

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	ふるさと納税を背景とした諸現象の本質
他言語論題 Title in other language	The Essence of Phenomena Caused by the Home Tax Donation System in Japan
著者 / 所属 Author(s)	深澤 映司 (Fukasawa, Eiji) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主幹 財政金融調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	818
刊行日 Issue Date	2019-03-20
ページ Pages	53-79
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ふるさと納税を背景とした諸現象の本質を経済学的に整理するとともに、実際のデータによる分析を通じて、地方自治体間の返礼品競争に「事実上の租税競争」としての側面があることなどを示した。

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# ふるさと納税を背景とした諸現象の本質

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 財政金融調査室 深澤 映司

## 目 次

はじめに

- I ふるさと納税の仕組み
  - II ふるさと納税を対象とした先行研究
  - III ふるさと納税をめぐる問題の本質
    - 1 「慈善団体や非営利団体への寄附」に関わる海外の先行研究の知見と限界
    - 2 ポイントとなる租税外部効果の観点
  - IV 返礼品の提供を通じた事実上の租税競争の発生
    - 1 個人所得課税をめぐる租税競争—先行研究に見る海外の事例と我が国の状況—
    - 2 返礼品競争の形をとった事実上の租税競争—我が国のデータから読み取れること—
  - V 「所得税からの控除」を通じた垂直的租税外部効果の発生可能性
    - 1 地方税を国税から所得控除できる制度と「地方政府の財政行動のゆがみ」—米国の事例—
    - 2 ふるさと納税額の「所得税からの控除」は自治体の行動をゆがめているか
- おわりに—租税外部効果の観点から導き出される示唆—

キーワード：ふるさと納税、返礼品競争、租税外部効果、租税競争、垂直的租税外部効果

## 要 旨

- ① ふるさと納税の獲得を狙った自治体同士の返礼品競争が激しさを増す中で、国は、自治体が寄附金額に占める返礼品調達価額の割合（返礼割合）を過度に引き上げることのないよう、法規制を導入しようとしている。この対策の是非を明らかにするためには、同納税が表面的には個人による寄附の形をとりながらも地方税の支払が姿を変えたものであるとの認識に立ち戻り、ある地方政府による税制の変更が対価の支払を経ることなく他の政府に経済的影響を及ぼす「租税外部効果」の観点から、返礼品競争等の本質を捉え直すことが肝要になる。
- ② ふるさと納税の下では、寄附金額をめぐる各種の控除に後押しされて、自治体間で個人住民税収の実質的な移転が発生している。しかも、各自治体は、返礼割合の引上げを通じて非居住者の実質的な税負担率を競って低下させ、ひいては他の自治体の税収を自らの財源にしようとしている。したがって、返礼品競争は、租税外部効果の一類型としての租税競争（課税ベースの域内への呼び込みを狙った税率引下げ競争）と実質的に等しい現象であると考えられる。
- ③ 個人所得課税の税率をめぐる地方政府間の租税競争は、個人に居住地を変更させることが容易ではないことから、そもそも発生しにくい。国の定める標準税率が地方税率の事実上の下限として機能している我が国の場合には、なおさらである。しかし、ふるさと納税の導入は、個人住民税収の自治体間における移動を可能化し、事実上の租税競争の発生に道を開いた。実際のデータに基づく分析の結果からも、各自治体が競争相手の自治体（財政力等の条件が類似）による返礼割合の引上げを受けて自らの返礼割合を引き上げる傾向が、有意に認められる。
- ④ ふるさと納税に起因した租税外部効果は、租税競争だけとは限らない。同納税を通じた寄附の「所得税からの控除」は、地方税支払額を国税から所得控除できる制度と実質的に等しい。米国で連邦税から地方税を所得控除できる制度を通じて生じている影響を踏まえると、日本でも、国・自治体間の「垂直的な外部性」を背景に、寄附先の自治体が、控除対象税目への依存度を高め、財政支出を拡大させるという形で、自らの行動をゆがめている可能性がある。
- ⑤ 租税外部効果が経済厚生の下下につながることを踏まえると、返礼割合の上限を3割とする国の法規制が、事実上の租税競争への歯止めとして十分であるかが、当面の論点となり得る。そして、「地方税の租税原則」からの乖離に伴う矛盾をいかに克服し、本来の趣旨である「地方の活性化」に向けた実効性をどのように確保するのかが、根本的な課題となろう。

## はじめに

ふるさと納税という国際的にも類例を見ない地方税制上の枠組みが我が国に導入されてから、およそ10年が経過した。この制度を利用した居住地以外の地方自治体（以下「自治体」という。）に向けた個人の寄附は、金額・件数ともに2015年度以降急増しており、寄附を得るために全国各地の自治体が繰り広げている返礼品競争も、年々激しさを増している。

そのような中、総務省は、2017年4月、ふるさと納税をめぐる各自治体の返礼割合（返礼品の調達価額が寄附金額に占める割合）を3割以下とすることなどを求める通知<sup>(1)</sup>を出した。また、翌2018年9月には、野田聖子総務大臣（当時）が、返礼割合を3割以下に抑えていない市町村が同年9月1日現在で全国に246団体存在すると指摘した上で、同割合が3割超の自治体などをふるさと納税の適用対象外にすると発言した<sup>(2)</sup>。その後、そうした自治体に個人が寄附を行っても同税制における控除の特例を適用しないとの方針が「平成31年度税制改正の大綱」（2018年12月21日に閣議決定）に明記されることとなり<sup>(3)</sup>、それを実施に移すための法律案（「地方税法等の一部を改正する法律案」）が、2019年の通常国会（第198回国会）で審議されているところである。

ふるさと納税の制度の下で生じている問題をめぐっては、これまでも、様々な観点から批判がなされてきた。例えば、自治体財源の地域間格差を是正するための施策としては力不足であるとの指摘や、高所得者ほど恩恵が大きくなる逆進的な制度であるといった指摘、そして、返礼品の獲得が自己目的化することで寄附文化が損なわれかねないとの指摘などである<sup>(4)</sup>。しかしながら、これら一連の批判によって、この制度が孕んでいる問題の本質を捉え切ることが果たしてできているのであろうか。

振り返れば、ふるさと納税制度の創設に向けた議論の過程<sup>(5)</sup>では、個人住民税収を居住地の自治体と「ふるさと」の自治体との間で分割する方式の採用が俎上に上り、その是非が問われることとなった。しかし、そうした「税の分割方式」に基づき居住地以外の自治体の課税権を認めることは、地方税をめぐる租税原則のうち「応益性の原則」や「負担分任性の原則」<sup>(6)</sup>とは相容れないとして、結局のところ、「寄附金控除」の仕組みを応用する現行の枠組みに落ち着いたという経緯がある。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2019年2月15日である。

(1) 総務大臣「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（総税市第28号）2017.4.1. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/file/11307701.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307701.pdf)>

(2) 「野田総務大臣閣議後記者会見の概要」2018.9.11. 総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/01koho\\_01\\_02000726.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho_01_02000726.html)>

(3) 「平成31年度税制改正の大綱」（平成30年12月21日閣議決定）財務省 HP <[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2019/20181221taikou.pdf](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2019/20181221taikou.pdf)>

(4) 佐藤主光「ふるさと納税の見直しを」『地方税』68(4), 2017.4, pp.2-8.

(5) ふるさと納税制度の創設に向けた議論の内容については、加藤慶一「現地調査報告 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—」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.119-130. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1166406\\_po\\_070906.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166406_po_070906.pdf?contentNo=1)> が詳しい。

(6) 「応益性の原則」は、地方公共サービスからの受益に応じた課税が地方政府によってなされるべきであるとの考え方であり、「負担分任性の原則」は、地方公共サービスの負担を住民間で分かち合う形での課税が地方政府によって行われるべきであるとの考え方である。地方税に特有の租税原則としては、これら以外にも、「安定性の原則」（地方政府の税収が景気変動に左右されない課税）、「伸長性の原則」（地方政府の財政需要の増加に対応して税収を確保できる課税）、「税源普遍性の原則」（地方政府の税源が地域間で偏在しない課税）、「自主性の原則」（地方政府の課税自主権に基づく課税）が挙げられる（堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社, 1999, pp.126-128.）。

そのことも踏まえて今改めて考えると、現行のふるさと納税の枠組みが表面上採用している寄附という形式に過度に囚われることで、この制度を通じて惹き起こされている返礼品競争を始めとした諸現象の本質を見極めにくくなっているという面がありはしないか。だとすると、同制度下における自治体間の資金移動を、個人の寄附行為としてではなく、納税行為として捉え直すことにより、それぞれの現象の本質や、それらをめぐる政策面での対応の在るべき姿が、見えやすくなるはずである。

そもそも中央政府や地方政府による課税は、たとえいかなる課税であっても、基本的には、個人や企業の行動に対して影響を及ぼすことを通じて、国内の資源配分に大なり小なりゆがみをもたらす<sup>(7)</sup>。ただし、地方政府による課税の場合には、このような課税一般に共通した弊害に加えて、地方財政の2つの特徴（①国内に複数の地方政府が存在する、②中央政府と地方政府が同時に課税を行う）に起因した地方税特有の弊害をも併せて考えなければならない。したがって、地方税制の設計には、国税の制度設計よりもはるかに難しい側面がある。

幸いに、経済学には、地方政府同士あるいは地方政府と中央政府が課税をめぐってどのような相互依存関係にあるのかに焦点を合わせた理論的または実証的な先行研究が数多く存在する。そこで、本稿では、それらの知見をも踏まえつつ、我が国のふるさと納税制度の下で生じている諸問題について、資源配分のゆがみを最小限にとどめるとの観点から、論点の再整理を試みる<sup>(8)</sup>。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、ふるさと納税の枠組みを簡単に確認した上で、この制度を対象とした既存の研究を概観する。続いて、米国等でこれまで盛んに行われてきた「慈善団体や非営利団体への寄附」を対象とした先行研究の知見は、我が国のふるさと納税の下で生じている諸現象の本質を理解するという観点からは必ずしも十分なものではないこと、また、そのような認識を踏まえると、むしろ経済学における「租税外部効果」の概念がポイントになることを指摘する。その上で、自治体間における返礼品競争の本質をめぐって、租税外部効果の考え方に基づく解釈を試みるとともに、実際のデータを用いた簡単な分析を行う。さらには、現行制度のうち、ふるさと納税額を国の所得税から所得控除できる部分にも、租税外部効果に関連した問題が認められることを明らかにする。そして最後に、これらの考察の結果から、ふるさと納税という施策の在り方をめぐる示唆を引き出すこととする。

## I ふるさと納税の仕組み

ふるさと納税の仕組みについては、既に各種の文献<sup>(9)</sup>で平易な解説が行われているところではあるが、ここでは、具体的な数値例に基づき、同制度の概要を改めて確認しておく（図1）。

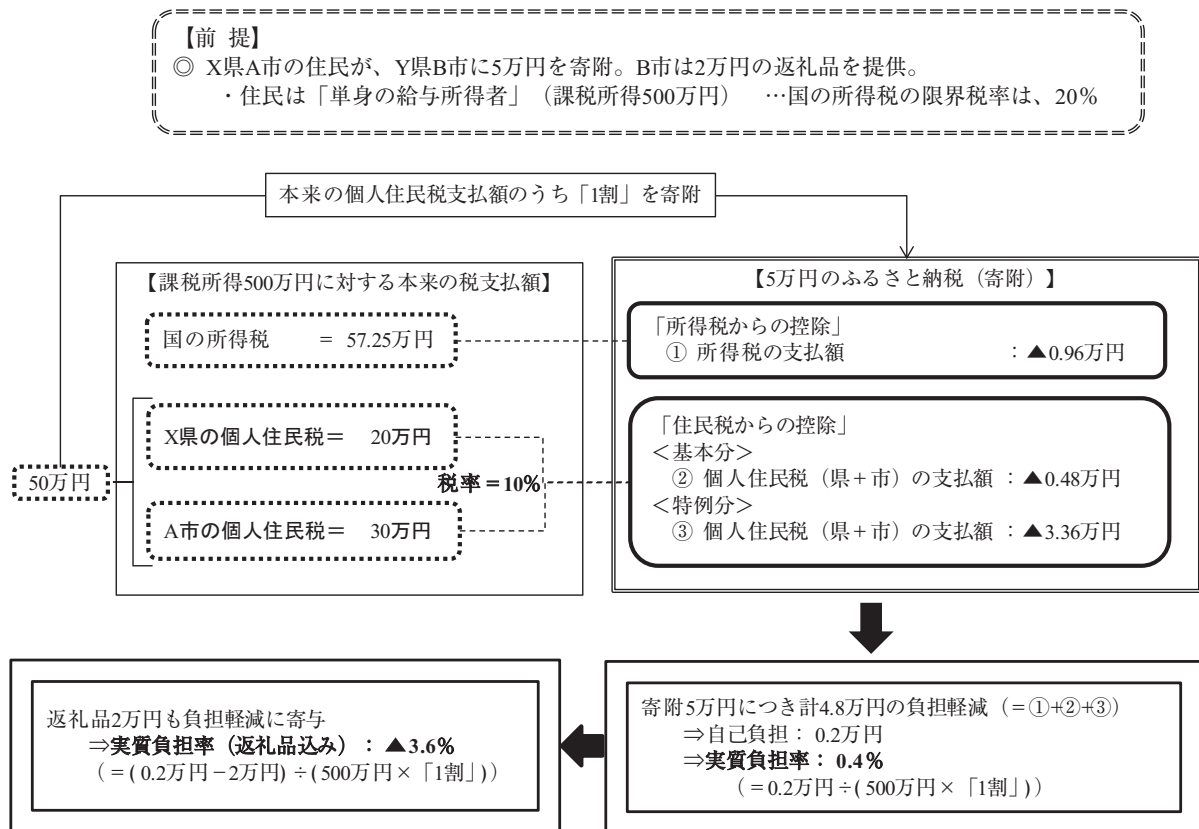
X県に所在するA市の域内に居住している住民（課税所得500万円）が、Y県（X県と同じこともあり得る）に所在するB市に対して5万円のふるさと納税（寄附）を行ったとしよう。ただし、簡略化のため、住民としては「単身の給与所得者」を想定し、ふるさと納税に係る控除以外の

(7) John Leach, *A Course in Public Economics*, New York: Cambridge University Press, 2004, pp.241-255.

(8) ふるさと納税に伴う諸現象に伴い国内の資源配分がゆがめられているという趣旨の指摘を行っている数少ない論稿の1つとして、例えば、別所俊一郎「経済学的に考える 地方財政の格差はいかに是正されるべきか」『中央公論』131(3), 2017.3, pp.76-83が挙げられる。

(9) 例えば、佐藤良「ふるさと納税の現状と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1020, 2018.10.30. <[http://ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11176319\\_po\\_IB1020.pdf?contentNo=1](http://ndl.go.jp/view/download/digidepo_11176319_po_IB1020.pdf?contentNo=1)>

図1 ふるさと納税の仕組み（数値例を踏まえて）



(出典) 筆者作成。

諸控除の存在は一切考慮に入れない。また、A市としては、人口50万以上の市の中から政令で指定される「指定都市」（いわゆる「政令市」）ではない市を想定する。

この住民には、累進税率を採用している国の所得税で20%の限界税率が適用される一方、比例税率を採用している地方の個人住民税（所得割）（以下「個人住民税」という。）では都道府県と市町村を合わせて10%の標準税率（税率の目安として国によって定められた税率）が適用される。その内訳は、都道府県の税率が4%、市町村の税率が6%である<sup>(10)</sup>。いずれの自治体も国が定めた標準税率で個人住民税を課していると仮定すると、この住民は、仮にふるさと納税を利用しなければ、国の所得税を57.25万円（=500万円×20%-42.75万円<sup>(11)</sup><sup>(12)</sup>）、そして地方の個人住民税を、A市に対して30万円（=500万円×6%）、X県に対して20万円（=500万円×4%）支払

(10) なお、市町村のうち指定都市の個人住民税については、平成29年度税制改正で、都道府県の標準税率が2%に、また、市の標準税率が8%に改められ、これらの税率が平成30年度分の個人住民税から適用されている。このような税率変更が行われた背景には、「県費負担教職員制度の見直し」（同教職員の給与負担事務を都道府県から指定都市に移譲）に伴う税源移譲がある（総務省「平成29年度地方税制改正・地方税務行政の運営に当たっての留意事項等」2017.1.23。<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000459805.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000459805.pdf)>）。

(11) 課税所得が500万円である個人の場合、同所得のうち330万円超500万円以下の部分には20%の限界税率が適用されるものの、330万円以下の部分については、20%より低い限界税率（195万円以下の部分に5%、195万円超330万円以下の部分に10%）が適用される。このため、当該個人による所得税の支払額は、課税所得に限界税率20%を乗じた金額よりも42.75万円（=195万円×(20%-5%)+(330万円-195万円)×(20%-10%））分だけ小さくなる。

(12) 国税庁「タックスアンサー（よくある税の質問）No.2260 所得税の税率」<<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/2260.htm>>

わなければならない。

ふるさと納税の制度では、この住民の税負担が、3種類の寄附金控除を通じて軽減される。

第1に、寄附金額5万円から自己負担分として定められている2,000円を差し引いた金額(4.8万円)が、所得税における所得控除の対象となる(「所得税からの控除」)。すなわち、この住民による所得税の支払額は、本来支払わなければならない金額(57.25万円)よりも0.96万円(=4.8万円×20%)だけ少なくなる。

第2に、寄附金額から自己負担分2,000円を差し引いた4.8万円に10%を乗じた金額(0.48万円)が、個人住民税から税額控除され(「住民税からの控除(基本分)」)<sup>(13)</sup>、この住民によるA市とX県に対する個人住民税の支払額は、本来の支払額である50万円(=30万円+20万円)よりも0.48万円だけ少なくなる。

第3に、寄附金額から自己負担分2,000円を差し引いた4.8万円のうち「所得税からの控除」(0.96万円)と「住民税からの控除(基本分)」(0.48万円)を通じて控除し切れなかった3.36万円(=4.8万円-0.96万円-0.48万円)も、A市とX県への個人住民税の支払額から税額控除される(「住民税からの控除(特例分)」)<sup>(14)</sup>。

したがって、この住民にとって、3種類の寄附金控除を合わせた税負担の軽減額は計4.8万円(=0.96万円+0.48万円+3.36万円)となり、その結果、5万円の寄附に関わる実質的な負担額は、自己負担分である2,000円にとどまる<sup>(15)</sup>。

この数値例の場合、B市への寄附金額として想定されている5万円が、この住民によって本来であればA市とX県に支払われなければならない個人住民税50万円(=30万円+20万円)の1割に相当している<sup>(16)</sup>。すなわち、課税所得500万円に対応して本来であれば払わなければならない個人住民税50万円の1割が、ふるさと納税を通じて、寄附に置き換わっている。したがって、この住民の課税所得全体(500万円)を寄附金額に対応した部分と対応していない部分とに分けると、前者の「寄附金額に対応した課税所得」は、課税所得全体(500万円)の1割に当たる50万円であると考えられよう。しかし、この住民は、ふるさと納税を通じた寄附金額について、実際には2,000円分の自己負担しか行わない。このことは、寄附金額5万円に対応した課税所得の一部(50万円)について当該住民自身が負担している割合、言い換えれば、「実質的な地方税の負担率」(以下「実質負担率」という。)が0.4%(=0.2万円÷50万円)であることを意味している。個人住民税の場合、市町村分と都道府県分を合わせた本来の実質負担率、すなわち法律で定められた法定税率は、全国一律10%(=6%+4%)であるが、A市の住民は、個人住民税の支払いの一部をふるさと納税で置き換えることで、その部分については、実質負担率

(13) 「住民税からの控除」のうち「基本分」は、ふるさと納税額の一定割合(10%)分だけ個人住民税の支払額を減らすという形をとる(総所得金額の30%が上限)。

(14) 「住民税からの控除」のうち「特例分」については個人住民税の2割までしか控除できないとされているものの、本稿で設定した条件(課税所得が500万円である「単身の給与所得者」)を前提にした場合には、控除額がこの上限に抵触することはない。

(15) 「住民税からの控除(特例分)」が個人住民税額の2割という上限に抵触しなければ、ふるさと納税を行った個人にとっての自己負担額は、3種類の控除(「所得税からの控除」、「住民税からの控除(基本分)」、「住民税からの控除(特例分)」)を通じて、常に2,000円となる。

(16) ふるさと納税における寄附は個人住民税の支払いが形を変えたものであると考えられることから、本稿では個人による負担の度合い(負担率)を考えるに当たり、地方税の負担のみを対象とし、国税(所得税)の負担は考慮に入れていない。課税所得全体を寄附金額に対応した部分と対応していない部分とに分ける際に個人住民税の支払額のみに着目するのは、このためである。

を0%近くにまで引き下げることが可能になるのである。

それだけではない。寄附先であるB市が返礼品を提供していれば、この住民のふるさと納税に係る実質負担率は更に低下する。例えば、5万円の寄附に対する返礼品の市場価値が2万円であったとしよう。返礼割合は、40% (=2万円÷5万円)である。その場合、返礼品を受け取った個人は、それを換金することにより、B市から2万円の補助金を受け取った場合と実質的に同じ効果を実現することができる。寄附金額5万円に係る直接的な自己負担が2,000円である上に、寄附先の自治体からは2万円の実質的な補助金を交付されることから、「寄附金額の背景をなしている課税所得」(50万円)に対する当該個人の実質負担率は、返礼品の提供を考慮に入れない場合の自己負担率である0.4%よりも一段と低下し、▲3.6% (= (0.2万円-2万円) ÷ 50万円)となる。

ちなみに、以上の試算の前提として用いた寄附金額(5万円)と返礼割合(40%)をそれぞれ別の数値に置き換えた場合も含めて実質負担率をめぐる試算の結果を一覧できる形で示したものが、表1である。この表から読み取れるように、A市の住民の実質負担率は、当該住民の寄附金額が大きくなるほど、また、B市の返礼割合が高くなるほど低くなる。

表1 ふるさと納税を利用した個人の実質負担率 (試算結果) (単位: %)

		B市の返礼割合					
		0%	10%	20%	30%	40%	50%
A市の住民による寄附金額	0.5万円	4.0	3.0	2.0	1.0	0.0	▲1.0
	1万円	2.0	1.0	▲0.0	▲1.0	▲2.0	▲3.0
	1.5万円	1.3	0.3	▲0.7	▲1.7	▲2.7	▲3.7
	2万円	1.0	▲0.0	▲1.0	▲2.0	▲3.0	▲4.0
	2.5万円	0.8	▲0.2	▲1.2	▲2.2	▲3.2	▲4.2
	3万円	0.7	▲0.3	▲1.3	▲2.3	▲3.3	▲4.3
	3.5万円	0.6	▲0.4	▲1.4	▲2.4	▲3.4	▲4.4
	4万円	0.5	▲0.5	▲1.5	▲2.5	▲3.5	▲4.5
	4.5万円	0.4	▲0.6	▲1.6	▲2.6	▲3.6	▲4.6
5万円	0.4	▲0.6	▲1.6	▲2.6	▲3.6	▲4.6	

(注1) 実質負担率 = (寄附金額のうちの自己負担額 (2,000円) - 返礼品の市場価値) ÷ (寄附金額の背景をなしている課税所得) × 100

(注2) A市の住民(課税所得500万円)がB市に対してふるさと納税を行った場合の実質負担率を寄附金額と返礼割合の組合せごとに示したもの。

(注3) A市の住民としては、「単身の給与所得者」を想定しており、ふるさと納税による控除以外の諸控除の存在は一切考慮に入れていない。

(出典) 総務省「ふるさと納税のしくみ / 税金の控除について」 <[http://www.soumu.go.jp//main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/deduction.html](http://www.soumu.go.jp//main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/deduction.html)> を基に筆者作成。

この住民は、本来であれば、課税所得の一部について、居住地のA市とそれが所在するX県に市町村分と都道府県分を合わせて税率10%で個人住民税を支払わなければならないはずであった。その場合の実質負担率は、法定税率と同じ10%である。しかし、その代わりに、返礼品を提供しているB市に対してふるさと納税を行うことで、課税所得の一部に係る実質負担率を引き下げどころか、自らの寄附金額とB市の返礼割合によっては、実質負担率の符号をプラスからマイナスに転換すること、すなわち、負担を行うのではなく経済的な利益を享受することが可能になるのである。



## Ⅱ ふるさと納税を対象とした先行研究

次に、本稿における考察や分析の前提として、これまでに我が国のふるさと納税をめぐる行われてきた学術的な研究の内容を概観しておこう。

実際のデータを踏まえた分析を試みている先行研究となると、その数は必ずしも多くないが、それらは、分析に当たっての着眼点に応じて、大きく2つの類型に分けられる。

第1は、寄附を行う個人の動機に着目した研究である。

その1つとして、西村慶友氏（大阪大学・株式会社サイネックス）、石村知子氏（日本公共政策研究機構）、そして赤井伸郎氏（大阪大学）<sup>(17)</sup>が、共同で執筆し、2017年に公表した論文<sup>(18)</sup>を挙げることができる。彼らは、全国の973市町村に対するアンケート調査を通じて得られた個票データを用い、計量経済学的手法に基づく分析を行っている。分析を通じて明らかになったのは、①中規模又は大規模な自治体に対する寄附がおおむね利己的な動機に基づき行われていることや、②小規模な自治体に対する寄附の場合、利他的な動機に基づく側面が認められないわけではないものの、寄附先の選択が返礼品の価額によって左右されているという面も否めないことなどであった<sup>(19)</sup>。

この類型に属するもう1つの先行研究として見逃せないのは、山村英司氏（西南学院大学）、筒井義郎氏（甲南大学）、そして大竹文雄氏（大阪大学）が、2017年に公表した共同論文<sup>(20)</sup>である。彼らは、2008年から2015年にわたる全国の自治体のパネル・データ<sup>(21)</sup>に基づき、計量経済学的手法で分析を行っている。推定の結果は、ふるさと納税制度の下で自治体が返礼品への支出を1%増やすと当該自治体への寄附は0.61%増加する傾向が認められるというものであった。また、返礼品の提供がなされると、それがなされない場合と比べて、利他的な動機に基づく寄附が大きく減少するとの結果も得られた。

ふるさと納税をめぐる先行研究の第2の類型は、寄附を受け取る側の自治体の特性や財政状況に着目した研究である。

例えば、橋本恭之氏（関西大学）と鈴木善充氏（近畿大学短期大学部）は、2016年に発表した共同論文<sup>(22)</sup>の中で、総務省の『ふるさと納税に関する現況調査結果』や『市町村決算カード』などに収録された自治体別データを踏まえた分析を行っている。そして、個々の自治体の財政力指数（財政支出との関係で見た税収の余裕度を表す指数）と当該団体がふるさと納税を通じて受け取った寄附金額との間に相関関係がほとんど認められないことや、各自治体の人口と同納税を

(17) 本稿における識者の所属は、当該識者による論文等が刊行された当時のものである（以下も同様）。

(18) 西村慶友ほか「ふるさと納税（寄付）のインセンティブに関する分析—個別自治体の寄付受入れデータによる実証分析—」日本地方財政学会編『「地方創生」と地方における自治体の役割』（日本地方財政学会研究叢書 24号）勁草書房、2017、pp.150-178。

(19) 西村氏らの論文は、個人が寄附先から提供される返礼品を通じて自らの経済的利益を図ろうとしていると考えられる場合に、その個人の動機を「利己的な動機」とみなす一方で、個人が自らの経済的利益を意識することなく、寄附先の自治体の活性化を図ろうとしていると考えられる場合には、当該個人が「利他的な動機」を持つとみなしている（同上、pp.159、161）。

(20) Eiji Yamamura et al., “Altruistic and selfish motivations of charitable giving: Case of the hometown tax donation system in Japan,” *ISER Discussion Paper*, No.1003, May 2017.

(21) 各個体の複数時点におけるデータを複数の個体について集めたものを、パネル・データと呼ぶ。

(22) 橋本恭之・鈴木善充「ふるさと納税制度の現状と課題」『会計検査研究』54号、2016.9、pp.13-38。

通じた寄附の受取額との間に弱いプラスの相関関係が認められることなどを指摘している。

また、両氏は、翌 2017 年に発表した共同論文<sup>(23)</sup>において、北海道内の市町村を対象に、ふるさと納税による収支の状況（2015 年度）の比較も行っている。その結果を踏まえて両氏が指摘しているのは、返礼割合の高い自治体が必ずしも多額の寄附を集めているとは限らず、ふるさと納税への取組を通じて同納税による収支を赤字に転落させている自治体も少なくないことである。

このように、ふるさと納税をめぐる既存の実証研究を概観すると、現時点ではその数が限られている上に、数少ない研究の内容も、個人による寄附の動機（利他的な動機と利己的な動機のいずれが支配的か）や、寄附を集めている自治体の特性などの解明にとどまっている感がある。その半面、自治体間で展開されている返礼品競争等の現象がどのような本質を伴ったものなのか、そして、それらの現象を通じて国内経済にゆがみが生じていないのか、などの問題を経済学的な観点から取り上げ、実際のデータに基づき十分な分析を行っている研究は、今のところ見当たらないというのが実状である。

### Ⅲ ふるさと納税をめぐる問題の本質

それでは、ふるさと納税制度の下で現在生じている諸現象のうち自治体による返礼品競争の激化などについては、その本質をどのように解釈すればよいのであろうか。

#### 1 「慈善団体や非営利団体への寄附」に関わる海外の先行研究の知見と限界

寄附をめぐるのは、海外、とりわけ寄附文化が根付いている米欧を中心に、個人による慈善団体や非営利団体への寄附に焦点を合わせる形で理論的な考察や実証的な分析を試みた先行研究が少なくない。しかし、そのような中で見極めておかなければならないのは、それらの研究が、我が国のふるさと納税制度の下で生じている諸現象について考える上でどれほど参考になるかである。

##### (1) 「慈善団体や非営利団体への寄附」に関連した先行研究

###### (i) 慈善団体や非営利団体による寄附金獲得競争

海外における先行研究としてまず念頭に浮かぶのは、寄附を求めて慈善団体や非営利団体（以下「慈善団体等」という。）の間で繰り広げられている競争（以下「寄附金獲得競争」という。）をテーマとした研究である。

古くはローズ・アッカーマン（Susan Rose-Ackerman）氏（米国のエール大学）が、1982 年の論文<sup>(24)</sup>で、慈善団体間の寄附金獲得競争に関する理論的な考察を行っている。この論文で導き出された結論は、個々の団体が慈善事業への参入を自由に行える（同事業に参入障壁が存在しない）のであれば、同事業に新たに参入した団体の「ファンド・レイジング比率」（当該団体の収入全体のうち自らへの寄附を促すためのファンド・レイジング活動に振り向けられた部分の割合）が 100% に

<sup>(23)</sup> 鈴木善充・橋本恭之「ふるさと納税に関する研究—北海道下の市町村データによる分析—」『生駒経済論叢』, 15 (2), 2017.11, pp.21-31.

<sup>(24)</sup> Susan Rose-Ackerman, "Charitable Giving and "Excessive" Fundraising," *Quarterly Journal of Economics*, 97(2), May 1982, pp.193-212.

達するまで、慈善団体の数が増加を続けるというものであった。しかも、そのような現象は、個々の寄附者が高いファンド・レイジング比率に難色を示している状況の下でも発生し、寄附の枠組みそのものを不安定化させる要因になるという。

近年では、カスタネダ (Marco A. Castaneda) 氏 (米国のテュレーン大学)、ガレン (John Garen) 氏 (米国のケンタッキー大学)、ソートン (Jeremy Thornton) 氏 (米国のサムフォード大学) による 2008 年の共同論文<sup>(25)</sup>において、非営利団体 (NPO) による寄附金獲得競争に焦点を合わせた実証分析が行われている。カスタネダ氏は、米国の内国歳入庁 (IRS) から提供された 23,654 の NPO 法人の個票 (2000 年時点) を用いて、クロスセクション分析を行っている。その結果からは、NPO 同士が寄附を求めた競争を激化させると、各 NPO の寄附金収入において、浪費的な支出に振り向けられる部分の割合が低下に向かう半面、ファンド・レイジング活動向けの支出に割り当てられる部分の割合が上昇することが読み取れるという。また、同氏らは、この実証分析の結果を踏まえ、NPO 同士の寄附金獲得競争は、寄附金を受け取る NPO の側にその用途に関わる契約を履行する能力が備わっている場合ほど激しくなる傾向があるとも指摘している。

## (ii) 「寄附の価格弾力性」の計測

加えて、慈善団体等に対する寄附を個人所得課税の課税所得から控除できる制度 (所得控除の枠組み) の下で、寄附金額のコストに対する弾力性 (「寄附の価格弾力性」) がどれほどであるのかを計測した各種の研究も見逃せない。同弾力性は、寄附を行う側の個人から見た寄附に関わるコストが 1% 低下するとその個人が寄附金額を何 % 増やす傾向があるのかを表す指標である。寄附金額の所得控除は、寄附を行う個人の側から見ると寄附に関わるコストの低下を意味していることから、この弾力性を実際のデータに基づき推定することにより、個人の寄附が所得控除を通じてどれだけ押し上げられるのかを把握できる。

ペローザ (John Peloza) 氏 (カナダのカルガリー大学) とスティール (Piers Steel) 氏 (同) は、2005 年に発表した共同論文<sup>(26)</sup>で、慈善団体等への寄附に関わる所得控除制度の影響について、過去 40 年間にわたり世界各国で行われてきた計 69 件の先行研究を対象としたメタ分析 (meta-analysis)<sup>(27)</sup>を行っている。個々の研究で示されている結論を総合的に踏まえたメタ分析の結果は、寄附の価格弾力性の平均値が 1.44 であるというものであった。ペローザ氏らは、メタ分析を通じて同弾力性が 1 を上回るとの結果が得られたことを踏まえ、個人の寄附を対象とした所得控除制度は、コストの削減率を上回る寄附の増加率が期待できるという点で、国庫にとって効率的であると結論付けている。

また、寄附の価格弾力性を独自に計測した最近の研究としては、例えば、ドゥケット (Nicolas J. Duquette) 氏 (米国の南カリフォルニア大学) が 2016 年に発表した論文<sup>(28)</sup>が挙げられる。同氏は、

<sup>(25)</sup> Marco A. Castaneda et al., “Competition, Contractibility, and the Market for Donors to Nonprofits,” *Journal of Law, Economics, & Organization*, 24(1), May 2008, pp.215-246.

<sup>(26)</sup> John Peloza and Piers Steel, “The Price Elasticities of Charitable Contributions: A Meta-Analysis,” *Journal of Public Policy & Marketing*, 24(2), Fall 2005, pp.260-272.

<sup>(27)</sup> 定量的に分析が行われた複数の先行研究を収集した上で、それらの研究を様々な角度から統合したり、比較するという形をとる分析の手法。当初は、医学や心理学などの分野を中心に用いられていたが、近年では、経済学を始めとした社会科学の諸分野でも用いられている。

<sup>(28)</sup> Nicolas J. Duquette, “Do tax incentives affect charitable contributions? Evidence from public charities’ reported revenues,” *Journal of Public Economics*, vol.137, May 2016, pp.51-69.

米国の IRS から提供された NPO の個票（1982～1990 年）に基づくパネル分析を通じて、米国における「1986 年税制改革法」（Tax Reform Act of 1986, P.L.99-514）を背景とした寄附に関わるコストの 1% 上昇には、NPO による寄附の受取額を約 4% 減少させる効果があったとしている。ドゥケット氏によるこの分析結果を前提にすると、米国における寄附の価格弾力性は 4 程度と、ペローザ氏らによるメタ分析の結果として示された 1.44（米国以外の国々を対象とした研究も含んだ平均）をはるかに上回る。

## (2) 「慈善団体等への寄附」と「地方政府への寄附」

このように、慈善団体等に対する個人の寄附をめぐっては、海外において、相応の先行研究の蓄積が見られる。そして、個々の慈善団体等が寄附金獲得競争の激化に伴い自らへの寄附を増やすことを主眼とした活動に注力するようになるとの指摘や、寄附金額を所得控除できる制度が個人の寄附を後押しするとの見方には、我が国のふるさと納税の枠組みの下で今まさに生じている諸現象に関して、それなりの説明力を持った側面もあると言えよう。

しかしながら、我が国のふるさと納税のような「地方政府（自治体）への寄附」を「慈善団体等への寄附」とのアナロジーで語り尽くすことは、妥当なのであろうか。

もちろん、地方政府と慈善団体等との間には、サービス需要者の厚生（満足度）の改善につながり得るようなサービスを提供しているという共通点がある。すなわち、地方政府の場合には住民が、そして、慈善団体等の場合には慈善活動等の対象となる者が、サービスの需要者に当たる。

その一方で、両者には、相違点も少なくない。

例えば、地方政府の活動について考える場合、住民と各地方政府との空間的な位置関係がとりわけ重要になってくるが、慈善団体等の場合には、必ずしもそうではない。言い換えると、地方政府が特定の地域に居住している住民に対応付けられた存在であるのに対して、慈善団体等については、特定地域に居住する者との対応関係が必ずしも明確でない。このため、同一階層の地方政府間では管轄地域の重複が基本的には見られない一方で、複数の慈善団体等の間では、サービスの提供対象としての地域や住民の重複があり得る。

地方政府と慈善団体等では、その活動を支える財源も異なっている。慈善団体等の活動に必要な財源は、主に事業収益や寄附金等から構成されている<sup>(29)</sup>。しかし、地方政府の財源の中心をなすのは、住民から強制的に徴収される税収であり、財源全体における寄附金の位置付けは、飽くまで副次的なものに過ぎない。

さらに、地方政府の場合、やはり税収を主要な財源としている中央政府との間で、財源をめぐって競合的な関係を余儀なくされる可能性が否定できない。これに対して、慈善団体等は、税収を財源としているわけではないため、中央政府との間でそうした競合関係が明示的に生じる余地はないであろう。

地方政府と慈善団体等の間に見られるこれらの相違点は、いずれも両者の本質に関わるものであり、看過できるものではない。それだけに、ふるさと納税を個人による寄附行為とみなして、その枠組みの下で発生している諸現象を慈善団体等への寄附に関連した先行研究の知見のみに基づき解釈しようと試みることには、自ずと限界があると考えられよう。

<sup>(29)</sup> 内閣府「特定非営利活動法人に関する実態調査報告書 平成 29 年度」2018.3.30, p.27. <[https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h29\\_houjin\\_houkoku.pdf](https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h29_houjin_houkoku.pdf)>

## 2 ポイントとなる租税外部効果の観点

ふるさと納税を、個人の寄附行為としてではなく、個人の納税行為として改めて捉え直す過程を通じて、初めて浮かび上がってくる可能性があるとしたら、それは一体何であろうか。

経済学には、そのような視点に立った考察に当たり参考となる「租税外部効果」という概念がある<sup>(30)</sup>。これは、ある地方政府による税制の変更が、市場取引（金銭的な対価の支払い）を経ることなく、他の政府（別の地方政府や中央政府）に対して経済的な影響を及ぼすような現象を意味している。冒頭でも述べたように、そもそも政府による課税には、市場における自由な取引を通じて実現されるはずであった国内における資源配分の最適化（効率化）を妨げるという側面、換言すれば、資源配分にゆがみをもたらすという側面がある。そうした中で、租税外部効果が発生すると、課税に伴う資源配分上のゆがみは一段と拡大し、それに対応した形で、国内全体として見た経済厚生<sup>(31)</sup>もまた低下に向かう<sup>(32)</sup>。

ふるさと納税の枠組みの下で今日生じつつある諸現象の場合には、以下で述べるように、地方政府（自治体）同士の水平的な関係と、地方政府（自治体）と中央政府（国）との垂直的な関係のそれぞれについて、まさに租税外部効果に相当すると言って差し支えない側面が見て取れる。

### (1) 地方政府（自治体）間における租税外部効果

ふるさと納税の枠組みの下では、非居住者からの寄附の受取りという形で財源を増やす自治体が見られる半面、居住者による域外の自治体に向けた寄附を通じて税収を減らす自治体も発生している。

このことを上述の数値例に即して確認してみよう（図2）。A市の住民（国の所得税について20%の限界税率を適用されている。）は、B市の返礼品に魅かれて、同市に5万円のふるさと納税（寄附）を行い、同市からは市場価値が2万円の返礼品を提供されている。寄附の結果、B市の財源が5万円増加する一方で、A市とX県は、個人住民税からの税額控除（「基本分」及び「特例分」）を通じて、3.84万円（5万円のうち自己負担分の2,000円以外である4.8万円から、国の所得税からの所得控除分である0.96万円を差し引いた残余に相当する金額）分だけ個人住民税の税収減を余儀なくされる。そして、この減収額は、地方税法（昭和25年法律第226号）の規定に従い、市町村分の標準税率（6%）と都道府県分の標準税率（4%）との比（6対4）に基づき、A市とX県のそれぞれに対して按分される。すなわち、A市に按分される金額は、2.304万円（ $=3.84万円 \times 0.6$ ）である。こうした現象は、本来であればA市に支払われるはずであった個人住民税3万円（ $=50万円 \times 6%$ ）の一部（2.304万円）がA市からB市に向けて実質的に移転していること、すなわち個人住民税収の地域間移動に等しいと考えられる。そして、ほとんどの自治体が個人住民税の税率を標準税率に等しく設定し、自治体間における税率の差異がほとんど見られないとい

<sup>(30)</sup> Bev Dahlby, "Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants," *International Tax and Public Finance*, 3 (3), July 1996, pp.397-412.

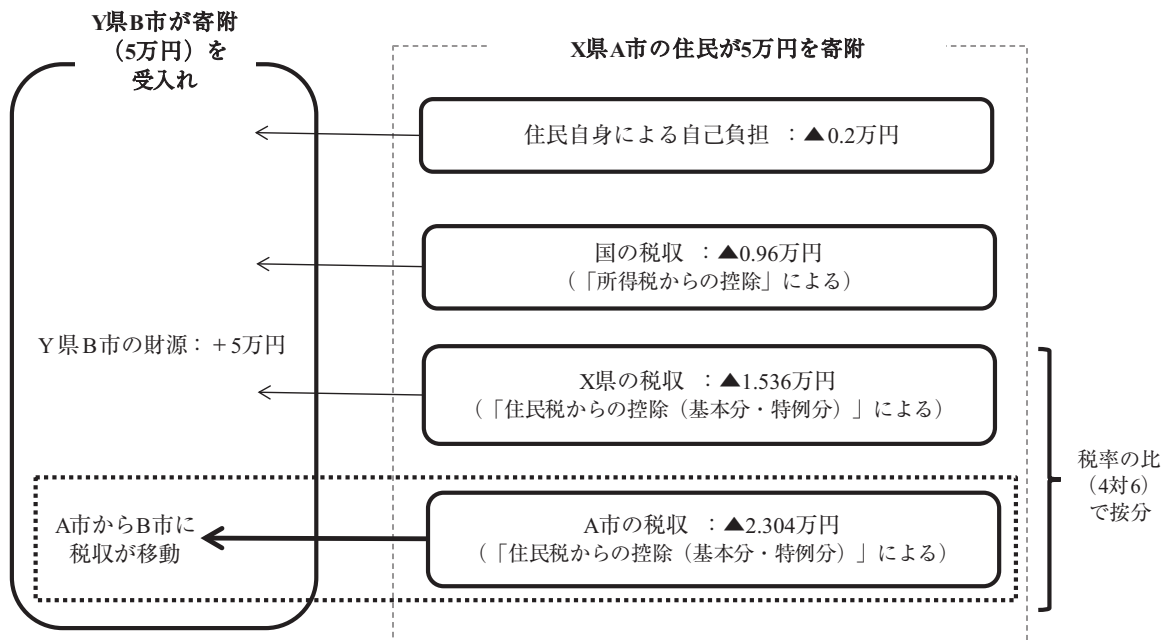
<sup>(31)</sup> 経済厚生 (economic welfare) は、市場取引に参加している全ての経済主体（消費者、生産者など）について、財・サービスの消費を通じて得られる満足度を金銭的価値に換算したものから、それを生産するためのコストを差し引いた値の合計であり、社会的余剰 (social surplus) とも呼ばれる。経済学では、政府による市場経済への介入に伴う影響を考える際に、この経済厚生の増減に着目する。

<sup>(32)</sup> 深澤映司「地方における課税自主権の拡大に伴う経済的効果」『レファレンス』727号, 2011.8, pp.55-72. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050355\\_po\\_072703.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050355_po_072703.pdf?contentNo=1)>

う我が国の現状<sup>(33)</sup>と、税収が課税ベースに税率を掛け合わせたものであることの双方を踏まえると、A市からB市に向けた個人住民税収の移動は、同税の課税ベース（住民の所得）の移動とほぼ同義であると考えられよう。

しかも、A市の住民の側から見ると、B市による返礼品（2万円）の提供は、寄附金額をめぐる各種の控除（「所得税からの控除」や、「住民税からの控除」の「基本分」及び「特例分」）と相まって、B市に対する寄附5万円に係る実質的な自己負担を一段と軽減する方向に作用している。したがって、B市は、自らが直接的に操作できる変数が返礼割合だけに限られた状況の下で、他の自治体との返礼割合の引上げ合戦、すなわち、返礼品競争という形をとった実質負担率の引下げ競争を通じて、他地域から自地域に個人住民税の課税ベースを引き寄せているということになる。

図2 ふるさと納税を通じた税収の地域間移動（数値例を踏まえて）



(出典) 筆者作成。

一般に、地方政府が他地域の課税ベースを自地域内に呼び込むことを主眼として行う税負担(税率)の引下げ競争は「租税競争」(tax competition)と呼ばれ、租税外部効果の1つの形態として位置付けられている。租税競争については、ゾドロウ(George R. Zodrow)氏(米国のライス大学)とミーズコウスキー(Peter Mieszkowski)氏(同)による1986年の共同論文<sup>(34)</sup>を嚆矢として、

<sup>(33)</sup> 総務省から公表されている資料の直近分により確認できる範囲では、2017年4月1日の時点で個人住民税の税率を標準税率である6%と異なる水準に設定している市町村は、全国の約1,700の市町村の中で3団体(兵庫県豊岡市、愛知県名古屋市の市、大阪府田尻町)に限られていた。具体的には、豊岡市の税率が6.1%と標準税率を上回る一方、名古屋市の税率が5.7%、田尻町の税率が5.4%と、それぞれ標準税率を下回っていた(総務省自治税務局『地方税に関する参考計数資料 平成30年度』2018.2, p.40. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/pdf/ichiran06\\_h30/ichiran06\\_h30\\_13.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_h30/ichiran06_h30_13.pdf)>)。なお、同じ時点で個人住民税の税率を標準税率である4%と異なる水準に設定していた都道府県は、神奈川県(4.025%)のみであった(神奈川県「水源環境を保全・再生するための個人県民税超過課税の概要」2018.9.3. <<http://www.pref.kanagawa.jp/zei/kenzei/a001/b001/002.html>>)。

<sup>(34)</sup> George R. Zodrow and Peter Mieszkowski, "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods," *Journal of Urban Economics*, 19(3), May 1986, pp.356-370.

それ以降、各種の理論的な研究が積み重ねられてきた。そして、地方政府間における租税競争の経済的な帰結は、個々の地方政府の税率が社会的に最適な水準との対比で過小化することであると指摘がなされている<sup>(35)</sup>。租税競争が、しばしば「底辺への競争」(race to the bottom)と呼ばれている所以である<sup>(36)</sup>。

折しも、今日の我が国では、ふるさと納税を背景として自治体間で事実上の租税競争に等しい返礼品競争が繰り返されており、その結果、各自治体の返礼割合が過度に引き上げられるとともに、返礼品の提供元である自治体に寄附を行う個人にとっての実質負担率は、過度に低下していると考えられる。

## (2) 地方政府（自治体）と中央政府（国）の間における租税外部効果

ふるさと納税には、上で述べた租税競争的な側面に加えて、寄附した金額のうち自己負担分の2,000円を除いた金額を国の所得税から所得控除できる枠組みを背景に、自治体レベルで見た財源増加分の一部が国の税収を減らす要因になっているという側面もある。上述の数値例に則して述べれば、B市における財源の増加(5万円)の裏側では、「所得税からの控除」に相当する0.96万円分だけ、国の所得税収が押し下げられている。

一般に、地方政府の財源の増加が「国税からの所得控除」を通じて国の財源を減らしているのであれば、地方政府から中央政府に対して市場取引を経ることなく経済的な影響(外部性)が及んでいることになる。このような地方・中央政府間の関係は、「垂直的な外部性」と呼ばれる<sup>(37)</sup>。

そして、こうした外部性を背景として地方政府又は中央政府の行動にゆがみが生じているとき、その現象は、租税外部効果の1形態としての「垂直的租税外部効果」<sup>(38)</sup>に分類される。ちなみに、租税競争の経済的な帰結が個々の地方政府の税率が過小化することであったのに対して、垂直的租税外部効果の経済的帰結は、各地方政府の税率の社会的な最適水準と比べた過大化である<sup>(39)</sup>。

## IV 返礼品の提供を通じた事実上の租税競争の発生

本章では、ふるさと納税をめぐる自治体間の返礼品競争について、その本質が何であるのかを租税外部効果の観点から考える。

### 1 個人所得課税をめぐる租税競争—先行研究に見る海外の事例と我が国の状況—

繰り返しになるが、ふるさと納税の枠組みの下で行われている自治体間の返礼品競争は、個人所得課税をめぐる事実上の租税競争に相当する現象であると考えられる。

一般に、地方政府間の租税競争が個人所得課税を対象とした形で繰り返されるケースは、稀だと言える。その背景には、個人所得への課税が基本的には居住地主義<sup>(40)</sup>に基づき行われて

<sup>(35)</sup> Dahlby, *op.cit.*(30)

<sup>(36)</sup> 深澤映司「我が国の地方法人課税をめぐる租税競争—法人事業税を対象とした現状分析—」『レファレンス』703号, 2009.8, pp.55-75. <[http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200908\\_703/070303.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200908_703/070303.pdf)>

<sup>(37)</sup> 佐藤主光「地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方」『フィナンシャル・レビュー』65号, 2002.10, pp.148-168.

<sup>(38)</sup> 垂直的租税外部効果の例としては、「地方税の国税からの所得控除」を通じたもの以外に、地方政府が中央政府と同じ課税ベースに税を課している状況の下で発生する同効果(重複課税に基づく垂直的租税外部効果)も挙げられる(Dahlby, *op.cit.*(30))。

<sup>(39)</sup> *ibid.*

いる中で、個人による居住地の変更に関わる様々なコスト（住居や勤務先などの変更に伴う各種のコスト）の負担が敬遠され、実際には居住地がなかなか変更されないことがある。居住地の変更が行われなければ、個人所得、特に個人の労働所得という課税ベースが地域をまたいで移動することもない。そのためか、租税競争に関する先行研究は、地域間移動が比較的頻繁に発生し得る課税ベース、具体的には資本（ないし法人所得）や個人消費などに焦点を合わせて、各国の地方政府を対象とした実証分析を試みたもの<sup>(41)</sup>が大半である。すなわち、個人所得課税をめぐる租税競争の展開を実証的に裏付けた研究は、極めて乏しい状況となっている。

もっとも、そのような状況の下でも、個人所得課税をめぐる租税競争の発生を指摘されている国の例が、世界中に全く見当たらないというわけではない。具体的には、スイスとスウェーデンが、そうした国の例に当たる。

### (1) スイスの地方政府間における租税競争

スイスにおける州政府等の地方政府の間で個人所得課税をめぐる租税競争が行われていることは、フェルド（Lars P. Feld）氏（スイスのザンクトガレン大学、ドイツのハイデルベルク大学など）らによる実証研究を通じて明らかにされている。

連邦制を採るスイスでは、州政府に対して強い課税自主権が与えられており、州の間における税負担率の差異が顕著となっている。しかも、スイスの場合、国土面積は日本の九州と同程度に過ぎず、かつ国内における個々の州政府の規模も大きくないことから、この国の納税者にとって税負担の低い州への移住は比較的容易である。

フェルド氏は、キルシュゲスナー（Gebhard Kirchgässner）氏（スイスのザンクトガレン大学）との共同論文（2001年に公表）<sup>(42)</sup>の中で、スイスにおける26の州（カントン）と137の大都市のクロスセクション・データ<sup>(43)</sup>（1990年時点）を用い、州又は都市の個人所得課税や移転的支出が納税者の居住地選択に関わる意思決定に対してどのような影響を及ぼしているのかを定量的に分析した。その上で、分析の結果を踏まえて、スイスでは、州の間または都市の間で、個人所得課税の税率をめぐる租税競争が展開されており、その背景には同課税の負担の高低に応じて居住地を変更する高所得者の行動があるとの結論を示している。

また、フェルド氏は、ルリエ（Emmanuelle Reulier）氏（レンヌ大学）との共同論文（2009年に公

(40) 所得を得る個人が居住している地域（居住地）を管轄している地方政府が、その所得に対する課税権を持つとの考え方。

(41) 北米や欧州の主要国を対象とした数多くの先行研究が、計量経済学的手法に基づく実証的な分析を通じて、各国の地方政府による自由な税率設定の下で資本課税または消費課税をめぐる租税競争が発生しているとの結論を導き出している。資本課税をめぐる租税競争に焦点を合わせた代表的な研究として、カナダの州政府を対象にした Masayoshi Hayashi and Robin Boadway, “An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction: The Case of Business Income Taxes in Canada,” *Canadian Journal of Economics*, 34(2), May 2001, pp.481-503 や、ドイツの市町村を対象にした Thiess Buettner, “Local business taxation and competition for capital: the choice of the tax rate,” *Regional Science and Urban Economics*, 31(2-3), April 2001, pp.215-245 が挙げられる。また、消費課税をめぐる租税競争がテーマとされている主な研究としては、米国の州政府を対象にした Jan P. A. M. Jacobs et al., “Consumption tax competition among governments: Evidence from the United States,” *International Tax and Public Finance*, 17(3), June 2010, pp.271-294 や、カナダの州政府を対象にした Leonzio Rizzo, “Interaction between federal taxation and horizontal tax competition: theory and evidence from Canada,” *Public Choice*, 144(1-2), July 2010, pp.369-387 がある。

(42) Lars P. Feld and Gebhard Kirchgässner, “Income tax competition at the State and Local Level in Switzerland,” *Regional Science and Urban Economics*, 31(2-3), April 2001, pp.181-213.

(43) 特定の時点における個別別のデータを集めたものを、クロスセクション・データと呼ぶ。



表)<sup>(44)</sup>では、スイスの26州のパネル・データ(1984~1999年)に基づき、州政府の個人所得課税で設けられている11のブラケット(税率適用区分)ごとに、「自州の税率」と「地理的に隣接した州の税率の平均」との関係性を推定している。推定結果から導き出されたのは、年間課税所得が10万スイスフラン超の富裕層を自州内へと呼び込むために、隣接している州政府との間で、とりわけ激しい租税競争が展開されているとの結論であった。

## (2) スウェーデンの地方政府間における租税競争

地方政府による個人所得課税をめぐる租税競争の発生が指摘されているもう1つの国として、スウェーデンも見逃せない。スウェーデンでは、日本の市町村に相当するコミューン(kommun)と、域内に複数のコミューンを含んだランスティング(landsting)が、それぞれ個人所得課税を行っており、その税率の設定は、コミューン又はランスティングごとに自由に行われている<sup>(45)</sup>。

エドマーク(Karin Edmark)氏(スウェーデンのウプサラ大学)とオーグレン(Hanna Ågren)氏(同)は、2008年に公表した共同論文<sup>(46)</sup>で、283のコミューンのパネル・データ(1993~2006年)を用いた個人所得課税をめぐる分析を通じて、各コミューンが、隣接したコミューンによる1%の税率引下げに伴い、自らの税率を0.74%引き下げる傾向があることを明らかにした。ちなみに、この論文では、他地域の税率の低下を受けて自地域の税率もまた低下に向かうという関係が、租税競争とヤードスティック競争のいずれに相当するのかを識別することを主眼とした分析も行われている。ヤードスティック競争は、住民が、自地域の税率を他地域のそれと比較した結果を判断材料にして、地方選挙で地方政治家(首長、議員等)への投票を行うことを背景とした地方政府間の税率引下げ競争であり、見かけの上では租税競争と似通っている。このため、両競争をどのように識別するかは、実証分析上の1つの大きな焦点となり得る<sup>(47)</sup>。エドマーク氏らは、パネル・データに基づく分析の結果から、各コミューンの税率の間に見られるプラスの相関関係は、ヤードスティック競争ではなく租税競争に相当する現象であると結論付けている。

## (3) 我が国における個人所得課税をめぐる租税競争の発生可能性

このように、スイスとスウェーデンでは、地方政府による自由な税率設定を背景に、地方政府間で個人所得課税をめぐる租税競争が展開されている可能性がある<sup>(48)</sup>。

(44) Lars P. Feld and Emmanuelle Reulier, "Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons," *German Economic Review*, 10(1), February 2009, pp.91-114.

(45) 深澤映司「地方税制の抜本改革をめぐる論点整理—課税自主権拡大と租税外部効果の観点から—」『レファレンス』794号, 2017.3, p.29-47. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10315718\\_po\\_079402.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10315718_po_079402.pdf?contentNo=1)>

(46) Karin Edmark and Hanna Ågren, "Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies," *Journal of Urban Economics*, 63(3), May 2008, pp.849-857.

(47) ヤードスティック競争と租税競争の識別については、深澤映司「地方における独自減税の本質—租税競争とヤードスティック競争の識別の観点から—」『レファレンス』743号, 2012.12, pp.27-46. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_4059577\\_po\\_074302.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_4059577_po_074302.pdf?contentNo=1)> を参照されたい。

(48) スイスとスウェーデン以外にも、例えば、ベルギーを対象とした実証研究(Bruno Heyndels and Jef Vuchelen, "Tax Mimicking among Belgian Municipalities," *National Tax Journal*, 51(1), March 1998, pp.89-101.) や、ポルトガルを対象とした実証研究(Maria Luísa Coimbra et al., "Fiscal Competition among Portuguese Municipalities," *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, N.º28, 2011, pp.27-38.) で、地方政府による個人所得課税の税率について、他地域の税率が低下すると自地域の税率も下がるという関係が有意に確認されている。ただし、これらの研究では、そのような関係が租税競争とヤードスティック競争のいずれに相当するのかを識別するための分析までは、なされていない。

しかし、両国のケースは、世界全体から見れば飽くまで例外として位置付けられるであろう。なぜならば、地域間で移動しやすい資本や個人消費といった課税ベースとは異なり、労働所得がその中心をなす個人所得という課税ベースについては、課税ベースの地域間移動の可能性が小さく、それを自地域内に呼び込むための税負担の引下げ競争が地方政府間で繰り広げられる必然性も乏しいと考えられるからである。

このことは、我が国についても当てはまる。事実、日本の自治体間で個人住民税をめぐる租税競争が行われていることを指摘した先行研究は、これまでのところ見当たらない<sup>(49)</sup>。ただし、その背景としては、個人が居住地を変更しにくいという一般的な理由もさることながら、我が国に特有の事情も看過できないであろう。すなわち、我が国の場合、個々の自治体が地方税の税率を完全に自由な形で設定できるわけではないという事情である。

我が国では、個々の自治体によって設定される地方税の税率が、標準税率以上かつ制限税率（国によって定められた税率の上限）以下の値をとり、標準税率未満の税率を選択する自治体は全国に皆無という状況が、1980年代から近年に至るまで続いてきた。その背景には、国が、地方債の発行に関する「許可制度」の下で、標準税率未満の地方税率を設定した自治体による地方債の発行を無条件で許可しないという枠組みが、採用されていたことがあった。このため、国の法律で標準税率が定められた地方税については、同税率が実際の税率の実質的な下限として機能してきたのである。個人住民税も、そのような地方税の1つであったと言える<sup>(50)</sup>。

2006年度以降は、地方債の発行をめぐる枠組みがそれまでの「許可制度」から「事前協議制度」へと変更される中で、たとえ標準税率未満の地方税率を設定している自治体であっても、国から起債の許可を得るという条件の下で地方債を発行することが可能になった。そして、国によるこのような制度改正は、2010年度以降、個人住民税の税率を標準税率未満に設定する自治体が全国の各地に現れる契機となり、一時は、そうした独自減税の動きが、愛知県名古屋市を始めとする全国の3市2町に拡大することとなった<sup>(51)</sup>。

にもかかわらず、標準税率が地方税率の事実上の下限として機能する状況は、今日でも基本的には変わっていない。起債制度の「許可制度」から「事前協議制度」への変更がなされたとはいえ、個々の自治体にとって、標準税率に満たない税率の設定に関わるハードルは、国からの起債許可の取得という形で依然残されているからである<sup>(52)</sup>。2010年度以降における各地の自治体による独自減税にしても、今から振り返れば、全国的な拡がりを欠いた現象であったし、同減税の多くは、時限措置として実施され、既に当該措置の終了を迎えている<sup>(53)</sup>。

(49) ちなみに、地方法人課税をめぐる自治体間の租税競争であれば、個々の自治体が各種の税制優遇措置により法人の税負担を軽減することなどを通じて、我が国でも既に行われている可能性がある。これまでに複数の先行研究が、地方法人課税の平均実効税率（平均的な税負担率）について都道府県間でプラスの相関関係が認められることを実証分析の結果として示している（深澤 前掲注36; Atsushi Kawamoto, “An empirical analysis on intergovernmental strategic interaction in tax policy: Evidence from capital taxation in Japan,” *PRI Discussion Paper Series*, No.2012A-09) 2012; 田中宏樹『政府間競争の経済分析』勁草書房, 2013, pp.85-99.)。

(50) 深澤映司「地方税の標準税率と地方自治体の課税自主権」『レファレンス』735号, 2012.4, pp.39-53. <[http://ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3488876\\_po\\_073503.pdf?contentNo=1](http://ndl.go.jp/view/download/digidepo_3488876_po_073503.pdf?contentNo=1)>

(51) 深澤 前掲注(47)

(52) 深澤 前掲注(50)

(53) 愛知県名古屋市の個人住民税減税は恒久的な措置であり、今日でも継続している（一方、大阪府田尻町の個人住民税減税は、2017～2019年度の時限措置である。）。しかし、名古屋市の恒久減税が他の市町村の住民による名古屋市に向けた移住を促す要因になっているのかどうかについては、議論の余地がある。

いずれにせよ、我が国は、諸外国以上に、地方政府同士が個人所得課税をめぐる租税競争を展開しにくい状況に置かれた国であると見てよさそうである。そのような状況下における約10年前のふるさと納税導入は、個人住民税について課税ベースの実質的な地域間移動を可能にするとともに、各自治体が非居住者の実質負担率を柔軟に引き下げられる枠組みを提供したという点において、我が国の地方税制の骨組みを大きく変化させる動きであったと言えよう。だとすれば、ふるさと納税の枠組みの下で、これまでの我が国で観察されようがなかった自治体間の個人所得課税をめぐる租税競争が実際に行われていたとしても、意外なことではあるまい。

## 2 返礼品競争の形をとった事実上の租税競争—我が国のデータから読み取れること—

それでは、ふるさと納税への返礼品の提供を通じて自治体間で事実上の租税競争が発生していることは、実際のデータで確かめられるであろうか。この点を確認するために、簡単な分析を行ってみよう。

### (1) 分析の背景をなす考え方と手法

租税競争発生の有無を明らかにするために用いられる標準的な分析手法は、競争相手としての他地域（以下「競争相手地域」という。）の税負担率の低下に伴い自地域の税負担率もまた低下に向かうという形でのプラスの相関関係が、統計学的に有意な形で認められるのか否かを、計量経済学（回帰分析）の手法を通じて確認するというものである。

居住地の自治体に支払うはずであった個人住民税を他の自治体に向けた寄附へと置き換えることになるふるさと納税の場合、自治体間の租税競争という観点から注目される税負担率は、個人住民税の法定税率ではなく、ふるさと納税を行う個人にとっての平均的な実質負担率（当該個人の課税所得全体のうちふるさと納税に対応した部分に占める自己負担額（返礼品の換金分を含む。）の割合）である。そして、その実質負担率には、上述のとおり、各自治体の返礼割合が大きな影響を及ぼしていると考えられる。すなわち、個々の自治体は、自らの返礼割合を他の自治体よりも高めることを通じて、非居住者にとっての自己負担率を他の自治体よりも大きく引き下げ、ひいては、非居住者から自らへの寄附（ふるさと納税）を勝ち取ることができる。

そこで、自地域の返礼割合と競争相手地域の同割合との間にプラスの相関関係が認められるか、そして、仮に認められる場合に、その関係は有意なものであると言えるのか否かを、簡単な回帰分析を通じて確認してみた。具体的には、総務省「平成30年度ふるさと納税に関する現況調査」<sup>(54)</sup>に収録された全国の791市のデータに基づき、「自地域の返礼割合」を「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」のみで説明する関数を最小二乗法（Ordinary Least Squares: OLS）<sup>(55)</sup>で推定し、「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」の係数について、その符号がプラスになると同時に有意になるかどうかを確かめることにした。

### (2) 分析の前提としての「競争相手地域」

このような推定を行う前提として考えておかなければならないことが2つある。1つは、

<sup>(54)</sup> 総務省「平成30年度ふるさと納税に関する現況調査について」2018.7.6. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20180706.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20180706.html)>

<sup>(55)</sup> 回帰分析の代表的な方法。被説明変数が説明変数の1次式で表されることを前提とした上で、被説明変数の実績値とその推定値との乖離幅を2乗したものの合計が最小になるように1次式の係数を求めるという手順で、実際の推定が行われる。

個々の自治体の競争相手地域としてどのような地域を想定するかであり、もう1つは、「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」を算出する上で、他地域の返礼割合をいかなるウェイトに基づき平均するかである。

租税競争の発生の有無を明らかにすることを主眼として実証的な分析に取り組んでいる各種の先行研究を概観すると、競争相手地域としては、①「自地域と地理的に隣接している（境界線を共有している）地域」、②「自地域からの距離が近い地域」、③「各種の指標の値によって表される諸条件が自地域と類似した地域」のうちのいずれかを想定しているケースが多いようである<sup>(56)</sup>。もっとも、本稿の分析の場合、①又は②を各地域の競争相手地域とみなすことは、適当ではあるまい。なぜならば、ふるさと納税の枠組みの下では、通常の租税競争の場合とは異なり、地域をまたいだ税収の移動が自治体間の距離的な遠近とは無関係に発生する可能性が大きいからである。個々の自治体は、それとは別の尺度と照らし合わせて競争相手となる自治体を想定した上で、相手の返礼割合をにらみつつ、自らの返礼割合を設定していると考えられる。

そこで、本稿では、③の「各種の指標の値によって表される諸条件が自地域と類似した地域」がそれぞれの地域の競争相手であるとの前提に立ち、分析を行うことにした。

そして、その場合に「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」を算出する上で必要となるウェイトは、やはり先行研究<sup>(57)</sup>に倣い、自地域と競争相手地域の間における各種指標の値の差異が小さいほどウェイトの値が大きくなるように、「各種指標の値の差について絶対値をとったものの逆数」とした。

### (3) 分析の結果等

「自地域の返礼割合」を「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」で説明する関数の最小二乗法による推定結果は、表2のとおりである。なお、参考までに、これら2つの変数の自治体ごとの組合せをプロットした散布図も、併せて示している（図3～6）。

表2 「自地域の返礼割合」と「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」との関係（推定結果）

		「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」 の係数	決定係数
加重平均 ウェイト	「人口」の差（絶対値）の逆数	0.2355**	0.0073
	「歳出総額」の差（絶対値）の逆数	0.3051***	0.0115
	「住民1人当たりの基準財政収入額」の差（絶対値）の逆数	0.3110***	0.0121
	「財政力指数」の差（絶対値）の逆数	0.3279***	0.0171

(注1) 「自地域の返礼割合」を「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」で説明する1次関数の推定結果を、加重平均に用いたウェイトごとに表示。

(注2) 「\*\*\*」は、係数が1%水準で有意であること（係数がゼロである確率が1%以下であること）を、また、「\*\*」は係数が5%水準で有意であること（係数がゼロである確率が5%以下であること）を意味している。

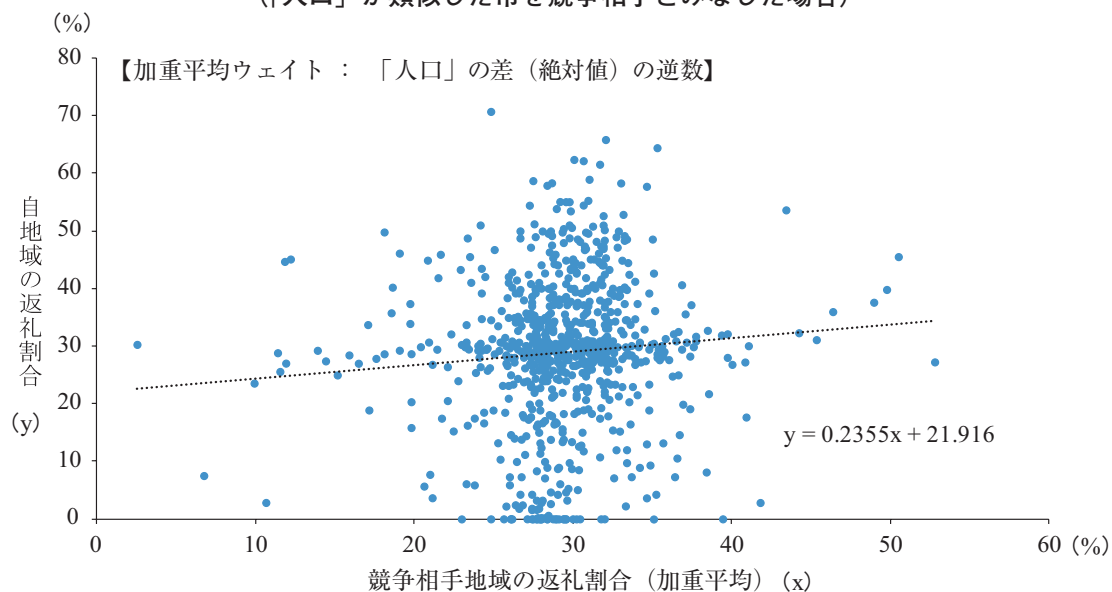
(注3) 決定係数は、「自地域の返礼割合」の変動全体のうちどれほどの割合が「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」により説明できるのかを表している。

(出典) 総務省「平成30年度ふるさと納税に関する現況調査について」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20180706.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20180706.html)>等を基に筆者作成。

<sup>(56)</sup> Michela Redoano, “Fiscal Interactions Among European Countries,” *The Warwick Economics Research Paper Series* 680, 2003. <<https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2008/twerp680a.pdf>>

<sup>(57)</sup> *ibid.*

図3 「自地域の返礼割合」と「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」との関係  
 （「人口」が類似した市を競争相手とみなした場合）

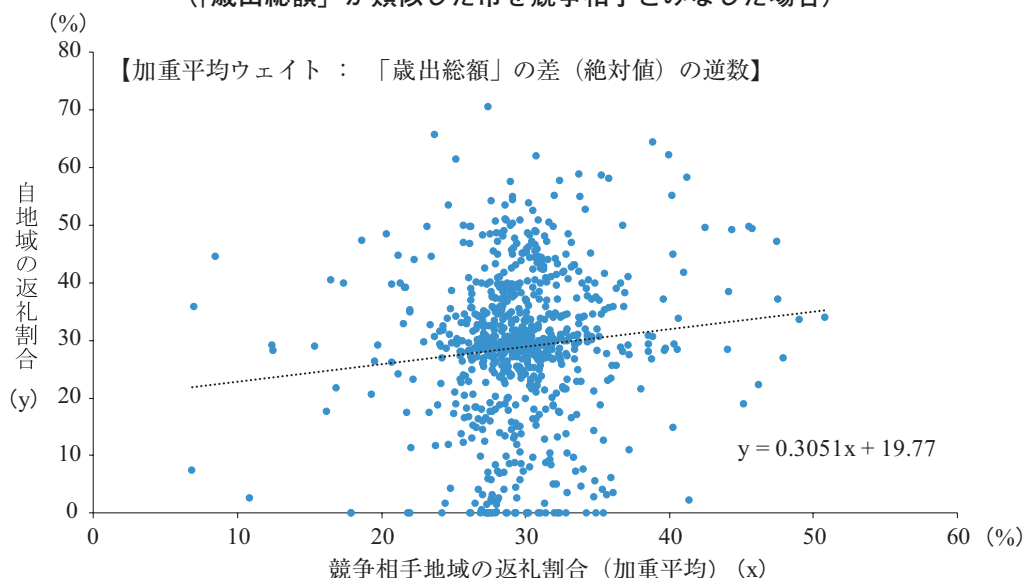


(注1) 対象は、全国の791市。

(注2) 図中の等式は、「自地域の返礼割合」を「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」で説明する1次関数の推定結果。

(出典) 総務省「平成30年度 ふるさと納税に関する現況調査について」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20180706.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20180706.html)>等を基に筆者作成。

図4 「自地域の返礼割合」と「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」との関係  
 （「歳出総額」が類似した市を競争相手とみなした場合）

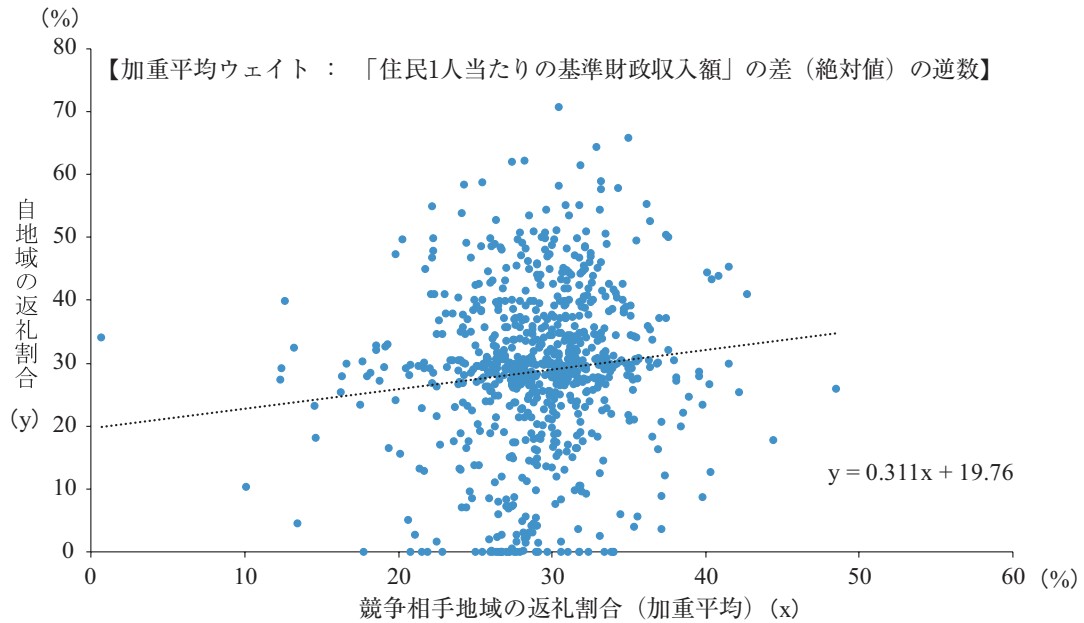


(注1) 対象は、全国の791市。

(注2) 図中の等式は、「自地域の返礼割合」を「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」で説明する1次関数の推定結果。

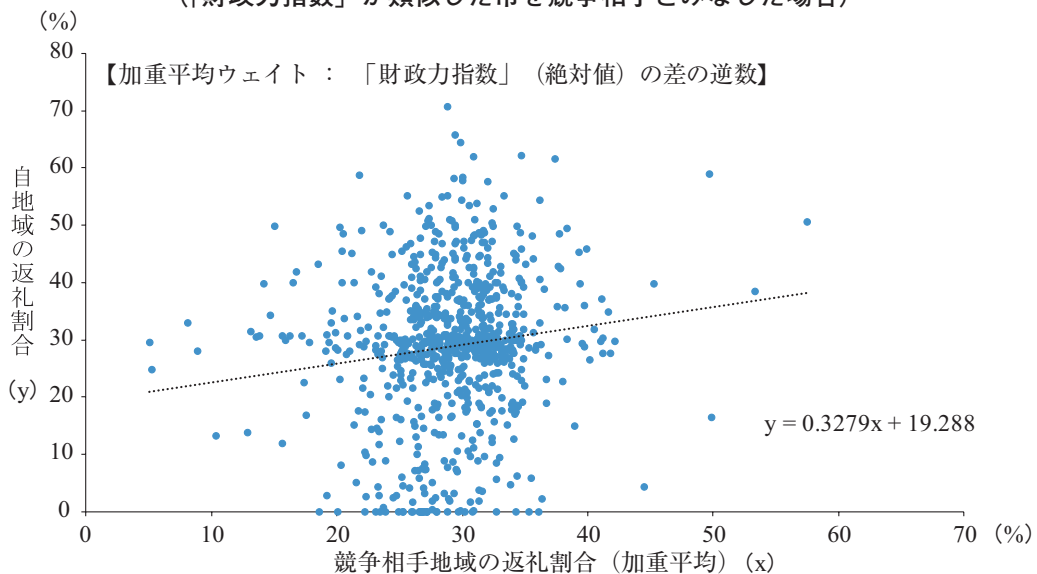
(出典) 総務省「平成30年度 ふるさと納税に関する現況調査について」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20180706.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20180706.html)>等を基に筆者作成。

図5 「自地域の返礼割合」と「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」との関係  
 （「住民1人当たりの基準財政収入額」が類似した市を競争相手とみなした場合）



- (注1) 対象は、全国の791市。
- (注2) 図中の等式は、「自地域の返礼割合」を「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」で説明する1次関数の推定結果。
- (出典) 総務省「平成30年度 ふるさと納税に関する現況調査について」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20180706.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20180706.html)>等を基に筆者作成。

図6 「自地域の返礼割合」と「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」との関係  
 （「財政力指数」が類似した市を競争相手とみなした場合）



- (注1) 対象は、全国の791市。
- (注2) 図中の等式は、「自地域の返礼割合」を「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」で説明する1次関数の推定結果。
- (出典) 総務省「平成30年度 ふるさと納税に関する現況調査について」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20180706.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20180706.html)>等を基に筆者作成。

推定に当たり、競争相手地域の返礼割合を加重平均するためのウェイトの算出に用いた指標は、「人口」、「歳出総額」、「住民1人当たりの基準財政収入額」<sup>(58)</sup>、「財政力指数」の4通りである。「人口」と「歳出総額」は各自治体の規模を表す指標として、「住民1人当たりの基準財政収入額」は各自治体の税源の多寡を表す指標として、そして「財政力指数」は各自治体の財政力を表す指標として、それぞれ採用した。

推定の結果、いずれの指標の差（絶対値）の逆数をウェイトとして加重平均を行った場合にも、「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」の係数は、符号がプラスで、かつその値が統計学的に有意となった<sup>(59)</sup>。

このような推定結果を踏まえると、規模が似通った自治体の間、あるいは、税源の多寡や財政力が類似した自治体の間で、相手が返礼割合を引き上げる（引き下げる）と自らも同割合を引き上げる（引き下げる）という形での相互依存関係、換言すると、返礼品競争という形をとった事実上の租税競争が発生している可能性が大きい。ちなみに、推定を通じて得られた「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」の係数の値を踏まえると、個々の自治体は、競争相手の自治体による返礼割合の10%引上げに対応して、自らの返礼割合を2~3%程度引き上げる傾向があると考えられる。

もっとも、本稿で試みた分析は、極めて簡単な内容にとどまっております<sup>(60)</sup>、推定に当たって採用した回帰分析の手法をめぐる技術的な側面についても、改善の余地がある<sup>(61)</sup>。しかし、いずれにせよ、現状は、自治体間で繰り広げられている返礼割合の引上げ競争に租税競争的な側面があることを視野に入れた対応が求められる段階に差し掛かっていると見えそうである。

## V 「所得税からの控除」を通じた垂直的租税外部効果の発生可能性

続いて、ふるさと納税額を国の所得税から所得控除できる現行の枠組みについて、中央政府（国）と地方政府（自治体）との垂直的な関係という点で果たして問題がないのか、租税外部効果の視点と照らし合わせつつ考えてみよう。

### 1 地方税を国税から所得控除できる制度と「地方政府の財政行動のゆがみ」—米国の事例— 地方税の支払額を国税から所得控除できる制度（以下「国税からの所得控除」という。）がもたら

<sup>(58)</sup> 基準財政収入額は、自治体が独自に調達できる財源の額として定義されている。具体的には、標準税率に基づき算出された各自治体の税収（法定普通税と一部の目的税が対象）の75%と地方譲与税を合わせたものが基準財政収入額とされる。

<sup>(59)</sup> いずれの加重平均ウェイトを用いた推定でも、「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」の係数がゼロである確率は5%以下であるとの結果が得られた。

<sup>(60)</sup> 例えば、本稿の推定では市町村のうち市のデータのみが用いられており、町や村のデータは用いられていない。しかし、実際の返礼品競争は、市と町村の間でも広く行われているとみられる。

<sup>(61)</sup> 本稿の分析では、推定の対象と位置付けた関数において「自地域の返礼割合」を説明するための変数（説明変数）として「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」のみを採用しているが、本来であれば、個々の自治体が直面している経済的ないし社会的な状況をコントロールするための各種指標も説明変数に加えた形で推定を行うべきであろう。また、「自地域の返礼割合」と「競争相手地域の返礼割合（加重平均）」という2つの変数の間で、前者が後者によって影響を受けると同時に、後者が前者によって影響を受けるという形で、双方向の因果関係が生じていると考えられる中で、前者に対する後者の影響のみを的確に推定することができていない問題（「内生性の問題」）が発生している可能性も否定できない。したがって、より厳密な推定結果を求めるのであれば、推定の際に、この問題の発生を意識した技術的な対応（いわゆる「操作変数法」の採用等）を行うべきである。

す経済的な影響を考える上で見落とすことのできない事例が、米国に見られる。米国では、連邦政府の個人所得税の支払額を算出する際に、その課税所得から州政府以下の地方政府によって個人に課された一部の税目（個人所得税、小売売上税、財産税）の支払額を控除できる制度が100年ほど前から設けられている<sup>(62)</sup>。この「連邦所得控除」(federal deductibility)の是非をめぐることは、1980年代以降、政策当局者や連邦議会の関係者なども巻き込んだ形で活発な議論が行われており、そうした中、同控除の下でもたらされている複数の弊害が指摘されてきた<sup>(63)</sup>。

まず、当然のことではあるが、この制度を通じて連邦政府の税収が減少を余儀なくされていることを問題視する向きが見られた。

加えて、この制度が連邦政府の個人所得税制に組み込まれている所得再分配機能を低下させる要因になりかねないとの指摘も少なくなかった。累進税率に基づく連邦個人所得税に所得控除が適用されると、高い限界税率を適用される高所得者ほど課税所得の削減額が大きくなり、逆進的な効果が生じかねないとの批判である。

しかし、これらの指摘にも増して注目されるのは、連邦所得控除が州政府以下の地方政府による財政行動に各種のゆがみをもたらすおそれがあるとの批判であろう。そうしたゆがみの具体的な内容としては、①連邦税からの所得控除を通じて納税者から見た地方税の実質的な負担が軽減される（地方税の「租税価格」(tax price)<sup>(64)</sup>が低下する）中で、地方政府が所得控除の対象とされた税目への依存度を高めやすくなる可能性や、②連邦税からの所得控除を追い風に地方税収を獲得しやすくなった地方政府によって、本来であれば連邦政府の支援の対象とはなりにくい事業（財政支出）が促進される可能性などが、指摘されてきた。

そして、このような議論を受けて、学界では、1980年代以降、「連邦所得控除」に起因した「地方政府の財政行動のゆがみ」の有無を実証的に明らかにするための試みが積み重ねられてきたのである。

例えば、フェルドスタイン (Martin S. Feldstein) 氏 (米国のハーバード大学) とメトカーフ (Gilbert E. Metcalf) 氏 (米国の全米経済研究所 (National Bureau of Economic Research: NBER)) は、1987年に発表した共同論文<sup>(65)</sup>の中で、この問題の解明に取り組んでいる。彼らが米国内の48州 (全50州からアラスカ州とハワイ州を除外) のクロスセクション・データ (1979年時点) に基づく推定により導き出した結論は、「連邦所得控除」を通じた各種の地方税の実質的な負担軽減 (「租税価格」の低下) に伴い、州政府等の財源構成に当該地方税への依存度の上昇という形でゆがみが生じていることが、有意に確認できるというものであった。

この1987年の共同論文の執筆者の1人であったメトカーフ氏は、2011年に単独で発表した論文<sup>(66)</sup>において、「連邦所得控除」に起因した「地方政府の財政行動のゆがみ」の解明に引き続

<sup>(62)</sup> 米国におけるこの制度の詳細については、深澤映司「国税と地方税の相互依存関係についてどのように考えるか—地方税支払額の「国税からの所得控除」と租税外部効果—」『レファレンス』806号, 2018.3, pp.31-53. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11054850\\_po\\_080602.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11054850_po_080602.pdf?contentNo=1)> を参照されたい。

<sup>(63)</sup> Robert Jay Dilger, “Eliminating the Deductibility of State and Local Taxes: Impacts on States and Cities,” *Public Budgeting & Finance*, 5(4), winter 1985, pp.75-90.

<sup>(64)</sup> 租税価格は、「州政府以下の地方政府によって納税者に課された1ドルの税の実質的な負担が、連邦所得控除を通じて、何ドルに軽減されるか」を表す指標として定義される (深澤 前掲注<sup>(62)</sup>)。

<sup>(65)</sup> Martin S. Feldstein and Gilbert E. Metcalf, “The Effect of Federal Tax Deductibility on State and Local Taxes and Spending,” *Journal of Political Economy*, 95(4), August 1987, pp.710-736.

<sup>(66)</sup> Gilbert E. Metcalf, “Assessing the Federal Deduction for State and Local Tax Payments,” *National Tax Journal*, 64(2), June 2011, pp.565-590.



き取り組んでいる。同氏は、米国内の48州(同上)のパネル・データ(1999~2001年)を用いた推定を行うことで、フェルドスタイン氏との共同論文で既に示されていた結論(州政府等の財源構成のゆがみ)の妥当性を改めて有意に確認した。それに加えて、メトカーフ氏は、パネル・データに基づく推定の結果から、「連邦所得控除」を通じた地方税の「租税価格」の低下を背景として、州政府等が自己財源に基づき財政支出を拡大する傾向にあるとの結論を新たに導き出している。

## 2 ふるさと納税額の「所得税からの控除」は自治体の行動をゆがめているか

米国の「連邦所得控除」を対象とした長年にわたる議論の内容や実証研究の成果を踏まえると、「地方税の国税からの所得控除」の下で生じ得る副作用としては、中央政府の税収減や、中央政府の個人所得課税をめぐる所得再分配機能の低下もさることながら、「地方政府の財政行動のゆがみ」が注目されるところである。

我が国のふるさと納税に再び目を転じよう。ふるさと納税を通じた寄附は、個人住民税の支払いが形を変えたものである。したがって、同納税における寄附金額の「所得税からの控除」は、実質的には、「地方税の国税からの所得控除」に相当すると考えられよう。それでは、米国の「連邦所得控除」をめぐって発生が指摘されてきた各種の副作用は、我が国のふるさと納税に係る「所得税からの控除」の下でも顕在化しているのであろうか。

「所得税からの控除」によって国の所得税収が一定額の減少を余儀なくされていること<sup>(67)</sup>や、所得税の所得再分配機能が幾ばくか損なわれていること<sup>(68)</sup>は、既に我が国の研究者による指摘もなされており、論をまたないであろう。

一方、この枠組みを通じて国と自治体の間で発生している「垂直的な外部性」が個々の自治体の財政行動(財源の調達や財政支出など)をゆがめる要因になっているのかどうかについては、今のところ、データに基づく分析が行われるまでには至っておらず、実態は明らかでない。この背景には、個人住民税収の一部が自治体間で水平的に移動していることもあり、国・自治体間の垂直的な関係がやや複雑化しており、実証分析の焦点を見定めにくくなっているという事情があるのかもしれない。

ふるさと納税額の「所得税からの控除」に伴う国との垂直的な関係が明瞭なのは、ふるさと納税を行う個人が居住している自治体、すなわち、「他の自治体に税収を奪われている自治体」であろう。しかし、そうした自治体の個人住民税への依存度は、同税の一部が他の自治体への寄附という形で流出しているだけに、高まるどころか低下する可能性が大きいと考えられる。しかも、当該自治体は、ふるさと納税に起因した税収減に直面する中で、自らの財政支出を膨らませるところか、その削減を余儀なくされる可能性すらあろう。

したがって、「所得税からの控除」に伴う「地方政府の財政行動のゆがみ」という点で焦点となるのは、ふるさと納税を通じて「他の自治体から税収が移転してきている自治体」の動向である。そのような自治体は、高額な返礼品の提供などの手段を駆使して、他地域の住民が居住地の自治体に支払うはずであった個人住民税の一部を寄附として引き寄せ、ひいては、自地域の住民によって納税された分に他地域の住民からの寄附として受け入れた分を合わせた個人住

(67) 橋本・鈴木 前掲注(22), pp.18-19.

(68) 佐藤主光「経済を見る眼 ふるさと納税はこのままでよいか」『週刊東洋経済』6642号, 2016.2.13, p.9.

民税収への依存度を高める公算が大きい。そして、域内外からの個人住民税収に支えられて財源を膨らませた当該自治体は、その豊富な財源を追い風にして財政支出の拡大に走るかもしれない<sup>(69)</sup>。

このように考えると、米国の「連邦所得控除」のケースに限らず、我が国のふるさと納税の場合にも、「国税からの所得控除」を背景として、地方税収の移転先である自治体の財政行動にゆがみが生じている可能性は、必ずしも否定できないのではないか。この点についても、データに基づく実態の解明が望まれるところである。

## おわりに—租税外部効果の観点から導き出される示唆—

以上の考察や分析の結果を踏まえると、我が国のふるさと納税という施策の在り方について、どのような示唆を導き出すことができるであろうか。最後に、この点に言及して本稿を締め括ることとしたい。

冒頭でも述べたように、政府は、ふるさと納税の返礼割合について3割を上限とする方針の実効性を保つため、2019年1月28日に召集された第198回国会（通常国会）で法改正を行う運びである。

返礼品競争をこのような形で規制しようとする動きには、国が自治体間で繰り広げられつつある事実上の租税競争を放置できなくなり、その抑制にいよいよ乗り出したという側面があるとも考えられる。

地方政府間における租税競争を通じた経済厚生（市場取引に参加する全ての主体にもたらされる金銭的価値の総和）の低下、すなわち厚生損失の発生をめぐっては、海外の先行研究で複数の試算が行われている。例えば、ウィルダシン（David E. Wildasin）氏（米国のインディアナ大学）は、1989年の論文<sup>(70)</sup>で、米国における地方政府の財産税（property tax）をめぐる租税競争について、同競争が米国全体のGDPとの対比で約0.4%の厚生損失をもたらしているとの見解を示した。また、パリー（Ian W. H. Parry）氏（米国の未来資源研究所（Resources for the Future））も、2003年の論文<sup>(71)</sup>で、米国の州政府以下の資本課税（capital tax）をめぐる租税競争に伴う厚生損失は、同課税に基づく税収の5%弱に相当するとの見方を示している。これらの試算結果からも読み取れるように、一般に、地方政府による課税の税率に中央政府が国全体を通じて一律の下限を設けることには、租税競争を通じた地方税率の行き過ぎた低下を回避し、ひいては、国全体としての経済厚生への低下に歯止めを掛けるという効果があると考えられる。

我が国のふるさと納税の場合には、各自治体の返礼割合をめぐる定められる上限が、返礼

(69) 事実、ふるさと納税の受入超過額が全国で上位を記録している自治体には、地域振興、少子化対策、教育等に関連した事業を推進しようとしている団体が少なくない（「ふるさと納税は富裕層ビジネスだ 高所得者優遇で噴出する矛盾」『AERA』1551号、2016.2.29、p.58.）。例えば、北海道土幌町は、地場産品の和牛等を返礼品として2015年度には約15億円を集めたが、増収分を基金として積み立て、認定子ども園の10年間完全無料化や、高校生までの医療費無料化などの施策に充当しているという（「ふるさと納税でまちを元気に—東川町と土幌町の経験から学ぶ—」『開発こうほう』644号、2017.3、pp.26-27.）。

(70) David E. Wildasin, “Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy,” *Journal of Urban Economics*, 25(2), March 1989, pp.193-212.

(71) Ian W. H. Parry, “How large are the welfare costs of tax competition?” *Journal of Urban Economics*, 54(1), July 2003, pp.39-60.

品を受け取る非居住者にとっての実質負担率の下限に対応した意味合いを持っている。したがって、国が返礼割合に上限を設定することで自治体間における事実上の租税競争（非居住者を対象とした実質負担率の引下げ競争）を抑制することができれば、そのような規制が全く行われな場合よりも、国内の経済厚生を高い水準に保てるであろう。

ただ、返礼割合の上限を3割という水準に設定するのはなぜか。その理由について、今のところ政府の側から説得力のある説明がなされているとは言い難い<sup>(72)</sup>。それだけに、政府によって設定されようとしている上限が事実上の租税競争を抑止する上で有効な水準であるのか否かが、1つの論点となり得よう。

また、国は、ふるさと納税に起因した各種の弊害のうち、返礼品競争の過熱化については法的な規制に踏み出そうとしているものの、ふるさと納税額の「所得税からの控除」を通じて国の税収に波及しているマイナスの影響（「垂直的な外部性」）については、これまでのところ特に問題視していないようである<sup>(73)</sup>。確かに、ふるさと納税に伴う国の所得税収の減少はたかだか数十億円程度であるとみられ<sup>(74)</sup>、所得税収全体（2016年度には決算ベースで17.6兆円<sup>(75)</sup>）との対比では無視できるほど小さい。しかし、「所得税からの控除」に伴う弊害は、必ずしも国税の減少だけに限られない。租税外部効果という観点からは、「垂直的な外部性」を追い風としてふるさと納税の利用者が急増し、税収の地域間移転が促される結果、財源を増やすことに成功した自治体の財政行動に、財源の構成や支出規模などの面でゆがみが生じている可能性が懸念されるところである。とりわけ自治体による財政支出の拡大は、支出増の内容が住民の経済厚生の改善につながり得るものであればまだしも、そうでない場合には、是非そのものが問われることとなりかねない。ふるさと納税を通じた増収を背景として自治体による無駄な支出が増えていないかどうか、注視していく必要がある。

我が国のふるさと納税は、地方政府による個人所得課税の課税ベースが地域間で移動することを住民の居住地変更を伴うことなく可能にしたという点で、諸外国に例を見ない、ある意味において画期的な制度であると言えるかもしれない。しかし、この制度の創設に向けた約10年前の議論の過程でも問題視されたように、個人が居住地以外の自治体に地方税を支払うことのできる枠組みが、地方税をめぐる租税原則の一部（「応益性の原則」（地方公共サービスの受益に

(72) 返礼割合の上限を3割に定めた理由について、総務省の担当者は、ふるさと納税を通じた寄附金額から返礼品に関わる全経費（調達価格に広報費や発送費などの諸経費を加えた全てのコスト）が支払われても当該返礼品を提供する自治体に当初の寄附金額の5割以上が残る状態にするためには、返礼割合を3割以下に抑制する必要があるとの見方を示している（吉井俊弥「ふるさと納税の現況調査結果等」『地方財務』771号、2018.9、p.42.）。しかし、返礼品の提供後に寄附金額の5割以上を自治体の側に残させたとしても、そのことが個々の自治体を返礼品競争から撤退させる上で十分な対応であるとは限らないであろう。

(73) より厳密に述べれば、ふるさと納税では、「所得税からの控除」を通じた「垂直的な外部性」の発生に加えて、地方交付税制度を通じて、多数の自治体と国の間で一種の「垂直的な外部性」が発生していると考えられる。なぜならば、自治体が地方交付税の交付団体に相当する場合には、住民が他の自治体に寄附を行ったことに伴い「住民税からの控除（基本分・特例分）」を通じて当該団体に生じた税収減のうち75%が、国からの地方交付税で補填されるためである。これに対して、地方交付税の不交付団体の場合には、住民による他の自治体への寄附に伴う税収減は国からの地方交付税で全く補填されないため、国との関係で見た「垂直的な外部性」の発生は、寄附金額の「所得税からの控除」を通じたものに限られる。

(74) 例えば、橋本恭之氏と鈴木善充氏は、ふるさと納税を通じた国の所得税収の減少額について、2013年度に約49億円であったとの試算結果を示している（橋本・鈴木 前掲注(22)、pp.18-19.）。

(75) 財務省「平成28年度決算の説明 / 第2 一般会計 / (B) 歳入」<[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/account/fy2016/kessan\\_28\\_19.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2016/kessan_28_19.pdf)>

応じた課税)、「負担分任性の原則」(地方公共サービスの負担を住民間で分かち合う課税))と相容れないことも明白であろう。そして、そうした異例の制度設計が、そもそも自治体間における租税競争発生之余地に乏しかった我が国の個人住民税について、返礼品競争に名を借りた事実上の租税競争など、各種の租税外部効果の発生を招いているという側面があることは、否定できない。

国は、制度設計上の矛盾に起因した諸現象とどのような姿勢で向き合い、制度を導入した本来の趣旨である「地方の活性化」に向けた実効性をいかに確保していくべきか。経済学的な知見や、それを裏付けるために積み重ねられてきた実証分析の成果をも十分に踏まえつつ、この制度をめぐる議論を一段と深めていくことが求められる。

(ふかさわ えいじ)