

国際課税における新たな協調枠組の分析

——税のグローバルガバナンスをめぐる議論

吉村 政穂*

要 約

世界金融危機以降、国際課税をめぐる議論は大きく変容した。まず、国家の介入が再評価され、租税競争に対する見方が変化した。次に、OECDにおける議論に、新たなアジェンダ設定者としてG20を据え、新興国を政治的に取り込むことで正統性の強化が図られた。税のグローバルガバナンス(global tax governance)の変質に関する研究は、現在および将来を見通す上で興味深い示唆を提供する。第1に、緊縮下の不満を受けて、多国籍企業の租税回避問題は国内政治と接点を持つようになった点である。第2に、アメリカの姿勢が近時のプロジェクトに与えた影響の評価である。不確実性を増す国際課税の見直しプロジェクトの成否を予見する基礎となろう。

キーワード：国際課税, OECD, グローバルガバナンス

I. 導入

2007年の世界金融危機以降、国際課税をめぐる議論は大きく変容した。1つには、国際的なプロジェクトとして取り扱われる対象範囲が大きく拡大し、かつ、その執行まで見据えた仕組みを整備することとなった。特に、税の透明性に関してはグローバルフォーラム、さらにBEPSに関しては包摂的枠組会合を通じて、各国の実施状況がピアレビューの対象とされている。もう1つは、国際課税の枠組みを議論するアクターが変化したことである。依然として経済協力開発機構(Organisation for Economic Co-operation and Development, 以下「OECD」という)は議論の中心にあるが、新たなアジェンダ設定者として、G20の役割が大きくなった

ことが取り上げられる。

こうした環境変化を捉えて、国際課税のガバナンス体制(global tax governance)に関する研究が増えている。本論文はこれらの研究を踏まえ、急速に発展している国際的な政策調和・執行の枠組に関する分析を紹介するとともに、今後の国際課税ポリシーの展望について見通しを示すことを目標としている。

国際課税の発展に関する記述的な分析はこれまで多くあるものの、国際政治学の研究を生かした検討は限られていたように思われる。本論文では、当該分野における最新の研究をフォローした上で、新しい展開に応用することを試みる。

* 一橋大学大学院法学研究科教授

Ⅱ．金融危機以降の国際課税の発展

本章では、金融危機以降に大きな進展を見せた2つのプロジェクトに注目して、それに関連する国際関係論の研究を紹介・整理していく。

第1に、税務情報の交換に関する国際的取組を取り上げる。90年代から急務とされてきた税務情報交換の実効化は、金融危機を背景に大きく展開し、OECDの策定した共通報告基準（Common Reporting Standards, CRS）に基づく自動的情報交換ネットワークの構築という形で結実した。

金融危機以前においても、情報交換強化に向けた取組は進められていた。2006年には、世界的な公正な競争の場（global level playing field）の実現を目的として¹⁾、OECD加盟国のみならず、非加盟国も参加する「税の透明性及び税務目的の情報交換に関するグローバルフォーラム」が設置され、初のレビュー報告書を公表した²⁾。

しかしながら、同フォーラムの活動は、2008年に開催されたG20サミット後に急速に拡張され、国際的な情報交換ネットワークの構築に向けて主要な役割を果たしていく³⁾。2009年G20サミット（ロンドン）において、課税の透明性が主要議題として取り上げられ、非協力的な国・地域に対して強い姿勢で臨むことが明らかにされると⁴⁾、同年中にグローバルフォーラ

ムは改組され、加入国の拡大とともに、各国の法制度・執行態勢に関するピアレビューが実施されることとなった。つまり、「国際的に合意された租税基準」として、情報交換に関する国際的な基準⁵⁾を満たしているか否かが評価され、対象国・地域の法制度および執行態勢がレビューされる仕組みが整えられ、情報交換を基礎付ける条約締結が後押しされた。

このように透明性向上を求める声が強まる中、UBS事件をきっかけとして、米国は一方的措置（FATCA）によって、米国に対して納税義務を負う者が国外に所有する金融口座情報を収集する選択をした。外国金融機関に対して報告義務を課し、不服従に対しては制裁的な源泉税を賦課するという強力な枠組みであった。

2013年9月に開催されたG20サンクトペテルブルク・サミットはグローバルフォーラムの実績を踏まえて、新しいグローバルな租税基準（new global standard）の発展を支持することを明確にし、自動的情報交換体制の整備に向けたスケジュールを提示した⁶⁾。OECDがG20と共同して自動情報交換に関する新たな国際基準を提示し、全世界的な自動的情報交換ネットワークを構築することが目標とされた⁷⁾。

その結果、自動的情報交換体制の標準となる

1) OECD Global Forum on Taxation, *A Process for Achieving a Global Level Playing Field* (Berlin, 3-4 June 2004).

2) OECD, *Tax Co-operation: Towards a level playing field, 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation* (2006).

3) 中島隆仁「OECDのタックス・ヘイブン対策—租税目的の情報交換に関する最近の動向」税大ジャーナル14号（2010年）141頁、増井良啓「租税条約に基づく情報交換：オフショア銀行口座の課税情報を中心として」金融研究30巻4号（2011年）271頁。

4) G20 Declaration: Strengthening the Financial System London, U.K. (2 April 2009).

5) OECD, *Implementing the Tax Transparency Standards: A Handbook for Assessors and Jurisdictions* (2010). 増井・前掲注(3) 262頁参照。

6) Tax Annex to The Saint Petersburg G20 Leaders Declaration (September, 2013), para 3.

7) 国際的調和に向けた法的規範の創設が試みられていると評価される。増井良啓「租税制度の国際的調和——その規範的根拠と具体的道筋をめぐって——」社会科学研究53巻4号62頁（2002年）。

共通報告基準に関する具体的な枠組みが提示され（2014年2月）、あわせて税務行政執行共助条約の開放が広く行われた⁸⁾。従来の情報交換は、特定国との間で締結された二国間条約を根拠として、また要請に基づく情報交換が実施されてきたのに対して、この体制の下では、多国間条約を根拠として、自動的に金融口座情報が交換されることとなった⁹⁾。

第2に取り上げるべきは、「税源浸食と利益移転（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）」プロジェクトである。2008年金融危機以降、経済不況および財政危機による不満が高まる中で、一部の多国籍企業による租税回避がセンセーショナルに報道され、ヨーロッパを中心に納税者の反発を招くことになった¹⁰⁾。この政治的な環境で進められたのが、国際課税ルールの広範な見直しを掲げ、多国籍企業の行き過ぎた租税回避への対抗策を提言することを目的としたBEPSプロジェクトであった。

BEPSプロジェクトの立上げにあたって、国際課税ルールの見直しを提起する主体としてG20が選択された点にも注目する必要がある。従来は、先進国クラブとも呼ばれたOECDが国際課税ルールの形成にあたって重要な役割を独占してきた。これに対抗して、新興国および途上国が国際的発言力を高め、特にインド、中国、ブラジルといった国々は、OECDによって形成されてきたルールに挑戦する動きを見せていた¹¹⁾。

金融危機以降、G20の首脳会合が定例化されるとともに、先進国と新興国が協調して議論する場が設定された。そして、OECDの租税委

員会が策定したBEPS行動計画は、OECDのみならず、G20による政治的支持を得る形で進められることとなった（G20財務大臣・中央銀行総裁会議・2013年7月）。実際の議論に当たっては、OECD非加盟であったG20メンバー8カ国も加えてOECD加盟国と同様に意見を述べ、意思決定に参加し得る枠組みが整えられた。

さらに、BEPS実施のための包摂的枠組み（Inclusive Framework on BEPS）が設けられた点も注目に値する。BEPSプロジェクトに関心を持つ国・法域が、BEPSの実施について評価・監督を実施するとともに、基準策定の過程に同等の立場で参加することを広く認める仕組みとして創設された¹²⁾。一面では、多国籍企業の活動に関する国別報告書の共有等にあたって、全世界的に一貫した実施が重要であることが理由であったと同時に、多国籍企業の租税回避を抑止するBEPSプロジェクトが途上国にも恩恵の及ぶプロジェクトであることを強調した帰結でもあった。

これらの取組は、従来のOECDにおける議論に向けられていた批判—包摂性の欠如—に代わるものとなっているように見える。共通した利害を有するOECD加盟国によって形成されてきた国際課税ルールが、異質な存在を受け入れることで大きく見直される契機として捉えることもできるかもしれない。これからの国際課税ルールの方向性を見通すために、我々はこうした動きをどのように評価すればいいのだろうか。

8) この背景として、さしあたり吉村政穂「国際課税における金融口座情報の共有体制の確立」金子宏ほか編『租税法と市場』（有斐閣、2014年）532頁参照。

9) すでに実施段階にあり、署名済みの参加法域は130（2019年10月）、100近くの法域が情報交換を開始している。

10) 非政府組織による活動の影響も見過ごすことはできない。See Hans van den Hurk, *Starbucks versus the People*, 68(1) Bulletin for International Taxation 27 (2014).

11) 青山慶二「国際課税 OECDと国連のモデル租税条約の比較」租税研究730号（2010年）242頁参照。例えば、国際連合の税に関する専門家委員会（Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters）が策定した移転価格マニュアルでは、OECDが設定した独立企業原則の考え方から逸脱するような各国の実践例が紹介されていた。

12) OECD, *Implementing the BEPS package Building an inclusive framework* (February 2016).

Ⅲ. 新しい枠組みの特徴

Ⅲ-1. 自動的情報交換

前述のとおり、自動的情報交換ネットワークが構築されるには、グローバルフォーラムを通じたレビューが重要な役割を果たすことが期待されてきた。その背景には、国際金融規制の強化に伴って生じた偽装コンプライアンス（mock compliance）問題への対処という観点を認めることができる。すなわち、ある国が規制を実施しながらも、抜け道を認めたり、規制当局が見逃したりといった方策をとり、その形骸化を図る問題である。

本稿では、Woodward (2016)¹³⁾による整理を紹介し、グローバルフォーラムの果たすべき機能について分析する。

まず、国際的な規制の広がり进行分析の場合に、国家が自己の利益の最大化または損失の最小化を図る経済合理的な主体だという見方を採用することが考えられる。この見方によれば、国際的に新たな規制枠組が設定された場合、ある国がその規制枠組に従う利益がその費用を上回るという条件を満たすときに、その国はルールを遵守すると予想される。そのため、遵守に対する利益の提供または不服従に対する制裁を通じて関係国の費用便益分析を変化させることが、コンプライアンス確保のための処方箋となる。例えば、最も有力な国（大国）がルールを形成し、その市場支配力等を通じて他国のコンプライアンスを獲得するといったモデルが実現可能性を帯びることになる¹⁴⁾。

しかしながら、ある国の状態を遵守／不遵守という二分法で判断するのは、必ずしも現実に適合していないという批判が見られる。むしろ規範の国内法制化にあたって、国内の政治主体または利益団体が、コンプライアンスに向けた外部の圧力を減殺する例のあることが示されている¹⁵⁾。また、規制当局自身も、国際組織の指示を受け入れる存在というよりも、自らの自律性や特権を維持しようと振る舞う可能性がある¹⁶⁾。そのため、たとえ国家がある国際的なイニシアチブに合意したとしても、行政的なお目こぼしによって完全な実施が妨げられることがあるかもしれない¹⁷⁾。

こうした反応の結果として、国際的な規制の実効性は損なわれることになる。税に関する情報交換についても、同じような偽装が生じる危険性は容易に想定できるところである。

そして、偽装コンプライアンスが起りやすい条件として、次のような要因が挙げられている¹⁸⁾。第1に、実質的なコンプライアンスを実施することで生じる高い追加的費用が、ある限定された私的部門に生じる場合である。この状況では、大きな影響を受ける利益団体から強い抵抗を受けることが予想される。

第2には、明白な不遵守によるコストが高い場合に、偽装コンプライアンスが生じやすいとされる。明白な不遵守に対する国際市場や国際金融市場の反応がコストを大きく引き上げると当事者が信じる場合には、見かけ上は国際的な

13) Richard Woodward, *A Strange Revolution: Mock Compliance and the Failure of the OECD's International Tax Transparency Regime*, in P. Dietsch & T. Rixen (2016), *GLOBAL TAX GOVERNANCE: WHAT IS WRONG WITH IT AND HOW TO FIX IT*.

14) *Id.* at 106.

15) *Id.* at 107.

16) *Id.*

17) *Id.*

18) *Id.* at 108.

期待に沿うような解決策をとりながらも、国内実施の段階において骨抜きにすることに大きな力を割くことになるかもしれない。

第3には、第三者による監視が困難であるか、または費用を要する場合とされる。不遵守に対するコストは、あくまで外部者によって探知された場合にのみ生じるにすぎない。利用できる資源に制限がある以上、国際機関が継続的な監視を行うことは困難である。特に、国家と私的部門が結託しているときはさらに探知が難しい。

あわせて、国際的投資家や国家がどの程度遵守の程度を斟酌するかという問題も指摘されている。国際基準の遵守を投資の決定的要素として考慮するように義務付けることはできないし、重要な要素として捉えていないケースも考えられる。

こうした分析を前提に、Woodwardは、2009年以降における取組が従来と変質したことの重要性を指摘している¹⁹⁾。前述のとおり、グローバルフォーラムの改組により、税の透明性に関する監視機能が強化された。ピアレビューの対象として、法制度の整備のみならず、当該法制度が実効的に機能しているか否かも審査されることとなった。これは偽装コンプライアンスの試みを排除する仕組みとして機能することが期待される。

Ⅲ-2. BEPS プロジェクト

BEPS プロジェクトの推進にあたっては、政治的支持を確立する場としてG20が重要な役割を果たしていた。Grinberg (2016) は国際金融における取組を参照し、それとの比較によって新しい枠組みの分析を行っている。BEPS プロジェクトは、国際金融規制に関する

議論と同様、強い政治的支持を背景としてプロジェクトが始められた。これまでにない国際規制の強化をもたらしたのは、政治問題化と国内のプレッシャーであった²⁰⁾。政治的な注目 (political salience) は、長年にわたって規制者の間で共有されてきたロジックを押しのこととなった²¹⁾。

後述の通り、過去のOECDでの議論を専門家による調整の場として位置付けることができるとすれば、BEPS プロジェクトは政治的な関心を基にした、国内政治のプレッシャーを反映した取組という特徴を有していることが指摘される。そのため、何らかの合意を求める圧力が強い中でプロジェクトが進められたと分析されている²²⁾。

次に、プロジェクトの目標がG20により設定された点である。前述のとおり、OECDが世界経済に占める割合は減速する一方で、力を増す新興国の発言力をいかに受け止めるかが課題となっていたところ、G20が新たなアジェンダ設定者としての役割を果たすこととなった²³⁾。

こうして登場した新たな国際課税のグローバルガバナンスに関しては、Christensen & Hearson (2019) が包括的な分析を示している。同研究は、金融危機以降のグローバルガバナンス体制の変容に注目し、国境を越えた投資に関する課税ルールをめぐる議論がいかに変化したかを、政治経済学的な観点から分析している。

金融危機以前は、国際課税ルールは安定的かつ漸進的な変化によって特徴づけられていたと彼らは述べる。既存体制の安定性は、以下のような要因によって支えられていたと整理されている²⁴⁾。

第1の要因として、国際連盟下における議論

19) *Id.* at 111.

20) Itai Grinberg, *The New International Tax Diplomacy*, 104 *GEO. L.J.* 1137, 1157 (2016).

21) *Id.* at 1160.

22) *Id.* at 1155.

23) Rasmus Corlin Christensen & Martinc Hearson, *The New Politics of Global Tax Governance: Taking Stock a Decade After the Financial Crisis*, *Review of International Political Economy* (2019).

24) *Id.* at 4.

では、多国間での集権的な枠組みではなく、二国間協定のネットワークによって構成される分散型の体制（fragmented regime）を選択することになった。この路線は、その後のOECD体制の下でも受け継がれた。

第2の要因として、二重課税解消策を維持することに各国が既得権を有する点が指摘されている。投資を誘引するために、あらゆる国は既存の課税権配分ルールを前提に振る舞うインセンティブを有している。そのため、現行ルールから利益を受ける先進国は、大きな変化（不安定化）を嫌うことになる。見方を変えると、現行体制の下で先行者利益を享受している現れ（ロックイン効果）といえる。

そして第3の要素として、国内における利害グループが限られていたため、分散された利益に基づく政治介入が、OECDの政策過程を阻害することがなかった。その結果、専門家主導による合意ベースでの政策決定が維持されてきた。また、国家以外の利益団体は、ビジネスコミュニティ出身の専門家によって構成され、OECD当局者とも規範的に連携していた。

しかしながら、このような特徴を有する既存体制は、租税競争やタックスヘイブンといった問題にうまく対処できなかった。主権を尊重した上での制度設計であったために、こうした問題への取組に限界があったのである²⁵⁾。例えば、有害な税の競争プロジェクトにおいて、「主権」擁護がタックスヘイブン側のレトリックとして用いられたことは知られている²⁶⁾。かつてDietsch & Rixen（2016）は、「世界的かつ包摂的」な多国間主義の欠落、制度化された強制力

の欠如という要素に加え、課税主権を提供するのに消極的であることという3つの理由から、国際的な課税ルールの立て直しに悲観的な予測を行っていた²⁷⁾。

税収へのインパクトを有する実体ルールについては、それぞれの国（高税率、低税率）が有する利害が多様なものとなる²⁸⁾。そして、一国限りの措置として導入した場合、企業の反応によってその措置の効果が削られるおそれとともに、その導入国においてのみ非対称的な資本コストの増加（国内企業の競争力低下）を生じさせる可能性がある。これを防ぐためには国際的に一貫した実施が重要であり、仮に強制の仕組みを欠く場合には、かえって参加国の集合行為問題を発生させ、合意の実効性を損なう結果となることが予想される²⁹⁾。

もっとも、こうした状況は変化しつつあるというのが、Christensen & Hearson（2019）の主張である（下掲【図1】）。彼らの研究目的としては、変化に向けた圧力を特定することが掲げられている。具体的には、国際課税の枠組み変化と金融危機以降の変容との関連性を検討するものであった³⁰⁾。

金融危機によって生じた1つの帰結として、グローバル市場に対する国家の介入が復活したことが挙げられている（国家の帰還）³¹⁾。金融危機に対する反応として、従来は自己規制に委ねられていた分野においても、広範に介入主義が見られるようになった。また、グローバリゼーションと国家主権との緊張関係が強く意識されるようになった一環として、租税競争に対する見方も変化したと彼らは指摘する³²⁾。租税競争

25) *Id.* at 6.

26) 増井良啓「Havens in a storm を読む—『有害な税の競争』をめぐる言説の競争」租税研究 620号（2009年）264頁。

27) Peter Dietsch & Thomas Rixen, *Global Tax Governance: What It is and Why It Matters*, in P. Dietsch & T. Rixen (2016), *GLOBAL TAX GOVERNANCE: WHAT IS WRONG WITH IT AND HOW TO FIX IT*.

28) Grinberg, *supra* note 20, at 1169.

29) *Id.* at 1170.

30) Christensen & Hearson, *supra* note 23, at 8.

31) *Id.*

32) *Id.* at 9.

【図 1】 金融危機前後における税のグローバルガバナンス改革の主要試み

	期 間	変化の性質	包摂的な 多国間主義	制度化された 強制力	主権の制限
租税回避：移転価格ガイドライン	1994-1995	穏当	OECD メンバーのみ	自主的な実施	既存原則の適用
脱税：有害な税制措置	1997-2003	些少	EU/OECD/G7 メンバーのみ	制裁の脅しは内実件わず	弱い基準および二国間主義
課税ベースの分配：デジタル経済	1998-2002	些少	非 OECD メンバーの参加あり	ほぼ不実施	既存原則の適用
脱税：共通報告基準	2009-2014	急進的	G20 によるルール設定, 100 以上国の実施	G20 による制裁の脅し	強い基準および多国間条約
租税回避：BEPS プロジェクト	2013-2017	穏当	G20 によるルール設定, 100 以上国の実施	ミニマムスタンダードに関する制裁の脅し	強い基準と弱い基準の混在。多国間条約
課税ベースの分配：デジタル経済	2013- 現在	急進的なものとなる可能性	100 以上国によるルール設定および実施	ミニマムスタンダードを含む可能性	根本的な改革となる可能性。多国間条約

出展：Christensen & Hearson (2019)

に対する一国限りの措置を導入する例も見られるようになった。その一例としては、アメリカによる FATCA 導入が挙げられている。こうした取組は、企業の行き過ぎた租税回避問題に対する BEPS プロジェクトへと国際的な議論を後押しするものであった。

次に彼らが注目する点として、アジェンダ設定者が、G7 から G20 へと転換したことが取り上げられる。新興国の経済成長を受けた世界的なパワーシフトを反映したものであり³³⁾、包摂性によって、OECD の進めるプロジェクトの正統性を高めることが意図されていたと思われる。

また、BEPS 対策を実施するために広範な国々に参加を呼びかけ、包摂的枠組み会合という集まりが組織された³⁴⁾。前述のとおり、多国籍企業のバリューチェーンが複雑に展開する昨今、限られた国々のみが対応策を実装するだけ

では不十分だという認識も根拠として挙げられようか。

さらに、緊縮下でのポピュリズム伸張の結果として、租税回避に対する政治的反応の違いが観察されることが指摘されている³⁵⁾。既存体制の安定性を確保していたのは、議論の場が国内政治から乖離している点が大きく作用していた。多国籍企業の租税回避に対する政治的関心の高まりは、この点が後退することを意味した。国際課税が政治的な論点として取り上げられ、選挙民の関心の高い問題に対する政治的反応という側面を有するようになったのである。

最後に、第 4 次産業革命とも評されるようなイノベーションの広がり、現在の議論に大きな影響を与えている。経済のデジタル化によって、物理的な拠点と経済活動との分離が引き起こされ、既存ルールの適用に基づく税収配分に関する対立軸が新たに争点となった³⁶⁾。つまり、

33) *Id.* at 10.

34) 2019 年 8 月時点で 134 の国・法域が参加している。

35) Christensen & Hearson, *supra* note 23, at 13.

36) *Id.* at 15.

生産要素に注目している現行ルールに対抗して、市場国（market jurisdictions）による課税権の要求という形で議論が展開されることになった。

Ⅲ－3. 現在進行中の議論

Christensen & Hearson (2019) は、金融危機以降の取組について、既存体制の継続性ではなく、変化を強調している。次のような記述はその内実を表現したものといえる。

「この新しい政治経済は、主権の共有（pool）および侵害へ向けた意思が強くなっていること；大きな内部対立によって特徴付けられるOECDとG20とのタッグが登場したこと；歴史的に固定化された体制内部者への前例なき挑戦を助長する政治化（politicization）；および経済のデジタル化によって長く続いた政治的な戦線が根底から揺さぶられたこと、によって特徴付けられる。」³⁷⁾

この主張を我々はどう受け止めるべきだろうか。ここで指摘された点が重要であるのは、これまで安定的に機能していたOECDを中心とする議論枠組みが変化を迎えていること、そして新しい体制が構築されつつあることを示しているからである。特に、経済のデジタル化をめぐる議論は、課税権の再配分という領域にまで踏み込む点で、新しいガバナンスの意義を確認する上で非常に重要な試みとなっている。

ここで忘れてはならないのは、グローバルガバナンスにおけるアメリカの地位である。戦後の国際秩序において「大国（great power）」としての地位を占めるアメリカは、国際課税分野においてもルール形成を主導してきた。金融危機以降の取組においても、その成果にアメリカが与えた影響は非常に大きい。

BEPSプロジェクト当初、アメリカはオバマ

政権下で多国籍企業の納税状況に対する関心は非常に高く、同プロジェクトに対して積極的であったといわれる。しかし、2010年および2014年の選挙で議会上下院の多数派が共和党になると、政権の指導力は損なわれ、国内税制を改革する見通しは失われた³⁸⁾。その結果として、BEPSプロジェクトによってアメリカ系多国籍企業の税負担が一時的に増加する事態は望ま³⁹⁾ず、同プロジェクトに対しては消極的な姿勢に転じる。

その中でも、BEPS行動計画1に掲げられた経済のデジタル化に関する課題への対応については、アメリカの反対も強く、目立つ成果なく2015年を迎える。デジタル経済のみをターゲットとした特別な対抗策は勧告しないことが決まり⁴⁰⁾、2020年までに引き続き検討して報告書を提出するという暫定的な結論が示された。

自動的情報交換における成功（共通報告基準の策定）においてアメリカのFATCAが先導的役割を果たしたのに対して、BEPSプロジェクトが既存の国際課税ルールの見直しとしては不十分な成果に終わったことをもって、アメリカの態度がプロジェクトの成否を決するのだという見方も可能である。

これに異なる見方を提示するのが、Lips (2018) である。彼は、両プロジェクトの成否を分けた要因として、課税権の再配分を伴うものであったか否か、そしてOECD/G20メンバーの利害が共通であったか否かがより重要であったと説く。つまり、自動的情報交換による金融口座情報の取得は、各国にとって課税権の拡充をもたらすものであり、その再配分を意味するわけではなかった。そして特に重要なのは、アメリカが一国限りの措置としてFATCAを導入し、外国金融機関に対して一方的に義務を課したことであったと指摘する。こ

37) *Id.* at 16.

38) See, e.g., Joint Committee on Taxation, *Background, Summary, and Implications of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project* (JCX-139-15) (2015) at 41.

39) Wouter Lips, *Great Powers in Global Tax Governance: A Comparison of the US Role in the CRS and BEPS*, 16 *Globalizations* 104, 111 (2019).

40) OECD, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1-2015 Final Report* (2015) at 148.

れに伴い、アメリカ以外の OECD および G20 メンバーが同様の措置を採用することの不利益（資本コストの相対的増加）が解消され、OECD/G20 メンバーの利害が共通化されたというのである。

経済のデジタル化に関する議論の変遷は、この評価と整合的なように思われる。前述のとおり、OECD・G20 が取り組んだ BEPS プロジェクトにおいては、参加国の利害対立から行動計画 1 に目立つ成果はなく、デジタル経済のみをターゲットとした特別な対抗策は忌避された。しかしながら、国際課税ルール抜本的見直しとデジタルサービス税導入を目指す EU の動き

に対して、デジタルビジネスの囲い込み（リングフェンシング）は容認できないという前提を堅持しつつも、アメリカは国際課税ルール見直しの議論を推進する姿勢を明らかにした。

この豹変は、EU への対抗上、国際的な議論の場を利用する必要がアメリカにあったことを意味している可能性が高い⁴¹⁾。ただし、トランプ政権は 2017 年に税制改革を実現し、多国籍企業グループに対する国際課税の見直しを実施していたこと、また市場国として十分な課税権を確保すべきという声が一定の政治的支持を得ていたことには留意が必要である。

IV. 結びに代えて

金融危機以降の国際課税ルールの見直しは、それまでと異なる特徴を示し、国際政治学の文脈でも関心と呼ぶものであった。これまで専門家によって議論されてきた国際課税ルールは、国内における政治的興味と呼ぶものとなり、既存のルールを抜本的に見直す選択肢までも射程に収める状況となっている。

経済のデジタル化に対応した課税ルールの見直しは、2020 年中の決着を目指して OECD で作業が進められている。国際的に合意可能な案であればあるほど、その税収上のインパクトは穏当 (modest) なものにとどまることが予想される。アメリカを含めた合意の成否は、現れつつある新たな枠組が持続可能なものであるか否かを判別する試金石となろう。

もっとも、2020 年初頭に始まった新型コロナウイルスの感染拡大に伴って、一面では市場に

対する国家の介入（救済）が強化され、また急激な経済・雇用の落ち込みに対応した財政支出の必要性が高まっている。これらの事情は、デジタル経済に対する課税問題への政治的な関心を強化する方向に作用するであろう。そして、仮に多国籍企業のバリューチェーン縮減が決定的となった場合には、国際的な協力に向けた機運を大きく損ねることになろう。金融危機以降の取組を成功させてきた要因が同じように作用するかは予断を許さない。今後の事態の推移に応じて、さらに検討が深められることだろう。

41) そもそも EU レベルでデジタル課税の導入を図っても、租税に関する指令案可決には EU 理事会の全会一致が必要であり、成立の可能性はほとんどなかった。それにもかかわらず指令案が提案された理由として、Lips (2019) が重視するのは、加盟国で一国限りの措置としてデジタル課税が導入された場合に整合的な枠組を示したこととともに、停滞する OECD での議論を解決に向かわせるプレッシャーとして提示されたという側面である。Wouter Lips, *The EU Commission's Digital Tax Proposals and Its Cross-Platform Impact in the EU and the OECD*, *Journal of European Integration* (2020) at 2.

参 考 文 献

- 荒木知『国際課税の規範実現に係るグローバル枠組み』（法令出版株式会社，2017年）
- P. Dietsch & T. Rixen (2016), *Global Tax Governance: What Is Wrong With It And How to Fix It*. Colchester: ECPR Press.
- Grinberg, I. (2016), *The New International Tax Diplomacy*. *Georgetown Law Journal*, 104(5), 61.
- Rasmus Corlin Christensen & Martine Hearson (2019), *The New Politics of Global Tax Governance: Taking Stock a Decade After the Financial Crisis*. *Review of International Political Economy*, DOI:10.1080/09692290.2019.1625802
- Rasmus Corlin Christensen (2018), *The Rise of the EU in International Tax Policy*
- Wouter Lips (2018), *Great Powers in Global Tax Governance: A Comparison of the US Role in the CRS and BEPS*. *Globalizations*, 16:1, 104-119, DOI: 10.1080/14747731.2018.1496558
- Wouter Lips (2019): *The EU Commission's digital tax proposals and its cross-platform impact in the EU and the OECD*, *Journal of European Integration*