

「寡婦控除」規定の改正を求める意見書

2014年（平成26年）1月16日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

所得税法81条1項（「寡婦（寡夫）控除」）によって所得控除を受けることができる「寡婦（寡夫）」の定義を変更し、「婚姻歴のないひとり親」にも適用されるよう、同法2条1項30号及び31号を改正すべきである。

意見の理由

1 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。）。

意見の趣旨の「婚姻歴のないひとり親」には非婚の父を含むが、寡婦控除の適用を受けられないことによる不利益は、非婚の母子世帯において顕著であるから、本意見書においては、かかる世帯を対象として検討する。

- 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）の合計額が500万円以下であるもの

である。

これを表で表すと以下のとおりになる。

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及びその後の制度の変遷

- ① 「寡婦控除」制度は、1951年の税制改正で創設された（昭和26年法律第63号）。
- ② 1967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）、1972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。
- ③ 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）。

2 「寡婦控除」が適用されない「非婚の母子世帯」の不利益

- (1) 上記のとおり、同法の寡婦控除制度が法律婚の経験を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。

例えば、後述の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。

- (2) 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、公営住宅の入居基準及び家賃決定基準となる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、同じひとり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。

(3) 同様に、課税所得額を基準にしている住民税や保育料の算定に当たっても、同様の不利益、負担が生じている。

3 経済的に最も弱い非婚の母子世帯

(1) 2008年以降、「子どもの貧困」が注目されているが、日本の子どもの貧困率は2009年には15.7%に増加し、実に6人に1人の子どもたちが「貧困状態」にある（厚生労働省「平成22年国民生活基礎調査の概況」）。

(2) 2006年度「母子世帯調査」によれば、母子世帯の年間の就労収入は平均171万円であり、子どものいる世帯の年収718万円（2006年国民生活基礎調査）の3割にも満たない。

(3) さらに、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）。

(4) このように、もともと経済的に厳しい母子世帯の中でも、さらに非婚母子世帯は最も低い経済的状況にあり、そ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している状態にある。

4 法律婚の有無により生ずる差別の違憲性

(1) 「寡婦控除」制度の目的が、「担税力」の弱い寡婦の保護（つまり経済力の弱い者の保護）にあるとすると、上記のとおり、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から、「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い。

- (2) また、2013年9月4日の最高裁大法廷決定は、父母が婚姻関係になかったという、子にとっては自ら選択する余地のない事柄を理由としてその子に不利益を及ぼすことは許されないとして、非嫡出子への法定相続分差別を憲法14条1項に違反する、と判断しているが、この理は、婚姻歴の有無で、寡婦控除の適用が差別されてその子に不利益を及ぼすことが許されないことも示している。
- (3) さらに国連機関からも、婚外子のあらゆる差別を解消するよう再三求められているところでもある（1972年6月2日国連経済社会理事会第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、2001年9月24日経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の勧告）。
- (4) したがって、婚姻歴の有無により、寡婦控除の適用について差別する現行制度は合理性を欠き、憲法14条の平等原則に反し違憲であることは明らかである。
- (5) なお、以上のことは、担税力の弱い非婚の父についても該当する。

5 当連合会の調査と要望書提出

- (1) 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（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））を受け、調査の結果、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) さらに、同要望の趣旨を広く反映させるために、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、2013年7月19日、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要望書を提出した（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））。

6 自治体、国の対応と課題

- (1) 当連合会の上記要望を受けて、八王子市は、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2013年4月から、市営住宅家賃の減免については同年6月から実施する旨、当連合会に回答している。
- (2) 沖縄県も、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）。
沖縄県内では、公営住宅家賃で「みなし控除」対象としているのは5市町村、保育園の保育料は19市町村に上っている（同年8月19日付け琉球新報社説）。
- (3) さらに、千葉市、岡山市、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などに当たり、寡婦控除のみなし適用を実施して、非婚ひとり親の支援措置を講じており、この動きはさらに広がっている。
- (4) しかし、これら一部自治体による「みなし適用」は、子どもたちの受ける不利益を排除するためのやむを得ない手段でしかない。しかも、対象も保育料や公営住宅家賃などの一部にとどまる上、実際に「みなし適用」を実施しない自治体はまだまだ多い。
- (5) また、保育料や公営住宅家賃、住民税等を所管する厚生労働省、国土交通省、総務省も、みなし適用による制度措置には消極的であった。
- (6) したがって、多くの非婚母子世帯の子どもたちについて、様々な場面での経済的格差が少しでも解消されるため根本的課題として、所得税法の制度改正が喫緊かつ不可欠な状況となっている。

7 マスコミの反応

- (1) 当連合会の要望及び各自治体の対応の広がりを受けて、報道も多く見受けられるようになった。

2013年9月22日付け朝日新聞は、「未婚の親 自治体が救済」「保育料・家賃に『みなし寡婦控除』」との見出しで、未婚のひとり親への救済として、みなし適用が自治体で広がっていることを伝えるとともに、当連合会の要望や非嫡出子に関する最高裁の違憲判断などを引きながら、制度改正を求める声が広がっているとしている。

2013年11月19日付け東京新聞は、同紙の調べで、「寡婦控除」のみ

なし適用を、首都圏の10自治体が実施または実施予定で、「検討中」も24自治体に上っていることを報じている。同記事によれば、当連合会の要望を受けて保育料にみなし適用を実施する八王子市が「親がたまたま非婚だった子どもが不利益な状況に置かれている実情に可能な範囲で救済の手を差し伸べるのは自治体の責務」と説明している。

また、みなし適用を実施しない自治体の声として、「税制改正で対応すべきだ。できない場合は国の通知により行うべきだ」（葛飾区）、「国が不公平のないように制度設計すべきだ」（多摩市）などと説明しているという。

他に、同年10月24日付け熊本日日新聞も、「日弁連『非婚の母への理由なき差別』」「抜本見直し待ったなし」「非婚の子育て支援薄く」との見出しで、保育料軽減のみなし適用が熊本県内では熊本市だけが実施していることを報じ、国に対策を求める自治体が多いことも報じている。

(2) 法改正を求める社説も増えている。

2013年8月19日付け琉球新報社説は、「非婚世帯支える法改正を」と題して、「みなし適用」をとる沖縄県内市町村が増えていることを伝え、「合理性のない差別」として国や自治体に改善を求める当連合会の提唱を支持した上、「結婚観が多様化する中、『寡婦控除』自体が、時代にそぐわない制度と化している。『寡婦』の定義に非婚を含める法改正が急務だ。」としている。

同年8月22日付け朝日新聞社説は、「子育て支援 結婚で線引きするな」と題して、「政府は税の控除制度を改め、幅広く子育てを支える態勢を強化すべきだ」としている。

8 結論

以上、当連合会の調査結果、要望で指摘したとおり、「非婚のひとり親」世帯に寡婦控除を適用しないことは、合理的理由がなく、憲法に違反している。

これを迅速に是正し、差別の解消を実現する方策として、当連合会は、寡婦控除制度を「非婚の母」にみなし適用することを求め、各自治体でもこの動きが広がりつつあるが、まだ一部にとどまっており、国の制度改正を求める声が広がっている。

そこで、より根本的な差別是正を行い、非婚のひとり親世帯の負担を軽減するためには、「寡婦控除」を非婚ひとり親にも適用するよう、所得税法を改正すべきである。

以上