

## 【特集 住宅税制 2】

### 住宅ローン減税制度に関する一考察

碓井 光明

#### 1. はじめに

平成11年度の税制改正において、「住宅取得等特別控除」を拡充して、「住宅借入金等特別控除」に改める改正がなされた（租税特別措置法41条）。これが、一般に住宅ローン減税と呼ばれている制度である。それは、借入金等の年末残高に対して一定の控除率を乗じて得られる金額を税額控除するという点において、従来の制度の延長上にあるといえるが、住宅のみならず、住宅とともに取得されるその敷地も対象とし、控除期間が従来の6年に対して、15年の長期に及ぶ点において、相当違ったものになったように見える。

このような減税措置の拡充は、何と云っても、景気対策を税制面で考えた場合、住宅建設の促進が経済的波及効果が大きいという理由に支えられているようである。もちろん、住宅が人々の生活の基盤であり、日本の場合、衣食住のうち、住が最も貧弱であるから、それを高めることが国民全体の福祉の向上につながるという議論にも支えられていることは疑いない。

以下、日本の住宅ローン減税制度について検討することにしたい。なお、注をまったく付さない「印象記」であることを、あらかじめお断りしておきたい。

#### 2. 時限的租税特別措置とすることの是非

この税制の特徴は、平成12年末までの住宅の取得を対象とする減税措置ということである。もっとも、正確に言えば、従来の制度を存続させたまま、「居住の用に供した日の属する年」（＝居住年）が、平成11年又は12年である場合に、特に拡充された制度を適用するという仕組みを採用している。したがって、居住年が平成9年若しくは10年又は平成13年である場合の扱いは変わらない（従来の特別措置は、居住年が平成9年から13年までであった）。

住宅取得の需要、取得にあたり借入金による必要のある者の存在は、ほぼ恒常的に存在すると思われるのに、なぜ、短い期間の突出した措置とするのかという問題がある。これは、従来の制度も居住年が平成13年までであるから同様であるが、今回は、平成9年から13年の間に居住の用に供した場合の特例に、さらに、平成11年及び12年について特例の拡充を施すものであるから、特に意識せざるを得ない問題である。

波及効果の大きい住宅取得を集中的に促進するという政策目的を達成するためには、近い将来に取得しようと考えている人々に前倒しで取得するインセンティブを与える必要がある

ことに鑑みると、自然な政策であるようにも見える。

しかしながら、この時期に取得する者のみがなぜ優遇されるのか納得できない面のあることも否定できない。住宅ローン利子の所得控除が検討された政府の税制調査会において、「たまたまこの時期に住宅を取得した者だけがローン返済の全期間にわたり特別措置の適用を受けること」が問題として指摘されていた（平成10年12月「平成11年度の税制改正に関する答申」）。今回の減税措置は、15年間という減税期間の制限があり、検討対象とされていた、全期間にわたる所得控除方式と異なるとはいえ、同様の問題が指摘されよう。全国民が、まったく同様の状態にあって、現在、住宅取得へのスタート・ラインに等しく立っており、住宅取得は個人の選択の問題であるから、時限的優遇措置に問題ないというのが、形式的解答であろう。しかし、実際には、年齢（就職した直後の者は、通常は自己資金がわずかで、かつ給与も少なく住宅取得には遠い位置にある）、所得や貯蓄の状況（短期間に取得の体制が整えられる人とそうでない人の差がある）等からみて、住宅取得へのスタート・ラインに等しく立っているわけではない。こうした状況が、税制における「公平」として、どこまで議論が可能であるのか、私も今後の検討課題としたい。もし、2年間の時限措置を貫くならば、後に取得した人々は、今回の適用を受けた人々の税額控除を横目で見ながら、納税しなければならないという納得のいかない状態となる。このことは、既取得者との関係においても問題になることである。この種の政策税制については、運・不運に左右されることが何と多いことか。そうした事態を嘆くべきか、それとも、そこに人生の面白味があるとするのか難しいところである。

もっとも、こうした問題もあって、いったん導入された「特別措置」は、実際には延長されざるを得ないことが多い。不公平論を和らげるには、延長あるべしということになるが、何がなんでも早期の住宅取得促進による景気回復の必要性という観点からは、平成13年以降は、存続させない固い意思を示しておいた方がよいことになる。今回の改正が、適用年が平成13年の場合に、従来の特別措置に復し、14年以降については規定しないという立法技術を用いており、ある意味において、それ以降は措置を講じないという意味が表明されているようにも見える。

さらに、厳しい財政運営を迫られている財政当局の立場からすると、恒久的な減税措置とすることは、到底認められないということになるろう。

## 2. 住宅ローン残高を基礎にする税額控除

### (1) 税額控除方式と利子の所得控除との比較

今回の税制改正に先だって、産業界等から住宅ローン利子の所得控除の要望が強く出されていた。それは、アメリカ合衆国にも見られる制度であり、説得しやすいという事情もあったのかもしれない。

担税力の減殺要因としての支払利子に着目するのであれば、かつてのアメリカ合衆国のように、借入金の用途を問うことなく、すべての支払利子を所得控除の対象にするのが一つの

行き方である。資産の取得に要した借入金の支払利子は、現在の扱いでは、資産の使用開始までの分は、譲渡所得の計算上取得費に算入することとされている（所得税基本通達38-8）。これは、資産の値上りを期待して保有している者の、値上がり益の計算において、「どれだけ儲かったか」を問題にする場合には、ごく自然な扱いのような印象を与える。しかし、他方、個人の取得する資産は、たな卸資産を除き、将来譲渡するか否か不確実なものが多く、むしろ、通常は、譲渡は例外であるといってもよい。したがって、例外的な場面において生ずる譲渡所得の枠内のみでの処理を考えることでは不十分である。譲渡所得と切断して見た場合に、支払利子は、単なる消費の次元を越えて、担税力の減少要因であるから、所得控除の対象にするという議論も当然ありうる（担税力配慮説）。担税力の減少要因と見る場合には、所得控除は、必ずしも租税特別措置として考える必要のないものである。

これに対して、租税特別措置の観点から見た場合には、利子の所得控除は、累進所得税制度の下において、納税者がどのような所得段階にあるかによって減税効果が異なってしまうという問題がある。すなわち、税制調査会の答申も指摘したように、同一の支払利子額であっても、高額所得者ほど大きな減税効果を受けるのである。この点において、等しく利子を控除する場合にも税額控除方式の方が好ましいといえる。ただし、100%の税額控除を認めたのではあまりに減税効果が大きく、税収を大きく減少させるので、一定割合とせざるをえないのである。

ところで、税制調査会は、住宅ローン利子の所得控除方式について、上記の問題のほか、「各個人の選択に委ねられている所得の処分を所得課税の課税ベースから除くものであるため、課税ベースの浸食につながりかねないこと」、「帰属家賃（持ち家を所有することにより家賃を払わなくてすむことによる利益）が課税されないこととのバランスがとれないこと」、節税策として利用され得ること、などの問題があるとし、結論として、「住宅税制の拡充を行う場合には、景気対策の観点、更には良質な住宅取得にも資するとの観点から、臨時的に現行住宅取得促進税制を大幅に拡充することで対処していくことが適当」として、今回の制度改正を、具体的な内容を示すことなく、示唆した。しかし、利子の所得控除について指摘した問題点のうち、高額所得者に有利であるという問題が解消されているのみで、他の問題が解消されているのかは疑問である。

おそらく、税額控除は、「課税ベース」算定後の措置であるから、課税ベースの浸食にはならないという形式論があるのかも知れない。もし、そうであるとするならば、税額控除は、通常の場合は、所得控除よりも強力な課税軽減効果を有するのであるから、今後は、「課税ベースの浸食」論に代わる税額控除抑制のキャッチ・フレーズを必要としよう。いずれにせよ、政策税制は、所得税の場合、一般に所得控除よりも税額控除の方が好ましいという点を示してくれたものと理解すればよいであろう。

## （2）ローン残高基準方式と支払利子額基準方式の比較

この税制は、支払利子額の一定割合の税額控除を行なうのではなく、ローン残高の一定割

合を控除する方式である。税額控除方式を採用したこと自体が、担税力の測定の観点よりも租税特別措置による政策目的の実現を重視したものであるから、支払利子額をそれほど重視する必要はない。現実の利率は個々の納税者の借入条件によってまちまちであり、同一の借入額であっても、支払利子額に差が出るとしても、それは、それほど問題ではない。

ただし、こうした議論をするならば、その延長上において、なぜ、住宅ローンのあるものについてのみ所得控除しなければならないのか、換言すれば、自己資金による取得を所得税のうえで考慮しなくてよいのかが問題になる。さらに、それは、当然のことながら、住宅ローン残高ではなく取得価額を基礎にすべきではないかという議論につながるであろう。

この議論はもつともであるが、住宅ローンを用いなければならない人にとって、住宅取得後の支払利子の負担を考えると、生活に不安を覚えるであろう。その結果、住宅取得を思いとどまる人もいるであろう。その限りにおいて、住宅取得後の生活不安を和らげ住宅取得の決断を促すという意味において、住宅ローン利用者に対する方が、全額自己資金による取得者に比べて、住宅取得の促進効果が大きいと考えられるので、住宅ローン残高のある人に限り税額控除を許容することには合理性があると考えられる。また、この税制がないとした場合に自己資金のみで取得できる人も、この税制によって、借入金を追加して、より質の高い住宅を取得することも可能になり、それはそれで、政策目的に合致するであろう。ちなみに、住宅ローンなしで住宅を取得できる人々の割合は、少ないものと思われるので、この減税は住宅取得者の多くに効果をもたらすことは言うまでもない。

ところで、支払利子を基準額とする方法は、担税力配慮の観点を重視するならば意味のあることである。しかし、簡便性の点において、ローン残高方式が優れている。しかも、勤務先のリストラ等により利子の支払が遅滞するとか、借入期間の延長により利子の年間支払額を減らざるを得ない者は、結果的に、控除額が減り、生活不安を増幅させることにもなりかねない。

政策税制であるからといって、担税力に対する配慮をまったく要しないわけではないが、大きく後退してもやむを得ない面を否定できない。

### 3. 住宅用の敷地の借入金をも含めることの意味

今回の制度は、住宅のみならず、同時に取得されるその敷地の借入金をも対象にすることとした（「当該住宅の取得等とともにする」土地等の取得という表現は、同時取得を指すと考えざるを得ない）。この点をどのように評価すべきであろうか。住宅の建設の促進を図り景気を回復軌道に乗せるという意味において、直接には住宅の取得に係るものを対象にすればよいという考え方があるかもしれない。

しかしながら、以下の理由により、敷地をも含めることに十分な合理性があるというべきである。

第一に、敷地の取得が住宅取得に密接にかかわっているため、少なくとも同時取得の場合には、敷地取得の促進と住宅取得の促進とが結合しうることである。この点においては、政

策税制としてのみ考えるならば、敷地取得に近接して、一定年数内に住宅を取得し居住の用に供する場合にも減税対象にすることが連続線上の政策として存在する（居住後の年分についてのみ税額控除を認めればよいであろう）。今回の制度は、2年間の時限措置であるから、こうした議論の余地がないが、恒久的ないし半恒久的措置と位置づける場合には、政策的論議が必要である。ちなみに、新築住宅に係る不動産取得税の軽減措置について、これまでは、土地取得後2年以内に住宅を新築する場合にその土地についても軽減の対象としてきたが、平成11年4月から13年6月までの取得に限り、土地取得後3年以内に住宅を新築する場合も対象にすることとされた。今後、同種の措置を講ずる機会には、参考にされてよい。

第二に、従来から、住宅ローン自体は、住宅とその敷地の双方を含む取得を対象として実行されているにもかかわらず、租税計算の必要上、住宅部分の借入額を計算するという複雑な方法がとられてきた。これは、あまりに技巧的で、貸し手も借り手も、そのような意識をもっておらず、人々の常識に反するものであった。同一の借入額・ローン残高であっても、すでに土地を所有している者が、その土地上に住宅を建築するための場合は全額が対象となり、土地つき住宅を取得する場合には、住宅部分を計算して、それに対応する部分のみを対象額とするというのでは、納得できないであろう。

以上のような理由から、敷地の借入金をも対象にすることには十分な合理性があるといえよう。

#### 4. 床面積要件

今回の措置において、床面積要件が、これまで50㎡～240㎡の要件であったのを、50㎡以上上限なしに改められた。240㎡の住宅といえば、通常の人には手の届かない水準の住宅である。良質な住宅の促進という理由もあって、住宅税制において、面積の上限が徐々に引き上げられてきた。そして、今回は、上限なしというわけである。こうした引き上げについて、個々の人の住宅取得の助成という観点のみであるならば、国として対象にするのは豪華住宅にまで及ぶ必要はないという考え方があろう。従来は、私もそのような印象を抱えてきた。そもそも、「社会政策としての公平」の観点のみからすれば、住宅取得の見込みの全くない者との関係において、住宅ローン減税は、ますます格差を増大させるものであって、格差増大という問題は、この種の減税に常につきまとうことがらである。

しかし、今回の減税が、波及効果の大きい住宅建設の促進をてこにして景気の回復を図ることを目標とするのであれば、面積の上限を設ける理由はない。あるいは、超豪華住宅であるからといって適用を否定する理由はない。なお、実際には、借入金等の年末残高について、5000万円という限度があるので、実際上は、広大な住宅、超豪華住宅の取得者に極端な減税効果をもたらすわけではない。

#### 5. 控除率について

これまでの制度においては、ローン残高を、1000万円まで、それを超え2000万円まで、それを超え3000万円までに3区分して、控除率を逡減させる方式であった。これ

に対して新しい制度においては、ローン残高による区分を設けることなく、居住開始後の年数に応じて、1～6年の各年分は1.0%、7～11年の各年分は0.75%、12～15年の各年分は0.5%と、控除率を逡減させる方式が採用されている。

従来の制度においても、住宅ローン残高の少ない層ほど、減税による促進効果が大きいという見方がありえたかもしれない。しかし、より良質の住宅を欲する人々が多い状況において、残高に応じた控除率の差は必ずしも維持する必要がないと考えられたのであろう。この方式の変更は、担税力配慮の考え方から、景気対策をより重視の政策の色彩を強めたことを意味すると考えられる。2年間の措置であるから、こうした制度も無理なく受け入れられているが、適用期限の延長が問題になるときは、再検討の議論が出るのかもしれない。

## 6. おわりに

最後に、二点だけ指摘して、本稿を結ぶことにしたい。

これまでも指摘してきたように、この種の政策税制を採用しつつ、なお、担税力に応じた差を盛り込むべきかどうか、常に議論になる可能性がある。政策税制の採用それ自体が、担税力に応じた課税から離れることを決断したと見るならば、なお、依然として担税力を持ち出すことは自己矛盾であるとも言えよう。この辺について、どれだけ割り切れるかが一つのポイントになるように思われる。

もう一つ、今回の改正は、平成11年及び12年の適用年のものに限り、最長15年間の税額控除を認めるものである。居住の用に供した年において、この制度の適用を受けた者について、後の立法者は、およそ不利益な法改正を行えないのであろうか、という問題がある。税制調査会も指摘したことに関連して、後に住宅を取得した者は、なぜ、過去の平成11年及び12年取得者のみが、税額控除を受けられるのかという不満を募らせ、今回の制度適用者について、将来に向かって税額控除を廃止すべきであるという問題が登場するからである。遡及立法の禁止に関する租税法理論の立場からも、検討を要する問題である。

〔う す い み つ あ き〕

〔東京大学法学部教授〕