

はじめに

国際連帯税推進協議会（座長：寺島実郎・三井物産戦略研究所会長、日本総合研究所理事長、多摩大学学長、通称寺島委員会）は、2009年4月に創設された。その目的は、①国際連帯税、とりわけ通貨取引税（CTL: Currency Transaction Levy）の実現方法、税収の具体的使途、ガヴァナンスを検討すること、②そして、その立法化をめざすことである。

委員は、この分野と関連する研究者、NGO、国会議員、労働組合、金融業界、ならびにオブザーバーとして、外務省、財務省、環境省、世界銀行から構成され、これまでに10回の協議会が開催され、6回の専門家ヒアリングが行われた。

2009年12月に、本協議会の中間報告書が完成し、岡田克也外務大臣、菅直人財務大臣（現首相）に手交されている。

本報告書は、この中間報告書をベースに、国際連帯税推進協議会が設立された経緯とこれまでの議論を整理し、国際連帯税の背景と国際社会の動向を説明した上で、国際連帯税の内容と方法について検討し、その技術的課題について論じている。続いて、国際連帯税が実現した場合の税収の使途、そしてガヴァナンスのあり方について、広く考察している。最後に、これらの検討を踏まえて、具体的な提言を行っている。

この最終報告書は完成後に、国際連帯税創設を求める議員連盟、内閣、外務省、財務省、環境省、国土交通省、金融庁などの関係省庁、政府税制調査会、革新的開発資金に関するリーディング・グループならびに「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」、内外のNGO、研究機関、マスコミなど、関連すると思われる組織・機関に広く配布される予定である。そして、政府が日本発国際連帯税を実施する契機となることをめざすものである。

I. 国際連帯税推進協議会の設立経緯とこれまでの議論

1. 協議会設立までの4つの契機

2009年4月に創設された国際連帯税推進協議会（以下、寺島委員会）には、創設に向けてのいくつかの契機があった。本節は、その契機を軸にしながら、寺島委員会の設立までの経緯を描くことを目的とする。

(1) 第一の契機—市民社会

最初の契機は市民社会サイドにあった。2006年2月28日から3月1日にかけてフランス政府によって開催された「連帯とグローバルイゼーション：革新的開発資金メカニズムに関するパリ会議」に、日本で国際連帯税の調査、研究を行っていたNGOであるオルタモンドがフランス政府から招待された。この会議には、田中徹二オルタモンド事務局長、高木晶弘同スタッフのほか、高橋清貴日本国際ボランティアセンタースタッフ、上村雄彦千葉大学COEフェローが参加した（肩書はすべて当時のもの。以下同様）。

これが契機となり、オルタモンドと千葉大学地球福祉研究センターなど大学関係者が中心となって2006年9月23日にグローバル・タックス研究会を設立し、国際連帯税を含むグローバル・タックスについての調査・研究活動、日本リザルツなどのNGOと連携した一般市民に対する啓発活動、政府や国会議員に対するロビー活動などを積極的に行うようになった（上村, 2009a: 29; 2009b: 175-177; 2009d: 220）。

(2) 第二の契機—国会議員

第二の契機は、国会議員によってつくられた。2008年2月28日に「国際連帯税創設を求める議員連盟（以降、国際連帯税議員連盟）」が超党派で設立されたのである。会長には、当時自由民主党税制調査会長であった津島雄二衆議院議員が就き、会長代理には広中和歌子参議院議員（民主党）、副会長に峰崎直樹参議院財政金融委員長（民主党）、加藤修一参議院議員（公明党）、川口順子元外務大臣、元環境大臣（自民党）、小池百合子元防衛大臣、元環境大臣（自民党）、顧問として、谷垣禎一自由民主党元政調会長、元財務大臣、福島みずほ社会民主党党首らが名を連ね、自民党の林芳正元防衛大臣、元内閣府特命担当大臣（経済財政政策担当）が幹事長、民主党の犬塚直史参議院議員が事務局長を務めた（上村, 2009d: 226）。

国際連帯税議員連盟の目的は、

- ①制度の研究のため勉強会等を開催し、国会の場において議論を深める。
- ②我国の「連帯税に関するリーディング・グループ」加盟を目指す。
- ③同グループ提唱の「CTDL（通貨取引開発税）タスクフォース」リード・ネーション引受けの提言。

である（「国際連帯税創設を求める議員連盟」, 2008a）。

2008年4月24日に議員連盟の第1回勉強会が開催されて以来、計4回の勉強会が開催され、国際連帯税についてさまざまな角度から検討がなされた。その結果、国際連帯税議員連盟は、日本が「開発資金のための連帯税に関するリーディング・グループ」（後に、「革新的開発資金に関するリーディング・グループ」と名称を変更）の正式メンバーになるよう政府に働きかけること、とりわけ日本が率先してCTDLを実施するよう努力する旨が議論され、概ね合意に至った。そし

て、2008年6月3日に津島雄二国際連帯税議員連盟会長らは、高村正彦外務大臣（いずれも当時）に対して以下の申し入れを行った。

**「開発資金のための連帯税に関するリーディング・グループ」へ
我国の参加を求める申し入れ**

世界的に気候変動、貧困、疫病など「パスポートのない問題」が深刻になっているなか、国際社会に課せられたODA 拠出目標が達成される見込みは未だ立っていない。こうした事態への対策として、ドイツではCO2 排出権取引対策に炭素税の導入を提唱、フランスは感染症対策として航空券連帯税を導入し、既に27ヶ国が参加する仕組みになっている。

これら国際的な動きは、「開発資金のための連帯税に関するリーディング・グループ」での議論を経て誕生しており、同グループ内は革新的かつ実効的な構想を生み出す新たな土壌となっている。しかし、我国は同グループには正式加盟しておらず、発足以来オブザーバー参加にとどまっている。

国際連帯税創設を求める議員連盟では、国内外の専門家や政府関係者を招いた勉強会を開催し一党一派に捉われない議論を続けてきた。G8 サミット等で世界の注目を集める本年だからこそ「パスポートのない解決」を我国から主導するため、我国が「開発資金のための連帯税に関するリーディング・グループ」に加盟するよう申し入れる。

（「国際連帯税創設を求める議員連盟」, 2008b）

さらに、2008年6月11日に自由民主党政務調査会地球温暖化対策推進本部が作成した中間報告「最先端の低炭素社会構築に向けて一歩一歩の歩みと地球のために一」に以下の記述が掲載された。

（二）国際連帯税の検討

途上国における地球温暖化対策（排出削減、適応）を推進させるためには、相当な規模の公的な資金が必要とされるが、先進国のODA など従来の財源をベースとした対応には限界がある。こうした地球規模の問題解決に必要な資金を確保する新たな仕組みとして、国際連帯税構想が注目される。具体的には、国際的な資金移動などに対して課税を行い、その税収を一定のルールの下に必要な対策の経費に充てるというものである。もとより、課税対象が国境を頻繁にまたがる取引であり、課税をどの時点でどの国で行うのかなど課題は多く、国際的な連携による対応が不可欠である。世界経済の拡大と表裏の関係にある温暖化問題に必要な経費をグローバル化による果実の再分配により賄おうとする仕組みとして十分な検討が必要である。

（自由民主党, 2008a: 31）

（3）第三の契機—政府

これらの国際連帯税議員連盟の提言や自由民主党の中間報告、さらには、総理大臣が有識者を集めて議論を行う「地球温暖化問題に関する懇談会」において、寺島実郎日本総合研究所理事長・三井物産戦略研究所所長による提言によって、第三の契機が政府を突き動かす形でもたらされた。

同会長は、投機マネーに国際的な課税を行い、税収を気候変動や貧困問題対策に充てる「地球

環境税」構想について、以下のような積極的な発言を行っていた。

世界経済が過熱気味の成長を続ける中で、「地球は四%成長の持続に耐えられるのか」という問題に直面している。環境とエネルギー問題である。経済と環境とエネルギー問題を総体として制御する新しいルールが求められるのである。例えば、国家ごとに環境問題に対応するだけでなく、国際間のヒト・カネの移動に対して薄く・広く「地球環境税」を導入して問題解決の財源とするなどの方法も検討に値する¹。

首相が直接提言を耳にする「地球温暖化問題に関する懇談会」における寺島会長の発言、さらには G8 洞爺湖サミットの開催を目前にして、福田康夫首相（当時）は 2008 年 6 月 9 日に福田ビジョンを発表した。そこには、「先進国が中心となって、革新技術の開発や途上国の支援を共同で行うための財源として、国際社会が連携して地球環境税のあり方についても研究していく」という文言が謳われた。また、同年 7 月 29 日に閣議決定された「低炭素社会づくり行動計画」では、「先進国が中心となり、革新技術の開発や途上国の支援を共同して実施するための財源として、国際社会が連携した地球環境税の在り方についても、これまでの国際機関等での議論や様々な課題を含め研究し、2008 年度末を目途に一定の研究の成果を公表する」と明記されている（内閣官房, 2008: 14）。

これを受けて、環境省が所管官庁となって「地球環境税等研究会」（座長：植田和弘・京都大学大学院経済学研究科教授）が設置された。この研究会の委員は、植田座長の下、上村雄彦（千葉大学大学院地球福祉研究センター准教授）、小川英治（一橋大学大学院商学研究科教授）、亀山康子（（独）国立環境研究所地球環境研究センター主任研究員）、佐々木俊二（（株）三井物産戦略研究所企画推進部総務管理室長）、高村ゆかり（龍谷大学法学部教授）、瀧圭吾（学習院大学法学部准教授）、毛利勝彦（国際基督教大学教養学部教授）、和気洋子（慶応大学商学部教授）から構成されたが、その他にもオブザーバーとして、環境省、外務省、財務省、国土交通省の担当者、事務局を務める地球環境戦略研究機関のメンバーが参加した。

この研究会は、地球環境税等のあり方に関して、たとえば以下のような事項の検討を行うとされた。

- ①国内外で議論されている各種の類似資金調達制度の調査、及び課題等の整理（特に、気候変動対策分野への使途が想定されている制度）。
- ②気候変動対策等の使途に充てる国際的な資金の調達の合理性の整理（例えば税制度であれば、適切な課税理由等の整理）。
- ③地球環境税等のあり方に関する基本的な考え方の整理（環境省地球環境局, 2008）。

第 1 回目の研究会は 2008 年 9 月 5 日に開催され、とりわけ、グローバル金融、特に投機マネーやタックス・ヘイブンの問題、CTDL 実現に伴う障害と実施に伴う弊害、税収の管理と分配、とりわけ誰がどこで課税し、税収をどのように使うか、誰がどのように決定するのかという問題、税の正当性、地球環境税と排出量取引との整合性などについて意見が交わされた。

その後は情報収集ならびに専門家ヒアリングを実施しながら、①地球環境税に類すると思われる構想や政策を抽出してグルーピングを行い、②これらを評価するための評価軸を設定し、③そ

¹ 朝日新聞、2007 年 1 月 15 日。日本総合研究所、<http://www.nissoken.jp/rjiicyou/hatugen/kiji20070202.html>（2009 年 9 月 5 日閲覧）。

の評価軸に基づいて、グループごとの評価が行われた（地球環境税等研究会, 2009）。

（４）第四の契機—これまでの諸活動の融合

このような流れの中で、第四の契機は、市民社会、国会議員、政府それぞれの活動の発展が融合していく形で現れた。まず、グローバル・タックス研究会は 10 回の研究会と、地球福祉研究センターとの共同研究セミナーを 3 回開催してきたが、これらの成果を踏まえて 2008 年 11 月 22 日に、国際連帯税に関する専門家会合、翌 23 日には一般向けのシンポジウムが開催された。専門家会合は、外務省、財務省、環境省、研究者、NGO など多様なステークホルダーが参加し、国際連帯税について初めて専門的な議論を行ったもので、寺島委員会創設の布石となった。翌日には「国際連帯税東京シンポジウム 2008」が開催され、寺島会長の基調講演、国際連帯税議員連盟幹事長の林芳正参議院議員、同事務局長の犬塚直史参議院議員らを迎えてのパネルディスカッションが行われた（上村, 2009a: 29）。

このシンポジウムには、前日の「専門家会合」と併せ、NGO・市民、研究者・専門家、学生、政府関係者、国会議員など 190 人ほどが参加し、活発な議論が行われた。その結果、具体的提案として、①税収を途上国の気候変動対策の資金源に充当する国際連帯税が提起され、②国民世論を高めるために、「国際連帯税推進市民委員会（仮称）」を創設することなどが提唱された（上村, 2009d: 220-221）。

これらの流れを受けて、2008 年 12 月 12 日には、自民党が公表した『平成 21 年度税制改正大綱』において、「金融危機の中、世界的に開発資金の確保が一層困難になることが予想される一方、途上国支援のための資金の需要は依然として大きい。こうした状況を踏まえ、また地球温暖化対策の一環として、国際社会が共同して途上国を支援するための税制のあり方について、国際的な議論の動向、経済や金融に与える影響、目的税としての妥当性、実務上の執行可能性等に考慮を払いながら、納税者の理解と協力を得つつ、総合的に検討する」との文言が盛り込まれた（自由民主党, 2008b: 64）。

さらに、2008 年 12 月 15 日に開催された国際連帯税議員連盟の勉強会で、「日本版ランドー委員会」を議員連盟との密接な協力の下に創設する提案が出され、了承された。その後市民社会サイドでは、2009 年 4 月 4 日に「国際連帯税を推進する市民の会（ASIST: Association of Citizens for International Solidarity Tax）」が設立され、「日本版ランドー委員会」も寺島実郎・現多摩大学学長を座長に、「国際連帯税推進協議会（通称：寺島委員会）」として、同年 4 月 20 日に創設された（上村, 2009d: 221）。

2. 寺島委員会のこれまでの議論

寺島委員会の第 1 回目の会合は、2009 年 4 月 20 日に開催された。この会合では、国際連帯税推進協議会設立の経緯の説明とともに、①国際連帯税、とりわけ通貨取引税（CTL）の実現方法、税収の具体的使途、ガバナンスを検討すること、②そして、その立法化をめざすことという、委員会の目的が確認された。また、委員会は今後、2009 年 12 月に開催される国連気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（COP15）を射程に入れながら議論を進め、その開催までに中間報告を作成し、2010 年中に最終報告書を提出するというスケジュールについても、合意がなされた。

2009 年 5 月 12 日に開催された第 2 回目の会合は、通貨取引開発税の技術的課題が主要テーマであった。まず、上村委員から地球環境税等研究会での議論が紹介され、とりわけ通貨取引型課税に対してどのような批判とそれに対する反論がなされたのかということについての報告が行

われた。続いて、同研究会の座長を務めた植田委員からコメントがなされ、それに基づいて議論が行われた。その結果、通貨取引開発税の技術的課題については、委員会と並行して専門家ヒアリングを実施していくことが決定された。

第3回委員会は、2009年6月26日に開催された。ここでは、国際連帯税の使途に関連して、どの程度の資金が、どの分野で必要となるのかという課題を議論した。まず、国連ミレニアム開発目標関係（田中委員）、国際保健関係（稲場委員、白須委員）、気候変動関係（平田委員代理、小西委員）から報告が行われ、その後具体的な使途の額について検討を行った。同時に、同月に第6回リーディング・グループ総会、気候変動枠組条約締約国会議の準備会合が行われたため、その状況について、外務省、平田委員代理、小西委員から報告があった。

第4回の会合は2009年7月30日に開催され、主要テーマは国際連帯税のガバナンスであった。このテーマにつき、稲場委員（グローバル・ファンドとUNITAIDのガバナンス）、小西委員（気候変動適応基金のガバナンス）、金子委員（既存の国際機関、ならびに新たに構想されている国際機関のガバナンス）について報告が行われた。同時に、これまで行ってきた2回の専門家ヒアリングの結果報告が、上村委員よりなされた。その結果、中間報告を秋までに完成させることをめざすこと、そして専門家ヒアリングは継続して行っていくことが決定された。

2009年11月27日に開催された第5回委員会では、通貨取引税を含む国際金融取引税をめぐる最新の動向を確認し、同年10月に創設されたリーディング・グループの「開発のための国際金融取引に関するハイレベル・タスクフォース」、気候変動枠組条約締約国会議にかかわる作業部会について、外務省から報告を受けた。そして、中間報告書について詳細に吟味を行い、年内に中間報告書を完成させることを確認した。中間報告書は同年12月に完成し、2010年1月に岡田克也外務大臣、菅直人財務大臣（現首相）に手交された。

第6回委員会は、2010年3月16日に開催された。委員会では、（1）気候変動枠組条約15回締結国会議、（2）革新的資金メカニズムに関するリーディング・グループ第7回総会、（3）国際連帯税創設を求める議員連盟総会、（4）本委員会中間報告書の扱い、（5）IMF・欧州での金融取引税議論と市民社会の動き、（6）中間報告書の閣僚への提出について、報告があった。そして、最終報告書作成の内容とタイムテーブル、ならびにリーディング・グループの「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」との連携について議論が行われた。

2010年5月20日に行われた第7回委員会では、（1）IMFが発表した金融規制に関する中間報告書（IMF, 2010）、（2）欧州委員会作業グループが発表した報告書（EC, 2010）、（3）リーディング・グループの「開発のための国際金融取引タスクフォース」専門家会合、（4）気候変動資金メカニズム、（5）鳩山イニシアティブ、（6）政府税制調査会が設置した国際課税小委員会について報告がなされた。その上で、最終報告書、ポスト「最終報告書」の当委員会のあり方、リーディング・グループ議長国としての任務に対して当委員会のサポート、国際連帯税（金融取引税等）共同キャンペーンと当委員会のサポートについて議論が行われた。

ここで、日本がリーディング・グループ議長国として日本総会を開催した場合、なんの目に見える成果もなしに終わることはあり得ないとして、具体的成果として、すでに実施され、成功を収めている航空券連帯税の導入を提言することが決定された。これを実績として、通貨取引税の実現を図ることも確認された。

第8回委員会は、2010年7月2日に開催された。委員会では、（1）国連事務総長主催の革新的開発資金会合、（2）ブラジル政府主催の国際金融取引税のイベント、（3）「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」が設置した専門家グループによる最終報告書の進捗状況、

(4) 気候変動枠組条約締約国会議にかかわる作業部会、(5) 国交省の動向、(6) G20-IMF 関係について、報告があった。

同時に、最終報告書作成の途中経過と執筆分担、12月開催予定のリーディング・グループ総会までのロードマップ、9月MDGsレビュー・サミットや同サイドイベント、リーディング・グループ総会に向けた提言などが議論された。その結果、同年7月末までに最終報告書ドラフト案をまとめ、次回の委員会で議論すること、同年9月26日に最終報告書刊行記念シンポジウムを開催することが確認された。

2010年8月6日に開催された第9回委員会では、最終報告書の案が全体で議論され、短期的には航空券連帯税の導入、中期的には通貨取引税、とりわけグローバル通貨取引税の実施を提言することで合意を見た。

そして、2010年9月3日に開催された第10回委員会で、最終報告書が了承され、この度、その刊行に至った次第である。)

II. 国際連帯税の背景と国際社会の動向

1. 地球規模の課題の深刻化

1990年代以降、グローバリゼーションの進展によって世界的規模で経済活動が活性化した。世界貿易の規模は、1990年の8兆ドルが2006年には23兆ドルへと約3倍に増加した。同じ期間に世界のGDP総額は24兆ドルから38兆ドルへと1.6倍の増加を記録した。世界経済の貿易依存度（世界貿易額の世界GDPに対する比率）は33%から61%へと上昇し、国境を越えた経済活動の重要性が飛躍的に高まることになった。1995年のWTO発足、多数のFTA（自由貿易協定）の締結は市場経済の自由化・活性化をさらに促進する役割を果たしている。

この間、情報通信技術の発展とともに、実体経済以上に金融経済の規模が拡大していく。たとえば世界の外国為替取引量は、1989年の155兆ドルが2007年には770兆ドルへと約5倍に膨張し、実体経済と金融経済の乖離が一段と進行した。貿易量に対する外国為替取引量の比率は、19倍から33倍へと大幅に上昇している。

こうした世界経済の変動は、経済成長の果実を享受する人々を増やした反面、地球規模で三つの危機をもたらしたと考えられる。第一に貧困危機、第二に環境危機、第三に金融危機である。

第一の貧困危機とは、世界的な富の偏在、経済格差の拡大、貧困層の増大であり、これを放置することは世界全体を危機的状況に陥らせることになる。グローバリゼーションによって世界の一体化が進むなかで、5人に1人が生存を脅かされているといった悲惨な状態が生まれている。

第二の環境危機とは、これまでの経済成長システムが地球環境のバランスを破壊し、人類の生存を脅かしつつあることである。とりわけ温室効果ガスの排出量の増大は、気候変動、温暖化をもたらし、すぐに手をうたなければ人類社会は持続的な発展が不可能になる事態に直面している。地球温暖化はまず途上国に被害を与え、第一の危機と連動していく。

第三の金融危機とは、肥大化した投機マネーが世界経済を混乱させ、実体経済、さらには人々の暮らしを破壊している事態である。1997～98年のアジア通貨危機、2008年から進行する世界金融危機はその典型であり、原油や食料価格の乱高下も繰り返されている。こうした経済の混乱は特に貧困層に与える打撃が大きく、ここでも第一の危機とつながっている。

2. 課題解決のための目標設定

地球規模の課題が深刻化するなかで、国際社会はその解決に向けて取り組みを進めている。第一の貧困危機については、2000年9月、国連ミレニアム・サミットにおいて、21世紀の国際社会の目標を盛り込んだ「国連ミレニアム宣言」が採択された。この宣言には、開発と貧困、環境、平和と安全など、地球規模の課題が列挙されているが、そのうち、特に開発と貧困の課題に焦点をあてて策定されたのが「ミレニアム開発目標」(MDGs)である。

MDGsは、①貧困と飢餓の削減、②初等教育の普及、③女性の地位向上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康改善、⑥HIV/エイズ・マラリア等の蔓延防止、⑦環境の持続可能性確保、⑧開発のためのグローバルなパートナーシップの推進という8分野の目標を設定したものである。①は貧困それ自体を取り上げており、MDGsの中心に位置づけられる。④⑤⑥は保健・医療分野であり、これに②、③を加えて、いずれも貧困削減と関連した目標設定となっている。MDGsは、1990年代を通じて提起されてきた様々な分野の目標を一つの枠組みに統合し、2015年までに達成すべき数値目標を提示したものである。象徴的な数値目標をあげれば、①で2015年までに貧

困人口（1日1ドル未満で生活する人々）の割合を1990年の水準から半減させるとしている。

しかし、MDGsの目標達成は、分野によって差はあるものの全体として困難な状況にある。とりわけサハラ以南のアフリカの事情は厳しく、1990年水準より改善するどころか、むしろ後退している面すらうかがわれる。

第二の環境危機については、1992年のリオ国連環境発展会議において、アジェンダ21が採択され、持続可能な発展をめざす国際社会の様々な取り組みが強められた。そのプロセスには、各国政府だけでなく、広範な社会運動団体、NGO、労働組合、産業界などの参加がみられた。1992年採択の気候変動枠組条約のもと、1997年に開催された締約国会議では、温室効果ガス排出量の上限を設定する「京都議定書」が合意をみた。しかし、その後の各国の取り組み状況をみると、排出量削減目標の達成は非現実的になってきている。2013年以降のポスト京都議定書の目標設定、方法について、継続して交渉が行われているが、危機の解決に向けて高い水準の合意が成立するかどうか、見通しはきわめて厳しい。

第三の金融危機については、国際社会の取り組みは遅れていた。通貨危機のたびに、G8サミットなどで協議されることはあっても、当座の対応策に終始し、根本的解決に向けた取り組みはなされてこなかった。しかし、2008年9月以降の世界金融危機を契機に、G8に有力な新興経済国などを加えたG20金融サミットによって、本格的な危機対策に着手することになった。G20の対応は、短期の危機沈静化策と中長期の金融市場規制、金融システム改革からなるが、中長期の危機対策は取り組みの途上であり、全体像はなお明確でない。

地球規模の課題解決に向けて目標が設定されたとしても、その達成が危ぶまれている大きな原因は、必要とする資金を確保できないことである。

MDGsの達成のために、2002年にメキシコのモンテレーで国連「開発資金に関する国際会議」が開催された。そこでは、開発資金の中心となるODAについて、従来の国際的目標であるGNI比0.7%の達成が再確認されるとともに、それを補完する革新的な資金調達メカニズムを創出する必要性が議論された。その時点では、年間約500億ドルというODAの水準では決定的に不足として、さらに500億ドル以上の追加的資金の確保が課題とされた。最近の推計では、年間不足額は1680～1800億ドルへと増大している(OECD, 2010)。

環境危機対策に関してもやはり巨額の資金が必要となるが、国際社会の関心は排出削減目標、排出削減方法などに向けられ、資金面の議論は不足している。資金の必要量については、気候変動適応資金860億ドル、緩和資金700億ドル、合計して年間1560億ドル以上の資金が必要と試算されている(OECD, 2010)。特に、気候変動への対応が困難な途上国を支援するにはODAではまったくまかないきれず、ここでも革新的な資金調達メカニズムが求められている。

3. 国際連帯税構想の提起

地球規模課題、とりわけ貧困問題を解決する財源としては、まずはODAが不可欠であるが、それを補完する革新的な手法として注目されるのが、国境を越える諸活動に対して課税する国際税（グローバル・タックス）である。その多様な手法のなかで、多額の税収が見込める方式が通貨取引税（外国為替取引税）である。

通貨取引税は、1970年代にアメリカの経済学者ジェームズ・トービンによって最初に提案された。それゆえ、最近までトービン税と呼ばれてきている。その本来の目的は、変動相場制に移行した国際通貨体制のもとで、為替相場の投機的な急変動を抑制し、一国の経済政策の自律性を確保することであった。税収ではなく、規制の面に狙いが定められていたのである。

トービンの提案は具体的な検討まで進まずに放置されていたが、1990年代に入り、外国為替市場の規模拡大とともに、税収の面から再評価されることになる。UNDPは、その税収をODAを補う財源とする構想を提起していく。他方、1997～98年のアジア通貨危機は、通貨取引税の市場規制の側面に再照明をあて、ヨーロッパを中心とするNGOが、金融危機への有効な処方箋として、その実現を目指す運動を展開していく。その成果として、カナダ、フランス、ベルギーなどの議会が、通貨取引税の採用を促す決議をあげていく。以上の動向をふまえつつ、より広い視点から、MDGsの財源を求めて提起されたのが国際連帯税である。

2002年のモンテレー会議の後、フランスのシラク大統領は、広くMDGsの財源を探る目的で2003年12月に作業グループを設置した。委員長は会計検査院のJ. P. ランドーとし、メンバーには、政府、国際機関、経済界、学界、NGOから多彩な顔触れが選出された。それまでのNGO、市民社会の運動実績をふまえたNGO代表の参加が特色といえる。

ランドー・グループは2004年前半に精力的に会議、専門家ヒアリングなどを重ね、8月に報告書（ランドー・レポート）を作成した（Landau Group, 2004）。報告書では、まずODAの国際目標（GNI比0.7%）達成の必要性を主張し、同時に国益優先の2国間ODAの限界を指摘する。そのうえで、ODAと異なる革新的資金調達メカニズムについて立ち入った検討を加える。その一つは、イギリスが提唱するIFF（援助供与国の保証つきで資本市場で債券を発行するスキーム）であるが、即効性は認めるとしても、持続可能ではないとして、国際税を本命として掲げる。国際税の種類としては、外国為替取引税、証券取引税、環境税、航空輸送税、海上輸送税、地球公共財利用税（海峡通行税等）、武器売上税、多国籍企業税等、多岐に渡る税目があげられた。ただし、各税の考え方は示されたものの、実施方法、税収見込みなどの具体的検討までは行っていない。ともあれ、シラク大統領は、こうした国際税を、MDGs達成のための「国際連帯税」と名づけ、2005年1月の世界経済フォーラム（ダボス会議）で広く国際社会に訴えていった。

ランドー・グループの設立と同じ時期、フランス、ブラジル、チリ、スペイン4カ国政府の関与により、「革新的資金調達メカニズムについての専門家グループ」が組織され、2004年9月に報告書がまとめられた（The technical group on innovative financing mechanisms, 2004）。そこでは、ODAを補完する財源として、金融取引税、武器取引税、IFF、新SDRの4項目があげられた。さらに、タックス・ヘイブン（租税回避地）の規制、移住労働者の送金支援、クレジットカードからの寄付、社会的責任投資（SRI）などの関連する項目が付け加えられた。そして、4カ国の主導により、2004年9月、国連総会に集まった各国首脳（110カ国）の賛同を得て、報告書の内容に沿った「飢餓と貧困と闘う行動 ニューヨーク宣言」が採択され、国際社会に課題への取り組みが呼びかけられていった。

こうした準備を経て、2005年9月の国連総会（ミレニアム+5）の場で、フランス、ブラジル、チリ、スペインにドイツ、アルジェリアを加えた6カ国が、国際連帯税の第一弾として航空券連帯税の実施に踏み出すことを発表した。国際連帯税は構想段階から実施段階へと移行していくことになる。

4. 国際連帯税の推進

2006年2月28日から3月1日にかけて、フランス政府は、関心をもつ各国政府・国際機関・NGOを集め、「連帯とグローバリゼーション：革新的開発資金メカニズムに関するパリ会議」を開催した。その結果、国際連帯税のなかからまず航空券連帯税を実施に移すこと、その他の資金メカニズムの具体化に向けて「リーディング・グループ」を組織することを決定した。リーディ

ング・グループ構成国は、当初は 38 カ国であったが、その後 60 カ国（オブザーバー 5 カ国を含む）まで増加した。

リーディング・グループは、国際連帯税を国際社会に広めていくために、およそ年 2 回のペースで総会を開催していく。第 1 回総会は 2006 年 7 月ブラジル（ブラジリア）、第 2 回は 2007 年 2 月ノルウェー（オスロ）、第 3 回は同年 9 月韓国（ソウル）、第 4 回は 2008 年 4 月セネガル（ダカール）、第 5 回は同年 11 月ギニア（コナクリ）、第 6 回は 2009 年 5 月フランス（パリ）、第 7 回は 2010 年 1 月チリ（サンチャゴ）で開催され、第 8 回は同年 12 月に日本（東京）で開かれる予定である。

各総会では、NGO も参加して、通貨取引税、IFF、不正な資金フロー、移住労働者の送金、気候変動、南南協力など、様々なテーマの分科会が設定され、議論が積み重ねられている。そのなかでも、不正な資金フローと通貨取引税は重要なテーマであるため、タスクフォースを組織して専門的に検討することとなった。不正な資金フローのタスクフォースは 2007 年 2 月の第 2 回オスロ総会後に発足し、タックス・ヘイブン規制を中心とする提言を盛り込んだ報告書を 2008 年に作成した(The task force on the development impact of illicit financial flows, 2008)。この成果は、2008 年 11 月から 12 月にかけてカタール（ドーハ）で開催された国連開発資金会議（モンテレー会議のフォローアップ会議）の場に持ち込まれた。

一方、通貨取引税については、市場を規制するトービン税と区別する意味で「通貨取引開発税（Currency Transaction Development Levy）」とする提起がなされていくが、専門的に検討するタスクフォースの結成は遅れた。その後、2009 年 5 月の第 6 回パリ総会を機に、フランス主導の形で広く金融取引税等を検討するタスクフォース結成が提起され、10 月に正式に発足した。

このようなリーディング・グループの取り組みのなかで、実績をあげているのは航空券連帯税である。これは 2006 年 3 月のパリ会議で 13 カ国が導入の意思を表明し、同年 7 月のフランスから始まり、すでに 15 カ国ほどが実施に移している。まず航空券連帯税が実施された理由としては、航空輸送の伸びが顕著であり、少額の課税であればその影響はほとんどないと推測されたこと、グローバル化の恩恵を強く受けている分野であり、導入にあたって理解が得やすいこと、技術的に導入が容易であること、などがあげられる。航空券連帯税の税収を管理・運営する目的で、フランス、イギリス、ブラジル、チリ、ノルウェーの出資を基盤にして国際機関・UNITAID が設立され、HIV/エイズ、マラリア、結核等の医薬品購入と供給を行い、MDGs 達成に向けて成果をあげている。

5. 世界金融危機と金融規制

2008 年 9 月のリーマンショックを発端とする世界金融危機は、国際連帯税の行方にも大きな影響を与えている。影響は二つの面に現れている。一つは、各国政府が国内の危機対策を優先し、グローバルな課題への資金拠出に消極姿勢となることである。これによって、ODA の拡大にブレーキがかかり、MDGs の達成は一段と困難になると予想される。しかし、逆に ODA に代わる財源への関心が高まる契機となる可能性も否定できない。

もう一つは、金融危機の直接の原因が過剰な投機マネーの存在であったため、金融市場・金融機関の監視・規制の機運が生じたことである。これは、国際連帯税の実現にとって追い風となりうる。実際、イギリスの金融機関を監督する金融サービス機構（FSA）のターナー会長は、金融業の肥大化を防ぐために国際金融取引税を検討すべきだと発言したと伝えられている（Guardian, Aug.27, 2009）。

世界金融危機への取り組みとしては、まず G20 金融サミットが組織された。2008 年 11 月の第 1 回ワシントン・サミットでは、短期的な金融危機対策とともに、中長期的な課題として様々な金融市場規制策が討議され、「すべての金融市場、商品、参加者を状況に応じて適切に規制・監督」する方向が合意された。それを受けて 2009 年 4 月の第 2 回ロンドン・サミットでは、ヘッジファンドの規制・監督、タックス・ヘイブンの監視強化、格付け機関の監督、金融安定化フォーラムの金融安定化理事会への再編強化などが取り決められた。通貨取引税への論及はなされていないが、リーディング・グループで取り組んできたタックス・ヘイブン規制に手が着けられたことは、国際連帯税の実現に向けた一歩前進となっている。2009 年 9 月の第 3 回のピッツバーグ・サミットでは、金融機関の自己資本規制、報酬規制が中心的テーマとなり、事前にドイツとフランスが主張していた国際金融取引税については、IMF が次回会合までに金融危機のコストを金融機関に負担させる方法について報告書を作成するという形で先送りされた。

IMF の報告書は 2010 年 4 月にはほぼ完成し、6 月の第 4 回 G20 トロント・サミットに提出された (International Monetary Fund, 2010)。ここでは、金融機関の資産・負債に基づく負担金、幅広い金融取引への課税、金融機関の利潤・報酬への課税 (金融活動税) など、多様な手法が検討されたが、負担金および金融活動税が妥当と結論づけられ、金融取引税には消極的な姿勢が示された。これを受けたサミットでは、金融機関への課税そのものにも異論が出され、首脳宣言では「金融機関への賦課金を追求している国々もあれば、異なるアプローチを追求している国々もある」という曖昧な表現に終わった。

このように G20 として統一した方向は出されなかったとはいえ、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスなど 1 国単位では、金融規制と金融課税が具体化しつつある。しかしその目的は国内の金融システム安定化と財源確保にあり、国際的なスキームにそのまま結びつくものではない。

こうした G20 の動きとは別に、国際社会全体で世界金融危機に対処しようとする模索も続けられている。その代表格が、2008 年 10 月にデスコト国連総会議長が組織した国際金融システム改革専門家委員会 (スティグリッツ委員長) である。スティグリッツ委員会は 2009 年 3 月に、広範囲のテーマをカバーした報告書を発表した。そこには、中長期的な改革案として、グローバル準備制度の確立、国際金融機関の改革、国連改革 (グローバル経済理事会の設置)、グローバル金融監督庁の開設、革新的資金調達メカニズムの創出などが列挙された。革新的資金調達メカニズムの内容としては、排出権取引、国際課税 (炭素税、金融取引税) などが例示されたが、詳細は示されていない。またグローバル金融監督庁は、ヘッジファンドやタックス・ヘイブンの監督・規制を行うとしている (The Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, 2009)。

スティグリッツ委員会の報告書発表を前提にして、2009 年 6 月、ニューヨークで「世界金融経済危機と開発への影響に関する国連会議」が開催された。これは、G20 を越えた、いわば G192 の立場からの国際社会における危機への取り組みである。この会議の成果文書には、スティグリッツ委員会報告書の野心的な内容がそのまま取り入れられたわけではないが、大きな方向性は示された (United Nations, 2009)。これをふまえて、2009 年 9 月の国連総会が開かれ、さらに 2010 年 9 月にはミレニアム+10 国連総会が開かれることになる。

この他に、国連事務総長が組織した「国連気候変動資金諮問グループ」 (UN Secretary-General's Advisory Group on Climate Change Financing) の役割も大きい。これは、気候変動にかかわる資金源の開発をめざす取り組みであり、そのもとに設置されたワーキング・グループでは、新たな追加的な公的資金源として、炭素税などと並んで国際金融取引税を取り上

げている。

また、ブラウン英国首相とゼリック世界銀行総裁が中心となって発足した「保健システムへの革新的国際資金検討タスクフォース」では、2009年5月に発表した報告書で、金融取引税を含む多様な資金調達方式を提示している(Taskforce on Innovative International Financing for Health Systems, 2009)。

さらに、欧州レベルでは、グローバルな資金源を探る欧州委員会の作業文書(European Commission, 2010)、金融危機に対処し将来展望を描く欧州議会特別委員会の中間報告(European Parliament, Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis, 2010)などが公表され、議論を加速させている。

このような国際社会における取り組みの進展に対応して、日本でも新たな動きが生じている。2009年8月に成立した民主党政権において、鳩山首相が政府税制調査会に示した諮問事項のなかに、「法人課税や国際課税などの分野において、グローバル化にともなって生じている世界規模の課題に対応できる税制のあり方を検討すること」との項目が盛り込まれた。2009年12月にまとめられた「2010年度税制改正大綱」には、国際連帯税の文言が加えられ(税制調査会, 2009)、これを受ける形で政府税制調査会専門家委員会のなかに国際課税小委員会が設置されることになった。

6. グローバル連帯税の提起

金融危機を契機として金融規制・金融課税への関心が高まった反面、MDGsのための資金確保への取り組みは現実にはあまり進展していない。2002年のモンテレー会議をフォローする2008年末のドーハ会議が目立った成果をあげられなかったことも、その現れといえる。そうした状況のなかで、2010年6月にまとめられたリーディング・グループ専門家委員会の報告書は、新たにグローバル連帯税としてのグローバル通貨取引税を提案しており、きわめて注目に値する。

2009年5月、パリのリーディング・グループ第6回総会で提起された金融取引税関連のタスクフォースは、フランスのクシュネル外相が議長を務める「リーディング・グループの作業部会のための準備会合」(9月15日)での合意を経て、10月22日のパリ閣僚級会合において「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」として正式に発足した。このタスクフォースは、フランス、ドイツ、イギリス、スペイン、ベルギー、オーストリア、ノルウェー、ブラジル、チリ、セネガル、日本などの国々によって構成されたが、実際の作業は、国際金融・国際法・ガバナンス・会計などに精通した9名からなる専門家委員会によって行われた。専門家委員会には、イギリス、ベルギー、アメリカ、ノルウェー、ドイツ、フランス、ブラジル、日本の大学・研究機関等に所属する研究者らが参加し、ロンドン、ニューヨーク、ワシントンにおける国際金融関係者からの聞き取りを含めて作業を進め、タスクフォースに提出する報告書を作成した(The Taskforce on International Financial Transactions and Development, 2010)。

2010年7月に公表された報告書は、冒頭でまず、グローバル経済の成長はグローバル公共財の費用を抜きに進められ、そのことが今日世界経済、社会、環境等のリスクを招き、逆にグローバル化の基礎を蝕んでいると指摘し、これを「グローバル連帯ジレンマ」と概念化する。そのうえで革新的な資金メカニズムを創出する必要性を主張し、各種の金融セクター課税の可否を検討している。金融セクターを取り上げる理由としては、グローバリゼーションの中核に位置し、グローバル化の恩恵を最も享受して成長を遂げた部門であり、グローバル公共財をまかなうに足る資金源であることがあげられる。各種の課税方法の適否を検討する際の基準としては、十分な資

金量、市場への影響の微弱性、技術的・法的な実施可能性、持続性および適合性という四点が設定される。それを踏まえて、金融活動税、金融サービス付加価値税、広義の金融取引税、特定通貨取引税、グローバル通貨取引税の 5 つの選択肢について、それぞれの基準に照らし合わせて検討を加え、グローバル通貨取引税が最適との結論を下す。

グローバル通貨取引税は、世界の主要通貨間の取引について集中的に即時同時決済を行っている CLS 銀行を活用し、その現行手数料に税額を上乗せして徴収する仕組みを特徴とする。国際通貨取引における CLS 銀行の決定的位置、特定通貨取引税と比べた場合の技術的優位性からみて、これこそまさに国際連帯税の本命、グローバル連帯税だとするのである。そしてグローバル連帯税のガバナンス機関として、グローバル連帯基金の新設が提唱される。

グローバル通貨取引税の提起は、この間出されてきた様々な国際連帯税構想の水準を、一段階引き上げる意味をもつといえる。この提起を契機にして、改めて革新的な資金調達メカニズムに関する論議が盛り上がり、実現に向けて各国政府、議会、市民組織が取り組みを強めることが期待される。

Ⅲ. 国際連帯税の内容と方法

1. 国際連帯税の理念

(1) 国際連帯税の中心的理念としてのグローバル・タックス

上述のとおり、2002年に国連「国際開発資金会議」(モンテレー会議)が開催されたが、この会合で伝統的な開発資金源であるODAとは別の資金源である「革新的資金メカニズム」についても議論された。これに注目したのが、英国とフランスで、前者は国際金融ファシリティ(International Finance Facility: IFF)を、後者は国際連帯税をそれぞれ提案することになる。

国際連帯税であるが、その中心理念は先のシラク大統領も言うように「国際課税(グローバル・タックス)」という手法である。グローバル・タックスが提唱された理由は、第一に、世界の貧困問題やエイズ等の感染症問題への対処は国境を越えたグローバルな取り組みが必要であり、そのための資金もグローバルな拠出(国際公共財への資金)が必要であるからである。第二に、とはいえ、その資金源は安定的で予測可能で、一定の規模の資金量を生み出すものでなければならない。しかし、ODAだけで、まして任意の、ボランティア的な資金源ではこれらを満たすことができない。そこで、両者を満たす政策手段として、グローバル・タックスが提唱されたのである。

(2) 「グローバル連帯ジレンマ」と国連ミレニアム宣言

ところで、「開発のための革新的資金メカニズムに関するリーディング・グループ」の「国際金融取引タスクフォース・専門家委員会」(以下、専門家委員会と略)が本年7月に提出した最終報告書では、「グローバル連帯ジレンマ(global solidarity dilemma)」というキーコンセプトを定立し、そのジレンマの解決に向けてのツールとして国際公共財への資金創出問題の提案がなされている。グローバル連帯ジレンマとは、まとめて言えば次の通りである。「グローバル経済の成長はグローバル公共財の存在を前提とするが、その経済システムはグローバル公共財の費用を抜きに進められ、そのことが今日グローバル経済、社会、環境等のリスクを招き、逆にグローバル化の基礎を蝕んでいる」というものである²。そして、地球公共財の費用創出を伴ってのジレンマの解決こそ、今日の地球社会にとっての中心的課題である、と述べている。

この専門家委員会のキーコンセプトは、2000年に開催され、21世紀の地球社会の目標を設定した国連ミレニアム総会での宣言の内容と通底するものがある。すなわち、宣言では、「今日の社会の主たる課題はグローバリゼーションの恩恵がきわめて不均衡に配分され途上国等が特別の困難に直面していることである。従ってグローバリゼーションが世界の全ての人々にとり前向きな力となることを確保するため、途上国等の効果的な参加が必要である」と問題提起し、国際社会の基本的価値の一つとして「連帯(solidarity)」を挙げ、それを次のように規定している。

「連帯：グローバルな課題には、衡平と社会正義という基本的な原則にしたがって、コストと負担が公正に分担されるような方法で、取り組まねばならない。苦しんでいる者、恩恵を受けることの最も少ない者は、最も恩恵を受ける者から支援を受ける資格がある」³。

² 「国際貿易やグローバル金融市場は富を生み出すことには長けているが、平和維持、貧困緩和、環境保護、労働条件の向上など、一般に『公共財』と称される他の社会的ニーズには対応できない」 ジョージ・ソロス『グローバル・オープン・ソサエティ』(ダイヤモンド社、2003年)

³ http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s_mori/arc_00/m_summit/sengen.html ここでの仮訳ではsolidarityを

もとより、当時の国連にあっては、恩恵を受ける者、受けない者の区分は先進国、途上国という文脈で論じられており、従って先進国は ODA を拠出し途上国支援に充てるということが基調であった。つまり、ODA を軸とした世界規模での所得再分配政策と言ってよいであろう。

ひるがえって、今日グローバル化の受益者はひとり先進国だけではなく、先進国という主権国家をも包摂するところの、国境を越えて経済活動を行っている様々な経済・産業セクターである。つまり、様々な多国籍企業が主な受益者なのであり、なかでも金融セクターはグローバル化の主要受益セクターのひとつである。同様に、航空輸送セクターも主要受益セクターのひとつと言える。

以上から、グローバル化からの受益構造そのものの基礎を蝕んでいる「グローバル連帯ジレンマ」を解決するためには、国家単位での ODA 拠出とともに、主要受益セクターからの国際公共財のための資金調達が必要となる。

(3)課税のための法的根拠

国際連帯税、すなわちグローバルな所得再分配の一方法としてのグローバル・タックスの法的根拠を探ってみる。

その根拠のひとつとして、消費税（付加価値税）議論がある。今日国際航空輸送や国際通貨取引など国境を越えて行われている経済活動には消費税が課せられていないが（不課税取引扱い）、これは税制の「すべての消費に課税する」という消費中立性を妨げているので、国境を越える経済活動にも課税すべき、という議論である。この議論の主役のひとりが金子宏（東京大学名誉教授 租税学）である。金子はとくに国際航空券（運賃）への課税根拠を消費税から解き明かしている⁴。

もう一つの根拠は、環境税の租税論上の原型とも言える「ピグー税」を適用しての議論である（この名称は提唱者の経済学者アーサー・ピグーの名から取られた）。ピグー税とは、ある経済主体の活動が市場の外部で他の経済主体や消費者に環境悪化など不利な影響を与えることに対し（これを外部不経済と呼ぶ）、この外部不経済を市場に内部化するための税制である。このような外部不経済をもたらす主体に課税することによって、環境悪化などの発生を抑制することができる、というものである。

世界的な金融危機は、今回のサブプライムローン問題に端を発しての危機のみならず、外国為替システムの変動相場制移行後たびたび発生し、そのたびに主に途上国の経済危機と貧困をもたらしてきた。そしてその金融危機の原因は、暴走する投機マネー、すなわち投機資金の過度の短期的移動によるものであった⁵。この場合、健全な金融システムをかく乱する投機資金は外部不経済を発生させていると言える⁶。従って、暴走する投機資金を抑制するために投機資金への課

「団結」としているが、「連帯」とする方が一般的であろう。

⁴ 「人道支援の税制創設を」(2006年8月3日日本経済新聞「経済教室」)。「わが国の消費税を含め、各国の付加価値税制度では、国際航空は領土外の消費行為であるため、その運賃は課税の対象から除外されている。しかしわが国では消費税が導入されたときに論拠の一つとされたのは、すべての消費に課税することによって、税制の消費中立性を確保する必要があるということであった。この観点から見ると、国際航空運賃を課税対象から除外しておくのは妥当ではなく…」。

⁵ 今回の世界的な金融危機の発端は為替や株式というよりも証券化商品を主要舞台としているが、投機マネーの暴走という点ではこれまでの金融危機と変わらない。

⁶ ミレニアム開発目標 (MDGs) の「目標 8 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進」の中のターゲット 12 では「開放的で、ルールに基づいた、予測可能でかつ差別のない貿易及び金融システムのさらなる構築を推進する」と謳っている。

税はピグー税的論拠から成立するであろう。そして投機資金への課税であるが、その場合もっとも活発な活動の場となる外国為替取引に対し課税するのが合理的であるだろう。

最後に、専門家委員会の最終報告書では、法的根拠というより新しい概念を打ち立てることにより、その課税根拠を提示している。通貨取引への課税は、グローバル経済システムに課せられた料金 (fee) または課徴金 (levy) というのがそれである。すなわち、今日のグローバル経済はグローバル公共財のための費用を抜きに進められ、それが地球規模のリスクをもたらしているのだから、グローバル経済は料金を払い、それをグローバル公共財の資金とすべき、と言うのである。そこから専門家委員会は「グローバル通貨取引税を税として課するよりも、『グローバル連帯課徴金 (Global Solidarity Levy) 』と考えた方が適切ではないか」と提案している。

税か使用料か、消費税かピグー税かはともかく、今日の地球規模課題への費用は誰かが支払わなければならない、そしてそれはグローバリゼーションからもっとも利益を受けてきたグローバル企業・産業が支払わなければならないであろう。なかでも、国際金融システムの成長はグローバリゼーションに依拠しているのであるから、もっとも適切な資金源であると期待される。

2. 金融課税とグローバル公共財のための資金調達

国際連帯税推進協議会の中間報告書 (2009年12月) 提出以後、金融課税について国際通貨基金 (IMF) 報告 や欧州員会の作業文書等が出され、そして革新的資金メカニズムに関するリーディング・グループ内タスクフォースの専門家委員会が 2010年7月に最終報告書を提出した (経過は第II章参照)。専門家委員会の報告書では、金融課税に関する5つの選択肢をそれぞれの基準をもとに検討し、グローバル通貨取引税が最適との結論を出している。

ここでは金融課税にとどまらず、グローバル公共財のための資金調達という面から、一定の基準を設定し、可能性と課題点を探っていく。

(1) 選択肢の基準

グローバル公共財のための資金調達の基準であるが、専門家委員会では次の基準を立てている。第一は、歳入創出の可能性であり、十分な資金量が見込まれるかどうかである。第二には、市場への影響度であり、その歪みが回避できるかどうかである。第三には、技術的かつ法的実現可能性である。第四には、持続可能性と適合性であり、これは安定した資金の持続的な調達とグローバル経済との関連での調達が可能かどうかである。ここでは、もう一つの基準として、上記第四の適合性とも関係してくるが、「国内歳入問題」を中心に見ていく。

国内歳入問題とは、地球規模課題のための資金を国際機関等へ拠出したとしても、政府の国益判断や納税者からの圧力で、国際機関等への資金拠出が突然減らされたり、国内問題に拠出されたりするようになることを言い、その分資金の持続可能性と予測性に懸念を生じやすい。なお、下記のような資金メカニズムにおいては、歳入の多寡はあるものの、総じて十分な資金量が見込まれている。

(2) 具体的な選択肢

この間様々な資金メカニズムが提案されてきたが、そのメカニズムの制度設計がグローバル公共財のための資金調達か否かにかかわらず、「非金融関係」と「金融関係」に分けて点検してみたい。

(A) 非金融関係

- ①航空券連帯税
- ②国際航空・船舶の燃料への課徴金（バンカー税）
- ③グローバル炭素税（スイス提案）など気候変動関連資金メカニズム（第V章参照）

（B）金融関係

- ①銀行（資産）税
- ②金融安定貢献金（FSC）・金融活動税（FAT）
- ③すべての金融取引への課税
- ④特定通貨取引税（旧・通貨取引開発税）
- ⑤グローバル通貨取引税

（A）の「航空券連帯税」は国際連帯税の第1弾として、フランスをはじめとしてすでに15カ国ほどで実施されている（第II章参照）。何といたっても技術的に導入が容易であることが強みだが、1国単位では税収が少ないことと国内歳入問題が生ずることが課題である。

「国際航空・船舶の燃料への課徴金（バンカー税）」は、CO₂排出削減を促すことはもとより気候変動関係の資金メカニズムとしても今日注目されてきている。ただし、航空券連帯税より技術的問題があり（とくに国際船舶）、また各国割当となると国内歳入問題が生ずる。

気候変動関連資金メカニズム関係では、「排出割当量（AAU）の一部をオークションとする制度」が注目される。これは資金徴収基盤が最初から国際取り決めの中で決まっていくことから、国内歳入問題は生じない。

（B）の①と②はもともと金融セクター修復・安定化のための資金論議であり、①の「銀行税」については主に英国と米国が主張しており、②については国際通貨基金（IMF）が主張している。もとよりこの議論はグローバル公共財のための資金創出ではないが、一方で相当の税収を生み出す。

IMFのアイデアである「金融安定貢献金」とは、金融機関の資産もしくは負債の一定部分を算定根拠として負担金を決めるものであるが、GDPの2—4%の資金調達が可能としている（日本だけでも10—20兆円）。「金融活動税」とは、金融機関の利潤または報酬に課税するものであるが、GDPの0.2—0.4%の資金調達が可能としている。しかし、このメカニズムの制度設計は、市場への影響度の観点から課税可能な税基盤、税率、課税査定業務等に対する幅広い合意が必要であり、相当の困難性が予想される。

一方、ドイツやフランスは「通貨取引税」を主張しているが（同時に銀行税も主張）、その制度設計を明確には述べていない。

③の「すべての金融取引への課税」は、従来外国為替市場に加えて、株式や債券市場、デリバティブ市場などほぼすべての取引に課税される。従って、歳入規模は格段に大きくなるが、きわめて煩雑な制度設計が必要となり、これも市場への影響度の観点から合意の困難性が予測される。また、外国為替市場以外は基本的に国内市場なので、国内歳入問題の影響を受けやすい。

④の「特定通貨取引税」（国内徴収型単一通貨取引税：A nationally collected single-currency transaction tax）とはこれまでの通貨取引開発税（CTDL: Currency Transaction Development Levy）を国内レベルでの通貨取引税と規定したものである。世界的に一斉に実施しなくても、これを導入する意思のある国単独で、また複数国のグループ・通貨圏でも導入することが可能である。しかし、税基盤が国内に限られるため、国内歳入問題が生ずるとともに税収の安定性という点で問題が出てくる（詳しくは、次々節で）。

「グローバル通貨取引税」（中央徴収型多通貨取引税：A centrally collected multi-currency transaction tax）とは多通貨同時決済（CLS）銀行というグローバル決済機関で課税を行うことにより税基盤をはじめからグローバルなものにし、地球公共財の資金とする。そういう意味では、もっともグローバル経済との関連での資金調達スキームと言える（詳しくは、次々節で）。

3. 航空券連帯税

地球規模の課題の解決に資するためには、既存の ODA に加えて持続可能でかつ安定的な資金供給が必要である。航空券連帯税の税収は通貨取引税などに比して一桁、二桁数字が小さい。しかし、一国で容易に導入できること、収入予測が立てやすいことなどメリットも大きく、なによりも国際連帯税の「社会実験」となりうるものである。国際的な動向を注視しつつ、これを導入することによるプラス・マイナスを社会全体で評価し、国内的なあるいは国際的なコンセンサスをもって次のステップに進めばよい。実際、2006 年に導入したフランスでは、導入前の航空業界を中心とした大きな反対はなくなり、UNITAID を通じてのインパクトの大きさとその負担の小ささが国内で周知されてきている。また国際的にみても航空券連帯税は国際連帯税の成功例としてリーディング・グループ内でのポジティブな評価が定着してきている。

(1) 航空券連帯税の基本スキーム

フランスをはじめ航空券連帯税を導入した各国の基本的な課税スキームは次のとおりである。

- ① 課税はすべての航空会社に適用される
- ② 旅客は、航空券購入時に上乗せされた形で税を支払う
- ③ 航空会社が布告し徴税する
- ④ 課税は出国時のみに適用され、到着客・通過客（トランジット客）には適用しない
- ⑤ 異なった料率を各国が決めて適用する

(2) 課税ベース・税率・徴収方法

課税ベースの設定は色々なやり方が可能である。通常は、当該国を離陸する旅客数がベースとなる（ただし、通過客を除く）。

	国内域内税額（エコノミー/ビジネス/ファーストクラス）	国際線税額（エコノミー/ビジネス/ファーストクラス）	予想収入
ブラジル	0/0/0 ドル	2/2/2 ドル	10-12 百万ドル
ブルンジ	1/5/5 ユーロ [未確認]	1/5/5 ユーロ	少額
チリ	0/0/0 ドル	2/2/2 ドル	5-6 百万ドル
キプロス	1/1/1 ユーロ	1/1/1 ユーロ	0.8 百万ユーロ
韓国	0/0/0 ドル	1/1/1 ドル	15 百万ドル
コートジボワール	0/0/0 ユーロ	3/7/14 ユーロ	1.5 百万ドル
フランス	1/10/10 ユーロ	4/40/40 ユーロ	160-170 百万ユーロ
ガボン	0/2/2 ユーロ	0/2/2 ユーロ	少額
ヨルダン	1.1/1.1/1.1 ドル	1.1/1.1/1.1 ドル	1 百万ドル

マダガスカル	0/0/0 ユーロ	1/2/2 ユーロ	少額
モーリシャス	0/0/0 ユーロ	1/2/2 ユーロ	1 百万ドル
ニジェール	0.76/3/3 ユーロ	3.8/15/15 ユーロ	少額

(資料：フランス外務省リーディング・グループ常設事務局、2010年6月)

韓国では、国際線のみ課税、一方フランスとニジェールは自国から離れる全ての商業フライトに課税することになっている⁷。表は、現在、フランス外務省リーディング・グループ常設事務局が把握している航空券税実施 12 カ国のリストである⁸。

税率は、国ごとに異なる。一国の GDP や航空の量に基づいて決められた一定の料率というものはない。韓国では、国際線利用客に一定額で 1000 ウォン (約 1 ドル)、フランスとニジェールは目的地とクラスによって異なった額を徴収している。

(3) 法律上の諸問題

国際的にみて、国際航空輸送はシカゴ条約や二国間協定によって規制されているが、航空券への課税を禁止するものではない。また、WTO 合意においても、差別的なものでない限り問題はない。

国内的には、課税ベース、徴収方法、税収の目的を規定し、もし必要ならそれを管理する特別基金・協定を創設する。特別基金・協定ができるなら資金の配分やその他の事項はその規則によって決めることになる。

フランスでは、法律は航空券税という追加的課税を創出し、課税シーリングを決め、税収の一般目的を定めた。その目的は、MDGs 達成のため、とくに保健分野の MDGs 達成のためのプロジェクト資金とした。実際の税率は行政命令によって決められる。また別な行政命令により税収を受け入れその配分を扱う特別基金の管理方法が決められている。特別基金の運用は協定書によって決められている。

(4) 航空券連帯税の特徴とメリット

航空券連帯税は 15 カ国ほどで実施され、ここからは技術的な課題につき特段の報告はない。ただ、もし日本で実施した場合、日本の航空業界への打撃を心配する向きもあるが (とくに JAL は企業再建の途上であり、ANA は空前の赤字という事態から)、以下の航空券連帯税の特徴とメリットから考えてまったくの杞憂と言える。

- ① 航空運輸はグローバリゼーションの主要な受益者であり、少額の支出は航空運輸や企業利益にほとんど影響を与えない。従って、航空券連帯税実施が企業の赤字等の理由にはならない。
- ② 課税は、実施国自体を不利にするわけではなく、その国から離陸するすべての航空会社に適用されるもので、最終的には国籍を問わず旅客が支払うものである (ただし、通過客を

⁷ 具体的な徴収方法だが、航空会社による事後的な申告、印紙課税などである。フランスでは、各航空会社が月ごとの乗客数を報告し、税額を計算して支払う。各航空会社は、乗客に課税額を知らせる義務はない。しかし、航空券販売価格に税額を付加してその額を徴収している。ニジェールでは、航空券連帯税は同様に月ごとに申告され支払われる。

⁸ 上記 12 カ国のほかに、ブリキナファソ、ギニア、マリの名前も実施国として聞いているが、正確な資料が期待される。

除く)。一般的には、航空利用者は、所得水準が高く担税能力もあり、これは貧困者への課税ではない。

- ③ 観光国も観光収入に比べて低額の課税なので、導入した国が不利になることはない。観光が大きな収入となっている国、例えばフランス、チリも導入している。フランスは、導入前に比べて導入後、出国入国者数がむしろ増えていると報告している。
- ④ 実施の容易さが大きな魅力である。類似の空港税は既に多くの国で導入されており、徴税コストはほとんどかからない。
- ⑤ 手続きは、簡明である。航空券の発券を受けたものに、一定の金額が航空運賃に上乗せされ、他の空港税等とともに航空会社が税金を徴収する。これは格安航空会社（Low Cost Carrier）を含め全ての航空会社に適用されるので航空会社間の競争への影響はない。
- ⑥ 柔軟性と公平さを考えて導入している。まず、航空券税は、国家の既存の課税権を尊重している。決まった方式はなく、最低課税率とか義務的課税額はない。いくつかの国は国際線のみ課税、あるいは国際線のビジネス・ファーストクラスのみ課税している。
- ⑦ 納税者への説明責任であるが、実施国ではこの税収が特定の目的に使用されること、つまり新規国際機関により世界の三大感染症対策に当てられるという情報キャンペーンが行われ、その効果で旅客・納税者も賛意を表明している⁹。
- ⑧ さらに、企業の社会貢献・国際貢献が求められる今日、航空券購入時にほんの少し利用客が「貢献」するのを手伝い、それが国際社会の問題解決につながるという仕組みを作るとは、日本の空港を利用する航空会社の企業イメージの向上にもつながり、導入した日本政府にとっても、徴税する航空会社にとっても、支払う利用客にとってもプラスに働くであろう。

第II章で見た通り、航空券連帯税からの税収は、基本的に HIV/エイズ、マラリア、結核等の感染症の治療薬を提供するために使用されているが、それを管理・運営しているのが UNITAID（ユニットエイド：国際医薬品購入ファシリティ）である。この UNITAID の成果とガヴァナンスについては、第VI章ならびに「参考資料2」で見ることとする。

（5）今後の課題――アジア規模での航空券連帯税の構想を

日本で航空券連帯税が導入されたとして税収はいくらになるのであろうか。日本での国際線を利用する乗客は約 2362 万である（2008 年度）¹⁰ので、税収は 150～170 億円程度となる¹¹。

この金額をどう評価するかが、UNITAIDに 100%向けた場合、三大感染症対策を行う資金の一部にしかならない。MDGs達成にむけての貴重な貢献ではあるが小さい規模である。従って、さらなる安定的な税収を確保する方策が必要である。現在、東アジアならびに東南アジアは中国を中心に航空需要が急増している¹²。中国の航空旅客数は、2009年は2億3000万人（前年比19.7%増）を記録し、2010年は2億6000万人（13%増）と予測されている。

この急増するアジアの航空利用者に課税するというのが、次の可能な選択肢である。まず、日

⁹ ただし、税収の使い道が、決まっていなければならないということではない。用途は徴税国の決定に委ねられる。

¹⁰ 暦年年度別航空管理状況調書：国交省ホームページより <http://www.mlit.go.jp/common/000030477.pdf>

¹¹ 2008年度の通過客を含めない日本の空港を利用した国際線乗客2362万人のうち、エコノミー利用客を95%、ビジネス以上利用客を5%と仮定、課税額はそれぞれ、450円、4500円とすると、合計で約154億円の税収となる。また、それぞれ500円、5000円と仮定すると合計で約171億円となる。

¹² 7月20日アジア開発銀行は今年のアジア太平洋地域の実成長率が7.9%になるとの見通しを発表

本が航空券連帯税を導入し、東アジア・東南アジア各国に導入を呼びかけ、それが実現されれば税収は相当の規模となる。そうなれば UNITAID への拠出だけではなく、アジアの感染症問題・子供や女性の貧困・環境問題等に共同で拠出することなど使途先の拡大が考えられるであろう。

4. 通貨取引税（トービン税、特定通貨取引税、グローバル通貨取引税）

（1）それぞれの通貨取引税の特徴

国際連帯税推進協議会の中間報告書は、「地球規模の課題解決のために、各国が協同して資金を拠出する新しいメカニズムとして、国際連帯税とりわけ通貨取引（開発）税を早急に導入すべきである」と提言した。また「税率は、短期・中期・長期で考える。まず初期段階では、MDGs 達成のための税収を得ることを目的に、低率で実施することとし、具体的には 0.005%から行う」とした。

リーディング・グループのタスクフォース内専門家委員会の報告書にある「特定通貨取引税」が、この通貨取引開発税にあたるものである。

周知のとおり、通貨取引税は1972年にジェームズ・トービンがはじめて提唱し、その目的は金融規制の政策手段とするものであった。これに対し、税制の目的を金融規制ではなく資金調達として、税率を0.005%という格段に低く設定した通貨取引税の制度設計が考えられ、これが通貨取引開発税であった。

しかし、金融業界や金融・財政当局はおおむね次の三つの理由により、反対・批判している。一つは、税制によって通貨取引量が極端に減少するなど、国際金融取引市場が歪曲されるのではないかというものである。二つ目は、全世界で同時に税制を実施しなければ金融資金が未実施国に逃げるだけではないかという批判であり、三点目は、特に徴税が技術的に困難であり、課税逃れを防ぐことができないのではないかというものである。

このうち、通貨取引開発税（特定通貨取引税）は一番目の批判については解決しているものの、第二、第三の批判に対して合理的、実務的な面から説得ができていない。例えば、課税逃れについてはリスク面、コスト面からほぼ不可能と思われるが、逆に現在の決済システムでは徴税システム構築のためのコストもばく大にかかる可能性も高い。

こうした反対・批判に全面的に答えることになるのが、グローバル通貨取引税である。これは主要17通貨を同時決済している多通貨同時決済銀行（Continuous Linked Settlement (CLS) Bank）を通して徴税する制度設計ゆえに、第二、第三の批判に対して説得することが可能になったと思われる（詳しくは、第IV章参照）。

ともあれ、ここではトービン税、特定通貨取引税、グローバル通貨取引税を比較・検討し、グローバル公共財の資金調達方法としての合理性、かつ実現可能性を見ることにする（トービン税の主目的は短期の資金移動を抑制することであるから、税収の面については省くことになる）。

（2）方法

トービン税も、特定通貨取引税、グローバル通貨取引税も、基本となる制度設計においては基本的に変わらない。その方法は、「すべての外国為替取引に均一の低率の税を課す」という極めて単純なものである（外国為替市場においては、それが為替取引なのか、カバー取引なのか、デリバティブ取引なのか、送金なのかを区別することは困難である）。

また、課税対象、徴税方法等はそれぞれ次のようになる。

①課税対象：国際通貨市場で通用している特定通貨に係る外国為替売買取引

②課税主体：特定通貨を発行している国（ただし、グローバル通貨取引税では CLS 銀行への参加国となる）

③課税客体：外国為替売買取引の決済取引を行うもの

④捕捉手段：CLS 銀行ならびに RTGS（即時グロス決済）システム（日本の場合は日銀ネット）

トービン税、特定通貨取引税ならびにグローバル通貨取引税の違いは、その税率にある。トービン税は投機マネーを抑制するのが目的であるから、当然税率は 0.5～1%という高率となる。他方、特定通貨取引税ならびにグローバル通貨取引税は資金調達を目的とするので、税率を 0.005%と極めて低くして金融市場への影響を極力避けようとする。

（3） 税収見込み

税収見込みであるが、その額は税率の高低によって違ってくる。税率が高ければ高いほど税収が上がることになるが、その分取引量も減少してくる。したがって、中長期のスパンで見れば高税率が必ずしも安定した税収につながらないことになる。

為替市場の動きを阻害することなく資金調達を目的とするという観点から超低率の 0.005%で実施した場合、為替取引量がどの程度縮小し、税収はどの程度になるかを分析したのが、カナダ・南北問題研究所のロドニー・シュミット（Rodney Schmidt）である（以下、Schmidt, 2007）。この分析での潜在的税基盤は、2007 年に発表された 3 年ごとの BIS 調査によるが、この時は 1 営業日あたりの外国為替取引額は 3.21 兆ドルであった。

シュミットによると、特定通貨取引税（この論文発表時には通貨取引開発税と呼んでいたが、用語が錯綜するので特定通貨取引税に統一する）を実施することにより、外国為替の取引量が減少する。すなわち、「計量経済学の回帰分析を用いてスプレッドと取引量の関係を推定した結果、税率 0.005%の通貨取引税を主要通貨の市場に課税した場合、取引量は 14%減少する」のである。しかし、この数字はかつて 1998～2001 年の間ドル市場が 11%縮小した数字に近く、とくに為替市場の流動性を妨害することは考えにくいともいえる。

シュミットは、この取引量の減少を加味して税収を試算している。まず、特定通貨取引税を各国協調して主要通貨（ドル、ユーロ、ポンド、円）すべてに課税した場合、税収は年間 334.1 億ドルとある。次に、ドル以外の主要通貨全てに協調して課税した場合、年間 212.4 億ドルとなり、ドルの取引のみの課税では年間 283.8 億ドル、ユーロのみの課税では 122.9 億ドル、円のみの課税では 55.9 億ドルとなる（Schmidt, 2007: 9-10）。

さて、グローバル通貨取引税ではどうか。まず専門家委員会は、潜在的税基盤を 2009 年とし 1 営業日あたりの外国為替取引額は 3.637 兆ドルと見積もっている（金融危機にもかかわらず 2007 年に比して 20%も増加している）。また、専門家委員会は「スプレッドと取引量の関係」についてシュミットの分析をさらに深め、三つのシナリオを提示している。その結果、それぞれ 250 億ドル、334.7 億ドル、343.8 億ドルという税収となる。

（4） 特定通貨取引税の特徴と課題点

特定通貨取引税は課税対象となっている通貨に対する権限を有する中央銀行が、CLS 銀行や国内の RTGS システムというインフラを通して単独で課税する（課税できる）というものであるので、政治的な実現可能性において優位にある。つまり、全世界的に、または主要通貨圏で実施することを前提とせず、実施する意思のある国、または有志国グループでも導入可能である。

しかし、税の単独導入については、その通貨の取引手数料が上がるに等しいことから、結果と

して「当該外国為替市場の空洞化、ローカル化を招く」という金融セクター・金融当局からの批判が強いのも事実である。

また、中央銀行は徴税基盤の75%を占めるCLS銀行でのグロス決済の情報を受け取っていないことなど徴税のためのインフラ構築・整備にコストも課題である。さらに、日本で特定通貨取引税導入の法律が成立した場合、CLS銀行に対して、また海外の円取引に対して、日本の法律を適用させることができるかどうかも課題である（詳細は、第IV章参照）。

（5）グローバル通貨取引税の特徴と課題点

技術的な諸問題に対するブレイクスルーができるというのがこの税システムの特徴である。すなわち、CLS銀行では既に1億円の取引に対して1ポンド程度の手数料がかかっているが（グロス決済により1件1件の取引が記録されている）、徴税はそれに乗せする形で行うことができる。また、CLS銀行は外国為替取引の75%を決済しており、ここで扱う17通貨は世界の主要通貨をほぼ網羅していることにより、通貨ごとの不利益はない（今後も取り扱い通貨が増えていくことが予想される）。

徴税が中央集権的かつ世界的インフラを通して行われるため、最初からグローバル公共財の資金として徴収することが可能になり、国内問題の資金にすべきという「国内歳入問題」は起こらない。また、CLS銀行に参加する金融機関（決済メンバーという）は各国のインターバンク市場を形成する大手銀行であるから、グローバル通貨取引税として課税される低率の税の一部は、その大手銀行から顧客、他の金融機関（中小銀行、ヘッジファンドなど）、企業に転嫁されることになる。この波及プロセスを通じて、グローバルな経済活動（含む金融活動）への関与割合によりグローバル化料金（または課徴金）を払うことになる。ヘッジファンドや投資銀行など、短期の資金移動を頻繁に行うものは、その分多く料金・課徴金を払うことになる。

一方、グローバル通貨取引税の最大の課題点は、17通貨を管理・監督している各国の協調的取極めを締結しなければならないことである。そのためには多くの国際的な法的取極めが必要となる（各国の徴税権の共同の法的委任・指示など）。また、徴収した資金の受け皿として、最初から国際基金ファシリティの構築を準備していかなければならない。いずれにせよ、グローバル通貨取引税実施にあたっては、国連レベルまたはG20（20カ国・地域首脳会合）レベルでの条約締結に近い交渉が必要であろう。

税の回避問題が、このグローバル通貨取引税でも発生する可能性があるが、これを克服するには、CLS銀行での決済を促す政策ミックスや、ネットからグロス決済に行く環境を整えることが必要である¹³（詳細は、第IV章参照）。

¹³ 「メディアで取上げられることはほとんどありませんが、時差のある地域との外国為替取引において、CLS…の存在により、いわゆるヘルシュタット・リスクが最小化されています。このリスクは、世界中で最初に市場が開く日本のような国にとって、大変重要です。このシステムがなければ、今次危機下での市場の混乱はさらに深刻なものとなったと思われます」（日本銀行総裁 白川方明 2009年5月13日ロンドン証券取引所における講演）
<http://www.boj.or.jp/type/press/koen07/ko0905b.htm#01>

IV. 国際連帯税の技術的課題

前章で吟味した航空券連帯税は、すでにフランス、チリ、コートジボワール、韓国など 15 ヶ国で実施されており、技術的課題は報告されていない。したがって、航空券連帯税の実施に際しての課題は見られず、実施可能と考えられる。

そこで、ここでは特定通貨取引税とグローバル通貨取引税の技術的課題に絞って分析を行うこととする。

1. 特定通貨取引税の技術的課題

航空券連帯税に比して、特定通貨取引税に関しては、多くの批判や課題が存在する。これらの批判に対する反論、あるいは課題を克服するために必要となる点を整理すると以下のように考えられる。

(1) 先物、オプション等のデリバティブ取引への課税はできないのではないか。

——確かにこれらは取引の時点での課税は困難であるが、最終的に外為取引としての決済が発生することになる。その段階で捕捉することは可能である。

(2) CLS (多通貨同時決済) 銀行—RTGS (即時グロス決済) システム (日本の場合は日銀ネット)、SWIFT (国際銀行間通信協会) メッセージから課税対象額を捕捉できるのか。たとえば、外為取引にかかる決済の半分以上は CLS 銀行で行われているが (円決済分は 62%)、最終的にネット尻だけが日銀当座預金で振替えられるため、日本銀行は CLS 銀行に記録されているグロスの取引状況や、個別取引の内容 (外為売買取引、送金等の別) を把握していない。

——まず、リスク管理の観点から、とりわけリーマンショック移行 CLS を通さない通貨取引は減少傾向にある。同時に、CLS を通さない取引の多くが RTGS に移行していることから、概ね課税対象額の捕捉は可能だと考えられる。

次に、日本銀行はこれらの取引の情報を把握していないと思われるが、そもそも上記の情報はすべて存在する (ただし、個別取引の内容は区別できない)。したがって、日本銀行が CLS 銀行に情報開示を要求すれば、問題は解決する (ただし、それが可能かどうかという課題は残っている)。

(3) CLS 銀行への参加 (並びに委託) 金融機関のすべてが CLS 銀行に個々の外為取引情報を伝達しているわけではない中で、米国に所在する一民間銀行である CLS 銀行に対して、日本銀行は CLS 銀行から個別の外為売買取引に関する情報を徴求することはできるのか。

——そもそも CLS 銀行の設置に当たっては、主要国の中央銀行が協力した経緯があり、単なる一民間銀行を超えた公的な性格を持っている。したがって、これに対して情報開示を要求することは不可能ではない。ただし、日本銀行が CLS 銀行に対して個別に請求するよりも、CLS が取り扱っている 17 通貨の通貨当局が協定などを通じて、一斉に請求する方がより無理がないであ

ろう。

(4) CLS 銀行に対しても日本銀行への報告義務を課すとすれば、米国に所在する民間銀行に対して、どのような権限で報告義務を課すか、という問題がある。

——これもそのとおりであろう。

(5) 外為円決済システムへの参加金融機関と決裁を委託している委託金融機関の双方が、日本銀行に外為取引情報（外為売買取引、送金等の別）を提供するためには、システム整備が必要となり、上記の問題解決のためには、外国銀行を含めた全世界の金融機関の協力と、事務的、財政的コストの膨大な負担が生ずる可能性がある。

——確かに、コストも生じるし、システムの整備も必要である。ただし、新たにシステムを構築する必要はなく、すでにあるシステムを改良するレベルで済むはずである。いずれにしても、各金融機関の協力は必要となる。

(6) 為替取引において SWIFT メッセージが使われている割合は 8 割程度であり、残りは他の電子ネットワークが使用されている上に、日銀に SWIFT メッセージが直接送られてはいない。これを解決するには、SWIFT メッセージを日銀に報告することを義務付け、取引の種類も分かるような形での報告にすることだが（膨大な量になるが）、その場合システム変更を伴うので当該金融機関にかなりのコスト負担になる可能性が高い。

——これはそのとおりである。

(7) 特定通貨取引税が想定する税率は 0.005% であるが、これは取引高 1 億円あたり 5 千円の課税額となることを意味している。これは現在の日銀ネット使用料（一件あたり数十円）、CLS 銀行使用料（1 億円あたり 1 ポンド程度）、SWIFT 使用料（一件あたり 50～100 円）と比較して圧倒的に高い。また、為替決済に係る手数料の値下げ圧力も強く、今後ともこれら使用料が低くなる可能性が高いが、これをどう考えるか。

——上記の例はいずれも「手数料」である。「手数料」と「税」とは性質が異なるものであり、政策上「税」の方が高くなることは、当然考えられる。ただし、特定通貨取引税を円のみで実施した場合、円取引から他通貨への取引に移行することは十分考えられ、この部分については別途検討が必要である。

(8) 租税回避のために新たな法人組織を創設し、商品開発を行うためのコストを考慮すると、代替的な決済システムに移行することは割に合わないと言われているが、税を導入するための体制整備にもコストがかかる。

——これも指摘のとおりであるが、税収を凌駕するほどのコストがかかるとは考えづらい。また、既存のシステム、とりわけ CLS を使って、課税、徴税ができるようになれば、コストは軽微で

済むと考えられる。

(9) 全世界の円取引にのみ課税する場合、0.005%であっても外為取引に課税すれば当該取引は敬遠され、その結果、貿易等に伴う円建て取引が減少することになる。また、日本が単独で東京市場に課税する場合でも、東京市場での取引が海外の他の市場にシフトする恐れがある。したがって、円取引及び東京市場の取引減少を来さないためにも、主要国（特に米、EU、日）での一斉の導入を前提とすべきである。

——指摘のとおり、貿易などに伴う円建て取引が減少し、とりわけドル建て取引が増加すると考えられる。しかし、最終的には円転しうるので、円の為替取引そのものは減少しないと思われる。他方、円のみ通貨取引税の導入によって、円の国際化の足かせになることは想定される。

東京市場での取引の減少であるが、特定通貨取引税は、その取引が世界のどこで行われていようと課税するシステムなので、東京市場から他の市場へ取引が移ることは考えづらい。ただし、たとえば、香港市場やシンガポール市場に対して徴税権が及ぶかという問題は残る。

いずれにしても、これらの問題を根本的に解決するためには、指摘のとおり、主要通貨での一斉導入が好ましいということには異論はない。

(10) 特定通貨取引税が実施されれば、課税を嫌ってメジャーな銀行間によるパイラテラル・ネットリング、ノン・デリバラブル・フォワードなどのネット決済方式に移行していくのではないか。

——もちろん、多少はこれらの取引に移ると考えられる。しかし、この問題は、経済効果とリスクの関数である。とりわけ、通貨取引に関わるさまざまなリスクを回避するために、ネット決済からグロス決済に移行してきた経緯があり、RTGS や CLS はそのために設立され、取引を大幅に増やしている。

近年バーゼル委員会は CLS を経由しない取引に対して追加的に十分な資本を保持するよう要求を出している。また、バーゼル協定では、システムミック・リスクを減少させるために、CLS を使うことを奨励している。このような合理的な選択を促す政策ミックスがあり、かつネットからグロスへ行く環境づくりを行えば、問題は解決する。

(11) 特定通貨取引税は、実施国が課税、徴税するので、税収が一旦実施国の国庫に入る。そのうちのどの程度の税収が、超国家機関に上納されるかどうかは定かではない。

——この問題は、実施国が協定を結び、たとえば税収の80%以上は、超国家機関に上納しなければならないという規定を作ることによって解決するが、そのような協定が締結されるかどうかは、現時点では定かではない。

2. グローバル通貨取引税（グローバル連帯税）の技術的課題

グローバル通貨取引税は、CLS が一斉に徴税し、税収を直接グローバル連帯基金に上納する構想なので、特定通貨取引税が抱える課題のかなりの部分を解決できる（とりわけ、上記の（2）、

(3)、(4)、(5)、(6)、(8)、(9)、(11))。しかしながら、以下のような課題は残る(特定通貨取引税と共通の課題も再度掲載しておく)。

(1) 先物、オプション等のデリバティブ取引への課税はできないのではないか。

——確かにこれらは取引の時点での課税は困難であるが、最終的に外為取引としての決済が発生することになる。その段階で捕捉することは可能である。

(2) 特定通貨取引税が想定する税率は0.005%であるが、これは取引高1億円あたり5千円の課税額となることを意味している。これは現在の日銀ネット使用料(一件あたり数十円)、CLS銀行使用料(1億円あたり1ポンド程度)、SWIFT使用料(一件あたり50~100円)と比較して圧倒的に高い。また、為替決済に係る手数料の値下げ圧力も強く、今後ともこれら使用料が低くなる可能性が高いが、これをどう考えるか。

——上記の例はいずれも「手数料」である。「手数料」と「税」とは性質が異なるものであり、政策上「税」の方が高くなることは、当然考えられる。ただし、特定通貨取引税を円のみで実施した場合、円取引から他通貨への取引に移行することは十分考えられ、この部分については別途検討が必要である。

(3) グローバル通貨取引税が実施されれば、課税を嫌ってメジャーな銀行間によるバイラテラル・ネットリング、ノン・デリバラブル・フォワードなどのネット決済方式に移行していくのではないか。また、課税を免れるために、他の金融商品や金融取引に逃げるのではないか。

——もちろん、多少はこれらの取引に移ると考えられる。しかし、この問題は、経済効果とリスクの関数である。とりわけ、通貨取引に関わるさまざまなリスクを回避するために、ネット決済からクロス決済に移行してきた経緯があり、RTGSやCLSはそのために設立され、取引を大幅に増やしている。前述のとおり、自己資本比率の上昇などとの合理的な選択を促す政策ミックスがあり、かつネットからクロスへ行く環境づくりを行えば、問題は解決する。

グローバル通貨取引税を避けるということは、法的保護があり、リスクを回避でき、集中的に決済が行われる、最も流動性のある市場を使わないということであり、そこから逃げる利益はあまりにも小さく、逆にコストは非常に大きい。

(4) 銀行間取引がCLSでの取引を回避するようになる。

——深刻になっていた外国為替市場での決済リスクを減少させるために、CLS銀行が設立された経緯がある。また、前述のとおり、近年バーゼル委員会はCLSを経由しない取引に対して追加的に十分な資本を保持するよう要求を出している。また、バーゼル協定では、システムミック・リスクを減少させるために、CLSを使うことを奨励している。これらのことから、CLSを経由しない取引への移行は容易ではないと言える。

ただし、税の実際の実施に当たっては、国際的な決済システムのガバナンスや、それに徴税権を与える基準を決めるために、G20や大規模金融センターを持つ国の財務大臣、中央

銀行総裁、国際決済銀行理事、世界関税機関代表からなる「国際租税委員会」を創設し、その中で、CLS 銀行の地位を高めることを「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」の専門家委員会は提案している。

(5) 企業や小売業界、移民による海外送金に対して悪影響を与える。

——まず、税率が 0.005% と低い。たとえば、100 万ドル の取引に対して 50 ドルの、1000 ドルの取引に対しては、5 セントの税しかからない。しかも、金融業界が転嫁すると思われるコストは多くのプレイヤーによって負担されると想定されるので、大きな影響は考えづらい。さらに、移民による海外送金は同じ人物が一日に何度も行う類のものではないので、悪影響は軽微と見られる。

(6) アルゴリズム取引 (プログラム取引) の取引量を減少させ、流動性を低下させる。

——実際の影響は、アルゴリズム取引の種類による。最も影響を受ける取引は、市場の安定性を損ない、社会的有用性が疑問視されている頻繁に取引を行うタイプのもので、税により取引の利益が減少するので、取引が縮小すると考えられる。流動性の低下もある程度は想定されるが、10 年前には存在しなかったこの取引が減少しても、10 年前と同じように流動性に大きな問題を与えないだろうし、市場の安定性向上には貢献する可能性がある。

(7) 法律がない状態で、CLS 銀行が徴税した税収が、超国家機関に確実に上納されるのをいかに担保できるのか。

——「グローバル通貨取引税の実施国は CLS の徴税、税収の超国家機関への上納、ならび報告を監督、監視する義務がある」との施行法を実施各国が制定すれば、この問題は解決する。

V. 国際連帯税の使途

1. ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成に必要な資金

先に触れたとおり、地球規模の課題のひとつである開発と貧困の課題に焦点をあてて策定された「ミレニアム開発目標」(MDGs)には、1990年から2015年にかけて達成すべき8つの目標(ゴール)、18の目標値(ターゲット)および40以上の指標が盛り込まれている。

8つの目標とは以下のとおりである。

1. 極端な貧困と飢餓を半減させること。
2. 初等教育の完全普及を達成すること。
3. 男女の平等を促進すること。
4. 5歳未満の死亡率を3分の2低下させること。
5. 妊産婦死亡率を4分の3低下させること。
6. HIV/エイズ、マラリアおよび結核の蔓延を逆転させること。
7. 環境の持続可能性を確保すること。
8. 開発のためのグローバル・パートナーシップを育成し、援助、貿易および債務救済に関する目標値を設けること。

これらの目標は、1990年代に開催された社会開発サミット等で議論された①教育、保健、水・衛生などの基礎的社会サービスへの普遍的アクセスに、②貧困・飢餓解消、③ジェンダー平等、④環境そして⑤先進国の責務、という課題を加えて作成されたものである。これらを達成するためには「毎年必要とされる追加資金として500億ドル」が必要とされた(国連)。2001年当時のODA総額は500億ドル強だったので、ちょうど援助額の2倍の資金、つまり1000億ドル強がMDGs達成のための必要資金としてカウントされたのである。

MDGsは「5年おきに包括的報告」が行われるが、その最初の2005年の「国連ミレニアム総会+5」(国連2005ワールド・サミット)を前にして、国連はジェフリー・サックス(コロンビア大学教授)を長とする「ミレニアム・プロジェクト」を組織し、MDGs達成のための戦略、資金供給メカニズム等の研究・分析を行い、その報告書が2005年1月に提出された。

報告書によれば、目標達成に向けた援助資金は、「2006年の1350億ドル(GNP比0.44%)から出発して、2015年には1950億ドル(GNP比0.54%)のODAが必要となり、最低でもGNP比0.5%が必要」というものである。ちなみに、この数字の根拠となった2004年のODA拠出は総額で786億ドル、GNP比0.26%である¹⁴。

さらに報告書は、「主要なインフラ整備、気候変動対策、ポスト・コンフリクト(紛争後)国の復興支援等のための資金が必要なので、最終的に援助国はGNP比0.7%を達成すべき」と述べている。また、このGNP比0.7%が達成されたとしても、開発資金はまだ足りなく、それをカバーするために革新的資金メカニズムの導入が必要である、とも述べている(外務省, 2005)。これに、同年9月の国連2005ワールド・サミット(世界サミット)での「2010年までにODAの対GNP比最低0.5%達成を」という宣言を加味すると、MDGs達成のため

¹⁴ 2006年のODA拠出は1044億ドル、GNP比0.31%であったが、この中にはイラク、ナイジェリア等の債務救済192億ドルが含まれているので実質総額は950億ドル程度であり、ミレニアム・プロジェクトの要求とは400億ドルもの差があった。

の「必要な総額資金」は大きく見積もって、2000億ドル～2500億ドルとなる。

ところで、最新の2008年のODA総額は過去最高で1198億ドル（GNP比0.30%）であった。2009年のODA総額は、経済危機の影響もあって必要な増額が果たせず、1196億ドルにとどまっている。したがって、これも大雑把に言って、MDGs達成のための「不足する資金」は年間1000億ドル～1500億ドルと見積もることができる。

2. MDGs等の分野別資金構想と実施状況

(1) 極端な貧困と飢餓

MDGsの土台をなすのが、第1目標の「極端な貧困と飢餓を半減させること」である。1日1ドル未満（新たな統計で1日1.25ドル未満）で生活する極端な貧困の解消は、教育、保健、水、衛生などの基礎的社会基盤を少しずつ改善し、全般的に貧困状態を解消できる道を切り開く。実際、この間中国やインドなどの新興経済国をはじめ多くの途上国の経済成長もあり、極端な貧困の問題については、徐々に改善の方向に進み、MDGs達成に向けたトレンドは進展の方向にあった。極端な貧困人口は、1990年の18億人から2005年14億人へと減少した。

とはいえ、地域別達成度で見ると次のようにMDGs達成に程遠い地域も存在している。サブサハラ・アフリカ、ラテンアメリカ・カリブ海諸国、かつてソ連を構成していた東欧・中央アジア諸国では「現状のままでは2015年達成不可能」ということであり、西アジア諸国も「進展なし、または悪化」という状況であった¹⁵。

さらに、今回の金融危機・世界同時不況の影響で、途上国経済は大きな打撃を被り、世界銀行は2009年4月に「今年中に5300万人が極端な貧困に逆戻りする恐れがあり、この事態は近年の食料・燃料価格の高騰で1億3000万人～1億5000万人が極端な貧困に陥り立ち直れていない中での追い打ちである」と発表した。同年9月の段階では、その数は9000万人へと増加した。

つまり、極端な貧困人口の削減はここに至って減少トレンドから増加トレンドへと変化してきている。さらに、これと連動して、十分な栄養が取れない飢餓人口も「2009年には前年比1億500万人増加し、過去最大の10億2000万人になる」と国連食糧農業機関（FAO）が予測している¹⁶。

資金援助の主力はODAであるが、G8は2005年のグレンイーグルズ・サミットで2010年までに（2004年拠出の約800億ドルに500億ドルプラスして）1300億ドルに増加すると約束した。ところが、この目標ですら2008年までに300億ドル近く下回っているのが現状である。G8ならびにG20諸国は、自国の金融機関や経済対策にのみ公的資金を使用するのではなく、援助資金の抜本的対策、すなわちODAを本来の目標である0.7%まで増加させつつ、さらに革新的資金メカニズムを大胆に創出することが求められている。

(2) 国際保健

保健関係のMDGs達成の遅れに対処し、保健への投資の拡大と資金の効果的な活用を目的に、「保健システムへの革新的国際投資検討タスクフォース」（共同議長：ゴードン・ブラウ

¹⁵ 国連編集「ミレニアム開発目標：2008年プロGRESS・チャート」

¹⁶ 共同通信、2009年6月19日。

ン英国首相（当時）、ロバート・ゼーリック世界銀行総裁；以下、TIFHS と呼ぶ）が 2008 年 9 月に設立された。

保健関係の MDGs とは、MDGs1<極度な貧困と飢餓の解消>の「栄養失調の改善」、4<乳幼児死亡率の削減>、5<妊産婦の健康の改善>、6<HIV、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止>、8<開発のためのグローバルなパートナーシップの推進>の「必要不可欠な医薬品の入手」のことである。TIFHS は、「医療開発援助は 2000 年の 2 倍以上に増額され、これらの前進に主要な役割を果たしてきたが、49 の最貧国においてさらに強固な国家保健システムを確立するための一層の努力」が必要と述べている。実際、「ミレニアム開発目標：2008 年プロGRESS・チャート」によっても、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国や南アジア諸国において非常に厳しい状況となっていることがわかる。

TIFHS の最終報告によれば、この目的のために貧困国における保健支出を、現在の年間およそ 310 億ドルから 2015 年までに 670～760 億ドルに増額する必要がある（TIFHS は必要額のうち 100 億ドルを革新的資金メカニズムで賄おうとしている）。

一方、国際保健における課題は、MDGs 達成のほかに次のような課題がある。一つは、保健の基礎づくりとしての保健医療人材の養成や保健情報の収集管理、医薬品等の供給体制の強化をはじめとした途上国の保健システムの強化である。二つ目は、新型インフルエンザや SARS、多剤耐性結核をはじめとする新興・再興感染症対策であり、三つ目に、戦争や事件のトラウマやストレスなどによって引き起こされる各種の精神疾患や、生活習慣病をはじめとする慢性疾患、高い交通事故率、地域によって高い自殺率等への対応がある。

また、国際機関等による国際保健課題を達成するための資金ニーズは、以下のように算出されている。

- 1) 母子保健関係（乳幼児死亡率減少、妊産婦の健康改善）…MDGs 達成に必要な追加資金として年間 102 億ドル（UNFPA、WHO）
- 2) HIV/AIDS 予防・ケア・治療への普遍的アクセス（現在の国際目標）…2009 年 302 億ドル、2010 年 422 億ドル、2015 年 540 億ドル（UNAIDS）
- 3) 世界エイズ・結核・マラリア対策基金（GF）の資金需要…MDGs 達成に向けて有意な貢献をなすには 2011-13 年の 3 年間で 200 億ドルが必要
- 4) 保健システムの強化…2009-2015 年の合計 2510 億ドル（WHO/TIFHS）

以上を合計すると大まかに言って、途上国の保健関係の国際目標達成のために必要な資金は年間 800 億ドル前後となる。これは上記 TIFHS 報告の「2015 年までに 760 億ドルに増額」（最大値）という推計に近い額となる。

（3）教育、食料・農業

初等教育の完全普及を目指す MDGs2 の達成を加速化させるため、2002 年にドナー国と途上国のパートナーシップで「万人のための教育ファスト・トラック・イニシアチブ」（FTI）が設立され、その達成のためには年間 110 億ドルの援助が必要である。しかし、2005 年の基礎教育援助額は年間 37 億ドルに過ぎない。

2007 年から顕著にあらわれた食料危機に対し、国連等は 2008 年に「包括的行動枠組み（Comprehensive Framework for Action）」を策定した。これは緊急に必要とされる食料援助と農業分野の機能の改善をめざすものであり、そのために必要とする資金を年間 250 億～400 億ドルと算出した。本年のイタリア G8 サミットでは「農業向け ODA と財政拠出の減

少傾向の反転、3年間で200億ドルの資金を動員するという目標」を掲げたが、国連の要請を大きく下回るものであった。

また、国連食糧農業機関は（FAO）は2009年10月、人口増加に伴って拡大が見込まれる食料需要を満たすため、2050年までに途上国で年平均830億ドルの農業分野への投資が必要との試算を出した¹⁷。

3. 気候変動対策－全体資金構想

（1）気候変動対策関連での必要とされる資金

2013年以降の気候変動新枠組み（ポスト京都議定書）交渉で、途上国支援のための資金メカニズムが最重要課題の一つとして焦点化されている。途上国の気候変動対策支援のために必要とされる資金の種類は次の4つである。

- ①緩和（Mitigation）…気候変動の進行、気温上昇を抑制するための排出削減にかかる費用
- ②適応（Adaptation）…気候変動によってもたらされる影響・被害への適応にかかる費用
- ③技術移転（Technology Transfer）…緩和・適応を進めるための技術の開発・移転・普及にかかる費用
- ④途上国の森林減少・劣化対策（Reducing Emissions from Deforestation in developing countries(REDD)）…途上国における森林減少・劣化等を防ぐためにかかる費用

各分野での必要とする資金額の推計は以下の通りになる。

- ①適応…2030年時点で、100～1700億ドル／年（UNFCCC, 2008）
- ②緩和…2030年時点で、2000～2100億ドル／年（UNFCCC, 2008）
- ③技術移転…現在から2030年の平均で、3000億～1兆ドル／年（UNFCCC, 2008）
- ④途上国の森林減少対策（REDD）…今後5～10年程度で、20～350億ドル／年（Meridian Institute など）

一方、世界各国の約500の環境NGOで構成する気候変動問題に取り組む国際的なNGOネットワークである気候行動ネットワーク（CAN: Climate Action Network）の提案によると、コペンハーゲンで合意すべき資金メカニズムで確保すべき公的資金額は控えめな数字として1950億ドル／年が必要と試算している。

また、世界銀行は2009年9月30日、地球気温の上昇を産業革命から2度程度に抑える場合を想定して計算したところ、温暖化によって起こされる海面上昇、多発するハリケーンや熱波等に対応するには2010年～2050年に年間750億～1000億ドルが必要になるとの試算を提示し、気候変動への適応資金は最大年間1,000億ドルに上り、先進国は年1000億ドルの支援を40年にわたって実施する必要があると発表している¹⁸。

（2）気候変動対策－分野別資金構想

A. 適応

①セクター別の必要資金額（UNFCCC, 2008）

- ・必要な資金額…490～1710億ドル

¹⁷ FAO日本事務所プレスリリース「2050年の兆し－農業への巨額な投資が必要」（2009年10月8日）

¹⁸ 日本経済新聞、2009年10月5日。

・部門別内訳…農業・林業・漁業（140 億ドル）、水供給（110 億ドル）、健康（50 億ドル）、沿岸域（110 億ドル）、インフラ（80～1300 億ドル）

②CAN の試算…適応に 500 億ドル／年の公的資金

ただし、削減が遅れれば、それだけ気候変動の被害に対応する資金額は増加する。また、試算には、死亡・エコシステムの崩壊による経済影響や、移住・原状回復などのコストは含まれていないため、それらを含めるとさらにコストは高くなる。

B. 緩和（排出削減）

①セクター別の必要資金額（UNFCCC、2008）

2030 年に世界の温室効果ガスを 2000 年レベルから 25%削減とした場合の試算値。68%の削減は途上国によってもたらされる。

・必要な資金額計…2000～2100 億ドル（世界全体）
・部門別内訳…化石燃料供給（-590 億ドル）、電力供給（-70 億ドル）、産業（360 億ドル）、建築（510 億ドル）、交通（880 億ドル）、廃棄物（10 億ドル）、農業（350 億ドル）、森林（210 億ドル）、技術研究・開発・普及（350～450 億ドル）

②CAN の試算…600 億ドル／年の公的資金（途上国支援）

・途上国におけるエネルギー関連の削減事業に投資すべき最低金額として 500 億ドル／年の公的資金

・途上国における異常気象に対応するリスク・プールとして国際気候保険へ 50 億ドル／年の公的資金

・途上国の農業セクターへの支援として 50 億ドル／年の公的資金

C. 技術移転・普及の必要な資金

①必要資金の合計…約 3000 億～1 兆ドル（世界全体）

内訳…研究開発（100～1000 億ドル）、実験（270～360 億ドル）、普及展開（250～1630 億ドル、内途上国 60～410 億ドル）、商業化（3800 億～1 兆ドル、内途上国 1760～4640 億ドル）

②CAN の試算…技術研究・開発に 500 億ドル／年の公的資金（途上国支援）

ただし、途上国の適応・緩和のための技術移転に限る。

D. 途上国の森林減少対策 REDD

①Meridian Institute（2009）…世界の森林減少を 2020 年までに半減させるために、条約の下において、2010 年時点で 20 億ドル／年、2014 年に 100 億ドル／年の拠出が必要と試算している。

②CAN の試算…森林保全に 350 億ドル／年の公的資金

4. 資金の用途を決定する原則

MDGs 達成とは貧困・開発対策の前進に向け底上げを図るものだが、MDGs の中でも進展度において目標（ゴール）自体のばらつきや地域によるばらつきがある。例えば、保健関係の目標、特に妊産婦の健康改善については、ほとんど進展が見られておらず、また、サハラ以南アフリカ地域では、MDGs の進展が大きく遅れている。したがって、新しい資金の用途

先としては、第一に MDGs 中の進展度において遅れている分野、地域に優先的に投入することが望ましいと言える。

ところで、MDGs 達成に向けたトレンドが 2008 年の金融危機・世界同時不況から負のトレンドへと逆転し、とくに飢餓人口が過去最高の数値になろうとしている。このことに鑑みれば、新しい資金の用途先として、第二に、飢餓対策を軸とした緊急支援に優先的に投入することが考えられる。

また、気候変動対策においても CAN によれば年間約 1950 億ドルという膨大な追加的資金が必要とされている。貧困国においては気候変動対策と貧困・開発対策は密接な関係にあることは明白であり、この分野にも新しい資金投入が必要となっている。2009 年に世界の首脳が集まった COP15 において作成されたコペンハーゲン合意では、「先進国は、意味のある緩和のための行動及び実施の透明性の文脈において、開発途上国のニーズに対応するため、2020 年までに年間 1000 億米ドルを共同で調達するという目標にコミットする。代替の資金源を含め、公的な及び民間の並びに二国間及び多国間の幅広い資金源から調達される(外務省仮訳)」とされている。

1000 億ドル単位の巨額な資金をまかなうには、従来にない革新的な資金源が必要なことは明白である。気候変動の国際交渉においてさまざまな資金源が議論されているが、従来の気候変動関連とともに、非気候変動関連の資金源も検討されている(2010 年 8 月現在)。主なものは、気候変動関連では、排出割当量の一部をとりおいてオークションする方式や、排出量取引市場を利用したクレジット方式、国際的な炭素税(スイス提案)、航空機・船舶等による国際輸送への課税(燃料税等)など。また非気候変動関連の資金源として、通貨取引税や SDR、化石燃料補助金の振替などが検討されている。

新しい資金の調達方法においては、まず直接的に気候変動(温室効果ガス)との関連性を有し、「汚染者負担の原則」を第一義としたスキームを考慮すべきであろう。と同時に実行可能性も加味して考慮するならば、第一に航空機・船舶等による国際輸送への課税が、汚染者負担原則にも合致しており、最優先で実行すべきスキームと言えるだろう。同時に、京都議定書に続く枠組み次第で可能ならば、排出割当量のオークション方式や、排出量取引市場活用方式も有力である。国家主権の課題をクリアするならば、国際炭素税も汚染者負担原則にかなうスキームとして有効であろう。

さらに、非気候変動関連の資金源ではあるが、経済のグローバル化が温室効果ガスの大量排出をもたらしているという観点から、通貨取引税を気候変動適応資金にあてるべき、という議論も注目される(EU 議会開発委員会など)。

いずれにしても、開発・貧困対策のための資金と途上国の気候変動対策資金の不足額を合計すれば、大きく見積もって年間 3500 億ドルの資金が不足している(それぞれ 1500 億ドル、2000 億ドル)。この総額は、現在の ODA 拠出総額の 3 倍以上であり、ODA を 0.7%に増額しても、とうていまかなえる額ではない。また、ODA 以外の伝統的な公的資金だけでも全く不十分である。これを賄うには、先進諸国が ODA を GNI の 0.7%まで増額する目処を早急に示し、それを行動に移すことと同時に、別の資金チャンネル、すなわち革新的資金メカニズムを、単体ではなく複合的に立ち上げ、実施に移すことが必要である。例えば、通貨取引税、国際輸送税、排出枠オークションなどを同時並行的に行う必要がある。すなわち、ODA の増額という公約をしっかりと果たしながら、さらに、複数の資金調達メカニズムというように資金そのもののパイを増大させる努力が何よりも求められている。

VI. 国際連帯税のガバナンス

1. 国際連帯税ガバナンスの基本原則と方向性

国際連帯税を実施するためには、税を徴収し、管理し、使途を決定し、それを適切に分配するガバナンスが不可欠となる。ここでは、そのために必要な基本原則を確認するとともに、具体的なガバナンスとして、既存の国際機関、近年創設された新しい国際機関、現在構想されている機関のそれぞれについて検討し、本協議会としての方向性を考える。

(1) 基本原則

パリ 13 大学のブリュノ・ジュタン (Bruno Jetin) は、国際連帯税の一つである通貨取引税の実施にあたり、税を管轄する機関が果たすべき三つの基本的役割と、三つの基本原則を示している。その上で、既存の国際機関でそれを担うのに適切な機関が存在するのかどうかという論点から検討を行っている。

通貨取引税を管轄する機関の三つの基本的役割とは、①通貨取引税にかかわる国際条約を交渉し、②課税の実施に必要な技術的な基準を設定し、③税収が諸国間で適切に分配されるように調整することである。この基本的役割を、透明性、アカウントビリティ、民主主義という三つの原則に則って果たすことをジュタンは求めている (Jetin, 2002: 115, 123)。

(2) 既存の機関の改革か、新たな機関の創設か？

これを念頭に、ジュタンは国際通貨基金 (IMF)、世界銀行、国際決済銀行 (BIS)、国連総会、国連経済社会理事会 (ECOSOC)、国連貿易開発会議 (UNCTAD)、国連開発計画 (UNDP) という従来から存在する国際機関を一つ一つ吟味している。

まず、IMF は国際金融を専門としており、世界全体にわたる範囲をカバーしている。しかし、この機関は各国および国際的な税制の分野を専門とはしておらず、この分野は IMF の権限を越えていると指摘している。世界銀行も税制に関しては技術的専門性を持たず、この領域での正当性も有していない。さらに、これらの機関が「1 ドル 1 票制」という非民主的な運営を行っているがゆえに、通貨取引税を扱うには適切な機関ではないとジュタンは結論づけている (Jetin, 2002: 119-121)。

この点について、国連開発資金に関するハイレベル・パネルは、「債権者は自らが出資している組織のコントロールを期待するのは世の習わしである。もし債権者が議決において少数派に陥ったとしたら、出資は激減することになるだろう」と主張し、「1 ドル 1 票制」を擁護している。しかし他方でパネルは、「しかしながら、この現実を受け入れることによって、これらの機関のガバナンスの異常な状態を是正する試みを排除してはならない」と論じ、IMF と世界銀行のガバナンスの変革を求めているのが実態である (High-Level Panel on Financing for Development, 2000: 27)。

次に、BIS は一方で国際資本市場に関する重要な統計を作成し、金融と銀行に関する規範策定の重要な場となり、国際金融に関して、特に外国為替市場について最善の知識を持っており、徴税に際して貴重な技術的支援を提供しうると、ジュタンは積極的に評価している。他方で、BIS はすべての国々をカバーしているわけではないこと、制度上は政府から独立している中央銀行が主要メンバーであるので、政府が参加していないこと、開発の分野で市民社会と協働するいかな

る能力も持ち合わせていないことも指摘している。結論として、BISは通貨取引税を扱う機関に技術的な支援は行えるが、それ自体が通貨取引税機関にはなりえないとジュタンは論じている (Jetin, 2002: 121-123)。

それでは、国連機関はいかがであろうか？ ジュタンはまず国連総会について、世界規模で通貨取引税を開始する国際条約の交渉ならびに締結の場となるかもしれないが、問題は国連総会で決定された事柄に法的拘束力がないことであり、通貨取引税を運営するだけの能力にも欠けていると述べている。次に、ECOSOCであるが、ECOSOCは国連憲章上、ブレトンウッズ機関を含むすべての国連機関によって実施される経済政策の連絡調整を担当している。ECOSOCには多くの途上国が参加し、諮問資格を得たNGO、労働組合のような市民社会組織も、協議や議論に参加しており、きわめて民主的である。しかしながら、ECOSOCは、これまで経済・社会政策の決定・実施に際して決して重要な役割を果たしたこともなく、ましてや設立趣旨のとおり国連諸機関が実施するすべての活動を調整する役割なども担ったことがないと論じ、消極的な評価を与えている (Jetin, 2002: 115-117)。

UNCTADは途上国の経済問題の分析と議論の主要な場であり、国際貿易、金融、投資、開発の統合的アプローチを発展させ、数多くの国際協定を交渉し、採択してきた。しかし、先進諸国がこれらの協定の調印を拒否してきたために、これらは死文化し、UNCTADは単なる議論の場であるという評判がもたらされている。したがって、地球規模で通貨取引税を創出する国際条約を交渉するための望ましいフォーラムになりうる一方、通貨取引税によって生み出される税を徴収・分配する技術的能力も運営能力も備わっていないというのがジュタンの主張である。

最後に、UNDPであるが、この機関は36ヶ国からなる執行理事会の下で開発分野における特別基金とプログラムを運営し、世界130ヶ国に国別事務所を設立してプロジェクトを行い、NGOとの協力についても長い伝統を持っている。また、毎年『人間開発報告』を刊行するなど、きわめて包括的な能力を有しており、諸国間での資金の分配や社会的優先順位の決定において、有益な貢献をなしている。しかしながら、UNDPは新しい国際条約、特に金融と租税分野での条約を交渉し、採択するという重要な分野での経験をまったく持っていないとジュタンは分析している (Jetin, 2002: 118-119)。

以上の議論から、ジュタンは国際連帯税のガバナンスを担う機関として、従来の国際機関はどれも適当ではないとの結論を出している。とするならば、次に検討すべきは、今世紀に入って創設された新しい国際機関、ならびに現在構想されている国際機関であろう。

ただし、関係諸政府などが出資し、世界銀行が管理を行っているトラスト・ファンド（信託基金）は、関係諸政府や団体により、ガバナンスを自由に設計できる可能性があるため、通貨取引税実施に伴う税収の管理方法として、検討することはできるであろう¹⁹。

2. 近年創設された新しい国際機関のガバナンス

ここでは、近年創設された新しい国際機関として、世界エイズ・結核・マラリア対策基金（世界基金）、国際医薬品購入ファシリティ（UNITAID）、適応基金を取り上げる。

（1）世界エイズ・結核・マラリア対策基金（世界基金）

¹⁹ たとえば、世界銀行のファンドのガバナンスでは、それぞれ先進国・途上国が1対1の割合で運営委員会を構成しており、国際開発金融機関や関連国連機関、また、NGO、先住民グループ、民間セクターなども広く意見を言える仕組みが作られている例もある。

世界基金は、世界全体で年間 600 万人近くの命を奪っているエイズ・結核・マラリアと闘うために、十分な資金を迅速に提供することを目的に 2002 年に創設された。以来、世界基金は世界 139 カ国に 115 億ドルの資金拠出を行い、その資金で 200 万人のエイズ治療、460 万人の結核治療、7400 万人のマラリア治療が実現、2009 年 3 月までに合計 350 万人の命が救われた。

世界基金のガバナンス上の特徴は、「全員参加」を保障していることである。世界基金の最高意思決定機関である理事会は、現在、本部のあるジュネーブで春に 1 回、途上国で秋に 1 回の合計 2 回開催される。投票権をもつ 20 議席は、資金提供（ドナー）側 10 席、実施側 10 席で構成されるが、ドナー側には政府議席 8 議席に加え、民間財団・民間セクターがそれぞれ 1 議席を持つ。一方、実施側は政府議席 7 議席に加え、先進国 NGO、途上国 NGO、および「三大感染症の感染者・影響を受けるコミュニティ」がそれぞれ 1 議席を持つ。

この参加型プロセスにより、すべての関係者が世界基金にオーナーシップを感じ、積極的に意思決定を担うことができる。世界基金の特徴である、直面する課題のダイナミックな解決と組織のアカウントビリティも、全員参加型ガバナンスによって実現されている。世界基金は感染症対策について、世界銀行など他の大規模援助機関に比べて高い実績を誇っているが、それはこの全員参加型ガバナンスに支えられたものである。

世界基金から学べることは、これから創設される機関が、オーナーシップ、民主主義、アカウントビリティを確実にするために、「全員参加型」のガバナンス・システムを導入する必要性であろう。

(2) 国際医薬品購入ファシリティ (UNITAID)

UNITAID は、航空券連帯税という国際連帯税の実施に伴って創設された唯一の国際機関である。2006 年 9 月 19 日に創設された UNITAID は、航空券連帯税の税収を主財源に、HIV/AIDS、マラリア、結核の医薬品や診断薬を大量かつ長期に発注・購入することでこれらの価格を大きく下げ、貧しい人々の治療へのアクセスを大幅に向上させることを目的としている。現在 UNITAID には 29 カ国に加えて、ビル&メリンダ・ゲイツ財団が参加している。

UNITAID は、国連機関、世界基金、財団などをパートナーに、世界各国で協働事業を展開しているが、その結果（2006 年 9 月の創設から 1 年間）は、表のとおりである。

表：UNITAID の成果（2007 年度）

	HIV/AIDS	マラリア	結核
パートナー	クリントン財団 WHO UNICEF 世界基金	世界基金 WHO UNICEF ロールバック・マラリア	ストップ結核パートナーシップ、グローバル・ドラッグ・ファシリティ、世界基金
受益国数	53 カ国	22 カ国	58 カ国
受益者	100,000 人の子どもの ARV 治療 65,000 人の第 2 次薬 ARV 治療 122,000 人の妊婦の ARV 治療	135 万人の ACT 治療	866,000 人の第 1 次薬治療 180,000 人の子どもの治療 4,700 人の多剤耐性治療
医薬品 価格の低下	40%（小児用 ARV） 25-50%（ARV）	29%（ACT）*	20-30%（MDR-TB）*

註：*は UNITAID, 2007b より

(出典：UNITAID, 2007a: 1 をもとに筆者作成)

UNITAID の組織は、意思決定機関である理事会と、理事会を支え、決定事項を実施する事務局、多様なアクターが参加して、情報を交換し、議論を行い、理事会に助言を与える諮問フォーラムから構成されている。また歳入を管理する信託基金が WHO に置かれている (UNITAID, 2007d: 3)。

最も重要な機関は理事会である。理事会は意思決定機関であり、諸目的を定め、活動計画を立て、パートナーシップを推進することに責任を負っている。理事会は、創設国から 5 名、アフリカ連合、アジアから各 1 名、市民社会 (NGO、患者コミュニティ) から 2 名、財団から 1 名、WHO から 1 名の合計 11 名の理事で構成されている。それぞれの理事の下には理事代理が各 1 名置かれているが、市民社会はさらに理事会には出席できないが助言を与えることができる 3 名の非公式メンバーを市民社会代表団に加えている。

UNITAID の中核である理事会のメンバーに、政府代表以外のステークホルダーが加わっていること、とりわけ南北の NGO が入っていることは特筆に値する。なぜなら、組織上、意思決定の中心部に市民社会の声、草の根の現場の思いが届けられることを保障するものとなっているからである。その意味で、UNITAID のガバナンスは既存の国際機関と比較してより民主的であると見ることができる。

政府代表に加えて、市民社会代表、財団代表、国際機関代表を含めて意思決定を行っていく UNITAID のガバナンスは、世界基金の「全員参加型ガバナンス」と軌を一にしており、国際連帯税のガバナンスを考える上で、重要な先例になっていると思われる。

(3) 適応基金

適応基金は、京都議定書の下にある資金メカニズムの一つで (その他には、「気候変動特別基金」及び「低開発途上国基金」がある)、クリーン開発メカニズム (CDM) からの削減クレジットに 2% の課徴金を課す基金である。

「気候変動特別基金」及び「低開発途上国基金」は、先進国の自主的な拠出に頼る基金で、地球環境ファシリティ (GEF) が受託し、管理している。GEF は、世界銀行、UNDP、UNEP 等の既存組織を活用した資金メカニズムで、1994 年にスタートした。先進国 14、途上国 16、経済移行国 2 で構成され、意思決定はコンセンサス方式によるが、ダブルマジョリティ方式の投票による意思決定方式 (基礎票と拠出比例票それぞれの 60% 以上の獲得を要する) も用意されている。ドナー先進国の意向が強く反映される形となっており、途上国の反発が強かった。

そのような状況下で、途上国は「適応基金こそは自分たちの基金である」という意識を持っていたため、運営組織のガバナンスについては、GEF が請け負うことに強く反対した。その結果、適応基金は、2007 年バリ行動計画において、京都議定書の下に直接「適応基金理事会 (Adaptation Fund Board)」が意思決定機関として置かれ、世界銀行は受託機関、GEF は事務局としてだけ暫定的に任命されることとなった。理事会の構成は、国連 5 地域から 2 人ずつ、小島嶼国から 1 人、低開発途上国から 1 人、附属書 1 国から 2 人、非附属書 1 国から 2 人となり、コンセンサスが得られない場合は、1 国 1 票主義で 3 分の 2 の多数決で決定されることになり、途上国の意向がより強く反映される構成となった。京都議定書に続く 2013 年以降の枠組における大規模資金を運営する組織についても、この適応基金理事会のガバナンスを基本とした提案が多く出されている。

この適応基金のガバナンスには、市民社会や財団が加わっていないが、世界各国からバランスよく理事が配置されており、途上国の意向が強く反映される仕組みである点、そして、これが他の気候変動関係の資金メカニズム構想の基本になっている点は注目に値する。

国際航空・船舶税や通貨取引税などの徴税や管理は、それぞれ別の機関が行うことになるならば、気候変動の適応に振り分ける部分については、この京都議定書の下にある資金組織に拠出し、資金の配分については、この資金組織に任せるべきだと考えられる。

3. 構想されている新しいガバナンス

国際連帯税（とりわけ通貨取引税）の創設に当たり、必要となるガバナンスについて、さまざまな構想が出されている。ここでは、ヘルシンキ大学のヘイッキ・パトマキ (Heikki Patomäki) の二段階ガバナンス論、そしてジュタンの「持続可能な開発のための連帯基金」構想 (FSDD: Fonds de solidarité pour le développement durable) に的を絞って、吟味する。

(1) パトマキの通貨取引税機関構想

パトマキは、第一段階として志を同じくする少数の国々で通貨取引税を自主的に開始し、第二段階で通貨取引税スキームをグローバルに拡大するという二段階ガバナンス論を展開している。

パトマキは、最低 30 カ国、国際金融市場での占有率 20%以上が満たされれば、通貨取引税機関 (CTTO: Currency Transaction Tax Organization) を設立し、通貨取引税を実施することが可能になると主張している (Patomäki, 2001: 164)。

CTTO とは、通貨取引税を調整・統制し、加盟国があげた税収を徴収する超国家機関である。加盟国からの徴税に加えて、CTTO は通貨取引税の税率を定め、課税ベースを定義し、免税の範囲を決定し、監視と監査を行う。

ここで重要な点は、パトマキが CTTO という新たな国際機関の設立をグローバル・ガバナンスの民主化の手段と位置づけていることである。すなわち、パトマキはまず CTTO の中に、主要な決定を行う閣僚理事会と、理事会を監視、牽制する民主議会を設けてチェック・アンド・バランスを働かせ、次に民主議会が政府代表、国会議員代表、NGO・労働組合（市民社会）代表から構成される新たな制度を構想している。市民社会の代表はその団体が民主議会のメンバーたりうるかどうかのスクリーニング手続きと、抽選で選出される。また、議決権に人口の大小を加味し、人口大国は 3 票、小国は 1 票、その中間の国々は 2 票という具合に、既存の国際機関より民主的、かつ公正となりうる制度を考案している (Patomäki, 2001: 202)。

さらに、通貨取引税の税収の一部を使って、国連の基本予算のおよそ半分に当たる年間 10~20 億ドルを国連に拠出し、その資金を梃子に国連改革と民主化を促すことも提案している。これは、彼が第二段階で改革された国連を舞台に上がらせることを想定していることと関係している (Patomäki, 2001: 199-205)。

第二段階はすべての国々が通貨取引税スキームに参加する段階である。この段階では、国連安全保障理事会と並ぶ権限を持つ国連経済安全保障理事会 (ESC: Economic Security Council of the United Nations) の創設と、ESC が CTTO の役割を担うことが提唱されている。もし ESC の設立が困難であれば、現存する国連経済社会理事会 (ECOSOC) を改革し、この機関に第二段階の通貨取引税機関の役割を担わせる案をパトマキは提示している。

それでは、ECOSOC は具体的にどのように改革されればよいのだろうか。サウス・センター

(South Centre) は以下の改革を提言している (South Centre, 1997: 167-170; Patomäki, 2001: 212)。

- ①国際政治経済における諸傾向に鑑みて、長期の計画と活動を策定する「閣僚理事会」に相当するものを創設する。
- ②決定事項を着実に実施できる新たな執行機関を創設する。
- ③独立し、分析能力を持った強化された事務局を創設する。
- ④早期警戒能力、迅速な活動、ならびに長期計画を可能にするための定期的な会合を開く。

パトマキは、この ECOSOC 改革に通貨取引税の税収を充て、ECOSOC が通貨取引税機関の役割を担うことができるようにするべきだと主張している。他方、もし ESC の創設にも、ECOSOC の改革にも失敗した場合は、CTTO を存続させ、その権限と役割を強化しながら、グローバル・ガバナンスの中心的な役割を果たさせることも展望している (Patomäki, 2001: 212-213)。

政府代表、国会議員代表、市民社会代表から構成され、人口の大きさを票の重さに結びつけたユニークな民主議会の創設、さらに国連改革を含む既存の国際機関の民主化をも視野に入れたパトマキの提案は、国際連帯税のガバナンスを構想する上で、ユニークな貢献をしているといえるだろう。

(2) ジュタンの持続可能な開発のための連帯基金構想

持続可能な開発のための連帯基金 (FSDD) は、各国理事会と民主議会からなり、理事会の役割は締約国による税の適用と資金の徴収を監視すること、係争もしくは困難に際してその解釈を明確にすること、そして資金の徴収に基づいて予算を編成することである。各国は、人口規模に見合った議決権を持つ。すなわち、パトマキの議論の中にあつたとおり、人口大国は 3 票、小国は 1 票、その中間にあたる国は 2 票である。重要な決定は 3 分の 2 の多数決で、通常の決定は単純な多数決で行われる。理事会は常設事務局によって補佐される (Jetin, 2002: 123-125)。

民主議会は、理事会を監督することを可能にする固有の権限を有し、理事会は活動を議会に報告する。議会は、特に条約を修正し、理事会により提出された予算を議決する権限を有する。議会は、政府代表 (1 国 1 名)、国会議員代表 (人口の規模によって 1 名から 5 名)、そして市民社会代表 (政府代表と国会議員代表を合わせた議席の 4 分の 3) から構成される。市民社会代表はあらかじめ定められたリストの中から、抽選で選出される。リストに搭載されるには、候補となる市民社会団体が自国の政府や国際機関から特に財政面で独立しており、また資金提供を受ける可能性がある領域における真の活動の証拠があるということを確認するために、認証手続 (書面およびヒアリングに基づく) が行われることになる。認証はされたが抽選で選出されなかった NGO や労働組合、ならびに地方公共団体は、FSDD に直接提案を出す権利を持つ (Jetin, 2002: 125-126)。

また、ジュタンは税収の用途について、FSDD は一方で地球レベルの環境・社会プログラムと為替準備基金、他方で各加盟国によって実施される国別プログラムという 2 つの基本的なプログラムに分配されると主張している。FSDD はグローバル・プログラムに関してはその目的や優先順位、資金創出の費用を議論するが、国別プログラムに関しては各国に分配される資金の割合を決定するだけで、実質的なプログラムの内容は各国によって決定される (Jetin, 2002: 126)。

ジュタンは税収の分配に当たって最も重要な原則は民主主義であると論じ、具体的には毎年 UNDP が発表している人間開発指標に基づいて分配することを提案している。すなわち、人間貧困指標や環境破壊バランスシートが悪い国ほど多くの資金を分配する一方、ジェンダー開発指標

を改善した国に対して資金配分を増やすなど、決められた指標にしたがって各国の進捗状況を把握し、これらを考慮に入れながら分配額を決定、見直していくことを提言している (Jetin, 2002: 126-129)。

ジュタンの貢献は、税収の分配の仕方と用途について、具体的に論及している点である。特に、税の分配の基準として、UNDP の人間開発指標など関連する国連の指標を用いること、税収を大きくグローバル・プログラムと国別プログラムに分け、後者については可能な限りその国の人々によって決定されるよう提言していることは、傾聴に値しよう。

パトマキも、ジュタンも、どちらも機構面では EU の閣僚理事会と欧州議会の関係とそれぞれの機能を参考に構想したと考えられる。理事会と民主議会のチェック・アンド・バランスの仕組みや、民主議会の議席を人口に比例させるアイデアはすでに EU が実施していることから、単なる理想論として切り捨てることは得策ではないだろう。

4. 今後の議論に向けて

これまでの議論から、国際連帯税を実施した場合のガバナンスについて、

- ①従来の国際機関を改革、活用する。
 - ②近年創設された国際機関を参考に、ガバナンスを構想する。
 - ③構想されている国際機関（パトマキ案、ジュタン案）を参考に、ガバナンスを考える。
 - ④②と③を参考に、ガバナンスを構想する。
 - ⑤①を利用しつつ、②と③を参考にガバナンスを構想する（[UNITAID 型]…WHO に「間借り」しながら、独自のガバナンスを構築した UNITAID のように）
- という 5 つの選択肢があると思われる。

本協議会では、とりわけ従来の国際機関を国際連帯税の実施機関とする困難さを意識しつつ、近年創設された国際機関や、パトマキやジュタンの構想の中に含まれるあるべきガバナンスの要素をさらに詳しく吟味したが、最終的には「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」専門家委員会の意見が、きわめて傾聴に値すると考える。

専門家委員会は、国際連帯税の税収の受け皿として、グローバル連帯基金の創設を提案しているが、その資金管理は世界銀行、ガバナンスは UNITAID を参考にしている。すなわち、税収の資金管理は、たとえば世界銀行のトラスト・ファンドを使い、ガバナンスは、UNITAID の理事会のように、関係政府（先進国、途上国のバランスを考慮した構成）、NGO、専門家などマルチステークホルダーから構成される、透明で、民主的で、アカウンタブルな理事会を創設し、同時に理事会に入れない諸国や諸団体の意見をくみ上げるために諮問フォーラムを設置するという構想である。

本協議会としては、これまでの分析とこの構想に一致点を見出しており、あるべきガバナンスの選択肢として、この構想を支持することにしたい。

おわりに（提言）

リーマンショック以後、世界経済は不安定化し、大きな構造転換の時代を迎えている。早急に取り組まなければならない地球規模の課題に対して、これまでの枠組み、発想に止どまっていたのでは、決定的に立ち遅れてしまう。我々は国境を超えた課題解決策として、グローバルな活動に対して課税する国際連帯税、とりわけ通貨取引税の実現を求めるものであり、その機は熟してきていると考える。

通貨取引税の導入は、かつては一部の NGO が提唱するのみで、政府ベースの議論からは除外されていた。しかし、リーマンショックを経て、金融市場規制並びに金融機関課税が世界的な潮流となり、状況は急速に変化してきている。

第一に、主要国政府は何らかの金融課税を本格的に実施する段階に至った。欧州連合は国際金融取引税を提案しており、ドイツ、フランス等はこの案を G20 首脳会議に持ち込み、世界的取り組みへと発展させる意図を表明している。米国は 80 年ぶりの金融規制改革法案を成立させ、規制政策を大きく前進させた。

第二に、革新的開発資金に関するリーディング・グループは、「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」を立ち上げ、そのもとに設置された専門家委員会は、グローバル通貨取引税の導入を提案した。

第三に、国連関係では、デスコト国連総会議長が設置した国際金融システム改革専門家委員会（スティグリッツ委員会）、パン・ギムン国連事務総長が設置した気候変動資金ハイレベル諮問グループなどが、金融取引税を含む様々な国際課税の方策を提案している。

日本では、民主党政権が「税制改正大綱」の一項目に国際連帯税を盛り込み、政府税制調査会のなかに国際課税小委員会を設けることになった。

こうした内外情勢の展開をふまえ、我々はこの日本国政府に向けて以下の提言を行う。

1. 地球規模の課題解決のために、各国が協力して資金を拠出する新しいメカニズムとして、国際連帯税とりわけ通貨取引税を早急に導入すべきである。
2. 通貨取引税は、多通貨同時決済を行っている CLS 銀行の決済システムを通じて徴収する方式（グローバル通貨取引税）とし、税金は国際機関に拠出するものとする。
3. 税率は、実体経済を支える国際金融市場に歪みをもたらさないように、0.005 %とする。
4. 税を徴収し、管理・分配する国際機関として、グローバル連帯基金を設立する。基金のガバナンスは、UNITAID 理事会のように、透明で、民主的で、説明責任を果たすものでなければならない。また地球規模課題の当事者である市民社会・NGO の代表や資金拠出のステークホルダーである民間セクター等の非国家セクターが議決権を持って参加することが必要である。
5. 同基金の運用については、世界銀行のトラストファンド等の仕組みを活用するという選択肢を検討すべきである。

6. 税収の使途は、MDGs の達成、並びに気候変動への適応のためとし、具体的には参加国の協議をふまえ、担当の国際機関が決定する。また、この国際連帯税の税収は ODA にはカウントしない。

7. このような通貨取引税構想を検討していくにあたり、「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」、国連関係の各種作業グループなどと緊密に連携し、同時に国連気候変動枠組条約交渉、タックスヘイブン規制等の動向にも注意を払う。なお、その他の国際連帯税についても引き続き検討していく。

8. これらの提言を生かすために、政府が国際連帯税としてのグローバル通貨取引税を導入する立場から、首相直轄のタスクフォースを設置して議論を進める。

9. グローバル通貨取引税の実現に向けて、国際社会の合意を形成するために、日本政府は G20、国連、その他の国際会議の場で、このテーマを議題化させるべきである。

10. とりわけ、日本がリーディング・グループの「開発のための国際金融取引に関するタスクフォース」に加わり、第 8 回リーディング・グループ総会の議長国となったことに鑑み、日本政府が強いイニシアチブを発揮することを求める。

11. これらの成果を取りまとめて、政府・国会として立法化の準備に取りかかることを期待する。

12. なお、グローバル通貨取引税の実現には一定の準備期間を要することに鑑み、技術的に徴収が容易であり、フランス、韓国などがすでに実施している航空券連帯税を、国際連帯税の第一歩として 2011 年度より導入することを求める。

13. 以上の内容を、内閣、国際連帯税創設を求める議員連盟、革新的開発資金に関するリーディング・グループ、さらには NGO やマスコミなど関連する団体に提言し、広く世論を喚起しながら、日本発国際連帯税の実現を図る。

<参考文献>

—日本語文献—

吾郷健二 (2002) 「いわゆるトービン税について」 西南学院大学『経済学論集』36 卷 4 号。

上村雄彦 (2006) 「グローバル・タックス、新しい開発資金メカニズムと持続可能な福祉社会」
『公共研究』3 卷 3 号、281-290 頁。

———— (2009a) 「国際連帯税の可能性—持続可能なグローバル福祉社会の実現に向けて」『国際開発ジャーナル』1 月号、No. 626、28-29 頁。

———— (2009b) 「人間の安全保障とグローバル・タックス—国際連帯税ガバナンスを中心に—」『公共研究』第 5 卷第 4 号、150-185 頁。

———— (2009c) 「国際連帯税の課題—通貨取引開発税が抱える技術的な課題を中心に」『シナジー』No. 143。

———— (2009d) 『グローバル・タックスの可能性—持続可能な福祉社会のガバナンスをめざして』ミネルヴァ書房。

———— (2010) 「地球福祉の実現と国際連帯税—国内外の最新の動向を中心に」『公共研究』、第 6 卷第 1 号

外務省(2005) 「ミレニアム・プロジェクト報告書 (開発への投資 : MDGs 達成のための現実的な計画) (概要)」

金子文夫 (2006) 「[解説] トービン税とグローバル市民社会運動」、ジュタン、ブリュノ 『トービン税入門—新自由主義的グローバリゼーションに対抗するための国際戦略』(和仁道郎訳)、社会評論社、239-260 頁。

———— (2009) 「金融危機と国際連帯税」『世界』2009 年 3 月号、251-259 頁。

環境省地球環境局 (2008) 「地球環境税等研究会について」、第 1 回地球環境税等研究会での配布資料、2008 年 9 月 5 日。

「国際連帯税創設を求める議員連盟」(2008a) 「国際連帯税創設を求める議員連盟」設立趣意書、2008 年 2 月 28 日。

———— (2008b) 「『開発資金のための連帯税に関するリーディング・グループ』へ我国の参加を求める申し入れ」、2008 年 5 月 29 日。

自由民主党 (2008a) 『最先端の低炭素社会構築に向けて—来たるべき世代と地球のために—』(地球温暖化対策推進本部中間報告)、自由民主党政務調査会地球温暖化対策推進本部。

———— (2008b) 『平成 21 年度税制改正大綱』。

ジュタン、ブリュノ(2006) 『トービン税入門—新自由主義的グローバリゼーションに対抗するための国際戦略』(和仁道郎訳)、社会評論社。

シュパーン、パウル (1996) 「トービン税と為替の安定化」(日本経済調査協議会訳) 日経調資料 96-6。

税制調査会 (2009) 「平成 22 年度税制改正大綱」2009 年 12 月 22 日

高木晶弘 (2006) 「「国際連帯税」：開発資金調達をめぐる新しい展開」横浜市立大学『国際文化研究紀要』13 号。

———— (2006) 「国際連帯税と市民社会—公正なグローバル化のための新しいメカニズム」『ピープルズ・プラン』34 号。

田中徹二 (2006) 「もう一つの世界をともに」功刀達朗・毛利勝彦編『国際 NGO が世界を変える』東信堂。

- (2007) 「国際連帯税ならびに UNITAID をめぐる動向と課題」『公共研究』3 巻 4 号、117-143 頁。
- 地球環境税等研究会 (2009) 『平成 20 年度地球環境税等研究会報告書』
<http://www.env.go.jp/council/40chikyu-tax/r400-01.pdf>
- 地球環境戦略研究機関 (2009) 『地球温暖化対策と資金調達—地球環境税を中心に』中央法規。
- 内閣官房 (2008) 『低炭素社会づくり行動計画』
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka/kaisai/080729/honbun.pdf>
- 長坂寿久 (2006) 「通貨取引税 (トービン税) の動きと NGO—発足した国際連帯税 (航空券税) と UNITAID」『国際貿易と投資』18 巻 3 号。
- (2007) 『NGO 発、「市民社会力」: 新しい世界モデルへ』明石書店。
- 望月爾 (2009) 「グローバル化と税制—グローバル・タックス構想を中心に—」中島茂樹・中谷義和編『グローバル化と国家の変容「グローバル化の現代—現状と課題」第 1 巻』お茶の水書房、155-183 頁。
- 本山美彦 (2008) 『金融権力—グローバル経済とリスク・ビジネス』岩波書店。
- 諸富徹 (2002) 「金融のグローバル化とトービン税」『現代思想』30 巻 15 号。
- (2010) 「グローバル・タックス」植田和弘・新岡智編『国際財政論』有斐閣、147-162 頁。
- 和仁道郎(2008) 「為替取引税の安定化効果をめぐる問題点」『横浜市立大学論叢 (人文科学系列)』59 巻 3 号、227-265 頁。

—外国語文献—

- Atkinson, Anthony Barnes (2004) *New Sources of Development Finance: Funding the Millennium Development Goals*, Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- Baker,D., Pollin,R., McArthur,T. and M.Sherman (2009) "The Potential Revenue from Financial Transaction Taxes", Center for Economic and Policy Research & Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, available at:
<http://www.cepr.net/documents/publications/ftt-revenue-2009-12.pdf>
- Christensen, John (2007a) "Mirror, Mirror on the Wall, Who's the Most Corrupt of All?", Tax Justice Network.
- (2007b) "Combatting Tax Havens and Capital Flight", presented at the Third Plenary Meeting of the Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development in Seoul, 3 September 2007.
- European Commission (2010) "Innovative Financing at a Global Level", Commission Staff Working Document SEC (2010) 409 final.
- European Parliament, "Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis (2010) Draft Report on the financial, economic and social crisis: recommendations concerning measures and initiatives to be taken (mid-term report)".
- High-Level Panel on Financing for Development (2001) "Technical Report of the High-Level Panel on Financing for Development".
- Hillman, David, Sony Kapoor, Stephen Spratt (2006) "Taking the Next Step: Implementing a

- Currency Transaction Development Levy”, Commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, UK: Stamp Out Poverty.
- Horner, Frances M. (2001) “Do We Need an International Tax Organization?”, *Tax Notes International*, 179, available at:
http://www.law.wayne.edu/McIntyre/text/horner_and_oecd.pdf
- IEA (2008) “ENERGY TECHNOLOGY PERSPECTIVES 2008: FACT SHEET–THE BLUE SCENARIO: A sustainable energy future is possible – How can we achieve it?”, International Energy Agency, available at:
http://www.iea.org/Textbase/techno/etp/fact_sheet_ETP2008.pdf
- International Monetary Fund (2010) *A fair and substantial contribution by the financial sector*, April.
- Jetin, Bruno (2002) *La taxe Tobin et la solidarite entre les nations*, Paris: Descartes & Cie (ブリュノ・ジュタン『トービン税入門—新自由主義的グローバリゼーションに対抗するための国際戦略』(和仁道郎訳)、社会評論社)。
- and Lieven Denys (2005) *Ready for implementation--Technical and legal aspects of a currency transaction tax and its implementation in the EU*, World Economy, Ecology and Development (WEED), Berlin.
- (2007) “A Currency Transaction Tax against Speculation and for Global Common Goods”, *International Journal of Public Affairs*, Vol. 3, pp. 83-111.
- Kapoor, Sony (2004) *The Currency Transaction Tax: enhancing financial stability and financing development*, Tobin Tax Network.
- (2006) “Tax Evasion/Avoidance, Tax Competition and Capital Flight: The Missing Pieces of the Development Debate”, Draft Proposal for International Conference 2006 for the government of Brazil (unpublished).
- (2007a) “Financial Transaction Taxes and the Currency Transaction Development Levy”, Speech at the 2nd Leading Group Conference held in Oslo, February 2007.
- (2007b) “A financial market solution to the problems of MDG funding gaps and growing inequality”, Speech at the 3rd Leading Group Conference in Seoul, 3-4 September 2007.
- Landau Group (groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales) (2004) *Rapport à Monsieur Jacques Chirac Président de la République*, retrieved from http://www.diplomatie.gouv.fr/actual/pdf/landau_report.pdf on 24 December 2006.
- Leading Group on Innovative Financing for Development (2009) “Sixth Plenary Meeting of the Leading Group on Innovative Financing for Development: Final Conclusions of the Presidency”, available at:
http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_Final_version_english.pdf
- Mabillais, R. and Henri Rouillé d’Orfeuil (2006) “International Solidarity Contribution and Civil Society in France and Europe”, a paper submitted for the Tokyo International Seminar 2006 on “New Financing Mechanisms for Development: Towards the MDGs and Globalization with a Human Face” (unpublished).
- OECD (2010) *The parameters of a Financial Transaction Tax and the OECD global*

- public resource gap, 2010-2020, Trade Union Advisory Committee to the OECD, Paris, 15 February.
- Patomäki, Heikki (2001) *Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax*, London • New York: Zed Books.
- and Lieven Denys (2002) "Draft Treaty on Global Currency Transactions Tax", NIGD Discussion Paper 1/2002: Helsinki & Nottingham.
- (2007) *Global Tax Initiatives: The Movement for the Currency Transaction Tax*, UNRISD Civil Society and Social Movements Programme Paper, No. 27, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Penttinen, Jorma, Ville-Pekka Sorsa & Matti Ylonen ed. (2005) *More Taxes!: Promoting Strategies for Global Taxation*, ATTAC Finland.
- Peyrelevade, Jean (2005) *Le capitalisme total*, Seuil et La République des Idées (ジャン・ペイルルヴァッド (2007) 『世界を壊す金融資本主義』(宇野彰洋、山田雅敏監修、林昌宏訳)、NTT 出版
- Schulmeister S., Schratzenstaller M., and O.Picek (2009) "A General Financial Transaction Tax: A Short Cut of the Pros, the Cons and a Proposal", Osterreichisches Institute fur Wirtschaftsforschung (WIFO), September.
- Schmidt, Rodney (2007) *The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates*, Ottawa: The North-South Institute.
- South Centre (1997) *For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform*, London: Zed Books in association with South Centre.
- Spratt, Stephen (2005) *A Sterling Solution: Implementing a stamp duty on sterling to finance international development*, a report for Stamp Out Poverty.
- Tanzi, Vito (1998) "Is There a Need for a World Tax Organization?" in Razin and Sadka ed., *The Economics of Globalization*, Cambridge University Press.
- Taskforce on Innovative International Financing for Health Systems (2009) *More money for health, and more health for the money*
- The Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System (2009) *Report of The Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*.
- The Government of Swiss (2008) "Funding Scheme for Bali Action Plan: A Swiss Proposal for global solidarity in financing adaptation", at Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA), available at: http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/switzerland_funding.pdf
- The Taskforce on International Financial Transactions for Development (2010) *Globalizing Solidarity: The Case for Financial Levies*, Report of the Committee of Experts to the Taskforce on International Financial Transactions for Development, Leading Group on Innovative Financing for Development, available at: <http://www.leadinggroup.org/article668.html>
- The task force on the development impact of illicit financial flows (2008) *Final Report*

- from the Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows
- The technical group on innovative financing mechanisms (2004) “The Quadripartite Report <Action against Hunger and Poverty>”, September 2004.
- Thornton, Phil (2007) *Meeting the Millennium Promise*, Report of the All Party Parliamentary Group for Debt, Aid and Trade into the requirement for additional development financing to fund the Millennium Development Goals, House of Commons and the All Party Parliamentary Group for Debt, Aid and Trade.
- Uemura, Takehiko (2007) “Exploring Potential of Global Tax: As a Cutting-Edge-Measure for Democratizing Global Governance”, *International Journal of Public Affairs*, Vo. 3, pp. 112-129.
- — — — (2010) “La Japon et l’impôt de solidarité internationale”, *Informations at Commentaires*, No. 150, Janvier-Mars, pp. 25-29.
- Ul.Haq, I.Kaul, and I.Grunberg (eds) (1996) *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, Oxford University Press: New York and Oxford.
- UNFCCC (2008)
- UNITAID (2007a) “One year of achievements”, a paper delivered at UNITAID First Anniversary Celebration on 20 September 2007.
- UNITAID (2007b) “UNITAID actions and main achievements”, a document delivered at UNITAID First Anniversary Celebration on 20 September 2007.
- United Nations (2009) Report of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development, New York, 24-30 June 2009.
- Wahlberg, Katarina (2005) *Progress on Global Tax?*, Global Policy Forum, retrieved from <http://www.globalpolicy.org/soecon/globaltax/general/2005/12progress.pdf> on 24 December 2006.

<参考資料1： 国際連帯税推進協議会委員一覧>

〔座長〕

- ・ 寺島実郎（三井物産戦略研究所会長、日本総合研究所理事長、多摩大学学長）

〔委員〕

- ・ 稲場雅紀（アフリカ日本協議会／国際保健分野プログラム・ディレクター）
- ・ 植田和弘（京都大学大学院経済学研究科教授）
- ・ 上村雄彦（横浜市立大学国際総合科学部准教授）
- ・ 金子文夫（横浜市立大学国際総合科学部教授）
- ・ 小西雅子（WWF ジャパン気候変動担当オフィサー）
- ・ 斎藤 勁（衆議院議員／国際連帯税創設を求める議員連盟事務局長）
- ・ 佐藤克彦（自治労国際部長）
- ・ 白須紀子（日本リザルツ事務局長）
- ・ 田中徹二（オルタモンド事務局長）
- ・ 平田仁子（気候ネットワーク東京事務所長）
- ・ 三木義一（青山学院大学法学部教授）
- ・ 諸富 徹（京都大学大学院経済学研究科教授）
- ・ 山田晴信（HSBC 顧問）

〔顧問： 要請中〕

- ・ 犬塚直史（前参議院議員／国際連帯税創設を求める議員連盟前事務局長）
- ・ 峰崎直樹（財務副大臣／国際連帯税創設を求める議員連盟前副会長）
- ・ 津島雄二（前衆議院議員／国際連帯税創設を求める議員連盟前会長）
- ・ 広中和歌子（前参議院議員／国際連帯税創設を求める議員連盟前会長）

〔オブザーバー〕

- ・ 谷口和繁（世界銀行駐日特別代表）
- ・ 外務省国際協力局
- ・ 財務省国際局
- ・ 環境省地球環境局

<参考資料 2>

航空券連帯税（フランスの経験）、UNITAID の実績

1. 航空券連帯税の導入までの経緯

フランスにおいて、航空券連帯税が導入されるまでの経緯は、第Ⅱ章で述べられているが、導入のプロセスは容易ではなかった。ここで簡単に先行国のフランスの導入の経緯を振り返ってみる。シラク大統領(当時)により任命されたフランスのランドー・グループは 2004 年前半に各分野の専門家ヒアリングと会合などを重ね、12 月に報告書（ランドー・レポート）を作成した。この報告書のなかで航空券税を含めた国際課税のメニューが提示された。

また 2006 年 2 月 28 日から 3 月 1 日にかけて、フランス政府は、この問題に関心がある各国政府・国際機関・NGO を集め、「連帯とグローバリゼーション：革新的開発資金メカニズムに関するパリ会議」を開催した。その結果の一つとして、国際連帯税のなかからまず航空券連帯税を実施に移すことが決定された。十数カ国が導入の意思を表明し、同年 7 月、フランスから始まり、各国が順次実施に移している。

フランスでは、航空券税導入の議論が出てきた 2005 年から 2006 年にかけて航空業界を中心に大きな反対があった。しかし、ランドー委員会の各委員による国民などへ精力的なアドボカシー活動が行われた（テレビ、ラジオでの宣伝等）。また、国会では与党側に反対意見が強かったが、シラク大統領の強力なリーダーシップがあって法案成立・実施にこぎつけることができたと言ってよい。

一方、税額についても航空会社の懸念に応じて、旅客の 7 割を占めるフランスから欧州共同体内への域内エコノミークラスを 1 ユーロというかなり低い税額に抑えられたことも導入にあたっての潤滑油となった。

2. 導入までの意思決定過程について

航空券税の創設は、継続的にたくさんの関係者が関与することによって可能となる。大半のケースでは政府のトップが最初の政治的決定を行い、さらに外務省、財務省、交通省、航空会社、観光産業、保健省、議会、NGO といった関係者で議論を進めることになる。フランスと韓国では、航空券税の政治的意思表明から実施にいたるまで大体 1 年間かかっている（2003 年 12 月のランドー委員会の組織化から数えれば、フランスは 3 年弱かかったことになる）。

フランスでは既存の空港税の額を増やすことによって実現、またニジェールでは新税として導入した。もし、既存の空港税の課税ベースが航空券税の課税ベースと異なれば、事前の作業が必要である。さらに、税収が世界の三大感染症対策のような特定目的にむけての予測可能な持続的な資金となることも同時に議論された。

一般的な意思決定プロセスは、原則についての政治的決定⇒省庁間の議論⇒他の関係者との議論⇒法律の採択⇒施行⇒収入の徴収、となる。

3. 航空券税の税収の流れ

フランスでは税収の割当ては、法律によって決められている。これにより資金の予測可能性が

増し、議会の恣意的な介入を防げる。実際の資金の割当ては、法律以下のレベルでなされる。フランスでは、行政命令によって、国庫とは別のフランス開発庁の特別基金に税収が預けられることになっている。また少なくとも 90%は国際機関 UNITAID(ユニットエイド)に、10%以下が予防接種の国際金融ファシリティ(IFFI)に向けられることになっている。このルールによれば、両プログラムの資金需要と資金供給との変動を調整してフランスの省庁間委員会によってそれぞれへの移転額が毎年きまる。

韓国では、特別基金が設立され委員会が用途を決める。現在、大半は、UNITAID へ送られている。残りは、開発プログラムに使われている。

ニジェールでは、連帯税全額が直接 UNITAID に送られている。

特別基金が必要なのは、税額が徴税国から複数のプログラムに向けられるときで、徴税額全額が UNITAID に向けられるときは不要である。具体的には、徴税国は、一年以上の期間にわたり資金全額または一部の UNITAID への移転を決めることができる。当該国が複数年の資金拠出の実績をその終了時に見直すという条件で実施することもできる。現時点では、UNITAID はこのような基準でパートナー国と複数年プログラムに合意している。資金のモニタリングは、他の公的基金のモニタリングのルールと手続きと同様である。フランスでは、省庁間委員会に資金使用のモニタリングの責任がある。これは、フランス開発庁の監査の中に含まれている。

韓国では、この税金は 5 年間という期間で導入されたので、外務大臣が議長となっている委員会がモニタリングを行い、5 年間の終了を確認することとなる²⁰。

4. 国際医薬品購入ファシリティ (UNITAID) について

フランス、チリ等を中心に航空券税の仕組みが導入され、同時にその受け皿として新しい国際機関としての国際医薬品購入ファシリティ (UNITAID) が、2006 年 9 月ブラジル、チリ、フランス、ノルウェー、英国の 5 カ国により創設された。

UNITAIDの目的は、世界の三大感染症に苦しむ低所得国の人々へ廉価で質の高い治療薬・診断法・医療品を提供することである。これまでの成果は以下の通りである²¹。

- 加盟国は 29 カ国とビル&メリンダ・ゲイツ財団
- 7 億ドル以上が 2006 年 9 月から 2008 年 12 月までに集まった。このうち 70%以上は複数国からの航空券税収入である。
- 2006 年から 2008 年の間、3 億 6850 万ドルをパートナー団体の 93 カ国でのプロジェクトに投じた。地域で見ると 70%以上がアフリカのプロジェクトである。

この組織の特徴は以下である。

- 資金の集め方： 中所得国・低所得国からの資金も含めた国際保健への連帯貢献である。
- 活用のされ方： 市場を活用した保健成果を追求する初めての国際保健組織である。
- 運営方法： 実施機関の戦略的ギャップを埋めるために資金を流すというスリムな組織である。

この分野ですでに活動している世界エイズ・結核・マラリア対策基金 (世界基金)、UNAIDS

²⁰ 2010 年の日本で開催されるリーディング・グループ総会にむけて、韓国は航空券連帯税の実施期間延長の検討を始めたという情報もある (韓国での連帯税導入は 2007 年 9 月末)。

²¹ これは 2009 年 5 月時点、この成果の数字は増えていて最新の数字はHP参照。

(国連合同エイズ計画)、UNICEF(国連児童基金)などの組織の補完的な役割のみを演じていることである。2010年時点のUNITAIDのパートナーは、10団体で、WHO(世界保健機関)、UNICEF、UNAIDS、世界基金、ロールバックマラリアパートナーシップ、ストップ結核パートナーシップ、世界抗結核基金、FIND(革新的新診断法開発財団)、クリントン財団、エスター(病院治療連帯ネットワーク)である。

5. UNITAIDの主な成果

2008年には、UNITAIDの支援により三大感染症で1180万人が治療をうけた。また2006年にエイズの二次治療薬は一年一患者当たり1500ドルだったが、2008年には平均額が700ドルに下がった。

マラリアに関しては、2009年にUNICEFに1億920万ドルを提供し2千万の蚊帳を購入し2009年から10年にかけて高蔓延8カ国に配布した。

結核分野では、世界結核ファシリティ経由で、品質が保証された小児用の一次二次薬を提供している。またFIND経由で多剤耐性結核の発見のための道具を開発している。

UNITAIDの支援がある結核案件は72カ国にわたっている。また15歳以下の結核患者に飲みやすいような治療薬を2011年までに開発し75万人以上に提供する。また2011年までに少なくとも58カ国の4歳児以下の患者用の薬の開発も行っている。診断能力の欠如は多剤耐性結核(MDR-TB)対策の重要な問題で、患者の5%未満しか的確に診断されていないと推定されている。ストップ結核パートナーシップとともに2610万ドルを投じ、7万4千人のMDR-TB患者の検査を行うことで新診断技術の開発を行っている。

UNITAIDはWHOの事前資格プログラムを3年間4000万ドルで支援している。各国で品質が保証された治療が行われているかを確認するもので国の基準作りの支援も行う。

またUNITAIDは医薬品パテントプールの開発を行っている。これによりパテントへのアクセスが容易になり人命を救う、廉価な、適切な医薬品の開発・製造が促進される。

なお、2009年のUNITAIDへの29加盟国と1団体による資金拠出総額は、2億7409万ドル約(247億円:1ドル90円で計算)で、その内訳は以下である。

拠出国・団体	金額[百万ドル]	割合 (%)
フランス	160.00	58.37
英国	42.12	15.37
スペイン	20.92	7.63
ノルウエー	20.12	7.34
ドイツ財団	10.00	3.66
ブラジル	9.98	3.64
韓国	7.00	2.55
モーリシャス	2.27	0.83
チリ	1.35	0.49
その他	0.33	0.12
合計	274.09	100

出典：2009 年年次報告書（HP 掲載最新版）

注：四捨五入の関係上、表の合計額は合計欄の金額、割合に必ずしも一致しない。

6. 最後に

日本で航空券税を導入するとき、関係者としては、航空業界があげられる。現在、日本の航空会社は経営が厳しく、2007 年をピークとして世界的経済不況の影響が少しずつ利用客が減少している。このような状況下での導入は、特に日本企業にとって不利にならないであろうか。

まず、いうまでもなく日本の空港を利用する全航空会社に課せられるので日本企業にとくに不利に働くことはない。

実際、最初の導入国であるフランスでも同様な懸念があった。エアフランスは、2006 年 7 月 1 日から航空券税を導入したが、実施後の 2006 年 9 月の利用客は前年同月比 5.9%増えた。2005 年 9 月から 2006 年 9 月にかけての一年間でも利用客は 5.4%増えた。フランスの主要セクターである観光業をみると 2006 年は 68.6%のフランス人が外国にいき（前年は、68%）、また外国からの観光客は前年比 2.7%増で 7800 万人に達した。このような実績から、導入前にあったフランスの航空業界からの大きな反対の声はなくなった²²。

この税金は航空利用者の国籍によらず航空会社の国籍によらず全ての国際線利用者にかかるので、わたしたち日本人旅行者は、例えばパリからの帰国時にエコノミークラスだと 4 ユーロ（約 440 円）を支払っている。それが現在、エイズ・結核・マラリアという地球規模の三大感染症の対策資金になっていることになる。パリに旅立つと、そのたびに感染症に苦しんでいる人々の命を救うという国際貢献に、日本人旅行者も直接参加しているのである。

注記：この文章を書くにあたって UNITAID のパンフレット[2009 年]、UNITAID の 2008 年年次報告書、UNITAID のウェブ[2010 年]、フランス・リーディング・グループ事務局のウェブサイト[2010 年]などを参照した。

²² 筆者の 2009 年 10 月パリでの政府関係者・NGOなどからのヒアリングによる。数字は、フランス外務省提供。