

BEPS 行動4の2015年報告書を読む



東京大学大学院法学政治学研究科教授 増井 良啓

はしがき 本稿は、平成27年10月27日開催の国際課税研究会における東京大学大学院法学政治学研究科教授 増井 良啓氏による海外論文紹介「BEPS 行動4の2015年報告書を読む—OECD (2015), Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2015 Final Report, OECD /G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris」を取りまとめたものである。

* * *

1. 背景

2015年10月5日、BEPS プロジェクトの最終報告書13本が公表された。そのうち行動4（利子等の損金算入を通じた税源浸食の制限）の報告書が、「OECD (2015), Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris」である（以下「本報告書」という。）。本報告書に先立ち、2014年12月18日にパブリック・コメントのために公表されていたのが、「OECD (2014),

Public Discussion Draft, BEPS Action 4 : Interest Deductions and Other Financial Payments, 18 December 2014- 6 February 2015」であった（以下「討議ドラフト」という。）。本報告書は、討議ドラフトで提示されていた論点整理に即して方向性を示す形で、いくつかのベスト・プラクティスを勧告している。

勧告された基本ルールは、固定比率ルール（fixed ratio rule）である。すなわち、単体法人ベースで、純支払利子の金利税金償却前収益（EBITDA）に対する比率が基準固定比率を超える場合に、超過部分の利子費用控除を制限する。基準固定比率は、10%から30%の範囲内で各国が決定する。これに対し、グループ比率ルール（group ratio rule）は、各国が採用を選択できるオプションとして勧告され、しかも、グループ比率が基準固定比率より高い場合にグループ全体の比率まで利子費用控除を許容するものとされた。つまり、グループ比率ルールを採用する場合には、固定比率ルールによる控除制限を強化するのではなく、控除制限を緩和することになる。

以下では、本報告書の概要を示したのち、日本法の視点から簡単にコメントする。討議ドラフトについては、すでに日本でも取り上げられ、論評の対象になっている¹。

2. 概要

本報告書は本文83頁、付録を含めて115頁ある。行動2に関する報告書などと比べると、比較的抑制された分量にとどまっている。

本報告書の本文は11章から構成されている。導入で問題を提示し、第1章で勧告の全体像を示して、第2章から第10章までで論点に対する方向性を明らかにした上で、第11章で今後の実施について述べている。

導入 問題の提示

↓

第1章 勧告の全体像

↓

第2章から第10章 論点に対する方向性

↓

第11章 今後の実施について

本報告書の目次は次の通りである。

要約

導入

第1章 ベスト・プラクティス・アプローチのための勧告

第2章 利子および経済的に利子に等しい支払い

第3章 ベスト・プラクティス・アプローチは誰に適用すべきか

第4章 ベスト・プラクティス・アプローチの適用は利子費用と負債のいずれ

のレベルを基準とすべきか

第5章 経済活動の計測には収益と資産価値のいずれを用いるべきか

第6章 固定比率ルール (fixed ratio rule)

第7章 グループ比率ルール (group ratio rule)

第8章 変動と二重課税への対処

第9章 特別ルール (targeted rule)

第10章 ベスト・プラクティス・アプローチの銀行および保険グループへの適用

第11章 ベスト・プラクティス・アプローチの実施

付録A EU法の論点

付録B 異なるレベルの基準固定比率によって影響を受ける会社のデータ

付録C 資本除外ルール (The equity escape rule)

付録D 例

目次に即して章立ての構成をみると、まず、導入は、利子費用控除がBEPS行動4の対象になった背景を説明したうえで、各国が採用している6つのアプローチを検討する。そして、①独立当事者間テスト、②源泉徴収税、③一律の利子控除否認は、ベスト・プラクティスではないと評価する。これに対し、ベスト・プラクティスの候補とするのが、④利子費用の対収益比率を固定比率として控除制限を設けるルール、⑤少数の国で採用されているグループ比率ルール、⑥一般的な利子費用控除制限ルールを補完する特別ルールである。これに続く第1章は、ベスト・プラクティスの全体像を示すものであ

¹ 本庄資「国際課税における重要な課税原則の再検討（第13回）アーニング・ストリップング・スキームの現状と主なアーニング・ストリップング防止策をめぐる諸問題」租税研究788号304頁、315頁以下（2015年）、浅妻章如「利子控除（Action 4）について」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～BEPSプロジェクトの討議文書の検討～』15頁（2015年）、居波邦泰「BEPSに対する第二次〔Deliverables〕に係るドラフト等のまとめ」租税研究792号418頁、457頁以下（2015年）。

り、④を基本にして⑤を組み合わせることを各国に勧告する。

これを受けて、第2章以下で制度設計上の論点について、検討結果を示す。すなわち、第2章は、すべての形式の負債の利子だけでなく、利子と経済的に等しい他の金融支払いを対象とすべきであるとする。ACEは本報告書の範囲外である。第3章は、勧告されるベスト・プラクティス・アプローチは、少なくとも、多国籍グループの一部であるすべての法人に対して適用すべきであるとする。少額閾値 (*de minimis threshold*) を設けるべきことも、オプションとして示されている。第4章は、利子費用と負債のいずれを制限の対象とすべきかという論点につき、控除可能な利子費用のレベルを直接に制限すべきであり、しかも、対第三者・対関連者・グループ内で支払われる利子費用であって、そこから受取利子を控除した後の純利子費用 (*net interest expense*) を対象にすべきであるとする。第5章は、経済活動の計測のために収益と資産価値のいずれを用いるべきかという論点につき、収益指標としてEBITDAを用いるべきであるとする。

しかるのち、第6章が、固定比率ルールの内容を説明しており、10%から30%までの範囲を提案する理由であるとか、各国がこの範囲内でいかにして固定比率を決定すべきであるかとかいった点を述べる。第7章は、グループ比率ルールの勧告であり、グループ単位のEBITDAを基礎にして比率を決定することとしている。そのようなルールを採用する国が未だ存在しないこと、フィンランドやドイツのような資本を基礎にするグループ比率ルールを採用してもよいこと、そもそもグループ比率ルールを採用しないことにしてもかまわないこと、も述べられている。第8章は、所得の年度変動とそれに伴う二重課税の危険を緩和するために、繰越・繰戻のためのルールの導入を各国が選択できるとする。第9章は、一般的な利子控除制限ルールを補完するために、標的を絞った特別

ルール (*targeted rule*) を導入することを推奨する。第10章は銀行・保険グループに特有の問題を指摘し、引き続き検討作業を継続して2016年に完了することを述べる。

以上を締めくくるのが第11章であり、今後の実施について述べている。ベスト・プラクティス・アプローチの実施状況や、企業グループの行動に対する影響について、2020年末までに各国によるレビューを行うこととされた。第11章ではさらに、次の点に言及している。

- すでにグループ課税制度を有する国がどう対応すべきか。
- 行動2 (ハイブリッド・ミスマッチ・アレンジメント) のベスト・プラクティスとの関係。
- 行動3 (CFC税制) のベスト・プラクティスとの関係。
- 利子控除制限の他のルールとの適用の先後関係。
- 源泉徴収税の賦課が、本報告書の勧告する固定比率ルール・グループ比率ルール・特別ルールによって影響を受けないこと。

報告書の冒頭に、要約 (*Executive summary*) がある。この要約は、本報告書の概要を正確に知るために有益である。そこで、直訳調の生硬な日本語になることをおそれず、その全文を訳出しておこう。あとでコメントする便宜のため、段落番号・見出し・下線を増井が自らの判断に基づいて付した。英語の原文にはこれらの付加情報はない。なお、原文で *entity* という用語を使っているところは、事業体とか組織体とかの日本語訳をあてることも考えられたが、ここではさしあたり法人と訳しておく。要するに、法人所得税の納税義務を負う主体のことを指しており、本報告書の文脈では単体法人を意味するところにポイントがある。対語としてグループ (*group*) という用語が用いられている。

〔①利子費用控除に関する BEPS リスク〕

金銭が可動であり代替性があることは、経験的事実である。そのため、多国籍グループはグループ法人の負債額を調整することで有利な税結果を達成できる。多国籍グループ内の負債の配置に対する課税ルールの影響は多数の学術研究で証明されているし、グループ内資金調達によりグループ内の単体法人レベルの負債水準を容易に増殖できることはよく知られている。また、金融証券を用いることで、経済的に利子と等しいが異なる法的形式を有する支払いを行い、それによって利子控除制限を免れることができる。この領域における税源浸食と利益移転 (BEPS) リスクは、次の基本シナリオにおいて生じうる。

- ・グループがより高い水準の第三者負債を高課税国に配置する。
- ・グループがグループ内融資を用いて、グループの実際の第三者利子費用を超える利子控除を生じさせる。
- ・グループが第三者のまたはグループ内の借入れを用いて、非課税所得の発生を資金調達する。

〔②固定比率ルールの勧告〕

これらのリスクに対処するため、『税源浸食と利益移転に関する行動計画』行動4は、利子費用の利用を通じた税源浸食を防止するルールの設計におけるベスト・プラクティスに関する勧告を要請した。本報告書はいくつかのベスト・プラクティスを分析し、上記リスクに直接に対処するアプローチを勧告する。勧告されるアプローチは固定比率ルールに基づく。固定比率ルールは、利子および経済的に利子と等しい支払いについての単体法人の純控除額を、金利税金償却前収益 (EBITDA) の一定割合に制限する。少なくとも、これを多国籍グループの法人に適用すべきである。すべ

ての国が同じ立場にあるわけではないことを認識しつつ、BEPS に立ち向かうために十分なほど低い固定比率を各国が適用することを保証するために、勧告するアプローチは10%と30%の間の可能な比率の回廊を含む。本報告書はまた、各国がこの回廊の範囲内で固定比率を定めるにあたり考慮すべき要素を盛り込んでいる。このアプローチは、一定の状況下で単体法人の制限超過を許容する全世界グループ比率ルールによって補完できる。

〔③オプションとしてのグループ比率ルール〕

いくつかのグループが租税以外の理由により第三者負債で高い借入れをすることを認識して、勧告されるアプローチは、固定比率ルールに加えてグループ比率ルールを提案する。グループ比率ルールは、ある国の固定比率を超える純利子費用を有する法人に対して、その全世界グループの純利子／EBITDA 比率の水準まで利子控除できるようにする。各国はまた、二重課税を防ぐために、グループの純第三者利子に10%までの増額ができる。収益ベースの全世界グループ比率はまた、異なるグループ比率ルールに置き換えることができる。たとえば、現在いくつかの国に存在する「資本除外 (equity escape)」ルール (単体法人の自己資本および資産の水準をグループのそれと比較するルール) のようなルールである。各国はまた、いかなるグループ比率ルールをも採用しないことを選択することもできる。ある国がグループ比率ルールを導入しない場合、その国は、固定比率ルールを多国籍および国内グループの法人に対して不適切な差別なしに適用すべきである。

〔④このアプローチをとる理由〕

勧告されるアプローチによって主に影響を受けるのは、高水準の純利子費用と高い純利子／EBITDA 比率を有する法人であ

り、とりわけ単体法人の比率が全世界グループのそれよりも高い場合である。これは正攻法のアプローチであり、ある法人の純利子控除がその経済活動によって生ずる課税所得と直接にリンクすることを保証する。固定比率ルールの重要な性質は、それがその法人の純利子控除（つまり利子所得を超える利子費用）を制限するのみであるという点である。固定比率ルールは、多国籍グループの次の能力を制約しない。すなわち、信用格付けや為替、資本市場へのアクセスなどの租税以外の要素を考慮して最も効率的な国および法人に集中して第三者負債を起こし、しかるのち、グループの経済活動をまかなうために用いられるところへとグループ内で借入金を再融資する能力を制約しないのである。

〔⑤少額閾値・公益プロジェクト・繰越〕

勧告されるアプローチはまた、各国に対して、BEPS リスクの低い法人や場面に付きルールの影響を減ずる他の規定によって、固定比率ルールとグループ比率ルールを補完することを許容する。そのような規定として次のものがある。

- 純利子費用が低水準である法人を適用除外する少額閾値（de minimis threshold）。あるグループがある国に複数の法人を有する場合、この閾値は現地グループの純利子費用の合計に適用することを勧告する。
- 一定の条件を充たす公益プロジェクトをまかなうための融資につき第三者債権者に支払われる利子の適用除外。この場合、法人の借入は高水準であるが、プロジェクトの性質と公的部門との近接性のせいで、BEPS リスクが減じている。
- 控除を否定された利子費用および／または未使用の利子控除能力（その法人の実際の純利子控除が許容される上限

に満たない場合）の、将来年度における使用のための繰越。これにより、利益変動がその法人の利子費用控除能力に与える影響が小さくなる。控除を否定された利子費用の繰越はまた、後年度においてのみ課税所得を生み出すと予測される長期投資につき法人が利子費用を負担することを助け、損失を抱える法人が利益を回復する時点で利子費用控除を行うことを可能にする。

〔⑥特別ルールによる補完〕

本報告書はまた、特別ルール（targeted rule）により上記アプローチを補完することを勧告する。特別ルールは、たとえば純利子費用の水準を人為的に減少させることによる上記アプローチの潜脱を防止する。本報告書はさらに、提案されるアプローチによって対処されない個別の BEPS リスクに立ち向かうルールの導入を各国が検討することを勧告する。そのようなリスクとしては、純利子費用を有しない法人が利子所得をシェルターする場合がある。

〔⑦銀行と保険〕

最後に、本報告書は、銀行と保険の部門が考慮すべき特質を有していること、したがってこれらの部門の BEPS リスクに対処する適切かつ個別のルールを開発する必要があることを認識する。

〔⑧今後の技術的作業〕

提案されるアプローチの個別領域について、引き続き技術的作業を行う。その作業は、全世界グループ比率の詳細な運用と、銀行・保険グループの提起するリスクに対処する個別ルールを含む。この作業は2016年に完了することが予想される。

〔⑨移転価格ルールとの関係〕

グループ内の利子および経済的に利子と等しい支払いの額は、また、移転価格ルールの影響を受ける。BEPS 行動計画 8-10（OECD, 2013）の下での移転価格ガイド

ライン第1章の改訂は、OECD 報告書『移転価格の結果を価値創造に一致させる』に含まれているが、適切な実質を欠くグループ法人に対して支払われる利子の額を提供される資金のリスク・フリーのリターンを超えることのないように制限するとともに、グループ内金融支払いを評価する際にグループのシナジーを考慮することを要求している。金融取引の移転価格の側面に関する更なる作業を2016年と2017年に行う。

〔⑩連携した実施〕

勧告されるアプローチの連携した実施が、BEPSの結果を達成するために多国籍グループが負債を利用する能力に対して、成功裏に影響を与えることになる。勧告されるアプローチが利子を用いたBEPSに立ち向かう上で効果的であり続けることを担保するために、上記アプローチの実施・運用・影響を継続的に監視することとし、必要に応じ包括的かつ情報に基づく見直しを可能にする。

以上が要約の日本語訳である。下線部を付したところから明らかなように、②段落で、固定比率ルールによる単体ベースの利子費用控除制限を設けることを、基本ルールとして勧告している。そして、③段落で、グループ比率ルールを設けて、固定比率を超える場合であっても、全世界グループの比率までの控除を許容することを、オプションとして勧告している。このようなアプローチをとる理由が④段落で述べられており、単体ベースでみた固定比率がグループ比率よりも高い場合をターゲットにすること、多国籍企業グループの資金調達能力を固定比率ルールが阻害しないようにすること、が指摘されている。

3. コメント

本報告書は、租税政策の共通の方向性をゆるやかに示すものになっており、各国が採用すべきいくつかのオプションを提示している。利子費用控除がらみのBEPS対策について、各国間の合意がそれだけ難しかったということであろう。げんに、2015年最終報告書13本の公表にあたってリリースされた解説文²によると、本報告書が勧告するアプローチは、ミニマム・スタンダードとしてではなく、ベスト・プラクティスとして位置づけられている。ただし、共通のアプローチとして一般的な租税政策の方向につき合意が得られたと記しており、将来的に収斂することが期待されている。各国の国内法の足並みを揃える作業であるだけに、ここまで合意できたこと自体がこれまでにない成果である。

討議ドラフトの段階では、(a)グループ利子配賦ルール (group-wide interest allocation rule) を原則としつつ、単体ベースで低い固定比率テストを満たす法人についてカーブアウトを許容する案と、(i)単体ベースの固定比率ルールを原則としつつ、グループ比率テストを満たす法人についてカーブアウトを許容する案のふたつが提示されていた (討議ドラフトのバラ166)。本報告書は、上述したように、後者(i)の案を採用して、グループ比率ルールに控除制限緩和の役割を与えた。そして、グループ比率テストを採用するかどうかは各国の選択に委ねた。

これに対しては、「外部負債と真の資金調達需要は、しばしば、事業会社から所得を引き剥がすためのグループ内負債と無関係であるから、グループ比率ルールをエスケープ・バルブに仕立て直すことには意味がない。」という批判がなされている³。たしかに、単体ベースの制限

² OECD (2015), Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, para 11.

とグループベースの制限のうちより厳しいほうの数値で縛ることで、多国籍企業の過大資本（fat capitalization）による BEPS に対処できよう。もっとも、たとえ今回の合意が論者の望む線よりは穏健なものにとどまっているとしても、勧告が現実に各国で実施されていけば、新規で複雑なグループ比率ルールに対するアレルギーが徐々に緩和していくかもしれない。仮にそうなれば、(a)の方向で各国が合意できる確率も、現在よりは高まる可能性はある。

さて、日本法で固定比率ルールに対応するのは、2012年3月に導入された過大利子支払税制である。本報告書のいう EBITDA にほぼ相当するのが「調整所得金額」であり、その50%を超える「関連者純支払利子等の額」が損金不算入となる（租特66条の5の2第1項）。

本報告書と日本法との大きな違いは、日本法が関連者に対する純支払利子に限定して控除制限を設けていることである。本報告書の勧告では、純支払利子を対象にするとところは日本法と同じであるが、グループ内支払利子や対関連者支払利子だけでなく、第三者に対する支払利子をも控除制限の対象としている（本報告書パラ62）。

また、日本法の固定比率が50%であるのに対して、本報告書の固定比率のレンジは10%から30%の間である。10%から30%という線は、付録BのPWC調査を参考にしつつ、このレンジであれば62%から87%の企業グループが純第三者利子費用の全額を控除できるという事実認識に基づいている（本報告書パラ97）。このレンジはベスト・プラクティスであって、ミニマム・スタンダードではない。しかし、付録Dの例5などを読むと、10%から30%の幅の中で各国がいかにして固定比率を設定すべきかにつ

いて、やや詳細にわたって考慮要素などが記されている。これは、今後の各国における実施を見越した記述であろう。

日本法は、適用対象が関連者純支払利子に限定され、かつ、固定比率が本報告書よりもゆるい一方で、グループ比率による救助弁を設けていない。本報告書では、グループ比率ルールを採用するかどうかは、各国のオプションに委ねられている（本報告書パラ119）。グループ単位の EBITDA をどのように計測するかについての詳細も、今後の作業とされている。付録Dの例9では、グループ内のある法人が赤字を計上する場合や、グループ全体の EBITDA がマイナスになる場合の扱いにつき、一定の方向性を示してはいるものの、これらの点に対応するためには複雑な細則ルールの制定が必要になるう。

以上のような点が、日本の過大利子支払税制のあり方をめぐって、今後検討を必要とする点であると考えられる。

本報告書を通覧して感ずることは、日本が2012年に過大利子支払税制を導入したことの先見性である。本報告書は、資本負債比率に基づく従来からの過少資本税制が BEPS 対応策として有効でないことを、導入部分ではっきり述べている（本報告書パラ17）。そして、より効果的な措置として、EBITDA に対する固定比率を用いた利子費用控除制限を基本ルールとして勧告したのである。日本でも過少資本税制に加えて過大利子支払税制が必要である理由として、まさしく同様に、資本に比して過大な負債の利子に対応する手法は「借入れと同時に資本を増やすことで支払利子の量を増やすことが可能であるという欠点があります」と説明されていた⁴。

³ Lee Sheppard, BEPS Action 4 (Interest Deductibility) : Interest Deduction Restrictions, Tax Notes International, October 12, 2015, Page 116.

⁴ 大蔵財務協会『平成24年版改正税法のすべて』558頁（2012年）。

個別の論点についても、日本の過大利子支払税制は「関連者純支払利子等の額」を対象としており、それは「負債の利子に準ずるものとして政令で定めるもの」を含む広い概念である。政令では、手形の割引料、リース取引の対価に含まれる利息相当額、償還差益を列挙したのち、「その他経済的な性質が支払う利子に準ずるもの」と定めている（租特令39条の13の2）。これは、本報告書の勧告が「経済的に利子と等しい支払い（payments economically equivalent to interest）」を広く対象としていることと、軌を一にする。また、当該法人の当該事業年度の関連者純支払利子等の額が1000万円以下であるときに適用除外とする規定（租特66条の5の2第4項1号）は、少額閾値を設けるという本報告

書の勧告に適合する。さらに、超過利子額を7年分繰り越して損金算入できるという規定（租特66条の5の3）は、控除を否定された利子費用の繰越を認めるという本報告書の勧告に沿っている。このように、本報告書の勧告のいくつかは、すでに日本法が採用しているものである。

今回のプロジェクトで各国が合意できた点との関係では、このようにいうことができる。本報告書の合意レベルを超えて、より強靱なグループ単位の規律を設けるべきか否か、非課税所得に対応する利子費用控除による租税裁定をどう考えるか、といった点については、学術的研究に対して再びボールが投げ返されているものとする⁵。

⁵ Yoshihiro Masui, Interest Deduction, Corporate Groups and Tax Jurisdictions: A Hitchhiker's Guide to an Aspect of the BEPS Project, Asia-Pacific Tax Bulletin, Vol. 20, No. 3 / 4, 103 (2014) に引用した文献。また、Peter A. Barnes, Limiting interest deductions, in United Nations Handbook on Selected Issues in Protecting the Tax Base of Developing Countries 155, at 186 (2015) の文献リスト。なお、青山慶二・租税研究721号183頁（2009年）の紹介する Graetz 論文の設例は、修正された形で本報告書16頁の Box 1 に取り込まれている。