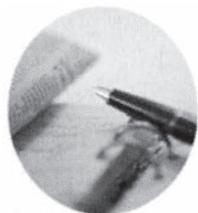


## *Havens in a storm*を読む——「有害な税の競争」 をめぐる言説の競争



東京大学法学部教授 増井良啓

はしがき 本稿は、平成21年8月3日開催の国際課税研究会における、東京大学法学部教授 増井良啓氏による「*Havens in a storm*を読む——『有害な税の競争』をめぐる言説の競争」と題する講演内容を取りまとめたものである。

### ● はじめに

今回は、J. C. Sharman, *Havens in a storm: the struggle for global tax regulation* (Cornell University Press, 2006) をとりあげる（以下「本書」という）。本書の題名を直訳すると、「嵐の中のヘイブン：グローバル租税規制のための戦い」となる。Havens という言葉は、タックス・ヘイブンという意味にもとれるし、避難地という意味にもとれる。ゆえに、「嵐の中のヘイブン」という題名からは、「有害な税の競争」をめぐる国際社会の暴風雨にさらされたタックス・ヘイブンをイメージすることもできようし、カリブ海に浮かぶ小さな島々が嵐の中で船舶の避難地になるという（いささかロ

マンチックな<sup>1)</sup>読み取りも可能である。

本書は、国際関係論の角度から、タックス・ヘイブンに対するグローバルな規制がいかにか試みられたかを説明しようとする研究である。対象とする時期は、OECDで「有害な税の競争」に対抗する運動がはじまった1996年ごろから、2001年初夏以降の方針転換を経て、租税情報交換条約（Tax Information Exchange Agreement, TIEA）が増加していく2003年ごろまでである。本書によると、この時期には、タックス・ヘイブンと名指しされた小国がOECD加盟国の攻勢に抵抗し、規制の試みが実質的に骨抜きにされた。本書はこれをタックス・ヘイブン側の「勝利」とみて、その要因が評判に訴えかけるレトリックを効果的に駆使したことにあると論じている。いわば、「有害な税の競争（harmful tax competition）」をめぐる言説の競争（rhetorical contest）に勝ったという見立てである。

本書の著者は刊行当時シドニー大学在籍の政治学者である。膨大な公表文書を渉猟し、数々のインタビュー調査をもとに、本書を執筆した。聞き取りの相手は、OECDや産業先進国の課

<sup>1)</sup> 本書の扉には、Andrew Marvell (1621-78) 作の“Bermudas”という英詩が付されている。後述するように本書の分析手法は文化や規範、修辞を重視するものであって、題名にレトリックの仕掛けが含まれていると想定することには、十分な理由がある。

税当局側の人々だけでなく、タックス・ヘイブン当局やタックス・ヘイブンを擁護する側の人々にも広く及ぶ<sup>2</sup>。豊富な情報源を活用した結果、この時期の国際的フォーラムにおける租税政策形成の動態がかなりの程度明らかになっている。本書に対するある書評は、税制の事前知識がほとんどない政治学者が「タックス・ヘイブンに対する大国の政策を理解しようとする租税専門家にとって最良の書物のひとつを書いたことになるかもしれない」と述べている<sup>3</sup>。

もっとも、2006年に本書が出版された後、タックス・ヘイブンをめぐる国際社会の対応に変化が生じた。とりわけ2008年夏以降の世界的金融危機を背景として、2009年4月2日のG20首脳会議に象徴されるように、新しい動きがみられる<sup>4</sup>。そこで本稿では、本書の概要を紹介したのち、近時の展開をふまえコメントを付すこととした。

### ● 本書をとりあげるねらい

私が本書に接したのは、2009年3月にタックス・ヘイブンの租税情報交換条約（TIEA）について論文を執筆する過程においてであった<sup>5</sup>。同論文は、近年におけるTIEA増加の背景を明らかにし、タックス・ヘイブンのTIEA締結を日本国の租税条約締結ポリシーのオプションに加えるべきであると主張した。その後、2009年6月26日に、日本国はパーミュー

ダとのTIEA締結に基本合意した。こうして、同論文の主張は、論文執筆時に想定していたよりもはるかに短時間のうちに現実化した。

しかし、TIEAの締結は、タックス・ヘイブンの対話というきわめて困難な課題への入口にすぎない。次の一步を踏み出すためには、タックス・ヘイブンの間でTIEAが締結されるようになった経緯を理解することが必要になる。本書はまさにその「前史」にあたる時期を対象とするものであるから、ここで紹介するに値すると考えた。

このような問題関心からして、ここでの紹介はあくまで日本の法律家の視点からのものになる。本書はもともと、国際政治経済論（IPE, International Political Economy）におけるいわゆる構成主義（constructivism）の理論に対する学術的寄与を志した研究である。コンストラクティビズムとは、政策決定あるいは政治において観念・規範・アイデンティティーなどが大きく影響するという考え方で、国際政治経済における批判理論のひとつといわれる<sup>6</sup>。しかし、ここで本書をとりあげる趣旨は、本書がIPEの理論書として成功しているか否かを論ずるためではない。そうではなく、国際課税に関心をもつひとりの法律家として、タックス・ヘイブンの今後の「つきあいかた」を考えるための材料としたいという趣旨である。

なお、タックス・ヘイブンの実態については多くの先行研究があるところ、それらと本書の関係についても述べるいとまがない<sup>7</sup>。

<sup>2</sup> 本書の巻末注は、公表された文書だけでなく、筆者による多くのインタビュー記録を典拠として掲げている。インタビュー記録には、相手方・場所・日付が記載されており、2000年から2005年にかけて世界中のさまざまな場所で聞き取り調査を行ったことがうかがえる。その性格上、本書の一般読者に追試の可能性がほとんど与えられていないという問題はあるものの、広範なインタビューの裏付けに依拠して論を組み立てていることが本書の特色といえよう。

<sup>3</sup> Martin A. Sullivan, Lessons from the last war on tax havens, Tax Notes, July 30, 2007, 327.

<sup>4</sup> 田中琢二「非協力的地域への国際的な取り組み——透明性と情報交換の必要性について」租税研究717号31頁（2009）。

<sup>5</sup> 増井良啓「タックス・ヘイブンの租税情報交換条約（TIEA）」税大ジャーナル11号11頁（2009）。

<sup>6</sup> 飯田敬輔『国際政治経済』69頁（東京大学出版会・2007）。

● 本書の概要

## 1. 本書の構成

本書は、序および6つの章から構成される(図表1)。

図表1： 本書の構成

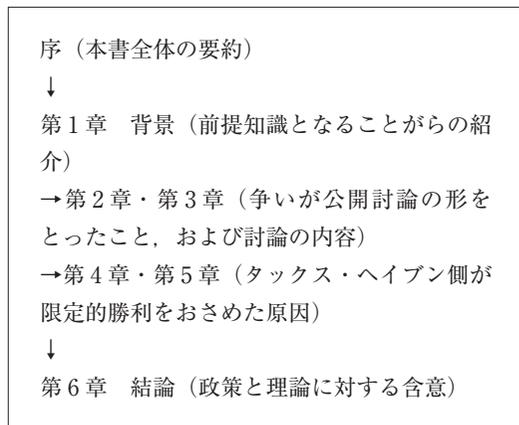
Introduction
1. Death, Taxes, and Tax Havens
2. Regulative Norms and Inappropriate Means
3. Hearts and Minds in the Global Arena
4. Reputation, Blacklisting, and the Tax Havens
5. The OECD Rhetorically Entrapped
6. Implications for Policy and Theory
Notes
Bibliography
Index

本書の論旨は序に要約されており、それに続く各章はおおむね、序で述べたことを敷衍し展開するものといってよい。これら各章は時系列にそって並べられているのではない。史実に対して説明を与え、その説明を論証するために、いわば主張の塊ごとに配置されている。すなわち、1章で租税競争に関する背景を述べたのち、2章で「タックス・ヘイブン側とOECD側との争いが規範に対する訴えかけによって決せられた」という本書の基本的な主張を打ち出す。

この公開討論の内容を4つの論点に分けて整理するのが第3章であり、論戦においてタックス・ヘイブン側が限定的な勝利をおさめたと評価している。第4章と第5章は、このようにタックス・ヘイブン側が論戦に勝利した原因を分析する部分であり、タックス・ヘイブン側とOECD側の双方が評判を重視していたこと、そしてOECD側が自らの発した言明に縛られたことが、タックス・ヘイブン側の勝利という結果を招いたと論ずる。第6章は結論である。

このような各章相互の関係は、図表2のようにまとめることができる。

図表2： 各章相互の関係



以下、各章の概要を順に紹介する。

## 2. 序

序は、問題の所在を明らかにしたうえで、論旨を要約し、本書全体を概観し、用語法を整理する(1-19頁)。

国際関係論において、経済学から輸入された

<sup>7</sup> 本誌「租税研究」における論説の変遷については、本稿末尾の「補説」を参照。オフショア法域の実態研究として、クリスチアン・シュヴァンニュー＝ロナン・バラン(杉村昌昭訳)『タックスヘイブンーグローバル経済を動かす闇のシステム』(作品社、2007年)；William Viece, *Offshore finance and small states: sovereignty, size and money* (Palgrave Macmillan, 2008)；Ronen Palan, *The offshore world: sovereign markets, virtual places, and nomad millionaires* (2003, Cornell University Press)；Mark P. Hampton, *The offshore interface: tax havens in the global economy* (1996, Macmillan Press)。

合理主義的アプローチと、文化・規範・アイデンティティーを強調する構成主義的アプローチとの対立がある。この対立を理論的に検討する素材として、国際的な租税競争に着目したのが本書である。本書が採用する枠組は、折衷的なものであるが、基本的には後者のアプローチであって、政治目的の言語使用に関連する修辭的行為 (rhetorical action) や発話行為 (speech act) といった概念と、世界政治における評判 (reputation) を重視する (2頁)。

通常の見方では、グローバルな規制を制約する最大の難関は集合的行為問題 (collective action problems) であり、裏切りをいかに防止するかが問題であるとされる。本書はその見方に異議を唱える。本書はむしろ、高課税国と低課税国の間に選好の対立があり、租税競争に対するグローバルな規制を行うことで低課税国の選好が退けられるという見方をとる。つまり、すべての国々の共通の利益のために集合的行為問題を乗り越えようとするというのではなく、一方の陣営が他方の陣営に対し、自らの選好する解決を押しつけようとしている、と観察するのである (4頁)。

このような観察は、国際関係の特徴を力と紛争に求めるリアリズム (Realism) の見方に適合的である。しかしながら、「有害な税の競争」への対抗イニシアティブをめぐって2000年前後に起こったことは、力が弱いはずのタックス・ハイブン群が、がららい力が強いはずのOECD加盟国に勝利したというものであった。これは、力の強いほうが弱いほうに勝つというリアリズムの想定に対する挑戦を意味する。よって、説明が必要になる。

そこで登場するのが、構成主義 (constructivism) による説明である。本書は、評判やレトリックといった概念を用いることで、どうしてこの時期にタックス・ハイブン側が勝ったかを説明しようとする。主張の骨子は、タックス・ハイブンとOECDの争いが、レトリックを用いた言葉の争いに持ち込まれ、評判

と正当性をかけた争奪戦においてタックス・ハイブン側が限定的な勝利を得たというものである (5頁)。

先に述べたように、本書は時系列で史実をおいかける叙述方法をとっていない。そのかわり、序において、本書が対象とする1996年から2003年にかけての主なできごとを概観した部分がある (14-18頁)。本書の分析対象を知るために不可欠の部分であるので、やや長くなるが、その概要を図表3として年代記風に要約しておく。

図表3： 本書14-18頁の概要

1996年6月、G7首脳サミット (於リヨン) がOECDに対して「有害な税の競争」に対処することを要請。

1998年4月にOECDが「有害な税の競争——起こりつつある国際問題」を公表。タックス・ハイブンを4要件 (①無税または名目的課税、②有効な情報交換の欠如、③透明性の欠如、④実質的経済活動がないこと) によって定義し、タックス・ハイブンは外資誘致のための優遇措置を控えるべきであるとした。スイスとルクセンブルグが反対を表明。

1999年、OECDの有害税制に関するフォーラム (Forum on Harmful Tax Practices) がタックス・ハイブンのリストを作成する。41カ国がタックス・ハイブンの認定基準を第一次的に満たすものと判断される。タックス・ハイブン側は、リストからの除外を求めてロビー活動を始め、このプロジェクト全体を批判。

2000年6月、OECDがタックス・ハイブンのブラックリストを公表する。直前に6法域 (Bermuda, Cayman Islands, Cyprus, Malta, Mauritius, and San Marino) が法令改正を約束する (外国投資家に対する特別優遇措置を廃止すること、「実質的経済活動」を営んでいない投資の誘致を控えること、OECD加盟国と租税情報を交換すること)。

残る35カ国はタックス・ヘイブンとして名指しされ、1年以内にOECDの要求に従うか、さもなければ再度リストアップされ、今度は「非協力的タックス・ヘイブン」として制裁を受ける可能性に直面。

2000年9月、コモンウェルス財務相会議（於マルタ）が、OECDのイニシアティブを過酷で不公平なものであると批判する。

2000年10月、自由と繁栄のためのセンター（Center for Freedom and Prosperity, CFP）が、OECDの努力を頓挫させるという明示的な目的をもって設立される。同センターによるキャピトル・ヒル有力者へのロビイング活動が開始する。

2000年12月、Isle of ManがOECDに対し独自の約束を行い、スイスとルクセンブルグを含むすべてのOECD加盟国が改革を行う場合にのみ改革を導入する義務を負うとする条件を挿入する（いわゆるIsle of Man条項）。

2000年末、コモンウェルス事務局が、有害な税の競争について関係法域との会合を共催することを、OECDに提案する。

2001年1月、同会合がバルバドスで開催される。OECDは、有害な税の競争に関する共同作業部会（Joint Working Group）を設けることに合意し、OECD加盟国と非加盟国から対等に代表が参加することとされた。

国際租税投資機構（International Tax and Investment Organization, ITIO）が、小国の連携を深めOECDの要求に抵抗する目的で設立される。

オーストラリア・カナダ・NZ（コモンウェルスとOECD両方の加盟国）がOECDのプロジェクトに対して非公式に留保を示唆する。

2001年2月から3月、共同作業部会がロンドンとパリでの激しく争われた会合の後に、機能停止。

2001年5月10日、オニール米財務長官の会見（OECDのイニシアティブに対する公式批判）。

2001年9月11日、同時多発テロ。

2001年11月、OECDが経過報告書を公表する。タックス・ヘイブンの4要件から「④実質的経済活動がないこと」が外され、②有効な情報交換の欠如、および、③透明性の欠如のみに審査の力点が置かれることになる。

2002年を通じ、OECDはその排他的かつ対立的アプローチを廃棄し、決定プロセスへのタックス・ヘイブンの参加を認める。

2002年以降の運動目標は、刑事・民事の租税情報交換に縮小される。スイスとルクセンブルグの反対。オーストリアとベルギーの離脱。最終期限の先送り。リストアップされた法域が情報交換を約束するもの、OECD加盟国およびリストアップされた国のすべてが同じ約束にコミットするまでは改革を行わないという条項を付す（「Isle of Man条項」）。

2002年5月までに7法域が「非協力的タックス・ヘイブン」というレッテルを貼られる（Andorra, Liberia, Liechtenstein, Monaco, Nauru, the Marshall Islands, and Vanuatu）。タックス・ヘイブンは「参加パートナー」として、OECD加盟国と対等の立場で新しいグローバル・タックス・フォーラム（Global Tax Forum）において交渉することとされる。

2003年1月、非居住者貯蓄課税に関するEU内部協定が、少なくとも2011年までは、租税情報交換に参加することからオーストリア・ベルギー・ルクセンブルグを免除する。

2003年10月、シンガポールや香港のような第三国競争相手が規制を導入するまでは、タックス・ヘイブンとして新規制の導入を義務付けられないとするOECD側の譲歩。

図表3からわかるように、この数年間の動きは、2001年5月10日の米国財務長官の会見（下線を付した部分）を境に、前後ふたつに分けることができる。この時点で1998年報告書の目標が頓挫したことが広く知られるに至り、それ以降は目標を縮小しタックス・ヘイブンとの租税情報交換に力点を置くことになった。この時期

の動きを全体的に総括して、本書は次のように述べている（18頁）。

「かようにして、OECDは、国際租税競争を規制するという野望を断念したのである。しかも、OECDは、排除的な『名指しして辱める（name and shame）』アプローチを放棄し、対話・説得・ピアプレッシャーによって規制基準を引き上げるといった伝統的手法<sup>8</sup>に戻ることを余儀なくされた。」

### 3. 第1章「死，税，タックス・ヘイブン」

第1章は、租税競争とタックス・ヘイブンの問題に関する背景として、4点を述べる（20-48頁）。第1に、タックス・ヘイブンがいかんして発生したか、また、タックス・ヘイブンがどのようなサービスを提供しているかである。第2に、OECDの「有害な税の競争」に対抗するイニシアティブを、EU主導の租税競争対抗策や、米国主導の資金洗浄対策（とくにFinancial Action Task Force, FATF）と比較する。第3に、租税競争をめぐる経済学者の論争をレビューする。租税競争を積極的にとらえる研究（いわゆるTiebout仮説など）と、これを消極的にとらえる研究（「どん底への競争」）とが拮抗し、それぞれを支持する実証研究があるとしている。そもそも租税競争が問題であるか否かについて専門家の意見が一致していないことから、タックス・ヘイブン側と

OECD側との論争が、専門技術的知見によって勝敗を決するのではなく、より広い公衆に訴える原則や規範根拠によって決することになったという。第4に、「有害な」税の競争に対するOECD自体の批判の論拠と解決策のまとめである。

### 4. 第2章「規制規範と不適切な手段」

第2章は、タックス・ヘイブン側とOECD側との争いが、軍事力や経済制裁によって処理されたのではなく、本書が規制規範（regulative norms）と呼ぶものに対する訴えかけによって決せられたと主張する（49-69頁）。Regulative normsとは、社会的に許容される枠内に行動を律するものであり、この規範が働く場合に当事者は自己利益を最大化するための利己的な行動に走ることがない。一方で、OECDは、筋道とモラルによる説得によりタックス・ヘイブンの協力を確保しようとする言説の戦い（rhetorical campaign）を選択した。他方で、OECDに対する批判者たちも、同じ土俵における言説の枠内で対抗し、OECDのやり方が不適切であると主張した。

なお、第2章は、タックス・ヘイブン側の勝利の要因を多国籍企業の力（corporate power）に帰する説明をとりあげ、電子商取引課税のケースやEU貯蓄指令のケースと比較しながら、その説明には必ずしも十分な証拠がないとしている<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 2009年8月3日の研究会では、OECDが対決的アプローチから対話的アプローチに戻ったことに対する積極的な評価があった。この見方からすれば、対話的アプローチへの回帰は、必ずしもOECD側の「敗北」を意味するものではないといえるかもしれない。BRICsを含むより広い文脈において、OECD加盟国と非加盟国との間の対話のとりくみを紹介するものとして、ジェフリー・オーエンス「国際租税を巡るOECDの動向について」租税研究704号91頁、92頁（2008年）。なお、国際課税ルールの形成を異なる選好を有する者の間の競技ととらえ、事態の推移を「勝利」あるいは「敗北」とみる見方そのものについては、あとでコメントする。

<sup>9</sup> 2009年8月3日の研究会では、この点について疑問が表明された。たしかに、2001年前後に各種のロビイング活動が行われたことは本書自体が明らかにしていることであるから、多国籍企業のパワーをより重視する説明が排除されているわけではないだろう。本書自身も、「究極的には、強力な法人ロビイの不存在を証明することは不可能であって、その限りにおいてここで提示する証拠は決定的であるというよりは示唆的である。」と断っている（64頁）。

## 5. 第3章「グローバル競技場における人心」

第3章は、租税競争とタックス・ハイブンの是非をめぐる公開討論と修辞競争 (rhetorical contest) の内容を整理し検討する (70-100頁)。rhetorical contest は本書に頻出する用語であり、弁論大会のように修辞を尽くして勝ち負けを競うことを意味する。

本書によると、OECD 側とタックス・ハイブン側との争点は、①法執行、②主権、③一貫性、④議論の対等性、の4点に整理される。これを要約して図式化したのが図表4である。

図表4： 4つの争点

	OECD 側の主張	タックス・ハイブン側の主張
① 法執行	タックス・ハイブンは「租税密猟者」であり、脱税・資金洗浄・テロリストファイナンスの温床である。	タックス・ハイブンの行動は正統性を有しており、犯罪と戦う用意がある。
② 主権	タックス・ハイブンによる租税競争は、「どん底への競争」を生むことで他国の財政主権を堀り崩す。	OECD は外国租税法をタックス・ハイブンに押しつけており、OECD 自体がタックス・ハイブンの主権を脅かしている。
③ 一貫性	「有害な」税の競争に対する敵意は競争一般への支持と矛盾しないし、戦いが排他的アプローチをとることはOECDの開発協力路線と衝突しない。	OECD 加盟国内部にも同様の措置があることからみて、OECD は二枚舌で標的を選択している。
④ 議論の対等性	OECD は、筋の通った討論の必要を十分に認識し、異なる意見を聴くことのできる理想的な対論者である。	OECD は一方的にアジェンダを設定しようと試みることで、対等者間の討論という基本的な規範に反している。

第3章の分析によると、この論争の勝敗は次

のような結果になった。すなわち、図表4にそくしていえば、①についてはOECD側がポイントをとったが、②③④についてはタックス・ハイブン側の主張がまさった。OECD側とタックス・ハイブン側の「双方は、広く共有された規範と原則に対して自らが忠実であり、相手方がそれらの規範と原則に違反していると主張することによって、第三者の支持を得ようとした。」[①] OECDは、犯罪行為に関係しているという連想によってリストアップされた国々を傷つけることに成功したものの、それは、相手方からの次の非難と比較して、十分には成功しなかった。その非難とは、[②] OECDが、標的とされた国々の基本的財政特権を侵害しており、[③] 戦いの過程で二重基準を適用しており、[④] 筋道だった討論の規則を遵守することに失敗している、というものであった。2002年に、OECDは、「有害な税の競争に関する」イニシアティブの主要目標を放棄し、租税競争との戦いを伝統的なOECD慣行から乖離させていた「排他的・敵対的な」手法を放棄した」というのである(100頁、[ ]は増井による挿入)。

## 6. 第4章「評判、ブラックリスト掲載、タックス・ハイブン」

このような言説の競争が全体的な政治過程の帰趨を決するに至った原因をさぐるのが、これに続く2つの章である。

まず第4章は、OECDがタックス・ハイブンをリストアップする行為自体が、タックス・ハイブンの評判 (reputation) を傷つける制裁の意味をもっていたとする(101-126頁)。一方で、タックス・ハイブンにとっては、投資家の資金を安全に運用するという評判の維持が死活問題である。その意味で、タックス・ハイブンにとっての評判は企業にとってのブランドに似る。他方で、OECDがタックス・ハイブンの協力を取りつけるために用いた言語的手段で

あるブラックリスト作成が、タックス・ヘイブンにとってまさに重要な評判に損害を与えるものであった。「○×はタックス・ヘイブンである」と名指しする言葉の使用そのものが、広義の制裁の機能を果たしたのである<sup>10</sup>。

## 7. 第5章「修辞の罠にかかったOECD」

次に第5章は、OECDが2001年から2002年においてタックス・ヘイブン側からの批判に直面し後退を余儀なくされた理由を、自らの発した言明に縛られたこと（rhetorical self-entrapment）に求める（127-148頁）。

もともと、OECDの影響力の源泉は、OECDが中立的かつ非政治的な専門技術機構であるという評判にある。このような評判を享受する機関が発するリストであるからこそ、ブラックリストとして意味をもつ。このことから逆に、OECDの行動は、そのような組織にふさわしいやり方でなされなければならないという制約を受けることになる。こうして、OECDのもつ評判は、力の源泉であるとともに、アキレス腱でもある。

他ならぬこの脆弱性を衝いたのが、タックス・ヘイブン側の攻撃であった。本書によると、「OECDは自らの規範に言語的に自己拘束されてしまった。批判者は、租税競争の戦いがOECD固有の役割に反するということを、超国家的聴衆に説得的に訴えることができてしまった」のである（128頁）。タックス・ヘイブン側のこのような批判を、本書は「弱者の武器（weapons of the weak）」と呼び、「修辞的行為（rhetorical action）」という概念によって分析している（143頁）。

## 8. 第6章「政策と理論に対する含意」

第6章は、結論部分であり、政策と理論に対する含意を述べている（149-161頁）。3つの含意が引き出される。

第1に、有害な税の競争を規制する戦いのインパクトを、複数の視点から評価する（150-154頁）。これをまとめたのが図表5である。

図表5：「有害な税の競争」イニシアティブの成否に対する本書の評価

① 1998年報告書で当初掲げた目標は達成されたか	達成されなかった。これは、「実質的活動」をもたない外資誘致を禁止するという条件が外されたことから明らか。
② 2001年以降に目標として掲げられた租税情報の交換は達成されたか	(2006年の段階で) 十分な進展がない。
③ 仮にこの戦いがなかったとした場合との比較	租税競争の問題を国際的なアジェンダにのせる効果があった。

第2に、グローバルな規制に対する政策上の含意を示す（154-158頁）。一方で、オフショアセンターを規制するために1998年から2002年にかけてOECDによって試みられた威圧的アプローチは、将来には当時ほど目立った形でとられる可能性が低いであろうとする。他方で、タックス・ヘイブン側についていえば、図表6に記した挑戦が生じているという。

このように、多くのタックス・ヘイブンの存続可能性に対しては大きな挑戦が存在する。にもかかわらず、いくつかの確立したタックス・ヘイブンが着実に成長を続けていることも事実である。その理由として、「タックス・ヘイブ

<sup>10</sup> 名前の公表が制裁の機能を持ちうることは、国内法においてもよく知られている。氏名が行政上の義務を履行しない場合に行政側がその者の氏名を公表することが社会的制裁措置として威力をもつため、適正手続の整備が必要であるとするものとして、大橋洋一『行政法I 現代行政過程論』414頁（有斐閣・2009年）。

ンを成り立たせているおそらく最大の要素は、多くの島嶼国にとっては、豊かな国の農業保護主義および援助フローの減少に鑑みると、代替的選択肢がないということであろう」と本書は述べている（158頁）。

第3に、国際関係論の理論に対する教訓が示される（158-161頁）。

図表6 タックス・ハイブン側にとっての挑戦

(あ) 平等な競争条件 (level playing field) という考え方に強く訴えたために、銀行規制や知的財産保護などを確約しなければならないという自己拘束にかかっている。
(い) 閉じたメンバーシップ・クラブ (OECD や FATF など) よりも開かれた機関 (WTO や世銀 など) に対してグローバルな基準設定の役割を期待した結果、小国は、自らの国益に応じて他の世界からは独立に自国の税制や金融制度を構築するという当初の野望を断念した。
(う) 2001年にはタックス・ハイブンが共同歩調をとったものの、一般的には相互協力をしていないため、将来には「分割支配 (divide and rule)」の戦略によるグローバル規制が成功する可能性がある。

● コメント

以上が、本書の概要である。以下、2点をコメントする。

### 1. 情報交換と透明性の確保に関する近年の展開

まず、情報交換と透明性の確保に関する近年の展開をふまえ、改めて本書の主張の是非を考えてみよう。

冒頭に記したように、2009年を迎え、タックス・ハイブンをめぐる国際情勢が変化した。2006年に本書が出版された時点では、その後の変化はもちろん考察対象に含まれていなかった。

とりわけ、租税情報交換条約 (TIEA) についての本書の分析対象は、ほぼ2003年ごろまでの情報で終わっている。その結果として、TIEA に関する本書の評価は、現時点から振り返ってみると、やや悲観的にすぎたように思われる。

すなわち、本書は、①1998年報告書の当初の目標が2001年初夏に頓挫したこと、および、②2001年以降はタックス・ハイブンとの租税情報交換に目標を縮小したにもかかわらず成果があがらなかったこと、この2点をもってタックス・ハイブン側の OECD 側に対する「勝利」と位置づけている。このうち、②後半の時期における租税情報交換についてタックス・ハイブン側が「勝利」したとみるのは、やや時期尚早というべきではないだろうか。

実際のところ、2002年に OECD モデル TIEA が採択されてから、TIEA は着実に増加した<sup>11</sup>。とくに2008年夏の世界金融危機以降、タックス・ハイブンを利用した資金が経済危機を増幅したという意見が出されたこともあり、大きな流れを形成するに至っている。2009年4月2日のG20首脳会議は、図表7の宣言を発し、租税情報交換の促進に支持を与えた<sup>12</sup>。同様の支持は、2009年7月8日のG8ラクイラ首脳会議においても、表明されている。

図表7： 2009年4月2日のG20首脳宣言

タックス・ハイブンを含む非協力的な国・地域に対する措置を実施する。我々は、財政及び金融システムを保護するために制裁を行う用意がある。銀行機密の時代は終わった。我々は、税に関する情報交換の国際基準に反しているとグローバル・フォーラムによって評価された国のリストを本日 OECD が発表したこと留意する。

<sup>11</sup> 増井・前掲注5・13頁。

<sup>12</sup> 田中・前掲注4・31頁の訳による。

この間、2008年11月から2009年8月にかけて、OECD加盟国と金融センター間で締結されたTIEAは40を超える<sup>13</sup>。さらに、香港・マカオ・シンガポールも、2009年中に国際的に合意された基準に従うため立法措置を講ずると宣言した<sup>14</sup>。その結果、OECDの透明性と情報交換に関するグローバル・フォーラム(Global Forum on Transparency and Exchange of Information)によって審査された84カ国のすべてが国際基準にコミットしたことになる。このことを示すのが、図表8である。

ここに各国がコミットした国際基準とは、図表9にあげた内容を要求するものである<sup>15</sup>。すでにオーストリアとスイスも、OECDモデル租税条約26条(情報交換条項)に対する留保を取り下げた。透明性と情報交換にむけた国際基準が受容されてきた背景には、2008年2月のリヒテンシュタイン・グローバル・トラスト事件(ドイツ当局と米国当局がリヒテンシュタインのかかわる脱税を調査)や、2008年7月のUBS事件(米国市民2万人のスイス銀行口座についてIRSがJohn Doe Summonsをフロリダ連邦地裁に申立て)などがある<sup>16</sup>。

こうして、本書が公刊されてからわずか数年のうちに、透明性と情報交換に関する国際基準を受容する傾向が強まった。のみならず、有力国の動向としても、米国においてオバマ政権が成立し、タックス・ハイブンを念頭においた複数の税制改革案が提案されている<sup>17</sup>。

もちろん、個別の情報交換の現状からすると、タックス・ハイブンとの間でTIEAを締結す

るだけでは事態はほとんど変わらないという見方のほうに、いまだ説得力があることは否定できない。しかしながら、情報交換と透明性の確保に向けた取り組みの成否は、すでに片が付いた問題というわけではなく、むしろ今後に残された課題とみるべきであろう。

図表9： 透明性と情報交換に関する国際基準

- \* 条約パートナーの国内法の執行のために「予見しうる関連性を有する (foreseeably relevant)」場合における要請に基づく情報交換 (exchange of information on request)
- \* 銀行秘密や自国の租税業務上の利益 (domestic tax interest) といった要件によって情報交換が制限されることがないこと
- \* 信頼できる情報の入手可能性 (とくに銀行情報・所有情報・本人確認情報・会計情報)、および、個別の要請に応じてそのような情報を入手し提供する権限
- \* 納税者の権利の尊重
- \* 交換される情報の厳格な秘密保持

## 2. 勝者と敗者のゼロサム・ゲームを超えて

次に、本書が採用している「ものの見方」について一言する。

本書は、タックス・ハイブン側がOECD側との論戦において限定的な「勝利」をおさめた

<sup>13</sup> OECD, Overview of the OECD's Work on Countering International Tax Evasion, A Background Information Brief, 11 August 2009, at 2.

<sup>14</sup> OECD, supra note 13, at 2.

<sup>15</sup> OECD, supra note 13, at 4.

<sup>16</sup> Joint Committee on Taxation, Tax Compliance and Enforcement Issues with respect to Offshore Accounts and Entities, March 30, 2009, JCX-23-9, at 31 and 40. なお、UBS事件をめぐる報道によると、2009年8月12日に米国政府とスイス政府は事件の終結に基本合意した。

<sup>17</sup> Obama Tax Plan を含む最近の動きを概観するレビュー論文として、Jane G. Gravelle, Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion, Congressional Research Service 7-5700, www.crs.gov, R40623, July 9, 2009.

図表8 : OECD が公表した2009年8月11日現在のプロGRESS・レポート  
(出所 : <http://www.oecd.org/dataoecd/50/0/42704399.pdf>)

**A PROGRESS REPORT ON THE JURISDICTIONS SURVEYED BY THE OECD GLOBAL FORUM IN IMPLEMENTING THE INTERNATIONALLY AGREED TAX STANDARD**

Progress made as at 11<sup>th</sup> August 2009 (Original Progress Report 2<sup>nd</sup> April)

Jurisdictions that have substantially implemented the internationally agreed tax standard			
Argentina	Finland	Jersey	Russian Federation
Australia	France	Korea	Seychelles
Bahrain	Germany	Luxembourg	Slovak Republic
Barbados	Greece	Malta	South Africa
Belgium	Guernsey	Mauritius	Spain
Bermuda	Hungary	Mexico	Sweden
Canada	Iceland	Netherlands	Turkey
China <sup>2</sup>	Ireland	New Zealand	United Arab Emirates
Cyprus	Isle of Man	Norway	United Kingdom
Czech Republic	Italy	Poland	United States
Denmark	Japan	Portugal	US Virgin Islands

Jurisdictions that have committed to the internationally agreed tax standard, but have not yet substantially implemented					
Jurisdiction	Year of Commitment	Number of Agreements	Jurisdiction	Year of Commitment	Number of Agreements
<b>Tax Havens<sup>3</sup></b>					
Andorra	2009	(0)	Marshall Islands	2007	(1)
Anguilla	2002	(3)	Monaco	2009	(4)
Antigua and Barbuda	2002	(7)	Montserrat	2002	(0)
Aruba	2002	(4)	Nauru	2003	(0)
Bahamas	2002	(1)	Neth. Antilles	2000	(7)
Belize	2002	(0)	Niue	2002	(0)
British Virgin Islands	2002	(11)	Panama	2002	(0)
Cayman Islands <sup>4</sup>	2000	(11)	St Kitts and Nevis	2002	(0)
Cook Islands	2002	(1)	St Lucia	2002	(0)
Dominica	2002	(1)	St Vincent and the Grenadines	2002	(0)
Gibraltar	2002	(2)	Samoa	2002	(0)
Grenada	2002	(1)	San Marino	2000	(2)
Liberia	2007	(0)	San Marino	2000	(2)
Liechtenstein	2009	(2)	Turks and Caicos Islands	2002	(3)
			Vanuatu	2003	(0)
<b>Other Financial Centres</b>					
Austria <sup>5</sup>	2009	(2)	Malaysia	2009	(0)
Brunei	2009	(5)	Philippines	2009	(0)
Chile	2009	(0)	Singapore	2009	(1)
Costa Rica	2009	(0)	Switzerland <sup>5</sup>	2009	(0)
Guatemala	2009	(0)	Uruguay	2009	(0)

Jurisdictions that have not committed to the internationally agreed tax standard			
Jurisdiction	Number of Agreements	Jurisdiction	Number of Agreements
All jurisdictions surveyed by the Global Forum have now committed to the internationally agreed tax standard			

<sup>1</sup> The internationally agreed tax standard, which was developed by the OECD in co-operation with non-OECD countries and which was endorsed by G20 Finance Ministers at their Berlin Meeting in 2004 and by the UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters at its October 2008 Meeting, requires exchange of information on request in all tax matters for the administration and enforcement of domestic tax law without regard to a domestic tax interest requirement or bank secrecy for tax purposes. It also provides for extensive safeguards to protect the confidentiality of the information exchanged.

<sup>2</sup> Excluding the Special Administrative Regions, which have committed to implement the internationally agreed tax standard.

<sup>3</sup> These jurisdictions were identified in 2000 as meeting the tax haven criteria as described in the 1998 OECD report.

<sup>4</sup> The Cayman Islands have enacted legislation that allows them to exchange information unilaterally and have identified 12 countries with which they are prepared to do so. This approach is being reviewed by the OECD.

<sup>5</sup> Austria and Switzerland withdrew their reservations to Article 26 of the OECD Model Tax Convention and announced that they have started to write to their treaty partners to indicate that they are now willing to enter into renegotiations of their treaties to include the new Article 26.

として、評判やレトリックの角度からその原因を説明している。この説明は、国際課税ルールに関する本書の「ものの見方」と整合的である。なぜなら、本書は、高課税国と低課税国の間で選好が対立しているという前提にたつて、租税競争に対するグローバルな規制を行うことはこれすなわち低課税国の選好を退けること（＝低課税国の「敗北」）を意味するととらえているからである。そして、この枠組から2000年前後の動きを説明する本書の試みが、租税政策形成の動態分析にひとつの光を与えるものであることは、そのとおりであろう。

しかし、私としては、本書のこのような「ものの見方」に対して次のような疑問を感ずることも事実である。

第1の疑問は、やや外在的・超越的なものであって、租税競争の規制は果たして単なる「勝ち負け」の問題なのだろうかというものである。むしろ、国際社会の共通利益を実現するためには、集合的行為問題を克服するという意味でグローバルな対処が必要であったという見方も成り立つのではないだろうか。

もちろん、現在の主権国家体制の下では、各国が自律的に税制を組み立てることが大原則である<sup>18</sup>。高課税で高福祉を賄う「大きな政府」を志向するか、低課税で市場により多くを委ねる「小さな政府」を志向するかは、各国が自律的に決定すべきことがらである。ゆえに、大きな政府を志向する国が、他国の税制を自国の水準まで引き上げよといっても、小さな政府を志向する国からみれば「押しつけ」といわれるのは目に見えている。実際、OECDの1998年「有害な税の競争」報告書も、一般的に適用される実効税率が低いこと自体は問題視していなかった<sup>19</sup>。しかし、ことがらが法執行にかかわ

ることになると、最低限のガバナンスが保てない法域の存在は、脱税や腐敗の温床になってしまう。各国が協調して透明性の確保や情報交換の促進をはかることが、国際社会の共通利益を擁護するために必要であるといえるのではなからうか。その意味で、2002年以降のTIEA締結の動きは、タックス・ヘイブン側の「敗北」というだけにとどまらない契機を含んでいるように思われる。

第2の疑問は、本書の枠組にとってより内在的なものである。いま、仮に一步譲って、1996年以降の動きをタックス・ヘイブン側とOECD側との間の「とるかとりられるか」のゼロサム・ゲームととらえたとしてしよう。しかし、もしそうであったとしても、イニシアティブはOECD側にあったのであり、タックス・ヘイブン側としては攻撃を無力化したにすぎない。つまり、本書のいうタックス・ヘイブンの側の限定的「勝利」とは、「勝利」という言葉の強い響きにもかかわらず、かなり限定されたものだったのではないかと疑問である。

本書は、先に図表6として紹介したように、「有害な税の競争」をめぐる論争を経て、タックス・ヘイブン側にとっても状況の変化が生じたことを述べている。これらの変化が不可逆的なものであるかどうかは予断を許さないものの、少なくとも今後しばらくは、情報交換へのコミットメントを監視する動きが強化されるであろう。コミットメントが現実に実施されていくのか、それともサボタージュによって事実上の骨抜きが既成事実化するのか。いずれかの側にとっての「勝利」や「敗北」を語るとすれば、その主戦場は本書が分析したような公開論戦というレトリックの競技場から、国際的税務執行をめぐる現場へと移行しつつある。

<sup>18</sup> 増井良啓「租税制度の国際的調和—その規範的根拠と具体的道筋をめぐって—」社会科学研究53巻4号43頁、48頁（2002年）。

<sup>19</sup> OECD, Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, Para.41 (1998).

### 3. むすび

以上、本書の主張については、その後の展開をふまえた分析の必要性や、異なる「ものの見方」の可能性など、なお検討を要する点が残る。しかし、そのことは、ここで本書を紹介することの意義をいささかも損なうものではない。本書は、「有害な税の競争」をめぐる論戦を一次資料にもとづいて生き生きと描き出したものとして、きわめて興味深い。この分野に関心のある方には是非一読をおすすめしたい。

#### ● 補 説

終わりに、補説として、タックス・ハイブンをめぐる歴史的・社会経済的背景を知ることの重要性を述べておきたい。本書の紹介からも明らかのように、タックス・ハイブンと名指しされたオフショア金融センターの多くはコモンウェルスに属する。そのことが、旧宗主国である英国だけでなく、コモンウェルスのメンバーである国々の対応に影響した。しかも、各法域はそれぞれに異なった事情を抱えており、対話を行う場合にも一律の対応ですむはずがない。タックス・ハイブンの実態に関する研究の蓄積は、法律論や制度論に直結することは少ないかもしれないけれども、対話の入口にたった日本の私たちにとって重要な知的財産となるだろう。

本誌「租税研究」においても、タックス・ハイブンの論題は、ひんぱんにとりあげられている。図表10のリストをもとに個別論題の変遷を概観すると、おおきく2期に分けることができる。

第1に、1978年のタックス・ハイブン対策税制導入から1990年ごろにかけては、タックス・

ハイブンの利用形態などを検討するものが多い。中でも1986年の青木論文は、早い時期に米国とタックス・ハイブンの租税情報交換条約に着目していたものとして、注目に値する。

第2に、OECDの1998年「有害な税の競争」報告書以降は、国際的フォーラムにおける動向を検討するものや、日本のタックス・ハイブン対策税制の解釈・適用を扱うものが増える。1998年報告書の日本語訳として、水野忠恒監修・高木由利子訳『有害な税の競争—一起りつつある国際問題』（日本租税研究協会・1998年）がある。

図表10：「租税研究」におけるタックス・ハイブン関係の文献<sup>20</sup>

- \* 小島俊朗「タックス・ハイブン税制の現在の意義と今後の展望」租税研究715号188頁（2009）
- \* 本田光宏・Hugh J. Ault「タックス・ハイブン対策税制は租税条約と整合的と東京高裁判断」租税研究703号134頁（2008）
- \* 今村隆「タックス・ハイブン対策税制の課税要件と立法趣旨——最近の裁判例を分析して」租税研究697号114頁（2007）
- \* 秋元秀仁「タックスハイブン税制を巡る実務上の問題点について」租税研究696号97頁（2007）
- \* 品川克己「タックスハイブン税制——昨今の論点と実務対策」租税研究669号130頁（2005）
- \* 品川克己「平成13年度税制改正について（1）外国税額控除制度、タックスハイブン税制、外国法人課税の改正点」租税研究620号67頁（2001）
- \* 川田剛「有害な税の競争とタックス・ハイブン国の対応」租税研究615号101頁（2001）
- \* 杉江潤「OECDにおける有害な税の競争プ

<sup>20</sup> 日本租税研究協会のウェブサイト <http://www.soken.or.jp> によって検索した。文献の配列は公刊時期が新しい順である。

- プロジェクトについて」租税研究612号76頁(2000)
- \* リチャード・ホロデック「日本のタックス・ハイブン子会社税制の将来——米国の経験に照らして考える」租税研究606号96頁(2000)
  - \* 佐藤正勝「管理支配基準の法解釈について——わが国のタックス・ハイブン対策税制に関する裁判例」租税研究605号63頁(2000)
  - \* ヒュー・オルト「国際的な環境変化に対応した税制改革」租税研究597号97頁(1999)
  - \* 染谷清志・上田哲士「外国税額控除・タックスハイブン対策税制について」租税研究596号109頁(1999)
  - \* 谷口和繁「有害な税の競争——OECD租税委員会報告書の解説」租税研究588号48頁(1998)
  - \* 染谷清志「外国税額控除・タックスハイブンについて」租税研究556号78頁(1996)
  - \* 日本租税研究協会事務局「租税条約を有するタックス・ハイブンの利用について(Tax Planning International Review 誌)」租税研究514号96頁(1992)
  - \* 石弘光「タックス・ハイブンについて」租税研究490号43頁(1990)
  - \* 日本租税研究協会事務局「ケイマン諸島——最も成功しているタックス・ハイブン(International Tax Report 誌1990年1月号)」租税研究487号67頁(1990)
  - \* 日本租税研究協会事務局「タックス・ハイ

- ブン諸地域の近況——バハマ, ガーンジー, マルタ, マン島(Offshore Investment 誌1989年2月号)」租税研究475号59頁(1989)
- \* 日本租税研究協会事務局「欧州で最も新しいタックス・ハイブン——マデイラ」租税研究472号37頁(1989)
  - \* 平石雄一郎「欧州諸国等のタックスハイブン」租税研究470号64頁(1988)
  - \* 日本租税研究協会事務局「英国から見たタックスハイブンとしてのマン島」租税研究470号72頁(1988)
  - \* 平石雄一郎「カリブ海諸国のタックスハイブン」租税研究469号71頁(1988)
  - \* 海外税制研究会「タックスハイブンの代替国としての高率課税諸国(European Taxation, 1988年4月号)」租税研究465号76頁(1988)
  - \* 海外税制調査グループ「タックス・ハイブンの税制比較論——マン島, チャネル諸島, ジブラルタル」租税研究460号76頁(1988)
  - \* 青木寅男「ケイマン諸島及びバーミュダとの条約——米国のタックス・ハイブンとの協定」租税研究444号39頁(1986)
  - \* 川田剛訳「タックス・ハイブンの現状と米国納税者によるその利用状況の概要(財務省特別調査レポートより)」租税研究385号39頁(1981)
  - \* 「主要国のタックスハイブン対策——米国における反タックスハイブン立法(1)(2)」租税研究338号19頁, 339号21頁(1978)

