

米国における高齢顧客保護に関する法制

——連邦による最近の取組——

萬澤 陽子*

要 約

超高齢化社会の到来で、わが国において、高齢投資者の保護に向けたさまざまな取組がなされているところ、本稿は、その保護のあり方について、早い時期からこの問題に取り組んできた米国の事例を参照することを通じて、模索することを試みる。米国においてこの問題は、金融資産を奪う（奪おうとする）行為（米国では金銭的虐待（financial abuse）と呼ばれる）から高齢者を「広範」かつ「実効的」に保護しようという動きの中で捉えられてきた。すなわち、米国では、高齢者に経済的損害を与える（与える可能性のある）さまざまな行為からの包括的な保護が企図されてきており（広範性）、また、そういった行為が実際発見され保護法制が実現するよう目指されて（実効性）、法制度が発展してきたのである。本稿では、そのような試みの中で、特に「実効的」な保護にとって強力な武器となる可能性のある「義務的通報制度（mandatory reporting）」（金銭的虐待の疑いをいち早く認識できる立場にいる金融機関等に、その通報義務を課す制度）を取り上げる。萬澤（2018）では、カリフォルニア州における「義務的通報制度」を考察し、その有効性の高さには疑いを持たざるを得ないと暫定的に結論づけているところ、本稿では、連邦によって近年採用された「義務的通報制度」に焦点を当て、その内容・実態等を調査し、その意義を検討する。そして、カリフォルニア州における制度と比較検討することで、米国における「義務的通報制度」を全体的に捉えることを試みる。

キーワード：超高齢化社会、高齢投資者、高齢顧客、米国、金銭的虐待、金銭的搾取、義務的通報、銀行、証券会社、金融機関

I. はじめに

I-1 超高齢化社会

2018年10月1日時点で、我が国の人口は1億2644万人となり、そのうち、65歳以上の人

口は3558万人（総人口に占める割合（高齢化率）は28.1%）となった¹⁾。65歳以上人口は、今後も増加を続ける見込みで、2025年には

*）筑波大学ビジネスサイエンス系法曹専攻（法科大学院）准教授

1）内閣府（2019）「第1章 高齢化の状況」「第1節 高齢化の状況（1）」。

3677万人に達し、令和24(2042)年に3935万人でピークを迎えると推計されている。また、高齢化率は、総人口減少の中で65歳以上の者が増加することにより上昇を続け、2036年に33.3%(3人に1人)、2065年には38.4%(約2.6人に1人)になると推計されている。

I-2 わが国における取組

このような超高齢化を背景に、わが国では、社会全体のさまざまな枠組み・制度が変革を迫られており、金融サービスに関する分野もその例外ではない。わが国における超高齢化に対応した金融サービスの取組として、例えば、金融庁が、2013年以降「金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針」に高齢者勧誘の留意事項を加え²⁾、「高齢顧客は、過去の投資経験が十分であったとしても、身体的な衰えに加え、短期的に投資判断能力が変化する場合もあることから、高齢顧客に対する投資勧誘においては、適合性の原則に基づいて、慎重な勧誘・販売態勢を確保するとともに、問題のある勧誘・販売を早期に発見するためのモニタリング態勢を整備する必要がある」^[り]…、丁寧にフォローアップしていく必要がある」としていることが挙げられる。

また、最近の例として、2019年6月、金融審議会市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」が公表されたことも挙げられる。同報告書は、2018年7月に金融庁が公表した「高齢社会における金融サー

ビスのあり方(中間的なとりまとめ)」を踏まえ、個人および金融サービス提供者双方に対して、高齢社会のあるべき金融サービスに関する提言をしようとするものである。具体的に、個人に対して資産の形成・管理での心構えについて論じ、また、それに対応した金融サービス提供者のあり方について論じ、さらに、金融サービス提供者・行政機関が行うべきこととして、資産形成・資産承継制度の充実、金融リテラシーの向上、(個人に的確なアドバイスができる)アドバイザーの充実、高齢顧客保護のあり方(日本証券業協会における高齢顧客に対する投資勧誘等のルール等³⁾)といった環境整備についても論じている。

これらのことから、わが国においては、「人口減少・高齢化の進展」に適切に対応するための資産形成・管理の点から、また、適合性原則の徹底を中核に据えた高齢顧客保護の点から、高齢化が進む社会における金融の諸問題について取り組んでいると言える。

I-3 外国における取組

日本以外にも、(日本ほど深刻ではなくても)超高齢化社会に対応可能な枠組み・制度の構築が急務という状況下にある先進諸国はいくつも存在し⁴⁾、さまざまな取組がなされている⁵⁾。特に、米国は、2015年の高齢化率は14.6%であるものの、後述するように、わが国より早い時期からこの問題に取り組んできた⁶⁾。ただし、そのアプローチは、わが国とは異なるものよ

2) 「金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針」の「IV-3-1-2 勧誘・説明態勢 (3) 高齢顧客への勧誘に係る留意事項」。(https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/kinyushohin/04a.html#04-03)。金融庁は2013年に当該箇所を追加し、これを受け、日本証券業協会は、高齢顧客への勧誘による販売に係る適正な投資勧誘に資するため、「協会の投資勧誘、顧客管理等に関する規則」及び「金融商品仲介業者に関する規則」の一部改正を行うとともに、「協会の投資勧誘、顧客管理等に関する規則第5条の3の考え方」(高齢顧客への勧誘による販売に係るガイドライン)を公表した。「金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針」は、日本証券業協会の同規則を踏まえた対応をしているかに留意して監督する旨規定している。

3) 日証協は、高齢者に対する勧誘による販売について、75歳以上を目安として高齢顧客とし、それに対して「勧誘留意商品」(比較的価格変動が小さく、仕組みが複雑でなく、換金性が高い商品等である「勧誘可能な商品」以外の商品)を勧誘するためには、役席者が高齢顧客との面談をして勧誘の適正性を判断することを通じた事前の承認が必要としている(80歳以上の高齢顧客については、より厳格な手続を求めている)。日本証券業協会(2013)2-3頁。

4) 内閣府(2019)「第1章高齢化の状況」第1節 高齢化の状況(2)」参照。

うに思われる。なぜなら、米国の取組は、適合性原則の徹底や資産の形成・管理の重要性を訴えることを超えて、高齢者が金融に関して詐欺に遭わないようにするための措置、およびそういった詐欺に遭った時に適切な法的手段が取られるようにするための措置にまで及んでいるからである⁷⁾。

具体的に、米国では、わが国で金融に関する詐欺とされるような行為も含め、高齢者から金融資産を奪う等の行為——金融サービス提供者が不公正な勧誘・詐欺をすること⁸⁾、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——を広く金銭的虐待（“financial exploitation”や“financial abuse”

と呼ばれる）として捉え、これらからの高齢者の保護の対策が考えられてきた。金銭的虐待の定義は、連邦の各機関および各州で異なるが⁹⁾、高齢者の資金、財産等の違法または不当な利用といった要素は共通してその基本にあるように思われる¹⁰⁾。金銭的虐待の加害者は家族・親戚から外国の詐欺師までさまざま、被害総額は年間29億ドルから365億ドルにのぼると言われている¹¹⁾。

米国においては、被害総額の大きさのみならず、金銭的虐待が高齢者虐待の最も一般的な形態であり今後ますます増加する可能性があるにもかかわらず、ほんのわずかしか明るみになっていないことが問題視されており¹²⁾、この問題

5) たとえば、IOSCOは、2018年3月に「高齢投資者の脆弱性」（“Senior Investor Vulnerability”）というタイトルの最終報告書を公表しており（IOSCO（2018）参照）、高齢投資者の保護の問題について、各国がどのような取組をしているかを紹介している。

6) 例えば、米国証券取引委員会（SEC）は、2015年の年次報告書で、「2040年までに、5人に1人（7900万人）が65歳以上になり、65歳以上の者が10兆円の金融資産を含む、合計18兆1000億円の資産をコントロールすることになる」とし、「このことは、投資者保護に重要な挑戦を突きつけて」いるとする（SEC（2015）at 10-12.）

7) もっとも、わが国においても、高齢者が金融に関して詐欺に遭わないようにするための取組は取られていると言える。例えば、高齢者を未公開株等の投資詐欺から保護するための、主に高齢者に向けたキャンペーン・セミナーおよびコールセンターの設置等が、日本証券業協会を中心に行われている（IOSCO, (2018), at 28）。

8) よって、わが国において適合性原則の徹底によって高齢顧客に対する不当な勧誘を防止しようとする取組は、米国においては、金銭的虐待の防止の一環として取り組まれていると言うことができる。

9) たとえば、National Center on Elder Abuse, Health and Human Services (HHS) によれば、「攻撃されやすい高齢者の資金、財産および資産を違法な取得、悪用または隠蔽すること」（“the illegal taking, misuse, or concealment of funds, property, or assets of a vulnerable elder”）とされ（FinCEN (Feb. 2011) at 1 n.1）、2018年に金銭的虐待に向けたルールを採用したFINRA（本文Ⅱ参照）によれば、(A)「特定された成人」の資金や証券を不正にまたは無断で、取得・保留・流用・利用すること、(B)「特定された成人」について代理権または他の権限の行使を通して、あるいは後見人の職務として、(i)「特定された成人」の資金、資産または財産について詐欺・脅迫・不当威圧によって支配権を取得するための作為または不作為、(ii)「特定された成人」の資金、資産または財産を流用するための作為または不作為と規定される（FINRA 2165 (a) (4)）。他方、カリフォルニア州において「金銭的虐待」とは、①高齢者〔65歳以上〕またはサポートが必要な成人の不動産または動産を、不当な使用目的で、または（および）欺罔の意図を有して、持去り、着服、流用、取得、保持等をするとき、②高齢者またはサポートが必要な成人の不動産または動産を、不当な使用目的で、または（および）欺罔の意図を有して、持去り、着服、流用、取得、保持等をするときに手を貸すとき、③高齢者またはサポートが必要な成人の不動産または動産を、不当威圧によって、持去り、着服、流用、取得、保持等をするとき、またはそれに手を貸すとき、と定義される（Cal. Welfare & Inst. Code § 15610.30 (a)）。

10) Consumer Financial Protection Bureau (Feb. 2019) at 8.

11) Consumer Financial Protection Bureau (Feb. 2019) at 8. 金融詐欺（金銭的虐待）のパターンとして、ロマンスを利用したもの（ネットで知り合った「恋人」に送金させる）、高齢者が信頼を置く者（家族等）によって行われるもの（高齢者の娘が勝手に高齢者の資金を引き出す）、世話人による窃盗（世話人がATMで多額の金銭を引き出す）、マネーミュール（犯罪組織が、「お金を海外に送金するだけで報酬が得られる」といった内容の電子メールを高齢者に送りつけ、不正な資金の外国への送金を代行させる）の4つが紹介されている。Id, at 20.

に対する解決策を論じる際には、金銭的虐待をどのように明るみに出すか、ということが常に意識され、誰かに虐待を通報させる義務を課すなら、その者に適切に通報してもらうためにはどうしたらよいか、当事者に民事訴訟を提起させることで公にしようとするなら、提訴しやす

くするために何が必要か、というアプローチがとられているように思われる。言い換えれば、金銭的虐待を実効的に防止するという方向性でルールが規定され、実効性が低ければ改正するという作業が繰り返し行われてきていると思われる¹³⁾。

II. 本稿における問題意識

筆者は、米国における高齢投資者保護の取組につき、とりわけ、金融業規制機構¹⁴⁾(Financial Industry Regulation Authority, FINRA)およびカリフォルニア州を取り上げ検討した論文をすでに公表している¹⁵⁾。同論文は、FINRAの2018年2月5日施行の高齢投資者保護に向けた2つのルール(Rule 4512 “Customer Account Information”(顧客情報に「連絡先となる信頼できる者」を追加しようとするもの)およびRule 2165 “Financial Exploitation of Specified Adults”(金銭的虐待が疑われる間は口座からの出金を一時的に停止することを可能にするもの))を、米国の取組の中で位置付け(具体的にカリフォルニア州の取組と比較検討し)、その意義を明らかにしようとしたものである。す

なわち、①上記のFINRAルールは、同時期に高齢投資者保護のルールとして公表された、北米証券監督者協会(NASAA: North America Securities Administrators Association)¹⁶⁾による「金銭的虐待から高齢者等を保護するためのモデル法」(以下、「モデル法」)¹⁷⁾の規定する「義務的通報制度」(mandatory reporting)を欠いているとして¹⁸⁾批判する論稿が散見される状況下で¹⁹⁾、②「義務的通報制度」を中心に、カリフォルニア州の取組を調査したところ、2000年半ばから高齢投資者保護(金銭的虐待)の問題に対する取組が本格的に開始され²⁰⁾、金融機関の職員等に金銭的虐待の疑いの通報義務を課しているものの、金銭的虐待の発見・阻止という点から、その有効性がそれほど明らかではな

12) Consumer Financial Protection Bureau (2019-2) at 8.

13) 例えば、萬澤(2018)Ⅲ. 1. 参照。

14) 2007年7月、全米証券業協会(National Association of Securities Dealers, NASD)とニュー・ヨーク証券取引所(New York Stock Exchange, NYSE)の自主規制部門の統合により設立された組織で、アメリカの全ての証券会社が加盟する。

15) 萬澤(2018)。

16) 1919年にカンザス州で設立された、各州の規制当局等で構成される、最も古い国際的(州際的)投資者保護機関である。

17) NASAA (Jan 2016)。

18) モデル法は、義務的通報、第三者への通知、出金の遅延、免責および記録の保持をその中核的特徴としており(NASAA (Jan. 2016). at 2-3)、すなわち、顧客に関して金銭的虐待の疑いを持ったブローカー・ディーラーに、「第三者への通知」や「出金の遅延」を認め、さらに、当該ブローカー・ディーラーおよび投資助言業者が高齢者保護サービス(Adult Protective Services)または各州の規制当局に「義務的通報」を定め、また、当該通報に関する責任について「免責」規定を用意し、さらに法執行機関等との情報の共有を求めている。このモデル法は、2017年11月13日時点で、13州で一部または全部が採用されていた。

19) FINRAの上記ルールは、モデル法の中核的特徴のうち、第三者への通知および出金の遅延は規定しているものの、義務的通報、それに関する免責および記録の保持は規定していない。

いと指摘があり²¹⁾、③実際、カリフォルニア州のデータや訴訟の実態を調査したところ、(i)「義務的通報制度」導入の前後を問わず通報された事案（数）に関するデータが公表されていないこと、(ii)通報義務違反には、司法長官等による民事制裁金がかせられる旨の規定があるが、その執行データがない（少なくとも筆者は見つけられていない）こと、(iii)「義務的通報制度」の規定に基づいた、私人（被害者）による金融機関に対する訴訟（金融機関は高齢顧客に対する金銭的虐待に気づき通報する義務があったのにそれを怠ったという主張）のほとんどは棄却されていることから、確かに「義務的通報制度」の有効性には疑問を持たざるを得ないと暫定的に結論付け、④よって、「義務的通報制度」の有効性がそれほど明らかでないのなら、その欠如がFINRAルールを批判する

強力な理由にはならないのではないかと論じた。

そこで、本稿では、この高齢投資者保護（金銭的虐待）の問題の取組における「義務的通報制度」について、「連邦」に焦点を当て検討する。この問題は伝統的には州によって行われる類のものであったが、近年、連邦によっても「義務的通報制度」が採用されるに至り、注目すべき動きが見られる。連邦による「義務的通報制度」はどのような内容で、実際どのように運用されているのか。カリフォルニア州の「義務的通報制度」がそれほど有効的ではないと考えるに至った理由は、連邦による制度にも妥当するか。これらの検討を通じて、米国で高齢者に対する金銭的虐待問題の中核的取組としてしばしば論じられる「義務的通報制度」の理解を深めることを試みる。

Ⅲ. 連邦による高齢者の金銭的虐待問題に向けた取組

「義務的通報制度」の検討に入る前に、金銭的虐待問題に対する連邦の取組全体を概観する。大きく分けて、間接的アプローチと直接的アプローチがとられている。

Ⅲ-1 間接的アプローチ

間接的アプローチとは、連邦が、高齢投資者保護に積極的に取り組む州に対して助成金を付与することで、各州に取組のインセンティブを与えるというものである。たとえば、2010年

に制定されたドッド＝フランク法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010）は、連邦の「金融に関する消費者保護局」（CFPB・後述）に、高齢者に対して金融商品を誤導的・詐欺的に売りつけた事案を特定・調査し、民事・刑事・行政的に責任を問おうとする州に対して、年間50万ドルを上限とした助成金を交付するプログラムを確立するよう求めている（12 U.S.C. 5537 (b)）。同資金は、法執行機関のトレーニング、

20) カリフォルニア州における、高齢投資者保護（金銭的虐待）に向けられた法は、1991年制定の「高齢者虐待およびサポートが必要な成人の民事的保護法（Elder Abuse and Dependent Adult Civil Protection Act）」と2005年制定の「高齢者に対する金銭的虐待の通報に関する法（Financial Elder Abuse Reporting Act）」である。前者は、虐待やネグレクトで利用可能な救済を増やして民事訴訟提起のインセンティブを与えるもので、2004年に金銭的虐待が同法の対象となった。後者は、金融機関の全てのオフィサーと職員に、高齢者に対する金銭的虐待の疑いに関する通報義務を課すものである。

21) 他方、カリフォルニア州の1991年制定の「民事保護法」は、民事訴訟提起のインセンティブを被害者等に与えるものであるところ、私人による訴訟提起は（同法の大改正が行なわれた）2008年以降急増しており、その有効性を一定程度示していると言える。

技術的發展、高齢米国人に対する金融教育等、高齢者に対する金銭的虐待と闘うための、および高齢米国人の保護を目的とした州法の制定を促進するための包括的計画の発展に使うことが想定されている²²⁾。

また、高齢者に対する金融詐欺等に関する初めての包括的な連邦法となった2010年の「高齢者公正法」(Elder Justice Act)も、高齢者に関する公正性を実現するための機関を設立したり高齢者を金融詐欺から保護しようとする州の機関に資金を提供することなどを規定しており、同様に間接的アプローチをとっていると言える²³⁾。

Ⅲ-2 直接的アプローチ

Ⅲ-2-1 「金融に関する消費者保護局」および「高齢米国人事務局」の設立

直接的アプローチでも、前述のドッド=フランク法が重要と言える。なぜなら、同法は、金融商品・金融サービスに関する消費者保護を目的とした「金融に関する消費者保護局 (bureau of Consumer Financial Protection)」という独立機関を連邦準備制度 (Federal Reserve System) の中に創設すること (12 U.S.C. § 5491)、また、当該機関の中に、62歳以上の個人について、金融リテラシーの向上、不正または詐欺、虐待からの保護等に向けられた活動を行う、高齢米国人のための金融保護オフィス (the Office of Financial Protection for Older Americans) を設立することを求めているからである (12 U.S.C. § 5493 (g))。これを受けて、「金融に関する消費

者保護局 (Consumer Financial Protection Bureau (以下、CFPB))」が創設され、その中に「高齢米国人事務局 (Office of Older American (Consumer education and engagement of the division の中にある))」も創設された。

このように、連邦は、ドッド=フランク法がCFPBに認めた高齢米国人を保護するための包括的な権限行使を通じて、高齢者の金銭的虐待問題に対して、より直接的な形で関わるのが可能となったのである。

Ⅲ-2-2 CFPBによる金銭的虐待から高齢者を保護するための活動

CFPBは、高齢者に対する金銭的虐待保護に関する活動としていくつか注目すべきことを行っている。具体的には、報告書の公表、覚書の締結およびグラム=リーチ法 (GLBA) に関するガイドラインの公表である²⁴⁾。

(1) 報告書の公表

まず、CFPBは、2016年3月に「高齢者の金銭的虐待の阻止・対応に関する金融機関に対する推奨と報告²⁵⁾」(「2016年3月報告書」)、2018年5月に「コミュニティのネットワークを通じて高齢者に対する金銭的虐待と闘う——報告と推奨²⁶⁾」、2019年2月に「高齢者に対する金銭的虐待が疑われる通報について：問題点と傾向²⁷⁾」(「2019年2月報告書」)、そして2019年7月に「金融機関による、高齢者に対する金銭的虐待の疑いのある旨の通報——2016年の推奨に関する最新版²⁸⁾」(「2016年3月報

22) 他にも、ドッド=フランク法は、911条で高齢者(62歳以上)の利益を代表する者を含む、「投資助言委員会」(Investor Advisory Committee)を創設することを義務付けている(1934年法の39条に挿入)。

23) ここでの記述につき、詳細は、Reiser and Eisenkraft (2012) 参照。

24) CFPBは、これ以外にも、金銭的虐待を防止するために、さまざまなイニシアティブをとって、勢力的に活動してきている。例えば、家族や世話人、ナーシングホーム等高齢者(の財産)に関わる者に対する、高齢者の財産に関する基礎的な知識——適切な記録、投資の適切な枠組み、金銭的虐待——を習得することを目的としたガイダンスの公表や、各州に存在する高齢者保護のためのさまざまなネットワークを繋げる試み等である。

25) Consumer Financial Protection Bureau (Mar. 2016).

26) Consumer Financial Protection Bureau (May 2018).

27) Consumer Financial Protection Bureau (Feb. 2019).

28) Consumer Financial Protection Bureau (July 2019).

告書」を最新にしたもの）（「2019年7月報告書」）等といった報告書を公表している。

「2016年3月報告書」は、以下の6つのことについて金融機関に推奨している。高齢者に対する金銭的虐待から顧客を保護するための内部の手続を規定・実行・維持すること、被用者に講習を受けさせること、テクノロジーを駆使して金銭的虐待を発見すること、疑わしい取引を通報させること、高齢顧客を金銭的虐待から保護すること、他の関係者と連携をとることである。すなわち、高齢者に対する金銭的虐待の問題に対応するために、まず金融機関の内部手続を確立・（テクノロジーの力も利用して）運営させ、そこで働く従業員等に当該問題について知識を習得してもらい、実際金銭的虐待の疑いに気づいた時それを通報させる（そして他の関係者と連携して当該高齢者を保護する）ことを求めているのである。これらのうち「疑わしい取引を通報させること」が、本稿で取り上げる「義務的通報制度」に深く関連するものであり、また、前述の「2019年2月報告書」と「2019年7月報告書」もこの部分に焦点を当てたものである。

具体的には、「2019年2月報告書」は、金銭的虐待の疑いがあるときに、米国金融機関が米国財務省機関 Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) に提出しなければならない「疑わしい取引に関する報告」(Suspicious

Activity Reports, 以下 SARs) を分析対象とし、その問題点と傾向を論ずるものである。

「疑わしい取引に関する報告」(SARs) とは、連邦の Bank Secrecy Act²⁹⁾(以下、BSA) が金融機関³⁰⁾およびその役員・従業員等に対して義務づける、マネーロンダリング、脱税そしてこれら以外の犯罪活動を含む法令違反の可能性のある疑わしい取引の、連邦財務長官（これが FinCEN に委任されている）に対する報告（通報）である³¹⁾。具体的に、同法の対象となる金融機関およびその役員・従業員等は、金融機関を通して行われる当該取引に関する総額が5,000ドル（ただしマネー・サービス業では2,000ドル）を超え、かつ（i）当該取引が、違法な活動から生ずる資金を含んでいるか、違法な活動から生ずる資金を隠蔽することが意図されていること、（ii）BSA 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、および（iv）犯罪行為を円滑に進めるために金融機関を利用していることを知っているか、またはそう疑う理由のある場合に、FinCEN に SARs を提出しなければならないと規定される³²⁾。

なお、SARs の記載については、いくつかのガイダンスが FinCEN から出されており³³⁾、特に、SAR に設けられている、疑わしい活動に関する説明 (narrative) 欄の記載方法については、詳細に規定されている。具体的に、説明欄には、通報対象となっている疑わしい活動の

29) 31 USC 5311 et seq. BSA は 1970 年に連邦議会によって制定された “Currency and Foreign Transactions Reporting Act of 1970” のことであり、犯罪活動を行う者が銀行その他の金融機関を利用することの増加を受けて制定された。Ratzlaf v. U.S., 510 U.S. 135, 139 (1994) 参照。

30) ここでいう金融機関とは、銀行、カジノ、マネー・サービス業者、証券ブローカー・ディーラー、保険会社、ミューチュアル・ファンド、商品先物ブローカーおよび紹介ブローカー (futures commission merchants and introducing broker in commodities)、ローン・貸付業者、連邦の資金によって運営される住宅ローン業者 (housing government-sponsored enterprises) である。31 CFR § 1010.100 (t)。

31) 31 USC 5318 (g)(1), FinCEN regulation (31 CFR Chapter X) 等参照。これらを受けて、SAR を FinCEN に提出することを求めるルールを各金融機関ごとに制定している。銀行は 31CFR § 1020.320, カジノやカードクラブは 31 CFR § 1021.320, マネー・サービス業者は 31CFR § 1022.320, 証券ブローカー・ディーラーは 31 CFR § 1023.320, ミューチュアル・ファンドは 31CFR § 1024.320, 保険会社は 31CFR § 1025.320, 商品先物ブローカーおよび紹介ブローカーは 31CFR § 1026.320 等である。その執行機関もそれぞれ異なり、後述するように、証券ブローカー・ディーラーは SEC である。

32) 金融機関が当局に対して行った疑わしい取引の通報全てについて、それが義務的であろうと任意であろうと、金融機関およびその役員、使用人はいかなる法的責任も課せられないとされている。31 USC 5318 (g) (3)。

5つの基本情報——who? what? when? where? and why? (誰が疑わしい活動を行なっているか、疑わしい活動のために何が利用されているか、いつ疑わしい活動が行われたか、どこで行われたか、なぜ当該活動が疑わしいと思うのか)——を含むよう求め³⁴⁾、また、疑わしい活動の「明確で、完全そして正確な記述」をするよう求めている³⁵⁾(以下、「FinCEN ガイダンス」と呼ぶことがある)。

こうしたSARsの通報対象に高齢者に対する金銭的虐待が含まれるようになったのは、2011年2月にFinCENが公表した「高齢者に対する金銭的虐待に関する勧告(advisory)³⁶⁾」によってである。同勧告は、金融機関が顧客を

よく知ることができるという関係性から、高齢者に対する金銭的虐待にいち早く気づき、それを適切な当局に知らせるという重要な役割を担える立場にいるということが、州のレベルでより注目されてきていたこと、また、連邦レベルでも、SARsで高齢者の金銭的虐待の事例を記載するものが増加傾向にあったこと³⁷⁾(SARsの中において金銭的虐待に関する用語が増加していたこと)を踏まえ、金融業界が、高齢者の金銭的虐待の事例を通報しやすいようにするために公表されており^{38,39)}、具体的に、通報義務を生じさせ得る、さまざまな州および連邦機関が「危険信号」(red flags)と考える事例⁴⁰⁾をいくつも提示することで、個別の事例で

33) 例えば、「FinCEN Guidance」(Nov. 2003), 「FinCEN Keys」(Nov. 2003), 「FinCEN Review」(2000-2013) [「FinCEN Review」は、2000年から2013年の間にだいたい年2回の頻度で公表されていたSARsに関する報告書で、SARsの提出数(月ごと、州ごと、内容ごとに分類したデータ)、疑わしい活動の具体例やパターン、法執行状況等が紹介されており、Issue 1からIssue 23まで公表されているところ、本稿ではIssue 1, 10および15を具体的に取り上げている]、「FinCEN Instructions」(Oct. 2012)等である。これらは、実務上しばしば参照されるのみならず、後述の通り、訴訟においても引用されるものとなっている。

34) 「FinCEN Guidance」(Nov. 2003) at 3-4, 「FinCEN Keys」(Nov. 2003) at 5-13. 実際、ガイダンスでは、望ましい(十分に完全な)説明欄の書き方と望ましくない(不十分で不完全な)説明欄の書き方の具体例を、預金取扱機関、マネー・サービス業者、ブローカー・ディーラー、カジノに分けて、それぞれ挙げている(「FinCEN Guidance」(Nov. 2003) at 11-31)。

35) 「FinCEN Instructions」(Oct. 2012), at 110.

36) 「FinCEN Advisory」(Feb 2011). 同勧告は、「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)という文言を含むことを求める」と述べる。

37) 例えば、「FinCEN Review」Issue 1 (Oct. 2000)には、SARsによって提出された情報から、高齢者を主たるターゲットとした詐欺が発覚し、法の執行に繋がったとの紹介がある(at. 21-22)。

38) 「FinCEN Advisory」(Feb 2011) at 1.

39) 報告書は、SARsを、金融業者が金融犯罪の疑いのあるものを政府、究極的には法執行機関に通報する一つのルートとして重要視し、SARsに含まれる情報は、法執行機関が広い意味での金融犯罪(この中に高齢者に対する金銭的虐待も含まれる)に巻き込まれている個人を特定することを容易にしたり、新たな調査を開始させるきっかけになることを指摘する。

40) 2011年勧告(「FinCEN Advisory」(Feb 2011))は、「危険信号」として気をつけるべき銀行取引として、1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、突然の残高不足、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を挙げる。また、同様に気をつけるべき顧客や世話人との会話における活動として、世話人が高齢者の資産に過度の利益を有していることを示す場合、世話人が高齢者自身が話させないようにする場合、会話中高齢者の近くを離れたがならない場合、世話人や家族に対し尋常ではないほど怯えている場合、金融機関の職員が高齢者と直接話そうとしても話せない場合、新しい世話人、親戚、友人が適切な文書の提出無しに高齢者に代わって金融取引を突然始めようとする場合、高齢顧客が既存の関係をやめ新しい「友人」や知り合いと付き合うようになった場合、高齢者の資金の運用について突然変更があった場合(委任者の変更等)、高齢顧客が自分の資産状況を知らない、または資産について話すのを突然嫌がるようになった場合を挙げる(at 2-3)。

当該取引の疑わしさの程度を評価できるようにしている。

さらに、FinCENは、2013年4月、「高齢者に対する金銭的虐待」という項目をSARsの電子方法による通報様式の中に設け、SARの説明欄に「高齢者に対する金銭的虐待」という用語を含むように求め、なぜ当該活動が疑わしいと思ったかの理由も記載するよう求めるに至った。法の執行機関がSARsで通報されている高齢者に対する金銭的虐待が疑われる事案をより特定しやすいようにするためである。

こういったことを背景に、高齢者に対する（第三者、家族・介護者等による）金銭的虐待に関するSARsは2013年に1ヶ月平均が約1,300であったのに対し2017年には1ヶ月平均が約5,300に増加しており（2013年4月から2017年12月までの間、合計176,700件の通報がなされている）、通報された被害額も2014年に約9億3100万ドルだったのに対し、2017年には約17億と増加している⁴¹⁾。この増加の要因としては、高齢者の数の増加、高齢者に対する金銭的虐待の数の増加、FinCENの2011年の勧告の認知度の高まり、SAR様式へ的高齢者に対する金銭的虐待の追加等が考えられると指摘されている⁴²⁾。

しかし、これで問題が全て解決したわけではない。例えば、FinCENに対する高齢者に関する金銭的虐待の通報が増加しているにもかかわらず、そのうちの3分の1以下（28%）の事案しか州または連邦当局に通報されていないことが調査から明らかになっている⁴³⁾。そこで、「2019年7月報告書」は、高齢者に対する金

銭的虐待の疑いがある場合、それを適切な地域、州または連邦の当局に通報することを、銀行及びクレジット・ユニオンに強く奨励するものとして公表されたのである⁴⁴⁾。

（2）覚書の締結

2017年8月30日に、CFPBと米国財務省およびFinCENとの間で「高齢者に対する金銭的虐待と闘うための金融機関と法執行機関の間の覚書⁴⁵⁾」が交わされた。これは、金銭的虐待が疑われる場合、迅速な通報が必須であること、そしてそのための金融機関の役割、金融機関・法執行機関および高齢者保護施設間の連携、SARsの情報に関する法執行機関との共有の重要性について確認するものであった⁴⁶⁾。

（3）グラム＝リーチ法（GLBA）に関するガイドラインの公表

さらに、CFPBは、2013年9月、連邦準備制度理事会等の7つの規制当局⁴⁷⁾と共同で、「プライバシー法と高齢者に対する金銭的虐待の通報に関する全米信用共同ガイドライン⁴⁸⁾」を公表した。これは、金融機関が高齢者に対する金銭的虐待の疑いを通報する際の、グラム＝リーチ法（Gramm-Leach-Bliley Act（GLBA））のプライバシー保護規定の適用について、明確にするものであった。

GLBAは、金融機関が顧客の情報を第三者に与えることを禁じているが、これは顧客がそのような情報の提供をしないようにするための通知と機会が与えられなければ、という条件付

41) Consumer Financial Protection Bureau (Feb. 2019) at 11-12, 14.

42) Consumer Financial Protection Bureau (Feb. 2019) at 11.

43) Consumer Financial Protection Bureau (July 2019) at 3-4.

44) Consumer Financial Protection Bureau (Feb. 2019) at 23-24. また、それでも全体のわずかしこ通報されていないと推定される（具体的には、2017年だけで63,500件あるが、これは実際の件数のわずか2%以下と推定されている）ことも、解決しないままである（at 12）。

45) CFPB, U.S. Dep. of the Treasury and FinCEN (Aug. 2017).

46) しかし、前述（Ⅲ-2-2（1））の通り、SARsの事案のうち、州または連邦の法執行機関に通報されていないものが多いことが調査から明らかになっている。

47) 他にもCommodity Futures Trading Commission, Federal Deposit Insurance Corporation, Federal Trade Commission等が参加している。

48) Board of Governors of the Federal Reserve System at el. (Sep. 2013).

である（オプトアウト条項）。同ガイドラインは、高齢者に対する金銭的虐待に関する、GLBAの通知およびオプトアウトの要件に例外を設け、一定の目的——（連邦、州を含めた）法令を遵守すること、（潜在的なものも含めた）

詐欺および権限のない取引等を阻止し、またそれらから保護すること等——のために顧客の個人情報等を第三者に与えることができる旨明らかにしたのである。

IV. 連邦による取組に関する実際の運用

連邦においては、「疑わしい取引に関する報告」（SARs）の枠組みの中で高齢者に対する金銭的虐待が通報されるよう整備され、その通報数がここ数年大きく増加している公表データがあることは、すでに紹介した通りである。

本章では、通報義務に違反した場合にどの程度執行されているのか、また「義務的通報制度」の規定の民事訴訟に対する影響はどのようなものか（私人（被害者）が金融機関に対して、当該通報義務を怠ったとして責任を追及する訴訟は認容されているか等）を検討し、連邦における「義務的通報制度」の意義をより多面的に考察することとしたい。

IV-1 違反行為に対するエンフォースメント

どのような場合に、SARの不提出、不十分な記載および提出遅延などの違法行為があったとして、責任追及がなされるのであろうか。前述の通り、SARの提出（通報）要件は、ある取引が違法なものに関係すると知っているか、そう疑う理由のある場合といったものであることから、要件を満たしているか否かの判断が難しい場面が少なからずあることが考えられる。また、SARの説明欄には疑わしい活動の「明確で、完全そして正確な記述」が求められるところ、どのような記述がこれに当たるとされ、あるいは当たらないとされるのか、解釈の余地が大き

いようにも思われる。そこで、本稿では、どのような事案でSARsの提出義務違反（SARsの未提出、記載不十分等）があったとして責任が追及されているのかを調査するために、SARs提出義務を負う金融機関のうち、証券ブローカーおよびディーラーを取り上げ、その執行機関である証券取引委員会（Securities Exchange Commission, SEC）がSARs違反についてどのように執行しているか、具体的事案を見ていくこととしたい。なお、ここで取り上げる執行事案は、いずれも通報義務の内容が高齢者に対する金銭的虐待のものではないものの⁴⁹⁾、SARs提出義務違反という点で、高齢者に対する金銭的虐待に関する通報義務違反の場合にも妥当する議論と考え、紹介することとする。

IV-1-1 証券ブローカーおよびディーラーに関するSARs提出ルール

前述の通り、BSAは、金融機関等に、法令違反に関連するいかなる疑わしい取引も、連邦財務長官（それから委任を受けたFinCEN）に通報するよう求めており、2002年、財務省とFinCENは、証券ブローカー・ディーラーに向けた個別ルール31 CFR 1023.320（以下、ルール1023.320）を制定した。同ルールは、ブローカー・ディーラーに対し、ある取引が違法な活動から生ずる資金を含んでいる等⁵⁰⁾を知ってい

49) SARsに関する執行事案は未だ少ないが、近年、積極的に提起されるようになってきていることから、高齢者に対する金銭的虐待の事案も今後執行対象となり、全体の執行事案数も増加していくことが期待される。

るか、疑っている、または疑う理由があるとき、疑わしい活動が最初に発見されてから30営業日以内にFinCENにSARsを提出するよう求めている（同（a）（b））。

同年、FinCENは、ブローカー・ディーラーの反マネーロンダリング対策のBSAで認められる権限をSECおよび自主規制機関（FINRA等）に委任したことから、ルール1023.320の内容は、1934年証券取引所法（以下「34年法」と呼ぶことがある）規則17a-8に組み込まれ、SECによって執行される対象になった。さらに、SECはその委任された権限をFINRA等の自主規制機関に委任し、自主規制機関が公表した反マネーロンダリング対策のベスト・プラクティスを審査し、承認することとした。具体的に、FINRAルール3310は、2009年以来、会員業者に、BSAの基準を満たした反マネーロンダリング対策を規定・書面化、および実施し、従業員に遵守させるべくモニターすること、当該対策の内容はFINRAの上級役員（senior management）によって承認を得ることを要求しており、これにはBSAの遵守（FinCENへのSARsの提出も含む）を確実にすることを合理的に意図したポリシー、手続および内部統制を確立・実施することも含まれている（3310（b））。またFINRAは、31 USC 5318（g）で求められる、取引を発見し通報させること（義務的通報制度）が合理的に実現されるためのポリシーおよび手続を確立・実施することも会員業者に求めている（FINRAルール3310（a））。

IV-1-2 具体的事案

（1）民事訴訟：SEC v. Alpine Securities Corp. 判決⁵¹⁾

本件は、SECが、クリアリング・ブローカー業者で小型株企業を対象にサービスを提供するA社⁵²⁾について、2011年から2015年、不十分な記載のSARsを繰り返し提出していたこと、SARsを提出すらしていない事案もあったこと、法によって要求されるSARsの補助ファイルを保存していなかったことが、証券取引所法規則17a-8に違反しているとして、訴えを提起したものである。

A. 事実の概要

2011年および2012年にFINRAが行った調査に基づいた報告書によれば、A社は、2011年に6ヶ月以上にわたり—3月1日から5月10日、8月16日から12月19日の間—SARsを提出しておらず（ただしその後提出した）、2011年3月7日から2012年1月22日の間に823のSARsを提出したがその説明欄（narrative sections）がひどく不十分で、また、FinCENからの調査要求（情報提供や疑わしい活動の発見・通報の懈怠を含めた反マネーロンダリング対策の不十分性に関するもの）にも応じていなかった。

さらに、2014年7月にSECのOCIE（Office of Compliance Inspections and Examinations）がA社につき1週間の現地検査を行い、2013年1月から2014年7月の間にA社によって提出された4600を超えるSARsのうち252を調査したところ、252のSARsのうち半数はA社が通報時に認識していた重要な情報を完全かつ正確に開示しておらず、説明欄は一般的な決

50) ブローカー・ディーラーが知っているまたは疑いを持つ内容は、（i）違法な活動から生ずる資金を含んでいるか、違法な活動から生ずる資金や資産を隠蔽することが意図されていること、（ii）BSAのもと制定された規制を避けることが意図されていること、（iii）事業目的または明白な適法目的がないこと、およびブローカー・ディーラーが取引の背景や目的などの事実を調査し、取引を合理的に説明できないことを知っていること、（iv）犯罪活動を促進するためにブローカー・ディーラーを利用していることである。

51) 354 F.Supp. 3d 396 (S.D.N.Y. 2018).

52) A社は、顧客と直接やり取りし注文を執行するブローカー（introducing broker）とは異なり、取引を決済する機能を提供するブローカー（clearing broker）であった。A社は、店頭市場で取引される小型株企業を対象にサービスを提供していた。A社に決済を依頼するブローカー（introducing broker）はScottsdale Capital Advisorsで、A社と同じ個人によって所有されていた。

まり文句（ガイダンスに書かれた例に類似した文言）によって埋められているにすぎなかった。中でも、A社によるSARsは、顧客の疑わしい活動に関する「危険信号」——民事訴訟・行政手続・刑事責任に関する履歴、外国の関与、発行者が架空会社等——の多くについて、SARsの社内補助ファイルには記載されていたにもかかわらず、記載していなかった。

SECは、2017年6月5日、これらのことから、A社が疑わしい活動を発見し通報することが合理的に企図された手続を確立し実施できておらず、また、FinCENガイダンス等によって要求される、説明欄に完全、明確および正確に記載することの注意義務に違反しているとして、FinCENガイダンス等のルールおよび証券取引所法規則17a-8、FINRAルール違反に当たると主張し、訴訟を提起した。両当事者が共にサマリー・ジャッジメントの申立てをしたところ、2018年3月30日、ニュー・ヨーク南部地区連邦地方裁判所は、A社の求めたサマリー・ジャッジメントにつき全て否定し、SECの求めたものにつき一部認めた（以下、3月30日判決⁵³⁾。

その後、同年6月22日、A社はSECが本訴訟を続行することの差止めを求めてユタ地区連邦地方裁判所に提訴した。これに対して、SECはA社による当該訴訟の差止めを求め、同年7月11日認容された。A社は翌日控訴したものの、翌々日（7月13日）SECが当該訴訟についてサマリー・ジャッジメントの申立てを行なった。これを審査したのが本件であり、2018年12月11日、ニュー・ヨーク南部地区連邦地方裁判所は以下の通り判断した⁵⁴⁾。

B. 判旨

a. A社の主張について

まず、A社は、(i) SECはBSAの求めるSARに関するルールをA社が遵守していない

ことにつき本件訴訟を提起しているが、これは証券取引所法規則17a-8ではなくBSAを執行しようとするものでありSECはそのような権限を有していないこと、(ii) SECが依拠するFinCENガイダンス（筆者注：本稿Ⅲ-2-2（1）参照）はルールではなく、ブローカー・ディーラーがSARを提出するときに考慮すべき要素に過ぎないこと等を主張しているが、いずれも否定される。

なぜなら、(i) 確かにFinCENはBSAの執行をSECに授権していないが、SECはブローカー・ディーラーに通報を要求し執行する独立した権限を有しており（証券取引所法規則17a-8等）、これは連邦議会がSECに付与した広範な権限の有効な行使であるからである。また、(ii) SECはA社がルール1023.320およびSAR様式の記載要綱に反していると主張しているところ、この記載要綱はFinCENの規制として公表されたルールの一部であるからである。

b. SECの主張について

SECはA社の違法行為につき4つの主張をしている。すなわち、A社は、①記載すべき種類の情報をSARsの説明欄に記載していなかったこと、②顧客が低価格帯証券（low-priced securities, LPS）を大量に預託した後に疑わしい売却をしたことにつきSARsを提出しなかったこと、③ルール1023.320の定める提出すべき期日より遅れてSARsを提出したこと、④提出したSARsの大部分につき社内の補助ファイルを保存していなかったこと、である。

①について

SECは、本件は、5,000ドルを超える低価格帯証券の預託を含む取引で、かつ1つ以上の「危険信号」を含んでいたにもかかわらず（社内ファイルにはそれらが特定されていたにもかかわらず）、SARsの説明欄には記載されていなかったと主張する。具体的に、記載されてい

53) SEC v. Alpine Securities Corp., 308 F. Supp. 3d 775 (S.D.N.Y. 2018). サマリージャッジメント (summary judgment) とは正式事実審理を経ないでなされる判決で、重要な事実について真正な争点がなく、法律問題だけで判決できる場合に、申立てによりなされる判決のことを言う。

54) SECのサマリー・ジャッジメントの申立ての内容は、3月30日判決でなされたものとはほぼ同じである。

かった情報とは、関連する訴訟情報、架空会社の関与、ストック・プロモーション、無届の証券発行、低取引高、外国の関与であり、また5つの基本情報（who, what, when, where and why, III-2-2（1）参照）も欠いていたとする。

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、民事も含め訴訟が提起されているか、されているなら当事者の氏名・名称、係属する裁判所等を開示しなければならず（「関連する訴訟情報」）、顧客取引に商号を頻繁に変える会社や取引停止履歴のある会社が含まれるなら、特に疑わしい活動の共通項の一つとして開示の必要があり（「架空会社の関与」）、A社に預託した低価格帯証券に関連して行われていた「ストック・プロモーション」は、詐欺的枠組みの中で相場操縦される典型的なサインとして SARs 記載の必要がある。また、「無届の証券発行」は、SARs で通報対象となっている疑わしい活動が、一般に通常行われるべきデュー・デリジェンスや反マネーロンダリングプログラム（無届・無認可の事業の監督）の基準を満たさない当事者または事業を含む取引に関与するものと説明されることから、A社は開示する義務があり、「低取引高」は、低価格帯証券の大量預託と結びつくとき疑わしい取引の可能性を生じさせ、SARs 記載事項となり、「外国の関与」は、外国の通貨、為替手形が含まれているなら、その金額、貨幣・国の名称、外国の銀行口座の番号等を明記しなければならないとされる。さらに、上記の危険信号が点灯する取引について、FinCEN が5つの基本情報とする顧客の基本的

情報は SAR の説明欄に記載しなければならない。

②について

A社の二つ目の違法行為は、預託された大量の証券の売却に関連して SARs を新たにまたは継続的に提出しなかったことが、規則 17a-8 およびルール 1023.320 (a) (2) に違反するというものである。FinCEN ガイダンスは、低価格帯 (LPS) でほとんど取引されていない証券を相当量預託し、預託直後にそれらを定期的に売却することにつき、疑わしいと特定している⁵⁵⁾。同ガイダンスは、こういった類の取引が詐欺または相場操縦の可能性を示唆するとし、危険信号を点灯させると説明する。

③について

A社の三つ目の違法行為は、対象取引が行われてから相当な期間（6ヶ月以上）が経過した後、SAR が提出されたことである。しかし、SEC は、これらの SARs を提出する義務を A社が負っていたことにつき立証していないことから、サマリー・ジャッジメントは否定される⁵⁶⁾。

④について

A社の四つ目の違法行為は、A社が SARs の提出のための社内ファイルを保存していなかったというものである。ルール 1023.320 (d) は、SAR を提出した日から5年間、提出文書およびそれを補助する記録を維持することを求めている。3月30日判決も、ルール 1023.320 が求める2つの行為として、SAR 提出後5年間記録を保存すること、および SEC 等の連邦規制当局の求めに応じて当該記録を提供することを挙げている。

以上から、SEC の主張のうち3つ（上記①

55) “FinCEN Review” Issue 15 (May 2009), at 24.

56) 3月30日判決では、SARs の提出が189日から211日遅延したことからサマリー・ジャッジメントの申立てがなされ、同様に議論された（3月30日判決はこれを認容）。その際、業者は、疑わしい活動が最初に発見されてから30営業日以内に提出すべきであるところ、「最初に発見」とはどのような意味かが問題となるが、「最初に発見」とは取引が審査の対象とされた時ではなく、「疑わしい」と認識された時と述べられた（FinCEN も同様の趣旨を公表していることが指摘されている（“FinCEN Review” Issue 10, Issue 10 (May 2006) at 45-46, Issue 15 (May 2009) at 15-16)）。

②④の主張) について、サマリー・ジャッジメントが認められる。

(2) 行政手続⁵⁷⁾: In the Matter of Albert Fried & Company, LLC, 2016 WL 3072175 (June 1, 2016).

本件は、登録ブローカー・ディーラー業者 A が、少なくとも 2010 年 8 月から 2015 年 10 月までの間、顧客による、詐欺的行為を助長するためのブローカー・ディーラーを利用する取引または明確な適法目的のない取引につき、それを知り、疑い、または疑う理由があったにもかかわらず、SARs を提出しなかったことが証券取引所法 17 (a) および同規則 17a-8 違反に当たるとして、SEC によってなされた、1934 年証券取引所法 15 (b) および 21C に基づく手続 (administrative and Cease-and-Desist Proceedings) である。

SEC は、A が、反マネーロンダリングに対するポリシーとして、潜在的な証券詐欺を示すさまざまな危険信号、例えば、1 日のすべての取引のほとんどをある特定の証券に集中させることや、低価格帯の証券に集中的に取引を繰り返すこと、資金や証券を異常なほど大量に預託すること等を挙げ、これらについて内部調査を要請していたところ、A の顧客の取引の多くにつき、これら危険信号を点灯させていたにもかかわらず (具体的には、顧客が低価格帯証券の大量の預託をした後大量に売却をし (当該証券の取引量の 80% 以上を占めることもあった)、また、顧客の取引対象となる発行者は、

SEC への届出を怠っていたのみならず、ベニーストックのプロモーションを当時行っており、また証券詐欺を行っていたことがある者であった)、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、SAR の提出もしなかったとして、A に対し、証券取引所法 17 (a) および同規則 17a-8 に関する現在行っている違反および今後行われる違反についての禁止命令、譴責処分および 30 万ドルの民事制裁金の支払命令を出した。

(3) 検討

Alpine 判決は、2017 年に SEC によって提起された、比較的新しい事案である。SEC はここ数年 SARs 提出義務違反の執行に熱心に取り組みはじめたとされており、Albert 審決を含め SARs 提出義務違反に関する行政手続も 2017 年、2018 年に起こされている。

このことが関係してか、Alpine 判決の被告 (A 社) は、SEC の訴訟提起権限、被告の負う SARs 提出義務および SARs に記載すべき情報等に関して細かく争い、裁判所も論点を分けて、FinCEN ガイダンスや SARs 様式の記載要綱を具体的に挙げながら、丁寧かつ詳細に論じている。

Alpine 判決および Albert 審決では、両者ともに低価格帯証券の大量預託がなされており、それ自体、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、他にも「危険信号」をいくつか点灯させ

57) Albert 審決以外に、疑わしい取引を十分モニターせず、SARs を提出しなかったことの責任を追及した行政手続として、以下のものがある。いずれの事例においても、疑わしい取引の内容は異なるものの、SEC は、Albert 審決同様、FinCEN ガイダンスや業者内部で掲げられる「危険信号」が点灯していたのに、当該取引を十分調査せず、SARs も提出していないことが違法という枠組みをとっている。In the Matter of Wells Fargo Advisors, LLC, 2017 WL 5248280 (Nov. 13, 2017) [不明な電子送金の動き (wire activity) があり、それが BSA の規制を逃れるためのものであることを疑う理由があったのに SAR を適時に提出しなかった]、In the Matter of USB Financial Services Inc., 2018 WL 6600987 (Dec. 17, 2018) [非移住外国人 (Non-resident alien (NRA)) の口座の動きにつき、モニター不十分で、疑わしい取引を発見、調査を十分せず、SAR 提出しなかった]。また、In the Matter of the Application of Lek Securities Corp., 2018 WL 1602630 (April 2, 2018) [FINRA が、会員業者の反マネーロンダリングのポリシー・手続を確立・実施していないことにつき法令違反および FINRA ルール (FINRA ルール 3310 (本稿Ⅳ-1-1 参照)、当時は NASD ルール 3011) 違反があったことに対して、SEC が FINRA の判断を支持した] といった、業者が定めるべきポリシー・手続を定めていなかったこと自体が問題となった事案もある。

ていた事案であった（しかも Alpine 判決の被告がそれらを認識していたことは社内ファイルから明らかであり、それらにつき被告自身も争っていなかった）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容易であったといえるかもしれない。もっとも、SEC は、合理的説明のつかない電子送金の動きや非移住外国人の口座についても、SARs 提出に関する業者の責任を追及しており（脚注 57 の行政手続参照）、今後、SEC による執行対象は広がり、その程度も高まっていく可能性がある。「高齢者に対する金銭的虐待」も、2011 年勧告で明示されたような危険信号⁵⁸⁾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 に記載しないような本件に類する事案で、SEC の執行対象になることは当然考えられると思われる。

IV-2 民事訴訟に対する影響

IV-2-1 具体的事案

(1) Dusek v. JP Morgan Chase & Co., 132 F. Supp. 3d 1330 (M.D. Flo., 2015).

A. 事実の概要

本件は、Bernard L. Madoff による史上最大の詐欺によって損害を被った投資者ら (X) が、Madoff によって発行された口座明細書に記載されていた証券の価値を回復するために、Y1 (JP Morgan Chase & Co. (持株会社)), Y2 (JP Morgan Chase Bank N.A. (Y1 の子会社で銀行業を行う)), Y3 (J.P. Morgan Securities, Ltd. (Y1 の子会社で証券業を行う)), Y4 (2012 年 1 月に Y1 の最高リスク責任者になり、2013 年 6 月 Y1 のリスク長となった者), Y5 (1993 年から 2008 年 3 月の定年まで、Y2 において Madoff によって保有される口座の責任者であった者) に対し、Y らが Madoff の詐欺に関与したことが 1934 年証券取引所法 20 (a) に違

反する等主張して、責任追及をした事案である。

Madoff (Bernard L. Madoff Securities LLC およびその関係者をあわせて Madoff と呼ぶ) は、Y1 (その前身会社) と 1986 年から 2008 年 12 月 (同 11 日 Madoff が逮捕される) まで継続的に関係があり、Y1 に「集中口座」としてまとめられた普通預金口座と管理口座を保有していた。当該集中口座は、関連する支払口座を通じて、Madoff による詐欺の被害者のほとんどの資金を受け入れ、および送金する銀行口座となっていた (Madoff は、他にも詐欺を通じて取得した資金を入れておく関連口座を Y1 に保有していた)。当該集中口座は、1986 年から 2008 年 12 月の間、およそ 1500 億ドルの入金があったが、そのほとんどが Madoff に投資をする者によるものであった。当該口座は証券決済口座ではなく、これらの資金が株式等の取引に使われることはなかったし、取引のために他のブローカー・ディーラーに送金されることもなかった。Y1 (その前身会社) の被用者は、Madoff の資金の動きに疑問を持っていたが、Madoff が逮捕されるまで SAR を提出することはなかった。

X は、Y らには 34 年法 20 (a)⁵⁹⁾ の規定する支配者としての責任等が認められると主張して、損害賠償請求訴訟を提起した。

B. 判旨

34 年法 20 (a) は、法に違反する者 (第一次的違反行為者) を支配していた者に対して、その派生責任 (derivative liability) を課すものである。本件で、同規定のもと Y らの責任を肯定するためには、(i) Madoff による、証券取引所法の第一次的違反行為が認められること、(ii) Y らが Madoff の事業一般につき支配する権限を有していたこと、(iii) Y らが第一次的違反行為に関する具体的な方針を直接または間接に支配したり影響を与えたりする不可欠の権限を有していたことについて、X が立証

58) 例えば、頻繁な高額の ATM からの引出しや多額の送金等。本稿 III-2-2 (1)。

59) 1934 年証券取引所法 20 (a) は、「本章のいかなる規定のもと責任を負う者を直接または間接に支配する者は誰でも、被支配者と同程度まで連帯して責任を負う。」と規定する。15 U.S.C. § 78t (a)。

しなければならない。

これらのうち (ii) および (iii) について、X は、Y1 が提供する銀行サービスは Madoff の詐欺的な枠組みに必要な不可欠であった、すなわち、Y らは Madoff との銀行サービスに関する関係をいつでも終了させることができる権利を有し、Madoff の行為を当局に通報する義務も負っており、Madoff は Y らに従わざるを得なかったことから、Y らは Madoff を完全に支配することができたと主張する。しかし、これでは (ii) (iii) を立証したというには不十分である。実際、X は、Y1 がデュー・デリジェンスを行うことを Madoff が拒否したことを認めており、このことと Y1 が Madoff を支配していたという主張は矛盾する。さらに、なぜ Y らが破滅の運命にある詐欺枠組みと知りながら自らを関与させたか、X は説得的な理由を提示していない。銀行サービスの手数料を稼ぐためという理由では認められないことは、これまでの判例から明らかである。

(2) Mansor v. JP Morgan Chase Bank, N.A., 183 F. Supp. 3d 250 (D. Mass., 2016).

A. 事実の概要

本件は、Wise および M 銀行による、推定 1 億 5000 万ドルにも及ぶ詐欺について、その被害者である X らが、当該詐欺が Washington Mutual Bank (WMB) に開設されていた口座を使って行われていたとして、WMB を買収した JP Morgan Chase Bank (Y) に対して損害賠償請求の訴えを提起した事案である。X らは、Y が Wise の違法な活動を知ったのちも Wise が詐欺を行うことを帮助し、また規制当局に通報せずに、詐欺の主導者 (wise) が投資者の資金を持って失踪するまで M 銀行関係の口座を閉じなかったとして、Y には①コモン・ロー上の帮助・教唆 (aid and abet) 責任、および②過失責任があると主張した。

B. 判旨

①コモン・ロー上、詐欺を帮助・教唆 (aid and abet) したという主張

マサチューセッツ州において、コモン・ロー上の詐欺を帮助・教唆した責任が肯定されるためには、a. Y が第三者の詐欺に対し、実質的な助力 (substantial assistance) を付与したか、それを促進させたこと、b. Y が違法の意図を有していたこと、すなわち当該第三者が義務に違反していることを認識し、その者の行為を助ける意図を有していたことを、X が立証することが必要である。

まず、Y が Wise らの詐欺に実質的な助力を付与した具体的内容について、X は、Y が (i) 詐欺の警告により M 銀行名義の口座に制約がかかったが、それを覆す直接的行為をとったことで、顧客 (wise) による違法な活動が横行可能になったこと、(ii) 顧客による詐欺を阻止するための書面化された手続を作成し実施していなかったこと、(iii) Wise の違法な活動を認識しながら口座の閉鎖を迅速に行わなかったこと、(iv) Wise の違法な活動を認識しながら規制当局に通報しなかったこと等を挙げる。これらのうち、(i) が上記 a. の要件「実質的な助力」を構成すると本裁判所は判断する。すなわち、WMB の支店長 W による、2008 年 10 月、2009 年 1 月および 2009 年 2 月の M 銀行にかかった制約を解除した行為は、W が、口座における違法な活動を具体的に認識したのにもかかわらず、WMB における職務中に Wise らが詐欺を行うことを助ける試みとして行ったものであり、帮助・教唆責任訴訟における「実質的な助力」の要件を満たすのに不可欠な決定的行為を構成する。

また、X は、(i) の行為につき、b. の要件である「違法の意図」があったことも立証している。

これに対して、(i) 以外はコモン・ロー上の詐欺を帮助・教唆した責任を肯定するには不十分である。例えば、(ii) (iii) の口座の閉鎖を迅速に行わなかったことおよび書面化された手続を実施しなかったことは、不作為であり、本裁判所は XY 間に信認義務がない限り、原則として単なる不作為を実質的な助力と解釈する

ことはない。本件でXは、そう言った信認義務の存在を立証していない。

また、(iv)の主張も認められない。本裁判所は、すでに「銀行が連邦の反マネーロンダリング法のもと通報が求められる疑わしい活動の通報をしなかったことにつき、私的訴権は認められない」ということが確立した法理であることを述べている。「規制当局の介入の便益は誰も受ける権利を有していない」のである。

②過失に関する主張

過失の訴えでYの責任を肯定するためには、Xは、YがXに対して注意義務を負っており、その義務に違反し、当該義務違反とXの損害の間に因果関係があることを立証しなければならない。本件での論点は、YがXに対して注意義務を負っていたかという点である。本裁判所は、そのような義務の存在を否定する。

原則として、銀行は、適法な口座保有者の活動をモニターする義務を負わないし、詐欺を阻止する義務も負わない。ただし、例外的に、銀行が顧客の行う詐欺について責任を負う場合がある。それは、銀行の顧客と顧客以外の者との間に信認関係があり、銀行が当該信認関係を知っており、さらに詐欺が行われていることにつき実際知っている場合である。

Xは、YがWMBを買収した2008年9月から、Wiseらがその顧客（投資者（Xら被害者））と信認関係に立つこと、その顧客に対して詐欺を継続的に行っていたことを知っていたと主張する。またYはこれら投資者に対する詐欺を阻止するための措置を取らないでいることによって注意義務に違反したと主張する。

信認関係は、一般的に、当事者の一方が他方当事者を信頼し、他方当事者の優れた専門的知識に合理的に依存する場合に、肯定される。しかし、ビジネスの場面では、一方が他方を信頼しただけでは信認関係は認められず、顧客の信頼を受けた他方が有する裁量の程度によって、同関係の存在の有無が判断される。

本件で、M銀行（Yの顧客）とその顧客（Xを含めた投資者）との間に信認関係が存在して

いたことを裏付ける事実は示されていない。特に、WiseとXとの関係の性質を示す事実は述べられていないし、Xを含めた投資者がWiseを信頼し投資をする裁量を与えていたことを示唆する事実も述べられていない。実際、Wiseらはその顧客に投資の助言を与えていたことさえ示されていないのである。これらの事実から、WiseらがXの投資に関する裁量権を有していたとは認められず、両者の間の信認関係は否定される。

(3) 検討

まず、Dusek判決において、自分の顧客による詐欺を疑いながらSARsの提出をしないでいた被告（金融機関）につき、フロリダ中部地区連邦地方裁判所は、34年法証券取引所法20(a)の規定する支配者責任を否定した。支配者責任の肯定に必要な要件である、詐欺を行う者に対する「支配する権限」または「影響を与える権限」を当該金融機関が有していたとは認められないとしたのである。同裁判所は、銀行等の金融機関を支配者（controlling person）として支配者責任を課すことにつき、非常に躊躇を示す判例を引用しており、それらに従って同責任を否定したのである。

次に、Mansor判決においては、銀行の口座保有者（顧客）の詐欺を知りながら、規制当局に通報せず口座の閉鎖もしなかった被告（銀行）につき、マサチューセッツ地区連邦地方裁判所は、過失責任を否定する一方で、コモン・ロー上の幫助・教唆責任を認めた。もっとも、コモン・ロー上の幫助・教唆責任が肯定されたといっても、当該銀行がただ規制当局に通報せず、詐欺が疑われる口座の閉鎖をしなかったことに基づいてではなく、より積極的な行為（当時の支店長が詐欺の警告で当該顧客の口座にかかった制約を解除した行為）に基づいていた（この積極的行為が責任要件である「実質的な助力」に当たると解釈された）ことに留意しなければならない。過失責任については、原則として銀行は詐欺を調査・阻止する義務を負わな

いが、例外的に、銀行の顧客と顧客以外の者との間に信認関係がある場合（そして銀行がそのことを知る場合）などには、銀行が顧客の行う詐欺について責任を負う場合があるとしたものの、本件においてはそのような関係にないと否定した。

筆者がすでに公表した論文（本稿Ⅱ参照）において、カリフォルニア州でも上記のような民事訴訟（被害者が、金銭的虐待を行った本人ではなく、金融機関に対して、第三者による金銭的虐待について手を貸した、または助長したとして、その責任を問おうとした訴訟）が提起され、金融機関に対する過失や幫助・教唆責任の追及が試みられたことを取り上げたが、これら訴訟においてカリフォルニア州裁判所がとった立場は、ここで紹介した連邦地裁の立場と一貫する。すなわち、カリフォルニア州裁判所は、過失に関する議論において、銀行と顧客の関係は本質的に信認関係ではなく、契約に基づく関係として、契約上、銀行が特別な義務を引き受けていなければ、顧客の口座の入出金を監視したり調査する義務は負わないとしており、また、詐欺の幫助・教唆責任に関する議論では、

Mansor 判決と同じ要件（Y による実質的な助力（substantial assistance）および違法の意図が認められること）を述べ、責任を否定しており⁶⁰⁾、Mansor 判決とほぼ同じ立場をとっている。

さらに、Mansor 判決は、銀行が法の求める通報義務に違反しても、私的訴権は認められないと述べているが、カリフォルニア州裁判所も、通報義務違反を理由に民事責任が課せられるべきではないとし、また通報義務の規定の存在を理由に不法行為責任の対象の拡大や民事責任追及の要件緩和がなされるべきではないとしており、この点でも一貫する⁶¹⁾。

なお、(1) で紹介した Dusek 判決でなされた主張のように、連邦の証券取引諸法の違反があれば、1934 年証券取引所法 20 (a) の支配者責任に基づいた責任追及が可能になる。ただし、この責任の肯定に必要な要件である、詐欺を行う者に対する「支配する権限」または「影響を与える権限」が容易には認められず、ただ詐欺の疑いのある取引を調査、発見および通報しないでいた金融機関について、同責任は認められない可能性が高いと思われる。

V. 終わりに

このように、金銭的虐待問題について、法に何を規定するかのみならず、規定された法をどのように執行するかも重視する視点からアプローチしている米国においては、今や連邦でも「疑わしい取引に関する報告」(SARs) の枠組

みを通じて、この問題に積極的に取り組んでいると言える。

本稿Ⅱで述べたとおり、筆者がカリフォルニア州における「義務的通報制度」の有効性に疑問を抱くに至った理由は、以下の 3 つ、すなわ

60) 連邦もカリフォルニア州も、金融機関に通報義務が課せられても、銀行の詐欺の調査・発見義務を認めないという伝統的法理は変更されないという立場を明確にとっている（上述のように通報義務違反に私的訴権は認められないと明言している）。また、詐欺の疑いがある取引を調査せず通報しなかったというだけでは、幫助・教唆責任の「実質的な助力」要件を満たさないという立場は、（連邦・カリフォルニア州のみならず）広い法域でとられていると解される。萬澤（2018）24-28 頁。

61) カリフォルニア州では、「通報義務違反の執行は司法長官等によってのみできる」という規定および「通報義務を、すべての他の法…のもとに存在する民事責任や救済を制限したり、拡大したり、その他修正するために援用することを、具体的に禁ずる」という具体的規定が存在している。萬澤（2018）25-27 頁。

ち（i）通報された事案（数）に関するデータが公表されておらず、「義務的通報制度」の導入が問題の発見・阻止につながっているとはいえないこと、（ii）通報義務違反の執行がなされていることを示すデータがないこと、（iii）「義務的通報制度」の規定の私的訴権は認められない等、被害者による民事訴訟に有利な影響が見られないことであった。これを、連邦における「義務的通報制度」について見てみると、（i）の通報数の増加は公表データに基づきすでに紹介した通りであるし（Ⅲ-2-2（1）参照）、（ii）の執行はここ数年SECが熱心に取り組み始めたこともすでに見てきた通りである（Ⅳ-1参照）。ただし（iii）については、カリフォルニア州とほとんど同じ状況で、民事責任の要件の緩和や対象拡大は認められていない（Ⅳ-2参照）。とはいえ、（i）（ii）から、連邦における「義務的通報制度」の有効性は、少なくともカリフォルニア州よりはあると言えるよう

に思われる⁶²⁾。

もっとも、前述の通り（Ⅲ-2-2（1）参照）、FinCENに対する、高齢者に対する金銭的虐待の通報が増加しても、それが州または連邦の当局への通報につながっておらず、また、多くの法執行機関はFinCENのSARデータベースに直接アクセスすることができないことが課題となっていると指摘されている。2017年8月30日に、CFPB、米国財務省およびFinCENとの間で交わされた「高齢者に対する金銭的虐待と闘うための金融機関と法執行機関の間の覚書⁶³⁾」や2019年7月にCFPBによって公表された「金融機関による、高齢者に対する金銭的虐待の疑いのある旨の通報——2016年の推奨に関する最新版⁶⁴⁾」はこの問題に向けられた取組の一環とも言えようが、今後、状況が改善されるかは注意深く見ていく必要があると思われる⁶⁵⁾。

参 考 文 献

金融審議会市場ワーキング・グループ報告書
（2019）「高齢社会における資産形成・管理」
〈https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20190603/01.pdf〉
内閣府（2019）『令和元年版高齢社会白書』
〈https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2019/html/zenbun/sl1_1.html〉
日本証券業協会「高齢顧客に対する勧誘による販売について」（2013）

〈http://www.jsda.or.jp/katsudou/public/bosyu/files/20130913_sannkou_JK.pdf〉
萬澤陽子（2018）「高齢者の金融資産の保護等に関する取組み——アメリカを例に——」
〈<http://www.jsda.or.jp/about/kaigi/chousa/JCMF/manzawaronbun.pdf>〉
Board of Governors of the Federal Reserve System at el. (Sep. 2013), “National Credit Interagency Guidance on Privacy Laws and

62) カリフォルニア州以外の州においても、50州全てで、高齢者に対する金銭的虐待に関する通報制度がそれぞれ法定されているものの、義務的通報制度をとっているのは約半数の州であり、その内容（高齢者の定義、金銭的虐待の定義、いかなる場合に通報義務が生ずるか、通報しなかった場合に責任が問われるか等）もそれぞれ異なっており、データ公表の有無・その内容もまちまちで、有効か否かを判断することは容易ではない。

63) CFPB, U.S. Dep. of the Treasury and FinCEN (Aug. 2017).

64) Consumer Financial Protection Bureau (July 2019).

65) また、2019年2月の報告書は、FinCEN提出者によって金銭的虐待の種類が大きく異なることを指摘しており（例えば、預金取扱機関は第三者による詐欺等が27%で、家族・介護者等による横領の行為が64%であるのに対し、マネー・サービス業者は前者が69%、後者が20%）、その違いをどのように規制に反映させるかも課題と捉えているようである。Consumer Financial Protection Bureau (Feb. 2019) at 19.

- Reporting Financial Abuse of Older Adults”
(<https://www.fdic.gov/news/news/press/2013/interagency-guidance-on-privacy-laws-and-reporting-financial-abuse-of-older-adults.pdf?source=govdelivery>)
- CFPB, U.S. Dep. of the Treasury and FinCEN (Aug. 2017), “Memorandum on Financial Institution and Law Enforcement Efforts to Combat Elder Financial Exploitation”.
(https://files.consumerfinance.gov/f/documents/201708_cfpb-treasury-fincen_memo_elder-financial-exploitation.pdf)
- Consumer Financial Protection Bureau (Mar. 2016), “Recommendations and report for financial institutions on preventing and responding to elder financial exploitation”.
(https://files.consumerfinance.gov/f/201603_cfpb_recommendations-and-report-for-financial-institutions-on-preventing-and-responding-to-elder-financial-exploitation.pdf)
- Consumer Financial Protection Bureau (May 2018), “Report and Recommendations: Fighting Elder Financial Exploitation through Community Networks”.
(https://files.consumerfinance.gov/f/documents/bcfp_fighting-elder-financial-exploitation_community-networks_report.pdf)
- Consumer Financial Protection Bureau (Feb. 2019), “Suspicious Activity Reports on Elder Financial Exploitation : Issues and Trends”, Office of Financial Protection for Older Americans.
(https://files.consumerfinance.gov/f/documents/cfpb_suspicious-activity-reports-elder-financial-exploitation_report.pdf)
- Consumer Financial Protection Bureau (July 2019), “Reporting of Suspected Elder Financial Exploitation by Financial Institutions – An update to the 2016 *Advisory and Recommendations* for Financial Institutions on Preventing and Responding to Elder Financial Exploitation”.
(https://files.consumerfinance.gov/f/documents/cfpb_suspected-elder-financial-exploitation-financial-institutions_report.pdf)
- FinCEN (Oct. 2000), “SAR Activity Review” Issue 1. [“FinCEN Review”]
(https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/sar_tti_01.pdf)
- FinCEN (2000-2013), “SAR Activity Review” Issue 1-23. [“FinCEN Review”]
- FinCEN (Nov. 2003), “Guidance on Preparing a Complete and Sufficient Suspicious Activity Report Narrative” [“FinCEN Guidance”]
(https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/sarnarrcompletguidfinal_112003.pdf)
- FinCEN (Nov. 2003), “Keys to Writing a Complete & Sufficient SAR Narrative” [“FinCEN Keys”]
(<https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/guidance/sar-narrative-guidance-package>)
- FinCEN (May 2006), “SAR Activity Review” Issue 10. [“FinCEN Review”]
(https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/sar_tti_10.pdf)
- FinCEN (May 2009), “SAR Activity Review” Issue 15. [“FinCEN Review”]
(https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/sar_tti_15.pdf)
- FinCEN (Feb. 2011), “Advisory to Financial Institutions on Filing Suspicious Activity Reports Regarding Elder Financial Exploitation”, (FIN-2011-A003). [“FinCEN Advisory”]
(<https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/fin-2011-a003.pdf>)
- FinCEN (Oct. 2012), “FinCEN Suspicious Activity Report (FinCEN SAR) Electronic Filing Instructions” [“FinCEN Instructions”]
([https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FinCEN% 20 SAR% 20 Electronic](https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FinCEN%20SAR%20Electronic))

- FilingInstructions-% 20 Stand% 20 Alone% 20 doc.pdf)
- IOSCO (2018) “Senior Investor Vulnerability”
〈<https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD595.pdf>〉
- Julie Goldsmith Reiser and Michael B. Eisenkraft (2012), Twenty-Fifth Annual Corporate Law Symposium : Implementing Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act : Dodd-Frank’s Protections for Senior Citizens : An Important, yet Insufficient Step, 81 U. Cin. L. Rev. 521.
- NASAA (Jan. 2016), “NASAA Model Act to Protect Vulnerable Adults from Financial Exploitation” LEGISLATIVE TEXT & UPDATED COMMENTARY FOR 2018 LIGISLATIVE SESSION
〈<http://www.nasaa.org/wp-content/uploads/2011/07/NASAA-Model-Act-and-Updated-Commentary-for-2018-Session.pdf>〉
- SEC (2015), “Report on Activities Fiscal Year 2015”.
〈<https://www.sec.gov/files/sec-investor-advocate-report-on-activities-2015.pdf>〉