

透明性に関する議論について(未定稿)

一 通商交渉、投資協定・FTA、国際的金融規制との関連

(RIETI：通商システムとガバナンスに関するサブグループ研究会 報告資料)

2013年11月28日(木)

西村あさひ法律事務所
弁護士 小野 傑

I 問題の所在

- 1、 TPP 交渉において十分な情報が提供されていない情報遮絶の状況を憂慮し、通商交渉における透明性が与えられたというテーマである。議論の道筋として、①透明性が確保されていると思われる他の通商交渉と TPP 交渉で、制度的に何か異なるのか、②制度自体ツールであり、TPP 交渉においては情報統制が国益にかなうという政策判断が日本にもあるのではないかと、③推測するに、従前の通商交渉がそれほど国民の関心と呼ぶものでも、また既存の利害に大きく影響を及ぼすものではなかったことが TPP 交渉との違いではないか、では、日本にとっての TPP と同様に大きなインパクトがあったはずの韓国で、韓米の FTA 交渉において、何か示唆に値することはないか、等が検討課題として考えられる。
- 2、 一方、投資協定、通商協定との関連で「透明性」についての議論が既に深掘りされており、研究会の座長の小寺教授自ら、透明性そのものをこの RIETI のレポートで論じており、さらに実際の仲裁事例も報告されており、こうした従前の議論と通商交渉における透明性の議論をいかに有機的に結び付けるかという課題もある。
- 3、 ところで、モノやサービスとは一線を画す、カネに関する国際的な金融規制では、政策決定における「透明性」はいかに担保されているか、それが通商交渉や投資・通商協定における「透明性」の議論に何か示唆を与えるものはないかという視点もある。

II TPP 交渉における情報遮絶の法的背景、特定秘密保護法案と国民の知る権利との関係

- 4、 TPP における交渉の情報遮絶については、TPP 交渉の枠組み自体として、秘密保持契約が締結され、秘密保持義務が課され、またそれを交渉当事国において担保するための各国における制度的な取組みを義務づけるなど、当事国間において情報遮絶の法的なメカニズムが存するのではないかと想像されるが、それ自体も秘密のような状況に

ある。とは言っても、法的には公務員の守秘義務に基づくようであり、また同じ官庁内において担当部局外に情報が遮絶されているのも、同じく公務員としての守秘義務によるようであり、またその点について強い警告が発せられているからと思われる。

- 5、 となると、これに抗しうる議論は国民の知る権利とか、報道の自由、三権分立に基づく国会の国政調査権など、かなり大上段の憲法との関係ということになって、ともすると地に足がつかない議論になりうるところ、現在国会に上程されている特定秘密保護法案における国民の知る権利、報道の自由、国会の国政調査権の関係等の議論に共通点も多いことから、同法案に関連する議論を以下では紹介することにしたい。
- 6、 まず、秘密の範囲については、「ある事項を秘密として厳格な保全措置の対象とすることは、これにより得られる利益がある反面、国の説明責任への影響や行政コストの増大も考えられる。このため、行政機関等が保有する秘密情報の中でも、国の存立にとって重要なもののみを厳格な保全措置の対象とすることが適当である」(平 23.8.8 「秘密保全のための統制の在り方に関する有識者会議報告書」3頁)と述べるが、「外交」についてもこれに含まれるとする。なお、「対象となる範囲を明確に特定することが適当」であり、「要式行為たる指定行為により保全対象たる秘密の外縁を明確化し、その範囲で厳格な管理を行うことが適当」と述べる(同 5頁)。TPP 交渉でも秘密性ある情報の外縁は明確化されるべきと言える。
- 7、 なお、国民の知る権利との関係では、「国民主権の原理にのっとり国民が政治的意思決定に関与するためには、政府の諸活動について十分な情報を得ることが必要であり、国民の知る権利は、健全な民主主義の根幹を支える極めて重要な権利」であり、また、報道の自由・取材の自由との関連について、「国民の知る権利と報道の自由及び取材の自由との関係について、最高裁は、報道機関の報道が、民主主義社会において国民が国政に関与するにつき重要な判断の資料を提供し、国民の知る権利に奉仕するものとして、報道の自由が憲法により保障される旨判示し、また、報道機関の報道が正しい内容を持つための取材の自由についても、憲法の趣旨に照らし十分尊重に値する旨判示している」(同 21頁)と述べる。
- 8、 ではそうした基本的人権と情報の秘密性との関係については、「本法制の特別秘密は、国の安全、外交並びに公共安全及び秩序の維持の分野の秘密情報の中で特に秘匿性が高いものであることから、・・・本法制により保全される特別秘密は、そもそも情報公開法の下で開示対象とされる情報に該当(せず)・・・国民の知る権利を害するものではない」と述べ、続けて、「一般に、国民の知る権利の趣旨に鑑みれば、政府はその諸活動に関する情報を国民に積極的に伝えていくことが望ましい。しかし、

本法制の特別秘密はその漏えいが国の存立に関わる重要な情報であり、このような情報を厳格な保全措置の下に置くことについては、国及び国民の利益の確保のためにやむを得ないものであって、国民の知る権利の重要性を前提としても合理性が認められる。」(同 22 頁)とする。なお、取材の自由との関係では、「本法制における特定取得罪は、既に述べたとおり、当該行為自体が現行法上の犯罪に該当するか、該当しないまでも社会通念上是認できない行為に限って処罰対象とするものであるから・・・取材の自由の下で保護されるべき取材活動を刑罰の対象とするものではない」(同 23 頁)とする。

- 9、 以上は同法案を支持する側からの議論の引用であるので、バランスをとるためにも同法案に反対する側の議論を国会の国政調査権等との関係で紹介すると、「行政機関の長の判断ひとつで当該特定秘密を国会（議院、委員会、調査会）に提供しないことがあるというもので、国会が行政をコントロールする議院内閣制の仕組みや、国会の最高機関性（憲法第 4 1 条）その他憲法や国会法で与えられた国会や国会議員の権能が否定されてしま（うことになる）・・・国会による行政コントロールを実効的あらしめるためには、各議院において秘密会等に出席・傍聴可能な者の範囲、そこで審議された内容を伝達しう者の範囲、その他審議された内容が漏えいしないようにするための措置を規則により規定することを前提に、議院等からの特定秘密の提供要請について行政機関が拒否することができないとする規定（が必要である）」(2013 年 1 月 9 日「特定秘密保護法案と国会・国会議員に関する Q&A」3 頁 日弁連 HP より)とする。
- 10、 こうした意見に対する、同法案を支持する側の見解は、「立法院については、国会議員にはそもそも法律上守秘義務が課せられておらず、また、憲法上、議院で行った発言について免責特権が認められている。このようなことに鑑みれば、特別秘密に係る国会議員の守秘義務の在り方を検討するためには、国会議員の活動の在り方も踏まえつつ、立法院における秘密保全の在り方全般と特別秘密の保全の在り方との関係を整理する必要」があり、「このような検討は、行政府とは独立の地位を有する立法院の在り方の根幹に関わることから、立法院に委ねることが適当」(前述報告書 24 頁)というものであって、堂々巡りの議論となっている。言うなれば、秘密性がある以上、国民の知る権利や報道の自由は規制され、国政調査権も同様であるという肩透かしの議論になっている。

III 韓米 FTA 交渉における韓国側の国内体制整備の状況

(以下は、奥田総『韓米 FTA』(アジア経済研究所、JETRO)からの引用)

- 11、 ところで、韓国における米国での FTA 交渉においては、透明性の確保のための国民へ

の情報提供、意見聴取の手続きがとられており、参考となる点も多いと思われるので以下紹介する。

FTA の重要性増大と「同時多発的 FTA」の推進

- ・ 国内需要が伸び悩む間、貿易黒字は景気の底割れを防ぐ下支え約としてその重要性が増した。貿易黒字を一定程度維持することは経済成熟化のなかで成長減速の傾向が見える韓国経済にとって危機の再来を防ぐために必要不可欠な要素となりつつある。こうした情勢の下、FTA を一層推し進めるために、韓国政府は 2003 年 8 月の対外経済長官会議において「同時多発的」な FTA を推進することを内容とする「FTA ロードマップ」を決定した。

FTA 推進体制の充実

- ・ 2004 年 FTA ロードマップで注目されるのは、「FTA インフラ」とも言うべき FTA 締結を円滑化する国内制度づくりである。
- ・ 新たな国内制度は「自由貿易協定締結手続き規定」(大統領訓令、2004 年 6 月制定)にまとめられた。この規定は、FTA 締結課程を交渉前、交渉中、交渉後の 3 段階に分け、各段階別に必要な手続きを詳しく定めた。FTA を効率的に推進するために対外経済長官会議の下に FTA 推進委員会を置き、さらにその下に FTA 実務推進会議を設置した。また、国民の意見集約のために FTA 推進委員会傘下に対外経済専門家および業界代表者からなる FTA 民間諮問会議を設置した。透明性確保のために FTA 推進の各段階において国民に対する情報提供や利害関係者への意見聴取の機会を設けることとし、とくに交渉前には公聴会を必ず行うことが「手続き規定」で定められた。

交渉体制

- ・ 韓国 FTA 締結支援委員会及び支援団の構成は・・・委員会は経済界、言論界、学会、市民団体など民間委員 8 名と政府委員 6 名、そして委員長 15 名から構成された。実務を担当する支援団は 2 局 8 チーム 55 人体制で、「国民とともに歩む韓米 FTA」というモットーのもとに、国民への情報提供、国民の意見集約、国会活動への支援、社会的対立の調整などを主な任務とした。

勿論、それでも以下述べるように、知る権利の侵害という批判や動きはあった。

- ・ 政府による一方的な通商協定締結を防ぐための「通商協定の締結手続きに関する法」（通商手続き法）制定発議（2006年2月2日）や、「政府が韓米FTAの推進課程で国会の権限を侵害した」とする憲法裁判所への権限争議審判請求（9月7日）などは国会議員による政府のFTA締結に対する牽制であるが、これらはいずれも与野党議員が共同で発議・請求している。
- ・ 今考えれば交渉開始前の重要なステップとなった出来事が当時はそれほど積極的に広報されなかった。公式交渉開始宣言後、交渉首席代表は「韓米FTA推進に先立って国民的合意導出に粗忽な面があったのでは？」との問いに答えて、「予備検討の結果がどう出るかわからない状況でコクミンに洗いざらい明らかにするわけにはいかなかった」と弁明している。
- ・ また、事前の国内意見集約に手続き的瑕疵があったと言わざるを得ない。2004年制定の「自由貿易協定締結手続き規程」はFTA交渉前の国民の意見集約のために公聴会を開くことを定めているが、韓米FTAの場合第1回公聴会が開かれたのは交渉開始発表の前日、2月2日であった。

12、こうした韓国の状況は日本のTPP交渉における議論において参考とされるべき面もあるのではないと思われる。

IV 投資協定・通商協定における「透明性」の議論

13、以下では投資協定における透明性の議論を紹介し、通商交渉における透明性の議論と互いに有機的に結びつけることが出来るかについても考えてみたい。（以下、小寺彰「投資協定における「透明性」-位置付けと対処-」RIETI Discussion Paper Series 06-J-026より引用）

- ・ （透明性の意味について）関係法令等の情報の一般的入手可能性の確保による投資環境の改善を目指すものを超えて、ホスト国の説明責任の確保を要求するものに発展した。具体的には、関係法令等の情報の一般的入手可能性の確保を超えて、関係法令制定前のコメント権の確保や公平な審査機関の設立の義務づけまでに進んでいる
- ・ 他方、説明責任の確保が「透明性」の理論的根拠に据えられた結果、「透明性」が要求される主体が、ホスト国に限らず投資家や投資国（ホーム国）にまで及ぶべきであるという議論も最近では主張され始めている
- ・ 「透明性」が国際法上の最低基準としての「公正かつ衡平な待遇」のなかに読み

込まれる場合があると考えられる。「透明性」が「公正かつ衡平な待遇」のなかに読み込まれることは二つの効果をもつ。第1は、BIT上に「透明性」に関する規定がなくても、関係法令等の情報の一般的入手可能性の確保を意味する「透明性」は、「公正かつ衡平な待遇」規定によって確保される場合があることである。第2は、関係法令等の一般的入手可能性が確保されないで、投資が毀損された場合には、ホスト国が投資家に対して賠償しなければならない場合があること、つまり「透明性」が投資財産保護の役割を果たしうることが明らかにになったことである

- ・ 「公正かつ衡平な待遇」義務には「透明性」を読み込むことが可能であり、その結果「透明性」は、「公正かつ衡平な待遇」義務を媒介にして投資財産保護の役割を果たすことになる

- ・ 現代社会においては、「透明性」は、国を含めて組織一般が確保しなければならない属性と理解されている。国際投資分野においても同様に、「透明性」は現在では基本原則の一つと考えられるくらいに重要視され、まずは投資先国（ホスト国）について要求され、さらに現在では、投資国（ホーム国）や投資家（企業）についても要求される属性と認識されることもある

- ・ 多数国間の投資協定の作成が目指された、ドーハ開発アジェンダ（DDA）の「貿易と投資」でも、「透明性」については、その開始宣言のなかで、WTO投資ルールの基本要素であるという立場が示された。

In the period until the Fifth Session, further work in the Working Group on the Relationship Between Trade and Investment will focus on the clarification of: scope and definition; transparency; non-discrimination; ……

- ・ GATS前文においてその主要目的の一つに据えられた「透明性」は、協定本文において「基本原則」と位置づけられて次のように定義された。

第3条:透明性

1. 加盟国は、一般に適用されるすべての措置であってこの協定の運用に関連を有し又は影響を及ぼすものを速やかに、かつ、緊急の場合を除くほか遅くとも当該措置が効力を生ずる時までに公表する。サービスの貿易に関連を有し又は影響を及ぼす国際協定であって加盟国が締約国であるものも公表する。

2.1 に規定する情報の公表が実行可能でない場合には、当該情報は、他の方法により公に利用可能なものとする

- ・ （第3条の）規定のおもな構成要素は次の3つである。第1は、一般的な適用可能性のあるすべての関係措置を、出版等の方法によって公表する義務。第2は、サービスの貿易に対して著しい影響を及ぼす法令又は行政上の指針の導入又は変更を速やかに、かつ少なくとも毎年、サービスの貿易に関する理事会に通報する義務。第3は、一般に適用される自国の措置又は国際協定に関する特定の情報についての他の加盟国の要請に対し速やかに応じ、またはそのための照会所を設置する義務

- ・ NAFTA 18章は、法令等の情報の入手可能性確保に加えて、行政手続のなか

で利害関係者の関与の確保や、裁判所等の公平な審査機関の設置義務を規定している。ただし、「透明性」がこれらの条文によって確保される属性であることは、条文上は示されていない

- ・ 「透明性」が、関係法令等の情報の一般的な入手可能性、さらにはNAFTAで加えられた関係行政決定の中立的な裁判所等の機関による審査を越えて、法令制定前のコメント権に示されるような、法令制定や行政決定過程への関与までも含む概念に拡大した
- ・ 「透明性」の内容が拡大したのは、「透明性」が単純に「投資環境の改善」を目的とする制度から、ホスト国の政策立案や実施に対する公的コントロールのための制度、換言すればホスト国の「説明責任」を確保するための制度と捉えられるようになったためである
- ・ 国際法上の基準としての「公正かつ衡平な待遇」のなかに、「透明性」が含まれるのであり、「公正かつ衡平な待遇」に「透明性」を読み込めるかどうかは、「公正かつ衡平な待遇」を規定するBITの目的やホスト国を含む条約当事国の状況に依存する
- ・ 「透明性」は、ホスト国に關係法令等の情報の入手可能性の確保を要求するだけでなく、「透明性」が投資財産保護の意味をもつことを示したことに注意を払う必要がある
- ・ 日本政府は従来から關係法令等の情報の入手可能性の確保を意味する「透明性」を重視し、關係法令等の情報の入手可能性の確保について、入手されるべき対象を法令、細則からさらには行政措置にまで広げ（日中間投資取り決め交渉におけるノンアクションレター制度、すなわち法令施行当局による個々の法令適用の可否に関しての見解の提示制度の提案等）、投資に関するホスト国の状況をできるだけ予測可能なものにするように努めてきた

14、投資協定上も国内法制定プロセスについて透明性が求められる訳であり、国内法以上に国民経済に与える影響が大きい通商協定のための通商交渉においても、透明性の必要は等しく当てはまる議論と思われる。しかしながら、ここでの問題は、海外の投資家であればホスト国に投資協定や通商協定の透明性条項に基づいて情報提供を求めるといった議論が可能であるところ、当該国の国民は出来ないという矛盾がある。

V 国際金融規制における「透明性」の状況

15、ところで、国際金融規制の基本的な合意がどのように形成されているか、合意形成の過程で「透明性」はいかに担保されているかを検討することは、通商交渉や投資・通商協定における「透明性」の議論の参考となる面もあるのではないと思われる。

16、国際的統一のとれた金融規制の必要性については、リーマンショックに始まる金融危

機、その余波を受けてのギリシャや南欧の債務危機を端緒とするユーロ債務危機により加速され、より確固たるものになったのではないと思われる。それは、以下引用するように、G20 財務相・中央銀行総裁会議において大筋が議論され方向付けられ、それを受けて金融安定化理事会 (FSB)、バーゼル委員会や IOSCO が金融規制や資本市場規制の枠組みを構築し、さらに各国がそれを国内規制として導入するという課程を経る。

・ 「ピッツバーグサミットやそれに先立つ G 20 財務相・中央銀行総裁会議 (9 月 6 日)では、ワシントン (2008 年 11 月)、ロンドン (2009 年 4 月)という過去二回の G20 サミットで打ち出された行動計画の進捗状況が確認されている。金融資本市場改革については、新しく大きな論点が浮上しているというよりも、ワシントン、ロンドンで打ち出された大きな方向性および行動計画に沿ってなされた各種提案が、実施を睨んだ具体的施策に近づきつつある、というのが適切な現状認識であると思われる」、「しかし総論では各国の足並みが揃っていたものが、各論段階になってくると各国の主導権争いや利害対立が深まることが予想される。実際その兆候も散見される。現在提案されている規制強化案が、そのまま実施されるのか、そして提案どおり実施されるとしても、期待通りの政策効果を持つかどうかは予断を許さない。」(熊谷五郎他「自己資本規制を巡る最近の動向とわが国金融機関への影響」資本市場リサーチ 09 年秋季号 7 頁)

・ 「国連など国際機関や民間団体などから出ている提言と比較しても特段の重みをもつのは、これらの提言に各国政府がコミットしており、強制力を持つからである。そして事実、まさに FSF や G20 の提言に沿う形いで、昨年来、バーゼル銀行監督小委員会 (BCBS)、証券監督者国際機構 (IOSCO)、国際会計審議会 (IASB) 等、様々な国際機関、基準設定団体から新しい規制、基準、意見書等が公表されている。」(熊谷五郎「グローバル金融・資本市場における規制・制度改革の方向性」同 09 年冬季号 17 頁)

17、透明性という観点では、G20 財務相・中央銀行総裁会議の議論が国内外の世論を反映し、FSB やバーゼル委員会内部での議論は各国代表の意見を反映し、市中協議文書という形で長文のポリシーが発表され、パブコメを求めるが、パブコメの形で各国の市場参加者の意見がくみ取られ、さらに各国において法制化される過程でさらにその国の市場参加者の意見が反映されることになる。以下関連する記述を引用する。

・ バーゼル委市中協議文書に対するパブリックコメント
4 月 16 日に締め切られた、バーゼル委規制案に対するパブリック・コメントで

は、我が国の全国銀行協会や日本証券業協会も、この2点に関連する意見を述べている。

例えば、全国銀行協会は、「各国当局が本規制の目的や基本精神(プリンシプル)を共有した上で、各国の法制度や金融慣行の違いを踏まえて、受容され得る各国取扱いの差異もあるべきであり、それによって、より効果的かつバランスのある規制を構築することが可能となろう」として、「一律規制と各国規制とのバランス」を求めている。」また、「安定貯蓄性向の高い我が国では、リテール預金を背景とした銀行経営が一般的である。金融機関のビジネスモデルは、各国の経済のあり方を反映して多様であることや各金融機関の組織体系等に起因する相違等を踏まえ、実質的な公平性の確保を図るべき」と述べ、各金融機関間の「ビジネスモデルの多様性」への配慮にも言及している。さらに、「規制の議論は、競争条件の近郊を図る観点から国際的な整合性をとる必要はあっても、G20 全ての国の金融情勢、経済情勢にとって最適とは限らない。グローバルに統一された規制の導入が望ましいものの、景気循環はグローバルに一律ではなく、各国毎の状況が異なることを前提に、新規制の導入時期・方法には十分配慮すべき」と主張し、各国毎で異なる金融・経済情勢の差異への配慮を求めている(矢野晴巳「グローバル規制のジレンマ」 同 2010 年春季号 3 頁)

18、なお、とは言っても、それほどまでにスムーズに議論がなされるわけではなく、①金融危機が米国発で欧米の金融機関や金融市場に多大な損害を与えたということもあって、議論自体欧米主導であり、金融システムが欧米と異なる日本の状況との不整合が生じやすいこと、②また欧米間において議論の主導権争いがあり、大きい方向性は同じでもそれぞれが導入する方法が異なり、それが制度間の衝突を招くことがあること、③いわゆる域外適用という形で米国の規制が他国の金融機関に及び、軋轢が生じることがあること、④日本の当局が日本の国内事情を十分考慮せず、国際合意をし、それが日本の金融システムの非効率化を招いているとの批判が絶えず聞えること等の問題は指摘されている。以下関連する記述を引用する。

- 「一方で、国際的な合意が各国で実施される段階が迫ってきたことで、各国の金融業界や監督当局において、「自国の金融機関が他国との競争上不利にならないような配慮が必要」という自国利益の追求を重視する「本音」がより前に出てきた、という面もある」、「各国が「総論」としては合意したグローバルな規制(案)を、今後「各論」として自国の国内法規制体系の中にとり込んでいく過程では、既存の国内法規制体系や、自国の「国益」との矛盾・抵触を調整し両立を図ることが必要になってくるだろう。税制、倒産・破綻法制、金融監督規制など、国家主権を前提とした本来優れてローカルな性格の規制・制度を、グローバルに

展開する金融機関の活動に対応させていくためには、結局、こうした「各論」ベースの調整を地道に進めていくしかないのではなからうか。」(陶山健二「グローバル規制と主権国家の相克」 同 2011 年秋季号 2 頁、3 頁)

19、以下ではリスクリテンションの規制と FATCA を取り上げ、上述した観点から検討することとする。(資料①参照)

・ 国際ルールの国内法規化における抵触の事例-証券化のリスクリテンション規制

DFA は、ボルカールールの他にも多岐にわたる新たな規制の枠組みを提供するものであり、その多くが国際ルールとして G20 で合意されたものと制度の趣旨において符合するものであるが、国際ルールの国内法規化のためのアプローチが異なったことから、国内法規化間で抵触する事例が生じている。証券化におけるリスクリテンション規制(risk retention requirement)である。

“risk retention requirement”とは、証券化取引のオリジネーター・スポンサー等に一定量のリスク保有を直接的にまたは事実上義務付ける規制で、組成販売(originate-to-distribute)モデル、すなわち、売却または証券化することを前提にローンを貸し出し、または、買い集めるという、米国に見られたビジネスモデルに基づく証券化取引における当事者のインセンティブの歪みを是正するために提案された方策であり、G20 において合意された国際ルールである。しかしながらその国内法規化に当たって、米国において DFA において導入されたリスク保有義務付規制は、証券化取引を行う者に対する行為規制としたうえで、一定の要件を満たす住宅ローン、商業不動産担保ローン、オートローン等を適用除外とするものであるが、一方、欧州連合では、銀行に対する自己資本比率規制としてリスク保有義務付規制が導入済みであり、その結果、同じ国際ルールの国内法規化であっても、相互に相容れない制度が併存する状況となり、調整が極めて困難な状況になっている。

ところで、リスクリテンション規制との関係で日本の証券化の慣行はどうかというと、ボルカールールと似たところがあり、元来、日本の証券化商品は、市場の慣行としてオリジネーターが劣後部分を保有するのが極めて一般的であって、その意味では、リスクリテンション規制と符合しこれに対する強い反対の必要はない。とは言っても、例えばある金融機関が、ある種のローンビジネスを全て中止し、他の金融機関に全て売却を図り、その際買収資金を証券化によってまかなう場合など、全ての場合においてリスクリテンション規制が当てはまる状態ではなく、従って、ストラクチャーの自由度・柔軟性を損なうリスクリテンション規制の国内法規化に対して市場は強い懸念を有しており、・・・当局もこれまで海外

の動きを静観していたが、現在国際ルールの包括的適用という観点から導入が検討されつつある状況である。

・ FATCA(Foreign Account Tax Compliance Act)の事例

米国においては居住者の全世界所得課税方式が採用されていることから、居住者の納税回避行為撲滅のため海外金融資産所得を捕捉する目的で導入されたのが FATCA である。本来であれば、租税条約による情報交換制度或いは租税情報交換協定(Tax Information Exchange Agreement)により情報の収集を図るべきところ、第三者である海外の金融機関に対し、情報提供義務を課し、また、その為のコンプライアンス整備を求め、これが達成できない場合、実質ペナルティとも言える、30%の源泉徴収義務を課するというものである。・・・なお、域外適用との関連で FATCA により採用された手法は、FATCA は米国内国法である以上、立法管轄権は米国以外への国に及ぶとしても執行管轄権が米国以外に及ばないことから、FFI 契約を締結し、FFI との間に一種の委託関係を構築するアプローチである。しかしながら、FFI にとって、FFI 契約は国と民間企業との間での契約に過ぎないもので、契約上の義務の履行に当たっては、それぞれ活動する国の法制に沿ってこれを行わなければならないという制約がある。また FFI と FFI の顧客との法的関係は、当該顧客の居住国の法律によって規定されることが原則であるため、FFI 契約の義務の履行に伴い、FFI と顧客との間で紛争が生じた場合は、当該国での法律によって処理されることで、FFI に過大な法的リスクおよびレピュテーション上のリスクが生じることになる。・・・

FATCA については、既にヨーロッパ諸国と米国との間での協定が成立していたが、2012 年 7 月、日米間における二国間の協議が成立し、租税条約実施特例法に基づく質問調査権の活用等、既存の日本法上の枠組みの中で解決が図られ、FATCA 対応にかかる日本の金融機関の実務負担は相当程度が軽減されることになった。

VI 外交戦略としての側面

- 20、ところで、これまでの議論は透明性確保を是とする前提での議論であったが、交渉の秘匿性と透明性との均衡を考える際には、何故秘匿性が必要かという視点も検討する必要がある。これには、主として国内事情に起因するさまざまな利害関係に関連するものがあると思われるが、外国との関係、とりわけ日本を取り巻く環境からすると、韓国、中国の動向との関係でも、各国の利害が複雑に絡み合っている状況において、果たしてどこまでオープンにすることが日本の通商政策にとって有利か、という

問題があろう。(資料②、③参照)

分かりきった議論と反論を受ける向きもあろうが、何故この点に言及するかと言えば、韓国、中国の通商交渉における戦略としてどの交渉を急ぎ、どの交渉を意図的に遅らせるという複雑な戦略性が見られるからである。他方日本の場合は農業対製造業のような直線的な利害対立の中での議論に終始しているようにも思われる。もちろん見方を変えれば、直線的な利害対立の議論を封鎖するために、あえて米国からの要請という形をとって情報の遮断を図っているという見方もあろう。

- 21、このような観察は日本、韓国、中国との通商関係でゼロサムのゲームをしているかの観を呈することになるかもしれないが、サプライチェーンに関するこれまでの議論からも直感しうるように、日中韓は相互に補完関係にあり、通商交渉を経ての出来上りの姿はそうした相互の補完関係を最大限発揮するものであることが望ましく、通商交渉における透明性もかかる観点からも考察する必要がある。(資料④参照)

以 上