

7 米国の国境税調整問題と税制度改革

岩田 伸人 *Nobuto Iwata*

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員
青山学院大学 地球社会共生学部 教授

要約

トランプ政権が発足する前年、2016年6月に発表された共和党のポール・ライアン (Paul Ryan) 下院議長等による税制度改革案は、米国の税制度を大幅に改革しようとするものであったが、その中の国境調整税 (Border Adjustment Tax : BAT) に関わる部分が、GATT/WTOの自由貿易体制の根本理念に反するのではないかとの懸念が、内外の識者から出されていた。

「米国第一主義」を掲げて2017年1月に就任したトランプ大統領は、共和党・トランプ政権の基本方針として、(1) 連邦法人所得税を現行の約35%から15%へ大幅引き下げ、(2) 連邦個人所得税を累進の最高税率を35%へ引き下げ、(3) 相続税を撤廃、そして(4) グローバル企業による海外 (タックス・ヘイブン) 留保利益の本国還流を促す措置の導入、などからなる大規模な減税策を掲げた。

2017年12月の米国議会 (上下院) の統一改正案では、連邦法人所得税については21%へ修正された。筆者の印象では、共和党の目指していた大幅な税制改革の方針がトランプ政権の下で具体化されたという感がある。

今回の共和党トランプ政権下で発効した減税改革の内容は、極めて多岐にわたっており、今後、様々な分野での議論が予想される。それらの中で、米国の連邦法人所得税の大幅引き下げと、全世界一律課税方式に代わるテリトリアル課税方式の導入は、大国アメリカの一面を象徴している。

というのも、内国法人税を従前の約40%から半分の約21%に引き下げる案は、明らかにそれによる米国グローバル企業の海外留保益が米国へ大きく還流するという前提の上に成り立っているからだ。つまり、米国企業の海外留保益が期待通りに米国へ還流しないならば、今後、米国の財政赤字が大きく拡大する可能性がある。まさにギャンブルである。

国家財政を左右する重要な改革に際し、ギャンブル的な決断を下せる先進国は、米国以外にはないのではないか。米国民は、リスクを恐れない果敢な現政権に国家財政の将来を委ねたとと言える。

はじめに

トランプ政権が発足する前年、2016年6月に発表された共和党のポール・ライアン（Paul Ryan）下院議長等による税制度改革案、いわゆるブルー・プリント（タイトル：“A Better way, our vision for a confident America”）は、米国の税制度を大幅に改革しようとするものであったが、その中の国境調整税（Border Adjustment Tax：BAT）に関わる部分が、GATT/WTOの自由貿易体制の根本理念に反するのではないかとの懸念が、内外の識者から出されていた。

その後、「米国第一主義」を掲げて2017年1月に就任したトランプ大統領は、前年に共和党が掲げた税制改革案（上記）を背景に、共和党・トランプ政権の基本方針として、（1）連邦法人所得税を現行の約35%から15%へ大幅引き下げ、（2）連邦個人所得税を累進の最高税率を35%へ引き下げ、（3）相続税を撤廃、そして（4）グローバル企業による海外（タックス・ヘイブン）留保利益の本国還流を促す措置の導入、などからなる大規模な減税策を掲げた。

2017年12月の米国議会（上下院）での統一改正案（最終案）が作成される中で、連邦法人所得税については21%へ修正された。本稿の趣旨に関わるのは、これらの中で特に（1）と（4）である。

筆者の印象では、共和党の目指していた大幅な税制改革の方針がトランプ

政権の下で具体化されたという感がある。

共和党トランプ政権の国際貿易への取り組み姿勢を早くから支持表明していたロバート・ライトハイザー米国通商代表は、USTR の公式ウェブサイトにて「今回の減税策は、米国の労働者とビジネスにとって記念すべき勝利だ。今までの制度よりシンプルかつ公正な税制度であり雇用の創出と米国経済の成長に寄与し、米国ビジネスの国内外の競争力を増し、かつ貿易赤字の削減、輸出拡大および米国の労働者、農業者の所得を増大させる。」と、全面的な賛成を示した^{注1}。

本稿ではまず、今回の大幅減税措置が打ち出された背景を簡単に述べ、GATT/WTO での国境調整の議論と経緯、米国の国際課税体系の基盤をなす「全世界一律所得課税方式」とその代替措置、さらにグローバル企業による海外留保利益の本国還流を促す措置、つまりタックス・ヘイブン対策措置の中身について述べ、最後に今回のトランプ政権による大型減税措置が今後の国際貿易および WTO 体制へ及ぼす影響と課題について述べる。

1. 大型減税法案の可決

12月下旬、トランプ大統領は、1986年のレーガン政権以来と云われる連邦法人所得税（以下「法人税」）の大幅な削減を含む、幅広い分野の改正項目からなる大型減税法案（Tax Cuts and Jobs Act）を、米国の上・下両院議会で可決させた後、同22日に大統領署名を済ませた。同法案は、2018年1月1日より発効した。

米国の法人税は、これまで OECD 諸国の中で最も高い約40%（下図）であったのが、法人の所得規模に関係なく一律21%に引き下げられた（米国憲法の第一条には、消費税の賦課が謳われているにもかかわらず、米国の連邦・州・自治体を合わせた税収全体の直接・間接比率は9対1であり、米国では消費税を含む間接税の比率が極端に小さいという特徴がある）。また個人所得税は従来の平均39.6%から、上限を37%とする（10%,12%,22%,24%,32%,35%,37%の7段階からなる）累進的に簡素化された。なお上院での可決直前の案では

最高税率を 38.5% としていた。

今後 10 年間の減税予想額は、前者（法人税）が約 1 兆 5,000 億ドル（約 170 兆円）、後者（個人所得税）が約 1 兆ドルと予想されている（在外企業も対象となる法人税の大幅減税は、恒久的な措置だが、米国内の個人所得税の引き下げは期間限定の措置とされた）。

米国憲法

第 1 条

第 8 節 連邦議会は次の権限を有する。合衆国の国債を支払い、共同の防衛及び一般の福祉に備えるために、租税、関税、付加金、消費税を賦課徴収すること。ただし、すべての関税、付加金、消費税は、合衆国全土で同一でなければならない。

2. 減税改革の背景

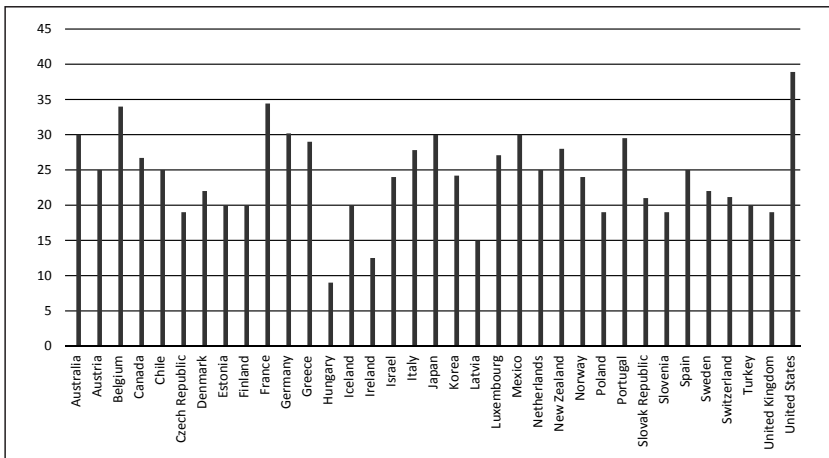
従来から米国の連邦法人所得税制度は複雑で、下図のように連邦税と州（地方）税を合わせた課税率が約 40% という OECD 全加盟 35 か国の中でも最高の税率であるうえ、日本を含む多くの先進国がすでに廃止または大幅改正した「全世界一律所得課税方式」（後述）をいまだに適用しているという問題を抱えていた。同方式は、米国のグローバル企業が国内および国外の両方で稼いだ利益（所得）へ、米国が定める税率を一律的かつ無差別に適用するというものである（後述）。

この全世界一律所得課税方式のもとでは、世界で最も高い米国の法人税（約 40%）が課されてしまうために、米国のグローバル企業は海外現地で稼いだ利益を本国（米国）へ還流させずに、法人税率が米国よりも低い海外の国や地域（タックス・ヘイブン）に設けた関連会社（海外子会社）や海外新本社に留保し、これを米国以外の海外市場で投資・運用するという状況を生み出していた。こうした米国グローバル企業の海外留保益は、2017 年現在で 2.5

兆ドル（約 280 兆円）にのぼると云われる。

今回の国際課税の大幅減税措置には、2016 年 6 月に「共和党案」として「国境調整税」(Border Adjustment Tax : BAT) を主導した同党ポール・ライアン (Paul Ryan) 下院議長らが関わっているものと推察されるが、2018 年 12 月 22 日の大統領署名に至るまでの米国議会（上・下院）の審議過程で、国境調整税の仕組みそのものは最終的に導入されなかった。というのも共和党による国境調整税の仕組みは、1960 年代に GATT で検討された国境税調整 (Border Tax Adjustment : BTA) の合意（後述）に整合しないとして、Jennifer Hillman（元 WTO 上級委員会議長）などの識者からも批判があったためである^{注2}。特に、共和党案の国境調整税は、輸入については実質的に輸入関税を引き上げた場合と同じ効果があり、輸出については輸出補助金と同じ効果があるために、保護貿易的な措置だとして批判が多かった。

OECD 加盟 35 カ国の法人税率
(中央政府と地方・州の税率計、2017 年末時点)



図表：

- カナダの26.7%、その内訳は15%（中央政府）+ 11.7%（地方）。
- ドイツの30.18%は15.83%（中央）+ 14.35%（地方）。
- 日本の29.97%は22.59%（中央）+ 7.38%（地方）。
- スイスの21.5%は8.5%（中央）+ 6.7%（地方）。
- 米国の38.91%は32.9%（連邦）+ 6.01%（州）。

いずれもOECD資料（2018年1月5日時点）から筆者作成

3. GATT 時代の国境税調整

3.1 GATT の国境税調整(BTA)と共和党・トランプ政権の国境調整税(BAT)

1960年代のGATT下における国境税調整(Border Tax Adjustment : BTA)合意では、消費税のような間接税タイプに国境調整(輸入時には賦課して、輸出時には免除すること)を適用するのはGATT整合的であるが、法人税のような直接税タイプに国境調整を適用することはGATT整合的と言えない、としながらも今後において検討の余地があるとしていた(後述)。

他方、2016年6月に米国の共和党が税制改革案(ブルー・プリント)として打ち出した国境調整税(Border Adjustment Tax : BAT)は、直接税タイプの法人税(キャッシュフロー税、後述)に国境調整を導入する案であり、上記のGATT合意の国境税調整とは明らかに異なるものであった。Hillman(前出)が指摘したのは、正にこの点であった。

3.2 GATTでの経緯(1960年代)

1960年代後半、当時のGATTでは、産品を輸出する際に(直接税タイプに該当する)社会保障費などの企業コストを、輸出時に国境調整として免除できるか否かの問題が議論された。これについて、当時のGATT作業部会報告書(L/3464)は、OECDの定義(当時)を引用して、「国境税調整(BTA)とは、産品が輸出される場合に輸出国内で同じ産品(同種産品)に課されるのと同じ税の一部または全てを免除し、輸入される産品には同じ国内産品に課されるとのと同じ税の一部または全てが課される財政上の措置であり、仕向地主義(当該産品の最終消費地で課税すること)に基づく措置」とした。同報告書はまた、国境税調整による措置は、それが「輸入」に関わる場合はGATT第2条(関税譲許表)と同第3条(内国民待遇)、「輸出」に関わる場合はGATT第16条(補助金)にそれぞれ整合すべきとした。なお後者の第16条は、後にGATTを引き継いだWTO(世界貿易機関、1995年発足)の下で新たにSCM(補助金及び相殺措置に関する)協定として拡充・精緻化された。

このように GATT/WTO では、産品を輸出する際に、間接税タイプの消費税や付加価値税 (VAT) などは免除できるが、その際の措置は輸出補助金の禁止を定めた SCM 協定に整合すべきこと、逆に輸入時には、当該産品へ消費税や付加価値税 (VAT) などを課することができるが、その際には GATT 第 3 条 (内国民待遇) に整合すべきことが合意されていた。

なお、GATT の同報告書 (L/3464) では、「国境調整によって、間接税は免除できるが、直接税は免除できないとの想定は、経済の現実を反映したものとは言えない」(L/3464,P3)、「GATT ルールは間接税が主流の国には有利だが、直接税が主流の国には不利である」(同、P3)、としながらも「(社会保障費も含めて) 産品に直接に課されない法人税などは、国境税調整には適さない」(同、P19) などが付記された。

米国共和党の税改革案 (ブルー・プリント) の問題点や解決すべき課題が、すでに 1970 年当時に GATT で国境税調整の中で議論されていたことが分かる。つまり 1960 年当時の GATT では、将来における様々な技術進歩の過程で、法人税のような直接税タイプの国境調整も、GATT/WTO ルール上は整合的となる可能性が示唆されている。

4. 共和党トランプ政権下における国境調整税

共和党が 2016 年に打ち出した国境調整税案は、消費税のように輸入された産品に課税するのではなく、産品が米国内で販売された結果として生じる利益 (キャッシュフロー) の部分に対し 20% のキャッシュフロー税を課すもので、例えば、米国のアパレルメーカーが米国内で生産した 1 着 100 ドルの服を国内で販売した場合、これに米国産の生地 40 ドルとボタンなどの付属部品 10 ドル、米国での労働コスト 20 ドル、合計 70 ドルの国内経費 (コスト) が掛かったとして、これを 100 ドルから控除した 30 ドルに対してのみ 20% 相当のキャッシュフロー税 (つまり 6 ドル) が課されるという仕組みである。

この仕組みによれば、生地やボタンなどを含めて全て完成した製品を輸入

した場合は、控除の対象がゼロであるから、100ドル全額の20%つまり20ドル相当の税が課されることになる。米国の大手小売業界（ウォルマートやホームデポなど）のように、完成輸入品の割合が圧倒的に大きい大手の小売業界が同法案に反対したのはこの理由による。

他方、同案では海外へ輸出する場合には、海外で得られる販売利益の部分に課される20%相当分の税が免除（払い戻し）されることになる。

もし、このような仕組みの国境調整税が米国議会で可決・承認されることになれば、GATT 伝来の「輸出時に免除、輸入時に賦課する国境調整の仕組みがGATT 整合的なのは、消費税や付加価値税のような“間接税タイプ”についてであり、法人税のような“直接税タイプ”には認められない」とするGATT 由来の国際合意を、米国自らが覆すことになる。

そうすると、同じWTO加盟国の中で、輸出時に間接税（消費税）だけを免除する国、直接税（法人税）だけを免除する国、さらには、間接税と直接税の両方を免除する国など、国際貿易における税の中立性が損なわれるどころか、貿易の無秩序性が顕在化する可能性すらあった。

5. 全世界所得課税に代わるテリトリアル課税

共和党トランプ政権下で2018年1月1日に発効した大型減税措置には、法人税の大幅引き下げに加え、米グローバル企業の海外留保所得、およびそこから配当益を米国（本国）へ還流させるための工夫が組み込まれた。その一つが「全世界一律所得課税方式」の撤廃、およびそれに代わる「海外配当益金不算入制度」（本稿では「テリトリアル課税」と呼称）の導入である。

従来、米国政府は「全世界一律所得課税方式」の下で、米国企業の事業活動が米国内で行われようと、米国外で行われようと米国内に還流する利益（所得）に対して、米国の法人税を一律に課す方式を維持していた。同方式は、第二次世界大戦後に多くのグローバル企業（いわゆる多国籍企業）を抱え、タックス・ヘイブンでの利益留保も大きな問題となっていない当時は米国政府にとって不可欠な徴税の仕組みであった。

他方、日本を含む大半の OECD 諸国は、この制度をすでに廃止または改正して、代わりに「海外配当益不算入制度」（以下「テリトリアル課税」と呼ばれる仕組みを導入している（日本は平成 21 年に導入済み）。これは、一定の条件を満たした海外子会社から本国に還流される配当益に対しては、本国政府が課税を免除する制度である。この制度は、近年グローバル企業の海外子会社で得られた事業利益が本国へ還流せずに、逆に海外の留保所得が増加している現状を改善するために、海外所得については本国の課税制度の適用から除外することで、海外の留保所得が本国へ還流し易くするための制度である。

今回の大型減税制度は、米国法人が 10% 以上の株式を保有する外国法人（いわゆる「海外子会社」）から米国の株主へ送付される受取配当金については、テリトリアル課税制度の下で課税分を全額免除するものであり（内国歳入法 245 条 A）、2018 年 1 月 1 日以降に海外子会社から米国へ還流する配当益へ適用される。

6. タックス・ハイブン対策措置

6.1 タックス・ハイブン対策の背景

そもそもタックス・ハイブンへの対策が必要になった背景には、1961 年のケネディ政権時に、米国のグローバル企業（いわゆる多国籍企業）が海外現地に設けた子会社の利益を米国の親会社へ「配当益」などの形で帰属させるべきなのに、課税逃れのために意図的に海外子会社の利益を現地に留保させる結果、米国政府が本来なら得られたはずの税収が得られない事態が生じていた^{注3}。

6.2 共和党トランプ政権によるタックス・ハイブン対策

上述のように共和党トランプ政権は、米国のグローバル企業が海外に持つ留保益および株主配当益を米国内へ還流させるための措置として、第一に、法人税の大幅削減措置（従前の約 35% から改正後は 21% に引き下げ）、第

二に、テリトリアル課税（海外配当益不算入制度）、の二つを導入した。

ただしこの二つの措置だけではグローバル企業の海外留保益が米国へ還流することはない。なぜなら、租税回避をおこなうグローバル企業は、米国の法人税率が OECD 諸国の中で最も低い 21% に設定されても、依然として法人税が米国よりも遥かに低いタックス・ヘイブン（法人税などの税率が著しく低い国や地域）に利益を留保し続けるからだ。よって海外現地で米国子会社が稼いだ収益そのものを、米国へ還流させるには、できる限り多くの在米外国企業の収益（所得）に対して「適度な税率」の課税の仕組みが必要になる。

これは、海外子会社合算税制、または CFC 税制と呼ばれ、租税負担の軽い国や地域に設立された子会社などで事業を行うことによって租税回避を行うのを規制（制限）するために、海外子会社が現地に残留した利益を、「親会社に配当がなされた」とみなして、これを親会社の利益に合算して課税する制度である。

その際の海外子会社は一般に、被支配海外子会社（Controlled Foreign Corporation：以下「CFC」）と呼ばれ、その留保所得が米国の株主へ配当を行うか否かに関係なく、米国の親会社（＝株主）の持分割合に応じて、親会社の所得に合算して米国連邦政府が課税する方式である。今回の税制改正では、その CFC の適用を受ける海外子会社の定義を広くして、従前より米国の連邦税収額が拡大する仕組みになった点にも特徴がある^{注4}。

おわりに：今後の国際貿易および WTO 体制へ及ぼす影響

今回の共和党トランプ政権下で発効した減税改革の内容は、極めて多岐にわたっており、今後、様々な分野での議論が予想される。それらの中で、本稿で取り上げた 2 点、すなわち米国の連邦法人所得税の大幅引き下げと、全世界一律課税方式に代わるテリトリアル課税方式の導入は、大国アメリカの一面を象徴している。

というのも、内国法人税を従前の約 40% から半分の約 21% に引き下げる案は、明らかにそれによる米国グローバル企業の海外留保益が米国へ大きく

還流するという前提の上に成り立っているからだ。つまり、米国企業の海外留保益が期待通りに米国へ還流しないならば、米国の財政赤字は大きく拡大するからだ。まさにギャンブルである。

国家財政を左右する重要な改革に際し、ギャンブル的な決断を下せる先進国は、米国以外にはないのではないか。米国民は、リスクを恐れない果敢な現政権に国家財政の将来を委ねたと言える。

他方、すでに米国以外の先進国は、従来の全世界一律所得課税制度を廃止または改善して、代わりにこのテリトリアル課税制度を導入して、海外子会社からの配当益には課税しない仕組みをとっているが、今回、米国もやっと全世界所得課税制度一辺倒の姿勢から、他の先進国と同様にテリトリアル課税制度を導入することになった訳である。このことはグローバル市場経済の中で、米国だけが唯一特別の存在であるという時代では無くなった、という別の一面を象徴しているように見える。

GATT/WTO 的な考え方によれば、関税 (tariffs) に代表される間接税タイプの税をめぐる国境措置の緩和・撤廃は、自由貿易の拡大と世界経済の発展にとって不可欠とされる。だが、今日のように途上国と先進国が同一の商品を同一の技術で生産できる時代にあって、先進国の国際競争力を低めている要因の一つに、直接税タイプの社会保障費や法人税がある。そのことを踏まえれば、先進国は自国企業の競争力を高めるために、法人税を下げるという第1のオプションと、法人税を含む直接税タイプの諸税を、国境調整する（輸入時に賦課して輸出時に免除する）という第2のオプションの二つがあることになる。永らく市場経済を信奉してきた先進国にとって、これら二つのオプションがいずれも政策として導入が困難ならば、新たな第3のオプションを模索することになる。それは WTO 体制の管轄外のオプションであるかもしれない。

注

- 1 USTR Robert Lighthizer Statement on Final Passage of the Tax Reform Bill
“This tax cut is a monumental win for American workers and businesses. I applaud President Trump and Congressional Republicans for their leadership in delivering a

simpler and fairer tax code that will create jobs and grow our economy. This tax plan is a cornerstone of President Trump's broader economic strategy to promote prosperity. It will help make American businesses more competitive at home and abroad. It will contribute to reducing the trade deficit, increasing exports and raising the income of our workers, farmers and ranchers.”<ustr.gov/2017/december/ustr-robert-lighthizer-statement>

- 2 Jennifer Hillman (元 WTO 上級委員会議長) は、国境調整税をベースとする共和党案を WTO ルールに整合しない主張する。参考：Hillman (2017) "Why the Ryan-Brady tax proposal will be found to be inconsistent with WTO law" IIEL issue brief <iielaw.org/>
- 3 これへの対策として、1962年に米国で初めて導入されたのがサブパートF条項 (SubpartF provision) であった。米国の同条項は、米国の株主 (= 親会社) が保有している外国法人 (= 子会社) の特定の留保所得がまだ実際には株主へ配当されていなくとも、その親会社の持分割合に応じて米国の株主の総所得に「合算」してこれに米国政府が課税する仕組み (= 合算課税方式) である。例えば、親会社が海外子会社の全株式の40%を所有していれば、実際に (子会社から親会社へ) 配当がされていなくとも、子会社の所得の40%は親会社の利益として「合算」され、これに課税される。なお、日本もこれに似た仕組みを1978年に導入しているが、海外子会社の認定基準や適用除外などについて日米間で若干異なる。
- 4 米国の従前のCFC定義は、議決権を有する株式 (発行総数または発行総価額) の50%超が米国の親会社によって (直接または間接に) 保有されている外国法人としていた。他方、日本のCFC定義は、議決権の有無と無関係に全ての発行株式総数の50%超または出資総額の50%超が日本の親会社または個人によって (直接または間接に) 所有されている外国法人であり、租税負担割合が20%未満の国や地域に所在する外国法人としている。なお、日本の制度も米国と同じく (CFCの所得を親会社にそれに合算して課税する) 合算課税方式をとっている。