

# 米国における外国銀行口座報告義務制度と判例の動向

今 村 隆

|    |                    |    |
|----|--------------------|----|
| 第1 | はじめに               | 33 |
| 第2 | FBAR制度の概要          | 35 |
| 第3 | Toth事件巡回裁判所判決      | 36 |
| 第4 | Bittner事件最高裁判決     | 38 |
| 第5 | Bedrosian事件巡回裁判所判決 | 41 |
| 第6 | わが国へのインプリケーション     | 43 |

以下「FinCEN」という。)という組織に「FinCEN Form 114」を使って電磁的にFBARを提出することにより報告することとなっている。

BSA 5311条は、このような報告義務を課す目的について、次のように規定している。

本subchapter（5315条を除く）の目的は以下のとおりである。

(1) 以下のような場合に有用性の高い特定の報告書または記録を要求する。

(A) 刑事、税務、または規制に関する調査、リスク評価、または訴訟手続き。

(B) テロリズムから身を守るための、分析を含む諜報活動または防諜活動

(2)～(5) 省略

※下線筆者

## 第1 はじめに

### 1 問題の所在

#### (1) 外国銀行口座報告義務

米国の外国銀行口座報告義務とは、米国の銀行秘密保護法（Bank Secrecy Act、以下「BSA」という。）5314条の委任を受けた財務省規則1010.350条<sup>(1)</sup>に基づく報告義務である。

これは、1970年のBSAの制定の際に規定された報告義務であり、1万ドルを超える外国銀行口座に利害関係を有する米国民は、暦年ごとに翌年の4月15日までに、内国歳入庁（Internal Revenue Service、以下「IRS」という。）に外国銀行口座報告書（Reports of Foreign Financial Accounts、以下「FBAR」という。）を提出して報告する義務がある。具体的には、財務省内の「金融犯罪取締ネットワーク（Financial Crimes Enforcement Network、

BSA 5311条の規定する「本subchapter」とは、第53章（金融取引）のsubchapter II（金融商品取引に関する記録及び報告）であるが、BSA 5314条もこのsubchapterに含まれている。したがって、BSA 5314条の報告義務も、マネーロンダリング規制やテロ対策だけではなく、課税漏れの把握をも目的としていることとなる。そこで、財務省のガイダンスでも、「FBAR情報は、不正な目的で使用され

(1) 財務省規則は、わが国の省令に相当するが、法律の委任を受けて制定された同規則は、単なる行政内部における定めではなく、米国民に対して直接効力を有するものである。

た資金の特定や追跡、海外で維持または発生した未申告の所得の特定に役立ちます。<sup>(2)</sup>」(下線筆者)とされている。

この利害関係者等が報告したFBARに関する情報は、財務省長官の委任を受けて、IRSが管理しているが、この情報は、FBAR制度の目的からIRSの使用に限られるものではなく捜査機関等他の国家機関もアクセスすることが可能とされている。<sup>(3)</sup>

また、FBAR違反の調査は、IRSが執行することとなっているが、故意(willful)又過失(negligence)によりFBARによる報告義務に違反した場合には、BSA 5321条a項5号に基づき高額の民事罰(civil penalty)が課されることとなっている。

## (2) 外国金融資産報告義務

一方、米国では、このFBAR制度とは別に、2010年に、内国歳入法典(Internal Revenue Code, 以下「IRC」という。)6038D条が制定され、5万ドル以上の外国金融資産を有する納税者は、所得税申告書にその内訳を記載したForm8038を添付して提出しなければならないとされている。もし、当該納税者がこのForm8038に基づく情報を提供しなかった場合には、5万ドルを限度として30日ごとに1万ドルの民事罰が科される。ただし、その不履行が「合理的な理由によるものであり、故意の怠慢によるものではない」ことを示す個人には適用されないとされている。これは、FBAR制度とは異なり、あくまでも課税漏れの把握のためのものであり、FBARに加えて対象となる納税者に報告義務を課すものである。

この外国金融資産報告義務は、平成24年度(2012年)に創設されたわが国の「内国税の適正な課税の

確保を図るための国外送金等に係る調書の提出等に関する法律国外送金等調書法」(以下「国外送金調書法」という。)に基づく国外財産調書報告義務制度と類似している。わが国では、5000万円以上の国外資産を有する納税者は、毎年、所轄税務署長に対し外国銀行口座を含め国外財産を報告する義務が課されているが(国外送金調書法5条1項)、あくまでもわが国の課税漏れの所得を特定するためのものであり、国外財産調書に偽りの記載をしたり、正当の理由なく期限までに提出しなかった場合には、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処するとされている(同法10条1,2項)。

## (3) FBARをめぐる紛争

FBARは、本来はマネーロンダリングやテロの摘発のために報告義務を課すものであるが、前記(1)のとおり、IRSは、課税漏れの把握に当たっても利用できるとし、この報告制度に基づき積極的な調査を行い、多くの人材を割り当ててFBAR違反で民事罰を科している。そこで、このFBAR違反の民事罰については、2010年以降多数の裁判例で争われるようになり、<sup>(4)</sup> ついには、2023年2月28日に過失による民事罰についてのBittner事件最高裁判決<sup>(5)</sup>が出されるに至っている。

このようなことから米国のFBAR制度やそれに関する判例の動向を検討することは、わが国の国外財産調書報告義務制度のあり方などについて多くのインプリケーションがあると考えられる。

## 2 検討事項

そこで、まず、第2でFBAR制度について概要を検討し、第3で米国で問題となった2022年4月29日

(2) FBAR Reference Guide (IRS, 2015), at 1. Bittner事件最高裁判決の法廷意見も、このGuideの記述を引用している。

(3) Boris I. Bittker & Lawrence Lokken, Federal Taxation of Income, Estates and Gifts, July 2023, (データベースWestlaw, ¶ 65.6.4 (\*5) なお、(\*5)というのは、データベース上の電磁データの特定のための区切り番号である。以下同じ。

(4) John D. Feldhammer et al., “Civil FBAR Penalties: Overview and Trends”, Tax Notes Int’l September 14, 2020, at 1441

(5) Bittner v. United States, 598 U.S. \_\_\_\_ (2023)

のToth事件巡回裁判所判決<sup>(6)</sup>、第4で上記Bittner事件最高裁判決、第5で2022年7月22日のBedrosian巡回裁判所判決<sup>(7)</sup>を検討した上、第6でわが国へのインプリケーションについて検討することとする。

## 第2 FBAR制度の概要

### 1 外国銀行口座報告義務

BSA 5314条a項は、次のとおり規定している。

- (a) 貨幣商品の輸出入を妨げたり規制したりすることを避ける必要性及び外国の金融機関と取引を行う者に不合理な負担をかけることを避ける必要性を考慮した上、財務長官は、米国の居住者もしくは市民、または米国に居住し、米国内で事業を行う者が、外国の金融機関と取引を行う場合、又はいずれかの者のために関係を維持する場合 (maintains a relation for any person with a foreign financial agency)、記録を保管し、報告書を提出すること、または記録を保管し、報告書を提出することを要求するものとする。記録及び報告書には、長官が規定する方法および範囲において、以下の情報を含めなければならない。
- (1) 取引または関係における参加者の身元および住所
  - (2) 参加者が行動している法的能力
  - (3) 真の利害関係者の身元
  - (4) 取引の説明

※下線筆者

この規定の委任を受けて、財務省規則1010.350条a項は、次のように規定している。ここで要求されている報告が、FBARである。

- (a) 一般的に。外国にある銀行、証券、またはその他の金融口座に対する金融上の利害関係、ま

たは署名その他の権限を有する米国民 (United States person) は、そのような関係が存在する各年についてIRS長官に報告し、そのような者が提出する合衆国法典第31編5314条に基づき規定される報告様式に指定される情報を提供しなければならない。…

ここで「米国民」とは、個人だけではなく、法人、LLC及び信託も含まれている（財務省規則1010.350条b項）。

報告義務があるのは、報告書が提出される暦年のある時点で1万ドルを超えている場合に適用されるとされている。すなわち年末の残高ではなく、その年のいずれかの時点で1万ドルを超えていれば報告義務があることとなる。

報告義務があるとされるのは、当該口座の保有者にとどまらず利害関係者とされ、さらに当該口座に署名権限を有している者とされている。署名権限を有している者というのは、例えば、カナダ在住の高齢の両親から委任状をもらってカナダの口座を管理している場合とされている<sup>(8)</sup>。

なお、BSA 5316条は、米国の銀行に対しても、顧客と1万ドルを超える取引を行った場合には、FinCEに報告しなければならないと規定している。

### 2 民事罰

そもそもBSAは、マネーロンダリング規制を目的として立法されたが、2001年の米国同時多発テロ事件を受けて同年に制定された愛国法 (Patriot Act) でテロ対策としてのマネーロンダリング規制が強化され、2004年のAMERICAN JOBS CREATION ACT of 2004によりBSAが改正され、その際FBARに関する民事罰が強化された。

2004年以前は、民事罰は、故意による報告義務に違反した場合にのみ適用され、罰金額は、2万5000

(6) US v. Toth, 33 F4th 1 (1st Cir. 2022)

(7) Arthur Bedrosian v. US, 42 F. 4th 174 (3d Cir. 2022)

(8) Bittker & Lokken, ¶ 65.6.4 (\*8).

ドルか、10万ドルを限度として違反時の口座残高のいずれか大きい金額までの民事罰を科すことができた。<sup>(9)</sup>すなわち、最低で2万5000ドルで最高でも10万ドルと上限が定められていた。

ところが、2004年のBSAの改正で、過失による報告義務違反に対しても1万ドルを超えない限度で民事罰が科されることとなり、さらに、故意による民事罰の罰金額は、①10万ドル、又は、②違反時の口座残高の50%のいずれか大きい方とされた(BSA 5321条a項5号(C)。すなわち、最低でも10万ドルで、上限がないこととされた。BSA 5321条a項5号は、次のとおり規定している。

- (A) 罰金の権限—財務長官は、5314条の規定に違反した者、または違反させた者に対し、民事罰を科することができる。
- (B) 罰金の額。—
- (i) 一般的に—(C)号に規定されている場合を除き、(A)号に基づいて課される民事罰の額は、10,000ドルを超えてはならない。
- (ii) 合理的な理由による例外—以下の場合、(A)号に基づく罰金は科せられない。
- (I) 当該違反が合理的な理由によるものである。
- (II) 取引金額または取引時の口座残高が適切に報告されていた。
- (C) 故意の違反—5314条の規定に故意に (wilfully) 違反した者、または故意に違反を引き起こした者の場合—
- (i) 第(B)号(i)に基づく最高罰金は、以下のいずれか大きい金額まで増額される。
- (I) 10万ドル、又は
- (II) subparagraph (D)号に基づいて決定された口座の金額の50パーセント
- (ii) 省略。

※下線筆者

そこでTooth事件巡回裁判所判決では、(C)の故意による報告義務違反について、このような罰金額が過酷ではないかが争われたのである。また、Berodosian巡回裁判所判決では、故意の意義が争われたのである。

また、Bittner事件最高裁判決では、(B)の過失による報告義務違反について1つの報告で複数の口座についての報告義務違反があった場合に、報告義務ごとに1万ドルか、口座単位で1万ドルかが争われたのである。

なお、FBAR報告義務に「故意に違反した」者は刑事訴追を受ける可能性があり(BSA 5322条)、有罪判決を受けた場合、最高25万ドルの罰金、5年以下の懲役、又はその両方が科される。IRSは、FBAR違反に対して、同じ違反に対して刑事罰が課されていても民事罰を科することができるとしている。

### 第3 Toth事件巡回裁判所判決

まず、2022年4月29日のToth事件第1巡回区裁判所判決について検討する。

#### 1 事案の概要

##### (1) 事実関係

X (Monica Toth, ドイツから帰化して米国籍を有する者) は、スイスのUBS銀行に口座を有していたが、2010年にIRSにFBARを提出した。

これに基づき、IRSが調査をして、Xが2010年以前にFBARを提出しておらず、2007年暦年において、Xが故意に提出していないとして、2011年に、IRSが、Xに対し、預金残高(約420万ドル)の50%の217万ドル余りの民事罰を科した。

##### (2) 訴訟の経緯

これに対し、Xが納付しなかったことから、2015年9月IRSがXに対し民事訴訟を提起し、連邦地裁がXに納付を求める不履行判決を出した。

(9) Bittker & Lokken, ¶ 65.6.4 (\*10), note 127

Xは、不履行判決の破棄を申し立てたが、証拠開示等で訴訟が長引き、2020年によく1審の連邦地裁判決が出された。これに対し、Xが巡回裁判所に控訴した。

巡回裁判所では、修正8条の「過度な罰金 (excessive fine)」に当たり、憲法違反ではないかが争われた。なお、修正8条は、「過度の勾留を要求したり、過度な罰金を科したり、残酷で異常な刑罰を科したりしてはならない。」と規定しているが、このうちの「過度な罰金」に当たるのではないかが争われたのである。ちなみにこの修正8条は、わが国の36条で残酷な刑罰を禁止しているが、その基となった規定と考えられる。<sup>(10)</sup>

## 2 判旨

### (1) 巡回裁判所判決

1審の2020年マサチューセッツ州連邦地裁判決は、Xの請求を棄却したが、第1巡回区裁判所も、控訴を棄却した。<sup>(11)</sup>

巡回裁判所は、1993年のAustin事件最高裁判決が、修正8条の「罰金 (fine)」は、刑事訴訟手続にのみ適用されるのではなく、「救済目的のみを果たすのではなく、報復目的又は抑止目的のいずれかを果たすとししか説明できない民事罰は刑罰である。」と判示したのを引用し、FBAR違反の民事罰がそのような民事罰に当たるかを検討した。巡回裁判所は、FBAR違反の民事罰が刑事罰とは無関係で懲罰的目的ではないとして、さらに、巡回裁判所は、FBAR違反の民事罰が1938年のMitchell事件最高裁判決<sup>(13)</sup>で二重処罰の禁止違反とならないとされたIRC6663条の民事詐欺罰 (civil fraud penalty) のようなものであるとし、修正8条の罰金 (fine) には当たらないとした。

なお、Austin事件最高裁判決で問題となったの

は、麻薬取締法違反の有罪判決を受けた者に追加的に課される民事没収であり、修正8条の「罰金」に当たるとしたのに対し、第1巡回区裁判所は、FBAR違反の民事罰はこれとは異なるとしたのである。

また、Mitchell事件最高裁判決は、脱税で無罪となった納税者が民事詐欺罰を科せられたことから二重処罰の禁止に反するのではないかが争われた事案であるが、最高裁は、「救済的制裁 (remedial sanction) には様々な種類がある。…税金の上乗せを科す制裁の救済的な性格は、同様の法案を可決した際に当裁判所が明らかにしてきたものである。制裁金は、主に歳入を保護するための安全装置 (safeguard) であり、調査にかかる多額の費用と納税者の不正行為から生じる損失を政府に弁償 (reimburse) するために設けられている。」(下線筆者) として、二重処罰には当たらないとしたのである。

### (2) 最高裁不受理決定

この巡回裁判所判決に対して、Xが上告受理申立てをしたが、2023年1月23日に最高裁が不受理決定をした。最高裁が受理するためには、9人いる判事のうち4人の判事の賛成が必要であるが、これに達しなかったため不受理となったのである。しかし、これに対し、最高裁のGorsuch判事が、次のとおり、不受理決定に当たっての反対意見を付している。

まず、Gorsuch判事は、Xが、スイスの銀行口座に多額の預金を持っていたのは、1930年代にドイツで反ユダヤ主義での迫害を受け、家族でアルゼンチンに逃れたが、父親がそこで財をなし、父親から贈与を受けたからであると申し立て、さらに、XがFBARによる報告義務があることを知ったのは、2010年のFBARの提出の時であると申し立てているとした上、FBAR違反の民事罰は、救済的目的が

(10) 宮澤俊義『全訂日本国憲法』(日本評論社、昭和53年) 310頁

(11) US v Toth, (Massachusetts, Dec. 16 2020, NO. 1:15-cv-13367)

(12) Austin v. United States, 509 U.S. 602, 610 (1993)

(13) Helvering v. Mitchell, 303 U.S. 391, 401 (1938). この判決の詳細は、佐藤英明『脱税と制裁[増補版]』(弘文堂、平成30年) 172頁～178頁を参照されたい。



あるとしても、他の人を抑止する目的もあるとして、修正8条の「罰金」に当たるか否かを最高裁で審理すべきとの意見を述べている。

### 3 検討

(1) 第2の2のとおり、FBAR違反の故意による民事罰は上限がないことから、Xは、その有していた口座の残高の50%を超える217万ドルとこれに併せて遅延損害金として100万ドルの合計320万ドルの故意による民事罰を科せられたのである。FBAR違反の場合の「故意」については、第5で検討するが、Xに故意があったか否かは事実認定の問題なので連邦地裁の判断に委ねざるを得ない。

そこで争点は、故意による民事罰が修正8条の「過度な罰金」に当たるかであるが、巡回裁判所判決が、FBAR違反の民事罰が、修正8条の「罰金」に当たらないとしたのは、この民事罰が救済的制裁であるとしたからである。

しかし、政府が被った損害を補填するといっても、余りに金額が大きすぎ、救済的制裁にとどまらず、抑止的な目的も含まれていると考えられる。この点、前記2(1)のMitchell事件最高裁判決について、佐藤英明教授が、損失の賠償とするには、額との関係性が問題であり、費用等の賠償ということを考えることができるとしても、それは限定的なものであり、それのみによって正当化することは困難であると指摘しているところである。<sup>(14)</sup>

(2) ところで、わが国において、加算税の性格について、米国の考え方にならって、侵害された国庫利益の回復手段たる損害賠償的な性格をももつとする考え方も提唱されている。<sup>(15)</sup>しかし、わが国ではこのような性格付けには反対する考えもあり、<sup>(16)</sup>一般には受けいられていない。

この点、筆者としては、秩序罰等の行政罰一般で考えると、行政罰は、過去の違反に対する制裁と考えられているが、<sup>(17)</sup>行政刑罰と異なり、倫理的な非難という要素はないことから、過去の違反の結果、行政機関が調査を余儀なくされ多大な日時と労苦を要したことにに対する賠償も、違反に対する「制裁」に含めることも可能と考える。しかし、その額は限られており、故意によるFBAR違反の行政罰の場合には、このような意味での賠償額を超えており、抑止的効果が含まれていると考えざるを得ない。

さらに、わが国の観点で見ると、FBAR違反の故意による民事罰は、余りにも高額で比例原則に反しているのではないかと考えられる。

## 第4 Bittner事件最高裁判決

次に、2023年2月28日のBittner事件最高裁判決を検討する。

### 1 事案の概要

#### (1) 事実関係

X (Alexandru Bittner, 米国とルーマニアの二重国籍者) が、ルーマニア、スイス及びリヒテンシュタインの銀行の口座について、故意によらずに5年間にわたり虚偽の報告書を提出して272口座（残高合計1600万ドル）についての報告義務を怠ったとして、BSA 5321条(a)(5)(B)に基づき、IRSが、1口座につき1万ドル合計272万ドルの民事罰を科した。

#### (2) 訴訟の経緯

これに対し、Xは、1報告ごとに1万ドルの民事罰であり合計5万ドルであるとして争った。2022年の第5巡回区裁判所判決は、IRSの賦課処分を適法とした。<sup>(18)</sup>これに対し、Xが最高裁に上告受理申立てをした。

(14) 佐藤・前掲脱税増補版175頁

(15) 池本征男「加算税制度に関する若干の考察」税大論叢14号（昭和57年）167、198頁

(16) 佐藤・前掲脱税増補版27～29頁

(17) 宇賀克也『行政法概説I第8版』（有斐閣、令和5年）288頁

(18) United States v. Bittner, 469 F.3d 709, 724 (ED Tex. 2020)

なお、2021年のBoyd事件第9巡回区裁判所判決<sup>(19)</sup>は、報告ごとに1万ドルとの考え方を採っていたが、上記第5巡回区裁判所が口座ごとに1万ドルと考えを採り、巡回裁判所の判断が分かれることとなった。このようなことから最高裁がBittner事件を受理して判断したと考えられる。

## 2 判旨

最高裁は、5対4でXの主張をいれ、IRSの賦課処分を違法とした。最高裁は、長官を含め9人の判事がいるが、判決時点で、保守派といわれている判事が、①Roberts長官（Bush任命、2005年）、②Thomas判事（Bush任命、1991年）、③Alito判事（Bush任命、2006年）、④Gorsuch判事（Trump任命、2017年）、⑤Kavanaugh判事（Trump任命、2018年）、⑥Barrett判事（女性、Trump任命、2020年）の6名である。一方、リベラル派といわれている判事が、①Sotomayor判事（女性、Obama任命、

2009年）、②Kagan判事（女性、Obama任命、2010年）、③Jackson判事（女性、Biden任命、2022年）の3名であるが、本件は、保守派とリベラル派が入り乱れていて多数意見と少数意見とに分かれている。

多数意見を執筆したのは、保守派のGorsuch判事で、保守派のRoberts長官、Alito判事及びKavanaugh判事は、理由の一部を除いて賛成し、リベラル派のJackson判事が全面的に賛成している。なお、第3の3(2)のとおり、Gorsuch判事は、Tooth事件巡回裁判所判決の不受理に対し反対意見を書いた判事である。

一方、少数意見を執筆したのは、保守派のBarrett判事であり、保守派のTomas判事だけでなく、リベラル派のKagan判事とSotomayor判事が賛成している。

多数意見と少数意見の詳細は、次のとおりである。

| 論点                    | 多数意見（Gorsuch判事）                                                                                                                                                                                                                                                          | 少数意見（Barrett判事）                                                                                                                                                                    |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ①BSA 5314条（第2の1参照）の解釈 | 5314条は、口座やその数について述べていない。「口座」という用語すら出てこない。                                                                                                                                                                                                                                | 5314条の本文は、その報告要件が個々の口座に付随することを示している。最も注目すべきは、市民が「外国の金融機関との関係を維持する」場合に、長官が「報告書を提出することを要求する」ことを規定していることである。 <sup>(20)</sup> つまり、報告義務の対象は、外国の金融機関との「関係」、より一般的には外国の銀行との口座である。          |
| ②BSA 5321条（第2の2参照）の解釈 | 政府は、故意により違反の場合、5321条(a)(5)(C)が口座の残高の50%を科すことができると規定していることに着目し、故意によらない場合も同様に解釈すべきと主張しているとし、「しかし、この推論は政府にとって不利である。議会が法律のあるセクションに特定の言葉を含み、隣のセクションからそれを省く場合、我々は通常、その言葉の違いが意味の違いを伝えると理解する（expressio unius est exclusio alterius） <sup>(21)</sup> 。政府の解釈は、この伝統的な法解釈のルールに反している。 | 多数意見は、5314条を読み間違えただけでなく、5321条も読み間違えている。…expressio uniusの規範は一般的なルールであり、文脈がそうでないことを示唆する場合には適用されない。…5321条のこれらの規定は、長官が5314条の違反に対して課すことのできる様々な罰則を説明するものであって、違反を構成する基本的な行為の性質を変えるものではない。 |

(19) United States v. Boyd, 991 F. 3d 1077, 1079 (CA9 2021)

(20) 第2の同条引用の下線部を参照されたい。

(21) 「expressio unius est exclusio alterius」というのは、ラテン語の法格言の一つであり、「あるものへの明確な言及は、暗に他のものを除外する。」との意味である。

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                     |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ③具体的妥当性 | <p>・政府の理論によれば、一つの口座に1000万ドルの残高がある人が、故意にその口座を報告しなかった場合には、1万ドルで済むのに、残高10,001ドルの12個の外国口座に関して同じ不誠実な行為を行う者は、12万ドルの処罰を受けることになるのはバランスを欠いている。</p> <p>・また、政府の見解では、故意に法律に違反した者は、非故意に法律に違反した者よりも低い罰則を受ける可能性がある。例えば、1年の間に100万ドルを外国口座に保有し、申告期限前にそれを引き出し、その後故意にFBARを提出しなかった個人は、最高10万ドルの罰則に直面する。しかし、総残高50,000ドルの口座20件を故意に記載しなかった者は、最大200,000ドルの罰則を受ける可能性がある。報告書ごとに非故意の罰則を適用する法律を読むと、このような不思議なことは起こらないが、政府の口座ごとの理論では、これらすべてを引き起こすことになる。<sup>(22)</sup></p> | <p>何度も法律に違反する人は、報告されていない口座の残高に関係なく、一度だけ法律に違反した人よりも、当然、厳しい代償を払うことになり、バランスを欠いていない。</p> <p>これは、<u>同一条件での比較 (apples-to-apples comparison)</u> ではない。</p> |
| ④寛容の原則  | <p>BSAの最良の読み方について現時点で疑念が残る限り、由緒ある原則がそれを解決する方法を提供してくれる。寛容の原則 (the rule of lenity) の下、罰則を科す法令は、政府に対して『厳格に解釈』され、個人に対して有利に解釈されると、当裁判所は長年にわたって主張してきた (Acker事件最高裁判決<sup>(23)</sup>)。このルールに従うと、BSAの罰則を大幅に強化する口座単位の理論よりも、BSAの罰則を抑制する報告単位のアプローチを支持する必要がある。</p>                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |

なお、多数意見は、Gorsuch判事の理由のうち④の「寛容の原則」については、除いている。この点、Acker事件最高裁判決が、「刑罰法令 (penal statute) は厳密に解釈される」こと、そして「法令の言葉が明白に刑罰を課していない限り、刑罰を課されることはない」と判示しており、一般に「寛容 (lenity)」の用語は使用していないものの、寛容の原則を採っていると考えられている。<sup>(24)</sup>

しかし、これは、刑罰法令による刑事罰についての判示であり、民事罰にも妥当するかが問題とされている。Roberts長官らがGorsuch判事の意見のこの部分に賛成しなかったのはそのためと考えられ

る。

### 3 検討

本件は、保守派とリベラル派といったイデオロギーの対立ではなく、法律の解釈の問題と考えられる。法律の解釈としてみたとき、法廷意見と少数意見とどちらが正しいのが問題となる。

多数意見は、BSA 5314条の文言上「口座」との用語が使われていないことを重視し、一方で、少数意見は、BSA 5314条が口座との関係を重視していることから口座単位としている。しかし、BSA 5314条や5321条の解釈からは、決め手がなく、最後は具体的妥当性で決するほかはないと考える。その

(22) 上記各例は、Amicus CuriaeとしてのAmerican College of Tax Counselの意見書に挙げられている例である。

(23) Commissioner v. Acker, 361 U.S. 87, 91 (1959)

(24) Bittker & Lokken, ¶117.1 (\*4)



意味では、多数意見の方に分がある<sup>(25)</sup>と考える。

## 第5 Bedrosian 事件巡回裁判所判決

最後に、2022年7月22日のBedrosian 事件巡回裁判所判決を検討する。

### 1 事案の概要

#### (1) FBAR提出状況

X (Arthur Bedrosian, 米国民) は、長年医薬品の販売に携わってきたが、ヨーロッパへ頻繁な出張をすることから、1970年代にスイスのUBSが買収した銀行に口座を設けた、1980年代には、Xは、UBSの口座を投資用の口座として使うようになり、そのころには残高が200万ドル相当になっていた。1990年代には、Xは会計士にUBSの口座について相談したが、修正申告をしないこととした。

2008年10月、Xは、申告書のForm1040のスケジュールBの欄にチェックして、当時保有していた230万ドルの口座と24万ドルの口座のうち24万ドルの口座について2007年分についてのFBARを提出した。

なお、米国では、個人の納税者は、Form1040で申告することとなっているが、そのFormのスケジュールBの7a行目には、「課税年度のいずれかの時期に、外国にある銀行口座、証券口座、その他の金融口座に対する利害、署名、その他の権限を有していましたか」の問いに対し、YesかNoのチェックする欄があり、Xは、この欄のYesにチェックをしたのである。Xが、Yesにチェックしたのは、上記のとおり、24万ドルの口座についてと考えられる。

2008年11月、XはUBSの口座を閉鎖し、230万ド

ルの口座の分は別のスイスの金融機関に移し、24万ドルの口座の分は、米国の銀行に移した。

2009年10月、Xは、2008年分のFBARを提出した。

#### (2) 民事罰の賦課決定

これに対し、IRSは、IRC 5321条a項5号(C) (第2の2参照)に基づき、故意に違反したと判断し、口座残高の50%、すなわち\$979,589ドルの民事罰を科した。

Xは、民事罰の一部を支払った後、ペンシルベニア州東部地区連邦地方裁判所に政府を提訴した。政府は反訴し、違約金の未払い分と利息及び遅延損害金を請求した。

#### (3) 訴訟の経緯

2017年9月20日に連邦地裁判決は、<sup>(26)</sup>「せいぜい過失であり、故意の基準を満たすものではない」としたが、2018年12月21日巡回裁判所判決は、<sup>(27)</sup>故意と無謀な行為を含む故意の民事基準を適用しなければならぬとして差し戻した。連邦地裁は、2021年1月の判決で、この客観的基準を用いて故意があるとし、2022年7月に巡回裁判所判決もこれを是認した。

## 2 判旨

### (1) 2018年巡回裁判所判決

1審の2017年の連邦地裁は、故意がないとしたが、これは、刑事事件における故意についての主観基準によっていると考えられる。これに対し、2018年の巡回裁判所は、一般に「故意 (willfulness)」が民事責任の要素である場合には、無謀な違反も含まれると考えられており、FBAR制定法に基づく民事罰には民事基準が適用されるとした上、「人は、『客観的基準：既知であるか、あるいは既知である

(25) 米国でも多数意見に賛成する見解もあるが (Robert Goulder, “The Bittner Decision: FBAR Penalties Made Simple”, Tax Notes Int’l March 20 2023, at 1475), 反対する見解もある。反対する見解としては、Virginia大学のYin名誉教授が、「群盲象を評す」の喩えを出して、多数意見は、BSA5314条が報告の対象としているのは、「外国機関との関係」であり、すなわち口座であることを見落としていると批判している (George K. Yin, “Of Blind Men, Elephants, and the Supreme Court’s Bittner Error”, Tax Notes Int’l September 25, 202, at 1725)。

(26) Bedrosian v. United States, No. 2:15-cv-05853 (E. D. Pa. Sept. 20, 2017)

(27) Bedrosian v. US, 912 F3d 144 (3d Cir. 2018)

べきことが明白であるような、不当に高い危険性を伴う行為』に違反する行為に従事することにより、FBAR制定法の無謀な違反を犯す」とした。

さらに、2018年の巡回裁判所は、より具体的には、「納税者がFBARの提出期限が来たときに、(1)明らかに、(2)（申告要件が満たされていない）重大なリスクがあることを知るべきであり、かつ、(3)彼（または彼女）が、非常に容易に確かなことを知ることができる立場にあった場合には、不作為は無謀である」として、客観基準によるべきとして破棄差し戻したのである。

## (2) 2022年巡回裁判所判決

巡回裁判所は、2022年7月22日判決で、客観基準で判断した差戻後の連邦地裁判決を是認した。これに対し、Xが、最高裁に上告受理申立てをしたが、2023年6月20日に最高裁が不受理を決定している。<sup>(28)</sup>

## 3 検討

### (1) FBAR違反の故意の意義

米国でも、刑事事件においては、故意については、行為者の認識や意図を問題とする主観基準によっている。一方、IRCにおける民事罰において、6663条の民事詐欺罰は、「詐欺（fraud）」によって過少申告した場合とされているが、この「詐欺」については、7201条の脱税における「故意に租税を免れ又は侵害しようとする試み（willful attempt …to evade or defeat any tax）」を意味していると考えられている。<sup>(29)</sup>

一方、民事罰における故意は、一般には「無謀な違反（reckless）」も含まれると考えられており、客観基準が採られている。わが国でいうと、この「無謀な違反」というのは、「重過失」に相当すると考えられる。民事罰は、刑事罰とは異なり、規範に

直面したにもかかわらず行為に及んだということを責任を問う根拠とするものではなく、客観基準によるのが相当と考える。前記2(2)のとおり、最高裁も原審の巡回裁判所の判断を是認して、上告受理申立てを不受理にしたと考えられる。

ところで、IRSは、前記1(1)のForm1040のスケジュールBの7a行目を納税者が「No」をチェックすることは、故意を推定するとの扱いをしている。<sup>(30)</sup>しかし、これは行きすぎであり、recklessの認定は、これだけで行うのは問題であろう。

### (2) わが国の重加算税における故意

一方、わが国では、重加算税における故意が問題となる。ここで「故意」というのは過少申告であることの認識言い換えれば税を免れようとする意思のことであり、主観的基準による故意のことである。この点、最高裁昭和62年5月8日判決（訟月34巻1号149頁）は、重加算税が「違反者に対して課される行政上の措置であって、故意に納税義務違反を犯したことに對する制裁ではないから（…）、同法68条1項による重加算税を課し得るためには、納税者が故意に課税標準等又は税額等の計算の基礎となる事実の全部又は一部を隠ぺいし、又は仮装し、その隠ぺい、仮装行為を原因として過少申告の結果が発生したものであれば足り、それ以上に、申告に對し、納税者において過少申告を行うことの認識を有していることまでを必要とするものではないと解するのが相当である。」（下線筆者）として、主観的基準による故意は不要としている。

もっとも、最高裁平成7年4月28日判決（民集49巻4号1193頁）は、「殊更の過少申告」による重加算税という類型を認めており、「…重加算税の趣旨にかんがみれば、架空名義の利用や資料の隠匿等の積極的な行為が存在したことまで必要であると解す

(28) Patrice Gay “Supreme Court Won’t Consider Willful FBAR Penalty Case”, Tax Notes Today Int’l June 21, 2023

(29) Camilla E. Watson, “Tax Procedure and Tax Fraud 6th ed.” (West Academic, 2022), at 184

(30) Bittker & Lokken ¶65.6.4 (\*10), note 134

るのは相当でなく、納税者が、納税者が、当初から所得を過少に申告することを意図し、その意図を外部からもうかがい得る特段の行動をした上、その意図に基づく過少申告をしたような場合には、重加算税の右賦課要件が満たされるものと解すべきである。」としている。これは、納税者の不作為を「仮装又は隠ぺい」と評価するためには、主観的基準による故意が必要としていると考えられる。

このようにわが国では、一般には、行政罰は、行政刑罰と異なり、主観的基準による故意は必要ないとされている。しかし、重加算税は、通常の加算税を加重するものであることから、「無謀な違反」であることは要するというべきであろう。

## 第6 わが国へのインプリケーション

### 1 米国のFBAR制度についての評価

どの国でも富裕な納税者は、海外に資産を隠して自国の課税を免れることが行われている。米国においては、そのような海外資産の把握をするために、第1の1(2)の外国金融資産報告義務を課しているが、さらにFBAR報告義務違反で高額 of 民事罰を科すことにより、このような把握漏れを防止しようとしている。

しかし、これまでみてきたとおり、米国において、FBAR報告義務違反の民事罰は、効果は上がっていると考えられるものの、納税者にとってかなり過酷なものとなっている。それは、科される金額だけでなく、故意の認定も納税者にとっては酷なものとなっている。

### 2 わが国の対応

一方、わが国に目を転じたとき、国外財産調書報告義務制度でこのような海外資産の把握漏れを防ごうとしている。しかし、この制度が十分に機能しているか甚だ疑問がある。

OECDは、課税当局による海外資産の把握漏れを防止するため、2012年に各国の課税当局間で自国の銀行口座に非居住者の預金がある場合に、この情報を自動的に交換する枠組みを立ち上げ、その自動交換する情報についての基準を定めた。この基準のことを「共通報告基準（Common Reporting Standard,以下「CRS」）という。」といている。具体的には、「税務行政執行共助条約」に加盟して交換することとなる。わが国も、この条約に加盟し、また、平成27年度の税制改正でCRSに基づくわが国の銀行における非居住者の口座情報の課税当局への報告義務を課している。

国税庁の公表資料によると、令和3年7月から令和4年の6月において、日本の居住者に係るCRS情報を94か国・地域から約250万件（口座残高約14兆円<sup>(31)</sup>）の提供を受けているが、これに対し、令和3年分の国外財産調書のうち有価証券と預金の合計額が4兆3,286億円とされている<sup>(32)</sup>。対象となる資産等CRS情報と国外財産調書では違いがあるが、それにして、国外財産調書での海外の預金の把握漏れが年間で約10兆円あることとなり、新聞などでも問題とされているところである。これは、わが国にとって、国家財政上由々しき問題である。

第1の1(2)のとおり、国外財産調書に偽りを記載したり不提出の場合には、罰金が科されることとなっているが、余りにも額が少なく、国外財産調書による真実の報告を期待するには不十分である。かといって、わが国で過料などの行政罰を科すといっても、これも余りにも額が少ないといわざるを得ない。しかし、かといって米国のFBAR報告義務違

(31) 国税庁「令和3年事務年度における租税条約等に基づく情報交換実績の概要」2頁に「令和3年度は、日本居住者のCRS情報約250万件（口座残高約14兆円）を94か国の外国税務当局から受領し…」と記載されている（国税庁HP：<https://www.nta.go.jp/information/release/pdf/0023001-024.pdf>）。

(32) 国税庁レポート2022のⅢ 3(2) ①情報リソースの充実（情報収集・活用強化）（国税庁HP：[https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/2022/03\\_3.htm#a03\\_3b](https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/2022/03_3.htm#a03_3b)）

(33) 日経新聞令和4年6月6日付け朝刊「超富裕層、海外隠し財産数兆円？」

反の場合のような高額な民事罰を科すことは、わが国では難しいと考えられる。

一つの方法として、CRS情報を使って資産増減法による推計課税をすることが考えられる。<sup>(34)</sup>しかし、これも、CRS情報によって得られるのが、年度末の口座残高だけであり、納税者からの持ち込みなどの様々な反論が予想されるところであり、そう簡単ではない。

非常に悩ましい問題であり、容易に解決することは難しいが、富裕層による海外資産隠しは、租税の公平性からいって問題があり、米国を始めOECD加盟の国の対応を把握して、わが国でも実効性のある対策を検討すべきと考える。

---

(34) 西田昭夫「推計課税に関する一考察—国外資産を把握する制度の進展と課税のあり方」税務大学校論叢108号1頁