

返礼品競争と地方自治体の行動

小川 顕正

新潟大学経済科学部准教授

ふるさと納税制度の現状

「《数量限定》先行予約 シャインマスカット 2~3房 1.6kg 九州産」、「さがみのり20kg (5kg×4袋)」、「《合計4kg!!》九州産 豚こま切れ 4kg (500g×8パック)」、「お得感」をこれでもかと強調するような宣伝文句が並ぶが、これらはふるさと納税サイト「ふるなび」の総合人気ランキング(2023年3月16日から4月15日まで)¹に掲載されているものである。いずれも佐賀県上峰町の返礼品で、寄附金額は10,000円である。ちなみに、同ランキングでは、「シャインマスカット」が1位、「さがみのり」が2位、「豚こま切れ」が5位であった。総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和4年度実施)」によれば、佐賀県上峰町は「令和3年度におけるふるさと納税受入額の多い20団体」に入っている。表1は、総務省の「現況調査結果」とふるさと納税サイト「ふるなび」における返礼品の人気ランキングを比較したものである。これによると、「ふるさと納税受入額の多い20団体」の多くが返礼品の人気ラン

キングと重複していることがわかる。また、食品(米・肉・魚・果物)の人気の高さもうかがえる。つまり、このような人気の高い返礼品を用意できるかどうか、ふるさと納税制度を通じた寄附を集める上では重要であると言えよう。

しかし、この現状はふるさと納税制度の創設当初に想定されていたものとは大きく異なる。ふるさと納税制度は、2007年10月に公表された総務省「ふるさと納税研究会報告書」に基づいている。同報告書の冒頭には、多くの国民が地方で地方公共サービスを受けて育つものの、ひとたび進学や就職を機に都会に出てしまえば、もはや地方に納税することはないことから、「自分を育ててくれた『ふるさと』に、自分の意思で、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか」という総務大臣の問題提議から「ふるさと納税論議」が始まったことや、地方自治体が寄附を受けるためには「地域の魅力を高めるための継続的な努力、地域における望ましい政治・行政に向けた経営改善努力」が求められることなどが書かれている。こうした考え方は、すでに一部の自治体で広がっていた「寄附による投票条例」とも共通する。2004年6月に長野県泰阜村で施行された「ふるさと思いやり基金条例」は、寄附者が予め示された政策や事業の中から支援したいメニューを選択するものであった²。したがって、ふるさと納税制度の創設当初に想定されていた寄附者のモチベーションはあくまでも利他的なものであり、寄附を受ける自治体が競うべきは政策や事業

おがわ あきのぶ

大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程修了。博士(国際公共政策)。専門は、公共経済学。古河電気工業株式会社、川崎市議会議員等を経て現職。著作に『マイナンバーカードの普及に向けた促進策』等。

表1 ふるさと納税受入額と返礼品人気ランキング上位団体

(1)				(2)			
団体名		受入額 (百万円)	受入件数 (件)	団体名		品名	(1)と 重複
北海道	紋別市	15,297	1,105,051	佐賀県	上峰町	米	○
宮崎県	都城市	14,616	695,351	佐賀県	上峰町	シャインマスカット	○
北海道	根室市	14,605	774,308	山梨県	甲府市	シャインマスカット	
北海道	白糠町	12,522	827,301	北海道	紋別市	ホタテ	○
大阪府	泉佐野市	11,347	894,137	佐賀県	上峰町	豚こま切れ	○
宮崎県	都農町	10,945	562,727	北海道	白糠町	ホタテ	○
兵庫県	洲本市	7,842	583,982	福岡県	新宮町	いちご	
福井県	敦賀市	7,722	445,917	佐賀県	みやき町	うなぎ	
山梨県	富士吉田市	7,214	266,946	栃木県	小山市	ボックスティッシュ	
福岡県	飯塚市	6,564	574,043	茨城県	境町	米	○
静岡県	焼津市	6,485	394,060	福岡県	飯塚市	ハンバーグ	○
兵庫県	加西市	6,456	157,040	山梨県	甲州市	桃	
京都府	京都市	6,239	111,469	茨城県	守谷市	缶ビール	
北海道	弟子屈町	5,861	300,490	宮崎県	都城市	牛肉赤身切り落とし	○
鹿児島県	志布志市	5,298	237,917	広島県	呉市	ローストビーフ	
佐賀県	唐津市	5,030	306,525	宮崎県	宮崎市	うなぎ	
茨城県	境町	4,886	289,464	山梨県	富士吉田市	強炭酸水	○
和歌山県	有田市	4,872	404,711	大阪府	泉佐野市	むきえび	○
滋賀県	近江八幡市	4,786	131,550	山形県	上山市	シュークリーム	
佐賀県	上峰町	4,558	286,989	北海道	白糠町	サーモン	○

出所：(1)総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和4年度実施)」から「(参考)令和3年度におけるふるさと納税受入額の多い20団体」、
(2)「ふるなび」の「おすすめ総合人気ランキング(月間3/6~4/5)」(2023年4月6日参照)

であった。実際、2013年度のふるさと納税の状況を調べた結果、返礼品を用意せずとも特徴的な寄附メニューを提示することによって名古屋市や大阪市が多くのふるさと納税を集めていたことが示されており(橋本・鈴木2016)³、「お得感」を強調した返礼品の宣伝文句が並ぶふるさと納税サイトと比べると隔世の感がある。

ふるさと納税制度が創設当初の趣旨から乖離し始めるのは2014年頃からである。2013年にトラストバンク(現在、ふるさと納税サイト「ふるさとチョイス」

を運営)がプラットフォームを開設し、それがメディアを通じて広まると、より多くの寄附を集めるために「地場製品とは言えない家電品を配るといった自治体が出始め、隣が1億円集めたなら我が町もなどと本質を考えない競争が始まった」という⁴。ちなみに、総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果」によれば、2013年度のふるさと納税受入額は145.6億円、2014年度は388.5億円、2015年度は1,652.9億円となっており、ふるさと納税サイトの登場により凄まじい勢いで寄附額が増えたこ

とがわかる。その後、総務省が「良識ある行動」を各自治体に繰り返し求めたものの、高額な返礼品や換金性の高い返礼品を送る自治体が後をたたなくなる。そこで、総務省は2019年に地方税法を改正し、返礼品の返礼割合（寄附額に占める返礼品の割合）を3割とすることと、地場産品を返礼品とすることを満たした自治体をふるさと納税制度の対象とし、そうでない自治体を制度の対象から外す措置を講ずることになる。これによって自治体間のいわゆる「返礼品競争」は一定程度抑制されたが、ふるさと納税サイトの宣伝文句を見るにつけ、ふるさと納税制度を通じた寄附はもはや返礼品と切り離すことができなくなっている。しかも、「いまだに本当に地場産品と言えるのか疑わしい返礼品を掲載している自治体が見受けられる」という⁵。

誰が返礼品を負担しているのか

「ふるさと納税研究会報告書」には、ふるさと納税の意義として「地方団体間の税収格差の是正」が挙げられている。このことから、X県A市に居住する納税者がY県B市に寄附を行った場合、A市とB市との間で水平的な財源移転が生じるだけという認識に陥る可能性もあるが、その認識は正しくない。まず、ふるさと納税による寄附は、自己負担額2,000円を除いて住民税と国税である所得税から控除される。さらに、寄附によって住民税が減少したX県とA市には国から地方交付税を通じた財政措置がある（不交付団体の場合）。結局、寄附によって生じる控除の多くを国が負担することになる⁶。一方、寄附者は寄附額のうち自己負担額を除いた部分がすべて控除されるだけでなく⁷、寄附額の3割にあたる返礼品を得ることができる。結局のところ、ふるさと納税の現状はもはや寄附などではなく、返礼品購入に対する公的な補助にほかならないのである。

返礼品競争から逃れられない自治体

「ふるさと納税研究会報告書」では、「寄附を集

めるため、地方団体が寄附者に対して特産品などの贈与を約束したり、高額所得者で過去に居住していた者等に対して個別・直接的な勧誘活動を強く行う」ことに対する懸念を明記し、「各地方団体の良識ある行動を強く期待する」としている。ただ、自治体に自制を求めるのは難しい。返礼品で寄附を募る自治体が一つでも現れれば、同じように返礼品を送らざるを得ない。そうしなければ、税収が流出する一方だからである。つまり自治体は返礼品競争から逃れられないのである。返礼品競争から逃れられない自治体が、どのような戦略的行動をとっているのかを定量的に分析した研究として（深澤 2019）と（末松 2020）がある⁸。これらの研究では、同一都道府県内の市町村や類似団体を競争相手自治体として設定した分析により、ふるさと納税制度の下で各自治体が競争相手自治体を参照しながら返礼割合を決定する姿が示されている。確かに、妊婦健診への助成額が同一都道府県内の市町村を参照して決定されることを示した研究（別所・宮本 2012）や、地方公務員の人件費が類似団体を参照して決定されることを示した研究（山本・林 2016）が存在することから、他の政策については競争相手自治体として同一都道府県内の市町村や類似団体を想定することは現実と合致しているのかもしれない。ただ、果たしてふるさと納税の返礼品競争はそのような行政的な区分に縛られるだろうか。本稿の冒頭で示したように、返礼品の人気ランキングは行政的な区分とは全く関係がない。そもそも、寄附者が寄附先を選定する際、もはや返礼品しか顧みられていないのであるから、返礼品競争においては行政的な区分よりも、同じようなカテゴリーの返礼品を用意している自治体を競争相手自治体として想定するほうが現実と合致しているのではないか。そこで、（小川 2022）では、各自治体を用意する返礼品が産業構造に依存していると仮定した上で各自治体を農業と漁業の特化係数からグループ分けし、同一グループ内で返礼品競争が行われている可能性について検証した。次節では、この研究について詳しく紹介する。

返礼品競争の実態

まず、総務省統計局「平成27年国勢調査就業状態等基本集計」を用いて、農業と業業の特化係数を求めた。ここでいう特化係数とは、各自治体における全就業者数に占める各産業の就業者の割合を、全国の全就業者数に占める各産業の就業者の割合で除して求めた。次に、農業・漁業それぞれについて特化係数の順位に応じて自治体を4つのグループに分ける。農業第1グループは農業の特化係数が第1四分位以下、農業第2グループは農業の特化係数が第1四分位から中央値まで、農業第3グループは農業の特化係数が中央値から第3四分位まで、農業第4グループは農業の特化係数が第3四分位から第4四分位までとし、漁業も同様である。さらに、農業のグループ分けと漁業のグループ分けをクロスさせ、農業第1グループ・漁業第1グループの11グループから、農業第4グループ・漁業第4グループの44グループまでの16グループに自治体を分ける。こうして分けられた同一グループ内の自治体を競争相手自治体として想定する。

その上で、返礼品競争を、返礼割合(ふるさと納税受入額に占める返礼品等の調達にかかる費用の割合)の競争として捉え、競争相手自治体の平均的な返礼割合が上がれば返礼割合を上げるといった戦略的行動が見られるかどうかを分析した。返礼割合は、総務省「ふるさと納税に関する現況調査」から算出した。分析に用いた推定モデルには、人口・高齢化率(65歳以上人口比率)・1人当り個人住民税額・農業従事者1人当り農業生産額・財政力指数・実質公債費比率・災害復旧費割合(歳出総額に占める災害復旧費の割合)などをコントロール変数として加えている。また、ある自治体の返礼割合は他の自治体にとっては競争相手自治体の返礼割合であるため、競争相手自治体の返礼割合という変数は内生的である。そこで、競争相手自治体の人口・実質公債費比率・農業従事者1人当り農業生産額を操作変数として用いた二段階最小二乗法によ

る分析を行っている。

1,653団体⁹の2018年度から2020年度までのデータを用いて行った結果、同じような返礼品を用意している競争相手自治体の平均返礼割合が上がれば返礼割合を高めるという戦略的な行動が見られた。また、返礼品の調達費用だけではなく、送付費用・広報費用・決済費用・事務費用・その他を合算した間接費についても戦略的な行動が見られた。

返礼品が地域経済に与える影響

ふるさと納税制度の下では、他の政策に関する行動とは異なり、返礼品を基点にした戦略的な行動が見られることが明らかになったわけだが、これをどのように評価すべきだろうか。例えば、返礼品が地域経済活性化に資するという指摘がある。ふるさと納税総合サイト「ふるさとチョイス」を運営するトラストバンク会長兼ファウンダーの須永珠代氏は、「ふるさと納税は地域が付加価値を高めるものを開発するチャンスにつながる。自治体に「自分たちが稼ぐ」という気持ちが芽生え、意識改革につながった点もよかった」と述べる¹⁰。高知県奈半利町では、元町職員がふるさと納税の返礼品をめぐる受託収賄罪で起訴されたものの、有名タレントがテレビで干物を取り上げた途端、干物を生産する水産加工グループには返礼品としての注文が多く舞い込み、従業員にボーナスまで出るようになったという¹¹。このことからすると、ふるさと納税制度によって、行政的な区分に縛られた横並びの消極的行動ではなく、新しい自治体間競争が生じ、これが地域経済活性化に資すると捉えることもできるかもしれない。ただ、多くの自治体が返礼品で競争する中では多額のふるさと納税を継続的に集めることは難しく、このような地域経済活性化効果が一時的なものに終わる可能性は低くない。返礼品の経済波及効果については学術的な研究が存在しないものの、2018年12月に公表されたふるさと納税・地方創生研究会(学校法人先端教育機構事業構想大学院大学、株式会社さとふる)および一般社団法人

持続可能な地域社会総合研究所による「ふるさと納税に係る地域経済効果分析」によれば、返礼品が地場産品であれば、返礼品額の40～70%が域内雇用者所得として地域に還元されているという。返礼品が地域経済に与える影響については、より中立的かつ詳細な分析が待たれる。■

《注》

- 1 ふるさと納税サイト「ふるなび」おすすめ総合人気ランキング月間より（2023年4月16日参照）。https://furunavi.jp/ranking_total.aspx?period=Monthly
- 2 例えば、同村のふるさと思いやり基金条例には、「学校美術館修復事業」・「在宅福祉サービス維持向上事業」「自然エネルギー活用・普及事業」が寄附金の使い道として示されている。
- 3 名古屋市では名古屋城本丸御殿寄附金、大阪市では大阪城の魅力向上といったメニューに多くの寄附が集まっていた。当時、名古屋市は寄附に対する返礼品を用意しておらず、大阪市も記念メダルを寄附者に送付する程度であった。
- 4 日経グローバル「ふるさと納税“拡大”の立役者「地域が付加価値高める機会に」トラストバンク会長兼ファウンダー須永珠代氏」No.434、2022年4月18日より。
- 5 日経グローバル「どうする、ふるさと納税 高まる不公平感、地方からも持続性に疑問の声」No.434、2022年4月18日より。
- 6 受益と負担の構造についてわかりやすく整理された研究がある（深澤2021）。これによると、課税所得が500万円の「単身の給与所得者」が5万円を寄附したとすると、X県が3,840円、A市が5,760円、国が3万8,400円を負担することになる。B市は5万円の寄附を受け取るが、そのうちの5割は返礼品の購入や送付にかかる費用に充てられることになる。
- 7 収入と家族構成に応じて控除を受けられる上限が変わる。高所得者ほど上限が高いため、逆進性が

指摘されている。

- 8 （深澤2019）はクロスセクションデータ、（末松2020）はパネルデータを用いた分析を行っている。
- 9 総務省「ふるさと納税に関する現況調査」では、各自治体が「返礼品等の調達にかかる費用」、「返礼品等の送付にかかる費用」、「広報にかかる費用」、「決済にかかる費用」、「事務にかかる費用」、「その他の費用」について回答しているが、「その他の費用」にすべての費用を計上している自治体も存在する。そのような自治体をサンプルから外した。
- 10 日経グローバル「ふるさと納税“拡大”の立役者「地域が付加価値高める機会に」トラストバンク会長兼ファウンダー須永珠代氏」No.434、2022年4月18日より。
- 11 朝日新聞「返礼品バブル崩壊、町はいま 奈半利町汚職、元職員初公判」2021年7月1日朝刊より。もともと、元町職員が起訴されると干物を生産する水産加工グループは解散し、真新しい加工施設だけが残ったという。

《参考文献》

- 小川顕正（2022）「ふるさと納税に関する自治体行動の分析」日本地方財政学会第30回大会報告論文
- 末松智之（2020）「ふるさと納税の返礼率競争の分析」『PRI Discussion Paper Series』No.20A-04、1-25
- 橋本恭之・鈴木善充（2016）「ふるさと納税の現状と課題」『会計検査研究』54巻、13-38
- 深澤英司（2019）「ふるさと納税を背景とした諸現象の本質」『レファレンス』818号、53-79
- 深澤映司（2021）「ふるさと納税の受入れに伴う自治体財政の効率性への影響 — 「財政錯覚」を背景とした技術的効率性の低下の観点から —」『レファレンス』848号、1-30
- 別所俊一郎・宮本由紀（2007）「妊婦検診をめぐる自治体間財政競争」『財政研究』第8巻、251-267
- 山本航・林正義（2016）「地方公務員人件費の決定要因と市町村の相互参照行動：市町村別類似団体区分と財政比較分析表を手がかりに」『公共選択』65号、73-92

