

税制のEBPMに関する専門家会合（第6回）議事録

日 時：令和7年11月12日（水）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

ただいまから「税制のEBPMに関する専門家会合」の第6回を開会します。

委員の皆様方の御理解、御協力をいただき、本日もオンラインも利用した会議とさせていただきたいと思います。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、御確認ください。会議の途中でパソコン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、租税特別措置の検証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退室をお願いします。

それでは、議題に入りたいと思います。

事情により説明順を逆にして、まず、資料（証6-2）について経済産業省イノベーション・環境局の大隅課長より、その後、財務省から資料（証6-1）について説明いただき、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。

ただし、出席可能な時間の都合の関係で、資料の説明前ではありますが、神山先生と細野先生から御意見をいただきたいと思います。よろしくお願いします。

細野先生、お願いします。

○細野学習院大学経済学部教授

本来、御説明を聞いてから、それを踏まえて意見すべきなのですけれども、都合上、先に退室しますので、述べさせていただきます。

私からは3つほどコメントさせていただきます。まず研究開発税制につきましては、業種や規模で利用企業に偏りがあるのではないかというような指摘もありますが、私自身は、いわゆる偏りというのは実際の研究開発支出そのもの自体を反映しているのであれば、それ自体が問題というふうには考えておりません。ただ、今回新たにいわゆる戦略領域といいますか、一部の領域を更に優遇するというような、報道等でも、今日の御説明もあるかもしれないのですが、そういう御提案もあるようですが、ターゲットを絞って更に優遇する措置を講じる場合には、そういう領域が、例えばより外部効果が大きい領域なのだというようなことが示されない限り、資源配分上の問題を引き起こす可能性がありますので、仮にそういう領域を絞って優遇するという場合には、外部効果が大きい等のエビデンスをぜひ示していただければと思います。特にいわゆる戦略領域的なところというのは補助金との重複も多いと思いますので、補助金と税制との使い分けということについてもしっかりと整理していただければと思います。

次に、研究開発税制に限らないのですが、一般的な話として、この会議はEBPMの会議なので、EBPMの観点からすると、制度を新たにつくるとか改正するという場合には、事前にEBPMができるような仕組みづくりというのも大切ですので、制度をつくるときに、今後どのようにそれを効果検証するのかということを事前に明らかにしていただきたいという要望です。

最後に、研究開発税制がどれぐらい研究開発を刺激しているかという量的な面だけではなくて、やはり質的なエビデンスも大事でして、税制自体が新規性というものを条件にしていますので、その新規性をどこまで取るかによって、誘発される研究開発の質も変わってくると思いますので、ぜひ質の検証もしていただきたいと。ただ、そのときに、何をもって質とするのかというの議論があるとは思うのですけれども、例えば特許の出願件数とか、あるいは引用件数とか、それぞれ一長一短あって、これが質の一番いいインデックスだというものはないのですけれども、幾つかの指標を組み合わせて質の検証をしていただければと思っております。

○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

先に発言の許可をいただきまして、ありがとうございます。

時間が限られておりますので、端的に3点ほど指摘したいと思います。まず1点目ですが、EBPMの専門家会合ですので、新たな拡充措置を要望する場合には、単に拡充を要望されるだけではなく、要望政策を効果的に検証する仕組みを同時に示したいだかないと、今までのような議論が続くだけになってしまいます。拡充の要望をされる際には経済産業省をはじめ、どういった形でどのようなエビデンスが必要なのか、そして事前に登録するプレレジストレーションという形で、どういった手法で分析を実施する予定かを併せて御提案いただきたいという要望です。なお、税制のRCT、ランダム化比較試験を試みたいという際には、憲法上の課題、憲法14条の平等の取扱い原則との関係など法的な課題もございますので、そういった法的な論点については別途整理をする必要があろうかと思います。

今回の議論の対象になります研究開発税制においては、日本の成長を促進するという重要な政策であるにもかかわらず、これまで長い間十分な効果検証がされていなかったということは深く反省すべき点であろうかと思いますので、この点について、効果検証の仕組みと併せて御提案をいただくということが肝要であろうかと思います。

2点目は、先ほど御指摘がございましたが、試験研究費の範囲、新規性の問題でございます。資料（証6-1）の22ページのところに本日御説明いただけると伺っておりますが、各国を見ますとやはり新規性の要件はそれぞれ濃淡がございます。イギリスが特徴的で、新規性はnew to the worldという高いハードルを設定しているようです。

これに対して、日本の新規性要件はかなり緩やかなnew to the firmになっているようです。例えば業界内では既知のものだけれども、当該企業にとって新しいものであれば、研究開発税制の適用対象に含まれる点についてどのようにお考えになられるのでしょうか。経済産業省におかれましては、研究の量だけではなく質について、どのようにお考えなのかをぜひお示しいただきたいと思います。

特にイノベーションの創出という点に主眼を置かれるのであれば、new to the firmではなくてnew to the country、もっと申しますとnew to the worldということで、世界にとって初めての知見を探究する研究開発を促すような制度に改善すべきではないでしょうか。外部効果があるというところと併せて、大きなイノベーションを生み出せるように税制が効果的に支援をするためには、新規性の要件水準を高めていくということが大事ではないのかと思われます。

一方で、経済産業省が現在の仕組みで十分であると、新規性はかなり緩やかにnew to the firmという低い水準でよいという御主張を引き続きされるのであれば、新規性の要求水準がnew to the worldである必要はないという点について定性的・定量的な御知見などをお示しいただけると有益な議論になろうかと存じます。

資料（証6-2）を拝見しておりますと、9ページで、プラスカティ・マニュアルに沿っている旨の説明がございます。10ページでプラスカティ・マニュアルの改訂を受けて法令・通達等も改定されたという趣旨の記載がございます。本日どのような議論になるか分からぬのですけれども、プラスカティ・マニュアルの定義は御存知のようにあくまでも統計資料を取るための定義規定であり、改訂の度に述べられているのは、定義が頻繁に変更になると統計の一貫性が失われるため、できるだけ定義を変えないようにしている旨が冒頭で述べられております。すなわち、プラスカティ・マニュアル自体は、R&Dの統計上の定義が研究開発税制のターゲットとして最適か否かという点については、何も述べていないわけであります。研究開発税制の対象となるR&Dの範囲について、プラスカティ・マニュアルに従っていれば問題がないという免罪符にはならないと考えます。

さらに、質との関係で申しますと、資料（証6-2）3ページ、OECDの2024年のものを引かれていますが、ここで省略されている部分について、次のように述べているわけです。R&D tax incentives must be carefully designed to achieve policy objectivesというところで、Key design features relate to : The scope and definition of R&D for tax purposesと、一番最初に大事な項目として、税制優遇の対象となるR&Dの範囲と定義が重要であると述べております。重要な項目を幾つか挙げている中で、R&Dの範囲と定義を最初に記載しております。OECD自身も税制優遇の対象とするR&Dの範囲と定義は、慎重に検討する必要があるという旨を2024年のペーパーでも指摘している点を私の方からコメントとして申し上げたいと思います。

最後に第3点目として、資料（証6-2）の6ページについて分からなかったので

教えていただきたいのですが、日本がOECD平均より少ないことを示す資料を提示されております。ここでは、割合の内容として、BERDという指標、民間企業の研究支出に対する政府支援の割合が示されています。私、気になりましたOECDの元データを確認しました。OECDの元データでは、資料（証6-2）には記載がない対GDP比の数値が最初に提示されています。対GDP比で見ますと、間接的支援（税制等）については、日本はアメリカに次ぐ水準になっています。税制等の間接的支援は対GDP比で、米国は16.38%、日本は16.04%になっており、日本は米国に次ぐ水準でOECDでは12番目の水準のようです。OECD平均は対GDP比で13.45%ですので、日本はOECD平均よりも高く、アメリカに次ぐ水準の研究開発支援税制を実施していることになります。一方で、資料（証6-2）は、対BERDについてOECD平均よりも低くなっている点をどう解釈したらよいのでしょうか。さらに、経済産業省におかれでは、資料（証6-2）において、OECDが最初に提示している対GDP比の数値をなぜ省略されているのかという点も含めて趣旨を御説明いただけたと、より正確かつ多角的に議論ができるのではないかと感じております。さらに申し上げますと、対GDP比の資料を見ますと、日本では直接支援（補助金等）が5%とかなり低く、OECD平均では9.58%となっています。日本がOECD平均と比較して少ないので、間接的支援（税制等）ではなく、むしろ直接支援（補助金等）というのが対GDP比の指標で見てとれます。この点について経済産業省はどういったお考えでこの資料をお作りになられたのか、なぜ、対GDP比のデータは省略しつつ対BERD比のみを掲載されているのかという点を御説明いただけますと、現状認識を誤ることなく、正確かつ有益な議論に資するかと存じます。

○赤井座長

最後の点は質問に近いと思うので、神山先生が出られる前にもし簡単な回答があれば。大隅課長、お願いできますか。

○大隅経済産業省イノベーション・環境局 研究開発課長

今、最後に御質問いただいた件、特にOECDの集計データ上、対GDP比と対民間支出とある中でこれを引用しているというところの御指摘をいただいたかと思いますが、その前にプラスカティ・マニュアルのところからですかね。どの辺を。

○赤井座長

最後の点だけで。

○大隅経済産業省イノベーション・環境局 研究開発課長

もちろん対GDP比があるのも存じ上げております。両方を書いてもよかったです。けれども、どちらかを書こうということで、今回は民間支出に対する政府支援割合、実際に民間企業が支出をしているものに対する政府支援の割合の方が分かりやすいかなと思って記載をしたものでして、それ以上に他意はないので、もし両論併記すべき等々の御指摘があれば、そのようにさせていただきたいと思っています。

また、新規性の話については、後ほど資料も御用意していますので、それに基づい

てのほうがよろしいかなと思います。

○赤井座長

もちろん指標で取り方によって変わるとと思うので、客観的な指標を探していくのは大事かなと思いました。

神山先生、細野先生、ありがとうございました。

それでは、資料（証6-2）を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にお越し頂いていますので、御説明をお願いしたいと思います。よろしくお願いします。

○大隅経済産業省イノベーション・環境局 研究開発課長

時間に限りがあると思いますので、ポイントだけ御説明をできればと思います。今日は、研究開発税制の効果、あるいは規模・業種別の動向、対象範囲について、予算との分担について、今後EBPMをどうしていくのかというところ、あるいは税だけではなくて日本のイノベーション力についてどう考えているのかという辺り、最後に、この夏に要望として出させていただいている点についても少し簡単に触れさせていただきたいと思ってございます。

2ページですが、資料（証6-1）にもございますが、平成14年度当時の政府税調のコメントにもありますとおり、企業の研究開発活動は外部性が高いという一方で、リスクが高いということとして、市場原理に任せるだけでは十分な投資が行われない可能性があることもあります。こういうことも踏まえまして、研究開発税制については、我が国の成長力・国際競争力の強化を目的に、民間研究開発投資額の維持・拡大を促す仕組みとして創設をいたしておりまして、今までのところは研究開発投資額を成果目標ということで掲げているところです。

現行では、第6期科学技術・イノベーション基本計画における達成への貢献を目標としているということです。

研究開発税制の効果につきましては、国際的に研究が進められていると認識しています、一般的には企業の研究開発投資の量に対して正の効果があるとされていると承知しています。

資料3ページ、4ページに幾つか論文を抜粋しています。これは世界の学術ジャーナル上位のところを中心に、RIETI（独立行政法人経済産業研究所）のイノベーション研究をされている専門家の御協力も得まして、どの論文を御紹介すべきか、どの該当部分を御紹介すべきか、端的に御紹介するという意味で、どういう論文のどの辺を参照としてリファレンスすべきかということを御相談をした上で、今回お示しをさせていただいているものです。

資料2ページに戻っていただき、もう一つ、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との論文もございますので、我が国としては国際的に遜色のない水準のインセンティブ措置が必要ではないかということも示唆されている

のかなと思っています。

加えまして、前回6月の会合におきまして、今日ももちろん御議論になると思いますが、もっと質に踏み込んでいろいろな評価を効果検証していくべきではないかと御指摘もいただきしております、どうやつたらそれが実現できるのかという辺り、我々としてもいろいろな有識者と意見交換をしてきました。OECDにも行って、OECDの専門家とも意見交換をしました。先ほどの先生のコメントにもいただきましたけれども、何をもって質が高いものなのかと、質を端的に測る単一な基準がなかなかないので、これは議論が要るだろうということに加えまして、各国も基本は量でやっているということですので、我々としてチャレンジをしていかなければいけないので、すぐこれが質ですというのではなくお示しするのは難しいかなと思います。いずれにしてもそのような御議論をいただいたということは御紹介させていただきたいと思います。

資料4ページ、一番下の論文、今、ブリティッシュコロンビア大学におられます笠原先生らが2014年に出した論文が、日本の研究開発税制について研究したもので学術的にも評価をされる上位ジャーナルに掲載された論文だと認識しておりますが、2003年度に研究開発税制が増加型から総額型の選択制に変わったことで制度改正前後の比較ができるということでして、その後の企業活動基本調査のデータなども活用されて分析をされたものだと承知をしています。これによりますと、仮に2003年度に総額型が導入されなかつた場合は、2003年度の日本全体の研究開発費は3.0～3.4%低下をしていたということでございまして、定量的な分析として評価ができると承知をしているところです。費用対効果の問題は当然残るわけでございますが、研究開発税制は追い銭ではないかという御指摘を多々いただくわけでございますが、アカデミアの中では因果関係のある研究開発投資を促す効果のある仕組みであるという評価がなされているものと承知をしてございます。

資料5ページ、直近の数字を見ていただくと、令和3年度、4年度、5年度あたり、我々経済産業省としては潮目が変化したと申し上げていますが、民間企業の研究開発投資額は15.7兆円、17兆円、18兆円と、ここ最近は順調に増加傾向で推移をしているのではないかなど理解しているところです。

資料6ページ、先ほど神山先生からも御指摘いただいたところですけれども、民間企業の研究開発支出に対する政府支援割合というのは、日本は比較的低い傾向、OECD平均より低いということだと理解をしています。これもOECDと議論すると、各国ともに近年は間接支援制度の割合が増えている傾向があるとコメントをいただいていることは付言させていただきたいと思います。

資料7ページ、定性の効果ということで、企業の声です。研究開発投資へのインセンティブ効果に関する企業の声ということで、大きくは中長期的な研究開発の取組と日本国内における研究機能の維持・強化と分けて記載しています。上のほうは、研究開発税制の控除額も含めて、IRRだったりNPVだったりいろいろな投資採算性を判断し

ているということで、税制の効果が織り込まれて経営判断がなされているということです。あとは、PLに直結するということで、ステークホルダーからのピアレビューみたいなものも含めて、中長期のリスクが高いものには張りづらい傾向に正直あるという中で、この税制があるということによって、比較的近い将来に成果がある程度出そうな研究開発でもちろん後押しになっているのだけれども、5年、10年、さらにはその先の将来の飯の種になるような基盤技術の研究開発にとても役に立っているので、とてもありがとうございますといったような声もいただいているところです。

加えまして、研究開発は中長期的に実施をされるということですので、制度が安定的かどうかというのは極めて重視をしているということとして、日本の税制は、いろいろ改正はあるけれども、研究開発費を一生懸命頑張って増やしている企業に対しては、ずっと応援するメッセージを出してくれていると思っていますというようなお声や、日本を拠点としてしっかりと研究開発を根づいてやるということの理屈づけになっていますというようなお声もいただいているところです。

また、令和5年度に高度研究人材の活用に関する人件費の額を20%控除できる仕組みをオープンイノベーション型の類型に追加していただきまして、こういったことによって博士人材の採用に前向きになりましたといったようなお声もいただいているところです。

下のほうは若干重複がありますが、この税制が日本にあるので、日本に研究開発拠点を維持する理由を社内外にちゃんと説明できるんですといったようなお声もあります。他方で、海外の研究開発税制に触れると、海外の研究開発税制のよさを感じることもあり、いろいろなタイミングで国内外のどこで研究開発をしようかといった場合に、もちろん税制だけではございませんが、税制も加味して総合的に検討するといったようなお声もございました。

資料8ページ、企業規模別・業種別の適用額・件数でございます。

まず一つは、規模別でいうと大企業が多いではないかという御指摘がございます。左下を見ていただくと、研究開発税制の適用額・件数、確かに91.5%、9割を超える適用額は大企業が受けているということです。上半分は総務省の基幹統計である科学技術研究調査のデータですが、その統計によれば、国内の民間の研究開発投資の97%は大企業が担っているということですので、基本的にはその実態を映す鏡となっているのかなと思います。

もう一つは、左下、研究開発税制の適用の件数を見ていただくと、約7割が中小企業ということでして、一社一社の金額は中小企業は大企業に比べるとやはり少ないですが、全国広く中小企業の方にもこの税制は御活用いただけているものと読み取れるのではないかと認識しているところです。

もう一つ、製造業の割合が約8割ということで、過度に製造業が多いのではないかというような御指摘もいただきます。これも右上、業種別の研究開発投資額を見てい

ただくと、86.6%が製造業ということとして、税制の適用が81%強ありますけれども、これも映す鏡みたいな形になっていて、この税制が過度に製造業をより優遇するような形でゆがめているといったような御指摘は当たらないのかなと認識をしているところです。

資料9ページ、対象範囲、先ほどフラスカティ・マニュアルの話を神山先生からも御指摘いただきました。他方、私もOECDの事務局などとも議論していますけれども、おおむねフラスカティ・マニュアルに準拠したような形で各国範囲を定めているといったことは言えるのではないかと思っています。

他方、完全にフラスカティ・マニュアルに各国がそろってやっているかというと、必ずしもそうではないのかなと思っています。

そういう中、令和3年度の税制改正で、グローバルスタンダードに合わせようということで、資料10ページ、これは国税庁通達の趣旨説明のところですけれども、フラスカティ・マニュアルにおけるResearch and experimental developmentの範囲はおおむね研究開発の対象となる試験研究費と同様であるところ、研究開発税制において、このフラスカティ・マニュアルで排除されているようなリバースエンジニアリングのようなものが必ずしも明確に排除されていなかつたことを踏まえて、グローバルスタンダードに合わせる観点から見直しが行われ、通達の中で見直しが行われてきているというようなことで、司々でグローバルに行われた議論が制度に反映されているということかと思います。

先ほど神山先生から新規性についても御発言がありましたので若干付言をいたしますと、2014年のEuropean Commissionの調査結果について、私が把握している限りでございますが、new to the worldの国もあれば、new to the firmの国もあって、各国それぞれだということだと思います。アメリカなどは日本と同様にnew to the firmのところにプロットをされていると承知をしていまして、これも各国の事情によっていろいろな運用がされていると理解をしています。

資料11ページ、日本のイノベーションにおいて、新製品・新サービスの開発と既存製品・サービスの改善が生産性の向上に寄与しているのかといったようなデータですけれども、新製品・新サービスの開発も、既存製品・既存サービスの改善も、どちらも全産業にわたって生産性の向上に寄与しているというようなデータとなっており、こういうことも踏まえると、我々としては、こうした両方の取組を御支援申し上げるということは妥当ではないかと理解をしているところです。

その次は予算と税制の役割分担です。予算は一般的に政策目的に沿って対象分野を見て決めていくということであるかなと思います。対象のところを見ていただきますと、予算は予算制約があって、予算の限りのある中で採択をしていくということですので、研究開発であれば、公募をして、採択委員会を立てて審査して、妥当性が高いと思われるものから順番に採択をしていく中で、予算制約がある中では順位が上から

3番目は採択できるけれども4番目は採択できませんとか、1者しか採択できませんといったようなことになり、中間評価・事後評価のような中で、そのプロセスも含めて進捗を確認し、必要があれば是正をするといったような取組をすると。比較的国執行サイドの裁量の高い取組をしているということだと思います。

また、予算措置は赤字企業でも活用が可能です。もちろん経理的基礎などを見る場合もあるので、赤字企業の全てが大丈夫というわけではないですが、政策目的、意図があれば、赤字でも使えるということだと思います。一方で、税制措置の場合は、対象は要件を満たせば等しく適用可能であるということで、一定の予見可能性があるのではないかと思います。最近、基金もありますが、租特であっても2、3年の期限で措置されており、予見可能性が比較的高いものだと思いますし、国の関与も、一般的には予算に比べると少ないということだと思います。

また、政策的には、黒字企業でないと使えないということですので、企業が黒字化をする、あるいは利益を増やすインセンティブとしてこの機能が働くということもあるのではないかと思っているところです。

資料13ページ、今後の研究開発税制のEBPMをどうしていくかということでは、我々はこのロジックモデルを整理しながら今後の効果検証をいろいろ深めていきたいと思っています。

もちろん一番の短期アウトカムは民間研究開発の投資額をみていくかと思っていきますけれども、オープンイノベーション型も措置していただいているので、補助的指標としては民間外部研究開発投資額、質も何らかチャレンジをしたいと思っていまして、特許にまつわるようなものであるとか、研究者にまつわるようなものであるとか、こういったものを補助的指標に取り込んで、質も加味した上でこのロジックモデルを何とか回し始めてみたいと思っているところです。

RIETIをはじめとする専門家の方々の御協力も得まして、例えば特許も、出願件数がいいのか、登録件数がいいのか、いろいろあると思いますので、そういった細かい御議論もしていただきながら、よりよいEBPMを進めていかなければと思っています。インプットデータにつきましても、国税庁の方と御相談をしていますが、税務大学校との共同研究という形で、法人税申告書別表1の情報のみならず、研究開発税制の別表6のデータも何とか御活用させていただけないかといった御相談をしております。

資料15ページ、日本のイノベーション競争力ですが、イノベーションは一意に測ることがなかなか難しく、地域のイノベーション力を、これが確定ですと申し上げるのは難しいです。とはいって、いろいろな機関がいろいろな評価をしていますので、例えばということでWIPO（世界知的所有権機関）が出しているものを掲載しています。

このインデックスは、大きくは7項目の観点でイノベーションを評価していますが、2025年度版では日本は12位、昨年の13位から1つ順位を上げたものの、我々としてはもっと高い位置にこれを上げていきたいと思っていますので、こういった中には、例え

ば「法制度」という項目の中に、政府の政策の質や効率性であるとか、事業を行うための政策順位なども含まれておりますが、我々が今、議論させていただいているような研究開発税制だけではないですが、そういった政策も加味された中で、こういったインデックスが出されていると理解をしているところです。

資料16ページ、12位はちょっと低いと思うわけですが、いろいろな見方があるわけとして、もちろん日本の強みだと言える部分もございます。同じくWIPOのインデックスの中に、科学技術クラスターのランキングがございまして、東京・横浜が2位です。去年は1位で今年は2位に落ちてはおりますが、とはいっても2位であるということですし、11位には大阪・神戸・京都があるということですので、これは特許発明者と化学論文が集中しているエリアということでして、そういう集積は日本には強いところが一定程度あるのかなと思っています。右上は、Clarivate社が毎年出しています、主に知財を中心にどの企業がイノベティブかを評価しています。順位はついていないのですが、100社リストアップされています。このうち日本は33社、約3分の1の会社が日系企業であるということも我々の強みとして認識できるのではないかと思っているところです。資料としては御用意していませんが、日本の大企業はまだ中央研究所を残しているところに加えて、最近は特にAI×フィジカルみたいなところで、エヌビディア、サムスンなど、AI関連企業などが日本に研究所をつくる、あるいは拡張するという動きもありますので、そういったものも今後強みとしていけるだろうということを考えています。

最後、この夏の研究開発税制の要望だけ簡単に発言をできればと思います。

資料17ページ、我々は今、科学とビジネスの近接化の時代だと認識しています。下段のところです。ビジネスがサイエンスに相当莫大なお金を投資して、そのお金があつという間にビジネスに変わっていくという時代に来ている。国家がある程度サイエンスにファイナンスをするという時代から、ビジネスが相当お金を入れている時代です。例えば、生成AIの論文はグーグルから出てきましたとか、コロナワクチンはプライベートセクターから出てきましたとか、最近は低軌道の宇宙はSpaceXをはじめとして、スタートアップあるいは民間企業が随分御活躍をされている領域になってきていると思います。量子コンピューターなどもIBMが牽引をしていますし、大学発のスタートアップなども出てきていると。こういった中で、相当巨額なお金が科学に流れ込んで、これがあつという間にビジネスに変わっている時代の競争にあるということを認識しています。

こういうことを踏まえ、各国、戦略分野を絞り込んで重点投資をするという時代に入ってきたと思っていると思っていまして、資料18ページ、アメリカや中国は比較的総花的大国モデルでいろいろな重点領域をつくっていますが、そこより右側は、これまで以上に絞り込みをかけたような形で重点領域を絞ってきているのかなというのが世界のトレンドではないかと思っています。

資料19ページ、アメリカはトランプ政権になって、製造業の国内、アメリカ回帰だというのは皆さん御存知のとおりかもしませんが、この間、OBBCなども研究資産の100%即時償却みたいなこともやっていますので、そういう意味では相当R&Dも国内に戻れというような風を吹かせたような競争が今まさに熾烈な競争環境にある、国家間の競争があるということかと思っています。

資料20ページ、科学とビジネスが大事だという中、トップ10%の論文の引用が最近やや弱くなっているということの御紹介です。

資料21ページ、そういう意味では、政策的にはやはり日本も戦略技術領域を決めて、そこに一気通貫、研究開発のみならず、いろいろな政策資源を集中して投下していくことが重要ではないかという問題意識を持っています。

資料22ページ、研究開発税制のこの夏の拡充及び延長という中では、上の中の3つ目のポツですが、現行の一般型を土台として民間の創意工夫を分野を問わず支えた上で、日本の研究開発税制の中にも戦略技術領域に対する研究開発投資の拡大や、大学等の戦略研究拠点を特定して、その拠点との産学連携を促進するような、企業の研究成果の拡大、すなわち頑張る大学の成長原資となる資金をプライベートセクターからも拠出されるようなことをやっていく、あるいは中長期的な研究開発投資を促して、国際的にイコールフッティングな競争環境にできるような措置をこの夏、要望として出させていただいたところです。

私からの御説明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した。

続きまして、資料（証6-1）の説明に移りたいと思います。財務省主税局税制第三課長の佐藤課長、よろしくお願いします。

○佐藤主税局税制第三課長

まず、制度概要と前回のご意見の主な観点です。資料3ページ、研究開発税制の主な改正のこれまでの歴史ですけれども、昭和42年度に創設され、当時、基準額からの試験研究費の增加分に着目する増加型として創設されておりますが、平成15年度に増加型との選択制として総額型という仕組みが創設されておりまして、基本的にそれが続いているということです。ただ、平成29年度改正で、総額型を試験研究費の増減割合に応じた税額控除率にする仕組みに改組するなどの見直しを行ってきたというものです。

資料4ページ、平成14年の政府税調の整理でして、2つ目の下線のところ、当時厳しい経済状況でしたので、その下、研究開発の分野でも合理化・効率化が進められる中で、試験研究費の額が「増加」した場合等に税額控除を行う現行制度が有効に機能しなくなっている面があるという認識の下、改正が行われたという経緯です。

資料5ページ、前回も御議論いただくときに御説明申し上げていますので割愛させ

ていただきますが、簡単に申しますと、左上、一般型については、増減試験研究費割合が高まると税額控除率が高まり、右図の方、控除上限についても変動する措置があるということです。

資料7ページ、前回のご意見の主な観点を整理するとこの4つになると想っています。それぞれ資料をこの後御覧いただくという構成にしています。一つは適用企業の実態、一つはどのような成果・効果が生まれたのか、それから適用対象となる費用の範囲をどう考えるか、予算と税制の役割分担をどう考えるかということです。

まず、適用実態については、資料9ページに前回のご意見をまとめています。

適用の9割以上が大企業というのは問題、多様な主体に広く恩恵が及ぶべき、大企業と中小企業では、税額控除の基礎となる税額の規模に差があることも踏まえて評価する必要、適用額が大きい化学分野は製薬とその他に分けて検証する必要、高い控除率が適用されている企業はどのような企業か、といった御意見をいただきました。

資料10ページ、適用実態についてですけれども、業種別に見ますと適用額では輸送用機械器具製造業と化学工業で約4割を占めます。資本金別に見ますと、資本金1億円超の大企業が、法人税額全体で6割弱である一方、研究開発税制の適用額では9割以上を占めるという状況です。

資料11ページ、研究開発税制の適用額の業種別割合をさらに内訳で見たものです。

令和4年度のデータですが、研究開発税制の一般型の適用額のうち製造業が占める割合は8割、これに対して、法人税額のうち製造業が占める場合は3割程度です。

さらに細かく業種別に見ますと、輸送用機械と化学で適用額の約4割を占めているということです。そして輸送用機械の約9割は自動車、化学の約6割は医薬品です。

資料12ページ、控除上限上乗せ措置の適用企業についてですけれども、令和4年において87社ございます。研究開発税制適用企業全体の3%程度です。こうした企業の法人税額は全体の約2%ですけれども、適用額に占める割合は1割近いという状況です。

こうした措置を受けているところ、件数ベースでは、資本金規模100億円超の企業は、約2割ですが、適用額ベースでは約8割となっております。業種別に見ますと約8割が医薬品・電子機器となっています。

続いて、資料14ページ、効果について、前回のご意見をまとめています。

研究開発税制がどれほど試験研究費の増加に寄与しているのか、事後的なインセンティブになっているのではないか。低调な実績を踏まえれば資金の出し方を再考する必要、インセンティブが機能していない部分があるのではないか。税務データを活用し、控除率の変化点でバンチングが生じているか分析を行うべき、どのような企業に効果があったのか、効果が出やすいかなど細かく分析する必要、研究開発税制によってどのようなイノベーション・知的財産が生じたのか。量よりも質を追求する思想の

転換が必要、税制よりも先に、イノベーションのボトルネックがどこにあるのかの特定をすべき。企業のイノベーションや競争力には税制と無関係の要素が影響している可能性がある、海外の研究を参考にするとしても制度の差を考慮する必要がある、といった御意見をいただいております。

資料15ページ、増減試験研究費割合の分布を見てみました。令和2年度と令和4年度のデータを比較しています。その分布が令和2年度から4年度にかけてプラス方向、右方向に移動しております、中央値では3%ポイント程度移動しております。

国内の研究費の約4割が人件費、約1割が原材料費ですが、物価・賃金は約3%の上昇傾向にありますので、こうした観点から、現行制度は試験研究費を実質的に増加させるインセンティブとして機能していないのではないかという観点があろうかと思います。

資料16ページ、控除率カーブとの関係で分布を見てみると、増減試験研究費の分布は0%前後の企業が最も多い形状で、左右にほぼ対称の形状となっております。控除率の傾きの変化点の前後においても分布に変化が見られないことなどから、インセンティブとして機能していないことが示唆されると考えられます。

経済産業省における事業者へのアンケートにおいても、過半の企業については、控除率カーブの見直しが研究開発費の増加または今後の判断の「後押しにならない」または「分からぬ」という回答になっております。

資料17ページは、控除上限の変動措置についてです。令和5年度以降、こうした変動措置を導入しておるわけですが、増減試験研究費が4%以上の場合、控除上限が原則よりも上昇する仕組みです。

ただ、令和4年度時点において、既に半数近い者が増減試験研究費割合が4%以上となっているということです。

経済産業省におけるアンケート結果においても、過半の事業者にとっては、こうした措置が試験研究費を増加させる「後押しにならない」または「分からぬ」という回答が多くなっています。

資料18ページ、前回の会合で特許を用いた分析について御指摘があったことも踏まえまして、製造業における特許出願件数の推移と研究開発費、研究開発税制の適用額を併せて見るグラフを作成したところです。

製造業における研究開発費は、近年まではほぼ横ばいで、最近増加傾向です。研究開発税制の適用額も大きく伸びている状況です。

研究開発の質を測る一つの指標と考えられる特許出願件数は、長期にわたって製造業については低下傾向にあります。

続いて試験研究費の対象範囲についてです。資料20ページ、前回の御意見をまとめますと、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どういうものかという観点で検討が必要、日本の場合、研究開発税制の適用のために求

められる新規性の水準が低いため、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ような研究開発を阻害している可能性、それから、研究拠点の国内回帰を目指すのであれば、研究開発税制において海外への委託費を対象とすることは見直しが必要、といった御意見がございました。

資料21ページ、試験研究費の額の意義です。上の点線囲みは、税法の法令上の規定として、新たな知見を得るためとか、利用可能な知見の新たな応用を考案するため、それから新たな役務の開発に係るもの、そういうものが対象です。下の明朝体のところ、国税庁の通達においては、現に生産中の製品の製造等々に係るものも含まれると見解を示しているところです。

一番下の注のところですけれども、企業が支出した研究開発費のうち、補助金の交付を受けた分は税制の対象外だけれども、自己負担分は対象となるという扱いになっています。

資料22ページ、試験研究費の範囲について、諸外国との比較です。外部委託費や海外への委託費について制限されている国がございます。適格な試験研究費と認められるためには、企業自身にとってのみならず、業界、科学技術分野全体にとっての新規性を要件に認める国が多くなっております。それに対して日本は寛容、新たなイノベーションを生み出すインセンティブとして不十分ではないかといった観点があろうかと思います。

資料23ページ、総務省の統計から、日本企業が委託等により研究開発費を外部に支出している額をグラフにしたもので、海外への支出割合が増加しており、足元50%を超えています。また、親子会社以外への支出の割合が上昇している状況です。

資料24ページ、先ほどの外部支出の海外への支出を業種別に見てみたもので、5割程度が医薬品製造業、近年では自動車・同附属品製造業が大きく増加しているということです。それらの大半は、親子会社以外への支出が占めているということです。

資料25ページ、日本の製造業の工場が、他の工場及び大学のR&Dストックから生じるスピルオーバーが工場単位の生産性に及ぼす影響を分析した研究では、他社工場のR&Dストックが増加すると自社工場の生産性が向上するということですが、その効果は二地点間の距離とともに減少し、200キロ以上離れるとその効果の大部分を失うという研究がございますという紹介です。

資料27ページ、予算と税制の役割分担についての前回のご意見は、財政的には同質という認識が必要、予算と税制を一体で考える必要、一方を拡充するなら、他方を縮減することが必要、イノベーションの基本政策として、税制は広く薄く、予算は戦略分野や高リスク分野の初期フェーズという役割分担が国際的な共通認識、ガバナンスが効いている企業であれば、投資判断において、決算まで適用額が不明な税制よりも、補助額があらかじめ把握できる予算の方がインセンティブとして機能しやすいはず、企業の利潤動機という観点からは、渡し切りの補助金よりも租特の方が効果的ではな

いか、ということです。

資料28ページは説明を割愛させていただきます。

資料29ページは財政制度等審議会の資料で、補助金の支援が増加しているという資料です。

資料30ページ、これは科学技術研究費の額が折れ線グラフ、棒グラフが研究開発税制の減税額です。平成15年改正のときに、厳しい経済情勢の下で総額型が導入され、適用額が大きく増加して、現在では法人税関係の租特の中で最大の減収額となっていて、足元では1兆円に迫る動きです。

研究開発税制がその研究費の増加につながっているのか。つながっていない可能性の傾向があると見てとれるかと思います。

資料31ページ、経済産業省の説明にもございましたけれども、戦略技術領域を対象として重点化するという要望をいただいているところです。資料32ページ、予算と税制の役割分担については、過小投資になるような分野は予算により手厚い後押し、それから、税制については分野等の制限を設けずにという整理で行ってきたところです。

資料33ページ、本日ご議論いただきたい論点を整理させていただいております。

1つ目、適用額が法人税負担以上に一部の業種や大法人に偏っていることをどう考えるか。

2つ目、物価上昇局面において、試験研究費の増加割合に基づく現行の控除割合や控除上限はインセンティブ機能を十分に發揮しないのではないか。

3つ目、適用額が大きく、また拡大している製造業においては、例えば、特許の出願件数は減少しているが、研究開発税制の適用が効果的な研究開発に結び付いているか、結び付けるには何が必要か。

4点目、制度の対象となる試験研究費の範囲が広く、研究開発税制が新たなイノベーションを生み出すインセンティブとして十分機能していない可能性があるのではないか。また、研究開発の波及効果や国内の研究開発拠点の確保の観点から、研究開発税制における海外への支出の取扱いをどう考えるべきか。

5点目、予算と税制の役割分担の中で、研究開発税制が果たすべき役割は何か、といった御議論をいただきたいと考えています。

以上です。

○赤井座長

佐藤課長、ありがとうございました。

それでは、ただいまの経済産業省及び財務省からの説明につきまして、皆様から御意見をいただきたいと思います。御意見がある場合は、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。発言順は、私から指名させていただきます。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。

土居特別委員、お願ひします。

○土居特別委員

早退させていただきますので、先に発言させていただくことをお許しいただきたいと思います。

今日の資料のハイライトは、明らかに資料（証6-1）の15ページの増減試験研究費割合の分布が、税務データに基づいて本邦初公開という、このデータだと思います。これは非常に画期的で、今まで研究者も見たかったけれども見ることのできなかつたデータでありまして、それで議論ができるというのは非常にステージが1個上がつたなという印象を持っております。

これをエビデンスとしてどう議論するかということだと思うのですけれども、確かに16ページにありますように、控除率カーブと重ね合わせますと、なぜ0%のところでスパイクしているのかということが、非常に大きい意味があるものだと思います。控除率カーブとしてはむしろ0%のところで張りつくのではなくて、もっと試験研究費を増やしてほしいという方向に働くものなのではないかと思っていたけれども、必ずしもそうでもないという結果であったということだと思います。

先ほど御説明があったように、資料3ページ、もともと研究開発税制は総額型から始まつたわけではなく、増加型から始めていたけれども、総額型に変えるときに控除率カーブというものを採用するようになっていったという経緯があるということなので、初めから控除率カーブがこうあって今日に至つてはいるというわけではないということは、議論するときに一つ気をつける必要があります。この控除率カーブがあつて、本来なら期待されるインセンティブがあるのかなと思ったら、必ずしもそうでもないということだとすると、一つ考えられるのは、試験研究費を減らすと逆に控除率が下がるというペナルティーがあるということだとすると、必要のないときに試験研究費を増やして、そして、いざ減らさなければいけないということになつてしまふと、逆にペナルティーを食らつてしまふということになるならば、わざわざ増やして減らしたり柔軟に対応するということをするのをやめて、もう後戻りしない形で増やすというときだけ増やして、それきりまた引き続き0%で変えないままにして、またもう少し増やしたいというときだけ増やして、という形で、とにかく減らすことによるペナルティーを回避するということが作用しているという可能性も考えられる。私も裏づけを持っているわけではないのですけれども、そういうロジックも考えられるので、一つ教訓として得られるものかなと思うのは、インセンティブが期待どおりに働いていないとか、想定外のディスインセンティブが働いているというような仕組みがあるということであれば、その仕組みを実態、企業行動に合わせながら改めるということになるのかなと思います。それがまず1点目です。

それから、予算と税制という話が議論として上がつていて、資料（証6-1）の28ページにも書かれているところです。資料の30ページに言及がありましたけれども、

制度を抜本的に大きく拡張したわけではないけれども適用額が増えているということになると、税務当局からすると、制度を放置していたら、別に制度を拡充しているわけでもないけれどもどんどん適用額が増えて、減収額が増えていって、コントロールし難くなっていくという、そういうような側面があるのだろうと思います。ですから、予算と税制との関係で言うと、予算は歳出の上限という形で予算の枠があり、これ以上は財政収支を悪化させないという形で、歳出はこれ以上増えないという形で予算の認められている額以上には増えないのだけれども、税制の場合はその枠みたいなものはないので、企業が適用したいということであれば、適用されて税収が減るという形になるということなので、やはりメリハリづけは必要で、どういう形で適用額が増えたとしても、しっかりインセンティブが働くような形で税制が使われているのかとか、効果が出るような形で税制が使われているのかということにつなげていけるかというところが一つ問われているのかなと思います。

そういう意味で言うと、確かに適用が大企業とか製造業に偏っているということではあるのですけれども、これは前回も申し上げたとおり、それは中小企業の約6割が赤字法人になっているということからも、それは当然ながら適用は大企業に偏るということはあるだろうし、試験研究費の範囲も資料に記載がありますけれども、中小企業が使いにくいという話もあるのですけれども、例えばマーケティングとか社会科学にまつわるものは試験研究費の範囲の対象外となっているということなので、金融業はそもそもそういう類いの活動をしているかもしれないけれども、試験研究費は使いにくいから、金融業は利益をたくさん上げているけれども、試験研究費はほとんど使っていない。この偏りが出るという点は、試験研究費の範囲を広げれば、むしろ税収が失われる額は増えるけれども、多様な企業が使えるようになるというような関係にあるので、そのバランスをどう取っていくかということは考えていく必要がある。コントロールしやすいという意味では、範囲を今の偏っている状態のまま、あまり不必要に拡大する必要はないということになるでしょうし、偏っていることが問題だということになると、試験研究費の範囲を緩めるとかそういうことをしていかなければいけないというようなことになってくるのかなと思います。

それから、資料（証6-1）の23ページに、まさに細野先生も御指摘された研究技術領域の議論があって、確かに先ほどの偏っているという話との関係で言うと、より偏らせるというか、あえて政策的意図を持って集中させるということになると、当然そこでそれでいいのかという議論は出てくるわけです。だからといって、厚遇される対象になっていない一般の企業の試験研究費まで、逆にメリハリづけで控除を減らしていくのではないかという話になると、研究開発に一生懸命熱心な企業が増税になってしまいます。けれども、全然研究開発に熱心ではないけれども、ほぼ例年のように赤字法人になっているという企業は、試験研究費の控除が小さくなつたからといって何もダメージを受けなくて、赤字法人だから法人税を払えないまま、そのまま経営できる

ということになってしまうという意味では、非常にまずいメッセージを送ってしまうというところは、私は懸念をしているところであります。

最後に、EBPMのところです。神山先生がおっしゃるとおり、RCTを税制でやるというのは、私も無理だと。よほど政策意図と合致する形でランダムにできるならばいいのですけれども、適用したいという自主的な選択を企業がする場合に、RCTというのはなかなか難しいのだけれども、因果関係の分析は、別にRCTとか因果推論だけで因果関係が分析できる。それ以外は分析できないというわけではなくて、例えばグレンジャーの因果性検定があって、時系列データが手に入れば、グレンジャーの因果性検定をして、因果関係があるかどうかということを検定するということは経済学でも認められるところであるので、時系列データをしっかりと手に入れるということが重要なEBPMへの足がかりになるのではないかと思います。

最後に、今回の分析でも、陰ながら私もこの分析に関連するところでアイデアの提供に御協力させていただいたところであります。私も、ハイライトの資料（証6-1）の15ページのようなデータが利用可能ならば分析してみたかったと思うわけあります。このデータが手に入れられて使えるなら論文が1本書けたかなと思うのだけれども、今は利用可能ではないので、アイデアを事務局に御提供させていただいたのですけれども、資料（証6-1）の15ページのようなデータが名寄せしてできたということであれば、今後は私たち研究者にも利用可能な形にしていただくを通じて、EBPMの体制整備にもなるのかなと思います。

○赤井座長

ありがとうございました。

中室先生、お願いします。

○中室慶應義塾大学総合政策学部教授

EBPMの観点から1点。経済産業省に確認をさせていただきたいと思います。

資料4ページのところで、笠原先生たちの御論文についての御言及があったかと思います。こちらは確かに非常にレベルの高い論文であるということなのですけれども、使われているデータが2003年までということですので、ここからもう20年近くが経過しているということだと思います。この論文で言われた話が今も生きていると考えられる根拠が何かあるのかどうかが非常に重要で、そうでないのであれば、冒頭、細野先生や神山先生がおっしゃったように、この間きちんと、研究開発税制が研究開発費を増やす効果があったのかどうかを検証してこなかったということなのではないかなと思うのです。仮にそうだとすると、一番最後のページにあるロジックモデルにありますような話を今後どうやって分析をかけていくのかということが非常に重要で、多分データさえあれば、別に経済産業省が分析しなくとも研究者が分析していくのではないかと思うので、その分析をしていくために必要なデータをどういう形で取ろうとしているのかということ、そのことがここで言うところのアウトカムに至るまで、イ

ノベーションをちゃんと創発できるのかというところまでを証明しに行くことができるのかどうかということについての見通しが立っているのかということを御説明いただけないでしょうか。

○赤井座長

ありがとうございます。後ほど御回答をお願いします。

熊谷委員、お願いします。

○熊谷委員

私からは、大きく5つのポイントについてコメントさせていただきます。

まず第1に、これだけ長期間にわたって措置されている租特であり、研究開発という日本の成長の基礎となるものを後押しする仕組みであるにもかかわらず、産業政策を検討すべき経済産業省において、今の制度が有効に機能しているか否かを検証していないという現状は極めて遺憾です。漠然と日本のイノベーションについて紹介するのではなく、研究開発税制がイノベーションにどう結びついているのかを示さなければ、この租特を継続・拡充する理由が成り立たないのではないかと思います。また、そのような状況下で新たな拡充措置を導入したとしても、誠に僭越ながら、今後まともな検証ができるとも思えず、新たな措置の導入を検討するのは、そもそも時期尚早ではないかと考えます。経済産業省の資料13ページにロジックモデルの御紹介がございましたが、この税制が個々の企業行動を変えているのかどうか、どう変えているのかといった点などについて検証すべきだと思います。

第2に、適用企業の偏りが極めて大きくなっています。財務省の御説明資料で、税負担額に比しても適用額が一部の大企業に偏っていることが示されました。適用額の大きい企業は研究開発をより多く実施しているということでもございますが、一方で、大企業はその利益の大きさから税の負担能力も大きいことは明らかです。減税額が1兆円に迫るほど拡大してきた現状において、研究開発を実施したことによる減税の恩典をそのまま与えることは必ずしも正当化されず、負担能力とのバランスにも鑑みる必要があると考えます。

第3に、研究開発税制の効果という観点からも大きな疑問が残ります。経済産業省から示されたのは、今の日本の研究開発税制の適用による効果ではございません。財務省の分析を踏まえれば、現行の控除率カーブや控除上限の変動措置は、税制の目的が研究開発の量を増やすことであったとしても、それにすら十分寄与しているとは言えず、1兆円近い減収を生じさせてまで措置する必要性があるのかという点について、大きな疑問を抱かざるを得ません。以上の点を総合的に勘案すると、制度としての規模の縮小さえ考えるべき状態であると思います。

控除上限の変動措置については、制度導入前の時点で半数近くのものが原則より高い控除上限を利用可能となっていることが示されました。もともと試験研究費が4%以上増えている企業に対する、単なる追い銭となっている可能性が高いのではないか

と考えます。

経済産業省資料の11ページでは、国際競争力の強化につながる企業の生産性の向上という観点でも、既存製品・サービスの改善を目的とした研究開発も対象とすることが重要とされていますが、研究開発税制が質ではなく量の拡大を目指すという政策目標を掲げる結果、一般的な生産性向上という別の効果を期待する措置となっているということではないかと思います。やはり本来的にはどういう質を求めるのかという点を明確にすべきであると考えます。

量についても、経済産業省資料の4ページでは、2003年度に総額型が導入されなかった場合、2003年度の日本全体の研究開発費総額は3.0～3.4%低下していたとの分析が紹介されて、4,000億円程度の減税により低下を回避した研究開発費は5,000～6,000億円程度のことですが、減税額に対して研究開発費の増加の効果が極めて乏しい状況です。このまま税金を投じ続けるのは問題であり、もっと効率的な仕組みに見直すべきだと考えます。

第4に、予算と税制の役割分担という観点からは、仮に重点領域を定めるのであれば、これまでの整理では、予算で措置してきたものに対して税制措置を充てるということであり、イノベーション政策の全体としてどのように整理するのかという問題が生じます。予算でも税制でも二重に恩典を与えることになれば、ただでさえ十分ではない効果の検証がますます難しくなります。仮に特定の分野に限った重点化の仕組みを考えるとしても、AIなどある種ブームになって自然と研究開発が集中的に行われるようなものに、追い銭のような形で恩典を与える必要性があるとは言えません。

経済産業省の資料では、日本は相対的には税制等の間接的支援よりも、補助金等の直接的支援の方が少ないことが示されています。また、同じOECD統計では、税制による支援のGDP比は、日本が0.16%、OECD平均が0.13%であり、日本はOECD平均を上回っています。このことも踏まえて、税制に偏ることなく、効果的・効率的に施策を講ずるべきだと思います。

最後に5点目として、財務省資料の16ページですが、企業が控除上限や控除率カーブとの関係で、試験研究費を前年同額と据え置いている可能性があるとの御指摘があるかもしれません、企業はそもそも各企業の予算配分の中で試験研究費の額を決めており、控除率や控除上限とは無関係に前年同額となっている可能性もございます。もしそうだとすれば、試験研究費を増やすという目的のためには、むしろ試験研究費を減らすことや、増やさない場合の恩典を引き下げる考えるべきであると思います。

○赤井座長

ありがとうございます。

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

私は、財務省及び経済産業省に対し、それぞれコメントと質問を申し上げます。まず財務省資料についてです。先ほど土居特別委員から、今回のハイライトは税務データを活用した点にあるとの御指摘がありましたが、私も全くそのとおりだと思っております。税務データはデータ数が多く、データの整備、クリーニングに相当の時間と労力を要するものであり、今回、こうしたデータに基づいてファクトを提示された点は、EBPMの観点から非常に高く評価できると考えております。

その上で幾つかコメントをさせていただきます。まず、財務省資料の15ページに示されている増減試験研究費割合の分布についてです。私は、このグラフが今回のハイライトだと思っております。企業の費用別研究費の内訳を見ますと、研究費の多くが人件費や原材料費に回っていることが分かります。そうしますと、令和2年から4年にかけて分布が右方向にシフトをしている点については、物価上昇や賃金上昇が反映されている可能性があると考えられます。こうした状況を踏まえると、物価上昇率や賃金上昇率に合わせて控除率のカーブ 자체を右方に調整することについても検討すべきなのではないかと思っております。現下のインフレ局面では、実質的に試験研究費が増えていない企業も多いと見受けられ、その場合、例えば増減がゼロのときに8.5%の控除を受けられるような現行の仕組みが本当に妥当なのかどうかについては、しっかり検討する必要があるのではないかと思っております。

また、資料16ページでは、先ほどの分布と控除率カーブを重ね合わせた図が示されていますが、分布が0%前後を中心にはほぼ左右対称である一方、控除率カーブは右上がりとなっております。この点を踏まえますと、現行制度が十分なインセンティブを与える構造となっているかについては、疑問が残ります。

さらに先ほど他の委員からも御指摘があったように、控除率カーブのキンクポイントで明確なバンチングが確認されていない点を踏まえますと、制度の効果については、より丁寧な検証が必要だと考えます。

加えて、現在は増減試験研究費の割合を横軸に取っていますが、将来的な課題として、試験研究費の増減を基準とすること自体の妥当性についても検討の余地があるのではないかと考えております。例えば、研究開発費を売上高や総資産額で割った、いわゆるR&Dインтенシティーを用いることは検討に値すると思います。というのも、絶対額で見ると、売上高が大きい企業の方がどうしても有利になるわけですが、売上高に対する研究開発費の割合といった比率を見れば、企業規模にかかわらず、どれだけの売上げを研究開発費に割いているのかを見ることができます。また、インフレや賃金上昇によって増減が変わるというようなことも避けられると考えられ、将来的にそういういた議論があってもいいと思っております。

次に、適用企業の偏りについて申し上げます。資料12ページによりますと、控除上限の上乗せ措置が適用されている企業が、大規模な医薬品あるいは電子機器といった業種に偏っていることが示されています。これも税務データを分析して明らかになつ

たファクトで非常に重要なと思いますが、こうした業種はもともと研究開発比率が高いことが知られており、制度が果たして試験研究費の割合をさらに高めるインセンティブとして機能しているのか、慎重な検証が必要であると考えます。追い銭になっている可能性も否めないかと思っております。

また、製造業への偏りについては、経済産業省からも資料上で御指摘があったとおり、質を把握するのは容易ではありません。ただし、特許出願数は一つの参考指標になり得るのではないかと考えております。意図的に特許を出願しないケースが存在する点には留意が必要ですが、財務省資料18ページに示されているように、近年、製造業において、特許の出願件数が減少していることを見ますと、製造業でスピルオーバーみたいなものが生まれているというような状況ではないのかなという部分がありますので、この点も詳しく見ていく必要があると思います。

次に、財務省資料22ページについて申し上げます。試験研究費の範囲を見ますと、日本は海外への委託費が対象に含まれており、少しほかの国とは異なる点が見受けられます。この点についても、もう一段踏み込んだ議論をする必要があるのではないかと思っています。

最後に、経済産業省に関してです。熊谷委員からの御指摘には、基本的に同意しております。その上で、資料23ページのグラフについて質問いたします。これを見ますと、特定の分野について、税制の支援と予算措置が重複しているように見受けられます。既に予算で措置をしているのであれば、それ以上に税制で支援することに対してどういった正当性があるのかをぜひお聞かせいただければなと思っています。また、予算措置と税制措置が同時に講じられる場合、個別の施策の効果を識別するのは難しくなり、EBPMの観点からも検証が困難になる可能性があります。仮にこうした重層的な支援を行うのであれば、将来的に政策効果をどのように評価していくかについても考える必要があると考えております。

私からは以上です。

○赤井座長

ありがとうございました。

佐藤特別委員、お願いします。

○佐藤特別委員

私からは、研究開発税制のロジックを中心にコメントを幾つかさせていただければと思います。

やはりこの種の制度は入口と出口が違うというのはよくある話で、入口は成長力・国際競争力の促進と言っても、結局出口、つまり成果の測り方は研究開発投資がどれくらい伸びたかを見ている。要するに入口は成長力の向上という意味ではサプライサイドの政策なのだけれども、出口は要するに需要の喚起でありまして、最終的に投資が増えれば需要は増えるので、どちらかというと景気対策ではないですかという議論

が出てきやすいと、これは何度も言っていることです。

今日の御説明を伺っていてそうだなと思ったのは、入口はどちらかというと税制と補助金との違いというところで、入口は比較的幅広に、こういうイノベーションでなければいけないよとか、こういう分野でなければいけないよとはあえて言わずに、幅広くいろいろな企業に対して機会を与えるという形で、研究開発税制をつくっている。でも、出口の御説明を聞いていると、これからは先ほど宮本先生からあったような重点化なのです。これからいろいろな研究分野に重点化していくのです。深掘りしていくのであれば、やはり入口の幅広い支援から、出口はちょっと違うよねということになってくると思うのです。仮に出口に合わせろというのであれば、必ずしもそれは研究開発税制である必要はなく、御案内のとおり補助金制度もありますし、今は何といったって半導体からAIから量子コンピューターまであらゆるところに政府の資金が投入されているわけですので、そちらを重点化させていくというのが一つの考え方になってくるはずですし、これも宮本先生が既におっしゃったとおり、複数の政策が一つの投資対象に対して実施されると、どの政策が効いたか分からなくなってしまうので、そういった意味においても、効果検証を明確にするという観点からも、ある程度政策手段は絞った方がいいのかなという気がします。

もちろん幅広く、必ずしもAIであるとか量子コンピューターだけがこれから成長の原動力ではないわけで、何が成長の先端になるかは、我々は事前には知らないわけで、知っていたら誰も苦労しない。なので、ある意味いろいろな企業に対して幅広に機会を与えることは決して悪いことではないと思うのですが、ただ、それは税制で考えれば、どちらかというと研究開発税制のような租税特別措置でやる問題ではなくて、よく言う広く薄く課税をするでもよいし、我々経済学者が好きな政策手段はキャッシュフロー税ですけれども、税の中立性を重んじた方がよいのではないかという気がします。

もちろん繰越を認めることで、今日、研究開発投資を含めた投資を行っていても赤字なので減税できませんというところは、将来の利益から控除できるようにしてあげるというやり方、こういう形で投資を後押しする環境はつくれると思うが、やはりこれも研究開発税制である必要性があるのかという話は出てくると思います。百歩譲って、もし仮に今後研究開発税制を使うのであれば、しかもなかなか成果は測定しにくいよねということであれば、比較的、研究開発投資が実際具体的なイノベーションにつながりやすい分野、あるいはつながりやすい企業などをある種念頭に置かれたほうがいいのかなという気がします。具体的に言うと例えばスタートアップであるとかベンチャー系です。彼らは基本的に研究開発をやっているわけですから。なので、そういったところにある種焦点を当てていくであるとか、我々が分かっているのは投資がどれくらい伸びたかなので、これは本当に見えないけれども、成果とつながりやすいところを重視していくというのも、補助金とのすみ分けにはなるのかなと思います。

あと、ちょっと気になったのが、今日頂いた経済産業省資料の7ページ、これは本音が出ているなと思ったのですけれども、租特があると日本に研究開発拠点を維持する理由を社内外に説明しやすくなるという、いわゆるヒアリングから出てきていると思うのですが、ある種社内ポリティクスなのかなという気もしていて、会社の中である種こういう研究開発をやりますという説得のために、国が支援してくれるという一種のお墨つきとするのであれば、それはちょっとインセンティブとは違うかなという気はするというの一つです。

他方で、我々も海外が実際に半導体やAIを中心に様々な支援を実際やっているわけです。研究開発税制はやっているし、研究開発税制に限らず補助金も含めて様々な支援をやっているという現状を踏まえると、これはもはや一種の租税競争だと思うのです。なので、ある意味、我々の中だけで閉じる議論ではないと考えてしまうと、やはり海外の動向を見据えた上で、我々としてはどうするかという判断が求められてくるのかなと思いました。

○赤井座長

ありがとうございました。

布袋先生、お願いします。

○布袋大東文化大学経済学部教授

私からは幾つか質問があります。1つ目が、経済産業省の資料2ページになりますけれども、質の明確な基準がないということを言われていて、その中で特許というのも考えられるけれども、特許自体も業種によって重要性が異なるので、質の基準としてはあまりふさわしくないというようなことが書かれているけれども、具体的に業種によっては、あえて出願もしないケースがあるというようなことが書かれているのですが、これは具体的にどういうことなのかをまず教えていただきたいと思いました。

○赤井座長

経済産業省大隅課長、お願いできますか。

○大隅経済産業省イノベーション・環境局 研究開発課長

業種で言うと例えば医薬品です。特許があることによって一定期間独占的に販売でき、研究開発投資を回収し利益を確保するという仕組みが確立されているので、特許が非常に重要です。逆に、あまり特許を取らないという例で言うと、特許化できるかどうか微妙なものもありますけれども、いわゆるプロセス技術と言われるような、工場の中の生産で、化学品の釜の中でどういう羽の構造で回すと生産性が高くプロダクトが出てくるのかとか、どういうスピードでどういう環境下で生産するとプロダクトの質が高く歩留まりよく出てくるのかみたいなものは、あまり公開したくないといったようなものが業界の中に根づいているなど、業界によってもいろいろな考え方があると思いますし、あとは機微なものは特許申請を出さないなどいろいろあると思います。今の事例で足りていなければまた改めて説明したいと思いますが、一旦このよう

な形で御回答とさせていただきたいと思います。

○布袋大東文化大学経済学部教授

私の理解が正しいかどうか分からぬですけれども、要するに技術を公開したくないというような意図もあるというふうに考えてよろしいのでしょうか。

○大隅経済産業省イノベーション・環境局 研究開発課長

基本は特許を出願すると公開されます。権利化されれば、ほかの人が使うと権利侵害で訴えて、経済的ベネフィットは守れるわけですけれども、特許に示した技術的なものそのものは公開をされるわけで、自分がその技術的優位性を独占できないことになるということですので、その効果を長時間保ちたければ、特許を意図的に出願せずに公開しないという判断を経営者が選択することは十分あり得ると思いますし、今も判断されている中のオプションの一つとして選択されているという状況だと理解しています。

○布袋大東文化大学経済学部教授

ありがとうございます。

それを聞きたかったのですけれども、先ほどから議論されているとは思うのですが、研究開発税制を考えるときに、研究開発税制がR&Dの金額を増やしたということも重要だとは思うのですけれども、研究開発の質、そこにどういうふうに寄与しているのかをもう少ししっかりと実証分析などを行って見ていくべきだと考えます。

研究開発の質をどう捉えるかということですが、特許は一つの基準になるのではないかと思っていまして、特許を取るとその技術が公開されて、それが外部の人たちにも伝わっていくので、やはり特許を取るということは、スピルオーバーをするための前提条件になると思うのです。ですので、特許取得件数は一つの基準になると思います。さらに、特許を取得したとしても、その技術が外に公開されたとしても、それが社会にとって有用な技術であるかどうかという面もあると思いますので、やはり社会にとって必要とされているかどうかも見る必要があるって、特許を取得したということだけではなく、やはりその特許が後続の特許を取得するために他の企業によってどれだけ引用されているのかといった基準も同時にといいますか、引用件数というところの方がむしろもっと重要になってくるのではないかと考えています。

先ほど、あえて特許を取らない理由として、技術を外に公開したくないというような企業のパターンもいらっしゃるというような話があったのですけれども、それはスピルオーバーという観点から言うとあまりよろしくないことかなと。ですので、やはり特許を取っているかどうか、それが引用されているかどうかというところで、研究開発税制を厚く提供していくかどうかということを考えていくべきかなと考えています。そういう意味で、これから実証研究をやっていく上でも、今まであまりされてこなかったと思うのですけれども、研究開発税制を使ったところがどれだけ特許を取得して、さらにその特許が引用されたのかというところをしっかりとデータを収集して、

検証していくような体制をつくるべきだと考えています。

もう一つ質問としては、今日の説明の中にはなかったのですけれども、経済産業省の資料24ページに拠点認定要件というようなことが書かれているのですが、私の理解ですと、先ほどの戦略技術拠点といったものをどう選ぶのかというところに関わってくることだと思うのですけれども。私が知りたいのは、例えば下の拠点認定要件のところに、トップ10%論文数はあるのですが、この基準は、現時点でパフォーマンスがよい大学を認定するための基準と考えればよいのでしょうか。その点をお聞かせいただければと思います。

○赤井座長

質問については、後で、まとめて回答いただくことにします。

國枝先生、お願いします。

○國枝中央大学法学部教授

我が国の研究開発税制は巨額ですけれども、しかし日本企業の国際競争はなかなか上がっていないということで、その効果に疑問を持たれている。さらに、今回の会合で非常に重要なのは、現在の与党で揮発油税等の暫定税率廃止の財源を研究開発税制等の租特における無駄の削減で確保するのだという方針が示されている。そうすると、我々の使命としては、現在の研究開発税制の中で、効果の低い部分を切り分けていくことだと思います。そういう観点から、まず研究開発税制の効果を見ていくと、経済産業省資料で挙げられている笠原論文等もあるのですが、もちろんほかにも論文があり、見てみると結論は一様ではないということだと思います。例えば細野先生、布袋先生の関わっている論文だと、資金制約に直面する企業においては、研究開発税制の効果が限定的ではないかというような指摘がなされています。

なかなか分析が難しい理由として、税務データが使えないことがあるわけですけれども、今回、財務省が、相当苦労したと思うのですが、税務データの資料を出していただきました。これは他の先生からも御指摘が既にありましたが、試験研究費の増分というのも物価でほとんど説明でき、実質価値では増えていない。あと控除率カーブは、途中で屈曲していますから、バンチングが起こらないといけないのですけれども、明らかにバンチングが存在しない状況になっていると。この辺に鑑みると、効果に対して疑問が持たれるところである。控除のあり方も含めて、よりインセンティブが効く制度設計をする必要があるだろうと。

これもまた他の先生からも指摘がありましたが、企業単位の全部のデータがないので、なかなかしっかりした分析が難しいことがあります。その意味で、経済産業省が御説明になられた税大との共同研究も重要だと思うのですが、他にも実は重要なデータがございます。租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書が租特の透明化の観点から提出されているのですが、これには個別企業の名前が入っていないということで、国会で毎年のように個別企業の名前を公開すべきではないかという議

論がなされている。もちろん個人についてはプライバシーの問題があるので公開すべきではないと思いますけれども、上場企業については、会計ベースの研究開発費はディスクロージャーで公開されていますので、個別企業の研究開発費、税制上の適用額は開示してもいいと思います。租特を利用する企業の名前が出てくれば、他のデータと研究者の方で結びつけることが可能になります。

それから、今回の資料にはないのですが、効果のない税制を見つけるということなので、前回お話ししましたが、国際的に著名な専門家が、日本で言うところのイノベーションボックス、世界的にはパテントボックス税制が、効果が少なくて問題が多いということで、やめることを推奨しているということですから、これも研究開発税制の縮減対象として当然検討すべきと思います。

それから、試験研究費の範囲の問題ですが、そもそも研究開発に対して納税者のお金で、税制でインセンティブを与えるのが正当化されるのは、スピルオーバーの効果があるかどうかということだと思います。研究開発のスピルオーバーがどの範囲に広がるのかということでいうと、元々RIETIなどで行っていた深尾先生たちの研究グループの分析ですけれども、工場間の距離が200kmを超えるとスピルオーバーが減少するという結論になっている。

そう考えると、海外で研究が行われても、日本にはスピルオーバーが届かないということになる。試験研究費の中には海外への委託がかなりの部分入っています。スピルオーバーがないということですから、試験研究費の対象から除外が望ましい。除外するということは、まさに今回、経済産業省の方で、国内での研究機能の維持とか強化が非常に重要だというお話がありましたが、海外への委託をなくせば、まさに国内での研究機能の維持・強化を図るしかないということになるので、海外委託分を除外することは政策目的にも合致する。例えば最近の日本の研究機能の衰退の代表的な例が、ある薬品メーカーの研究所ですけれども、それもリストラをしたときにアメリカに研究拠点を集めるみたいな話があったわけですが、アメリカでは優遇税制が利用できないということがあれば、違う結論もあったのかもしれません。

さらに海外の研究開発税制の表が財務省の資料の中にありましたが、アメリカでは海外への委託分は対象にならず、EU諸国だとEU圏内だけということで、海外への委託は、スピルオーバーのことを考えれば当然だと思いますが、対象とならない国が多い。すなわち、海外委託分については、理論的に国内へのスピルオーバーがないので税制上優遇する根拠がない。また、海外委託分を除外することは、国内の研究機能の維持ということでは非常に有効だろう。さらに、海外の研究開発税制でも同様に除外されている。ということで、海外への委託分については試験研究費の範囲から除外するというのが、租特の縮減の最優先の候補になるのだろうと思います。

また、業種や規模のお話がありましたけれども、確かに医薬品や自動車が多いということがあります、面白い資料がありまして、2007年と2017年の世界の研究開発費

の支払いのトップの企業のリストがありますけれども、2007年で見ると確かに医薬品と自動車の世界企業がトップに入っていますが、2017年になると実は世界のトップ企業はIT関係、GAFA等の企業になっている。それが日本との大きな違いになっています。日本を代表するIT企業の幹部の方にどうしてかとお話を伺ったことがあるのですが、そこで言っていたのが、経済産業省の政策がどうしてもハード中心になるという話がありました。研究開発の分野でいうと、実は減価償却にかかる分はハードになるわけですけれども、そこを重視し過ぎると、世界ではGAFA等なのに日本では相変わらず製造業ということが起こってしまうのではないかと思われます。したがって、減価償却分について、例えば何割かを対象にするみたいなことも考えられるかと思います。

さらに予算と税制の役割分担、これも他の先生方からも指摘されていますが重複利用のケースが多いと思いますので、補助金の対象になっているようなものについては、税制の対象から外すということになると思います。その関連では、経済産業省の戦略技術領域型の優遇税制の新設要求というのは問題が多いと考えます。私が見たところ対象が限定的です。予算と税制のどっちが政策手段としてふさわしいかという資料があったと思いますけれども、その中で予算がふさわしいとなっていたのが、政策目的に沿って国が見える範囲で対象分野を限定するものと説明されていました。この戦略技術領域型はまさにその説明に合致するので予算措置がふさわしいと思います。また、大学に拠点をつくるという話なのですが、確かに税制は企業にはメリットがあるのですが、大学は原則は非課税なので、税で優遇があるよと言ってあまり効果がなく、予算であれば効果があると考えられるので、その意味でも、このような措置については予算でやるべきだろう。研究開発税制について、いわゆる屋上屋を架すような租特の制度新設は慎むべきと思います。

いずれにせよ、今回のEBPM専門会合は、研究開発税制のどの部分が効果が劣るのかということをあぶり出すことが世間から求められている使命だと思います。私の理解では、特に海外への委託分が、理論実証、それから海外の制度等の整合性の観点から除外がふさわしい。関係当局においてはぜひ真剣に検討してもらえればと思います。

○赤井座長

ありがとうございました。

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

1点目、EBPMに特に関連するところで、他の先生方からも御指摘があったのですけれども、事後評価は重要です。何か新しいものを入れるときには、どういうふうに事後評価をやっていくのかというやり方をもう少し明確に考えた上で何か政策を入れていくということは考えた方がいいと思います。

その上で、何を用いて評価するかというところ、特許についていろいろ御議論あつたところと思いますが、もちろん特許というのは完璧な指標ではなく、例えば特許を

取らないケースもありますし、特許を取ったところで、それが本当にイノベーションでビジネスにつながっているかというところにはもうワンステップあるわけですので、完璧な指標ではないということはそのとおりなのですが、特に最近、競争の激しい分野ですと、特許を取らなかつたら他の企業が取ってしまうということが絶対ありますので、そういう競争の激しい分野では、特に特許というのは一つ指標として使っていけると思っております。

1点、特許を使うときの注意点ですけれども、評価をするときに、それが企業のインセンティブに変な影響を与えないように、例えば、本当は特許を取りたくないけれども、特許を取らないと評価されないから特許を取るといった規制アビトラージみたいなことが起こってしまいますので、何か基準を入れるときは、細野先生からもありましたけれども、少し幅広い幾つかの指標で考えられていくといいかなという気がいたしました。

2点目、これも多くの方々が御指摘されていましたけれども、資料（証6-1）の15ページの分布図は、研究者から見ると非常にいろいろ考えさせられるものがありまして、これも他の先生方から御指摘があったのですが、増加型ではないにしても、増減に対して何らかインセンティブを与えるという制度が、何らかゆがみを生んでいるというのはこの図から明らかかなと思います。増減が大きい方が控除率が高くなるというのは、恐らく増加型の名残りというか、かつて増加型で右肩上がりの時代に入れたものがずるずると残っているということだと思いますので、宮本先生から御指摘がありましたけれども、もう少し水準だけに依拠するようなシステムに変えていかないと、だんだんこういった細かいところで効果が阻害されるのは非常にもったいないですので、増減によって控除率を変えるといった制度は、急には難しいかもしれないけれども、数年かけてもよいと思いますので、無くしていく方向で考えられた方がいいのではないかと思います。

3つ目、これはEBPMというより少しハイレベルからの話かもしないですけれども、資料（証6-2）の21ページのところで、分野を特定して絞り込んでいくという話があったと思うのですけれども、確かにイノベーションがどこで起こるか分からない中で、ある程度絞り込んでいきたいのは分からなくもない一方で、税制を考えるときに絞り込んでいくというのは方向性としてよくないのではないかと思います。特に外部性がすごく大きい分野が明らかに分かっているとかだったら別なのですが、何となく見た目上AIが重要だからとか将来伸びそうだからというのは、一義的には税制でそこを優遇しなければいけない理由にはならないわけです。なので、どこが重要か分からないということと、そもそも重要だからといって、そこを税制で手当てしなければいけないという理論的根拠はほとんどないということを考えれば、やはり税制はもう少し幅広く、内容を特定しないで使えるようなものでやっていく方向性がいいのではないかと思います。欧州がそういうふうにやっているから、グローバルなトレ

ンドとしてそうだという言い方もされていたのですけれども、アメリカはやっていないという話もありました。欧洲がそれすごく成功しているなら別ですけれども、欧洲のイノベーションもあまり成功していると言えない状況の中で、それをグローバルトレンドだからといって特定する方向に行くのは少し危険なのかなという気がいたしました。

最後が、予算と税制の関係で少しだけ気になったのが、黒字を出している大企業のみにその恩恵が偏ってしまうというところです。こういったことがあると一つ気になるのは、スタートアップなどはずっと赤字を出しながら研究開発しますので、そういうところがこの恩恵にあずかることができないということだと思います。ただ、もちろんそれはこの研究開発税制のやり方を変えてとかではなくて、むしろスタートアップ支援で考えていくべき話だと思うので、今日の案件には直接関係しないのかもしれませんのですけれども、ただ、こういった本当にイノベーションを生み出しているスタートアップが研究開発税制の恩恵にあずかれない状況にあるのは、スタートアップ支援などを考えていくときに認識しておくべき点だと思います。

どうしても補助金だと、これに使えば補助金がもらえるとすごく特定されて、それが合致すればよいですけれども、合わない中で、どういうふうに研究開発していくかというスタートアップも多いと思います。幅広くどういった研究開発でも使えるようなものをスタートアップの支援などで考えていくというのが、こういった状況に鑑みると重要になっていく。黒字の大企業に恩恵が偏るというところは、こういったスタートアップ支援で幾ばくか緩和できるかと考えております。

○赤井座長

ありがとうございます。

奥平委員、お願いします。

○奥平委員

私からは、財務省資料の33ページに、「効果的な研究開発に結び付いているか、結び付けるには何が必要か」という論点の御提示がございましたので、こちらに関してコメントをしたいと思います。

2点申し上げたいのですが、1点目は、研究開発をしてすばらしい技術を得て、特許を得られたからといって、それが例えばハイブリッド車であったり発光ダイオードといった優秀なイノベーション、実際にビジネスで成功するようなイノベーションに必ずしも結びつくわけではないという点です。よい技術者が必ずしもよい事業判断であったり、日々の現場レベルで技術の転向判断を適切にできるとは限らなくて、実際には頑張って社内のリソースを投入して技術開発を行って特許を得て、製品をつくって市場に上市した後に、売れないとこともあり得るわけです。こういった実態は確認されているわけではありませんので、そこについてまず把握すべきではないのかと思います。

MBAを教えている立場から感じることですけれども、研究開発は実際には事業のための営業活動であって、市場開拓や顧客の技術要望に対するすり合わせを行うプロセスです。自社の中で、技術的に面白そうだと有望そうだからといって社内に閉じこもってやるものではなく、将来のお客様がそばにいて行うものです。

そのことを踏まえて、これから効果的な税制に結びつけるには何が必要かという点を振り返りますと、幾つか含意があると思います。一つは、よい技術者が必ずしもよい事業判断ができるわけではない可能性を考えますと、もしかすると試験研究費の範囲の設計について、営業やマーケティング経験のある技術者であったり、MBAをお持ちの方、あるいは若い方を傾斜で措置できるような、そういうメリハリをつける余地があるのではないかというのが政策デザインの観点からの含意です。

もう一つは、研究開発をお客様と一緒にを行うということを考えたときに、入口を国内回帰させる方向が本当にいいのか個人的には疑問に思います。顧客のところに行って、顧客の要望を聞いて技術的なすり合わせ、技術の情報が漏れないように配慮した上で一緒に研究開発を行っていくわけですから、コラボの相手企業や顧客の立地を考えると、研究開発という入口の部分に関して国内回帰させる方向性が良いのかわかりません。

最後に特許について、先ほど特許を実際には申請しないケースもあり得るというお話をございました。この点について、一つの製品は、非常に多くの特許から開発されています。特許を取る戦略は一つの技術領域を埋めていくという陣取り合戦のようなものです。なぜ特許を出願しないケースがあり得るかといいますと、その陣取り合戦の手の内を明かしてしまうことになってしまふからです。研究者の立場だけではなくて、企業の立場から、企業の知財戦略をきちんと確認しながら、そこと整合的になるような形でロジックモデルを組まれる方がいいのではないかと。経済産業省資料の14ページに、研究開発税制のロジックモデル、EBPMに関してお話をございましたけれども、もちろんデータで検証することは大事ですが、そこに一つのプロセスとして、企業の知財戦略を確認するステップを入れてもいいのではないかと思いました。以上が1点目です。

2点目は、経済学を研究する立場からのコメントで、どうやってメリハリ、効果的な税制を設計できるかという点について、最近の研究について触れながらお話をしたいと思います。

John Bates Clark Medalと呼ばれるノーベル経済学賞の登竜門と言われる賞があるのですが、それを今年受賞されたステファニー・スタンチエヴァさんが『エコノメトリカ』という学術雑誌に2022年に「最適な税制と研究開発政策」という論文を出されました。この研究は、予算措置のように事前審査だとか執行のプロセス関与が行えないような状況において、多くの企業を対象とする今回の研究開発税制のような枠組みの中ではプロジェクトの質的には玉石混交である可能性がある。そういう状況で

どうやって潜在性の高い研究プロジェクトを支援する税制をつくるかについて、理論モデルを軸に議論をされていらっしゃいます。やや乱暴ではありますが平たく含意をまとめると、幾つか今回の日本の研究開発税制について言えることがあります。

一つは、潜在性の高いプロジェクトはリターンが高くて、特許がつくようなものであれば、ある程度独占的な利益を得られるケースがある。ということは、莫大な利益を得られる余地もあるので、法人税が累進構造ではなく、それなりにリターンを企業自身が得られるということを前提に、そうした企業への研究開発に対して税額控除が大き過ぎる必要はないのかなと。つまり、上限適用をそこまで維持する必要があるのかという点がこの論文の一つの含意として言えることと思います。

もう一つは、やや話が複雑になってしまいますが、あまり潜在性の高くないプロジェクト、つまり控除率を少し下げたからといって行われなくなるようなプロジェクトは、もしかすると元々リターンの潜在性は高くない可能性もあり得て、そこを大きく社会的に支援し過ぎる必要はないのではないかということも指摘されていました。つまり、研究開発への補助は非線形でメリハリをつけて行うというのがその論文で言われていることになります。

○赤井座長

ありがとうございました。

武田特別委員、お願いします。

○武田特別委員

大前提として、日本を取り巻く現在の国際競争関係を考えますと、効果的に研究開発や科学技術力を着実に伸ばしていくことは極めて重要と思います。特に日本企業が競争している相手は、国家予算を投入している企業も含まれており、こうした点は大きな環境変化であるという認識を持っています。

また、使い道が限定される補助金と違い、企業の目利き分野や基礎研究についても、税制によってサポートされている面はあるのではないかと考えます。さらに、赤字で生産性を伸ばせず補助金のみで成り立っている企業と比べますと、黒字を生むインセンティブを持ちながら新たな取り組みに挑戦していくことは大切だと思います。

その上で、意見を3点述べます。

1点目は、皆様もおっしゃっていますが、その重要性は十分認識しつつも、政府としてしっかりとEBPMを行い、アウトカムを追求する、見える化し説明責任を果たしていく必要があると思います。研究開発税制がどの程度呼び水になってきたのか。重要な点は民間の力を引き出すことですので、まずは研究開発税制の誘発効果を測らなければいけないと思います。その上で質ということですが、時間軸が短期で成果が出るものもあれば、ノーベル賞を見て分かるとおり、中長期で効果が現れ、最終的には社会実装されるものもありますので、アウトカムをどう設定するのかという点も議論が必要と思います。

また、企業内での予算制約も多くあります。予算で研究開発は何%までとメーカーで決められているケースが多いです。宮本先生の御指摘は、新たな発見で財務省の成果と思います。これは企業の中でそうした制約が元々あるため、研究開発側としては、税制を使いたいと考えていても、実際には使えないのだと思います。そういう行動も考慮した方が良いと考えます。

2点目はオープンイノベーションの重要性です。日本は产学連携や企業間同士のオープンイノベーションへの取組、スタートアップへの支援は必要ですが、本来は民間企業が保有する現預金を使ってオープンイノベーションにつなげていくことも、より一層追求すべきと思います。その点では、オープンイノベーションの呼び水効果として十分機能しておらず、さらなる働きかけが必要だと思います。

現在、日本の大学も非常に厳しい状況にあり、人件費も上昇する中で、大学研究の資金制約も高まっています。したがって、オープンイノベーション税制で企業の呼び水を引き出し、それが大学にも回り、大学の知と企業の知がうまく結びつく。また、中小企業は研究人材も不足していることから、その人材が大学から供給され、結果的にとがった研究が出てくる。こうした好循環を企業間、大学と企業、スタートアップと大企業間でつなげる仕組みをどう構築するかが課題と考えます。

さらに、分野の掛け算も非常に重要です。フィジカルAIの話がありましたが、AIの世界では、日本は開発面で後手に回っていますが、今後、どの産業でも人手が足りない中で、掛け算をどのようにつくっていくか、そのために税制の役割をどう見直していくかも一つ考えなければならないと思います。

3点目は、皆様もおっしゃった税制と補助金の関係です。重点分野で日本にとって必要不可欠な分野があることは重々承知していますが、同時に、冒頭で申し上げたように、本来は企業の創意工夫や目利き力、企業自身が挑戦することが主であるべきと考えます。その主であるものが減税と残りは全て補助金となりますと、主と従が逆転しないかという点を懸念しています。17分野の議論は、あくまでも民間の創意工夫や目利き力を引き出すためであることを前提に、政府の役割としては、仕組みづくりや規制緩和、そして政策の予見可能性という点も含め、民間の力を引き出すことに主眼を置いていただきたいと考えます。

○赤井座長

ありがとうございます。

伊集特別委員、お願いします。

○伊集特別委員

手短に1点だけ質問させていただければと思います。

研究開発税制の効果検証を行うという観点で、特に研究開発に対する企業の意思決定がどのように行われているかを把握するために、これまでのデータの分析に加えて、ある意味質的な分析というか、場合によっては企業に対するヒアリングだとかインタ

ビューだとかもやるようなことも可能なのかとか、あるいはそういう考えはあるのかお尋ねしたいところです。

研究開発税制がどれだけ企業の研究開発費の投入に効果を上げているかという点、企業としては、研究開発に対する意思決定をする際にどこを見て決定しているかというところで、例えばすけれども、法人税制全体を見た場合に、表面税率で2000年代は30%ずっと来て、2010年代に25%台に下がって、最近23%台まで下がってきたということで、今より広く投資を促進するというような意味合いで減税が行われてきたわけですけれども、それとタイミングが一緒ではないすけれども、同じ2000年代に、これまでも説明があったように、研究開発税制において総額型が入ってきたり、あるいは高水準型があったり、あるいは2010年代に、既に議論になったように控除率を見直していくというようなところがあったので、様々にそういうところの税制の内容を踏まえながら、企業は研究開発に関する意思決定を行っているのかなと思いますが、そうした場合に、税制の中だけ、あるいは補助金との関わりなどでも、様々な要素が企業における意思決定に関わってくるので、企業側から見て、どういうところを見て研究開発に対して資金の投入を上げたり下げたりする意思決定をしていくのかという辺りを把握するような調査・分析もあり得るのかという辺りも今後の見通しとして伺えればと考えております。

○赤井座長

ありがとうございました。

以上で手を挙げていらっしゃる方はいないと思いますので、発言はここまでにしたいと思います。

私から1点だけ。資料（証6-2）の13ページにロジックモデルがございまして、ここでの議論もたくさんあったと思うのですけれども、今のところではなかなかインプットから短期アウトカムまでの議論しかなくて、実際にはその次の中長期アウトカム、インパクトというところまで行かないといけないと思うのですけれども、御指摘もあったようになかなかできていないので、今後どのようにこのところの効果を増やしていくために検証のあり方とかデータとかを蓄積していくのかを、今、インプットからアウトカムのところで、インプットが1でアウトカムが3だったらよくて2だったら駄目というのもありますけれども、例えばインプットが1で短期アウトカムが1でも、それがまた長期アウトカムで10などになるかもしれない、やはり長期アウトカムまで見る重要性はあるのかなと思いました。その点だけ1点加えさせてください。

それでは、経済産業省の方から挙がった質問についての御説明をお願いします。

○大隅経済産業省イノベーション・環境局 研究開発課長

様々コメントをいただき、本当にありがとうございます。全て身にしみる思いで聞かせていただきました。

時間も限られているのでコンパクトにお答えしようと思いますし、大部にわたりい

いろいろなコメントをいただいたので、もしかしたら抜け漏れがあるかもしれません。抜けているとおっしゃっていただければ、お答えします。

追い銭ではないかという話につきましては、まずは資料3ページ目の笠原論文の中で因果関係は一定程度見えているということだと私どもは理解をしていますが、ちょっと古いのではないかという御指摘をいただきました。これは2003年度の改正の前後の数年間のデータを使って、2010年代初頭にまとめられて、論文としては2014年にパブリケーションされているものでございます。今どの程度これを有効的に見られるかは、一橋大学の長岡先生とも御相談をしました。2003年度に、いわゆる総額に対して一定割合を控除する仕組みを導入して以降、いろいろ制度は変えましたが、今もなお総額に対して一定割合を控除する仕組みという骨格は大きく変わっていないので、笠原論文で示された方向性については、今も大きく変わらないものとして認識をしていいのではないかというようなコメントをいただいているところですので、今日も御紹介をさせていただきました。

その上で、これで未来永劫足りるのかということは全く思ってございませんで、今もRIETIで、効果検証の研究は続けております。本当は今日にでも御紹介できるようなことをやりたかったのですけれども、もう少々お時間をいただければと思っているところです。

物価上昇局面におけるインパクトというか効果についての御指摘も多々いただいたかと思います。我々のアンケート結果も財務省さんの資料で引用していただいています。研究開発を伸ばした企業ほど後押しになっているという割合は少し増えているとも見てとれるのかなと思っていまして、逆に言うと、増やせていない企業は後押しにならないと言っているということからすると、我々としては、研究費を増やすべきであるし、増やしてほしい。増やした企業にインセンティブを高くするというようなある種の考え方でこういった制度を措置していると思えば、残念ながら伸ばせない企業はあまり効果がないと言い、伸ばした企業が比較的効果がある、後押しがあると言っているという結果は、一定のインセンティブになっていることが示唆されるのではないかと思います。

その上で、精緻な分析は残念ながらできていないですが、土居特別委員もおっしゃっていましたが、研究開発投資を大きく増やし過ぎると翌年以降の反動が怖いみたいなことはあるのではないかと思っています。日本企業はやはりリーマンショックがあり、東日本大震災があり、最近はコロナがあって、予期せぬ不測の事態に備えた一定のディフェンスの潜在的意識はあるのかなと思っておりまして、そういうものも、もしかしたらここから伺い知るようなことがあるのかなと思います。

あともう一つ、最後の質問でいろいろな方にヒアリングをしてはどうかというお話もありましたけれども、私自身もCEO、CTO、CFOはじめ、大企業も中小企業もスタートアップも、いろいろな方とお話しさせていただいているが、例えば、コロナ後に

おける研究開発は増やしたいと考えているが、まずは業況がよくなってきたがその業績回復が一時的なものなのか、構造的に自社がよくなっているのかを見極める必要がある、一時的だとすればあまり軽々にいろいろな費用を増やせないのでちょっと様子を見ますという声もありました。業績が良くなって、かつそこでブーストをかける必要があると思えば、研究開発投資を増やすという判断を当然されていて、増やしている企業は今大勢いらっしゃると思っています。

他方で、人材不足で研究者が採用できないとか、特にAI関係の研究者が全然採用できませんみたいな話もあります。あとは、例えば半導体不足みたいなものが、ちょっと前に車が大ダメージを被って、最近も半導体不足の議論がありますけれども、例えば研究設備を導入したいけれども、納期が半年遅れて、1年遅れで入ってこないみたいなことがあったりもすると聞いています。何を言いたいかというと、研究費を伸ばしても伸ばせないみたいなことが現に起きていることも、定性的なヒアリングベースでは聞こえていたりしますので、こういったことも加味してもうちょっと分析をしていく必要があるのかなという気はしてございます。

あとは、ロジックモデルに関しては、特許を使ってみようと思っていまして、今いろいろな専門家の先生方と御相談をしてございます。我々も、今日の紙には特許出願数ということで書きましたが、実は出願数自体は、皆さんも御案内の方もいらっしゃるかもしれません、2000年代ぐらいは特許をとにかく出願しようと、国も旗を振りました。企業も奨励金をつけるみたいな制度を作った企業もあると聞いています。

他方で、塩漬けになってしまった特許とか、本当に価値があるのかみたいな議論が行われていたり、特許を整理して不要特許を売ろうとか、そういう取決めも会社の中で行われている。何が行われているかというと、特許の出願も一定程度厳選すべきではないかというのがプライベートセクターの中では結構行われてきているというのが実態だと思っていまして、特許の出願と登録を比較しますと、登録には、特許出願をしてから審査請求まで最大3年あったり、そこから長ければ数年かけて審査をするので、2024年のデータは必ずしも取れないのですけれども、2019年まではほぼ審査が終わってデータが公表されています。出願に対する特許取得の割合は年々ちょっとずつ上がっていまして、今、6割ぐらいあると。特許の出願件数は減っているのですけれども、登録件数を見ると実は2000年代ぐらいから着実に増えてきています。見方によつていろいろな見え方があるので、分析をどうやってやるかというのはよく考えた方がよいみたいなことは専門家の先生方と議論させていただいております。

その上で、御指摘がありましたけれども、特許を見るなら引用も見たほうがよいのではないかとか、本当にいろいろな御指摘をいただいていますので、ぜひよりよいものを作りながらやっていきたいと思っています。

効果検証が、経済産業省は皆さんではないかというお声もいただきまして、反省すべき点はあります。我々なりにいろいろ効果検証やってきたつもりでございます。今

回、ロジックモデルを立てて、もっと包括的にやっていければと思っております。今日、財務省さんが出されたデータは、税務データを使われたと。本当に画期的だと思っていまして、ぜひ我々も利用したいと思っています。我々のデータはアンケートとかヒアリングなどですので、どうしても悉皆的なデータが取れずにいますし、網羅的に聞けるわけでもないですから、税務データが使えるということはEBPMにとって大変重要な一里塚だと思います。

我々も経団連などと話をしていても、既に税務データがあるのだから、その上で企業に追加的にアンケートなど分析の負担をかけるのは、ある程度はもちろん協力するけれども、税務データを使うような努力を経済産業省としてもやってもらえないかというお声も正直いただいています。したがって、国税庁にも御相談をしているわけでございますけれども、必要な分析をぜひ進めていきたいと思っているところです。

あとは、スピルオーバー効果のところの論文は、ぜひ勉強させていただきたいと思っています。最近はITも進んでいて、いつのデータの研究かというのもあるかなという気もしますし、ARとかVRとかもあったりするので、少し様相も変わってきてているような感じもしますが、いずれにしても勉強させていただきたいと思います。

一番大事なのが予算と税制の関係かなと思っていまして、資料（証6-2）の23ページ目を御覧になっていただければと思います。17分野との関係もありましたが、17分野、つぶさにお答え申し上げられない領域もありますけれども、国として大事な領域が全てイコール研究開発が大事ということでもないのかなと思っています。分野によっては設備投資が大事とか、この分野では研究開発ではない何が大事という中で、その中には研究開発が大事と分野もあると思いますので、その辺はよく精査する必要があるだろうというのがまず1点、思っていることでございます。

もう一つは、予算と税制について御指摘がありましたが、研究開発が大事と仮になった場合でも、それは民間が取り組むべき大事なものもあると思いますし、国としても大事だから、国としてその研究開発に一定の後押しをしようとすべきものもあると思います。そうなったときに、予算がより効くと思うのか、税制がより効くと思うのか、予算と税制を組み合わせてやるべきなのかは、いろいろな議論があるのかなと思っています。例えば本当に極めて少数のプレーヤー、1社とか2社が日本で歯を食いしばって存続をしてもらうとか、あるいは、本当に高いレベルの競争が行われていて、参入障壁が非常に高くて、巨額の投資をしないとマーケットに入れないプレーヤーが、何とか歯を食いしばって日本でやっているみたいなところであれば、それは予算でいろいろな支援を申し上げた方がいろいろな効果的な支援ができるような気がします。競争環境としてすごく切磋琢磨して激しいと、今年はこれで勝てると思っていたものが来年にはそうではないことになっているような分野は、民間の創意工夫、切磋琢磨を引き出すといったような施策の方が重要な領域もあるのではないかと思っています。そういう場合は税制の方が効果が高いというような考え方ができるのでは

ないかと我々は思っています。

したがいまして、資料23ページで言えば、予算は上の黄色い部分、税は下の灰色の部分ですけれども、その間に、国家として大事な分野であれば、それを税制と予算の間ぐらいいのインセンティブのイメージで、ある程度領域・分野は示しながら、税制として民間の創意工夫を引き出すといったような類型をつくるということに価値があるのではないかというのが我々の考えでございます。もちろん、この効果もしっかりと検証しないといけないと思いますので、これを措置させていただければ、どうやって事前・事後、その情報・データを取って分析をしていくのかは、制度設計をしっかりとしてやらせていただきたいと思います。まだすべて回答しきれていないですが、時間に限りがあるとのことですので、私からは、一旦、以上です。

○赤井座長

ありがとうございます。

時間の関係もあるので、全て答えられていないと思いますけれども、またコメントを生かしていただいたらと思います。

財務省からコメントがあれば、お願ひします。

○佐藤主税局税制第三課長

今回、経済産業省さんもそうですし、先生方にも、御協力いただきまして、いろいろありがとうございました。今後ともよろしくお願ひいたします。

○赤井座長

それでは、これで今日は議論を終わりたいと思います。

本日は、租税特別措置の検証について、EBPMの観点から大変有益な御意見を委員の皆様からいただきました。皆様からのコメントを踏まえて、よい制度設計をお願いできればと思います。

それでは、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。

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。

[閉会]