

|      |                            |
|------|----------------------------|
| タイトル | 有害な租税競争への対抗：EU 行動要綱の到達点と課題 |
| 著者   | 野口，剛；NOGUCHI，Go            |
| 引用   | 季刊北海学園大学経済論集，63(4)：93-111  |
| 発行日  | 2016-03-31                 |

## 《論説》

# 有害な租税競争への対抗： EU 行動要綱の到達点と課題

野 口 剛

## 1 はじめに

経済活動がグローバルに行われ国境があまり意識されなくなりつつある一方、課税権が一国の国境を超えて行使されることはほとんどない。このような経済活動と課税権の行使の範囲の齟齬は、伝統的には国際的二重課税を引き起こすとして問題視され、一国単位での対応に加え、租税条約網の拡充などの主に二国間での限界的な対応が行われてきた。しかし現在、この齟齬は、国家間での税率を含めた国際租税制度の選択の相違などとの相乗作用により、どの国の課税権にも服さない「課税の空白」と呼ばれる現象も生み出している。このような事態を生み出している最大の原因は、納税者である企業の積極的な租税負担最小化行動にもあるが、各主権国家がほぼ独自に課税ルールを定めている現状も無視できない。これは課税自主権の行使として認められ尊重されるべきではあるが、その程度を多国間で限界的に調整する国際的な租税協調という視点も不可欠となっているのではないだろうか<sup>1</sup>。

本稿では、国際的な租税協調の一角を構成する「有害な (harmful) 租税競争 (租税措置)<sup>2</sup>」への対抗を検討したい。租税競争とは、「政府間で移動可能な課税ベースを自らの課税管轄に誘致し自国政府の経済競争力を向上させるために行われる政府間競争」、のことである。政府間で移動可能な課税ベースとは、資本や消費、労働を指すが、本稿では資本、特に法人所得を考える。したがって、本稿で扱う租税競争は、法人税の課税ベースとなる法人所得の課税ベースの縮小と税率の引き下げを互いに行いあい、税負担水準を引き下げる競争のこととなる。このような租税競争が発生する背景には、1970年代以降に段階的に進められてきた資本の国際的な移動規制の緩和や情報技術革新、また北米自由貿易協定 (NAFTA) の成立や欧州連合 (EU) の東方拡大のような地域経済統合の進展により、これらの課税ベースの移動が容易になった<sup>3</sup>という側面が確かにある。しかし同時に、先進国を中心に長期的な低経済成長に直面していること、先進国が共通して直面している財政赤字累積などにより課税ベースを拡大したいという思惑を政府が有していること、また法人税などの税引き前利益の最大化から税引き後利益の最大化を企業が目指すようになってきたこと、なども見逃せない。したがって、企業は法人税等の負担の最小化を図る

<sup>1</sup> 増井 (2002) も同様の指摘を行っている。

<sup>2</sup> 以下、本稿では、「有害な租税競争」と「有害な租税措置」は同義として用いる。

<sup>3</sup> ただし、その程度には差がある。例えば、国際課税原則として何を選択しているか (特に源泉地主義を選択している時は移動 (競争) の誘因が高まる) やインフラ水準、教育水準なども重要な要因となる。

ことが出来る国や地域へ移動できれば移動しようとし、政府はそれを受け入れるために税負担水準を引き下げようとする。わが国も例外ではなくなりつつある。わが国は法人実効税率を引き下げて外国から投資を誘致することに、莫大な累積財政赤字があることもあり、諸外国と比較するとあまり積極的ではなかった。しかし、いわゆるアベノミクスの下で法人実効税率の思いきった引き下げが実現するなど、わが国も本格的に租税競争に参画する一歩を踏み出したといっても過言ではない。また企業も、ソフトバンクがイギリスへの本社移転を検討していたことが報道される<sup>4</sup>など、わが国でも租税負担水準の大小と立地の影響を無視できなくなってきた。

しかし、そもそも「有害」な租税競争とは何を指し、対応が必要とされるのだろうか。本稿は、有害な租税競争への対抗の萌芽期である1990年代後半に公表されたEUの行動要綱と一連の取り組みを検討対象とする。それらを、経済協力開発機構(OECD)の同様の取り組みと比較しながら検討し、抽出された論点を検討する。なぜ行動要綱を主な検討対象とするかであるが、それは第1に、EU域内での法人税領域における租税協調がほとんど進展しない中で、EUはどのように突破口を開こうとしたのかに関心があるからである<sup>5</sup>。第2は、第3節でふれる有害な租税競争と国家補助の関係をめぐるEUと加盟国の緊張関係は、わが国の租税政策を考えるうえでまた政府間関係を考察する上でも有益な示唆を含んでいるからである。

本稿の構成は以下のとおりである。第2節では、租税競争に関する理論分析と実証分析の先行研究の知見を整理し、その到達点と限界を明らかにする。第3節ではEUの取り組みの背景などを明らかにしたうえで、行動要綱と一連のEUの有害な租税競争への取り組みを見ていく。第4節では、前節を受けてその意義と評価を試みる。その際、EUよりやや遅れて始まったOECDの対応を比較対象とする。第5節では本稿をまとめるとともに、残された課題についても触れる。

## 2 租税競争の理論と実証

### 2.1 租税競争のメリットとデメリット：理論分析の示唆<sup>6</sup>

租税競争は、それを行った国だけではなく、それ以外の国の国民の厚生に市場を経由せずに影響を与えるような租税外部性を持つ<sup>7</sup>。問題は、この外部性が望ましい側面を持つのか否かにある。これについては、異なる2つの理論的知見が蓄積されている。1つは、租税競争の負の側面を強調する。例えば、Oates (1972)の古典的業績、現在の理論分析の礎を構築したZodrow and Miezowski (1986)、Wilson (1986)などの研究は、対称的な多くの地域が存在する中での地方政府間の資本課税競争が最適水準よりも低い税率で均衡となること、その結果、公共財の過小供給を生み出しその地域の住民の厚生が低下することを、静学モデルを用いて示した。このように、租税競争を問題視する研究が前提とする政府観は、政府を自国民の厚生最大化を目標とする「慈悲深い(benevolent)政府」である。したがって、政府の目的と租税競争の帰結が矛盾することから、租税競争は社会全体に有害な帰結をもたらすとする。このタイプの租税競争は、

<sup>4</sup> 朝日新聞 2015年12月26日朝刊11面。

<sup>5</sup> 筆者はこれまでEUの法人税協調に関心を持って研究を進めてきた。野口(2008)(2009)(2010)(2011)を参照。なお、EUの法人税協調の展開については、野口(2008) p.p.106-108、Vanistendael (1998)を参照。

<sup>6</sup> 本節を執筆する際に、Wilson (1999)、Keen and Konrad (2013)、Devereux and Loretz (2013)と松本(2014)のサーベイを参照した。

<sup>7</sup> 租税外部性の他の要素は、租税輸出、重複課税、がある。詳細は、野口(2011) p.p.61-67を参照。

「有害な租税競争」とよばれる。実は、租税競争論に関する多くの研究が、租税競争の有害な側面を指摘する。

一方、租税競争の正の側面を強調する知見もある。それは主に公共選択の文脈で語られる。例えば、Brennan and Buchanan (1980), Edwards and Keen (1996), Goodspeed (1998), Griffith, Hines and Sørensen (2010)などは、租税競争を通じて、公共サービス供給の効率性の実現や利益団体の効用最大化行動を排除できる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。このような租税競争を歓迎する研究が前提とする政府観は、政府を国民の厚生を顧みずに無駄遣いを行う「リバイアサンの政府」である。このタイプの租税競争は、「健全な (healthy) 租税競争」もしくは「公正な (fair) 租税競争」と呼ばれる。

このように、租税競争に関する理論分析は正反対の知見を報告し、租税競争に対して一意な示唆を与えない。そもそも、分析の前提とする政府の行動様式が、いずれの分析も政府の究極の姿を描写しているのだから、現実の政府の行動様式を鑑みると、これらの知見は極論ともいえる。ところで、実際に租税競争は発生しているのだろうか。

## 2.2 租税競争の実証

税率に関する租税競争の実証分析の視点は、自国の税率設定が他の周辺国の税率水準の影響を受けているか否かにある。もし、自国が租税競争に従事しなければ、他の周辺国の税率水準や税率変更の影響は受けない。一方、もし自国がある戦略的な政策目標の下で租税競争に従事していれば、自国の税率設定の際に他の周辺国の税率水準の動向を意識せざるを得なくなる。つまり、自国の税率設定が他の周辺国の税率水準の反応関数となっていると考えられる。したがって、この反応関数を推計し、有意に正の傾きを持っていれば、租税競争が発生していると判断できる。

反応関数を用いて各国の法人税率決定がどのような要因により決まるかの研究には、さまざまな類型がある。まず Altshuler and Goodspeed (2015) は、1968年から2008年のOECD加盟国のデータを用いて租税反応関数を推計し、アメリカとヨーロッパ諸国との間では1986年のアメリカの税制改革以降、アメリカはシュタツケルベルグリーダーとして、ヨーロッパ諸国はフォロワーとして行動しているという興味深い知見を報告するが、同時にヨーロッパ近隣諸国間での法人税率（ただし、法人税収の対GDP比で表現）の変化の反応係数が正でかつ有意であることも報告する。同様に、Besley, Griffith and Klemm (2005) は、1980年から2003年のOECD加盟国のデータを用いて租税反応関数を推計した。その結果、自国の法人税率が近隣国の法人税率と相互依存関係にあること、より可動性が高い要素への課税はそれが低いものよりもより感応的であること、を報告する。また、Devereux, Lockwood and Redoano (2008) は、1982年から1999年のOECD加盟21か国のデータを用いて租税反応関数を推計した。その結果、国家間を移転させやすい利益を自国に誘致するために法定税率をめぐる競争が国家間で繰り広げられていること、その規模は、加重平均した法定税率をある国が1%ポイント税率を引き下げると、自国はそれを0.7%ポイント弱低下させるように反応する、と報告する。

さらに、ヨーロッパ諸国に限定して同様の実証分析を行ったものとして、Heinemann, Overesch and Rincke (2010) がある。彼らは、EU加盟27か国を含む32のヨーロッパ諸国の1980年から2007年までのデータを用いて分析を行い、近隣国の税率が強く税率引き下げに影響を与えていること、特に低税率国が近隣国にある場合に法定税率を引き下げる傾向が強くなるこ

と、を報告する。また、Davies and Voget (2008) は、ヨーロッパを EU 加盟国と非加盟国に分けて分析し、EU 加盟国が非加盟国よりも互いの税率に対してより強い感応性を有していることを報告する。さらに、Crabbé (2013) は、2004 年の EU 拡大で EU に加盟した新規加盟国（その中心は中東欧諸国）は平均して既存加盟国より低税率国が多い<sup>8</sup> という事実から、新規加盟国との地理的な距離が既存加盟国の税率設定に影響を及ぼすかどうかを検証した。その結果、1990 年から 2009 年の推計期間において、新規加盟国に近接する既存加盟国（例えばドイツなど）は、新規加盟国の税率水準に反応していることを報告する。

このように、租税競争が発生していると報告する先行研究が多い。そしてそれが特に EU のように一定の通貨統合を実現し、移動制約も比較的ゆるい下では連鎖的に発生することを報告する。しかし、その租税競争が有害か否かについては、これらの先行研究は何も教えない。なぜなら、上で見た推計モデルはあくまで相互作用の有無の評価に主眼が置かれているからである。しかも根本的な問題として、有害な租税競争とはいったいどのような性質をもつものなのかが実は明確ではない。このような実態を克服しようとしたのが、EU の有害な租税競争への対抗プロジェクトである。

### 3 EU における有害な租税競争への対抗

#### 3.1 動機

1990 年代後半に EU で有害な租税競争への対抗が進展した背景には、2 節で確認したような理論と実証の知見が基礎にある。このこと自体、実は政策の方針転換が生じたことを意味しているが、それは 4.1 で検討したい。ここでは、EU 域内での取り組みを加速させる、①欧州委員会内部の変化、②市場統合に向けた施策の進展とそれに取り残された法人税領域、という EU 固有の要因に着目する。

まず①については、2.2 でみたように既存加盟国を巻き込んだ連鎖的競争が発生する可能性が強くなる中、1995 年に欧州委員会の域内市場・税制担当委員が、スクリブナー (Scrivener) からモンティ (Monti) へ交代したことが挙げられる。欧州委員会は、EU 内で唯一法案発議権を持つ機関である。そのため、欧州委員会内での担当委員の交代は、欧州委員会における議論の進展や方向性を規定する上で重要な意味を持つ。実際、モンティは Radaelli (1999) も指摘するように、積極的に有害な租税競争排除のための施策を政治的課題の中心に据え、徹底的にその排除を図ろうとした<sup>9</sup>。

次に②であるが、この時期は、1992 年末に完成を見た EU 域内市場、金融政策（利子率）の統合化、1992 年のマーストリヒト条約で共通通貨ユーロの導入が決まるなど、域内市場形成に

<sup>8</sup> 例えば 2004 年に EU に加盟したチェコとハンガリーの場合、チェコは 1995 年 1 月段階で 41% だった法人税率を 1997 年 1 月には 25% へと大幅に引き下げ、ハンガリーも同様に 1997 年 1 月段階で 18% と、EU 平均が 30% 中から 40% 程度の中、低い税率を採用していた。KPMG (2007) p.p.5-8 を参照。なお、中東欧諸国が EU に加盟しようとした最大の動機には、将来の単一通貨ユーロの導入を含め、経済体制転換後の更なる経済発展を目指す足がかりにしようという思惑がある。その目的を実現するため、中東欧諸国は様々な租税特別措置もしくは法人税率の引き下げにより、西側諸国からの投資を誘致しようとしていたなど、資本誘致をめぐる潜在的な競争の可能性が存在していた。

<sup>9</sup> Radaelli (1999) p.668



向けた具体的な進展が見られた。この政策的な意味合いとして、各国の人的資本の蓄積等を所与とすると、企業からみて投資や立地選択の際に税制の相違が重要な要素となることが挙げられる。しかも、ユーロ導入により、加盟国間での比較は容易に行うことが出来る。また加盟国の政府からみると、利子率や為替政策を通じた政策競争が不可能となったため、投資決定に影響を与えうる直接税政策の重要性が増す。これは、特に法人税の競争を生む可能性をはらむが、EU レベルでの法人税協調はほとんど実現していない現状もあった。

### 3.2 タックスパッケージ

そこで1996年4月のヴェローナでの非公式経済・財務大臣理事会は、有害な租税競争にEU全体で対抗する取り組みの起点となった。同理事会では、より効果的に不公平な租税競争を通じた国家の財政主権の喪失に対する防御策構築を目的としたハイレベルグループ<sup>10</sup>を創設することが決まり、そこを舞台に積極的な議論が展開された。そして1997年12月1日の経済・財務大臣理事会で、それまでの議論を集約した、有害な租税競争に対抗する新しいタックスパッケージ<sup>11</sup>を全会一致で採択した。タックスパッケージは、「事業課税における行動要綱（行動要綱（Code of Conduct）」、「貯蓄課税指令」、「クロスボーダーでの関連会社間の利子・ロイヤリティー支払いに対する指令」の3つから構成される<sup>12</sup>。Pinto (1998) も指摘するように、タックスパッケージの核となるのは、有害な租税競争への対抗とその方策のガイドラインを示した行動要綱である。

### 3.3 行動要綱の目的と対象

行動要綱は、EU加盟国とその属領を対象に、法人課税領域における1) 単一市場において継続的に発生している歪みを削減する、2) 税収の莫大な損失を防止する、3) より雇用促進的な租税構造の開発を手助けする<sup>13</sup>、ことを目的にする。そしてこれらの目的を達成するためには、EUレベルの協調した行動が必要であるとする。行動要綱はその対象とする領域として、事業課税の領域を指定し、「共同体内での事業活動の立地に著しい影響を与える、または与えるかもしれない租税措置に関心を払う<sup>14</sup>」と、行動要綱が扱う領域を規定する。なぜ立地に影響を与える租税措置に関心を払うかであるが、それは第1に、経済活動がグローバルに行われる中で、一国単位

<sup>10</sup> このグループは、モンティグループとよばれる。モンティグループは、European Commission (1996) (1997a) と次々と有害な租税競争へ対抗するための戦略を公表した。

<sup>11</sup> 98/C 2/01 [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/coc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_en.pdf)

<sup>12</sup> 「貯蓄課税指令」とは、クロスボーダーでの利子所得課税に対し、源泉徴収が情報交換を義務付ける、「共存方式（モデル）」に基づく指令案である。なお、源泉徴収税率は20%を欧州委員会は提案している。2000年6月のフェイラでの経済・財務大臣理事会において、グループ企業間の利子とロイヤリティー支払いの課税に関して合意に達した。「クロスボーダーでの関連会社間の利子・ロイヤリティー支払いに対する指令」とは、企業グループ間における、利子・ロイヤリティー支払いに対する、源泉地国での課税を禁止するための指令案である。これらの内容の紹介として、村井・宮本 (1998)、鶴田 (2001)、日本貿易振興会海外調査部欧州課 (2001)、などがある。

<sup>13</sup> 行動要綱前文参照。なお、European Commission (1997) では、この3つに加えて、移動しやすい課税ベースに比べて、労働に対する租税負担が高まりつつある傾向を逆転させるために、という理由も提示されていたが、行動要綱からそれは消えている。それは、行動要綱が事業課税を対象を限定したからに他ならない。European Commission (1996) も参照。

<sup>14</sup> 行動要綱が対象とする租税措置は、法または規則と行政上の慣行を含む。行動要綱 A 項を参照。

ではなく EU 単位での資本と労働の配分に関する最適な立地を行うこと、EU 全体の厚生水準を高めることや多国籍企業の競争力の向上、と複合的な筋道を通じて域内市場の機能を活かすことを欧州委員会が目指しているからである。第2は、事業活動の立地場所と源泉地課税ベースが密接に関係するからである。このことから、行動要綱も歪みのない域内市場形成を目的に挙げるが、その力点が加盟国間の課税ベース浸食の阻止におかれている点も指摘できる<sup>15</sup>。

### 3.4 行動要綱の有害な税制の定義とその特徴

ところで、行動要綱はどのような租税措置を有害と定義しているのだろうか。行動要綱は、潜在的に有害な税制の基本定義を B 項で示す。それによると、「一般的に加盟国で適用されている税の水準よりも著しく低い実効的な課税水準（非課税の場合も含む）となることを認める租税措置」を潜在的に有害であるとする。しかし、この基準は抽象的である。これをより明確にするため、行動要綱は同じく B 項で以下の5つの基準を挙げる。それは、①非居住者だけに課税上の優遇が与えられる、もしくは非居住者と行われる取引に関してだけ認められている租税措置かどうか、②課税上の優遇が国内市場から遮断された（ring-fenced）状態になっており、その結果、課税上の優遇が国内の課税ベースに影響を与えていない租税措置かどうか、③課税上の優遇を提供している加盟国内で実質的な経済活動が行われていないものや重要な経済的存在になっていないものに対してさえ提供されているかどうか、④多国籍企業グループ内での諸活動に対する利益決定ルールが国際的に認められた原則（特に OECD において合意されたルール）から乖離するかどうか、⑤法的規定が不透明な方法で行政レベルにおいて緩和されているものも含めて透明性を欠いている租税措置かどうか、である。これらに該当する場合、それは潜在的に有害であると判断される。つまり、行動要綱は加盟国での全体的な租税負担水準の引き下げは問題とせず、差別的な租税負担水準軽減を問題にしている。このような基準の設定は、健全な租税競争の知見を撰取したことと無縁ではない。さらに G 項は、自国の租税措置が他の加盟国に与える経済的効果も評価の基準に含めるようにも要請する。

では、上記の基準に該当する措置は、すべて潜在的に有害なのだろうか。結論をまず記すと、行動要綱は G 項において、特定の地域の経済発展を補助するように用いられる租税措置については、とりわけ考慮をするよう要求する。なぜこのような考慮を要請するのかであるが、それはローマ条約<sup>16</sup>で競争政策の観点から規定される EU 固有の「国家補助（State aid）」の考え方に起因する。国家補助とは、EU 加盟国政府による特定の経済活動奨励や国内産業保護を目的に行われる歳出や歳入面から行われる公的支援のこと<sup>17</sup>である。このような国家補助が、ローマ条約第 87 条 1 項に規定されるように域内市場における公正な競争と取引に対して望ましくないと欧

<sup>15</sup> Kalloe (2013) p.p.175-176

<sup>16</sup> 1993 年 11 月発効のマーストリヒト条約により、ローマ条約は「欧州共同体設立条約」に、さらに 2009 年 12 月発効のリスボン条約で「欧州連合の機能に関する条約」へ改称された。これらに伴い、条文番号の変更や条文の加筆修正が行われた。例えば、ローマ条約第 87 条は、欧州連合の機能に関する条約第 107 条となっている。本稿では慣例的に以下、ローマ条約という用語を主に用いる。

<sup>17</sup> 欧州連合の機能に関する条約第 107 条 1 項は、「あらゆる形のあらゆる補助、国庫から支出されるもの、特定の事業者または特定の財やサービスの清算に選択的に便益を供与する、競争条件の歪みを与える、加盟国間通商に悪影響を及ぼす」措置を国家補助だと定義する。したがって、わが国の「租税特別措置」の概念より国家補助は広範な公的支援を指す。

州委員会が判断した時、欧州委員会は禁止または介入を行う（「国家補助禁止規定<sup>18</sup>」）。しかし、一定の経済活動の発展または一定の地域の開発を容易にするための支援については、共通の利益に反する程度まで EU の交易条件を変更しない限り容認されるという「国家補助禁止規定の例外」も、ローマ条約第 87 条 2 項と 3 項<sup>19</sup>で同時に規定される。したがって、EU 域内においては、有害な租税競争の要件を満たす租税措置であっても、場合によっては「国家補助禁止規定の例外」から有害な租税競争とならない措置があることを意味する。ここに、有害な租税競争の取り組みと国家補助禁止規定の例外といったベクトルの異なる政策目標を同時に実現するうえでの共存関係と緊張関係が見られることが EU の特徴である。

その上で、有害な租税措置に該当するものの排除の手法として、C 項では有害な租税措置を新規に導入することを控える「現状凍結 (standstill)」条項、D 項では加盟国が現行法や措置を再検討し、有害と判断された租税措置についてはできるだけ早く撤廃することを要請する「撤廃 (rollback) 条項」、を提示する。

このように、行動要綱は有害な租税措置の判断基準を提供したが、EU 加盟国のどの租税措置が、潜在的に有害か前の判断は示していない。そこで行動要綱は次の 2 点を要請する。第 1 は、上記の①から⑤の基準に基づき有害とみられる租税措置を判断し、リストアップするための専門家グループ（行動要綱グループ<sup>20</sup>）の創設である（行動要綱 H 項）。次節で検討するように、この行動要綱グループは、行動要綱グループ報告（いわゆるプリマロログループ報告）を 1999 年に提出している。第 2 は、ローマ条約に規定される国家補助と租税競争の関係を明確にするため、1998 年中頃までに、国家補助禁止規定の運用と適用に関するガイドラインの策定の要請である（行動要綱 J 項<sup>21</sup>）。この背景には、ある財政的措置が国家補助に該当するか否かを判断する際に欧州司法裁判所の判例法等に依拠することが多いが、判例法が基準の明確性という点においてやや精彩に欠ける点を問題視したことがある。そこで、特に租税領域においてこの基準を明確にすることを行動要綱 J 項は要請した。それに基づき、欧州委員会が、国家補助禁止規定の租税領域における適用の考え方を初めて示したものが、3.6 で検討する「直接法人税に対する国家補助禁止規定の適用に関する通達 (notice)」である。

### 3.5 プリマロログループによる有害な租税競争の特定

プリマロログループは 1998 年 3 月に創設され、2 回の中間報告<sup>22</sup>を経て 1999 年 11 月にプリ

<sup>18</sup> ローマ条約の国家補助禁止規定については、さまざま論じられている。例えば、日本貿易振興会海外調査部 欧州課 (2001)、村上 (2001)、滝川 (2006)などを参照。

<sup>19</sup> 欧州連合の機能に関する条約第 107 条 2 項と 3 項。2 項では、共同市場と矛盾しない国家補助を 3 つ挙げ、3 項では、共同市場と矛盾しないと考えられる国家補助を 4 つ挙げている。

<sup>20</sup> このグループはプリマロログループと呼ばれるので、以下、プリマロログループと記す。

<sup>21</sup> 理事会はこの行動要綱がカバーする租税措置のうちのいくつかを、ローマ条約第 87 条から 89 条（欧州連合の機能に関する条約第 107 条から 109 条）で規定する国家補助条項に該当するものとなるかもしれないことを特筆する。共同体法とローマ条約の目的という先入観にとらわれることなく、理事会は委員会が 1998 年中頃までに事業税と関連する租税措置に対する国家補助ルールの適用について、ガイドラインを出すことを引き受けるよう記す。とりわけ本行動要綱の適用に照らして、国家補助の負の効果を考慮に入れ、国家補助規定の厳格な適用をするよう記す。

<sup>22</sup> 1998 年 12 月に docs.12530/98 FISC164、1999 年 5 月に 8231/99 FISC 119 をそれぞれ提出しているようであるが、いずれも現在、利用することは出来ない。



表1 プリマロログループが特定した66の有害な租税措置

| 国名       | 分類1 | 分類2 | 分類3 | 分類4 | 分類5 | 分類6 | 合計 |
|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| オーストリア   |     |     |     | 2   |     |     | 2  |
| ベルギー     |     |     | 4   |     |     | 1   | 5  |
| デンマーク    |     |     |     | 1   |     |     | 1  |
| フィンランド   |     | 1   |     |     |     |     | 1  |
| フランス     | 1   |     | 1   |     |     | 2   | 4  |
| ドイツ      |     |     | 1   |     |     |     | 1  |
| ギリシア     |     |     |     |     | 1   |     | 1  |
| アイルランド   | 2   |     |     | 1   |     | 2   | 5  |
| イタリア     | 1   |     |     |     |     |     | 1  |
| ルクセンブルク  | 2   | 1   | 1   | 1   |     |     | 5  |
| オランダ a)  | 4   | 2   | 4   | 1   | 3   | 3   | 17 |
| ポルトガル b) | 1   |     |     |     |     |     | 1  |
| スペイン     |     |     | 2   |     |     | 1   | 3  |
| スウェーデン   |     |     |     |     |     |     | 0  |
| イギリス c)  | 4   | 6   |     | 1   | 8   |     | 19 |
| 合計       | 15  | 10  | 13  | 7   | 12  | 9   | 66 |

分類1：第3者に対する金融サービスの提供、グループ内でのファイナンスやロイヤリティーの支払い。

分類2：保険、再保険、キャプティブ保険。 分類3：グループ内でのサービス。 分類4：持ち株会社。

分類5：免除 exempt もしくはオフショアカンパニー。 分類6：その他。

a) Netherlands Antilles and Aruba を含む。 b) Madeira と the Azores を含む。

c) ジブラルタル、ジャージー、マン島、ブリティッシュアイランド島を含む。

出所：Diaw and Gorter (2002) Table1.1

マロログループ報告を提出した。報告に至る過程であるが、まず加盟国と属領の271の租税措置をリストアップした。これらを、行動要綱B項で挙げた5つの基準に基づき評価を行い、さらに加盟国間での相互レビューを経て、最終的に加盟国の属領を含めて66の措置を潜在的に有害な租税措置と認定した<sup>23</sup>。プリマロログループが認定した有害な租税措置を整理したものが表1である。

表1から次のような知見が得られる。第1は、分類1と2など、金融関係の優遇措置が数多く有害と判断されている点である。例えば、ベルギーのコーディネーションセンター制度をみよう。それは、多国籍企業がグループ企業の統括を目的とする本社機能をベルギーに置いた場合、グループ内金融で得られた利益は基本的に課税されないという制度である。同制度は1984年に欧州委員会の承認を得ていたが、プリマロログループ報告では、通常の法定税率が適用されるのはごくわずかで、実際の実効税率はゼロに近く、ほとんどの企業が便益を得ていると指摘し、有害と判定した<sup>24</sup>。このように、欧州委員会も承認していた措置に対して、プリマロログループ報告

<sup>23</sup> ただしプリマロログループ報告でも、国家補助の場合と同様、ある租税優遇措置が特定地域の支援に貢献する場合、有害な租税措置の認定から除外されている。

<sup>24</sup> プリマロログループ報告 A001 pp.30-31

はその再検討を促した。このこと自体は、欧州委員会が66の措置を有害だとする判断を支持したように、欧州委員会の有害な租税措置を排除する強い意気込みを反映したものだと考えられる。それは換言すると、欧州委員会にとれば、有害な租税競争の排除はEUの共通目標の実現や加盟国が維持してきた福祉国家を財源面で持続可能なものとするために不可欠だったともいえる。しかし同時に、加盟国との軋轢を生み出し、あとで触れるようにプリマロログループ報告が不採択となる1つの要因を構築することとなった。

第2は加盟国ごとにみると、プリマロログループが認定した有害な租税措置は圧倒的にオランダに多く、オランダの隣国ベルギー、アイルランド、ルクセンブルクがそれに次ぐ<sup>25</sup>。これらの国々は、金融または貿易を経済の基軸に据えるため、外国資本（多国籍企業）の誘致に積極的である。それだけに、オランダやベルギーなどの有害な租税措置と判断された数の多い加盟国の反発や批判も強く、またリストアップされた54の措置に対して、各当事国の反対意見が添付されるなど、概して加盟国の反発は大きかった<sup>26</sup>。

このような軋轢や反発は、採択において全会一致が必要とされる経済・財務大臣理事会での採択を困難にした。その結果、行動要綱は全加盟国の賛成で採択された一方、プリマロログループ報告は正式に採択されなかった<sup>27</sup>。したがって、排除されるべき有害な租税措置の公式な確定は行われていないが、リストアップされた66の租税措置が何らかの問題を持つことは共有された。このことが、後にすべての制度変更もしくは廃止を促すきっかけとなった<sup>28</sup>。

### 3.6 国家補助禁止規定の適用に関する通達 (notice)

行動要綱の要求に応え、加盟国の租税措置が国家補助に該当するか否かを判断するための指針を提供する「直接法人税に対する国家補助禁止規定の適用に関する通達 (notice) (以下、通達とする)」が1998年12月に公表された。その主眼は、①ローマ条約第87条1項に規定する国家補助に該当するケースの規定の明確化、②同条2項と3項に規定される国家補助に該当しないケースの明確化、③欧州司法裁判所の判例法や種々のガイドラインの一元化、にある。

まず①についてであるが、国家補助に該当する租税措置を明確にするための判断基準が、通達の9から12パラグラフにおいて示される。それを整理したのが表2である。

<sup>25</sup> イギリスは、ほとんど属領が対象となっており、本国は対象になっていない。

<sup>26</sup> 例えば、Klaver and Timmermans (1999) は、行動要綱が現行の税収水準を確保することと税務上有利と見られる租税措置を排除することに焦点を絞り、個々の加盟国における不利な側面を無視したため、結果的に租税負担水準を最高水準に並ばせることにならないかと主張している。Ellis (1999) は、EU域内での損益通算がされない限り、大国である加盟国は、小国である加盟国よりも競争上、有利に立つのではないのか、と主張している。さらに、Cattoir (2007) は、行動要綱の租税措置が有害であるか否かの判断基準が、そもそも解釈の多様性を許していることを指摘している。

<sup>27</sup> Radaelli (2003) p.523 参照。この理由は他に様々指摘されているが、最大の要因は、検討の際の判断基準の不透明性に多く起因するのではないかと考えられる。例えば、2回の中間報告やパラグラフ24にあるように、判定過程を明確にするためのペーパーが出されたようであるが、そのペーパーも利用できないことなどが、判定に疑問符を付けさせる要因になっていると考えられる。

<sup>28</sup> 例えば本文中で挙げたベルギーのコーディネーションセンター制度は、2010年末までに段階的に廃止された。その代替制度として、Notional Interest Deduction (みなし利子控除制度) が設けられた。同制度はイギリスの財政研究所が1991年に提案した自己資本控除型法人税 (ACE) に比較的近いとされる。ACEについては、野口 (2014) も参照。

表2 ローマ条約第87条1項の規定と通達の規定

| ローマ条約第87条1項の規定                                  | 通達の規定 [( ) の数字はパラグラフの番号]   |
|---|--|
| 1) 加盟国によりもしくは加盟各国の資金を通して与えられる補助                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>課税ベースの縮小, 税額の全部もしくは部分的な軽減, 課税の繰り延べ, 課税の取り消しもしくはそれに相当する特別な税負担の繰り延べなどの措置。(9)</li> <li>税収の減少は, 財政支出の形態をとった国の予算の減少と同義。さらに国家補助は租税当局の慣行を通じると同程度に, 立法, 準則あるいは行政上の性質を持った租税規定を通じて規定される。(10)</li> </ul> |
| 2) 特定の企業または特定の生産に対して優遇措置を与えるもの                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>選択的な便益とは, 立法準則もしくは行政上の性質を持った租税規定の例外, もしくは課税当局側の恣意的な慣行からもたらされる。ただし, 租税措置の選択的な性質は, 制度の本質あるいは一般的な体系によって正当化される。(12)</li> </ul>  |
| 3) 優遇措置によって競争を歪めるまたは歪めるおそれがあり, 加盟国間の取引に影響を及ぼすもの | <ul style="list-style-type: none"> <li>受益者である企業が加盟国間取引を必要とする取引を行ってれば, 競争を歪め, 域内の通商に影響を与えていると判断できる。(11)</li> </ul>  |

出所：ローマ条約と通達より筆者作成

表2から、通達によって、例えば1)の規定が課税ベース縮小やそのほかの手法による特別な租税負担水準の軽減など、ローマ条約の規定が若干明確になったことを確認できる。しかし、これらの規定は行動要綱と類似するところが多く、どの程度明確なガイドラインとなったのかについては疑問が残らないわけではない。そこで、あわせて②の国家補助に該当しない場合がどうされているかを見る必要がある。通達のパラグラフ13では、「加盟国内で経済活動を営む全てのものに対して開かれている租税措置は、原則的に一般的な租税措置である」、とする。つまり、差別性や選別性がなく客観的に公平に適用される租税措置は、市場競争条件を歪めることなく競争政策からも望ましいため、国家補助に該当しないということの意味する。パラグラフ13では、a) 租税措置が純粋に技術的性質を有する場合、b) 特定の生産コストに関連する租税負担の軽減を通じて、一般的な経済政策目的を達成する措置、がそれらに該当するとしている。a)の例としては、税率設定、減価償却方法、損失繰越方法、二重課税と租税回避の防止規定、b)の例としては、研究開発投資(R&D)や環境、訓練、雇用に関するものが想定されている<sup>29</sup>。

このように、一応のガイドラインが提示されたが、それぞれの租税措置が国家補助に該当するか否かの判断は欧州委員会が行うため、依然として欧州委員会の裁量にゆだねられている部分が多いことは否めない。その際、プリマログループで有害な租税措置とされた措置が、欧州委員会の判断で国家補助に該当しないとされたケースもある。例えば村井・宮本(1998)は、ダブリンドックやトリエステのオフショアバンキングセンターを例に、プリマログループ報告では有害な租税措置とされた租税措置が必ずしも国家補助に該当しないケースがあることを示す<sup>30</sup>。

<sup>29</sup> この他、通達のパラグラフ23では、経済理論的な根拠から、その措置が、税制の機能および有効性を確保する上で必要であると加盟国が証明できる場合、パラグラフ24では再分配目的の累進課税、などが、国家補助に該当しない例として示されている。ただし、同パラグラフでは、裁量的に減価償却期間を定めることや異なる資産評価方法を設定することは国家補助に該当する、などとしている。

<sup>30</sup> 村井・宮本(1998) p.40

このように判断されたのは、ダブリンドックに関してはこの措置が短期的に共同市場に抵触するものではないと欧州委員会が判断したこと、トリエステのオフショアバンキングセンターに関してはローマ条約第 87 条 2 項と 3 項で規定する、地域補助に該当していると判断したからである。

## 4 EU の取り組みの意義と評価

### 4.1 行動要綱の 2 つの方針転換とその含意

これまでみてきた EU の取り組みは、実は政策方針と手段の転換を伴うという意味で画期的であったと言える。具体的には、①健全な租税競争を容認した点、②政策手段の革新、である。まず①であるが、EU は行動要綱以降、健全な租税競争が存在することを容認している。それは基準にも明確に表れており、加盟国での全体的な租税負担水準の引き下げは問題視せず、行動要綱は差別的な税制を問題視する。これは 2.1 でみた理論の知見を一部摂取したことを意味するが、これは EU にとって大きな方針転換だったと言える。なぜなら、1992 年のルディング委員会報告は、健全な租税競争を批判的に検討しているからである。その要点をルディング委員会報告に依拠して整理すれば、次の 4 点にまとめられる<sup>31</sup>。第 1 は、租税競争は課税を応能原則から応益原則へと移行させる役割を担っていることである。第 2 は、そもそも法人の受益水準と法人税負担の間の緊密な関係を確実にすることは大変困難であることである。第 3 は、圧力団体からの圧力や官僚の予算最大化行動などの排除という側面について、たとえこの指摘が正しいとしても、法人税領域におけるもしくは一般的な資本課税における国際的な租税競争は本当にそれを効果的に排除するのかということでは明らかではない。第 4 は、可動性が低い課税ベースへの移行による税収確保の可能性、債券発行で将来世代への負担の移転の可能性が必ずしも健全な租税競争においては考慮されていないことである。このような見解から脱却し、実態に即して有害な租税措置と健全な租税措置とを峻別したうえで対応したほうが現実的であるという見方もそれなりに説得力はあるとも考えられる。ただし、本当に有害な租税措置と健全な租税措置を分けて議論することが正しいのか、また正しいとすればそれに成功しているかどうかは、改めて検討する必要がある<sup>32</sup>。さらに EU 固有の問題として、有害な租税措置と国家補助規制の考え方がどこまで整合性を有しているのかも検討する必要がある。

次に②の政策手段の革新であるが、これまでの法人税協調は、指令や法令などのハード・ローを通じたものを志していたため、加盟国間での全会一致が得られず前進が見られなかった<sup>33</sup>。そこで、分野を限定して、それをソフト・ローともよばれる「開放的調整方式 (Open Method of Coordination : OMC)」いう形で実行しようとしたことである。ソフト・ローとは、法的拘束力を有しないが、EU において従来、政治的なコンセンサスの欠如が伝統的な法形成過程への道筋の障害となっている場合に用いられる手法である<sup>34</sup>。それにより、現実の経済社会において国や企業が何らかの拘束感をもって従っている規範となり、EU の意図する帰結へと導いていくボト

<sup>31</sup> ルディング委員会報告 p.151

<sup>32</sup> なお、租税競争というものが存在するのであり、有害な租税競争と有害ではない租税競争の区別をすることは無意味であると主張する Devereux のような論者もいる。Radaelli (2003) p.522 参照。

<sup>33</sup> 野口 (2009) も参照。

<sup>34</sup> Radaelli (2003) p.514。



ムアップ型の政策手法である。そのために、モニタリングやベンチマークの設定、相互評価、などの手法が取り入れられている。このような政策実行手段としてのソフト・ローについて、Gribnau (2007) は、法的拘束力はなく、その有効性を高めるためのピア・プレッシャーに依拠しているにもかかわらず、行動要綱は一般的に大変有効な政策手法であるとみなされていると評価する<sup>35</sup>。さらに Gribnau (2007) は、行動要綱は加盟国を法的に拘束するものではないソフト・ロー手段の採用は、さらなる租税協調に向けた重要な一歩となるともする<sup>36</sup>。Gribnau (2007) のこのような評価の背景には、行動要綱の影響を受けて策定されたプリマロログループ報告が不採択となったにもかかわらず、リストアップした66の租税措置全てが制度変更もしくは廃止となったことがある。しかし、実際にはローマ条約で規定されている(つまりハード・ローに分類される)国家補助禁止規定を欧州委員会は最大限活用した結果だとみる方が妥当ではないかと考える。EUでの有害な租税競争への対抗をみるには、行動要綱と既存のハード・ローの相互作用関係の中で解決が図られることを見逃してはいけない。

このように、行動要綱は2つの方針転換を伴うが、ここで関心があるのは①の点である。このような転換は、どう評価できるのだろうか。この転換が生み出した新たな論点を整理すると、1) 本当に有害な租税措置と健全な租税措置を分けて議論することが正しいのか、2) また正しいとすればそれに成功しているかどうか、3) 有害な租税措置と国家補助規制の考え方がどこまで整合性を有しているのか、である。これらの論点はいずれも興味深い、残された紙幅ですべて検討することは困難である。したがって、以下では、2) について OECD の取り組みを比較対象にとり検討するととどめ、1) と 3) については稿を改めて検討したい。

#### 4.2 比較：OECDの有害な租税競争への対抗

これまで見てきたような EU の有害な租税競争への対抗の取り組みより少し遅れ、OECD でも国際的な租税競争に対する協調的な対応の模索が始まった。1996年5月に OECD 租税委員会の下に「租税競争プロジェクト」が設置され、1998年4月に、「有害な租税競争—出現しつつあるグローバルな問題<sup>37</sup>」と題する報告(以下、OECD (1998) とする)が提出された<sup>38</sup>。行動要綱の有害な租税競争への対抗の取り組みの包括性を評価するため、OECD (1998) の対象とする地理的範囲、経済活動、有害な税制の定義とその排除方法、などを行動要綱と比較できるように整理したのが表3である。

表3から、行動要綱と OECD (1998) は異なる取り組みであるが、潜在的に有害な税制の基準、対抗措置、排除の仕組み、などの基本部分に共通点が多いことが分かる。したがって、両者は相互に機能を補完し強化しあえるものだといえる。例えば、有害な税制の構成要件として、行動要綱では挙げられていない情報交換以外、OECD (1998) は行動要綱とほぼ共通する。つまり、両取り組みとも加盟国の全体的な租税負担水準の引き下げは問題視せず、差別的な税制を問題視している。また、排除を効果的に進めるためや監視のために専門のグループ(EU は行動要綱グループ、OECD は有害税制フォーラム)が形成され、そこがモニタリングを行い、随時排除の

<sup>35</sup> Gribnau (2007) p.106.

<sup>36</sup> *ibid.* p.83.

<sup>37</sup> 同報告は OECD 理事会で採択されたが、報告書自体の採択にルクセンブルクとスイスは棄権し、その後2001年11月にポルトガルとベルギーも棄権した。増井(2009) p.23 参照。

<sup>38</sup> 同報告に関しては、Weiner and Ault (1998)、岩崎(1998)、杉江(2000)、なども参照。

表 3 行動要綱と OECD (1998) の比較

|                         | EU 行動要綱 (1997)   | OECD (1998)  |
|-------------------------|--|--|
| 採択状況                    | 全会一致 (ルクセンブルク含む) で採択 (スイスは EU 非加盟)   | 報告書自体の採決にルクセンブルク、スイスは棄権。2001 年 11 月にはポルトガルとベルギーも棄権。  |
| 対象地域                    | EU 加盟国とその属領  | OECD 加盟、非加盟国とそれらの属領  |
| 対象とする視点 (経済活動)          | 共同体内での事業活動立地に影響を与えるもしくは与えるかもしれない事業課税に関する租税措置全般を対象<br>→ 従業員に対する特別な租税体制も含む   | 金融やその他のサービスの活動など地理的に移動しやすい活動<br>→ 具体的には、1) タックスハイブ<br>2) 有害な租税優遇措置   |
| 検討対象の税種                 | 基本的には、事業課税 (事業に関連する税)  | 所得課税 (消費・資産課税は検討せず)  |
| 潜在的な有害性の定義              | 加盟国間で一般的に適用されている水準よりも著しく低い実効的な課税水準 (非課税の場合も含む) となることを認めるような課税措置 (B 項)。   | 有害な租税競争とは何か自体は明確に定義されていない<br>→ 判断の際の要素となる指針のみを提供   |
| 判断基準                    | 1) 非居住者のみに課税上の便益が与えられる、もしくは非居住者と行われる取引に関してのみ認められている租税措置<br>2) 課税上の便益が国内市場から遮断された状態になっており、その結果国内の課税ベースに影響を与えない租税措置<br>3) 租税上の便益を提供している加盟国内で実質的な経済活動が行われていないものや重要な経済的存在になっていないものに対してさえ提供されているような時<br>4) 多国籍企業グループ内での諸活動に対する利潤決定のルールが国際的に認められた原則から逸脱しているようなとき<br>5) 法的な規定が不透明な方法で行政レベルで緩和されているものも含め、透明性を欠いている租税措置 | タックスハイブの判断基準<br>a) 金融サービスの活動の所得に対し、非課税もしくは名目的課税<br>b) 租税優遇措置の運用における透明性の欠如<br>c) 有効な情報交換の欠如<br>d) 実質的な経済活動の不在<br>有害な租税優遇措置<br>i) (金融サービスの活動の所得に対し) 非課税もしくは低い実効税率で課税<br>ii) 国内市場からの遮断 (税の優遇措置の対象を国外からの進出企業に限定、国内市場での取引は不可)<br>iii) 税の優遇措置の運用における透明性の欠如<br>iv) 有効な情報交換の欠如 |
| 潜在的に有害な租税措置への対抗措置       | standstill (現状凍結) と rollback (縮減・撤廃)   | 19 項目にわたる勧告<br>→ 特に第 15 勧告に基づき、6 項目のガイドラインを提示 (standstill (現状凍結) と rollback (縮減・撤廃) を含む)   |
| 潜在的に有害な租税措置を効果的に排除する仕組み | 行動要綱グループが創設されており、それが、standstill (現状凍結) と rollback (縮減・撤廃) の実施状況をモニタリングし続けている。また EU 理事会に定期的に報告を行い続けている。   | OECD (1998) に基づき OECD 租税委員会に有害税制フォーラムが設置され、加盟国の有害な租税慣行のモニタリングにあたりついでいる。  |
| 法的根拠                    | なし (政治的コミットメントにすぎない)   | なし (政治的コミットメントにすぎない)   |

出所：行動要綱と OECD (1998) より筆者作成

進捗状況を報告する制度を構築する。さらに、行動要綱も OECD (1998) も、有害な租税競争に対抗する姿勢を明確に示すため、現状凍結条項 (standstill) と撤廃条項 (rollback) を明記する。これらの条項が持つ意義は、2つある。第1は、有害な租税措置が既に加盟国内で存在していることを暗黙裡に前提としていることである。第2は、有害な租税措置を根本から除去する具体的行動への足がかりを提供することで、有害な租税措置の排除の実効性を高めるのに効果的な役割を果たしていることである。

このような OECD (1998) を比較対象としたときに浮かび上がってくる行動要綱の貢献と限界は何だろうか。まず貢献であるが、本稿では2点指摘したい。第1は、表3にもあるように、対象とする経済活動は、EUの行動要綱が事業活動全般を対象とする一方、OECD (1998) は明確に金融活動とそれ以外のサービス活動に限定している点である。ゆえに、行動要綱は広範な対応が可能となっている。しかし、行動要綱でも個人所得課税を対象から除外したことは、包括的な取り組みという視点からは不十分と言えよう。第2は、OECD (1998) も有害な租税措置を判断する際の指針を示したが、Pinto (1998) や Osterweil (1999) も指摘するように、有害な租税競争の定義を明確に示していないことである。一方、行動要綱は、B項で記したように、何が潜在的に有害な租税措置かを定義したうえで判断基準を明確に示している。このことの含意として、実効的に有害な租税措置を排除することへの礎となりうることを指摘できる。つまり、OECD (1998) のこの不存在が、実は OECD のプロジェクトを事実上骨抜きにすることにつながったことと関係する。それを見るために表3の OECD の有害性の判断基準を挙げると、i) (金融サービス活動の所得に対し) 非課税もしくは低い実効税率で課税、ii) 国内市場からの遮断 (税の優遇措置の対象を国外からの進出企業に限定、国内市場での取引は不可)、iii) 税の優遇措置の運用における透明性の欠如、iv) 有効な情報交換の欠如、の4基準が挙げられた。アメリカはクリントン政権ではこのプロジェクトを支持していたが、ブッシュ政権が2001年に富裕層や企業のロビー活動の影響を受け、このイニシアティブを支持しない旨を表明した。そして上の4基準についても、i) と ii) が国家主権の問題であるなどの理由から定義から外され、iii) と iv) のみを対象とするより狭い有害性の判断基準に変質した。これを受け2001年にタックスヘイブンの基準も緩和されるに至ったが、これは実質的に抜け穴を多く作ったことを意味する。したがって、負担水準を判断基準から除外した基準を用いて、どのくらい実質的に有害な税制を排除できるのかには疑問符が付される。

一方、行動要綱の限界であるが、本稿では2点指摘したい。第1は、OECD (1998) では有効な情報交換の欠如が判断要素に含まれているが、行動要綱ではそれが含まれていない。第2は、OECD (1998) は、有害な租税措置とタックスヘイブンを明確に分けて議論を行っている点である。この意味であるが、OECD (1998) のパラグラフ42と43によると、タックスヘイブンは所得税の徹底した競争を抑制しようとするに何ら関心を払わず、積極的に他国の所得税収の侵食を引き起こそうとしている。一方、有害な租税措置は、かなりの税額をあげているが、それが有害な租税競争の拡張によりリスクにさらされているため、他国との協調的な行動に同意する可能性が高い。つまり、行動の動機がそもそも異なっていることを、OECD (1998) は明確に意識している。これらの点が、行動要綱では完全に欠落している。ただし、このような限界は、徐々に克服されている。例えば、情報交換や透明性については、欧州委員会が2004年に出したコミュニケーションで、透明性と情報交換の必要性を指摘し、それ以降はいわゆる租税に関する「グッド・ガバナンス」の促進に向けてという取り組みの中でこれらが要素として取り込まれて

いる<sup>39</sup>。OECDの基準が骨抜きにされたのと対照的に、着実に成果を積み重ねようとしていることを指摘できる。国家間で税率などの負担水準が相互に参照され競争していくのと同様、政策についても相互に参照され鍛えられていく様子をここに確認できる。

#### 4.3 有害な租税措置の判定基準の評価

しかし、有害な租税措置の判定基準の妥当性については、さらに議論が必要ではないだろうか。OECDの基準を基礎とすると、行動要綱の方が対象は広い。ただし、ルディング報告を基準とすれば、全体的な租税負担縮小は有害な租税措置を構成しないという基準は大幅な後退と評価される。それでは、租税負担水準を基準から外し、差別的な取り扱いを対象としたことが持つ含意とは何だろうか。1つは、各国が共通して財政赤字を累積させる中で、可動性が低い課税ベースへのシフトを潜在的に促すことが指摘される<sup>40</sup>。ここではそれに加え、2点指摘する。第1は、有害な租税競争を排除しようとする取り組み自体を不安定にすることである。つまり、このアプローチだと、個々の事案について検討を重ねて基準を作成する必要がある、頻繁な見直しが必要となる。また、差別的な取り扱いを判定することが実際にどれだけ可能かが、取り組みの成否を決めることにもなる<sup>41</sup>。第2は、課税ベースの変更を促す可能性があることである。周知のとおり、ベルギー、イタリア、ラトビアなど、ヨーロッパでACEを採用する国々が増えつつある<sup>42</sup>。ACEは、所得課税の枠組みを持ちながらキャッシュフロー法人税と税等価となるような税である。このような変更を完全な支出税化の通過点と評する見方に立てば、有害な租税競争への対抗は意味を失うこととなる。現在の有害な租税競争の取り組みは、所得課税を前提とする。したがって、キャッシュフロー課税ベース化（支出税化）には対応できない。そもそも支出税には基本的には租税特別措置という概念が存在しないため、差別的な扱いは発生しないからである。

このように考えると、もちろん、一連の取り組みの下で構築された基準の下で有害な税制を排除するためのシステムが構築されたことは事実であるため、それがなかった状態から一步前進という評価は確かに認められよう。しかし、問題は、取り組みの根幹を構成する基準ではないだろうか。資本課税の理念形がグローバル化の進展する中で漂流している現状が、効果的な政策的取り組みの阻害要因となっているとも捉えられる。

<sup>39</sup> European Commission (2004)。

<sup>40</sup> 諸富 (2009) p.6。

<sup>41</sup> また、行動要綱の取り組みを理論的に分析した知見も多い。例えば、Keen (2001) は、優遇的な租税体制を除去することで明白に税収面での損失が生じることを確認し、優遇的な租税措置は実際には社会的に望ましく、優遇的な租税体制がないときと比べて租税競争をより有害でないものにする、と主張する。同様に、Diaw and Gorter (2002) は、行動要綱はより公共財の過少供給を誘発しそうであることを指摘する。Bucovetsky and Haufler (2006) は、小国の方が大国よりも相対的に租税優遇体制を多用し、資本を誘致しようとする誘因を強く持つことを念頭に、国のサイズを考慮に入れても、Keen (2001) の結果が頑健であることを示している。一方、Haupt and Peters (2005) は、Keen (2001) が考慮に入れなかった、ホーム・バイアス（より母国で投資を行おうとすることで生じるバイアス）を考慮に入れて分析を行っている。その結果、全面的な租税優遇措置の排除を正当化する。このように、理論的には、同じモデルのフレームワークを用いても、モデルの設定を変えることで異なる結論が得られており、結果の頑健性は担保されない。このことも、取り組みの不安定性を誘発していると考えられる。

<sup>42</sup> 野口 (2014) p.281 表 9-7 参照。



## 5 おわりに

本稿では、萌芽期のEUの有害な租税競争への対抗の取り組みである行動要綱と一連の取り組みを、OECDの取り組みを比較対象として検討し、その到達点と課題を明らかにしようとした。そのため、租税競争に関する理論分析と実証分析の先行研究の知見を整理し、その到達点と限界を明らかにした。理論分析の知見は、租税競争の健全性と有害性を指摘する。しかし、何が具体的に有害な租税競争かは示せない。また、実証分析の知見は、租税競争の発生を報告する。その上で、EUの取り組みの背景などを明らかにしたうえで、行動要綱と一連のEUの有害な租税競争への取り組みを把握し、その意義と評価を試みた。ここでは、行動要綱は政策方針と手段の転換を伴うという点で見逃すことが出来ない画期的な取り組みであることを明らかにした。また、行動要綱が規定する有害な租税競争の特徴は、著しい低租税負担水準とそれが差別的に適用されることにある。これはOECDの基準より広いが、例えば課税ベースを所得ベースから支出ベースに変更することで取り組みを不安定なものとすることを示した。

このような行動要綱を通じた取り組みは、アップル（アイルランド）、スターバックス（オランダ）、ファイアットやアマゾン（ルクセンブルク）、などに適用された優遇税制を違反とする現在の積極的な欧州委員会の姿勢の礎となった。EUの法人税協調の歴史をたどると、多くの斬新な提案がたなごらしのままにされた歴史がある。その意味では、この取り組みは成功しているという側面は否定できない。しかし、そもそも本当に有害な租税措置と健全な租税措置を分けて議論することが正しいのか。次の検討課題としたい。

※本稿は、平成26年度北海学園学術研究助成（個人研究）、平成27年度北海学園学術研究助成（総合研究）の成果の一部である。

## 参考文献

- Altshuler and Goodspeed (2015) "Follow the Leader? Evidence on European and US Tax Competition" *Public Finance Review* Vol.43 (4) p.p.485-504
- Besley, Griffith and Klemm (2005) "Empirical evidence on fiscal interdependence"  
[http://eprints.lse.ac.uk/41784/1/Empirical\\_evidence\\_on\\_fiscal\\_interdependence\\_%28LSE\\_RO%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/41784/1/Empirical_evidence_on_fiscal_interdependence_%28LSE_RO%29.pdf)
- Bratton and McCahery (2001) "Tax Coordination and Tax Competition in the European Union: Evaluating the Code of Conduct on Business Taxation" *Common Market Law Review* Volume 38 (3), p.p.677-718
- Brennan and Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* Cambridge University Press（深沢実ほか訳、ブレナン、ブキャナン著（1984）『公共選択の租税理論：課税権の制限』文真堂）
- Bucovetsky and Haufler (2006) "Preferential Tax Regimes with Asymmetric Countries" CESifo Working Paper No.1846
- Cattoir (2007) "A History of the "Tax Package" The Principles and Issues Underlying the Community Approach" Taxation paper no.10
- Code of Conduct Group (1999) "Code of Conduct Group Report" SN 4901/99（いわゆるプリマログループ報告）  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/primarolo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/primarolo_en.pdf)
- Crabbé (2013) "Are Your Firm's Taxes Set in Warsaw? Spatial Tax Competition in Europe" *FinanzArchiv* vol.69

- (3) p.p.317-337
- Davies, R. B. and J. Voget (2008) "Tax Competition in an Expanding European Union" Working Papers 0830, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Devereux, Griffith and Klemm (2002) "Corporate Income Tax: Reforms and Tax Competition" *Economic Policy* p.p.451-95
- Devereux, M. P., Lockwood, Ben and Redoano, Michela (2008) "Do countries compete over corporate tax rates?" *Journal of Public Economics* Vol.92 (No.5-6), p.p.1210-35
- Devereux and Loretz (2013) "What Do We Know about Corporate Tax Competition?" *National Tax Journal* vol. 66 (3) p.p.745-773
- Diaw and Gorter (2002) "The remedy may be worse than the disease- A critical account of the Code of Conduct" CPB Discussion Paper No.005
- Edwards and Keen (1996) "Tax competition and Leviathan" *European Economic Review* vol.40 p.p.113-34
- Ellis (1999) "Are Measures to Curb Harmful Tax Competition Necessary?" *European Taxation* March p.p.78-80
- European Commission (1996) "Taxation in the European Union: Report on the Development of Tax Systems" com (96) 546 (いわゆるモンテイ報告)
- European Commission (1997a) "Towards tax co-ordination in the European Union-A package to tackle harmful tax competition" com (97) 495
- European Commission (1997b) "Code of Conduct for Business Taxation" (いわゆる行動要綱)  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/coc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_en.pdf)
- European Commission (1998) "Commission Notice on the application of the State aid rules to measures relating to direct business taxation" Official Journal C 384, 10/12/1998 (いわゆる通達)  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y1210\(01\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y1210(01):en:HTML)
- European Commission (2004) "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Preventing and Combating Corporate and Financial Malpractice" com (2004) 611
- Goodspeed (1998) "Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism" *National Tax Journal* 51 (3), p.p. 579-586
- Gribnau (2007) "Soft Law and Taxation: EU and International Aspects" *Legisprudence* 2 (2) p.p.67-117
- Griffith, Hines and Sørensen (2010) "International capital taxation" in Adam, Besley, Blundell, Bond, Chote, Gammie, Johnson, Myles and Poterba editor (2010) *Dimensions of Tax Design* Oxford University Press
- Haupt and Peters (2005) "Restricting Preferential Tax Regimes to Avoid Harmful Tax Competition" *Regional Science and Urban Economics* vol.35 (5) p.p.493-507
- Heinemann, Overesch and Rincke (2010) "Rate-cutting Tax Reforms and Corporate Tax Competition in Europe" *Economics & Politics* Volume 22, Issue 3, p.p.498-518
- Janeba and Smart (2003) "Is Targeted Tax Competition Less Harmful Than Its Remedies?" *International Tax and Public Finance* vol.10 (3) p.p.259-80
- Kalloe (2013) "Corporate Tax treatment of Interest: EU State aid and the EU Code of Conduct Combating Harmful Tax Competition" in Marres and Weber editor (2013) *Tax Treatment of Interest for Corporations* IBFD Chapter 11 p.p.169-185
- Keen (2001) "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful" *National Tax Journal* vol.54 (4) p.p. 757-62
- Keen and Konrad (2013) "The Theory of International Tax Competition and Coordination" in Alan J. Auerbach, Raj Chetty, Martin Feldstein and Emmanuel Saez edited (2013) *Handbook of Public Economics* Volume 5 Elsevier p.p.257-328
- Kiegebeld (2004) *Harmful tax competition in the European Union: Code of Conduct, countermeasures and EU law*

- Kluwer
- Klaver and Timmermans (1999) "EU taxation: policy competition or policy coordination?" *EC Tax review* p.p. 185-190
- KPMG (2007) *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2007*  
<http://www.kpmg.com/NR/rdonlyres/A180267A-7423-40C6-87C5-7D917585541F/0/2007CorporateandIndirectTaxRateSurvey.pdf>
- de Mooij (2004) "A Minimum Corporate Tax Rate in the EU Combines the Best of Two Worlds" *Intereconomics/Review of European Economic Policy* July-August 39 (4) p.p.180-82
- 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)
- OECD (1998) *Harmful Tax Competition—An Emerging Global Issue* OECD Paris
- Osterweil (1999) "OECD Report on Harmful Tax Competition and European Union Code of Conduct Compared" *European Taxation* p.p.198-202
- Pinto (1998) "EU and OECD to Fight Harmful Tax Competition: Has the Right Path Been Undertaken?" *Intertax* vol.26 (12) p.p.386-7
- Radaelli (1999) "Harmful Tax Competition in the EU : Policy Narratives and Advocacy Coalition" *Journal of Common Market Studies* vol.37 (4) p.p.661-82
- Radaelli (2003) "The code of conduct against harmful tax competition: open method of coordination in disguise?" *Public Administration* 81 (3) p.p.513-31
- Ruding Committee (1992) *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation* Commission of the European Communities (ルディング委員会報告)
- Vanistendael (1998) "The Difficult Road to Harmonization of Corporate Income Taxation in the European Community: The Ruding Committee Experience" in Roberti edit.(1998) *Financial markets and capital income taxation in a global economy* Elsevier p.p.291-310
- Weiner and Ault (1998) "The OECD's Report on Harmful Tax Competition" *National Tax Journal* vol.51 p.p.601-8
- Wilson (1986) "A Theory of Interregional Tax Competition" *Journal of Urban Economics* vol.19 p.p.296-315
- Wilson (1999) "Theories of Tax Competition" *National Tax Journal* vol.52(2) p.p.269-304
- Zodrow and Mieszkowski (1986) "Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods" *Journal of Urban Economics* vol.19 (3) p.p.356-70
- 岩崎政明 (1998) 「法人税の国際的競争と調和」『租税の競争と調和』租税法研究第 26 号, 租税法学会 p.p. 27-42
- 杉江 潤 (2000) 「OECD における有害な税の競争プロジェクトについて」『租税研究』612 p.p.76-81
- 滝川敏明 (2006) 『日米 EU の独禁法と競争政策：グローバル経済下の企業競争ルール』第 3 版, 青林書院
- 谷口和繁 (1998) 「税の競争」『国際税務』vol.18 (3) p.p.6-13
- 鶴田廣巳 (2001) 「有害な租税競争と国際租税協調」『会計検査研究』第 23 号, 会計検査院
- 日本貿易振興会海外調査部欧州課 (2001) 「国家補助禁止規定と有害な租税競争 (EU)」『JETRO ユーロトレンド』No.49 p.p.10-6
- 日本貿易振興会海外調査部欧州課 (2002) 「「有害」な優遇税制の行方 (EU・OECD)」『JETRO ユーロトレンド』No.52 p.p.12-20
- 野口 剛 (2008) 「グローバル経済下での資本課税一リスポン戦略以降の EU 法人税政策の展開」『財政と公共政策』Vol.30 (No.1) p.p.105-21
- 野口 剛 (2009) 「経済活動のグローバル化の進展と法人税—EU レベルでの法人税調和に向けた試み」諸富徹編著 (2009) 『グローバル時代の税制改革—公平性と財源確保の相克』ミネルヴァ書房, 第 12 章
- 野口 剛 (2010) 「法人税調和の取り組みの基礎付け—欧州連合 (EU) を素材にして」『財政と公共政策』Vol.

- 32 (No.1) p.p.66-79
- 野口 剛 (2011) 「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」『北海学園大学経済論集』 59 (3), p.p.55-76
- 野口 剛 (2014) 「経済活動のグローバル化と法人課税：マーズ・レビューを素材に」宮本憲一, 鶴田廣巳, 諸富徹編 (2014) 『現代租税の理論と思想』有斐閣, 第9章
- 増井良啓 (2002) 「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 (4), p.p.43-68
- 増井良啓 (2009) 「タックス・ヘイブんと租税情報交換条約 (TIEA)」東京大学 GCOE ソフトロー・ディスクッション・ペーパー・シリーズ GCOESOFTLAW-2008-4  
<http://www.j.u-tokyo.ac.jp/gcoe/pdf/GCOESOFTLAW-2008-4.pdf>
- 松本 睦 (2014) 『租税競争の経済学：資本税競争と公共要素の理論』有斐閣
- 水口 純 (1998) 「OECD 租税競争報告書の公表と今後の展望」『ファイナンス』 34 (4) p.p.27-37
- 村井 正・宮本十至子 (1998) 「EU における有害な租税競争と貯蓄所得課税共存モデル」『国際税務』 18 (12) p.p.33-44
- 村上政博 (2001) 『EC 競争法：EC 独占禁止法』第2版, 弘文堂
- 諸富 徹 (2009) 「グローバル化は世界の税制をどう変えたのか—税制改革論の再設定」諸富徹編著 (2009) 『グローバル時代の税制改革：公平性と財源確保の相克』ミネルヴァ書房