

マネー・ロンダリング規制と税務行政

岡崎正江

〔税務大 学 校〕
〔研 究 部 教 育 官〕

要 約

1 研究の目的、問題点等

近年のグローバル化の進展は犯罪活動にも影響を与え、越境的・組織的に敢行される国際組織犯罪の深刻化が国際社会に認識されてきた。そして、その対抗上、各国の司法・法執行制度の強化及び国際社会全体の司法・法執行上の協力が不可欠として、国際連合等を中心とする国際組織犯罪及びマネー・ロンダリング規制への取組みが進められている。

マネー・ロンダリング犯の摘発は、経済取引の複雑・多様化する状況下、特に犯罪収益の捕捉において困難化する。そして、この状況がグローバル化の進展によりもたらされていることは、更なる同犯の悪化と、摘発の困難化を予測させる。その規制は、今後、より実効性ある施策を求めるとみられるが、執行面では従来から捜査機関間の連携・協調の有効性がいわれている。そのような具体的施策が検討される場合、犯則調査権限を持つ国税当局は必ずしも無関係とはいえない立場にあるといえる。

本研究は、以上のような問題意識から、国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の可能性について考察するものである。

2 研究の概要等

(1) 国際的なマネー・ロンダリング規制の背景と取組み

グローバル化の進展は、犯罪者が各国の法規制等の間隙を衝いて、摘発と没収のリスクを最小化しつつ、犯罪収益を最大化すべく、世界規模で犯罪活動を展開できる状況をももたらした。国際社会は国際組織犯罪の脅威を強く認識し、取組みを進めてきたが、不正利益獲得のため種々の犯罪活動が行われる組織犯罪への対抗上、犯罪収益の保持・運用というマネー・ロンダリング段階での規制が有効と考えられ、その規制は強力に推進されてきた。

国連を中心とするマネー・ロンダリング対策は、当初、麻薬問題におい

て取上げられ、その有効性から国際組織犯罪全般を防止する対策として講じられてきた。そして、2001年9月の米国同時多発テロを契機に、テロ資金対策の観点からも、マネー・ロンダリング規制が推進されている。この間、1988年国連麻薬新条約、2000年国連国際組織犯罪条約が採択されている。

わが国では、1992年麻薬特例法、2000年組織的犯罪処罰法等が施行され、現在、国連国際組織犯罪条約の締結に伴う国内関係法の整備が進められている。しかし、組織的犯罪処罰法等によるマネー・ロンダリング犯の検挙状況からは、組織犯罪対策上有効とされるその規制も、摘発において犯罪収益の捕捉を課題としていることが窺われる。

(2) 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の可能性と問題

イ 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の形態

国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援として、間接的規制支援と直接的規制支援の二つの形態が考えられる。

間接的規制支援は、不法利得に対する課税を積極的に行うものである。経済的利益の享受を前提に不法利得に担税力を認めて課税することに学説は概ね見解が一致している。しかし、課税あるいは犯則調査上不法利得等の実態解明は容易でなく、間接的規制支援に当たり、国税当局には、より効果的な資料情報の収集・分析及び調査手法等の開発が必要であり、例えば国税組織内の一元的な資料情報の共有・分析システム等の検討も必要と考えられる。

次に、直接的規制支援として、マネー・ロンダリングに対する犯則調査権限の拡大により、捜査当局のマネー・ロンダリング捜査に参加し、マネー・ロンダリング規制を直接的に支援することが考えられる。前提犯罪の立証を必要とするマネー・ロンダリング罪は、仮にその犯則調査権限が認められても、前提犯罪の立証に刑事訴訟法上の捜査権限を要するため、現行組織的犯罪処罰法上は不可能といえる。しかし、現在国会で継続審議中の改正案で検討すると、脱税を前提犯罪とするマネー・ロ

ンダリングに限定して、犯則調査権限拡大を考える余地がある。この場合、例えば不法利得に関する犯則事件で証拠収集可能な範囲で脱税犯を告発し、併せて脱税額に相当する部分のマネー・ロンダリング犯を告発することが可能と考えられる。

ロ 米国 IRS の取組みとその問題

米国 IRS-CI（犯罪捜査部門）は、内国歳入法規定の脱税犯にとどまらず銀行秘密法・麻薬乱用防止法等が規定する麻薬犯罪及びマネー・ロンダリング犯の捜査権限を持つが、特に、マネー・ロンダリング犯については「進行中の脱税」と位置付け、捜査に当たっている。

IRS-CI の捜査権限拡大の背景には、その財務捜査における捜査能力への評価と、麻薬等組織犯罪対抗への国家的要請があった。しかし、1990年代末 IRS 改革時、「政治的要請等もあり、設立当初の目的である脱税取締り・摘発という役割を逸脱し他官庁のための協力機関化している。連邦政府機関内で唯一脱税の摘発をなし得ることを自覚すべき」等の批判を受けた。

このことは、国家的要請による施策であるとしても、その施策を執行する行政機関にとっては、それが行政目的に適うことが何より重要であることを意味するものと考えられる。

ハ 問題

国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援については、一として、次のような法的問題がある。まず、間接的規制支援が有効に機能するためには、国税当局内の一元的な資料情報の共有・分析システム等が必要と考えられる。そして、これを実現する上では、国税当局内での資料情報の共有において憲法上要請される課税調査手続と犯則調査手続の峻別による制約の克服が必要となる。また、直接的規制支援が有効に機能するためには、国税当局と捜査当局の情報交換制度が必要と考えられる。そして、これを実現する上では、国税当局が把握した脱税以外の犯罪収益と疑われる資金等の情報の捜査当局への提供について、守秘義務上の

問題の克服が必要となる。

二として、マネー・ロンダリング規制支援について、税務行政の目的上に位置付けることが可能かという問題がある。

(3) 現法制における法的問題

イ 憲法からの制約

供述拒否権の保障は、純然たる刑事手続だけでなく、実質上刑事責任追及のための資料取得収集に直接結びつく作用を一般的に有する手続にも及び、その結果、課税調査には及ばないものの犯則調査には及ぶことから、両調査手続は峻別を求められる。

国税当局内での資料情報の共有に対する課税調査手続と犯則調査の手続の峻別の要請による制約について、法人税法 156 条等「質問検査権は犯罪捜査のために用いてはならない。」旨規定の解釈問題から検討する。判例は、課税調査上の犯則事実の発見により犯則調査へ移行する際の資料提供について、適正な課税調査による限り認める。しかし、課税調査で取得収集された資料の無制限な犯則調査への利用を認める判例・裁判例はなく、また、課税調査と犯則調査の峻別が人権への配慮と適正手続の要請から導かれることを考えれば、今後、そのような判断が示されることも考え難い。国税当局内の一元的な資料情報の共有・分析システムを構築するためには、特別法等の制定による課税調査手続と犯則調査の手続の峻別の要請による制約の克服が必要と考えられる。

ロ 守秘義務からの制約

税務職員には国公法上の守秘義務に加えて個別税法上の守秘義務が課されるが、その根拠は、納税者にプライバシー等秘密について他の公務員よりも厳守を約束することで調査協力を得るため、更には税務行政の円滑な遂行を期するためとされる。

これらの守秘義務が解除される例として、①法令による解除（所得税法 233 条の申告書の公示等）、②個別解釈上で違法性阻却事由が認められる場合がある。しかし、法令上の根拠もなく国税当局に納税者等の秘密

という重要事項について守秘義務の解除を認めることは、課税庁の裁量による守秘義務の解除を認めることになり得る。マネー・ロンダリング規制上の捜査機関との連携協調として要請であるとしても、法令による解除が必要と考えられる。

(4) 税務行政の目的とマネー・ロンダリング規制支援の位置付け

間接的規制支援及び直接的規制支援における憲法及び守秘義務の制約の問題は、新たな法令の制定による克服を必要とする。また、直接的規制支援は、脱税を前提犯罪とするマネー・ロンダリング罪を特化した罰則法と対応する手続法の制定（国犯法の改正）を必要とする。

これら法の必要性は、税務行政目的上の必要性から判断されるが、その判断において納税者コンプライアンスが重要な要素になると考えられる。例えば課税等を逃れる者が著しく増加し、適正申告を行う納税者が強い不公平感を抱くような状況では、直接的規制支援は「進行中の脱税」への対処として納税者コンプライアンスの維持・向上に資すると考えられる。

納税者コンプライアンスという主観的状況の把握は容易ではなく、国税当局においても、その施策は行われていない。今後、これを検討する上で、米国 IRS 等でのコンプライアンス測定に関する取組みや、地下経済研究における「申告されざる所得」に関する研究は、示唆を与えるものとする。

3 結論

国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援形態として間接的規制支援及び直接的規制支援が考えられるが、それらの前提となる法の必要性は、税務行政目的上の必要性から判断される。その判断上、納税者コンプライアンスの状況は重要な要素の一つとなるが、国税当局としてこれを把握する施策は実施されていない。

しかし、①わが国のマネー・ロンダリング規制は、規制法制定以降強化・推進されてきたが執行面で課題があること、②マネー・ロンダリングがグローバルバリエーションを背景に伸展していることから、今後その犯罪状況の更な

る悪化が予測され、実効性ある具体的施策の検討・実施が求められるもの
と考える。将来的にマネー・ロンダリング規制支援を要請されること等も考
慮し、国税当局は自ら規制支援の必要性を判断するために、納税者コンプ
ライアンス水準の測定等施策に取り組むことが必要と考える。

目 次

はじめに	239
第1章 マネー・ロンダリング規制への取組み	243
第1節 グローバリゼーションと国際組織犯罪	243
1 背景 — グローバリゼーション —	243
2 グローバリゼーションと国際組織犯罪	244
3 マネー・ロンダリングに対する国際社会の取組み	245
第2節 主要国のマネー・ロンダリング規制への取組み	247
1 米国とヨーロッパ諸国の法制の相違点	247
2 米国の状況	249
3 ヨーロッパ主要国の状況	255
第3節 わが国のマネー・ロンダリング規制への取組み	258
1 わが国における組織犯罪の状況	258
2 法整備等の状況	260
3 マネー・ロンダリング犯の検挙状況	263
第2章 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の可能性と問題	267
第1節 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の形態	267
1 マネー・ロンダリング規制と税務行政に求められる支援	267
2 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の形態	267
第2節 税務当局によるマネー・ロンダリング規制支援	269
1 米国 IRS とマネー・ロンダリング規制	269
2 米国 IRS のマネー・ロンダリング捜査	270
3 米国 IRS1998年改革と IRS-CI における問題	274
第3節 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の問題	277
1 資料情報の交換における法的問題	277
2 税務行政の目的における問題	277
第3章 現法制における法的問題	279

第1節 憲法における問題	279
1 課税調査と犯則調査	279
2 供述拒否権の保障と調査手続の峻別	280
3 課税調査と犯則調査の手続の峻別からの制約	283
第2節 守秘義務における問題	286
1 国税当局と捜査当局間の情報交換と守秘義務等の問題	286
2 個別税法上の守秘義務の意義とその主体	287
3 守秘義務の解除	291
4 公務員の告発義務と守秘義務	292
5 国税当局と捜査当局間の情報交換における守秘義務の解除	295
第4章 税務行政の目的とマネー・ロンダリング規制支援	297
第1節 税務行政の目的とマネー・ロンダリング規制支援	297
1 国税庁の使命とマネー・ロンダリング規制支援	297
2 納税者コンプライアンスとマネー・ロンダリング規制支援	298
3 納税者コンプライアンス水準測定へのアプローチ	299
第2節 米国におけるコンプライアンス水準の測定	300
1 米国におけるコンプライアンス水準測定の特徴	300
2 NRP (National Research Program)	300
3 米国 IRS の取組みからの示唆	303
第3節 申告されざる所得に関する実証研究	304
1 タックス・ギャップの測定と地下経済の計量的研究	304
2 地下経済に関する計量的研究	304
3 申告されざる所得の推計方法	306
おわりに	308

はじめに

1 問題と考察の方法

近年の世界経済では、生産力拡大に伴い、国境を越えた市場経済が著しく展開しており、そうした状況を表す「グローバリゼーション(globalization)」は、20世紀末から21世紀初頭の世界状況の特徴づける重要なキーワードの一つといわれている⁽¹⁾。

そのようなグローバリゼーションの進展は、犯罪活動においても同様であり、各国の法制度の違いから生じるループ・ホールを衝き、越境的・組織的に敢行される国際組織犯罪の深刻化が国際社会に認識されてきた。そして、国際組織犯罪に対抗する上では、国際社会全体の司法・法執行上の協力は不可欠との認識に基づき、国連を中心とする国際社会の対国際組織犯罪及びマネー・ロンダリング (money laundering) への取組みが進められてきた。こうした動向を受けて、わが国も取組みを進め、現在、2000年に採択された「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」(以下「国連国際組織犯罪防止条約」という。)の締結に伴う関係国内法の整備が行われている。

ところで、わが国のマネー・ロンダリング事件としては、2003年後半に一連の摘発が続いた、いわゆる三菱会事件が記憶に新しいが、この事件は、経済取引が複雑・多様化する状況下での犯罪収益の捕捉の困難性について、その一端を示したものとみられる⁽²⁾。そして、マネー・ロンダリング深刻化の背景にグローバリゼーションがあることは、その悪化を予測させるものであり、今後、マネー・ロンダリング規制は、執行面において、より実効性のあ

-
- (1) 鶴田満彦『グローバリゼーションと多国籍企業』(中央大学出版部、2003)1頁、西川潤『世界経済入門第三版』(岩波書店、2004)1頁。
- (2) 2004年2月6日付け読売新聞は、「旧三菱会系の資金洗浄」と題し、警視庁の調べとして、「違法収益の少なくとも約60億円が、日本の都市銀行に開設されている外国銀行名義の口座を使って海外送金されていた」旨判明したとし、「この方法だと送金者の個人名が表に出ないため、金融・国税当局もチェックできなかった。」としている。

る施策を必要とするものと考えられる。

マネー・ロンダリング規制の執行に関しては、各捜査機関間の連携・協調の有効性もいわれており、犯則調査権限を持つ国税当局は、必ずしも無関係とはいえない立場にあると思われる。既に、マネー・ロンダリング取締りに携わる米国 IRS の状況を踏まえ、わが国国税当局も捜査当局との協力下マネー・ロンダリング規制を支援すべきではないかとの見解も示されており⁽³⁾、そう遠くはない将来、国税当局は、マネー・ロンダリング規制の捜査支援的役割を担うべきか否か、その見解を示すことを求められるとも考えられる。

本稿では、以上のような問題意識から、国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の可能性について考察するものである。

2 マネー・ロンダリングとマネー・ロンダリング規制法

本稿は、マネー・ロンダリングに対する規制の背景と規制推進の状況を踏まえ、問題の考察を行うことから、最初にわが国のマネー・ロンダリング規制法とその対象行為について整理しておきたい。

「資金洗浄」を意味するマネー・ロンダリングについて、金融庁特定金融情報室は、「違法な起源の収益の源泉を隠すこと」と端的に定義している⁽⁴⁾。しかし、この行為がわが国で犯罪化される以前、既に、マネー・ロンダリングという言葉は、社会的に認知されていた感があり、そのため、これを用いる論者によっては、その意図する収益や収益の隠匿の態様に若干の差異もみ

(3) 本庄資教授は、米国 IRS におけるマネー・ロンダリング捜査等の状況を踏まえ、日本の現状に対して『金融機関を通じないマネーロンダリング』の摘発は、税関はもとより金融機関を通じない国税庁査察の犯罪捜査を抜きにして成功を期すことは無理であろう。」とされる。(本庄資「金融機関等を通じないマネー・ロンダリングと脱税における税務行政の役割ー日本における代替的送金システムー地下銀行」税経通信 59 巻 12 号 (2004) 145・146 頁)。

(4) 1999 年の組織的犯罪処罰法の施行により、わが国の FIU (Financial Intelligence Unit、マネー・ロンダリング情報を専門に収集・分析・提供する金融情報機関)として金融監督庁(現金融庁)に設置された。

られる⁽⁵⁾。

現在のわが国のマネー・ロンダリング規制法は、「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例に関する法律（平成3年10月5日法律94号）」（以下「麻薬特例法」という。）及び「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（平成11年8月18日法律136号）」（以下「組織的犯罪処罰法」という。）である。これらの法が規制する薬物犯罪及び犯罪収益隠匿罪等の定義を中心に【表0-1】のように整理を試みた。

【表0-1】中の4の収益に係るマネー・ロンダリング規制法が規定するマネー・ロンダリング行為、すなわち「薬物犯罪あるいは犯罪収益の取得・処分等につき事実を偽装し、薬物犯罪収益等あるいは犯罪収益等を隠匿し、又は薬物犯罪収益あるいは犯罪収益の発生原因について事実を偽装すること」

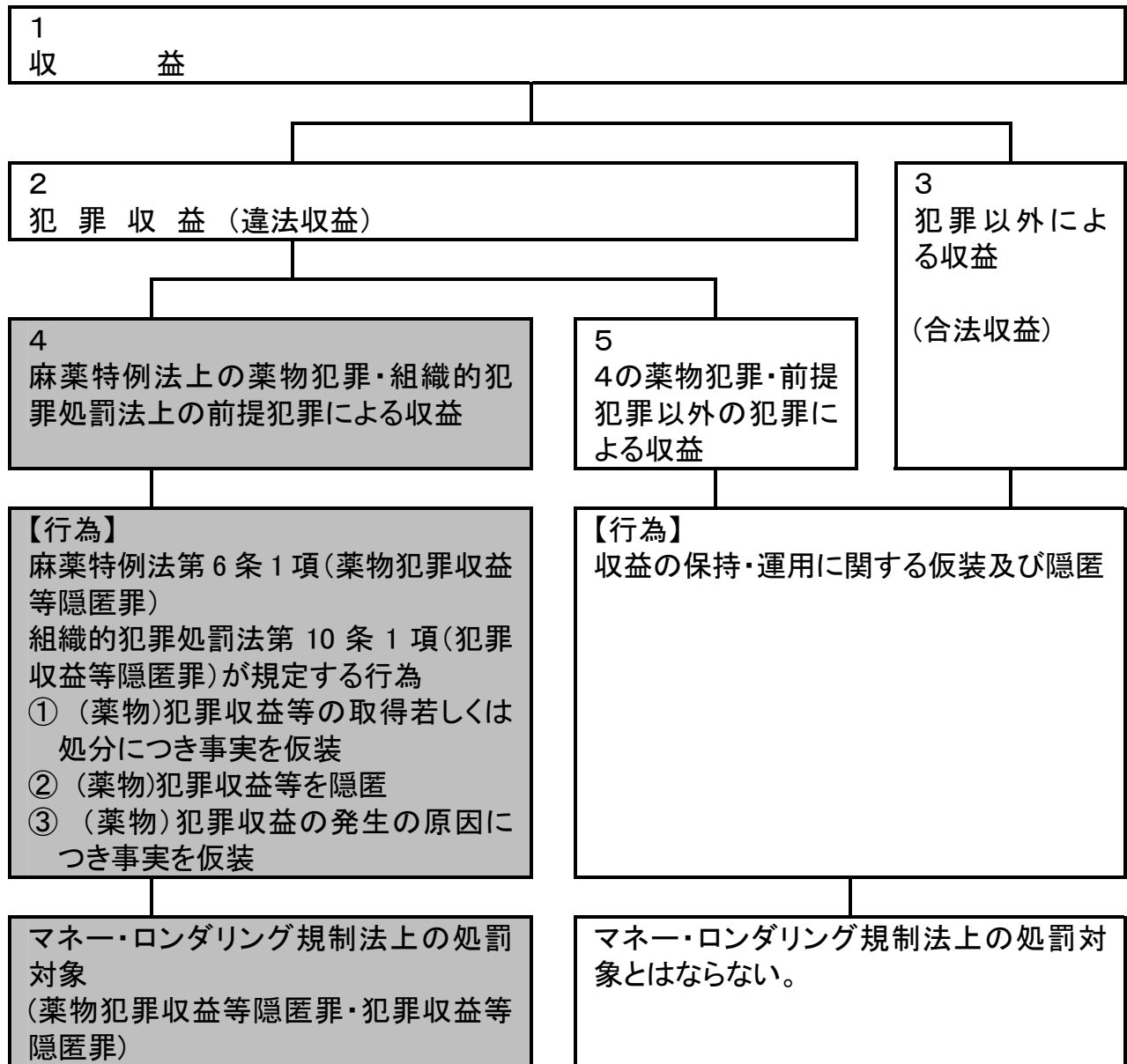
（麻薬特例法第6条1項、組織的犯罪処罰法第10条1項）が、処罰対象となる。例えば、麻薬密売人が麻薬密売代金を仮名で開設した銀行口座へ隠匿する行為や、詐欺や横領の犯人が騙取した金員をいくつもの口座に転々と移動させ出所をわからなくするような行為が該当する。

犯罪収益であっても、【表0-1】中の5、マネー・ロンダリング規制法上の前提犯罪以外の犯罪による収益については、その隠匿行為はマネー・ロンダリング規制法上の処罰対象とはならない。また、【表0-1】中の3、犯罪以外による収益、すなわち合法収益も、その隠匿行為はマネー・ロンダリング規制法上の処罰対象とはならない。

(5) 「マネー・ロンダリング」については、近年、法律用語辞典だけでなく、実用用語辞典等でも、犯罪収益の源泉隠蔽行為として説明しているものがみられる。

『広辞苑第5版』（岩波書店、1998）は、「不正な取引で得た資金の出所や流れが分からないようにするために、預金口座を移動したり外国の不動産に投資したりすること。資金洗浄」とする。また、『現代用語の基礎知識 2002年版』（自由国民社、2002）は「麻薬、証券詐欺、脱税、汚職、粉飾決算等の犯罪や不正行為から得られた利益を、正当な事業活動で得た資金のように見せかける行為をさす。」としていたが、同2005年版（自由国民社2005年）では「麻薬や犯罪などにかかわる不正資金を、送金などを繰り返して、違法性を隠蔽すること。」としている。

【表 0-1】 マネー・ロンダリングとマネー・ロンダリング規制法の対象行為



現在、税法上の脱税犯は組織的犯罪処罰法における前提犯罪ではないが、第159回通常国会に提出されて継続審議中の組織的犯罪処罰法改正案は、同法における前提犯罪を「死刑又は無期若しくは長期4年以上の懲役若しくは禁錮の刑が定められている罪」全般を含むこととしている。そのため、懲役5年以下の税法上の脱税犯もこれに該当し、同法における前提犯罪となる。

第1章 マネー・ロンダリング規制への取組み

第1節 グローバリゼーションと国際組織犯罪

1 背景 — グローバリゼーション —

近年の世界経済の状況の特徴づけるグローバリゼーションは、それ以前の国際化 (internationalization) といわれた経済状況に代わるものであり、1990年代初めの東西冷戦体制解体以降、世界経済が市場経済によって急速に一元化されたことを指す⁽⁶⁾。その状況は、【表 1-1】の世界輸出入総額の推移のとおり、1990年代の世界輸出入総額の著しい増加にも反映されている。

1999年6月、当時の経済企画庁・経済審議会グローバリゼーション部会が発表した報告書⁽⁷⁾は、グローバリゼーションについて「様々な経済主体が効率性の追求を全地球規模で行うようになること」と定義する。そして、1990年代に、グローバリゼーションが推進された要因として、第1に政治面におけるいわゆる冷戦構造の終結、第2に制度面において進展した貿易・投資の自由化、第3に高度に発展した情報通信技術を指摘している。

第1の要因、政治面における冷戦構造の終結は、従来の資本主義市場経済諸国にとっての領域の拡大とともに自由貿易制度下でのプレーヤーの増加をもたらし、世界市場での競争の激化を促進させてきた。

また、第2の要因、制度面の自由化は、GATT (関税と貿易に関する一般協定) ウルグアイ・ラウンド交渉による関税の大幅な引き下げが、比較優位に基づく各国貿易を更に活発化させた。それとともに、投資自由化の進展が、企業の多国籍化を促進し、それに伴う直接投資の拡大が先進諸国間の相互依存関係を一層強め、更にアジア NIES 諸国等が外資主導の経済成長を遂げる起爆剤となった。

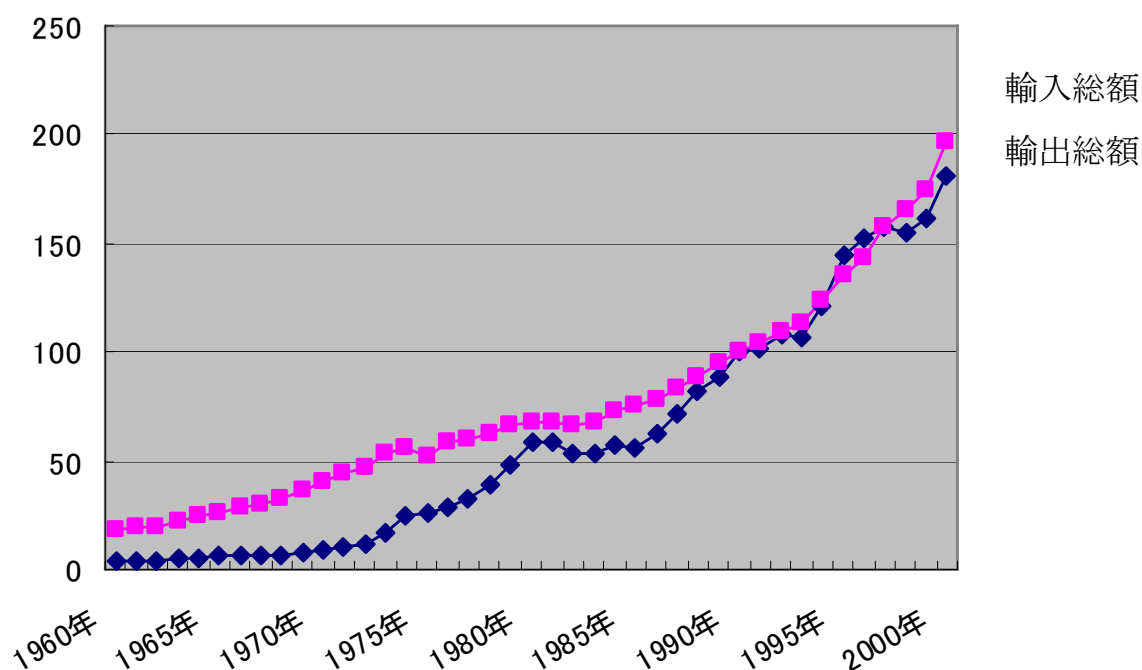
(6) 西川・前掲注 (1) 1頁。

(7) 「経済審議会グローバリゼーション部会報告書 平成11年6月」
<<http://www5.cao.go.jp/99/e/19990629e-global..html>>

これら政治面と制度面の変化によって進展するグローバリゼーションを一層加速させる要因となったのが、第3の要因、情報通信技術の急速な進歩である。通信の容量と速度の驚異的な増加・高速化や通信コストの急速な低下は、貿易の活性化だけでなく、財・サービスを貿易可能にし、また、インターネット技術の進展は、電子商取引を拡大し、従来の制度・商慣習に大きな変化をもたらした。

【表 1-1】 世界輸出入総額の推移

本表は、1990 年の世界輸出総額（3 兆 5,000 億ドル）及び輸入総額（3 兆 5,500 億ドル）を 100 とした場合の推移である。



(注) 本グラフは、国際連合世界統計年鑑のデータに基づき作成した。

2 グローバリゼーションと国際組織犯罪

グローバリゼーションの進展は、犯罪活動にも影響を及ぼし、「犯罪者が各国の法規制や取締体制の間隙を衝いて、摘発と没収のリスクを最小化しつつ、犯罪収益を最大化すべく、世界規模で犯罪活動を展開できる状況が出現する

に至っている」⁽⁸⁾。

そのような犯罪活動の中でも、国境を越えて大規模かつ組織的に敢行される国際組織犯罪は、社会の安全、法の支配、市場経済を壊滅するものとして、その脅威が国際社会に強く認識されてきた⁽⁹⁾。そして、その深刻化に対抗するためには、各国の刑事司法制度、法執行制度の強化と国際社会全体の司法・法執行上の協力により法の抜け穴をなくす努力が必要との認識に基づき、国際社会は取組みを進めてきた。

組織犯罪では、不正な利益を得ることを目的に種々の犯罪活動が行われ、これに起因する犯罪収益が、犯罪組織の維持・拡大及び将来の犯罪活動への再投資に用いられるほか、事業活動への投資により合法的な経済活動を浸食することが大きな問題となる。既に 1960 年代にこの問題が深刻化していた米国は、いくつかの対抗策を経て、経済的側面からの対処として犯罪収益の保持・運用というマネー・ロンダリングの段階での規制の有効性に着目し、1986 年、マネー・ロンダリング取締法 (Money Laundering Control Act) を制定した。国際的組織犯罪に対する国際社会の取組みにおいても、マネー・ロンダリングの規制は必要不可欠と考えられ、その推進は重要な課題の一つとなった。

3 マネー・ロンダリングに対する国際社会の取組み

国際連合 (以下「国連」という。) を中心とするマネー・ロンダリング対策

(8) 警察庁編『平成 11 年版警察白書 国境を越えた犯罪との闘い』(大蔵省印刷局、1999) 3 頁。

(9) 「G8 バーミンガム・サミットコミュニケ (仮訳・抜粋) 1998 年 5 月 15-17 日」
 <<http://www.npa.go.jp/kokusai2/birminghamj.html>>は、「18 グローバリゼーションは、国際犯罪の劇的な増加を伴ってきた。このことは、薬物及び武器の不正取引、人の密輸、窃盗、詐欺及び脱法行為のための新たな技術の悪用並びに犯罪収益の洗浄等の多様な形態で現われている。」「19 このような犯罪は、薬物により生活を破滅させ及び社会を組織犯罪の恐怖に置くことに通じ、我々自身の市民及び社会に対する脅威となっているのみならず、国際カルテルによる不法資金の投資、腐敗、制度の弱体化及び法の支配に対する信頼の喪失を通じ、社会の民主的及び経済的な基礎を損ないかねない世界的な脅威となっている。」とする。

は、当初、麻薬問題において取上げられ、その有効性から国際組織犯罪全般を防止する対策として講じられ、更に、2001年9月11日の米国同時多発テロを契機に、テロ資金対策としても講じられている。

1988年国連で採択された「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」は、麻薬組織の不法収益はく奪に着目したもので、初めてマネー・ロンダリングの包括的犯罪化、没収の拡大、刑事司法共助の促進等国際的な法的枠組みの創設を定めた。

1989年アルシュ・サミットでは、マネー・ロンダリング規制に専門的に取り組む国際機関として、金融活動作業部会（FATF：Financial Action Task Force）の設置が提唱された。FATFは、1990年に、麻薬新条約の早期批准、同条約に規定する資金洗浄の犯罪化等を盛り込んだマネー・ロンダリング対策のための「40の勧告」を行い、更に1996年この40の勧告を改訂し、マネー・ロンダリングの原因犯罪である前提犯罪を薬物犯罪から重大犯罪に拡大する等の勧告を行っている⁽¹⁰⁾。

また、国際組織犯罪対策を検討するための上級専門家グループ（リヨン・グループ）の設置が、1995年ハリファックス・サミットで決定された。リヨン・グループは、1996年国際組織犯罪と闘うための40の勧告を策定するが、米国同時多発テロ事件後の2002年、同勧告を見直し、国際組織犯罪のみならず、テロへの効果的な対処をも視野に入れた「国際犯罪に関するG8勧告」を策定した。更に、1998年バーミンガム・サミットでは、マネー・ロンダリング情報を専門的に収集・分析・提供する金融情報機関（FIU：Financial Intelligence Unit.）の設置が参加国において合意された。

(10) FATFにおいて合意された「40の勧告」は、マネー・ロンダリング対策に関する事実上のグローバル・スタンダードとして用いられているが、その特色として、刑事手続の整備等により取締りを徹底させるにとどまらず、金融機関等に対する適切な行政措置を組み合わせることにより、マネー・ロンダリングの予防を目指す内容になっている。（杉山徳明・西方建一「組織犯罪に対する国際的取組みについて—国際組織犯罪防止条約及びFATFの活動の概要を中心に—」法律のひろば57巻5号(2004)26頁）。

その後、2000年国連総会において、国際組織犯罪の防止、捜査及び訴追に関する国際的な法的枠組みの創設を目的とする「国連国際組織犯罪条約同条約」が採択された。同条約は、国際組織犯罪の防止、捜査及び訴追に関する国際的な法的枠組みの創設を目的とするものであり、重大な犯罪に関する共謀やマネー・ロンダリングの犯罪化等の国内法制充実のための諸規定及び犯罪人引渡し、国際捜査共助等の国際協力の充実・強化のための諸規定から構成されている⁽¹¹⁾。わが国においても、同条約締結に伴う法整備が進められており、その一として、現在、第159回通常国会に提出された組織的犯罪処罰法の改正案が継続審議されている。

第2節 主要国のマネー・ロンダリング規制への取り組み

1 米国とヨーロッパ諸国の法制の相違点

犯罪規制システムに関してヨーロッパ諸国と米国には基本的な違いがあり、そのことは、国際組織犯罪及びマネー・ロンダリングに対する取り組みにも反映されている。この基本的相違点について、グンター・アルツト (G. Arzt) ベルン大学教授は、①法制の複雑さ・包括性、②真実発見か適正手続か、③

-
- (11) 国連国際組織犯罪防止条約は、締約国に対し次の行為の犯罪化等を義務づけた。
- ① 組織的な犯罪集団への参加の犯罪化として、犯罪活動の既遂又は未遂とは別個の犯罪として共謀罪か参加罪の一方又は双方を設けること (第5条)。
 - ② マネー・ロンダリングの犯罪化として、犯罪収益であることを認識しながら、犯罪収益である財産の不正な起源を隠匿し、偽装する等の目的で当該財産を転換し、移転すること及び犯罪収益である財産の真の性質、出所等を隠匿し、偽装すること、並びに犯罪収益である財産を取得すること等の犯罪化 (第6条)。
 - ③ 腐敗の犯罪化として、公務員に対し、公務の遂行の対価として不当な利益を約束し、申し出、供与すること、及び、公務員が、これを要求し、受領することを犯罪化すること (第8条1項)。
 - ④ 条約の対象犯罪、すなわち、重大な犯罪と条約が犯罪化を求める犯罪に関する手続において、虚偽の証言をさせ、又は証言若しくは証拠の提出を妨害するために暴行、脅迫を加え、又は不当な利益を約束、申し出、供与することの犯罪化と、裁判官又は法執行職員の対象犯罪に関する公務の遂行を妨害するために暴行、脅迫を加えること等の犯罪化 (第23条)。

企業犯罪についての取扱いの違い、④おとり捜査の適用範囲の違いを挙げ、次のように説明される⁽¹²⁾。

① 法制の複雑さ・包括性

米国の法制は、複雑・広範囲なシステムであり、ある市民を調査すれば必ず何らかのルール違反が認められる。しかし、無差別にあらゆる市民を対象に調査しているわけではなく、犯罪組織の構成員で疑いのある者、重大な違反を犯した疑いのある者を対象とするものであり、法律の網を非常に広範囲に掛けておいて、狙った特定の容疑者には必ず違反があるのでこれを捜しに行く、という方式である。

我々ヨーロッパ諸国ではこのようなとらえ方をしていない。

② 真実発見か適正手続か

ヨーロッパ諸国の刑事司法制度は、真実の追求、真実の発見を目標としており、ほとんどの被告人が最終的に有罪となる。

これに対して米国の法制は、「真実」はもともとあり得るものではなく、いろいろな見方がある中でどの見方を選択するかが重要であり、その選択が裁判によってなされるというものである。裁判は真実を追求するものではなく、事実について相反する意見を戦わせた上で、選択が行われるものであり、その選択過程がフェアでなければならない、よって、適正手続が最も重要である。これが米国の考えである。

ヨーロッパ諸国も多少この方向に向かう傾向があるが、まだ「裁判は真実を追求するもの」という伝統的な考え方が中心であり、適正手続も重要と考えられているが、それが中心ではない。

③ 企業犯罪の取扱いについての違い

ヨーロッパ諸国では、行政上の監督法と、通常の刑事法の区別があり、銀行という法人は、刑事法違反に問われるものではないと考える。

しかし、米国の法制の場合、企業に対する制裁は行政上のものであり、

(12) 高木勇人「警察政策フォーラム『スイスの組織犯罪対策法制について』におけるパネルディスカッションの概要について」警察政策研究2号(1998)58・59頁。

その従業員に対する制裁は刑事法によるといった明確な区別はない。銀行が、従業員によるマネー・ロンダリングを防げなかった（ある従業員が買収され、あるいは脅かされて、マネー・ロンダリングをしてしまった）場合には、その従業員だけでなく、企業としての銀行自身も犯罪者である、というのが米国のとらえ方である。

④ おとり捜査の適用範囲の違い

米国の場合、マネー・ロンダリングの取締りの端緒の多くはおとり捜査により得られた証拠や情報であり、捜査官が薬物密売人を装って銀行に行き、薬物取引から得られた疑いのあるように見える資金を持ち込み、その銀行がこれを受け入れるかどうかを試している。

ヨーロッパ諸国でも組織犯罪対策一般、特に薬物犯罪対策に、おとり捜査が重要であることは理解されている。しかし、政府職員が銀行に行って銀行の従業員を買収してマネー・ロンダリングさせた場合、それは銀行の犯罪行為といえるのだろうか。薬物犯罪捜査に用いられるおとり捜査の手法をマネー・ロンダリング罪にまで拡大することには疑問がある。

2 米国の状況

(1) マネー・ロンダリング取締法制定までの推移⁽¹³⁾

麻薬犯罪組織等による組織犯罪が早くから深刻化し、その対抗上マネー・ロンダリングの犯罪化を必要とした米国は、次のように法整備を進めてきた。

19世紀の終わりころからイタリア系移民を中心としてマフィアと呼ばれる犯罪組織が形成され始めるが、1960年代これら犯罪組織による合法事業及び政府への侵入が顕著となり、組織犯罪に対する政治的懸念が高まっ

(13) C・E・リンチ「RICO法」高木勇人・久山立能訳・警察政策研究第3号52-72頁(1999)、警察庁編『平成15年版警察白書 組織犯罪との闘い』(ぎょうせい、2003)92頁、小柳誠二「組織犯罪の実態と対策—平成15年警察白書より—」警察学論集56巻12号(2003)166-172頁に基づいた。

た。そして、個々の犯罪行為ではなく犯罪組織そのものに対する措置の必要性から、1970年 RICO 法と通称される Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act が制定された。同法は、犯罪組織による経済活動領域への浸透等の規制を目的としたもので、一定の犯罪行為によって得た利益を用いて犯罪組織（Enterprises）を維持すること、また、それによって得た利益を用いて企業を支配すること等を禁じるとともに、広範な没収制度を設けた。その考え方や構成は、その後のマネー・ロンダリング取締法に大きな影響を与えたといわれている。

その後、RICO 法等による没収の回避から一層巧妙となったマネー・ロンダリングに対処するため、1986年マネー・ロンダラーの活動そのものを犯罪化したマネー・ロンダリング取締法が制定された。同法は、薬物犯罪組織に金融面での打撃を与えるだけでなく、不法収益を支配しながらも直接不法行為に携わることがないため、従来の犯罪では摘発が困難であった首脳クラスの摘発を可能とした。

米国においてマネー・ロンダリング規制が強調されてきた背景要因については、次の点が指摘されている⁽¹⁴⁾。

- ① 暴力だけでなく経済力によって社会に影響を与えるようになった犯罪組織に対する問題認識が生じたこと
- ② 犯罪組織のトップは不法収益を支配・管理するものの、前提犯罪への直接的関与がほとんどなく従来の犯罪では摘発が困難であることから、その摘発のために不法収益を手にした者を検挙するという発想が生まれたこと
- ③ 米国におけるマネー・ロンダリングの主なターゲットであるコロンビ

(14) 1996年7月開催の警察政策研究センター発足記念フォーラムのパネルディスカッションにおける桐原弘毅氏（当時預金保険機構特別業務部）の発言。（「パネルディスカッションの概要」警察政策研究1号（1997）29頁）。

桐原氏は、1995年警察庁薬物対策課在籍時、米国においてマネー・ロンダリングの取締実態に関する調査研究を行っている。研究内容については、桐原弘毅「米国のマネー・ロンダリング取締り」警察政策研究1号（1997）57-70頁を参照。

アの cocaine・カルテルでは、密売部門とは全く別な部門がマネー・ロンダリングを行っているため薬物事犯の取締りだけでは組織の壊滅は不可能であった。そのためマネー・ロンダリングを犯罪化して、これに関与する者を検挙するという法的な仕組みが必要とされたこと

- ④ キャッシュレス社会である米国では、多額の現金取引はそれ自体で犯罪が疑われるため、密売人等が多額の現金を金融機関に預けようとするときに、マネー・ロンダリング摘発の端緒を得る絶好の機会になること

(2) 現金等取引報告制度の整備⁽¹⁵⁾

米国では、1970年に制定された銀行秘密法（The Currency and Foreign Transaction Reporting Act、通称 Bank Secrecy Act）に基づく現金等取引報告制度が整備されてきた。

銀行秘密法は、捜査機関による摘発を免れることを目的に、不法収益の外国金融機関への送金が顕著となった状況を契機に制定され、金融機関のマネー・ロンダリングへの関与を規制するとともに、報告された情報により、捜査機関による不法収益追跡を可能とすることを図った。例えば同法は、金融機関等に対して IRS に1万ドル以上の現金取引の報告（CTR：Currency Transaction Report）を行うことを義務づけ、また、5,000ドル以上の海外送金等の報告（CMIR：Currency Monetary Instrument Report）を USCS（税関庁）に対して行うことを義務付けている。

なお、疑わしい取引についての届け出は、銀行秘密法の創設時、奨励にとどまっていたが、その後の法改正に伴い、財務省長官が「犯罪、税金及び規制事項に関して高度の必要性」があると認める金融取引について、記録の保持及び報告が金融機関に義務付けられた。

銀行秘密法等に基づく現金等取引報告制度の拡充経緯は、次のとおりである。

銀行秘密法施行当初、現金等取引報告制度には憲法上の守秘義務に抵触

(15) 桐原・前掲注(14) 60-62頁に基づいた。

する疑いがあるとして、金融機関による報告件数は非常に少なかったが、1974年最高裁が合憲判断を行った以降、義務となっている報告件数は増加する。一方、義務とされていなかった疑わしい取引に関する報告は、1985年のボストン銀行事件を契機に増加する⁽¹⁶⁾。

また、現金等取引報告制度では、マネー・ロンダリングが銀行等典型的な金融機関だけでなく金員を扱う様々な業種で行われることから、報告義務を課す「金融機関」の範囲の拡大が問題となってきた。1982年銀行秘密法の改正では、報告義務を課す業種を従来の商業銀行やその他伝統的な金融機関に加えて旅行会社、保険会社、両替商、送金業、自動車販売業等にまで拡大した。そしてマネー・ロンダリングが行われているすべての金融取引をカバーするため、1984年内国歳入法典 (Internal Revenue Code、以下「IRC」という。) § 6050 I を制定し、貿易及びビジネスに関して1万ドル以上を受け取った者について IRS の報告を義務付けた⁽¹⁷⁾。

(3) FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) ⁽¹⁸⁾

米国は、マネー・ロンダリング及び金融犯罪の捜査支援機関として、これら犯罪に関する情報収集・分析・提供を行う FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network 金融犯罪取締ネットワーク) を設置している。

FinCEN は、1980年代半ば以降、財務省内の一部局からマネー・ロンダリング規制の進展に伴い組織が拡大し、1990年連邦・州・地方の各レベルの法執行機関によるマネー・ロンダリング (麻薬関連、非関連双方) 及び他

(16) ボストン銀行は、有名なギャングが持ち込んだ多額の現金 (薬物の不法収益) について、出所を聞かずに預金として受け入れたためその出所を直接知るものではなかったが、連邦政府は不法収益であることの認識について「現実に知っていたこと」だけでなく、「意識的な無視 (Willful Blindness)」「意図的な怠慢 (Deliberate Ignorance)」「意識的回避 (Conscious Avoidance)」にまで拡張してボストン銀行を起訴した。

(17) これは一般に「Form 8300」と呼ばれている。

(18) FinCEN. “About FinCEN: Overview.”

<http://www.fincen.gov/af_overview.html>、 “About FinCEN: FAQs.”

<http://www.fincen.gov/af_faqs.html>、 “FinCEN Strategic Plan For the fiscal years 2003-2008.”

の金融犯罪の発見、捜査の支援を目的として財務省長官の下に設置された。1994年には財務省内の銀行秘密法所掌部局と統合されて銀行秘密法の監督権をもつこととなり、マネー・ロンダリングの防止、摘発に関する施策の監督・執行の一義的機関となったが、更に2001年 the USA Patriot Act の制定により対テロリスト・フィナンシングからの役割も担うこととなった。

FinCEN の主な情報源は、①法執行機関関連、②金融関連、③商業・市販関連のデータ・ベースの3種に区分され、IRS-CI を含む連邦・州・地方レベルの法執行機関に対してこれらの情報に基づく情報ネットワークを提供している。また、特定の一つの対象のためのデータ・ベース調査から、巨大犯罪組織の金融・財務的側面の詳細かつ徹底的な分析まで、関係機関からの多岐にわたる要請に対してそれぞれ個別に対応している。このように、FinCEN は、金融関連の情報機関としてあらゆるクラスの法執行機関、監督機関、情報機関との情報交換、情報分析及びその提供を行うものであり、約200名の職員のほか、21の連邦法執行機関・監督機関からの長期派遣職員約40名を擁するその独特なメンバー構成にも、この組織の目的が反映されている。

(4) 捜査手法⁽¹⁹⁾

組織犯罪対策上の重要な捜査手法として、通信傍受、潜入捜査、証人保護プログラム等の制度がある。

① 通信傍受

通信傍受は、電話傍受を中心とする電子機器を用いた会話傍受であり、対象者が犯罪を行っていることの決定的な証拠を得ること及び密売組織の実態・共犯者等の解明のために行われる。通信の秘密は基本的な人権の一つであることから、通信傍受の実施について厳格な要件と慎重な手続が定められており、他の捜査手法では捜査の目的を達成できない場

(19) 桐原・前掲注(14) 57-70頁、警察庁編・前掲注(13) 97・98頁、小柳・前掲注(13) 168・169頁に基づいた。

合にのみ会話傍受は許され、また、その実施状況は、毎年、議会に報告される。

② 潜入捜査

潜入捜査は、捜査員又はその協力者が、その身分や目的を隠して被疑者に接触し、被疑者と犯罪との結びつきが明らかになった時点で検挙する手法であり、「FBI の潜入捜査活動に関する司法長官指針」において、実施の要件や手続等が定められている。

わが国では、一般に「おとり捜査」と呼ばれており、被疑者を騙すというマイナス・イメージが強いが、米国では、捜査員自ら被疑者に直接接触して確実な証拠を入手する手法、すなわち視察（サーベイランス）の一手法としての積極的な側面が強調されている。

③ 証人保護プログラム

証人保護プログラムは、組織犯罪を立証するための証人の安全を確保するためのものであり、証人になった者に対して、本人の希望により新たな身分や住居を与えるなどの措置が講じられる。

(5) 犯罪収益の立証手法

マネー・ロンダリング犯の立証は前提犯罪の立証を前提とするが、1995年桐原弘毅氏（当時警察庁薬物対策課課長補佐）による米国での調査からは、連邦警察官による説明として、一般に、犯罪収益の立証は状況証拠から行われている旨が報告されている⁽²⁰⁾。

それによれば、状況証拠としては、

- ① 被疑者が、薬物密売に関与していること
- ② 不法収益とみられる資産が、被疑者が管理・支配している資産であること
- ③ 被疑者に、それらの資産をもたらしたことを説明できる収入源がないこと

(20) 桐原・前掲注(14) 57-70頁。

がある。そして、①は、被疑者の自宅から薬物が押収されたこと、傍受された電話での会話などから立証され、②は、被疑者に関連のある銀行口座であること、自宅から預金通帳が押収されたことなどで説明され、また、③は、数週間の行動確認、被疑者の自宅から押収された被疑者の生活実態を示す資料などから説明される、とされている。

3 ヨーロッパ主要国の状況

(1) 英国の状況⁽²¹⁾

イ 法整備の状況

英国における組織犯罪としては、不正な薬物や銃器の取引、人の密輸、詐欺、マネー・ロンダリング、児童ポルノ等が挙げられ、その中には英国以外の国の出身者らが関わっているものも多くみられ、社会に深刻な脅威を与えている。ほとんどの組織犯罪は経済的利益を求めて行われており、その活動範囲はアンダー・グランドにとどまらず、合法的なビジネス活動の形態をとることも少なくない。

英国では、組織犯罪のみを対象とするものではないが、1984年に制定された警察及び刑事証拠法、2000年調査・捜査権限法等において、通信傍受や秘密捜査官による捜査等、組織犯罪対策に活用され得る規定がなされている。また、マネー・ロンダリングを規制するものとして、1988年刑事裁判法（1993年刑事裁判法によって改正されている）がある。

ロ 捜査手法

組織犯罪対策上の重要な捜査手法として、無令状捜索等の捜査権限、通信傍受・秘聴調査、秘密捜査官による捜査等の制度がある。

無令状捜索等の捜査権限は、1984年に制定された警察及び刑事証拠法（Police and Criminal Evidence Act 1984）に基づくもので、無令状での家宅等への立入り、捜索等について定めている。

(21) 警察庁編・前掲注(13) 98・99頁、小柳・前掲注(13) 166-172頁に基づいた。

また、通信傍受・秘聴捜査については、2000年調査・捜査権限法（Regulation of Investigatory Powers Act 2000）第1章において、規定が設けられている。

秘密捜査官による捜査は、2000年調査・捜査権限法において、重大犯罪の防止・探知、英国の経済的繁栄の確保、公共の安全等のために、その方法が達成しようとする目的に適当なものであることを条件に秘密捜査官による情報活動を行うことができるとされた。

（2）ドイツの状況⁽²²⁾

イ 法整備の状況

ドイツにおいては、比較的小規模かつ流動的ではあるものの犯罪者の組織化が進んでおり、それらの一部が相互の連絡を密にし、緩やかなネットワークを形成しつつ組織犯罪を敢行している。また、これら犯罪組織の大半は国際的な結合関係を明確に有しており、国境を越えた活動を強化している。

ドイツにおける組織犯罪対策のための立法措置は、1992年「違法薬物取引及びその他の組織形態犯罪取締法（組織犯罪対策法）」の制定によって本格的に開始された。同法は、刑法を改正することによる資産刑、マネー・ロンダリング罪の新設、「職業的に行われる贓物収得罪、組織的贓物収得・組織的窃盗」刑の加重等を行い、また、刑事訴訟法を改正することによる覆面捜査官の運用、通信傍受対象犯罪の拡大等を行うというものである。

翌1993年「マネー・ロンダリング法」が、1994年「犯罪対策法」が成立し、これら3件の法律により組織犯罪取締りのための法的措置が整えられたといわれる。これに加え、1998年ドイツの憲法である基本法（第13条）の改正により「屋内における会話の傍受」が合法化された。

ロ 捜査手法

(22) 谷口清作「ドイツの組織犯罪対策立法—最近の動向から—」警察学論集 57 卷 8 号 (2004) 148-165 頁に基づいた。

組織犯罪対策上の重要な捜査手法として、通信傍受、潜入捜査、証人保護等の制度がある。通信傍受は、ドイツ刑事訴訟法第 100 条 a により、内乱罪、犯罪団体結成の罪等を犯した事実が認められかつ、事案の解明又は被疑者の居所の捜査が他の方法では見込めないか又は著しく困難であるとき等について、捜査機関による通信の傍受が認められている。

また、ドイツ刑事訴訟法第 110 条 a 及び第 110 条 b は、一定の重大な犯罪について、潜入捜査官を投入することができること等を定めている。

証人保護：ドイツ刑事訴訟法第 68 条は、証人の保護について規定している。

(3) スイスの状況⁽²³⁾

イ 法整備の状況

スイスは、1980 年代後半のピッツア・コネクション事件、更にはレバノン・コネクション事件の発覚による、スイス金融機関に対する極めて強い国際的非難を背景に行われた。

1990 年マネー・ロンダリング処罰規定の新設及び金融業者の顧客確認義務違反の罪が創設された。また、1993 年犯罪的組織の可罰、没収制度の整理、疑わしい取引について金融業者が当局に届け出ることを権利として認め、1998 年には金融部門におけるマネー・ロンダリング撲滅のための連邦法が制定された。

ロ 銀行連盟による自主規制

スイス銀行連盟による注意義務の策定は、1977 年、金銭の受け入れ及び銀行秘密の点において、銀行が非難の余地のない業務を遂行することを保証することを目的に行われた。現在の協定は 1998 年策定のものである。組織犯罪対策という視点からみた同協定の支柱は、契約当事者（契約当事者以外に経済的権利者がいる場合には経済的権利者）の特定を行うことを銀行に義務づけている点にある。特定義務が生じるのは、①口

(23) 森本良幸「スイスの組織犯罪対策（上）」警察学論集 55 卷 8 号（2002）97-131 頁、同「スイスの組織犯罪対策（下）」警察学論集 55 卷 10 号（2002）163-191 頁に基づいた。

座開設時、②保管金庫開設時、③信託取引を行うとき、④セーフ・ディポジット・ボックスの貸与時、⑤第三者に預けられた財産管理を受託したとき、⑥2万5,000スイスフランを超える証券、外貨、貴金属及びその他の商品に関する取引を実行するとき、⑦2万5,000スイスフランを超える現金を受け取るときとされている。

第3節 わが国のマネー・ロンダリング規制への取組み

1 わが国における組織犯罪の状況

【表 1-2】刑法犯認知件数の推移にみられるように、わが国の刑法犯認知件数は、1996年に181万件と戦後最多を記録して以後、連年これを上回り2002年には285万件を超えた。警察庁は、その背景の一つとして犯罪の組織化の進展を挙げ、来日外国人⁽²⁴⁾犯罪の変質、高度な組織化の下に敢行される国際犯罪、わが国経済に深く浸透した暴力団による巧妙な犯罪の発生等を指摘している⁽²⁵⁾。

現在、警察庁は、わが国の組織犯罪を「暴力団による犯罪、組織的な薬物及び銃器の密輸・密売、来日外国人組織による犯罪等の組織を背景とする犯罪」と定義しているが⁽²⁶⁾、その犯罪状況は次のとおりである⁽²⁷⁾。

暴力団情勢としては、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年5月15日法律第77号）」（以下「暴対法」という。）が1992年に施行されて以降、暴力団組織の実態隠ぺいが進み⁽²⁸⁾、組織が不透明化する。

(24) 来日外国人とは、わが国にいる外国人から定着居住者（永住者等）、在日米軍関係者及び在留資格不明の者を除いた者を除いたものをいう。

(25) 警察庁編・前掲注（13）1頁。

(26) 警察庁組織犯罪対策部「平成16年の組織犯罪の情勢」（2005）1頁。

(27) 本文の以下の記述は、警察庁編・前掲注（13）2-88頁、小柳・前掲注（13）147-164頁、警察庁組織犯罪対策部・前掲注（26）に基づいた。

(28) 暴力団組織の実態隠ぺい状況としては、暴力団構成員として把握される者の数の減少に対して、暴力団準構成員（構成員ではないが暴力団と関係を持ち、その威力を背景に暴力的不法行為を行う者や暴力団の組織維持・運営に協力関与する者）が

その一方、資金獲得活動は、健全な事業活動、政治団体による政治活動、人権や環境問題等に係る社会運動を装うなど、巧妙化・多様化する⁽²⁹⁾。また、暴力団員と来日外国人グループが連携した強・窃盗事件や海外を拠点とする国際犯罪組織と暴力団員の連携が窺がわれる事件の検挙が顕著となっている。

銃器関連情勢では、銃器使用事件が高水準（1996年325件以後1997年の396件を最高に300件台で推移）にとどまる一方で、けん銃の押収丁数が年々減少している深刻な状況があり、けん銃等の隠匿方法の巧妙化等により、発見・押収の困難化が推測されている。

薬物情勢は、それまで1万5,000人前後で推移していた覚せい剤事犯の検挙人数が、1997年にはほぼ2万人に達し、少年の乱用や覚せい剤事犯の初犯者割合が全検挙人員の約半数を占めるなど、覚せい剤乱用のすそ野が拡大している。また、覚せい剤の押収量は、1999年には史上最高の2トンに迫る量が押収されたが、これは、1993年から1997年の5年間の押収量の3.3倍であり、急増している。

来日外国人犯罪は、2002年の検挙件数約3万4,764件及び検挙人員1万6,212人は、10年前（1993年）の約1.8倍と1.3倍と増加傾向にある。強盗、重要窃盗犯（侵入盗、自動車盗、ひったくり、すり）の増加、組織化の進展及び全国への拡散が指摘されており、来日外国人犯罪者の国籍別の状況は、中国が検挙件数、人員ともに顕著である。

このような組織犯罪の捜査は、捜査の第一線に立つ警察官に困難化が強く認識されるとともに、その要因として外国人犯罪の組織化の進展、暴力団の組織・活動実態の不透明化、薬物の不正取引形態の巧妙化等による犯罪に関する情報収集の困難化が認識されている⁽³⁰⁾。

増加していることが指摘されている。

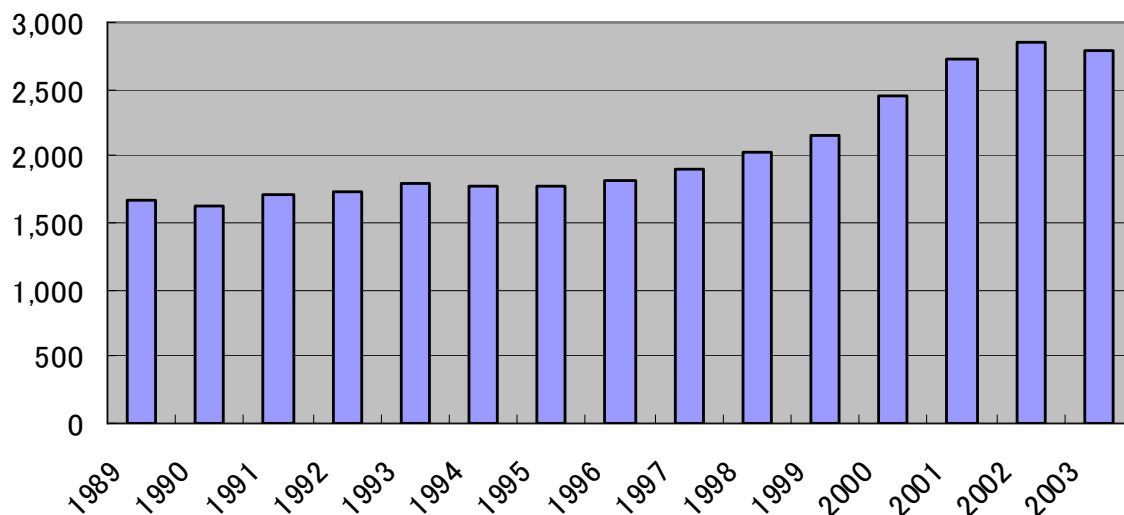
(29) 資金獲得活動の態様として、金融業、産業廃棄物処理業における不法投棄等、建設業、行政対象暴力、債権回収への介入、公的融資制度の悪用が挙げられている。

(30) 平成15年3月、警察庁が実施したアンケート調査の回答に基づく。このアンケート調査は、都道府県警察の、

① 来日外国人犯罪捜査関連部門に所属する警部補以下の階級の警察官1,000人

【表 1-2】 刑法犯認知件数の推移

(単位：千件)



(注) 本グラフは、『警察白書』平成2年版から同16年版のデータに基づき作成した。

2 法整備等の状況

(1) 法整備の推移

1988年の麻薬新条約採択後、1989年わが国は同条約に署名、1991年10月同条約の批准に必要な国内法の整備の一環として麻薬特例法を制定した。同法は、業として行う不法輸入(5条)、規制薬物としての物品の輸入等(8条)ほか麻薬及び向精神薬取締法、大麻取締法及び覚せい剤取締法が規定する特定行為を薬物犯罪と規定し、更に、これら薬物犯罪の犯罪行為により得た財産若しくは当該犯罪行為の報酬として得た財産等を薬物犯罪収益と規定し、その没収等について定めた。また、1991年には暴力団員の行う

-
- ② 暴力団対策部門・暴力団犯罪捜査部門に所属する警部補以下の階級の警察官 350人
 - ③ 銃器捜査に従事する警部補以下の階級の警察官 182人
 - ④ 薬物捜査部門に所属する警部補以下の階級の警察官 180人
- に対し、犯罪捜査活動、情報収集活動に基づき回答を依頼したものである。詳細は、警察庁編・前掲注(13)2-88頁参照。

暴力的要求行為等について必要な規制を行う暴対法も制定されている。

1999年いわゆる組織犯罪対策三法として、「組織的犯罪処罰法」、「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律（平成11年8月18日法律第137号）（以下「通信傍受法」という。）」及び「刑事訴訟法の一部を改正する法律（平成11年8月18日法律第138号）」が制定された。組織的犯罪処罰法は、一定の組織的犯罪に関する刑の加重、犯罪収益に関するマネー・ロンダリングの処罰と没収・追徴、金融機関に関する疑わしい取引の届出等を整備⁽³¹⁾したもので、特にマネー・ロンダリングに関しては、薬物犯罪に限られていた前提犯罪（罪の対象となる犯罪収益を生み出す原因犯罪）が重大犯罪全般に拡大されたものである。また、通信傍受法は、限定された犯罪について、厳格な要件の下で捜査機関が通信傍受を行うことを可能とした。

これら組織犯罪対策三法の制定の背景には、国内の犯罪状況として、暴力団等による薬物や銃器等の不正取引の深刻な状況に加え、暴力団組織等の不正な権益の獲得・維持を目的とした各種犯罪、外国人犯罪組織による集団密航事犯、一連のオウム真理教事件のような大規模な組織形態による凶悪事犯、法人組織を利用した詐欺商法等の大型経済犯罪など、組織的な犯罪の脅威があった。それとともに、国際的組織犯罪の問題は、前記のとおり、主要国首脳会議等において最も重要な課題の一つとして対策が継続的に取上げられ、国際的にも協調した対応が強く求められてきたことがある。

（2）疑わしい取引の届出制度

わが国では、1990年に大蔵省（当時）から金融団体に対して顧客の本人確認実施の要請がなされ、1992年には麻薬特例法で金融機関に薬物犯罪収益に関するマネー・ロンダリング情報の届出を義務づける「疑わしい取引の届出制度」が創設された。

更に、麻薬特例法施行以降の国際的な動向を踏まえ、2000年に組織的犯

(31) 金融機関等における疑わしい取引に関する情報を一元的に管理するため、金融情報機関（FIU）機能の金融監督庁への付与等が規定された。

罪処罰法により「疑わしい取引の届出制度」が拡充され、疑わしい取引の届出の対象となる犯罪を従来の薬物犯罪から一定の重大犯罪に拡大するとともに、マネー・ロンダリング情報を一元的に集約し、整理・分析して捜査機関に提供する権限を、金融庁長官に付与した。なお、2002年「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律」の施行に伴い、組織的犯罪処罰法が一部改正され、テロに対する資金供与の疑いのある取引についても疑わしい取引の届出対象とされた、

【表 1-3】疑わしい取引の届出件数の推移

暦年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
届出受理件数	7,242	12,372	18,768	43,768	95,315
提供件数	5,329	6,752	12,417	30,090	64,675

① 2000年1月までは旧「麻薬特例法」に基づく届出、2000年2月以降は「組織的犯罪処罰法」に基づく届出である。

② 刑事事件の捜査等に資すると認める情報の捜査機関等への提供は、組織的犯罪処罰法により規定された。したがって、2000年の提供件数（捜査機関等への提供を行った情報を含む届出）は、同年2月以降のものである。

出典：金融庁特定金融情報室「マネー・ロンダリング対策」

<<http://www.fsa.go.jp/fiu/fiuj/fm001.html>>。

(3) 最近の法整備等の状況

2003年5月第156回国会において、国連国際組織犯罪条約が承認され、本条約の締結に伴う国内法の整備が進められている⁽³²⁾。その主な内容は、刑法では国外犯処罰対象犯罪（3条）に贈賄の罪（198条）が加えられる等の改正が予定されている。また、組織的犯罪処罰法では、従来の前提犯罪

(32) 「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約の締結に伴う罰則等の整備に関する要綱（骨子）（2003年2月5日法制審議会総会決定）参照。

なお、法制審議会刑事法（国連国際組織犯罪条約関係）部会第1回会議（2002年9月18日開催）議事録<<http://www1.newweb.ne.jp/wb/zinken/houseisin.html>>によれば、本条約は締約国間の協力促進を図ることを目的に、司法・法執行を中心に広範な分野にわたる多くの規定を設け、中には、締約国に立法措置等の考慮、検討を求めている事項も少なくないが、早期の条約への加入が優先課題と位置付けられたため、国内の法整備も、本条約締結に最低限必要な事項の改正を軸に図られた。

に加え、これら以外の死刑又は無期若しくは長期4年以上の懲役若しくは禁錮の刑が定められている罪（麻薬特例法第2条第2項各号に掲げる罪を除く。）が前提犯罪化されるほか、組織的な犯罪の共謀罪（第6条の2）、証人等買収罪（第7条の2）等が新たに規定される。この組織的犯罪処罰法の改正案では、懲役5年以下のほ脱犯も前提犯罪となるものであり、これに伴い、疑わしい取引の届出に関する捜査機関等への情報提供（56条1項）等の規定において、情報の提供先として収税官吏が加わることとなる。

また、三菱会事件に関連して問題となった国外捜査機関が没収した犯罪収益の扱いについて、現在、法務省は、わが国への返還と被害者への分配のための法整備に着手しており、関連法の改正と分配方法を定めた特別法の法案提出を予定していることが報道されている⁽³³⁾。

3 マネー・ロンダリング犯の検挙状況

(1) マネー・ロンダリング犯の検挙状況

わが国の麻薬特例法及び組織的犯罪処罰法によるマネー・ロンダリング犯の検挙等件数の推移は、【表 1-4】のとおりである。これらの数字のみによる評価は難しいが、2003年以降のマネー・ロンダリング犯検挙件数の増加は、警察当局のこの種犯罪へのより厳しい取組姿勢の表れとみられる⁽³⁴⁾。

しかし、これらの数字は、犯罪組織の資金源を断つという点で組織犯罪対策の有効策とされるマネー・ロンダリング規制も、それ自体を摘発する上で、犯罪収益の捕捉を課題とすることも示しているとみられる。例えば、いわゆる闇金融の営業で摘発されるのは犯罪組織の比較的下位の構成員等とみられ、そこでフローとしてかなりの犯罪収益が見込まれたとしても、犯罪収益は常

(33) 2005年4月22日付け読売新聞夕刊の報道。

(34) 警察庁は、従来異なる部門が行っていた暴力団対策、薬物銃器対策及び来日外国人犯罪対策を一体的に推進するとともに、国際刑事警察機構等の国際機関及び外国の関係機関との連絡を強化するため、2004年4月刑事局に組織犯罪対策部を設置した。また、同年10月には全国警察が一体的に一層効果的な組織犯罪対策を推進するために「組織犯罪対策要綱」を制定した。

に組織の上位部に流れ、摘発の時点では、既に隠匿等されていると推測される。更に、暴力団組織の不透明化、活動の多様化もあり、捜査当局によるストックとしての犯罪収益の捕捉は非常に困難化していると推測される。そして、暴力団にとどまらず、組織化された犯罪では、組織の規模に伴いこの困難化が増大しているものと推測される。

【表 1-4】

① 組織的犯罪処罰法に係るマネー・ロンダリング犯罪検挙等件数の推移

(単位：件)

罰条 \ 年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
犯罪収益による事業支配 (9条)	0	0	0	0	0
犯罪収益等の 仮装・隠匿 (10条)	3 (1)	10 (5)	19 (9)	45 (25)	50 (29)
犯罪収益等の 收受(11条)	0	2 (2)	9 (7)	11 (10)	15 (11)
計	3 (1)	12 (7)	28 (16)	56 (35)	65 (40)
起訴前の没収 保全命令 (23条)	3 (1)	1 (1)	5 (4)	7 (3)	7 (5)

(注) 括弧内は、暴力団構成員等によるものを内数で示す。

② 麻薬特例法に係るマネー・ロンダリング犯罪検挙等件数の推移

(単位：件)

罰条 \ 年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
薬物犯罪収益等の仮装・隠匿(6条)	2 (1)	3	0	8 (2)	5 (3)
薬物犯罪収益等の收受(7条)	0	0	0	2 (2)	0
計	2 (1)	3	0	10 (4)	5 (3)
起訴前の没収保全命令(19条の3)	2	4 (1)	7 (3)	8 (2)	5 (2)

(注) 括弧内は、暴力団構成員等によるものを内数で示す(警察庁把握分)。

出典：警察庁組織犯罪対策部「平成16年の組織犯罪の情勢」(2005年)。

(2) 関係行政機関の連携

組織犯罪に対するわが国関係行政機関の横断的な取組みとして、国際組織犯罪対策推進本部の活動がある。同本部は、2001年「平成13年7月10日閣議決定」により、内閣官房長官を本部長として設置されたもので⁽³⁵⁾、国際組織犯罪等に対する関係行政機関の緊密な連携の確保と、有効適切な対策の総合的・積極的な推進を目的とする。

現在、同本部は、①不法入国・不法滞在、②ピッキング用具使用の組織的窃盗、③自動車の盗難と盗難自動車の不正輸出、④偽造・変造クレジットカードの問題について、特に重点的、計画的に取組むとして施策を進めている⁽³⁶⁾。これを踏まえた捜査現場等での横断的な取組みとして、例えば警察及び海上保安庁では、平成14年中に検挙した集団密航事件25件のうち、

(35) 設置時の構成員は、内閣官房長官、国家公安委員会委員長、内閣官房副長官(政務)、法務、外務、財務、厚生労働、経済産業、国土交通の各省副大臣であった。

(36) 2003年9月17日国際組織犯罪対策推進本部決定「国際組織犯罪等対策に係る今後の取組みの改訂について」

11 件の事件で合同捜査を実施した⁽³⁷⁾。

関係行政機関の連携については、周囲を海に囲まれるというわが国の地理的状況から、特に「国境」である国際空港・港湾における水際対策が重要視されていることもあり、これに関係する連携が比較的に進んでいるようにみられる。

(37) 警察庁編・前掲注(13) 91頁。

第2章 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の可能性と問題

第1節 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の形態

1 マネー・ロンダリング規制と税務行政に求められる支援

「はじめに」で、三菱会マネー・ロンダリング事件が現法制での犯罪収益の捕捉等困難性を示す旨述べたが、この事件の犯罪収益の捕捉におけるわが国捜査当局と国外捜査当局の協力は、捜査上の国際協力の確実な進展を示すものとして評価されるものといえる。

これに対して、国内執行面では、犯罪収益等を含む犯罪に関する情報の把握において広範な情報の収集、収集情報の分析の必要性が認識されながらも、実効性ある施策を欠く状況にあるといえる。そのため、各捜査関連機関の連携協調の有効性は、今後より強調されるものと考えられる。また、国税当局も、その情報の収集・分析能力への期待から、マネー・ロンダリング規制における支援的役割が求められることも想定される。

2以下では、このような観点から、国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の可能性を検討するとともに、その法的問題について考察する。

2 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の形態

(1) マネー・ロンダリング規制の間接的支援

国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援形態の一として、不法利得の課税を積極的に行い、捜査当局のマネー・ロンダリング規制を間接的に支援すること（以下「間接的規制支援」という。）が考えられる⁽³⁸⁾。

(38) 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援として、本庄資教授は、課税の公平確保という観点から、不法利得への積極的対応を強調されている。（本庄資『国境に消える税金』（税務経理協会、2004）「はしがき」、同「日本のマネー・ロンダリングと脱税に対する税務行政の役割（上）」税経通信 59 卷 10 号（2004）147 頁）。

不法利得については、経済的利益の享受を前提に担税力を認めて課税することに現在の学説・裁判例はほぼ一致しており、課税自体には概ね問題はないといえる。しかし、国税当局が、実際に課税を行うに当たっては、次のような執行面での問題があり、その対応が必要になると考える。

不法利得の原因行為である犯罪活動は、通常密行的に行われると考えられ、課税の前提となる事実関係の確定において合法所得の課税調査に比べて難しい点があり、犯罪活動が組織的・階層的に行われている場合、更に困難化すると考える。例えば、不法利得課税の例として比較的顕著な違法貸金業では、いわゆる実質経営者の存在が疑われる例が少なくない。実質経営者の特定が困難な場合、課税所得金額の確定に必要な帰属及び帰属者の事業全体の収支の確定が困難化し、しばしば、通常の課税調査に比べてより多くの事務量を要するものとなる。この状況は、調査対象者の非協力等により更に深刻化する。

国税当局の限られた要員で、このような困難性を克服するためには、訟務上、課税所得金額あるいは犯則所得金額の確定に推計要素の拡大が認められることなども必要といえる。また、執行当局としては、物理的な点で調査における警察当局へ警備要請等も必要となろう。しかし、国税当局にとっては、まず、効果的な資料情報の収集・分析及び調査手法等が必要であり、その観点から、国税当局内で各部門が相互に収集した資料情報を交換できるような、資料情報に関する一元的システムの構築が求められる。そして、このようなシステム構築の実現において、課税調査と犯則調査の峻別（行政手続と刑事手続の峻別）からの制約という法的問題の克服が必要となる。

(2) マネー・ロンダリング規制の直接的支援

国税当局によるマネー・ロンダリング規制の支援形態の二として、現在の犯則調査権限をマネー・ロンダリング罪にまで拡大の上、検察当局あるいは警察当局等捜査当局による同罪の捜査に参加し、マネー・ロンダリング規制を直接的に支援すること（以下「直接的規制支援」という。）が考え

られる。

この場合、まず、わが国のマネー・ロンダリング規制法である組織的犯罪処罰法等の犯罪収益隠匿罪・收受罪に関して収税官吏の犯則調査権限を拡大する必要がある、現在の国税犯則取締法（以下「国犯法」という。）の改正が必要となる。しかし、仮に、同法の改正が可能としても、前提犯罪の立証を必要とするマネー・ロンダリング罪は、その立証に刑事訴訟法上の捜査権限を必要とするため、現行法では不可能となる。そのため、脱税が前提犯罪化される組織的犯罪処罰法の改正案に基づき、脱税を前提犯罪とするマネー・ロンダリング罪に限定して収税官吏の犯則調査権限の拡大を考えてみる。この場合、不法利得に関する犯則事件を証拠収集可能な範囲で脱税犯として告発し、これと併せて脱税部分のマネー・ロンダリング罪を告発することが可能と考えられる。

このような直接的規制支援の前提として、脱税を前提犯罪とするマネー・ロンダリング罪を特化した罰則法と、これに対応する手続法の制定あるいは国犯法の改正が必要となる。しかし、より重要な点は、この直接的規制支援が有効に機能する上で、国税当局と捜査当局との間の情報交換が不可欠とされる点にある。例えば、国税当局が犯則調査で脱税以外の犯罪収益とみられる資金等の情報を把握した場合、それを捜査当局に提供できないということでは、この直接的規制支援の実効性が損なわれる。そのため、国税当局と捜査当局との間の情報交換を可能とするために、守秘義務からの要請という法的問題について、公務員の告発義務規定（刑事訴訟法第239条第2項）の解釈も併せて、克服が必要となる。

第2節 税務当局によるマネー・ロンダリング規制支援

1 米国 IRS とマネー・ロンダリング規制

第1節では、国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の可能性とその場合の法的問題を考察したが、本節では、それ以外の問題の有無について、

米国 IRS におけるマネー・ロンダリング規制への取組を踏まえ考察する。

米国にはマネー・ロンダリングへの対抗を目的とした国家戦略があり、IRS もマネー・ロンダリング捜査に取組みこれを支援している。その法執行は、わが国と異なる法制上のものではあるが、税務行政当局として直面する共通の問題もあると考えられる。

2 米国 IRS のマネー・ロンダリング捜査

(1) IRS の組織と IRS-CI (Criminal Investigation Division)

米国ではマネー・ロンダリング捜査において、司法省系の FBI (連邦捜査局) や DEA (麻薬取締局) とともに、財務省系の USCS (税関庁) 及び IRS (連邦内国歳入庁) が重要な役割を果たしている。そして、IRS においてマネー・ロンダリング捜査に携わっているのが、その犯罪捜査部門 (Criminal Investigation Division、以下「IRS-CI」という。) である。

IRS は、1998 年 IRS 改革法 (The IRS Restructuring and Reform Act of 1998) の成立⁽³⁹⁾により、それまで、税収の確保を第一に掲げていたその使命⁽⁴⁰⁾を、国民の利益への奉仕と、納税者ニーズの満足に向けて重点を置くことに転換した⁽⁴¹⁾。そして、共通のニーズを有する特定の納税者グループごとへのサービス提供を図るために、その機構も改革され、業務部門

(39) 同法成立の背景には、当時までの IRS に対して強い批判等があったことが推測される。IRS は、そのあり方が研究や批判の対象になってきたとして、プログラムの更新に関する技術的失敗、納税者への不十分なサービス、納税者権利の侵害、手続遂行における誤り、職員に対する適切な研修、資材の欠如、税務統計の不適切な活用を挙げている。IRS. “Modernizing America’s Tax Agency.” (Rev. 1-2000) p. 1.

(40) 1998 年改革前まへのミッション・ステートメントでは、「最小の費用で適正な税の徴収を行い、成果とサービスの質を継続的に向上させつつ国民に奉仕し、税務当局の誠実性、効率性、公正性に対する国民の最高水準の信頼を保証できる形で税務行政を執行する。」とされていた。IRS News Release. “IRS New Mission Statement Emphasizes Taxpayer Service (Release No : IR-1998-059)” , September 1998.

(41) 現在、IRS は、その使命を「米国納税者の納税義務の理解とその義務の遂行を支援すること及び全納税者に対する誠実かつ公正な税法を適用することにより、米国納税者に対して最高水準の質の高いサービスを提供する」としている。

(Operating Divisions)、機能別部門 (Functional Units)、共通サービス部門 (Shared Services)、が再編成された。業務部門は、納税者別に、①給与・投資所得部門、②小企業・自営業者部門、③大企業・中企業部門、④免税団体・政府機関部門の4部門があるが、IRS-CI はこれら業務部門とは別に、不服審査部門、納税者保護サービス部門とともに機能別部門に位置付けられている。その運営及び執行に関する手続規定、根拠等については、内国歳入マニュアル (Internal Revenue Manual (以下「IRM」という。)) Part9 が規定する。

IRS-CI は、わが国国税庁の査察に相当する機能を持つ部門であり、その使命は、「税制への信頼と遵法を促進する方法で内国歳入法典が規定する潜在的犯罪的行為とこれに関連する金融犯罪の捜査により米国国民に奉仕する。」⁽⁴²⁾と規定される。その捜査権限は、租税関連犯罪にとどまらず、銀行秘密法・麻薬乱用防止法等が規定する麻薬犯罪及びマネー・ロンダリング犯に及び、特に、マネー・ロンダリング犯については「進行中の脱税」と位置付けられ⁽⁴³⁾、取組みが行われている。

(2) IRS-CI の犯罪捜査権の拡大の推移

現在、IRS-CI は、IRC が定める租税法関連犯罪及び米国法典 (the United States Code、以下「USC」という。) が定める犯罪の一部について捜査権を持ち、18USC § 1956 (金銭証券のロンダリング)・18USC § 1957 (特定の不法活動から生じる資産の金銭取引) 等に基づくマネー・ロンダリング捜査を行っている⁽⁴⁴⁾。

元々、IRC が規定する租税法犯の捜査を目的に設置された IRS-CI について、その捜査権限が拡大されてきた背景には、財務捜査における熟練した捜査能力への評価と、麻薬等組織犯罪への国家的取組みからの要請があっ

(42) IRM 9.1.1.

(43) IRS. “Overview-Money Laundering.”

<http://www.irs.ustreas.gov/compliance/enforcement/article/0,,id=112999,00.html>

(44) IRS-CI の捜査対象犯罪及びその根拠法等については、IRM 9.1.3. が規定する。

た⁽⁴⁵⁾。

1970年に制定された銀行秘密法は、麻薬不正取引等とその犯罪収益のマネー・ロンダリングを規制するが、その法執行権限は、財務省の他の法執行機関とともに IRS-CI にも付与された。1980年代には、麻薬密売組織を含む組織犯罪への国家的な取組みが一段と強まり、IRS-CI の捜査権限は更に拡大されていく。1984年 IRC § 6050 I の制定により、貿易及びビジネスに関して1万ドル以上を受け取った者はすべて IRS に対して報告することが義務付けられたが、IRS-CI はこの法律の罰則に関する執行権を付与された。その後、1986年麻薬乱用防止法 (the Anti-Drug Abuse Act of 1986) の制定により U. S. C § 1956 及び § 1957 が規定するマネー・ロンダリングの捜査権限が付与され、更に 1988年麻薬乱用防止法及び the Treasury Forfeiture Fund Act of 1992 により捜査権限が拡大されてきた。

現在、IRS-CI の戦略プランは、①合法事業における税犯罪、②非合法的金融犯罪、③麻薬関連金融犯罪に向けて形成されており、これらのプログラムは、相互支援的に、税・マネー・ロンダリング・金融犯罪に対抗するための規定、IRS-CI の捜査手続、大審院捜査手続、脱税・マネー・ロンダリング及び金融犯罪の摘発における法執行を支援するものと位置付けられている⁽⁴⁶⁾。

(3) IRS-CI の捜査

IRS-CI における捜査は、大陪審捜査 (Grand Jury Investigation)⁽⁴⁷⁾ と行政捜査 (Administrative Investigation)⁽⁴⁸⁾ の二つに大きく分かれ、マネー・ロンダリング捜査は、通常、大陪審捜査によっている。

(45) Webster Commission, 1999. “Webster Review1999.” Chapter I, para.10.
 <<http://www.irs.ustreas.gov/compliance/enforcement/article/0,,id=120418,00.html>>

(46) IRS. “Criminal Investigation (CI) At-a-Glance.”
 <<http://www.irs.ustreas.gov/compliance/enforcement/article/0,,id=98398,00.html>>.

(47) IRM 9.5.2

(48) IRM 9.5.1.

大陪審は、刑事事件において起訴を相当とするに足るだけの証拠があるか否かを審査する陪審であり、合衆国憲法修正第5条は、死刑を科しうる罪またはその他の不名誉な重罪 (infamous crime) の起訴について、大陪審の判断を経なければならない旨を規定している。大陪審は、通常、検察官が提出した証拠だけを検討して起訴の可否を決定する。しかし、連邦及び多くの州で、大陪審は法律の定める範囲の犯罪につき捜査権限を与えられており、また、強力な証人喚問権 (subpoena power) を持つことから、検察官単独では不可能な証人尋問や証拠収集・保全などを行うことができる⁽⁴⁹⁾。このような大陪審捜査は、検察官の協力を得て行われることが多いとされるが、脱税事件の大陪審捜査では、IRS-CI 特別捜査官は、司法省租税部あるいは連邦検察庁の検察官の指揮下でこの捜査を補助するものである。

一方、行政捜査は、大陪審捜査によらない IRS-CI 単独の脱税捜査であり、行政 (administrative) とあるが、租税徴収を目的とするものではない。

(49) 浅香吉幹『現代アメリカの司法』(東京大学出版会、1999) 18-19 頁。

【表 2-2】 IRS-CI 2003 年の実績

	捜査開始	起訴勧告	起訴	刑の宣告
TITLE 26 SECTION				
脱税(7201 条)	1025	277	224	173
無深刻(7203 条)	131	61	49	66
虚偽陳述等(7206 条 1 項)	423	319	269	234
虚偽陳述幫助等(7206 条 2 項)	243	168	96	54
不正の申告・文書等(7207 条)	1	4	9	9
その他	52	47	28	58
TITLE 26 計	1875	876	675	594
TITLE 18 SECTION				
1956 – Money Laundering	1298	886	798	492
1957 – Money Laundering	107	98	100	70
その他	599	610	500	456
TITLE 18 計	2004	1594	1398	1018
TITLE31 計	122	71	55	45
その他の法令	0	0	0	111
合 計	4001	2541	2128	1768

出典：IRS. “Criminal Investigation Statistics—FY2003 Annual Business Report
—Criminal Investigation..”

<<http://www.irs.ustreas.gov/compliance/enforcement/article/0,,id=122540,00..html>>

3 米国 IRS1998 年改革と IRS-CI における問題

1998 年 IRS 改革法に基づく IRS 改革では、IRS-CI の業務のあり方も問題となり、業務活動の調査⁽⁵⁰⁾を実施するため、ウェブスター判事を責任者とするウェブスター委員会 (The Webster Commission, The Criminal Investigation Division Task Force) が設けられた⁽⁵¹⁾。

(50) この調査は、ロセッティ (C. Rossotti) 前 IRS 長官が、その就任時、議会承認を得る上院公聴会で議会あてに行った誓約及び実施公約事項の一つとして実施された。

(51) ウェブスター委員会は、司法省、税関、アルコール・タバコサービス及び火器取締り、FBI、シークレットサービスなど IRS-CI と関連の深い部局からスタッフを集め編成された。

1999年、その調査結果として発表されたウェブスター・レビュー1999 (Webster Review 1999)⁽⁵²⁾は、IRS-CIの使命、捜査手続等手法、人事及び機構を中心に、現状分析と、それらを踏まえた勧告について報告している。この中で、特に注目されるのは、IRS-CIの使命に関して「現行のIRS-CIは、種々の政治的要請等もあり、その設立当初の目的である脱税取締り・摘発という役割を逸脱し、他官庁のための協力機関化している。」旨指摘し、「連邦政府機関内で唯一内国歳入法が定める脱税の取締りを行うものであり、そのために設けられていること」の再認識を強く促している点である。

ウェブスター・レビューにおける勧告の中でも、次の、

- ① 他の執行機関との合同捜査への参加よりも、まず税法が規定する法執行に重点を置くべきである。
- ② IRSのコンプライアンス戦略に則った方法でマネー・ロンダリング捜査を行うべきである。
- ③ 税務行政に対して見返りのない麻薬犯罪捜査は制限すべきである。
- ④ 調査及び徴収業務との不正事実の連絡に関するプログラムについて、もう一度、積極的な実施を図るべきである。
- ⑤ 行政捜査と比較して、大陪審捜査が増加したことについて、(その必要性を)証明するものが全く認められないということは、捜査官の誤りであったとの結論か、あるいは、そもそも手続が不適切であったということであるから、CIは今後、参加する大陪審捜査について制限を設けるべきではない。

という勧告には、従前のIRS-CIに対するウェブスター委員会の認識が明確に表れており、それまでのIRS-CIの捜査事務において、麻薬犯罪及びマネー・ロンダリング罪の摘発に関する大陪審捜査、あるいは他の法執行機関との合同捜査が、本来的に求められる業務に対して問題視せざるを得ない程度に及んでいたことが推測される⁽⁵³⁾。

(52) 前掲注(45)参照。

(53) このほか、次のような勧告が行われている。

その後、IRS は、IRS-CI の機構・人事面を中心に改革を進めてきたが、業務の実態がどこまで変化したものか、改革前後の捜査着手実績の推移（【表 2-3】）からは読み取ることにはできない。しかし、ここで重要と考えられるのは、麻薬犯罪及びマネー・ロンダリング罪に関する IRS-CI の捜査活動が、国家的要請を受け、法に基づくものであったにも関わらず、IRS が IRS-CI のあり方について見直しを求められたことであり、このことは、国家的要請による施策であるとしても、その施策を執行する行政機関にとっては、それが行政目的に適うことが何より重要であることを意味するものと考えられる。

【表 2-3】 IRS-CI の捜査着手件数の推移

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
① 税法違反	3090	3278	3049	2461	1916	1785	1851	2466	2446	2163
② 税法以外	1910	2056	2286	2194	2036	1587	1433	1440	1555	1754
③ 合計	5000	5334	5335	4655	3952	3372	3284	3906	4001	3917
④ ①/③	61.8	61.4	57.1	52.9	48.4	52.9	56.3	63.1	61.1	55.2
IRS-CI 人員	3356	3335	3158	3004	2850	2740	2800	2903	2805	2796

出典：IRS. “Enforcement Statistics-Criminal Investigation (CI) Enforcement Strategy.”

<<http://www.irs.ustreas.gov/compliance/enforcement/article/0,,id=108792,00.html>>

- ① 特別捜査官は、証拠収集上、搜索差押令状が最も侵害の少ない手段であることの説明報告を作成しない限り搜索差押令状を使用すべきではない。
- ② 特別捜査官は、法執行手続中の危険行為に加わるべきではない。
- ③ CI は、特別捜査官の削減に取り組まなければならない。
- ④ CI は、特別捜査官の訓練において、税法の正式な研修を取り込むべきである。
- ⑤ CI は、改革後の IRS において独立した部門とされるべきである。

第3節 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の問題

1 資料情報の交換における法的問題

第2節2において、国税当局によるマネー・ロンダリング規制の支援の可能性について検討し、支援形態として、①不法利得の課税を積極的に行う間接的規制支援と、②犯則調査権限を脱税を前提犯罪とするマネー・ロンダリング罪に拡大の上、捜査当局による同罪の捜査に参加する直接的規制支援、について考察した。

これら支援形態では、①間接的規制支援では国税当局内の課税調査部門と犯則調査部門の間での情報交換制度を、②直接的規制支援では国税当局と捜査機関との間の情報交換制度を前提とするものである。そのため、法的問題として、①間接的規制支援では、憲法から要請される課税調査と犯則調査の手続の峻別（行政手続と刑事手続の峻別）の問題、②直接的規制支援では税務職員の守秘義務及びこれに関連する公務員の告発義務の問題を克服する必要がある。

これら二つの法的問題について、第3章でそれぞれ判例・学説を概観の上、その克服をどのように行うか、考察する。

2 税務行政の目的における問題

IRS は、脱税取締りに関する権限を唯一持つ機関という点から、ウェブスター委員会により、租税関連犯罪以外の犯罪をも対象とする捜査等業務の現状について、本来的な使命への回帰を促された。しかし、マネー・ロンダリング捜査に関しては、マネー・ロンダリングの「進行中の脱税」という位置付けにより、その活動に意義を与え、重大犯罪に対する犯罪収益面での捜査の要請⁽⁵⁴⁾に応じることを可能にしているとみられる。

わが国においても、マネー・ロンダリングに対するこのような位置付けに

(54) 2001年9月米国同時多発テロ以後、テロ規制の観点からもこうした要請は強くなっていると思われる。

ついて検討の余地があると考え、その検討においては、ウェブスター委員会の指摘を考慮すれば、まず、国税当局の本来的な使命に則るものかを考える必要がある。具体的には、財務省設置法第 19 条が、「内国税の適正かつ公平な賦課及び徴収の実現、酒類業の健全な発達及び税理士業の適正な運営の確保を図ること」と定める国税庁の任務を踏まえ、税務行政の目的においてマネー・ロンダリング規制支援がどのように位置付けられるのか検討が必要と考えられる。

この問題について、第 4 章で考察する。

第3章 現法制における法的問題

第1節 憲法における問題

1 課税調査と犯則調査

(1) 行政調査の意義

行政調査は、「通常、行政機関がその権限を行使する前提として、必要な基礎資料ないしは情報を収集、獲得する作用である」⁽⁵⁵⁾るが、この権限が認められる根拠は、行政目的を達成する上で、その執行に携わる行政機関職員による当該行政法規の施行・運用状況の的確な把握を必要とすることにある。

行政調査は、行政法規が規定する個別具体的な権限行使のための個別的な行政調査と、政策立案のための基礎資料を得るための一般的な行政調査に分類される⁽⁵⁶⁾。また、相手方に受忍義務が課せられているか否かにより任意調査と強制調査に分類され、強制調査は、更に間接強制調査と直接強制調査に分類される。間接強制調査は、調査非協力に対する加罰によりその実効性を担保するものであり、その調査権限の規定では、併せてこの権限が犯罪捜査のために認められたものと解してはならない旨の規定を設けるものが多い。これに対し、直接強制調査は、裁判官の許可状に基づく強制的な搜索・押収等の権限が与えられているものである。

(2) 課税調査及び犯則調査の根拠法等

課税調査は、更正、決定、賦課決定等課税行政処分のための課税要件事実を確認するための調査であり、その根拠は個別税法上の質問検査権の規定に求められる⁽⁵⁷⁾。質問検査権の規定は、質問に対する不答弁ならびに検

(55) 最大判昭和51年5月21日判例時報814号33頁。

(56) 神長勲「行政調査」『現代行政法大系2行政過程』(有斐閣、1984)314頁は、行政調査について、「行政法規が規定する個別具体的な権限行使のための個別的な行政調査と、政策立案のための基礎資料を得るための一般的な行政調査」に分類する。

(57) 所得税法234条、法人税法153条以下等、相続税法60条、消費税法62条等。

査拒否・妨害に対しては刑罰を科す間接強制規定⁽⁵⁸⁾であり、質問・検査の相手方には、それが適法な質問・検査である限り、質問に答え検査を受忍する義務がある。また、質問検査権については、併せて「犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」旨規定されている。

一方、国税の犯則調査は、国犯法を根拠とし、同法により、収税官吏による犯則嫌疑者等に対する任意処分(国犯法1条が規定する検査及び領置)の他に、裁判官の発する許可状に基づく強制処分(国犯法2条1項が規定する臨検、搜索及び差押)、許可状によらない強制処分(国犯法3条が規定する間接国税犯則の現行犯及び準現行犯)等の権限が認められている。国犯法はその目的規定をもたないが、刑事訴訟手続に直結する手続の規制法という点から刑事訴訟法の目的と同様であると解されている⁽⁵⁹⁾。よって刑事訴訟法1条が掲げる「公共の福祉の維持と基本的人権の保障を全うしつつ、事案の真相を明らかにし、刑罰法令を適正且つ迅速に適用実現すること」を目的としているものといえる。

以上から課税調査と犯則調査について(1)の行政調査の分類をすると、両調査はいずれも個別的な行政調査であり、調査対象者が受忍義務を負うことから、課税調査は間接強制調査、犯則調査は強制調査といえる。しかし、犯則調査については、行政官(収税官吏)の調査手続でありながら脱税犯の捜査的機能をも有することから、特に人権保障との関係で憲法への抵触が問題となり、行政手続か否かを含め法的性質が明確化された経緯がある。

2 供述拒否権の保障と調査手続の峻別

(1) 課税調査と供述拒否権の保障

憲法38条1項は「何人も、自己に不利益な供述を強要されない。」と供

(58) 所得税法242条8号、法人税法162条2号、相続税法70条2号~5号、消費税法68条1号等。

(59) 津田實『国税犯則取締法講義』(帝国判例法規出版社、1959)15-18頁、臼井滋夫『国税犯則取締法』(信山社、1990)4・5頁。

述拒否権について規定しているが⁽⁶⁰⁾、その法意は、「何人も自己が刑事上の責任を問われる虞のある事項について供述を強要されないことを保障したもの」⁽⁶¹⁾と解されている。

この供述拒否権の保障について、課税調査の質問検査に及ぶかという問題が昭和30年代後半から論議されていたが、いわゆる川崎民商事件に関する最大判昭和47年11月22日刑集26巻9号554頁⁽⁶²⁾により決着をみた。

ここで最高裁は、憲法38条1項の法意を踏まえ、「この保障は純然たる刑事手続にとどまらず、それ以外の、実質上刑事責任追及のための資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有する手続には、等しく及ぶ」とした。そして、「(旧所得税法)法70条10号、63条に規定する検査は、もっぱら所得税の公平確実な賦課徴収を目的とする手続であって、刑事責任の追及を目的とする手続ではなく、また、そのための資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有するものでもないこと、および、このような検査制度に公益上の必要性和合理性の存することから、供述拒否権の保障は及ばない。」と判断した。

(2) 犯則調査と供述拒否権の保障

供述拒否権の保障が犯則調査の質問調査に及ぶかという問題では、これを論ずる前提として、犯則調査について行政手続なのか司法手続なのか、その法的性質が明確にされる必要があった⁽⁶³⁾。最大決昭和44年12月3日

(60) 佐藤功『日本国憲法概説 全訂第四版』(学陽書房、1993)243頁は、憲法38条について「強制・脅迫など被疑者、被告人の意思に不当な影響力を与えるような圧迫下でなされた自白の証拠力を奪う規定」とされる。

(61) 最大決昭和30年4月27日刑集9巻5号924頁。

(62) 本件は、税務署員が所得税確定申告調査のため帳簿書類等の検査をしようとする際に、検査を拒んだ納税者の旧所得税法(昭和40年法律第33号による改正前のものをいう。)63条、70条10号違反(検査拒否罪)事件であり、質問検査権に基づく課税調査にも憲法第38条の供述拒否権の保障が及ぶかが争点の一つとなっていた。

(63) 国犯法3条の憲法35条(住居の不可侵)への抵触が争点の一つとなっていた最大決昭和30年4月27日刑集9巻5号924頁は、「立法政策の当否の問題であり憲法35条違反の問題を生ずる余地はない。」と判断され、多数意見では犯則調査の性質まで述べられていなかった。しかし、補足意見において、斎藤、小林、入江各裁判官は、

刑集 23 卷 12 号 1525 頁は、「一種の行政手続であって、刑事手続（司法手続）ではないと解すべき」としたが、本件は、調査の際の措置を争う場合の争い方等が問題となった事案⁽⁶⁴⁾であるため、犯則調査について、刑事手続との類似性、関連性がある「一種の行政手続」と判断しているものの、その実質的内容にまでは及んでいなかった。

供述拒否権の保障が犯則調査の質問手続に及ぶことを初めて明らかにしたのは最判昭和 59 年 3 月 27 日刑集 38 卷 5 号 2037 頁である。ここで最高裁は、まず、供述拒否権の保障が及ぶ手続について、前記最大判昭和 47 年 11 月 22 日を引用し、「純然たる刑事手続だけでなく、実質上刑事責任追及のための資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有する手続には等しく及ぶ」とした。次に、犯則調査の法的性質について、前記最大決昭和 44 年 12 月 3 日等を踏まえ「一種の行政手続」とした。その上で、犯則調査手続について、捜査手続との類似・共通性及び告発により刑事手続へ移行すること等から「実質的には租税犯の捜査としての機能を営むものであって、租税犯捜査の特殊性、技術性等から専門的知識経験を有する収税官吏に認められた特別の捜査手続としての性質を帯有する」とした⁽⁶⁵⁾。そして、「犯則嫌疑者については、自己の刑事上の責任を問われるおそれのある事項についても供述を求めることになるもので、『実質上刑事責任追及のための資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有する』ものというべきであって、前記昭和 47 年等の当審大法廷判例及びその趣旨に照らし、憲法 38 条 1 項の規定による供述拒否権の保障が及ぶものと解するのが相当

犯則調査手続の性質を行政手続であると解する旨、また、栗山裁判官と藤田裁判官は刑事手続であると解する旨を述べられ、見解が対立した。

- (64) 本件は、物品税法違反嫌疑事件の嫌疑者として差押処分を受けた申立人が、差押処分の取消等を求めた準抗告の棄却決定に対し特別抗告した事案である。
- (65) 熊本信夫「行政調査権と住居の不可侵」別冊ジュリスト憲法判例百選Ⅱ（第 4 版）259 頁は、「以上の判例（最大決昭和 30 年 4 月 27 日、最大決昭和 44 年 12 月 3 日、最判昭和 59 年 3 月 27 日）を整理すれば、現在この問題における判例理論は、犯則調査を行政手続であるとする基本的立場を維持しつつ、その捜査的機能に着目して、収税官吏に認められた特別の手続とみているものと解される。」とされる。

である。」と結論づけた。

(3) 供述拒否権の保障と調査手続の峻別

課税調査は、間接強制調査ではあるものの純然たる行政手続であり、刑事責任の追及を目的とする手続で供述拒否権の保障は及ばない。

しかし、供述拒否権の保障は、純然たる刑事手続だけでなく、実質上刑事責任の追及を目的とする資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有する手続には等しく及ぶ。そのため、行政官に付与された特別の捜査手続的性質をもつ一種の行政手続である犯則調査には、供述拒否権の保障が及ぶ。

この供述拒否権との関係から導かれる課税調査と犯則調査の法的性質の違いにより、課税調査と犯則調査は、その手続上の峻別を要請される。

3 課税調査と犯則調査の手続の峻別からの制約

(1) 学 説

課税調査と犯則調査の手続の峻別が両調査担当部門間の情報交換をどのように制約するのか。これについて、質問検査権行使により取得収集された証拠資料の犯則調査への利用の是非と、それに伴って生じる質問検査権規定上の「犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」の解釈の問題から限界を考えてみたい。

学説は、質問検査権を犯罪調査の手段として行使することは許されないとする点で一致しているが、質問検査権行使により取得収集された証拠資料の犯則調査への利用については見解が対立している。

この問題について金子宏教授は、質問検査権の行使において供述拒否権の保障が及ばないと解される以上、供述拒否権の保障の趣旨が実質的に損なわれることの防止が必要であるとの観点⁽⁶⁶⁾から、「質問・検査によって得られた資料は、関係者の刑事責任の追及のために利用することはできず、

(66) 金子宏『租税法第10版』（弘文堂、2005）682頁。

また、刑事手続において証拠能力をもたないと解すべき」⁽⁶⁷⁾であり、「租税職員が質問・検査の過程でたまたま納税義務者の租税犯則事実を知った場合は、租税職員の守秘義務が公務員の告発義務に優先し、租税職員はそれを外部にもらしてはならない義務を負う」⁽⁶⁸⁾とされる。

また、松沢智教授は、基本的には消極説に立たれているとみられるが、「税務調査の過程で犯則事実の疑義が生じても、これを犯則調査の担当者に連絡することは、税務調査によって重加算税が賦課決定された場合以外は、許されない。」⁽⁶⁹⁾として、例外的に認められる場合がある旨の見解を示されている。

一方、質問検査権の行使の過程で脱税に係る事実を発見した税務職員による犯則調査担当者への当該事実の通報や資料の提供は認められるとする説は、法務・捜査当局関係者を中心に認められる⁽⁷⁰⁾。

これらの見解では、まず、質問検査権規定上の「犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」の文言は、「目的上から行政調査権限の範囲を正当な範囲に限定する趣旨」⁽⁷¹⁾とする。そして、課税調査が刑事責任の追及を目的とし、かつ、実質上、そのための資料の取得収集に直接結

(67) 金子・前掲注(66) 682頁。なお、中村勲「税務訴訟と刑事裁判の関係(1)」小川英明ほか編『裁判実務大系(20)租税争訟法』(青林書院、1988) 565-567頁も同様の見解を示すが、最判昭和51年7月9日裁判集。

(68) 金子・前掲注(66) 682頁。

(69) 松沢智『租税処罰法』(有斐閣、1999) 126・127頁。

(70) 小島建彦「租税法」伊藤榮樹ほか編『注釈特別刑法第5巻 経済法編Ⅱ』(立花書房、1984) 69頁、草川十郎ほか「調査・査察税務」『現代税務全集29』(ぎょうせい、三版、1985) 394・395頁、中尾巧「課税調査によって収集された資料を犯則調査ないし刑事訴追のために利用する場合等の法的問題点について」民事研修394号(1990) 12-34頁、香城敏磨「特別刑法と憲法」伊藤榮樹ほか編『注釈特別刑法第1巻』(立花書房、1985) 151頁、小平武史「質問検査権で取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できる場合と法人税法156条」税務事例36巻8号(2004) 8頁など。

(71) 香城・前掲注(70) 頁は、そう解さなければ、「黙秘権を放棄して任意の供述をした場合も常にその供述を刑事上の証拠に用いることが禁止されるという硬直した結果を招くであろう。」とされる。

びつく作用を一般的に有するような形態で行われた場合、例えば、犯則調査のための手段として課税調査に藉口し、課税調査における質問検査権を行使して犯則事実に係る証拠資料を収集した場合などには、当該資料を犯則調査ないし刑事訴追のために利用することは許されないが、それ以外の場合においては、その資料を犯則調査ないし刑事訴追のために利用することまで禁止されることはないとするものである。また、金子教授の「質問・検査によって得られた資料は、刑事手続において証拠能力をもたない」との見解に対して、「税務調査の通常の過程で発見されたほ脱の事実、それを端緒にする犯則調査の対象になるのであるから、質問検査の過程で取得収集された資料が刑事裁判手続で証拠から一律に排除されることにはならない」⁽⁷²⁾とする。

(2) 判例等

この問題について、従来の裁判例は、質問検査権は犯罪捜査のために認められたものと解してはならないが、課税調査中に発見された犯則について、それを端緒として犯則調査に移行することを禁止する趣旨ではないとしてきた。すなわち、最決昭和 51 年 7 月 9 日裁判集刑 201 号 137 頁は、「法人税 156 条が、税務調査中に犯則事件が探知された場合に、これが端緒となって収税官吏による犯則事件としての調査に移行することを禁ずる趣旨のものとは解し得ない」との原判決は正当と判示している。また、福岡高判昭和 62 年 4 月 27 日税資刑 158 号 319 頁は、「質問検査権が、犯則調査の手段として行使され、税務調査に藉口して刑事事件の証拠資料を取得収集することは許されず、法人税法 156 条は、そのことを明文化したものである。」とする。

そして、この問題に対する最初の判例である最決平成 16 年 1 月 20 日刑集 58 卷 1 号 336 頁も、「質問検査権の行使に当たり、取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できたとしても、

(72) 小島・前掲注 (70) 69 頁。

質問検査権が犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使されたことにはならない。」とし、手続が適正である限り質問検査権が犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使されたことにはならない旨の判断を示した。

(3) 課税調査と犯則調査の峻別による制限と克服

このように、現在の判例理論からは、課税調査の際に脱税に係る事実を発見した税務職員による犯則調査担当の査察官への当該事実の通報や資料の提供は、それが適正に行われている限り認められるといえる。しかし、これまで、課税調査により取得収集された資料が無制限に犯則調査で利用できるという判断を示した判例、裁判例はない。そして、課税調査と犯則調査の手続の峻別が人権への配慮と適正手続の要請から導かれていることを考えれば、今後、そのような判断がなされるということは考え難い。

以上のことから、現法制では、マネー・ロンダリング規制の間接的規制支援を目的とする国税当局部内での課税調査部門と犯則調査部門の間での広範囲な情報交換を行うことは認められず、これに関して新たな法令の制定が必要であると考えられる。

第2節 守秘義務における問題

1 国税当局と捜査当局間の情報交換と守秘義務等の問題

国税当局のマネー・ロンダリングの直接的規制支援は、これが有効に機能する上で国税当局の犯則調査部門と捜査当局との間のマネー・ロンダリング犯に関連する情報交換制度を必要とするとしたが、このような制度を考える場合、国税当局側の守秘義務をいかに解除するか検討する必要がある。この守秘義務の問題を検討する上では、

- ① 個別税法上の守秘義務の意義とその主体について
- ② 守秘義務の解除
- ③ 守秘義務と刑事訴訟法上の公務員の告発義務の関係

について整理が必要と考えられる。そこで、2以下では各事項を整理・検討を行い、国税当局の犯則調査部門と捜査当局とのマネー・ロンダリング犯に関連する情報交換について、どのような法解釈が可能であり、また、法的措置が必要であるかを考察する。

2 個別税法上の守秘義務の意義とその主体

(1) 国家公務員法上の守秘義務

国家公務員法（以下、「国公法」という。）100条1項は、国家公務員の守秘義務について、「職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。」と規定する⁽⁷³⁾。「職務上知ることのできた秘密」とは職務上の行政庁側の秘密だけでなく、職務上知ることのできた私人の秘密をも含むと解されており、また、「秘密」とは国家機関が単にある事項につき形式的に秘扱いの指定をただけでは足りず「非公知の事項であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるもの」、いわゆる実質秘をいうと解されている⁽⁷⁴⁾。

(2) 個別税法上の守秘義務

国税職員には、国公法上の守秘義務に加えて、個別税法上の守秘義務が課されており、例えば所得税法243条は、「所得税に関する調査に関する事務に従事している者又は従事していた者が、その事務に関して知ることのできた秘密を漏らし、又は盗用したときは、これを2年以下の懲役又は30万円以下の罰金に処する。」と規定する⁽⁷⁵⁾。

ここでの「その事務に関連して知ることのできた秘密」とは、税務調査

(73) ほかに、地公法34条1項。なお、国公法109条12号、地公法60条2項は、守秘義務の違反に対して1年以下の懲役又は3万円以下の罰金に処す旨定めている。

(74) 最判昭和52年12月19日刑集31巻7号1053頁。

(75) その他の税目における守秘義務の規定として、法人税法163条、相続税法72条、消費税法69条、地方税法22条など。なお、個別税法上の守秘義務規定の制定及び変遷経緯について、鶴田六郎「税法上の守秘義務の主体について」税37巻2号(1982)29-31頁に詳述されている。

に関連して得られた納税者その他の私人の秘密を意味するが、具体的には、「税務調査に関連して得られた事実の中で、非公知の事項で、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められる事項であれば、例えば、納税者の所得、資産、取引先、資金繰り等からその個人の病気、信条等身分上の事項に関するものも含まれ、経済的秘密も含まれると解される」⁽⁷⁶⁾。また、申告納税制度下における税務行政の適正な執行の確保の必要性から、税務調査の方法やその範囲、反面調査の要否ないしその実施の有無も含まれると解される⁽⁷⁷⁾。

このような個別税法上の守秘義務の目的については、①納税者のプライバシー保護の必要性を強調する見解⁽⁷⁸⁾や、②質問検査権や法定資料提出義務の制度など、税務調査に対する協力義務の履行が罰則規定により間接的に強制されている点にあるとする見解⁽⁷⁹⁾もみられるが、これらをも含め、③納税者側のプライバシー等の秘密を一般の公務員よりも厳守することを納税者側に約束することで調査に対する協力を求め、そのことを通じて税務行政の円滑な遂行を期することにあると解される⁽⁸⁰⁾。裁判例でも、東京地裁平成6年12月16日判決（訟務月報41巻12号2956頁）は、「税務職員の守秘義務は、税務職員が税務調査等の税務事務に関して知り得た納税者自身や取引先等の第三者の秘密を保護するというにとどまらず、そ

(76) 浜秀樹「税務職員の守秘義務」實金敏明編『現代裁判法大系 29 巻租税訴訟』（新日本法規出版、1999）351頁。

(77) 東京高裁平成7年7月19日判決国税速報4830号1頁。

なお、守秘義務の対象に関して、国公法上の規定の「職務上の秘密」と「職務上知ることのできた秘密」あるいは、個別税法上の規定の「その事務に関して知ることのできた秘密」との関係が学説上必ずしも明確にはなっていないことから、議論がある。伊藤眞「証言拒絶権の研究(2)―公務員の証言拒絶権を中心として」ジュリスト1052号（1994）93頁。

(78) 浜・前掲注（76）350頁。また、地方税法22条におけるこの見解として、自治省税務局編「地方税法総則逐条解説」（地方財務協会、1978）614頁。

(79) 板倉宏「税務職員等の秘密漏泄・盗用罪」金子宏編『税務百科大辞典3』（株ぎょうせい、1980）129・130頁。

(80) 土屋茂雄「守秘義務」『税務百科大辞典2』（株ぎょうせい、1980）467頁。同旨鶴田・前掲注（75）、中尾・前掲注（70）18・19頁。

うした秘密を保護することにより、納税者が税務当局に対して事業内容や収支の状況を自主的に開示・申告しても、また、税務調査等に納税者や取引先等の第三者が協力しても、税務職員によってこれが公開されないことを保障して、税務調査当の税務事務への信頼や協力を確保し、納税者や第三者の真実の開示を担保して、申告納税制度の下での税務行政の適正な執行を確保することを目的とするものである。」として③と同旨の見解を示している。

以上のことから、国公法上の守秘義務が、一般人の秘密を保護する趣旨も同時に含むものの、保護の主たる対象は行政上の秘密であると解される⁽⁸¹⁾のに対して、個別税法上の守秘義務は、納税者等の秘密について国公法の場合よりもいっそう手厚く保護していると解されている⁽⁸²⁾。

(3) 個別税法上の守秘義務の主体

個別税法上、守秘義務が課される主体は、当該租税に関する「調査に関する事務に従事している者又は従事していた者」である。この「調査に関する事務」の意義について、学説の見解は分かれている。

まず、「調査に関する事務」とは課税調査に関する事務をいい、犯則調査、国税徴収法に定める滞納処分手続のための調査（国税徴収法 141 条～147 条）、不服審査のための調査（国税通則法 97 条 1 項、2 項）に関する各事務を含まないとする見解⁽⁸³⁾がある。

この見解は、国犯法、国税徴収法及び国税通則法には、個別税法上のような罰則規定がないことを根拠とする。この立場の鶴田六郎検事（当時）は、守秘義務規定が個別の税法に規定され、国税徴収法や国犯法に設けられなかった点について、①課税調査と比較した場合、滞納者や犯則疑者を対象とする滞納処分手続遂行のための調査や犯則調査は、調査対象者からの調査に対する自発的な協力を確保するという要請が働く調査ではない

(81) 浜・前掲注 (76) 351 頁。

(82) 金子・前掲注 (66) 635 頁。

(83) 鶴田・前掲注 (75) 31・32 頁、中尾・前掲注 (70) 19・20 頁。

こと、②これらの調査に当たる徴税職員や収税官吏に対し、課税処分のための調査には認められない直接的な強制調査手段が認められていること（国徴法 142、国犯法 2 等）の意識があったのではないかとされる⁽⁸⁴⁾。

これに対して、犯則調査に関する事務を含むとする見解は、国犯法に基づく調査であっても、その対象となるのは所得税法上の所得であり、所得税の調査に関する事務に含まれるとするが⁽⁸⁵⁾、その根拠については示されていない⁽⁸⁶⁾。

以上のことから、個別税法上の守秘義務が課される主体として、犯則調査担当者等は含まれないとする見解が妥当と考えられる。

なお、国家賠償請求訴訟事件である東京高裁昭和 59 年 6 月 28 日判決（下民 35・5-8・397、判例時報 1121・26、訟務月報 28 卷 1 号 97 頁）⁽⁸⁷⁾は、国公法 100 条違反の成否を判断したものであるが、同裁判における国側の

(84) 鶴田検事は、その見解の中で、「もし犯則事件の調査にあたる徴税吏員に対して税法上の守秘義務の適用があるとするれば、そのような特別の守秘義務の適用のない司法警察職員との間で均衡を失する」とも指摘される。（鶴田・前掲注（75）31・32 頁）。ほかに同旨の見解として、中尾・前掲注（70）19・20 頁。

なお、国税通則法に関しては、その制定に関する昭和 36 年 7 月税制調査会答申は、「税法において、税務職員が職務上知り得た他人の秘密を特に固く守るべきことを明らかにするとともに、他方職務上の秘密については、その守秘義務に関する規定を一般の国家公務員法にゆだねるとするのが適当である」との考えから、「守秘義務及びその違反に対する罰則規定を国税通則法に設けることとし、現行所得税法の規定を継承するほか、現在その規定が欠けている間接税についても同様な守秘義務が課されることを明らかにすべきである。」としたが、国税通則法上の守秘義務規定を設けるには至らなかった。

(85) 武田昌輔監修『DHC コメンタール所得税法』（第一法規）9392 頁。

(86) 地方税法上の守秘義務規定における「地方税に関する調査」は、「犯則事件における調査も含まれる。」と解されている（自治省税務局編・前掲注（78）607 頁）。地方税法の守秘義務規定である同法 22 条は総則に規定されており、同条が、各則に規定される個別税目の賦課、滞納処分及び犯則取締りの調査に及ぶとすることには、それなりの根拠がある。しかし、国税の個別税法上の守秘義務規定では、そのような解釈は困難である。なお、鶴田検事は、この地方税法上の解釈について、「疑問である。」とされる。（鶴田・前掲注（75）36 頁（注 19））。

(87) 本事案は、国税局調査査察部長が、医療法人に係る法人税法違反嫌疑事件に関しその告発前に犯則調査の結果を踏まえて新聞記者の取材に応じ、事件を公表したことに対する国家賠償請求訴訟事件である。

準備書面では、収税官吏には個別税法上の守秘義務はなく、国公法上の守秘義務の主体にのみなることと述べられている。

3 守秘義務の解除

(1) 法令による違法性阻却

イ 所得税法等による申告書の公示

所得税法 233 条、法人税法 152 条、相続税法 49 条では、一定の場合に、申告書等に記載された事項を公示することを義務づけており、その範囲では守秘義務が解除される。これら規定の立法趣旨は、高額所得者の国に対する貢献の明示により、国民の税負担に対する正しい認識を助け、また、正確な自主申告の慣例を間接的に促進させ、申告納税制度の円滑な実施を図ろうとすることにあると解されている⁽⁸⁸⁾。

ロ 法令による証人、鑑定人等となる場合

法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表する場合に、所轄庁の長の許可を受けたときは、守秘義務は解除される(国公 100 II、地公 34 II)。

ハ 法令で開示・回答義務が規定されている場合

地方公共団体の長が地方税を賦課するために法人税等の申告書等の閲覧等を請求した場合(地方税法 63 条、72 条の 59、325 条) 恩給の支給のために必要な恩給外所得の調査の場合(恩給法 58 ノ 4 III) など、閲覧や調査等が法律上規定されている場合は、その範囲で守秘義務が解除される。

(2) 個別解釈上の違法性阻却

個別解釈上で違法性阻却を認めた裁判例としては、個別税法上の守秘義務について判断されたものではないが、国公法上の守秘義務について判断した前記東京高裁昭和 59 年 6 月 28 日判決は、「守秘義務は、これを免除す

(88) 武田・前掲注(85) 9211 頁。

べき正当な理由があれば免除される⁽⁸⁹⁾」とした上で、当該公表について、「その職責上租税犯罪の一般予防、納税道義の向上等もっぱら公益を図る目的で新聞記者の取材に応じ本件を公表したものであり、右公表は社会通念上相当と認められる限度を超えたものではない」として、守秘義務に違反しない旨判断した。また、最判昭和41年6月23日民集20巻5号1118頁は、「民事上の不法行為たる名誉毀損については、その行為が公共の利害に関する事実に係りもっぱら公益を図る目的に出た場合には、摘示された事実が真実であると証明されたときは、右行為に違法性がなく、また、その真実が証明されなくても、その行為者がその事実を真実と信じるについて相当の理由があるときには、右行為に故意・過失がなく、結局不法行為は成立しない。」としている。

しかし、同様の事例で事案の性質や取材の状況に応じて違法性の阻却等を認めることは可能としても、そのことによって、個別解釈上で違法性阻却直ちに守秘義務そのものの解除が認められることにはならない⁽⁹⁰⁾。また、(国公法上の守秘義務であっても)納税者等の秘密という重要事項について法令上の根拠もなく守秘義務の解除を認めることは、課税庁の裁量による守秘義務の解除を認めることにもなり得る⁽⁹¹⁾。その意味で、個別解釈による違法性阻却は、直ちに守秘義務を解除するものとはいえないと考えられる。

4 公務員の告発義務と守秘義務

(1) 公務員の告発義務

(89) 中尾・前掲注(70)は、「この判決の『守秘義務は、これを免除すべき正当な理由があれば免除される』としている点については、むしろ、正当な理由があれば違法性が阻却されるとするのが相当であろう。」とする。

(90) 金子・前掲注(66)638頁及び浜・前掲注(76)353・354頁は、「東京高裁昭和59年6月28日判決、最判昭和41年6月23日のように、事案の性質や取材の状況に応じて違法性の阻却等を認めることは可能であるにしても、守秘義務そのものの解除を認めることは疑問である。」としている。

(91) 浜・前掲注(76)354・355頁。

公務員の守秘義務に関しては、刑事訴訟法 239 条 2 項の「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない。」の規定との関係で、公務員が本条本項に基づいて告発をした場合、守秘義務規定に違反するかという問題がある。

刑事訴訟法 239 条 2 項は、刑事司法の適正な運用を図るために、各種行政機関に対し、刑事司法の運営についての協力義務を課すとともに、告発に裏付けられた行政運営を行うことにより、その機能がより効果的に発揮されることを期待して設けられた。

この規定は、学説上、訓示規定とする見解⁽⁹²⁾もみられるが、通説は、当該官公吏に対し告発をする法律上の義務を負わせた規定であって、これに違反した場合には国公法 82 条 2 号や地公法 29 条 1 項 2 号に規定する懲戒の原由になると解する⁽⁹³⁾。しかし、通説も、告発を行うことが行政機関にとって、その行政目的の達成のために極めて重大な支障を生じ、それによる不利益が、告発をしないで当該犯罪が訴追されないことによって生じる不利益より大であると認められるような場合にまで、なお告発が義務づけられているとは解しておらず、当該公務員の職務上正当と考えられる程度の裁量までは禁止するものではないとしている。そのため、訓示規定と解する説と結論においてさほど差異があるわけではない⁽⁹⁴⁾。

なお、裁判例には、収税官吏が、納税者の所得調査に当たり、所得が犯罪に起因することを知ったという事案につき、刑事訴訟法 239 条 2 項は訓示規定であると判示した、名古屋高判昭和 26 年 6 月 14 日高集 4 卷 7 号 704 頁がある⁽⁹⁵⁾。

(92) 青柳文雄『五訂刑事訴訟法通論(上)』(立花書房、1976) 339 頁。

(93) 高田卓爾編『判例コンメンタール 17・刑事訴訟法 I』(三省堂、1976) 710 頁、青柳文雄・伊藤榮樹ほか編『註釈刑事訴訟法 第二卷』(立花書房、1980) 佐藤道夫 288 頁、藤永幸治ほか編『大コンメンタール刑事訴訟法 第 3 卷』(青林書院、1996) 今崎幸彦 743・744 頁。

(94) 今崎・前掲注 (93) 743・744 頁。

(95) ほかに、東京高判昭和 27 年 1 月 31 日高集 5 卷 2 号 160 頁がある。

(2) 公務員の告発義務と守秘義務の関係

公務員の告発義務と守秘義務の関係について、前記通説によれば、「官吏または公吏がその職務の執行上その職務内容に関係ある犯罪行為を発見した場合、刑事訴訟法 239 条 2 項に基づきこれを告発することは、刑事訴訟法上の義務であり、当該義務の履行としてなされる以上、告発の対象となる犯罪事実が当該官公吏の『職務上知ることのできた秘密』であると『職務上の秘密』であるとを問わず、法令により当然に行うべき正当行為として許容され、守秘義務違反は成立しない。」⁽⁹⁶⁾と解される⁽⁹⁷⁾。

これに対して、個別税法上の守秘義務に関して、その「結果として、租税職員は、納税者等の秘密を、公務員であると私人であるとを問わず、他の者にもらしてはならない。」⁽⁹⁸⁾とし、租税職員が質問・検査の過程でたまたま納税義務者の租税犯則事実を知った場合については、「租税職員の守秘義務が公務員の告発義務に優先し、租税職員はそれを外部にもらしてはならない義務を負う。」⁽⁹⁹⁾として対立する見解がみられる。しかし、通説は、職務上正当と考えられる程度の裁量までは禁止するものではない。犯罪には様々な種類があり、その社会的影響も一様ではないことから、個々

(96) 前記名古屋高判昭和 26 年 6 月 14 日高集 4 卷 7 号 704 頁は、「本項は、単なる訓示規定とは解されないが、行政機関は、それぞれが固有または公吏の属する行政機関の行政運営に重大な支障を生じ、そのためにもたらされる不利益、告発をしないで当該犯罪が訴追されないことによってもたらされる不利益より大であると認められるような場合にまで、なお告発すべきものとしている趣旨とは解されていない。また、告発の前提として、官吏または公吏において、その職務を行うことにより合理的根拠に基づき犯罪があると思料されることが必要であると思料することの相当性、今後の行政運営に与える影響等の諸点を総合的かつ慎重に検討して判断されることになり、これらの理由に基づいて告発をしないこととしても、直ちに本項に違反するものではない。」としている。

(97) 松尾浩也監修『条解刑事訴訟法第 3 版』（弘文堂、2003）422 頁。

(98) 金子教授は、これに対する唯一の例外は、「租税行政組織の内部において、当該調査事案に関する租税の確定・徴収のために必要な範囲内で、上司および当該事案の調査に従事する他の職員に知らせることである。」とされる。（金子・前掲注（66）636 頁）。

(99) 金子・前掲注（66）682 頁。

の犯罪について行政機関が公務員の告発義務と守秘義務の関係を検討し、相対する公益を比較衡量することは实际的であり、通説の見解が妥当と考えられる。

(3) マネー・ロンダリング規制支援と公務員の告発義務

マネー・ロンダリング規制支援の位置付けで、国税当局が捜査当局と情報交換を行うに当たっては、交換される情報には、脱税を前提犯罪とするマネー・ロンダリング犯の情報にとどまらず、他の前提犯罪のマネー・ロンダリング犯及び関連情報が含まれることが望まれる。

この脱税を前提犯罪としないマネー・ロンダリング犯に関する情報について、捜査当局への提供に限ると、刑事訴訟法 239 条 2 項の公務員の告発義務に基づき告発することで対応することも考えられる。しかし、公務員の告発が法的義務であっても、国税当局の判断により告発しないとする裁量の余地が認められる点で、刑事訴訟法 239 条 2 項を根拠に捜査当局へ一律的な情報提供を行うことは困難と考える。

5 国税当局と捜査当局間の情報交換における守秘義務の解除

国税の犯則調査担当者は個別税法上の守秘義務規定の主体とは解されないが、個別税法上も国公法上も、守秘義務の解除については、個別解釈的に違法性の阻却が認められる場合があるとしても、直ちに守秘義務は解除されるものではなく、法令上の根拠が必要と考えられる。よって、マネー・ロンダリング規制の支援の位置付けでの国税当局と捜査当局との情報交換については、新たな法令に基づき行うことが必要と考えられる。

なお、近年の状況として、個人のプライバシーの配慮への観点から申告書公示制度については制度の廃止を含めた検討の必要性がいわれ⁽¹⁰⁰⁾、また、

(100) 税制調査会「平成 15 年度における税制改正についての答申」(2002 年 11 月 19 日)は、「昭和 25 年に導入された公示制度は、主として第三者による監視という牽制的効果により、適正な申告の確保を図ることを目的としている。しかしながら、同制度については、所期の目的外に利用されている面があることや、犯罪や嫌がらせの誘発の要因となり、個人のプライバシーへの配慮の観点からは問題が多いと考える。

「個人情報保護に関する法律(平成15年5月30日法律第57号)」が制定・施行されている。その一方で、捜査当局等に対して性犯罪者等重大犯罪者に関する情報の開示が求められる状況がある。守秘義務の解除を前提とする先の法令の必要性について、明確な説明が求められるものと考ええる。

また、第三者による監視という制度本来の意義に疑問が呈されており、今後、制度の廃止を含めて検討する必要がある。」とする。

また、同旨の論説として2005年5月16日付け日本経済新聞夕刊「公示見直しの声強まる」が認められる。

第4章 税務行政の目的とマネー・ロンダリング規制支援

第1節 税務行政の目的とマネー・ロンダリング規制支援

1 国税庁の使命とマネー・ロンダリング規制支援

国税当局のマネー・ロンダリング規制支援について、直接的規制支援には、脱税を前提犯罪とするマネー・ロンダリング犯への犯則調査権限の拡大が税務行政の目的上に位置付けられるかという問題がある。また、直接的規制支援及び間接的規制支援を有効に機能させる上で必要となる、課税調査と犯則調査の手続の峻別（行政手続と刑事手続の峻別）や守秘義務の法的問題の克服は、いずれも新たな法令の制定が必要と結論づけた。

これらの必要性は、税務行政の目的における必要性から判断されるが、わが国の税務行政の目的においてマネー・ロンダリング規制支援は必要とされ得るのだろうか。この点について、現行の査察制度の意義と機能が示唆を与えるものと考えられる。

査察制度は、国税職員による犯則調査の執行制度であり、その意義・目的は、「脱税者に対する刑事責任の追及により納税道義の高揚を図り申告納税制度の維持・発展に資すること⁽¹⁰¹⁾」にあるとされる。また、査察制度は、直接国税に国税職員による犯則調査制度であるが、国税当局の犯則調査は、「最も強力な制裁としての機能を通じて脱税を抑止し、納税秩序を維持し、更には『社会一般の倫理意識をも覚醒し強化する』役割を担う」⁽¹⁰²⁾とする租税刑罰について、その取締りを、強制調査権限を付与し、国税職員に認めるものである。その意義は、「国税の公平確実な賦課徴収という行政目的を実現す

(101) 『国税庁五十年史』（国税庁、2000）383頁。

(102) 板倉宏『租税刑法の基本問題（増補版）』（勁草書房、1965）99頁、加藤恒二「申告納税制度の下における制裁等」税大論叢44号（2004）213頁。

るためのもの⁽¹⁰³⁾」と解されている。このことから、査察制度は、刑事責任の追及により「納税道義の高揚を図り申告納税制度の維持・発展に資する」点において「国税の公平確実な賦課徴収という行政目的を実現する」こと、言い換えれば、納税者コンプライアンスの維持・向上における機能により税務行政目的を実現するものといえる。そうであれば、国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援についても、同様の機能があれば、税務行政の目的において必要と認め得ることが可能ではないだろうか。

2 納税者コンプライアンスとマネー・ロンダリング規制支援

近年の状況をみると、経済取引の複雑・多様化は、グローバル化により加速され、執行当局における納税者の所得把握が従来以上に困難化していることは否めない。この状況の更なる継続は、課税等を逃れている者の増加を懸念させ、特に適正な申告を行う納税者には強い不公平感を抱かせ、納税者コンプライアンスにもマイナスの影響を及ぼすと推測される。そのような納税者コンプライアンスが悪化した状況において「進行中の脱税」への対処として国税当局がマネー・ロンダリング規制を支援することは、納税者コンプライアンス水準の維持・向上において機能し得るものと考えられる。

ところで、税務行政は、納税者による税法の遵守に依るものであり、納税者コンプライアンスの維持・向上に向けて、サービス、執行、訴訟、立法といった諸施策の効果的な実施が図られている。税務行政の限られた資源により、これら諸施策を実施し、その最大限の効果を上げるためには、施策を必要とする対象と施策の内容・方法等の決定が重要となる。そのため、納税者コンプライアンスに関して、①納税者コンプライアンス水準の測定、②納税者コンプライアンスの決定要因の分析、③決定要因に基づく現状分析、④現

(103) 最大決昭和44年12月3日刑集23巻12号1525頁。板倉宏教授は、「専門の調査機関による事案的確迅速な把握による処罰権の正しい実現がなされ、それによって正しい課税権の実現、公平な課税の実現に奉仕することによって公共の福祉の維持がなされる」とされる。(板倉・前掲注(102)210-212頁)。

状分析結果を踏まえた施策の決定という一連の施策が有効と考えられる⁽¹⁰⁴⁾。

納税者コンプライアンスが悪化した状況において「進行中の脱税」への対処として国税当局がマネー・ロンダリング規制を支援することは、納税者コンプライアンス水準の維持・向上において機能し、税務行政の目的において必要と認め得ることが可能とした。そして、国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援に税務行政の目的上の必要性を認め、施策として採用する上では、納税者コンプライアンスに関する①から③の施策にみられる一連の検討を経る必要があると考える。

3 納税者コンプライアンス水準測定へのアプローチ

税務行政の目的において、マネー・ロンダリング規制支援という施策の必要性を判断する前提として、納税者コンプライアンス水準の把握等が必要であるとしたが、現在、わが国国税当局では、納税者コンプライアンス水準の測定等に関して具体的な施策は行われていない。

納税者コンプライアンス水準の測定については、統計的に信頼できる測定が果たして可能であるのか、疑問があることは否めないが、諸外国では既に取り組みを始めている国も少なくない。中でも米国 IRS では、N R P (National Research Program) と呼ばれる大規模なプログラムが実施されている。これを概観することは、納税者コンプライアンス水準の測定等を考える上で、示唆を与えてくれると考えられる。

また、納税者コンプライアンス水準の測定の中でも、特に、タックス・ギャップの測定が重要と考えられが、この点については、地下経済研究における「申告されざる所得」に関する研究も示唆を与えてくれると考えられる。

(104) OECD Committee of Fiscal Affairs Forum on Strategic Management. “Compliance Measurement-Practice Note.” Issued:1999, Amended: 2001. pp5-6. は、納税者コンプライアンス測定の実効性に関して、税務行政機関が少ない資源で最大の効果を達成する上で、コンプライアンス・リスクを順位付けし、その高位のものから取り組むべき戦略を展開・遂行することの有効性をいう。また、戦略として、立法、教育、管理、訴訟、強制的施策及びこれらの組み合わせによるものを挙げる。

第2節 米国におけるコンプライアンス水準の測定

1 米国におけるコンプライアンス水準測定の特徴

米国 IRS では、1960 年代初頭から、納税者コンプライアンス水準把握のために組織的取組みを行い、大規模な特別調査を実施している。最初の取組みは TCMP (Tax payer Compliance Measurement Program) であったが、同プログラムは 1980 年代に中止され、1990 年代は特別調査による測定が行われなかった。その後、2002 年に新たなプログラムとして NRP (National Research Program) が導入され、現在に至っている。

IRS の納税者コンプライアンスに対する取組で特徴的な点は、通常の税務調査とは別にランダム・サンプルを対象とする大規模な特別調査を実施し、コンプライアンス水準把握に努めていることである。統計的に有意なランダム・サンプルを対象とする特別調査データは、説明力及び傾向予想力面において、一般に他の手法より優れたコンプライアンス水準指標を提供するものと考えられている⁽¹⁰⁵⁾。

2 NRP (National Research Program) ⁽¹⁰⁶⁾

(1) NRP 導入の背景

1998 年 IRS 改革法に基づく改革により、IRS は、その使命を、「国民の利益への奉仕と、納税者ニーズの満足に向けて一層の重点を置く」として、大きく転換した。そして、この使命の下、新たな施策の展開を行う上で、IRS は、総合的なコンプライアンスを測定するための、信頼性の高い、系統だった、新しいアプローチを必要とすることとなった。

IRS は、従前のコンプライアンス水準測定の試み (TCMP) からの教訓を

(105) The OECD Committee of Fiscal Affairs Forum on Strategic Management. “Compliance Measurement-Practice Note.” OECD, Issued June 25, 1999, Amended May 10, 2001, P6.

(106) IRS Research Conference, 2002. “Challenges Associated with Collecting Compliance Data.” に基づいた。

踏まえ、次の指針に則った新しいアプローチの策定を図った。

- ① データ収集において納税者の負担の最小化を図ること
- ② プログラムの設計及び遂行において業務部門を含めた プログラムの設計、遂行において、
- ③ プログラムの設計において、外部からの意見及び支援を求めること

この指針に基づく NRP プログラムは、1998 年改革後に IRS が掲げた 3 つの戦略目標⁽¹⁰⁷⁾、「個々の納税者に対するサービス」、「すべての納税者に対するサービス」、「良質な労働環境を通じた生産性の向上」に対して、【表 4-1】 のとおり連動する。

【表 4-1】 NRP の IRS 戦略目標への連動

IRS の戦略目標		
相互関連する個々の納税者に対する最高品質のサービスの提供	税法の公正かつ画一的適用を通じた全納税者に対する最高品質のサービスの提供	良質な労働環境を通じた生産性の向上
↓ ↓ ↓		
NRP への連動		
納税者ニーズに対する理解を改善する。	不必要な IRS の接触を最小化し、遵法的納税者の負担を減らす。	より優れた資材を提供し、職員の職場満足度を改善する。
結果として	結果として	結果として
ノン・コンプライアンスに関連する個別要因に対処する修正措置の強化	税制の公正さに対する国民の信頼感の増大	最新のコンプライアンス情報と改善された調査技術による生産性の増大

出典：IRS Research Conference, 2002. “Challenges Associated with Collecting Compliance Data.” pp.2 Figure:1 NRP Links to IRS Strategic Goals.

(107) IRS. 2001. “IRS Strategic Plan Fiscal Year 2000-2005.” pp.19-23.

(2) NRP における戦略指標とデータ

NRP は、申告、納税、報告の3領域について納税者コンプライアンス水準を測定するものであり、それぞれ、次のような戦略指標が設けられている。

- ① 申告コンプライアンスの戦略指標は、申告率 (Filing Rate) と無申告タックス・ギャップ (Nonfiling Tax Gap)
- ② 納税コンプライアンスの戦略指標は、自発的納税コンプライアンス率 (Voluntary Payment Compliance Rate : VCRP) と累積納税コンプライアンス率 (Cumulative Payment Compliance Rate : CPCR)
- ③ 報告コンプライアンスの戦略指標は、自発的報告率 (Voluntary Reporting Rate : VRR)、過少報告ギャップ (Underreporting Gap) 及び正味誤報告率 (Net Misreporting Percentage : NMP)

申告コンプライアンスは、申告期限内申告書の割合に基づくものであり、IRS データと商務省センサス局人口統計のサンプル・データにより測定される。また、納税コンプライアンスは、期限内納税の割合に基づくものであり、IRS データにより測定される。更に、報告コンプライアンスは、正しい内容の申告書の割合に基づくものであり、納税申告書のサンプル分析・調査により測定される。これら3つの領域の中でも、報告コンプライアンスが最も重視されている。

なお、申告及び納税コンプライアンスについては、毎年、報告コンプライアンスについては3年ごとに調査が実施される⁽¹⁰⁸⁾としている。

(3) 測定結果の活用

3つコンプライアンス領域の測定結果は、次のように活用される。

申告コンプライアンスの戦略指標である申告率と無申告タックス・ギャップは、IRS 幹部、外部機関及び納税者に対して、米国における個人納税者の自発的かつ期限内申告についてのコンプライアンス指標を提供する。

(108) IRS Media Relation Office. “IRS Fact Sheet : NATIONAL RESEARCH PROGRAM (Release No : FS-2002-07)”, June 2002, pp7-11.

また、これらの指標は、IRS の運営上、自発的申告コンプライアンスを改善するための活動を策定するに当たっての分析材料を提供する。

納税コンプライアンスの戦略指標である自発的納税コンプライアンス率と累積納税コンプライアンス率は、IRS の運営上、自発的納税コンプライアンスを改善するための活動を策定するに当たっての分析材料を提供する。

報告コンプライアンスの戦略指標である自発的報告率と過少報告ギャップは、米国における自発的かつ期限内に提出された申告書の報告内容の正確性についてコンプライアンス指標を提供するものであり、

- ① コンプライアンス全般の測定
- ② 既存の税務調査対象者選定方法及び資源配置システムの更新及び新しい手法・システムの構築
- ③ 税法改正及び組織改編のコンプライアンス状況と税収に対する影響の推定
- ④ 自発的コンプライアンスを向上できる可能性の高い方策の特定に資する。

3 米国 IRS の取組みからの示唆

米国 IRS における NRP によるコンプライアンス水準測定は、実施から新しく、その成果について、客観的な評価を行うには時期尚早と考えられる。

しかし、その取組みが示唆するものとして、例えば、データ収集において納税者への負担の考慮の必要性からは、収集可能なデータとしてどこまで求めるか、そのようなデータに基づき、どこまで統計学的に信頼できる測定が可能かという問題があり、コンプライアンス測定における対象領域の特定が重要と考えられることである。そして、測定は、どれほど大規模に行われても、その方法には試行錯誤的な面があり、改善を必要とするものであり、その観点からは、単に測定にとどまらず、その測定方法の妥当性や、当該測定を踏まえて実施するコンプライアンス関連施策の評価といった、取組み自体を評価するための施策を併せて必要とするものと考えられる。

第3節 申告されざる所得に関する実証研究

1 タックス・ギャップの測定と地下経済の計量的研究

国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援という施策の必要性・有効性を判断する場合、納税者コンプライアンス水準の測定においては、タックス・ギャップをいかに測定するかが重要と考えられる。

この点について、わが国では、1981年、石弘光教授（当時）が、「課税所得捕捉率の業種間格差－クロヨンの一つの推計」を公表し⁽¹⁰⁹⁾、いわゆるクロヨンの実態について、既存の統計データを処理し、現実の課税所得とあり得べき課税所得を比較する推計方式⁽¹¹⁰⁾により実証的な確認を試みられた。この時期、同様の研究⁽¹¹¹⁾がいくつか発表されているが、これらの研究は、地下経済研究において「申告されざる所得」に関する研究と位置付けられている。

この研究分野では、徴税を含めた課税の公平の実現という観点から、課税を免れた所得金額を推計するものがあり、コンプライアンス水準の測定としてタックス・ギャップの測定を考える上で、一つのアプローチになり得ると考えられる。

2 地下経済に関する計量的研究

1977年米国の経済学者ガットマン（Gutmann）は“*The Subterranean*

(109) 石弘光「課税所得捕捉率の業種間格差－クロヨンの一つの推計」季刊現代経済 42号（1981）73-75頁。

(110) 石教授は、推計に当たり、「①インタビューやアンケート調査により納税者に行動様式を尋ねる等の直接的方式と、②利用可能な既存の統計データを処理し、現実の課税所得とあり得べき課税所得を比較する間接的方式が考えられる。①は、直接に分析の対象とする情報を入手できる点に大きな利点をもつが、調査対象が限られ、かつ心理的な要因が強い点で、その結果の解釈は必ずしも容易ではない。」とされた。

(111) 本間正明・井堀利宏・跡田直澄・村上淳喜「所得税負担の業種間格差の実態－ミクロ的アプローチ－」季刊現代経済 59号（1984）14-25頁、本間正明・跡田直澄「所得税負担の業種間格差の実態再論」大阪大学経済学 34巻 2・3号（1984）63-74頁、矢澤富太郎『地下経済と税務行政』（中央経済社、第2版、1988）。

Economy”⁽¹¹²⁾を公表し、この中で米国の地下 GNP の規模の推計を試み、1976 年のそれは公式 GNP の約 10% に達しているとした。この論文の反響は大きく、米国の政府関係者・経済学者等の関心を集めるとともに、以後の地下経済に関する計量的研究の契機となった⁽¹¹³⁾。

地下経済の存在は、ガットマンの論文発表以前にも指摘されており、マスメディアを通じて話題ともなっていたが、いずれも伝聞証拠や状況証拠に基づくことから地下経済の存在と規模の測定を理論的かつ実証的に取上げるだけの基盤にまでは成り得なかった⁽¹¹⁴⁾。

地下経済の概念は、公式経済統計外の経済活動を測定する、そのことの特殊性から、研究者の関心も一様ではなく明確に定まっていなかったが、一般的な傾向としては、①国民経済計算の不備とそれによる経済分析や経済政策への悪影響を問題とする立場では、地下 GNP をはじめとする国民経済計算ベースの地下経済概念を取上げ、②脱税行為やそれにとともなう税収のロス、税法へ

(112) Gutmann, P. M., “The Subterranean Economy.” *Financial Analysts Journal*. Nov./Dec., 1977.

(113) Friedrich Schneider 五嶋陽子訳「OECD15 カ国のシャドウ・エコノミーの規模に関する時系列分析」三田学会雑誌 91 巻 1 号（1998 年慶應義塾出版会）39・40 頁
フリードリッヒ・シュナイダーは、多くの経済学者が地下経済（Shadow economy）の規模及び成長の計測等の研究に関心を寄せた要因として、次の点を挙げる。

- ① 地下経済規模の増大は、主に租税負担と社会保障負担の上昇によって引き起こされが、その規模が拡大するとすれば、課税ベースと社会保障負担ベースの浸食に繋がる可能性があり、結果として税収の減少、財政赤字の増大に至るかもしれない。また、地下経済のさらなる増大は、直接税と間接税の、あるいはどちらか一方の増徴に結びつくこともある。
- ② 拡大しつつある地下経済の下では、経済政策が誤った公式指標（失業、労働力、所得、消費）に基づいてなされ、控えめに言っても、規模（経済政策をどのくらいの規模で行うのかということ）に関して誤る可能性があり、政策の方向性は疑わしいものとなる。
- ③ 地下経済の拡大は、国家の活動（重税と規制の増加）によって加重な負担を負わされた経済主体からの反応であると解釈することができる。
- ④ 成長しつつある地下経済は労働者に対して地下経済で働くことを促し、表の経済（official economy）では効率的に働かないように仕向けるのに十分なほど強力なインセンティブ効果を持つかもしれない。

(114) 林英機「地下経済の研究（その 1）」新潟大学経済学年報 18 号（1994）25 頁。

の遵守度などに関心を持つ人々は税法上の所得概念による申告されざる所得を取上げているといわれている⁽¹¹⁵⁾。

このような地下経済研究における測定目的としては、

- ① 「租税国家」体制を採用している以上、その体制を維持するために、徴税を含めた課税の公平を実現する
- ② 労働者や一般市民の利害を基準に、彼らの公平や福祉の向上を図る
- ③ 産業構造の歴史的な転換や人間の自然な発展からみて、「地下経済」を位置づける
- ④ 非営利団体の経済活動における地下経済の評価・位置づけを行う
- ⑤ 非営利団体の経済活動における地下経済の評価・位置づけを行う
- ⑥ 多国籍企業、超国籍企業の発展と地下経済の関係を明らかにする
- ⑦ 国際協力・国際協調を実現するために、正確に実態を把握する
- ⑧ 不十分な指標（情報）に基づいて行っている国内政策を是正するが挙げられる⁽¹¹⁶⁾。

3 申告されざる所得の推計方法⁽¹¹⁷⁾

(1) 「申告されざる所得」の推計方法

「申告されざる所得」とは税務当局に対して申告された所得をベースにして測定される地下経済の概念の一つである。その測定方法には「広義の申告されざる所得」を測定するものと、「狭義の申告されざる所得」を測定

(115) 小西康生『『地下経済』の概念と推計方法の検討—総合化システムの必要性—』国民経済雑誌 168 巻 1 号 (1993) 50 頁。林英機教授も「地下経済研究における二つの重要な観点として、地下経済の存在による各種公式経済統計の歪みに寄せる関心と、脱税という側面に大きな関心」があるとされる。(林・前掲注 (114) 27 頁)。

(116) 小西教授は、160 にのぼる海外文献をサーヴェイした武井昭「地下経済の理論的研究の現状とその問題点」経済科学研究所 1 紀要第 11 号があげた①から④に⑤から⑧を加えた。そして、このような多岐にわたる研究の意義として、地下経済に資源配分効果、所得配分効果、経済安定化効果などがあるとの期待によるとされる。(小西・前掲注 (115) 44・45 頁)。

(117) 林・前掲注 (114) 25-65 頁、小西・前掲注 (115) 43-62 頁に基づく。

する二つのものがある。

「申告されざる所得」を推計するために従来用いられてきた方法は、国民所得勘定における所得と税務当局に申告された所得を比較するものである。しかし、国民所得勘定における所得が真の申告すべき所得であるという保証がなく、地下所得が存在する場合、従来の方法によって測定される申告されざる所得は地下所得が存在する場合、その分だけ過少推計となる。これに対応するため、何らかの真の所得を代理するもの（仮の天井）を設定し、それと税務統計上の所得との差として推計するものが「狭義の申告されざる所得」である。

これに対して、仮の天井を置かないような方法によって推計された申告されざる所得を「広義の申告されざる所得」という。

(2) 「狭義の申告されざる所得」の推計方法

「狭義の申告されざる所得」は、一般に国民所得勘定による所得を上限としており、国民所得勘定で捕捉されない地下 GNP や地下所得に踏み込んでいないので、申告されざる所得の捕捉としては不徹底である。また、比較に当たっての所得概念の調整も困難であり測定された所得格差にはかなりの統計上の不突合が含まれる可能性がある。しかし、この方法は、「申告されざる所得」の存在を確認するためにはきわめて有効な方法とされている。

(3) 広義の申告されざる所得の推計

「広義の申告されざる所得」とは、申告すべき真の所得水準を仮定しないで測定される申告されざる所得をいう。広義の申告されざる所得の推計には、合法的所得の非申告分の推計と非合法的所得の推計がある。これに関する研究として、IRS の US Internal Revenue Service, Estimates of Income Unreported on Individual Income Tax Returns, U.S. Government Printing Office, 1979 がある。この方法は、地下経済の規模を測定するともいえるが、それを可能にするような統計を整備することの困難性もあげられている。

おわりに

本稿では、国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の可能性について検討し、そこで問題となる事項の抽出と、それらがどのように克服され得るかについて考察してきた。

考察の結果は次のとおりである。

- ① マネー・ロンダリングがグローバル化を背景に伸展していることから、その犯罪状況の更なる悪化が予測される。今後、その規制は、執行においてより実効的な施策を必要とするものと考えられ、国税当局にもマネー・ロンダリング規制の支援的役割を要請されることが考えられる。
- ② 国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援の形態については、間接的規制支援として、不法利得に対する課税への積極的対応が、また、直接的規制支援として、マネー・ロンダリング罪に対する犯則調査権限の拡大による捜査当局への参加・支援が考えられる。

これらの規制支援が有効に機能する上で、前者は国税当局内、後者は国税当局と捜査機関との間で、情報交換制度等による情報及び資料の提供・共有及び活用を必要とする。そのため、憲法上の制約及び守秘義務の克服が必要となるが、現法制では、いずれも法解釈による克服は認められず、新たな法令が必要となる。

- ③ 国税当局のマネー・ロンダリング規制支援について、直接的規制支援には、脱税を前提犯罪とするマネー・ロンダリング犯への犯則調査権限の拡大が税務行政の目的上に位置付けられるかという問題がある。また、直接的規制支援及び間接的規制支援を有効に機能させる上で前提となる課税調査と犯則調査の手続の峻別や守秘義務からの制約を克服するための新たな法令の必要性は、税務行政の目的における必要性から判断される。
- ④ 国税当局のマネー・ロンダリング規制支援を施策として採用するか否か判断する上で納税者コンプライアンス水準の状況が重要な要素の一つとなるため、その把握が必要となる。

以上の考察を踏まえれば、残念ながら現段階では、国税当局によるマネー・ロンダリング規制支援が必要であるかは判断できないということになる。

しかし、2001年9月の米国同時多発テロ事件以降、従来に増して各国においてテロ犯罪への対抗策の重要性が強く認識され、従来の国際的組織犯罪からの要請に加え、テロ資金対策の面からもマネー・ロンダリング規制の要請は強まっている。今後の状況いかんによっては、国税当局がマネー・ロンダリング規制の執行面において直ちに当事者としての取組みを要請される、ということも考えられなくはない。

2005年3月開催の警察政策フォーラムにおいて、ザクセン・アルハルト警察大学のユルゲン・シュトック博士 (Prof. Dr. Jurgen Stock) は、「ドイツにおける外国人犯罪の現状とその対策」について講演された。その中で、「最近の組織化された犯罪はネットワークを構築しており、これに対抗するためには、捜査機関側もネットワークによる対抗が必要である。」として、捜査機関にとどまらず、行政機関をも含めた連携・協調の必要性を述べられた。中でも、犯罪の深刻化が、ドイツにおいて10年前には想像できなかった捜査・行政機関間の連携・協調の必要性を関係者に認識させた旨強調された点が印象深かった。この講演の聴講により、本研究の問題意識が更に強められたことを最後に記したい。