

## 【 寄 稿 】

## 戦後住宅税制史概説（第2回）

三井不動産 株式会社 顧問 佐藤 和男  
財団法人 日本住宅総合センター 専務理事 大柿 晏己  
社団法人 不動産協会 主幹 高頭 秀雄

## 第2章 住宅ローン減税の改正経緯（前編）

## 第1節 住宅取得支援と住宅税制

## (1) 右肩上がり時代の住宅政策

個人の自助努力による持家取得支援を基本としたわが国の住宅政策は、地価と所得の右肩上がりの時代には、かなり効率的にその効果を発揮してきたといえる。

まず、恒常的な地価の上昇は、家屋部分の経年減価をはるかに上回る土地部分の値上がり益を発生させ、その結果、借家住まいをしながら貯蓄に励みつつ住宅取得資金が形成されるまで取得時期を先送りするよりも、借金をしてでも早く住宅を取得して、その後の値上がり益をジャンプ台として住み替えを繰り返した方が得であるという状況をつくりだした。

また、旧・住宅金融公庫による長期・固定・低利・大量の直接融資が需要者の借入金調達能力を向上させる一方で、住宅取得者に対する所得税減税が、ローン返済の初期負担を軽減し、その後は、継続的な所得上昇で後年になるほど自然とローン負担は軽くなっていった。

そして、居住用財産譲渡の特別控除や居住用財産の買換え特例の存在は、保有期間中に蓄積したキャピタル・ゲインのフル活用を可能とし、住み替えの大きな原動力となった。

つまり、住宅政策自身が、地価と所得の継続的上昇を前提としており、とりわけ、1960年代後半から「目覚ましい成果を上げてきた」のである。<sup>(注1)</sup>

しかし、地価と所得の右肩上がりの終焉とともに、バブル崩壊後の地価下落がキャピタル・ロスを抱える階層を出現させ、加えて、少子・高齢化の進展等、社会経済情勢と需要構造の変化は、耐震性や省エネ性能の向上を目的とした既存ストックのリフォーム促進も住宅政策の

範疇に入れることを要求するようになった。

本稿では、これまでわが国の住宅取得支援税制の中核的存在であり、かつ、今後もその役割を期待されている住宅ローン減税制度に焦点をあて、その複雑な改正経緯を、年代を辿って振り返ることとした。

なお、本稿は、筆者が入手することのできた資料に基づくものであり、各年の税制改正の中で行われた議論を網羅しているものではなく、また、本稿で示した意見は筆者個人のものであることをあらかじめお断りしておきたい。

## (2) 住宅取得支援税制の意義

旧・住宅金融公庫は、昭和25年の設立以来、低利の資金を選別なく安定的に供給し、国民の住宅取得を支援するとともに、割増融資等によって一定の水準を備えた良質な住宅ストック形成を誘導する等、民間金融機関では対応できない分野に積極的に取り組んできた。

このような政策金融の果たしてきた役割が、主として、住宅取得者の資金調達能力の向上と取得後の返済負担の軽減による生活の安定にあったとすれば、住宅ローン減税は、住宅取得支援策としてどのような機能を担ってきたのであろうか。

例えば、居住用財産の買換え特例のような譲渡所得に係る税制特例は、居住目的資産のキャピタル・ゲインと転売目的資産のキャピタル・ゲインを差別し、自己居住用財産の譲渡に対して特惠課税する点で、住み替え者にとって強力な支援措置となってきた。

ただし、このような譲渡所得に関する特例は、保有期間中に蓄積された値上がり益が譲渡という行為により実現した結果の（いわば過去において発生した）所得に対する減税措置である。したがって、譲渡する資産を持たない者、すなわち、初めて持家を取得する者に対する直接的な効果は期待できない。

(注1) 島田晴雄「住宅市場改革」(東洋経済新報社平成11年)

むしろ、一次取得者にとっては、住宅取得後のローン返済期間中の可処分所得減少とそれがもたらす消費性向低下が大きなマイナス要素となる。この解消のためには、譲渡所得の特例のような過去に発生した所得に対する減税よりも、取得後、将来にわたって発生する所得に対する減税の方が、より有効に機能することになる。

このことについては、経済学でいう「住宅取得者の頭金制約（または流動性制約）」という視点から次のように説明することができる。

### (3) 一次取得者と頭金制約

わが国の分譲住宅購入者の住宅ローン利用状況を見ると、住宅金融支援機構提携ローン（フラット 35）、民間金融機関、住宅金融支援機構（直接融資）、その他公的機関や勤務先からの借入れのいずれかがある世帯は、約7割を超えている。<sup>(注2)</sup>

住宅需要者のほとんどが住宅ローンを利用する実態に鑑みれば、彼らにとって最も大きな問題は、いわゆる頭金制約（頭金や登録免許税・不動産取得税、登記費用等の取引費用の負担）である。通常、住宅需要者がローンを組んで住宅を取得しようとする場合、頭金や諸費用に充てる一定額の現金を確保する必要があるが、その額は年収に匹敵するか、場合によってはそれ以上となることもある。そして、この頭金制約は、一次取得者を中心とする中低所得者層にとって、より大きい。

そのため、これらの住宅需要者は、消費を切り詰めながら一定の資金が蓄積できるまで住宅の取得を遅らせるか、規模が小さい住宅や立地条件の悪い住宅の取得で我慢せざるを得ず、ライフステージにおいて、本当に必要な時期に、必要とする規模と質的水準を備えた住宅を取得する機会を逸することになる。<sup>(注3)</sup>

したがって、国民の住宅取得をより効果的に支援するために頭金制約を緩和する税制上の措置が必要となるのであるが、それには過去に蓄積された所得に対する減税よりも、将来にわたり稼得する所得に対する減税の方が、以下の2つの点で大きな効果を有する。

第1は、住宅ローンの返済負担を実質的に軽減させることで取得後の生活不安を解消し、住宅取得の時期を早め、住宅投資を喚起する効果である。これはまた、頭金等の形成段階で消費を抑制せざるを得ない期間（最適消費水準からの乖離期間）を短縮することにもなる。

そして、第2は、住宅取得後の減税によって消費を喚

起し、住宅の取得以前に生じていた最適消費水準からの乖離を相殺する（過去の消費低下を回復する）効果である。とくに、新たな住宅への入居は、家具や大型家電のような耐久消費財の購入を伴う等、家計支出が最も高まる時期でもあるため、このタイミングにおける減税措置は、マクロ経済全体を通じてみても大きな景気刺激効果が見込まれる。まさに、この点に住宅の取得後に所得税減税を行う住宅ローン減税の意義を見出すことができるのである。

## 第2節 制度改正経緯概観

現行の住宅ローン減税の淵源をいつの時代の制度に求めるかについては大いに議論のあるところであるが、この制度の本質を「住宅取得後の所得税減税により住宅需要者を支援する制度」と定義するならば、昭和47年度税制改正で創設された「住宅取得控除制度」をもって、そのスタートとすることが可能であろう。

本制度は、適用対象住宅等の詳細な要件まで含めれば、制度創設以来30年以上にわたり、ほぼ2年ごとに改正されてきたが、基本的な減税方式に着目すれば、以下の6つの時期に大別できる。

① 第1期は、「住宅取得控除制度」が創設された昭和47年から昭和52年末までの6年間で、制度の草創期ともいべき時期である。

当時、適用対象は一定の新築住宅の取得に限られ、また、ローンの有無を問わない住宅床面積に応じた税額控除であった。その減税額は小規模なものであって、導入当初は、年間最高2万円、控除期間は3年間、最高限度額6万円というものであった。

② 第2期は、初めて住宅ローンに係る控除分が導入された昭和53年から昭和60年末までの8年間である。

当初は、従来からの住宅床面積に応じた控除分も併存したが、昭和56年からは定額控除に縮減され、さらに昭和58年3月末で全廃となり、以後、住宅ローンに係る控除分だけに一本化された。

なお、中古住宅ストックの蓄積にともない、昭和56年度税制改正により、それまでは新築住宅の取得のみを対象としていたものが、一定の既存住宅の取得にまで適用対象が拡大されている。

③ 第3期は、昭和61年から平成5年3月末までの7年3カ月間である。

(注2) 平成20年度「住宅市場動向調査」国土交通省平成21年

(注3) 森泉陽子「住宅の一次取得者の頭金貯蓄について」  
(日本住宅総合センター・住宅土地経済2000年春季号)

この時期から名称は「住宅取得促進税制」となり、減税額の算定方式も、それまでの住宅ローンの「毎年の返済額」を基準とする方式から、住宅ローンの「毎年末の残高」を基準とする方式に変更された。また、この時期には、控除期間が、入居後3年間から同5年間、さらには同6年間と伸長する改正が繰り返されている。

④ 第4期は、平成5年4月から平成10年末までの5年9カ月間である。

この時期以降、本制度は経済対策としての性格を次第に強めるとともに減税規模も拡大していったが、同時に、入居後1、2年目には手厚く、それ以後は低減していく等、入居後の年数によって減税額算定の率がスライドするような複雑な制度となっていた。

なお、平成9年度税制改正では、平成13年末までの向こう5年間分の措置を定めたのであったが、2年間実施されただけで、新制度に移行している。

⑤ 第5期は、平成11年から平成15年末までの5年間であるが、厳密に言えば、この時期は前半と後半に別けられる。

前半は、平成11年1月1日から平成13年6月30日までで、「住宅ローン税額控除制度」と称され、控除期間は入居後15年という長期間が設定された。年間の減税額は、入居後1～6年目は年間最高50万円、同7～11年目は37.5万円、同12～15年目は25万円と、入居後の年数が経過するにしたがい減税額が低減していく制度で、最高限度額は15年間で587.5万円というものであった。

後半は、平成13年7月1日から平成15年12月31日までで、名称も「住宅ローン減税制度」と改められた。控除期間は5年短縮され10年間となったが、年間の控除限度額は入居後の年数を問わず一律50万円と単純化され、最高限度額は10年間で500万円というものであった。いずれにせよ、この時期における住宅取得支援のための所得税減税は超大型のものであった。

⑥ そして、第6期が、平成16年度税制改正以降の5年間にわたって段階的に縮減していく制度の時期であり、また、住宅の取得だけでなく、耐震・バリアフリー・省エネといった住宅性能向上のためのリフォームにも減税対象が拡大されていった時期でもあり、そして、基本的にそれらを継承した平成21年度税制改正以降から現在までの時期ということになる。

以下では、この6期に別けてその概要を紹介したい。

### 第3節 住宅取得控除制度の創設（第1期）

前述のとおり、住宅ローン減税のスタートは、昭和47年度税制改正で実現した「住宅取得控除制度」であるが、ここで注目すべきは、当時の議論が、実は、住宅ローン割賦償還金の「所得控除制度」だったことである。

#### （1）昭和47年度税制改正

昭和46年の半ば、建設省は、住宅建設の促進と住宅取得資金の負担軽減を目的として、新築住宅の取得に係る割賦償還金の所得控除制度の創設を検討していた。その内容は以下のようなものであった。

個人が、自己居住用の住宅（床面積120㎡以下、敷地面積300㎡以下）を新築し又は新築住宅を取得した場合において、当該住宅の新築のための資金又は当該新築住宅を取得するための資金（敷地の取得資金を含む。）を金融機関等から借り入れた場合、その年中の当該資金に係る割賦償還金（利子相当分を含む。）の一定額を所得から控除する。

※ 一定額とは、毎年の割賦償還金（ただし、年間60万円を限度とする。）のうち、その年中の総収入金額の10%を超える部分に相当する額とする。

これは、当時としてはかなり画期的な発想である。ただし、所得控除という点では米国のローン利子所得控除制度に似ているが、根底にある考え方は若干異なっていたのではないと思われる。支払利子が担税力の減殺要因であるとの認識に立てば支払利子だけを所得控除すればよいのであって、元利償還金全体を対象とした点は理解できない。おそらく、当時は、元利合計の割賦償還金支出そのものが住宅取得者の担税力減殺要因と考えたからではないと思われる。

一方、大手デベロッパーを主要メンバーとする業界団体の（社）不動産協会は、同じ年の10月に、「住宅ローン割賦償還金の所得控除制度の創設に関する要望書」をとりまとめ、関係方面に提出している。控除率等の具体的な数値は掲げていないが、内容的には建設省案と同様である。

#### （2）実現したのは税額控除方式

しかしながら、結果として、昭和47年度税制改正において実現したのは、要望案とはまったく異質の制度である。すなわち、住宅ローン利用者に限った割賦償還金の

所得控除制度ではなく、床面積に応じた税額控除制度であった。その内容は以下のようなものであった。

自己の居住の用に供する住宅を取得した個人について、次により所得税の額から控除する制度を創設する。

①対象となる住宅

昭和47年1月1日から48年12月31日までの間に、新築工事に着工した住宅又は購入した新築家屋で新築後使用されたことのない住宅。

ただし、政令で定めるもの(床面積120㎡以下、かつ、2分の1以上が居住用のもの)に限る。

②控除額

家屋の標準的取得価額として政令で定める金額(3.3㎡あたり10万円として計算した金額)の1%相当額。

③控除期間

居住の用に供した年以後3年間

④減税額の計算式

減税額 = (住宅床面積 × 10万円 / 3.3㎡) × 1%

当時、建設省と大蔵省との折衝に際して両者の間でのような議論が行われたのかについての資料が手元にないため、最終的に税額控除方式が導入された理由は不明である。おそらく、所得控除方式は同一の支払利子額であっても高額所得者により大きな恩恵となる点や、個人の所得の処分である住宅ローン利子支払いを所得税の課税ベースから除くことは帰属家賃課税が行われていないこととの均衡を失する点等について議論が行われたと思われるが、残念ながら今では想像の域を出ない。

また、本制度は、昭和47、48年の2年間限りの措置として導入され、減税額も最高2万円を取得後3年間にわたり所得税の税額から控除するという小規模なものであった。

昭和46年当時のわが国は、ドル・ショック不況という局面にあったが、過剰投資、過剰生産を原因とした昭和40年当初の不況と異なり、その主因が対外経済的側面にあったため、有効需要補填といった不況対策では対処することができなかった。そこで、福祉優先という路線が新しく登場し、生活関連社会資本の整備充実を通じた不況克服という議論が展開された。そして、景気刺激のための大幅な減税(所得税減税と企業減税で約5,000億円規模)を昭和47年度において行うとの方向が、いったん示されたのであった。

しかしながら、当時の財政難の状況下において税制の財源調達機能が優先されたため、所得税の一般的減税は

見送られ、結局、福祉優先予算の名の下に、老年者扶養控除の新設等とあわせて、住宅取得控除の新設が行われたにとどまったのである。<sup>(注4)</sup>

本制度は、その後、延長を繰り返し、実質的には昭和52年12月末まで継続した。

それを整理すれば【別表1】のとおりである。

なお、昭和51年度改正において、控除額計算方式の変更が行われているが、これは、それまでの「家屋の標準的取得価額として政令で定める金額」との表現が、あたかも、住宅の標準的な建築費であるかのように受け取られる傾向があったため、端的に、住宅の床面積に応じて計算されるように「住宅の居住の用に供される部分の床面積に応じ3.3㎡当り1,000円」との表現に改められただけで、実質的な改正が行われたわけではない。

【別表1】昭和47年度改正から52年度改正まで

改正年度	改正内容	控除期間等
昭和47年度改正	住宅取得控除の創設 ①昭和48年12月31日までの措置 ②(住宅床面積×10万円/3.3㎡)×1% ただし、最高2万円	・3年間 ・2万円/年 ・最高6万円
昭和48年度改正	適用期限2年延長(昭50.12.31まで)	同 上
昭和49年度改正	①適用対象住宅床面積の上限の引上げ(120㎡⇒165㎡) ②年間控除限度額の引上げ(2万円⇒3万円)	・3年間 ・3万円/年 ・最高9万円
昭和50年度改正	適用期限2年延長(昭52.12.31まで)	同 上
昭和51年度改正	控除額計算方式の変更 住宅床面積×1,000円/3.3㎡ (最高3万円)	同 上
昭和52年度改正	適用期限2年延長(昭54.12.31まで) ※実際には、昭和53年から新制度に移行	同 上

#### 第4節 ローン償還金に係る控除の創設(第2期)

本制度は創設後、控除限度額の引上げ、減税額算出方法の簡素化等の微修正を行いながら継続したが、昭和53年度税制改正において、住宅ローンの返済負担軽減のための控除分が追加されることになった。それ以後、単純延長も含め四次にわたる改正が行われている。

##### (1) 昭和53年度税制改正

まず、本制度の適用期限を1年延長した上、これまでの床面積に比例した控除(3.3㎡あたり1,000円)に加え、住宅ローンに係る控除分を創設した。

具体的には、住宅ローンの年間返済額(元利合計)から30万円を控除した残額の5%相当額(年間最高3万

(注4) 佐藤進・宮島洋「戦後税制史」(税務経理協会平成2年)

円)を、入居後3年間にわたり税額控除するものである。

$$\text{減税額} = (\text{民間住宅ローン年間返済額} - 30 \text{ 万円}) \times 5\% \\ (\text{ただし、最高3万円})$$

従来の床面積に応じた控除も存続したから、控除限度額は両者併せて年間6万円、3年間で最高限度18万円となった。

ただし、この対象となる住宅ローンは、都市銀行等の民間金融機関からの返済期間10年以上のものに限られ、住宅金融公庫等の公的融資は対象となっておらず、かつ、住宅ローンのうち建物の取得に充てられた部分に限られた。ちなみに、敷地の取得に充てられた住宅ローン部分も対象となるのは、それから21年後の平成11年度税制改正になってからである。

また、もともと住宅ローンの有無を問わない仕組みであった本制度は、この改正以降、次第にローン利用者だけにシフトした制度となっていくが、当時は、あくまでも床面積比例控除の方が基本であり、ローン控除分は減税額を割増しするための「付加的な位置づけ」であった。それは、年間返済額の30万円の足切りについて、「それ以下の部分は床面積控除分でカバーされるから」と説明されたことから窺える。<sup>(注5)</sup>

## (2) 昭和55年度税制改正

この改正では、制度の適用期限の2年延長のほか、2つの大きな改正が行われた。

第1は、これまで住宅床面積に比例していた控除分を一律17,000円の定額控除としたことである。

従来、3.3㎡あたり1,000円の減税であったから、床面積約58㎡を超える住宅の取得者にとっては減税額のカットであり、年間限度額も6万円から4.7万円に引き下げられた。

この理由は、規模の大きな住宅を取得できる者ほど税制上の優遇度が高くなること、税務執行面でも控除対象となる住宅の床面積の詳細な確認を行わなければならないという難点があったからとされている。<sup>(注6)</sup>

第2は、一定の既存住宅の取得を適用対象に追加したことである。

昭和55年当時は、良質な中古住宅ストックの蓄積とともに、大手系仲介企業と中小仲介業者との分野調整問題を端緒に中古住宅流通が大きくクローズアップされ、宅

地建物取引業法改正による媒介契約制度の整備等が図られた時期である。このような時代背景の中で、住宅減税の世界でも既存住宅の取得を対象に追加するのはごく自然の流れであった。

しかし、対象となる既存住宅にはかなり複雑な要件が付けられている。まず、床面積の上限(165㎡以下)および下限(40㎡以上)の他、築後10年以内、固定資産税評価額7.7万円/㎡以下という要件が付けられた。

また、取得する既存住宅の従前所有者は個人に限られ、当該個人が、譲渡の日前3年以上保有し、かつ、譲渡の日前2年以内に居住したことがあるものに限られた。そのため、不動産業者等が所有する既存住宅を購入した場合は、適用対象とならなかった。

さらに、取得者は、取得の日前1年以内は、自己又は配偶者の所有する住宅に居住していないことが要件とされた。これは適用対象を一次取得者に絞ろうとした結果であるが、住宅を所有している証明は出来るとしても、所有していないという証明は不可能である。そこで、住宅を「所有していない」要件ではなく、自己所有家屋に「居住していない」ことを要件としたのである。この要件は、当時、「借家居住要件」と呼ばれたが、これならば、取得前1年以内に居住していた従前家屋の所有名義が他人であることをもって確認できるからである。

なお、この昭和55年度税制改正で初めて、適用者の所得要件(年間所得金額800万円以下の年に限る)が導入されている。

## (3) 昭和57年度税制改正

昭和57年度税制改正では、土地税制の分野において、長期安定的制度の確立の名の下に、長期譲渡所得・短期譲渡所得の区分の改善、長期譲渡所得の税率引下げ、居住用財産の買換え特例<sup>(注7)</sup>の復活等をはじめとする大改正が行われたが、住宅税制の分野でも拡充が図られ、住宅ローン控除分の控除率が5%から7%に引き上げられ、年間限度額は5万円となった。

$$\text{減税額} = (\text{民間住宅ローン年間返済額} - 30 \text{ 万円}) \times 7\% \\ (\text{ただし、最高5万円})$$

この結果、17,000円の定額控除分と併せた年間の控除限度額は、それまでの4.7万円から6.7万円となり、3年間での最高限度額は20.1万円となった。

(注5) 柿谷昭男「租税特別措置法の一部改正について」(税務通信No.1531)

(注6) 財務省財務総合政策研究所編「昭和財政史(昭和49～63年度)第4巻」(東洋経済新報社平成11年)

(注7) 本制度も、創設以来、拡充、廃止、復活、拡充の歴史を辿っており、住宅税制の一環として、別途、稿を改めて記述しておく必要がある。

なお、このときの改正で復活した「居住用財産の買換え特例」および昭和55年度改正で創設された「三大都市圏における既成市街地等内の立体買換え特例」の適用を受けて住宅を取得した者については、本制度の適用はないものとされた。

過去に蓄積された所得に対する減税である買換え特例と、将来にわたり発生する所得に対する減税である住宅取得控除の併用が二重の恩恵であるかどうかは、多少、議論のあるところであろうが、今回、買換え特例との併用が排除された理由は、買換え特例を受けて取得された住宅については、既にその取得段階で優遇措置の対象となっており、その住宅にさらに恩恵を与えることは不合理と考えられたためとされている。<sup>(注8)</sup>

#### (4) 昭和58年度税制改正

昭和58年度税制改正では、ローン控除分の控除率がそれまでの7%から一挙に18%にまで引上げられ、年間限度額も15万円となった。ちなみに、前年の昭和57年度税制改正により昭和58年1月から7%に引き上げられた控除率が、わずか3カ月間適用されただけで18%への「再引上げ」となっている。頻繁に繰り返している本制度の改正のうちでも、最も短期間の適用例であった。

$$\text{減税額} = (\text{民間住宅ローン年間返済額} - 30 \text{万円}) \times 18\% \\ (\text{ただし、最高15万円})$$

その一方で、17,000円の定額控除は完全に廃止されたが、これは、深刻な財政事情の下において住宅取得控除制度を単純に拡大する余地がなく、当時の住宅価格水準からみても、17,000円は「お祝い金」的な意味しかないため、その財源でローン控除分を拡充する方が効率的との観点から行われたものであった。<sup>(注9)</sup> これ以降、本制度は住宅ローンを抱える者だけのための制度となっていくのである。

また、これまで既存住宅に付されていた「従前所有者の居住要件」、「取得者の借家居住要件」といった複雑な要件も、【別表2】のように簡素化されている。

さらに、減税対象が住宅ローンのうち建物取得に充てられた部分に限られている本制度では、分譲住宅のように土地・建物一体で取得するものについては、土地・建物の対価を区分する必要があった。しかし、消費税も導入されていない当時は、区分方法もまちまちで根拠不明

なケースも見受けられた。そこで、この昭和58年度税制改正で控除額が大幅に増額されたことを契機に、対価区分をより適正に行うため、【別表3】のように総額の一定割合を建物価額とみなす概算区分方式が導入された。

以上、昭和53年度改正から昭和59年度改正までの経緯を整理すれば、【別表4】のとおりである。

【別表2】 既存住宅に係る諸要件の改善

	昭和58年3月31日以前	昭和58年4月1日以後
床面積要件	40㎡以上165㎡以下	同 左
従前所有者の居住要件	従前所有者が3年以上所有し、かつ、譲渡前2年以内に居住していたことがあるもの	廃 止
取得者の借家居住要件	取得前1年以内に自己(配偶者を含む)の所有する住宅に居住していなかったこと	廃 止
築後年数要件	築後10年以内	木造:築後10年以内 耐火:築後15年以内
固定資産税評価額要件	7.7万円/3.3㎡以下	8.7万円/3.3㎡以下

【別表3】 土地・建物対価の概算区分表

区 分	新築住宅	既存住宅(築後年数)			
		5年以内	～10年以内	～15年以内	
耐火建築物以外	50%	40%	30%	対象外	
耐火建築物(地上階数)	3階以下	60%	50%	40%	30%
	4階以上	70%	60%	50%	40%

【別表4】 昭和53年度改正から昭和59年度改正まで

改正年度	改正内容	控除期間等
昭和53年度改正	①適用期限1年延長(昭55.12.31まで) ②ローン控除分の創設 (年間返済額-30万円)×5% (最高3万円)	・3年間 ・年間6万円 ・最高18万円
昭和55年度改正	①適用期限2年延長(昭57.12.31まで) ②床面積控除分の定額化(一律1.7万円) ③一定の既存住宅を適用対象に追加 ④所得制限の導入(所得金額800万円以下)	・3年間 ・年間4.7万円 ・最高14.1万円
昭和57年度改正	①適用期限2年延長(昭59.12.31まで) ②ローン控除分の控除率引上げ (年間返済額-30万円)×7% (最高5万円) ③居住用財産買換え特例等との併用排除	・3年間 ・年間6.7万円 ・最高20.1万円
昭和58年度改正	①ローン控除分の控除率引上げ (年間返済額-30万円)×18% (最高15万円) ②床面積定額控除(1.7万円)の廃止 ③土地・建物対価区分の統一化 ④居住用財産3,000万円特別控除との併用排除 ⑤既存住宅要件緩和(借家居住要件の撤廃等)	・3年間 ・年間15万円 ・最高45万円
昭和59年度改正	適用期限2年延長(昭61.12.31まで)	同 上

(注8) 藤本清一「租税特別措置法の改正について」(税務通信No.1632)

(注9) 八本輝雄「住宅取得控除の全面改訂と土地税制改正」  
(税務通信No.1785)

### 第5節 住宅取得促進税制への転換（第3期）

本制度は、昭和59年度税制改正で適用期限が2年延長された後、昭和61年度税制改正で三度目の質的転換を遂げ、それ以降、減税規模も次第に拡大していった。

#### （1）税制激動の時代

この時期における改正内容を説明する前に、このような改正が行われた時代的背景をみておきたい。税制は、その時々々の社会経済情勢の影響を強く受けるため、めまぐるしく変わる改正結果だけをみていたのでは理解が皮相的になるからである。

昭和61年以降の数年間、わが国の税制改正の歴史の中でも激動の時代の一つに数えることができる。

まず、昭和61年7月に政府税調から「日本型付加価値税」の導入が答申され、それを受けたかたちで、同年末には自民党税調が「売上税」構想を公表した。昭和53年の大平内閣の「一般消費税」が見送られて以来8年ぶりのことである。

これは翌年の昭和62年に売上税法案として国会に提出されたが、当時の中曽根首相の「大型間接税導入せず」という公約違反問題もあって国会が紛糾したあげく、審議未了・廃案となってしまった。

しかし、翌年の昭和63年には、中曽根内閣の後を継いだ竹下内閣において「消費税」として再び浮上し、同年12月には消費税法が成立し、平成元年4月から実施されることとなった。とくに、売上税法案では非課税であった住宅の建設・譲渡・賃貸が消費税ではすべて課税（住宅家賃はその後に非課税）となったことから、住宅・不動産業界は、急遽、その対応に追われることとなった。

一方、昭和60年前後、東京都心部から発生した地価上昇が地方大都市に波及するにつれ、地価高騰は大きな社会問題となっていった。

そして、昭和62年の「超短期重課制度の導入」、昭和63年の「居住用財産買換え特例の廃止」等を経て、ついには、「地価税創設」に象徴されるように、平成3年度税制改正における「土地の取得・保有・譲渡の各段階にわたる土地税制の全面強化」という事態にいたる。

「住宅取得控除」から「住宅取得促進税制」への転換およびその後の拡充は、まさにこのような状況下において行われたのであった。

#### （2）昭和61年度税制改正

昭和60年当時、対外経済摩擦の解消を念頭においた内需拡大策の必要性が強く指摘され、同年10月には経済対

策閣僚会議が「内需拡大に対する対策」を決定した。その中で、住宅対策として住宅金融公庫の特別割増貸付制度の実施等が盛り込まれたが、税制措置については、年末の税制改正の過程で検討するものとされた。

しかしながら、いざ具体的措置の検討段階になると、従来の枠組みでは所要の減税額の積み上げは至難であった。<sup>(注10)</sup>

そこで、大蔵省、建設省等関係当局者らの検討の結果、それまでの発想を逆転し、「年間返済額」ではなく「年末残高」に着目する方式が編み出された。

すなわち、住宅ローンの年末残高2,000万円を限度として、その1%相当額を所得税額から控除するもので、新制度の名称も「住宅取得促進税制」となった。これにより年間の控除限度額は15万円から20万円に引き上げられた。また、控除期間は3年間のまま据え置かれたが、最高限度額は60万円となった。

$$\text{減税額} = \{ \text{民間ローン残高} + (\text{公的ローン残高} \times 1/2) \} \times 1\% \quad (\text{ただし、最高 20 万円})$$

なお、この場合、都市銀行等の民間ローンについては年末残高の1%相当額であるが、住宅金融公庫等の公的ローン（企業の社内融資を含む）については、年末残高の2分1の1%相当額とされた。住宅金融公庫は、国の財投資金から原資を調達し融資金利との差額を一般会計からの補給金で埋めているため、既に国費が投入されている公的ローンを民間ローンと同列に扱うことはできないとの考え方によるものであった。

ただし、公的ローンと民間ローンとの両方がある場合は、まず民間ローン残高を優先的に充当し、限度額までの残余を公的ローンに充てるものとされた。住宅取得者が有利となるような配慮が少しは働いたわけである。

#### （3）拡充に次ぐ拡充

その後、昭和62年度税制改正では、控除対象期間がそれまでの3年間から5年間に伸張され、5年間の最高限度額は100万円にまで拡充された。

続く昭和63年度税制改正では、これまで公的ローンはその2分の1が対象であったものが全額対象となり、公民の格差がなくなった。また、床面積上限（200㎡以下）の撤廃、所得要件の引上げ（1,000万円以下⇒3,000万円

<sup>(注10)</sup> 一説によると、当時、300億円程度の積み上げが企図されたという。なお、末尾資料「昭和61年度税制改正増減収見込」参照。

以下)が図られた。さらに、工事費200万円超の増改築ローンも本制度の対象に追加された。

平成2年度税制改正では、控除対象期間が1年伸張され6年間となった。

また、増改築ローンの工事費要件が100万円超に引き下げられた。もともと、償還期間10年以上という要件をそのまま残したため、増改築工事費用に充てる目的で10年以上のローンを組む者はごく稀であったから、適用対象の大幅拡大とはならなかった。

なお、これだけの拡充が相次いだ背景には、消費税の導入と地価高騰による住宅取得費負担増に対応する切実な政策的必要性があったことが大きい。

#### (4) 拡充とともに複雑化

平成3年度税制改正では、年末残高の上限が2,000万円以下から3,000万円以下に引き上げられた。一方では、昭和63年度税制改正で一度は廃止された住宅床面積要件の上限が再び設定され、220㎡以下となった。

さらに、所得要件も3,000万円以下から2,000万円以下に引き下げられた。ちなみに、この所得要件は、その後、2,000万円と3,000万円の間に何度となく往復する、まことに不可思議な要件と化していく。

なお、この改正で控除対象となる住宅ローン年末残高の上限が3,000万円となったが、控除率は2,000万円までの部分が1%、2,000万円超3,000万円以下の部分は0.5%とされた。

借入金残高の額により控除率が異なるというこの方式は、その後、さらに複雑化しながら平成13年まで継続していくこととなる。

続く平成4年度税制改正では、本制度の適用期限が2年延長された。

さらに、平成5年度税制改正では、既存住宅の築後経過年数要件の緩和(耐火構造:築後15年以内⇒同20年以内)、床面積要件の下限の引上げ(40㎡以上⇒50㎡以上)が行われた。

平成5年度税制改正といえば、平成6年度からの宅地の固定資産税評価額の対地価公示価格7割水準への引上げを巡って、その負担調整措置の大議論があった年であり、住宅取得促進税制の改正はその陰に隠れ、ささやかな改正という印象であった。

以上、昭和61年度改正から平成5年度改正までの経緯を整理すれば、【別表5】のとおりである。

【別表5】 昭和61年度改正から平成5年度改正まで

改正年度	改正内容	控除期間等
昭和61年度改正	住宅取得促進税制の創設 ①昭和62年12月31日までの措置 ②住宅ローン年末残高×1% (最高20万円) ただし、公的ローンは残高の1/2×1% ③年末ローン残高は2,000万円を限度 ④所得要件を年間所得金額1,000万円以下	・3年間 ・年間20万円 ・最高60万円
昭和62年度改正	控除期間の伸長(3年間⇒5年間)	・5年間 ・年間20万円 ・最高100万円
昭和63年度改正	①適用期限2年延長(昭64.12.31まで) ②公的ローンも全額対象とする ③住宅床面積要件の上限(200㎡)の撤廃 ④所得要件の引上げ(1,000万円以下⇒3,000万円以下) ⑤一定の増改築ローンを適用対象に追加(借入期間10年以上、工事費200万円超)	同上
平成2年度改正	①適用期限2年延長(平3.12.31まで) ②税額控除期間の伸長(5年間⇒6年間) ③増改築ローンの工事費要件の緩和(200万円超⇒100万円超)	・6年間 ・年間20万円 ・最高120万円
平成3年度改正	①住宅ローン年末残高限度額の引上げ(2,000万円⇒3,000万円)ただし、2,000万円超3,000万円以下の部分の控除率は、0.5%とする ②住宅床面積上限の再設定(220㎡以下) ③所得要件の引下げ(3,000万円以下⇒2,000万円以下)	・6年間 ・年間20万円 ・最高150万円
平成4年度改正	適用期限2年延長(平5.12.31まで)	同上
平成5年度改正	①既存住宅の築後年数要件の緩和(耐火15年以内⇒20年以内) ②住宅床面積要件の下限の引上げ(40㎡以上⇒50㎡以上)	同上

## 第6節 制度混迷の時代(第4期)

創設以来、これまで拡大の一途を辿ってきた住宅取得促進税制であるが、平成5年に入ってから、同年4月の「新総合経済対策」、同9月の「緊急経済対策」の決定により、経済対策としてのさらなる拡充が行われていった。

平成5年から平成10年末までの約6年間は、本制度が住宅建設促進による景気対策の柱として位置づけられた時期であり、同時に、制度として最も混迷した時期でもあった。この5年9カ月の間に実に7回もの制度改正が行われたことが、それを物語っている。

### (1) 経済対策で半年間に2度の改正

平成5年度税制改正が成立した直後の平成5年4月、「新総合経済対策」が閣議決定され、これに基づき同年6月に住宅取得促進税制の改正が行われた。

この改正では、平成5年末に期限が到来する本制度を



平成6年末まで延長した上、ローン残高1,000万円までの部分の控除率を1.5%に引き上げた。それまでの控除率は2,000万円までが1%、2,000万円超3,000万円以下は0.5%であったから、改正後は年末残高3,000万円を限度として、最初の1,000万円部分が1.5%、1,000万円超2,000万円以下部分が1%、2,000万円超3,000万円以下部分が0.5%という3段階方式となった。

ただし、1.5%が適用されるのは、入居後の2年間だけであり、3年目からは1%となる。年間の控除限度額でいえば、1、2年目が30万円、3～6年目が25万円、合計160万円である。

なお、このときの改正で、住宅床面積要件の上限の引上げ(220㎡以下⇒240㎡以下)、一定のマンションリフォーム工事ローンの適用対象追加が行われている。

さらに同年9月、「緊急経済対策」が閣議決定され、これに基づき、10月の政令改正で、増改築ローンの対象範囲の拡大(部屋の模様替え、設備交換等を追加)、木造既存住宅の築後経過年数要件の緩和等が行われた。

その後、平成6年度税制改正で、所得要件の引上げ(2,000万円以下⇒同3,000万円以下)が行われた。

その翌年の平成7年度税制改正では、本制度の適用期限が2年延長されるとともに、所得要件の引下げ(3,000万円以下⇒2,000万円以下)が行われた。

(2) 迷走する所得要件

ところで、本制度の適用要件の一つである所得要件について触れておきたい。

この所得要件とは、控除対象となる期間のうち、合計所得金額が一定の金額を超える年については本制度を適用しないとするものである。これは、「住宅取得控除」の時代の昭和55年度税制改正において初めて導入され(当時は800万円以下)、その後、「住宅取得促進税制」に移行した昭和61年から1,000万円以下となり、昭和63年度税制改正で3,000万円以下に引き上げられ、平成3年度税制改正で2,000万円以下に引き下げられるという改正経緯を辿っている。

それが、平成6年度税制改正では、2,000万円以下から3,000万円以下に引き上げられたものの、翌年の平成7年度税制改正では再び2,000万円以下に引き下げられ、そして、平成10年度税制改正では、また3,000万円以下に引き上げられている。

本来、この所得要件は、高額所得者にまで減税の恩典を与える必要はないとの考えに基づくものであるが、こ

うも頻繁に変わっては、その趣旨も徹底できない。

しかも、この所得要件は、それが変更された年の金額によるのではなく、その者が入居した年に設定されていた金額によるという複雑なものである。例えば、平成7年度税制改正で所得要件が2,000万円以下となったが、それは平成7年1月1日以降の入居者についてであって、入居が前年の平成6年中である者は依然として3,000万円以下であり、前々年の平成5年に入居していた者は2,000万円以下となる。つまり、同じ年に控除を受ける者どうしであっても、それぞれが入居した年によって所得要件が異なるというわけである。

それより問題なのは、当時の住宅需要者の所得の実態からみて、この所得要件の度重なる変更はほとんど空振りとなっている可能性が高いことである。すなわち、所得要件を引き下げても適用対象者はさほど減少せず、逆に、引き上げても格段に増加したわけでもない。これでは一体何のための要件、何のための改正なのか判らなくなっている。

以上、平成5年5月改正から平成7年度改正までの経緯を整理すると、【別表6】のとおりである。

【別表6】平成5年6月改正から平成7年度改正まで

改正年度	改正内容	控除期間等
平成5年6月改正 「新総合経済対策」に基づく改正 平5.4.1以降適用	①適用期限2年延長(平6.12.31まで) ②1,000万円までの部分の控除率引上げ 1,000万円以下…1.5%(ただし、当初2年間) 1,000万円超2,000万円以下…1% 2,000万円超3,000万円以下…0.5% ③住宅床面積要件の上限引上げ(220㎡⇒240㎡) ④一定のマンションリフォーム工事を対象に追加	・3年間 ・30万円×2年 25万円×4年 ・最高160万円
平成5年10月改正 「緊急経済対策」に基づく改正 平5.10.1以降適用	①増改築の範囲拡大(模様替え、設備交換等) ②増改築の要件緩和(床面積上限の撤廃) ③既存住宅(木造)の築後年数要件緩和(10年以内⇒15年以内)	同 上
平成6年度改正	所得要件の引上げ(2,000万円⇒3,000万円)	同 上
平成7年度改正	①適用期限2年延長(平8.12.31まで) ②所得要件の引下げ(3,000万円⇒2,000万円)	同 上

(3) 平成9年度税制改正

平成9年度税制改正においては、「わが国経済の状況を踏まえ、景気の足どりをより確かなものにする」との観点から、住宅取得促進税制について、短期的には住宅需要を刺激するため拡充する一方、従来から過大すぎると批判のあった減税規模を平成12年度までに段階的に縮減することとした。すなわち、年末残高1,000万円以下の部分の控除率とその控除期間の組合せにより、平成9、10年入居者については拡充し、平成11年入居者は従来

と同様とし、平成12、13年入居者は従来よりも縮減する制度にしたのである。

この段階的縮減措置は、【別表7】のとおりである。

【別表7】平成9年度改正における段階的縮減措置

年末残高	入居年		平成9年入居者		平成10年入居者	
	1~3年目	4~6年目	1、2年目	3~6年目	1、2年目	3~6年目
1,000万円以下	2.0%	1.0%	2.0%	1.0%	2.0%	1.0%
1,000万円超 2,000万円以下	1.0%		1.0%		1.0%	
2,000万円超 3,000万円以下	0.5%		0.5%		0.5%	
各年控除限度額	35万円	25万円	35万円	25万円	35万円	25万円
合計	180万円			170万円		

年末残高	入居年		平成11年入居者		平成12、13年入居者	
	1、2年目	3~6年目	1、2年目	3~6年目	全期間(6年間)	
1,000万円以下	1.5%	1.0%			1.0%	
1,000万円超 2,000万円以下	1.0%				1.0%	
2,000万円超 3,000万円以下	0.5%				0.5%	
各年控除限度額	30万円	25万円			25万円	
合計	160万円			150万円		

(4) 経済対策により縮減を延期

しかし、この段階的縮減方式は、早くも、翌年の平成10年度税制改正で延期されることとなった。

わが国の税制改正の歴史の中で、いったん実施すると決められた制度が、その後短期間のうちに先延ばしされるのは前例がないわけではないが、<sup>(注11)</sup>これほど極端な例も珍しい。

まず、平成10年度の通常の税制改正で、所得要件が3,000万円以下に引き上げられた。

この平成10年度税制改正が成立した直後の同年4月には、「総合経済対策」が閣議決定され、それに基づく改正が同年5月に行われた。この改正によって、本来、平成10年以降から実施されるはずであった控除率の段階的縮減を、それぞれ1年ずつ先延ばしすることとした。

つまり、平成10年入居者については平成9年入居と同様とし、平成11年入居者については、平成9年度税制改正時における平成10年入居者と同様とし、平成12年入居者については、同じく平成9年度税制改正時における平成11年入居者と同様の控除率としたのである。

結局、平成9年度税制改正によって、「いったん拡充した後に縮減する」はずであったものが、拡充部分だけが実施され、縮減部分は延期となったわけである。

以上、平成9年度改正から平成10年5月に行われた「総合経済対策」に基づく改正までの経緯を整理すれば【別表8】のとおりである。

【別表8】平成9年度改正から平成10年5月改正まで

改正年度	改正内容	控除期間・限度額
平成9年度改正	①1,000万円以下の控除率の引上げ ②平成10年以降の段階的縮減措置 平成10年入居者 170万円 平成11年入居者 160万円 平成12、13年入居者 150万円	・6年間 ・35万円/年 ~25万円/年 ・最高180万円 ~150万円
平成10年度改正	所得要件の引上げ(2,000万円⇒3,000万円)	同上
平成10年10月改正	控除率の段階的縮減を1年延期 平成10年入居者(170万円⇒180万円) 平成11年入居者(160万円⇒170万円) 平成12年入居者(150万円⇒160万円)	同上

そして、いよいよ段階的縮減が始まろうとする平成11年を目前にして、平成11年度税制改正において抜本的な改正が行われ、制度全体がまったく別のものといつてよいほどの変貌を遂げることとなるのであるが、それについては、次号で記述することとする。

(文責 大柿晏己)

【参考】昭和61年度の税制改正(内国税関係)による増減収見込額

改正事項	(単位:億円)	
	平年度	初年度
1 住宅減税		
(1) 住宅取得促進税制の拡充	△ 300	△ 370
(2) 住宅取得資金の贈与を受けた場合の贈与税額の計算の特例の拡充	△ 20	△ 20
計	△ 320	△ 390
2 民間活力導入等		
(1) 民間活力関連施設に係る特別償却制度の創設	△ 10	△ 10
(2) 投資促進税制の拡充等	△ 20	△ 20
計	△ 30	△ 30
3 租税特別措置の整理合理化等		
(1) 価格変動準備金制度の廃止	130	60
(2) 法人の特定の資産の買換え等の場合の課税の特例制度の縮減	430	340
(3) その他	△ 20	0
計	540	400
4 法人税の欠損金の繰越控除制度の適用の一部停止	—	2,230
5 たばこ消費税の引上げ	1,350	1,200
合計	1,540	3,410

(「昭和61年度税制改正の要綱(別表)」昭和61年1月14日閣議決定)

(注11) 市街化区域農地の宅地並み課税などはその典型例である。