

基礎研 レター

国の役割はどこへ行った？

ふるさと納税シリーズ(4)

ふるさと納税研究会からワンストップ特例制度創設に至るまで

金融研究部 准主任研究員 高岡 和佳子

(03)3512-1851 takaoka@nli-research.co.jp

1—はじめに

平成 27 年度にワンストップ特例制度が始まった。ワンストップ特例制度は、ふるさと納税の寄附金控除を受ける際に必要な手続きを簡素化してくれる寄附者に優しい制度である。但し、その一方で自治体の負担が大きい制度でもある。後に説明するとおり、筆者はふるさと納税制度が不公平な制度と考えているのだが、ワンストップ特例制度について調べる過程で、その不公平感を減らすだけでなく、自治体の負担も減らせるより使い勝手のよい方法があるのではないかと考えるようになった。

2章で、ふるさと納税検討段階に実施された「ふるさと納税研究会」（平成 19 年）における検討内容の一部を紹介し、ふるさと納税制度が不公平な制度と考える理由について説明する。3章では、ワンストップ特例制度について説明する。説明の中心は、「ふるさと納税研究会」報告書（以下、報告書）記載内容と創設されたワンストップ特例制度との相違、そしてワンストップ特例制度により増大する自治体の負担に置く。2章、3章の内容を踏まえ、4章でふるさと納税制度利用者（寄附者）間の不公平感を減らし、かつより使い勝手のよい方法を提言する。

2—ふるさと納税研究会報告書から読み解く『国の役割』

（1）所得税が軽減される理由

多くの国民が地方で生まれ、教育を受けて育つのに、就職等を機に都会に出て、都会で納税する。この結果、都会は税収を得るが、彼らを育んだ地方には税収がない。そのため、納税者の意思で自分が育った「ふるさと」に納税できる制度があっても良いのではないかとといった問題提起が「ふるさと納税」の発端である。明らかに、地方税（住民税）の問題であり、国税（所得税）の問題ではない。それにもかかわらず、現行のふるさと納税制度では税額減額効果の一部が所得税の軽減（還付）によってなされる。さて、これは何故だろうか。

答えは、報告書から読み解くことができる。「ふるさと納税」によって期待される効果の中には、国が国土政策などを通じて達成すべきものも含まれており、国も相当程度の役割を担うことが好ましいというのが答えだ。なお、「ふるさと納税」により、納税者の「税」に対する意識やふるさとに対する

思いが高まる、地方自治体の自治意識が進化する、自治体間競争が促進されるなどの効果が期待されている。

(2) 税額控除 v s 所得控除 (国の役割の果たし方)

報告書では税額控除方式 (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) と所得控除方式 (課税標準である総所得金額等から控除) を比較検討し、以下二点から税額控除方式が望ましいと結論付けている。一点目は、高い税額軽減効果が求められるふるさと納税の性質、二点目が、納税者にとって税額軽減効果の実感しやすさ、分かりやすさである。報告書では所得税については、所得税の制度・体系の中で検討すべき事項であることを認めつつ、所得税についても税額控除方式が望ましいと記している。その上で、所得税について従来の所得控除方式が維持される場合は、所得税と個人住民税を合わせて、寄附額から自己負担下限額 (現在 2,000 円) を除いた残額の 100% が軽減される仕組みを提言している。これが、現在の複雑な仕組みにつながる。

現在の仕組みは、税額軽減は図表 1 に示す 3 要素によって構成される。一つ目が[A]の所得税額軽減効果だ。この効果は所得により差があり、所得が高いほど効果が大きい。二つ目が[B]の住民税額軽減効果 (基本分) で、この効果は所得による差がない。三つ目が[C]の住民税額軽減効果 (特例分) だ。所得の低い人は、[A]では十分な効果が得られない。その代わりに、[C]の特例分の効果が大きく、[A]~[C]を合計すると寄附額から自己負担下限額を除いた額の 100% が軽減される仕組みになっている。このように、[A]~[C]の合計では、所得水準に関係なく、寄附額から自己負担下限額を除いた額の 100% が軽減される。しかし、寄附者の所得水準によって国の負担割合 ([A]の所得税額軽減効果の割合) が異なり、結果的に[C]の特例分による税額軽減効果の割合も異なる。

図表 1 : 税額軽減の構成要素 (平成 28 年 8 月現在)

	負担主体	軽減額 (平成 28 年 8 月現在)	限度
[A]所得税額軽減効果	国	(寄附額 - 2,000 円) × 所得税率 (5.105% ~ 45.945%)	控除対象寄付総額 (ふるさと納税以外の寄附も含む) が総所得金額等の 4割
[B]住民税額軽減効果 (基本分)	自治体	(寄附額 - 2,000 円) × 10%	控除対象寄付総額 (ふるさと納税以外の寄附も含む) が総所得金額等の 3割
[C]住民税額軽減効果 (特例分)		(寄附額 - 2,000 円) × $\frac{(100\% - \text{所得税率} - 10\%)}{100\%}$ → 84.895% ~ 44.055%	軽減額が住民税額の 2割 (ふるさと納税のみの特例)

図表 2：所得税率による寄付上限額の相違

課税所得	300 万円の場合	3,000 万円の場合
住民税額	30 万円 (300 万円 × 10%)	300 万円 (3,000 万円 × 10%)
[C]の特例分の限度額 (住民税額の 2 割)	6 万円 (30 万円 × 2 割)	60 万円 (300 万円 × 2 割)
ふるさと納税上限額	約 7.7 万円 (6 万円 ÷ 79.79% + 2 千円)	しない 約 122.3 万円 (60 万円 ÷ 49.16% + 2 千円)
[C]の特例分による 税額軽減効果	79.79% (100% - 10.21% - 10%)	49.16% (100% - 40.84% - 10%)
所得税率 ([A]の割合)	10.21%	40.84%

注: 図表 2 の右側には、ふるさと納税上限額、[C]の特例分による税額軽減効果、および所得税率の比較を示す矢印と注釈があります。ふるさと納税上限額は「しない」とあり、[C]の特例分による税額軽減効果は「>」で示され、所得税率は「<」で示され、合計 90% と記載されています。

注) 所得税算出上の課税所得と住民税算出上の課税所得は一致しないが、説明上一致すると仮定

(3) 不公平感を生む国の役割の果たし方

ふるさと納税制度利用の主たる目的が返礼品であることは先日の基礎研レターⁱで述べた。そのことを前提にすると、筆者の眼にはふるさと納税は高所得者ほど多くのメリットを受ける不公平な制度に映る。この主張に対する反応は大きく二つに分類できる。一つ目は筆者の見解に批判的なもので、「高所得者ほど多くの税金を払っているのだから、高額納税者の方が多くのメリットを享受するのは当然である。そのため、不公平ではない」といった反応である。二つ目は、筆者と同様に不公平感を持つが、その理由が「自己負担下限額 2,000 円が寄附額の多寡によらず一定なので不公平だ」といった反応である。残念ながら、いずれも筆者の見解とは多少ずれている。

筆者の不公平感の根源は、寄附者の所得水準によって国の負担割合が異なるため、[C]の特例分による税額軽減効果の割合が異なることにある。図表 1 の通り [A]～[C]のすべてに対して限度がある。しかし、その限度額については[C]の特例分が最も小さく、住民税額の 2 割に設定されているⁱⁱ。このルールの下で、[C]の特例分による税額軽減効果の割合が異なることがどのような効果を及ぼすのかを、図表 2 を用いて説明する。

住民税額も [C]の特例分の限度額も、課税所得に比例する（青色の部分）。一方、自己負担が自己負担下限額にとどまる寄附額上限（以下、ふるさと納税上限額）は課税所得に比例しない（紫色の部分）。これは、所得税率が高い納税者ほど、[C]の特例分による税額軽減効果の割合（桃色の部分）が低いので、住民税額の 2 割という限度額に達しにくいことが理由だ。寄附額から自己負担分 2,000 円を引いた値に、[C]の特例分による税額軽減効果の割合を乗じた値が[C]の特例分の限度額に一致する寄附額がふるさと納税上限額である。このため、ふるさと納税上限額は、[C]の特例分による税額軽減効果の割合に反比例して増える。

仮に、所得税による税額軽減効果も、報告書で望ましいとされる税額控除方式が採用されたならば、所得税率の相違による影響を受けないので、ふるさと納税の上限額は課税所得に比例する。つまり、筆

者が感じる不公平感は国の役割の果たし方に起因する。寄附者が居住する自治体に全負担を押し付けず、一部を国が負担することに異論はない。しかし、寄附者が居住する自治体の負担全体に対する一定割合を国が負担すればよく、寄附者ごとに国の負担割合を決定する必要はないのではないだろうか。

一方、自己負担下限額 2,000 円が寄附額の多寡に寄らず一定なので不公平だという意見について否定はしない。ただ、上記の不公平感に比べると程度は小さい。また、報告書によると、『寄附者の「志」を活かし、真剣に寄附先を考えることにつなげる観点から、一定の自己負担が必要という意見』と『「ふるさと納税」の議論を踏まえると納税者が支払う「税」と「寄附」の合計額が原則増加すべきではないという考え方』を考慮し、自己負担下限額の扱いが適当といった判断があった。筆者は、「ふるさと納税研究会」の判断に同意する。

3—ワンストップ特例制度

ワンストップ特例制度は平成 27 年度に創設された。しかし、平成 19 年度に実施された「ふるさと納税研究会」において、ワンストップ特例制度に通じる議論が既に行われている。

(1) 報告書におけるワンストップ特例制度

報告書には、寄附者にとって「使いやすい」仕組みとすることが必要であると記載されている。この記載が平成 27 年度に創設されたワンストップ特例制度につながる。

報告書は国の役割を考慮し、税額軽減の一部を所得税から還付すべきという考えに基づいて作られている。しかし、所得税の還付を受けるには確定申告を行うことが必要である。報告書にも指摘されているように、確定申告を行ったことがない給与所得者にとって、確定申告の為の書類作成等を行う負担は小さくない。そこで報告書では、個人住民税の税額控除の適用のみ受けられれば良く、所得税の還付を望まないような寄附者のために、個人住民税における簡素な申告手続きについて検討することを求めている。加えて、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、寄附者に周知、理解してもらう必要についても報告書で触れられている。つまり、報告書の段階では、利便性を追求する寄附者は税額軽減効果の一部を放棄することが求められていた。

要するに、国も相当程度の役割を担うことが望ましいとする一方で、寄附者の選択によっては、国は役割を担う必要がなくなる制度が検討されていたわけだ（図表 3）。

図表 3：報告書と創設されたワンストップ特例制度の相違

	報告書	ワンストップ特例制度
国の負担	消える	消える
自治体の負担	増加しない	増加する
寄附者の税額軽減効果	減少する	減少しない

(2) ワンストップ特例制度で増える自治体の役割

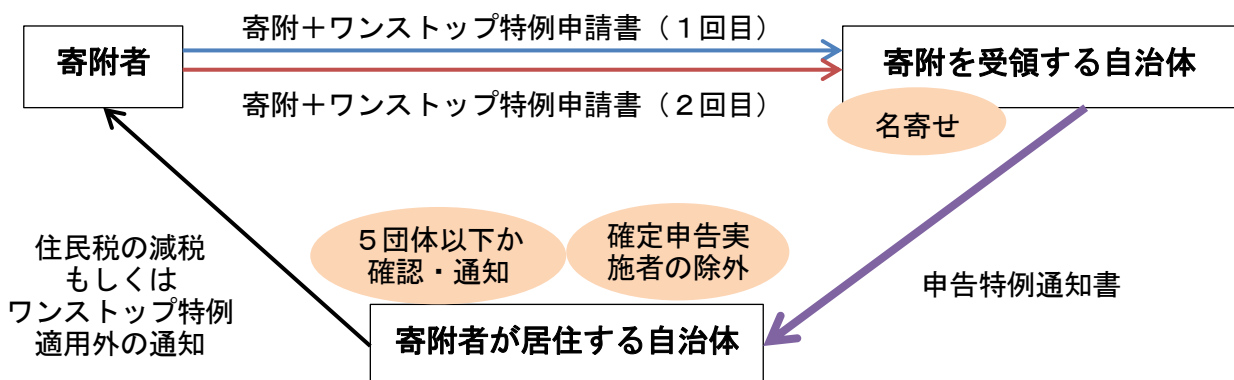
平成 27 年度に創設されたワンストップ特例制度は、寄附先自治体数が 5 団体以下であることを条件として、寄附する自治体にワンストップ特例申請書を提出することで、確定申告を免除する制度である。報告書で検討することが求められた「使いやすい」仕組みに他ならない。しかし、報告書に記載された内容と大きく異なる点がある。それは、ワンストップ特例制度を利用しても、寄附者の税額軽減効果が限定されない点である。但し、確定申告を行わなくても所得税の還付を受けられるようになった訳ではない。種をあかすと、所得税と住民税から控除される総額（寄附額から自己負担下限額を差し引いた額）がまるまる住民税から控除されることになっているのだ。つまり、寄附者がワンストップ特例制度を選択した場合、国の役割が消える。その分だけ、代わりに地方の負担が増加することになった（図表 3）。

では、ワンストップ特例制度によって国の役割は、どの程度小さくなる可能性があるのだろうか。そこで、ワンストップ特例制度により自治体の負担に移転しうる額が国の負担額に占める割合を試算した。結果、国の負担額のうち 50%程度ⁱⁱⁱが自治体の負担に移転しうるということがわかった。ワンストップ特例制度が本来の目的を果たす「使いやすい」仕組みならば、適用対象者の大多数が制度を利用するだろう。すると、国の役割の大部分が自治体に移転することになる。

(3) ワンストップ特例制度における自治体の負荷への配慮

寄附者がワンストップ特例制度を積極的に利用した場合、国の役割が小さくなる一方、自治体の負担が増すことに対する償いだろうか。「ふるさと納税ワンストップ制度の取り扱いについて（「地方税法の施行に関する取扱いについて（市町村税関係）」（抜粋）（平成 27 年 4 月 1 日総税市第 22 号により一部改正）」には、寄附者が居住する自治体の負担軽減に対する配慮が示されている。具体的には、申告特例通知書（寄附者が申告特例を求めた場合に、寄附を受領した自治体が寄附者の居住する自治体に送付する書類、図表 4 参照）の様式を全国的に統一している。更に、同一寄附者が同一自治体に複数回に分けて寄附した場合の扱いについても配慮を感じる。寄附者はその都度ワンストップ特例申

図表 4：ワンストップ特例制度の概要



出所) 総務省 ふるさと納税 ポータルサイトを参考に筆者作成

請書を提出するが、寄附を受領した自治体は、それらを名寄せし1枚の申告特例通知書を作成する必要がある。これは、寄附先自治体数が5団体以下であることが、ワンストップ特例制度を利用する条件だからだ。この条件がある以上、寄附を受領する自治体か寄附者が居住する自治体のいずれかに名寄せする必要が生じる。寄附者が居住する自治体の負担軽減に対する配慮し、寄附を受領する自治体にその事務負担を負わせたと考えられる。

しかし、ワンストップ特例制度の利用を希望する寄附者がうっかり6団体以上に寄附した場合は制度適用対象外となる。このため、そのような場合には「当該寄附者に対してワンストップ特例制度対象外となり、確定申告が必要となる旨通知すること」を、寄附者が居住する自治体に求めている。寄附先自治体数が5団体以下とする条件により、寄附者が居住する地方自治体が処理する申告特例通知書の総数は抑えられる。一方で、うっかり6団体以上に寄附した寄附者へのケアという負担をかけている側面もある。

なお、平成28年以降、ワンストップ特例制度を利用する際にはマイナンバーが必要となった。「行政の効率化」はマイナンバー制度のメリットの一つだ。マイナンバーを利用するのならば、申告特例通知書数増加は、さほど負担にはならず、申告特例通知書数を抑制するメリットは小さい。むしろ、うっかり6団体以上に寄附した寄附者へのケアという負担を増加させるデメリットの方が大きいのではないだろうか。

加えて、ワンストップ特例制度の利用を申請しても、確定申告を行うとワンストップ特例制度の適用対象外となる。実際、ワンストップ特例制度の利用を申請したにも関わらず、その後多額の医療費を支払った場合など確定申告を行う必要が生じることはあるだろう。このため、寄附者が居住する自治体には、ワンストップ特例制度の利用を申請した寄附者のうち確定申告を行った寄附者と区別する必要まで生じる。

4——不公平感もなく、自治体の負担も少ない制度へ

(1) 公平かつ効率的な方法

ふるさと納税制度が高額納税者ほどメリットの大きい不公平な制度となったのは、[A]（所得税の還付）が税額控除ではなく、所得控除を通じて行われるためである。また、税額軽減効果の一部が所得税の還付によって行われるため、確定申告を行ったことがない給与所得者には使いにくいものとなっている。所得税による税額軽減効果を楽しむには、確定申告の為の書類作成等を行う必要があるからだ。不公平感と不便さの根本は、「国も相当程度の役割を担う必要性」にある。にもかかわらず、平成27年度に創設されたワンストップ特例制度を全適用対象寄附者が利用すると、国は果たすべき負担の50%程度も免除される可能性がある。何かおかしくはないだろうか。いっそのこと、国の役割の果たし方を抜本的に変えてはどうだろうか。第一の変更案は、報告書が望ましいと考えるように、所得税についても従来の所得控除方式を改め、税額控除方式にする方法である。しかし、税額軽減効果の一部を所得税で行う以上、ワンストップ特例制度を利用すると、寄附者の減税効果が減少するか、国が負担すべき部分を自治体が負担することになる。そこで、筆者は第二の変更案として税額軽減効

果を住民税のみで行う一方、国の役割は平成 19 年に行われたように税源移譲で担う案を提言する。

筆者案のメリットの一つは、現行制度に比べ不公平感が大幅に緩和されることだ（図表 5 の(1)）。このメリットは報告書案のメリットでもある。報告書案と異なり、筆者案にはこの他にも多くのメリットがある。まず、寄附者がワンストップ特例制度を利用するか否かで、国の負担が減ったり、その一方で、地方の負担が増えたり、寄附者の税額軽減効果が失われたりすることはない（図表 5 の(2)～(4)）。また、税額軽減効果が住民税のみで行われるのならば、そもそも確定申告は不要となる。寄附者が、確定申告を行うか、ワンストップ特例制度を利用するかを選択し、意思表示する必要がないのだから、ワンストップ特例申請書を提出する必要もない（図表 5 の(5)）。寄附実行時に、マイナンバーを伝えるだけでいい。現行のワンストップ特例制度より断然使いやすいのではないか。同様に、申告特例を求めたにも関わらず、確定申告を行った寄附者への対応も不要になる（図表 5 の(6)）。更に、確定申告を行わず、寄附実行時にマイナンバーを伝える方式が基本ならば、ワンストップ特例納税制度の寄附先自治体数上限も必要ない（図表 5 の(7)）。ならば、寄附先数を確認する必要も、名寄せも不要になる（図表 5 の(8)～(9)）。更に言えば、ワンストップ特例制度における寄附先数上限が、特定の自治体への集中を招く可能性がある。寄附先数上限がなくなれば特定の自治体へ寄附が集中する要因の一つを排除できるという点も筆者案の利点である。

図表 5：現行制度、報告書案と筆者の案の比較

		現行制度	報告書案	筆者案
(1)不公平感		× 有り	○ 無し	○ 無し
ワン ス ト ッ プ 特 例 制 度 利 用	(2)国の負担	△ 減少	△ 減少	○ 変化無し
	(3)地方の負担	× 増加	△ 変化無し	○ 変化無し
	(4)寄附者の税額軽減効果	○ 変化無し	× 減少	○ 変化無し
	(5)特例申請書の送付	× 必要	× 必要	○ 不要
	(6)確定申告者の除外	× 必要	— 言及なし	○ 不要
	(7)寄附先数制限	× 有り	— 言及なし	○ 不要
	(8)寄附先数の確認・通知	× 必要	— 言及なし	○ 不要
	(9)名寄せ作業	× 必要	— 言及なし	○ 不要

(2) 公平かつ効率的な方法採用の課題

最後に、筆者案の課題についても記しておく。

まず、適切な税源移譲額（税率）を検討する必要がある。ふるさと納税を実施するのは極一部の納税者なのに、ふるさと納税を実施しない納税者分も税源移譲されるのはいかがなものか。適切な税源移譲額を検討する際、このような批判が国側から出てきそう。しかし、「自治体間の競争が進み、選んでもらうに相応しい、地域のあり方をあらためて考えるきっかけへつながる」こともふるさと納税の意義はずだ。この意義には、住民に他の自治体に寄附しないでおこうと思わせる地域のあり方（競争の仕方）があってもいいはずだ。したがって、ふるさと納税を実施しない納税者分も国から税源移譲されても良いと考える。

次に、所得税の寄付金控除の対象から、ふるさと納税を外す必要がある。所得税の寄付金控除の対象からふるさと納税が外れるならば、所得税の寄付金控除における寄附控除の上限も縮小する手間が必要だ。しかし、これにより納税者間の不公平感が大幅に緩和されるだけでなく、自治体の負担も減少するのだから、それくらい手間をかけても良いと思う。昭和 37 年に寄付金控除が創設された際は、高額所得者ほど有利な制度にならないように税額控除方式であったのに、昭和 42 年に税制の簡素化を目的として所得控除方式に改組された経緯を踏まえると、所得税も税額控除方式とする報告書案よりは簡素でよいと思うのだが、いかがだろうか。

ⁱ 基礎研レター「[やっぱり返礼品が一番～ふるさと納税シリーズ（1）ふるさと納税に関する現況調査結果より](#)」

ⁱⁱ 報告書には、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記載されている。

ⁱⁱⁱ 平成 26 年分民間給与実態統計調査（平成 27 年 9 月）並びに、平成 26 年分申告所得税標本調査（平成 28 年 2 月）を基に試算。調査別に設定された階級別（給与階級もしくは合計所得階級）に一人当たり課税所得、一人当たり最大減税額、国が負担する最大減税額などを試算。民間給与実態統計調査と、申告所得税標本調査の給与所得者以外を納税者全体とみなし、年間給与総額が 2,000 万円以下の給与所得者に対する国が負担する最大減税額が、納税者全体に対する国が負担する最大減税額に占める割合を、国の負担のうち、自治体に移転しうる割合とした。