

【IMF 財政局次長講演会】

## Current Issues in Tax Administration

IMF 財政局次長 マイケル・キーン

## Public Disclosure of Taxpayer Information

IMF アドバイザー 中山 清

はしがき 本稿は、平成28年4月8日に IFA 日本支部と租税研究協会との共催で行われた IMF 財政局次長のマイケル・キーン氏、IMF 財政局アドバイザーの中山清氏による講演をとりまとめたものである。両者の見解にかかる部分は、個人的なもので、必ずしも IMF の見解ではない。当日は、講演後の会場参加者との質疑応答まで、共催セミナー全体の司会進行を IFA 日本支部事務局長の藤井保憲氏（東亜大学通信制大学院教授）が務められた。なお、当日の配布資料については本文末尾にまとめて掲載している。

### 講演 ①

## Public Disclosure of Taxpayer Information

IMF アドバイザー 中山 清

### 1. はじめに

では、私の方から、日本語に訳しますと「公示制度」となるかもしれませんが、これについて、現在世界ではどういう状況にあるかということをお説明させていただきます。

透明性（Transparency）は、税制の根本を支えるべき大事な要素の1つです。10年ほど前から企業情報、特に企業の税務情報を、もっとより公開すべきだという機運が高まっております。



す。特に、天然資源関連の産業や金融業について、各国でどの程度税金をそれぞれ納めているか、また税金以外の支払いについてもっと公表すべきだということで、既に国際的なルールができていますし、EUとか米国とかカナダでは、国内法自体も一定の公表を求めています。

BEPS の国別報告制度（Country by Country reporting）も、この透明性に関係しています。ただ、この国別報告制度については、市民団体から公表すべしという強い要望がありましたが、結果的には税務当局間でのみの情報交換ということで、公表はされないことになりました。

透明性や情報交換に関するグローバルフォーラムは、2009年からその役割をかなり拡大しており、BEPS と並んで G20 で取り上げられている自動的情報交換を推進している、重要な仕事をしているところです。

ゴードン・ブラウン氏がイギリスの首相であったときに、外資系企業がイギリスでほとんど税金を払っていないということが社会問題化しましたが、その際に、ゴードン・ブラウン首相は、大企業がいくら税金を払っているかを公示させる法律改正をしようとしていました。結果的に、

できなかったのですけれども、オーストラリアでは、昨年の12月に大企業の税務情報について1回目の公示が行われました。

IMFは、180カ国以上の加盟国に対して、税制、税務行政上のアドバイスをしなければいけませんので、われわれとしても、こういう公示制度というのが果たして効果的な政策手段なのであろうかということも検討しております。

本日はこの公示制度自体についての歴史的な背景を申し上げた後、現在、世界各国でどのような公示制度が採用されているか。それから、いろいろな研究者の議論についても簡単にご紹介させていただきます。公示制度が、税収なりタックスコンプライアンスにどのように影響しているのかについての研究はそれほど数は多くないのですが、分析をしている方が何人かいらっしゃいますので、それについても紹介をさせていただきます。

それから、一点お断りをさせていただきます。この問題について日本で既に研究をしておられる方がいるかもしれませんが、私はアメリカにおりますので、残念ながら存じ上げません。非礼の段はどうかお許しください。

## 2. 歴史的背景

公示制度、特にいくら税金を払っているか、所得がいくらなのかということ公表することの是非、効果は、古くて新しい問題です。

アメリカでは南北戦争の最中に初めての所得税が導入されましたけれども、そのとき、法律自体に、全ての納税者の情報に外部の人がアクセスできなければならないということが規定しており、実際、南北戦争時代のアメリカの新聞には、今でも残っていますけれども、誰々がどれだけ申告したのかという記事が、そのシーズンになりますと、かつての日本の公示制度と同じように新聞の1面を何日にもぎわすということがあったようです。

その後廃止になり、また復活したりしました

が、ニクソン大統領が政敵の税務情報を悪用しようとしたため、当時限定的に認められていた税務情報に対する大統領府のアクセスが、それを機に完全に禁止になりましたので、アメリカでは日本並みの厳しい守秘義務が税務当局にかかっているというのが現在の状況です。

一方、ノルディックといわれているノルウェーとかスウェーデンでは、全ての納税者の申告情報というのがオープンになっています。これは大企業だけではなくて個人についても、また、商売をしているか否かにかかわらず、全ての人の情報というのが19世紀からオープンになっています。

最近の状況としては、2008年の国際的な経済危機以降、いろいろな歳出を削減し、公共のサービスは減る一方、税金は高くなるという中で、大企業がきちんと税金を払っていないのではないかということが新聞報道されると、一般国民からの厳しい批判を招いたことは皆さんも覚えておられると思います。

このような一般国民の高まる不満を背景に、先ほど申し上げましたように、オーストラリアでは昨年から大企業の所得の公示が始まっています。

また、この大企業の公示というのは、売上高等が一定規模以上の法人についての一般的な公示ですが、別のカテゴリーとして、例えば税金を払っていない人であるとか、それから脱税をして有罪判決を受けた人、そういう人たちを公表するという、「Name and Shame」、まさに恥をかかせることによって、脱税や滞納を抑えることを目指した公示制度も広がっております。

## 3. 各国の現在の公示制度の概要

現在、各国がどういうふうになっているかということですが、一般的な公示ということでは、先ほど申し上げましたように、ノルウェー、フィンランドでは、会社も個人も全て公示されています。

ただ、ノルウェーでは、2001年に公示制度のやり方が大きく変わりました。それまでは、税務署の窓口でのみ閲覧が可能であったのが、2001年から全てオンライン化されました。家にいながらにして、隣の人がいくら払っているかというのがわかるようになりました。このオンライン化がきっかけで、いろいろな問題も起こり、1世紀以上続いていたこの国の制度も、果たして本当にこのままでいいのかという議論がようやく起こってきたようです。フィンランド、デンマークは、法人の情報だけ公示されています。

オーストラリアについては、先ほど申し上げました。フィリピンはいつから始まったか承知していませんが、個人と法人の税額ベースでのトップ500の納税者の情報を公示しています。ちなみに、フィリピンは、税金滞納者についても公示を大々的にやっております。

それから、アメリカの一部の州、ウエストバージニアが一番早かったと思いますが、ここでは法人が幾ら払っているかということ、限定的ではありますが公示しております。

先ほど申し上げました「Name and Shame」ですが、皆さんがアメリカの司法省のウェブサイトに行って、例えば「tax fraud」であるとか「tax evasion」というふうに検索されると、年間260件ぐらいになりますが、有罪になった人たちの詳細な説明が出てきます。その説明の仕方も、いかにもお役所的な説明ではなくて、記者の方がすぐに記事に使えるように、非常にわかりやすく面白く書いてあります。当然のことながら個人名も全て書いてあります。

アメリカの州レベルでは、1997年からコネチカット州で、滞納している人をオンラインで公示するということが始まりました。当初は、一部の州だけがそれに追随していましたが、2014年のアメリカの会計検査院のレポートでは、もう既に29の州が同様な制度を採用しています。

97年当時、私はニューヨークに勤務しており

ましたので、コネチカット州税務当局の幹部にこの制度を聞きにいったことがあるのですが、「滞納が短期間で減った。特に、公示する前に納税者に対して、「このまま何も対応しないと公示しますよ」と警告の文書を送ると、その段階でかなりの数の滞納者が税金を納めてくる。非常に効果的だ」という説明を受けたことを覚えております。

日本とは税務当局の執行権限が違いますので、例えば、滞納整理をするときに、裁判所の許可等が必要ということであれば、その時点でもう公的な記録になるので、特段法律の変更を要しない州もありますし、この公示をするに当たって法律改正をしたところもありますが、この制度は今後も増える見込みです。

ギリシャでも、滞納者の公示がかなり行われております。

これはあくまでも私の個人的な考えとして聞いていただきたいのですが、この公示制度というのが、税収を増やす、或いはコンプライアンスを上げる上で決定打になるかということ、それは必ずしもそうとは言えないのだろうと思います。本来の正しい税務行政のやり方、コンプライアンスが悪い人に対しては厳しく税務調査を行い、大半の納税者に対しては、税法をわかりやすく説明して、いろいろな納税者サービスをすることによって、正しく申告してもらう、それから、ITで効率を上げるなどの、本来の税務行政が行われていてこそ、初めて公示制度が補完的に支えていくことができるので、本来の税務行政の能力が乏しい中で公示制度を入れても、どこまで効果があるのかというのは大いに検討しなければならぬところでしょう。

インドのバンガロールでは、原始的といえますか、究極の公示制度を取っております。これは、地方税当局ですが、固定資産税を払っていない納税者のところに定期的に、税務当局が「この人たちは税金を払っていません」というプラカードを持って訪問し、滞納している納税者の事務所や家の前で大道芸人を日雇いで集め

て、そういう人たちにかねや太鼓をたたかせて、「税金を払え、払え」と言って騒ぐので、当然町中の人が集まるということをしています。ある意味効果的な滞納防止策かもしれませんが、導入するには抵抗のある国が多いのではないのでしょうか。これもある意味古くて新しい制度かもしれませんが、税金をよく納めていただいた方を顕彰する、表彰するという制度が徐々に広がりつつあります。

日本でも毎年11月に税を考える週間があり、その際、各税務署、各国税局などで、優良納税者を表彰しています。韓国も同じように、人気の高いとか歌手などを税務大使に任命して、いろいろなイベントで税金を納めましょうとキャンペーンをやっていますが、その際にも、優良納税者を表彰しています。アフリカでもかなりの国で広がっていますけれども、よく税金を納めてもらった人とか、それからタックスコンプライアンスが過去にわたって非常に良かった人たちを顕彰し、ウガンダの場合は大統領が表彰したと思いますが、そういう形で納税道義を高めようとしています。

ちなみに、顕彰された場合にどういうメリットがあるかということなのですが、何年間か税務調査をしませんという約束をする国もあるようですが、それは果たしてやり方として正しいかどうかというのは大いに疑問だと思います。それ以外のメリットとしては、例えば入管の手続きを早くするとか、空港で優先的に搭乗できるようにするというものもあります。

最新の動きとして、Fair Tax Payer ラベル、「公正納税者証」があります。これは昨年12月に欧州議会がECに対して検討しなさいと挙げた項目のリストの中に載っています。実際に払っている税金がかなり法定税率に近いとか、税務情報を自主的に公示しているという、一定の基準に合った社については、公正納税者証というのを会社が張ることを認めるという動きです。イギリスでは民間で始まっているのですが、それをEUの政策としてやってはどうかという勸

告です。先程申し上げたように、2008年にイギリスで外資系があまり税金を払っていないのではないかと批判が広がったときに、高価な税務サービスを使うことができないし、海外との取引も少ない、イギリスの中小企業が自分たちは真面目に税金を払っているのだから、アマゾンとかで商品を買わないようにしようという運動を起こしていましたが、それともつながらるところではないのかなという気がします。

これまでは、いかに税金を安くするかということでも企業の経営者の能力を問われたこともありますが、最近は、企業の社会的責任などいろいろな基準で投資をする方が増えています。大企業にとっては、節税は当然の権利でありますが、やや危ない、グリーンのタックスプランニングをするかどうかというときに、この公正納税者証がその判断にかなり影響してくるのではないかなと個人的には思っております。

#### 4. 公示制度について賛成論・反対論

これまでのいろいろな研究者が議論されていますが税収の増加とか、コンプライアンスの向上につながるということが賛成論の中心です。途上国では、税務職員の汚職を防ぐという意味でも、また社会的に地位のある人たち、政治家も入ると思いますが、そういう人たちがちゃんと税金を納めているかどうかというのをチェックする上でも重要なメリットがあるということも指摘されています。そもそも北欧の国が公示制度を始めたのは、当時、所得税は申告納税制度ではなくて賦課課税方式で、税務当局とのネゴシエーションで決まっていたので、公示をすることによって透明性を高め、汚職をなくすためだったといわれています。

また、一部の途上国がほとんど効果も検証せずに提供しているタックスホリデーなどの外資誘致のための租税優遇措置も、大企業の納税額を公表することによって、少なくともその国の一般国民の間で、果たしてそこまで優遇する価

値があるのかということについて議論を提起する、税制上の議論を提起するという意味でも効果があるだろうという考え方もあります。

金融市場をより機能させるとするのは、これはエンロンのスキャンダルがあった当時、アメリカで行われた議論です。本庄先生も論文を書かれましたが、エンロン社は、粉飾に近いことをして、企業会計上は利益があるように見せる一方、税金をほとんど納めていませんでした。企業会計と税務会計とでは、数字に本来開差がありますが、納税額を公示することによって、それが本来制度上、法律上認められている開差なのかということ調べるきっかけにできるのではないかと、粉飾決算を防ぐことができるのではないかと意味で公示制度の効果を積極的に捉えている考え方です。

反対論としては、当然のことながら、プライバシーの問題、それから、特に企業の場合、企業情報の漏洩につながるのではないかと、それから、申告書自体を公表するというのは現実的な選択肢ではないでしょうから、一部の情報、例えば課税所得額であるとか納税額とかを出すことは、論者によれば、「素人が聞いても混乱するのではないかと、かえって有害である」という議論です。

それから、公示すると、特に途上国がすると、外資が来なくなるかもしれないという指摘もあります。それから、4つ目ですが、例えばこの会社がこれだけしか納めていない、それから、例えば脱税者の公表をすると、そんなにみんな脱税をしているのか、そうであれば、正直者はばかを見ていたというような議論につながるのではないかと考え方です。

あと、最後の点ですが、これは、不要に争訟事件を増やしてしまうという反対意見です。先ほどの「Name and Shame」のところでも申し上げましたが、公表の前に、納税者に対して警告して、公表を避ける機会を与えます。名前を公表しますが、もし分割払いで応じるのであれば公表はしません。それから、不服審査であると

か訴訟にかかっていけば公表はしないというのが、アメリカの大半の州が取っている手続きです。税金は払えないが、公表されたくはないというのであれば、当然、不服申し立てとか訴訟が増えるでしょうが、それが果たして税務当局にとっていいことなのかという問題です。

## 5. 実証研究

実際に公示制度の効果がどうなのかという研究ですが、これは、税務情報自体を当局があまり開示しない国が多いので、なかなか研究者の方にとっては難しい研究です。ただ、ノルウェーは例外に属し、特に2001年からオンライン化したことによって、公示制度の持つ意味合いが違ってきました。

ここに書いている3人の研究者が2010年に発表した論文では、かなり効果があったということです。3%が相当な効果かどうか意見が分かれるところではありますが、ノルウェーでは、全ての個人、法人の税務情報が公表されていますので、特定の地域を選んで、2001年のオンライン化前と、その後の実際の各自の申告を詳細に調べた結果が、平均で3%増えたということです。

アメリカでは、多くの州で滞納している人の情報が公表されていますので、それについて、この2人の研究者がここに書いている3つの州のオンラインで公表された滞納者のところに2種類の手紙を送っています。

1つの手紙は low visibility letter で、単に、「あなたは滞納していることが公表されていますよ」というもの、もう一つの high visibility letter は、「あなたは滞納していることが公表されているし、われわれは、あなたの近所にもそのことを手紙で知らせるつもりです」という手紙です。その結果として、high visibility letter を送られた滞納者については、通常、公表して5週間で減る滞納の割合が10%から12%に増えた。これがどの程度顕著な効果かというの

は、皆さんのお考えもいろいろと分かれると思います。

日本は、ちょうど10年前に公示制度が廃止されました。これらの研究は、廃止が納税者に対してどういう影響があったかということについて検証をしようとしたものです。皆さんも覚えておられると思いますが、当時、公示制度があるので、特に法人の場合、下請け企業が、そんなにうまくやっているのなら、もっと納入価格を下げろといじめられるというのがよくいわれた議論でありますし、あと、個人の場合、それが公表されることによって、勧誘であるとか脅迫であるとか、そういういろいろな問題があったというのが、制度が廃止された背景にあったと思います。公示基準ギリギリの納税者は公示を免れるために、過少申告している話もありましたが、果たしてそれが事実だったのでしょうか。

それが事実だったとすれば、公示制度がなくなれば本来の申告に戻るわけですから、申告は増えただろうという仮説が成り立つわけですが、最初の長谷川先生以下の研究では、公示制度が企業に対する監視、けん制効果があったと言う仮説については、これを廃止したことによって企業の申告所得が減ったという証拠はない。その代わり、無視できない数の納税者、これは個人も法人もですが、公示のボーダーラインにあった納税者が、例えば個人であれば税額で1,000万円、それから法人であれば、所得で4,000万円が公示のボーダーラインでしたが、意図的に、そのボーダーラインの下になるような申告をしていたという分析結果を公示情報を基に示しておられます。ただ、公示制度廃止後に納税者の行動にどういった変化が生じたかについては、そもそも公示情報がなくなりましたから、分析をしておられません。あと、大沼先生の研究も、日経のデータベースを基に分析して、公示制度がなくなったことによって、大企業の申告が3.7%増えたというふうに表示しておられます。これも、あくまでも企業会計ベースの話ですので、企業会計と税務会計の乖離、それ

から、この時期、確か繰り越しの制度の変更とかいろいろ税制に改正ありましたので、それがどの程度影響しているか更なる検証が必要かもしれません。

## 6. おわりに

公示制度を採用すべきかどうか、どういう公示制度が望ましいとか、公示制度を採用するときは何に留意すべきかということについては、まだ部内の議論を尽くしていませんので、今日はここで終わらせていただきます。

ただ、皆様のご参考までに申し上げますと、滞納対策に関する最近の注目すべき動きとして、税務以外の手段で対応することが増えています。アメリカが昨年12月に議会で承認され、大統領が署名したハイウエー法案、ハイウエーを造る財源の法案の中に、税金を滞納している人からパスポートを取り上げるという規定が入っていました。

これは今回の会議で調べてわかったのですが、アジアの幾つかの国では、税金を納めていない人に対しては、やはりパスポートを取り上げるとか、出国を禁止するというやり方で滞納を減らそうとする動きがあるようです。

また、アメリカの一部の州では、自動車免許の更新を拒否するとか、ナンバープレートを発行しないという対策が採られています。このような手段が増えてくるのは、それだけアメリカの州財政が、国家財政もそうでしょうが、かなり厳しい状況なのかもしれません。

また、公示制度に関連して、イギリスでは2008年以降ロンドンの証券取引所に上場されているトップの100社の間で、自主的に税務情報を公開していくという動きが高まっております。

これが果たして他の国にどういう影響を及ぼしていくのか注視する必要がありますが企業会計から推計して納税額を新聞報道をされる場合に、それが事実と異なっていると、企業は被害を被るわけですし、また、税金を払っていない

ことについて正当な説明ができるのであれば、それは積極的に打って出た方がいいのではないかとこのアドバイスをしておられる会計事務所

もあるようです。

私からは以上です。ありがとうございました。