

租税特別措置等に係る政策評価に関する
政策効果等の分析手法等に関する調査研究
——報告書——

平成 23 年 3 月

総務省行政評価局

委託先：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

目次

第1章 調査研究の目的・方法	1
1. 調査研究の背景・目的	1
2. 調査研究の実施方法	2
第2章 各国における政策減税措置に関する制度・チェック体制	4
1. 国際比較	4
2. 各国別整理	11
(1) 米国 ～行政府・議会双方の諸機関がそれぞれ評価に関与	11
(2) 英国 ～租税政策改革により、財務省・歳入関税庁による新たな評価が導入	28
(3) カナダ ～財務省に権限が一極集中、研究プロジェクトとしての評価	44
3. まとめ	48
第3章 各国における政策減税措置の評価・分析事例	50
1. 全体像の整理	50
2. 個別事例分析	52
【事例01】研究開発税制の評価事例1・欧州委員会	52
【事例02】研究開発税制の評価事例2・米国	56
【事例03】研究開発税制の評価事例3・英国	61
【事例04】研究開発税制の評価事例4・カナダ	64
【事例05】法人税減税の評価事例・カナダ	69
【事例06】教育・人材育成税制の評価事例・カナダ	72
【事例07】非営利法人育成・支援（寄付控除）税制の評価事例・英国	78
【事例08】住宅減税の評価事例・米国	84
【事例09】環境・エネルギー税制の評価事例・英国	90
【事例10】ベンチャー減税の評価事例・英国	95
3. まとめ	101
(1) 適用実態に関する情報の把握・分析手法	101
(2) 政策効果に関する把握・分析手法	102
(3) 他の政策手段との比較・分析手法	105

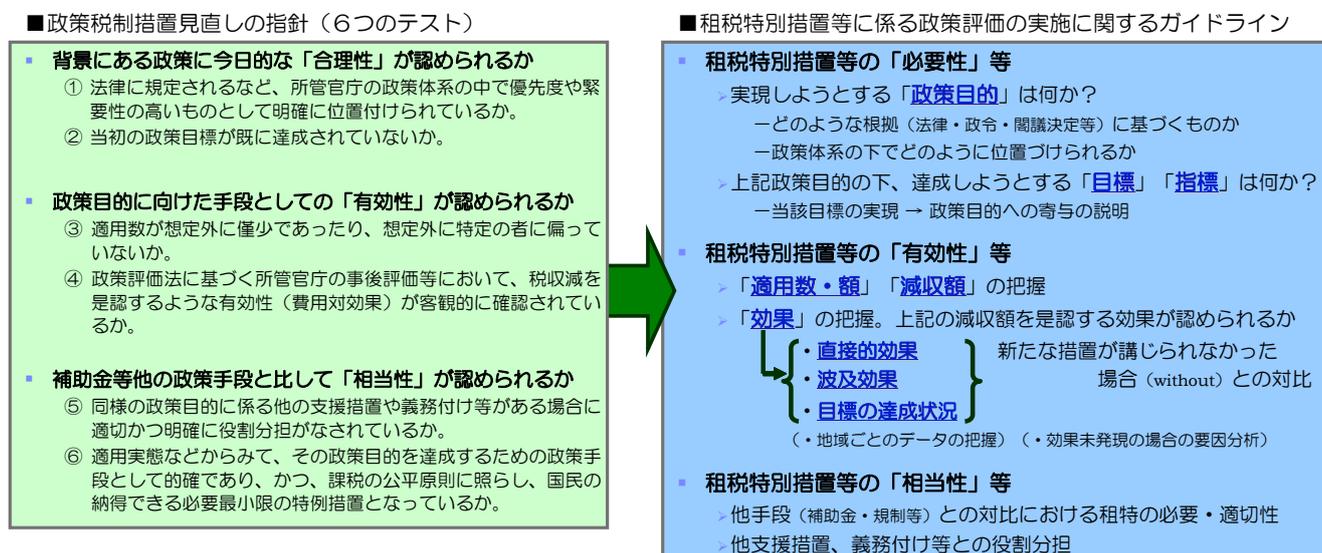
第1章 調査研究の目的・方法

1. 調査研究の背景・目的

平成 21 年末に閣議決定された『平成 22 年度税制改正大綱』（平成 21 年 12 月 22 日閣議決定）では、租税特別措置等の政策減税措置（特定の政策目的の実現のため税負担の軽減等を行う措置）について、今後 4 年間で抜本的に見直すことを示しつつ、今後の具体的な見直しにあたっては、同大綱で示された『租税特別措置の見直しに関する基本方針』と、同見直しの指針——いわゆる“6 つのテスト”——を踏まえ、厳格な判断を行うこととされた。

これらの基本方針・指針を踏まえ、租税特別措置等に係る政策評価が、円滑かつ効率的に実施され、税制改正作業に有用な情報が提供され、もって国民への説明責任を果たすことに資するよう、平成 22 年 5 月には、政策評価法施行令、政策評価に関する基本方針の一部改正がなされるとともに、租税特別措置等に係る政策評価の内容、手順等についての標準的な指針として、『租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン』（以下『租特評価ガイドライン』と言う。）が策定された。

図表 「6 つのテスト」と「租特評価ガイドライン」の関係



しかし、平成 23 年度の当初税制改正要望に際し、各府省から租税特別措置等に係る政策評価の評価書（総数 219 件）が総務大臣に送付されたが、総務省行政評価局『租税特別措置等に係る政策評価の点検結果』（平成 22 年 10 月）において示されたとおり、いずれの評価書においても、租特評価ガイドライン上で要請される事項について不十分な点があ

り、特に、政策目的に向けた手段としての「有効性」の分析・説明が不十分なものが多く見られた。このため、今後早急に、各府省の評価精度を高めるための具体的措置を講じることが必要である。

他方、政策評価制度に関して我が国より長い歴史を有する諸外国に目を転じてみると、我が国における租税特別措置等と類似の政策減税措置が設けられており、一部の国において、こうした政策減税措置に関する評価・分析等が行われているところである。

そこで、本調査研究は、我が国における租税特別措置等に係る政策評価の一層の質的向上を図るべく、諸外国における関連する制度の状況、それらの国における先行的な評価・分析手法及び事例を把握することを目的として実施した。

2. 調査研究の実施方法

本調査研究は、総務省行政評価局政策評価官室より、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社への委託により行われた。

本調査研究においては、英語圏の代表的事例として米国、英国、カナダの3か国を調査することとし、我が国の租税特別措置等と類似する政策減税措置について、(a) 政策減税措置等のPDCAサイクルと、その中での評価・分析・査定の実態、及び、(b) 政策減税措置等に関する具体的な評価・分析事例の詳細に焦点を当て、文献及び海外現地調査により分析を行った。それぞれの調査のポイントは以下のとおりである。

- (a) 各国における政策減税措置に関する制度を概観しつつ、その文脈で求められる政策減税措置の評価・分析の制度的取組の有無と、その概要、関与するアクターの実態。
- (b) 国や評価実施主体を問わず、幅広い個別具体の評価・分析の良例を縦覧しつつ、評価・分析上参考としうる知見・ノウハウ。

①文献資料調査

各国の府省のウェブサイトや公表資料、我が国の各種文献・報告書を中心に、政策減税措置等に関する評価・分析の概要と特徴について概観した。

②海外現地調査

調査対象3か国について、租税制度・政策減税措置等の制度官庁（財務省）、議会関係機関、シンクタンク等に対して対面式インタビュー調査を実施した。なお、各国の政策減税措置等のPDCAサイクルや、そのサイクルの中での評価・分析・査定の実態等については文献資料、インターネットでの公開情報等が乏しく、限定的な情報しか得られなかったため、本調査研究では、海外現地調査によるインタビュー結果を中心に記述している。

■海外現地調査の概要■

- 【米】2011年3月13日(日)～3月20日(日)
経済・社会政策部 グループ長 兼 主任研究員 大野 泰資
- 【英・加】2011年3月6日(日)～3月15日(火)
公共経営・地域政策部 主任研究員 高崎 正有

<米 国>

- Department of the Treasury, Office of Tax Policy (OTP)
- Office of Management and Budget (OMB)
- Joint Committee on Taxation (JCT)
- Congressional Research Service (CRS)
- Government Accountability Office (GAO)
- Urban Institute <シンクタンク・有識者>
- Institute on Taxation and Economic Policy <シンクタンク・有識者>
- California Franchise Tax Board <カリフォルニア州政府>

<英 国>

- Office for Tax Simplification (OTS)
- National Audit Office (NAO)
- London First <シンクタンク・有識者>
- Guardian <マスコミ>

<カナダ>

- Carleton University <シンクタンク・有識者>

第2章 各国における政策減税措置に関する制度・チェック体制

1. 国際比較

ここでは、調査対象国における政策減税措置に関する制度を概観するべく、2010年にOECDがまとめた各国における租税支出（tax expenditures）についての制度的取組についての報告書をもとに整理する。

(1) 租税支出としての政策減税措置

諸外国においては、政策減税措置の税制上の特別規定は、「租税支出（tax expenditures）」として捉えられているが、その概念は必ずしも統一されていない。例えば、所得控除を租税支出と捉える立場もあれば、その所得控除をあるべき租税として捉え、租税支出に含めない場合もある。このため、近年では、租税制度における各種の免除、控除、特別措置を租税支出の実態として捉えることが多くなっている。

我が国における「租税特別措置」も租税支出の一種である。ただし、我が国の租税特別措置が、主として産業振興を目的としているのに対して、諸外国で租税支出と言う場合、産業関連だけでなく、家計関連分の特別措置も多数含まれている。

したがって、租税支出とは、我が国の租税特別措置よりは広い概念であると言えるが、本報告書中では便宜上、「租税特別措置」と「租税支出」「政策減税」を同義として扱う。

図表 各国における「租税支出」の規模（GDP比・%）

	カナダ (04)	ドイツ (06)	韓国 (06)	オランダ (06)	スペイン (08)	英国 (06)	米国 (08)
所得税 Incometax	5.16	0.26	1.75	1.06	1.41	4.90	5.21
一般減税 General tax relief	0	0	0.05	0	0	0	0
低所得者・失業者 Low-income non-work related	0.02	0	0.03	0	0.04	0.09	0.11
退職者 Retirement	1.68	0	0.02	0.06	0.17	2.32	1.02
雇用 Work related	0.39	0.03	0.03	0.06	0.01	0.15	0.07
教育 Education	0.12	0	0.12	0.06	0	0	0.13
医療 Health	0.27	0	0.29	0	0	0	1.05
住宅 Housing	0.20	0.18	0.05	0.05	0.41	1.20	1.05
産業振興 General business incentives	0.41	0	0.68	0.48	0.52	0.77	0.41
研究開発 Research & development	0.24	0	0.15	0.07	0.03	0.04	0.09
特定産業 Specific industry relief	0.05	0.01	0.18	0.18	0.04	0.11	0.23
政府間関係 Intergovernmental relations	1.55	0.03	0	0	0	0	0.63

寄付 Charity	0.21	0	0.13	0.09	0.02	0.09	0.33
その他 Other	0.02	0	0.02	0.01	0.17	0.12	0.09
資本所得税 Capital income taxation	0.62	0.04	0	0	0.16	3.07	0.70
加速償却 Accelerated depreciation	0	0	0	0	0	1.4	0.35
利益 Interest	0	0	0	0	0	0.02	0.01
配当 Dividends	0.27	0.04	0	0	0	0	0.02
キャピタルゲイン Capital gains	0.35	0	0	0	0.16	1.65	0.33
給付付き税額控除 Make work pay provisions	0.01	0	0.01	0.04	0.74	0.35	0.06
所得税以外 Non-income tax related	1.16	0.45	0.72	0.90	2.25	4.47	0
総計 Total	6.94	0.74	2.48	2.00	4.55	12.79	5.97

資料) OECD (2010) , Tax Expenditures in OECD Countries

(2) 諸外国における租税支出の公表・報告の状況

租税支出は、税の減免措置、控除などの特別措置を伴うものであるため、直接支出と同様の効果を持つ「隠れた補助金」として捉えられるが、租税支出は直接支出とは異なり、予算の外（オフ・バジェット）に置かれる場合がある。

そこで各国では、財務省等の税制所管機関が、租税支出を統制する手段として租税支出の公表・報告を課している。

図表 各国が作成・公表している租税支出レポート

米国 連邦政府	行政管理予算庁が毎年まとめる『大統領予算書』の分析的視点 (Analytical Perspective) の1つの章。最新は2011年度版。 http://www.whitehouse.gov/omb/budget/analytical_Perspectives/
米国 カリフォルニア州	California Franchise Tax Board が定期的にまとめる『Income Tax Expenditures』。最新は2007年12月。 http://www.ftb.ca.gov/aboutftb/taxExp08.pdf
米国 デラウェア州	財務省が2年に1度まとめる『State of Delaware Tax Preference Report』最新は2008年1月。 http://finance.delaware.gov/publications/2007_tax_prefer/2007_report.pdf
英国	財務省が毎年まとめる『事前予算レポート』の一部である tax ready reckoner and tax reliefs。 http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr09_taxreadyreckoner.pdf
カナダ	財務省が毎年まとめる『租税支出及び評価』 (Tax Expenditures and Evaluations)。前半が租税支出レポート。後半が調査報告。 http://www.fin.gc.ca/purl/taxexp-eng.asp
《参考》 ドイツ	財務省が2年に1度まとめる『連邦政府による補助に関する報告』 (Subventionsbericht der Bundesregierung)。最新は2010年1月公表の第22次報告。 http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4542/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Subventionspolitik/0708311a1001.html?_nnc=true

<p>《参考》 オランダ</p>	<p>財務省が毎年まとめる『予算書』（Rijksbegroting）。第 5.4 章が租税支出レポート（Overzicht van de belastinguitgaven）。第 5.5 章が事後評価報告（Evaluatie van belastinguitgaven）。最新は 2011 年度版。 http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/miljoennota</p>
----------------------	---

資料) MURC 作成

次頁には、米国・英国・カナダと我が国における租税支出（租税特別措置）の公表・報告形式を、渡瀬（2008）¹に従って比較して示すこととする。

¹ 渡瀬「租税優遇措置—米国におけるその実態と統制を中心として—」『レファレンス』2008 年 12 月号では、米国・英国・カナダのほか、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、スペイン各国における租税支出の公表・報告形式が掲載されている。

図表 諸外国における租税支出の公表・報告形式

国名	目的	法的根拠	予算(書)との関係	公表機関	公表頻度(初公表年)	定義(注1)	推計手法	対象税目	表示方式
米国	税制の改革と赤字の削減	あり(1974年議会予算・執行留保統制法)	予算書の一部(租税支出予算)	行政管理予算局議会・合同租税委員会	毎年(1967年公表・1969年議会提出)	基準税(正常税基準と参照税法基準の2種)(注2)への例外規定として定義	歳入ロス(現金ベース)、現在価値方式(部分的に限定)	(連邦政府)個人所得税、法人所得税、相続・贈与税、社会保障税	予算機能別、減収規模別(所得税)、所得階層別、受益額
英国	税制・予算論議の促進	なし(支出委員会の勧告。財政安定化規律)	秋季財政報告付属統計の一部(租税の早見表及び救済措置)	財務省	毎年(1979)	特定の個人・活動・産物を奨励し、公共支出を代替する優遇措置	歳入ロス(発生ベース)	(中央政府)個人所得税、法人所得税、キャピタルゲイン税、国民保険税、VAT他	税目別、租税支出内容別
カナダ	租税支出コストの情報提供	なし	予算への追加的背景情報(租税支出及び評価)	財務省	毎年(1979)	正常税(基準)を厳密に定義(優遇措置の範囲は大)	歳入ロス(現金ベース)	(連邦政府)個人所得税、法人所得税、財貨サービス税(GST)	予算機能別(個人所得税)、優遇内容別(法人所得税・GST)
日本	予算審議の参考	なし	予算委員会提出資料	財務省	毎年(1958)	租税特別措置法(本則中の政策税制を含む)による特例	歳入ロス(減収額試算)	(中央政府)すべての国税	態様別、税目別、企業規模別(法人税)

資料) 渡瀬義男「租税優遇措置—米国におけるその実態と統制を中心として—」『レファレンス』2008年12月号より抜粋

注1) 租税支出を計測する基となる基準(benchmark, norm)が国によって大幅に異なるため、個々の推計の横断的比較は困難である。

注2) 財務省・行政管理予算庁が参照税法基準、(議会)両院合同租税委員会・議会予算局が正常税基準を用いている。

租税支出レポートの公表・報告形式における我が国と諸外国の比較からは、概ね次の相違点が浮かび上がる²。

- 第一に、日本の目的が「予算審議の参考」という拡散したものであるのに対して、他国では税制改革や財政赤字削減、租税支出削減が目的とされていることである。
- 第二に、英国・カナダ・日本は公表・報告に法的根拠を持たないが、米国をはじめ法的根拠を持つ国が多いことである。例えばスペインでは憲法上の規定を有している。なお、英国では法律に準ずる財政安定化規律（1998年）で義務づけられている。
- 第三に、米国・英国が予算書・財政報告の一部・付属文書として機能しているのに対して、日本はカナダとともにこのような報告形式を取らない少数派であること（日本では、予算審議の参考（予算委員会への提供資料）という位置）である。
- 第四に、日本は公表開始時期こそ最も早かったが、その後も予算審議の参考という位置づけであり、またその範囲も租税特別措置法プラス若干の規定という狭い範囲に留まり続けた、ということである。

（3）租税支出の計測方法

実際の支出額を伴わない租税支出の推計には大きく分けて 3 つの方法があるとされている。

①歳入損失法（revenue forgone approach）

基準となる税制と比較して、課税された状態よりも、どれだけ税収が減ったのかを計測することによって、租税支出の金額を計測する方法。この場合、課税前後において、納税者の経済行動は変化しないと仮定する。例えば、税額控除の金額をそのまま租税支出の金額とする方法である。または、所得控除の金額に直面する限界税率を掛け合わせた金額を租税支出の金額とする方法である。

②歳入増加法（revenue gain approach）

特定の税制を取り除いたとき、どれだけ税収が増えるかを計測することによって、租税支出の金額を計測する方法。この場合、納税者の経済行動の変化も考慮される。この方法には、納税者の経済行動に関する弾力性データが必要になる。例えば、欧州では一般的な付加価値税の食料品に対する軽減税率については、軽減税率がない場合に、どのように納税者が行動するかを考慮して税収の増加を計測する。ただし、このような推計方法は容易ではない。

² この相違点の分類は渡瀬（2008）に拠っている。

③支出等価法 (outlay equivalence approach)

納税者に対して租税支出の便益と同じだけの「仮の」直接支出がいくら必要かを測定することによって租税支出の金額を計測する方法。この方法を適用した租税支出を計測すれば、直接支出との比較が容易となる。

このうち、推計が簡便であるという理由により、多くの国で採用されているのは「歳入損失法」である。米国では、かつては支出等価法による租税支出の推計も行われていたが、計測の困難さから、現在では歳入損失法に一本化されている。

なお、包括的な公表内容においては、米国やカナダでは予算機能別（分野別）に租税支出による歳入損失額、英国でも税目別に租税支出による歳入損失額に留まっており、租税支出の「有効性」や政策手段としての「相当性」まで分析している例はほとんど見られない。

(4) 租税支出の分類

我が国の会計検査院による租税特別措置の分類、OECD ガイドラインにおける租税支出の分類、米国議会調査局における租税支出の分類等から、租税支出の分類と内容、及びその効果を整理すると、次頁のとおりとなる。

大別すれば、租税支出の方式としては、「課税の軽減（税額控除、所得控除、軽減税率）」と「課税の繰延（特別償却、割増償却、準備金等）」に二分される。

図表 租税支出の分類と効果

方式	日本 ¹	OECD ガイドライン	米国議会調査局 (CRS)	内容	効果
課税軽減	税額控除	税額控除 (credit)	税額控除 (special credit)	通常の法人税額から一定割合の税額を控除するもの	税額や課税所得が減免される効果がある。
	所得控除	所得控除 (exemption)	所得控除 (special exclusion, exemption, deduction)	所得金額から一定金額を控除するもの	
	税率軽減	優遇税率 (rate relief)	優遇税率 (preferential tax rate)	通常適用される法人税率を一定の場合に限って軽減するもの	
課税繰延	特別償却	課税繰延 (tax deferral)	課税繰延 (tax deferral)	普通償却額に取得価額の一定割合を加えた額を減価償却費とするもの	費用の前倒し等による課税の繰延効果がある。
	割増償却			普通償却額にその一定割合を割り増した額を減価償却費とするもの	
	準備金			準備金として積み立てた額を損金に算入するもの	
	引当金	引当金 (allowance)	—	将来の支出や損失に備えるため損金に算入するもの	
	圧縮記帳	—	—	固定資産の譲渡金額等を原資として取得した代替資産等について、資産の取得価額から売却益等を控除した額を帳簿価額とし、控除額を損金に算入するもの	

資料) 会計検査院『平成 14 年度決算報告』、OECD (2004) , “Best Practice Guidelines—Off Budget and Tax Expenditures—”、Congressional Research Service (2008) , “Tax Expenditures -Compendium of Background Material on Individual Provisions-” を基に MURC 作成

注) 会計検査院平成 14 年度決算報告における租税特別措置の手法の分類

2. 各国別整理

ここでは、調査対象国における政策減税措置の PDCA サイクルと、その中での評価・分析活動に焦点を当てて、各国の取組状況を整理する。

(1) 米国 ～行政府・議会双方の諸機関がそれぞれ評価に関与

①政策減税措置の定義

米国議会予算法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974）の第3条「定義」における（A）-（3）では、租税支出（tax expenditure）を次のとおり定義している。

図表 米国における租税支出（tax expenditure）の定義

「租税支出」とは、連邦税法の諸条項によって、総所得からの特別な除外（非課税）（special exclusion）、免税（exemption）、控除（deduction）、または、特別な税額控除（special credit）、優遇税率（preferential rate）、もしくは課税繰延（deferral）から生じる歳入損失（revenue losses）を言う。「租税支出予算」とは、これらの租税支出の一覧である。

The term “tax expenditures” means those revenue losses attributable to provisions of the Federal tax laws which allow a special exclusion, exemption, or deduction from gross income or which provide a special credit, a preferential rate of tax, or a deferral of tax liability; and the term “tax expenditures budget” means an enumeration of such tax expenditures.

②政策減税措置のPDCA サイクル

a) 税制改正要望—誰が提案を行うのか

大統領が予算案を2月第一月曜日に議会に提出するのを皮切りに、2月～4月にかけて様々な租税支出が提案されることとなる。近年、米国における租税支出の大半は大統領府に属する各種委員会、または議会（議員）から提案される場合が多く、各省庁から提案されることは少ないとのことである。その理由として、各省庁は省庁自身の予算歳出額に主たる関心があり、自らの権限でコントロールすることができない歳入面（租税支出は歳入減少につながる）については責任を持ちようがないためである。

議会（議員）提案の場合、その多くの発端は、議員が産業界・個人団体等のロビイストから、自らの活動に利する様々な税・補助金、規制等を組み合わせたパッケージプログラムを通して欲しいという要請を受けることから始まる³。政治システム上、租税支出は所得税法で規定されるので、下院歳入委員会（House Ways and Means Committee）と上院財政委員会（Senate Finance Committee）が法案審査の権限を持っている。

後述する両院合同租税委員会（Joint Committee on Taxation：JCT）等の専門スタッフを抱えている議会からの租税提案に対して、数は少ないものの省庁から提案される租税支出提案の場合、各省庁には税制の専門スタッフはいないのでアイデアベースであるものが多く、何をしたいのか、そのためにはどれくらいのコストが必要なのかを含め、提案の洗練度は低い場合が多い。そのため、財務省の租税分析局（Office of Tax Analysis：OTA）の支援が必要になる、と言われている⁴。

このように、近年では、大統領府や議会が租税支出提案をリードし、財務省が技術的な支援を行う構造になっている。

図表 米国における租税支出の提案者

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">○ 大統領府の各種委員会○ ロビイストからの要請を受けた議会○ （まれに）各省庁 |
|--|

近年、新たな歳出プログラムは常に無駄な歳出だという批判を受けやすく、議会を通すことは難しいが、租税支出は歳出膨張につながらないので議会を通しやすいという意味で、OTAは大統領予算を実現するための手段として、歳出よりも租税支出を好む傾向にある、

³ この結果、最終的に提案される租税法案は、数百に及ぶ条項から構成され、その中に租税支出提案も含まれることになる。租税支出には財政規律が働きにくい、という理由で批判的な立場の人は、この実態をもって租税支出の不透明性を問題視している。なお、租税支出案が単独で提案されることはまれである。

⁴ OTAへのインタビューより。

と言われている⁵。この点について、OTA では、歳出プログラム導入に比べた租税支出導入の事務上の容易さや、租税支出による歳入減少、ひいては歳出抑制は政府の大きさを小さく見せることができるため合意を得やすい⁶、という観点は認めている。ただし、歳出であれ租税支出であれ、財政負担（deficit）であることには変わりはないため、OTA としてはどちらかに特段の選好（preference）を持っているわけではない、としている⁷。

b) 税制改正案の策定プロセス

米国（連邦政府）における予算過程を大別すると、（i）行政府の長である大統領が取りまとめる大統領予算（予算教書）の策定段階と、（ii）議会において大統領予算を基に進められる予算審議、及び予算関連法案の策定段階とに区別される。

<行政府>

大統領予算の策定に際しては、国家経済会議（National Economic Council：NEC）、行政管理予算庁（Office of Management and Budget：OMB）、財務省の三者間での調整が行われる。このうち歳入面の検討にあたっては NEC と財務省の果たす役割が大きく、特に財務省は、大統領予算を有効なものにするべく税制面での調整を行っており、各税制の提案理由・改正理由を、大統領予算と同時に公表されるいわゆる「グリーンブック（歳入関連提案）」で説明している。

なお、大統領予算策定に関わるガイドライン OMB Circular A-11⁸によれば、各省庁によって提案される租税支出は、提案省庁と財務省の OTA との間で協議・相談を行い、提案の根拠や正当性を OTA の見解と合わせて OMB に提出し、OMB の「査定」を受けることが文書上要請されている。

図表 OMB Circular A-11 で定められているプロセス

省庁は、新税の提案、または租税支出を含む・含まないに関わらず既存の税の修正提案を行う場合は、財務省の OTA と相談（consultation）しなければならない。OTA との相談後、その提案が正当であることを説明する理由書を OMB に提出しなければならない。正当性（justification）の理由書には、OTA の見解とともに、以下の諸点を提示すべきである。

- 租税提案によって取り組もうとしている問題の性質と程度
- 補助金が必要な理由

⁵ GAO へのインタビューより。

⁶ これらの諸点をもって、①租税支出は歳出に比べて透明性が低い、②コストが大きくなっていくかどうか分かりにくい、③何年かたたないと効果が分からない、④歳出は見えやすく、議会により歳出膨張に歯止めをかけやすい、として、租税支出に否定的な見解を持つ人も多い。

⁷ OTA へのインタビューより。

⁸ PART 2 の I. General Policies and Requirements 中の Section 33.6 Tax and tax expenditures

- 租税手段によらない代替案
- 租税変更が非租税的手段よりも好ましい理由

これに加え、省庁は、所管プログラム分野での既存の税・租税支出を継続、または再制定するための正当性の理由書を提出する準備を進めるべきである。その理由書には、上記の情報を含める。

一般に、租税支出については、歳出予算や規制政策と同程度の業績評価（performance evaluation）が必要である。租税支出は、しばしば省庁の歳出・規制政策を補完・代替するものであり、租税支出を通じて提供される財源及びインセンティブは実効力を持ち得る。OTA は租税支出に関する租税政策及び租税分析に主たる責任を有しているが、各省庁は、プログラムに影響を与える、またはプログラムと同じ目標を有している租税支出の効果を評価するため、データや手法を発展させるべく、OTA とともに取り組むべきである。省庁は、要請に応じて、問題分析や経済的効果の推計、及び他の情報を提供できるよう準備すべきである。それによって、予算歳出提案に対する既存または租税支出提案の関係を明確で定量的に情報提供することが可能となる。年次業績計画において含めるべき租税支出データの手引きについては Part 6 を参照のこと。

しかし、現地インタビューによれば、そもそも省庁からの租税支出提案が少ないことや、各省庁に税務の専門家が少ないこともあり、各省庁が OTA と相談する機会はほとんどないこと、また、租税支出提案の検討プロセスにおける OMB の関与は実態上存在しないことが明らかになった。すなわち、OMB Circular A-11 で定められている上記のプロセスは、ほぼ機能していないとのことである。先述のとおり、各省庁は、省庁自身が所管する歳出プログラムに関心があり、歳入損失となって表れる租税支出については、責任を持つにも限定的にならざるを得ないからである⁹。

<議会>¹⁰

米国においては、予算編成権は議会にあり、かつ、行政府には法案提出権がない。したがって、具体的な予算関連法案の作成作業は議会が行わなければならない。2 月に行政府から議会に提出される大統領予算は、議会における予算審議の出発点に位置づけられるものの、性格上は予算要求・政策提案としてのものであって、その内容自体は法的拘束力を持たない。大統領予算を受け取った議会は、予算関連法案を自らの意思で作成し、遅くとも予算年度が開始される前の 9 月末までに審議を終える必要がある。しかし実際上は、大

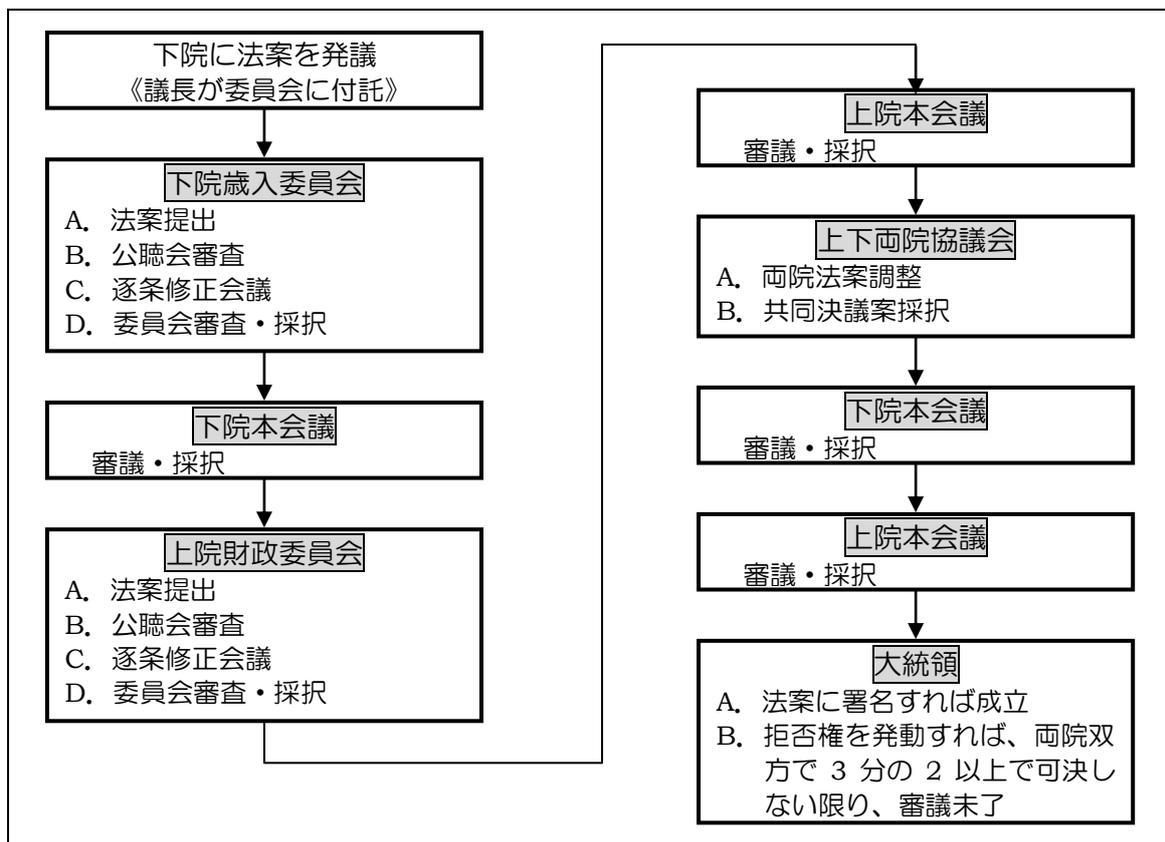
⁹ 歳出プログラムについては、OMB と各省庁との間で相談（コンサルテーション）を行っている。これは、毎年、予算提出前に経るプロセスの中での政策決定上の査定である。

¹⁰ 以下の記述は、主に石村耕治（2007）「アメリカの租税立法過程の研究（上）」『白鷗法学第 14 巻 1 号』及び現地インタビュー結果を基に整理している。

統領予算の問題のない部分はそのまま受け入れられ、また、議論の余地がある部分についても法案について大統領が拒否権を行使することができるため、議会と大統領府との交渉により大統領予算の内容を法案にかなり反映させているのが実情である¹¹とのことである。

先述のとおり、米国における租税支出提案は、大統領府と議会によってなされるのが主となっているが、いずれの租税支出提案も「租税改正法案」の形をもって議会へと提出される。同法案は、下院・上院での審議を経て、大統領の署名により遅くとも9月末に成立することとなるが、中でも下院の歳入委員会と上院の財政委員会¹²が重要な役割を担う。憲法により歳入関連法案は下院によって起草されることが定められているため、下院歳入委員会は上院財政委員会よりも若干上位の位置づけにある。さらに、下院内の規則・慣行により、下院歳入委員会による法律起草を本会議で修正することは、上院財政委員会による法案起草を本会議で修正することよりもかなり困難である。

図表 米国議会における税制改正案の審議過程



資料) 石村耕治 (2007) 「アメリカの租税立法過程の研究 (上)」 『白鷗法学』 第 14 巻 1 号

¹¹ 石村耕治 (2007) 「アメリカの租税立法過程の研究 (上)」 『白鷗法学』 第 14 巻 1 号、及び外務省ウェブページ。 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/eco_tusho/us_2012.html

¹² 双方を総称して租税策定委員会 (tax-writing committee) とも言う。

c) 評価・見直し

1) 全体整理

租税支出にかかる評価は、評価時点を軸にすると、(i) 事前 (Ex-ante) での評価・分析と、(ii) 事後 (Ex-post) での評価・分析に分けられる。またさらに、評価の対象を軸にすると、(iii) 全体的な租税支出の評価・分析と、(iv) 個別の租税支出の評価・分析の2つの考え方に分けられる。

図表 米国における租税支出の評価・分析の取組

		(iii) 全体評価	(iv) 個別評価	備考
(i) 事前評価	行政機関	OTA		歳入損失額推計 (現在価値換算含む)
	議 会	JCT		歳入損失額推計、所得分配分析
(ii) 事後評価	行政機関	—	OTA、各省庁 (アドホック)	2010 年 GPRA 近代化法の成立により、今後 OMB が全体評価を導入することが期待されている
	議 会	CRS (概説書作成)	①ヒアリング ②財務省や GAO へ実施要請 (アドホック)	—

2) 事前評価・分析

ア) 行政機関による評価・分析

すべての租税支出提案 (大統領府提案、議会提案、省庁提案) に対して必ず実施されるのは、財務省の OTA による予算機能別の歳入推計である。この推計結果は OMB へと報告され、大統領予算の付属文書として毎年 OMB が発行している Analytical Perspective の中で、新規・既存の租税支出リストとともに、向こう 5 年間でそれぞれの租税支出による歳入損失額という形で公表される【詳細後述】。

イ) 議会による評価・分析

なお、議会においても、両院合同租税委員会 (Joint Committee on Taxation : JCT) が、(i) 議会提案の租税支出に関する歳入推計を行うとともに、(ii) OTA と同様に新規・既存の租税支出リストの作成とそれぞれの歳入損失額の推計結果を公表している。

なお、いずれの評価・分析も、あくまで歳入損失額の推計が主たる目的であり、個別の租税支出の歳入損失額と、租税支出全体がもたらすが歳入損失額の推計はなされるものの、それぞれがもたらす効果等には触れられていない【詳細後述】。

り) 現状の問題点 ～現地インタビューでの指摘

現状では、租税支出と歳出プログラムの双方について、各省庁では十分にコーディネートできているわけではない。そこで、昨年 12 月、歳出や歳出以外のプログラムをより良く利用して政府目標を達成すべきである、という GPRA 近代化法（GPRA Modernization Act of 2010）が成立した。

GPRA 近代化法がその趣旨に則って適切に運用されるのであれば、PDCA プロセス全体では、租税支出や歳出プログラムのコンサルテーションやコーディネーションがより適切に実施される必要がある。そのため、会計検査院（Government Accountability Office : GAO）では、特に OMB に対して、予算策定における本来の役割をもっと果たすべきである、という意見を持っているようである¹³。OMB では、現状、各省庁の歳出案を査定しているが、この改善意見は、租税支出と歳出を合わせた予算全体の観点からの査定をすべきである、というものである。

3) 事後評価・分析

前述の事前評価・分析については、財務省の OTA 及び JCT が、主に歳入損失額の推計という形で体系的に取り組んでいることを確認したが、事後評価・分析については、いずれかの機関においてシステムティックに実施されているわけではなく、あくまでアドホックな取組である。また、いずれの取組においても、費用便益分析まで実施されている例はまれである。

ア) 行政機関による評価・分析

まず、行政機関による“全体評価”については、歳出プログラムにおける評価制度、取組実態等を踏まえると OMB が主たる役割を果たしているかのように考えられるが、実際のところ、これまでの間、OMB が租税支出プログラムの評価を主導しようとする動きは見られていない。例えば、ブッシュ前政権下、プログラム単位の統一的な政策評価制度として『プログラム評価・格付けツール（Program Assessment Rating Tool : PART）』が OMB によって導入されたが、そのほとんどが歳出プログラムばかりに適用されており、租税支出プログラムで評価対象となったのはわずか 2 本に過ぎなかった（GAO 調べ）。

2010 年の GPRA 近代化法の成立により、今後は各省庁の政策目標を達成する上で、歳出プログラムと租税支出プログラムをうまくコーディネートする必要があるため、租税支出プログラムが、既存の歳出プログラムとうまく整合性が取れているかどうかを分析することが求められる。そこで OMB に対しては、租税支出を評価するシステム、主要政策分野において歳出プログラムも租税支出プログラムも併せて評価できるような基準を作

¹³ GAO インタビューより。

成すべきだという意見が存在する¹⁴。なお、租税支出の評価・分析には、後述するデータの入手方法さえ改善されれば、基本的には他の歳出プログラムの評価と同様に、一般的な政策評価ガイドラインに基づく評価アプローチが使える、との意見が寄せられた¹⁵。

次に、行政機関による“個別評価”については、制度的な評価実施要請があるわけではなく、現状では、財務省の OTA や各省庁が自発的かつアドホックに実施している【詳細後述】。

1) 議会による評価・分析

議会では、関心のあるごく限られた個別の租税支出についてのみ、事後的な監視を行っているというのが現状であり、租税支出を組織だって評価・分析しているわけではない。

議会の監視活動の 1 つとして公式なものとしてはヒアリングプロセスがあげられる。例えば、エネルギー関係の租税支出の失効期限が到来し、これを延長するかどうかを議論する際に、議会でヒアリングが開催され、財務省、関係省庁、環境団体、該当ビジネス団体等の利害関係者からの意見陳述を得る。またこの際、JCT は議員からの要請に応じてデータ分析結果を提出する場合もあるとのことである。

また、議会から財務省や GAO に対して、個別・特定の租税支出についての事後評価・分析を要請する場合もある。このうち GAO の行う評価は、どちらかと言えば租税支出の効果と言うよりも、租税支出プログラムを運用していく上での効率性（Administrative Efficiency）に着目した分析になっている【詳細後述】。

2) 現状の問題点 ～現地インタビューでの指摘

租税支出を評価・分析する上で、評価スタッフの数が不足していることは、各機関とも共通の課題であるが、この他、以下の課題が指摘されている。

■納税データアクセスに関する課題

租税支出の個別評価・分析のためには、データの利用可能性が最大の問題となる。歳出データは大学の研究者や民間の研究機関でも入手できるが、租税支出データは、個人のプライバシーや企業の機密事項が絡んでくるため、アクセスできる機関・人は限定されている¹⁶。利用目的を限定し、目的外利用や情報漏洩に対する罰則規定を設けることによって、省庁、議会、研究者の誰が分析を行う場合でも、同じ情報にアクセスできることが必要である、という意見は多い¹⁷。

■申告書フォームに関する課題

¹⁴ GAO へのインタビューより。ただし、OMB はこの意見には反対している。

¹⁵ GAO へのインタビューより。

¹⁶ GAO、JCT、OTA は、利用目的を限定した上で、納税申告データにアクセスすることが可能となっている。

¹⁷ CRS へのインタビューより。

現在の納税申告書の書式では、租税支出は一括して総額を記入することになっているので、納税申告者が当該租税支出における加速度償却と他の償却をそれぞれの程度活用したのかを把握することができない構造となっている¹⁸。したがって、租税支出の評価を厳密に行うためには、これらを分けて記載できるよう、申告書のフォームを改訂することが望まれている。ただし、そうすると納税申告者の事務負担は増えることになる。

■有効性の視点に関する課題

納税申告書へのアクセスが可能となり、租税支出を利用した人数、租税支出利用額を把握できたとしたならば、租税支出の有効性を検証すべく、次の2つの視点からの評価が重要になってくるであろう。しかし、いずれも実施には何らかの困難を伴うし、実際にここまで評価・分析を行っている事例（特にii）のケース）は極めてまれである。

- i) 租税支出プログラムの方が効果的なのか、歳出プログラムの方が効果的なのか。
- ii) 租税支出あり（with）の場合と租税支出なし（without）の場合を比較し、ありの場合、どの程度人々の行動変化を引き起こしたか（with-without分析）。

上記 i) の視点で実施された評価例としては、「慈善団体への寄付についての税額控除」の評価がある。結論としては、税額控除に拠って人々の行動を寄付活動へ向かわせたり、寄付金を増額させたりするよりも、直接支出で慈善団体に補助金を交付する方が効果は大きい、というものだった。

¹⁸ この点、カリフォルニア州の納税申告書（個人所得税）では、個々の租税支出については2つまで個別に記入することができるフォームとなっており、3つ目以降をまとめて記入する形式となっている。なお、法人税所得税については、日本と同様に別表に記入する形式である（カリフォルニア州税務局へのインタビューより）。

③政策減税措置の評価・分析の取組

ここでは、租税支出のPDCAに関わる下記の主要プレーヤーの役割と、それぞれが実施している租税支出の評価・分析の取組について整理する。

- a) 財務省租税分析局 (OTA)
- b) 両院合同租税委員会 (JCT)
- c) 会計検査院 (GAO)
- d) 議会調査局 (CRS)
- e) その他

a) 財務省租税分析局 (Department of Treasury, Office of Tax Analysis : OTA) ¹⁹

<組織概要>

行政府によって主要な租税政策が変更される場合、財務省が中心的役割を果たす。財務長官の下で、継続的租税政策を形成するとともに、主たる分析を実施する責任主体は、租税政策担当次官補 (Assistant secretary for tax policy) である。担当次官補の下には、租税政策担当副次官補と租税分析担当副次官補の2人が存在する。OTAのディレクターは後者 (租税分析担当副次官補) であり、財務省内の租税分析に関する主たる責務を果たす。JCTと同様に、税収見積、分配効果分析、租税支出レポートの作成を実施している。OTAには、約40名のエコノミストが在籍している。

<事前評価・分析>

OTAで行われる租税支出の評価・分析は、各種のモデルやデータを用いて、歳入損失額の推計を行うことと、それにより誰が (減税の) 便益を受けるのか等を把握する所得分配分析が中心である。ただしOMBを通じて公表するAnalytical Perspectiveの中では、所得分配の分析結果については公表されていない【詳細は、後述 b) JCTの“事前評価・分析におけるOTAとJCTの視点の相違”で記述】。

<事後評価・分析>

OTAで行われる調査研究活動の一環として、租税支出の評価・分析結果の一部がワーキングペーパーや学術誌でアドホックに発表されている。この評価・分析のためのガイドラインは特に存在しないとのことである。これらの調査研究結果を公表する主な目的は、財務省としての関心を世間に示すとともに、このような分野に関心のある学生をリクルートするためでもあるとのことである。

¹⁹ David R. Burton (2002) ,”Reforming the Federal Tax Policy Process,” Policy Analysis No. 463より。

図表 OTA によるワーキングペーパーの例

- July 2008 3: Treasury's Panel Model for Tax Analysis
- July 2008 2: Income shifting from Transfer Pricing: Further Evidence from Tax Return Data
- July 2008 1: Debt and the Profitability of Foreign-Controlled Domestic Corporations in US
- Dec 2007 101: A Review of the Evidence on the Incidence of the Corporate Income Tax
- Nov 2007 100: The Federal Gift Tax: History, Law, and Economics
- May 2007 99: Income Mobility In The U.S.: Evidence From Income Tax Returns For 1987 and 1996
- May 2007 98: Corporate Response to Accelerated Tax Depreciation: Bonus Depreciation for Tax Years 2002-2004
- Oct 2006 97: Measuring a Company's Foreign Tax Credit Position
- Sep 2006 81 (revised) : Revenue Effects of Major Tax Bills
- Nov 2005 96: The Behavioral Response Of Wealth Accumulation To Estate Taxation: Time Series Evidence
- Jun 2005 95: Basic Facts On Charitable Giving
- Jun 2005 94: The Effect of the 2001 Recession and Recent Tax Changes on the Corporate Alternative Minimum Tax
- Jun 2005 93: The Corporate Alternative Minimum Tax, Aggregate Historical Trends
- March 2005 92: Estate Taxes and Charitable Bequests: Evidence from Two Tax Regimes
- Dec 2004 91: Information, the Introduction of Roths, and IRA Participation
- Dec 2004 90: Optimal Tax Enforcement: A Review of the Literature and Practical Implications
- July 2003 81: Revenue Effects of Major Tax Bills (revised)
- March 2003 89: Recent Trends in Stock Options
- August 2001 88: Regional Differences in the Utilization of the Mortgage Interest Deduction
- June 2000 87: Who Pays the Individual AMT?
- May 2000 86: Choosing Between Gifts and Bequests: How Taxes Affect the Timing of Wealth Transfers/等

資料) <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Pages/otapapers-index.aspx>

b) 両院合同租税委員会 (Joint Committee on Taxation : JCT) ²⁰

<組織概要>

両院合同租税委員会 (JCT) は、上院財政委員会 (Senate Finance Committee) と下院歳入委員会 (House Ways and Means Committee) からそれぞれ 5 名 (与党から 3 名、野党から 2 名) ずつの計 10 名で構成される超党派の委員会である。その役割は、基本的には議員の立法提案活動の支援を行うという立場であり、提案の意図に対する情報提供、法案の最終取りまとめ段階 (Mark-up) での現行法との関連性の説明、予算への影響の推計、今後の見通し等についての情報提供を主たる業務としている。さらに 1974 年予算法は、JCT に対して、上院・下院によって検討されるすべての租税法についての公式な税収見積額 (租税支出レポート) を作成・提示することを要請した。

²⁰ JCT へのインタビュー、及び David R. Burton (2002) ,” Reforming the Federal Tax Policy Process,” Policy Analysis No. 463 により作成。

これらの活動を遂行すべく、JCT は 40 人の専門家スタッフを擁しており、18 名のエコノミスト、20 名の弁護士、2 名の公認会計士で構成され、上院財政委員会や下院歳入委員会でのヒアリングのために、提案されている租税要求案の背景情報・データ、関連法規、経済分析の結果、租税提案が行動変化をもたらすことを前提にした分析（Behavioral Effect）、租税支出の便益の及び範囲等の情報提供を行う。また必要に応じて、議会証言者からの意見聴取等も行う。JCT のスタッフは少なくとも 3 つの点で重要な役割を果たしている。

- i) 議員・報告者が依存することとなる租税法案の所得分配効果に関する分析を実施
- ii) 上院・下院の租税策定委員会に提出される法案の起草案を下書き
- iii) 租税法案の要約書を作成、租税法案が議会で審議される段階において JCT スタッフ長がその口頭説明。

こうした文章・口頭での説明が、議会において租税法案を理解する上での主たる情報源となっている。

<事前評価・分析>

JCT で行われる租税支出の評価・分析は、歳入損失額の推計と所得分配効果の分析が中心となり、何人が租税支出提案の便益（減税）をどの程度享受することになるのかを分析している。ただし JCT では、議員からの要請に基づく分析は行ったとしても、その結果を踏まえて議員に対し勧告・提言を行うことは一切ないとのことである。このような租税支出提案に関する議員からの分析の要請は年間で 8 千件程度あるとのことである。

なお JCT としては、かつて租税支出提案の分析に関する方法論をまとめようとしたこともあるが、公表できるレベルまではいかなかったとのことである。

<事前評価・分析における OTA と JCT の視点の相違>

前述のとおり、行政府内の租税政策当局たる財務省 OTA と、議会内の租税政策担当たる JCT は、いずれもそれぞれの立場から租税支出に関する歳入損失額の推計を中心とした歳入分析を行っているが、両者の分析には大きく分けて 3 つの違いがある。1 点目は、使用する経済モデル・推計方法・推計時点の相違、2 点目は今後の経済の見通しに関する相違、3 点目は租税提案の機能の解釈による相違である。OTA と JCT とでの解釈が大きく異なる場合があり、かつての歳入分析において 30~40 億ドルもの差がついたこともあるとのことである。

図表 OTA による租税支出の予算機能別歳入損失額分析例

Table 17-2. ESTIMATES OF TAX EXPENDITURES FOR THE CORPORATE AND INDIVIDUAL INCOME TAXES FOR FISCAL YEARS 2010-2016—Continued
(In millions of dollars)

	Corporations							Individuals							2012-16
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Natural resources and environment:															
34 Expensing of exploration and development costs, nonfuel minerals	110	110	120	130	130	140	140	660	0	0	10	10	10	10	50
35 Excess of percentage over cost depletion, nonfuel minerals	720	740	720	690	700	720	730	3,560	50	50	50	50	50	50	250
36 Exclusion of interest on bonds for water, sewage, and hazardous waste facilities ..	150	130	180	220	230	230	240	1,100	310	330	370	430	480	520	2,350
37 Capital gains treatment of certain timber income									50	50	50	60	60	80	340
38 Expensing of multiperiod timber growing costs	150	180	180	190	200	210	190	970	80	110	110	110	110	120	570
39 Tax incentives for preservation of historic structures	300	300	310	310	320	330	330	1,600	90	90	90	100	100	100	490
40 Exclusion of gain or loss on sale or exchange of certain brownfield sites	50	40	30	20	10	0	0	80	20	20	10	10	0	0	20
41 Industrial CO ₂ capture and sequestration tax credit	20	30	30	40	80	130	170	450							
42 Deduction for endangered species recovery expenditures	10	20	20	20	30	30	40	140	10	10	10	10	20	20	80
Agriculture:															
43 Expensing of certain capital outlays	0	10	10	10	10	10	10	50	70	70	90	100	120	130	560
44 Expensing of certain multiperiod production costs	10	10	10	10	10	10	10	50	130	140	140	160	170	170	810
45 Treatment of loans forgiven for solvent farmers									20	20	20	20	20	20	100
46 Capital gains treatment of certain income ..									490	500	520	560	630	780	3,440
47 Income averaging for farmers									90	90	90	90	90	100	470
48 Deferral of gain on sale of farm refiners ..	20	20	20	20	20	20	20	100							
49 Expensing of reforestation expenditures	10	10	10	10	10	10	10	50	40	60	70	70	70	80	370
Commerce and housing:															
Financial institutions and insurance:															
50 Exemption of credit union income	1,270	1,240	1,310	1,470	1,600	1,710	1,830	7,920							
51 Exclusion of interest on life insurance savings	1,500	1,570	1,650	1,740	1,840	1,940	2,050	9,220	18,410	19,640	21,010	22,480	23,960	25,440	119,840
52 Special alternative tax on small property and casualty insurance companies ..	40	40	40	40	40	40	40	200							

資料) OMB, “Fiscal Year 2012 Analytical Perspectives”

図表 JCT による租税支出の予算機能別歳入損失額分析例

Table 1.—Tax Expenditure Estimates By Budget Function, Fiscal Years 2010–2014¹—Continued
(Billions of Dollars)

Function	Corporations					Individuals					Total 2010–14
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	
Solar (limited to facilities placed in service before 1/1/06)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)						0.1
Small irrigation power	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)						0.1
Municipal solid waste	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)						0.1
Open-loop biomass	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	1.6
Credits for investments in clean coal facilities	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2						0.9
Coal production credits:											
Refined coal	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)						0.1
Indian coal	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)						0.1
Credit for the production of energy-efficient appliances	0.2	0.1									0.3
Credits for alternative technology vehicles:											
Hybrid vehicles	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	1.0
Other alternative fuel vehicles ..	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	0.1
Credit for clean-fuel vehicle refueling property	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	0.2
Residential energy efficient property credit						0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.9
New energy efficient home credit	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)						0.1
Credit for certain alternative motor vehicles that do not meet existing criteria of a qualified plug-in electric drive motor vehicle	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	0.2
Credit for investment in advanced energy property	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	(3)	(3)	(3)	1.5
Exclusion of interest on State and local government qualified private activity bonds for energy production facilities	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	0.3

資料) JCT, “Estimates of Federal Tax Expenditures Fiscal Years 2010–2014”

OTA が OMB を通じて公表する Analytical Perspective では、いくつかの租税支出提案について、将来にわたる歳入損失額を現在価値換算した値も公表している。

図表 OTA による租税支出の予算機能別歳入損失額の現在価値換算例

Table 17-4. PRESENT VALUE OF SELECTED TAX EXPENDITURES FOR ACTIVITY IN CALENDAR YEAR 2010
(In millions of dollars)

Provision	2010 Present Value of Revenue Loss
5 Deferral of income from controlled foreign corporations (normal tax method)	23,260
7 Expensing of research and experimentation expenditures (normal tax method)	2,840
21 Credit for holding clean renewable energy bonds	320
9 Expensing of exploration and development costs - fuels	220
34 Expensing of exploration and development costs - nonfuels	40
38 Expensing of multiperiod timber growing costs	120
44 Expensing of certain multiperiod production costs - agriculture	220
43 Expensing of certain capital outlays - agriculture	150
49 Expensing of reforestation expenditures	20
51 Deferral of income on life insurance and annuity contracts	19,180
65 Accelerated depreciation on rental housing	6,570
76 Accelerated depreciation of buildings other than rental	-13,500
77 Accelerated depreciation of machinery and equipment	15,230
78 Expensing of certain small investments (normal tax method)	-40
107 Credit for holders of zone academy bonds	170
64 Credit for low-income housing investments	5,900
104 Deferral for state prepaid tuition plans	8,500
148 Exclusion of pension contributions - employer plans	73,830
149 Exclusion of 401(k) contributions	134,000
150 Exclusion of IRA contributions and earnings	3,800
150 Exclusion of Roth earnings and distributions	11,300
150 Exclusion of non-deductible IRA earnings	510
152 Exclusion of contributions and earnings for Keogh plans	5,710
170 Exclusion of interest on public-purpose bonds	19,600
Exclusion of interest on non-public purpose bonds	6,690
173 Deferral of interest on U.S. savings bonds	260

資料) OMB, “Fiscal Year 2012 Analytical Perspectives”

他方、OTA の分析では、所得分配についての分析結果は公表されていない²¹⁾のに対して、JCT では租税支出提案の所得分配上の影響として、いくつかの租税支出提案についての所得階層別の利用者数・歳入損失額を受益分布として示している。

図表 JCT による租税支出の所得分配上への影響分析例

Table 3.—Distribution by Income Class of Selected Individual Tax Expenditure Items, at 2009 Rates and 2009 Income Levels¹
(Money amounts in millions of dollars, returns in thousands)

Income Class ²	Medical Deduction		Real Estate Tax Deduction	
	Returns	Amount	Returns	Amount
Below \$10,000	225		1	
\$10,000 to \$20,000	525	\$32	175	\$20
\$20,000 to \$30,000	999	165	787	145
\$30,000 to \$40,000	1,343	330	1,753	367
\$40,000 to \$50,000	1,556	617	2,769	707
\$50,000 to \$75,000	3,125	2,129	7,768	2,932
\$75,000 to \$100,000	1,807	1,942	7,100	3,318
\$100,000 to \$200,000	1,504	3,062	11,041	9,583
\$200,000 and over	128	1,057	2,130	4,181
Total	11,212	\$9,335	33,525	\$21,253

Footnotes appear at the end of the table.

資料) JCT, “Estimates of Federal Tax Expenditures Fiscal Years 2010-2014”

²¹ OTA 内部では、歳入損失額に加え所得分配上の影響分析も実施しているとのことであるが、これは公表されていない。

租税支出は、企業であれ個人であれ、納税者（すなわち高所得者）でなければ恩恵を受けることができない、すなわち所得分位の高い層ほど減税額が大きくなるという性質を持っている。租税支出の検討プロセスの中で、OTA、JCT とも歳入損失額の推計とともに所得分配分析を実施しているのはこのためである。租税支出の所得分配効果については、特に米国議会が関心を寄せている。

図表 租税支出提案の事前評価・分析の内容

機関		歳入損失額推計	所得分配分析	その他
行政機関	OTA	○	×（非公表）	<ul style="list-style-type: none"> ・今後 5 年の歳入損失推計 ・現在価値換算あり。
議会	JCT	○	○	<ul style="list-style-type: none"> ・今後 5 年の歳入損失推計

c) 会計検査院（Government Accountability Office：GAO）²²

<組織概要>

前述のとおり、議会において既存の租税支出の延長等を検討する場合、下院歳入委員会や上院財政委員会でヒアリングを開催する他に、財務省や GAO に評価・分析を要請することによって、コンプライアンス上の問題が生じていないかどうかを調査する。

GAO には、租税分野を担当するスタッフとして平均約 60 名が存在し、うち、25～30 名が租税支出に関する調査を担当している。このスタッフ数は、議会から要請される調査数に応じて多少上下するとのことである。

<事後評価・分析>

GAO が実施する租税支出に関する調査は、議会からの要請に基づくもの、もしくは法律等により GAO のレビューが義務づけられているものであり、年間 3～5 件程度、1 件当たり 9 か月～1 年の期間をかけて実施している。最近では、下院歳入委員会・上院財政委員会以外の議会委員会から、特定の租税支出が歳出プログラム全体の目標にどのような影響を及ぼすのかという調査研究を依頼されることも増えているとのことである。

評価の視点は、議会からの要請によってケースバイケースであり、租税支出のコンプライアンス状況、政策目的の達成状況、より有効に機能させるための方策等、様々である。また、租税支出のアウトプットデータを集めることだけを要請されることもあれば、アウトカムに関する計量経済分析が要請される場合もある。いずれのケースにおいても、特定の租税支出について、その目的は何か、調査の方法論としてはどのようなデータが必要か、という点は検討されることとなり、評価設計を行った後、評価・分析のために用いる納税

²² GAO へのインタビューにより作成

申告データを内国歳入庁から入手し、そのデータ・クリーンアップに相応の時間を要することとなる。一般的傾向として、GAO が行う租税支出の評価・分析では、租税支出の費用と便益とを比較するというより、個々の租税支出プログラムをよりよく運用していくという効率性（Administrative Efficiency）に着目した分析を行い、全体的にプログラムを是正・再構築していくことが重要だ、との立場をとっている²³。

なお GAO では、租税支出の評価・分析は、基本的には一般的な他の歳出プログラムの評価・分析と同じアプローチが適用できると考えており、租税支出プログラムに特化した評価・分析用のガイドラインは作成していないとのことである。

図表 GAO による評価・分析の例

■ 税制の運営面に着目した事例²⁴

研究開発税額控除において、制度導入当初、租税支出プログラムが無ければできないような研究開発を促進する意図により開始したが、調査の結果、企業は租税支出プログラムが無くとも研究開発を実施する意図を持っており、租税支出が windfall（棚ぼた or 追い風）として利用されていることがわかった。ただし、企業サイドにとっては、申請書類の手続きや、保存すべき書類が膨大なもので、事務手続上の負担感は大きかったので、GAO としては手続面を簡素化すべきである、という勧告を行った。

■ 租税支出プログラムと歳出プログラムとの連携に着目した事例²⁵

エタノールに対する税額控除の調査を行った結果、再生可能エネルギー利用政策の一環として実施されている歳出プログラムとの重複があり、年間 57 億ドルの歳入損失につながっているため、当該エタノール税額控除は不要である、という勧告を行った。

■ GAO による勧告の成果

GAO の調査結果を受け入れ、制度改善を行った上で継続が認められた租税支出の例としては、勤労所得税額控除（Advance Earned Income Tax Credit：AEITC）²⁶がある。

GAO の調査結果を受け入れ、廃止になった租税支出の例としては、米国領土内における経済開発に関する税額控除（通称 936 Tax credit）²⁷があり、これは租税支出よりも補助金（直接支出）の方が有効である、という評価・分析結果であった。

資料）GAO へのインタビューに基づき作成

²³ GAO へのインタビューより。

²⁴ Tax Policy: The Research Tax Credit's Design and Administration Can Be Improved. GAO-10-136, November 6, 2009. <http://www.gao.gov/products/GAO-10-136>

²⁵ Biofuels: Potential Effects and Challenges of Required Increases in Production and Use. GAO-09-446, August 25, 2009, <http://www.gao.gov/products/GAO-09-446>

²⁶ Advance Earned Income Tax Credit: Low Use and Small Dollars Paid Impede IRS's Efforts to Reduce High Noncompliance, GAO-07-1110, August 10, 2007, <http://www.gao.gov/new.items/d071110.pdf>

²⁷ Tax Policy: Puerto Rico and the Section 936 Tax Credit, GAO/GGD-93-109, June 8, 1993, <http://archive.gao.gov/t2pbat5/149536.pdf>

d) 議会調査局 (Congressional Research Service : CRS) ²⁸

米国議会図書館の一部局である CRS は 5 つのリサーチ部門からなる。政府財政リサーチ部門 (Government and Finance Division) には、10~15 名のセクションが 5 つ存在し、そのうちの Government Finance and Taxation Section には 10 名の税制担当スタッフがいて、対議会・議員・同スタッフ向けの租税支出に関する情報提供・分析業務を行っている。前述の JCT がエコノミスト、弁護士、会計士を擁しつつ、主に租税支出の損失額推計や分配効果分析を行い、情報提供を行っているのに対して、CRS ではさらに幅広い情報提供を行っている。例えば CRS では、JCT が作成する租税支出リストに基づき、2 年に 1 度の頻度で、租税支出の概説書 (Compendium) を作成・公表している。この中では、個々の租税支出について a. 目的、b. 分配上の効果、c. インパクト、d. 合理性、e. 評価、f. 参考文献リスト (学界やシンクタンク等が実施した定量分析レポート等も含む) を提供している。ただし、いずれも定性的記述に留まっている。

e) その他の機関による評価

上記の行政機関や議会 (GAO・CRS を含む) での評価とは別に、学界やシンクタンク等での租税支出の評価・分析事例もあるが、多くは助成金等を活用した研究であり、総合的な評価・分析とはなっていない。政府から民間シンクタンクへの委託調査も時折あるが、いずれのケースにおいても、租税支出によって、歳入損失額を上回る便益があったかどうかまでを示している文献例は、ほとんど存在しない²⁹。

地方政府における租税支出の評価・分析としては、ワシントン州の会計検査院におけるレビューのポイントがグッドプラクティスとして紹介されることがある。ワシントン州でのレビューのポイント³⁰は、個人や産業の所得階層、政策目的、租税支出が目的達成に貢献したと言える証拠及びその程度、意図せざる便益、租税支出を終了した場合の負の影響、修正の可能性、財政への影響、租税支出を終了した場合の所得分配への影響、他の類似租税提案の考慮等を記述することとなっている。同州では、明確に「効果が無い」ことが示されない限り租税支出の「延長」が認められている。

²⁸ CRS へのインタビューにより作成

²⁹ Urban-Brookings Tax Policy Center へのインタビューより。

³⁰ Carl Davis (2009) , “Judging Tax Expenditures” <http://www.ctj.org/pdf/judgingtep1109.pdf>

(2) 英国 ～租税政策改革により、財務省・歳入関税庁による新たな評価が導入

2010年6月、政権交代直後に公表されたキャメロン新政権の緊急予算案とともに、財務省・歳入関税庁は「租税政策の立案—新しいアプローチ³¹⁾」と題する文書を発表し、英国政府における租税政策に関する大規模な制度改革を行うことを公表、実際に、政策立案や評価に関する改革に着手してきている。2011年3月に公表された2011年度予算では、こうした制度改革を受けて様々な新しい取組が講じられている。

以下、制度改革前の状況と、今般の制度改革の概要について整理する。

①政策減税措置の定義

英国では、いわゆる『減税措置 (tax relief)』をいくつかのカテゴリーに分類してきたが、その定義は曖昧なものであった。

- 予算措置の代替手段、もしくは予算措置との連続性・関連性を有する類似手段のものを「租税支出 (tax expenditure)」と表現している。この中には、住宅売却時のキャピタルゲインにかかる税免除や、雇用者から提供される赴任費用の8,000ポンドまでの所得控除等が含まれる。
- 税システムの一部として統合・内包されていたり、税手続・遵守上の簡素化措置として見なされたりする減税措置については「構造的 (減税) 措置 (structural reliefs)」と表現している。この中には、個人所得税に関する基礎控除や、配当金への二重課税控除等が含まれる。
- しかし、英国政府自身、上記の2つのカテゴリーの明確な区別は困難であるとしており、またその双方を構成要素とする「租税減免 (tax concession)」のカテゴリーも存在している。この中には、年齢に関する税額控除 (age-related allowances) や、児童手当・障害者生活費手当の税額控除 (tax exemptions for child benefits and disability living allowances) 等が含まれる。

現地でのインタビューによれば、英国の減税措置は租税法典に基づき展開されているものの、改訂に次ぐ改訂を重ねてきたため、その全体像があまりにも複雑となり、財務省・歳入関税庁の担当者や、民間の税専門家も、英国に存在する減税措置を全体として完璧に理解することは困難であったとされる。

このような状況を受けて、2010年5月の政権交代以降、財務大臣に対する独立した助言機関 (現政権下での時限組織) として2010年7月に発足した租税簡素化室 (Office of Tax Simplification : OTS) は、英国の租税システムにおけるすべての『減税措置 (tax relief)』をリスト化する作業に着手、同年11月8日に全部で1,042件となるリストを

³¹⁾ HM Treasury (2010) , Tax policy making: a new approach

公開している。OTS 担当者へのインタビューによれば、これは英国政府として初の試みであるとのことである。

図表 英国 OTS による減税措置の定義

- A **specific deduction** set out in legislation from taxable income or profits - for example, specific deductions from trading or employment income.
- An **allowance** or a tax-free amount of income or gains – for example, the personal allowance for income tax or the inheritance tax threshold.
- An **exemption** from the scope of tax – for example, cars are not subject to capital gains tax.
- A **reduction** in tax due – for example double taxation relief.
- A **tax credit** – for example research and development tax credits for small or medium companies.
- **Zero rates** – for example talking books for the blind
- **Reduced rates** – for example on domestic fuel and power.

資料) OTS ウェブページ (http://www.hm-treasury.gov.uk/ots_taxreliefsreview_approach.htm)

図表 英国における減税措置 (tax relief) の数

租税・関税	減税措置の数
Aggregates Levy	27
Air Passenger Duty	10
Bank Payroll Tax	2
Capital Gains Tax	44
Capital Gains Tax & Corporation Tax	33
Climate Change Levy	14
Corporation Tax	104
Customs Duty	10
Excise Taxes	7
Gambling Duty	12
Hydrocarbon Oils Duty	13
Income Tax	225
Income Tax & Capital Gains Tax	6
Income Tax & Capital Gains Tax & Inheritance Tax	1
Income Tax & Corporation Tax	89
Income Tax & Corporation Tax & Capital Gains Tax	4
Income Tax & Corporation Tax & Capital Gains Tax & Stamp Duty Land Tax	2
Income Tax & National Insurance Contributions	73
Inheritance Tax	89
Insurance Premium Tax	11
Landfill Tax	9
National Insurance Contributions	73
Petroleum Revenue Tax	12
Stamp Duty	45
Stamp Duty Land Tax	43
Stamp Duty Reserve Tax	17
Stamp Duty Reserve Tax & Stamp Duty	12
Value Added Tax	55
総 計	1,042

資料) OTS ウェブページ (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ots_taxreliefs_list_081110.xls)

②政策減税措置のPDCAサイクル³²

英国における租税政策（tax policy）のPDCAは、その全般にわたり財務省（HM Treasury）と歳入関税庁（HM Revenue and Custom）が中央集権的に管理・管轄しており、特に税制（改正）の政策立案機能は財務大臣の専管事項とされている。財務省内では、我が国の財務省主税局に相当する予算・租税・福祉局（Budget, Tax and Welfare : BTW）がその政策立案業務を担っている。他方、現地でのインタビューによれば、租税政策のPDCAサイクルにおいて、政策実施官庁が主導したり、主体的に関与したりするケースはほとんど存在しないとのことである。

現在、キャメロン政権下で行われている租税政策改革は、これまで不透明であった租税政策のPDCAサイクルの透明性を高め、国民に対する説明責任を果たしていくことを主たる目的として、様々な新しい取組が講じられている。

a) 税制改正要望—誰が提案を行うのか

英国では、財務大臣によって毎年度³³の予算案が前年3月に発表（予算演説。パジェット・レポート）され、議会での審議へと委ねられるが、その際に併せて新たな減税措置等を含む税制改正案が提出される。しかし、ここまでに至る財務省内での一連の予算編成過程は基本的に非公開³⁴とされており、税制改正案は財務省以外の他省庁や与党に事前相談なく決定され、財務大臣の予算演説で明らかにされるまで厳格に秘密にされてきた。

現地でのインタビューによれば、通常、新たな減税措置に関する最初の提案は、経済団体や業界団体等によるロビイング活動、マスコミ・シンクタンク等の提言等を通じて、措置に対する要望が政治家に寄せられるとのことである。この段階では、減税措置の概要と、措置を講じることの目的や期待される効果（投資が増える、競争力が向上する等）が定性的に語られる程度であり、あくまでアイディアの域を超えないとのことであるが、財務大臣としては、こうした要望・アイディアを勘案しながら、新たな減税措置の必要性を検討しているはずである、とのことである。

経済団体や業界団体等からの要望を受けて、新たな減税措置を講じることが本格的に検討されるとなると、財務大臣から財務省の担当部局に対して、(i) どのような措置を講じることが可能か、(ii) 措置を講じることによる影響がどのようなものになるのか、等の分析・提言がそれぞれ要請されるとのことである。現地でのインタビューによれば、(i) の例として、新たに導入しようとする減税措置と既存の政策との間で齟齬が生じないかの確

³² ここでの記述は、鎌倉治子（2007）「英国歳入関税庁の発足」『レファレンス』2007年7月、松浦茂（2008）「イギリス及びフランスの予算・決算制度」『レファレンス』2008年5月、及び現地でのインタビュー結果を基に整理している。

³³ 英国の予算年度は、4月～翌年3月。

³⁴ 1997年より、ブレア政権下での予算編成過程の透明性向上の一環として、次年度の予算編成方針を示し、国民的な議論を喚起することを目的とした「ブレ・パジェット・レポート」を、予算案の3か月前に公表することが義務づけられており、毎年秋頃に公表されるようになっている。

認や、減税措置の導入方法に関する政策オプションの提示等が要請されるとのことであり、この過程で、それぞれの政策分野を所掌する政策実施官庁に対して、財務省から意見照会がなされる場合があるとのことである。また、(ii)の例として、新たな減税措置の導入に伴う、ア) 税収減規模、イ) 影響を受けるセクターや行動誘因内容の特定、ウ) 経済成長や雇用に与える影響等のポテンシャル把握、エ) 税逃れのリスク等の分析・提言が要請されるとのことである。財務省では、こうした分析を行うための経済マクロモデルを有しており、新たな減税措置を講じることによる影響を多面的に分析しているとのことである。

しかし、これらの分析結果の詳細は外部からは把握することができず、唯一公表されるのは、毎年春のバジェット・レポートの中で、措置毎の税収減の列挙（下図表）と、これら個々の税制措置が「総体」として経済成長に与える影響の言及がなされるのみであった。

図表 2011年予算（バジェット・レポート）における措置毎の税収減の記載

	Head	£ million				
		2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Growth and Enterprise						
1 Corporation tax: decrease main rate to 26% in 2011-12, 25% in 2012-13, 24% in 2013-14 and 23% from 2014-15	Tax	-425	-810	-910	-1,000	-1,075
2 Corporation tax: interim improvements to Controlled Foreign Company rules	Tax	-55	-15	-25	-25	-25
3 Corporation tax: taxation of foreign branches reform	Tax	0	-30	-70	-80	-80
4 Corporation tax: corporate capital gains simplification	Tax	+5	-5	-15	-35	-55
5 Corporation tax: full reform to Controlled Foreign Company rules	Tax	0	-210	-540	-770	-840
6 Bank Levy: increase first year effective rate to 0.075% and rate to 0.078% from January 2012	Tax	+630	+285	+100	+105	+100
7 Enterprise Investment Scheme and Venture Capital Trusts: reform	Tax	0	-105	-115	-110	-120
8 R&D tax credits: increase SME rate to 200% from 2011-12 and to 225% from 2012-13	Spend	-20	-75	-105	-105	-
9 Capital allowances: extension of short life assets limit	Tax	-10	-40	-70	-100	-170
10 Capital allowances: extension of business premises renovation allowance	Tax	0	-5	-30	-25	-30
11 Business rates: Enterprise Zones	Tax	0	-20	-40	-65	-80
12 Business rates: one-year extension of relief for small business from October 2011	Tax	-190	-185	+5	0	0
13 Capital gains tax: increase Entrepreneurs' relief lifetime limit to £10 million	Tax	0	-50	-70	-90	-100
14 Science facilities: additional investment	Spend	-100	0	0	0	-
Housing and Employment						
15 Stamp Duty Land Tax: bulk purchasing	Tax	-70	-90	-120	-130	-150

2010年6月に公表された「租税政策の立案—新しいアプローチ」では、こうした状況を改め、新たな減税措置の意図・目的・影響を事前に明らかにし、議会や国民への説明責任を果たすべく、新たな減税措置の導入に伴う税収減規模の試算（tax policy costing）や、もたらされる影響の事前分析等を一体的に記載した『租税情報・影響ノート（Tax Information and Impact Note：TIIN）』を作成・公表することを政府（具体的には財務省及び歳入関税庁）に要請した。

これを受けて、2010年12月には、2011年度予算（2011年3月に公表）を補完する文書として、「2011年財政法の立法ドラフトの概観」³⁵が財務省・歳入関税庁の連名で公開されている【詳細後述】。

b) 税制改正案の策定プロセス

<政府部内>

前述のとおり、英国における税制改正案は、政策実施官庁主導ではなく租税政策当局である財務省（予算・租税・福祉局）自身によって策定される。したがって、財務省が策定した租税改正案を対象とした、政府部内でのいわゆる査定機能は存在しない。

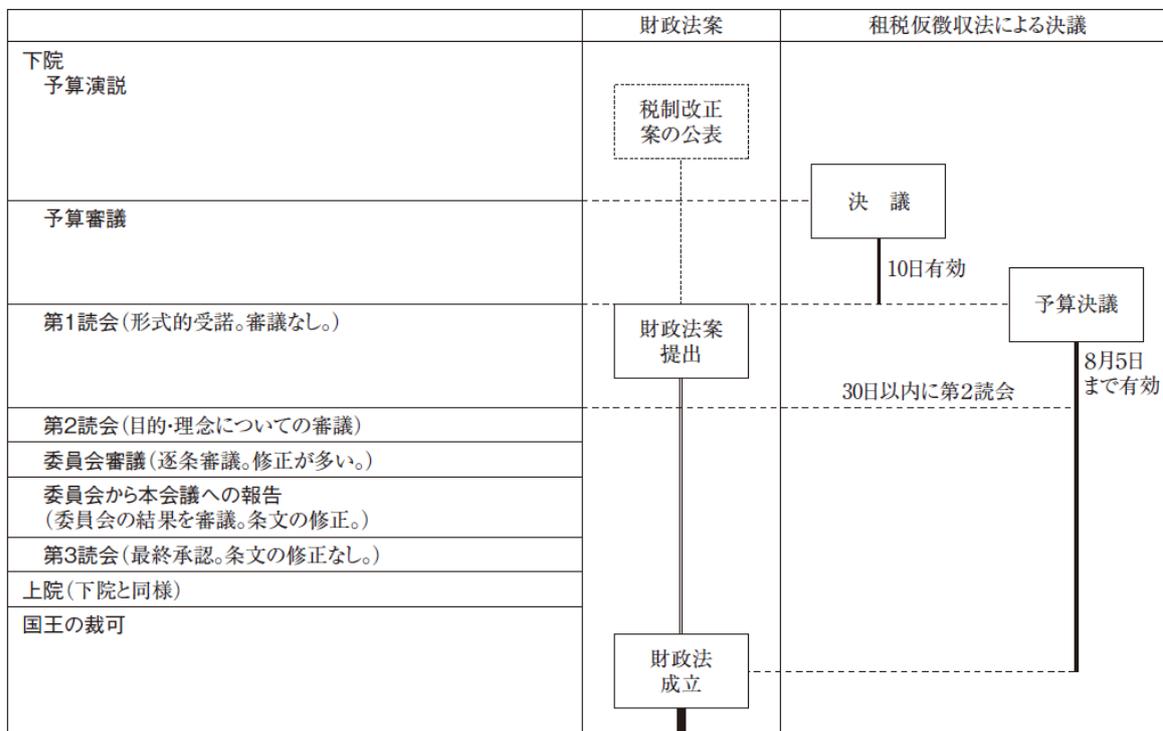
その後、2010年5月の政権交代を機として、経済・財政見通しを作成し、予算案・税制改正案が実現した場合の経済への影響等を評価する「予算責任局（Office for Budget Responsibility：OBR）」が、財務省内の第三者機関として新たに設立されることとなった。この予算責任局が、業務の一環として、政府（財務省）が公表する予算上に示される政策手段のコスト算出結果について査定することとなり、新たな減税措置毎の税収減規模の試算（tax policy costing）結果を査定（scrutiny）し、承認（certification）する役割を果たすこととなるとのことであるが、現時点でその詳細は確認できなかった。

<議会>

財務大臣による3月の予算演説で明らかにされた税制改正案（政府案）は、速やかに財政法案（Finance Bill）としてまとめられ、下院へと提出される。同法案は、下院・上院での審議を経て、最終的には国王の裁可をもって7月頃に成立することとなる。

³⁵ HM Treasury & HM Revenue and Customs (2010), Overview of draft legislation for Finance Bill 2011

図表 英国議会における税制改正案の審議過程



資料) 鎌倉治子(2007)「英国歳入関税庁の発足」『レファレンス』2007年7月

c) 評価・見直し

英国における税制改正案の評価・見直しに関する公式な取組を列挙すると、以下のとおりである。

最近に至るまで、政府としての公式な形で実施・公表されていた評価・見直しの活動は、iii) 歳入関税庁による調査研究レポートのみであり、税制改正案の検討過程において行われてきた財務省による個別措置毎の分析作業等は外部からは伺い知ることができなかった。しかし、2010年6月に公表された「租税政策の立案—新しいアプローチ」に基づき、新たに、i) や ii) の評価・見直しが公式かつシステムティックに取り組み、かつ公表されるようになってきている【詳細後述】。

図表 英国における租税支出の評価・見直し

<事前評価>

i) 租税情報・影響ノート (Tax Information and Impact Note : TIIN)

→財務省・歳入関税庁の連名による、税制改正案（個別・新規の減税措置）についての事前評価。すべての新規措置が評価対象としている。

<事後評価>

ii) 減税措置レビュー (Review of Tax Relief)

→財務省内に独立機関として新たに設けられた「租税簡素化室 (Office on Tax Simplification)」による、個別・既存の減税措置についての事後評価。一部の既存措置を、一定の基準に基づき選定して評価対象としている。

iii) 歳入関税庁による調査研究レポート

→租税政策に関するリサーチプロジェクトの一部として、個別・既存の減税措置についての事後評価が取り込まれる場合。アドホックに行われている。

③政策減税措置の評価・分析の取組

a) 租税情報・影響ノート (Tax Information and Impact Note : TIIN)

前述のとおり、2010年6月に公表された「租税政策の立案—新しいアプローチ」に基づき、新たに取り組まれることとなった、新規の減税措置の事前評価の取組であり、新たな減税措置の導入に伴う税収減規模の試算や、もたらされる影響の事前分析結果が、個々の措置毎に記載される。2010年12月にはじめて公表された「2011年財政法の立法ドラフトの概観」報告書では、2011年財政法により導入される予定である39の新たな減税措置についてのTIINが公表、その後、2011年3月に2011年度予算とともに公表された正式版「税法・税率の概観」報告書では、いくつかの措置が追加され46のTIINが公表されている。

図表 2011年財政法により導入予定の減税措置一覧

個人税 (Personal Taxes) 10 制度

Enterprise Investment Schemes and Venture Capital Trusts	Introduction of Junior ISAs
Approved Mileage Allowance Payments	Income Tax Personal Allowances for Those Aged Under 65 for 2012-13
Entrepreneurs' Relief: Increase in the Lifetime Limit	CPI Indexation of National Insurance Contribution Rates, Limits and Thresholds
Reduced Childcare Relief for Higher Rate Taxpayers	CPI Indexation: Annual ISA Subscription Limit
Subsistence Allowances paid to Experts Seconded to European Union Bodies Located in the UK	CPI Indexation: Capital Gains Tax Annual Exempt Amount

法人税 (Corporate Taxes) 11 制度

Corporation Tax Main Rate	Bank Levy
Capital Allowances: Short Life Asset	UCITS IV: Management Company Passport
Enhanced Capital Allowances (ECA) Scheme for Energy-Saving Technologies 【TIIN 事例を後述】	Tax Treatment of Specified Investments
Research & Development Tax Credits for SMEs	Interim CFC Reform
Oil and Gas Taxation: Supplementary Charge	Taxation of Foreign Branches
Oil and Gas: Intangible Fixed Assets	

寄付税制 (Charities and Charitable Giving) 2 制度

Gift Aid Benefit Limits	SA Donate
-------------------------	-----------

間接税 (Indirect Taxes) 10 制度

Tobacco Products: Rates of Duty	Aggregates Levy Rate
Fuel Duty Rates	Stamp Duty Land Tax: Reform of Rules for Bulk Purchases
Carbon Price Floor	VAT: Low Value Consignment Relief
Climate Change Levy Exemption: Certain Forms of Transport	Climate Change Levy: Reform of Climate Change Agreements
Climate Change Levy Exemption: Recycling Processes	Duty on High and Lower Strength Beers

税逃れ対策 (Anti Avoidance Measures) 5 制度

Preventing Avoidance: Sale of Lessor Companies	Disguised Remuneration
--	------------------------

Preventing Avoidance: Stamp Duty Land Tax	Loan Relationship and Derivative Contracts (Disregard) Regulations
Preventing Avoidance: Corporate Gains Degrouping Charge	

税行政 (Tax Administration) 8 制度

Provisional Collection of Taxes Act (1968) : Amendments to Section 1	Millennium Gift Aid: Repeal of Redundant Relief
Mutual Assistance Recovery Directive	Payroll Giving Supplement: Repeal of Redundant Relief
The Taxation of Index-Linked Gilt-Edged Securities	National Savings Bank Ordinary Account Interest: Repeal of Redundant Relief
Charities: Transitional Relief on Distributions: Repeal of Redundant Reliefs	Stamp Duty: Repeal of Redundant Reliefs and Exemptions

具体的には、個々の措置について、以下の項目からの評価・分析がなされている。全体を概観すると、1 事案あたりの記述は A4 で 3~5 頁程度であり、一部には定量的な分析事例も散見されるが、多くは定性的記述にとどまっている。なお、租税情報・影響ノートの形式・記述内容の是非を検討するに際しては、かねてより規制政策分野で導入されてきた影響評価 (Impact Assessment) の形式が参考にされていると報告されており、今後、内容・質を向上させるとの旨が、報告書に記載されている。

図表 「租税情報・影響ノート」の構成

項目	内容
税制措置名	—
誰が影響を受けるか? <i>Who is likely to be affected?</i>	措置案の対象者を記載
税制措置の概要 <i>General description of the measure</i>	措置案の内容を記載
政策目的 <i>Policy objective</i>	措置案の目的を記載
税制措置の背景 <i>Background to this measure</i>	措置案導入の背景となる事実を記載
提案内容の詳細 <i>Detailed proposal</i>	
— 導入日 <i>Operative date</i>	効力の発生する日付を記載
— 現行法 <i>Current law</i>	現行法令上での課税ベースを記載
— 改正内容案 <i>Proposed revisions</i>	減税内容を記載
影響の要約 <i>Summary of impacts</i>	
— 税収減規模 <i>Exchequer impact</i>	向こう 5 か年の減税総額を記載
— 経済的影響 <i>Economic impact</i>	事案によって、定量的に記載されているものも散見されるが、多くは定性的記述
— 個人・家計に与える影響	

<i>Impact on individuals and households</i>	
—公平性影響 <i>Equalities impacts</i>	
—産業界に与える影響 <i>Impact on business including third sector</i>	
—公的部門に与える影響 <i>Impact on public sector</i>	
—その他の影響 <i>Other impacts</i>	
モニタリング・評価 <i>Monitoring and evaluation</i>	将来的な見通しを記載
連絡先 <i>Further advice</i>	歳入関税庁の担当者名・連絡先を記載

図表 「租税情報・影響ノート」の評価事例

<p>■税制措置名 省エネルギー技術に対する資本強化税額控除（ECA）スキーム</p> <p>■誰が影響を受けるか？／Who is likely to be affected? エネルギーを効率的に使う指定された設備や機器を購入する事業者。</p> <p>■税制措置の概要／General description of the measure 今回の措置は、省エネ ECA スキームによってカバーされる技術・製品のリストを更新するものである。省エネ ECA スキームは、事業者によって広く使用されており、かつ今後より良いエネルギー効率のものの使用が奨励されるべき機器・設備をその対象としている。認められた機器・設備に対する投資の全額を、その投資がなされた期間の課税利益から控除することにより、事業者のキャッシュフローを改善するものである。</p> <p>■政策目的／Policy objective 省エネ ECA スキームは、エネルギー効率のよい機器・設備への投資のインセンティブを高めることにより、事業者によるエネルギーの消費を減らすことを目的としている。これによって二酸化炭素排出量を減らし、英国の二酸化炭素削減義務の達成を促進することができる。</p> <p>■税制措置の背景／Background to this measure 2001 年にこのスキームが導入されてから、最もエネルギー効率の良い製品のみが指定されることを保障するため、このスキームによってカバーされる技術・製品のリストは毎年更新されている。スキームによって認められる技術・製品の検討に際しては、エネルギー・気候変動省（DECC）からの助言・協議に基づいている。</p> <p>■提案内容の詳細／Detailed proposal <導入日／Operative date> 2011 年夏の議会休会期間前、財務省令により指定される日以降、有効となる。 <現行法／Current law> 事業者による機器・設備への資本投資は、通常「資本控除」という方法に基づき税免除の対象となり、年間資本投資額の 20%を差引残高とする。 このスキームは、特定の省エネ技術・製品に対する資本投資を 100%控除するものとなり、該当する技術・製品はエネルギー技術基準リストにおいて公表されている。 <改正内容案／Proposed revisions> 今年度は、省エネ ECA スキームに認められる技術・製品リストにエネルギー効率性の良いハンドドライヤーを追加する。さらに、自動監視・追跡装置の基準も修正される可能性がある。いつ新しいリストが有効となるのかに関する情報は、ECA のホームページ上で公開される。</p>

■影響の要約／Summary of impacts

税込減規模 (百万£)	2011-2年	2012-3年	2013-4年	2014-5年	2015-6年
	わずか	わずか	わずか	わずか	わずか
経済的影響	この措置は、全体としては英国経済に大きな影響を及ぼすとは思われない。ECA スキームは、多くの事業者が使用するエネルギー消費量の多い技術・製品で、かつよりエネルギー効率のよい技術があるが価格差等の理由によりあまり採用されていない技術・製品を対象とすべく慎重に選んでいる。その目的は、エネルギーがより効率的に使用され、全体の二酸化炭素排出量が削減されることを確実にすることである。技術革新と市場成長が著しい分野において、このスキームの目的が維持されるためには、スキームによって認められる技術・製品を毎年見直されなければならない。				
個人・家庭に与える影響	このスキームで認められる機器・設備の修正は、家計には影響しない。特定の限られた状況では個人従業員が資本控除を求めることはありうるが、ECAを請求することはないだろう。				
公平性影響	このスキームは事業者を対象としている。今年の修正についてのエネルギー・気候変動省（DECC）との協議の結果、歳入税関庁としてはいずれの団体の平等性に関しても特定の影響が生じるものではないと判断している。				
産業界に与える影響	<p>今回の改正により影響を受ける製品の購入を考えている事業者にとって、今回の改正が、彼らが求める資本控除にどのような違いをもたらすのかを理解するための、1回限りの遵守費用がかかるだろう。事業運営上の負担等の持続的影響はわずかであろうと思われる。</p> <p>このスキームは、当該スキームに該当する事業支出のみに適用される。大多数の事業者にとって、この変更は何も影響を及ぼさないだろう。なぜなら機器・設備にかかる支出の大部分は、別の年間支出控除制度（AIA）による全額控除の対象となりうるからである。2012年にはAIAの限度額が25,000ポンドに引き下げられるが、全体の95%の事業者はAIAの権利を行使することにより機器・設備への投資支出についての税額控除を受ける意思を有している。したがって、今回の変更は産業界にほとんど影響を与えないだろう。</p>				
公的部門に与える影響	なし。今回の変更は歳入税関庁の業務処理、あるいは遵守のための対策費用を増額する必要はない。				
その他の影響	<p>この措置はどのような規模の事業者に対しても適用されるが、実際にはAIAの水準を超えるような機器・設備への支出のある事業者にのみ影響を与えることとなる。結果として、中小企業への影響は非常に限定的であると思われる。大多数の中小企業の年間資本支出は25,000ポンドより少ないからだ。しかし、もし小さな事業者がAIAではなくECAスキームによってコストをまかなうと決めた場合には、他の事業と同様に、ECAホームページからこのスキームによって認められた製品を探し、請求しなければならない。</p> <p>新たな技術・製品の追加に際して、委員会に通知したが、そもそも省エネスキームは通知義務はない。市場競争に関しては比較的小さな影響が生じるかもしれない。というのもいくつかの市場では、今回の変更によって他よりも大きな影響を受ける製品を製造・販売している事業があるからである。</p>				

■モニタリング・評価／Monitoring and evaluation

省エネスキームで認められる技術・製品のリストは、それが有効であることを保証するため毎年見直される。また認定基準の文言は、それが有効であることを保証するため供給者とともに議論が行われる。

■連絡先／Further advice

この変更に関する問い合わせは、Nick Williams 020-7147-2541 まで（Email: nicholas.williams@hmrc.gsi.gov.uk）。

b) 減税措置レビュー (Review of Tax Relief)

2010年5月の政権交代以降、財務大臣に対する独立した助言機関（現政権下での時限組織）として2010年7月に租税簡素化室（Office of Tax Simplification：OTS）が発足した。英国における租税制度——法律・政策——を簡素化するために、財務省とは別の独立した立場で、既存の減税措置について継続するべきかどうかを判断するレビューを実施する機関として設立された。現地インタビューによれば、チェアマン、ディレクター、3人のフルタイム公務員、4人のパートタイム民間人（会計事務所等から出向）が在籍しているとのことである。

2010年12月にはその中間報告が、2011年3月には最終報告が公表されている。最終報告においてレビューの対象となった減税措置は計155件である。前述のとおり、OTSは英国における減税措置の全リストを作成、11月時点で計1,042件の減税措置が存在する旨を公表している。減税措置レビューの対象を選定した基準は以下のとおりである。

図表 「減税措置レビュー」の対象選定基準

- 長期にわたって導入されている減税措置であるため、時間の経過により政策の合理性が失われつつある措置。
- 便益をうける納税者が少数であり、租税システム全体においてゆがみを生じさせる恐れのある措置。
- 適用実績が少ない措置。
- 適用実績は多いが、産業界や歳入関税庁（租税当局）にとって複雑である措置。

1事案あたりA4で1～2頁の簡単な記述である。結果的に、継続54件、より詳細な検討が必要37件、廃止47件、簡素化17件との結論を得ている。この結果はあくまで財務大臣に対する提言という形でまとめられており、これを受けて財務大臣が次年度の予算に反映するかどうかの判断を行うこととなるとのことである。

レビューを行う際の「5つの基準」は以下のとおりである。現地でのインタビューによれば、この5つの基準のうち重点とされたのが「1. 政策の合理性」「3. 適用実績」「4. コスト」に関する基準である。一方、「2. 廃止によるインパクト」「5. 納税者の行動に与えるインパクト」については、十分に対応仕切れていないとの反省も寄せられた。

図表 「減税措置レビュー」の構成

1. 導入時に想定された減税措置の政策合理性（policy rationale）は未だに有効か、政策目的を達成する上で、他に想定される政府の介入手段に比べて減税措置は最適なものであるか。
現時点における減税措置の政策合理性に対する評価

2. 減税措置や税額控除措置を変更もしくは廃止した際に生じるインパクト
3. 納税者による措置の適用実績、認知状況
4. 制度の複雑さ、申請時の遵守・手続費用、行政費用
5. 減税措置の存在が納税者の行動に与えるインパクト

実際のレビュー作業は OTS のスタッフと、有識者により構成される会議体での議論を通じて行われたとのことであるが、その際、財務省・歳入関税庁からの情報提供の他、納税者、利害関係団体、その他の税専門家（民間企業や個人のタックスアドバイザー）等からの情報を得た上で、特に「実態面」の情報収集に注力したとのことである。

図表 「減税措置レビュー」の事例

土地浄化控除対策費控除（Land remediation relief）

2009 年法人税法（Corporation Tax Act）の第 14 部に含まれているこの控除は、2001 年 4 月 1 日以降に終わる会計期に導入され、2009 年に延長された。

この控除は、企業が汚染された状態で第三者から受け取った土地を、浄化するのにかかったと認められる支出（資本 capital と収入 revenue の両方）に関する法人税の控除である。控除額は、定められた条件を満たせば、認定された支出額の 100%控除と、さらにその 50%追加控除が認められる。

土地が汚染されていると認められるのは、産業活動の結果として「妥当な害」を起こす、あるいは起こしうる汚染（すなわち、土地・建物の使われ方に影響を及ぼすような、人体や動物の健康への重大な悪影響、あるいは土地・建物の損害）がある場合である。2009 年には、生産的な使い方がなされておらず、建物等構造物が撤去されない限り生産的な使い方をすることができないような土地をも対象とするよう拡大された。

土地浄化を推進するための 50%の追加控除に加え、赤字企業であっても土地浄化控除に帰することができる損失の一部を、政府からの税額控除（現金支払）と引き換えにすることができる。その税控除の上限額は、その会計期の認定された土地浄化損失額の 16%相当額である。

■この政策の理論的根拠はまだ有効か？ それを達成しているか？ 廃止した場合の影響は？

この政策のもともとの理論的根拠は、開発者の控除を強化することで、土地取引市場の機能低下に対処することであった。これは、以前の産業利用によって汚染され、何もしなければ今後も使われないう土地、あるいは汚染物質を除去するのにあまりに多くの費用がかかる遺棄物があり、長期遺棄地となってしまった土地を再利用するためである。

この措置は、政策目標の達成という点では失敗だったのではないかという懸念がある。土地取引市場の機能低下が見られるとされていたが、これはすべての場合にあてはまるわけではな

かった。というのも、土地浄化作業は、税額控除の存在に関わりなく実施されていたであろうし、また「不適切な場所」にあるがために、未開発・未着手のままの場所もある。

我々の経験からすると、開発のために土地を入手すると、普通は敷地の準備の一環として浄化作業の要素が含まれる。これはいずれにしても行われるので、税額控除は常に作業に影響を与えるわけではなく、多くの場合、いずれにせよ行われたであろう作業に対する特別手当と考えられている、ということは明らかである。

■納税者による適用実績・認知状況

当該制度は特定の部門を対象としたものではなく、2007～8年に1,190件の請求があった（歳入関税庁データ）。

■制度の複雑さ、申請時の遵守・手続費用、行政費用

減収額は2007～8年は約4,000万ポンドであった（歳入関税庁推計）。

2009年の制度変更は、企業が通常は計画の過程の一部として行う作業と控除とを調整することによって、運営上の負担を最小限に抑えるように設計したものである。これらの変更によって法律は単純化された、との企業意見を受けた。しかし、支援する前に、もとの産業利用者によって生じた本物の荒廃のみが請求可能である（それによって「汚染者が支払う」ということを保証し、控除の乱用を防ぐ）ということを保証する必要があるため、結果として複雑さが生じる。

■まとめ

政策の理論的根拠はまだ有効であり、請求の作業も複雑ではない。しかし、当該措置は納税者の行動を刺激するものではなく、費用対効果も小さい。税額控除の有無に関わらず行われたであろう作業に対して、請求がなされている。したがって、この控除の廃止を提言する。

この措置を見直している間に、税制の中にいくつもの異なる控除比率があることが明らかになった。例えば、当該制度では6%だが、研究開発控除では14%、強化資本控除（ECA）では19%である。これはタックスアドバイザーや納税者の間で混乱の原因となるので、最適な比率がないか再検討し、比率をそろえる方向へ向けた配慮があってもいい。

c) 歳入関税庁による調査研究レポート

歳入関税庁では、毎年、研究開発減税や投資減税等、特定分野の減税措置についての調査研究をリサーチプロジェクトとして実施、そのレポートを公開している。現地でのインタビューによれば、これまでに 120 件程度のレポートが作成され、そのうち 2000 年以降の 108 件のレポートが、歳入関税庁ウェブページ³⁶で公開されている。このうち、一部のレポートにおいて、既存の減税措置に関する有効性等の観点からの評価が行われている。

リサーチプロジェクトの推進主体は、社会科学、経済学、OR、統計学の専門家からなる学際的グループを組成して分析に当たっているとされ、庁としての「証拠に基づく政策」形成の支援、政策実施効果の評価を行っているとしている。実際の分析は、外部の教育研究機関やシンクタンクに委託する形で実施されている。

現地でのインタビューによれば、歳入関税庁の年間調査予算は 200 万ポンドであり、1 つのリサーチプロジェクトに投じられる予算は 8~10 万ポンドとのことである。

図表 歳入関税庁による調査研究レポート（評価・分析の事例）

タイトル	要約
No. 107 - An evaluation of research and development tax credits	2000 年 4 月以降、HMRC が実施してきた R&D 税制に関する一連の評価により明らかになった事項を要約した報告 ※第 3 章 2【事例 03】で紹介
No. 101 - Qualitative research into businesses' R&D decision making processes	産業界における R&D の意思決定過程に対する英国政府支援が果たしてきた役割を明らかにするとともに、減税措置と補助金の 2 つの支援策による効果を明らかにする
No. 91 - Gift Aid donor research: Exploring options for reforming higher-rate relief. A report for HM Revenue and Customs and HM Treasury	財務省の委託を受け、非営利・慈善団体に対するドネーションへの税制優遇措置による効果を第三者評価。ワーウィック大学・ブリストル大学が実施。 ※第 3 章 2【事例 07】で紹介
No. 86 - Triggers and barriers to the take-up of Working Tax Credit among those without dependent children	就労要件はあるが有子要件のない勤労税額控除に関する第三者評価。申請者・非申請者に対する定性的インタビュー調査を実施。2 群の間に顕著な差が見受けられ、制度のさらなる展開のために障害となっている事項を除去する戦略を提案。
No. 54 - Evaluation of Enhanced Capital Allowance (ECA) for energy saving technologies	環境・食糧・地方自治省、財務省と共同で行った調査。省エネ技術に関する資本税額控除の効果について、産業界にとってのインセンティブにつながったのかを主に分析。 ※第 3 章 2【事例 09】で紹介

³⁶ <http://www.hmrc.gov.uk/research/reports.htm>

タイトル	要 約
No. 44 - Study of the impact of the Enterprise Investment Scheme (EIS) and Venture Capital Trusts (VCTs) on company performance	<p>企業投資スキーム・ベンチャーキャピタルトラストスキームを受けた企業に対する影響を計量経済学的に分析。1994～2005年のパネルデータを用いて分析。</p> <p>※第3章2【事例10】で事例を紹介</p>

(3) カナダ ～財務省に権限が一極集中、研究プロジェクトとしての評価

①政策減税措置の定義

カナダ連邦政府においては、租税支出（Tax Expenditures）を「基準となる租税水準からの逸脱（deviations from a benchmark tax system）」と定義している。

②政策減税措置の PDCA サイクル

カナダにおける租税政策の PDCA は、前述の英国における PDCA と類似すると言われている。カナダでは、我が国の財務省主税局に相当する財務省租税政策局（Department of Finance Canada, Tax Policy Branch）が、予算編成プロセスを通じて租税政策に関する所掌を独占的・中央集権的に行っている。現地インタビューによれば、財務省は基本的に秘密主義であり、予算編成における意思決定プロセスを極力開示しようとはせず、毎年 3 月の政府予算案（税制改正案を含む）発表日までは徹底的に秘密主義を貫く方針であるとのことである。

それに対する政策実施官庁の立場は、財務省に対して新たな税制要望を行うこともあるが、基本的に税制の新設・改廃に関する決定権はすべて財務省にあり、意見を述べる程度の関与しかなしえないとのことである。この点、現地インタビューにおいては、税制（租税支出）における政策実施官庁の関与は、通常の予算措置（直接支出）において政策実施官庁が主体的に提案・関与をし、そのために自ら評価・分析に取り組むインセンティブが存在する状況とは大きく異なっている、とのコメントを得た。

a) 税制改正要望－誰が提案を行うのか

租税政策の立案は、財務大臣及び財務省の管轄事項となる。Good（2007）³⁷によれば、財務省内において租税政策立案に責任を有するコミュニティは、大臣、副大臣、担当副大臣補、租税政策局に属する総括局長、同シニア及びミドルマネージャーがそれにあたると説明している。すなわち、租税政策局を中心として、租税システムにおける主要な技術的・政策的課題を特定し、予算編成の中で租税政策の変更を提案するとともに、仮に技術的欠陥があったり経済的に賢明ではない提案が生じた場合には自らそれを排除し、直接的には副大臣補に対して、最終的には大臣に対して、予算編成時の助言機能を有しているとされている。

1970 年代後半にはせいぜい 25 人規模に過ぎなかった財務省内の租税政策担当部門は、予算・租税政策改定に際してのコンサルテーションが制度化されたことを受け、新たに副

³⁷ David A. Good（2007）, The Politics of Public Money: Spenders, Guardians, Priority Setters and Financial Watchdogs inside the Canadian Government

大臣補を長とするコンサルテーション・コミュニケーション局が設立されると同時に租税政策局（かつては租税政策・立法局）として大幅に拡充されることとなった。1990 年代初頭には 120 人規模、さらに 2000 年代には 150 人規模にまで拡大される等、財務省内の組織ヒエラルキーにおいて確固たる地位を確保・強化されてきた。

租税政策局は、2 人の総括局長（ジェネラルダイレクター）によって統括されており、1 人は税制改正に係る立法手続の観点から、もう 1 人は租税政策を予算編成上の観点から、それぞれ所掌している。この役職は伝統的に財務省キャリアによって占められてきた。財務省の担当副大臣補と 2 人の総括局長は、ある特定の政策領域に関して調査を行うタスクフォースやプロジェクトグループを定期的に設立・開催している。

1970 年代から存在する現在の租税政策局は、専門分化への対応により、かねてからライン組織とスタッフ組織とに分かれている。個人税、売上税（かつては商品税）、法人税をそれぞれ担当するライン組織（課）が、予算編成上、租税政策の検討や租税法の改定案に伴う経済的インパクト等を分析する責務を有している。さらにそれぞれの課は、租税体系の個々の要素を扱ういくつかの専門係に分かれている。

また租税政策局内のスタッフ組織としては、(i) 省庁横断的租税政策・評価研究課では、主に連邦政府の措置を伴う地方税法の改定や先住民族自治政府の緊急対策に関連する租税問題について扱うとともに、種々の調査研究・評価分析活動を通じて、大臣に対する助言機能を果たしているとされ、(ii) 租税立法課（Tax Legislation Division）は、法律改定に伴う文言修正、法的環境の変化への適用・対応、政策決定を制定法の正確な法的文言にあわせることの責務を司法省租税法律課とともに有している。

図表 財務省租税政策局の組織構成

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ 個人税課（Personal Income Tax Division）▪ 売上税課（Sales Tax Division）▪ 法人税課（Business Income Tax Division）▪ 省庁横断的租税政策・評価研究課（Intergovernmental Tax Policy, Evaluation and Research Division）▪ 租税立法課（Tax Legislation Division） |
|--|

b) 税制改正案の策定プロセス

<政府部内>

前述のとおり、カナダにおける税制改正案は、政策実施官庁主導ではなく租税政策当局である財務省（租税政策局）自身によって策定される。したがって、財務省が策定した租税改正案を対象とした、政府部内でのいわゆる査定機能は存在しない。

<議会>

英国と同様、財務大臣による 3 月の予算演説で明らかにされた税制改正案（政府案）は下院へと提出され、下院での審議を経て 6~7 月頃に成立することとなる。現地でのインタビューによれば、下院における議論の中心は、税制改正が経済に与える要因や、誰にどのような影響が生じるのか等の観点からの総論と、政治的な駆け引きが主とされ、多くの場合、政府予算案はほぼ原案のまま可決されるとのことである。

c) 評価・見直し

予算編成プロセスにおいて、新規の税制措置案件については、(i) 減収規模、(ii) 経済効果、(iii) どのセクターが便益を受けるのか等を、財務省において整理・分析することであるが、財務省が毎年作成している租税支出レポートで明示的に公表されるのは、個々の措置別の減収規模のみであって、経済効果や便益を受けるセクターについては記載されないか、極めて簡潔（数行程度）かつ定性的に表現されるかのいずれかであるとのことである。

図表 2010 年租税支出レポートにおける措置毎の税収減の記載

	Estimates ¹			Projections ¹		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	(\$ millions)					
Charitable Donations and Political Contributions						
Charitable Donations Tax Credit (excluding donations of assets subject to a reduced inclusion rate for capital gains) ²	2,165	2,325	2,345	2,270	2,105	2,150
Donations of publicly listed securities ³						
Charitable Donations Tax Credit	68	125	165	90	100	105
Reduced inclusion rate for capital gains	10	37	50	27	30	30
Total tax expenditure	78	160	215	115	130	135
Donations of ecologically sensitive land ³						
Charitable Donations Tax Credit	3	4	6	9	8	6
Reduced inclusion rate for capital gains	S	S	S	3	3	S
Total tax expenditure	4	5	8	11	11	7
Donations of cultural property ³						
Charitable Donations Tax Credit	22	28	22	21	19	19
Non-taxation of capital gains	7	9	7	7	6	6
Total tax expenditure	29	37	30	27	25	25
Political Contribution Tax Credit ⁴	26	24	20	32	20	21
Culture						
Assistance for artists	S	S	S	S	S	S

なお、この租税支出レポートは 2 部構成になっており、第 1 部では前述のとおり、既存・新規の税制措置についての減収規模がリストアップされるが、第 2 部では税制措置に関する特定テーマについて、アドホックな評価分析を報告している。租税支出レポートで扱う評価は、個々の税制措置についての評価というよりは、法人税・所得税等のくくりで、主に経済効果に焦点を当てた分析が主流である。例えば、直近の 2009 年度版では「研究開発投資減税の国際比較」、2007 年度版は「法人税と投資額」がテーマとなっている。

図表 カナダ財務省による評価・分析事例

年度	分析テーマ
2005 年	法人投資に関する限界実効税率－方法論とカナダ・米国における推計－
2006 年	法人投資に関する税－製造業における実効税率の国際比較－
	高等教育への投資：所得税システムへのインパクト ※第 3 章 2【事例 06】で紹介
2007 年	法人税と投資：2001～2004 年の法人税減税による効果 ※第 3 章 2【事例 05】で紹介
2008 年	カナダの法人税率の設定に関する考察
2009 年	研究開発投資減税の国際比較

資料) カナダ財務省ウェブページ (<http://www.fin.gc.ca/purl/taxexp-eng.asp>)

3. まとめ

本調査研究を通じて、諸外国（米・英・カナダ）における政策減税措置の PDCA サイクルを概観しつつ、その文脈で求められる政策減税措置の評価・分析の取組の実態を整理した。その結果、諸外国では必ずしも我が国と同様・類似の制度が導入されているわけではないということを確認した。我が国と諸外国の制度上の相違点としては、以下の各点があげられる。

■政策減税措置の PDCA サイクル

- 財務省が自ら政策減税措置の提案を行う形（英国・カナダ）か、政策減税措置の提案を行う主体——大統領府・議会——に対し財務省が技術的支援を行う形（米国）であり、我が国のように政策減税措置の提案を政策実施官庁が行うわけではなく、むしろ政策減税措置の PDCA における政策実施官庁の関与は限定的であること。
- 政府部内において政策減税措置の「査定」を受けるという概念がないこと。むしろその機能は議会（審議）に委ねられていること。

※米国において、OMB Circular A-11 が規定する OMB の「査定」は、制度としては存在するが実態は有名無実化していることが明らかになった。

■政策減税措置の評価・分析の取組

- 我が国のように、政策実施官庁が新規・既存の政策減税措置のすべてについてシステムティックに評価・分析を実施する等の制度的要請が存在しないこと。

※英国において、2010 年の政権交代以降システムティックな評価・分析が新たに導入されたことを確認【後述】。

- 我が国のように、政策減税措置の評価結果の客観性について点検する制度はないこと。
- 租税政策当局である財務省等が実施する政策減税措置の評価・分析では、まずは租税支出（減税）額の把握に力点が置かれており、政策減税措置の有効性等の検証はほぼ取り組まれていないこと。
- ただし上記とは別途、租税政策当局である財務省や税務当局である国税庁等では、調査研究活動の一環として、アドホック的ではあるが政策減税措置の評価・分析に取り組んでおり、かつその結果を公表していること。そこでは、政策減税措置の有効性等に焦点を当てた定量的検証も比較的多数取り組まれていること【後述】。

我が国と同様、政権交代以降新たに政策減税措置に関する評価制度を導入した英国の下記の取組は、（必ずしも我が国の制度と一致するものではないが）参考としうる部分がある。今回の現地調査では、3月の予算公表時期と重なった関係で、租税情報・影響ノートの導入を主導した財務省及び歳入関税庁担当者のインタビューへの協力が得られず、十分な情報収集ができなかったが、今後、我が国と同様、実務経験を積んでいくことが予想され、当該者との意見交換を継続していくことが望ましいと考える。

(i) 租税情報・影響ノート（TIIN）

- ・すべての新規措置を評価対象とする事前評価制度。
- ・実施主体は租税当局かつ提案主体たる財務省・歳入関税庁自身による自己評価。これに対する査定・チェックは存在しない。

(ii) 財務省租税簡素化室（OTS：第三者機関）による減税措置レビュー

- ・一定の基準でスクリーニングされた既存措置を評価対象とする事後評価制度。
- ・実施主体は第三者機関による第三者評価。

第3章 各国における政策減税措置の評価・分析事例

ここでは、各国の財務省や国税庁等において取り組まれている、調査研究活動の一環としてのアドホックな政策減税措置の評価・分析事例の中から、特に租税支出の有効性に着目した定量的分析を行っている事例を紹介する。

※これらは必ずしも、我が国における租税特別措置に係る政策評価と同様の実施環境で組み込まれたものではないが、いずれも、評価の観点、分析手法、評価に用いられたデータ等、我が国において評価手法上参考としうる良例として紹介する。

1. 全体像の整理

今回調査対象とした評価・分析 10 事例の特徴を整理すると以下のとおりである。

■研究開発税制

【事例 01】欧州委員会（2006）, *Evaluation of tax incentives for R&D: an overview of issues and considerations*

- 研究開発促進税制に関する政策評価の共通枠組を示したガイドライン。

【事例 02】米国商務省（1995）, *Re-examining the Cost-Effectiveness of the Research and Experimentation Tax Credit*

- 研究開発促進税制の「費用対効果」に着目した先行調査のメタ調査。

【事例 03】英国歳入関税庁（2010）, *An Evaluation of Research and Development Tax Credits*

- 研究開発促進税制の評価に関する先行研究調査、経済分析、定性調査（有効性に関する企業調査）を実施。

【事例 04】カナダ財務省（2007）, *An Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development*

- 研究開発促進税制による企業の研究費の変化、スピルオーバー効果の測定。税率上昇によるコストと、行政コスト・遵守コストとの比較。

■法人税減税

【事例 05】カナダ財務省（2007）, *Corporate Income Taxes and Investment: Evidence From the 2001-2004 Rate Reductions*

- 法人税減税による投資促進を Difference in Difference 手法を用いて計量分析。

■教育・人材育成

【事例 06】カナダ財務省（2006）, *Investing In Post-Secondary Education: The*

Impact Of The Income Tax System

- 高等教育人材育成のための様々な措置（税制優遇を含む政策手段）の効果測定。

■非営利法人育成・支援（寄付控除）税制

【事例 07】英国歳入関税庁（2009）, *Gift Aid donor research: Exploring options for reforming higher-rate relief*

- 非営利法人への寄付に関する所得税減税の有効性を、アンケート・インタビューを通じて検証。

■住宅減税

【事例 08】米国住宅都市開発省（2000）, *Assessment of the Economic and Social Characteristics of LIHTC (Low-income housing tax credit) Residents and Neighborhoods*

- 低所得者向け住宅整備に関する税額控除の実績を大規模調査を元に検証。

■環境・エネルギー税制

【事例 09】英国歳入関税庁・財務省・環境食料地域省（2008）, *Enhanced Capital Allowance (ECA) for Energy Saving Technologies*

- 省エネ資本投資減税が、企業のインセンティブにつながっているか、環境影響効果が生じているか、企業調査を基に検証。

■ベンチャー減税

【事例 10】英国歳入関税庁（2008）, *Study of the impact of the Enterprise Investment Scheme (EIS) and Venture Capital Trusts (VCTs) on company performance*

- 起業・ベンチャー減税の効果について、パネルデータを用いて with-without 分析、before-after 分析を実施。計量経済学+業績指標による効果検証。

2. 個別事例分析

【事例 01】研究開発税制の評価事例 1・欧州委員会

研究開発税制インセンティブの評価：論点と考察【ガイドライン】

Evaluation of tax incentives for R&D: an overview of issues and considerations

2006 年 欧州委員会

http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/280206_handbook.pdf

①概要

- 欧州委員会の科学技術研究委員会（Scientific and Technical Research Committee：CREST。現在は欧州研究領域委員会（European Research Area Committee：ERAC）に改名）が、2005 年 3 月に「研究開発税制インセンティブの評価・設計に関する開かれた政策調整方式ワーキンググループ」を組成して策定したハンドブック。
- 欧州委員会内でのこれまでの検討や、欧州各国における研究開発税制インセンティブの評価に関する取組を調査するとともに、そこから得られた教訓を元に、研究開発税制インセンティブの評価に関するガイドラインとして策定したもの。構成は以下のとおり。

第 1 章 導入

第 2 章 設計段階における評価活動の考慮

第 3 章 評価の組成

- 3.1 いつ評価を実施すべきか
- 3.2 評価計画
- 3.3 誰が評価を実施すべきか
- 3.4 評価の独立性と公表

第 4 章 評価の問い

- 4.1 一般的な評価の問い
 - 4.1.1 投入の追加性：スキームがさらなる研究開発を促進するか？
 - 4.1.2 結果の追加性：投資の効果は何か？
 - 4.1.3 行動の追加性：企業は研究開発戦略を変更したか？
 - 4.1.4 運営コスト・効率性
- 4.2 さらに特定の評価の問いの例
- 4.3 政策提言

第 5 章 評価手法

- 5.1 異なる評価手法
- 5.2 ランダムバリエーションの欠如：すべての手法に共通する問題
- 5.3 まとめ：異なる評価の問いにはそれぞれの評価手法が必要

第 6 章 データ

- 6.1 理想的な状況とは何か？
- 6.2 どのようなデータソースが考えられるか？
- 6.3 データの欠如をどのように手当てできるか？ どのぐらいのコストで？

②評価手法・評価のために用いられたデータ

- 政策介入の評価の主たる作業は、政策手段の目的がどの程度達成されたのか、そして、政策手段により社会にもたらされた便益が要した費用に比べて大きいのかどうかを確認することである。当然、研究開発税制インセンティブの評価も同じ焦点である。
- 研究開発税制インセンティブの主たる目的は、一般的にどの国においても同じである。すなわち、研究開発投資の水準を増加させるよう誘導することで、費用を上回るリターンをもって、社会にもたらされる全体の便益を最大にすることである。
- 他方、それぞれの国の目的に基づき、それぞれの異なる税制スキームが導入されている。例えば、中小企業における研究開発水準を増加させる、企業と研究機関との協働を生み出す、知識集約型・研究重視型企業を創出する等の異なる特定の目的があげられよう。

■研究開発税制に関する一般的な評価の問い

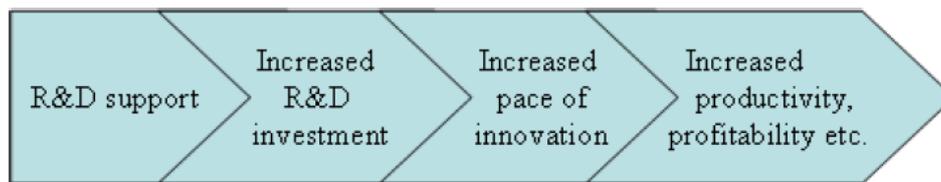
- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">(i) 投入の追加性：スキームがさらなる研究開発を促進するか？(ii) 結果の追加性：投資の効果は何か？(iii) 行動の追加性：企業は研究開発戦略を変更したか？(iv) 運営コスト・効率性 |
|--|

<評価の問い (i) : 投入の追加性：スキームがさらなる研究開発を促進するか？>

- この「投入の追加性 (input additionality) 」とは、税制措置を受けた企業による研究開発投資額と定義される。ここでの評価の問いは、税制措置によって、措置がなかったときと比べて『より多くの (additional) 』研究開発投資がなされたか、また、もしそうである場合には、税制措置を通じて得た優遇額よりも多くの研究開発投資額が投入されたかどうかということである。
- 研究開発投資の誘発がなければ、これ以降の評価の問いは検証する意味がなく、その意味では投入の追加性は「施策が成功する必要条件」であると言える。

<評価の問い (ii) : 結果の追加性：投資の効果は何か？>

- 研究開発投資の誘発は確かに主たる目的であるが、それが最終的な目的ではない。租税インセンティブを正当化できるのは投資によるリターンという結果の追加性 (results / output additionality) である。投入の追加性は成功の十分条件ではない。
- 研究開発投資のリターンは玉石混淆であり、それぞれの特異性があるものの、投資のタイプに応じたシステムティックな違いも存在する。以下は税制インセンティブの「成果連鎖関 (results chain) 」である。



- 最初の影響は投資の追加性であるが、それ以降の影響は結果の追加性となる。イノベーション頻度の増加の他、イノベーションの質・量の増加という観点も含まれよう。そこには他者の活動による影響等の外部要因も影響してくることとなる。
- 結果の追加性は、影響が概して投資の追加性よりも遅れて生じてくるため、投資の追加性よりもより明確に特定し、かつ定量化することが要請されるが、企業にとっての利益の増加のために重要な要素となる研究開発効果以外の要因を区別すること、特に外部要因を特定することは困難である。
- また、研究開発税制インセンティブの様々な目的について評価するのはこの観点である。

<評価の問い (iii) : 行動の追加性 : 企業は研究開発戦略を変更したか?>

- 税制インセンティブを導入するとは、企業にとっては外的な条件を変更するということである。以上に挙げた 2 点は、企業が研究開発投資に関するこれらの変更にどのように対応するか、そしてこれらの投資がどのような成果を上げるか、ということに関わる。
- 税制インセンティブの効果を十全に理解する、そして追加性の効果がどのように生まれるかを理解するためには、新たなインセンティブの導入が企業内の方針や見解をどの程度変化させ、その結果としてどのように目標と戦略に影響を与えたかを見ていく必要がある。これは行動の追加性と呼ばれており、税制インセンティブを評価する上でのこの手法は、比較的新しいものである。OECD/TIP の援助により作業部会 (Working Group) が設置されており、行動の追加性の概念と、政府の研究開発支援策を評価するにあたってのその概念の利用をさらに発展させようとしている。
- この項目で分析されるべき具体的な問いは、以下のようなものを含むだろう :
 - 戦略の導入は結果として、その企業の研究開発に関する決定のプロセスの変更を生み出したか?
 - 研究開発の利益について学ぶことは、持続的な高水準の投資につながっているか?

<評価の問い (iv) : 運営コスト・効率性>

- なくなった税金、あるいは支払われた助成金が、税制インセンティブの費用的側面の主要な部分となっている。しかし、スキームを運営する政府のエージェンシーと参加する企業双方にとって、運営コストも相当な額になるかもしれない。したがって評価は、運営の効率性についても調べなければならない。これを行う方法の一つは、政策を企業で

使われる戦略に移行するまでの様々なステップを評価する、という方法である。この連鎖の中には、その税制インセンティブがどのように設計されているかによって様々な種類のコストがあるかもしれない。

- 税制インセンティブの運営においては、比較考察しなければならない、固有の対立する利害がいくつかある。一方では、政府は研究開発投資を増やすという目標のもとで、企業をそのスキームに引き寄せたいと思っている。企業というのは理論上は、意思決定をする際はすべてのコストと利益を考慮するため、そのスキームに参加するために多くの運営負担がかかるようなら、企業は参加しないという決定をするかもしれない。しかし他方で、スキームの乱用を避けるためには管理システムの必要性がある。評価はこの折り合いに着目し、スキームの運営をより効率的にする余地があるかどうかを判断すべきである。

<特定の評価の問い>

<そのスキームは他の研究開発政策とどう連携しているか>

- 研究開発に関する税制インセンティブは孤立した状態で導入されることはあまりない。大抵の国では研究開発に向けた他の政策がある。「最適の研究開発政策」を設計する過程の中で、様々な措置がどのように連携するかを評価すべきである。以下のような問いが重要になるだろう：
 - 様々な措置は代理措置なのか、相互補完するものなのか？
 - どの企業を誘致するのか、あるいはその研究開発への影響に関して、政策の違いはあるのか？
 - どの種類の研究開発が行われているかということに関して、政策の違いはあるのか？

<研究機関の役割>

- 多くのスキームは、企業と研究機関—大学、公共の研究組織や研究所—との協力のための追加のインセンティブを提供している。この差別的な扱いの理論的根拠となっているのは、より多くの追加性の想定、そしてそのような共同の企画が研究開発機関からの知識の流れを活発化するということである。もしそのような追加のインセンティブが政策の中心部分となっているのであれば、それは大きなスキームの方の評価にも含まれるべきである。

<政策の立案>

- 評価の目的は、政策決定者が評価のすべての部分の結果に基づいて、より詳しい情報を基準にして、研究開発に関する意思決定を行うことである。政策の立案は、様々な効果がどの程度観察・識別されるかに関しては、場合によって異なるということを考慮しなければならない。いつ効果が現れるかということも異なりうるし、またすべての効果がその評価期間内に見られるとは限らない。

【事例 02】研究開発税制の評価事例 2・米国

研究開発税制の費用対効果に関する再検証

Re-examining the Cost-Effectiveness of the Research and Experimentation Tax Credit

1995 年 米国商務省

http://www.esa.doc.gov/sites/default/files/reports/documents/re-examining_0.pdf

①概要

- この研究は、研究開発促進税制について過去に実証的分析が行われた有名な研究例の評価を実施したものである。
- 既存研究によれば、1981-1985 年の研究開発促進税制の効果は弱いことが示されている。しかし、より長期間に着目した最近の研究によれば、研究開発促進税制は歳入損失額をはるかに上回る研究開発支出を誘発したことが結論づけられている。
- 後者の研究結果は頑強な (robust) であり、1980 年代を通じた研究開発促進税制は、1 ドルの歳入損失当たり概ね 2 ドルの研究開発支出を誘発したことが示されている。

②評価対象とされた租税支出

- 1981 年経済再建租税法 (Economic Recovery Tax Act of 1981) により導入された研究開発促進税制は、当初は以下のとおりの内容であった。a) 増分研究開発支出の 25% または基礎経費 (base amount) を上回る当該年の適格研究開発支出について税額控除が認められる。b) なお、基礎経費とは、前 3 年の平均研究開発支出または当該年の適格研究開発支出の 50%のうち、大きい方の額をいう。c) 当該年に控除しきれない分については、前 3 年間への繰戻し、または後 15 年の繰延べが認められる。
- 1986 年税制改革法では、次の修正が加えられた。a) 研究開発支出の増分については、20%の税額控除に減額される。b) 適格研究開発支出の範囲が技術分野に限定され、個人資産をリースする経費は対象外とする。c) 基礎研究のための大学への支出は、20%の税額控除を別に創設する。d) 研究開発促進税制は、一般事業税額控除 (General Business Credit) の一部とされ、GBC には上限額を設定する。
- 1988 年にはさらに 1 年延長され、適格研究開発支出の損金算入は税額控除額の 50%までとなった。
- 1989 年包括予算調達法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1989) では、基礎経費を前 3 年の移動平均法で算出する方法は、当該年の研究開発支出を増加させるインセンティブとしては弱いので、次の修正が行われた。a) 基礎経費は、当該年の適格研究開発支出の 50%と、次の式によって求められる額の大きい方とする。

$(1984-9 \text{ 年の適格研究開発支出計} / \text{同期間の総収入額計}) \times \text{過去 4 年の総収入額平均}$

ただし、カッコ内の値 (固定基礎比率 : fixed base percentage) は 16%を超えてはい

けない。また、同期間中に存在していない新規企業については、別途の固定基礎比率が与えられる。b) 適格研究開発支出の損金算入は税額控除額の 100%までとなった。

- その後も、1990 年包括予算調達法、1991 年租税延長法 (Tax Extension Act of 1991)、1993 年包括予算調達法等により、研究開発促進税制は、1981 年に制定されて以来 4 回の修正と 6 回の延長を経て、1995 年 6 月 30 日に終了することとなった。
- 度重なる制度変更によって、企業にとっての最大節税額は、研究開発支出の増分 1 ドル当たり、0.25 ドル (1982 年~1985 年) から 0.13 ドル (1991 年) へと低下した。
(下の図表の第 (5) 列：算出方法については、「⑥参考」を参照)

図表 研究開発支出の増分 1 ドル当たり節税額

Year	Statutory Credit Rate	Corporate Tax Rate	Portion of Credit Amount to be Deducted From Allowable Expenses	Statutory Maximum Tax Saving Per Dollar of Incremental R&E Spending
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1981	0.25	0.48	0.00	0.25
1982	0.25	0.46	0.00	0.25
1983	0.25	0.46	0.00	0.25
1984	0.25	0.46	0.00	0.25
1985	0.25	0.46	0.00	0.25
1986	0.20	0.34	0.00	0.20
1987	0.20	0.34	0.00	0.20
1988	0.20	0.34	0.00	0.20
1989	0.20	0.34	0.50	0.17
1990	0.20	0.34	1.00	0.13
1991	0.20	0.34	1.00	0.13

Sources: U.S. Tax Code and Appendix B.

Notes: The 1991 values are still in effect. Appendix B shows that the statutory maximum tax saving per dollar of *total* R&E expenditures in each year varies—depending on the ratio of the base amount to total R&E—but is at most one-half of the tax saving per dollar of *incremental* R&E spending in column (5).

③評価手法・評価のために用いられたデータ

- 費用対効果を推計するためには、a) 本税額控除によってのみ誘発された増分研究開発支出を特定し、その他の市場要因による増分を除去しなければならない。次に、b) 対応する歳入損失額を計算しなければならない。研究開発促進税制の費用対効果は、増分研究開発支出を歳入損失額で除する (すなわち、 $a \div b$) ことによって求められる。
- 推計モデルの考え方には多種類があるが、共通して次の特徴を備えておく必要がある。
- 研究開発促進税制が施行される 1981 年以前からのデータが入手できることが望ましい。また、産業レベルの集計値ではなく、個々の企業レベルにおいて、研究開発促進税制の

有無による研究開発支出の変化を他の説明変数とともに把握でき、長期間かつ最近のデータを用いるべきである。

- 最初のステップは、研究開発促進税制が無かった場合のベースラインを推定することである。
- 研究開発税額控除の効果を求めるためには、税制の有無をカテゴリー変数（ダミー変数等）として表すか、連続変数の中で他の法定税率や控除率と組み合わせた変数（増分研究開発支出 1 ドルあたりの節税額等）として表すことが可能である。ただし、前者の方法では、推定モデルから除外された他の変数の影響がカテゴリー変数に反映されてしまうことが避けられない。
- 推定モデルは税額控除の変更を説明できるよう設計されるべきである。

④評価内容・評価結果

- 1980 年代初期の研究では、研究開発税額控除の研究開発支出に与える影響は、微々たるものである、という結果であった。例えば、GAO（1989）では、税額控除による研究開発のコスト減少分に価格弾力性を乗じることによって、誘発された研究開発支出額を計算し、歳入損失額 1 ドルあたり本税額控除によって誘発された研究開発支出は 0.15～0.36 ドルに過ぎないと推計している。そして、基礎経費を前 3 年の移動平均法で算出するため、企業が当該年に研究開発支出を増加させようというインセンティブが弱められてしまっている点を制度設計上の問題点として指摘している。
- Tillinger（1991）では、同期間での企業のクロスセクションデータを用いて非税額控除による影響を取り除いている。そして、トービンの q （＝株価総額／資本の再取得価額）に従って企業分類を行い、歳入損失額 1 ドルあたり誘発された研究開発支出は、 $q > 1$ では 0.08 ドル、 $q < 1$ では 0.33 ドル、 $q = 1$ では 0.42 ドルであると推計している。ただし、Tillinger（1991）では、研究開発支出を基礎経費の 2 倍以上に増加させた企業のデータが含まれていない。
- 上記の研究とは対照的に、より長期間を対象とした研究例では、過去の研究開発支出水準から今期のベースラインとなる研究開発支出額を推計した上で、研究開発税額控除の効果と他の要因の効果を分離した上で、研究開発税額控除は費用対効果が高い、という推計結果となっている。
- 例えば、Baily and Lawrence（1987）では、歳入損失額 1 ドルあたり本税額控除によって誘発された研究開発支出は 2 ドルであると推計している。ただし、Baily and Lawrence（1987）では、米国標準産業分類の 2 桁コードの産業レベルでのデータを用いているため、課税額がゼロか研究開発税額控除を受けられない（＝増分研究開発支出がゼロまたはマイナス）企業が含まれているかもしれないことや、研究開発促進税制をカテゴリー変数として処理しているという問題点がある。後年の Baily and Lawrence（1992）における改良では、研究開発促進税制を表していたカテゴリー変数を「1986

年以降の税額控除のインセンティブの変化変数」に置き換えているが、推計結果は同様のものであった。

- Hall（1992）では、研究開発促進税制の変数として「研究開発支出の税価格」という連続変数を採用して税額控除以外の要因を取り除き、その他の変数として売上高研究開発資本比率、研究開発投資比率、税制以外の要因のラグ付き変数を用いている。1982-89年の推計結果として、歳入損失額 1 ドルあたり本税額控除によって誘発された研究開発支出は 2 ドルであると推計されている。
- さらに、Berger（1993）では、企業レベルでのデータを用いているが、研究開発促進税制を「研究開発税額控除利用可能変数」というカテゴリー変数で表している。ただし、他の要因がこのカテゴリー変数に反映されることを除外するために、売上高、産業全体での研究開発支出、内部資金等の他の変数をモデルに加えている。1982-85年の推計結果として、歳入損失額 1 ドルあたり本税額控除によって誘発された研究開発支出は 1.74 であると推計されている。

図表 分析結果（歳入損失額 1 ドルあたり誘発された研究開発支出額）

Period	GAO	Tillinger	Berger	Baily & Lawrence	Hall
(1)	2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1981 - 85	\$0.15 - \$0.36	\$0.08, \$0.33, \$0.42			
1982 - 85			\$1.74		
1982 - 89				\$2.00	\$2.00

Sources: Baily and Lawrence (1987 and 1992), General Accounting Office (1989), Tillinger (1991), Hall (1992), and Berger (1993).

- これらの研究例に共通の課題として、「適格研究開発支出額」の代わりに研究開発支出額を用いている点が挙げられる。また、本研究開発促進税制の適用範囲が技術分野に限定されるように変更されたが、このようなデータは企業の機密事項に該当するため、入手することが出来ない。さらに、増分研究開発支出は、実験室等での意図された技術分野での研究支出の増加なのか、単に研究開発支出の経費区分の変更によるものなのか明確でない、等の問題点もある。

⑤結論

- これまでの研究では、a) 研究開発税額控除は、この制度が無い場合に比べて企業の研究開発支出を増加させているのか、b) 誘発された増分研究開発支出は、歳入損失を正当化するのか、という点が検証されてきた。1980年代初期までを対象とした研究例では、研究開発促進税制の効果は弱いことが示された、より長期間に着目した研究例では、研究開発促進税制は歳入損失額を上回る研究開発支出を誘発したと推計されている。
- ただし、以下の二点の理由により、これらの研究例は研究開発税制の効果を通小推計し

ている可能性がある。

- 一点目は、研究開発促進税制は、度重なる修正が加えられたことや恒久制度ではないため、意図した研究開発支出とそこから得られる期待収益に大きな時間差が生じてしまい、それが研究開発促進税制の刺激効果を弱めてしまっていることである。
- 二点目は、これらの研究が当該年に限った歳入損失額と研究開発支出額を分析対象としていることである。研究開発を通じた長期に亘る企業のパフォーマンス向上や経済全体へのスピルオーバー効果は、効果から割愛されている、という点である。

⑥参考（研究開発支出の増分 1 ドル当たり節税額）

- 研究開発促進税制の定義により、研究開発支出の増分 1 ドルあたりの節税額は、以下のよう計算できる。

$$\text{増分研究開発支出} = \text{研究開発支出総額} - \text{基礎経費} \quad \dots (i)$$

$$\text{研究開発税額控除額} = \text{法定控除率} \times \text{増分研究開発支出} \quad \dots (ii)$$

さらに、研究開発税額控除額の一定割合は、経費支出から差し引かなければならない。この「経費から差し引くべき研究開発税額控除の割合」は、1988 年までは 0%、1989 年は 50%、1990 年以降は 100%である。

したがって、

$$\text{節税額} = \text{研究開発税額控除額} - (\text{法人税率} \times \text{経費から差し引くべき研究開発税額控除の割合} \times \text{研究開発税額控除額}) \quad \dots (iii)$$

(ii) 式を (iii) 式に代入して、

$$\text{節税額} = \{1 - (\text{法人税率} \times \text{経費から差し引くべき研究開発税額控除の割合})\} \times (\text{法定控除率} \times \text{増分研究開発支出}) \quad \dots (iv)$$

両辺を増分研究開発支出で割ると、

$$\text{節税額} / \text{増分研究開発支出} = \{1 - (\text{法人税率} \times \text{経費から差し引くべき研究開発税額控除の割合})\} \times \text{法定控除率} \quad \dots (v)$$

が得られる。

- さらに、(i) 式を変形して (v) 式に代入すると、研究開発支出 1 ドルあたりの節税額を求めることも可能である。すなわち (i) 式より、

$$\begin{aligned} \text{増分研究開発支出} &= \text{研究開発支出総額} - \text{基礎経費} \\ &= \{1 - (\text{基礎経費} / \text{研究開発支出総額})\} \times \text{研究開発支出総額} \quad \dots (vi) \end{aligned}$$

となるので、(vi) 式を (v) 式に代入して整理すると、

$$\text{節税額} / \text{研究開発支出総額} = \{1 - (\text{法人税率} \times \text{経費から差し引くべき研究開発税額控除の割合})\} \times \text{法定控除率} \times \{1 - (\text{基礎経費} / \text{研究開発支出総額})\} \quad \dots (vii)$$

を得ることができる。

【事例 03】研究開発税制の評価事例 3・英国

研究開発税制の評価

An Evaluation of Research and Development Tax Credits

2010 年 英国歳入関税庁

<http://www.hmrc.gov.uk/research/report107.pdf>

①概要

- 2000 年 4 月以降に導入された英国の研究開発税額控除制度に関して、歳入関税庁によって実施もしくは委託された一連の政策評価研究から得られた結果を要約したもの。本報告は、以下の 3 つの結果を整理している。
 - a) 研究開発投資に関する税制措置がもたらすインパクトに関する国際的知見や、インパクトの計測に用いられてきた分析手法に関する文献レビュー
 - b) 企業が研究開発投資税額控除制度を利用した後の経年データを用いた、英国における研究開発投資の価格弾性値を推計する計量経済学的分析
 - c) 研究開発投資税額控除制度の有効性に対する産業界の意見を補足したサーベイ

②評価対象とされた租税支出

- 研究開発投資に対する税額控除制度は、2000-01 年度に中小企業に対して導入され、その後、2002-03 年度には大企業にも拡大し、2003-4 年度にはワクチン研究にも適用されることとなった。企業は、課税対象利益の計算の際、定められた研究開発投資に費やした額を控除して申請することができる。さらに中小企業については、すべての研究開発税額控除を適用した結果、課税対象利益がゼロになる場合には、控除限度超過額を次年度以降に繰り越すか、その一部を現金として還付を受けるかのいずれかを選択できる。
- さらに 2008 年には大幅な制度改正がなされ、大企業・中小企業とも課税控除率が引き上げられた（なお、これらの税額控除制度は、収益支出に適用されるものであり、資本支出に適用される別途の税額控除制度が存在する）。

③評価手法・評価のために用いられたデータ／④評価内容・評価結果

<文献レビュー>

- 2006 年、歳入関税庁は Oxera 社への委託研究として、英国企業データを研究開発税額控除制度の有効性評価にどのように活用しうるかについてのフィージビリティ調査（文献調査を含む）を実施し、先行研究で用いられている、企業レベルデータ・国レベルデータを活用した複数の計量経済モデルについて検討を行った。その結果、納税データ、行政データ、サーベイデータを用いた計量経済モデルにより、研究開発投資の価格弾性値を推計する手法が最も正確な推計結果を得ていることを確認した。また、介入群と統

制群との間での比較（類似の性格を有する企業のうち、税額控除制度を活用した企業と活用していない企業との比較）か、もしくは、同一企業の制度活用前後での比較を行う手法が最も適しているとの提言を行った。

- 2010年、歳入関税庁は上記の研究内容を更新し、20以上の先進国における研究開発税制の制度比較を行うとともに、評価研究手法の縦覧・整理を行った。その結果、各国においては、おおむね、a) 費用便益比——税制措置の結果生じる税収減と、それによって得られる研究開発費増額分との比率——の算出か、b) 研究開発投資の価格弾性値——企業が負担する研究開発コストが1%変化する際に生じる、研究開発費総額の変化割合——のいずれかを算出していることを確認した。各国の評価結果をまとめると、a) 費用便益比については0.29~3.6の間、b) 研究開発投資の価格弾性値は-2.78~-0.07と、いずれも各国で大きな差が生じている。この理由として考えられるのは、各国の制度の違いに加え、分析対象期間、採用した分析手法、ベースデータが各国によって区々であることが考えられる。
- 以上の調査結果から、研究開発投資に関する税制措置の存在は、それが無い場合と比べて、より高い研究開発投資を産み出すという一般的傾向を確認できたこと、しかし、各国における税制措置の違いや、採用している分析方法の違いにより、税制措置導入の結果として産み出されたであろう研究開発投資の規模（税制措置の費用対効果）の試算結果には、ある一定程度の幅が見られることを、結果としてまとめている。

<計量経済学的分析>

- 前述の文献レビューを通じて得られた知見を基に、英国における実証分析を実施した。
- 具体的には、企業の納税申告データと会計データとを結合したパネルデータを生成し、2003年から2007年の間でデータ収集が可能であった、215の大企業データ（母集団の13%）、236の中小企業データ（母集団の4%）を用いて、以下の計量経済モデル式により分析を行った。

$$\log R_{it} = \alpha_0 - \sigma C_{it} + \chi \log X_{it} + \log U_{it}$$

i : 企業	t : 年
R : 研究開発投資額	α_0 : 定数項
C : 企業が負担する研究開発コスト	X : 複数の統制変数
U : 確率誤差項	

- さらに上記モデル式をダイナミックパネル分析に拡張すべく、右辺に t-1 年目の研究開発投資額の対数 ($\log R_{i(t-1)}$) を説明変数に加えたモデル式でも分析を行った。
- 以上の複数のモデル式により得られた係数の推計結果について、統計的有意性を確認した。その結果、英国における実証分析結果においても、推計結果に幅が見られたが、費用便益比として1ポンドの税収減によって0.41~3.47ポンドの新たな研究開発投資を

産み出すという結果が得られた。

<サーベイ>

- 歳入関税庁とビジネス・イノベーション・技術省が共同で行った先行研究では、さまざまな規模の企業におけるマネージングディレクター、財務担当ディレクター、研究開発担当ディレクターを対象としたインタビューを通じて、研究開発投資の意思決定過程に関するビジネスプロセス調査を行った。
- 分析を通じて得られた結論は下記のとおり。
 - 調査対象となった英国企業は、自らの研究開発投資総額は、税制措置の存在によって拡大していると考えていること。しかし、研究開発投資の意思決定を行うに際して、税制措置の存在そのものはそれほど影響を及ぼしていないこと。
 - 2003 年から 2007 年までの間、英国産業界における研究開発投資は実額ベースで年間 3%ずつ上昇したが、それ以上に、研究開発税額控除申請数・額、及び制度運営費は拡大したこと。
 - 毎年継続的に申請している者は、順調に研究開発投資額を増加させていくが、新たに申請することとなる者が増えることによって制度運営費が拡大していること。毎年、約 30%の申請者は、その年初めて研究開発税額控除を申請する者であること。
 - 中小企業に着目すると、申請件数の 3 分の 2、税額控除額の 9 割超は「ハイテク企業」によるものであること。

⑤結論

- 一連の先行研究（政策評価）から得られた結果を要約したレポートであり、これ自体での結論は記載していない。

【事例 04】研究開発税制の評価事例 4・カナダ

科学技術・実証実験のための研究開発税額控除の評価

An Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development

2007 年 カナダ財務省

<http://www.fin.gc.ca/wp/2007-08-eng.asp>

http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/fin/F21-8-2007-8E.pdf

①概要

- カナダは、民間での研究開発支出に対して、20%から 35%までの連邦税額控除を実施するなど、民間部門の研究開発に対して世界で最も寛大な国の一つである。（2004 年には 28 億ドルの税額控除、47 億ドルの直接支出を実施している。）
- 本研究は、1997 年にカナダ財務省・カナダ歳入庁が実施した研究開発税額控除制度の評価レポートをアップデートする目的で実施されたものである。
- 本研究は、民間セクターにおける研究開発費用の価格変化への反応、追加的な研究開発支出による経済へのスピルオーバー効果、税額控除を実施するための増税の経済的費用、税額控除を実施するための行政コスト・遵守コストを評価したものである。
- 方法論としては、広範にわたる実証文献をレビューした後、本研究での評価分析用モデルで用いられる主要パラメーターが決定される。これらに基づき、本研究では、研究開発税額控除は、カナダにとって純経済的メリットが得られている、と結論づけている。

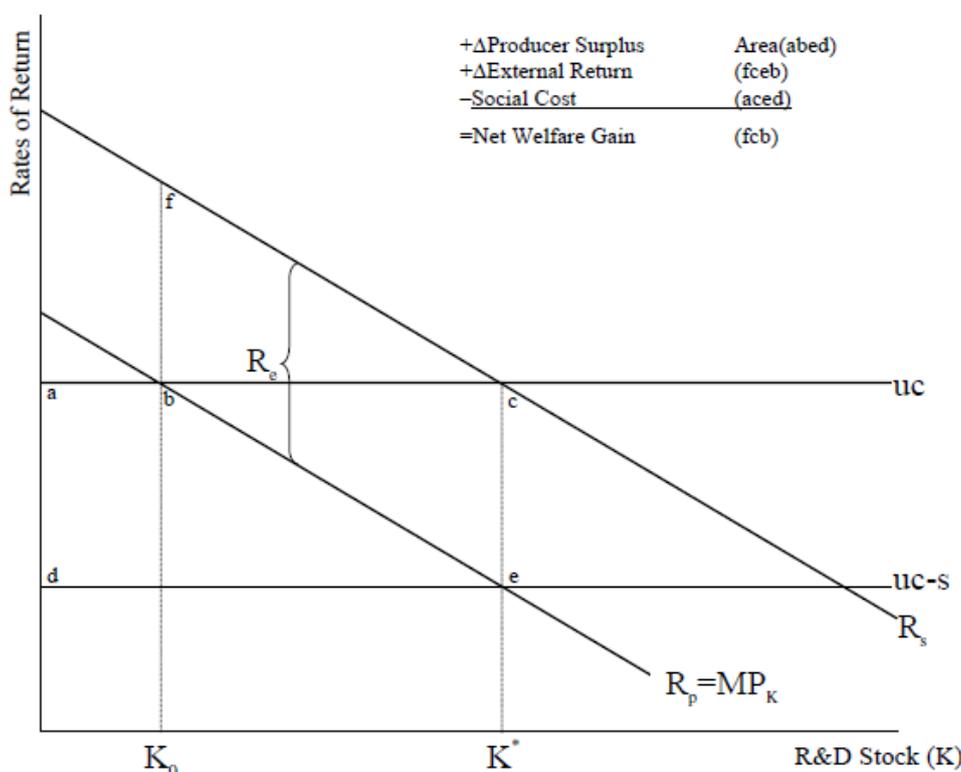
②評価対象とされた租税支出

- カナダでは科学研究及び実験開発に係る適格費用について、連邦レベルでは 20%相当額について研究開発税額控除を受けることができる。（地方税では、多くの州でその州内で発生した費用について、追加税額控除を受けることができる。）
- 中小企業については、適格費用のうち 300 万ドルを限度に優遇控除率 35%が適用される（すなわち、控除限度額は $300 \text{ 万} \times 35\% = 105 \text{ 万ドル}$ ）。これを超える費用については、通常の税額控除率 20%が適用される。なお、課税所得が 50 万ドル、資本金が 1,000 万ドル以上になると、適格費用限度額は縮減される。

③評価手法・評価のために用いられたデータ

- 研究開発税額控除による効果は 4 つに分解できる。一つ目は、研究開発事業者にとっての生産者余剰（下図の abed）、二つ目は外部効果（スピルオーバー効果）としての収益増（下図の fceb）、三つ目は税額控除の社会的費用（租税による歪みの無い場合は下図の aced）、四つ目は行政コスト・遵守コストである。

図表 租税による歪みの無い場合の最適研究開発資本ストック及び外部性



- これらの4つの効果について、研究開発税額控除の効果分析を評価するために用いる部分均衡モデルを表すと、次のとおりとなる。

$$\frac{\Delta W}{sK^*} = \underbrace{\frac{1+0.5sI}{1+sI}}_{\text{Net change in Producer Surplus}} - \underbrace{1 + \frac{R_e I}{1+sI}}_{\text{Externality}} - \underbrace{MEB \left(1 - \frac{tR_e I}{(1+sI)} + A \right)}_{\text{Tax Distortions}} - \underbrace{(A+C)}_{\text{Admin \& Compliance Cost}}$$

ここで、それぞれの記号は以下の内容を表している。

W	: 社会的厚生水準
s	: 研究開発投資1単位あたりの租税補助
K	: 研究開発資本のストック水準
I	: 研究開発投資
R _e	: 外部効果による収益増(スピルオーバー効果)
MEB	: 税の歪みによる限界超過負担(Marginal Excess Burden)
t	: 研究開発から産み出される外部効果(収益増)1単位あたりの税率
A	: 行政コスト
C	: 遵守コスト

- 先行研究や著者自身等による別途の計算により、モデル推定に用いられるパラメーター

として、以下の値が設定されている。

- 研究開発費用の価格 1 単位の変化に伴う研究開発支出増分率は 0.86
- カナダ国内の研究開発費用に対する外部効果としての収益増は 56%
- 租税の歪みによる限界超過負担は 0.27
- 1 ドルの租税補助に伴う行政コスト・遵守コストとしてそれぞれ 0.02、0.08 ドル
- 研究開発によるカナダ国内への外部効果としての収益増に対する税率として 30%
- 研究開発租税補助率として 4.3%

④評価内容・評価結果

- 以上のパラメーターを用いて租税補助（研究開発税額控除）1 ドルあたりの社会的厚生水準の増分を求めると、次のとおりとなる。
- 国内外部効果としての収益増（=スピルオーバー効果）の 0.46 ドルは、租税の歪みによるロス（-0.24 ドル）や行政コスト・遵守コスト増（-0.10 ドル）を上回っている。
- 全体として、研究開発税額控除 1 ドル当たりの純社会的厚生水準の増加は 0.109 ドルと推計される。連邦政府の 2004 年における研究開発税額控除は 28 億ドルなので、これは 3 億ドル以上の厚生水準の増加を産んでいることになる。

図表 研究開発税額控除 1 ドルあたりの社会的厚生水準への効果

Base Case -- No Spillovers or Tax Distortions	
Increase in Producer Surplus (1)	0.98
Social Cost of the Subsidy (2)	-1.00
Net Welfare Change (3)= (1)-(2)	-0.02
Spillover Effect ^a (4)	0.46
Tax Distortions	
Required Additional Tax Revenue ^b (5)	0.88
Excess Burden per \$1 of Tax Revenue Raised (6)	-0.27
Total Excess Burden (7) =(5)*(6)	-0.24
Administration and Compliance Costs (8)	-0.10
Net Welfare Change (3)+(4)+(7)+(8)	0.11

⑤結論

- 本研究では、研究開発投資からのスピルオーバー効果や研究開発投資の価格感応度、生産者余剰の変化、行政コストや遵守コスト、税のゆがみを伴う税額控除のコストなどを統合したモデルを使って連邦政府の研究開発税額控除を評価した。推定結果からは、控除された税収 1 ドルに対して 11 セントの厚生効果が生まれることが分かった。
- ただし、本研究での部分均衡モデルの枠組みでは、真の社会的厚生効果を過小または過大に推計しているかどうかは分からない。そこで、さまざまなパラメーターを変化させることによって、厚生水準がどのように変化するかを調べるため、感度分析を実施した。

この感度分析からは、合理的な仮定の範囲（下図網掛け範囲）では、研究開発税額控除は、概ねプラスの経済的便益を産むことが確認できた。

図表 研究開発支出増分率と外部効果（収益増）の変化についての感度分析

Incrementality Ratio	External Return								
	0.35	0.40	0.45	0.50	0.56	0.60	0.65	0.70	0.75
0.50	-0.201	-0.174	-0.148	-0.121	-0.090	-0.068	-0.042	-0.016	0.011
0.70	-0.133	-0.096	-0.059	-0.023	0.021	0.051	0.087	0.124	0.161
0.86	-0.079	-0.035	0.010	0.055	0.109	0.145	0.189	0.234	0.279
1.10	-0.001	0.056	0.113	0.170	0.238	0.283	0.340	0.397	0.454
1.30	0.064	0.130	0.197	0.264	0.343	0.397	0.463	0.530	0.596

The shaded rectangle corresponds to our 'reasonable' range of parameter estimates, while our point estimates are in bold.

Assumes $MEB = 0.27$, $t = 0.3$, $s = 0.043$

⑥参考（研究開発税額控除の評価に関する諸研究の比較）

Study	This study Parsons & Phillips (2007)	Finance Canada & Revenue Canada (1997)	AIC (1995)	BIE (1993)	Lattimore (1997)	Yoon & Lee (draft 2004)	Cornet (2001)
Model	Static PE	Static CGE	Static CGE	Static PE	Static PE	Static PE	Static PE
Country & base year	Canada 2004	Canada 1992	Australia 1990/91	Australia 1990/91	Australia around 1996	Australia 2003/04	Netherlands 1997
R&D tax incentive evaluated	20-35% tax credit	20-35% tax credit	150% deduction	150% deduction ¹	125% post / 150% pre-1996 deduction ¹	125% deduction ¹	13-40% tax credit on R&D wages
Effective credit rate (TE/ES), or subsidy rate ²	20.1% credit rate, ³ subsidy rate is 4.3 ⁴ percentage point reduction R&D user cost	18% credit rate implied, not used	Subsidy rate: 19.5 cents per dollar of eligible spending, nominal, not used, implied 12.7% credit rate	Subsidy rate 16.5 cents per dollar of eligible spending, eff. ⁵ Implied 16.6% credit rate	7.1% / 14.1% credit rate ⁶	Subsidy rate 7.5 cents per dollar of eligible spending, nom., not used, ⁷ implied 4.9% credit rate, not used	8% credit rate reported, not used ⁸
Marginal excess burden of taxation (MEB)	0.27 ⁹	Endogenous ¹⁰	Endogenous ¹¹	0.325 (0.15 to 0.50) ¹²	0.275 (.15 to .4) ¹³	0.30 ¹⁴ (0.2 to 0.4)	0.25 (.15 to .35)
Spillover rate of return on R&D stock	56% total spillover ¹⁵	10% inter-industry spillover, lower bound ¹⁶	0% to 11% inter- industry spillover ¹⁷	78% (66% to 90%) total spillover ¹⁸	70% total spillover ¹⁹	80% (30% to 130%) total spillover ²⁰	40% (20% to 60%) social return ²¹
Incrementality ratio (I= $\Delta R&D/\Delta TE$) ²² or Inducement rate ($\Delta R&D/ES$) ²³	0.86 incrementality ratio ²⁴	1.38 incrementality ratio ²⁵	15% inducement rate, ²⁶ implied 1.2 incrementality ratio	0.8 (0.6 to 1.0) ²⁷	8.40% / 13.35% ²⁸ inducement rate, implies 1.19 / 0.95 incrementality ratio ²⁹	0.7 (0.5 to 0.9) incrementality ratio ³⁰	0.75 (0.5 to 1.0) incrementality ratio ³¹
Tax rate	30% economy- wide ³²		36% statutory (nom.) corporate income tax ³³	36% statutory (nom.) corporate income tax	36% statutory (nom.) corporate income tax	30 statutory (nom.) corporate income tax	Not reported or used
Years to adjust to policy change	Not used	Equilibrium characterized as "longer term"	10 year "solution horizon" ³⁴	Not used	Not used	Not used	Not used, except social returns discounted by assumed 2 year lag
Discount rate or private rate of return on R&D ³⁵	12% discount ³⁶		Not used	8% discount ³⁷	8% discount ³⁸	Not used ³⁹	6.5% discount (6% to 7%) ⁴⁰
Depreciation rate for R&D stock	10% ⁴¹	10% ⁴²	10% ⁴³		Not used	Not used	5% (0-10%) ⁴⁴
Share of transfer component (subsidy of non-induced R&D) that leaks overseas	Not used	Not used ⁴⁵	Not used	20% (10% to 30%) ⁴⁶	17.6% ⁴⁷	20% ⁴⁸	Not used
Business compliance cost / TE	7.9% of tax credits ⁴⁹	5.5% to 15% reported, not used ⁵⁰	Assumed low, not used ⁵¹	12% to 24% implied, not used ⁵²	7.1% / 3.5% implied ⁵³	12% implied ⁵⁴	5% ⁵⁵
Government admin cost, annual	2% of TE ⁵⁶	Not used	0.4% of TE, not used ⁵⁷	Not used, reported 0.6% of TE ⁵⁸	1.8% / 0.9% of TE ⁵⁹	3.6% of TE ⁵⁹	3% of TE ⁶⁰
Net welfare gain per \$ of tax expenditure	+11 cents	+1.6 to +4.4 cents lower bound ⁶¹	+10.3 cents ⁶²	+10 cents (-5 to +25) ⁶³	+31 cents / +19 cents ⁶⁴	Ratio of benefits to costs of 0.7 to 1.3 ⁶⁵	+13.6% (-3.9 to +32.4%) internal rate of return

Source: Compiled by the authors.

【事例 05】法人税減税の評価事例・カナダ

法人税と投資：2001～2004 年の法人税減税による効果

Corporate Income Taxes and Investment: Evidence from the 2001-2004 Rate Reductions

2007 年 カナダ財務省

http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2007/taxexp07_4-eng.asp

①概要

- カナダ財務省は 2007 年に法人税減税が投資に与えた影響について評価を行っている。ここでは 2 つの定量分析を採用し、これら 2 つの結果の比較と、先行研究との比較によって評価している。採用されている 2 つの定量分析は、パネルデータを用いた (i) 資本コスト分析、(ii) ディファレンス・イン・ディファレンス分析 (Difference-in-Differences) である。

②評価対象とされた租税支出

- カナダ政府は 2000 年 2 月 28 日に法人税を、2001 年 1 月 1 日から実効税率で 28% から 27% に引き下げると発表している。同時に 2004 年までにこの税率を 21% にまで引き下げることが約束している。ただし、2001 年時点では具体的なスケジュールは明らかにされておらず、その後以下のように段階的な税率の引き下げが行われた。
 - 2002 年 1 月 1 日： 27% → 25%
 - 2003 年 1 月 1 日： 25% → 23%
 - 2004 年 1 月 1 日： 23% → 21%

③評価手法・評価のために用いられたデータ／④評価内容・評価結果

- 2 つの評価手法の概要は以下のとおりである。

(i) 資本コスト分析

- 法人税減税に伴う資本コストの低下が投資に与えた影響をパネル分析によって検証している。その分析対象と特徴は以下のとおりである。
 - 43 業種を対象
 - 1998 年から 2004 年を対象
 - 資本コストを税金部分とこれ以外に分割
 - 4 つのケースで推定
- パネル分析には次の推定式を利用している。

$$\frac{I_{i,t}}{K_{i,t-1}} = \alpha_0 + \alpha_1 \frac{\Delta UCC^{nt}_{i,t}}{UCC^{nt}_{i,t-1}} + \alpha_2 \frac{\Delta TW_{i,t}}{TW_{i,t-1}} + \alpha_3 \frac{\Delta Y_{i,t}}{Y_{i,t-1}} + \alpha_4 f_i + \alpha_5 T_t + \varepsilon_{i,t}$$

- 式中使用されている変数は以下を意味し、また変数に使用されている Δ は前年度からの増加額である。なお、 $\alpha_1 \sim \alpha_5$ は回帰係数、 $\varepsilon_{i,t}$ は誤差項であり、金額データはいずれも 1997 年で実質化され、単位は百万カナダドルである。

$I_{i,t}$: t 年における i 業種の投資額	$TW_{i,t}$: t 年における i 業種の税額に関する資本コスト
$K_{i,t}$: t 年末時点における i 業種の資本ストック額	$Y_{i,t}$: t 年における i 業種の総生産額
$UCC^{nt}_{i,t}$: t 年における i 業種の税額以外の資本コスト	f_i	: i 業種に対するダミー変数
		T_t	: t 年に対するダミー変数

- 財務省では 4 つのケースを推定しているが、これは上記推定式の右辺における項の組み合わせを変更することで対応している。Version1 は第 3 項までの変数を採用し、Version2 は第 4 項まで、Version3 は第 5 項まで、Version4 ですべての項を採用している。これらの推定結果をまとめたものが以下の表である。

図表 資本コスト分析の推定結果

Explanatory Variables	Regression Models			
	Version 1	Version 2	Version 3	Version 4
	Coefficients			
Intercept	0.215 (0.015)	0.188 ¹ (0.012)	0.197 (0.066)	0.119 ¹ (0.037)
Non-tax component of the user cost of capital (per cent change)	-0.072 (0.075)	-0.118 (0.074)	-0.012 (0.066)	-0.327 ¹ (0.112)
Tax component of the user cost of capital (per cent change)	-0.135 (0.104)	-0.164 (0.107)	-0.157 ² (0.094)	-0.313 ³ (0.151)
Output growth		0.569 ¹ (0.168)	0.459 ¹ (0.146)	0.104 (0.135)
Proportion of variance explained (R ²)	0.06	0.11	0.12	0.28

Notes:

Version 1—UCC (tax and non-tax components) only explanatory variables.

Version 2—UCC (tax and non-tax components) + output growth.

Version 3—UCC (tax and non-tax components) + output growth + fixed industry effects.

Version 4—UCC (tax and non-tax components) + output growth + fixed industry effects + time dummies.

Number of observations = 301.

Robust standard errors in parentheses.

Dependent variable is real investment as a ratio of end-of-period capital stock.

¹ Significant at 1-per-cent level.

² Significant at 10-per-cent level.

³ Significant at 5-per-cent level.

資料) Department of Finance, "Tax Expenditures and Evaluations 2007"

- 本報告書の推定結果から導出されている結論は Version4 の資本コストの係数が示しているように 10%の減税によって 3%投資が拡大するというものである。

(ii) ディファレンス・イン・ディファレンス分析 (DID 分析)

- DID 分析とは、政策が適用されなかった企業と、政策の適用された企業のデータを用いることで、政策減税の効果を定量的に推定する方法である。ここでは法人税減税が投資に与えた影響に適用している。

■ トリートメント・グループとコントロール・グループ

○ 減税政策の影響を受けるトリートメント・グループ：サービス業など 22 業種

○ 減税の影響を受けないコントロール・グループ：製造業など 21 業種

■ 減税政策の実行期間

○ 政策の影響期間以前：1997-1999 年

○ 政策の影響期間：2000-2004 年

図表 DID 分析の推定結果

Explanatory Variables	Regression Models	
	One	Two
	Coefficients	
Tax component of the user cost of capital (per cent change)	-0.727 ¹ (0.218)	-0.708 ² (0.266)
Post-tax cut period dummy	0.024 ² (0.013)	0.016 (0.025)
Output growth		-0.099 (0.391)
Relative price of capital (per cent change)		-0.027 (0.232)
Proportion of variance explained (R ²)	0.577	0.584

Notes:

Fixed effect estimates are not reported.

Number of observations = 86.

Robust standard errors are in parentheses.

¹ Significant at 1-per-cent level.

² Significant at 5-per-cent level.

資料) Department of Finance, "Tax Expenditures and Evaluations 2007"

- ここでの推定結果から、報告書では 10%の法人税減税を実施すると、投資が 7%拡大すると結論づけている。

⑤ 結論

- 上記分析は、事後段階において、企業パネルデータを用いて政策減税措置の効果を定量的に検証（実証）した事例。適用数が一定程度存在すること、定点的モニタリングデータが存在することが分析の前提。
- 事前段階においてこのような分析を実施することは困難であり、例えば企業アンケート等を通じて、法人税減税→投資増加のパスについての蓋然性を問うことが想定される。

【事例 06】教育・人材育成税制の評価事例・カナダ

高等教育への投資：所得税システムへのインパクト

Investing In Post-Secondary Education: The Impact Of The Income Tax System

2006 年 カナダ財務省

http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2006/taxexp_5-eng.asp

①概要

- 高等教育（**post-secondary education**）への進学に対する意思決定に関する税制の影響と政府の役割を分析した事例。特に学生やその家族における、教育、授業料、教科書への支出、学生ローン金利負担の税額控除に関する所得税システムにおけるコスト認識を対象とする。
- 高等教育を受けるためには、その間において労働によって得られる利益を遺失しなければならない。一般に、高等教育を受ける人は、様々な理由によってそれを選択するが、最も重要なことは、教育を受けることによって後に得られる経済的なリターン、すなわち、教育を受けることで、より安定した高所得の仕事に従事できることが、その行動誘引となる。
- このように高等教育への投資は、個人にとって将来の所得を得る機会となるが、それを政府が直接支援や税制によって支援するのは、その効果が個人のみならず、以下のように広く社会にスピルオーバーすると認識されているからである。
 - 高等教育を受けた者はより生産的
 - 産業界、社会にとって便益となる新規のアイデアは高い教育から生まれる
 - 高等教育を受けた者は社会支援プログラムをより利用しない

②評価対象とされた租税支出

- 高等教育へ進学することのコストは以下のとおり。

<遺失所得>

- 通学することによって失われる所得は平均して年間で 2 万カナダドル。夏季におけるアルバイト就労による所得を差し引くと年間で 1.5 万カナダドルとの先行研究が存在（遺失所得は個人によって大きく異なるため、この算定は主観的なもの）

<授業料>

- カナダ統計局によれば、2006～07 年において平均して 4,347 カナダドル（ノバスコシア州では大学学部で 6,571 カナダドル、ケベック州では 1,916 カナダドル）。授業料は学部によっても異なる。また、大学院は平均して学部より高額（平均して 6,479 カナダドル）。7,500 名の学生を対象として 2003～04 年にかけて EKOS Research Associates 社が行った調査によると、4,134 カナダドル（2006

年換算で4,415カナダドル)とこの水準と同じであった。

- カナダ学生ローン・プログラム(CSLP)が実施した40万人の申請者に対する調査によれば、2003~04年時点において、平均授業料は4,782カナダドルだった。

<その他費用>

- カナダ統計局によれば、2006~07年において、その他支出(レクリエーション、運動、健康維持のための費用、学生会費等)として年間619カナダドルが支出されている(ニュー・ブルンスウィック州で341カナダドル、オンタリオ州で719カナダドル)。

<書籍等>

- EKOS社の調査によれば、2003~04年において、書籍関連で年間967カナダドル(2006年換算で1,032カナダドル)が支出されている。
- CSLPのニーズ調査によれば、2003~04年において、平均して年間936カナダドル(2006年換算で1,000カナダドル)が支出されている。

<ローン支出>

- カナダ統計局によれば、大学及び短大に通う学生の半分が公的機関からの教育ローンを受けている。ローンは借入金額、返済期間、利子等によって様々であり、その算定は困難であるが、2000年において、ローンを得た卒業2年後の債務は、短大卒で12,600カナダドル、大学卒で19,500カナダドル、平均して15,000カナダドルであった。全生徒の平均では7,500カナダドルであった(EKOS社の調査では同水準の7,000カナダドル)。金利は7%で、年間の利払支出は500カナダドルに相当する。

<旅行費用>

- 多くの学生は、自宅を離れて高等教育を受ける。そのため、授業の終了後には自宅に帰り、開始時期には学校に戻る。しかし、その回数や自宅と学校の距離等は多様であり、それを示すデータは存在しない。

- 上記を前提に、入手可能なデータに基づく高等教育に関する年間の平均コストは以下のとおり。

区分	金額
遺失所得	\$15,000
授業料	\$4,347
その他費用	\$619
書籍等	\$1,000
計	\$20,966

③評価手法・評価のために用いられたデータ

- 高等教育に関するコストのうち、税控除としての捉え方を以下に示す。

<遺失所得>

- 税制では遺失所得を控除の対象にしていない。控除は課税対象所得をベースにしており、遺失所得は所得として捕捉されず、課税されていないので、控除の対象外である。

<教育費>

- これは授業料以外の教育費支出に対する控除である。この費用はフルタイムの学生で月額 400 カナダドル、パートタイムの学生で 120 カナダドルを基に控除額が算定される。控除は 15.5%。地方税においても同様のものがあり、州によって異なる。2003 年においては、150 万人のフルタイム学生、70 万人のパートタイム学生が控除を申請し、総額は 43 億カナダドルであった（控除は 15.5%なので連邦税の減収額は 7 億カナダドル）。フルタイム学生は 6 か月半、月額 400 カナダドルとして 2,600 カナダドル、パートタイム学生は 5 か月、月額 120 カナダドルとして 600 カナダドルが平均して申請されたこととなる。

<授業料>

- 人材技能開発省（HRSDC）が認定する大学、短大、高等教育機関の授業料は連邦税の税額控除の対象となる。地方税の税率は州によって異なる。2003 年（控除は 15.5%）には、200 万人の学生が控除を申請し、減税対象は総額 48 億カナダドル、平均授業料は 2,200 カナダドルであった。

<教科書>

- 2006 年予算によって導入。ここでは、フルタイム学生で月額 65 カナダドル、パートタイムの学生で 20 カナダドルを基に控除額が算定される。控除は 15.5%。2006 年総額では連邦全体で 1.35 億カナダドルが見込まれている。

- 上記税控除の小括は以下のとおり。

	支出額	連邦税控除	地方税控除	計
教育費	\$400 × 8 か月 = \$3,200	\$3,200 × 15.5% = \$496	\$3,200 × 7.75% = \$248	\$744
教科書	\$65 × 8 か月 = \$520	\$520 × 15.5% = \$80.6	—	\$80.6
授業料	\$4,000	\$4,000 × 15.5% = \$620	\$4,000 × 7.75% = \$310	\$930
計	\$7,720	\$1,196.6	\$558	\$1,754.6

- その他、高等教育に関するコストに対する税控除としての捉え方を以下に示す。

＜ローンに対する利子＞

- カナダ学生ローン法、カナダ学生財務支援法及び類似の州法に基づく学生ローンに対する利子は連邦税の控除対象となる。控除は 15.5%。控除は他人に移すことはできないが、最大で 5 年間繰り越すことができる。

＜旅行費用＞

- 学生は、給与、賃金、自営所得から移動費支出を控除できる。また、移動費支出は、奨学金や研究費助成による所得からも控除される。

＜奨学金＞

- 奨学金に対する税額控除は年間で 3,000 カナダドルまでが対象となる。

＜教育貯蓄プラン＞

- 教育貯蓄プラン（RESP）への支出は課税対象にはならず、それを引き出した時点で所得として見なされて、課税（税控除）対象となる。

■ 評価のために用いられたデータ

- 評価に用いられた主たるデータは、カナダ統計局の統計、EKOS 社が行った調査、カナダ学生ローン・プログラム（CSLP）等の調査結果が用いられている。

■ 評価手法

- 実効税率の算定は、控除のある場合と無い場合との投資リターンの比較で算定することができるが、現実には照らしてそれを正確に算定することは困難である。そのため、「高等教育への投資において何が効果的な税率であるか」についての解答は一様ではない。それは、既述のように、教育支出が通学する学校、人によって、また居住地によって異なることや、ローン借入も一様ではないため、統一的な単位が導き出せない（したがって、本分析においてもその分析方法・結果は示されていない）
- Collins and Davies の先行研究（Collins, Kirk A., and James B. Davies, "Carrots & Sticks: The Effect of Recent Spending and Tax Changes on the Incentive to Attend University," C.D. Howe Institute Commentary No. 220 (October 2005)）³⁸では、1998 年及び 2003 年における高等教育に対する額面上の税を含めた私的内部収益率（Gross-of-Tax Private Rate of Return）³⁹、実行補助率（Effective Subsidy Rate）⁴⁰、実効税率（Effective Tax Rate）⁴¹を試算している。この研究では、

³⁸ http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_220.pdf

³⁹ 将来のすべてのキャッシュフローを現在価値に割り引いて、収入現価から支出現価を差し引きした結果を正味現在価値（NPV：Net Present Value）と言い、内部収益率（IRR）とは、この正味現在価値が 0 となる割引率のことで、何%で投資を行ったかということを示し、投資効率を判断する基準となるもの。

⁴⁰ 補助対象経費に対する補助金額の割合。

⁴¹ 実際に納める税総額÷所得総額。すなわち、様々な控除と各種の税率とを適用して算出した税負担額を、

算定を単純化するため、自宅から自立した学部レベルの大学生を前提に、奨学金等の収入が無い家計で、連邦税及びオンタリオ州の制度を対象（仮定）にして計算されている。

Table 3: *Gross Rates of Return, Effective Subsidy Rates, and Effective Tax Rates for Median University Graduates, 1998 and 2003*

	Gross-of-Tax Private Rate of Return	Effective Subsidy Rate (ESR)	Effective Tax Rate	ESR minus ETR
	<i>percent</i>			
Males				
1998	10.99	19.66	17.20	2.46
2003	10.60	21.06	11.87	9.18
Females				
1998	14.07	19.10	9.99	9.12
2003	13.68	19.93	7.45	12.48
All				
1998	12.53	19.38	13.60	5.79
2003	12.14	20.50	9.66	10.83

Source: Authors' calculations using Statistics Canada's 1998 Survey of Consumer Finance and 1998 and 2003 tax systems.

Note: The base case assumes students have no student loans and no dependants.

- なお、内部収益率の算定は以下の計算により算定されている。

$$\sum_{t=1}^T \frac{E_t - DC_t}{(1+r_i)^{t-1}} = \sum_{t=1}^T \frac{E_t^*}{(1+r_i)^{t-1}}$$

E_t	: 大学卒業によって得られる毎年の収入
E_t^*	: 高校卒業後、直ちに就職した場合によって得られる毎年の収入
DC_t	: 大学に進学した場合の直接コスト

- 財務省は、同研究における算定方法を参考にして、2006年における実効税率の試算を行っている。この結果は、高等教育に対する実効税率は、公共施設等の物理的投資に対する限界実効税率よりも低い水準であった。

所得額で割った値。例えば、法人課税の場合には、（法人税+法人住民税+法人事業税）/法人所得。

④評価内容・評価結果

- Collins and Davies の先行研究により、教育支出に対するコスト負担を下げることへの投資に対する政府施策のインパクトが明らかとなった。結果として、政府の高等教育への支援は奨励されるものと言える。これは男女、学問分野に関係なく当てはまる。2006 年の財務省による推計では、課税前における大学学部レベルに対する実行補助率は、20%と試算されており、同水準までの支出が政府に求められている。

⑤結論

- 政府としての高等教育への投資は、経済的に報われることが示された。大学、大学院や専門学校に進学するかどうかの決定において、個人がこれを判断する際には、強い財政的な関心を持っている。
- また、政府は教育に対する投資を促進する十分な理由を持っている。まず、教育を受けた人が増加することは、個人への便益を超えた社会的便益をもたらす。第二に、民間金融機関のみでは、教育に対する最適な水準の投資への支援を賄いきれず、政府は、この市場の不完全性を克服するうえでの役割を担っている。

【事例 07】非営利法人育成・支援（寄付控除）税制の評価事例・英国

ギフトエイド寄付者についての調査 – 高税率還付改革のためのオプションの探求

Gift Aid donor research: Exploring options for reforming higher-rate relief

2009 年 英国歳入関税庁

<http://www.bristol.ac.uk/cmpo/publications/other/giftaid.pdf>

①概要

- ギフトエイド（Gift Aid）制度とは、1969 年に設立された、個人が慈善団体（charity）に対して寄付をした場合に受けられる税控除のスキームのひとつである。
- 本調査は、ギフトエイド制度を用いた寄付において、高税率を課されている納税者のための所得税控除、並びに慈善団体による直接なされた税控除請求に対する代替策の影響について、歳入関税庁（HM Revenue and Customs：HMRC）及び財務省（HM Treasury：HMT）の委託を受け、2 名の大学教員が調査したものである。
- 本調査における主要なリサーチ・クエスションは、以下のとおりである。
 - 寄付者からの寄付金額及び慈善団体によって受け取られる寄付の純増減に関して、ギフトエイド制度において、発生する可能性のある変化とはどのようなものか。
 - 発生する可能性のある変化に対し、なぜ寄付者は反応するのか。慈善団体が還付請求可能である額と寄付者が還付請求可能である額の違いに対して、寄付者は反応するのか。またそうであるならそれはなぜか。
 - 寄付者のタイプ、類型により対応は変化するのか。

②評価対象とされた租税支出

- 現在、ギフトエイド制度は以下の 2 つのタイプの控除制度から構成される。
 - 「マッチ構成要素（match component）」：基本税率における寄付について、慈善団体が還付請求可能とするもの。
 - 「リベート構成要素（rebate component）」：高い税率を負担している寄付者が、寄付金に対して課せられる追加的な高税率分、すなわち高税率の 40%と通常の税率である 20%の差分について、還付請求可能とするもの。
- 現在の高税率還付の仕組から、慈善団体へのチャネルとして、2 つの可能性のある以下の選択肢を想定している。
 - **選択肢 1**：「リディレクション（Redirection）」：高税率納税者は、追加的な 25 ペンスの高率軽減の還付請求が不可となり、代わりに、慈善団体が 1 ポンドの高税率納税者による税収入ごとに、50 ペンスの還付請求を行うことが可能となるもの。通常の税率の納税者については、慈善団体は 1 ポンドについて 25 ペンスを還付請求できる。当制度は、ギフトエイドにおける払戻の要素を廃し、高税

率納税者のみに合致させるもの。

- **選択肢 2**：「合成率（Composite rate）」：高税率の軽減は廃され、慈善団体が、高い税率と通常の税率に公平に適用される率において、還付請求可能となるもの。なお、本調査では、1ポンド当り 30 ペンス及び 37 ペンスとする 2 つの率を想定している。

③評価手法・評価のために用いられたデータ

- 量及び質の両面に関する調査から評価が実施された。
- はじめに行われた量的な調査は、3,809 人の寄付者に対する主にオンラインによる世論調査である。寄付者は最近ギフトエイドを通じて寄付を行った者である。
 - 用いられたアプローチは、ギフトエイドを通じて最近寄付を行った人々の数を調査する費用効果の高いものである。ギフトエイド寄付者の人口を完全に代表するサンプルを用いられたわけではないものの、分析の目的に照らし、サンプルはこの人口を適切に反映している。
 - 回答者は、現在のギフトエイドの仕組みに対し、仮説的に代替する選択肢を示され、その変更されたシナリオの下で寄付行為がどのように変化するのか考えるよう問われた。
 - 彼らの回答は、政策変更のオプションが寄付行為において全体としてどのような影響を与えるのかを推定するために用いられた。また、寄付者の分類間において、規則的な差異があるのかについて探索的に調査するために用いられた。
 - 回答者はまた、寄付における税金軽減の形態についての選好についても問われた。
- 次に、年間 100,000 ポンド以上の寄付を行っている主要な寄付者について、12 の構造化されたインタビュー調査を実施した。
 - インタビューは、税におけるインセンティブの把握及び政策変更における反応の詳細を把握するために実施された。

<評価のために用いられたデータ>

【オンライン調査】

- オンライン調査は、最近ギフトエイド制度を利用した 2 種類の寄付者のサンプルを用いて行われた。サンプルは、Charities Aid Foundation (CAF) Charity Account の個人と、via Justgiving のオンライン寄付を行った個人である。サンプル数及び回答率は以下のとおりである。

図表 サンプル数及び回答率

	Population	E-mail invites	Responses
CAF	32,339 live account holders with an e-mail address	20,000 randomly selected	1,972 (9.86%)
Justgiving	2.56 million distinct donors who had given in the last 6 months	20,000 randomly selected	1,837 (9.19%)

- サンプルの特徴は以下のとおりである。

図表 サンプルの特徴

	Basic-rate taxpayers	Higher-rate taxpayers: Non-reclaimers	Higher-rate taxpayers: Reclaimers
Mean total donations	£994	£1,079	£5,870
Mean Gift Aid donations	£841	£565	£3,891
<u>Raw sample</u>			
Percentage of sample	53.7%	20.4%	25.8%
Percentage of total Gift Aid donations	28.8%	7.4%	63.8%
Percentage giving through payroll giving	15.9%	35.5%	26.3%
Percentage giving shares/ property	1.6%	0.9%	2.4%
<u>Adjusted sample</u>			
Proportion of sample	80.0%	13.0%	7.0%
Percentage of total Gift Aid donations	66.1%	7.4%	26.5%

【インタビュー調査】

- インタビュー調査で用いられたサンプルは、New Philanthropy Capital (NPC) が保有するデータベースから、年間 100,000 ポンド以上の寄付を行っている主要な寄付者 20 名をランダムに抽出して作成した。そのうち、12 名に対するインタビューが実際に実施された。
- インタビュー対象者のすべてが、60 歳以下であり、最も若年の者で 30 歳前後であった。1 名が女性であり、その他は男性であった。
- 彼らは広範な慈善団体組織、例えば、大学、環境組織、特定のコミュニティのプロジェクトを実施する小規模な慈善団体、主要な海外援助組織等に寄付をしている。
- 主要な寄付者は全員、税におけるインセンティブを多く利用しており、全員がギフトエイドを利用していた。当然のことながら、彼らは全員インセンティブを肯定的に捉えていた。

<評価手法>

- 「供与の価格 (price of giving)」
 - 今回の調査において、寄付者の行動を左右する「供与の価格」という観点に着目した。「供与の価格」とは、慈善団体に対し 1 ポンドの寄付を行うのに、個人が負担するコストである。今回、評価対象とされた選択肢の供与の価格は、対象者に対して以下のように整理できる。この違いは、寄付者の行動に影響を与えるものと見られる。

図表 慈善団体へ 1 ポンドを供するための価格

	Higher-rate taxpayers who reclaim	Higher-rate taxpayers who do not reclaim	Basic-rate taxpayers
Current system	£0.60	£0.80	£0.80
Redirection	£0.67	£0.67	£0.80
Composite rate = 37 pence	£0.73	£0.73	£0.73
Composite rate = 30 pence	£0.77	£0.77	£0.77

- 変化率の推計に用いられた式は以下のとおり（総寄付の場合を例として示す）。

$$\frac{w_{BRT} \Delta G_{BRT} + w_{HRT-N} \Delta G_{HRT-N} + w_{HRT-R} \Delta G_{HRT-R}}{w_{BRT} G_{BRT}^0 + w_{HRT-N} G_{HRT-N}^0 + w_{HRT-R} G_{HRT-R}^0}$$

w_i	各納税者グループに与えられたのウエイト	$HRT-N$	還付請求を行わない高税率納税者
G_i	総寄付 (gross donation)	$HRT-R$	還付請求を行う高税率納税者
BRT	通常税率の納税者		

④評価内容・評価結果

- 推計結果は、以下のとおりである。推計は、税抜収入における現金寄付（cash donations）の総計、総寄付（gross donations）及び国庫コストにおける影響を対象としたものである。

図表 推計される影響

	Estimated change, cash donations	Estimated change, gross donations	Estimated change, Exchequer cost
<u>Match of 50p and rebate of zero</u>			
Main estimate	-3.8%	4.2%	5.9%
Sensitivity analysis:			
Assume 10% higher-rate donors	-2.2%	2.4%	3.8%
Assume 30% higher-rate donors	-4.9%	5.5%	7.3%
Assume 25% higher-rate donors reclaim	-3.0%	4.4%	10.3%
Assume 45% higher-rate donors reclaim	-4.4%	4.0%	2.4%
<u>Match of 37p and rebate of zero</u>			
Main estimate	0.7%	10.3%	21.5%
Sensitivity analysis:			
Assume 10% higher-rate donors	2.0%	11.8%	34.5%
Assume 30% higher-rate donors	-0.5%	9.0%	11.9%
Assume 25% higher-rate donors reclaim	1.3%	11.1%	28.2%
Assume 45% higher rate donors reclaim	0.0%	9.6%	15.9%
<u>Match of 30p and rebate of zero</u>			
Main estimate	-1.5%	2.4%	-4.3%
Sensitivity analysis			
Assume 10% higher-rate donors	0.1%	4.1%	6.6%
Assume 30% higher-rate donors	-2.9%	1.0%	-12.2%
Assume 25% higher-rate donors reclaim	-0.7%	3.2%	1.2%
Assume 45% higher-rate donors reclaim	-2.2%	1.7%	-8.8%
Note: Cash donations refer to the amount given by individuals out of net-of-tax income. Gross donations refer to the total amount received by charities, including the value of tax relief. Exchequer cost refers to the cost of tax relief and does not include any costs related to implementation or compliance. The main estimates assume that 20 per cent of Gift Aid donors are higher-rate taxpayers and that 35 per cent of higher-rate donors reclaim additional relief. The sensitivity analysis looks at what happens when each of these assumptions is adjusted separately (holding the other constant)			

- 選択肢の違いによる主な推計結果は以下のとおりである。
 - **選択肢 1**：リディレクションは、高税率納税者にのみ影響を与えるものであった。高税率納税者は、現金寄付（cash donations）を減らし、マイナス 4%と推計される。
 - **選択肢 2**：合成率は、1 ポンド当り 37 ペンス及び 30 ペンスで想定されたが、これは、高税率と通常の税率の寄付者に直接的な影響を与えた。37 ペンスの合成率の場合は、0.7%とわずかに現金寄付を増加させると推計された。30 ペンスの合成率の場合は、2.4%の増加が推計された。

⑤結論

- 多くの高税率納税者は、払い戻しを求めなかった。
 - 高税率納税者の 35%が実際に、高税率の軽減を主張した。
- 本調査は、多くの人は高税率の還付請求が可能ということに注意を払っていないことを示している。
 - 還付請求しないとした人々のうち 30%以上が、還付請求の方法を知らないと回答した。慈善団体への寄付金額の増加を図るためには、インセンティブについての認知及び利用の引き上げについて戦略を考えなければならない。
 - 還付請求しなかったと回答した人の 3 分の 1 近くは、多くの時間と労力がかかると指摘した。
- 寄付者の大多数は、ギフトエイド制度における変更の際しても、彼らの寄付行為を変えないだろうとしている。
 - このように税システムが変更されたとしても、寄付行為を変更しない理由について、税金におけるインセンティブを考慮する以前に、寄付金額を決定しているためと回答している。
- サンプルの 14%が払い戻しを好む傾向が見られた。
- インタビューを受けた 12 名の主要な寄付者のうちのひとは、仮に金銭が寄付者から奪い取られた場合、改革は（租税における）インセンティブの減退に帰結するとの皮肉を呈した。

【事例 08】住宅減税の評価事例・米国

低所得者向け住宅課税控除の対象住人、近隣における経済・社会の特徴

Assessment of the Economic and Social Characteristics of LIHTC (Low-income housing tax credit) Residents and Neighborhoods

2000 年 米国住宅都市開発省

<http://www.huduser.org/portal/publications/affhsg/lihtc.html>

①概要

- 1986 年の税制改革法によって制定された、低所得者向けの住宅促進のための税額控除プログラム（Low Income Housing Tax Credit : LIHTC）を通じて住宅開発がなされた地域の社会、経済の状況について、サンプル調査を通じて、主として以下の点により明らかにするものである。
 - LIHTC により形成された住宅資産に誰が住んでいるのか
 - 以前と比較して住環境は改善されたか
 - LIHTC による住宅資産の賃貸水準はどうか
 - どのような地域に LIHTC による住宅資産があるのか
 - LIHTC による住宅資産は、民族的多様性・経済的多様性に貢献しているか
 - LIHTC による住宅資産は住宅市場に適用しているか
 - LIHTC による住宅資産開発の主たる政策目的は達成されたか
- プログラム導入初期において、住宅都市開発省によって初期のプログラムの成果に関する調査が実施されたが、その後は本格的な成果に関する調査が実施されていないことが本件実施の背景となっている。
- 調査対象のサンプルは、1992～1994 年の間にサービスが提供されたボストン、カンザスシティ、マイアミ、ミルウォーキー、オークランドの 5 箇所、39 施設である。分析に用いたデータは、現地訪問調査、サイト管理者及び所有者へのインタビュー、832 名の住民への電話インタビュー等により収集された。
- 報告書の構成は次のとおり。第 2 章ではサンプルとなった資産の概況、第 3 章では LIHTC 住宅の居住者の社会、家計、住宅環境、第 4 章では LIHTC を通じた多様なコミュニティ形成、第 5 章では資産管理の状況、第 6 章ではデベロッパーの分析、となっている。

②評価対象とされた租税支出

- 低所得者用住宅税額控除（LIHTC）は⁴²、低所得者向け住宅開発プロジェクトに出資す

⁴² 以下、自治体国際化協会（2006）『米国の住宅政策』「CLAIR REPORT」、岡田徹太郎（2009）『アメリカの低所得者向け住宅開発プロジェクト～サンフランシスコ・ベイエリアにおける非営利組織と

る民間資金に対して連邦政府が与える租税優遇措置で、住戸の 20%以上が AMI (Area Median Income : 地域の世帯収入の中間値) 50%未満、あるいは住戸の 40%以上が AMI60%未満の世帯向けの賃貸で最低 15 年間はアフォーダビリティを維持することが基本的な条件となっている。この LIHTC プログラムには、連邦政府の定める基準を満たす減価償却資産に対して、10 年間、約 9%の税額控除を認めるものと、約 4%の税額控除を認めるものの 2 種類がある。

- LIHTC プログラムでは、毎年度、連邦政府から州政府に人口あたりの割当金額（クレジット：2002 年では人口あたり 1.75 ドル）が割り当てられ、州内のクレジットをどの事業に割り振るかの裁量は州政府に委ねられている。2 種類のレートのうち、9%クレジットは競争によって配分が決められ、4%クレジットは条件を満たせば配分される。9%クレジットは新築または既存住宅の大規模な修繕を行う案件で連邦政府の補助を受けないものが対象、4%クレジットは既に大規模な修繕が終了済みの物件または連邦政府の補助を受けた新築案件が対象となる。一定の非課税債券発行による支援を受ける案件は、競争プロセスを経ずに自動的に 4%クレジットの適用を受けることができる。
- LIHTC プログラムは、内国歳入庁が所管する租税優遇措置（租税支出）プログラムであり、（i）連邦政府の補助を受けない民間低所得者向け住宅の新規建設・修復費用の 70%、（ii）連邦政府の補助を受ける民間低所得者向け住宅の新規建設・修復費用の 30%について、税額控除を与えるものである。

③評価手法・評価のために用いられたデータ

- 評価では、サンプルとして特定した 5 箇所、39 施設のすべてを対象に以下の方法によりデータが収集された。
 - 各施設の関係者に対する詳細インタビュー
 - 資産管理者のファイルを通じた居住環境データ
 - 現地訪問視察調査
 - 居住者アンケート
 - その他関連データ

<評価のために用いられたデータ>

- 以下、分析に用いられたデータの概要を示す。
 - 各施設の関係者に対する詳細インタビュー： 主要関係者（施設管理者、デベロッパー、自治体関係者、公営住宅局関係者、地元警察、州住宅金融局関係者）に対するインタビューを通じて、資産及び近隣の状況、開発の意思決定の経緯、モチベーションを確認した。
 - 資産管理者のファイルを通じた居住環境データ： 収集されたデータは主に次のと

政府の役割〜』 「THE INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH」より引用して作成。

おり。テナント状況、テナント収入、家賃収入、Section 8⁴³ の適用状況、ベツトルーム数、居住者の人種、世帯数

- 現地訪問視察調査： サンプルである 5 箇所、39 施設の資産、近隣の状況を現地調査。
- 居住者アンケート： LIHTC 住宅に居住する住人 832 名を対象に、一人当たり 20 分の電話によるアンケート調査を 1999 年 6 月から 9 月に実施。回答率は 63%。調査は外部委託先である Abt 社が実施。回答一件当たりの報酬は 20 ドル。調査事項は、居住に対する満足度、住宅の近隣環境に対する満足度、以前の居住環境との比較、現在の住宅を選択した理由、住宅補助等の申請状況、以前に居住していた住まいの居住環境、以前に居住していた住まいに対する支援の状況、以前に居住していた住まい及び近隣環境に対する満足度、世帯情報 である。
- その他関連データ： プログラムの地域別の詳細情報、住宅都市開発省の関連データ（HUD Area Gross Median Income、HUD Fair Market Rent）を使用。

④評価内容・評価結果

- 以下、本稿の評価内容・評価結果を各章ごとに整理する。
- 第 2 章 サンプルとなった資産の概況：
 - 39 施設のうち 22（56%）が非営利機関によるもので、17（44%）が営利機関によるものであった。
 - 施設は最小で 12 室、最大で 328 室、平均して 84 室であった。30～99 室が全体の 54%を占め、31%は 100 室以上であった。10～30 室の小規模施設は 15%であった。
 - 69%の施設は市街地エリア、31%は郊外に存在していた。
 - 建物の新設は 17（44%）、修繕は 18（46%）、新設と修繕の複合は 4（10%）であった。
 - 主たる居住層では、家族が 33（85%）、高齢者が 6（15%）であった。
 - Section 8 プログラムの適用を受けている施設は、30（77%）であった。
 - 空室率は全体平均で 4%、年間の回転率は平均して 24%であった。
- 第 3 章 LIHTC 住宅の居住者の社会、家計、住宅環境：
 - 人種別の居住者（832 名）では、白人が 25%、アフリカ系アメリカ人が 60%、その他が 16%であった。また、ヒスパニック系は全体の 21%であった。
 - 年間世帯所得では、1 万ドル以下が 27%、1～2 万ドルが 44%、2～3 万ドルが 19%、3 万ドル超が 11%であった。また、全体の 23%が所得を社会保障、退職金、年金により得ており、10%が生活保護を受け、9%が障害者年金を得ている。

⁴³ 連邦政府が管轄する「家賃援助プログラム」。一定基準の設備を備え、賃料に関する基準を満たす民間住宅について、世帯収入の 30 パーセントを超える部分を家賃負担するもの。

- 世帯状況では、一人世帯が 33%、二人世帯が 24%、三人世帯が 21%、四人以上世帯が 22%であった。また、子どもなしが 46%、子ども一人が 21%、子ども二人が 18%、子ども三人以上が 14%であった。世帯主の年齢では、25 歳以下が 12%、25-34 歳が 34%、35-44 歳が 17%、45-59 歳が 15%、60 歳以上が 22%であった。学歴では、高校未卒者が 22%、高卒者が 28%、大学学部卒以上が 13%であった。
 - 家賃については、所得の 20%以下が 15%、21-30%が 35%、31-40%が 25%、41-50%が 12%、50%以上が 13%であった。また、以前に居住していた住宅との家賃の比較では、「下がった」との回答が 47%、「同じ」が 13%、「上がった」が 40%であった。
 - LIHTC 住宅への引越しの理由については、低額の家賃（29%）、建物が良い（27%）、場所が安全（9%）、職場に近い（7%）、部屋の大きさが管理しやすいサイズ（6%）、友人・親戚の近隣（5%）、自家所有（5%）、その他（13%）であった。
 - 居住に対する総合満足度では、「普通或いは問題あり」が 32%、「良い、最高」が 68%であった。前に住んでいた住宅との比較では、「あまり良くなっていない」が 22%、「変わらない」が 24%、「より良くなった」が 54%であった。また、近隣環境については、「普通或いは問題あり」が 54%、「良い、最高」が 46%であった。同様に以前に住んでいた住宅環境との比較では、「あまり良くなっていない」が 34%、「変わらない」が 33%、「より良くなった」が 34%であった。
 - LIHTC 住宅の居住者は、総じて低所得者層で、人種的にもマイノリティ層が多いのが特徴である。
- 第 4 章 LIHTC を通じた多様なコミュニティ形成：
 - コミュニティの質を定義する共通した指標は無いが、本稿では「施設周辺の環境」「人種」「所得」等を通じて概観する。
 - 「施設周辺の環境」について、5 年以上当該施設に居住している者の割合は、0-50%の施設が 76%、51%以上の施設が 24%であった。近隣の貧困率では、低い（0-9%）地域が 14%、普通（10-29%）の地域が 40%、高い（30%以上）地域が 46%であった。
 - 「人種」では、居住者のうちマイノリティが占める割合 0-20%が 12%、21-79%が 39%、80-100%が 49%であった。また、貧困率が高くマイノリティが多く住む施設は全体の 40%を占めていた。また、近隣との比較では、マイノリティが占める割合が周辺と比較して低い施設は 5%、同水準が 44%、高いが 51%であった。周辺環境では、「施設、近隣ともに白人層が占めている」が 17%、「施設、近隣ともにマイノリティ層が占めている」が 63%、「施設は白人層が占め、近隣はマイノリティ層が占めている」が 0%、「マイノリティ層が施設を占め、近隣は白人

層が占めている」が20%であった。

- 「所得」では、貧困層が占める割合が10%以下の施設が27%、10-29%が33%、30-49%が13%、49%以上が26%であった。また、近隣世帯との所得水準の比較では、低い施設は72%、同水準が19%、高いが10%であった。少なくとも一人以上が就労している世帯が占める割合が0-49%を占める施設は17%、50-74%を占める施設が32%、75%以上を占める施設が51%であった。

● 第5章 資産管理の状況：

- 非営利機関が施設管理する施設は29%で、営利機関が施設管理する施設は71%であった。施設に管理者が居住している施設は25%で、居住していない施設は75%であった。
- 施設の建設に関して、補助を得た施設が66%、民間市場原理を通じて設置した施設が26%、双方を活用した施設が8%であった。
- 居住者の受入れにおいて、信用調査を実施している施設は95%、賃貸契約の履歴確認が89%、犯罪歴の照会が80%であった。
- セキュリティに関して、居住者のみの立ち入り制限をしている施設が63%、ブザーを設置している施設が56%、セキュリティ担当を配置している施設が37%であった。
- 居住者による施設管理に対する満足度では、「良い、最高」が75%であった。また、訪問者による施設の管理に関する総合評価では、「悪い」が2%、「普通」が12%、「良い、最高」が86%であった。
- 施設に付帯する設備については、「駐車場」が76%、「洗濯機」が72%、「エアコン」が55%、「コミュニティ・ルーム」が52%、「遊び場」が35%、「食器洗浄機」が32%、「プール」が8%、「ユニット式ドライヤー」が5%であった。また、施設において相談、教育等の社会サービスを提供する機能を有している施設は、39%であった。

● 第6章 デベロッパーの分析：

- 施設の開発主体（デベロッパー）における施設建設の主たる目的について、「近隣環境の改善」とした施設が20（51%）、「（住宅困難層に対する）住宅供給」とした施設が7（18%）、「営利目的」が12（31%）であった。
- 施設建設によるインパクトに関して、これは資産価値、犯罪率、投資状況、コミュニティの認識といった定量的なものではなく、施設の関係者に対するインタビューにより総合的な視点から取りまとめたものであるが、これによれば、「強いインパクトがあった」が16（41%）、「良いインパクトがあった」が9（23%）、「インパクトなし」が11（28%）、「ネガティブなインパクトがあった」が3（8%）であった。なお、「インパクトなし」「ネガティブなインパクトがあった」と回答した理由については、施設が大きくなりインパクトが限定的な場合、近隣が未開発

な地域である場合、近隣の環境が比較的に安全・安心である場合、施設管理が不十分である場合等によるものと指摘している。

⑤結論

- 本研究では、プログラムが適用された地域のサンプル調査を基に、税控除と居住近隣環境との関係性を説明的に分析する内容のものであるが、この結果をもって直ちに、それを全国レベルの取組に展開することは、困難である。そのためには、今後、その実現のためには以下のような調査が求められる。
 - 州の裁量下で主導的に実施され LIHTC プログラムは地域の住宅ニーズに合ったものになっているかの分析： そのためには、州政府の政策の優先順位における LIHTC プログラムの位置づけ、同政策の下で実施された実際の住宅関連プログラムの概要分析が求められる。
 - LIHTC プログラムのインパクトに関するより詳細な調査： 今次調査では 39 のサンプルを対象に分析が行われたが、より詳細に LIHTC プログラムの近隣等へのインパクトを検証することが必要。具体的には、LIHTC プログラムが適用されていない地域と適用された地域との比較や、他の類似する施策との比較等によって、プログラムの純効果を明らかにすること等が想定される。
 - Section8 を利用している居住者が住む施設における LIHTC プログラムの効果： Section8 の申請を受ける居住者の施設と LIHTC プログラムに居住する施設との施設、居住環境の比較分析。
 - 民間市場における LIHTC プログラムの資産状況の分析： 本稿においても取上げた施設の経済、人種の状況や近隣環境、デベロッパーの意図や管理に対する住民の認識等に関するより詳細な分析。

【事例 09】環境・エネルギー税制の評価事例・英国

省エネ資本投資減税（ECA）についての評価

Evaluation of Enhanced Capital Allowance (ECA) for Energy Saving Technologies

2008 年 英国歳入関税庁・財務省・環境食料地域省

<http://www.hmrc.gov.uk/research/report-54.pdf>

①概要

- 本調査は、省エネ資本投資減税（Enhanced Capital Allowance：ECA）が、企業の行動インセンティブにつながっているか、環境影響効果が生じているかを、企業に対する調査を基に検証したものである。
- 歳入関税庁（HM Revenue and Customs：HMRC）、財務省（HM Treasury：HMT）、及び環境食料地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs：Defra）により委託された Experian Business Strategies 社により調査は実施された。
- この評価の目的は、以下の相互に関連する質問事項に対する解を提示することである。
 - a) 本 ECA スキームは、省エネ技術に対する企業の購買行動に対してインパクトを有するのか。
 - このスキームは、すべてのビジネス類型を通じてインセンティブとして機能しているか。
 - そのスキームは、特定のビジネス単位（特定の産業）においてのみインセンティブとなっていないか。
 - このスキームは、特殊な環境下においてのみインセンティブとして機能していないか。
 - b) 本 ECA スキームの結果として、英国内における二酸化炭素排出量の削減はどの程度であるか。
- なお、本調査では、熱電併給システム（combined heat and power：CHP）設備の使用に対する本スキームのインパクトについて、質的な側面についての小規模な調査も実施された。

②評価対象とされた租税支出

- 京都議定書に示された温室効果ガス排出量の削減目標及び二酸化炭素排出量の削減目標の達成が要請されている中、ECA の導入が検討された。
- ECA スキームは、歳入関税庁により 2001 年 10 月に導入された。英国政府の気候変動課税政策パッケージの一部を形成するものである。同時に、事業者が負担する国民保険掛金（national insurance contributions：NICs）における 0.3%の削減も実施された。

- ECA は、課税対象となる利益について、コストとして会計処理することを認めるものである。特に、「初年度控除（first-year allowances：FYAs）」は、特別に控除率が引き上げられる場合を指し、投資が行われた期間において、利益に対する税控除に合致する投資のコストの比率を引き上げることができる。ECA のスキームは、省エネ技術及び省エネ製品についての支出に、100%の初年度控除を適用するものである。
- このインセンティブにより、企業はキャッシュフローを増加させることが可能となる。

③評価手法・評価のために用いられたデータ

- 本調査は、2 段階のアプローチから構成される。第 1 段階は、一般的なビジネス層及び行動様式について収集するための電話アンケート調査である。これらのデータは、抽出された企業から購買行動及びタイプについてのより詳細な情報を収集するため、第 2 フェーズの電子メール及び郵便によるアンケート調査を用いて補完された。
- 評価の過程においては、以下の 4 つの広範な分類の設備購入について調査された。
 - ボイラー設備
 - 照明
 - 冷凍設備
 - モーター及び動力
- なお、公的機関は、一般的には法人税を支払わないことから、調査対象から除外された。

<評価のために用いられたデータ>

- 企業のサンプルは、国民統計局（Office for National Statistics：ONS）が作成した企業の設備投資額（Business Spending on Capital Items）に関する調査データに、Experian Business Strategies 社が保有する企業データベースから抽出したデータを用いて補完され作成された。
- 対象となる設備を購入する傾向が高いビジネスを特定するため、サンプルは歳入関税庁の法人税アセスメント（Corporation Tax Assessments：CTA）のデータを分析することにより選択された。
- サンプルは、2004～2005 年という「最近」において、このインセンティブの対象範囲に含まれる設備の購入を行った企業から構成される。このサンプルは、エネルギー消費が大規模であるか、中程度であるかと同様に、企業規模が大企業あるいは中堅企業によって層を成すものである。
- 7,379 件のコンタクトがなされ、1,733 件（23%）の電話での回答が得られた。また、第 2 段階の回答フォームを送付した 1,032 人の回答者のうち、336 人（33%）から有用であるとの回答が寄せられた。回答率は、中堅及び大企業に対する自発的な調査としては望ましいものであった。
- CHP についての小規模な調査は、CHP システムを導入した企業に対し、対面式インタ

ビュー形式で行われた。

<評価手法>

- 調査対象は 2 つのグループに分割された。すなわち、設備購入の意思決定前に ECA スキームを認知していたかどうかによって二群を設定している。ECA スキームは、その存在を知らない企業に対しては、モチベーションとならないため、これらの 2 グループ間における比較は、スキームの効果について洞察を与えるものである。この比較においては、仮説検定及びマン・ホイットニー検定が用いられた。
- 省エネ技術への支出と企業の ECA スキームへの認知の間における関係性を見出すためのモデル式は以下のとおり。

$$P(PS_x)_j = P(C)_j + P(AWARE_x)_j + P(EVALUATION_x)_j + P(SCHEME_x)_j$$

<i>PS</i>	ETL 総支出のパーセンテージ	<i>EVALUATION</i>	財務的な評価を達成しているか。
<i>C</i>	定数項 (Constant)	<i>SCHEME</i>	企業は省エネ協会のメンバーであるか
<i>Aware</i>	ECA	<i>X</i>	冷凍設備、照明、モーター及び動力、ボイラー、全体

- また、4 つの分類それぞれについて ECA スキームの認知の影響の大きさを検証するため、分析に際してはプロビットモデルといわれる計量経済分析の手法を用いた。

$$P(y_i = 1 | x_i, \beta) = 1 - \Phi(-x_i' \beta) = \Phi(x_i' \beta)$$

<i>y_i</i>	従属変数	<i>β</i>	変数係数
<i>Φ</i>	標準正規分布の累積分布関数	<i>x_i</i>	決定変数

④評価内容・評価結果

- a) ECA スキームは、省エネ技術に対する企業の購入活動に対して、インパクトを有する
 のか。
- スキームを認知しているグループと認知していないグループの購買パターンにおける変化は明確に見られた。しかしながら、分析は、スキーム以外の要因が、スキームと同等あるいはより強いインパクトを与えることを示している。例えば、気候変動協定（climate change agreements : CCA）や、英国あるいは EU における排出権取引スキームが要因として考えられる。

図表 ECA スキームの認知の有無による比較

Table 3.1: Percentage of respondents purchasing equipment

	Purchased any : Boilers, Lighting, Motors & Drives and Refrigeration equipment	Purchased any energy saving: Boilers, Lighting, Motors & Drives and Refrigeration equipment	% of those buying energy saving equipment of those purchasing any equipment
Aware	68%	25%	37%
Non-Aware	57%	14%	25%

Source: Survey, Base all telephone respondents

- 調査結果はまた、ECA スキームが冷凍設備等の特定のタイプの省エネ設備の購入について有効なインセンティブかもしれないことを明らかにした。
- b) 本スキームの結果として、英国内における二酸化炭素削減量はどの程度であるか。
- 購入された設備によって削減された二酸化炭素は、複数の情報源からの情報を用いられ推計された。
 - 二酸化炭素は、初年において 600 キロトン、あるいは設備の耐用期間において 2,800 キロトンである。
 - カーボントラスト（Carbon Trust）の数量及びデータは、ECA によってカバーされるすべての技術類型の有効性を推計するのに用いられた。これらの広範な推計によると、初年における二酸化炭素削減量は 1,700 キロトン、設備の耐用期間において 9,450 キロトンである。
 - 削減の一部分は、「死荷重（deadweight）」と考えるべきである。すなわち、このスキームにより提供されたインセンティブに関係なく、企業は適格な設備を購入しただろうことを意味する。
 - 用いられた手法によると、二酸化炭素削減量において死荷重が削減量トータルに占める割合は 25%を占める。

- これらの推計の解釈においては注意が必要である。必ずしも、「リアル」な二酸化炭素削減が ECA スキームに起因するものではない。二酸化炭素削減において想定される数ある要因のひとつに過ぎないかもしれない。
- ECA スキームが特定のビジネスクラス、及び（あるいは）特定の購買のタイプにのみ影響を与えるため、また、意思決定へのインパクトの与え方のメカニズムがビジネスにより異なることから、結論は不明確である。ECA スキームのインパクトを評価する際には不可避的な限界がある。ECA スキーム単独の効果を、正確に定量的に測定することは可能ではない。
 - しかしながら、これらの効果を定量的に測定しうる程度として、少なくとも 25% の削減の死荷重が 3,200 キロトンあるいはそれ以上の削減であると示唆するものである。
- CHP についての小規模な調査については、CHP システムを使用した回答者の 100% が ECA を認知していた。これは、CHP 設備の認証プロセスが、政策の認知を要請しているためである。

⑤結論

- 回答者の意見は、ECA は（暫定的であるとしても）インパクトを有すると見られている。しかしながら、スキーム単体としては意思決定における主な推進力とは見なされない。
- 一般的な感覚としては、当該分野においては多くの異なる補助金及び賞が存在し、投資判断を行う際にはすべてについて考慮する必要があるとのことである。
- 多くの回答者は、ECA の当初の目的のひとつは、彼らのプラントを拡張させるため、CHP の購入を促進させるものと見ている。
- 手続きに時間がかかることや官僚主義についての一般的なコメントはあったものの、多くの参加者は歳入関税庁及び環境食料地域省が助けになったとコメントした。
- すべての回答者は、CHP システムの省エネ資産についてポジティブに見ており、インセンティブは何らかの価値をもたらすと考えている。しかしながら、公的機関においては経済的な利益を得られないため、ECA スキームが最も効果的なインセンティブ手段であるのか疑問を呈する回答者も存在した。

【事例 10】ベンチャー減税の評価事例・英国

企業投資スキーム（EIS）とベンチャーキャピタル基金（VCTs）が企業の業績に与えるインパクトに関する研究

Study of the impact of the Enterprise Investment Scheme (EIS) and Venture Capital Trusts (VCTs) on company performance

2008 年 英国歳入関税庁

<http://www.hmrc.gov.uk/research/report44.pdf>

①概要

- 2007 年当初、歳入関税庁は、雇用研究所（Institute for Employment Studies：IES）に対して、企業投資スキーム（EIS）とベンチャーキャピタル基金（VCTs）のインパクトに関する計量経済学的評価について委託を行った。
- EIS・VCTs は、潜在的成長力を有する新興・成長中小企業がリスクキャピタルを十分に集めることができないという市場の失敗に対する政策的対応として講じられたものであり、投資会社ではない非公式・民間の個人投資家が、より多くのリスクキャピタルを拠出できるよう、普通株式投資と同様のリスクリターン率に近づけることを目的として実施されている。
- 本評価の目的は、EIS・VCTs が英国経済に与えている影響を事後評価し、これらの政策的介入が果たして有効なのかどうかを検証することである。
 - 制度適用者とそれに類似する非適用者の間での業績比較（マッチング分析）
 - 制度適用者の動態変化（事前事後分析）
 - 業績に影響を及ぼす要因（設立年、企業規模、業種等）の定量分析

②評価対象とされた租税支出

- 企業投資スキーム（EIS）は 1994 年に導入された。かつての産業拡大スキーム（Business Expansion Scheme）を引き継いだもので、ハイリスクビジネスを行っていて、かつ株式公開されていない新興・成長中小企業が、外部からの成長資金調達を可能とすることを目的とした施策である。具体的には、こうした企業の未公開株（認定を受けた適格未公開株式）に対して一定割合の投資を行った民間個人投資家を対象に税金の支払免除を行うもの。
 - 投資規模に応じて所得税から税額控除（投資額の 20%・年間 40 万ポンド上限）。投資から 5 年（2000 年からは 3 年に短縮）以上保有してから売却した場合、株式売却益は課税免除、売却損は所得控除が可能
 - 株式売却益を新たな適格未公開株式に再投資する場合には課税繰延（残額の 40%・5 万ポンド上限）
- ベンチャーキャピタル基金（VCTs）は 1995 年に導入された。ハイリスクビジネスを

行っていて、かつ株式公開されていない新興・成長中小企業のファイナンス供給を拡大することを目的として、管理されたファンドを構築することを通じて、個人が新興企業に対して投資を行うことを「間接的に」促進するものである。VCTs は投資信託に似た企業であり、専門投資マネージャーによってポートフォリオ管理された分散投資を望む個人投資家を対象としたベンチャーキャピタル商品である。ロンドン証券取引所に登録され、年間 100 万ポンドまで適格未公開株式に投資することができ、かつ株式売却益に係る法人税が免除されている。これらのベンチャーキャピタル基金に一定割合の投資を行った民間個人投資家を対象に、EIS と同様の税金の支払免除を行うもの。

- 英国政府がこの 2 つの支援スキームを導入すること、すなわち税収減を容認することにより、EIS・VCTs 施策の純便益は、ハイリスクビジネスを行っていて、かつ株式取引されていない新興・成長中小企業のリスクキャピタルのフローが改善・促進されるというそもそもの目的の下で評価されるべきである。

③評価手法・評価のために用いられたデータ

- これまでの先行研究では、1994～2005 年間のパネルデータを基に、制度適用者に性格等が類似している非適用者を統制群（control group）と見立てたマッチング分析を行ってきた。今回の評価では、英国歳入関税庁が収集している企業財務データを活用した分析を行った。英国歳入関税庁では、数千もの企業について最長 11 年間の財務データを収集しており、これらのデータを分析に活用することで、定量的かつ手法的に頑強（robust）なインパクト評価が可能となった。
- 制度適用者と非適用者間でのマッチング分析は、経済・財政上の標準的な業績判定基準に基づいて双方間の比較を行っている。評価に際して検証を行ったアウトカム指標は以下のとおりである。

- 取引（売上、利益率）
- 資本構造（固定資産、借入金、資本の構成）
- 利用状況（労働生産性）
- 倒産

<評価のために用いられたデータ>

- 評価に用いた主たるデータは 2 つの情報源からなる。
- 1 つは EIS・VCTs の適用を受けた企業に関する記録である。これは、1994 年から 2006 年間に収集され、EIS の適用を受けた 12,000 超の企業、VCTs の適用を受けた 1,000 超の企業、双方の適用を受けた約 660 の企業のデータが収録されている。
- まず取り組んだのは、FAME 企業会計データベースを用いて、適用を受けていない企業を大規模な「統制群」として抽出することであった。初期段階のマッチングでは、産業分類、固定資産、企業設立日の指標を検討した。最終的に、FAME データベースで最も

収録状況の良かった（全体の87%の企業をカバー）固定資産をマッチング指標として採用することに決定した。全体で、統制群（非適用企業）には8万を超える企業が含まれることとなったが、複数の基準に基づき、個々の適用企業にそれぞれマッチする非適用企業を選定するためには、これだけ大規模な統制群が必要になる。また、適用企業・非適用企業の1994年から2006年にかけての財務情報をあわせて収集した。

- 企業統計（企業設立日、産業分野、現時点での倒産有無等）
- 利益指標（純利益、営業利益、利ざや）
- 資産指標（固定資産）
- 負債・資本指標（資金調達力比率）
- 資本投資指標（新規投資額）
- 規模指標（総売上、従業員）

図表 介入群（適用企業）と統制群（非適用企業）の比較

Variable	Group	Obs	Mean	Median	Std Dev	Between	Within	Average number of years data
Fixed Assets (£'000s)	VCT	5,903	4,021.04	1,371.33	10,967.89	7,589.66	7,631.64	5.79
	EIS	52,732	1,154.92	113.30	31,766.05	12,029.53	28,653.40	4.70
	Control	429,980	2,204.55	104.79	89,469.54	71,283.18	68,711.43	6.19
Gross Profits (£'000s)	VCT	3,395	3,937.11	1,895.06	7,337.50	5,275.34	4,328.00	4.30
	EIS	16,068	1,659.23	375.11	4,325.28	3,386.03	2,094.23	3.42
	Control	112,942	1,409.99	429.10	12,430.51	11,066.60	6,314.13	4.15
Operating Profits (£'000s)	VCT	5,023	-1,957.42	-87.75	82,118.59	31,769.72	74,907.99	5.35
	EIS	26,116	-313.27	-30.79	3,814.05	2,259.69	3,061.02	3.88
	Control	192,439	42.65	20.72	29,166.69	19,186.75	23,170.02	5.05
Profit Margins	VCT	2,917	-7.88	0.25	25.09	24.07	16.62	4.13
	EIS	14,107	-6.34	-0.22	26.12	25.69	16.25	3.31
	Control	115,583	5.29	3.45	19.54	18.51	12.03	4.13
Employment	VCT	3,637	177.58	67.00	593.51	383.24	293.94	4.50
	EIS	11,879	103.99	33.00	392.04	247.96	251.41	3.84
	Control	93,515	57.24	18.00	690.96	623.70	370.27	4.05
Investment (£'000s)	VCT	1,841	1,089.76	75.00	3,515.34	3,954.81	1,449.25	3.49
	EIS	10,524	1,234.65	12.71	6,964.43	12,7019.7	5,179.94	3.37
	Control	82,553	7,174.04	29.91	192.701	12,9835.3	153,974.9	4.84
Sales (£'000s)	VCT	1,542	13,078.75	1,830.93	29,693.77	22,617.63	12,927.58	4.01
	EIS	3,370	9,181.33	1,909.93	17,075.79	18,750.23	7,495.41	3.48
	Control	148,768	6,982.10	1,089.46	89,716.08	60,861.38	50,055.72	4.57
Gearing Ratio	VCT	4,178	220.70	59.30	576.10	646.52	390.79	4.58
	EIS	28,610	214.07	48.12	645.20	613.54	458.61	3.66
	Control	281,867	240.92	42.98	769.83	848.37	502.00	5.21
Labour Productivity (£'000s)	VCT	1,355	95.73	77.65	115.28	110.83	49.90	3.72
	EIS	2,816	116.40	76.24	202.31	185.32	88.92	3.42
	Control	71,999	481.22	93.26	10,727.14	8,802.94	2,761.22	4.37
Capital/Labour Ratio(capital per employee £'000s)	VCT	3,793	74.25	14.58	276.08	223.90	186.63	4.58
	EIS	12,416	140.58	14.03	4,908.46	1,740.27	4,044.70	3.81
	Control	94,809	210.17	9.96	5,569.97	4,053.62	3,098.53	4.47

<評価手法>

- パネルデータ分析を行うに当たってのモデル式は以下のとおり。分析に際しては固定効果モデルでの分析と、ランダム効果モデルでの分析を併用している。

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{it} + e_{it} \quad Y: \text{業績指標、} X: \text{説明変数群}$$

(例)

$$\begin{aligned} \text{Grossprofits}_{it} = & \alpha_i + \beta_1 \text{Size}_{it} + \beta_2 \text{Age}_{it} + \beta_3 \text{Scheme}_{it} + \beta_4 \text{Sector}_i + \beta_5 (\text{Size} * \text{Scheme})_{it} \\ & + \beta_6 (\text{Age} * \text{Scheme})_{it} + \beta_7 (\text{Sector} * \text{Scheme})_{it} + \beta_8 \text{Time} + e_{it} \end{aligned}$$

<i>Grossprofits</i>	業績指標の1つとしての「純利益」。消費者物価指数で2005年価値換算	(Size*Scheme) (Age*Scheme) (Sector*Scheme)	それぞれの説明変数と支援措置の有無の交差項
<i>Size</i>	企業規模を表す指標として「雇用者数」		
<i>Age</i>	設立年からの経過年数		
<i>Sector</i>	産業分類(1桁コード)	<i>Time</i>	各年を示すダミー変数。
<i>Scheme</i>	支援措置の有無に関するダミー変数 支援措置を通じた投資額	添字 <i>i</i> 添字 <i>t</i>	特定の企業を示す 特定の年を示す

注) 貨幣価値で示される変数はすべて消費者物価指数で2005年価値換算化。業績指標のうち固定資産、雇用者数、売上高、労働生産性は自然対数変換。

図表 パネルデータの構造

Company id	Year	Sales ('000s)	Employment	Capital stock ('000s)
Xcompany	1994	34,000	250	60,000
Xcompany	1995	35,000	260	71,000
Xcompany	1996	36,050	265	72,000
.
.
.
Xcompany	2005	45,000	350	92,000
Ycompany	1994	23,000	190	55,000
Ycompany	1995	24,000	201	57,000
.
.
.
Ycompany	2005	40,000	350	88,000
Zcompany	1994	30,999	200	63,000

④評価内容・評価結果

制度適用企業に対する EIS・VCTs の相対的インパクトを検証するために、それ以外の外的要因から受ける影響を統制することが可能な計量経済モデルを構築、大規模パネルデータを用いた分析を行った。

その結果、EIS・VCTs（特に EIS）の利用を通じて実施された投資は、制度理由企業たる新興・成長中小企業のキャパシティビルディング（固定資産や雇用の増加等）へとつながり、かつ売上の拡大へとつながる傾向にある等、正の影響を及ぼしているとの結論が得られている。

しかしながら、実質的にはこうした影響は現時点で極めて小さなものに過ぎない。その他、限定的ではあるが利益の拡大に対する影響があることが確認されているが、制度利用企業の規模、設立年、分野によってその効果は変わりうることも確認されている。

図表 分析結果

Performance measure	Hypothesis (section 5.3)	Hypothesised effect	Statistical significance of scheme results	Scale of scheme results	Sector variation	Size effects	Age effects	
Gross Profits	H1a: publicly supported companies will have higher levels of Gross Profits	EIS	+ve	(+ve)	n/a		-ve	0
VCT		+ve	0	n/a	hospitality (+)	-ve	0	
Profit Margins	H1b: publicly supported companies will have higher levels of Profit Margins	EIS	+ve	-ve	small	construction (+)	0	0
VCT		+ve	-ve	small		0	+	
Fixed Assets	H2: publicly supported companies will have higher fixed asset levels	EIS	+ve	+ve	small	other services (+)	+ve	+ve
VCT		+ve	+ve	small	transport (+) business services (+) other services (+)	+ve	0	
Gearing	H4: publicly supported companies will have lower gearing ratios	EIS	-ve	-ve	n/a	business services (+) other services (+)	0	+ve
VCT		-ve	0	n/a		0	0	
Investment	H5: publicly supported companies will have higher levels of (private) investment	EIS	+ve	0	n/a		0	0
VCT		+ve	0	n/a		0	0	
Sales	H7: publicly supported companies will have higher sales turnover	EIS	+ve	+ve	small	multiple sectors (+)	0	0
VCT		+ve	+ve	small	utilities (+)	0	0	
Labour Productivity	H3: publicly supported companies will have higher levels of labour productivity	EIS	+ve	(+ve)	small	multiple sectors (+)	-ve	0
VCT		+ve	0	n/a	utilities (+) other services (-ve)	-ve	0	
Employment	H8: publicly supported companies will have higher levels of employment	EIS	+ve	+ve	small	multiple sectors (+) hospitality (-ve) finance (+) business services (+) other services (+)	+ve	+ve
VCT		+ve	+ve	small	hospitality (-ve) business services (+)	+ve	+ve	
Survival	H6: publicly supported companies will have higher survival rates	EIS	+ve	-ve	n/a			
VCT		+ve	-ve	n/a				

⑤結論

- これらの結論は、成長志向にあるハイリスク取引を行う新興・成長中小企業という当該支援措置の対象の文脈において解釈されるべきである。この2つの支援措置がキャパシティビルディングに寄与しているという点は賞賛されるべきである。いずれの公共政策も、その目的とするところは、本質的に、経済の「将来的な」ケイパビリティを高めることである。その意味では、短期的観点から利益率や生産性を向上させるということよりも重要視されるべきであるかもしれない。
- この評価で用いた歳入関税庁データは独特のものである。資本形成に関する2つの支援措置の絶対的効果・相対的効果について、大規模な調査対象（およそ10万件）に関する一定期間（平均4～5年間）のデータを用いることができた。
- 2つの支援措置は、幅広い産業分野を対象とするとともに、新興・成長中小企業に焦点を当てた支援であることから、英国経済において相対的に調査されてこなかったセグメントについての重要な示唆を得ることができた。
- 評価で用いた業績情報は、企業の経済・財務指標の実績値である。これは、アンケートベースで収集される回答者の主観に基づく指標よりも優れている。
- 先進的パネルデータ推定方法を用いることにより、観測データの背後にある相関関係を正確に見積もる上で、より統計的に信頼の高い結論を導き出すことができた。
- パネルデータを用いることにより、観測不可能な企業の影響を特定・統制する上でより有効な計量経済学的手法を用いることが可能となった。

3. まとめ

(1) 適用実態に関する情報の把握・分析手法

諸外国における政策減税措置の評価・分析では、まずは租税支出額（減収額）の把握に力点が置かれる。これは、予算の外に置かれることが多い租税支出を、歳出予算と同様に可視化するための方策であると言え、このことが、各国政府をして租税支出レポートを毎年作成する理由となっている。とりわけ米国においては、租税支出の帰着先を、所得階層別、企業規模別等の分配面（公平性）からフォーカスした分析が見られる等、透明性の確保に力点が置かれている。

OECD（2009）によれば、諸外国における租税支出の把握は、各国財務省によって統一的方法により行われているとされており、実務的には毎年度の政府歳入額の推計作業とほぼ同時に行われている。今回調査対象国としたいずれの国においても、租税支出の規模（適用数・減収額）の計測については、個別の政策を所掌する政策実施官庁が区々に行っているのではなく、我が国における財務省主税局または国税庁に相当する政府機関——米国では財務省租税分析局、英国では歳入関税庁、カナダでは財務省租税政策局——が一元的に行っているという事実を確認した。

なお、諸外国においてこうした適用実態の評価・分析が可能である背景として、税務当局から納税申告書データの提供を受けられる点が上げられる⁴⁴。米国の例を見ると、企業・国民の納税申告書に記載された膨大なデータは、内国歳入庁により個票レベルでデータベース化されている。これを受けて財務省租税分析局では、当該データベースから取得したサンプルデータを基に租税支出の試算を行っている。2008年に米国現地調査を行った上村敏之関西学院大学教授⁴⁵によれば、租税支出の推計は、政府歳入額の推計と同じ作業プロセスで実施され、その試算結果は、毎年度の大統領予算教書において提示されており、過年度2年分及び将来5年分の減税額が措置毎に示されている。

今後我が国においても、租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律（平成22年法律第8号）及び地方税法（昭和25年法律第226号）の枠組の下、租税特別措置等の適用実態について、平成24年度から、財務省が適用額明細書に記載された事項を集計することにより、法人税関係の特別措置毎の適用法人数、適用総額、その他の適用実態についての情報が統一的方法により把握される予定であり、この集計方法・結果について、極力利用用途の高い形で設計・実施されることを期待したい。しかしそれまでの間、適用実態を詳細かつ厳密に把握する必要が生じる場合、やはり納税者を直接対象としたアンケート調査の実施等、別途の取組をせざるを得ない。その際、前述で紹介した評価・分析事例の中で、先行研究結果・既存統計データ等を用いて教育・人材育成税制の利用者実態を明

⁴⁴ 納税申告書を用いた租税支出（租税特別措置）の分析については、日本では、平成14年度から平成19年度決算にかけ、会計検査院が調査権限に基づいて実施したのみである。

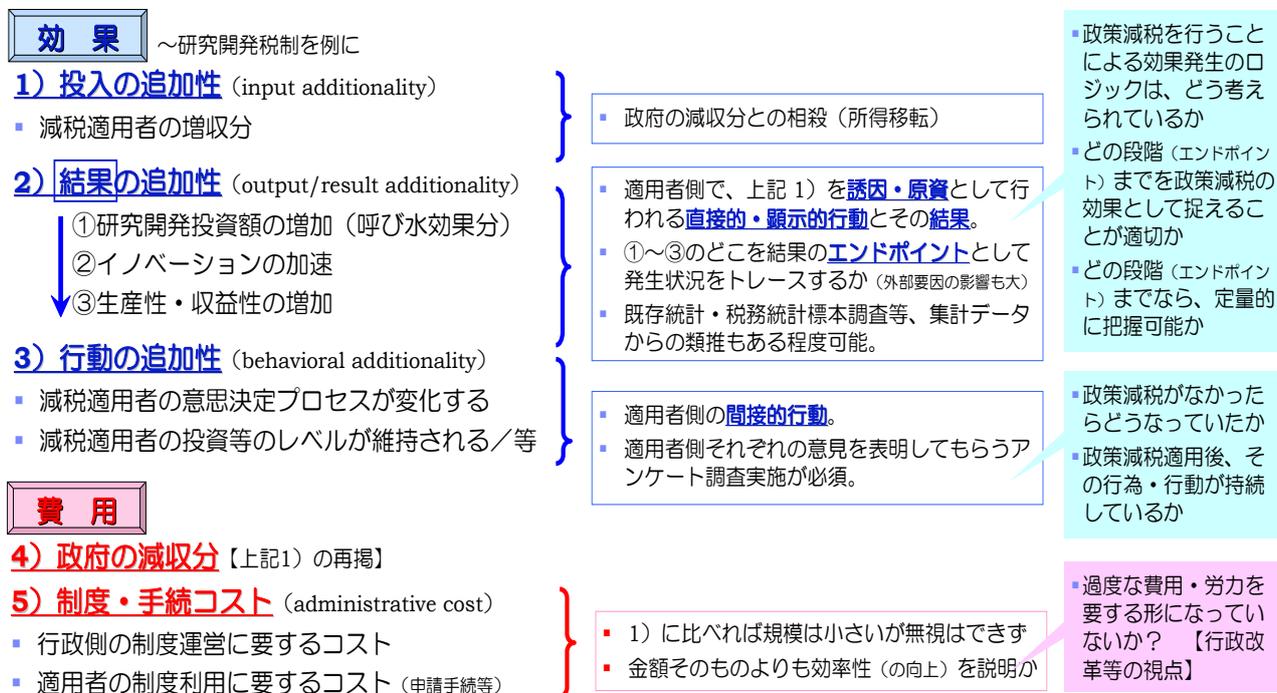
⁴⁵ http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/2009_usa.pdf

らかにしたケース【事例 06】や、低所得者向けの住宅投資減税を得て開発された住宅の居住者に対して広範なインタビュー調査を実施し、その居住実態を明らかにしたケース【事例 08】等は、参考になるものとする。

(2) 政策効果に関する把握・分析手法

個々の政策減税措置の有効性の検証は、諸外国における取組でも、統一・共通の定量的評価手法が確立されているわけではなく、個別・単独の調査研究プロジェクトの中で、様々な方法により試行錯誤的に取り組まれているという状況である。

ただし、我が国の租税特別措置等に関する政策評価の中でも重要視している『直接的・波及的効果』を検証する際の基本的な枠組・考え方として、前述で紹介した欧州委員会における研究開発税制の評価ガイドライン【事例 01】は大いに参考になるものとする。すなわち、以下の図のとおり、投入→結果→納税者の行動という効果の各段階において、どのような変化（追加・増分）が生じるかを確認・整理する作業であると位置づけることが可能ではないだろうか。その上で、同じく我が国で重要視している『税収減を是認するような効果』を検証する際には、これら効果の追加・増分（額）と、前述の租税支出額（減収額）とを比較することとなる。



■投入の追加性

各国租税支出レポートや OECD ガイドライン、及び我が国における認識等を整理すると、租税特別措置を「手段」で分類すると、概ね以下のとおりに整理される。

	日本		OECD	米国 CRS	効果
課税軽減	税額控除・ 所得控除	税額控除	税額控除 credit	税額控除 special credit	A
		所得控除	所得控除 exemption	所得控除 special exclusion, exemption, deduction	
	—	税率軽減	優遇税率 rate relief	優遇税率 preferential tax rate	
課税繰延	特別償却	特別償却	課税繰延 tax deferral	課税繰延 tax deferral	B
	割増償却	割増償却			
	準備金	準備金	引当金 allowance		
		引当金			
—	圧縮記帳	—	—	C	

それぞれの類型——A～C——に着目した場合、効果の捉え方、とりわけ前述の基本的な枠組・考え方における『投入の追加性』に、ある程度共通性が見えうるのではないかと考える。

- | | |
|--------------------------------|--------------------------|
| A：税額・課税所得の減免効果 | → 正味の効果は“減免”分 |
| B：費用の前倒しによる課税繰延効果 | } 正味の効果は“繰延による
機会費用”分 |
| C：固定資産等の帳簿価額の減額による売却時までの課税繰延効果 | |

■結果の追加性・行動の追加性

さらに、これらの減免分・機会費用分を原資として、適用者に何を行わしめるのが政策目的なのか—— $\alpha \sim \gamma$ ——に着目すると、自ずと前述の『結果の追加性』や『行動の追加性』の把握へとつながっていくのではないかと考える。

- | | |
|---|----------------------|
| α ：インセンティブの付与
(新技術導入、設備投資、開発促進/等) | →効果は“インセンティブが機能したか？” |
| β ：イコルフットィングの確保
(産業保護、国際競争条件確保 /等) | →効果は“平等性が確保されたか？” |
| γ ：リスク対応力の強化
(内部留保の充実、企業体質の強化/等) | →効果は“リスクに耐えうる状態か？” |

なお、『効果』の側面に着目した場合、上記図表における「結果の追加性」と「行動の追加性」の双方を把握することが肝要となるが、この場合、租税支出がある場合と無い場合、もしくは租税支出規模の大小等の差異に着目した with-without 分析が前提になるものと考えられる。

今回、第 3 章でケーススタディとして取り上げた事例において、計量的・経済学的分析を行っている事例の手法上の特徴を整理すると、下記のようなバリエーションがあり、租税支出の有効性を検証する上で、いずれも何らかの形で with-without に着目していることが分かる。またいずれのケースにおいても、減税措置の適用実績に加えて、別途存在する企業財務・属性データや、評価・分析のために実施したアンケート調査等で得られたデータを用いて分析を行っていることが分かる。

事 例	with-without の観点	使用データ（適用実績以外）
【事例 03】 研究開発減税	制度適用有無・前後に着目。回帰モデル（ダイナミックパネル分析）	企業財務・属性データ
【事例 05】 法人税減税	制度適用有無に着目。回帰モデル（DID 分析）	企業財務・属性データ
【事例 07】 寄付控除	適用税率・税額の違いに着目。回帰モデル（弾性値算出）	アンケートデータ
【事例 09】 環境エネルギー税制	制度認知有無に着目。回帰モデル（プロビット）	アンケートデータ
【事例 10】 ベンチャー減税	制度適用有無に着目。回帰モデル（固定効果、ランダム効果）	企業財務・属性データ

このような計量的・経済学的分析を志向するとなると、減税措置を利用している企業の個別データが必要不可欠となるが、そのためには、一義的には納税申告書の利用が望ましいと考えられる。しかし納税申告書の利用が不可能であるならば、大規模アンケートを実施してデータを収集することになろう。しかし、このような分析は、諸外国でも経済学者やシンクタンク等が実施、もしくは調査研究プロジェクトを立ち上げて実施している状況にある。その意味では、まずは適用数・適用金額の多い措置を主たる対象として、調査研究ベースでの取組として、こうした定量的効果分析に取り組んでいくことが必要であると考えられる。

(3) 他の政策手段との比較・分析手法

Australian Government (2006)⁴⁶や、上村・青木(2009)⁴⁷によれば、他の政策手段との対比における租税特別措置の利点と欠点を、以下のように整理している。

図表 政策手段としての租税特別措置の利点・欠点

利 点	欠 点
<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府が主導して民間部門の経済的インセンティブを高める ・ 政府の意思決定よりも民間の意思決定が尊重できる ・ 政府の直接的支出を減らす 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本来のニーズを離れ、既得権益化してしまう ・ 水平的公平と垂直的公平を阻害する ・ 経済活動に対して中立的ではない ・ 税を負担しない低所得者は租税支出の恩恵を受けない ・ 租税支出は高所得者を優遇し、所得再分配効果を弱める ・ 税制を複雑にし、徴税コストを引き上げ、脱税や節税を引き起こす ・ 税収の減収となり、税収の見積もりを困難にする ・ 政策評価の対象になりにくい

諸外国の評価制度を見ると、確かに他の政策手段（直接支出や補助金等）との比較・分析により、租税特別措置の手段としての相当性を要件として定義しているケースが見られるが、上記のような租税特別措置等の利点・欠点の発現状況を定量的に検証することは極めて困難である⁴⁸。その意味では、まずは上記の事態を例証するような定性的意見・論理的蓋然性を十分に説明することから取り組んでいくことが必要であると考えられる。

⁴⁶ Australian Government (2006) International Comparison of Australia's Taxes

⁴⁷ 上村敏之・青木孝浩(2009) アメリカ連邦政府と地方政府における租税支出レポートの現状と日本財政への適用に関する考察(平成20年度会計検査院海外行政実態調査報告書)

⁴⁸ 例えば、米国 CRS(2008)、「Tax Expenditures – Compendium of Background Material on Individual Provisions」の中の制度の論拠(Rationale)の中で、定性的に記述されている場合がある。また、英国の減税措置レビューでは、5つの評価基準のうちの1つとして要請されているが、定量的な分析を実施しているケースは見受けられなかった。