

住宅税制の抜本的見直しに向けた提言

ストック型社会に相応しい住宅税制への再構築を目指して

2020年7月31日

一般社団法人住宅生産団体連合会

住宅税制の抜本的見直しに向けた提言

(目 次)

1. はじめに	..... 2
2. 現行住宅税制が抱える基本的な問題	..... 2
(1) 多岐多重性、著しく過重な取得時課税	
(2) 世代間の公平性の欠如	
(3) 特例措置の積み重ねによる複雑難解な税制	
3. 各税の問題	..... 4
3-1. 消費税	..... 4
(1) 超長期耐用財である住宅に対して不適切な取得時消費税課税	
(2) 税率引上げによる世代間格差の拡大	
(3) 税率引上げによる民間住宅投資の縮小	
(4) 税率引上げによる住宅産業界のダメージ	
(5) 買取再販に対する制約	
(6) 消費増税による住宅ローン市場への影響	
3-2. 固定資産税	..... 6
(1) 想定される行政負担と固定資産税額のアンバランス	
(2) 行政サービスの対価の観点からみた応益原則との乖離	
(3) 固定資産評価のブラックボックス化	
3-3. 流通課税	..... 7
(1) 不動産の効率的利用と投資を阻害する不動産取得税	
(2) 登記で得られる利益に比して過大な登録免許税	
(3) 電子契約の出現で合理性を喪失した印紙税	
3-4. 所得税関係(住宅ローン減税制度)	..... 8
4. 住宅税制の抜本的見直しの方向性	..... 8
4-1. 消費税の見直しの方向性	..... 8
(1) 住宅サービスの消費に対する課税方式へ	
(2) 住宅サービスの消費に対する課税が実現するまでの暫定措置	
4-2. 固定資産税の見直しの方向性	..... 9
4-3. 流通課税の見直しの方向性	..... 10
(1) 不動産取得税	
(2) 登録免許税	
(3) 印紙税	
4-4. 所得税関連(住宅ローン減税制度)の見直しの方向性	..... 10

1. はじめに

我が国では、人口は既に減少局面に移行し、世帯数も2023年をピークに減少に転じることが確実な状況となっている。また、住宅ストックを見ると空家は849万戸、空家率は13.6%に達しており、住宅政策は「住宅建設の促進」から「本格的なストック活用」への転換が一層急がれる状況となっている。戦後の圧倒的な住宅不足の時代から修正を重ねながら今日に至る我が国の住宅税制は、基本的には持家の取得を上がりとするいわゆる住宅すごろくを前提とするものから大きくは変化しておらず、100年を超える長期耐用性を備えた良質な住宅を、既存住宅流通市場を介して幾世代にもわたって活用し続けることを目指す本格的なストック型社会に適応したものとは言い難い。また、気候変動問題への対応、災害時の安全確保等の観点から重要性が増している住宅立地の適正化等の課題に対しても、これからの住宅税制は今以上に積極的な役割を果たすべきである。

政府は2001年の第8期住宅建設五カ年計画においてストック重視の方向を明確にし、2006年の住生活基本法の施行を経て、住宅政策を「良質な住宅を整備し、適正に維持管理し、長く使う」というストック型への転換を進めている。しかしながら、一方では消費税率の引上げが民間住宅投資の縮小を招き、老朽住宅の建替え更新や性能向上のためのリフォームを困難にするという事態が発生している。少子高齢化の進行により2030年の高齢人口比率は既に31.6%に達し、今後も上昇することが確実であることから、社会保障目的税である消費税については高齢福祉に係る財政負担の増大に対応して中長期的には税率の引上げが避けられない中、今こそ本格的なストック型社会を目指す住宅政策との整合について真剣な議論が行われるべきである。

当連合会は、国民の豊かな住生活の持続的な維持発展のために住生活産業が取り組むべき課題と役割を2018年に「住生活産業ビジョン Ver.2018」として策定・公表し、ストック型社会に相応しい住宅税制を構築すべきであるとの認識を示した。本提言は、消費税を含む住宅税制を、従来の枠組みにとらわれることなくストック型社会に相応しいものへと再構築することを目的に、多くの学識経験者のご協力をいただきながら取りまとめたものである。なお、譲渡所得税及び相続・贈与税については今後の検討課題としており、本提言では言及するに至っていない。

2. 現行住宅税制が抱える基本的な問題

(1) 多岐多重性、著しく過重な取得時課税

従来から住宅に対しては取得・保有・譲渡の3段階で多岐多重の課税が行われてきたことに加え、1989年に消費税が導入され、住宅課税は一層多岐多重なものとなった。特に住宅取得時の課税は印紙税、登録免許税、不動産取得税に加え、住宅家屋

に対する消費税が上乘せされたことにより飛躍的に過重なものとなった。その後の数次にわたる消費税率引上げの度に民間住宅投資は著しく縮小したことから、住宅取得時の大きな税負担が良質な住宅ストックの整備やリフォームによる既存住宅の性能向上の大きな阻害要因となっている。我が国に消費税が導入された1989年はバブル景気の最中であったことから、消費税による民間住宅投資への影響が深く考慮されることなく住宅への課税がされたものと思われるが、その後の消費税率引上げの度に内需の中核である民間住宅投資の縮小が繰り返されたことは、我が国の経済にとっても看過できない問題となっている。

(2) 世代間の公平性の欠如

食料品等の日々消費される財とは異なり、新設住宅は大多数の国民にとって一生の間に幾度も繰り返し取得される財ではなく、それだけに住宅の取得し易さが住宅の取得時期や世代間で大きく異なることは望ましいこととは言えない。我が国では比較的短期間に数次にわたって消費税率の引上げが行われてきたため、住宅取得時期によって消費税負担が大きく異なることとなり、住宅の取得し易さが世代間で大きく隔たってしまうこととなった。

本来、消費税は高齢化等に伴う社会保障費の増大に対応するため、国民に公平な負担を求める「水平的公平性」に優れた税として導入されたものであるが、100年を超えるような長期耐用性を備え、世代を超えて使われる住宅についても、最初に新設住宅を取得する者だけに負担を求め、既存住宅を取得する者（個人間売買の場合）には負担を求めないという現在の仕組みでは、公平な負担が実現されているとは言えない。

(3) 特例措置の積み重ねによる複雑難解な税制

我が国の住宅税制は、戦後から今日に至るまでの間、時々の住宅事情や経済状況・景気動向に対応しながら、多岐にわたる税目で様々な特例措置が積み重ねられてきた。その結果、納税者の立場からは複雑で分かり難いものとなっており、「簡素」という税の原則からかけ離れてしまっている。

3. 各税の問題

3-1. 消費税

(1) 超長期耐用財である住宅に対して不適切な取得時消費税課税

本格的なストック型社会の実現のために整備されるべき住宅は、他の一般消費財や

耐用年数が10年程度¹の自動車等とは異なり、100年を超える長期の耐用性を備え、既存住宅流通市場での取引を通じて何度も所有者を変え、少しずつ消費されながら長期にわたって使用される資産である。したがって、新設住宅の取得時に当該取得者だけが消費税を負担するのではなく、本来であれば住宅を使用収益する者が毎年の消費（資本財である住宅から毎年提供される居住サービスの消費）分に応じて消費税を負担すべきである。

消費税は仕入れ控除方式により、資本財を取得して製品やサービスを提供する事業者の資本投資活動に中立的という特性を持つ税であるが、個人による資本投資というべき住宅取得に対する消費税を最初の取得者が一括して負担するという枠組みは、住宅が超長期の耐用性を備え、既存住宅流通市場を介して所有者を変え、少しずつ消費される資産であるという財の特質を考慮しないものであり、税制の中立性が損なわれている。例えば、商業ビルを取得して賃貸する事業者は毎年の賃料に対して消費税が課税されるが、建物の取得時に課税された高額な消費税は仕入れ税額控除により全てを一括して取り戻すことが可能であるために投資活動に影響を及ぼさない、すなわち税制の中立性が確保されている。これに対して、個人による住宅取得に対しては日々消費される消費財と同様に取得時に一括課税されるため、住宅取得の意思決定に大きな影響を及ぼしており、税制の中立性が確保されていない。

(2) 税率引上げによる世代間格差の拡大

既に2. (2)に記したように、消費税は水平的公平性に優れた税であるとされているものの、住宅の寿命が他の財と較べて著しく長く、一生の間に何度も新設住宅の取得を繰り返す人は希であるため、現在の住宅取得時一括課税方式を堅持したままで税率が引上げられた場合、住宅の取得時期による税負担の格差、世代間の格差が更に拡大することとなる。

(3) 税率引上げによる民間住宅投資の縮小

本格的ストック型社会における住宅は100年・三世代を超え、長期にわたって利用される国民生活の基盤であり、民間住宅といえども私的な財でありながら同時に社会資本的性格を有する財として位置付けられるべきものである。我が国の公共住宅のシェアは着工ベースで1%強、ストックベースで5%程度と少なく、ストック型社会に欠かせない良質な住宅ストックの整備は民間住宅投資にその大部分を依存している。住宅は他の財と比較して突出して高価であるため、住宅取得時に過大な税負担を強いられた場合には、人々が新設住宅の取得や老朽住宅の建替え更新を諦める、あるいは規模を縮小し、質を引下げる等の対応を余儀なくされることとなる。このため、これまで

¹ 自動車検査登録情報協会の資料によると、平成31年3月末の乗用車(軽自動車を除く)の平均車齢は8.65年であるため、ここでは10年程度とした。適切に維持管理された住宅の経済的耐用年数は、自動車を大きく上回る。

の数次にわたる消費税率引上げ後は民間住宅投資がその度に著しく縮小しており²、良質な住宅ストックの整備に支障が生ずる事態となっている。

今日の新設住宅着工戸数の減少は、人口減少や住宅ストックの量的充足に起因するものであるとの指摘もあるが、大規模災害時の住宅被害や気候変動問題の深刻化を踏まえるならば、既存住宅ストックの耐震性や省エネ性等の改善は住宅政策や環境政策上の重要課題であり、その実現に必要な建替え更新や大規模リフォームのための民間住宅投資が縮小することは決して望ましいことではない。

(4) 税率引上げによる住宅産業界のダメージ

これまでの消費税率引上げ時には、様々な住宅需要平準化策が講じられてきたにもかかわらず、民間住宅投資には税率引上げ前の駆け込み増と引上げ後の反動減が発生し、反動減が回復することなく大規模に縮小した状況が継続したため、住宅産業界は設備投資の縮小、雇用調整、生産調整を余儀なくされた。税率引上げに伴う住宅市場の混乱と縮小によって地域の住宅生産を支える中小事業者が倒産・廃業し、建築職人が離散するような事態が発生した場合には、地域の住宅生産体制が崩壊して住宅産業が機能不全に陥り、また災害後の復旧・復興の担い手が失われる恐れがある。

(5) 買取再販に対する制約

現行の消費税は個人間売買を非課税としている一方で、事業者が既存住宅を取得してリフォーム等を行った後に販売する買取再販に対しては、その住宅が新設時に課税されているにもかかわらず、再販価格全体に対して再度課税を行うという不合理なものとなっている。買取再販は住宅事業者が既存住宅流通の間に介在して大規模なリフォームを行うことにより、住宅の質が大幅に向上するものとして既存住宅流通市場での拡大が期待されているが、現在の消費税の取扱いは買取再販を拡大する上での障害となっている³。

(6) 消費増税による住宅ローン市場への影響

現在、金融機関が住宅ローンを供給するに際して、消費税部分は担保による債権保全が図られていないにもかかわらず消費税額を住宅ローンの融資対象として取り扱われている。しかし、今後、金融引き締めや消費税率の引上げが行われた場合には、

² 平成9年(1997年)の3%から5%への増税では、およそ130~150万戸で推移していた住宅着工(駆け込み需要の平成8年(1996年)を除く)が、平成18年(2006年)までおよそ100~120万戸へ縮小が生じ、平成21年(2009年)には80万戸を下回った。その後徐々に増加し、平成25年(2013年)には駆け込み需要で98万戸まで回復したが、平成26年(2014年)の5%から8%への消費増税によって90万戸を切り、その後は景気回復基調にもかかわらず、平成28年(2016年)の96.7万戸をピークに着工は漸減を続けている。令和元年(2019年)10月の8%から10%への消費増税により住宅市場はさらに縮小することが懸念される。

³ フランスでは、不動産業者または土地分譲業者による買取(分割)転売には、売買差益(マージン)に対する課税が行われる。不動産仲介業者による仲介には我が国同様に仲介報酬に対する課税がなされる。財団法人日本住宅総合センター研究部編著「フランスの住宅・不動産税制、第2章 付加価値税、(4)不動産業者による取引」を参照。

担保による債権保全ができない消費税部分の貸付けに対して金融機関が消極姿勢に転ずることが容易に予想され、このことも民間住宅投資を縮小させる要因になると想定される。

3-2. 固定資産税

(1) 想定される行政負担と固定資産税額のアンバランス

固定資産税は、固定資産の保有と市町村が提供する行政サービスとの間に存在する受益関係に着目し、応益原則に基づいて資産価値に応じて課税されている⁴。一方、耐火性、耐震性、省エネ性、バリアフリー性、レジリエンス性等が優れた良質な住宅の居住者が、例えば災害時等に市町村から受ける行政サービスは、より性能の劣る住宅の居住者と比較して小さくなる蓋然性が高いにもかかわらず、資産価値が高いという理由で高額な固定資産税負担を余儀なくされている。このように住宅の質と建築費単価に基づく現行の固定資産評価制度の下では、これからのストック型社会に必要な良質な住宅の方がそうではない住宅よりも固定資産税額が大きなものとなるため、良質な住宅ストック整備に対し負のインセンティブが作用することとなる。また、そのことが災害時等における大きな行政コストの発生を招来する一因にもなっている。

(2) 行政サービスの対価の観点からみた応益原則との乖離

土地が接する道路、公園、上下水道等の規模や仕様は、都市計画等の規制に基づく土地利用を前提に建物が建てられる前に決められている。また、公共交通機関による交通利便性、消防・警察等による防災性や防犯性、学校・図書館・美術館等による教育・文化に係るサービス等も建物の有無にかかわらず地価に反映されている。このように、行政サービスの質と量は建物の有無にかかわらず地価に反映しており、行政サービスの対価としての固定資産税を土地だけではなく建物にまで課すことは応益原則の観点から合理的であるとは言えない。

また、土地と建物に分けてそれぞれに課税している現行制度では、建物が整備されて土地の有効利用が実現するまでは税負担額が少なくて済むため、都市計画が期待する土地の有効高度利用が進まないという弊害がある。この点からも土地と建物に分けてその両方に課税するという現在の固定資産税の課税方法は合理的であるとは言えない。

(3) 固定資産評価のブラックボックス化

家屋の固定資産評価は、構造、建て方、材料、設備等により細かく区分された家屋再建築費評点基準表に基づく再建築費評点に評点当りの価格や経年減点補正率等

⁴ 総務省自治税務局固定資産税課「固定資産税について」平成 28 年 8 月、「固定資産税の概要」による

を乗ずるという複雑で、それ故に納税者にとって分かり難い方法で行われている。このような方法は部分別評価と呼ばれるが、構造等による区分、再建築費評点基準、経年減点補正率等の考え方は、構造のハイブリット化や超長期の耐用性等を支える新しい建築技術に適時適切に対応し切れず、固定資産評価そのものが適正に行われていない可能性があるとの指摘もある。

また、オリンピック等の大規模イベントの影響等により一時的に建設費が高騰し、その影響で固定資産評価額が押し上げられた状況下で課税評価額の見直しが行われた場合には、次の評価替えまで割高な固定資産税が課税されてしまうといった問題もある。さらに、部分別評価事務が繁雑過ぎ、行政の効率化の観点から家屋に係る固定資産評価を簡素化・合理化すべきとの指摘もある⁵。

3-3. 流通課税

(1) 不動産の効率的利用と投資を阻害する不動産取得税

戦前から府県税雑種税として存在していた不動産取得税は、これを不動産の効率的利用と投資を阻害する税であるとした1949年のシャープ勧告に基づいて一旦は廃止されたものの、1954年の地方税法改正によって市町村税の一部を道府県に割譲する際に、道府県の税収減を補う方策として復活し、今日に至っている。不動産取得税等の流通課税については、シャープ勧告の指摘を踏まえ、これからの本格的なストック型社会に相応しい形に見直していく必要がある。

住宅取得支援の観点から、家屋部分に対する不動産取得税については固定資産評価額から1200万円(長期優良住宅の場合は1300万円)が控除され、これによって消費税との重複課税を一定程度は回避する措置が講じられているものの、消費税との重複課税を完全に回避しているとは言えない。また、3-2. (3)で記したように家屋の固定資産評価の適正性についても問題が指摘されている。

(2) 登記で得られる利益に比して過大な登録免許税

登録免許税は、登記等によって生じる利益に着目するとともに、不動産取引の背後にある担税力に応じて課税する税であるとされているが、課税対象となっているのは所有権の取得ではなく、所有者や所有物の内容を登記するという行為である。すなわち不動産登記は所有権の存在を公的機関として示しているに過ぎず、その内容を保証しているものではない。このような公信力のない登記により得られる利益に比して登録免許税の税額は過大であると言わざるを得ず、住宅流通を阻害する一因となっている。

⁵ 一般財団法人資産評価システム研究センター「パネルディスカッション、家屋評価の課題と展望」資産評価情報 2017.1 (216号別冊)による。その他、同センターでは家屋の評価手法の検討のために、米国カリフォルニア州やカナダ、韓国の家屋の評価方法につき調査報告を行っている。「固定資産評価の基本問題に関する調査研究 - 取得価格方式の導入に関する調査研究 -」平成 12 年3月などが参考になる。

(3) 電子契約の出現で合理性を喪失した印紙税

印紙税は、不動産取得税、登録免許税とともに住宅取得等を行う者の担税力に着目して住宅の取引・流通に際して課税される税であり、少額とは言え住宅流通の阻害要因の一つとなっている。また、収入印紙が適正に貼付されている書面の証拠能力は印紙税額の多寡によって変わるものではないため、契約金額に応じて印紙税額が異なることは合理的ではない。さらに近年増加している電子契約では印紙税が課税されないため、契約手段によって課税の有無が異なる状況となっていることも合理性に欠ける。

3-4. 所得税関係(住宅ローン減税制度)

住宅ローン減税(住宅ローン控除)は、住宅取得支援を通じて景気を刺激することを目的に1972年に創設された住宅取得控除制度に端を発し、1978年に住宅ローン利用者も対象とする制度となって、これまで時々の経済対策として活用されてきた。消費税率引上げ時には駆け込みと反動減を抑制して住宅需要の平準化を図り、税率引上げ後の民間住宅投資の落ち込みを防止するための主要な対策として制度拡充が図られたが、住宅ローンの利用者だけを対象とした対策であること、住宅取得者の借入額や所得税納税額によって控除額が制限されること、消費税対策であるにも関わらず土地取得費を含むローン借入額を基に控除額が算定されることから公平性を欠くこと等の問題があり、消費税率引上げ時の対策としては限界があることが明らかになっている。

4. 住宅税制の抜本的見直しの方向性

4-1. 消費税の見直しの方向性

(1) 住宅サービスの消費に対する課税方式へ

消費税については、今後も税率の引上げが想定される中で、超長期にわたり所有者を変えながら使用される住宅という財の特質を踏まえた上で、世代間の公平性が確保され、民間住宅投資に歪みをもたらさない合理的な仕組みに改めるため、これまでの住宅取得時に一括して課税する方式から、所有する住宅から享受する毎年の住宅サービスの消費に課税する方式に改めるべきである。

なお、毎年の住宅サービスの消費への課税を実現するには、課税ベースとなる住宅サービス消費額を合理的かつ簡素な方法で定義すること⁶、住宅事業者が住宅完成までに支払った消費税を全額還付する仕組みをつくる必要があること、住宅所有者から毎年確実に徴税できる仕組みをつくる必要があること、既に消費税を支払って

⁶ 住宅サービス消費に対する課税として、帰属家賃に課税する方式は、英国やドイツ、フランス等で実施されたことがあるが、英国は1962年、ドイツは1987年、フランスは1965年に廃止されている。現在でも持家の帰属家賃に課税する方式を有する国は複数あるが形式的な見直し課税に留まっている。

居住が開始されている多数の既存住宅の取扱いを合理的に整理する必要があること等、解決すべき多数の実務上の課題がある。このため課題解決に向け議論を深めるとともに、国民の理解を得るための取組みが不可欠である。

(2)住宅サービスの消費に対する課税が実現するまでの暫定措置

毎年の住宅サービスの消費に課税する方式への転換には解決すべき実務上の課題が多いため、その実現までには時間を要することが想定されることから、実現までの間は、既に食料品等を対象に導入されている軽減税率を暫定措置として適用し、現行の消費税課税により発生している民間住宅投資への影響や世代間の不公平等の問題の軽減を図るべきである。その税率は、8%に上げた際に大規模な住宅対策が講じられたにもかかわらず民間住宅投資が大きく縮退し、それが今なお回復していないという事実や先進諸外国の軽減税率等の例を踏まえ5%に固定することが妥当である。

また、毎年の住宅サービスの消費に課税する方式への転換が実現するまでは、買取再販により取引される住宅については、再販価格と仕入価格との差額のみを課税対象とし、新築時における消費税との重複課税を回避すべきである。

4-2. 固定資産税の見直しの方向性

固定資産税は市町村の貴重な自主財源であり、円滑な市町村行政を継続するためには安定した固定資産税収を確保することが重要である。3-2.に記したように、建物の有無にかかわらず土地の段階で行政サービスによる受益は確定しており、応益原則の観点から建物の有無に関係なく土地所有者に対し公平に課税すべきである。また、土地と建物に分けてそれぞれに課税する現在の固定資産税は、土地の有効利用を遅らせるだけでなく、良質であるが故に概して価格の高い住宅ストックを整備しようとする民間住宅投資に対しマイナスのインセンティブとして作用しており、良質な住宅ストックや良好な風致・景観・居住環境を備えた住宅地の形成、あるいは災害時等における行政負担の軽減の実現を目指す市町村にとっても決して有益な制度であるとは言えない。

さらに、現行の住宅家屋の固定資産評価方法は複雑であるために市町村の行政負担が大きく、納税者からはブラックボックス化していると指摘されていることから、納税者にとって透明性が高く、徴税に係る行政負担が少なく、企業や個人の合理的な土地利用を阻害しない中立性の高い税制とすることも重要である。

このために、住宅(家屋)への固定資産税の課税を廃止し、その敷地への課税に一本化し、住宅ストックの良質化の促進、住宅立地の適正化、空家問題の解消等の政策課題に対して地方自治体が主体的役割を果たすことが可能となるような仕組みを構築

すべきである。

4-3. 流通課税の見直しの方向性

(1) 不動産取得税

流通課税は不動産の効率的利用と投資を阻害する税であるとのシャープ勧告の趣旨を踏まえ、不動産取得税は廃止すべきである。ただし、同税が都道府県の貴重な財源であることから、不動産取得税を廃止する代わりに、固定資産税を都道府県と市区町村が共同で行う地方税とし、不動産取得税の廃止に伴う都道府県の減収額相当を都道府県分の固定資産税として上乗せ徴収する等の代替措置を併せて講ずるべきである。

(2) 登録免許税

登録免許税は廃止し、登記事務に要する行政コストは実費相当額を税ではなく手数料として徴収すべきである。

(3) 印紙税

印紙税は廃止すべきである。

4-4. 所得税関連(住宅ローン減税制度)の見直しの方向性

住宅ローン減税制度については、4-1. に示した住宅に対する消費税課税の見直しが実現されれば、消費税率引上げに伴う住宅需要の平準化と落込み防止対策として拡大した部分を縮小し、消費税対策としての役割については終了すべきである。

消費税対策としての役割を終了して以降は、本制度が1972年以降途切れることなく実施され、既に国民の間に定着した制度となっていることを踏まえ、同制度の本来の目的である良質な住宅の取得支援を通じた景気刺激策として、時々々の経済状況に即した適正な規模・水準で実施されるべきである。

なお、現行の住宅ローン減税制度は2021年末に期限を迎えることとなっているが、消費税率引上げと新型コロナウイルス感染症の拡大によって景気はリーマンショック時以上に悪化し、民間住宅投資も大きく落込んだ状況にあることから、2021年末に予定どおり終了することはできない状況にあると考えられる。本提言は中長期を展望し、これからの本格的なストック型社会に相応しい住宅税制への抜本的な見直しを提案するものであり、現下の経済情勢への対策に言及するものではないが、2021年末までに住宅に対する消費税課税の見直しが実施される見通しが極めて低いことを前提とするならば、当面は住宅ローン減税を引続き経済対策の中核対策の一つとして有効に活用し、民間住宅投資の落込み防止を図るべきである。

以上