述する。

表1.2 銀行秘密法上の金融機関と金融規制監督機関

| 規制監督対象機関 | 金融規制監督機関   |
|----------|--|
| 銀行等金融機関  | 連邦準備制度及び連邦準備銀行<br>(Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB, Federal Reserve Bank)<br>連邦預金保険公社<br>(FDIC, Federal Deposit Insurance Corporation) |

|             |   |
|-------------|---|
|             | 通貨監督局<br>(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)<br>貯蓄金融監督局<br>(Office of Thrift Supervision, OTS)<br>全米信用組合協会<br>(National Credit Union Administration, NCUA)<br>連邦銀行協会<br>(Federal Banking Agencies, FBA)<br>州政府銀行規制担当局<br>(State Banking Regulators)                        |
| 証券・商品先物取引   | 証券取引委員会<br>(Securities and Exchange Commission, SEC)<br>商品先物取引委員会<br>(Commodity Futures Trading Commission, CFTC)<br>全米証券業協会<br>(National Association of Securities Dealers, NASD)<br>全米先物取引協会<br>(National Futures Association, NFA)<br>ニューヨーク証券取引所<br>(New York Stock Exchange, NYSE) |
| MSBs        | IRS Small Business and Self-Employment Division(IRS-SB/SE)  |
| カジノ・カード・ゲーム | IRS-SB/SE<br>National Indian Gaming Commission(NIGC)  |
| その他         | IRS Tax Exempt and Government Entities Division(IRS-TE/GE)<br>IRS-TE/GEは米国のNPOの認定審査を行うもので、NPOを利用したテロリスト・ファイナンス活動を監視する。  |

**(3) 法執行機関の状況**

**イ マネー・ロンダリング事件の捜査体制**

マネー・ロンダリング捜査に関する主な連邦法執行機関としては、司法省下の麻薬取締局 (Drug Enforcement Administration, DEA)、連邦捜査局 (Federal Bureau of Investigation、以下「FBI」とする)、国土安全保障省下の入国・税関取締局 (Immigration and Customs Enforcement, ICE)、税関・国境警備局 (Customs and Border Protection, CBP)、財務省下の内国歳入庁犯罪捜査部門 (IRS, Criminal Investigation、以下「IRS-CI」とする)、郵政公社検査部門 (U. S. Postal Inspection Service) がある。

マネー・ロンダリング捜査は、その前提犯罪の捜査に連なるものであるが<sup>22</sup>、一連の捜査は複数の法執行機関が参加するJoint Task Forceと呼ばれる合同捜査になる場合も少なくない。

**ロ マネー・ロンダリング事件の捜査状況**

マネー・ロンダリング捜査を進展させる上で不法収益の差押・凍結は特に有効であり<sup>23</sup>、連邦刑事法に新設された18 U. S. C. § 981 (k) による「外国銀行が米国銀行の銀行間口座に預託する資金は、没収ルール上米国に預託したものとみなす」旨の規定は、国際的なマネー・ロンダリング事件捜査において、強力なツールの一つとなっている<sup>24</sup>。

連邦法執行機関と州及び地方法執行機関との連携状況としては、2001年のテロ事件を契機に、連邦検察官を中心にテロ犯罪の容疑者に関する情報共有を目的にAnti-Terrorism Task Forcesが設けられ、これにより連邦法執行機関が保有するテロリスト情報が、連邦検察官を導管として州及び地方警察官へ伝えられることとなった。また、州及び地方法執行機関によるFinCENデータ・ベースへの直接アクセスが可能となるほか、連邦法執行機関と地方法執行機関の捜査上の直接的な連携が促進されている<sup>25</sup>。

**ハ 法執行機関の情報分析活動の状況**

法執行機関による情報分析活動では、従来からFinCENにおいて約20の連邦法執行機関から派遣された捜査官及びアナリストが銀行秘密法の取引報告情報を分析しているほか、Joint Task Forceによる法執行機関間の横断的な情報分析活動が行われている。その代表的な例として、1998年から始められた、マネー・ロンダリングの高度危険犯罪地域 (High Intensity Financial Crime Areas) の特定作業に当たるHIFCAsの活動がある<sup>26</sup>。また、対テロリズムを目的とするJoint Terrorism Task Forces がFBI本部に設けられており、テロリスト・ファイナンスの特定のための

情報分析作業を行っている。

近年では、対マネー・ロンダリングに関係する各連邦機関のアナリストから編成されるワーキング・グループによりマネー・ロンダリングの現状に関する分析作業が行われており、2005年12月に最初のMoney Laundering Threat Assessment（以下「MLTA」とする）が発表されている。このMLTAでは、地下銀行など非法なものも含めた金融システムについて、そこでの資金移動の状況からマネー・ロンダリングへの利用が危惧される脆弱な箇所が分析され、その改善について提言されている。

### 3 マネー・ロンダリング規制におけるIRSの役割

#### (1) マネー・ロンダリング規制に関するIRSの所管事務

マネー・ロンダリング規制に関するIRSの活動は、行政・刑事の分野にわたっている。

行政の分野では、IRSは、従来から、財務省内におけるFinCENの銀行秘密法執行の支援機関として、銀行秘密法に基づき提出される取引報告の情報処理を行っている。また、IRSは、銀行秘密法の執行権限を付与されており、現在、金融規制監督機関として、非銀行等金融機関のうち証券・商品先物取引業を除く金融機関の規制監督を行っている。

これらIRSによる銀行秘密法の執行事務については、米国愛国者法第357条が、財務長官に対し別組織への移管の是非の検討と報告を求めた。しかし、これに対する議会報告は、銀行秘密法に基づくマネー・サービス・ビジネス等非銀行系金融機関の規制監督及び取引報告の情報処理を行う上でIRSの専門技術及び人的資源は有用であり、IRSの業務を別組織に移管して行う場合、IRSの代替機能は望めな

いとして、FinCENとIRSが協力する従来の体制を維持すべきと結論している<sup>27</sup>。

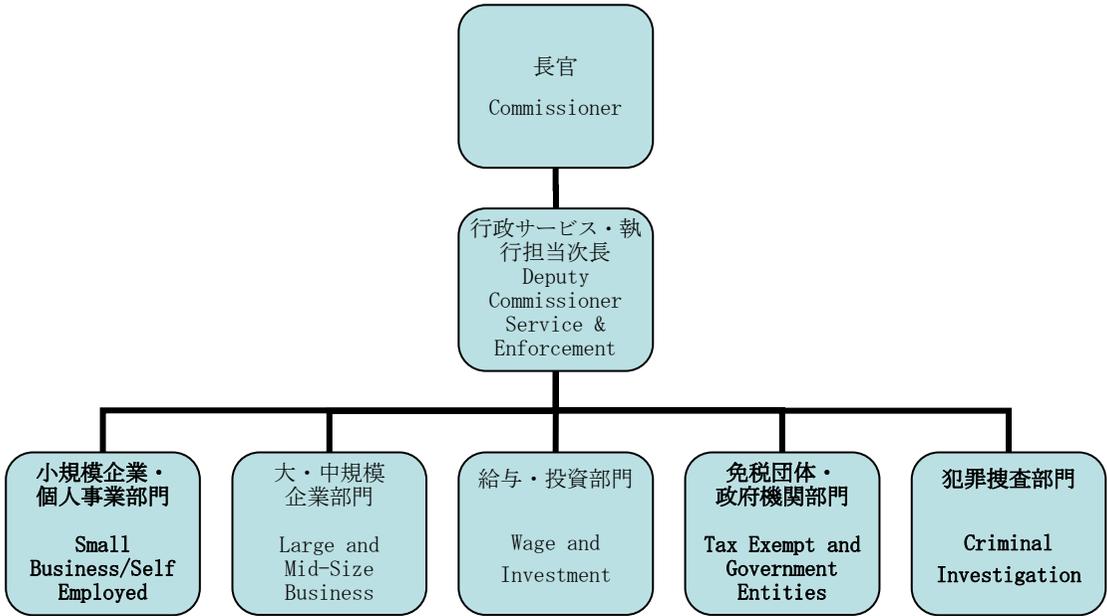
また、刑事の分野では、IRSは銀行秘密法の違反及びマネー・ロンダリングの捜査権限を付与されており、現在、これらの犯罪捜査の捜査着手件数は総捜査着手件数の約4割に及んでいる。

#### (2) 米国愛国者法制定後の所管事務の状況

IRS内では、マネー・ロンダリング規制に関連する事務の分掌を次のとおりとし、米国愛国者法制定に伴う規制の強化状況に対応している。

- ① 銀行秘密法に基づく取引報告の情報処理は小規模企業・個人事業部門（IRS-Small Business/Self Employed、以下「IRS-SB/SE」とする）が所掌する。正確で時期を逸しない報告データの情報処理、情報提供システムにおける利便性の向上、情報管理上のセキュリティの確保等が要請されている。
- ② 銀行秘密法に基づく金融機関の規制監督もIRS-SB/SEが所掌する。米国愛国者法制定後、IRSの規制監督対象となる非銀行等金融機関の多くが新たに疑わしい取引報告、AMLプログラムの策定・導入等の義務を課されることとなり、銀行秘密法執行に関する事務が増大している。
- ③ IRSでは、対テロリスト・ファイナンスの活動も要請されており、NPOの免税資格審査事務等を所管する免税団体・政府機関部門（IRS-Tax Exempt and Government Entities、以下「IRS-TE/GR」とする）及びIRS-CIがこれに当たっている。

図1.2 IRSの行政サービス及び執行担当部門の状況



**第2 IRSの銀行秘密法の執行事務**

**1 銀行秘密法の取引報告の情報処理**

**(1) IRSにおける銀行秘密法の取引報告の情報処理**

FinCENは、金融機関から提出される銀行秘密法の取引報告をIRSのデトロイト・コンピューティング・センター (Detroit Computing Center、以下「DCC」とする) 内で情報処理の上管理している。DCCは、1980年代から銀行秘密法上の取引報告の情報処理業務を行っており<sup>28</sup>、現在、IRS内では、IRS-SB/SEがDCCのこ

の業務を所掌する。

銀行秘密法の取引報告データは、DCCでWeb Currency Banking Retrieval System (以下「WebCBRS」とする) 上でデータ・ベース化されており、FinCENは法執行機関等利用機関に対してWebCBRSへのアクセス権限を許可する方法で情報提供を行っている。

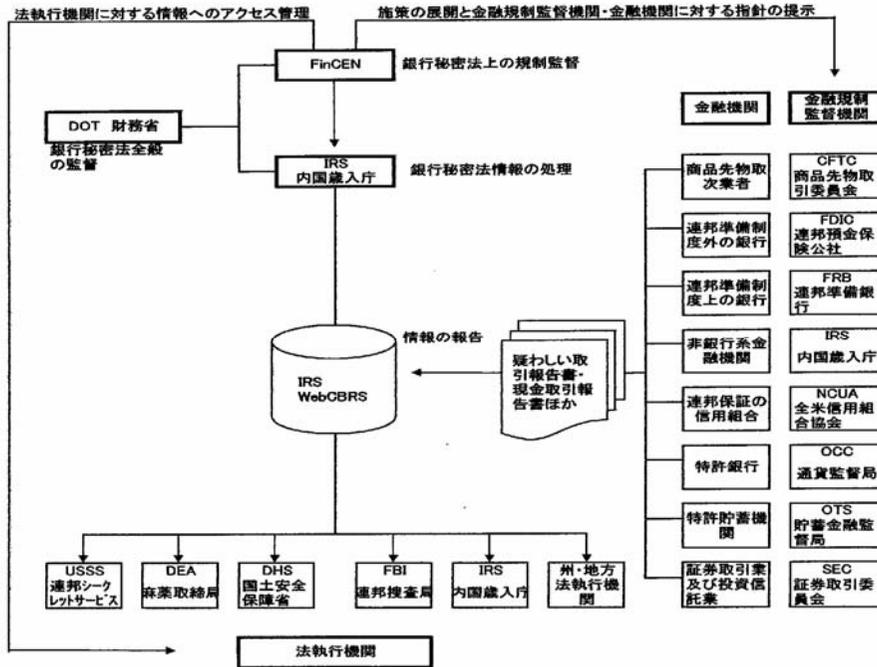
近年では、年間約1,500万件の取引報告が金融機関から提出され、2005年現在でCBRSが保管するデータは1億4,400万にのぼっている<sup>29</sup>。

表2.1 2004年に提出された銀行秘密法に基づく報告の状況

| 報告等の種類                                     | 2004年<br>(件数) |
|--|---------------|
| 現金取引報告 (CTR)                               | 13, 115, 305  |
| 現金取引報告・カジノ (CTRC)                          | 483, 740      |
| 外国銀行との取引報告 (FBAR)                          | 219, 105      |
| 取引に係る10,000ドル以上の現金受領申告 (Form 8300)         | 152, 683      |
| 疑わしい取引報告 (SAR)                             | 381, 671      |
| 疑わしい取引報告・カジノ (SARC)                        | 5, 754        |
| 10,000ドル以上の現金の国外への持ち出し及び国外からの持込みの報告 (CMIR) | 149, 956      |
| MSBsの登録                                    | 10, 254       |
| 疑わしい取引報告・MSB (SAR-MSB)                     | 296, 284      |
| 疑わしい取引報告・証券及び先物取引 (SAR-SF)                 | 5, 705        |
| 報告の免除規定の適用                                 | 67, 935       |
| 合 計  | 14, 888, 392  |

注 本表はU.S. Money Laundering Threat Assessment, December 2005, p69 Appendix Cに基づく。

図2.1 銀行秘密法の取引報告制度の枠組



注 本図は2006年12月に発表のGAO報告、「FinCEN and IRS Need to Improve and Better Coordinate Compliance and Data Management Efforts」<sup>30</sup> のp.9図1に基づき作成した。

## (2) DCCの業務

DCCの銀行秘密法の取引報告の情報処理に伴う業務は、

- ① 金融機関からの報告情報の受領とデータ入力
  - ② セントラル・データ・ベースWebCBRSの管理とデータ・ベース接続の制御
  - ③ システム上の情報検索能力の改善等技術上の支援
- である。

①の入力処理では、その正確さとともに、時期を逸さない処理が要請されている。例えば疑わしい取引報告情報に関してDCCは全体の7割を紙ベースで受領しているが、これらも含め疑わしい取引報告情報は受領後10日以内で入力することとされている<sup>31</sup>。

②及び③は、主に、FinCENが法執行機関等への情報提供で実施するGateway Program 及びPlatform Programに関連して行われている。Gateway Programは、連邦法執行機関及び州及び地方法執行機関にオン・ラインでのWebCBRSアクセスを行い、また、Platform Programは、法執行機関にFinCENでの直接的なデータ・ベース及び設備の利用を認めるものである。

## (3) 銀行秘密法の取引報告情報の管理に伴う課題

銀行秘密法の取引報告情報の管理に関して、次の三点がFinCENとIRSの課題となっている。

### イ 情報管理システムにおけるセキュリティの向上

銀行秘密法の取引報告情報は、その性質上、特に高度なセキュリティが必要とされ、情報アクセスは厳しく制限されている。しかし、2005年4月に発表された会計検査院(General Accountability Office、以下「GAO」とする)の下院法務委員会報告書では、FinCEN及びIRSの管理下の銀行秘密法の取引報告情報は権限外の者が容易に情報アクセスできる状況にあり、また、実際に権限外アクセスの事実が認

められるとされ、このようなセキュリティ上の重大な脆弱性に対して早急な改善を勧告されている<sup>32</sup>。

### ロ 情報管理システムにおける技術的な改善

銀行秘密法情報の提供システムに関して、WebCBRSに移行前のCBRSは、オフ・ラインであったこと及び必要な情報を抽出する上で条件項目が少ない等の点で改善が求められていた。これに対して、FinCENは独自のデータ管理システムの再構築により情報分析能力の改善とユーザーとのオン・ラインでの情報共有を図り、2003年からBSA Direct Retrieval and Sharing system(以下「BSA Direct」とする)の開発に着手していた。しかし、BSA Directの開発は当初計画からの大幅な遅れから、結局2006年7月に計画の全面的見直しが宣言された。そのため、IRSがオン・ライン化を図り2006年にCBRSからの移行を完了させたWebCBRSが、現在も情報管理システムとして使われている。

### ハ 情報管理体制におけるFinCENとIRS間の連携の強化

2006年12月に発表されたGAOの議会委員会報告書は、BSA Direct 開発計画の失敗の原因として、システムの再構築という大規模プロジェクトを実行する上でのFinCENの管理・監督能力の不足とともに、開発計画に関してFinCENとIRS間の連絡・調整活動が充分でなかったことを挙げている<sup>33</sup>。この指摘は、FinCENがBSA Directの計画当初にIRSのWebCBRS開発計画の内容を十分に把握していなかった点に基づくもので、GAOは、銀行秘密法情報の管理体制上、FinCENとIRSは密接な連絡と協力が必要と結論している<sup>34</sup>。

## 2 銀行秘密法上の金融機関の規制監督

### (1) 非銀行等金融機関の規制監督

IRSは、1992年に銀行秘密法上の金融機関の規制監督に係る執行権限を付与された<sup>35</sup>。その規制監督の対象となる金融機関は「他の連

邦金融規制監督機関が規制対象とする金融機関以外の金融機関全般に及ぶ」と規定されていることから、現在、IRSは証券・商品先物取引業以外の非銀行等金融機関の大半を所管する状況にある。こうした銀行秘密法の規制監督に伴う事務は、IRS-SB/SEが所掌している。

1990年代後半、銀行秘密法上の金融機関の定義の拡張により、非銀行等の事業者に対する規制対象範囲が拡大したが、こうした非銀行等金融機関において、次表のとおり2002年以降、疑わしい取引の報告義務及びAMLプログラムの策定・実施義務を課される業界が拡大している状況にある。

非銀行等金融機関の多くは、MSBと定義される業界で、両替商や送金業、旅行小切手・為替・プリペイドカードの発行、販売、換金業務等がこれに該当する<sup>36</sup>。米国では、個人経営のごく小規模な雑貨店、酒小売店でも為替サービスの取り扱いがしばしばみられ、こうした個人事業者から大規模企業まで、多様な規模、業態の事業者がMSBsを構成する。また、その数は、1997年の調査では、4万件のU. S. Postal Service の窓口機関を含む20万件超と見積もられた<sup>37</sup>。

表2.2 非銀行等金融機関に対する義務の拡大状況

|       |   |
|-------|---|
| 2001年 | 米国愛国者法の施行   |
| 2002年 | MSBsによる疑わしい取引報告の開始<br>証券ブローカー及びディーラーによる疑わしい取引の報告の開始                             |
| 2003年 | カジノ及びカード・クラブによる疑わしい取引の報告の開始<br>先物取次業者・商品取次ブローカーが金融機関に含まれる。                      |
| 2005年 | 宝石商及び販売者、貴金属商及び販売者に対し、AMLプログラムの策定・実施の義務が要求される。<br>保険会社に対してAMLプログラムの策定・実施が要求される。 |

(2) MSBsの銀行秘密法上の義務

MSBsの銀行秘密法上の義務については、10,000ドルを超える現金取引報告のほか、次のイからニほかの事項が規定されている。これらの違反に対しては、民事及び刑事の罰則規定が設けられており、刑事罰則では最高500,000ドルの罰金、あるいは10年以下の拘禁刑、あるいはその両方が課される旨規定されている<sup>38</sup>。

イ 財務省に対するMSBsの登録<sup>39</sup>

MSBsの支店、他のMSBsの代理店としてのみ営業している事業者、合衆国郵政公社(United States Postal Service, USPS)及びその代理店ほかを除き、財務省(実務的にはFinCEN)にMSBsとして登録しなければならない。登録義務のあるMSBsは、その代理店、営業店等のリストを作成し、金融規制監督機関の調査等必要な場合にこれを提示しなければならない。また、登録は2年毎に更新をする。

ロ 疑わしい取引の報告<sup>40</sup>

2,000ドル以上の疑わしい取引の、あるいは、取引の状況等から、全体で5,000ドル以上となる疑わしい取引の個々の取引について報告義務がある。

取引における顧客の疑わしい行為には、A) 犯罪に起因する資金が関わること、B) 取引に当たり銀行秘密法を免れようとする事、C) 職業・事業や正当な目的に関係せず合理的な説明もできないこと、D) 犯罪を支援する目的でMSBを利用することが列挙されている。FinCENがMSBを対象に作成した銀行秘密法のガイド・パンフレットMoney Laundering Prevention, A Money Services Business Guideでは、疑わしい行為について次の事例とともに説明している。

- ① 犯罪に起因する資金が関わる場合の例：麻薬の売人が顧客から麻薬取引の対価を受領した。
- ② 取引に当たり銀行秘密法を免れようとする場合の例：顧客が11,000ドルを送金するに

当たり、MSBの従業員に疑わしい取引報告をしないよう要請するため賄賂を提供しようとした。

③ 職業・事業や正当な目的に関係せず合理的な説明もできない場合の例：不特定の者との間で2,000ドル以上の送金、受領を行っていた退職教師について、当初、MSBは正当な資金源がなく疑わしい行為と考えたが、その後この顧客がインターネット・オークションでアンティークの宝石を売買している等正当な事業の事実が明らかになり、一連の行為が疑わしいものでないことがわかった。

④ 犯罪を支援する目的でMSBを利用することの例：テロ組織への送金。

#### ハ AMLプログラムの導入と維持<sup>41</sup>

MSBsに要求されるAMLプログラム内容は、MSBsが営業する場所、営業規模、提供するサービスの性質、規模に応じるとされているが、その最低限の内容としては、

- ① 銀行秘密法遵守のための方針、手続の策定（顧客の本人確認、報告書の提出、記録の作成と保持、法執行機関からの問い合わせへの対応）
- ② AMLプログラムの責任者の指名
- ③ 従業員に対する必要な研修の実施
- ④ 状況に応じたAMLプログラム内容の改善が要求されている。

#### ニ 高額取引に係る記帳管理<sup>42</sup>

為替及び旅行小切手の販売業者は、3,000ドル以上の取引を行う顧客について、本人確認の上、その取引を記録し管理しなければならない。

表2.3 疑わしい取引報告の提出状況

(単位：件)

| 報告金融機関      | 2002年   | 2003年   | 2004年   | 2005年   | 2006年/6月 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 預金受入金融機関    | 273,823 | 288,343 | 381,671 | 522,655 | 279,703  |
| MSBs        | 5,723   | 209,512 | 296,284 | 383,567 | 270,718  |
| カジノ・カードクラブ  | 1,827   | 5,095   | 5,754   | 6,072   | 3,425    |
| 証券・先物取引金融機関 | —       | 4,267   | 5,705   | 6,936   | 3,913    |
| 合計          | 281,373 | 507,217 | 689,414 | 919,230 | 557,759  |

注 本表の計数はThe SAR Activity Review, By the Numbers, Issue7, November 2006, FinCEN. のIntroduction中の計表に基づく。

同資料は

[http://www.fincen.gov/sar\\_review\\_by\\_the\\_numbers\\_issue7.pdf](http://www.fincen.gov/sar_review_by_the_numbers_issue7.pdf)から入手。最終アクセス2006年12月29日。

#### (3) IRSの銀行秘密法の執行体制と規制監督の状況

IRS-SB/SE部内ではForm8300の調査担当部署の中で銀行秘密法の規制監督に関する事務を担当していたが<sup>43</sup>、2004年に専担部署として Office of Fraud/Bank Secrecy Actが設けられている。

銀行秘密法の執行事務の主な内容は、

- ① 銀行秘密法上の金融機関(MSBs等)の判定
- ② MSBs等への銀行秘密法に関する指導教育
- ③ 銀行秘密法遵守に関する調査

である<sup>44</sup>。MSBsの特徴は、大小様々な事業においてマネー・サービスが付随して行われること、そのため、潜在的MSBsが多数見込まれることにあり、規制監督の前提として、①の事業者に対するMSBsの判定には特に事務量が必要とされている。また、③の調査では、A) 記帳の状況、B) AMLコンプライアンス・プログラムの策定と実施状況、C) 疑わしい取引報告の内容と提出状況、D) 現金取引報告の提出状況の確認と必要な指導等が行われている<sup>45</sup>。

なお、これら銀行秘密法の執行事務に関して、FinCENが提供する疑わしい取引報告を含む銀行秘密法の取引報告情報の活用は認められているが、租税法に基づく申告情報及び税務調査等で得られた納税者に関する情報の取得及び活用は認められていない<sup>46</sup>。

#### (4) 州政府とのMSBsに関する銀行秘密法上の情報交換の取決

近年、IRSは、州政府との間で銀行秘密法規制上のMSBs情報に関する情報交換の取決を進めている。この取決はIRSが各州と結ぶMemorandum of Understanding（以下「MOU」とする）に基づくもので、2005年4月、ニューヨーク州が最初の州としてサインし<sup>47</sup>、2006年4月までに33の州とプエルトリコが合意している<sup>48</sup>。

ニューヨーク州とのMOUには、IRSからの提供情報として、

- ① MSBs等の銀行秘密法上の調査履歴と内容及び四半期毎の調査予定MSBsのリスト内容
- ② MSBsの実体確認に関するデータ
- ③ IRSの銀行秘密法の調査プログラムの書面化された調査ガイド等

が挙げられている。また、ニューヨーク州政府銀行局からの提供情報として、同州で営業等するMSBs等の許認可に関する情報、検査報告中の銀行秘密法に係る事項の情報、検査予定のMSBsリスト等が挙げられている。

なお、このMOUには課税に関する情報交換を含まないことが明記されている。

#### (5) 銀行秘密法上の金融機関の規制監督に関する課題

MSBsについては、銀行取引と異なり、口座開設を不要とする一回的な取引である点で、特にマネー・ロンダリングに対する脆弱性が指摘されており<sup>49</sup>、MSBsの規制監督上、多種多様な事業において展開されるMSBs事業者の把握と脆弱性の大きい業態の特定が課題となっている。

GAOは、MSBsに対する規制監督の困難性を踏まえた上で、長期的な戦略の下でMSBsが付随する事業を具体的に区分の上、マネー・ロンダリングの危険性の高い業態に対応することが重要であるとし、これを行う上で、現在のIRSの執行プログラムは充分ではなく、また、

限界もあるとしている<sup>50</sup>。MSBsの把握に関しては、IRSと州政府との情報交換の今後の展開が期待されているが、現行法では認められない租税法の申告及び申告情報の活用を必要とする意見もある。そのため、GAOは、施策指針を決定するFinCENと執行機関であるIRSに対して、租税法である内国歳入法上の申告情報等の利用に関する法的手当ても含め、長期的な観点に立ち具体的な戦略を設けることを求めている<sup>51</sup>。

### 3 内国歳入法上の情報と銀行秘密法上の情報の峻別

#### (1) 内国歳入法上の情報と銀行秘密法上の情報の峻別の要請

IRSが保有する内国歳入法に基づく税務申告等の情報は、その開示が厳しく制限されており、26 U. S. C. § 6103が規定する場合にのみ開示が認められる。また、IRSがWebCBRSで物理的に管理する銀行秘密法の取引報告情報は、FinCENの管理責任下にあるもので、その提供は31 U. S. C. § 5319により法執行機関等及び金融規制監督機関に対してのみ認められる。

IRSは、内国歳入法の執行権限及び銀行秘密法の執行権限、更には両法及びマネー・ロンダリング規制法等が規定する犯罪の捜査権限をもつことから、各々の執行事務における不適切な情報の開示を防ぐため、IRSマニュアル上に情報の取扱いに関する詳細な手続規定を設けている<sup>52</sup>。

#### (2) 執行事務における情報取得の権限

IRS内の各執行事務における情報の取得に関する権限は、次のとおりである。

- ① 内国歳入法に基づく執行事務： 銀行秘密法の目的規定には、同法が取引報告の獲得により支援する活動として税の捜査と手続も掲げられていることから<sup>53</sup>、内国歳入法の執行事務の担当調査官は、FinCENが提供する銀

行秘密法情報について、疑わしい取引報告情報以外の情報について取得が認められる。

② IRS-SB/SEの銀行秘密法の執行事務： IRS-SB/SEの銀行秘密法の執行では、担当調査官は、FinCENが提供する銀行秘密法情報について、疑わしい取引報告情報も含め取得が認められる。しかし、内国歳入法上の申告情報は取得が認められない。

③ IRS-CIの犯罪捜査： IRS-CIの犯罪捜査事務では、特別捜査官は、FinCENが提供する銀行秘密法情報について、疑わしい取引報告情報も含め取得が認められる。内国歳入法上の情報は26 U. S. C § 6103の規定上の必要性が認められる場合にのみ取得が認められる。

### 第3 IRSの対テロリスト・ファイナンスの活動

#### 1 テロリスト・ファイナンスの監視

##### (1) IRSにおけるテロリスト・ファイナンス監視の背景

中央情報局(Central Intelligence Agency、以下「CIA」とする)の見積もりによれば、2001年テロ事件の首謀組織であるアル・カイダ(al Qaeda)は、このテロ攻撃に40万ドルから50万ドルの資金を要し、また、計画を進める上で年間3,000万ドルを要してきたとされている<sup>54</sup>。アル・カイダは、これらの資金をアル・ハラマイン財団(al Haramain Islamic Foundation)等イスラム系の慈善団体を通じた支援者からの寄付により調達しており<sup>55</sup>、こうした状況が明らかになる中、対テロリスト・ファイナンスの観点から非営利組織(nonprofit organization、以下「NPO」とする)の慈善活動が注視されることとなった。

米国のNPOは、26 U. S. C. § 501により連邦所得税が免除され、年間25,000ドルを超える資金の受領については、Form990による申告義務がある。IRSによれば<sup>56</sup>、年間約10万件の免税資格認定の申請があるが、2006年現在で、免税資格認定NPOの総数は約150万件、その内

約100万件が慈善事業を目的としており、また、NPOの年間の寄付金受領総額は2,500億ドルにのぼり、3兆ドルを超える資産の保有状況が認められるとされている。

IRSは、こうした免税資格審査、申告審査及び調査を通じてテロリスト・ファイナンスに関連すると疑われるNPO活動を監視するものである。

##### (2) IRS-TE/GEの活動

IRSでは、IRS-TE/GEがNPOの免税資格審査、申告審査及び調査事務を所掌する。

NPOは免税資格をもつ点で、タックス・シェルターや目的外活動への利用などを招きやすいとみられている。しかし、IRSが所管するNPO数は、1995年の約50万件から、その後10年間で3倍以上と急増しており、IRS-TE/GEがNPO全体に指導の徹底を図る上で、必要とする調査及び指導の事務量を確保することは、現実的に困難な状況にある<sup>57</sup>。

こうした中で、IRS-TE/GEは、①事務の改善、②連邦取引委員会、連邦選挙管理委員会及び州政府関係機関との連携の促進、③危険エリアの特定を喫緊の課題として取組を行っており<sup>58</sup>、2005年度には、IRS-TE/GE部内に、不当なNPO活動情報の把握を目的に、The Exempt Organization Fraud and Financial Transactions Unitを設けている。同ユニットは、不当活動を行うNPOを特定するとともに、刑事措置に向けてその情報をIRS-CI等に提供するものであり、その活動は、テロリスト・ファイナンスに関連すると疑われるNPO情報の把握も視野に入れている。

##### (3) NPO申告情報の公開

NPOは、1999年に改正された26 U. S. C. § 6104(d)により申告情報等を公共の閲覧に供することが義務付けられている<sup>59</sup>。この規定は、寄付を検討する者に、寄付先を決定する上で必要な情報を提供することを目的としており

<sup>60</sup>、公共の閲覧に供する方法としてウェブサイト上での公開を認め、閲覧希望者及びNPOの利便性が図られている。

ウェブサイトでの申告情報の公開の場合、個別のNPOが独自に行う場合もあるが、NPO情報の公開を専門とするウェブサイトの利用も多い。こうした専門ウェブサイトは、watchdog（番犬の意）と呼ばれるNPOの監視活動を目的とするNPOが運営し、IRSはこれらのNPOにForm990等のイメージ・データを提供している。Philanthropic Research, Inc. が運営するGuide Starはこうした専門ウェブサイトの最大のものであり、IRSから約77万件のNPOのForm990ほかの申告書についてイメージデータの提供を受け、ウェブ情報として加工の上公開している<sup>61</sup>。

米国では、watchdogを中心に、NPOに対する監視活動が活発に行われており、独自の調査に基づくNPOの評価を掲載する専門ウェブサイトも少なくない。こうした監視活動は、NPO活動の透明性を促すものと期待されており、IRSは、情報公開及びこれに付随したForm990等のデータ提供は、NPOの監視活動を支援するものであり、その結果としてNPO活動の透明性をより高めるものとしている<sup>62</sup>。また、情報公開の反映としてIRSにフィードバックされるNPOの情報は、対テロリスト・ファイナンスングの上でも有益な情報とみられている<sup>63</sup>。

## 2 IRS-CIの対テロリスト・ファイナンスング活動

### (1) IRS-CIの対テロリスト・ファイナンスング活動

2001年テロ事件以後、対テロにおいて法執行機関の横断的な捜査及び情報収集・分析活動が多数展開され、IRS-CIも、年間百数十名の特別捜査官、アナリスト、コンピュータ専門家<sup>64</sup>をこれらの活動に派遣してきた。

IRS-CI は、そのコンプライアンス戦略上のプログラムの一つに対テロリズム活動を掲げ

ている。2006年度及び2007年度は、対テロリズムに連なる情報への即時かつ十分な対応を図るとともに、引き続きFBI及び連邦検察官を中心とする横断的な対テロ活動を支援し、また、テロに関連する資産の捜査及び凍結を図る財務省下のテロリズム・金融情報局及び海外資産管理局と密接な連携を図ることとしている<sup>65</sup>。

### (2) IRS-CIのテロリスト・ファイナンスングの情報分析<sup>66</sup>

IRSでは、IRS-CIのLead Developing Center（以下「LDC」とする）においてNPOの申告、審査及び調査情報、その他収集情報についてテロリスト・ファイナンスングの観点から疑わしい活動の有無等について情報分析が行われている。

LDCは、捜査の第一線であるField Officesの支援を目的に2000年に設けられたが、2001年テロ事件後、その目的がテロリスト・ファイナンスングの分析活動及び技術開発に転換された。情報分析にはIRS-CIの特別捜査官、アナリスト及びIRS-TE/GE内のExempt Organization Fraud and Financial Transactions Unitの専任調査官、アナリストが共同で当たっている。LDCの情報分析は、特に情報開示上の厳しい制限から他の法執行機関では入手が困難な税及び関連情報を分析する点に独自性がある。

LDCでの分析結果は、IRS-CIの捜査官を通じてFBIを中心とする他の法執行機関とのJoint Terrorism Task Forceに持ち込まれ、そこでの情報分析・捜査活動に反映されている。

### (3) Joint Terrorism Task Forcesでの活動<sup>67</sup>

Joint Terrorism Task Forces（以下「JTTF」とする）は対テロリズムを目的にFBI本部に設けられたもので、複数の連邦法執行機関からの捜査官等で編成された捜査情報分析チームである。2001年以前に設けられていたが、2001

年テロ事件以後、増強が図られてきた。

現在、JTTFは、FBI、CIA、国防総省 (Department of Defense)、IRS-CI等 16の法執行機関の捜査官により編成されており、テロリスト・ファイナンスに関して資金供与者、受領者、資金の流れ等具体的な状況の特定 (Designation) のための情報分析が行われている<sup>68</sup>。JTTFによる分析結果は捜査端緒として捜査機関に提供されるほか、テロリスト・ファイナンスが具体的に特定された場合、関係当局により関係者の資産の凍結、財産の没収、寄付の禁止、送金、資金移動の禁止等の執行手続が行われている。

JTTFにおいて、IRS-CIの特別捜査官は、特にNPOの活動に焦点をあてた分析作業に従事している。

#### (4) IRS-CIのその他の対テロリズム等の活動

IRS-CIの特別捜査官及びアナリストは、次のような対テロリズム及び対マネー・ロンダリングを目的とする連邦機関等の横断的活動に参加している。

##### イ 海外資産管理局における情報分析

財務省下の海外資産管理局は、外国企業の所有する米国内資産の規制監督を所管し、連邦政府による他国への経済制裁の実施権限をもつ。同局は対テロリズムの要請から Foreign Terrorism Asset Tracking Center (FTAT) を設け、民事及び刑事による資産の没収のための法的材料を収集する目的で、財務省組織下の法執行官がテロ資金に関係する情報を収集分析している。

##### ロ Anti-Terrorism Task Forcesへの参加

Anti-Terrorism Task Forces は、2001年テロ事件直後に司法長官が連邦検察官に対して各管轄内に設けることを指示したもので、テロ犯罪の容疑者に関して連邦法執行機関の収集情報を地方法執行機関と共有することを主な目的とする。この種情報の共有に当たり、連邦法執行機関と地方法執行機関の導管とし

て機能している。

#### ハ 金融犯罪高度危険地域の特定

1998年に始まる金融犯罪高度危険地域 (以下「HIFCA」とする) の特定に関する活動は、マネー・ロンダリング発生の危険性が高度な地域の指定を目的とするもので、大規模なマネー・ロンダリング・システム及び組織の壊滅に向けた国家施策の中で、最も重要な役割を担うものといわれている。

HIFCAの特定活動には、国土安全保障省下の入国・税関取締局を中心に、連邦法執行機関、州及び地方法執行機関から捜査官、アナリストが参加しており、疑わしい取引報告情報等を中心に情報分析を行っている。こうした情報分析に基づき、現在HIFCAとして指定されている地域は、ニューヨーク及びニュージャージー、サンファン及びプエルトリコ、ロサンゼルス、テキサス及びアリゾナ、北部イリノイ (シカゴ)、北部カリフォルニア (サンフランシスコ) 及びフロリダ (マイアミ) の7地域となっている。

## 第4 IRSのマネー・ロンダリング捜査

### 1 IRSのマネー・ロンダリング捜査

#### (1) IRSのマネー・ロンダリング捜査の意義

IRSは、連邦法執行機関として唯一内国歳入法 (26 U. S. C.) が定める租税法違反の捜査権限をもつが、この権限とともにマネー・ロンダリング規制法及び銀行秘密法違反の捜査権限を与えられている。IRSのマネー・ロンダリング等の捜査は、一般的に他の法執行機関との合同捜査の中で行われており、こうした合同捜査において脱税捜査で培った捜査技術により資金捜査を担うものとなっている。

IRS内で犯罪捜査を所掌するIRS-CIは、租税犯等の犯罪捜査を通じて税務行政に対する国民のコンプライアンスの促進を図ることを使命とし<sup>69</sup>、その遂行に当たり毎事務年度当初にAnnual Business Planとして運営指針を発表している<sup>70</sup>。そのコンプライアンス戦略上、

捜査対象の優先順位は、①合法所得に係る租税犯、②違法所得に係る租税犯、関連金融犯罪及びテロリスト・ファイナンス、③薬物犯罪とされている<sup>71</sup>。②の範疇にはマネー・ロンダリング、銀行秘密法違反及びテロリスト・ファイナンスが含まれ、課税を免れた不法収益が地下経済を形成し税務行政の脅威になるとの観点からその捜査は重視されている。

マネー・ロンダリングは、オフショア・バンクやシェルコーポレーションの利用など不法収益を秘匿する点で本質的に脱税と共通するものがあり、IRS-CIは、マネー・ロンダリングを「進行中の脱税 (tax evasion in progress)」ととらえている<sup>72</sup>。その捜査においても、資金移動の事実を確定する上で必要とする書証の収集や、間接立証としてB/S面の立証が有効な場合での必要な証拠収集の実施など、脱税捜査と共通する点がある。

表4.1 IRS-CIの捜査着手件数の状況

| 着手件数                           | 2006年度          | 2005年度          | 2004年度          |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 捜査着手総件数                        | 3,907           | 4,269           | 3,917           |
| 内 ①マネー・ロンダリング捜査<br>(総件数に対する比率) | 1,443<br>(36.9) | 1,639<br>(38.4) | 1,789<br>(45.7) |
| 内 ②銀行秘密法違反捜査<br>(総件数に対する比率)    | 554<br>(14.2)   | 546<br>(12.8)   | 523<br>(13.3)   |

注 年度は10月1日から9月30日。IRS-CI発表の統計資料に基づく。

なお、②の件数には①の件数との重複がある。

## (2) マネー・ロンダリング捜査と大陪審捜査

マネー・ロンダリング捜査では原則的に大陪審捜査 (Grand Jury Investigation) が必要とされる<sup>73</sup>。

連邦司法制度上、大陪審は重罪刑事事件の公訴権限をもち、検察官が提出した資料に基づき起訴の可否を審査する。大陪審は、法律が定める範囲の犯罪について捜査権限をもち、起訴の可否を判断する上で必要な捜査を行っており、この捜査が大陪審捜査といわれている。大陪審自体は捜査官を持たないため、大

陪審捜査は検察官の協力を得て行われているが、罰則付召喚状 (subpoena) に基づく強力な証人喚問権を持つため、検察官単独では不可能な証人尋問や証拠収集・保全などができるといわれている。大陪審捜査ではIRS-CIの特別捜査官は検察官の捜査活動の支援活動を行い、その捜査手続権限は司法省により認められる。

大陪審捜査に対してIRS-CIが単独で行う段階の捜査は行政捜査 (Administrative Investigation) と呼ばれており、合法所得に係る租税犯の捜査は行政捜査のみで完結することができる<sup>74</sup>。また、行政捜査以前、捜査途中あるいは捜査後に連邦検察官の指揮下で大陪審捜査が行われる場合もある。

## (3) 疑わしい取引報告情報の分析

銀行秘密法に基づく疑わしい取引等の報告情報はIRS-CIの重要な情報源の一つであり、IRS-CIによるFinCENデータ・ベースのアクセス件数は、その利用法執行機関中で最も多い<sup>75</sup>。こうした銀行秘密法情報を含む膨大な情報の分析ツールの状況については、資金移動追跡ソフトを導入している旨の報道もみられる<sup>76</sup>。なお、GAOの報告によれば、2006年のWebCBRSへの移行により、従来のCBRSではできなかった、特定の語句による疑わしい取引報告の検索や、データ・ベースソフトAccessや表計算ソフトExcelへのダウンロードが可能となっている<sup>77</sup>。

また、疑わしい取引報告情報に関して、その分析活動による捜査支援を目的に、IRS-CI、麻薬取締局、入国・税関取締局、FBI等の連邦法執行機関及び州・地方法執行機関の捜査官・アナリストによりSuspicious Activity Report Review Team (以下「SAR-RT」とする) が編成されている。SAR-RTは、全米を80の地域に区分し各地域に係る疑わしい取引報告情報の分析を行うもので、分析には各地域を所管するField Officesの担当者が当たっ

ている。SAR-RT全体で毎月12,000から15,000件を分析しており<sup>78</sup>、その分析結果はSAR-RTに参加する法執行機関間で共有されている。個別の分析内容によっては直接的な事件端緒となる事例もみられる<sup>79</sup>。

## 2 IRS-CIの捜査体制

### (1) 捜査体制

IRSは、1998年の改革により従来の国税局 (Regional Office)、税務署 (District Office)による地理的区分による執行体制が廃され、納税者タイプ別に新たに設置されたIRS-SB/SE等の業務部門が、各々所管事務の執行を行う体制となった。こうしたIRSの体制下、IRS-CIは全米を5つのField Operationsに区分の上32のField Officesを設けている。

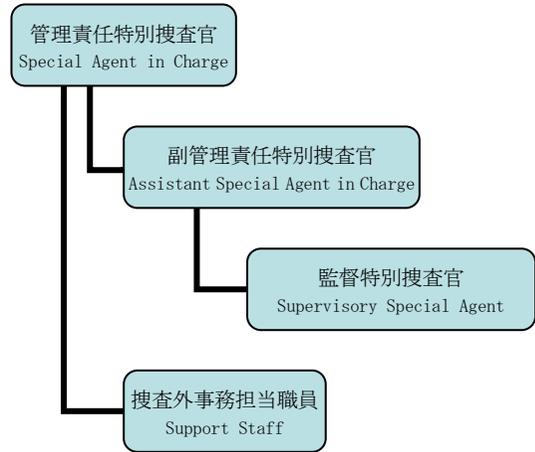
IRS-CIのField Officeの体制は図4.1のとおりである。監督特別捜査官 (Supervisory Special Agent)は個別事件捜査の担当責任者であり、その下に配された特別捜査官とともに捜査ユニットを編成している。例えば、IRS-CIのField Officeとしては中堅規模のAtlanta Field Officeには、特別捜査官100名を含む約140名が所属し、Field Officeのトップである管理責任特別捜査官 (Special Agent in Charge)の下に2名の副管理責任特別捜査官 (Assistance Special Agent in Charge)、9名の監督特別捜査官が配され、各監督特別捜査官の下には6名から9名の特別捜査官が配されている。各監督特別捜査官の下に編成される捜査ユニットは、薬物関連犯罪の専担ユニットを除き、内国歳入法が定める租税法関連犯罪及びマネー・ロンダリングを含む関連金融犯罪の捜査に従事している。

また、国際的な捜査協力の促進のため、ロンドン、フランクフルト、イラク、カナダ、メキシコ、コロンビア、香港及びバルバドスに特別捜査官が駐在している。

IRS改革後、IRS-CIの人事管理は採用も含めIRS-CIが独自に行っており、2006年現在、特

別捜査官約2,800名を含め、計約4,400名の職員が所属している<sup>80</sup>。

図4.1 IRS-CIのField Officeの体制



### (2) 特別捜査官等の養成

IRS-CIは、特別捜査官等の養成を目的に基礎研修、職場内研修及び上級研修を実施している。このうち基礎研修と上級研修は、連邦法執行研修センター<sup>81</sup>が企画・実施するプログラムに参加するものである。

基礎研修は、新任特別捜査官に対して、捜査官として必要な基礎的税法ほか法律知識・捜査技術等の修得を求めるもので22週間にわたり実施される。研修は、講義、実技研修、ケース・スタディによるもので、租税法、連邦刑法及び刑事手続法、法執行技術、金融・資金捜査、コンピュータの基礎的操作技術等のカリキュラムが実施されている。

職場内研修は、基礎研修後の特別捜査官に対して職場の中堅的な特別捜査官がメンターとなって職務中に随時指導するものである。

上級研修は、特別捜査官に対してより専門的な知識・技術の修得を求めるもので、連邦法執行研修センターが企画・実施するプログラムに参加する。プログラムは大きく①専門的知識・技術全般、②上級捜査官研修、③特定分野の専門知識・技術があり、研修期間

は、短期で4日、長期で4週間程度である。新任特別捜査官全員を対象とする基礎研修と異なり、特別捜査官の経験、捜査技術の状況に応じて必要な研修に参加させている。

### 3 IRS-CIの捜査

#### (1) 捜査対象犯罪

IRS-CIの捜査対象犯罪は、①内国歳入法が定める租税法関連犯罪<sup>82</sup>、②マネー・ロンダリング規制法及び銀行秘密法違反と規定されている<sup>83</sup>。

表4.2 主な罰則規定の内容

| 罰則規定   | 罰則の内容  |
|--|--|
| 18 U.S.C. §1956<br>貨幣代替物のロンダリング                      | 50万ドル以下の罰金若しくは隠匿等をはかった資産の2倍の価値に相当する金額のいずれか高額な金額の罰金、若しくは20年以下の禁固刑、又はその両方の併科 |
| 18 U.S.C. §1957<br>不法収益移動行為への従事                      | 10年以下の禁固刑  |
| 26 U.S.C. §7201<br>脱税又は脱税の企図                         | 起訴費用と10万ドル（法人は50万ドル）以下の罰金若しくは5年以下の禁固刑、又はその両方の併科                            |
| 26 U.S.C. §7206<br>虚偽の申告行為                           | 起訴費用と10万ドル（法人は50万ドル）以下の罰金若しくは3年以下の禁固刑、又はその両方の併科                            |
| 31 U.S.C. §5322(a)<br>銀行秘密法の違反                       | 25万ドル以下の罰金若しくは5年以下の禁固刑、又はその両方の併科   |
| 31 U.S.C. §5322(b)<br>10万ドル超の資金に関する不法行為に関連した銀行秘密法の違反 | 50万ドル以下の罰金若しくは10年以下の禁固刑、又はその両方の併科  |

#### (2) 捜査権限

IRS-CIの特別捜査官の捜査における権限は、26 U.S.C. § 7608(b)に規定されており、捜査令状、逮捕令状、強制召喚状に基づく召喚、行政召喚状に基づく召喚、アンダー・カバー捜査の執行権限が認められている。

また、IRS-CIの特別捜査官は、捜査時の火器・銃器の携帯を認められているが、特にこ

れを明文化した規定はなく、26 U.S.C. § 7608(b)が規定する逮捕権に包括されていると解されている<sup>84</sup>。

#### (3) 捜査手法

IRS-CIの捜査手法としては、次のものがある。

① インタビューは、事件捜査の手掛かりや新たな情報の獲得及び証拠の確定を目的に実施される。IRS-CIの特別捜査官は行政召喚状の発行と、帳簿記録の捜査、証人に対する質問及び宣誓供述を得る権限をもち<sup>85</sup>、インタビューでの被質問者の供述は行政召喚状に基づく宣誓供述となる<sup>86</sup>。

② アンダー・カバー捜査 (undercover operations) は、特別捜査官としての身分を隠し、偽装身分で潜入し捜査するものであり、これにより得た情報等は裁判で証拠能力が認められる。

③ サーベイランス (surveillances) はオプザベーションともいい、捜査対象者等の活動の監視である。

④ 情報提供者に対する同意モニタリング (consensual monitorings) は、情報提供者 (informants) が犯罪情報を述べる際、その同意に基づき供述状況を記録、録音するものである。

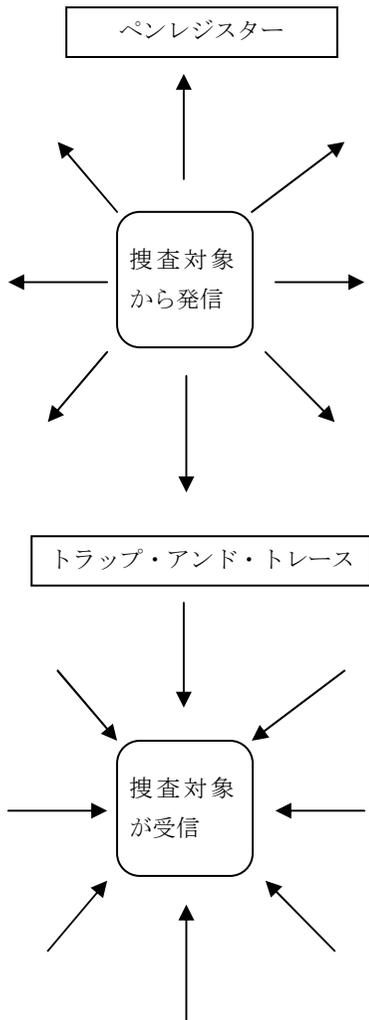
⑤ ペンレジスター及びトラップ・アンド・トレースはいずれも情報記録装置及び各装置による記録の過程を意味する。図4.2のイメージ図のとおり、ペンレジスター (pen register) は有線通信や電子的通信の送信元となる捜査対象の機器等から発信される局番、経路、あて先又は信号の情報を記録する装置及びこの装置による記録過程を意味する<sup>87</sup>。

また、トラップ・アンド・トレース (trap and trace) は、有線通信や電子的通信の発信の源を合理的に特定するような発信者番号又は局の局番、経路、あて先若しくは信号の情報を特定するため、送信された電子的信号等を捕

捉する装置及びこの装置による信号等捕捉の過程を意味する<sup>88</sup>。

ペンレジスター及びトラップ・アンド・トレースで獲得できる情報は、特定番号への送通回数及び特定番号からの受通回数であり、通信の内容は含まれない<sup>89</sup>。これらは、裁判所命令により実施できる。

図4.2 ペンレジスターとトラップ・アンド・トレース



(4) 捜査事務の流れ

IRS-CIでは、情報収集の開始から個別事件の捜査終了までの部内捜査事務について、一

般捜査、初期捜査、事件捜査及び違法所得等に起因する財産等の差押えを目的とする差押捜査に区分している。

イ 一般捜査

一般捜査は、特定の業種、産業、地域等概括的に特定された対象について、情報の収集・分析により犯罪が疑われる状況を把握することを目的としている。通常は、IRS-CI部内のノン・コンプライアンス・プログラムとして企画実施されている。

なお、一般捜査以前のIRS-CIの捜査権限を必要としない情報収集については、A) 報道記事の収集、B) IRSデータ・ベースへのアクセス、C) 他の捜査機関との連絡、D) 情報提供者のインタビュー等が規定されており<sup>90</sup>、情報収集について捜査権限の必要性の有無を明らかにすることにより、不適切な個人情報へのアクセスの防止を図っている。

ロ 初期捜査

犯罪が疑われると特定の対象に対する捜査活動。嫌疑事実を固めるための捜査。初期捜査は、直接的には個別的な特定情報を端緒に開始される。事件端緒としては次のものがある。

- ① 報道記事
- ② 還付申告書を審査するFraud Detection, Center Office of Refund Crimeからの不正還付等の情報
- ③ 課税担当部門からの情報
- ④ 他の犯罪に関係した者の脱税に関する犯罪等の証言
- ⑤ 銀行秘密法に基づく金融機関の疑わしい取引等各種報告情報
- ⑥ 他の法執行機関からの情報

ハ 事件捜査

嫌疑事実が特定された対象に対する捜査活動であり、犯罪を立証するための証拠収集を行う。

ニ 差押捜査

マネー・ロンダリング規制法、銀行秘密法

等事件における資産等の没収のための捜査である。IRS-CIで差し押さえられた資産等は、換価の上IRS-CIの捜査費に充当される。また、他の捜査機関と競合した場合、各捜査機関の捜査貢献度に応じて配分される。

#### ホ 事件の終了

各事件については、特別捜査官報告書が作成され、その提出により検察官に起訴勧告を請求する。合法所得の脱税事件の場合、所管は司法省租税局であり、起訴勧告の請求手続は司法省租税局への特別捜査官報告書の提出により行われる。一方、マネー・ロンダリング事件の場合、司法省刑事局の所管となり、IRS-CIのField Officeの責任者である管理責任特別捜査官が特別捜査官報告書の内容を承認後、これを所轄の連邦地方検察官に提出する。

### 第5 総括

#### 1 日本のマネー・ロンダリング規制に関する法整備の動向

わが国では、2005年11月の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部の決定方針に基づき、FATF勧告実施のために必要となる法律の整備に関連して、資金洗浄対策及びテロ資金対策を目的とする法律の策定と資金情報機関の金融庁から国家公安委員会への移管が図られてきた。2007年3月に犯罪収益移転防止法が成立、同年4月の同法施行とともに国家公安委員会における資金情報機関の活動が開始された。

こうしたわが国の法制等の状況を米国と対比すると、

- ① 米国財務省が銀行秘密法を所管するのに対して、警察庁ほか複数官庁が犯罪収益流通防止法を所管する
- ② 米国財務省が資金情報機関であるFinCENを所管するのに対して、国家公安委員会が資金情報機関を所管する
- ③ マネー・ロンダリング規制の前提犯罪の

範囲が異なる

など大きな違いがあり、わが国の今後の具体的な施策に関して、米国の状況との比較から一概に論じることはできない。しかし、米国愛国者法制定によりマネー・ロンダリング規制の強化が従前以上に図られた米国の状況は、同規制に伴う根源的な問題あるいは、その対処について少なからぬ示唆を与えてくれるものと思われる。

本稿では、これまで、IRSがマネー・ロンダリング規制に関して所管する事務について記してきたが、IRSの活動は、他の連邦法執行機関及び金融規制監督機関と比較した場合、行政及び刑事の両分野にわたっている点に特徴があり、その取組からは、金融機関の規制監督に伴う問題及び捜査活動に伴う情報活用の問題についてそれぞれ示唆を得ることができるとと思われる。

#### 2 マネー・ロンダリング規制に関するIRSの取組からの示唆

##### (1) 金融機関の規制監督拡充に伴う問題

銀行秘密法の金融機関の規制監督に関してIRSが直面している課題には、金融機関の規制監督拡充に伴う問題が反映されていると思われる。

米国愛国者法による銀行秘密法の強化は、マネー・ロンダリングに対して金融システム上に広く目の細かい規制網をかけることを図っているが、義務が強化された金融機関には、これまで連邦レベルで規制監督を受けることのなかった業界が多数含まれ、その大半がMSBsという範疇のままIRSの所管とされている。その規制監督の状況は、銀行等金融機関の状況と比較した場合、未だ途上の段階といわざるを得ない。規制監督が充分ではない業界は非合法金融システムと同様にそこでのマネー・ロンダリングの巧妙化が懸念されるが、現実的に、限られた人的・物的資源により潜在的なMSBsを把握しリスクに応じた規制監督

を図ることは容易なことではない。

FinCENを軸とする銀行秘密法の金融機関の規制監督体制は、既存の金融規制監督機関の資源を前提としており<sup>91</sup>、1992年にIRSに付与された「他の連邦金融規制監督機関が規制対象とする金融機関以外の金融機関全般に及ぶ」とする銀行秘密法の執行権限には、そうした体制を補完する性格が窺われる<sup>92</sup>。そして、金融機関の義務は強化されたが、非銀行等金融機関の多くがIRSの所管とされ、規制監督が途上にある状況は、現在の規制監督体制の限界を示すものとみられる。金融機関の規制拡充に伴う問題への対応として、今後のFinCENとIRSによる具体的施策の動向、特に、租税法の申告情報等の活用が検討されるのか、注目される。

## (2) 情報分析における横断的活動

2001年テロ事件以後、法執行機関としてのIRSの活動では、対テロリスト・ファイナンス等での法執行機関間の横断的な情報分析活動への参加が増加している。これについては、対テロリスト・ファイナンスの活動が従来の犯罪と比較して資金情報による関係者追跡の要素が強いことも関係するとみられるが、情報分析における分析目的の設定の重要性と目的を踏まえた各法執行機関の保有情報の共有化及びこれら情報の複眼的分析の有効性及び必要性を示すものと思われる。

また、取引報告の提出義務強化に伴い、提出情報の活用についてその実効性が注視されることが推測される。資金情報機関及び捜査機関にとっては、資金情報の有効活用、そのための適切な情報処理は、従来に増して、より重要な課題になるものと思われる。こうした課題への対応として、各捜査機関において情報を分析する上で専用ソフト・ウェアの開発等分析ツールの改善を図ることも有効と考えられるが、各捜査機関の分析内容を捜査機関間で共有し、さらに複眼的に分析することが

必要ではないかと思われる。その意味で、米国の疑わしい取引報告情報の分析に関するSAR-RTの横断的活動は示唆に富むものと思われる。

<sup>1</sup> Currency and Foreign Transactions Reporting Act of 1970, Pub. L. No. 91-508. Bank Secrecy Actと通称されている。

<sup>2</sup> Money Laundering Control Act of 1986, Pub. L. No. 99-570

<sup>3</sup> FinCENは米国の資金情報機関(FIU)であり、銀行秘密法の規制監督責任機関として、①規制に関する施策立案、②金融機関等の指導、③銀行秘密法の取引報告情報の管理、分析及び関係機関へのデータの提供を行っている。1990年に銀行秘密法取引報告情報の情報分析及び提供による捜査活動支援を目的に財務省内に設置されたが、1994年、銀行秘密法の規制監督責任が統合され同法の単独の責任機関となった。2001年に財務省の局に昇格している。

<sup>4</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, Pub. L. No. 107-56. USA PATRIOT Actと通称されている。

<sup>5</sup> 米国愛国者法第2章「監視手続の改善(Title II: Enhanced Surveillance Procedures)」、第8章「テロリズムに対する刑法の強化(Title VIII: Strengthening the criminal laws against terrorism)」に基づく。なお、第2章はプライバシー侵害の懸念から、主要な16条項について2005年12月31日に失効するとの規定が設けられていたが、2006年3月9日に成立した米国愛国者法改正法により14条項が恒久化、2条項は2009年まで失効期限が延長されている。

<sup>6</sup> 米国愛国者法第3章「国際マネー・ロンダリングの阻止及びテロリストへの資金供与防止のための2001年法(Title III: International money laundering abatement and anti-terrorist financing act of 2001)」に基づく。なお、第3章もプライバシー侵害の懸念から、議会が第3章を無効とする合同決議を行った場合、2005年10月1日で失効するとの規定を設けたが、これまでこのような合同決議は行われていない。

<sup>7</sup> 31 U.S.C. §5312 (a)(2)

<sup>8</sup> 31 U.S.C. §5318 (1)

<sup>9</sup> 31 U.S.C. §5318 (h)

<sup>10</sup> 31 U.S.C. §5318 (i)

<sup>11</sup> 31 U.S.C. §5318 A

<sup>12</sup> 民事罰については31 U.S.C. § 5321 (a)(7)、刑事罰については31 U.S.C. § 5322 (d)を参照。

<sup>13</sup> 31 U.S.C. §5318(k)(3)

<sup>14</sup> 31 U.S.C. §5331

<sup>15</sup> IRS Form8300の申告を規定する26 U.S.C. §6050Iは、マネー・ロンダリング規制の一環として従来のForm8300申告規定が改正されたもので、その違反に対する罰則は他のIRS申告の違反よりも重い。

<sup>16</sup> 26 U.S.C. §6103(b)

<sup>17</sup> 31 U.S.C. §5332

<sup>18</sup> NMLSの策定は、Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act of 1998 に基づく。

<sup>19</sup> 2003年に発表されたNMLSは、その目標として、①マネー・ロンダリング及びテロリスト・ファイナンスからの国際金融システムの保護、②マネー・ロンダリング組織及びそのマネー・ロンダリングのシステムの特定、捜査及び起訴のための連邦政府の機能の促進、③金融機関に対する有効な規制監督の確保を掲げている。

<sup>20</sup> 連邦金融機関検査協議会は1979年に設けられた連邦行政機関をまたがる横断的な協議会であり、銀行系金融機関に対する連邦政府の検査、監督政策の統一的な基本原則や基準等を規定する。

<sup>21</sup> インタビューを行った銀行では、いずれもAMLソフト・ウェアを導入しているとの説明があった。その中のUMB（米国中部6州で事業展開する比較的に中規模クラスの銀行である）では、強化された銀行秘密法上の義務への対応について、「AMLソフト・ウェアの活用は不可欠といえる。同ソフトの導入と維持管理のための費用は高額なものになるが、金融規制監督機関に不備を指摘され、それが公表された場合の信用失墜とそれに伴う自行株価下落等による損失が遙かに大きい」との発言があった（2006年10月13日UMB Financial CorporationインタビューでのJohn P. Misiewicz, Senior Vice Presidentの発言から）。

<sup>22</sup> 連邦検察官及び麻薬取締局、連邦捜査局等の捜査官へのインタビューでは、マネー・ロンダリング捜査を伴う事件捜査での犯罪として薬物犯罪、証券詐欺等の経済犯罪、企業犯罪、政治家の収賄等が挙げられた。

<sup>23</sup> 2006年9月21日司法省インタビューでのLinda M. Samuel, Deputy Chief Asset Forfeiture & Money Laundering Sectionの発言から。

<sup>24</sup> 2006年10月24日FBI本部インタビューでのRichard T. Jacobs, Supervisory Special Agent, Criminal Investigative Divisionの発言から。

<sup>25</sup> 例えば、ジョージア州のアトランタ市警察署は2003年に大型経済犯罪捜査の専担部署を設けているが、同部署による事件捜査ではU.S. Secret ServiceやU.S. Marshalとの合同捜査となることが多いため、主任捜査官には両法執行機関の捜査官

としての権限が付与されている（2006年10月2日Inv. P. E. Cooper, Major Fraud Investigator, Atlanta Police Departmentの発言から）。

<sup>26</sup> HIFCAsの設置はMoney Laundering and Financial Crimes Strategy Act of 1998に基づく。

<sup>27</sup> 2002年に行われた財務長官の議会報告については、A Report to Congress in accordance with § 357 of the Uniting and Strengthening America by Providing appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, Submitted by the Secretary of the Treasury, April 26, 2002を参照。同資料は<http://www.fincen.gov/357.pdf> から入手。最終アクセス2006年10月25日。

<sup>28</sup> 前掲27、P13の脚注14

<sup>29</sup> Written Statement of Kevin Brown Commissioner, Small Business/Self Employed Division Internal Revenue Service Before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs United States Senate, April 26, 2005, p.3. 同資料は

<http://banking.senate.gov/files?ACF5B5.pdf> から入手。最終アクセス2006年10月31日。

<sup>30</sup> GAO-07-212, Report to Congressional Committees, December 2006; Bank Secrecy Act, FinCEN and IRS Need to Improve and Better Coordinate Compliance and Data Management Efforts. 同資料は

<http://www.gao.gov/new.items/d07212.pdf> から入手。最終アクセス2007年1月10日。

<sup>31</sup>FATA Asia/Pacific Group on money laundering, Third Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, U.S.A, adopted by the PAG on 4 July, 2006. p.58. 同資料は

<http://www.fatf-gafi.org/document/23/0.2340.en.32250379.32237217.37101591.1.1.1.00.htm> から入手。最終アクセス2007年1月9日。

<sup>32</sup> GAO-05-482, Report to the Committee on the Judiciary House of Representatives, April 2005; Information Security, Internal Revenue Service Needs to Remedy Serious Weaknesses over Taxpayer and Bank Secrecy Act Data. 同資料は<http://www.gao.gov/new.items/d05482.pdf> から入手。最終アクセス2006年10月31日。

<sup>33</sup> 前掲30、pp. 26-34

<sup>34</sup> 前掲30、p. 34

<sup>35</sup> 31 C.F.R. § 103.56(b)(8), Treasury Directive 15-41 (December 1, 1992)

<sup>36</sup>MSBの定義については31 C.F.R. § 103.11を参照。

<sup>37</sup> Statement William J. Fox, Director,

Financial Crimes Enforcement Network, United States Department of the Treasury, before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, September 28, 2004. p.4. 同資料は <http://banking.senate.gov/files/ACF3EAA.pdf> から入手。最終アクセス2006年12月28日。

<sup>38</sup> 民事罰について31 C.F.R. § 103. 57、刑事罰については31 C.F.R. § 103. 59が規定する。

<sup>39</sup> 31 C.F.R. §103. 41

<sup>40</sup> 31 C.F.R. §103. 20

<sup>41</sup> 31 C.F.R. §103. 125

<sup>42</sup> 31 C.F.R. §103. 129

<sup>43</sup> 同部署は2002年のMSBsによる疑わしい取引報告の開始に当たり、その前年、約80名で3,000件の個別指導、126件の研修会開催に対応したが、翌年には約100名の増員を受けている。前掲27、p. 20

<sup>44</sup> 前掲27、pp. 19-20

<sup>45</sup> 2005年度は約3,500件のMSBsの調査を実施しており、業界全体への波及効果を狙い大規模なMSBs数社に対する本社レベルの調査も実施している。前掲29、p. 6

<sup>46</sup> 租税法申告情報等の開示手続についてはIRM 11. 3、また、銀行秘密法情報の開示手続についてはIRM 4. 26. 14に規定されている。

<sup>47</sup> Memorandum of Understanding between the Internal Revenue Service and the New York State Banking Department concerning Money Services Businesses and Certain Other Non-bank Financial Institutions, April 21, 2005

<sup>48</sup> IR-2006-70, "IRS and States Join Forces to Combat Money Laundering," April 27, 2006. 同資料は

<http://www.gov/newsroom/article/0,,id=156482.00.html> から入手。最終アクセス2006年10月23日。

<sup>49</sup> U.S. Money Laundering Threat Assessment, December 2005, pp. 7-10

<sup>50</sup> 前掲30、pp. 11-23

<sup>51</sup> 前掲30、pp. 34

<sup>52</sup> 租税法申告情報及び銀行秘密法情報の開示手続等に関するIRS部内規定については前掲46を参照。

<sup>53</sup> 31 U.S.C. §5311

<sup>54</sup> The 9/11 Commission Report, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Authorized Edition, W. W. Norton & Company, pp. 169-170

<sup>55</sup> 前掲54、P170-171

<sup>56</sup> 2006年9月14日IRS-CI本部インタビューでのMark Weber, Senior Analyst, the National Joint Terrorist Task Force Liaisonの説明に基づく。

<sup>57</sup> Written Statement of Mark W. Everson, Commissioner of Internal Revenue before the

Committee on Finance United States Senate Hearing on Exempt Organizations: Enforcement Problems, Accomplishments, and Future Direction, April 5, 2005, pp. 2-5. 同資料は、<http://www.senate.gov/~finance/hearings/testimony/2005test/metes040505.pdf> で入手。最終アクセス2006年11月18日。

<sup>58</sup> 前掲57、p. 18

<sup>59</sup> 現在の26 U.S.C. § 6104(d)は、Taxpayer Bill of Rights 2による改正後、Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act, 1999 (P. L. 105-277; HR 4328)により改正されている。

<sup>60</sup> 米国で急速に発展したNPOは、一方で、寄付金の使途を含め運営実態の情報が十分に開示されていないなど、その透明性の不足が指摘されてきた。特に、全米で慈善募金活動を展開するUnited Way of America役員の高額報酬等が1990年代にスキャンダル化し、他のNPOでも同様の事例が発覚したことを契機に、NPOに対する社会的な問題意識が更に高まったといわれる。

<sup>61</sup> Guide Star HP上の記載から。

[http://www.guidestar.org/help/tutorial/990\\_0\\_intro.jsp](http://www.guidestar.org/help/tutorial/990_0_intro.jsp) を参照。最終アクセス2006年11月18日。

<sup>62</sup> 前掲57、pp. 4-5

<sup>63</sup> 2006年9月14日IRS-CI本部インタビューでのMark Weber, Senior Analyst, the National Joint Terrorist Task Force Liaisonの発言から。

<sup>64</sup> CI Computer Investigative Specialists (CIS)。CI-CISはコンピュータ・ハードドライブ、コンピュータ・ネットワーク及びインターネットに格納された財政情報を抽出するエキスパートであり、デジタル情報を証拠として獲得することが必要な捜査に参加している。

<sup>65</sup> FY2007 Annual Business Plan Criminal Investigation 同資料は、

<http://www.irs.gov/compliance/article/0,,id=150265,00.html> から入手。最終アクセス2007年1月5日。

<sup>66</sup> この項はWritten Statement of Nancy Jardini, Chief, Criminal Investigation, Internal Revenue Service before the Committee on Financial Services Subcommittee on Oversight and Investigations United States House of Representatives, June 16, 2004, pp. 16-17の記載に基づく。

同資料は

<http://financialservices.house.gov/media/pdf/061604nj.pdf> から入手。最終アクセス2006年10月31日。

<sup>67</sup> この項は2006年9月14日IRS-CI本部インタビュ

一でのMark Weber, Senior Analyst, the National Joint Terrorist Task Force Liaisonの説明に基づく。

<sup>68</sup> 前掲67のインタビューでは、テロリスト・ファイナンスに関する特定作業の種類として次のものが挙げられた。

- ① 活動の規模（米国内に限られるのか、あるいは国際的規模であるか）
- ② 国連安全保障理事会、対タリバーン・アルカイダ制裁委員会（1267委員会）による包括制裁対象者リストへの該当性
- ③ 外国テロリスト組織の特定
- ④ テロ活動支援国の特定

<sup>69</sup> IRM 9.1.1

<sup>70</sup> 2007年度のAnnual Business Planではこの優先順位の下、コンプライアンス戦略として、①合法所得に係る租税犯に対して、IRSのオペレーション部門（課税調査の担当）との不正情報提供プログラム上の連携強化も含め、質の高い捜査の維持あるいはその向上を図ること、②法人の不正行為、テロリズム及びその他の犯罪に関する金融犯罪に対抗するため、また、銀行秘密法のコンプライアンスを促進するため、法執行において財務省、司法省及びその他の法執行機関との効果的な連携をとること、を掲げている。前掲65を参照。

<sup>71</sup> 2006年9月14日のIRS-CI本部インタビューで、Julio La Rosa, IRS-CI Special Agentは、「合法所得に係る租税法違反、マネー・ロンダリング、銀行秘密法違反、薬物関連犯罪、テロリスト・ファイナンスの順に重点が置かれている」と述べている。

<sup>72</sup> IRS-CIのHP上のIllegal Source Financial Crimes-Criminal Investigation(CI)。同資料は、<http://www.irs.gov/compliance/enforcement/article/0,,id=108254,00.html>から入手。最終アクセス2007年1月4日。

<sup>73</sup> IRM 9.5.5.4.2

<sup>74</sup> 2006年10月3日のIRS-CI, Atlanta Field Officeインタビューで、Rebecca A. Sparkman, Special Agent in Charge of Atlanta Field Officeは、「近年、合法所得に係る租税犯の捜査でも大陪審捜査を必要とする事件が増加傾向にある」と述べている。

<sup>75</sup> GAOの報告によれば、2005年のIRS-CIによるCBRSへの接続は全接続件数約1,500万件の57%を占めている。前掲30, p. 26

<sup>76</sup> GCN, September 16, 2004, "IRS-CI deploys pattern analysis software," by Mary Mosquera. 同資料は

[http://www.gcn.com/online/vol1\\_no1/27315-1.html](http://www.gcn.com/online/vol1_no1/27315-1.html), から入手。GCN, March 20, 2006, "When money

moves, Treasury, IRS use analytical software to spot patterns on the money trail," by Mary Mosquera. 同資料は

[http://www.gcn.com/print/25\\_6/40153-1.html](http://www.gcn.com/print/25_6/40153-1.html)から入手。いずれも最終アクセス2006年9月4日。なお、2006年9月14日IRS-CI本部インタビューで、IRS-CIが現在使用しているソフトの機能等について尋ねたところ、Julio La Rosa, IRS-CI Special Agentは、「特に、検索結果を多様なグラフ等でビジュアル化できる点で優れており、分析作業に貢献している」と述べている。

<sup>77</sup> 前掲30, p. 26

<sup>78</sup> 前掲66, p. 6

<sup>79</sup> 2006年12月7日の麻薬取締局Chicago Field DivisionインタビューでのTimothy J. Ogden, Associate Special Agent in Chargeの発言から。

<sup>80</sup> 特別捜査官以外の職員としては、約600名のFraud Detection Centerの職員、アナリスト及び事務職員が所属している。

<sup>81</sup> 連邦法執行研修センター（Federal Law Enforcement Training Center）は、国土安全保障省下の機関であり、連邦法執行官を対象に捜査に必要なとされる知識・技術修得のため各種多岐にわたるプログラムを実施している。これらプログラムでは州及び地方の法執行官の参加も受け入れているほか、内容によっては外国政府機関等国外機関の法執行官の参加を受け入れるものもある。

<sup>82</sup> 26 U.S.C. §7608(b)

<sup>83</sup> Treasury Directive 15-42

<sup>84</sup> IRM 9.1.2.4.1-1

<sup>85</sup> 26 U.S.C. §7602が財務長官に認める帳簿記録の調査権限がDelegation Order No.4及びNo.37によりIRS-CIの特別捜査官に委任されている。

<sup>86</sup> 行政召喚状に従わない場合の罰則は26 U.S.C. §7210が規定しており、起訴に係る費用の負担と1,000ドル以下の罰金若しくは1年以下の禁固刑、又は両方の併科とされている。

<sup>87</sup> 18 U.S.C. §3127(3)

<sup>88</sup> 18 U.S.C. §3127(4)

<sup>89</sup> 米国愛国者法に基づく連邦刑事法の改正によりマネー・ロンダリング捜査及び銀行秘密法 §5322が規定する違反の捜査でも通信傍受が可能となったが(18 U.S.C. §2516(c))、IRSでは、非常に限定された事態での重要なマネー・ロンダリング捜査においてのみ実施するとして、IRS-CIによる通信傍受の実施を制限している。IRM 9.4.6.7.1-3A参照。

<sup>90</sup> IRM 9.4.1.3

<sup>91</sup> 前掲27, p. 10は、2002年当時のFinCENの組織的状况について、職員数は300人弱であり、そのほとんどがワシントンD.C.に配され、地方の出先機関

---

等の保有はないとしている。

<sup>92</sup> これに関して、結論としては変わらなかったものの、既存の規制監督機関をもたない業界をも含めた金融機関への義務強化に当たり、米国愛国者法第357条がIRSの銀行秘密法執行に関する機能の移管について検討を求めたことは興味深い。