

税制のEBPMに関する専門家会合（第4回）議事録

日 時：令和7年6月3日（火）10時00分

場 所：WEB会議（財務省第3特別会議室を含む）

○赤井座長

おはようございます。時間となりましたので、ただいまから「税制のEBPMに関する専門家会合」の第4回を開会いたします。

委員の皆様方の御理解、御協力をいただき、オンラインも利用した会議とさせていただきます。

本日の出席者一覧は、お手元にお配りさせていただいておりますので、そちらを御確認ください。

会議の途中でパソコンの操作などに支障が生じましたら、事務局を呼んでいただくか、あらかじめお伝えしております事務局の電話番号に御連絡をいただければ対応させていただきます。

本日は、「研究開発税制」について議論を行っていきたいと思います。

申し訳ありませんが、ここでカメラの皆様は御退室ください。

早速、議題に入りたいと思います。

まず、財務省から資料証4-1について説明いただき、次に資料証4-2を経済産業省イノベーション・環境局の大隅研究開発課長より説明いただき、その後、皆様に御意見、御質問などをいただきたいと思います。

それでは、早速、資料証4-1の説明を財務省主税局税制第三課の宮下課長、よろしくお願いいたします。

○宮下主税局税制第三課長

資料の2ページ目を御覧ください。研究開発税制の経緯についてまとめております。

研究開発税制は、昭和42年度の改正で、基準額からの試験研究費の増加分に着目する増加型としての税額控除制度として創設されました。その後、大きな制度改正があったのが平成15年度の税制改正でございます。

3ページを御覧ください。当時の政府税調会長談話を載せておりますけれども、2つ目のパラに、厳しい経済状況の下、研究開発の分野でも合理化、効率化が進められる中で、増加型の制度が有効に機能しなくなっているという認識の下で、研究開発支出の総額に着目して、その一定割合を税額控除する総額型が創設されました。

また、この談話は、総額型であっても、①研究開発支出を増加させるインセンティブを講じる、②支援対象を特定の業種に限定せず、海外への委託研究を含め研究開発税制全般に適用する、③産学官連携の共同研究、委託研究に対し、高い税額控除率を設定する、それから、中小企業には一定の配慮を行う、という考え方が示されていたところでございます。

4 ページを御覧ください。平成15年度税制改正の概要でございます。

当時は、左側に書いております増加型と、右側に書いております総額型のいずれかを選択できることとされました。

6 ページ目を御覧ください。平成15年度税制改正以降も、要望省庁からの税制改正要望を踏まえ、数年ごとに研究開発税制について様々な見直しを行ってきたところですが、次に大きな仕組み的な意味での見直しがあったのが平成29年度税制改正になるかと思います。

キャプションの2つ目ですが、ビッグデータ等を活用した「第4次産業革命型」のサービス開発についても研究開発税制に使えるようにしたということでございます。

7 ページ目を御覧ください。右側ですが、過去3年間の試験研究費の平均と比べ、試験研究費を増やした場合には高い控除率、減らした場合には低い控除率が適用されるような形に、このときは増加型を廃止することになったわけですが、総額型の中でこういった対応をしたところでございます。

直近の改正は、8 ページ目の令和5年度税制改正でございます。

9 ページ目を御覧ください。左側のグラフですけれども、控除率のカーブの勾配を一層スティープにしたことに加え、右側にございますように、控除上限についても、試験研究費の増減に応じて20%から30%の間で変動させる形にしたところでございます。

10 ページ目を御覧ください。現在の制度の概要です。上が一般型、下がオープンイノベーション型となっております。

一般型の方は、控除率、控除上限については今概要を説明申し上げたとおりですが、オープンイノベーション型は、例えば、大学などと共同研究、委託研究をした場合には活用できるというもので、ここに記載してございますように、高い控除率が設定されており、また、控除上限との関係でも別枠といった取扱いになっております。

11 ページ目を御覧ください。試験研究費の額は、キャプションに書いてございますが、基本的に全額損金算入されます。このため、まず支出した分の30%分の税負担が軽減されます。これに加え、例えば大学などとの共同研究で活用できるO I 型で御説明いたしますと、キャプションのところに書いてございますけれども、さらに20%とか30%の税額控除が適用されるということになりますので、トータルで見ますと、右下のところ、オープンイノベーション型ですと、支出額に対して50%から60%の税負担軽減がなされているということでございます。

12 ページは、折れ線グラフが試験研究費の額、下の棒グラフが研究開発税制の適用額になります。棒グラフは、平成22年度までは会社標本調査による推計、同23年度以降は租特の適用実態調査の結果を用いて作っております。これを見ますと、平成15年度税制改正以降、研究開発税制の規模が大きく増加していることが分かります。例えば、20年前の平成12年から14年の平均で考えますと、研究開発税制の適用額の規模は約700億円で行ってまいりました。他方で、直近、令和3年度から5年度の平均

を取りますと約7,900億円になっており、10倍以上の規模に増加していることが分かりますかと思えます。

一方で、キャプションの2つ目に書いてございますが、折れ線グラフ、試験研究費の額は、足元で少し増加が見られますけれども、おおむね横ばいの動きとなっておりまして、必ずしも研究開発税制が試験研究費の増加につながっていない可能性も考えられるところでございます。また、キャプションの3つ目ですけれども、この20年の間に企業が有する現預金が大きく増加しており、企業を取り巻く環境が20年前とは変わってきていることも考える必要があろうかと思えます。

13ページ目は、新しい資本主義実現会議の事務局資料になります。左側のグラフは、日本企業の研究開発支出は横ばいであり、先ほど説明申し上げたとおりでございます。右側のグラフを御覧いただきたいのですが、企業の研究開発効率も諸外国に比べて大きく低下しているといった指摘がなされているところです。右側のグラフ自体は、景気変動の影響を受けている可能性もあり、そうした点を留意して見ていく必要があろうかと思えますが、いずれにせよ、企業の研究開発の量だけでなく、企業の研究開発の質に対して、これまでの研究開発税制がどういった影響を与えたのか考えていく必要があろうかと思えます。

14ページ目を御覧ください。ここからは研究開発税制の適用実態を説明してまいります。これは、租特の適用実態調査の結果をまとめたものです。一番下の欄ですが、適用額全体に占める大法人の適用額の割合を示したものです。これは、試験研究費の額自体が大きいことなど、様々な要因が考えられますけれども、適用額全体の約9割以上が大法人によるものとなっていることが示されております。

15ページ目は、上位10社の適用額、適用割合を示したものです。令和5年度で見ますと、上位10社で研究開発税制の全体の25.5%、2,419億円の適用を受けているといった状況になっております。

16ページ目は、どういった業種の会社が研究開発税制を使っているかですが、右下の適用額ベースで見ますと、輸送用機械、化学工業が大きなシェアを占めており、サービス業の適用額は大きくないといった状況にあります。

17ページを御覧ください。2年前に政府税調でまとめていただいた中期答申です。研究開発税制は、今申し上げたような状況が記載されているわけですがけれども、真ん中以降、政策税制について必要性や有効性を検証の上、廃止を含めてゼロベースで見直す必要がある、それから、税制による投資コストの低減のみで企業行動を変えることには限界があり、産業の構造的な課題を解決していくべきといった指摘がなされているところです。

18ページ目を御覧ください。来年度の税制改正の要望内容につきましては、現在、要望省庁の方で検討されている最中なのではないかと承知しておりますけれども、近年の要望省庁との議論の中で主税局から指摘してきたことを何点か申し上げたいと思

います。

研究開発税制では、対象となる試験研究費の範囲が広く取られており、イノベーションに本当につながっているのか、その対象範囲を精査していく必要があるということ。資料は国税庁の通達ですけれども、下線部分、例えば、既存の技術の改良なども対象になることなど、対象範囲が広いということが示されているかと思います。

他方、イノベーションに直接つながらない費用につきましては税額控除の対象とすべきではないといった議論を行ってきておりまして、令和3年度税制改正では、リバースエンジニアリングを対象外にいたしましたし、令和5年度税制改正におきましては、下の（5）に書いてございますが、性能向上を目的としない単なるデザインの考案を対象外としたところです。

19ページ目は、平成26年の法人課税ディスカッショングループの取りまとめです。

20ページ目は経産省の資料ですが、近年、海外への委託研究の割合が増加していることが指摘されております。

21ページを御覧ください。研究開発税制と、予算による支援についての考え方の整理が必要だということを、これまで主税局と要望省庁の議論の中では申し上げてきたところです。マトリックスに、租税特別措置と予算事業の性質の違いをまとめております。国による研究開発支援については、両者のそれぞれの性質を踏まえ適切なツールを使っていくことが重要かと考えております。

22ページは令和5年度税制改正当時の経産省の資料ですけれども、このときは、特定の分野や領域に対するものは予算による手厚い後押しを行うということである一方、研究開発税制は、国はいわば技術に係る目利きが効かないといったことを踏まえ、分野や業種等の制限を設けずに、広く薄い支援を行うといった考え方で税制改正の要望が行われているところです。

23ページを御覧ください。近年、税制におきましても企業のイノベーションを目的とした新しい措置が講じられております。研究開発税制を考える際には、そうしたもののとの関係を整理していく必要があろうかと思います。これは、企業がスタートアップの株式を取得した場合に活用できるオープンイノベーション促進税制です。こちらが令和2年度税制改正で創設されております。

24ページは、令和6年度税制改正で創設しましたイノベーションボックス税制です。研究開発税制は、いわば研究開発に対する事前の優遇措置ということになるかと思いますが、イノベーションボックス税制は、それに対するいわば事後的な優遇措置と位置づけられようかと思います。

26ページは、令和6年度税制改正で創設しました戦略分野国内生産促進税制です。こちらは、一定の戦略物資について、生産・販売量に応じて減税を受けられる仕組みになっております。

今後の研究開発税制を考える際には、まずは要望省庁において、こうした近年でき

てきたイノベーションに関する税制との関係も整理して考えていただく必要があろうかと考えております。

27ページを御覧ください。取組の効果の検証が極めて重要であるということです。研究開発税制は試験研究費の増加に必ずしもつながっていない部分もあるのではないかと、いわば事後的なインセンティブになってしまっているのではないかとということの問題提起してきたところです。一方で、総務省が行った政策評価の点検結果を見ますと、効果分析に対しては厳しい評価がなされていると承知しております。

28ページ目は、今後、研究開発税制を検討していくに当たり、その前提として整理すべき課題を記載しております。1つ目、平成15年度改正以降、研究開発税制の規模は大きく増加している一方で、企業の試験研究費の額は概ね横ばいの動きとなっております。これまでの費用対効果をどのように考えるのかということがあろうかと思えます。いわば量的な面をどう考えるのかということでございます。2つ目、研究開発税制がこれまで日本経済のイノベーションに与えた効果をどのように考えるのか。いわば質的な面ということになろうかと思えます。それから、研究開発税制の適用は、9割以上が大企業になります。それから、業種の偏りも見られるわけですが、これをどのように考えるのか。研究開発税制の対象範囲をどのように考えるのか。予算による支援との役割分担をどのように考えるのか。また、企業のイノベーションを目的とした他の税制措置との関係をどのように考えるのか。それから、税制改正要望に際してのEBPMはどのようにあるべきか、といったことをここでは挙げさせていただいております。

説明は以上になります。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。

続きまして、資料証4-2の説明に移りたいと思います。経済産業省イノベーション・環境局研究開発課の大隅課長より、よろしくお願いいたします。

○大隅 経済産業省イノベーション・環境局研究開発課長

ただいま御紹介いただきました経済産業省イノベーション・環境局研究開発課長の
大隅と申します。本日はどうぞよろしくお願いいたします。

お手元にお配りさせていただいた「研究開発税制について」という資料に基づき説明をさせていただきます。宮下課長の説明と重複するところもあろうかと思えますので、なるべく簡潔にできればと思っております。

まず、2ページ目でございます。

税制の概要については、宮下課長からも御説明いただきましたが、研究開発税制は試験研究費の一定割合を法人税から控除するという仕組みで、一般型とオープンイノベーション型の2つの類型を持っています。

一般型については、主に、過去3年の試験研究費の平均と比べて試験研究費が増え

たか減ったかによって控除率を変動させる仕組みで、変動がなければ8.5%、変動の程度に応じて、上は14%、下は1%という控除率になってございまして、中小企業の場合は12~17%の中で控除率を変動させる仕組みになってございます。

オープンイノベーション型については、宮下課長からも御説明がありましたとおり、控除率を一般型に比べて優遇してございまして、組む相手方によって20~30%と変動させています。大学・特別研究機関に関しては30%、スタートアップは25%、その他は20%という仕組みにしてございます。

控除上限につきましても、一般型は原則、法人税額の25%としておりますが、直近の改正で導入されました試験研究費の変動によりプラスマイナス5%変化する措置に加え、売上高研究開発費比率が高い企業については、それとは別に10%上乘せする措置も導入されてございますので、大企業については、一般型で最大35%、オープンイノベーション型の別枠の10%を加えて45%、一定の条件を満たすスタートアップについてはさらに15%を追加できるということで、制度全体としては最大60%の控除上限を持つ制度ということで運用させていただいているところでございます。

3 ページ目は、詳細な制度になっておりますので、今回は一旦割愛させていただき、4 ページ目に飛んでいただきます。これも宮下課長から御紹介がありましたけれども、1967年度に研究開発税制を創設し、2003年度に総額型を入れる抜本改正をしております。そのときに繰越しを1年可能とする制度を導入いたしまして、2015年度にオープンイノベーション型を拡充し、繰越し制度は廃止という改正を行っております。宮下課長からも御紹介がありましたが、2017年度に控除率カーブ、試験研究費の増減率に応じて控除率が変化する仕組みを導入するとともに、サービス開発を試験研究の範囲に追加してございます。2015年度以降の10年間は、縷々改正を行っておりますけれども、大まかに申し上げれば、一般型については控除率カーブのめり張りづけを行ってきているとともに、オープンイノベーション型を拡充し、サービス開発とかソフトウェアの試験研究費の対象拡大を行ってきたというのが改正の経過と承知をしております。

6 ページ目の適用額の推移も、宮下課長からございましたが、直近は令和5年度で9,479億円、上位10社の合計で25.5%です。

7 ページ目、民間部門の研究開発費の額と法人税収の額の対比をしております。平成25年度からのグラフになってはいますが、研究開発税制の適用額については、令和2年度のコロナのときが直近ではボトムになっていまして、適用額で言うと5,053億円、そこから伸びてきて、令和5年度は9,479億円ですが、民間部門の研究開発費につきましても、令和2年度に15.2兆円から、15.7、17.0、18.0兆円と拡大傾向にございまして、冒頭申し上げたとおり、研究開発費を増やせば増やすほど、一般型の控除率が増加する仕組みを持っておりますので、そういう効果もあって、今、適用額が少し増えているという状況かと認識をしております。

法人税収に占める割合で申し上げますと、直近令和5年度については平成25年度と同程度位かと思っております。令和2年度のボトムだった頃が4.5%位でして、直近は6%弱位になっているという状況と認識しております。

8ページ目でございます。適用額について、一般型とオープンイノベーション型の比較でいうと、中小企業の特例も含め一般型が約98%で、ほとんどが一般型となっています。製造業における適用は8割程度で、これも宮下課長からございましたが、輸送用機械と化学が適用の多い業種となっております。9ページと10ページに、令和4年度、令和3年度と、併せて3か年分を並べていますけれども、今申し上げたように、オープンイノベーション型に対して一般型が非常に多いという傾向、製造業が8割程度であるという傾向、輸送用機械と化学が令和3年度は順番が逆転していますが、1位と2位ということで適用が大きい業種であることはトレンドとしては変わらないということですし、化学は、特に製薬業界が御活用いただいているのではないかと推察をしているところです。

11ページ目でございます。研究開発税制の適用が実際の民間企業の研究開発費と比べてどうなのかということをご参考として比較したグラフです。

上半分が、総務省の統計による民間企業の研究開発投資額と件数で、下半分が研究開発税制の適用額と件数でございます。まず投資額については、民間の実際の研究開発投資額においては大企業が約97.0%を占めている中で、研究開発税制の適用額は、大企業が約91.5%の活用となっているということでございます。右側の業種別を見ていただきますと、民間部門の研究開発投資額で申し上げますと、製造業の割合は約86.6%。一方で、研究開発税制の適用額は製造業で約81.3%という状況になっているというのが、民間の実際の研究開発投資額と税制の適用の実態の比較です。

12ページ目以降で、適用の多い2業種、自動車と製薬に関して、最近の業界動向を簡単に御紹介させていただきたいと思っております。

まず自動車産業でございます。自動車産業は日本の経済・雇用を支えてきた屋台骨で、輸出で見ても相当な割合を占めてございますし、自動車関連産業の規模を見ましても、出荷、雇用、設備投資、研究開発を並べていますが、非常に大きい割合を占める、まさに屋台骨という産業だと思っております。一方で、13ページ目ですけれども、これも数年前からの流れですが、自動車産業におけるGX・DXの大競争が行われてきており、これまでの車の作り方、車の売り方ではなかなか競争力が保てない、強化できないという状況になっておりまして、いろいろな分野で多面的にチャレンジをしていかなければいけないという状況になっていると認識しております。

14ページを見ていただきますと、それも反映してかということだと思っておりますが、米中の新興のカーメーカーが非常に多く研究開発費を伸ばしておりますし、売上高に対する割合も高くなっている。日本はトヨタを比較に出していますが、規模が大きいので売上に対する比率は小さいですが、研究開発投資額を増やししながら頑張っている状

況だと思っております。

15ページが製薬産業を巡る状況です。長らく低分子医薬品が主流でしたけれども、CRISPR-Cas9の登場をはじめ、バイオ系のテクノロジーが進歩したことによって、これまで治療できなかった薬が創れるということでバイオ医薬品の開発が非常に増えて、この割合がどんどん増えてきているという状況です。

16ページ目、テクノロジー的に非常に難しくなっているということもあり、医薬品の開発には10年以上の時間と数百億から数千億円規模の費用が必要となっておりまして、研究開発の難易度は年々上昇していると認識しております。成功確率を見ていただくと、最終的には0.0032%といった非常に小さな成功割合の中のチャレンジが世界各国で行われているという状況かと認識しております。そういった中で、国内の製薬企業も研究開発費をこの10年で約1.7倍増やしているという状況だと認識しております。

17ページ目でございます。これは2003年から2023年に、世界で1位から5位の研究開発費を計上した企業と、日本で1位から5位の研究開発費を計上した企業の変遷を並べています。したがって、世界の6番とか7番とかは出ていないので、この間にいろいろな企業がいるという前提ですが、上位5社を見た中でも、特にこの10年、いわゆるビックテックを中心に研究開発費を非常に多く増やしている中で、日本企業も何とか頑張っているけれども、その差は相対的に拡大をしている傾向があるのではないかと考えています。例えば、日本で一番大きいのがトヨタ自動車ですけれども、アルファベットと比べると5分の1程度、自動車産業で見てもフォルクスワーゲンと比べても3分の1程度といった額になっており、こういった状況も踏まえて、日本の経済の競争力、産業競争力強化を図っていくための研究開発投資の在り方を考えていかなければいけないと考えてございます。

18、19ページは、令和5年度の要望時につくらせていただいた研究開発税制の目標です。今ちょうど、政府全体としては、第6期の科学技術・イノベーション基本計画の2021年度から2025年度の5か年計画の期間中で、この中で官民を挙げて約120兆円の研究開発投資を達成するという目標を掲げてございます。官で約30兆円投資をするということも併せてうたっておりますので、この90兆円の民間部門の研究開発投資額を政策総動員して達成する、その一つの手段として研究開発税制を位置づけるということで目標を掲げてございます。

19ページ目、2021年、22年度で約40兆円になっていまして、120兆円に向けてのトレンドとしてはやや厳しい状況という途中経過です。

20ページ目以降ですが、研究開発税制は日本だけが措置しているものではなく、各国で措置をされているもので、その効果分析が論文として幾つも出てしていると認識してございまして、その中の幾つかを御紹介できればと思っております。

まず1つがホール氏が出したレポートで、これはその後の色々な論文にも

引用されていますので、そういう意味では皆さん見られている論文かと認識していますが、アメリカの研究開発税制を分析されていて、正の効果があるが、効果が現れるのに数年を要するということが分析結果として出てきてございます。

次に、2019年にスタンフォード大学のニック・ブルーム氏らが出されたレポートで言うと、研究開発税制は、企業の研究開発投資を促進するための他の政策と比較しても、最も効果が高いと評価しているという結論を出していることを御紹介させていただきます。

もう一つは、OECDが2023年に出したレポートで、粗密はありますが、各国のデータを持ち寄って、日本を含む全ての国のデータを集約して1つのデータセットとして分析した結果、統計的に正の有意な効果が確認できたということが御紹介されています。他にも、日本では特許取得や売上げに対してプラスの影響が確認されているということですが、一方で、研究開発税制が特許取得や売上高等のイノベーションの成果に与える影響を正確に評価するには、企業単位のデータが十分ではないという指摘もされているところです。

21ページですけれども、先ほど紹介したニック氏が2000年代にIFSにいたときの論文ですが、これは日本も含むOECD加盟国9か国のデータでモデルを分析されていて、短期的には研究開発コストの10%の税額控除に対し約1%の研究開発投資額の増加を促し、長期的には約10%の増加をもたらすとか、研究開発税制の優遇の程度が研究開発拠点の立地決定に影響を与えることが示唆されるといった結論が紹介されています。次は英国の例です。英国では、短期的に有意な研究開発投資の増加が確認されたとか、企業は税金が減った分を得たわけではなく、研究開発を増加させていたのだという結論、あるいは長期的な視点での評価が重要といったことが結論づけられてございます。最後は、2021年ですけれども、これも税制優遇が手厚い国、手厚くない国で、研究開発投資が増減する傾向が見られ、研究開発税制が国際的な研究開発拠点の再配置を促進する可能性があることを示唆する論文も出ておりますので、御紹介をさせていただきます。

22ページですけれども、我が国の研究開発税制に対する効果ということで、これも幾つか論文がございます。1つは、2014年に出されたブリティッシュコロンビア大学の笠原先生らの論文です。これは、2003年度の総額型を入れた税制改正の効果を分析された論文で、2003年度に総額型が導入されていなければ日本全体の当該年度の研究開発費総額は3.0～3.4%低下していたとか、控除上限が設定されなかった場合は、研究開発投資は3.1～3.9%増加していたといった結論が出されてございます。

もう一つは、2022年のRIETIの池内先生のペーパーです。2015年度のオープンイノベーション型の拡充によって外部支出研究開発費が平均で約14.4%増加した、一方で、繰越控除制度を廃止したことによってそのプラスマイナスを打ち消しあったといったものが御紹介をされてございます。

経済産業省としては、23ページ目ですけれども、RIETIと連携をしまして、引き続きRIETIの皆様にも御協力をいただいてEBPMを進めていきたいと考えてございます。

24ページ目は、総務省において令和5年度に幾つか租特の分析をされた結果の一つとして、研究開発税制も効果検証をやっていただいております、その御紹介でございます。上から3行目の右側ですが、「記述統計レベルでは様々な傾向を確認することができたものの、分析には限界があることが確認された」というのがこのときの大きな結論かなと思っています。記述統計レベルでの様々な傾向として、真ん中ほどに緑色で書いてございますが、「租特適用事業者は、非適用事業者と比較して、資本金・正社員数・売上高が大きく、大規模な企業が租特を適用している傾向を確認した」、「租特適用事業者は、非適用事業者と比較して、研究員数・研究費総額が多く、研究開発に重点を置く事業者が租特を適用する傾向を確認した」といったことが分析として御紹介をされてございます。

少しページを飛んでいただき、最後、経済産業省として、企業のCTOなど経営層にヒアリングした結果を27ページ目以降で御紹介させていただきます。まず、点線囲いの上から2つ目ですけれども、「研究開発税制が研究投資額を増加するインセンティブになっている」とか、5つ目、「研究開発税制は企業の研究開発投資マインドを後押しする非常に有効な施策であることは間違いない」といった意見がある一方、8ポツ目に「税制にあわせて研究開発を行うような決定はしていない」とか、「研究開発税制は研究開発投資の一助にはなっている」、9ポツ目に「特定の研究開発投資の採算性を評価する際、現在価値を計算する際に税負担軽減分を織り込むので、間接的にはインセンティブがある」といったお声をいただいております。

28ページ目、控除上限に関しては、控除上限も見込んで予算を策定しているとか、近年は控除上限に達してしまっていて、予算編成もその分を考慮しているといったお声、4つ目のポツですけれども、繰越制度がないので実際に税制が適用できるかは最終的な損益状況に左右され、予見可能性が低いといったお声もいただいております。

最後、オープンイノベーションのところですが、一番下ですけれども、「共同研究の相手方は煩雑な事務手続を行う必要があるが、優遇措置は適用されず、事務コストだけがかかる」といった手続に関するお声もいただいている状況です。

私からは以上でございます。

○赤井座長

ありがとうございました。

それでは、ただいまの財務省、経済産業省からの説明につきまして、皆様から御意見等をいただきたいと思います。御意見がある場合には、会場で御出席の方も含め、画面上の挙手ボタンを押してください。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、会場に御出席の方は卓上マイクをオンに、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ください。

熊谷委員、お願いします。

○熊谷委員

御説明ありがとうございました。

まず、釈迦に説法ではございますが、租税の大原則はやはり広く薄く課税すること、すなわち課税ベースをなるべく広げて税率を下げることであり、そういう意味では極めて例外的な措置として政策減税が認められるのだという点を肝に銘じる必要があります。17ページに令和5年の答申がございますけれども、下から5、6行目で、期限が到来したときには、必要性や有効性を検証の上、廃止を含めてゼロベースで見直す必要がある、まさしくこの「サンセット」こそが基本であるということでございます。

また、下から2行目、3行目の辺りで記載されていますが、税制のみによって企業行動を変えることには限界がある訳で、例えば、オープンイノベーションが進まないのは、やはり企業の組織とかガバナンスに相当程度、問題があるのだと思いますし、また、大学や産業連携の在り方ですとか、企業のリスクテイクの姿勢なども大きく影響してくるのではないかと考えます。

その点を踏まえた上で、28ページで論点を整理していただいておりますが、一番上の矢じりの費用対効果について言えば、率直に申し上げて、かなり疑問が残るということだと思います。最大のポイントとして、3行目に記載がある、事後的なインセンティブになっていないか、企業に行動変容を促したのか否かという点に関しては、様々な状況証拠等から見れば、若干言葉は悪いですが、「追い銭」になっている可能性が相当程度あるのではないかと考えます。これらを踏まえて、量的な面、質的な面、双方でさらなる検証が必要ではないでしょうか。

3つ目の矢じりのところで、研究開発税制の適用は9割以上が大企業であるという点に関して言えば、ハーバード・ビジネス・スクールの故クリステンセン教授が「イノベーションのジレンマ」ということをおっしゃっていますが、例えばコダックは非常に経営が厳しくなり、他方で富士フイルムは業容が大幅に拡大したということなども踏まえると、基本的には多様な主体に対して広く恩典を与えることが必要ではないかと考えます。

また、下から3つ目の研究開発税制の対象範囲に関しても、やはりイノベーションに結びつくという点がキーポイントですので、限定的に考える必要があります。教育国債を認めるか否か、歳出の使途が際限なく広がってしまっているのではないだろうかというような話と、ある種同じような議論ではないかと感じます。

そして、下から2つ目に記載された、予算による支援との役割分担、また、企業のイノベーションを目的とした他の税制措置との関係といった観点からは、21ページに記載がございますが、しっかりとすみ分けをする必要があって、一方を拡充したら他方を縮減することが必要だと思います。また、租特はやはり税制ですから柔軟性に欠ける部分がございますので、そういう意味で、例えば濫用とか悪用のおそれがある、

その辺りも考慮する必要があると考えます。

そして、一番下の矢じりの部分のEBPMですけれども、基本的に挙証・立証責任は要望する側にあります。大原則は「サンセット」だと思いますので、データ整備等も含めてEBPMを要望する時点で、事前にしっかりと要望した側が挙証・立証できる仕組みをデータ整備等を含めてビルトインする必要があると考えます。

それから、33ページに各国の税制との比較がございますが、端的に申し上げれば、海外の仕組みは極めてシンプルです。税制は公平・中立・簡素という三原則に照らして、やはり簡素であることも非常に重要ですから、ドイツについては控除額の上限が設定されていることなども含めて、かなり海外の税制を参考にすべき部分があるのではないかと思います。

以上のことを申し上げた上で、日本の研究開発税制の課題ということで1つだけ指摘いたしますと、GDP比で見たR&D投資はG7の中で上位でございすけれども、日本の問題は海外からの資金の呼び込みが少ないことです。アメリカ、ドイツはR&D資金の中で6～7%程度を海外が拠出しているのに対して、日本では1%に満たない状況です。海外からもっと資金を呼び込むという点について言えば、これは税制でやるか否かという問題は別として、改善の余地があるのではないかと考えます。

最後に、経済産業省の資料について若干所感のようなことを申し上げます。7ページに法人税収に対する研究開発税制の適用額の割合が記載されていますが、平成25年度以前はかなり少ないということを仄聞いたしましたので、これ以前がどうだったのかという点を教えていただきたいです。また、そもそもこの数字自体が決定的な意味を持つわけではなくて、問題は効果があったか否か、そちらの方が遥かに重要ではないかと考えます。

それから、24ページに総務省行政評価局による評価がございすけれども、ここも忌憚なく申し上げればEBPMが難しいというような若干言い訳めいた印象を受けてしまいますので、今後さらにしっかりと検証しなくてはいけないのではないのでしょうか。

27ページで、意思決定の過程を明らかにするという考え方自体は非常に評価するところでございすが、研究開発税制と、住宅などの政策減税との決定的な違いは、住宅に関する政策減税などは恐らく1回使った人がまた使うということはあまりないわけでございますので、今後優遇するかどうかということに関して、アンケートの回答者は比較的バイアスなく答えるのではないかと考えます。これに対して、研究開発減税に関する質問は、今後税制を続けるか否かということ恩恵を受ける方に聞いているという面もあり、バイアスがかかる可能性がありますので、若干割り引いて受け止める必要があるのではないのでしょうか。

これらの点を踏まえて、しっかりとイノベーションにつながっているのかどうか、意思決定に際してこれがそのきっかけになったかどうかというような点を、インプットではなくアウトカム、すなわちイノベーションが起きたか否かといった成果により

一層注目して、しっかりと検証する必要があるのではないかと考えます。私からは以上です。

○赤井座長

御質問もありましたが、後でまとめて御回答いただければと思います。

続いて、佐藤特別委員、お願いします。

○佐藤特別委員

私からは大きく3点。

まずは、研究開発税制をめぐる周辺環境が今変わってきているということ。経産省及び財務省の資料にもありましたけれども、例えばイノベーションボックス税制が新たにできているわけで、研究開発税制がインプット、つまり努力に対する優遇措置だとすれば、イノベーションボックス税制は成果に対する優遇ということになるわけです。さて、どちらを重視するかというのは考えていく必要があるだろうということ。それに関連しますけれども、仮に国内に研究拠点を置く、それがイノベーションボックス税制の狙いでもあるわけですが、他方で、現行の研究開発税制は海外の委託研究に対しても減税をしています。私は別にそれは悪いことだと思わないのかもしれませんが、仮に国内に研究拠点を置くということを首尾一貫する政策目的とするのであれば、現行の研究開発税制の範囲は海外の委託研究を含めて見直す余地があるという議論もあります。

あと、分野が限定されますけれども、戦略分野国内生産促進税制、これも経産省さん肝煎りで入れた税制だと思いますが、単に研究開発というインプットだけではなく、こちらも成果なのですから、売上げという成果に対する優遇措置もやっている。これら様々な研究開発及び企業をめぐる税制環境が変わってきているということ。さて、これらと現行の研究開発税制をどう整合性を持たせるのだということは問われてくるかなと思います。それが第1点目です。

2点目ですが、経済環境が大きく変わったということ。ありていに申し上げると、研究開発税制の最大の狙いはもともと投資をしてもらうことだったと思う。2000年代は投資の低迷期でもあるので。ただ、投資というのは御案内のとおり需要であり、需要を喚起しても、それがちゃんと成長力につながるかは次の話になる。どうしても実証研究も含めてデータが限られるという観点で、研究開発税制の成果をどれくらい研究投資が進んだかというところで見がちなのですが、繰り返しますが、研究投資はあくまでもインプットであって、本来のアウトカムは新たなイノベーションであり、新たな知的財産の創出になってくるわけです。特に昨今、日本では、生産性の低迷、それに伴い賃金の伸びが抑えられていることも勘案すると、研究開発税制の成果目標を、研究投資がどれくらい増えたかではなく、そこからどんなアウトカムが生まれて、どんなイノベーションが本当に創出されたのか、あるいは知的財産が生まれたのか、その観点が必要なのだろうと思います。

この点は、ある意味お金に色をつけろと言っているようなところもあるのですけれども、研究開発に対して税制上支援をしました、具体的に何を支援して、そこから何が生まれたかを追いかけていく、フォローアップが求められるのかなと思います。それが2点目です。

3点目は、EBPMに関して申し上げますと、私は一般論にあまり意味がないと思っていて、減税すれば何か成果が出てくるよねと、それはそうなのです。ただ、どこに成果が大きくあるか。例えば、中小企業なのか、大企業なのか、製造業なのか、非製造業なのか。それから、うちの大学の卒業生がやっていた研究では、流動性制約があるかないかが大きいということで、例えば資金制約がある企業とない企業でも効果が違う。明らかに、資金制約がある企業にとってみると、減税はありがたいわけです。どこに効果が発現しやすいかということについて、効果があるかないかという一般論ではなく、どこに効果があるか、そこにフォーカスをしていくことが必要だろうと思います。

それから、補助金とのすみ分けの話がありましたけれども、割り切って考えれば、補助金も減税も同じことでありまして、これは海外ではタックスエクスペンディチャーという概念で説明されていて、本来は、少なくとも予算ベースは無理でも、決算ベースでは減税措置、租税特別措置は支出として計上されるべきで、本当は租税支出として計上されるべきもので、そういう意味においては補助金と会計上の扱いは本来同じであるべきということになります。もちろん目的は違いますし、対象も違ったりしますので、役割が同じだと言う気はないのですけれども、少なくとも財政上は同じような扱いをしないと、租税特別措置は、研究開発税制に限りませんが、透明性に欠くことになるかと思います。

最後に一つ、ボトルネックとして特にスタートアップに対する支援を考えると、繰越しができないのは意外と大きいかなと思います。研究開発税制を今後、特にスタートアップに適用するのであれば、繰越しの問題も考えていく必要があると思います。

○赤井座長

宮本先生、お願いします。

○宮本財務総合政策研究所総括主任研究官

私からは、大きく2点申し上げます。

第一に、EBPMの観点から研究開発税制の効果についてです。経済産業省提出のスライドでは、20ページ以降に海外研究の成果をサーベイしており、この点は大いに評価できます。適切に設計されたR&D税制は民間のイノベーションを促進する効果があるということですが、確かに、一般論としては、研究開発税制はイノベーションに対して正の効果は持つということと言えるかと思います。

ただし、先ほど佐藤委員もご指摘の通り、果たして一般論で話を進めていいのかという疑問があります。実際、財務省の資料12ページによれば、研究開発税制の適用額は過去20年間で10倍以上に拡大しましたが、それに伴って研究開発費が増えたのかと

いうと、そうはなっていません。研究開発費は伸び悩んでいます。同資料の13ページ、31ページに示されるデータからも、マクロの研究開発支出が伸び悩んでいる状況が見られます。

果たして研究開発税制に効果があったのかというと、必ずしもそうではないと考えられます。本来意図したインセンティブが働いていない部分や、あるいは、熊谷委員からのご指摘がありましたが、追い銭になっている可能性があるのではないかと思います。さらに言うと、研究開発税制以外にも予算や他の制度の影響も重なっており、どの政策が実際に効果をもたらしたのか判然としない状況です。したがって、EBPMでしっかりと効果検証を行うことが重要かと思います。

まず、データについては、いろいろと使えるデータがあるのではないかと考えております。例えば、税務データを活用することがひとつの有効なやり方だと思います。税務データを活用することによって、果たして研究開発税制がインセンティブ、企業の行動変容を促したのかどうか分かってくる。

例えば、一般型に関しては、過去3年間の変動の割合によってインセンティブづけをされているわけですが、果たしてカットオフバリューが本当に効いているのかどうかということもマイクロデータを見ることによって分かるのではないのでしょうか。閾値でバンキングが起こっているのか、あるいはいないのをみることで、税制によるインセンティブが機能しているかどうかを分析することができると思います。

また、一握りの大企業がかなり大きな金額を使っているという状況がありますので、その分析が非常に重要です。その点については、税務データだけではなくて、例えば経産省でも、そういったデータを集めていただいて、要望省庁がデータ分析をしていくというのが重要ではないかと考えます。

また、財務省の資料にありましたが、企業の有する現預金が大きく増えており、自らの手持ち資金で必要な研究開発が進めやすくなっている環境にあるかもしれない。そうした状況の調査を進めるとともに、それに見合った税制を考えることも重要かと思えます。

第二に、予算措置と税制措置の役割分担です。これは熊谷委員からもお話があったところですが、予算なのか、税制なのか、というところが一つ大きな論点ではないかと考えております。

イノベーション政策については、税制は広く薄く、一方、予算は戦略分野や高リスク、初期フェーズを支援するという役割分担が基本かと思えます。OECDのR&D支援の総額データを見ると、日本の対GDP比支援額は0.21%で、OECD平均の0.22%とほぼ同水準となっています。R&D支援はその中身を、タックスサポートとダイレクトなファンディングという2つに分けられるのですが、日本の税制支援は0.16%とOECD平均の0.13%を上回っており、日本は税制への依存が相対的に高い状況です。こうした点も踏まえ、税制、予算のバランスをどう考えるのかも、データに基づいて検討する必要

があるのではないかと考えております。

○赤井座長

中空委員、お願いします。

○中空委員

私は、日本にとって一番足りないのは競争力だと思っている。その観点でいくと、がつつとお金を使ってほしいなと思っている分野です。がつつとお金を使うだけではなく、税制でも支援しますということなので、それ自体は大変よいと思います。ところが、財務省の説明資料の13ページ、これは本当に悲しい姿だと思いました。企業で研究開発支出が増えていきませんよ、しかも、研究開発効率は下がっていますよと言われてしまうと、何のために研究開発費用を一生懸命捻出しようとしているのか。アメリカや中国は桁外れにお金を出すので、それがあつたほうがいいよねということは思いますし、昨今のアメリカの某大学に向けて政権がお金を出さない、という話が出るにつけて、そもそもこんなにお金を出していたのだとむしろ思ってしまうぐらいでもあります。そういう意味でいくと、お金を出すことは重要だと思うのですが、一方、このやる気のない状態やリターンが出ていない状態を考えると、誰にどうやってお金を出すのかは少し考える必要があると思います。

再三ほかの先生方がおっしゃったように、やはり追い銭になっている部分は相当出ているのではないかと思いますので、ぜひ経産省の方々には、EBPMでどれが追い銭で、どれが追い銭でないかを分ける努力をしていただきたいと思います。削減できたものがあれば、これから日本が食べていけるだけの重要な戦略を5つも6つもたたき出してほしいので、そういう重要な戦略分野にむしろ予算でつけていくようなことを工夫していただいた方がいいのではないかなと思います。広く薄くであれば、誰にでも永遠に出し続けていい、だから税制でやるのだ、と思っているのですけれども、一方で、研究開発税制は効果があるのだけれども時間がかかるのよねと言われてしまうと、30年後に成果が出ましたと言われても、それはそれで困る。あくまでも広く薄くでやり続けるのなら少額で、きちんと効果を出すということであれば、目に見えてEBPMをやって、どの分野で効果が出るかというのを見せていただかなければいけないなと思います。それがかなうことを期待したいし、ほかの国々に比べて負けている分野があるのであれば、その工夫は必要だと思います。例えば、大学院卒がいらないとお金が出ないとか、外から見るとあまり決め手に見えない基準でも、基準になっていたりする。ほかの国々の資金の出し方で、割とスムーズに出来ているものがあれば、それを採用しつつ、より効果を上げていくようなことでやっていただきたいと思います。

○赤井座長

神山先生、お願いします。

○神山東京大学大学院法学政治学研究科教授

私からは、財務省の資料28ページに課題としてあげられております研究開発税制の

対象をどのように考えるかという点について少しコメントをさせていただきたいと思います。

研究開発税制の「法的要件」と「法的効果」の峻別についてです。法令に「要件」が規定されて、当該要件を満たす全ての納税者に「効果」である減税措置がもたらされることになります。本日、EBPMの議論も含めて、主に減税措置として総額型とか増加型という「法的効果」を中心に資料が整理されております。法的効果も当然に重要であります。研究開発税制のEBPMにおいては、法令に加えて通達やタックスアンサー等の運営指針も含めた「要件」のあり方、適格となる試験研究費の範囲についても注意を払う必要があると考えます。

例えば経産省の資料20、21ページにおいて先行研究の一部が紹介されております。ぜひ経産省におかれましてはより吟味をした上で議論を進めていただきたいと思います。資料では、外国でこうなっていますよという表層的な紹介がされていますが、法的要件の違いを加味していませんので、単に外国ではこうなっているという以上のことは言えないと思います。また、先行研究についてチェリーピッキングをしているのではないかと懸念も払拭できません。自分たちの主張を補強するのに都合の良い先行研究のみを紹介し、都合が悪い先行研究は紹介しないということは、EBPMの議論を歪める恐れがありますので十分に気を付ける必要があると考えます。具体的に気になったのは21ページです。財務省の資料を御覧いただくと、13ページの右側の研究開発効率のところではイギリスが良いスコアを出しております。これは、以前もこの専門家会合で御紹介したと思うのですが、欧州委員会（European Commission）が2014年にR&D税制の各国比較をしたファイナルレポートというのを作成しているのですが、イギリスは日本よりも適格要件が厳しいという特徴がございます。R&D税制の適用対象になる適格試験研究費とでも申しましょうか、クオリファイドされる研究開発の対象がイギリスでは厳しいという点が、比較法からの分析として提示されております。具体的には新規性の要件設定が注目には値するのですが、イギリスでは新規性が世界初（new to the world）の水準に設定されているのに対して、日本では基本的に当該企業にとっての新規性（new to the firm）の水準に設定されていると整理されています。これは10年以上前のレポートですので、先日改めて現在の要件を確認してみたいのですが、イギリスにおいては、例えば科学的または技術的進歩の追求とか、科学的または技術的不確実性の克服、テクノロジカルなuncertaintyを克服するための研究でなければいけないのだとされているようです。日本の通達やタックスアンサー等まで見てみますと、世界初の新規性ではなく、当該法人にとっての新規性さえあれば研究開発税制の対象になる可能性が含まれています。これは生産性の向上が研究開発税制の主眼であれば整合的であると思うのですが、経産省のお話なども伺っていると、そうではなくイノベーションを促進することに主眼があると理解しております。もし制度趣旨の理解が違っていましたら、そこは御指摘ください。イノベーションこ

それが日本の今後の社会を考える上で重要だということであれば、やはりイノベーションを促進するために適切な「要件」を法令レベルで設定しないと、効果的な税制にならないのではないのでしょうか。各国間の要件設定や新規性の要求水準の差異を無視して、税額控除の方式や上限額にのみ着目をする検証方法は、片手落ちではないかと思われる。他の委員の方も御指摘されていましたが、新しいイノベーションを生むために必要な要件設定や試験研究費の範囲は何だろうという観点からのご検討いただければと存じます。

この点は実証的な検証の対象になると思うのですが、日本では新規性の要求水準が低いため、日本の研究開発税制が、結果が出やすいが新規性が当該法人レベルの域を出ない研究開発に優先的に資金を投下するインセンティブを法人に付与してしまっており、本当にイノベーションを起こす可能性があるが不確実性を伴う世界初を目指すような研究開発を実は阻害しているのではないかという懸念がございます。イノベーションを促進するという目的に対して、税制が効果的な要件を設定できていないのではないかという懸念であります。

比較法的には、イギリスの新規性の要件はnew to the world、世界初のものを開発しにいくということで分類されているのに対して、日本の新規性の要件はnew to the firmということで、当該企業にとって新しい知見等であれば研究開発税制の対象になると分類されており、かなり緩いと整理されています。入り口である要件が緩過ぎて、逆に本当に促進したいイノベーションが阻害されているのではないかという点について、EBPMの際にも比較法の観点から分析を精緻に進める必要があるのではないのでしょうか。各国の税制を比較する場合には、法律、さらにその下にある各種レギュレーションで、実際にどの範囲が適格な試験研究費として研究開発税制の対象になっているのかという質的な差も踏まえた上でEBPMの分析をしないと効果的な検証にはならないと存じます。本日の資料のように外国の先行研究をつまみ食いの持ってきて、イギリスで効果がありますというのは、要件の違いを踏まえていない分析であり、適切ではないと思います。レギュレーションまで含めた要件の違いを勘案しますと、本日の国外の先行研究のご紹介はリンゴとオレンジを比較しているようなもので、リンゴとリンゴの適切な比較になっていないのではないかという点を重大な懸念として申し上げたいと思います。

○赤井座長

武田委員、お願いします。

○武田特別委員

現状の国際競争環境を考えると、どの国も企業のイノベーション、競争力を高めるための政策支援は行っており、日本が潜在成長率を上げていくためには、この部分に、減税や予算という形で財政を支援することは一定程度必要だと思います。ただし、従来のやり方でうまくいっているのかという点が一番大きな問題ではないかと考えま

す。確かに、研究開発税制の効果検証で、世界的には効果があるとの結果が出ていますが、日本のデータを見ますと、WIPOのイノベーション指数やIMDにおいても、いずれも大きく下がっている状況にあります。当然、民間の競争力という観点で言えば、政府の補助金や税制だけではなく、他にも様々な要因があると思います。労働市場の流動性が低い点なども併せて考えていく必要がありますが、例えば現在の税制の使われ方だけを見ても、オープンイノベーション型の利用が少ない。つまり、本来自分たちで予定していた投資にこの税制が活用されているだけだとすると、イノベーションや競争力が向上しないのではないかという点が危惧されます。

もう一つ特徴的な点は、日本だけがISバランスで企業部門が赤字ではなく黒字であることです。各国でさまざまな税制や支援を行っているという御説明がありますが、他国では企業部門は赤字またはほぼゼロ近傍で、日本のように現預金をため込んで税制を利用している状況は、他国とは違うと思います。では、今後どうするかですが、税制の活用が特定の企業に集中しているという数字もあります。これだけ税金を使用するのであればデータ等を出していただき、どのような使われ方をしているのか、本来届くべきところに届いていないのはなぜか、もう一段しっかり見ていく必要があると感じました。また、税制調査会ですので税制の話が中心になりますが、支援には予算もあります。仮に予算ももらいながら税制も活用しているという偏った企業への支援になっている場合は、追加のイノベーションの促進にならないことも考えられます。一方で、単純に税制をやめて予算にシフトしてしまうと、政府が投資先を選べるのかという問題もあると思います。この点は丁寧に、戦略分野への政府支援のあり方をどう考えるのか、経産省におかれましては、日本の競争力、イノベーションを高める目的に沿って、先ほど申し上げた分析を進めていただけると大変ありがたいと思います。

○赤井座長

増井特別委員、お願いします。

○増井特別委員

質問が2点あります。一つは、租税特別措置と予算措置の役割分担です。財務省資料22ページにございます、令和5年税制改正時の考え方として、予算については対象を選んで手厚く、税制については広く薄くという考え方は、現在も経産省のお考えであるのか。

もう一つの質問は、経産省資料7ページに関係します。このグラフに関する御説明の中で、令和3年度から令和5年度の増加に言及がありました。この増加に研究開発税制が寄与した、という研究はあるのでしょうか。22ページで日本の研究を御紹介くださっていますけれども、これは、2015年度の制度変更、つまり、7ページで言うと、平成27年度改正を追いかけていらっしゃるようです。タイムラグがあり、新しいところを知りたいところです。

○赤井座長

質問には後で答えていただければと思います。

続いて、國枝先生、お願いします。

○國枝中央大学法学部教授

経産省の資料20、21ページの辺りで、海外、国内の実証研究を紹介していただいて、どうもありがとうございます。その点は評価したいと思います。ただ、神山先生からチェリーピッキングがあるのではないかという指摘があったのですが、その点を指摘しようと思います。

研究開発税制は、R&D支出自体を税制優遇する方法と、さっき佐藤先生からも話がありましたが、R&Dの成果物からの利益を優遇するという方法があります。後者はパテントボックス税制、日本ではイノベーションボックス税制とかイノベーション拠点税制と呼ばれるもので、Bronwyn Hall先生たちのグループの最近の研究の結論では、パテントボックスには効果がないということをはっきり言っています。

ニック・ブルームさんたちの論文ですけれども、これはイノベーション政策のサーベイですが、その中でもいろいろな政策について比較しているのですが、この論文では、パテントボックスは有害な税の競争の一例であってディスカレッジされるべきということで、かなり強い調子で批判をしています。私も同感です。

こうした実証研究があるのにもかかわらず、残念ながら我が国でイノベーションボックス税制が導入されてしまったわけです。ちゃんと効果に否定的な実証研究を把握していれば、もうちょっと違った議論があったのではないかと思います。

今日、提示されました課題の一つである税制改正要望に際してのEBPMはどのようにあるべきかという観点から述べれば税制改正の検討過程において、優遇税制に否定的な実証研究を十分考慮しないというチェリーピッキングはあるべきでないと思います。また、特にイノベーションボックス税制については、既に導入されてしまっていますが、今後もう一回厳しく見直す必要があるのではないかと思います。それが1点です。

2点目は、実証研究で優遇税制がR&Dの支出を増加させることについては、内外の研究でも一定のコンセンサスがあると言っていいかと思います。ただ、私の見るところ、日本企業のR&Dの問題は、量の問題ではなく、むしろ日本企業の国際競争力の増加につながっていないということにあると思います。それがよく分かるのが、財務省の資料13ページの研究開発効率の推移のグラフで、日本はもともと研究開発効率のレベルが低く、しかも、それが下がってきています。なお、それに関連して、経産省の資料の中で問題を指摘しなければいけないのが、17ページの国際的な企業の研究開発費の推移のグラフです。これを見ると、日本企業のR&D支出は低迷していて、中国企業や欧米企業は伸びているという説明でしたが、まず指摘せざるを得ないのは、これはユーロ換算で評価していますので、この表における2010年代に入ってから日本企業と外国企業の成長率の違いのかなりの部分は実は為替レートの変化を反映している

という点です。それは別にイノベーションとは関係がないものです。さらに、個別企業を挙げていただいているので、各日本企業のR&D支出の低迷に税制が関係しているかどうか分析することが可能です。例えば、日産は御存じのような経営状況なので、R&D支出が低迷している。

また、武田薬品では、シャイアーという企業を巨額買収し、その財務負担が重く、日本の製薬業界のR&Dの拠点としては非常に重要であった武田の湘南研究所の大幅なリストラが行われています。NTT、あるいはそこに近い関連企業ですと、これもよく知られているように、独自規格のiモードにこだわって、その関係のR&Dの巨額の支出を行ったわけですが、不発に終わり、そのため、サムスン電子のR&D支出との大きな違いを生むことになった。トヨタについても、先ほどテスラとBYDとの研究開発費の違いの紹介がありましたが、これも先ほど熊谷委員から話があったイノベーション・ジレンマの典型例ではないかと思いますが、トヨタの経営陣の方々が過去にEV投資に必ずしも積極的ではなかったことを反映していると思われていると思います。そう考えると、これらの企業のR&D支出の低迷は、主に個々の企業の経営判断の失敗によるもので、税制は関係ないということになってくる。したがって、優遇税制を拡大すれば海外企業のR&D支出との差が解消できるという問題ではないと考えられます。むしろ、R&Dの支出をそれなりに日本企業は行ってきており、また、R&D支出の優遇税制に伴う巨額の税収減を甘受してきたのにもかかわらず、なぜ研究開発効率が低く、国際競争力の上昇につながっていないのかが本当に重要な点だと思います。

今、口頭で申し上げた各社のR&D支出低迷の事情といったところまで踏み込んで、個別企業レベルのデータも使って、なぜ国際競争力の向上につながらないのかを分析しないで、優遇税制だけを拡大しても意味がないと思います。今後の税制改正のプロセスで、EBPMで効果の検証を十分行い、効果の小さい措置は縮小していくことが重要だろうと思います。

あとは細かい点になります。化学分野の適用が多いことについて、製薬会社のウェートが大きいという話がありました。製薬会社については、医薬品の開発プロセスは先ほど御説明していただいたとおりなので、巨額の開発費がかかるのはよく理解できるのですが、実は国会でも租特をめぐる議論は毎年行われて、そこでは実は化学業界では、製薬会社以外の某企業の税制優遇の問題がよく出てきています。なので、データとしては、製薬とその他の化学業界を分けた資料も必要かなと思います。

もう一つテクニカルな点ですが、先ほど関連した意見も出たので、繰越控除の分析で、経産省の資料だと池内先生の分析が出ていますけれども、私も拝見したのですが、実は繰越控除の価値は翌年にその企業の利益が出るかどうかにかかっています。そういった場合、どういう分析をすべきかについては、財政学だと1980年代ぐらいから、普通に控除率等を説明変数にして分析しても駄目だということが知られています。残念ながら現時点では池内先生の分析はそういうことを考慮した上での分析になってい

なかったので、池内先生の分析結果についてはさらに精査が必要かなと思います。

○赤井座長

布袋先生、お願いします。

○布袋大東文化大学経済学部教授

私からは、経済産業省の資料11ページに研究開発税制を利用した企業の内訳がありますけれども、先ほどからお話の中に出てきますように、大企業に偏っている。一方で、下のところに中小企業の利用割合も書かれているわけですが、非常に少ないわけですね。今日はあまり中小企業の議論はされていないかもしれないですが、ちょっとコメントさせていただきます。研究開発税制のデメリットは、まず研究開発を行わないと、後から税額控除はもらえないということで、資金に余裕がないと利用できないという面があるのかなと思います。そういう意味で、中小企業がこれだけ利用額とか利用件数が少ないというのは、資金面で、研究開発自体がやりたいのだけれども、できていないのではないかと、というところがもしかしたらあるかもしれないということです。ですので、まず、特に中小企業なのですが、資金が足りなくてこの制度を利用できていないという企業がどれぐらいいるのかを、なかなかそういうものを調べるのは難しいと思うのですが、例えばアンケート調査をして実態をつかんでおくというのも重要ではないかと思いました。

それから、財務省の資料21ページ、租税特別措置と予算事業で、こちらも先ほどから、税制なのか、それとも予算措置なのか、どっちがいいのかみたいなところに皆さん疑問を持たれていると思うのですが、先ほどの中小企業の話で言いますと、中小企業の資金力がない状況で研究開発税制は使えないということになりますと、補助金を使ったほうが最初からR&Dの費用を補助金で賄えるというメリットがありますので、中小企業にとってはもしかしたら予算措置の方がいいかもしれないという考えはあるかと思います。そこで、もし税制と予算を比較するのであれば、特に中小企業に関しては、予算事業を中小企業がどれぐらい利用しているのかという資料があると、先ほど私が言ったような資金面で困っている企業も予算のほうでカバーされているのかとか、そういう判断ができると思いますので、ぜひ予算面で中小企業がどれぐらい利用しているのか、あるいは大企業がどれぐらい利用しているのか、そういう内訳の資料があると参考になるのではないかと思います。

もう一つ、予算事業の話ですが、補助金は税制とは違って、一般的には企業にプロポーザルみたいなものを出してもらって、政府が出されたプロポーザルをチェックして、例えば、その内容がイノベーションを起こす可能性が高いということを判断して、あるいは外部効果が大きいということを政府の方で判断して、それで決定するというプロセスが一般的に考えられるわけですが、もしそう行われているとすると、補助金の方がもしかしたら税制よりも事後的なイノベーションの効果が大きいかもしれないということが予想されるわけですが、一つの疑問としては、実

際にこの予算事業をやっているときにどういうチェックをしているのかということです。実現可能性とか、創造性とか、外部性とか、そういったことをきちんと考慮した上でチェックして予算を決定しているのかどうかを知りたいと思いました。もしそういうふうにしっかりチェックした上で実施しているのであれば、補助金は事後的にイノベーションを起こしている可能性が高いわけですが、実際にどれぐらいイノベーションが起きているのかということを確認しているのかどうかを知りたいと思いました。確認しているかもしれないですし、していないかもしれないのですけれども、今後は、もし補助金を出したのであれば、事後的にどれぐらいイノベーションが起きているのかは追いかけた方がいいのではないかと思います。

最後ですけれども、R&D税制の現在の話になります。最近では、R&Dの伸び率が高いところに高い控除率をつけるというような変更をしてきていると思うのですが、私が疑問に思っているのは、伸び率が高い企業、高い控除率を受けられる企業はどういう企業なのかを知りたいと思いました。R&Dの規模が大きい企業ほど伸び率は小さくなるのではないかなと思っているのですが、本当にそうなのかということです。要するに、伸び率が高い企業はR&Dの規模がもともと小さい企業であって、そういうところにたくさん補助を出すような形になっているのではないかと。そうだとすると、先ほど、日本の企業は世界の企業と比べてR&Dがあまり伸びていないような話がありましたけれども、R&Dの規模が大きな企業は今の税制だとR&Dの減税を昔ほど受けられていないのではないかと、使いにくくなっているのではないかと、もしかしたらそういうことがあるかもしれないと思いましたので、大企業が使っているということは間違いなしと思うのですが、その中でもどういう企業（R&Dの規模や年間特許取得件数などの企業特性）が高い控除率を利用できているのかチェックしてもいいのではないかと思います。

○赤井座長

片桐先生、お願いします。

○片桐早稲田大学商学学術院商学部准教授

私からは、主に2点コメントさせていただきたいと思います。

1つ目がイノベーションをどう測るかというところで、既に何人かの先生方からコメントがありましたけれども、R&D投資というのはあくまでインプットですので、アウトプットをどう測るか。研究という意味で言うと、イノベーションの研究でよく用いられるのは特許のデータです。製造業が中心になりますので、製造業のイノベーションを測るのは特許で出来る。特許のデータは非常によく整備されていますので、アクセシビリティが高いわけです。どういう企業がどういう特許を生み出して、しかもそれがどういうインパクトを与えたかということも分かる。つまり、特許が誰に引用されていて、どれぐらい波及効果を持ったかということも分かるということです。EBPMの観点から言うと、特許のデータをもう少し活用しながら、どれぐら

いイノベーションにつながったのか、どういう企業がどういう特許を生み出して、どういうインパクトを持ったのかと。

かつて、RIETIでも長岡先生がやられたのは、日本企業はどうも自分の既存技術に上乗せしていくような特許が多い。要するに、さっき神山先生からありましたけれども、新しいプロダクトを生み出すような特許が少ないという話も踏まえた上で、どういう税制があるのかというところをもう少し見ていくといいのかなという気がいたしました。ただ、もちろん特許も中間段階でありまして、特許がプロダクトに結びついたり、それが商品化して消費者の購入に結びつかないと意味がないのですけれども、インプットだけを見るよりは一歩進む感じになるかなと思います。私も今、科研費のプロジェクトをやっていますので、そういったところも考えていこうかなと思います。

2点目が海外との比較でございます。量と質というところで、先ほど13ページで海外がぐっと伸びているというところがあるのですけれども、これは分母のGDPの動きもありますし、物価の動きもありますし、いろいろなものが入っていて、結局、31ページのところでGDP対比で見ますと、日本の研究開発のインプット自体がすごく少ないかということ、そうでもないわけですね。90年代から、韓国は除くと先進国の中ではインプット自体はずっとトップを走っていたわけですが、それでもイノベーションに対して何らかの停滞したイメージがあるのだとすると、これだけ研究開発にお金を使ってもなかなかアウトプットを生み出せなかったということだと思います。その辺を見るときに、これが果たしてどれぐらい税制の効果なのかというのを考えるために、海外でどういう税制があって、その結果としてどういう特徴が現れているのかをサーベイすると、最後に1ページだけ経産省の資料に表がありましたけれども、いろいろな特徴がある中で、どういう特徴があったので、どういう企業に、どういうイノベーションが生まれたのかというところも少し整理できる。例えば、ドイツは上限が厳しいわけですが、そうすると、定義上、トップ10の大企業がほとんど使うという日本のようなことは起こり得ないですので、例えばドイツみたいに上限を厳しくすると、もう少し中小企業とかスタートアップでイノベーションが起こったのかとか、いろいろ考えられることはあると思います。どういう税制が海外にあって、その結果としてどういう特徴が生まれているかというところを丁寧にサーベイすると、何か得られるものがあるのかなという気がいたしました。

その観点で言うと、マクロ経済学の分析だと、広く浅くR&D投資に対して補助金を出すというのはむしろ経済成長を下げるというペーパーが幾つかあります。例えば、ノーベル経済学賞のアセモグルもそういう研究をしていましたけれども、めり張りをつけて補助金を出していかないと駄目で、特に若い企業に出すと効果が高いと言われています。さっき、トヨタとBYDとテスラが典型的な比較として出ていましたけれども、テスラとBYDはいわゆる若い企業です。そういうところでイノベーションが起こるというのはデータで明らかですので、日本の若い企業でイノベーションを起こすた

めにはどうすればいいかという視点をもう少し考えていくといいのかという気がいたしました。

○赤井座長

奥平委員、お願いします。

○奥平委員

私からは、予算措置や他の税制との関係を考えてときに、研究開発税制をどう捉えるべきかという話をしたいと思います。

財務省のスライド25ページには、端的にまとめますと、研究開発税制からイノベーションボックス税制に資金を寄せていく方針が書かれていると理解いたしました。この点について、本当にこの方向性がいいのかと。つまり、先ほどから先生方が御指摘されていらっしゃる通り、研究開発のインプットをサポートするのか、アウトプットをサポートするのかという点について、まだよく分かっていないことも多いのではないのか。特に、現状のイノベーションボックス税制は多くの問題を抱えているのではないのかということを御指摘したいと思います。

24ページのスライド、こちらにイノベーションボックス税制の概要が書かれております。現状では、対象の知的財産は特許権とAI関連のプログラムの著作権になっておりまして、対象所得は譲渡所得とライセンス所得です。こちらが、企業の側の立場に立ったときにイノベーションを起こす事業モデルと合致しているのか疑問に感じました。まず、対象所得のところで譲渡所得とありますが、そもそも企業の側が知的財産を譲渡する状況はどういう状況かと申しますと、その知的財産の収益性が自社で十分に高くないと認識された場合かと思えます。つまり、いい特許は売らない、キープする状況にない。ライセンス所得も、恐らくAI関連の事業ではライセンス収入を目指して事業モデルを組まれたところはあると思いますが、特に製造業など他の分野では、企業側は知的財産に関する戦略を違う形で組まれていると思います。例えば、ある特定の分野の複数の特許を戦略的に多く取りにいて、その分野で他には誰も真似できない技術を構成させる。その上で付加価値の高い製品を製造するという現状があるのではないのか。そういう企業からしますと、対象所得が譲渡所得とライセンス所得になっている時点でずれているというか、少なくともインセンティブにはなっていないと思います。そもそも特許は、確かに研究上は測りやすい、分かりやすいイノベーションの指標ですが、本当に秘匿性の高い技術情報は特許にさえしないというお話も聞いたことがあります。そう考えると、アウトプットに課税するというのは難しいのではないのか。どちらかというと、研究開発税制からイノベーションボックスに寄せていくよりは、研究開発税制の方が自由度が高いので、もちろん現状でも先生方が御指摘されていらっしゃるように多くの問題はあるかと思いますが、そちらの方が自由度が高くベターではないかと感じました。

先ほど國枝先生からも、既にパテントボックス、イノベーションボックスについて

エビデンスがあるというお話がございました。大きな方向性を考えていく上で、私も先行研究のフェアレビューを踏まえて、どういう設計が効いているか、効いていないか、実はコストパフォーマンスがあまり高くないのではないのかという視点から、再度デザインされてもいいと感じました。そういう議論をこれから是非していただきたいと思いました。

もう一点、研究開発税制の中でも、成果の高いものを支援するという考え方があると思いました。オープンイノベーション型の研究開発税制という上乘せ分が組まれています。個人的には、相手方が大学とか比較的小さなスタートアップの場合、うまく事業まで成長する蓋然性はかなり低いのではないのかということを懸念として感じております。もちろん、産学連携の立場からはオープンイノベーションを促す方向性は間違っていないと思いますが、もう少し事業化の蓋然性が高いものに焦点を絞るといふ議論もあってもよろしいのかなと。もしそういった議論がこれまでなされたようでしたら、ぜひ御紹介いただきたいと思います。

最後に、予算措置について多くの先生方からコメントがございました。外部機関の審査があるので、上手くいきやすいというお話がございましたが、もう少しマイクロな実務的な経営判断の観点から考えたときに、やはり予算事業の方が研究開発税制やイノベーションボックス税制よりもさらに効きやすいと感じるところがあります。社内で事業担当者が何らかの事業計画を出す場合、社内ガバナンスが効いている企業であれば、何らかの投資判断審査を受けるわけです。そのときに租税特別措置ですと、他の部門の研究開発費であったり、その後の当期の決算状況にも依存して最終的な控除額が決まってくるので、これを事業計画に乘せるということはずなないと思います。一方で、予算事業の方は、取得できた場合の金額を明確に事業計画に書くことができますので、実務的な観点からも予算事業の方がインセンティブとして効きやすいのではないかと感じました。

○赤井座長

土居特別委員、お願いします。

○土居特別委員

いろいろな意見が出て、大変感慨深く聞いておりました。

まず、今日は確かに研究開発税制がテーマではあるのですが、もう少し広い視野で考えたときに、今もお話がありましたけれども、予算措置と租税特別措置をどう考えるかということもありますし、さらには法人税制全体として、法人実効税率を引き下げるといふ話と、政策減税でターゲットを絞って減税するのかということのそれぞれの特質ないしは長短も視野を広げて議論する必要があるのではないかと。租税特別措置なのか、予算措置なのかということで、財務省の資料21ページに書いてあるとおりです。

私は予算措置に対しては大変懐疑的です。主計局の財政制度等審議会の委員もさせ

ていただいていますけれども、とにかく渡し切りの補助金は、その先に彼らの利潤動機を生むかどうか何も関係なく、渡したら渡しっ放しなわけなので、成果が出るかどうかは企業次第になってしまうので、もちろん審査はしていますけれども、それは所管省庁が審査しているのであって、財務省が審査をしているわけではない。ですから、主計局の目で見ると、こんな補助金は効果がないではないかということを指摘したり、さらには行政改革推進会議の行政事業レビューでもこんな補助金は効果がないのではないかということが指摘されることは過去に何度もある。もちろん予算措置で効果があるようにするということはあってもいいとは思いますが、むしろ利潤動機と合致しているということからすると、租税特別措置で利潤動機にうまくかなえられる形で効果を出してもらうということにより集中した方がいいのではないかな。もちろん予算措置は全部駄目だと言っているわけではありませんけれども、私はそういう理解であります。むしろ、租税特別措置は欠損が出れば使えない、結局、税制としてその仕組みがそもそも備えられていたとしても、利益が上げられなければその税制優遇は全く使えないことになるわけで、もしその税制優遇を使いたいということであれば、利益を出すことにまず着手しなければならないという意味で利潤動機にかなっているということかと思います。もちろん現行の租税特別措置がみんないいとは全然思っていないので、それはそれぞれ改善が必要なところはしっかり改善していただくことが必要だと思います。その意味で、この会合がそうであるように、EBPMなわけですから、日本の場合は、宮本さんもおっしゃっていましたが、まさに税務データを活用してEBPMを進めていくことがさらに必要だと思います。

私も税務大学校の共同研究で法人税申告書のデータを使わせていただいていますけれども、これは公開情報で守秘義務違反にならない範囲で申し上げると、法人税申告書別表1の1しか使えないことになっていますので、当然ながらどの税額控除をどの企業が幾ら使ったかは、少なくとも私の今の研究では扱えないので、より広範なデータを使えるような形でEBPMを進めていくことが今後必要になってくると思います。

その点で、他の委員の方がまだ御指摘になっていない点について申し上げますと、財務省の資料12ページですけれども、確かに試験研究費が横ばいで、研究開発税制が試験研究費の増加につながっていない可能性がこの図からは示唆されるという話なのですが、ここで一つ気をつけるべきだと私が思うのは、欠損法人の数なり割合ということです。棒グラフが落ち込んでいるところは、ことごとく景気が悪いときです。つまり、リーマンショックに端を発した世界金融危機、東日本大震災、そして、コロナ禍ということで、それ以前より減っているというのは、まさに欠損法人になると税法上試験研究費に該当する会計上の研究開発費を計上していても研究開発税制は使えないわけです。さらに、欠損法人になって繰越欠損金が残っている法人は、幾ら研究開発費を一生懸命頑張って出したとしても、所得金額がゼロになるまでは繰越欠損金の控除が使える。もちろん中小企業は100%、今だと大企業は50%しか繰越欠損金の

控除は使えないわけですが、そういう形で、研究開発費を計上していても研究開発税制は適用できないケースもある。そういう制度上のあやがこういうところにも出ていると思いますから、その点はしっかり踏まえる必要がある。だから、研究開発税制を設ければ、必ず試験研究費が増えるわけではないというところは、繰越欠損金が依然として残っている企業からすると、当年度の利益はプラスなのかもしれないけれども、法人税法上の所得はゼロになるということで、研究開発税制は使えないということがあり得るということです。特に、平成10年代は今よりも欠損法人比率が高くて、7割弱だった。今は、直近の2023年で見ると61%ということで、大分欠損法人比率が下がっているということは背景にあると思います。

もう一つは、適用が偏っているという話もこれに関連していて、2023年の最近のデータで見ると、会社標本調査ですが、資本金1億円以下の企業だと利益計上法人は39%しかない。それに対して、資本金1億円超の企業は利益計上法人が75%。そうすると、当然、1億円超の資本金の企業は圧倒的に法人数は少ないわけですが、利益計上法人の割合は高いという状況で、当然ながら研究開発税制は適用しやすい状況にある。けれども、6割ぐらいが欠損法人になっている中小企業は、そもそも試験研究費に該当する研究開発費を計上しているかもしれないけれども、研究開発税制は使えないので、より多く大企業が適用する姿になってしまうという制度上の問題がある。私も税務大学のディスカッションペーパーで共著論文を書かせていただいたところでは、5%の法人が95%の法人税収を納めているという構図があるわけですから、当然、少数の企業が多く法人税を納めるけれども、その途中で研究開発税制を適用して税額が減っているというような構図は当然として出てくる。そうすると、ここから研究開発税制をどういうふうに制度設計していくかということになるのですが、けれども、確かに何人かの委員の方が薄く広くという話はおっしゃったのですが、先ほど片桐さんが御指摘されたように、果たしてイノベーションを促すときに、薄く広く税制を適用してもらうことでイノベーションが促せるのかというところはもう少し精査する必要があるとはいえ、適用できる企業により多く研究開発に資源を投入してもらってイノベーションを起こすということが、むしろ日本全体のイノベーションを促すことになり得るかもしれない。私もそこはエビデンスを持っていないので仮説でしかありませんけれども、そういうところは適用範囲をどう選りすぐっていくかということは必要かと思います。適用範囲を狭めれば、先ほどの財務省の資料12ページにあるような適用額をそれなりに限定することはできるでしょう。ただ、今後は利益計上法人が増えてくる可能性があるような局面ですので、薄く広いままだと、さらにこの棒グラフが上のほうに伸びていく可能性もある。そうすると、どういう形で租税特別措置を制度設計していくのか考えることは必要かと思います。

既に研究開発に熱心な企業は、毎年のように研究開発税制の恩恵を受けていて、そういうところにインセンティブがあるのかということについては、もちろんそうい

う疑問がなくはないと思います。けれども、租税特別措置にメスを入れて適用が受けられないようにすると、かつては研究開発税制の適用を受けていたけれども、適用範囲を狭めることで適用が受けられなかった企業は増税になるわけですね。そういう企業は、もともと研究開発に熱心だったのだけれども、研究開発税制の適用が受けられなくなって増税になっているという反面、もともと不熱心な欠損法人は別に増税にもならない上に法人税も全く払わないままということになると、誰をいじめて、誰を褒めているのかみたいな感じになってしまうところは、今後、制度変更をしていくときには気をつけるべきところかなと思います。

もう一点は、研究開発税制における試験研究費には、そもそも人件費が多く計上されているということです。研究開発に携わった人件費が計上されているということがあるので、そういう意味で、適用をどうするかということは研究開発に携わる研究員の人たちの雇用にも関わってくるところはあるかなと思います。

最後に、制度の簡素さとか予見可能性についてです。できれば制度は簡素がいいと私も思います。そういう意味では、累次にわたる研究開発税制の変遷によって結構複雑になってきているという気はしていて、もうちょっとシンプルにできると本当はいいなと。だけれども、研究開発に熱心な企業に対してあまり不利にならないようにしてあげたいと私自身は思いますけれども、そこはどういうふうに上手に制度設計していくかというのは今後の議論の焦点の一つかなと思います。もう一つ予見可能性ということで言うと、政策論議のはやり廃りで研究開発税制をこうするああするということがばかりだと、なかなか予見可能性が高まらない。さらには、省庁担当者が変わったときに別の制度設計なり、新企画なりが出てくると、新しいのはいいのだけれども、今までの研究開発税制がどうだったのかなということになると、企業側からすると、適用を受けたいけれども、どういうふうにしたら適用が受けられるのかということの予見可能性がなくなってしまうので、ある程度ステディに税制を存置するところも必要なのかなと思います。

○赤井座長

細野先生、お願いします。

○細野学習院大学経済学部教授

私は、そもそも研究開発に政府が介入すべきかという観点から議論したいのですが、けれども、どんなにすごいイノベーションであっても、その成果をその企業自身が全て果実を受け取るのであれば、別に政府は介入する必要はないと思うのです。もちろん経済学的に言うと、市場の失敗とか何かがあれば介入すべきだと思うのですが、一つは外部効果、スピルオーバー効果です。そういう意味では、EBPMをするにしてもどれだけ外部効果があるのかという観点が大事かなと思います。そういう意味で、オープンイノベーション型は、確かに事業化はなかなかうまくできないという面もあるかもしれないのですが、外部効果という意味ではありそうな気がするのです、そこが少ない

というのはちょっと懸念材料ではあります。一般型に関しても、単に研究開発を促進しているかどうかという観点ではなく、それも大事かもしれませんが、どれぐらい他の企業にとってベネフィットがあったのかを、例えば特許の引用数とか、革新性とか、そういった観点で評価すべきではないかと思っています。

それから、市場の失敗で外部効果のもう一つほかに大事かもしれないのは、資金制約です。情報の問題等があって、研究開発の場合は設備投資と比べても資金制約に引がかかる可能性は理論的にはあり得るわけです。一方で、特に大企業は現預金をいっぱい持っているところが多いので、実際はどうかというところは疑問がありますけれども、利用している企業がどういう企業か、大企業と中小企業で大企業が多いというのは分かったのですけれども、例えば現預金が少ないところが利用できているのかどうかとか、あるいは企業の年齢で見て、若い企業の方が相対的には信用力がないでしょうから、どれぐらい若い企業が使っているのかとか、そういった面で評価をしていただきたいと思います。

○赤井座長

佐藤特別委員、お願いします。

○佐藤特別委員

3点だけ。

パテントボックスはあまり意味ないというのは、本当はそのとおりです。経済効果はそのとおりです。ただ、海外が措置しているときに自国だけやらないのかという問題があって、これは最近の経済安全保障がらみで皆そうなのです。半導体とか蓄電池もそうですけれども、諸外国がやっていることに対して我々はどう対応すべきか。もともと法人税の引下げもそういう議論から始まっているので、国内の要因だけではなく、海外の要因をむしろ考えなければいけないというのが1点目。

それから、土居先生から繰越しができない話が出ておりましたけれども、例えばオランダだと、研究開発に係る人件費を、彼らは給与税と呼んでいますけれども、日本で言えば社会保険料から控除するという仕組みもあるので、繰越しが認められないとしても、ほかの税金から控除するというやり方が一つ工夫としてあるかなということ。

最後にもう一つ、今日いろいろ議論があったと思うのですけれども、もともと日本で研究開発というか、イノベーションのボトルネックはそもそも何なのだというところから議論を始めないと、いきなり税制に飛び込むのは、税制は手段であって目的ではないので、ボトルネックが税制なら直せばいいのですけれども、税制以外のところにあるならそちらが優先だと思います。その中で税制がどんな役割を果たせるのか、もうちょっと巨視的な視点を持って議論したほうがよかったなと思います。

○赤井座長

これで皆様から意見を伺えたと思います。

私も1つだけ加えると、財務省の資料8ページに、これは令和5年度税制改正の話

ですけれども、量の増加と質の向上を目指していくと書かれていて、一般型とオープンイノベーション型とあるわけですが、これまで量があればそれでいいみたいな議論になっていたかなと思うので、投資の量が増えている、増えていないはあると思いますが、それが研究開発効率に十分結びついていないということなので、量を求めるというよりも質を求めていくように移していくという視点もあると思いました。

つまり、今後、税制をどう変えていくのかで、このまま続けるべきなのか、どこにめり張りをつけていくのか、それはまさに皆さんが言われたようなデータの分析とか事例の分析をより深めてもらって進めていくのがいいのかなと思いました。

いろいろな意見が出ました。リプライしていただける部分があればお願いします。

○大隅 経済産業省イノベーション・環境局研究開発課長

本当に数多くの貴重な御意見をいただきましてありがとうございます。非常に多くの参考になる御意見をいただきまして本当にありがとうございました。全て網羅的に答えできないかもしれませんが、私からも御意見をいただいたことに対してコメントできればと思います。

まず、効果を、EBPMをしっかりともっと緻密にやるべきで、量だけでなく質の観点も踏まえてやるべきであるという御指摘をいただきました。基本的には量で見てきたというのがこれまでの歴史ではあるのかなと思っていますし、OECDなどと議論をしても基本的には量を見ているということではあります。一方で、日本の税制の適用を考えたときにどういったものを見ていくのかしっかり考えなければいけないと思いますので、この点はしっかり考えたいと思います。特許を見たらどうかといった御示唆もいただきました。

財務省さんの資料13ページ右側の研究開発効率の資料は、宮下課長からも補足がありましたけれども、基本的には景気変動の寄与が大きくて、研究開発投資と付加価値の比率の中で結構ノイズが大きくて、これで見えていいのかというような御議論があるのも耳にしておりますし、研究開発のインプットとアウトプットたる研究開発の成果を何で見るのかといったような、紐づけとか寄与度の分解が私なりにいろいろな方と議論させていただく中で結構難しいなと感じていますが、何ができるのかしっかり考えていきたいと思っています。そういう中では、税務当局にもぜひ御協力をいただきながらいろいろな分析を進めていけるといいのかなと思いました。

あとは、税と予算の関係の御議論があったと思います。皆さんに御議論いただいたことが基本だと思います。税については、黒字でないと効かないということであるので、我々、研究開発税制でいうと、研究開発税制によって研究開発の量が増えて、それが競争力に結びつき、付加価値が増大するというストーリーだとすると、税を多く払い、かつ研究開発投資を多くされた企業が相対的には多く優遇を受けるという仕組みそのものはそんなにおかしくないのではないかなと思っています。他方で、スタートアップをはじめ、中小企業もそうですけれども、研究開発のインセンティブが届い

ていないところもあるというのは御指摘のとおりでございます。したがって、必ずしも税だけでやる、あるいは予算だけでやるということではなく、税と予算の長所、短所があると思いますので、その特性の違いを踏まえて適切に組み合わせることが大事ではないかと思っております。これまでも、例えば少数のプレーヤーで、勝ち筋が比較的に見えているようなものは予算で支援しているということだと思えますし、多くのプレーヤーが切磋琢磨しているようなものは税制も効果的と思っております、そういった特性の違いも踏まえながらいろいろなことを考えていく必要があると考えてございます。

効果分析にタイムラグがあって、直近のデータがなかなかでてこないのではないかと御指摘もいただきました。効果分析をされている先生方と議論させていただいてる中で言うと、日本では1967年度に研究開発税制を措置しておりますので、研究開発税制がなかった世界をバーチャルにつくるのが難しく、大きな制度改正の前後でその効果を見るというのが経済学的にはメークセンスだと学者の先生方の多くはおっしゃるかという印象を持っています。そういう意味では、2003年度の大きな改正ときの効果、2015年度の効果ということで順次見ていただきまして、それにしても令和5年度の改正の効果もそろそろ見えてもいいのではないかと御指摘もあるかと思いますが、やはり改正後のデータが一定程度出そろってこないと分析に着手するのなかなか難しいといったことも聞いていますので、タイムリーに効果を示すというのが難しい側面は現実問題としてあると思います。これも何ができるか、できることをしっかりやっていきたいなと思います。

あとは、税と予算の話ですけれども、会議の途中で言及もありましたけれども、直接支援の補助金・委託費と間接支援の税制で言うと、OECD諸国は税制の割合を結構増やしている国が多いというレポートを出されているものと承知しています。日本も直近は税の適用額が伸びてきているわけですけれども、間接と直接を足したもので必ずしもOECD平均に足りているかという、そういうことではないかなと思っております。また、フランスをはじめ、個別の国で見ると非常に多くの支援をしているような国もあると思いますので、そういった国々も見ながらいろいろな検討を、海外調査もしっかりやるようにという御指摘もありましたので、もちろん我々も海外調査をしっかりやろうと思っております。

論文もチェリーピッキングにならないように気をつけてやっているつもりですが、引き続きもっと慎重にやるべきところはやっていきたいと思っております。

研究開発税制の範囲ということで言えば、基本的には、各国、OECDの「フラスカティ・マニュアル」をベースに措置していると思っております。例えば、本日ご指摘いただきましたけれども、日本の研究開発税制も、革新性を伴わないような改善活動は研究開発税制の適用にならないと理解をしています。制度の大枠としては基本的に同じような基準でやっていると思いますが、差分も少しあるのかなと思っております。例

えば、日本と米国で事業を行う企業へのヒアリングでは、ソフトウェアは日本とアメリカで会計基準的にはほぼ同じと聞いていますが、費用計上できる範囲がどうか、税制適用できる範囲がどうかというと、それなりに違いがあると理解をしています。こうした範囲についても、ご指摘の点も含め、しっかりと考えていきたいと思っています。

お答えできていないところもあるかと思いますが、一旦私からは以上とさせていただきます。

○赤井座長

ありがとうございます。

宮下主税局税制第三課長からコメントあれば、お願いします。

○宮下主税局税制第三課長

今日は、貴重な御意見を賜りましてありがとうございました。まさに効果分析の重要性を御指摘いただいたところだと思います。

直近のデータのところは、増井先生からも御指摘がありましたけれども、そろっていない部分もありますが、要望省庁と一緒に、何ができるか、これから検討してまいりたいと思っています。

それから、予算と税の役割分担の御指摘も多くの先生方からいただいたところでございます。こちら、今日すぐにお答えが準備できていないところもありますけれども、御指摘を踏まえましてこれからよく議論していきたいと思っていますので、どうぞ引き続きよろしく願いたします。

○赤井座長

ありがとうございます。

追加の御発言ですね、大隅課長どうぞ。

○大隅 経済産業省イノベーション・環境局研究開発課長

予算についてどれだけ検証しているのかについて申し上げますと、総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）のフレームワークの中で内閣総理大臣決定の大綱的指針があり、国費を投じた研究開発については、原則、事前評価・中間評価・終了時評価をすることや、可能な限り追跡評価を行って、終わった後の評価をすることとされています。経済産業省でも、経済産業省の研究開発評価指針を定めて、それに基づいて各プロジェクトについて新規要求の際には事前評価をやり、おおむね3年に一回、中間評価をやります。プロジェクトが終わった後に終了時評価をやっているとして、その上で追跡評価をやり、それを事前評価の際のパラメータにどうフィードバックするかの議論もやり、なるべく成功確率が上がるような取組をしています。一方で、予算措置ですので、予算制約があって全部のプロジェクトを採択できない、プロセスを含めて勝ち筋を見極めて採択を行うものの、その採択内容が本当に勝てるのかどうか分からないといったところもあるので、やはり予算と税はしっかり組み合わせてやってい

くというのが必要であると感じているところでございます。

○赤井座長

ありがとうございます。

それぞれの予算もあると思いますけれども、それぞれで分かったことをまた両方で共有していただくと、よりよくなるかと思います。ありがとうございます。

本日の会議はここまでにしたいと思います。本日は、研究開発税制に対し、EBPMの観点から大変有益な御意見を委員の皆様から頂戴いたしました。

経済産業省におかれましては、令和8年度税制改正の要望に向けて、本日の議論も踏まえた検討をこの後進めていただければと思います。

それでは、このあた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紹介したいと思います。

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した。

[閉会]