テーマ

ふるさと納税制度15年の道のりと今後の展望

慶應義塾大学総合政策学部教授　保田　隆明

ふるさと納税は、企業経営の現場では当たり前とされている競争をビルトインすることで、各地域に創意工夫を促し、各地域の魅力度向上につながったというプラスの面もある一方、従来の自治体運営で想定していなかった自治体間での不均衡、不平等を引き起こしている。有効な地方創生策がなかなか存在しない中、本制度の存在感は増しており、その最適な制度設計については今一度議論が必要になりつつある。また、本制度はあくまで地方創生のきっかけとして利用されるべきであり、本制度に依存し続けない地域づくり、地域での中小企業の育成策も策定する必要が出てきている。

1　はじめに

2008 年 5 月、地方創生の一環としてスタートしたふるさと納税制度は、地方自治体への寄附を通じて各地域の活性化を図る施策であり、15 年目を迎えた。この制度の特徴は、寄附金額のうち、2,000 円を超える金額は住民税や所得税の還付や控除の形で寄附者に還元されることであり、寄附者の実質的な金銭負担は 2,000 円で済む。また、制度開始当初は規定されていなかったが、各自治体が寄附者へのお礼状を送り始め、その中に地域産品を同梱するなどしたことから、返礼品が一般化してきた。

当初はあまり知名度が高くなかったふるさと納税制度だが、返礼品が人気化したこと、上記税務上のメリットを享受できる寄附金額の上限金額を 1 個人あたり住民税に対して概ね 1 割程度から 2 割程度に引き上げたこと、また、実質的な負担額が当初の 5,000 円から 2,000 円に引き下げられたことなどから、徐々に注目されるようになった。地方自治体サイドも、当初は本制度への注力は高くなかったが、独自財源の確保や地域資源の活用、市民参加といった観点からその有効性が認識されるにつれ、力を入れる自治体が増えてきた。

一方、返礼品競争が加熱し、一部の自治体が高額な返礼品を提供することで大量の寄附を集める状況が問題視され、返礼品の価格上限や提供範囲に規制が設けられた。具体的には返礼品の金額は寄附額の 30％まで、返礼品提供関連業務にかかる経費を返礼品の金額も含めて寄附額の 50％までとすること、返礼品は地場産品に限定することなどである。

これらの変遷を通じて、ふるさと納税制度は寄附者と受け取り側の自治体双方にとって利便性が高まり、また公平性や透明性も求められるようになってきた。その結果、寄附総額は増え続けており、地方自治体の財源確保や地域振興に一定の貢献をしている。しかし、一部自治体間での寄附額の格差やいたちごっこ的に行われる規制をかいくぐった返礼品の提供など、新たな課題も生まれており、今後も継続的な制度改革が期待されている。

以下では、本制度の功罪を中心に議論を展開し、本制度のあり方について読者に一考の機会を提供したい。

2　制度の功罪

ふるさと納税制度のメリットは、自治体の財源増加、

地域資源の活用を通じた地場産業の強化、地域の中小企業の経営力向上、そして市民参加の促進などが挙げられる。一方、自治体間での過度な返礼品競争は、地方格差の拡大や公平性の損ないを引き起こす可能性がある。具体的には、返礼品における人気産品である肉、海産物、米、果実などを有しない自治体は、本制度を通じた寄附の獲得競争では不利になる。また、制度設計上、都市部の自治体から地方の自治体へ実質的に税金が移転していく制度でもあるため、都市部の自治体からは制度そのものに対しての不満の声は大きい。

本制度は、地方創生策としてのプラスの側面と、税のあり方や自治体間での不均衡促進の可能性という負の側面とを内包する制度であるため、ステークホルダー全員が満足する理想的な設計にはそもそもなり得ない。

特に負の部分に着目すれば、批判的論点は多数出てくるが、それはいわば大胆な地方創生策としての本制度の副作用ということになる。負の部分をもとに本制度の存在意義を問う場合は、本制度に代わりうる有効な地方創生策の提示がパッケージで行われるべきであり、それが容易ならざるが故に、この15年間本制度は存続し続けてきたと捉えるべきであろう。考えうる改革、改善は概ね行われてきており、それは評価されるべきである。

ただ、それは本制度が現状のままで良いということを意味するわけではない。特に、ふるさと納税の市場規模が1兆円に迫ろうという現在においては、それら負の部分の影響も大きくなりつつある。負の影響を最小化し、一方でプラスの部分を最大化するにはどのような制度改善が必要か､継続的に議論し、実装していくことが必要である。

3　ふるさと納税による自治体間の財政状態の不均衡の弊害可能性と解決策

ふるさと納税制度は、一部の自治体が大量の寄附を集める一方で、他の自治体は十分な寄附を得られないという、自治体間の財政状態の不均衡を引き起こす可能性がある。これは自治体間の財政格差を深め、地域間格差の問題を拡大しうる。

ふるさと納税の返礼品に対する期待や、メディアによる露出度などの要素が寄附額に大きな影響を及ぼすため、豊富な資源や魅力的な返礼品を提供できる自治体は多額の寄附を獲得しやすく、その一方でこれらの要素を持たない地方自治体は十分な寄附を得られない傾向にある。

このような不均衡は、地域間の公平性を損ない、社会的な分断を招く可能性がある。たとえば、寄附を多く受けた自治体は、それにより得た財源を利用して地域のインフラ整備や公共サービスの提供、地域産業の振興などに活用することができるが、寄附を十分に得られなかった自治体は、財源不足によりこれらの取り組みを進めることが難しくなる。その結果、地域間の生活水準や経済活動の活性度に大きな差が生じ、人口の流動やビジネスの立地選択などに影響を及ぼす可能性が出てくる。

この問題に対する一つの解決策として、寄附を多く獲得している自治体が他の自治体と協力し、寄附金を地方全体で共有するなども理論的には考えられるものの、実際に行うことは公会計上難しいであろう。そこで、現実的な解決策としての私見を２つ提示してみる。ひとつは、一自治体が集めることのできる寄附金額に上限を設定することである。

たとえば住民が数万人程度の自治体において百億円近い寄附金を集めた場合、当該自治体の住民サービスは大幅に向上しうる一方、それがきっかけとなって近隣自治体からの移住が促進され、近隣自治体の衰退につながる可能性がある。また、町の規模に比べて大きすぎる寄附金を有することで、地域の規模に見合っていないような大きなハコモノを建設し、結果として負の遺産になる可能性もある。

ふるさと納税の原資が、本来はどこか別の地域にて支払われる予定だった住民税であることを鑑みても、ある特定の地域のみ身の丈を大幅に超えた金額を調達できてしまう現状には何らかの調整が必要であろう。

もうひとつは、一個人が実施できるふるさと納税の金額に上限を設けることである。現在は、一個人がふるさと納税を実施できる上限金額としては住民税の約２割がというものが存在するものの（それより多い金額をふるさと納税で寄附することは可能であるが、税金の控除や還付の対象とはならないので超過分は自己負担となる)、実質的な自己負担額は高額所得者も低額所得者も同じ2,000円であるため、

高額所得者のほうがお得感が大きいとの批判がある。

もっとも、高額所得者の場合、返礼品の合計金額が50万円を超える場合は一時所得扱いになり、返礼品は課税対象となるので、高額所得者ほどお得であるという議論はやや誇張されている面もある。ただし、高額所得者を抱える自治体にとっては、一個人の寄附行為によって当該自治体の税収が大きく流出してしまう状態となっており、その緩和は必要であろう。たとえば、一人あたり年間150万円までのような上限を設定すれば、都市部からの資金流出にもある程度の歯止めがかかり、高額所得者ほどお得であるという状態も是正できる。高額所得者が受け取ることができる返礼品の金額も45万円相当となるため（150万円の30％相当）、一時所得の制限の枠内で収まる。

あるいは、あとで指摘するようにふるさと納税は災害支援の寄附金という側面では非常に大きな役目も担いつつあるため、そのような災害支援目的の場合（返礼品の提供を伴わないふるさと納税）はその上限金額には含めないなど、いくつかのバリエーションも考えられる。

4　資金使途についての議論

寄附金の使途を厳格にチェックし、自治体の財政運営を透明化する取り組みも重要となる。その点、クラウドファンディング型ふるさと納税は、その一つの答えになり得るかもしれない。

クラウドファンディング型ふるさと納税は、ふるさと納税制度とクラウドファンディングの特徴を組み合わせた取り組みである。このシステムは、特定のプロジェクトに対して寄附を集めるという手法であり、具体的なプロジェクトへの支援を可能にし、寄附者が直接地域への貢献を感じることが可能となる。また、プロジェクトの透明性と具体性が求められるため、自治体はプロジェクトの企画や進行、成果報告についてよりきめ細かく情報を公開することが求められる。ふるさと納税における一つの理想的な形と言えよう。

一方、寄附が特定のプロジェクトに集中するため、一部の地域や施策への資金供給が増える一方で、それ以外の使徒への資金確保が難しくなる可能性がある。また、現場では、クラウドファンディング型ふるさと納税を担当する自治体職員の業務負担も大きくなるため、実際にはあまり多く実施されていないのも実態である。

つまり、クラウドファンディング型ふるさと納税は、市民参加型の自治体運営や地域への具体的な貢献を可能にするものの、その一方で、自治体の財政管理やプロジェクトの選定と進行に新たな課題を生じさせる。ただ、全国各地でシルバー民主主義のもと、高齢者向け施策の優先度が益々高まる中、若年層や未来世代の利益が犠牲になる現状において、このシステムは、シルバー民主主義の課題解決に一定の可能性を秘めている。具体的には、次の3点が考えられる。

①　多様な視点の尊重：若年層や高齢でない人々も、自分の資金を自由に使って地方政策を支援することができる。これにより、高齢者だけでなく、多様な年齢層の視点や意見が地方政策に反映される可能性が高まりうる。

②　長期的視点の導入：クラウドファンディング型ふるさと納税では、寄附者が自身の資金を使って長期的なプロジェクトや施策を支援することが可能である。これにより、短期的な利益だけでなく、長期的な視点が地方政策に取り入れられる可能性が高まる。

③　地域政策への関心と理解の向上：寄附者は自分が支援するプロジェクトを自身で選択するため、地方政策への関心と理解が深まる可能性がある。これは、市民の政治参加意識や政策理解を高める上で重要な要素である。

以上のように、クラウドファンディング型ふるさと納税は、シルバー民主主義の弊害を緩和し、より健全な地方政策形成に寄与する可能性を持っている。ただし、このシステムが効果的に機能するためには、透明性の確保、適切なプロジェクトの選定と管理、そして寄附者への適切な報告と説明が必要となる。

なお、ふるさと納税の使い道の選定に、地域の若い世代の意見を取り入れようと、資金使途の議論の場に若い住民を参加させている自治体も存在する。クラウドファンディング型ふるさと納税という枠組みにとらわれずに、長期視野かつ現役世代の目線に

立ってふるさと納税で調達した資金の使い道を検討する姿勢は、少子高齢化が進む現代においてどの自治体にとっても重要であろう。

5　ふるさと納税制度が地方の中小企業に及ぼしうる影響

この制度がもたらす最も大きな影響の一つは、新たな市場と需要の創出である。中小企業や地方の生産者は、自身の商品を返礼品として提供することで、全国の寄附者に対して自社製品の魅力を訴求するチャンスを得ることができる。これにより、従来の販売範囲や市場から一歩踏み出し、新たな顧客層を開拓する可能性が広がる。このように、本制度が中小企業にもたらした影響は大きい。

なお、競争が激化する中で、返礼品を選んでもらうためには、ブランド力の強化やマーケティング戦略の見直しが求められ、さらに、大量の注文に対応するための生産体制の強化や、品質維持・向上の取り組みも必要となり、これらは中小企業に新たな挑戦を強いたことになる。つまり、地域の中小企業の経営力向上にもつながっていると言える。

また、返礼品の開発や提供は、アントレプレナーシップを鍛える機会にもなる。返礼品は、その地域の特性や魅力を活かし、寄附者に魅力的に映るものでなければならないため、商品開発の段階では、創意工夫や革新的な思考が求められる。これは地域アントレプレナーシップの育成効果ということになる。実際､魅力的な返礼品がないからということで、新たな返礼品を新商品として開発し、うまく行ったという事例は多数存在する。

地方中小企業がふるさと納税制度を活用し、持続可能な成長を遂げるためには、地方自治体との連携や、品質管理体制の強化、さらなるマーケティング戦略の展開等が重要となる。特に、地域自治体や地域金融機関との連携のもと企業の底上げをし、それを通じた地域活性化､地方創生を目指すべきであり、その意味では、本制度は地域自治体や地域金融機関にも地域力向上に向けた取り組み強化を促す効果もある。近年では、福岡市の西日本シティ銀行が企業版ふるさと納税のポータルサイトを開設するなどの動きも見られる。

また、ふるさと納税による寄附金の活用は、地域振興や地域課題の解決に資するプロジェクトに投入されるが、これにより、中小企業は地域の振興に直接寄与することで、地域との結びつきを強化し、企業の社会的責任（CSR）活動を推進するきっかけを得ることもできる。

以上、ふるさと納税によってもたらされる地域の中小企業へのインパクトは大きいものであり、これがふるさと納税を他の地方創生政策や中小企業支援制度と一線を画す要因、かつ、15年間本制度が存続してきた要因であろう。

6　被災地支援のツールとしてのふるさと納税：寄附文化の醸成につながるか

毎年自然災害が発生するが、その支援金としてふるさと納税が活用されることは定着してきたと言えよう。ふるさと納税は寄附であるが、返礼品の存在により寄附性が意識されることはやや薄い｡しかし、この災害支援への寄附という行為を我々の間に根付かせたという意味では、ふるさと納税による寄附文化の醸成には一定の効果があったと言えるかもしれない。

今後の課題としては、災害時のみならず、ふるさと納税を通じた本当の寄附（返礼品の提供を伴わない）をどの程度拡大していけるかであり､その点は、ふるさと納税のポータルサイトも含めて一丸となってより強化していく必要がある。

7　税の再配分の制度なのか

ふるさと納税を議論する際、これを税の再配分の制度として議論されていることを散見するが、税の再配分は地方交付税が行うべきことである。地方交付税はあくまでも、どの地域の住民も、日本全国の平均から見て遜色のない生活をするのに必要な財源を手当てするということである。どの地域でも必要最低限の生活を保障するためのものとも言える。一方、各自治体の努力次第で獲得できるかできないかが分かれるという意味で、ふるさと納税は各種補助金や助成金の世界に近いものとして考えるべきであろう。

従来の補助金や助成金は、地方自治体が国に提出する作文が上手であれば獲得でき、実際にはどのように使われたのか、地域がどのように強くなったの

かはチェックを受けない。これでは、国からの“ウケ”がよい施策ばかりに補助金が集中してしまうのと、効果検証がなされないという弊害がある。一方のふるさと納税は、消費者が見て、この商品やこの地域は魅力的だという自治体が選ばれて、なおかつ丁寧に事後報告をすれば、リピーターとして戻ってくる可能性がある。真剣に取り組んで、民意を勝ち取った地域にお金が入るという意味では、地域づくりに市民の声を反映することになる。しかも、その民意が域外の人間によるものであるため､関係人口、交流人口の創出に繋がりうるものである。

もっとも、各地域の重要な政策課題がなにかということを、域外の人たちが適切に判断できるのかという別の問題は発生しうるが、その点は各自治体が自らの地域の課題を丁寧に域外の人たちに説明していく必要がある。

8　ふるさと納税はどの程度地域経済の振興に寄与したのか

ひとつ注意が必要なのは、ふるさと納税の返礼品提供によって地域の雇用が増えたことを効果として議論する場合である。たしかに、一地域では雇用が増えたかもしれないが、もともとは他地域に落ちるはずだった住民税であり、その分他地域では雇用が失われている可能性もある。その場合は、プラスマイナスゼロになりえる。したがって、見るべき重要な指標は、地域の中小企業の経営力や事業ノウハウが改善したのかという点である。著者が過去に行ったいくつかの地域を対象としたアンケート調査によると、返礼品提供によって地域中小企業のデザインやマーケティングが良くなった、経営上のスキルが身についた、という回答が有意な結果として出た。その改善度合いをどんどん向上させていくべきである。

もうひとつ注意が必要な点は、返礼品の偏重である。人気の返礼品は肉、海産物や米であるが、これらはすでに比較的大規模で経営していることも多く、返礼品での商品提供をきっかけとして現場での経営力が向上することは、あまりない。一方で、返礼品を新たに開発すれば、新たな特産物が生まれることになるし、地域のキャッシュフローを生み出す源泉になる。しかし、実態としては新商品を開発するよりも、肉、海産物や米を提供するほうが寄附は獲得しやすいため、それらに依存していってしまうという現実がある。いかに未来志向のもと、ふるさと納税をきっかけとして地域事業の強化を計っていくかという視点が重要である。

9　重要な出口戦略

15年が経過した本制度による本当の効果は、本制度をもとにして本当に足腰の強い地場企業が生まれたか、そして各地域が関係人口、交流人口の増加を通じて地域活性化を実現できたかによって測定されるべきである。さもなくば、従来の補助金、助成金による地方の延命措置とあまり変わらないということになる。つまり、ふるさと納税制度がなくても伍していける地域企業と自治体をどの程度生み出したかという視点である。

企業の場合は、返礼品市場ではなく、通常のネットショッピングや通販市場でも活躍できるような企業の育成につながったのか。返礼品市場でしか勝負できない状態が続くなら、それは制度（国）に依存する会社をつくってしまうことになる｡したがって、返礼品提供事業者はある一定の年数を経たあとで、この制度から退場するといったような出口戦略を制度として整える必要もあるかもしれない。

返礼品市場と通常の商売の大きな違いはオーダーと在庫の管理であるが、そこは企業が独力でやることは容易ではないため、地域自治体が支援会社を作るなど地域ぐるみでの取り組みが必要になろう。その点、各自治体の首長はふるさと納税で資金を調達することにのみ躍起になるのではなく、ふるさと納税をあくまで起点として地域の経営力を高めるというところに視座を高める必要がある。一部地域はそのような目線で取り組んでおり、その流れは他地域も参考にすべきである。

自治体運営においても同様のことが言える。域外から外貨を獲得することがふるさと納税の構図であるが、それによって地域のGDPを維持して大きくしていく必要がある。外貨を単純に獲得するだけでは地域の延命は可能であるが、その資金が尽きるとあとがなくなってしまう。そのためには、ふるさと納税で獲得した資金を、地域の将来発展のために投資する必要がある。地域でキャッシュフローを生む

ような事業をつくらないといけないし、域外の人たちが積極的に関与して関係人口、交流人口になりたいと思うような各種取り組みを実施していく必要がある。

自治体の延命、地域の事業者の延命に終わらないようにするためには高度な戦略が必要で、それが実現できる自治体が登場してロールモデルにならないといけないが、いまのところまだそのロールモデルは登場していない。これが、本制度の最大の課題かもしれない。ふるさと納税について海外の研究者と議論すると、その地方創生や中小企業育成効果について大きな関心が寄せられる。実際、韓国でもふるさと納税が導入されたし、他の国からの視察も行われている。それら諸外国へのよきロールモデルを提供する意味でも、延命策ではないふるさと納税による地方創生の事例を輩出することが重要であろう。さもなくば、本制度の存在意義そのものが問われることになる。