

個人住民税における二地域居住の論点について

個人住民税の概要

- 個人住民税は、地域社会の費用の負担を住民が広く分かち合う「地域社会の会費」的な性格を有する税であり、1月1日に住所を有する者に対し、当該住所地団体が課税するもの。
- 市町村内に家屋敷を有する個人で、当該市町村に住所を有しない者には、均等割が課税される。

均等割 非課税限度額を上回る者に定額の負担を求めるもの

	標準税率（年額）
市町村民税	3,500円
道府県民税	1,500円

所得割 納税義務者(※)の所得金額に応じた税額の負担を求めるもの(一律10%)

(※)非課税限度額の制度あり

	標準税率
市町村民税	6%
道府県民税	4%

※指定都市に住所を有する者は、道府県民税2%・市民税8%となる。

利子割

配当割

株式等譲渡所得割

個人住民税

地方への人の流れと地方税について(経済財政諮問会議での議論)

令和2年10月6日
経済財政諮問会議
柳川議員提出資料
(柳川範之東京大学教授)

令和2年10月23日
経済財政諮問会議
民間議員提出資料

新しい流れをつくるための追加改革提案

柳川範之

民間議員ペーパーの議論に加えて、以下の点を提起したい。

・オンラインを活用した大学教育改革

オンラインであれば、定員の制約なし入試のあり方を変革可能
地方にいても低所得でも、トップレベルの大学教育を受けるチャンスに
社会に出て仕事をしてから、大学教育を受ける学び直しができる
入試の結果ではなく、卒業に意味のある大学へ

・大企業の経営陣に「よそ者」「若者」を大幅に参加させる そのための「働き方改革」「コーポレートガバナンス改革」

多様な人材が新たな経営戦略を生む
そのために、中途採用者・女性・外国人の割合を増やす
その結果として地方や中小企業へ、大きな人の流れを作り出す

・より実態に沿った地方納税のあり方

居住実態を登録・把握することで、それに合った地方納税を可能に
例えば週末に居住する自治体への部分的な地方税納税はできないか

「新しい人の流れ」の創出で経済に活力を

2020年10月23日

竹森 俊平
中西 宏明
新浪 剛史
柳川 範之

2. 早急に取組むべき重点課題

(4) 地方への人の流れを拡大するための受け皿づくり等

① デジタル活用を通じた地方の医療・介護・教育サービスの強化

- 地方と都会のデジタル教育格差の是正が不可欠。この1年間の小中高校での利活用状況調査を行い、課題を検証し、教員免許の在り方や現行規制を見直すべき。
- 大学によるリカレント教育の活性化に向けて、オンラインを大胆に可能とするよう単位上限や施設等の基準を見直し、履修しやすい仕組みの構築等を進めるべき。
- オンライン診療の恒久化とともに、マイナンバーカードを活用して一人ひとりが、予防・健康づくりから診療・服薬まで検査情報を含めて、オンライン・デジタルで管理ができるようにして、二地域居住や多地域就業をより利便性が高いものにすべき。
- 二次医療圏を軸にした高度医療体制の強化、社会福祉法人の大規模化やIT基盤活用等を通じた介護サービスの充実、休眠預金の利活用を通じた共助社会の強化を推進すべき。
- 二地域居住を前提とした地方税の在り方、義務教育・高校教育の在り方を検討するなど、人の流れを作り出す自治体を後押しすべき。

民間議員からの提言に関する考え方

参考資料

【二地域居住を前提とした地方税の在り方について】

- 個人住民税の一部を住所地以外の団体に納付する方式について、平成19年度に総務省の研究会で検討したが、「住所地以外の地方団体に個人住民税の課税権を法的に根拠付けることはできない」と結論付けられたことから、寄附金税制を応用する形で「ふるさと納税制度」が創設されている。
- 多地域居住を行う場合に、この「ふるさと納税制度」を活用することにより、個人住民税の一部を実質的に当該居住先の地方団体に移転させることが可能となっている。
- ※ 個人住民税は、1月1日時点の住所地である地方団体が課税しているが、仮に、居住実態に応じて複数の団体が課税することとした場合、強制性を伴う課税の根拠となる居住実態をどのように正確に把握するのか、市町村の課税実務が極めて複雑となる、特別徴収を行う企業の負担が増えるといった課題がある。また、複数の住所を認定することとした場合には、税のみならず、住民票や選挙など様々な制度との関係についても慎重な議論が必要。

平成19年度における個人住民税を分割することに関する論点

- 平成19年度に行われていた「ふるさと納税研究会」の報告書においては、以下の4つの点（本論2の(1)～(4)）から、税を分割して納税することは困難であるとされた。

「ふるさと納税研究会報告書」(平成19年10月)(抜粋)

総括(本文・抄)

2. わかりやすく、使いやすい仕組みを目指して

(2) 寄附金税制の進化

「ふるさと納税」をあくまで「税」の分割として考えると、そこには多くの理論的、制度的障害が横たわる。税は法律によって徴税当局に課税権が保障されるが、居住地以外の地方団体に強制性を伴う課税権を認めることは難しく、また、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ある。

本論(ポイント・抄)

2. 「税」を分割する方式の可能性

(1) 受益と負担

- ・ 住所地の地方団体に課税される納税者と住所地以外の地方団体との間で受益と負担の関係を説明することが困難である以上、住所地以外の地方団体に個人住民税の課税権を法的に根拠付けることはできない。

(2) 課税権

- ・ 地方団体が、当該地方団体との間に現時点において何ら関わりのない者に対して条例の効力を及ぼし、税を課することはできないと考えられる。

(3) 租税の強制性

- ・ 租税の強制性に照らせば、納税者の意思により「税」の納付先を任意に選べる仕組みは、強制性を本質とする「税」とは相容れないもの。

(4) 住民間の公平性

- ・ 「ふるさと納税」を選択した者と住所地の地方団体に全額納税した者との間での公平性が論点となる。

全国二地域居住等促進協議会（令和3年3月9日設立）

○協議会の構成

正会員	二地域居住等の促進に意欲のある地方公共団体（都道府県・市区町村）	※参加地方団体
協会員	関係団体、民間事業者等	（令和4年6月1日現在）
顧問	二地域居住等に造詣の深い学識経験者等	42道府県、664市町村

○会長・副会長

会長 長野県（知事：阿部 守一）
副会長 和歌山県田辺市（市長：真砂 充敏）
栃木県那須町（町長：平山 幸宏）

○協力

国土交通省、内閣官房・内閣府、総務省、農林水産省

<設立趣旨>

我が国においては、近年、都市住民の地方への関心が高まっているとともに、国民の価値観、ライフスタイルが多様化してきている。その中で、二地域居住は、地方での豊かな自然・生活環境、自己実現、地域コミュニティへの参加や社会参画・協働、ふるさと回帰等への志向に応えるとともに、地域活性化が図られるという意義を有し、いわば人生を2倍楽しむ豊かな暮らし方として提唱され、普及促進、実践されてきている。

加えて、今般の新型コロナウイルス感染症を契機として、働き方、生き方、住まい方が大きく変わろうとしている。例えば、国民の地方への関心が一層高まってきているとともに、ICT技術の進展とも相まって、テレワークの導入等の働き方改革がより進展しつつある。このため、今後のウィズ/ポストコロナ社会にあっては、テレワーク等を前提として地方に就労を含む生活の主な拠点を移し、都市との関わりも副次的に残すという、いわゆる新しい生活様式に沿った新たな二地域居住が可能となり、より二地域居住が進展、拡大することが期待される。

このような状況のもと、二地域居住等(※)を促進することは、人の流れを生むとともに、東京一極集中の是正はもちろん、地方創生、関係人口の拡大にも資する極めて重要な課題であり、この機を逃さず、関係省庁、関係地方公共団体、関係団体・事業者等が連携して、国民的な運動として取り組んでいく必要がある。

そこで、二地域居住等の推進に係る様々な施策や事例等の情報の交換・共有や発信、課題の整理や対応策の検討・提言等を行うことにより、一層の二地域居住等の普及促進と機運の向上を図ることを目的として、この度、全国的な組織として「全国二地域居住等促進協議会」を設立することとする。

※ 二地域居住は、必ずしも定型の定義があるわけではなく、最近では、主な生活拠点とは別の特定の地域に生活拠点（ホテル等も含む。）をもうけ、旅行や年末年始の帰省、出張先といった一時的ではなく、年間通算して概ね1カ月以上の期間を過ごすことをいうとするものや定性的に一定期間以上とするものがみられる。これまでは、どちらかといえば都市での生活を主とするものと観念されてきたが、今般の新しい生活様式に沿った新たな二地域居住は、地方や郊外での生活が主となり都市との関わりも一定程度あるという形態であることから、そうした形態にも着目し対応するべく、ここでは二地域居住等という用語を用いることとする。なお、これにより、三地域以上の居住形態も含まれる。

STEP 1

なぜいま「二地域居住」が注目されているの？

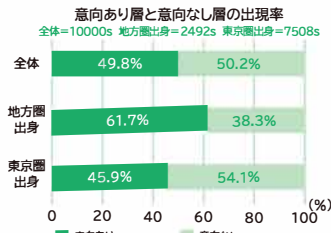
「二地域居住」に興味を持つ、取り組む人が確実に増えているようです。

メディアなどでも目や耳にすることも増えたのではないのでしょうか？

ここでは二地域居住が注目される理由について、データを交えてご紹介します。

「地方暮らし」への関心の高まり

東京圏に暮らす方々に聞いた「地方暮らしへの関心度」の調査では、東京圏在住者(20～59歳)の49.8%が「地方暮らし」に関心を持っていること、地方圏出身の方が東京圏出身者よりも関心が高いこと、全体的に若者の方が関心を持っていることなどが伺えます。

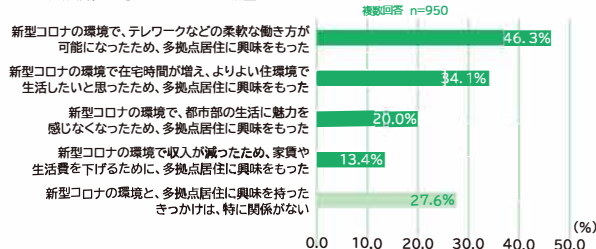


出典/内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局「東京圏以外の地域(地方圏)での暮らしの意識・行動を把握するためのWEBアンケート調査(令和2年1月)」

コロナ禍以降の二地域居住への関心の高まり

二地域居住を考えたきっかけと新型コロナウイルス感染拡大の関係については、テレワークや在宅時間が増加したことで興味を持ったという回答が多くなっています。

多拠点居住を考えたきっかけと新型コロナウイルス感染拡大の関係



出典/リクルート地方移住および多拠点居住の考え方についてのアンケート調査(調査期間:2021年8月10日～18日)

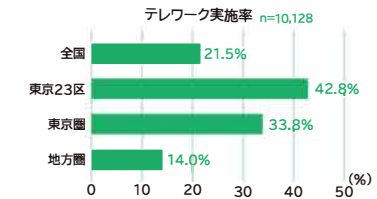
STEP 1

なぜいま「二地域居住」が注目されているの？

テレワーク実施率の上昇

コロナ禍以降、全国では21.5%、東京都23区では4割以上の方々がテレワークを経験しています。

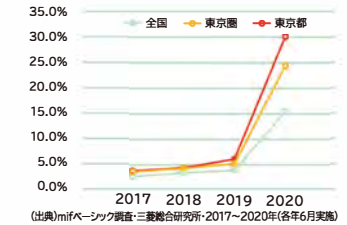
(出典)内閣府「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査(2020年12月11日～12月17日にインターネット調査を実施)」



テレワーク実施率を時系列に見ると、全国的に2019年から2020年で伸びており、東京圏、中でも特に東京都の伸び率が高くなっています。

テレワークに関する企業の取組が進み、国民の意識・行動も変化している中で、「場所を問わない暮らし」が現実的になったことから、地方に目が向く機会が増えたといえます。

勤務地別のテレワーク実施率の推移



(出典)mifベータ・シグマ調査・三菱総合研究所・2017～2020年(各年6月実施)

二地域居住を助けるサービスがより身近なものに

近年、定額制居住サービスをはじめとして、生活の拠点を設けるための費用を軽減できるサービス、自由に住み替えることを可能にするサービスが増えています。そのようなサービスが浸透しつつあり、二地域居住を気軽に始められる土壌が整ってきています。



令和4年6月7日
閣議決定

第2章 新しい資本主義に向けた改革

2. 社会課題の解決に向けた取組

(3) 多極化・地域活性化の推進

(関係人口の拡大と個性をいかした地域づくり)

関係人口の創出・拡大や二地域・多地域居住、地方でテレワークを活用することによる「転職なき移住」の推進に向け、関係人口の実態把握とふるさと納税等の地域の取組の後押し、地方企業や地域人材との交流・連携の促進、全国版空き家・空き地バンクの活用、空き家や企業版ふるさと納税の活用等によるサテライトオフィスの整備等を進める。地域への人材還流を促進するため、地域おこし協力隊等自治体への人的支援の充実やまちづくりの中核となる経営人材の国内100地域への展開に取り組むとともに、「デジタル人材地域還流戦略パッケージ」に基づき、地域企業への人材マッチング支援等を行う。地域の稼ぐ力の向上に向け、産学金官連携により地域の経済循環を担う地域密着型企業の立ち上げ等を促進する。

デジタル田園都市国家構想基本方針の全体像

【基本的な考え方～「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指して～】

デジタルは地方の社会課題を解決するための鍵であり、新しい価値を生み出す源泉。今こそデジタル田園都市国家構想の旗を掲げ、デジタルインフラを急速に整備し、官民双方で地方におけるデジタルトランスフォーメーション（DX）を積極的に推進。

- デジタル田園都市国家構想は「新しい資本主義」の重要な柱の一つ。地方の社会課題を成長のエンジンへと転換し、持続可能な経済社会の実現や新たな成長を目指す。
- 構想の実現により、地方における仕事や暮らしの向上に資する新たなサービスの創出、持続可能性の向上、Well-beingの実現等を通じて、**デジタル化の恩恵を国民や事業者が享受できる社会**、いわば「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指す。これにより、東京圏への一極集中の是正を図り、**地方から全国へとポトムアップの成長**を推進する。
- 国は、基本方針を通じて、**構想が目指すべき中長期的な方向性を提示し、地方の取組を支援**。特に、データ連携基盤の構築など**国が主導して進める環境整備に積極的に取り組む**。地方は、**自らが目指す社会の姿を描き、自主的・主体的に構想の実現に向けた取組を推進**。

【取組方針】

☆解決すべき地方の社会課題

- ・人口減少・少子高齢化
※出生率 1.45 (2015年)→1.33 (2020年)
※生産年齢人口 7,667万人 (2016年)
→7,450万人 (2021年)
- ・過疎化・東京圏への一極集中
※東京圏転入超過数 80,441人 (2021年)
- ・地域産業の空洞化
※都道府県別労働生産性格差
最大1.5倍 (2018年)

等

デジタル実装を通じて、**地域の社会課題解決・魅力向上の取組を、より高度・効率的に推進**

➢ デジタルの力を活用した地方の社会課題解決

(2024年度末までにデジタル実装に取り組む地方公共団体1000団体達成)

- ①地方に仕事をつくる
スタートアップ・エコシステムの確立、中小・中堅企業DX（キャッシュレス決済、シェアリングエコノミー等）、スマート農林水産業、観光DX、地方大学を核としたイノベーション創出等
- ②人の流れをつくる
「転職なき移住」の推進（2024年度末までにサテライトオフィス等を地方公共団体1000団体に設置）、オンライン関係人口の創出・拡大、二地域居住等の推進、サテライトキャンパス等
- ③結婚・出産・子育ての希望をかなえる
母子オンライン相談、母子健康手帳アプリ、子どもの見守り支援等
- ④魅力的な地域をつくる
GIGAスクール・遠隔教育（教育DX）、遠隔医療、ドローン物流、自動運転、MaaS、インフラ分野のDX、3D都市モデル整備・活用、文化芸術DX、防災DX等
- ⑤地域の特色を活かした分野横断的な支援
デジタル田園都市国家構想交付金による支援、スマートシティ関連施策の支援（地域づくり・まちづくりを推進するハブとなる**経営人材を国内100地域に展開**）等

➢ デジタル田園都市国家構想を支えるハード・ソフトのデジタル基盤整備

2030年度末までの5Gの人口カバー率99%達成、全国各地で十数か所の地方データセンター拠点を5年程度で整備、2027年度末までに光ファイバの世帯カバー率99.9%達成、日本周回の海底ケーブル（デジタル田園都市スーパーハイウェイ）を2025年度末までに完成など、「デジタル田園都市国家インフラ整備計画」の実行等を通じてデジタル基盤整備を推進。

- ①デジタルインフラの整備
- ②マイナンバーカードの普及促進・利活用拡大
- ③データ連携基盤の構築
- ④ICTの活用による持続可能性と利便性の高い公共交通ネットワークの整備
- ⑤エネルギーインフラのデジタル化

➢ デジタル人材の育成・確保

デジタル推進人材について、**2026年度末までに230万人育成**。「デジタル人材地域還流戦略パッケージ」に基づき、人材の地域への還流を促進。

「女性デジタル人材育成プラン」に基づく取組を推進。

- ①デジタル人材育成プラットフォームの構築
- ②職業訓練のデジタル分野の重点化
- ③高等教育機関等におけるデジタル人材の育成
- ④デジタル人材の地域への還流促進

➢ 誰一人取り残されないための取組

2022年度に2万人以上で「デジタル推進委員」の取組をスタートし、今後更なる拡大を図るなど、誰もがデジタルの恩恵を享受できる「取り残されない」デジタル社会を実現。

- ①デジタル推進委員の展開
- ②デジタル共生社会の実現
- ③経済的事情等に基づくデジタルデバイドの是正
- ④利用者視点でのサービスデザイン体制の確立
- ⑤「誰一人取り残されない」社会の実現に資する活動の周知・横展開

（構想の実現に向けた地域ビジョンの提示） 地方の取組を促すため、構想を通じて実現する地域ビジョンを提示。



スマートシティ・スーパーシティ



「デジ活」中山間地域



産学官協創都市



米栗都市



脱炭素先行地域



MaaS実装地域

【今後の進め方】

○デジタル田園都市国家構想総合戦略（仮称）の策定（まち・ひと・しごと創生総合戦略の改訂）

国は、2024年度までの地方創生の基本的方向を定めたまち・ひと・しごと創生総合戦略を抜本的に改訂し、構想の中長期的な基本的方向を提示するデジタル田園都市国家構想総合戦略（仮称）を策定。地方公共団体は、新たな状況下で目指すべき地域像を再構築し、地方版総合戦略を改訂し、具体的な取組を推進。国は、様々な施策を活用して地方の取組を支援。

2-1. 構想実現に向けた取組方針（デジタルの力を活用した地方の社会課題解決）

◎重要業績評価指標（KPI）

- ・地方公共団体1000団体が2024年度末までにデジタル実装に取り組む
- ・2024年度末までにサテライトオフィス等を地方公共団体1000団体に設置
- ・地域づくり・まちづくりを推進するハブとなる経営人材を国内100地域に展開

①地方に仕事をつくる

- **地方が経済的に自立**するため、地域を支える産業の振興や起業を促し、活発な経済活動を確立することが不可欠。
- デジタル技術の活用を図りつつ、地方のイノベーションを生む多様な人材・知・産業の集積を促し、**自らの力で稼ぐ地域を作り出す**ことが重要。

（主な施策）

【スタートアップエコシステムの確立】

ベンチャー投資や社会的投資の拡充・強化、大学・高専等との連携 等

【観光DX】

観光アプリの活用、決済データを活用したマーケティングへの支援 等

【中小・中堅企業DX】

中小企業等のDXの伴走型支援、キャッシュレス決済・シェアリングエコノミーの推進 等

【地方大学を核としたイノベーション創出】

地方大学を核とした産学官連携、オープンイノベーションの促進 等

【スマート農林水産業・食品産業】

農機等の遠隔操作、農作業の軽労化、食品産業との連携強化 等

【地方と海外を含めた他地域とのつながりの強化】

中小企業等の海外展開が自律的に拡大する仕組みの構築 等

②人の流れをつくる

- 地方活性化を目指すために一定程度以上の人口を地方で維持することが重要。
- **都会から地方への人の流れを生み出し**、にぎわいの創出や地域の取組を支える担い手の確保を図ることが不可欠。

（主な施策）

【「転職なき移住」の推進など地方への人材の還流】

地方創生に資するテレワーク（地方創生テレワーク）の推進、企業版ふるさと納税等を活用したサテライトオフィス整備 等

【地方大学・高校の魅力向上】

地方大学の振興、地方へのサテライトキャンパスの設置推進、産学官の連携による地域産業振興・雇用創出、高校の機能強化 等

【関係人口の創出・拡大、二地域居住等の推進】

オンライン関係人口の創出・拡大、地方への移住・就業に対する支援、二地域居住の推進 等

【女性に選ばれる地域づくり】

女性活躍に向けた意識改革や働きかけ、女性の起業支援などの取組の横展開 等

個人住民税の非住所地に係る均等割課税(いわゆる「家屋敷課税」)について

現行制度

市町村内に住所を有しない個人であっても、当該市町村内に事務所、事業所又は家屋敷を有する者は、個人住民税均等割の納税義務を負う。

(1) 納税義務者

- ① 道府県民税: 都道府県内に家屋敷等を有する個人で、当該家屋敷を有する市町村内に住所を有しない者
- ② 市町村民税: 市町村内に家屋敷等を有する個人で、当該市町村内に住所を有しない者

(2) 税率

- ① 道府県民税: 年額1,500円
- ② 市町村民税: 年額3,500円

※ 東日本大震災を契機として、緊急に地方団体が実施する防災の施策に要する費用の財源を確保するため、平成26年度から令和5年度までの間、標準税率が年1,000円(市町村民税500円、道府県民税500円)引き上げられている。

(3) 非住所地に係る均等割課税(以下「家屋敷課税」という。)の対象

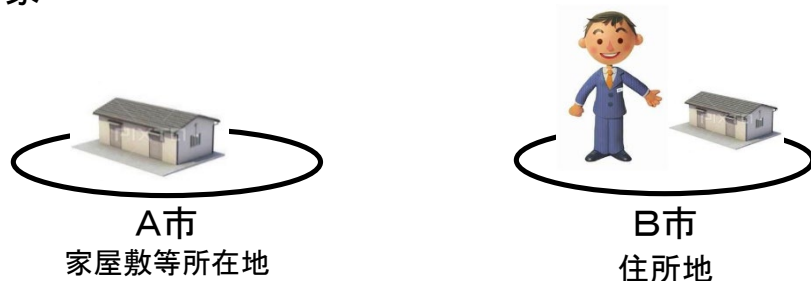
① 事務所、事業所

事業の必要から設けられた人的及び物的設備であって、そこで継続して事業が行われる場所
(自己の所有に属するものであるか否かを問わない。)

② 家屋敷

自己又は家族の居住の用に供する目的で、住所地以外の場所に設けられた独立性のある住宅

※ 例: 単身赴任中に家族が住む住宅等



均等割の額	=	A市分(家屋敷課税)	+	B市分
	=	5,000円	+	5,000円
	=	10,000円		

家屋敷課税の課税状況(令和3年度当初課税)

- (1) 納税義務者数: 218,844人
- (2) 税収額(推計): 約11.9億円

※令和3年度課税状況調の市町村民税の金額(7.7億円)を元に推計。

(二地域居住における納税)

- ・ 二地域居住について、ふるさと納税で対応しているとのことだが、今後、単身赴任者の居住地など複数の場所に住むことを考える余地は増加すると思う。
- ・ 住所地以外への納税については、個人住民税の公共サービスの対価や地域の会費という性格上、今後も考えていく必要があるのではないか。
- ・ 二地域居住における課税は、将来的な検討課題であると考え。今後は競争の時代であり、自治体同士でも税の取り合いをすることがあるという割り切り方もあるかもしれないが、合理的な考え方は必要ではないか。
- ・ 現行法では、住所を有する所で課税されるため住民票がある自治体となるが、所得税においては生活の拠点によって住所を判断するため、争いになり得る。そのため、2つの自治体が課税することも理論的にはあり得るのではないか。そのような場合に、地方税法においてどのような対応を取るのか考えておくことが必要。
- ・ 1年間のうち2か所に数か月ずつ住んでいるのであれば、2か所に納税することが理想だと考える。
- ・ 応益性の観点から、課税は検討できるが、簡素の観点から納税先を複数に分散させる方法は望ましくないのではないか。

(課税事務の課題)

- ・ 居住地について、生活の本拠地に正しく住民票を置いてもらえれば、課税事務もスムーズになり、現年課税もうまくいくのではないか。別荘を持っている納税者や、単身赴任をしている納税者については、課税事務が難しくなっている。

(ふるさと納税の意義)

- ・ 今後更に増加していく中で、自治体間の税収の取り合いだけでなく、国と地方との関係についても考えておくべき論点があるのではないかと。一方で、ふるさと納税は、コロナ禍や自然災害によって困っている方を助けるための寄附を行うという、これまで日本になかった文化を後押ししている良い面もある。
- ・ 熱海の土砂災害において義援金として活用されるなど、納税者にも新しい感覚が生まれたことは良いことであると思うが、ふるさと納税の用途については、再度考えることが必要ではないか。
- ・ 税額控除ではなく所得控除にするべきではないか。災害時の寄附は良いことだとは思いますが、義援金としてふるさと納税を行うことによって元々納めるべき税金から控除することには違和感を覚える。

(返礼品の課題)

- ・ 地場産品などが少ない地域や関東圏の市町村において、収入が見込みにくいことがあり、自治体によって不公平感があるように見えるため、今後のあり方を気にしている。
- ・ 返礼品目当てのふるさと納税の課題は引き続きあるが、指定制度になったことで一定程度改善されていると思う。
- ・ 返礼品の調達費用部分は収入にはならず、納税者に流れてしまうところはデメリットだと思うが、返礼割合を制限し、法律に明記したことは評価できる点である。

参考資料

総括

2. わかりやすく、使いやすい仕組みを目指して

(2) 寄附金税制の進化

「ふるさと納税」をあくまで「税」の分割として考えると、そこには多くの理論的、制度的障害が横たわる。税は法律によって徴税当局に課税権が保障されるが、居住地以外の地方団体に強制性を伴う課税権を認めることは難しく、また、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。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。なお、制度の具体的な検討に当たっては、納税者の負担が極力増加しないよう配慮することとする。

本論

Ⅱ 制度設計の前提となる論点

2. 「税」を分割する方式の可能性

次に、「ふるさと納税」制度について、住所地の地方団体に課税される納税者が、税金の一部を住所地以外の地方団体に納付する方式、言い換えれば、「税」を分割する方式をとることが可能かどうか、以下の論点について検討する。なお、「税」の分割の対象としては、国税の所得税も考えられるが、ここでは個人住民税を念頭に置いて検討することとする。

(1) 受益と負担

個人住民税は、地方団体の歳入の中心となる地方税の中でも基幹的地位を占めており、住所地の地方団体から行政サービスを受けている者が負担すべきもの、いわば「地域社会の会費」と位置付けられている。地方団体の行政サービスのうち、教育や福祉などの対人サービスの多くは、基本的に住民に対して提供されることから、個人住民税は、地方団体がその住民(当該団体の区域内に「住所」を有する者)に対して課税することとなっている。

「住所」を有する者の要件は、様々な定め方があり得るが、個人住民税における住所は、地方団体の課税権の帰属を決定し、納税者の納税義務を確定する効果を有することから、課税の重複を避けるため、1箇所とされている。具体的には、当該年度の初日の属する年の1月1日現在の個々の納税義務者の住所地の地方団体が、当該年度分の個人住民税の課税団体とされている。

この点に関し、課税する側の論理だけでなく納税者の意思を尊重する必要があるのではないか、あるいは住所地主義と結びついた受益者負担の原則は、人の移動が少なかった時代の税制であり見直す必要があるのではないか、といった意見もある。これらの意見が提起する問題意識はそれ自体大きな意味があるが、他方、住所地の地方団体に課税される納税者と住所地以外の地方団体との間で受益と負担の関係を説明することが困難である以上、住所地以外の地方団体に個人住民税の課税権を法的に根拠付けることはできない。

また、子どもや高齢者の世代が地方の豊かな環境の中で多くの行政サービスを受けて生活している一方で、税は、働き盛りの世代が数多く移り住んだ大都市圏に支払われるというギャップが生まれているとの現状認識に基づき、生涯を通じた行政サービスと税負担をバランスさせる考え方をとるべきとの意見も提起された。その背景には、地方圏で生まれ教育を受けた人材が、進学・就職を契機に大都市圏に移り住み、活躍し、定年後にふるさとなどに戻り生活するという循環が我が国の活力を支えており、このシステムを維持しなければ、地方が疲弊するばかりか、都市も含めた我が国社会の発展そのものが大きく阻害される恐れがあるという問題意識がある。

しかし、受益と負担の対応関係については、基本的に両者が時間的に近接していることが求められ、地方団体の行政サービスを賄うために必要な財源は、基本的にその時点において当該地方団体から受益している者により負担されるべきものである。その意味では、例えば、納税者が過去に地方団体から受けた教育サービスなどの受益に対する負担は、既に親の世代の納税などにより果たされているものと考えられる。

以上より、生涯を通じた受益と負担のバランスをとるという考え方は、住所地以外の地方団体が課税する直接の法的根拠とすることは困難であるが、人の移動が頻繁になり、生涯を通じた長い時間軸における受益と負担の関係を踏まえた税制のあり方を検討する必要性が高まっていることに鑑みれば、「ふるさと納税」制度の創設の必要性を裏付ける有力な論拠になり得るものと考えられる。

(2) 課税権

(1)で述べたとおり、個人住民税は、地方団体がその区域内に住所を有する者に対して行政サービスを提供していることに着目し、受益と負担の関係に基づいて地方団体が課税しているものである。このため、住所地以外の地方団体に個人住民税の課税権を法的に根拠付けることはできない。また、過去の居住の事実に基づいて、過去の居住地の地方団体に課税権を認めることも困難である。

ここでいう管轄とは、場所的な概念にとどまるものではなく、地方団体の事務・利益に関わるものという意味であるが、いずれにせよ、地方団体が、当該地方団体との間に現時点において何ら関わりのない者に対して条例の効力を及ぼし、税を課することはできないと考えられる。

(3) 租税の強制性

租税は、国や地方団体が、私的部門で生産された国民・住民の富の一部を公共サービスの資金の調達のために、強制的に国家・地方団体の手に移す手段である。その裏付けとなる租税法は、多数の納税義務者の財産権に関わり、納税者相互間の公平の維持が必要なことから、個々人の意思に関わらず画一的に取り扱わなければならない強行法の性質を持っている。

このような租税の強制性に照らせば、納税者の意思により「税」の納付先を任意に選べる仕組みは、強制性を本質とする「税」とは相容れないものである。主要先進諸国においても、このような税制を有する国は見当たらない。

(4)住民間の公平性

個人住民税の一部を分割して他の地方団体に対し納税することとした場合、「ふるさと納税」を選択した者と住所地の地方団体に全額納税した者との間での公平性が論点となる。同額の所得を有する者が、同一の地方団体の区域内に居住し、その行政サービスを受けているにも関わらず、住所地の地方団体に納付する個人住民税の金額が異なることとなることは許容されるのかという議論である。

この論点は、税制上、何らかの特別の措置を創設する場合には常に問題となり得るものであるが、その特別の措置を通じて実現しようとする政策の合理性と当該措置自体の有効性を勘案し、公平性の侵害の程度が一定の範囲内にとどまる限りにおいては、許容され得るものと考えられている。具体的に「ふるさと納税」を検討するに当たっては、住所地の地方団体に納税されるべき税額がどの程度の割合まで減少することを許容するかという形で問題となる。したがって、この論点は、「税」を分割する方式自体を否定するものではなく、「税」を分割する方式をとる場合に固有の問題ではないが、「寄附金」税制を応用する方式をとる場合(後出)においても考慮しなければならない問題である。

以上の検討から、「ふるさと納税」について、「税」を分割する方式は、とり得ないと考えられる。

(5)「寄附金」税制を応用する可能性

前述のように、「ふるさと納税」について、「税」を分割する方式はとり得ないが、「ふるさと」の地方団体に対し寄附を行った場合に税負担を軽減する措置を講ずるという「寄附金」税制を応用する方式をとることとすれば、以下のとおり、「税」を分割する方式における問題点はクリアされると考えられる。

(1)の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うかは問題とはならないこと

(2)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こと

(3)の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こと

なお、(4)の住民間の公平性については、「寄附金」税制方式による場合であっても、税負担の軽減による住民間の公平性の侵害の程度が許容される範囲内に収まるよう、税負担の軽減の程度を設定することが求められる。