

## 国際課税システムは破綻している

しかし国連はそれを解決できる一ワシントンが邪魔をしなければ

ジョセフ・E・スティグリッツ

2024年7月3日

国連の静かな廊下で激しい戦いが繰り広げられている。昨年12月、国連総会は、より公平な新しい世界税制の枠組みに関する交渉を開始する決議を可決した。提案されている国連国際税務協力枠組条約は、企業や富裕層が納税逃れを許す抜け穴だらけの現行の欠陥税制を改革するものである。

今日の租税回避の規模は驚くべきものだ。現在の制度では、企業や富裕層がタックスヘイブンに利益を「隠す」ことができる。毎年、多国籍企業の海外利益、つまり企業の本国以外で発生した利益の35%が、スイス、シンガポール、バミューダ、ケイマン諸島などの国に帰属し、利益が実際に発生した国の税務当局の手が届かない場所に帰属している。その結果生じる歳入の損失は、年間2,400億ドルから6,000億ドルに上ると推定される。

このため、近年企業利益が急増しているにもかかわらず、法人税収は伸びていない。多くの政府が気候変動、人道的危機、教育、公衆衛生、インフラなど、他の多くの緊急のニーズに対処するために資金を切実に必要としている状況を見ると、これは特に憂慮すべきことだ。租税回避は世界中の政府が国民に基本的なサービスを提供することを妨げており、史上最高水準となっている世界的な不平等の一因となっている。わずか3,000人足らずの人々が約15兆ドルを保有しているが、これはドイツ、インド、日本、英国の年間GDPを合わせた額に相当する。

こうした誤りを正すための国際条約が明らかに必要だ。だからこそ、昨年11月、国連最大の地域組織であるアフリカン・グループを中心とする125か国は、世界の税制を全面的に見直す決議に賛成票を投じたのである。これらの国の指導者たちは、収益性の高い大企業や億万長者に課税することが歳入を増やす最も合理的な方法であることを理解しており、国連の枠組条約がまさにそれを可能にするプロセスを開始するものである。国連加盟国は今、より公平で効率的なグローバルな税制を創設するチャンスを得ています。それは、政府が経済成長と格差是正に不可欠な公共財や公共サービスに資金を提供できるようにするものである。

しかし、2月に交渉が始まって以来、日本、韓国、英国、米国を含む多くの高所得国は、こうした取り組みを頓挫させるためにあらゆる手を尽くしてきた。これらの国々は、パリに本部を置く富裕国が中心のクラブである経済協力開発機構（OECD）が主導する世界的な税制改革への並行した取り組みと重複することを避けたいとしている。しかし、いわゆる「二本柱による解決策」を開発したこの10年にわたる取り組みには、重大な欠陥がある。OECDの失敗した取り組みにさらなる資源を投入するよりも、米国は国連で進行中のアフリカ主導の有望な交渉に肩入れすべきだ。

### 租税回避の台頭

1世紀前に国際連盟によって作られた現在の国際税制は、成長を最大化するためでも所得格差を最小化するためでもなく、最も裕福な企業が過度の税金を支払ったり、同じ所得に対して2つの異なる管轄区域で課税されたりしないようにするために設計された。国際連盟は、企業が将来この制度を利用して所得の一部に対する税金の支払いを完全に回避することを予見することはできなかった

だろう。30 年前に始まったグローバリゼーションは、租税回避の黄金時代を迎えた。会計士、弁護士、コンサルタントなど、かなりの数の専門家の業界が、租税回避を芸術から科学へと進化させるのに貢献した。世界中に多数のタックスヘイブンが出現し、本来であれば他の場所で課税されるはずだった利益の安全な避難所となった。

1960 年代以降、税引前企業利益の大幅な増加にもかかわらず、世界の法人税収入は減少傾向にあり、グローバル化とデジタル経済の台頭がこの傾向に拍車をかけている。ユーザーデータの活用に長けたハイテク大手は、租税回避にも長けている。アップルはアイルランド政府と歴史的に、特に 1991 年と 2007 年に締結した 2 つの租税協定により、EU での利益のほぼすべてをコークにある欧州本社に帰属させることができた。その後、同社はアイルランドと米国の税法の抜け穴を利用して、その利益を書類上のみに存在するオフィスに帰属させ、その結果、どの国でも課税対象とならなかった。欧州委員会の調査によると、この協定のおかげで、アップルは 2014 年までに税負担をわずか 0.005% にまで減らした。

こうした怪しげな戦術は多国籍企業にとって当たり前のものとなっている。例えば、シエラの 2022 年納税報告書によると、2 年前、バハマにいる 37 人の従業員は 280 億ドルの売上と 15 億 5000 万ドルの非課税利益を生み出した。

### **タックスヘイブン、税金競争、利益移転は相変わらず盛んだ**

タックスヘイブンが急増するにつれ、最も裕福な企業が納税を逃れていることに対する国民の怒りが高まっている。2013 年、G20 首脳はこのことを理解していた。世界金融危機後に緊急に資金が必要としていた彼らは、多国籍企業による租税回避を止めるか、または少なくとも減らすための解決策を考え出すよう OECD に要請した。2016 年には、いわゆる包括的枠組みの下で議論が拡大し、100 を超える非 OECD 諸国が税交渉に参加した。OECD の包括的枠組みは「二本柱の解決策」を求め、2021 年には、詳細が詰められていなかったものの、138 の国と地域が原則としてそれを実施することに同意した。

OECD が提案する解決策では、第 1 柱は各国に課税権を割り当てるが、その対象となるのは最大かつ最も利益率の高い 100 社の多国籍企業のみであり、しかも総利益の一部のみに限られる。これは経済的根拠のない設計だ。このように範囲が狭いため、第 1 柱がもたらす利益は年間 98 億ドルから 226 億ドルであり、これは微々たるものだ。

一方、第 2 の柱は、各国が投資と引き換えに多国籍企業に優遇措置を提供する「底辺への競争」に終止符を打つことを目的としている。第 2 の柱は、世界最低実効税率を 15% と定めているが、これはほとんどの国で課されている税率に比べると比較的低い。これにより、毎年 1,900 億ドルの追加税収が見込まれていた。しかし、多くの国ではるかに高い税率で課税されている中小国内企業よりも、多国籍企業が低い税率で課税されるべき明確な理由はない。また、提案されている最低税率には、多国籍企業の利益のかなりの部分を最低税率のベースから除外できる大きな抜け穴、つまり「除外条項」が含まれており、最低税率の実効税率が 15% を下回ることになる（これに比べ、私が経済学者のジャヤティ・ゴシュと共同議長を務める国際法人税改革独立委員会は、抜け穴のない 25% の最低税率を提唱しており、5,000 億ドル以上の税収が見込まれる）。

どちらの柱も、多国籍企業が利益をタックスヘイブンに移転する経済的インセンティブを減らすものの、それをなくすわけではありません。新しいシステムでも、多国籍企業は依然として低税率の管轄区域に利益を配分する大きな裁量権を持つため、タックスヘイブン、税金競争、利益移転は引き続き盛んに行われるだろう。

## 行き詰まり

OECD の枠組みには、他にも根本的な問題がある。たとえば、各国は強制的な紛争解決プロセスに署名しなければならず、紛争の解決は従来の裁判所ではなく、税務当局と表面上は独立した専門家で構成される紛争解決委員会によって行われる。この要件は、企業が国の司法制度を回避できるようにすることで、国家主権を犠牲にして大企業の力を強めることになる。このような紛争解決プロセスは、これまで、特に発展途上国ではうまく機能していなかった。

重要なのは、途上国は枠組み交渉の場にいたものの、実際には交渉のテーブルに着いていなかったことだ。OECD は、アフリカ税務行政フォーラムによる最低実効税率 20%以上の要求など、途上国からの多くの提案を拒否した。アフリカやラテンアメリカ諸国の大半の法人税率は、第 2 の柱で提案された最低 15%を大幅に上回っているため、ATAF は、OECD の取り組みがこれらの国々に税率引き下げの圧力をかけることになるのではないかと懸念を表明している。

さらに、OECD のプロセスには透明性が欠如していた。場合によっては、国際通貨基金 (IMF) の役人が介入し、各国がどの程度の税収が得られるか、あるいは失われるかなど、提案の重要な詳細を知る前に、OECD の提案を受け入れ、代替案の追求をあきらめるよう求めた。EU 租税監視団が実施した分析では、「後発開発途上国が得られる税収はゼロか、非常に限定的」である。そして、このわずかな額と引き換えに、これらの国々は、デジタルサービスに課せられる税金など、長期的には低管理コストでかなりの税収をもたらす可能性のある他のさまざまな税金を放棄するよう求められている。OECD の枠組みは、現状よりも悪くなるかもしれない。特に発展途上国のために、多国籍企業からより多くの歳入を得ることを意図して始まったイニシアチブが、その逆になるかもしれないのだ。

この計画の最もひどい欠陥は、第 1 の柱が発効するためには、米国など、最大かつ最も収益性の高い多国籍企業の大半の本社がある国々によってこの枠組みが批准されなければならないという事実かもしれない。しかし、バイデン政権が OECD の枠組みの交渉にかなりの政治的資本を投入したにもかかわらず、批准には上院で 3 分の 2 の多数決が必要であるため、議会がこれを批准しないことはほぼ確実である。左派の批評家は、この枠組みでは途上国が公平な税収配分を受けられないことを懸念している。そして右派の批評家は、この協定は「グローバリスト」が米国の主権を犠牲にして米国に自分たちのアジェンダを押し付けることを認めるものだと批判し、この協定に反対している。

## 新しいスタート

グローバルな税制を修復しようとする世界初の試みは大失敗に終わった。しかし、国連で進行中のプロセスは、多国間主義に新たな息吹を吹き込むことに成功するかもしれない。

国連枠組条約を推進する国々は、OECD のアプローチの長所と限界の両方を認識している。国連版は、OECD の多国籍企業への課税に関する取り組みを基盤としつつ、その範囲を広げ、例えば超富裕層への課税も含めることを目指している。さらに、多国籍企業の納税額を増やし、課税権をより公平に配分することを目指している。OECD モデルとは異なり、国連枠組条約は、特に気候変動や森林破壊に関連する、切望されている環境税にも取り組む可能性が高い。気候変動対策への協力が極めて重要な世界において、国連の取り組みに対する米国の反対は逆効果である。

権力を譲り渡すのは誰も好まないのに、富裕国がグローバルな税制に関する交渉を自国が管理するOECD で行うことを望むのは理解できる。しかし、この新しい交渉の場に建設的に参加することが自国の利益になることを認識すべきだ。さもなければ、道徳的にも経済的にも優位な立場を失うことになる。富裕国は、企業の利益によって自らの立場が左右されることを許すことで、意図せずして民主主義の弱点を露呈させている。

より良いグローバルな税制は、米国を含むすべての国の利益となるだろう。多国籍企業から十分な税収を徴収できない政府は、約束を果たせなくなり、社会の結束と信頼が損なわれる。そして、国民の不満はポピュリズムの台頭を招き、世界中の民主主義に根本的な脅威をもたらす。

国連の枠組条約に反対することで、米国は偽善の非難にもさらされている。米国は、特に有力企業と超富裕層に対して米国内での高税率を要求している一方で、バイデン政権は、国際課税が非常に低く、脱税を可能にする抜け穴が広範囲に存在する枠組を支持し続けている。OECD のルールのもとでは、多国籍企業が生産と利益を低税率の国々に移転することは、以前より程度は低くなったとはいえ、依然として可能である。

### より良いグローバルな税制は、米国を含むすべての国の利益となるだろう

OECD の計画が失敗したという事実は、国連で始まったばかりの取り組みを支持する十分な理由となるはずだ。しかし、ワシントンにはこれを支持する別の動機がある。中国は国連枠組条約を支持する方向に動いており、北京の関与は発展途上国を米国からさらに遠ざける可能性がある。米国にとって、中国との地政学的競争は、世界的な税制改革を支持する特に強力な動機となる。資金不足に苦しむ発展途上国は、資金を中国に求める傾向が強まっている。ワシントンが世界情勢の形成における影響力を維持したいのであれば、同盟国が必要であり、より公正な経済秩序を促進し維持するために同盟国と協力する必要がある。そのためには、米国は国連で真に包括的な租税枠組の構築を支援しなければならない。

国連における「1国1票」のルールは、米国の支持の有無にかかわらず、今後数年以内にプロセスが進行し、枠組条約が成立する可能性が高いことを意味している。枠組条約は、すべての国が同意しなくても発効する。米国は、国連海洋法条約や国連生物多様性条約など、最終的に批准しなかった数多くの国際条約の起草に重要な役割を果たしてきた。国連枠組条約は、新しい基準と新しい規範を設定する。やがて米国は、これらの規範の形成に貢献したからこそ、時間の経過とともにこれらの規範を遵守することになる。

冷戦終結から30年が経ち、世界秩序は大きな構造的変化を遂げている。この変革の中心にあるのは、米国の覇権に対する中国の挑戦である。ワシントンは、国際税務協力に関する枠組み条約の交渉を、すべての国ではないにせよほとんどの国が賛同する公正な国際租税ルールの形成に貢献する機会と見なすべきである。交渉に建設的に参加しない、あるいはさらに悪いことに交渉を妨害しようとする、発展途上国が米国の最大の敵の手中に落ちるリスクがある。それは取るに足りないリスクである。

これらすべての理由から、米国の国連枠組条約への反対は理解しがたい。ただし、米国の立場が国家利益よりも企業利益によって動かされていると見なす場合は別だ。

<原文はこちら>

## **The International Tax System Is Broken**

But the UN Can Fix It? If Washington Gets Out of the Way

[https://www.foreignaffairs.com/world/international-tax-system-broken?check\\_logged\\_in=1&utm\\_medium=promo\\_email&utm\\_source=lo\\_flows&utm\\_campaign=article\\_link&utm\\_term=article\\_email&utm\\_content=20240706#author-info](https://www.foreignaffairs.com/world/international-tax-system-broken?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=article_link&utm_term=article_email&utm_content=20240706#author-info)