



過熱する返礼品競争と ふるさと納税の見直し

三重短期大学元学長・名誉教授 **雨宮 照雄**



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

ふるさと納税を巡っては、過度な返礼品競争がメディアの話題となり、それを批判する論調も増えてきている。本稿では、ふるさと納税の現状を整理した後、ふるさと納税の問題点とその見直しの方向性について検討する。

1. ふるさと納税の現状

「ふるさと納税に関する現況調査」(総務省 平成28年6月 以下「現況調査2016」と略記)によれば、ふるさと納税の寄附金額は、平成20年度は81億円であったが、平成26年度は390億円、平成27年度は1,653億円と大きく増加している。平成26年度頃から返礼品ランキングブームが起り、各自治体は返礼品の拡充などPR合戦を過熱させた時期にあたっている。高額の返礼品が登場し、従来、無視を決め込んでいた大都市の自治体も住民税の流出を懸念し、ふるさと納税に参入

しはじめた。

全国的にみた場合、いくつかの特徴が認められる。寄附の大半は市町村に向けられており、寄附金額に占める都道府県の占める割合は平成20年度11・1%から、平成27年度1・6%へと年々低下している。

寄附金は、返礼品の拡充、ふるさと納税サイトでの申し込み、クレジット決済などの取組を積極的に進めている一部の団体に偏っている。市町村別に寄附金額のランキングをみると、平成26年度の1位である平戸市の寄附金額は14・6億円であったが、平成27年度の1位である都城市は42・3億円であり、また上位20位がいずれも10億円を上回っている。しかし、上位20位までの団体のシェアは、平成20年度は46%であったが、平成26年度や平成27年度は3割程度に低下してきている。また寄附金の受入がなかった団体は平成20年度は206団体(11・3%)であったが、平成27年度には22団体(0・7%)と大きく減少している。このことは寄附金獲得競争が全国的に拡散してきていることを示している。同時に1件あたりの平均寄附金額は平成20年度が15万円であったのに対して、平成27年度は2・3万円と小口化してきている。

寄附金額の規模と財政運営への影響についてみると、都道府県全体では受け入れた寄附金額の個人住民税額に対する割合は、平成20年度の0・018%から平成27年度の0・057%上昇しているが0・1%以下であり(ただし、平成27年度については個人住民税額のデータが公表されていないので、平成26年度のデータで代用した)、この程度の寄附金の規模では財政運営にはほとんど影響を与えていない。他方、市町村全体では、平成20年度から平成25年度には、その割合は0・1%から0・2%の範囲にとどまっているが、寄附金の急激な増加に伴い平成26年度には0・5%、平成27年度には2・3%と急上昇している。個別の市町村について、平成27年度の寄附金額が平成26年度の個人住民税に対する割合をみると、寄附金額が個人住民税を上回る団体が60市町村(全市町村の3・4%)に達している。また財政力の低い小規模団体においては寄附金額の変動の影響が大きい。寄附金獲得による財源調達の効果は一時的であり、寄附金の増減額のふれが財政運営に影響を与えかねない。今後、ふるさと納税の寄附金額が大幅に上昇することになると、財政力の小さい市町村では寄附金が財政運営に与える影響はますます顕著になる。

次に返礼品についてみてみよう。平成27年度にふるさと納税の寄附金が増加した主な理由として、返礼品の充実(56・9% 複数回答)、ふるさと納税の普及・定着(55・9%)、平成27年度における制度拡充(ふるさと納税枠の倍増、ふるさと納税ワンストップ特例制度の創設)(44・2%)、収納環境整備(クレジット納付、電子申請の受付等)(42・8%)をあげる地方団体が多い(「現況調査2016」)。返礼品を送付している団体は、平成25年調査(「ふるさと納税に関する調査結果」)では約5割であったが、平成27年9月調査(「現況調査2015」)では84%、平成28年5月調査(「現況調査2016」)では90・5%と年々上昇してきており、返礼品競争はほとんどすべての団体を巻き込んでい

る。平成27年度のふるさと納税に伴う経費(返礼品の調達・送付、広報、決済等、事務その他)は、返礼品の調達・送付の費用が675億円(寄附金の41%)であり、経費合計では793億円(48%)を占めている。ちまたでは、返礼品の還元率の相場は寄附金の4割から5割と言われているが、平成27年度ランキング1位の都城市では7割を超えているなど、返礼品競争激化に伴い高還元率の返礼品を提供する団体が増えている。次に「現況調査2015」及び「現況調査2016」から、三重県におけるふるさと納税の特徴を簡単にまとめてみよう。三重県と県下市町の平成20年度の寄附金額合計は5千9百万円であったが、平成25年度から2億円を超え、26年度には6億5千万円、27年度には22億7千万円と急激に増加している。

寄附金額からみた場合、三重県下の市町は3つのタイプに分類される。まず、この期間の寄附金合計額の上位6位は、志摩市(22%)、桑名市(14%)、玉城町(11%)、鳥羽市、尾鷲市、松阪市で、全体の72%を占めており、寄附金は一部の団体に偏っている。これら6市を含む、平成25年度以降に寄附金額を増加させた市町では、返礼品の送付、クレジットカード決済、ふるさと納税サイトからの申し込みなどの取組により、寄附金額が大きく伸びている。他方、菰野町、朝日町、東員町、川越町の4町は、返礼品はふるさと納税の趣旨に反するという考えから返礼品を送付していない団体であるが、いずれもほとんど寄附金を獲得していない。木曾岬町も従来は返礼品を送付していなかったが、平成27年度から返礼品の送付を開始した。また、津市、鈴鹿市、亀山市などは返礼品として地元産品を送付しているが、従来から2,000円程度に額を押さえている。三重県では特産品を送付せず、2,000円以上の寄附をした人に県立美術館や斎宮歴史博物館の入場券及び三重旅パスポートなどを送付し、三重県への訪問のきっかけとしている。

図1 ふるさと納税の控除額(三方式)

← 控除額 →													
適用下限額 2,000円	所得税控除額 (寄附額-2,000円)*所得税限界税率												
	住民税控除額(基本分) (寄附額-2,000円)*住民税率(10%)												
	住民税控除額(特例分) (寄附額-2,000円)*(90%-0~45%(所得税限界税率))												
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">寄附先</th> <th style="width: 25%;">基本控除</th> <th style="width: 25%;">特例控除</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>都道府県・市区町村(ふるさと納税)</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td style="text-align: center;">○</td> </tr> <tr> <td>住所地の都道府県共同募金会・日本赤十字社支部</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td></td> </tr> <tr> <td>都道府県・市区町村が条例で指定する寄附金</td> <td style="text-align: center;">○</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		寄附先	基本控除	特例控除	都道府県・市区町村(ふるさと納税)	○	○	住所地の都道府県共同募金会・日本赤十字社支部	○		都道府県・市区町村が条例で指定する寄附金	○	
寄附先	基本控除	特例控除											
都道府県・市区町村(ふるさと納税)	○	○											
住所地の都道府県共同募金会・日本赤十字社支部	○												
都道府県・市区町村が条例で指定する寄附金	○												

注1 基本控除額は総所得金額の30%が限度
 注2 特例控除額は個人住民税所得割の2割が限度

品を送付していなかったが、平成27年度から返礼品の送付を開始した。また、津市、鈴鹿市、亀山市などは返礼品として地元産品を送付しているが、従来から2,000円程度に額を押さえている。三重県では特産品を送付せず、2,000円以上の寄附をした人に県立美術館や斎宮歴史博物館の入場券及び三重旅パスポートなどを送付し、三重県への訪問のきっかけとしている。

営にとって無視できない規模に達している。

2. ふるさと納税の仕組み

ふるさと納税は、地方公共団体に対する寄附金に対して所得税及び住民税から控除を行う寄附金控除制度

である。個人住民税における寄附金控除は、地方公共団体に対するもののほか、日本赤十字や共同募金会、都道府県・市町村が条例で指定したNPO法人などに対する寄附金に対しても行われている。ふるさと納税だけが持つ特徴は、住民税における「基本控除」に加えて、「特例控除」が認められており、その控除率が極めて「高率」であることにある。そのため寄附額が一定額以内であれば、自己負担2,000円を除いて残りの全額が住民税及び所得税から控除される(図1)。

ふるさと納税においては、所得税、住民税(基本控除)、住民税(特例控除)の三つの控除方式が適用されるが、①寄附金が増加すれば、控除額も増加する。②寄附額が同額であれば、高所得者ほど控除額は大きくなる(これは特例控除が住民税所得割の2割を限度に適用されることによる)。③適用下限(自己負担分)2,000円を除いて寄附金が全額控除される上限(全額控除上限額)は、高所得者ほど高くなる高所得者に有利な制度となっている。このようにふるさと納税は一定額以下の寄附であれば実質的な負担を2,000円にとどめることができる仕組みである。

さらに、寄附に対して、自治体が

ら2,000円を上回る返礼品の提供を受ければ、寄附者はタダで経済的利得を得ることになる。高橋祐介(「ふるさと納税と負の課税」『都市問題』107(4)、2016-04)はこれを「負の課税」(通常の税、つまり正の課税とは逆に税引き前より税引き後の方が手取額が多い)と呼んでいる。

誰かが得をすれば、誰かが損をする(負担することになる。寄附者、寄附先の自治体、住所地の自治体、国の損得を収支の形で示したのが表1である。年間収入800万円、夫婦と大学生(特定扶養親族)の家族が10万円のふるさと納税をした場合の数値例である。この場合、所得税の限界税率は20%(単純化のため、復興特別税は無視する)、寄附金10万円は適

用下限の2,000円を除き全額控除される。

第1段階の寄附及び寄附金控除に係わる収支は収支①に示されており、寄附先の自治体を受け取った寄附金(10万円)は、寄附をした本人(2,000円)及び居住地の自治体と国(合計9.8万円)により負

表1 ふるさと納税に係る実質的な収支(仮設例)

マイナスは支払(資金流出)、プラスは受取(資金流入)を示す (千円)

	寄附	寄附金控除	交付税措置	収支①	返礼品	収支②
寄附者	-100	98		-2	60	58
寄附先の自治体	100			100	-60	40
住所地の自治体(交付団体)		-78.4	58.8	-19.6		-19.6
国		-19.6	-58.8	-78.4		-78.4

	寄附	寄附金控除	収支①	返礼品	収支②
寄附者	-100	98	-2	60	58
寄附先の自治体	100		100	-60	40
居住地の自治体(不交付団体)		-78.4	-78.4		-78.4
国		-19.6	-19.6		-19.6

担されている。さらに寄附先の自治体の基準財政収入額には寄附金額を算入せず、住所地の自治体は寄附金控除によって失われた住民税の75%が基準財政収入額から控除される。このため居住地の自治体の負担は実質的には大幅に軽減され、その分は国の負担となる。他方、不交付団体に対しては、このような措置はなく、寄附金控除による減収は、地方自治体に重大な影響を与える。

第2段階で寄附先自治体から返礼品が提供された場合の収支②をみると、寄附をした本人は返礼品から2,000円を控除した分「得」をすることになる。また、寄附先自治体にとっては寄附金から返礼品を控除した額が「得」となるが、これら両者の利得は、居住地自治体と国によって負担されている。

3. 返礼品競争が生ずる原因とその見直し

民間が運営するふるさと納税のポータルサイトでは、寄附金の還元率のランキングが掲載され、どの市町村がよりコストパフォーマンスが良い返礼品を提供してくれるか情報を提供している。自治体の側でも、通例50%程度の還元率が相場であると言われているが、中には75%を超える還元率を売りにする自治体

も現れており、還元率の高さが寄附金を獲得する際の手段となつてい

る。最近の論調には、過熱する返礼品競争を疑問視する声が増えている。

返礼品競争がもたらす問題としては、①ふるさと納税が寄附者にとって「賢い節税」対策となっており、本来無償であるべき寄附の本質からかけ離れ、自治体の事業の応援ではなく返礼品目当ての利殖の手段となつてしまう。佐藤主光（「ふるさと納税はこのままでよいか」週刊東洋経済（6642）、2016-02-13）の言うように「返礼品目当てのふるさと納税はわが国の寄附文化を損なうかもしれない」ことが危惧される。②そのような競争の中でますます寄附の効率性が失われていく（寄附金から経費を引いた寄附の純収入の低下）。先にみたように、返礼品競争は、住民税の流出を懸念する大都市の比較的財政力の高い自治体も巻き込みながら拡散しており、まさに、片山善博（「自治を蝕む『ふるさと納税』」世界（861）、2014-10）のいう「悲しき奪い合い」が生じている。③また、地域の特産品を返礼品として用いることが、地場産業の活性化が優先的な政策課題である地域では産業政策として効果的であるという指摘もあ

るが、地場特産品を返礼品として用いる政策は、一時的な需要創出に基づく短期的な地域経済刺激策であり、地域経済の中長期の活性化戦略にはつながらない場合もある。

返礼品競争を是正するためには、返礼品競争が寄附者にとつても自治体にとつても合理的行動の結果であることを踏まえることが大切であると思われる。寄附者にとつては、全額控除上限額まで目一杯に寄附をすれば、タダで多くの返礼品を手に入れることができる。また寄附を受ける自治体にとつても高価な返礼品を用意して寄附者の経済合理性に訴えることが寄附金を増やす最も効果的な方法である。寄附金の2割の返礼品（還元率2割）で1,000万円の寄附を集めた場合、自治体の純益は3,000万円となる。自治体にとつては高率な還元率を巡る競争に参加することが得になる。合理的行動の結果として生まれる返礼品競争に対して、総務省通知文書のよ

うに「良識のある対応の要請」では解決できない。

ふるさと納税の返礼品に対して、国税庁は寄附と返礼品は別途の行為と捉えて、返礼品を一時所得扱いし、50万円を超えた返礼品に対して

課税対象とする取扱いをしている。

これに対して高橋は、寄附と返礼品が一体化している実態を踏まえて、返礼品相当額を寄附金控除の対象から除外する提案をしている。「寄附をし、納税者が希望する限り必ずお礼を受け取ることができる場合には、寄附と引き替えにお礼をもらつた、すなわち対価性があると考えられる。したがって、寄附時に納税者がお礼を受領することが確定する場合、お礼に相当する寄附金部分については、無償による公益活動への貢献を応援する寄附金（税額）控除の趣旨に合致せず、同控除の寄附金に該当しないと解釈されるべきであり（縮小解釈）、それにより負の課税は防止可能」である。返礼品相当額の評価や、返礼品受取の有無およびその額の調査など税務執行上解決すべき技術的問題は残るが、返礼品問題を抜本的に解決するには、控除対象となる寄附金額を返礼品相当額だけ引き下げるか、または返礼品の時価を課税総所得金額に算入するなどの対応が必要だとする高橋の主張は、十分検討に値する。

おわりに

ふるさと納税については、返礼品競争問題の解決がまず求められてい

る。しかし、それにとどまるものではない。平成20年度の制度創設時から、ふるさと納税には本質的な欠陥があることが指摘されている。ふるさと納税は「ライフサイクル・バランス論」を基礎に、寄附金控除の制度を活用して「税の分割」を実現することを目的にしたものであり、一般的な寄附金控除にはみられない、適用下限額を除く全額控除を可能にする「特例控除」の制度が置かれていく。しかし、筆者のみるどころ、この制度は、①寄附金控除の効率性、②「寄附の地域限定性」という二つの観点で、地方税における寄附金控除として問題がある（詳細は、雨宮照雄「ふるさと納税の問題点」『地研通信（三重短期大学）』第120号 2016-02-15参照）。

近年、クラウドファンディングの手法により、教育・福祉・環境などの公益的活動に対する支援が広がりつつある。そのような税制面の支援を受けたい寄附や、控除額の少ないNPO法人などへの一般的な寄附に比べて、ふるさと納税に対してだけなぜ特別な優遇措置を講ずる必要があるのか、この際、ふるさと納税のあり方を抜本的に再検討する時期にきているのではないか。