

米国における法人税改革論争

——グローバル化と法人課税の関係はどうあるべきか——

諸 富 徹

1. 国際的な法人税改革の潮流と日米の法人税改革
2. アメリカにおける法人税の現状
3. オバマ政権による2012年法人税改革提案
4. オバマ政権2016年予算教書における法人税改革提案
5. なぜ、租税支出の廃止・縮小による税収中立的な法人税改革は困難なのか
6. アメリカ法人税における国際課税制度の何が問題なのか
7. ま と め

1. 国際的な法人税改革の潮流と日米の法人税改革

税制はこれまで、各国政府が自律的に設計できると想定されてきた。しかし、グローバル化の影響で、税制を他国からの影響を考慮することなく設計するのは難しくなりつつある。例えば、1980年代以前ならば、OECD諸国は高度に累進的な所得税を擁していた。しかし、グローバル化で資本の国際的な移動が劇的に増加すると、所得を高税率国から低税率国に移そうとする富裕層の動きが強まり、各国とも所得税制の「フラット化」、つまり最高限界税率の引き下げを実行せざるをえなくなった。国と地方を合わせてかつては60-80%に達していた所得税の最高限界税率は、現在では40-60%と、約20%ポイントも低下した。

法人税についても同様のことがいえる。グローバル化の進展によって法人はますます多国籍化しており、本社所在地にかかわらず、世界規模で最適な立地条件を選択しようとする傾向が強くなっている (Adam and Kammass 2007; Bretschger and Hettich 2002; Hobson 2003; Stewart and Webb 2006)。これを受けて1980年代以降、OECD諸国では、法人税率引き下げの傾向が顕著となった。それ以前には、ほぼ40-60%の範囲に収まっていた法人税率は2000年代以降、20-40%の範囲に収まるようになってきている。これは、やはり約20%ポイントの低下である。各国とも、法人税率を引き下げることで企業の立地条件を改善し、自国の競争力を高めようとしているのである。

こうした現象は「租税競争」と呼ばれている (Wilson 1999)。そして、日本と米国もこの租税競争に巻き込まれようとしている。もともと日本は、米国とよく似た租税構造をもっていた。これは、戦後日本の税制がアメリカの著名な財政学者シャープを長とする使節団の勧告に基づいて設

計されたという起源に由来する (Brownlee, Ide and Fukagai 2013). 両国とも税収のうち所得税と法人税からなる直接税の比率が高く, 国と地方を合わせた法定法人税率は, 主要先進国の中で並んで最高水準にある (2014年のOECD諸国でアメリカが39.13%で最高, 日本は36.99%で第2位). 半面で, 消費課税への依存度が低い点も共通である.

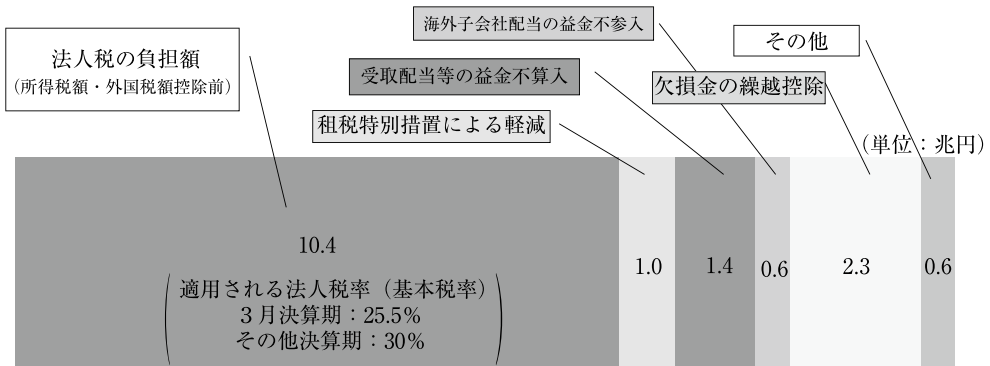
しかし日本では安倍政権が成立して以降, 日本の国際競争力向上のために法人税率引き下げをめぐる論議が加速した. そして2014年6月に, 政権は2015年度から法人税率を段階的に引き下げ, 5年以内に20%台まで引き下げる方針を決定した. 具体的には, 初年度の2015年度に現状比で法人税率を2.51%分引き下げ, 32.11%とし, 2年目の2016年度には現状比3.29%の引き下げにより, 税率を31.29%とすることが決まっている.

法人税率引き下げのための財源については, 税率引き下げにより経済が成長するので, その自然増収分を充てるべきだという議論もあったが, 政府税制調査会では結局, それに頼ることなく減税財源を確保し, 税収中立的な法人税改革を実行すべきだという結論に至った. その方策として, 法人税の課税ベース拡大を図ることが打ち出されたのである. 法人税は, 租税特別措置をはじめ様々な事情によりその課税ベースが本来よりも縮小している. どの程度縮小しているのかを示したのが, 図1である.

この図は, 法人税関係の軽減措置が存在しない場合, 単純に税引き前当期利益 (2012年度) に法人税率を掛け合わせた場合に, どれだけの法人税収が上がるかをベースライン (税収16.1兆円) として, そこから軽減措置によってどれだけの税収損失が発生しているかを示したものである. これによれば, 欠損金の繰越控除 (約2.3兆円), 受取配当等の益金不算入 (約1.4兆円), 租税特別措置による税収損失額 (約1兆円) が大きな比率を占めていることが分かる.

これら, 法人税の減収要因となっている各項目を見直すことで, 課税ベースの拡大を図り, 法人税率引き下げの財源を捻出することになる. 具体的には, (1) 欠損金繰越控除の見直し, (2)

図1 様々な軽減措置がもたらす法人税収の損失額 (2012年度)



注: 税引前当期利益 (租特がない場合) に法人税率を乗じた推計額 16.2兆円程度
出所: 政府税制調査会資料.

受取配当等益金不算入の見直し、(3) 租税特別措置の廃止・縮小、そして、(4) 法人事業税の外形標準課税の拡大、によって賄われることになる。税率の引き下げを課税ベース拡大で賄うという法人税改革方針は、すでに欧州諸国が実行してきた法人税改革とも軌を一にする。

これに対してアメリカでは、オバマ政権が法人税率引き下げ方針を打ち出したものの（The White House and the Department of the Treasury 2012）、これまで具体的な改革となって実を結ぶことはなかった。もちろん、関係者の間ではアメリカの法人税率がいまや、世界で最も高い水準にあることの弊害が認識されており、これを引き下げる必要性については、ほぼコンセンサスが形成されているといえよう。ただ、それをどのように実現するのかをめぐって、議会レベルでは共和党と民主党間に大きな溝が横たわっており、合意が難しかった。共和党には、単純に法人税率を引き下げ、それと引き換えに他の増税措置を取るのではなく、減収分をさらなる歳出削減によって賄い、財政均衡を図るべきだという意見が強い。これに対して、民主党は法人税改革が少なくとも税収中立的に実施されるべきだとの立場であり、現行の歳出水準をさらに引き下げることは選択肢となっていない。

しかし、こうした膠着状況は、オバマ政権が2015年2月に、2016年度予算教書で新しい法人税改革提案を示したことで、大きく変わってきた。これは、法人税率の引き下げとともに、法人税における国際課税制度の改革を含むものだったからである。もちろん、租税支出（租税特別措置）の廃止・縮小による課税ベース拡大は、法人税率引き下げのための財源を生み出す有力な選択肢だが、議論の焦点が国際課税制度の改革に移ってきたことが、議論を活性化させることになった。なぜならば、アメリカでは多国籍企業による本国から海外の利益移転、特にタックスヘイブンや低税率国への利益移転が大きな問題となっており、法人税収が低迷する主要因の1つとしてみなされているからである。これに加えて近年、節税を狙った「インバージョン（Inversion）」¹⁾と呼ばれる多国籍企業の動きが活発化しており、それがメディアで大きく報道されたこともあって、国民の大きな関心を集めているという事情もある。

1) 「インバージョン」とは、もともと転倒、転置、反転などの意味をもつが、法人税に即していえば、米国の多国籍企業が、税率の低い外国の企業を買収、あるいはそれと合併し、親子関係を転倒させて、本社を買収先の低税率国に移してしまうことによって米国法人税法の適用を免れ、節税を図る手法を指す。医療機器大手メドトロニックによるアイルランドの同業コヴィディエンの429億ドルでの買収や、医薬品アッヴィによる英同業シャイアの540億ドルでの取得など、最近注目されているこの動きに続こうと考える企業は最大で25社にのぼるといふ（フィナンシャル・タイムズ紙社説、2014年7月25日付日経新聞紙上に翻訳転載）。日本でも名を知られた会社の事例としては、2014年に米ファストフード大手バーガーキングがカナダのドーナツチェーン大手ティム・ホートンズを買収し、「レストラン・ブランド・インターナショナル」を立ち上げた例や、米医薬品大手のファイザーがアイルランドの同業アラガンとの合併を2015年11月に発表した事例がある。これらはいずれも、インバージョンによる節税目的だとみられている。

多国籍企業のこうした節税行為は、たんにアメリカの税収を失わせるだけでなく、投資や雇用の喪失にもつながるため、共和党もきわめて敏感に反応している。実際、共和党のデイヴ・キャンプ (Dave Camp) 下院歳入委員会委員長 (当時) が、2014年2月に税制改革案を公表したが、これは、大統領の税制改革提案をはじめ現在に至る議論を活性化させるきっかけになったといわれている。この提案 (後述) には、法人税率の引き下げとともに、法人税に関する国際課税制度の改革が提案されていた。その背景には、現在のアメリカの法人税における国際課税制度が大きな問題を孕んでおり、多国籍企業による節税行為を促していること、それによって投資や雇用がアメリカから低税率国に流出してしまっているとの危機感がある。キャンプ提案は、これを何とかしなければならぬという問題意識を、共和党側も強くもっているという証である。

それまでの法人税改革が、主として国内に焦点を当て、法人税率の引き下げと課税ベース拡大による税収中立的な法人税改革を志向していたのに対し、キャンプ案以降は、法人税改革の国際課税面に光が当てられるようになった。オバマ大統領の2016年予算教書が、このキャンプ提案を強く意識したものであることは間違いない。そしてそれは、法人税改革を、共和党が強く関心もっている国際課税制度の改革と初めて結びつけた点に、その戦略的な巧みさがあった。これによって、大統領提案とキャンプ提案の違いは税率の違いだけになり、何らかの超党派的な合意形成が可能ではないかという雰囲気が醸成された。これが、法人税改革論議が2015年に入って一挙に盛り上がってきた背景要因である。

ただし、すでに2016年の大統領選に向けた選挙活動がスタートし、次の大統領がだれになるか世論の関心が移っていく中で、大変な政治的エネルギーを要する法人税改革を、オバマ政権が任期内に成し遂げられるとみる論者はほとんどいない。にもかかわらず、民主党と共和党が歩み寄れる共通の土俵をみいだしたという点に、大統領提案の意義がある。これは、新政権が法人税改革を俎上に載せる場合のたたき台となるだろう。

それに加えて、アメリカの法人税改革論は、経済のグローバル化に対してアメリカの多国籍企業がどのように対応しようとしているのか、そうした多国籍企業の動きを、アメリカ政府は税制上どのように取り扱うべきなのか、といった論点をめぐって多くのことを考えさせてくれる。アメリカの法人税改革論を通じてみえてくるのは、もはやアメリカですら、一国で税制を決めることはできなくなったということである。国際的な法人税率引き下げの潮流、タックスヘイブンの存在、そして他国のパテントボックスのような租税特別措置の存在にアメリカの多国籍企業が引きずられ、アメリカ政府もそれに対応して自国の法人税を改革せざるをえなくなっているのが実情である。

興味深いのは、アメリカ国内でも自国の法人税改革だけではいま起きている問題を根本的には解決できず、結局はOECDのBEPSプロジェクトのように、国際的に協調した取り組みが根本的には必要になるとの主張が増えている点である。アメリカの法人税改革論はこうして、たんにア

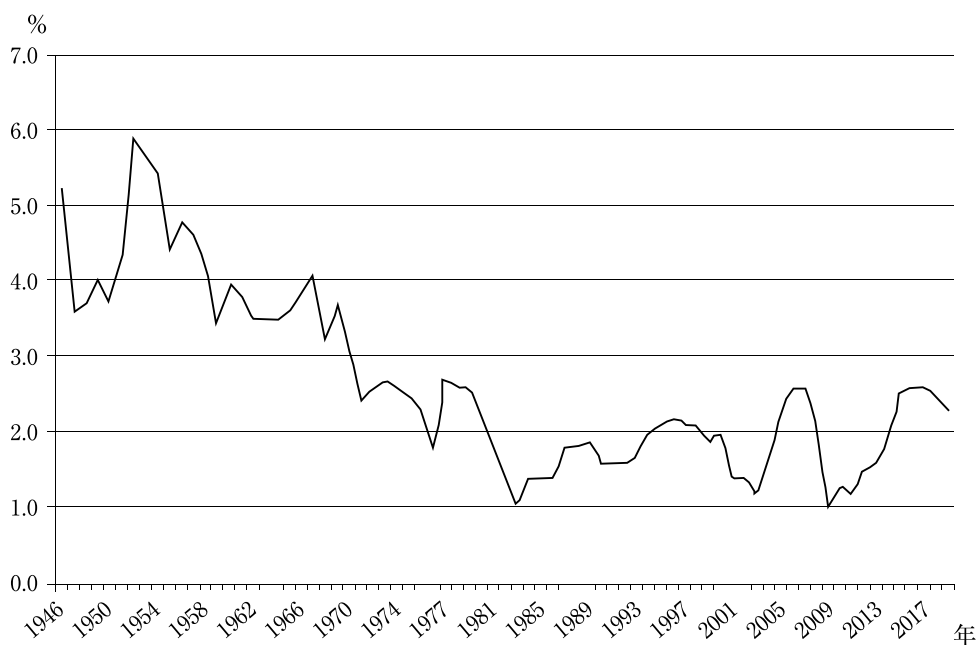
アメリカ国内の税制改革に留まらず、多国籍企業に適正な課税を行うために、国際的にどのような課税制度が必要かという問題にまで議論の射程が広がってきている点に大きな特徴がある。これは、これまで一国単位の視野で法人税改革を議論している日本との違いである。

以下では、まずアメリカにおける法人税の特徴を踏まえた上で、アメリカの法人税改革論が打ち出された経緯、背景、そして改革論の発展を跡づける。その後、議論が法人税に関する国際課税制度の改革に移ってきていることを受けて、その主要論点を整理し、グローバル化の中で法人税改革はどうあるべきかという基本テーマについて、考察を加えることにしたい。

2. アメリカにおける法人税の現状²⁾

アメリカの法人税収は、過去60年間、トレンドとしてほぼ一貫して減少し続けてきた。図2に示されているように、GDPに占める法人税収比率は、1952年に6.1%のピークに達したが、2012年時点では、その比率は1.6%にまで低下した。法人税収の重要性が低下してきた原因としては、複数の要因を挙げることができる。

図2 アメリカにおける1946年～2018年（見込）の対GDP比法人税収の推移



出所：Keightley and Sherlock (2014), p.12, Figure 4.

2) 本節の記述は、Keightley and Sherlock (2014) および、Gravelle and Hungerford (2011) を参考にしている。

第1に、法人平均実効税率が時代とともに減少してきたことを挙げる事ができる。これは、法定税率の引き下げ、それから投資や減価償却に対して与えられる租税支出が拡大してきたことで生じた。第2に、法人による経済活動の成長部分が、「パートナーシップ」や「S法人」のような非法人形態で営まれることが多くなってきたために、法人税の課税ベースが縮小しているという問題もある。第3に、法人セクターの収益性が時間軸とともに低下し、それがさらに課税ベースの縮小を招いているという側面もある。収益性の低下には複数の要因があるが、第1には、事業がより安定的な事業から、より変動性の高い事業へとシフトしてきたこと、第2に、伝統的な企業から新興企業へのシフトが起きていること、そして第3に、利潤が米国から低税率国に移されていることを挙げる事ができる。

こうした税収低迷の一因となっているのが法人税の課税ベースを縮小させる租税支出である。2013年の財政年度には、法人税に関する租税支出総額は、1,495億ドルに上ったという。表1は、租税支出費用の金額でみた、2013年度における上位10番目までの法人税租税支出に関する情報を明示したものである。最大項目は、アメリカの多国籍企業が設けた海外子会社の利潤に対する課税の繰延である。これだけで全体の3割近くを占めていることが分かる。その次に大きいのは加速度償却、そしてアメリカ国内での生産活動に対する控除、州および基礎自治体の公債利子控除などが続いている。

表1 2013年の財政年度における上位10番目までの法人租税支出（単位：10億ドル，%）

法人租税支出	2013年における 税収ロス見積り	全法人租税支出 に占める割合	法人租税支出 の累積比率
多国籍企業海外子会社の能動所得への課税繰延	42.4	28.4	28.4
代替的な減価償却制度を超える設備の減価償却	13.9	9.3	37.7
国内での製造活動に帰する所得の控除	10.1	6.8	44.4
州および基礎自治体が発行する公債の支払利子控除	9.3	6.2	50.6
非登録業者の月賦販売で得られた収益への課税延期	7.0	4.7	55.3
研究活動の増加への税額控除	6.8	4.5	59.9
低所得者住宅供給への税額控除	6.1	4.1	63.9
海外での製品販売に必要な資金調達に関わる融資・保険収入の課税延期	5.9	3.9	67.9
研究開発投資支出の控除	5.3	3.5	71.4
同種資産交換で得られた収益への課税延期	4.9	3.3	74.7
その他のすべての法人租税支出	37.8	25.3	100.0
合計	149.5	100	100

出所：Keightley and Sherlock (2014), p.5, Table 1.

アメリカの法人税率は、法定税率こそ国際的に最も高い水準だが、その実負担ともいえる実効税率（法人税収／法人利潤）をみると、これらの租税支出の結果として、国際的にみてもそれほど高くないことが分かる。表2は、米国とOECD諸国における法定法人税率、加重実効税率、加重限界税率を比較したものである。これによれば、米国の法定税率がOECD諸国のそれよりも約10%高いのに対して、その実効税率は、他の国々とほぼ同じ水準となっている。

この論点に関しては、アメリカと欧州の法人実効税率に関する比較研究が興味深い（Avi-Yonah and Lahav 2011）。以下、彼らの研究の内容を詳しく紹介しておこう。アヴィ・ヨナとラハフは、たしかに法定税率をみれば、アメリカはOECD諸国の中で最高水準だが、米国企業の競争力を実際に左右するのは法定税率ではなく実効税率だとして、その比較研究を行っている。日本は比較的高い法定法人税率と実効税率に直面しているので（彼らの論文執筆時点で）、問題はアメリカの大企業と欧州諸国の大企業の比較だ、との問題設定を行っている。具体的に彼らは、過去10年間におけるアメリカの上位100社の大企業が直面する平均実効税率を推計し、それをEUの大企業上位100社に関して推計した平均実効税率と比較するという研究を行っている。

その結果は、表3に示されている通りである。ここから、過去10年間に欧州の大企業が直面す

表2 法人税率の比較：アメリカとそれ以外のOECD諸国平均（%）

税率の計測基準	アメリカ	OECD 平均
法定税率	39.2	29.6
加重実効税率	27.1	27.7
加重限界実効税率	20.2	18.3

出所：Keightley and Sherlock (2014), p.13, Table 2.

表3 2000年代の両国（地域）における平均実効税率の推移（%）

年	ヨーロッパ	アメリカ	税収比率 (アメリカ/EU)
2001	39	33	1.19
2002	49	32	1.06
2003	34	24	0.99
2004	31	27	1.02
2005	34	30	1.20
2006	32	31	1.16
2007	31	32	1.25
2008	46	56	1.22
2009	37	30	1.21
2010	31	24	1.25
2001-2010	35	31	1.16

出所：Avi-Yonah and Lahav (2012), p.381, Table 1.