実務研究

日本税務会計学会
令和元年7月　月次研究会

「個人住民税」と「ふるさと納税」を考える

～ふるさと納税制度の平成31年度税制改正を契機として～

住吉　真〔浅草〕

1．はじめに～ふるさと納税制度と、平成31年度税制改正

個人住民税における、ふるさと納税制度とは、個人住民税の寄附金税額控除（地法37の2①、314の7①）に加え、都道府県・市町村に対する寄附金のうち一定の算式で計算した金額を都道府県住民税および市町村住民税から税額控除するという制度である*1。

このふるさと納税制度をめぐって、令和2年1月30日、大阪高裁が、総務省がふるさと納税制度の対象となる基準に適合しないとして大阪府泉佐野市を令和元年6月1日以降、ふるさと納税の対象とならない団体とした決定の取り消しを求めた訴訟について、同市の請求を棄却した（2月6日上告）。

平成31年度の税制改正では、「過度な返礼品を送付し、制度の趣旨を歪めているような団体については、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、制度の見直しを行う」*2という趣旨により、以下の基準に適合する都道府県等に対する寄附金に限りふるさと納税の対象とすることとされた。

すなわち、総務大臣は、地方財政審議会の意見を聴いた上で、次の基準に適合する地方団体をふるさと納税の対象として指定することその他所要の措置を講ずることとされた（地法37の2②～⑩、314の7②～⑩）。

①寄附金の募集を適正に実施する地方団体

②（①の地方団体で）返礼品を送付する場合には、以下のいずれも満たす地方団体

・返礼品の返礼割合を3割以下とすること。

・返礼品を地場産品とすること。

上記の訴訟は、この改正により泉佐野市をふるさと納税制度の対象にしないとする決定の取り消しを求めた訴訟である。

ふるさと納税の返礼品については、納税者の関心が高い一方、日税連も「ふるさと納税を利用する納税者の多くは、寄附の使途について関心が薄く、返礼品目当てに寄附を行っており、本来の制度の趣旨から逸脱し、寄附文化そのものをないがしろにするとの指摘がある。さらに、寄附額に対する返礼品の価格の割合が高いことにより、高所得者に有利で不公平な制度となっている」と指摘するなど*3、かねてより問題点が論じられてきた。

しかし、ふるさと納税制度のより重要な問題点は、個人住民税における制度の整合性であろう。すなわち、個人住民税の課税根拠といわれる応益性の原則、また負担分任の原則との関係における問題であると考える。

これについては、ふるさと納税研究会報告書も「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」と、当初よりその問題を認識している*4。

そこで、本稿では、個人住民税について、そこにおける地方税原則について検討を行い、さらにそれらの視点から、ふるさと納税制度について検証する。

また、地方税課税の根拠である課税自主権とふるさと納税制度との関連についても検討を試みたい。

なお、本稿は、ふるさと納税制度の政治的是非について議論するものではない。また、平成28年度税制改正において創設され、令和2年度税制改正によって適用期限の延長と税額控除割合の拡充が行われた、地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）については論じないこととする。

2．個人住民税における応益性の原則・負担分任の原則とふるさと納税

(1)個人住民税の意義

個人住民税は均等割と所得割の2つから構成されるが、このうち、均等割は、地方団体内に住所又は事務所等を有する個人と当該地方団体の「行政上の諸施策による種々の応益関係に着目して、そのために要する経費の一部をその住民に広く負担を求め、その税負担を通じて地方自治体の行政に参画することを期待する、いわゆる負担分任という住民税の正確を最も端的に表すもの」*5と言われる。また所得割については、「所得税と同じく所得を基準として課税するものであるが、所得税は所得再分配機能を有するのに対し、地方団体の住民が地域社会の費用をその能力に応じて広く負担するいわゆる負担分任を基調とするもの」*6と説明されている。

そこで、以下において、応益性と負担分任の考えについて検討する。

(2)応益性の原則

旧自治省『地方税制の現状とその運営の実態』は、地方団体に内在する特有性を伴う地方税の特性としての原則として、①普遍性の原則、②安定性の原則、③伸長性の原則、④伸縮性の原則、⑤負担分任の原則、⑥応益性の原則、⑦自主性の原則を掲げ、これらは、一般に、「地方税原則」とされてきた。

このうち、応益性の原則は、「公共サービスの受益に応じた負担」を求めるという原則である。地方税において最も重要な原則であるとされ、しばしば、所得再分配のような機能は国税に期待すべきであって、地方はもっぱら、地元のニーズに応えた公共サービスの提供に専念すべきとして、「国税は応能原則、地方税は応益原則」と論じられてきた。

個人住民税は、「居住者を対象とする税目であるため、その地域での行政サービスの対価としての応益性を満たしている。」*7と評価され、平成19年のいわゆる税源移譲における所得割の比例税率化も、個人住民税における応益原則を強化したもの*8とされている（ただし、地方税の大半は居住の地方団体に納め、サービスの多くを流動先の地方団体から享受することになることから、受益と負担は一致しない*9という、いわゆる行政サービスのspill over（拡散）の問題も指摘されていることには留意すべきである）。

(3)負担分任の原則

地方自治法は、「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」（地方自治法10②）と定め、これが負担分任の原則の根拠とされている。ここにおいて、負担分任とは、住民が地域社会の構成員として、その会費を広く負担するという精神を表すものである*10とされる。

(4)応益性の原則・負担分任の原則とふるさと納税

ふるさと納税は、応益性の原則・負担分任の原則との関係において、「そもそも個人住民税は地域社会の費用を住民が広く負担する税であり、居住地でない地方自治体への寄附により、居住地である地方自治体から税額控除を受ける「ふるさと納税」は、受益と負担との関係を歪める制度である」*11と問題点を指摘されている。

ところで、負担分任の原則については、地方団体は地方公共財を提供し、住民が公共財の提供を受け等しくサービスを享受できるのに対し、住民がそれに対する負担をしなければ、いわゆるfree rider（タダ乗り）が生じるという問題が指摘されてきた。*12

ふるさと納税において問題とされるのは、まさにこの点にある。寄附を行った者は、その住所を置く地方団体に対する納税額を減少させる。これは受益に対する負担を減じることとなり、その減少額において他の住民に比し、タダ乗りの現象が生じる。そのため、「ふるさと納税（寄附）することで、皆で分かち合う行政サービスの費用負担を免れ、その結果、行政サービスの低下を通じて住民全体に悪影響を及ぼすか、借金に転化されて将来の住民に負担を及ぼす」*13と指摘されることとなる。

3．課税自主権とふるさと納税

(1)課税自主権

地方団体は、憲法で保障された自治権（憲法94）の一部として、「地方公共団体が必要とする財源が国や他の地方公共団体に依存することなく自主財源によって賄われることのみならず、地方公共団体の課税や起債等について国や他の地方公共団体による規制を受けずに自立的に決定しうる」*14自主財政権を有すると解されている。

特に、必要な財源を自ら調達する権能、すなわち課税自主権が不可欠であり、これが地方税課税の根拠である。*15

(2)課税自主権とふるさと納税

憲法が保障する地方自治の本旨と、課税自主権の趣旨に鑑みると、地方団体の自主性は十分に尊重されるべきであって、国の法律で地方税のすべてを一義的に規定することは適当ではなく、国の行政機関の指揮・監督権はなるべく排除する必要がある、と主張される。*16

課税自主権におけるこの主張からは、寄附を行った者が住所を置く地方団体が税収（と交付団体が受けるべき地方交付税）を減少させることとなるこの制度を、国が一律に定めることにも問題があることになる。「各地方自治体が税額控除を行うか否かを独自に決定できる制度とすること」との考え*17は、この意味において理解できるものである。

このように、ふるさと納税は課税自主権、さらには地方自治の本旨という根本的な点においても、問題のある制度と言わざるを得ないであろう。

4．おわりに

以上、個人住民税とふるさと納税制度について考察を行った。平成31年度の改正は、ふるさと納税の本来の趣旨に立ち返るための一歩と言えるかもしれないが、本稿で考察した制度の問題を解決するものではない。ふるさと納税制度は、いまいちど寄附の本来の趣旨に沿った制度を検討すべきであろう。

いかなる制度設計が、地域活性化の有効手段となり得るかは、今後の研究課題としたい。

---

*1　ふるさと納税の制度は所得税の寄附金控除も含まれるが、この趣旨は、「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、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」という考え方によるとされている。ふるさと納税研究会報告書　平成19年10月　4頁

*2　財務省『平成31年度税制改正の大綱の概要』1頁

*3　日税連『平成30年度税制改正に関する建議書』17頁

*4　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。」ふるさと納税研究会報告書　前掲（注1）4頁

*5　市町村税務研究会『令和元年度版　要説住民税』（ぎょうせい　2019年）22頁

*6　市町村税務研究会　前掲（注5）26頁

*7　橋本恭之「個人住民税のあり方について」税研182号（日本税務研究センター　2015年）51頁

*8　政府税制調査会資料　2015年

*9　橋本徹　編『改訂版　地方税の理論と課題』（税務経理協会　2001年）5頁以下

*10　持田直樹『地方財政論』（東京大学出版会　2013年）141頁

*11　東京都税制調査会『平成30年度東京都税制調査会答申』54頁

*12　橋本　前掲（注9）13頁

*13　杉並区『「ふるさと納税」と区財政の危機』2018年

*14　宇賀克也『地方自治法概説』（有斐閣　第5版　2013年）144頁

*15　「地方団体は、憲法上の自治権の一環として課税権（課税自主権）をもち、それによって自主的に財源を調達できる、という原則を自主財政主義という。」金子　宏『租税法』（弘文堂　第23版　2019年）98頁

*16　金子　前掲（注15）99頁。

*17　東京都税制調査会　前掲（注11）54頁