

論 説

「ふるさと納税」から見る 自主財政権に関する一考察

片上孝洋

(大和大学政治経済学部准教授・税理士)

目 次

- I はじめに
- II 「ふるさと納税」の意義
- III 「ふるさと納税」に対する批判と評価
 - 1 「ふるさと納税」に対する批判
 - 2 「ふるさと納税」に対する評価
- IV 「ふるさと納税」の意義から乖離した実態
 - 1 「ふるさと納税」の実態
 - 2 返礼品競争の過熱の原因
 - 3 「ふるさと納税」の実態の改善に向けて
- V 「ふるさと納税」の抱える重大な課題
 - 1 地方団体の財政と自主財政権
 - 2 地方税法と税条例
- VI 地方団体による「ふるさと納税」の見直し
 - 1 寄附金控除のあり方について
 - 2 返礼品の所得区分について
 - 3 寄附金控除の適用について
- VII おわりに

I はじめに

「ふるさと納税」は、2008年4月30日の地方税法の改正により新たに設けられた租税制度である。「ふるさと納税」は、自分の生まれ故郷はもちろん、お世話になった地域や、これから応援したい地域の力になりたいという思いを実現し、「ふるさと」に貢献するための制度である。「ふるさと納税」について、所得税は所得税法78条で、住民税は地方税法37条の2および314条の7で規定している。これらの規定は、納税者が自分の選んだ地方団体に対して寄附を行った場合に、寄附額のうち2,000円を超える部分について、一定の限度額まで、原則として所得税と住民税から全額が控除されることを定めている。

「ふるさと納税」の利用状況について、総務

省は、2017年7月28日、「ふるさと納税」で寄附した人が居住する各地方団体の個人住民税の控除額が、2017年度は前年度比1.8倍の計1,767億円、その控除適用者数が、2017年度は前年度比1.7倍の計225万人に上るとの集計結果を公表している。都道府県別では、東京の466億円が最多であり、神奈川の187億円、大阪の150億円、愛知の128億円と続き、この4都府県で控除総額の半分を超えている⁽¹⁾。全体として、寄附は地方に集まる傾向が強くなり、都市部から地方へ財源が流れている状況が鮮明となっており、都市部と地方の財政格差の縮

(1) 「ふるさと納税に関する現況調査結果(税額控除の実績等)」(平成29年7月28日 自治税務局市町村税課) 参照 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000500082.pdf [最終確認日: 2018年3月10日])。

小につながっているというプラスの効果も見られる。だが問題は、「ふるさと納税」によって、本来納税されるはずであった個人住民税が減収になるということである。2016年度の「ふるさと納税」による寄附受け入れ額より控除額が大きい「流出超」の赤字は462自治体で、全体の4分の1を超えている。そのなかで、横浜市の赤字幅が最も大きく、55億円であり、名古屋市の31億円、東京都世田谷区の30億円と続いている⁽²⁾。こうした「ふるさと納税」による個人住民税の減収分の75%は、地方交付税で補填される仕組みになっているが、残り25%は、地方団体自ら補填する必要がある。一方で、地方交付税が交付されていない地方団体にとっては、そのような仕組みは関係のないことであり、個人住民税の減収分のすべてが地方団体の負担となる。

「ふるさと納税」の導入から10年を過ぎた今日、上述した個人住民税の控除適用者数の急増や地方団体の「流出超」の赤字など、この制度に対する功罪が明らかとなってきているので、この制度自体の存続か廃止かを含めて、何らかの見直しが必要な時期に来ていると考える。

本稿では、「ふるさと納税」を通して、制度上の問題点、さらに地方団体の自主財政権について考察する。

II 「ふるさと納税」の意義

「ふるさと納税」の構想は、西川一誠・福井県知事が2006年10月20日、日本経済新聞に「『故郷寄附金控除』導入を」というコラムを寄稿したことに端を発する。

西川知事は、「ふるさと納税」は「人びとの『ふるさと』への思いを形にする新しい税の制度」⁽³⁾である、と述べており、そして「ふるさと納税」という「地方の提言が、国の税制改革論議に一石を投じ、実現を見たことは、それ自体例のない画期的なことであった」⁽⁴⁾と評している⁽⁵⁾。

西川知事は、「ふるさと納税」の主要な意義として税制改革と地方自治改革をあげている。

まず、税制改革について、「ふるさと納税」は、個人住民税の従来の考え方、仕組み、使い途などを大きく変える税制である⁽⁶⁾。納税者は、一度限りの寄附とは違って、「ふるさと納税」によって、毎年、寄附先の自治体と使ってほしい施策を、直接自分で選ぶことができる。そして、納税者は、寄附先の自治体を選ぶために、自治体の政策を知り、税の使い途や税額について自然に知るようになる。このように、「ふるさと納税」は、それを介して、一人の市民が、直接社会に働きかけ、税に対

(2) 総務省「ふるさと納税ポータルサイト」の「平成29年度ふるさと納税に関する現況調査について」・「各自治体のふるさと納税受入額及び受入件数(平成20年度～平成28年度)」,「平成29年度ふるさと納税に関する現況調査(税額控除の実績等)について」・「各自治体のふるさと納税に係る控除額等」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/[最終確認日:2018年3月10日]),日本経済新聞2017年7月29日朝刊5面,毎日新聞2017年7月29日東京夕刊6面,読売新聞2017年7月29

日東京朝刊4面参照。

(3) 西川一誠『「ふるさと」の発想—地方の力を活かす』(岩波書店,2009年)142頁。

(4) 西川・前掲注(3)147頁。

(5) 「ふるさと納税研究会」の座長を務めた島田晴雄・元千葉商科大学学長も、税制という厳格な分野に地方を思う制度を取り入れることができた点に象徴的な意味を見出している。島田晴雄「インタビュー『ふるさと納税』へ込めた想い—その創設の背景とねらい」税63巻9号(2008年)36頁参照。

(6) 西川・前掲注(3)156頁参照。

する関心をもつことで、主権者としての自覚が生まれるので、納税者主権を具体化する改革でもある⁽⁷⁾。

次に、地方自治改革について、「ふるさと納税」は、納税の形を借りた寄附であることから、都市と地方の対立関係を見直し、また民主主義の充実に貢献するなど、新しい可能性をもっている⁽⁸⁾。また、「ふるさと納税」によって、納税者が寄附したい自治体と施策を直接自分で選べるということは、自治体の側では、寄附の受け皿となる施策の中身を納税者に示さなければならない。そして、自治体は、納税者から寄附を受けた以上、当然、その結果についても公表する責任を果たさなければならない⁽⁹⁾。このように、「ふるさと納税」は、地方自治を推進する新たな仕組みであると理解できる。

西川知事からの提言をもとに、2007年6月1日、総務省において「ふるさと納税研究会」(以下、「研究会」という。)が設けられ、そこで「ふるさと納税」に関する研究と検討が行われた。研究会での研究と検討は、2007年10月5日に「ふるさと納税研究会報告書」(以下、「報告書」という。)にまとめられた。

報告書のなかでも、西川知事が「ふるさと納税」に込めた意義は踏襲されている。報告書は、「ふるさと納税」の意義として、①納税分の一部であっても、納税者が自分の意思で納税先を選択することができれば、納税者は、税というものの意味と意義に思いをいたし、納税の大切さを自覚できるようになること(納税者の選択)、②「ふるさと納税」を通じて「ふるさと」の大切さを意識し、そして自分たちを育ててくれた「ふるさと」の恩に感謝する気持ちを表すこと(「ふるさと」の大切さ)、③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、地方団体にとって、自らの自治のあり方を問い、進化させるという自治意識が強化されること(自治意識の進化)、の3点をあげている⁽¹⁰⁾。さらに、「ふるさと納税」の実現により、「地方団体においては、その団体を応援し、見守ってくださっ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」⁽¹¹⁾のである。

Ⅲ 「ふるさと納税」に対する批判と評価

1 「ふるさと納税」に対する批判

研究会では、地方から発せられた「ふるさと納税」という提言を具体的な税制に仕上げるにあたっては、納税分の一部であっても、納税者が自分の意思で納税先を選択することができるか否かも含め、地方税の租税原則や税理論を巡る問題点について研究と検討を行っている。

(1) 負担分任原則の問題点

同じ地方団体の居住者の間で「ふるさと納

(7) 西川・前掲注(3)153頁参照。

(8) 西川・前掲注(3)7頁, 150頁参照。

(9) 西川・前掲注(3)154頁参照。

(10) 「ふるさと納税研究会報告書」(平成19年10月)1頁参照 (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/houkokusyo.pdf [最終確認日: 2018年3月10日])。

(11) 報告書・前掲注(10)3頁。

税)をした者としないうとを比較した場合、前者は居住している地方団体に納税する個人住民税の税額が減少しており、地方団体の財政需要を住民が分けもつという負担分任原則に反していると批判されている¹²⁾。この批判の根拠として、地方自治法が10条2項で「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」と規定していることがあげられる。この規定には、住民たる地位から負担分任義務が必然的に生ずるという考え方が示されている。それゆえ、この規定は、地方税制あるいは地方税法上の原則であるかのような外観を呈している。しかしながら、この規定は、地方自治における住民の義務としての基本精神を述べたものであって、具体的な税制をリードするだけの規範内容を有しているとは言いがたい¹³⁾。例えば、地方税制においては、国税にはない個人住民税の均等割を設けている。個人住民税の均等割は、負担分任原則の典型的な表れであるという見解がある¹⁴⁾。この見解によれば、個人住民税の均等割を納税していれば、住民が「ふるさと納税」によって地方団

体に納税する税額が減少しているとしても、その住民が負担分任原則に反していると批判できるかどうかは疑問である。したがって、負担分任原則においては、一般論として、地域社会の住民がいわば会費として負担し合う姿が理想的である、ということ是可以するが、はたしてそれをもって地方税制あるいは地方税法上の原則ということができようか否かは疑問である¹⁵⁾。

(2) 受益と負担の問題点

次に、「ふるさと納税」の実態は、納税者が行政サービスを受ける住所地の地方団体に対してそのコストを負担せず、「ふるさと納税」先の地方団体の行政コストを負担する制度であり、住所地主義と結びついた受益者負担の原則に反していると批判されている¹⁶⁾。この批判は、「ふるさと納税」という呼称¹⁷⁾から税金が連想されることからくるのであろう。だが、報告書では、「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はないことから、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

12) 森稔樹「個人住民税の寄附金控除制度—『ふるさと納税』制度と『ふるさと納税』制度についての若干の検討」税務弘報56巻3号(2008年)108頁、土屋紀子「ふるさと納税制度の問題点」国士館法研論集10号(2009年)35頁、水田健一「『ふるさと納税』制度とその問題点—寄付金税制のあるべき姿」名古屋学院大学論集社会科学篇53巻4号(2017年)67頁参照。

13) 碓井光明『要説 地方税のしくみと法』(学陽書房、2001年)33頁参照。

14) 碓井・前掲注13)80頁、矢野浩一郎『地方税財政制度(第8次改訂版)』(学陽書房、2007年)68頁、林正寿『租税論—税制構築と改革のための視点』(有斐閣、2008年)267頁参照。

15) 田中治「住民税の法的問題」日税研論集46号

(2001年)105頁参照。

16) 片山善博「『ふるさと納税』から税と自治の本質を考える」税経通信63巻7号(2008年)18頁、永橋利志「地方税課税を検討する—ふるさと納税を中心として」税研24巻2号(2008年)107頁、森・前掲注12)108頁参照。

17) 「制度の対象となる寄附金相当額につき居住地の地方団体に代えて他の地方団体に『納税』するのに等しいとの見方がなされ、かつ、地方出身の大都市圏居住者が『出身』地方に寄附することをイメージしていることから、「ふるさと納税」と呼ばれている。佐藤英明「いわゆる『ふるさと納税』制度について—制度の性格と合理性の検討」都市問題研究61巻3号(2009年)60頁。

うかは問題とはならない⁽¹⁸⁾として解決済みである。確かに、納税者が「ふるさと納税」先の地方団体に寄附するからといって、その納税者は、行政サービスを受ける住所地の地方団体に対してその行政コストを負担する法的義務を免ぜられるわけでもなく、また「ふるさと納税」先の地方団体の行政コストを負担する法的義務を引き受けているわけでもないのである。

(3) 租税の強制性と地方団体の課税権の問題点

さらに、寄附金税制を応用する方式を採用した「ふるさと納税」は、租税ではないといえるであろうが、納税者の意思でその納付先や納付金額を自由に決定できるので、租税の強制性に反し、また地方団体の課税権の埒外にあると批判されている⁽¹⁹⁾。まず、租税の強制性に対する批判について、報告書では、「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⁽²⁰⁾として解決済みである。次に、地方団体の課税権に対する批判について、報告書では、「ふるさと納税」の仕組みとして、納税者が「ふるさと」の自治体などへ寄附を行った場合に、これに見合った税額を所得税と個人住民税から控除する税額控除方式を採用しているので、地方団体の「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⁽²¹⁾として解決済みである。

現在でも、地方税の租税原則や税理論の観点から見れば、「ふるさと納税」に対してさまざまな批判があることも事実である。だが、報告書によれば、個人住民税の寄附金控除を活用することで実質的な税の分割を可能にすることができ、さらに地方税の租税原則や税理論を巡る主要な批判や問題点をも解消することができている。その結果、現行の「ふるさと納税」は、税制として何ら問題を抱えておらず、しかもこの税制の利用を通して納税者が自分の生まれ故郷はもちろん、お世話になった地域や、これから応援したい地域の力になりたいという思いを実現することができる⁽²²⁾と考える。

2 「ふるさと納税」に対する評価

「ふるさと納税」の導入から10年目を迎えて、地方団体は、この制度についてどのように評価しているのだろうか。この点については、2017年2月27日、総務省自治税務局市町村税課が全国知事会・全国市長会・全国町村会に対して「ふるさと納税の返礼品に関する意見」を求めており、次のとおり、それぞれの回答から「ふるさと納税」に対して一定の評価をしていることがわかる⁽²³⁾。

全国知事会は、「ふるさとに対し貢献又は応援したいという納税者の思いを実現する観点

(18) 報告書・前掲注(10)12頁。

(19) 永橋・前掲注(16)107頁、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」レファレンス709号(2010年)121頁、酒井克彦「講演録 わたしたちの社会参画と税制—寄附金控除制度の役割」税大ジャーナル20号(2013年)15頁参照。

(20) 報告書・前掲注(10)12頁。

(21) 報告書・前掲注(10)12頁。

(22) 「ふるさと納税の返礼品に関する全国知事会・全国市長会・全国町村会の意見の概要」(平成29年4月1日)参照(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307704.pdf [最終確認日:2018年3月10日])。

から創設された『ふるさと納税制度』については、その積極的な活用により、地域に対する関心や愛着を深め、交流人口拡大等のきっかけとして地域活性化や人口減少対策に資する効果もある」と評価している。また、都道府県からの個別意見として、「寄附を通じてふるさとを応援するという制度の趣旨に賛同」できる、「納税者が寄附先を選択することで、税に対する意識を高める貴重な機会」となっている、「地方創生・地域活性化・災害復興などを進めるための貴重な自主財源」となっている、「地方と都市の税収格差是正に寄与」している、という評価がなされている。

全国市長会は、「ふるさと納税によって、新たな自主財源が確保できたことはもちろん、都市や都市特産品の効果的なPRによる観光客・交流人口の増加、返礼品の調達を通じた地域経済の振興など、『制度の運用によって一定の効果がある』」と評価している。

全国町村会は、「ふるさと納税制度は、ふるさとに対し貢献又は応援したいという納税者の思いを実現する観点から創設されたものであり、地域活性化や人口減少対策等の地方創生に資する効果もあ[る]」と評価している。

2017年2月下旬から3月上旬までの間、総務省自治税務局市町村税課が地方団体の実務者から「ふるさと納税の返礼品に関する意見」を聴取している。その意見として、「都市部に集中している財源を地方に還元するしくみとして、ここまで成功した政策はかつてない」、「地方部、特に過疎化や高齢化が進む地域にとって貴重な財源であ[る]」という高い評価がなされている²³。

上述したとおり、地方団体の「ふるさと納税」に対する評価は、報告書で示された「ふるさと納税」の意義に沿った内容であるといえるであろう。それに加えて、地方団体から

「ふるさと納税」が地方と都市の税収格差の是正に資するという評価がなされている。ただし、報告書では、「ふるさと納税」が地方団体間の税収格差の是正に資することについて触れているが、それは「ふるさと納税」についての重要な役割であるとは考えられていない²⁴。

IV 「ふるさと納税」の意義から乖離した実態

1 「ふるさと納税」の実態

「ふるさと納税」の実態に目を向ければ、納税者も地方団体も「ふるさと」への思いや応援を寄附という形にするという制度の意義を忘れて、寄附に対する返礼品ばかりに関心があるように見える。納税者は、自分で「ふるさと」として選んだ地方団体へ寄附するのではなく、「お得」に自分の欲しい返礼品を手に入れるために「買い物感覚」で寄附しているかのようである。納税者の間では、「ふるさと納税」は、事実上「2,000円で豪華な返礼品がもらえる制度」として認知され、人気を集めている²⁵。一方で、地方団体の側も、自らの自治のあり方を見直し、納税者から「ふるさと納税」先として選んでもらえる施策など効果的な情報を積極的に提供あるいは発信するのではなく、寄附金を獲得するための返礼品の内容ばかりに着目し、他よりも魅力ある返礼品を提供するという地方団体間の競争の側面

²³ 「ふるさと納税の返礼品に関する地方団体の実務者の意見の概要」（平成29年4月1日）参照（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307703.pdf [最終確認日：2018年3月10日]）。

²⁴ 報告書・前掲注(10)3頁参照。

²⁵ 「教えて！ふるさと納税1」朝日新聞2016年6月15日朝刊5面参照。

がクローズアップされている。

このような「ふるさと納税」の実態について、西川知事は、「最近、本来はふるさとへの貢献であったはずの『ふるさと納税』が、むしろ返礼品の方に関心が集中して、残念なことに関心が自治体の政策の中身から離れている傾向がみられる。自治体が返礼品にのみ頼って『ふるさと納税』を募った場合、政策に磨きをかける努力をおこたることになる懸念もある。制度創設時の思いとはかけ離れ親の心子知らずの感とまではともかく、思わぬ方向へ拡大し成長しているようである」²⁶⁾と述べている。

地方団体は、「ふるさと納税」の本来の意義と其实態とが乖離していることを十分に認識している。既に触れた総務省自治税務局市町村税課が全国知事会・全国市長会・全国町村会に求めた「ふるさと納税の返礼品に関する意見」に対する回答のなかでも、次のとおり、この返礼品の問題が指摘されている²⁷⁾。

全国知事会が添付している都道府県からの個別意見として、「返礼品競争の過熱により制度が歪められて」いる、過度な返礼品競争によって「寄附者の関心が自治体の施策ではなく返礼品に向けられることで制度趣旨と乖離」している、という問題が指摘されている。

全国市長会は、「多くの都市が自治体間の返礼品競争の過熱を懸念している」という問題を指摘している。

全国町村会は、「過度の返礼品競争など本来の趣旨から逸脱した団体があるため評価できないという意見もある」と指摘している。

2 返礼品競争の過熱の原因

(1) 税制としての「ふるさと納税」について

返礼品競争の過熱を引き起こす原因が税制としての「ふるさと納税」にあるのであろうか。

「ふるさと納税」において返礼品競争の過熱が起きるのは、そもそも本来無償の行為であるべき寄附によって、寄附金額の全額に近い金額の税額控除と地方団体からの返礼品により、寄附額を大きく上回る利益を得ることのできる「ふるさと納税」の制度自体に大きな欠陥を抱えているからである²⁸⁾、と批判されている。このような批判に対して、次のように反論できるであろう。「ふるさと納税」について、所得税は所得税法78条で、住民税は地方税法37条の2および314条の7で規定している。これらの規定を読めば、「返礼品の取扱い」については定められていない。そのため、これらの規定が定める「寄附金控除」・「寄附金税額控除」自体に返礼品競争の過熱を引き起こす原因があるわけではない。そして、総務大臣通知の「返礼品（特産品）送付への対応について」のなかで「ふるさと納税は、……返礼品（特産品）の送付がある場合でも、それが寄附の対価としてではなく別途の行為として行われているという事実関係であることが前提となっている」²⁹⁾と明記している。つまり、返礼品は、税制としての「ふるさと納税」とは無関係である。

また、「ふるさと納税」の返礼品競争の過熱を引き起こす原因として、「ふるさと納税」は、高所得者ほど有利な制度になっているからである、と批判されている。確かに、所得

²⁶⁾ 西川一誠「ふるさと納税の基本とこれから」地方財務743号（2016年）25頁。

²⁷⁾ 前掲注²⁶⁾参照。

²⁸⁾ 水田・前掲注¹²⁾69頁参照。

²⁹⁾ 「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成28年4月1日 総務企第37号 総務大臣通知）33頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000410968.pdf [最終確認日：2018年3月10日]）。

税と住民税からの控除額は、所得と家族構成で決まるため、高所得者ほど、控除できる税額が増えることから、分散して多くの地方団体へ寄附することで高額な税額の控除を受けることができる。しかも、当然こうした寄附への見返りである返礼品も高所得者ほど多く受け取ることができるため、「ふるさと納税」は、高所得者ほど有利な制度になっている³⁰⁾。だが、「ふるさと納税」は寄附金税制を応用する方式を採用した以上、所得階層によって有利となる場合があることは、寄附金控除のもつ特性の問題である。この点について、報告書では、納税者が「ふるさと」に貢献したいという「ふるさと納税」の本来の意義を円滑に実現するためには、納税者にとってわかりやすく、貢献意欲も湧くように税額軽減効果が高いことが求められるので、高率の控除率を設定することが可能な税額控除方式を採用することが望ましいと考えている³¹⁾。「ふるさと納税」は高所得者ほど有利であるというが、納税者にとっての有利不利の判断基準を何に求めるかによって、その評価は変わってくる。その判断基準として所得控除方式と税額控除方式を考えてみる。所得控除方式は、所得金額から一定金額が控除されるため、適用される税率によって軽減される税額に差が生じることになるので、高所得者が有利になる。一方で、税額控除方式は、算出税額から一定金額が控除されるため、適用される税率に関係

なく軽減税額は同じになるので、所得控除方式に比べ低所得者が有利になる。それゆえ、税額控除方式を採用する「ふるさと納税」は、高所得者よりも低所得者の方が有利であると評価することができる。ただし、「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」³²⁾ので、納税者の所得階層によって有利不利は無いという評価になる。加えて、寄附金控除そのものが政策税制である以上、「ふるさと納税」という政策を実現するためには、より効率の良い寄附が集まる控除方式の採用を考えなければならないという点は否定できないであろう。

したがって、返礼品競争の過熱を引き起こす原因は、税制としての「ふるさと納税」にはないので、税制上の問題と返礼品という実態の問題とを混同して「ふるさと納税」を批判してはならないと考える。

(2) 経営・マーケティングとしての「ふるさと納税」について

返礼品競争の過熱を引き起こす原因は、経営やマーケティングの視点で「ふるさと納税」を捉えようとするところにあると考える。そのような視点からは、「ふるさと納税」という市場があって、その規模を拡大するために、返礼品は、潜在的な顧客に対する重要なアピールポイントに見えるようである。例えば、「ふ

30) 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年)70頁、橋本恭之「ふるさと納税制度の検証と改善策」地方財務743号(2016年)36頁、保田隆明「ふるさと納税の今後の可能性と課題—地方創生の救世主となりえるか。そのためには何が必要か」

保田隆明=保井俊之著、事業構想大学院大学ふるさと納税・地方創生研究会編『ふるさと納税の理論と実践』(事業構想大学院大学出版部、2017年)129頁参照。

31) 報告書・前掲注(00)14頁参照。

32) 報告書・前掲注(00)14頁。

るさと納税は、まさに顧客を地元民ではない人として設定されている制度である³³⁾（傍点引用者）と捉えている見解がある。この見解によれば、国は多額の借金を抱えて予算が足りないのに、自治体は、お金が必要であれば、自分たちで調達する、あるいは自分たちでお金を生み出さなければならない。「そのためには、自分たちの地域の資産や強みは何かを見極めて、それをうまくパッケージし、付加価値をつけ、イノベティブなものにした上で、マーケティングを行い、外部の人たちに購入してもらってお金を呼び込んでくる必要がある。……ふるさと納税は、そのような状況で登場した³⁴⁾」ので、「上手に一般消費者に選ばれる自治体になることができれば、寄附金を得ることができる。これは、一般消費者に対して自治体がうまくマーケティングを行っていく必要があることを意味する。特に、今やふるさと納税において、返礼品を提供する自治体が大半を占める中では、返礼品として提供する地元の特産品の魅力度合いのアピール、マーケティングも重要なポイントである³⁵⁾」（傍点引用者）ということになる。

この見解に対しては、次のような問題点を指摘できるであろう。そもそも「ふるさと納税」は、「寄附」と「税額控除」と「返礼品」を組合せた税制ではなく、また「ふるさと納

税」を利用して寄附するのは、「納税者」であって「顧客」や「一般消費者」ではない。確かに、地域の魅力度合いのアピールについて、報告書には「寄附を受けるためには、……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……が求められる³⁶⁾」と書かれている。だが、地方団体に求められている「地域の魅力を高めるための継続的な努力」は、返礼品によって地元の特産品の魅力を高めることではなく、あくまでも「自治意識の進化」である。

元来、「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³⁷⁾」という意義が重要なのである。したがって、返礼品がなければ「ふるさと納税」を維持することができないと地方団体が考えているのであれば、「ふるさと納税」の本来の意義はもはや失われているのである³⁷⁾。

3 「ふるさと納税」の実態の改善に向けて

「ふるさと納税」の実態を見れば、返礼品は、「ふるさと納税」が本来の意義を果たしているか否かを確認することがなござりとなり、本来の意義を失っている「ふるさと納税」の

33) 保田隆明「ふるさと納税の仕組みと成り立ち—ふるさと納税のこれまでの経緯と現状についての整理」保田隆明=保井俊之著、事業構想大学院大学ふるさと納税・地方創生研究会編『ふるさと納税の理論と実践』（事業構想大学院大学出版部、2017年）15頁。

34) 保田・前掲注33)12頁。

35) 報告書・前掲注(30)23頁。

36) 報告書・前掲注(30)2頁。

37) 返礼品を見直したり廃止したりすれば、「ふるさと

納税」自体が失速する危険性があり、非常に厳しい局面を迎えているのも事実である。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年）48頁、「ふるさと納税 パブル崩壊」日本経済新聞2017年8月23日朝刊3面、「ふるさと納税 過熱一服」日本経済新聞2017年11月25日朝刊3面参照。だが、その事実は、納税者の寄附目的が返礼品であったことをはっきりと示していると考ええる。

延命に手を貸しているのかもしれない。

研究会は、当初から、地方団体間の返礼品競争を招く恐れがあることを予期していた。研究会によれば、「ふるさと納税」に関する研究と検討が行われた時点では、「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〔する〕、……など、『ふるさと納税』制度を濫用する恐れへの懸念もある」が、「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」である。したがって、「各地方団体の良識ある行動を強く期待する」ので、このような「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」⁽³⁸⁾と説明している。その後、総務大臣通知を発して、「返礼品（特産品）送付」について、地方団体に寄附金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応を要請している。しかしながら、現時点でも、地方団体の返礼品問題が終息する兆しは見えない。これは、研究会が期待していた「各地方団体の良識による自制」が働いていないことの表れである。その一因は、返礼品が地方団体のPRや地域振興などにとって有益であると地方団体が評価していることにある。一方で、地方団体は、総務大臣通知に法的拘束力がなく⁽³⁹⁾現状では歯止めが効いていないので、国による返礼品に対する一定の規準やルールの設定などを求めている。地方団体の返礼品問題を終わらせるために、また地方団体からの

要望もあることから、「ふるさと納税」の返礼品に関する法令上の規制を検討すべきである。

「ふるさと納税」の返礼品に関する法令上の規制を設けるか否かは今後の問題であるが、この問題を放置することはできない。なぜならば、納税者からの寄附金は、本来地方団体の行政サービスの財源に充てられるべきであるが、その寄附金が返礼品の調達や送付などの費用、ポータルサイト事業者への支払いに充てられているために、本来住民のための行政サービスに充てられるべき財源がその分喪失しているからである。

V 「ふるさと納税」の抱える重大な課題

1 地方団体の財政と自主財政権

報告書のなかで、「ふるさと納税」の中核的な意義として、この制度の利用または検討を通して、多くの国民に、大きな問題を抱える地方財政に対して、何らかの関心をもってもらうきっかけになることが期待されている⁽⁴⁰⁾。この地方財政に対する関心を国民に喚起するという意義から見れば、「ふるさと納税」の抱える重大な課題は、返礼品に関する法令上の規制を設けるか否かではなく、その制度自体にあると考える。地方税は、地方団体にとって、行政サービスの財源に充てられる一般財源であり自主財源でもある。また、地方団体の歳入の中心となる地方税のなかでも、個人

(38) 報告書・前掲注(10)23頁。

(39) この総務大臣通知は、地方自治法245条の4（技術的助言）に基づくものである。「技術的助言とは、地方自治法第245条の4第1項等の規定に基づき、地方公共団体の事務に関し、地方公共団体に対する助言として、客観的に妥当性のある行為を行い又は措置を実施するように促したり、又はそ

れを実施するために必要な事項を示したりする通知を発することができる」とされているもの」である（http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kanbo02_01000005.html [最終確認日：2018年3月10日]）。

(40) 佐藤・前掲注(17)63頁、67頁参照。

住民税は基幹的地位を占めている。そうであるにもかかわらず、「ふるさと納税」は、この税制がなければ、本来納税されるはずであった個人住民税を地方団体から一方的に奪っていることが重大な課題なのである。

地方団体は、住民にとって最も身近であり、住民の安心で安定した日常生活を支えるために、さまざまな行政サービスを提供している。地方団体には、憲法上、自治権の一環として、自主的に財政運営を行うための自主財政権が保障されているのである⁽⁴¹⁾。自主財政権には、地方団体が必要とする財源を国や他の地方団体に依存することなく自主財源により賄うことのみならず、地方団体の課税について国や他の地方団体から規制を受けずに自律的に決定し得る課税自主権をも含んでいる⁽⁴²⁾。既に触れたとおり、2016年度の「ふるさと納税」による寄附金受け入れ額より控除額が大きい「流出超」の赤字は462自治体で、全体の4分の1を超えている。「赤字」の自治体は、都市部に集中しており、「ふるさと納税」が広がるほど都市部の財政が苦しくなる構図は鮮明になってきている。ということは、地方団体の自主財政権にとって重大な問題が起きているのである。都市部の地方団体にとっては、住所地の税のあり方に対する住民の意思決定に関係なく、「ふるさと納税」によって、本来納税されるはずであった個人住民税が減収となり、そ

れだけ自主財源が喪失するので、自主財政権が侵害されていることになる。他方、地方の地方団体にとっては、自主財源の確保を他の地方団体に依存しているため、自主財源を確保するための自主財政権が保障されていないことになる。

2 地方税法と税条例

地方団体が自主的に財政運営を行うためには、自主財政権が保障されていなければならないのである。本来、自主財政権が保障されているのであれば、「ふるさと納税」によって個人住民税が減収になることは問題である、あるいは地方交付税が交付されていないので「ふるさと納税」を利用したくないという理由で、地方団体は、税条例の制定あるいは改正において「ふるさと納税」の地方税法37条の2および314条の7に係る事項を規定しないという決定をすることができるであろう。だが一方で、「ふるさと納税」の内容は、地方税法、同法施行令、同法施行規則によって残すところなく規定されているので、地方団体が税条例によって更に課税要件等を規定する必要はないともいえる。このような法規体系において、地方団体が税条例のなかで「ふるさと納税」の寄附金控除に係る事項を規定していない場合、地方税法と税条例の効力をどのように考えればよいのであろうか⁽⁴³⁾。

(41) 金子宏『租税法(第22版)』(弘文堂、2017年)92頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法(第4版)』(有斐閣、2017年)394頁参照。

(42) 碓井光明「自主財政権」法学教室165号(1994年)36頁参照。

(43) 研究会において、「地方税法に、『ふるさと納税』の仕組みを定めても、反対する大都市の自治体が、条例を定めないとすることもあり得るのではないか」という論点について検討がなされ、「地方税に

ふるさと納税の規定を置けば、全国一律にこの制度が実効性を持ち得る」という結論である。この論点の検討と結論については、「第4回 ふるさと納税研究会 議事要旨」1頁(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/070731_2.pdf [最終確認日:2018年3月10日])、佐藤英明『「ふるさと納税研究会報告書」とふるさと納税制度』ジュリスト1366号(2008年)159頁を参照。

(1) セービング・クローズの意義

地方団体の税条例は、1条で「法令その他別に定めがあるものの外、この条例の定めるところによる」というような包括的な規定を置いているのが一般である。このような規定は、セービング・クローズ (saving clause) と呼ばれている。

セービング・クローズの意義として、税条例にセービング・クローズを置くことは、税条例に規定がなく、かつ、地方税法に規定があれば、このセービング・クローズを介して、地方税法の規定があたかも税条例にそのまま規定されているかのような効果をもつことを許容していると解することができる⁴⁴⁾。このように解すれば、地方団体が税条例のなかで「ふるさと納税」を規定しなかったとしても、地方税法において「ふるさと納税」が規定されている以上、この規定がセービング・クローズを介して税条例のなかに入り込み、間接的には、「ふるさと納税」が税条例に規定されているのと同じ結果になるものと考えられるであろう。そのような結果は、税条例案に「ふるさと納税」を規定することを失念したという場合であれば、許容することもできるであろう。

だが問題は、例えば、住民から「ふるさと納税」によって個人住民税が減収になることは行政サービスの財源確保等にとって問題であるとの意見があつて、地方議会で「ふるさと納税」を規定しない税条例改正案が可決されてしまった場合である。この場合でも、改正税条例にセービング・クローズが置かれているとすれば、地方税の「ふるさと納税」の規定が、セービング・クローズを介して、同条例にそのまま規定されているのと同じこととなり、結局、「ふるさと納税」が行われると考えてもよいのだろうか。地方税条例主義の立場から見れば、

このような考え方を許容することはできない。地方団体の課税権を行使するかどうかは、納税者である住民との関係に照らせば、地方団体の税条例で明らかにすべきものである。また、税条例で明文化するということは、議会の同意を経由して、住民の同意を得ることを意味する。このことは、税は徴収される者の同意を得てはじめて徴収されるべきであるという「代表なければ課税なし」の原則への適合性を示すものである。しかし、地方議会の意思決定が全面的に優先するものとするれば、地方税法を介して全国的に政策を一律化して特定の行政目的を遂行しようとする国家目的は、国会の議決を経たとしても、地方議会の意思決定で簡単に覆されてしまうこととなり、単一国家としての日本国の政策の一貫性が損なわれることになる⁴⁵⁾。

(2) 地方税法と税条例との効力関係

それでは、地方税法と税条例との効力関係をどのように考えればよいのであろうか。

地方団体は課税自主権にもとづいて自主的にその財源を調達できるとはいえ、地方団体ごとに税制がまちまちになり、住民の税負担が甚だしく不均衡になるのを防ぐために、地方団体の課税権に対して国の法律で統一的な準則や枠を設けることを全面的に否定するものではない。そのような準則法ないし枠法として地方税法がある⁴⁶⁾。

地方税条例主義の立場を主張する前に、条例は、国法体系・国法秩序の観点から「法律の範囲内で」(憲法94条)および「法令に違反

(44) 地方税法総則研究会編『逐条問答 地方税法総則入門(新訂)』(ぎょうせい、1994年)30頁、渋谷雅弘「租税法規による他の法令への準拠」フィナンシャル・レビュー129号(2017年)91頁参照。

(45) 地方税法総則研究会編・前掲注(44)31頁参照。

(46) 金子・前掲注(41)93頁、103頁参照。

しない限りにおいて」(地方自治法14条1項)、地方団体が制定する自主法である。この点において、他の条例と異質あるいは特殊な地位が地方税に関する条例に認められているわけではない。地方税法が準則法ないし枠法であるとしても、憲法に反する地方税法は効力をもたず、したがって、同法施行令、同法施行規則も効力をもたず、当然、これらの法令に則った税条例も効力をもたない。それゆえ、地方税法が憲法に反していない限り、地方団体は、「法令の通りに」税条例を制定しなければならない。すなわち、地方議会は、地方税法の規定通りに定められた税条例に同意をすることしか認められていないのである。

そこで問題は、「ふるさと納税」の寄附金控除に係る事項を規定していない税条例は、地方税法に反しているのだろうか。

まず、憲法と地方税法の関係について、最高裁は、「租税法の定立については、国家財政、社会経済、国民所得、国民生活等の実態についての正確な資料を基礎とする立法府の政策的、技術的な判断にゆだねるほかはなく、裁判所は、基本的にはその裁量的判断を尊重せざるを得ない」⁽⁴⁷⁾という立場である。このような判例理論では、地方税法については、立法府の裁量の余地が広いから、その裁量権を逸脱するものとして違憲とされることは少ないであろう⁽⁴⁸⁾。

次に、地方税法と税条例の関係について、最高裁は「地方税法が、法人事業税を始めとする法定普通税につき、……普通地方公共団体が必ず課税しなければならない租税としてこれを

定めており(4条2項、5条2項)、税目、課税客体、課税標準及びその算定方法、標準税率と制限税率、非課税物件、更にはこれらの特例についてまで詳細かつ具体的な規定を設けていることからすると、同法の定める法定普通税についての規定は、標準税率に関する規定のようにこれと異なる条例の定めを許容するものと解される別段の定めのあるものを除き、任意規定ではなく強行規定であると解されるから、普通地方公共団体は、地方税に関する条例の制定や改正に当たっては、同法の定める準則に拘束され、これに従わなければならないというべきである」⁽⁴⁹⁾と判示している。「ふるさと納税」の寄附金は、地方税法37条の2第1項第1号および314条の7第1項第1号に規定されているが、これらの規定には第3号および第4号の「寄附金として当該道府県(当該市町村)の条例で定めるもの」という文言は付されていない。この最高裁判決にしたがえば、「ふるさと納税」の寄附金控除に係る事項は、地方団体ごとの選択判断を認めない事項である。

上述した内容を踏まえれば、税条例のなかで地方税法の「ふるさと納税」の寄附金控除に係る事項を規定しないということは、税条例が地方税法に規定されていない地方税を創造することになるので、このような税条例は地方税法に反すると考える。したがって、「ふるさと納税」に自主財政権の問題があるとしても、地方団体は、税制としての「ふるさと納税」から離脱することができないのである⁽⁵⁰⁾。

(47) 最大判昭和60年3月27日民集39巻2号247頁。

(48) 伊藤正己『憲法(第3版)』(弘文堂、1995年)479頁参照。

(49) 最一小判平成25年3月21日民集67巻3号438頁。

(50) 地方税と税条例の関係を踏まえて、納税者の立

場から「自治体がこの制度から離脱したくてもできない悲しき現実を目の当たりにして、納税者は自治の意義を問わざるをえなくなるだろう」という見解がある。平川英子「ふるさと納税の目的と効果、限界」税研183号(2015年)99頁。

VI 地方団体による「ふるさと納税」の見直し

地方団体は、何もしなければ、税制としての「ふるさと納税」および「ふるさと納税」の実態を甘んじて受け入れざるを得ないのである。

それでは、地方団体は、「ふるさと納税」に対して何ができるのであろうか。まず、地方団体は、寄附金控除のあり方を見直すことである。次に、地方団体には、自治権の一環として、自主的に財政運営を行うための自主財政権、さらにその事務を遂行するための財源を自主的に確保するための課税権が保障されていると解されている。それゆえ、地方団体がすべきことは、総務大臣通知や国税庁の質疑応答事例の示す「ふるさと納税」に係る税法上の課税関係をそのまま受け入れるのではなく、その税法上の課税関係を独自に見直すことである。

1 寄附金控除のあり方について

「ふるさと納税」の寄附金控除のあり方について、研究会において研究・検討した観点から見れば、現行の「ふるさと納税」をどのように評価できるのであろうか。

まず、「ふるさと納税」は、政策税制である寄附金控除を採用している。報告書によれば、寄附金控除は、各種控除の中でも、特に政策的要素が強いものと考えられている⁵¹⁾。政策税制というのは、政策を実現し得るように創設されたものである⁵²⁾。つまり、「ふるさと納税」は、その本来の意義である「納税者の選択」・「『ふるさと』の大切さ」・「自治意識の進化」を実現するために、寄附金控除を採用しているのである。そうであるにもかかわらず、地

方団体と納税者の双方が返礼品にしか関心がないのであれば、それは「ふるさと納税」の本来の意義をなくしていることを意味する。したがって、政策税制の観点から見れば、「ふるさと納税」の本来の意義を実現できない寄附金控除は、廃止されるのが道理であろう⁵³⁾。

次に、「ふるさと納税」において寄附額のうち適用下限額を超える部分について、一定の限度額まで、全額を税額控除することは、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をしている。その理由として、地方団体以外の団体に対する寄附が行われた場合には、寄附金控除による地方団体の税収減で住民に対する行政サービスが低下するが、地方団体に対する寄附金は、住民に対する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、また地方団体に対する寄附は豊かな地域社会の形成および住民の福祉の増進に寄与することなどから、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からである⁵⁴⁾。しかしながら、「ふるさと納税」の実態に目を向ければ、寄附金は、本来豊かな地域社会の形成および住民の福祉の増進に寄与するものに充てられるべきであるにもかかわらず、寄附額の半分が返礼品の調達や送付などの費用に充て

51) 報告書・前掲注(40)15頁参照。

52) 佐藤英明「所得控除と税額控除」ジュリスト1402号(2010年)58頁、酒井・前掲注(49)15頁参照。

53) 「返礼品がなければ寄附が集まらず、ふるさと納税が成り立たないというのであれば、それがふるさと納税の政策税制としての限界であろう」という見解もある。平川・前掲注(50)100頁。

54) 報告書・前掲注(40)16頁参照。

られている⁵⁵⁾。「ふるさと納税」の利用による寄附金を返礼品の調達や送付などの費用に充てることに「特に高い公益性」があるとはいえない。したがって、「ふるさと納税」は、その寄附金控除のあり方を見直さざるを得ないであろう。

こうした点を踏まえて、地方団体の中には、「ふるさと納税」そのものを一旦廃止し、原点に立ち返って新たな仕組みを検討すべきである、と提言する地方団体も存在する⁵⁶⁾。その一方で、多くの地方団体は、「ふるさと納税」の廃止ではなく、その存続を求めている。だが、看過してはならないのは、「ふるさと納税」の寄附金控除は、この措置が適用される納税者に大きな利益を与えるが、地方団体から永遠に、課税による財源確保の機会を奪うことになるということである。殊に、「ふるさと納税」による「赤字」で、かつ、地方交付税が不交付である地方団体は、住所地の納税者が「ふるさと納税」で住所地以外の地方団体に寄附することによって、自主財源を確実に失っているのである。したがって、「ふるさと納税」を利用した寄附金に寄附金控除を適用するにあたっては、地方団体による厳格なチェ

ックが必要であると考ええる。

2 返礼品の所得区分について

「ふるさと納税」の課税関係について、高橋祐介教授は、「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った、すなわち対価性があると考えられる」ので、「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[る]」⁵⁷⁾(傍点原文)という見解を示している。だが、この見解に対して、佐藤英明教授は、「制度上は『ふるさと納税』による『寄附』と地方団体からの『返礼品』が対価性を持つものとして結びつけられていないため、この解釈を採用するのは困難であるように思われる」⁵⁸⁾という見解を示している。しかも、総務大臣通知および国税庁の質疑応答事例⁵⁹⁾は、「ふるさと納税」で納税者が「返礼品(特産品)を受け取った場合の当該経済的利益については一時所得に該当するものである」という見解であ

55) 「ふるさと納税、膨らむコスト」日経グローバル 322号(2017年)52頁参照。

56) 前掲注⁵²⁾参照。

57) 高橋祐介「ふるさと納税と負の課税」都市問題 107巻4号(2016年)64頁。

58) 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年)12頁。確かに、総務大臣通知によれば、「返礼品の送付は制度の枠外での行為ということになる。しかしながら、返礼品の送付は、ふるさと納税を利用する多くの『寄附者』にとって、その経済的な効果を踏まえれば事実上不可分のものと認識されていると考えることが自然である」という見解もある。三角・前掲注³⁰⁾69頁。

59) 国税庁の質疑応答事例「『ふるさと寄附金』を支出した者が地方公共団体から謝礼を受けた場合の課税関係」では、「ふるさと寄附金の謝礼として受ける特産品に係る経済的利益については、所得税法第9条《非課税所得》に規定する非課税所得のいずれにも該当せず、また、地方公共団体は法人とされていますので(地方自治法第2条第1項)、法人からの贈与により取得するものと考えられます。したがって、特産品に係る経済的利益は一時所得に該当します(所得税法第34条、所得税基本通達34-1(5))」と回答している(<http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/shitsugi/shotoku/02/37.htm> [最終確認日:2018年3月10日])。

る。こうした見解に立てば、佐藤教授が指摘するように、返礼品への所得課税の強化を促したとしても、「現行所得税法上、返礼品が一般的には一時所得とされ、年間で50万円の特別控除が適用されること（所得税法34条2、3項参照）を考えると、その実効性には、やはり疑問を呈さざるを得ない」⁶⁰であろう。だが、総務大臣通知および国税庁の質疑応答事例は、画一的な課税事務の便宜等をもって、「ふるさと納税」の課税関係を一時所得に誘導しているようにも思える。こうした点について、高橋教授は、「お礼の価格が表示できないこと（総務省事務連絡……）は、お礼に時価がないものと誤認させるように取り繕い、本来ならば課税されるべきものを課税させなくするための隠ぺい仮装行為の一種と評価されてもしかたがない」⁶¹と指摘している。

一方で、総務大臣通知および国税庁の質疑応答事例の見解にとらわれず、渡辺徹也教授は、「返礼品の実質を寄附の対価とみるならば（その方が多くの寄附者の意図とは合致する）、一時所得ではなく雑所得になる可能性が出てくる。そうなれば、50万円の特別控除はないから、返礼品の価額のうち実質負担額である2,000円を超える部分について、課税される余地が全くないとはいえない」⁶²という見解を示している。そこで、一時所得と対価性について考えてみる。一時所得とは、一時的かつ偶

発的な所得である。対価性がないことが一時所得に該当するための要件の一つとなっている。「対価性を有する所得は、確定的な対価を得ようとする稼得意思・行為に基因するものであり、偶発的な所得とはいえないから、一時所得から除外されていると解される」⁶³。つまり、「何らかの行為によって確実に利益を得ることができる場合には、それを偶発的な利益と呼ばないことはもちろん、そのような利益は『対価』と呼ぶべきものである」⁶⁴。それゆえ、対価性という観点で見た場合には、所得を生じた行為に対価性があるがゆえに、その所得が一時所得に該当せず雑所得に該当するものもあり得る⁶⁵。この見解にしたがえば、納税者の寄附によって確実に返礼品を得ることができる場合には、寄附と返礼品との間には対価性があるといえるので、返礼品を受け取った場合の経済的利益については、一時所得に該当せず雑所得に該当する可能性が出てくる。

あらためて、一時所得について考えてみる。一時所得は、その創設当時の経緯からみて、それ自体積極的な内容をもった所得分類ではなく、他の所得類型に該当しない所得をいわば補充的に分類するカテゴリーであるといえることができる。さらに、そのような補充的所得分類として、現行の所得税法は「一時所得」と「雑所得」に区分している⁶⁶。そのため、納税者の行為から生じた所得が一時所得、雑所

60) 佐藤・前掲注68)12頁。

61) 高橋・前掲注67)65頁。

62) 渡辺・前掲注67)45頁。

63) 谷口勢津夫『税法基本講義（第5版）』（弘文堂、2016年）307頁。

64) 伊川正樹「所得税における対価性」木村弘之亮先生古稀記念論文集編集委員会編『公法の理論と

体系思考—木村弘之亮先生古稀記念』（信山社、2017年）79頁。

65) 伊川・前掲注64)66頁参照。

66) 植松守雄『注解 所得税法（5訂版）』（大蔵財務協会、2011年）828頁参照。また、一時所得創設当時の経緯については、同書の827頁を参照。

得のいずれに該当するかを明確に判断するのが難しいこともあり得る。所得区分を判断するにあたっては、所得や行為の本来の性質を本質的な考慮要素として判断すべきなのか、それとも所得およびそれを生じた行為の具体的な態様を考慮して判断すべきなのか、という点が問題となり得る。この点について、「所得税法違反被告事件」⁶⁷⁾において、最高裁は、「画一的な課税事務の便宜等をもって一時所得に当たるか雑所得に当たるかを決するのは相当でない」⁶⁸⁾としたうえで、所得区分を判断する際、「所得の種類に応じた課税を定めている所得税法の趣旨、目的に照らし、所得及びそれを生じた行為の具体的な態様も考察すべきである」と判示している。また、最高裁は、所得税法34条にいう「営利を目的とする継続的行為から生じた所得以外」の要件を充足するための判断基準を「文理解に照らし、行為の期間、回数、頻度その他の態様、利益発生の規模、期間その他の状況等の事情を総合考慮して判断するのが相当である」と判示している⁶⁹⁾。この判示のとおり、個々的には「一時的、偶発的な所得」が一体として「営利を目的とする継続的行為から生じた所得」にあたる⁷⁰⁾とすれば、「ふるさと納税を年間200件も行

ってお礼の品を30万円分もらう場合のように、反復継続的かつ巨額のお礼の品を受領する場合には、たとえお礼の品の受領が原則的に一時所得と分類されるとしても、雑所得に該当しうる」⁷¹⁾という高橋教授の見解に肯首することができる。

上述した内容を踏まえれば、「ふるさと納税」で返礼品を受け取った場合の経済的利益については、一時所得ではなく雑所得になる可能性を全く否定することはできないと考える。

3 寄附金控除の適用について

地方税法37条の2第1項第1号および314条の7第1項第1号は、寄附金控除の対象を「都道府県、市町村又は特別区に対する寄附金」としたうえで、当該寄附金から「当該納税義務者がその寄附によつて設けられた設備を専属的に利用することその他特別の利益が当該納税義務者に及ぶと認められるものを除く」と規定している。一方で、総務大臣通知は、寄附額に対する返礼品の調達価格の割合が3割以下であれば、その返礼品は社会通念に照らし良識の範囲内のものである⁷²⁾、という見解を示している。しかしながら、社会通念

67) 最三小判平成27年3月10日刑集69巻2号434頁。

68) 高橋祐介教授は、「もっとも、事務処理の便宜を前面に出すと、課税庁の都合通りに条文が解釈されてしまい、租税行政の民主主義的統制を要請する租税法律主義が骨抜きになってしまう可能性がある」と述べている。高橋祐介「競馬の当たり馬券の払戻金が雑所得であり、外れ馬券の購入代金も必要経費に該当するとされた事例（最高裁平成27年3月10日判決）」法学教室421号（2015年）48頁。

69) 高橋祐介教授は、「行為の態様や規模、期間といった事業の総合考慮が『文理解に照らし』で導かれる旨の判示は、租税法律主義（憲30条・84条）が

要請する厳格な文理解に沿う」と述べている。高橋・前掲注68)47頁。

70) 佐藤英明「馬券払戻金の所得区分の判断方法と外れ馬券の必要経費該当性—最三小判平成27年3月10日」ジュリスト1482号（2015年）11頁参照。

71) 高橋・前掲注67)65頁。

72) 「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成29年4月1日 総務市第28号 総務大臣通知）（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307701.pdf [最終確認日：2018年3月10日]）。

上はともかく、税法上、寄附で受け取る返礼品が地方団体の良識の範囲内のものであれば、その寄附が寄附金控除の対象となるのか否かをチェックする必要はないのか、が問われているのである。それでは、この問題について考えてみる。

まず、寄附金控除には、その根拠として寄附へのインセンティブ、あるいは褒賞というように捉える考え方がある⁽⁷³⁾。この考え方によれば、「ふるさと納税」を利用した寄附については、「寄附金に通常の寄附金控除に加えて特例控除が適用されること自体」が寄附へのインセンティブ、あるいは褒賞であるということになる。それに加えて「ふるさと納税」の趣旨に反する返礼品を受け取ることは、寄附金控除の根拠を逸脱し、特別の利益を得ているものと考えられる。したがって、寄附金控除の根拠の観点から見れば、「ふるさと納税」を利用した返礼品付き寄附は、その寄附により返礼品という特別の利益を受け取ることになるため、寄附金控除の対象ではないと考える。

次に、「ふるさと納税」を利用した納税者は、寄附額のうち2,000円を除いた全額の控除を受ける一方で、寄附先の地方団体から返礼品を受け取っているのであるから、自己負担2,000円を除けば、この返礼品を地方団体の負担により入手していることになる⁽⁷⁴⁾。つまり、返礼品は、寄附先の地方団体の税金を使って調達しているものであるから、その返礼品を送付することは、寄附先の地方団体の税金を使って特定の個人に利益供与をしていることと同じであると考えられることができる。したがって、税法上、「ふるさと納税」を利用した返礼品付き寄附は、その寄附により納税者が返礼品という特別の利益を得ていることになるため、寄附金控除の対象ではないと考える。

さらに、総務大臣通知によれば、税法上、「ふるさと納税は、経済的利益の無償の供与である寄附金を活用して豊かな地域社会の形成及び住民の福祉の増進を推進することにつき、通常の寄附金控除に加えて特例控除が適用される仕組みである」⁽⁷⁵⁾と説明している。「ふるさと納税」において返礼品の受け取りを伴う寄附を認めるとしても、その返礼品は寄附から「経済的利益の無償の供与」という性質を奪うものであってはならないと考える。寄附は、一般的には、無償で相手方に金銭、物品または経済的利益を与えることをいうものとされている。ここでいう「経済的利益」とは、「無償の供与」をいうのであるから、「対価がない」ことである。したがって、対価を得ている場合または対価をあらかじめ期待しての無償の供与であれば、それは形式上対価を得ていない場合であっても寄附とは見ないのである⁽⁷⁶⁾。この解釈にしたがって、返礼品の受け取りを伴う寄附を認めるとしても、その返礼品が、返礼という本来の意味のとおり、納税者からの寄附に対する感謝の気持ちとして地方団体自らが選んだものであれば、「対価がない」寄附に該当すると解することもできるであろう。しかしながら、返礼品のネットショッピング化や通販カタログ化が進んでいるという実態は、納税者が「返礼品」という対価をあらかじめ期待して寄附していることの表れである。したがって、返礼品の受け取

(73) 金子宏「所得税における所得控除の研究」日税研論集52号（2003年）13頁、酒井・前掲注(19)11頁参照。

(74) 佐藤・前掲注(58)11頁参照。

(75) 前掲注(29)33頁。

(76) 武田昌輔「寄付金の現行制度上の問題点」日税研論集17号（1991年）13頁、23頁参照。

りを伴う寄附については、地方団体が、税法上、寄附でないものに寄附金控除を適用していると考ええる。

最後に、返礼品のネットショッピング化や通販カタログ化という実態を見れば、納税者は、市場で購入するよりも「お得」に自分の欲しい商品を「返礼品」として手に入れるために「買い物感覚」で地方団体に寄附している。納税者から見れば、「ふるさと納税」を利用した寄附は、形式的には寄附であっても、その寄附により自分の欲しい返礼品（商品）を受け取る場合には、実質的に見れば、それは「消費」であって寄附ではないと考える。一方の地方団体から見れば、納税者からの寄附金で地元業者から地元産品などを返礼品（商品）として買い取り、寄附という名目の代金前払いで希望（注文）の返礼品（商品）を納税者に送付することは、一種の「商品販売事業」である。したがって、「ふるさと納税」を利用した返礼品付き寄附は、税法上、寄附金控除の対象ではないと考える⁷⁷⁾。

Ⅶ おわりに

地方団体が自立した財政運営を行うためには、歳出の内容とともに、歳入の確保についても「自主決定権」が保障されていなければならない。その意味において、日本国憲法は、地方団体に、その自治権の一環として、自主

財政権、さらに財源確保の手段である課税自主権を保障していると解されている。とはいながらも、地方団体が、その事務を遂行するための財源を確保するために、課税権を自主的に行使できるのは、地方税法で設けられた枠内で選択を認められた事項のみである⁷⁸⁾。こうした現状において、地方団体には、憲法上、自主財政権と課税自主権が保障されているとはいい切れないであろう。それに加えて、「ふるさと納税」が地方団体の自主財政権を制約あるいは侵害しているのである。

確かに、「ふるさと納税」は、地方から発せられた提言である。だが、その提言を具体的な税制に仕上げるにあたっては、次の点を配慮すべきであったと考える。

第一に、重要なのは、地方団体は住民と向き合って、両者間で税のあり方と税の使い途について真剣に議論しながら決めていくという過程である。そうであるにもかかわらず、「ふるさと納税」は、国と地方団体との取り決めであり、住所地に「ふるさと納税」を適用することの可否に住民が関与する余地がなく、しかも地方団体と住民の関係が切り離されているという点である。

第二に、住所地以外の地方団体に対する寄附は、個人の意思であり、その寄附によって住所地の地方団体への納税義務が減されるものではないはずである。そうであるにもかかわらず

77) 「返礼品」を納税者に送付することは対価性のある事業と考えるので、地方団体は税務申告が必要となる。ただし、公共法人である地方団体は、法人税の申告義務を負わない（法人税法4条2項）が、消費税の申告義務を負うことになる（消費税法2条、5条1項）。

78) 「地方税法では、……国民の租税負担の全国的均衡化と合理化等の立場から、一部の目的税の課税、道府県法定外普通税、市町村法定外普通税及び法

定外目的税の新設変更、地方税法が一定税率を定めている税目以外の税目についての税率の決定、一部の税負担軽減措置等（地域決定型地方税制特例措置）についての課税標準の特例割合の決定、督促手数料の徴収等は地方団体の選択に委ねることとし、その他については地方団体に任意の規定を設けることを許さないこととしている。」地方税務研究会編『地方税法総則逐条解説』（地方財務協会、2013年）18頁。

ならず、住所地の地方団体の自主財源を喪失させる制度を国が設けたことは、地方団体の自主財政権を侵害していることになる⁷⁹⁾という点である。

第三に、「ふるさと納税」の寄附金控除は、控除対象団体が寄附を受ける機会を拡大するという優遇措置の性格をもつので、その控除対象は政策主体である各地方団体が決定すべきものである。そうであるにもかかわらず、国が一律に控除対象を決めることは、地方団体の課税自主権を侵害していることになる⁸⁰⁾という点である。

第四に、「ふるさと納税」による地方交付税の取扱いである。地方団体が「ふるさと納税」による寄附を受け取った場合に、寄附金に相当する額だけ地方交付税が減少することのないように、また、住所地の納税者が「ふるさと納税」による寄附を行った場合に、個人住民税が減少した地方団体に対する地方交付税の取扱いがこれまでと異なることのないように配慮されている⁸¹⁾。こうした地方交付税の取扱いは、地方財政上、表面的には何ら問題がないように見える。しかしながら、「ふるさと納税」による個人住民税の減収分は、地方団体の負担（住民の負担）と地方交付税（国民全体の負担）で補填されているのである⁸²⁾。しかも、地方交付税で補填される部分は、全国の地方団体に交付される地方交付税が潜在的に減少するという形で帰着している可能性が

高いと指摘されている⁸³⁾。すなわち、地方交付税の減少によって、地方団体の自主財政権が制約あるいは侵害されているという点である。

こうした点を踏まえれば、まず、「ふるさと納税」で「赤字」となる地方団体は、そもそも、国の政策として「ふるさと」を定義し、その地域への「応援」を促進するのであれば、そのコストは自ら負う、つまり国税である所得税の寄附金税額控除の範囲内での措置に留まるはずである⁸⁴⁾といたいであろう。しかしながら、現実の問題として、地方から「ふるさと納税」という提言が発せられたとしても、それを税条例で具体的な税制に仕上げるための課税自主権が地方団体に認められていないのである。現状のわが国の税制においては、「ふるさと納税」を国法である地方税法で具体的な税制に仕上げなければならない。つまり、地方税法で「ふるさと納税」に関する規定が定められてはじめて、地方団体は税条例で「ふるさと納税」に関する規定を定めることができるのである。これは、日本の税制全体のあり方に関わる大きな課題である。

次に、研究会においては、当初から「ふるさと納税」が「地方団体間の財政力格差解消の切り札」になるとは考えられていない⁸⁵⁾。換言すれば、「ふるさと納税」が地方団体の財政に及ぼす影響力は小さいという捉え方もできるであろう。だが、地方団体にとって、地方交付税は、国が交付するものであるが、地方

79) 沼尾波子ほか『地方財政を学ぶ』（有斐閣、2017年）118頁参照〔池上岳彦〕。

80) 池上岳彦「地方税と財政調整制度—『ふるさと納税』論及び『法人二税の分割基準見直し』論をめぐって」税62巻9号（2007年）4頁参照。

81) 報告書・前掲注(10)21頁参照。

82) 三角・前掲注(30)69頁、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年）35頁、佐藤・前掲注(58)10頁参照。

83) 佐藤・前掲注(58)10頁参照。

84) 沼尾ほか・前掲注(79)118頁参照〔池上〕。

85) 佐藤・前掲注(17)62頁、佐藤・前掲注(43)158頁参照。

自治の本旨を尊重し、条件を付け、またはその用途を制限してはならない地方団体の固有財源である。そして、地方交付税は、地方団体が一定の行政水準を維持し得るよう財源を保障し、かつ、地方団体間の財政力の不均衡を解消するための財政調整の仕組みである⁸⁶⁾。さらに、地方税法による地方団体の課税自主権に対する制約は、地方交付税制度の存在によって、ほとんど「緩和」されている⁸⁷⁾ので、地方交付税には、地方団体の課税自主権を保障する側面があるともいえるであろう⁸⁸⁾。しかしながら、地方交付税が不交付で、かつ、「ふるさと納税」による「赤字」の地方団体は、その制度を利用できないのである。地方交付税が交付されていないのは、その地方団体には自立した財政運営を行うための自主財政権が保障されているからである、という理解もできるであろう。だからと言って、地方交付

税が交付されていない地方団体は、たとえ「赤字」であっても、それが交付されるまでは自主財政権が保障されている、という理解で、その事態を看過することはできないであろう。現状では、地方交付税制度を含む地方税財政制度が地方団体の自主財政権と課税自主権を支えているのは事実である。したがって、「ふるさと納税」の利用またはその検討を通して、「ふるさと納税」は地方税財政制度崩壊の「嚆矢」になり得る側面があることを国民に理解してもらう必要があると考える。

⁸⁶⁾ 宇賀克也『地方自治法概説（第7版）』（有斐閣、2017年）177頁参照。

⁸⁷⁾ 碓井・前掲注(13)11頁参照。

⁸⁸⁾ これと反対に、地方交付税制度は、自治体の財源を保障する機能を発揮することにより、自治体課税権に対する地方税法の制約に対する議論を鈍らせてしまうと指摘されている。碓井・前掲注(13)11頁参照。