

ふるさと納税研究会報告書

平成19年10月

報告書目次

はじめに	1
総括	
1. 「ふるさと納税」の意義	1
2. わかりやすく、使いやすい仕組みを目指して	3
(1) 「ふるさと」の概念	3
(2) 寄附金税制の進化	4
(3) 国が果たすべき役割	4
(4) 個人住民税の税額控除と手続きの簡素化	4
(5) 寄附を受ける地方団体の説明努力	5
本論	
I これまでの制度と「ふるさと納税」論議	6
II 制度設計の前提となる論点	7
1. 「ふるさと」の概念	7
2. 「税」を分割する方式の可能性	9
(1) 受益と負担	9
(2) 課税権	10
(3) 租税の強制性	11
(4) 住民間の公平性	11
(5) 「寄附金」税制を応用する可能性	12
III 寄附金税制の応用による「ふるさと納税」制度の検討	13
1. 国が果たすべき役割	13
2. 控除方式のあり方	14
3. 個人住民税の控除方式を税額控除方式とする場合の個別の検討課題	15
(1) 個人住民税の税額控除の割合	15
(2) 控除対象となる個人住民税	17
(3) 個人住民税の税額控除の上限額	17
(4) 個人住民税の税額控除の適用下限額	19
4. 個人住民税の税額控除の手続きの簡素化	20
5. 地方交付税における取扱い	21
IV 所得税との関係	22
V 地方団体の説明努力	23
1. 地方団体における自主的な努力	23
2. 寄附者に対する寄附金の使途の明示、報告等	24
おわりに	24
報告書資料	

はじめに

本研究会は、「ふるさと」に対する納税者の主体的な貢献を可能にする税制上の仕組みの実現に向けて諸課題について幅広く研究・検討してきたが、このほど、以下のとおり結果をとりまとめたので、ここに報告する。

総 括

1. 「ふるさと納税」の意義

「ふるさと納税」論議は、平成19年5月の総務大臣の問題提起から始まった。多くの国民が、地方のふるさとで生まれ、教育を受け、育ち、進学や就職を機に都会に出て、そこで納税をする。その結果、都会の地方団体は税収を得るが、彼らを育てた「ふるさと」の地方団体には税収はない。そこで、今は都会に住んでいても、自分を育ててくれた「ふるさと」に、自分の意思で、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか、という問題提起である。

この議論は、国民各層に大きな反響を呼んだ。お世話になった「ふるさと」にできれば恩返しをしたいという多くの人々の心の琴線に触れたのだろう。多くの人々の共感が、様々な形で表明され、メディアでも頻繁に報道された。一方で、こうした思いを税制として形にすることの理論的、制度的、技術的困難さも多くの関係者から指摘された。さらに、大都市部の首長からは、「ふるさと納税」分だけ税が減収になるとして反論の声もあがった。これら様々な観点から、「ふるさと納税」は国民の一大関心事になったのである。

「ふるさと納税」が国民の大きな関心を呼んだことには、少なくとも三つの大きな意義がある。

第一は、納税者の選択である。税は国や地方の行政サービスを賄い国民の生活を支えるために不可欠である。納税者にとって税を払わなくて済めばそれに越したことはないが、それでは、国も地方も立ち行かない。そこで、厳格で公正な税制のもとで、国民は義務として税を負担することになっている。したが

って、税制は一度決まれば、国及び地方団体が課税権に基づき強制的に徴税する。これが近代社会での伝統的な税制である。

「ふるさと納税」はこれに対して、たとえ納税分の一部であっても、納税者が自分の意思で、納税対象を選択できるという道を拓くものであり、それが実現すれば、税制上そして税理論上、まさに画期的な歴史的意義をもつものといえる。自分の意思で納税先を選択するとき、納税者はあらためて、税というものの意味と意義に思いをいたすであろうし、それこそは、国民にとって税を自分のこととして考え、納税の大切さを自覚する貴重な機会となる。

第二は、「ふるさと」の大切さである。自分を育ててくれた「ふるさと」は誰にとっても親のようにかけがえのないものである。地方で生まれ育ち、地方を「ふるさと」とする人々が多いが、現在の日本列島では、健全な国土と国民生活を支えるうえで、地方の果たしている役割は極めて大きい。人材を養育することのほかにも、都会に食料を供給し、森林や河川など貴重な自然環境を維持しているのも地方である。その地方が疲弊すれば、都会の繁栄も成り立たない。

「ふるさと納税」を通じて多くの人々は、こうした「ふるさと」の大切さ、自分達の生活を支えてくれている自然の恵みへの感謝、そして育ててくれた人々への恩返しの思いをあらたにするに違いない。それこそは、美しい郷土を愛し、育ててくれた「ふるさと」の恩に感謝する本来の人間性への回帰の貴重な契機となる。

また、出生地や過去の居住地に限らず、いわゆる「二地域居住」を行っている地域に貢献したいと考える人、ボランティア活動などを通じて縁のできた地域などを応援したいと考える人も増えてきている。「ふるさと納税」の導入により、このようないわば「未来志向でふるさとを考える人々」にとっても、自分が応援する地域に貢献したいという真摯な思いを実現することが可能になり、それが豊かで環境にやさしい地方を育てることにもつながっていくのである。

第三に、自治意識の進化である。「ふるさと納税」が実現すれば、「納税」を受けたい全国各地の地方団体は、その出身者や関心を持ってくれそうな多くの人々に、その魅力をおおいにアピールする必要がある。出てくる。「ふるさと納税」されたお金がどのように使われるのか、それによってどのような成果が期待されるのか、など効果的な情報提供の自治体間競争が刺激されるだろう。

この切磋琢磨は、「ふるさと」の地方団体と住民に、納税をしてもらうに相応しい地域のあり方をあらためて考えてもらう貴重な機会となるだろう。

地方自治は民主主義の学校と言われるが、地方自治の根幹を支える個人住民

税の世界に「ふるさと納税」を導入することは、地域の地方団体にとって、自らの自治のあり方を問い、進化させる重要な契機になるはずである。

さらに、「ふるさと納税」の実現により、納税者と地方団体との間に新たな関係が生まれることが期待される。地方団体においては、その団体を応援し、見守ってくれている納税者が全国各地に存在することを認識し、「ふるさと納税」により得られた収入を納税者の「志」に応えられる施策に活かしていくことを通じて、その地域が活性化し、内発的発展が促されることが期待される。また、納税者についても、「ふるさと納税」を行うことを通じて、地方行政に対する関心、参加意識が高まり、「ふるさと」の地方団体とともに成長していくことが期待される。このように、「ふるさと納税」によって、納税者と地方団体の間にいわば「相互に高め合う」新しい関係が生まれるのである。

なお、「ふるさと納税」が地方団体間の税収格差の是正に資するとの期待もあるが、「ふるさと納税」については、国民が「ふるさと」の大切さを再認識することに役立つという意義が重要である。

このような「ふるさと納税」の意義が地方自治関係者間で深く理解されれば、立場の違いによるお互いの利害を乗り越えた、地方自治全体にとって大きな意義を有する新たな制度の構築が可能となるはずである。関係者間の理解を求めためのためゆまぬ努力が必要である。

2. わかりやすく、使いやすい仕組みを目指して

このように大きな意義のある「ふるさと納税」構想だが、それを制度化し、設計する上で、最も大切なことは、国民にとって、わかりやすく、使いやすい仕組みとなることである。本研究会では、そのために、幅広くあらゆる問題を視野に入れて検討・吟味し、様々な制約条件の下で、最もわかりやすく、使いやすい仕組みの方向性をとりまとめた。詳しくは本論において説明するが、ここでは、研究会の検討と報告の要点を紹介しておきたい。

(1) 「ふるさと」の概念

「ふるさと」はすべての人々にとって存在するが、出生地なのか、養育地なのか、といった点を納税の条件として厳密に証明することは必ずしも容易では

ない。それ以上に、納税者がどこを「ふるさと」と考えるか、その意思を尊重することが「ふるさと納税」の思想上、より重要との見地に立ち、納税者が選択するところを「ふるさと」と認める広い観点をとることとした。

(2) 寄附金税制の進化

「ふるさと納税」をあくまで「税」の分割として考えると、そこには多くの理論的、制度的障害が横たわる。税は法律によって徴税当局に課税権が保障されるが、居住地以外の地方団体に強制性を伴う課税権を認めることは難しく、また、個人住民税として考える場合、受益と負担の原則に反するなど理論的に困難な問題がある。一方、寄附金税制を応用し、進化させれば、これらの問題をクリアできるだけでなく、納税者が「ふるさと」に貢献したいという「ふるさと納税」本来の趣旨を円滑に実現することができる。なお、制度の具体的な検討に当たっては、納税者の負担が極力増加しないよう配慮することとする。

(3) 国が果たすべき役割

「ふるさと納税」は、個人住民税の移転の問題であり、国税である所得税とは切り離して議論すべきという考え方がある。しかし、「ふるさと納税」は、地方団体のみならず国にとっても大きな意義を有しており、本来であれば、この意義は地方団体のみならず国も自らの国土政策を通じて達成すべきものであることから、「ふるさと納税」制度を構築するに当たっては、国も相当程度の役割を担うことが望ましい。また、国の財政が地方財政と並ぶ車の両輪であることに鑑みれば、国も応分の負担をすることが望ましい。

このため、「ふるさと納税」については、国と地方がそれぞれ一定の役割を果たすこととし、所得税と個人住民税双方を対象とする仕組みとすることが適当である。

本研究会においては、このような考え方を基本としつつ、所得税における寄附金税制のあり方について、現行制度を維持することとされた場合においても、「ふるさと納税」を実現できるよう、所得税の現行制度を前提とした個人住民税における「ふるさと納税」制度のあり方も十分に吟味することとした。

(4) 個人住民税の税額控除と手続の簡素化

現行の寄附金税制では、地方団体に対する寄附金が所得控除の対象とされており、寄附金額に税率を乗じた額の軽減措置が受けられるが、税額控除の方が

納税者にはわかりやすく、貢献意欲も湧くので、「ふるさと納税」においては、税額控除方式をとることとし、所得税との関係を踏まえつつ、税額控除の割合は全額とする。ただし、控除適用額については、個人住民税における納税者間の公平性の観点にも配慮し、個人住民税所得割の税額の1割の上限を設けるとともに、事務が過度に煩雑になることを避け、寄附者の「志」を活かすという観点から、5千円の下限を設ける。また寄附申請と税額控除を受けるまでの納税者の手続きをできるだけ簡素化する工夫をする。

(5) 寄附を受ける地方団体の説明努力

寄附を受ける地方団体は、寄附の使い途を明らかにし、それがどのような成果につながるのか説明することが求められる。これは法令で規制すべき性質のものではないが、各地方団体においては、透明でわかりやすい自治を推進する必要がある。

本研究会では、以上のような方向で、「ふるさと納税」の趣旨を実現できる最もわかりやすく、使いやすい仕組みを報告する。この報告を踏まえて、政府部内、税制調査会等における議論が進められ、制度の細部にわたる検討が行われて、国民が利用しやすい仕組みがつくられ、多くの人々が、より容易に「ふるさと」にその熱い思いを託せるようになることを願うものである。

本 論

I これまでの制度と「ふるさと納税」論議

納税者の選択により、税金の一部を生まれ故郷の地方団体に納付することができる仕組みを導入できないか、との議論はこれまでも行われてきており、平成5年度税制改正において、地方団体に対する寄附金が個人住民税における所得控除の対象に追加され、平成6年度以降適用されている。

註) 個人住民税は、「地域社会の会費」であることから、所得税と比べ寄附金控除の対象が限定されていたが、地方団体に対する寄附金が追加された趣旨は、①地域の公益増進に資するものであり、個性豊かな魅力ある地域づくりの推進が各地域の緊急の課題となっており、地域づくりの担い手である地方団体に対する寄附を奨励することには、必要性、緊急性が認められること、②地方団体は、一方で寄附金控除を行う立場に立つとともに、他方で寄附金を受領する立場に立つものでもあり、それぞれの地方団体に受益が認められるものであることなどである。(資料1)

しかし、この制度は、適用下限額が10万円と高く設定され、相当額の寄附をしない限り所得控除の適用を受けられないことなどから、制度の使いにくさが指摘されてきた。

註) 平成17年分所得税に係る寄附金控除の適用者数が156,346人、控除額が約269億円であるのに対し、平成18年度分個人住民税に係る寄附金控除の適用者数は6,196人、控除額は約38億円にとどまっており、その理由として、10万円という個人住民税の寄附金控除の適用下限額の高さが指摘されている。(なお、適用者数及び控除額には地方団体以外の団体に対する寄附金控除が含まれているため、個人住民税における適用者数及び控除額が所得税に比べ少なくなっている原因には、寄附金控除の対象団体の範囲が個人住民税の方が所得税より狭いことも含まれている。)(資料2)

一方で、この制度の導入から十数年が経過する中で、農村部等の過疎化問題の深刻化や地方団体間の協力が必要な環境問題等の課題の増加、あるいは個人の地域社会への貢献意欲の高まりなどを背景に、地方団体及び納税者の双方から、より使いやすい制度に改めるべきとの声も聞かれる。

さらに、近年、地方団体の長などからは、都会に転出した者が成長する際に地方が負担した教育や福祉のコストに対する還元の仕組みができないか、生涯を通じた受益と負担のバランスをとるべきではないかといった意見が表明される一方、都会で生活している納税者からも、自分が生まれ育った「ふるさと」に貢献したい、自分と関わりの深い地域を応援したいといった意見が強く出されるようになってきた。

註) このような議論の背景として、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、全人口の約6割は2以上の都道府県に居住した経験があるという事実がある。また、年間で一定の中長期、あるいは定期的・反復的に農山漁村等の同一地域に滞在する「二地域居住」を現に行っている人、行いたいと考えている人が相当数存在しているという事実もある。

一方で、子どもの出生から18歳までの間に教育・福祉・医療等の費用として、1人当たり平均約1,600万円の公費負担が行われているという試算がある。(資料3)

本研究会では、今般の「ふるさと納税」論議の高まりを踏まえ、「ふるさと納税」の構想を活かす観点から、「税」を分割する方式の可否も含め、「わかりやすく、使いやすい」仕組みづくりを目指す方向で、以下の諸論点について検討を加えた。

II 制度設計の前提となる論点

1. 「ふるさと」の概念

「ふるさと納税」の制度を設計するに当たり、まず、「納税」の対象となる「ふるさと」とすべき地方団体を限定することが適切かどうか、また技術的に可能かどうかという点について検討する必要がある。

「ふるさと」に対して貢献したい、と言うとき、まず「ふるさと」として思い浮かぶのは、自分が生まれ育った地域や教育を受けた地域、両親の出身地などで幼少期の自然体験の舞台となった地域などであろう。このような地域に対する貢献は、いわば恩返しであり、このような納税者の真摯な思いを活かすことは、「ふるさと納税」の基本となる思想である。

また、両親が現に居住している地域に対し、子どもとして何らかの貢献をし

たいという思いを持つ納税者も多いと考えられるし、近年は、週末など一定期間滞在しているといういわゆる二地域居住先の地域や、ボランティア活動などを通じて縁ができ、度々訪れるようになった地域、さらには将来、自分や子どもふるさとにしたいと考えている地域などに貢献したい、応援したいと考える人も増えてきている。「ふるさと納税」の検討に当たっては、このような納税者の気持ちも大事にしなければならない。

このように、それぞれの納税者が「ふるさと」という言葉に対して持つイメージや考え方は様々であり、「ふるさと納税」を検討する上で、何より納税者の意思を尊重する観点から、「ふるさと」とすべき地方団体を制度上限定することは適当ではないと考えられる。

また、「ふるさと」となる地方団体は市町村を基本とすべきとの意見も出されたが、納税者には、基礎的自治体である市町村を応援したいと考える人、広域的自治体である都道府県を応援したいと考える人がおり、納税者の意思を尊重するためには、「ふるさと」となる地方団体は都道府県と市町村のいずれかに限定せず、どちらも対象とすべきとの意見が多数となった。

註) 各種アンケート結果を見ても、「ふるさと」のイメージは人により様々である。(資料4)

研究会においても様々な議論が行われた。環境問題などに努力している地方団体を「ふるさと」として応援したいと考える人もいれば、寄附をすることを契機として「ふるさと」を作りたい、という未来志向を有する人もいるとの意見もあった。

なお、仮に、理念的に適切な「ふるさと」となる地方団体を意見集約し、制度上、具体的に定義することができたとしても、定義如何によっては、客観的な挙証資料が乏しく、そもそも確認が困難な場合がある。例えば、過去に居住した地域、過去に在籍したことはあるが卒業していない学校の所在する地域などについては、関係記録の保存年限が経過すると確認できない場合があり、スローライフ活動の実践などのため頻繁に訪れる場所などについては、客観的な資料に基づく確認は非常に困難である。また、仮に確認が可能であっても、そのための事務負担が非常に大きくなる場合がある。このような観点からも、「ふるさと」とすべき地方団体を制度上限定することは適当ではないと考えられる。

以上より、「ふるさと納税」の対象となる「ふるさと」とすべき地方団体は限定せず、納税者の意思に委ねることとするのが適当である。

2. 「税」を分割する方式の可能性

次に、「ふるさと納税」制度について、住所地の地方団体に課税される納税者が、税金の一部を住所地以外の地方団体に納付する方式、言い換えれば、「税」を分割する方式をとることが可能かどうか、以下の論点について検討する。なお、「税」の分割の対象としては、国税の所得税も考えられるが、ここでは個人住民税を念頭に置いて検討することとする。

(1) 受益と負担

個人住民税は、地方団体の歳入の中心となる地方税の中でも基幹的地位を占めており、住所地の地方団体から行政サービスを受けている者が負担すべきもの、いわば「地域社会の会費」と位置付けられている。

地方団体の行政サービスのうち、教育や福祉などの対人サービスの多くは、基本的に住民に対して提供されることから、個人住民税は、地方団体がその住民（当該団体の区域内に「住所」を有する者）に対して課税することとなっている。

「住所」を有する者の要件は、様々な定め方があり得るが、個人住民税における住所は、地方団体の課税権の帰属を決定し、納税者の納税義務を確定する効果を有することから、課税の重複を避けるため、1箇所とされている。具体的には、当該年度の初日の属する年の1月1日現在の個々の納税義務者の住所地の地方団体が、当該年度分の個人住民税の課税団体とされている。

この点に関し、課税する側の論理だけでなく納税者の意思を尊重する必要があるのではないか、あるいは住所地主義と結びついた受益者負担の原則は、人の移動が少なかった時代の税制であり見直す必要があるのではないか、といった意見もある。

これらの意見が提起する問題意識はそれ自体大きな意味があるが、他方、住所地の地方団体に課税される納税者と住所地以外の地方団体との間で受益と負担の関係を説明することが困難である以上、住所地以外の地方団体に個人住民税の課税権を法的に根拠付けることはできない。

また、子どもや高齢者の世代が地方の豊かな環境の中で多くの行政サービスを受けて生活している一方で、税は、働き盛りの世代が数多く移り住んだ

大都市圏に支払われるというギャップが生まれているとの現状認識に基づき、生涯を通じた行政サービスと税負担をバランスさせる考え方をとるべきとの意見も提起された。その背景には、地方圏で生まれ教育を受けた人材が、進学・就職を契機に大都市圏に移り住み、活躍し、定年後にふるさとなどに戻り生活するという循環が我が国の活力を支えており、このシステムを維持しなければ、地方が疲弊するばかりか、都市も含めた我が国社会の発展そのものが大きく阻害される恐れがあるという問題意識がある。

しかし、受益と負担の対応関係については、基本的に両者が時間的に近接していることが求められ、地方団体の行政サービスを賄うために必要な財源は、基本的にその時点において当該地方団体から受益している者により負担されるべきものである。その意味では、例えば、納税者が過去に地方団体から受けた教育サービスなどの受益に対する負担は、既に親の世代の納税などにより果たされているものと考えられる。

以上より、生涯を通じた受益と負担のバランスをとるという考え方は、住所地以外の地方団体が課税する直接の法的根拠とすることは困難であるが、人の移動が頻繁になり、生涯を通じた長い時間軸における受益と負担の関係を踏まえた税制のあり方を検討する必要性が高まっていることに鑑みれば、「ふるさと納税」制度の創設の必要性を裏付ける有力な論拠になり得るものと考えられる。

(2) 課税権

(1)で述べたとおり、個人住民税は、地方団体はその区域内に住所を有する者に対して行政サービスを提供していることに着目し、受益と負担の関係に基づいて地方団体が課税しているものである。このため、住所地以外の地方団体に個人住民税の課税権を法的に根拠付けることはできない。また、過去の居住の事実に基づいて、過去の居住地の地方団体に課税権を認めることも困難である。

註) 仮に、住所地の地方団体と住所地以外の地方団体それぞれに課税根拠が成り立つとして制度化を検討した場合、「ふるさと納税」を選択した納税者が滞納した場合の徴収責任の所在について整理が困難な問題も生じる。

また、条例の効力との関係からも問題である。地方団体の条例の効力の及ぶ範囲は、当該団体の管轄の範囲内に入るものに限られるのが原則である。

ここでいう管轄とは、場所的な概念にとどまるものではなく、地方団体の事務・利益に関わるものという意味であるが、いずれにせよ、地方団体が、当該地方団体との間に現時点において何ら関わりのない者に対して条例の効力を及ぼし、税を課することはできないと考えられる。

(3) 租税の強制性

租税は、国や地方団体が、私的部門で生産された国民・住民の富の一部を公共サービスの資金の調達のために、強制的に国家・地方団体の手に移す手段である。その裏付けとなる租税法は、多数の納税義務者の財産権に関わり、納税者相互間の公平の維持が必要なことから、個々人の意思に関わらず画一的に取り扱わなければならない強行法の性質を持っている。

このような租税の強制性に照らせば、納税者の意思により「税」の納付先を任意に選べる仕組みは、強制性を本質とする「税」とは相容れないものである。主要先進諸国においても、このような税制を有する国は見当たらない。

註) 外務省の協力を得て、OECD加盟国（日本を除く29か国）中の15か国にブラジル、ロシア、インド、中国を加えた19か国に対し、各国の寄附金税制等の状況について調査を行ったところ、「個人所得課税（地方税）について、納税者の意思により納税先の地方自治体を選択できる仕組み」又は「個人所得課税（地方税）について、居住地の地方自治体に納付した上で、納税者の意思に基づいて他の地方自治体に税額の一部又は全部を移転させる仕組み」を有する国は存在しなかった。ただし、「個人が地方自治体に対し寄附を行った場合に個人所得課税（国税）において所得控除又は税額控除を行っている国は、複数の国に存在する。

なお、ハンガリーやポーランドなどでは、納税者が国税の用途を指定できる「パーセント法」という仕組みが存在する。例えばハンガリーにおいては、納税者がNGO、公的施設、教会等を指定することにより、当該納税者に係る国税の1%を指定した団体に寄附することができる。（資料5）

(4) 住民間の公平性

個人住民税の一部を分割して他の地方団体に対し納税することとした場合、「ふるさと納税」を選択した者と住所地の地方団体に全額納税した者との間での公平性が論点となる。同額の所得を有する者が、同一の地方団体の区域内に居住し、その行政サービスを受けているにも関わらず、住所地の地方団

体に納付する個人住民税の金額が異なることとなることは許容されるのかという議論である。

この論点は、税制上、何らかの特別の措置を創設する場合には常に問題となり得るものであるが、その特別の措置を通じて実現しようとする政策の合理性と当該措置自体の有効性を勘案し、公平性の侵害の程度が一定の範囲内にとどまる限りにおいては、許容され得るものと考えられている。

具体的に「ふるさと納税」を検討するに当たっては、住所地の地方団体に納税されるべき税額がどの程度の割合まで減少することを許容するかという形で問題となる。したがって、この論点は、「税」を分割する方式自体を否定するものではなく、「税」を分割する方式をとる場合に固有の問題ではないが、「寄附金」税制を応用する方式をとる場合（後出）においても考慮しなければならない問題である。

以上の検討から、「ふるさと納税」について、「税」を分割する方式は、とり得ないと考えられる。

(5) 「寄附金」税制を応用する可能性

前述のように、「ふるさと納税」について、「税」を分割する方式はとり得ないが、「ふるさと」の地方団体に対し寄附を行った場合に税負担を軽減する措置を講ずるという「寄附金」税制を応用する方式をとることとすれば、以下のとおり、「税」を分割する方式における問題点はクリアされると考えられる。

(1)の受益と負担の関係については、寄附は個人の自由意思に基づくものであり、受益に対する負担という性格を有するものでないことから、寄附者が地方団体に寄附を行う時点で当該地方団体からの受益があるかどうかは問題とはならないこと

(2)の課税権との関係については、寄附は、課税権に基づく課税に応じた納税とは異なることから、寄附先となる地方団体に寄附者に対する課税権が認められるかどうかはそもそも問題とはならないこと

(3)の租税の強制性との関係については、寄附は任意性を本質とするものであり、そもそも問題とはならないこと

なお、(4)の住民間の公平性については、「寄附金」税制方式による場合であっても、税負担の軽減による住民間の公平性の侵害の程度が許容される範囲内に収まるよう、税負担の軽減の程度を設定することが求められる。具体的には、Ⅲ 3. (3)で検討する上限額の設定に当たり考慮しなければならない問題である。

Ⅲ 寄附金税制の応用による「ふるさと納税」制度の検討

Ⅱにおける検討を踏まえ、「ふるさと納税」については、「税」を分割する方式によらず、「寄附金」税制を応用する方式によることとする。ここでは、「ふるさと納税」の思想に相応しい寄附金控除方式のあり方に関し、以下の論点について検討することとする。

1. 国が果たすべき役割

「ふるさと納税」は、主として個人住民税の問題として議論される場合が多い。たしかに、「ふるさと納税」構想には、そもそも地方税である個人住民税を地方団体間において移転させるという考え方があり、研究会においても、国税から地方税への税源移譲の問題とは切り離して考えるべきとの意見もあった。

しかし、「ふるさと納税」には、納税者の選択を通じて「税」に対する意識や我が国を構成する各地域の「ふるさと」に対する思いが高まるとともに、地方団体における自治意識が進化し、効果的な自治体間競争が刺激されるという大きな意義がある。これらは、地方団体のみならず国にとっても大きな意義を有するものであり、本来であれば、これらは地方団体のみならず国も自らの国土政策などを通じて達成すべきものであることに鑑みれば、制度を構築するに当たっては、国も相当程度の役割を担うことが望ましい。

また、地方税である個人住民税のみから控除する制度とした場合、地方財政に与える影響が大きくなることも懸念される。国の財政が地方財政と並ぶ車の両輪であることに鑑みれば、「ふるさと納税」の導入に当たっては、国が応分の負担をすることにより、初めて大きな効果が発揮されるものと考えられる。

このため、「ふるさと納税」制度を構築するに当たっては、国と地方団体が

それぞれの責任に応じて一定の役割を果たすこととし、所得税と個人住民税双方を対象とする仕組みとすることが適当である。

2. 控除方式のあり方

現行の寄附金控除の仕組みにおいては、課税標準である総所得金額等から寄附金額の一部を控除する所得控除の方式をとっているが、税額を軽減する方式としては、所得控除方式の他に税額控除方式もある。税額控除は、課税総所得金額等に税率を乗じて税額が算出された後に、当該税額から控除を行うものである。

それぞれの控除方式についてみると、所得控除については、個人的な事情を考慮して、納税者の担税力に応じた税負担を調整するために設けられているものが多く、税額控除については、二重課税を排除する趣旨で設けられているものが多い。政策目的を達成するために設けられていると考えられるものは所得控除及び税額控除にそれぞれ存在するが、一般的に、政策目的を達成するためのものであって、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。寄附金控除は、現行の所得控除の中でも、特に政策的要素が強いものと考えられている。

註) 実際に、所得税において昭和 37 年に寄附金控除が創設された際は、高所得者ほど有利な制度とならないように税額控除方式とされていたが、昭和 42 年に税制の簡素化の要請から、それまで税額控除方式がとられていた障害者控除や寡婦控除などとともに所得控除方式に改組されたという経緯がある。

税額の軽減効果の違いをみると、累進税率構造をとる所得税においては、所得控除は、高い限界税率が適用される高所得者の軽減額が大きくなるが、税額控除は、所得に関わらず一律に一定額が控除されるため、低所得者層の税額軽減割合が高くなる。

一方、比例税率構造をとる個人住民税においては、所得控除と税額控除で所得の多寡による税額軽減効果に差はない。ただし、所得控除の場合、寄附金額の全額を控除対象とした場合であっても税額軽減効果は寄附金額に税率を乗じた額（寄附金額の 10%）にとどまるのに対し、税額控除の場合、税率に捕われず政策目的に沿って控除率を設定できることから、高率の税額控除率を設定することにより、税額軽減効果を高めることも可能となる。

「ふるさと納税」においては、その趣旨に鑑み、税額軽減効果が高いことが求められる。このため、税額軽減効果に限界がある所得控除方式ではなく、高率の控除率を設定することが可能な税額控除方式をとることが望ましいと考えられる。

また、控除方式のわかりやすさという観点から見ても、所得控除の場合、税額軽減額は、控除額に個々の納税者に適用される限界税率を乗じて算出する必要があるが、税額控除の場合、控除額と税額軽減額が同額となるため、納税者にとっては、税額控除方式の方がその効果を実感しやすく、わかりやすいものと考えられる。

個人住民税における税額控除は、これまで、原則として二重課税の調整などを理由とするものについて設けられてきたところである。(資料6)

しかし、「ふるさと納税」に相当する寄附金の取扱いについては、寄附金控除が各種控除の中でも特に政策的要素が強く、政策目的を達成する観点からは、税率に捕われずに控除率の水準を設定することが求められること、わかりやすく使いやすい仕組みとする観点からは納税者にとって税額軽減効果が実感しやすいことが望ましいことなどに鑑みれば、現行の所得控除方式より税額控除方式の方が相応しいものと考えられる。

以上より、「ふるさと納税」に相当する寄附金については、現行の個人住民税の所得控除方式を改め、税額控除方式とすることが適当である。

3. 個人住民税の控除方式を税額控除方式とする場合の個別の検討課題

(1) 個人住民税の税額控除の割合

税額控除方式とする場合、まず、「ふるさと」に対する寄附金のうち税額控除の対象とすべき割合をどの程度とすべきかが問題となるが、納税者の「ふるさと」への貢献という真摯な思いを実現するという「ふるさと納税」の趣旨に鑑み、税額控除の割合は、できるだけ高く設定することが求められる。

また、税額控除の割合を検討するに当たっては、個人住民税と所得税を合わせてその水準を考える必要がある。なお、個人住民税と所得税との具体的関係については、後ほど別途整理する。

税額控除の割合の設定については、大きく2つの考え方が存在する。

一つは、「ふるさと納税」は、本来「ふるさと」への税の移転を意図しているのであり、「ふるさと」に対する寄附を行うことによって、納税者の税と寄附を合わせた負担は原則として増加することがないようにすべきという考え方であり、この考え方に従えば、理想的には税額控除の割合は全額すなわち100%とすべきということとなる。

他の一つは、寄附者の「志」を活かす観点、真剣に寄附先を考えることにつながる観点、あるいは寄附金税制の形をとる以上、一定の持ち出し（自己負担）が必要という観点に立つ考え方であり、これに従えば、税額控除の割合は、全額ではなく、例えば80%など寄附金の一定割合とすべきということになる。

これらの2つの考え方にはそれぞれ理由があるが、今般の「ふるさと納税」の論議を踏まえれば、「ふるさと」に対する寄附を行うことによって、納税者の「税」と「寄附」を合わせた負担は原則として増加させるべきではないという考え方に立ちつつ、税務執行上の煩雑さ等も勘案して適用下限額制度を維持することとし、寄附者の負担となる下限額以下の部分については、寄附者の「志」が活かされることになると考えることが適当である。

註) なお、適用下限額の取扱いについては、適用下限額を超える部分のみを控除対象とする考え方と適用下限額を超える寄附を行った場合に適用下限額以下の部分も控除対象とする考え方があり、詳しくは後出(4)において整理するが、本研究会としては、下限額を超える部分のみを控除対象とする考え方をとることとする。

以上より、個人住民税の税額控除の割合については、所得税との関係、適用下限額の扱いとその考え方を整理した上で、「ふるさと納税」の趣旨を踏まえ、適用下限額を超える部分の全額とすることが適当である。

なお、この場合、現行の寄附金控除制度の対象の中で、地方団体を他の団体と異なる扱いとすることとなるが、この点については、①地方団体に対する寄附金は、行政サービスの財源に直接充てることが可能な一般財源となるものであり、他の団体に対する寄附金とは性格が異なること、②地方団体以外の団体に対する寄附が行われた場合、地方団体の歳入は、個別団体でみても、地方団体全体でみても必ず減少するが、地方団体に対する寄附が行われた場合は、寄附金控除を行う地方団体の歳入が減少しても寄附を受けた地方

団体の歳入が増加するため、地方団体全体の歳入総額は減少しないことなどから、地方税である個人住民税の制度上、特に高い公益性を有すると評価しても問題ないものと考えられる。

(2) 控除対象となる個人住民税

現行制度上、地方団体に対する寄附金については、所得税、個人住民税とも所得控除の対象とされている。

個人住民税に関しては、所得割の税額は、所得控除後の課税所得に対し都道府県民税は4%、市町村民税は6%の税率を乗じて算出する仕組みとなっていることから、寄附先が都道府県及び市区町村のいずれであるかに関わらず、都道府県民税及び市町村民税の双方の税額が軽減されることになる。

これを税額控除方式とする場合、都道府県民税及び市町村民税のいずれか一方のみから控除する方法も考えられるが、納税者の意思としては、寄附を行った地方団体における寄附金の使途などに対する関心は強いものの、軽減される税が都道府県民税及び市町村民税のどちらの税から控除されているかという点についての意識はほとんどないものと考えられる。また、実務上も、現行制度に準じた形で、税率比でそれぞれの税額から軽減することが簡便である。

以上より、個人住民税における控除の対象は都道府県民税及び市町村民税双方とし、税率の比率に基づき、控除対象額のうち、4割を都道府県民税から、6割を市町村民税から、それぞれ税額控除することが適当である。

(3) 個人住民税の税額控除の上限額

高い税額控除の割合を設定することとした場合、個人住民税については、寄附金額のうちどの程度の割合まで税額控除の対象として認めるかが問題となる。

寄附金額のうち特に高い税額控除率を適用する部分については、納税者間の公平性の確保の観点から、適用の上限額を設定することが適当であり、一般の社会通念に照らし、負担の公平感を損なわない程度の水準とする必要がある。

また、「地域社会の会費」という個人住民税の性格を踏まえれば、住所地の地方団体に納付される個人住民税額が大きく減少するような仕組みをとることは適当ではなく、この観点からも、寄附金額のうち特に高い税額控除率を適用する部分については、一定の上限額を設定する必要がある。

現行の所得控除の対象となる寄附金の上限額は総所得金額等の25%とされているが、高率の税額控除の対象となる部分については、寄附金控除の対象となる寄附金額全体の上限の一部にとどめるべきと考えられる。

註)「ふるさと納税」に相当する地方団体に対する寄附金に係る控除方式を税額控除方式に変更することに伴い、寄附金控除制度全体のあり方について検討する中で、地方団体以外の団体に対する寄附金も含めた上限額の取扱いについても検討を行うことが必要となる。

註) 福井県が東京、大阪、名古屋、福井において実施した調査結果によると、「寄附をする額は、税金の何割くらいが適当か」との問に対し、1割と答えた人が約4割、2割と答えた人が約3割、3割と答えた人が約2割という結果であった。(資料7) 他方、研究会においては、「ふるさと納税」を行う納税者の割合が高くなることが見込まれる都市部の地方団体の財政に与える影響も考慮し、5%程度とすべきとの意見もあった。

他方、上限額が低すぎると、「ふるさと納税」制度の趣旨が活かないことが懸念されるとの意見もあった。したがって、これらを総合的に勘案すると、寄附金額のうち特に高い税額控除率を適用する部分については、この制度が適用となることにより軽減される個人住民税額の上限額を、個人住民税所得割の税額の1割とすることが適当である。

なお、現行制度上は、寄附者の総所得金額等の25%を上限として所得控除を行うことができることとなっている。新たに創設する「ふるさと納税」に相当する寄附金に対する税額控除制度の上限額を超える寄附金についても、これまでと同等程度の税額軽減措置は受けられるよう所要の措置を講ずることが望ましい。

また、別途、公益法人制度改革等を受けて、個人住民税における寄附金税制のあり方全体が議論されることになると考えられるが、その際、地方団体に対する寄附金とその他の団体に対する寄附金を合わせた上限額の設定の考

え方についても検討することが必要と考えられる。

(4) 個人住民税の税額控除の適用下限額

現行制度においては、地方団体、日本赤十字社及び共同募金会に対する寄附金額の合計額が 10 万円を超える部分が寄附金控除の対象とされているが、この適用下限額は、所得税における適用下限額の 5 千円と比べても高すぎるため、大幅に引き下げるべきとの指摘がなされてきている。

註)「寄附金控除の適用下限額については、少額の寄附金まで所得控除の対象とした場合には税務執行上煩雑となりかねないこと等の理由により設けられた」ものであるが、所得税における寄附金控除の適用下限額は、順次引き下げられ、現在では 5 千円となっている。(資料 8)

適用下限額を高く設定すると寄附金額全体に対する税額控除の対象となる部分の割合が低くなってしまふことから、その設定に当たっては、「ふるさと納税」の趣旨に鑑みて比較的少額の寄附を行う者に対する配慮が必要である。

他方、適用下限額を大きく引き下げた場合、市町村における事務負担が膨大なものとなる恐れがあるなど、税務執行上の煩雑さも勘案する必要がある。

特に、所得税より適用下限額を低く設定すると、寄附金額が個人住民税における下限額を超えるが所得税における下限額を下回るような場合、個人住民税のみの申告が必要となり、市町村における税務事務の煩雑さがさらに増すことになる。

以上より、個人住民税の適用下限額については、現行の 10 万円から大幅に引き下げ、5 千円とすることが適当である。

なお、現行制度上、適用下限額を超える寄附を行った場合でも、適用下限額以下の部分については控除対象とされていないが、このような取扱いを維持した場合、寄附金全額に対する実質的な控除率が低くなるため、「ふるさと納税」の趣旨に反することから、新たな制度においては、適用下限額を超える寄附を行った場合には、適用下限額以下の部分も含め控除の対象とすべきとの意見があった。

しかし、適用下限額についてこのような取扱いをとりつつ、税額控除の割合を全額とした場合、寄附者の持ち出し（自己負担）が全く無くなることに

より、寄附に係る納税者の姿勢の真剣さに影響を及ぼす懸念があること、寄附者の自己負担が無いにも関わらず、寄附者の住所地の地方団体には税収の減少に加え事務量の増加という負担を強いることになり、当該団体の理解を得にくくなる恐れがあること、寄附を求める地方団体における制度の濫用につながる懸念もないとは言えないことなどが指摘される。

したがって、適用下限額を超えた場合に適用下限額以下の部分も含め寄附金額全額を控除対象とする取扱いとする場合には、これらの懸念を払拭するため、税額控除の割合を全額とせず、80%など一定割合とする措置と併せて制度化することとすべきとの意見があった。

しかし、税額控除の割合を一定割合とした場合であっても、適用下限額以下の部分を含めて控除対象とすることとした場合には、適用下限額を挟んで、より多額の寄附を行った者とより少額の寄附を行った者との間で、税額と寄附金額を合計した負担額について逆転するという現象が生じることや、現行の個人所得課税における所得控除の制度上、適用下限額が設けられている場合には、適用下限額以下の部分については所得控除の対象とされておらず、従来の制度とは異質な制度となるという問題が指摘された。

以上を総合的に勘案すると、税額控除の割合については、「ふるさと納税」制度の趣旨に鑑み、適用下限を超える部分については全額を税額控除することとしつつ、適用下限額以下の部分については、税額控除の対象としないものとするのが適当と考えられる。

4. 個人住民税の税額控除の手続の簡素化

納税者にとって「使いやすい」仕組みとするためには、制度の利用に係る事務手続について、可能な限り簡素化することが必要である。

現行制度上、地方団体に対する寄附金について、所得税の所得控除の適用を受けるためには、確定申告を行うことが必要であり、所得税の確定申告を行えば、個人住民税についても申告を行ったものとみなされ、所得税及び個人住民税双方の所得控除の適用を受けることができることとなっている。

しかし、確定申告を行ったことがないような給与所得者にとっては、新たに確定申告のために書類作成等を行う、あるいは税務署に足を運ぶという負担は小さくない。

このため、「ふるさと納税」制度を導入するに当たっては、所得税が課税されず個人住民税のみが課税されるような納税者や、個人住民税の税額控除の適用のみ受けられればよく、所得税の所得控除の適用を望まないような納税者のために、個人住民税における簡素な申告手続について検討することが求められる。

具体的には、個人住民税に係る寄附金控除制度に特化した申告の仕組みを設けることについて検討し、併せて、寄附を受けた地方団体が発行する領収証を個人住民税における寄附金控除の適用を受けるための申告書に活用することなど、申告様式の簡素化についても検討すべきである。

なお、所得税における所得控除の適用を受けるためには確定申告を行うことが必要であり、確定申告を行わない場合には所得税の所得控除の適用は受けられず、結果として、税額軽減効果が限定されてしまうことについては、納税者に周知し、理解してもらう必要がある。

また、住民が住所地以外の地方団体に寄附することにより住民税額が減少する地方団体が、その税額控除額の計算や確認の事務を行わなければならないことに鑑み、極力、地方団体の事務負担が増加しないよう配慮する必要がある。

さらに、制度導入後の改善方策として、納税者の便宜のため、寄附の受入等について既存の地方団体共通のポータルサイトを活用することにより、寄附手続の「見える化」を図ること、さらには、寄附受入に係る手続を電子化することなどについても検討することが望ましい。

5. 地方交付税における取扱い

現行の地方交付税制度のもとでは、地方団体が寄附金を受けても当該地方団体の地方交付税が減少することはなく、また、寄附者の住所地の地方団体においては、個人住民税減少分の75%は基準財政収入額に反映される。

「ふるさと納税」の趣旨を踏まえれば、「ふるさと納税」に相当する寄附金についても、これまでと同様の取扱いとし、寄附を受領した地方団体の地方交付税が減少することのないようにすることが望ましい。

また、寄附者の住所地の地方団体において寄附により個人住民税が減少した場合についても、これまでと異なる取扱いをすべき理由はなく、減少額の75%を基準財政収入額に反映することが望ましい。

IV 所得税との関係

「ふるさと納税」は、そもそも地方税である個人住民税を地方団体間において移転させることを主たる目的とするものであり、国税である所得税とは切り離して議論すべきであり、「ふるさと納税」は、個人住民税の体系の中で完結する制度とすることが適当であるとの意見があった。

しかしながら、これまで述べてきたように、「ふるさと納税」制度の趣旨からは、国と地方団体は、それぞれの責任に応じて、一定の役割を果たすことが望ましい。このため、「ふるさと納税」の制度を設計するに当たっては、国の役割に相応しい所得税のあり方も視野に入れた検討を行うことが適当である。

まず、納税者にとってわかりやすい仕組みとし、国と地方団体がそれぞれ応分の負担をするという観点からは、所得税についても現行の所得控除方式を改め税額控除方式とし、所得税及び個人住民税の双方から税額控除することが望ましい。それぞれの税額控除率の割合については、「ふるさと納税」について国と地方が担うべき役割分担の割合によって設定することになるが、国と地方の財政規模も勘案すれば、例えば、国及び地方が半々の責任を分担するとの考え方にに基づき、5：5の割合で所得税及び個人住民税それぞれから税額控除する方式とすることも考えられる。

註) なお、この場合、所得が所得税の課税最低限以下で個人住民税しか課税されない納税者の場合、個人住民税の税額控除の適用しか受けられないことに留意する必要がある。

しかし、所得税における控除については、個人住民税とは異なる制度があり、地方団体に対する寄付金について税額控除方式とすることが可能か否かについては、別途、所得税の制度、体系の中で検討することが必要である。その結果、所得税について現行制度が維持される場合には、所得税は所得控除方式を維持しつつ、個人住民税は税額控除方式をとることとし、寄附金額のうち適用下限額を超える部分の税額軽減額が、所得税と個人住民税を合わせて基本的に100%となるような仕組みとすることが適当である。

具体的には、寄附金額のうち適用下限額を超える部分から個々の納税者ごとに所得税における軽減税額として理論計算した金額を控除した残額を個人住民税から税額控除する方法をとることが適当と考えられる。この際には、市町村

の実務面も考慮し、所得税における軽減税額相当額をできるだけ簡易に計算する方法について工夫すべきである。

註) ただし、前述したとおり、適用下限額を超える部分について所得税と合わせた税額軽減額が 100%となるよう個人住民税において税額控除を行うことにより軽減される個人住民税額の上限額は、個人住民税所得割の税額の 1 割までとすることが適当である。

V 地方団体の説明努力

1. 地方団体における自主的な努力

地方団体が納税義務者から寄附を受けるためには、地方団体が、寄附を受けるに相応しい行政を展開していることが前提となるものであり、各地方団体においては、地域の魅力を高めるための継続的な努力、地域における望ましい政治・行政に向けたたゆまぬ経営改善努力が求められることは言うまでもない。

「ふるさと納税」制度が導入され、納税者が数ある地方団体の中から寄附したい団体を選択するようになれば、各地方団体は、このような地道な日々の努力やその成果をホームページ等を活用して自らの地域の魅力として情報発信を行ったり、寄附の受入に係る手続きをさらに利用しやすいものとするなどの納税者に寄附を促すための取組が求められるようになる。このような取組は、地方団体間の健全な取組として大いに推奨されるべきものである。

一方、寄附を集めるため、地方団体が寄附者に対して特産品などの贈与を約束したり、高額所得者で過去に居住していた者などに対して個別・直接的な勧誘活動を強く行うなど、「ふるさと納税」制度を濫用する恐れへの懸念もある。過度な濫用を防止するため、一定の制度的措置を講ずる必要があるとの意見もあった。

しかしながら、このような事態は、基本的には各地方団体の良識によって自制されるべきものであり、懸念があるからといって直ちに法令上の規制の設定が必要ということにはならないと考えられる。

各地方団体の良識ある行動を強く期待するものである。

2. 寄附者に対する寄附金の使途の明示、報告等

地方団体に対し寄附を行う納税者は、基本的に自分の寄附金がどのように使われるのかという点に強い関心を持っている。寄附金を受領した地方団体は、寄附者の「志」に応えるため、何らかの形でその使途を明らかにすることが望ましい。

具体的には、使途を明確にした基金を設置することや政策メニューを提示することなどにより、寄附をしようとする納税者に対してあらかじめ使途を示す、あるいは、寄附者に対し寄附金の使途状況を報告するパンフレット等を送付したり、事業実績報告書をホームページ等で公表することなどにより、寄附金の使途を事後的に明らかにするなどの取組が考えられる。

このような取組は、いずれも、地方団体の自主的な努力としては望ましいものであり、いわば地方自治の進化につながるものと言うべきである。その意味で、地方団体に使途公表等の義務を法律で一律に課すようなことは避けるべきであり、また税法上の要件としてもなじまないものとする。また、寄附金の使途に関わりなく、特定の地方団体を応援したいと考える納税者もいるであろうから、基本的には各地方団体の判断に委ねられるべき問題である。

なお、「ふるさと納税」制度がどれだけ利用されるかということについては、納税者の意思と選択によるものであり、制度の認知度や地方団体の広報活動などの努力によって左右されると考えられることから、利用者数や寄附金額などを事前に推計することは困難であるが、制度導入後、一定の実績が明らかになった後には、ある程度、予測も可能になるものと考えられる。その実態を踏まえつつ、さらに使いやすく、普及しやすい制度への改善を図ることが望ましい。

おわりに

以上、「ふるさと納税」の基本的考え方を整理してきた。本研究会としては、「ふるさと納税」の導入により、納税者の「ふるさと」に対する真摯な思いを制度的に表現することが可能となり、そのことが「ふるさと」に対する思いの高まりや自治意識の進化につながり、我が国の各地域に活力が生まれることを期待するものである。