

# 国家戦略特区ワーキンググループ有識者等からの「集中ヒアリング」 (議事概要)

---

## (開催要領)

日時 平成25年7月8日(月) 16:00～16:50

場所 永田町合同庁舎7階 特別会議室

出席

### <有識者>

座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所 招聘教授

委員 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーション 代表取締役社長

委員 工藤 和美 シーラカンズK&H株式会社 代表取締役  
東洋大学理工学部建築学科 教授

委員 原 英史 株式会社政策工房 代表取締役社長

### <ヒアリング対象者>

佐藤 主光 一橋大学国際・公共政策研究部教授

### <事務局>

加藤 利男 内閣官房地域活性化統合事務局 局長

富屋 誠一郎 内閣官房地域活性化統合事務局 局長代理 ほか

## (配付資料)

- 有識者等からの提出資料
- 

## (議事概要)

○藤原参事官 一橋大学国際公共政策研究部教授の佐藤主光先生からのヒアリングを始めさせていただきます。

本ヒアリングは、全体として50分間とし、最初30分くらいを目途にお話をいただき、その後、質疑応答と意見交換を行う。

資料と議事は原則公開とさせていただきます。

今回の趣旨だが、これまでの構造改革特区、総合特区が自治体及び事業者の手挙げ方式で提案があり、選定されているのに対して、今回の国家戦略特区は、国が主導してプロジェクト、規制改革事項などを地域と一緒に実現していくような運びとなっている。そのためプロジェクトや規制改革事項のアイデアをまずは有識者の方々から伺うというものである。

○佐藤氏 私の専門は一応税制ということになるので、税制の観点からのお話になる。大きく税制と特区がどう絡んでくるのかということになるが、税制を使ってどうやって特区の発展を促すのかという視点と、逆に税制のある種の試行的な実験として特区をどう利用するのかという話、大きくこの2点からなるのかと思う。

今までのところ、特区と税制はどんな制度になっているのかである。総合特区から入ってくるのだと思うが、国際戦略総合特区とか、地域活性化総合特区とか、こういったところである意味初めてというか、税制上の支援措置がなされるようになっている。以前の構造改革特区というのは、ある種、財政上の措置は伴わない、規制緩和だけというのが原則だったものであるから、ここにある意味新しいかなと。

具体的にどんな税制上の措置があるかということ、投資税額控除あるいは特別償却のようなもの。つまり、設備投資をした場合に、それを税金からまけてあげるよという仕組みになるわけである。もちろん、法人税はもともと設備投資の償却というのがあるが、ただ、早い段階で償却してあげることによって、企業の負担軽減、税金が安くなるから、その分だけ企業のキャッシュフローを豊かにするというメリットがあるということ。

もう一つは、所得控除、これもよくある話である。上がってきた収益の一定割合は税金をかけないというやり方。これは地域活性化総合特区にあるようだが、エンジェル税制に近いとは思うが、出資金に対して、例えば100万円出資すると、100万円分を今期の課税所得から控除し、その分だけ今年の所得税が安くなるという仕組みがあるわけである。

大きくあと企業向けか、個人向けかによっても事情が違いますが、こういったメニューである。有名になったのは、復興産業集積区域において、いわゆる震災復興関係であるが、こちらは新規立地促進税制ということで、要するに被災地に立地した企業が将来の設備の更新に向けて積立金を積み立てていくわけである。その積立金について、今年の所得からの控除を認めるわけである。こういった形で立地を促すといった税制上の支援措置がなされているということになる。今回、たまたま参考資料でも目についたが、趣旨としては、立地競争力の強化ということになるから、どうやって企業の立地とかを促すかということになるかと思うが、こんなやり方が被災地では実際にとられている。

では、税制というのを経済学者、頭のかたい財政学者がどんなふうにして理解しているのかについて、まずは特区における税制の位置づけからお話したいと思う。

テキスト的なお話になるかもしれないが、そもそも論から入ると、何のための特区なのかということから入っていると思う。財政の役割は、一般に資源配分、つまり公共サービスを提供するという仕事とか、地域の経済活性化、長い目で見れば成長を促すという点があり、いわゆる格差是正の役割、景気対策の役割、こういったものが大きくあるわけである。

もう一つの区分としましては、政策を経済政策として分けるか、社会政策として分けるか。社会政策はいわゆる格差是正、経済政策は、ある意味経済の活性化から、インフラの整備による経済の効率性の向上とか、こういったことになるわけである。

今回の特区をどう理解するかということであるが、大きく2つの理解があつて、一つは、実はある種ディスアドバンテージのある後進地域に対して何らかの手当てをするという社会政策的な面。日本はこれが結構強くて、長い間、いわゆる均衡ある国土の発展というのは経済政策ではなくて社会政策だったわけであり、日本の公共事業の大体は経済政策ではなくて社会政策として行われる部分があるわけである。

ただ、私が理解する限り、今回の国家戦略特区というのは、むしろもっと経済政策、長い目で見た日本経済の成長というところを視野に入れるとすれば、アベノミクスの三本の矢でいえば、構造改革に当たるのではないか。つまり、はっきり割り切れば経済政策として特区を使う。経済政策としての特区を支える税制はどうあるべきかという話になってくるわけであり、大きく2つあると思う。

まず一つは、邪魔しないということ。つまり、税というのは、よくも悪くも経済活動を阻害するわけであり、よい税金というのは、できるだけ阻害効果が少ないことということになる。それを私たちは中立性という言葉を使って説明するのである。したがって、できるだけ経済政策としての特区がうまく機能するように、あまり税制が邪魔しないこと。さもなければ、邪魔しそうな部分を解消していくという意味での税制の位置づけ。パッシブというか、消極的な位置づけかもしれない。

もう一つは、むしろ特区を進めていく上に当たって、いくつかの外部性があり得る。外部性という言葉を使うと、よく環境問題などで外部性という言葉を使うが、公害などが典型例である。ここでいう外部性というのは何かというと、集積のメリットである。もちろん八田座長の専門。都市経済においてよく言われるように、さまざまな経済活動を集積することによって、より相乗効果的に経済の効率性が高まっていく、それがさらなる投資を促すという集積のメリットがあるわけであり、これをネットワーク外部性という言い方をすることがある。産業政策などで言うとクラスターなども集積のメリットだと思う。むしろ、そういったものを積極的に活用、促すために、さもなければ民間だけでやるには心もとない部分を公的に保管する。それを経済学用語を使うと外部性を内部化するという言い方になるのではないか。平たく言えば、集積のメリットを最大限生かせるような環境整備をするということだと思う。

具体的にどういうことなのかというと、それが今度は税制の原則と例外となってくる。税は2つの側面があり、一つは一般原則の側面と、政策税制、租税特別措置と言われる部分がある。つまり、原則と例外とさせていただいて結構である。

税の原則は原則として、公平と中立とか簡素というものがあり、今回特に重要なのは、一般原則の中では中立性と簡索性。公平性は今回社会政策の話をしているわけではないので横に置いておいて、中立性と簡索性で、つまり、できるだけ経済活動を阻害しない、納税者の負担をできるだけ高めないというのがある種一般原則として挙げられると思う。こういったものを特区の中でどうやって生かしていくのか、あるいはそうなるような税制改革、税制を特区の中で敷くことができるのかという議論があると思う。

もう一つは、先ほどの外部性というところと絡んでくるが、ある種、政策税制として、外部性の内部化とか、さもなければ民間だけでは担えないような集積のメリットを生かすために、むしろ公的に後押しをするというやり方であり、先ほど紹介した、例えば立地促進税制のような、ある種、特定の地域に立地した企業に対して、特定の経費の控除あるいは所得控除などをするというのは、企業に対してあめを与えているようなものであり、そのあめにつられてという言い方は変であるが、企業はそれで集まってくる。結果的にそれがないときに比べて集積が早く進むことになると思う。

要するに国家戦略特区税制として、この税制をどうやって考えていくのかというときに、一つは、政策税制的に仕込むというやり方と、もう一つは、一般原則につなげるという、例えばこういう特区の中での経済活動を最大限に発揮させるような税制というものを敷いて、うまくいけばそれを全国に拡散させて広げていくというある種の政策実験的な側面として位置づけるというやり方もあり得ると思う。もちろん別にどちらかをやらなければいけないというよりは、そういう選択肢、オプションがあると思う。

特区と税制というのは、目的としての税制という側面と手段としての税制という側面が出てくると思う。まさに立地競争力の強化というときに、ある種、税制の抜本改革につながるような先行事例を積み重ねたい。一般論として日本の法人税は高いとか、一般論として日本の納税コストは結構ばかにならないとか、そういった議論があるので、できるだけそういうところを簡素化する、負担の軽減を図る。もう少し地味なところでは、例えば徴税業務のIT化を促すとか、本当は全国みんなでやりたいが、すぐにやって効果が発現するかどうかわからないことを実験的にやってみるといったこともあると思う。

あるいは研究開発とか、よく研究開発税制とかというので研究開発に対してさまざまな税額控除とか所得控除といった優遇措置を講じることがあるが、どんな優遇措置が本当のところうまく機能するのかというのはよくわからないところがあるわけで、R&D税制とか、中小企業何とか支援税制だとか、いろんな政策税制を日本ではやってきているが、本当のところ、どのぐらい効果があるのかというのはよくわからないという面がある。そうであるならばいくつか大胆なものをやってみて、効果を検証してみてもどうか。これが目的としての税制である。つまり、特区の中で経済活動を最大限発揮させるような税制はどんなものなのかということを検証してみる。何が違うかという、うまくいけば、それを順次全国へ適用していくというステップを踏めるのではないか。こういう税制の使い方もあると思う。

もう一つは、手段、こちらがむしろ主眼なのかと思っているが、手段としての税制、いわゆる呼び水効果である。先ほど申し上げたとおり、集積のメリット。実は特区にいろんな企業に来てもらって初めて効果が発揮されるが、おまえ行けなどと勝手なことは言えないので、やはり何らかの誘い水というのは必要であり、逆にそういう誘い水として、例えば向こう何年間、向こう5年間とか立地してくれたらこれだけ税負担を軽減すると、具体的には設備投資したら、全額今日の所得から控除するとか、もっと優しいところでは、土

地を買ったら不動産取得税がかかるが、減免するとか、固定資産税もあるが、固定資産税を5年間は軽くするとか、やり方はいろいろとある。

つまり、ある種、呼び水として税制を使う。目的は何かというと、要するに企業に来てもらう、経済活動を早い段階で特区に集約していくことになる。簡単にいえば初期投資。民間や投資家からすると初期投資の軽減をうまく図って、ある種スムーズに特区の発展を促すというやり方。ただ、これはあくまで手段なので、全国的にやったら意味がない。ある種特区だけの恩恵であり、特区発展のための手段としてこういう税制を使うという整理の仕方はあり得ると思う。

多分ここでも大胆な規制改革と租税措置等を行うということになっているが、租税措置は何のためにやるのかというのを目的として位置づけるのか、手段として位置づけるのかの整理はあったほうがよいと思う。なぜかということ、その後、どういう形でそれを全国に適用していくかにかかわってくるからである。

これも教科書的になるが、我が国の税制は、どんな特徴があるのかはつきり言うと、高度成長型税制であるというのが一つの特徴だと思う。何を言っているかということ、高い法人課税依存である。よく言う国と地方の税率の合計が35%とかと言うが、前は40%だった。それだけではなくて、社会保険料もそうで、あと固定資産税などもそうであるが、企業からの課税に依存している。それは企業が儲かっていることを前提にするわけである。

儲けている大企業から税金をとればいいとどこかの政党が言うけれども、本当に儲かっているのならばそれが一番いいが、要するに大企業が儲かるということを実は税制が仕込まれているということになるわけである。ただ、それが結果として見ると、今は経済に優しくない税制になっている面は否めないと思う。

国家戦略特区のある種国が主導的に行うということだが、この問題は税制に関して言うと、国税の問題としてだけ限定はできないわけで、日本の法人税を高くしているのは、別に国税だけではなくて地方税もしかるべきであり、固定資産税も含めて、かなり地方税の負担があるということである。社会保険料の負担は、特区で対応するのは難しいと思うが、事実としては、社会保険料も決してばかにならない。

こういう中で、新しい経済環境が我々の中でよくも悪くも経済のグローバル化とか高齢化とか、こういったものがあるので、長い目で見て、経済、税制の再構築というのがいずれ必要になる。私も政府税調とかにも絡んでいるが、やらなければいけないと思っているのは、税制の再構築なのだと思う。特区がその中でどう位置づけられるかというのはわからないが、ただ、いずれやらなければいけない宿題の一つだと思う。

表面税率は改革前なので高いままだが、世界的に比べても日本の法人税は高い。

では、税について、どんな経済効果を予想、期待すべきかということについて、税というのは、いろんな言葉を使って語られることがあるが、支え合いとか、社会の連帯とか、地域社会参加への会費とか、応益負担という言葉を使うこともあるし、公平とかいろんな言葉が使われることがあるが、税制は、建前はどうであれ、あるいは理念はどうであれ、

それに対して必ず経済効果というものを伴うわけであり、経済効果はどうかということに注目しておかないと、税制の問題はある種誤解しやすいということである。こうあってほしいという願望に基づいて税制をつくると、今までの経験上、あまりいいことはないということで、効果を直視する必要はあると思う。

税制の効果を大きく2つに分けた方がいいと思い、表をつくってみた。地域内というのは特区の中の話。特区の中での経済効果、ほかの地域との関係との効果を2つ分けたということである。

特区の中での効果としては、一つ期待されるのは、これは仕込み方次第かもしれないが、規制緩和との相乗効果というものであり、まさに規制緩和と税制措置というのはある種一体であり、現行の規制を単に緩和するだけではなかなか効果は出てこないかもしれない。よく六重苦などという言い方をして、日本は法人税が高い。円高はだいぶ是正されているが、あと労働市場の規制が厳しいとかという言い方をすると、税制は六重苦の一つでしかないのだから、これだけ解決してもしようがないという議論が出てくるわけで、同じようなことは実は規制緩和でも絶えず反対論は出てくるのである。日本の法人税は高いのだから、規制だけ緩和してもどうにもならない。つまり、これは一体でやるしかないものであり、ここから先は私はむしろ素人だと言わざるを得ないが、規制を緩和したとしたときに経済活動を促すとき、どんな税金が障害になり得るかを考えてなければいけないと思う。

後でパテントボックスの話をするが、例えば知的財産絡みの産業を集積しようとするときには、ある種地域財産にかかる所得に対する高い法人税は意外と弊害になるかもしれないし、昔ながらの重厚長大的な産業ということであれば土地をたくさん使うので、土地の取得とかでもしかしたら高い税金が弊害になるかもしれないし、中小企業に関して言うと、意外と素朴だが、納税コスト、納税のIT化を一気に進めてしまうと、税制を思いっきり簡素化すると、そういうようにしてやらないとなかなかせつかく規制緩和をしても具体的な効果は発現しないということになるかもしれない。つまり、規制を緩和して経済活動を促そうとしたときに、あとはどんな税制が弊害になり得るかということを考えて、それを一個一個除いていくというやり方が必要なのかと思う。

もう一つは、簡素化と私は言いましたが、例えば中小や新興企業に関して言うと、ある種アメリカの経済諮問会議が税制改革の一環として一つ提言していたことであるが、キャッシュフロー課税の強化、キャッシュフロー課税化である。理屈は非常に簡単で設備投資を即控除にすることと、利払いとか細かいことはやめる。実はキャッシュフロー課税というのは結構長い間財政学者の間でも議論されているが、平たく言えばかなり課税上の措置としては簡単になる。減価償却は、いろんな帳簿とか記録とか、そういったものをしなくても何とかできるので、したがって、中小企業とか新興企業に対する課税の簡素化という位置づけで、こういうキャッシュフロー課税はあり得るだろう。繰越欠損金なんかはイギリスは無限でできたと思う。現行9年であるが、これを例えば延長する。なぜかというと、法人税はいくら安くしても、今日立地した新しい企業はほとんどメリットがないわ

けである。初期投資があるので、彼らはどうせ初年度から、初めの数年間は赤字なので、黒字が出るのは多分4年、5年経ってからということであれば、あまり早い段階で減税したところでメリットがない。

であれば、繰越欠損金を延ばして、長期的に見ても減税効果が出るようにするというやり方もあるし、思い切って実効税率を下げるというのは、法人事業税とか法人住民税とか、この辺を特段軽減してくるという点もあるかもしれない。

あとパテントボックスは先ほど言ったとおり。知的財産に係る法人税の問題であるが、特にイギリスが今パテントボックス制度を入れている。世界的な動きもあるので、若干いろいろ議論あるが、世界的にも知的財産をどう守っていくのかというのはあるので、ある種こういったところで法人税を軽減するというやり方もあるかもしれない。

いずれも、本来は全国でやるべきこと、私は原則論だけ申し上げれば、本来は全国ベースでやるべきことだが、いきなりやれといっても、どうせ効果がよくわからないということで、また企業と内部留保を増やして終わりだなどと言われてしまってもつまらないから、実際に特区の中でやってみて、どの程度効果があるかを検証するというステップがあってもしかるべきかと思う。

あと所得税なども、実はエンジェル税制、かなり肝いりで導入した割にはあまり広がって普及していないが、もっと思い切ったエンジェル税制的なことがあってもいいのかもしれない。別に私は具体的なアイデアがあるわけではないが、こういった試行的な税制改革のときにやってみる価値はあるかもしれない。

あとは呼び水効果である、先ほどの繰り返しになるが、特区への立地あるいは投資を促す初期投資の軽減ということになるので、設備投資に対する特別控除であるとか、固定資産税とか不動産取得税の減免とか、こういった措置があると思う。

難しいのは、地域間の話。先に申し上げたとおり、長期のところだけいえば、特区の成果をどう波及させていくかということは検証の上、うまくいっているような税制上の措置であれば、本来これは全国でやるべきことかもしれない。それはいろいろと検証して、全国で適用するということはあっていいと思う。ただ、少なくとも短期的には、恐らく多くの人たちが特区の問題、特区そのものに対する反対、特区に対する優遇税制に対して反対をすればしたらこれが理由だろうと思うが、特区とそうでない地域との間の関係が微妙ということなのだと思う。

つまり、特区に経済活動が集中するというのが新しく産業が起きて、それが特区の経済活動につながればいいが、そうではなくて、ほかの地域からただ単に企業が特区に移ることであれば、企業にとっては非常にメリットがあるかもしれない、特区にとっても非常にありがたいことかもしれないけれども、一国全体で見れば、損をした人間もいるわけなので、これは一種の近隣窮乏化というか、ゼロ・サムゲームに近い構造になるわけである。

実は、世界的に見た法人税の引き下げというものも、ある種近隣窮乏化的な側面があって、

隣の国から企業を奪い取るという側面がある。似たようなことを国の中でやりかねないということだが、もっと平たく言うと、最近でいえば為替安競争などもそうだし、タックスヘイブンなども限りなく近隣窮乏化なのである。つまり、タックスヘイブンにとっては非常にありがたいことだし、スターバックスも含めて多国籍企業にとって税金が安くなるから非常にいいことなのだが、ただ、その税金を失う国がいるわけで、世界規模で考えれば、何らか新しい経済価値が生まれているわけではない。誰かが損して誰かが得している、一種のゼロ・サムゲームに近いのではないかという批判はあると思う。そこをかなり注意した方がいいのではないかというのが特区の明と暗という話であるわけである。

要するに特区に対してある意味悪くないのは、唯一の対象が新しい産業である。つまり、今までないものである。今までなかった企業である。しかも特区がなければたぶん起きなかったであろう産業であり、企業であるというのであれば、ある種、国全体で見てもいいことなのである。つまり、日本国全体で見ても新しい雇用が生まれてくるわけだし、新しい付加価値、GDPが増えるということになるわけである。

割り切って考えれば、外国から企業を誘致しても、誘致された企業は楽かもしれないが、日本国にとっても国益にはつながるので、割り切りだけでも、外国資本でもいいかもしれない。つまり、一国全体で見ればプラス・サムになっているということ。

ところが、いけないのは、国内での既存の企業。つまり、今、既に例えば埼玉県に立地している企業があったとして、それがたまたま横浜が特区になったということで、工場も新しくしたいので、これを機会に、では横浜の特区に移りましょうということになると、もちろん、その企業にとってはいいことだし、特区になって横浜市にとってもいいことだが、埼玉にしてみれば雇用が失われるわけだし、税収も失われるわけだから、彼らにとってみれば損失ということになるわけである。つまり、誰かの損失で誰かが得をしているという構造、これがゼロ・サムゲームということになるわけである。

これを有害な租税競争になるという言い方をする場合もある。要するに世の中は、よい競争と悪い競争があるということで、よい競争というのは、新しい付加価値を生み出すものである。我々は普通神の見えざる手という言葉を使いながら、市場経済がうまく機能する一つの理由として挙げているわけである。ここで平たい言葉をつければ切磋琢磨型という言い方だと思う。

悪い競争というのは、よくある補助金の陳情合戦もそうだし、租税競争という言い方をよくするが、既存の機能の誘致合戦なども実は非常にある種誘致に成功した自治体にとってはいいことだが、逆に誘致された側、つまり企業が出ていってしまった側からすると損失になるので、ある種ゼロ・サムゲームに近い競争ではないかという議論をすることがある。これがいわゆる悪い競争の例である。

つまり、特区を使って、全体のよい競争を促せるような、ゼロ・サムゲームにならないように心がけるという形で留意する必要がある。実はこの問題、特区に限らなくて、地域経済の活性化というところでメリット、デメリットがある。企業の立地促進法というのが



あって、例えば都道府県などで今でもかなり法人事業税とか固定資産税とか、減免するという事はよくやっている。あと補助金を配ったりするケースもよくあり、実はかなり自治体の中で企業誘致のための競争は起きているわけである。全ての競争が悪いわけではないし、全ての競争がいいわけでもない。もちろん中には新興企業、地元根づいたよい企業を育てるというプラス・サム的な競争になっているケースもあるし、ただの誘致合戦というゼロ・サムチックな競争になっているケースもある。別に一概にどちらがいい悪いとは言えないが、ただ、既にこういう地域間での競争というのは、特に企業関係でいえば誘致合戦はかなり起きている。ここに特区が加わって、さらに誘致合戦が激しくなるという面は気をつけなければいけないかなと思う。

特区をつくるのであれば、新しい産業をどうやって育てていくのか、そこに主眼があるべきだし、あるいは地域経済の活性化という観点を重視するのであれば、もともとその地域に合った企業をどうやって育てていくのか。ほかのところから持ってくるのではなくて、そういう視点で誘致、呼び水をやらないとまずいのかなという気がする。

あと、もう一つ、気をつけるべきは、減収の補填であり、国が主導するのならば国がやると思うのが、あまりこういう御時世なので、特区のためにいろいろと税金をまけるのは一つの政策判断だと思うが、何と云っても減収になるわけであるので、その減収を誰が負担するのだということになるこれには、2つの考え方があって、第一の恩恵を受けるのは、特区になった地元自治体であるので、減収の補填は彼らが負担するべきだという考え方もあるし、国税でやるしかないということもあるかもしれない。ただ、国税で対応する、つまり、国が減収の負担を負うということであると、ある種特区外の地域や国民による負担の部分もあるので、その特区はかなり外部性、日本経済にとってある種リーディングエグザンプルになるような、長い目で見て全国に波及するような効果があるということであると、なかなか、お金の使い方、減収補填の措置の使い方は制度化できないかとは思ふ。財政難なので、必ず減収補填はどうするのだという議論は出てくると思う。

では、あるべき措置ということになるが、狙いをまず明確にすることかなと思っている。税制も含めてある種の構造改革の一環として位置づけるということであれば、いろいろやってみるのはいいと思うが、効果は検証して、逐次、随時、全国に適用していくという視点があってもいいと思うし、呼び水効果ならば呼び水効果として、手段として使うのも一案だと思うが、ただ、ゼロ・サムゲームは回避することだと思う。新興企業とか新しい企業の促進に限定するとか、特区になったその地域に根差した産業を育てるとか、そういうようにやらないと、ただ単にある種地域間で企業の奪い合いにさらに油を注ぐということにもなりかねない。

減収措置ですが、国主導の政策実験であるというならば国が負担すればいいと私も思う。国がやれと言ったわけだから。ただ、地元が手を挙げて地元が率先してやりたい、地元が主体的にやりたいというのであれば地元の財政責任でやるという方が、それはそれで素直だという気がする。これはどういう形で呼び水効果を地元が主導的にやるのか、あるいは

国が主導的にやるのかによって、誰が負担するのかが変わってくるという気がする。

もう一つ、税に限らず、呼び水効果に関していえば、別に補助金でやっても同じということである。特に最近、租税特別措置透明化法とか、いわゆる租税特別措置、つまり政策税制というのはかなり批判的に述べられている。私も批判する一人。かなり効果があるということが前提である。効果を検証するという軽い気持ちでやるのであれば、最初は補助金でやってみる。補助金というのは毎年の予算措置があるので見直しの機会が結構ある。最初は補助金でやってみて、うまくいくようだったら、それをある種、半恒久化という形で政策税制の中に仕込んでいくというやり方もあっていいと思う。

特に予算上で政策税制がいけないのは、減収額が明示されないのがコスト意識が出てこないということである。これがよくない。補助金というのはよくも悪くも支出額が明確。だからみんな補助金を嫌がるのだが、本来は、もし単なる試行的なものであれば補助金でやってみて、うまくいくという見通しが立てば政策税制で押し込んでいく、少し恒久的にやっていくというすみ分けの仕方もある。もちろん初めから政策税制でいくのだという政策判断があっても、それはそれでしかりだと思う。

補助金が嫌われるのは、ころころ変わる可能性があるので、納税者からすると、つまり、企業側からすると、本当にこの補助金が将来も続くのか若干不安が残る。政策税制の方が予見可能性は高いので、よほどのことがないと見直されない。よくも悪くも恒久化しやすい面があるといったところもある。そこは補助金と政策税制を使い分けていくという視点はなければいけないかと思う。

○原委員 最初の説明の中で、徴税コストの問題、簡素化、IT化といった話があったが、仮に特区でやるとしたら、どんなことがあり得るか。

○佐藤氏 今でもかなり進めているが、やはり電子納税であるとか、ワンストップ、窓口を一本化して、国税も地方税もそこで納めることができるとか、あるいは法人税だけではなくて固定資産税も全部そこにワンストップで納めることができるとか、こういうやり方はあると思う。もちろん技術的には可能なので、単に制度的にできていないと言っているだけである。

○八田座長 試行的税制改革というところに、繰越欠損金というのがあるが、これはロスキャリー・オーバーのことか。それならば、無限にするほうが理屈の上では筋が通っている。

○佐藤氏 筋は通っているが、それをやると銀行がいつまでたっても税金を納めてくれないとか、今、制度改革で、前は7年だったのが9年に延長される一方で、繰越欠損金の限度額が出てきている。8割なので、かなり今繰越欠損金に対する批判がある。例えば今、銀行などは、実は収益が上がっていて、配当も配っている、ボーナスも上がっている。でも、実際税金を納めているかというところ、リーマンショックの移行とか、バブル崩壊以降は、かなり長い間納めていなかった。これはなぜかというところ、彼らにはちゃんと理屈があって、昔赤字だったわけだから、本来は赤字のところを単に今年の所得から引いているところで、

個人と違って企業というのは無限に経済活動するものなので、長い目で見て本当は税金を納めるとするのが筋である。

○八田座長 例えばロスキャリー・オーバーがなくなった段階で初めて配当していいとか、そういう条件をつけてもいいのではないか。

○佐藤氏 そういう議論をされる先生方もいるが、そこは企業の経営判断なので、税制を理由に口出しているかという議論はたぶん出てくると思う。

○八田座長 税制でロスキャリー・オーバーしたくないときはいくらでも配当を払っているが、もしキャリー・オーバーしたければ、配当はキャリー・オーバーがなくなってからにさせるということ。

○佐藤氏 一つのオプションだとは思う。ただ、問題は、それをやると、配当ではなかなか投資家に利益を還元しにくいので、結局企業は株式ではなくて、恐らく借入という形でやるはずである。借入であれば、利払い費は毎年払えるし、それは法人税から損金算入されているから、あまり配当に対して変な制約をかけると、今度は資金調達のところ企業は株式ではなくて、内部留保ではなくて、あえて銀行から借り入れをして、あるいは債権とかそういった形で資金調達をする。資金調達上変なことが起きるといって、たぶんそれが一つ、配当とロスキャリー・オーバーのところを関連づけようとしないう理由だとは思う。もともと法人税はどうしてもデッドファイナンスの方を有利にしてしまう。それに拍車をかけるという面は否めないと思う。

○八田座長 例えば医療分野等で新しい企業を特区に誘致しようとする場合、新興企業だから最初は利益は得られず、ロスばかりの場合の減税措置として、「繰越欠損金として認める期間」を標準よりも長くしてもいいとは思っている。しかし税制上は、ロスのキャリー・オーバーをしながら、配当をどんどん出してしまうえば、ロスを永遠にキャリー・オーバーでできてしまうので、それはまずい。しかし配当できるぐらいならば、当期の利益が上がっているはずだから、永遠に欠損金を繰越していくというわけにはいかないのではないかとと思う。

○佐藤氏 もちろん、収益は上がるから、どこかでは黒字になる。

○八田座長 少なくともイギリスは無限とおっしゃったけれども、私は無限の方が理屈は通っているように思ったが、少なくとも現行9年を特区では延ばすというようなことはあり得る。そんなに筋の悪いものではない。

○佐藤氏 そうですね。今年の税収の減にはつながらない。

もう一つ、できる税制、すごく簡単な税制改革があつて、それは何かというと、病院の場合だが、医療機関を消費税の課税事業者にしてしまうというやり方である。今は日本の医療機関は、免税事業者。課税事業者ではない、非課税事業者なのである。何が違うのかというと、もちろん課税事業者の場合、消費税は取るということになるが、他方、自分が仕入れたものにかかる消費税はすぐに還付してもらえる。今の病院は、要するに診療報酬の上乗せという形で消費税は反映させるが、それは診療報酬、診療したときに回収できる

ものなのである。

ところが、MRとか工学機器というのは、特定の年にもものすごい支出になるわけなので、それにかかる消費税、例えば1億円のものを買ったなら1,000万の消費税が今度はかかってくるわけだから、病院からすると、今のままだと、消費税のために1,000万持ち出すことになってしまうわけである。その1,000万円持ち出しておいて、MRを使って将来の診療報酬から回収していくというやり方になってしまうのである。すると、初期投資のコストが病院にとってみると高いことになる。特に、病院というのは、株式は発行できないので、借入とか自治体からの出資とか、そういった形で資金調達をすることになり、あと内部留保といったものを使うので、結構資金調達として大変になってしまう。

私たちがよく言うのは、だったら課税事業者にしてしまえば、もちろん患者さんとか保険者から10%の保険料、消費税は取るが、他方では、1億円の医療機器を購入したときには、1,000万円、1回消費税は払うが、後ですぐに還付してもらえるので、資金繰りが楽になるという面があるわけである。この点は、医療の分野でも議論があったと思うが、特に医療産業とか、医療ツーリズムなどを考えるときには、消費税は高くなっていくので、考え方としてある。これは実験で、あまり変わらないのだったら、やらなければいけない。

○八田座長 特に医療ツーリズムみたいなときの消費税を軽減するのはないですかね。

○佐藤氏 そのとおり。たっぷり取ればいい。

○八田座長 田舎の耕作放棄地に地元でもって固定資産税を宅地並み課税するようにできるようにすることに、地元は賛成しないかなと最初思ったが、考えてみると、地元にとっては大変な税収になる。特に耕作放棄地の所持者が東京に住んでいるとかそういうような場合があれば、それで結構な話だということもあり得る。したがって、希望する自治体はそうしてもいいことにすると、自治体の財政再建のためにやるところも出てくるかもしれないと思う。現行制度でもそういうことをやろうと思えばできるのだろうか。

もしできないとしたら、できるようにするにはどうしたらいいのだろうか。

○佐藤氏 私も確認しなければいけないのですが、たぶん現行制度はできないはずで、市街化調整区域とか宅地並み課税ができるエリアは決まっているので、それ以外は農業何とか保全地域とかになっているので、そこは農地としての課税が前提になると思う。したがって、そこはかなり仕組みを変えないと固定資産税のルールを変えないといけない。評価のルールを変えるという言い方が正しいと思う。

私も固定資産税、農地とかは高くしたほうがいいというのは、かつて、懐かしい話だが、地価税の話があったときに、さかのぼることバブルだが、あのときも駐車場とか完全なる空き地を土地として持っている。あの当時の固定資産税は今よりもっとひどくて、評価額自体がめちゃくちゃ安かったから、ほとんどただというか、すごく安い値段で空き地を持っていられたわけである。これだと有効利用を促せない、将来の地価の上昇を見込んで何となく持っているとか、子供に単に相続させるために持っているというケースが出るので、それをやめさせるためには地価税を導入して、高い地価のところはその分、税金が高くな

る。有効利用しなければ税金に持っていかれるだけになってしまうので、何らかの現金ビジネスをやるしかない。使える道がないと思えば売るしかないし、駐車場のかわりに商業施設を建てるとか、マンションを建てるとかして収益事業をやらなければいけない。そういう意味で有効活用を促すだろうという議論があったのである。

似たような話だと思う。つまり、耕作農地の場合は、もちろん農家の高齢化問題とか、農地の集約は制度的にかなり難しいこともあるが、耕作放棄地として持っているコストがすごく安いという面があるので、ある種特区の話になるのかと思うが、農地について自治体の判断によって、宅地並み課税をする、あるいは全ての地域は宅地並み課税なのだけでも、特例として農地については減額する、そういうような仕方にして、耕作放棄地は農業をやっていないから、明らかに宅地並みで税金をかけることでむしろ転用を促すということだと思う。

この話にびったりくると思うが、まさに規制緩和との一体化だと思う。土地の転用という規制を緩和することによって、あわせて転用しやすい環境をつくってあげる。

○八田座長 逆にちゃんと農業をやれよということ。

○佐藤氏 農業をやってくれるならば別に宅地並み課税はしないということ。

○八田座長 では、これは探ってみる可能性はある。

ところで、農家が農地をずっと保有し続ける理由の一つは、農地に対して相続税が優遇されるということ。そこである農家が生前に農地を売却して金融資産にしたとしても、その人が死ぬときにはその金融資産に対する相続税を1代に限り農地とみなして、安くするという税制優遇の拡大をしてはどうか。多少突飛な提案だが、そうすると農家にとって農地として保有を続けようとする動機がなくなるから農地の流動性が高まる。

この税制上の優遇を、農業委員会に中立委員を大量に入れた市だけに与えることにすると、市には農業委員会の中立化をやるインセンティブができる。このパッケージを受け入れるかどうかは、勝手に自分たちで決めて頂戴ということもできるのではないと思う。それは国税になるが、可能性はあるか。

○佐藤氏 どうですか。1代に限り。

○八田座長 これは明らかに農地の流動化を促進して将来の法人税とか、所得税からの増収の可能性を増やすから、土地があまり動かないようにしてじっと放っておくよりは、むしろ長い目で見ての税収が増えるかもしれない。

○佐藤氏 ある種、どちらに合わせるかだと思う。つまり、今、農地の相続税がこんなに安くて、普通の土地で相続するとこのぐらいになってしまうときに、今、農地を流動化させて証券化して資産として持ってしまえば、普通の相続税がかかってしまう。これは高いではないかということなので、農地のときと同じぐらいに1代に限り軽減する。

○八田座長 そうすると、集約を促すから、生産性は上がるわけですね。

○佐藤氏 生産性は上がる。もう一つは、1代限りの定義はかなり面倒だなという気はするが、配偶者とか孫に飛ばしてしまったらどうか。割り切りだが、それでもいいではない

かという議論はあっていいと思う。ある種の農地の相続税を安くする条件を一つ設定するというのにはあり得るかと思う。

もう一つ、たぶん農業もそうだし、中小企業もそうだが、事業継承税制との関係でいけば、例えば、デフォルトは農地の相続に対してはちゃんと税金を取る、強化する一方で、中小企業の話、事業承継税制などは、ちゃんとビジネスを続けているということを前提にすれば、ある種税金の支払いを先延ばしして、繰り延べするといった仕組み。いいか悪いか微妙なところはあるが、中小企業の事業の継続性というのと農業の事業の継続性はある種合わせようというのであれば、ちゃんとやっている人についてはちゃんとやってみましよう。

○八田座長 農地を売ってしまって、それを経営するところは、大きな生産法人なり何なりがやる。その1回限りのきちんとした動きを促すためにやりましようということ。

○佐藤氏 そうだとすると、農地の場合、土地の売却益がどうなるか。農地は農地として売ただけである。

○八田座長 今の考え方で言うと、売却益はそのまま次の子供まで行ってしまう。普通の農地並みに全部みなすわけだから、そこは同じ。

○佐藤氏 やるとして、どこかで時限をつけてやるというのが前提。

○八田座長 そうだろう。

○佐藤氏 それであれば、一時的な措置なので、できないことはないと思う。

○秋山委員 御説明をスキップされた部分で、今回の特区が割合に期待を持って見られている部分のテーマとしては、対内直投を増やすということで、外国企業が日本に会社をつくってビジネスをするということをもっと誘発したいというところがあって、そうになると、今日の資料の中にもあったが、投資判断のときに少なからず影響があるという法人税率の問題、ただ一方で、単純に特区を使って、特区でだけ法人税率を下げるというようなことをしたときには、OECDの有害税制との兼ね合いで、財務省などは難しいというような話になっているが、このあたり、特区を使った法人税率、表面税率だけでなくいいが、何かやりようはないか。

○佐藤氏 まず、表面税率に関して言うと、微妙かなとは思いますが。日本でも今はタックスヘイブン税制というのでかなり課税強化に動いているので、他方では、それこそ先ほどのスターバックスではないけれども、多国籍企業のタックスヘイブンの利用はかなり批判しているくせに、一方で、自分でタックスヘイブンをやってしまったら、それは一貫性がないということになってしまう。ただ、実際に実効税率という言葉には2つの実効税率があって、一つは、いわゆる表面税率の合計という意味での実効税率と、経済的な実質的な負担という意味での実効税率があるので、例えば先ほど言った減価償却とかの即時償却とか、立地にかかる税額控除とか、土地を買ったときに控除するとか、不動産取得税とか固定資産税の減免とか、社会保険料はわからないが、ほかのところ、いわゆる法人税ではなくて、ほかの税金を使ったり、繰越欠損金とか、実質的な負担を下げるというやり方はとれ

る。そういう措置であれば、ある程度対象を絞って、外資ならば外資で絞ってやるということは不可能ではないかと思う。

表面税率でやるのは、私も本当は全国ベースで下げる分にはいいが、もちろん、今、日本は高いので、35ですから、それを25に下げたところでタックスヘイブンにはならないが、世界的には説明がつかないかなという気はするので、やるならば国策として全体で下げましたというのは、それはそれでいいと思う。特定の地域だけやるのは難しいかなという気がしている。

○八田座長 ほかの財源を見つけて、全体を使えばよい。

非常に明快な説明、ありがとうございました。