

# ふるさと納税の現状と課題 —九州における現地調査を踏まえて—

財政金融課 加藤 慶一

## 目 次

はじめに

### I ふるさと納税の概要

- 1 制度の創設までの経緯
- 2 制度設計の論点
- 3 制度の仕組み

### II ふるさと納税の現状

- 1 鹿児島県
- 2 南阿蘇村
- 3 佐賀市
- 4 福岡市
- 5 まとめ

### III ふるさと納税の課題

- 1 制度執行上の諸課題
- 2 より根本的な問題点
- 3 見直しの方向性

おわりに

はじめに

平成20年度税制改正において、いわゆる「ふるさと納税」が導入された。これは、納税者の「ふるさと」に対する想いを税制上後押しするという観点から、都道府県・市区町村に対する寄附金について、極力自己負担の少なくなるよう、個人住民税と所得税からの控除を拡充するものである。寄附金控除という形をとってはいるものの、実質的には、税の一部を「ふるさと」に納税することと同様の効果をもたらす。

制度の導入から2年が経過しようとしている今、各自治体がふるさと納税にどのように取り組み、どの程度の実績を挙げているのか、あるいは、制度を執行する上での課題やふるさと納税そのものに問題点はないのかといったことについて、一度検証してみる必要がある。

このような問題意識から、筆者は、昨年(平成21年)8月3日から6日にかけて、九州の4自治体を訪問し、現地調査を行う機会を得た<sup>(1)</sup>。本稿では、以下、Ⅰでふるさと納税制度の概要について述べた後、Ⅱで現地調査結果の紹介を交えてふるさと納税の現状を見るとともに、Ⅲで同制度の課題や問題点を指摘し、今後の方向性について若干の問題提起を行うこととする。

## Ⅰ ふるさと納税の概要

まず、ふるさと納税制度の創設までの経緯とその仕組みを確認しておく。

## 1 制度の創設までの経緯

ふるさと納税の構想は、平成18年10月の西川一誠・福井県知事による「故郷寄附金控除」導入の提案<sup>(2)</sup>に端を発する<sup>(3)</sup>。同氏は、地方で育ち都市で働き、退職後は地方に戻るという「人の循環システム」を踏まえ、地方が子供を育てるのに費やした行政コストを都市から回収する手段はないかという問題意識から、納税者が故郷の自治体に寄附を行った場合に、それに見合う税額を所得税と住民税から控除するという制度を提案した。

その後、平成19年7月の参議院議員選挙を控え、同年5月1日に、菅義偉・総務大臣(当時)が制度創設に向けて研究会を立上げる方針を明らかにした。6月1日に、総務省が「ふるさと納税研究会」(座長:島田晴雄・千葉商科大学学長。以下「研究会」)を立ち上げて議論を開始し、研究会は、10月5日に『ふるさと納税研究会報告書』(以下「研究会報告書」)をまとめた。

研究会報告書の内容は、ほぼそのまま地方税法等改正案に盛り込まれて翌年の通常国会に提出され、平成20年4月30日に成立した。ふるさと納税に係る部分は、平成21年4月1日施行ではあるが、平成20年1月1日以降に支出された寄附金について適用される。このため同法案の成立を受けて、各自治体が取り組みを開始しており、平成20年度が実質的な制度のスタートの年と考えることができる(表1参照)。

## 2 制度設計の論点

ふるさと納税の制度設計に当たっては、主として次のような点が議論の焦点となった<sup>(4)</sup>。

(1) 訪問したのは、鹿児島県、熊本県南阿蘇村、佐賀市および福岡市である。鹿児島県庁では総務部財政課財産活用対策室、南阿蘇村役場では総務課、佐賀市役所では企画調整部総合政策課、そして福岡市役所では財政局税務部税制課の方々から貴重なお話を伺った。記してお礼を申し上げる。

(2) 西川一誠「(経済教室) 少子化対策と税源偏在解消 『故郷寄附金控除』 導入を」『日本経済新聞』2006.10.20.

(3) ふるさと納税の発端については、これ以外にも、平岡秀夫・衆議院議員による「納税先指定による納税法案」、谷垣禎一・財務大臣(当時)による「ふるさと共同税」、世耕弘成・参議院議員による「ふるさと還元税制」などの構想がある(小林良彰・石上泰州「ふるさと納税―山口県萩市―」『地方財務』653号, 2008.11, p.88; 「ふるさと納税『私のアイデア』 与野党から名乗り」『朝日新聞』2007.5.17.)。

表1 ふるさと納税の導入に至る経緯

平成18年	4月	平岡秀夫・衆議院議員が「納税先指定による納税法案」を提案。
	8月7日	谷垣禎一・財務大臣（当時）が「ふるさと共同税」の導入を提案。
	10月20日	西川一誠・福井県知事が「故郷寄附金控除」制度を提案。
平成19年	4月	世耕弘成・参議院議員が「ふるさと還元税制」を提案。
	5月1日	菅義偉・総務大臣（当時）が、ふるさと納税制度の創設に向けて研究会を立上げる方針を表明。
	5月30日	地方分権改革推進委員会が取りまとめた「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」において、地域間の税取格差是正の必要性が示される。
	6月1日	総務省が「ふるさと納税研究会」を立ち上げ、制度創設に向けて検討を開始。
	6月19日	「経済財政改革の基本方針2007」（骨太の方針）が、「『ふるさと』に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、検討する」として、ふるさと納税の導入を示唆する。
	7月12日	平井伸治・鳥取県知事ら5県知事が「『ふるさと納税』制度創設の提言」をまとめる。
	10月5日	研究会が「ふるさと納税研究会報告書」をとりまとめる。
平成20年	1月25日	ふるさと納税を盛り込んだ「地方税法等の一部を改正する法律案」が第169回国会に提出される。
	2月29日	同法案が衆議院で可決され、参議院に送付される。
	4月30日	送付後60日を経過しても参議院で議決に至らなかったため、同法案は衆議院で再可決され、成立する。ふるさと納税が実質的にスタート。

（出典）小林良彰・石上泰州「ふるさと納税—山口県萩市—」『地方財務』653号, 2008.11, pp.87-101; 衆議院事務局『衆議院の動き』16号, 2009.3, pp.9-14; 各種報道記事を参照して筆者作成。

### (1) 「ふるさと」の定義

ふるさと納税構想の背景には、上述のように、自らが生まれ育った地域への税の還流という考え方があった。そのため、ふるさと納税の対象となる自治体を納税者の出生地等に限定するのか否かが論点となった。

この点について、納税者が貢献したいと考える自治体は、自分の出生地や教育を受けた地域以外にも、両親の居住地や二地域居住先の自治体などが想定され、納税者によって「ふるさと」のイメージは様々であると考えられる。また、仮に「ふるさと」を定義できたとしても、客観的な資料に基づく「ふるさと」の確認が困難であったり、確認のための事務負担が膨大になる場合もありうる。そのため、研究会報告書では、ふるさと納税の対象とする自治体には制限を設けず、納税者の意思に委ねるのが適当であると結論付けられた。

### (2) 住民税の諸原則等との関係

ふるさと納税の仕組みとしては、西川氏の構想のような寄附金控除方式のほか、納税者が住所地の自治体と「ふるさと」の自治体に住民税を分割して納付するという方法が考えられる。そして、「ふるさと納税」という名称にも名残を留めているように、菅・総務大臣の当初の想定は、後者の税の分割方式であった<sup>(5)</sup>。しかし、研究会では、次のような理由からこの方法は採りえないと結論付けられた。

すなわち、住民税は、住所地の地方自治体から受ける、警察、消防、ごみ処理などの行政サービスの対価（「地域社会の会費」）と位置付けられている<sup>(6)</sup>。これは「応益負担の原則」や「負担分任の原則」などと言われることもある。また、条例の効力の及ぶ範囲との関係からも、住所地以外の地方自治体に個人住民税の課税権を認めることはできない。納税者の意思により納税先を任意に選べる仕組みは、租税の強制性

(4) 以下の議論は、小池拓自「地方税財政改革と税収の地域間格差—ふるさと納税を巡る議論を超えて—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』593号, 2007.9.13; 山口最文「『ふるさと納税研究会報告書』について」『地方税』58巻10号, 2007.10, pp.18-27; 知原信良「ふるさと納税制度とパーセント法について」『国際税制研究』19号, 2007.11.20, pp.46-54等を基にまとめた。

(5) 「ふるさと納税 自民に慎重論」『日本経済新聞』2007.5.11.

と相容れない<sup>(7)</sup>。さらに、住民税の一部を分割して他の自治体に納税する方式を採用する場合、住民税の全額を住所地の自治体に納付する者と、ふるさと納税を行う者が同じ行政サービスを楽しむのは、公平性の点で問題がある<sup>(8)</sup>。

以上のような理由から<sup>(9)</sup>、研究会報告書は、寄附金控除方式とすることを提言した<sup>(10)</sup>。

### (3) 所得控除か税額控除か

寄附金控除の活用という方式を採用する場合、税率を掛ける前の所得から寄附金額を控除するのか(所得控除)、税率を掛けた後の納税額から控除するのか(税額控除)が論点となる。

所得控除の場合、寄附金額の全額を控除しても、それに税率(住民税の場合10%)を乗じた額しか税額軽減効果がないのに対して、税額控除方式の場合、高率の税額控除率を設定することで税額軽減効果を高めることができる。研

究会では、ふるさと納税には高い税額軽減効果が求められるとして、税額控除方式が適当であると結論付けられた<sup>(11)</sup>。加えて、一般的に政策目的を達成するための控除であって、所得の多寡によって税額の軽減割合を変化させることが適当でないものについては税額控除方式になじむとされているところ、寄附金控除は特に政策的要素が強いこと、また、税額控除の場合、控除額と税額軽減額が同額となり、納税者にとってその効果を実感しやすく、わかりやすいということも理由として挙げられた。

なお、ふるさと納税には納税者による選択を通じた納税者意識の向上等の役割が期待されている。これは地方自治体のみならず国にとっても大きな意義があるため、国も一定の役割を担うとの観点から、国税である所得税も控除の対象とされた<sup>(12)</sup>。こちらについては、従来通りの所得控除方式が維持された。

(6) この点は、持田信樹「ふるさと納税 格差是正には消費税改革を」『産経新聞』2007.5.18; 野口悠紀雄「『ふるさと納税』にだまされてはいけない」『週刊ダイヤモンド』95巻21号, 2007.6.2, pp.116-117などでも指摘されている。他方、中里透「(経済教室) ふるさと納税導入の是非(下) 地域活性化の手段に」『日本経済新聞』2007.5.30は、住民税は実際には応能的な性格を併せ持つ課税になっているとして、受益と負担の概念はふるさと納税導入の是非を判断する上で決め手とはならないとしている。

(7) 野口 同上も同旨。

(8) もっとも、この点は寄附金控除方式を採用した場合でも考慮する必要のある問題であり、税の分割方式に特有の問題ではない。なお、知原 前掲注(4), pp.48-49は、住民税の分割納付が公平性を侵害するという見方には大いに疑問があるとして、本来は税の分割方式を探るべきだったとの立場に立っている。

(9) 研究会報告書で示された理由は以上のとおりであるが、このほかにも、たとえば神野直彦・東京大学大学院経済学研究科教授(当時)は、税をどのように負担し、集めた税を何に使うかは、本来、議会を通じて社会全体の共同意思として決めるものであるとして、住民税の分割方式は財政民主主義の考え方に反するとしている(「論陣・論客 ふるさと納税、どう見る 水野忠恒氏 VS 神野直彦氏」『読売新聞』2007.6.12.)。

(10) 寄附税制の拡充という形を採ってもなお、実質的な面を捉えて、応益負担の原則や負担分任の原則と相容れないとする見解もある(片山善博「『ふるさと納税』から税と自治の本質を考える」『税経通信』63巻7号, 2008.7, pp.17-24; 永橋利志「地方税課税を検討する—ふるさと納税を中心として—」『税研』24巻2号, 2008.9, pp.105-110など)。また、池上岳彦「地方税と財政調整制度—『ふるさと納税』論及び『法人二税の分割基準見直し』論をめぐって—」『税』62巻9号, 2007.9, pp.4-17は、寄附金控除は、控除対象団体が寄附を受ける機会を拡大するという優遇措置という性格も持つので、その控除対象は政策主体である各地方自治体が決定すべきものであるとして、国が一律に控除対象を決めることに対して疑問を呈している。

(11) しかし、野口悠紀雄「『ふるさと納税』が招くモラルの低下」『週刊ダイヤモンド』95巻41号, 2007.10.27, pp.150-151のように、寄附金税制に税額控除を導入するのは、自己犠牲を伴う利他的行為としての寄附の本質と相容れないとする反対論も根強い。

(12) もっとも、鳥取県など5県知事による「『ふるさと納税』制度創設の提言」(平成19年7月)では、所得税から60%、住民税から40%の税額控除を求めていたが、実際に導入された制度では、所得税からの控除はより限定されたものに留まっている。

(4) 適用下限額の問題

寄附金控除が受けられる下限額を設けるべきか否かも問題となった。

この点につき、もし下限をゼロにすると、少額の寄附が増えて事務量が増加することや、寄附者の真剣さへの悪影響などが懸念されることから、研究会報告書では、従来10万円であった住民税の寄附金控除の下限額を大幅に引き下げ、所得税と同一の5,000円とすることとされた。

なお、その場合、下限額を超えれば下限額以下の部分も含めて控除の対象とするのか(免税点方式)、それとも下限額を超えた部分に限り控除の対象とするのか(控除方式)が問題となる。免税点方式を採用した場合、適用下限額を挟んで負担の逆転現象が生じることや、従来の制度との整合性の観点から、控除方式が採られることとなった<sup>(13)</sup>。

(5) 地域間の税収格差の是正

ふるさと納税の構想が持ち上がった当初、同制度は、主として都市と地方の税収格差是正の一環として位置づけられていた。仮に、ふるさと(出身地)への納税の上限と想定されていた住民税の1割がすべて動けば、その規模は約1兆2000億円になると言われ<sup>(14)</sup>、東京都や大阪府など制度の導入に伴い税収が減ると予想される都市部の自治体は、ふるさと納税に反対の姿勢を示していた。

しかし、ふるさと納税が納税者の任意によるものである以上、税収格差の是正効果はそれほどないことが次第に明らかとなってきた<sup>(15)</sup>ことなどを受けて、研究会においては、当初からふるさと納税が「地方団体間の財政力格差の切り札」とは考えられていない<sup>(16)</sup>。

3 制度の仕組み

以上のような議論を経て実際に導入されたふるさと納税は、次のような仕組みである<sup>(17)</sup>。

納税者は、任意の地方自治体(都道府県およ

(13) このあたりの議論は、佐藤英明「『ふるさと納税研究会報告書』とふるさと納税制度」『ジュリスト』1366号、2008.11.1, p.160に詳しく紹介されている。

(14) 「住民税1割『ふるさと』に」『日本経済新聞』2007.5.3.

(15) 「ふるさと納税 税収偏在『是正できぬ』」『日本経済新聞』2007.7.5.

(16) 佐藤 前掲注(13), p.158; 高橋洋一「『地域間格差是正のため』は誤解 ふるさと納税の本当の狙い」『週刊ダイヤモンド』96巻5号, 2008.2.2, pp.112-114.

(17) 以下の記述は、実際のふるさと納税の手続きに即して分かりやすく述べたものであるが、税法上の改正内容は次のとおりである(国税庁『平成20年 税制改正の解説』, pp.647-649を参照。なお、平成20年度税制改正では、住民税の寄附金控除の対象として、一定の要件を満たす条例で定める寄附金に加えられたが、ふるさと納税とは直接関係がないため、以下の記述では割愛している。)

すなわち、従来、住民税には、都道府県共同募金会、日本赤十字社、都道府県・市区町村に対する寄附金控除の制度が存在したところ、その適用下限額が10万円から5,000円に引き下げられるとともに、控除対象限度額が総所得金額等の25%から30%に引き上げられた。また、控除方式が所得控除から税額控除に改められた。そして、都道府県・市区町村に対する寄附金控除に、従来の控除額(以下、便宜「基本控除(額)」とする。)に加えて「特例控除額」という上乘せ部分が創設され、控除率は(90% - 寄附者に適用される所得税の限界税率)とされた。この特例控除額の上限は、個人住民税所得割の1割である。基本控除は、日本赤十字社などに対する寄附金も合わせて5,000円を超えれば適用されるのに対して、特例控除は、都道府県・市区町村に対する寄附金額が5,000円を超えないと適用されない。改正点を分かりやすくまとめれば、下表のとおりである。

寄附の対象	控除方式	適用下限額	控除限度額
都道府県共同募金会	所得控除	寄附金額の合計が10万円超	寄附金額の合計が総所得金額等の25%以下 ↓ 30%以下
日本赤十字社	↓	↓	
都道府県・市区町村	税額控除	5,000円超	
特例控除(新設)	税額控除	都道府県・市区町村への寄附金額が5,000円超	

び市区町村のどちらでもよい)に寄附を行う。寄附金の支払方法は、窓口で直接現金を持参する方法、金融機関等における口座振込、クレジットカードを利用したインターネット上の払込みなど、自治体によって様々である。寄附をすると、当該自治体から受領証等が交付される。これを添えて確定申告を行い、その際に寄附金控除の申告を行えば、寄附金額の一部がふるさと納税を行った年の所得税および翌年度の住民税から控除される。なお、確定申告を行わない場合、住所地の自治体で住民税の寄附金控除の申告を行えば、所得税からの控除は受けられないが、住民税のみから控除が受けられる。

税額控除額の計算はやや複雑である。所得税からの控除については、寄附金額から5,000円を差し引いた額(以下、「寄附控除対象額」)が所得控除される。住民税からの控除は、「基本控除」と「特例控除」に分かれる。①基本控除は、寄附控除対象額の10%、②特例控除は、寄

附控除対象額×{90%-(当該納税者に適用される所得税の限界税率)}<sup>(18)</sup>であり、両者の合計額が住民税から税額控除される。特例控除については、当該納税者の住民税所得割額の1割が上限である。以上の結果、所得税と住民税を合わせた控除額は、最大で寄付控除対象額と等しくなり、5,000円の自己負担でふるさと納税を行うことができる。以上を分かりやすく示せば、下の具体例のようになる。

## II ふるさと納税の現状

ふるさと納税の実績については、都道府県レベルでは「ふるさと納税情報センター」のホームページ<sup>(20)</sup>に集計結果が公表されている<sup>(21)</sup>。しかし、市町村レベルに関しては網羅的な集計は行われていないようであり、新聞報道等でも取り上げられる機会が極端に少ないように思わ

### 【具体例】

住民税の課税総所得金額300万円の者(所得税の限界税率は10%)が4万円のふるさと納税を行った場合

#### ○所得税の軽減額

寄附控除対象額(40,000円-5,000円)が所得控除されるため、軽減額は、これに所得税の限界税率を掛けた額となる。

寄附控除対象額(40,000円-5,000円)×所得税の限界税率(10%)= 3,500円

#### ○住民税の軽減額

##### ①基本控除

寄附控除対象額(40,000円-5,000円)×10%= 3,500円

税額控除なので、これがそのまま軽減額となる。

##### ②特例控除

寄附控除対象額(40,000円-5,000円)×{90%-所得税の限界税率(10%)}= 28,000円

この額は、住民税所得割の1割(3,000,000円×10%×10%=30,000円)が上限となる<sup>1</sup>。税額控除なので、これがそのまま軽減額となる。

したがって、所得税、住民税を合わせた税軽減額は3,500円+3,500円+28,000円= 35,000円となり、ふるさと納税に伴う自己負担は5,000円となる。

(18) 90%から所得税の限界税率を差し引く趣旨は、所得税における所得控除との重複を避けることにある。

(19) 正確には、所得税から住民税への税源移譲に伴う調整控除があるため、上限額はこれより少ない金額となる。調整控除額は世帯構成や課税総所得金額によって異なるが、たとえば、上記の例で納税者が独身者の場合、調整控除額は2,500円であり、住民税所得割額は300,000円-2,500円=297,500円となる。したがって、厳密には、特例控除の限度額は、その10%の29,750円となる。

(20) 「ふるさと納税情報センター」〈<http://info.pref.fukui.lg.jp/furusatonouzei/index.html>〉

(21) 「各都道府県の受付実績(平成21年3月31日現在)」〈<http://info.pref.fukui.lg.jp/furusatonouzei/katsudou/uketsuke-zisseki/kihuuketuke-todouhukun-h21.3.html>〉; 「各都道府県の受付実績(平成21年1月~平成21年11月30日現在)」〈<http://info.pref.fukui.lg.jp/furusatonouzei/katsudou/uketsuke-zisseki/kihuuketuke-todouhukun-h21.11.html>〉; 「各都道府県内市町村の受付実績(平成21年3月31日現在)」〈<http://info.pref.fukui.lg.jp/furusatonouzei/katsudou/uketsuke-zisseki/kihuuketuke-todouhukun-sityouson-h21.3.html>〉

れる。まして、ふるさと納税による寄附金控除に伴う減収額のデータは、さらに入手が困難である。そのため、現地調査では市町村を中心に訪問し、ヒアリングを行った。以下では、調査対象とした自治体におけるこれまでのふるさと納税の実績等を紹介する。

もっとも、今回の調査先の選定に当たっては、税収減が予想される大都市と、税収増が予想される小規模自治体を選ぶなど、できるだけ様々な意見が得られるように心がけたが、調査対象は4自治体のみであり、地理的にも九州に限定されているため、以下の調査結果に基づく考察が直ちに一般化できるものでないことは、あらかじめ断っておかねばならない。

### 1 鹿児島県

平成21年3月末現在、県内の市町村分も含めた鹿児島県への寄附額は、累積で795件、63,470,800円である<sup>(22)</sup>。公表していない自治体を除けば、寄附金額では4位、件数では1位である(表2参照)。寄附金額で4位に留まっているのは、栃木県や大阪府などが1件で1億円を超えるような大口寄附を獲得したためである。件数では他を大きく引き離しており、鹿児島県はふるさと納税において非常に成功している県といえよう。

その理由はいくつか考えられる。第一に、県内でふるさと納税の奪い合いをするのは非生産的であるとの考えから、県と県内の市町村で協議会を立ち上げ、ふるさと納税に関するPR活動を一元的に行っていることが挙げられる。寄附金は一旦県が受け入れた後、4割を県に、6割を市町村に配分する。寄附者は市町村を指定することができるが、指定しない場合は、市町村に配分される額のうち4分の1を均等割、4分の3を人口割で県内の全市町村に配分する。

第二に、東京と大阪にある同県の事務所に

各5名のふるさと納税の専従班を置くとともに、福岡を加えた3事務所を「ふるさと納税現地推進本部」と位置づけ、45名(平成21年4月1日現在)もの職員による推進体制を敷いていることが挙げられる。県人会への出席などを通じてふるさと納税をPRしているが、鹿児島県

表2 各都道府県のふるさと納税の受付実績  
(平成21年3月31日現在)

都道府県	金額(円)	件数(件)
栃木	224,204,000	30
大阪	157,021,235	505
岡山	108,352,927	71
鹿児島	63,470,800	795
香川	41,790,270	130
福井	33,843,175	472
徳島	27,846,000	148
熊本	19,611,925	356
埼玉	18,181,243	258
神奈川	15,206,969	52
滋賀	14,721,647	42
高知	14,269,817	177
宮崎	8,787,000	36
京都	8,632,504	226
新潟	7,106,000	81
奈良	6,936,351	128
長野	6,418,000	142
長崎	6,158,000	123
島根	5,146,920	74
佐賀	4,880,000	136
岐阜	4,475,000	34
石川	3,750,000	196
富山	3,710,000	28
沖縄	3,664,000	46
山形	3,044,000	55
三重	2,596,000	30
大分	2,285,000	51
岩手	2,049,000	34
秋田	1,863,111	49
群馬	1,788,000	88
福島	1,547,800	47
千葉	242,931	45
福岡	208,000	10

(出典) ふるさと納税情報センター・ホームページの「各都道府県の受付実績(平成21年3月31日現在)」<<http://info.pref.fukuilg.jp/furusatonouzei/katsudou/uketsuke-zisseki/kihuuketuke-todouhuku-h21.3.html>>。金額の大きい順に並べ替えた。

<sup>(22)</sup> ふるさと納税に係る寄附金は、それを受領した地方自治体の地方交付税の算定に当たって、基準財政収入額には組み入れられない(国税庁 前掲注(17), p.649)。したがって、ふるさと納税を受けても、その分だけ当該自治体の地方交付税額が減少するということはない。脚注(24)も参照。

は県人会の活動が活発とのことであり、このあたりが成功の一因であると考えられる。

また、以上のような鹿児島県の取組みがマスコミに頻繁に取り上げられたこと<sup>(23)</sup>も奏功していると思われる。

## 2 南阿蘇村

平成20年12月末までに、南阿蘇村には18件、1,895,000円の寄附があった。寄附金控除の申告件数はゼロであり、ふるさと納税に伴う減収は生じていない。1件で1,000,000円の大口寄附を除けば、この実績額はおよそ当初の想定通りで、村の財政にとっては助かる額であるとのことであった（平成20年度の村税歳入は約10億円）。南阿蘇村においても、ふるさと納税はまずまず成功していると言ってよいであろう。

その理由としては、まず、そもそも村の財政規模が大きくないため、ふるさと納税の絶対額は少なくとも、それなりの効果があるということが挙げられる。

そして、南阿蘇村の別荘地としての特殊性も貢献していると考えられる。すなわち、将来同村に移住する予定の者が、現役のうちに村に貢献しておきたいとの理由でふるさと納税を行ったケースが、全18件の寄附のうち3件あったとのことである。

なお、ふるさと納税のPRのために専従職員を置くようなことはせず、寄附者へのお礼の品にも元々あった村歌のCD等を活用するなど、極力コストを省いていることも、財政に貢献しているといえよう。

さらに、他の自治体にふるさと納税を行う住民がほとんどおらず、減収が極めて小さい（平成20年12月末現在ではゼロ）ことも大きいであ

ろう。この点は、後に見る福岡市と大きな対比を示す。

## 3 佐賀市

ふるさと納税による平成20年度の佐賀市への寄附は、21名、1,292,000円である。また、住民による他の自治体への寄附に伴う平成21年度の住民税の減収額は、570,000円である。PR等の経費に約80万円かかっており、費用対効果の観点からは疑問符がつくとのことであった。

佐賀市の実績は、鹿児島県や南阿蘇村と、次に見る福岡市のちょうど中間といった状況である。鹿児島県のように専従職員を置くといった対応は行っていないが、県人会やイベントでのPR、寄附者の利便性の向上など、他の自治体と比べてふるさと納税への取組みが不足しているわけではない。それにもかかわらず増減収で採算がとれていないというのは、南阿蘇村のような特殊要因（別荘地）が見当たらない一方、都市部ゆえ、寄附金控除に伴う減収額もかなりあるというのが原因ではなかろうか。

## 4 福岡市

平成21年6月末現在、ふるさと納税による福岡市への寄附は、106名、3,082,634円である。また、住民による他の自治体へのふるさと納税に伴う平成21年度の住民税の減収額は、17,675,219円であり、このほかにPR等の経費として約190万円をかけている。ふるさと納税による寄附額を大幅に上回る減収が生じており、鹿児島県や南阿蘇村とは対照的に、ふるさと納税が導入されたことにより、財政上のマイナスの影響を受けている<sup>(24)</sup>。

その理由としては、福岡市は九州はもとよ

<sup>(23)</sup> 「ふるさと納税 鹿児島最多475件」『日本経済新聞』2008.11.21; 「ふるさと納税 鹿児島好調」『産経新聞』2009.1.6; 「自治体の『努力』で明暗 ふるさと納税、導入1年」『税務経理』8915号, 2009.5.15, pp.10-12など。

<sup>(24)</sup> ふるさと納税を行った者の住所地の地方自治体の減収額は、地方交付税の算定に当たって基準財政収入額から控除される（国税庁 前掲注(17), p.649）。地方交付税額は、基準財政需要額－基準財政収入額により求められるので、基準財政収入額が小さくなれば、地方交付税額は増えることになる。しかし、基準財政収入額の算定に当たり、住民税はその75%しか組み入れられないため、寄附金控除に伴う減収の25%分は、地方交付税によっても補填されない。

り全国から人が集まってくるため、これらの者が自分の故郷にふるさと納税をすることに伴う減収額が非常に大きいことが挙げられる。制度の導入前から予想されていたように、都市部ほど減収が大きくなるという傾向が見てとれる。さらに、この減収を穴埋めするために少しでも寄附を獲得しようとPR活動を活発にすれば、経費がかかってマイナスになるという、まさに板挟みの状況に置かれている。

## 5 まとめ

以上をまとめると、ふるさと納税のPRに成功した自治体あるいは地方部の自治体と、都市部の自治体との間で、明暗がはっきりと分かれたといえる。それは、集めた寄附金額の多寡だけでなく、寄附金控除に伴う減収の面でもそうである。また、実績の差だけに留まらず、それに伴って各自治体のふるさと納税に対する見方や取り組みの姿勢にも差が見られる（「温度差」がある）点は重要であろう。

## Ⅲ ふるさと納税の課題

それでは、以上の調査結果を踏まえた場合に浮かび上がってくる、ふるさと納税の課題や問題点は何であろうか。まずは、ふるさと納税の普及を阻害する要因として従来から指摘されてきた執行上の諸課題を確認しておく。

### 1 制度執行上の諸課題

#### (1) 確定申告が必要なこと

寄附金控除を受けるためには確定申告を行わなければならないが、日本ではほとんどのサ

ラリーマンは年末調整を受けるため、確定申告になじみがなく、ふるさと納税を敬遠する要因のひとつとして指摘されている<sup>(25)</sup>。これは現地調査においてもしばしば指摘されたことである。そのため、寄附の証明書を勤務先に提出することにより、ふるさと納税の寄附金控除も年末調整で対応できるようにすべきとの指摘がある<sup>(26)</sup>。

#### (2) 5,000 円の自己負担

住民税における寄附金控除の適用下限額は、従来と比べれば大幅に引き下げられたものの、I-1 で見たような議論の結果 5,000 円の下限額が残された。そのため、最低でも 5,000 円の自己負担をしてまでふるさと納税をしたいという人がどれほどいるのかが疑問視され、普及の足かせになるのではないかと懸念が示されている<sup>(27)</sup>。もっとも、現地調査においては、それに同調する声もあった一方、直接このような声に接したことはないとする自治体もあった。

#### (3) 制度の複雑さに伴う諸問題

上記 I-2 のとおり、ふるさと納税にかかる寄附金控除の仕組みは非常に複雑であるため、受けられる控除金額や、最少の自己負担（5,000 円）で可能な寄附の最高額などが、寄附者にとって分かりにくい。

また、従来必ずしも明確に指摘されていなかったように思われるが、現地調査では、寄附と控除のつながりが見えにくいといった声も聞かれた。つまり、所得税については寄附を行った年の納税額から軽減を受けられるのに対して、前年課税方式を採る住民税については、翌

(25) 「(社説) ふるさと納税 特産品よりも使い道で工夫を」『毎日新聞』2008.7.12; 「『ふるさと納税』記者が体験 還付額所得で差 出身地以外も可」『日本経済新聞』2008.11.16; 小林・石上 前掲注(3), p.98.

(26) 西川一誠「ふるさと納税 年末調整で手続き簡素化を」『朝日新聞』2009.3.11. 一方で、豊岡正弘「ふるさと納税 思い入れ表明は確定申告で」『朝日新聞』2009.4.18 のように、年末調整で対応できるようになれば、ふるさと納税に伴う控除が他の諸控除とまぎれてしまうため、納税者のふるさとへの思い入れは、確定申告によって表明すべきだとの見方もある。

(27) 「『ふるさと納税』研究会報告 格差是正につながらず 5000 円負担増で実効性疑問」『東京新聞』2007.10.6; 「ふるさと納税：寄付制度に 苦境の地方歓迎、都市部には不満」『毎日新聞』2007.10.6.

年度分の納税額から軽減を受けることとなり、寄附を行う時点と控除を受ける時点が時間的に大きく離れてしまい、両者を関連付けて捉えるのが難しいということである。

#### (4) その他

現地調査では、ふるさと納税制度の導入を決めた国による、より積極的な広報活動を望む声があった<sup>(28)</sup>。また、執行上の諸課題ということではないが、ふるさと納税の導入に伴い、地方自治体への寄附に限って特例控除という形で大幅に税額控除枠を拡大したため、結果として民間の非営利団体等に対する寄附が追い出されてしまうのではないかと懸念も示されている<sup>(29)</sup>。

## 2 より根本的な問題点

以上が、主としてふるさと納税の普及の阻害要因という観点からの諸課題である。しかし、Ⅱでみた現地調査の結果からは、同制度にはこれに留まらない一層根本的な問題点があるように思われる。

前述のように、ふるさと納税は、すでにその検討段階において、地域間の税収格差の是正効果がほとんどないことが予想されていた。制度導入後に書かれたいくつかの文献でも同様の評価が下されており<sup>(30)</sup>、少なくとも現在までのところ、この観点からは効果が小さいと言って間違いなさそうである。現地調査の結果を見ても、たしかに南阿蘇村と福岡市の実績を見れば多少の財源移転は認められるものの、その効果は地方自治体の財政規模に比べてあまりにも

小さい<sup>(31)</sup>。今回訪問した4自治体はいずれも、ふるさと納税による格差是正効果は薄いとしている。その意味では、ふるさと納税の趣旨・目的から税収格差の是正が外されたのは当然の成り行きであったといえよう。

そして、これに代わって登場してきた概念が、①納税者自身が納税先を選択することによる納税者意識の涵養であり、②「ふるさと」の大切さの再認識であり、③自治体間競争を通じた切磋琢磨であった。それでは、これらの趣旨・目的からみて、ふるさと納税は有効に機能しているであろうか。ここでは特に③の観点から考えてみたい。

Ⅱ-5で述べたように、ふるさと納税の実績では地方部と都市部で明暗がはっきりと分かれ、それに伴い同制度に対して両者の間で温度差が生じている。自治体間競争の促進という観点からすれば、この結果は必ずしも悪いこととはいえないかもしれない。

しかし、留意しなければならないのは、自治体間競争といっても、各自治体にできることには限りがあるということである。たとえば、制度の趣旨からくる制約としては、寄附金獲得のために寄附者に返礼を贈る場合、あまりに高価な品物だと「もので釣る」ようにもとられかねず、そこには自ずと枠がはめられることになろう<sup>(32)</sup>。また、周辺自治体やPR先の団体等への配慮からの自制ということもありうる。たとえば、福岡市のように元来財源が豊かだと見られている自治体は、周辺自治体への遠慮もあって、あまり大々的なPR活動はやりにくいという事情がある<sup>(33)</sup>。企業や県人会へのPR

(28) 鹿児島県開発促進協議会・鹿児島県『平成22年度 予算等の措置に関する提案・要望書』2009.7.

(29) 片山 前掲注(10), pp.22-23.

(30) 小林・石上 前掲注(3), p.88; 叶井泰幸「ふるさと納税制度を評価する(下) 自治体の組織文化変革の一步にも一寄付集めに必要な柔軟発想」『地方行政』10053号, 2009.4.9, p.6など。

(31) ふるさと納税による寄附金額のデータが必ずしも年度単位では得られないため、正確な計算はできないものの、平成20年度の南阿蘇村の歳入額に占めるふるさと納税による増収の割合は、0.03%程度でしかない。同じく、福岡市の減収額にいたっては0.005%に満たない。また、全国規模で見た場合、叶井 同上, p.2によれば、平成20年の日本全体の個人寄附総額は約380億円であり、仮にこの全額がふるさと納税によるものだとした場合、その規模は、全自治体の歳入規模のわずか0.04%でしかないとされている。

についても、鹿児島県のように県が代表して行うならともかく、個々の市町村がそれぞれ押しかければ迷惑にもなりかねない。さらに、かねてより減収が予想され、費用対効果で割に合わないと考える都市部の自治体などは、そもそも競争へのモチベーションが湧かないということも考えられる。そして何より、ただでさえ財政状況の厳しい地方自治体が、ふるさと納税に注ぎ込める予算は非常に限られているということである。たとえ高価な返礼品を贈るのでなくとも、パンフレットの印刷・配布などのPR活動や寄附金の用途の公表等の競争には多くの経費がかかる<sup>(34)</sup>。

このような状況を踏まえれば、自治体同士を競争に駆り立てるような、ふるさと納税の趣旨・目的の妥当性が改めて問われるのではないかと思われる。

### 3 見直しの方向性

研究会報告書においても、ふるさと納税の実績等を踏まえて、同制度をより使いやすいものにするための見直しの可能性に言及している。しかし、以上に述べた観点からは、もう少し根本的な制度の見直しということも視野に入れる必要がある。2で述べた問題点は、突き詰めれば、ふるさと納税に当初の税収格差是正効果が期待できないと明らかになったにもかかわらず、制度の導入自体を見直すのではなく、

はじめに導入ありきでその趣旨・目的のほうを置き換えて議論を進めたことに原因があるように思われる。とすれば、今後の見直しに当たっては、まず、何のためのふるさと納税なのかをもう一度問い直す必要があるのではなかろうか<sup>(35)</sup>。

仮に税収格差の是正を最終目標に据えるのであれば、ふるさと納税はいかにも中途半端<sup>(36)</sup>であり、「小手先のその場しのぎ」<sup>(37)</sup>、「脇道」<sup>(38)</sup>とのそしりは免れまい。地域格差是正のためには、もっと本質的な解決策を講じなければならない。具体的には、消費税のような税収の偏在性の低い税を地方税の基本にし、地方法人二税のような偏在性の高い税を国税に移す税源交換などが有力な選択肢として挙げられよう<sup>(39)</sup>。制度の導入以前にすでに野口悠紀雄・早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授が指摘していたように、付け焼刃的な政策で地域格差の是正を図ろうとすれば、かえって格差は拡大してしまう<sup>(40)</sup>。

そしてもし、ふるさと納税の趣旨・目的は、やはり研究会報告書で示されたような点だとするならば、2で指摘したように、自治体間競争に伴う弊害をどう考えるのが課題となる。もちろん、今後、地方分権の流れの中で自治体間競争は高まらざるを得ないであろうし、競争を通じて最終的に地域が活性化するならば、それ自体は好ましいことであろう。しかしそれは、

(32) この点は研究会報告書, p.23でも懸念が表明されており、各自治体に抑制的な対応を求めているところである。しかし実際には、特にふるさと納税の導入当初において、寄附者に高価な特産品等を贈る自治体の例がしばしば報道された(「ふるさと納税 獲得合戦」『読売新聞』2008.5.27, 夕刊; 「ふるさと納税 PR 合戦先行」『日本経済新聞』2008.6.2など)。

(33) ふるさと納税情報センター「全国市町村の『ふるさと納税』の推進施策」『税』63巻9号, 2008.9, p.158でも、このような自治体があることが指摘されている。

(34) 永橋 前掲注(10), p.109も、PR活動には多額の経費が必要であり、資金力のある自治体とそうでない自治体との格差が拡大することへの懸念を示している。

(35) 実際、研究会報告書が出た後でさえ、報道記事や識者による論考等において、ふるさと納税の目的は税収格差の是正であるとするものが多数出ている(ふるさと納税情報センター 前掲注(33), p.151; 小林・石上 前掲注(3), p.87; 永橋 前掲注(10), p.105; 五十嵐敬喜「何のための『ふるさと納税』か」『日本経済新聞』2008.1.8, 夕刊など)。

(36) 五十嵐 同上。

(37) 片山 前掲注(10), p.23。

(38) 池上 前掲注(10), p.14。

国から地方への税源移譲<sup>(41)</sup>等を通じた地方財政の充実という、競争の土壌が整うことが前提であり、それなくして、自治体間競争のみを前倒して進めれば、格差のみが広がる結果になりかねない。

おわりに

ふるさと納税には、以上に述べたような課題や問題点がある一方、評価できる点もあることは強調しておかねばならない。鹿児島県では、ふるさと納税の促進のための活動を通じて県人会等とのパイプが太くなったとか、県出身者の故郷を思う気持ちに働きかけることができたとして、目に見えない効果があったとしている。定年後の別荘購入等を見据えて南阿蘇村にふるさと納税を行ったというケースも、寄附者の気

持ちに応えられた好例と言ってよいであろう。また、多くの自治体が寄附金の使途を納税者に選ばせた上で、随時ホームページ等で状況報告を行っている。その意味では、納税者自身による納税先の選択、あるいは、「ふるさと」の大切さの再認識といった納税者側の観点からは、ふるさと納税は一定の役割を果たしているといえよう<sup>(42)</sup>。

しかし、納税者の視点から評価できる制度であっても、それを運用するのはそれぞれの地方自治体である。その地方自治体の中で、ふるさと納税は割に合わないといった冷めた見方が広まり、果ては制度そのものが縮小していったのでは元も子もない。今後はこのような観点も踏まえて、ふるさと納税制度の見直しを検討する必要がある。

(かとう けいいち)

39) たとえば、持田 前掲注(6); 佐藤主光「(経済教室) ふるさと納税導入の是非(上) 格差是正策として不適切」『日本経済新聞』2007.5.29 など。片山 前掲注(10)は、所得税と法人事業税の税源交換を提案している。また、小池 前掲注(4), pp.7-9 に、地域間格差是正のための抜本的対策として現在提案されているいくつかの案が紹介されている。

ただし、地域間の偏在性が低い地方消費税といえども、人口1人当たりの税収額で1.8倍の開きがあり(「人口一人当たりの税収額の指数(平成19年度決算)」総務省ホームページ〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/pdf/02-17.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/02-17.pdf)〉)、税源交換のみで税収格差が解消するわけではない。池上 前掲注(10), pp.12-14 や片山 前掲注(10), p.24 が指摘するように、税制面での改革に加えて、財政調整制度としての地方交付税の見直しも不可欠であろう。

40) 野口 前掲注(6)。

41) もっとも、国から地方への税源移譲にも問題が無いわけではない。地方の課税自主権の拡大に伴い、地方自治体同士が課税ベースを引き込むために租税競争を繰り広げるといった懸念もある点には、留意が必要である。

42) 研究会の座長を務めた島田晴雄・千葉商科大学学長も、税制という厳格な分野に地方を思う制度を取り入れることができた点に象徴的な意味を見出している(島田晴雄「インタビュー『ふるさと納税』へ込めた想い—その創設の背景とねらい—」『税』63巻9号, 2008.9, pp.36-37.)。