



# Grant Thornton

An instinct for growth™

2019 年 12 月 第 202 号

太陽グラントソントン

エグゼクティブ・ニュース

**テーマ： グローバリズムと国家主権**

執筆者：内閣官房参与・財務省顧問 浅川 雅嗣氏

**要 旨 （以下の要旨は 2 分 50 秒でお読みいただけます。）**

英国は、この度（2019 年 12 月）の総選挙でジョンソン首相率いる保守党が歴史的勝利をおさめ、欧州連合（EU）からの離脱がほぼ確実になりました。グローバリズムの現れである地域統合の流れに対し、国家主権の立場から英国がノーを突き付けたもので、欧州諸国の競争政策や雇用、税制などへの今後の影響が注目されます。

今回は、歴代最長の 4 年に亘り財務官を務められ、今年 6 月開催（福岡）の G20 財務省・中央銀行総裁会議では議長国の立場で活躍された内閣官房参与・財務省顧問 浅川雅嗣氏に「グローバリズムと国家主権」のテーマで解説していただきます。

今後の国際社会の課題は、グローバリズム、高齢化、デジタル化であろう。この中で、グローバリズムは国家主権と相いれない面がある。この矛盾が先鋭化しているのが税と通貨の分野だ。税に関しては、多国籍企業の課税逃れの問題があり、通貨に関してはフェイスブック提案のリブラが国境を超える送金等の手段を提供するなど、既存の税・通貨システムを脅かす懸念が生じている。

（税）国際課税では、従来は同一所得に対し 2 つの国が同時に課税しない二重課税排除が課題であった。しかし、私（筆者）が 2011 年に OECD 租税委員会議長の際に課題としたのは、タックスヘイブンを活用しての二重非課税の問題で、同委員会の BEPS（税源浸食と利益移転）プロジェクトにより「15 の行動計画」をまとめ、時代遅れとなっていた国際課税ルールを見直すことにした。このプロジェクトは、その後 130 か国が賛同する国際課税改革の流れとなった。その際解決出来ず、現在も議論が続いている論点がある。すなわち、法人課税は支店など物理的な施設を前提にしているため、物理的拠点がない電子的（デジタル）データによる音楽配信などの電子的商取引には法人税が課税できない。これがデジタル課税の問題だ。また、利益をタックスヘイブンの子会社に移転して留保すると、やはり二重非課税の状態になる。前者の問題に対しては、物理的拠点はなくともネクス（つながり）と呼ぶ価値源泉の経済活動があるはずなので、それを根拠に課税権を配分する、後者の問題に対しては、最低法人実効税率に合意し、それ以下の税しか納めていないタックスヘイブン子会社の留保利益を親会社の課税所得に含め課税する、との議論がなされている。法人税率は従来国家主権の問題であるとされて来たが、国際間で初めて協調の動きが生じたものとも言えるだろう。

（通貨）今年 6 月にフェイスブックが公表したリブラは、管理者のリブラ協会（スイス）認定の交換業者にユーザーがドル等の法定通貨を払い込み、これを裏付け資産としてリブラを発行するものだ。ユーザー間では、分散型台帳（ブロックチェーン）を用いてリブラが電子的に移転され、国際間の送金コスト等が低減されるので、銀行預金等を持たない途上国の人々に安価な送金手段を提供できる。さらに、リブラは裏付け資産がある価格の比較的安定したステーブルコインのため、決済手段として広く使われる可能性があることから、今年開催された G7、G20 財務大臣・中央銀行総裁会議では、リブラへの規制を含めその在り方が初めて検討された。

実際には、誰がリブラの監督当局になるのか、リブラに留保された法定通貨運用先の銀行預金等が銀行システムにどう影響するのか、更にはリブラがある国の通貨よりも使い勝手が良くなった場合の「リブラ化」による通貨主権への影響はどうか、経済危機の際に誰が最後の貸し手になるのか、など種々の課題がある。国際通貨システムに対しても、為替レートへの影響や流動性危機における供給責任を誰が負うのか、などが深刻な問題となり得る。

現在、G7、G20 の政策・規制当局はリブラの影響を慎重に議論しているが、たとえリブラが現実にならなくとも、第三者による同様のステーブルコイン発行の可能性がある。また、中国などにデジタル通貨発行の動きがある。かように、国際課税とリブラは、世界の政策当局にグローバル化と国家主権との相克という大きな課題を突き付けている。

「太陽グラントソントン エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちら⇒<http://www.grantthornton.jp/library/newsletter/>  
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-6438-9395 e-mail: mc@jp.gt.com  
太陽グラントソントン マーケティングコミュニケーションズ 担当 藤澤清江

Grant Thornton Japan is a member firm within Grant Thornton International Ltd ('Grant Thornton International').  
Grant Thornton International and the member firms are not a worldwide partnership. Services are delivered by the member firms independently. © Grant Thornton Japan. All right reserved.

## テーマ：グローバリズムと国家主権

執筆者：内閣官房参与・財務省顧問 浅川 雅嗣

### 1. はじめに

今後国際社会が避けて通れない課題を3つ挙げると言われれば、グローバリズム、高齢化、そしてデジタル化であろうと思う。

この中でもグローバリズムは、例えば多国籍企業が全く国境を意識しないで、全世界的な視野から行動するなど、本質的に各国の国家主権と相いれない側面がある。この2者の矛盾が最近特に先鋭化したと感じたのが、税の分野と通貨の分野である。すなわち、税に関しては租税主権、通貨に関しては通貨主権として厳然と国家に所属している、あるいは所属していると思われる主権が存在する。その一方で、税に関していえば、多国籍企業が多くの国で経済活動を行い利益を上げている中で、必ずしも利益が生じている国に適正な税金を支払わず、不当に課税を免れているという問題意識が近年急速に高まってきた。もうひとつの通貨に関していえば、フェイスブックという民間企業によって提案されたリブラは、分散型台帳技術を活用することによって、安価なコストで自由に国境を越える送金手段、支払い手段を提供するとされている。とするならば、当局サイドにしてみれば既存の通貨システムを脅かし、マネーロンダリングなどの温床になるのではないか、という懸念が急速に高まってきたのも当然であろう。そこで、グローバリズムを背景にこの税と通貨という2つの分野において、今何が問題で何が政策当局者の間で議論になっているのか、少し詳しく見ていきたい。



#### 2-1. 国際課税における BEPS (税源浸食と利益移転) プロジェクト

従来国際課税の最も大きな課題は、同一の所得に対して2つの国が同時に課税しないこと、いわゆる二重課税の排除であった。例えば、ある国（A国）の多国籍企業が別な国（B国）に支店を有し、そこで利益を上げているとする。この場合、B国は利益の源泉地国としてこの利益に対して法人税を課税する権利を有するが、他方でこの支店はA国にある企業の一部なので、A国も企業の所在地国としてこの利益に課税する権利を有する。しかし、この多国籍企業からすれば、同一の利益に2つの国が同時に課税権を行使されることになれば著しく不合理であり、経済活動を歪める結果となる。そこで、源泉地国たるA国と、居住地国たるB国との間で課税権を調整、配分することにより、この企業に対する二重課税を排除しようというものである。そのために、例えば海外ですでに納税した税額があれば、自国の計算上の納付法人税額から海外で納税した外国税額を控除する外国税額控除方式や、そもそも海外で稼いだ利益は自国の課税利益に参入しないという外国所得免除方式を国内法で採用したり、更には二国間で租税条約を締結して、相手国企業が自国内で稼いだ利益に関しては、源泉地国による課税権を抑制することによって、結果的に可能な限り二重課税を生じさせないようにするといった工夫を行ってきたのが、これまでの国際課税政策の大きな流れであった。

こうした中で、私（筆者）自身機会があつて、2011年7月に国際課税に関するルール作りを行ってきたOECDの租税委員会議長に就任することとなった。その際、議長としての任期である5年間、何を国際課税政策の課題に設定しようかという議論を租税委員会の役員たちと行った。その結果、これまでは二重課税の排除が主要な目的であったところ、最近になって欧米を中心とする多国籍企業が、国際的な税制やルールの隙間や抜け穴を利用して、実際に経済活動を行い利益を上げている国において適正な納税を行わず、さらにはタックス・ヘイブン等の低税率国に利益を移転することで自らの居住地国にも納税を行わず、結果的に世界中のどの国にも税金を払っていないのではないかという新しい課題が強く認識された。いわゆる二重非課税の問題である。

そこで、OECD租税委員会では、2012年6月にBEPS（Base Erosion and Profit Shifting：税源浸食と利益移転）プロジェクトを立ち上げ、ある意味こうした不当な租税回避を許していた従来の国際課税ルールを抜本的に見直すこととした。おりしも2008年9月に起こったリーマンショックの背景にタックス・ヘイブンを經由した不透明な資金の動きがあったとされたことや、世界金融危機を克服するために行われた財政出動をファイナンスするために各国ともより多くの税負担をその後国民に求めたが、そうした中で一部の多国籍企業がその活動実態に比して著しく低い租税負担しか負っていないことは、税の不公平感を助長するものとして、政治的にも大きな問題としてクローズアップされることとなった。

OECD租税委員会ではこのBEPSプロジェクトを開始するにあたって、OECDだけではなくG20の加盟国にも門戸を広げ、OECD/G20の共同プロジェクトとして過去例を見なかったほどの集中的な審議を行った。その結果、2015年9月に1,900ページ、15の行動計画からなる最終報告書を取りまとめ、その年11月にトルコで行われたG20アンタルヤ・サミットでこの報告書が各国首脳により最終的な承認を受けた。国際協調に最もなじみにくいと思われていた税の分野において、二重非課税を防ぐために、課税主権をある程度放棄して税の競争ではなく協調を目指した初めての大きな動きであり、その後現在では130か国が賛同する大きな国際課税の改革の流れとなっている。

さて、多国籍企業による税源浸食と利益移転による不当な租税回避行動に関しては、この最終報告書の結論に従って各国の国内法や条約を改定することによって、かなりの部分従来の国際課税ルールの抜け穴を防ぐことができることになったと思う。15の行動計画には、例えば無形資産に関する移転価格税制の改善や、過大な利子払いを通じた税源浸食の制限、多国籍企業による国別報告書の提出等の措置が含まれている。

ところが、この最終報告書を公表した際、一つ重要な論点に関してコンセンサスを得ることができず、結果的に2020年末まで議論を継続することとなった。それがデジタル課税の問題である。

## 2-2. デジタル課税

デジタル課税の問題は二つある、まず第一に、従来の国際課税ルールでは、海外の企業がある市場国で経済活動を行い、利益を上げている場合に、その市場国で源泉地国として法人税を課税するためには、支店、事務所、工場といった物理的なプレゼンス、いわゆる恒久的施設（Permanent Establishment）が必要とされている。ところが、電子的なデータによる音楽や書籍配信サービス、オンライン広告、オンラインプラットフォーム提供事業等の電子商取引は、往々にして市場国に何らの物理的な拠点がなく、他方で莫大な利益を上げているケースが多い。その場合に、これまでその市

場国内に恒久的施設がないために源泉地国では一切の法人課税ができないでいたという問題である。

第二に、ある市場国で稼いだ利益を、その企業が居住する国(居住地国)に計上していたのであれば、少なくともその居住地国で法人税の納税がなされることになるが、この利益を軽課税国、いわゆるタックス・ヘイブンに設けた子会社に移転し、そこに留保したとすると、結果的にこの利益に対しては源泉地国でも、居住地国でも、どこでも課税が行われないことになる。これが先ほど述べた二重非課税の問題である。

現在、この残されたデジタル課税の二つの問題に関しては、2020年末までにコンセンサスを得るべく、OECD/G20を中心に、包括的枠組みという約130国が参加するフレームワークで精力的に議論を行っている。第一の課題に関しては、基本的には、恒久的施設がなくても、多国籍企業があればどの利益を上げているからには、何か価値の源泉となる経済活動があるはずである。この価値の源泉をネクサス(nexus:<市場国との>つながり)と言っているが、恒久的施設に代わる新しいネクサスにつき合意し、その考え方に従ってこれまで恒久的施設がなかったために法人税が課税できなかったような多国籍企業の経済活動に対して、市場のある源泉地国にある程度の課税権を配分しようという方向には大きな異論はないようだ。そのための具体的な課税方法として、まず対象となる多国籍企業の全世界利益を計算し、そのうちある一定程度の利益率を上回る部分に関してはそれを新しいネクサスに基づく超過利益、あるいは余剰利益と認識し、その超過利益のさらに一定部分を各市場の規模に応じて各源泉地国に配分するといった方向で、詰めた議論が現在行われているところである。

次に、第二の課題であるタックス・ヘイブンの子会社に留保された利益に対する課税権をどう確保するかという問題に関しては、ある一定のあるべき最低法人実効税率に合意しようという議論がなされている。すなわち、あるべき最低法人実効税率以下の税率でしか課税されていないタックス・ヘイブンにおける子会社の留保利益に関しては、それを親会社の課税利益に含めることで、その多国籍企業の親会社が存在する居住地国の課税当局が課税権を行使するように合意しようというものである。これまでの国際課税の議論では、法人税率をどの水準に定めるかはまさに国家主権の問題そのものであるとされ、これを協調していこうという議論はなかった。今回仮にあるべき最低法人実効税率が合意されたとすると、タックス・ヘイブンに対する大きな政治的な圧力になると同時に、現在起こっている国家間での行き過ぎた税の引き下げ競争にも歯止めがかかるきっかけとなりうると思われる。第一の課題も含め、今後の議論の進捗に大いに期待したい。



### 3-1. リブラの概要

FSB (Financial Stability Board: 金融安定理事会) の定義によれば、暗号資産とは、主として暗号技術及び分散型台帳(注) 技術あるいは類似の技術にその価値の一部が依存する、私的な資産とされている。ちなみに、これまでのビットコイン等の暗号資産に関しては、「仮想通貨」という呼び方も一般に流布しているが、実はG20では、この呼称は使用していない。なぜなら、既存の「仮想通貨」は、実際には専ら投機の対象にすぎず、本来の通貨が有するとされ三つの機能、すなわち価値の尺度、交換手段、価値の保蔵機能を十分に果たしていないというのがその理由である。

(注) 分散型台帳（ブロックチェーン）：取引データをブロック毎にまとめ、それをコンピュータで検証しつつ、正しい記録をチェーンとしてつなぎ蓄積する技術。

さて、本年6月18日に、フェイスブックよりリブラに関する白書（ホワイトペーパー）が公表された。それによれば、スイスにリブラ協会という管理者が置かれ、リブラのユーザーはリブラ協会が認定した交換業者に法定通貨（具体的には、ドル、ユーロ、円、ポンド等が想定されている）を払い込むことによってリブラを入手する。交換業者は、その法定通貨をリブラ協会に持ち込み、リブラを発行してもらう。リブラ協会は、払い込まれた法定通貨を裏付け資産、リブラ・リザーブとして各国の銀行預金や短期国債で運用する。その結果得られる収益は、金利等の形でユーザーには還元せず、協会の運営費用等に充当するとされている。なお、リブラ協会は払い込まれた法定通貨に見合う以上のリブラを発行しないとしていることから、自ら信用創造を行うことはない。通貨制度でいうなら、保有する外貨資産の範囲内でしか自国通貨を発行せず、自らの金融政策を放棄するカレンシーボード制（固定相場制の一種）に類似しているともいえる。

ユーザー間の取引ではブロックチェーンを用いてリブラが電子的に移転されることから、少なくともFSBの定義上の暗号資産の一つに該当する。この観点から、リブラの一つの利点は、ブロックチェーンを活用することにより、国内、国際間の送金にかかるコスト、時間を大きく引き下げ、多くの人が金融サービスや安価な資本を利用できるようになることとされる。すなわち、銀行預金や場合によってはIDを所有していない途上国の人たちに対しても、クロスボーダーでの安価な送金、決済手段を提供できるという、いわゆる金融包摂の推進に資する点にある。フェイスブックの利用者はおよそ27億人に上るといわれ、その数はけた外れに多い。ちなみに、世界最大のフェイスブックユーザーを抱えているのは、インドである。



さて、このリブラに関する白書によれば、リブラにはこれまでの暗号資産と決定的に違う点がある。すなわち、①法定通貨という裏付け資産があること、そして②少なくとも当初は中央管理者（リブラ協会）が存在すること、の2点である。こうした特徴から、リブラはいわゆる「ステーブルコイン」（価格が比較的安定した暗号資産）の一種であるといえる。

リブラ協会による価格安定のための介入は想定されていないので、バスケットに対する価値の多少の変動は起こりうるにしても、裏付け資産があり、かつそれが主要通貨のバスケットであることから、少なくともこれまでの暗号資産に比べて価格変動は相対的に安定的であると思われる。したがって、リブラは投機手段というよりは、むしろ決済手段として広く使われうることが予想される。そうであるならば、リブラに関して考えられる種々のリスクに対し、当局が規制を含めその在り方を真剣に検討せざるを得ないのも当然といえよう。

こうしたことを背景として、本年（2019年）7月17、18日、フランスのシャンティイで行われたG7財務大臣・中央銀行総裁会議において、リブラに関する議論が活発に行われた。会議後に出された議長総括によれば、リブラを含むステーブルコインは、深刻な規制上ないしはシステミックな懸念とともに、幅広い政策上の課題を引き起こすとされ、これらの懸念や課題は、いずれもサービス開始前に対処される必要がある

ことが合意された。さらに、リブラに対する規制の具体的な在り方に関しては、マネーロンダリング規制を含む最高水準の規制を満たす必要があるとされた。

更に、本年10月17、18日にワシントンDCで行われたG20財務大臣・中央銀行総裁会議において、G20として初めてリブラに関する議論がなされたが、会議後出されたプレスリリースによれば、金融技術革新による潜在的な便益を認識しつつも、グローバル・ステーブルコイン及びその他のシステム上大きな影響を与えうる類似の取り組みが、政策及び規制上の一連の深刻なリスクを生じさせることになるということに同意した。そのうえで、こうしたリスクは、特にマネーロンダリング、不正な金融、消費者・投資家保護に関するものも含め、G7に引き続きG20でも、こうしたプロジェクトのサービス開始前に吟味され、適切に対処される必要があるものとされたところである。

### 3-2. リブラの影響

さて、実際に規制を行うにあたってはいくつかの論点がある。

まず第一に、そもそも誰が監督当局となるのかという問題である。リブラ協会の本部はスイスにあることから、協会自体はスイス当局の監督下に入るものと思われるが、それ以外の各国に分散しているリザーブ資産を誰がいかに管理するのか、更には各国の中央銀行に口座を持つことになるのか等の問題である。第二に、いかに規制するのか、すなわち、マネロンの観点からはFATF（金融活動作業部会）が定める本人確認義務等の規制が必要になると思われるが、そもそもIDや銀行口座を有していない途上国のユーザーにとっては、本人確認義務が強化されると、結果的にリブラのサービスを利用できないことになる、というジレンマがある。第三に、リブラユーザーの情報が外部に流出した場合の個人データ保護、さらには裏付け資産の預け入れ銀行やリブラ協会が破綻した場合の消費者保護をどうするのか、という点も議論せねばならない。更に、リブラのユーザーの個人データがビッグデータとしてリブラ協会に蓄積される可能性があることから、競争政策の観点からの規制の在り方も検討する必要があるだろう。



次に、リブラが金融政策に与える影響を検討する必要がある。リブラ協会は、払い込まれた法定通貨を、リブラ・リザーブとして各国の銀行預金や短期国債で運用しているが、その預金先や国債市場における取引、額いかんによっては、その国の銀行システムや国債市場に対する影響がまず懸念される。更に、ある国の中央銀行、金融政策に対してその国の国民が完全に信頼を失ったような場合、彼らの経済取引においてその国の通貨の代わりに米ドル等の信頼性の高い国の通貨が使用されることは今でも時々見られる（ドル化）。その際、リブラがドルよりも彼らにとってさらに使い勝手の良い支払い、決済手段だということになれば、米ドルではなくてリブラが彼らの経済活動に専ら使われることになる可能性は大いにあると思われる（リブラ化）。このように民間取引のほとんどが自国の中央銀行が発行する通貨ではなく、リブラによって行われるとなれば、その国の金融政策の有効性は著しく影響を受けることとなるし、通貨主権に大きな制約がかかることになる。他方で、先ほど述べたように、リブラ協会は自ら信用創造は行わないとしているので、経済危機に際し必要な流動性を誰が供給するのか（最後の貸し手は誰か）といった点も問題になりうる。また、リブ

ラ協会は払い込まれた法定通貨には利子を付与せず、他方リブラ・リザーブを運用することから生ずる利益はリブラ協会が使うこととされていることからすると、それまで中央銀行が享受していた通貨発行益がリブラ協会に移転することになる。このことが金融政策の有効性に与える影響はどのようなものか。究極的には、国民が自国の通貨制度として、中央銀行を中心とした集権的なシステムと、リブラに代表される分散型のガバナンスのどちらをより信認するのか、という選択となろう。

最後に、国際通貨システムに与える影響について考えてみたい。リブラの裏付け資産とされる通貨バスケットにおける各通貨別のシェアが変わったり、ある通貨がリブラに代替されるような場合には、その程度によっては為替レートにある一定の影響はありうる。ただし、リブラが現在基軸通貨として機能しているドルの取引の全体にとって替わる、あるいは円やユーロなどのハード・カレンシーにとって替わるのではないかという懸念は、分散型台帳技術に内在する物理的な限界からして、すぐにはそうした心配が現実化することはなさそうだ。ただし、仮にそうなった場合には、だれが国際金融システムにおける流動性の供給の責任を負うのか、という深刻な問題を生じさせることになる。

さて、先ほど述べたように、現在 G7, G20 の政策・規制当局は、いかにしてリブラを規制していくべきか、通貨主権やマクロ経済の安定にいかなるインプリケーションがあるのかを、慎重な立場から議論している。他方、仮にリブラ自体は現実のものにならなかったとしても、フェイスブック以外の第三者が、リブラに類似したステーブルコインの発行を試みる可能性は大いに考えられる。さらに、中国をはじめとしていくつかの国では、中央銀行が自らデジタル通貨を発行しようという検討を行っていると思われる。こうした動きは、現在われわれが依拠している中央銀行を中心とした紙幣を使った伝統的な貨幣制度が、金融包摂に対する配慮を十分に行ってこなかったという側面の反映なのかもしれない。

こうした中であって、リブラによって投げられた一石は、世界各国の政策当局者にとって、グローバル化、デジタル化と国家主権との相克という、極めて大きな課題を突き付けている。



以 上

執筆者紹介

---

浅川 雅嗣(あさかわ まさつぐ) 1958 年 静岡県生まれ  
内閣官房参与・財務省顧問

<学歴・職歴>

1981 年 東京大学経済学部卒業  
1981 年 大蔵省(現 財務省)入省  
2008 年 総理大臣秘書官  
2011 年 OECD 租税委員会議長  
2012 年 財務省国際局次長 兼 副総理・財務大臣秘書官  
2014 年 国際局長  
2015 年 財務官  
2019 年 内閣官房参与 財務省顧問