

住宅政策における住宅所有促進税制の機能

——アメリカにおける住宅モーゲージ利子の所得控除を中心に——

今 本 啓 介

はじめに

第一章 一九八六年税制改革法までの変遷

一 初期の段階（第二次大戦まで）

二 第二次大戦以降一九六九年税制改革法まで

三 一九六九年税制改革法から一九八六年税制改革法まで

第二章 一九八六年税制改革法の制定

一 財務省報告

二 大統領提案

三 一九八六年税制改革法

第三章 現在の住宅モーゲージ利子の所得控除

一 一九八六年税制改革法の問題点と一九八七年歳入法による改正

二 現在の住宅モーゲージ利子の所得控除の本質

むすびに

はじめに

租税が果たす機能としては、伝統的に公共サービスの資金の調達、再分配、景気調整などが挙げられるが、それらに加え今日ますます重要となっているものに、租税を土地政策などの個別の政策目的のために用いる政策誘導的な機能がある。⁽¹⁾そして、政策誘導を行うために租税特別措置が講ぜられる場合、当該租税特別措置がその目指そうとする政策誘導に有効であるか、また租税の基本原則である公平や中立性といった要請に反しないかを分析することが肝要である。⁽²⁾本稿では、アメリカ連邦所得税における住宅モーゲージ利子の所得控除 (home mortgage interest deduction) を素材に、住宅政策の一環としての租税による住宅所有の促進をかかる観点から検討し、その本質を明らかにすることを目的としている。

わが国では、近年、景気対策の面から住宅建設の促進が望ましいとの認識から、住宅所有を促進する一環として、いわゆる住宅ローン減税をはじめとする制度が拡充されている。⁽³⁾このいわゆる住宅ローン減税は、昭和四十七年度改正で創設された住宅取得控除制度にはじまるものである。住宅取得控除制度では当初、工事完了の日または取得の日から六月以内に自己の居住の用に供した場合、住宅の規模が一二〇平方メートル以下であれば、標準取得価額の一〇〇分の一相当額が三年間にわたり所得税額から控除できるとされていたが、その後、適用期限の延長、取得期限の延長、適用対象家屋の範囲の拡大、控除限度額の引き上げなどを経て今日までに至っている。その後、住宅取得控除制度は、昭和六十一年度改正で住宅取得促進税制に改められ、その対象となる借入金等の範囲の拡大、足切り限度額の廃止、所得要件の緩和、控除限度額の引き上げ等が行われた。この制度も、適用期限を延長し、対象債権の範囲や対象住宅の範囲を拡大したり、控除期間を延長するなどして拡充してきた。特に平成九年度改正では、それまで控除率や控除期間は改正毎に一定に定められていたのに対して、こうした控除率や控除期間が拡充から適

正化へ段階的に移行できるようにするために、年度ごとに控除率や控除期間が定められるに至った。

平成十一年度改正では、住宅取得促進税制が住宅借入金等特別税額控除に改組され、一層の拡充が図られた。つまり、もともと居住年が平成十一年または十二年の場合には控除期間が六年間であり、控除期間を通じた最大控除額の合計がそれぞれ一七〇万円、一六〇万円であったのが、控除期間一五年間、最大控除額の合計が五八七・五万円となったのである。また、平成一二年度改正では、居住年が平成十一年・十二年である場合の扱いが新たに平成十三年前期まで延長された反面、平成十三年後期に居住の用に供したものについては、控除期間が六年間、最大控除額合計が一五〇万円とされた。ただ、平成十三年度改正では、居住の用に供した時期が平成十三年後期以降であっても、平成十五年までである場合は、控除期間が十年間、最大控除額合計が五百万円とされ今日に至っている。

以上のように、わが国ではいわゆる住宅ローン減税の規模は元々大きいものではなく、むしろ、住宅所有の促進を目的とした税制としては、固定資産税における宅地に対する特例措置の方が、その役割において大きいといわれている⁽⁴⁾。しかしながら、近年において住宅ローン減税が急激に拡充されており、住宅ローン減税の本質を改めて検討することが必要であるといえよう。

さて、本稿で素材としているアメリカでは、ニューディール以降、政府が積極的に住宅購入のための貸付を奨励するという形で住宅所有が促進されてきた。つまり、政府は、住宅向け融資の一般的形態であるモーゲッジの市場形成を積極的に行ってきた一方で、需要者側に対しても、本稿で取り上げる住宅モーゲッジ利子の所得控除⁽⁵⁾に代表される、住宅所有の促進を目的とする税制を古くから導入してきたのである。もともと、アメリカ連邦所得税では、わが国と異なり、もともと住宅ローンの利子を含むあらゆる私人の支払利子 (personal interest) について所得控除が認められていた。そのため、当初の住宅所有促進施策の中心は、専ら住宅向け融資の市場を形成するという供給者側に対する政策にあったといえよう。

こうした状況は、レーガン政権下で行われた一九八六年税制改革法による改正と、これに続く一九八七年に行われた修正で一変した。つまり、それまで原則的に所得控除が認められていた私人の利子の所得控除が原則的に認められなくなり、例外的に住宅モーゲージ利子の所得控除が認められたのである。⁽⁶⁾この改正の背景には、それまでのあらゆる私人の支払利子に対して所得控除が認められていた状況が、節税策 (tax shelter) を横行させていたことがある。この一九八六年の改正は、こうした状況を抜本的に見直すものとなったが、一方で住宅モーゲージ利子の所得控除のみが例外的に認められたという点で住宅の需要者側に対するインパクトも大きいといえ、住宅モーゲージ利子の所得控除について、その是非を含めて改めて分析することが必要と思われる。

本稿では、以上のことを踏まえて、アメリカにおける住宅モーゲージ利子の所得控除に関する検討を、昨今のわが国における住宅ローン減税の拡充との比較をも視野に入れて行うことを目的としている。第一章では、一九八六年税制改革法までのアメリカ連邦所得税における住宅モーゲージ利子の所得控除の変遷を概観する。その際、必要に応じてアメリカの住宅所有促進にかかる供給者側に対する政策にも言及し、住宅モーゲージ利子の所得控除の位置づけの変化についても明らかにしていきたいと考えている。第二章では、一九八六年税制改革法により住宅モーゲージ利子に対する扱いが大きく変わったことに鑑み、一九八六年税制改革法の背景にある思想を明らかにし、住宅モーゲージ利子に対する扱いの位置づけについて論ずる。第三章では、現在の住宅モーゲージ利子の所得控除制度である一九八七年歳入法による改正について概観した後、アメリカにおける現行の住宅モーゲージ利子の所得控除が住宅所有を促進するという政策目的に合致しているか、租税の原則である公平性や中立性を満たしているかを中心に、現行の住宅モーゲージ利子の所得控除の本質を明らかにする。最後にわが国の住宅ローン減税をも視野に入れて検討を行い、若干の結びを行いたい。

第一章 一九八六年税制改革法までの変遷

一 初期の段階(第二次大戦まで)

元来アメリカ連邦所得税では、一九一三年に所得税が創設されて以来、住宅モーゲージ利子を含むあらゆる支払利子が所得控除の対象とされていた。⁽⁷⁾ この扱いは、支払利子が「財産の売買や交換により生じた損失」であることからなされたものであった。⁽⁸⁾ もっとも、この扱いは是非については、当時の議会でもほとんど議論されなかったといわれる。⁽⁹⁾ そのため、当初からさまざまな問題が生じ、支払利子に対する所得控除を制限する動きがあった。その例として、非課税である債券や保険を購入しないしは保有する際の借入れで生じた支払利子に対する所得控除が、一九一七年という極めて早い段階で否認されたことが挙げられる。⁽¹⁰⁾ ただ、こうした改正は、非課税所得を得るために借入れを行う場合に二重の便益をえられるという単純な節税策を規制することを目的としており、⁽¹¹⁾ 全体的に見れば、第二次大戦までは支払利子が特殊な支出と見られていたこともあったためか、支払利子の所得控除自体の是非が表立って議論されることはなかった。また、支払利子の所得控除が、住宅所有促進の手段として積極的に用いられることもなかったといえよう。

むしろ、初期の段階は、住宅モーゲージという貸付の一形態が確立したときであり、住宅所有促進施策の中心は、住宅を供給する側の基盤整備にあった。アメリカにおける住宅政策は、⁽¹²⁾ ニューディール以降本格化した⁽¹³⁾ が、当初その内容は、中間所得層に対する住宅所有の促進と低所得者層に対する公営住宅の供給に分かれていた。ただ、低所得者層に対する公営住宅の供給は、⁽¹⁴⁾ もともと住宅建設による雇用の機会の増大を目的としており、⁽¹⁵⁾ また地方の住宅公社(Local Housing Authorities)が連邦政府から借入れを行う形で行っていたことから、連邦による住宅政策は次第に中間所得層に対する住宅所有の促進が中心となっていく。

中間所得層に対する住宅所有の促進は、大恐慌により金融機関が次々に破綻したことをきっかけに、住宅関係の金融を一般的な資本市場と分離することによって行われた。というのも、大恐慌前の住宅モーゲッジ貸付は、五年以内に借り換えなければならぬ短期のものが中心であったため、大恐慌の間に貸し主である金融機関が、専ら住宅モーゲッジ貸付の対象となっている住宅について抵当権を行使したことが問題となっていたからである。そのため、ニューディール以降、連邦政府は住宅金融の規制強化と信用保証の強化に努めてきた。連邦政府は、一九三二年に連邦住宅貸付銀行制度 (Federal Home Loan Bank System) を創設し、貯蓄貸付組合 (savings and loans) が連邦住宅貸付銀行から借入れを行えるようにしたことを皮切りに、一九三三年には連邦住宅貸付銀行委員会 (Federal Home Loan Bank Board) に対して連邦貯蓄貸付組合の認可権限を与え、連邦貯蓄貸付組合には預金を住宅モーゲッジ貸付にのみ用いることを求めた。その一方で、一九三四年には連邦貯蓄貸付保険会社 (Federal Savings and Loan Insurance Corporation) を創設し、連邦貯蓄貸付組合の預金を保証することとなった。

また、住宅モーゲッジ債券は投資家の間で売買されることが多かったが、政府はそうした第二次市場 (secondary market) の支援も行った。つまり、一九三四年に設立された連邦住宅局 (Federal Housing Administration) は、住宅モーゲッジ貸付が債務不履行に陥った場合のための保険制度を創設し、一九三八年には連邦住宅局が保証したモーゲッジ債券を買い取るための政府機関 (連邦全国モーゲッジ機構 (Federal National Mortgage Association, Fannie Mae)) を設立することにより、住宅モーゲッジ市場はますます信用保証を獲得したため規模も拡大した⁽⁹⁾。さらに、一九四四年に軍人再整理法 (Servicemen's Readjustment Act of 1944) により設立された退役軍人局が、退役軍人を対象に連邦の保証した住宅モーゲッジを提供するようになったことも、住宅モーゲッジ市場の拡大に寄与したといえよう⁽¹⁰⁾。こうしてみると、ニューディール以降行われた連邦政府による住宅モーゲッジ市場への積極的な関与は、結局のところ、住宅供給を目的としていたというよりはむしろ、地方や国家ベースの経済の安定や資本

の動きの合理化を目的としていたとみるべきであろう。⁽¹⁸⁾

このように、第二次大戦までの時期は、住宅モーゲージ利子の所得控除をはじめとする税制の面からよりも、専ら政府が住宅モーゲージ市場の確立に関与するという形で、住宅供給の基盤整備を行うことにより住宅所有が促進された時期といえよう。

二 第二次大戦以降一九六九年税制改革法まで

前述のように、第二次大戦までの時期に、住宅モーゲージ市場に対して特別な保護がなされたことにより、住宅建設は急増した。⁽¹⁹⁾ それとともに、住宅モーゲージによって借入れを行い住宅を所有する者が、私人の支払利子の所得控除を利用する機会が増加した。

こうした扱いに対して、住宅所有者と借家人の所得税上の扱いの違いを問題視する見解が、理論上の包括的所得概念との整合性を重んずる立場から出された。⁽²⁰⁾ 例えば、包括的所得概念の主唱者の一人であるサイモンズは、「財産が直接消費のために用いられる場合、課税所得の増加分を認めるべき顕著な事例が存在する」と述べ、その一例として借家人と持ち家所有者の間での扱いの違いをあげ、当時の連邦税制を批判している。⁽²¹⁾ この問題は、今日「帰属所得 (imputed income)」⁽²²⁾ なじしは「帰属家賃 (imputed rent)」の問題として知られているところである。

サイモンズは、このような持ち家所有者が得る利益を「現物所得 (income in kind)」の一つに分類した上で、家庭ないしは個人経済の中で生じた財やサービスの消費と比較している。⁽²³⁾ サイモンズは、こうした財やサービスの消費により得られる所得を「稼得現物所得 (earned income in kind)」と称しているが、こうした所得を所得から除外した場合、例えば一日に九時間働き、そのうちの一時間の労働分の収入を庭の手入れに支払っている者は、同じ時給で八時間働き、自分の時間から一時間捻出して庭の手入れをする者よりも過度に課税される結果になり、不公

平が生じることを指摘している。⁽²⁴⁾ ただ、サイモンズによると、稼得現物所得を所得から除外することは、「租税負担の配分において深刻な不公平をもたらさない」。⁽²⁵⁾ その理由として、サイモンズは、こうした稼得現物所得が問題となるのは、主に課税を免れているか、最低税率で課税をされている層のみであり、稼得現物所得を無視することは真の累進化にもつながることを挙げている。⁽²⁶⁾ これに対して、サイモンズは、消費者の資本 (consumers' capital) からの所得は、たびたび高い税率が適用される私人にとって所得の大部分を占めるものであり、こうした所得を除外することは、累進制度とも相容れないゆがみを生み出し、現実には金銭的に同様の状況にある者の間で区別をつけることにつながることを指摘している。⁽²⁷⁾ またサイモンズは他に、租税回避の可能性が出てくることや、消費性向が異なる場合に不公平が生じること、⁽²⁹⁾ 職業柄住宅を所有することが望ましくない者が不利に扱われることなども、消費者の資本からの所得が課税されるべき根拠として挙げ、「より耐久的な形態をとる消費資本を所有者が利用することから得られる現物所得は、課税所得を決める際に算入されるべきである」⁽³¹⁾ と述べている。⁽³²⁾ その上で、サイモンズは家賃の所得控除を行うべきことを提唱している。⁽³³⁾

こうした考え方の下では、支払利子は現物所得を生み出すための支出となるので、支払利子は控除されるべきものとなる。逆にいえば、支払利子の所得控除が認められるからこそ、現物所得も所得に算入すべきということになり、この意味では支払利子の所得控除の是非自体が問題とはされていないように思われる。

このように住宅モーゲッジ市場が成長し、住宅モーゲッジ利子の所得控除の機会が増えるにつれ、住宅所有者と借家人との間の不平等が指摘されてきたが、現実には帰属所得の扱いや私人の支払利子の所得控除について何ら改められることはなかった。むしろ、住宅を供給する側については、政府による第二次市場への関与がより積極的に行われるようになり、住宅所有が一層促進された。すなわち、連邦全国モーゲッジ機構⁽³⁴⁾は、一九四八年に退役軍人局によって保証されたモーゲッジを購入することが認められたことに始まり、一九五四年にはそれ以前に買い取っ

た貸付を決済する目的でポートフォリオを管理する権限が認められた。また、連邦住宅局貸付や退役軍人局貸付の第二次市場の維持に補助金が認められなくなったことから、モーゲッジを市場価格で買い取るようになった。また、一定の種類のモーゲッジに対して特別の援助 (special assistance)⁽³⁵⁾ を行い、モーゲッジに対して市場価格以上の額を支払うようになったことから、連邦全国モーゲッジ機構のポートフォリオの規模は増大したのである。

こうして住宅モーゲッジ市場の規模が大きくなる中、現実には節税策として支払利子の所得控除が多用されることが問題となっていた。判例においても、節税目的の「見せかけの (sham)」⁽³⁶⁾ ないしは「独立した取引目的」⁽³⁷⁾ が欠如した取引が行われた場合に、支払利子を所得控除することはできないと判断された。また、当初はほとんど所得を生み出さないような成長途上の投資に対して、実質的に所得控除可能な支払利子の支出を行うような納税者が現れたことから、⁽³⁸⁾ 一九六九年には投資の際の借入れに伴い生じる支払利子の所得控除を制限する規定が設けられるに至っている。⁽³⁹⁾

三 一九六九年税制改革法から一九八六年税制改革法まで

一九六九年税制改革法では、投資のために借入れを行う場合に所得控除できる支払利子の制限について規定された。第一に、所得控除可能な投資の支払利子の額を、純投資所得 (投資所得から投資支出を差し引いたもの) 等と純長期キャピタルゲインから純短期キャピタルロス⁽⁴⁰⁾ を差し引いた額と、二五〇〇ドルを加えた額に、投資の支払利子の額からこれらの額を差し引いた額の二分の一を加えた額に制限した。⁽³⁹⁾ 第二に、当該年度に認められなかった投資の支払利子の次年度への繰り越しが認められており、その額は、純投資所得に二五〇〇ドルを加えたものから、当該年度に支払われないしは生じた投資の支払利子、または二五〇〇ドルを差し引いた額に制限されていた。⁽⁴⁰⁾

もつとも、この規定の射程は比較的狭いものであった。というのも、この規定自体、所得の確定において実現主義をとっていたため、投資所得には純キャピタルゲインが含まれず、結局は通常所得 (ordinary income) が発生したときのみ、投資の支払利子の資本化と控除を認めるものに過ぎなかったからである。⁽⁴¹⁾ ただいずれにしても、同じ借入れでも、投資のための借入れと通常の借入れとの間で、支払利子の所得控除の扱いで違いが生じたことは当時としては特筆すべきことであつたと思われる。

一方で、住宅を供給する側に対する政策にも変化が見られた。第一に、連邦全国モーゲッジ機構の性格の変化が挙げられる。連邦全国モーゲッジ機構は、従来「特別な援助 (special assistance)」とよばれる主に低所得者を対象としたモーゲッジの管理も行っていたが、一九六八年にこうした機能は新たに創設された政府全国モーゲッジ機構 (Government National Mortgage Association: Ginnie Mae) に譲渡され、⁽⁴²⁾ 一九七〇年には、連邦全国モーゲッジ機構が連邦の保証しない普通モーゲッジ (conventional mortgage) の売買をもできるようになった。同時に、普通モーゲッジを売買するために、連邦住宅貸付モーゲッジ会社 (Federal Home Loan Mortgage Corporation) が連邦住宅貸付銀行委員会の監督の下で創設され、⁽⁴³⁾ 同委員会によって監督されている貯蓄貸付組合の第二次市場への依存を増長させる結果となった。そのため、モーゲッジ市場への資金の流入はますます増加した。

第二に、一連の規制緩和により、貯蓄貸付組合が住宅所有促進の中心的な担い手でなくなったことが挙げられる。前述したように、一九六〇年代までに第二次市場が成熟したことから、モーゲッジ金融会社 (mortgage banker) のように、連邦住宅局や退役軍人局が認可したモーゲッジを発行し、第二次市場を利用して連邦全国モーゲッジ機構などに売却することで利益を得る組織が出現した。⁽⁴⁴⁾ 貯蓄貸付組合がモーゲッジを保有し、自らその利子を支払うのに対して、このような組織はモーゲッジを保有しないため、利子率の変動の影響を受けず、経営は比較的安定していた。そのため、貯蓄貸付組合の経営は一層悪化してしまった。加えて、カーター政権以来の規制緩和により、

貯蓄貸付組合は預金獲得において商業銀行やミューチュアルファンドとより競合することとなり、貯蓄貸付組合も高利短期の預金を取り扱うようになったことから、従前のような低利のモーゲッジを発行することが難しくなった。そのため、元々貯蓄貸付組合がターゲットとしていた中間所得層が高利のモーゲッジを利用せざるをえなくなり、住宅所有を諦めざるをえない中間所得層が増加したのである。さらにレーガン政権による規制緩和路線の中で、経営の悪化が深刻化した貯蓄貸付組合は閉鎖あるいはより健全な貯蓄金融機関 (thrift) との合併を余儀なくされ、住宅モーゲッジの金融システムにおける役割は次第に減じていったことも、住宅モーゲッジ市場からの資本の流出を促しており、住宅モーゲッジが中間所得層に用いられにくくなった要因となっているであらう。

今一つ指摘すべきことは、所得税の最高税率は、一九七〇年代において七〇パーセントで推移していたものの、インフレの影響により全体的に上の方の課税段階に属する者が多くなったため、私人の支払利子の所得控除の重要性が減じたことである。⁽⁴⁷⁾ またこれに加えて、申告が簡便な標準所得控除 (standard deduction) の額が増額されていったこともあり、私人の利子の所得控除の価値はますます低められる結果となった。⁽⁴⁸⁾ つまり、内国歳入法上の所得控除は、私人の利子の所得控除をはじめとする個別所得控除 (itemized deduction) の額か、標準所得控除の額のいずれかで行うとされているが、標準所得控除の額が増額されることにより、中間所得層は個別所得控除を行うよりも標準所得控除を行う方が有利となったのである。本論で扱っている住宅モーゲッジ利子の所得控除の場合、一九六〇年代後半においては中間所得層がその恩恵を多く受けていることが指摘されてきたが、一九七〇年代以降、標準所得控除の額の増額により、中間所得層が住宅モーゲッジ利子の所得控除を行わなくなったのである。

以上のように、一九七〇年代以降、中間所得層以下の者にとっては、住宅モーゲッジ貸付自体が利用しにくいものとなり、また住宅モーゲッジ貸付の利用を税制面から促進していた私人の利子の所得控除の価値も減じたことから、住宅モーゲッジ貸付はより少ない富裕層にしか価値を見出せないものとなった。もともと住宅を所有すること

には、住居として私的に利用するために保有することと、投資として保有することの二重の目的が存するが、特に富裕層の場合、後者の目的の方が強い場合が多い。そのため、借入金によって投資を行う場合、投資の支払利子の所得控除が制限されていることから、私人の支払利子の所得控除が専ら節税策として用いられてきたことが問題となるに至ったのである。

第二章 一九八六年税制改革法の制定

一九八一年に始まったレーガン政権は、新自由主義を標榜し、税制に関しても二度にわたり大胆な改革を行ってきた。そして、住宅モーゲージ利子を含む私人の支払利子の所得控除についても、第二期レーガン政権における一九八六年税制改革法（以下「一九八六年法」とする）において抜本的に見直された。本章では、一九八六年法で私人の支払利子の扱いがどのように変化したかを論ずるが、その前に、一九八六年法の土台となった一九八四年財務省報告と、それを踏まえて一九八五年に提出されたレーガン大統領による新しい税制の提案（以下「大統領提案」とする⁽⁵⁴⁾）を検討し、本論文で扱う住宅モーゲージ利子の所得控除に対する見直しの論理を明らかにしたいと考えている。

一 財務省報告

第二期レーガン政権において一九八六年に行われた税制改革を一九八四年に提出された財務省報告では、まず、現状認識として、今日の内国歳入法典の元となった一九五四年内国歳入法典における連邦所得税が、報告が提出された当時の所得税に比べて、簡素で、多くの経済上の決定に対して中立により近く、多くの市民により公正と考えられていたであろうことが指摘された⁽⁵⁵⁾。そして、当時の問題として課税ベースの浸食や節税策の増加、納税者の士

気の低下などが挙げられた上で、⁽⁵⁶⁾ 税制は、より簡素で、より経済的に中立的で、より公正で、より経済成長に貢献するものでなければならぬとされた。⁽⁵⁷⁾

財務省報告で注目すべきことは、税制の公平性が前面に出されることがなかったことであろう。つまり、当時の税制が不公平であったことが指摘されてはいたものの、その理由としては専ら課税ベースの浸食のみが挙げられるにとどまったのである。⁽⁵⁸⁾ そして財務省報告では特に、異なる所得階層間で公平を達成するために課税ベースを包括的に定義する必要があると述べられた。⁽⁵⁹⁾ そこでは、課税除外や所得控除の価値は所得階層の高い者ほど大きいことから、課税除外や所得控除のような課税ベースの浸食が存在する限り、税率が示すほどには累進的な租税制度とはならず、逆に所得を包括的に定義すれば、当時の累進性は高所得者層に対する税率を低くしても維持されると主張されていた。こうしてみると、財務省報告において、公平（ないしは公正）は、課税ベースの拡大と税率引き下げを導くための理由付けでしかなかったのである。

むしろ財務省報告で強調されたことは、税制が簡素であるべきということであった。そして簡素の内容として、財務省報告は、所得控除等の申告を軽減することと、それによる税務行政のコストの削減を挙げているが、その目的は結局のところ、課税ベースを拡大し、租税の選好（tax preference）をなくすことにあつたといえよう。また、公正かつ中立な税制を目指しさまざまな提案がなされているが、いずれも課税ベースを拡大することを目的とするとともに、簡素をもその実として⁽⁶¹⁾ 注目する必要があるように思われる。

財務省報告は、以上のような原則を掲げた上で、本論文で扱っている支払利子の所得控除について言及している。報告では、一般論として、所得を生み出すためのコストは実際に稼得した所得と合わせなければならず、課税除外の所得や繰延所得に含まれる所得を生み出すコストについて所得控除が認められるならば、その所得控除は他の課税所得を相殺し課税を除いたり繰り延べることになることが示された。⁽⁶²⁾ そして、当時の支払利子の所得控除は、そ

のような課税免除や課税繰延の所得を生み出すための利子コストの控除を認めていたことが指摘されている。⁽⁶³⁾その上で、取引や事業で生じたのではないあらゆる支払利子を、当時の投資利子の所得控除の制限の対象としている。⁽⁶⁴⁾また、所得控除の対象となる借入額は、五〇〇〇ドルに純投資所得を加えた額とされている。もつとも、主住宅(principal residence)によって保証された住宅の公正市場価格を超えない借入れの利子はその対象から外されたが、その理由は明らかにされていない。そのため、結局のところ、財務省報告自身も分析するように、大多数の納税者はこの影響を受けず、一連の改正が節税策を行うごく一部の者だけを対象としていたということができよう。⁽⁶⁶⁾

二 大統領提案

その後、財務省報告を参考に、レーガン大統領は議会に対して税制改革案の提案(以下「大統領提案」とする)を行った。この大統領提案は法案という形ではなかったが、議会に対して一連の租税法典の改正を促す性質をもつものであった。

大統領提案では、概ね財務省報告と同じスタンスで税制改正の提案が行われた。つまり、当時の税制の問題として、当時の税制が不公正で、複雑に過ぎ、成長を不必要に阻害していることが挙げられた上で、財務省報告にもまして不公正さや複雑さを助長する節税策が問題視されてたのである。⁽⁶⁷⁾もつとも、本論で扱っている私人の支払利子の所得控除については、ほぼ財務省報告を踏襲した改革案が提示された。財務省報告と異なる点は、私人の支払利子の投資利子への組み入れについて、財務省報告では一九八八年一月一日までに行うことを提案したが、大統領提案ではより緩やかなペースで行うことが提案されたことくらいである。いずれにしても、大統領提案においても主住宅のモーゲッジ利子の所得控除は存続されたが、その理由の説明はなされなかった。ただ実際には、大統領自身が全国不動産業組合に対して住宅モーゲッジ利子の所得控除を維持する旨演説したことが影響していたといわれて

おり、住宅モーゲージ利子についてのみ例外的に所得控除を存続させる合理的な理由は持ち合わせていなかったと思われる。⁽⁶⁸⁾

三 一九八六年税制改革法

以上で検討した財務省報告や大統領提案をもとに議会で議論が重ねられ、一九八六年法が制定されるに至った。一九八六年法では、まず私人の利子の控除の否認が原則として定められた。⁽⁶⁹⁾ その上で、控除が否認されることを原則とする「私人の支払利子」から「適格住宅利子 (qualified residence interest)」が除かれた。⁽⁷⁰⁾ ここで「適格住宅」とは、「主住宅 (principal residence)」と「納税者が (適格住宅利子の所得控除適用を目的に) 選択し、住宅として利用している納税者の他の一住宅」を指し、⁽⁷¹⁾ 後者の住宅は賃貸していないことが要件とされていた。⁽⁷²⁾ この点は、財務省報告や大統領提案において主住宅のみが住宅モーゲージ利子の所得控除の対象とされたことと比べて緩和されている。⁽⁷³⁾ そして、「適格住宅利子」とは、「(利子が支払われ若しくは生じた時期に) 納税者の適格住宅である財産により担保されている債務につき、課税年度に支払われ若しくは生じた利子」と定義されたのみで、特に住宅の購入や改築のための債務という限定は行われなかった。また、一九八六年法は、適格住宅によって担保される債務である適格債務 (qualified indebtedness) として、納税者の適格住宅により担保された適格医療支出 (qualified medical expenses) と適格教育支出 (qualified educational expenses) を挙げ、場合によっては適格住宅の取得価額にこれらの適格債務の金額を加えたものの利子の額を控除することができると規定していた。⁽⁷⁵⁾ もっとも、利子の額には制限が設けられており、適格住宅利子にかかる債務は、適格住宅の公正市場価格、または適格住宅の調整取得価額 (当該住宅の改築にかかった費用を差し引いたもの) に適格債務の額を加えた合計額のうちいずれか小さい方の額を超えてはならないとされていた。⁽⁷⁶⁾

以上のように、節税策の温床となっていた私人の支払利子の所得控除は、レーガン税制改革の目標である簡素に収斂される公正・中立な税制という名の下に、住宅モーゲージ利子の所得控除を除いて廃止された。また、住宅モーゲージ利子の所得控除についても、従前よりも制限が加えられ、従前よりも私人の支払利子の所得控除を用いることは難しくなっているように思われる。もつとも、いみじくも財務省報告や大統領提案で述べられているように、この一連の改正により影響を受けるのは富裕層のみであり、その意味では住宅モーゲージ利子の所得控除自体が目的ではなく、私人の支払利子の所得控除を否認することにより節税策を防止することのみが目的であったといっても過言ではないであろう。実際、中間所得層にとつては標準所得控除額がさらに増額されたこと⁽⁷⁸⁾から、住宅モーゲージ利子の所得控除を利用すること自体がさらに少なくなったように思われる。

第三章 現在の住宅モーゲージ利子の所得控除

一 一九八六年税制改革法の問題点と一九八七年歳入法による改正

1 一九八六年法の問題点

前章で検討した一九八六年法で定められた住宅モーゲージ利子の所得控除の規定は、技術的な面でもさまざまな問題を孕んでいた。まず、この規定は住宅の購入や改築の便宜を図ることを目的としていたにもかかわらず、特に住宅の購入や改築のためという限定が行われなかったため、実際には目的を限定せずに住宅モーゲージ利子の所得控除を利用できた点が挙げられる。⁽⁷⁹⁾ また、適格医療支出や適格教育支出という特定目的の支出についてのみ、適格住宅債務以外に例外的に認められていた点も問題であったといえよう。これらの例外規定には、従前所得控除が原則であった私人の支払利子が、逆に適格住宅利子以外で控除を否認されるという激変を緩和するための妥協的な規定である側面があったといわれている。⁽⁸⁰⁾ そのため、なぜ医療と教育に関する費用のみ適格債務の対象となつたかや、

医療や教育といった支出の目的をどのように跡づけるかといった執行上の問題についてはほとんど議論されなかったのである。⁽⁸¹⁾

それにもまして最も問題があった点は、適格住宅利子にかかる債務の上限額が適格住宅の調整取得価額に適格債務の額を加えた合計額となるときに、元々のモーゲッジを減らした住宅所有者が住宅の取得価額に債務の総額が等しくなるまで借入れを行うことができることにあったといわれている。⁽⁸²⁾ そのため、実質的には住宅取得以外の私的な目的においてもこの所得控除を用いることができることになり、この抜け穴をふさぐことが必要となったのである。こうした要請を受けて一九八七年歳入法 (Revenue Act of 1987) が制定され、住宅モーゲッジ利子の所得控除の規定が改められるに至った。

2 一九八七年改正

一九八七年改正では、適格住宅に関する債務が、納税者が適格住宅を取得等行う場合に発生する住宅取得債務 (acquisition indebtedness) と、納税者の適格住宅に関する住宅担保債務 (home equity indebtedness) の二つに分けられた上で、適格住宅利子とはそれぞれについて支払われ若しくは生じた利子とされた。⁽⁸³⁾

まず、住宅取得債務は、適格住宅の取得、建設、若しくは実質的な改築の際に生じ、当該住宅により担保されている債務であるとされている。⁽⁸⁴⁾ 内国歳入庁告示によると、債務が住宅の取得等のために行われたものであるかの判断と当該住宅によって担保されているものであるかの判断は独立に行われるとされており、適格住宅利子の所得控除を考慮しなかった納税者に対する配慮もなされている。また、この債務には、借り換えにより生じた債務も含むとされたが、借り換えにより生じた債務が借り換え前の債務を超えてはならないとされ、⁽⁸⁶⁾ 一九八六年法で問題となった元金を減らした後の借入れに対して規制が加えられた。さらに、住宅取得債務の総額は、いかなる時期においても一〇〇万ドルを超えてはならないという制限が設けられている。⁽⁸⁷⁾

これに対して、住宅担保債務は、適格住宅により担保された住宅取得債務以外の債務であるとされている。⁽⁸⁸⁾そして、住宅担保債務の総額は、当該適格住宅の公正市場価格から当該住宅にかかる住宅取得債務の額を差し引いた額を超えない額に制限されており、⁽⁸⁹⁾適格住宅の取得価額ではなく公正市場価格が借入金の額を決めている点で、一九八六年法の規定と異なっている。また、住宅担保債務は、いかなる時期においても一〇万ドルを超えてはならないとされている。⁽⁹⁰⁾なお、適格住宅により担保された適格教育支出や適格医療支出のための債務に対する利子の所得控除制度は廃止された。

現在の住宅モーゲージ利子の所得控除は、ほぼ以上で見た一九八七年改正によるところとなっている。住宅モーゲージ利子に対する租税法上の扱いは一九八六年法により一変したが、その一年後に行われた一九八七年改正では技術的な面での修正にとどまっているため、現在の規定は根本的には一九八六年法をほぼ踏襲していると考えてよいであろう。つまり、現在の住宅モーゲージ利子の所得控除は、富裕層の節税策を防止するために私人の支払利子の所得控除が原則的に否認された例外的な処置として設けられた側面が強いと見るべきだと思われる。

二 現在の住宅モーゲージ利子の所得控除の本質

1 住宅政策との関係から

以上で検討してきた現在の住宅モーゲージ利子の所得控除は、特に住宅向けの消費を他の消費よりも優遇するものであり、その意味では住宅所有に対する補助金ともいえるものである⁽⁹¹⁾。そのため、現在の住宅モーゲージ利子の所得控除の扱いが実際にどのようなことを意図していたかは別として、こうした現在の住宅モーゲージ利子の所得控除が住宅所有に実際に資するものであるかについて分析することが重要といえよう。⁽⁹²⁾

分析を行う前に、アメリカにおける住宅所有率の変化を表に示しておこう。⁽⁹²⁾これを見ると、一九六〇年代までは

表 アメリカにおける住宅所有率の変化

1940年	43.6%
1950年	55.0%
1960年	61.9%
1970年	62.9%
1980年	64.4%
1990年	64.2%
2000年	66.2%

急速なペースで住宅所有率が伸びていたにもかかわらず、一九七〇年代から一九九〇年代にかけて横ばいし、近年は再び微増の傾向にあることがわかる。⁽⁹³⁾特に、一九八六年税制改革法において住宅モーゲージ利子の所得控除の特例が設けられた後に、住宅所有率が目立って上昇することがなかったことに注目すべきであろう。⁽⁹⁴⁾

さて、先に示した住宅所有率の変化をみた上で、前節までに論じた住宅モーゲージ利子に対する扱いの変遷を検討すると、住宅モーゲージ利子の所得控除の制度が、結局のところ住宅所有率の上昇にあまり寄与していなかったことが改めて理解できる。

特に一九七〇年代以降、住宅モーゲージ利子を含めた私的利子の所得控除の問題が専ら節税策防止の観点から扱われるようになり、⁽⁹⁵⁾元々住宅モーゲージによる貸付が想定していた中間所得層よりもこうした租税上の優遇策がなくても住宅を所有できると思われる富裕層に重点を置いた政策をとらざるを得なかったことが影響しているように思われる。こうした観点からみると、現在の住宅モーゲージ利子の所得控除にはさしあたり次のような問題があることを指摘できよう。

第一に、住宅モーゲージ利子の所得控除の制度は中間所得層が利用しにくい、あるいはこの制度による便益は中間所得層よりも富裕層の方が大きいということである。⁽⁹⁶⁾この問題は簡素な税制を達成するために行われた標準所得控除額の増額と関係している。前述のように、標準所得控除額は当初調整総所得の額に応じて算出され、金額自体も比較的少額であったが、特にレーガン政権下での一九八一年の税制改革以降、調整総所得額の多寡にかかわらず標準所得控除額が定額となり、また中間所得層にとつては高額なものとなったため、中間所得層にとつて個別所得控除は利用しにくいものとなっている。⁽⁹⁷⁾この傾向は、クリントン政権下で所得税の最高税率が引き上げられた後も、⁽⁹⁸⁾標準所得控除額の規定はほとんど変わらず、⁽⁹⁹⁾中間所得層が住宅モーゲージ利子の所得控除をはじめとする個別所得

控除よりも標準所得控除を選択する傾向は今なお強いと思われる。また、中間所得層が個別所得控除である住宅モーゲージ利子の所得控除を申告したとしても、住宅モーゲージ利子の額は富裕層の方が一般に大きいため、富裕層の方が多くの便益を得ることになることも問題といえよう。⁽¹⁰⁾さらに、控除の方法として、算定された税額からある種の額を差し引く税額控除 (tax credit) 方式ではなく、ある種の支出を調整総所得から差し引く所得控除方式が採られていることも、逆進的な効果を生み出す一因になっていると思われる。⁽¹⁰⁾

第二に、適格住宅利子には住宅自体の建設・改築等のための債務以外に、住宅を担保にした目的を問わない債務である住宅担保債務についても利子の所得控除が認められている点であり、住宅担保債務についての支払利子の所得控除が認められている現状に対しては批判も多い。⁽¹⁰⁾住宅担保債務には、あらかじめ貸付機関や利子率、返済のスケジュールが定められた特定目的貸付 (closed-end loan) と、与信限度額 (line of credit) を定め住宅所有者がその額までは自由に借りられ返済の要件も緩和されている貸付の二種類があるが、近年後者の貸付が増加したことにより、自動車の購入や医療・教育など住宅の取得や改築以外の目的での融資が増加している。⁽¹⁰⁾そのため、結局のところ、住宅担保債務は原則的に私人の支払利子の所得控除が否認されている中で私人の支払利子の所得控除を行う手段と化しており、富裕層の節税策に対する効果的な対策にはなっていないように思われる。⁽¹⁰⁾

第三に、住宅取得債務・住宅担保債務とも上限額が極めて高かったり、適格住宅が二軒まで認められることである。特に、住宅取得債務における一〇〇万ドルという上限は、新築住宅の価格の中央値をはるかに上回っている点で問題である。また、多くの人にとって贅沢だと思われる二軒目の住宅についての住宅取得債務を認めたところで、そもそも二軒目の住宅を取得する者は主住宅を別に所有しているわけであるから、住宅所有率の上昇はないことも指摘されるべきであろう。⁽¹⁰⁾

2 租税の基本原則の観点から

次に、現在の住宅モーゲージ利子の所得控除を租税の基本原則の観点から検討したいと思う。分析を始める前に、レーガン税制改革下での租税の基本原則について簡単に触れておく。

一連のレーガン税制改革では、租税の基本原則として、前述のように簡素・公平・中立などが挙げられた。そこでは、「簡素」の原則が強調されているが、結局のところレーガン税制改革での「簡素」は、課税ベースの拡大や節税策の防止という意味での公平・中立の深く結びついていると思われる。⁽¹⁰⁷⁾ また、レーガン税制改革下での公平・中立の概念自体も、課税ベースの拡大や節税策の防止に重きが置かれており、通常公平・中立・簡素という場合は意味合いが異なるといえよう。以下では、このことを前提に、現在の住宅モーゲージ利子の所得控除の検討を行っていきたい。

（一）簡素との関係

住宅モーゲージ利子の所得控除は私人の支払利子の所得控除の否認の例外として設けられたのであり、課税ベースの拡大や節税策の防止という意味での簡素に反するばかりか、住宅モーゲージ利子の所得控除の申告が増加することにより、徴税コストの低下にも役立っていないとの見方もあるくらいである。⁽¹⁰⁸⁾ 簡素化の一環として行われた標準所得控除額の増額にしても、そのターゲットは中間所得層に向けられており、富裕層に対する影響はほとんどないものとなっている。

（二）垂直的公平との関係

垂直的公平とは、異なる状況にあるものに対して適切な差異のパターンを設けることである。⁽¹⁰⁹⁾ レーガン税制改革では、最高税率の大幅引き下げと富裕層に利用されているさまざまな優遇措置を一掃することによって垂直的公平を確保すると論理が繰り広げられるが、住宅モーゲージ利子の所得控除に関していうと、垂直的公平は確保されて

いないといわざるをえないであろう。つまり、現在の住宅モーゲージ利子の所得控除においては、標準税額所得控除の増額により中間所得層は住宅モーゲージ利子の所得控除を利用しづらく、利用できたとしても富裕層に比べて便益は小さいため、垂直的公平に反すると思われる。また、適格住宅の上限価格が異常に高かったり、適格住宅が二軒目まで認められる点も垂直的公平の面からは疑問といえよう。

(三) 水平的公平（中立）との関係

水平的公平とは、等しい状況にあるものを等しく扱うことを意味し、中立と同じことを意味するが、水平的公平が選択を行った後の結果に着目するのに対して、中立が選択を行う際意思決定に着目する点で、水平的公平と中立は視点を異にする類似の概念といえる。⁽¹²⁾ 住宅モーゲージ利子の所得控除においては、住宅を所有する者が所有しない者よりも優遇されているのではないかという点が問題となろう。この点について、さしあたり次の二点を指摘できよう。

第一に、住宅所有者の帰属家賃が所得として算出されておらず、住宅所有者と借家人の間に差別的な扱いがなされている点である。⁽¹³⁾ この点は、すでに見たように、私人の支払利子の所得控除がおしなべて認められていたときから主張されていたものである。⁽¹⁴⁾ また、今日の規定を見ると、利子が非課税の債券を購入するための借入れにかかる支払利子は所得控除できないとする内国歳入法典二六五条の規定とも矛盾するという指摘もある。⁽¹⁵⁾ もっとも、帰属家賃に対する課税の困難さは以前からいわれてきたことであり、帰属家賃に対する課税を今更に行うことは不可能といわざるをえず、そもそも帰属家賃のようなものを課税目的で観念すること自体、議会の同意を得にくいであろう。⁽¹⁶⁾ また、一概に持ち家に長所が多いとはいえず、⁽¹⁷⁾ 住宅を所有する際に住宅維持費等が所得控除できないことに鑑みると、住宅モーゲージ利子の所得控除を認めない場合に却って借家人が有利に扱われる可能性もあることも指摘されなければならぬと思われる。⁽¹⁸⁾ ただ、住宅担保債務の規定については、住宅所有者と借家人との間の扱いの差が大

さく、改められる余地がある⁽¹¹⁹⁾。

第二に、借入れによって住宅を所有する者と借入れによらず貯金等によって住宅を所有する者との間での差別的扱いである。ただ、この点については住宅モーゲッジの支払を行う者にとってその支払額がその者の所得の重要な部分を占めることも考慮する必要がある⁽¹²⁰⁾。

第三に、住宅モーゲッジ利子の所得控除と投資利子の所得控除の関係である。つまり、住宅所有には投資の側面もあるにもかかわらず、投資利子には所得控除の制限がある⁽¹²¹⁾が、住宅所有にかかる債務については住宅モーゲッジ利子の所得控除が認められている点である。また、不動産投資家は賃貸収入による所得に課税されるが、住宅所有者は帰属家賃には課税されない⁽¹²²⁾。もともと、住宅所有者が住宅維持費の所得控除ができないのに対して、不動産投資家が運営に必要とする経費を所得控除できる点も考慮する必要があるように思われる⁽¹²³⁾。

むすびに

以上、アメリカにおける住宅モーゲッジ利子の所得控除の位置づけの変化について論じてきた。元々、住宅モーゲッジ利子の所得控除は、中間所得層の住宅所有を促進する一つの方法として、住宅モーゲッジという一つの住宅貸付形態の確立とともに中間所得層の住宅所有率の上昇に役立ってきたといえよう。ただ、一九七〇年代以降、この住宅モーゲッジ利子をはじめとする私人の支払利子の所得控除の制度を利用した節税策が広く用いられるとともに、富裕層の節税策防止を中心とした改革が行われるようになった。一九八六年のレーガン税制改革で私人の支払利子の所得控除否認の例外として住宅モーゲッジ利子の所得控除が認められるようになったが、この第一の目的は最高税率引き下げと課税ベース拡大をセットにした節税策の防止であり、住宅所有率を上昇させることを直接の目的にしたものではなかったように思われる。そして今日では、本来住宅モーゲッジが想定していた中間所得層にとつ

て住宅モーゲージ利子の所得控除は利用しにくいものとなり、また租税の基本原則上も問題が多く、住宅モーゲージ利子の所得控除の存続自体が限界にさしかかっているように感じられる。

最後にこのようなアメリカの住宅所有促進税制をわが国のいわゆる住宅ローン減税と比較した場合、次のような違いを指摘しておきたい。

第一に、住宅ローン減税の経緯の違いが挙げられる。すなわち、アメリカでは元々全ての私人の支払利子につき所得控除が認められていたところ、節税策防止の観点から住宅モーゲージ利子の所得控除が例外的に認められるようになったが、わが国では専ら租税特別措置として政策的に実施されているのである。こうしてみると、アメリカの場合、住宅政策の実施よりも課税ベースの拡大や節税策の防止の方が大きかったと見るのが妥当であろう。一方でわが国の場合、所得税の最高税率が引き下げられているにも関わらず、課税ベースを拡大するという視点なしに住宅ローン減税が拡充されている点で問題があるといえよう。

第二に、控除の方式の違いが挙げられる。すなわち、アメリカでは、住宅モーゲージ利子を調整総所得から所得控除するという方式が採られているのに対して、わが国では税額控除方式が採られていることである。所得控除方式よりも税額控除方式の方が、各所得階層におしなべて減税効果を発揮することができ、この点は評価されてもよいであろう。⁽¹⁵⁾

第三に、支払利子額に基準をおくかローンの残高に基準をおくかである。すなわち、アメリカでは支払利子を得得控除するという形式が採られるが、わが国ではローン残高の一定割合が税額控除されるのである。思うに、住宅ローンの利率が各人によって異なることに鑑みると、支払利子を基準にする方が妥当であり、またローン残高を基準にする場合、長期の借入れと短期の借入れで控除可能な額に差が出る可能性があり、その意味では支払利子を基準にする方が妥当であろう。もともと、支払利子を所得控除するという発想自体、本来なら課税されているはずの

帰属家賃を指定していることによるものであり、支払利子を基準にする場合には、支払利子の所得控除の根拠自体を検討する必要がある。

第四に、適格住宅の上限価格ないしは借入金等の年末残高の違いが挙げられる。すなわち、アメリカでは一〇〇万ドルという極めて高額な適格住宅の上限価格が設定されているが、わが国では借入金等の年末残高が五〇〇万円とされている。この違いは、アメリカの住宅モーゲージ利子の所得控除が富裕層を意識した政策であったことから生じていると見られるが、この点はわが国の方が望ましいであろう。

最後に、わが国の制度が租税特別措置という性質上、時限立法であるという点が挙げられる。この点については、住宅政策としていわゆる持ち家政策がふさわしいものであるかについて広い見地から検討して、恒久的な住宅ローン減税がふさわしいかどうかを判断する必要があると思われる。

注(1) 金子宏『租税法第八版』一、九頁(弘文堂・二〇〇一年)。畠山武道・渡辺充『新版租税法』一〇一、一二頁(青林書院・二〇〇〇年)。

(2) 租税の基本原則をどのように捉えるかについては、議論が多くなされているところである。ここでは、公平・中立性といったほぼ合意のある原則のみを挙げたが、例えば一口に公平といった場合、伝統的に水平的公平と垂直的公平に分けられ、特に水平的公平については基本原則とすることに批判があるところである。こうした批判の検討について、増井良啓「租税法における水平的公平の意義」金子宏先生古稀祝賀『公法学の法と政策(上)』一七頁所収(有斐閣・二〇〇〇年)。

近年では、租税の基本原則に効率や簡素が挙げられることが多く、二〇〇一年に出された税制調査会による報告においても、公平・中立と並び簡素が租税の基本原則の一つに掲げられている。税制調査会「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—」一八頁。簡素が租税の基本原則になりうるかについては、第二章でも若干の検討を試みるが、この点に関する先駆的な業績としてさしあたり、増井良啓「簡素」は税制改革の目標か」国家学会雑誌一〇七巻五・六号五四八頁(一九九四年)を挙げておく。

昨今では、基本原則に「国際整合性」を加えたり(森信茂樹『日本の税制—グローバル時代の「公平」と「活力」』二六頁(PHP新書・二〇〇一年)、「活力」を加えるべきとする意見がある(例えば、税制改革研究会『民間からの税制改革提言』日本経済新聞二〇〇二年五月二〇日付)が、これらも簡素と同様公平・中立としばしばトレードオフの関係に立つことから、公平・中立とは別の次元の基本原則と考えるべきであろう。

- (3) 住宅ローン減税と一般に呼ばれる住宅借入金等特別控除は、租税特別措置法四一条で規定されている。
- (4) 高橋誠『土地住宅問題と財政政策』三四一～三四二頁（日本評論社・一九九〇年）。固定資産税の宅地に対する特別措置には、次のようなものが挙げられる。第一に、住宅用地の課税標準を算定するにあたり、特例措置が講じられてきた。すなわち、昭和四十八年度の改正で住宅用地の課税標準の特例措置が創設され、住宅用地の課税標準を二分の一で算定するよう規定されたことを皮切りに、昭和四十九年度の改正では小規模住宅用地の課税標準につき四分の一で算定され、さらに平成六年度の改正で、小規模住宅用地の課税標準につき六分の一で、一般住宅用地の課税標準につき三分の一で算定されるよう変更され、今日に至っている。第二に、特に大都市地域を中心に固定資産税評価額の地価公示価格に対する割合が低められてきたことも、宅地における実質的な固定資産税の軽減につながっているといえよう。
- (5) I.R.C. § 163(h)(2)(D), 163(h)(3) (2001).
- (6) Tax Reform Act of 1986 § 511(b).
- (7) 一九一三年当初から、内国歳入法典一六三条a項では、「課税年度内に借入金について支払われ若しくは生じた全ての利子は、所得控除として認められるものとする」と規定されており、現在でも原則的には利子は所得控除の対象となっている。See I.R.C. § 163(a) (2001).
- (8) I.R.C. § 62(a)(3) (2001).
- (9) Michael Asimow, *The Interest Deduction*, 24 UCLA L.Rev. 749 at 749 (1977); John Y. Taggart, *Denial of the Personal Interest Deduction*, 41 Tax Lawyer 195 at 198 (1988); Note, *Federal Income Tax Discrimination between Homeowners and Renters: A Proposed Solution*, 12 Ind. L.Rev. 583 at 585 (1979).
- (10) Revenue Act of 1918, ch. 18, § 214(a)(2), 40 Stat. 1057, 1066-67 (1919). この規定は、現在の内国歳入法典二六五条a項二号となっている。なお、内国歳入法典二六五条については、岡村周一「タックス・シェルターの構造とその規制」論叢一三六巻四二五二六号三三二五～三三三〇頁で紹介されている。
- (11) See Cheryl D. Block, *The Trouble with Interest: Reflections on the Interest Deductions after the Tax Reform Act of 1986*, 40 Uof Flo. L.Rev. 689 at 717 (1988).
- (12) See Taggart, *supra* note 9 at 198.
- (13) アメリカの住宅政策一般については、高橋誠『土地住宅問題と財政政策』二〇八～二三三頁（日本評論社・一九九〇年）に詳しい。
- (14) 低所得者層に対する公営住宅の供給は、一九三七年アメリカ住宅法 (United States Housing Act of 1937, 42 U.S.C. § 1437 (1982)) の下で行われた。
- (15) Harold A. McDougall, *Affordable Housing for the 1990's*, 20 Uof Mich. Jof L.Reform 727 at 743 (1987).
- (16) 他に、一九四四年に退役軍人を対象とした住宅モーゲージが、連邦によって保証される形で退役軍人局により提供されたり、一九四七年に住宅都市開発省の前身となる住宅金融機関 (Housing Home Finance Agency) が設立されたことも、住宅モーゲージ市場の規模の拡大につながったであろう。Id. at 735.
- (17) Pub. L. No. 78-346, 58 Stat. 284 (codified as amended at 38 U.S.C. § 693 (1982)).

- (18) McDougall, *supra* note 15 at 733.
- (19) 一九四五年には約三万六千件であったのが、一九四六年には約一〇〇万件に達した。*Id.* at 735. もともと、こうした増加の要因の一つに、一九三七年住宅法以降、連邦による公営住宅の建設が行われなくなり、また一九四九年住宅法が、適正な住宅供給と中間所得層の生活環境の改善を結びつけたことから、住宅所有が一層促進されたということもあろう。*Id.* at 735 and 763-64.
- (20) 周知の通り、内国歳入法典六一条 a 項は、所得について、「いかなる源泉から生じたものであるかにかかわらず」と規定して所得の範囲を定めておらず、いわゆる包括的所得概念を採用している。ただ、内国歳入法典上の包括的所得概念は、経済学者が論じている理論上のものとは異なる点が多い。なお、所得概念については、金子宏「租税法における所得概念の構成」(金子宏「所得概念の研究」一頁以下所収(有斐閣・一九九五年))を参照せよ。
- (21) Henry C. Simons, PERSONAL INCOME TAXATION: THE DEFINITION OF INCOME AS A PROBLEM OF FISCAL POLICY at 112 (1938).
- (22) もともと、サイモンズ自身は後述のように「現物所得」の一種という言い方をするのみで、「帰属所得」という用語は用いていない。帰属所得については、金子宏・前掲論文注(20)・八六頁以下を参照せよ。
- (23) こうした財やサービスの消費を帰属所得として捉える試みについては、中里実「所得の構成要素としての消費」(金子宏編「所得課税の研究」三五頁以下所収(有斐閣・一九九一年))を参照せよ。
- (24) Simons, *supra* note 21 at 110-11.
- (25) *Id.* at 113.
- (26) *Id.*
- (27) *Id.* at 113-14.
- (28) *Id.* at 114.
- (29) *Id.*
- (30) *Id.* at 115.
- (31) *Id.* at 211.
- (32) なお、持ち家所有者の帰属所得に対して課税する動きは、他国ではみられる。たとえば、イギリスでは一九六三年まで、持ち家所有者に対する家賃所得は「スケジュール A 所得 (Schedule A income)」と呼ばれ、これに対する課税が行われた。現在でも、オランダ、スウェーデン、スイスなどで、持ち家所有者の帰属所得に対する課税がなされている。See Mann, *The (Not So) Little House on the Prairie: The Hidden Costs of the Home Mortgage Interest Deduction*, 32 *Amiz. St. L.J.* 1347 at 1386 (Table 1) (2001).
- (33) Simons, *supra* note 21 at 116. 同様の提案を行なった「ジョージ・H・シモンズ」*See* Note, *supra* note 9. なお、家賃の所得控除は、南北戦争当時の所得税では、住宅所有者に対してモーゲージ利子および財産税の所得控除が認められるとともに、借家人に対する家賃の所得控除も認められていた。Act of March 3, 1863, ch. 74, § 11, 12 Stat. 713, 723 (1863). もともと、家賃の所得控除を認めることについては、持ち家所有者に対して認められている所得控除や課税除外の合計金額が、家賃の合計よりも少ないことから、かえって借家人に有利な扱いがなされてしまうとす

る批判もなされている。See Richard Goode, *THE INDIVIDUAL INCOME TAX* at 124 (Revised Ed. 1976). なお、邦訳として、R. グード著・塩崎潤訳『個人所得税―「最良の課税」の研究―』二三五頁（今日社・一九七六年）。

(34) 以下の連邦全国モーゲージ機構に関する記述は、Henry J. Aaron, *SHELTER AND SUBSIDIES: WHO BENEFITS FROM FEDERAL HOUSING POLICIES* at 91-96 (1972) を参考にしている。

(35) 特別な援助を行えるモーゲージとは、「実質的かつ一般的に、私的な組織的モーゲージ投資家が課した購入基準を満たす質を有している」(68 Stat. 617) のであり、大部分の特別な援助は、中の下 (moderate) 以下の所得層の住宅に対して行われている。Aaron, *supra* note 34 at 97.

(36) See e.g., *Goodstein v. Commissioner*, 267 F.2d 127 (1st Cir. 1959); *Knecht v. Commissioner*, 364 U.S. 361 (1960); *Goldstein v. Commissioner*, 364 F.2d 734 (2d Cir. 1966).

(37) See Block, *supra* note 12 at 722-23.

(38) I.R.C. § 163(d) (1969).

(39) *Id.* § 163(d)(1) (1969). なお、一九七六年改正で、所得控除可能な投資の支払利子の額を、純投資所得（投資所得から投資支出を差し引いたもの）²⁷ を超える所得控除から賃貸所得を差し引いた額に「〇〇〇〇ドルを加えた額に縮小された。また、信託の場合には「〇〇〇ドルの枠」適用はなくなつた。*Id.* § 163(d)(1) (1976).

(40) *Id.* § 163(d)(2) (1969).

(41) Michael J. Graetz & Deborah H. Schenk, *FEDERAL INCOME TAXATION: PRINCIPLE AND POLICIES* at 347-48 (3d ed. 1995).

(42) *Housing and Urban Development Act of 1968*, 12 U.S.C. §§ 301-318 (1968).

(43) *Emergency Home Financing Act of 1970*, 12 U.S.C. § 1717 (1970).

(44) McDougall, *supra* note 15 at 738.

(45) *Id.* at 740.

(46) もっとも、一九五四年の段階では所得税の最高税率が八九パーセントであったので、それに比べれば減っている。*Id.* at 751 n.120. また、当時は現在と違って、税率の段階も例えは共同申告している既婚者の場合「四パーセントから七〇パーセントの二五段階となっていたのである」ことも所得控除の重要性につながっているように思われる。

(47) 一九七〇年代のインフレにより中間所得者層の適用税率が上げられ、税率等級の漸進 (bracket creep) という現象が生じたことが、レーガン改革で税率の引き下げが行われた一つの要因となつた。Michael J. Graetz, *THE U.S. INCOME TAX: WHAT IT IS, HOW IT GOT THAT WAY, AND WHERE WE GO FROM HERE* at 56-7 (1999). 渋谷博史教授は、レーガン改革が税率等級の漸進に対する「大らかなリトルタマシ」の不満の高まりを背景としていたことを指摘される。渋谷博史『レーガン財政の研究』六五頁（東京大学出版会・一九九二年）。具体的にみると一九六〇年には、所得税の申告の三パーセントのみが最高税率三〇パーセントの段階に属していたが、一九八一年までに三分の一以上が三〇パーセント以上の課税段階の属するようになった。See Graetz, *supra* at 54.

- (48) 一九六九年以前は、一〇〇〇ドルを超えない限りで調整総所得の一〇パーセント認められる一〇パーセント標準所得控除 (ten percent standard deduction) と一〇〇〇・三〇〇ドルの最低限標準所得控除 (minimum standard deduction) のうちの大きい方につき標準所得控除が認められていた。一九六九年改正で一〇パーセント標準所得控除はパーセント標準所得控除 (percentage standard deduction) に、最低限標準所得控除は低所得者層割引所得控除 (low income allowance) と改められたが、そのうち一九六九年以降のパーセント標準所得控除を見ると、一九七〇年には一〇パーセント一〇〇〇ドルまでであったのが、パーセント・限度額とも上昇し、一九七六年改正では一六パーセントで一四〇〇・一八〇〇ドルを超えない額とされた。I.R.C. prec. § 141(b) (1976)。一九七七年改正でパーセント標準所得控除はゼロブランクット額 (zero bracket amount) と改められ、一九八一年前には所得の多少に関わらず一七〇〇・三〇〇ドルに達していた。I.R.C. § 63(d) (1978)。
- (49) See also Julia Patterson Forrester, *Mortgaging the American Dream: a Critical Evaluation of the Federal Government's Promotion of Home Equity Financing*, 69 Tul. L. Rev. 373 at 440 n.363 (1994).
- (50) I.R.C. § 63.
- (51) Aaron, *supra* note 34 at 57-59.
- (52) Stanley A. Koppelman, *Personal Deductions Under An Ideal Income Tax*, 43 Tax L. Rev. 679 at 715 (1988); Joseph A. Snoc, *My Home, My Debt: Remodeling the Home Mortgage Interest Deduction*, 80 Ky. L.J. 431 at 454-56 (1991-92); ハズ・ブーヤ・マニング教授は「家屋の取得に必要かつ合理的な開支は控除されるべきである」と Joseph Isenbergh, *The End of Income Taxation*, 45 Tax L. Rev. 283 at 306 (1990)。
- (53) Department of Treasury, *The Treasury Department Report To The President: Tax Reform For Fairness, Simplicity, And Economic Growth* (Nov. 1984) [hereinafter *Treasury Report*].
- (54) Ronald Reagan, *The President's Tax Proposals To The Congress For Fairness, Growth, And Simplicity* (May 29, 1985) [hereinafter *President's Proposals*].
- (55) *Treasury Report I* at 2-3.
- (56) *Id.* at 4-10.
- (57) *Id.* at 11.
- (58) *Id.* at 5, 14.
- (59) *Id.* at 15.
- (60) *Id.*
- (61) *Id.* at 83, 86.
- (62) *Treasury Report II* at 331.
- (63) *Id.* at 331-2.
- (64) *Id.* at 332.

- (65) *Id.*
- (66) *Id.* at 333.
- (67) President's Proposals at Summary I.
- (68) See Forester, *supra* note 48 at 411. フォレストアー氏によると、一九八四年に税制改革に取り組んでいた財務省職員も、こうした演説があるまじは中間所得者層の節税策であり住宅産業への金銭の吸い上げである住宅モーゲージ利子の所得控除を廃止することを考えていたといわれ⁹⁰。*Id.*
- (69) I.R.C. § 163(h)(1) (1986). 内国歳入法典一六三条h項一号はつぎのように規定している。「総則 納税者が法人でない場合、課税年度内に支払われ若しくは生じた私人の利子についての控除は本項の下では認められない」。
- (70) *Id.* § 163(h)(2)(D) (1986).
- (71) *Id.* § 163(h)(5)(A) (1986), now codified in § 163(h)(4)(A) (2001).
- (72) *Id.* § 163(h)(5)(A)(i) (1986), now codified in § 163(h)(4)(A)(i) (2001).
- (73) See Taggart, *supra* note 9 at 211-14.
- (74) *Id.* § 163(h)(3)(A)(ii) (1986), now codified in § 163(h)(4)(A)(ii) (2001).
- (75) *Id.* § 163(h)(4) (1986).
- (76) *Id.* § 163(h)(3)(B) (1986). 内国歳入法典一六三条h項三号Bは次のように規定している。「利子の額の制限 『適格住宅利子』は、借入金の元金の次の部分に計上可能な適格住宅により担保された借入金について支払われ若しくは生じた利子を含まない。その部分とは、当該適格住宅により以前に生じ、担保された他の全ての借入金の元金総額の未払い分を加えた場合に、(一) 適格住宅の公正市場価格、または(二) (一)(住宅の修繕費用によってのみ調整された)当該適格住宅の取得価額と(二)当該適格住宅に関する適格債務の合計額を加えた額のうちの小さい額を超える部分である」。
- (77) See *supra* note 65; President Proposals at 324.
- (78) 従前の「ゼロフラケット額」は、一九八六年税制改革法で再び「標準所得控除」と称されるようになり、二五〇〇〇五〇〇〇ドルに拡大された。I.R.C. § 63(c)(2) (1986). なお、この額はインフレ調整がなされる。*Id.* § 63(c)(4) (1986).
- (79) Snee, *supra* note 52 at 442; Taggart, *supra* note 9 at 223.
- (80) Snee, *supra* note 52 at 436-39.
- (81) *Id.* at 435-442. 執行上の問題については、一九八七年に公告された財務省の暫定規則 (temporary regulations) でも明らかにされており、その対応について規定されている。Temp. Treas. Reg. § 1.163-10T (1987). 26 CFR 1.163-10T. 暫定規則では、医療費と教育費は当該金額が実際に借りられる前または後の九〇日以内に支払われ、当該借入れの収益が別の支出には配分されず、他のいかなる借入れの収益も医療費・教育費には配分されない限りで、または当該借入れの収益が医療費・教育費に配分される限りで、借入れの収益が適格医療支出・適格教育支出に支払われるために用いられる⁹¹と定められている。See *id.* § 1.163-10T(h)(2)(i). また、適格債務の金額を決定する際、九〇パーセント

以上の借入れの収益が適格医療支出や適格教育支出に用いられる場合に、適格債務の金額が借入れの平均残高と等しいと見なしている。*See id.* § 1.163-10T(a)(1)(ii).そして、さまざまな用途で用いる借入れにおける適格債務の金額を決定する際には、一〇パーセント以上の借入れの収益が適格医療支出・適格教育支出以外の支出のために用いられる場合、適格債務の金額は、当該借入れの平均残高、または頭金の支払いによって減少した適格医療支出・適格教育支出のための当該借入れの収益の金額のいずれか小さい方が等しいことが求められている。

See id. § 1.163-10T(n)(1)(iii).

- (32) *Shoe, supra*, note 52 at 443-4.
- (33) I.R.C. § 163(h)(3)(A) (1987).
- (34) *Id.* § 163(h)(3)(B)(i) (1987).
- (35) I.R.S. Notice 88-74, 1988-2 C.B. 385.
- (36) I.R.C. § 163(h)(3)(B)(i) (1987).
- (37) *Id.* § 163(h)(3)(B)(ii) (1987).
- (38) *Id.* § 163(h)(3)(C)(i) (1987).
- (39) *Id.*
- (40) *Id.* § 163(h)(3)(C)(ii) (1987).
- (41) Mann, *supra*, note 32 at 1353.
- (42) U.S. Census Bureau, *Historical Census of Housing Tables Homeownership* (available at "<http://www.census.gov/hhes/www/housing/census/historic/owner.html>").
- (43) 特に一九八〇年代における若年層の住宅所有率低下が指摘されている(一九八〇年に五七・一パーセントであったのが一九八九年に五三・二パーセントとなった)。Peter Dreier, *The New Politics of Housing: How to Rebuild the Constituency for a Progressive Federal Housing Policy*, 63 *APA Journal* No.1 at 8 (Win. 1997).
- (44) もっとも、住宅所有率の一九八〇年代における横ばいなしは低下と一九九〇年代後半以降の増加については、例えば第一章で言及した住宅モーゲージ市場の位置づけの変化も影響しているように思われる。特に、多くの貯蓄貸付組合が破綻して以降の住宅モーゲージ市場の変化については改めて検討する必要がある。
- (45) マクMahon教授は、特に一九八一年の税制改革以降租税政策の分析が投資の中立性や投資のインセンティブの要請に支配されてきたことを指摘する。Martin J. McMahon, Jr., *Individual Tax Reform for Fairness and Simplicity: Let Economic Growth Fund for Itself*, 50 *Wash. and Lee L.Rev.* 455 at 461 (1993).
- (46) *See supra* note 44-50 and accompanying texts. ホテルバ氏の分析によると、七割以上モーゲージ利子所得控除を申告している所得階層は、一九八六年度の場合所得の上位約九パーセントの所得層まで、一九八八年度の場合所得の上位約六パーセントの所得層までとなっており。James M. Poterba, *Taxation and Housing: Old Questions, New Answers*, 82 *Am. Econ. Rev.* 237 at 239-40 (1992).

(97) 注(48)を参照せよ。

(98) 一九九三年歳入調整法(Revenue Reconciliation Act of 1993)で、例えば共同申告の既婚者の最高税率は三パーセントから三九・六パーセントとなった。I.R.C. § 1(a) (1993)。なお、現在のブッシュ政権下の税制改革によって、この税率は二〇一一年度以降順次引き下げられることとなっている。I.R.C. § 1(x)(2) (2000)。

(99) 例えば、被扶養者の標準所得控除額が、一九九七年に五〇〇ドルかその者の稼得所得のうちのいずれか大きい方から、五〇〇ドルかその者の稼得所得に二五〇ドルを加えたものの合計のうちのいずれか大きい方と改められている。I.R.C. § 63(c)(5) (1997)。

(100) Mann, *supra* note 32 at 1360-61.

(101) 現在の住宅モーゲージ利子の額の所得控除を廃止して、住宅所有者の累進的な税額控除の創設を提案するものと、Dreier, *supra* note 93 at 18が挙げられる。See also Mann, *supra* note 32 at 1394-96.

(102) See, e.g., Snee, *supra* note 52 at 485-492; William T. Mathias, *Curbing the Economic Distortions of the Mortgage Interest Deduction*, 30 U of Mich. J of L Reform 43 at 72-3 (1996); McMahon, *supra* note 94 at 487; Forrester, *supra* note 49 at 439-43.

(103) Snee, *supra* note 52 at 485-6. また、近年他の形式の消費者信用よりも住宅担保債務が増加している、貸し手も住宅担保債務の利点を広告するようになっていることも指摘されている。Forrester, *supra* note 49 at 440.

(104) 住宅担保債務を利用した節税策を防止する規定としては、一九八六年に創設された代替的ミニムム税(alternative minimum tax)を算出する際には、住宅取得債務にかかる支払利子については控除可能であるが、住宅担保債務にかかる支払利子については控除できなくなったことが挙げられる。I.R.C. § 56(b)(1)(C)(i), § 56(e) (1986)。

(105) U.S. Census Bureau, *Quarterly Sales by Price and Financing at table Q6 (Median and Average Sales Price of Houses Sold by Region)* (available at "http://www.census.gov/constr/quarterly_sales.pdf"), このデータによれば、二〇〇〇年度の住宅販売価格の中央値は「一六九、〇〇〇ドルである。適格住宅の上限価格が住宅販売価格の中央値を大きく上回ると、この指摘として」Mathias, *supra* note 102 at 74-5; McMahon, *supra* note 95 at 486-87。

(106) *Id.*; Mathias, *supra* note 102 at 73-4.

(107) 第二章一を参照せよ。

(108) 税制の簡素化を論ずる場合、人によって意味・用法が異なるので、簡素化の意味についてより精緻化する必要がある。水野忠恒教授は、簡素化を、(一)条文の構成の仕方工夫するという側面、(二)法律と政令・裁判例の関係や重要でない事項を法律に取り込むべきとするかという側面、(三)申告手続を簡易化することによりコストをからさないようにするという側面、(四)ビジネスをフランキングを立てやすくするという側面の四つに分けられるとされる。水野忠恒「税制簡素化の方向」ジュリ七一五号九三頁(一九八〇年)。この分類によると、レーガン税制改革での簡素化は(三)ないし(四)のみを指すということになる。

(109) Poterba, *supra* note 90 at 240.

(110) 増井良啓・前掲論文注(三)・一七三頁。

- (11) 宮島洋「アメリカの税制改革提案について」経済学論集五一号三卷八六頁(一九八五年)。
- (12) 増井良啓・前掲論文注(2)・一七三頁。
- (13) *See, e.g., Mathias, supra note 102 at 65.*
- (14) *See, e.g., supra note 24-31 and Goode supra note 33 at 117-125.*
- (15) Daniel N. Shaviro, *Selective Limitations on Tax Benefits*, 56 U. of Chi. L. Rev. 1189 (1989); Snoe, *supra note 52 at 460-62.*
- (16) Mathias, *supra note 102 at 66.*
- (17) ファレスター氏は、住宅所有には定住性を促進したり、よりよい近隣関係を築けたりするなどの長所があるが、移動の自由を制約されたりするなどの短所もあり、長所の中心は個人の利益よりも社会の利益であること指摘する。Forrester, *supra note 49 at 406-7.*
- (18) Snoe, *supra note 52 at 467-71.*
- (19) *See, e.g., id. at 491; McMahon, supra note 95 at 488; Mathias, supra note 102 at 73.*
- (20) Snoe, *supra note 52 at 466.*
- (21) 注(25)を参照せよ。
- (22) 現在では、投資利子として所得控除可能な額は当該年度の純投資所得に制限されている。I.R.C. § 163(d)(1) (2002).
- (23) Mathias, *supra note 102 at 52.*
- (24) I.R.C. § 212(2) (2002).
- (25) Snoe, *supra note 52 at 471-2.*
- (26) 畠山武道/渡辺充・前掲書注(1)・一〇二頁、確井光明「住宅ローン減税制度に関する一考察」土地総合研究一九九九年春号一〇頁。

今本 啓介（いまもと けいすけ、一九七三年生）

所 属 早稻田大学大学院政治学研究科博士後期課程

最終学歴 早稲田大学大学院政治学研究科修士課程

所属学会 日本公法学会 比較法学会 租税法学会

研究分野 行政法 租税法

主要著作 「アメリカ連邦税法における税務調査—召喚状」(sum-

早公六三、六五号（二〇〇〇年）

「贈与との関係からみた所得概念の展開」 早公六七号
(二〇〇一年)