

平成 26 年度横浜市税制調査会意見書

－「企業立地促進条例」の検証と展望－

平成 26 年 12 月 22 日

横浜市税制調査会

目次

はじめに ～ 課税自主権の活用と「企業立地促進条例」	3
1 特定施策誘導策として課税自主権を活用する場合の留意点	5
(1) 施策の重要性	6
(2) 税制案検討の基本的事項（受益と負担の関係性、課税の根拠など）	6
(3) あらゆる活用方策（選択肢）の検討	6
(4) 施策等の市民説明	6
(5) 時限的手法の必要性	7
(6) 手段の適切性の視点	7
(7) 効果の視点	7
(8) 財政上の視点	7
(9) 負担の公平性の視点	8
2 「企業立地促進条例」による税軽減の現況と検証	9
(1) 現行の税軽減と助成金	9
(2) 現行の企業立地促進条例の検証	9
(3) 企業立地等にかかる課税自主権活用に対する国税の障害	13
(4) これまでの政策効果と平成 27 年度以降に向けての課題	14
3 平成 27 年度以降の「企業立地促進条例」と税軽減の検討	16
(1) 横浜市の企業立地を取り巻く状況	16
(2) 平成 27 年以降の企業立地促進条例の方向性	17
(3) 政策の妥当性と税軽減に向けて残る課題	18
おわりに	20

はじめに ～ 課税自主権の活用と「企業立地促進条例」

横浜市税制調査会は、横浜市の附属機関として平成 24 年 4 月 1 日に設置され、「横浜市の政策目標の実現に向けた課税自主権の活用上の諸課題等についての調査審議に関する事務」を担当事務としている。委員の任期は 2 年とされ、2 期目となる平成 26 年度からは新たに 1 名の委員を加え、7 名の委員が新たな任期（2 年間）を迎えたところである。

引き続き、税制度にかかわる市長からの諮問事項に適切な答申をまとめるが、その際には本税制調査会の見解が、横浜市のみならず、全国の市町村における課税自主権拡充の一助になれるよう、十分な配慮と目配りをしていく所存である。

さて、本年 7 月に横浜市長からいただいた諮問事項は、前期同様に「横浜市の政策目標の実現に向けた課税自主権の活用上の諸課題等について」であった。地方分権を推進し、その基盤となる地方税の確保に努めること、また、法人住民税の一部国税化や実効税率の引き下げなど、国における税制改正の議論などを踏まえ、課税自主権の活用上の考え方などについて、意見を求められたものである。

こうした中、今回まとめた意見書は、平成 16 年から横浜市が独自に実施している「横浜市企業立地等促進特定地域における支援措置に関する条例」（以下「企業立地促進条例」という。）を深く検討した結果である。すなわち、これまで実施されてきた同条例の成果、特に税軽減の役割を慎重に検証しつつ、今後どうすべきかについて思慮を深めたのである。

この条例は、企業立地等の促進を図り、併せて市民雇用の増大及び市内企業の事業機会の拡大を図ることにより、横浜市経済の活性化に寄与することを目的としており、税制においては、事業者の固定資産税及び都市計画税の税率の特例や助成金の交付の措置を講じている。現行条例は平成 26 年度で終了するため、平成 27 年度以降の取扱いについて、本税制調査会は 4 回にわたって課税自主権活用上の観点から審議を行った。

企業立地促進条例の検討は、本税制調査会の前身である「横浜市税制研究会」の時代から行っており、常に同条例を所管する横浜市経済局から政策の構想を聞きつつ検討を深めてきた。今回もこれまでと同様、平成 27 年度以降に向けて策定されつつあった構想の説明を受けた。ただし、今回の検討においては、平成 27 年度以降に向けた政策について方向性のみが提示され、本税制調査会としては、いわばたたき台の中で議論を行うこととなった。本意見書は、今後横浜市が次期条例の内容について検討していくのに当たって解決すべき課税自主権活用上の諸課題について明らかにしたものである。

本来、税制調査会においては、施策の内容について十分な検討を行い、税の軽減措置をどうすべきかなど、次期条例に向けた税制案を提示することが使命であると考えている。しかし、今回の検討では平成 27 年度以降の税軽減をどうすべきか、本税制調査会として意見をとりまとめることが叶わなかった。

税の専門家である税制調査会としては、租税が個人であれ法人であれ横浜市民の金銭負担になるだけに、十分な熟慮と慎重な姿勢が常に求められる。横浜市域の経済活性化や企業誘致が

きわめて重要であり、現下の政治・経済情勢からしても必要不可欠な政策であることは疑う余地はない。しかし税に関しては、政策的な活用、すなわち「政策税制」と呼ばれる課税が納税者間の公平性を歪めてまで行うものである以上、政策の効果が明確に示され、しっかりと議論を行った上で、税制調査会として意見を取りまとめるべきと考えており、それができなかったことは非常に残念である。

平成 26 年 12 月 22 日

横浜市税制調査会

座長 青木 宗明

委員 上村 雄彦

委員 柏木 恵

委員 川端 康之

委員 柴 由花

委員 星野 菜穂子

委員 望月 正光

1 特定施策誘導策として課税自主権を活用する場合の留意点

今回、市長からの諮問を受けて、横浜市において平成 16 年度から特定施策誘導策として課税自主権を活用して固定資産税の不均一課税を行っている企業立地促進条例について、改めて検討を行うこととなった。まず、検討に先立って、特定施策誘導策として課税自主権を活用する場合の留意点について確認しておくこととする。

横浜市ではこれまで、課税自主権の活用に当たって、本税制調査会の前身である、横浜市税財政制度懇話会（平成 13～15 年度）、横浜市税制研究会（平成 19～23 年度）などにおいて、個別の政策課題ごとに検討がされてきた。具体的には、

- ・ 施策誘導手段としての税制（課税免除・不均一課税）活用のあり方について（平成 15 年 4 月）
- ・ 法定外税のあり方について（平成 15 年 8 月）
- ・ 緑の保全・創造に向けた課税自主権活用に関する中間報告（平成 19 年 12 月）
- ・ 緑の保全・創造に向けた課税自主権の具体的活用に関する意見（平成 20 年 6 月）
- ・ 緑の保全・創造に向けた課税自主権の活用に関する最終報告（平成 20 年 8 月）
- ・ 地球温暖化対策等に寄与する政策税制についての中間報告（平成 23 年 7 月）
- ・ 「企業立地に係る税制の活用について」に係る意見書（平成 23 年 12 月）

といった報告書等がまとめられており、これらに基づいてそれぞれの政策実現のために税制が活用されてきたところである。

そして、これらで検討されてきた内容を踏まえて、昨年 11 月に本税制調査会が取りまとめた答申である「課税自主権活用上の諸課題の整理及び平成 26 年度以降の横浜みどり税の取扱いについて」において、課税自主権活用上の考え方を、より一般的な視点から整理を行った。

その中で、特定施策を誘導するために課税自主権を活用する具体的手法として、納税者の負担を軽減して特定施策を誘導するためのものとして、課税免除及び不均一課税といった、「税の軽減」を行う場合に留意すべき事項として、

- ・ 施策の重要性
- ・ 税制案検討の基本的事項（受益と負担の関係性、課税の根拠など）
- ・ あらゆる活用方策（選択肢）の検討
- ・ 施策等の市民説明
- ・ 時限的手法の必要性
- ・ 手段の適切性の視点
- ・ 効果の視点
- ・ 財政上の視点
- ・ 負担の公平性の視点

を挙げている。この具体的な内容は次のとおりである。

(1) 施策の重要性

税は、政策目的実現のための財源確保手段の一つであるから、課税自主権の活用を考える前に、ある政策課題に対してどのような施策が行われるかということが重要である。この施策の重要性や施策の目的・内容が明確でなければ、税の議論に入れない。

税制を政策的に活用することが許される場合であっても、税ありきの議論が行われてはならない。具体的な税制案を検討する前に、まず、課税自主権を活用すべきなのか否か等を判断しなければならない。政策目的を実現するためには、課税自主権の活用以外にも様々な手法が存在する中で、あえて課税自主権の活用を選択するそれ相応の理由が必要である。

政策課題に対して、過去の様々な施策が実施されてきたにも関わらず、いまだ課題が残っており、その解決のために課税自主権を活用する場合には、それら講じられてきた施策について十分検証することが必要である。その上にとって、本当に効果がある施策を重点的に行っていくことを前提にしたうえ、税はその施策を側面からサポートする位置づけである。

(2) 税制案検討の基本的事項（受益と負担の関係性、課税の根拠など）

特定施策の実施のための財源確保を目的とする税制を検討するにあたっては、その対象となる特定施策への関連性に応じて税負担を求めることが合理的である。

すなわち、法定外税を活用する場合は、税收の用途を特定施策の実施に限定した法定外目的税として、原因者負担または受益者負担的な税負担を求める方向で検討を行っていくこととなる。

また、既存課税税目の超過課税を活用する場合には、その超過分の税收の用途を特定施策の実施に限定する等、受益と負担の関係性を明確にした上で検討されなければならない。

(3) あらゆる活用方策（選択肢）の検討

課税自主権の検討にあたっては、最初から特定の策（手法）に絞らずに、すべての手法を検討し、市民にとって最も適切な方策を選択することが必要である。

課税自主権の具体的な活用方策（手法）としては、

- ・ 特定施策の財源確保に向けた新税（既存課税税目への超過課税、法定外税）
- ・ 税制自体のインセンティブを活用した新税（法定外税）
- ・ 施策誘導を目的とした税負担の軽減

が考えられるが、これらの全てを検討し、市民にとって最も適切な方策を選択することが必要である。

(4) 施策等の市民説明

行政は市民（納税者）に対し、その政策についてのアカウントビリティ（説明責任）を果たすことが求められている。政策税制の場合、対象となる施策の目的、理由、必要性

などが、説明すべき事項として非常に重要であり、これらの点について十分な説明と、理解を得ることが必要である。

施策実現の手法として税制措置を講ずる場合、情報公開等により市民への説明責任を果たすよう努め、そのうえで、常に施策に対する点検、評価を行い、税制措置等の有効性及び必要性について十分に検証し市民に周知する必要がある。

税の負担の側面からみると、公平性が市民にとって最も重要であり、誰が、どのように、どのくらい負担するか、は合理的に示すことが必要である。

(5) 時限的手法の必要性

課税の実施時期について、課税の影響の範囲を考慮する必要がある、また社会経済状況の変化や、納税者の負担、課税の目的となる施策の必要性などについて見直しをする機会を保障するため、原則として一定の期限を定めて課税を行うことが望ましい。時限的な手法をとることにより、定期的に検証を行い、見直しや継続の判断を行うことも可能となる。

(6) 手段の適切性の視点

特定施策を誘導するための手段としては、課税自主権を活用するほか、補助金等の経済手法や、行為制限等の規制手法、広報やPR等による情報手法など、様々な手法があり、税制はその一つにすぎない。

税制は、主たる目的が行政サービスを提供するための資金調達であることや、明確に歳出予算に計上されないこと等から、安易に軽減措置を講ずることは問題がある。

こうしたことから、税制手法を活用するにあたっては、補助金を含めその他の有効的な手法について幅広く検討を行い、その検討の結果、税制措置を講ずることが効果的であると判断できる場合のみ活用していくべきである。また、税制のみによって特定施策を実現するのではなく、補助金を含めその他の手法と組み合わせて活用すべきである。

(7) 効果の視点

税制措置を講じることによって、特定施策の目的が達成されるかどうかを見込むとともに、その効果を検証する必要がある。

事前の検証はもちろん、事後においても、経済社会情勢の変化によって、その有効性・必要性が弱まることもあるため、効果の検証を怠ってはならない。

(8) 財政上の視点

税の軽減については、地方自治体の財政上支障のない範囲内において講じられるべきものである。

施策誘導的に税制度を活用することは、基本的には税の副次的な役割であるため、軽減措置による減収によって、本来の資金調達の意義が失われ、公共サービスの提供に支障をきたすものであってはならない。

(9) 負担の公平性の視点

税負担の公平性は、租税原則の中で最も重要な要素であるが、特定施策誘導のために税を免除・軽減することで、負担の公平性や経済活動に対する中立性を一定程度損なうことは、施策税制の性格上やむを得ないものである。

「公平感」は納税者の主観によることが多く、公平性・中立性の絶対的判断基準はないことから、誰もが納得するような公平性・中立性について検証することは困難である。

こうしたことから、税の導入視点としては、軽減措置により失われる公平性・中立性と施策の目的（公益）を比較して、公益が勝るものであるかについて行政や議会が責任を持って検証し、税負担の格差が生じることについて、市民の理解が得られなければならない。

以上、9点の留意点を挙げたが、このうち特に「施策の重要性」と「効果の視点」の2点については重要となる。

繰り返しになるが、「施策の重要性」については、税は政策目的実現のための財源確保手段の一つであり、課税自主権の活用を考える前に、ある政策課題に対してどのような施策が行われるかということが重要であり、施策の重要性や施策の目的・内容が明確でなければ、税の議論に入れないものである。

また、「効果の視点」についても、税制措置を講じることによって、特定施策の目的が達成されるかどうかを見込むとともに、その効果を検証する必要があり、事前の検証はもちろん、事後においても、効果の検証を怠ってはならないものである。

2 「企業立地促進条例」による税軽減の現況と検証

本章では、企業立地促進条例について現在の活用状況の確認を行い、検証を行う。

(1) 現行の税軽減と助成金

最初に、現行の企業立地促進条例における課税自主権の活用について、確認しておく。この条例にはいわゆる固定資産取得型とテナント型の2種類の企業誘致手法が規定されている。固定資産取得型は工場・研究所・自社ビルの建設等に係る投資が対象となるものであり、テナント型は賃貸ビル等に入居することとなるテナント企業に対する助成である。

【企業立地促進条例における企業誘致手法】

	固定資産取得型	テナント型
不均一課税	固定資産税・都市計画税 税率1/2、5年間	
助成金	投資額の6～15%（上限30億円） （投下資本額 大企業：50億円以上 中小企業：5億円以上 の場合）	法人市民税相当額 （上限1億円 × 3～4年）

企業立地促進条例における課税自主権の活用は、条例の適用対象となった事業の用に供する固定資産（土地・家屋、償却資産）に対して課する固定資産税及び都市計画税について、不均一課税により税の軽減を行うというものである。

(2) 現行の企業立地促進条例の検証

特定施策誘導策として課税自主権を活用する場合の留意点は前章で挙げたとおりであり、現行の企業立地促進条例の検証についても、基本的にはこの留意点に基づいて行っていくものである。

しかし、企業立地促進条例は現在3期目となっており、その目的などについては導入時から、税制調査会の前身である「税財政制度懇話会」の時代などにおいて確認を行ってきたものである。今回は、条例の目的についても改めて思慮するとともに、特に税軽減の効果の視点から検証を行った。

効果の検証を行うためには、まず、その施策の目的を確認する必要がある。企業立地促進条例の目的は、その第1条に、「この条例は、企業立地等促進特定地域において固定資産税及び都市計画税の税率の特例並びに助成金の交付の措置を講ずることにより、企業立

地等の促進を図り、併せて市民雇用の増大及び市内企業の事業機会の拡大を図ることにより、横浜市経済の活性化に寄与することを目的とする。」とされている。

以下で、横浜市から提示されたデータに基づいて効果の検証を行う。

(ア) 企業立地等の促進

横浜市から、企業立地等の促進状況を示すものとして、条例の認定実績が提示された。

【企業立地促進条例の認定実績】

92 件の認定 (H16 年度～H25 年度) ⇒ 総額約 4,900 億円の投資を誘発

	本社 研究所 事務所	賃貸ビル	テナント	工場 研究所	合計
第 1 期 (H16-H20)	14 件	7 件		35 件	56 件
第 2 期 (H21-H23)	5 件		10 件	9 件	24 件
第 3 期 (H24-H26)	2 件		5 件	5 件	12 件 (※25年度末)
合計	21 件	7 件	15 件	49 件	92 件

※第 3 期は、2 年間 (H24～H25) の実績

(補足説明)

- ・ 認定件数の減少については、経済的に厳しい時期があり、特にリーマンショックや東日本大震災が要因だと思われる。

認定実績からは、認定件数の減少傾向は認められるものの、みなとみらいなどを中心に認定企業が進出してきている状況が確認できる。

その他、委員からは、

- ・ 他自治体と比べて支援が手厚い中で、認定実績の合計が 56 件、24 件、12 件と半減していく傾向にある。
- ・ 各自治体いろいろな支援策を講じており、横浜市だけでなく、各市の認定実績の数字を比べてみる必要がある。

などの指摘があった。

(イ) 市民雇用の増大

市民雇用の増大の実績として、雇用の変化状況について示された。

【雇用状況】

雇用の場の創出 → 事業開始前に比べて約 28,000 人の雇用増

	開始前	H25 年 12 月	開始前比
雇用者数	13,722 人	41,942 人	28,220 人増
うち横浜市民	—	16,530 人(39.4%)	—

(H25 年末 事業開始した 77 件の実績)

雇用状況の変化からは、雇用者数が企業誘致促進事業開始前と比べて、約 28,000 人の増となっていることが確認できる。

その他、委員からは、

- ・確かに雇用者数は約 28,000 人増えているが、25 年のうち横浜市民の数字を見ると、市外から通っている従業員が多いという印象を受けるがどうか。
- ・雇用者数に正規と非正規の両方が入っているが、非正規の増は目的としているのか。などの指摘があった。

(ウ) 市内企業の事業機会の拡大

市内企業の事業機会の拡大について、市内企業への発注状況が示された。

【市内企業への発注状況】

	建設等（百万円）《累計》 （建設工事・設備工事等）		事業活動（百万円）《H25》 （原材料調達・物品購入・保守管理・清掃）	
	合計	市内・準市内企業 への発注額（割合）	合計	市内・準市内企業 への発注額（割合）
業務系	195,697	193,639(98.9%)	262,032	35,625(13.6%)
工業系	115,800	86,632(74.8%)	231,275	57,566(24.9%)
合計	311,497	280,271(90.0%)	493,307	93,191(18.9%)

(H25 年末 事業開始した 77 件の実績)

市内企業の発注状況からは、認定事業者から市内・準市内企業への発注額が、建設等で 90%となったことが確認できる。

その他、委員からは、

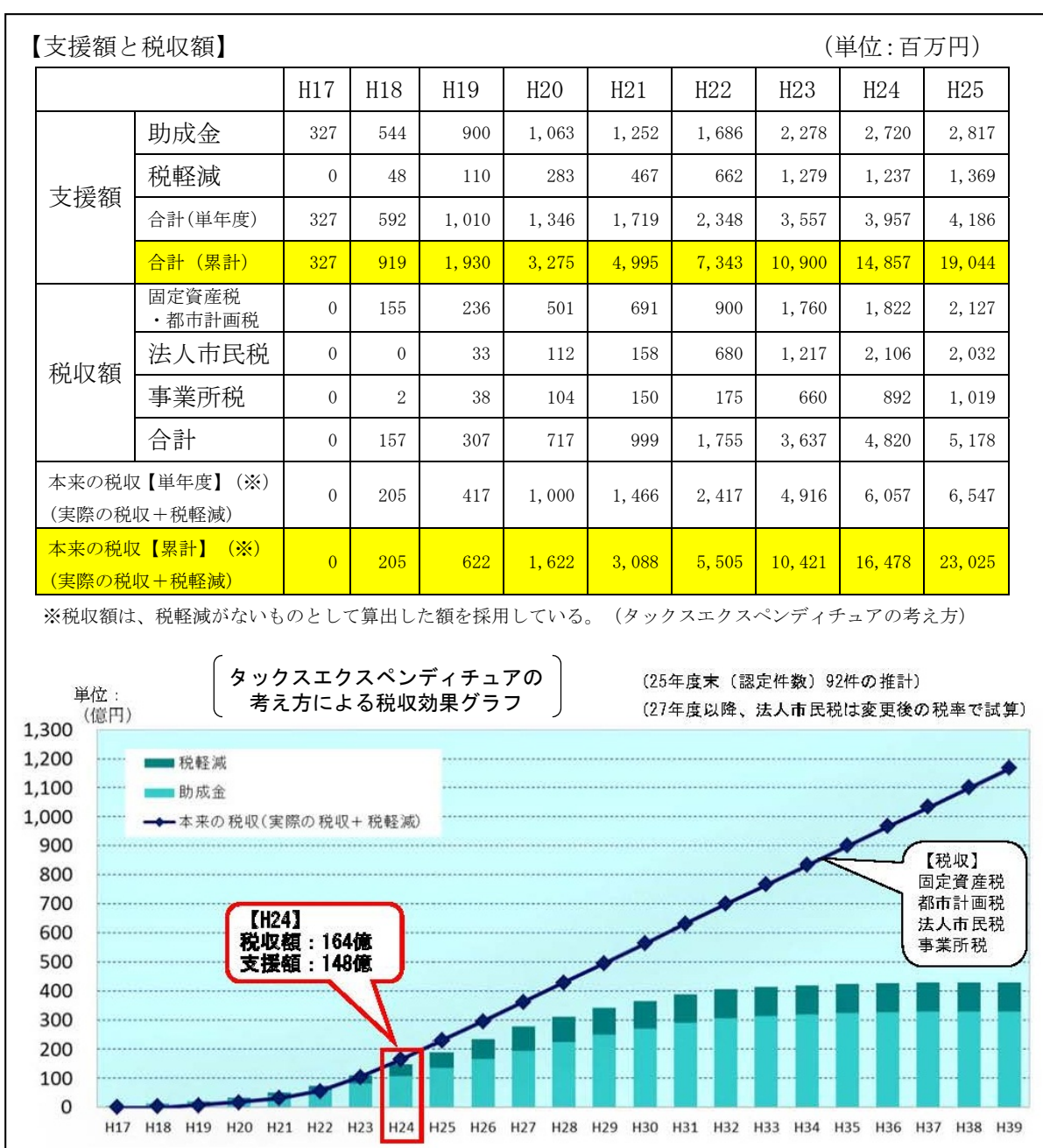
- ・建設は市内の発注が 90%で非常に高いが、事業活動は 18.9%となっているが、どのように評価するのか。例えば、認定事業者でない企業の数値と比較できないか。
- ・仮に認定事業者との発注状況の比較が難しい場合、評価に当たって、企業自体の体力や潜在的な企業の成長性、例えば、売上高が上がったとか、研究所が横浜市に来たこ

とによって特許数が増えたなど、他の指標での評価が考えられるのではないかなどの指摘があった。

(エ) その他

その他の効果として、横浜市から、認定事業者に対する支援額と認定事業者からの税収額の比較が示された。

当初、この比較が示された際には、税収額に税軽減の額が算入されていなかった。しかし、本税制調査会の議論の中で委員より、税収額を税軽減が無かった場合に入ってきたであろう額とし、税軽減額を支出として計上する考え方（タックスエクスペンディチュア）を採用すべきとの指摘があり、これに基づいて示されたのが下の図表である。



この認定事業者に対する支援額と認定事業者からの税収額との比較からは、認定事業者からの税収が、認定事業者に対する助成金と税軽減の合計を超えていることが確認できる。なお、タックスエクスペンディチュアの考え方で精査した結果、税収額の累計が支援額の累計を超える年度が、25年度から24年度となり一年早くなっている。

その他、委員からは、

- ・税収額として、固定資産税・都市計画税、法人市民税、事業所税を挙げているが、例えば、従業員が増えると個人市民税や地方消費税交付金が増えるなどの効果も見込まれるが、どこまで入れるべきかは難しい。
- ・支援額としては、助成金と税軽減以外にも、企業が入ってくることにより道路などの財政需要が増える部分もあると考えるがそれは入れないのか。
- ・企業の進出により住民が増えれば、同時に横浜市での財政需要が増えると考えられるが、どこまで施策に対するコストとして入れるのかは難しい。

などの指摘があった。

今回、横浜市から認定事業者に対する支援額と認定事業者からの税収額が企業立地促進条例の効果として示された。しかしながら、認定事業者からの税収と、認定事業者に対する助成金・税軽減の合計との間には直接の相関関係があるものではない。認定事業者からの税収は、助成金・税軽減によってのみ発生したものではなく、認定事業者自身の投資や経済状況などによって変化するものであり、また、横浜市が企業に対して負担しているコストも、認定事業者に対する助成金・税軽減のみではなく、道路その他のインフラ整備なども含まれると解されるものである。

よって、この差額とは政策の効果検証というよりむしろ、財政的な視点として、認定事業者からの税収が、認定事業者に対する助成金と税軽減の合計を超えていること、つまり、一定期間において、歳入（税収）が歳出（財政支援額）を上回っている事実が認められるものであろう。

（3）企業立地等にかかる課税自主権活用に対する国税の障害

今回の企業立地促進条例に係る議論の中で、固定資産税を不均一課税により軽減したとしても、法人税において公租公課として損金算入される固定資産税が減少することにより、結果として企業の利益として課税されるため、認定事業者の手元には固定資産税の軽減相当額が満額は残らないのではないかと指摘があった。

これは、地方が特定施策誘導策として課税自主権を活用し、本来あるべき公平性を犠牲にしてまで行った施策の効果が一部とはいえ、国税として徴収されることにより、打ち消されてしまっているということであり、非常に大きな問題であるとする。現在、国は地方創生の推進を最重要課題としており、特に地方の創意と自主性の必要性を強調している。そうした中で、地方の努力の成果を国が打ち消してしまう現状は、国の政策にも矛盾しているものである。

地方が課税自主権を活用して独自に行っている、企業立地促進のための租税支出という努力が100%の効果を発揮できるよう、固定資産税の軽減相当額については利益から控除

するなど、租税特別措置などにより対応すべきものとする。今後、企業立地促進のための政策的な税制改正を国に要望していくことなどを視野に、引き続き検討を行っていくべきであろう。

(4) これまでの政策効果と平成 27 年度以降に向けての課題

今回、現行の企業立地促進条例について、横浜市から示された実績などに基づいて、その目的に沿って効果検証を行った。

- ・ 企業立地等の促進については、92 件の認定件数があったこと。
- ・ 市民雇用の増大については、約 28,000 人の増があったこと。
- ・ 市内企業の事業機会の拡大については、建設等で市内・準市内企業への発注額が 90%となったこと。

こういった状況を踏まえた上で、本税制調査会としては、現行の企業立地促進条例について、横浜市における企業立地促進に少なくとも一定の寄与を果たしているとは結論づけることとする。

しかし、すべてが疑問余地なき成果を収めているとまでは、さすがに言えない。実際、税制調査会の審議を通して、次の 3 点に疑問符がつけられたのである。

まず第 1 には、認定件数の減少である。第 1 期から第 3 期の間で、合計では 92 件の事業が認定されてはいるが、期を追うごとに認定件数は明らかに減少してきている。この点については、日本全体の経済の減退傾向、あるいは製造業の海外流出などの状況を踏まえた上でも、しっかり分析する必要があると考える。認定件数の減少は、企業立地促進条例のインセンティブ効果の発揮の仕方が低下してきているのではないかと認識する必要がある。次期の企業立地促進条例の検討においても課題とすべきものとする。

他都市の認定件数などについても、競合の中では難しい部分はあるが、認定件数減少の理由の分析を行うためにも、積極的に情報収集を行い、効果的な支援メニューを検討することが必要である。

第 2 には、雇用者数の増加についてである。雇用者数の増加自体は確認できたが、雇用者数のうち横浜市民がどの程度増加しているのかは把握されていなかった。市民雇用者を増やすという目的を重視するのであれば、市民雇用の増に限定した基準を作って、それを満たせば税軽減を行うなどの方法を採用することでインセンティブの強化を図ることなども可能であり、その目的に合った手法を検討すべきと考える。

第 3 には、市内企業の事業機会の拡大に対する評価である。市内企業の事業機会の拡大については、発注額の割合が認定企業以外との比較ができなかった。政策による効果を検証する上で、どのような指標で効果を測定するのかを定め、あらかじめ数値を調査しておくことができ、数値による評価は容易となってくる。今後の課題として、政策目的に沿った評価基準となる指標をしっかりと定め、把握する必要がある。

また、評価基準となる指標を定めた後には、認定事業者に対して報告義務を課してデータ収集を行うだけでなく、比較対象となる、認定事業者以外の事業者からのデータ収集な

どについても積極的に収集するよう努めるべきである。

厳しい財政状況の中で、より効果的に企業立地等を促進するためには、限られた予算（これには租税支出も含まれる）の中で、いかにインセンティブ効果を高めることができるかが重要である。特に、国が地方創生を掲げ、積極的に地域経済の活性化を推進しようとしている現在、「横浜らしさ」のある特色のある支援メニューとすることが求められているのではないか。こうした中で、これまで以上に政策目的を明確化し、その政策目的に沿って支援メニューを整理し、効果的な支援手法を検討すべきと考える。

3 平成 27 年度以降の「企業立地促進条例」と税軽減の検討

前章では、現行の企業立地促進条例について検証を行い、インセンティブ効果が十分に発揮されたかどうかを判断することは困難であるが、一定の効果は認められると結論づけた。また、効果検証の観点から、いくつかの課題も挙げた。その上で、本章では、横浜市から示された次期の企業立地促進条例の方向性について検討・確認を行う。

(1) 横浜市の企業立地を取り巻く状況

横浜市における企業立地の必要性について、次のような説明があった。

- ・生産年齢人口の減少や少子高齢化の進展により、人口構成の高齢化へのスライドが進行し、2025（平成 37）年には高齢者が 2010（平成 22）年から 23 万人増の約 100 万人へと大幅に増加するなど、これまでに経験したことがない状況が予測される。さらに、「人」や「投資」の東京への一極集中が加速していくことも危惧される。
- ・自立した都市を維持していくためには、「社会の担い手となる世代の減少」という大きな課題に立ち向かっていかなければならない。
- ・厳しい状況が予測される未来をそのまま受け入れるのではなく、生産年齢人口の減少や高齢化の進展による影響を緩和するため、子育て世帯など若い世代をはじめ、人や企業を呼び込み、未来を変えていくことに果敢に挑戦していく必要がある。
- ・そのために必要などころにしっかりと投資し、誰もが安心と希望を実感でき、「人も企業も輝く横浜」を目指していく。

また、横浜市の企業立地の現状と課題について、次のような説明があった。

- ・環境や健康、観光などの分野は、今後の市場拡大が見込まれることから、新たなビジネスチャンスや雇用を生み出す成長分野として期待され、市内企業の関心も高まっている。
- ・技術力のあるものづくり企業や I T、バイオ関連の企業・研究機関の集積などの強みをいかし、成長分野における新技術・新製品の開発や海外展開といった様々な取組により、横浜経済の将来の成長・発展につなげることが求められている。
- ・成長・発展分野の育成・強化のためには、新たな事業に挑戦し、成長していく企業への支援を強化していくことが求められている。
- ・産業構造の転換やグローバル化など経済環境の変化や、住工混在地域の解消などの課題に対応するため、民間投資の促進などによる特徴ある産業拠点の強化や、付加価値の高い産業を集積するための新たな産業拠点の創出を図る必要がある。
- ・これまでも積極的な企業誘致を展開してきたが、一層の市民の雇用や税収の増加など

を図るため、グローバルに活躍する企業や成長・発展が見込まれる分野の企業誘致・集積を進める必要がある。

- こうした中、平成 26 年 3 月に、豊かな市民生活を支える横浜経済の持続的発展を目的に策定した「成長分野育成ビジョン」で掲げる分野の企業立地を推進していく必要がある。

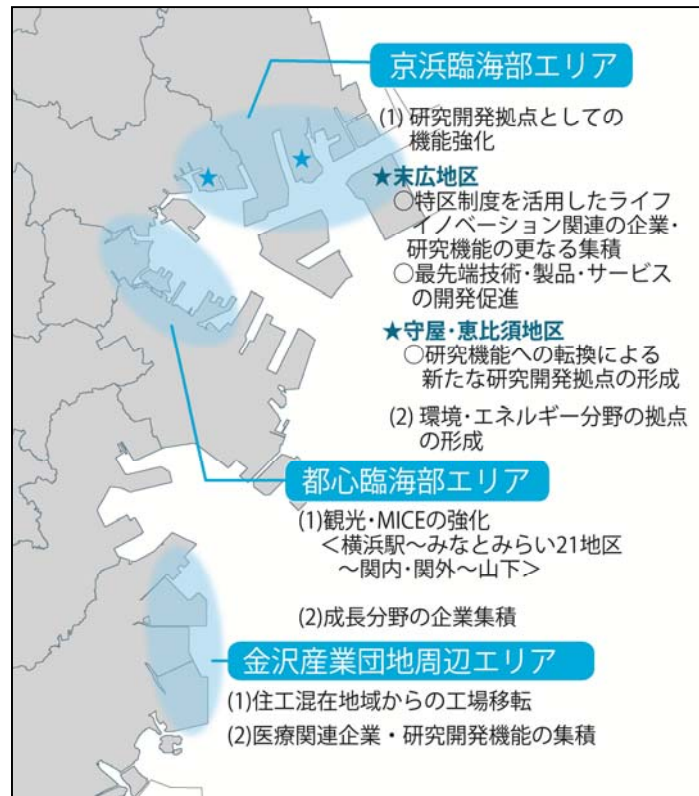
【参考】成長分野育成ビジョン
〈成長・発展分野〉

※特に力を入れる 3 つの柱

- ①環境・エネルギー
- ②健康・医療
- ③観光・MICE

〈産業拠点戦略〉

右図のとおり



- 企業立地については、資産を保有する形態から賃借する形態へと転換が進んでいるため、テナント誘致の取組を強化する必要がある。
- 今後、市内の業務床の供給見通しは少なく、テナント誘致の受け皿を確保する必要がある。
- 平成 26 年 5 月に、東京圏として、神奈川県全域が国家戦略特区に指定されたことを受け、国際的な経済活動拠点の形成を推進する必要がある。

(2) 平成 27 年以降の企業立地促進条例の方向性

横浜市から、次期の企業立地促進条例について、次のような方向性が示された。

ア 一部の助成金の適用期間の延長

テナント型の支援に対して行っている助成金について、法人市民税相当額のものであり、地方法人税の導入で法人市民税の一部が国税化されることにより、単年度では助成金の額が減少することが見込まれる。今回、助成金の適用期間を延長することで企業の受け取る助成金の総額を維持することでインセンティブを維持する。

イ 特定の地域、分野・機能に対する助成率の上乗せ

横浜市の策定している成長分野育成ビジョンにおいて特に力を入れるとしている環

境・エネルギー、健康・医療、観光・MICE の三分野に対して、分野ごとに重点的に支援するエリアを定め、対象事業に対する助成率を上乗せする。また、併せて、重点地域以外については助成率の引下げの検討を行い、メリハリのある支援とする。

ウ MM21・横浜駅周辺に対する上限額の上乗せ

MM21・横浜駅周辺は、国家戦略特区の独自提案や国際戦略総合特区の指定地域であるなど、複数の政策の拠点として位置づけられており、横浜市として特に力を入れた重点地域であることから、上限額を上乗せする。

エ 観光・MICE 施設への支援の導入

観光・MICE 施設への支援として、MM21 地区及び横浜駅周辺地区で、ホテルまたは集客施設が賃貸業務ビルにテナントとして入居する場合や、MM21 地区に企業が自社で集客施設を設置した場合などに新たに支援の対象とする。

オ 特徴ある賃貸ビルに対する支援の再導入

賃貸ビルに対する支援は、第1期の条例において組み込まれていたメニューであるが、第1期において支援により賃貸ビルの建設が進み、第2期にテナント支援に移行した経過があるものである。今回、市場調査などにより、今後のオフィス床の不足が見込まれることに対して対応するために、改めて賃貸ビル建設に係る助成金を再導入する。

カ 固定資産税・都市計画税の軽減措置の継続

認定事業者に対するアンケートの結果などから、固定資産税・都市計画税の軽減措置については企業立地において十分なインセンティブを有していると考えられるため、継続する。

(3) 政策の妥当性と税軽減に向けて残る課題

以上みてきた概要が、平成27年度以降、横浜市が構想しつつある企業立地促進の政策である。これまで3期にわたって続けられてきた政策と根本的な変更はないといっていよう。ただそうはいっても、新たな工夫や政策効果の向上に向けた改良も行われている。

例えば、その1つは、特定の地域、分野・機能に対する助成率の上乗せや、MM21・横浜駅周辺に対する上限額の上乗せについては、これまで地域や分野・機能で均一であった支援について、メリハリをつけることによって目的の達成のために、より効果的である手段を選択しようというものである。観光・MICE への支援の導入についても、成長分野育成ビジョンにおいて、特に力を入れる分野とされているものに対して支援を導入するものである。特徴ある賃貸ビルに対する支援の再導入については、経済状況の変化に対応して支援メニューを再導入するというものとなっている。

また、いま1つこれまでと異なる点は、一部の助成金の適用期間の延長については、地方法人税の導入に対応したものである。地方法人税の導入については、本年3月に本税制

調査会がまとめた意見書にも、地方の課税自主権を侵害し、地方分権に逆行しているもので、最大限に厳しい非難の声を上げたものであるが、現実問題として法令は施行されている。結果として、各企業に課される法人市民税の税額は減少することとなっており、これに対応して助成額を総額でとらえ、適用期間を延長することはインセンティブ効果を維持しようというものである。

このように平成 27 年度以降の構想は、地域と分野・機能に着目してメリハリをつけたり、経済状況の変化に対応して支援メニューを再導入するなどという内容となっている。これは、横浜市として政策的に力を入れたい地域・分野をはっきりとさせ、重点的に支援しようとするものであり、政策の方向性としては妥当である。また、現行条例の効果検証において指摘した、これまで以上に政策目的を明確化し、その政策目的に沿って支援メニューを整理し、効果的な支援手法を検討すべきという考え方にも合致しているものである。

ただし、前掲の概要からも分かるように、示された方向性の範囲では、税の軽減措置については現行制度を継続するとされており、メリハリをつけた施策の具体的な内容（助成率や対象地域）がどうなっているのかや、メリハリをつけることによって政策効果がどの程度向上するのかなど、支援手法（助成金や税軽減）を検討する上で重要な論点の情報が示されていない。特に税制調査会にとって決定的なのは、横浜市から示された概要の資料では、税にかかわる情報が乏しく、税の軽減措置が企業立地に対して十分なインセンティブ効果を果たすかが判断できないことである。

今後、税の軽減措置の継続について判断するのに当たっては、助成率や対象地域などの施策の具体的な内容が示されるのと併せて、既に指摘した 3 つの課題である、認定件数の減少の理由の分析、市民雇用の増加のための手法の検討、市内企業の事業機会の拡大について評価基準となる指標を定めることについて十分検討し、結論を得られたい。

おわりに

本意見書では、平成 27 年度以降に構想されている政策の重要性を認め、かつ政策の方向性が妥当であることの確認は十分に果たせた。ただし税制調査会の本来の使命である税の軽減措置をどうすべきかという課題の解明は叶わぬままとなってしまった。横浜市民の金銭負担そのものであり、常に納税者の間で公平を保つのが必須とされる税については、そのあり方を論じるに際して、あくまでも慎重姿勢が求められるのである。

横浜市と横浜市民にとって、企業立地の促進が重要な政策であることに疑問の余地はない。経済力の東京一極集中がますます顕著になる中で、自治体間の企業誘致競争は激化の一途である。特に都市間競争は厳しく、わが国のすべての都市自治体が誘致のアイディアと工夫を競い合うライバルである。海外に流出した企業が回帰する現象が見られる中で、横浜市も含め、あらゆる都市自治体には、他の自治体よりも斬新な発想で先進的な施策を打ち出すことが強く求められているのである。

しかも現政権や中央官僚から聞こえてくるのは地方創生のかけ声であり、地域経済の活性化に向けた各地域の創意工夫を求める大合唱である。この大合唱が都市自治体の熾烈な競争に「油を注ぐ」のは言うまでもない。横浜市は、様々な点で優位に立っているとはいえ、この経済競争に勝ち残るために、政策の大幅な拡充が求められているのである。

しかしながら租税については、政策税制の効果や他の納税者への影響を良く吟味せずに、この流行に安易に載ることは慎まねばならない。特定施策誘導策として課税自主権を活用して行う税の軽減措置は、本来あるべき税の公平を欠いてまでも政策目的の実現を図ろうとするだけに、一般的な租税のあり方を論じる以上に、さらに慎重な審議が求められる。

本意見書の課題でいえば、横浜市が想定する企業立地の目標がどの程度なのか、その目標を達成するために税の軽減は必要なのか、税の軽減が必要な場合どの程度の軽減が求められるのか、政策効果の向上に向けて税の軽減にどんな工夫が求められるのか、税の軽減にいかなるメリハリをつければターゲットとする企業を特定エリアに誘導して立地させる効果を持つのか等の疑問が解消されねばならない。これらの論点に対して参考となるデータやシミュレーション結果などがあって初めて、専門家としての見解をまとめることが可能になるのである。

今後、平成 27 年度以降の企業立地促進条例については、具体的な施策の内容や目標などが明確に示され、横浜市と市会とでさまざまな検討が加えられ、熟成されてゆくことになるのだろう。その際には、本税制調査会において課題として挙げた諸点が十分な検討に基づいて解消された上で、最善の形で条例として決定されることを期待する。もちろん、今後、税の専門家の意見が必要とされることがあれば、本税制調査会はあらゆる努力を惜しまないことをお約束して、本意見書を締め括ることとしたい。