

BEPS プロジェクトと国別報告書

鶴 田 廣 巳

I. BEPS プロジェクト—その歴史的意義、枠組み、構成内容、論点

1. BEPS プロジェクトの歴史的意義と枠組み

(1) 歴史的意義

OECD と G 20 を中心に進められてきた BEPS (Base Erosion and Profit Shifting [税源浸食と利益移転]) プロジェクトの背景には、一方でのリーマン・ショック後の各国財政状況の著しい悪化、経済不況の深刻化と経済格差の拡大、他方での多国籍企業によるアグレッシブ・タックス・プランニング (aggressive tax planning, 以下 ATP と略称) による税源の浸食と巨額の税収喪失という構図がある。時あたかも2012年後半には、スターバックス、アマゾン、グーグル、マイクロソフト、ヒューレット-パッカード、アップル等のアメリカの名だたる多国籍企業が本来あるべき税額を適正に負担していないのではないかという疑惑が国際的な広がりを見せ、政治問題化したことも、BEPS プロジェクトを加速させる要因となった¹⁾。

多国籍企業が進出先のいずれの国・管轄地域においてもほとんど、あるいはまったく税負担をしていないという、いわゆる「国際的二重非課税」問題の出現は、従来、国際的二重課税の排除と資本輸出国の課税権の優越を理念として築き上げられてきた国際課税制度の枠組みが、グローバリゼーションの進展の中でいまや時代遅れとなり、多国籍企業の発展という世界経済の現実に対応できなくなっていることを如実に示す結果となった。

周知のように、現行の国際課税制度の基礎が形成されたのは、1920年代の国際連盟での経済学者委員会や財政専門家委員会での検討にまでさかのぼる。これらの委員会の作成になる報告書を受けてモデル租税条約の草案が起草され、曲折を経て1963年の OECD モデル租税条約に結実する。その際の国際所得課税の原則ないし枠組みは、2つの柱からなっていた。ひとつは、クロスボーダーの取引から生ずる所得に対しては1回限り(1回以上でも以下でもない)の課税が行われるというシングル・タックスの原則であり、いまひとつは能動的所得 (active income) に対する主たる課税権を源泉地管轄に、受動的所得 (passive income) に対する主たる課税権を居住地管轄に割りふるという利益原則である²⁾。

1) 居波邦泰 [2014]『国際的な課税権の確保と税源浸食への対応—国際的二重非課税に係る国際課税原則の再考』中央経済社、382-403ページ、浅川雅嗣 [2013]「税制調査会資料 [国際課税関係]」(総3-1)、参照。

2) Avi-Yonah, R. S. [2007], *International Tax as International Law: An Analysis of the International Tax*

シングル・タックスの原則が二重課税の排除を意味していることについては容易に理解できるが、もう一方の課税ベースと課税権の分割がなぜ利益原則に基づくといわれるのかに関しては説明が必要であろう。まず、個人の場合、居住地を定義するのは比較的容易であり、また負担の公平は居住する国で実現する方が効果的である、さらには納税者としての政治的・経済的権利が保障されるなどの理由から、居住地ベースの課税の方が道理になっている。他方、法人の場合には、源泉地ベースの課税の方が望ましい。国により基準が異なることからそもそも法人の住所を確定するのは困難であるため、居住地ベースの課税は問題が生じやすい。また、源泉地国は国内で事業を行う法人に対しインフラの供給や教育の整備、また外国為替や金利などの経済環境の管理を通じてその活動を支えているという点で、まさしく便益を提供している³⁾。その意味で、利益原則は源泉地ベース課税と結びつく。以上の理由から、シングル・タックスの原則と課税権分割の根拠としての利益原則が、これまで国際所得課税の柱とされてきたのである。

しかし、グローバル化の進展とともに多国籍企業は、いまや海外子会社の売上げや付加価値額だけでそれぞれ37.6兆ドル、8.4兆ドルを記録し、海外子会社の総資産は112.8兆ドルに達するまでに成長した。これを世界のGDP 75.3兆ドルと比較すれば、その規模のほどが推し量れる。海外子会社の輸出額6.8兆ドルは世界の輸出総額20.4兆ドルの3分の1を占め、本社からの輸出を含めれば世界輸出の過半を支配するに至った⁴⁾。多国籍企業はタックス・ヘイブンを含めて世界中に子会社や関連会社の網の目を展開し、購買・製造からマーケティング・販売・サービス、さらには企業インフラ・人材管理・技術開発等にまで及ぶバリュー・チェーン活動を繰り広げるとともに、グループ内での取引にとどまらずグループ外の企業ともグローバルな規模でサプライ・チェーンを構築しているのである。

多国籍企業のこうした発展を可能にした要因は、技術・物流システム・金融・事業慣行などの劇的な変化であるが、それは世紀末から21世紀に、多国籍企業が存在していなかった1920年代とは全く異次元の世界をもたらすことになった。それゆえに、1920年代に形成された国際所得課税制度の核心的概念である源泉地と居住地という概念そのものが、21世紀にはその意義を低下させてきた。EU 議会対内政策総局の報告書は、この点について次のように指摘する。少し長くなるが、引用しておきたい。

「現代の多国籍企業にあっては世界中に株主がおり、ある国には居住者たる本社があり、R&D、生産、マーケティング、金融など数々の活動を展開する数多の関連会社と世界中に分散する消費者が存在する。そうした状況の下では、どこで利潤が稼得されているのかを特定する明確な概念上の根拠がない。つまり、これらすべての場所が多国籍企業の利潤の一部に課税する一定の権利を持っているとみなされる。概念的には、居住地・源泉地の区分はそれほど役立たない。例えば、利潤を受け取る権利を持つ個人は究

Regime, Cambridge University press, pp. 8-9.

3) Avi-Yonah [2007], *ibid.*, pp. 11-12.

4) 以上の数値はいずれも2016年のものである。Cf. UNCTAD [2017], *World Investment Report* 2017, p. 26.

極的には株主であり、したがってその居住地国が当該企業の『居住地』国と考えるのが合理的といえよう。また、所得の『源泉』は究極的には最終消費者への販売だから、消費者の居住地国が『源泉地』国と考えられよう。

もちろん、現行制度は居住地と源泉地をこのようには定義しない。それは、むしろ一般にこの概念を多国籍企業グループの関連企業間での取引に適用しようとする。しかし、この概念はどう考えてもグループの内部取引には適合しない。いま同じ多国籍企業の完全所有子会社である2社、S1社とS2社がそれぞれ異なる国、A国とB国の居住者であり、相互に取引を行うとする。その場合、現行制度では、一方の国は居住地国とされ、他方の国は源泉地国とされる。もしS1社が特許権を保有し、姉妹会社であるS2社がそれを利用してロイヤリティを支払うとすると、A国は居住地国とされ、ロイヤリティに対する課税権を認められる（B国ではS2社の利潤からその分の控除がなされる）。だが、このような状況は現行制度の創始者たちが1920年代に想定していたものとは異なる。居住地・源泉地の区分がグループの内部取引に適用されているが、それは当時設計された際の状況とは全く異なっているのである。

ロイヤリティに対する課税権を居住地国に、能動的事業所得に対する課税権を源泉地国に配分することは、現行の国際課税制度を悩ます多くの苦難の中心に位置するプライシングという困難な問題をもたらす。だが、これとは異なるタイプだが、受動的所得と能動的所得の配分は、それ以上に広範かつ解決の難しい問題である。ハイブリッド証券の開発がその典型例であるが、それは負債（debt）と資本（equity）の区別を維持することを困難にしている。

多年にわたり、現行の国際租税制度を補強するために、過剰なまでのルールが採用され、開発されてきた。例えば、現行制度の基本ルールをグループの内部取引に適用すると、プライシング問題が果てしなく続発するという事実に対処すべく、複雑かつ広範なハードローとソフトローの体系が開拓されてきた。現行制度の基本的枠組みを構成する論理に従う一方で、別途こうしたルールを導入すれば制度を複雑化させることとなり、政策的観点からは正当化することが困難になる。実際、付け加えられた過剰なルールは、経済的観点からはほとんど、あるいはまったく意味のないものとなっている。批判的にいえば、そうしたルールは国際課税制度を操作しやすいものとしただけでなく、意図的な操作に新たな道を拓くことにさえなったのである。したがって、現行制度の問題を1920年代の創始者たちの責任だけにすることはできない。その後、あまりにも経済的現実からかけ離れたかたちで、しかも現行国際課税制度の基本構造に沿うように設計されたやり方で制度に手が加えられてきた点にこそ、問題が存在することは明らかである。⁵⁾

5) European Parliament, Directorate-General for Internal Policies [2015], *Nominal vs. Effective Corporate Tax Rates Applied by MNEs and an Overview of Aggressive Tax Planning Tools, Instruments and Methods: In-Depth Analysis for TAXE Special Committee*, pp. 8-9. 本庄資 [2017]「第20回 国際課税における透明性の向上を推進する OECD/G20 BEPS プロジェクトの合意・勧告への対応と問題点」『国際課税における重要な課税原則の再検討』下巻, 日本租税研究協会, 68-69ページ, 参照。

ここに詳細に示されているように、1920年代に形成された利益原則に基づく源泉地・居住地の課税権の配分は、多国籍企業の発展によって、今日では見直しが避けられなくなっている。

加えて、これまでの国際課税制度のもう一つの柱であるシングル・タックスの原則も、同じく見直しが必要になっている。国際的二重課税の排除よりもむしろ、1回課税さえ確保しえない国際的二重非課税の方がより深刻な問題となっているからである。多国籍企業による ATPこそが OECD/G20 による BEPS プロジェクト推進の最大の原因であったことからわかるように、二重課税の排除と並んで、それ以上に国際的二重非課税をどのように防止するのが鋭く問われているのである。

それゆえに、国際的二重非課税の防止と利益原則に基づく課税権の国際的配分の見直しこそは、BEPS プロジェクトに託された歴史的な課題であり、そこにまた BEPS プロジェクトの現代的意義も存在するのである。

同時に、こうした課題を解決するには、各国の税務当局と多国籍企業との間にある情報の非対称性をどのように克服するのかという問題が、併せて解決されなければならない。国内であれ国際であれ、所得課税制度が申告納税を原則とする限り、税務当局は何らかの情報開示システムの充実・拡大なくしては、多国籍企業のグローバル・バリュー・チェーン、あるいはグローバル・サプライ・チェーンの全体像を把握することはできない。課税の透明性の確保のための情報開示システムのあり方もまた、新しい国際課税ルールの確立のためには不可欠のインフラストラクチャなのである。

（２）プロジェクトの経緯

OECD では、金融危機が勃発した2008年ごろからすでに ATP の問題に取り組み、多数の調査研究の成果を発表していた。こうした作業を先駆けとして、OECD が BEPS プロジェクトに実際に着手したのは、2012年半ばのことであるが、同じころ同年6月に開催された G20 サミット（メキシコ・ロスカルボス）も「税源浸食と利益移転を防ぐ必要性を再確認し、この分野において OECD が継続中の作業を注意深くフォローする」ことを宣言した。OECD がすすめる BEPS プロジェクトに対して、G20 諸国も基本的な支持を表明したのである。

G20 の支持を受け、翌13年2月、OECD は BEPS に関する現状分析報告書（Addressing Base Erosion and Profit Shifting）を公表、同年2月にモスクワで開催された G20 財務大臣・中央銀行総裁会議では、BEPS に関する OECD の報告書を歓迎し、7月に OECD が示す包括的な行動計画に期待するとの表明がなされた。13年7月、OECD は「BEPS 行動計画（Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting）」を公表したが、同じ月に開催された G20 財務大臣・中央銀行総裁会議はこの行動計画に全面的な支持を表明するとともに、「OECD/G20 BEPS プロジェクトの設立」を公認し、「関心をもつすべての国の参加を奨励」することを宣言したのである。

なお、2012年12月には、EU でも「租税詐欺および脱税との闘いを強化するための行動

計画」が策定され、G20・OECD で進められている BEPS と協調して租税詐欺と脱税に対抗措置をとることを謳った⁶⁾。

G20 と OECD とが共同で取り組む課題となった BEPS プロジェクトは、この後、行動計画で掲げられた15項目について、今後1ないし2年半の間に国際的な税制の調和を図るための具体的な方策を勧告することを目標に、OECD において精力的な作業が進められることとなった。その間も、膨大なコメントの受領、23のディスカッション・ドラフトの公表、11のパブリック・コンサルテーションでの議論、OECD ウェブキャストでの作業情報の公開など、最終報告書と勧告案の策定に向けて総力を挙げた取組みが行われた。かくして、2014年9月には7項目について報告書がまとめられ、翌15年10月に至り15項目のすべてについて最終報告書が公表された。14年のパッケージは解説文のほか、2つの最終報告書（行動1および行動15）、1つの中間報告書（行動5）、勧告案を含む4つの報告書（行動2、6、8、13）からなり、15年には15の行動計画のすべてをカバーする13の報告書と解説文が公表され、これにより BEPS パッケージの作成作業は一応の完成をみたのである。

BEPS 行動計画を具体化するための報告書は、その都度、G20 サミット等において承認されてきたが、最終報告書の公表を受け、2015年11月にアンタルヤ（トルコ）で開催された G20 サミットは、G20・OECD 共同で策定された野心的な措置のパッケージを支持することを改めて表明した。同時に、開発途上国を含むすべての国・地域に対して BEPS プロジェクトへの参加を呼びかける一方、非 G20 諸国・地域が対等な立場でプロジェクトに関与するのを可能にするための「包摂型の枠組み（Inclusive Framework on BEPS）」を策定するよう OECD に要請した。また、国際課税制度の透明性の向上に向けて「要請に基づく情報交換」を一層拡大するとともに、2017年または18年末までに「自動的情報交換」を行うとのコミットメントも再確認した。

こうして、最終報告書はいまやその内容を実施に移すために、国内法の整備や既存の租税条約の改正等を具体的に進めるべき段階に入った。現在、「包摂的枠組み」に参加して BEPS 最終報告書の内容を実施に移す作業を進めている国・地域は100を上回るとされているが、最終報告書は強制力を持たないいわばソフトローであり、それがどこまで実施されるかは参加する国・地域の今後の対応にかかっている。

（3）パッケージの実施に向けた取り組み

2015年10月に最終報告書を公表した際、OECD は「解説文（Explanatory Statement）」を公表し、BEPS プロジェクトの枠組みと意義、その成果、およびポスト BEPS の下での改革の道筋について明らかにした。パッケージの内容についてはのちにふれるとして、この「解説文」で注目されるのは BEPS が生ずる原因について基本的認識が示されると

6) European commission [2012], *An Action Plan to Strengthen the Fight against Tax Fraud and Tax Evasion*, COM (2012) 722 final.

もに、「ポスト BEPS の環境」としてプロジェクトの今後の推進体制についてふれられている点である。

まず、BEPS の原因については、「いかなる税制もそれのみで BEPS を可能とするのではなく、むしろ別々な問題の相互作用が BEPS を可能とする」として、「各国間で調整がなされない国内法制、変わり行くグローバルなビジネス環境に必ずしも追いつけていない国際課税のスタンダード、そして税務当局や政策立案者の間で広がる関連情報の不足」の3項目が指摘された⁷⁾。このうち「関連情報の不足」にいかに対処するかという問題は、BEPS パッケージのうち「行動12」の「義務的情報開示ルール」や「行動13」の「移転価格文書化と国別報告書」と直接の係わりを持つだけでなく、BEPS プロジェクトが成功するか否かを左右する重要な指摘である。

他方、「ポスト BEPS」の推進体制については、「今こそ、勧告された改正の整合的で一貫した実施の支援、二重課税・二重非課税への影響のモニタリング、そして、より多くの国・地域を巻き込んだ実施支援やモニタリングのための枠組みの策定といった新たな課題に焦点を当てるべきときである」⁸⁾として OECD 加盟国・G20 諸国だけでなく、OECD 非加盟国および非 G20 の国・地域もコミットできる「包摂型の枠組み」を準備するよう提起した。

ポスト BEPS の推進体制の鍵を握るのは、まさしく「包摂型の枠組み」の推進と情報開示システムの抜本的な拡充であることが明らかにされたのである。

「包摂型の枠組み」については、最終報告書の公表以前に、すでに G20 財務大臣・中央銀行総裁会議声明（2015年9月）において支持が表明されていたが、同年11月の G20 アンタルヤ・サミットはこれを再確認し、OECD に対し2016年の早い時期までにその仕組みを策定するよう求めていた。これを受けて、16年6月、その第1回会合が京都で開催された。「包摂型の枠組み」に負託された任務は、①BEPS パッケージの4つのミニマム・スタンダード（行動5、6、13、14）の実施状況をモニタリングすること、②BEPS の行動1（デジタル経済が課税のあり方につきつける諸問題）⁹⁾や行動11（BEPS に関するデータの収集・分析方法とモニタリング）を含む BEPS プロジェクト実施の他の諸側面をモニターするためのデータを収集すること¹⁰⁾、③積み残された BEPS のもたらす諸問題に対処するための技術的作業を完了すること、そして④諸基準に関する一層進んだガイダンスを提供し、低所得諸国のためにツールキットを開発するなど、諸管轄地域が BEPS パッ

7) OECD [2015a], *Explanatory Statement*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, para 5. 税制調査会 [2015]「税源浸食と利益移転 解説文（仮訳）」第24回総会資料、パラ5。

8) *Ibid.*, para 22. 仮訳、パラ22。

9) デジタル経済に対する課税問題については、「包摂的枠組み」において2018年4月までに中間報告、2020年に最終報告をまとめる予定とされている。Cf. OECD [2017a], *OECD Secretary-General Report to G20 Leaders*, p. 14.

10) OECD 加盟国と G20 諸国は、「仕掛中の作業を完成させ、効率的で目的を絞ったモニタリングを確保するために2020年まで BEPS に関する協力を継続する」ことが、OECD の最終報告書の「解説文」で表明されている。Cf. OECD [2015a], *op.cit.*, para 31. 仮訳、パラ31。

テージを実施するのを支援すること、とされている¹¹⁾。

このように、委ねられた任務はきわめて幅広い分野にまたがる。それは事実上、BEPS プロジェクト全般に係わり、また他の国際機関や地域機関と連携して国際課税問題に取り組むためのグローバル・ガバナンスを担う組織である。IMF、世界銀行、国際連合、アフリカ税務行政フォーラム（ATAF）、米州税務行政センター（CIAT）などの組織もオブザーバーに連なる。2018年3月現在、参加する国・地域は113に達している。

「包摂型の枠組み」の構築と並んで BEPS プロジェクトの推進体制のもう一方の鍵とされたのが、税の透明性の拡充、すなわち租税情報の非対称性の打開である。「包摂型の枠組み」に関する「進捗状況報告書」は、BEPS プロジェクトの目標として、①法人所得課税のルールの一貫性を国際的レベルで強固なものとする、②課税を経済活動の実質に合うよう設定しなおす、③透明性を改善する、の3点を掲げているが¹²⁾、これはさきの2015年の「解説文」での BEPS を生み出す原因に対抗する処方箋を示したものといえるであろう。同報告書はまた、「これまで各国の税務当局は、多国籍企業の利潤に対する的確な課税に関して、グローバルな状況について限られた情報しかもっていなかった。この不均衡を是正することは BEPS プロジェクトの主要な目的であった」¹³⁾と述べている。この目的を実現するために設定されたのが「行動13」（移転価格の文書化と国別報告書の提出）および「行動5」（有害な租税慣行への対処）であり、またこれまでも進めてきた国際的な情報交換の一層の強化による税の透明性の改善であった。「行動13」についてはのちにふれるとして、ここでは税の透明性の確保と租税情報の交換についてふれておこう¹⁴⁾。

最初にとりあげるべきは、税の透明性と課税目的での情報交換を進める国際的なプラットフォームである「グローバル・フォーラム（Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes）」の存在である。そもそも租税情報の交換には長い歴史がある。OECD モデル租税条約そのものが、1963年の策定当初から情報交換条項を設けており、その後、1977年および92年の改訂を経て拡充されてきた経緯がある。90年代末、OECD は「有害な租税競争」に対抗するプロジェクトに着手し、2000年には「有害な租税慣行にかんするフォーラム」を組織してタックス・ヘイブンを規制するための多国間の取組みを開始した。その際、タックス・ヘイブンの指標とされたのは、①無税もしくは名目的課税、②有効な情報交換の欠如、③法制度、行政執行などにおける透明性の欠如、④実質的活動の欠如、という4つの基準であった。しかし、アメリカ・ブッシュ政権が問題

11) OECD [2017b], *Inclusive Framework on BEPS: Progress Report July 2016-June 2017*, p. 4.

12) *Ibid.*, p. 3.

13) *Ibid.*, p. 7.

14) 国際間での租税情報の交換の歴史的経緯については、すでに優れた先行研究があるため必要な限りでの説明にとどめ、ここではその後の発展に重点的にふれることにする。増井良啓 [2011]「租税条約に基づく情報交換：オフショア銀行口座の課税情報を中心として」日本銀行『金融研究』第30巻第4号、同 [2009]「タックス・ヘイブんと租税情報交換条約（TIEA）」『税大ジャーナル』第11号、中島隆仁 [2010]「OECD のタックス・ヘイブン対策 — 租税目的の情報交換に関する最近の動向 —」『税大ジャーナル』第14号、などを参照。

とすべきは情報交換と透明性の欠如だとし、OECDの「有害な租税競争」のプロジェクトを支持しないとしたため、OECDのタックス・ヘイブン対抗戦略は方向転換を余儀なくされた。これ以降、OECDは②、③だけを問題として、タックス・ヘイブンを含め各国間での租税情報交換協定（Tax Information Exchange Agreement, TIEA）の締結を促進する方向に急転換した¹⁵⁾。この時期のフォーラムが現在の「グローバル・フォーラム」の前身である。しかし、OECDの「租税情報交換モデル協定」で規定されたのは基本的に「要請に基づく情報交換」であり、「自動的情報交換」ではなかった¹⁶⁾。2005年に改訂された情報交換の根拠条文であるOECDモデル租税条約第26条もまた、基本的に「要請に基づく情報交換」にとどまったのである。

しかるに、2009年9月、「グローバル・フォーラム」では参加国・地域の拡大とその相互審査の実施を決定するなど、組織の抜本的な再構築が行われた¹⁷⁾。この背景には、08年の世界的な金融危機を受けて、09年4月のG20ロンドン・サミット首脳宣言が「銀行秘密の時代は終わった」と表明したことに象徴されるように、G20サミットが金融規制の強化を謳わざるをえなくなり、「フォーラム」の拡大を後押ししたことが大きい。また、08年に相次いで生じた「リヒテンシュタイン事件」「UBS事件」の影響もこれに重なった。かくして、フォーラムに参加する国・地域は急速に拡大し、「要請に基づく情報交換」が国際標準となるとともに、モニタリングとピア・レビューによる新標準の実施が促されることとなったのである。

だが、税の透明性と課税目的での情報交換の動きはそこにとどまらなかった。米系多国籍企業によるATPの横行による租税回避の実態が明るみに出され、国際的な反発が強まったからである。2013年4月、フランス・ドイツ・イタリア・スペイン・イギリスの5か国の財務大臣がアメリカとFATCA政府間協定（IGA）を締結する一方、アメリカとの情報交換にとどまらず相互間でFATCAタイプの情報交換を行う意向を表明した¹⁸⁾。FATCAとは2010年にアメリカが制定した外国口座税務コンプライアンス法（Foreign Account Tax Compliance Act）であるが、これはアメリカ国外の金融機関（FFI）に対し口座保有者の確認・精査を行い、アメリカ人が関係する口座情報をアメリカ当局に報告、開示するように求めるものである¹⁹⁾。当該金融機関がアメリカ内国歳入庁とFFI契約を締結しない場合、米企業等がFFIに対して利子・配当等の支払いを行う際には30%の源泉徴収課税を行う

15) アメリカの干渉とその後のOECDの方向転換については、拙稿 [2012]「租税競争と情報交換・国際利子所得課税」北野弘久先生追悼論集刊行委員会編『納税者権利論の課題』勁草書房、参照。

16) 両者の違いについては、さしあたり、増井良啓 [2011] 前掲論文を参照。

17) ちなみに、「グローバル・フォーラム」の参加メンバーの数は、2018年現在、150か国・地域に上る。
[<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/members/> 2018年5月7日閲覧]

18) OECD [2016], *Automatic Exchange of Financial Account Information: Background Information Brief*, p. 2.

19) FATCAについては、さしあたり次を参照。重田正美 [2015]「米国の外国口座税務コンプライアンス法と我が国の対応」『レファレンス』6月号。ちなみに、FATCAの施行は2014年初頭とされていたが、実際に施行されたのは同年7月1日である。

ものとされた。

この FATCA をきっかけとして、金融口座情報等の「自動的情報交換」の仕組みを国際的に拡大しようとする機運が一気に高まった。2013年6月、イギリスのロック・アーンで開催された G8 サミットは自動的情報交換を新たなグローバル標準とするよう呼びかけ、さらに同年9月にサンクトペテルブルクで行われた G20 サミットも「多国間および二国間の自動的情報交換のための真にグローバルなモデルに関する OECD の提案を完全に支持」することを表明し、「2015年末までに G20 諸国間において税に関する自動的情報交換が開始されることを期待する」と宣言した。

G8 や G20 のこうした強い後押しを受け、OECD 閣僚理事会は2014年5月、「税務における自動的な情報交換に関する宣言 (Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters)」を承認した。これには OECD 加盟34か国だけでなく、中国、インドなどを含む14か国が加わった。OECD はすでに14年2月までに「共通報告基準 (Common Reporting Standard, CRS)」を作成していたが、そのコメンタリーおよび XML スキーマ²⁰⁾を含めたフル・バージョンの CRS である「税務における金融情報の自動的交換のための標準 (Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters)」が同年7月の OECD 理事会で承認され、その年9月の G20 財務大臣・中央銀行総裁会議 (オーストラリア・ケアンズ) でも了承された。CRS の下では、「共通報告基準」に基づいて各管轄地域は自らの管轄地域の金融機関 (銀行、証券会社、一定の集团的投資ビークル、保険会社、ブローカー等) から非居住者 (個人・法人) のさまざまなタイプの勘定 (信託や財団を含む) について情報を報告させ、その情報を年次ベースで当該非居住者が居住する管轄地域と相互に自動的に交換することになる。

自動的情報交換は租税回避や脱税に対抗するための重要な手段を提供するものであり、これまでの税務当局と多国籍企業との情報の非対称性が大幅に改善されることが期待される。はたしてそれがどこまで進むか、それは今後の行方にかかっている。

CRS の実施のためには国内での法整備とともに、管轄地域間で自動的情報交換を行うのを可能にするための国際的な枠組みが必要になる。これには2つの枠組みが協調して進められることになっている。ひとつは、2011年に改訂された税務行政執行共助条約 (Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, MAATM) であり、いまひとつは各管轄間での情報交換のための具体的な手続きを定める「多国間の権限ある当局間の協定 (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA)」である。前者についてはのちにふれるとして、まず多国間協定について説明しておこう。

OECD の「自動的情報交換のための標準」には、3種類の CAA モデル (二国間相互モデル、非相互モデル、多国間モデル) が用意されているが、そのうち多国間モデルがもっ

20) XML スキーマは、CRS のために開発された情報をやり取りするための IT フォーマットをさし、マークアップ言語として XML (拡張可能なマーク付け言語) を使用しているものである。Cf. OECD [2017c], *Common Reporting Standard Status Message XML Schema: User Guide for Tax Administrations*.

とも受け入れられやすいとして推奨されている。多国間モデルは二国間モデルなどと比べ、時間と資源を節約できるだけでなく、二国間での情報交換も可能だからである。各管轄地域は、この多国間協定を締結することにより各管轄地域間での CRS 情報の自動的交換を進めることが可能になる。2014年10月に協定に署名した地域は51であったが、18年3月現在、その数は98地域にまで拡大している²¹⁾。2017年11月現在では、17年中に最初の情報交換を予定しているのは49か国、18年中に予定しているのが53か国、19年ないし20年までに予定しているのが3か国となっている²²⁾。

ところで、この MCAA は、税務行政執行共助条約 (MAATM) の第6条にその設立根拠がある。MAATM は OECD モデル租税条約第26条があくまでも二国間での情報交換の根拠を与えるにすぎないのに対し、多国間での情報交換を可能にする点でより効率的だといえる²³⁾。

MAATM は、1988年に欧州評議会²⁴⁾と OECD が作成した多国間条約であり、1995年に発効した。多国間での情報の相互交換、租税債権の徴収を相互に援助する徴収共助、租税に関する文書の送達を依頼する送達共助の3項目を対象として税務当局間で相互に支援することを目的としている。2010年5月の改正議定書(11年6月発効)により、情報交換規定が国際標準(①銀行機密の否定、②自国に課税の利益がない場合でも情報を収集し、提供する)に沿った形に改正され、また、当初は欧州評議会および OECD 加盟国しか参加できなかったが、改正によりそれ以外の国も本条約を締結できるようになった²⁵⁾。

MAATM は租税回避や脱税に対処する多国間条約の試みであり、グローバル・ネットワークの構築の上で重要な前進を示す一里塚といえる。2018年3月現在、その参加地域は117管轄にのぼるが、署名していない地域も多く、また批准していない国も多い。アメリカもおお批准はしていない。ミシガン大学教授 Avi-Yonah は、「その結果、アメリカは残りの世界にとって巨大なタックス・ヘイブンとなり、弱小の非協力的な管轄地域ですらそれを頓挫させることができるだろう」²⁶⁾と警告している。アメリカは独自に FATCA を制定し、他国とは政府間協定 (IGA) を締結することにより自動的情報交換には参加していない。こうしたアメリカの独自行動が、今後、BEPS プロジェクトにどのような影響を及

21) OECD [2018], *Implementation Handbook: Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters*, Second Edition, pp. 41-45.

22) OECD [2017d], *AEOI: Status of Commitments*.

23) この点では、TIEAs や IGAs も同様に二国間での情報交換という制約を持つ。

24) 1949年、フランスのストラスブールにおいて設立された人権、民主主義、法の支配の分野で国際社会の基準策定を主導する汎欧州の国際機関である。2016年現在の加盟国は EU 全加盟国、旧ユーゴ諸国、ロシア、ウクライナ、トルコを含む全47か国。日本、アメリカ、カナダ、メキシコおよびパチカの5か国がオブザーバーとして参加している。外務省ホームページ [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ce/gaiyo.html], 参照。

25) 経団連経済基盤本部 [2014]「条約関係資料」, 参照。

26) Avi-Yonah, R. S. [2016], "Evaluating BEPS: A Consideration of the Benefit Principle and Proposal for UN Oversight," *Harvard Business Law Review*, Vol. 6, Issue 2, p. 205.

ばすか、今後の動向を注意深く見守る必要があろう。

なお、自動的情報交換が要請に基づく情報交換を支援し強化する「新しい国際標準」となるのと並行して、2013年、「グローバル・フォーラム」は新たに自発的な AEOI (Automatic Exchange of Information) グループを立ち上げた。この AEOI グループはグローバル・フォーラムのメンバーと自動的情報交換という共通の目標に向けて共に作業を進めたいと願うオブザーバーから構成されている。同グループは G 20 がフォーラムに負託した作業を前に進めることを任務としている。すなわち、CRS の新標準の実施状況をモニターおよびレビューするとともに、発展途上国が必要とする技術的支援を特定し、AEOI への参加から途上国が便益を得るための能力開発を行うのを援助することがそれである²⁷⁾。

以上のように、租税の透明性と課税に関する自動的情報交換に向けての国際的取り組みは、幾層にも重なり合いながら密接に連携して進められているのである。

2. BEPS パッケージの構成とその内容

BEPS パッケージが15項目の行動計画から構成されていることはすでにふれたとおりである。ここで、15項目の行動計画を紹介しておけば、次のとおりである²⁸⁾。

行動1：デジタル経済の課税上の課題への対応

行動2：ハイブリッド・ミスマッチ・アレンジメントの効果の否認

行動3：CFC ルールの強化

行動4：利子控除とその他の金融上の支払いを通じる税源浸食の制限

行動5：有害な税の慣行に対する透明性と実質を重視した効果的な対抗

行動6：条約上の特典の濫用防止

行動7：PE 認定の人為的回避の防止

行動8-10：移転価格算定結果と価値創造との一致の確保

うち 行動8：無形資産、行動9：リスクと資本、行動10：その他のハイリスク取引

行動11：BEPS の測定とモニタリング

行動12：納税者による ATP の開示義務

行動13：移転価格文書化と国別報告

行動14：紛争解決メカニズムの効果向上

行動15：多数国間協定の開発

この15の行動からなる BEPS パッケージは、1920年代以来のほぼ1世紀ぶりの国際課

27) OECD [2016], *op. cit.*, p. 5.

28) この15の行動を性質により分類すると、①多国籍企業は事業が行われる場所・価値が創造される場所で税金を支払うべきという観点からの国際課税ルールの再構築、②各国政府・グローバル企業の活動に関する透明性の向上、③企業の不確実性の排除の3つに分類できるとする見方がある。行動1～10までが①、行動5の一部と行動11～13が②、行動14、15が③に該当するとされる。行動14、15を「企業の不確実性の排除」で括ることにはやや疑問が残るが、一つの見方であろう。緒方健太郎 [2016a]「BEPS 最終報告書について」『租税研究』第798号、256ページ、参照。

税ルール of の大きな改革である。その理念（目標）は、最終報告書の「解説文」の冒頭パラ1で指摘されているように、多国籍企業の「利潤は経済活動が行われ、価値が創造されている場所で課税される」²⁹⁾ ように改革されるべきだということである。これは、これまでの国際租税法の中心原則のひとつであった1回課税の原則（シングル・タックス原則）を、多国籍企業によるATPの横行というグローバル経済環境の変化に適合させたものといっ
てよい。それは、国際的二重課税を排除するとともに、それ以上に国際的二重非課税を防止する、その際の課税ベースの国際的分割について「経済活動と価値創造の場所」を基準とすることを提示するものである。

15の行動の包括的なパッケージについて、「解説文」は、いわば規制の強度に応じる形で「新たなミニマム・スタンダードから、既存のスタンダードの改正、各国の慣行の統一を促進する共通アプローチ、そしてベストプラクティスに基づくガイダンスにまで及ぶ」³⁰⁾ と特徴づけている。

「ミニマム・スタンダード」について、「解説文」は「一部の国が行動しないために他国に（競争上の不利な影響を含む）負の波及効果が及ぶようなケースで生ずる問題に対応するために、特別に合意された。すべてのOECD加盟国とG20諸国は、競争条件を平準化する必要性を認識するがゆえに、条約漁りの防止、国別報告書の提出、有害な租税慣行への対抗、そして紛争の解決の改善の分野において一貫した実施を表明」³¹⁾ したものと説明している。「既存のスタンダード」は、租税条約あるいは移転価格に関する現行ルールをさすが、必ずしもすべてのBEPSプロジェクト参加国がこれを承認しているわけではないため、今後、改定を経て実施されることになる。また、「共通アプローチ」については、「その他の分野、たとえばハイブリッド・ミスマッチ・アレンジメントや利子控除のベストプラクティスでは、各国は全般的な政策方向について合意した。これらの分野では、合意した共通アプローチの実施を通じて各国は徐々に収斂していくことが期待されており、これにより、そうした措置が将来、ミニマム・スタンダードになるべきかどうかをさらに検討することが可能になる」³²⁾ と「解説文」は指摘している。最後に、「ベストプラクティスに基づくガイダンス」が意味するのは、義務的情報開示あるいはCFC税制の分野で対応しようとする国々を支援しようとするものである³³⁾。

ミニマム・スタンダードに属するのは行動5、6、13、14であり、共通アプローチには行動2、4、ベストプラクティスに基づくガイダンスには行動3、12が属する。なお、「既存のスタンダードの改正」が対象とするのは、行動7のモデル租税条約における恒久的施設（PE）の定義および行動8-10の移転価格である。

ここで、それぞれの行動の内容とそこでの論点について簡単に紹介しておこう³⁴⁾。

29) OECD [2015a], *op.cit.*, para 1.

30) *Ibid.*, para 11.

31) *Ibid.*

32) *Ibid.*

33) *Ibid.*

行動1は、デジタル経済によって高まる BEPS リスクを BEPS プロジェクトの対抗措置が与えると予想される影響を示す。なかでもネクサス (nexus)³⁵⁾ とデータなどデジタル経済がもたらす幅広い課税上の課題に対応するための技術的オプションが分析されたが、それらは BEPS を超える論点にまたがることから、今回はこれらのオプションはいずれも勧告されなかった。今後、時間をかけてデジタル経済の発展をモニターし、データを分析して残された課題に対処することとしている。

行動2は、ハイブリッド・ミスマッチ・アレンジメントを無効化するための国内および租税条約上のルールを通じて、各国の慣行が収束するのを促す「共通アプローチ」を提起する。これによりハイブリッドの金融手段とハイブリッドのエンティティの利用によるクロスボーダーでの二重控除、二重非課税などを防止する。問題は、国内法の変更は各国の自由な選択に委ねられているため、各国の収束にどれほどの時間を要するのかがはっきりしない点である³⁶⁾。

行動3は、効果的な CFC ルールの政策目的が各地域により多様であることを認める一方、効果的な CFC ルールの構成要素 (building blocks) について勧告している。勧告はまた、知的財産、サービスや電子取引などの移動性の高い所得 (mobile income) が現在の CFC ルールに突き付ける課題を特定するとともに、各地域がこの点に関して適切な政策を時間をかけて検討することを認めている。勧告は、CFC ルールが移転価格やその他のルールに対する防壁として、BEPS と闘ううえで引き続き重要な役割を果たすと強調している。ただし、勧告はミニマム・スタンダードではなく、「ベストプラクティスに基づくガイダンス」を示すにとどまる点で、弱点を持つ。

行動4は、支払利子の損金算入に関する各国のルールの収斂を促す「共通アプローチ」を勧告している。多国籍企業グループはグループ内での資金配分を通じて、個々のグループ内企業の負債レベルを容易に増大させることができる。免税ないし課税繰り延べが適用される所得を生む操作への融資など、過大な支払利子を作り出すことのできる多国籍企業グループの行動に対しては、各国が協調することによってベストの対応が可能である。したがって、利子および経済的に利子と等価の支払いのネットの金額と課税所得との比率を10%~30%の範囲に設定し (固定比率ルール)、この範囲内に抑制されるよう各国のルールの一層の協調を促進するよう勧告している。

34) 各行動の内容については、主として2015年「解説文」に依拠し、必要に応じて各行動についての報告書を参照するとともに、Avi-Yonah [2016] を参考にした。

35) ネクサスは「連結」を意味する。電子経済の発展の下で、多国籍企業は源泉地国に物理的な拠点 (ネクサス) を持たなくても事業活動を展開し、クロスボーダーの所得を稼得することが可能になってきた。「行動1」では源泉地国に物理的拠点がなくとも、十分な電子的拠点 (ローカルドメイン名、収集されたデータ量等) があり、一定の売上額をあげていれば「重要な経済的存在」を有すると認定して、従来の PE と同様に源泉地国に課税権を認める方向が提起されたが、「重要な経済的存在」の認定要件の設定の困難性や帰属する所得の算定の困難性などの理由により、結論を保留した。第24回税制調査会 [2015]『資料』(10月23日)、9-10ページ、参照。

36) Cf. Avi-Yonah [2016], *op.cit.*, p. 215.

行動5は、主として人為的な利益移転に利用可能な優遇税制やある種のルーリングの透明性の欠如に係わる有害な税の慣行に対して、効果的な対抗措置を勧告するものである。この勧告は、優遇税制における実質的な活動があるかどうかを査定するための合意された手段に基づいて、ミニマム・スタンダードを提示している。パテント・ボックス等の知的財産制度においては、「ネクサス」アプローチについて意見の一致が得られた。このアプローチは、知的財産から利益を得る納税者に対し、実際に研究開発に従事し、そのための支出を負担することを求めるものであり、その実質的な活動を測定する代理指標としてその国における支出を用いる。同様の原則はその他の優遇税制にも適用可能である。判定の基準として実質的活動の有無が問われるのである。透明性の分野では、自発的情報交換を欠く場合には BEPS の懸念を引き起こしかねないルーリングについて、自発的情報交換を義務付ける枠組みが合意された。そこでは、PE に関するルーリングや導管に関するルーリングなど6種類のルーリングが掲げられた。

行動6は、条約漁りなどの濫用を防止するためのミニマム・スタンダード、および条約の濫用を防止する手段を規定するとともにその実施方法に関して一定の柔軟性を示す新しいルールを盛り込んでいる。条約の濫用は二重非課税を引き起こすので、BEPS の最も懸念される原因のひとつである。新しい条約濫用防止ルールは、まず、ある国の居住者ではない者が例えばペーパーカンパニーを設立するなどの方法によりその国が締結した租税条約の特典を獲得しようとする条約漁りに対処するものである。それには特典制限ルール(LOB)や主要目的テスト(PPT)がある。その他の条約濫用に対処するために、特定の取引に的を絞ったルールも提起された。条約が国内法の濫用防止ルールの適用を不注意に妨げることがないように、OECD モデル租税条約に変更を加えることも合意された。また、モデル租税条約のタイトルおよび前文が見直され、租税条約が二重非課税を生み出すために利用されることを意図したものではないことも明確化された。

行動7は、販売店をコミッションエア(委託販売)契約に切り替える、あるいは事業活動を人為的に細分化するなどの方法で税務上のネクサスを不適切に回避する手法に対して、OECD モデル租税条約第5条のPEの定義を変更することにより対処しようとするものである。一般に、租税条約は、ある国で外国企業の事業利潤が課税されるのは、その企業がその国において利潤が帰属するPEを有する場合に限られると規定している。それゆえに、非居住者たる企業が別の国で所得税を支払わなければならないかどうかを判断する上では、租税条約上のPEの定義が決定的意味を持つのである。

行動8-10は、BEPSの懸念の最たるものである移転価格に係わる勧告であるが、「既存のスタンダードの改正」とされているように、これまでの原則である独立企業間原則を維持したうえで手直しするものとなっている。OECD および国連のモデル租税条約第9条および移転価格ガイドラインで規定されている独立企業原則に基礎を置く移転価格ルールは、独立企業原則に関するガイダンスを含めて、行動8-10により明確化と強化が図られるとともに、評価の困難な無形資産の適切な価格付けを確保するためのアプローチが独立企業原則の枠内で合意をみた。作業は3つの主要分野に焦点を当てた。行動8は、価値

の高い無形資産によって生み出された利潤の不適切な配分が BEPS の大きな原因となるため、無形資産に係わる取引に関連する移転価格問題を検討した。行動9では、契約上のリスク配分、およびその結果生じるそれらリスクへの利潤の配分について検討したが、そうした配分は実際に遂行された事業活動とは対応していない可能性がある。また、行動9は、資本の豊富な資本を有する多国籍企業グループが実行した融資に対する収益のレベルにも取り組んだが、それらの収益は融資した企業が行った事業活動のレベルには対応していない。行動10はその他のハイリスク分野に焦点を当てている。そこでは、個別企業にとっては商業上合理性のない取引から生じた利潤配分に対処するための措置（再構築、re-characterisation）、多国籍企業グループの最も重要な事業活動から利潤を移すやり方で移転価格の方法を利用することを目的とする措置、多国籍企業グループのメンバー間での一定のタイプの支払い（例えば、管理手数料や本部経費）の利用を無効化して、価値の創造とは一致しない形で課税ベースを浸食することなどが含まれる。報告書は、こうした問題に対応するとともに、事業利潤に対応する経済活動と一致させるという配分結果を確保するための改訂された移転価格ルールのガイダンスを盛り込んでいる。

行動11は、BEPS に関するデータとその分析手法を改善するために、BEPS の規模と経済的影響に関する指標を提起し、それにより実効性と経済的影響をモニターし、評価することを勧告している。報告書では、BEPS の判別指標として、① GDP 比でみた対外直接投資の集中度、② トップランクの多国籍企業内での利潤率格差に係わって、実効税率と比した利潤率の特異性、③ 同じくトップランクの多国籍企業内でみた低課税国での利潤率の高さ、④ 類似した特徴をもつ非多国籍企業と比した場合の巨大多国籍企業の実効税率、⑤ R&D 支出に比べてのロイヤリティ受取額の集中度、⑥ 高税率国に立地する多国籍企業の関連会社の利子費用の対所得比率の6つが挙げられている。新たな OECD の実証分析によれば、グローバルでみた法人税収の逸失額は年間1000億ドルから2400億ドルと推定される。報告書は、利用可能な課税データを最大限に活用し、BEPS のモニタリングを支援するための分析手法を改善するよう勧告している。さらに各国がデータの収集、編集、分析を改善するよう求めている。

行動12は、ATP 戦略に関するタイムリーで包括的な情報の不足が世界中の税務当局が直面する主要な課題のひとつだとして、アグレッシブないし濫用的な取引、アレンジメント、あるいはストラクチャに対する義務的開示制度を勧告している。早期にそうした情報が得られれば、確かな情報に基づくリスク・アセスメント、監査、ないし法令の改正により税務上のリスクに機敏に対応することが可能になる。報告書は、義務的開示ルールを持っていない国が ATP のスキームやその利用者に関する情報を早期に得たいというニーズに応える制度を立案できるように、ベストプラクティスから得られるガイダンスをモジュラー形式の枠組みで提供する。勧告はミニマム・スタンダードではないため、各国はこの制度を採用するかどうか自由に選択できる。現在、すでに英米など8か国がこの制度を採用しているが、提起された枠組みはこれらの国にも参考になるであろう。国際課税スキームに的を絞ったルールや税務当局間でのより効果的な情報交換と協力を構築し実施するた

めの、特定された勧告も行われている。

行動13については後段で取り上げるため、ここでは省略する。

行動14は、相互合意手続き (mutual agreement procedure, MAP) の実効性と有効性を強化するための措置を勧告する。BEPS プロジェクトによる変更は一定の不確実性をもたらす、何ら対応をしなければ、短期的には二重課税と MAP 紛争を増大させる可能性がある。そのため各国は、租税条約に関連する紛争の解決について、ミニマム・スタンダードを公約した。それは MAP を通じる紛争の効果的でタイムリーな解決に向けての政治的なコミットメントを含む。コミットメントではまた、ミニマム・スタンダードが充足されると同時に、各国が紛争の迅速な解決に向けて一層前進することを確実にすべく、効果的なモニタリング・メカニズムを構築することが合意された。加えて、主要20か国が、紛争解決のメカニズムとして、それぞれの二国間租税条約に義務的、拘束的な MAP の仲裁条項を規定することを表明した。

最後に、行動15では、国際公法や国際税務の専門家の助言を受けて、条約関連の BEPS 対抗措置を実施し、二国間租税条約を改正するために多国間協定 (Multilateral Instrument, MLI) を実行することが、技術的に可能かどうか検討された。報告書は、多国間協定が望ましく、また実施可能であるとして、そのための交渉が早期に開催されるべきであるとの結論を下した。MLI への参加国は、署名を義務付けられるものではない。行動15はすでに実施に移されており、2016年11月、参加自由のアドホック・グループ (100地域以上が参加) が MLI の原案およびその解説文を採択した。翌17年6月には70か国以上の政府が参加して署名式典が開催された³⁷⁾。2018年3月現在の署名国数は、78か国に上り、6か国が署名の意思を表明している。アメリカはアドホック・グループには参加しているが、署名はしていない。

3. BEPS プロジェクトをめぐる論点

BEPS プロジェクトをめぐるのは大小さまざまな論点があり、それらについて網羅的に検討することはここでの課題ではない。以下では、主要な論点に限って検討しておくことにしたい。

第1に、多くの論者が共通して指摘するのは新しい理念をめぐる論点である。すでにふれたように、BEPS プロジェクトの新しい理念 (目標) は、多国籍企業の利潤に対する「課税の場所」と多国籍企業の「経済活動および価値創造の場所」とを一致させることだとされた。しかし、「経済活動の場」と「価値創造の場」とがあたかも一体であるかのようにつえられているが、この両者が常に一致するとは限らない³⁸⁾。その点はとくに無形資産のケースを考えれば明らかである。そもそも「価値創造の場での課税」という新しい概念が出現した背景には、無形資産を利用した ATP が横行したことがあるとされる³⁹⁾。ゲー

37) OECD [2018], *Multilateral Instrument – Information Brochure*.

38) 緒方健太郎 [2016a], 261ページ, 吉村正穂 [2016]「BEPS によって何が変わったか」『租税研究』5月号, 214ページ, 参照。

グル社の節税策として有名になったダブルアイリッシュ & ダッチサンドイッチにみられるように、無形資産を開発した場所と開発された無形資産を利用して事業が行われる場所が異なることは十分ありうるのである。その場合、パテントボックス税制⁴⁰⁾によって無形資産の導入を促進する国や無形資産を譲渡された多国籍企業の関連会社が立地する軽課税国などが「経済活動の場」として課税権を主張できるのに対し、無形資産の開発が行われた国は課税権を喪失しかねない。つまり、「経済活動の場での課税」と「価値創造の場での課税」はここでは課税権の配分をめぐる対立する可能性がある。これは、発展途上国と先進国との課税権をめぐる対立の意味合いも帯びる。2015年「解説文」では、「OECD加盟国およびG20は、BEPSパッケージの策定に参加したすべての発展途上国とともに、経済活動と価値創造が生じた場所で利潤の課税が行われるという現代の国際課税の枠組みの基礎を築いてゆく」⁴¹⁾とされたが、そこには矛盾と対立が横たわっており、今後の行方が注目されるのである。

第2に、新しい理念と係わって、新しい目標は決められたが、新しい課税原則、新しい課税ルールは確立されなかったとする Avi-Yonah による批判が提起する論点がある。批判の対象となっているのは、BEPS パッケージに古い原則やルール（独立企業理論、利益原則、無差別原則、透明性原則など）の多くが維持される一方、居住 (residence) と源泉 (source) という基本概念の再検討さえ行われなかったことである。とくに問題視されたのは独立企業理論 (independent entity theory) や利益原則である。独立企業原則は OECD がこれまで移転価格税制における基本原則としてきたものであるが、独立企業原則では多国籍企業の実態を捉えられないとして、単一ユニタリー企業原則 (single unitary entity principle) に転換し、移転価格税制に代えて定式配分制度 (formulary apportionment system) を採用するように Avi-Yonah は提案する⁴²⁾。この論点は今なお継続する大きな論争問題であり、今後の議論が注目される。

一方、能動的所得と受動的所得の課税権をそれぞれ源泉地国と居住地国に割りふる利益原則が維持されたことについても、Avi-Yonah はこの課税権分割の考え方自体が BEPS の機会を作り出しているとして、能動的所得を主として居住地国で、受動的所得を主として源泉地国で課税すれば、BEPS の懸念に効果的に対処できると主張している。その理由とされるのは次の事情である⁴³⁾。すなわち、ポートフォリオ投資は圧倒的にアメリカ、EU、日本に流入しており、これらの国が対外支払いのすべてに源泉徴収税を課税すれば、受動

39) 緒方健太郎 [2016a], 同上。

40) これについては、さしあたり、次を参照。村岡欣潤・岡田至康 [2013] 「The Patent Box : 各国のパテントボックス税制の概要」『租税研究』5月号, 参照。

41) OECD [2015a], para 22. 仮訳, パラ22。

42) Avi-Yonah [2016], *op.cit.*, pp. 208-209, pp. 224-227. Avi-Yonah によれば、独立企業原則は「せいぜい美しい法的フィクション」だという。Avi-Yonah のこの論文は、BEPS パッケージの行動1から行動15までの逐条的な論評を含む BEPS パッケージに対する総括的な考察であり、今後の国際租税制度のあり方に大きな一石を投ずる大変示唆に富む論考である。

43) *Ibid.*, p. 210, pp. 234-237

的所得の課税問題はほとんど解決される。他方、G20 諸国が本社所在国として発生ベースで (on a current basis) 多国籍企業に課税し、本社を移すのを制限すれば、能動的所得に課税する問題もほとんど解決するという。なぜなら、巨大多国籍企業の約90%がG20 諸国に本社を置いているからである。この方式の先例は1961年にケネディ政権が提案した当初のCFC 税制にあるという。現在では、アメリカ以外のG20 諸国はアメリカよりも効果的なCFC 税制をもっており、それはすでにミニマム税を持つ事実上の世界システムとして機能している。アメリカが法人税率を引き下げて外国源泉所得に対する課税の繰延べを廃止すれば、他国も続く可能性が高く、これによって能動的所得への適正な課税が期待されるとしている。

なお、さきの「経済活動の場での課税」「価値創造の場での課税」の理念による国際課税ルールの再構築は、事業から生じるアクティブ所得には事業が行われた場所で課税し、それ以外のパッシブ所得は居住地国で課税するという形で、課税権の分割が行われたとする見方もある⁴⁴⁾。そこでは、今後、両所得の切り分けに関する理論の構築が必要になるとの提起がなされているが、先進国と途上国の課税権をめぐる対立とも絡み、ひとつの争点になる可能性があろう。

第3に、各行動に関する勧告の性格、グレードをめぐる問題がある。「包摂型の枠組み」への参加は、BEPS パッケージの4つのミニマム・スタンダード（行動5, 6, 13, 14）の実施状況をモニタリングすることが条件となっているが、それ以外の「共通アプローチ」や「ベストプラクティスに基づくガイダンス」、「既存のスタンダードの改正」はモニタリングの対象とはなっていない。もともとBEPS パッケージは、それ自体としては法的強制力を持つものではなく、いわばソフトローとしてその実施についてはあくまでも各国の裁量に委ねられている。その意味で、多くの行動がミニマム・スタンダードよりも国際的な合意の程度の弱い基準に委ねられたことは、BEPS プロジェクトの先行きに不安をもたせる要因となっている⁴⁵⁾。各国間でBEPS パッケージの実施状況に違いが生じたり、独自の行動に出たりすれば、国際的な足並みに乱れが生じかねないからである。そのことは、イギリスの迂回利益税の新設による独自の租税回避否認措置の導入などですでに表面化している⁴⁶⁾。この点で、Avi-Yonah が、少なくとも行動2, 3, 4 および12についてミニマム・スタンダードに格上げすべきだとしていることは、今後の目標として重要な提起であろう。

第4に、義務的開示制度と一般的租税回避否認規定をめぐる問題である。行動12が提起する義務的開示制度は、税務調査によらずに租税回避スキームを把握する目的で、スキームを組成・販売したプロモーター（または当該スキームを用いる納税者）に当該スキームの税務当局への報告を義務付ける制度である⁴⁷⁾。政府がBEPS のリスク分野を迅速に特定

44) 緒方健太郎 [2016a] 261-262ページ。

45) 吉村正穂 [2016] 208-209ページ、参照。

46) イギリスの迂回利益税については、さしあたり、緒方健太郎 [2016b] 「BEPS プロジェクト等における租税回避否認をめぐる議論」『フィナンシャル・レビュー』通巻第126号、参照。

47) 大野雅人 [2017] 「ATP の義務的開示制度 (MDR)」本庄資編著『国際課税ルールの新しい理論と

する上では、ATP スキームについての的を射た包括的な情報をタイムリーに得ることができれば税務当局が直面している情報不足の解消に大きく前進できるはずである。この制度の意義は、租税回避スキームの早期把握とプロモーターおよび納税者に対する牽制の2点にあるとされる⁴⁸⁾。とくにスキームの早期把握が可能になれば、課税処分等を可能にする端緒にも、また課税できない場合でもスキームに対抗するための新たな個別的否認規定の立法に結びつく端緒となりうる⁴⁹⁾。それだけでなく、行動12の2015年最終報告書が指摘するように、義務的開示制度は一般的租税回避否認ルール（GAAR）と補完的關係にある。なぜなら、GAAR は税務当局が義務的開示制度の下で発見された租税回避の事例に直接対抗することを可能にする一方、開示により税務当局から疑われそうなスキームについて契約を結ぼうとする納税者は出現しそうなという抑止効果を期待できるからである⁵⁰⁾。その意味で、義務的開示制度はいまだ GAAR 規定を持たない国々にも大きな影響を及ぼすことが考えられる。しかし、勧告はミニマム・スタンダードではなく世界全体で義務付けられているわけではない。したがって、多国籍企業が義務要件を回避するのは容易であり、また多国籍企業を誘致したい国は義務的開示制度を採用しないことも可能であるとの批判も、当然ながら出てくる⁵¹⁾。義務的開示制度をミニマム・スタンダードに格上げし、あわせて GAAR のあり方を検討することが求められているのではないか⁵²⁾。

第5に、BEPS と国際租税競争との係わりについてである。今回の BEPS プロジェクトにおいては、BEPS リスクの高い部分に着目して一定の課税ベースのハーモナイゼーションについては議論が行われたものの、法人税率のハーモナイゼーションに関してはまったく上げられなかった⁵³⁾。つまり、それは各国における今後の法人税率のあり方につ

実務—ポスト BEPS の重要課題』中央経済社、374ページ。また、菊谷正人 [2018] 『「行動計画12」(義務的開示制度) —タックス・プランニングの義務的開示—』『税源浸食と利益移転 (BEPS) 対策税制』日本税務研究センター、参照。

48) 大野雅人 [2017] 同上。

49) 同上。

50) OECD [2015b], *Mandatory Disclosure Rules, Action 12 - 2015 Final Report*, para 35. 緒方健太郎 [2016b] 220-221ページ、も参照。

51) Avi-Yonah [2016], *op.cit.*, p. 229.

52) BEPS プロジェクトの中では、実際、さまざまな場面で一般的租税回避否認規定に関連する議論が行われたとして、その例示として、行動6における主要目的テスト (Principal Purpose Test: PPT) を租税条約に規定するよう求めた勧告、行動12における義務的開示制度と一般的租税回避否認規定とをセットで導入することが効果的であるとの言及、さらに行動8-10における関連者間取引の税務当局による否認 (non-recognition) および再構築 (re-characterization) について、商業合理性のない異常な取引で合理的な価格算定が不能であるような場面に限定する等、その適用場面を明確化して移転価格税制の文脈における否認の法理を整理したことなどが挙げられている。わが国には一般的租税回避否認規定は存在しないが、近年、このことについて議論が活発化しており、今後はその採否を含めた議論が行われるのではないかと。緒方健太郎 [2016a] 266ページ、また本庄資 [2016] 『補論 濫用的国際租税回避の防止規定の必要性』『国際課税における重要な課税原則の再検討』中巻、日本租税研究協会、参照。

53) 緒方健太郎 [2016a] 258-259ページ。

ては何らの歯止めもかからなかったことを意味する。行動5は、底辺に向かう競争（race to the bottom）の最大の原因ともいえる各国での有害な租税慣行が、さまざまな BEPS を生み出す機会を拡大してきたのを逆転させようとする試みである。有害な租税慣行のなかでも注目を集めたのは、パテントボックスに象徴される知的財産（IP）に係わる優遇制度であった。パテントボックスは知的財産に由来する所得に対して軽減税率を適用するものであり、そこでは課税ベースよりもむしろ税率のあり方が問題となる。行動5では「修正ネクサス」方式⁵⁴⁾により規制がかけられることになったが、その規制は基本的に各国の自発的な自己管理（self-policing）と自己診断（self-monitoring）に基づくものとされており、1998年以来活動する有害な租税慣行フォーラム（FHTP）はより効果的な解決策の開発に従事するが、罰則を科す権限はない⁵⁵⁾。パテントボックスについても、これを頑強に擁護するイギリスに対しドイツとの間で妥協が成立し、当初の「ネクサス」方式から「修正ネクサス方式」に変更された経緯がある。行動5の今後の帰趨に係わるが、税率をめぐる動きはパテントボックス税制にとどまらず、法人税率そのものに波及するおそれも強い。現に、イギリスは1999年度には30%であった税率を現在では19%にまで引き下げており、2020年にはさらに17%にする予定である。またアメリカも18年から法人税率を約30年ぶりに35%から21%に引き下げた。国際的な租税競争に歯止めがかけられるのか、BEPS プロジェクトの真価が問われているのである⁵⁶⁾。

最後に、BEPS パッケージの推進体制のあり方についてである。OECD と G 20 は BEPS パッケージの発展に参加させようと、多くの非加盟国や非政府組織を組織するなど多大の努力をしてきたが、Avi-Yonah は BEPS プロジェクトの包括性と多国間協調主義には限界があると主張する⁵⁷⁾。OECD の主要国は BEPS パッケージの形成に支配的役割を果たして

- 54) 「行動5」において提起されたネクサス方式は、知的財産（IP）の開発活動に実際に従事し、かつ、その開発のための支出を実際に負担した納税者に対し、租税の優遇措置を適用するものである。つまり、研究開発支出と IP 資産から得られる所得とを結び付けるアプローチを意味している。具体的には、知的財産優遇税制の適用を受ける所得が、その知的財産から生ずる所得のうち、次の算式により算出された金額を超えない範囲であれば、租税の優遇を受けることができる。

$$\text{IP 資産から生ずる全所得} \times \frac{\text{IP 資産の開発のための適格支出}}{\text{IP 資産の開発のための支出}}$$

なお、IP 資産開発のための支出は、①納税者自身が行う開発活動のための支出、②第三者への外注費、③ IP 資産の取得費、④関係者への外注費、からなり、他方、IP 資産開発のための適格支出は、このうちの①、②をさす。

この適格支出の限度額について、2014年11月の英独両国間の妥協により30%の割増しが認められ、FHTP もこの修正ネクサス方式を承認した。KPMG [2015]「BEPS 最終報告書（Action 5）有害税制への対抗」『KPMG Japan tax newsletter』11月24日号、また、吉村正穂 [2015]「BEPS 行動5：有害税制への対抗～パテントボックスに関する基準の提示とルーリングに関する情報交換」21世紀政策研究所『グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方』30-33ページ、参照。

- 55) Avi-Yonah [2016], *op.cit.*, p. 219.

- 56) 租税競争が激化するおそれについて、緒方健太郎 [2016a], 吉村正穂 [2016] もそれぞれ指摘している。

- 57) Avi-Yonah [2016], *op.cit.*, p. 210.

きたが、それは基本的に先進国間での妥協の産物というべきものであり、CFC、利子控除、パテントボックスなどに関する軟弱な措置はとくにイギリスが支持するが、発展途上国の中核的な提案は必ずしもパッケージに受け入れられなかったという。その意味で、BEPS プロジェクト参加国や非参加国の間での租税競争は今後も避けられないであろう。プロジェクトに直接関わった国は60か国以上に上るが、それは国際連合に加盟する193か国の3分の1以下にすぎない。それゆえに、現在の BEPS プロジェクトを真にグローバルでまとまりのある、協調的で包括的な行動計画に変えるために、国連が国際租税法改革の次のステージではリーダーシップを引き受けるべきだと、Avi-Yonah は主張している⁵⁸⁾。BEPS プロジェクトが「重なり合う課税権の調整という消極的な国際協調から、ATP への対抗を軸に各国課税権の発動のあり方自体を直接調整しようという積極的な国際協調に移行したところ」⁵⁹⁾にその画期的意義があることは疑いないが、それがどこまで成功するかはプロジェクトの今後のガバナンスのあり方にかかっているといえよう。

以上の論点のほか、BEPS パッケージが包括的な提案であるため、PE や移転価格をめぐる論点、租税条約に係わる論点、電子経済における新しいネクサスの概念の検討など残された論点は多々あるが、それらの検討は他日を期したい。

Ⅱ．移転価格文書化と国別報告書をめぐる論点

1．移転価格文書化と国別報告書 ― その概要と背景

(1) BEPS パッケージ行動13の概要

BEPS パッケージの行動13最終報告書は移転価格文書化の改訂されたスタンダードおよび所得、納税額、経済活動の一定の評価基準に関する国別報告書について、ミニマム・スタンダードを勧告したものである⁶⁰⁾。そのため、三層構造のアプローチが提起されている。マスターファイル、ローカルファイル、国別報告書がそれである。

移転価格の「文書化」とは、一般に、移転価格税制上の独立企業間価格算定の根拠となる書類等を作成し、保存することをいう⁶¹⁾。また、国外関連取引が行われた時点、ないし納税申告書の提出期限までにそうした文書を作成することが「同時文書化」である。文書化の義務付け自体は1994年にアメリカが採用したのが最初であるが、その後、世界各国で相次いで導入され、世界的潮流になったとされている⁶²⁾。

アメリカが移転価格の文書化を義務付けたのと時を同じくして、1995年、OECD もその「移転価格ガイドライン」に第5章を追加し、「文書化」に関する指針を定めた。その

58) *Ibid.*, p. 211.

59) 緒方健太郎 [2016b] 198ページ。

60) OECD [2015c], *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 - 2015 Final Report*, p. 9.

61) 太田洋・北村導人 [2011]「我が国の移転価格税制と文書化」中里実・太田洋・弘中聡浩・宮塚久編著『移転価格税制のフロンティア』有斐閣、248ページ。

62) 同上、249ページ。

目的について、「ガイドライン」第5章は、その冒頭で、「税務当局が移転価格調査に関して納税者から入手すべき文書に係るルールおよび手続を開発していく上で、考慮すべき一般的な指針を規定する」とともに、「納税者がある関連者間取引を満たしていることを示すために最も有用な文書を特定するに当たって納税者に支援を与え、その結果、移転価格問題の解決と、税務調査を円滑ならしめるための指針を、納税者に提供する」ことにあるとしている⁶³⁾。

今回の行動13最終報告書は、これまでの「ガイドライン」第5章の原文を完全に削除し、まったく新しく第5章を書き直した。文書化の目的について、新訂第5章は旧第5章の「移転価格調査」の部分を「移転価格調査やリスク評価」に変更したうえで、旧第5章は移転価格文書化のパッケージに含められる文書のリストを規定しておらず、また移転価格文書化の過程、罰則の執行、立証責任のそれぞれの関連についても明確な指針を提供していなかったとして、新たに移転価格文書化の目的を明らかにした。それは次の3つである⁶⁴⁾。

- ① 関連企業間の取引について価格やその他の条件を設定する際、また税務申告書でそうした取引による所得の申告を行う際には、納税者は移転価格の要件に適切な配慮を行うものとする
- ② 十分な情報を得たうえで移転価格リスクの評価を行うことができるように、必要な情報を税務当局に提供する
- ③ その管轄内で課税対象となる事業体の移転価格業務について、適切かつ完全な税務調査を行うのに利用するための有益な情報を税務当局に提供する。ただし、税務調査の進展に応じて追加的情報により文書化を補完することが必要になる可能性がある。

以上の目的を達成するための方法として今回新たに提起されたのが、マスターファイル・ローカルファイル・国別報告書の三層構造アプローチなのである（表1、参照）。

マスターファイルは、税務当局が重要な移転価格リスクを特定できるように、グローバルな事業活動の性質、全般的な移転価格政策、および所得・経済活動のグローバルな配分など多国籍企業グループの事業の概要を記載するものである。したがって、マスターファイルに要求される情報は多国籍企業グループの「青写真」であり、それは①組織構造、②事業の概要、③保有する無形資産、④グループ企業間での金融活動、⑤財務状況および納税状況の5つのカテゴリーに係わる情報である⁶⁵⁾。

対照的に、ローカルファイルは個々の関連者間取引に係わる詳細な情報を提供するものである。それは、特定の管轄地域に影響を及ぼす重要な移転価格状況において納税者が独立企業原則を順守しているか否かを確認するとともに、当該の国に所在するグループ企業と国外の関連企業との間の取引の移転価格分析に係わる情報を提供する。それは、①特定の取引に関する財務情報、②比較可能性分析、③最適な移転価格算定手法の選定および適

63) OECD [2010]『OECD 移転価格ガイドライン』2009年版、日本租税研究協会、104ページ。

64) OECD [2015c], para 5.

65) *Ibid.*, paras 18-19.

表1 移転価格文書化で求められる3種類の文書

	マスターファイル	ローカルファイル	国別報告書
作成主体	親会社で作成	親・子会社がそれぞれ作成	親会社で作成
情報の特性	多国籍企業グループの組織・財務・事業の概要等、多国籍企業グループの活動の全体像に関する「定性的」情報。多国籍企業グループ内の重大な移転価格リスクの存在の有無を評価するために使用。	関連者間取引における独立企業間価格を算定するための詳細な情報。独立企業原則の順守状況を確認し、移転価格分析を行うために使用。	多国籍企業グループの各国ごとの所得、納税額の配分等、多国籍企業グループの全体像に関する「定量的」情報。多国籍企業グループ内の移転価格リスクの存在の有無を評価するために使用。
主な記載事項	✓グループの組織図 ✓事業概要 ✓保有する無形資産の情報 ✓グループ内金融活動に関する情報 ✓グループ全体の財務状況と納税状況	✓組織図 ✓経営戦略 ✓主要な競合他社 ✓主要な関連者間取引と取引背景 ✓移転価格算定根拠 ✓財務諸表 等	親会社・子会社所在国ごとの多国籍企業グループの下記情報 ◇総収入・税引き前損益・納付税額・発生税額・資本金等の財務情報 ◇利益剰余金額 ◇従業員数 ◇有形資産額 ◇構成事業体の税務管轄 ◇主要事業 等

(注) 記載事項などの詳細については、行動13最終報告書の付録において説明がなされている。

(出所) 第24回税制調査会 [2015年10月23日]「財務省説明資料」などより作成。

用に関する情報を含む⁶⁶⁾。

最後に、国別報告書では、多国籍企業グループが事業を行うそれぞれの国への所得の配分、納税額、経済活動の配分についての諸指標に関する情報が求められる。また、財務情報について報告のあったすべての構成事業体のリスト、税務上の居住地と異なる場合には税務上の設立国、さらに構成事業体の行う主要な事業活動の性質についても記載が求められる。報告書は、ハイレベルでの移転価格リスクの評価という目的にとって、国別報告書は有益な情報を提供するとみているが、それを個々の取引の詳細な移転価格分析の代用として、また機能分析および比較可能性分析のための価格の代用として用いてはならないこと、また移転価格が適切か否かを判定する証拠にしたり、所得のグローバルな配分に基づいて移転価格の更正を行ったりしてはならないと釘を刺している⁶⁷⁾。

移転価格の同時文書化の義務付けについては、これまでの各国での実施例ではまちまちであったが、最終報告書は納税者に対し、価格設定以前に納税の観点からその移転価格が適正であるかどうかを検討し、税務申告時にその財務結果が独立企業原則に則っているかを確認するよう求めている⁶⁸⁾。義務付けが強化され、文書の作成は原則として税務申告時までに完了することとされた⁶⁹⁾。

実施については、マスターファイルおよびローカルファイルの場合、企業が所在する当

66) *Ibid.*, para 22.

67) *Ibid.*, paras 24-25.

68) *Ibid.*, para 27.

69) *Ibid.*, para 30.

該国の国内法ないし行政手続きに従い、それぞれ関係する国の税務当局に直接提出することとされ、守秘義務および定められた標準的項目の一貫した使用に配慮するものとされた。また、国別報告書については、2016年1月1日に事業年度を開始する多国籍企業が、事業年度終了後1年以内、つまり2017年12月31日までに初年度分の報告書を提出するものとされ、事業年度の終了が12月末以外の多国籍企業の場合には、事業年度終了から12か月後の2018年中に初年度分を提出するとの勧告がなされた⁷⁰⁾。

国別報告書提出の対象は、年間連結総収入金額が7億5000万ユーロないし2015年1月現在、自国通貨でほぼ等しい金額以上の多国籍企業グループであり、これにより多国籍企業グループのうち約85～90%が提出義務を免れる。ただし、提出義務のある10～15%の多国籍企業グループが法人収入全体に占める比率はほぼ90%に上るという。なお、この報告免除の基準は、追加データないし別種データの報告を求めるかどうかを含め、2020年の検証で再検討される予定である⁷¹⁾。

国別報告書の入手およびその利用にあたっては必須の条件が課せられる。それは守秘義務、整合性および適切な使用の3点である⁷²⁾。守秘義務は、管轄地域に対し報告情報の法的保護と守秘を維持し、強化するよう求める。整合性が意味するのは、ある国が自国管轄内に所在する多国籍企業グループの究極の親事業体（ultimate parent entities）に国別報告書を作成、提出するよう定める法的規定の導入に最善の努力を行うとともに、定められた情報以外の追加情報を求めたり、定められた情報すら求めないといった対応を行わないことをさしている。最後に、適切な使用とは、情報をハイレベルの移転価格リスクを評価するためにのみ使用し、報告書の情報に基づく所得配分を根拠に納税者の所得の更正を行うべきではないというものである。

最後に、多国籍企業グループから報告を受けた国別報告書の関係する各国政府間での情報交換制度についてである。その仕組みは、多国籍企業グループの究極の親事業体が所在する管轄地域が、自国管轄内の当該親事業体から適時に国別報告書を提出させ、多国籍企業グループが事業を行っている管轄地域がさきの守秘義務・整合性・適切な使用という条件を満たしている場合、その地域と税務行政執行共助条約（MAATM）、二国間租税条約または租税情報交換条約（TIEA）のような政府間の自動的情報交換を通じて共有されるというものである（条約方式）。ただし、究極の親事業体が所在する管轄地域が多国籍企業グループに対し国別報告書の提出を義務付けていない場合、国別報告書の共有に関する権限ある当局間の合意が結ばれていない場合、当局間の合意にもかかわらず実際には国別報告書が提供されないことが確立した場合には、補完的メカニズムとして当該国が自国管轄内の子会社に対して国別報告書の提出を求める子会社方式も容認されている⁷³⁾。

70) *Ibid.*, paras 49-50.

71) *Ibid.*, paras 52-54.

72) *Ibid.*, paras 57-59.

73) 第24回税制調査会〔2015〕「財務省説明資料」（10月23日）46ページ。

(2) BEPS による租税回避の実態

そもそも多国籍企業グループや国際的な経済団体などの反対の声を抑えて、BEPS プロジェクトにおいて移転価格文書化を強化し、国別報告書を付け加えたのは多国籍企業による ATP に対し各方面からの批判が国際的に高まったからであった。

BEPS パッケージ行動11最終報告書では、BEPS による税収減についてこれまでの研究の総括が行われている。表2は、その中の代表的な推計結果を示したものである。OECD 自身が今回新たに推計したところでは、BEPS による税収の逸失額は全世界で1000億ドルから2400億ドルに達し、世界全体の法人所得税（CIT）の4～10%の税収が失われたとしている。また、IMF および UNCTAD が行った推計でも、全世界でそれぞれ法人所得税の5%，および2000億ドル（法人所得税の8%）に上るとされ、発展途上国だけについてみると、同推計でそれぞれ法人所得税の13%，660～1200億ドル（法人所得税の7.5～14%）とされている。発展途上国の場合の方が全世界の場合よりも相対的に税収減の程度が大きいが、これは途上国の方が先進国よりも法人所得税への依存度が大きく、その分 BEPS のリスクにより多くさらされているためとされている⁷⁴⁾。なお、UNCTAD の推計は価格操作した取引の影響を完全には算入していないため、その分過小評価になっている可能性がある⁷⁵⁾。

表2 BEPS による税収逸失額

各種試算	範囲	税収逸失額（10億ドル）	年度
OECD による試算	グローバル	100～240（CIT の4～10%）	2014
IMF 法人所得税効率的試算（2014）	グローバル	CIT の5%	
UNCTAD オフショア投資マトリックス（2015）	グローバル	200（CIT の8%）	2012
IMF 法人所得税効率的試算（2014）	発展途上国	CIT の13%	
UNCTAD オフショア投資マトリックス（2015）	発展途上国	66～120（CIT の7.5～14%）	2012

（注）UNCTAD の推計は投資関連の BEPS のみを対象とし、価格操作した取引を含まない。

（出所）OECD [2015], *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report*, p. 101.

多国籍企業による ATP の横行は米英の議会での調査を呼び起こしたが、そうした中で米財務省は年間のタックス・ギャップを3450億ドルとする推計結果を公表した（2012年）。このうち約1000億ドルはオフショアを利用するスキームによるものとされている。1998年から2005年の間に米国内法人のうちの約66%，また外国法人の68%が連邦法人税をまったく支払わなかった。2005年には、巨大外国企業のうちの28%が生み出した粗収入額は3260億ドルに達するが、これらの企業も連邦法人税をまったく払わなかったという⁷⁶⁾。

こうした多国籍企業による BEPS に対し、ATP のさまざまな手法を開発し、販売しているのがいわゆるプロモーターであるが、BEPS パッケージ行動12最終報告書「義務的開

74) OECD [2015d], *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report*, para 162.

75) *Ibid.*, para 174.

76) Sikka, P. & H. Willmott [2013], "The Tax Avoidance Industry: Accountancy Firms on the Make," *Critical Perspective on International Business*, Vol. 9 No. 4, p. 419.

表3 世界の主要会計事務所の収入と陣容

	手数料収入	従業員数	所在国数	事務所数
プライスウォーターハウスクーパース (PwC)	315	180,529	158	776
デロイトトウシュ (Deloitte Touche)	313	193,000	153	670
アーネスト・ヤング (EY)	244	167,000	140	695
KPMG	230	152,000	156	717
BDO	60	54,933	138	1,204
グラントソントン	38	31,000	107	521

(注) 手数料収入の単位は億ドル。他の指標を含め、いずれも2012年段階での数値。

(出所) Sikka, P. and H. Willmott [2013], "The Tax Avoidance Industry: Accountancy Firms on the Make", *Critical Perspective on International Business*, Vol. 9, No. 4, p. 419.

示制度」が ATP 手法の事前開示の主たる対象としたのがまさにこうしたプロモーターである。そうしたプロモーターの頂点に位置するのが、世界4大会計事務所（ビッグ4）であるプライス・ウォーターハウス・クーパース（PwC）、デロイト・トウシュ、KPMG、アーネスト・アンド・ヤング（EY）である。表3はビッグ4を含む会計事務所の収入と陣容を示したものであるが、リーマン・ショック以後の銀行危機と不況にもかかわらず、その手数料収入は膨張し続け、ビッグ4の収入合計は約1100億ドル（724億ポンド）とヨーロッパの多くの国の GDP を上回る規模に達した。競合する他の会計事務所と比べても、その規模は隔絶していることがわかる。世界全体の手数料収入のうち約120億ドル（79億ポンド）はイギリスでの収入であるが、そのうち61億ポンドは租税回避スキームの販売などのコンサルタント・サービスによるものである。また、イギリスの歳入税関庁（HMRC）の調査（2005年）によれば、ビッグ4の毎年の収入のうち約10億ポンド（15億ドル）は「販売用のタックス・プランニング」や「人為的な租税回避スキーム」によるものであるという⁷⁷⁾。このような事例は枚挙にいとまがない。ビッグ4の陣容をみればわかるとおり、その規模は何百という国と都市で事業を展開し、タックス・ヘイブンにも80を超える事務所を所有するとともに、それぞれ税務・会計・法律分野の専門家を含む15万人から20万人近いスタッフを抱えている。多国籍企業と多国籍銀行、会計事務所、法律事務所、タックス・ヘイブンなどのネットワークはまさしく租税回避産業ともいべき分野を作り出し、ATP と BEPS の温床となっているのである。BEPS パッケージ行動12（義務的開示制度）がはたしてこうした事態をどこまで解決することができるか、その真価が問われるといえよう。

OECD と G 20 が主導する BEPS プロジェクトが移転価格文書化を強化するとともに、今回新たに国別報告書の提出を多国籍企業に対し義務付けたのは、ATP と BEPS の規制のためには国別報告書の提出を不可欠の要件とせざるをえなくなったからである。こうした提案が登場した背景には、じつは NGO などの調査と運動がある。

77) *Ibid.*, p. 418.

2. 国別報告書の意義と展望

(1) 国別報告書の意義

「国別報告」という構想を最初に提起したのは、イギリスの公認会計士 R・Murphy であり、2003年、彼が Association for Accountancy and Business Affairs の要請に基づいてまとめた文書においてであった⁷⁸⁾。当初、伝統的な会計基準を定立する国際会計基準審議会 (International Accounting Standards Board, IASB) などに関心を示さず、会計専門団体や大会計事務所、法人などは強く反対したという。潮目が変わったのは、国際的な NGO 団体 (Christian Aid, Tax Justice Network, Oxfam など) が支持し、欧州議会の議員やイギリス労働党も支持キャンペーンに加わったことによる。2010年に、EU が国別報告のパブリック・コンサルテーションを開催したことが、そうした動きを加速させた⁷⁹⁾。

マーフィによれば、国別報告に対する要求の核心にあるのはグローバリゼーションが万人の利益のために機能していないという主張であるという⁸⁰⁾。とくに2008年の金融恐慌以降、グローバル企業が正しい場所で、正しい税率で、また正しい時期に納税しなくてすむという権力を強めるにつれ、逆に世界人口の大部分は甚大な損失を被るという構図が浮き彫りになったことが、その背景にある。多国籍企業は、事業を展開している国で有限責任の特権を保障されている。それにより資本コストの低減という財務的恩恵を享受する一方、グループ企業が万一破綻した場合のコストも、一般にその企業自身や融資した銀行、投資グループ内にとどめることが可能であった。しかし、2008年の恐慌はそこにとどまらなかった。世界中の社会の犠牲の下に、国家からの巨額の救済措置により世界の銀行業界の有限責任が守られたからである⁸¹⁾。多国籍企業の事業活動の不透明さと ATP による課税逃れに多くの批判が集まったのは当然であった。

多国籍企業にこうした不透明さが生じる原因には、多国籍企業が広く利用する IASB の国際財務報告基準 (IFRS) にそもそも問題があるとマーフィは指摘する。それはたとえ非連結ベースで単独の事業体に適用されたとしても、作成される財務報告書は税務当局の利用には適さないとされ、IASB 自身、そうした欠陥に気づいているという⁸²⁾。

78) Murphy, R. [2016], “Country-by-Country Reporting,” in Pogge, T. & K. Mehta (ed.), *Global Tax Fairness*, Oxford University Press, p. 96.

79) 本庄資 [2014]「第9回 アグレッシブ・タックス・プランニングの開示と移転価格文書化・国別報告に関する租税実務家の役割」『国際課税における重要な課税原則の再検討』上巻, 日本租税研究協会, 448-449ページ, 参照

80) Murphy [2016], *op.cit.*, p. 97.

81) *Ibid.*, pp. 97-98.

82) *Ibid.*, p. 100. マーフィは、グループ企業の収支計算書を課税目的で利用する場合、次のような問題があるという。①必ずしもグループを構成するすべての企業を包含していない、②連結したすべての企業について開示しているわけではない、③グループ内取引のすべてを意図的に検証から除外している、④課税上有益な、取引の場所を示す情報を提供するセグメント・データを開示していない、⑤グループ企業を構成する個々の企業が行う取引を必ずしも反映していない。Cf. *Ibid.*, pp. 100-101.

では、国別報告によって多国籍企業につきまとう不透明さは払拭できるのであろうか。国別報告の意義と役割について、マーフィは次のようにまとめている⁸³⁾。

第1に、国別報告はグループ企業の国別の勘定に多国籍企業の利益をふり分けることであり、区分経理 (separate entity accounting) ではなく事業の場所の特定である。

第2に、国別報告はそれ自体としてはユニタリー課税のように利益を分けて課税する利益申告制度ではなく、利益の割り付けを記録する制度である。つまり、それは課税制度ではなく、あくまでも会計処理の制度であり、リスク評価のための制度なのである。

第3に、現在は投資家や税務当局に対しほとんど隠されている多国籍企業内の内部取引の実態を明らかにすることにより、国別報告は、まず利益の割り付けが合理的かどうかを、ついでもし不合理な場合、それが内部取引での意図的な割り付け操作の結果によるものかどうかを検証することを目的とする。

要するに、国別報告はそのデータの利用者に対し、その保有する資源の配分を効率的かつ効果的に行うことができるように意図した制度であり、その利用者が税務当局であれば調査のための時間、財源および労力を最大限に効率化させることを狙いとしている。それは、どの企業がどこで濫用的タックス・プランニングを行っているかを特定することにより、国際的な税制の濫用と格闘する上で、ほぼ確実に最大の付加価値をもたらす制度と評価できるのである⁸⁴⁾。

(2) 国別報告制度をめぐる論点

国別報告をめぐるのは、多国籍企業の側からの強い反発を含め、賛否両論が展開されてきた。多国籍企業は、国別報告制度が受け入れがたいほどのコンプライアンス・コストをもたらし、営業上の秘密を明るみに出して企業の競争力を削ぐと主張した。ここでは賛否両論を簡単に紹介して、国別報告制度をめぐる何が論点となっているかを整理しておく。

まず、批判論者は報告義務が増大すれば有害な結果がもたらされるおそれがあると以下のように主張する⁸⁵⁾。

第1に、国別報告制度の最大限版⁸⁶⁾は、多国籍企業のコンプライアンス・コストを極度に引き上げる。

第2に、政府の中には国別報告書の提出・公開の義務付けを行わない場合もありうる。そのため世界的に制度の不整合や齟齬が生じ、混乱が起こる可能性がある。

83) Murphy, R. [2013], "Lough Erne and Country-by-Country Reporting," *Tax Notes International*, July 15, pp. 255-257.

84) Murphy [2016], *op.cit.*, p. 105.

85) Cockfield, A. J. & C. D. MacArthur [2015], "Country-by-Country Reporting and Commercial Confidentiality," *Canadian Tax Journal*, Vol. 63 Issue 3, p. 642-643.

86) ちなみに、最大限版とは多国籍企業に対し、事業活動を行っているすべての部門の関連データをすべて公開するよう求めるものであり、反対に最小限版とはより限定した情報の公開にとどめる制度のことをいう。Cf. *Ibid.*, p. 639.

第3に、最大限版の国別報告制度はグローバルな定式配分に基づいて課税することを認めることになりかねない。

第4に、国別報告制度による情報開示は、株主や経営幹部、投資家から企業に対しより巧妙な ATP を利用した収益増を求める圧力を招き、競合各社の間でむしろさらに激しい ATP さえ引き起こすおそれがあるのではないか。

これに対し、擁護論者の側の主張はつぎのようなものであった⁸⁷⁾。

第1に、最大限版であれ最小限版であれ、国別報告制度は税務当局、さらには一般国民に対し、ATP とその結果である税収の逸失について正確に理解するための良質の情報を提供する。税務当局は独立企業間の価格をより正確に識別することが可能になり、他方、国民も ATP を抑制するために必要な税制改革のあり方について知る機会を拡大できる。多国籍企業自身も企業イメージやブランドに係わるリスクに敏感になるなど、透明性の増大はさまざまな面で政治的な説明責任の拡大につながる。

第2に、発展途上国では贈収賄や政治的腐敗などを抑制し、ガバナンスの改善を促す可能性がある。

第3に、国別報告制度により ATP が抑制されれば、一国規模にとどまらずグローバルな規模でも資源配分のゆがみが是正され、より効果的な経済発展の可能性を高められる。

最後に、国別報告制度は経済アナリストに対し、企業の将来の採算性を評価する上でより質の高い情報を提供し、そのことによりグローバルな資源配分の効率化に貢献する。

国別報告制度に対する賛否両論が、はたしてどこまで妥当性を主張できるのかは、今後の展開をみなければならないが、少なくともこれまでの研究成果による限りは、国別報告制度はそれほど取引上の守秘義務をそれほど傷つけないとの結果が得られており、むしろ取引コスト効率的な改革であるとされている⁸⁸⁾。現在の最大の争点は、得られた情報を各国の税務当局にとどめるのか、それとも一般に公開するのかという点であるが、現在のところ OECD の進める方式は、税務当局どまりということになっている。これに対して、EU の国別報告制度は一般への公開に積極的であることから、今後の行方が注目される。

お わ り に

BEPS プロジェクトは、ほぼ1世紀ぶりの国際課税制度の大きな改革である。その行方は、BEPS パッケージの実施そのものがソフトローの性格にとどまることから、決して予断を許さないが、積極的な国際協調の強化によって多国籍企業の ATP を抑制するためのグローバルな枠組みが必須の課題となっていることもまた疑いないところである。多国籍企業の支配力の増大とグローバルな格差拡大の時代において、BEPS プロジェクトはいわば世界課税機構に向けてのインフラストラクチャの構築の出発点をかざるものというべきかもしれない。

87) *Ibid.*, pp. 640-642.

88) *Ibid.*, p. 660.