

租税特別措置(住宅ローン控除特例及び譲渡特例)の適用状況、検証状況等について

1 検査の背景

(1) 租税特別措置の趣旨

租税特別措置(特別措置)は、所得税法、法人税法等で定められた税負担に対して、租税特別措置法(措置法)に基づいて、特定の個人や企業の税負担を軽減することなどにより、国による経済政策や社会政策等の特定の政策目的を実現するなどのための特別な政策手段であるとされ、「公平・中立・簡素」という税制の基本原則の例外措置として設けられているものである。

(2) 住宅ローン控除特例及び譲渡特例の概要等

ア 住宅ローン控除特例及び譲渡特例の概要

特別措置のうち、自己の居住の用に供する住宅を対象とした主なものとして、住宅借入金等を有する場合の所得税額の特別控除(措置法第41条。「住宅ローン控除特例」と居住用財産の譲渡所得の特別控除(措置法第35条第1項。「譲渡特例」)がある(これらを「住宅税制租税特別措置」)。

(ア) 住宅ローン控除特例の概要

住宅ローン控除特例は、個人が居住用家屋の新築、取得又は増改築等(住宅の取得等)をして、その家屋をその者の居住の用に供した場合において、その者が当該住宅の取得等に係る住宅借入金等を有して、適用要件を満たしているときに適用できる特例である。この特例は、当該居住の用に供した日(居住日)の属する年以後10年間等の各年にわたり、当該住宅借入金等の年末残高の合計額(住宅の取得等の対価の額又は費用の額が住宅借入金等の年末残高の合計額よりも少ないときは、当該住宅の取得等の対価の額又は費用の額)と住宅借入金等の年末残高の限度額のいずれか少ない方の額に控除率を乗じて計算した金額(住宅ローン控除額)を、その者のその年分の所得税額から控除することができるなどのものとなっている。

(イ) 譲渡特例の概要

譲渡特例等^(注1)のうち、譲渡特例は、個人がその居住の用に供している家屋又は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居住用財産(旧住居)を譲渡した場合、譲渡所得金額の計算上、3000万円を上限として控除することができる特例である。

措置法第35条第1項の規定等によれば、譲渡特例の適用要件として、譲渡特例は居住の用に供されなくなった日以後3年を経過する日の属する年の12月31日までの譲渡に適用できるとされている。これは、居住の用に供されなくなった後、一定期間内に譲渡する場合には、居住用財産の譲渡であると考えられることから、譲渡特例の適用を受けることができるという趣旨によるものとなっている。

(注1) 譲渡特例等 居住用財産を譲渡した場合の長期譲渡所得の課税の特例(措置法第31条の3第1項)、居住用財産の譲渡所得の特別控除(措置法第35条第1項)、特定の居住用財産の買換えの場合の長期譲渡所得の課税の特例(措置法第36条の2)、特定の居住用財産を交換した場合の長期譲渡所得の課税の特例(措置法第36条の5)、既成市街地等内にある土地等の中高層耐火建築物等の建設のための買換え及び交換の場合の譲渡所得の課税の特例(措置法第37条の5)並びに認定事業用地適正化計画の事業用地の区域内にある土地等の交換等の場合の譲渡所得の課税の特例(旧措置法第37条の9の2)

イ 住宅ローン控除特例と譲渡特例等の併用の制限

住宅ローン控除特例の適用要件は、措置法第41条の規定等によれば、居住日の属する年とその前後の2年間計5年間に譲渡特例(措置法第35条第3項の規定により適用を受ける場合を除く。)等の適用を受けていないこととされている。これは、旧住居の譲渡に伴いこれに代わる新たな居住用財産(新住居)を新築又は取得(取得)することが通常であり、旧住居の譲渡に譲渡特例等の適用を受けているにもかかわらず、併せて新住居の取得について住宅ローン控除特例を認めることは適当ではないという趣旨によるものとなっている。

(3) 住宅ローン控除特例等及び譲渡特例の適用による減収見込額の規模

財務省の試算によると、平成29年度分において、住宅ローン控除特例等に係る減収見込額は、6690億円となっていて、所得税関係の特別措置に係る減収見込額2兆0210億円に占める割合は、33.1%となっている。なお、財務省は、譲渡特例について、増減収額を見込むことが困難であるとして試算していない。

(4) 関係省庁及び財務省における特別措置の検証

特別措置については、平成22年度税制改正大綱等によれば、その適用実態等からみて、課税の公平原則に照らして国民の納得できる必要最小限のものとなっているかなどの観点から抜本的に見直すこととされており、国による特定の政策目的を実現するなどのための特別な政策手段であるとされていることから、その効果等を不断に検証する必要があるとされている。そして、検証には税制改正要望の際に特別措置を特定の政策目的を実現するための手段として位置付けている行政機関(関係省庁)及び財務省が行う検証と、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(政策評価法)等に基づき、関係省庁が行う検証がある。

ア 税制改正要望の際の検証

関係省庁は、財務省に提出する「税制改正要望書」(要望書)において、施策の必要性、手段としての有効性及び要望の妥当性といった点から、特別措置による減収見込額、適用実績や政策目標の達成状況を提示することなどにより、当該特別措置の効果等の検証を行っている。また、課税の公平原則に照らし、国民の納得できる必要最小限の特別措置となっているか否かを要望書に記載することとなっている。そして、財務省は、関係省庁から提出を受けた要望書等を参考にして、特別措置の効果等の検証を行っている。

イ 政策評価法等に基づく検証

政策評価法等において、特定の行政目的の実現のために税負担の軽減等を行う特別措置のうち、法人税関係については事前評価及び事後評価の実施が義務付けられているが、所得税、相続税等の法人税以外の税目については、政策評価に関する基本方針において、積極的かつ自主的に事前評価を実施するよう努め、また、事後評価の対象とするよう努めることとなっている。

2 検査の着眼点等

本院は、住宅税制租税特別措置の検証の際に留意すべきと思料される適用状況はないか、関係省庁及び財務省における住宅税制租税特別措置の検証は適切に行われているか、住宅ローン控除特例等、譲渡特例等及び直系尊属から住宅の取得等の対価又は費用に充てるための金銭の贈与を受けた場合の贈与税の非課税措置(措置法第70条の2)(これらを「3特例」)の適用に係る審査は適切に行われているかなどに着眼して検査した。

検査に当たっては、住宅税制租税特別措置の適用状況について、46税務署において29年に住宅ローン控除特例の適用を開始している納税者85,916人から増改築等に係るものを除いた上で、機械的に抽出した者のうち、申告書に添付された登記簿謄本により住宅ローンの借入金利を確認できた納税者1,748人及び譲渡特例等のうち最も適用件数が多い譲渡特例の適用を28年又は29年に受けている納税者24,004人を対象として検査した。そして、住宅税制租税特別措置の検証状況について、住宅ローン控除特例を要望する関係省庁である国土交通省、経済産業省及び環境省並びに譲渡特例を要望する関係省庁である国土交通省(これらを「3省」)及び財務省において会計実地検査を行った。

また、3特例の適用に係る審査状況について、国税庁及び63税務署において、25年分から29年分までの申告について会計実地検査を行った。そして、会計実地検査により判明した3特例の適用を誤っている可能性のある事態と同様の事態の有無等について、同庁を通じて全524税務署に調査を求めて検査した。

3 検査の状況

(1) 住宅税制租税特別措置の適用状況

ア 住宅ローン控除特例の適用者の住宅ローンの借入金利の状況

住宅ローン控除特例の適用期間において住宅ローンの借入金利が住宅ローン控除特例の控除

率である1%を下回る場合には、住宅ローン控除額よりも課される所得税額の方が少ない場合等を除き、毎年の住宅ローン控除額が住宅ローン支払利息額を上回ることになる。また、住宅ローンの借入金利が低くなるほどその差額は大きくなる。

このため、住宅ローンの借入金利が住宅ローン控除特例の控除率である1%を下回る場合には、住宅ローンを組む必要がないのに住宅ローンを組む動機付けになったり、住宅ローン控除特例の適用期間が終了するまで住宅ローンの繰上返済をしない動機付けになったりすることがある。

昭和61年に住宅ローン控除特例が創設された際の控除率は1%であったのに対して、同年3月時点の旧住宅金融公庫の融資基準金利は5.25%であった。一方、平成15年から導入された全期間固定金利の代表的な住宅ローンであるフラット35の借入金利(返済期間が21年以上35年以下の場合)についてみると、20年4月時点で最高3.20%から最低2.64%であったのに対して、令和元年8月時点で最高1.87%から最低1.17%となっているなど、近年住宅ローンの借入金利は低下してきている。

フラット35の借入金利の推移を踏まえると、通常、借入れ時点において変動金利の住宅ローンは全期間固定金利の住宅ローンより低い借入金利になることから、住宅ローン控除特例の控除率である1%を下回る借入金利で住宅ローンを借り入れている者もいると思料される。

そこで、会計実地検査等を実施した46税務署において、平成29年に住宅ローン控除特例の適用を開始し、住宅ローンの借入金利を登記簿謄本から確認できた納税者1,748人の住宅ローンの借入金利をみたところ、住宅ローン控除特例の控除率である1%を下回る借入金利で住宅ローンを借り入れている者は1,366人であり、全体に占める割合は78.1%となっていた。

(注2) フラット35 民間金融機関と独立行政法人住宅金融支援機構が提携して提供する最長35年の全期間固定金利の住宅ローンであり、返済期間や民間金融機関により適用借入金利が異なることから借入金利に最高値及び最低値が生ずる。

(注3) 借入金利 複数の住宅ローンを借り入れている者については、それぞれの借入金利を住宅ローンの額により加重平均して借入金利を算出している。

イ 新住居の取得に住宅ローン控除特例の適用を受けた3年後に旧住居を譲渡し譲渡特例の適用を併用して受けているもの

前記のとおり、住宅ローン控除特例と譲渡特例等の併用の制限があるため、25年に居住を開始した新住居の取得に住宅ローン控除特例の適用を受けた場合、図表のケース1のように、25年から27年までの間の旧住居の譲渡は、新住居の居住日の属する年とその前後の2年間の譲渡に当たることから、譲渡特例等の適用を受けることはできない。

また、図表のケース2のように、29年以降の旧住居の譲渡は、旧住居が居住の用に供されなくなった日以後3年を経過する日の属する年の12月31日より後の譲渡に当たることから、譲渡特例等の適用を受けることはできない。

一方、図表のケース3のように、28年の旧住居の譲渡は、新住居の居住日の属する年とその前後の2年間の譲渡には当たらず、かつ、旧住居が居住の用に供されなくなった日以後3年を経過する日の属する年の12月31日までの譲渡に当たることから、両特例の併用が可能となる。

図表 両特例の併用が可能となる例(平成25年に旧住居から新住居へ転居の場合)

		平成25年		26年	27年	28年	29年	30年	
		取得	居住	居住	居住	居住	居住	居住	
新住居		住宅ローン控除特例適用							
旧住居	ケース1	居住	譲渡(譲渡特例等の適用不可)						
	ケース2	居住	保有	保有	保有	保有	譲渡(譲渡特例等の適用不可)		
	ケース3	居住	保有	保有	保有	譲渡(譲渡特例等の適用可能)			

図表のケース3の場合のように、新住居の取得に住宅ローン控除特例の適用を受けた上で、新住居を取得した日以後3年を経過する日の属する年に行った旧住居の譲渡に限って譲渡特例等の

適用を受けることができるのは、制度の趣旨に鑑みると合理的ではなく、必ずしも必要最小限のものとなっていないと考えられる。

そこで、上記のような両特例の併用状況をみるために、会計実地検査等を実施した前記の46税務署において、28年又は29年に譲渡特例の適用を受けている者のうち、25年又は26年に居住を開始した者の新住居の取得に係る住宅ローン控除特例の適用状況を検査したところ、両特例の併用を行っている者が37人(これに係る本院試算の譲渡特例の減税額5011万円)見受けられた。

(2) 住宅税制租税特別措置の検証状況

前記の適用状況は、住宅税制租税特別措置の検証の際に留意すべきものであると思料されるが、3省は、25年度税制改正要望において、住宅ローン控除特例の施策の必要性については検証を行っていたが、手段としての有効性及び要望の妥当性については検証を行っていなかった。特別措置による減収見込額及び適用実績等についての把握もしておらず、検証が部分的なものにとどまっていた。また、譲渡特例について、関係省庁である国土交通省は、昭和50年度税制改正以降、税制改正要望を行っておらず、税制改正要望の際に行うこととされている検証の機会がないため、税制改正要望の際の検証を行っていなかった。

さらに、3省は、政策評価法等で実施が義務付けられていないことから、住宅税制租税特別措置の政策評価を実施しておらず、課税の公平原則に照らして、国民の納得できる必要最小限の特別措置となっているか否かについての検証を行っていなかった。

そして、財務省は、3省から提出を受けた要望書等を参考にして、特別措置の効果の検証を行っていた。

(3) 3特例の適用に係る審査状況

3特例の適用状況及びこれに係る審査状況について検査したところ、全524税務署のうち455税務署において、納税者3,398人から租税を徴収するに当たり、当該納税者が、適用額の計算を誤ったり、適用要件を満たしていなかったりしていたのに、税務署が3特例の適用に係る審査において同一税務署内の他の部門が管理している申告書等の書類の内容を必ずしも確認しておらず、これを見過ごすなどしたため、申告所得税(復興特別所得税を含む。)等又は贈与税等の徴収額が納税者3,140人について5億5843万円不足していたり、納税者258人について2065万円過大になっていたりしている事態が見受けられた。

上記の事態については、本院の指摘に基づき、同庁が改善の処置を講じた(前掲272ページ参照)。

4 本院の所見

今回の本院の検査の結果を踏まえて、3省において、税制改正要望の際や政策評価法に基づいて行う政策評価の際の検証の中で、住宅税制租税特別措置の検証の内容を一層充実することにより、政策の実効性を高めていくとともに、適用実績の把握等に努めるなどして、適用実態等からみて国民の納得できる必要最小限のものとなっているかなどの検証を行うことが望まれる。そして、住宅税制租税特別措置の有効性について国民に対する説明責任を果たしていくことが肝要である。

また、財務省においても、住宅税制租税特別措置について今後とも十分に検証していくことが肝要である。

さらに、同庁は、3特例の適用に係る審査について、より適切に行うよう改善の処置を講じたが、今後、講じた処置に沿って3特例の適用に係る審査を適切に行うことが肝要である。

本院としては、今後とも住宅税制租税特別措置の適用状況並びに関係省庁及び財務省による検証状況、そして、同庁による3特例の適用に係る審査の実施状況について、引き続き注視していくこととする。