

租税競争への対抗と第2の柱 (Pillar Two)

陣田 直也*

要 約

経済のデジタル化に伴う課税上の課題に対する解決策の「第2の柱」において、国際的なミニマム課税の検討が進められている。技術的な制度設計について多くの論点があるが、第2の柱の政策目的をどのように考えるかという点は、最低税率の設定やカーブアウト、ブレンディングの具体的内容に関連する重要なポイントである。

最低税率に関する国際的な取組みは、古くはECのルーディング報告に見られる。OECDの「有害な租税競争」プロジェクトは、租税競争をもたらす国際的な問題に一石を投じたが、その後、税の透明性向上や租税回避への対抗に取組みの重点がシフトし、租税競争が引き起こす問題が残された課題として顕在化していった。そうした中、米国のオバマ政権下の税制改革案を経て2017年のトランプ税制改革で導入されたGILTIは、租税回避目的の有無を問わないミニマム課税の考え方を取り入れた画期的な税制であり、これと同時に導入されたBEATと合わせて、「第2の柱」の提案において重要な示唆を与えた。

租税回避への対抗という従来の枠を超えて、最低税率を設定する議論が重要となっている背景として、①無形資産の重要性の増大、②先進国の国内産業空洞化、③法人税の引下げ競争の激化が挙げられる。作業計画は、「第2の柱」の政策的理由として、労働や消費など可動性の低い課税ベースに負担をシフトさせ、各国や選挙で選ばれた立法者の課税自主権を損なうことになる有害な底辺への競争を止めるため、多国間の協調した行動が必要とするほか、途上国の国内資金動員の重要性も挙げる。また、Englisch教授は、ミニマム課税は、資本の国際的な配分を向上させることで投資がより効率的なものとなるほか、非生産的なレントシーキングが割に合わなくなり利益移転が減少する経済的な効果があると指摘する。

また、企業の社会的責任や、社会的な分断をもたらしかねないグローバリゼーションと民主主義の調和の観点からも租税競争への対抗が必要となっている。コロナ危機を国際社会の結束の糧にして、租税競争が引き起こす問題に対するグローバルな解決策を見出していくことが期待される。

*財務省主税局参事官

I. はじめに

2020年1月末、OECDから、経済のデジタル化に伴う課税上の課題に関するステートメントが公表された¹⁾。また、附属文書として第1の柱に関する統合的アプローチの「制度の大枠」及び第2の柱の「進捗報告書」が合わせて公表された。これらは、2019年6月にG20大阪サミットで承認された「作業計画」²⁾を受けて、税源浸食と利益移転（Base Erosion and Profit Shifting, 以下「BEPS」）プロジェクトに参加する137の国・地域から成る「BEPS包摂的枠組み」（Inclusive Framework on BEPS, 以下「IF」）のメンバー間で積み重ねられた議論の

成果をまとめたものである。今後、意見の隔たりがある主な論点について早期にその隔たりを埋めていくことが、2020年末までに国際合意に基づく解決策をまとめるうえで鍵となる。

本稿では、解決策の2つの柱のうち、「第2の柱（Pillar Two）」に焦点を当て、その背景や政策目的を巡る議論を中心に紹介することとしたい。

なお、本稿の内容は著者の個人的見解であり、著者が所属する機関の公式見解を示すものではない。

II. 「第2の柱」の概要

(1) 作業計画（2019年5月）における位置づけ

解決策の「第1の柱」は、多国籍企業の経済活動に関して、消費者やユーザーがいる国（「市場国」）で生み出された価値を勘案し、物理的拠点の有無にかかわらず新しい課税根拠（ネクサス）や利益配分ルールといった国際課税原則を見直すことを通じて市場国に課税権を適切に与えることを検討するものである。

これに対し、解決策の「第2の柱」は、残されたBEPSの課題に対処し、他国が一次的な課税権を行使しない場合や支払いに関する実効

税率が低い場合に自国で「課税し直す（tax back）」権利を与えるルールを検討するものである。また、作業計画では、第1の柱が目指すネクサスと利益配分ルールの見直しと第2の柱が目指す残されたBEPSの課題への対処は交差（intersect）しあうもので、これらの課題をともに対処することで相互に補強しあう効果が得られるとしている。

作業計画では、第2の柱をGloBE（global anti-base erosion）proposalと呼称しつつ、以下の2つの関連するルールを提案している。

1) OECD (2020), Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy - January 2020, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. www.oecd.org/tax/beeps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beeps-january-2020.pdf.

2) OECD (2019), Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. 以下、「作業計画」

- ①外国支店または被支配事業体の所得が最低限の税率を下回る実効税率となっている場合、その所得に課税する所得合算ルール (income inclusion rule)
- ②特定の支払いについて最低限の税率の課税がなされていない場合、損金算入の否認や源泉課税を行う、税源浸食的支払課税ルール (tax on base eroding payments)

前者は企業の居住地国側で課税するもの、後者は源泉地国側で課税するものであるが、更に前者は、所得合算ルール (Income Inclusion Rule) とスイッチオーバールール (Switch-Over Rule) の2つ、後者は、軽課税支払ルール (Undertaxed Payments Rule) と租税条約の特典否認ルール (Subject to Tax Rule) の2つの計4つのルールが作業計画で提案されている。

作業計画を受けて、これら4つのルールの詳細な設計やルール間の調整、租税条約等の国際的な義務との整合性などについて、BEPS包摂的枠組みの作業部会等で検討が進められてきたが、2019年11月に以下3つの技術的論点に関して、パブリックコンサルテーションが行われた³⁾。

- ・第2の柱における課税ベースの出発点としての財務会計の使用と、財務会計と税務会計上の相違から生じる差異への対応メカニズムについて
 - ・実効税率の算定に当たって、異なる源泉からの高課税所得と低課税所得の合算を許容する範囲(「ブレンディング」)について
 - ・「適用除外(所得合算ルールの対象から除外される所得、いわゆるカーブアウト(Carve-out))」及び「閾値(第2の柱の対象となる企業グループの規模)」について
- これらは所得合算ルールの制度設計で極めて重要な論点であるが、軽課税支払ルールなどの

他のルールにも関連するものでもある。

(2) ステートメント・進捗報告書 (2020年1月)

2019年11月から12月にかけて実施されたパブリックコンサルテーションでのコメントも踏まえ、IFが検討した内容について、1月末にステートメントに付随して公表された進捗報告書では、以下のように整理されている⁴⁾。

- ・所得合算ルールについて、作業計画では、(著者注：各国の法人税率で課税される外国子会社合算税制と異なり、)固定された最低税率までのトップアップ課税とすることが提案されているが、この考え方については概ね合意されている。一方、適用される最低税率は、議論中の他の論点によるため、現時点で議論されていない。
- ・所得合算ルールにおいて、所得算定のベースとして財務会計を使用することや、財務会計と税務会計の相違によって生じる一時差異への対応のオプションについて検討が進められている。簡素化とコンプライアンスコストの低減のため、永久差異の調整を最小限に抑えることを目的としている。
- ・「ブレンディング」に関しては、これまでの技術的な検討により、各オプションに関する制度設計上及びコンプライアンス上の課題が明確になってきている。
- ・これまでの作業のもう一つの焦点が適用除外の論点。様々な選択肢が議論されているが、有害税制に対抗するBEPSプロジェクト行動5の基準に基づく適用除外及び実質基準に基づく適用除外を行うことは、政策目的や有効性を毀損するものである。但し、そのような適用除外は第2の柱の焦点を残されたBEPSの課題とするために必要であることを強調する国もある。

このように、進捗報告書では、作業計画に従っ

3) 2019年11月に公表された市中協議文書に対し、計1,300ページ超に及ぶ180の書面コメントが提出されたほか、同年12月9日にパリで開催されたパブリックコンサルテーションには200名超が参加した。

4) このほか、進捗報告書では、所得合算ルールのほか、スイッチオーバールール、軽課税支払ルール、租税条約の特典否認ルールの各ルールについて検討状況と主なポイントが簡潔に記述されている。

て技術的な制度設計について顕著な進展があったことを歓迎しながらも、第2の柱の政策目的などについて意見の隔たりがあること、そうした意見の隔たりを埋めるべく、第1の柱とともに7月⁵⁾までに主要な政策的論点について合意を目指すとしている。

今後、4つの各ルールの技術的な制度設計について多くの論点を検討し一致点を見出す必要

があるが、中でも、第2の柱の政策目的をどのように考えるかという点は、最低税率の設定やカーブアウト、ブレンディングの具体的内容に関連する重要なポイントである。以下の章で、最低税率・租税競争を巡るこれまでの国際的な議論を俯瞰したうえで、第2の柱の提案の経済的・社会的背景や政策的理由に関する議論を詳しく見ることにしたい。

Ⅲ. 最低税率・租税競争を巡るこれまでの国際的な議論

(1) OECD や EU における議論

①ルーディング報告

法人税の最低税率に関する初期の国際的な議論は、単一市場構築に向けて取り組んでいた欧州（当時はEC：European Community）におけるタックス・ハーモナイゼーション（税制調和）を巡る議論に見られる。当時、ECにより域内市場が成立し、国家間の垣根が低くなるにつれ、税制の差異が投資決定に与える影響が相対的に大きくなってきたものの、法人税に関する調和は各国の課税権の狭間で議論がなかなか進んでいなかった。このため、1990年にECの法人課税のハーモニゼーションに関する研究を行う小委員会（「ルーディング委員会」）が設置され、その検討内容が92年に「ルーディング報告⁶⁾」として公表された。

この報告書の中で、勧告の一つとして、企業誘致を目的とした過剰な租税競争を防止するため、最低法人税率や課税ベースに関する共通ルールの策定が挙げられており、そこで30%の最低法人税率が提言されていた⁷⁾。域内共通市場という欧州の特殊事情があるとはいえ、

10%台の最低税率が議論されている現在と比べて、30%という数字は隔世の感があるが、1990年代前半は30%から40%超の法人税率がOECD諸国の間ではまだ一般的であり、30%という数字はこれを踏まえたものでもあった。その後、法人税の引き下げ競争がいかに進んだかが分かると言えよう。

結局、ルーディング報告に示された30%の最低税率は加盟国の合意を得られず、具体的な勧告には至らなかった。しかし、欧州ではこの後も、1997年の「租税パッケージ」をはじめ、租税回避や租税競争に対抗するための取組みが断続的に行われており、ルーディング報告書はそうした取組みの嚆矢であった。

国際課税に関する主な動き

- 1992年 ルーディング報告
- 1997年 EUが「租税パッケージ」を採択
- 1998年 「有害な租税競争」報告書
（以後、2000、01、04、06年に進捗状況報告書等）
- 2009年 税の透明性及び情報交換に関する

5) 新型コロナウイルス感染拡大の影響により2020年7月に予定されていたBEPS包摂的枠組みの閣僚級会合の開催が困難になったことから、閣僚級会合の開催及び予定されていた主要事項の合意が10月に延期された。

6) Commission of the European Communities, Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, March 1992, p. 13

7) なお、同報告では40%の最高法人税率も同時に勧告されている（前掲 p. 15）。

グローバル・フォーラムの改組・強化

- 2010年 「恒久的施設に帰属する利得」報告書の公表
- 2012年 BEPSプロジェクトの開始
- 2014年 自動的情報交換に関する「共通報告基準 (CRS)」を策定
- 2015年 「BEPS最終報告書」を公表
- 2017年 米国でTCJA成立

②OECD「有害な租税競争」プロジェクト

1990年代後半に入り、グローバル化の進展により、経済活動や資本投資が国境をまたがって行われるようになると、各国の税率差などを利用した租税回避や脱税の機会が増大するとともに、自国へ資本を誘致する、あるいは国外への資本の流出を阻止するために、税制上の優遇措置を積極的に提供しようとする国・地域があらわれるようになった。特に、他に有力な資源や産業をもたない国や地域などはオフショア・センターを設置して租税回避地＝タックス・ヘイブンとして立地しようとする志向を強めた。そのため、こうした「租税競争」が激化すればするほど各国の課税ベースは浸食され租税国家の基盤が掘り崩されてゆくことになる、という危機感が高まってきた。

このような問題意識から、OECDでは、租税委員会を中心に「税制の墮落 (fiscal degradation)」をとりあげて、国際的な租税回避につながるおそれの強い租税競争 (tax competition) に対抗するため、1998年に「有害な租税競争—出現しつつあるグローバルな問題 (Harmful Tax Competition—An Emerging Global Issue)」と題する報告書を取りまとめた。この取り組みは、G7など高い政治レベルでも取り上げられようになり、租税競争が国際協調の舞台における重要な政策

課題となった⁸⁾。

報告書では、タックス・ヘイブンと有害な租税優遇措置を採用している諸国を区分するとともに、それぞれの判定基準を次のように提示した。

[タックス・ヘイブンの判定基準]

以下の1に該当し、かつ、2～4のいずれかに該当する場合にタックス・ヘイブンと判定される。

1. 金融・サービス等の活動から生じる所得に対して無税若しくは名目的課税であること
2. 他国と納税者に関して有効な情報交換を行っていないこと
3. 税制を含む法制度について透明性が欠如していること
4. 誘致される金融・サービス等の活動について、実質的な活動が行われることが要求されていないこと

[有害税制の判定基準]

以下の1に該当し、かつ、2～4のいずれかに該当する場合に有害税制と判定される。

1. 優遇措置が金融・サービス等の活動から生じる所得に対して無税若しくは低税率で課税していること
2. 優遇措置が国内市場から遮断されていること (優遇措置の対象が国外からの進出企業とされること、国外からの進出企業は国内市場で取引を行わないこととされていること等)
3. 優遇措置の運用について透明性が欠如していること
4. 優遇措置を有する国が他国と納税者に関して有効な情報交換を行っていないこと

また、これらの判定基準を用いて、2000年6

8) 1992年末に完成を見たEU域内市場でも、1997年12月のECOFIN (蔵相) 理事会において「租税パッケージ」が採択され、「事業課税に関する行動要綱 (the Code of Conduct for business taxation)」, 「貯蓄課税に関する指令 (savings Directive)」, 「関連会社間における利子・ロイヤリティの支払いに関する指令 (Directive on interest and royalty payments between related companies)」からなる政策として、遅くとも2003年1月1日までに有害な租税措置を撤廃すべきことが合意された。

月にまとめた後続の報告書において、有害税制リスト（21か国・47措置）及びタックス・ヘイブンリスト（35か国・地域）が公表された。

この中で留意すべきは、あくまで「自由で均衡ある税の競争が可能になる環境の促進」を目的としており、「税の競争」そのものではなく、貿易や投資パターンを歪めたり、税制の公正と中立を損なうような租税慣行を抑制する「有害な」税制や租税競争がターゲットとされていたことである。報告書では、こうした有害な税制は、①金融投資や間接的に実物投資の流れを歪める、②租税構造の統一性と公平性を損なう、③全ての納税者による法令順守の意欲を削ぐ、④租税と公共投資の望ましいレベルと比率を変えてしまう、⑤労働、資産、消費といった流動性の低いタックスベースに税負担が望ましくない移転をする、⑥税務当局と納税者にかかる管理コストとコンプライアンス負担が増す、といった形で害を与えると指摘している⁹⁾。

ただ、「有害」でない租税競争であれば、上記①～⑥の問題をもたらさないか、と言えばそうではない。2010年代に一部の欧州諸国で導入された「パテント・ボックス」税制は、1998年報告書の判定基準では「有害」とはされないかもしれないが、近隣諸国に対し害を及ぼした税制であったことは間違いない¹⁰⁾。

いずれにせよ、「可動性の高い経済活動を誘致しようとする競争により、企業がより有利な税制を持つ国にシフトすることによって、課税基盤が浸食される国が生じ、より可動性の低い活動（勤労所得、消費等）の重課につながる」という考え方から、税制に関して有害なものとして区別し、特に所得の移転が容易な金融やサービスの分野に対する軽課税が問

題とされることになった。1990年代当時は、経済学者の間で租税競争が効率的な政府の運営につながるとしてポジティブに考える有力な立場も強かったことから¹¹⁾、国際的な合意が可能なものとして金融やその他のサービス活動のように地理的に移動しやすい活動（geographically mobile activities）を対象とし、製造業等に対する租税競争の問題は将来の検討課題とされたと考えられる。

なお、こうした問題はグローバルな規模で取り組む必要があり、一部の国だけで解決できる問題ではないことから、報告書はOECD加盟国だけでなく、OECD非加盟国の税制も問題としている。タックス・ヘイブンの多くはOECD非加盟国であることから当然ではあるが、一方で、報告書作成にOECD非加盟国が関わっていなかったことが、後でプロジェクトの正統性に対する疑義をもたらし、国際的な協調を進めていくにあたっての障害となった。これを教訓として、BEPSプロジェクトではOECD加盟国及び非加盟国が対等の立場で議論するInclusive Frameworkという枠組みで議論が進められており、真にグローバルな取組みに昇華している。

また、OECD加盟国内で強く問題視されていた有害税制の一つは、アイルランドのダブリン国際金融サービスセンター（IFSC）の優遇措置であり、これは、外国から金融サービスを誘致しようと、外国企業の法人税を標準税率の24%から10%へと軽減するほか、地方税を10年間免除するものであった。特に、第2の基準の「国内市場からの遮断」が問題とされたため、アイルランドは10%の軽減税率と24%の標準税率を段階的に12.5%に一本化するという対応

9) OECD (1998), Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, OECD, Paris, para. 30

10) パテント・ボックス税制については、2015年にBEPSプロジェクトの行動5の最終報告書において、有害税制の判定で「ネクス・アプローチ」を適用し、所得を生じさせる無形資産の獲得のための研究開発活動の支出が当該国で実施されたか否かによって企業活動の実態の有無を判定することとされた。

11) Tiebout 仮説など、租税競争を通じて企業の「足」による投票が行われ、公共サービス供給の効率性の実現などの財政規律を働かせることが可能となり公的部門の効率性が高まる結果、社会全体に有益な帰結をもたらすと主張する考え方がある。

でクリアした。国全体が半ばタックス・ヘイブンになるという大きな決断をしたものであるが、その後の経済のデジタル化に伴い、大手IT企業等の誘致などに成功し、いわば租税競争の勝ち組となっていく。

このように後知恵では改善すべき点はあったものの、OECDの「有害な租税競争」プロジェクトは、租税競争をもたらす国際的な問題に一石を投じ、包括的な取組みを推進した点で画期的であった。しかし、米国で2001年にブッシュ（子）政権が誕生し、同5月にオニール財務長官が「低税率は問題ではなく情報交換に限ってOECDのイニシアティブを支持する」とプレスリリースで発表するなど¹²⁾、米国政府の方針が大きく転換されたことに伴い、プロジェクトの焦点は租税競争の防止から「税の透明性」にシフトしていくことになる。

「税の透明性」については、2008年の世界的金融危機を受けてタックス・ヘイブンや銀行機密の問題が改めてクローズアップされ、2009年にグローバル・フォーラム（「税の透明性と情報交換に関するグローバル・フォーラム」）が改組されて、情報交換の基準を遵守しない国・地域をリスト化するなど、取組みが強化された。また、非居住者に係る金融口座情報を各国税務当局間で自動的に交換するための共通報告基準を2014年に策定し、2017年以降、各国当局間で自動的情報交換が開始されるなど、「税の透明性」の分野では大きな進展が見られた。また、租税回避への対応についても、2012年よりBEPSプロジェクトが開始された。有害税制への対抗も行動5として取り込まれ、2019年1月までに225の優遇税制が審査され、63の税制が廃止されるなど成果をあげている¹³⁾。このように、税の透明性向上や租税回避への対抗

という側面で国際協調が大きく進展する一方で、租税競争が引き起こす問題が残された課題として顕在化していった。

(2) 米国の動き

①オバマ政権下の税制改革案（2016年・2017年予算案）

2010年代に入ると、各国が法人税の引下げを行い、米国の法人税が相対的に高くなった。また、欧州などで領域主義課税への転換、パテント・ボックス税制の導入が進む中で、米国企業の租税回避を助長して米国の税源浸食が生じるようになったことで、強い危機感が米国政府・議会で共有されるようになった。特に、自国に本拠を置く多国籍企業グループが軽課税国・地域に法人を設立し、この外国法人がその企業グループの最終的な親会社になるように本社機能を移転するなど組織再編成等を行うことで自国の法人税を軽減する租税回避である「インバージョン (inversion)」(またはコーポレート・インバージョン (corporate inversion)) への対応が喫緊の課題とされるようになった¹⁴⁾。

こうして米国の租税システムが制度疲労を起こしているとの認識から、連邦議会のキャンプ下院歳入委員会委員長やボークス上院財政委員長らから税制改革の提案が出された。特に、キャンプ議員がとりまとめた2014年税制改革法ディスカッション・ドラフトでは、法人税率を当時の35%から25%に引き下げる、米国企業の海外子会社からの配当還流に対して95%の所得控除を適用し、実質的に全世界所得課税から領域主義課税へ転換するといった、後述のトランプ税制改革法に取り込まれた内容が既に提示されていた。

これらに対し、ホワイトハウスと財務省は、課

12) Paul O'Neil, May 10, 2001, PO-366, available at <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/po366.aspx>

13) OECD (2019), Harmful Tax Practices 2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264311480-en>, p.9-10

14) 2012年以來23のインバージョンがあり、年間1000億ドルもの税収が損なわれたと試算されている。

税ベースを広げつつ相対的に高くなっていた米国の法人税率を28%まで引き下げることが提案する一方で、領域主義課税については多国籍企業の利益移転を助長するとして反対した¹⁵⁾。さらに、外国への利益移転の問題に対処するため、外国で稼得した利益に対して19%のミニマム課税を課すことを提案した。すなわち、どのようなタックス・プランニングを用いようと、どこに利益を付け替えようとも、最低19%の法人税率が課される。これにより、利益移転のメリットをなくすとともに、還流の有無にかかわらずミニマム税が課されることで、外国に生産機能を移転して利益を保留するインセンティブがなくなる、というものである。注目すべきは、能動的な所得であっても全て一律にミニマムの課税を行うとしたことである¹⁶⁾。利益移転を行う企業は、金融サービス業に限らず、製薬大手のファイザーや半導体製造装置のアプライド・マテリアルズ¹⁷⁾など製造業などの伝統的な産業にも及んでおり、金融・サービス産業といった足の速い所得であるか否か、租税回避目的か否かといった所得の色を問うことがもはや適当ではなくなったことを反映していた。この点、EUで同時期（2016年7月）に採択され、2019年1月から施行された租税回避防止指令（Anti-Tax Avoidance Directive：ATAD）では、CFC（Controlled Foreign Company）ルールや一般的租税回避否認規定（GAAR）の導入などが盛り込まれたが、あくまでBEPSプロジェクトに沿った形で、CFCルールについても受動的所得か能動的所得か、あるいは実質的な活動がなされているか否かによって合算課税の対象を限定することとしていたのとは対照的である。

また、オバマ政権下で提案されたミニマム課税案では、外国で課された税率の85%を19%の課税から差し引いた残りの部分をミニマム税として納めることとされており、いわゆる「トップアップ」式の課税の考え方が表れている。なお、実効税率の算定において国・地域ブレンディング方式を採用しており、後述のGILTIが全世界ブレンディング方式を採用しているのとは異なる。

このようにオバマ政権下のミニマム課税は画期的な提案であったが、上院は民主党、下院は共和党が多数派といういわゆる分割政府（divided government）では成立の見込みはなかった。

②トランプ税制改革（TCJA）

2017年12月にトランプ政権下で成立した税制改革法案（Tax Cuts and Jobs Act, H.R.1, 以下「TCJA」）は広範囲な税制改革が盛り込まれており、レーガン政権下の1986年税制改革法以来の大規模な改革であったとされるが、法人税率の大幅な引き下げ（35%→21%）と並んで国際課税の改革も包括的でインパクトの大きいものであった。

具体的に、国際課税の分野では、全世界所得課税を領域主義課税に一部修正して移行するとともに^{18,19)}、租税回避への対応策として、外国子会社の稼得する所得に対するミニマム課税（Global Intangible Low Tax Income, 以下「GILTI」）や、新たに税源浸食・濫用対策税（Base Erosion and Anti-abuse Tax, 以下「BEAT」）等が導入された²⁰⁾。すなわち、2014年のキャンプ議員によるディスカッション

15) THE PRESIDENT'S FRAMEWORK FOR BUSINESS TAX REFORM: AN UPDATE A Joint Report by The White House and the Department of the Treasury April 2016

16) なお、ミニマム課税の課税ベースからは allowance for corporate equity (ACE) として株式の機会費用を控除することで課税ベースを縮小することが提案されていた。

17) 破談になったが、アプライド・マテリアルズは東京エレクトロンとの経営統合において、統合後の持株会社をオランダに設立し、三角合併の形式を使うことで節税を図ろうとしたとされる。

18) 正確には、全世界所得課税方式の原則は維持しつつ、外国子会社の所得について一部修正を加えて配当益金不算入制度とするハイブリッドな課税方式に移行したものである。

19) 移行措置として、1986年以降に国外で稼得・蓄積された資産に対し、一度限りで、現金性資産に対しては15.5%、それ以外の資産に対しては8%の課税を行うこととされた。

ン・ドラフトがひな型となって TCJA では法人税率の引き下げと領域主義課税への移行が盛り込まれたと同時に、オバマ政権下で提案されたミニマム課税が形を変えて GILTI として盛り込まれたものである。

GILTI は、米国企業の海外に所在する無形資産に由来する所得を対象としたもので、これらに対しては全世界所得課税の原則を適用し米国の法人課税の対象とする一方で、50%の所得控除を認めることで軽減するというものである。すなわち、海外所在の無形資産に由来する所得のうち、その半分は米国に課税権があるものとして課税を行うとしている。外国で課された税額のうち80%を GILTI から税額控除できることから、外国での実効税率が実質的に13.125% (=21%×0.5÷0.8) を下回る場合に GILTI により追加的に法人税が課される、ということになる。また、2026年からは所得控除の枠が37.5%に縮小するため、2026年以降は、GILTI の実効税率が16.4%超へ上昇することになる。

GILTI は、企業の有形資産に対する10%を通常利益とし、それを超える利益を無形資産に由来する超過利益と見なして課税の対象としている。EUのように、受動的な所得か否か、実質的な活動を行っているか否かといった主観的な判断や移転価格上の分析とは無関係に機械的に合算課税を行うことで、より強固な仕組みになっている。

また、TCJA では、多国籍企業の税源浸食を防止するため、GILTI とセットで税源浸食・租税回避防止税 (Base Erosion and Anti-Abuse Tax, 以下 BEAT) と呼ばれるミニマム課税も盛り込まれた。税源浸食に対して GILTI や従来からある CFC (Controlled Foreign Company) ルールで対抗するだけでは不十分であるとして、国外へのアウトバウンド支払い

を使った利益移転やインバージョンに対抗する BEAT が、GILTI と併せて導入されたものである。GILTI はオバマ政権下でのミニマム課税提案や、Subpart F という CFC ルールを土台として制度設計が行われているのに対し、BEAT は全く新規の税制である。その分、制度設計では苦勞が多く、後述のようにいくつか問題も見られるが、GILTI のような所得合算ルールのみ導入では自国企業の競争条件が一方的に厳しくなるおそれがあるのに対し、アウトバウンド支払いやインバージョンに対抗する BEAT である程度バランスをとることが可能となることから、GILTI と BEAT の組み合わせは、IF の「第2の柱」の議論に大きな示唆を与えたと言える。日本でもコンピュータソフトを販売するアドビシステムズが以前は日本法人を介して輸入販売事業を行っていたものを、ケイマンやアイルランドといった軽減課税国に設立した会社を通じた販売事業を行うように事業再編し大幅な節税を図った「アドビ事件」があるが、BEAT のような税制は、こうした租税回避に対する歯止めとなろう。

BEAT の対象となるのは総収入500万ドル以上の大規模な多国籍企業で、これらの企業が海外の関連企業に一定以上の所得を移転しているとされる場合、当該所得を国内所得と合算した上で10%のミニマム税率で課税される。GILTI と同様、所得の性質や実質的活動の有無、租税回避の目的などを問うことなく、機械的な計算により合算する所得を算定することが特徴である。名称が「税源浸食・租税回避防止」税となっているが、租税回避でなくとも適用対象となる可能性があることに留意する必要がある。一方、GILTI と異なり、外国税額控除がないため、利益が移転される先の関連企業の実効税率の高低にかかわらず課税がなされることになる。租税回避が目的であれば、米国よりも税

20) 他に、米国企業が国外企業と取引する際に優遇措置を適用する外国由来無形資産所得 (Foreign-Derived Intangible Income : FDII) 控除が導入されたが、国内向けよりも外国向けの取引に係る実効税率を適用するため、WTO 違反とされる輸出補助金や OECD の有害税制に該当する懸念などの問題点が指摘されている。また、税収の減少も大きく、FDII により、638億ドルもの税収減が見込まれている。

率が高い国にあえて利益移転する企業は無さそうであるが、BEATでは租税回避の目的は考慮されず、一定の条件に該当すれば対象となる。

国際課税の分野では、これまで企業の租税回避行動を厳密に定義すべく様々な形で取り組んできたが、GILTIやBEATのように、租税回避目的の有無といった主観的な要件を排除し、フォーミュラベースで、一定の機械的な計算により客観的に課税関係を確定することは、税源浸食に対抗していく新たな政策手法を提示したものである。また、租税条約など国際ルールとの整合性を確保することができれば、仮に軽課税国など反対する国があったとしても、国内法上の措置だけで実施することができるという点は、軽課税国への税源流出で悩む国にとっては大きな武器となる。米国は1960年代にSubpart F条項といわれるCFCルールを先駆けて導入し、これを各国が追いかけるように導入し、国際的なスタンダードが形成されたが、TCJAにGILTIとBEATが導入されたことはそれに匹敵する出来事となる可能性がある。

他方TCJAは、税制審議としては異例の短期

間でとりまとめられ、公聴会を一度も開かず、最初の法案提出から2か月を経ずに成立している²¹⁾。特にBEATは上院審議で初めて案が提示されており、十分な議論を行うことは難しかったと思われる。このため、BEATと租税条約との関係が整理されておらず国際的²²⁾二重課税を発生させるといった問題が指摘されている。また、GILTIについては、米国外の多国籍企業の米国子会社についても適用されるため重複課税のリスクがあることや、GILTIに帰属する超過外国税額は繰越が認められないなど企業に厳しい内容となっている。また、制度の複雑さに対しても批判がある。例えば、GILTIの課税対象から除外される、有形資産に対する10%のみなし通常利益の算定は4半期毎に株主段階で計算することが必要とされるなど非常に複雑となっている²²⁾。

「第2の柱」の所得合算ルール（Income Inclusion Rule）と軽課税支払ルール（Undertaxed Payments Rule）は、それぞれGILTIとBEATが一つの参考になるが、今後、「第2の柱」の制度設計を進めるにあたって、TCJAの問題点を教訓として活かす必要がある。

IV. 「第2の柱」の経済的背景

それでは何故いま、租税回避への対抗という従来の枠を超えて、法人税の引下げ競争、底辺への競争に対抗するために最低税率を設定する議論が重要となっているのか。大きな要因として、①無形資産の重要性の増大、②先進国の国内産業空洞化、③法人税の引下げ競争の激化が挙げられよう。

（1）無形資産の重要性の増大

21世紀に入り、土地、建物、機械設備などの有形資産に対して、特許や商標などの知的財産、ノウハウ、ブランド価値といった無形資産の重要性が高まってきた。コカ・コーラを例にとれば、原液の原価よりも、原液の製造に関わる特許権やノウハウ、コカ・コーラの商標権、

21) あまりの突貫作業であったため、最終的に上院本会議で採決を行った際には印刷が間に合わずに、修正箇所を手書きで書き込んだ案文が配布されていたとされる。

22) 有形資産のみなし通常利益を適用除外とすることは、企業が有形資産と関連雇用を国外に移転させるというGILTIの制度趣旨と逆方向のインセンティブを付与しており、複雑さの問題も考慮すれば、そもそも適用除外を設ける価値があったのか疑問が呈されているという。神山弘行（2018）「国際課税の動向と展望 米国税制改正の国際的側面——Tax Cuts and Jobs Actの光と影」ジュリスト2018年3月号

ブランド価値など無形資産の価値がはるかに大きい²³⁾。検索・SNS・マーケットプレイスに代表されるプラットフォーム企業など高度にデジタル化されたビジネス (Highly Digitalized Business: HDB) では、デジタル財・コンテンツやビジネスモデル、多くのユーザーを抱えるネットワーク効果など、無形資産に占める割合は更に大きくなる。

しかし、無形資産は有形資産とは異なる経済特性を有する。特に、無形資産は有形資産より地理的な移動が容易であり、租税回避にも使われやすい。また、無形資産を活用した租税回避はデジタル企業に限られない。石油会社が物理的な石油精製活動をイギリスからオランダに移すのは容易ではないが、スターバックスがイギリスの店舗運営の背後にあるブランドや知的財産をイギリスからオランダに移すことは、多少の法的作業で可能である²⁴⁾。

オランダでも十分税を少なくすることが可能であるが、更にタックス・ヘイブンに無形資産を移転し納税額を低く抑えていたのが米スポーツ用品大手のナイキである。パラダイス文書によると、ナイキは、欧州での販売に使用するロゴの商標権を英領バミューダ諸島に設けた子会社に保有させ、そこへ巨額の使用料を支払うことで、オランダの欧州本社での納税額を圧縮していた。2010～2012年の3年間だけでも38億6000万ドルが欧州本社からバミューダ諸島の子会社に移されたという²⁵⁾。

また、無形資産が作り出すシナジーとスピルオーバーは、都市の魅力を高め、経済活動を活発にするというメリットがあることから、都市間競争に勝つため、無形資産を有する企業を多く誘致しようと優遇税制を設ける戦略をとる国が出るようになる。典型的な国はシンガポール

であるが、日本も2002年に知的財産立国宣言を行い、研究開発税制などの優遇措置を提供して研究開発という形で無形資産投資を強く促している。

このように無形資産の国際的な移動性が非常に高く、また、無形資産が作り出すシナジーとスピルオーバーのメリットが大きいため、無形資産を所有あるいは投資しようとする企業を低い税率で誘致しようとする誘因が各国に強く働く。ある国が無形資産投資に対する低税率あるいは優遇税制を設ければ、それと同様の、あるいはそれを上回る税の引き下げで対抗して企業をつなぎとめることを余儀なくされるなど、国家間の「租税競争」が際限なく進むことになる。

(2) 先進国の国内産業空洞化

経済のグローバル化に伴い、国際生産分業ネットワークが張り巡らされるようになり、サプライチェーンが生産工程ごとに切り分けられ、各工程が最適な国に移転されるようになってきている。途上国ではそうしたグローバル・バリューチェーンに参加し経済発展に生かそうとして、途上国間でも競争が激しくなる。これまで金融・サービス業と異なり、製造業は移動性が高くなく、税制上の誘因の影響は大きくないと考えられていたが、このように生産工程を切り分けて移転することが一般的になった現在、自由貿易圏や経済特別区を設けて優遇税制により誘致しようとする途上国の潮流とあいまって、先進国では細分化された生産工程が海外に移転され国内が空洞化するといった問題が顕著になっている。すなわち、「先進国は生産機能の国際的な再配置によって企業の生産性を伸ばし、途上国はそこへ労働力を組み合わせることによって経済発展の機会を得る」²⁶⁾という両者

23) 森信, p. 28

24) Haskel, Jonathan and Westlake, Stian (2018) Capitalism Without Capital: The Rise of the Intangible Economy (山形浩生 (訳) 無形資産が経済を支配する: 資本のない資本主義の正体 (2020) 東洋経済新報社 p.206-207

25) 朝日新聞 ICIJ 取材班 (2018) 「ルポタックスヘイブン 秘密文書が暴く、税逃れのリアル」, p.366

26) 猪俣哲史 (2019) p.5

のすみ分けによる協調的な関係が変貌し、先進国と途上国との間で競争・対立が生じるようになっており、業務のオフショアリングや産業空洞化をもたらす競争を放置することはもはや困難となってきた。

また、コンテナ輸送システムが輸送コストを急激に低下させ、多くの商品が貿易可能となると、安価な労働力を活用しようと企業が外国に移転し、自国の労働者が外国の労働者と競合するようになる。また、コールセンターが典型であるが、経済のデジタル化・サービス化で先進国のサービス業者が途上国のサービス労働者と競合する事例も増加している。こうした「仕事のオフショアリング²⁷⁾」が、「過去20年ほどのあいだに先進国における甚大な雇用の喪失を引き起こした」と指摘する見方もある²⁸⁾。

（3）法人税の引下げ競争の激化

OECDが2019年1月に公表した法人税統計²⁹⁾によれば、法定法人税率は過去20年間下落傾向にあり、国・地方を合わせた平均法定税率が2000年の28.6%から、2018年には21.4%まで下落している。これは、主要先進国においても同じ傾向にあり（図1参照）³⁰⁾、米国は2017年末に成立したTCJAで法人税率を35%から21%に引き下げている（なお、州税を含めれば実効税率は25%～30%になることに留意）。

また、研究開発費や知的財産に伴う所得などに対する優遇措置のため、実効税率は更に1%以上低いと指摘されている。実効税率を引き下げる方法としては、例えば、企業が有する特許

を利用して得た収入に対して優遇措置を与える「パテント・ボックス税制」のように明示的に低税率の適用あるいは控除の恩典を与える方法以外にも、企業グループ間の移転価格操作に対抗するための移転価格ルールを厳格に適用しない、といった明示的ではない方法がある。例えば、欧州委員会（EC）は、国家補助禁止規定で優遇税制の禁止を定めており、加盟国が特定の企業や産業に便益を与える課税措置を行っている場合、調査・追徴課税命令を出すことができるが、追徴課税命令が出された事例には移転価格裁定に関するものが多い（図2参照）。

これらの優遇措置は表面的な法定税率ではなく、課税ベースを縮小することで、実効法人税率を引き下げる。こうした法定税率の引下げ傾向と課税ベースの縮小が相まって租税競争が激化し、国際的な租税回避を助長することになる。典型的な租税回避スキームは、「ダブルアイリッシュ・ダッチサンドイッチ³¹⁾」と呼ばれるスキームであるが、こうしたタックス・プランニングが容易な環境を提供することで、2015年にアイルランドに所在する米国企業にかけられる実効税率は2.2%に過ぎなかったという。このように実効税率を大きく引き下げることが可能な状況では、企業が租税回避のための裁定機会を得ようとするインセンティブが根強く働く。

多国籍企業が経済活動の拠点をいかなる国・地域に置かにかかわらず、最低限の租税を負担するようになれば、こうしたインセンティブの問題は大きく緩和される。次の章では「第2の柱」の政策的な意義について詳しく見ること

27) Urry, John (2014) Offshoring (須藤廣・濱野健 (監訳)「オフショア化する世界一人・モノ・金が逃げ込む「闇の空間」とは何か?」(2018) 明石書店 p.53

28) Urry, John (2014) p.58

29) OECD (2019) Corporate Tax Statistics, FIRST EDITION, OECD, Paris.p.8 <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-database-first-edition.pdf>

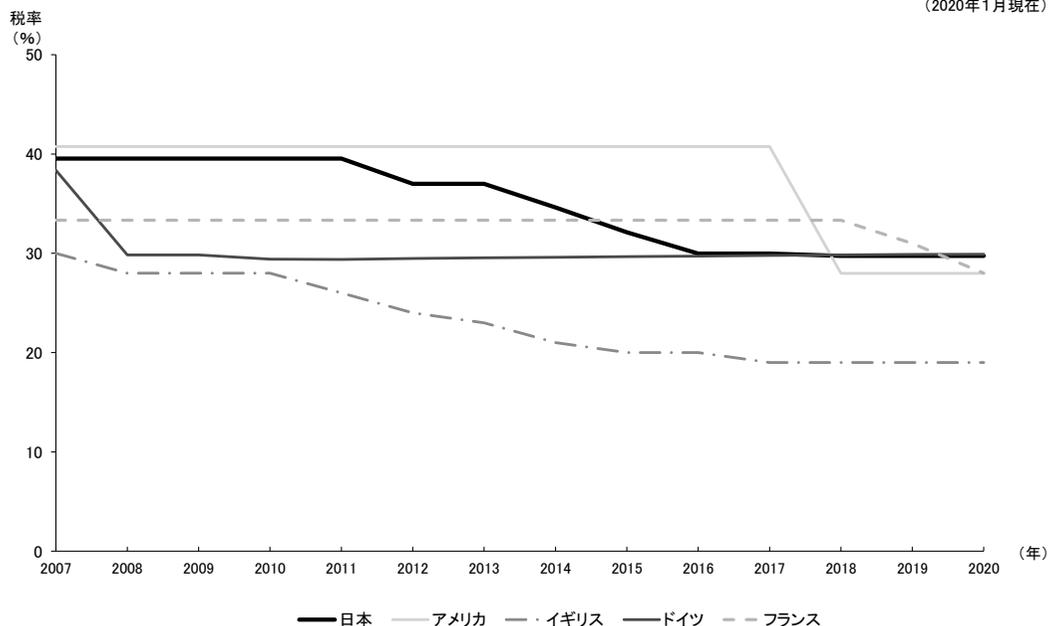
30) なお、英国は2020年4月から法人税率を17%に下げ予定としていたが、過去数年間の減税措置で企業はすでに恩恵を受けてきており、医療など重要な課題の財源とするため、これを取りやめた。

31) ダブルアイリッシュ・ダッチサンドイッチ (Double Irish and Dutch Sandwich) は、アイルランドにグループ内の二つの会社をもち、途中でオランダのグループ会社を経由させて各国の税制と租税条約の隙間を使って国際的な租税回避を行うスキームで、Apple や Google などの多国籍企業が利用したとされる。

にしたい。

図1 主要先進国の法定法人税（国・地方）の実効税率の推移

(2020年1月現在)



注：OECD tax database 等を基に作成

図2 EU における近年の多国籍企業に対する優遇税制の認定事例

企業名	対象国	追徴額	理由	備考
アップル社 (米)	アイルランド	130 億ユーロ	国内2社の課税所得が当局の移転価格裁定により過少評価	2016年に追徴額と利子を仮払いの上、提訴
フィアット・クライスラー社 (EU)	ルクセンブルク	2000-3000 万ユーロ	国内金融子会社の所得が当局の移転価格裁定により過少評価	提訴の結果、2019年9月にECの判断を支持の判決
スターバックス社 (米)	オランダ	2000-3000 万ユーロ	国内企業の製造活動に係る所得が移転価格裁定により過少評価	提訴の結果、2019年9月にECの判断を棄却の判決
アマゾン社 (米)	ルクセンブルク	2.5 億ユーロ	国内企業の使用料支払いが移転価格裁定により過大評価	決定を不服として提訴

注：ECJ 判決等を基に作成

V. 「第2の柱」の政策的な意義

（1）租税競争の問題点

無形資産の重要性の高まりやグローバル・バリューチェーンの深化は、金融・サービス業といった足の速い経済活動に限らず、製造業など伝統的な産業においても、税制の違いが事業決定に及ぼすインパクトが強まり、租税競争の圧力が増すことになる。国家の介入をできる限り排し小さな政府を目ざす新自由主義的な立場からは、租税競争により経済成長を促進する、また、非効率な公的部門に緊張感を与えてより効率的にするというメリットが指摘される³²⁾。しかしながら、租税競争は必然的に租税回避の機会も同時に拡大させる。特に法人税の引下げが進み、また、企業が内部留保を積み上げるような状況にあっては、更なる租税競争は、租税回避のリスクを高めるといふ弊害が顕著になり、その外部不経済が無視できない状況になっている。

租税回避の問題点について、中央大学法科大学院の森信教授は、①租税の公平性の問題、②入ってくるべき税収が失われる、③企業の公平な競争環境が損なわれる、④人的資源の無駄を挙げているが、今日の租税競争も同様の問題を指摘できる。

すなわち、第1に、租税競争が行き過ぎれば、低税率や優遇措置を使った租税回避が助長され、税負担の公平性や税に対する信頼が損なわれることになる。

第2に、法人税の引下げそれ自体と租税回避のリスクが高まることで税収は大きく失われる。租税競争により強いられた法人税の引下げは、税収減に直接つながり、社会保障、教育、防衛などに必要な公共サービスを提供しなければならない国家にとって大きな問題となる。日

本のように高齢化で社会保障費がかさみ巨額の財政赤字に直面しているような国はもちろんであるが、財政赤字が少ない国であっても、新型コロナウイルス感染拡大による経済危機の教訓として、将来の危機に備えて平時の税財政運営でバッファーを適切に用意しておくことの重要性が改めて認識されている。

第3に、日本企業は一般的にアグレッシブなタックス・プランニングをしていないと言われており、外国企業との公平な競争条件が阻害される。また、企業の間でも海外の低い税率を享受できる多国籍企業と、それができない中堅・中小企業との間で格差が拡大する。これは多国籍企業が租税回避を行っていない場合でも生じる問題である。

第4に、有意な税率差がある場合、特にその税率差が大きければ大きいほど、ダブルアイリッシュ・ダッチサンドイッチのような社会的厚生観点では無意味な租税回避スキームを作ることに貴重な税理士・会計士・弁護士などの優秀な人的資源が無駄に使われてしまうインセンティブが働く。また、経済的に無価値な取引が逍遙されれば深刻な経済的非効率性を引き起こす³³⁾。

（2）「第2の柱」の政策的理由

このように、租税競争は様々な問題を引き起こしており、「第2の柱」として、他国が一次的な課税権を行使しない場合や支払いに関する実効税率が低い場合に自国で課税し直す権利を与える「ミニマム課税」のルールが検討されることとなった。この「第2の柱」のpolicy rationale = 政策的理由は、2019年6月にG20で承認された作業計画に詳しい³⁴⁾。要約すれば

32) 米国のレーガン大統領が「小さな政府」という理念から、1981年の就任演説で「政府は問題の解決策ではない。政府こそが問題なのだ」と述べている。

33) 中里実「納税者にならうとしない存在と租税制度」税経通信 2014年1月号

以下のとおりである。

- ① BEPS プロジェクトの一連の施策は一定の成果・効果はあったものの、無税または軽課税を享受する事業体への利益移転を引き起こすリスクに対する包括的な解決となっていない。
- ② 各国が課税ベースを誘致しようとして、あるいはそれに対抗して課税ベースを守ろうとしてばらばらの対応をすれば、全ての国や納税者に不利益をもたらす。労働や消費など可動性の低い課税ベースに負担をシフトさせ、各国や選挙によって選ばれた立法者の課税自主権を損なうことになる有害な底辺への競争を止めるために、多国間の協調した行動が必要である。
- ③ 途上国ではこれまで外国からの直接投資を誘致するために租税上のインセンティブを講じてきたが、その効果に疑問があるほか、失われた税収のためにインフラ・公共サービス・社会的支援に必要な公的支出が削減されたり、自国の資金を動員するという途上国の努力が妨げられる可能性がある。第2の柱は、途上国が非効率なインセンティブを提供せざるを得なくなるプレッシャーから守り、より良く国内資金を動員することを助ける。

特に、政策的理由の上記②③で、ミニマム課税により対処しようとしている租税競争の問題点を簡潔に述べている。また、上記③は、IFメンバーの多くが途上国であることを踏まえて強調されているが、これは、2015年に国連サミットで採択された持続可能な開発目標(SDGs)で途上国の国内資金の動員(domestic resource mobilization)を強化することが重要な目標の一つとされたことを反映したものである。租税競争による税収減の悪影響を最も受け

ているのは税務の執行能力が十分でない途上国であるとの指摘もある。

また、ミニマム課税の経済的効果に着目して、独ミュンスター大学の Joachim Englisch 教授は政策的理由として以下の3つを提示している³⁵⁾。

- ① 企業が税引後の利益を最大化しようとするため、税率の違いが資本(及び生産)の国際的な配分を歪めている。ミニマム課税はそうした税率差を減らし、資本の国際的な配分を向上させることで、投資がより効率的なものとなる。
- ② 税率差が縮小すると軽課税国に利益を移転することで得られる marginal gain も小さくなり、(租税回避をするための)非生産的なレントシーキングが割に合わなくなり、利益移転が減少する。また、そうした利益移転のための無駄な費用も必要がなくなる。
- ③ ミニマム課税により、課税ベースの税率に対する弾力性が低くなり、タックス・ヘイブンでない国はより高い税率にすることも可能となる。また、最低限の税率が必ず企業に課される結果、税率引上げによって企業の租税負担を増やすことがなくなるため、タックス・ヘイブンも税率を引き上げやすくなる。このようにして租税競争の緩和が期待される。

Englich 教授が指摘する上記の政策的理由は、先行研究などを踏まえて特に経済的効果の側面からミニマム課税の利点を示すものであり、IFの作業計画が提示する政策的理由を補完するものとして一考の価値がある。

(3) 「第2の柱」に対する主な批判と反論³⁶⁾

ミニマム課税の提案に対しては、軽課税国や産業界から批判も出されている。そうした批判とそれに対する反論について、前掲の Englisch 教授が包括的に整理しているので、主なものを

34) 作業計画, para 52-55

35) Englisch (2019), p. 5-7

36) 「第2の柱」の具体的な制度設計に関する個別論点については、紙幅の関係から割愛するが、例えば、Englich 教授は適用除外(カーブアウト)に基本的に反対するとともに、ブレンディングについては国・地域ごとのブレンディングが望ましいとしている。

紹介したい³⁷⁾。

一つ目は、現在、BEPSプロジェクトの勧告を受けて対応が実施されているところであり国際的なミニマム課税は時期尚早という批判である。これに対し、Englisch教授は、BEPSプロジェクトの勧告の多くはミニマムスタンダードとなっておらず、全ての国がBEPS防止措置を実施していないこと、また、無形資産を使った利益移転のように、BEPSプロジェクトの勧告では十分な対応が困難なものがあることを挙げている。IFの作業計画の政策的理由でも①で挙げられていたものと同じ問題意識である。

二つ目は、ミニマム課税は他国の課税主権を侵害するという批判である。これについて、Englisch教授は、純粋に国内的な状況では完全な課税主権を主張できるが、外部性が存在する国際的な環境では、近隣窮乏化策によって被害を受ける国の課税主権が侵害されておりバランスを取る必要があるとする。また、ミニマム課税の提案では各国が低税率で外国からの直接投資を誘致すること自体は引き続き許容されており、あくまで租税競争の下限を設けることで高課税国が自らの租税政策を放棄しなくて済むようにするのだと説明している。

三つ目は、実質的活動に関する適用除外（カーブアウト）を設けないことに対する批判である。これに対し、Englisch教授は、ミニマム課税の提案が租税回避だけでなく、実際の投資（real investment）に対する過度な競争を抑制しようとするものであることを指摘し、知的財産が価値創造の主要な源泉となり、人為的な利益移転と受け入れ可能な節税目的の投資との区別が非常に困難になっていることから、実質的基準を用いたカーブアウトに反対する³⁸⁾。

四つ目は、租税競争には政府の浪費を減らし、プラスの波及効果がある外国の直接投資を惹きつけることにより社会福祉を増進する効果があ

り、それらを阻害するのではないかと批判である。これに対し、Englisch教授は一理あるとしつつも、租税競争によって直接投資を誘致するために過度の税率引下げが行われるようになり、各国が国民の選好に合わせて公共財を調達したり所得の配分をすることが出来なくなる問題を指摘する。

最後の批判は、ミニマム課税が企業のコンプライアンス負担や課税当局の事務コストが増加するというものである。これについては、確かに企業のコンプライアンス負担が増える可能性があることから、政策効果を損なわないように注意しながら、簡素なものとする、法的安定性を与えること、二重課税のリスクを緩和することが必要であると指摘している。

パブリックコンサルテーションのコメントにも見られるように、ミニマム課税の提案に対しては他にも様々な立場から意見や批判がある。特に低税率や優遇税制で企業を誘致してきた軽課税国やそうした税制の恩恵を享受してきた企業にとっては容易に受け入れがたい事情もある。従って、こうした批判や意見に対して丁寧な議論を行い提案を改善していく必要がある。また、BEPS包摂的枠組みに参加する130超の全ての国・地域から合意を得るために、妥協の精神と知恵が必要となる場面もあろう。

37) Englisch (2019), p. 8-13

38) なお、同教授は、最貧国についてはミニマム課税の対象を、GILTIと同様に通常利益を超過する部分に限定することは検討しようと述べている。

VI. 社会的な背景

この章では、視点を変えて社会的な観点から、租税競争への対抗がどのように位置づけられるか考えてみたい。

(1) 企業の社会的責任

本年1月にスイス・ダボスで開かれた世界経済フォーラム年次総会では、主要テーマとして、企業が短期利益を追い求める株主資本主義に代わり、環境や従業員、顧客などの利害関係者（ステークホルダー）に配慮して企業の長期持続を可能にするステークホルダー資本主義（stakeholder capitalism）が掲げられた。日本では、近江商人の売り手、買い手、社会の三方を満足させる「三方よし」という経営理念に代表されるように昔からある考え方であるが、欧米では最近になって注目が集まっている。また、投資する側においても、企業が社会的責任（CSR）に配慮した持続可能な経営を求める社会的責任投資が徐々に拡大しており、経済的なリターンだけではなく、環境（Environment）・社会（Social）・ガバナンス（Governance）要素も考慮したESG投資が年金基金など大きな資産を長期で運用する機関投資家を中心に大きな潮流となっている。

税負担の軽減を求めて企業が海外に投資することは、企業の短期利益には資するかもしれないが、投資元の国の国内産業が空洞化するような場合や、投資先の国で公共インフラ等を享受しているにもかかわらず税を十分負担していないことについて、社会的責任という観点から厳しい目が向けられることになろう。投資先が途上国の場合、低い税率で企業を誘致する途上国自身もインフラ整備や保健・教育などの分野で様々な公的資金のニーズがある。途上国で投資する

のであれば、進出先の途上国の国内資金動員に向けた自助努力を支援する観点からも、企業が適正な税負担を通じてステークホルダーである途上国の社会に貢献していくことも重要と言える。

前述したとおり、日本企業は一般的に欧米企業に見られるようなアグレッシブなタックス・プランニングを行うことが少ないと言われている。租税競争に対抗することは、そうした行き過ぎた節税を行わない日本企業の競争条件を改善することにもつながる。適切に税を納め、幅広いステークホルダーに対する社会的責任を果たす「正直者」が馬鹿を見ないように、競争条件を公平にすることが必要である。

(2) グローバリゼーションと民主主義の調和

ハーバード大学のRodrik教授は、グローバルな租税競争により「企業が費用をきちんと負担せずに便益だけかすめとることが可能になる」ことで、税制による「所得移転と所得の再分配を通じた伝統的な社会的包摂のメカニズム」を綻ばせた、と指摘する。租税競争は一部の多国籍企業が恩恵を受ける一方で、国境を越えて移動することが困難な労働者、特に非熟練労働者や、中小企業に税負担がしわ寄せされることになる。こうした租税競争によって引き起こされた社会階層内部での税負担のシフトが深刻な失業問題や社会の分断を深刻化させることになる。

同教授は、「グローバリゼーションはあくまで、社会が求める繁栄、安定、自由、質の高い生活を達成するための手段であるべき」で、「民主主義のプロセスを経て法律に組み込まれた国内の慣習を損なう社会的ダンピングを容認してはならない」と述べる³⁹⁾。民主主義の下では、税制

39) Rodrik, Dani (2017) Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy (岩本 正明 (訳)「貿易競争の政治経済学」(2019) 白水社), p.59, p.264, p.300

は主権者である国民の意思を反映して議会で決めるべきものであり、第2の柱の政策的理由の

一つとして、選挙で選ばれた立法者の課税自主権を守ることが挙げられていることを注目したい。

Ⅶ. おわりに

2020年4月現在、世界的に新型コロナウイルス感染が拡大し、その影響による危機を各国ともに官民が一体となって突破しようとする努力が続けられている。フランスの経済学者ジャン・ティロールは、「今回の新型コロナとの戦いによって、人々はこれまでの個人主義的傾向から、全人類的に協調的・利他的に振舞うようになってきている」と危機が因らずももたらしたポジティブな側面を挙げている。全人類的な危機に対処するには先進国・途上国を問わず国際的な協調も重要であり、イスラエルの歴史学者ユヴァル・ノア・ハラリも、新型コロナウイルスの治療薬やワクチン開発に向けたグローバルな協力体制を拡大するとともに、経済再興においても国際協調を進めていくことがコロナとの戦いに勝利するために必要だと強調する。

コロナ危機後に経済のデジタル化が加速する

ことは間違いなく、課税上の課題への対応はますます重要となる。経済再興の財源としてデジタル企業をはじめとする多国籍企業への課税強化を急ぐ国があるが、一国主義的な課税措置の蔓延は国際課税ルールの分断を招き、どの国の政府・企業にとっても得にならない。国際協調に基づいて、課税の公平性、コンプライアンス負担や執行可能性などに適切に配慮したグローバルな解決策を見出す努力が一層求められる。

2008年のリーマンショック後の経済危機では、危機を国際社会の結束の糧として、銀行機密の時代に終止符を打っただけでなく、BEPSプロジェクトを打ち出し、租税回避に対抗する上で重要な成果を挙げてきた。コロナ危機で、法人税の底辺への競争が引き起こす問題に国際社会が一致して取り組む機運が高まっている。危機を無駄にしてはならない。

参 考 文 献

Englisch, Joachim and Becker, Johannes, (April 11, 2019) International Effective Minimum Taxation – The GLOBE Proposal.
Haskel, Jonathan and Westlake, Stian (2018) Capitalism Without Capital: The Rise of the Intangible Economy (山形浩生 (訳)「無形資産が経済を支配する：資本のない資本主義の正体」(2020) 東洋経済新報社)
Aaron Junge, Russo, Karl Edward and Merrill, Peter R. I, Design Choices for Unilateral and Multilateral Foreign Minimum Taxes, Tax Notes International (Aug. 30, 2019)

Herzfeld, Mindy (2019) DEBATE ON THE US TAX REFORM AND THE EU ATAD Can GILTI + BEAT = GLOBE?, INTERTAX, Volume 47, Issue 5, 2019
Herzfeld, Mindy GLOBE: A Process in Search of a Purpose Tax Notes International (Jan 27, 2020)
Murphy, Richard (2017) Dirty Secrets: What to Do About Tax Havens (鬼澤忍 (訳)「ダーティ・シークレット——タックス・ヘイブンが経済を破壊する」(2017) 岩波書店)
猪俣哲史 (2019)「グローバル・バリューチャー

- ン 新・南北問題へのまなざし」日本経済新聞出版社
- 河音琢郎 (2019) 「アメリカ 2017 年減税・雇用法の企業課税、国際課税面の意義と課題」 (https://jsie.jp/Annual_Meeting/2019_f_IDE-JETRO/pdf/download/11-2p.pdf)
- 鶴田廣巳 (2001) 「有害な租税競争と国際租税協調」 (https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1165422_po_j23d06.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)
- 野口剛 (2016) 「有害な租税競争への対抗：EU 行動要綱の到達点と課題」北海学園大学経済学会
- 増井良啓 (2009) 「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 (2009 年 10 月)
- 森信茂樹 (2019) 「デジタル経済と税 AI 時代の富をめぐる攻防」日本経済新聞出版社