

## 顧客の取引に関する詐欺について金融機関の 負う通報義務

萬澤陽子

### I、はじめに

銀行や証券会社といった金融機関が、顧客の取引について詐欺の疑いを持った場合、何か（誰か）に通報する法的義務を負うということはあるのだろうか。これら金融機関は、顧客のことをよく知ることができる専門家であるから、顧客が通常とは異なる金銭的状况に置かれていること（例えば、手堅い運用を行っていた顧客が突然それらを解約し外国に送金しようとする場合や、

顧客の口座に多額の資金が送金されているがその使途が不明瞭な場合）に困難なく気づくことができる可能性がある。金融機関は、その詐欺には全く関係がない。ただ、職務の中で、顧客が詐欺を行っている（または詐欺に遭っている）ことを疑わせる「危険信号」(red flag) に気付いたという状況下での話である。

もし金融機関がその時点でその危険信号に対応した措置をとるなら、詐欺を阻止することができるかもしれない。しかし、そのような義務を法的に課すことができるだろうか。具体的に、当該金

融機関は、どのような場合にどのような義務を負うのか、そして、その義務を怠った場合にどのような責任が課せられるのか。これらは慎重に検討されなければならない。

この点、注目すべき判決が二〇二〇年一二月に米国の連邦控訴裁判所から出された。SEC v. Alpine Securities Corp. 判決である (982 F. 3d 68 (2<sup>nd</sup> Cir. 2020) )。以下「Alpine 控訴審判決」ということがある)。本判決は、米国の執行機関 SEC には、顧客の疑わしい取引を規制当局に対して報告しなかったブローカー・ディーラーに対する責任追及権限があること、およびブローカー・ディーラーがそのような報告をしなかったことは三四年証券取引所法 (以下「三四年法」) に違反することを認める立場をとった。米国においてブローカー・ディーラーは、顧客の取引で「危険信号」に気づいた場合、または気づく理由のあった

場合、規制当局 (SEC) に対して Suspicious Activity Reports (以下SARs) と呼ばれる報告書を提出しなければならないとされる。本事案で、責任追及対象となった Alpine 社 (クリアリング・ブローカー業者 (取引を決済する機能を提供するブローカー) で小型株企業を対象にサービスを提供していた) はいくつもの取引で SARs を提出しなかったこと (ただし、その後提出した)、提出したとしても不十分な記載であったり、提出期限に遅れていたことが、SEC 規則「*Reg*」に反するとして、SEC によって訴えられたところ、前述の通り SEC の主張が認められる結果となったのである。

本稿では、Alpine 控訴審判決の紹介を通して、米国において顧客の取引における詐欺について疑いを持ったブローカー・ディーラーが、どのような義務を負い、それがどのように執行されている

のかを検討する。

## II、顧客の疑わしい活動に関する 報告制度——SARSをめぐる 法制

### (1) SARS 提出義務

SARS と呼ばれる報告書は、Bank Secrecy Act (BSA) とらう制定法によって、反マネーロンダリング対策の一環として提出が義務付けられるものである。この執行について、財務長官は財務省の中の FinCEN に委任しており、二〇〇二年、FinCEN は規則 (31 C.F.R. §1023.320) を公表し、法令違反の可能性のある疑わしい取引について報告書を提出することをブローカー・ディーラー等に求めた。具体的に、同規則は、ブ

ローカー・ディーラーに対し、ブローカー・ディーラーを通して行われる（行われることが試みられる）当該取引に関する総額が最低五〇〇〇ドルで、かつ、当該取引が、(i) 違法な活動から生ずる資金を含んでいること、(ii) BSA 等の規制を逃れることが意図されていること、(iii) 事業目的か明確な適法目的を欠くこと、または (iv) 犯罪行為を円滑に進めるためにブローカー・ディーラーを利用していることを、ブローカー・ディーラーが知っているか疑っている、または疑う理由のある場合には、報告書 (SAR) を提出しなければならぬとする。また、同規則は、報告書を提出した日から五年間はそのコピーを保管し、BSA 違反について調査する FinCEN 等の連邦、各州および自治体の規制機関が求める時に、それらコピー等のあらゆる情報を開示することも、ブローカー・ディーラーに求めている (§1023.320(d))。

(2) S A R S 提出義務とSEC規則17a-8

三四年法一七(a)は、証券取引所の会員(ブローカー・ディーラー等)に記録の作成・保管および、提出義務を規定するところ、そのもとで制定されたSEC規則17a-8は、ブローカー・ディーラーに31 CFR Chapter Xで求められる記録の保管や報告を求めると規定する。この31 CFR Chapter Xに、前述の規則(31 C.F.R. §1023.320)が含まれるとされ、前述の規則はSEC規則17a-8に読み込まれる形で、ブローカー・ディーラーに、法令違反の可能性のある疑わしいあらゆる取引に関する報告書を提出することを求めているのである。

Alpine 控訴審判決の事案は、A社がS A R Sを適切に提出しなかったことがSEC規則17a-8違反に当たるとして二〇一七年にSECによって提起されたもので、SECがS A R S 提出義務違

反の執行に取り組みはじめた初期の事案であった。このことから、Alpine 判決では、まずSECにS A R S 提出義務違反の執行権限があるかが問題とされた(たとえば、A社は、S A R S 提出義務を規定する31 C.F.R. §1023.320の規定はB S Aの規定のもと制定された規則であり、このB S Aの執行は司法省およびF i n C E Nによってなされるもので、SECによるべきではない、と主張した)。また、そもそもS A R Sの提出義務に違反したこと自体、三四年法上の責任を生じさせるのかも問題とされた。以下、紹介する。

### Ⅲ SEC v. Alpine Securities Corp. 控訴審判決

(1) 概観

Alpine 控訴審判決は、二つのニュー・ヨーク

南部地区連邦地方裁判所の判決（二〇一八年三月二〇日に出されたSEC v. Alpine, 308 F. Supp. 3d 775、同年十一月一日に出されたSEC v. Alpine, 354 F. Supp. 3d 396、二〇一九年九月二六日に出されたSEC v. Alpine, 413 F. Supp. 3d 235）を是認し、SECには本件訴訟を提起する権限があるとし、A社の三四年法上の責任を認め、A社に民事制裁金を二二〇〇万ドル課すこと、また、違法行為を今後も行う相当な可能性があるととして差止め命令を発出することを肯定した。

すなわち、A社は、Alpine控訴審で、(i) SECにはBSAを執行する権限はないこと（前述の通り、それを有するのは財務省のみであること）、(ii) SEC規則17a-8はBSA上の義務の遵守を求めており、それは三四年法の合理的な解釈ではないことから無効であること、(iii) A社がSARsの

提出義務を怠ったことを基礎に三四年法一七条(a)およびSEC規則17a-8に違反するとした（そして同違反を基礎に民事制裁金を認めた）ことは誤りであると主張したが（以下、主張(i)(ii)(iii)、控訴審は以下の通り、全て否定した）。

## (2) SECの執行権限

控訴審判決は、A社の前記主張(i)(ii)について、以下のように述べる。

(i) について…本件はBSAを執行するための訴訟ではなく、三四年法一七条(a)およびSEC規則17a-8違反について起こされた訴訟である。SEC規則17a-8は、三四年法の定める記録保管および報告義務の内容としてBSAの義務を履行することを求めているが、このことからBSAをSECが執行することにはならない。

(ii) について…三四年法は、SECに、同法の目

的をより達成するために必要または適切な報告を求める権限を明示的に与えており、17a-8は、まさにそれによって制定された規則である。財務省が違法な証券取引を特定するのに有用なSARsは、投資家を保護し、市場における相場操縦を取り締まるのを助けることで、三四年法の目的にも資するとSECは判断したのである。こうしたSECの解釈は合理的である。

また、A社は、連邦議会がBSAのもとブローカー・ディーラーに記録の保管および報告義務を課すことで疑わしい取引を規制することの権限を財務省に与えたのだから、SECが三四年法のもとでそれらを義務付けることは排除されていると主張する。A社は、これら二つの法が整合的でないとするが、それを示す明示的な議会の意図を指摘できていない。むしろ、実際は、BSAを通じて財務省規則によって課せられる義務は、それら

を遵守することを求めるSEC規則17a-8および三四年法の目的と一貫しており、また財務省およびSECはBSA制定以降協働体制を取ってきている。連邦議会が、両者が共同してSARの報告義務の執行にあたることに否定的であったことを示す根拠は何一つない。

### (3) A社の義務違反——何が三四年法の責任を生じさせたのか

これ（A社の上記主張<sup>(iii)</sup>）については、控訴審は第一審の判断に誤りはなかったとするだけで、A社の違反行為について詳細に論じていない。そこで、これについて主に論じている前記二〇一八年一月二二日の第一審判決の議論を若干紹介する。一月二二日判決は、以下のように述べて、A社がSARsに記載すべき情報をSARsの説明欄に記載していなかったこと、および提出した

SARsの大部分につき社内補助ファイルを保存していなかったことは、三四年法一七条(a)およびSEC規則10b-8違反にあたるとした。

A社の提出したSARsには、顧客の関連訴訟情報、架空会社の取引関与、低取引高等といった記載すべき情報が記載されていなかった。これらの情報が、いずれもSARsに記載すべき内容であることは、FINCENガイダンスから明らかである。すなわち、顧客につき、民事訴訟も含め訴訟が提起されていること、顧客取引に商号を頻繁に変える会社や取引停止履歴がある会社が含まれていること、(特に本件のようにマイクロキャップ株式の大量預託と結びついて)証券の取引高が低いことは、疑わしい取引の可能性を生じさせることから、SARs記載事項となる。

さらに、これら危険信号が点灯する取引は、F

INCENが五つの基本情報 (who, what, when, where and why) についてSARの説明欄に記載することを要求しているのに、A社はこれもしていない。

また、規則1023320(d)は、SARを提出した日から五年間、提出文書またはそれを補助する記録を保管することを求めているのに、A社はこれを怠った。よって、違反が認められる。

控訴審は、これらの義務違反があったことを前提に、第一審裁判所がA社に三四年法一七(a)および10b-8違反として一二〇〇万円の民事制裁金を課したことも裁量の範囲内とした。

#### (4) 検討

このように、Alpine控訴審判決は、SECのSARs提出義務違反の執行権限を肯定し、ま

た、SARを適切に提出しないことが17a-8違反にあたり、それをもって民事制裁金を課することもできるとした。すなわち、SECは三四年法一七条(a)およびSEC規則17a-8に基づいてSARs提出に関する執行権限を行使しているものであり、また、SARs提出がBSAで求められる義務で財務省によって執行されることはSECの当該権限を否定することにはならないとした上で、SARsを適切に提出していないこと、言い換えれば、FinCENガイダンスや業者の内部的ルールで特定される「危険信号」が点灯していたのに、その顧客の取引についてSARsに適切に記載していないことは、規則31 C.F.R. §1023.320の規定する記録の保管や報告を求める17a-8違反になるとした。なお、FinCENには詳細なガイダンスがいくつかあり、具体的には、二〇一二年一〇月に公表された“FinCEN Suspicious Activi-

ty Report (FinCEN SAR) Electronic Filing Instructions や二〇〇三年一月に公表された“Guidance on Preparing a Complete and Sufficient Suspicious Activity Report Narrative”<sup>1)</sup>、SARsに記載すべき内容・方法が細かく規定されている。とりわけ、これらでは、SARsには、疑わしい活動の「明確で、完全そして正確な記述」をするよう繰り返し求めている。

#### IV、Alpine 判決以外の責任追及 事案——行政手続

前述の通り、SECはAlpine社の責任追及の訴訟を提起した二〇一七年頃から、SARs提出義務違反の執行に乗り出している。いずれも行政手続ではあるが、以下紹介する。



(1) Albert Fried & Company, LLC 審決

(2016 WL 3072175 (June 1, 2016))

SECは、Albertが、その顧客の取引の多くにつき、いくつもの危険信号——顧客がマイクロキャップ株式の大量の預託をした後大量に売却をし（当該株式の取引量の八〇%以上を占めることもあった）、また、顧客の取引対象となる証券の発行者は、SECへの届出を怠っていたのみならず、証券詐欺を行っていたことがある者であった——を点灯させていたにもかかわらず、内部的な調査をせず、その疑わしさを評価することもせず、SARsの提出もしなかったとして、Albertに対し、証券取引所法一七(a)および規則17a-8に關して、違反行為の排除命令、譴責処分および三〇万ドルの民事制裁金の支払いを命じた。

(2) Central States Capital Markets, LLC 審決

(1934 Rel. 84851 (Dec. 19, 2018))

SECは、Centralが、その顧客Sが以前、詐欺罪で刑事責任を問われたことがあったこと、Sの口座に外部から多額の資金が入金されていた（三ヶ月も経たないうちに四〇〇〇万ドルを超える資金が送金されていた）こと、その送金はペイダイロニー業から生じた資金で、Sが連邦・州法に違反して当該業を行なっていることを隠すためのものであったことを疑う、または疑う理由があったのに、これらの危険信号に対して調査せず、SARsを提出しなかったことは、三四年法一七(a)および17a-8に違反しているとした（もっとも、Centralは刑事責任が問われていることもあり、SECは、違反行為の排除および独立コンサルタントを雇うことによる反マネーロンダリング体制の確立・運営等を命じた）。

(3) In the Matter of Interactive brokers  
LLC 審決 (1934 Rel. 89510 (Aug. 10,  
2020))

SECは、Interactive Brokers (以下IB)が、その顧客が米国マイクロキャップ株式を大量に預託し、市場で売却し、その後すぐに口座から売却金を引き出したり、また他の顧客がマイクロキャップ株式の一日の取引高の相当部分を取引していたのにもかかわらず、それら危険信号を無視し、調査を行わず、SARSを提出することもなかったこと、およびいくつかの取引については危険信号を特定したもののSARSを提出しなかったことは、三四年法一七条(a)およびTAG違反となるとして、違反行為の排除命令を発出し、また一一五〇万ドルの民事制裁金を課した。なお、IBの事案については、SECのみならず、FINRAやCFTC (Commodity Futures Trading

Commission)も執行権限を行使し、SEC、FINRAおよびCFTCあわせて三八〇〇万ドルの民事制裁金を課すことを公表している。

(4) 検討

Albert 審決およびIB 審決では、Alpine 判決同様、マイクロキャップ株式の大量預託がなされていた。また、Central 審決では刑事責任が問われたことのある顧客の犯罪行為の疑いがあった。これら自体、疑わしい活動の可能性を示す「危険信号」を点灯させる要素の一つであったことに加え、ここで紹介した審決は他にも「危険信号」をいくつか点灯させていたことから、SARS 提出義務違反およびSARS に疑わしい活動の「明確で、完全そして正確な記述」を提供する義務違反を認めることが、比較的容易な事案であったと言えるかもしれない。

もつとも、SARSの提出義務を生じさせる危険信号は広く規定されている。テロ資金供与、マネー・ロンダリングのみならず、より一般的な詐欺（例えば、消費者ローン、クレジット・カードを利用したもの）、口座乗っ取り、偽造証券等も含まれ、さらに、興味深いことに、二〇一一年から高齢者に対する金銭的虐待（elder financial exploitation）も含まれるようになった。二〇一一年、FinCENは、「法執行機関が高齢者に対する金銭的虐待の事案を発見・執行するのを容易にするために、FinCENは、金融機関がSARの報告書の疑わしい活動の情報欄に疑わしい活動の適切な特徴を選択し、提出する全ての関係するSARSの説明（narrative）欄に『高齢者に対する金銭的虐待』（elder financial exploitation）とどう文言を含むことを求める」と述べている（FinCEN, “Advisory to Financial Institu-

tions on Filing Suspicious Activity Reports Regarding Elder Financial Exploitation” (FIN-2011-A003) (Feb. 2011) (以下、FinCEN勧告)。

金銭的虐待とは、高齢者から金融資産を奪う等の行為で、例えば、金融サービス提供者が不公正な（適合性原則に反する）勧誘・詐欺をするこゝと、家族・介護者等が詐欺・権限濫用をすること、第三者が詐欺を働くこと等、広く含む用語である。前記のFinCEN勧告は、そのための「危険信号」として、一日の上限額をATMから引き出すことを含めた、頻繁な高額の引出し、突如の残高不足、当該顧客の取引から逸脱する支払い（資金の喪失またはファンドへのアクセスを含む）・多額の送金、高齢者にふさわしくないような借金、違約金にかかわらず口座を解約すること等を挙げている。

## V、おわりに

本稿で紹介したように、第二巡回区連邦控訴裁判所は、SECがSARsを適切に提出しないブローカー・ディーラーに対する執行権限を有することを肯定し、SARs提出義務違反が三四年法一七条(a)およびSEC規則Tag-8違反にあたることを明確にした。このことから、今後、この分野におけるSECによる執行の程度は高まり、またその範囲も広がっていく可能性がある。

本稿で紹介した事案はいずれも、顧客が詐欺を行っていることが疑われる事案であったが、今後、顧客が詐欺に遭っていることが疑われる場合（例えば高齢顧客に対する「金銭的虐待」が疑われる場合）でも、FINCENガイドンスおよびFINCEN勧告で明示されたような危険信号を

金融機関が把握しながら、または容易に把握できながら、SARsに記載しないことについて、SECの執行対象になることはあり得るものと思われる。

（まんざわ ようこ・筑波大学准教授  
当研究所客員研究員）