

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－

国土舘大学法学部教授
酒 井 克 彦

◆SUMMARY◆

本稿は、平成 23 年 11 月 14 日（月）に税務大学校和光校舎で開催された「税に関する公開講座」での国土舘大学法学部酒井克彦教授による講演内容を取りまとめたものである。

本講演では、「わたしたちの社会参画と税制」、副題「寄附金控除制度の役割」と題し、寄附金控除制度について事例をあげながらわかりやすく紹介するとともに、現在において寄附金控除制度が抱えている問題点を紹介している。

なお、本講演録を取りまとめるに当たり、酒井克彦教授に必要な応じて若干の加筆等をしていただいた。（平成 24 年 7 月 31 日税務大学校ホームページ掲載）

（税大ジャーナル編集部）

本内容については、すべて執筆者の個人的見解であり、税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式見解を示すものではありません。

目 次

1 はじめに	2
2 新しい公共と寄附金控除の役割	3
(1) 新しい公共	3
(2) 寄附金控除に期待される役割	5
3 寄附金控除の概要	5
(1) 制度の概要	5
(2) 制度の概要	6
(3) 寄附金控除の控除額の計算方法	7
(4) 適用を受けるための手続	7
(5) 法人税と個人所得税との公平問題	8
① 特定寄附金に係る寄附金控除と法人損金性	9
② 両税法の取扱いに係る公平性担保の意義	10
4 寄附金控除の意義	10
(1) 寄附金控除の根拠	11
(2) 高額所得者優遇という問題	12
① 控除限度額の意義	13
② 「所得控除から税額控除へ」	14
③ 高額所得者への寄附喚起	15
(3) 税金の使途を個人の意思に委ねることへの懸念	15
(4) 特定の団体への支出に関わる問題	16
① 特定寄附金の要件	16
② 事案の紹介	16
5 本日のまとめ	17

1 はじめに

ただいま御紹介にあずかりました酒井克彦でございます。今日は「税を考える週間」の中での一つのプログラムということで、「私たちの社会参画」という問題と租税、税制という問題を考えてみたいと思います。せっかくの「税を考える週間」です。自分達の社会の共通経費たる税金の制度については、国民が代表者を通じて国会で決めたルールに従って納付することになっている訳ですが、主体的に自分たちが自分たちの制度として位置付けた上で、納得をした上で税を納めるという意

識が必要だと思います。そして、そのためには、税制についての十分な理解をすることが大切であり、そのような意味では「税を考える週間」は、税金とのつき合いというものを、もっと身近に考えるいい機会なのではないかと思っております。ですから、今日のこの場も非常に有意義なものだと感じておりますので、与えられた約1時間半を使って皆さんと一緒に租税というものを考えてみたいと思います。

本日は寄附金控除を素材として、租税と社会参画との関係についてお話をしたいと思い

ます。

まず、租税とは何かという当たり前のことですが、著名な経済学者によれば、税金というのは私たちの社会の共通経費だといいます。それを社会における「会費」という言い方になぞらえてお話をすることもできるのですが、その会費といったときに、その会費の負担方法は誰が決めるのかというと、お上が決めたものを私たちが課されているという考え方もないことはないですし、ある意味では私たちの感覚に非常に近い見方かもしれません。しかしながら、その見方が本当に正しいかということ、疑問ですね。

考えてみますと、税金が会費であるならば、いろいろな社会のほころびや困っている人々へのセーフティネットについてはやはり、皆で集めた税金で手当てしていくことになります。うまく予定調和的に機能していれば、困っている人、震災で、津波で家が流された人といった人たちの生活を維持するための義援金を、徴収した税金から払えばいい訳であります。

しかし、本当にそれでうまくいくかどうかというのが、今日のテーマであります。何も問題が起きなければ、多くの場合は国や地方自治体が回収した会費、集めたお金で様々な生活保護や、福祉施設や、あるいは、救援システムや防衛関係といったものを賄えるはずであります。それが立ち行かなくなる場面の最適な例が、災害でございます。

そもそも租税があれば、国や自治体はうまく回るはずであろうと、行政としてきちんと国民に手が届くはずであろうと考えられますが、そこにはどうしたって限界があるのは否めないといえます。そこで、それを誰が担うのかということ、税金を払うのも国民であります。その足りない分を担うのも国民しかいない訳です。国民に対して「さらに追加的に払ってもらえる人はいませんか。」と募集をかけなければいけないことになります。皆さん

はそれぞれいろいろな形で既に払うべき税金を払っています。で、本当はそれで足りるはずですが、さらに困った時はどうしたらいいか。「皆さん追加で何とか税金を払ってくれませんか。」とお願いして、何とか集めないと、困っている人たちがたくさん東北に今いらっしゃる訳です。

これに機能するものが寄附金控除であります。したがって、震災とか災害の話がでますと、本来あるべき寄附金控除の制度について、関心が高まるという一面があります。副題に「寄附金控除制度の役割」と書いてございますが、寄附金控除制度というのは、簡単に申し上げますと、寄附をした人に税制上の恩典を与えようということです。寄附をすれば税金が安くなると、こういう制度であります。どこか変な話ですね。税金が足りないのだから、追加募集をかけるのですが、追加募集に応じた人は税金が安くなるという訳です。何だかちょっと変な仕組みであります。寄附金控除というものが、いっぱいあればあるほどいろんな人が参加するかもしれません。たくさん参加すればするほど税金が減ることになります。寄附金控除により税収が減り、税収が減ることにより、行政サービスが低下することになります。何となくジレンマを最初から包含している制度なのではないのか、ということに簡単に気付く訳でございます。

2 新しい公共と寄附金控除の役割

(1) 新しい公共

さて、寄附に対して税制をどう考えるのかということは、今回の震災以前から長い間議論がございました。最近の議論としては、「新しい公共」という言葉を御案内かもしれませんが、鳩山内閣の時に特に強調された言葉です。平成 22 年 6 月 4 日に「新しい公共円卓会議」というのが作られまして、そこで新しい公共宣言というものが発表されました。こ

れは新聞等でよく取り上げられましたので御 いて少し触れてみたいと思います。
案内の方も多いかもしれませんが、内容につ

○ 平成 22 年 6 月 4 日『『新しい公共』宣言』 発表：『『新しい公共』円卓会議』

1995 年 1 月 17 日に発生した阪神淡路大震災は 6 千人以上の命が奪われた国民的な悲劇である。しかし、一筋の光明は、行政も被災し、企業や商店の活動が止まった地震直後の被災地で人々の生活を支えたのが、被災者たち自身が自発的に作った即席の共同体、NGO・NPO、全国から集ったボランティアが作った「協働の場」だったことだ。百万人以上の人たちが、自分がいることで人の役に立てた、そのことが自分の歓びになることを実感した。人は支え合ってしか生きられない。それが「新しい公共」のひとつの原点だ。…

「新しい公共」が作り出す社会は「支え合いと活気がある社会」である。すべての人に居場所と出番があり、みなに役に立つ歓びを大切にする社会であるとともに、その中から、さまざまな新しいサービス市場が興り、活発な経済活動が展開され、その果実が社会に適正に戻ってくる事で、人々の生活が潤うという、よい循環の中で発展する社会である。

このように、当時、行政が立ち行かなくなった、行政が機能しなくなってしまったところで『被災者たち自身が自発的に作った即席の共同体、NGO・NPO、全国から集ったボランティアが作った「協働の場』』といった、自発的なボランティアの人たちがグループを作って、その人たちが支えたということがありました。

こういう社会が必要、これが「新しい公共」

という考え方が導き出す社会だという、一つの像を描いた訳でございます。

この時は阪神淡路大震災という話をしましたが、その後、1 年と 10 日後に、今度は平成 23 年 6 月 14 日にやはり類似の『『新しい公共』』に関する推進会議』というところが『『新しい公共』による被災者支援活動等に関する制度等のあり方について』というものを発表しました。

○ 平成 23 年 6 月 14 日『『新しい公共』による被災者支援活動等に関する制度等のあり方について』 発表：『『新しい公共』推進会議』

本年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により、多くの尊い人命が失われた。沢山の人たちが生活基盤を、また、育った家、愛着のある町並み、長い歴史の積み重ねと文化の集積である地域を失った。深い悲しみと喪失感を感じざるを得ない。その一方で、被災地内外で、多くの国民が「支え合い」や「人への配慮」を示し、「人の役に立つことを喜びとする」ことを経験している。さまざまな個人や組織・機関の協働による「新しい公共」の萌芽が見られる。

そうした動きが促進され、大震災による被災者や原子力発電所の事故による被害者の支援活動、被災地の今後の復旧・復興活動に向けて、「新しい公共」の力が活き活きと発揮されるよう、見直すべき制度の改革案を、また、活動現場視点から積極的に構築すべき支援の仕組みを提言としてとりまとめた。

こういった動きが促進されることは、非常にいい方向だと思います。大震災による被災者や原子力発電所の事故による被害者の支援活動、被災地の今日の復旧復興に向けて新し

い公共の力が生き活きと発揮されるよう、見直すべき制度、改革案といったものを、積極的に進めていく必要があるということをやっている訳です。

(2) 寄附金控除に期待される役割

○ 平成 22 年 6 月 4 日『新しい公共』宣言 発表：『新しい公共』円卓会議

所得税の税額控除制度の導入

- ・ 草の根の寄附を促進するため、新たに税額控除方式を導入し、所得控除との選択制とする。その際、寄附はチャリティの精神に発するものであることを踏まえ、寄附金額の一定割合を控除できることとする（所得税額の一定割合までを限度）。
- ・ 「新しい公共」の担い手となる認定 NPO 法人のほか、学校法人、社会福祉法人等に対する寄附について、税額控除を導入するかどうか、当該法人と市民とのかかわり度合いや運営の透明性等も踏まえ、検討する。

さて、これは社会の全体像としてのあり方であります。このような社会のあり方を前提として、平成 22 年 6 月の宣言の段階で、所得税の寄附金控除の拡充をしようということが、提案されていました。「草の根」の寄附を促進するため、新たに税額控除方式を、所得控除との選択制で導入しようと提案されていました。

寄附というものはチャリティの精神に発するものであることを踏まえて「寄附金額の一定割合を控除できることにするという新しい税額控除制度を作りましょう。」というようなことが一つ挙げられたのです。

もう一つは「新しい公共」の担い手の方で、お金を単に払うということだけ、税金の話だけを考えていればいいのか、お金がある程度どこかに集まればそれで済むのかというと、実はそんなことはなく、その集まったお金を、実際にボランティア活動の中でどのように生かしていくのかということにも目を配らなければなりません。そこで認定 NPO をできるだけ育てなければいけないということになります。そもそも、寄附金を集めて、その集めたお金を公共活動の中に生かしていこうという人たち（NPO）に認定制度というものを

意しておりますが、その認定制度をより使い勝手のいいように、より認定を取得しやすいような方向で拡充しようということです。すなわち、税金を払う側の控除を認めるということと、実際にそこでボランティア活動をする人たちの認定基準を少し緩める、そういった両方の局面からこの「新しい公共」という考え方に沿うような形で寄附金控除の制度を拡充させようということが既にうたわれてきた訳です。

3 寄附金控除の概要

(1) 制度の概要

さて、無定義に寄附金控除という話をして参りましたので、簡単に概観しておきたいと思います。寄附金控除というのはどういう制度なのかというと、これは、納税者が、国や地方公共団体、あるいは特定公益増進法人などに対して特定寄附金を支出した場合には所得控除を受けることができるという制度であります。この特定寄附金というものを支出すると、何らかの所得の控除を受けることができますということであります。この所得の控除というのは、所得税は、所得金額の大きさに応じて税率をかける仕組みですから、所得金

額が下がれば当然ながら税率は下がります。この所得金額の計算をするときに、ある特定の控除を認めることによって結果的に税制上の優遇措置をかけようというものが、この所得控除というものであります。この寄附金控除というのは所得控除の中の一つです。

こういった寄附金控除のほかに、同じ寄附金控除の中にも政党の政治活動に対して行う寄附金というものもあります。先ほどの震災などの話とは若干性質を異にしますが、政治活動をする人たちに対して、ボランティアでお金を払うということも、これも当然ながら、社会のあり方としてはあり得る訳でありまして、そういった政治活動に対する寄附金のうち一定のものについては、税額控除を選択できる仕組みというのも用意されています。

今、寄附金控除について二つお話を申し上げました。一つは、通常の寄附金控除と言われているように所得金額を計算する時の所得控除としての寄附金控除と、もう一つは政治活動に関する一定のものについては、所得控除と税額控除というものを選択することができます。

きるという制度があるということです。

政治活動に対する一定の寄附金控除というのは、所得控除と税額控除との間で選択適用することができます。「どっちの控除をとれば、自分にとって有利か。」というように、自分で計算をしてみて有利な方を選択できることになっています。そういう仕組みが、政治活動に関する寄附金については、一応あるということだけは、概ね御理解をいただければと思います。

(2) 制度の概要

さて、どういう寄附だったら控除が認められるのか。そのことを特定寄附金といいます。特定寄附金の範囲について、最初に少し御説明をしておきたいと思います。

特定寄附金とは、次のいずれかに当てはまるものをいいますが、学校の入学に関してするもの、寄附をした人に特別の利益が及ぶと認められるもの（これについては後で確認したいと思います）、及び政治資金規正法に違反するようなものなどは、特定寄附金には該当しないことになっています。

○ 特定寄附金の範囲

- (1) 国、地方公共団体に対する寄附金
- (2) 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附金のうち、次に掲げる要件を満たし、財務大臣が指定したもの
 - 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
- (3) 所得税法別表第一に掲げる法人その他特別の法律により設立された法人のうち、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、所得税法施行令 217 条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附金（(1)及び(2)に該当するものを除く。）
- (4) 特定公益信託のうち、目的が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の信託財産とするために支出した金銭
- (5) 政治活動に関する寄附金のうち、一定のもの
- (6) 認定特定非営利法人（認定 NPO 法人）に対する寄附金のうち、一定のもの

- (7) 特定新規中小会社により発行される特定新規株式を払込みにより取得した場合の
特定新規株式の取得に要した金額のうち一定の金額（1,000 万円を限度）
- (8) 特定地域雇用等促進法人に対する寄附金のうち、一定のもの

さて、(1)から(8)までを見てください。まず、「国や地方公共団体に対する寄附金」。これは国は今、財政再建の最中にありまして、900兆円もの非常に重い負債を抱えているため、「寄附をしなくちゃ。」という人もいますでしょう。その人が国に対して寄附をした場合には、これは寄附金控除の対象になります。2 番目は、「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附金のうち、次に掲げる要件を満たし、財務大臣が指定したもの」については、これを認めて寄附金控除の対象となる特定寄附金としましょうということです。

どんなものがあるかといいますと、例えば、イとして「広く一般に募集されること」、そしてさらには、ロとして「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」といったものでなければなりません。こういった要件を充足して、なおかつ、財務大臣が対象となると指定したものについては、これが寄附金控除の対象となるということです。そして、3 番目は、「所得税法別表第一に掲げる法人その他特別の法律により設立された法人のうち、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」というものがここに掲げられています。ちょっと細かいことは後で国税庁のホームページや、条文を見てご確認ください。別表第一には、たくさんの法人が掲げられています。いろんな独立行政法人ですとか、あるいは何とか公害防止センターとか、がん研究センターとか、こういうものが掲げられておりますので、そういったものに対して支出された

公益的なものは寄附金控除の対象となります。さらに 4 番目も、やはり、特定公益信託のうち、目的が教育又は科学の振興、文化の向上、こういったものに寄与するもの、あるいは 5 番目で、政治活動に関する寄附金（これは先ほどお話をしましたが、所得控除と税額控除を選択する仕組みがあります）、の一定のものについては、寄附金控除の対象になっていると。

6 番目には、認定 NPO 法人と入れておりますが、NPO 法人に対する寄附のうち一定のもの、様々まだありますがこういったものに対する寄附金については、特定寄附金として、寄附金控除の対象となる訳でございます。

(3) 寄附金控除の控除額の計算方法

さて、所得控除の金額の計算については、次のいずれか低い金額から 2,000 円を引いた金額が寄附金控除の対象となります。すなわち、次の(イ)と(ロ)のいずれか低い金額です。
(イ)：「その年に支出した特定寄附金の額の合計額」

(ロ)：「その年の総所得金額等の 40%相当額」

ここでの総所得金額等というのは、御自身の収入から経費を引いた所得、あるいは給与所得者の場合は、給与収入から給与所得控除を引いた所得金額などの合計金額で、基本的には、およそすべての所得を合算したものというように御理解をいただければと存じますが、この合計金額の 4 割を限度として、寄附金控除の計算の対象となる訳です。ただし、2,000 円という足切りがありますね。2,000 円を引いた金額が寄附金控除の金額となります。

(4) 適用を受けるための手続

寄附金控除を受けるためには、どういう手続が必要なのかといいますと、寄附金控除に

関する事項を記載した確定申告書に領収書など一定の書類を添付するか、あるいは確定申告書を提出する際に一定の書類を提示する必要があります。例えば、寄附を受けた団体から発行された領収証を確定申告書に添付することによって、先ほどの金額の計算で寄附金控除を受けることができる訳です。サラリーマンの場合、その支出した金額というのは年末調整の中では計算してくれませんから、自分で税務署に行って確定申告書を書いて、あるいは税理士さんに頼んで確定申告書の中に盛り込んでもらい、先ほどの金額の計算相当額の反映された税額の還付を受けるといった手続が必要になります。

(5) 法人税と個人所得税との公平問題

さてここで、幾つかの問題が出てきます。一つ最初に見ておきたいのが、公平という問題であります。税金というのは、公平に負担されないと納得されないものです。例えば消費税が10%に上がるといった場合に、皆さん抵抗があって反対もあるかもしれませんが、1番嫌なのは「あなただけ10%です。他の方は5%のままです。」なんていうことです。公平ではないということが、税金の負担にとっては最も問題視されることなのですね。

憲法14条に平等取扱原則という考え方があるのは御存知ですね。平等に人々が取り扱われなければならないので、先ほどのようなことはとても憲法上許されるはずはないだろうということになります。さて、もう少し広い視野で考えますと、納税者には様々な人がいます。個人事業者、個人のサラリーマンあるいは法人というのも納税主体になります。法人の行う寄附の取扱いと個人の行う寄附の取扱いは果たしてどのようになっているのかということがまず関心として寄せられます。この法人税と個人所得税との公平の問題というのを少し考えてみたいと思います。

まず個人の寄附金については、所得金額の中で一定の制限の中で控除が認められるとい

うようにお話をしました。それも、特定の団体あるいは財務大臣の認定した団体、こういうものへの寄附金しか認められません。

これに対して、法人にもやはり寄附金については一定の制限というのがありますが、国とか地方公共団体でなければいけませんとかではなく、差し当たり損金として認められることになっております。

そうすると、いろいろな制約があるにしても法人には認められるのに、個人の場合はどうも限定された形でしか税金の計算上認められていないのはそもそもおかしいのではないのか。個人所得税の納税者と法人税を払う納税者との間のこういった公平問題は、無視してもいいのであろうかと、こういう疑問がまず昔から言われてきた訳であります。

寄附金控除の制度的枠組みを御説明するに当たって、最初にちょっとコメントしておきたいこととしては、「個人の寄附金の必要経費性については、消極的に解される」といわれていることです。個人がもし商売を行っていたとしても、寄附金に対しては非常に厳しい取扱いをします。

ある個人が、困っている人、例えば、国もとでひとり暮らしをしているお母さんに対して、最近では寝たり起きたりするのも大変だからということで寄附金を送るとしましても、税金の計算上は寄附金として税務署では認めてもらえません。そこで、もう一つ別の問題として、仮に、私が商売を行っていたとしましょう。例えば、自分の従業員のお母さんが病に倒れてしまったために、私が従業員の方へ寄附をしたとします。それだって商売上の必要経費にほとんど入れることはできません。そう考えると、個人の必要経費性というのが非常に消極的に解されているという状況が分かります。

多くの場合、個人の特定団体に対する寄附金は、たとえ個人が事業を行っているとしましても、所得税法上必要経費には算入されていま

せん。この点については、既に著名な学者の間では、法人の損金の問題と比べると不合理なのではないかと言われてきた訳でございます。

① 特定寄附金に係る寄附金控除と法人損金性

寄附の取扱いにつき所得税法と法人税法との間に径庭が見られます。この径庭は、経費性についての解釈論上の問題にとどまらず、むしろ、寄附金控除制度が制度上、寄附金に

税制上の保護を与えることに制限を加えている点にあり、そのことが問題視されています。このことが争点となった事件として東京地裁平成3年2月26日判決があります。この事件では、このような所得税法上の取扱いが憲法14条に違反すると個人の納税者が主張していました。「法人であれば認められるのに、個人だとなぜ認められないのだ。」ということです。

○ 東京地裁平成3年2月26日判決（行裁例集42巻2号278頁）

「租税は、国家の財政需要を充足するという本来の機能に加え、所得の再分配、資源の適正配分、景気の調節等の諸機能をも有しており、租税法規の立法においては、財政、経済、社会政策等の国政全般からの総合的な政策判断を必要とするばかりでなく、極めて専門技術的な判断をも必要とすることが明らかである。したがって、具体的な租税法規の立法については、これを、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ものというべきである。そうすると、国又は地方公共団体に対する寄付について、寄付の主体が個人である場合と法人である場合とで税法上異なった取扱いをすることを定めた所得税法78条と法人税法37条との関係についても、そのような異なった取扱いをする立法に正当な理由がある場合には、その区別の態様が右の立法理由との関連で著しく不合理なものであることが明らかであるといった特段の事情が認められる場合でない限り、その合理性を否定することはできず、これを憲法14条などの規定に違反するものということとはできないものというべきである。」

裁判所は、簡単にいえば、「そこはもう私たちの判断する領域ではありません。」ということに近いことをいっています。すなわち、裁判所は、基本的には立法府の裁量的判断を尊重しなければいけないといっている訳です。要するに、立法府の裁量的判断を尊重しなければいけないというのは、国民皆が決めたことを尊重しなければいけないということです。すなわち、立法府というのは国会ですから、「皆さんがそう決めたのでしょ。」と、「裁判所はそういったことには、あまり手を出しません。」と、このように判断をした訳です。

憲法14条すなわち平等取扱原則の問題は、

次の二つの観点から考えられております。少し後で御案内しましょう（後記②及び4(2)）。

さて、そうすると、国または地方公共団体に対する寄附について、寄附の主体が個人である場合と法人である場合とでは税法上異なった取扱いをすることを定めた所得税法と法人税法の関係についても、そのような異なった取扱いをする立法に、正当な理由がある場合には、その区別の態様が、右の立法理由との関連で著しく不合理なものであることが明らかであるといった特段の事情が認められる場合でない限り、その合理性を否定することはできず、これを憲法14条などの規定

に違反するということはできないということになります。

これを「合憲性の推定」と一般にいつている訳です。すなわち、租税裁量についてはまずは合憲だということから入って、合憲性を推定して、そしてその合憲性を覆すにはよほどの特段の事情がない限りは認めないという、こういう態度であります。これについては、感覚的には非常に納得できないとかいう意見も聞こえてくる気もしますが、では憲法14条の平等というのは何かというと、例えば出身地だとか、性別だとか、あるいは思想信条によって人を差別するということは絶対に許されないとしていますから、そういう場合は厳格な判断、厳格な基準が追求されるのに対して、こういった経済的取扱いについては、緩やかな合理性でいいという言い方をしているのです。緩やかな合理性でいいというのが、これが最高裁のこれまでの判断でありまして、この考え方を先ほどの東京地裁が踏まえているということでございます。そう考えてみますと、この判断自体からは、最高裁は平等というものについてあまり足を踏み入れようとしていないという態度を見て取れるのですが、少し、そういったことではない観点から見ておきたいと思います。

② 両税法の取扱いに係る公平性担保の意義

そもそも所得税法と法人税法における寄附金控除の取扱いに係る公平をどのように考えるべきかという論点については、批判的な見解が示されています。すなわち、法人税の取扱いと所得税の取扱いを、公平という観念で本当に見ていいのかどうかという議論が、そのこと自体に対する疑問が、学界からも出ています。どういうことかといいますと、法人というのは、実は租税法の通説では、法人をある種の実体あるものと見ないで、個々人の集合体、株主の集合体として見ている訳であります。そうすると、本当に議論しなければいけないのは、ある個人所得税の個人の納税

者と、法人を所有している株主個人の平等の問題を公平概念で議論するのであればともかく、そうではなく、法人をあたかも人間のごとく捉えてその法人の取扱いとある個人の税制上の取扱いの平等を考える必要はないというのが、学説の考え方であります。まあ、法人税における法人とは何かという考え方に最後帰着する問題でありますので、若干踏み入り過ぎのところかもしれませんが、このような考え方から、個人の所得税の必要経費が限界を見ているのと法人の損金認められるのでは、これは別に平等公平の問題はさしてないのだというように一般に理解されている訳でございます。

4 寄附金控除の意義

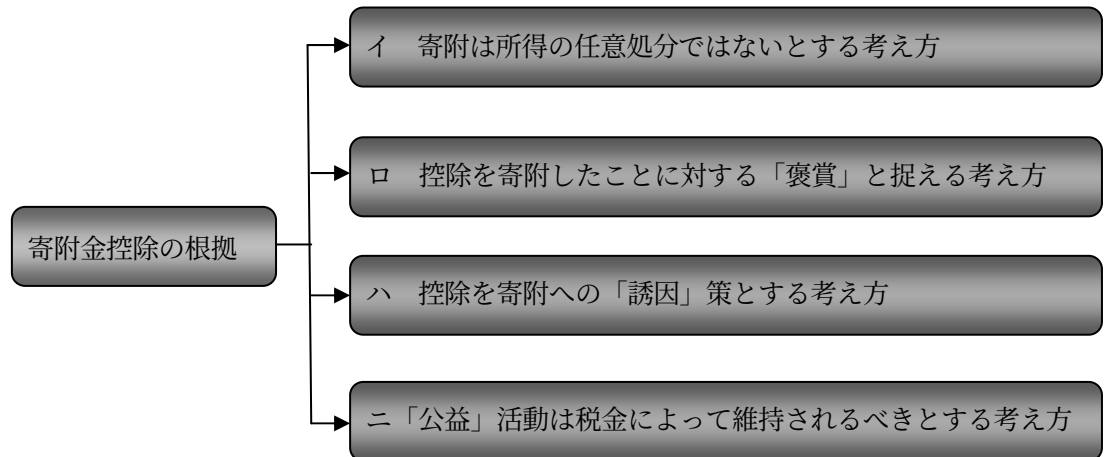
さて、制度の概要の御案内までお話をしたということにしましょう。問題は、税制を考えるに当たって何が大事かということ「なぜそうなっているのか。なぜそう考えられているのか。」というその根底に流れているものを掴むことの方が、よっぽど大事だと思います。細かい制度上の設計については、例えば確定申告書の書き方はどうしたらいいのかということはその時に手引書を読むなどすればいいのです。大事なことは、どうしてその寄附金控除のようなものが税制上認められているのかというこの点について、今日はぜひお持ち帰りいただく、理解をしていただくということを中心据えてお話をしたいと思います。

さて、どうして寄附金を控除する必要があるのか。そもそも稼いだ所得に税金がかかるのは当たり前で、稼いだ所得の使途については、税制は特段問題としていないというのが、本来的な仕組みであります。稼いだ所得でおいしいものを食べる人もいるかもしれませんが、社会貢献をする人もいるかもしれませんが、いずれも、ある種、消費でありますから、税金の計算が終わった後の話ではないかということです。そう考えますと、そもそも寄附

金控除は、どうして認められているのかという話になる訳ですが、ここでは、差し当たり、

代表的な考え方を4つほど示しておきます。

(1) 寄附金控除の根拠



イ 寄附は所得の任意処分ではないとする考え方

寄附をした個人にとってみれば、その支出した寄附を消費と見ることに疑問を感じる人もいでしょう。寄附者にとってみれば、自分で裁量的な意思によって処分をするというものとは性質を異にするのであるから、寄附を単なる消費と捉えてその部分についてまで所得に含めて所得税を課税するという考え方には問題があるように思われます。

そこで、その寄附額に相当する金額を課税所得金額の計算から除外することが望ましいというように考えることになります。しかし、寄附が一種の義務であるとするならばこういう考え方は分かりやすい。消費とは違うのだと。しかし、果たして本当に寄附は義務なのかということを考えますと、そこまでは言えません。いわゆる寄附を行うということが、何かその倫理的な責務であると考えれば寄附金は任意の支出ではなく通常の意味における私的消費と考えることも可能かもしれませんが、寄附を行う人は寄附をするかどうか、あるいはどの組織に対していつどれだけの寄附

をするかについて自分で選択をする自由があると基本的にはみるべきでありますので、所得の任意処分でないとする考え方については疑問でもあります。倫理観や道義観に基づいて払っている。「これは義務なのだ。」と言う人がいるかもしれませんが、そう見ることはやはり無理があるのではないか。こういう説明では寄附金控除は整理がつかないだろうと、根拠づけられないだろうというように考えられる訳でございます。

ロ 控除を寄附したことに対する「褒賞」と捉える考え方

これは実際、採用されている考え方であります。ある種の褒賞金なのだと。税金の還付というものを褒賞金、御褒美というように考える考え方でございます。

ハ 控除を寄附への「誘因」策とする考え方

これも採用される学説であります。寄附金控除を寄附への誘因策というように捉える考え方であります。皆さんは租税法の世界にどこまで通曉されておられるか分かりませんが、金子宏先生という東京大学の名誉教授は、この考え方に立っております。学説の通説で

は、インセンティブなのだと考えられております。稼得した所得の使途をできるだけ寄附に導くための誘引策として、寄附金控除を位置付けているということでございます。

二 「公益」活動は税金によって維持されるべきとする考え方

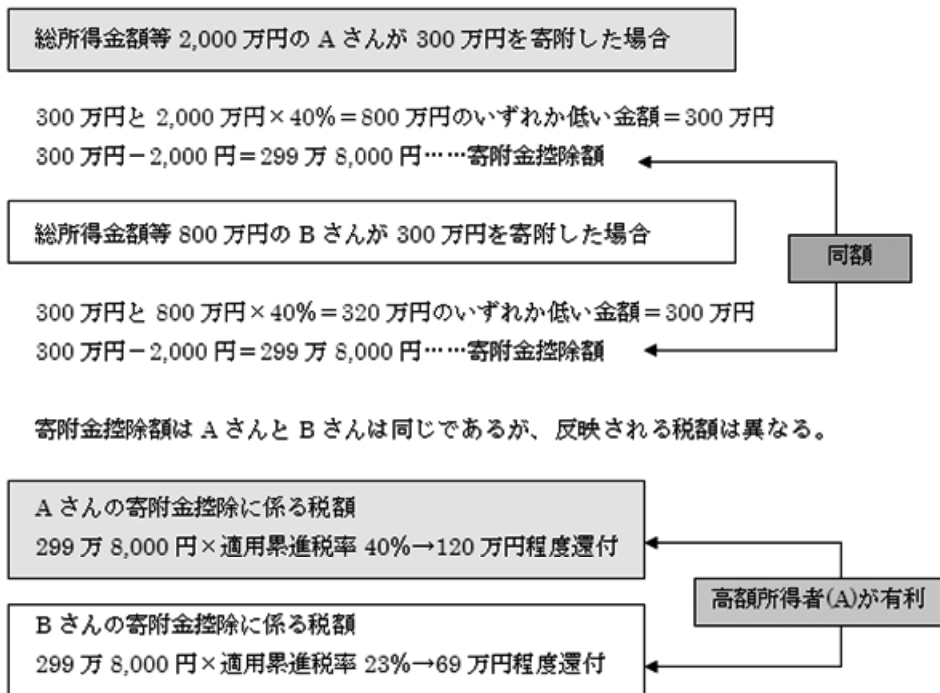
公益活動は本当は政府がやるべきという考え方と、一方で、民が主体的にやることも当然にあるべき姿だという考え方のもちろんある訳であります。どちらがいいのかはなかなか難しい問題であります。「市民にやらせましょう。できるだけ政府を小さくしましょう。政府の関与を人々の手元から離して人々に政府の関与をさせないようにしましょう。」といい、小さな政府を求める、そういう考え方もあります。そういう考え方に立つと、本当に市場に任せてしまうと市場というのはやはりある種、冷酷なところがあって、儲からないところには活動の手が伸びないのではないかとか、実際に活動している人たちも何かメ

リットが得られるようなところでしか活動しないのではないのかというような、そういうような問題、疑問、不安も出てくる訳でございます。市場に任せるべきなのか、あるいは市場に任せるのはよくなくて政府が行うべきなのかというように考えると、公益活動は税金によって維持されるべきだという考え方自体が実は決着点、着地点のない議論でありまして、本当に公益活動が税金によって維持されるべきだというふうに考えるべきかどうかについては、疑問も多く提示されております。

以上の 4 つぐらいの考え方がありますが、差し当たり、今の我が国では"ロ"や"ハ"が中心に考えられているというべきでしょう。

(2) 高額所得者優遇という問題

次に、寄附金控除に係る高額所得者優遇という、こういう問題をどう乗り越えたいのかということに、話をシフトしていきたいと思えます。



我が国の場合は、累進課税をとっていますから、高い税率を負担する人、例えば 40%の

人から 5%の人までいる訳です。同じ寄附をしても 40%の高い高税率の負担者について

は、たくさんの恩恵を受けることができます。それに対して低い税率の適用者については、その恩恵も低くなってしまいう問題がありはしないかということです。

実際に数値・数字で御説明したいと思います。AさんとBさんがいたとしましょう。Aさんは高額所得者、たくさん所得を得ている人。Bさんは800万円程度の所得、Aさんほどではありません。2人とも300万円を震災被災地に義援金として寄附をしたとします。この時に受けられる寄附金控除額はどうかということですが、寄附金控除の金額の計算は、先ほど既にお話をしましたが、まずは300万円と所得金額の40%のいずれか低い金額ということになります。そうするとAさんの場合は、総所得金額等が2,000万円ですから300万円という金額と、2,000万円の40%、すなわち800万円のいずれか低い金額、差し当たり300万円が寄附金控除の対象となる基礎となる金額で、ここから2,000円を引いた金額すなわち、299万8,000円が寄附金控除の額になります。

これに対して、Bさんの場合は、総所得金額が800万円ですから、300万円と800万円の40%、320万円とのいずれか低い金額、この場合も、やっぱり300万円が基礎となり、300万円から2,000円を引くこととなりますので、これも同じように、299万8,000円になります。

この限りにおいてみれば、AさんもBさんも寄附金控除額は同額ですが、どう税額に反映されるかというと、まさに税率に直接かわってきます。税率の大きさの違いを見ますと、Aさんの場合は税率が40%、それに対してBさんの税率は23%ですから、Aさんは300万円の寄附をすると120万円程度の還付を受けることができます。これに対してBさんは、69万円程度の還付に過ぎません。同じ寄附金額を出しても控除額は半分近くに

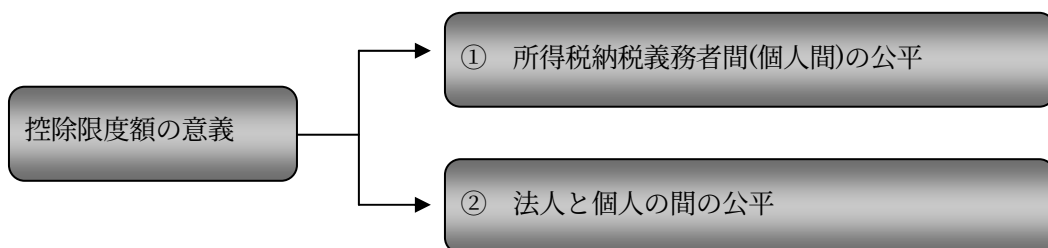
なってしまう。すなわち、高額所得者の方が有利になるという問題があります。寄附金控除を褒賞や寄附をするためのインセンティブというのであれば、こんなに差があつていいのだろうか、ということでもあります。この例では2,000万円と800万円の人でしたが、もちろんもっと所得の低い人と比べたら、もっと差は大きくなりますので、当然ながら、所得控除というものの問題が、ここに出てくる訳でございます。

さて、「新しい公共」というものをもう一度、思い出してみますと、支え合って活気のある社会を指向することに寄附などの意義があった訳です。そして、何が最初に言われたかということ、阪神淡路大震災のあの荒れ果てたところで、皆がボランティア活動をして自分たちの力で立ち上がったではないか、行政の力を借りずにやったではないか。これが「新しい公共」の関心の出発点だったのですが、今のことを考えますと、果たして国民皆が支え合うというよりも、ある特定の高額所得者を優遇する税制を作ることによって、その人たちに頼っているという仕組みになってはいないかということが、一つの大きな問題提起として出てくることとなります。

『『新しい公共』円卓会議』は、『『新しい公共』宣言』において、草の根の寄附の促進というのを提言しておりますが、果たしてこの高額所得者優遇という問題が、そこに介在しているのではないかという問題意識があります。

① 控除限度額の意義

さて、この寄附金控除の計算をするときには2,000円を一律に引くことになっています。あるいは40%ということで頭打ちにしています。そこで、この控除限度の意味を考えてみたいと思います。



この控除限度の理由としては、個人納税者間の公平の問題が挙げられます。

先ほどは、個人と法人の間の公平の問題でしたが、ここでは、個人と個人の間の公平の問題になります。すなわち、関心事項としては、高額所得者とそうでない人との間の公平が、きちんと担保されているかという問題です。結論から先に申しますと、「そもそも、個人が支出する特定寄附金については、それが事業所得等の必要経費として支出されるものの以外は、課税所得から控除すべき性質のものではないということになる。」ということがよく言われる訳でございます。

先ほど申しましたとおり、これはある種、消費としての意味があるのではないかということがぬぐい去れないということです。本当に義務と言い切れるかということ、倫理だとか道義ということもあるかもしれませんが、義務と位置付けられている訳ではありませんので、本質的にはやはり消費という性質を無視することはできないということから考えますと、本当に寄附金控除を認めてもいいのかという疑義は未だに残っている訳でございます。

もう一つの問題は、高額所得者ばかりが優遇されてしまうという問題があって、これを乗り越えるために、実は2,000円という足切り基準があるのだと言われています。もっとも、後で問題点にも含めてお話をしたいと思います。果たしてこの2,000円にそれほど大きな価値が、意味があるのだろうかという疑問も今日的にはあるところなのですが…。

② 「所得控除から税額控除へ」

そして、限度額の問題よりも、さらに大き

な問題として、「所得控除」として寄附金控除が用意されていること、それ自体に問題があるという指摘があります。所得控除であるから税率適用前の金額の計算ということになりますが、むしろ税額控除であれば税金を計算した後に、例えば寄附額の40%を皆一律控除するということにすれば高額所得者だろうが、そうではない人であろうが、同じ控除を受けるということになります。社会の皆が支え合うという点に意義を見出し、その褒賞やインセンティブという性質に寄附金控除の趣旨の由来があるのであれば、むしろ、税額控除にするべきなのではないのかという議論が出てくる訳であります。先ほどの平成22年の6月に出された「円卓会議」の中でも「税額控除を導入するかどうか」ということがうたわれたのは、そのことです。

先ほど申しましたように、法人税と所得税との間の公平の問題はないといいましても、個人間の公平の問題はやはり未だに残っております。そこで、個人間の公平を担保するためには、所得控除として建て付けるのではなくて、税額控除とすべきなのだ。そうすれば、税率の違いによる公平へのディストーションがなくなる。税率の影響を受けずに済むのではないかと。こういう議論が展開されている訳です。それが多くの人々が支え合う社会という指向に結びつくのではないかとということでございます。

このような指摘には説得力があると思われるます。

ただ悩ましいことはあるのです。もう一度寄附金控除の意義を思い出してみてください

い。インセンティブというものは、やはり、寄附を集めることに向かう整理ですね。寄附金控除とは政策税制であります。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りますから、より効率のいい寄附が集まるような仕組みを考えなければいけないという点は否定できません。とすると、一旦、税額控除が所得控除よりもよいのではないかとの考え方を御説明しましたけれども、高額所得者の大きな寄附というのは、やはりそこに期待をしたいということもある訳です。そう考えますと、高額所得者への寄附喚起というのは未だに十分意義があり、その意義は引き続き考えていかなければいけないということになりましょう。

悩ましいですね。要するに何のための制度かということに舞い戻る訳です。税額控除は、高額所得者以外の者から少額でも集めましょうという意味では、支え合う社会の実現に向けてその考え方はいいと思います。しかし、多額の寄附を期待するには、大きなインセンティブの効果を考慮に入れて、高額所得者に多額の寄附をしてもらいたいということも当然ながら、政策税制でありますから考慮事項に残しておかなければいけない。

そこで、この悩ましい問題につき、いずれに着地点を見出すべきかということ悩んできたのが私たちの税制なのです。寄附金控除は、昭和の年代に法律ができた当初は、もともと税額控除でした。税額控除ですと、やはりそれほど効果が期待できないので、わざわざ所得控除に持ってきたのです。所得控除に持っていくと金持ち優遇になってしまうとあって、また戻そうという、こういうやりとりを歴史上繰り返してきている訳です。

③ 高額所得者への寄附喚起

そもそも税額控除とされていた寄附金控除制度について、所得控除の方がその寄附者の心理に合致するということで、わざわざ昭和42年の税制改正で所得控除に移行したとい

う歴史を持っています。未だに所得控除から税額控除へというスローガンはありながらも、本当に踏み越えていいのかというような悩ましい問題があるのです。

さて、そこで、一つその中間的な折合いとしては、最初にお話をしましたもう1個の制度、政治活動に対する寄附金制度というものがヒントになりはしないでしょうか。政治家に対する寄附金控除は、この税額控除制度と所得控除制度を選択できるという仕組みだったということをお話しさせていただきました。

では、ここで私たちが議論をしようとしている政治活動に対する寄附金控除ではない方の寄附金控除についても、税額控除制度が有利な人には税額控除を、所得控除制度がいいと思う人には所得控除を、という選択制度にすれば、貧者の一灯という意義も反映されますし、あるいは高額所得者に対するインセンティブにもなるし、ということで、選択制度の導入ということが提案されました。しかし、すべてについて選択制度を導入するというまでには結論としてなっておりません（講演時現在）。

平成23年度税制改正では、政党等寄附金税額控除の選択控除に加えて、認定NPO法人及び公益社団法人等への寄附について、選択制度を導入するという仕組みになりました。

このように、すべての寄附金控除ではありませんが、認定NPOに対するものについては、選択制にすることになりました。そういう人たちに対する寄附については、税額控除と所得控除の選択適用とすることが平成23年度税制改正で導入されることになったということをお伝えしておきたいと思います。

(3) 税金の使途を個人の意思に委ねることへの懸念

さて、税金というのは共通経費だというお話をしました。

税金の使途というのは、自分で決められる

ような類のものなのでしょうか。逆に言えば、使い道を自分で決められるようなものを果たして税金というのでしょうか。税金とは何かというそもそも論に立ち入ってしまうので、難しい問題でもあります。寄附金控除制度に与えられている大きな論点の一つには、自分のために寄附をした場合の問題があります。

例えば、私の子供は私にとってかけがえのない愛すべき対象です。この子が生きていくためにこの子に1,000万円の寄附をします。そして、私は申告をして寄附金控除を受ける。

これは皆さんの感覚からしたらどうでしょう。なんか違う気がしませんか。最初に支え合う社会が何とかとかいいながら…。それは親子は支え合うかもしれませんけど、そんな話をしているはずではないですよ。もっと大きな、社会全体の、国のあるべき姿について議論してきた訳ですが、ある特定の人のために払ったものを寄附金控除と認めてしまうとすれば、それはおよそ法が予定している寄附金控除ではない。それが贈与として課税対象になるとか、あるいはある特定の場合には信託として優遇があるというのはあるかもしれませんが、寄附というものはそういうものでないのではないかというような一つ大きな問題が出て参ります。

特に高額所得者こそ控除を受けられるというような仕組みであればあるほど、ある特定の用途、税金の用途を個人の意思に委ねることに対する疑念が生じてくることになります。寄附の奨励を税制優遇で行うことは、納付すべき税額の用途を個人の意思に委ねる結果となるということになりかねず、この点からすると様々な疑問が出てくる訳です。

他方、地方税法上の規定でございますが、ふるさと納税制度というものがございます。これはある一定のところに、意思を持って私が納税する、というようなことですので、個人の用途に委ねている制度に近いものではないかといった批判、疑問もあります。この類

似する問題点について、私たちがここで取り上げている寄附金控除についての事例を見ながら、考えてみたいと思います。

(4) 特定の団体への支出に関わる問題

許された時間の中で、特定の団体への支出に関わる寄附金控除の問題を考えてみたいと思います。

① 特定寄附金の要件

税制上は「特別の利益が寄附をした者に及ぶと認められる場合には、寄附金控除の対象としません。」となっています。ここで先ほどの自分の子供のために寄附を行う。皆さん寄附というと、子供さんが大学に行く時に寄附金募集とか書いてありますよね。そういった寄附金というのは、世の中にたくさんある訳です。入学に際して支払われるようなものは寄附金控除の対象とすべきなのでしょうか。

② 事案の紹介

特定寄附金の要件については、実は所得税法では「特別の利益がその寄附をした者に及ぶと認められる」ものを排除する仕組みになっております。そこで、二つほど事案を紹介しておきましょう。

一つは、マンションの建設用地の開発に当たって市に土地を無償提供した方の話です。中高層マンションを建てたいが建設開発許可というのはなかなか難しく、実質的にその用地を、無償提供した場合には開発許可がおりることがあると言われております。そこで、土地を無償提供、すなわち国に対して寄附をしました。「国に対して寄附をして、そこにマンションを立地した。」という事例ですが、その事件について、国税不服審判所平成元年10月6日裁決は「それは、形式的には寄附をしたものであっても、それにより特別の利益を受ける場合には、実質的に見て寄附とはいえない。」としており、結果的には自分の利益を得るために、あるいは自分が開発許可を得るために寄附をしたに過ぎないだろう

ということで、寄附金控除の対象とはならなかったというような事例です。

もう一つは、ある公共工事が予定されていた際の話であります。

道路に合わせて「へ」の字型に側溝が道沿いにできることになっておりました。その道路の1番最後の突端が寄附を行った者の家でした。この者は、国に多額の寄附をしました。そして、自分の家にまっすぐの道をつくるように工事の計画が変更され、まっすぐの道に合わせた側溝ができ、寄附を行った者にとって大変便利な結果となりました。ここでは、そうなるためにこの人は寄附をした訳ですが、この寄附金について「ある特定の利益を自分に誘導するための支払いに過ぎない。」として、寄附金控除の対象とならなかったという事件です。

国税不服審判所平成15年10月22日裁決は「特に請求人について見ると、本件寄附により、本件土地を含めた自宅玄関側敷地前の一帯が市道として拡張、舗装され、本件土地を含めて全面的に進入路として利用することができるようになったが……本件寄附前に比べて請求人の利便性が向上したことは他の利用者以上に顕著であり、本件寄附による利益を最も享受しているといえる。」と認定しています。これは請求人の利便性が向上したということに他ならないのだと、このような言い方をしております。

5 本日のまとめ

さて、このように考えてみますと、寄附というのは税金の用途をある特定の個人のために認めるような制度ではなく、最初にお話をしましたとおり、やはり、国民が皆で社会を支え合う制度として位置付けられているのだということが見て取れます。寄附には非常に難しい問題が多いといえます。寄附金控除を認めることによって税収が下がる。税収が下がることによって行政サービスが低下する。

しかし、寄附金控除というのは社会的なインフラを整備する、あるいは、社会貢献活動を行うためのこれも共通経費だということなのです。当然ながら、若干税収は下がります。この税収減は、皆が社会貢献活動をするための費用であるというように考えることもできる訳です。そう考えますと、この寄附というものを寄附金控除を使ってより広めて、多くの国民からの支出を喚起することによって、社会貢献がより進んでいくということが、この寄附金控除の制度の目的にもなりましょうし、当然ながら、だからこそある特定の人のためにのみ利用される場合は、寄附金控除の対象とはならないという、こういう制度設計になっております。

最後にこんなことで悩ませるのもなんですが、私の家は湾岸の入り江にありまして、1件しか家がありません。ですけど「堤防をつくってくれ。」と言いたいのです。なぜなら、堤防がなかったら私の家は津波でやられてしまいますから。でもその湾岸には我が家1軒しかありません。その1軒のために国が支出をすることを公共というのか、それとも、ある特定の人の利益というのか、非常に悩ましいです。

寄附金控除というのは、私たちがどこまで社会を共有して支え合えるかということの認識の折り合いなのではないでしょうか。さすがに入学金は無理であろうと分かりますよね。しかし、先ほど二つだけ急いで御説明した事例について考えてみますと、結構微妙な問題が存在しているとみることができるのです。公道は、皆の道ですし、我が家のための道でもあります。どこまでが公益でどこまでが個人のためなのかということの判断は、非常に難しい問題を包摂しています。そのことを最終的に決めるのは社会通念となりましょう。

すなわち、社会通念を構成する私たちの認識がそこに働くといってもよいかと思いま

す。私たちが「寄附」というものをどのようなものとして理解し、そしてどのように承認していくのか、ということが結果においてこの寄附金税制のあり方を左右することになる訳です。あるべき制度設計というものが、果たして現行制度が最終形であるのかどうかということも、まだまだ議論を続けていかなければならないのだと思います。

寄附金税制について議論すべき問題点は非常に多くございまして、今日はそのほんの一端を御紹介したに過ぎないのですが、このことを契機に、支え合う社会における税制というものをここにご参集の皆さんにももう一度考えていただいて、引き続きの御関心を持っていただければと存じます。本日は御清聴誠にありがとうございました。