

自己負担なき「寄附」の在り方が問われる「ふるさと納税」

— 寄附金税制を利用した自治体支援の現状と課題 —

予算委員会調査室 三角 政勝

1. はじめに
2. 「ふるさと納税」とは
3. ふるさと納税の実施状況
 - (1) 全国における実施状況
 - (2) 都道府県単位での動向
 - (3) 地方自治体における具体的な取組状況
4. ふるさと納税の意義と実質的な負担者
 - (1) 制度の意義と地方税の原則
 - (2) 豪華な返礼品と「良識ある対応」
 - (3) 豪華な返礼品のインセンティブ
 - (4) ふるさと納税の実施による国庫等の負担
 - (5) 富裕層ほど有利となる節税効果
5. まとめ
 - (1) 自己負担なき「寄附」の是非
 - (2) 寄附を真に必要としている団体と自治体との「競争」の是非
 - (3) ふるさと納税の実質的な負担者
 - (4) 「良識ある対応」を促すインセンティブ
 - (5) ふるさと納税の活性化に伴う対応の必要性

1. はじめに

いわゆる「ふるさと納税」がブームとなっている。応援したい自治体に寄附を行った場合、一定の限度内で住民税等が控除されるだけでなく、寄附を受けた自治体からの返礼として地元の特産品等が送付されることにより、結果として「寄附」を行わない場合よりも経済的な便益を得ることがあるためである。

返礼品の送付は制度の枠外の任意の行為であり、必ずしも全ての自治体を実施しているわけではないものの、ふるさと納税の認知度が高まるにつれ、自治体側も豪華な返礼品で寄附金獲得を競うようになり、それが更に「寄附」の魅力を高めるといふ相乗効果が発揮されているように見受けられる。こうした中、各自治体の返礼品を比較できるウェブサイトが開設されるようになり、また、「指南本」も数多く出版されるようになっている¹。

しかしながら、寄附を受ける自治体だけでなく、寄附をする側にも便益が生じ得るふるさと納税において、一体誰がその負担をしているのであろうか。結論から言えば、この制度の実施に伴う実質的な負担者は、寄附者が居住している自治体（当該自治体における寄附者以外の住民）及び国庫（国民全体）である。

¹ 国立国会図書館の検索システム「NDL-OPAC」により、「ふるさと納税」をキーワードに検索したところ、「絶対得する」などと銘打った「指南本」が少なくとも19冊出版されている（平成27年11月10日現在）。

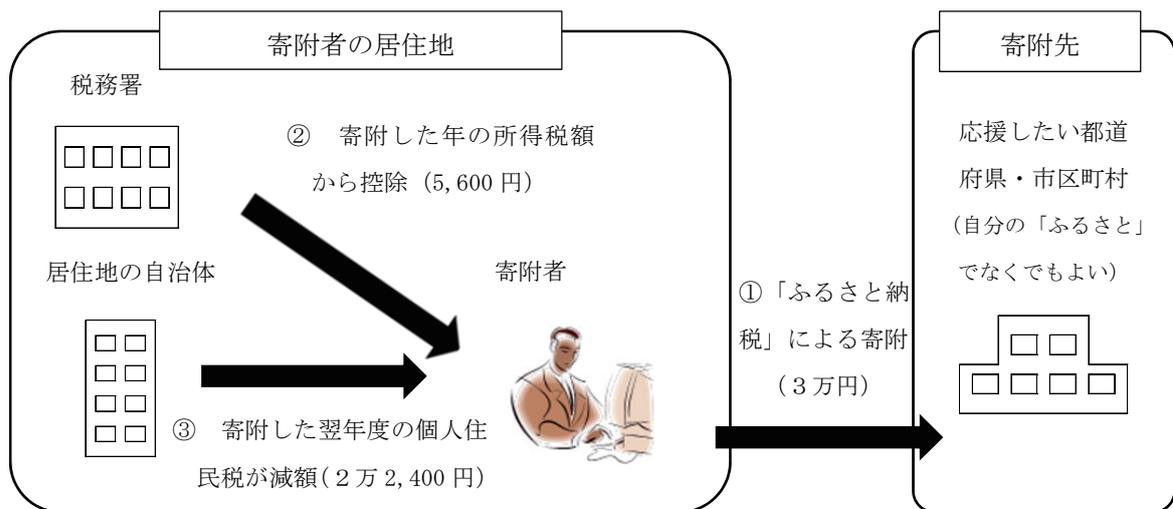
筆者は、ふるさと納税に関して文献調査を行いつつ、佐賀県、同県武雄市及び長崎県に出張し、自治体における取組状況等について説明を伺う機会を得たことから、上記のような問題意識も踏まえ、ふるさと納税の現状と課題を改めて整理することとする²。

2. 「ふるさと納税」とは

ふるさと納税は、平成 20 年度税制改正により導入された制度であり、自治体（都道府県及び市区町村）に対する寄附を行った場合、2,000 円（適用下限額）³を超える部分について、一定の上限（ふるさと納税枠）まで、原則として所得税及び個人住民税から全額控除されるという税制上の仕組みである。

例えば、図表 1 のように、年収 700 万円の給与所得者（夫婦のみの世帯、所得税の限界税率 20%）が 3 万円の寄附（ふるさと納税）を行った場合、適用下限額の 2,000 円を除いた 2 万 8,000 円が所得税及び個人住民税から控除されることとなる。具体的には、寄附した年の所得税額から 5,600 円が控除されるとともに、寄附した年の翌年度の個人住民税から 2 万 2,400 円が控除される。

図表 1 「ふるさと納税」の基本的な仕組み（例）



(注) 本図における金額は、年収 700 万円の給与所得者（夫婦のみ、所得税の限界税率 20%）が 3 万円の寄附（ふるさと納税）をした場合のもので、総務省資料における計算例による。なお、「ふるさと納税ワンストップ特例制度」を利用した場合には、所得税からの控除は発生せず、控除額の全額は翌年度の個人住民税の減額により控除される。

(出所) 筆者作成

なお、平成 27 年度改正においては、地方創生推進の観点から、ふるさと納税制度の拡充が図られることとなり、27 年 1 月 1 日以降の寄附については、「ふるさと納税枠」が約 2 倍に拡大された（拡大後の枠は図表 2）。また、同年 4 月 1 日以降は、寄附先が 5 団体以内

² 本稿中、意見にわたる部分は筆者の個人的な見解であり、訪問した各自治体からの説明とは一切関係ない。

³ 制度導入当初の適用下限額は 5,000 円。

の場合、元々確定申告を行う必要がない給与所得者等について、ふるさと納税に係る確定申告が不要となる特例制度（ふるさと納税ワンストップ特例制度）が創設され、制度利用に必要な手続が簡素化されることとなった。

図表2 「ふるさと納税枠」の目安(平成27年以降)

(単位：万円)

給与収入	「ふるさと納税」した者の家族構成					
	独身 又は 共働き	夫婦 又は 共働き+子1人 (高校生)	共働き+子1人 (大学生)	夫婦+子1人 (高校生)	共働き+子2人 (大学生と高校生)	夫婦+子2人 (大学生と高校生)
300	3.1	2.3	1.9	1.5	1.0	0.4
500	6.7	5.9	5.2	4.6	4.2	3.3
700	11.8	10.8	10.5	8.6	8.3	7.5
900	16.4	15.4	15.1	14.5	14.1	13.2
1,000	18.8	17.9	17.6	17.0	16.6	15.7
3,000	106.2	104.8	104.3	103.5	103.0	101.6
5,000	209.2	207.7	207.2	206.2	205.7	204.2
7,000	300.0	298.5	298.0	297.0	296.5	295.0
9,000	390.8	389.3	388.8	387.8	387.3	385.8
10,000	436.2	434.7	434.2	433.2	432.7	431.2

(注) 寄附金相当額(適用下限額2,000円を除く)が所得税及び個人住民税から全額控除される年間上限額(ふるさと納税枠)の目安。

(出所) 総務省資料より作成

3. ふるさと納税の実施状況

(1) 全国における実施状況

ふるさと納税の利用状況は、制度を導入した平成20年度において全国ベースでの件数が5.4万件、受入額が81億円であり、22年度までおおむね横ばいの傾向が続いた。

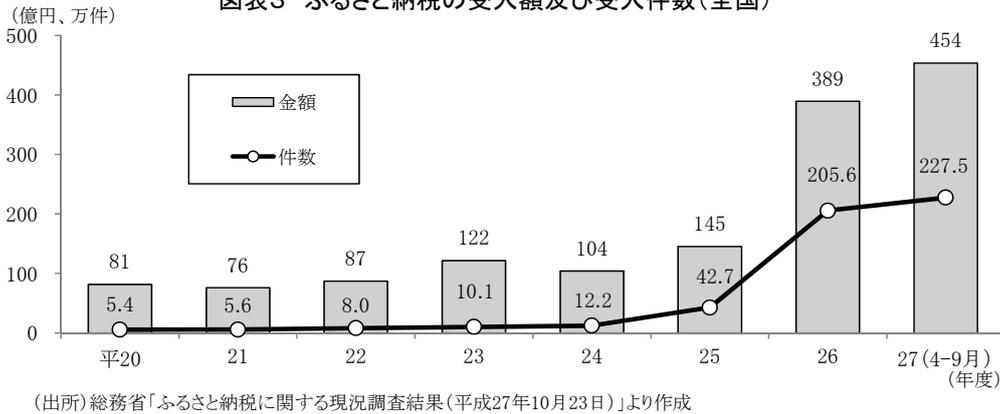
平成23年度においては、東日本大震災の被災地支援のために制度を利用する人が増えたことから、前年度に比べ件数で2万件、受入額で35億円それぞれ増加した。24年度には受入額が一旦減少したものの、その後、制度の認知度が高まり、多くの自治体が返礼品をアピールするようになったこと等を背景として、26年度にはそれまでの水準を3倍程度上回る389億円となっている。さらに、制度が拡充された平成27年度については、9月末までの集計で227.5万件、計454億円となっており、わずか半年間で前年度の実績を上回っている(図表3)。

総務省が全自治体に対して実施した調査を取りまとめた「ふるさと納税に関する現況調査結果(平成27年10月23日公表)」(以下「総務省調査」という。)によると、ふるさと納税の実績が増加している主な理由として、732団体(41%)が「返礼品の充実」、287団体(16%)が「収納環境整備(クレジット納付、電子申請の受付等)」と回答している。

なお、本年(平成27年)9月の関東・東北豪雨災害に際しては、返礼品が送付されないことを承知の上で、ふるさと納税制度を利用した被災地への寄附が急増したことも報じられている⁴。

⁴ 『日本経済新聞』夕刊(平27.10.8)等

図表3 ふるさと納税の受入額及び受入件数(全国)

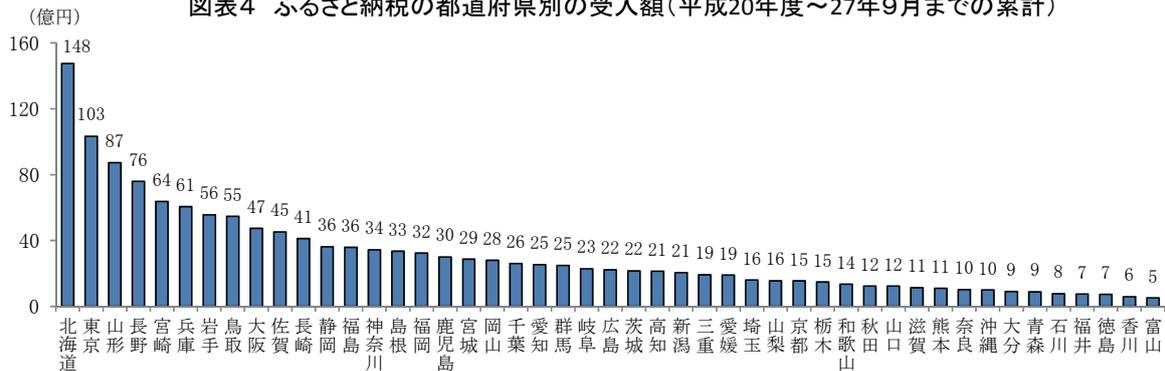


(2) 都道府県単位での動向

ふるさと納税は、居住する自治体に本来納めるべき税の一部相当額を他の自治体に移転させる効果を持つものであるが、この制度により都道府県単位ではどのような影響があったのだろうか。図表4は、制度発足の平成20年度から27年9月末時点までの期間について、都道府県別(市区町村分を含む。)の寄附金の受入額の累計を集計したものである。

これによると、同期間中の全都道府県の受入額は累計1,458億円であり、このうち最も規模が大きいのは北海道の148億円となっている。次いで東京都が103億円、山形県が87億円、長野県が76億円などとなっている。ふるさと納税は都市圏から地方圏への財源の移転が期待されているところであるが、絶対額で見ると東京都が全国で2番目に寄附を受け入れていることとなる。ただし、東京都については、都庁宛ての寄附額は累計でも83万円に過ぎず、103億円のほぼ全てが都内の市区町村宛てとなっている。

図表4 ふるさと納税の都道府県別の受入額(平成20年度~27年9月までの累計)



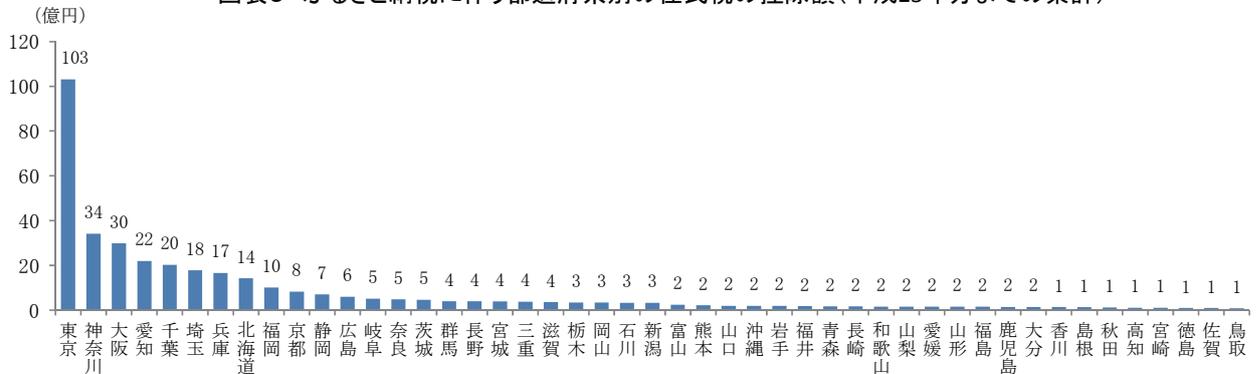
(注)ふるさと納税の都道府県別の受入額(域内市区町村分を含む)について、平成20年度から27年9月までの累計額を筆者が集計したもの。
 (出所)総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果(平成27年10月23日)」より作成

次の図表5は、ふるさと納税の寄附者が居住する自治体における住民税の控除額(道府県民税分及び市町村民税分の合計)について、平成20年分から25年分までの累計額を集計したものである。

これによると、東京都における控除額が最も大きく103億円となっている。東京都は全

国人口の約1割であるが、控除額全体の割合では28%を占めている。これに神奈川県34億円、大阪府30億円、愛知県22億円など大都市圏が続いており、おおむね人口規模に応じた順番となっている。

図表5 ふるさと納税に伴う都道府県別の住民税の控除額(平成25年分までの累計)



(注) ふるさと納税の寄附者が居住する自治体における住民税の控除額(道府県民税分及び市町村民税分の合計)について、平成20年分から25年分までの累計額を筆者が集計したもの。

(出所) 総務省「ふるさと納税(寄附)に係る寄付金税額控除の適用状況(各年)」より作成

(3) 地方自治体における具体的な取組状況

ふるさと納税の実施状況等の現地調査のため、平成27年10月、筆者が訪問した佐賀県、同県武雄市及び長崎県からの説明の概要は、本節アからウまでのとおりである。

ア 佐賀県

佐賀県においては、ふるさと納税の方法として、「施策応援コース」と「地場産業応援コース」という2つコースを設けている。

「施策応援コース」では、自然や名勝の保全、児童図書や奨学金の充実、県立学校の支援、がん治療施設の経営支援などの施策を寄附者に選択してもらうこととしている。このコースに対する返礼品としては、1万円以上の寄附について、県内の高校書道部生徒による「書」や服飾科生徒による草木染のほか、「ふるさと応援商品」として、県内産のお米(4合)や醤油(300ml)など「ささやかな」返礼品を送付している。

これに対して、「地場産業応援コース」は、県外居住者のみを対象とし、寄附金額に応じて佐賀牛のステーキ肉や有田焼、日本酒、海産物など高級特産品を返礼品としている。

このほか、ユニークな返礼としては、両コース合わせて50万円以上の寄附者に対して、知事感謝状の贈呈又は知事との会食のいずれかを選べることとしている。

佐賀県においては、平成20年5月のふるさと納税の募集開始以来、「寄附者の想いを施策に反映させること」を重視すべきであるとし、高額な返礼品は送付していなかった。しかしながら、地方創生の取組が全国的に進められる中、ふるさと納税もそのための有力な手段と位置付けられ制度が拡充されたことから、平成27年7月より「地場産業応援コース」を設けることとし、特産品のPR、ブランド化の推進、地場産業の振興及び地域活性化等を図ることとしたものである。

これまでの寄附金の受入実績(県内の市町分を除く。)は、初年度の平成20年度は136

件、計 488 万円であったが、その後の傾向としては増加基調となっており、26 年度では 989 件、計 4,489 万円となっている。さらに、「地場産業応援コース」を新設した平成 27 年度については、9 月末時点で前年度を上回る 4,310 件、計 9,714 万円と大幅に増加している（図表 6）。

図表 6 佐賀県に対するふるさと納税の実績

年度	平20	21	22	23	24	25	26	27
件数	136	77	115	173	315	874	989	4,310
金額(千円)	4,880	3,846	5,668	39,615	15,889	30,323	44,888	97,139

(注) 県内の市及び町に対する寄附は含まない。平成27年度は9月までの計数。

(出所) 佐賀県資料等より作成

これらの寄附者を居住地別にみると、平成 26 年度の場合、県内からが 31%、佐賀県を除く九州からが 21.0%であり、九州全体で約 2 分の 1 を占める。九州以外からは東京都が 15.4%、東京を除く関東が 12.8%、東海・北陸・近畿が 13.8%などとなっており、3 大都市圏を持つ地域全体で約 4 割を占めている（図表 7）。

また、これまでの寄附金の使途としては、例えば平成 26 年度の活用実績 3,000 万円のうち、図書館の資料等整備 632 万円、サガン鳥栖（Jリーグ）の支援 530 万円、重粒子線がん治療施設の推進 520 万円などとなっている。翌 27 年度予算においては、全体として 4,511 万円の活用が予定されている。

なお、総務省調査によると、ふるさと納税に対する佐賀県の評価としては、「地場産業振興に資するなど一定の地域活性化効果が認められる一方で、当初の趣旨から逸脱した返礼品競争を招いていることが懸念される」との見解とともに、平成 27 年度税制改正により導入されたワンストップ特例制度に関しては、「情報管理が繁雑となるため独自にシステムを構築する等の対策を講じているが、なおも寄附受入側自治体の事務手間は非常に増大している」との回答も示されている。

図表 7 佐賀県に対するふるさと納税の居住地別実績(平成26年度)

寄附者の居住地	件数(件)	金額(千円)	割合(%)
佐賀県	77	13,925	31.0
九州(佐賀県を除く)	119	9,425	21.0
東京都	203	6,921	15.4
東海・北陸・近畿	237	6,196	13.8
関東(東京都を除く)	227	5,733	12.8
北海道・東北	60	1,274	2.8
中国・四国	49	1,214	2.7
記入なし	17	200	0.4
計	989	44,888	100.0

(出所) 佐賀県資料より作成

イ 佐賀県武雄市

佐賀県武雄市においては、ふるさと納税制度の創設以来、平成 26 年度までは寄附者が

おおむね1桁台、金額では十万円台から百万円台の間での推移にとどまっていた（図表8）。こうした中、同じ佐賀県の玄海町では早くから制度に着目し、寄附者に対して特産品を送る取組により多額の寄附金収入を得ていたことや、ふるさと納税の専門ウェブサイトの充実に伴い制度に対する認知度が高まってきた状況等を踏まえ、武雄市においても平成27年3月から「ふるさと納税推進事業」として、返礼品の送付に本格的に取り組むこととなった。

この取組において、武雄市は、①返礼品の充実、②専門ウェブサイトである「ふるさとチョイス」への掲載、③ウェブサイトからの直接の寄附の受付、④クレジットカード決済への対応、を導入している。こうした中、平成27年度の寄附の実績は、9月末時点で7,114件、計1億1,137万円となり、既に前年度に対して件数で約260倍、金額で約100倍の大幅な増加となっている。

図表8 武雄市に対するふるさと納税の実績

年度	平20	21	22	23	24	25	26	27
件数	10	6	9	4	5	5	27	7,114
金額(千円)	1,175	430	1,195	190	261	115	1,157	111,367

(注)平成27年度は9月までの計数。

(出所)武雄市資料等より作成

返礼品については、平成27年8月現在、37商品を用意しており、寄附金の額を、①5,000円以上、②1万円以上、③3万円以上、の3パターンに区分し、それぞれについて返礼品のメニューを設定している。今後は、④5万円以上、⑤10万円以上、という区分も新たに設定する予定としている。今後は、宿泊券等を返礼品に加えることも検討され得るが、譲渡・転売できないよう記名式にするなどの工夫が必要であるとしている。なお、返礼品は武雄市民からの寄附に対しても同様に送付している。

返礼品の選定については、市のウェブサイト等で募集しており、選定委員会において事業者及び返礼品の適格性が審査される。審査の結果、採用となった場合には、当該事業者と市が契約を締結し、専門ウェブサイトに掲載することとなる。

寄附金の使途については、平成26年度までの累計で見ると、「おまかせ」が最も多く67%を占めているが、それを除くと、子どもや生涯学習のための「教育環境」、若者の雇用創出などによる「定住促進」、特産品の開発やブランド化等を支援する「農村環境」などの割合が比較的高い（図表9）。

これらの取組は、市の収入確保とともに、特産品振興という位置付けで実施されており、地域経済の活性化に貢献している一方、返礼品の選定、発注、寄附者への対応等の一連の業務には相当のマンパワーが必要とされることとなった。また、ふるさと納税のブームが続く中、制度の趣旨を逸脱した過当競争とならないかとの懸念とともに、ブームが一過性のものとならないかという危機感を持っているとの認識が示された。

図表9 武雄市におけるふるさと納税による寄附収入の使途

(単位:千円)

年度	【A】 長寿社会	【B】 子育て	【C】 都市基盤	【D】 観光	【E】 農村環境	【F】 定住促進	【G】 教育環境	【H】 おまかせ	合計
平20		50	5		300	80		740	1,175
21						100	200	130	430
22	20	100						1,075	1,195
23		50			30			110	190
24	1					150	100	10	261
25	50	10					35	20	115
26	60	40	40	40	10		10	957	1,157
累計 (割合)	131 (2.9%)	250 (5.5%)	45 (1.0%)	40 (0.9%)	340 (7.5%)	330 (7.3%)	345 (7.6%)	3,042 (67.3%)	4,523 (100.0%)

(出所)武雄市ウェブサイトより作成

ウ 長崎県

長崎県に対するふるさと納税の実績（県内の市町分を除く。）は、平成25年度まではおおむね100件以下であり、金額も400万円台から600万円台の間で推移していたが、26年度は、720件で計1,313万円、27年度については9月末時点で322件、計556万円となっている。平成26年度からは、1万円以上の寄附に対して、返礼品として県内各地の特産品を送付するとともに、専門サイト「ふるさとチョイス」に掲載したこともあり、件数では前年度の約8倍、金額では約2倍の大幅な増加となった（図表10）。

図表10 長崎県に対するふるさと納税の実績

年度	平22	23	24	25	26	27
件数	98	75	85	87	720	322
金額(千円)	5,503	4,687	6,783	6,771	13,125	5,555

(注)県内の市及び町に対する寄附は含まない。平成27年度は9月までの計数。

(出所)長崎県資料等より作成

返礼品は、県内の特定の地域に偏らないように配慮するとともに、県民からの寄附に対しても送付している。平成27年度からは、県内観光の振興を図るため、返礼品として博物館等の県内施設の入場券のほか、列車や航空機等の交通券も追加することとした。

寄附者による使途の選択については、平成25年度までの傾向としては、「その他」を除くと、「歴史・文化を活かしたまちづくり」が最も多く、次いで「世界遺産登録の推進」、「景観保全・地域振興」の割合が高い（図表11）。このうち、「歴史・文化を活かしたまちづくり」としては、博物館や美術館への支援、「景観保全・地域振興」としては、県内離島等におけるプレミアム商品券である「しまとく通貨」や、UIターンへの支援等の実績がある。

なお、総務省調査に対する県の回答においては、「ふるさと納税制度の定着により、都市部から地方へ多くの財源が移転している状況になっている。返礼品として特産品の需要が高まり地域産業への影響も大きくなっている」とする一方で、「過剰な返礼品競争にならないような歯止めが必要」との見解も示されている。

図表11 長崎県に対する寄附者による使途の選択状況

(単位:千円)

年度	平22	23	24	25
景観保全・地域振興	463	331	496	630
世界遺産登録の推進	151	84	795	970
歴史・文化を活かしたまちづくり	903	1,454	1,270	1,268
安全・安心な暮らしの提供	279	131	411	329
青少年のスポーツ強化	72	354	377	253
その他県の発展に寄与する施策	3,636	2,333	3,435	3,322
合計	5,503	4,687	6,783	6,771

(注) 県内の市及び町に対する寄附は含まない。
 (出所) 長崎県資料より作成

4. ふるさと納税の意義と実質的な負担者

(1) 制度の意義と地方税の原則

ふるさと納税は地方創生実現のための一つ的手段と位置付けられており、先に紹介したような取組が全国の多くの自治体においても実施されているところであるが、総務省のウェブサイトにおいては、三つの意義があると説明されている。

これによると、第一に納税者が寄附先を選択できる制度であり税に対する意識が高まること、第二に世話になった地域や応援したい地域に貢献できること、第三に自治体が国民に取組をアピールすることにより自治体間の競争が進むこと、といった効果が期待されている(図表12)。

図表12 政府説明における「ふるさと納税」の意義

第一に、納税者が寄附先を選択する制度であり、選択するからこそ、その使われ方を考えるきっかけとなる制度であること。それは、税に対する意識が高まり、納税の大切さを自分ごととしてとらえる貴重な機会になります。

第二に、生まれ故郷はもちろん、お世話になった地域に、これから応援したい地域へも力になれる制度であること。それは、人を育て、自然を守る、地方の環境を育む支援になります。

第三に、自治体が国民に取組をアピールすることでふるさと納税を呼びかけ、自治体間の競争が進むこと。それは、選んでもらうに相応しい、地域のあり方をあらためて考えるきっかけへとつながります。

(出所) 総務省ウェブサイトより抜粋

一方、地方税に関しては、居住地域において享受する行政サービスの対価という「応益原則」の性格が強いとされ、この点が「応能原則」の側面を重視し、受益と負担の具体的な対応関係が相対的に希薄である国税と異なる点となる。また、地方税には、地域社会の全ての構成員により相互に負担を分かち合うべきという「負担分任原則」という考え方もある⁵。

こうした点を踏まえるならば、ふるさと納税の意義として説明されている「納税者による選択」については、その是非はともかくとして、教科書的な意味での本来の地方税の趣

⁵ 神野直彦、小西砂千夫『日本の地方財政』(有斐閣、平成26年)53～58頁

旨とは性格を異にするものと考えられる⁶。

(2) 豪華な返礼品と「良識ある対応」

ふるさと納税の意義の3点目で述べられている「自治体が取組をアピールすることによる競争」に関しては、現実には、制度の認知度が高まるにつれ、自治体からの豪華な返礼品という形での競争が過熱するようになっている。

こうした状況については、政府・与党としても肯定的に評価しているわけではなく、平成27年度税制改正大綱（与党大綱）において、「地方公共団体に対し、返礼品等の送付について、寄附金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応を要請する」との一文が盛り込まれ、その後、税制改正に係る法律の施行に際し、27年4月1日付けで総務大臣から各都道府県知事等に対し、通知（技術的な助言）が発出されている（図表13）。

図表13 「ふるさと納税」の返礼品等に関する総務大臣通知（抜粋）

<p>Ⅷ 2 （中略）ふるさと納税に関する事務の遂行に当たっては、以下の点に留意の上、適切に対処されたいこと。</p> <p>(1) ふるさと納税について（中略）周知、募集等の事務を行う際には、次のように取り扱うこと。</p> <p>ア <u>当該寄附金が経済的利益の無償の供与であることを踏まえ、寄附の募集に際し、次に掲げるような返礼品（特産品）の送付が対価の提供との誤解を招きかねないような表示により寄附の募集をする行為を行わないようにすること。</u></p> <p>・「返礼品（特産品）の価格」や「返礼品（特産品）の価格の割合」（寄附額の何%相当など）の表示（中略）</p> <p>イ（中略）次に掲げるようなふるさと納税の趣旨に反するような返礼品（特産品）を送付する行為を行わないようにすること。</p> <p>① <u>換金性の高いプリペイドカード等</u></p> <p>② <u>高額又は寄附額に対し返礼割合の高い返礼品（特産品）</u></p> <p>(2) ふるさと納税（中略）の適用が、地方団体に対する寄附金額の全額（2,000円を除く。）について行われるのは、<u>当該寄附が経済的利益の無償の供与として行われており、返礼品（特産品）の送付がある場合でも、それが寄附の対価としてではなく別途の行為として行われているという事実関係であることが前提となっているものであるが、その場合においても、当該返礼品（特産品）を受け取った場合の当該経済的利益については一時所得に該当するものであること。</u></p> <p>(3) 各地方団体においては、上記(1)及び(2)を踏まえ、返礼品（特産品）の送付等、ふるさと納税に係る周知、募集その他の事務について、<u>寄附金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応</u>を行うこと。（以下略）</p>

（注）文中の下線は筆者による。

（出所）総務大臣発、各都道府県知事等宛て「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成27年4月1日、総税企第39号）より抜粋

この通知は、ふるさと納税による寄附は「経済的利益の無償の供与」であり、返礼品（特産品）の送付が対価の提供との誤解を招くような表示を行わないようにするとともに、返

⁶ なお、「納税者による選択」という考え方は、突き詰めて考えれば、普通選挙制度の趣旨に抵触する可能性があることに留意する必要がある。普通選挙制度は、富める者もそうでない者も、同じ価値の1票を持つことに意義があるのであり、これによって正当に選挙された議員及び首長により、税の使い道が決められることが想定されている。すなわち、高額納税者に政策の決定権を加重に付与することは、民主主義の根幹に関わることとなる。無論、ふるさと納税の実施規模は、現在のところ限定的であり、そのような懸念は杞憂であるかもしれないが、「国民（住民）による選択」と「納税者による選択」は概念上区別して考える必要がある。

礼品として換金性の高い商品や高額若しくは返礼割合の高いものを送付しないよう要請している。ただし、「高額」や「返礼割合が高い」ことについて、具体的な基準が示されているわけではなく、その判断は各自治体に委ねられている。

また、返礼品の送付は寄附と別途の行為という事実関係を前提とし、返礼品を受け取った場合の経済的利益については一時所得に該当するとしている。その上で、ふるさと納税に係る各自治体の事務については、制度の趣旨を踏まえた「良識ある対応」を求めている。

(3) 豪華な返礼品のインセンティブ

総務大臣通知において示されているとおり、ふるさと納税の本質は「寄附」、すなわち経済的利益の無償の供与であり、税額控除が認められるとしても一定の自己負担（2,000円以上）を求めることが前提となっている。したがって、返礼品の送付は制度の枠外での行為ということになる。

しかしながら、返礼品の送付は、ふるさと納税を利用する多くの「寄附者」にとって、その経済的な効果を踏まえれば事実上不可分のものと認識されていると考えることが自然である⁷。すなわち、まず「寄附者」にとっては、制度上の自己負担額2,000円の価値を上回る返礼品が期待できる自治体に「寄附」を行うことが経済的には合理的な行動となる。

一方、自治体にとっては、豪華な返礼品を送付したとしても、寄附額と返礼品調達等のコストとの差引額は純収入を得ることとなるため、他の自治体よりも魅力的な返礼品をアピールすることにより、より多くの寄附金を獲得し、追加的な歳入を確保しようとするインセンティブが働くこととなる。

私見によれば、返礼品の価値は、次の式のとおり、寄附額（自治体における事務コストを控除）を下回り、かつ適用下限額の2,000円を上回る範囲内にある限り、「寄附者」及び自治体の双方が経済的利益を得ることとなる。

$$\boxed{\text{「寄附額} - \text{事務コスト」} > \text{「返礼品の価値」} > \text{「適用下限額 (2,000円)」}}$$

(4) ふるさと納税の実施による国庫等の負担

ふるさと納税による寄附を行った場合、寄附者の居住する自治体においては税収が減少するものの、地方交付税の算定上、税収の減少は基準財政収入の減少とされ、地方交付税の交付団体の場合、その75%が交付税で補填され得る。

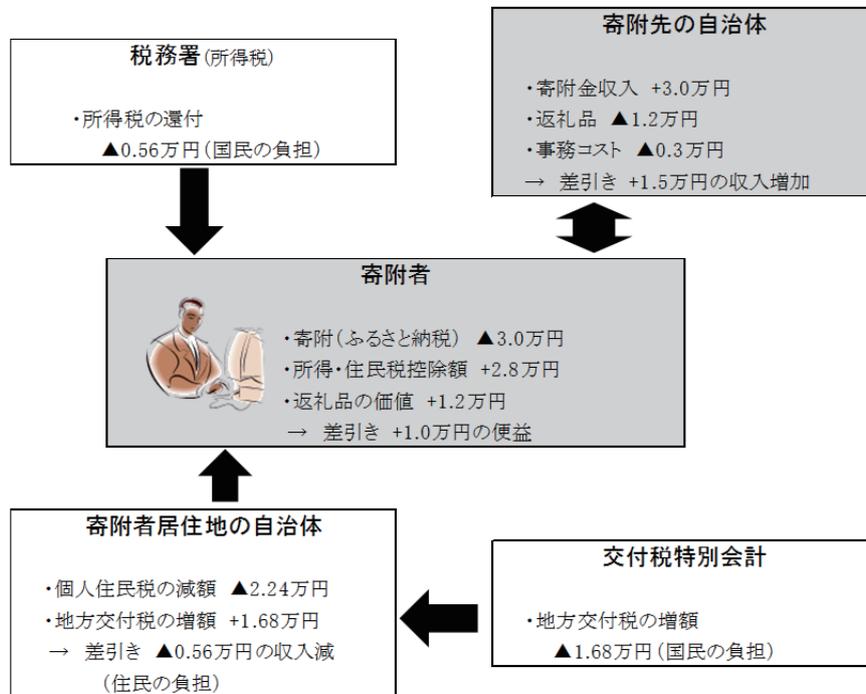
すなわち、ふるさと納税においては、寄附先の自治体及び寄附者の双方が経済的な便益を受ける一方で、その負担は居住自治体の税収の減少（住民の負担）とともに、所得税の減収及び地方交付税の増加（国民全体の負担）により賄われることとなる（図表14）。

なお、住民が自ら居住する自治体に寄附を行った場合、当該自治体においては、寄附金収入が増加する一方で税収が減少することとなるが、寄附金収入は基準財政収入には算入

⁷ 例えば、『日本経済新聞』（平27.4.20）のアンケート調査（1,000人）によれば、今後ふるさと納税をしたいとした51.3%の回答者のうち、その理由について、77%が「特産物をもらえてお得」と回答している一方、「応援したい自治体がある」との回答は20%にとどまっている（複数回答）。

されない。したがって、寄附金収入の増加と税収の減少は、仮に同額であったとしても、当該自治体にとってはゼロサムではなく、結果として地方交付税の増加につながり得ることとなる。

図表14 ふるさと納税に伴う関係主体への影響(計算例)



(注) 本稿図表1の例により、ふるさと納税制度を利用して3万円の寄附をした場合において、返礼品の価値を1.2万円、寄附先の自治体における事務コストを0.3万円、寄附者居住地の自治体における税収減少額の75%が地方交付税により措置されるとの仮定に基づく筆者による概念上の計算例。

(出所) 筆者作成

(5) 富裕層ほど有利となる節税効果

先述のとおり、平成27年度改正においては、「ふるさと納税枠」が大幅に拡充された。図表2に基づき現行の納税枠をみると、例えば、単身者で年収500万円の人については、6.7万円である。すなわち、寄附金額が6.7万円までであれば、適用下限額2,000円を除いた分が所得税及び住民税から全額控除されることとなる。

一方、高額所得者については、例えば、同じ単身者で年収3,000万円の人の場合の「ふるさと納税枠」は106.2万円である。年収500万円と3,000万円とでは6倍の差となるが、「ふるさと納税枠」は6.7万円から106.2万円と約16倍の差まで拡大することとなる。

報道によれば、ある自治体においては、300万円の寄附に対し200万円相当の価値のある返礼品を送付するという事例もみられた⁸。しかしながら、300万円もの巨額の「寄附」を行うことができるのは、事実上、相当な富裕層に限られる。例えば、年収7,000万円の単身者については「ふるさと納税枠」が300万円であることから、この場合、約200万円

⁸ 『読売新聞』(平27.4.9)

の実質的な節税効果が生じることとなる⁹。すなわち、返礼品が豪華になるほど富裕層にとっての節税効果が高まることとなる。

5. まとめ

ふるさと納税については、制度の検討段階から様々な議論が行われてきたが、当初は非居住地への寄附が地方税の本来の趣旨に照らして適当か否かという観点での議論が多かったように思われる。その後、自治体における積極的な広報活動や専門サイトの開設等により制度の認知度が高まるにつれ、地方創生の手段として制度の積極的な活用を促すべきとの意見とともに、豪華な返礼品の是非についての議論も高まるようになった。

総務省調査においても、ふるさと納税の効果として、359 団体が「人的交流の増加、ふるさととのつながりの再認識」、176 団体が「住民や職員の意識の高まり」、174 団体が「地域・地場産業の活性化」を挙げている。

一方、ふるさと納税の制度自体については、「返礼品送付の競争となっている現状を懸念している」との回答も 286 団体が示している。今回、筆者が実施した現地調査においても、「他の自治体が返礼品の送付を実施している限り、税を取られる一方なので、当方もやらざるを得ない」との声があった。

以上のような状況も踏まえつつ、私見により今後の課題等を整理するならば、以下(1)から(5)のとおりとなる。

(1) 自己負担なき「寄附」の是非

「ふるさと納税」に限らず、本来「寄附」とは、行為者の自発的な意思に基づく経済的利益の無償の供与であり、一定の自己負担が伴うことを前提としている。したがって、返礼品の獲得による利得を目的とした行為は、「寄附」の精神と相容れるものではない。

無論、「ふるさと納税」の制度自体は、返礼品を前提としているわけではなく、制度の枠外において寄附を受けた自治体が返礼品を送付するかどうかを独自に判断しているものである。しかしながら、一般的には、返礼品の送付も含めたプロセス全体が「ふるさと納税」と認識されており、その利用の大宗は実質において「寄附」とは呼び難い状況にある。

そもそも、ふるさと納税は、法律上の義務として課される住民税の納付相当額について、一定の範囲において居住自治体から他の自治体への移転を可能とするものであるが、税額控除が大幅に認められることにより、「寄附」に伴う自己負担が極めて低くなっている。すなわち、既にこの時点において、返礼品の送付の有無にかかわらず「経済的利益の無償の供与」という「寄附」の性格は相当希薄なものになっている。

(2) 寄附を真に必要としている団体と自治体との「競争」の是非

社会福祉法人や公益性の高い事業を行っている NPO 等は、徴税権を持つ自治体に比べ資金調達力に大きな差があり、一般的に寄附金に依存する割合が高いことが少なくない。

⁹ ただし、先述のとおり返礼品を受け取った場合の経済的利益については一時所得に該当する。すなわち、税制上、それが年間 50 万円を超える場合、その超えた部分は課税対象となる。

寄附は資金提供主体における余剰資金の範囲内で行われるものであるとすれば、自治体が「ふるさと納税」を利用して多くの「寄附」を集めるようになるほどに、元々資金調達力で不利な立場にある民間団体への寄附の原資が浸食されることとなる。

すなわち、本来、寄附を最も必要としているのは、返礼品を送付できるような資金力が乏しい団体であるにもかかわらず、課税自主権を認められている自治体が「寄附」の獲得競争に参加することは、市場や選挙とは異なる意思に基づき形成される「寄附」の資源配分機能を歪める可能性がある。

少なくとも、現行制度における自治体と他の団体との間の寄附税制上の取扱いの差異については、今後のふるさと納税の在り方を検討するに当たり、改めて議論する必要がある。

(3) ふるさと納税の実質的な負担者

本稿冒頭及び4.(4)において述べたとおり、「ふるさと納税」の実施に伴う実質的な負担者は、「寄附者」が居住している自治体(当該自治体における寄附者以外の住民)及び国庫(国民全体)である。すなわち、本来、自己負担を伴うべき「寄附」という行為によって、「寄附者」自身が自己負担以上の経済的な便益を得られるばかりでなく、居住自治体の税収減少及び国庫負担の増加という形で、寄附をしていない他の納税者がその負担を担うこととなる。換言すれば、「寄附者」は居住自治体の行政サービスに「ただ乗り」しているという側面が強くなるということである。

しかも、上記4.(5)で指摘したとおり、返礼品が高額になるほど、富裕層にとって実質的な節税効果が高まることについては、概念上、納税の応能負担という観点から所得再分配機能低下のバイアスが生じ得ることとなる。現在のところ、日本全体のマクロの資源配分への影響は限定的であるとしても、「ふるさと納税」の在り方については、以上のような実質的な負担者や、税の公平性の観点からも改めて議論する必要がある。

(4) 「良識ある対応」を促すインセンティブ

政府としても、高額な返礼品の競争が望ましくないことは認識しており、それゆえに「技術的助言」としての「通知」を発出し、「良識ある対応」を促しているところである。しかしながら、自治体にとって、他の自治体が返礼品をアピールしている状況においては、返礼品の価値が先述の4.(3)の式の範囲内にある限り、それを自粛するインセンティブは生じにくい。

また、「通知」では、返礼品の価値や「返礼割合」を明記しないことを要請しているが、それらが自治体側から具体的に明示されていなくとも、返礼品の経済的価値は、品目及び数量により、「寄附者」において容易に推測することができる。

したがって、今後の状況によっては、返礼品の価値に関して、より具体的な基準を示すなど過度な競争を抑制するための方策も検討されよう。

(5) ふるさと納税の活性化に伴う対応の必要性

上記(1)から(4)で述べた問題点は、ふるさと納税制度の創設検討の段階から論理

的には明らかであったものの、制度の認知度が低い状況にあつては自治体側の活用も限定的であった。しかしながら、制度の「メリット」が広く知られるようになり、利用者が増えていくほどに、こうした問題点も顕在化することとなる。すなわち、ふるさと納税が活発化するほどに、地方税の趣旨（応益原則、負担分任原則）の形骸化や税の公平性が損なわれる可能性が高まることとなる。

また、現在のところ、東京都はふるさと納税に否定的であるとみられるが、仮に東京都が豪華な返礼品によるふるさと納税に本格的に取り組むようになれば、逆に地方から税収を「吸い上げる」ことも不可能ではない。ふるさと納税は、制度上、必ずしも地方圏の自治体に有利に働くとは限らないのである。

平成 27 年度改正における「ふるさと納税枠」の拡大に際しては、これを機に返礼品の充実を図った自治体もみられ、報道においても「お得感」が高まったと受け止められるような記事が目立つようになったことから、それが更に利用者の拡大を促している。

改正法の施行と同時に発出された総務大臣通知では、「良識のある対応」を求めているものの、今回の制度拡充と政府による助言は、返礼品の送付も含めた「ふるさと納税」のプロセス全体としてみれば、アクセルとブレーキを同時に踏むような対応であったことは否めない。

無論、ふるさと納税が各自治体による創意工夫を促し地域活性化の契機となり得る点については一定の成果が認められる。また、東日本大震災や最近の豪雨災害等における被災地支援という純粋な意味での「寄附」が多額に上ったことも、ふるさと納税が有効に機能したものと評価することができよう。しかしながら、ふるさと納税には、「経済的利益の無償の供与」という制度上の建前と、「実質的な節税手段」という現実との間に乖離が存在しており、制度の利用が活性化するほどに、その乖離も拡大していくという可能性が制度の仕組み自体に内在しているのである。

先述のとおり、平成 27 年度においては、ふるさと納税制度の拡充に伴い利用者及び寄附額が大幅に増加することが確実となっている。今後も実施状況を踏まえ、必要に応じて制度が見直されるものと考えられるが、検討に当たっては、本稿で述べたような問題点も含め、行動経済学的な視点も踏まえつつ、地方税の在り方という原点に立ち返った議論も改めて行われるべきであろう。

(みすみ まさかつ)