

# 義務的開示制度の 我が国への導入を巡る論点と考察

井 上 亜 己

〔 税 務 大 学 校 〕  
〔 研 究 部 教 授 〕

論文の内容については、すべて執筆者の個人的見解であり、税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式見解を示すものではありません。

## 要 約

### 1 研究の目的（問題の所在）

グローバル化の進展とデジタル技術の急速な普及は、国境を越えた租税回避スキームを多様かつ複雑にした。これにより、税収減少や社会的不公平が深刻化しており、税制への信頼維持には適正な対応が不可欠である。

経済協力開発機構（OECD）は、2015 年に BEPS プロジェクトの一環として、義務的開示制度（MDR）の導入に向けた設計の枠組を勧告した。MDR は、租税回避スキームの開発・販売を行うプロモーター及び利用する納税者に、税務当局へスキームに関する情報の報告を求める制度である。

我が国は現在、MDR の導入の可否を検討する段階にある。本稿は、OECD における税の透明性向上及び MDR に関する議論を整理した上で、諸外国の制度と課題を参考に、我が国が導入を検討する際の留意点や論点を明確化し、今後の議論の方向性及び必要な視点を提示することを目的とする。

### 2 研究の概要

#### （1）OECD における税の透明性と MDR に関する議論の進展

##### イ コンプライアンス維持戦略の限界と変容

従来、税務当局は、アグレッシブ・タックス・プランニング（ATP）への対策として、税務調査を主体とする戦略を採用してきた。しかし、この戦略はコストや公平性に限界があり、有効な対抗策として、MDR が各国で導入されつつある。OECD は、一連の報告書により、税務仲介者の役割、富裕層の税務リスク及び情報開示の重要性を強調し、税務調査からリスク判定を重視する戦略への転換を示唆した。

##### ロ BEPS プロジェクト

21 世紀初頭には、多国籍企業による国際的な二重非課税が顕在化し、税源浸食と利益移転（BEPS）の問題は、政治的にも重要な議題となった。OECD が、2012 年に開始した BEPS プロジェクトは、従来の国際

課税原則である二重課税排除から脱却し、新たなルールの策定を目指した。2013 年に公表された BEPS 行動計画は、実質性・透明性・予見可能性の三本柱で構成される、包括的なパッケージとして 15 の行動を示した。

2015 年の「MDR、行動 12-2015 最終報告書」(MDR 最終報告書)は、ATP への早期対応を可能とする MDR の導入に向けたガイダンスと各国の法体系に則した柔軟な制度設計を勧告している。MDR を導入する目的は、ATP 情報の早期取得、迅速なリスク評価、効果的な法執行、プロモーターや利用者への抑止効果の発揮にある。MDR の制度設計においては、開示義務者、開示基準(ホールマーク)、開示時期、義務内容、開示効果、義務違反に対する規定、情報活用方法が基本要素とされる。他の情報収集手段と比較して、MDR は全ての納税者と第三者を対象とし、スキーム識別番号や顧客リストを活用して、新たなリスク指標を提供する点で優位性を持つ。国際租税スキームや BEPS リスクに対応する開示基準の開発が必要とされるものの、税の透明性向上と ATP 抑止のため、MDR は極めて有効な戦略的手段として位置付けられる。

#### ハ モデル義務的開示規則と自動的情報交換

OECD は、共通報告基準(CRS)による金融口座情報の自動的情報交換制度を導入したが、報告逃れや匿名性の高い取決めによる報告の回避が確認された。対抗策として、OECD は、2018 年に CRS 回避取決め等を対象とするモデル義務的開示規則(モデル MDR 規則)を公表し、自動的情報交換の国際的枠組(MDR-MCAA)も整備した。

OECD の MDR に関する取組は、米英を中心とした既導入国の制度の研究に始まり、BEPS プロジェクトでは各国の知見を集約した勧告の策定を経て、CRS 回避への対処を契機としたモデル MDR 規則の策定という、一連の進展が見られる。MDR 最終報告書とモデル MDR 規則は、国際協調の枠組と制度設計のモデルを示すものであり、本稿では、これらを前提とした制度設計図を提示した。

## (2) 我が国における議論の現状

MDR 最終報告書を受けて、政府税制調査会は、MDR を納税環境整備の一環として位置付け、2015 年から導入の必要性和制度設計について検討している。国内企業の国際競争力維持と適正な課税権確保の両立を前提に、客観的な開示基準の採用、既存制度との整合性確保、国際的な制度との整合性保持を重視する姿勢が示された。加えて、富裕層や多国籍企業による過度なタックス・プランニング対策として、MDR 導入の意義が強調されている。

自由民主党・公明党税制調査会でも、税制改正大綱において、MDR の導入可否を検討する方針が継続して示された。MDR 最終報告書や諸外国の制度運用実態、租税法主義との関係を考慮し、既存の制度との最適な組み合わせを模索している。産業界からは、日本経済団体連合会と日本貿易会の MDR 最終報告書の公開草案に対する意見が把握され、日本税理士会連合会は、2022 年の答申において、MDR が我が国の税制及び税務専門家に与える影響を考察している。

## (3) 諸外国の導入状況と課題

### イ 米国

1984 年にタックスシェルター対策として MDR が法制化された後に、対象取引の明確化や納税者への義務拡大、罰則強化を経て、2004 年の制度改正により現行の執行体制が整備されている。制度の特徴は、納税者及び「重要なアドバイザー」が開示義務を負い、指定取引や損失取引など 5 類型が対象とされる。

運用上の課題として、過剰開示の問題と行政手続法との整合性の問題が把握された。CIC 事件連邦最高裁判決を契機に、IRS による新たな報告対象取引の通知が無効とされ、今後の制度運用への影響が懸念される。

### ロ 英国

2004 年財政法で租税回避スキームの開示制度(DOTAS)を導入した。プロモーターに一義的な開示義務があり、納税者の義務は限定的である。

開示対象の前提条件に「主要利益テスト」(税務上の利益を主目的とした取決めの当否)を採用する。開示後は HMRC がスキーム識別番号を付与し、利用者の確定申告で追跡可能とする。

欧州連合離脱に伴い、モデル MDR 規則を導入した際には、遡及開示の適用期間を巡って事務負担とのバランスが問われた。

#### ハ 欧州連合 (EU)

EU は、2018 年に MDR 最終報告書等とモデル MDR 規則を踏まえ、DAC6 と称される開示制度を導入した。制度の特徴は、国境を跨ぐ取決めに限定し、広範な ATP を開示対象に取り込み、加盟国間の自動的情報交換の枠組を備える点にある。

EU 及び欧州会計検査院は、租税回避への対策として MDR の枠組を評価しつつも、加盟国間の法解釈のばらつきや実効性の確保に関して改善を勧告している。実務上は、開示範囲の明確化、事務負担、情報の効果的な活用が課題とされる。

#### (4) 我が国への導入を検討する際の論点

##### イ 開示対象範囲の明確化

米国の MDR における過剰開示の問題は、IRS が指定する取引に加え、「実質的に同様な」取引にも開示義務を拡大した不明瞭な開示範囲に起因する。このような規定は、義務違反回避のための予防的過剰開示を招き、結果としてリスク判定の遅れや納税者コスト増大を引き起こした。MDR の開示対象範囲は、租税回避を捕捉する「包括性」と、開示義務者にとっての「明確性」の両方を考慮し、その境界を明確に定める必要がある。

##### ロ 税の透明性向上と基本的権利の保護

EU 司法裁判所 (CJEU) が DAC6 について下した二つの裁決は、税の透明性向上と基本的権利のバランスに関する指針を示す。

C-694/20 判決は、LPP の保護を積極的に認めた一方で、C-623/22 判決は、LPP の保護対象を弁護士に限定し、会計士等への拡張を否定

した。これは、OECD の厳密な LPP の解釈を踏襲する姿勢を示している。OECD のモデル MDR 規則や租税条約にも、LPP 保護の理念は反映されており、一貫した取扱いが求められる。我が国では、弁護士法上の守秘義務は存在するが、LPP は一般的に認められておらず、制度設計に際しては、OECD の見解と国内法の整合に留意が必要である。

C-623/22 判決は、制度の適法性を確保するには開示対象や義務の範囲を明確に定義する必要があるとし、DAC6 の規定は、法的確実性を満たしていると認めたものの、加盟国間の解釈の差異や複雑さから、欧州会計検査院は、欧州委員会にガイドラインの策定を勧告している。したがって、制度設計の段階から、法令とガイドラインの役割を峻別し、詳細かつ一貫性のある指針を整備することが、実務的な明確性の確保に不可欠である。

C-694/20 判決が LPP 保護を重視したのとは対照的に、C-623/22 判決は、DAC6 の目的の正当性とその手段が適切かつ必要であるかを検討し、比例原則への適合性を認めた。この比例原則に基づく判断基準は、税の透明性向上と個人の基本権保護のバランスを図る上で、我が国にも示唆を与える。開示対象取引の設計に際し、情報の重複や納税者の事務負担の程度を考慮し、OECD が勧告する主要目的テストなどの前提条件の採用を検討することが考えられる。

#### ハ プロモーターの義務違反に対するペナルティ

MDR 最終報告書が勧告する、プロモーターの報酬に比例するペナルティの導入について、先行研究では、独占禁止法の課徴金制度を参考に MDR への導入可能性を論じる。しかし、その実現には租税回避の定義の法制化が不可欠であり、容易ではないと指摘されている。

近年の課徴金制度は、不当な利益の剥奪から、制裁としての性格を強めており、MDR の経済的制裁も同様に、不当利得の算定に固執せず、義務の確実な履行に重点を置く必要がある。

現行税法の罰則では、高額な報酬を得るプロモーターに対する抑止

効果が不十分である。MDR に実効性を持たせるには、罰則による予防機能を維持しつつ、プロモーターの義務履行を確保できる水準の経済的制裁が必要であり、金商法の規定を参考に、プロモーターの報酬額に連動する規定と固定額の規定を併用した課徴金制度の設計が考えられる。

## ニ 遡及立法と予測可能性

OECD は、限定的遡及効が ATP への対策として有効であると認めており、遡及規定は、EU、英国及び米国の開示制度で導入されている。

我が国における租税法規の遡及立法について、予測可能性と法的安定性を担保するため、その禁止は憲法 84 条から導かれる原則とされる。学説では、遡及立法は全面的に否定されておらず、遡及課税を正当化するには、比例原則に基づき、その必要性和納税者の不利益を比較衡量することが不可欠とする見解がある。

我が国が OECD のモデル MDR 規則や諸外国の制度を参考に、遡及効のある開示義務を導入する場合、法施行前の行為に対して報告義務を課すことは、行為者の予測可能性を損なう可能性がある。しかし、上述の見解に立てば、報告義務の必要性・目的とプロモーターが負う罰則・事務負担といった不利益を勘案することで、遡及規定の導入を検討する余地があると考えられる。

## ホ 行政手続法における適法性と実効性の両立

米国の CIC 事件判決の差戻し審では、IRS の通知は、プロモーター等に情報開示義務を課し、違反には制裁を伴うため、通達や告示といった簡便な方法ではなく、法律や政令に基づき適正な手続を経る必要があると判示された。一方で、日々進化する租税回避の手法に対応するには、税務当局に迅速かつ柔軟な対応が求められるため、開示対象の基準や範囲を法令で逐一定めることは非現実的である。

MDR の制度設計は、法的安定性と機動性の両立を図る仕組みが必要であり、具体的には、基本的な枠組を法令で定め、具体的な運用指



針や専門的基準は、意見公募手続を経た告示等で補完することが考えられる。これにより、適正な手続を確保した運用が図られる。

### 3 今後の議論に必要な視点

OECD における MDR の枠組は、2018 年のモデル MDR 規則公表と自動的情報交換の実施へと拡大しているにもかかわらず、国内の議論には十分に反映されていない。MDR の導入を検討する際には、モデル MDR 規則が示す具体的な課題解決策を議論の基盤に加えることが有益である。

モデル MDR 規則は、国際的な規範として、EU の DAC6 や英国の国内法が採用し、租税回避への国際的な圧力として機能している。我が国がモデル MDR 規則を議論の基盤に加えることは、国際合意に沿ったものであり、検討期間の短縮や執行面での予見可能性を向上させるものとする。

しかし、モデル MDR 規則は、報告対象取引の範囲が限定的で、ATP への対抗策としては不十分である。DAC6 は、ATP の特徴を網羅的に捉え、BEPS にも対応しているため、DAC6 の知見を参照することは税務リスク管理の高度化に資するものとする。ただし、モデル MDR 規則と DAC6 を活用する際は、我が国固有のリスク評価を踏まえ、開示範囲と項目の精査、ガイドライン策定の検討が不可欠であるものとする。

本稿で挙げた論点からは、行政手続における適正性確保の重要性を読み取ることができる。開示対象の明確化、基本的権利の尊重、比例原則及び納税者の予見可能性といった基本原則は、制度の有効性と正当性を支える要素である。CJEU が判示した、制度に不可欠な「適切さ」には、これらの基本原則が内包されると考える。MDR は強力な情報収集権限を伴うからこそ、基本原則に配慮し、手続きの適正性を保障する必要がある。

CRS 回避取引等に関する情報の自動的情報交換への参加の検討は、MDR 導入の検討と並行して行う必要がある。参加する場合は、モデル MDR 規則への準拠が必須で、法整備やシステム構築等が不可欠となるためであり、導入後に参加を決めた場合には、追加的な行政コストが生じる可能性がある。

## 目 次

はじめに	262
第 1 章 OECD における取組の進展	264
第 1 節 コンプライアンス維持戦略の限界と変容	265
1 諸外国における MDR 導入の背景	265
2 「税務仲介者の役割に関する研究」	265
3 「富裕層の税務コンプライアンスに関する取組」	267
4 「透明性と情報開示による積極的なタックス・プランニングへの取組」	268
第 2 節 BEPS プロジェクト	269
1 国際的二重非課税の顕在化	269
2 BEPS プロジェクトの進展	270
3 BEPS 行動計画	271
4 BEPS 最終報告書の公表と位置付け	273
5 MDR 最終報告書の勧告内容	274
第 3 節 モデル義務の開示規則と自動的情報交換	281
1 共通報告基準 (CRS) に基づく金融口座情報の報告回避スキーム	281
2 モデル義務の開示規則の公表	282
3 自動的情報交換 (AEOI) の実施枠組	284
第 4 節 OECD の勧告を反映した制度設計	285
1 OECD における制度設計の進展	285
2 制度設計図	286
第 2 章 我が国における議論の現状	288
1 政府税制調査会	288
2 自由民主党・公明党税制調査会	290
3 産業界の意見	291
4 日本税理士会連合会による検討	292
5 OECD における議論の進展との関係	293

第 3 章 諸外国の導入状況と課題 .....	294
第 1 節 米国 .....	294
1 制度設計の概要 .....	295
2 米国会計検査院による情報収集プロセスに関する評価 .....	298
3 課題：過剰開示の問題 .....	299
4 課題：報告対象取引の指定と行政手続法（CIC 事件判決） .....	300
第 2 節 英国 .....	301
1 制度設計の概要 .....	302
2 英国会計検査院による評価 .....	305
3 課題：モデル MDR 規則の導入に伴う開示期間の遡及 .....	307
第 3 節 欧州連合 .....	308
1 制度設計の概要 .....	308
2 EU 税制・関税同盟総局による DAC の第二次評価 .....	314
3 欧州会計検査院による DAC6 の評価 .....	315
4 課題：情報の活用を想定したシステムの設計 .....	317
5 課題：弁護士秘匿特権（LPP）の保護と通知義務（CJEU 判示） .....	318
第 4 章 我が国への導入を検討する際の論点 .....	320
1 開示対象範囲の明確化 .....	320
2 税の透明性向上と基本的権利の保護 .....	320
3 プロモーターの義務違反に対するペナルティ .....	323
4 遡及立法と予測可能性 .....	326
5 行政手続法における適法性と実効性の両立 .....	327
第 5 章 今後の議論に必要な視点 .....	329
1 OECD の枠組の拡張と我が国への導入 .....	329
2 モデル MDR 規則の限界と DAC6 の有効性 .....	330
3 行政手続における適正性の保障 .....	331
4 自動的情報交換（AEOI）への参加の検討 .....	331
結びに代えて .....	332

## はじめに

国家の基盤を支える社会保障、社会資本整備及び公的サービスは、税という形で国民が広く公平に費用を分かち合うことで成り立っている。

21 世紀に入り、グローバル化の進展とデジタル技術の急速な普及は、資本や所得の国境を越える移動を飛躍的に容易にした。これに伴い、海外への資産隠しや各国税制の差異や抜け穴を巧みに利用した租税回避が横行するようになった。国内外で見られる多様かつ複雑な租税回避スキームは、各国の税收減少を招き、結果として公的サービスの質の低下や、正直な納税者への追加的な税負担という形で社会全体に不公平をもたらしており、単なる合法的な「節税」行為を超え、深刻な社会問題として顕在化している。課税当局がこれを放置し、適正に対処しなければ、税制に対する国民の信頼は根底から揺らぎかねない。

2012 年に、経済協力開発機構（以下「OECD」という。）が、このような問題意識の下で立ち上げた BEPS プロジェクトでは、2015 年に最終報告書が公表され、参加国に義務的開示制度（Mandatory Disclosure Rules、以下「MDR」という。）の援用を強く勧告している<sup>(1)</sup>。MDR は、租税回避スキームの開発・販売を行うプロモーター等に対し、税務当局へスキームに関する情報の報告を義務付ける制度である。税務当局には、収集した情報を活用して潜在的な税務リスクを早期に把握し、迅速に対応することが期待される。

実際に、2016 年の「パナマ文書」をはじめとした、法律事務所等からの情報漏洩は、タックスヘイブンを活用した大規模な租税回避の実態を世界に露呈し衝撃を与えた<sup>(2)</sup>。こうした事態は、情報収集制度の整備と強化が喫緊の課題であることを改めて浮き彫りにし、OECD が MDR を含む税の透明性向上を推進する原動力でもある。

近時の国内の報道では、資産家によるバハマ法人を通じた債券運用にリヒテ

---

(1) 金子宏『租税法[第 24 版]』137 頁・567-568 頁（弘文堂、2021）。

(2) 増井良啓『『グローバルな税の透明性』と信託』能見善久ほか編『信託法制の新時代—信託の現代的展開と将来展望』370-371 頁（弘文堂、2017）。

ンシュタインの財団を介在させて、全容把握を困難にするスキームが「富裕層が知る税の『穴』」として取り上げられ、納税額を圧縮する手法を考案し、助言するプロモーターの存在が指摘されている<sup>(3)</sup>。こうしたプロモーターの活動が、租税回避行為を巧妙にし、国際化に拍車をかけている。

我が国でも、MDR の導入に関する検討が開始されている。新たな制度の設計においては、既存の制度との整合性を考慮するだけでなく、例えば、制度が納税者やプロモーターに与える事務負担、情報の質の確保及び国際的な整合性といった、多面的な検討が求められるだろう。

本稿では、まず、OECD の税の透明性向上に関する議論において、MDR がどのように取り上げられたのか、時系列で整理する。その上で、諸外国が導入した制度と運用上の課題を概観し、我が国が導入の検討を進める際に留意すべき事項や論点となり得る課題を抽出し考察する。これにより、優先的に議論すべき事項及び今後の議論に必要な視点を明確にすることを目的とする。

なお、本稿における法令等の規定は、特に記載のない限り 2025 年 5 月 1 日現在のものに基づく。脚注で参照するインターネットのリンク先は、2025 年 6 月 10 日を最終閲覧日としている。

---

(3) 「富裕層が知る税の『穴』—専門家が助言、「スキーム」複雑怪奇に一」日本経済新聞朝刊 2024 年 12 月 1 日、27 面。同様に、所得税の軽減を図る行為について、税理士など第三者のアドバイスを受けた事例として、「くら寿司に波紋 株主より節税？」日本経済新聞朝刊 2025 年 3 月 25 日、20 面。

## 第 1 章 OECD における取組の進展

第 1 章では、アグレッシブ・タックス・プランニング（以下「ATP」という。）の問題が顕在化してから、OECD が、MDR に着目するに至った経緯を、時系列に沿って整理する。

OECD が、ATP に関する問題意識を初めて明確に表明したのは、2006 年に開催された OECD 税務行政フォーラム（Forum on Tax Administration、以下「FTA」という。）第 3 回ソウル会合においてであり、その主要な議題は、国際的なノンコンプライアンス（税法違反）であった。当初 ATP は、「容認できない租税最小化の取極め（unacceptable tax minimization arrangements）」と称され、その急速な拡大が各国共通の懸念として示された<sup>(4)</sup>。

ATP について、BEPS プロジェクト等をはじめとする OECD の議論において、統一的な定義は示されていないが、一般的に、タックス・プランニング（税負担を合法的に最小化する方策）のうち、法の字義には従いつつ、法の精神に反するものと解され、このような意味における ATP に対応する適切な日本語の用語は存在しないとされる<sup>(5)</sup>。また、欧州連合（以下「EU」という。）は、ATP の仕組みが複雑な進化を遂げ、常に修正や調整が加えられている実態に鑑みれば、その概念を定義づけることは困難であり、むしろそのような努力は、

- 
- (4) OECD (2006), “Third meeting of the OECD Forum on Tax Administration, 14-15 September 2006, Final Seoul Declaration” (<https://web-archive.oecd.org/2012-06-15/142380-37463807.pdf>). 和訳は、国税庁「第 3 回 FTA 会合 総括声明（骨子）」(<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/kokusai/fta/press/kosshi.htm>) を参照した。
- (5) 緒方健太郎「BEPS プロジェクト等における租税回避否認をめぐる議論」フィナンシャル・レビュー 126 号 197 頁（2016）。OECD, *see infra* note(9) pp.10-11, p.87. 国税庁・前掲注(4)は、ATP を「濫用的タックスプランニング」と和訳するが、本庄資「OECD 行動計画までの BEPS への対応」本庄資編著『国際課税ルールの新しい理論と実務—ポスト BEPS の重要課題』180-181 頁（中央経済社、2017）は、ATP の訳語に「濫用的タックス・プランニング」を用いることについて、合法性を一応認める Aggressive 概念と、すでに税法上違法性を認める Abusive 概念を区別する米国の語法と一致せず、ATP をすでに否認可能な概念（abusive tax avoidance）とみなすような「濫用的タックス・プランニング」や「濫用的租税回避」という訳語を当てることは概念の混乱を招くと指摘する。本稿では、そのまま「ATP」の表記を用いることとする。

無駄に終わる恐れがあると指摘している<sup>(6)</sup>。

## 第 1 節 コンプライアンス維持戦略の限界と変容

### 1 諸外国における MDR 導入の背景

従来、多くの国の税務当局は、ATP に対して単発的な税務調査を中心とした戦略を用いてきた。このアプローチは、行政コストや時間の多大な負担を伴い、税務調査を実施しなければ ATP の検知が困難であるという課題を内包しており、したがって、ATP を利用する者と利用しない者の間に、税務執行上の公平性を欠いた状態が解消されないという限界が指摘されていた<sup>(7)</sup>。このような問題の解決策として、米国をはじめとする諸外国において、納税者及びプロモーターによる ATP に関する情報開示の枠組が整備されるに至った。

### 2 「税務仲介者の役割に関する研究」

FTA 第 3 回ソウル会合では、ATP の利用拡大への対応策として、税務仲介者 (Tax intermediaries) と称される、法律・会計事務所、税理士及び金融機関等に着目し、OECD が主導して、これらの者が、ATP において果たす役割を調査し、新たな情報収集手段の必要性を検討することを決定した<sup>(8)</sup>。

決定を受けて、OECD は、2008 年に「税務仲介者の役割に関する研究」<sup>(9)</sup>を公表した。ATP の活発な利用の背後には、税務仲介者が積極的な役割を果

---

(6) Council Directive(DAC6), *see* the recital (9) of *infra* note (145).

(7) 猪野茂「租税回避スキームの自発的又は義務的開示制度の導入について」本庄資編著『国際課税ルールの新しい理論と実務—ポスト BEPS の重要課題』637-638 頁 (中央経済社、2017)。OECD, *see infra* note(20), p.12 (para.4-5).

(8) OECD, *see supra* note(4). 増井良啓「納税協力と納税非協力—税務長官会議の報告書を中心として」フィナンシャル・レビュー156号 145-178 頁(2024)は、FTA の納税協力に対する戦略について、一連の議論の蓄積と進化の過程を示す。

(9) OECD (2008), “Study into the Role of Tax Intermediaries” (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264041813-en>).

たしているのではないか、という問題意識の下で、納税者、税務仲介者及び税務当局という、より広範な検討のアプローチを採用し<sup>(10)</sup>、税務仲介者に焦点を当てた研究は、OECD における MDR の開発の原点と位置付けられる。

#### (1) ATP が懸念される領域

本報告書では、各国の法制度や税務執行体制の相違を理由に、ATP を厳密に定義することは適切ではないとする一方で、税務当局が重点的に資源を投入する範囲を明確にする観点から、次の二つを ATP が懸念される領域として示している<sup>(11)</sup>。

##### イ 立法の意図に反する税務上の帰結をもたらす計画

法的に維持可能ではあるものの、立法者の意図しない又は予期しない税収上の帰結をもたらす計画。税務当局にとって、立法者が想定していない結果を得るために、税法が利用されるリスクを意味する。スキームの組成、販売後に、税務当局が把握してから法令改正までの期間が長期化することにより、リスクが拡大する傾向がある。

##### ロ 不確実性を秘匿した有利な税務ポジションの採用

税務申告上の重要事項について、法令への適合性が不確実であるにも関わらず、それを開示せずに、納税者に有利な税務ポジションをとる行為を指す。税務当局にとって、法令の曖昧な部分に関連する不確実性やリスクについて、納税者が自らの見解を開示しないおそれを意味する。

#### (2) MDR に対する評価と相互信頼関係

MDR は、納税者に ATP を供給する立場にある税務仲介者に対して、税務当局が用いる戦略として挙げられ、特定のスキームについて、申告手続に先立ち、税務当局への事前開示を義務付ける法的規則と説明される<sup>(12)</sup>。

(10) *Ibid.*, p.7. 本田光宏「OECD における『税務仲介者』の位置付けについて」本庄資編著『国際課税の理論と実務—73 の重要課題』1171・1175 頁（大蔵財務協会、2011）。

(11) *Ibid.*, pp.10・11, p.87. 長戸貴之「『分野を限定しない一般的否認規定（GAAR）と租税法律主義』中里実＝藤谷武史編著『租税法律主義の総合的検討』109 頁（有斐閣、2021）は、この ATP 概念と近年における協力的コンプライアンスの枠組みとのつながりを指摘する。

(12) *Ibid.*, p.29.



MDR のような情報開示を促進する戦略は、多くの納税者及び税務仲介者に対して、課税当局が税務リスクに適切に対応し、税制の公平な運営を示す上で重要であり、税制の完全性を維持することにつながる<sup>(13)</sup>。

研究の成果として、税務当局が、税務リスクの高い納税者と税務仲介者に対して集中的に資源を配分するためには、税務上の重要事項や問題点に関する早期開示と透明性の向上が不可欠であるとし、納税者、税務仲介者及び税務当局の信頼と協力に基づく、より高められた関係の構築が税務行政の効率化に寄与すると結論づけている<sup>(14)</sup>。

### 3 「富裕層の税務コンプライアンスに関する取組」

2009 年に OECD が公表した報告書「富裕層の税務コンプライアンスへの取組」では、大企業に次いで、ATP の第二の主要市場とされる<sup>(15)</sup>富裕層に焦点を当て、税務当局によるリスクの評価と対応戦略を検討している<sup>(16)</sup>。

富裕層は、利用する金融取引や多国籍取引等の複雑さ、税收への影響、プロモーターの利用及び税制の公平性の観点から、税務当局にとって特有の税務リスクをもたらす存在と指摘され<sup>(17)</sup>、情報の早期開示を義務付ける MDR は、ATP に関する効果的な情報収集戦略として、販売後に税務当局が認識するまでの期間を大幅に短縮する方法であり、迅速な法改正を可能にすると評価されている<sup>(18)</sup>。

結論として、ATP を用いて税負担を不当に軽減する可能性が高い富裕層と効果的に関わる具体的な方策として、税務リスクの評価と適切な法制の整備及び専門部署の構築によるコンプライアンスの改善が提言されている<sup>(19)</sup>。

---

(13) *Ibid.*, p.17.

(14) *Ibid.*, pp.53-56.

(15) *Ibid.*, pp.6,11.

(16) OECD (2009), “Engage with High Net Worth Individuals on Tax Compliance” (<https://doi.org/10.1787/9789264068872-en>).

(17) *Ibid.*, pp.13-15.

(18) *Ibid.*, p.43.

(19) *Ibid.*, pp.48-49, 62-63.

#### 4 「透明性と情報開示による積極的なタックス・プランニングへの取組」

2011 年に公表された「透明性と情報開示による積極的なタックス・プランニングへの取組」は、OECD のこれまでの税の透明性向上に関する広範な取組を取りまとめた報告書である<sup>(20)</sup>。

##### (1) 透明性向上の有効性

本報告書では、歳入基盤を脅かす ATP への最も重要な対抗策は、適時の絞った包括的な情報の入手であり、税務当局によるリスク領域の迅速な特定及び対応方針の決定を可能にしている<sup>(21)</sup>。各国が採用した情報開示制度を概説し、中でも MDR は、税務当局にとって、早期の情報入手、税務リスクに基づく調査の実施、法令改正等の迅速な対応及びプロモーターと利用者への抑止効果の観点から、非常に効果的な制度と評価されている<sup>(22)</sup>。

他方、納税者にとって強制的な早期開示は、競争環境と税負担を公平にし、税務当局が発信するガイダンスを得られる利点が指摘されている<sup>(23)</sup>。

##### (2) コンプライアンス維持戦略の変容

情報開示の取組は、税務当局がより早く、包括的な情報を得て、リスクの高い納税者に焦点を当てることで、効率的な資源配分が促進され、管理コストの削減を可能にする<sup>(24)</sup>。従来の税務調査は、ATP の発見、抑止及び防止において重要な役割を果たすものの、適時的絞った包括的な情報を得る方法ではないことから、自国のニーズや環境に適した情報開示制度の導入を検討するよう勧告している<sup>(25)</sup>。

OECD の ATP に関する一連の研究を通じて、単発的な調査を主体とした伝統的なコンプライアンス維持戦略から、納税者のリスク判定に基づく

---

(20) OECD (2011), “Tackling Aggressive Tax Planning through Improved Transparency and Disclosure”, p.6 (<https://doi.org/10.1787/5052d14c-en>).

(21) *Ibid.*, p.12 (para.3).

(22) *Ibid.*, pp.16-17 (para.20-23).

(23) *Ibid.*, pp.16,19 (para.21,29).

(24) *Ibid.*, p.18 (para.28).

(25) *Ibid.*, p.19 (para.29).

効果的な税務コンプライアンスの維持向上策への変容を見てとることができる。適切にリスクを管理するためには、税務仲介者や納税者による情報開示、すなわち税の透明性の向上が不可欠であることが明らかにされた。

## 第 2 節 BEPS プロジェクト

### 1 国際的二重非課税の顕在化

21 世紀初頭に起きた金融危機を契機とした財政状況の悪化に伴い、各国が国民により多くの負担を求める一方で、欧米の多国籍企業によるタックス・プランニングが広く知られるようになり、国際的な税制の隙間や抜け穴を利用して、その活動実態に比して著しく低い租税負担しかない「国際的二重非課税」が、大きな社会・政治問題となった<sup>(26)</sup>。

例えば、2012 年 10 月に米国のスターバックス社が、国際的な租税回避スキームを利用して、英国において過去 3 年間の売上 12 億ポンドに対して税を払っていないことが報道<sup>(27)</sup>されると、消費者の反発を招いた。

英国議会下院の公聴会では、米国のグーグル社が利用した「ダブルアイリッシュ・ウィズ・ア・ダッチ・サンドイッチ」と呼ばれるスキームも明らかにされた<sup>(28)</sup>。同社は、広告収入に係る利益について、アイルランド法人 2 社と、アイルランドと租税条約を締結しているオランダ法人を介在させ、アイルランド法人をバミューダで実質管理支配することにより、米国外の広告事業に

---

(26) 浅川雅嗣「BEPS プロジェクトの軌跡と展望」国際税務 36 巻 1 号 26-27 頁(2016)。

(27) Tom Bergin (15<sup>th</sup> October 2012), “Special Report - How Starbucks avoids UK taxes” on Reuters website ( <https://www.reuters.com/article/world/uk/special-report-how-starbucks-avoids-uk-taxes-idUSBRE89E0F4/> ). 2012 年 11 月の英国議会下院の公聴会では、米国からオランダの拠点に知的財産権や商標権を移転させ、各国の事業会社が 6 % のロイヤルティを負担することにより、全世界の収益を低税率が適用されるオランダに集約する手法及びコーヒー豆をスイスの子会社を経由して 20% マークアップした価格で英国子会社へ販売することにより、低税率のスイス法人に利益を溜める手法が明らかになった。

(28) House of Commons (2012), “HM Revenue & Customs: Annual Report and Accounts 2011-12”, pp.9-10, Ev38-51, 58-59.

係る無形資産から生じる利益に対する法人税と源泉税を回避していた<sup>(29)</sup>。

2013 年の米国議会上院の公聴会では、米国アップル社によるアイルランド子会社を利用した租税回避が明らかにされた<sup>(30)</sup>。同社は、米国以外のアップル製品に係る知的財産権をアイルランド子会社に所有させ、米国とアイルランドの居住性判定基準の差異を利用することで、過去 5 年にわたり知的財産権から生じる利益に対する法人税を完全に免れていた。また、アイルランドで申告した一部の所得については、アイルランド政府との交渉により法人税率を 2 % 以下に抑えていることが判明した<sup>(31)</sup>。

このように、多国籍企業のタックス・プランニングは、各国の税務上の取扱いの差異を利用し、利息やロイヤルティなどの控除可能な支払いを通じて国内の課税ベースを浸食し、経済活動がほとんど又は全くない低税率又は無税の場所に利益を人為的に移転するといった「税源浸食と利益移転 (Base Erosion and Profit Shifting、以下「BEPS」という。)」の問題として顕在化した<sup>(32)</sup>。

これと並行して OECD は、これまで国際課税分野で構築されてきた課税原則を抜本的に見直すため、2012 年 6 月に BEPS プロジェクトを立ち上げた。国際課税の議論は、従来の二重課税の排除から、多国籍企業による二重非課税の創出への対処へと大きく流れを変えた。

## 2 BEPS プロジェクトの進展

OECD は、2013 年 2 月に BEPS の現状分析として「BEPS への対応」を

---

(29) 本庄資「アグレッシブ・タックス・プランニング (ATP) のタックス・スキーム」本庄資編著『国際課税ルールの新しい理論と実務—ポスト BEPS の重要課題』107-108 頁 (中央経済社、2017)。

(30) United States Senate (2013), “Offshore Profit Shifting and the U.S. Tax Code - Part 2 (Apple, Inc.)”。

(31) 居波邦泰『国際的な課税権の確保と税源浸食への対応—国際的二重非課税に係る国際課税原則の再考』390-395 頁 (中央経済社、2014)。

(32) 本庄資「ATP によって利用される伝統的な国際課税ルールのループホール」本庄資編著『国際課税ルールの新しい理論と実務—ポスト BEPS の重要課題』42-56 頁 (中央経済社、2017)。

公表し、各国間で調整されない国内法制、ビジネス環境の変化に対応していない国際課税のスタンダード及び税務当局の情報不足といった様々な問題の相互作用が BEPS を引き起こす要因であると指摘し、これらが複合的に合わさり、納税者に BEPS 戦略を企てる機会を生み出していると結論付けた<sup>(33)</sup>。喫緊の課題は、税制の公平性に対する市民の信頼の回復、企業間の競争条件の平準化及び各国への租税政策の効果を確保するためのより効率的なツールの提供であった。

G20（財務大臣、中央銀行総裁会議）の要請<sup>(34)</sup>を受け、同年 7 月に OECD は、BEPS への対抗策として「BEPS 行動計画」<sup>(35)</sup>と呼ばれる 15 項目の論点を公表した。これは、従来の国際課税ルールを根底から見直す必要を示すものである。企業活動のグローバル化や電子商取引の急増により、各国の税制や国際課税ルールが現実のビジネスモデルに追いつかず、多国籍企業の活動実態と課税ルールとの間に乖離が生じているとの現状認識の下で、このような乖離を利用した多国籍企業が、課税所得を人為的に操作し、課税逃れを行うことに対抗するため、国際課税ルールを世界経済と企業行動の実態に即したものと再構築し、各国政府及びグローバル企業の透明性を高めることを目的として議論が重ねられた。

### 3 BEPS 行動計画

BEPS 行動計画は、①実質性、②透明性、③予見可能性に分類される<sup>(36)</sup>。15 項目の行動計画の概要と我が国の国内法等との関連は、表 1 のとおりであ

---

(33) OECD (2013), “Addressing Base Erosion and Profit Shifting”, pp.5-7 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>).

(34) 外務省 HP 「G20 財務大臣・中央銀行総裁会議声明」（2013 年 2 月 15-16 日於：ロシア・モスクワ）([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page2\\_000024.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page2_000024.html)).

(35) OECD (2013), “Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting” (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>). 和訳は、日本租税研究協会『租税浸食と利益移転（BEPS）行動計画』（2013）を参照した。

(36) 税制調査会「財務省説明資料[BEPS プロジェクトの最終報告について]」（平 27.10.23、際 D6-1、総 24-1）1 頁 ([https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/20151022\\_27zen24kai3.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/20151022_27zen24kai3.pdf)).

る。

三者の内容と関係は次のように説明される<sup>(37)</sup>。実質性は、経済活動が行われ価値が創造されるところで課税を確保するという観点から、従来の国際課税ルールを抜本的に見直し、課税利益認識の場と経済活動・価値創造の場を一致させるという国際課税の枠組の再構築であり、BEPS プロジェクトの根幹をなす要素である。透明性は、各国政府及びグローバル企業の活動に関する情報提供の強化を内容としている。予見可能性は、租税紛争処理の効果的解決と合意事項の一貫した実施により、不確実性を排除することを内容としている。三者の関係は、最も重要な実質性の原則を、透明性と予見可能性が補強するという構造を持つ。

表 1 BEPS 行動計画の概要<sup>(38)</sup>

区分	行動計画		我が国の対応状況
実 質 性	行動 1	電子経済の課税の課題への対応	消費課税は2015年度改正で対応 法人課税は2023年度改正から一部対応
	行動 2	ハイブリッド・ミスマッチ取極めの効果の無効化	2015年度改正、2017年租税条約の拡充で対応
	行動 3	外国子会社合算税制の強化	2017年度改正で対応
	行動 4	利子控除制限	2019年度改正で対応
	行動 5	有害税制への対抗	既存の情報交換の枠組で対応
	行動 6	条約濫用の防止	2017年租税条約の拡充で対応
	行動 7	人為的なPE認定回避	2018年度改正、2017年租税条約の拡充で対応
	行動 8-10	移転価格税制と価値創造の一致	2019年度改正で対応

(37) 浅川・前掲注(26) 27-28 頁。税制調査会「税制調査会（第 3 回総会）議事録」6 頁（2016 年 9 月 29 日開催）[緒方健太郎主税局国際租税総合調整官による説明]（[https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/20161228\\_28zen3kai.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/20161228_28zen3kai.pdf)）。

(38) 税制調査会「財務省説明資料[国際課税]」（令 4.11.4、総 21-1）30 頁（<https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/4zen21kai1.pdf>）及び財務省 HP「令和 5 年度税制改正の大綱」75-78 頁（2022）（[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2023/20221223taikou.pdf](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2023/20221223taikou.pdf)）をもとに筆者が作成。

透 明 性	行動5	ルーリング（企業と当局間の事前合意）に係る自発的情報交換	既存の枠組で対応
	行動11	BEPS関連のデータ収集・分析方法の確立	—
	行動12	タックス・プランニングの義務的開示	法改正の要否も含め検討
	行動13	多国籍企業情報の報告制度（移転価格税制に係る文書化）	2016年度改正で対応
予 見 可 能 性	行動14	より効果的な紛争解決メカニズムの構築	2017年租税条約の拡充で対応
	行動15	多国間協定の開発	2019年多数国間条約が発効

#### 4 BEPS 最終報告書の公表と位置付け

2015 年 10 月に OECD は、前年 9 月に公表した 7 つの報告書と新たな 6 つの報告書を統合して「BEPS 最終報告書」として公表した。これをもって BEPS プロジェクトは一つの区切りとされ、各国が必要な国内法の整備及び租税条約の改正作業を進め、OECD は、各国の実施状況のモニタリングを行う「ポスト BEPS」<sup>(39)</sup>へ移行した。

BEPS プロジェクトの全容と成果をまとめた「BEPS プロジェクト解説文」では、ATP に関する適時の包括的な情報入手は、依然として各国税務当局の主要課題であるとし、情報に基づくリスクの評価、調査や法改正を通じて、税務上のリスクへの早期の対応を可能にしている<sup>(40)</sup>。

BEPS 最終報告書の一つである「MDR、行動 12-2015 最終報告書」<sup>(41)</sup>（以下「MDR 最終報告書」という。）は、ATP への対抗策として、その開発・販売を行うプロモーター等に、スキームに関する情報を税務当局へ報告するこ

(39) OECD (2016), “BEPS Project Explanatory Statement: 2015 Final Reports, OECD /G20 Base Erosion and Profit Shifting Project”, pp.9-11 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264263437-en>). 和訳は、内閣府 HP「税源浸食と利益移転 解説文（仮訳）」([https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/20151125\\_27zen24kai4.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/20151125_27zen24kai4.pdf))を参照した。

(40) *Ibid.*, p.16.

(41) OECD (2015), “Mandatory Disclosure Rules, Action12-2015 Final Report” (<https://doi.org/10.1787/9789264241442-en>).

とを義務付ける MDR の導入に関して、早期の情報入手を必要とする国へ向けた制度設計のガイダンスを提供するものである。その特徴は、制度の概要及び基本要素の選択肢を勧告するに留まり、各国固有のニーズや税務リスク、納税者のコンプライアンスコスト等を考慮した柔軟な制度設計を可能にするモジュラー形式（選択肢のある枠組）の採用、拘束力の弱いベスト・プラクティスとして、制度の導入自体も自由な選択を認める点にある<sup>(42)</sup>。

勧告が大きな自由度を持つ理由は、「MDR の位置づけ、役割、有効性などが各国の法体系や執行環境に大きく依存するから」であり、「ATP に対抗するうえで MDR の重要性が高くないことを意味するのではなく、むしろ極めて重要かつ強力なツールであるが故に、各国の法体系・執行制度の枠組みに整合的な設計が決定的に重要であると認められたと考えるべき」と説明される<sup>(43)</sup>。

また、MDR の特殊性も指摘されている。すなわち、他の BEPS 行動計画が、国際的な租税回避に焦点を当てるのに対し、MDR は、納税環境整備の報告制度としての要素を持つ点で異質であり、そのため、各国での議論においては、まず国内制度として MDR をどう構築するかを検討し、その上で、国際的なクロスボーダー取引への適用について議論を進める必要がある<sup>(44)</sup>。

## 5 MDR 最終報告書の勧告内容

MDR 最終報告書は、先行してタックス・プランニングの開示制度を導入した国<sup>(45)</sup>の知見を集約したものであり、我が国にとっては、国際的な制度設計の規範と捉えられる。以下、報告書の内容を概観していく。

### （１）目的と期待される効果（パラ 12～16）

---

(42) OECD, *see supra* note (39) p.16.

(43) 緒方・前掲注(5) 215・219 頁。

(44) 税制調査会・前掲注(37) 9 頁。納税環境整備については、金子・前掲注(1)942 頁を参照。

(45) MDR 最終報告書の公表時には、米、加、南ア、英、ポルトガル、アイルランド、イスラエル、韓が制度を導入していた。



主な目的は、税務当局が早期に ATP に関する情報をプロモーター等から取得することである。税務リスクを迅速に特定し、法制面・執行面で適切な対応をとることを可能にする。加えて、プロモーター及びスキーム利用者への抑止力が期待される。

具体的な効果として、情報の早期開示は、税の透明性を向上し、税務当局による迅速かつ高精度なリスク評価が、対応策に柔軟性を与え、資源の効率的配分をもたらす。スキームの利用者にとっては、開示義務と税務当局による否認の可能性が圧力となり、プロモーターにとっては、スキームの短命化が開発・販売行為の経済性を低下させ、利用及び開発の未然防止が図られるとしている。

## (2) 制度設計の基本要素 (パラ 17)

制度目的の達成に必要とされる、設計の基本要素は次のとおりである。

- イ 開示義務を負う者
- ロ 開示基準 (開示すべきスキームの特徴)
- ハ 開示時期
- ニ プロモーター又はスキームの利用者が負う義務
- ホ 開示の効果
- ヘ 開示規則違反の効果
- ト 開示された情報の活用方法

## (3) 制度設計の原則 (パラ 19～23)

制度設計の原則は、次のとおりである。

- イ 明確で理解しやすいこと
- ロ 納税者のコンプライアンス・コストと税務当局の便益のバランスが見合っていること
- ハ 開示対象の範囲が各国のリスクを反映し、正確に特定されていること
- ニ 収集された情報が効果的に活用されること

## (4) 制度設計の概要と選択肢

MDR 最終報告書が勧告する制度設計の概要と基本要素の選択肢は、表 2 のように整理される。

表 2 MDR 最終報告書の勧告の概要<sup>(46)</sup>

項目 (パラグラフ)		オプション A	オプション B
開示義務者 (パラ 76)		プロモーターと納税者の双方が個別に 開示義務を負う	主にプロモーターが開示義務を負う プロモーターが国内にいない又は存在し ない場合等は納税者が負う
プロモーター の定義 (パラ 77、 Box 2. 2)		以下の内容を含んだ上で、自由に定義できるものとする ・プロモーターとは、租税に関連したサービスを提供する過程で、開示対象スキームの税務上の利得となる要素について、設計、販売、運営、もしくは管理に責任を負う又は関与する者である。この定義には、重要な支援、援助又は助言を提供する者を含めることができる	
開示対象の範囲 を定めるア プローチ (パラ 135)		1 段階アプローチの採用 (主要利益テストを検討しない)	多段階アプローチの採用 (開示基準の適用前に、取引の主な利益が 税務上の利益を得ることかを検討する)
開示基準 (パラ 135)		一般基準と特定基準を組み合わせることを推奨 一般基準：守秘義務基準及び成功報酬基準は必須、標準化されたスキームの基準を追加可能 特定基準：各国が自由に設計可能、開示件数を抑制するデミニマス（最低額）基準も選択可能	
一般 基 準	守秘義務 基準（パ ラ 135）	納税者に課された秘密保持を条件にスキームが提供されている スキームの税務処理、税務上の利益に関する秘密保持により、プロモーターの戦略が保護される	
	成功報酬 基準（パ ラ 135）	納税者が支払うスキーム又は取引に対する報酬が、得られると期待される税務上の利益に基づく 期待された利益が得られない場合、納税者が支払う報酬額に影響することがある	
	一般基準 の 特 徴 ( パ ラ 136)	仮説的/主観的特徴を採用する (プロモーターが割増報酬を得られる と合理的に予想できる、といった仮説 的テストを適用して開示要件を判断す る)	客観的な特徴を採用する (実在する守秘義務契約や成功報酬契約 に基づいて開示の要否を判断する)
プロモーター の開示時期 (パラ 156)		プロモーターがスキームを利用者に提 供し、利用可能になった時点（推奨）	利用者がスキームを実施した時点
スキーム利用 者の特定方法 (パラ 172)		スキーム識別番号と顧客リストを併用  プロモーターが一義的な開示義務を負 う場合は、スキーム識別番号の導入、 プロモーターの顧客リスト作成義務、	顧客リストのみ

(46) MDR 最終報告書（OECD, *supra* note(41)）から筆者作成。

項目 (パラグラフ)	オプション A	オプション B
	顧客リストの自動的な税務当局への提供 (推奨)	
開示の効果 (パラ 199)	国内法に、スキームの開示はスキーム又はスキームで意図された利益を認めるものではないと明記	
不開示の効果 (パラ 200)	制度遵守を強化するため、義務違反には金銭的ペナルティを導入 金銭的ペナルティ以外の導入も自由	
開示すべき情報 (パラ 220)	プロモーター又はスキーム利用者が開示すべき情報は、以下を含むものとする ・ プロモーターとスキーム利用者の氏名、住所、電話番号、納税者番号、(スキーム識別番号) ・ スキームを報告する根拠規定 ・ 取決めの説明と、その通称名 (もしあれば) ・ 税務上の利益に関する根拠法令の詳細 ・ 税務上の利益に関する説明 ・ 顧客リスト (プロモーターのみ、かつ国内法で認められている場合のみ) ・ 予想される税務上の利益額	
追加の情報収集権限 (パラ 221)	税務当局は、以下の情報収集権限を有するものとする ・ 開示を要すると想定される取引に関する不開示理由の調査 ・ スキームの情報をもたらしたプロモーター等を特定するための仲介者への調査 ・ 受領した開示情報の不足等に対する追加情報の要求	
専門部署の設置 (パラ 222)	情報を効果的に利用するため、税務当局は小規模な部署を設置し、受領した情報のリスク評価、課税当局内及び課税当局間の行動を調整する	
国際租税スキームの開示に関する制度設計 (パラ 236)	・ 前提条件は使用しない ・ BEPS リスクに焦点を当てた特徴の開発: 多様かつ革新的なプランニングを捕捉しうる広範な開示基準を設定 ・ 国内納税者との重要な取引を含む、国際的な取決めに開示対象として広範に定義 ・ 国内納税者又はアドバイザーに対して、開示義務に要する不当な負担を回避 ・ 自国に重大な税務上の影響が及ぶ場合に開示を義務づける ・ 国内納税者は、グループ会社と重大な税務上の影響を及ぼす取引を行う場合、国際的な特定の結果を含むかの合理的な調査を実施し、グループ会社が情報を提供しない又は情報が不十分な場合は税務当局へ通知する	

## (5) 他の情報開示施策及びコンプライアンス向上策との比較 (パラ 24～35)

多くの国が、MDR の代わりに、又はそれに加えて裁定制度、追加報告、自主的開示及び協調的コンプライアンス等の施策を運用している。MDR は、全ての納税者及び第三者に開示を義務付けることで、広範かつ早期に ATP の情報を収集できる点に特徴があり、具体的なスキーム情報を直接取得し、税務リスクへの迅速な対応を可能にする点に優位性が認められる。

MDR は、他の自発的な情報開示施策を代替するものではなく、相互に

補完し合う関係にあり、制度導入の判断では、既存の情報収集手段の有効性やリスク評価プロセスを考慮することが重複開示の回避につながる。

MDR の導入は、ATP に関する情報収集の質及び適時性を向上させ、コンプライアンス、立法及び規制への対応を通じて公平性と実効性を高める役割を果たすとされる。

#### (6) 前提条件及び主要利益テスト (パラ 79～90)

開示対象の範囲を定めるにあたり、第一段階として前提条件 (Pre-condition) (又は閾値条件 (Threshold condition)) の適用が認められる。最も一般的な「主要利益テスト (Main Benefit Test)」は、税務上の利益が、その取決めを行うことによる主要な利益であるか、という条件を満たした場合にのみ、開示基準の検討に進むものである。前提条件を課すことは、税務上の利益に動機付けられた取引、すなわち高リスクな取引の抽出を可能にし、一般基準 (後述 (7) イ) に該当するスキームに有効である。

前提条件を採用しない場合には、開示数の増大による納税者及び税務当局のコスト増が想定されるため、代替手段として最低金額 (デミニマス) 基準を用いた開示数のコントロールが可能である。

#### (7) 開示基準の特徴 (ホールマーク) (パラ 91、135～136)

開示対象を定める基準は、一般基準 (Generic hallmark) と特定基準 (Specific hallmark) に分類される。双方の基準を導入し、1 項目でも当てはまれば、開示対象に該当する制度設計が勧告されている。

##### イ 一般基準 (パラ 92～117)

一般基準は、高リスクなスキームに共通する特徴を表しており、「守秘義務基準 (Confidentiality)」及び「成功報酬基準 (Premium fee)」の導入は必須とされる。

守秘義務基準は、スキーム、その税務処理又は税務上の利益に関して、納税者の秘密保持を条件にスキームが提供されているもので、プロモーターの戦略とスキームの価値を保護し、革新的なタックス・プランニングを捕捉する可能性があるため、重要な基準である。

成功報酬基準は、スキーム利用者の支払う報酬が、利用者がスキームに対して期待する税務上の利益の額に基づくものを指す。期待された税務上の結果が得られなかった場合、利用者が支払う報酬の額に影響が及ぶ。このような報酬は、利用者が税務アドバイスに対して支払う金額が、そのスキームで得られる税負担の軽減という価値に起因していることを示す。

この他、任意で導入可能とされる「標準化商品の基準 (Standardised)」は、不特定多数の利用者に対して定型的で大量に販売される、複製が容易なスキームの捕捉を意図したものである。

#### ロ 特定基準 (パラ 118～134)

特定基準は、特定の取引又は要素を対象にしており、税務当局は、リスクが高いと想定する分野を任意に指定できる。潜在的に攻撃的又は濫用的な取引の特徴を指定することにより、開示義務が発動される。極端に範囲の狭い又は専門的な基準の設定は、プロモーター及び利用者に制限的な解釈を与え、開示義務を回避する仕組みを生じさせる。

#### (8) スキーム利用者の特定方法 (パラ 158～173)

税務当局が、スキーム利用者を特定する方法は、次の二つである。

##### イ スキーム識別番号 (Scheme reference number) を利用する方法

税務当局は、スキームが開示された時点で識別番号を発行し、開示した者に通知する。プロモーターは、識別番号を所定の期間内にスキームの利用者に通知する。利用者は、税務当局へ確定申告書を提出する際に、スキーム識別番号を記載する。

##### ロ 顧客リストの提供義務をプロモーターに課す方法

スキーム識別番号の代わりに又は識別番号に加えて、プロモーターは、スキームを利用した顧客リストを作成し、税務当局へ提供する。

#### (9) 開示の効果 (パラ 174～179、199)

開示は、税務当局によるその取引の有効性や税務上の取扱いの承認を意味しない。税務当局は、取引の開示は、取引の効果と無関係であり、取引

の有効性に関する裁定の取得又は租税回避防止規定の適用と自動的に関連しないことを明確に規定することが重要である。

(10) 義務違反の効果 (パラ 180～198、200)

開示を奨励し、義務を履行しない者に明確な制裁を盛り込む必要があるとされ、金銭的ペナルティ (Financial penalties) の導入が必須とされる。その形態として、日次及び税務上の利益額又はプロモーター報酬に比例するペナルティが挙げられている。日次のペナルティは、適時開示に重点を置くもので、プロモーターや納税者に開示義務の遵守を促す上で効果的である。これらは、各国の国内法と整合して、過度な負担なく遵法を促し、抑止効果を最大化する水準に定めるべきである。

(11) 国際租税スキームへの応用 (パラ 223～255)

国際的なタックス・プランニングを捕捉するためには、国内制度を前提とした既存の開示制度を単に応用するのではなく、複数国の関係者が税務上の利益を享受する国際租税スキームの全体像を理解することが必要である。国際的な ATP は、特定の納税者や商取引に組み込まれることが多く、一般基準は効果的ではない。BEPS の二重非課税リスクに対応するためには、利用される取引のメカニズムではなく、BEPS がもたらす効果に着目し、新たな特定基準の開発が必要である。

開示義務者は、税務当局の執行管轄権を勘案して、国内納税者とそのアドバイザーに限定すべきとされる。国内納税者とは、報告管轄地の税務上の居住者である者及び報告管轄地に源泉又はネクサスを持つ所得について納税義務を負う非居住者を含むものとされる。表 2 には、国際租税スキームに関して勧告された制度設計の要素を示している。

### 第 3 節 モデル義務の開示規則と自動的情報交換

#### 1 共通報告基準 (CRS) に基づく金融口座情報の報告回避スキーム

国際的な脱税及び租税回避に対処し、税の透明性向上を図るため、「非居住者に係る金融口座情報の自動的交換のための報告制度」が導入されている。この制度は、OECD が 2014 年に策定した共通報告基準 (Common Reporting Standard、以下「CRS」という。) に基づき、各国の税務当局が、自国に所在する金融機関等から非居住者が保有する金融資産の情報を収集し、その情報を非居住者の居住地国の税務当局へ提供する仕組みである<sup>(47)</sup>。

2017 年の初回交換以降、国外の金融機関等を利用した国際的な脱税及び租税回避に対して効果を上げる一方、CRS に基づく報告義務を回避<sup>(48)</sup>するような匿名性の高い取決めが設計、販売されている実態が把握された<sup>(49)</sup>。これを受けて、2017 年の G7 財務大臣・中央銀行総裁会議は、OECD に対して「CRS の下での報告を回避するために設計された取極めや、実質受益者に不透明な構造のシェルターを提供することを目的とした取極めに対処するために、義務的開示ルールモデルの検討を含む可能な方法を議論する取組み」<sup>(50)</sup>を開始するよう要請した。

---

(47) 財務省「平成 27 年度税制改正の解説」624-671 頁

( [https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9551815/www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2015/explanation/index.html](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9551815/www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2015/explanation/index.html) )。

(48) 一例として、OECD は、国外からの投資により居住権及び市民権の取得が可能なスキームのうち、CRS 報告回避のリスクが高い 22 件の情報を公開している。

OECD, “Residence/Citizenship by investment schemes”

( <https://web.archive.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/> ) 。

(49) CRS の導入当初から、幽霊会社を複数介在させて、資金の出所を隠す手法による報告の潜脱の可能性が指摘されていた。増井良啓「非居住者に係る金融口座情報の自動的交換—CRS が意味するもの」論究ジュリスト 14 号 222 頁 (2015)。

(50) 三好敏之ほか「G7 バーリの概要について」ファイナンス 53 巻 4 号 14 頁 (2017)。

## 2 モデル義務的開示規則の公表

G7 の要請に対して、OECD は、2018 年に「CRS 回避の取決めと不透明なオフショア構造に関するモデル義務的開示規則」<sup>(51)</sup>（以下「モデル MDR 規則」という。）を策定し、ベスト・プラクティス勧告として公表した。

モデル MDR 規則は、CRS 回避の取決めと不透明なオフショア構造の開示に関する規則を示しており、MDR 最終報告書の勧告から導き出された開示規則のひな型といえる<sup>(52)</sup>。一義的な開示義務を「仲介者（プロモーター及びサービス提供者）」に課すことで、仲介者によるスキームの推進を抑止し、CRS に基づく報告制度を補完する機能を持つ<sup>(53)</sup>。さらに、各国の税務当局が、開示された情報の自動的情報交換（Automatic Exchange of Information、以下「AEOI」という。）を実施する、互恵性を備えた情報収集ツールでもある<sup>(54)</sup>。

モデル MDR 規則が規定する開示基準、開示義務者及び開示期限等は表 3 のように整理される。

---

(51) OECD (2018), “Model Mandatory Disclosure Rules for Addressing CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures”. (<https://doi.org/10.1787/e3cabd80-en>).

(52) Alexandra Hirt (2023), Chapter 35 “Mandatory Disclosure Rules in Switzerland” Georg Kofler et al. eds., Mandatory Disclosure Rules, p.2 (para.35.1.2), IBFD.

(53) OECD, *see supra* note (51), p.3, pp.10-11 (para.5-9). 不透明なオフショア構造は、実質受益者の正確な特定を不可能にするもので、その開示基準は、CRS 回避に関する開示基準を補完し、CRS の報告対象にならない構造を捕捉する目的を持つ。

(54) OECD, *see supra* note(51), p.9 (para.1-3). 倉見智亮「課税情報の収集と利用を通じた租税回避規制の課題」税法学 577 号 317・325 頁 (2017) は、情報交換制度が効果を発揮するには、質の高い情報の収集が重要であり、その例として実質的所有者に関する情報収集を挙げる。



表 3 モデル義務的開示規則<sup>(55)</sup>

項目		内容	
開示対象の特徴	CRS 回避の取決め (モデル規則 1.1)	一般基準	以下のいずれかに該当することが合理的に判断される取決めを指す ・ CRS 法規制の回避を意図して設計されている ・ CRS 法規制を回避するものとして販売されている ・ CRS 法規制の回避又はその不存在を悪用する結果をもたらす
		特定基準	(a) 金融口座ではないが、金融口座と実質的に類似した特徴を持つ投資 (b) 金融口座・金融資産を報告対象外金融機関又は情報交換を実施しない地域へ移動 (c) 金融口座・金融資産を報告対象外の金融口座に転換又は移動 (d) 金融口座・金融資産を報告対象外又は情報交換を実施しない地域の金融機関に転換 (e) 金融機関の口座名義人及び税務上の居住地に関する顧客管理の手続きを弱体化し悪用する (f) 開示義務対象外となる地位の利用、支配者の開示要件の回避 (g) 口座名義人に支払われた利益を報告対象外の支払いに分類すること
	不透明なオフショア構造 (モデル規則 1.2)	一般基準	ある個人が「受動的オフショア事業体（設立又は税務上の居住地において実質的な経済活動を行わない事業体）」の実質受益者である場合に、以下のいずれかに該当することが合理的に判断される構造を指す ・ 実質受益者を正確に把握させない ・ 実質受益者を、そうでないと見せかけるように設計又は販売されている
		特定基準	・ 身元が明かされない名義人株主を利用すること ・ 正式な所有権を超えた間接的支配を利用 ・ 実質受益者が、特定されずに資産や所得に手が届く取決めを利用 ・ マネーロンダリング防止規則が脆弱な法域における法人の利用
開示義務者 (モデル規則 1.3)		原則、「仲介者」（Intermediary）が義務を負い、①と②を含む ①プロモーター（Promoter） 開示対象取決め・構造の設計又は販売に責任を負う者 ②サービス提供者（Service Provider） 報告対象取決め・構造であると合理的に知ることが期待できる状況において、関連するサービスを提供する者	

(55) モデル MDR 規則 (OECD, *supra* note(51)) から筆者作成。

項目	内容
仲介者の開示義務 (モデル規則 2.1)	仲介者は、次の管轄地域の税務当局への開示義務を負う <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仲介者が開示対象取決め・構造を実行可能にする管轄地域</li> <li>・ 仲介者の支店を通じて開示対象取決め・構造の関連サービスが提供される場合の支店が所在する管轄地域</li> <li>・ 仲介者の居住地又は経営拠点を置く管轄地域</li> <li>・ 仲介者の法人化又は設立に準拠した法律の管轄地域</li> </ul>
開示期限 (モデル規則 2.2)	以下の日から 30 日以内とする <ul style="list-style-type: none"> <li>・ プロモーター：開示対象取決め・構造を実行可能にした日</li> <li>・ サービス提供者：開示対象取決め・構造について関連サービスを提供した日</li> </ul>
仲介者が開示すべき情報 (モデル規則 2.3)	(a) 開示した者の氏名、住所、納税地、納税者番号 (TIN) (b) 顧客の氏名、住所、納税地、納税者番号 (TIN)、生年月日 (c) 実質的受益者の氏名、住所、納税地、納税者番号 (TIN) (d) 他の仲介者の氏名、住所、納税地、納税者番号 (TIN) (e) 開示対象取決め・構造の詳細説明 (f) 開示対象取決め・構造の導入が可能な法域
開示義務の免除 (モデル規則 2.4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 弁護士等の法律専門職が保有する機密情報の保持が、国内法で保護されている場合には、仲介者は、開示義務を免除される</li> <li>・ 開示義務を免除された仲介者は、顧客に対し、仲介者の開示期限までに顧客自身が開示義務を負うことを書面で通知する</li> </ul>
納税者の開示義務 (モデル規則 2.6)	仲介者が開示義務を負わない場合は、納税者が居住地の税務当局への開示義務を負う
CRS 回避取決めの遡及開示 (モデル規則 2.7)	2014 年 10 月 29 日以降、本規則の発効日前に実施された、合計 100 万米ドル以上の CRS 回避取決めについて、プロモーターは本規則の発効日から 180 日以内に開示義務を負う
義務違反に対するペナルティ (規定なし)	解説において以下の案を例示 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仲介者に支払われた手数料の一定料率のペナルティ</li> <li>・ 日次のペナルティ</li> <li>・ 仲介者のサービス提供を禁じる措置</li> <li>・ 氏名の公表（意図的な租税回避の場合）</li> <li>・ 開示がされない場合には、課税処分が可能な期間を延長</li> </ul>

### 3 自動的情報交換 (AEOI) の実施枠組

モデル MDR 規則に続いて、OECD は、「CRS 回避取決めと不透明なオフショア構造の義務的開示規則に関する国際的情報交換の枠組」<sup>(56)</sup>を公表し、

(56) OECD (2019), “International Exchange Framework for Mandatory Disclosure Rules on CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures” (<https://doi.org/10.1787/1cf5402b-en>).

情報交換の国際的な行政と運用の枠組を規定している。モデル MDR 規則によって開示された情報は、税務行政執行共助条約の下で、「CRS 回避取決め及び不透明なオフショア構造に関する AEOI のための多国間税務当局間協定 (MDR-MCAA)」<sup>(57)</sup>に基づいて交換される。この仕組みは、CRS に基づく金融口座情報に関する AEOI と同様の制度設計であり、2022 年に参加国による署名が開始され、2024 年 11 月時点で 19 の国と地域が参加している<sup>(58)</sup>。

AEOI の枠組に加えて、OECD は、データ設計を標準化した形式 (MDR XML スキーマ) を公開している。技術的なインフラの整備が、情報の収集と参加国間の円滑な交換を支えている。

## 第 4 節 OECD の勧告を反映した制度設計

### 1 OECD における制度設計の進展

前節まで、MDR の制度設計に関する OECD の取組を 3 つの時期に分けて概観した。まず、21 世紀初頭には、各国における課税逃れ商品の蔓延を懸念し、先行して導入した米英等の開示制度を研究して、税の透明性を高める施策として評価した。

次いで 2012 年に、多国籍企業による国際的二重非課税の課題に直面して発足した BEPS プロジェクトでは、企業活動の透明性を向上させる策として MDR を行動計画に採用した。MDR 最終報告書では、既導入国の知見を整理

---

(57) MDR-MCAA: Signatories of the Multilateral Competent Authority Agreement on the Automatic Exchange Regarding CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures.

(58) OECD, “Signatories of the Multilateral Competent Authority Agreement on the Automatic Exchange Regarding CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures” (<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-transparency-and-international-co-operation/mdr-mcaa-signatories.pdf>). ベルギー、バミューダ、ケイマン諸島、コロンビア、コスタリカ、クロアチア、キプロス、フィンランド、ガーンジー、アイスランド、マン島、ジャージー、リトアニア、ノルウェー、ポルトガル、スロベニア、南アフリカ共和国、スペイン、英国が参加署名済である。

統合して、制度の導入にあたり規範となるガイダンスを示した。

最後に、CRS に基づく金融口座情報の報告逃れ等の問題が顕在化した際には、G7 の要請に応じて、2018 年にモデル MDR 規則の策定と AEOI の枠組を構築して、より具体的な制度設計を示した。

このように、OECD の MDR に対する取組は、ATP への対抗策の研究から始まり、国際規範となるモデル規則の構築及び国際協調の体制整備に至る一連の進展と捉えることができる。

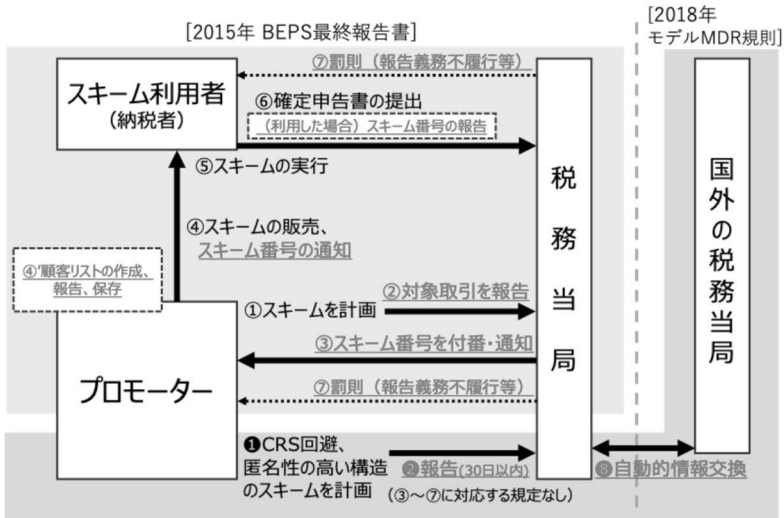
## 2 制度設計図

MDR 最終報告書及びモデル MDR 規則の勧告を統合すると、図 1 の制度設計図が考えられる。プロモーター又は仲介者の関与があるケースで、MDR 最終報告書が推奨するスキーム識別番号と顧客リストの併用及びモデル MDR 規則が推奨する開示義務を仲介者が一義的に負う規則を反映している。

MDR の制度設計に直接関連する項目は、下線で示している。図の左上の部分 が BEPS 最終報告書の勧告に、右下の部分がモデル MDR 規則に対応する。図の全体が、現在 OECD が推奨する MDR の枠組と考えられる。

### (1) MDR 最終報告書に基づく制度設計：図左上部分

- ①プロモーターがスキームを計画
- ②プロモーターは、税務当局へ開示対象取引を報告
- ③税務当局は、スキーム識別番号を付番し、プロモーターへ通知
- ④スキームの販売時に、プロモーターが、利用者へスキーム識別番号を通知
- ④' プロモーターは顧客リストを作成（適時報告又は保存）
- ⑤利用者がスキームを実行
- ⑥利用者は、確定申告書の提出時に、利用したスキーム識別番号を報告
- ⑦プロモーター及び利用者の義務違反に対する罰則の適用

図 1 MDR の制度設計図<sup>(59)</sup>

## (2) モデル MDR 規則に基づく制度設計：図右下部分

- ①プロモーターが、CRS 回避又は匿名性の高い構造のスキームを計画
- ②プロモーター等は、30 日以内に税務当局へ開示対象取引を報告
- ③～⑦（モデル MDR 規則には、上記③～⑦に対応する規定はない）
- ⑧税務当局は、国外の税務当局と自動的情報交換（AEOI）を実施

(59) MDR 最終報告書（OECD, *supra* note(41)）及びモデル MDR 規則（OECD, *supra* note(51)）から筆者作成。

## 第 2 章 我が国における議論の現状

第 2 章では、MDR に関する国内での議論の現状を整理する。OECD による MDR 最終報告書の公表を受けて、我が国では政府税制調査会が、本格的な議論を開始した。本章では、政策決定に関わる議論にとどまらず、開示義務者となり得る産業界や税務の実務家など、多様な関係者の意見も取りあげている。こうした様々な立場からの意見は、制度導入に向けた議論だけでなく、実際に制度を導入した際の効果的な運用にも大きな影響を及ぼすと考えられる<sup>(60)</sup>。

### 1 政府税制調査会

#### (1) BEPS プロジェクトへの対応方針

政府税制調査会は、2016 年に、国際課税の制度改革を進める上での基本的視点を示している。BEPS プロジェクトの合意事項を着実に実施していくにあたり、日本企業の健全な海外展開や国際競争力の維持・強化と適切な課税権の確保とのバランスに留意し、また、国際的には、我が国が、各国の一貫した実施の促進に、再び主導的役割を果たす方針を示している<sup>(61)</sup>。

#### (2) MDR に関する勧告への対応方針

MDR 最終報告書における勧告内容を踏まえ、2015 年 10 月から MDR の導入の必要性について検討が開始された<sup>(62)</sup>。財務省は、MDR が納税環境整備に関する報告制度の要素を持つことを示した上で、国内制度としてどのように導入するか、あるいはクロスボーダーの観点からどのように検

---

(60) 中里実『財政と金融の法的構造』258 頁（有斐閣、2018）[初出「法・言語・貨幣—ソフト・ローの観点からの研究ノート—」金融研究 23 巻 179-198 頁（2004）]は、「法の拘束力は人々の合意によるのではないか」として、法の根幹に存在する人々の暗黙の合意を指摘している。

(61) 税制調査会『「BEPS プロジェクト」の勧告を踏まえた国際課税のあり方に関する論点整理』1・2 頁（2016）(<https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/28zen8kai6.pdf>)。

(62) 税制調査会・前掲注(36)41 頁。議事録からは、2019 年 8 月まで検討を実施していることが確認された。

討するかを含めた議論が必要であると説明している<sup>(63)</sup>。

2016 年に公表された『『BEPS プロジェクト』の勧告を踏まえた国際課税のあり方に関する論点整理』では、MDR の導入を検討するにあたり特に留意すべきポイントが、次のとおり示された<sup>(64)</sup>。

- ・ 開示対象取引の基準設定にあたっては、過剰な事務負担等をプロモーター及び納税者に与えないよう、何らかの客観的な基準を用いて開示対象となるスキームを特定する
- ・ 既存の情報開示制度等との役割分担の最適化
- ・ 開示の対象範囲や罰則等について、他国の制度から大きく乖離しない

答申「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方」では、経済社会の国際化やデジタル化の進展に伴う課題として、富裕層による海外投資や多国籍企業の事業活動に対して適正な課税を確保するためには、複雑な取引の実態解明が不可欠であり、納税者が自己に不利益な情報を故意に秘匿して税負担を免れることは、国民の税制への信頼を損ないかねず、放置してはならないとしている。特に、国外取引の情報は、税務当局に執行管轄権の制約があることから、納税者に適正な情報開示を促すための仕組み等について検討する必要があるとしたうえで、「富裕層や多国籍企業等による複雑なタックスプランニングについては、BEPS プロジェクトでベストプラクティスとして取り上げられた義務的開示制度（中略）など、諸外国の取組等も参考にしつつ、税務当局が的確に把握できるような仕組みの構築に向けて、検討を行っていくことが重要である」<sup>(65)</sup>としている。

この MDR に関する方針は、2023 年の答申「我が国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—」にも引き継がれている<sup>(66)</sup>。

---

(63) 税制調査会・前掲注(37) 9 頁[緒方健太郎主税局国際租税総合調整官による説明]。

(64) 税制調査会・前掲注(61) 6 頁。

(65) 税制調査会答申「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方（令和元年 9 月）」19・22-23 頁（2019）。

(66) 税制調査会答申「我が国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—」

## 2 自由民主党・公明党税制調査会

### (1) 税制改正大綱における国際課税の基本方針

自由民主党及び公明党の税制調査会による 2017 年度税制改正大綱の補論「今後の国際課税のあり方についての基本的考え方」では、日本企業による健全な海外展開を支援しつつ、国際的な脱税、租税回避から税源を守るために、税制改正の基本方針として、①健全な企業活動を支えるグローバルに公平な競争条件の確立、②健全な海外展開を歪める誘因の除去、③税に関する透明性の向上に向けた国際的な協調を掲げている<sup>(67)</sup>。

### (2) 税制改正大綱における MDR に関する取組方針

その上で、MDR の導入を検討する際には、国税当局が租税回避スキームによる税務リスクを迅速に特定し、法制面・執行面で適切に対応できるよう、MDR 最終報告書、諸外国の制度や運用実態を参考に、国際的動向を考慮すること及び租税法律主義をはじめとした国内法との整合性を踏まえて、制度導入の可否を判断する方針を示している<sup>(68)</sup>。その際、既存制度と新規制度を組み合わせた、効率的な情報収集体制も検討することとしている<sup>(69)</sup>。また、翌年の 2018 年度税制改正大綱においても、同様の方針が確認されている<sup>(70)</sup>。

---

(令和 5 年 6 月)」259-260 頁 (2023)。

(67) 自由民主党・公明党「平成 29 年度税制改正大綱」135 - 137 頁 (2016)

([https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/133810\\_1.pdf](https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/133810_1.pdf))。

(68) 国内法との整合性につき、「租税法律主義の下で MDR に関する用語の概念、開示要件及び手続規定を網羅するためには、『租税特別措置法の適用状況の透明化等に関する法律』を参考に、MDR に関する特別法方式が望ましい」という意見がある。日本税理士会連合会国際税務情報研究会「BEPS 行動計画 12 の義務的開示制度 (MDR: Mandatory Disclosure Rules) が我が国の税制改正及び税務専門家業務に与える影響についての考察」41 頁 (2022) (<https://www.nichizeiren.or.jp/wp-content/uploads/doc/nichizeiren/business/taxcouncil/220121toushin.pdf>)。

(69) 自由民主党・公明党・前掲注(67)139 頁。

(70) 自由民主党・公明党「平成 30 年度税制改正大綱」14 頁 (2017)  
([https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/136400\\_1.pdf](https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/136400_1.pdf))。



### 3 産業界の意見

OECD は、2015 年 3 月に MDR 最終報告書の公開草案<sup>(71)</sup>を公表し、コメントを募集した。各国の会計事務所等から提出されたコメント<sup>(72)</sup>には、国内の 2 つの業界団体の意見書が含まれている。公開草案に対するものではあるが、MDR に対する産業界の意見を確認することができる。

#### (1) 日本経済団体連合会の公開草案への意見

日本経済団体連合会の意見書<sup>(73)</sup>では、「一部の多国籍企業によるアグレッシブ・タックスプランニング（ATP）を抑止し、税源浸食の防止、及び平等な競争条件の確保を図るとの行動 12 の趣旨は理解できる。BEPS を推進するプロモーター、それらスキームを利用・開発する濫用的納税者は厳しく取り締まるべきである。」と制度趣旨への理解を示す一方で、通常の納税者の事務負担が不当に増加することへの懸念も表明している。

開示制度を考える際の総論として、次の視点の重要性を指摘している。

- ・ 他の BEPS 行動計画による進展を踏まえたリスクの検証
- ・ 明確・簡便な制度設計
- ・ 納税者のコンプライアンスコストと税務当局の便益のバランスに配慮した制度設計
- ・ 他の開示ルール（事前ルーリング制度、協力的コンプライアンス等）との関係整理
- ・ 国際税務スキームへの応用に関するガイダンスの必要性

#### (2) 日本貿易会の公開草案への意見

---

(71) OECD (2015), “Public Discussion Draft BEPS ACTION 12: MANDATORY DISCLOSURE RULES” (<https://web.archive.oecd.org/2015-04-10/351620-discussion-draft-action-12-mandatory-disclosure-rules.pdf>).

(72) OECD (2015), “Comments received on Public Discussion draft BEPS ACTION 12: MANDATORY DISCLOSURE RULES” (<https://web.archive.oecd.org/2015-05-04/358212-public-comments-beps-action-12-mandatory-disclosure-rules.pdf>).

(73) 一般社団法人日本経済団体連合会「BEPS 行動 12（義務的情報開示ルール）に係わる公開討議草案に対する意見」（2015）(<https://www.keidanren.or.jp/policy/2015/043.html>)。

日本貿易会は、公開草案に対する意見書<sup>(74)</sup>において「従来型の税務調査では、納税者と税務当局の間に『情報の非対称性』が発生し、濫用的租税回避への十分な対応が困難である状況は理解でき、公平な競争条件確保の観点からも、義務的情報開示ルールの導入の方向性については基本的に賛同する」ことを表明し、総論として次の点を指摘している。

- ・ 「濫用的」「租税回避」等の定義の明確化の必要性
- ・ 他の BEPS 行動計画の効果を見定めた上で段階的かつ限定的な実施
- ・ 入手情報に関する税務執行指針及び機密保持策の必要性

### (3) 両団体に共通する個別意見

両団体には、以下の個別項目に関して意見の一致が見られる。

- ・ プロモーターが一義的な開示義務を負う案の採用
- ・ 主要目的テストの合目的性は評価する一方、判断基準の曖昧さとコンプライアンスコストを懸念
- ・ 一般基準には仮説的テストではなく、客観的な特徴を採用
- ・ 制度を遵守した納税者への優遇措置の要望

## 4 日本税理士会連合会による検討

日本税理士会連合会は、2022 年に MDR が我が国の税制改正と税務専門家業務に与える影響を考察した答申<sup>(75)</sup>を公表した。MDR の基本構造、一般的租税回避否認規定との関係性、主要国における MDR の導入状況、MDR が日本の税制及び税務専門家に与える影響を検討し、次の結論を表明している。

- ・ 制度設計上、MDR と一般的租税回避否認規定は一連のフレームワークとして導入されるべきだが、同時導入の必要はない
- ・ 上記に代えて、事前規制としてはルーリングを、事後規制としては個別

---

(74) 一般社団法人日本貿易会 HP「BEPS 行動 12『義務的情報開示ルールに係る公開討議草案』に関するコメント」(2015)

([https://www.jftc.or.jp/proposals/assets/pdf/20150430\\_1.pdf](https://www.jftc.or.jp/proposals/assets/pdf/20150430_1.pdf)).

(75) 日本税理士会連合会国際税務情報研究会・前掲注(68)。

的・限定的租税回避否認規定のフレームワークの導入が現実的

- ・ MDR の対象取引は、グローバル企業による ATP に焦点を当て、国内中小企業が行う取引や国内の重要性に乏しい節税対策は対象外とすべき
- ・ 税務専門家が開示義務者となる場合は、税理士法上及び民法上のリスクに配慮した制度設計をすべき

## 5 OECD における議論の進展との関係

これまでの、我が国の MDR に関する議論の現状からは、第 1 章で確認した OECD における議論の進展が十分に反映されていないことが明らかになった。すなわち、二つの税制調査会の議論は、MDR 最終報告書のみを基盤に進められており、モデル MDR 規則は検討対象に含まれていなかった。

一方で、モデル MDR 規則まで検討範囲を広げていたのは、日本税理士会連合会であり、同連合会は、諸外国の MDR の導入状況も踏まえた上で、「同制度が世界標準となりつつあることを示すものであり、我が国においても MDR の有効性、必要性について検討していくことが必要」<sup>(76)</sup>との見解を示している。

---

(76) 日本税理士会連合会国際税務情報研究会・前掲注(68)4・5・12-13 頁。川田剛「GAAR の補強策、代替策としての租税回避商品の開示、登録制度」フィナンシャル・レビュー126号 100-102 頁（2016）は、制度設計の具体的な検討事項を示す。

### 第 3 章 諸外国の導入状況と課題

第 2 章の政府税制調査会の答申及び自民党・公明党の税制調査会による税制改正大綱では、諸外国の取組等を参考に検討を進める方針が示されていた。第 3 章では、MDR 最終報告書が参考とした米国及び英国の制度について、執行上の問題点や判例を概観する。さらに、OECD の勧告後に MDR を導入した EU も同様に確認し、先行する各国・地域の知見から、我が国の制度設計の検討に資する示唆を得ることを目的とする。

#### 第 1 節 米国

米国の開示制度は、タックスシェルター<sup>(77)</sup>の利用拡大への対抗策として発展してきた。1984 年に、タックスシェルターの登録制度が内国歳入法（Internal Revenue Code、以下「IRC」という。）に導入されたことに始まった<sup>(78)</sup>が、導入初期は、開示対象範囲の不明瞭さ及び不十分な制裁措置等が課題となり、内国歳入庁（Internal Revenue Service、以下「IRS」という。）への開示件数が低い水準で推移したため、開示対象となる取引類型の指定や開示義務を納税者に拡張する改正等が順次行われた<sup>(79)</sup>。現行制度は、2004 年に開示義務違反に対するペナルティを大幅に強化した改正法<sup>(80)</sup>を基盤として、開示の対象をタッ

---

(77) 中里実『タックスシェルター』13 頁（有斐閣、2002）は、「租税裁定取引を用いてタックス・ポジションの変更を行うことを目的とする取引を法的に定型化し、それにファイナンス取引に代表されるような投資商品等の装いをほどこして、納税者に販売するもの」と定義する。

(78) 1984 年赤字削減法（Deficit Reduction Act of 1984 (P.L.98-369)）による IRC § 6111 の創設を指す。タックスシェルターを組織・販売する者が、提供前に IRS へ登録し、IRS から付与された登録番号を投資家に通知する義務を負う制度として導入された。

(79) 創設時の制度及び以後の法改正は、松田直樹『租税回避行為の解明—グローバルな視点からの分析と提言—』77-96 頁（ぎょうせい、2018）に詳しい。米国及び英国の開示制度につき、矢内一好「義務的開示制度と一般否認規定(1)」商学論纂 60 巻 3・4 号（2018）を参考とした。

(80) 米国雇用創出法（American Jobs Creation Act of 2004 (P.L.108-357)）を指す。

クスシェルターに限定せず、報告対象取引（Reportable transactions）として運用されている。

## 1 制度設計の概要

### （１）報告対象取引の類型

IRS への報告を要する取引としてイからホが定められ、「取引」には、投資、事業体、計画又は取決めについて予想される税務上の取扱いに関連する全ての事実的要素を含み、計画の一部として実行される一連のステップが含まれる<sup>(81)</sup>。

イ IRS が指定した取引（Listed transaction、以下「指定取引」という。）<sup>(82)</sup>

ロ 納税者が一定額以上の報酬を支払い、守秘義務を負う取引

ハ いわゆる成功報酬型の取引

ニ 多額の損失を生じる取引

ホ 関心のある取引として、IRS がガイダンス等で指定した取引（Transactions of interest、以下「関心取引」という。）<sup>(83)</sup>

### （２）開示義務者

次の者が別個に開示義務を負うこととされている。

イ 報告対象取引に参加した納税者<sup>(84)</sup>

ロ 後述する「重要なアドバイザー（Material advisor）」<sup>(85)</sup>

### （３）納税者の義務

開示義務を負う納税者は、対象取引を行った課税年度ごとに、納税申告

---

(81) IRC § 6011 [General requirement of return, statement, or list], US Treas. Reg. § 1.301.6011-4(b).

(82) IRS は、ウェブサイト上で 34 件の指定取引を公表している。“Recognized abusive and listed transactions” (<https://www.irs.gov/businesses/corporations/listed-transactions#1>).

(83) IRS は、ウェブサイト上で 6 件の関心取引を公表している。“Transactions of interest” (<https://www.irs.gov/businesses/corporations/transactions-of-interest>).

(84) US Treas. Reg. § 1.301.6011-4(a).

(85) IRC § 6111 [Disclosure of reportable transactions], US Treas. Reg. § 1.301.6111-3(a).

書の提出時に、「報告対象取引開示書」の添付が義務付けられる<sup>(86)</sup>。

#### (4) 重要なアドバイザーの義務

重要なアドバイザーは、①報告対象取引の組織化、管理、促進、販売、実施、保険又は実行に関する重要な援助、支援又は助言を行い、②その援助、支援又は助言に対して基準金額を超える総所得を直接・間接に得る者をいう<sup>(87)</sup>。

重要なアドバイザーに該当する時期は、原則として、①重要な援助又は助言の提供、②基準金額を超える総所得の獲得及び③関与した納税者による取引の実行の3要件が全て満たされた初めの日とされる<sup>(88)</sup>。

#### イ 報告対象取引に関する開示義務

各四半期末時点までに開示義務が発生した取引について、その四半期の末日の翌月末日までに「重要なアドバイザー開示書」を IRS に提出し、取引に関して予想される税務上の取扱い及び取引から生じる全ての潜在的な税務上の優遇措置等を開示する義務を負う<sup>(89)</sup>。

#### ロ 報告対象取引番号の通知義務

開示に対して、IRS が発行した報告対象取引番号 (Reportable transaction number) を全ての納税者等に通知する義務を負う<sup>(90)</sup>。

#### ハ 顧客リストの作成及び保管義務

---

(86) US Treas. Reg. § 301.6011-4(d). 「報告対象取引開示書」は、Form 8886 “Reportable Transaction Disclosure Statement” を指す。納税申告書提出後に指定取引又は関心取引に指定された場合は、指定日から 90 日以内に Form 8886 を提出する (同§301.6011-4(e))。

(87) IRC § 6111 [Disclosure of reportable transactions](b)(1), US Treas. Reg. § 301.6111-3(b)(1), (b)(3)(i). 総所得の基準金額は、個人顧客に対する場合 5 万米ドル、その他の場合は 25 万米ドルである。指定取引及び関心取引については、それぞれ 1 万米ドルと 25,000 米ドルに引き下げられる。

(88) US Treas. Reg. § 301.6111-3(b)(4)(i). 新たに指定取引又は関心取引に指定された場合は、IRS による指定日が重要なアドバイザーになる日とされる (同 § 301.6111-3(b)(4)(iii))。

(89) US Treas. Reg. § 301.6111-3(d)(1), (e). 「重要なアドバイザー開示書」は、Form 8918 “Material Advisor Disclosure Statement” を指す。

(90) US Treas. Reg. § 301.6111-3(d)(2).

重要なアドバイザーは、報告対象取引ごとに、顧客リストの作成義務を負い、顧客リストの作成義務が生じた日（重要なアドバイザーに該当した日）から 30 日以内に作成する<sup>(91)</sup>。リストには、顧客に関する情報、報告対象取引の税務構造・処理に関する説明及び助言内容を記載した意見書面等を含み、7 年間保管して IRS の求めに応じて提出する必要がある<sup>(92)</sup>。

#### （５）開示事項

##### イ 納税者

納税者が提出義務を負う「報告対象取引開示書」（Form 8886）では、次の内容の開示を求めている。

- ・ 納税者の基本情報（氏名、住所、識別番号）
- ・ 取引の基本情報（取引の名称、報告対象取引番号、種類）
- ・ アドバイザーに関する情報（名称、住所、支払った報酬額）
- ・ 取引に関する事実関係（取引から生じる税務上の利益の種類、利益総額、利益をもたらす年数、投資総額、取引の税務処理と予想される税務上の利益に関する説明）

##### ロ 重要なアドバイザー

重要なアドバイザーが提出義務を負う「重要なアドバイザー開示書」（Form 8918）では、次の内容の開示を求めている。

- ・ 重要なアドバイザーの基本情報（名称、住所、識別番号）
- ・ 取引の基本情報（取引の名称、取引の種類、重要なアドバイザーになった日付）
- ・ 提供した支援又は助言の情報（支援又は助言の説明、他の重要なアドバイザーの基本情報及び取引における役割、利用した金融商品の種類、関連法令、税務上の利益及び取引の構造の説明）

---

(91) IRC § 6112 [Material advisors of reportable transactions must keep lists of advisees, etc.], US Treas. Reg. § 301.6112-1(a), (b)(1).

(92) US Treas. Reg. § 301.6112-1(b), (d), (e)(1).

## (6) 義務違反に対するペナルティ

## イ 納税者に対するペナルティ

納税者が「報告対象取引開示書」(Form8886)を所定の方法で添付又は提出しない場合、取引により減少した税額の 75%に相当するペナルティが課され、その金額の範囲は、1 万米ドル（個人は 5 千米ドル）から 5 万米ドル（個人は 1 万米ドル）である<sup>(93)</sup>。本規定は、他のペナルティと併科可能とされる<sup>(94)</sup>。

## ロ 重要なアドバイザーに対するペナルティ

重要なアドバイザーが「重要なアドバイザー開示書」(Form8918)を不提出又は虚偽・不完全な情報を開示した場合、原則として 5 万米ドル（指定取引は、20 万米ドル又は当該取引の援助等で得た総所得の 50%（故意の場合は 75%）のうち、いずれか高い金額）のペナルティが科される<sup>(95)</sup>。さらに、顧客リストの保管義務者が、IRS の要請から 20 日以内に当該リストを提供しない場合は、21 日目以降 IRS がリストを受領する日まで、日額 1 万米ドルが継続して科される<sup>(96)</sup>。

## 2 米国会計検査院による情報収集プロセスに関する評価

米国会計検査院（Government Accountability Office、以下「GAO」という。）は、2022 年に、濫用的租税スキーム（Abusive tax schemes）とそのプ

(93) IRC § 6707A [Penalty for failure to include reportable transaction information with return] (a), (b). 指定取引に関するペナルティの上限は、20 万米ドル（個人は 10 万米ドル）である。IRC Chap.68 において、賦課可能なペナルティ（Assessable Penalties）として規定されており、IRS は行政手続により科すことができる。

(94) Ibid., (f). 併科可能なペナルティの例として、報告対象取引に係る過少申告加算税（IRC § 6662A [Imposition of accuracy-related penalty on understatements with respect to reportable transactions]）を挙げる。

(95) IRC § 6707 [Failure to furnish information regarding reportable transactions] (a), (b). （IRS は行政手続により科すことができる。）

(96) IRC § 6708 [Failure to maintain lists of advisees with respect to reportable transactions](a). （IRS は行政手続により科すことができる。）



ロモーターに対する IRS の取組状況に関する評価報告書を公表している<sup>(97)</sup>。米国の開示制度は、IRS にとって、悪質なスキームを売り込むプロモーターを特定し、調査するための有効な情報源の一つとして位置付けられている<sup>(98)</sup>。IRS では、2021 年に新設したプロモーター調査室（Office of Promoter Investigations）が、組織横断的にプロモーターを管理し、大企業・国際部門（Large Business and International Division）が、開示された取引の検討を行っている<sup>(99)</sup>。

報告書では、情報収集のプロセスにおける課題が明らかにされた。GAO は、IRS の税務コンプライアンス違反に関する情報収集手段が、ほとんど電子化に対応していないことを指摘した。IRS は、Form 8886 及び 8918 を郵便とファクシミリで提出するよう求めており<sup>(100)</sup>、このような書面による報告は、開示の迅速性と事務の簡略化を妨げ、非効率な手作業による審査を生じさせる<sup>(101)</sup>。また、開示制度に基づく報告に限らず、税務コンプライアンス違反に関する情報収集手段の多さは、報告者を混乱させることから、制度の統合による合理化も勧告された<sup>(102)</sup>。

### 3 課題：過剰開示の問題

米国における運用上の課題として、過剰開示の問題が指摘されている。過剰開示は、報告対象取引を報告していないことを IRS が容易に識別できない

---

(97) GAO (2022) “Abusive Tax Schemes : Additional Steps Could Further IRS Efforts to Detect and Deter Promoters” (GAO-23-105843) (<https://www.gao.gov/assets/820/814217.pdf>)。「濫用的租税スキーム」は、法律で認められていない又は法律の趣旨に反する方法により法律を操作し、納税義務を軽減するための取決めと定義される (*Ibid.* p.4)。「プロモーター」は、(i) 事業体、投資計画若しくは取決めを組織する者、又は事業体等の持分の販売に関与する者であり、(ii) 税制上の優遇措置に関する説明書を作成、提供する者、又は他人に作成、提供させる者とされる (IRC § 6700 [Promoting abusive tax shelters, etc.](a))。

(98) *Ibid.*, pp.15-17.

(99) *Ibid.*, pp.5-7.

(100) *Ibid.*, pp.17-18, p.28, p.33(Appendix I-Table2).

(101) *Ibid.*, p.20.

(102) *Ibid.*, pp.17-20, p.28.

情報の提出を意味し、その原因として、不必要な開示を防止する措置がないことと、開示対象に指定された取引の広範さが指摘されている<sup>(103)</sup>。IRS は、34 の指定取引<sup>(104)</sup>に加えて、それらと類似する税務上の影響及び税務戦略に基づく「実質的に同様な」(Substantially similar) 取引の開示を求め、その判断は広く解釈されると規定している<sup>(105)</sup>。さらに、「保護開示」(Protective disclosures) の規則は、開示の要否が不明な場合に、納税者が通常の開示と同程度の報告を行うことを認めている<sup>(106)</sup>。

このように、広範で不確実な開示義務は、保守的なアドバイザー等による、ペナルティの回避を目的とした過剰開示を引き起こし<sup>(107)</sup>、一方で、アグレッシブなアドバイザー等によって、多数の問題の無い報告の中に、疑わしいスキームを隠す方法で不開示の制裁から逃れ、IRS に発見されるリスクを下げる戦略として利用される<sup>(108)</sup>。

#### 4 課題：報告対象取引の指定と行政手続法（CIC 事件判決）

現行法の脆弱性を示す事例として、CIC 事件の連邦最高裁判決が挙げられる。小型キャプティブ保険スキームを報告対象に指定する IRS の通知 (Notice2016-66) に関して、プロモーターが行政手続上の瑕疵を理由に執行の差止めを請求した事案である。

連邦最高裁は、本件差止請求が課税又は徴税を断念させる目的での訴訟を禁じる差止命令禁止法<sup>(109)</sup>に違反するとして下級審の判断を覆し、本件通知への違反に対する制裁は、課税 (tax) ではなく金銭的なペナルティであるた

---

(103) Joshua Blank (2023), Chapter 39 “Mandatory Disclosure Rules in the United States” Georg Kofler et al. eds., Mandatory Disclosure Rules, pp.1,5-7, IBFD.

(104) IRS, *see supra* note(82).

(105) US Treas. Reg. § 1. 6011-4(c)(4).

(106) US Treas. Reg. § 1. 6011-4(f)(2).

(107) 日本税理士会連合会国際税務情報研究会・前掲注(68)58 頁は、米国の会計事務所では、複数の選択肢の中から納税者に有利な税制を選択した場合は、常に IRS に Form8886 を提出している実態を報告している。

(108) Blank, *see supra* note (103), p.14.

(109) Anti-Injunction Act, 26 USC § 7421(a).

め、行政手続の違法性を争う差止請求であると判示し、連邦地方裁判所へ差し戻した<sup>(110)</sup>。連邦地方裁判所の審理では、本件通知は、実質的には立法規則であると判断された。すなわち、対象者に重大かつ新たな義務を課し、違反した場合に制裁を科す本件通知は、単なる解釈的性格ではなく、対象者の法的権利及び義務を変更するものであるとし、行政手続法上の通知及びコメントの手続<sup>(111)</sup>を経ていないことを理由に、無効な規則と判断された。これにより、通知の全面的な取り消し及び提出者に対する情報の返却が命じられた<sup>(112)</sup>。

執行前の差し止め請求を認めた連邦最高裁判決は、報告対象取引を指定する規則の効力に直接影響を及ぼすものであり、今後もプロモーターや納税者に行政手続法を理由とした通知の執行差し止めが認められるならば、制度の実効性と抑止力が失われる可能性が指摘されている<sup>(113)</sup>。

## 第 2 節 英国

英国では、2004 年財政法<sup>(114)</sup>（以下「FA 2004」という。）により租税回避スキームに関するプロモーターの開示義務が法制化された。DOTAS (Disclosure of Tax Avoidance Schemes) と呼ばれる開示制度は、個人所得税、キャピタルゲイン税及び法人所得税等の直接税を対象として、歳入関税庁 (Her Majesty's Revenue and Customs、以下「HMRC」という。) が運用を担う<sup>(115)</sup>。タックス

---

(110) CIC Services LLC v. IRS, 593 U.S. (2021).

(111) Administrative Procedure Act, 5 USC § 553.

(112) Cic Servs., LLC v. Internal Revenue Serv., 592 F. Supp. 3d 677 (2022).

(113) *See supra* note (103), p.1.

(114) Finance Act 2004 § 306-319 を指す。

(115) FA 2004 § 318. DOTAS の他、付加価値税は 2004 年制定の VAD (VAT Avoidance Disclosure Regime) により、他の間接税は 2018 年制定の DASVOIT (Disclosure of Avoidance Schemes for VAT and Other Indirect Taxes) により開示義務が規定されている。英国の制度について、岩崎政明「英国における租税回避スキームの義務的開示・プロモーター規制」論究ジュリスト 23 号 190-193 頁 (有斐閣、2017)、辻富久「英国における租税回避スキームの開示制度について」國士館大學政経論叢 19 巻 4 号 21-47 頁 (2007) を参考とした。

シェルターへの対抗策として導入された米国と異なり、英国の開示制度の導入背景には、一般的租税回避防止規則（General Anti-Avoidance Rule）を導入する機運を鎮静化する目的があった。

2020 年からは、EU 加盟国として、後述する DAC6 も導入したが、EU 離脱後は、DAC6 の広範な開示基準を全面的に継承せず、モデル MDR 規則に対応する CRS 報告回避及び実質受益者に関する基準のみを法制化して、OECD が規定する MDR と整合させた<sup>(116)</sup>。以下、英国の開示制度の中核をなす DOTAS を概観する。

## 1 制度設計の概要

### （１）報告対象となる取決め

報告対象となる取決め（Notifiable arrangement、以下「報告対象取決め」という。）は、次のイからハに該当するものをいう<sup>(117)</sup>。

イ 財務省規則に規定された特徴（Hallmark）のいずれかに該当する

ロ 税務上の利益を、複数の利用者に提供され得ることを可能にする

ハ 税務上の利益を得ることが取決めの唯一又は主たる利益である取決め

「取決め」には、あらゆる計画、取引又は一連の取引を含む<sup>(118)</sup>。ハの「主要利益テスト」は、期待される税務上の利益の価値を、享受する可能性のある他の利益の価値と比較して客観的に検討される<sup>(119)</sup>。

### （２）報告対象取決めの特徴

財務省規則が規定する、報告対象取決めの特徴は次の 8 項目である<sup>(120)</sup>。

---

(116) The International Tax Enforcement (Disclosable Arrangements) Regulations 2023 (SI 2023/38).

(117) FA 2004 § 306.

(118) FA 2004 § 318. HMRC “Disclosure of Tax Avoidance schemes : guidance” (last updated 14 May 2025), (<https://www.gov.uk/government/publications/disclosure-of-tax-avoidance-schemes-guidance/disclosure-of-tax-avoidance-schemes>) (以下「ガイダンス」という。) § 4.3.1.

(119) ガイダンス § 4.4.

(120) The Tax Avoidance Schemes (Prescribed Descriptions of Arrangements) Regulations 2006 (SI 2006/1543). 各項目の解説は、ガイダンス § 5 を参照のこと。

- イ プロモーターが関与し、同業者及び HMRC に秘密にしたい取決め
- ロ プロモーターが関与せず、利用者が HMRC に秘密にしたい取決め
- ハ プロモーターが割増報酬の請求を期待する取決め
- ニ 標準化された租税商品
- ホ 税負担の軽減に利用可能な損失を生じさせる取決め
- ヘ リース契約に関連する取決め
- ト 雇用所得の減免を目的とした偽装報酬の取決め
- チ 特定の金融商品に該当する取決め

### (3) 開示義務者

原則として、プロモーター (Promoter) が開示義務を負う<sup>(121)</sup>。例外として、プロモーターが国外にいる<sup>(122)</sup>、弁護士秘匿特権 (Legal Professional Privilege、以下「LPP」という。) により開示できない<sup>(123)</sup>又はプロモーターがいない (自社開発) <sup>(124)</sup>等の場合には利用者が開示義務を負う。

### (4) プロモーターの定義<sup>(125)</sup>

- イ 報告対象提案 (Notifiable proposal) に関して、設計に責任を負う者、又は他者が実施できるようにする者
- ロ 報告対象取決めに関して、設計、組織化又は管理に責任を負う者

### (5) プロモーターの義務

プロモーターは、報告対象提案に関し、①顧客への最初の明確な勧誘を実施した日、②顧客にスキームを実行可能にした日、③顧客が最初の取引を実行した日のいずれか早い日から 5 営業日以内に HMRC へ開示義務を

(121) FA 2004 § 308. 様式は FormAAG1 による。

(122) FA 2004 § 309. 様式は FormAAG2 による。

(123) The Tax Avoidance Schemes (Promoters, Prescribed Circumstances and Information) (Amendment) Regulations 2004 (SI2004/2613). 様式は FormAAG3 による。LPP とは「一般的には、依頼者の弁護士に対する信頼を前提に、この信頼関係に特別のステータスを与えようとする制度」とされる。杉浦保友「イングランドの弁護士秘匿特権について」国際商取引学会年報 21 号 240 頁 (2019)。

(124) FA 2004 § 310. 様式は FormAAG3 による。

(125) FA 2004 § 307. ガイダンス 3.2. 報告対象提案とは、実行された場合に報告対象取決めとなる提案をいう (FA 2004 § 306(2))。

負う<sup>(126)</sup>。

HMRC は、スキーム利用者の特定のために、スキームの参照番号 (Scheme reference number、以下「SRN」という) を用いており、報告対象取決めを開示したプロモーターは、HMRC から通知された SRN 及びスキームの説明等を利用者へ 30 日以内に通知する義務を負う<sup>(127)</sup>。

スキームのリスクを評価するため、プロモーターは、HMRC への顧客リストの報告 (毎四半期末日から 30 日以内) が義務付けられている<sup>(128)</sup>。

#### (6) 納税者の義務

納税者が開示義務を負う場合には、スキームの最初の取引を実行した日の翌日から 5 日以内 (英国外のプロモーター又は LPP を原因とする場合) 又は 30 日以内 (自社開発の場合) に開示を行う<sup>(129)</sup>。

納税者は、スキームを利用した税の優遇措置等が継続する期間は、確定申告書に SRN を記載して提出しなければならない<sup>(130)</sup>。

#### (7) 開示規則違反の場合

プロモーター又は納税者の義務違反に対して、HMRC は、一般的な制裁として、初期期間は£5,000 以下のペナルティを科し、違反が継続する場合、上述のペナルティを科した日の翌日から日額で最大£600 を科す<sup>(131)</sup>。また、裁判所の開示命令に従わない又は HMRC が深刻な違反と判断した場合は、日額£5,000 に引き上げられる<sup>(132)</sup>。納税者による SRN の報告義務違反に対して、HMRC は、初回は£100、2 回目 (3 年以内) £500、3 回目以降

(126) FA 2004 § 308. The Tax Avoidance Schemes (Information) Regulations 2012 (SI2012/1836) reg. 5(4), ガイダンス 2.3.2, 3.7, 10.3. 開示する情報はガイダンス 11.3.

(127) FA 2004 § 311, 312(2), ガイダンス 13.1-5, 14.1. 様式は FormAAG6 による。通知期限は、HMRC から通知を受けた日又は取決めの一部を構成する取引を認識した日のいずれか遅い日から 30 日以内である。

(128) FA 2004 § 313ZA. SI 2012/1836 reg. 6, ガイダンス 19.

(129) FA 2004 § 309(1), 310. SI2012/1836 reg. 5(6)-(8), ガイダンス 10.4-6.

(130) FA 2004 § 313, ガイダンス 14.5. 申告書の代替様式は FormAAG4 による。

(131) FA 2004 § 315, Taxes Management Act 1970 §98C. ペナルティの対象には、HMRC への開示義務違反及び利用者への通知義務違反等が含まれる。

(132) FA 2004 § 306A, 314A. The Tax Avoidance Schemes (Penalty) Regulations 2007 (SI 2007/3104).

(3 年以内) £1,000 のペナルティを科す<sup>(133)</sup>。

## 2 英国会計検査院による評価

英国会計検査院 (National Audit Office、以下「NAO」という。) は、2012 年に「租税回避: 市場化された租税回避スキームへの取組」を公表し、DOTAS の有効性を検証している<sup>(134)</sup>。

### (1) 制度の有効性

NAO は、DOTAS について、HMRC による申告書の分析よりも、スキームの早期把握、迅速な法改正を通じたスキームの短命化を可能にし、他の納税者の抑止力になりうると評価している<sup>(135)</sup>。迅速な対応の例として、不動産事業に関して人為的に損失を創出するスキームが、HMRC が事例を把握した 8 日後に法改正されたことを挙げている<sup>(136)</sup>。また、SRN は、利用した納税者を特定できるため、HMRC による納税者のリスク判定に資するとしている<sup>(137)</sup>。

導入後の開示件数を、表 4 に示した。NAO の分析<sup>(138)</sup>では、プロモーターによる開示件数が逡減していることから、スキームの早期把握に対する DOTAS の有効性を認めている。一方、納税者によるスキームの開示件数は増加傾向であるものの、導入当初は納税者が適切に義務を果たしていな

(133) Taxes Management Act 1970 §98C.

(134) HMRC は、租税回避 (tax avoidance) を「税法を利用して、議会が意図しなかった税務上の利益を得ること」と定義し、違法ではないが、税の優遇をもたらす以外の目的を果たさない、作為的で人為的な取引が含まれることが多いと解説している。

NAO (2012) , “Tax Avoidance : tackling marketed avoidance schemes” p.5  
(<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/11/1213730.pdf>) .

(135) *Ibid.*, p.22 (para.2.4). NAO は、DOTAS に関して、HMRC による情報収集の成功事例としてインタビューに回答している。濱秋純哉「富裕層の海外取引を通じた脱税・租税回避に対する税務当局の取り組み—イギリスとドイツの事例—」13 頁『令和 4 年度海外行政実態調査報告書』(会計検査院、2023)  
(<https://www.jbaudit.go.jp/pr/study/foreign.html>)。

(136) *Ibid.*, p.23 (Figure 8).

(137) *Ibid.*, p.24 (para.2.8).

(138) *Ibid.*, pp.22-25.

かったと推測している。SRN の開示件数が連年拡大している点について、いくつかのスキームが数年にわたり効果を発揮し、1,000 人以上に利用者されている可能性を指摘している。

表 4 英国 DOTAS 制度における開示件数<sup>(139)</sup>

開示対象	スキーム			スキーム参照 番号
開示主体	プロモーター	納税者 (うち新規開示)		納税者
2004-2005 年	503	3	3	167
2005-2006 年	607	137	135	1,860
2006-2007 年	346	190	105	2,849
2007-2008 年	277	258	135	6,295
2008-2009 年	130	282	118	7,874
2009-2010 年	177	268	94	4,260
2010-2011 年	118	312	85	10,303
2011-2012 年	131	324	96	9,738
合 計	2,289	1,774	771	43,346

## (2) 執行上の課題及び勧告

NAO は、DOTAS の執行上の課題として、開示義務違反に対する制裁の実効性が不十分であることを挙げる。制度導入以降、スキームの開示義務を履行しないプロモーターに対して 11 件の制裁が科されたものの、不開示の納税者には科されておらず、コンプライアンス違反の抑止効果を低下させている<sup>(140)</sup>。また、開示基準の曖昧さは、プロモーターや納税者

(139) *Ibid.*, pp.22,24,25 (Figure 7, 9,10)から筆者作成。なお、2012 年以降のプロモーターによるスキーム開示件数は、HMRC “FOI Release Section7-Disclosure of Disguised Remuneration schemes” (2020) (Section 7 - Disclosure of Disguised Remuneration schemes - GOV.UK) Table 33 に掲載されている。

(140) *Ibid.*, pp.29-30.



が、開示の要否を自己判断で回避できる余地があると指摘している<sup>(141)</sup>。

HMRC に対して、制度をより効果的に執行するために、義務不履行に対する制裁強化及び開示の適正な履行を監視するよう勧告している<sup>(142)</sup>。

### 3 課題：モデル MDR 規則の導入に伴う開示期間の遡及

英国は、EU 離脱に伴い、EU が採用した開示制度（DAC6）の枠組から外れたため、自国の制度を OECD が推奨する MDR と整合させる目的で、2021 年にモデル MDR 規則の採用を決定し、草案の公開協議を実施した。最も強く反対意見が提出された項目は、報告者をプロモーターに限定した上で、2014 年 10 月 29 日以降規則の発効日までに締結された合計 100 万米ドル以上の CRS 回避取決めについて報告義務を課す条項であり、これはモデル MDR 規則 2.7 条に則していた<sup>(143)</sup>。反対意見の主な理由は、書類を遡及して確認することの事務負担、書類の保存期間の問題及び DAC6 の遡及期間（2018 年 6 月 25 日以降）との不整合を指摘するものであった。

HMRC は、CRS の発効直後の期間が最も課税リスクが高いことを指摘するも、事務負担とコンプライアンス上のメリットを勘案し、2018 年 6 月 25 日以降の取決めに報告義務を課した。同時に、遡及期間の完全な削除を求めた反対意見に対して、既に実施された取決めに関する報告が、オフショアを利用した税逃れへの有効な対抗策であると反論している。

---

(141) *Ibid.*, pp.29-30 (para.2.22).

(142) *Ibid.*, p.9a.

(143) HMRC “Mandatory Disclosure Rules: summary of responses” (Updated 24 November 2022) (<https://www.gov.uk/government/consultations/mandatory-disclosure-rules/outcome/mandatory-disclosure-rules-summary-of-responses>).

2014 年 10 月 29 日は、CRS - MCAA（金融口座情報の AEOI のための多国間の権限ある税務当局間合意）の初回署名日である。なお、我が国は 2015 年 10 月 29 日に署名している。

### 第 3 節 欧州連合

EU の開示制度は、欧州委員会（European Commission、以下「EC」という。）の提案に基づき、税務行政協力に関する理事会指令<sup>(144)</sup>（Directive of Administrative Cooperation、以下「DAC」という。）の第 6 次改正<sup>(145)</sup>によって 2018 年に創設された（以下「DAC 6」という。）。税の透明性を促進することにより、ATP や脱税のリスクを抑止し、EU の課税ベースの確保に資することを目的としている。MDR 最終報告書及びモデル MDR 規則に則しており<sup>(146)</sup>、制度の特徴は、開示対象が国境を跨ぐ取決めに限定されること及び加盟国間で AEOI を実施する枠組の採用にみられる<sup>(147)</sup>。

EU 指令は、加盟国に直接適用されるものではなく、各加盟国において、その趣旨・目的を考慮した国内法の整備を必要とする。導入期限の 2019 年 12 月末までに、各加盟国は、DAC6 の趣旨に従った法制化の手続を進めた。

#### 1 制度設計の概要

DAC6 は、一定の開示基準を満たす潜在的租税回避スキームを「報告対象越境取決め（Reportable cross-border arrangement）」と規定し、その設計・

(144) Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and reporting Directive 77/779/EEC, (OJ L 64, 11.3.2011, pp.1-12)。DAC は、EU 加盟国に適用される租税分野に関する AEOI の規則を定めた指令であり、脱税と租税回避を阻止し税の公平性の確保を目的としている。

(145) Council Directive(EU) 2018/822 of 25 May 2018 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation in relation to reportable cross-border arrangements, (OJ L 139, 5.6.2018, pp.1-13)。本改正により、DAC に Article 8ab, 25a, Annex IV “Hallmarks” が追加された。

(146) *Ibid.*, at the recital (4), (13)。

(147) DAC6 の制度設計について、大野雅人「DAC6：EU の義務的開示制度—納税者の権利保護及び EU 一次法との交錯—」租税研究（2020）、加藤浩「税務情報の義務的開示制度—BEPS プロジェクトと EU の新指令—」レファレンス 815 号（2018）、宮本健一ほか「欧州における義務的開示ルール（DAC6）の概要と日系企業における留意点」国際税務 483 号 40-51 頁（2021）を参考とした。大野・同 226 頁は、DAC6 が用いる用語及び制度設計から、英国の開示制度による影響を指摘する。

販売を担う「仲介者 (Intermediary)」と呼ばれるプロモーターに開示義務を課す。仲介者が開示義務を負わない場合には、報告対象越境取決めを利用する「関係納税者 (Relevant taxpayer)」に開示義務が移転する。各加盟国に開示された報告対象越境取決めは、AEOI により加盟国間で情報共有される仕組みを持つ。

DAC6 の規定の概要を表 5 に、開示基準の特徴を表 6 に示している。DAC6 は、執行体制、仲介者とスキームの利用者が負う義務及び違反した場合の制裁等は規定せず、各加盟国が、与えられた裁量権に基づき国内法で定めている<sup>(148)</sup>。DAC6 の主な規定は次のとおりである。

#### (1) 開示義務者

原則として、仲介者が開示義務を負う。仲介者は、報告対象越境取決めを設計、販売、組織化、又はその実行を可能にし、もしくはその実行を管理する者とされ、さらに、専門的知識に基づき、設計、販売等の支援又は助言を行うサービス提供者を含む<sup>(149)</sup>。

仲介者の関与が無い場合又は仲介者が EU 加盟国と関連を持たない場合には、取決めを利用する関係納税者が開示義務を負う<sup>(150)</sup>。また、LPP が適用される場合は、他の仲介者又は関係納税者が義務を負う<sup>(151)</sup>。

#### (2) 報告対象越境取決め

報告対象越境取決めは、複数の加盟国又は加盟国と加盟国以外に跨る取決めのうち、Annex IV に掲げられた開示基準のいずれかの特徴 (Hallmark) に該当するものをいう。取決めは、一連の取決めを含み、複数のステップ

---

(148) 各加盟国の制度及び用語の定義は、IBFD (2022) “DAC6 Compliance Table” (<https://www.ibfd.org/news/new-and-unique-dac6-compliance-tables>) を参照。

(149) Council Directive (DAC6), Article 3(21), 8ab(1). 仲介者には、DAC の広範な「人 (person)」の定義が適用され、個人、法人及びパートナーシップ等が該当する (Council Directive (DAC), Article 3(11))。

(150) Council Directive (DAC6), Article 8ab(6),(7).

(151) Council Directive (DAC6), Article 8ab(5). 他の仲介者への通知義務に関する判例は、本節 5 を参照。

又は部分から構成されることがある<sup>(152)</sup>。DAC は、加盟国が賦課するあらゆる税目に適用されるが、付加価値税、関税及び物品税等を除いていることから<sup>(153)</sup>、対象となる税目は、原則として直接税とされる。

### (3) 開示基準と主要利益テスト

開示基準は、表 6 に示したカテゴリー A から E に分類され、租税回避の潜在的リスクを示す取決めの特徴が類型化されている。

カテゴリー A、B 及び C の一部は、第一段階で「主要利益テスト」を検討した上で、第二段階で開示基準の特徴に該当するかを判定する必要がある。主要利益テストは、「関連する全ての事実と状況を考慮して、ある者が取決めから得られると合理的に期待できる主要な利益又は主要な利益の一つが税務上の利益であることが立証できる場合に満たされる<sup>(154)</sup>」とされている。

カテゴリー A は、MDR 最終報告書で導入が必須と勧告された守秘義務基準と成功報酬基準を含む、一般基準の特徴を示している。カテゴリー B から E は特定基準であり、それぞれ、主要利益テストに関する特徴（カテゴリー B）、BEPS の二重非課税がもたらす効果に着目した特徴（カテゴリー C）、モデル MDR 規則が示す CRS 報告回避等の特徴（カテゴリー D）、移転価格に関する特徴（カテゴリー E）を採用している。

### (4) 開示時期

仲介者は、報告対象越境取決めが実行可能になった翌日又は実行の準備ができた翌日、実行の最初のステップが行われた日のいずれか早い日から 30 日以内に、加盟国の当局に報告しなければならず、関係納税者が開示義務を負う場合も同様に、30 日以内の報告義務を負う<sup>(155)</sup>。

---

(152) Council Directive (DAC6), Article 3(18),(19).

(153) Council Directive (DAC6), Article 2(2),(3).

(154) Council Directive (DAC6), Annex IV Part I.

(155) Council Directive (DAC6), Article 8ab(1),(7). 制度導入時は、DAC6 の制定から各加盟国が法制化する移行期間（2018 年 6 月 25 日から 2020 年 6 月 30 日）に実行された報告対象越境取決めについても遡及して報告対象とされた。

## (5) AEOI の実施

情報の開示を受けた加盟国の税務当局は、四半期毎の AEOI により、他の全ての加盟国へ情報を提供する<sup>(156)</sup>。DAC6 は、加盟国間で交換される情報を規定するに留まり、仲介者及び関係納税者が加盟国の税務当局へ開示すべき情報は、各国の国内法が定めている。

表 5 DAC6 の概要<sup>(157)</sup>

項 目	規 定
報告義務者 (3 条 21 項)	原則、「仲介者」が義務を負い、①と②を含む ①プロモーター：報告対象越境取決めの組成、販売、実行可能にする者 ②サービス提供者：報告対象越境取決めの組成、販売、実行に関し補助又は助言を行う者
報告義務者となる仲介者の要件	次のいずれか 1 つを満たさなければならない ・加盟国の居住者である ・加盟国に恒久的施設(PE)を有し、当該 PE を通じて報告対象越境取決めに関するサービスを提供する ・加盟国の法令に基づき設立され、加盟国の法律に服する法人である ・法務、税務又はコンサルタントサービスに関し、加盟国の専門家団体へ登録している
報告期限 (8ab 条 1 項、7 項)	・以下のいずれか早い日から 30 日以内 (a) 報告対象越境取決めが実行可能となった日の翌日 (b) 報告対象越境取決め実行の準備が整った日の翌日 (c) 報告対象越境取決めの最初のステップが行われた日 ・報告対象越境取決めに関する補助又は助言をした日から 30 日以内 (サービス提供者のみ)
加盟国間で交換される情報 (8ab 条 14 項)	(a) 仲介者及び関連納税者の氏名、生年月日、出生地、税務上の居住地、納税者番号 (b) 特徴 (Hallmark) の詳細 (c) 報告対象越境取決めの要約 (d) 報告対象越境取決めが実行された日 (又は予定日) (e) 報告対象越境取決めに適用される国内法令 (f) 報告対象越境取決めの価値

(156) Council Directive (DAC6), Article 8ab(13),(14),(18). 加盟国間で交換される情報は、表 5 に記載している。

(157) Council Directive (DAC6) から筆者作成。

項 目	規 定
	(g) 関係納税者が所在する加盟国及び関係する可能性のある他の加盟国 (h) 報告対象越境取決めの影響を受ける可能性のある EU 加盟国に所在する他の納税者
弁護士秘匿特権 (LPP) との関係 (8ab 条 5 項)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・加盟国は、報告義務が国内法上の LPP に抵触する場合、弁護士に報告の免除を認める措置を講じることができる</li> <li>・弁護士が LPP を理由に報告しない場合、関連する納税者に当該情報に関する報告義務があることを知らせなければならない</li> </ul>
開示の効果 (8ab 条 15 項)	税務当局が報告義務のある取決めに対して反応しないという事実は、その有効性又は税務上の取扱いを受け入れることを意味しない
ペナルティの設置 (25 条 a)	加盟国は、DAC を反映した国内法への違反に対して、効果的、比例的及び説得力のあるペナルティを定める

表 6 DAC6 の開示基準（附属書Ⅳ）<sup>(158)</sup>

カテゴリー	内 容		MBT
A 主要利益テストに関する一般基準			
(1) 守秘義務	納税者が守秘義務を課されている		要
(2) 成功報酬	プロモーターの報酬が、スキームから得られる税務上の利益金額又はその達成度合に連動する		
(3) 標準化	一般化された書面により、不特定多数の者が大幅に手を加えることなく利用できる		
B 主要利益テストに関する特定基準			
(1) 損失の利用	税負担の軽減を目的に、買収した欠損法人の主要な活動を中止し、欠損金を他の国に移転して損失を利用する		要
(2) 所得区分の変更	所得の資本、贈与又は低税率あるいは免税所得への変更		
(3) 循環取引	主たる商業上の機能を持たない中間事業体を利用し、資金を循環させる取引		
C クロスボーダー取引に関する特定基準			
(1) 控除可能な支払い	関連者間の国境を越えた控除可能な支払のうち、以下のいずれかを満たすもの		
	(a) 対価の受領者がいずれの国においても非居住者		否
	(b) 対価の受領者の居住地が	(i) 法人税が無いか、税率がゼロ又はほぼゼロ	要
		(ii) 加盟国又は OECD により非協力管轄地に指定されている	否
	(c) 対価の受領者の居住地国において、完全に免税対象となる支払		要
(d) 対価の受領者の居住地国において、優遇税制の対象となる支払		要	
(2) 減価償却	複数国で同一資産に対する減価償却が可能		否
(3) 二重課税の減免	同一の所得又は資本に対して複数国で二重課税の減免を享受		
(4) 資産の譲渡	資産の譲渡について、関係する国で計上される譲渡対価の額に重大な開差がある		
D 金融口座情報の自動的情報交換及び実質的所有者に関する特定基準			
(1) 報告義務回避	CRS（共通報告基準）に基づく報告の回避		否
(2) 実質所有者の隠蔽	事業実態のない法人等を介し、法的又は実質的所有者が不透明化される		
E 移転価格に関する特定基準			
(1) エアリアルなセーフハーバー	一方的なセーフハーバーの使用を含む		否
(2) 無形資産の譲渡	評価困難な無形資産の譲渡		
(3) 機能、リスク、資産の移転	機能、リスク、資産の移転で、譲渡者の譲渡後 3 年間の移転元の EBIT（税引前利払前利益）が、当該譲渡が無い場合の EBIT の 50%未満となるもの		

## 2 EU 税制・関税同盟総局による DAC の第二次評価

EU の税制・関税同盟総局 (Directorate-General for Taxation and Customs Union) は、2024 に DAC の運用に関する第二次評価を開始し<sup>(159)</sup>、「DAC の評価—公開協議に関する事実概要報告書<sup>(160)</sup>」を公表した。第二次評価は、DAC の機能に焦点を当て、国境を跨ぐ租税回避や企業による ATP 等の課題への取組を、より良い規制の指標に従い検証し、報告要件の合理化や簡素化に向けた改善策を探ることを目的としている<sup>(161)</sup>。

本報告書は、第二次評価の一環として実施したアンケート<sup>(162)</sup>及び意見公募に対する企業や業界団体等の回答について、EC へ提出する最終報告書に先行して公表されたものである。

総合的な評価として、DAC 6 と DAC 3 (タックス・ルーリングと事前確認) に基づく情報交換が、税の公平性を高め、有害な税競争を減らすのに役立つという意見に約 7 割が同意している<sup>(163)</sup>。

DAC 6 における取決めの審査及び報告プロセスは、どちらも困難かつ複雑だと評価されており、特に、①20 項目ある報告対象越境取決めの特徴に関す

---

(158) Council Directive (DAC6)から筆者作成。「MBT」の列は主要利益テストの要否を示す。

(159) EC (2024), “Second Evaluation of Directive 2011/16/EU on Administrative cooperation in Direct taxation and its amendments” ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI\\_COM%3AAres%282024%293338658&qid=1753147673114](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM%3AAres%282024%293338658&qid=1753147673114)). DAC, Article 27(1) は、2013 年以降 5 年ごとに欧州委員会への DAC の適用に関する報告実施を規定しており、第一次評価の最終報告書は 2019 年に公表された。第二次評価は、対象期間を 2018 年から 2022 年として、DAC 1～6 の評価を実施する。最終報告書の公表は 2025 年初頭を予定している (2025 年 3 月末時点で未公表)。

(160) EC (2024), “DAC Evaluation—Factual Summary Report on Public Consultation”, ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=PI\\_COM:Ares\(2024\)9092074](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=PI_COM:Ares(2024)9092074)).

(161) EC, *see supra* note(159), p.2 (Purpose and scope). より良い規制の指標は、関連性、有効性、効率性、一貫性、EU が受ける恩恵の 5 つを指す。

(162) 公開協議のアンケートに対する回答は、EC のウェブサイト “Cooperation on direct taxation – evaluation”, ([https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13678-Cooperation-on-direct-taxation-evaluation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13678-Cooperation-on-direct-taxation-evaluation_en)) に掲載されている。

(163) EC (2024), *see supra* note(160), p.5 (Figure 7).



る説明、②加盟国間での用語の解釈や規則の違い、③開示対象となる取決めの判定については 8 割以上が複雑だと回答している<sup>(164)</sup>。公開協議で提出された意見では、大半が、義務履行のコスト及び事務負担増加を課題と認識し、より詳細で実用的なガイダンス及び加盟国によって承認された共通のガイドラインを求めた<sup>(165)</sup>。

### 3 欧州会計検査院による DAC6 の評価

欧州会計検査院 (European Court of Auditors、以下「ECA」という。)は、EU が確立した有害な税制と企業の租税回避を撲滅するための枠組が適切に機能しているかを評価し、2024 年に報告書「有害な税制と法人税回避との関わり<sup>(166)</sup>」を公表した。評価対象として、DAC6、租税回避防止指令 (Anti-tax avoidance directive) 及び租税紛争解決メカニズムに関する指令 (Directive on tax dispute resolution mechanisms) の設計と実施に焦点を当て、EU と 5 つの加盟国 (キプロス、アイルランド、ルクセンブルク、マルタ、オランダ) が採用する措置の妥当性を調査した<sup>(167)</sup>。

結論として、ECA は、これらの対抗策が、有害な税制と租税回避の防衛手段として機能しているものの、法律等の立案と実施方法及び有効性の評価体制には改善が必要であるとして<sup>(168)</sup>、DAC6 について次の課題の指摘と勧告

---

(164) EC (2024), *see supra* note (160), pp.8-10 (Figure15,16). 開示義務の特徴のうち、B(2)、D(1)、D(2)、E(2)の明確性と適用性に関する評価が低い。

(165) EC (2024), *see supra* note(160), p.10 (Figure17). 欧州議会が実施した DAC6 の評価においても、十分なガイダンスの欠如、不確実性への批判が見られる。DAC6 が、実施プロセスにおいて、加盟国に幅広い裁量を認める「大雑把な枠組み」は、租税回避への対抗措置を急ぎ、全会一致で採用されるための政治的妥協の産物と説明されている。Werner Haslehner and Katerina Pantazatou (2022), “Assessment of recent anti-tax avoidance and evasion measures (ATAD & DAC6)”, p.41 (para.4.1) ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703353/IPOL\\_STU\(2022\)703353\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703353/IPOL_STU(2022)703353_EN.pdf)).

(166) ECA (2024), “Combating harmful tax regimes and corporate tax avoidance”, ([https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-27/SR-2024-27\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-27/SR-2024-27_EN.pdf)).

(167) *Ibid.*, pp.14-15 (para.22, 28).

(168) *Ibid.*, p.40 (para.93). ECA は、EU にも加盟国にも措置の有効性に関する実績評価システムが存在しないことを指摘している。

を行った。

(1) DAC6 に関する指摘事項

イ EU 法の解釈と適用の一貫性の欠如

調査対象の各加盟国では、主要利益テストの適用及び報告対象越境取引の特徴に関する法律の解釈の違いが把握された<sup>(169)</sup>。原因として、ECA は、租税政策の一般基準を示す EU 法に関して、解釈と実施に関するガイドラインが存在しないことを挙げ、DAC6 に基づく情報交換の正確性に影響を及ぼし、課税逃れに対する効果を低下させることを指摘した<sup>(170)</sup>。

ロ AEOI における情報の質

DAC6 の開始 (2020 年) から 2023 年末までに、53,000 件以上の情報が EU の中央ディレクトリに集約され、加盟国間で AEOI が実施されたものの、加盟国が内容を確認せずに情報をアップロードしているため、交換された情報が不完全又は不正確であるリスクが把握された<sup>(171)</sup>。また、ECA は、報告形式の不備に起因した情報の不完全さも指摘し、法解釈の一貫性の欠如に加えて、加盟国の運用と制度設計が情報の質の低下を招くとした<sup>(172)</sup>。

ハ 制裁の実効性

報告義務違反に対して、DAC は、効果的、比例的かつ説得力のある制裁の実施を定めるが、各加盟国が導入した規定の水準が低く、抑止力にならない危険性が指摘された。調査対象の加盟国には、実際に制裁を科した事例はなく、規定の解釈の不確実性がその適用にも影響している可

---

(169) *Ibid.*, p.19 (para.38). Annex V (pp.52-54) では、各開示対象取引の特徴 (A(3),B(2),B(3),C(1)) について、解釈の相違が引き起こすリスクを説明している。

(170) *Ibid.*, p.40 (para.94-95).

(171) *Ibid.*, p.25 (para.57-59), p.41 (para.96).

(172) *Ibid.*, p.27 (para.61), p.41 (para.97), p.55 Annex VI. 例えば、非 EU 加盟国の国別コードが報告項目から欠落しており、取決めに関与する EU 域外の国を特定できない。

能性を指摘している<sup>(173)</sup>。

## (2) EC に対する勧告内容

調査の結果、ECA は、EC に DAC6 に関して次の内容を勧告した<sup>(174)</sup>。

- イ EU の一貫した適用を確保するため、EU 法の解釈に関するガイドラインを策定 (2026 年末期限)
- ロ DAC6 の修正の必要性に関する評価を実施 (2026 年末期限)
- ハ DAC6 の報告の質の向上 (2027 年末期限)
- ニ 報告義務違反に明らかに不適切な制裁を実施している加盟国に対して、DAC6 違反として侵害訴訟を開始させる (2026 年末期限)
- ホ 各施策の実績評価等を監視する枠組について、加盟国の採用を支援 (2026 年末期限)

## 4 課題：情報の活用を想定したシステムの設計

ECA が、DAC6 の評価の過程で実施したサンプル調査では、各加盟国の税務当局は、交換された情報の 16% しか活用していなかった<sup>(175)</sup>。これに対して、オランダの税務当局では、2023 年に専用のソフトウェアを導入し、専担者が体系的なリスク分析を実施していることが報告されている。システムでは、取決めの金額、納税者の規模及び取決めの特徴等に点数を割り当て、リスクの高い報告を自動的に検知するよう設計されており、スコア化された後の情報を、専担者が手作業で審査分析している<sup>(176)</sup>。

オランダによる有効な取組は、データを用いたリスク分析及びその活用方法を事前に検討していたことで実現したと考えられる。制度設計の段階から情報の活用を想定した検討が重要であり、制度の価値向上を可能にすると思われる。

(173) *Ibid.*, p.27 (para.64-66), pp.41-42 (para.98).

(174) *Ibid.*, p.27 (para.41-44) Recommendation1-3, 5.

(175) *Ibid.*, p.27 (para.62).

(176) *Ibid.*, p.28 (Box3).

## 5 課題：弁護士秘匿特権（LPP）の保護と通知義務（CJEU 判示）

DAC6 は、LPP に基づいて、弁護士である仲介者の開示義務を免除する措置を加盟国に認めており、導入当初の制度では、免除された仲介者は、他の仲介者等へ開示義務の存在を通知する義務を負うこととされていた<sup>(177)</sup>。この通知義務と LPP との関係及び DAC6 自体の有効性に関して、欧州司法裁判所（Court of Justice of the European Union、以下「CJEU」という。）が下した判示を二つ取り上げる。

### （1）LPP 保護に伴う弁護士の通知義務の有効性（C-694/20）

ベルギーの憲法裁判所は、DAC6 が課す他の仲介者への通知義務が、仲介者の身元、開示義務のある取決めであること及び依頼者との関係を明らかにすることから、LPP を侵害し、EU 基本権憲章<sup>(178)</sup>に反する可能性があるとして、CJEU に予備的裁定<sup>(179)</sup>を付託した。

CJEU は、仲介者の負う通知義務は、EU 基本権憲章第 7 条（私生活の尊重）の、通信を尊重される権利を不当に侵害すると判示した<sup>(180)</sup>。租税回避のリスク防止を目的とする DAC6 は、比例原則<sup>(181)</sup>に基づき基本的権利及び自由を制限できるが、本件通知義務は、DAC6 がすでに他の仲介者に開示義務を課していることから、目的達成のために厳密に必要とはいえず無効と判断された。本判決を受けて、2023 年に DAC6 の規定は改正<sup>(182)</sup>さ

(177) Council Directive (DAC6), Article 8ab(5). (2023 年 DAC8 による改正前)

(178) 私生活の尊重（第 7 条）及び公正な裁判を受ける権利（第 47 条）の規定を指す。

(179) 予備的裁定（Preliminary ruling）は、加盟国の訴訟事件に関連して、EU の基本条約や指令等の解釈又は有効性が問題となる場合に、加盟国の裁判所が欧州連合司法裁判所に照会することを認める制度であり、目的は EU 法の統一的な解釈と運用の確保にある（欧州連合機能条約 267、欧州連合条約 19(3)(b)）、阿部博友ほか編『世界の法律情報—グローバル・リーガル・リサーチ—』225-227 頁（2016、文眞堂）。

(180) BE: ECJ, 8 Dec. 2022, Case C-694/20, Orde van Vlaamse Balies, IG, Belgian Association of Tax Lawyers, CD, JU v. Vlaamse Regering, Case Law IBFD.

(181) EU が実施する措置は、目的の達成に必要な範囲を超えてはならない（欧州連合条約 5 条 4 項）。

(182) DAC8 (Council Directive (EU) 2023/2226 of 17 October 2023 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation, [2023] OJ L, 2023/2226), Article1(4)(a)による DAC6 の改正を指す。

れ、LPP による開示義務の免除を受けた弁護士は、依頼者に対して通知義務を負うこととされた。

(2) LPP により保護される仲介者の範囲 (C-623/22)

ベルギー憲法裁判所による二回目の付託では、前述の LPP による開示義務の免除は、弁護士に限定されず、会計士や税務コンサルタントを含む他の職業専門家である仲介者に拡大可能かという問題が提起された。

CJEU は、本件免除規定が密接に影響を受けた OECD の規則<sup>(183)</sup>とともに、DAC6 の目的を検討し、他の職業専門家に拡張すべきではないと判示した<sup>(184)</sup>。本件免除規定は、司法の運営に協力するという弁護士の役割に基づく規定であることを CJEU は指摘し、弁護士又は弁護士と同様に法的代理人を確保する権限を持つ職業専門家の LPP を保護するための規定であると結論付けた。

(3) 制度の有効性の検討 (同上)

同判決では、DAC6 の規定の明確さ及び対象の広範さの観点から、制度自体の有効性も検討された。CJEU は、DAC6 の各規定は、EU 法の要請する法的確実性及び明確性の基準を満たし、開示基準の定義は、税務専門家たる仲介者又は自らスキームを設計しうる納税者が、識別可能な範囲内にあると判示した。さらに、情報の収集及び共有が税務目的に限定されており、国家間の租税協力強化という正当な目的を追求するものである限り、開示義務を課すことは、比例原則に適合すると示した。DAC6 の指令としての有効性と目的の正当性を巡る議論に明確な判断が下されたものであり、その安定的な運用に資する判例と考えられる。

---

(183) モデル MDR 規則 2.4、OECD モデル租税条約第 26 条 (情報交換) 及び OECD モデル租税条約コメンタリ 19.3-4 を指す。

(184) BE: ECJ, 29 July 2024, Case C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers and Others v. Premier ministre/Eerste Minister*, Case Law IBFD.

## 第 4 章 我が国への導入を検討する際の論点

第 1 章では、MDR の制度設計に関する OECD の取組と勧告を概観し、第 3 章では、OECD が手本とした米国及び英国の制度と、OECD の勧告を実装した EU の制度を確認し、それぞれが抱える課題を抽出した。

第 4 章では、これらを踏まえ、我が国が MDR の導入を検討する際の制度設計や運用に関する論点について考察を行う。

### 1 開示対象範囲の明確化

米国において把握された過剰開示の問題（第 3 章第 1 節 3）は、開示対象範囲の不明瞭さに原因があった。IRS が、指定する取引と「実質的に同様な」取引にまで開示義務を拡大した規定が、義務違反を回避するための予防的で過剰な開示を引き起こした。開示逃れを阻止するために、開示対象範囲の境界を曖昧にした税務当局の策は、結果的にリスク判定の遅れや納税者のコスト負担を生じさせ、制度の有効性の低下をもたらす。

この米国の経験から、開示対象範囲の設計においては、租税回避を捕捉するための「包括性」と、開示義務者にとっての「明確性」の両方の視点から検討するとともに、境界の明確化にも配慮が必要であると考ええる。

### 2 税の透明性向上と基本的権利の保護

CJEU による DAC6 に関する二つの判示（第 3 章第 3 節 5）は、税の透明性向上と個人の基本的権利や比例原則といった EU 法の基本原則とのバランスに関する指針を示している。

#### （1）LPP の一貫的な適用と国内法との整合

C-694/20 判決は、弁護士が負う通知義務について、EU 基本権憲章第 7 条（私生活の尊重）を不当に侵害するため無効と判示し、LPP の適用を積極的に認め、税務当局の情報収集権限には一定の制限を設けた。

一方で、C-623/22 判決は、LPP による開示義務の免除規定を会計士や

税務コンサルタントへ拡大することを否定し、LPP の保護対象は、司法の運営に協力するという弁護士の特的な役割に基づくものであることを強調した。この判決は、EU が、LPP の適用範囲を厳密に解釈する OECD の立場を踏襲する姿勢を明確に示したものと考えられる。

DAC6 の設計にあたり参考とされた、モデル MDR 規則は、2.4 条で LPP の保護を規定している。OECD は、この理念は、MDR に固有のものではなく、OECD モデル租税条約 26 条が規定する情報交換の限界及び税務行政執行共助条約 21 条が規定する共助要請への拒否事由にも同様に反映されていると示している<sup>(185)</sup>。すなわち、国内税務当局への情報開示、AEOI の実施及び相手国における情報管理という一連のプロセスにおいて、LPP を一貫性をもって取り扱うことを求めている。

実際に、OECD モデル租税条約 26 条のコメンタリでは、被要請国は、弁護士等と顧客との間の秘密情報について、国内法の規定を理由としてその開示を拒否できる場合があるとしている<sup>(186)</sup>。

我が国において、弁護士はその職務上知り得た秘密を保持する権利を有し、義務を負う<sup>(187)</sup>。他方、LPP は、日本弁護士連合会が「依頼者と弁護士との間の通信秘密保護制度」として制度確立に関して検討を行っているものの<sup>(188)</sup>、我が国では一般的に制度化されていないとされる<sup>(189)</sup>。した

---

(185) OECD, *see supra* note (51), p.40 (para.80).

(186) OECD (2017), “Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017”, p.503 (para.19.3) ([http://dx.doi.org/10.1787/mtc\\_cond-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en)).

(187) 弁護士法 23 条、刑法 134 条。

(188) 日本弁護士連合会・弁護士と依頼者の通信秘密保護制度に関するワーキンググループ「弁護士と依頼者の通信秘密保護制度に関する最終報告」2・3 頁 (2016) ([https://www.nichibenren.or.jp/activity/improvement/attorney-client\\_privilege.html](https://www.nichibenren.or.jp/activity/improvement/attorney-client_privilege.html)) は、当該制度を『依頼者が弁護士に相談した内容を民事・刑事訴訟手続、仲裁等の裁判外紛争解決手続、さらには行政庁による調査手続等で開示を拒否することができる権利』を保障する制度」と定義する。

(189) 手賀寛「守秘義務」ジュリスト 1529 号 64-65 頁 (2019)。行政手続における LPP に類似する機能を果たす制度として、公正取引委員会の行政調査手続において 2020 年に導入された「判別手続」がある。岸井大太郎ほか『経済法-独占禁止法と競争政策[第 9 版補訂]』29-30 頁 (有斐閣、2022)。

がって、制度設計においては、LPP に関する OECD の見解と国内法の整備状況を踏まえ、先に挙げた二つの条約との整合性に留意が必要と考える。

## (2) 明確性の確保への実務的対応

C-623/22 判決が示すように、制度の適法性を担保するには、開示対象となるスキームの定義や開示義務の範囲を明確にすることが不可欠である。同判決は、DAC6 の規定が、法的確実性及び明確性の基準を満たしており、税務専門家たる仲介者が開示基準を識別可能であると判示した。

他方、EU 及び ECA による DAC6 の有効性評価では、加盟国間での解釈の差異や開示基準の複雑さが指摘され、ガイドラインの策定が勧告されているところである。DAC6 は、司法上は有効性を認められたものの、統一的な運用や実務上の明確性には課題が残されている。したがって、実務上の明確性を確保するためには、後付けではなく、制度設計の段階から、法令により規定すべき事項とガイドラインにより補完すべき事項とを峻別し、詳細かつ一貫性のあるガイドラインを整備することが必要である。

## (3) 比例原則の考慮

CJEU は、C-694/20 判決では、LPP の保護を重視し、弁護士の通知義務は、目的の達成に厳密に必要なではないとして無効と判示した。一方、C-623/22 判決では、租税回避リスクの防止という MDR の目的の正当性を認め、仲介者等に開示義務を課す制度設計自体は、その手段が適切かつ必要で、目的に見合うとして比例原則に適合すると結論づけた。この対照的な判断から、CJEU は、制度の有効性は肯定しつつも、それを構成する個別の義務には、基本権侵害の観点から厳格に審査する姿勢を示していることが明らかになった。このような税の透明性向上と個人の基本権保護のバランスを図る上での、比例原則に関する判断は、我が国が MDR 導入を検討する上での制度設計に示唆をもたらすものとする。

具体的には、開示対象取引の設計に関して、他の情報収集制度で入手可能な情報との重複及び開示手続に伴う事務負担の程度、また、開示対象取引を広範に設定する場合には、OECD が勧告する前提条件（主要目的テス



ト又は金額基準等)の採用を検討することが考えられる。

### 3 プロモーターの義務違反に対するペナルティ

MDR 最終報告書では、プロモーターの義務違反に対して金銭的なペナルティの導入を勧告し、節税額やプロモーターの報酬に比例する形態を例示している<sup>(190)</sup>。実際に、米国は、重要なアドバイザーが得た報酬をペナルティの額に連動させる制度<sup>(191)</sup>を導入している。

#### (1) 先行研究による課徴金制度の検討

先行研究では、経済犯罪の違反行為者から一定額の金銭を徴収する行政措置である独占禁止法の課徴金制度<sup>(192)</sup>を参考に、プロモーターに対する課徴金制度の導入可能性を考察して、違反行為を規定するためには、租税回避等の定義の法制化が不可欠である点を挙げ、容易ではないとしている<sup>(193)</sup>。一方で、租税回避商品を利用した納税者への課税処分の妥当性が認められた場合には、開発者であるプロモーターに応分の経済的不利益を科す方向性を示している<sup>(194)</sup>。また、課徴金の対象は、基本的には刑罰の適用対象となるような悪質性の高い法令違反をあえて犯す行為であり、その対象範囲は限定的であるとの見解もある<sup>(195)</sup>。

---

(190) 第 1 章第 2 節 5 (10) 参照。OECD, *see supra* note(41), p.58-60 (para.189-193, 200).

(191) 第 3 章第 1 節 1 (6) ロ参照。IRC § 6707 (a), (b).

(192) 独禁 7 条の 2、8 条の 3。当初の制度目的は、経済犯罪による不当利得の剥奪及び違反行為の抑止を図り、制度の実効性を確保すること（岸井ほか・前掲注(189)[第 5 版] 25,144 頁 (2006)）とされたが、現在では、違反行為の摘発に伴う不利益を増大させて経済的誘因を小さくし、違反行為の予防効果を強化することへ変容している（岸井ほか・同[第 9 版補訂] 26 頁 (2022)）。

(193) 松浦剛「コンプライアンス基盤整備のための租税回避行為等のペナルティ体系の考え方」税務大学校論叢 51 号 43-45 頁 (2006, <https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kenkyu/backnumber/ronso/13.htm>)。

(194) 松浦・前掲注(193) 45 頁 (2006)。同旨の見解として、中村弘「租税負担の不当な回避行為に対抗するサンクション体系」税務大学校論叢 56 号 55-60 頁 (2007, <https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kenkyu/backnumber/ronso/14.htm>)、肥後治樹「租税法への課徴金制度導入の可能性について」筑波ロー・ジャーナル 5 号 103-104 頁 (2009)。

(195) 松田直樹『租税戦略の解明』469 頁（日本評論社、2015）。

## (2) 課徴金制度の現代における意義

現在の課徴金制度は、独禁法の改正を経て、不当な利益の剥奪よりも制裁としての性格を強めており<sup>(196)</sup>、さらに、他の法令にも導入が拡大している<sup>(197)</sup>。例えば、金融商品取引法（以下「金商法」という。）は、証券市場の公正性・透明性の確保及び投資家の信頼が得られる市場の確立を目的としており、金商法が課徴金の対象とする、有価証券報告書等の不提出及び虚偽記載（継続開示義務違反）<sup>(198)</sup>について、宇賀教授は、「不当利得を観念しうるか、しうるとしてその内容は何で、いかに不当利得を算定すべきかが不明確」であることから、課徴金を制裁として説明せざるを得ないと述べる<sup>(199)</sup>。その上で、課徴金制度を、違法行為の抑止に実効性を持つ制裁制度として正面から位置付け、特に、グローバルな視点が重要な分野で、欧米と比較して違反行為の抑止力に格差が生じている状況を改善するためには、違反の規模に応じた不当利得の剥奪を基本とする思考枠組からの解放を主張する<sup>(200)</sup>。

## (3) プロモーターの義務違反に対する経済的制裁

MDR の目的は、ATP に関する情報の透明性を確保し、税制の公平性を維持することにある。プロモーターの義務違反は、この制度の効果を低下させるため看過できず、したがって、これに対する経済的制裁は、不当な利益の剥奪ではなく、プロモーターの開示義務の確実な履行に重点を置く必要がある。

---

(196) 宇賀克也『行政の実効性確保—行政代執行を中心として』405-406 頁（勁草書房、2024）。

(197) 金融商品取引法、公認会計士法、不当景品類及び不当表示防止法、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律、スマートフォンにおいて利用される特定ソフトウェアにかかる競争の促進に関する法律に導入されている。

(198) 有価証券報告書等の不提出に対する課徴金は、直前事業年度の監査報酬相当額（該当がない場合は 400 万円）（金商法 172 の 3）、虚偽記載に対する課徴金は、当該発行者が発行する算定基準有価証券の市場価額の総額の 10 万分の 6 又は 600 万円のいずれか高い額と規定される（金商法 172 の 4）。

(199) 宇賀・前掲注(196)410 頁。

(200) 宇賀・前掲注(196)408,411-412 頁。

義務違反に対する抑止力の観点からすれば、現行税法における情報開示義務不履行に対する罰則<sup>(201)</sup>の金額水準では、高額な報酬を得るプロモーターに対して十分な経済的抑止効果が期待できないことから、罰則の経済的抑止力を補うためには、MDR に課徴金制度を導入することが有効であると考えられる。また、税の公平感を大きく損なう行為に対して課徴金を活用することは、法務実務家からも提言がなされている<sup>(202)</sup>。

金商法が、不当利得の算定が困難な開示義務違反も課徴金の対象とするように、MDR に導入する課徴金も不当利得の算定に固執するのではなく、近年の課徴金制度の性格の変化を踏まえて、違反行為そのものへの制裁という観点から設計が必要と考える<sup>(203)</sup>。

その上で、MDR に実効性を持たせるには、プロモーターの義務履行を確保できる水準の経済的制裁が必要であり、宇賀教授が主張されるように、課徴金に対する従来の思考枠組から脱却し、義務履行の確保に重点を置くならば、金商法の継続開示義務違反に対する課徴金を参考に、プロモーターの報酬額や節税額に連動する規定に限定せず、固定額の規定を組み合わせた課徴金制度の設計も考えられる<sup>(204)</sup>。このように、罰則による予防機能を維持しつつ、さらに、課徴金制度を通じた経済的抑止力を補完することで、プロモーターの義務履行を実効的に確保する制度の構築が可能となる。

---

(201) 国外財産調書や源泉徴収票あるいは支払調書等の不提出に対する罰則（1 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金）を指す。

(202) 一定期間調査協力を得られない場合等には、実効的な法執行手段として、課徴金や行政罰の活用が提案されている。背景として、我が国の精密司法の下では、捜査当局が刑罰規定を適用するには、高いハードルがあり、実務上の運用が困難であるとの認識が示されている。2024 年 11 月 13 日開催 税制調査会「経済社会のデジタル化への対応と納税環境整備に関する専門家会合（第 1 回）議事録」12 頁 [太田洋委員発言] (<https://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/digital-noukan/2024/index.html>)。

(203) 不当利得の捕捉及び算定が困難な場面として、プロモーターの報酬額が、コンサルティング料等に包含されているケースが想定され、不当利得の算定に固執した制度設計をした場合には、実効性が低下する可能性が考えられる。

(204) 課徴金制度のほか、MDR の実効性を高める方策として、猪野・前掲注(7) 650-651 頁は、税理士又は税理士登録をしている弁護士、会計士による義務違反に対して、税理士法上の税理士業務を禁止するペナルティの創設を提案している。

#### 4 遡及立法と予測可能性

##### (1) OECD 及び諸外国における遡及立法

モデル MDR 規則では、2014 年 10 月 29 日から規則の発効日の間に実施 (implemented) された CRS 回避の取決めについて、遡及してプロモーターに開示義務を課す規定の導入を勧告している<sup>(205)</sup>。OECD は、ATP への対策として遡及立法の有効性を認めており、「限定的遡及効 (limited retrospectivity)」は、租税回避スキームが市場に広がる前に迅速に対応する手段として効果的であると説明される<sup>(206)</sup>。

実際に、EU の DAC6 では、発効日から各加盟国が法制化するまでの移行期間に実行された報告対象越境取決めについて、遡及して報告義務が課された。EU 離脱後の英国では、モデル MDR 規則を導入する際に、遡及開示規定を導入した (第 3 章第 2 節 3)。米国では、IRS による「指定取引」への指定は、遡及効を持ち、納税者は、指定前の取引についても時効が成立していない限り開示義務を負う<sup>(207)</sup>。

##### (2) 我が国の租税法規における遡及立法

我が国の租税法規において、遡及立法は、一般的に「租税法規を公布の日より前にさかのぼって適用する立法」と定義され<sup>(208)</sup>、新たに制定された法律の効力は、原則として施行後の事象にのみ及び、施行前の事象には遡って適用されない。遡及立法の禁止は、国民の予測可能性や法的安定性を担保するためのもので、租税法律主義の根拠規定である憲法 84 条から導かれる原則であるとされる<sup>(209)</sup>。

もっとも、租税法学説においては、租税法規の遡及立法を全面的に否定

---

(205) OECD, *see supra* note (51), p.22, Rule2.7.

(206) OECD, *see supra* note (16), pp.46-47. 「限定的遡及効」は、法令の適用開始日を、公布日ではなく、政府が変更を公表した日付に遡るものであり、一方、「全面的遡及効 (full retrospectivity)」は、公布日以前の取引や課税期間に遡って法令を適用するものである。

(207) US Treas. Reg. § 1.6011-4(e)(2)(i).

(208) 金子・前掲注(1)121 頁の定義による。

(209) 金子・前掲注(1)121 頁。

する見解は存在せず、禁止の程度ないし範囲において差があるとされる<sup>(210)</sup>。この点につき、遡及立法の許容範囲に制限を設ける見解として、谷口教授は、租税法律主義は、課税の民主的正当性を絶対的要請とし、課税の予測可能性を相対的要請とするため、後者を犠牲にする遡及課税も、一律に否定されるわけではないが、遡及課税を正当化するには、比例原則に基づき、その必要性と納税者の不利益を比較衡量することが不可欠であると述べる<sup>(211)</sup>。

### (3) 遡及規定の導入可能性

我が国が、モデル MDR 規則及び諸外国の制度を参考に、遡及効のある開示義務を導入する場合、法律が施行される前の時点では、プロモーターには開示義務は存在しておらず、したがって、後から施行された法律に基づいて、過去の行為に関する開示義務を課すことは、行為者の予測可能性を損なうおそれがある。しかし、先に述べた谷口教授の見解に立てば、たとえ法の施行前の行為であっても、報告義務を課す必要性・目的とプロモーターが負う罰則・事務負担といった不利益を勘案することによって、遡及規定の導入を検討する余地があるものと考え<sup>(212)</sup>。

## 5 行政手続法における適法性と実効性の両立

米国 CIC 事件において連邦最高裁は、IRS の通知が、形式上はガイダンスであっても、実質的に義務と制裁を伴うものであるとして、事前の司法審査を認めた（第 3 章第 1 節 4）。さらに、差戻後の判決では、開示対象取引の指定通知は、通知が課す法的義務の重さや制裁の重大性を考慮し、行政規則制

(210) 岩崎政明「租税法規の遡及立法の可否—租税公平主義の視角を加えた許容範囲の検討—」税大ジャーナル 12 号 42 頁（2009）。

(211) 谷口勢津夫「税法の基礎理論—租税憲法論序説—」税法学 555 号 31 頁（2006）は、比較衡量において考慮すべき点として、「遡及課税の必要性、遡及課税による実体的不利益の程度および法的安定性侵害の程度、遡及の程度（特に年度内遡及か否か）、経過措置の有無・内容、法改正全情報開示の有無・時期・態様、等」を挙げる。

(212) 浏圭吾「租税法律主義と『遡及立法』」フィナンシャル・レビュー 129 号 114-117 頁（2017）は、遡及立法の許容性を立法府の時間的管轄権の問題として整理している。

定の手続を回避できないとも判断された。

我が国では、行政手続法上、行政機関が国民に新たな義務を課す場合は、適正な手続の履行が求められる。特に、命令等の制定に際しては、原則として意見公募手続等の透明性確保が求められる<sup>(213)</sup>。MDR の制度下では、プロモーター等が、一定の取引に関する情報開示義務を負い、その不履行に対しては制裁が科されることが想定される。実質的に国民に義務を課し、権利を制限する制度である以上、その制度設計に際しては、通達や告示による簡便な導入ではなく、法令に基づく制度化が不可欠であると考えられる。

他方、租税回避の手法は日々進化しており、その対応には迅速かつ柔軟な措置が求められる。このため、全ての開示対象取引について、法令で逐一明示することは現実的ではなく、とりわけ、開示対象の基準及び開示義務者の範囲については専門的判断を要し、税務当局による告示やガイドラインによる補完的規律が必要になる。行政手続法の趣旨を踏まえつつ、迅速に対応するためには、制度設計において、まず、基本的枠組は法令により定め、その上で具体的な運用指針や専門的基準は、告示等で補完し、かつ、意見公募手続を経ることで適正な手続と機動的な運用の両立を図られることとなる。

---

(213) 行政手続法 39-43、45 条。

## 第 5 章 今後の議論に必要な視点

第 4 章では、OECD の議論の進展及び諸外国の運用状況を踏まえて、我が国において検討が必要と思われる制度設計に関する論点を挙げた。第 5 章では、議論を進めるにあたり、必要な視点や優先的に検討すべき項目を示す。

### 1 OECD の枠組の拡張と我が国への導入

第 1 章では、OECD における MDR の枠組は、MDR 最終報告書から、モデル MDR 規則と AEOI の実施へと拡張していることが確認された。一方、第 2 章の国内議論では、MDR 最終報告書の検討に留まり、海外の動向が十分に反映されていないことが明らかになった。我が国が、MDR の導入について検討を進めるにあたり、OECD における議論の進展を反映し、モデル MDR 規則が示す具体的な課題解決の方策も取り入れて、議論を展開することが有益であると考ええる。

モデル MDR 規則は、G7 が、OECD に対し、CRS 回避取引及び不透明なオフショア構造への対応策として MDR のモデル策定を要請したことに端を発する。OECD は、MDR 最終報告書に基づき、開示対象取引の範囲を限定してモデル MDR 規則を設計しており、したがって、OECD のこれまでの MDR に関する勧告の枠組を外れるものではない。

諸外国では、EU 離脱後の英国が、DAC6 に代えて、モデル MDR 規則に準拠した国内法を改めて制定し、OECD が推奨する MDR との整合を図っている。EU が採択した DAC 6 では、モデル MDR 規則に準拠しつつ、開示対象取引については、BEPS を含む国際租税回避スキームに範囲を拡大させて、MDR 最終報告書の勧告との整合性を確保している。

このように、海外の国や地域は、OECD が推奨する MDR を国際的な規範として遵守し、協調して租税回避市場に圧力をかけている。したがって、我が国が、モデル MDR 規則を導入の検討に活用することは、BEPS プロジェ

クトの合意事項に「範を示しながら着実に取り組んでいく」<sup>(214)</sup>とした従来の方針と一致するものとする。

さらに、モデル MDR 規則が示す「ひな形」を議論の基盤に加えることは、検討期間の短縮化に寄与すると考えられる。また、執行に関しては、既導入国の知見が蓄積されており、例えば、英国は、詳細な公開草案資料<sup>(215)</sup>を公表している。プロモーターや納税者の予見可能性を確保する観点からも、望ましいと考えられる。

## 2 モデル MDR 規則の限界と DAC6 の有効性

ただし、モデル MDR 規則を議論の基盤に加える場合は、報告対象取引の範囲を慎重に見極める必要がある。モデル MDR 規則は、報告対象取引を CRS 回避取引及び不透明なオフショア構造に限定しており、ATP への包括的な對抗策としては不十分である。例えば、MDR 最終報告書が導入を勧告した守秘義務基準及び成功報酬基準が含まれておらず、制度の補完が必要である。

この点、DAC 6 の報告対象越境取決めの範囲は、ATP の主要な特徴を網羅的に捉え、クロスボーダー取引に関する税務リスクを把握する制度設計がされている。特に、カテゴリー C が BEPS の特徴に対応している点は、我が国が DAC 6 の知見を参照した場合に、税務リスク管理の高度化に資すると考える。

もっとも、DAC 6 の報告対象越境取決めは 20 項目に及ぶなど、制度の複雑性が指摘されており、EU は ECA から、2026 年末までにガイドラインの策定及び制度修正の必要性に関する評価実施を勧告されている。したがって、モデル MDR 規則及び DAC 6 を活用する場合には、我が国固有の税務リスクの評価を踏まえた上で、開示範囲と項目を精査し、制度運用の透明性と予見可能性を確保するためのガイドライン策定の検討が不可欠であるとする。

---

(214) 自由民主党・公明党・前掲注(67)135 頁。

(215) HMRC (2021) “Draft regulations: Mandatory Disclosure Rules”  
(<https://www.gov.uk/overnment/consultations/mandatory-disclosure-rules>) .



### 3 行政手続における適正性の保障

第 4 章で示した論点からは、行政手続における適正性の確保という視点を読み取ることができる。開示対象の明確化、基本的権利の尊重、比例原則及び納税者の予測可能性といった基本原則が、制度の有効性や正当性を支える重要な要素であり、CJEU が、MDR の目的の正当性と、それに見合う適切かつ必要な手段の確保が不可欠と判示したように、制度の「適切さ」には、これらの基本原則が内包されると考える。

一方で、これらは、MDR の運用における包括性、遡及性、効率性及び機動性に一定の制約を与える要因にもなりうる。しかし、MDR は、税務当局に強力な情報収集権限を付与する制度であるからこそ、制度全体において手続の適正性が保障される必要があり、その結果として、社会に受容され、信頼される制度として定着すると考える。

### 4 自動的情報交換 (AEOI) への参加の検討

OECD では、CRS 回避取引及び不透明なオフショア構造に関する情報の AEOI に係る新たな枠組への署名が始動しており、これは、既存の CRS に基づく AEOI を補完する情報収集手段と位置付けられている<sup>(216)</sup>。我が国がこの枠組に参加するか否かは、MDR 導入の検討に関する議論と並行して進める必要がある。なぜなら、AEOI に参加する場合には、モデル MDR 規則に準拠した制度設計が求められ、国内法の整備に加えて、OECD の情報交換規則に適合した情報システムの構築が不可欠となるためである。仮に、AEOI への参加を検討せずに MDR を先行して導入し、その後に AEOI への参加を決定する場合、制度設計の変更措置やシステムの改修といった追加的な行政コストが発生する可能性がある。

---

(216) OECD, *see supra* note(51), p.9 (para.3).

## 結びに代えて

本研究では、MDR に関する OECD での議論の進展を時系列で整理し、我が国の議論の現状と諸外国の制度導入状況及び運用上の課題を踏まえ、我が国において制度導入を検討するにあたり検討を要する論点を提示した。制度設計の方向性としては、基本的枠組を OECD の MDR 最終報告書に、モデル MDR 規則の勧告を加えて構築しつつ、開示基準は、EU の DAC6 を参照することが、制度の網羅性及び税務リスク管理の高度化の観点から有益であるとの結論に至った。また、既存の情報収集手段との関係整理や制度間の整合性の確保といった論点については、今後の検討課題としたい。

EU においては、ECA の指摘を受けて、2026 年末を期限とした DAC6 の制度見直しが予定されており、我が国における制度設計にあたっても、こうした国際的動向を注視する必要があると考える。

本稿の結びとして、国際会計士倫理基準審議会（International Ethics Standards Board for Accountants、以下「IESBA」という。）が策定した新たな倫理基準「タックス・プランニング及び関連業務に関する IESBA 倫理規定改訂」<sup>(217)</sup>を紹介したい。この倫理規定は、2025 年 7 月から発効予定であり、税効率の高い計画や助言を行う職業会計士に対して、法令遵守のみならず、風評リスクや経済的影響を含む、広範な視点からの判断を求めるものである<sup>(218)</sup>。特に、税務プランニングの文書化を定めた規定<sup>(219)</sup>は、取決めの内容や実質受益者の情報の記録を求めており、モデル MDR 規則の開示項目と重なりが認めら

---

(217) IESBA (2024) , “Final Pronouncement: Revisions to the Code Addressing Tax Planning and Related Services” (<https://www.ethicsboard.org/publications/final-pronouncement-revisions-code-addressing-tax-planning-and-related-services>). 和訳は、日本公認会計士協会「最終公表：タックス・プランニング及び関連業務に関する IESBA 倫理規定改訂」(2024) (<https://www.ethicsboard.org/publications/zuizhonggongbiaotatsukusufuraninkujihiguanlianxewuniguansuruiesbalunligu ichenggaiding>)を参照した。

(218) *Ibid.*, pp.5,9,15,19. 日本公認会計士協会・前掲注 (217) 5・9・14・18 頁。

(219) *Ibid.*, pp.14,24. 日本公認会計士協会・前掲注 (217) 13・23 頁。

れる。

IESBA は、同様の専門業務に従事する他の職業専門家に対しても、本倫理基準を最低限の義務として適用<sup>(220)</sup>することを呼びかけており、税務専門職における倫理的枠組の国際的拡張が進みつつある<sup>(221)</sup>。

中里教授が指摘するように、法を法として機能させるのは、人々の心に内在する「規範意識」である<sup>(222)</sup>。この新たな倫理基準の策定は、国家による強制ではなく、市場における自律的な合意形成の結果であり、法の本質を体现するものと評価できないだろうか。もし、この認識が広く共有されるのであれば、MDR の法制化を受容する社会環境は、着実に醸成されつつあると言えるだろう。

---

(220) IESBA (2024) , “Basis for Conclusions: Revisions to the Code Addressing Tax Planning and Related Services”, p.8

(<https://www.ethicsboard.org/publications/final-pronouncement-revisions-code-addressing-tax-planning-and-related-services>).

和訳は、日本公認会計士協会「結論の背景：タックス・プランニング及び関連業務に関する IESBA 倫理規定改訂」8 頁 (2024) (<https://www.ethicsboard.org/publications/zuizhonggongbiaotatsukusufuranninkujihiguanliananyewuniguansuruiesbalunligu ichenggaiding>) を参照した。

(221) 「過度な節税指南に待った 会計士倫理の国際組織が新基準」日本経済新聞朝刊 2024 年 6 月 27 日、21 面。

(222) 中里実「他法分野からの概念の借用と、規範意識」ソフトロー研究 22 号 23・24 頁 (2013)。