HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	租税調和政策の主導権はどこが握るべきか ： EUの法人税調和政策を事例に
著者	野口，剛；NOGUCHI，Go
引用	季刊北海学園大学経済論集，59(3)：55-76
発行日	2011-12-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

《論説》

租税調和政策の主導権はどこが握るべきか

── EU の法人税調和政策を事例に

野　口　　剛

1　はじめに

世界経済の雲行きが怪しくなっている。2008 年のいわゆるリーマン・ショック以降のアメリカ経済の減速と 2011 年 8 月の S&P によるアメリカ国債の格下げ，ヨーロッパにおいてはユーロ圏の政府債務問題の再燃とそれに伴う信用不安など，その様子を叙述するには事欠かない。

このような世界的な危機は，確かにリーマン・ショック以降の積極的財政政策やユーロ圏の放漫財政を未然に防止するメカニズムがうまく機能しなかったことなどの代償ともいえる部分があることは否めない。しかしここで注目したいのは次の 2 点である。第 1 は，危機への対応として，積極的に政策協調が行われたという事実である。第 2 は，ヨーロッパにおいてこの危機の収束に役割を果たそうとしている欧州連合（European Union: EU）の存在である。それは，議会・司法・行政の権限を有する加盟国の上位機関と位置づけられ，ユーロ導入以降，その潜在的役割を高めようとしている。しかし，EU はあらゆる権限を加盟国から委譲されているわけではない。つまり，確かにユーロ圏に限れば，通貨ユーロと金利は共通化されており，ユーロ圏諸国は金融に関する主権を EU に完全に委譲したといえる。一方，金融と密接な関係がある財政に関しては，どの加盟国も EU に権限を完全に委譲していない。だが，この事実は，ユーロ圏諸国間はもちろん，EU 加盟国間において政治・経済関係が密になっている現在，次のような疑問を新たに持ち込む。それは，EU レベルである財政に関する政策目標を実現しようとすれば，EU と加盟国政府のどちらが政策の制度設計と実行の主導権を握ることが望ましいのだろうか，である。

本稿は，この難問を考える 1 つの手掛かりとして，EU の法人税調和政策を事例にとる。EU は，その起源である欧州経済共同体の成立以降，何度も法人税調和に向けた取り組みを行っている。しかし，EU において法人税調和が進展しているとは言えないのが実態である。この原因を考察することにも関心が払われるが，本稿は先に示した問題意識の下，そもそも EU における法人税調和の取り組みは，どの主体が主導権をとって担うべきか，どの主体が担うと持続可能性を伴った安定的な取り組みになるだろうか，という権限配分の問題の検討を試みる。

この問いを考えるにあたり，本稿は 1990 年代に確立された EU の基本原理である補完性原則に注目する。補完性原則のわが国での一般的な理解は，それが分権を理論的に支持するものだというものである。しかし，それを EU における法人税調和という政策に適用したときにも，分権化を示唆するような帰結がはたして導出されるのであろうか。

本稿の構成は以下のとおりである。2 では，上で挙げた現在の EU の指導原理の 1 つである補完性原則について，やや遠回りの感があるが，その思想史的な展開も追いながら，それがいった

い何かを確認することを通じて，補完性原則を考慮に入れながら権限配分の考察を行う準備を行う。3 では，法人税政策に関する EU と加盟国間での権限配分のあり方を考察する。具体的には，この問題を検討するために必要な視点や基準を確認したあと，Pelmans（2006）の方法を参考に検討を行う。4 では，本稿の議論をまとめる。

2　EU における補完性原則と比例性原則

2.1　EU への補完性原則の導入

補完性原則の思想史的な系譜をたどると，それはアリストテレスやトマス・アキナスなどに起源を求めることが出来ると言われる[1]。しかし，現代的な補完性原則の考え方の源流をたどるとすれば，遠藤（2005）は 17 世紀のアルトゥジウスに注目すべきだとする[2]。アルトゥジウスによると，補完性原則は下位に権限を帰着させるという考え方を基本としつつ，その補完としての上位の役割を規定する。ただし同時に，それをいかに制限するかという論理をどう構築するのか，にも焦点が当てられていた。したがって，元来より両義的な概念であるといえるが，統一した社会秩序の中で下位の多様性を認めるという社会の姿を追求しようとしたとも言える。また同時に，補完性原則は上位と下位との間の権限配分の原理的な考え方を提示しようとしたともいえる。ところが，権限配分原則として補完性原則を見るとき，それはどのような時に上位による補完が必要か，について明白な基準を提示しているとは言えない。それでは，補完性原則が EU においてどのように定義，解釈されて政策立案や制度設計に応用されているのであろうか。

補完性原則の考え方が EU の政策過程に初めて取り入れられたのは，1975 年の「欧州連合に関する報告（Report on European Union）」であるとされる[3]。それ以降，EU の様々な報告書や欧州委員会などにおいて，それを取りいれた議論が活発に行われるようになった。そして 1992 年のマーストリヒト条約において条文に正式に取り入れられ[4]，EU の指導原理の 1 つとなった。しかし，EU における補完性原則の考え方の規定は，マーストリヒト条約調印後の 1992 年にエジンバラの首脳会議で合意された，「補完性原則」と題するエジンバラ合意[5] まで待たないといけなかった。

エジンバラ合意は，現在の EU における補完性原則の解釈と適用のガイドラインの役割を有する。それは，補完性原則の解釈と適用について，次のような基準を提示している。

――「EU に権限が完全に委譲されていない政策事項[6] について，加盟国単位で実施しても，その目的が十分に達成できず，EU が行った方がより効果的に EU の政策目的を達成することが出来る政策のみ，EU は行うことが出来る。」[7] ――

---

[1]　邦語文献においても，補完性原則の歴史的また思想的な経緯を含めて検討している研究は多い。遠藤（2005）以外に，安江（2007），諸富（2002），神奈川県自治総合研究センター（1994），澤田（1992）を参照。

[2]　以下の叙述は，遠藤（2005）に大きく依る。

[3]　福田（1997）p.61。そこでは EU の権限に対する制約原理として説明されている。

[4]　マーストリヒト条約第 3 条 b。

[5]　European Commission（1992）

[6]　EU は間接税に関する権限を与えられているが，直接税に関する権限は与えられていない。そのため，直接税に関係する政策は，補完性原則の対象となる。

[7]　European Commission (1992) p.2。実は，この記述はマーストリヒト条約第 3 条 b とほぼ同一である。なお

この叙述から分かるように，EU の補完性原則の基準も，基本的にはアルトゥジウス以来の考え方を継承し両義性を有する。しかし，補完性原則を権限配分原理として用いる際に不可欠なより具体的な判断基準を提示しようとしている点は注目に値する。つまり，下位にある諸集団の権限保持の論理を構築しながら，さらに政策の十分性や効果，効率性という視点を加え，上位と下位の間での権限配分の原理を定めようとする，社会秩序における順序付けの基準となったという点である。このように，現代的な補完性原則は，上位と下位のそれぞれの役割の存在の確認を超え，どのレベルでの意思決定が行われるのが最適であるかを注意深く評価する概念を内包している[8]。その結果，分権化だけでなく集権化を正当化するという結果が得られることもありうるが，後者の視点は見捨てられがちである。

そして，補完性原則は，比例性原則[9] の補完を受ける。比例性原則とは，ある目的を実現するための規制や介入の程度は，必要最低限の範囲を超えるべきではないことを要請する。ここにアルトゥジウスの制限の論理が再現されている。エジンバラ合意は，次のように述べる。

――「目的を遂行するのに，可能な限り加盟国に政策上の裁量の余地を残すこと，一定の基準を定めることが必要な場合においても，明文規定の有無に関わらず加盟国がより高度な基準を設ける自由を残すこと，規制は可能な限り単純で必要な範囲に限定されること，つまり拘束力の強い規則よりは指令や勧告の方式を用いること[10]。」――

この叙述が要請するのは，EU の目的遂行とそれに支障をきたさないような加盟国の独自性の追求を両立させることである。それは，加盟国の多様性を維持しながら集権的な取り組みと同等もしくは近似的な代替的手法を見出すことは可能だろうか，という問いかけとも言える。

2.2　EU 法人税政策への補完性原則の導入

欧州委員会は 1990 年 4 月の「法人税に対するガイドライン」[11] により，新たな EU レベルでの法人税改革の方向性を提示した。この「法人税に対するガイドライン」の要点と意義は以下の 2 点にある。第 1 は，法人税調和提案の際には，補完性原則とその兄弟原則である[12] 比例性原則に基づく制度設計を強く求めている点である[13]。確かに「法人税に対するガイドライン」も，完全な租税の中立性を確保するためには，EU レベルで各国法人税制を共通化することが考えられると指摘する[14]。これまでの取り組みは，この考え方に基づき行われてきた。しかし，補完性原則と比例性原則の考慮の要請は，そもそも EU が法人税調和の主導権を握ることが是認されるか否か，また是認されたとしても，従来の EU の政策提案の方針や内容は適切か，という基本問題をもう一度この 2 つの原則に従い再検討することを求めるという意味を持つ。第 2 は，経済活動の

このような考え方は，1988 年に発効した「欧州地方自治憲章」の中で既に見られる。同憲章の第 4 条 3 項は，「公的な責務は，一般に市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の当局への権限配分は，任務の範囲と性質および効率性と経済性の要請を考慮して行われる」と補完性原則を捉えている。

8　Ederveen, Gelauff and Pelmans (2008) p.20

9　政治学の文献では，「比例性」とともに「均衡」という用語が用いられている。

10　European Commission (1992) p.2。

11　European Commission (1990)

12　European Commission (1992) p.1

13　European Commission (1990)パラグラフ 5， 6 。加盟国は域内市場の大きな歪みを構成することにならない限り，自国の課税自主権を維持するべきであるとする。

14　ibid. パラグラフ 4 。

グローバル化の進展や域内市場の完成が迫り，クロスボーダー取引が活発化する中，法人税が直面している問題を明らかにし，それを喫緊で解決するべき課題と中長期的に解決するべき課題に分類し，具体的な解決のための方策を提示した点である。ここで言う喫緊の課題とは，域内市場が完成する 1992 年末までに解決するべき問題を指す。それは例えば，企業合併に関する租税上の取り扱い，異なる加盟国に所在する親子会社間の配当に係る租税上の取り扱い，などである。これらについては，個々の問題に対して欧州委員会が指令草案を提案し，その採択を通じて解決を図る，という方向性を提示している。一方，ここでいう中長期的な課題とは，法人税政策の取り組みへの EU の関与の仕方をめぐる問題と，域内市場完成後に発生もしくは深刻化すると考えられる問題を指す。具体的には，ａ）補完性原則と比例性原則の考慮の要請と EU の政策目標の実現との間に齟齬が生じる時，EU はどのように対応するべきか[15]，ｂ）加盟国間の自発的な競争による収束は，現在発生している課題を解決し，また経済的に望ましい帰結を導くのか[16]，である。これらの諸問題を検討するため，「法人税に対するガイドライン」は新たな独立専門家委員会[17] による検討を求めている。

このように，「法人税に対するガイドライン」の鍵となるのは，補完性原則と比例性原則を勘案しながら，果たして EU は法人税政策に関してどのような役割を演じることができるのかにある。それは，ａ）加盟国間での自発的競争，つまり国家間競争が望ましくない経済的帰結をもたらすのか否かの評価，ｂ）加盟国間競争が望ましくない時にでも，補完性原則の根源的な原理である，統一した社会秩序の中で下位の多様性という視点を反映させた政策の制度設計，つまり加盟国の多様性を維持しながら集権的な取り組みと同等もしくは近似的な代替的手法を見出すことは可能だろうか，という問いへの回答を要求しているともいえる。

2.3　EU への補完性原則導入の意義と限界

それでは，補完性原則が EU の政策立案過程へ導入されたことの意義は，どこに求めることが出来るだろうか。その主要な貢献として，次の 3 つを指摘できる。第 1 は，EU と加盟国間での権限配分についてである。それは，EU が積極的に取り組む根拠をローマ条約上で十分有していない施策についての EU の位置づけを明確にすることに貢献する。法人税をはじめとする直接税については，ローマ条約上の EU の役割は明白ではない。したがって，補完性原則に基づく権限配分を通じて，その権限の帰属を明白にするという意義がある。第 2 は政策の制度設計に関するものである。それは，EU がトップダウン的に政策決定を行い加盟国に実行を迫っていた姿勢から脱却し，その政策が本当に EU レベルで行われるべきか，その方法が適切であるかをもう一度問い直す機会を与えるという意味を有する。特に本稿が取り扱う法人税調和の取り組みに対しては，この視点は重要である。補完性原則の導入は，法人税にとって明確に EU レベルでの取り組みを行うべきか否かを検討する基準を提供するという意義がある。第 3 は，EU の取り組みの射程である。これは比例性原則に該当する部分であるが，その方法だけではなく，その範囲が適切であるかをもう一度問い直す機会を与えるという意味を有していることである。これは，EU の取り組みを認めると同時に，その動きをいかに制約できるのかを検討するよう要請したものであ

15　ibid. パラグラフ 30，31。

16　ibid. パラグラフ 32，33。

17　この専門家委員会とは，1992 年に報告書を提出したルディング委員会である。

るとも言える。

しかし，この補完性原則に限界がないわけではない。なぜなら，確かに補完性原則は権限配分のための大局的な方向性，指針を与える原則を提示する。だが，十分性や効果的などの抽象的な原理原則しかそれは与えず，権限配分のより詳細な基準を十分提供するものではない。また，比例性原則が主張する必要最低限の範囲を，誰がどのように決定するかも不明瞭である。どの程度を最低水準とするかは，政策目的や問題の性質，そのときの時代背景や社会経済状況により変化する。つまり，政策目的が定まっても，問題の性質により最低限の水準が異なる可能性が十分ある。このように，補完性原則と比例性原則は原則としては確かに承認されようが，基準をそのまま解釈するだけでは，個々の政策領域についての具体的な指針とはならない。したがって本稿で要求されるのは，現在直面している法人税の問題の性質に応じて，補完性原則に基づき，法人税政策に関わる加盟国と EU との間の権限配分を検討することである。その上で，これらの目的を達成する上での必要最低限の取り組みとは何かを検討しなければならない。次節では，法人税政策において，補完性原則と比例性原則を経済学の視点から解釈し，それらが何を主張するもしくはしないのかを吟味する。

3　EU 法人税政策の主導権：EU-加盟国間権限配分

3.1　法人税政策において補完性原則を解釈するための準備

EU の法人税政策のねらいは，EU 加盟国の法人税が現在直面している課題を解決し，域内市場の機能を活かすことが出来るような制度を構築することにある。ここで改めて法人税が直面している課題を整理しておこう。法人税の問題として，2.2 でみた「法人税に対するガイドライン」が強調するのは，基本的に各加盟国単位で完結するように制度設計されている加盟国税制に起因する国際的な二重課税の問題である。なぜなら，これが EU 域内での事業展開に対する逆誘因となり，域内市場形成による規模の経済などが発揮されないからである。この国際的な二重課税の原因として，「法人税に対するガイドライン」は，移転価格を通じた二重課税，親子会社間の配当に対する源泉国における源泉課税による二重課税，国際的な損失救済が不十分なことに伴う二重課税，を挙げている[18]。これらの原因であるが，国際的な課税権の調整が二国間租税条約などの限定的な措置にとどまっていることが大きい。また基本的に，３カ国以上に管轄が及ぶ場合には，現在の租税条約では十分対応できない。そして，各国の租税法・租税ルールの相違に起因する部分も大きい。さらに域内市場形成後のより長期的な問題にまで視野を拡大すると，源泉地主義の下での租税競争や租税輸出という租税外部性，納税協力費用や税務行政費用の問題などが法人税に付きまとう。域内市場完成後に予想される域内交易の増大は，それらの問題の重要性を後退させるよりもむしろより先鋭化すると考えられる。

その上で解くべき問題は，これらの課題を解決するために，補完性原則に基づき加盟国と EU の権限配分を考えるとどうなるのかである。つまり，１）補完性原則は法人税政策において集権的な取り組みによる制度設計を正当化するのか否か，２）その集権的な取り組みの姿とは，EU レベルでの集権的取り組みかそれとも加盟国を基礎とする集権的取り組みか，３）比例性原則は

[18] European Commission (1990) p.p.3-6

法人税政策においてどの程度の取り組みを行うことを主張するのか，が関心となる。

これらの課題を経済学の視点から検討する際の鍵は，エジンバラ合意で示された基準を，どのように経済学的に解釈できるかにある。この問いを考えるにあたり，Keen and de Mooij（2008）や Ederveen et al.（2008）は，財政連邦主義の理論が補完性原則に基づき加盟国と EU との権限配分を考える際の手がかりになると指摘する[19]。なぜなら，財政連邦主義の理論は補完性原則で考える権限配分問題を取り扱うとともに，その研究の豊富な蓄積は補完性原則においても援用することが可能だからである。

Oates（1999）によると，財政連邦主義は，ティブーに始まり，マスグレイブやオーツらにより発展した，実証と規範の観点から異なるレベルの政府の役割やそれら政府レベルの関連のあり方，つまりそれぞれの政府間での機能配分を検討する経済学の一分野である[20]。この研究は，連邦国家であるアメリカやカナダなどで現実に直面する制度設計や政策課題への対応という環境の中で発展した。その中でマスグレイブは，連邦制国家における中央政府と地方政府の間の政府間機能配分の原則を打ち立て，それに付随して政府間税源配分原則を打ち立てた。また，オーツは，連邦制国家において住民の選好が多様な場合，それぞれの地域住民の選好に合わせた政策をとる地方政府のほうが，画一的な政策を行う中央政府よりも，社会厚生の損失を最小限に抑えることができるという，分権化定理と呼ばれる命題を打ち立てた[21]。確かに EU 加盟国間では，１人当たり所得，その国の面積・人口，産業構造，歴史的に積み重ねてきた税制を含めた諸制度，などがすいぶん異なる。それに伴い各加盟国の選好も一様ではない。この実態は，EU レベルではなく加盟国レベルでの取り組みを正当化しそうである。しかし，オーツは無条件の分権化を主張していない。オーツは分権化定理を展開するに当たり，次の２つの留保条件を置く。その第１の条件は，規模の経済もしくは範囲の経済が存在する場合である。第２の条件は，スピルオーバー効果が存在する場合である。もしこれらのうちどちらか一方でも存在すれば，分権的行動は集権的なそれよりも効率性や効果の面で十分な成果を挙げることができないため，分権化は正当化されない。また比例性原則を勘案すると，これらの存在は加盟国レベルでの自主的な集権的取り組みを困難にする。エジンバラ合意は，権限配分の判断を行う基準として，効率性や効果の十分性をあげている。ゆえに，補完性原則を経済学的に捉えるためには，この視点からの評価が不可欠である。

3.2　EU-加盟国間権限配分テスト

前節の検討から，補完性原則を経済学の視点である財政連邦主義の研究蓄積の成果，特にオーツの分権化定理の留保条件と，エジンバラ合意で示された視点を組み合わせて解釈するとよいということが判明した。しかし，これらの項目を検討する際の順番については，上記の検討は何も示さない。この問題を解決する上で重要な提示を行ったのが，Pelmans（2006）である。以下，Pelmans（2006）により示された手順を，EU-加盟国間権限配分テスト，と本稿では呼ぶこととする。それは，表１で示される５段階を経て行われる。

---

[19]　正確に述べれば，これらの議論は第１世代の財政連邦主義に基づいている。堀場（2008）や Oates（2005）を参照。

[20]　Oates (1999) p.1120。また，諸富（2007），Musgrave, R. A（1959）邦訳 p.p.269-75，Oates（1972）も参照。

[21]　Oates（1972）邦訳 p.p.38-9

表 1　EU-加盟国間権限配分テストの段階表（Pelmans（2006）より）

	第 1 段階	EU 条約が EU に排他的な権限を与えている政策領域か否かの検証
集権的行動の必要性・主体確認のためのテスト	第 2 段階	規模の経済や外部性などのアムステルダム条約 5 条 3 項（マーストリヒト条約第 3 条 b）に規定されているもの，さらにそれに加えて他の可能な基準を適用し，これらが集権的行動を正当化するか否かの検証
	第 3 段階	加盟国間で信用できる自発的な協力が可能か否かの検証。
	第 4 段階	第 1，2 段階が確認されて第 3 段階が否定されれば，その権能は EU レベルに配分されることが正当化される
	第 5 段階	どの程度 EU レベルに手段，監視，実行が割り当てられるべきかの検討

出所：Pelmans (2006) p.8

EU-加盟国間権限配分テストの特徴は，第 2 段階のテストを満足しないことが，直ちに EU レベルでの集権的行動を正当化することにはならないことにある。つまり第 3 段階で見るように，EU レベルの行動と同等の効果を持つ加盟国間の自発的協力が可能であれば，必ずしも EU レベルでの行動を必要としない。これは，下位の諸団体，つまり加盟国レベルで本当に取り組むことが出来ないのかを最後まで見極めようという，アルトゥジウス以来の補完性原則の根源的思想を，テストに最大限反映しようとした結果であると考えられる。ただし，自発的協力の可能性があっても，主権を持つ各加盟国の自発的協力の枠組みを破壊するような行動を阻止できるか否かという持続可能性が，このテストの結果の鍵を握る。

3.3　第 1 段階のテスト

第 1 段階は，EU-加盟国間権限配分テストの対象となる政策が，補完性原則の適用対象となるか否か，つまりローマ条約をはじめとする EU の諸条約が EU に排他的権限を与えている政策領域であるか否かを見極めることを目的とする。すでに 2.3 でみたように，ローマ条約は EU に法人税政策の排他的な権限を与えていない。したがって，法人税政策の分野は補完性原則の適用条件に該当するといえる。

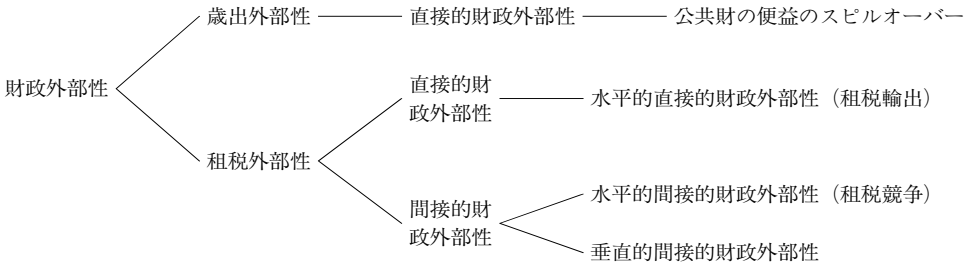
3.4　第 2 段階のテスト

3.4.1　財政外部性とその分類

第 2 段階の問いは，クロスボーダーでの外部性もしくは規模の経済などの存在が，EU レベルでの取り組みを正当化するかである。まず外部性から見よう。ここでいう外部性は，財政外部性を指す。それは，財政主権を有するある政府（国家）の財政に関する意思決定が，その他の政府（国家）に属する外国人や外国法人の予算制約や厚生などに影響を与える時に発生する外部性の事を指す。この財政外部性は，図 2 のように分類される。

図 2 で示されるように，財政外部性は，歳出外部性と租税外部性に分類される。租税外部性は，異なるレベルの政府（国家）間もしくは同じレベルの政府（国家）間で発生する戦略的な相互依存関係に起因する。前者の関係を垂直的関係，後者のそれを水平的関係と呼ぶ。さらに租税外部性は，そのインパクトの与え方により，直接的財政外部性と間接的財政外部性に分類される。ある経済主体の行動は，財政を通じて他の国・地域の経済主体の厚生に，またある国の財政政策は他の国・地域の経済主体の厚生に影響を及ぼす。ここで，厚生最大化がある国・地域の目的であるとすれば，直接的にその国の目的関数である効用関数に影響を与える財政外部性を直接的財政外部性とよぶ。一方，税収などの予算制約を通じて間接的に目的関数である効用関数に影響を与

図 2　財政外部性の分類



出所：Dahlby (1996) p.399 table 1 と堀場（2008）p.114　図 5.1 を元に，筆者作成。

える財政外部性を間接的財政外部性とよぶ[22]。なお，垂直的間接的財政外部性は，異なるレベルの政府（国家）間で課税ベースを重複して利用する時に発生する外部性を指す。よって，EU と加盟国という文脈においては，考慮する必要はない。なぜなら，EU 加盟国政府は，独立して裁量的に税制を設定できる課税自主権を有しており，それを EU に委譲していないからである。したがって，本稿で考察の対象となるのは，水平的財政外部性となる。図 2 によると，これは租税輸出と租税競争の 2 つに分かれる。

租税輸出とは，ある財サービスについて市場支配力を有する国[23]が，自国の居住者や居住法人のみの社会厚生最大化を目指し，その国に存在する非居住者や外国法人の課税ベースに適用される租税負担水準を，非効率的に高い水準に設定する誘因を持つことに起因する。一方の租税競争は，自国のみの社会厚生最大化を図ることに関心をもつ複数以上の政府が，お互い自国に課税ベースを誘致し，雇用創出や経済成長などを図ろうと戦略的行動をとるために発生する。この目的を達成するため，法人の租税負担水準を引き下げるという政策をお互い積極的に採用しようとする。

このように，いずれも自国の厚生最大化を目指す点では共通するが，そのためにとられる手段は正反対である。しかし共通するのは，いずれのケースにおいても，最適な水準とかけ離れた公共財供給水準や税率水準を実現することである[24]。外部性を発生させる政策変数を決定する主体が，その影響を与える他の経済主体の厚生を考慮せずに当該政策変数を決定する時，均衡におけるその政策変数の水準は最適状態から乖離する。この 2 つの租税外部性のうち，現在最も注目されているのは，租税競争についてであろう。なぜなら，現在のように経済活動のグローバル化が進展する中では，その国が余程の市場支配力や市場優位性を有していない限り，他国より租税負担を増大させる誘因を持ちにくいからである。租税負担の引き上げは，その国からの内国・外国法人や居住者などの課税ベースの退出を促すことになる。その 1 つの経験として，ドイツが 1989 年に導入した利子源泉課税制度を挙げることが出来る。ドイツは，1989 年 1 月 1 日より利子源泉課税制度を導入した。しかしその導入を決定した 1987 年 10 月以降，それを嫌った資金が原則非課税の隣国ルクセンブルクなどへ大量流出したことや，外国資本のドイツへの投資回避の

[22]　堀場（2008）p.p.113-6。また，Dahlby（1996）も分かりやすい。

[23]　この設定は，資本の可動性が低いもしくは短期的な状況を想定しているとも捉えられる。

[24]　Mintz (1994) p.1491 は，資本所得税率に対する租税競争の効果が租税輸出の効果より勝るかどうかは演繹的に明らかではないとしている。

発生などにより，同年７月に同制度を廃止したという経験を持つ[25]。このドイツの経験が示唆することは，資本のように国家間での可動性が高い課税ベースに関して，ある１国だけで公平な租税体系を構築しようとすることが，事実上困難になっていることである。またドイツの経験であるということは，市場の優位性を有している場合でも租税負担を引き上げるという政策は困難だという示唆も得られる。このことから，租税輸出の前提条件はEUにおいては満たされないと判断できる。この認識に本稿は従い，以下では租税競争に焦点を絞り検討を行う。

3.4.2　租税競争

国家間での課税ベースの移動性が高い状況の下，自国のみの厚生の最大化を図るためには，どのような政策を採用することが考えられるだろうか。この問いに対する１つの回答として，外国から課税ベースを誘致しようとする場合を考えよう。企業の新規立地や投資などの課税ベースの流入は，課税ベース拡大効果に伴う増収だけでなく，雇用増大や国内経済の発展などの付随効果を通じて自国の厚生水準を高めることに貢献する。Keen and de Mooij（2008）は，独立的に意思決定を行う主権国家は，資本などの国際的に移動する課税ベースを誘致するため，租税負担水準を引き下げようとする誘因を持つと指摘する[26]。そして，課税ベースの可動性が高ければ高いほど，自国の課税ベースの拡大を図るためますます租税負担水準を引き下げようとする傾向を持つ。その結果，もし他国がこの国の政策に追随しなければ，その国はこの政策により課税ベースの誘致に成功し，経済発展という恩恵を享受出来ると考えられる。EUにおけるその典型例は，アイルランドである。しかし，EU全体での資源の最適配分という視点から考えると，資源配分が経済的な要因よりむしろ租税要因に促された資源配分となり，必ずしも最適な資源配分とはならない。

また，ある国が戦略的に租税負担水準引き下げることで課税ベースを誘致することは，他の国々にとればその国からの課税ベースの流出を意味する。それは，短期的には税収や雇用の喪失などを，長期的にはその国の産業競争力の低下などを意味する。したがって，ある１国が戦略的に租税負担水準を引き下げる行動をとる時，その周辺国が取るべき最適反応は，当該国も租税負担引き下げに追随し，現在有している課税ベースの維持に努めることである。Besley, Griffith and Klemm（2001）は，EUのような労働力や資本の可動性が高い地域においては，税率の相互依存の度合いが高いことを示している。したがって，ある１国の行動を出発点に，周辺国は互いに低い租税負担水準を設定しあう傾向を持つことになる。しかし，各国が租税負担水準を同水準低下させれば，結果的に移動は発生しない。その結果，最適な水準より租税負担水準が過少に設定され，他の税を所与とすると税収は減少する。

このような租税競争がもたらす帰結の評価をめぐっては，周知のとおりその積極的側面を強調するのか消極的側面を強調するかで論者の見解は一致しない。しかしこのEU-加盟国間権限配分テストは，分権的な意思決定が租税外部性を誘発するのか否かに関心を持つ。したがってここでの関心は，分権的な意思決定の結果として租税競争という外部性が発生しているもしくはその可能性があるのか否かを確認すること，そしてそれは実際に課税ベースの移動を招くのかどうか

---

[25]　長期資本収支の赤字額は1987年に233億マルク，1988年に849億マルクにまで拡大した。http://wp.cao.go.jp/zenbun/sekai/wp-we89-2/wp-we89-01405.html 参照。

[26]　ただしここでは物品税は考えない。

を確認することである。その上で，租税競争が発生しており，それが移動に対して有意に機能するとすれば，具体的にどのようにその外部性を緩和することが出来るかを明らかにすることである。

まず，実際に租税競争が発生しているかの検証から始めよう。先行研究は，法定税率や平均税率，限界税率，法人税収の対 GDP 比や総税収比などを判断指標として用いている。これらが時系列で見て低下していれば，租税競争が発生していると判断している。本稿もそれに倣い検証を行うため，新規 EU 加盟国と既存 EU 加盟国の 1996 年から 2009 年までの 14 年間の平均潜在的法人税率[27] と 2011 年までの 16 年間の平均法定税率を示したものが表 3 である。

表 3 からいくつかの知見を得ることができる。第 1 の知見は，法定税率に関して，一貫して既存 EU 加盟国も新規 EU 加盟国も引き下げていることである。しかしその引下げ幅は新規 EU 加盟国の方が大きく，既存 EU 加盟国と新規 EU 加盟国の格差が拡大傾向であることを見ることができる。第 2 の知見は，潜在的法人税率に関して，既存 EU 加盟国も新規 EU 加盟国の行動が対称的なことである。既存加盟国の平均潜在的法人税率は，この 14 年間で若干下がっているが，それほど大きく変化しておらず，全体的な法人税負担水準はあまり変動していない。この原因として，Devereux et al.（2002）は，法定税率の引き下げと同時に投資税額控除や寛大な減価償却

表 3　新規 EU 加盟国と既存 EU 加盟国の潜在的法人税率と法定税率の比較

I　潜在的法人税率

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
新規 EU 加盟国平均潜在的法人税率（a）(%)	33.4	27.6	25.9	24.0	20.0	19.2	20.3
既存 EU 加盟国平均潜在的法人税率（b）(%)	23.3	24.7	25.2	25.4	26.3	25.7	22.7
格差（(a)－（b)）(%ポイント)	10.1	3.0	0.7	−1.4	−6.3	−6.5	−2.5
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
新規 EU 加盟国平均潜在的法人税率（a）(%)	18.4	16.6	18.1	17.6	18.0	18.8	15.9
既存 EU 加盟国平均潜在的法人税率（b）(%)	21.4	21.4	21.9	22.9	23.1	22.3	20.7
格差（(a)－（b)）(%ポイント)	−3.1	−4.8	−3.8	−5.3	−5.0	−3.6	−4.9

II　法定法人税率

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
新規 EU 加盟国平均法定法人税率（a）(%)	31.8	31.7	30.9	30.5	27.6	27.0	25.3
既存 EU 加盟国平均法定法人税率（b）(%)	38.2	38.1	36.7	35.9	35.4	33.8	32.6
格差（(a)－（b)）(%ポイント)	−6.4	−6.5	−5.9	−5.4	−7.8	−6.8	−7.3
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
新規 EU 加盟国平均法定法人税率（a）(%)	23.8	21.6	19.7	19.8	19.4	18.7	18.9
既存 EU 加盟国平均法定法人税率（b）(%)	31.9	31.4	30.1	29.6	28.7	27.5	27.2
格差（(a)－（b)）(%ポイント)	−8.1	−9.8	−10.4	−9.8	−9.3	−8.8	−8.3
	2010	2011					
新規 EU 加盟国平均法定法人税率（a）(%)	18.3	18.3					
既存 EU 加盟国平均法定法人税率（b）(%)	27.3	26.9					
格差（(a)－（b)）(%ポイント)	−9.0	−8.6					

データ出所：European Commission (2011) Table 81 and Table II-4.1 より作成。
データの欠損があるため，新規 EU 加盟国平均潜在的法人税率には，ブルガリア，キプロス，ハンガリー，マルタ，ルーマニアが，既存 EU 加盟国平均潜在的法人税率には，ドイツ，アイルランド，ギリシア，スペイン，ルクセンブルク，ポルトガルのデータが含まれていない。ただし，平均法定税率には全加盟国のデータが含まれている。

[27] 潜在的法人税率とは，法人税収を税引き前法人利益で除したものである。

ルールの厳格化などを通じた課税ベースの拡大が行われ，税収が維持されていることを指摘する[28]。一方，新規加盟国のそれは，1996 年の半分以下にまで低下しており，法定税率の引き下げと課税ベースの拡大といったことが必ずしも連動せず，純減税となっていることを示唆する。この表 3 から，現在 EU 域内では，新規加盟国を中心に低租税負担を武器に積極的に資本誘致を進める誘因を持つ国と，法定税率を引き下げながら税収を維持しようとする国というように，法人税政策に関して行動様式が異なる国が共存している状態にあることが分かる。

次に，EU 加盟主要国の 1990 年から 2005 年までの限界実効税率を示したのが，表 4 である。表 4 が示すように，限界実効税率を 10%ポイント以上下げた国もあれば，ほとんど変わらない国もあり様々である。しかし，この 15 年間で限界実効税率を引き下げている国が多いことが傾向的に言える。

この表 3 と表 4 から，租税競争が発生していると果たして言えるのであろうか。確かに上の定義に基づくと，いずれの税率でみても，時系列でみて税率は引き下げられており，租税競争は発生していると言える[29]。その上で次の関心は，今後租税競争が継続しそうか否かの展望であるが，経済活動のグローバル化の進展や域内市場形成の中で，租税競争の圧力が緩和されることは傾向的にないと考えられる。その様に考えられる根拠として，次の 2 点は特に重要である。第 1 は，EU 加盟により経済発展を目指す中東欧諸国の存在がある。実際 Davies and Voget（2008）は，中東欧への EU 拡大が，EU 域内での租税競争を生んでいることを示している。この背景には，中東欧諸国が必ずしも法人税に財源確保の役割を担わせていないこと，EU 加盟をきっかけとした経済のキャッチアップを目指し，積極的に資本誘致政策を進めていることがある。その様子は

表 4　限界実効税率（基準ケース）

	ベルギー	フィンランド	フランス	イギリス	ドイツ	ギリシア	アイルランド	イタリア	オランダ	ノルウェー	スペイン	スウェーデン	分散
1990	28%	25%	21%	23%	38%	30%	6%	26%	24%	34%	25%	29%	0.006012
1995	27%	14%	21%	23%	37%	30%	7%	30%	24%	22%	17%	16%	0.006761
2000	27%	20%	22%	20%	32%	16%	7%	5%	24%	22%	21%	16%	0.005916
2005	22%	17%	20%	20%	29%	12%	10%	19%	21%	22%	21%	16%	0.002486
変化（%ポイント）	−6%	−7%	−1%	−3%	−9%	−18%	4%	−6%	−3%	−12%	−4%	−13%	

出所：Devereux, Griffith and Klemm（2002）で使用したデータを 2005 年まで更新したデータの A 5 表より作成。http://www.ifs.org.uk/publications/3210
計算の仮定は以下のとおり：investment in plant and machinery, financed by equity or retained earnings, taxation at shareholder level not included, real discount rate: 10%, inflation rate: 3.5%, depreciation rate: 12.25%.

[28] これ以外に，de Mooij and Nicodeme（2006）は法人部門の成長を，Devereux and Klemm（2004）と Auerbach（2006）は，金融部門の成長を，Auerbach（2006）は不完全な損失相殺の機会と組み合わされた法人利潤の変動性の増大を指摘している。OECD (2007) p.p.33-4 はさらに，法定税率が引き下げられたことにより租税計画などの節税を行う誘因が小さくなったこと，それに伴い納税協力費用が減少して課税ベース拡大に貢献したこと，OECD 加盟国により厳格な税務行政が行われたこと，などを指摘する。これらの要素を調整して真の法人税収対 GDP 比を計測した研究はいまだない。

[29] さらに，所得税と法人税の間での裁定を防止するためには，両税率は近接させておくことが望ましい。そこで，両税率間の格差の推移を見ると，時系列で見て両税率間の格差は時系列で見てほとんど変わらないという知見が得られた。したがって，所得税率の引き下げに追随して法人税率も引き下げられたのかもしくは反対かまでは分からない。アメリカやイギリスが所得税最高税率を引き上げる方向で検討を行っていることが，法人税率にどのような影響を与えるのかは注目に値する。

表 3 の平均潜在的法人税率の劇的な引き下げからも確認できる。第 2 は，2000 年に策定されたリスボン戦略や 2010 年に策定された Europe 2020[30] といった 10 か年計画が，雇用と成長を重要目標としていることと関係する。その目標を手っ取り早く加盟国レベルで達成するためには，雇用力のある企業を自国に誘致し，雇用と成長を増大させることが最も合理的な行動である。したがって，EU の 10 か年計画は，今後も平均潜在的法人税率の引き下げを促すように機能する可能性がある。また繰り返しになるが，Besley, Griffith and Klemm（2001）は，EU のような労働力や資本の可動性が高い地域においては，税率の相互依存の度合いが高いことを示す。このことは，EU においては特に租税競争への対応策を仕組む必要性があることを示唆する。

ところで上の議論は，租税負担水準の引き下げが，企業誘致に効果的に機能するということを前提としていた。しかし実際はどうなのだろうか。法人税負担の変化に対して，法人税課税ベースがどれほど感応的であるかを，実証研究を通じて確認しよう[31]。この研究は，比較的豊富な蓄積がある。比較的最近のものでは Gorter and Parikh（2003），Barrios et al.（2008），Devereux and Griffith（2002），de Mooij and Ederveen（2003）などが挙げられる。de Mooij and Ederveen（2003）は，様々な税率と外国直接投資との関係を分析した先行研究をサーベイし，外国直接投資の税率の弾力性の中位値がマイナス 3.3[32] であると報告している。このように先行研究は，概して感応的であると報告している。その上で次の関心は，一連の法人の投資行動と税率の関係に向かう。法人税以外の要因を所与とすると，Devereux and Grffith（2002）は，国内か外国か，外国ならばどの国か投資国の選択は，平均実効税率[33] に依存し，投資先が決まった後の投資規模の決定は，Jorgenson（1963）の設備投資理論に従い限界実効税率[34] に依存すると指摘する。そして，Auerbach et al.（2010）は，法定税率が最終的な利益計上を行う場所の決定に影響を与えることを指摘する。したがって，立地決定と投資量，利潤移転に税率は大きな影響を与える。表 3 は，新規加盟国が外国から資本誘致を進めるためにいかに戦略的な行動を取ったか，その様子を如実に表したものであるとも言えよう。

以上の検証をまとめよう。第 1 は，各種のデータから加盟国単位での分権的行動により租税外部性の 1 つである租税競争が発生している。さらに，経済活動のグローバル化の進展，域内市場形成と EU 拡大，リスボン戦略と Europe 2020 などは租税競争圧力を高めるように機能する。第 2 は，実証分析によると，租税負担水準の引き下げという加盟国単位での戦略的行動は，課税ベース誘致に効果的に機能する。第 3 は，投資国の選択は平均実効税率に依存するが，中東欧諸国はこれを大きく引き下げている。したがって，加盟国の独立した行動により，租税競争という租税外部性が発生する余地が存在しないとは将来的に見ても言えない。

30　この「欧州 2020（Europe 2020）」を端的に知るには，European Commission (2010)が最も便利である。

31　OECD（1998）パラグラフ 81 と 82 参照。法人は決して活動場所の意思決定に租税のみを考慮するわけではなく，インフラの質，法律や規制のフレームワーク，労働コスト，使用言語などの要素を考慮する。しかし租税の影響が強いこともまた事実である。

32　つまりある国が 1％ポイント税率を引き下げたら，3.3％ポイントその国への外国直接投資が増大する。

33　本稿で用いた潜在的法人税率と同義である。

34　限界的な所得（追加的な投資 1 単位）に対して法人税率だけでなく，税務上の減価償却率や投資税額控除，交際費などを考慮した上で，限界的な投資にどれだけの税を負担するかを示すもの。林田（2007）p.84 参照。また，最適課税論が示すように，期待課税前収益率と資本コストが均等するように投資水準を決める。この資本コストこそ，限界税率である。

このような認識の下での次の課題は，租税競争を抑制するための方法に移る。そもそも，加盟国が租税競争を行う原因は，分権的に意思決定を行う国家が，自国のみの厚生を考慮して，全体の厚生を考慮しないことに起因する。以上の検討から，このことは集権的な法人税の制度設計の必要性を正当化する１つの根拠となりうる。その上で，制度設計の際に何をコントロールすればよいのかも，実は既に示唆されている。課税ベースを誘致する租税競争の対象となっている税率は，平均実効税率である。平均実効税率は，課税ベースである利潤と法定税率により定まるが，特に決定的に法定税率に依存する。ゆえに租税競争を抑止するためには，この２つの決定権をEU 全域の最適化という視点から制度設計できる主体に持たせ，ある一定の範囲内で収束させることであると経済学は示唆する。それは同時に，租税競争は可動性が高い課税ベースに対する租税負担水準の引き下げであるという一般的性質に起因する次の帰結への対応にもなる。租税競争は，公共財の過少供給により資源の最適な配分が歪められることに加え，次のような性質を持つ。それは，ａ）相対的に可動性が高い資本などの課税ベースに対する課税を必然的に困難にさせる，ｂ）それに伴い生じる減収分を調達するために課税ベースの可動性が相対的に低い労働所得や消費への租税負担シフトを促す，である。この中では，所得税率よりも付加価値税の税率を上昇させる国が多い。このように，課税ベース誘致を目的とした資本課税軽減とそのファイナンスのための他の税の増税は，租税体系全体を歪めるという効果，潜在的な所得再分配政策の水準の低下，などを引き起こし，中長期的に１国内の分配構造に影響を与える。さらに減収分を債券発行による調達すると，将来世代に現在の負担が転嫁されることになる。このように，租税競争に伴う税収の変化は，最適な水準の公共財供給を侵害するだけでなく，特に分配面への負の波及効果を生み出す。租税競争を抑止することは，効率性の改善だけでなく，分配政策を担保するという役割がある。

3.4.3　生産の効率性

本節では Diamond and Mirrlees（1971）を端緒とする最適課税論が重視する生産の効率性の視点[35] から，集権的行動が必要とされるか否かを検討する。生産の効率性とは，資本の国際的な配分に注目した概念であり，課税前の国際的な収益率，つまり資本の限界生産性を国家間で均等化させることで実現する。このことは，課税が投資における効率上の歪みをもたらさず，資本の最適配分を達成できることを意味する。これにより，ある国の投資家が内国投資を行うか外国投資を行うかが無差別となる。

この生産の効率性を満足するにはどのようにすればいいだろうか。結論を先取りすれば，その

[35]　この問題を考える際の前提には，課税主義の違いにより裁定条件が異なるため，達成される効率性が異なることがある。つまり，純粋な居住地主義課税は，投資収益を回収した経済主体への課税であるため，課税前の国際的な収益率，つまり資本の限界生産性を均等化させることが裁定条件となる。これが，生産の効率性もしくは資本輸出中立性であり，投資に対する選択に税率は影響を及ぼさない。ただしこれを実現するためには，全ての国の法人税率を均等化させる必要がある。一方の源泉地主義では，収益が発生する際に課税するため，課税後の国際的な収益率を均等化させることが裁定条件となる。ただしここでも，全ての国の法人税率を均等化させる必要がある。これは，消費の効率性もしくは資本輸入中立性と呼ばれる。Diamond and Mirrlees（1971）が解こうとしたのは，どちらの効率性つまり課税主義を満たす租税が望ましいか，という問題である。彼らは，定額税が使えないという中では，消費の効率性を満足する租税は生産の効率性を満足する租税よりも非効率な租税であるため，後者が次善の意味で望ましいという結論を導いている。

方法として 2 つ考えられる。第 1 は，純粋な居住地主義で課税を行うことである[36]。なぜなら，外国投資と内国投資の無差別性の要求は，資本輸出中立性の要請と同義であるからである。資本輸出中立性とは，国内投資と海外投資を問わず，同様の投資から得る所得に対して同一の限界実効税率に直面し，課税が投資立地の選択に対して中立的になることである。

しかし，実際には多くの EU 加盟国は法人税を源泉地主義に基づき課税している。さらに，日本やアメリカなどのように，居住地主義課税を原則としている国においても，純粋な居住地主義に基づく課税は行っていない。なぜなら，純粋な居住地主義課税は完全な二重課税調整を要請し，国庫に悪影響を与える可能性があること，居住者の外国源泉所得を捕捉する必要があること，などの税務行政上の困難が多いからである。またわが国は，2010 年より国外所得免除方式を採用し，居住地主義から一歩後退を余儀なくされたという実態もある。このように，純粋な居住地主義課税の実現とそれを通じた生産の効率性の実現は困難であると言える。

第 2 は，居住地主義が困難な状況の下での資本輸出中立性の達成のための方策である。それは，源泉地主義課税の下で直接的に国家間での資本の限界生産性を均等化させることで達成される。源泉地主義課税であっても，もし限界実効税率を国家間で収束させることが出来れば，資本輸出中立性が実現する。だが，表 4 で示したように，EU 域内での限界税率の乖離はかなり大きい。この事実は，EU 内において生産の効率性は満たされていないことを意味する。この限界実効税率は課税ベースと法定税率で決まるので，この両者を国際的にある一定の範囲に収束させることができれば，限界実効税率の国際的な収束は可能となる。European Commission（2001）は，この限界実効税率の加盟国間の相違は，主に法定税率の相違によりもたらされていると指摘する[37]。このことから，居住地主義課税が事実上困難な中で生産の効率性を達成するためには，法定税率の協調が必要であるという政策含意を導くことが出来る。

以上をまとめよう。最適課税論の成果を摂取すると，生産の効率性へ関心が払われる。その視点から法人税政策を見ると，次のような示唆が得られる。第 1 は，生産の効率性を満たすためには，純粋な居住地主義課税が望ましい。しかしそれが実現困難な中では，直接的に限界税率を収束させることに関心が払われる。第 2 は，この生産の効率性の視点の重要なメッセージは，そもそも各国の法人税課税ベースと法定税率が異なることにより，国際的な資本配分が歪められていることである。EU の文脈でそれを考えると，表 4 で見たように，その分散は時系列で見て縮小してきているものの，まだ限界税率の差異は大きい。それにより，域内市場における資源配分の歪みが発生していると考えられる。第 3 は，限界税率は，課税ベースと法定税率に依存するが，とりわけ法定税率の格差が限界税率の格差に影響を与えていることを EU の研究は示す。これは，法定税率の協調を要求する根拠となりうる。EU 域内での歪みを定量的に把握した van　der Horst et al.（2007）は，もし EU 域内で限界税率を収束させることが出来れば，EU 内での資源配分の改善効果として GDP の 0.15%分増大させられるという実証分析の結果を報告している[38]。域内市場形成の取り組みと整合的な法人税政策は，法人税に起因する立地選択の歪みを出来るだ

---

[36] Horst（1980）参照。純粋な居住地主義では，各国での課税前収益である資本の限界生産性が均等化するように資本が配分される。

[37] European Commission (2001) p.13, p.162, p.172, p.288 を参照。

[38] van der Horst et al. (2007) Table 7 参照。Devereux and Pearson（1995）は課税ベースもしくは税率の調和が生産の効率性の実現にどの程度貢献するかを定量的に把握している。それによると，税率や課税ベースの貢献度は確かに小さいが，その値は正であることが示されている。

け排除するところにあった。しかし，実証分析の結果は現在のEUの法人税制が効率的な資源配分にそれほど貢献していないことを示唆する。その観点からも，EUレベルでの税率と課税ベースの調和が必要であるという帰結を，この生産の効率性は導き出している。この結論は，租税競争が発生しているか否かに関係なく当てはまる。

3.4.4　規模の経済

租税における規模の経済とは一体何だろうか。この問いに対して，必ずしも定式化された回答があるわけではない。しかし，そもそも規模の経済が費用に着目した概念であることから，租税に関係する費用を意味するものだとしよう。ただし，この費用にも税務行政費用や納税協力費用といった金銭的費用と社会厚生という厚生費用がある。ここではさしあたり，前者に注目しよう。

税務行政費用や納税協力費用は，企業の事業活動の成果に基づき納税を行う企業側とその納税が正しく行われているのかを調査監督する税務当局の双方に発生する費用に注目する概念である。企業は事業遂行国におけるその国独自の租税ルールに従った納税作業が必要となる。そのために必要となる納税協力費用は，事業活動を行う国が増大するにつれて加速度的に増大してくる。なぜなら，各国毎に減価償却やキャピタルゲイン，棚卸資産の評価，損失繰越などの課税ベース算定方法が異なり，それに適合するよう納税作業を行うため，費用負担が莫大になるからである。さらに，クロスボーダーで事業活動を行う企業が潜在的に直面しているリスクとして，過少申告などによる行政処分がある。これには，もちろん租税回避や脱税，節税など意図した行為に基づくものもある。しかしそれと同時に，税法の解釈の相違などの意図しない行為に基づいたものもある。だがいずれにしろ行政処分の対象となり，延滞税などが付加される。したがって，クロスボーダーで事業活動を行う企業にとれば，その様なリスクは極力排除して納税を行おうとする。それに伴い，納税協力費用は増加していくこととなる。これらの納税協力費用が実際どの程度要しているのかを定量的に把握した先行研究はそれほど多くない。例えばLanno and Levin（2002）は，法人税収の2％から4％が納税協力費用であると推計している。European Commission（2004）は，納税額の1.9％程度が納税協力費用であるとしている。

このような時，課税ベース算定ルールをEU域内で共通化すれば，EU域内での納税作業の大幅な簡素化と納税協力費用の削減に貢献する。また，税務行政当局にとっても，それぞれの納税が適切に行われているかを監査する際，それぞれの国の税制に精通しておく必要があるが，もし共通化されていれば，その監査のための費用を節減することにも貢献する。さらに，納税協力費用は法人税の課税ベースからも控除される。そのため，その削減は加盟国政府にとれば課税ベースの拡大にも部分的ながら貢献し，税収増加の要因もしくは税収中立を考えると厚生改善ともなりうる。このように，規模の経済や簡素化の視点から考察すると，EU域内での課税ベース算定ルールの調和が支持される。

3.4.5　小括

このように，Pelmans（2006）のEU-加盟国間権限配分テストの第2段階は，外部性や規模の経済に着目して判断することを要請する。本稿では，財政外部性（租税競争），生産の効率性，規模の経済の3つの視点から，それぞれ検討を行った。その結果，加盟国独自の行動は，租税競争という外部性を生み出し，生産の効率性を満足せず，規模の経済を享受できない体制を構築することが分かった。したがって，補完性原則は，法人税については集権的な取り組みが必要であ

ると主張する。その際，規模の経済の視点からは課税ベースの調和を，生産の効率性の視点からは法定税率の調和が要請される。その上で次に解くべき課題は，集権的行動が必要であるとしても，それは加盟国レベルでの自主的なそれか，EU レベルでの強権的なそれが必要か，という視点である。もし加盟国間での自発的な協力を通じて EU レベルでの行動と同様の取り組みを行うことが可能であり，かつそれを担保する政策手段や情報的基礎が備わっていれば，必ずしも EU の介入は必要でない。したがって次の関心は，加盟国間での信用できる自発的な協力が可能かを見極めることになる。

3.5　第 3 段階

法人税の領域では，分権的行動よりも集権的行動が必要であることが前節の検討において確認された。それをふまえた上で次の関心は，集権的行動の形に移る。集権的行動の選択肢には，EU レベルでの取り組みというトップダウン型の政策決定しか挙がらないのだろうか。もし加盟国間の自発的協力の確実性が高ければ，それに基づくボトムアップ型の政策決定の形を取るという選択肢も考えられる。ただしその際の留保として，この取り組みが持続可能であることが要請される。したがって，第 3 段階のテストは，その様な取り組みが可能でありかつ持続性があるかを評価することに主眼を置く。この目的を実現するためには，ａ）そもそもその様な自発的協力が形成されるか，ｂ）この自発的協力が維持される要因は何か，ｃ）その自発的協力の程度をどうするか，の 3 つの考察を行わなければならない。ｃ）に関しては後述の第 5 段階のテストで制度設計の課題と同時に考察するため，ここではａ）とｂ）について検討をしたい。

まずａ）は，そもそも加盟国間で自発的協力が形成されるか否かの検討である。そこで，加盟国間での自発的な協力が形成される要因を探らないといけない。これを考える際の指針を与えるのは，自発的協力に基づく取り組みが一種の公共財の自発的供給であるとみなすことが出来ることである。その基本的な教えは，自国がその枠組みに入ることにより自国の厚生の改善というメリットを享受できなければ，その枠組みに参加しようとする意思はそもそも持たない，ということである。これを正しく評価するためには，情報が生産されることと，それが対称的に存在することが必要であるが，さしあたりそれが満たされるとしよう。この時，自発的な加盟国間での取り組みが可能であるかを決めるのは，それにより自国の厚生改善が見込まれるかにある。それを検証するため，法人税課税ベースと法定法人税率を EU 15 カ国の平均水準で共通化したときの厚生利得を示したのが表 5 である。

表 5 によると，法人税調和は EU 全体で見ると厚生改善的に機能する。しかし，加盟国単位で見ると，厚生改善となる国とそうでない国が共存する。この表 5 で示した実証分析は一例であるが，この帰結は同様の検討を行ったあらゆる研究報告と矛盾しない[39]。このような帰結を導く原因として，たとえ平均的水準で調和が行われても，現段階で加盟国間での法人税制の相違が大きいことが挙げられる。つまり，法人税調和が各加盟国の現行制度や水準から乖離すればするほど，正もしくは負の便益を享受する。その中で，特に負の便益を享受する加盟国が自発的な協力に参加しようという意思を持つことはないと通常考えられる。この問題を解消するため，法人税調和により正の便益を享受する加盟国から負の便益を被る加盟国へ何らかの補償を行うことが考えら

[39]　EU 加盟全 27 カ国にまで拡大して同様の検証を行った最新の研究として，Cline, Neubig, Phillips, Sanger and Walsh (2011)がある。

表 5　法人税調和による EU 15 カ国の厚生利得

	公的移転の調整でファイナンスする時 (% of GDP)	労働所得税率の調整でファイナンスする時 (% of GDP)
オーストリア	−0.1	0.11
ベルギー	0.49	0.28
デンマーク	−0.03	−0.04
フィンランド	−0.11	−0.03
フランス	0.32	0.56
ドイツ	−0.03	0.22
ギリシア	0.05	0.17
アイルランド	−0.21	0.22
イタリア	0.21	0
ルクセンブルグ	0.55	0.3
オランダ	0.12	0.01
ポルトガル	0.09	0
スペイン	−0.04	0.16
スウェーデン	0.03	−0.04
イギリス	0.22	0.09
EU 15 カ国平均	0.12	0.18

出所：Sorensen (2004) p.110 Table 1

れる。しかし，正の便益を享受する加盟国がその様な補償を行うことは，得られる便益が小さくなることを意味する。したがって，このような政策が取られると，正の便益を享受することが出来そうな加盟国も自発的に参加しようという意向を持たなくなるだろうと考えられる。また，現在のリスボン条約は加盟国間の財政移転を禁止している。

この検討から得られる重要な知見は，加盟国間での自発的行動の枠組みを構築すること自体が難しいということである。つまり，協力しないことが支配戦略となり，それがゲームの解となる。これはまさに，囚人のジレンマの状況である。それと同時に，このことは加盟国が法人税調和提案の制度設計をめぐって全員一致が出来なかった理由の説明にもなる。

次にｂ）は，自発的協力が形成された後でも，それが持続可能であるか否かの検討である。ａ）で見たように，情報が完全であれば，合理的な行動を加盟国が行う限りこの自発的協力は形成されない。しかし，はじめに情報が生産されていないなどの理由により自発的協力に参加した後でも，それによるメリットが得られないことが事後的に判明する場合，もしくはその枠組みから離脱することにより厚生改善ができるという場合には，そこから退出しようという誘因を持つことになる。負の便益を被る加盟国は，その自発的協力から離脱することで，便益を享受することが出来ることを表 5 は示す。また，ここで考える法人税政策に関する自発的協力は，支出を伴わないため自由に退出が可能である。したがって，自発的協力から離脱することにより便益を享受することが出来る国が存在することは，この取り組みの持続可能性が低いことを示唆する。

以上の検討をまとめよう。本節では EU 加盟国による自発的協力が成立するか否か，そしてそれは持続可能であるか否かを検討した。その知見は，１）自発的協力の形成は，情報が完全ならば不可能である。なぜなら，自発的協力により便益を享受する加盟国とそうでない加盟国が混在するからである。２）たとえ自発的協力が形成されても，その持続可能性は低い。なぜなら，それから離脱することで便益を獲得できる加盟国が存在するからである。ただし，一度参加してか

ら離脱する場合に何らかの罰則を科すというケースも，制度設計次第で考えられる。ただしそのときは，より参加するか否かの決定に慎重になり，結局自発的協力が形成されないという結果を導く可能性もある。このように，加盟国間の自発的協力は論理的に期待できない。したがってEU による集権的行動が比較優位となる。

3.6　小括：第 1 段階から第 4 段階までのまとめ

以上の検討をまとめよう。本節では Pelmans（2006）で示された手順を参考に，EU と加盟国間の権限配分を判断した。その結果，加盟国レベルで法人税政策を行うことによる外部性と負の規模の経済が存在することが分かった。また，法人税については自発的協力が確実に期待できる状況にはない。その結果，補完性原則は EU レベルでの法人税に関する行動に対して比較優位を与えると結論付けられる。

しかしまだ解かないといけない課題が多く残っている。次に解くべき課題は，どのような EU レベルでの集権的な方策を採用するべきか，という制度設計に関わる部分である。それは，比例性原則をどう法人税の文脈において捉えるのか，という課題でもある。

3.7　第 5 段階のテスト

どの程度の関与が必要であるかを比例性原則の視点から検討する際にも基準となるエジンバラ合意の要請は，一般的な基準を示したに過ぎない。よってここでも，法人税の文脈で検討を行う必要があるが，そのために必要な作業は，そもそも解決するべき目的をどの水準に設定するかの確定である。現在直面している問題として，「法人税に対するガイドライン」は国際的二重課税の問題を取り上げている。さらに長期的な法人税の課題も視野にいれると，租税競争の問題や EU 全体での最適資源配分の阻害要因の排除，などという視点もある。だが，EU のこれらの文章から，どの問題を解決することが最低限必要もしくは優先するかを把握することは困難である。したがって比例性原則は，法人税政策において有用な指針を直接的にはほとんど提供しない[40]。しかし，今までの検討から導き出される知見をまとめることも兼ねて，どの課題の解決を最低限とするときに，課税ベースと法人税率はどうするべきかをここで整理して示しておくことは有用であると思われる。前節までの検討に基づき整理をすれば，最低限の設定の候補として次の 4 点が考えられる。

まず第 1 は，国際的二重課税を緩和もしくは排除することを最低限とする場合である。この国際的二重課税は，国家間での減価償却の算定や償却期限，移転価格ルールなどの課税ベース算定ルールの相違に原因が求められる。したがって，租税ルールや課税ベース算定方法の調和が要請される。

第 2 は，国際的二重課税の排除に加えて，納税協力費用や税務行政費用の削減を最低限とする場合である。この場合も，課税ベース算定方法を共通化することで規模の経済を得ることが出来るため，課税ベース算定方法の調和が要請される。

第 3 は，これらに加えて租税競争を排除することを最低限とする場合である。課税ベースの誘致を左右する税率は，平均実効税率である。それを決定付けるのは，課税ベースと法定税率である。したがって，この両者の調和が要請される。

---

[40] Keen and de Mooij (2008) p.227

第 4 は，これらに加えて EU 全体での最適な資源配分を実現することで EU の厚生最大化を実現することを最低限とする場合である。源泉地主義の下で生産の効率性を確保するためには，限界実効税率を加盟国間で均等化させる必要がある。この限界実効税率を決定付けるのは，課税ベースと法定税率である。その中でも特に限界税率の国家間の格差は法定税率の格差に依存している。したがって，この両者の調和，特に法定税率の調和が要請される。また法定税率の調和は，最終的な利益計上地の選択の中立性を確保するという意味も持つ。

このように，経済学の視点から求められる調和の対象は，その目的とする政策の深度によって異なる。その中で共通して指摘されるのは，課税ベースの調和の必要性である。そして租税競争などへと視野を拡張すると，法定税率の調和も必要となる。また，比例性原則は，法人税調和の対象を決めるが，課税ベースや税率をどの水準，範囲で調和するのか，範囲を持たせる場合はどの程度の範囲を持たせることが可能か，については何も語らない。

4　おわりに

本稿では，EU と加盟国間での権限配分の判断基準となる補完性原則を法人税の文脈から解釈し，法人税政策の制度設計とその実行が EU レベルに位置づけられるか否かを検討した。その際に用いたのは，Pelmans（2006）の EU-加盟国間権限配分テストであった。同テストは 5 段階からなるが，それに従い検討した結果，次のことが明らかになった。第 1 は，補完性原則を経済学的視点から解釈すると，それは集権的な法人税政策の取り組みを正当化する。なぜなら，分権的な取り組みは，租税外部性である租税競争，EU 全体での非効率的な資源配分，規模の経済や簡素性の喪失，という問題を持つからである。第 2 は，集権的な行動として，EU による直接的行動と加盟国間での自発的協力による集権的行動の 2 つが考えられる。しかし，外部性などの問題を解決しうる加盟国間での水平的な自発的協力が生成され，持続する可能性は低い。したがって，EU レベルでの集権的行動が必要とされる。なぜなら，自発的協力から離脱することによる便益が存在するからである。第 3 は，比例性原則は，解決するべき問題によって最低限の水準が異なるため，制度設計において一意な示唆を与えるものではない。つまり，国際的二重課税のみを緩和するのであれば，課税ベースを中心とした調和が要求される。しかし，租税競争への対抗や EU 全体での資源の最適配分にまで拡張すると，課税ベースだけでなく税率の調和も必要となる。その中でも特に法定税率の調和が必要である。第 4 は，比例性原則は調和の対象についての一定の示唆を与えるが，その水準や範囲については何も示唆を与えない。範囲や水準は極めて現実的な課題であるため，これらは現実の提案を通じて評価するしかない。比例性原則はそれ以上の具体的な指針を示さない。

この検討から得られた結論は，多くの政策領域において分権化が望ましいという，わが国での通常の理解と異なる政策的帰結と相反する帰結を導いているため，違和感を覚えるかもしれない。しかし本稿で検討した Pelmans（2006）に基づく分析の結論は，租税外部性や規模の経済，生産の効率性の観点に加え，加盟国間の自発的協力の維持が不可能であることを段階毎にあらゆる可能性を考慮しながら検証するという重層的な分析過程を経て導出されている。

さらに，本稿で導いた帰結に現実の動きが追随しようとしている実態も見逃せない。その動きとは，2011 年 8 月 16 日にドイツのメルケル首相とフランスのサルコジ大統領が会談を行い，ユーロ圏経済政府の設立や財政規律の強化などで合意したことである。その最大のポイントは，

現在，加盟国ごとに有している財政に関する権限を EU レベルに移すことにある。この中では，税制に関する権限も当然 EU レベルに委譲されることとなるが，その中でも，法人税の一本化が合意されたことは特筆に値する。実際，ドイツとフランスは，2013 年から法人税の課税対象や税率の統一を目指すことで合意した[41]。ドイツとフランスというユーロ圏の大国が，ユーロ圏における経済政府構想を発表したことは，今後の EU における議論に大きな影響を与えることは必至である。

このように EU-加盟国間権限配分テストは，様々な示唆を EU 法人税政策に与える。しかし，まだ示唆を必ずしも十分与えていない領域が存在する。それを改めて確認すると，次の 2 点が挙げられる。第 1 は，比例性原則が要求する最低限をどの水準とするかである。現在直面している問題のみを考慮するのか，それともより長期的な視点にまで範囲を拡大し，包括的な施策を実施するのかという点である。またその様に判断する根拠は一体何だろうか。第 2 は，具体的な制度設計に関わる部分である。例えば課税ベースを調和するのであれば，それはどの水準で行われるべきなのだろうか。比例性原則は，制度設計に関連する部分についての回答を示すまでには至っていない。このような残された課題に対しては，稿を改めて検討をしたい。

〈追記〉

本稿校正期間中の平成 23 年 12 月 8 日と 9 日に EU 首脳会議が開催され，イギリスを除く EU 加盟国が新しい財政に関する新条約を締結することで合意した。その主内容は，安定成長協定で定める GDP 比 3 %を上回る財政赤字国に対する自動的な制裁発動，予算編成への EU の介入制度の新設，などである。このように EU は予算を通じた歳出コントロールへと歩みだしたが，税制については同会議では目立った成果は得られなかったようである。

参考文献

Auerbach (2006) “The Future of Capital Income Taxation” *Fiscal Studies* 27(4) p.p.399-420

Auerbach, Devereux and Simpson (2010) “Taxing corporate income” Mirrlees et al. editor (2010) *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review* Oxford University Press p.p.837-904

Barrios, Huizinga, Laeven and Nicodème (2008) “International Taxation and Multinational Firm Location Decisions” CESifo working paper No.2503

Besley , Griffith and Klemm (2001) “Empirical evidence on fiscal interdependence in OECD countries” Institute for fiscal studies conference paper

Cline, Neubig, Phillips, Sanger and Walsh (2011) *Economic and Budgetary Impact of the Introduction of a Common Consolidated Corporate Tax Base in the European Union* the 67th IIPF Congress held at the University of Michigan, August 2011 報告論文

https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name＝IIPF67&paper_id＝256

Dahlby (1996) “Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants” *International Tax and Public Finance* vol.3(3) p.p.397-412

Davies and Voget (2008) “Tax Competition in an Expanding European Union” Oxford SAID Business School Working Paper WP08/30

Diamond and Mirrlees (1971) “Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency” AER vol. 61 p.p.8-27

[41] 2011 年 8 月 18 日　日本経済新聞（朝刊）3 面（東京発行）

Devereux and Pearson (1990) *Corporate Tax Harmonisation and Economic Efficiency* Institute for Fiscal Studies

Devereux and Griffith (1998) “The taxation of discrete investment choices” Working paper 98/16 IFS

Devereux and Griffith (2002) “The impact of corporate taxation on the location of capital: A review” *Swedish economic policy review* vol.9 p.p.79-102

Devereux and Klemm (2004) “Why has the UK corporation tax raised so much revenue?” *Fiscal Studies* vol. 25 p.p.367-88

Ederveen, Gelauff and Pelmans (2008) “Assessing Subsidiarity” in Gelauff, Grilo and Lejour editors (2008) *Subsidiarity and economic reform in Europe* Springer

European Commission (1990) “Guidelines on Company Taxation” sec(90) 601

European Commission (1992) “The principle of subsidiarity” sec(92) 1990

European Commission (2001) *Company Taxation in the Internal Market* sec(2001) 1681

European Commission (2004) *European Tax Survey* Taxation Paper No.3 European Commission Staff Working Paper

European Commission (2010) *Europe 2020: Commission proposes new economic strategy in Europe* IP/10/225

European Commission (2011) *Taxation Trends in the European Union 2011 edition*

Keen and de Mooij (2008) “Tax policy and subsidiarity in the European Union” in G. Gelauff, I. Grilo and A. Lejour eds. (2008) *Subsidiarity and Economic Reform in Europe* Springer p.p.219-42

Gorter and Parikh (2003) “How Sensitive is FDI to Differences in Corporate Income Taxation within the EU?” *De Economist* vol.151(2) p.p.193-204

Horst (1980) “A Note on the Optimal Taxation of International Investment Income” *Quarterly Journal of Economics* vol.94 p.p.793-8

van der Horst, Leon Bettendorf and Hugo Rojas-Romagosa (2007) “Will corporate tax consolidation improve efficiency in the EU?” Tinbergen Institute Discussion Paper TI2007-076/2

Jorgenson (1963) “Capital Theory and Investment Behavior”, AER papers and proceedings vol.53(2) p.p.247-59

Lanno and Levin (2002) “An EU Company Without an EU Tax? A Corporate Tax Action Plan For Advancing The Lisbon Process” CEPS Research Report

Mintz (1994) “Is There a Future for Capital Income Taxation?” *Canadian Tax Journal* Volume 42(6) p.p. 1469-1503

de Mooij and Ederveen (2003) “Taxation and foreign direct investment: A synthesis of empirical research” *International Tax and Public Finance* vol.10 p.p.673-93

de Mooij and Nicodeme (2007) “Corporate tax policy and incorporation in the EU” *Taxation Papers* 11 European Commission

Musgrave, R. A (1959) *The theory of public finance: a study in public economy* McGraw-Hill（マスグレイヴ著，大阪大学財政研究会訳（1961）『財政理論：公共経済の研究(1)，(2)，(3)』有斐閣

Oates (1972) *Fiscal Federalism* Harcourt Brace Jovanovich（米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳（1997）『地方分権の財政理論』第一法規出版）

Oates (1999) “An Essay on Fiscal Federalism” *Journal of Economic Literature* vol.37 p.p.1120-49

Oates (2005), “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism” *International Tax and Public Finance* vol.12(4) pp.349-73

OECD (1998) *Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue* OECD Paris

OECD (2007) *Fundamental Reform of Corporate Income Tax* OECD Tax Policy Studies No.16

Pelmans (2006) “Testing For Subsidiarity” BEEP briefing no.13 College of Europe

http://www.coleurop.be/content/studyprogrammes/eco/publications/BEEPs/BEEP13.pdf
Sørensen (2004) “Company Tax Reform in the European Union” *International Tax and Public Finance* vol. 11(1) p.p.91-115
遠藤乾（2003）「ポスト主権の政治思想―ヨーロッパ連合における補完性原理の可能性」『思想』（945）
神奈川県自治総合研究センター（1994）「補完性の原則と政府に関する調査研究」平成 5 年度一般研究「新たな政府間関係の研究　～「補完性の原則」を手がかりにして～」報告書
http://k-base02.pref.kanagawa.jp:8080/file/O/補完性の原則と政府に関する調査研究（H 6 年 9 月）.doc
澤田昭夫（1992）「補完性原理　The Principle of Subsidiarity：分権主義的原理か集権主義的原理か？」『日本 EC 学会年報』12 巻　p.p.31-61
林田吉恵（2007）「わが国法人企業の税負担―中小法人と大法人の限界実効税率の比較を中心に―」http://www.nouzeikyokai.or.jp/ronbun/img/2007_3/3-2.pdf
福田耕治（1997）「欧州連邦主義と補完性原理（二）：EU と加盟国の中央・地域・地方政府間関係をめぐる問題」『政治学論集』45　p.p.59-79
堀場勇夫（2008）『地方分権の経済理論：第 1 世代から第 2 世代へ』東洋経済新報社
諸富徹（2002）「地方環境税による環境管理：その理論的根拠と制度設計」『エコノミア』53(1)　pp.43-74
諸富徹・門野圭司（2007）『地方財政システム論』有斐閣
安江則子（2007）『欧州公共圏：EU デモクラシーの制度デザイン』慶應義塾大学出版会