

「法人税最低税率一五%」のインパクト

— 国際課税のグローバルガバナンスをめぐって

軽課税国を使った多国籍企業の租税回避に対し、
ついに国際課税改革のメスが入った。

課税権の再配分、税率の下限の「2本柱」とは何か。

利害の異なる各国は、どのようにまとまったか。

低税率で企業を誘う「租税戦争」はこれで収束するのか。

吉村政穂

一橋大学教授

よしむら まさお 東京大学大学院法学
政治学研究所助手、横浜国立大学大学院
国際社会科学研究所専任講師などを経て、
二〇一七年より現職。専門分野は企業課税。
租税法学会理事、国際租税協会日本支部理
事。政府税制調査会委員（二〇年）などを
務める。

今年七月一日、BEPS包摂枠組み一三九カ国中
一三〇カ国の合意を受け、国際課税改革の新しい枠組みに
関する声明が公表された。二〇一三年に始まった「税源
浸食と利益移転（Base Erosion and Profit Shifting：BE
PS）」プロジェクトの第二幕が大詰めを迎えたのである。
その後、さらなる政治的調整を経て一〇月八日に公表され
た声明は、一三日に開催されたG20財務大臣・中央銀行総
裁会議にて承認された。

米国イエレン財務長官が租税競争を終わらせると喧伝し
た国際課税ルールの見直しは、市場国への課税権の再配分

を目的とした第一の柱と、国際的に合意された最低税率を
下回る多国籍企業に対して税負担（ミニマム税）を強いる
第二の柱によって構成されている。ここでは、まず各柱の
内容を簡単に紹介する。

国際課税ルール改革の「2つの柱」

法人税に関する国際課税ルールでは、企業の生産活動
に寄与する活動が行われている国——企業の居住地国
か、支店や工場といった物理的拠点が所在する国（源泉地
国）——のみが、当該企業の利益に対する課税権（ネクスス）

を有すると考えられてきた。第一の柱では、企業が収入を得ている国（市場国）に対して課税権の再配分を認めることを国際的に合意した点が画期的だと評価されている。

もつとも、第一の柱で再配分の対象とされる企業は、世界全体で二〇〇億ユーロ以上の売上高と一〇％以上の収益性（税引前利益／売上高）を有する多国籍企業に限られている。世界で一〇〇社程度が対象となり、報道では、その四割を米国企業が占めると推測されている。さらに、利益の全てが市場国に配り直されるわけではない。売上高の一〇％を超過する利益が残余利益と定義され、その二五％相当額が市場国に配分されて、各市場国の課税権に服することになる。

市場国への課税権再配分を目的とする第一の柱に対して、第二の柱は、多国籍企業に一定水準の実効税率を負担させることを目的とした提案である。具体的には、国別の実効税率が最低税率（一五％）を下回ることを防ぐための二つの国内ルールの組合せ（Global anti-Base Erosion Rules：GloBEルール）と、九％以下の税負担となる関連者支払に対して源泉税の賦課を許容する条約ルール（Subject to Tax Rule：SSTR）が予定されている。

法人税に最低税率を設定したと一般的に伝えられるの

は、このGloBEルール、特に企業の本社所在地国の課税権を拡張する形でミニマム税を課する所得合算ルールであり、子会社所在地国による対応（軽課税支払ルール）はその補助的な手段として位置付けられている。

GloBEルールは、七億五〇〇万ユーロ以上の売上高を有する多国籍企業に適用される。まず、対象となる多国籍企業は、連結財務諸表作成におけるグループ構成企業の情報をを用いて、国ごとに所得および税を割り当て、グループが展開している国別の実効税率を計算する。次に、国別実効税率に最低税率（一五％）を下回るものがあつた場合に、一五％に届かない不足分を埋めるように上乘せ課税（トップアップ課税）が行われる。実効税率一五％を下回る水準まで税制優遇を与える措置は無効化され、租税競争に底が設けられることになる。

軽課税国を利用した多国籍企業の租税回避に対抗する措置は各国で導入されてきた。しかし、租税競争が過熱する中で、競合国には存在しない追加的な税負担を求める税制は、自国企業の競争力を損ねるといふ政治的懸念を招き、一国限りで実現することは難しい。国際的な共通アプローチとしてGloBEルールを提案することで、多国籍企業を多く抱える国々が足並みをそろえて対処する基盤を提供

するものである（米国が二〇一七年に同様の趣旨に基づく税制（GILTI税制）を導入したことが議論を促した）。

原則である所得合算ルールの下では、本社所在地国がこのトップアップ課税を賦課・徴収することになっている。つまり、多国籍企業の本社を抱える国が、その課税範囲を拡大するという意義を有している。副次的には、租税回避を目的としたストラクチャー（軽課税国の利用）を多国籍企業が放棄することにより、進出先における適正な税負担の受け入れにつながると期待されている。

もともと、新興国・途上国が企業育成・誘致のために用意した税制優遇を無効化し、先進国が税収を吸い上げるという批判の声が上がった。さらに、（本国における税制優遇すら無効化される）軽課税支払ルールを導入する国が拡大した場合には、自国企業の海外展開を阻害するという懸念も中国から示された。企業の経済実体を伴う活動をGILTI BEルールの課税対象から除外し、これらの懸念に配慮する除外措置（カーブアウト）が創設される。すなわち、有形資産（簿価）と支払給与の五%の所得がGILTI BE課税対象から除外されることが規定されるとともに、一〇年をかけて許容幅を調整する移行措置が提案されている。

国際課税をめぐるガバナンス体制の変化

ここまで読まれたところで、なぜこういったテクニカルな議論が世間の耳目を集めるのかと疑問に思われる方もいるに違いない。まさに国際課税ルールが政治的なイシューとして取り上げられる点こそが、二一世紀、とりわけ二〇〇八年金融危機以降における国際課税の議論を特徴付ける第一の要素なのである。

金融危機以前は、経済協力開発機構（OECD）が国際的な課税ルール策定において主要な役割を果たし、その議題の多くは各国の課税権を調整して二重課税の解消を推進することに軸足が置かれた。国際課税の領域をめぐる規律状態は、各国の国内法および二国間協定のネットワークによって構成される分散型の体制であったため、OECDモデル租税条約の改定を通じて二国間協定の収斂を目指す形で国際的な調和が図られてきた。おのずから国際課税ルールの発展は安定的かつ漸進的なものにとどまっていた。さらに国際課税は特殊な領域であり、国内において関心を有する利害集団も限られていたため、専門家主導による合意ベースでの政策決定が維持されてきた。

しかしながら、金融危機をきっかけとした経済不況・財

政危機は、とりわけ財政規律の厳格なヨーロッパで国民の不公平感を高め、国際的な脱税・租税回避に対する倫理的批判への応答が、政治的重要度を高めるようになった。具体的には、資金の流れを不透明にし、脱税を容易にするタックスヘイブンの存在と、一部の多国籍企業による行き過ぎた租税回避が槍玉に挙げられた。特に、どの国の課税にも服さない所得を生み出す租税回避ストラクチャーがグーグルやアマゾンといった著名企業によって広く利用されていた事実は、国際課税の公平性に対する疑問を国民に抱かせるに十分であった。

多国籍企業による租税回避については、米国（オバマ政権）の強い後押しもあり、一三年からBEP Sプロジェクトとして対抗策を検討することとなった。プロジェクトは一五の行動計画について検討を行い、一五年に最終報告書を公表してそれぞれの対応策を勧告した。その全てが実施されたわけではないものの、一国限りでは有効に対処し得ない課題に対して国際的な合意を実現したことは、OECD/G20が成し遂げた大きな成果として強調された。

もともと、BEP Sプロジェクトでは合意に至らなかつた行動計画がある。経済のデジタル化に伴って生じる課税上の課題（行動計画1）については、デジタル企業への課

税強化を主張するフランス（およびより多くの課税権を求めるOECD外のG20メンバー）と自国企業への狙い撃ちを警戒する米国の対立が折り合う用途が立たず、議論を継続し、二〇二〇年に結論を導くことのみが決定された。これが、今回の国際課税ルール見直しの導火線となった。

第二の特徴は、国際課税ルール策定をめぐるガバナンス体制に変化があった点である。ルールの策定を事実上独占するOECDにとって、力を増す新興国の発言力をいかに受け止めるのが今世紀に入って課題となっていた。特に、BRICs 諸国は国際課税ルールの制定者（ルールメーカー）としての地位を求めている。

折しも金融危機への対応にあたっては、G7（当時はロシアを加えたG8）の枠組み拡大ではなく、G20サミット（〇八年）が初めて開催され、国際的な協調を図る場として活用された。この枠組みが国際課税ルール見直しのアジェンダ設定者としての役割を果たすこととなり、OECD外部にあった異論をBEP Sプロジェクトという一つの議論の場に取り込むこととなった。

さらに、OECDにおける政策形成には包摂性を欠くという批判も存在し、途上国の観点を反映するチャネルをすることも課題として意識されていた。多国籍企業の租税回

避に対処するにはグローバルに一貫した実施が重要であるという特性からも、G20アンタルヤ・サミット（二〇一五年）にてBEP S包摂的枠組み創設が宣言され、多くの参加国を得て、BEP Sプロジェクト実施と経済のデジタル化に伴う課税上の課題について議論する会合が定期的に開催されている（今年一月五日時点で四一カ国）。

最後の、そして最大の特徴は、第一の柱による税収の再配分に踏み込んだ点にあるだろう。BEP Sプロジェクトが成功した一因として、タックスヘイブンに蓄積された利益への課税を促進する、すなわちプロジェクト参加国間での利害対立を生じることなくパイの拡大をもたらすという税収面の効果が指摘できる。

これに対して、経済のデジタル化に対応した国際課税の見直しは、デジタル企業すなわち米国内企業への課税強化という意味を有していた。もともと、デジタル企業のみをターゲットとするルール見直しに米国内企業が同意する余地はなく、デジタル企業に対する市場国の取り分（税収）を主張する声は、消費者向け事業を営む多国籍企業に対しても市場国の課税強化を認める方向へと展開した（一九九一年一〇月OECD事務局提案）。多国籍企業を広範に巻き込む提案は産業界に大きな混乱をもたらし、米国を含めた合意を成立さ

せることは不可能に見えた。

この対立を緩和する役割を担ったのが、第二の柱に期待される増収効果であった。多国籍企業の本社を抱える国々は軽課税国を利用する多国籍企業から税収を得るのみならず、租税回避を掣肘される多国籍企業の所得計上が適正に行われ、新興国・途上国にも一定の税収増が期待できる。また、法人税負担を理由とした企業の海外流出に歯止めをかけ、先進国が（相対的に）高い法人税率を維持する環境が生じる。これらの理由から、米国内で法人税率の引き上げをめぐらむバイデン政権が誕生したことを契機に、合意に向けたモメンタムが生まれることになった。

このように、プロジェクト成否の鍵を握ったのが、主要なデジタル企業の本拠地を擁し、国際交渉において格別の影響力を有する米国内の対応であった。議院内閣制とは異なる米国内の体制下では、法改正のために大統領府と議会（上院・下院）を同一の政党が押さえるか、超党派の支持を得る必要がある。一八年中間選挙で下院多数派を失った共和党（トランプ）政権は、第一の柱による減収可能性を受け入れる見込みもなく、交渉からの離脱を示唆していた（ムニューシン書簡・二〇年六月）。

ところが、二一年に成立し、辛くも議会多数派を獲得し

た民主党（バイデン）政権は、トランプ政権時代に大きく引き下げられた法人税率の引き上げを主要政策の一つに掲げた。そして、米国のみが法人税率を引き上げることの副作用（企業の海外流出）を緩和するため、国際的な最低税率の導入（第二の柱）に積極的に取り組む姿勢を見せたのである。市場国の課税強化を求める第一の柱についても、国際課税をめぐる状況を安定化させる代償として米国が受け入れを表明し、急転直下、合意の成立にこぎつけた。

租税競争は終わるのか

一五％という最低税率は、残念ながら租税競争を終わらせるのに十分な水準ではない。例えば欧州地域における軽課税国として批判にさらされたアイルランド（法人税率一二・五％）に増税を強いるものであっても、多くのOECD加盟国は二〇％台前半に法人税率を設定し、租税競争の余地はなお残されている。さらに、G10BEルールは補助金を通じた企業誘致を抑制する作用を持たず、租税競争が補助金競争に転化するだけかもしれない。それでも、欧州連合（EU）はドイツ・フランス主導の下で所得合算ルール（EU指令化を急いでおり、EU域内における法人税率の底上げにはつながるだろう）。

また、バイデン政権は国際合意（第二の柱）が法人税率引き上げの議会説得に役立つと判断したものの、議会との調整を経て、法人税率引き上げの断念に追い込まれている。五〇・五〇（+副大統領の決定票）で多数を押さえるにすぎない上院での調整の難しさに加え、「中国との競争」というフレーズが支持を広げる中、米国のみが法人税率を引き上げるのは困難な政治状況がうかがわれる。今後、法人税率の引き上げの代償と位置付けていた第一の柱の実現可能性にも影響を与えることは不可避である。

今年に入って米国が交渉に積極的に参加したことで、G7は結束して方向性を示し、OECDにおける協議を強く先導した。市場国の課税強化（第一の柱）を訴えたプロジェクトは、蓋を開ければ本店所在地国の課税強化（第二の柱）を中心とする形で落ち着いた。そうであっても、協議の最終段階には新興国・途上国への配慮が大きく働いた。G20をアジェンダ設定者とする枠組みが国際課税の問題に有効に取り組むことができる可能性を示したと捉える者は多い。例えば、OECD事務総長であるコーマン氏は、カーボンプライシングの国際的調整を議論する場として活用することを提言している。各国が合意を受容するか否かは、将来の発展可能性を占う試金石ともなるだろう。●