

研究ノート

社会保障・税の一体改革と住宅土地税制

荒井 俊行

I : 総論

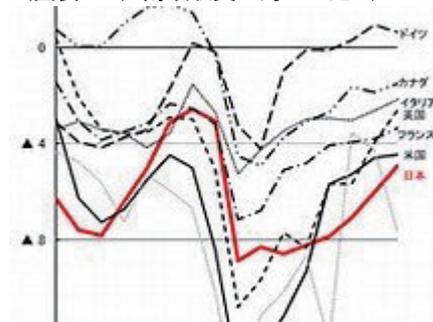
(はじめに)

政府は、2016年12月22日に閣議決定された2017年度予算案において、一般歳出と呼ばれる政策経費の伸びを5,300億円に抑制し、新規国債の増発をかるうじて免れた(図表1-1)。歳出抑制に最も大きな効果を発揮したのは、夏の概算要求時点から0.5%引き下げたことにより、過去最低の1.1%の想定利回りにとどまった国債の利払い費約5,000億円の削減だった。財務省は国債の想定利回りを1.1%に下げた理由のひとつに、日本銀行が金利が過度に上昇した場合、国債の購入増額などを通じて長期金利をゼロ%程度に誘導する一昨年9月の金融緩和の新しい枠組み「長短金利操作付量的・質的金融緩和政策」が採用されたことをあげている。しかし、1月20日に就任したトランプ米国大統領により実施が確実視されている大規模な法人税・所得税減税及び今後10年間で1兆ドルに及ぶインフラ投資政策は金利上昇リスクを高めると言われており、金融緩和の継続により国債利払い費を低額に維持し2020年に財政収支バランスを回復したいとする政府の目標の実現は予断を許さない状況である。今回は財政赤字を削減するために不可欠な歳入増の強化をめぐる動きを概観する中で、断片的な記述にとどまるが、関係する住宅土地税制にどのような影響が及ぶのかについて考えてみたい。

(図表1-1) 新規国債発行額の推移(当初ベース)

24年度	442,440億円
25年度	428,610億円
26年度	412,500億円
27年度	368,680億円
28年度	344,320億円
29年度(予算案)	343,698億円

(図表1-2) 財政収支の対GDP比(2001~2016年度)



(注) 財務省ホームページ資料による。

(財政赤字とドーマーの命題)

上記の図表(1-2)においては、日本の財政収支の対GDP比の赤字はマイナス5%に近い水準であり、主要国の中で最悪の水準であることが示されている。ここで、この数字の持つ意味を明らかにするために、国債の債務残高に関する有名なドーマーの命題について一言しておくことにしよう。ドーマーの命題とは、「名目GDP成長率が一定の経済で、財政赤字を出し続けても、財政赤字の対GDP比を一定に保てば、対GDP比の債務残高は発散することはない、一定値に収束する」というものである。いま、対GDP比の財政赤字を q 、名目GDP成長率を n とすると、対GDP比の債務残高の収束値 α は、 $\alpha = q/n$ になるというものである。

例えば、最近の実績値を踏まえて、名目の GDP 成長率 n が 1%、財政赤字の GDP 比 q を 5% とすると、債務残高の GDP 比 α の収束値は $q/n=500\%$ となる。日本の名目 GDP 500 兆円を前提に考えれば、債務残高は 2,500 兆円に収束することを意味する。別の例を挙げると、名目 GDP 成長率を 1% 程度、債務残高の水準を現在と同程度の対 GDP 比 200% 程度 (約 1,000 兆円) に留めようとすれば、財政赤字の GDP 比を 2% 程度 (現在は 5% 程度)、すなわち財政赤字を今よりも GDP の 3% に相当する 15 兆円程度を改善しなければならない。これは、歳出額を 10 年前の 2009 年度当初予算額の 82 兆円のレベルに戻すか、消費税率を 15% 程度まで今よりも 6% 程度引き上げるか、あるいはその両者を組み合わせた対策を講じなければならないことを意味する。いずれも実現が至難の課題であろう。

なお、ここで名目 GDP 成長率をゼロと仮定すると、ドーマーの命題は、財政赤字が少しでも存在すれば債務残高 (対 GDP) の収束値は無限大になることを示しており、財政は破綻たんすることになる。この意味で、ドーマーの命題は、財政再建にとって、成長戦略がいかに重要であるかを改めて示唆するものである。

以下では、先ず、政府の考える将来に対する税制像が最もよく示されていると思われる平成 27 年 11 月 13 日に公表された、政府税制調査会の「経済社会の構造変化を踏まえた税制の在り方に関する論点整理」(以下「論点整理」という。)を参考にしながら、今回は、消費税、法人課税¹については、既に大きな改革の方向性が示され、それらの取り組みを着実に進めることが当面の課題になることから、これまで必ずしも将来の方向性が明確ではなかった個人所得課税及び平成 27 年 1 月に施

行された資産課税の中心をなす改正相続税法を補完する贈与税の役割について、主として歳入構造の強化という視点からの課題を見ておくことにしたい²。

(国民負担率の推移と動向)

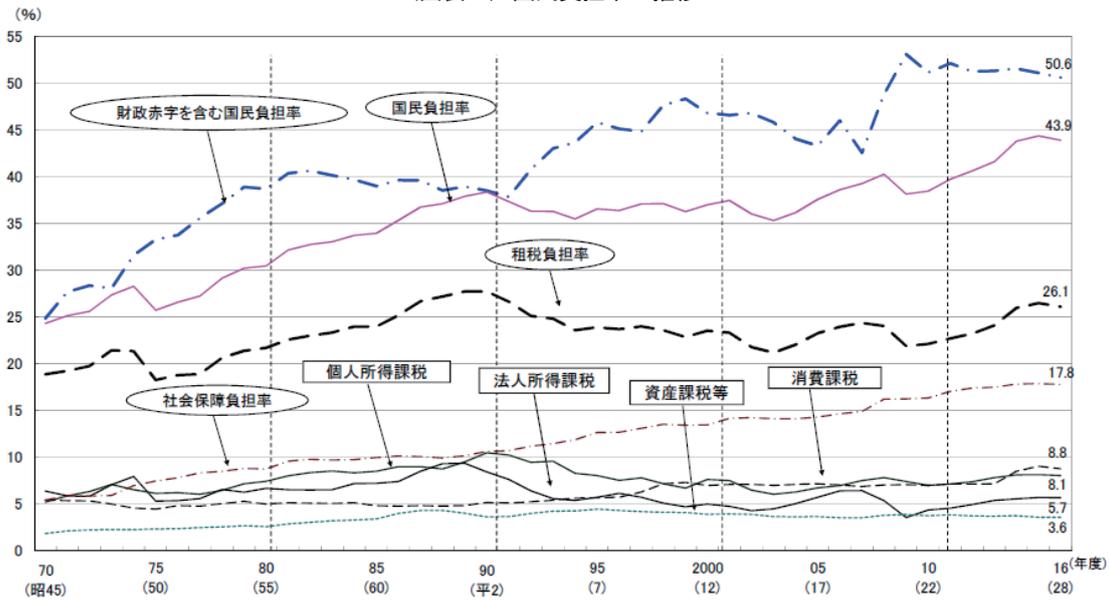
税収構造の検討にあたって重要なのは現在の国民負担率の推移と動向を確認しておくことである。国民負担率とは、租税負担率と社会保障負担率との合計であり、前者はさらに、個人所得課税、法人所得課税、消費課税及び資産課税等に大きく区分され、それぞれの対国民所得比の負担率は図表 2 のとおりである。これを見ると、消費課税が強化され、法人所得課税は企業の稼ぐ力の向上を後押しすべく、実効税率が今後数年間を掛けて 20% 台後半へと引き下げが推進される中、個人所得課税と資産課税は総じてほぼ横ばい傾向で推移しており、これらの税の今後の在り方について、論点整理は「個人所得課税及び資産課税において、税負担の累進性を高めることで低所得層の負担軽減を図り、再分配機能を果たす重要性が増している」と指摘し、高額所得層への増税を示唆している。

また、租税ではないが、国民負担率の中でウエイトを高めている社会保障負担率の増大への対応が課題であり、論点整理においては、社会保障給付に充てられる社会保険料が一定所得で頭打ちとされる制度設計とされているため、社会保険料の負担構造が、所得が高い者ほど負担率が低くなる逆進性を有していると指摘されている。この結果、最近では、一般会計からの年間 1 兆円の補てんが必要になり、財政収支を大きく圧迫する原因になっている。

¹ 平成 28 年 4 月 1 日以降に開始する事業年度から、法人税の税率が段階的に引き下げになり、これにより法人税に法人事業税及び法人住民税を加えた法人実効税率は 32.11% から 28 年度 29.97%、30 年度に 29.74% と 20% 台となる。なお主要国では、米国 40.75%、ドイツは日本とほぼ同レベルの 29.66%、中国 25.0%、イギリス 20.0%、シンガポール 17.0%、である。なお中小企業 (資本金 1 億円以下) は特例により、所得 800 万円までは税率が 15% に軽減されている。

² 論点整理では、今後の相続税の在り方については、「①この四半世紀の間の経済社会の構造変化の中で、平成 25 年度税制改正が企図した、資産再分配機能の回復という所期の目的が果たされたか、②将来の人口動態の変化等を見据えた上で、資産格差が次世代における機会格差につながらないよう、資産再分配機能が適切に確保されるか、との観点から、平成 25 年度税制改正の影響をよく見極めながら、検討していくことが必要である」とされている。

(図表 2) 国民負担率の推移



(注)

1. 政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制の在り方に関する論点整理」(平成 27 年 11 月 13 日) より引用。2014 年度までは実績、2015 年度は実績見込み、2016 年度は見通しである。
2. 租税負担率は国税及び地方税の合計の数値である。また、所得課税には資産性所得に対する課税を含む。社会保障負担率は年金や医療保険、介護保険などの社会保障負担の国民所得に対する比率
3. 財政赤字を含む国民負担率のうち財政赤字の計数は、国及び地方の財政収支の赤字であり、一時的な特殊要因を除いた数値。具体的には、1998 年度は国鉄長期債務及び国有林野累積債務、2006 年度、2008 年度、2009 年度、2010 年度及び 2011 年度は財政投融资特別会計財政融資資金勘定 (2006 年度においては財政融資資金特別会計) から国債整理基金特別会計または一般会計への繰入れ、2008 年度は日本高速道路保有・債務返済機構債務の一般会計承継、2011 年度は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構から一般会計への繰入れ等を除いている。
4. 1980 年度以降は 93SNA に基づく計数であり、1979 年度以前は 68SNA に基づく計数である。ただし、租税負担に関する計数は租税収入ベースであり、SNA ベースとは異なる。

(参考) 国民負担率及び租税負担率の推移 (対国民所得) (単位: %)

	1970	1980	1990	2000	2010	2016
国民負担率	24.3	30.5	38.4	37.0	38.5	43.9
租税負担率	18.9	21.7	27.7	23.5	22.1	26.1
社会保障負担率	5.4	8.8	10.6	13.5	16.3	17.8
個人所得課税	5.2	7.4	10.5	7.6	7.0	8.1
法人所得課税	6.4	6.7	8.4	5.0	4.4	5.7
消費課税	5.4	5.0	5.2	7.0	7.0	8.8
資産課税等	1.8	2.6	3.6	3.9	3.8	3.6

(注) 政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制の在り方に関する論点整理」(平成 27 年 11 月 13 日) より引用

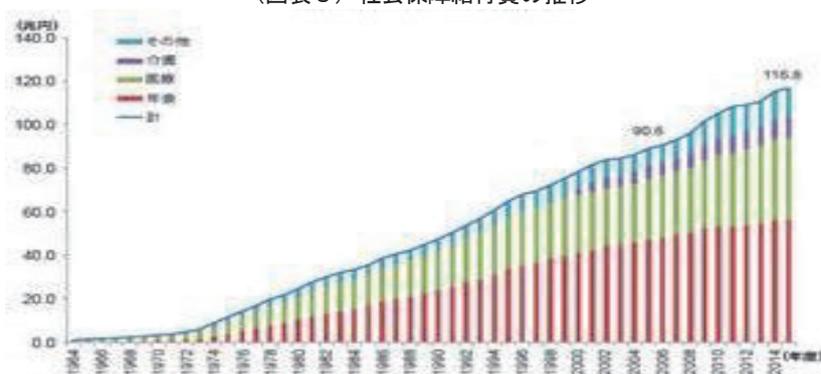
以下ではまず、ここ 10 年間、毎年 2.5 兆円ずつ増加し、国民負担率の上昇の主因となっている社会保障給付費の動向及びその抑制方策に触れた上で、次いで、住宅土地税制との関連が深い個人所得課税および資産課税中、相続税の補完税とされる贈与税の順に現状と課題をみておくことにする。

II : 社会保障給付

(社会保障給付費の現状と課題)

図表 3 は 1964 年度以降 2014 年度までの 50 年間にわたる社会保障給付費の推移を長期的に見たものである。年金、医療、介護、その他の項目がいずれも一貫して増加し続けており、最近下振れの指標を示す経済統計が多くなる中で、これはすべ

(図表3) 社会保障給付費の推移



(注) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計(平成25年)」による。

ての項目が増加するのは非常に珍しい例である。

次に最新の2016年度(平成28年度)予算ベースの社会保障給付費について、その使途項目を内訳に見ると、社会保障給付費総額118兆円(100%)のうち、年金57兆円(48%)、医療38兆円(32%)、介護10兆円(8%)、その他(子供・子育て等)が14兆円(12%)である。給付費の財源内訳を見ると、社会保険料66兆円(56%)、税収及び国債発行により賄われる社会保障関係費等の国費負担が32兆円(27%)、地方税等負担が13兆円(11%)、その他積立金の運用収入等が7兆円(6%)である(図表4)。

関係者の間では、社会保障関係給付費が消費税率1%分に相当する毎年2.5兆円ずつ増加する中で、社会保険料収入は、先に述べたとおり、逆進性を持った課税構造であるために³伸び悩んでいることに加え、勤労者世帯の所得の低下や現役世代数の減少等により既に10年近くにわたり頭打ちになっている結果、国の一般会計歳出項目であ

³ 社会保険料収入は健康保険料収入、介護保険料収入、厚生年金保険料収入、雇用保険料収入、労災保険料収入の5つからなり、労災保険料収入を除き、被保険者である個人の負担があるが、原則としてその負担は報酬に比例するものの、例えば厚生年金保険料の課税標準となる標準報酬月額などは高所得者でも、月額62万円と定められているなど、最高限度額が設けられているため、保険料収入が頭打ちになる。このほか、公的年金をめぐっては「公的年金等所得控除」と「給与所得控除」とが二重控除になっているという指摘、高齢者の遺族年金は所得税が非課税の上に、社会保険料の賦課も免れているという指摘など、課税上の不公平性を問題視する意見がある。

る社会保障関係費が毎年1兆円規模で増大し、しかもその多くが国債発行により賄われていることが知られている。

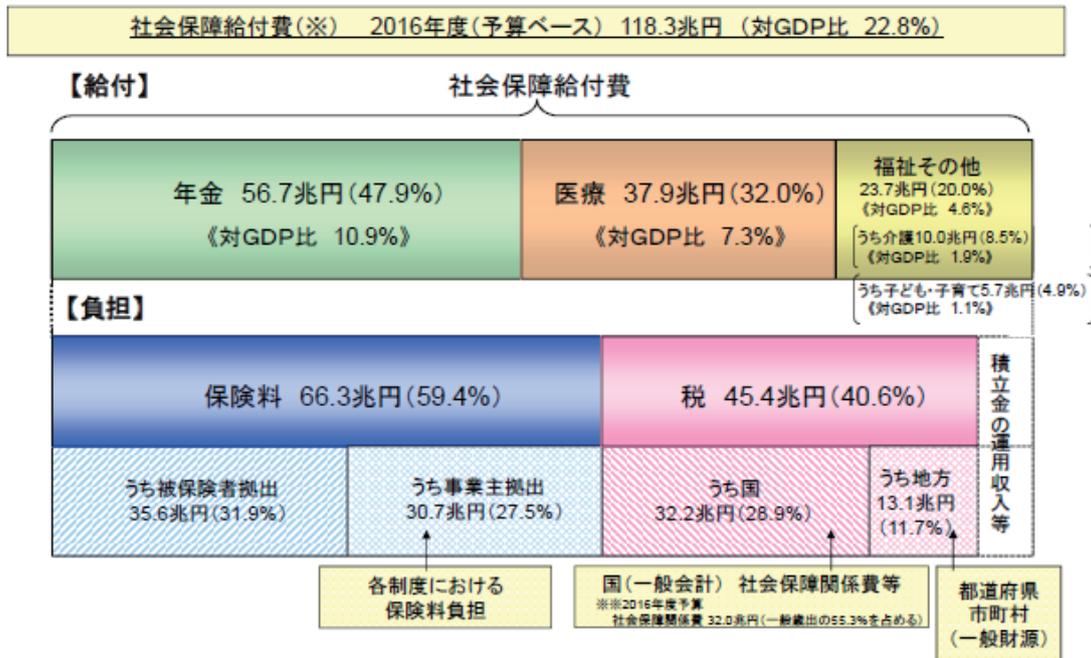
現在、社会保障給付費の最大の支出項目である年金の給付額は年間57兆円ほどであり、この歳出額を削減するために、最も有力な対策としてしばしば指摘されるのが、欧州で先行している年金支給開

始年齢の繰り下げであり(図表5)、これにより、現在、一人あたりの平均年数を、65歳の受給開始から日本人全体の平均寿命である85歳までの20年間から、定年制・再雇用期間の延長等の高齢者の働きやすい就業環境の整備に合わせて、給付開始年齢を70歳程度にまで引き上げることにより、現在の支給期間概ね20年のうち、4分の1に相当する5年分の支給額10兆円強を節約できる計算になる。

なお、このような高齢者雇用の促進を円滑に進めるには、厚生年金保険に加入し、働きながら老齢厚生年金をもらう場合に、比較的所得の多い高齢者の年金支給額を減額する仕組みになっている現在の就業抑制効果を持つ在職老齢年金制度(老齢基礎年金は対象外)を見直し、就業奨励的なものに変えることが必要であると考えられる。理由は、この制度は、60歳以上65歳以下と、65歳超の場合で多少違いがあるものの、①年金の基本月額(定額部分を含む年金額を12か月で除した額)と②総報酬月額相当額(毎月の賃金(標準報酬月額+1年間の賞与(標準賞与額)の合計を12か月で除した額)の合計額が28万円を超えると、超えた程度に応じて、給与所得に約5割の所得税を課するに等しい制度となっているため、結果としてその分の年金支給が停止され、高齢者の就業意欲を削ぐものだからである。

この仕組みは、高齢者の所得の内、給与を冷遇する一方、高額所得者が多く得ていると言われる利子配当所得(原則は2割の申告分離課税)はい

(図表4) 社会保障の給付と負担の現状 (2016年度予算ベース)



※ 社会保障給付の財源としてはこの他に資産収入などがある。

(注) 厚生労働省資料による。

(図表5) OECD加盟国の年金支給開始年齢

70歳	オーストラリア	65歳	カナダ、日本、韓国など16か国
69歳	デンマーク、イタリア	63歳	スベロニア
68歳	チェコ、アイルランド、英国	62歳	フランス、スロバキア
67歳	ドイツ、スペイン、米国など7か国	60歳	ルクセンブルク

(注) 厚生労働省調べによる。

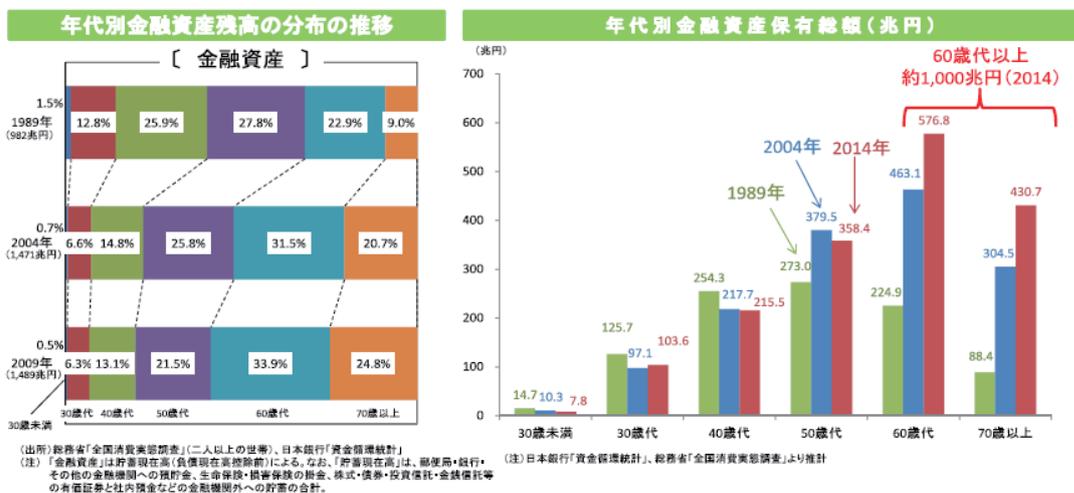
くら多くても年金の減額対象にはならないという意味で課税の公平性を害するという問題があり、以下に述べる、今回の論点整理における個人所得課税の累進構造の強化とも矛盾するものである。

なお、平成29年度予算政府案において、70歳以上の高額療養費について、現役並みの所得者について負担上限額を引き上げるなどの医療・介護制度に係る数々の負担適正化措置が提案されているが、月額25万円の高額療養費の高い自己負担を求める所得水準の線引きが、前年の所得を基準とした地方住民税により行われており、仮に、高齢者が就業をやめた直後に大きな病気になったとすると、離職後、当年分の所得が少ない中で、前年所得に基づいて、意図しない大きな医療費の自己負担を負うというリスクがあるため、高齢者が高

齢時の就業に対して慎重にならざるを得ないという問題もある。

いずれにしても、社会保障給付の受益と負担のアンバランスはもはや、終末期医療の抜本的な見直しや認知症予防治療の確立等が実現しない限り、将来的にも均衡する見通しが立たない大きなものであり、しかも年々、状況はさらに悪化の一途を辿ることが確実なのであるから、早期に、欧米が既来实现している支給開始年齢の引き上げに日本も着手するだけではなく、15%以上の消費税率の適用がマーストリヒト条約に示されたEU加盟の条件であることを想起すると、安心安全な社会保障給付を実現するために、平成31年10月に予定されている消費税の10%への引き上げは避けてはならない現実のように感じられる(図表5)。

(図表6)



Ⅲ：個人所得課税

(1) 概論

(個人所得課税の課税ベースを巡る課題)

個人所得課税を考える際に第一に認識すべきは、この四半世紀の間に、人口減少や経済のグローバル化が進展する中で、働き方や家族の在り方、所得・資産の分布等の面で無視しえない大きな構造変化が生じたことである。年代別の金融資産残高を見ると、この20年のうちに60歳代以上の世帯の資産保有割合はほぼ倍増し、足元では個人金融資産1,700兆円のうち、60歳代以上の世帯が約6割(1,000兆円)の資産を保有している(図表6)。

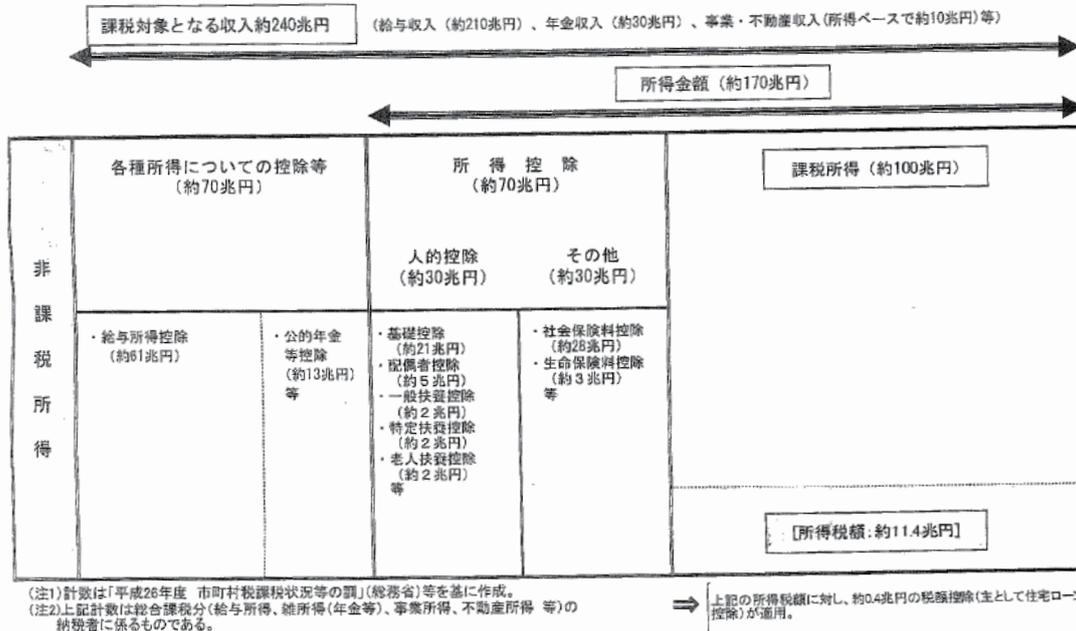
第二は、個人所得の課税ベースが所得控除により相当小さくなっていることである。財務省が政府税制調査会に提出した資料によると、平成26年では、個人所得税の総合課税の課税対象となる収入は約240兆円(内訳は給与収入210兆円、年金収入30兆円、事業・不動産等収入10兆円、その他の利子、配当、譲渡、山林、退職は分離所得課税の場合がある)であり、ここからの各種所得からの所得控除が約70兆円、人的控除が約30兆円、その他の控除(社会保険料控除及び生命保険料控除等)が約40兆円、差し引くと課税所得は約100兆円となる。これに対する所得税額は約10%に相当する11.4兆円となっていて、さらに、この

所得税額から、所得税額控除として主として住宅ローンによる0.4兆円が生じている。最終的に、個人の総合課税所得の対象収入金額240兆円に対する所得税額は11兆円であり、その割合は4.6%に過ぎない(図表7)。

(所得控除と税額控除)

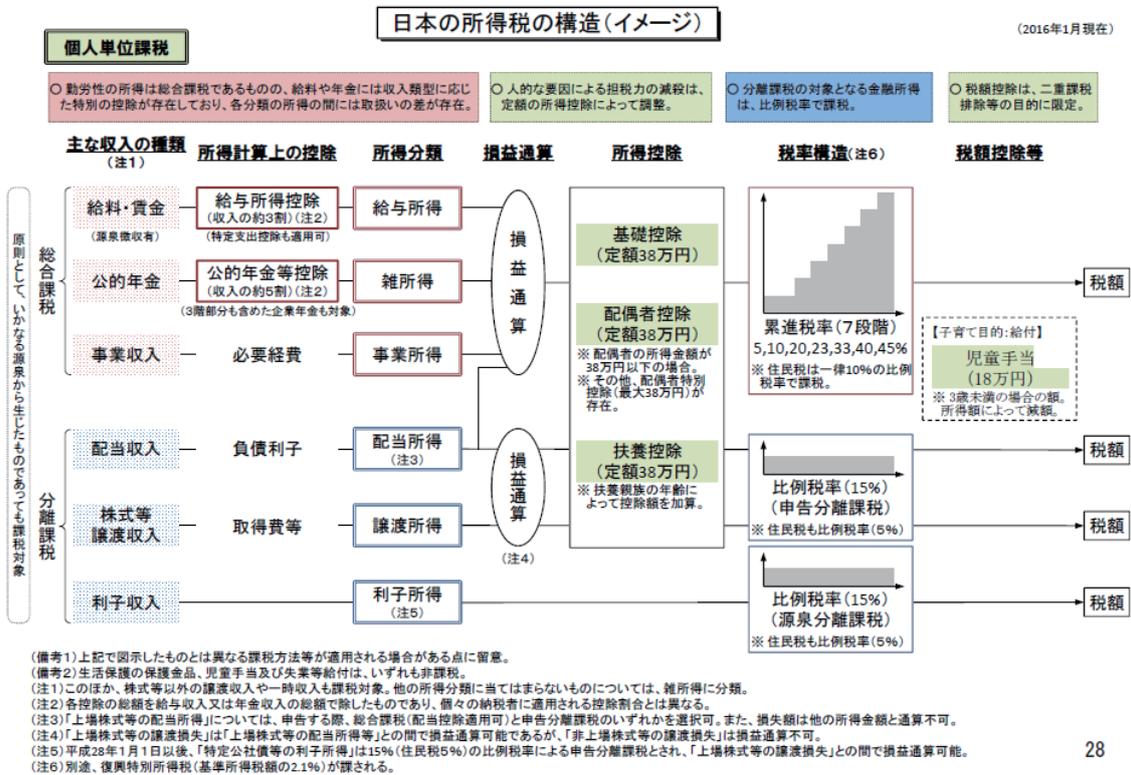
以上のように、個人所得課税は、収入を10種類に分類し、給与所得控除と公的年金等控除という「所得の種類に応じた控除」と基礎控除、配偶者控除、扶養控除等の「人的事情を考慮した控除」とを差し引いた課税所得を算出し、この課税所得に5%~45%までの7段階の税率を掛けて税額計算が行われているが、論点整理では現在の所得税の課税構造について、「所得控除方式を採用している控除を見直し、税負担の累進構造を高めることを通じて、低所得層の負担軽減を図っていくことを中心に検討すべきである」と指摘している(図表8)。すなわち、日本では年間に認められる所得控除金額が総計で70兆円にも達するために、いくら所得税の累進税率が高くとも、実際の税負担が小さくなってしまおうという問題が是正する必要があるとの指摘である。同様の視点から、東洋経済合併特集号「混迷の時代を読む」(2016年12月31日から2017年1月7日)の「所得税改革が引き続

(図表7) 所得税の課税ベースと諸控除 (総合課税分)



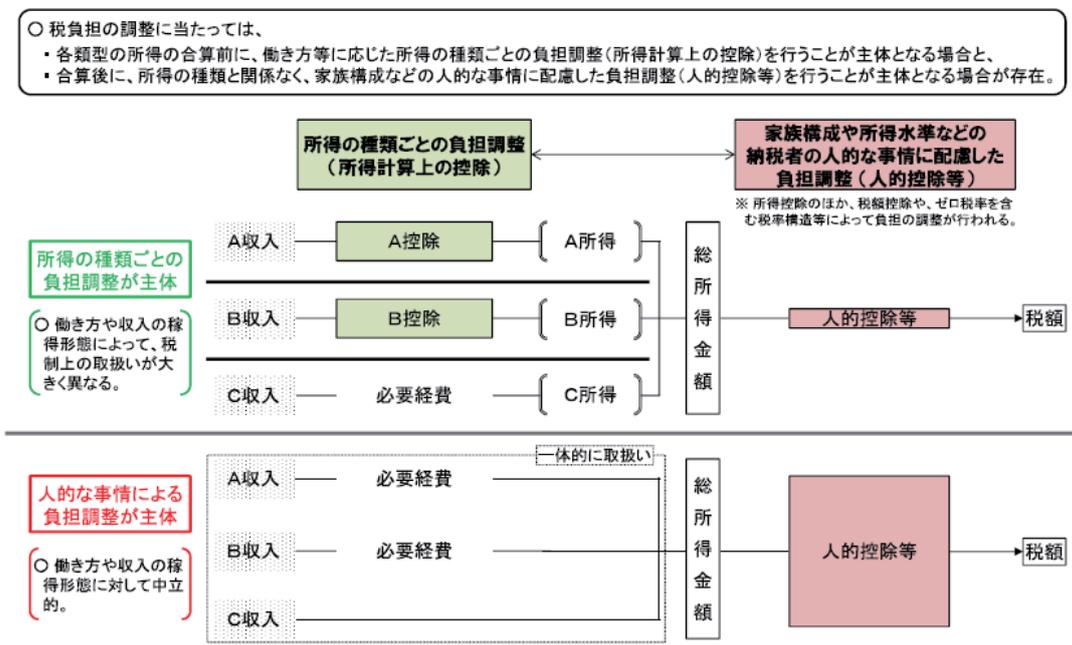
(注) 財務省が政府税制調査会に提出した資料を紹介した慶応義塾大学教授土居丈朗氏の資料「日本の税制改革と財政健全化の行方」(2016年7月22日)による。

(図表8)



(注) 政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制の在り方に関する論点整理」(平成27年11月13日)より引用

(図表9) 税負担の調整のあり方 (イメージ)



(注) 政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制の在り方に関する論点整理」(平成 27 年 11 月 13 日) より引用

き焦点」という記事でも、「所得控除が累次に拡充してきた結果、課税ベースが狭められ、所得税の所得再分配機能が低下している。就労促進と所得再分配機能の回復の観点から所得税制を抜本的に改革すべきである」とする昨年6月の日本税理士会連合会の提言が紹介されている。

これを受けて、論点整理が示している対策の一つが、所得計算上の負担調整を減らし、これまでの所得控除の伸びほどには拡充されてこなかった、家族構成や所得水準などの人的な事情を考慮した負担控除の機能強化である。論点整理では、「働き方の違いによって不利に扱われることのない中立性の確保をめざし、(各種所得を一体的に扱い、所得控除を整理し、)家族構成などの人的な事情に応じた負担調整を行う人的控除の役割を高める方向で控除全体の在り方を検討していくべき」と指摘されている(図表9)。昨年来の配偶者控除の廃止とそこから生じた財源を直接、子育て支援等の充実に回そうという議論もこの議論のおおきな一環であると見ることができる。

第二の対策は、所得控除を税額控除に切り替えることである。現行の所得控除制度は高額所得者

ほど税負担効果が大きくなり、同じ10万円の所得控除に対し、所得控除による税負担軽減は直面する限界税率が高い高額所得者ほど大きくなる。そこで、論点整理では、明示的に記載はされていないが、諸外国の制度等も参考にしながら、所得控除方式を見直し、減免の垂直的公平性が確保され、結果として減収分の減少にも寄与する税負担減免効果が所得の多寡を問わず同じになる税額控除方式の採用が示唆されている。

これに関連して、以下では住宅土地税制において、代表的な所得控除制度である「居住用財産に係る3,000万円特別控除制度」及び代表的な税額控除制度である「住宅ローン所得控除制度」を取り上げ、論点整理との関係で現状と課題について考えてみることにする。

(2) 居住用財産に係る3,000万円の特別所得控除 (住宅土地税制における代表的な所得控除制度—居住用財産に係る3,000万円の特別控除(特に空き家等に係る譲渡所得の特別控除)制度について)

住宅土地税制における代表的な所得控除制度として、居住用財産の譲渡にかかる3,000万円の特

(図表 10) 空き家が生ずる過半の要因である相続に由来する古い家（除却後の敷地を含む。）の有効利用を促進するとともに、空家の発生を抑制するため、相続の直前において、被相続人の居住の用に供されていた家屋等の譲渡について 3,000 万円の特別控除を認める特例（平成 28 年度税制改正において創設）

対象家屋	被相続人居住用家屋（昭和 56 年 5 月 31 日以前に建築された家屋（区分所有建築物を除く。）であつて、相続開始の直前において被相続人の居住の用に供されていた家屋（被相続人以外に居住をしていた者がいなかったもの）及びその相続の開始の直前において、被相続人居住用家屋の敷地の用に供されていた土地等
譲渡の要件	①又は②かつ、③及び④の譲渡の要件を満たすもの ①被相続人居住家屋の譲渡又は被相続人の居住用家屋とともにするその敷地の用に供されている土地等の譲渡で、 イ：相続の時から譲渡の時まで事業の用、貸付の用又は居住の用に供されていたことがないこと ロ：譲渡の時に地震に対する安全性に係る規定又はこれに準ずる基準に適合するものであること ②被相続人居住用家屋（相続の時から除却の時まで、事業の用、貸付の用又は居住の用に供されていたことがないものに限る。）の除却をした後におけるその敷地の用に供されていた土地等の譲渡で、相続の時から譲渡の時まで事業の用、貸付の用又は居住の用に供されていたことがないもの ③相続の時からその相続の開始があつた日以降 3 年を経過する日の属する年の 12 月 31 日までの間に譲渡したものであること ④譲渡の対価が 1 億円を超えるものを除く
期間	平成 28 年 4 月 1 日から平成 31 年 12 月 31 日までの間の譲渡
手続要件	確定申告書に、地方公共団体の長等の被相続人居住用家屋及び被相続人居住用家屋の敷地の用に供されていた土地等が上記の①又は②の要件を満たすことの確認をした旨を証する書類その他の書類を添付すること
特例内容	相続により対象家屋等を取得した個人について、居住用財産の譲渡所得の 3,000 万円の特別控除が認められる。

- (注) 1. 「相続税の取得費加算の特例」（かかった相続税の一部を相続税納付のために売却した土地取得費に加算できる特例）と上記 3000 万円控除は併用できない。居住用財産についての譲渡所得の他の特例とは重複適用ができる。
2. 例えば、29 年に 8000 万円の敷地を譲渡して特例の適用を受け、30 年に 3000 万円の敷地を譲渡して上記特例を申請すると、譲渡の対価が 1 億円を超えるので、29 年分の特例について、30 年分の譲渡をした日から 4 月を経過する日までに、29 年分の所得税について修正申告を行い、特例の適用を返上する必要があるが生ずる。この場合は期限内申告と扱われるが、修正申告がないと税務署長が更正手続を行う。

別控除制度がある。これは、個人が自己の居住用財産を譲渡した場合に、通常は新たに居住用財産を取得する必要があることから、その譲渡者の担税力を考慮して認められる特別の優遇措置である。論点整理に示されていたように、所得控除を縮小する方向で課税の公平化を図る流れが台頭する中で、平成 28 年度税制改正においては、相続した一定の空家等に係る譲渡所得について、論点整理の基本的な考え方に逆行するともいえる 3,000 万円特別控除制度が創設された。これは、厳密な意味では居住用財産の譲渡人とは言えない相続人が、かつて被相続人の所有・居住していた空き家及び空き地を相続の上、これを譲渡した場合にも居住用財産に係る 3,000 万円の特別控除制度の適用が

拡張されるもので、これまでの枠組みを一步踏み出すものと言えよう。

（居住用財産の譲渡にかかる 3,000 万円の特別控除制度の課題）

空き家及び空き地対策に係る総合的な政策の枠組みが必ずしも十分に整っていない現段階で、本所得控除優遇措置が先行的に創設・実施されたことは、空き家及び空き地対策における譲渡所得税制の果たす役割の緊急性、有効性が強く認識された結果であるとして評価すべき一面がある一方、他方では、本所得控除優遇措置は、税負担の公平性を超える公益性を認める大きな恩典であるだけに、空き家及び空き地の買取主体の有効利用が要

件とされていないことの是非等の課題が残されたように思われる(図表10)。この特例が適用される約3年間(平成28年4月から平成31年12月)の間に、空家及び空き地に係る対策を総合的に整備し、税制がそれを補完するという住宅土地政策税制本来の姿が実現できるよう努力すべきであろう。

なお、本特例に買取側の要件を設けない場合、相続により生じた空家・空家を自益信託を用いて管理するようなことを想定すると、本特別控除制度の要件を満たせば、委託者兼受益者が受託者に空家・空家を信託して所有権を移し、受託者が信託財産を信託目的に従い譲渡したような場合に、受益者の譲渡所得とみなされる本件譲渡に3000万円控除が適用されることになろう。信託を用いた空家・空地の管理可能性を高めることにはなるが税制の仕切りとしてはいかがであろうか。

ところで、これまで時限的な特別優遇税制が採られる際には、特例措置のスクラップ&ビルドの原則が持ち出されるケースも少なくなかったことを踏まえると、現在のように個人所得課税の累進課税強化の視点が求められている状況の下では、居住用財産に係る3,000万円特別控除制度との選択適用が認められている居住用財産の買い換え特例制度の存置や、その際の譲渡居住用財産の売却額に係る要件等の見直しが俎上に上がる可能性が否定できないであろう。現実には、居住用財産の買い換え特例制度は過去に何度も改廃を繰り返してきた歴史がある。

細かい経緯は省略するが、昭和44年に、土地住宅の長期譲渡所得に10%の分離比例課税が導入されたこととの兼ね合いから、居住用財産の買い換え特例制度が昭和44年に廃止されている。その後、買い換え特例制度は、長期安定的な土地住宅税制の構築が目指された昭和57年に復活し、バブル経済が猛威を振るう中で、資産課税強化のため、昭和63年4月に再び廃止となり、バブル終息後の平成5年に再度復活するという目まぐるしい経緯を辿った。

また、居住用財産買い換え特例(保有期間10年超、

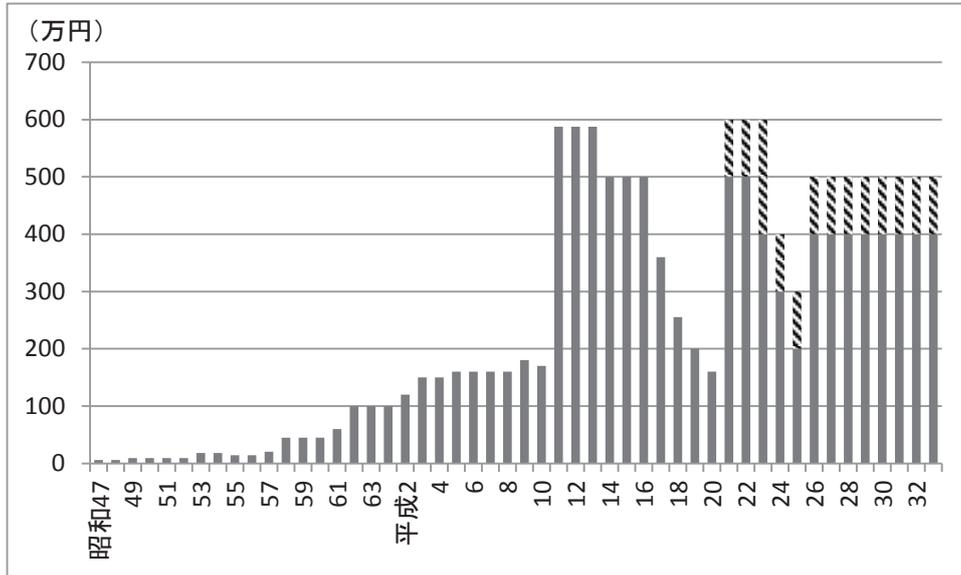
居住期間10年以上が条件)に係る譲渡財産の売却価額についても、平成22年前までは無制限であったが、平成22年1月以降23年12月までの譲渡については売却益が2億円以内、平成24年1月以降平成25年12月までの譲渡については1.5億円以内、平成26年1月以降の譲渡については1億円以内に限るなど、順次適用対象要件が厳しく絞り込まれてきている。

(3) 住宅ローン所得税額控除

(住宅土地税制における代表的な所得税額控除制度である住宅ローン税額控除制度について)

次に、住宅土地税制における代表的な所得税額控除制度である住宅ローン税額控除制度について見ておこう。これは、昭和47年度税制改正で創設された制度であるが、建設省の制度創設時の税制改正要望では、敷地を含む新築資金を金融機関等から借り入れた場合にその資金に係る当該年中の利子相当額を含む割賦償還金の一定額を所得から控除するという所得控除制度として検討されていた。しかし、その当時においても、所得控除が高額所得者に有利な仕組みであるとの批判もあったようであり、適用期間は47年1月から48年12月までの2年限り、控除期間は居住の用に供した年以降3年間以内、各年最大2万円の税額控除制度としてスタートを切った。住宅ローン減税制度について税額控除制度が採用されるに至った経緯については、土地総合研究所監修「土地総合研究」(2009年秋号)における佐藤和男、大柿安巳、高頭秀雄各氏の共著による論文「戦後住宅税制史(第2回)」において「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典となる点や、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ものと思われるが、残念ながら今では想像の域を出ない」と記述され、税額控除制度が採用された経緯については必ずしも明確にはならない旨が記述されている。

(図表 11) 住宅ローン減税の最高限度額の推移 (万円) (昭和 47 年から平成 33 年)



- (注) 1. 土地総合研究所調べによる。住宅ローン減税の税額控除の限度額は横軸の入居年により決まる。
 2. 斜線の上乗せ部分は長期優良住宅等の場合の税額控除の上乗せ分の特例である。
 3. 控除期間や控除率（ローン残高に対する控除対象額の割合）等は時期により差異がある。
 4. 各年の適用期間は原則1月1日から12月31日であるが、平成3年から平成8年の間は、適用期間が4月1日から翌年3月31日までとなっている。
 5. 平成13年のみ、6月30日の入居まで、平成12年の特例（税額控除限度額587.5万円）が適用され、7月1日以降の入居について平成13年の特例（税額控除限度額500万円）が適用される。
 6. 各年の税額控除期間は、昭和47年から昭和60年は3年、昭和61年から平成元年は5年、平成2年から平成10年は6年、平成11年から平成13年6月までは15年、平成13年7月から平成18年までは10年、平成19年から平成20年は10年または15年の選択制、平成21年以降は10年である。

(住宅ローン税額控除制度の変遷)

昭和47年度の制度創設後、住宅ローン税額控除制度は、ほぼ数年ごとに何らかの制度拡充が図られ、控除期間又は最大減税額の拡充が平成13年まで続いた。住宅ローン税額控除の最大適用期間について見れば、平成11年初から13年6月末までの入居には15年が、平成19年初～20年末までの入居には、10年または15年の選択期間が認められた時期があったことを除けば、控除適用期間は一貫して上限10年とされ、10年未満に縮減されることはなかったものの、税額控除の最高上限額については、住宅建設に期待される短期集中型の景気対策としての高い位置づけが次第に低下する中で、税額控除の最高上限額の縮減が図られたほか、入居時期が先に延びるにつれて段階的に税額控除の最高上限額が削減され、住宅建設の前倒し効果を狙うなどの措置が取られた時期もあったが、平成26年以降平成33年までを視野に入れた現在

の制度設計としては、控除期間10年、原則的な最高減税額400万円(長期優良住宅等については500万円)を維持する安定性の高い税額控除制度になっている(図表11)。

なお、新築住宅の取得に対する税額控除制度としてスタートした本制度は、昭和55年からは、床面積が50㎡以上等の一定の要件を満たす既存住宅の取得・購入が住宅ローン税額控除対象に加えられ、以下の通り、築後年数要件が、順次緩和されて、今日に至っている(図表12)。

更に、平成18年度税制改正において、住宅ローンの減税適用者について、所得税額から控除し切れなかった住宅ローン税額控除金額部分について、申告の上、翌年度の住民税額から減額する仕組みも導入されている(平成11～18年入居者は、上限9.75万円、平成21～31年6月入居までは上限13.65万円)。

(図表 12)

適用開始年次	住宅ローン税額控除が適用される既存住宅の建築後の年数要件		
	耐火構造	非耐火構造	耐震基準合致
昭和 55 年	10 年以内	10 年以内	
昭和 58 年	15 年以内	10 年以内	
平成 5 年	20 年以内	10 年以内	
平成 15 年	25 年以内	20 年以内	
平成 17 年	25 年以内	20 年以内	年数要件不要

(注) 土地総合研究所調べによる。

(住宅ローン税額控除制度の課題)

現行の住宅ローン税額控除制度による年間の税額控除額は財務省推計等によると、年間 4,000 億円程度の大きな金額に達していると推測され、適用対象となる一件あたりの年平均税額控除額を 20 万円程度と見ると、本制度の利用件数は 200 万件、各利用者が上限一杯の 10 年の利用を行うとすると、各年の新規利用開始件数は 20 万件程度と推計される。このように税収に対して大きな影響を持つ税制であるので、論点整理の所得控除から税額控除へという基本的な流れに沿う仕組みであるとは考えられるものの、個人所得課税の累進構造の強化という観点から見ると、今後、①税額控除額の最高上限額の在り方の再検討に加え、②現在でも年間の合計所得金額が 3,000 万円以下の所得層に、広く当該年次の住宅ローン税額控除制度の適用を認めていることの合理性、③住宅政策と住宅ローン税額控除制度との整合性の観点から、建築物省エネ法が平成 20 年には住宅にも適用される予定であることを踏まえ、長期優良住宅等に限らずに、床面積 50 m²以上 240 m²以下等の一定の要件を満たす持家全般に本制度を適用することの妥当性等が課題となって来よう。

IV：資産課税

(1) 概論

(論点整理に示された資産課税上の問題点)

資産課税である相続税・贈与税の税収は、バブル期に年間 3 兆円に達した時期があったが、その後、地価が長期にわたり下落を続ける中で、平成 22 年には 1 兆円近くにまで税収が減少し、27 年相

続分から基礎控除額が、「5,000 万円+1,000 万円×法定相続人数」から、「3,000 万円+600 万円×法定相続人数」へと引き下げられたことや限界税率がアップしたことから、相続税及び贈与税の税収が増加に転じ、平成 28 年現在では約 2 兆円にまで回復している。図表 13-2 には示されていないが、最近の国税庁の発表によると、2015 年に亡くなった 129 万人のうち財産が相続税の課税対象になった人数は前年比 84%増の約 10.3 万人（死亡者に対する比率は 8.0%で前年の 4.4%に比して 3.6%ポイント増）となった（図表 13-1、13-2）。

(贈与税に求められる 2 つの機能—相続税の補完による資産格差固定化の是正と世代間の円滑な資産移転—)

先に述べたとおり、この 20 年の間に、高齢者世帯ほど資産蓄積が進み、家計資産の偏在が顕著となっている一方、現役世代は世帯収入が減少し、所得の一部を貯蓄し資産形成を図る余地が狭くなっていると考えられることや、相続による相続税の課税時期が、被相続人の長寿化により後ろ倒しになり、相続人側の高齢化がこれに比例して進行するため、中年層、若年層への資産移転が行われにくくなっている。このため、論点整理においても、「世代間の円滑な資産移転の促進に果たす贈与税の役割がより強く期待される状況になっている」と指摘されている。

良く知られているように、贈与税には本来、①相続税を補完して世代間資産保有格差の固定化・拡大を抑制する役割がある一方、他面では、②格差の固定化・拡大を助長しない範囲で、円滑な世代間の資産移転の促進に資する役割も期待されている。ここで、前者の機能を贈与税の第一の機能（格差拡大防止機能）と呼ぶことにし、後者の機能を贈与税の第二の機能（資産移転促進機能）と呼ぶことにすれば、上記の論点整理の指摘は贈与税の第二の機能のより効果的な発揮を期待する指摘であるということになる。

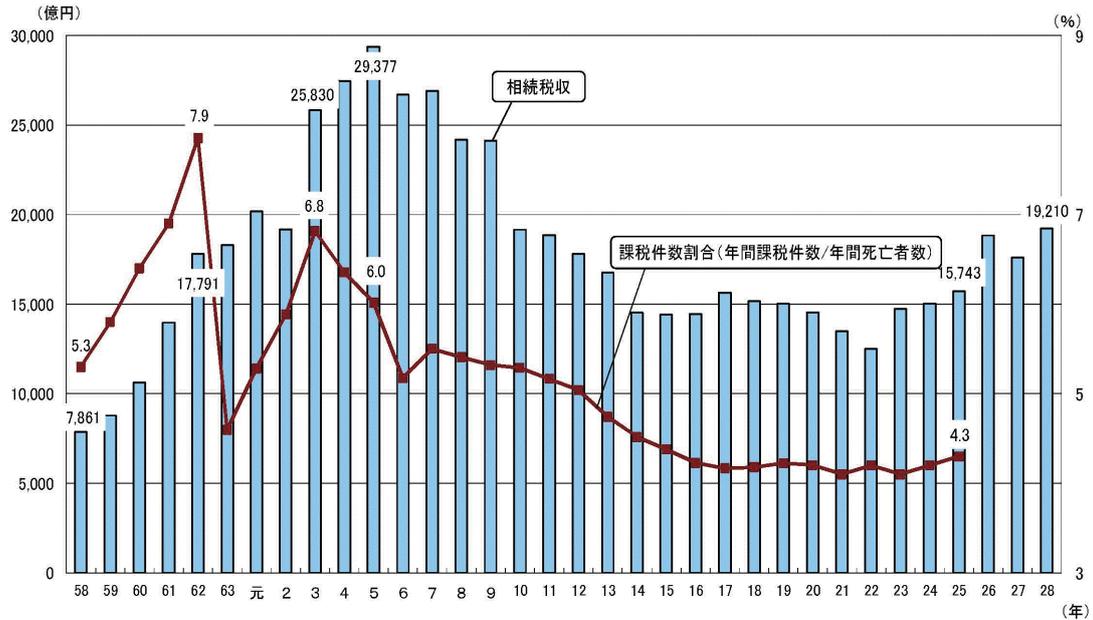
しかし、他方で、論点整理では、「今後高齢化が進む中で、死亡者数が増加する一方、出生率の低

(図表 13-1) 相続税課税の急増

暦年	①死亡件数(万人)	②相続税課税対象件数(万人)	③=②/①×100(%)
(イ) 2014年	127	5.6	4.4
(ロ) 2015年	129	10.3	8.0
(ロ) / (イ) (倍)	1.015	1.84	1.82

(注) 国税庁資料により土地総合研究所が作成。

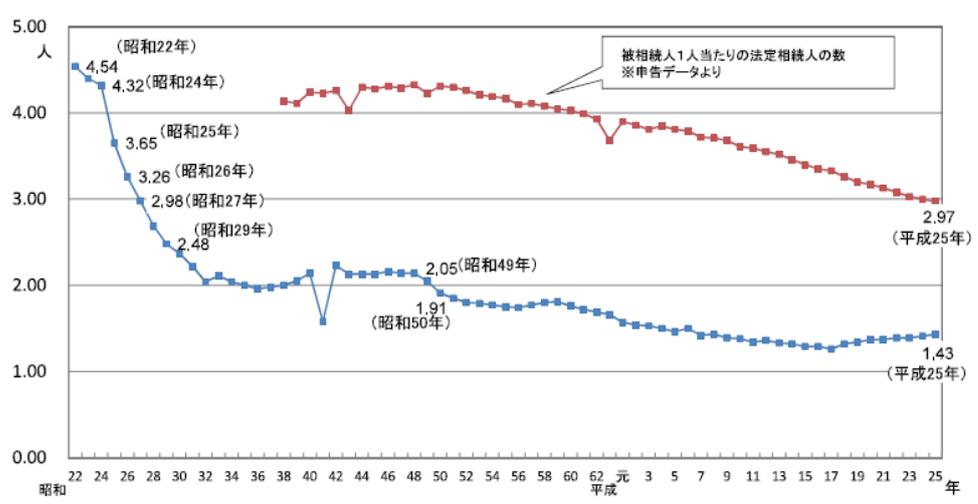
(図表 13-2) 相続税の課税件数割合及び相続税・贈与税収入の動向



(注) 政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制の在り方に関する論点整理」(平成27年11月13日)より引用

(図表 14) 合計特殊出生率及び法定相続人の数の推移

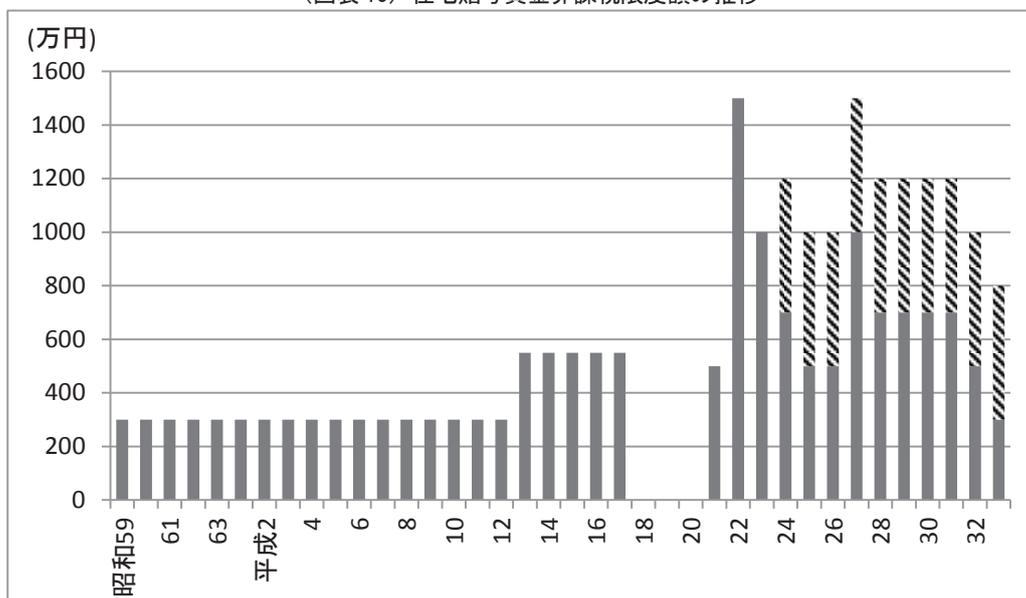
○ 少子化の進展により、被相続人1人当たりの平均法定相続人の数は2.97人に低下。



(出所) 厚生労働省「人口動態統計」
 (注) 合計特殊出生率とは、15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計した値で、1人の女性が一生の間に生む平均子ども数を表す。

(注) 政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制の在り方に関する論点整理」(平成27年11月13日)より引用

(図表 15) 住宅贈与資金非課税限度額の推移



- (注) 1. 国税庁資料により土地総合研究所が作成
 2. 消費税率が10%に上がることを前提に、平成31年4月以降の上記非課税贈与上限額は、以下の通りとなる(グラフには未記載)。斜線部は質の高い住宅の非課税上乗せ金額である。
- | 契約期間 | 質の高い住宅 | 一般の住宅 |
|--------------|---------|---------|
| 平成31/4~32/3 | 3,000万円 | 2,500万円 |
| 平成32/4~33/3 | 1,500万円 | 1,000万円 |
| 平成33/3~33/12 | 1,200万円 | 700万円 |
3. 消費税率が変わらなければ、平成28年1月以降平成32年3月までは質の高い住宅1,200万円(一般住宅700万円)が続き、平成32年4月以降平成33年3月までは同1,000万円(同500万円)、平成33年4月~12月は、同800万円(同300万円)である。
 4. 平成18年~平成20年まで本住宅資金贈与非課税制度は中断されていた。
 5. 平成24年以降は通常の贈与非課税枠に加え、認定長期優良住宅等に500万円の上乗せの贈与非課税額が認められる。

下により相続人の数は年々減少していることから、相続人の取得する一人あたりの財産額はさらに増加していくと考えられる。このことから相続を機会に高齢世代内の資産格差が次世代に引き継がれる可能性が増している」との指摘もなされており、贈与税に、世代間の資産保有格差の固定化に歯止めをかける第一の機能(格差拡大防止機能)への期待も示されている。論点整理ではこれらを総括して「贈与税については、資産移転の時期の選択により中立的な制度の構築について、相続税との関係も含め、さらに幅広く検討していく必要がある」として、現在の贈与税制が第一の機能と第二の機能の狭間にあって立ち位置が微妙であることが示されている(図表14)。

(2) 住宅資金贈与非課税制度

(土地住宅税制における代表的な贈与特例制度である住宅資金贈与非課税制度について)

ここでは土地住宅税制における代表的な贈与特例制度である住宅資金贈与非課税制度について考えておくことにしよう。住宅資金贈与非課税制度は昭和59年に創設され(非課税限度額300万円、平成13年から平成17年までは550万円)、平成18年から20年までの3年間はこの制度が一時廃止されたが、平成21年に非課税限度額500万円まで復活し、住宅取得資金の世代間移転の円滑化を通じて住宅建設を促進するため、平成22年からその非課税限度額を一気に1,500万円へと大幅に拡充させ、しかも、その前倒し効果を狙い、早い年次に贈与を受けた入居を優遇するという仕組みを取っている(図表15)。

このような経緯に鑑みると、住宅資金贈与非課税贈与制度は、平成 20 年代に入り、次第に贈与税の第二の機能（資産移転促進機能）を重視する方向に制度設計の舵をきってきたことが伺われる。

平成 22 年以降の本制度の利用状況は以下のとおり、毎年 7 万人前後となっている（図表 16）。（本制度は、平成 26 年以前に贈与を受けて、住宅取得資金の贈与税の非課税制度を利用していると、その後の新しい贈与に対して再び本非課税制度特例を受けることはできないが、平成 27 年以降に新たに贈与を受けて、住宅取得資金の贈与税の非課税制度を利用する場合は、通常 の限度額から従前の非課税金額を控除した残額までは、再度、本非課税措置の適用が認められるようになった）。

（図表 16）住宅資金非課税贈与制度の利用者数

年	①利用者数（万人）	②非課税金額（億円）	③=②/① （1件当たり非課税額）（万円）
22	7.2	7,293	1,013
23	7.4	5,966	806
24	6.4	5,720	894
25	7.5	5,752	767
26	6.5	4,318	664
27	6.6	6,519	933

注）国税庁「国税統計年報」により土地総合研究所が作成。

（住宅資金贈与非課税制度の課題）

住宅資金贈与非課税制度は贈与税に期待される先に述べた相矛盾する 2 つの役割の微妙なバランスの上に立っていると考えられるが、本制度も当然のことながら我が国のこれからの住宅政策との整合性が求められることになり、資産分布の高齢者層への偏在や高齢化に伴う資産移転時期の遅れを反映して、弱まっている相続税による資産移転促進機能を贈与税により回復させるため、当分の間、住宅建設を通じた円滑な世代間の資産移転の促進という第二の機能の発揮が求められると考えられる。しかし、①贈与資金の移転を通じてニーズの強い住宅建設を促進し内需拡大に資するという本制度が拡充されてきたこれまでの最大の大義名分は、人口減・空家急増時代を迎え、今後とも

従来通り維持すべきものなのか、また、②省エネ・耐震性等を備えた住宅には現在でも資金贈与非課税額が上乗せされて優遇が与えられているが、資産格差の固定化等を防止するという贈与税の第一の機能に立脚すると、建築物省エネ法が 2020 年には住宅にも適用される予定であることを踏まえ、持家住宅一般の取得優遇が引き続き必要なのかなどが論点となろう。実際、消費税率が平成 31 年 10 月に消費税率が 10%に引き上げられた場合の平成 33 年 4 月～12 月入居の場合では、住宅資金贈与非課税額は、質の高い住宅では 800 万円を認める一方、一般住宅では 300 万円とされており、質の高い住宅の非課税限度額が初めて一般住宅の非課税額の倍を超える格差を設ける制度設計になっている。

論点整理ではこのようなことを意識してか、「直近では、デフレ脱却・経済再生を早期に実現するという観点から、高齢者が保有する資産の早期移転を促すため、時限措置として各種の非課税措置が設けられている。これらの措置は、資産が子・孫といった家族内のみで非課税で承継され、格差の固定化につながりかねない面もあることから、今後、期限の到来を見据えて、見直しを行っていく必要がある」と指摘している。

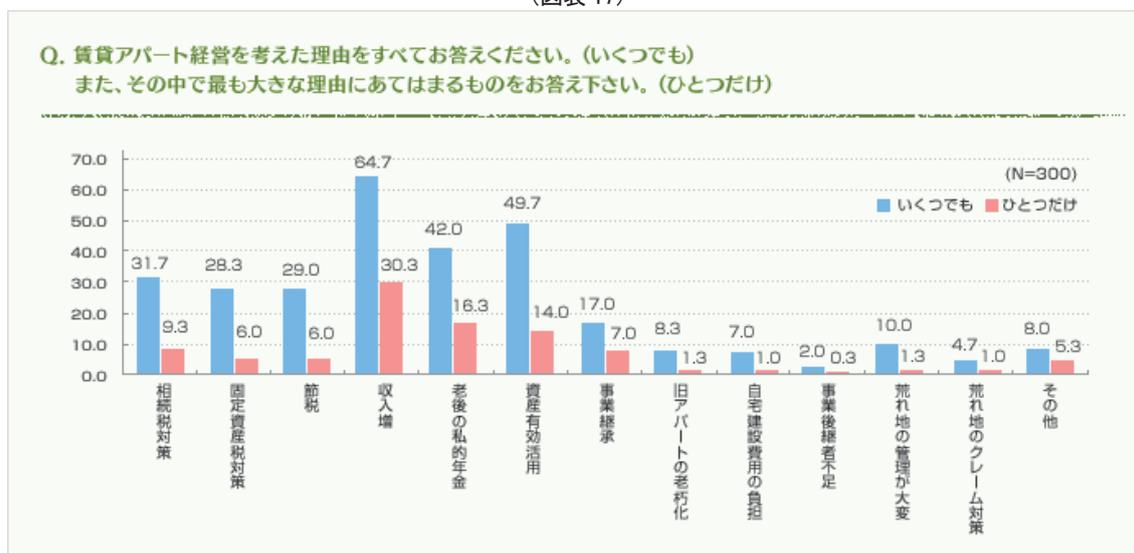
（補論）

（相続税制が影響していると考えられる貸家建設）

先に指摘した通り、平成 27 年 11 月 13 日に税制調査会が取りまとめた「経済社会情勢を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」によれば、改正相続税法が改正の所期の目的を果たしたかを踏まえつつ、「将来の人口動態の変化等も見据えた上で、資産格差が次世代における機会格差につながらないよう、資産再分配機能が適切に確保されているか」を検討していく必要があるとされている。

ところで、最近やや行き過ぎと思われるのが、しばしば指摘されることであるが、人口減少下、空家数の増加下での貸家建設の増大である。これには、超金融緩和において歴史的に低水準の貸出金利が継続しているという経済環境の影響もある

(図表 17)



(注) 1. 「セキスイハイム」が行った調査結果が掲載されている、「セキスイハイム」のホームページからの引用である。
2. 調査時点は2016年2月。調査対象は自社の顧客オーナーには限定されていない。

うが、貸家建設に伴い土地・建物の相続税評価額の課税標準が大きく引き下げられるという制度上の仕組みも無視できない。東証一部上場企業の積水化学工業株式会社のグループ企業である「セキスイハイム」が、賃貸アパートオーナーに貸家建設目的をアンケートした結果(回答数 300)がホームページで紹介されているが、「収入増」、「資産有効活用」、「老後の私的年金」に次いで「相続税対策」があげられており、相続税対策は無視できない割合である(図表 17)。

近時の行き過ぎとも思える高水準の貸家建設戸数の動向に鑑みると、確かに当面の相続税対策にはなり得ても、その後の賃料収入や借入資金の返済面等での支障が生じ、果たして貸家経営を選択したことが適当であったのか疑念が生じるような事例も少なからずあると言われており、貸家建設を勧誘する不動産・建設事業者、融資を行う金融機関は、貸家建設を相続税の節税対策として活用しようとする資産保有者等が適切な収支見通しに基づいて妥当な判断が行えるよう、一部で社会問題化しているサブリースの適正化を進めつつ、を含め、従来以上に客観的な情報提供に努めることが望まれる。

(過度な貸家建設を抑制する観点から見た相続税改正の方向性)

こうした中で、相続税制が貸家建設を過度に促進し、当該相続人の相続税負担を免れさせる結果になるとすれば、資源配分機能のみならず、資産配分機能の面からも是正を要する課題となる。

どのような形で資産を保有するかによって、相続税額が大きく異なり、それが資産保有を通じた社会の不平等感を増幅させ、資源配分、資産配分両面での歪みをもたらしているとするれば、そのような税制は、長期的には好ましくないと考えられる。金融資産と土地等の資産との間で、相続税評価額のバランスをどう確保するかを含めた課税の適正化の在り方が検討されるべきであろう。

荒井俊行 [あらい としゆき]
[(一財)土地総合研究所 専務理事]