

# 所得税法における寄附金控除についての考察

## ——論点の整理と税額控除への移行——

石河 貴大 (一橋大学法学部4年)

---

### 目 次

- 第1章 はじめに
  - 第2章 わが国における寄附金控除制度の概要
    - 2-1 寄附金控除の仕組み
    - 2-2 寄附金控除の歴史
    - 2-3 寄附金控除の利用状況
  - 第3章 寄附金控除の意義
    - 3-1 寄附金控除の根拠
    - 3-2 寄附金控除の意義
  - 第4章 寄附金控除の評価
    - 4-1 所得控除と税額控除
    - 4-2 公平性と効率性
    - 4-3 結論
  - 第5章 おわりに
-

## 第1章 はじめに

近年、わが国ではNPO（非営利組織）や公益法人のような、官と民の中間に位置する、新しい公共財の提供主体の役割が拡大している。これらいわゆる非営利法人の財源として大きな比重を占めるものに、寄付金がある。

個人や法人が国や非営利法人に寄付を行った場合、その寄付額のうち一定の割合が寄付者の所得税や住民税、法人税などから控除される。これがいわゆる「寄附金控除」の制度であり、所得控除など租税法における主要な論点の一つとなっている。しかしその制度は1962年の導入以来、数多くの改正を受け、様々な論点を生んできたものであり、これについての論文も数が多く、コンパクトに理解することは困難な制度である。また2008年に導入された「ふるさと納税」は、この制度を応用して作られたものであり、今なお検討の価値は認められている。

本稿では、今後もその重要性を増しつづけるであろう、この寄附金控除について、まずその制度の仕組みと従来から言われてきた論点を整理する。その後なるべく新しい情報を取り入れた、日本における現状を概観したうえで、一学部生としてではあるが、各論点について私見を述べ、今後のあるべき姿について論じていきたい。

## 第2章 わが国における寄附金控除制度の概要

### 2-1 寄附金控除の仕組み

所得税法上の寄附金控除は所得税法78条を中心に、租税特別措置法などのいくつかの規定によって作られている。なお、法人による寄付については所得税上の寄附金控除より若干複雑な制度となっているが、同様に寄附

金の一定額の損金算入が認められる（法人税法第37条など参照）。

### 2-1-1 制度の概要

居住者が、各年において、特定寄附金を支出した場合において、その年中に支出した特定寄附金の額の合計額（当該合計額がその者のその年分の総所得金額、退職所得金額及び山林所得金額の合計額（以下総所得額等）の40%に相当する金額を超える場合には、その40%に相当する金額）のうち5,000円を超える額をその者のその年分の総所得金額、退職所得金額又は山林所得金額から控除する（所得税法第78条第1項）。

特定寄附金とは、次に掲げる寄付金をいう。なお、私学の入学の際に支払われる寄付金などは除かれる。

- ①国または地方公共団体に対する寄付金（同第78条第2項第1号）。
- ②指定寄付金（同第78条第2項第2号）。
- ③特定公益増進法人に対する寄付金（同第78条第2項第3号）。
- ④特定公益信託に対する寄付金（同第78条第3項）。
- ⑤政党や政治資金団体に対する寄付金（租税特別措置法第41条の18）。
- ⑥認定特定非営利法人に対する寄付金（同第41条の18の3）。

なお、⑦として、特定地域雇用等促進法人に対する寄付金も控除の対象となるが、その根拠条文である租税特別措置法第41条の18の2は削除されており、2013年11月30日までに支出されたものに限られる。

### 2-1-2 対象となる組織

①の場合、国、地方公共団体については寄付金について控除を与えてもその寄付金自体が政府および地方公共団体の収入となることにより認められると考えられる。その意味で他の組織に対する寄付金の控除とは多少性質の異なるものである。また、外国政府などへの寄付金が控除とならないことも同様のロジックにより成り立つと思われる。

②の指定寄付金とは、公益社団法人、公益財団法人その他公益を目的とする事業を行う法人又は団体に対する寄付金（当該法人の設立のためにされる寄附金その他の当該法人の設立前においてされる寄附金のうち政令で定めるものを含む。）のうち、次に掲げる要件を満たすと認められるものとして政令で定めるところにより財務大臣が指定したものをいう（所得税法第78条第2項第2号）。

イ 広く一般に募集されること。

ロ 教育又は科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に寄与するための支出で緊急を要するものに充てられることが確実であること。

これについては、財務大臣が指定を行うという意味で、官主導の仕組みであることに注意が必要である。

③の特定公益増進法人とは、所得税法施行令第217条に定められたリストに挙げられた法人であり、控除される寄付金は「教育又は科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に著しく寄与するものとして政令で定めるものに対する当該法人の主たる目的である業務に関連する寄付金」である（所得税法第78条第2項第3号）。

④の特定公益信託とは、公益信託であり、その信託終了の時における信託財産がその信託財産に係る信託の委託者に帰属しないこと及びその信託事務の実施につき政令で定める要件をみたすものであることについて、政令で定めるところにより証明がされたものをいう。寄附金控除が認められるのはそのうちその目的が教育または科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に著しく寄与するものとして政令で定めるものの信託財産とするために支出した金銭についてである（所得税法第78条第3項）。

⑤の政党や政治資金団体に対する寄付金については、租税特別措置法第41条の18第2項に定められる、政党等寄附金特別控除との関係が問題とな

る。政党等寄附金特別控除とは、当該年中に支払った政党又は政治資金団体に対する政治活動に関する寄附金（以下政党等に対する寄附金）の合計額（総所得金額等の40%を超える場合には、その40%に相当する金額）のうち5,000円を超える額の30%を控除するという、税額控除制度である。控除額はその年の所得税額の25%に相当する額が限度とされる。また、この政党等に対する寄附金の他に寄附金控除を受ける寄附金を行っていた場合は、その寄附総額  $x$  と政党等に対する寄附金の総額とを合計し、それが総所得額等の40%を上回っていた場合は、その40%から  $x$  を引いた額を控除する。この場合は5,000円からも  $x$  を引いて計算する。結果として控除額は総所得額等の40%が5,000円を超える額となる。

この税額控除制度と寄附金控除制度は選択制とされており、納税者の個々の事情によってどちらが有利かは異なる。

⑥の認定特定非営利法人については、その認定要件をはじめ、論点が多いため、節を改めて検討する。

### 2-1-3 認定特定非営利法人についての考察

認定特定非営利法人とは、特定非営利活動促進法第2条第2項に規定する特定非営利活動法人のうち、その運営組織及び事業内容が適正であること並びに公益の増進に資することにつき政令で定める要件を満たすものとして、政令で定めるところにより国税庁長官の認定を受けたものをいう（租税特別措置法第66条11の2第3項）。その要件は租税特別措置法施行令第39条の23に定められており、その概要は以下のようなものである<sup>1)</sup>。

- a. 広く一般から一定以上の寄附金や助成金を受けていること（同第39条の23第1項第1号）。いわゆるパブリック・サポート・テストであり、実績判定期間における総収入のうち上記寄附金等による収入が3分の1以上であることを基準としており、特例として2011年3月31日までに申請がなされたものについては5分の1とされる（同第39条の

23第12項)。パブリック・サポート・テストとは、その団体が国、地方公共団体、個人、財団など多くの者から寄付や助成金を受けているかどうかで公益性を判断するものであり、アメリカの寄附金控除制度にも用いられている<sup>2)</sup>。

- b. 広く一般を対象とした活動を行っていること（同第39条の23第1項第2号）。
- c. 適切な情報公開（同第39条の23第1項第5号）。
- d. 事業内容の適正性（同第39条の23第1項第4号）。
- e. 運営組織の適正性（同第39条の23第1項第3号）。
- f. 不正行為等の事実がないこと（同第39条の23第1項第6号）。
- g. 設立後一定期間が経過していること（同第39条の23第1項第7号）。

具体的には申請書を提出した事業年度開始の日が設立から1年を経過していること。

- h. 所轄庁から法令等に違反する疑いのない旨の証明を受けていること（同第39条の23第1項第8号）。

これらの要件の認定は5年という実績判定期間の中で行われる。具体的には、認定の申請を行う法人の直前に終了した事業年度終了の日以前5年内に終了した各事業年度のうち、最も古い事業年度開始の日から、直前に終了した事業年度終了の日までの期間である（同第39条の23第3項）。2009年の改正において、2009年4月1日から2010年3月31日までに申請がなされたものについてはこの期間を2年とされた。

寄附金控除は特定非営利法人に関する税制の中で重要な部分を占めるものであるが、これ以外の税制については欧米のそれに比べて進んでいるとは言えない。例えば法人税については、公益法人の収益事業については22%の税率で課される（法人税法第66条第3項）のに対し、特定非営利法人の収益事業については、人格のない社団等と同様、30%の税率で課される（特定非営利活動促進法第46条）。

私見としては、上記の寄附金控除を受けるための要件はそれなりにしっかりしたものであり、これを満たした認定特定非営利法人については税制面で公益法人に近い優遇がされるべきであると考え。先ほどの例であれば、認定特定非営利法人については法人税率を公益法人などと同様の22%まで引き下げることなどが考えられる。

認定要件の緩和も一つの手ではあると思われるが<sup>3)</sup>、特定非営利法人の役割の更なる拡大が望まれる以上、むしろ現行のある程度厳しい要件を満たすような団体が増えるような努力をしていくことの方が有用であるように思う。アメリカにおいてNPOに対する寄付がさかんな理由として、寄附金控除の対象となる要件がわが国よりも柔軟なものとなっていることが大きいことは確かであるが、それによりNPO関連税制を利用したビジネスが行われてしまっていることも注意すべきであると思われる<sup>4)</sup>。

なお、特定非営利法人の認証数は2009年4月30日までの累計で37363件<sup>5)</sup>である一方、認定特定非営利法人の数は2009年6月1日現在で93法人となっており<sup>6)</sup>、認定はかなり狭き門であることがわかる。

## 2-2 寄附金控除の歴史

わが国における寄附金控除制度の歴史は比較的浅く、個人の寄付金について初めて控除が認められたのは、1962年の税制改正であった。当時の所得税法第15条の6によると<sup>7)</sup>、「居住者が特定寄附金をした場合において、その支出した額が、その者の」総所得金額等の「100分の3に相当する金額（その金額が、30万円を超える場合には、30万円）を超えるときは、」その者の所得税額から「その超える部分の金額（その支出した額が当該合計額の100分の10に相当する金額を超える場合には、当該100分の10に相当する金額を超える部分の金額を控除した金額）に100分の20を乗じて計算した金額を控除する」とされており、税額控除の規定であった。

その後限度額の緩和や控除額の拡大が行われていき、条文についても

1965年の全文改正で今のような形に改められ、1967年の改正により所得控除に改められた。近い改正では2006年に控除の足切額がそれまでの1万円から5,000円に引き下げられ、2007年には特定寄附金の対象として認定特定非営利法人が追加された。

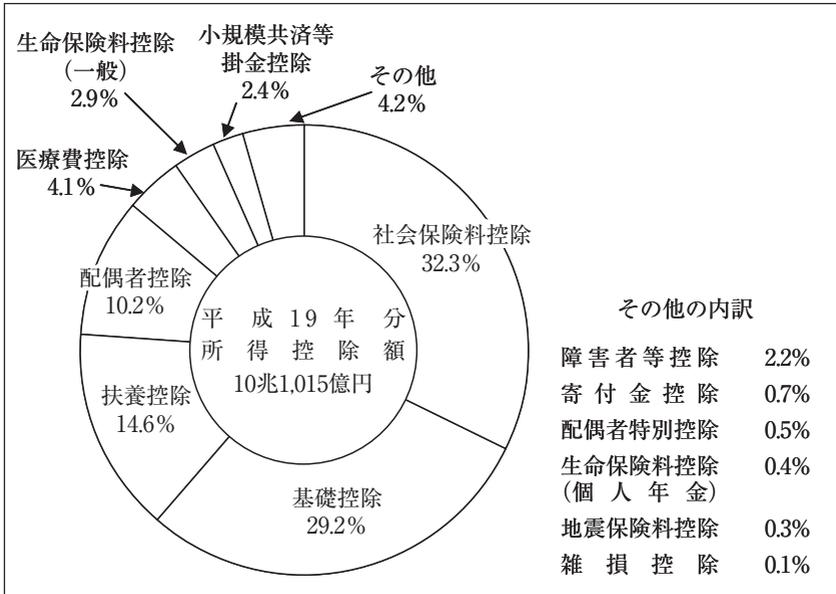
これら改正の頻度を見ても今なお発展途上の制度であることは明らかであり、控除額についてはアメリカが寄付額の30から50%であることから、欧米の水準に追いついてきたともいえるが、控除の総額では2007年時点で731億円程度であり、まだまだ貧弱と言わざるを得ない。寄付に対する意識の変革はもちろんながら、制度設計についてもより改善していく必要がある。

### 2-3 寄附金控除の利用状況

2007年時点で731億円というデータは、国税庁の税務統計「申告所得税標本調査（税務統計から見た申告所得税の実態）」によるものである。これには申告納税による、営業等所得者などについて業種別、所得階級別に所得控除の金額、利用した人数などが記載されており、所得控除の利用状況を推計するのに役立つ。源泉徴収を行う企業で働く民間給与所得者については、同じく国税庁の税務統計「民間給与実態統計調査（税務統計から見た民間給与の実態）」が用いられることが多いが、この調査項目には寄附金控除の欄が存在しないため、民間給与所得者による寄附金控除の利用はいまだ無視できる程度のものであると判断できる。

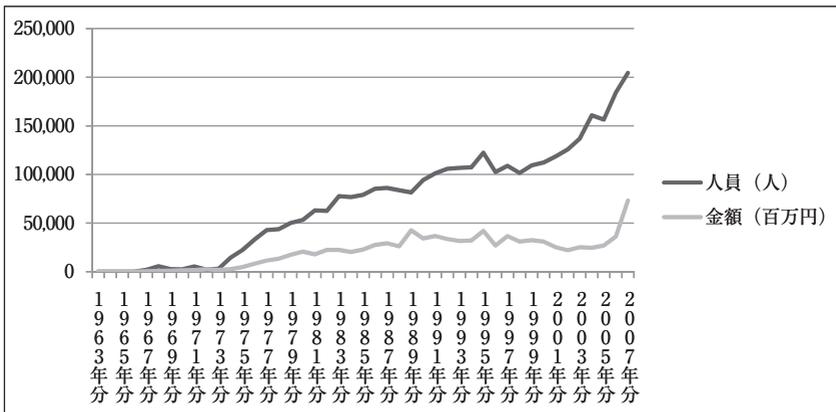
申告納税についてのみ見ると、2007年の所得控除額のうち、寄附金控除の占める割合は0.7%であり、まだまだその地位は高いものとは言えない（図表1）。しかし、時系列的に見ると、731億円という額は寄附金控除の利用額としては過去最高のものであることも見て取れる。また、寄附金控除を利用した人員の数も上昇傾向にあり、2007年には20万人を超えていることも注目に値する（図表2）。

図表1 所得控除額の構成割合



「平成19年分 申告所得税標本調査（税務統計から見た申告所得税の実態）」より引用

図表2 寄附金控除利用額の推移



「申告所得税標本調査 長期時系列データ」より筆者作成

寄付の性質上、その年の状況により金額が異なることは避けえないとしても、全体として上昇傾向にあることは、寄附金控除という制度が後述するような寄付の誘因としての役割を果たしているということである。

しかし、アメリカにおける寄附金控除制度の利用額が、2002年の段階で約1,500億ドルに達している<sup>8)</sup>ことを考えると、まだまだわが国における寄付の占める地位は低く、今後の更なる制度の整備が期待される。

### 第3章 寄附金控除の意義

#### 3-1 寄附金控除の根拠

ここでは、寄附金控除が必要とされる根拠について、従来からの言われてきた二つのアプローチを整理して検討を行う。

##### 3-1-1 所得の計測

寄附金控除は所得控除として規定されているが、所得控除はそもそも納税者に担税力を減殺する事情があると認められる場合に、その事情の分について控除が認められるものであり、納税者の所得から課税すべきでない所得を切り離すための制度とみることができる。

そこから、寄附金控除についても、所得を正確に計測するための制度であるとする考え方がある。それによると、寄付は個人の消費ではなく、単なる移転であり、その移転分は所得の蓄積部分の減少として所得の定義から外れるとされる。

この考え方については、寄付者は寄付を行うこと、その相手、金額を自由に選べることが問題となる。

確かに寄付が倫理上の責務であるとすれば、その性質が通常の消費と異なるものであることは認められるが、それはあくまで倫理上のものであり、法律上の責務は課されていない。寄付は納税者の自由意思によるもの

とみるべきであるし、そうでなければならない。

また、寄付を所得から外すことに対する反論として代表的なものに、納税者は寄付を行うことにより何らかのリターンを得ているとする議論がある。その一つは、納税者が非営利組織に寄付を行うのは現金を評判に交換するためであるとするものである。寄付を行うことにより得た評判は具体的には、友人関係や政治的影響力という形で納税者にとってのメリットとなる。また、近年行われている、寄附金控除における実証分析は納税者が寄付によって効用・満足を得ることを前提としている<sup>9)</sup>。

このような寄付によるリターンを強調する立場は、寄付を行う相手方や額を選べることも整合的である。納税者は自分にとってリターンの大きい寄付を選択できるというわけである。もっとも、これらの考え方は寄付の客観的な効果という面では論理的ではあるが、寄付のそもそもの性格に適合しているとは必ずしも言えないことには注意が必要である。寄付を行うインセンティブは評判を得るためだけではなく、純粋な利他主義を含めさまざまなものがある。

しかしながら、私的消費とは異なるとしても、それによって何らかのリターンを得ることができる寄付という行為を単なる移転としてとらえ、所得の定義から外すことが寄附金控除の根拠であるという考えは説得力に欠ける。

### 3-1-2 寄付の誘因

もう一つの代表的な考え方として、寄附金控除は寄付という望ましい行為の誘因のための制度であるというものがある。寄付は納税者の意思によって行われるものであるが、その性質上、寄付を行った者には何らかの恩典が与えられるべきであり、税制を通じてそれを実現したものが寄附金控除であるとする。

増井(2005)はこの考え方につき、寄附金控除を二つの面からとらえ

る。一つは寄付という行為を促進するための所得税を通じた誘因（incentive）を与えるための制度という見方であり、もう一つは寄付を行なった人に対する報賞（reward）として所得税を軽減するための制度という見方である。この二つは寄付に対する恩典について見方を変えただけのものであるが、寄附金控除の根拠について、なぜ導入されるべきなのか、なぜ認められるのか、という二つの問いに分けてとらえ、それぞれについて「誘因」と「報賞」という答えを出しているという点で深い分析と言える。

現在のわが国の税制はこの考え方をベースとしていると考えられる。寄附金控除制度は所得税法第78条を基本としながらも、例えばその対象に認定特定非営利活動法人を租税特別措置法第41条18の3により加えており、その目的は明らかに非営利法人に対する民間寄付の誘因である。また、近年導入が進められているふるさと納税についても寄附金控除制度を応用して地方公共団体の税収増を図ったものである。寄附金控除全体を、公益法人やNPOの活動促進という政策目的達成のための租税特別措置の一環としてとらえることが適当である。

### 3-1-3 議論の流れ

先述の通り、わが国において所得税法上の寄附金控除が認められたのは1962年のことであるが、その導入の趣旨は寄付の誘因であったとされる。武田昌輔監修の逐条解説<sup>10)</sup>は「公益事業の施設の設備拡充等が公費に依存するばかりでなく、民間の寄付に期待している事実が相当にあること、欧米における公益事業等に対する寄付の慣行も、各国の税制上の措置に裏付けられている点が大いこと、個人寄附金について控除制度を設けることに伴う難点も、控除の方法等に工夫を施すことによって解決できること等を考慮し、昭和37年の税制改正で、公益事業に対する寄付の奨励措置として個人寄附金についても、一定の控除制度が設けられることとされた」と

している。

また、1967年の改正において、寄附金控除は当初の税額控除から所得控除に変更されたが、その際にも寄附金控除は「誘因的控除」として捉えられていた。当時の立法担当者の説明に<sup>11)</sup>も、「制度の簡素化と私学その他に対する寄付をしやすくするという趣旨も含めて、これを所得控除に改め」という記述がある。

アメリカにおいても寄附金控除は慈善寄付に対する補助金とする見方が支配的であったが、それに対し1972年ハーバード・ロースクールのAndrews教授が寄附金控除を所得の計測のための制度であるとする見解を公表し、論議を呼んだ。現在ではアメリカにおいてもわが国においても寄附金控除は寄付の誘因とする見方が支配的である<sup>12)</sup>。

### 3-2 寄附金控除の意義

ここでは、寄附金控除は寄付の誘因のために認められるとする見解のもと、寄附金控除が実施されることによる意義について論じる。具体的には「多元主義」、「租税支出」、「マッチング・グラント」について紹介し、検討する。

#### 3-2-1 多元主義

寄附金控除を寄付の誘因とする考え方によるとすると、なぜ国家の税収を犠牲にしてまで個人の寄付が誘引される必要があるのかという議論に行きつく。

先述したようにNPOをはじめとした「民間が担う公共」の活動促進がその主な目的であることに疑いはないが、そういったNPOらの公共財の提供者としての側面と、寄付は相手方を自由に選択してできる側面に注目して、寄付を民主的政治過程への追加的入力とする考え方がある。

すなわち、「民間が担う公共」に期待されるのは、市場とも政府とも違

う、多様な価値や多様な選考を反映した公共財の提供主体としての役割である。そして寄付行為は納税者の選考の表れであり、必要とされる団体への「一票」なのである。

この考え方に適合するのが先述した特定認定非営利法人に対する寄附金控除の仕組みである。その認定の基準は租税特別措置法施行令第39条の23に定められているが、そこでの基準は広く寄附金を受け入れているかなどの外形的基準にとどまり、その事業の公益性などには触れていない。その事業が公益性を持っているか、すなわちその事業が真に必要とされているかは寄付者によって判断されると捉えることができる。

以上のような考え方を増井（2005）は多元主義（pluralism）と表現している。この考え方については、寄附金控除が認められる根拠として、すなわちこういった効果を確保するために寄附金控除が必要である、というようにとることも可能であるが、これについてはあくまで寄付が行われる根拠の一つとして捉えるべきであると考え。寄附金控除によってこのようなシステムが達成されている側面があることは確かであるとしても、それを理由に寄附金控除を認めるという論理は、寄付の持つ他の機能を議論から排除してしまうことになり、議論に混乱をもたらすものである。

しかし、多元主義の考え方自体は有用なものであるといえる。NPOなどを「民間が担う公共」などと表現する様に、国家機能の延長として捉えた場合、そこに民主主義のロジックを持ち込むことは適当と言えるし、その期待される性格上、多様な価値観や選考を投入するシステムが充実するに越したことはない。この観点から寄付の存在意義を高めていこうとする議論は正しいものと思われる。

ここで問題となるのは、寄付を民主的政治過程への追加的入力とする、寄付の額によって、ひいては所得によってその入力の影響力が違いすぎることである。この点につき増井（2005）は「寄附金控除を与えることは、一人一票の選挙過程にすべて取って代わるものではない。現在の民主

的政治過程はそれとして承認したうえで、それに加え、政府財政について追加的な入力を許すものである」としている。また、現在のわが国においては寄附金控除の利用額が他の所得控除制度に比べ少ないことから、その追加入力のレベルを「きわめて微弱」なものであるとしている。確かに先述の通り、2007年段階の調査でも所得控除額約10兆円のうち所得控除の控除額の割合は0.7%にすぎない。

しかし、追加入力のレベルが小さいことは多元主義の考え方の効果がそもそも小さいということになる。多元主義の意義を発揮するためにはより寄付の総額を増やす必要があるが、そうすると現行の寄附金控除制度が本当に寄付の誘因となっているかについての疑問が生まれる。また、その影響力に公平性を求めるとすると、高所得者ほど寄付をしやすい現行の所得控除のままでは難しいと思われる。

### 3-2-2 租税支出

寄附金控除に限らず、何らかの政策目的実現のために税を軽減・加重する措置を租税特別措置と呼ぶが、これが形を変えた補助金であるとする見方を租税支出と呼ぶ。租税支出の議論はアメリカで1940年代後半からみられ、Surrey教授によって大成されたとされる<sup>13)</sup>。

アメリカにおいて、租税支出予算は1974年のいわゆる予算改革法によって法制度化され、その定義は「連邦租税法の規定によって、総所得から特別の除外、非課税もしくは控除を認めること、または特別の税額控除、優遇税率もしくは課税の繰り延べを認めることから生ずる歳入の減少をいう」(第3条(a)(3))とされた。一般歳出と同様に扱われるわけではないが、租税支出と認められる控除による税収の減少を、国が支出したものとして扱うことが規定されたのである。

租税支出であることの基準については、1983年以降、「照応税(reference tax)」と呼ばれる基準が採用されている。そこでは租税支出

の定義も「税制度を通じて実施されてきた支出計画であり、かつその特定の市場に対する異なった効果が特定でき、算定できるような十分に狭い範囲の取引や納税者に適用される現行税法の基本構造から乖離したもの」と改められ、租税支出には、①租税特別措置が財務省以外の省庁による支出計画によって代替されうること、②特定の少数者にのみ適用されるものに限られること、という二つの要件が課された。

また、アメリカのように租税支出を予算に導入する場合にはその額を計測することが必要であるが、それには以下の三つの方法があるとされる<sup>14)</sup>。一つ目は①歳入損失法（The revenue forgone approach）と呼ばれる。基準となる税制と比較して、課税された状態よりも、どれだけ税収が減ったのかを計測することによって、租税支出の金額を計測する方法であり、この場合、課税前後において、納税者の経済行動は変化しないと仮定する。控除額をそのまま租税支出とみなすこともでき、比較的計算が容易であることから、多くの場合にこの方法が採用される。二つ目は②歳入増加法（The revenue gain approach）と呼ばれ、特定の税制を取り除いたとき、どれだけ税収が増えるかを計測することによって租税支出の金額を計測する方法である。①と異なり、納税者の経済行動の変化も考慮されるが、その推計は容易ではない。三つ目が③支出同等法（The outlay equivalence approach）というものであり、納税者に対して租税支出の便益と同じだけの政府による「仮の」直接支出がいくら必要かを測定することによって租税支出の金額を測定する方法である。租税支出の問題を検討するにはこれらの方法のどれを採用するかが重要となるが、技術的問題も大きいと思われるものの、現行の調査、計測がほぼ①のみであることは問題であると思う。

租税支出の問題としては、その基準について問題とされることが多いが、寄附金控除についてはその根拠を先述の所得の計測としてとらえた場合には租税支出ではなく、寄付の誘因としてとらえた場合には租税支出と

ということになる。これについては、租税支出は寄附金控除について、寄付を行った者に対する「報賞」としてとらえたものと理解するべきである。それにより租税支出のロジックは、寄付が行われることにより、その分野について政府が支出を行う必要がなくなるため、寄付の金額分を控除という形で寄付者に与え、それを最初から予算としてカウントしてしまおうというものである、というわかりやすいものになる。

もう一つの問題は、租税支出であることの意義である。すなわち、政府による直接支出でない理由は何かという議論である。これに対する反論としては、先述の多元主義の議論があてはまる。多様な価値観や選好の反映こそが「民間が担う公共」に求められることであり、直接支出ではそれは達成されない。

多様な価値観や選好の反映と、直接支出の二つを融合させたといえる仕組みが、次のマッチング・グラントである。

### 3-2-3 マッチング・グラント

マッチング・グラント (matching grant) とは、私人が寄付を行った場合に、その寄付に対応して、政府が寄付先の組織に対し、寄付者の総所得における寄付額の割合に応じて一定額の給付をするというものであり、1972年にアメリカのMcDaniel教授の論文によって提唱された<sup>15)</sup>。

これによると、寄付を行った場合でも所得が控除されるわけではなく、またその給付の額は寄付者の総所得における寄付の割合で決定されるので、寄附金控除における、高所得者優遇の税制であることの問題を解消することができる。さらに、より少ない額の寄付で寄付先の組織に対する援助ができるため、寄付を行う人数も増え、多元主義の考えの実現にもつながると考えられる。

この制度の問題点としては、わが国の財政の現状を鑑みるに、現実にはマッチング・グラントにあてられる予算が十分とならない可能性があるこ

と、寄付先として教会をはじめとした宗教団体が多く、それらに政府が直接支出を行うことには憲法上問題があること、の二点が考えられる。これらの問題の解決は容易ではなく、現実にマッチング・グラントを政府予算に導入することは難しいと思われる。

しかし、この考え方のメリットは大きく、特に強調されるのは、寄附金控除によって直接的に恩恵を被るのは主には寄付者であり、マッチング・グラントによればグラントを受け取るのは非営利組織なので、冒頭に述べたような非営利セクターの活動促進の目的からすると、より効果的であるという点である。

寄附金控除全体をマッチング・グラントによって置き換えるということは無理としても、特に活動促進の必要性があり、なおかつそこに民意の反映が必要であるような非営利団体の分野が仮に存在するならば、寄付額の控除に加えて補助金も与える、という制度は可能であると思われる。例えばふるさと納税は地方への税収移転の必要性が議論の始まりであったが、ふるさと納税の額の大小に応じて交付金の額を変動させるというシステムは議論としては面白い。ちなみに納税額が大きいほど交付金も増やす方がマッチング・グラントの趣旨を表していると言え、各自治体の活動促進のインセンティブになると思われるが、自治体間の税収格差を拡大させる可能性もあるため、より深い検討が必要な問題である。

#### 第4章 寄附金控除の評価

ここでは、現行の寄附金控除の制度全般についての評価を行う。具体的には学説においてよく論じられるところではあるが、所得控除と税額控除の選択について私見を述べる。

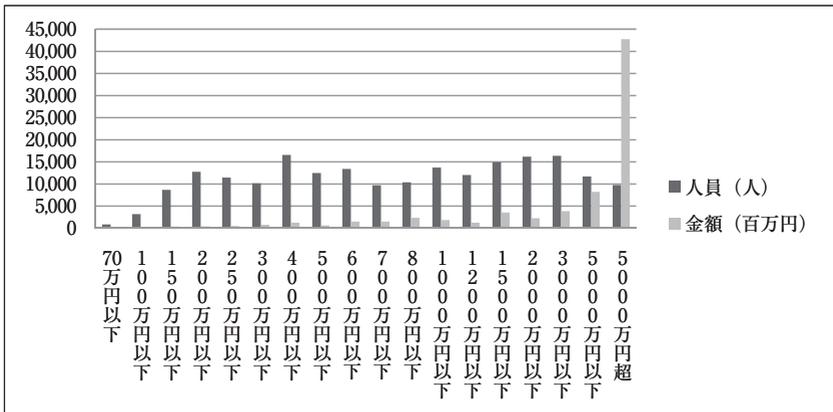
### 4-1 所得控除と税額控除

現行の寄附金控除は所得控除の制度であるが、学説にはこれを税額控除に改めるべきという意見が多い。

最もよく聞く理由は、所得控除では高い税率が適用される高所得者ほど有利な税制になってしまい、「公平性」に欠ける、というものである<sup>16)</sup>。寄附金控除の寄付に対する報償という効果に着目するとこの点は顕著であり、等しい額の寄付を行った場合に高所得者ほど高い報償を受けるというのは、確かに問題がある。

しかしながら、この点については所得の違う者が同額の寄付を行うことが現実によりうるかという問題がある。2007年の寄附金控除の利用状況をみると、所得が200万円を超えたあたりから利用人数に大きな変動はなく、寄付額については所得額に応じて微増する傾向にあり、5,000万円を超える所得を得ている層が突出している（図表3）。

図表3 所得階級別に見た寄附金控除



「平成19年分 申告所得税標本調査」より筆者作成

この結果から、高所得者ほど多額の寄付を行っていること、そして利用者数が横這いであることから、寄附金控除が所得について逆進的であることは実際の寄付の状況にあまり影響を与えていないとみることができる。

また、税額控除に改めることで、低所得者層の控除率が上がり、そのことが利用の促進につながるとしても、それにより高所得者の控除率が下がれば、現在総控除額の大部分を占めている5,000万円超の利用が減ってしまえば、控除の合計額は今よりも低下してしまう可能性がある。

なお、もともと税額控除であった寄附金控除を所得控除に改めた理由は、先に少し取り上げた立法担当者の説明によると、「制度が複雑」であることと、「所得の多寡にかかわらず軽減割合が変わらないことも寄付者の心理に適合しない」ことの二つが主なものである<sup>17)</sup>が、その後半部分についてはこの可能性と併せて考えることで説得力が増すものと思われる。

#### 4-2 公平性と効率性

ここで生じているのは税制改革において頻出する、「公平性と効率性のトレードオフ」に近いものである。もっとも、寄附金控除に求められる効果が寄付の誘因であるとして、そのより「効率的」な利用が、寄付の総額で測るのか、寄付者の数で測るのかで評価は分かれるものである。たとえば寄付の持つ多元主義の効果を強調するのであれば、寄付者の数の増加を優先すべきであり、税額控除に改めることが「効率的」となる。

ここで注目したいのは、実証分析によって寄付の価格弾力性を算出し、本当の意味での「効率性」すなわち公共の原資を増加させるか否か、という点についてシミュレーションを行った研究である。それによると、現行の寄附金控除制度も価格弾力性が $-1$ より小さくなり、効率的な制度であるが、控除率40%以上の税額控除制度を採用すれば、現行の制度よりも効率的なものになるとされる<sup>18)</sup>。

40%という数字は現行の所得税の最高税率と同じであり、ここにそろえることによって現在この税率を適用されている高所得者に対する恩恵が低所得者にも与えられることになる。高所得者への恩恵が減るわけではないので寄付の総額が減少する心配もない。また、アメリカでは個人のパブリック・チャリティに対する寄付について調整総所得の50%まで控除が認められていることから、高すぎる数字ではない。

### 4-3 結論

これらの議論をまとめると、公平性の観点や、経済的効率性の観点からは40%以上の控除率による税額控除制度が望ましいものということになる。

さらに検討すべき課題としては、現行の所得税制との兼ね合いである。わが国の現行の所得税制は所得をその源泉によって分類し、それぞれ計算した総所得から各所得控除を控除したうえで、それに税率をかけたものから税額控除を行うものであるが、控除項目については税額控除に比べ所得控除の方が圧倒的に多い。その中には寄附金控除と同様、税額控除に改めることによって効率性が増すものもあるはずであり、寄附金控除の税額控除化についてはそれらを含めて所得税制の抜本的改革として議論すべきであるように思う。

さらに実際の改正上の問題としては、税額控除にすることで全体の控除額が増加すると仮定すると、ただでさえ歳出超過のわが国の財政をより圧迫することが指摘されると思われる。しかし現在の財政の歳出超過は歳入の不足というより歳出が多すぎることに原因があると思われ、それが寄附金控除の税額控除化のようなより効率的な税制の構築の障害となってしまうと考えられる。

## 第5章 おわりに

以上、寄附金控除について制度の概要、主要な論点の整理を行ってきた。以下、本稿の要旨を述べる。まず、控除が認められる寄付の対象となる組織として、特定非営利法人の中で一定の条件を満たしたものである、認定特定非営利法人があるが、その要件は比較的厳しいものであり、要件を満たした特定非営利法人については、寄附金控除以外にも法人税などの面で優遇することによって活動の促進を図るべきである。寄附金控除そのものについても、控除の利用者数、利用総額の両面から見て、まだまだ未成熟なものと言わざるを得ず、今後の更なる制度整備が期待される。また、寄附金控除が認められる根拠は、寄付の誘因としてとらえるべきであり、寄付行為はそれが単に尊い行為というだけでなく、民主的政治過程の追加的入力の性質をもつことから奨励されるべきものである。その観点からすると、現行の所得控除のシステムは公平性、効率性の面から税額控除に改められるべきであり、その限界控除率は現行の所得税の最高税率である、40%以上に設定することが適当である。

本稿を執筆して感じたことは、租税についてはその経済活動における重要性や、改正のスパンの短さに比して、研究を行う人数が少なすぎるということである。研究にかける国全体の人的コストの少なさこそが、欧米諸国に比べ税制が遅れていることの原因であると思われる。

本稿についても、寄附金控除について独創的な私見を述べることよりも、租税について勉強するにあたって必要な情報をまとめることに力点を置いたものであり、自分自身が寄附金控除について学ぶにあたり手元にあって欲しい論文を書いたつもりである。寄附金控除についてはもちろん、租税に関する他の問題についても、学部生のレベルでの学習、研究が行われていくことを望む。

【脚 注】

- 1) 整理については和久井（2008）28－29頁参考。
- 2) 岩田（2004）33－34頁参照。
- 3) 山内直人研究室（2006）など。
- 4) 岩田（2004）42頁参照。
- 5) 内閣府ホームページ<http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>
- 6) 国税庁ホームページ<http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/meibo/01.htm>
- 7) 武田（looseleaf）参照。
- 8) 岩田（2004）39頁参照。
- 9) 跡田他（2002）など。
- 10) 武田（looseleaf）4782頁より。
- 11) 掃部実「所得税法の改正」『改正税法のすべて』国税速報2023号10頁，19頁より。
- 12) 増井（2000）41－45頁参照。
- 13) 畠山（1990）12－14頁参照。
- 14) 上村（2008）5－6頁参照。
- 15) 増井（2003）171－174頁参照。
- 16) 増井（2005）50－52頁参照。
- 17) 掃部実「所得税法の改正」『改正税法のすべて』国税速報2023号10頁，19頁より。
- 18) 山内直人研究室（2006）5－10頁参照。

【参考文献】

- 跡田直澄＝前川聡子＝末村祐子＝大野健一，2002，「非営利セクターと寄付税制」  
 フィナンシャル・レビュー 65号74－92頁
- 岩田陽子，2004，「アメリカのNPO税制」レファレンス644号30－42頁
- 上村敏之，2008，「所得税における租税支出の推計—財政の透明性の観点から—」  
 会計検査研究 No.38
- 武田昌輔監修（looseleaf）『DHCコンメンタール所得税法』
- 西野敏雄，2001，「NPO法人税制の課題と展望」税法学545号
- 畠山武一，1990，「租税特別措置とその統制—日米比較—」租税法研究18号1－29頁
- 増井良啓，2000，「個人のボランティア活動と寄附金控除」税務事例研究55号37－53頁
- 増井良啓，2003，「寄附金控除—米国における1970年代初頭の論争を中心として—」  
 日税研論集52号161－181頁
- 増井良啓，2005，「所得税法からみた日本の官と民—寄附金控除を素材として—」  
 江頭憲治＝増井良啓編『市場と組織』第2章，東京大学出版会
- 水野忠恒，2007，「公益法人課税の方向」  
 金子宏編『租税法の基本問題』437－453頁，有斐閣
- 水野忠恒，2009，『租税法（第4版）』，有斐閣

山内直人研究室, 2006, 「寄附金控除制度のパネル分析～社会全体でつくる新たな公共のかたち～」

和久井結実, 2008, 「寄附金税制の整備」税務弘報2008年4月号26-39頁

国税庁「申告所得税標本調査（税務統計からみた申告所得税の実態）」

総務省「ふるさと納税研究会報告書」

国税庁ホームページ <http://www.nta.go.jp/>