

TAX HAVENS

タックスヘイブンという病巣



タックスヘイブンが引き寄せる数十億ドルの資金は、送る国と受ける国の双方を蝕む

ニコラス・シャクソン

2008年の金融危機が起こるまで、タックスヘイブン(租税回避地)は一般的に、世界経済という舞台のエキゾチックな余興程度に思われていた。有名人や無法者、裕福な特権階級が足を運ぶカリブ海の島々やアルプスの金融版要塞といったイメージだ。だが、その後、世界はふたつの厳然たる事実気づいた。ひとつは、タックスヘイブンという現象はほとんどの人が思っていたよりもはるかに規模の大きい、そして世界経済にとって本質的な問題であるということ。そして、もうひとつは、最も規模の大きいタックスヘイブンは、我々が思っていたような場所ではない、ということだ。

推計によって差があるが、タックスヘイブンをういた合法および合法とは言い難い手段の結果、各国政府が失う法人税の額は、全体で年間5,000億~6,000億ドルにのぼるとされる(Crivelli, de Mooij, and Keen 2015; Cobham and Janský 2018)。この失われた税収のうち、低所得国が約2,000億ドルを占める。GDPに占める割合で見れば低所得国が受ける打撃は先進国よりも大きく、またこうした国々が例年海外から受け取る開発援助(約1,500億ドル)を上回る。アメリカの総売上上位500社であるフォーチュン500企業だけで、2017年には2兆6,000億ドルの海外資産を保有していたとみられる。ただ2018年のアメリカの税制改正を受けて、このうちごく一部は本国に送還された。

タックスヘイブンの恩恵を享受しているのは企業だけではない。カリフォルニア大学バークレー校の経済学者、ガブリエル・ザックマンの2017年の推計では、個人がタックスヘイブンに隠匿している資産は8兆7,000億ドルにのぼる。エコノミストで弁護士のジェームズ・S・ヘンリーが2016年に発表したより包括的な試算は、その総額を36兆ドルという驚くべき金額とはじく。両者で投資収益率の想定は大幅に異なり、どちらも個人所得税の逸失分は世界で年間およそ2,000億ドルと見積もっており、これも法人税の逸失額に加える必要がある。

このように推計がきわめて不確実で、ばらつき

も大きいのは、金融機関の秘密主義と公式データの乏しさに加えて、タックスヘイブンの定義として定着しているものがないためだ。私の定義はふたつの言葉に集約される。「逃避」と「よそ」だ。気に入らないルールから逃避するために、資金をよそに、つまり国境を超えて国外に移すことを意味する。このような幅広い定義のほうが好ましいと考えるのは、タックスヘイブンの影響はおおよそ税金だけにとどまらないためだ。他にも金融規制、情報開示、刑事責任など様々なものから逃避する手段を提供している。タックスヘイブンの主な法人ユーザーは、大規模な金融機関や他業種の多国籍企業であるため、このシステムの結果、中小企業が競争上不利になり、独占が進む。

数値化はできないが、政治的悪影響も罪状に加える必要がある。最も重要なのは、タックスヘイブンは利用者のエリートに不法行為を隠匿する場所を提供しており、そのしわよせはエリートほどの力を持たない大多数の市民に行くことだ。タックスヘイブンは自らを、国際的な金融や投資の流れをスムーズにするための「租税中立的」なパイプ役だと主張する。ただそこに関与する個々のプレーヤーには明らかなメリットがある一方、世界全体にも同じようにメリットがあるとは言いが切れない。税収の減少に加えて、資本が国境を超えて自由に流れることにリスクが伴うのは、今や周知の事実だ。例えばそれは新興市場国で、金融の不安定化を招く恐れがある。

一般的に、裕福な個人や大規模な多国籍企業ほど、オフショアシステムに深く組み込まれており、熱心にそれを擁護する傾向がある。中には、何百という海外子会社を保有している企業もある。有力な政府の利害も絡んでいる。主要なタックスヘイブンのほとんどは、先進国の一部あるいはその領土だ。タックス・ジャスティス・ネットワーク(税公正ネットワーク)による法人向けタックスヘイブン指数では、トップ3に英領バージン諸島、バミューダ、ケイマン諸島と、いずれもイギリスの海外領土が並んだ。また同ネットワークによる金融の秘密性インデックスは、私有財産を保管するのに最適な地域として、スイス、アメリカ、ケイマン諸島をトップ3に挙げている。

10年前ほどまで、タックスヘイブン拡大に政治はブレーキをかけず

豊かな地域がランキング上位に入る理由は、ナイジェリアの富裕層のうち、どれだけの人がジュネーブやロンドンに秘密資産を預けそうか、反対にスイスやイギリスの富裕層がナイジェリアのラゴスに資産を隠そうとするか、考えてみればわかる。オフショア資本は貧しい国から豊かな国へと流れる傾向がある。しかも、オフショアシステムは拡大を続けている。ある国や地域が新たな税金の抜け道や秘密保持の仕組みを生み出し、動きの速い資金の獲得に成功すると、他もそれを模倣あるいは上回ろうと、底辺への競争にひた走る。それは平均税率が1985年の49%から現在の24%まで半減するという、劇的低下の一因となった。アメリカの多国籍企業の場合、企業利益のタックスヘイブンへの移転は、1990年代には総利益の5~10%であったのが、現在は25~30%に上昇している(Cobham and Janský 2017)。

国際的な法人課税制度の原則は、ほぼ1世紀前に国際連盟の下で策定された。この原則に基づくと、多国籍企業は緩やかに結びついた「独立企業」の集まりとして扱われる。これはまやかした。現実には多国籍企業の強大な力の源泉はその一体性にあり、市場支配力や規模の経済性はそこから生じている。多国籍企業の全体としての価値が、地理的に様々な場所にある構成要素の総和を上回る場合、その追加的価値に課税できるのはどの国か。それが低所得国になることは稀である。というのも制度上、多国籍企業が本社を置く場所、つまりたいしては豊かな国に有利なようになっているためだ。

その上、多国籍企業は、系列会社間取引に使われる、いわゆる移転価格を人為的に操作し、税率の高い場所から低い場所へと利益を移すことができる。例えば、税率の低いタックスヘイブンで特許を保有し、税率の高い地域の系列会社に法外な特許使用料を請求すると、税率の低い地域の利益を最大化できる。理論的に移転価格は、相互に関係のない独立当事者間での取引に使われる市場価格を反映することになっている。しかし、そのような価格は簡単に算出できないことも多い。例えば一般市場では販売されていない、ジェットエンジンで使われる特殊部品、あるいは医薬品の特許料などのケースを考えてみればわかる。実際には、移転価格はその会社の会計士の言い値になる。

独立企業原則に代わるものとされるのが、「定

式配賦法による合算課税」と呼ばれる方法だ。この仕組みは多国籍企業を単一の事業体と見なし、売上高、被用者数、有形資産などを組み合わせた経済活動の実態を反映する一定の数式に基づいて、利益を各地域に割り当てる。理論的には、この方法によってタックスヘイブンの意味はなくなるはずだ。企業がバミューダに1人事務所を設置している場合、数式によって割り当てられる世界的利益はごくわずかになり、それに対するバミューダの税率がゼロでも大した問題ではない。だが現実には、この仕組みも技術的な難しさを抱えており、数式の選択はきわめて政治的なものになる。それでも現行制度よりはシンプルで、公正で、合理的だ。

実際、国際レベルではまだ導入されていないが、アメリカやカナダ、スイスではしばらく前から多くの州が、地方税の課税でこの仕組みを部分的に取り入れている。多国籍企業に財務会計情報を国別に分け、公表することまで求める動きも進んでおり、それによって国際的な配賦式を作成するのに役立つデータが得られる可能性もある。新たな仕組みへの足掛かりとなる段階的な取り組みは他にも実施される可能性があり、変化は革命的というより漸進的なものになるかもしれない。

10年ほど前まで、タックスヘイブンの拡大に政治はほとんどブレーキをかけてこなかった。しかし、2008年の金融危機の後、各国政府は巨額の財政赤字の穴埋めを求められた上に、有権者が、銀行救済に税金が使われたことや、格差の拡大、また、多国籍企業や富裕層の課税逃れに対して怒りを爆発させており、なだめることに迫られた。「パナマ文書」や「ルクセンブルク・リークス」は、タックスヘイブンが不正な目的に使われることが多い点を明らかにし、対策を求める圧力は一段と高まった。そこで、豊かな国々が加盟する機関であり、国際税務問題に関する基準づくりを主導する経済開発協力機構(OECD)は、ふたつの大型プロジェクトを立ち上げた。

ひとつは「共通報告基準(CRS)」で、国境を越えて金融口座情報を自動的に交換し、各国の税務当局が自国の納税者の海外資産を追跡できるようする制度だ。しかし、CRSには多くの抜け穴がある。例えば正当なパスポートを手に入れた人は、実際に住んでいる国ではなく、タックスヘイブンに居住していると主張することができる。それ以上に巨大かつ広大な抜け穴となっているのがア

アメリカだ。アメリカは外国口座税務コンプライアンス法のもとで、自国の納税者に関する情報を海外から集めている。一方、逆方向にはほとんど情報を共有しないため、非居住者が母国に一切知られずにアメリカに資産を所有することができる。こうしてアメリカは主要なタックスヘイブンとなっている。

それでもCRSは成果をもたらしている。OECDが2019年7月に作成した推計では、90か国が4,700万口座、総額4.9兆ユーロの情報を共有し、タックスヘイブンの銀行預金は20～25%減少し、施行前の自発的情報開示によってOECDと主要新興国を含むG20諸国が追加で得た税収は950億ユーロにのぼったとの試算が示された。

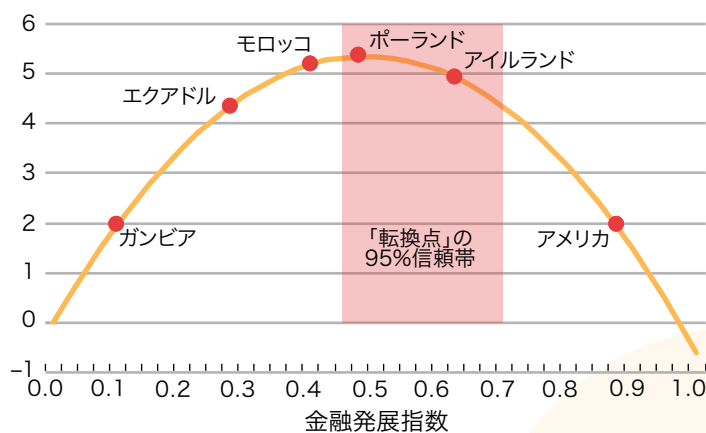
OECDのもうひとつの大きな取り組みが、多国籍企業を対象とする「税源浸食と利益移転(BEPS)」プロジェクトだ。独立企業原則を支持する長年の国際的コンセンサスを維持しつつ、「課税を経済実態に適合させる」試みで、課税を逃れている多国籍企業とその協力者には支持されていた。BEPSによって多国籍企業の透明性は確かに向上したが、最終的にOECDはこの試みを失敗とみなしており、特にデジタルエコノミーについてはその認識が強い。

アメリカも遅まきながら、消費中心の経済においては、課税権を売り上げの生じる場所に移すほうが合理的であることに気づいた。また、コロンビア、ガーナ、インドなど2016年以降に力をつけてきた国々は、新たな課税方法を求めるようになった。OECDは現在、売上高のみに基づく課税方式を検討しているが、低所得国の中には自らの課税権拡大につながるように、被用者数や有形資産を含める方式を推す声もある。独立企業原則という従来方式からの転換は、公正な税制を求める人々が要求する定式配賦法に近づく動きと言える。

2019年1月にはダムが決壊し始めた。OECDは初めて「独立企業原則を超える解決策」の必要性を公式に認めた。3月には当時IMF専務理事であったクリスティーヌ・ラガルドが、独立企業原則は「時代遅れ」であり、「特に低所得国にとって有害だ」と発言。所得配分上の定式に基づくアプローチの活用に向けた動きを含めた「根本的な見直し」を促した。5月にはOECDは2本柱に基づく改革を提唱する「ロードマップ」を公表した。第1の柱は、税金はどこで、何を基準に支払われるべきか、その基準に基づき利益のうち、どれだけの割合が課税されるべきかを決定すること。第2の柱は、多国籍企業に最低限の税金を支払わせることだ。ミシガン大学ロースクールのルーベン・アビヨナ教授は、これを「きわめて急

金融業界が大きすぎる？

アメリカを含むほとんどの先進国は、金融業界の成長が恩恵をもたらす段階を過ぎている。(GDP成長率への影響、%ポイント)



出典：Sahay and others (2015)。データは2019年7月に更新。

進的」で、5年前ですら「想像もできなかったような」計画と評した。

これから国際法人課税制度をめぐる、百年に一度の重大な変革期が始まろうとしている。変革が進むかは、富める国と貧しい国、さらには国内の一般納税者と現行制度で利益を得ている人々とのせめぎあいの行方にかかっている。しかし、抜本的改革は実現可能だ。私が協力するタックス・ジャスティス・ネットワークは、重要事項として4点を要望している。当初は非現実的と酷評されていたのが、今では金融口座情報の国際的な自動交換、金融資産の受益所有権の公的登録制度、国別報告書、そして定式配賦法に基づく合算課税と、いずれも国際的的支持を集めつつある。

しかし、法人税はほんの始まりに過ぎない。より広範な問題を理解するためには、オフショアシステムを支える要因に目を向ける必要がある。わかりやすいのがスイスの例だ。過去数十年、ドイツ、アメリカをはじめとする各国の政治家は、銀行の秘密保持をめぐるスイスとの衝突を繰り返してきたが、ほとんど成果はなかった。だが2008年、スイスの銀行経営者がアメリカの顧客の脱税を支援していたことが明らかになったことを受けて、アメリカ司法省は別の戦術をとった。標的をスイスという国家ではなく、銀行経営者と銀行に変えたのだ。追い詰められた民間のプレーヤーは、改革を求める熱心なロビイストに転じた。まもなくスイスは初めて、銀行の秘密保持に関して大幅な譲歩をした。ここから学ぶべき教訓は、国際的対応に実効性を持たせるには、会計士や弁護士を含む民間事業者への強力な制裁を含める必要がある、ということだ。彼らが脱税のような犯罪行為を支援しているならば、なおさらだ。

多くの国にとり、オフショア金融センターを維持するのは「勝ち目のない戦い」

さらに深く掘り下げてみよう。オフショアシステムの原動力は、税金、情報開示、金融規制を逃れる最適な方法を提供しようとする、タックスヘイブン同士の競争だ。従来このような底辺への競争は、多国間の協調的解決策を必要とする、共同行動の問題と考えられてきた。しかし、協調的アプローチには欠陥もある。タックスヘイブンの中に流動的な資本を獲得するために抜け駆けをすることで出てきて、共同行動が意味をなさなくなるのだ。しかも、複雑な国際協力、特にその目的が外国人や低所得国を助けることである場合、有権者の支持をとりつけるのは難しい。それとはまったく異なる、より強力な方法がある。その核心を突くのは「タックスヘイブンが引き寄せる資本は、それを受け取る国々に役立つのか」という問いだ。もちろん銀行、会計、法務、不動産業の関係者など「当事者」には役に立つだろう。しかし、国家(地域)全体にも恩恵をもたらすのだろうか。

IMF、国際決済銀行(BIS)などの新しい研究では、その答えが「ノー」であることが次々と示されてきている。こうした「金融業界が大きすぎる」問題を取り上げた文献は、金融業界の成長は最適点に到達するまでは恩恵をもたらすが、それを過ぎると経済成長を阻害すると主張する(前ページの図を参照)。アメリカ、イギリス、その他の主要なタックスヘイブンを含む先進国の大半は、とっくにその最適点を過ぎていて、こうした国や地域では、金融業界を縮小し、有害な金融活動を排除することが経済の繁栄につながる。

こうした研究に加えて、私は、イギリスのタックスヘイブンであるジャージー島の元経済顧問であるジョン・クリステンセンとともに「金融の呪い」という概念を提唱している。大きすぎる金融業界を抱えた国や地域を悩ます問題で、石油のようなコモディティに依存する国々を悩ます「資源の呪い」と類似する概念だ。この「豊かさの中の貧しさ」というパラドクスには、様々な原因がある。例えば、政府、産業、市民社会の優秀な人材が報酬の高い支配的業界に流出することや、支配的業界と他業界の格差拡大、この格差によって成長が阻害されることである。また、国内物価の上昇によって他産業製品の競争力が輸入品と比べて低下することや、繰り返し発生するコモディティや金融資産のバブルと崩壊も原因として挙げられる。あぶく銭が入ってくるために、都合の良い政策や規制を制定するよう働きかけることで利益を追求するレントシーキングの傾向が強

まって起業家精神が失われ、生産的な富を創造する活動が犠牲になることも、このパラドクスの要因である。富を創造する活動が縮小し、独占、「大きすぎて潰せない」銀行業界、タックスヘイブンの利用など、富を取奪・搾取する活動が蔓延する「ファイナンシャルイゼーション(金融化)」を非難する学者もいる。

情報の秘匿や法人税回避をもくろむ資金の流れは、まさに金融の呪いを深刻化させる要因に思える。格差は広がり、危機への脆弱性が高まる。さらに、闇に包まれた資本が西欧の政治システムの中に流れ込めば、数値化できない政治的悪影響を引き起こす。また、金融資本が貧しい国から豊かな国へ流れれば、それに伴って労働力も移動する。

これまで通り、本分野でのさらなる研究が必要だ。ただ、多くの国にとって、オフショア金融センターを維持することは勝ち目のない戦いと言えそうだ。それは他の国々に害を及ぼすだけでなく、自らをも蝕む。この危険を認識した国は、単独でもオフショア金融センターを抑制する行動を起こすことができる。底辺への競争から抜け、タックスヘイブン活動を禁止しつつ、国民の幸福を向上させるのだ。これこそ強力な、勝利に通じる道である。FD

ニコラス・シャクソンは、天然資源が西アフリカ諸国にもたらす弊害を描いた『Poisoned Wells』、タックスヘイブンを論じた『Treasure Islands (「タックスヘイブンの闇:世界の富は盗まれている!」藤井清美訳、朝日新聞出版、2012年)』、そして過大な金融業界を抱える国々に関する最新刊『The Finance Curse』の著者である。

参考文献

- Cobham, Alex, and Petr Jansky. 2017. "Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals' Economic Activity versus the Location of their Profits." *Development Policy Review* 37 (1): 91–110.
- . 2018. "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results." *Journal of International Development* 30 (2): 206–32.
- Crivelli, Ernesto, Ruud A. de Mooij, and Michael Keen. 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." IMF Working Paper 15/118, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Henry, James S. 2016. "Taxing Tax Havens." *Foreign Affairs*, April 12.
- Sahay, Ratna, and others. 2015. "Rethinking Financial Deepening." IMF Staff Discussion Note 15/08, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Zucman, Gabriel. 2017. "How Corporations and the Wealthy Evade Taxes." *New York Times*, November 10.