

税制のEBPMに関する専門家会合（第1回）議事録

日 時：令和6年6月28日（金）15時00分～17時02分

場 所：WEB会議（財務省第3特別会議室を含む）

○赤井座長

それでは、時間となりましたので、「税制のEBPMに関する専門家会合」の第1回を開会します。

このたび、本会合の座長を務めることになりました赤井と申します。よろしくお願いいたします。

本日の出席者一覧でございますが、お手元にお配りしておりとなります。御確認ください。また、オンラインで御出席の方につきましても接続が確認できております。

6月4日に開催された第3回政府税制調査会の総会におきまして、税制におけるEBPMの推進などについて事務局から説明があり、その後、委員の間で活発な意見交換が行われました。

そうした議論を踏まえまして、今日もお越しになってはいますが、翁会長から、専門家会合を開催し、より専門的・技術的な見地からのファクトの整理や論点の深掘りなどを行い、今後の総会での議論の素材を前もって整理してはどうかのお話があり、前回総会において委員の皆様の御了承をいただき、本日、第1回の会合を開催する運びとなりました。

本専門家会合の設置趣旨やメンバー等の詳細につきましては、配付しております資料（証1-1）を御確認いただければと思います。

本日の会合の流れですが、①最初に本専門家会合の運営についてお諮りし、②次に、さきの総会で挙げられた御意見について事務局から説明を受けた後、本件の今後の検討に当たっての視点について私から御説明いたします。③その後、その視点に関連する内容について財務省主税局からの補足説明及び総務省行政評価局からの取組の説明を受け、④最後に、皆様から御意見を頂戴することとしたいと思います。

それでは、冒頭、本会合の運営についてお諮りさせていただければと思います。

本会合の議事は、原則として、マスコミの方々に傍聴を認め、公開することとしてはどうかと考えております。

また、会合に提出された資料に関しては、内閣府のホームページに掲載するとともに、議事については、後日、議事録を同ホームページにて公開することとしてはどうかと考えております。

ただし、取り扱う情報に関わる守秘義務・中立性等の観点から、会合を非公開とすることが適当と判断する場合には、皆様にお諮りした上で会議を非公開にすることを決定したいと考えております。

なお、総会では、インターネットによる中継を行っていますが、この会合は、総会における議論の素材を整理するために開催するという位置づけですので、より闊達な議論を行うため、インターネット中継は行わないこととしてはどうかと考えております。

加えて、会合の終了後、事務方による記者ブリーフを行いたいと考えております。

本会合につきまして以上のような運営方針で臨みたいと思っておりますが、よろしいでしょうか。

(首肯する委員あり)

○赤井座長

ありがとうございます。それでは、そのような形で進めさせていただきたいと思っております。

引き続きまして、今回の会議にお招きしております有識者の皆様を御紹介させていただきます。順番に読ませていただきます。

まず、慶應義塾大学大学院特任准教授の伊芸研吾さんです。

続きまして、法政大学准教授の片桐満さんです。

続きまして、中央大学教授の國枝繁樹さんです。

東京大学大学院教授の神山弘行さんです。

学習院大学教授の細野薫さんです。

続きまして、大東文化大学准教授の布袋正樹さんです。

さらに、オブザーバーとして御参加いただく財務総合政策研究所総括主任研究官の宮本弘暁さんです。

本日は御欠席されていますが、慶應義塾大学教授の中室牧子さんにも第2回専門家会合より御出席いただく予定です。

ありがとうございました。

また、本日の会合には、翁会長にも御出席いただいております。よろしく願いいたします。

それでは、これから議題に入りますが、その前に各メンバーの方々に私から本会合での議論の進め方について、一言申し上げたいと思っております。

本会合については、事実上の前身となります法人税のEBPMに関する勉強会と同様、客観的なデータに基づき、税制の有効性などの検証の取組を進めるために行うものがあります。

そのため、各メンバーがあらかじめ準備した総論的な意見表明を行っていただくというよりは、各検討テーマについて、より具体的に、関連する先行研究を先生方に御紹介していただいたり、確立された検証方法についての御示唆をいただき、それを基に事務方が税務データを活用して研究を行い、それを発表したり、時には先生方に計量分析をはじめとした検証をお願いすることになるという、言わば作業部会的なもの

として専門的・技術的な見地からの建設的な御議論をお願いしたいと考えております。どうかよろしく願いいたします。

それでは、ここで、カメラの方は退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○赤井座長

それでは、議題に入りたいと思います。

まず財務省から説明をお願いしたいと思います。

財務省主税局税制第三課の河本課長、よろしく願いいたします。

○河本主税局税制第三課長

ありがとうございます。

私からは、第2回、第3回の税制調査会総会における税制のEBPMに関する主な御意見を紹介させていただきたいと思います。

まず、「成長志向の法人税改革」についてです。御意見としては、成長志向の法人税改革は、内部留保の増加にとどまり、国内投資拡大や賃上げにつながっておらず、必ずしも有効に機能しているとは評価し難いといった御意見がございました。減税措置がなぜ供給サイドの構造改革につながらないのか検討することが重要であるといった御意見をいただきました。

また、収益を上げて賃上げが進まないなど変革が進まない企業に対しては重たい税金をかけて、変革が進む企業に再分配していく必要があるといった意見。収益が悪い企業への救済的な措置の意義の再確認と起業を促す税制が必要ではないかといった意見。生産性向上について、短・中期的に効果のある海外投資・海外M&Aによる規模の拡大に偏っていたのではないかといった意見。人の教育やリスクリングが重要といった意見をいただきました。

内部留保を貯めることは決してマイナスではなくて、日本は長らくアニマルスピリットを失って投資が進まないことが課題である。GX投資促進などメリハリをつけた措置を講ずべきといった御意見がありました。

現預金の増加は、過去の経験から、あるいは今後の金利のある世界で借りられなくなるリスクに備えるための心理が働くもので、何とか吐き出すべきということには必ずしもつながらないといった御意見もございました。

あるいは企業収益や法人税額などに制度が与える影響の感度分析や因果関係の様々な角度からの解析によって、段々と改善していく少し長いレンジでのEBPMが必要ではないかといった御意見がございました。

現在の労働市場・規制の状況を踏まえますと、株主からの圧力の高まり、中長期の成長投資の状況等も踏まえ、今後の法人税の在り方を検討すべきといった御意見がございました。

次のページでございます。

次に、租税特別措置の検証につきましての御意見でございます。

租特は期限を区切って有効性等を徹底的に検証し、廃止を含めゼロベースで見直すべきであるといった御意見。賃上げ促進税制は、減税がなくても企業が賃上げを行っていた可能性もある、費用対効果を含めた検証が必要であるといった御意見。中小企業向け租特に関しましては、雇用、投資、イノベーション、DXなど、中小企業に期待することをインセンティブ付けすべきといった御意見がございました。

研究開発税制に関しては、人材育成や企業の持続性を長く支える要素もあり、その観点からもEBPMをできればありがたいといった御意見がございました。

続きまして、EBPM推進のための態勢整備に関する御意見でございます。

専門的な知見を透明な形で政策形成につなげること、過程をブラックボックス化せず、分かりやすく示す必要があるといった意見。今後の租特につきましては、因果関係の検証の観点で、事前に仮説を立てて検証方法やデータなどについて考えておくこともセットで検討すべき、国民の信頼を得るには、ある程度研究者も納得するような因果関係の正確性、あるいはヒストグラム分析のバンチングの図のように分かりやすいものが考えられるといった御意見。分析に時間を要して対応が手後れにならないように、KPIの傾向値を見るだけで一定の警告が出せるものとの仕分けが必要ではないかといった御意見。

インセンティブ措置の検証につきましては、ミクロレベルでのデータ整備が必要、税務データを整備していくべき、データ分析をするハイスキルの人材確保が重要といった御意見もございました。

EBPMの適用範囲は法人税に限らず他の税目も同様であって、定性的なデータを一層活用していくことが望ましいといった御意見がありました。

以上です。

○赤井座長

ありがとうございました。

それでは、次に、これまでの総会での議論等を踏まえ、今後、本会合で議論を進めていくに当たって、私から「今後の検討の視点について」という1枚紙を用意しておりますので、御説明させていただきます。

右上に「証1-3」と書いてある1枚紙を御覧ください。

この専門家会合は、法人税だけでなく税制全般について客観的なデータに基づき、その有効性等を検証するためのものですが、まずは当面、税制第三課の勉強会で検討した蓄積もあることから、法人税に関するデータの整理や効果検証の手法などの検討をしてはどうかと思っております。

まずはさきの中期答申やこれまでの2回にわたる新政府税調での御議論を踏まえまして「1. 『成長志向の法人税改革』の振り返り」。すなわち、平成27年度から行われてきました法人実効税率の引下げと課税ベース拡大の効果検証から始めてはどうか

と考えております。

1番の(1)から(3)は、具体的な改革の成果についてです。企業実態や国内外の状況変化などをよく踏まえた上で、改革が期待された成果につながるものであったかどうか客観的な検証が必要だと考えます。

特に、「成長志向の法人税改革」当時の議論を踏まえれば、(1)「成長志向の法人税改革」の結果、法人税の税収はどうなっているのか、(2)稼ぐ力のある企業への税負担軽減は内部留保や現預金の増加ではなく、収益力拡大に向けた前向きな投資や継続的、積極的な賃上げにつながったのかどうか、期待された企業体質の転換につながったのかどうか、(3)立地競争力強化、すなわち高付加価値分野を国内に残す、あるいは対日直接投資を増加させるという観点で期待された効果はあったのかどうかといった点についてデータに基づき分析していきたいと考えております。

続きまして、(4)から(6)です。これはより大きな視点で、改革の前提となる基礎的な理解に関する検証となります。

(4)法人税率を引き下げれば生産性は向上します。そして、経済成長を促し、場合によっては税収増をもたらすということが本当にあるのかどうか、(5)法人実効税率はあくまで国税と地方税を合成した表面税率であるので、租税特別措置などを踏まえた実際の税負担という意味では日本の法人課税は各国と比べて重いのか、軽いのか、(6)税法上、大企業、中堅企業、中小企業という区分が資本金や従業員数をベースに設けられていますが、これが現在、妥当なものと言えるのかどうか。それらの観点から検証を行っていったらどうかと考えております。

次に「2. 租税特別措置の効果検証」です。

国会の附帯決議や政府税調の中期答申、与党税調の大綱においても度々指摘されていますとおり、租税特別措置は期限を区切って有効性などを徹底的に検証すべきであります。特に、平年度1.3兆円もの減収をもたらすことになる賃上げ促進税制や7,000億円を超える規模になる研究開発税制については、インセンティブ効果に関する検証を継続的にやっていく必要があると思いますので、まず議論をしてみてもと考えています。

さらに、令和7年度税制改正を見越し、今後期限が到来する租税特別措置について、影響が大きいものから順次、政策効果、費用対効果、メリハリづけといった観点から議論を行っていったらどうかと考えています。

最後に、中長期的に「3. EBPMの取組の推進のための態勢整備」についても議論を行ってはどうかと思っております。

(1)まずは各省庁の取組を含めた現状や課題の整理から議論を始めてはどうかと思っております。(2)その上で、データ・手法の整備、分析人材確保の観点から議論を進めてはどうかと思っております。(3)最後に、法人税以外の他の税目を取組を発展させる観点からも検討していきたいと考えています。

以上となります。

それでは、ただいま私から御説明しました「今後の検討の視点について」のうち、「『成長志向の法人税改革』の振り返り」と「租税特別措置の効果検証」について、財務省より補足説明をお願いしたいと思います。

財務省主税局税制第三課の河本課長、よろしくお願いいたします。

○河本主税局税制第三課長

私からは補足説明といたしまして「税制におけるEBPMの推進に当たっての視点」という資料で御説明させていただきます。

まず1ページ目です。何度かこの場でも、あるいは税制調査会の場でも御説明しているかもしれませんが、令和5年6月に出されました中期答申において、「成長志向の法人税改革」は期待された成果につながったものであるのかどうか、客観的・実証的な検証が求められますとされております。

それから、公平・中立といった租税原則の例外である租税特別措置につきまして、EBPMの観点も踏まえた不断の効果検証を行い、真に必要なものに限定する必要があるというようなことが書かれてございまして、これが言わば宿題のような形で検証していく必要があるのかと思っております。

次のページは今回の政府税制調査会の機構とメンバーでございますので割愛します。

まず「成長志向の法人税改革」の振り返りについてです。

5ページ目以降、当時、平成27年、28年の改正に向けて平成26年に何が話し合われていてどういった結論がなされているのかということ政府の税制調査会と与党の税制調査会の文章をまとめたものです。

大きく3つございまして、法人税の負担構造の見直し、投資・賃上げの促進、立地競争力の強化といった3つが言われておりました。

1番の負担構造に関しましては、課税ベースを拡大し、法人課税を広く薄く負担を求める構造にするということ。

2番の投資・賃上げに関しては、企業の再投資余力を増大させることによって、企業の取組を後押しする、産業の新陳代謝を促していくということ。

3番の立地競争力に関しましては、赤井座長からもお話がありましたが、高付加価値分野を国内に残し、また、海外から多くの企業が日本に直接投資を行う環境をつくるということが言われておりました。

これを踏まえまして、与党の税制調査会で大綱の中で記載されたことをまとめたのが次のページでございます。

この1、2、3の大きく分けた3つは大体同じことが言われておるのですが、少しその違いだけを申し上げますと、1番の負担構造の見直しの中では、政策税制の大幅な見直しなどによる課税ベース拡大などによって財源確保を図る必要があると財源の部分に触れているということが違いです。

2番の投資・賃上げはより詳しく書いてあり、収益力の改善に向けた取組、新たな技術の開発や新産業などへの挑戦がより積極的になるということが成長につながるということ。それから、前向きな投資や継続的・積極的な賃上げが可能な体質への転換を促すということが書かれています。

最も意見が違っているのが3番の立地競争力の強化であり、ここでは法人税率を下げたからといって、それが主因となって企業立地が促進されるものではない、儲かる市場の存在が最も大きな決定要因であり、市場の成長性を高める政策を同時に進めなければならないとされています。

次のページは、それを受けました令和5年6月の中期答申を再掲しているのですが、より詳しく8ページ目には真ん中の3つのポツにおいて、企業活動を総じて見ると、と総括がされてございます。

最初のポツにありますように、海外の設備投資が増加傾向である一方で、国内設備投資は横ばいとなっていること。

次のポツにありますように、人的資本、無形資産への投資の規模は、主要国に見劣りする水準。賃金水準は実質的に見て30年間横ばい状態。

高水準の現預金保有を背景として、配当や上場企業による自社株買いといった株主還元が増加傾向にあるといった現状が書かれています。

それを受けまして、この法人税改革がどのような効果を有したか、客観的・実証的な検証が求められますとされております。

9ページ以降、法人税収の推移でございます。

10ページにありますとおり、法人税は平成27年度以降、国税だと25.5%だったものが23.2%まで引き下げておりました、実効税率でいいますと34.62%から29.74%というように変えてございます。

11ページ目には、その一方で、課税ベースの拡大を行っております。租税特別措置の見直しであれば、例えば生産性向上設備投資促進税制を期限どおりに縮減、廃止すること。減価償却の方法の見直しなどが課税ベース拡大として行われているということでございます。

12ページ目がその結果としての税収の推移を記載しております。青い折れ線グラフが繰越欠損金控除前の所得金額ですが、例えばこれは今現在最も新しい数字で89.4兆円となっております。このときの税収を見ますと14.9兆円になってございますが、過去、これぐらいの税収を稼いだときというのが2007年、平成19年のリーマン・ショックの1年前となっております。このときの所得金額は64.8兆円だったので、大体所得でいいますと1.4倍、経常利益1.8倍になっている中で、赤い線のような法人税率の引下げが行われてきたことにより、所得が1.4倍、経常利益1.8倍の中で税収が同じぐらいということが現状です。

次の13ページ以降が、その法人税改革が投資行動、賃上げにどう影響したかという

こととございます。

14ページには全企業の投資状況と、右側が平均賃金ですが、海外企業のM&Aは大きく増えている中で国内設備投資は横ばいであるということ。それから、右側の平均賃金で見ましても、他の国に比べますとやはり日本の平均賃金は横ばいになっているという現状です。

15ページはその内部留保ですが、法人税改革の前から比べて1.5倍で、現在、内部留保の利益剰余金は555兆円、名目GDPと同じぐらいの金額になっています。そうした中で、この現預金に関しても312兆円という規模になっています。

16ページはそれを企業規模別に見たものがございます。規模別に見ますと、資本金10億円以上の超大企業がやはり一番大きな内部留保を有しておりまして、280兆円。2007年度、リーマン前と比べますと2.1倍に増加しているということですが、基本的には全規模で内部留保が拡大している。

さらに、現預金について見ますと、これは右側でございますが、中小企業が特に最近のコロナ後に大きく増加しています。

17ページはそれをバランスシートで見たものです。利益剰余金はあくまで資本の部分ですので、利益剰余金が増えたものが資産のどこの増加に寄与しているかということを見たものです。超大企業で見ますと、利益剰余金は確かに増えていますが、投資その他資産というところも152%の増加。これは恐らく海外のM&Aなどに向かったものではないかと思いますが、一方で、同じぐらいの割合で現預金も増加しているというような傾向です。これは資本金1億円以上10億円未満の大企業でも同様です。さらに中小企業に関しては、やはり海外投資の機会がそれほどないということが示唆されますが、現預金の増加が特に大きく目立っています。

18ページです。内閣府のレポートの中でもこのことが触れられておりまして、国内での設備投資を抑制する一方で、海外において現地法人の設立やM&Aによる生産・販売拠点の拡大に積極的に取り組んできたことが示唆されている。

特に真ん中のところとございますが、中小企業における現預金の貯蓄が著しい。これは一般的に大・中堅企業に比べて海外展開が難しく、したがって、投資有価証券よりは現金・預金での蓄積が進んだものと考えられる。

その下でございますが、リーマン・ショックやコロナ禍によって売上げが急減するなど経済的な危機を経験する中で、手元流動性を多く確保しておくといった企業行動も表れていると分析されております。

19ページ目です。これはOECDのレポートでございまして、資本コストと法人税率の関係を研究した先行の研究でございます。2023年に出されておりますけれども、これを少し紹介したいと思います。OECD諸国の企業投資に関しては2008年、リーマン・ショック以降、低迷が続けられている。金利と法人税率の低下を反映して資本コストは過去30年で大幅に、かつ着実に低下している。こうした状況で、一番下でございま

すが、企業投資の法人税に対する感応度と、この感応度が企業、投資、税制の特性によってどのように異なるかを実証的に調査したというものでございます。

次のページでございしますが、分析の結果として、企業投資率が法人税と負の関係にあることを確認している。つまり、法人税率が下がると投資は増えるというような関係にあることが確認されています。しかしながら、世界金融危機以降、企業投資の税の感応度は著しく低下したことも明らかになっております。

次の21ページ目はその結果としての示唆ですが、法人税率の削減を制限するということが示唆されている。このような減税は他の政策と比べて相対的にコストがかかる。税感応度に関係なく全ての企業の実効税率を引き下げるからである。

次に、もし一貫した政策的根拠と強力な制度的枠組みが存在するのであれば、特定の投資を支援するための絞った法人所得税の手段の利用を検討することということが示唆されているものです。

22ページ以降は立地競争力との関係です。

これは2013年と少し古いものですが、「成長志向の法人税改革」を検討していた当時に使っていたものであり、このときに日本における投資阻害要因のアンケートというのがございします。この中でビジネスコストの高さというのが左側の一番大きな項目になっておりますが、ずっと見ていきますと、法人税負担というのもあるのですが、それよりもオフィスの高さや、あるいは給与報酬の高さなどがランクとしては上がっている。

右側の、日本のビジネス環境の「強み」と「弱み」という中においては、弱みから数えますと大体6番目が課税レベルになっており、むしろ事業コストや英語でのコミュニケーションの問題がより大きな阻害要因になっています。

次のページが、より最新の10年後の調査です。日本企業の今後の事業拡大先の選択理由としてアンケートを取ったものですが、81.8%が市場規模・成長性で、前の年の調査に比べ、最大になっています。一方で、税制面での優位性を今後の事業拡大先の選択理由に挙げた企業というのは4.4%と一番小さな要因になっています。

25ページです。これは赤い線の法人税率と海外生産比率あるいは海外直接投資、国内の直接投資を比べたものですが、法人税率を下げてきている中で海外生産比率自体はコロナ禍を除きますと一貫して上昇してきているというものです。そして、直接投資に関しても海外への投資については法人税率を下げてきた中でずっと伸び続けている。国内投資も増えてはいるのですが、その増えている規模というのは海外の直接投資には比べられないくらい小さいということになっております。もちろん、これは法人税率引下げがなかりせばということを検証したのではなく、あくまでトレンドを比べたものですので、そうした検証ができるのか、できないのかということも含めてぜひ御提案いただければと思っております。

26ページは、今度は国内研究開発費との関係ですが、海外研究開発費、海外での研

究開発についても一貫して伸びているというものです。

27ページ目からは赤井座長の言われました1. 「成長志向の法人税改革」(4)の「法人税と生産性、経済成長」です。

28ページ目に労働生産性の国際比較がございませぬ。これはよくニュースでも取り上げられるものですが、下の小さい注のところを見ていただきますと、ここで国際比較で使われます労働生産性というのがGDP(付加価値)を就業者数あるいは時間で割ったものですので、やや1人当たりGDPとほぼ同じような概念になっています。

ですから、これはルクセンブルク、アイルランドが常に1位の座を占めているというものですが、こういった企業は法人税を引き下げて企業誘致をしており、法人税引下げによって生産性が上がっているのか、あるいはアイルランドのように法人税を引き下げることによってヨーロッパの本社機能を移すことで、就業者数は変わらずに利益だけが増えている状態になっているのかどうかといった生産性との関係もそういった生産性指標の特性も踏まえながら検討していく必要があるかと思っております。

29ページは企業規模別の労働生産性です。建設業、情報通信業、卸売業では大企業と中小企業の労働生産性の格差が大きくなっており、一方で、サービス業については生産性が低いということが特徴として挙げられます。

30ページがマークアップ率の国際比較です、これは分母をコスト、分子を販売価格としてどれぐらい費用と比べて儲けているかというものです、相対的にこれが日本は非常に低いというような傾向がございませぬ。こういった言わばプライシングの問題も生産性に影響している可能性があるかと思ひます。

31ページが法人税の実質負担です。

32ページがよく出している実効税率です。日本はドイツに比べれば低いですが、他の先進国に比べるとまだ29.74%という実効税率は高いということです。

ただ、これは33ページにありますとおり、実際の法人所得に対してどれぐらいの税負担かという指標では必ずしもありません。正確に言えば法定実効税率と呼んでおり、法人税率を国税と地方税を合成したものです。言わば表面税率を一定の仮定の下に合成したものであるというような概念に近いかと思ひます。

次のページです。かなり詳しい細かい計算式が書いてありますが、例えば簡略化のために、青い字の事業税額や所得を前の年と同じものに仮定をして数字の率を合成したもので、これが現在の実効税率になっているものですので、実際の所得に比べてどれぐらいの負担があるかということを経済的に比較していくこともデータ分析の中では必要かと思ひます。

35ページが大企業、中堅企業等とございませぬ。大企業、中堅企業、中小企業という区分を特に賃上げ促進税制の中で明らかにしたわけですが、これは大企業と中小企業はまず資本金1億円で分かれております。その中で従業員2,000人というところで中堅企業が大企業の中で切り出されておひ、賃上げ促進税制に関してはこの3つの区分

で新しく制度を拡充しています。

37ページが定義です。中小企業者を除く2,000人以下の企業が中堅企業として位置づけられています。

38ページが特に中堅企業、中小企業に関して6年度改正で措置したのですが、中小企業の事業再編投資損失準備金制度というものがございまして。中小企業がより大きな企業になっていく、あるいはM&Aを行って集合していくということに関しまして、株式取得価額の70%、2回目からは90%ないし100%といった形で準備金を設けてそれを損金算入する。そしてより積極的なM&Aを促しまして、雇用を確保しつつ高い生産性への労働移動を促すということをしています。

39ページも中堅企業に関する特例ですが、地域経済を牽引するような企業について、機械装置の税額控除を設けていますが、令和6年度改正ではこの税額控除に関しまして、特に中堅企業に関して新しい枠を設けています。

40ページが中小・大企業の概略です。左側の企業数でいきますと、99.4%が中小企業でございまして。残り0.6%が大企業となっています。中小企業のうち、欠損法人が61.9%となっています。一番右の従業員数でいきますと、約7割の従業員を中小企業で雇われているという形ですが、一方で、真ん中の税額を見ますと、大企業が55.6%の税収を納めている。一方で、中小企業は44.4%の税収を納めているということになっております。

41ページが中小企業向けの租税特別措置の中で適用要件の見直しとありますが、これは平成29年度改正において、課税所得の過去3年の平均が15億円超である中小企業は、中小企業向け租税特別措置が使えないというようなものを設けています。今現在、中小企業に適用されている法人税率は国税でいきますと、15%というように23.2%からかなり軽減したものが適用されていますが、こういった課税所得が3年平均で15億円超の企業に関しては、15%ではなくて19%という本則の税率が適用されるということになっています。

42ページは中小企業の定義です。参考でつけております。

43ページ以降は租税特別措置の検証ですが、租税特別措置の減収額は増えておりまして、現在、2.3兆円となっています。

その内訳を見ますと、次のページですが、まず一番上にあります中小法人の軽減税率は、今、申し上げた19%が15%に軽減しているという4%分の軽減でございまして。適用額は多いのですが、これの減収額としては1,761億円となっています。租税特別措置で最も大きな減収をもたらすものが上から3番目の研究開発税制であり、7,636億円、次が賃上げ促進税制の5,150億円となっています。ただ、この賃上げ促進税制に関しては令和6年度改正で拡充したものですから、現在、平年度で先ほど赤井座長からもありましたように、1.3兆円の減収をもたらすものになっています。

46ページがさらに内訳ですが、研究開発税制に関しては全体、大企業が6,961億円

とほとんどを使っているというものです。このうち一番下において、業種でいいますと輸送用機械が一番多く、それから、その次が化学工業ということになっています。

真ん中の資料を見ますと、令和4年度の数字で、802億円、全体の1割が上位1社で占められています。

次のページはそれ以外の租特で、賃上げ促進税制を見ますと、適用件数に関しては令和4年度で21万5,000件ありますが、大体2%は大法人がこれを使っておりまして、98%が中小企業となっています。ただ、一番右側の減収額を見ますと大体半々になっています。

48ページ目が昨年末の与党大綱ですが、この中で税制当局においてもEBPMの徹底に不断に取り組んでいくことが重要であるとされています。去年、法人税に関するEBPMに関する勉強会におきまして賃上げ促進税制の検証を行いまして、それを党税調の中でも発表いたしました。その取組をさらに発展させ、データの充実を含めた取組を着実に強化・進展させていく必要がある。与党の税制調査会においてもその状況を毎年確認して取組を加速化させていくということが書かれています。

49ページが賃上げ促進税制の説明です。

賃上げ促進税制に関しては、令和6年度で拡充しまして、先ほど申し上げましたとおり、大法人、中堅企業、中小企業、それぞれ3分割をいたしまして、従来3%、4%という基準でしたが、さらに5%、7%というのを大企業について追加する。中堅法人は3%、4%ですが、控除率を少し4%に寄せている。中小に関しましては6割が赤字法人という現状に鑑みまして、新たに5年間の繰越控除を新設しているということです。

51ページがマルチステークホルダー方針です。これは賃上げ促進税制を利用するときにはマルチステークホルダー方針というのを出さなければいけないという要件が加わってございます。これについて、中堅企業という枠組みを加えたことによって一部適用を拡大しているというものです。

52ページは賃上げ促進税制のイメージですが、そもそも賃金というのは税務上、全額損金算入されるものですから、これに対して約30%の税負担の軽減がそもそもなされている。これに加えまして、賃上げ促進税制というのはさらにここから企業の賃上げ分の35~45%最大税額控除が加わっていますので、大体そのイメージとしては賃上げをした分のうち、65~75%の税負担が軽減されているというようなイメージです。

53ページが先ほど赤井座長からも発言があった令和6年度で拡充をした後の平年度の試算ですが、全体で1.3兆円程度の減収をもたらすものになっておりまして、特に大きく増えておりますのが中小企業です。これは繰越控除を加えたことによって大きく中小企業の減収が増加しております。

54ページは研究開発税制です。

税制の概要ですが、一番左の上のグラフを見ますと、こういった形で控除率が研究

開発費の増加割合に応じて傾きがつけられている。特に傾きに差を設けておりますのは、より大きく費用を増やしたところのほうがより大きな控除率を使えるというメリハリづけをしているということです。

控除上限に関しましても右側を見ますと、これは令和5年度改正において従来25%一律だったものを、より大きく増やしているところに大きな上限、少なく減らしているところにはより小さな上限ということでメリハリづけをしています。

一方で、オープンイノベーション型というのが左の下にあります、大学との共同研究などスタートアップに関するものに関しては別途控除率を大きく設けているというものです。

56ページは、さらにここに加えて6年度改正でイノベーションボックス税制というものを新設いたしました。これは研究開発拠点としての立地競争力を強化する観点から、特許権やAI関連のプログラムの著作権というものに基きまして得た譲渡所得、ライセンス所得を得た場合には、所得を30%圧縮しまして、そこに法人税をかけるということになります。ですので、実質的に法人実効税率を20.82%に引き下げるという効果をもたらすことによって、より日本でイノベーションをもたらすような研究開発をしていただくというようなものでございます。

57ページがその他です。

これは令和7年度の改正で改正しなければいけない期限を迎える租特の一覧表ですが、特に上を見ますと、中小企業等の法人税率の特例について、19%から15%の4%軽減が期限を迎えますので恐らく今年の年末に向けて議論になっていく。同時に、中小企業が特定経営力向上のために設備を取得した場合の投資減税についても期限を迎えるということで見直しの対象になってくるというものです。

私からは以上です。ありがとうございました。

○赤井座長

ありがとうございました。

ただいまの財務省からの説明に関連して、総務省自治税務局からの補足等ありますでしょうか。

○市川自治税務局都道府県税課長

お手元のほうに参考資料、配らせていただいておりますが、先ほどの河本主税局税制第三課長の説明と重複しますので説明は割愛させていただきたいと思っております。

○赤井座長

ありがとうございました。

それでは、続きまして、次に「EBPM推進のための態勢整備」に関連する取組として、総務省行政評価局より「租税特別措置等の効果検証手法の検討に関するポイント」という資料について説明をお願いしたいと思います。

総務省行政評価局渡邊政策評価課長、よろしく願いいたします。

○渡邊行政評価局政策評価課長

資料の説明に入る前に少し御説明をさせていただきますと、私ども行政評価局は政策評価制度を所管しておりまして、各府省におけるEBPMの取組を後押しする立場にあります。政策評価制度は各府省が自らの政策を評価いたしまして政策の改善につなげていくというものですが、租税特別措置については新設やその延長の要望を行う際に政策評価法に基づきまして事前の評価を行うこととされております。それを行政評価局のほうで評価書のチェックを行っておりますが、その内容を見ていますと、どのような効果を見込んで、それをどのような指標で検証するのか、延長の場合は実際の効果はどうだったのかといった項目について、評価書の記載が必ずしも十分ではなくて各府省とも苦勞しているという状況が見られます。こうした状況の中で、国会からも租特の効果検証をすべしという附帯決議があったことなどを踏まえまして、主税局はじめ関係府省と共に効果検証の調査研究を行ったものです。

資料の2ページ目を御覧いただきますと、(1)本調査の目的の1つ目、2つ目の丸にございますように、今、申し上げたような事情から、今回の調査研究は各府省が自ら効果検証を行う際の着眼点ですとか留意点を示すということを目的に実施したものです。ですので、調査研究の中で取り上げた租税特別措置、個別の税目は5つほどありますが、その個別の租税特別措置の必要性や有効性そのものを論じるために行ったものではないという点にまず御留意いただければと思っております。

(2)の調査の実施概要ですが、定量分析にかかるものについては外部の事業者を中心に行い、定性分析を行政評価局中心に実施しておりますが、3つ目の丸にございますように、調査の結果、データの制約などにより、頑健な分析結果が得られたものはごく一部にとどまっているという状況です。

まず4ページ目を御覧いただければと思いますが、今回の検証作業が対象といたしました租税特別措置は5つ掲載しております。この中でも1つ目と2つ目の中小企業経営強化と中小企業投資促進に関する税制については、右側の結果概要にありますように投資、売上、労働生産性に関してプラスの影響の可能性が示されたところですが、3番目の研究開発税制については主に製造業を対象としたヒアリングを実施いたしまして、措置が廃止された場合の影響などに関する示唆を得たところです。

それから、4と5の半島進行税制と高額医療用機器につきましては、右側にございますようにサンプルサイズが小さく、十分信頼できるような結果が得られなかったという結果です。

3ページに戻っていただきまして、こうした検証作業を通じて得られた示唆ですが、これは検証のフェーズごとに整理をしておりますが、例えばロジックモデルがその有効性が確認できたこと、データの入手やリサーチデザインに関して申し上げますと適用対象を捕捉して効果検証に必要なデータを取得するための事前の設計が重要であるといったことですから、それから、分析の実施に関しては比較的容易にできる記述統

計だけでも役に立つ情報が得られるということや、定量分析のみではなくてヒアリングなどを通じて得た定性的な情報も有用である、そういったような示唆が得られたところでございます。

また、下段のところになりますが、ヒアリングの調査により、租税特別措置の効果について、そこに示すようなトリガー効果、押し上げ効果、波及的效果、副次的効果といったような4つの効果があるのではないかという示唆も得られたところでありますが、この中でも②の押し上げ効果については一定のインセンティブになっているというような御意見をいただき、割と意見として示されたところではありますが、その他の効果については今回のヒアリングにおいては少数または否定的な意見が見られたところです。

以上のような結果となっており、今回得られた示唆も踏まえて今年度も引き続き税目なんかも変えながら調査研究を継続していきたいと考えております。

総務省からは以上です。

○赤井座長

ありがとうございました。

それでは、続きまして、皆様から、今、説明していただいたどの資料に関してでも結構ですので、御意見などを随時賜れればと思います。本日、多くの委員の方々に御出席いただいておりますので、スムーズな議事運営に御協力をいただければ幸いです。

では、御準備ができた方から、会場で御出席の方、オンラインの方、画面上の「挙手ボタン」を押していただければと思います。発言順につきましては私から指名させていただきますので、指名された方は、会場で御出席の方は卓上マイクをオンにいただき、オンラインで御出席の方はミュートボタンを解除して御発言いただければと思います。

挙手いただいた順に指名をさせていただきますが、委員の出席可能な時間の都合の関係で前後する場合がございますので、あらかじめ御了承ください。

また、本日、土居特別委員から補足資料の提出がございます。お手元に御確認いただければと思いますが、お手元にもお配りしておりますので併せて御覧いただければと思います。

それでは、挙手ボタンのプッシュをお願いいたします。

それでは、土居特別委員からまずは資料も用意していただいておりますので御発言をお願いできますか。

○土居特別委員

資料1－7で「成長志向の法人税改革」の時期に関わる諸施策の実証分析を共同研究も含めて関わらせていただいたのを4本ほど公刊しているということで挙げさせていただきます。

最初の3本はシミュレーション分析であります。最後の1本は税務データを使っ

た分析です。簡単にその概要を御紹介しておくと、この「成長志向の法人税改革」というのは大きく言えば法人課税から要素費用課税へという方向にシフトしたと言ってもいいものです。つまり、法人実効税率を引き下げることであると同時に外形標準課税の税率を上げることによって税収中立的なものを図った。厳密には減税のほうは少し上回っているというような試算もありますが、そういう形になっていて、税収を確保するということの半分ほどは外形標準課税の拡大で減収分を補っているというような構造になっているということ踏まえた上で、この2つの効果がどのような併せ持った効果になるのかということ进行分析しています。

結果はそこに書いてあるとおりののですが、ポイントは、法人実効税率を引き下げると負債の節税効果のメリットが弱まるわけで、そうすると、資金調達からすると負債から純資産のほうに有利になるという方向に行き、他方で、外形標準課税には資本割というのがあるので、これは資本金を増やすと外形標準課税の拡大によって税率は増える、税負担は増えるということになるので、実は自己資本比率を上げることに関しては資本割のほうに不利になるという定性的な影響があるというのがまず一方である。

それから、もう一つは、外形標準課税の付加価値割は報酬給与額が課税対象になるということなので、人件費を増やすと雇用安定控除があるとはいえども、それでもやはり人件費の分だけ不利になるというような効果があるので、労働分配率や賃金の引上げに関しては大企業のほうが中小企業と比べるとより不利で引き上げにくくなるという可能性が考えられるということで実証分析をしたわけですが、私の推論が理論的に導かれているのを定性的に言ったものを定量的にシミュレーション分析で確認をしたということで、労働所得にもう少し帰着してもよかった減税の恩恵はより資本所得のほうに傾いているということがその部分で出ており、あとは同じ付加価値に対して課税するという課税は消費税がもう一方あって、いわゆる控除方式の付加価値税であり、

外形標準課税の中の付加価値割というのは加算法方式の付加価値税なので、そうすると、両者の定性的な違いがどういうように出てくるかということも2本目の論文で示していて、本来、同じ税収を上げるならば外形標準課税で上げるよりも消費税を上げたほうがむしろ経済全体の資源配分のほうは効率的になるというような効果があって、法人実効税率の引下げ自体はポジティブな効果はあるのだけれども、その両者をセットにしたところでどうなっているのかということころは、私が分析した部分はこの資料のとおりですが、今回の専門家会合で対象としているものについては法人実効税率引下げそのものということもそれはそれで大事なのですが、付随するほかのパッケージになった税制改正も併せて見たところでトータルとしてどうだったのかということ进行分析するという視点は必要と思いました。

それから、もう一点は、4番目の税務データを使った分析であります。これは私が

代表者をさせていただいているもので、税務大学校との共同研究で、研究テーマとしては平成26年度以降の法人税改革の効果に関する研究と税務統計を用いた実態把握手法の整理というテーマをお許しいただいて今、まだ研究している最中ということですが、その第一弾として出したのが④の研究であります。

関係していない部分もあり、関係している部分だけを取り出して結論ということでは導いたのがその話なのですが、やはり資本金1億円超と1億円以下でこの法人税改革の前後によって相当直面する税制に差ができたということがあって、もちろんそれはどちらの税制を適用するのが有利か不利かというのは企業が置かれている状況によって全然違うのですが、法人実効税率引下げとか外形標準課税の拡大というパッケージに直面すると企業にとって不利だと判断した企業は減資をする可能性というのが企業行動としては考えられる。

では、その減資した企業というのはどれぐらいあるのかとかどういう企業なのかというのを分析しているというのがこの論文なのです。まず1つ目として、先ほどもバンキングという話が少し出ましたが、欠損金の繰越控除を100%使える1億円以下の企業はやはり全部使い切ってまた使い残すというような繰越控除の状態ということなので、所得金額がちょうどゼロぴったりになるというところでバンキングする企業が1億円以下では多いのですが、1億円超になりますとバンキングにならないというか、全くないわけではないのですが、やはり控除上限が「成長志向の法人税改革」の中で設け、だんだん引き下げられて50%まで下げられましたものですから、控除し切れなくて所得金額が正の値になるということで課税されるというゼロのところでバンキングしないという傾向がある。もう一つは減資する企業というのはどういう企業かということで見ると、確かに全体で見ると、この7年間とかではなくて毎年1億円超の企業のうち3%から5%が毎年のように減資していつているというなかなか動きなのですが、そのうち欠損法人がより多く毎年6%から10%ぐらい1億円以下に減資しているというようなことがあるとかというようなところが既に結果として得られているというようなことをまずは御紹介させていただきたいということになります。

それと付け加えて今後の分析に関連するところで意見を申し上げさせていただくと、まずは先ほど河本主税局税制第三課長がおっしゃったような点を一つ一つ細かく分析していくということができるといいと思います。その際、租税特別措置はなかなかデータを上手に使わないと分析が難しいということは先ほど総務省の行政評価局からお話があったのと同じ問題があると思います。その租税特別措置を適用している企業と適用していない企業がどういう違いがあることや、もし同じような企業なのに使っている企業と使っていない企業で何が背景で違うのかということ进行分析することを通じて租税特別措置の経済効果というのはどれぐらいあるのかということ进行分析するものにつなげていくというスタンスというのが私は大事だと思います。その際に、やはり何をもってデータなので、そのデータをどういう形で使えるようになるかと

ということがまず一つ重要だと思います。

それから、もう一つは、私が先ほど申し上げた税務大学校との共同研究で継続中なのですが、税務データと財務データを結合して分析するということが重要になってくる。その際、残念ながら財務データは、大企業はもちろん、上場企業の場合公表して有価証券報告書などで入手できるのですが、中小企業は政府の幾つかの統計でしか財務状況は把握できない。そうすると、やはりサンプルが限られてしまっていて、そのサンプルが限られる中でどういようにいわゆる差の差分析、DIDなどそういうようなもので制度変更前と制度変更後の分析で因果関係を考察できるような形で分析するかということがキーポイントになっていて、私が今、取り組んでいる最中でして、これが日本財政学会、今年の年次大会で公表できればなというような感じで今、準備中なのですが、そういう形で一つ一つ会合でのテーマになっている分析を進めることでEBPMを確立していくということが大事かと思っています。

以上です。

○赤井座長

ありがとうございました。貴重な研究成果と、その後、租税特別措置、あと財務データのアドバイス、ありがとうございます。

それでは、引き続きまして、次、熊谷委員からお願いできますか。

○熊谷委員

冒頭、総論というよりは各論中心でというお話がございましたが、初回ですので少しだけ総論的なお話をした後に、各論のお話をさせていただきたいと思います。まず一つは、少し刺激的な言い方になるかもしれませんが、EBPMに関しては基本的に「疑わしきは罰せず」ではなくて、「疑わしきは罰する」というスタンスで、必要性や有効性が明確に認められるもののみ限定するべきです。挙証、立証責任は租税特別措置をつくる側にあるということが大前提ではないかと思っております、これらの措置はあくまで公平原則や中立原則の例外ということですから、挙証、立証はやはりそれをやる方に責任を明確に負わせることが肝要です。必要性や有効性が明確に存在することが証明できない限りはフェードアウトすることが、まずは大原則ではないかと考えています。

それから、アメリカでは結構EBPMが進んでいて、アメリカと日本はどこが違うのかという点をいろいろと調べてみたのですが、一つはPDCAの中で、「C」と「A」というチェックとアクションの部分で政策の改善につなげる力が非常に日本は弱い。その意味では例えば骨太の方針の中で政策の立案の段階からEBPMを制度的にビルトインすることが必要かもしれません。それから、アメリカでは各省庁の内部にそれぞれ数十人規模の専門家がいますが、日本では残念ながら専門家が少ないという点が指摘できます。アメリカでも全部自前でやっているわけではなくて、目利きの人判断して作業をアウトソースするという形で対応していますので、これは多分日本でジョ

ブ型の雇用を拡大することとも関わる話かもしれませんが、組織内に一定数の専門家をしっかりと抱え込むことが肝要です。

それから、あとは優先順位づけ、メリハリづけということで、今は事業行政レビューで5,000の全事業を網羅的に点検しているわけですが、アメリカなどではプライオリティーづけをして重要なものに絞り込んで踏み込んだ分析を行っているわけですから、例えば複数の事業から成るような政策プログラム、これは今回の議論の対象外かもしれませんが、岸田政権の目玉政策である少子化対策のようなものを検証することなども必要だと思います。例えば、租特に関しても、政策としての重要性だとか税収の減り方などによってプライオリティーづけをして、総花的ではなく、徹底的に掘り下げて検証することが重要なのではないのでしょうか。

もう一つはもう先ほどから議論されているようにデータ整備の部分です。これを政策立案の段階からしっかりとビルトインをして、政策を策定する時点から、将来どういうロジック、ストラクチャーでその政策を定量的に正当化するのかといった点などを検討して、将来的に必要となるエビデンスやデータも得られるような形であらかじめ政策立案の段階から考えていくべきです。

最後にやはり国民とか民意への働きかけという部分です。恐らく過度な無謬性のようなものが蔓延していて、もちろんロジックとかには間違いがあっては当然いけないわけですが、説明についてはあまり細かいところにまでこだわると、やはり国民には伝わらないので、ある程度直観的で分かりやすい形で国民に対して訴えかけていくことが肝要です。こうしたやり方などを通じて、EBPMが政策決定の当たり前の前提なのだと認識されるような社会や国家をつくることが重要なのではないのでしょうか。

ここまで総論的なお話を申し上げました。それでは、具体的に分析の枠組みはどうするのかということですが、これはたしか前回、佐藤主光特別委員が政府税制調査会でペーパーを出されていましたが、大きく言えばミクロのアウトカムとマクロのインパクト評価という2つが柱であって、前者のほうで言えば例えば減税を受けた企業、受けない企業で賃上げの断層が生じていないかといった点などを、個票ベースなどで見る。それから、後者のほうは恐らく設備投資で言うと資本装備率が一つの鍵で、この資本装備率が上がってマクロのTFPが上がるようなことが起きているかどうかというようなことをマクロ的に検証する。こうしたミクロとマクロの分析は、やはり両方やらなければいけないと思うのです。

ここで事務局に一つお願いしたいのが、国内外でいろいろな先行研究がありますから、それらを全て、大変だとは思いますが、関係ありそうなものを全部サーベイしていただいて、その上で、それが我が国で応用できないのかということをもまずは検討していくべきです。恐らくボトルネックは2つあって、一つは我が国ではデータが取れないケースですが、これは各省庁などに集めさせる。それから、場合によればアンケート調査などを実施する。もう一つはやはり経済の仕組みや構造が違って日本

特殊性が存在するケースがあると思いますから、そのときは既存の研究などをモデルファイ、アジャストして、何らかの日本的な結論が得られないのかということを検討する必要があります。

あわせて、ある意味で「車の両輪」として計量分析と、アンケート調査のような定性的なものはどちらも有用だと思えますから、アンケートについて言えばどんな項目を誰に対して聞くのかというようなことを議論してしっかりとそれを特定していくべきです。それから、先行事例がないもの、例えば賃上げ促進税制等ですが、これはやはりある程度オリジナルな日本の計量モデルをつくる必要がありますけれども、そのときは日本の特殊性などをある程度考慮しなくてはいけないのではないかと思います。

そのほかに細かい点を、何点か申し上げますと、一つは、例えば資金の制約や信用制約があるかどうか、景気がいい局面か悪い局面かという点などを考慮した議論をしなければいけないと考えておりました、具体的には企業部門において、日本は貯蓄超過なわけですから、少なくとも大企業に関しては法人税率を下げて、余裕資金が増えても恐らくあまり効果はないと思います。むしろ即時償却のような投資減税のほうが有効な可能性が高いわけですが、他方で、投資減税は景気が悪いと効果が大きいというような議論もありますので、その辺りの資金制約、信用制約がどれくらいあるかどうか、景気の局面がどうかということなどを含めた分析を行わなければいけないのではないかとということが1点目です。

2点目は、今回の議論の枠外かもしれませんが、中小企業の問題にフォーカスする必要があるのではないかと考えています。中小企業関連の施策に伴う減収額自体はそんなに大きくはありませんが、やはり日本経済をマクロ的に見ると生産性の鍵は中小企業の改善が握っているのです、その意味で現在の中小企業政策には社会政策、弱者救済策の部分と、それから、経済政策、成長戦略の部分。この社会政策と経済政策が混在しており、なかなかここは概念的にも明確に切り分けられていないと思いますから、やはり個票ベースの分析などによって、それが社会政策なのか経済政策なのかということをしつかりと峻別することが大事ではないかと考えます。

3つ目に、スタートアップがこれから日本の将来を見ると非常に重要だと思いますので、例えば海外との比較などを徹底的に行ってスタートアップを集中的に支援する余地があるのではないのでしょうか。

4つ目に、新陳代謝ということがもともと謳われておりましたが、なかなかこれが進んでないわけですので、この新陳代謝と法人税がどういう関係に定量的になっているのかということを経済比較にも留意しつつマクロのデータなどを使って分析をしたらよいのではないのでしょうか。

5点目は賃上げ促進税制です。これは細かい話になってしまいますが、決まって支給する給与が上がるときと賞与が上がるときで、前者のほうは大部分が消費に回りますが、後者はほとんど消費に回らないという傾向がありますので、例えば決まって

支給する給与が増えたのか賞与が増えたのかという、その辺りを分けた上で効果を検証することなども考えられるのではないかと思います。

それから、最後に、これは本当にさらに細かい話になってしまうのですが、最近、所得税、消費税の税収は伸びているのに法人税収は伸びてないという議論がありますが、社内でいろいろと意見交換をしたら、法人が支払った所得税が勘案されていないのではないかという指摘がありました。例えば配当や利子の受取については所得税として源泉徴収されており、法人税額から控除をされています。この法人が支払った所得税は2012年度に1.8兆円だったものが2022年度には4.3兆円ですから、2.5兆円増加しているわけです。これは非常に細かい論点ですが、もしかするとこうした点なども少し考慮したほうが良いのかもしれない。

ちょっと長くなりましたが、私からは以上でございます。ありがとうございます。

○赤井座長

いろいろな視点からありがとうございます。

それでは、続きまして、佐藤主光特別委員からお願いできますか。

○佐藤（主）特別委員

御説明ありがとうございました。

当時、「成長志向の法人税改革」のワーキンググループにいた立場として、ちょっと振り返ってみると、あの頃、キーワードになっていたのはやはり実効税率。ただ、これはいわゆる法定実効税率でもなく、先ほど主税局から御紹介のあった実際に法人税の税額を法人所得から割ったという意味での事後的な法人実効税率でもなく、いわゆる事前的な実効税率。マイク・デブラーたちが開発した考え方ですが、要するに仮に今日、投資を行ったとして将来的にどれくらいの法人税額が発生するのかという理論値をベースにした実効税率というのはやはりキーワードだったように覚えています。

この実効税率ですが、平均実効税率と限界実効税率というのがありまして、限界実効税率は要するに投資を1単位増やしたときにどれくらい税金が増えるかであり、平均実効税率はよりランピーな意思決定でありまして、立地や大きなプロジェクトを行うか、行わないかなど、そういうことに関わる税金という理解です。

当時議論になったのは、国内の立地競争力を高めるという観点からも、やはり平均実効税率が重要だということ。それから、あとはそういう小規模な投資ではなくて、もっと大きな大規模な投資を喚起するという観点から見ても平均というのは重要で、この平均実効税率というのはどう算出されるかということ、ある意味、法定税率と限界実効税率の加重平均で、かつその加重は利益率の高い企業がむしろ法定税率にかかるウェイトが高くなるのです。だから、平均、特に利益率の高い企業について減税の恩恵を起こしたい。つまり、それによって彼らはもともと生産性が高いので、そこで投資を喚起したい、立地を促したいということであれば、ある意味、限界実効税率を下げるより、つまり、それは投資減税や、いわゆる租税特別措置を通じて限界実効税率

を下げるよりは、むしろ法定税率を下げたほうがよいだろうといった議論があったと思います。これは実際、イギリスの税制改革でもこの種の議論があるのです。

なので、法定税率を下げ、他方で租税特別措置なんかを見直して、ある意味、限界実効税率のほうは上がる、場合によっては上がるといったことを許容するという感じで、利益率が特に高い企業にとってみて減税の恩恵を広げたらどうかという、そういう理論的な議論があった、そういうような話があったように覚えています。

結果的にどうだったかということなのですが、これは実はRIETIで私もMURCの小林庸平さんたちと研究したというか彼らが計算してくれたのですが、実際に先ほど土居特別委員から御紹介があったとおり、外形標準課税が当時、引き上がったので、実際平均実効税率がどう変わったのだろうということを見てみたのです。そうしたら、実際全体的には下がっている。つまり、法定税率を下げたので。ただ、やはり減税率が高いのは利益率の高いところで、逆に利益率の低いところはむしろ平均税率は上がる傾向がある。これは簡単で、外形標準課税が強化されたからです。

なので、やはりかなり減税の恩恵というのは企業間でばらつきがある。だから、法人税の減税と一言と言っても、その効果というのはかなり企業の間で異質だということ。ある意味、意図しているとおりになのかもしれませんが、利益率の高いところで減税の恩恵が及び、かつ利益率の低いところはあまり減税の恩恵が及んでいなかったのではないかと議論になるのかなという気がしています。なので、先ほども議論があったとおり、ある程度個人の企業の属性に応じて減税の効果は違うのかなというのが見てとれるかと思います。

今、熊谷委員から御紹介があったマクロ的な効果ですが、これと関連して海外だと例えばOECDのアーノルドたちがやった研究では、法人税を含む所得課税から税収中立の下で消費課税にシフトさせた場合はむしろ成長率に対して長期的にですがプラスになるといった研究がありますので、ここで税収中立というので当時、いろいろあったのですが、法人税の中で完結させたので、結局法人税を下げても外形標準課税を広げる、あるいは繰越欠損金を制限するという形でそこで完結してしまったので、もしかしたら平均実効税率的に考えるとうまく効果が出なかったということはあるかもしれない。

ただ、本来やるべきだったことは、むしろ法人課税から消費課税、政治的にはできないのは分かっているのですが、実際に理論的にはそちらへのシフトというのはむしろマクロ的な効果を最大化させる上では有効だったのかもしれないというのは今となって思うとそうかなと思います。さらに先ほどエビデンス、EBPMというのであれば海外的にはまさに税制改革のマクロ的な効果として租税構造が経済成長に及ぼす影響というのは議論があります。法人税単独でも法人税率がどう経済成長に影響を与えるかといった研究もありますので、そういう海外の知見は使えるかなという気がしました。

あと最後に一言だけ、租税特別措置について。これも小林庸平さんが博士論文で書いてくれていたことだったのですが、研究開発税制が特に中小企業の投資に与える影

響というのはかなり企業の属性に応じるということで、借入れ制約と呼んでいます、資金制約に直面しているところはやはり投資が増えるのです。そうでないところはあまり投資が増えないということになります。これはプロペンシティースコアマッチングで研究しているのですが、ある種のDIDですが、プロペンシティースコアマッチングで要するに繰越欠損金などがあって、本当なら研究開発税制が使えるはずなのだが、プラスの利益がないので使わなかった企業と同じような属性で持っていて実際に使った企業の間の違いを見ているのですが、やはりかなり企業の属性に依存しているかなということとは否めないかと思えますので、そこはミクロでやるならきめ細かい分析が必要であり、マクロでやるなら、繰り返しますが租税構造にちゃんと着目した形での研究が必要と思いました。

以上です。

○赤井座長

ありがとうございます。

続きまして、武田特別委員、お願いします。

○武田特別委員

御説明ありがとうございました。初回ということもありますので、自分の中での問題意識、手法で気をつけたほうがよいと思う点について意見を述べたいと思えます。

1点目、それぞれの投資減税や租税特別措置は一定の目的を持って行われていると思えますが、当時はEBPMをそこまで意識していなかった中で、具体的に何の指標を上げること、変えることを設定していたかという点です。イノベーション税制では、社会実装したかということが恐らく本当のアウトカムではないかと思えます。まず、アウトカムとアウトプットを混在しないほうがよいと思えます。同時に、アウトカムがデータで何か分かりにくい場合に、アウトカムはこうだが、その代理変数、中間指標としてアウトプットはこれで見ましようという最初のスタートが重要ではないかと思えました。その問題提起をさせていただきます。

2点目として、法人税の資料において、今回は分かりやすく法人税率と国内投資を非常にシンプルな図でお示しいただきましたが、相対の問題になるのではないかと思います、その辺りは分析する上での注意事項と思えます。また、先にも意見が出ていましたが、コントロールすべきことが結構あると思っています。為替レートの問題など様々なコストの問題がありますので、実際に分析する上で本日のグラフはグラフとして、まず基本を押さえるという意味で大変ありがたいですが、実際にその効果を見るのは法人税と設備投資額だけでは難しいのではないかと。

さらに言えば、M&Aも最終的には知的財産などを獲得する大事な手法です。先ほど申し上げたアウトカムとも絡みますが、どのような効果を得たかという点は国内投資だけに限定しない方がいいのではないかと思います。

3点目として、租税特別措置については、先ほど土居特別委員もおっしゃったこと

ですが、総務省の分析で活用している企業と活用していない企業との比較は既になされているのかどうか。もし補足等があれば教えていただきたいということ。GXで使われている手法が今度は、補助金と理解しています。租税特別措置と同時に様々な業種でどのような形で補助金が使われているか全て把握していませんが、他の税金との兼ね合いの議論も先ほど出たように、ほかの政策との兼ね合いも分析するときには注意しないといけないかと感じました。その上で流動性、利益水準、大企業、中小企業等のコントロールは必要になると思います。

以上です。

○赤井座長

総務省への質問、1つありましたが、返答いただけますか。

○渡邊行政評価局政策評価課長

先ほどの資料の中で5つ挙げた中で、1つ目と2つ目については傾向スコアとDIDでもって比較分析を行っています。もう一つ、4と5の半島振興税制と高額医療用機器についてもサンプル数は非常に小さく、比較分析は行ったのですが、やはりサンプル数が小さいので参考程度の情報にとどまっています。研究開発税制についてはヒアリング中心に行っております。

以上でございます。

○赤井座長

ありがとうございます。

それでは、河本主税局税制第三課長からお願いします。

○河本主税局税制第三課長

これはEBPM、真面目に考え始めるとアウトプット、アウトカムをどう設定するのか、それから、実際の企業が直面している景気、資金制約、様々なことによって変わってくると思っています。本当にこれは一つの税制とその結果を分析する中でも、見れば見るほど無限に様々なことが湧いてはくるのです。恐らくこの会議自体、そういった様々なことを考えながらも、最終的には先ほどおっしゃったようにいかに国民の皆様に分かりやすいものをシンプルに示していくかによってより透明性の高いプロセスにおいて税制を決めていくということに資するというのが一番の目的でございますので、恐らくそういったものを掛け合いながら一番いいものをつくっていただければと思っております。

○武田特別委員

ありがとうございます。

私自身も今、課長がおっしゃったようにEBPMマインドをいかに浸透させて、政策の過程でそれを意識して政策を決定し、遂行し、見直していくかということが一番であることは本当にそう思います。ただ、やはりアウトカムをしっかりと意識すること自体がEBPMマインドの定着の結構重要なところではないかと思いましたので、そこは述べ

させていただきました。

あとのコントロールはもうできること、できないことがあるのは承知しているのですが、ある程度やらないとすぐそこを突っ込まれてしまうと思っておりますので、このアベイラビリティと説明責任のバランスではないかと思っております。

以上です。

○赤井座長

ありがとうございます。まさにDIDでも出てくるのがATEで平均的な効果ですので、本当に効果があるのにそれでは出なくなってしまう場合はきちっとデータを分け、異質性をどこまで捉えてどのように分析するかはすごく大事だと思います。ありがとうございます。

それでは、オンラインのほうになりますが、奥平委員、お願いします。

○奥平委員

私から具体的なEBPMの進め方につきましてコメントさせていただきたいと思います。

まず海外の事例、既にあるエビデンスからどう学ぶかということなのですが、今回の頂いた資料の20ページにOECDのワーキングペーパーを頂いております。その海外の事例あるいはできれば国内の事例を基にこれからどう政策デザインへ活用するのかが考えられるかと思うのですが、そのときにメカニズムについて考える必要があるのではないのかと思います。

例えばこちらでは、実証的な結果としてリーマン・ショック以降、法人税の動きに対する企業の投資効果の感応度が低くなっているのですが、この背景について、この論文はどのような形で説明されているのか。恐らく何らかのロジック、論理というものを示されているのではないのかと思います。それは景気が悪くなったことによる一時的なものなのか、何か別の構造的な要因があったのかということは議論されているはずで、そういった情報というのが結局は日本の政策設計をする上で非常に大事になってくると思います。

ですので、先生方が既に具体的にメカニズムを御自身の研究も引用されながら議論されていらっしゃると思いますが、海外の事例から学ぶのであれば、まずはメカニズムについて焦点を当てなければ、結果として最終的な結果を額面で受け取って単純に法人税を引き下げるのはやめた方がいいですという結論はそのコンテキストに依存するのではないのかと思いますので、もう少しメカニズムに配慮をしながら海外の事例を整理していくということが方法論のまず一つとしてあり得るかと思います。

2点目にコメントしたいことは、今年度の新しく改正された賃上げ税制の検証の仕方について御提案したいと思います。頂いた資料の50ページを出していただきますと、今回、新しく賃上げ税制を設計し直されたということで書かれておまして、私どももこの状況を使って税務データにアクセスができるという前提で分析をして論文を書いて学術誌に投稿するのだったらどういう形にするだろうかということを考えてみた

のですが、可能性としては2つあり得ると思います。

一つは、今回、「大企業」の枠組みを変えられた。中堅企業という新しい分類をつくられたということで、私の理解が正しければ、前の状況と比べて似たような税制、賃上げ税制に直面していた企業の中でも従業員の数が少し多いあるいは少ないという状況の違いによって、今回の賃上げ促進税制によってより強くインセンティブを与えられたグループとそうではないグループが出来上がっている。まずそのバンチングを簡単な手法を用いて、DIDなどで推定されてはどうかというのがアイデアの1点目になります。

もう一つ、面白いと思いますのは、今回、女性活躍・子育て支援の枠を新設された。厚生労働省の女性活躍データベースの方に行きますと法人番号付きで「くるみん」や「プラチナえるぼし」を取得された企業、事業所を把握することができます。こちらともし可能であれば税務データをマッチさせることによって、「プラチナくるみん」を持っている企業と惜しくも取れそうだったが取れなかった、けれど似たような企業を比較して異なるインセンティブの強度が与えられたところを比べられる。実際に似たような事業所を引っ張ってこられるかというのはどうしてもデータ依存になりますのでやってみないと分からないですが、見てみるともしかすると比較的分かりやすい結果を出すことができるのではないのかと思います。

似たような形で研究開発税制はかなり規模も大きく、何かできないかということを考えていたのですが、私自身の中ではすぐに出てこない。イノベーションボックス税制も非常に面白いのですが、因果関係をここから識別しようと思ったときに知的財産のデータベースはございますので、件数も把握できるのですが、やはりコントロールの比較対象がない。

こういったことというのはこれからもあり得るかと思うのです。ある程度の規模のある税制の効果をどうやって検証するのか。こうなったときにあり得る方法というのは、これから何らかのオプションを付す可能性が考えられます。何らかの要件を満たす企業に対して、さらに追加でほんの少しインセンティブを与えるということを考えてみる。それは政治のストーリーの中でも比較的進めやすいことではないかと思いません。

例えばですが、先ほどの女性活躍企業で「プラチナくるみん」や「えるぼし」を持っている企業に対して新しくインセンティブ付けをされました。それは比較的世の中の理解も得やすいことですが、EBPMの観点から大変うれしいことというのは、事前に分類をしやすい指標を使って効果検証ができる可能性があるという点にあります。ですので、そういったことも念頭に置かれながら、もしかすると追加のオプションをこれからまた導入されることを検討する。その際に検証できるような形で何らかの先決変数でコントロール、トリートメントでグループ分けできるようなものをつくられてみてはいかがかと思っております。

すみません、申し上げたいことはほかにもあるのですけれども、これぐらいにしておきます。ありがとうございます。以上です。

○赤井座長

様々な視点での御意見をありがとうございました。

それでは、國枝先生、お願いできますか。

○國枝中央大学法学部教授

私からも何点か申し上げようと思うのですが、企業税制の投資への影響の標準的なモデルとしては、サマーズ教授の1981年のtax adjusted qモデルがあります。そのときから繰り返し強調されているように、企業投資にとって重要なのは限界税率、投資減税であり、法定税率あるいは平均税率というのは重要性が低いということが指摘されている。ただし、平均税率は他国との立地の選択等では効果があるかもしれない。あともう一つは信用制約下の企業においては平均税率も影響を与える可能性がある。

今回紹介されたOECDの論文は非常によくいい論文だと思いますが、このOECDの論文の中でも法定税率の引下げではなくて限界税率という結論になっています。そういう意味では、安倍政権の法人税改革というのは一度まず投資減税を行って、これは投資促進に効いたはずなのですが、その後、投資減税をやめてその財源で法人税率の引下げをしたということで、同額の財源であればどちらが企業投資に効果があるかというところと投資減税というのが理論的に明らかなので、成長促進ではない成長抑止の税制改革になってしまったのではないかと思います。先ほど主税局から指摘があった企業の投資動向等のグラフ等での説明も、その点を確認していると思います。

また、法定税率の引下げについては、海外の研究などで内部留保の増加、労働分配率の低下につながることを確認されていますので、やはり企業投資を促進するのであれば、（法人税率引下げよりも）投資減税重視なのだろうと考えられます。熊谷委員からも長期停滞論が日本に当てはまるかどうかの議論がありました。基本的に長期停滞論というのは過剰貯蓄の理論ですけれども、過剰貯蓄だとすると企業投資を促進して貯蓄を税で抑制するということが望ましくなります。日本の場合は奇妙な形ですが法人部門が過剰貯蓄部門になってしまっているのです、そうすると、自然な対応というのは企業の投資を投資減税で促進し、それから、企業部門の貯蓄を抑制するような税制ということになる。場合によっては法人税率引上げもそうした政策の範疇に入ってきますが、少なくとも税率引下げということではないだろうと思います。

ただ、もちろん投資減税だけ過度にやればいい訳ではなく、これはアウアーバック教授が昔から強調してきたことですが、あまり過度に投資減税を用いるとそもそも産業界の資本配分をゆがめてしまうというので気をつけるということが留意点かだと思います。

とはいえ、最近の実証研究、ズウィック／マホンの論文等で投資減税の効果というのは異質性が高い、すなわち効果があるものとない対象があることが指摘されていま

す。そうすると、効果がある対象は何かというのを探っていく必要があって、その観点からEBPMというのは非常に有意義ということなのだろうと思います。

それから、研究開発税制については、研究開発税制の研究はもうブロンウィン・ホール教授が昔からやってきた話で、彼女のサーベイ、あるいはこの春にIMFがフィスカルモニターで議論していますが、そこでどういう租税政策が効果があるかということが論じられていますから、そうした指摘を参考にしていくのは重要かと思います。

また、EBPMの推進の態勢でございますが、これもやはりデータの制約の問題が大きいです。税務データについても個票レベルのデータがどうしても必要なわけですが、土居特別委員から御紹介があったような形で国税庁との共同研究が今、行われていますが、残念ながら法人税申告書の別表一のみでの公開で、これだけだと租税特別措置の効果分析というのは難しいです。今後の御検討ということになるかもしれませんが、法人申告書の別表一以外のものについてのアクセスということも考えていただきたい。

さらに、租税特別措置だと租特透明化法に基づいて適用額明細書が公表されるのですが、これも実は対応条文と区分番号と適用額だけが載っている資料で、これで分析しろと言っても難しい。租特透明化法自体がそもそも政策評価に用いることを想定しての法律でしたから、その意味では質問事項をもう少し充実させることも考えられます。あるいはそれができなくても租特透明化法のデータと法人税の申告のデータをリンクさせるということをしていただくと、それで初めて租特の効果の分析ができるかと思います。

以上です。

○赤井座長

ありがとうございます。

それでは、続きまして、細野先生、お願いできますか。

○細野学習院大学経済学部教授

若干國枝先生の最後のところとも関係するのですが、租税特別措置の効果検証を行う上で、もちろん担当省庁が政策評価、効果検証するというのが第一義的な責務があるとは思いますが、同時に、やはり租税特別措置のデータはもう少しオープンにして第三者の目にさらして、第三者が研究者も含めて効果検証できるような体制にするというのが本来は大事かというように思っています。

それから、中小企業の投資促進税制、特に2014年だったと思いますが、上乗せ措置で経営強化税制というのができたのですが、これについて今日いらっしゃる布袋先生を含めて共同研究をしたのですが、まず一つは、この租税特別措置を利用できる人たち全体に効果があったかどうかということを調べると、これはなかった。それはどうしてかということ明らかで、この租税特別措置を利用する人たちの割合というのが非常に少ないのです。ただ一方で、利用した人に限ってみると投資は増えている。労働生産性も高まっている。さらに、先ほどから何度か言及がありましたが、資金制約

が強いと思われるような企業についてはより効果が大きいいというような結果が出ています。

最初の効果検証する場合に利用企業が少ないというのをまずどう評価するかというのは議論の余地があると思っています。少数でも利用したところが租税特別措置の目的どおり、この場合であれば投資をしていけばそれで効果があるのだとみなすのか、ただ一方で、どういう理由で利用しないのかというのは分かりません。例えば海外の研究だと税務当局の調査を恐れてそういう措置には手を出さないというような研究もあります。なぜかというのは分かりませんが、ただ、そこは問題提起としてあるかと思っています。

それから、あと一点は要望なのですが、賃上げ税制に関して先ほども奥平委員から女性活躍の効果検証ができるのではないかというお話があって、同時に教育訓練費も今回要件緩和されていますので、これはできると思います。それから、成長との関係で言うと人的資本への投資というのは非常に重要です。研究開発と並んで成長の源泉ですので、ぜひここはお願いとして効果検証していただければなと思います。

以上です。

○赤井座長

ありがとうございます。

○細野学習院大学経済学部教授

先ほどの件、布袋先生、もし何か補足があったらお願いします。

○赤井座長

では、言及がありましたので布袋先生、何かあれば。

○布袋大東文化大学経済学部准教授

経営強化税制の投資促進効果に関することなのですが、研究している過程で出てきたこととしては、ちょっとうろ覚えの部分もあるのですが、たしか政府に対してまず投資計画みたいなものを一度示すのです。その示した方達がたしか全部は特別措置を受けられるというわけではなくて、何か断念してしまったなどそういったこともたしかあったと記憶しているのですが、やりたいと思っているのだが何か断念してしまったというところに例えばいろいろな理由があると思いますので、そういった一度提出された計画とかもデータとして含めてまた使ってみると効果的な制度の活用方法とか使い方というのがもしかしたら見えてくるかもしれないというようなことを考えたという記憶があります。

○赤井座長

それでは、続きまして、神山先生お願いいたします。

○神山東京大学大学院法学政治学研究科教授

私からは2点、申し上げたいと思います。1点目は研究開発税制について、2点目は環境整備についてです。

1点目の研究開発税制について、先ほどから武田特別委員がアウトカムとアウトプットの違いを念頭に置いて分析をすることが必要だとおっしゃったことと関連するわけですが、2014年にEuropean CommissionがR&Dのタックスインセンティブに関して”A Study on R&D Tax Incentives: Final Report”という報告書を出しております。これは大変興味深い多国間の比較分析なのですが、報告書では研究開発税制の適用対象が国によって異なる点も分析されています。法律家として法律の建付けも気になるわけですが、法律の条文を見て、さらに政令に落ちて、さらに国税庁のQ&Aまで見ていくと日本の税制の適用実態が初めて見えるという構造になっています。普段目にするデータに関して気になる点がございまして申し上げます。次第です。

新規性を満たすと研究開発税制の対象になるのですが、European Commissionの研究では、研究開発税制の対象になるためにどの程度の新規性が要求されるかということと比較している部分があります。新規性は、大きく分けるとnew to the world、new to the country、new to the firmに分類されています。New to the worldは、世界で初めての研究を目指します、まさに特許を取って、新しい産業をつくっていくのだという、世界初を目指す研究がここに該当すると思われます。もう一つはnew to the country、外国でやっていて、でも、国内ではまだ導入されていないものについて新たに開発を試みる研究です。3つ目、マーケットとファームとまとめて申し上げますが、new to the firmで、自分たちの企業にとって初めての技術に関する研究がこれに該当します。

European Commissionの報告書では日本は基本的にnew to the firmの水準で研究開発税制の税制優遇が受けられる制度と分類されています。もしも、本当のイノベーション、「世界初」の何かを作りたいということが、研究開発税制の主目的として念頭におかれているのであれば、法的な要件や法律の建付けが目的と適合しているのかが検討されるべき課題となってきます。法律が施行令に細部を委託し、さらに実務上の取扱いについて国税庁のQ&A等で適用対象の明確化がなされていく過程で何か違う要素が入っているのであれば、そこは各国比較をするときに各国の要件の質的差異を考慮に入れる必要が出てまいります。他の国、例えばイギリス、カナダ、スウェーデン、スペイン、フランス、ベルギー、ポーランド、ポルトガル、リトアニアなどはnew to the worldで要件定義をしていると分類されていますので、各国比較をするときに単にアウトプットを見るだけではなくて、その前提となる法的構造や要件にも留意する必要が出てきます。このアウトプットは結局要件を満たしたものが出てきます。もしも、日本において新しいイノベーションを創出することが制度目的であれば、制度目的と適用要件が適合しているのかという点について、そこは慎重に分析をしないといけないと考えます。アウトプットを回帰分析しました、DIDしましたという学術的な分析自体は、大変興味深いのですが、租税政策に直結するEBPMの議論をするときには法制度の運用実態や執行面も含めてデータの質の差に着目をする必要もあるの

ではないかというのが1点目でございます。

一方で、研究開発税制の主目的が、世界初となるようなイノベーションの創出ではなく、企業の生産性向上なのであれば、既存技術であってもどんどん使えばいいということになるのかもしれませんが。この問題は、アウトプットやアウトカムをどう設定するかということだと私は拝聴いたしました。

2点目は、環境整備についてです。先ほどから國枝先生もおっしゃっていたように、国税庁で国家公務員として任用される形でデータ分析をする試みが行われています。行政法や憲法の先生方と税務データについてEBPMを使うときにどういったことが問題になるのかということの研究する機会がございまして、その際に財務データの特殊性としてあげられるのが国税通則法124条、地方税法22条の存在です。通常の公務員の守秘義務の加重する形で、税務情報については守秘義務が罰則つきで課されております。

今後、現在の国税庁の仕組みのように厳しい守秘義務の制約の下で特定の公務員だけが個票データを分析できる状況から一步進めて、公務員として特別に任用されていない研究者も学術研究やEBPMのために、納税者を特定できない形で匿名加工された税務データをより柔軟に使いたいのだということであれば、匿名加工情報と守秘義務との関係というのを一度どこかで整理しておくことの意義は大きいのではないかと存じます。分析をされる方が数年間分のパネルデータを使いたい状況でも、匿名加工情報だと多分ばらばらになってしまい年度ごとの変化が追えない、パネルデータにすらならないということだと思います。一定期間のパネルデータとして使いたい場合にどこまで現行法令の枠組みのもとで許されるのか、どの情報は残せるのかということ整理しておくことは、技術的な話でもございますが、大事な話かと存じます。

さらにもう一点、踏み込んでいきますと、例えばイギリスの歳入関税庁（HMRC）において先生方は御存じのように滞納通知書について試みをしているわけですが、租税分野で大規模なフィールド実験、いわゆるRCTと呼ばれるものを日本ではまだ行ったことがないと思うのですが、外国では行われているということに鑑みまして、仮に政府が租税分野で公的にこういったフィールド実験のようなものを行うことが可能なのかどうかという点、関係する法令との適合性や、さらには憲法が要請する執行段階、税制ですので執行段階における平等取扱いの要請、これは憲法上の重要な要請なわけですが、取扱いを変えるということについて、それは憲法上、許容されるのか、どういった場合に許容されるのかといった点について検討する必要があるかと存じます。さらにはプライバシーや人権への配慮が必要な領域において、税制の実験をしたいということもあらうかと思っておりますので、そういった潜在的な論点についてやはりこういった実験が考えられて、こういった実験の場合には憲法上ないしプライバシーとの関係でどのような潜在的な課題があるのではないかと整理するだけでも一步前に進めるのではないかと感じております。

さらにもう一つ言いますと、自然実験のようなものが制度改正、法改正によって生じる場合には、あらかじめそのデータが観測、収集、そして、保管できるように体制を整えるということも肝要かと存じます。

以上でございます。

○赤井座長

データに関してもありがとうございました。

それでは、片桐先生、お願いできますか。

○片桐法政大学経営学部准教授

データ分析について言おうと思っていたのですが、大体もうほかの先生方がおっしゃっていただいたので繰り返しになるのですが、去年、賃上げ税制を取り上げたときに一番問題になったのは賃上げしたから対象になったのか、対象になったから賃上げたのかというところの識別がそもそもできない。それは多分租税特別措置でも同じなので、やはり制度変更など先ほどあったようなRCTみたいな形で何か導入するときEBPMをするのだということをおあらかじめ考えた上で何をやるかというのをやらないとなかなか分析は難しいのだなということを改めて去年感じたというところであります。

私はもともと専門がマクロ経済学やイノベーションというところなので、そこからの観点で2点申し上げますと、1点目はイノベーションところである特定企業や特定産業にやはり租税特別措置の影響が固まるというのはイノベーションの観点から問題で、イノベーションというのはどういう企業から来るかも分からない、どういう規模の企業から来るかも分からないのがイノベーションですので、できるだけそういうものは広く浅く効果が出るようなものを設計していかないとイノベーションというのは恐らく効果が出ない。

では、どうすればいいのかというように考えたときに租税特別措置は、大企業でエスタブリッシュされて法人所得がある程度あってというところしかも対象にならないのが建て付け上、そうなってしまっているんで、租税特別措置というものだけでイノベーションをやっていくということ自体に限界があるという感じが個人的にはしているというところあります。ただ、とはいえ、スタートアップみたいなものにどうやってそういうのを使っていけるようなものを設計していくのかというのは私は税制はあまり詳しくないので分からないのですが、考える余地があるのかなと思いました。

あともう一点、法人実効税率というものを比べたときに、やはり海外と日本であまり変わらないというのがいろいろなところで出ているのですが、法人税収みたいなものを経済規模で割ったときに日本の法人税収は海外対比で非常に多いです。例えば国民所得に対する法人税収というのは5%ぐらいあるのですが、アメリカだと1%ちょっとしかない。

何で実効税率がそんなに変わらないのに法人税収で見たときに日本というのはこんなに多いのかというのは、私はあまりよく分からない。それはよく新聞で言われてい

るように海外企業というのは法人所得を減らす何かトリックがあって法人税が低いところに本社機能に移しているからなどそういうのがあるのか、それとも何か租税特別措置みたいなものが海外で充実しているのか、その辺は分からないのですが、何かしらギャップを埋めるのが何なのかというのを見ていかないと、少し世間一般で法人税が重い重いと言われていることと実効税率があまり変わらないというところのギャップは埋まらないのかという気が素人的にはしておりますというところです。

以上でございます。

○赤井座長

ありがとうございます。

では、伊芸先生、お願いいたします。

○伊芸慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任准教授

私からEBPMに関して、皆さんの議論を聞かせていただいて、基本的には全てアグリーという感じなのですが、やはり一番最初に熊谷委員がおっしゃったようにPDCAの「C」「A」というところがもともと意識がないところにEBPMの動きが入ってきたというところで今、皆さん困っている。データがない、そういった人材がないということが実態とはまず思っているというところで、税務データに関しても先ほどお話があったように様々な法律的な厳しい規則があって利用できないのだけれども、チェック、アクションにつなげるというEBPMの考えがどんどん浸透していけばそういったところの活用度も上がっていくのではないかとこのところでは思います。

その活用度、EBPMのマインド的なものを上げていくという点に関しては一つ、ベストプラクティスをつくるという意味で今、国税庁との間で試験的な研究をされているということと思うのですが、ここまでのデータがあればこういったところを示せる。その示せたものがこういった形で政策に生かせるというところまでつなげて、まず1つ、ゼロ・イチのイチをつくるというところが大変とは思いますが、そこからどんどん広げていくという感じというように個人的には思っているというところです。

あともう一つ、別の観点から効果検証、EBPMを考えていくところで申し上げたいところは、私、もともと開発経済学といってODAとかJICAの研究所にもいたのですが、そこで結構経済学の中でもそういったODA、途上国の中で実験的なものが行われてどんどん効果検証は広がったというように認識しているのですが、開発経済学の中でやりやすいというところは小さく始めてしっかり効果を識別して、効果を認められたものをどんどん大きく広げていこう、スキルアップしていこうという発想があるわけなのです。

ただ、もちろん今回の税制の話だと小さく始めるというのがなかなか難しいところと思うのですが、ただ、最初からすぐに税制に何か新しいインセンティブを入れ込むという際に、もしどこかで小さく始められそうなポイントがあればそういった形で始めて、まずその際には効果検証するという目的で小さく始め、しっかり効果検証し、

効果が認められたものを広げていく。もしくは異質性なんかを見ながらこういったところには効果がありそうだとかという小さく始めて広げるといような発想も持てる
とよいのかなと思いました。

最後にもう一つ、以前も勉強会でジャストアイデア的に共有したかもしれませんが、アンケート調査の延長線上なのですが、アンケート調査の中で実験をするという手法が研究の世界ではあって、コンジョイント実験というように呼ばれるのですが、こういうような状況だったらあなたはどうしますかということを一ぱい示して反応を見るという方法があるのです。

もちろん、それは架空の状況なのでどれぐらい信憑性があるかという話はあるのですが、ないよりはましというか、先ほどの小さいものから始めるという観点からも、とにかくデータの利用が厳しい状況であるので、もし企業とかアンケート調査、モニターをつくっておいてその中にアンケート調査をする際にこういうようなインセンティブが与えられたらどういうような反応をしたいと思いますかということをとアンケート調査の工夫次第でも見たいところというのは取れるのではないかと思います。ジャストアイデアで、企業レベルにおいてそういった実験をした研究というのをまだ把握はしてないのですが、そういったこともあるかということで共有だけをさせていただきたいと思います。

以上です。

○赤井座長

ありがとうございました。

では、続きまして、宮本先生、どうぞ。

○宮本財務総合政策研究所総括主任研究官

既に多くの先生や委員の方々からコメントが出ており、重複する部分もあるかと思いますが、EBPM、データ分析を行う場合には、大きく、マクロの観点から行うのか、あるいは、ミクロの観点から行うのかに分かれます。経済主体の詳細な所得・資産分布や経済活動を捉えるためには、ミクロの観点から行う方が望ましいと考えられますが、先ほどからも御案内の通り、データ制約があるということとデータの問題がクリアになってもそこから分析、結果を得るまでには時間がかかります。この会合では、アウトプットが求められることを考えると、長期パネルデータを整備し、回帰分析やマイクロシミュレーションを用いて政策の効果を実証分析していくのと同時に、マクロの観点からもアウトプットを出すための研究を行うのは重要だと考えております。

その際には、やはり国際比較が重要だと思われれます。海外の事例などを利用したり、IMFやOECDのデータセットを使いながら、まずはファクトファインディングのところから始めていくということからでも十分できることはあるのではないかと思います。その上で、先行研究を見ながら、こういったメカニズムがあるのかという理論的な部分も見ていくということが一つやり方としてはあるのではないのかと考えさせてい

ただいた次第です。

以上です。ありがとうございます。

○赤井座長

ありがとうございます。

布袋先生、いかがですか。

○布袋大東文化大学経済学部准教授

私から1点、最初に赤井座長のほうから「今後の検討の視点について」ということでお話しいただきまして、その最初の1つ目の「『成長志向の法人税改革』の振り返り」というところに関係しているのですが、その「成長志向の法人税改革」としては一つの目標としては平均実効税率を下げ、利益率の高い企業を日本に呼び込む、あと投資を促進するといったところが大きな目標だったのかなと思うのですが、その中ではあまり取り上げられていないように思ったので御提案するのですが、方法として実効税率を下げるために法定税率を下げてきたということなのですが、その一つの作用としては、プロフィット・シフティング、海外に利益が行ってしまうのを日本に呼び戻す、課税ベースを広げるために課税ベースを日本に呼び戻すというような効果も実は理論的には考えられると思います。

ですので、最近ではグローバルミニマムタックスとかそういう話もありますけれども、その前の多分話だと思しますので、私の考えているところでは、例えば海外から利益を送金してくるといったところに関係がしているのではないかと思います。海外子会社からの配当についてはそれ以前に配当の益金不算入制度というのがあって、日本に送金してきてもゼロというかほとんどゼロで課税されないというようなところで配当は戻しやすくなったというのはあるのですが、例えばそのほかの利益送金の方法としてはロイヤリティーとかそういったものがあると思うのです。

そういうものに関しては相変わらず日本に返してくると法人税がかかるというような構造になっていたと思うのですが、その「成長志向の法人税改革」で法定税率を下げて、その結果、もしかしたらロイヤリティーとかそういったものが戻しやすくなったのではないかということも考えられますので、そういった行動が実際あったのかどうかということや、それが先ほど税収があまり上がってないということもあったとは思いますが、例えばそういった海外からの送金によって、それによる税収が増えたのかどうかというようなところですね。そういったところも検証してみたらいいのではないかと思います。

以上です。

○赤井座長

ありがとうございます。

大体時間ですが、土居特別委員から再度手が挙がっておりますので、一言お願いできますか。

○土居特別委員

重大な問題なのでこれは必ず言わせていただきたいと思います。神山先生が守秘義務の問題を取り上げられましたが、それはクリアしております。国税庁保有行政記録情報を用いた税務大学校との共同研究に関する有識者会議というのが国税庁に設けられていて、佐藤主光特別委員も委員になったわけですが、私は委員だった過去ですが、そこでおっしゃった問題を克服して、税務大学校の客員教授になって守秘義務を課すという形でないと個票は使えないという形にしたということです。ですから、その問題は解決している。

ただ、問題は、地方税の方です。地方税は、私は怪しいのではないかと考えています。東京大学政策評価研究教育センターでEBPM推進のための自治体税務データ活用プロジェクトとあって、国税庁のデータがそのまま地方自治体に行っている、それとあと少額の所得税の人たちは独自で地方自治体がデータを持っているというのがアベイラブルに、もちろん、その研究プロジェクトに加わらない限りは使えないわけですが、そこで本当に守秘義務がかかっているのかというのは私は詳細を存じませんので、むしろそちらのほうが守秘義務の問題はあるのだと思います。国税庁のほうはない。守秘義務の問題はクリアしている。そこは使っている側なのできちんとクリアさせていていただきたいと思います。

以上です。

○赤井座長

それでは、皆様、ありがとうございます。以上で意見交換の時間は終了したいと思います。

本日は税制におけるEBPMの推進についての検討を今後どのようにして進めていくべきかを考える上で、本当に大変有益な御意見を委員の皆様から頂戴いたしました。メモも取っていたのですが、今後整理してみたいと思います。

皆様からの御意見について、私の方で整理した上で今後の専門家会合での具体的な検討につなげていきたいと思います。

本専門家会合は今後も随時開催し、具体的な検討を進めていき、適宜のタイミングで総会へ報告することにしたいと思います。

次回の専門家会合の開催日時については改めて事務局から御案内いたします。

この辺りで本日の議事は終了したいと思います。会議の内容につきましてはこの後、事務方から記者ブリーフで御紹介したいと思います。スムーズな進行に御協力いただきましてありがとうございます。

本日は大変お忙しい中お集まりいただき、ありがとうございます。これで閉会したいと思います。ありがとうございます。

[閉会]