

▶▶ ふるさと納税に6つの問題

地域  
論壇

返礼品を前提とした制度に変更を

ニッセイ基礎研究所金融研究部 高岡 和佳子

近年、ふるさと納税による返礼品に注目が集まったことで、ふるさと納税の利用額はうなぎのぼりだ。その額は2844億円に及ぶ（2016年度実績）。それと同時に、ふるさと納税制度に係る種々の問題が指摘されている。これらの多くは制度設計上の問題に起因する。設計上の問題とは、返礼品の送付を想定していないことである。今回はふるさと納税の現状を確認し、ふるさと納税制度創設時の検討資料「ふるさと納税研究会報告書」（以下、報告書）を振り返ることで、同制度の問題を整理する。そのうえで、大臣通知だけでは問題解決に限界があることを示し、抜本的な解決策を提示したい。

ふるさと納税額は2844億円に及ぶが、ふるさと納税の募集等に、1485億円もの経費をかけている。つまり、寄付受領自治体の運営に直接利用されるのは、5割にも満たない。寄付を受領する自治体単体で見れば、たとえ5割でも収入が増えれば喜ばしい。しかし、寄付が増えて喜ぶ自治体がある一方、税収減に苦慮する自治体もある。ふるさと納税に係る寄付金税額控除の申請者225万人が負担する実質寄付額2000円は、総額で45億円に過ぎない。日本全体で見れば、2844億円と45億円の差額、2799億円は税収増ではなく、パイの奪い合いの結果、移動した金額に他ならない。パイの奪い合いに、1440億円（1485億円－45億円）もの費用をかけているという問題がある（問題点①）。

高所得者ほど有利な税金還元策

費用の大半を占める返礼品調達費用は、地域産業の振興に役立つが、最も恩恵を受けるのは寄付者だ。1440億円の大部分は、返礼品として寄付者

に還元される。その結果、高所得者ほど有利な税金還元策に変容したという問題がある（問題点②）。

では、自治体間でパイを奪い合う意義とは何か。総務省が運営する「ふるさと納税ポータルサイト」において、ふるさと納税の三大意義が掲げられている。一つ目が、納税者が寄付先を選択することで、その使われ方を考えるきっかけとなること。二つ目は、お世話になった地域や応援したい地域の力になれること。そして三つ目が、自治体が国民に取り組みをアピールする事でふるさと納税を呼びかけ、自治体間の競争が進むことである。そこで、これら三つの意義に照らし、ふるさと納税の現状を確認する。

ふるさと納税をきっかけに、税金の使われ方を考えるようになった納税者はどの程度いるのか。まず、ふるさと納税利用者の割合を確認する。ふるさと納税制度で自治体に寄付した場合、自治体以外に寄付した場合の控除に加えて、特別な控除が受けられる。その特別な控除が適用されるのは、住民税のうち所得に応じて支払う部分（以下、住民税所得割）である。つまり、ふるさと納税制度を利用できるのは、住民税所得割の納税義務者に限られるが、全国におよそ5679万人もいる。一方、ふるさと納税制度を利用しているのは225万人で、利用できる納税者のたった4%に過ぎない。同制



たかおか・わかこ 1976年兵庫県川西市生まれ。99年大阪大学工学部卒。2009年一橋大学大学院国際企業戦略研究科修士課程修了。日本生命保険、ニッセイアセットマネジメントを経て06年ニッセイ基礎研究所入所、17年4月より現職。

度はずいぶん普及したように感じるが、実際の利用者数はさほど多くない。

### 国・自治体のもくろみ、納税者に届かず

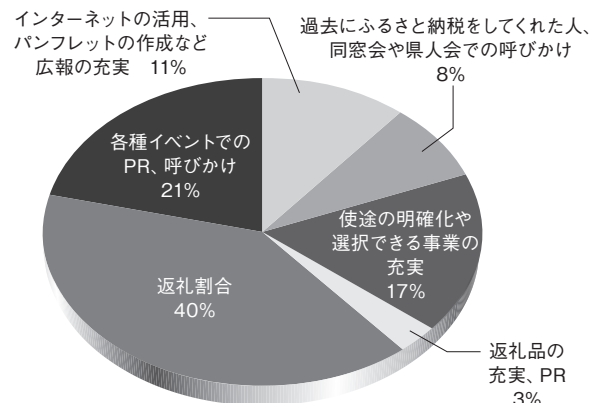
2017年9月26日に発出された総務大臣書簡に、ふるさと納税制度の利用者の裾野を拡大し、得られた資金を各地域で有効活用するために、重要と考えることが示されている。その一つが、ふるさと納税を活用する事業の趣旨や内容、成果の明確化だ。実際、使途の明確化等に取り組んでいる自治体は多い。17年7月4日の「ふるさと納税に関する現況調査結果」によると、35%の自治体が、使途の明確化等に取り組んでいる。

では、その取り組みは納税者に届いているのか。同調査結果を元に、自治体の各種取り組みや返礼割合が寄付受領金額に影響する程度を評価した。すると、総務省のもくろみや各自治体の取り組みが、納税者には届いていない可能性が明らかになった。「使途、事業内容の充実」は、寄付受領金額の増加に寄与するが、その影響は全体の17%で、返礼割合の影響40%の半分に満たない(図)。残念ながら、ふるさと納税制度が税金の使われ方を考えるきっかけとしての機能は弱い(問題点③)。

ふるさと納税制度は、どのような地域の力になっているのか。自治体の財政の豊かさを示す財政力指数と、ふるさと納税による資金の流れとの関係を確認する。

まず、全自治体を財政力指数とふるさと納税による寄付金受け入れ額(16年度)から同制度に伴う税収減(17年度課税)を控除した額(ふるさと納税流入超過額)の2軸で分類し、それぞれ3等分、計9グループに分けた。その結果、財政力指数が上位で、ふるさと納税流入超過額が下位に属するグループの割合が最も高く、基準値11.1%(33.3%×33.3%)を大きく上回る20.5%であった(表1)。このことから、財政力指数の高い自治体から、資金が流出していることは明らかである。しかし、対極のグループの割合は11.1%で基準値と一致する。残念ながら、財政力指数の低い自治体に、資金が流入している傾向はない。

図 ふるさと納税額に影響した自治体の取り組み



出所：総務省「平成29年度ふるさと納税に関する現況調査」から筆者作成

表1 ふるさと納税と財政力指数の関係

		財政力指数		
		上位	中位	下位
ふるさと納税 流入超過額	上位	8.1%	14.1%	11.1%
	中位	5.4%	11.5%	16.5%
	下位	20.5%	7.8%	5.0%

出所：総務省「平成29年度ふるさと納税に関する現況調査」等から筆者作成

財政力指数が低くても、ふるさと納税が十分集まらない自治体が相当数存在するにも関わらず、税収格差の是正機能の欠如に対する不満はあまり聞かない。これは、ふるさと納税の意義に対する自治体の理解が進んでいるからであろう。というのも、お世話になった地域や応援したい地域の力になれる制度とは、納税者の思いが実現可能な制度のことである。報告書は国民が「ふるさと」の大切さを再認識することに役立つという意義を重要とする一方、地方団体間の税収格差是正機能を暗に否定している。

一方、よく聞くのは、都市部自治体における、資金流出額が大きすぎるという不満である。しかし、16年度調査における各自治体の回答を読む限り、「応援したい地域の力になれる」という意義に反論する内容は少ない。適切な上限額に対する見解の相違もあるが、過大な資金流出が容認できない理由として、返礼品目に注目が集まり本来の趣旨を逸脱していること(問題点④)、ワンストップ特例制度申請により国の負担が自治体に移転する問題(問題点⑤)を挙げる自治体が多い。

### 上位1%の自治体に寄付金の23%集中

三つ目の意義、自治体間の国民に対するアピール競争は進んでいる。ただ残念なことに、自治体の取り組みのうち、もっとも納税者の心に響いているのは返礼品の充実である。17年4月1日の総務大臣通知も、返礼品の送付に関する自治体間の競争過熱を指摘する。この競争の勝者は、宮崎県都城市だ。16年度、寄付受領額全国1位の同市に集まった寄付金額は、73億円を超える。1788もの自治体があるにも関わらず、ふるさと納税額の2.5%が同市に集まっている。しかも同市が1位に輝いたのは16年度だけではない。15年度から2年度連続で1位を獲得している。そこで、競争の結果生じた寄付金受領額の格差の程度とその格差の固定化の有無を確認する。

まず、格差の程度を確認する方法として、所得上位1%に属する家計の所得合計が、全家計の所得合計の何割に相当するかを確認する方法がある。世界不平等データベースによると、格差が大きいと言われる米国ですら、所得が上位1%の家計が占める割合(14年、税引前所得ベース)は20.2%だ。これを応用し、ふるさと納税による寄付金受領額上位1%の自治体に集中する割合を計算した結果、16年度は22.9%であった。競争の結果生じた格差の大きさと、競争の熾烈さが伺える。

### 格差固定化、上位の7割は翌年度も上位

では、この競争に下剋上は起こり得るのか。15年度と16年度の寄付金受領額の2軸で分類し、そ

れぞれを10等分した。下位グループでは下剋上の発生が確認できるが、上位グループになるほど、下剋上は起こりにくい(表2)。両年度共に、1グループの自治体が、基準値1%(10%×10%)をはるかに上回る7%であった。これは、15年度1グループの自治体のうち7割が、翌年度も1グループに君臨し続けたことを意味する。

意義の一つとして自治体間の競争を促すことがある以上、格差の大きさと格差の固定化が、公平な競争の結果生じたのであれば問題ない。しかし、格差の大きさと格差の固定化が、返礼品の送付による不正で過剰な競争に起因するならば、問題だ(問題点⑥)。

例示した6つの問題点のうち、ワンストップ特例制度の問題以外は、すべて返礼品の送付に起因する。返礼品の送付にも良い面はある。前述の通り、報告は国民が「ふるさと」の大切さを再認識することに役立つという意義を重視する。肉や米などの返礼品を目的とした利用者の多くは、税金の使われ方を考えるまでには至らなくとも、返礼品のおいしさの発見等を通じて産地の大切さを再認識したに違いない。何より、ふるさと納税制度の認知・利用が進んだのは、返礼品のおかげだ。様々な問題の原因である返礼品の送付は廃止すべきといった意見もあるが、返礼品の送付を廃止すれば、ふるさと納税制度の利用が縮小することは、容易に想像できる。だからこそ、17年4月1日の総務大臣通知においても、返礼品の送付自体を否定せず、返礼割合の上限設定と、各自治体に良識

表2 寄付金受領額順位の変遷

		2015年度寄付金受領額									
		上位 1G	2G	3G	4G	5G	6G	7G	8G	9G	下位 10G
2016年度 寄付金 受領額	上位 1G	7%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	2G	2%	4%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
	3G	0%	3%	3%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
	4G	0%	1%	2%	2%	2%	1%	1%	0%	0%	1%
	5G	0%	0%	2%	2%	2%	1%	1%	0%	1%	0%
	6G	0%	0%	1%	2%	3%	2%	1%	1%	1%	1%
	7G	0%	0%	0%	1%	2%	2%	2%	2%	1%	1%
	8G	0%	0%	0%	0%	1%	2%	3%	2%	2%	1%
	9G	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	4%	2%	2%
	下位 10G	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	3%	5%

出所：総務省「平成29年度ふるさと納税に関する現況調査」から筆者作成

ある行動を求めるに留めているのであろう。

### 大臣通知では問題解決できず

ふるさと納税制度の費用が過大であること（問題点①）、過度な返礼品競争（問題点⑥）については、全自治体が上記の通知を守り、節度のある行動を取れば解決される。返礼割合が一律であれば、前述の総務大臣書簡に沿った行動の積み重ねにより、税金の使われ方を考える利用が増える。その結果、本来の趣旨に回帰する可能性もある（問題点③、④）。

しかし、返礼割合に上限を設定しても、返礼品が送付される限り、高所得者ほど有利な税金還元策であり続ける（問題点②）。また、ワンストップ特例制度の問題（問題点⑤）は、返礼品の送付の問題ではない。これら二つの問題点は、通知などで解決できるものではなく、返礼品の送付が行われる実情を踏まえ、制度を見直す必要がある。

これら二つの問題点は、国の担う役割が鍵となる。報告書には、ふるさと納税制度において国が果たす役割を重視し、寄付の一部を所得税から控除すべきだと記されている。税の控除には、課税総所得を減らすことで間接的に税金を控除する所得控除と、課税総所得金額に税率を乗じて算出した税額から直接控除する税額控除がある。累進税率構造の下で、所得控除は高所得者ほど有利に働く。報告書には、ふるさと納税制度は税額控除が望ましいと記されたが、所得控除を併用し、ふるさと納税金額が所得税と住民税と合わせて原則100%控除となる現在の仕組みが採用された。また、ふるさと納税の特別な控除については、「地域社会の会費」という住民税の性格を踏まえ、住民税所得割額に応じて上限が設けられている。

所得税が累進税率構造であるため、高所得者ほど所得税から控除される割合が増え、ふるさと納税の特別な控除の上限に到達しにくい。この結果、ふるさと納税制度は高所得者ほど有利になっている。検討段階では返礼品の送付を想定しておらず、所得が上がるほどふるさと納税適用可能上限が累進的に増加する問題より、一部を所得税から控除

し国が負担することの方が重要だったのだ。

しかし報告書は、一部を所得税から控除することの重要性と相反する内容を含む。所得税の控除を受けるためには、確定申告を行う必要があるが、確定申告が不要な給与所得者にとっては、確定申告の負担は大きい。それを理由に、報告書は確定申告が不要な簡素な手続きの検討を求める。これがワンストップ特例制度の発端である。報告書案は、寄付者が簡易な申告手続きを選択した場合、所得税の控除は受けられず税額軽減効果が限定される。つまり、寄付者が簡易な申告手続きを選択した場合、所得税控除を通して担う国の負担が消えることを容認しているのだ。

### 所得税からの控除廃止を

現行のワンストップ特例は報告書の内容と異なる。報告書では、消えた国の負担は寄付者が担うこととしていたが、現行のワンストップ特例制度では、自治体が担っている。

同制度の利用で移転する金額を、国が自治体に還元するべきだといった意見もある。しかし、筆者は所得税からの控除を廃止した方が良いと考える。国が果たすべき役割の必要性を否定するわけではない。1%程度の住民税率の引き上げと同程度の所得税率の引き下げにより、国は役割を果たせばよいのではないか。所得税からの控除を廃止すれば、そもそも確定申告は不要で、皆がワンストップ特例制度を利用することになる。

また、現行のワンストップ特例制度は、自治体の財政的負担増だけでなく、適用者の峻別等の事務負担が大きいことも問題だ。一律適用となればこの問題は解消される。何よりも、「ふるさと納税に関する所得控除の廃止」により、所得が上がるほどふるさと納税適用可能上限が累進的に増加するといった不平等が解消される。

筆者が提案する「所得控除の廃止」という解決策である必要はないが、ふるさと納税制度の健全な発展のためには、返礼品の送付ルールの厳格化だけでなく、所得による不平等の解消に資する制度改正が必要不可欠ではないだろうか。 **G**