

IMES DISCUSSION PAPER SERIES

租税条約に基づく情報交換 —オフショア銀行口座の課税情報を中心として—

ますいよしひろ
増井良啓

Discussion Paper No. 2011-J-9

IMES

INSTITUTE FOR MONETARY AND ECONOMIC STUDIES

BANK OF JAPAN

日本銀行金融研究所

〒103-8660 東京都中央区日本橋本石町 2-1-1

日本銀行金融研究所が刊行している論文等はホームページからダウンロードできます。

<http://www.imes.boj.or.jp>

無断での転載・複製はご遠慮下さい。

備考：日本銀行金融研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズは、金融研究所スタッフおよび外部研究者による研究成果をとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図している。ただし、ディスカッション・ペーパーの内容や意見は、執筆者個人に属し、日本銀行あるいは金融研究所の公式見解を示すものではない。

租税条約に基づく情報交換
—オフショア銀行口座の課税情報を中心として—

ますいよしひろ
増井良啓*

要 旨

本稿は、オフショア銀行口座の課税情報を中心として、租税条約に基づく情報交換について、近年の法制度の展開を概観し、今後のあり方を論ずるものである。西暦2000年前後から、OECDを中心として、課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」が形成されてきた。2008年夏の世界金融危機以降、租税情報交換協定の締結例が激増し、「透明性と課税目的の情報交換に関するグローバル・フォーラム」が活発にモニタリング活動を行っている。この動きは、OECD加盟国のみならず、かつてタックス・ヘイブンと呼ばれた法域を巻き込んで、地球規模に広がっている。この中で、日本国の締結する二国間租税条約は、OECDモデル租税条約の2005年改訂に対応し、「自国の課税利益」要件の削除、および、金融機関保有情報へのアクセス、というポイントを取り入れるポリシーに切り替わりつつある。さらに、「国際的に合意された租税基準」を実施するために、租税条約等実施特例法を数次にわたり改正している。本稿は、このような展開を整理し、立法論および解釈論上の問題点をいくつか指摘する。

キーワード：国際課税、租税条約、情報交換、銀行口座、タックス・ヘイブン、OECD、租税競争

JEL classification: F55、H26、K34

* 東京大学大学院法学政治学研究科教授 (E-mail: masui@j.u-tokyo.ac.jp)

本稿は、筆者が日本銀行金融研究所客員研究員の期間に行った研究をまとめたものである。本稿に示されている意見は、筆者個人に属し、日本銀行の公式見解を示すものではない。

目 次

1. はじめに.....	1
(1) 問題の所在	1
(2) 本稿の課題と構成.....	4
2. 若干の前提的知識	6
(1) 租税条約に基づく情報交換	6
(2) 主要な法源	7
3. 透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」の形成 .	9
(1) OECD モデル租税条約 26 条の 2005 年改訂.....	9
(2) 欧州評議会／OECD 税務執行共助条約とその改訂	14
(3) 国連モデル租税条約 26 条の 2008 年改訂	18
(4) グローバル・フォーラムの活動	19
4. UBS 事件をきっかけとする米国・スイス間の合意.....	23
(1) UBS 事件	23
(2) 各国の自発的開示プログラム	26
5. 日本法の対応	28
(1) 二国間租税条約の改訂および新規締結.....	28
(2) 実特法の改正.....	33
(3) 立法論上の課題	37
(4) 解釈論上の論点	42
6. おわりに.....	47
(1) 多国間の枠組の意義	47
(2) 納税者の権利保障.....	49
(3) 租税制度の設計における情報の重要性.....	50
参考文献.....	51
補論 OECD モデル租税条約 26 条について.....	57

1. はじめに

(1) 問題の所在

イ. 金融情報と課税をめぐる国際環境の変化

2009年に、金融情報と課税をめぐる国際環境は、大きな転機を迎えた。2009年4月2日のG20首脳会議は、「銀行秘密の時代は終わった」と宣言した¹。かつてタックス・ヘイブン（tax havens）と呼ばれた法域²を巻き込んで、租税情報交換協定（Tax Information Exchange Agreement、以下「TIEA」という。）の締結数が爆発的に増えた³。UBS事件をめぐって、米国とスイスが新しい条約を締結した。各国で、オフショア口座から生ずる所得を納税者が自発的に開示するプログラムが実施された。

2010年を迎えると、米国のオバマ政権の打ち出した外国口座税務コンプライアンス法（Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA）が、日本を含む各国の金融機関に対応を迫った⁴。日本でも、2010年11月に、税制調査会の専門家委員会が国際課税に関する「論点整理」を提出し、国外資産に関する報告制度の導入を論点としてあげた⁵。この問題提起は平成23年度税制改正大綱に取り込まれ、国際資産に関する資料情報収集について、「具体的な検討を進める必要がある」という一文が盛りこまれた。

このような状況の下で、本稿では、オフショア銀行口座の課税情報を中心として、租税条約上の情報交換のあり方を論ずる。

ロ. オフショア銀行口座の課税情報

本稿で「オフショア（offshore）」とは、ある国からみて、その国の法制が及ばない国や地域のことを指す。対語がオンショア（onshore）である。「銀行口座（bank account）」という言葉で、広く金融仲介機関が他人のために預かり管理する勘定一般を指すこととする。金融監督法上の特定の業態を意識するものではなく、金融仲介機関の典型例として銀行という言葉を用いる。「課税情報（tax information）」とは、所得税や相続税などの、課税目的のために必要な情報のことである。これと区別すべきが、資金洗浄（money laundering）規制など、課税以外の目的のために必要な情報である。このように、本稿では、居住者がオフショア銀行口座に置いた資金に関して、関係する課税当局が租税条約に基づいて、課税目的で情報交換を行う場合を念頭におく。資金洗浄規制と税務執行と

¹ 田中 [2009] 31頁。

² タックス・ヘイブンの現状については、Zielke [2011]。

³ Anamourlis and Nethercott [2009]。

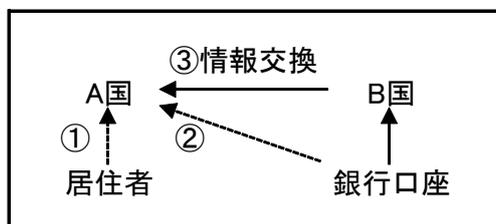
⁴ 田中 [2011]。

⁵ 税制調査会専門家委員会 [2010]。

の関係⁶については、触れない。

本稿でとりあげる問題をイメージするために、次の例を考えてみよう。A 国が、自国の居住者に対して、その居住者の稼得する全世界所得を対象として課税する。そのためには、この居住者がいつどれだけだけの所得を得たかに関する情報が必須である。ところが、A 国の税務職員が質問検査権を行使するには、国際法上、限界がある。このような執行管轄権の行使は、原則として、領土外で行ってはならないのである。そのため、A 国の課税当局にとって、自国の居住者が B 国の銀行口座でどれだけだけの資金の出し入れをしたかを、いかなる手段で確かめることができるかが、問題になる（図表 1）。

図表 1 租税条約上の情報交換の模式図



ここで、A 国の課税当局が納税者や第三者から直接に情報を取得するやり方として、論理的には、①A 国の居住者から取得するやり方と、②B 国の銀行から取得するやり方が考えられる。図表 1 にそれぞれ点線で示したやり方である。これに対し、本稿でとりあげるのは、実線で示したように、③A 国の権限ある当局が B 国の権限ある当局に情報の提供を要請し、この要請に応じて、B 国の権限ある当局が A 国の権限ある当局に情報を提供する、という租税条約上の手続である。

ハ. 租税条約に基づく情報交換の必要性

ここで、③租税条約に基づく情報交換が必要である理由は、次の点にある。

まず、①居住者から直接に情報を取得するやり方と比較してみよう。A 国の課税当局にとって、①によって居住者から情報を取得するルートだけでは、情報の正確性をチェックすることができないし、調査の端緒をつかむことが難しい。③のルートを確保することによって、A 国の課税当局は、その居住者がオフショア銀行口座においた資金の「たまり」とつきあわせて、申告された内容を検証できる。一般に、納税義務者と取引関係のある者に対する税務調査を反面調査というが、③のやり方は、課税当局が外国課税当局の手助けを借りることにより、国外の金融機関に対して反面調査を行ったのと同様の結果を得よう

⁶ 岡崎 [2005]。

とするものといえよう。また、A 国の課税当局としては、③のルートから得た情報をもとに、居住者に対する税務調査の糸口をつかむこともあるだろう。

次に、②オフショア銀行から直接に情報を取得するやり方と比較してみよう。上に述べたように、②のように国外の主体から直接に情報を取得するには、執行管轄権の限界がある。国際法は、A 国が B 国の主権を尊重することを要求しているからである。そこで、A 国が課税情報を収集するには、B 国が同意しこれに協力する、という枠組が必要である。これが、③の租税条約に基づく情報交換である。租税条約において、どのような場合に A 国が B 国に情報提供を要請でき、どのような場合に B 国が A 国に情報提供をする義務を負うかを明記する。その中で、課税情報の秘密保持や納税者の権利保障についても合意する。この約束を相互主義に基づいて行うことで、図表 1 の場合とは逆に、B 国が、自らの居住者の A 国銀行口座情報の提供を、A 国の権限ある当局に要請することも可能になる。

このような理由により、①②とは独立に、③租税条約に基づく情報交換が必要になる。①や②があるからといって、③が不要になるというわけではない。重要なのは、①②との比較において③のやり方にいかなる得失があるかを問う、という横断的な視点である。

二. 租税条約に基づく情報交換に着目することの意義

本稿は、課税情報の取得と利用をめぐる広範な問題群の中でも、とくに租税条約に基づく情報交換に問題をしばりこむ。これは、一見すると、問題設定が狭すぎるように見えるかもしれない。しかし、決してそうではない。後述するように、この 10 年の間に、二国間租税条約や多国間の枠組による対応が急速に進展し、検討すべき法的素材が激増している。そして、その中核をなすのが、外国の金融機関が保有する課税情報に他ならない。

本稿の問題設定の背後には、より大きな問題意識として、次のようなものがある。すなわち、

- * 一国による対応と二国以上による対応には、どのような得失があるか、
- * 課税庁の効率的な情報収集という要請と、納税者の権利保障という要請とを、国際的な場面においてどのようにバランスさせるべきか、
- * 租税条約上の情報交換に関する近年の動きは、租税法の研究に対してどのような理論的な含意をもつか、

といった点である。本稿の検討がこれらの大きな問題意識にどう響き合うかについては、本稿のおわりに一言する。

(2) 本稿の課題と構成

イ. 本稿の課題

租税条約上の情報交換条項については、日本でも、すでにかかなりの先行研究がある。これらのほとんどが法律家や行政官によるものであるが⁷、エコノミストによるものもある⁸。21世紀最初の10年に生じた事態の急速な展開を報ずる論説も、すでに登場している⁹。

これに対し、透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」の形成過程について、その詳細を多角的に検討する作業は、今後の学問的課題として残されている。多角的に、というのは、国家アクターだけでなく、金融専門家・多国籍企業・市民社会などの多様な声を聴き、何が起こったかを社会科学の眼で精密に検証することを意味する。そのためには、オフショア法域とオンショア課税当局の間の長年にわたる熾烈な抗争の実情を理解する必要がある。その際、いずれかの当事者の見方だけに偏しない知見を得るためには、公的文書を読み解くだけでなく、当時のメディア報道やインタビュー調査などにに基づき、裏をとりながら事実解明 (fact finding) を進めることが要請される。なぜなら、法制度展開の背景をなす国際政治経済的な基層を読み取ることによって始めて、多角的な検討が可能になるからである。

このような本格的な研究を行う能力は、現在の筆者にはない¹⁰。そのような水準を遠くに望みつつ、手持ちの材料でできることを行うというのが、本稿の課題である。すなわち、本稿では、OECD、EU、国連などの国際機関の政策文書の内容を一覧性の高い形で簡潔に整理し、日本にとって基本的な政策課題と解釈問題を析出することを課題とする。幸いにして、OECDの電子ライブラリーなどを活用することにより、既刊の公式文書を系統的にたどることは比較的容易である。

執筆に用いた法令や文献等は、2011年3月1日現在のものである。この分野の動きは速い。脱稿後も、2011年3月2日に、日本国がジャージーおよびマン島とTIEAの交渉を開始した。本稿が、あくまでこの基準時から振り返ってここ数年の動きを観察しているということに、ご留意いただきたい。

⁷ 金子 [1996]、中里 [1997]、中田 [1999]、永井 [1999]、木村 [2000]、中村 [2004]、青山 [2005]、田内 [2006]、石川 [2010]、金子 [2010]。さらに、国際的脱税の防止という観点からの研究として、本庄 [2004] など、本庄資教授の一連の著作が著名である。最新のものとして、本庄 [2011]。

⁸ 大野 [2005]。

⁹ 荒木 [2006]、小平 [2006]、石井 [2010]、矢内 [2010]、中島 [2010]、石黒 [2010]。

¹⁰ 国際政治経済 (international political economy) の観点からの研究として Sharman [2006]があるが、ほぼ2005年までの展開にとどまっている。同書の書評として、増井 [2009b]。なお、Palan, Murphy, and Chavagneux [2010]は、租税秘密の廃止を運動論として展開する書物である。

ロ. 本稿の構成

本稿の構成は、次のとおりである。

まず、2 節で、以下の論述の前提として、二国間租税条約上の情報交換条項について概説し、主要な法源を整理する。

しかるのち、3 節で、西暦 2000 年前後から、透明性と課税目的の情報交換とについて「国際的に合意された租税基準」が形成されてきた様子を跡づける。2000 年、OECD 租税委員会が、銀行情報へのアクセスに関する報告書を公開した。2002 年には、OECD モデル租税情報交換協定 (OECD Agreement on Exchange of Information on Tax Matters、以下「OECD モデル TIEA」という。) ができる。2005 年には、OECD モデル租税条約 (OECD Model Tax Convention on Income and on Capital) 26 条が改正された。新しい 26 条によると、条約締約国は、「自国の課税利益 (domestic tax interest)」がないからといって、相手国の要請を拒むことができないとされた。また、金融機関の保有する情報であることを理由にして、相手国に対して情報提供を拒むことができないと明記された。この動きに、EU や国連も同調した。このような経緯を経て、2008 年夏の世界金融危機以降、TIEA の締結例が激増し、「透明性と課税目的の情報交換に関するグローバル・フォーラム (The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)」(以下「グローバル・フォーラム」という。) が活発にモニタリング活動を行うようになったのである。

この動きは、OECD 加盟国のみならず、かつてタックス・ヘイブンと呼ばれた法域を巻き込む地球規模のものであった。タックス・ヘイブンとの TIEA については増井 [2009a] で検討したので、4 節では、近年とりわけ先鋭な対立をみせた米国とスイスの関係について、UBS 事件の後始末としてなされた合意の成立過程を瞥見する。

以上を踏まえ、5 節で、過去 10 年間のスパンにおける日本法の対応を整理する。日本国の締結する二国間租税条約は、OECD モデル租税条約 26 条の上記 2005 年改訂に対応し、「自国の課税利益」要件の削除、および、金融機関保有情報へのアクセス、というポイントを取り入れるポリシーに切り替わってきた。さらに、2003 年、2006 年、2010 年、2011 年に、「租税条約等の実施に伴う所得税法、法人税法及び地方税法の特例等に関する法律」(以下「実特法」という。) を改正し、「国際的に合意された租税基準」を実施するための国内法の整備を行ってきた。この中で、立法論上の課題として、欧州評議会/OECD 税務執行共助に関する多国間条約 (Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters、以下「欧州評議会/OECD 税務執行共助条約」という。) への加入の可否が、今後の問題として残されている。既存の租

税条約規定の解釈論としては、参考となる日本の裁判例や公的ガイドラインは、いまなおきわめて乏しいのが現状である。そのため、情報漁り (fishing expedition) を防止するための「関連性」要件の具体化や、調査の事前通知が必要である場合と必要でない場合を分かち基準の明確化をはじめとして、いくつかの基本的な点について検討を進める必要がある。

最後に、6 節で、本稿の検討から得られるより大きな展望を述べる。

2. 若干の前提的知識

(1) 租税条約に基づく情報交換

一般に、租税条約上の情報交換には、3つのタイプがある。

- ① 個別的情報交換 (information exchange on request)
- ② 自動的情報交換 (automatic information exchange)
- ③ 自発的情報交換 (spontaneous information exchange)

この中で、①個別的情報交換は、ある国の要請に基づいて、別の国が課税情報を提供するものである。すなわち、条約締約国の権限のある当局 (competent authority) が、条約相手国の権限のある当局に対して、個別に情報の提供を要請する。典型例として、ある国の税務職員が、特定の課税年度に関する納税者の納税義務について調査を行っている場合を考えてみよう。税務調査の過程で、その納税者が外国の銀行口座に預けた金融資産の出納状況のチェックが、更正処分の裏付けとして必要になったとしよう。この場合、権限のある当局を通じ、租税条約上のチャンネルによって、条約相手国に情報の提供を要請し、相手国から情報の提供を受ける。これが、個別的情報交換である。要請を行う前に、要請国は、当該情報を入手するためにすべての可能な手段を尽くす必要がある。ただし、不釣り合いな困難をもたらす場合には、例外が認められる。

これに対し、②自動的情報交換は、個別的な要請を待たずして、金融資産の出入りや法人の所有者などに関する情報を組織的・継続的に交換し共有するものである。自動的情報交換は、密接な協力関係がある国々の間で行われている。③自発的情報交換は、ある締約国が知り得た情報の中で、別の締約国が関心をもつであろう情報を、自発的に別の締約国に知らせるものである。

これら3つのタイプの情報交換は、組み合わせることができる。さらに、課税当局間の相互協力関係が深まると、次のやり方について合意することもある。

- ④ 同時調査 (simultaneous examination) : 各国が自国の領域内で同時に税務調査を行い、取得した関連情報を交換するもの。
- ⑤ 国外税務調査 (tax examination abroad) : A 国の税務職員が、B 国の税務職員が B 国の領域内で行う税務調査に立会うもの。

- ⑥ 業種別情報交換 (industry-wide exchange of information) : 特定の納税者ではなく、たとえば銀行部門など、ある経済部門の全体に関して情報交換を行うもの。

これらに共通する要件として、納税者の手続保障や、秘密保持を、条約に明記することが通例である。2000年から2010年にかけて起こったことは、これらの要件を維持しつつ、条約上の国家間情報交換を容易にするための新たな国際基準を形成することであった。透明性と課税目的の情報交換に関して、いわゆる「国際的に合意された租税基準」が形成されてきたのである。

このプロセスは、従来のように二国間条約を散発的に締結していく、といったレベルの相互協力をはるかに超えている。多国間の枠組による対話と監視を通じて条約網を格段に拡大し深化する、という性格をもっているのである。その活動の中心になっているのが、2009年9月に改組され拡充されたグローバル・フォーラムである。グローバル・フォーラムを通じた各国の相互監視は、租税情報に関する各国のインフラストラクチャーにまで手を入れる、というところに来ている。もちろん、日本法も、このプロセスの影響を大きく受けてきた。

(2) 主要な法源

本稿で扱う主要な法源を、日本の現行法との関係を意識しつつ、紹介しておこう。

イ. 国内法

税務職員が課税のために必要な情報を収集する権限は、各国の国内法に由来する。日本法の下では、たとえば日本の個人居住者が銀行口座からどれだけの出し入れを行ったかを調査する法的根拠は、所得税法 234 条の定める質問検査権である。このように、課税情報収集に関する第一次的な法源は、各国の国内租税法である。

課税庁の情報収集権限はあくまで国内法に基礎を置くから、次にみる租税条約上の義務の履行として、日本の税務職員が質問検査権を行使する場合も、日本の国内法上の法的根拠が必要である。この点について定めるのが実特法である。

ロ. 租税条約

これに対し、国家間で課税情報の交換を可能にする法的枠組が、租税条約である。日本国は、約 60 か国に適用される二国間租税条約を締結しており、それらの条約の中には例外なく情報交換条項が存在する。また、5 節 (1) で後述す

るように、2009 年以降、かつてタックス・ヘイブンと呼ばれた法域との間で、情報交換を目的とした TIEA を急速に締結しはじめている。

なお、この分野を規律する多国間条約として、1988 年欧州評議会／OECD 税務執行共助条約があり、2010 年にアップデートされている。日本国はこれに署名していない。

ハ. モデル租税条約

日本国の締結する二国間租税条約は、おおむね OECD モデル租税条約に準拠している。また、OECD モデル租税条約の注釈（Commentary）は、規定の趣旨や解釈について各国の代表が話し合った結果を示しており、特段の所見を付していない場合には、「解釈の補足的手段」（ウィーン条約法条約 32 条）として意味をもつ（最判平成 21 年 10 月 29 日民集 63 卷 8 号 1881 頁、グラクソ事件）。その意味で、国際機関の作成するモデル租税条約は、それ自体は法源ではないものの、重要である。

この分野で頻出するモデル条約は、次の 3 つである。

- ① OECD モデル租税条約
- ② OECD モデル TIEA
- ③ 国連モデル租税条約

このうち、①OECD モデル租税条約は、1963 年にとりまとめられ、1977 年の改正、1992 年以降の継続的な改正を経て、現在 2010 年版になっている。OECD モデル租税条約は、いわばフル・セットの包括的な租税条約であり、締約国間の課税権の分配とともに、情報交換や相互協議、徴収共助などについて幅広く規定している。

2002 年、OECD はさらに、②OECD モデル TIEA を作成した。これは、情報交換を目的にした国家間協定のひな型である。①と異なり、課税権の分配に関する規定は含まれていない。

これに対し、国際連合も、③国連モデル租税条約（United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries）を作成している。1979 年に採択され、現在のものは 2001 年版である。包括的な条約であり、その構成は①と似通っている。ただし、資本輸入国の課税権をより手厚く保障している点に特色がある。

以上の①②③を、作成主体と規律範囲の観点から比較すると、図表 2 のようになる。なお、①OECD モデル租税条約については、BRICs を含む多数の OECD 非加盟国が、規定および注釈について立場を明らかにしている。

図表 2 3つのモデル条約の比較

	作成主体	規律範囲
①OECD モデル租税条約	OECD	包括的
②OECD モデル TIEA	OECD	情報交換のみ
③国連モデル租税条約	国際連合	包括的

3. 透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」の形成

西暦 2000 年前後から、透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」が形成されてきた。以下では、基準の形成における主要なフォーラムとして、(1) OECD の動き、(2) EU の動き、(3) 国連の動き、を概観したあと、(4) グローバル・フォーラムの活動をみることにする。

(1) OECD モデル租税条約 26 条の 2005 年改訂

イ. 概観

OECD モデル租税条約は、1963 年に策定された当初から、情報交換条項を設けていた。この条項は、1977 年の改訂および 1992 年の改訂を経て、徐々に拡充されてきた。OECD 租税委員会は、1994 年には情報交換条項の運用実態を調査する報告書を公刊し¹¹、2000 年にその内容を OECD モデル租税条約 26 条の注釈に盛り込んだ。そして 2005 年には、銀行秘密を理由とする情報提供拒否を禁止するなどの大きな改正を経て、現在の形をとるようになった。

この 2005 年改正の背景として重要な意味をもったのが、1990 年代末からの、「有害な税の競争 (harmful tax competition)」に対する対抗運動である。ここに「有害な」競争とは、OECD 加盟国のいくつかの国にみられる外資優遇税制や、タックス・ヘイブンと呼ばれる法域の外資呼び込みのことである。これらが「有害な」租税競争であるとして、これを抑え込むための国際的運動が開始していた。

この運動は、2000 年を迎える頃から、透明性の欠如と有効な情報交換の欠如に力点を置くようになった。これらの欠如をもって「有害な」租税競争であるとし、タックス・ヘイブンを具体的にブラック・リストに載せる。当該法域がリストから外れるためには、透明性と情報交換の確保について、OECD との間で対話を行わねばならない。このような運動が 3 節 (1) ロ. 以下でみるような経過をたどる中で¹²、透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」が形成されてきたのである。

¹¹ OECD [1994].

¹² 増井 [2009a] 16～18 頁。

ロ. 1998年「有害な税の競争」報告書

OECDの1998年「有害な税の競争」報告書は、タックス・ヘイブンを識別するための定義として、4つの要素をあげた¹³。すなわち、

- * 無税であるか名目的な課税であること
- * 効果的な情報交換の欠如
- * 透明性の欠如
- * 実質的活動が行われることが要求されないこと

である。

このうち、「効果的な情報交換の欠如」と「透明性の欠如」は、とりわけ重要なポイントとされていた。この点について、同報告書は次のように述べている¹⁴。

「無税であるか名目的な課税であること以外に、タックス・ヘイブンを識別する他の重要な要素は、その法域の租税行政実務の運用における透明性の欠如 (lack of transparency)、および、有効な情報交換 (effective exchange of information) を妨げる (あるいは妨げるであろう) 規定の存在——それが立法的・法的・行政的なもののいずれであるかを問わない——、である。不透明な行政実務や、情報提供ができなかったり情報提供に消極的であったりすることは、投資家の租税回避を許すのみならず、脱税・資金洗浄といった違法活動を容易にしまう。そのため、これらの要素は特に問題である。法域によっては、金融機関が投資家情報を課税当局に提供することを許さない法律を制定しているところもある (たとえば匿名口座の提供)。その場合、課税当局は金融機関から投資家情報を強制的に取得する権限を欠くことになり、租税条約その他の種類の執行共助の回路に基づいて情報を交換することができない。情報提供の失敗の明白な結果は、脱税と資金洗浄を容易にすることである。このように、これらの要素は、タックス・ヘイブンの特に有害な特徴である…。」

OECDがこの基準に基づいてある法域をタックス・ヘイブンであると認定すると、OECD加盟国がいくつかの防御的措置を講ずることが予定されていた¹⁵。

ハ. タックス・ヘイブンとの情報交換

OECDは、2000年に、上記1998年「有害な税の競争」報告書の基準にもとづいてタックス・ヘイブンのリストを中間的に発表した。ブラック・リストに載せられた法域からの反発を受け、オフショア法域との間でやりとりを続ける中で、「グローバル・フォーラム」という対話の場を設けた¹⁶。この当時のグロー

¹³ OECD [1998], Paragraph 52.

¹⁴ OECD [1998], Paragraph 53.

¹⁵ OECD [1998], Chapter 3.

¹⁶ OECD [2000b].

バル・フォーラムはアド・ホックな場であったところ、後述するように、2009年4月に大幅に拡充され、透明性と課税目的の情報交換を多国間でモニターする中心的な存在になっていく。

OECD 加盟国とタックス・ヘイブンとの度重なる協議の結果、タックス・ヘイブンにあたるか否かの審査の力点は、透明性の欠如、および、効果的な情報交換の欠如の側面に移行した。2001年の段階で、タックス・ヘイブンとしてリストアップされた法域は、効果的な情報交換について、次の条件にコミットすることによって、協力的法域であるとみなされることとされた¹⁷。

- * 要請に基づく情報交換について法的枠組を整備すること。
- * 目的外使用の禁止や納税者秘密の保護などの適切なセーフガードを置くこと。
- * 租税犯則事件について「双方可罰性 (double incrimination)」の要件を撤廃すること。この要件は、情報提供の要請を受けた国が、相手国に対して情報を提供するためには、被要請国の国内法上同じ行為が犯罪を構成することが必要であるというものである。この「双方可罰性」の要件が存在すると、租税犯の犯罪構成要件が国によって異なる場合に情報交換が困難になると考えられていた。
- * 租税行政事件について「自国の課税利益 (domestic tax interest)」による制限を撤廃すること。「自国の課税利益」要件とは、租税条約に基づく情報提供の要請を受けた国が相手国に情報を提供するためには、自国の課税上必要である情報、つまり「自国の課税利益」がある情報であることを要する、という要件である。この要件を廃止すると、自国の課税目的のためには必ずしも必要でない場合であっても、相手国が必要としていることのみを理由として、情報提供の義務を負うことになる。
- * 信頼できる情報の入手が可能な態勢を整えること。

二. 2000年「銀行情報へのアクセス」報告書

タックス・ヘイブンとの対話と同時並行して、銀行保有情報について、OECD加盟国の内部で議論が進んだ。2000年3月、OECD租税委員会は、「課税目的による銀行情報へのアクセスを改善する」と題する報告書を公表した¹⁸。この報告書は、銀行秘密が個人・法人の財務の機密性を保護するために正当な役割を果たしていることを認めつつも、「理想的には、全加盟国は、課税当局が直接または間接にすべての課税目的のために銀行情報に対してアクセスを有することを

¹⁷ OECD [2001], Paragraph 38.

¹⁸ OECD [2000a].

許すべきである」と述べた¹⁹。ここにいう「間接」のアクセスとは、税務当局が直接に金融機関から情報を取得する場合ではなく、司法過程を通じて情報を取得する場合を指す。

この報告書は、具体的な提案として、OECD 加盟国に対して次の点を勧告した²⁰。

- * 匿名口座を廃止し、顧客の本人確認を必要とすること。
- * 「自国の課税利益」要件を3年以内に再検討すること。
- * 租税犯則事件に関して銀行情報にアクセスする課税当局の権限のあり方を再検討すること。問題とされたのが「双方可罰性」の要件であった。

ホ. 2002年 OECD モデル TIEA

2002年に、OECD モデル TIEA が策定された²¹。

OECD モデル TIEA は、2001年に OECD 租税委員会がタックス・ヘイブんに要求していた3節(1)ハ.の諸条件を、条文の形に具体化するものであった。OECD モデル TIEA の構成(図表3)と照らし合わせると、次のとおりである。

- * 要請に基づく情報交換について法的枠組を整備すること。5条が要請に基づく情報交換の根拠条文である。OECD モデル TIEA 自体が、要請に基づく情報交換を可能にするための枠組とあってよい。
- * 目的外使用の禁止や納税者秘密の保護などの適切なセーフガードを置くこと。8条が目的外使用の禁止や納税者秘密の保護に関する規定である。
- * 租税犯則事件について「双方可罰性」要件を撤廃すること。5条1項が、被要請国の国内法上犯罪を構成するか否かを問わず、情報を提供する旨を明記している。
- * 租税行政事件について「自国の課税利益」による制限を撤廃すること。5条2項が、被要請国が自国の課税目的で当該情報を必要としない場合であっても、情報を収集することを明記している。
- * 信頼できる情報の入手が可能な態勢を整えること。10条が、実施のための立法措置を義務づけている。

図表3 OECD モデル TIEA の構成

Preamble	
Article 1	Object and Scope of the Agreement

¹⁹ OECD [2000a], Paragraph 20.

²⁰ OECD [2000a], Paragraph 21.

²¹ OECD モデル TIEA を評価するものとして Barnard [2003]があり、批判するものとして Oberson [2003]がある。

Article 2	Jurisdiction
Article 3	Taxes Covered
Article 4	Definitions
Article 5	Exchange of Information Upon Request
Article 6	Tax Examinations Abroad
Article 7	Possibility of Declining a Request
Article 8	Confidentiality
Article 9	Costs
Article 10	Implementation Legislation
Article 11	Language
Article 12	Other international agreements or arrangements
Article 13	Mutual Agreement Procedure
Article 14	Depositary's Functions
Article 15	Entry into Force
Article 16	Termination

へ. 会計帳簿に関する合同特別グループの活動

上記 3 節 (1) ハ. に述べた「グローバル・フォーラム」は、情報交換の基礎となる情報の信頼性を高めるため、2003 年に、会計帳簿に関する合同特別グループ (Joint Ad Hoc Group on Accounts, JAHGA) を設けた²²。日本を含む OECD 加盟国と、バミューダやケイマン諸島などの OECD 非加盟国の代表者が、合同で検討を行った。

JAHGA は、2005 年 7 月に、「効果的な情報交換を可能にする：入手可能性および信頼性に関する基準 (Enabling Effective Exchange of Information: Availability and Reliability Standard)」と題する最終報告書を提出した²³。この基準は、会社・組合・信託・集団投資スキーム等を広く適用対象としている。基準の内容は、①信頼性のある会計記録を維持すること、②最低 5 年以上保存すること、③私法・金融監督法・租税法・自主取決めによって信頼性のある会計記録の維持を確保すること、④課税当局の求めに応じて適時に情報を提出できるようにすること、というものであった。

ト. 2005 年 OECD モデル租税条約 26 条の改正

OECD モデル租税条約には、源泉地国と居住地国の間に課税権を分配し、二重課税を排除するための規定が数多く含まれる。その中で、権限のある当局間

²² OECD [2006], Paragraph 7.

²³ OECD [2006], Annex III.

の情報交換を可能にする根拠条文が、26条である。

2005年、OECDモデル租税条約26条は、大きく改訂された。主要な改正点は、次の3点である。

- * 1項において、「必要な (necessary)」情報を交換すると規定されていた文言が、「関連すると予想される (foreseeably relevant)」という文言に置き換わった。新しい文言は、2002年OECDモデルTIEAの文言と平仄を合わせるものである。この文言は、なるべく広い範囲で税務情報を交換できるようにすることを意図していた。と同時に、締約国が、「情報漁り (fishing expedition)」を行ったり、特定の納税者の税務に関連しそうな情報提供を要請したりすることができないことを明らかにした²⁴。
- * 4項を新設し、被要請国が自国の課税目的で当該情報を必要としない場合であっても、情報を収集する義務を負うことを明記した。「自国の課税利益」による制限を撤廃したのである。
- * 5項を新設し、金融機関が保有する情報であるというだけの理由で、加盟国は情報の提供を拒んではならない旨を明記した。ただし、2005年改訂の段階では、いくつかのOECD加盟国が、この規定に対して留保を付していた。オーストリア、スイス、ベルギー、ルクセンブルグである。

2005年改訂後現在に至るまでのOECDモデル租税条約26条の英文正文テキストは、補論に引用したとおりである。

(2) 欧州評議会／OECD 税務執行共助条約とその改訂

イ. 概観

以上の動きに対し、EU諸国も同調していく。もともと、執行共助に向けた多国間の取り組みとして、1988年の欧州評議会／OECD税務執行共助条約が存在していた。2010年には、この多国間執行共助条約を改正し、国際基準に合致させた。これを分説すると、次のとおりである。

ロ. 1988年欧州評議会／OECD 税務執行共助条約

1988年1月25日に、欧州評議会とOECDが税務執行共助に関する多国間条約（欧州評議会／OECD税務執行共助条約）を作成した。この条約は、二国間租税条約ではなく、多国間条約であって、多国間相互の情報交換と徴収共助を可能にするものである。欧州評議会加盟国およびOECD加盟国が、この多国間条約を署名して加入することができた。1995年4月1日に、5か国が批准するという要件を満たして発効した。2010年改正直前の数字で、これに加入して効

²⁴ OECD [2010a], Paragraph 5.

力を有していたのが米英仏を含む 14 か国であり、署名済であるが批准前の国が独加韓を含む 7 か国であった。日本国はこの多国間条約に署名していない。

欧州評議会／OECD 税務執行共助条約は、6 章構成である（図表 4）。図表 4 では、3 章と 4 章の表題部分に囲みを付しておいた。

図表 4 欧州評議会／OECD 税務執行共助条約の構成（囲みと下線は著者による）

Preamble	
Chapter I.	Scope of the Convention
Article 1	Object of the Convention and persons covered
Article 2	Taxes covered
Chapter II.	General Definitions
Article 3	Definitions
Chapter III.	Forms of Assistance
<u>Section I</u>	<u>Exchange of Information</u>
Article 4	General provisions
Article 5	Exchange of information on request
Article 6	Automatic exchange of information
Article 7	Spontaneous exchange of information
Article 8	Simultaneous tax examinations
Article 9	Tax examinations abroad
Article 10	Conflicting information
<u>Section II</u>	<u>Assistance in Recovery</u>
Article 11	Recovery of tax claims
Article 12	Measures of conservancy
Article 13	Documents accompanying the request
Article 14	Time limits
Article 15	Priority
Article 16	Deferral of payment
<u>Section III</u>	<u>Service of Documents</u>
Article 17	Service of documents
Chapter IV.	Provisions Relating to all Forms of Assistance
Article 18	Information to be provided by the applicant state
Article 19	Possibility of declining a request

Article 20	Response to the request for assistance
Article 21	Protection of persons and limits to the obligation to provide assistance
Article 22	Secrecy
Article 23	Proceedings
Chapter V.	Special Provisions
Article 24	Implementation of the Convention
Article 25	Language
Article 26	Costs
Chapter VI.	Final Provisions
Article 27	Other international agreements or arrangements
Article 28	Signature and entry into force of the Convention
Article 29	Territorial application of the Convention
Article 30	Reservations
Article 31	Denunciation
Article 32	Depositaries and their functions
Annexes	

3章は、①情報交換（4条から10条）、②徴収共助（11条から16条）、③書類送達（17条）の3種類の共助のやり方を定める。この定めはOECDモデル租税条約26条よりも広い。すなわち、①情報交換の部分で、同時調査（9条）と外国での調査（10条）に関する規定を置いている。また、③書類送達に関する規定は、情報提供の要請国が発する書類を、被要請国が名宛人に送達する義務について定めている。これらの規定はOECDモデル租税条約には存在せず、注釈の中で同時調査および外国での調査について触れているにとどまる。

以上3種類の執行共助のやり方に共通する事項を一括して、4章は、情報提供を拒むことのできる事由（19条）や、提供された情報の秘密保持（22条）などについて定める。

欧州評議会／OECD 税務執行共助条約には、専門家委員会が起草した解説（explanatory report）が付されている。この解説は、条約テキストの有権的解釈ではないものの、条約規定の理解に資するものとして公表されている。

ハ. 欧州評議会／OECD 税務執行共助条約を改訂する 2010 年議定書

この多国間条約をアップデートし、2000 年以來の「国際的に合意された租税

基準」を取り込んだのが、2010年の議定書である。すなわち、2010年3月、1988年欧州評議会／OECD 税務執行共助条約を改訂する議定書が署名のために公開され、2010年5月に米英仏を含む11か国によって署名された。

この議定書による最も重要な改正点は、次の2点である²⁵。

- * 情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」を取り込んだ。すなわち、OECDモデル租税条約26条4項（「自国の課税利益」要件の撤廃）と5項（銀行秘密を要請拒否の理由としないこと）と同じことを、明文に規定した（21条3項と4項）。被要請国が情報提供の義務を負わない場合として、1988年条約が「公序（ordre public）」のみならず締約国の「本質的な利害（essential interests）」に反する場合と定めていた点を改め、「公序」に反する場合のみとした（21条2項）。租税犯則調査手続のどの段階であっても租税情報を交換できるようにした（4条1項）。秘密保持の要請について、1988年条約は情報要請国と情報提供国のより制限的な条件に従うこととしていたところ、新たに、要請国の国内法と同等の保護を与え、かつ、提供国のデータ保護法制の特定するセーフガードに従って個人情報保護することとされた（22条1項）。
- * 多国間条約に加入する資格を、すべての国に開放した。1988年条約は、欧州評議会加盟国かOECD加盟国かでなければ、加入できなかった。その後、G20の要請に応じ、経済新興国をはじめとしたより広い国々や法域との対話を可能にすることとされた。その際、無制限に加入を認めると、国や法域によって秘密保持レベルのレベルに差があることから、他の国々が加入をためらうおそれがあった。そこで、欧州評議会にもOECDにも加盟していない国・法域が加入するためには、条約加盟国のコンセンサスが必要であることとした（28条）。

二. EU 域内の指令

なお、EU 域内では、情報交換を可能にする枠組として、いくつかの指令（Directives）が存在している。指令は、欧州評議会が、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会に諮ったうえで、単独で発する²⁶。EU 加盟国は、指令に従うように国内法を改正する義務を負う。

銀行保有情報との関係で特に重要なのが、2003年のいわゆる貯蓄指令²⁷である²⁸。貯蓄指令の目的は、個人が受け取るEU域内のクロス・ボーダー利子所得に

²⁵ Saint-Amans and Russo [2010].

²⁶ EC条約94条。2009年12月1日以降はEU運営条約115条。

²⁷ Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments, OJ L 157, 26.6.2003, pp.38-48.

²⁸ 貯蓄指令の成立に至る経緯について、村井・岩田 [2000] 246頁、藤城 [2001]、増井 [2001]

ついて、当該個人の居住地国が効果的に課税できるようにすることである。そのための枠組が、利子の支払者の所在地国から利子の受益者の居住地国に対する、自動的情報交換による課税情報の提供である。オーストリア・ベルギー・ルクセンブルグについては、移行期間において、支払者の所在地国が源泉徴収を行い、その税収の75%を受益者の所在地国に移転するという措置が用意された。さらに、EU加盟国でないスイスとの関係で、EUは2004年に、スイス国内の支払者の源泉徴収および「租税遁脱等 (tax fraud and the like)」の場合に限った限定的な情報交換を内容とする条約を締結している²⁹。

銀行口座情報に限らないより一般的な執行共助の枠組については、すでに1977年の段階から「直接税分野における加盟国の権限ある当局による執行共助に関する指令³⁰」が直接税をカバーしており、これをアップデートする指令案³¹が2009年に発せられている³²。

(3) 国連モデル租税条約 26 条の 2008 年改訂

国際連合も、OECDモデル租税条約 26 条の 2005 年改正後、「国際的に合意された租税基準」を共有していく。これを端的にあらわすのが、国連モデル租税条約の 2008 年改訂である。

かねてより、国連の専門家委員会には、既存の情報交換条項が十分に効果的でないという意見があった。たとえば、1999 年 5 月にニューヨークで、税務国際協力特別専門家グループ (Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters) の第 9 回会議が開かれた。この会議に提出されたあるペーパーは、既存の情報交換条項の弱点を指摘し、その改善に向けて提案を行っていた³³。

2008 年 10 月の国連税務協力専門家委員会第 4 回会議において、国連モデル租税条約 26 条を改正することが決定された³⁴。新しい 26 条は、2005 年改訂後の OECD モデル租税条約 26 条と同様に、「関連すると予想される」情報を交換することや、「自国の課税利益」がなくても情報交換に応じなければならないこと、金融機関の保有する情報であることを理由に情報交換を拒んではならないこと、などを明記した。

この新しい条文に伴って、国連モデル租税条約の注釈も改正された。現在、

286～287 頁。貯蓄指令の成立後の展開について、Martin Jimenez [2006]、Vanistendael [2009]。

²⁹ Oberson [2005]。

³⁰ Council Directive 77/799/EEC of 1977 concerning mutual assistance by the competent authorities of the Member States in the field of Direct taxation, OJ L 336, 27.12.1977, pp.15-20.

³¹ European Commission [2009]。

³² Caram [2009], Seer and Gabert [2011], p. 89.

³³ Garcia Pratz [1999]。

³⁴ United Nations Economic and Social Council [2008]。

一括した形で公表されている国連モデル租税条約は 2001 年版であるところ、これを次回にアップデートする時点で、新 26 条およびその注釈を織り込むことになる。

(4) グローバル・フォーラムの活動

イ. 概観

2009 年 9 月以降、「透明性と課税目的の情報交換に関するグローバル・フォーラム」が本格的に活動を開始する³⁵。グローバル・フォーラムは、かつてタックス・ヘイブンとしてリストに載った法域を含む地球規模の範囲で、透明性の確保と効果的な個別的な情報交換を実施することを目的に、種々の活動を行っている。その活動状況は逐次アップデートされ、OECD のウェブサイトに掲載されている。ここでは、2011 年 2 月 11 日の Background Information Brief に依拠して³⁶、活動の概要をみておこう。

ロ. グローバル・フォーラム拡充に至る経緯

2008 年初めから、国際的脱税、および、透明性と情報交換に関する新基準の実施が、きわめて重要な政治課題とされてきた。リヒテンシュタインの LGT 銀行に、ドイツポスト社長が家族財団を設立して資産を隠匿していたと報道された。スイスの UBS 銀行の顧客情報をめぐり、4 節で後述するように、米国の内国歳入庁 (Internal Revenue Service, IRS) が召喚状を発した。このような事件と前後して、世界金融危機が起こり、金融センターのガバナンスのあり方に疑問が呈されるようになった。この中で、課税の透明性は、ワシントン、ロンドン、ピッツバーグの G20 首脳会議のひとつの眼目となった。

2009 年 4 月 2 日、G20 のロンドン金融・世界経済サミット首脳宣言は、次のように述べた³⁷。

「タックス・ヘ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。銀行秘密の時代は終わった (The era of banking secrecy is over.)。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 が発表したことに留意する。」

³⁵ 日本租税研究協会 [2009] 69 頁 (大矢俊雄財務省主税局参事官の発言)。その後のまとまった紹介として、中島 [2010]。

³⁶ OECD [2011b]。

³⁷ G20 [2009], Paragraph 15.

このような動きの中で、2009年の1年間において、過去10年をかけて生じたこと以上の大きな展開があった。上記G20 ロンドン・サミットの直前に、透明性と課税目的の情報交換に関するOECDの新基準(3節(1)ト.を参照)は、従来から銀行保有情報の交換に反対していた国を含め、すべてのキー・プレイヤーによって支持された。すなわち、オーストリア、ベルギー、ルクセンブルグ、スイスは、OECDモデル租税条約26条に対する従前の留保を取り下げた。アンドラ、リヒテンシュタイン、モナコは、OECD基準に反対する非協力的法域であったところ、新基準を受け入れた。2009年4月2日の段階で新基準の実施にコミットしていなかった4か国(コスタリカ、マレーシア、フィリピン、ウルグアイ)も、その後まもなく新基準の実施を約束した。非OECD加盟国でOECDモデル租税条約26条に対して留保を付していたブラジル、チリ、タイを含む国々も、留保を撤廃した。以上に加え、国連が2008年10月にOECD基準を国連モデル租税条約に取り入れたことから、OECDモデル租税条約26条の2005年改訂は、「国際的に合意された租税基準」になった。

さらに、新基準を取り込む二国間条約が、新規に500近くも締結された。そして、新基準の実施を監視するため、2009年9月2日のメキシコ会議で、グローバル・フォーラムが改組された。94の国・法域が、3年間の期限内に、ピア・レビューを行うこととされたのである。

ハ. グローバル・フォーラムの任務

グローバル・フォーラムの任務は、次の点である。

- * 当初3年間の任務。強化されたグローバル・フォーラムを形成し、ピア・レビュー・プロセスを通じて、透明性と課税目的の情報交換に関する新基準の実施を促進すること。
- * 2段階ピア・レビュー。フェーズ1は、各法域の法・規制の枠組をレビューする。フェーズ2は、実務的な実施をレビューする。
- * 情報交換を可能にする法的手段を継続的に監視する。
- * 30のグローバル・フォーラム加盟国からなるピア・レビュー・グループが、このプロセスを監督する。

グローバル・フォーラムの活動の財源は、OECD加盟国が負担する290万ユーロである。事務局は、OECD租税政策・税務行政センターの中に置かれる。15の国が運営グループを構成し、オーストラリアが議長国、バミューダ・中国・ドイツが副議長国である。日本も、この運営グループに加わっている。

ニ. ピア・レビューのプロセス

グローバル・フォーラムの加盟国はすべて、課税目的の情報交換のための制度についてレビューを受けることになる。このピア・レビューの過程は、30 のピア・レビュー・グループが監督する。議長国はフランスであり、副議長国はインド・日本・シンガポール・ジャージーである。

透明性と情報交換に関する基準は、OECD モデル租税条約 26 条および 2002 年 OECD モデル TIEA に含まれている。この基準は、プライバシーと、各国が租税法を執行する必要性との間で、バランスをとるものである。この基準は、次の 5 点を要求する。

- * 条約相手国の国内法の行政および執行に「関連すると予想される (foreseeably relevant)」場合の要請に基づく情報交換。
- * 銀行秘密や「自国の課税利益 (domestic tax interest)」の要件によって情報交換が制限されることがないこと。
- * 信頼できる情報が入手可能であり、その情報を取得できる権限があること。
- * 納税者の権利の尊重。
- * 交換される情報の厳格な機密性。

この基準をより具体的なチェック・リストにしたのが、図表 5 の 10 項目である。これは、ピア・レビュー・グループが原案を作成し、グローバル・フォーラムにおいて合意されたものであり、各法域のレビューにあたって参照すべき 10 の要素を示している。

図表 5 ピア・レビューの 10 項目

THE 10 ESSENTIAL ELEMENTS OF TRANSPARENCY AND EXCHANGE OF INFORMATION FOR TAX PURPOSES

A AVAILABILITY OF INFORMATION

- A.1. Jurisdictions should ensure that ownership and identity information for all relevant entities and arrangements is available to their competent authorities.
- A.2. Jurisdictions should ensure that reliable accounting records are kept for all relevant entities and arrangements.
- A.3. Banking information should be available for all account-holders.

B ACCESS TO INFORMATION

- B.1. Competent authorities should have the power to obtain and provide information that is the subject of a request under an EOI agreement from any person within their territorial jurisdiction who is in possession or control of such information.
- B.2. The rights and safeguards that apply to persons in the requested jurisdiction should be compatible with effective exchange of information.

- | |
|---|
| <p>C EXCHANGING INFORMATION</p> <p>C.1. EOI mechanisms should provide for effective exchange of information.</p> <p>C.2. The jurisdictions' network of information exchange mechanisms should cover all relevant partners.</p> <p>C.3. The jurisdictions' mechanisms for exchange of information should have adequate provisions to ensure the confidentiality of information received.</p> <p>C.4. The exchange of information mechanisms should respect the rights and safeguards of taxpayers and third parties.</p> <p>C.5. The jurisdiction should provide information under its network of agreements in a timely manner.</p> |
|---|

すなわち、A 信頼できる情報が入手可能である状態になっているかどうか、B 権限のある当局が当該情報に対して効果的にアクセスできるようになっているかどうか、C 情報交換が効果的になされ、かつ、秘密の保護・権利の保障に欠けるところがないかどうか、という点を、審査する。

このうち、C.2.は、審査対象国の情報交換ネットワークがすべての重要なパートナーをカバーするかどうかを問題にしている。ひとまずの形式基準として、12 本の TIEA を締結すれば、義務を果たしたことになる。しかし、それは単なる数字あわせであっては足りず、実効的な情報交換の枠組を整える必要がある。重要性を欠く TIEA を 12 本締結しただけでは、審査をパスすることにはならない。

ピア・レビューは、法・規制の枠組を対象にするフェーズ 1 と、その枠組が実際に効果的に機能しているかどうかをみるフェーズ 2 に分かれる。図表 5 の各項目について、フェーズ 1 においては 3 段階評価がなされ、フェーズ 2 においては 4 段階評価がなされる。

ピア・レビューは、グローバル・フォーラム参加国のすべてが対象となる。ピア・レビューの結果報告書が、すでに 18 ある。なお、グローバル・フォーラムに参加していない国についても、ボツワナとトリニダード・トバゴについて審査が完了している。

ホ. プロセスの加速

OECD は、情報交換ネットワークの展開を加速するために、2 つの戦略をとっている。

第 1 は、情報交換に関する二国間協定の締結に向けて、多国間交渉の場を提供することである。カリブ海地域で 2 つ、太平洋地域で 1 つ、パイロット・プロジェクトを開始し、その結果、100 を超える TIEA が締結された。クック諸島やサモア、コスタリカ、リベリアといった法域は、このプロジェクトによって、基準を満たすようになった。

第2は、欧州評議会／OECD 税務執行共助条約の拡充である。先に述べたように、2010年議定書は、同条約に新基準を取り込むとともに、同条約の署名を欧州評議会やOECDの非加盟国に対して開放した。これ以降、韓国、メキシコ、ポルトガル、スロベニアといった国々が、新たに同条約を署名している。

グローバル・フォーラムは、2010年9月29日と30日にシンガポールで会合を開き、次回の会合は2011年5月にバミューダで開催する予定である。

4. UBS 事件をきっかけとする米国・スイス間の合意

2008年から2010年にかけて、スイスの大手銀行UBSの保有する口座情報をめぐって、米国とスイスの間で法的・政治的な抗争が生じ、議定書締結によって一応の終結をみた。これがUBS事件である³⁸。以下、(1)UBS事件の概要を簡潔に記し、(2)各国における自発的開示プログラムの動向に触れる。

(1) UBS 事件

UBS事件が起こるまで、スイスは銀行大国として、課税目的の情報交換に対して制限的な態度を保持しつづけていた。この事件以後、銀行秘密に関するスイスのこのような伝統的な立場は変更を余儀なくされた。

イ. 事件の経緯

UBS事件は、大要、次の経緯をたどった(図表6)³⁹。

図表6 UBS事件の経緯

2008年	7月1日	米国マイアミの巡回裁判所が内国歳入庁の John Doe Summons を許可
	11月6日	UBS 従業員を起訴
2009年	2月18日	UBS が deferred prosecution agreement
	2月19日	米国司法省、John Doe Summons の執行を求めて提訴
	4月2日	G20 首脳宣言
	8月19日	米国とスイス政府の間で UBS に関する情報提供要請に関

³⁸ 石井 [2010] の注 12 に経緯が記されている。石黒 [2010] 76 頁が詳論を予告する。米国の Law Review Article では、Bondi [2010] が内国歳入庁の UBS に対する summons は認められなかったであろうと論じ、Szarmach [2010] が内国歳入庁の UBS に対する summons は認められたはずであり和解すべきではなかったと論じ、Jensen [2010] が望ましい解決は源泉徴収であると主張している。批判的検討として、Schottenstein [2010]。

³⁹ Bondi [2010], pp. 7-13 に依拠しつつ、2010年5月から10月にかけての Tax Notes International 誌の記事で補った。

する合意 (UBS Agreement)	
2010年 1月21日	スイス連邦行政裁判所の判決
3月31日	米国とスイス政府の間の議定書
4月14日	スイス議会に議定書を提出
6月17日	スイス議会、国民投票なしで議定書を承認
8月26日	スイス政府、4,450件のUBS口座情報を提供

2008年7月1日、米国居住者がスイスのUBS銀行に有している口座について、米国内国歳入庁のサモンズ (summons、召喚令状) が許可された。このサモンズは、いわゆる”John Doe” summons であって⁴⁰、納税義務者の氏名を特定することなく、第三者である UBS に対して情報提供を求めるものであった。米国の国内法によるこの措置は、米国とスイスの間の外交問題に発展した。

2009年8月19日、両国間で合意が締結された (UBS Agreement)。その内容は、4,450人の米国市民の名前を UBS が提出すること、UBS は罰金を納付しなくてもよいこと、を骨子としていた。この合意に基づいて米国がスイス政府に対して情報提供を求めた。これに対し、口座保有者がスイスで訴訟を提起した。2010年1月21日、スイス連邦行政裁判所の判決が、当該合意は既存の米瑞租税条約上の情報交換条項の内容を改変する効力がなく、スイス当局は米国に対して情報を提供する根拠を欠くものと判断した。

そこで、3月31日、スイス政府は米国との間の租税条約について新たな議定書を締結した。この議定書は、UBS Agreement を単なる権限のある当局間の合意ではなく、国際法上の条約としての地位に格上げするものであった。これにより、UBS Agreement が、既存の米瑞租税条約上の情報交換条項よりも優位することになる。この議定書は4月14日にスイス議会に提出された。国民投票を必要とするという主張があり、議会での審議は紛糾した。しかし、6月17日、国民投票なしに議定書が承認された。この議定書に基づき、8月26日、スイス政府は米国に対し、4,450件のUBS口座情報を提供した。

ロ. スイスの立場

課税目的の銀行保有情報の収集および交換について、かねてより、米国とスイスは対照的な立場をとってきた⁴¹。一言でいえば、米国は情報交換のための収集を広く認める立場であり⁴²、スイスは銀行秘密を保護する立場であった。しかし、上に述べたように、UBS 事件を契機として、2009年、スイスは銀行保有情

⁴⁰ 金子 [1987] 419頁。

⁴¹ 中里 [1997]。

⁴² 金子 [1996]。

報の交換に応ずることになった。

この点に関するスイス側の立場はどうであったか。スイスの銀行界は、国際的包囲網が強まった 2009 年 12 月の段階においても、顧客情報を検証して居住地国に情報提供することなく、外国居住者に支払われる利子について比例税率の源泉徴収のみで済ませることを提案していた⁴³。

その後、2010 年 5 月に、スイスのある実務家は、情報交換に関するスイスの立場について、次の内容の講演を行っている⁴⁴。

OECD モデル租税条約 26 条の 1977 年改訂時に、スイスは、情報交換条項そのものに対して留保を付していた。実際、スイスの締結した二国間租税条約には、情報交換条項がなかった。1971 年に署名した日瑞租税条約も同様である。

2005 年に、OECD モデル租税条約 26 条が改訂され、「自国の課税利益」要件の撤廃や、銀行保有情報を理由とする交換拒否を認めないことなど、情報交換の範囲が拡大された。この段階で、スイスは新 26 条に留保を付したものの、この留保は、「両締約国の法令により自由刑に服する詐欺行為 (acts of fraud subject to imprisonment) に関する事案」には適用されないものとされていた。

その背景には、スイスの税制が個人所得税および法人所得税について賦課課税方式をとっていることがある、と説明されてきた。賦課課税方式の下では、租税債務の確定は税務署の責任において行う。納税者の提出する情報申告は、税務署の確定権限行使のための参考資料である。このような税制の下で、納税者が自由刑の対象になるのは、会計帳簿や銀行口座文書を改ざんする場合、すなわち詐欺行為の場合に限られている。単に申告書に虚偽の記載をするだけでは、民事罰の対象になるにすぎない。

したがって、OECD モデル租税条約 26 条に対するスイスの留保は、単純虚偽記載の場合について情報交換に応じない、ということの意味していた。その例外が「両締約国の法令により自由刑に服する詐欺行為に関する事案」であって、スイス法上も自由刑に服する詐欺行為があったといえる場合に限って、情報交換に応ずるという立場であった。

この中で、UBS 事件が起きた。2009 年 4 月 2 日の G20 首脳宣言も、課税目的の情報交換の促進を後押しした。スイスは、ブラック・リストに載せられる事態を回避するため、OECD モデル租税条約 26 条に対する一切の留保を取り下げた。スイスは既存条約を改訂し、透明性と課税目的の情報交換に関する新基準を取り込んだ情報交換条項を盛り込む政策へと転換した。

⁴³ SwissBankers Assosiation [2009]. なお、同じ時期のスイスの租税条約における情報交換条項の状態については、Huber and Duss [2009]。

⁴⁴ Desax [2010]. Desax は、2009 年まで国際租税協会 (International Fiscal Association) の会長をつとめていた。

以上が、講演の内容である。つまり、スイス政府は、2005年の段階で限定的に情報交換に応ずる方針に切り替え、UBS事件を受けて、2009年にはOECDモデル租税条約26条に対する留保を取り下げることとしたのである。

ただし、スイス政府は、相手国の要請に応じて情報を提供する個別的情報交換を規定するにとどまっている。2010年5月に日本国とスイスは租税条約を改訂する議定書に署名し、OECDモデル租税条約26条に沿った情報交換条項をはじめて盛り込んだ。しかし、議定書5(d)において、自動的または自発的な情報交換を義務づけるものではないと定めており、個別的情報交換のみが可能である。

スイス政府に対して、個別的情報交換のみならず、自動的情報交換を条約に盛り込むよう求める各国の働きかけは、その後も続いた。しかし、英独は、自動的情報交換に代わるやり方もやむなし、という立場をとった。2010年10月25日、ロンドンで、スイスと英国の政府代表が共同宣言(Joint Declaration)を発し、自動的情報交換と同等の結果を達成する協力のやり方を協議することとした⁴⁵。続いて、2010年10月27日、ベルンで、スイスとドイツの政府代表が、共同宣言(Gemainsame Erklärung)を発し、OECDモデル租税条約26条に準拠した情報交換条項を盛り込む議定書に署名した。瑞独の共同宣言においても、自動的情報交換と同等の結果を達成する協力のやり方を協議することとされている。このように、英独は、スイスに対して自動的情報交換の導入を迫るのではなく、それに代わるやり方について協議に入っている。

「自動的情報交換と同等の結果を達成する協力のやり方」の内容は今後の協議に委ねられており、その具体的内容は現段階ではわからない。英独がこのような条件でスイスと折り合うことになった理由についても、分析が必要である。あるいは、過去の年分において申告されなかった資産について、スイスが源泉徴収を行うことで、納税義務を適正に果たしたものと認めたのかもしれない。さらに、スイス財務省のアナウンスメントによると、スイス政府は、将来の年分について生ずる利子等について、顧客情報の開示なしに源泉徴収を行うことのみで国際的な義務を果たすことを狙っているようである。

(2) 各国の自発的開示プログラム

UBS事件は、スイス銀行口座に関する情報を、スイスの課税当局が米国内の国歳入庁に提供することで、決着した。その過程で、スイス政府は、OECDモデル租税条約26条に対する留保を取り下げ、新基準によって情報交換に応ずることとした。

⁴⁵ <http://www.efd.admin.ch/medieninformation/00462/index.html?lang=en>.

このことは、米国市民や米国居住者にとって、大きな変化であった。もしこのような人たちがスイスの銀行に置いていた資産につき、これまで米国で申告を怠っていたとすれば、今後は、申告漏れや脱税を指摘される危険を負う可能性が高まる。

このような状況の下、米国内国歳入庁長官は、2009年3月に声明を發した。それは、自発的開示プログラム（voluntary disclosure program）を設け、2009年9月23日までに外国口座から生ずる未申告所得を自発的に開示した者に対して、制裁を軽減するという声明であった。2009年4月2日のG20首脳宣言の直前である。このプログラムに応じて自発的に未申告所得を開示する納税者は、最大で6年分をカバーする20%の制裁を受けるにとどまる。その後、このプログラムの期限は2009年10月15日まで延長され、総計1万4,700名の納税者が参加した。

米国の自発的開示プログラムでは、60を超える法域の銀行口座情報が開示された。対スイスだけに限らない措置であった。これは、米国市民がオフショア口座について脱税の嫌疑をかけられる危険が、スイスの銀行に預けた資産のみに限らないからである。すなわち、情報交換に関する新基準が世界規模で実施に移されるようになると、資産運用先がどの法域であるかを問わず、すべてのオフショア銀行口座について、情報交換の対象となることになりかねないからである。

プログラムの終了後も、3,000名を超える納税者が、オフショア口座関連の未申告所得を内国歳入庁に対して開示した。この中で、2011年2月8日、内国歳入庁は、第2次自発的開示プログラムを開始した⁴⁶。期限は2011年8月31日までであり、制裁のレベルは第1次の場合よりもやや重い。原則として25%の制裁であり、第1次プログラムに参加しなかった者が有利にならないようにしている。

米国のみならず、ドイツやイタリアなど、オフショア銀行口座を有する個人資産家をかかえるいくつかの居住地国が、同様の自発的開示プログラムを実施している。これらの措置は、各国がそれぞれの国内法を執行する中でとられるものである。OECDは、各国の経験を比較し検討する文書を、2010年10月に公表している⁴⁷。

このように、UBS事件は、世界的な銀行大国であるスイスの情報交換に対するポリシーに変化をもたらした。しかもそれは、米国とスイスという二国間だけに閉じた単発のアネクトートではなく、よりグローバルな意味をもつ。透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」の形成過程

⁴⁶ IRS, IR-2011-14, Feb.8, 2011.

⁴⁷ OECD [2010d].

の中でも、ひとときわ光彩を放つ一コマであったといえよう。

5. 日本法の対応

それでは、この間、日本法はどのように対応してきたか。以下、(1) 日本国の締結した二国間租税条約の動向、および、(2) それに対応する実特法の改正、を整理する。そのうえで、(3) 立法論上の課題と (4) 解釈論上の論点をみていこう。

(1) 二国間租税条約の改訂および新規締結

日本国の締結する二国間租税条約の動向を、包括的な租税条約と、情報交換を目的とする TIEA に分けて、分説する。

イ. 包括的な租税条約

日本国の租税条約締結ポリシーは、OECD モデル租税条約 26 条の 2005 年改訂に対応し、「自国の課税利益」要件の削除、および、金融機関保有情報へのアクセス、というポイントを取り入れるようになった。

図表 7 が、日本国の租税条約における情報交換条項の特徴を、相手国ごとにリストアップしたものである。署名年の古いものから新しいものの順番に並べてある。「自国の課税利益」の欄で、「不要」とあるのが、自国の課税利益の有無にかかわらず情報交換に応ずる新基準を取り入れたものである。「銀行保有情報」の欄で、「あり」というのが、銀行保有情報であることが情報交換の拒否事由とならない旨の新規定を置くものである。このリストは包括的な租税条約に関するものであり、旧タックス・ヘイブンとの間で締結した TIEA についてはすぐあとで述べる。

図表 7 日本国の租税条約における情報交換条項

国	署名年	条文	自国の課税利益	銀行保有情報
オーストリア	1961	20 条		
ニュー・ジーランド	1963	14 条		
スリランカ	1967	16 条		
エジプト	1968	23 条		
デンマーク	1968	26 条		
ザンビア	1970	24 条		
アイルランド	1974	28 条		
スペイン	1974	26 条		

ブラジル	1976	24 条		
チェコスロバキア	1977	26 条		
イタリア	1980	26 条		
ハンガリー	1980	26 条		
フィリピン	1980	26 条		
ポーランド	1980	26 条		
インドネシア	1982	26 条		
スウェーデン	1983	25 条		
中国	1983	26 条		
ドイツ	1984	26 条		
ソ連邦	1986	23 条		
インド	1989	26 条		
タイ	1990	24 条		
バングラデシュ	1991	26 条		
フィンランド	1991	26 条		
ブルガリア	1991	26 条		
ノールウェー	1992	26 条		
イスラエル	1993	26 条		
トルコ	1993	25 条		
カナダ	1994	24 条		
ヴェトナム	1995	25 条		
メキシコ	1996	25 条		
ルーマニア	1996	25 条		
南アフリカ	1997	25 条		
韓国	1998	26 条		
マレーシア	1999	25 条		
アメリカ合衆国	2003	26 条	不要	あり（書簡 8）
イギリス	2006	26 条	不要	あり
フランス	2007	26 条	不要	あり
オーストラリア	2008	28 条	不要	あり（議定書 23）
カザフスタン	2008	25 条	不要	あり
パキスタン	2008	26 条		
ブルネイ	2009	25 条	不要	あり
オランダ	2010	25 条	不要	あり
クウェート	2010	25 条	不要	あり

シンガポール	2010	26 条	不要	あり
スイス	2010	25 条の A	不要	あり (議定書 5)
ベルギー	2010	26 条	不要	あり
ルクセンブルグ	2010	28 条	不要	あり (書簡 1 と 2)
香港	2010	25 条	不要	あり

図表 7 から、2005 年の前後で大きくポリシーが転換していることが読み取れる。すなわち、2005 年以降に締結・改訂した条約が、2005 年 OECD モデル租税条約 26 条の新基準を導入してきているのである。

これに先立つ唯一の例外が、2003 年の対米条約である。日米租税条約の改訂は、2003 年 11 月に署名された。改訂後の日米租税条約 26 条は、4 項において、自国の課税利益の有無を問わず、情報交換のために十分な権限を国内法令上付与することを確保するために必要な措置を講ずるものとした。また、書簡の 8 項において、各締約国の権限のある当局が情報を入手するための権限には、金融機関、名義人または代理人もしくは受託者が有する情報および法人の所有に関する情報を入手するための権限を含むこと、これらの情報を条約に基づいて交換できること、が了解された。

2003 年の時点で、日本国はまだ、OECD モデル租税条約 26 条の注釈パラグラフ 11 に所見を付していた。注釈パラグラフ 11 は、受領した情報の秘密保持について、受領国の国内法に基づいて行うとするものである。これに対する日本国の所見は、「要請国がこの手続と同等の国内法令および行政慣行を有しない限り、要請された情報を提供することは困難である」というものであった。2005 年の OECD モデル租税条約 26 条改訂時にも、日本国はこの所見を維持した。

その後、2006 年の対英条約、2007 年の対仏条約、2008 年の対豪条約・対カザフスタン条約において、OECD モデル租税条約 26 条 4 項と 5 項に相当する規定が盛り込まれていく。この傾向は 2009 年以降の条約新規締結・条約改訂で受け継がれ、新しい条約例の中で新基準を採っていない例外的なものは対パキスタン条約くらいである。

この中で、OECD モデル租税条約 26 条の 2010 年 7 月の改訂時に、日本国は注釈パラグラフ 11 に対する所見を取り下げた。

なお、日本国は、2010 年に、対スイス条約と、対ルクセンブルグ条約を改訂した。いずれも、OECD の新基準を取り入れるものであるが、個別的情報交換のみを行うこととしており、自動的情報交換と自発的情報交換は行わない旨を議定書で明記している⁴⁸。対シンガポール条約の情報交換条項も新基準に従って

⁴⁸ スイスの政策については、4 節 (1) ロ. を参照。対ルクセンブルグ条約の情報交換条項は第 28 条であり、議定書 1 (a) が「特別の要請なしに、自動的又は自発的に情報を提供

改正され、香港との間でも新基準の情報交換条項を盛り込んで包括的な租税条約をはじめて締結した。

ロ. TIEA

日本国の租税条約締結ポリシーは、従来、タックス・ヘイブンは条約を結ばないというものであった。これに対し、グローバル・フォーラムの活動を背景として、2009年から方針を切り替える。すなわち、2009年6月にバミューダとの交渉を開始したことを最初に、いくつかのTIEAを締結した。

図表8は、2009年6月以降の条約改訂の様子を、署名日の順に並べたものである。TIEAだけでなく包括的な租税条約も拾ってある。この間に署名に至ったものの大部分が、バミューダ、バハマ、ケイマン諸島など、旧タックス・ヘイブンの間のTIEAである。

図表8 2009年6月から2011年2月にかけての署名

2009年	6月12日	バミューダとの情報交換を主体とした租税条約の締結交渉を開始
2010年	1月26日	ルクセンブルク大公国との租税条約を改正する議定書に署名
	1月27日	ベルギー王国との租税条約を改正する議定書に署名
	2月2日	バミューダとの租税協定に署名
	2月4日	シンガポール共和国との租税協定を改正する議定書に署名
	2月10日	マレーシアとの租税協定を改正する議定書に署名
	2月17日	クウェート国との租税条約に署名
	5月21日	スイス連邦との租税条約を改正する議定書に署名
	8月25日	オランダ王国との新租税条約に署名
	11月9日	中華人民共和国香港特別行政区との租税協定に署名
	11月15日	サウジアラビア王国との租税条約に署名
2011年	1月27日	ガーンジーとの情報交換を主体とした租税協定について基本合意
	1月28日	バハマ国との租税協定に署名
	2月7日	ケイマン諸島との租税協定に署名

旧タックス・ヘイブンのTIEAの中で、日本国がはじめて締結した例が、2010年2月署名の対バミューダ協定である。この協定について、交渉担当官は、次

する義務を課するものと解してはならない」としている。

のように解説している⁴⁹。いわく、「協定は、OECD モデル情報交換協定（中略）に沿った内容のものであり、我が国にとっては初めての租税に関する情報交換を主眼とした協定となります。協定の締結により、我が国とバミューダとの間で、租税に関する国際標準に基づく税務当局間の実効的な情報の交換の実施が可能となり、G20 等で重要性が確認されている国際的な脱税及び租税回避行為の防止に資することが期待されます。また、協定においては、人的交流を促進する観点から、退職年金等の特定の個人の所得についての課税の免除を規定しています。」

対バミューダ協定のうち、情報交換に係る部分は、協定の 2 章に規定されている。特徴として、個別的情報交換を定めていること、および、海外における租税調査に立会うことを認めていること、があげられる。2 章の規定の概要は、次のとおりである。

- * 日本国とバミューダの権限のある当局は、この協定の実施または 4 条に規定する両締約者の租税に関する法令の規定の運用・執行に関連する（relevant）情報の交換を通じて支援を行う（2 条）。
- * 対象となる租税は、日本国については、所得税、法人税、住民税、相続税および贈与税である（4 条）。
- * 要請に基づく情報の交換（5 条）。被要請者の権限のある当局は、2 条に規定する目的のため、要請者の要請に応じて情報提供する（5 条 1 項）。被要請者の権限のある当局が自ら保有している情報が、情報提供の要請に応ずるために十分でない場合には、被要請者の課税目的のために必要でないときであっても、要請された情報を提供するためにすべての関連する情報収集のための措置をとる（5 条 2 項）。要請者の権限のある当局から特に要請があった場合には、被要請者の法令によって認められる範囲において、記録の原本の写しに認証を付した形式で、情報の提供を行う（5 条 3 項）。各締約者は、自己の権限のある当局に対し、銀行その他の金融機関が有する情報、および、法人・組合その他の者の所有に関する情報、信託について委託者・受託者・受益者・所有の連鎖における地位に関する情報を、要請に応じて入手し提供する権限を付与することを確保する（5 条 4 項）。ただし、株式公開法人の所有に関する情報や、信託又は株式公開法人以外の者の持分証券、株式その他の持分であって、一般に購入され、又は販売されるものの所有に関する情報、調査対象となっている課税期間が開始した日前 6 年の日前に（more than six years before the taxable period concerned）生じた事項に関する情報については、被要請者に対し、情報を入手又は提供を行う義務を生じさせるものではない（5 条 5 項）。要請者の権限のある当局

⁴⁹ 大蔵財務協会 [2010] 541 頁。

は、情報提供を要請する場合には、その要請が自己の法令に基づく納税義務の決定に関連し、その決定のために必要であることを証明する必要がある（5条6項）。また、そのような要請に際しては、調査対象納税者を特定する事項（identify of the taxpayer under examination）をはじめ、一定の情報を提供しなければならない（5条7項）。被要請者の権限のある当局は、できる限り速やかに、要請された情報を提供する（5条8項）。

- * 海外における租税に関する調査（6条）。被要請者の権限のある当局は、要請者の権限のある当局の要請があったときは、被要請者における租税に関する調査の適当な部分に要請者の権限のある当局の代表者が立ち会う（be present）ことを認めることができる。
- * 要請を拒否することができる場合（7条）。次の場合をあげている。すなわち、要請者の要請がこの協定に従って行われていない場合、要請する情報を入手するために要請者が自己の領域的管轄内において利用可能なすべての手段をとらなかった場合、要請された情報を公開することが被要請者の公の秩序に反することとなる場合、などである（7条1項）。営業上の秘密等を明らかにする情報について、情報提供を行う義務を課するものでもない（7条2項）。ただし、銀行等有する情報等であることのみを理由としては、これらの情報を上記にいう営業上の秘密等を明らかにする情報として取り扱って情報提供を拒否することはできない（7条2項第2文）。さらに、議定書4において、弁護士等の通信に関する情報は「職業上の秘密」に含まれることが確認されている。情報提供の要請は、当該要請を行う契機となった租税債権が係争中であることを理由として拒否されることはない（7条3項）。差別的な取扱いを行うための情報提供の要請は、拒否できる（7条4項）。
- * この協定に基づいて一方の締約者が受領した情報は、秘密として取り扱う（8条）。
- * この協定に基づいて被要請者が情報を入手し、提供するに際しては、被要請者の法令又は行政上の慣行によって当該情報を有する者に対して保障されている手続上の権利及び保護は、引き続き適用される（9条）。
- * 費用の負担については、両締約者の権限のある当局の間で合意する（10条）。

（2）実特法の改正

イ．概観

条約の改正に伴い、実特法の改正が相次いだ（図表9）。改正の基本的な方向は、透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」を

実施するために、国内法の整備を行う、というものであった。順にみてみよう。

図表 9 実特法の改正

平成 15 年度	租税条約の規定に基づく情報交換に対応するための質問検査権の創設
平成 18 年度	犯則事件調査のための情報収集手段の拡充
平成 22 年度	外国税務当局との情報交換に関する規定の創設
平成 23 年度（予定）	国税通則法の改正に伴う事前通知要件の導入

ロ. 平成 15 年度税制改正

2003 年 3 月の税制改正で、租税条約の規定に基づく情報交換に対応するための質問検査権が創設された（実特法 9 条）⁵⁰。

それまで、日本の税務当局には、租税条約に基づく情報交換を目的として情報収集を行うための権限が与えられていなかった。そのため、条約相手国から情報提供の要請を受けても、質問調査権を行使せずに入手できる情報か、税務当局が内国税の調査により得ることができた情報でなければ、相手国に提供することができなかった。つまり、「自国の課税利益」がある場合には質問検査権を行使して情報を収集できるが、「自国の課税利益」がない場合にはそのような権限が法定されていなかったのである。

先述したように、OECD の 2000 年「銀行情報へのアクセス」報告書は、3 年間の期限内に、つまり 2003 年 4 月までに、「自国の課税利益」を情報提供の要件とする税制を再検討し、所要の法改正を講ずるよう勧告していた。

そこで、税制改正によって、租税条約相手国から条約の規定に基づいた情報提供の要請があった場合に、国税庁・国税局・税務署の担当職員が、要請に応じて情報提供を行うため、要請において特定された者に対して質問検査を行うことができることとした（実特法 9 条 1 項）。ただし、相手国の刑事事件の捜査に関するものは除かれる（同項第 1 括弧書き）。こうして、「自国の課税利益」がない場合にも、相手国の要請に応じて、質問検査権を行使する権限が法定された。

その後、2003 年 11 月に新日米租税条約が署名された。新 26 条 4 項は、「各締約国は…当該締約国が自らの課税のために必要とするか否かを問わず、当該締約国の権限のある当局に対し、当該情報の交換のために情報を入手する十分な権限を当該締約国の法令上確保するために必要な措置…を講ずる」と定める。この規定が要求する国内法令上の措置は、2003 年 3 月の実特法改正によって整

⁵⁰ 大蔵財務協会 [2003] 492 頁。

えられていたことになる。

この規定は、相手国の刑事事件の捜査に関する要請があった場合には、質問検査権を行使できないとしている(実特法9条1項第1括弧書き)。その趣旨は、日本の国内法が、質問検査権が「犯罪捜査のために認められたものと解してはならない」と定めていることを受け、内国税法上の質問検査権の場合と実質的に同様の手続的保障を行うことにある⁵¹。

ハ. 平成 18 年度税制改正

2006年3月の税制改正で、犯則事件調査のための情報収集手段が拡充された(実特法10条の2から10条の4)⁵²。

上の5節(2)イ. でみたように、2003年3月の改正で導入された質問検査権は、条約相手国からの提供要請に係る情報が相手国の犯則事件の調査に必要な場合には、行使することができなかつた。これに対し、2005年OECDモデル租税条約26条1項に関する注釈パラグラフ5は、その第6文において、租税条約に基づく情報交換には租税犯則事件に関する情報も含まれることを明記していた。

この中で、税制改正によって、租税条約の情報交換規定に基づいて、条約相手国から相手国の犯則事件の調査に必要な情報提供の要請があった場合に、要請に応じて情報提供を行うための情報収集手段を拡充することとされた。具体的には、収税官吏が任意調査(質問・検査・領置)を行うことができることとされ(実特法10条の2)、また、司法審査を経た上で強制調査(臨検・搜索・差押え)も行うことができることとされた(実特法10条の3)。これらの任意調査と強制調査については、国税犯則取締法の規定を準用することとされた(実特法10条の4)。

二. 平成 22 年度税制改正

2010年3月の税制改正で、外国税務当局との情報交換に関する規定が創設された(実特法8条の2)⁵³。

先に3節でみたように、2009年前後から、透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」が具体化し、グローバル・フォーラムを中心とするピア・レビューが開始した。この背景を踏まえ、情報交換ネットワークの迅速な拡大や、より効率的かつ適切な情報交換を実施するため、国内法の整備を図った。

⁵¹ 大蔵財務協会 [2003] 495 頁。

⁵² 大蔵財務協会 [2006] 475 頁。

⁵³ 大蔵財務協会 [2010] 536 頁。

新規定は、大きく 2 つのことを定めている。第 1 に、外国の税務当局に対する情報提供の根拠となる規定を置いて、守秘義務との関係を整理した。その趣旨として、立案担当者は、従来は情報提供の根拠規定がなかったため、租税条約に基づく情報提供と税務職員の守秘義務の関係が「必ずしも明らかではありませんでした」と述べ、「今後、より効率的かつ適切に情報交換を実施していくためには、情報提供と守秘義務との関係を明らかにするため、情報交換の根拠となる規定を設けておくことが望ましいと考えられる」ことから、根拠規定を置いたと説明している⁵⁴。

新規定は、第 2 に、財務大臣に対し、行政取極に基づき情報提供を行う権限を付与した。すなわち、実特法の定める要件を満たすことを条件として、国会の承認を要しない行政取極の下でも情報提供を行うことができると解説されている⁵⁵。実際にこのような行政取極を締結した例は、未だ報告されていない。

新規定は、2003 年および 2006 年の改正において情報収集に関する規定に盛り込んでいた適用除外事由を、まとめて但書の中に取り込んだ。これにあわせて、質問検査権に関する規定（実特法 9 条）と犯則調査に関する規定（実特法 10 条の 2 以下）に置かれていた適用除外事由は、削除された。その意味で、2010 年改正による新規定は、租税条約上の情報交換を根拠づける国内法の基本的な規定ということになる。そこで、図表 10 に、そのテキストを引用しておく。

図表 10 実特法 8 条の 2

<p>(相手国等への情報提供)</p> <p>第八条の二 財務大臣は、相手国等の租税に関する法令を執行する当局（以下この条において「相手国等税務当局」という。）に対し、当該相手国等との間の租税条約等に定めるところにより、その職務の遂行に資すると認められる租税に関する情報の提供を行うことができる。ただし、次のいずれかに該当する場合は、この限りでない。</p> <p>一 当該相手国等税務当局が、我が国が行う当該情報の提供に相当する情報の提供を我が国に対して行うことができないと認められるとき。</p> <p>二 我が国がこの条の規定により提供する情報について当該相手国等において秘密の保持が担保されていないと認められるとき。</p> <p>三 我が国がこの条の規定により提供する情報が当該相手国等税務当局の職務の遂行に資する目的以外の目的で使用されるおそれがあると認められるとき。</p> <p>四 当該情報の提供を行うことが我が国の利益を害することとなるおそれがある</p>
--

⁵⁴ 大蔵財務協会 [2010] 537 頁。

⁵⁵ 大蔵財務協会 [2010] 538 頁。

ると認められるとき。

五 当該相手国等から当該情報の提供の要請があつた場合にあつては、当該相手国等税務当局が当該要請に係る情報を入手するために通常用いる手段を用いながつたと認められるとき（当該手段を用いることが著しく困難であると認められるときを除く。）。

ホ. 平成 23 年度税制改正（予定）

平成 23 年度税制改正では、国税通則法の改正に伴って、実特法 9 条の質問検査権の行使にあたって、納税者に事前に通知する要件を導入する法案が国会に提出されている。

（3）立法論上の課題

イ. 概観

このように、2005 年以降、日本の二国間租税条約と国内法は、透明性と課税目的の情報交換に関する「国際的に合意された租税基準」を採用し、その実施に向けて改正を繰り返してきた。しかし、現在においても、大きな政策論のレベルで、立法論上の課題が残っている。以下では、特に基本的と思われる点のいくつかについて簡単に触れる。すなわち、多国間条約への加入問題、TIEA の有効性をめぐる問題、行政取極の締結に関する法的限界、秘密保護と権利保障に関する問題、である。

ロ. 多国間条約に加入すべきか

日本国は、1988 年欧州評議会／OECD 税務執行共助条約（2010 年改訂）に署名していない。そこで、今後、これに加入すべきか否かが問題となる。

この点について検討する場合に重要な着眼点は、この多国間条約に加入することが、既存の二国間条約の枠組を用いることと比較して、どのような違いをもたらすかである。基本的な違いは、条約未締結国を相手国として拡大する点、および、文書送達をはじめとして規律範囲を拡大する点である。

第 1 に、多国間条約であるため、各国ごとの個別交渉の手間をかけることなく、一括して情報交換ネットワークを拡大することができる。ただし、この利点には、2 つの留保がつく。その 1 として、現時点で同条約に署名済の国の大多数はすでに日本国との間で二国間租税条約を締結しており⁵⁶、当面はそれほど拡大効果が大きいわけではない。ゆえに、ネットワーク拡大効果は、あるとしても将来のことである。その 2 として、平成 22 年度税制改正によって、財務大臣

⁵⁶ Council of Europe, Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters CETS No.127 による 2011 年 2 月 12 日現在のデータである。

が行政取極を締結して情報交換を行うことが可能となった。この行政取極のルートで個別に交渉していけば、多国間条約に加入しなくても、相手国の数は増えていくかもしれない。

第 2 に、欧州評議会／OECD 税務執行共助条約の規律の範囲が広いため、日本国の既存の二国間租税条約にない規定、たとえば文書の送達などに関する規定を利用できることになる。文書の送達は、外国に所在する者に対して法的手段をとるための出発点となる。にもかかわらず、日本国の租税条約は従来、送達の規定を欠いてきた。そのため、租税法以外の分野における議論を手がかりに執行管轄権の行使として認められる範囲を論じている状態にある⁵⁷。その意味で、条約相手国との間で送達の手続を整備することに、実益がある。これに対しては、既存の二国間租税条約において実地に試したことのない点を、一挙に多国間の枠組で採用してしまうことには、慎重であるべきだという反論もありうる。

このように、欧州評議会／OECD 税務執行共助条約に対してどのような態度をとるべきかについては、既存の二国間の枠組と比較して何がどう異なってくるかを勘案し、総合的な政策判断を下すことが必要である。ひとつの方向感としては、同条約 30 条によって明示的に許されている留保規定を最大限に活用しつつ、既存の租税条約上実施されている義務を大きく超えない範囲で、署名に向けた検討を進めるべきではないか。

ハ. TIEA の有効性

TIEA の劇的な増加にかかわらず、租税実務家の間では、それが効果的な情報交換を現実にもたらすかどうかについて、懐疑的な意見も強い。

たとえば、2009 年 3 月末、国際課税の分野で広く読まれている米国の専門誌 *Tax Notes International* の表紙を、「情報交換協定：不完全、不適切、効果なし？ (Imperfect, Inadequate, Ineffectual?)」という見出しが躍った。同誌の名物記者が、G20 の後押しで OECD の進めている TIEA のネットワークづくりを、いわば張り子の虎であるとして酷評したのである⁵⁸。個別的情報交換の規定を条約に盛り込んだだけでは、実際には肝心の情報が提供されないことがないという批判であった。

日本国が締結した、旧タックス・ヘイブンの TIEA や、対スイスや対ルクセンブルグの二国間租税条約においても、要請に基づく個別的情報交換のみが規定されている。ということは、日本の居住者がこれらの国に有する銀行口座に関する情報の提供を求めるためには、日本の課税当局としては、誰がどのよう

⁵⁷ 金子 [2010] 403 頁。

⁵⁸ Sheppard [2009].

な資産をどこに置いているかについて、あらかじめ特定していることが必要である。しかし、そのような特定は現実には困難である。刑事訴追、内部告発やリークといった偶発的な「事件」が起こることによって、調査の端緒をつかみ、情報交換を要請するというのが実際のところであろう。

このように、TIEAの有効性に関する批判には、鋭い点がある。だが、「効果なし」というまでの酷評は、必ずしも正当とは思われない。TIEAの実際的な意義が潜在的な抑止効果にとどまることは、かねてより指摘されてきたことであった。オフショア法域は、条約相手国に対してよろこんで情報を提供するわけではないけれども、条約上の義務として情報提供を行わなければならない。TIEAが存在することにより、納税者としては「もしかしたら見つかるかもしれない」という認識が高まるのである。このような潜在的抑止力こそが、TIEAのもつ現実的な機能である⁵⁹。

実は、上のような批判を加える論者の多くが、オフショア法域の情報開示を推進する陣営に属している。よって、そのような論者としては、自らの主張を一貫させるためには、現状に対する批判をシニカルな批判の域にとどめておくべきではない。

ひるがえって、制度設計のあり方を考える場合には、TIEAの有効性に対する批判を踏まえ、どのような改善が現実的に可能であるかを考えることこそが、重要である。その観点から2点を指摘する。

第1に、現在のTIEAは、最低限の基準を設定するものにすぎない。グローバルな規模で考えると、各法域の制度や執行のレベルには、きわめて大きなばらつきがある。とりわけいくつかの旧タックス・ヘイブンについては、情報インフラストラクチャーの整備からはじめなければならない、というのが現実である。TIEAが無力であると批判する論者は、むしろ、グローバル・フォーラムの活動を積極的に支持すべきであろう。

第2に、自動的情報交換は、信頼関係のある密接な国々の間でしか機能していない。自動的情報交換が相互間で可能な国々のネットワークは、継続的に協力関係をはぐくむ中で徐々に拡充していくより他はない。たとえば、2010年末におけるスイス政府の英独との協議からも明らかなように、スイスが自動的情報交換を取り入れる合意を締結することは考えにくい。日本としては、個別的情報交換を現実に作動させる中で、現場レベルでの国家間相互対話と信頼関係の醸成を図っていくのが、まずなすべきことと思われる。

二. 行政取極の締結に関する法的限界

国会の承認を得ない行政取極を締結して、相手国等との間の情報交換を行う

⁵⁹ 増井 [2009a] 28頁。

ことには、全く法的な限界が存在しないのであろうか。この点については、実特法 8 条の 2 との関係で、次の指摘が可能である。

先述したように、平成 22 年度税制改正（2010 年 3 月）により、実特法 8 条の 2 が、相手国等への情報提供の根拠規定を設けた。日本の国内法で、法律上この規定を置いたことで、税務職員は守秘義務が解除されることになる。なお、ここに「相手国等」とは、「租税条約等」の日本国以外の締約国または締約者のことである（実特法 2 条 3 号）。また、「租税条約等」とは、租税条約および TIEA のことである（同 2 条 2 号）。

それでは、守秘義務が解除されさえすれば、行政取極のみに基づいて税務情報を相手国に提供することに何らの歯止めがないかという点、そうではない。なぜなら、実特法 8 条の 2 の但書が、財務大臣が相手国等に情報の提供を行うことができない場合として、次の点をあげているからである（図表 10 を参照）。すなわち、①相手国が日本に同等の情報を提供できない場合、②相手国が秘密保持を担保していない場合、③相手国が目的外利用をするおそれがある場合、④日本の国益を害する場合、⑤相手国が要請に係る情報を入手するために通常用いる手段を用いなかった場合である。

したがって、これらの場合に該当するときは、財務大臣が相手国等に対して情報を提供することに、国内法上の根拠が欠けることとなる。この点については、国会の承認を得た TIEA であれ、国会の承認を得ない行政取極であれ、同様と考えられる。

実特法 8 条の 2 但書が定めるのは、行政取極の締結そのものではなく、取極に基づいて個別具体的情報提供を行うか否かの局面についてである。しかし、法律がこのような規定を置いたことからすると、行政取極の締結にあたっては、十分に但書の趣旨を汲む必要がある。すなわち、国会の承認を得ない行政取極については、そもそも①から⑤のいずれかの事由が生ずることが相当の確率で予想される場合、そのような行政取極を締結すること自体が、法律の趣旨に合致しないのである。行政取極の締結にあたっては、相手国等の適性について、一定の限界が存在する应考虑すべきであろう⁶⁰。

どのような相手国等ならば安全かの判断は、実際に外交交渉を担当する財務省の担当官の識見にゆだねるほかはない。しかし、法的コントロールの観点からは、財務大臣は、このような行政取極の締結時に、「①から⑤のいずれかの事由が生ずることが相当の確率で予想されるものではない」旨を、国会に対して報告すべきものと解される。また、なぜ国会の承認を得ない行政取極の形式を選択することが望ましいかについて、種々の媒体を通じて適時に説明を行うこ

⁶⁰ 高藤 [2010] 22 頁は、「国会として行政に対するチェック機能を果たしていく必要もあろう」と述べる。

とが求められる。

ホ. 秘密保護と権利保障

先に図表 5 に引用したように、グローバル・フォーラムにおけるピア・レビューの 10 項目チェック・リストは、秘密保護と権利保障を項目としてあげていた。すなわち、C.3.「受領した情報の機密性を確保する適切な規定を有していること」、および、C.4.「納税者・第三者の権利と保護措置を尊重すること」である。

これらの点はきわめて重要であるところ、具体的な防護措置のあり方については、租税条約の規定は一般的なものとどまり、ほとんどすべてのことが各国の国内法に委ねられている。たとえば、OECD モデル租税条約 26 条 2 項は、秘密として取り扱うやり方やレベルは、受領国の法令を基準とすること、つまり受領国の国内法によることを定めている。同項に関する注釈は、情報受領国での秘密の維持は国内法令の問題であると述べ⁶¹、いわば受領国基準とでもいうべき立場を明確にしている。

そうすると、一方で、納税者や第三者としては、提供された情報が相手国でどう扱われることになるのか、不安を抱きやすい。場合によっては、大きな経済的損害を被ることもある。他方で、課税庁も、相手国の法制がどのレベルの秘密保持と権利保障を行っているかについて、疑心暗鬼になりがちである。

秘密維持の体制は各国の国内法の運用の機微にかかることである。租税条約の文言上、義務を書き込むだけでは、なかなか効果的なしぼりにならない。そのため、立法論として、相手国に守らせるべき秘密保持の実体的な水準を租税条約に明記することは、なかなか難しいであろう。

このような状況であるから、日本としては、相手国の秘密保護の程度を積極的にモニターし、租税条約で認めた以上の漏れが生じないようにつとめることが望まれる。そのためには、各国の秘密保護と権利保障がどうなっているか、実態に関する理解を共有し、必要に応じて是正すべき点を是正することが必要である。これこそ、グローバル・フォーラムにおけるピア・レビューによって対応すべきことがらであろう。

と同時に、万が一にも日本の課税当局から情報が漏れることのないように、組織体制を確立する必要がある。米国アリゾナ巡回裁判所の Aloe Vera of America 事件では⁶²、移転価格事案に関する日米合同調査につき、日本の国税庁がテレビとラジオに情報を違法に開示したと米国の納税者が主張し、合衆国に対して損害賠償を求めた。裁判所はこの主張を退けており、情報漏洩があったという事

⁶¹ OECD [2010a], Paragraph 11.

⁶² Aloe Vera of America vs. the United States, February 2, 2007, 99-1794-PHX-JAT.

実は認定されていない。しかし、仮にこのような事態が生じたとすれば、日本の課税庁に対する国際的信認は大きく揺らぐことになる。

他にも、個人情報保護法制や、情報公開法制との関係などの課題がある。米国では、オーストラリア国税庁が米国内国歳入庁に対して提供したリヒテンシュタイン銀行口座情報につき、その内容が誤っていたか不完全であった可能性があるとして納税者が主張して、開示を求める訴訟が提起されている⁶³。

なお、権利保障に関しては、平成 23 年春の税制改正で、国税通則法の改正に伴い、質問検査権の行使に際して事前通知を行う制度が法案として国会に提出されている。これは手続保障の観点からは一歩前進と評価できる。これに伴う解釈論上の論点については、すぐあとで触れる。

(4) 解釈論上の論点

イ. 概観

日本の現行法を与件とした場合であっても、解釈論上の論点は多い。これは、租税条約に基づく情報交換と、実特法に基づく質問検査権の行使の両方が関係する場面である。いわば、租税手続法上、条約と国内法が交錯するのである。

以下では、OECD モデル租税条約 26 条の規定を素材にして、若干の点をみておこう。OECD モデル租税条約 26 条は、日本国が締結した二国間租税条約のうち、2005 年以降の新型の情報交換条項とほぼ同じ規定振りである。そのため、OECD モデル租税条約 26 条に関する解釈論は、新型の情報交換条項の解釈にあたって、共通項として利用することができる。

ロ. 情報漁りを防止するための「関連性」要件

適法な情報交換の要請と、違法な情報漁り (fishing expedition) は、どのようにに区別すべきであろうか。

OECD モデル租税条約 26 条 1 項第 1 文は、「両締約国の権限のある当局は、この条約の規定の実施又は両締約国 (中略) が課するすべての種類の租税に関する両締約国の法令 (中略) の規定の運用若しくは執行に関連する (foreseeably relevant) 情報を交換する。」と定める。

この規定は、「関連する」ことを要件としているから、条約や国内租税法令の実施に関連しない情報は、この条項の対象外である。OECD モデル租税条約 26 条の注釈は、パラグラフ 5 の第 3 文において、この文言が情報漁り (fishing expedition) を排除する趣旨であると述べている。なお、日瑞条約の 2010 年議定書 5 (b) では、「単なる証拠の収集 (証拠漁り) のみを目的とする措置を含まな

⁶³ Parillo [2010].

いことが了解される」と明記している。

日本の国内法上は、実特法 8 条の 2 が、「財務大臣は、相手国等の租税に関する法令を執行する当局（中略）に対し、当該相手国等との間の租税条約等に定めるところにより、その職務の遂行に資すると認められる租税に関する情報の提供を行うことができる。」と定める。「租税条約等に定めるところにより」と定めているから、OECD モデル租税条約 26 条 1 項第 1 文の「関連する」という要件を満たしていれば、実特法 8 条の 2 但書の場合を除き、守秘義務が解除され、情報提供を行うことができるであろう。

日本の国内法上、条約上の情報交換のための質問検査権について定めるのが、実特法 9 条 1 項である。同項は、「国税庁、国税局又は税務署の当該職員は、租税条約等の規定に基づき当該租税条約等の相手国等から当該相手国等の租税に関する調査（中略）に必要な情報の提供の要請があつた場合には、前条の規定により当該情報の提供を行うために、当該要請において特定された者に質問し、又はその者の事業に関する帳簿書類（中略）その他の物件を検査することができる。」と定める（下線部は筆者による）。従って、条約相手国の要請に応じて、日本の税務職員が質問検査権を行使する場合には、「当該要請において特定された者」が判明していることが必要である。

ここにいう「特定」の程度については、立案担当者が、「一般に、我が国の税務当局がいかなる者に対して質問検査を行うかを実際に判断できる程度に対象者が特定されていれば足り、要請において氏名、住所等といった人定事項の各項目がもれなく特定されている必要まではないと解されます」と述べている⁶⁴。

たとえば、A 国の権限のある当局が、日本の権限のある当局に対し、「すべての A 国居住者が、ある特定の日本の銀行に開設している、すべての口座について情報を提供してほしい」と要請してきたような場合が、問題である。日本の税務職員が質問検査権を行使する相手としての銀行自体は特定しているが、A 国居住者の開設している口座は膨大なものである可能性がある。このような場合に「特定」ありとすることは、対象がやや広きに失するのではないだろうか。今後、米国が日本の銀行に対して John Doe Summons を発し、日米租税条約に基づいて日本の権限のある当局に情報提供を求めてきた場合などに備え、国税庁は解釈基準を確立すべきである。

ハ. 調査の事前通知が必要である場合と必要でない場合を分かつ基準

調査の事前通知が必要である場合と必要でない場合は、どのような基準によって分かつべきであろうか。

OECD モデル租税条約 26 条には事前通知に関する規定が置かれていない。同

⁶⁴ 大蔵財務協会 [2003] 496 頁。

条 3 項に関する注釈⁶⁵の paragraph 14.1 は、その第 4 文から第 6 文にかけて、次のように述べている。いわく、「通知手続は、要請の具体的な状況において、要請国の努力を阻害する態様で行われるべきではない。換言すれば、それは、情報の実効的な交換を妨げまたは不当に遅延させるべきではない。たとえば、通知手続には、事前通知に対する適用除外が認められるべきであって、その例としては、当該情報要請が非常に緊急を要する性質のものである場合や当該通知によって要請国の行う調査の成功の見込みを損なう可能性が高い場合がある。」

平成 23 年度税制改正法案は、実特法 9 条に、新たに次の第 4 項を加えることにしている。すなわち、「国税に係る共通的な手続並びに納税者の権利及び義務に関する法律第 74 条の 9（第 4 項を除く。）及び第 74 条の 10 の規定は、国税庁長官、国税局長又は税務署長が、国税庁、国税局又は税務署の当該職員に対象者に対し実地の調査において第 1 項の規定による質問、検査又は提示若しくは提出の要求を行わせる場合について準用する。」というのである。この準用規定に続いて、読み替えのための規定が設けられている。

ここで準用される 74 条の 9 が、納税義務者等に対する調査の事前通知の規定である。同じく準用される 74 条の 10 が、事前通知をしない場合の書面の交付にかかる規定である。74 条の 10 第 1 項によると、「違法又は不当な行為を容易にし、正確な課税標準等又は税額等の把握を困難にするおそれその他国税に関する調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認める場合」には、事前通知を要しないこととされている。その場合、税務署長等は、事前通知の代わりに、実地の調査を終了するまでの間に、書面を交付すれば足りる。

そこで、どのような場合が「違法又は不当な行為を容易にし、正確な課税標準等又は税額等の把握を困難にするおそれその他国税に関する調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認める場合」にあたるかが問題となる。上述の OECD モデル租税条約 26 条の注釈を参考にすると、そのような通知を行うことによって、要請国の行う調査の成功の見込みを損なう可能性が高い場合には、これにあたるかと考えてよいであろう。たとえば、情報の要請があったことを税務職員が調査対象者に事前通知することによって、調査対象者から本国の納税者に対して連絡が行われ、証拠を隠滅するなど、相手国の調査が失敗する可能性が高いような場合である。

より具体的な基準については、事案に応じ、検討していく必要がある。その際には、外国からの要請であるからという理由のみで、自動的に「違法又は不当な行為を容易にし、正確な課税標準等又は税額等の把握を困難にするおそれその他国税に関する調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認める場合」にあたるということにはならない。そうではなく、事案に応じて、そのよ

⁶⁵ OECD [2010a], Paragraph 14.1.

うなおそれが客観的に存在しているかどうかを検討する必要がある。

二. 民事と刑事の区別

租税債権の有無を調査するための民事の事案（行政事件）と、租税犯則行為の事実を調査するための刑事事件は、どう区別すべきであろうか。

OECD モデル租税条約 26 条は、いずれの場合についても、情報交換の対象にしている。

これに対し、日本の国内法上は、いずれにあたるかにより、調査手続が異なってくる。すなわち、実特法 9 条が行政事件を扱い、同 10 条の 2 以下が租税犯則事件を扱う。この分担は、各個別税法に規定する課税目的の質問検査権と、国税犯則取締法に規定する租税犯則調査のための調査との区別に対応している。

両者を区分するのが、実特法 9 条 1 項の次の括弧書きである。すなわち、同項は、「当該相手国等の刑事事件の捜査その他当該相手国等の租税に関する法令を執行する当局が行う犯則事件の調査を除く」と定めており、そのような調査については 9 条の範囲外であるとしている。そして、同法 10 条の 2 が、「相手国等の租税に関する法令を執行する当局が行う犯則事件の調査」に必要な情報の提供の要請があった場合につき、手続を定めているのである。

2003 年 3 月の改正で 9 条が創設された当時、10 条の 2 以下は存在しなかった。その時点において、ここにいう「刑事事件の捜査」の意義につき、立案担当者は、「当該要請が、刑事責任の追及を明確に意図しつつ、提供された資料等を刑事の脱税事件の捜査・公判のための手続に用いる目的でなされた場合と理解することになるでしょう」と解説していた⁶⁶。刑事手続の受皿がない法状態の下で、民事の質問検査権を手段として行使して刑事の訴追資料を入手することに、歯止めをかけていたのである。

この税制改正の後、質問検査権の行使と犯則事件の捜査との関係について、最判平成 16 年 1 月 20 日刑集 58 卷 1 号 26 頁は、次のように判示した。すなわち、まず、質問検査権は、「犯罪の証拠資料を取得収集し、保全するためなど、犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使することは許されない。」しかしながら、質問検査権の行使にあたって、「取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できたとしても、そのことによって直ちに、上記質問又は検査の権限が犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使されたことにはならない」、というのである。

その後、2006 年 3 月の税制改正によって実特法 10 条の 2 以下が設けられ、現在は、租税犯則事件について国内法上の情報収集手続が存在している。そこで、条約相手国から情報提供の要請があった場合に、日本の課税当局がこれを 9 条

⁶⁶ 大蔵財務協会 [2003] 495 頁。

で受け止めるか、それとも 10 条の 2 で受け止めるかは、国税犯則取締法上の手続がふさわしい事案であるかどうかによって決すべきであろう。法域によっては民事と刑事の区別が相対的で日本と異なる可能性があるが、この判断は、日本国内で調査を受ける者の手続保障の観点から実質的になされるべきものと考ええる。

ホ. その他

以上の他にも、多くの論点がある。

たとえば、これまでみてきたように、租税条約上の情報交換規定の範囲は徐々に拡大してきた。そこで、新しい条約の規定を用いて、過去の年分に関する課税情報を交換できるか、という問題がある。この点につき、OECD モデル租税条約 26 条 1 項の注釈は、条約の効力発生前に存在していた情報についても、効力発生後に情報交換が可能であるという解釈を示している⁶⁷。日本国の締結した新型の情報交換条項は、対スイスのものを含め、明示的に時点を制限するものが見あたらない。補論に摘記したように、OECD モデル租税条約 26 条の注釈は、この他にも多くの論点について解釈論上の見解を示しているから、それらの検証が必要である。

また、二国間租税条約の情報交換条項の規定の国内法上の効力は、それ自体ひとつの問題である。これについては、実特法に国内法の受皿ができる前の時期において、条約の情報交換条項を直接の根拠として情報を収集することが可能か否かが論じられたことがある⁶⁸。現在は、実特法 9 条に質問検査権の規定が設けられたため、この論点自体は解釈論としてはほぼ実益を失った。しかし、規定の新設に伴い、新しい解釈論上の論点も出現している。たとえば、どのような場合に相手国等への情報提供が許されないかについては、条約規定の解釈と、実特法 8 条の 2 但書の両者をにらんで、考えていく必要がある。この点、一方で、OECD モデル租税条約 26 条 3 項のように、条約の規定が「次のことを行う義務を課するものと解してはならない」と定めている場合、条約に列挙した事由が存在すれば、被要請国は情報提供の義務を免れる。他方で、実特法 8 条の 2 但書の事由が存在すれば、国内法上、情報提供の根拠規定が適用されない。このような規定振りからすると、条約上の義務を論ずる段階と、国内法上の根拠規定の適用を論ずる段階は、区別して考えておいたほうがよさそうである。

より具体的な事案において、条約と国内法の適用関係を整理することは、今後の課題である。外国の例であるが、ドイツ政府が HSBC の元従業員から顧客

⁶⁷ OECD [2010a], Paragraph 10.3.

⁶⁸ 中田 [1999] 150 頁。

データを購入するといった事件が報道されている⁶⁹。仮に同様のことが日本の金融機関について生じ、相手国が、入手したデータをもとに、日本の権限ある当局に対して追加的な情報提供を要請した場合、日本としてはどのように対応すべきであろうか。実特法 8 条の 2 但書 5 号は、「通常用いる手段を用いなかったと認められる場合」をあげており、これにあたるかどうかを検討しなければならないであろう。

6. おわりに

最後に、以上の検討から得られる展望を、3 点記す。順に、(1) 多国間の枠組の意義、(2) 納税者の権利保障、(3) 租税制度の設計における情報の重要性である。

(1) 多国間の枠組の意義

第 1 に、オフショア銀行口座の課税情報を収集する手法として、多国間の枠組によることを、どう評価すべきか。ここでいう多国間の枠組とは、二国間条約と多国間条約、および、グローバル・フォーラムの活動のことである。

まず、大前提として、主権国家が並立する現在の国際社会において、税制の執行に必要な課税情報の収集は、第一次的に各国の課税当局が行う以外にない。しかし、そのやり方が協調を欠き、一国単独主義の域に達すると、その弊害は大きくなる。

それでは、二国間租税条約による対応が万能薬かということ、決してそうではない。先に述べたように、現時点における TIEA の実際的な意義は、潜在的な抑止効果にとどまる。それゆえにこそ、現状に飽き足らない政策決定者が、一国限りで対応を強化しようとするのである。

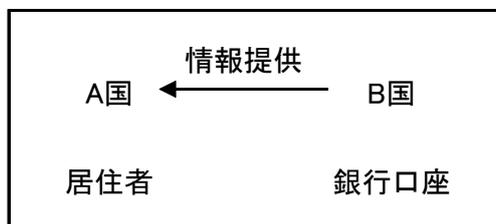
このように、一国での対応と二国間以上の対応には、一長一短がある。これが現時点での評価である。しかし、経済活動のグローバル化が加速している。この中で、今後の巨視的な方向感としては、多国間の枠組の中で各国が対応することが適切ではないだろうか。

ただし、一足飛びに規範的な評価に入るのは、法律家の悪い癖かもしれない。実証的な分析が先決であろう。この点、結論からいうと、この分野の実証研究はそれほど多いわけではなく、実態はそれほどよくわかっていない。これらの研究は、どのような場合に各国が TIEA を結ぶインセンティブをもつか、という点に着目している。以下、大野 [2005] を参考にしつつ、Keen and Ligthart [2006], pp. 86-87 のレビューに依拠し、仮説の骨子を示す。

⁶⁹ Jackson [2010].

いま、本稿冒頭の図表 1 に戻って、A 国と B 国の二国間で情報を提供する場合を考える。

図表 1 再掲



ひとつの仮説は、非協力ゲームの枠組を使って、次のように考える。B 国が、情報を交換するという約束を、税率決定の前にしておく。このことは、次の段階で、A 国が高い税率をセットする誘因を与える。なぜなら、B 国から A 国へと情報が提供されるとわかっていれば、A 国居住者が外国に投資することがより魅力的でなくなるからである。この関係が成り立つ場合、B 国の意思決定にあたっては、A 国が税率を変えない場合の税収減と、A 国が税率を高くする場合の戦略的便益とを、比較衡量すべきだ、ということになる。

別の仮説は、情報提供が相互利益を生む可能性に着目する。無限繰り返しゲームの下で、情報提供に応じない国に適切なサンクションが与えられれば、情報提供をすることが最適解になる可能性があるという。ある国にとって、情報提供への非協力は、次の場合により魅力的になる。すなわち、ポリシーメーカーの有する割引率が高ければ高いほど将来の利益よりも現在の利益を愛好するため非協力になるし、資本フローが課税に反応する度合いが高ければ非協力になるし、資本輸入が資本輸出より大きいほど非協力になる。

このような仮説が、21 世紀初頭に実際に起きたことをどの程度有意に説明するかは、今後の研究結果を待つべきであろう。著者の見聞によると、2011 年の年頭において、旧タックス・ヘイブン側において、情報交換だけでない、フル・セットの包括的条約の締結を求める声が強まっているとのことである。それには次の事情があるものと推測される。もともと、情報提供だけを求められる TIEA よりも、二重課税を排除する規定を有する包括的条約の方が、旧タックス・ヘイブンにとって締結のメリットがある。この中で、グローバル・フォーラムによるピア・レビューにおいて、旧タックス・ヘイブンとしては TIEA を最低 12 本結べば、一応は最低基準をクリアできる⁷⁰。よって、すでに 12 本を結んだ法域が新たに交渉を行う場合には、情報提供のみを定める TIEA では満足せず、二重課税回避のための種々の条項を有する包括的条約をより強く要求するのである。このようなピア・レビューによる監視レベルの実態を、明示的にモデル

⁷⁰ 3 節 (4) ニ. を参照。

に組み入れることが、今後の実証研究にとって不可欠のことと思われる。

(2) 納税者の権利保障

第 2 に、課税当局の効率的な情報収集という要請と、納税者の権利保障という要請とを、国際的な場面においてどのようにバランスさせるべきか。

ここでも、図表 1 の二国間の例で考えてみよう。A 国の課税当局は、効率的に課税情報を収集するため、B 国の課税当局に情報提供を要請する。問題になるのは、A 国と B 国で、秘密保護や手続保障のレベルに差がある場合である。いずれの国のレベルが高いかによって、さらに場合を分ける。

①A 国の保障レベルが B 国のそれよりも低い場合。A 国の居住者に対しては、もともと A 国法上の措置があてはまればよい。従って、その居住者との関係では、最低限、情報を受け取った A 国のレベルで保護すれば足りる、といえそうである。この場合、問題とすべきは、それ以外の関係者、たとえば B 国所在の金融機関などの立場をどう考えるべきかである。

②B 国の保障レベルが A 国のそれよりも低い場合。仮に権利保障のレベルが低いほうが容易に情報を取得できるという関係があるとすれば、B 国の課税当局は、A 国の当局が手に入れることのできない広範囲の情報を A 国に提供することも予想される。こうなると、B 国の銀行は、A 国の顧客を失うことになる。ただし、租税条約上の相互主義の要件設定によっては、納税者の権利保障のレベルと課税当局にとっての情報入手可能性との関係は、それほど一義的でないかもしれない。また、A 国への情報提供が B 国銀行にとって A 国顧客の喪失をもたらす可能性は、②の場合に限ったことではなく、より一般的に、情報交換条項をもつことの付随的効果といえるかもしれない。

これは一例であり、より多様な局面において、A 国政府と B 国政府、A 国居住者、B 国銀行、といったアクターに、どのようなインセンティブが働くかを検討すべきであろう。この例が示すことは、納税者の権利保障について、一国だけの閉じた世界で考えていては足りないということである。この点は、日本の政策論議のやり方に対しても反省を迫るのではないだろうか⁷¹。

税務情報の保護については、情報に関する自己決定権をどう制度化するかという大きな課題があるところ⁷²、これを OECD モデル租税条約 26 条との関係で論ずる研究がある⁷³。情報交換における納税者の権利保障の観点から、通知や異

⁷¹ たとえば、2010 年に税制調査会専門家委員会で行われた国税通則法の改正のための議論は、国際課税における執行協力の論点整理とは、ほとんど無関係に進められた。

⁷² 金子 [1994]。

⁷³ Schaumburg and Schlossmacher [2000]。

議申立の手続を整備すべきであるとする提案もある⁷⁴。権利保障の国際的な側面について、今後の検討に待つべき点は多い。

なお、納税者の権利保障との関係で、透明性の確保について付言する。ある法域の租税行政の運用に透明性を欠く状態の下では、公と私の領域区分がはっきりせず、秘密のルーリングを出すなど、公務員が私人から賄賂をとって便宜をはかる、という事態が生じうる。このような状態の下では、ある私人が特別の便宜を享受することが、別の私人の権利利益を害することがありうる。行政運営が不透明な中で、営業秘密が競争相手に漏れたり、課税目的以外に安易に転用されたりしては、その損害は計り知れない。税務行政における透明性の確保は、課税当局が納税者情報を厳格に管理し、法に基づいて取得し利用するための前提条件であり、ひるがえって納税者の権利保障につながる側面がある。

(3) 租税制度の設計における情報の重要性

租税制度は、課税当局が課税情報を円滑に入手することができなければ、動かない⁷⁵。その意味で、どのようなレベルの情報が得られるかが、税制を設計する上できわめて重要である。経済活動がグローバル化する中、国外資産や国外所得について、信頼度の高い情報を入手できるかは、課税当局にとってますます重要になっている。納税者や納税者の資産を預かる者は、法治国家にふさわしい手続保障と秘密保持の下で、不釣り合いなコストをかけることなしに納税協力を行うことに、利益を見いだすであろう。

本稿の対象は、租税条約上の情報交換という限定されたものであった。しかし、ある特定の素材についての法制度の展開を調べることによって、より広く、情報の把握可能性をふまえた租税制度の設計がいかに重要であり、各国の関係者によって真剣に取り組まれてきているか、ということを示すことになった。現在、租税法の研究に関して、最適課税論や所得概念論がそれだけでは現実の具体的な租税政策の指針となることが困難であることを指摘して情報の入手・利用可能性 (availability) を明示的に考慮に入れる渡辺 [2010] や、課税情報の転用について納税者の信頼の意義を検討する吉村 [2010a, b] が登場している。本稿が、このような動向と連動し、租税制度における情報の意義について議論を深める契機になることを期待する。

⁷⁴ Schenk-Geers [2009].

⁷⁵ 増井 [2002].

参考文献

- 青山慶二、「国際的税務協力の現状と課題」、水野忠恒編著『2訂版国際課税の理論と課題』、税務経理協会、2005年、255～274頁
- 荒木 知、「透明性と情報交換に関する OECD グローバル・フォーラムの活動」、『国際税務』、26巻1号、2006年、8～9頁
- 石井道遠、「タックス・コンプライアンスを巡る国際的連携の動きと我が国の政策対応の在り方（試論）」、RIETI Discussion Paper Series 10-J-033、2010年
- 石川欽也、「税務情報開示禁止原則規定に関する再考察—租税条約上の情報交換規定を中心に」、『税経通信』、65巻4号、2010年、42～52頁
- 石黒一憲、「国境でメルトダウンする人権保障？—執行共助の刑事と税務」、『西村利郎先生追悼論文集グローバリゼーションの中の日本法』、商事法務、2008年、501～516頁
- 、「連載ボーダーレス・エコノミーへの法的視座第232回『「国際課税と抵触法（国際私法）」とその後』」、『貿易と関税』、691号、2010年、65～82頁
- 大野太郎、「租税条約における情報交換規定の考察」、『経済政策ジャーナル』、3巻1号、2005年、38～58頁
- 大蔵財務協会編、『改正税法のすべて 平成15年版』、大蔵財務協会、2003年
- 大蔵財務協会編、『改正税法のすべて 平成18年版』、大蔵財務協会、2006年
- 大蔵財務協会編、『改正税法のすべて 平成22年版』、大蔵財務協会、2010年
- 岡崎正江、「マネー・ローンダリング規制と税務行政」、『税大論叢』、47号、2005年、239～309頁
- 金子 宏、「アメリカにおける税務調査—質問検査権を中心として—」、『所得概念の研究』、有斐閣、初出1987年、収録1995年、355～444頁
- 、「税務情報の保護とプライバシー—納税者番号制度を視野に入れて—」、『所得課税の法と政策』、有斐閣、初出1994年、収録1996年、231～253頁
- 、「情報交換と税務調査、税務情報と裁判上の諸問題」、『租税法理論の形成と解明 下巻』、有斐閣、初出1996年、収録2010年、280～289頁
- 金子基史、「査察調査における国外証拠収集について」、『税務大学校論叢』、66号、2010年、383～459頁
- 木村弘之亮、「国際的租税情報交換」、『法学研究』、73巻1号、2000年、29～63頁
- 小平武史、「税務当局間の国際的情報交換について」、『国際税制研究』、17号、2006年、69～79頁
- 税制調査会専門家委員会、「国際課税に関する論点整理」、2010年

- 高藤奈央子、「タックス・ヘイブンを利用した脱税及び租税回避行為への対策—日・バミューダ租税協定の概要と国会論議—」、『立法と調査』、308号、2010年、16～24頁
- 田中 良、「全世界所得課税確保のための海外金融資産・所得の把握手法—米国の適格仲介人 (QI) レジーム・FATCA レジームの展開—」、IMES Discussion Paper No.2011-J-10、2011年
- 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、2009年、31～38頁
- 田内彦一郎、「海外資産の把握及び法制の異なる資産等の取扱い」、『税大論叢』、52号、2006年、156～197頁
- 永井 博、「国際化における資料情報制度及び情報交換制度の課題」、『税大論叢』、34号、1999年、389～498頁
- 中里 実、「ヨーロッパにおける租税情報の国際的な交換」、『国際商取引に伴う法的諸問題 (6)』、トラスト 60、1997年、101～133頁
- 中島隆仁、「OECD のタックス・ヘイブン対策—租税目的の情報交換に関する最近の動向—」、『税大ジャーナル』、14号、2010年、141～155頁
- 中田弘樹、「租税条約の情報交換規定に基づく情報収集と質問検査権」、『税大論叢』、33号、1999年、125～174頁
- 中村豊治、「租税条約に基づく情報交換—国際社会における運用実態と納税者の権利—」、『国際税務』、24巻3号、2004年、38～47頁
- 日本租税研究協会、『税財政の今後の課題と展望—日本租税研究協会創立 60周年記念租税研究大会記録』、日本租税研究協会、2009年
- 藤城 眞、「欧州における法人税制調和・協調の現状と今後の展望」、『国際税制研究』、6号、2001年、33～44頁
- 本庄 資、『国境に消える税金』、税務経理協会、2004年
- 、「オフショア・タックス・ヘイブンをめぐる国際課税 (第4回) —オフショア・タックス・ヘイブンに関するアメリカの基本戦略の変化—」、『租税研究』、735号、2011年、178～222頁
- 増井良啓、「取引環境の電子化と資本所得の課税」、金子宏編著『二訂版所得税の理論と課題』、税務経理協会、2001年、275～294頁
- 、「税務執行の理論」、『フィナンシャル・レビュー』、65号、2002年、169～183頁
- 、「タックスヘイブンとの租税情報交換条約 (TIEA)」、『税大ジャーナル』、11号、2009年 a、11～31頁
- 、「Havens in a storm を読む—『有害な税の競争』をめぐる言説の競争—」、『租税研究』、720号、2009年 b、264～277頁

- 村井 正・岩田一政、『EU 通貨統合と税制・資本市場への影響』、日本租税研究協会、2000 年
- 矢内一好、「情報交換条項を中心とした 1 月以降の租税条約改正」、『税務弘報』、58 巻 5 号、2010 年、181～187 頁
- 吉村政穂、「行政内部における租税情報の共有と制限—アメリカにおける納税者番号 (TINs) をめぐる議論を中心に—」、『税大ジャーナル』、14 号、2010 年 a、29～40 頁
- 、「租税法における情報の意義—質問検査権行使により取得した情報の流用を素材に」、金子宏編『租税法の発展』、有斐閣、2010 年 b、161～173 頁
- 渡辺智之、「最適課税論と所得概念」、金子宏編『租税法の発展』、有斐閣、2010 年、297～314 頁
- Anamourlis, Tony, and Les Nethercott, “An Overview of Tax Information Exchange Agreements and Bank Secrecy,” *Bulletin for International Taxation*, 63(12), 2009, pp. 616-621.
- Barnard, Johan, “Former Tax Havens Prepared to Lift Bank Secrecy,” *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 57(1), 2003, pp. 9-13.
- Boidman, Nathan, “New TIEAs Extend the Playing Field for Canada's Multinational Enterprises,” *Tax Notes International*, July 19, 2010, pp. 209-216.
- Bondi, Bradley J., “Don't Tread on Me: Has the United States Government's Quest for Customer Records from UBS Sounded the Death Knell for Swiss Bank Secrecy Laws?,” *Northwestern Journal of International Law and Business*, 30(1), 2010, pp. 1-21.
- Caram, Andres, “Enhancing International Cooperation among Tax Authorities in the Assessment and the Recovery of Taxes: The Proposals for New European Directives,” *Intertax*, 37(11), 2009, pp. 630-646.
- Desax, Marcus, “The Swiss Perspective on Information Exchange,” *Tax Notes International*, June 21, 2010, pp. 955-957.
- European Commission, *Proposal for a Council Directive on administrative cooperation in the field of taxation (presented by the Commission)*, COM (2009) 29 final, 2009.
- Garcia Pratz, Francisco Alfredo, “Exchange of Information under Article 26 of the UN Model Tax Convention,” *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 58(12), 1999, pp. 541-548.
- G20, “The Global Plan for Recovery and Reform, 2 April 2009,” 2009.
- Huber, Markus Frank and Fabian Duss, “Switzerland: Recent Developments in International Tax Law – Part 1,” *Bulletin for International Taxation*, 63(12), 2009,

- pp. 567-577.
- Jackson, Randall, "Germany Poised to Buy Swiss Bank Data," *Tax Notes International*, February 8, 2010, pp. 487-488.
- Jensen, Niels, "How to Kill the Scapegoat: Addressing Offshore Tax Evasion with a Special View to Switzerland," *Vanderbilt Law Review*, 63(6), 2010, pp. 1823-1859.
- Keen, Michael and Jenny E. Ligthart, "Information Sharing and International Taxation: A Primer," *International Tax and Public Finance*, 13, 2006, pp. 81-110.
- Martin Jimenez, Adolfo, "Loopholes in the EU Savings Tax Directive," *Bulletin for International Taxation*, 60(12), 2006, pp. 480-494.
- Masui, Yoshihiro, "Taxation of Cross-Border Interest Flows: Japanese Responses," Paul Kirchhof, Moris Lehner, Arndt Raupach and Michael Rodi ed., *Staaten und Steuern, Festschrift fuer Klaus Vogel*, 2000, pp. 863-872.
- Oberson, Xavier, "The OECD Model Agreement on Exchange of Information - A Shift to the Applicant State," *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 57(1), 2003, pp. 14-17.
- , "Agreement between Switzerland and the European Union on the Taxation of Savings - A Balanced "Compromis Helvetique"," *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 59(3), 2005, pp. 108-115.
- OECD, *Tax Information Exchange Between OECD Member Countries: A Survey of Current Practices*, 1994.
- , *Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue*, 1998.
- , *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*, 2000a.
- , *Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, 2000b.
- , *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report*, 2001.
- , *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes: The 2003 Progress Report*, 2003.
- , *Tax Co-operation 2006: Towards a Level Playing Field, 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation*, 2006.
- , *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes: The 2007 Progress Report*, 2007a.
- , *Tax Co-operation 2007: Towards a Level Playing Field, 2007 Assessment by the Global Forum on Taxation*, 2007b.
- , *Study into the Role of Tax Intermediaries*, 2008a.
- , *Tax Co-operation 2008: Towards a Level Playing Field, 2008 Assessment by*

- the *Global Forum on Taxation*, 2008b.
- , *Tax Co-operation 2009: Towards a Level Playing Field, 2009 Assessment by the Global Forum on Taxation*, 2009a.
- , *Engaging with High Net Worth Individuals on Tax Compliance*, 2009b.
- , *Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, 2009c.
- , “Commentary on Article 26 concerning the Exchange of Information,” *Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed Version*, 2010a, pp. 397-410.
- , *Implementing the Tax Transparency Standards: A Handbook for Assessors and Jurisdictions*, 2010b.
- , *Tax Co-operation 2010: Towards a Level Playing Field, Assessment by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, 2010c.
- , *Offshore Voluntary Disclosure: Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice*, 2010d.
- , *Tackling Aggressive Tax Planning through Improved Transparency and Disclosure*, pp. 2011a.
- , *The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, A Background Information Brief*, 11 February 2011, 2011b.
- Palan, Ronen, Richard Murphy, and Christian Chavagneux, *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Cornell University Press, 2010.
- Parillo, Kristen A., “U.S. Businessman Fights into Disclosure under Treaties,” *Tax Notes International*, November 22, 2010, p. 543.
- Saint-Amans, Pascal and Raffaele Russo, “Amending Protocol Strengthens OECD Mutual Assistance Convention 2010,” *Tax Notes International*, June 28, 2010, pp. 1059-1077.
- Schaumburg, Harald and Stefan Schlossmacher, “Article 26 of the OECD Model in Light of the Right to Informational Self-Determination,” *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 54(10), 2000, pp. 522-528.
- Schenk-Geers, Tonny, *International Exchange of Information and the Protection of Taxpayers*, Kluwer Law International, 2009.
- Schottenstein, Jaclyn H., “Is Bank Secrecy Still Bankable?: A Critical Review of Bank Secrecy Law, Tax Evasion and UBS,” *Entrepreneurial Business Law Journal*, 5(1), 2010, pp. 351-392.
- Seer, Roman and Isabel Gabert, “European and International Tax Cooperation: Legal

- Basis, Practice, Burden of Proof, Legal Protection and Requirements,” *Bulletin for International Taxation*, 65(2), 2011, pp. 88-98.
- Sharman, Jason Cambell, *Havens in a Storm, The Struggle for Global Tax Regulation*, Cornell University Press, 2006.
- Sheppard, Lee, “Don't Ask, Don't Tell Part 4: Ineffectual Information Sharing,” *Tax Notes International*, March 20, 2009, pp. 1139-1145.
- Swiss Bankers Assosiation, *Project-Flat Rate Tax: Flat Rate tax on assets held with banks on a cross-border basis*, 2009.
- Szarmach, Laura, “Piercing the Veil of Bank Secrecy? Assessing the United States' Settlement in the UBS Case,” *Cornell International Law Journal*, 43, 2010, pp. 409-438.
- Todero, Anthony D., “The Stop Tax Haven Abuse Act: A Unilateral Solution to a Multilateral Problem,” *Minnesota Journal of International Law*, 19(1), 2010, pp. 241-274.
- United Nations Economic and Social Council, *Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters: Report on the forth session (20-24 October 2008)*, E2008/45, E/C. 18/2008/6, 2008.
- Vanistendael, Frans, “The European Interest Savings Directive - An Appraisal and Proposals for Reform,” *Bulletin for International Taxation*, 63(4), 2009, pp. 152-162.
- Zielke, Rainer, “The Changing Role of Tax Havens - An Empirical Analysis of the Tax Havens Worldwide,” *Bulletin for International Taxation*, 65(1), 2011, pp. 42-56.

補論 OECD モデル租税条約 26 条について

OECD モデル租税条約 26 条の英語正文テキストを囲みの中に引用し、囲みの直後に、各項に付随する注釈の概要をパラグラフごとに付する。

【表題】

ARTICLE 26 EXCHANGE OF INFORMATION

26 条の全体について、注釈は次の点を述べている。

- パラグラフ 1. 情報交換の根拠
- パラグラフ 2. 1 条および 2 条によって制限されないこと
- パラグラフ 3. 行政共助
- パラグラフ 4. 2002 年 OECD 租税委員会による検討
- パラグラフ 4.1 条文の改正
- パラグラフ 4.2 注釈の拡充

【1 項】

1. The competent authorities of the Contracting States shall exchange such information as is foreseeably relevant for carrying out the provisions of this Convention or to the administration or enforcement of the domestic laws concerning taxes of every kind and description imposed on behalf of the Contracting States, or of their political subdivisions or local authorities, insofar as the taxation thereunder is not contrary to the Convention. The exchange of information is not restricted by Articles 1 and 2.

26 条 1 項は情報交換の根拠規定である。1 項について、注釈は次の点を述べている。

- パラグラフ 5. 関連すると予見できる (foreseeably relevant) の基準
- パラグラフ 5.1 納税者特有の情報に限らないこと
- パラグラフ 5.2 他の国際合意との相互関係
- パラグラフ 6. 例示
- パラグラフ 7. 条約の適用
- パラグラフ 8. 国内法の実施
- パラグラフ 9. 情報交換の 3 方法：要請に基づく個別的情報交換、自動的情報交換、自発的情報交換
- パラグラフ 9.1 他の手法：同時調査、国外調査、産業別情報交換
- パラグラフ 10. 交換の方法とデータ保護、とくに Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of 28 January 1981 につ

いて

- パラグラフ 10.1 条約の対象税目以外の税目への拡充
- パラグラフ 10.2 情報の形式
- パラグラフ 10.3 条約締結前の情報

【2 項】

2. Any information received under paragraph 1 by a Contracting State shall be treated as secret in the same manner as information obtained under the domestic laws of that State and shall be disclosed only to persons or authorities (including courts and administrative bodies) concerned with the assessment or collection of, the enforcement or prosecution in respect of, the determination of appeals in relation to the taxes referred to in paragraph 1, or the oversight of the above. Such persons or authorities shall use the information only for such purposes. They may disclose the information in public court proceedings or in judicial decisions.

26 条 2 項は、提供された情報について秘密を保持すべき義務などを定める。2 項に関する注釈の概要は以下のとおりである。

- パラグラフ 11. 機密性
- パラグラフ 12. 開示が許容される者
 - パラグラフ 12.1 監督機関への開示
 - パラグラフ 12.2 第三者への非開示
 - パラグラフ 12.3 他目的の情報利用
- パラグラフ 13. 公開情報

【3 項】

3. In no case shall the provisions of paragraphs 1 and 2 be construed so as to impose on a Contracting State the obligation:

- a) to carry out administrative measures at variance with the laws and administrative practice of that or of the other Contracting State;
- b) to supply information which is not obtainable under the laws or in the normal course of the administration of that or of the other Contracting State;
- c) to supply information which would disclose any trade, business, industrial, commercial or professional secret or trade process, or information the disclosure of which would be contrary to public policy (ordre public).

26 条 3 項は、締約国が情報を提供しなくてもよい場合を定める。3 項に関し、注釈は次の点を述べている。

- パラグラフ 14. 限界

- パラグラフ 14.1 通知手続
- パラグラフ 15. 相互主義により、被要請国は要請国の権限以上のことをしなくてもよいこと
- パラグラフ 15.1 一国のみが特別の手続を設けている場合に、相互主義が適用されないこと
- パラグラフ 15.2 自己負罪特権
- パラグラフ 16. 行政の通常の運営 (normal course of administration)
- パラグラフ 17. 被要請国による拒否
- パラグラフ 18. 情報システムが構造的に異なる場合
- パラグラフ 18.1 要請国に有利な推定
- パラグラフ 19. 秘密情報
- パラグラフ 19.1 2 項も考慮に入れるべきこと
- パラグラフ 19.2 財務情報はそれ自体が秘密ではないこと
- パラグラフ 19.3 法的助言に関する秘匿特権
- パラグラフ 19.4 法的助言秘匿特権に関する規定案
- パラグラフ 19.5 公序 (ordre public)

【4 項】

4. If information is requested by a Contracting State in accordance with this Article, the other Contracting State shall use its information gathering measures to obtain the requested information, even though that other State may not need such information for its own tax purposes. The obligation contained in the preceding sentence is subject to the limitations of paragraph 3 but in no case shall such limitations be construed to permit a Contracting State to decline to supply information solely because it has no domestic interest in such information.

26 条 4 項は、2005 年改正で設けられた規定であり、自国の課税目的がなくとも情報を入手し提供しなければならない旨を定める。4 項に関する注釈の概要は次のとおりである。

- パラグラフ 19.6 規定の趣旨
- パラグラフ 19.7 情報を入手するための手段
- パラグラフ 19.8 3 項の制限
- パラグラフ 19.9 権限ある当局に十分な権限を付与するための規定案

【5 項】

5. In no case shall the provisions of paragraph 3 be construed to permit a Contracting State to decline to supply information solely because the information is held by a bank,

other financial institution, nominee or person acting in an agency or a fiduciary capacity or because it relates to ownership interests in a person.

26 条 5 項は、2005 年改正で設けられた規定であり、銀行秘密が提供拒否事由にあたらぬ旨を定める。5 項について注釈は次の点を述べる。

- パラグラフ 19.10 規定の趣旨
- パラグラフ 19.11 銀行秘密が拒否事由にあたらぬこと
- パラグラフ 19.12 代理人または受託者
- パラグラフ 19.13 所有者情報
- パラグラフ 19.14 法的助言秘匿特権との相互関係
- パラグラフ 19.15 例示