

税金の用途指定を考えるために～

パーセント法基礎講座

総務部長代行 茶野 順子

「パーセント法」あるいは「パーセンテージ・フィランソロピー」と一般に呼ばれるユニークな法律が、ハンガリーで成立したのは1996年のことでした。この、納税者が所得税のうちの1%ないし2%を自らが選択した公益機関に提供できる、という法律は、たちまち中・東欧諸国の注目するところとなりました。1999年にはスロバキアで同様の法律が成立し、2002年より施行されたのをはじめ、リトアニア、ポーランド、ルーマニアなどでも基本的な考え方を生かしつつ、それぞれの国の実情等を反映した、類似の法律が制定されています。

2004年1月に笹川平和財団が助成し、ハンガリーのNIOK（Nonprofit Information and Training Center）が開催したパーセント法に関する会議には200名を超える参加者が主に中・東欧から集まり、すでにパーセント法が施行されている国々の報告に耳を傾けました。他方、日本でも千葉縣市川市で個人市民税の1%を市民活動事業の支援に使うための市民活動支援制度が平成17年4月よりスタート、また長野県、東京都足立区など、いくつかの地方自治体でもパーセント法にヒントを得た形での類似の制度導入が検討されていると言われています。

ここでは、ハンガリーなど中・東欧諸国のパーセント法について検証し、最近の日本での用途指定の議論を考えるために以下についてご紹介します。

- [パーセント法とは](#)
- [パーセント法成立の起源と過程](#)
- [パーセント法がもたらす効果](#)
- [パーセント法運用編](#)
- [導入検討中...（国々、日本の自治体など）](#)
- [関連資料](#)

NEW! [日本で初めての「1%条例」千葉縣市川市の事例](#)

■パーセント法とは

ハンガリー(1996年)、スロバキア(2000年)、リトアニア(2002年)、ポーランド(2004年)においてパーセント法が制定され、ルーマニアも2003年12月の議会でパーセント法が通過し、2005年より実施されることになっています。それぞれの国において、その成立の歴史や実施の際の細かな点などが異なっており、それらを具体的にあげていくときりがありませんが、パーセント法については大まかには次のようなことがいえるのではないのでしょうか。

1. ハンガリーでは政府主導でパーセント法が成立し実行に移されたが、スロバキア、リトアニアなどでは積極的なNPOセクターからの働きかけによってパーセント法が成立した経緯がある。
2. ハンガリーではおよそ納税者の33%がこの制度を利用しているが、この利用者数は1997年の施行時以来漸増状態である。ただし税率が毎年少しずつ上げられているので金額の増加率は利用者数の増加率より高い。スロバキアでも全納税者の約1/3がこの制度を利用しており、利用者数の増加はゆるやかである。
3. ハンガリー、スロバキア、リトアニアでは確定申告の際にある特定の団体を納税者が指定し、税務庁が送金などの手続きをするのに対し、ポーランドでは納税者が実際にいくつかの団体に寄付を行った後でその旨を税務庁に申告し、その額に相当する税金分を徴収対象外とする手続きを行う。
4. 資金を受ける対象となる機関をどのように規定するか、またどの機関が有資格性を判断するかについても国によってまちまちである。
5. パーセント法の制定を理由に、政府が、非営利組織に対するそのほかの優遇措置を減ることがないように見守っていく必要がある。たとえば、スロバキアでは、税制の抜本的見直しの際にすべての税制の特典が廃止され、したがって非営利組織への寄付に関する優遇税制が失われた。

パーセント法の効用を論じるには時期尚早であるという意見も多くみられます。パーセント法は寄付文化醸成のための大事な1歩であるとする考えと、たかが1~2%の用途を特定することで満足感を覚え、それ以上に寄付をする人が現れないのではないかとむしろ寄付文化の振興に逆効果であるという、全く正反対の考えを持つ人がおり、そのいずれが正しいかについては時の経過を待ち判断するしかないようです。

■ パーセント法の起源（ハンガリーのケース）

1990年初頭のハンガリーでは、ほかの旧共産主義国と同様に、民主主義国家への移行過程で政府機関ではない組織の財政をいかに維持していくかが大きな問題となりました。市場主義経済への移行に伴い、ビジネスセクターは経済的にも独り立ちしつつありましたが、教会や公的サービスを行う団体の経済的自立は難しい状態にありました。特に市民が自発的に新しいNGOを立ち上げる動きが相次いだ中で、これらの組織のための資金ソースを開拓する必要がありました。

ハンガリーの経済学者であり、元国会議員のトマス・バウアー (Tamas Bauer)や、European Center for Nonprofit Law のディレクターであるニルダ・ブレイン (Nila Bullain)が2004年1月に開催されたパーセンテージ・フィランソロピー会議のために執筆したペーパーの中で、パーセント法の起源について触れている部分からパーセント法成立にいたる過程をたどると以下のとおりです。

教会の資金獲得をめざして

ブレインは、19世紀にヨーロッパ各地に広まった政教分離後の教会の収入源を確保する試みに、パーセント法の起源を求めています。たとえば19世紀ドイツでは、国家に登録してある4つの大きな教会のメンバーから所得税の8～9%相当額を所得税に上乗せして徴収のうえそれらの教会に配賦しており、オーストリアでも同様の措置がとられ、教会への配賦額は総所得の1.25%に相当するものでした。一方スペインやイタリアでは納税者の教会に対するボランティアな寄付を認める法律があり、このボランティアな「パーセントメカニズム」が受益者や金額の規模は異なるものの、ハンガリーやほかの中・東欧諸国で現在行われているパーセント法のモデルとなったと述べています。

NGO資金援助に関わる政治の影響

また、バウアーは、ハンガリーの1%法の主な狙いは、NGOへの資金援助に関する政治の関与を少なくすることであったと主張します。すでにハンガリー国議会の特別委員会では数百のNGOに助成を行っていましたが、これらのNGOは国内にいくつかの活動拠点を有する大手の団体に限られ、またその時の与党に近い団体、あるいは国会議員の強い推薦を受けることができる団体が恩恵に属することが多かったことから、こういった政治に左右されない資金配分の仕組みが必要であるとの考えが広まるようになりました。

■パーセント法成立の過程

ハンガリーの教会は政教分離により資金的に独立することが求められていたにもかかわらず、国家からの資金援助を求める傾向にありました。これを背景に、1994年選挙の際、社会党、自由党ともにマニフェストの一部として、イタリアやスペインの例に倣い、納税者の意思表示があった場合に税金の一部を教会の収入とする法律を導入すること、また同様の措置をNGOにも適用することを発表しました。両党はその後、連立内閣を樹立しましたが、公約はなかなか実現されず、むしろ1995年3月には大幅な予算削減を実行せねばなりません。大幅な予算削減の憂き目を見た文化機関の資金源の一部として、教育文化大臣は国民からの自主的な税金の用途指定策を活用することを主張し、ここにパーセント法の考えが再度浮上しました。

すでに1987年の所得税法において、寄付金に対する税制優遇措置はとられていたわけですが、ハンガリー国民の多くは寄付を行なうことにはそれほど熱心ではなく、納税者に負担の無い形で資金を振り分ける仕組みとしてパーセント法が脚光を浴びることとなったといえます。

1995年秋の新所得税法では、パーセント法の部分は最終的には法案から削除されましたが、1996年に特定部分の個人所得税の用途に関する法律(以後パーセント法)が成立し、政治に左右されずに税金の一部用途指定によりNGOが資金を獲得する道が開けることとなりました。

パーセント法成立に至るまでの主な論点

1. 国立の文化機関の扱い

劇場、博物館、図書館、コンサートホールなど、国からの補助金を得ながらも入場収入などにより収益を得ている国立の文化機関については、従来はNGO、教会の資金源としてのパーセント法を検討する際にはいわば蚊屋の外の存在でしたが、教育文化大臣をはじめとした政治家の一部の積極的な支持を受け、パーセント法下の受益機関の一部となりました。ただし、これらの機関には納税者の用途指定がほとんどなく、実質的にはあまり影響を及ぼすに至りませんでした。

2. ローカル対全国規模

もともとの政府原案では、税金使途指定の恩恵に浴するの是全国的に活躍する団体のみで、特定の地方でしか活動していない団体は除外されることになっていました。つまり、ハンガリーには何千もの非営利組織が登録されているなかで、重要な社会目的に資する活動を行っている 200~300 の機関のみを受益機関と限定することによって、パーセント法による財源の確保を可能とすることが考えられていました。それに対し多くの政治家は、地域住民が自分たちに直接的に関係のある組織を支援することが重要だと考え、市民がそれぞれの地域の事情に基づいて、自由に非営利組織を設立・発展させるようにパーセント法を活用しようとしてきました。結局、現行のパーセント法では使途指定の対象となる機関は何千万までに拡大され、統計的には非営利組織の収入合計額のうちパーセント法によって得られた額は全体の 0.7%程度である、という結果が出ています。

教会の取り扱い

初めてパーセント法による使途指定が実施された 1994 年には、ハンガリーの 2 大教会は NPO と 1% の指定を争うことを嫌い、1%法による資金の受け取りを拒否しました。政府と教会との間で話し合いが持たれた結果、政府側は教会のみを対象とする、第 2 の 1% を設け、NGO との競合関係を解消することを約束しました。

パーセント法設置の結果

パーセント法の受益機関が拡大されたため、パーセント法が全国的に活動する非営利組織の資金を、当初期待されていたほど多くの割合でまかなうまでには至りませんでした。また、議会から助成金を得ている NGO が 1%法により納税者からの指定を受けることがほとんどなく、事実上議会はこれらの組織への資金援助をやめることはありませんでした。むしろ市民は、地域に根ざし、自分たちの利益に直接関係する団体への支援を好むことが統計結果から証明されています。また、受益機関の 1/3 は教育関係の機関であり、次いで福祉関係、医療関係が多いという数字が出ています。

■ パーセントがもたらす効果

[Nonprofit Information and Training Centre\(NIOK\)](#) 理事長のマリアンナ・トロック (Marianna Torok)、ポーランドの研究者であるクバ・ウィグナンスキー (Kuba Wygnanski)、笹川平和財団のスロバキアとハンガリーの現地代表であり、またスロバキアのパーセント法制定にも関わったヤナ・カドレツオバ (Jana Kadlecova)などは、パーセント法は決して NPO の資

金難を解消する特効薬のようなものではないことを強調しており、筆者も同感するものです。たとえば、米国では平均で一世帯の総収入の約3.3%が寄付されているという統計があります。収入の3.3%と所得税の1ないし2%の差は明らかではあり、中欧諸国でも、パーセント法はNPOの資金獲得の道が1つ増えた、という点で良かったとの受け取り方をしています。実際に、パーセント法の効果については以下のようなことがあげられています。

1. セクター全体を見た場合、パーセント法からの収入は非営利組織の全収入のうちの1%未満を占めるにすぎない。つまり市民や企業などからの寄付、政府からの委託事業や助成金、財団などからの助成金などの収入は依然として必要不可欠である。
2. ただし、パーセント法から受ける資金はその用途を特定されない。多くの助成金がプロジェクト・グラント(事業助成)として事務所の経常経費等のようなものは通常含まれないのに比べ、いわばジェネラル・グラント(機関助成)のような役割を果たすため、使い勝手の良い資金である。
3. 通常はなかなかグラント(助成)を受ける機会が少ないような地域に根ざした小規模な団体が資金を受けることができるという点で、いわゆる Equalizing effect (平衡化)がある。
4. 市民が税金の用途を指定できるという意味において、直接民主制を進めることができる。
5. 非営利組織側では、市民からの支援を実感として受け止めることができ、精神的支えとなる。
6. 非営利組織が市民に自らの存在を訴えかけていく過程で、アカウントビリティ(説明責任)を果たし、会計処理や意思決定機構などを整備することで組織的に成長していくことが期待される。

特に上述3の点については、実際にハンガリーでも、パーセント法の恩恵を受けているのは、全国的に有名で実際に活発な事業を行っている団体、さもないと地域に根ざした、非常に小さな団体(子供の学校を支援するために保護者等が設立した財団、ヘルスケアやその他の福祉を行う団体)などであると言われています。NIOKの調査によると、年間予算が1千万フォリント(約550万円)以上の大きな団体では、パーセント法による資金は全体予算の4%程度であるのに対し、10万フォリント(約5万5千円)以下の団体では25%を占めています。つまり地域に根ざした、小さな団体であるほどパーセント法によって受ける資金の重要さが高いことがわかります。

■パーセント法運用編

それでは実際に納税者の使途指定はどのような手続きを経て行われるのでしょうか？

国によって様々な方式がとられていますが、大きく言って、納税者の使途指定を受け税務当局が一連の手続きを行うハンガリー方式と、納税者が使途指定に関わる資金を直接団体に送金した上で税務機関に報告するポーランド方式とに分けることができます。

スロバキア、リトアニア、ルーマニアでもおおむねハンガリーと同様、税務機関が手続きを行うことになっており、ハンガリーを含むこれらの国々では納税者の守秘義務のため、受益団体はまとまった金額を受け取るだけで個々の使途指定者についてはわからない仕組みが工夫されています。

また、ハンガリーでは1納税者につき1団体のみの指定ですが、スロバキア、リトアニアでは指定のための最低金額を満たしていれば、複数の団体への使途指定が可能です。

ポーランドについては使途指定の目的で団体に納税者が直接送金を行ったあとで、実際にその分が課税対象金額から差し引かれるまでに翌会計年度まで待たなければならない、という点が国民に不興を買っているようです。

ただし、米国に在住された方はご存じかと思いますが、これは寄付行為を先に行って確定申告時に寄付金額を課税対象から控除する手続きを取るという米国の仕組みと、本質的には異なるものの手続きの仕方としては似ているように思え、このシステムに慣れてしまえばそれほど問題はないのではないかと個人的には感じています。

- [ハンガリー、スロバキア、リトアニア、ポーランドの特徴の比較](#)
_(PDF 107KB)

使途指定までの手続き〔ハンガリー方式〕

1. 納税者が使途指定を決定

〔期限：3月20日の確定申告締め切り日まで、但し自営業者は2月15日〕

- 使途指定金のためのフォーマットに団体のTIN〔Tax Identification Number〕を記入する。
- 確定申告書類と使途指定のフォーマットを一緒に封書に入れ、税務機関に提出する。

2. 税務機関による使途指定申告書の審査

- TIN が有効であるか
- 納税者に滞納等の問題はないか
- 3. 税務機関からの通知
 - 受益団体へ [申告が有効であった場合。通知の期限：9月1日]
 - 納税者へ [申告が無効であると判断された場合、理由も付す]
- 4. 受益団体による書類の整備・税務機関への提出
[税務機関からの通知受領後 30 日以内]
以下の書類を提出し、使途指定金を受け取る意思があることを表明する。
 - 設立の際の文書
 - 裁判所発行の登録証明
 - 公的機関からの債務がある場合、当該使途指定金によって債務の返却をする意思があることを表明する文書
 - 設立後 1 年以上 2 年未満の団体については、特に公的な活動をしていると認められるために政府機関との当該公益活動に関する契約書
 - 美術館、図書館等については中央政府もしくは地方自治体からの支援を受けている事実を証明できる文書
- 5. 税務機関による受益団体からの提出書類の審査・結果の通知 [受益団体・財務省]
- 6. 国庫より受益団体へ送金 [期限：11 月 30 日]
- 7. 受益団体からの報告 [期限：使途指定金を受領した翌年の 10 月 31 日]
受益団体は、使途指定を受けた金額、使途、未使用分についての金額と使用予定を記載した報告書を新聞等に公表すること、そのコピーを然るべく保管しておくことが義務づけられている。

- [指定制度の流れ（ハンガリー）](#) (PDF 60.6KB)

■ 導入検討中... (国々、日本の自治体など)

2004 年 10 月 17 日より 5 日間、パーセント法のワークショップがブダペストで開催されました。これは笹川中欧基金が助成しているパーセント法の周辺国移転事業の一環として、ハンガリーの NPO トレーニング・インフォメーション・センターである [Nonprofit Information and Training Center \(NIOK\)](#) が開催したものです。本年 1 月に NIOK が開催したパーセント法会議に集まった諸国の中で、パーセント法の制定に強い関心を示したマケドニア、グルジア、ウクライナがすでに重点支援国に選ばれ、NIOK スタッフから専門的な

アドバイスなどを受けています。今回はそれぞれの国の実情に合わせたポリシー・ペーパー作成に向けてのトレーニングを行うため3か国の代表がブダペストに集まったのですが、そのトレーニングに先立ち、17日~18日の2日間にわたり、すでにパーセント法が施行されている国からの現状報告、3つのパートナー国代表からの準備状況の報告、ハンガリーでの関係団体からの発表などを盛り込んだ小さなフォーラムが開催されました。

今回のフォーラムではポーランド、ハンガリーなどのすでにパーセント法を実施している国からの参加者の一部からは、パーセント法を実施するようになったからといってすぐに資金難が解消されるわけではないこと、政府がパーセント法を免罪符としてそのほかの優遇策などを解消しないよう気をつける必要があること、ファンドレイズ(資金調達のための募金活動)にはしたたかさが要求されることなどがアドバイスとして寄せられていたのが印象的でした。

それに対してウクライナからの代表は、NGOの地位の向上にパーセント法が絶対に必要、と固い決意を表明、11月にはハンガリーからマリアンナ (Marianna Torok/NIOK)や税務庁の代表をウクライナに招待してのセミナーを開催し、政府側に呼びかける計画であることを発表していました。マケドニアからは財政局の代表が出席していましたが、彼は1%の税収を非営利組織に提供することは財政的にはそんなにたいしたことではない、と非常にクールな反応で、むしろ作業的にどの程度政府に負担がかかるのか、が気になる様子でした。

ウクライナ、グルジア、マケドニアからの代表に加え、エストニア、ロシア、チェコ、セルビア・モンテネグロ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モンゴルからも参加者がおり、熱心にこれら3か国の取り組みに聞き入っていました。

日本においてもパーセント法にヒントを得た形での自治体によるNPO支援の動きが出てきています。長野県ではNPOの財政基盤強化のための「県税使途指定制度」が検討されており、長野NPOセンターが中心となり、本制度の今後のあり方について議論するための検討委員会が設けられています。また、千葉県市川市では、納税者が選択する市民活動団体に対し、納税者の個人市民税額の1%相当分を考慮して支援金を交付する「市民活動団体支援制度」についての条例議案を、12月の市議会において提案することとなっています。

ハンガリーを始めとする中・東欧諸国では国税においてパーセント法が適用されているのに対し、日本では地方自治体の中で関心が高まっていますが、地域に根差した非営利組織が使途指定先として選ばれることが多い、という先行諸国の経験に照らしてみると日本方式の方が理にかなっている一面もあるのではないのでしょうか。

■ 関連資料

- [パーセント法統計資料](#) (PDF 182.6KB)
- [ハンガリー、スロバキア、リトアニア、ポーランドの特徴の比較](#) (PDF 107KB)
- [日本で初めての「1%条例」\(千葉県市川市の事例\)](#)
報告者： [榊島秀吉](#) (PDF 756.3KB)