日弁連総第４８号
２０１３年（平成２５年）７月２４日

国土交通大臣　太　田　昭　宏　殿

日本弁護士連合会
会長　山　岸　憲　司

要　望　書

当連合会は，２０１３年度第５号人権救済申立事件につき調査した結果，下記のとおり要望する。

記

第１　要望の趣旨

いわゆる「非婚の母」に対しては所得税法の定める「寡婦控除」は適用されない（同法２条１項３０号）。「寡婦」とは，法律婚を経由したことのある者と定義されているからである。

この寡婦控除規定により算出された所得が，地方税，公営住宅入居資格及びその賃料，保育料等算定のための基準とされている結果，「非婚の母」は，「寡婦控除」規定が適用されないことにより，「寡婦」と比較すると上記各種金額算定に当たり著しい不利益を受けている。これは，「非婚の母」を合理的な理由もなく差別するものであり，憲法１４条等に違反する。

よって，当連合会は，「非婚の母」に対し「寡婦控除」をみなし適用することにより，公営住宅入居資格及びその賃料等の算定に当たって非婚の母子世帯の経済的苦境を救済するよう適切な措置をとることを要望する。

第２　要望の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第４８号
２０１３年（平成２５年）７月３０日

厚生労働大臣　田　村　憲　久　殿

日本弁護士連合会
会長　山　岸　憲　司

要　望　書

当連合会は，２０１３年度第５号人権救済申立事件につき調査した結果，下記のとおり要望する。

記

第１　要望の趣旨

いわゆる「非婚の母」に対しては所得税法の定める「寡婦控除」は適用されない（同法２条１項３０号）。「寡婦」とは，法律婚を経由したことのある者と定義されているからである。

この寡婦控除規定により算出された所得が，地方税，公営住宅入居資格及びその賃料，保育料等算定のための基準とされている結果，「非婚の母」は，「寡婦控除」規定が適用されないことにより，「寡婦」と比較すると上記各種金額算定に当たり著しい不利益を受けている。これは，「非婚の母」を合理的な理由もなく差別するものであり，憲法１４条等に違反する。

よって，当連合会は，「非婚の母」に対し「寡婦控除」をみなし適用することにより，保育料の算定等に当たって非婚の母子世帯の経済的苦境を救済するよう適切な措置をとることを要望する。

第２　要望の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

寡婦控除における非婚母子に対する人権救済申立事件

調査報告書

２０１３年7月１９日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件名　寡婦控除における非婚母子に対する人権救済申立事件（２０１３年度第５号）

受付日　人権擁護委員会の職権により，調査を開始した事件につき，申立人及び申立日はなし。

相手方　国

第１　結論

本件申立事件については，別紙要望書記載のとおり要望することが相当である。

第２　調査の経過

１　調査の経緯

当連合会は，東京都及び沖縄県に居住する，いわゆる「非婚の母」である申立人３名からの人権救済申立てを受け（事件名　寡婦控除における非婚母子に対する人権救済申立事件・２００９年度第２９号：以下「２００９年度事件」という。），関係各委員会（人権擁護委員会，両性の平等に関する委員会，子どもの権利委員会，日弁連税制委員会）の委員で構成する事件委員会において，以下の調査を遂げた。

①　申立人代理人への照会

②　国（財務省・総務省・厚生労働省）及び東京都等の各地方自治体への照会

③　各種資料，文献調査

そして，これら調査の末，当連合会は，２０１３年１月１１日，「非婚の母」に「寡婦控除」規定が適用されないことにより，「寡婦」と比較すると地方税等の各種金額算定に当たり著しい不利益を受けていることは，「非婚の母」を合理的な理由もなく差別するものであり，憲法１４条等に違反する，として，申立人らが居住する東京都，沖縄県等の自治体と，総務大臣宛てに，「非婚の母」に対し「寡婦控除」をみなし適用することにより，非婚の母子世帯の経済的苦境を救済するよう適切な措置をとることを要望した。

２　要望書の執行と新たな要望の必要性

同要望書を執行したところ，各自治体では要望の趣旨を受けて対応を検討したり，国会でも質疑がなされるなどの大きな反響があった。

そして，さらに同要望の趣旨を広く反映させるためには，公営住宅を所管す

る国土交通省及び保育料を所管する厚生労働省の両省にも，公営住宅の賃料や保育料の算定に当たり，「非婚の母」にも「寡婦控除」をみなし適用することにより，非婚の母子世帯の経済的苦境を救済するよう適切な措置を講ずることを要望する必要性を調査，検討する必要が認められた。

そこで，当連合会は，上記２００９年度事件の調査結果を踏まえ，さらに調査を遂げ，国土交通省及び厚生労働省に対する要望の可否等について本件において調査検討することとした。

第３　調査の結果

１　調査の経過

(1) 上記のとおり，本件に先行する２００９年度事件について，各種調査を既に行っていたが，さらに本件においては，国土交通省への追加調査（照会）をした（なお，厚生労働省に対しては，上記２００９年度事件の調査において照会済である）。

同照会に対し，国土交通省は，公営住宅の家賃の基準となる入居者の収入は，所得税法の例に準じて算定されるため，非婚母子世帯への「寡婦控除」規定の適用は，同法との整合性を考慮する必要があると回答する一方，各自治体の判断で，非婚母子世帯の家賃の減免をすることは可能と回答した。

(2) また，各自治体での「みなし適用」の実情等については，上記２００９年度事件の調査及び同事件の要望書に対する各自治体の回答等により把握調査に努めた。

これら調査結果をもとに，２００９年度事件の調査報告書での認定，判断を援用しながら，以下のとおり，調査結果をとりまとめたものである。

２　寡婦控除制度

(1) 寡婦控除及び寡婦概念

① 所得税法８１条１項は，「居住者が寡婦又は寡夫である場合には，その者のその年分の総所得金額，退職所得金額又は山林所得金額から２７万円を控除する。」と定める。これが，「寡婦（寡夫）控除」である（以下「寡婦控除」という。）。

② 同法２条１項３０号，イ，ロは，「寡婦」の概念を規定する。

すなわち，「寡婦」とは，

ア　夫と死別し，若しくは夫と離婚した後婚姻していない者又は夫の生死の明らかでない者で政令に定めるもののうち，扶養親族その他その者と

生計を一にする親族で政令で定めるものを有するもの

イ　アに掲げる者のほか，夫と死別した後婚姻をしていない者又は夫の生死の明らかでない者で政令で定めるもののうち，（中略）総所得金額（中略）合計額が５００万円以下であるもの

である。

これを表で表すと以下になる。

要件	寡婦	
死別・離婚の区分	夫の死別又は離婚した後婚姻していない。	夫と死別した後婚姻していない。
扶養親族等の有無	扶養親族又はその者と生計を一にする子で，その年の所得が基礎控除以下のものを有している。	扶養親族を有していなくてもよい。
所得制限	所得制限なし。	合計所得が５００万円以下

このように，「夫」の存在，すなわち法律婚を経ていることが，「寡婦」の要件とされている。

(2) 寡婦控除制度の成立ち及びその後の制度の変遷

① １９５１年（昭和２６年）の税制改正で「寡婦控除」制度が創設された（昭和２６年法律第６３号）。寡婦で１人以上の扶養親族を抱えているものは，職業選択が制限され，所得を得るために特別の労度を要し，またこの場合には特別の経費を要することが予想されるという理由からであった。

１９５２年（昭和２７年）改正で，所得控除から税額控除（４，０００円）に改められ，また，遺族等援護法により遺族年金を受ける者の控除額は６，０００円とされた（昭和２７年法律第２３号）。その後も控除額の引上げがあった。

② １９６７年（昭和４２年）の税法改正により，税額控除が所得控除に改められ（昭和４２年法律第２０号），申告要件が廃止された。

③ １９７２年（昭和４７年）には，扶養親族を有しない一定額以下の所得の者にも寡婦控除が適用されることとなった。

その理由とされたのは「昭和４７年度の税制改正にあたっては，我が国

経済が成長，発展する中にあっていわば取り残された人々に対する施策はより一層重要性を増すものと考えられることから，そのための施策の一環として寡婦控除制度について全面的な見直しがなされた。寡婦控除の適用範囲については，もともとこの控除が追加的費用の斟酌であることからして，どういう場合が追加的費用を要するかということをまず判断の基準とされなければならない。この観点からすると，一般的には，死別の場合には生別の場合と異なり，従来に引き続き亡夫の家族との関係など各種の負担を要する基と考えられること等の事情から，夫と死別した寡婦については，扶養親族がない場合であっても所得制限のもとで新たに寡婦控除の適用を認める。」ということであった。

④　その後も控除額は引き上げられ，現在の控除額は２７万円，特別加算されると３５万円である（「コンメンタール所得税法」第一法規，４８４７頁～４８５０頁）。

(3) 児童扶養手当法における寡婦控除適用の廃止

厚生労働省令第９１号（２００２年７月３日）は，「児童扶養手当法第２８条第１項及び第３２条並びに母子及び寡婦福祉法施行令規則の一部を改正する省令を次のように定める。」として，「第１条　児童扶養手当法施行規則の一部を次のように改正する。」と規定し，様式第一号（裏面）の注意９の次に，次のように加えるとした。

「１１　２９の欄は，請求者が母である場合には，寡婦控除及び寡婦特別控除加算の額は控除しません。」

さらに，「様式第六号（裏面）の注意７の次に次のように加える。」として，

「８　⑯の欄は，請求者が母である場合には寡婦控除及び寡婦控除特別加算の額は控除しません。」とした。

このように，児童扶養手当の支給に当たって，母子家庭に関しては，所得による支給制限において所得を計算する際に考慮すべき控除から「寡婦控除」を外したのである。

児童扶養手当においては，所得の計算において「寡婦控除を適用しない」ことにより，非婚の母子家庭とそれ以外の母子家庭の結果における平等を確保したといえるものである。非婚母子家庭に寡婦控除制度を適用しないことによりそれ以外の母子家庭と結果において差別となるところを，寡婦控除を適用しないことによって結果としての不平等を回避したのである。

この厚生労働省令が出された理由は明らかにされていないが，寡婦控除制

度が，非婚母子家庭とそれ以外の母子家庭との間において，重大な不利益を与えるという問題点を浮き彫りにすると同時に，所得制限を設ける場合に寡婦控除を適用しないことによって，結果としての平等を確保している例として挙げることができる。

３　寡婦控除制度の現状

前記のように１９５１年導入当時は，寡婦控除制度は，扶養親族を抱え夫と死別又は離別した女性を対象として始まった制度であったが，その後数回の法改正を経て，対象者が大幅に拡大された。その結果として，現在，寡婦（寡夫）控除制度の対象となる層には，以下の４つのカテゴリーが含まれている。

(1) 扶養親族等がおらず，夫と死別し所得が５００万円以下の女性

(2) 扶養親族等がおり，夫と死別又は離別して，所得が５００万円以下である女性

(3) 扶養親族等がおり，夫と死別又は離別して，所得が５００万円超である女性

(4) 扶養親族等がおり，妻と死別又は離別して，所得が５００万円以下である男性

この４つのカテゴリーに属する制度利用者の人数は，国税庁の統計によれば次のとおりである。

	(1)扶養親族等のいない寡婦	(2)特定寡婦	(3)高所得寡婦(500万円超)	(4)寡夫
２００６	２０４，６２１	２１，６４１	１４，４３７	１０，００７
２００７	２１３，２６１	１７，４９６	１３，６６５	１０，５３８
２００８	２０５，３３１	１６，５６８	１４，４６０	１１，４６４
２００９	２０７，９０５	１９，９１６	１２，２８２	１２，９３６
合計	８３１，１１８	７５，６２１	５４，８４４	４４，９４５

それぞれの割合は，国税庁が発表している最新の統計である２００９年度を例にとると，(1)８２％，(2)８％，(3)５％，(4)５％となっている。

上記の現状から判断すると，寡婦控除制度が制度設計された当時は，夫を失い扶養親族等を抱えた困窮する女性を救うための制度として，主に戦争未亡人等を対象として始まった制度であったが，１９７２年の制度改正により，扶養親族等の存在を要件としないカテゴリーが創設され，その後実際には，扶養親

族等のいないカテゴリーの対象者が最も多くこの制度を利用することになっている。すなわち，現状における寡婦（寡夫）控除制度は，子どもの福祉を支える制度というよりは，夫と死別又は離別した所得が５００万円以下の女性，すなわち，今後最も人数の増えるであろうと目される中高年女性層を対象とする制度に実態が変遷しているということができる。

なお，寡婦控除の対象者が数度の法改正により拡大してきた過程において，未婚の母親に対しても寡婦控除を適用すべきではないかとの提案がなされたことがあり，これについて国会でも議論が行われている。しかし，政府側の対応としては，寡婦（寡夫）控除制度はもともと，いったん結婚生活を営んでいた個人が死別又は離別した結果，もとの独身時代に比べて生計を維持するのに普通以上の困難があり費用もかかり，それを補う必要があることに応えるものであるから，非婚者に適用することは想定されていないという考え方を一貫して維持しており，非婚の女性に対して寡婦控除を適用するという提案はことごとく退けられてきた。

４　非婚の母子家庭の現状

(1) 母子世帯の現状と子どもの貧困

①　母子世帯の貧困

ア　２００８年以降，「子どもの貧困」が注目され，現在の日本の子どもが直面する不利や困難を，「子どもの成長・発達する権利」の侵害という観点から論じられるようになった。その場合の「貧困」について，ＯＥＣＤでは，手取りの世帯所得を世帯人数で調整し，その中央値の５０％未満の世帯を「貧困」と定義している。厚生労働省「国民生活基礎調査」（２００４年）で計算すると，１人世帯で１２７万円，２人世帯で１８０万円，４人世帯で２５４万円が「貧困ライン」となり，これを下回る世帯が「貧困」状態にあることになる（子どもの貧困白書編集委員会編「子どもの貧困白書」１９頁（明石書店，２００９年））。

イ　「子どもの貧困率」

子ども全体の中で何％の子どもが貧困の世帯に属しているかを示す「子どもの貧困率」をみると，日本の子どもの貧困率は２００３年において１３．７％であったのが，２００６年には１４．２％，そして２００９年には１５．７％に増加している（厚生労働省「平成２２年国民生活基礎調査の概況」）。すなわち，６人に１人の子ども達が「貧困状態」にあるわけである。

ウ　そして，我が国において「子どもの貧困」を考える時に重要なことは，「両親と子のみの世帯」「三世代世帯」の子どもの貧困率は１１％であるにもかかわらず，「母子世帯」の子どもの貧困率は６６％と突出しており，全国１２２万世帯を超す母子世帯で育つ子どもについて，その半数以上が貧困状態にある，という現実である(前掲「子どもの貧困白書」１９頁)。

エ　より具体的な数字で見ると，２００６年度「母子世帯調査」によれば，比較的経済的に安定している死別母子世帯を含めてでさえ，母子世帯の年間の就労収入は平均１７１万円，手当・仕送り等を含めた総収入でも平均は２１３万円（平均世帯人数３．３人）であり，国民全世帯の収入平均のわずか３８％に過ぎず，子どものいる世帯の年収７１８万円（２００６年度国民生活基礎調査）の２９．７％である。

オ　日本における母子世帯の母親の８割以上が働いているにもかかわらず，その多くが貧困状態から脱却できない深刻な状況があり，その中で子ども達は，希望する進路・進学の道を閉ざされるなど，十分な監護・養育を受けることができていない。

②　「母子世帯」間の収入の比較

社会保障を含む全収入を表す平均年間収入（平成１０年度全国母子世帯等調査の再集計データ）では，死別母子世帯は２８８．１万円，離別母子世帯は２１９．５万円，非婚母子世帯は１７１．１万円となり，非婚母子世帯が最も低収入である（西本佳織「『寡婦』控除規定から見る非婚母子世帯への差別」立命館法政論集２００８年第６号２０４頁～２０５頁）。

したがって，最低収入の非婚母子世帯に寡婦控除が適用されないことによって，その経済的格差はより拡大するのである。

(2) 非婚母子家庭に寡婦控除制度を非適用とすることにより，その子どもが被る影響

①　非婚の一人親世帯に対して，寡婦控除が適用されない直接の効果は，所得控除額が減る結果，課税対象所得が２７万円又は３５万円増え，それに応じて納税額が増えるというものである。

一人親世帯の平均的な所得額は比較的低いため，寡婦控除を適用しないことによる所得税の増加という直接的な効果は年額３～４万円程度にとどまることが多い。しかし寡婦控除を適用した後の所得税法上の課税対象所得額が，他の社会制度や福祉制度の適用にあたっての基準として援用されているために，非婚の一人親世帯に対しては，寡婦控除が適用されない

直接の効果として，所得税が増えるという効果をはるかに上回る経済的な負担（不利益）が生じている。

② これらの福祉制度は，市町村ごとに異なるものが多いために，寡婦控除が適用されないことによる副次的な影響の全貌は当委員会には必ずしも把握できないが，２００９年度事件申立人らからの情報提供などにより把握している限りでは，以下のようなものがあげられる。

ア 公営住宅の利用

公営住宅の入居基準として家賃決定の基準とされる所得額が採用されており，その所得の算定基準において，所得税法の課税所得額計算方法が採用されている（公営住宅法・同法施行令）。そのため，同じ一人親世帯で同じ手取り収入を得ている場合であっても，非婚の親に寡婦控除が適用されない結果，課税所得が高く算定され，その結果として入居基準を満たさなかったり，収入基準に応じて決定される家賃が高いランクに入ってしまうことがある。

２００９年度事件の申立人の一人のケースでは，寡婦控除が適用されない結果，毎月の住居費が９，５００円（年額１１４，０００円）増加することとなり，寡婦控除非適用による所得税額の増加そのものよりもはるかに大きな経済的不利益が生じている。

イ 住民税及び国民健康保険料

所得税法により算出された課税所得額が，住民税や国民健康保険料等の算定にも援用されるため，寡婦控除非適用により住民税の額や国民健康保険料の額が増加することになり，しかもその増加額は所得税自体の増加額を大幅に上回るものとなっている。

２００９年度事件申立人の一人のケースでは，仮に寡婦控除が適用された場合に比べて，２００８年の所得税額は２，７９９円増加したが，これに対して，住民税は３５，０００円増加，国民健康保険料は４９，７６４円増加となっていた。

ウ 子どもへの影響

以上で引用した２００９年度事件の申立人の場合，手取り収入は多い場合でも３００万円を超えていない。この収入金額の中で子どもを育てて家計をやりくりしている場合，寡婦控除の適用の可否によって生じる年額１０万円を超える住居費の差額や税額・国民健康保険料の差額は，子どもにかけることのできる教育費の差額となって跳ね返ることが想定される。子どもの教育費に対する国の財政負担比率が世界的にみて最

低水準である我が国においては，家計から支出される教育費の差額は，子どもの生活の水準や受けることのできる教育の質の差となって現れる可能性が高い。これは，親世代における経済的格差が子ども世代に再生産される可能性があることを意味している。

(3) 子どもの貧困に対する政策と実践のあり方

人間形成の重要な時期である子ども時代を貧困のうちに過ごすことは，成長・発達に大きな影響を及ぼし，進学や就職における選択肢を狭め，自ら望む人生を選び取ることができなくなる。子どもの貧困は，そのような不利が世代を超えて固定化されるという「容認できない不平等」であり，これを放置することは，社会の分断と不安定化をもたらす。したがって，もし，現実の制度や政策がその不利をより固定したり拡大する方向に機能しているとすれば，早急に是正されなければならない。

その観点からすると，最も低収入である非婚母子世帯に対する寡婦控除の不適用は，間違いなくそこで生活する子どもの不利を，固定もしくは拡大させている。

5　地方自治体での対処事例

(1) 千葉市（千葉日報ウェブより）

千葉市では，保育料及び子どもルーム利用料の算出に際し，非婚の母に寡婦控除をみなし適用している。

千葉市長は，「未婚の母に寡婦控除が適用されないのは不利益な扱い」と説明している。

(2) 岡山市（保育料担当者からの回答及び市要綱より）

① ２００３年３月３１日制定の岡山市保育料減免実施要領２条４項に基づき，申請のあった者に対し，寡婦控除のみなし適用（母子及び寡婦福祉法施行令１条２号）による非婚母子家庭の保育料の減免をしている。

② 保育料減免以外には，寡婦控除のみなし適用はしていない。

(3) 那覇市，沖縄市，宜野湾市の沖縄県内３市は，２００９年度事件での調査において，保育料算定の基礎となる所得について，寡婦控除をみなし適用していることが把握されていたが，さらに同県内の糸満市，うるま市，北谷町の３市町で同様のみなし適用が実施されていることとがわかった。

(4) さらに，札幌市，沼津市，高知市，高松市，朝霞市などでも公営住宅家賃の減免や保育料算定に当たり，寡婦控除のみなし適用が実施されていることが報道等によって把握された。

(5) また，八王子市は，２００９年度事件による当連合会からの要望書を受けて，非婚母子（父子）世帯にも，寡婦（夫）控除をみなし適用することとし，保育料については平成２５年４月から，市営住宅家賃の減免は同年６月から実施する旨，当連合会に回答している。

(6) 沖縄県は，当連合会の要望を受けて，非婚の母（父）子家庭について，沖縄県営住宅の家賃減免要項を改訂し，家賃の算出に「寡婦控除」と同じ基準を適用する規定を設けた（２０１３年６月１８日付け沖縄タイムズ等）。

第４　当委員会の検討及び判断

１　子どもの権利の視点からの検討

(1) 憲法１４条

① 憲法１４条１項後段は，差別が許されない項目を例示的に列挙したものであって，限定列挙ではないとするのが通説判例である。そして，列挙された項目には意味があるのでこれらには厳格な審査基準を適用するべきであり，それ以外の事由による差別については比較的緩やかな審査基準を適用するというのが，現在の有力な学説と思われる。

ところで，憲法１４条１項後段に列挙された事由の一つである「社会的身分」については諸学説ある。「生来の身分」とか「自己の意思をもってしては離れることのできない固定した地位」などと狭く解する考え方と，判例のように「人が社会において一時的にではなしに占める地位」という広い考え方がある。後者の広い見解を援用すれば，「非婚の母を持つ子」は「社会的身分」にあたると解釈できる。

なお，「非嫡出子」についての東京高裁判決平成５年６月２３日は，「社会的身分」に該当するとした。これによれば，寡婦控除制度が適用にならない非婚母子家庭の子ども達，すなわち「非婚の母をもつ子」も非嫡出子にほかならず，「出生によって決定される社会的な地位又は身分」として，同項後段の「社会的身分」に該当するといえる。

② このように，「非婚の母の子」が「社会的身分」に当たるとすると，その「非婚の母の子」の世帯に，寡婦控除を適用しないという「差別」は，憲法１４条に反しないか。

この点，「社会的身分」は，１４条１項後段の列挙事由であるから，差別の違憲立法審査基準は，①やむに止まれざる政府利益の達成のため（目的），②その別異の取扱いが必要不可欠なものであるか否か（手段の相当性）を，規制を加える側が論証しなければならないとする「厳格な審査」

のテストが必要である，とされる（佐藤幸治「憲法」３２９頁（青林書院新社））。

③　本件で問題となっている「母子世帯」は，貧困レベルが高い家庭環境である。そのような家庭環境にある子どもにとって，親が養育責任を果たすために必要な国の援助というのは，親が行う養育行為の基礎的な生活単位である家族生活の維持ということを対象にした援助でなければならない。

ところが，寡婦控除は，一度も婚姻歴のない非婚母の母子世帯には適用されない。現行の各種社会保障制度に「寡婦控除」適用後の所得が基準として採用されている結果として，同じ税引き前所得を得ている母子世帯でも，「寡婦控除」適用の有無によって，年額１０万円を超える住居費の差額や税額・国民健康保険料の差額が現実的に生じることがある。その結果として，もともと死別や離別母子世帯に比べて貧困レベルの高いことが多い非婚母子世帯においては，親が行う養育行為の基礎的な生活単位である家庭生活の維持が，極めて困難になっている。

婚外子である子どもの立場からすると，同一世帯収入・生活実態であっても控除が認められないため，婚姻歴のある母親に育てられている子ども（婚内子の場合も婚外子の場合もある。）に比べて，世帯収入が減少する。貧困レベルが最も高い非婚母子家庭にあっては，それが生活に及ぼす影響は大きく，非婚母子世帯の婚外子が大きな不利益を被ることは明らかである。

④　自分の母が「婚姻歴がある母」か「非婚の母」かは，子ども自身ではどうすることもできない母の属性である。その結果，「非婚の母の子」が，前記のように，大きな不利益を受ける「差別」について，これを合理的と認めることは困難である。

「婚姻歴のある母」と「非婚の母」の差別の合理性につき，酒井克彦教授も「寡婦控除は，戦争未亡人が家に残された扶養親族や子を抱えながら所得を獲得する際に通常の場合に比べて追加的費用を要することを考慮して創設された所得控除であるが，その後控除の趣旨は社会的要請という観点から今日的な状況に対応できるように柔軟に変容を見せているのである。経済的担税力の減殺要因という観点からも構造的な担税力の減殺要因という観点からも非婚のシングルマザーが，離別によるシングルマザーとの比較において，これらいずれの面でも何ら特別に不利に扱われるべき合理的理由は見当たらない」（酒井克彦「寡婦控除あるいは寡夫控除を巡る諸問題（下）」税務弘報２０１１年４月号，７０頁）と述べている。

⑤　以上の次第で，非婚の母に寡婦控除の適用を認めない現在の制度は，「非婚の母を持つ子」を「婚姻歴のある母を持つ子」と差別するもので，その差別に合理性はないことから，憲法１４条に違反する。

(2) 子どもの権利条約

①　子どもの権利条約は，子どもの権利保障のための世界共通の基準であるが，人格の全面的かつ調和のとれた発達のために家庭環境を重視し，発達のために十分な生活水準を保障する（２７条）。

条約は，「人格の全面的かつ調和のとれた発達」ということをことのほか重視する。すなわち，６条で「児童の生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保する」とし，３条１項及び１８条１項で，家庭においても，国家・社会においても，子どもの最善の利益を最優先して対応することを求める。さらに，子どもの発達が大人との対話を通して実現することから，１２条で子どもの意見が「年齢及び成熟度に従って相応に考慮される」ことを保障し，２条で全ての子どもがこれらの保障について差別されてはならないこととしている。

②　２００７年１月，国連総会は，「『子どもの貧困』とは単にお金がないというだけでなく，子どもの権利条約に明記された全ての権利の否定と考えられる。」という見解を明らかにした決議を採択している。すなわち，貧しい生活の中で，最も大きく傷つくのは子ども達であり，子ども達は権利を享受できず，潜在能力を十分に発揮することも社会の一員として参加することもできないまま取り残されることになる，としている。

③　また，２００２年５月１０日に国連子ども特別総会が採択した成果文書「子どもにふさわしい世界」においても，子どもの貧困の克服に触れ，「貧困の影響を最も厳しく受けるのは子ども達である。貧困は発達に対する可能性の根本，すなわち成長しつつある子ども達のからだと精神そのものに衝撃を与えるためである。したがって，貧困の根絶と格差の縮小が発展のための努力の中心目標とされなければならない。」としている。

④　このように，子どもの貧困克服は，今や，グローバル・スタンダードであると言っても過言ではない。ところが，前述のように日本においては，子どもの貧困率が２００３年で１３．７％であったのが，２００６年では１４．２％に，２００９年には１５．２％に増加している（前掲厚生労働省「平成２２年国民生活基礎調査の概況」）。それにもかかわらず，日本政府は，子どもの貧困克服へ向けた適切な政策をとらず，反対に母子世帯の命綱となっている児童扶養手当を後退させるなど，子どもの発達を無視

した政策をとり続けている。

寡婦控除の問題も，そのような日本の現実の中で考えられなければならない。

⑤　「子どもの貧困」が深刻化している社会状況・時代状況において，現行の「寡婦控除制度」は，子どもの権利条約に照らしてみると大きな問題がある。子どもの最大の特徴は，大人と比較して急速な成長と発達の途上にあり，人生を生きるための力を蓄える準備期間中である「子ども期」にいることである。すなわち，子どもの権利の本質は，成長・発達する権利の保障である。

⑥　しかし，子どもは一人では生きていくことができない。親をはじめ大人のさまざまな保護や援助が必要である。それを指導する理念が「子どもの最善の利益の尊重」であり，子どもの権利条約は，子どもと親と国家の関係について次のようにとらえる。

ア　子どもの親に養育される権利を中核に，親の養育責任を自明のこととして認め，それを前提として，国家が親の養育責任を果たしうるような援助を行う（３条２項，１８条２項及び３項，２７条３項）。

イ　親が養育責任を果たせないような場合には，子どもに特別な保護と援助を受ける権利があり，国家は子どもへの特別な保護と援助を直接おこなう（９条，１９条，２７条４項）。

⑦　そして，子どもの権利条約２条は，子どもに対する差別の禁止を定めているが，本条は，国が権利を「尊重する」（１項）ことにとどまらず，事実上の差別を積極的に是正することによって権利・保護を「確保する」（２項）ことまで要求している。

子どもにとって，「非婚の母親」というのは，子ども自身ではどうしようもできない母親の属性である。

「非婚の母」に寡婦控除を認めないということは，基礎的な生活単位である家族生活に経済的不利益をもたらすことから，その母と生活せざるを得ない婚外子を事実上差別していることに他ならない。

このような子どもに対する事実上の差別が生じているにも関わらず，これに対して何らの措置も取らないことは，

【子どもの権利条約】

２条２項　締約国は，子どもが，親，法定保護者または家族構成員の地位，活動，表明した意見または信条を根拠とするあらゆる形態の差別または処罰からも保護されることを確保するためにあらゆる

適当な措置をとる。

に違反するとともに，

３条２項　締約国は，親，法定保護者または子供に法的な責任を負う他の者の権利及び義務を考慮しつつ，子どもに対してその福祉に必要な保護及びケアを確保することを約束し，この目的のために，あらゆる適当な立法上及び行政上の措置をとる。

にも違反している。

(3) 婚外子に関する裁判例

① 最高裁判所平成７年１１月２１日判決

父から認知された子は児童扶養手当の資格喪失要件に該当する，という児童扶養手当法施行令の規定を違憲とした。

これにより，施行令が改正された。

② 最高裁判所平成２０年６月４日判決

婚外子の国籍取得要件につき，当時の国籍法規定を違憲とした。

これにより，国籍法の規定が改正された。

③ 大阪高等裁判所平成２３年８月２４日判決

婚外子の相続割合に関する民法の規定を違憲とした。

その理由は，婚姻や家族についての国民意識が多様化し，戸籍や住民票で嫡出・非嫡出も区別しない表示が採用されているのに，相続割合における婚外子の区別を放置することは，立法の裁量限界を超えているというものである。

２　女性の権利の視点から

(1) 憲法１４条

① 憲法１４条１項の適用範囲

非婚の母に寡婦控除の適用がないことは，その女性の「非婚の母」という地位によって，その地位にある女性に経済的な不利益が生じるものであるから，憲法１４条１項の問題となり得る。

前述したように，通説判例によれば，憲法１４条１項後段は，差別が許されない項目を例示的に列挙したものであって，限定列挙ではないとされるから，「非婚の母」という地位が，憲法１４条１項後段に列挙された事由に該当しなくても，合理性のない差別は憲法違反の疑いがある。

しかし，「非婚の母」という地位は自分で選択したものであり，しかもやめようと思えばやめられるので，「社会的身分」に当たるとの見解を維

持するのは困難と思われる。

したがって，「非婚の母」が寡婦控除を利用できないことは，「非婚の母」自身に対する「社会的身分」による差別に当たらないが，憲法１４条１項後段列挙事由以外の事由による差別には当たると考えられる。

② 寡婦控除制度が非婚者に適用されないことの合理性の有無

寡婦控除制度は，前述のとおり，元々は子を持つ戦争未亡人の弱い担税力に着目したものであった（現在の法令でも，「太平洋戦争の終結の当時もとの陸海軍に属していたものでまだ国内に帰らないもの」の妻が，寡婦控除適用カテゴリーに挙げられている。）。また，(a)婚姻届の届出の間接的強制，(b)一夫一婦制の確立，(c)国家負担の軽減（介護労働力の担い手の確保）という狙いも立法当初から当然あったであろうと考えられる（西本香織「『寡婦』控除規定から見る非婚母子世帯への差別」２１１頁～２１４頁（立命館法政論集第６号，２００８年））。

その後，１９７２年の改正により，死別の寡婦であれば扶養控除がいなくても寡婦控除が適用されるようになった。他方，非婚母への適用については幾度か国会でも取り上げられたが，「社会的合意になるということは難しい」（１９９３年参議院厚生労働委員会・清水康之政府委員）などとして認められないままであった（前掲西本論文２１７頁）。その結果，現在の適用対象者の大多数は，夫と死別した扶養すべき子どものいない女性である。

上記の結果，この制度の目的と対象は，はなはだ曖昧になったとはいえるものの，単身親世帯が通常の者に比較して生活上追加的経費が必要であることに着目した「経済的な援助」が立法目的の一つであることは否定できない。

しかし，制度制定当初より，「法律婚制度に入っている女性か否か」の線引きが持ち込まれ，１９７２年「改正」により「夫が死ぬまで法律婚制度に入り続けた女性か否か」という更なる線引きが持ち込まれた。これは，女性を，「死別＞離別＞非婚」という順位で序列化するものといわざるを得ない。客観的には，この制度は，結婚制度に一度も入らなかった女性に対して最も厳しい経済的制裁を科す機能を果たしている。立法当初の「担税力に応じ」（つまり経済力の弱い者の保護）という目的自体には一応の合理性があるとしても，現行制度は，客観的には最も経済的に弱い立場にある者の多い非婚母子（前記第３，４(1)）が，寡婦控除の適用から除外されている仕組みになっていることには合理性がないのである。

「担税力に応じ」て考えた場合，非婚母子が，法律婚死別となった女性や，法律婚離別となった母子に比べ，担税力が強いという社会的実態，立法事実は認められない。したがって，「担税力」に着目しても，「法律婚を経た母子」と「非婚の母子」とを区別する合理性は見いだし難く，両者を差別するという点で，現行制度が合理性を欠き，平等原則（憲法１４条）に反し違憲であることは明らかである。

③　不合理性を指摘する文献

金子東大名誉教授も，寡婦（寡夫）控除や障害者控除などは，寡婦（寡夫）等が「通常の者に比較して生活上追加的経費が必要である，という考慮による」と指摘している（「租税法」１８０頁）。

単身親世帯が通常の者に比較して生活追加的経費が必要であるという立法事実が当てはまるかどうかという観点で見れば，母子世帯及び父子世帯の相当数が低所得世帯となっており，担税力が弱い世帯が多いこと，その中で「非婚の母」母子世帯が少なからずいるという事情が認められるのであるから，法律婚を経た者（母子・父子）と経ない者（母子・父子）とを区別する必要性は高くない。

同様の見解を述べた文献としては，以下のようなものがある。

ア　「寡婦控除制度の立法目的の一つが，母子世帯ないし父子世帯の弱い担税力という特別な事情を考慮したものであるという観点から，「対象となる寡婦又は寡夫について，法律上婚姻関係にあった者と事実上婚姻関係にあった者とを区別する必要性は少ないと考えられる」（肥後治樹「租税法における『配偶者』について」筑波ロー・ジャーナル６号１７１頁）。

イ　「非婚の母であった女性がその後結婚，離婚をすることで寡婦控除が認められるのであれば，結婚，離婚をしなかった女性との間には何ら担税力の差異はないと考えられる」（前掲酒井克彦「寡婦控除あるいは寡夫控除を巡る諸問題（下）」税務弘報６０巻４号，２０１１年７０頁）。

ウ　同様な人的控除である配偶者控除に関し，「配偶者控除の趣旨から考えると，内縁関係とはいえ実際の扶養にかかる担税力の減少を考慮できないという点では問題があるように思われる。配偶者控除は，基礎控除，扶養控除とともに基礎的人的控除といわれ，本来すべての者に認められるべきものである。そのため，事実上の配偶者を扶養する場合であってもその適用を認めるべきであるという考えも否定できない」との指摘（奥谷健「配偶者控除」租税判例百選，第５版，９２頁（２０１１年））

も参考にされるべきである。なお，これに対しては，寡婦控除は，基礎的人的控除ではないので，同列に扱うべきではないとの指摘もある。

④　寡婦控除を「非婚の母」に対して適用する場合の手続上の問題点

大量処理という税務行政の特性から，税制上の基準としては税務当局による確認が容易な基準を採用せざるを得ない。仮に寡婦控除を非婚の単身親に適用する旨制度変更するとすれば，事実婚関係の有無を調べなければならない。もし，事実婚の有無に関係なく寡婦控除を適用すると，ともに収入のある男女が法律婚をして子どもをもうけると寡婦控除を利用できないのに，事実婚状態で子どもをもうけると寡婦控除を受けられるという制度になってしまう。そうなっては，法律婚をしないことを奨励する制度とのそしりを免れない。したがって，寡婦控除を非婚の単身親に適用する場合には，課税対象年の１２月３１日現在に当該非婚の親がだれかとの間に事実婚状態がなかったことを確認する必要が生じる。しかし，過去のある時点で，非婚の親と第三者との間に事実婚状態があったかどうかを確認することは容易ではない。法律婚の有無であれば戸籍を調べれば簡単に判明するが，事実婚の有無は，対象者の生活実態（同居者の有無，生活費を第三者から援助されていたかどうかなど）を調べなければ分からない。このために税務署がむやみに納税者の生活実態を調査すれば，プライバシー侵害の問題も生じる。この観点からは，税務当局による確認困難な事実婚継続の有無という基準を避け，確認の容易な法律婚歴の有無を基準とすることにも，税務執行という観点からすれば一定の合理性が認められるとも思われる。

しかし，非婚であるか否かは，児童扶養手当現況調査によって解決を図ることができる。つまり，児童扶養手当は事実婚にある母親には適用されないため，同手当の支給前調査・現況調査によって事実婚にある母親が排除されることを利用すれば，同手当の受給証書が非婚母子家庭であることの証明になり得る（前掲西本論文）。

このように，「非婚の母を寡婦控除の対象にすることは外形的にも判断が容易である」から，税務執行上の困難性は大きくない（前掲・酒井克彦「寡婦控除あるいは寡夫控除を巡る諸問題（下）」税務弘報６０巻４号，２０１１年，７０頁）。したがって，税務執行上の「困難性」から，本件「差別」の合理性を肯定することはできない。

(2) 国際人権（自由権）規約

国際人権（自由権）規約２６条に関する国際人権（自由権）規約委員会の

一般的意見１８で，「２６条は，法律上においても事実上においても，差別することを禁止するものである。…ある国によって立法が行われた場合には，その立法はその内容において差別があってはならないという本規約２６条の要請に合致しなければならない。」「全ての処遇の差異が本条に禁止される差別に当たるわけではなく，基準が合理的でありかつ客観的である場合であって，かつまた，本規約の下での合法的な目的を達成する目的でなされた場合には，禁止される差別に当たらない。」としているように，立法がある場合，その適用に不合理な差別がある場合には２６条違反となり得る。

例えば，国際人権（規約）委員会は，チフラ対モーリシャス事件（モーリシャス事件・３５／１９７８）では，モーリシャス人女性の外国人夫にのみ居住許可を得ることが義務付けられたのはモーリシャス人女性に対する関係で規約違反（差別）であると認め，また，個人通報制度で審理されたゲイエ対フランス事件（セネガル事件・１９６／１９８５）では，年金受給権という本来社会権の範疇に属する権利についても，締約国の管轄外に居住する外国人についても問題の年金が締約国の法律に基づくものであれば通報が可能であることを前提として，規約違反を認めた。

これらを参考にすると，寡婦控除を「非婚の母」に適用しないことは，合理性のない差別に該当するから，国際人権（自由権）規約２６条違反となる。

なお，当連合会は，被災外国人労働者の子の就学援助費の不支給は，不合理な差別であるとして，憲法１４条，国際人権（自由権）規約２６条に違反する恐れがあるとする調査報告書に基づき，厚生労働大臣宛てに不支給を見直すよう要望している（２０１１年1月１２日付け）。

(3) 非婚の母の地位に関する勧告

国連経済社会理事会の１９７２年6月２日第１８１８総会において採択された「非婚の母の地位」に関する勧告では，「婚姻した親に適用される法律制度の如何にかかわらず，非婚の母は（父親が認知していようといまいと），全ての場合において，親として法の規定する諸権利義務を最も十全に共有しなければならない」としており，特に，「(・)非婚の母は，一般の母たちのため，特に一人となった親たち（single parents）のために講じられた一切の社会的支援，社会保障の方策を享受すべきである。」としている。

この勧告において重視すべきなのは，この勧告が，非婚の母という特定の地位に着目されて出されたものであることである。さらにこの勧告は，非婚の母親が享受すべき一切の社会的支援，社会保障の方策の対象として，特に一人となった親たち（single parents）のために講じられたものを挙げてい

ることである。

寡婦控除は，基本的には，夫の死亡により一人になった親たち（single parents）のために講じられた社会的支援の方策であることは明らかである。この国連の勧告によっても，この社会的支援の方策が享受されるべきであるが，少なくともこの社会的支援を受けられないことによって所得制限が適用される際に非婚の母子家庭が却って差別を受けるという事態は，この勧告の容認するところではないことは明らかである。

したがって，非婚の母子家庭の子の母親に対して，非婚ではない母子家庭における子の母親が寡婦控除制度の適用を受けていると同じくするための適当な措置が取られるべきであることは，明らかである。

第５　当委員会が至った結論

１　事実

現在の寡婦控除制度が，法律婚の経験を条件としているため，「非婚の母」に対しては，寡婦控除規定が適用されない。これにより母親に法律婚の経験のある母子世帯に比べて，「非婚の母子世帯」の課税所得額が高く算出され，税負担が重くなる。

それのみならず，様々な社会福祉制度の利用資格や利用負担額が親の課税所得額を基準として算出されているため，「非婚の母」は寡婦控除を利用できないことにより，様々な付随的な不利益を被っている。

例えば，２００９年度事件の申立人の一人の場合，所得税，都民税，特別区民税，国民健康保険料について，寡婦控除が適用されていない結果，寡婦控除（特別寡婦として年額３５万円）される場合と比べると，公租公課を年額約１１万円高く支払っている。

また，同事件の申立人の一人の場合，寡婦控除が適用されない結果，県営住宅の賃料が前年の２倍以上に増額された上，所得に連動して決定される公営住宅入居資格の基準が厳しくなり，明渡しを求められ，民間住宅への転居を余儀なくされた。

さらに同事件の申立人の一人の場合，特別寡婦控除の適用がないため，都営住宅の賃料決定及び減免申請の際に，「非婚の母」でない母子家庭に比し，賃料及び減免申請基準の高額化という不利益な扱いを受けている。

特筆するべきは，寡婦控除が適用されないことによる直接の影響である所得税額の増加よりも，これらの付随的な不利益の金額の方が，はるかに高額となっているということである。

２　人権侵害

(1) 非婚の母の子

①　憲法１４条１項違反

ア　子どもは一人で生きていくことができず，親に頼らざるを得ない存在である。そのため，親の経済状態は，子どもの成長・発達に直接的な影響をもたらす。母子家庭の場合，「非婚の母」であることで経済的な差別をすることは，とりもなおさず，非婚の母をもつ「子」を差別することにほかならない。

イ　自分の母が，「婚姻歴がある母」か「非婚の母」かは，子ども自身ではどうすることもできない母の属性であるから，「非婚の母の子」は「人の生まれによって決定される社会的地位又は身分」ということができる。したがって，憲法１４条１項後段の「社会的身分」に該当する。

ウ　非婚母子家庭は，婚姻歴のある母子家庭よりも年収が少ないが，寡婦控除が適用されないことにより，経済的格差が拡大し，同じ母子家庭であるにもかかわらず，そこで生活する子どもの不利益も拡大する。このような結果をもたらす差別に合理性を見出すことは困難である。したがって，非婚の母に寡婦控除の適用を認めない現在の制度は，「非婚の母をもつ子」を「婚姻歴のある母をもつ子」と差別するものであり，その差別に合理性はないから，憲法１４条に違反する。

②　子どもの権利条約違反

ア　「非婚の母」に寡婦控除を認めないことは，基礎的な生活単位である家族生活に経済的不利益をもたらし，その母と生活せざるを得ない子どもの成長・発達する権利を侵害する。これは，「非婚の母の子」に対する事実上の差別である。

イ　このような子どもに対する事実上の差別が生じているにもかかわらず，これに対してなんらの措置もとらないことは，「あらゆる形態の差別から保護されることを確保するためにあらゆる適当な措置をとること」を求めている子どもの権利条約２条２項及び３条２項に反する。

(2) 非婚の母

①　憲法１４条１項違反

ア　「非婚の母」が社会的身分に該当するかどうかはともかくとして，寡婦控除制度の適用がないことは憲法１４条１項が禁止する「合理的理由のない差別」であると認められる。

寡婦控除の創設時の趣旨は，子をもつ戦争未亡人の経済的脆弱性を救済することにあったが，１９７２年改正により，死別の寡婦であれば扶養すべき親族を有しなくても寡婦控除が適用されるようになった。この結果，当初の寡婦控除の趣旨は変容されたといえるものの，現在でも扶養すべき子をも抱える単身親に対する経済的援助（担税力の弱い者の保護）が立法趣旨の一つであることは否定できない。

イ　扶養すべき子を抱えている単身親の中でも，「非婚の母」は最も経済的に困窮しているという社会的実態がある（非婚母子世帯の平均収入は，法律婚死別の母子世帯や法律婚離別の母子世帯の平均収入より低い。）。担税力の弱い者を保護するという立法趣旨からすれば，扶養すべき子を抱える単身親のうち，経済的に最も困窮し担税力の弱い「非婚の母」こそ最も保護されるべきであるのに，かえって寡婦控除の適用から除外し保護しないことは，極めて不合理である。

制度創設時及び１９７２年改正により，「法律婚を経験した女性かどうか」という線引きがなされることで，寡婦控除制度は，客観的には女性を「死別＞離別＞非婚」という順序で序列化し，婚姻制度に一度も入らなかった女性に対して，最も厳しい経済的不利益を科す機能を果たしていることになる。

これが憲法１４条１項に反することは明らかである。

②　国際人権（自由権）規約違反

「国際人権（自由権）規約２６条は，法律上においても事実上においても，差別することを禁止しており，立法がその内容において差別があってもならないという２６条の要請に合致しなければならない。」という国際人権（自由権）規約委員会の一般意見１８からすれば，法律の適用に不合理な差別がある場合には２６条違反となり得る。

寡婦控除を「非婚の母」に適用しないことは前述のように合理性のない差別に該当しており，適用を認めない現状は，国際人権（自由権）規約２６条にも抵触していると認められる。

３　救済の方策

方向性としては，①税制を改正して，法律婚を経験しない母親にも寡婦控除の適用を認める，または，②その他の措置を講じる，という２つの措置が考えられる。②の措置として，具体的には，児童扶養手当の扱いと同様に，手当額の算定基準として課税所得額を用いる際に，寡婦控除を適用しないで計算した

金額を用いることにより，非婚の母の母子家庭と法律婚経験者である母親の母子家庭に差が生じないことにすることや，非婚の母に対しても寡婦控除制度を適用したとみなして算定した所得額を用いることなどが考えられる。このうち，①を選択すると，及ぼす影響が広く大きいばかりでなく，課税上の弊害を防止するために制度を作る必要があるなど，改正作業にも時間を要することから，即効性のある救済にはならないと思われる。そのため，まずは，②を選択して現実に貧困にあえいでいる非婚の母子家庭の窮状の救済をすべきである。

この場合，非婚の母が，保育料算定や公営住宅利用等の手続を行うに当たり，これを担当する社会福祉部門において，非婚の母子家庭であることを認定した上で，同手続で保育料算定等について寡婦控除のみなし適用を行うことにより，非婚の母子家庭の救済を図ることができる。通常，母子家庭の生活実態を直接知る機会のない税務当局に比べれば，母子家庭の実態を直接知る機会の多い社会福祉制度運営当局であれば，非婚母子家庭であるか否かの認定は，比較的容易であろう。

4　結論－要望

以上から，「非婚の母」に寡婦控除を適用しないことは，人権侵害に該当する。

これを迅速に是正し，差別の解消を実現する方策としては，前記「救済の方策」のとおり，寡婦控除制度を「非婚の母」にみなし適用することを求めることが適切であるので，既に２００９年度事件で要望した関係諸機関のほか，厚生労働省及び国土交通省に対しても，同様の要望をすることが相当と考える。

その上で，より根本的な差別是正をするためには，立法により，寡婦控除制度を「非婚の母」に適用するようにすることも必要である。

以上