

## 租税競争は有害か

一橋大学経済研究所

渡辺 智之

現在、OECD 租税委員会は、いわゆる「有害な租税競争」に関するプロジェクトを進めている。この背景には、経済のグローバル化・ボーダーレス化が進展し、特に経済活動の地理的移動性（可動性）が増大するなかで、可動性の高い経済活動を自国に誘致するために、各国が税の引き下げ競争を行えば、税体系が歪み、資源配分への悪影響や可動性の低い課税ベースへの税負担の集中による所得分配上の問題などが生じるのではないかという懸念がある。また、タックスヘイブンについては、このような意味での「有害な租税競争」を極端な形でやっているのではないかという認識がある。

一方、OECD によって「タックスヘイブン」として指定された、あるいはされようとしていた国・地域のうちのいくつかは、既に OECD に対して有害な税制上の措置の撤廃をコミットしているものの、他の国・地域のなかには、OECD の動きに対し、「課税上の主権侵害の疑義がある」などとして抵抗を続けている場合があると伝えられている。また、米国などの一部の民間企業も、OECD の「有害な租税競争」プロジェクトに対して、批判的なスタンスをとっていた。（但し、Hammer&Owens[2001]によると、BIAC（ビジネス界を代表する OECD に対する諮問グループ）は当初、OECD の租税競争プロジェクトに対してかなり批判的であったが、その後は相互の対話が促進され、両者が問題に対する共通の理解の上で協力的に作業に取り組んでいるものとされている。）更に、米国における政権交代に伴い、米国の当局も、OECD プロジェクトに対する従来のスタンスを変え、やや批判的な立場に立つようになってきた。（U. S. Department of Treasury〔2001〕を参照。）なお、OECD のプロジェクトに対する批判の一要素として、「租税競争は一般に経済効率性を増大させるものであり、租税競争を有害視する経済的根拠はない」というものがある。

このように、OECD の租税競争プロジェクトに対しては、異なった（場合によっては対立する）見方が今なお存在している。議論の不必要な混乱を避けるためには、経済理論の観点から、OECD のプロジェクトの論拠とそれに対する批判の双方の主張を整理し、いかなる場合に租税競争が有害になるのかについての双方の共通認識を形成する努力が求められる。本稿では、OECD における議論を振り返るとともに、租税競争に関する簡単なモデルを用いて、国家間の租税競争と企業間の価格競争を比較することを試みた上で、租税競争の社会厚生に与える影響について検討することとしたい。

## I . OECD における検討の経緯とその性格

OECD は、1998 年 4 月に『有害な税の競争：生じつつあるグローバルな問題』（OECD[1998]）という報告書（以下では、「1998 年レポート」と呼ぶ。）を公表した。1998 年レポートは、直接的には、1996 年 5 月の OECD 閣僚コミュニケにおける「有害な税の競争が投資や資金調達を歪める効果、及び国家の課税ベースに与える影響への対抗措置を検討し、1998 年に報告を行うこと」という要請に応えたものである。なお、1998 年レポートの内容は、1996 年 6 月に OECD 租税委員会に設置された租税競争プロジェクトにおいて、日・仏の共同議長の下で行われた検討の結果をとりまとめたものである。<sup>1</sup>

1998 年レポートは、「国際的に初めて、有害な税の引下げ競争の問題点を整理し、国際的な協調によってこれに歯止めをかけることの必要性及び方法について合意する画期的なもの」（1998 年 4 月 28 日における大蔵大臣談話）であると評価できよう。その後、OECD には、「有害な租税慣行に関するフォーラム」が設置され、具体的な検討が進められた。その成果として、2000 年 6 月には、タックスヘイブンとしての条件を満たしていると考えられる国・地域のリストを含む中間報告（OECD[2000]）が公表されている。OECD[2000]においては、35 の国・地域がタックスヘイブンの基準を満たしているものとして挙げられている他、OECD 加盟国における 47 の措置が、潜在的に有害な租税優遇措置として掲げられている。

今後の作業としては、OECD 加盟国の措置のうちで潜在的に有害であるとされた租税優遇措置に関しては、それらが実際に有害であるかどうかを判定するガイダンスを作成するとともに、有害であると判定された優遇措置の有害性を原則として 2003 年 4 月までに除去することとされている。また、タックスヘイブンについては、一定のスケジュールに従って、情報交換に応じるとともに有害な措置を除去するとコミットした国・地域については、タックスヘイブンのリストから除かれるが、そのようなコミットをしない国・地域については「非協力的タックスヘイブン」のリストに載せられることとなっている。（前述の通り、既にいくつかの国・地域がそのようなコミットメントを行っている。）なお、「非協力的タックスヘイブン」のリストに載せられた国・地域に対しては、各国によって何らかの対抗措置が検討されうるものとされている。<sup>2</sup>

以上のような OECD における検討は、国際的な租税競争の問題一般を扱うのではなく、その対象を「金融その他のサービスを中心とした可動性の高い経済活動」に絞った上で、

---

<sup>1</sup> 1998 年レポートの概要については、水口[1998]及び水野[2000]（第 8 章）を参照されたい。

<sup>2</sup> 詳細については、OECD[2000]及び OECD 租税委員会のホームページを参照されたい。

一定の条件を満たす対象をタックスヘイブン及びタックスヘイブン以外における有害な租税優遇措置として認定し、それらの有害税制の撤廃を目指すものである。タックスヘイブンと有害な租税優遇措置の認定基準は、同一ではないが概ね類似しており、無税又は低い水準の課税しか行われていないことに加えて、透明性が欠如していること（例えば税の減免が納税者との交渉によって行われている場合など）或いは有効な情報交換が欠如していることが挙げられている。また、タックスヘイブンの基準としては更に、実質的な活動が行われていることが要求されていないこと、有害な租税優遇措置としては更に、当該措置が国内市場から遮断されていること、が示されている。このように、1998年レポートは、ある国の税率が低いこと自体をもって、それのみを問題としているのではなく、その運用の実態が不透明であること、有効な情報交換が行われないこと、又は優遇措置の対象が国内の経済活動と遮断されていることを総合的に勘案して問題としていることがわかる。

「有害な租税競争」に関する1998年レポートの更に基本的な考え方について、同レポートの paragraphs 40 以下を参照すると以下ようになる。まず、金融その他のサービスのような地理的な可動性の高い活動から生じる所得に課されるある国の税が同様の所得に課される他の国の税よりも低い状況には、以下の3つのケースがあり、それらの間の区別を行う必要があるとしている。

ある国がタックスヘイブンであって、そのような所得に対し、一般的に無税又は名目的な課税しか行っていない場合

ある国が個人又は法人のレベルでの所得課税から相当の税収を得ているが、上記のような所得を無税又は低課税とする優遇措置をとっている場合

ある国が個人又は法人のレベルでの所得課税から相当の税収を得ているが、一般に適用される実行税率が他の国よりも低い場合

1998年レポートは、上記3つのいずれの場合にも他の国にとっては好ましくない影響が及ぶ可能性があるとしながらも、第3の場合についてはレポートの対象外であるとしている。一般的な所得課税の税率が低いことのみをもって「有害な租税競争」と判断されることはないということである。更に、ある国がそれ以下の実行税率を設定した場合に有害な租税競争に従事しているとみなされるような税率の水準を示唆することは考えられていないと述べている。一方、特定の可動性の高い経済活動を狙い撃ちして、そこから生じる所得に対してのみ、無税又は低税率とするような優遇措置（上記第2の場合）は、レポートの検討対象となる。なお、タックスヘイブン（第1の場合）を通常の国における有害税制の場合と区別しているのは、所得課税から一定の税収を徴収する必要のある通常国については、有害な租税競争を防止することによって税体系の公平性や課税ベースの確保を図るための国際的な協力に参加することが期待できるが、特段の所得課税を必要とせずむしろ税の優遇そのものによって国が成り立っているタックスヘイブンについては、そのよ

うな国際的協力を期待するのは困難であるからである。(1998年レポートパラグラフ42-44、及び水口[1998]を参照。)

以上のように、OECDの1998年レポートは、税制に関する国際的なカルテルの形成を志向したものではない。「有害な租税競争」プロジェクトが、税構造・税率のハーモナイゼーションや最低の課税水準の設定を目的とするものでないことはしばしば協調されている。また、OECDの1998年レポートは経済活動のグローバル化それ自体を否定しているわけではなく、それどころか、グローバル化が望ましい税制改正の原動力になっている面もあると指摘している(パラグラフ21)。即ち、各国の課税当局はその税制のあり方を検討する際に、グローバル化の進展や資本移動の増大を意識する必要性が生じた結果、課税ベースの拡大や税率の引下げを通じて税によってもたらされる歪みを最小限にするとともに、投資などの経済活動にとっての「課税環境」を改善することが促進されるようになってきたと述べている。<sup>3</sup>

以上の点から、OECDの「有害な租税競争」プロジェクトに対する批判<sup>4</sup>の多くは、まとめたものではないことがわかる。<sup>5</sup>しかし、「競争は一般に好ましい帰結をもたらすはずである。租税競争に限って有害であるとする経済的根拠は薄弱である。」という批判に答えるためには、問題の経済的検討が必要である。また、2001年5月に公表された米国財務長官のプレスリリース(U. S. Department of Treasury [2001])は、「タックスヘイブンを悪用した脱税に対抗するための情報交換の促進は重要であるが、現行のOECDのプロジェクトはその範囲が広すぎる。税率が低いこと自体を問題にするのは適当ではない。また、各国の税制に関する意思決定に他国が関与しようとするべきではない。」として、OECDのプロジェクトに対する批判的な立場を表明している。次節では、租税競争の簡単なモデルを示して、なぜ租税競争が有害であり得るのかを検討する。

## II . 簡単な租税競争のモデル

租税競争の理論一般に関しては膨大な文献がある。<sup>6</sup>伝統的な租税競争の理論は、一国内の異なる地域による移動可能な課税ベースに対する地方税の課税に関する問題を扱うことが多かった。また、国際的な租税競争についても多くの文献があるが、通常、資本の完全

---

<sup>3</sup> 租税競争の「望ましい」効果に関しては、第4節で再度言及する。

<sup>4</sup> 例えばDwyer[2000]を参照。

<sup>5</sup> OECDのプロジェクトへの批判に対するOECD事務局からの反論は、Owens[2000]に論点が必要よくまとめられている。

<sup>6</sup> Wilson[1999]は、租税競争に関する文献全般について詳細なサーベイを行っている。また、堀場[1999]第10章には、若干の租税競争モデルの簡単な解説がある。

な移動性を前提に、それがもたらす影響に焦点をあてて議論されることが多かった。(もちろん、企業や労働の国際的な移動性に焦点をあてた文献もあるが。)以下では、OECDの「有害な租税競争」プロジェクトをめぐる議論を整理する観点から、簡単なモデル<sup>7</sup>を提示し、租税競争の含意を検討することとしたい。

線分[0, 1]から成る「世界」を考える。この世界には、ある可動性の高いサービスを生産する企業が一様に分布している。全世界の企業の総数は正規化して1であるとする。線分[0, 1]の両端、即ち、地点0と地点1に二つの国(国A及び国B)が存在する。両国は、可動性の高いサービスを生産する企業を自国に誘致するために、「最適」な税率を設定しようとするものとする。両国のこのような行動を、このモデルにおいては「租税競争」であるとする。両国にとっての「最適」な税率とは、誘致した企業から得られる税収が最大になるような税率であると仮定する。<sup>8</sup>両国にとって、企業はすべて外国企業(外国人に保有されている企業)なので、そこからの税収最大化を目標に税率を設定するという仮定は不自然なものではない。

一方、世界各地に分布する企業は、もとの場所にとどまって比較的高い税を支払うよりは、国A又は国Bのオファーする低い税率の適用を受けるべく、国A又は国Bに移動するものとする。(移動コストは小さいので、国A又は国Bに移動して低い税率の適用を受けることによるベネフィットは、もとの場所から国A又は国Bに移動するために要する費用よりも常に低いものとする。)移動コストは $s$ で表され、企業が $x$ の距離を移動するためには、 $sx$ の移動コストを負わなければならないものとする。例えば、地点 $x$ に存在する企業が国Aに移動するためには $sx$ のコストがかかり、国Bに移動するためには $s(1-x)$ のコストがかかるものとする。ここで、 $s$ の水準は十分低いので、企業はもとの場所にとどまるよりは、国A又は国Bに移動することを選ぶわけである。

モデルの単純化のために、それぞれの企業は国Aまたは国Bにおいて1単位の生産を行い、国A又はBの税はその生産量に対して課されるものとする。(税が生産量ではなく、移動コストを差し引いた利潤に課されると仮定しても以下の議論の本質は変化しない。)このとき、地点 $x$ に存在する企業は、

$$t_A + sx < t_B + (1-x)s$$

である限り国Aに移動し、不等号の向きが逆であれば、国Bに移動することになる。言うまでもなく、各企業にとっては、 $t_A$ と $t_B$ 、すなわち国Aと国Bの設定する税率は所与で

---

<sup>7</sup> このモデルは、Watanabe[1997]のモデルをもとにしている。また、渡辺[2001]第6章は、同様のモデルを用いて、電子商取引のコンテキストでの租税競争の問題を検討している。

<sup>8</sup> ここでは、源泉地課税が行われること或いは国A(B)に移動した企業は国A(B)の居住者になることを仮定し、ある国へ移動した企業はその国の当局に納税するものとする。

ある。

国 A は、上記のような企業の行動と国 B の設定する税率を所与としつつ、最適なすなわち国 A の税収を最大化する税率を選ぶことになる。国 A の税収を  $T_A$  とすると、

$$T_A = t_A x = t_A \{ 1/2 + (t_B - t_A)/2s \} \quad (1)$$

となり、 $T_A$  を最大化するための一階の条件は、

$$t_A = (s + t_B)/2 \quad (2)$$

となる。(二階の条件は満たされている。) 同様に、国 B が国 A の税率を所与として  $T_B$  を最大化する条件は、

$$t_B = (s + t_A)/2 \quad (3)$$

となる。均衡(ナッシュ均衡)における税率は(2)と(3)の双方を満たす税率である。すなわち、均衡においては、

$$t_A = t_B = s$$

となり、このとき、

$$T_A = T_B = s/2$$

となる。

両国が、租税競争に従事し、相手国の税率を所与として、自国の税率を自国の税収が最大になるように設定したとすると、税率は単位当たりの移動コストである  $s$  に等しくなるのである。従って、このような状況のもとでは、技術的な原因で  $s$  の値が減少すれば、両国の税率はそれに従って減少し、両国の税率もそれに比例して減少することになる。もし、 $s$  がゼロになれば、両国の税率も税収もゼロになる。

以上は、極端に単純な租税競争のモデルであるが、以下では、上記モデルを用いて、租税競争の社会厚生に与える効果を検討する。まず、上記のモデルが2企業間の競争モデルと類似していることを説明し、その含意を検討する。

上記のモデルを企業間競争の状況に置き換えて解釈することができる。国 A 及び B を企業 A 及び B に読み替え、租税競争モデルでの企業を消費者(或いはより一般的には企業 A 又は B の生産する財貨・サービスを購入する顧客)に読み替える。例えば消費者は線分(0, 1)上に一様に分布しており、A、B いずれかの店舗で買い物をすると考える。消費者は、そのために地点 0 又は地点 1 まで移動しなければならず、そのための移動コスト( $s$ )を負担しなければならない。企業 A 及び B はそれぞれ相手の設定する価格を所与とした上で、売上高から生産に要する費用を差し引いた利潤が最大になるような価格を設定するものとする。企業 A 販売量を  $x$  とすると、それは企業 A と企業 B の設定する価格の関数であり、

$$x = 1/2 + (P_B - P_A)/2s$$

となる。なお、生産費用は販売量に比例し、一単位あたりの生産費用は  $c$  とする。このとき、企業 A の利潤を  $\pi_A$  とすると、

$$\pi_A = (P_A - c) x$$

となる。ここで、企業 A は、 $P_B$  を所与としつつ、 $\pi_A$  を最大化するように、 $P_A$  を選択する。企業 B についても同様である。

この場合、ナッシュ均衡においては、両企業の設定する価格はともに、 $s + c$  となり、両企業の利潤はともに  $s/2$  となる。租税競争モデルとの違いは、均衡における価格に  $c$  が加えられることだけであるが、これは何ら本質的な問題ではない。(  $c = 0$  とすれば租税競争のモデルも企業間競争のモデルも全く同一の形になる。) モデルを、企業間競争に読み替えた場合には、 $s$  の減少は社会厚生の見地から、常に望ましい影響をもつと考えられる。第一に、移動コストの減少は、それ自体として資源のロスを小さくする。第二に、移動コストの減少は、両企業が提供する財貨・サービスの同質性を増す効果をもち、それによって、両企業間の競争が激しくなり、価格が低下する。価格の低下は消費者余剰の増大をもたらす。特に、 $s$  がゼロになれば、価格が限界費用に一致して、社会的に最適な状況が出現する。<sup>9</sup>

このように、企業間競争の場合には、移動コストの減少は、社会的に望ましい結果をもたらすことはあっても、問題を招くことは考えられない。それでは、租税競争においては、移動コストの減少が問題を招くのはなぜだろうか。租税競争の場合と企業間競争の場合を比べると、モデルの形式的な側面は全く同一であっても、実質的には少なくともふたつの相違点があると考えられる。

第一に、企業間競争の場合には、 $s$  の減少に伴って、価格が減少していても、消費者に財貨・サービスを提供するという企業の役割は果たされることが前提とされている。ところが、租税競争の場合には、 $s$  の減少によって、税収が減少すれば、各国が公共財の供給などの役割を果たすことが困難になる可能性がある。もちろん、 $s$  が小さい、すなわち可動性の高い課税ベースからの税収を得ることが困難になったとしても、他の課税ベース

---

<sup>9</sup> いわゆるベルトラン型の複占モデルにおいては、両企業が生産する財貨・サービスが完全に同一であれば、価格は限界費用に一致する。(生産能力の限界などを考慮すると結果はこのように単純ではない。) 本稿のモデルにおける  $s$  は、両企業の供給する財貨・サービスの代替性の程度を示す指標になっており、例えば  $s$  がゼロであれば、両企業は完全に同質な製品を供給していることになる。但し、本稿の企業間競争モデルでは、需要が価格の減少関数となる点を明示的には考慮しておらず、すべての消費者は価格水準の如何にかかわらず、A または B で買い物をするしか考えていないので、競争がもたらす価格の低下による社会厚生を増大や移動コストがゼロの場合に価格が限界費用に一致することによる「最適性」が十分に議論できていないわけではない。

を採せばよいのではないかという議論はありうる。しかし、いずれにしても、各国が租税競争に従事した場合に、移動コスト  $s$  という技術的なパラメーターが各国の租税政策の制約要因となることは問題になりうると考えられる。様々な産業間で移動コストが異なる場合に、移動コストの低い産業ほど税率を低くした方が資源配分の観点から望ましいとは限らない。(これは、最適課税論において、一定の場合に各財の価格弾力性と税率を反比例させることが望ましい、という議論における状況とは異なったものである。) また、移動コストの低い産業に低税率を課すことの所得分配に与える影響は、望ましくないものである場合が多いと考えられる。なお、租税競争による税収確保の困難化は、各国の当局が経済的に最適な規模を越えて税負担と歳出を増加させる傾向があることに対する好ましい抑制効果があるという政治経済学的議論については、次節で検討する。

第二に、企業間競争のモデルにおいては、すべての消費者は企業 A 又は B の存在する場所まで移動することが消費の前提条件となっている。これに対して、租税競争のモデルでは、各企業はもとの場所で生産活動を続けることが可能であるにもかかわらず、国 A 及び B のオファーする税制上の優遇措置を受けるためにいずれかの国に移動することが仮定されている。仮に線分  $[0, 1]$  から成る「世界」がひとつの国であったならば、その国は全企業を対象に社会厚生観点から最適な課税（税率がどのような水準に設定されるかはわからないが、いずれにしても移動コスト  $s$  には無関係に決められる最適な課税）を行うことが可能になる。その場合、各企業は、税制の違いを理由に場所を移動する必要がないので、移動コストを負うこともない。実際には「世界」がひとつの国でなく、国 A と国 B が別個にそれぞれの「最適」な課税を実現しようとするために問題が生じるのである。このことは、少なくとも上記の租税競争モデルで示されるような状況のもとでは、両国が租税政策について協調することによって事態の改善を図れる可能性があることを示唆している。

以上の検討から、「一般に競争は社会的に有益な結果をもたらすはずであり、租税競争が有害であることはそもそもあり得ない。」とする主張は必ずしも正しくないことが明らかになった。租税競争は有害か、という問いに対する答えは、恐らく、「すべての租税競争が必ずしも有害であるとは限らないが、少なくともある種の租税競争は有害であり得る。」というものでないかと考えられる。しかし、この結論を述べる前に、更に実務的な観点から、租税競争の社会厚生に与える影響に関して、いくつかの面で検討する必要がある。

### III . 租税競争と社会厚生に関連する諸論点

本節では、国際的な課税の執行困難性に関連する租税競争問題の検討、地域間の租税競争と国際的な租税競争の対比、政治経済学的観点からの租税競争の評価、及びタックスヘ

イブンの問題についての再考を行う。

#### ( 1 ) 国際課税の執行の困難性

前節では、移動コストの減少に伴う租税競争の効果を検討対象とした。しかし、経済活動のボーダーレス化特に電子商取引の発展は、経済活動の可動性を高めるだけでなく、経済活動の行われた場所を課税当局が特定することをより困難にすると考えられる。税負担の軽減を目指す企業の立場からすれば、実際に活動の拠点を低税率国に移さなくても、当該経済活動が低税率国で行われたものとして課税当局に申告し、それが認められれば、実質的には同じ効果が得られる。もちろん、両者の間には違いも存在する。第一に、申告する国を変えるだけであれば、移動コスト（前節のモデルにおける  $s_x$  に相当するコスト）はゼロである。第二に、実際に移動する場合には課税当局から申告内容を否認されて、加算税などを徴収されるリスクはないが、申告内容を事実と異なるものにした場合には、そのようなリスクが伴う。<sup>10</sup>

上記のような行動（ある経済活動をあたかも低税率国で行われたかのように繕って申告し、税負担の軽減を計る行動）は、合法的なタックスプランニングの範囲を越える違法な租税回避行動であり、正当化することは困難であろう。また、このような行動が広範に行われるかどうかは、タックスヘイブンなどの政策にも依存している。タックスヘイブンが租税回避行動を容易にするような政策をとることは好ましくない。従って、低税率国がタックスヘイブンとしての有害な措置をとることがないように、十分な情報交換などを求めていく OECD プロジェクトのアプローチは妥当なものといえる。（タックスヘイブンをめぐる問題については後述する。）

しかし、そもそも経済活動が行われた場所を特定することは、納税者側に租税回避の意図があろうとなかろうと、次第に困難になりつつある。そもそも、概念的にも「所得の発生した場所」を特定することは困難であり、何らかのある意味では恣意的な基準によって関係者の納得できるような課税ルールを決めるしかない面もある。ここではとりあえず、経済活動のボーダーレス化や電子商取引の発展などに伴って、「場所特定の困難性」の問題がより深刻になりつつあることを指摘しておきたい。<sup>11</sup>

#### ( 2 ) 地域間の租税競争の場合との対比

---

<sup>10</sup> 渡辺[2001]第6章では、このようなケースについて、簡単なモデルを提示して検討を行っている。

<sup>11</sup> 例えば、電子商取引における恒久的施設の定義の問題も、「場所特定の困難性」の問題と関連している。

伝統的には、租税競争の理論は同一国内の異なる地域間のコンテキストで議論されることが多かった。グローバルなスケールでの可動性をもつ経済活動の比重がまだごく小さかった時点でも、多くの経済活動は国内の異なる地域間で移動可能であり、地域間での可動性のある課税ベースに異なる地域の課税当局がそれぞれ課税を行う場合に、租税競争の問題が発生していたからであろう。(日本においてはこれまでは、各地域がその地方税に関して独自の決定をする余地がほとんどなかったことから、租税競争の問題も租税輸出の問題も表面化しなかった。これに対し、米国においては、各州・各地方がそれぞれ独自の課税を行ってきた背景もあり、地域間の租税競争に関する問題が従来から詳細に検討されてきた。)地域間の租税競争に関する理論は、国際間の租税競争の問題を検討するにあたっても有用である。例えば、Tanzi[1995]は、米国における州税の問題を例に引きながら、国際的な租税競争の問題を検討している。しかし、Tanzi[1995]自身も、両者の間にはいくつかの違いがあることを指摘している。

特に、地域間の租税競争に関しては、地域間の地方財政の問題を調整し得る中央政府が存在することが国際間の租税競争の場合との大きな相違点である。すなわち、たとえ地域間の租税競争が異なった地域間の税収の不均衡をもたらしたり、人々の間の所得分配を悪化させたりしたとしても、中央政府が各地域に対する財政移転を調整することによって、或いはすべての地域に共通な国税を課すことによって、問題を緩和することができる。また、地域間の租税競争を回避する有効な方法は、地方税については地域間を移動しない課税ベース(例えば土地)を採用することである。(国税・地方税の全体としての望ましい体系は、地域間の移動性の高い課税ベースを国税の課税ベースとすることで実現できるであろう。)いずれにしても、租税競争がもたらす問題は、地域間の場合には国際間の場合ほど深刻ではないと予想される。

これに対して、国際間の場合には、各国間の税収を配分する「中央」政府は存在しない。(EU内においては、そのような機能を部分的には果たせる機関が存在しているとも考えられるが。)また、各国がそれぞれの課税ベースを可動性の低いものに限定した場合には、各国の税制は資源配分・所得分配の両面から望ましくないものになる恐れが強い。従って、経済活動のグローバル化がもたらしつつある、グローバルな規模での租税競争の影響については、地域間の租税競争の場合以上に慎重な検討が必要となる。

### (3) 政治経済学的視点

租税競争が望ましいと主張される場合、そのひとつの論拠は、政治経済学的な視点から論じられることがある。すなわち、「そもそも、各国政府は過大な支出を行うために、必要

以上の税収を確保しようとするものである。従って、租税競争が行われることによって政府による租税徴収能力が制約されることはそれ自体望ましい。なぜなら、それによって不要な歳出が抑制され、「小さな政府」を実現する目標が達成しやすくなるからである。」という主張である。確かに、仮に現在の政府の規模が大きすぎるのであるなら、租税競争はそれを抑制する効果があるかもしれない。例えば前節のモデルで、移動コストのある水準  $s$  において、当該経済活動を課税ベースとする過大な課税とそれに伴う必要以上の支出が行われていた場合には、 $s$  の減少はそのような無駄な歳出を削減する効果があるかもしれない。

しかし、租税競争（特に、移動コスト  $s$  の低下というような技術的な要因によって発生する租税競争）が実際に政府の規模をコントロールすることにつながるかどうかは疑わしい。第一に、各国政府は、たとえ国際的な可動性の高い経済活動に関する租税競争に直面しても、可動性の低い課税ベース（例えば低所得労働者の賃金や不動産）への課税を、政治的に可能な限界まで強化することで税収を得て、歳出を維持できるかもしれない。第二に、少なくともマクロ経済的な制約が厳しくなるまでは、公債の発行によって歳出を維持できるかもしれない。したがって、もし「大きな政府」の問題に対処する必要があるなら、それに対しては直接的な対応が必要であって、租税競争の効果に期待するだけでは少なくとも不十分であろう。

#### （４）タックスヘイブンの問題

タックスヘイブンとは、租税競争を極端な形で行っている国(場所)であるといえるが、タックスヘイブンの問題についても慎重な検討が必要である。一方で、たとえ多くの国々に間で有害な租税競争の抑制を合意したとしても、非協力的なタックスヘイブンが存在する限り、そのような合意の実効性は限られたものとなる。その限りで、有害な租税競争に対抗するにあたっては、適切なタックスヘイブン対策は不可欠な要素である。他方、一般に、経済活動のグローバル化が各国の課税システムに与えるダメージは、小国の方が強くあらわれるので、小国であるタックスヘイブンとしては、「自分たちの政策はアグレシブなものではなく、課税システムを守るための防御的なものである」と主張するかもしれない。また、開発途上国であるタックスヘイブンは、非居住者に対する租税優遇措置等は自国の経済発展のために必要なものであると主張するかもしれない。それらの主張はある程度は根拠のあるものである。このような場合に、先進工業国側としては、単にタックスヘイブンに圧力をかけるだけでは不十分であり、状況によっては経済支援の検討も必要であろう。<sup>12</sup>また、タックスヘイブンの政策がそこに進出している多国籍企業によって強く影響を受

---

<sup>12</sup> この点は、OECD 租税委員会においても認識されており、例えば OECD[2000]は、タックスヘイブンと認定された国・地域がその有害な租税慣行を除去するにあたって、経済

けているような場合には、そのような多国籍企業の行動を監視することも必要になるかもしれない。

なお、タックスヘイブン問題を検討する際には、税務執行の側面の重要性を十分認識すべきである。たとえタックスヘイブンがリーズナブルな税制（極端に低くはない税率など）を導入したとしても、タックスヘイブンは例えば税務調査を一切行わないと宣伝することによってコンプライアンスの低い企業や個人を引きつけようとするかもしれない。コンプライアンスの低い納税者にとって重要なのは実効的な税負担であって、法律上の負担ではない。租税競争は単に税率の引き下げ競争として起こるとは限らない。税率を変えることなく、執行をよりいいかげんなものにするだけで同じ効果が得られるのである。すなわち、“race to the bottom”は、税制だけでなく、税務執行においても生じるのであって、そのような租税競争は有害であると言わざるをえないであろう。<sup>13</sup>

#### IV . 結語

租税競争が有害であるはずはない、と主張する人々がいる。「競争は一般に有益である。なぜ租税競争が有益でないことがあるのか。」というわけである。このような主張が必ずしも正しくないことは本稿のこれまでの議論から明らかであろう。少なくとも、一定の条件のもとではある種の租税競争は有害でありうる。しかし、いずれにしても、租税競争の概念を明確化することなしにそれが有害かどうかを議論することは、不毛なイデオロギー論争に陥る危険性が大きいと考えられる。

逆に、有益な租税競争というものはあるのだろうか。例えば、経済のグローバル化に対応して税制改革を促進し、税の歪みを小さくする見地から税率の引下げと課税ベースの拡大を行うことは、「フェア - 」な租税競争であり、好ましいことであると主張されることがある。例えば、Hammer & Owens[2001]は、OECD のプロジェクトが成功すれば、「各国政府は正当な市場からの制約を受けるであろうし、また、フェア - な租税競争によって税率の引下げに向けた強いプレッシャーが生じるかもしれないと主張されている」と述べている。しかし、このような主張はやや楽観的すぎるのではないだろうか。租税競争による税率引き下げは、可動性の高い課税ベースに集中的に生じる可能性が強い。この場合には、租税競争はそのような課税ベースに対する税率の引き下げ圧力を通じて（他の課税ベース

---

的な苦境に陥る可能性に言及した上で、経済改革のための支援を ODA 担当の機関とも連携しつつ検討していく旨述べている。

<sup>13</sup> この意味で、OECD の租税競争プロジェクトがタックスヘイブンにおける税務執行の側面（情報交換や透明性）に力点を置いていること自体は極めて適切である。

にはそのような圧力が直接には生じないから)課税ベースを全体として広げるのではなくむしろ狭めてしまう恐れがある。その場合、税のもたらす歪みも大きくなるであろう。このような望ましくない事態を効果的に回避するような方策は果たしてあるのだろうか。

そもそも「フェア - 」な租税競争という概念を持ち出すこと自体、議論の一層の混乱を招く恐れがあるのではないだろうか。例えば、情報交換の確保や租税優遇措置における一定の有害性の除去を OECD にコミットした、いわば公認の低税率国は、税率がいかに低く設定されていたとしてもそれはフェア - なものであると主張するであろう。しかし、電子商取引の普及などに伴って、極端に可動性の高い経済活動の比重が増大していった場合に、果たして「フェア - 」な租税競争に何らの問題がないと言い切り続けることができるだろうか。

問題の本質は、可動性の高い課税ベースについての課税の困難性であり、そのような課税ベースに対して各国がとる政策が租税競争として「有害」か「フェア - 」かという点ではない。そして、この困難性の問題に本格的に対処するにあたっては、各国の課税主権の確保とグローバルな税制ハーモナイゼーションの不可能性は共通認識とした上で、どのような方法によって各国の課税システム間の国際的な整合性を実現していけるかについての基本的な検討を開始する必要がある。国際的な税務執行協力の推進はその必要な条件であろうが、それだけでは問題は解決しないかもしれない。可動性の高い課税ベースに対する課税のあり方における「国際的整合性」がどのようなものなのか、各国間で議論していくことが求められる。

本稿は、OECD の「有害な租税競争」プロジェクトの内容を概ね支持してきた。OECD のプロジェクトの基本方針である、対象を限定して執行面での問題に焦点を当てて有害な租税慣行を除去していこうというアプローチは現実的な第一歩である。また、この作業はタックスヘイブンの問題ひとつをとっても数々の困難が予想され、OECD 各国としては、多少の見解の違いを乗り越えて、プロジェクトの進捗のために最大限の努力をしていく必要がある。(現実には、最近の米国のスタンス変更に伴い、今後の作業の進展にはかなりの困難が伴うことが予想されるが。)しかし、いずれにしても、近い将来に、多くの経済活動についてその国際的な可動性が極端に増大していく可能性があることを考慮すると、現行の OECD プロジェクトの範囲はその一部の問題への対処にすぎないことがわかる。当面は、「可動性の大きな経済活動への課税の困難性」についての基本的な問題意識を保ちつつ、現行のプロジェクトを着実に進めていく努力を行っていくというアプローチが適切であろう。

(参考文献)

- Dwyer, Terry[2000], "Harmful Tax Competition and the Future of Offshore Financial Centers, such as Vanuatu." *Pacific Economic Bulletin*, Vol. 15, No. 1.
- Hammer, Richard M. and Jeffrey Owens[2001], Promoting Tax Competition. (OECDのホームページに掲載)
- OECD[1998], Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, Paris.
- OECD[2000], Toward Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. (OECDのホームページに掲載)
- Owens, Jeffrey[2000], Promoting Fair Tax Competition. (OECDのホームページに掲載)
- Tanzi, Vito[1995], *Taxation in an Integrating World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- U. S. Department of Treasury [2001], Treasury Secretary O'Neill Statement on OECD Tax Havens, May 10, 2001. (米国財務省のホームページに掲載)
- Watanabe, Satoshi [1997], "Tax Competition and Foreign Direct Investment," (mimeo.)
- Wilson, J. D.[1999], "Theories of Tax Competition," *National Tax Journal*, Vol. 52, No. 2.
- 堀場勇夫[1999] 『地方分権の経済分析』(東洋経済新報社)
- 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』(1998年7月号)
- 水野忠恒[2000] 『国際課税の制度と理論：国際租税法の基礎的考察』(有斐閣)
- 渡辺智之[2001] 『インタ - ネットと課税システム』(東洋経済新報社)