

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1147 (2021. 4. 8)

ふるさと納税の現状と課題

—返礼品競争への対応と残された課題—

はじめに

I ふるさと納税の概要

- 1 制度概要
- 2 現状
- 3 制度創設及び改正の経緯
- 4 泉佐野市の不指定決定をめぐる経緯

II ふるさと納税をめぐる議論

- 1 肯定的な見地からの評価等
- 2 論点

おわりに

キーワード：ふるさと納税、返礼品、所得税、個人住民税

- ふるさと納税は、納税者が都道府県・市区町村（自治体）にふるさと納税（寄附）を行うと、一定の上限内で、原則として所得税・個人住民税から適用下限額を除き全額が控除される仕組みである。
- 返礼品競争の過熱を受けて、令和元（平成31）年度税制改正では、制度の健全な発展に向けて、一定の基準を満たす自治体をふるさと納税（特例控除）の対象として総務大臣が指定する制度（指定制度）が導入された。
- ふるさと納税をめぐるっては、地域活性化に資する制度として評価する意見がある。他方で、返礼品競争の過熱には一定の対応が講じられたものの、受益・負担構造や垂直的不公平の問題など、制度上の問題が残されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

財政金融課 さとう りょう 佐藤 良

第 1 1 4 7 号

はじめに

平成 20 年度税制改正でいわゆる「ふるさと納税」が導入された¹。ふるさと納税は、納税者が都道府県・市区町村（以下「自治体」）に寄附を行うと、ふるさと納税額（寄附額）のうち 2,000 円を超える部分について、一定の上限内で原則として所得税・個人住民税から全額が控除される制度である。同制度では寄附金の一定額を所得税・個人住民税から控除する「寄附金税制」の仕組みが用いられる²。同制度は、寄附金税制の形式を採るものの、ふるさと納税の利用者（以下「寄附者」）が納める個人住民税の一部について、寄附者の住所地自治体から寄附先自治体に実質的に移転する効果がある³。制度の趣旨は「ふるさとやお世話になった地方団体に感謝し、若しくは応援する気持ちを伝え、又は税の使い途を自らの意思で決めることを可能とすること」（平成 31 年総務省告示第 179 号（以下「総務省告示」）第 1 条）である。

ふるさと納税の導入後、自治体が寄附者に提供する返礼品を競って充実させたことや制度の拡充が図られたこと等を背景に、利用が増加してきた。しかし、一部の自治体がふるさと納税の受入れを増やそうと過度な返礼品を提供し、自治体間で返礼品競争が過熱したことから、制度の趣旨から逸脱した利用が進んでいるとの批判が相次いだ⁴。こうした状況を踏まえて、令和元（平成 31）年度税制改正では、制度の健全な発展に向けて、過度な返礼品を送付して、制度の趣旨をゆがめているような自治体をふるさと納税（特例控除）の対象外にすることができるよう、ふるさと納税に係る指定制度が導入された（第 I 章 1）。

ふるさと納税をめぐるのは、地域活性化に資する制度として評価する意見がある（第 II 章 1）。一方、有識者の間では、受益・負担構造や垂直的不公平の問題など、制度上の問題点が指摘されている（第 II 章 2）。返礼品競争の抑制策として指定制度が導入されたものの、制度上の問題点には手が付けられておらず、こうした点は今後も国政上の論点になり得ると考えられる。本稿では、ふるさと納税の制度概要、現状及び経緯を確認し（第 I 章）、同制度をめぐる議論を整理する（第 II 章）。

I ふるさと納税の概要

1 制度概要

ふるさと納税における控除制度は、①所得税の所得控除、②個人住民税の税額控除（基本控除）、③個人住民税の税額控除（特例控除）の 3 つで構成される（図 1）。ふるさと納税での

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 3 年 3 月 22 日である。

¹ 本稿は、佐藤良「ふるさと納税の現状と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1020 号、2018.10.30. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11176319_po_IB1020.pdf?contentNo=1> の改訂版である。

² 所得税の控除は所得控除方式の「寄附金控除」（所得税法（昭和 40 年法律第 33 号）第 78 条）、個人住民税の控除は税額控除方式の「寄附金税額控除」（地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）第 37 条の 2 及び第 314 条の 7）である。本稿では、寄附金に対する控除制度を「寄附金税制」と総称する。なお、所得控除は課税所得の算出時（税率を乗じる前）に控除する方式、税額控除は課税所得に税率を乗じた後に税額から控除する方式をいう。

³ 下村卓矢「地方税法等の改正」『平成 27 年度税制改正の解説』p.932。

⁴ 例えば、「過熱ふるさと納税 寄付なのにもうかる（税金考）」『日本経済新聞』2015.7.29; 「ふるさと納税バブル 富裕層ほど特典「節税」横行」『東京新聞』2016.6.8 等。

み適用される③特例控除によって、ふるさと納税の控除率（寄附額に対する控除額の割合）は、その他の寄附金⁵よりも高く設定されている。令和元（平成31）年度税制改正では、地方税法の改正⁶により、一定の基準に適合した自治体を特例控除の対象として総務大臣が指定する制度（指定制度）が導入された（令和元年6月施行）。一定の基準とは、a. 寄附金の募集を適正に実施している自治体であること（以下「募集適正基準」）及びb. 当該自治体が返礼品を送付する場合に返礼割合⁷を3割以下かつ返礼品を地場産品⁸とすること、である。この改正によって返礼品の提供に係る調整の仕組みが初めて法律で規定されることとなった⁹。当該基準の詳細は、総務省告示で規定されている¹⁰。

寄附者は、返礼割合を一定以上に設定する自治体にふるさと納税を行うと、控除と返礼品によって自己負担を上回る経済的利益を享受することができる（図1は返礼割合を3割とする等の場合を想定）。

図1 ふるさと納税における控除と返礼品による経済的利益のイメージ

- ①所得税の所得控除：（寄附額^(注1) - 2,000円）を所得控除（所得控除額×所得税率^(注2)が軽減）
- ②個人住民税の基本控除：（寄附額^(注3) - 2,000円）×10%を税額控除
- ③個人住民税の特例控除：（寄附額 - 2,000円）×（100% - 10% - 所得税率^(注2)）を税額控除
⇒ ①及び②で控除しきれない額は、③で全額が控除される（個人住民税所得割額の2割が限度）。



(注1) 総所得金額等の40%が限度額である。
 (注2) 課税所得に適用される所得税率（限界税率）であり、0~45%の間で変動する。平成25年から令和19年に行われた寄附については、復興特別所得税を加算した率となる。
 (注3) 総所得金額等の30%が限度額である。
 (注4) 年収700万円の給与所得者（夫婦子なしの場合、所得税率は20%）が、自治体に対し30,000円のふるさと納税をした場合を想定。
 (注5) 寄附先自治体が返礼割合を3割とする場合を想定。
 (出典) 「ふるさと納税制度について」 p.2. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf>を基に筆者作成。

寄附者が控除を受けるためには、原則、ふるさと納税を行った翌年に確定申告を行う必要がある。この場合、ふるさと納税を行った当該年分の所得税から還付、翌年度分の個人住民税が

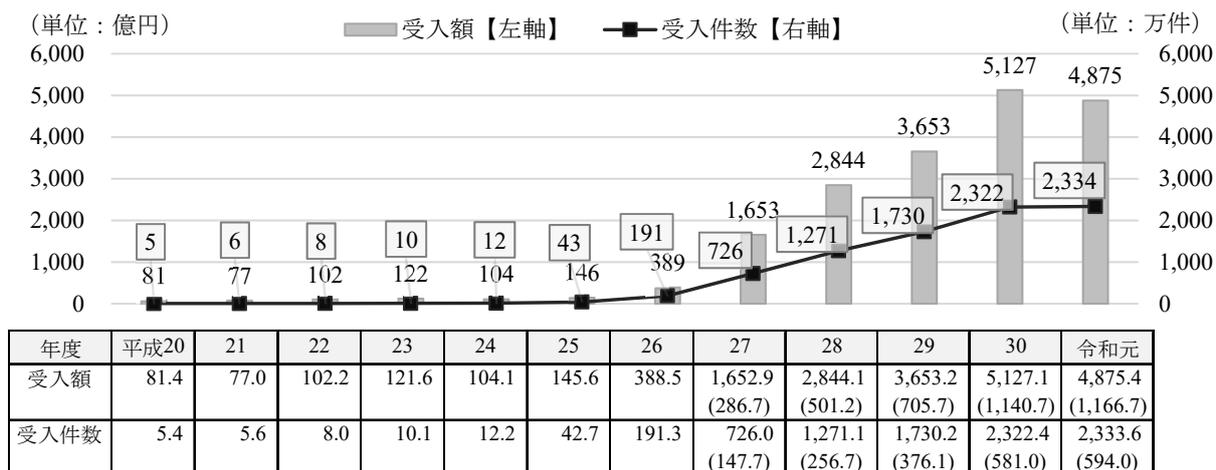
⁵ 例えば、国、公益法人、認定NPO法人、都道府県共同募金会、日本赤十字社支部等に対する寄附である。
⁶ 「地方税法等の一部を改正する法律」（平成31年法律第2号）
⁷ 寄附金額に対する返礼品等の調達に要する費用の額の割合をいう。1件ごとの寄附に対して返礼割合を3割以下とすることが求められる。
⁸ 自治体の区域内において生産された物品又は提供される役務その他これらに類するものをいう。
⁹ ふるさと納税に係る不指定取消請求事件の最高裁判決（第1章4で後述）で宮崎裕子裁判官が示した補足意見による。「令和2年（行ヒ）第68号不指定取消請求事件 令和2年6月30日第三小法廷判決」 p.18. 裁判所ウェブサイト <https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/537/089537_hanrei.pdf>
¹⁰ 例えば、募集適正基準として、適正な募集方法に係る基準（紹介者に利益供与して募集を行わない、返礼品を強調した宣伝広告を行わない等）や寄附金額に対する募集経費の割合を5割以下とすることが掲げられている。

ら減額が行われる。確定申告が不要な給与所得者等には、寄附先自治体が5団体以内の場合に限り、当該自治体に申請すると、確定申告を行わずに控除を受けられる特例措置（ワンストップ特例制度）が設けられている。同制度を利用した場合には、ふるさと納税を行った翌年度分の個人住民税から、所得税の控除相当額もまとめて減額される。

2 現状

令和元年度実績では、ふるさと納税の受入額は約4875億円、受入件数は約2334万件である（図2）¹¹。制度開始時の平成20年度と比較すると、受入額は約60倍、受入件数は約432倍に増加している。増加要因としては、①返礼品の充実、②制度の拡充や手続の簡素化（第1章3参照）、③仲介サイトの登場や支払手段の多様化（クレジットカード決済）等による利便性向上、④メディアでの紹介による制度の知名度向上、等が指摘されている¹²。令和元年6月から指定制度が施行されたことに伴い、令和元年度分の受入額は対前年度で減少に転じている。なお、令和2年度分の受入額は、新型コロナウイルス感染症の影響で在宅時間が増加したこと等を要因に、過去最高を記録する見通しと報じられている¹³。

図2 ふるさと納税の受入額及び受入件数の推移（全国計）（平成20～令和元年度）



（注1）受入額及び受入件数は、法人からの寄附金を除外し、ふるさと納税として認められる寄附金のみ計上。

（注2）平成23年東北地方太平洋沖地震に係る義援金等については、含まれないものもある。

（注3）括弧内の数値は、ワンストップ特例制度の利用実績である。

（出典）総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和2年度実施）」2020.8.5, p.2. <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20200804.pdf> を基に筆者作成。

対象年度が異なるため、単純比較はできないが、令和元年度決算における個人住民税（市町村住民税所得割）の納税義務者数は約5900万人、令和2年度分のふるさと納税に係る控除適用

¹¹ 本節における現状の数値は、総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和2年度実施）」2020.8.5. <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20200804.pdf> を基本的に出典とする。ふるさと納税の受入実績は、全自治体の令和元年度（平成31年4月1日～令和2年3月31日）決算見込みの状況である。

¹² 林仲宣「ふるさと納税訴訟—その経緯と新たな視点—」『税』75巻9号, 2020.9, pp.11-12; 佐藤英明「「ふるさと納税」について—現状と問題解決の方向性—」『地方財政』56巻4号, 2017.4, p.8等による。

¹³ 佐々木亮祐「過去最高の活況「ふるさと納税」の新たな課題」『東洋経済 ONLINE』2021.1.4. <<https://toyokeizai.net/articles/-/398972>>

者数（市町村民税）は約 406 万人であり、前者に対する後者の割合は約 6.9%である¹⁴。

ふるさと納税による令和 2 年度分の個人住民税控除額（道府県民税と市町村民税の合計。以下同様）¹⁵は約 3391 億円である¹⁶。ふるさと納税額の増加とともに、個人住民税控除額も増加している。都道府県別に令和 2 年度分の個人住民税控除額を見ると、多い順に東京都が約 859 億円（全国合計の 25.3%）、神奈川県が約 365 億円（同 10.8%）、大阪府が約 287 億円（同 8.5%）であり、都市部における個人住民税控除額が大きいという結果になっている。

寄附金の使途の選択や報告といった点では各自治体で取組の進展が見られる。すなわち、令和 2 年度現在、寄附金の使途を選択可能とする自治体は全体の 96.4%（前年度 95.5%）、受入額及び活用状況を公表する自治体は全体の 73.4%（前年度 70.0%）と増加傾向にある。

3 制度創設及び改正の経緯

ふるさと納税の導入論議が開始された背景には、地方の自治体は、進学や就職を機に都市部に転出し、そこで納税する者について、転出前まで教育や医療等にかかる行政コストを負担するものの、転出後にはその負担に見合う税収を得られない¹⁷、という問題意識があった¹⁸。こうした問題意識を背景に、自治体の首長等の間で、納税者のふるさとである自治体に税を還元する仕組みを求める声が高まっていた。

平成 19 年 5 月、菅義偉総務大臣（当時）は、ふるさと納税の制度創設に向けて研究会を立ち上げると発表した（表）。総務省に設置された「ふるさと納税研究会」（以下「研究会」）では、制度設計上の論点として、住所地自治体とふるさとの自治体との間で個人住民税を分納する方法の是非等が議論された¹⁹。しかし、住所地自治体以外に課税権を認めることの困難が指摘され、寄附金税制の仕組みを応用し、これを拡充することが提言された²⁰。

平成 20 年度税制改正では、この提言に基づき、ふるさと納税が創設された。すなわち、従前の制度²¹が見直され、①控除方式を所得控除から税額控除に変更、②適用下限額を 10 万円から

¹⁴ 計算方法は、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.46による。控除適用者は納税義務者全体の一部にとどまっており、今後も利用拡大の余地があると見られる一方、制度の利用は上限近くに達しているとの見方もある（ニッセイ基礎研究所の高岡和佳子主任研究員の見解による。「ふるさと納税に落ち着き 返礼品規制で寄付先分散（デンシバ Spotlight）」『日本経済新聞』2020.8.31、夕刊。）。

¹⁵ 個人住民税控除額は、寄附者の住所地自治体が指定都市の場合には市民税の標準税率（8%）と道府県民税の標準税率（2%）との比（8対2）、それ以外の場合には市町村民税の標準税率（6%）と道府県民税の標準税率（4%）との比（6対4）によって、市町村民税と道府県民税の間で按分される（地方税法第37条の2及び第314条の7）。

¹⁶ 個人住民税控除額の実績は、全市区町村を対象に、前年中（令和2年度の場合は令和元年中（平成31年1月1日～令和元年12月31日））に行われたふるさと納税に係る控除の適用状況（令和2年6月1日時点）を調査したものである。

¹⁷ 「ふるさと納税研究会報告書」2007.10、p.7。総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/houkokusyosyo.pdf> では、①東京圏に居住する者の3割以上は他の圏域が出生地であり、全人口の6割は2以上の都道府県に居住した経験があること、②子どもの出生から18歳までの間に、教育・医療・福祉等で1人当たり平均約1600万円の公費負担が行われているという試算があることが言及されている。

¹⁸ 地方財務協会編『改正地方税制詳解 平成20年』（月刊「地方税」別冊）2008、pp.337-338。以下、制度改正の経緯については、当該資料の各年版を参照した。

¹⁹ 当時の議論の詳細は、加藤慶一「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—（現地調査報告）」『レファレンス』709号、2010.2、pp.119-130。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166406_po_070906.pdf?contentNo=1> に詳しい。

²⁰ 「ふるさと納税研究会報告書」前掲注(17)

²¹ 従前の制度では、自治体、都道府県共同募金会及び日本赤十字社支部に対する寄附が控除対象とされ、適用下限額は10万円、控除方式は所得控除であった。個人住民税における自治体への寄附金税制は、平成6年度から「ふるさと寄附金控除」として導入されたが、適用下限額が高いなど、制度の使いにくさから利用が進まず、適用者は年

5,000 円に引下げ、③自治体への寄附について、所得税と個人住民税を合わせて、一定の上限（個人住民税所得割額の 1 割）まで全額を控除する仕組み（特例控除）の導入、等が行われた。

平成 23 年度税制改正では、所得税・個人住民税における寄附金税制の適用下限額が 5,000 円から 2,000 円に引き下げられた。その後、第 2 次安倍政権で地方創生が重要な国政課題の 1 つに位置付けられたことを受けて、平成 27 年度税制改正では地方創生を推進する観点から①特例控除の上限額を個人住民税所得割額の 1 割から 2 割に引上げ、②ワンストップ特例制度の導入が実施された。

こうした制度拡充等を受けてふるさと納税の利用が増加する一方、一部の自治体がふるさと納税の受入れを増やそうと過度な返礼品を提供し、自治体間で返礼品競争が過熱した。総務省は、加熱した返礼品競争に対応するため、返礼品の送付に係る通知を平成 27 年 4 月以降、毎年発出してきた²²。平成 29 年 4 月の通知には、返礼割合を 3 割以下にすることが掲げられたが、通知には法的拘束力がないことから²³、一部の自治体は通知に従わず、過度な返礼品を送付する自治体に多くの寄附が集中する状況が続いた。こうした状況を是正するため、令和元（平成 31）年度税制改正では、ふるさと納税に係る指定制度（第 I 章 1 参照）が導入された。

表 ふるさと納税の創設と改正に係る経緯

年月等	内容
平成 19 年 5 月	菅義偉総務大臣（当時）は、ふるさと納税の制度創設に向けて研究会を立ち上げると発表。
平成 19 年 10 月	ふるさと納税研究会が制度設計等を提言した報告書を取りまとめ。
平成 20 年度 税制改正	ふるさと納税を創設（平成 20 年 1 月以後に支出される寄附金から適用開始）。具体的には、①控除方式の所得控除から税額控除への変更、②適用下限額の 10 万円から 5,000 円への引下げ、③自治体への寄附について、所得税と個人住民税を合わせて、一定の上限（個人住民税所得割額の 1 割）まで全額を控除する仕組み（特例控除）の導入など、従前の個人住民税の寄附金税制を拡充。
平成 23 年度 税制改正	所得税・個人住民税における寄附金税制の適用下限額について 5,000 円から 2,000 円への引下げ（平成 23 年 1 月以後に支出される寄附金から適用開始）。
平成 27 年度 税制改正	個人住民税の特例控除の上限額について個人住民税所得割額の 1 割から 2 割への引上げ（平成 27 年 1 月以後に支出される寄附金から適用開始）、ワンストップ特例制度の導入（平成 27 年 4 月以後に支出される寄附金から適用開始）。
令和元（平成 31） 年度税制改正	ふるさと納税（特例控除）に係る指定制度の導入（令和元年 6 月以後に支出される寄附金から適用開始）。

（出典）地方財務協会編『改正地方税制詳解』（月刊「地方税」別冊）各年版等を基に筆者作成。

個人版ふるさと納税とは別に、平成 28 年度税制改正では、地方創生のために効果的な事業を官民挙げて推進することを目的として、企業版ふるさと納税が創設された。これは、各自治体

約 6 千人にとどまっていた（同上、p.6）。所得税における自治体への寄附金税制は、特定寄附金に対する控除制度として、昭和 37 年から導入された。導入当初は税額控除方式であったが、昭和 42 年から所得控除方式に変更され、その後、控除率の引上げ等の改正が実施された。詳細は、加藤慶一「NPO の寄附税制の拡充について」『レファレンス』715 号、2010.8、p.50。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050285_po_071503.pdf?contentNo=1> に詳しい。

²² 各通知は「ふるさと納税関連資料」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/#ac03> を参照。

²³ 通知は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 に基づく「技術的助言」であり、強制力はない。同法第 247 条第 3 項では、国又は都道府県の職員は、自治体が助言等に従わなかったことを理由に不利益な取扱いをしてはならないと規定されている。

が策定し、内閣府が認定した地域再生計画²⁴について、企業が当該計画上の事業に寄附を行う場合に、寄附金額の一部について法人住民税等から税額控除を認める制度である。寄附金に対する税負担軽減の割合は、寄附金の損金算入と税額控除を合わせて、当初は最大約6割とされたところ、令和2年度税制改正では最大約9割に引き上げられた。

4 泉佐野市の不指定決定をめぐる経緯

令和元（平成31）年税制改正では地方税法の改正により指定制度の導入が規定され（以下当該規定を「改正規定」という。）、4月には募集適正基準等の詳細を定めた総務省告示（前述）が発出された。総務省告示第2条第3号では、募集適正基準の1つとして、平成30年11月1日から指定を求める申告書の提出までの間に、制度の趣旨に反する方法により他の自治体に多大な影響を及ぼすような寄附金の募集を行い、趣旨に沿った方法による寄附金の募集を行う他の自治体に比べて著しく多額の寄附金を受領した自治体でないことが規定された。総務省は、同告示に基づき、令和元年5月に大阪府泉佐野市、静岡県小山町、和歌山県高野町及び佐賀県みやき町を指定制度の対象としないこと（以下「不指定」）を決定した²⁵。

令和元年6月に泉佐野市は不指定を不服として国地方係争処理委員会²⁶に審査を申し立て、9月に同委員会は不指定の決定を再検討するよう総務省に勧告した²⁷。10月に総務省は泉佐野市に対して不指定の維持を通知したことから、11月に泉佐野市は不指定の取消しを求めて大阪高裁に提訴した。令和2年1月に大阪高裁は、総務省告示第2条第3号の規定が地方税法の委任の範囲内で定められた適法なものと判断し、泉佐野市の請求を棄却した²⁸。同年6月の最高裁判決では、総務省告示第2条第3号で当該規定の施行前における寄附金の募集及び受領について定める部分は地方税法の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効であると判示され²⁹、

²⁴ 地域再生法（平成17年法律第24号）に基づき各自治体が策定する。企業は、認定された地域再生計画に記載された「まち・ひと・しごと創生寄附活用事業」に寄附を行った場合に、税額控除の対象となる。

²⁵ 総務省「ふるさと納税に係る総務大臣の指定について」2019.5.14. <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20190514_01.pdf> 平成30年度実績の受入額を見ると、泉佐野市は約498億円、小山町は約251億円、高野町は196億円、みやき町は約168億円であり、これらの4市町が上位4位を占めていた（総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和元年度実施）」2019.8.2, p.11. <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20190802.pdf>）。東京都は申告書を提出しておらず、指定制度の対象外となった。以下の判決内容や経緯等については、神山弘行「租税判例速報ふるさと納税指定制度の不指定と関与の法定主義」『ジュリスト』1551号、2020.11, pp.10-11; 林 前掲注(12), pp.11-27等を参照した。

²⁶ 地方自治法第250条の7によって設置される機関。自治体に対する国の関与に関して不服のある自治体から審査の申出を受け、当該国の関与について審査し、国の関与が違法又は不当であると認められる場合には、国の行政庁に対して必要な措置を講ずべき旨の勧告等を行う。自治体は、審査の結果に不服があるとき等には、高等裁判所への提訴が可能とされている。

²⁷ 「国地方係争処理委員会に対する審査の申出に係る決定と通知」2019.9.4. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei01_02000178.html>

²⁸ 大阪高等裁判所令和2年1月30日判決 判決理由として、改正規定は、総務大臣に対し、制度の正常な運用を回復し、寄附金募集の適正な実施を確保するために、指定に係る基準の制定に当たって、4回の通知に至った因果経過や客観的事実を踏まえ、社会経済政策の見地から、必要な合理的条件を設定する権限を委ねたというべきであること、等が挙げられている。

²⁹ 最高裁判所第三小法廷令和2年6月30日判決 民集第74巻4号800頁 判決理由として、指定制度の施行前には返礼品の提供に関する法令上の規制は特に存在せず、改正規定は、文理上、指定制度が施行前の過去の実績をもって指定を受ける適格を欠くものとするを予定していると解するのは困難であること、改正規定に係る立法過程における議論でも過去の実績を基に不適格とする前提で審議されたとは言えないこと、等が挙げられている。なお、判決は、総務省告示第2条第3号の「施行前」の規定に限定されており、「施行後」の部分については地方税法の委任の範囲内であると解されている（神山 前掲注(25), p.11.）。

泉佐野市は逆転勝訴した。これを受けて、令和2年7月に発出された令和2年総務省告示第206号で総務省告示第2条第3号の規定が削除され、同月に泉佐野市等の4市町はふるさと納税（特例控除）の対象として指定を受けた³⁰。

なお、総務省は、泉佐野市が多額の寄附金収入を集めたことを理由に、同市に対する令和元年度の特別交付税を減額した³¹。泉佐野市はこれを不服として国に減額の取消しを求めて提訴しており、現在、その是非が裁判で争われている。

II ふるさと納税をめぐる議論

1 肯定的な見地からの評価等

ふるさと納税をめぐるのは、効果的な地域活性化の施策との積極的な評価が見られる。すなわち、①都市部の地方への関心を高め、都市部と地方の間でのヒト・モノ・カネの移動を促進している、②返礼品の提供をめぐる自治体や事業者の創意工夫が喚起されている、等である³²。例えば、北海道上士幌町は、特産品の返礼品（ジェラートや和牛等）が評判を呼び、多くのふるさと納税を集め、町内の設備投資や雇用の増加につなげるとともに、寄附金収入を子育て支援及び少子化対策に重点的に充て、町の人口増加に結び付けた好事例として注目されている³³。地方創生が重要な国政課題となる中、ふるさと納税に寄せられる期待は大きいと言える。

東日本大震災や熊本地震等の災害時には、ふるさと納税を通じて多くの寄附が集まったことから、同制度が寄附文化の醸成に貢献しているとの評価もある³⁴。また、災害対応のために寄附受付に十分な人員を割けない被災自治体に代わって、別の自治体が寄附受付を代行する「代理寄附」の取組が広がりを見せている。

昨今では、自治体が特定の事業実施に必要な資金を調達するために、用途を明示して寄附を集める「クラウドファンディング型のふるさと納税」が広がっている³⁵。こうした取組は、返礼品によらず、用途に共感する納税者から寄附を集める点で、ふるさと納税の趣旨に沿うものとして注目されている。最近では、新型コロナウイルス感染症が拡大する中で、医療支援のためのクラウドファンディング型のふるさと納税に多くの寄附が集まっていると報じられている³⁶。

返礼品が地域経済に好影響を及ぼしていることを示唆する分析も見られる。例えば、①返礼

³⁰ 泉佐野市、高野町及びみみやき町は令和2年7月3日に、小山町は同年7月17日に、それぞれ指定を受けた。

³¹ 「ふるさと納税で交付税減額、提訴」『日本経済新聞』（地方経済面 関西経済）2020.9.9.

³² 「ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要」2017.4.1, pp.3-5. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307702.pdf>; 保田隆明「ふるさと納税のあり方を問う自治体広域連携に活路」『日本経済新聞』2016.5.8.

³³ 佐藤良「北海道におけるふるさと納税の取組（現地調査報告）」『レファレンス』820号, 2019.5, pp.67-78. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11285444_po_082004.pdf?contentNo=1>

³⁴ 「ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要」前掲注(32), p.3. 他方で、寄附に対する見返り（返礼品）を当然視する風潮が広がれば、我が国の寄附文化を毀損しかねないとの懸念も示されている。佐藤主光「ふるさと納税の見直しを」『地方税』68巻4号, 2017.4, p.7.

³⁵ クラウドファンディングは、一般に、資金需要者がインターネットを通じて多数の資金提供者（群衆=crowd）から少額ずつ資金を集める手法をいう。

³⁶ 「ふるさと納税 医療支える 函館市など、寄付額2倍超 千歳市、病院支援に活用」『日本経済新聞』（地方経済面 北海道）2020.12.18; 「ふるさと納税「用途明確な寄付」 東京が事業数で首位」『日本経済新聞』（地方経済面 東京）2020.12.2.

品が市町村に及ぼす経済波及効果³⁷は、自治体が地元業者に支払う金額の 1.4～2.2 倍に達するとの分析³⁸や、②地場産品を返礼品として提供し、かつ事業者における雇用が域内雇用中心である場合には、返礼品調達価格の実質 40～70%が域内雇用者所得になる、との分析³⁹がある。

2 論点

有識者の間では、ふるさと納税の問題点を指摘する声は少なくない。制度の創設時から、ふるさと納税が「納税」であるなら地方税の原則（応益負担・負担分任）⁴⁰に反する、「寄附」であるなら寄附者の自己負担が事実上存在しない点⁴¹に矛盾がある、という点が批判されてきた⁴²。以下では、(1) 地方財政上の取扱いと受益・負担構造の問題、(2) 垂直的不公平の問題、(3) 税収の地域間格差の是正、(4) 租税競争の問題、の 4 点に分けて議論を整理する。

(1) 地方財政上の取扱いと受益・負担構造の問題

ふるさと納税額（寄附額）は、寄附先自治体の寄附金収入となる一方、当該寄附に対する控除によって、国の所得税と住所地自治体の個人住民税は減少する⁴³。各自治体に交付される地方交付税（普通交付税）の金額（以下「交付額」）は、「基準財政需要額」⁴⁴から「基準財政収入額」⁴⁵を差し引いて算定される。ふるさと納税との関連では、①寄附先自治体の寄附金収入は基準財政収入額に算入されない一方、②住所地自治体の控除による減収は基準財政収入額に算入される（その結果、基準財政収入額は減少）⁴⁶。

①の取扱いによって、地方交付税の交付団体は寄附金を受け入れても交付額が減少せず、当該寄附金収入の全額が歳入の増加につながる⁴⁷。交付団体で地方税収（基準財政収入額の算定対象）が増加した場合に、基本的には同収入額の増加によって交付額が減少することと比較すると、①の取扱いは、交付団体にふるさと納税の獲得への大きなインセンティブを与えることになる。こうした取扱いは、ふるさと納税への過度な優遇であり、地方財政制度にゆがみをもたらしているとして、ふるさと納税による寄附金収入を基準財政収入額の算入対象とするよう

³⁷ ある産業部門に最終需要（消費や投資等）が発生したときに、当該産業部門の生産のみならず、原材料等を生産する他の産業部門にも連鎖的に生産を誘発することをいう。その効果は、産業連関表等を用いて分析される。

³⁸ 「ふるさと納税 経済効果試算 返礼品調達額の 2 倍超も」『産経新聞』2017.11.8.

³⁹ 「ふるさと納税に係る地域経済効果分析」2018.12.7. 事業構想大学院大学ウェブサイト <<https://www.mpd.ac.jp/news/20201014/>>

⁴⁰ 「応益負担」は行政サービスの受益に応じて税を負担すべきである、「負担分任」は全ての地域住民が負担を分かち合わなければならない、との原則をいう。

⁴¹ 少額の自己負担（導入当初は 5,000 円、平成 23 年 1 月以降は 2,000 円）を除けば、寄附者の自己負担は存在しておらず、一定以上の返礼割合の返礼品を考慮すると、自己負担を上回る経済的利益が発生する（第 1 章 1 参照）。

⁴² 佐藤 前掲注(12), pp.8-9.

⁴³ なお、ワンストップ特例制度が適用される場合には、所得税の控除相当額も個人住民税からまとめて控除され、国の減収分を住所地自治体が負担する形になる。この取扱いに対しては理論的にかなり乱暴な方法であるとの指摘がある。渡辺徹也「最近の税制改正における寄附金の扱い—大学等への寄附・ふるさと納税・格差問題を中心に—」『税務事例研究』156 号, 2017.3, p.42.

⁴⁴ 単位費用（標準団体における測定単位当たりの一般財源所要額）×測定単位（人口・面積等、財政需要を測定する尺度）×補正係数（各地域の事情を反映するための係数）で算定される。

⁴⁵ 標準的な地方税収入の 75%+地方譲与税等で算定される。ここでいう標準的な地方税収入は、法定普通税及び一部の法定目的税（事業所税）である。

⁴⁶ 下村 前掲注(3)

⁴⁷ もっとも当該収入の一部を返礼品の送付に充てれば、その分は実質的に減少する。

に求める意見がある⁴⁸。

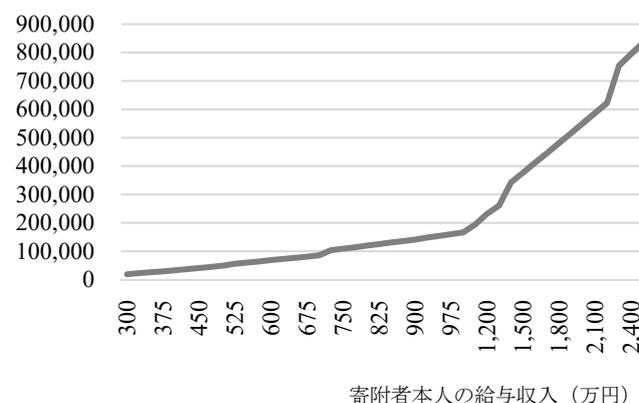
②の取扱いによって、寄附者の住所地自治体が地方交付税の交付団体であれば、翌年度の地方交付税で減収額の75%が補填される⁴⁹。不交付団体（東京都等）では、このような補填はなく、控除額がそのまま減収になることから、ふるさと納税による個人住民税の減少が行政サービスの低下につながることを懸念されている⁵⁰。

ふるさと納税では、寄附先自治体が歳入の増加という便益を得る一方、住所地自治体と国が税収の減少及び地方交付税を通じた補填によってそれを負担する。寄附先自治体が提供する返礼品も、その原資は寄附金収入であり、結果的にその負担は住所地自治体と国に帰着する。また、寄附者の側から見れば、寄附者が享受する控除と返礼品による便益について、住所地自治体と国がそれを負担する構図になることも問題視されている⁵¹。

(2) 垂直的不公平の問題

2千円を除く全額が控除される「上限額」は、納税者の所得が大きくなるほど逡増し、制度の恩恵が大きくなる(図3)。これは、個人住民税の特例控除の額が、計算上、所得税の適用税率の高い納税者ほど大きくなるからである⁵²。高所得者ほど控除と返礼品による経済的利益が大きく、節税目的での利用も多いと指摘されている⁵³。こうした点から、ふるさと納税では高所得者ほど住所地自治体と国から多くの便益を享受できるという「垂直的不公平」の問題が生じているとの批判が見られる⁵⁴。この問題を解消するために、特例控除の段階的縮小や控除率の上限設

図3 2千円を除く全額が控除される上限額のイメージ
上限額(円)



(注) 共働き+子1人(高校生)の場合を想定。
(出典)「ふるさと納税のしくみ」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/deduction.html> を基に筆者作成。

⁴⁸ 片山善博「「ふるさと納税」更生案」『税務経理』9378号, 2014.10.3, p.1.

⁴⁹ なお、地方交付税の総額は、個別自治体の所要額(ミクロ)の積み上げではなく、地方財政計画(マクロ)で決定される仕組みが採られている。地方財政計画上では、この補填分に対応する金額が別枠で確保されていないので、全国の自治体が受ける交付税が目に見えない形で減少する結果になっている可能性が高いと指摘されている。佐藤 前掲注(12), p.10.

⁵⁰ 例えば、「「ふるさと納税」と区財政の危機」杉並区ウェブサイト <https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_001/032/449/2018_paneru_zaiseikiki_2.pdf> 等。

⁵¹ 佐藤 前掲注(12), pp.10-11; 三角政勝「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—」『立法と調査』371号, 2015.12, pp.71-73. <https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20151201059.pdf>

⁵² 特例控除の上限額は「①個人住民税所得割額×0.2÷(100%-10%-②所得税率)+2,000」の数式で表される。②は、税率5~45%の累進構造であることから、適用税率の高い高所得者ほど、適用上限額が高くなる。

⁵³ 例えば、「教えて!ふるさと納税(1) 2千円で豪華な返礼品 節税目的が集中」『朝日新聞』2016.6.15等がある。寄附者の属性と要因についてアンケート調査を基に分析し、世帯年収の多寡によって明確にインセンティブの有無が見られることを明らかにした実証研究もある(高橋勇介ほか「ふるさと納税制度の利用者の属性と要因分析—一般的な「寄附」との比較からの検証—」『経済政策ジャーナル』16巻1号, 2019.9.30, pp.14-27. <https://jepa.jp/wp-content/uploads/2019/10/JEPS2019_1_TAKAHASHIetal.pdf>)。

⁵⁴ 例えば、佐藤英明 前掲注(12), p.11; 佐藤主光 前掲注(34), p.5等がある。

定等が提言されている⁵⁵。

(3) 税収の地域間格差の是正

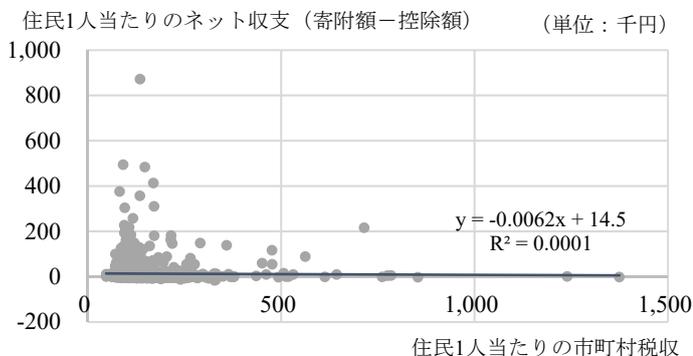
ふるさと納税の導入論議が開始された際には、この制度が税収の地域間格差を是正すること（税源偏在の是正）が期待されていた⁵⁶。しかし、実際にふるさと納税を行うか否かやどの自治体に寄附するかは、納税者に委ねられた結果、税源偏在の是正効果は限定的であることが次第に明らかになり、研究会の報告書（平成19年10月）でも同制度が偏在是正の切り札になるという考え方は示されなかった⁵⁷。ふるさと納税が定着した昨今、改めて税源偏在の是正効果に乏しいことが指摘されている。例えば、佐藤主光一橋大学教授は、ふるさと納税による各自治体の実質的な収支（受入額－控除額）を見る

と、財政力の弱い（住民1人当たりの市町村税収が少ない）自治体内で分散が大きく、体系的な偏在是正につながっていないと指摘している（図4）⁵⁸。一部の過疎自治体では、ふるさと納税の実質的な収支で赤字が生じているとの指摘も見られる⁵⁹。

(4) 租税競争の問題

地方政府（自治体）が他地域の課税ベースを自地域内に呼び込むために行う税負担（税率）の引下げ競争は、「租税競争」（tax competition）と呼ばれる⁶⁰。租税競争が発生すると、理論的には、税率の過少化に伴い、自治体の税収が減少し、ひいては地方公共サービスの過少供給

図4 住民1人当たりのネット収支と市町村税収の散布図



- (注1) 佐藤主光「ふるさと納税の是非（下）返礼品部分、控除対象外に、他の寄付と同じ扱いが筋（経済教室）」『日本経済新聞』2017.4.7と同様の方法により、直近のデータでグラフを作成。
- (注2) 回帰直線は、「住民1人当たりのネット収支＝ -0.0062 （t値： 6.9029 ）×住民1人当たりの地方税＋ 14.5 （t値： -0.4702 ）」、決定係数のp値は 0.64 である（統計的に有意でない）。
- (出典) 総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和2年度実施）」；総務省「地方財政状況調査（令和元年度）」；総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（令和2年1月1日現在）」を基に筆者作成。

⁵⁵ 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巻2号、2017.11、pp.29-30。<<https://id.nii.ac.jp/1391/00019074/>>; 佐藤 前掲注(12)、pp.13-15。

⁵⁶ 初期の議論を税収の地域間格差の観点からまとめたものとして、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。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000597_po_0593.pdf?contentNo=1>を参照。

⁵⁷ 「ふるさと納税研究会報告書」前掲注(17)、p.3; 加藤 前掲注(19)、p.123。

⁵⁸ 佐藤 前掲注(34)、pp.6-7; 佐藤主光「ふるさと納税の是非（下）返礼品部分 控除対象外に 他の寄付と同じ扱いが筋（経済教室）」『日本経済新聞』2017.4.7

⁵⁹ 平成27年度実績では、北海道の過疎自治体のうち、11団体の実質的な収支が赤字であり、当該収支に地方交付税を通じた補填と返礼品の支出を加減算すると、そのうち3団体（石狩市、伊達市、喜茂別町）が赤字になるという（鈴木・橋本 前掲注(55)、p.29.）。なお、過疎自治体は、過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）で過疎地域に指定されている自治体と定義される。石狩市は厚田区及び浜益区のみが過疎地域に指定されているが、当該分析では市全体が過疎自治体とみなされている。

⁶⁰ 租税競争は、租税外部効果（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、その他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）の形態の1つである。

が生じると考えられる。

指定制度の導入前には、ふるさと納税をめぐって自治体間で事実上の租税競争が発生している可能性があるとして指摘されていた⁶¹。ふるさと納税では、①地域間での実質的な税収移転（個人住民税の課税ベースの移動に相当）と②控除と返礼品を通じた「寄附に対する実質的な税負担率（以下「税負担率」）」の引下げが発生している。寄附先自治体は税負担率を引き下げするために自ら操作できる変数が返礼割合に限られる中で、他の自治体との返礼割合の引上げ競争（すなわち、返礼品を通じた税負担率の引下げ競争）によって他地域から自地域に寄附金収入を引き寄せようとする現象が発生していると考えられるという。その場合、一般的な租税競争では税率の過少化が生じるのに対し、ふるさと納税の租税競争では返礼割合の過大化に伴い、地方公共サービスの過少供給が発生することになる。

実際に、平成 29 年度実績のデータを用いた実証分析によって、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中で、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）という相互依存関係が存在しており、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、との結果が示されている⁶²。また、ふるさと納税の返礼品競争では、競争相手となる自治体の返礼割合が高い自治体ほど返礼割合も高くなる傾向に加えて、控除を通じた個人住民税収の流出が大きい自治体ほど返礼割合が高くなる傾向にあること等を示した実証分析も見られる⁶³。

返礼品競争の抑制策として指定制度が導入されたことから、今後は、返礼割合 3 割以下という基準⁶⁴が事実上の租税競争を抑止する上で有効であるのか否かが、1 つの論点になり得ると指摘されている⁶⁵。また、各自治体が設定する返礼割合が 3 割に収れんすることが予想される中で⁶⁶、この水準が妥当であるか否かも論点となろう。

⁶¹ 深澤映司「ふるさと納税を背景とした諸現象の本質」『レファレンス』818号, 2019.3, pp.68-74. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11253888_po_081803.pdf?contentNo=1> 本文中では自治体間での租税競争のみ取り上げているが、同論考では中央政府（国）から寄附先自治体への税収移転も発生しており、国と自治体間での「垂直的な租税外部効果」を背景として、多額の寄附を集める寄附先自治体が財政支出を拡大させるなど財政行動にゆがみを生じさせている可能性もあると示唆されている（同, pp.74-77.）。

⁶² 同上, pp.71-74.

⁶³ 末松智之「ふるさと納税の返礼率競争の分析」『PRI Discussion Paper Series』No.20A-04, 2020.3. <https://www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron323.pdf>

⁶⁴ 地方財政審議会の意見（平成 30 年 11 月）では、「返礼割合 3 割」という水準については、平成 29 年 4 月に総務大臣通知が出される際に、ふるさと納税の募集に関して平均的な取組を行う地方自治体の実績や有識者の意見を踏まえて設定されたものであり、地域を応援したいという納税者の思いに応えるためには、返礼品の送付料や広告料等も含めて寄附額の半分以上に相当する額が返礼品関係の費用として消費されるのは相応しくないことから、妥当な水準と考えられるとの見解が示されている。地方財政審議会「平成 31 年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」2018.11.20, pp.11-12. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000585594.pdf>

⁶⁵ 深澤 前掲注(61), p.78.

⁶⁶ ふるさと納税の利活用状況について北海道の自治体に実施したヒアリング（平成 31 年 2 月 5～8 日に北海道庁、札幌市、旭川市、夕張市、東川町、上士幌町を対象に筆者が実施）では、多くの自治体は個別の返礼品ごとの返礼割合を既に 3 割近辺に設定している一方、3 割よりも低く設定していた自治体は返礼割合を 3 割まで引き上げることを検討しており、各自治体の返礼割合が 3 割に収れんしている様子が見て取れた。佐藤 前掲注(33), p.77.

おわりに

令和元（平成31）年度税制改正では、ふるさと納税の健全な発展に向けて、加熱した返礼品競争に歯止めをかける観点から指定制度が導入され、返礼品の提供が法令で規制された。ふるさと納税をめぐるのは、地方創生という国政課題に対応する施策として期待が寄せられている。他方で、受益・負担構造や垂直的不公平の問題を始め、制度上の問題点が残されている。返礼品競争の規制を受けて、今後は寄附金の使途に着目した利用が広がることが期待されている⁶⁷。現状では、ほとんどの自治体が寄附金の使途を選択可能としている（第I章2参照）一方、多くの自治体が寄附時に提示する使途は抽象的な説明にとどまると指摘されている⁶⁸。同制度のより望ましい在り方をめぐって、一段と議論が深まることが期待される。

⁶⁷ 「ふるさと納税で若者にアピール、始まった「使い道」競争」『日本経済新聞』（電子版）2021.3.14.

⁶⁸ 同上