財政法学の観点からみた社会保険料と税制との関係

碓井光明

I はじめに

本号の特集に表題のテーマの執筆を依頼され，そのまま快く引き受けてしまったのであるが，少し考えるうちに戸惑ってしまった。「社会保険料と税制との関係」は，税制において社会保険料をいかに扱うべきかという課題を示すと理解されるのが普通であり，特に所得税における社会保険料控除制度のあり方などが議論される。年金保険料分について保険料支出の時点で所得控除して，将来の年金給付時点で課税することにすると，いわば課税の繰延べを生ずるという問題である。このような問題は，端的に租税理論ないし租税法の観点から考察すべきものであって，財政法学の観点から付け加えるべきものはほとんどない。強いて財政法学との関係をいえば，もしも，社会保険料負担を税の軽減で配慮することが一種の補助金であると理解するときには，租税歳出(tax expenditure)といわれる範疇となり，社会保険料控除のような負担軽減を税制に組み込む方式は，租税特別措置と同様に，歳出予算に計上されない「隠れた補助金」となってしまうという議論をすることが可能となる。しかし，どうも，そのようなことを論ずることを筆者に期待されているとも思われない。

あれやこれやと迷った末に，あまり表題の厳格な意味を詮索せずに，とにかく関連する事項を検討することで責めを果たすこととした。

社会保険料と租税との相互関係について，次のような場面が考えられる。

第一に，社会保障財源の確保の方法としてみたときに，社会保険料と租税とが，財政法学的にいかに評価されるかという場面である。

第二に，社会保険料及び租税の各性質論が，どのような意味を持つかという点である。この点は，特に租税法律主義，地方税条例主義との関係で問題になる。

第三に，租税法律主義以外の点においても，租税との比較において社会保険料に関する行政に問題点がないのかどうかを検討することに意味があろう。

第四に，社会保険料負担が租税にどのように影響するかという場面がある。冒頭において言及した社会保険料控除の評価は，この場面の問題である。この点については，本稿においては触れない。

第五に，反対に租税制度が社会保険料にどのように影響するかという場面における問題がある。介護保険料に関して，住民税世帯課税(世帯非課税)・本人課税(本人非課税)，合計所得金額などが保険料額決定の要素とされる仕組みがあって，住民税(及びそれに影響する所得税)の制度改正により大きな影響を受けている。財政法学の観点からすれば，税制改正に当たっては，介護保険料にどのような影響があるのかを明らかにして審議する必要があると思われる。この場面の問題についても，本稿においては触れない。

以下においては，上記の第一から第三までの点を検討しよう。

II 社会保障財源確保の方法

社会保障財政を賄う方法には，複数の方法があ

りうる。大まかには,「扶け合い」を基本にする扶助原理(扶養原理, 福祉原理ともいう)[1]と保険原理の考え方がある。扶助原理は, 租税を財源とする方法と結びつきやすい。

第一に, 使途の特定されていない一般の租税を財源として毎年度の歳出予算に計上して確保する方法がある。歳出予算の審議を通じて, 必要とあれば当該目的の歳出を増やすことができるし,逆に, 減らすこともできる。このことは, 財政法学の立場からすれば, 歳出に関する意思決定の機会が保障され, むしろ好ましいことであるが, 社会保障にあっては, 単純にそのように述べることで満足することはできない。なぜならば, 任意的財政支出の場合と異なり, たとえば公的医療保障のような場合に, 年度ごとの判断で保障の程度を左右するようなことは避けなければならない。公的年金についても, 年度により給付水準が上下するようでは制度に対する信頼を失うであろう。そこで, 着実な, あるいは安定的な社会保障を構築すべきであると考える論者にとっては, 政治的不安にさらされ続けるのは好ましくないという理由から租税財源のみによる方法に対する反対論も登場する。この点は, きわめて重要なことであって,社会保障財源の確保に際して,「政治が適切に動いてくれない」ことを前提にした制度設計がしばしば登場する。たとえば, 社会保険料の金額の決定を一定範囲で大臣に委任する制度にも, 建前として状況変化に対する迅速な対応と言われる場合であっても, 実際はそのような制度設計の一つであるといわざるをえないものがある。たとえば, 2008(平成20)年に新制度が施行されるまでの健康保険法160条4項以下の手続による政府管掌健康保険の厚生労働大臣による保険料の変更(ただし, 1000分の66から1000分の91の範囲内という制限がある)などである。

租税財源方式の場合の問題は, 他の無駄な歳出を縮減することにより社会保障財源の確保が可能であるとして, 給付の拡大のみを主張し, 負担(租税負担)の増大を阻止しようとする傾向を生じやすいことである。租税制度の仕組みによっては, 負担をほとんどせずに給付のみを受ける者も登場する。同一人の「意思の分裂」現象といえよう。財政法学は, 理念型としての「賢明な判断を下す国民」を想定しているので, 社会保障給付の種類や水準について, 当然に負担との関係において国民が賢明に判断することを前提としている。しかし, その前提が現実には備わっていないという, ゆゆしい事態なのである。

第二に, 使途の特定された税, すなわち目的税を充てる方法がある。この方式においても, 社会保障財源の必要性を毎年吟味して目的税の税率を毎年決定する方法もありうる。

この方法は, 第一の方法に比べると負担の程度を決めやすい。「必要なものは負担せざるを得ない」ことを受け容れざるを得ないからである。ただし, 目的税において, トータルな受益と負担との関係の意識が存在するにせよ, どのような税であるかによって個別の国民に受益と負担との関係の意識が異なってくるであろう。一般消費税のようなものは比較的強く意識されるが, たとえば, 個人所得税を社会保障目的税にするという場合は, 負担なしに給付を受ける者が登場して, 第一に述べた一般租税財源方式と変わるところがなくなってしまう。

第三に, 社会保険料の方式がある。社会保険料は, 保険原理と扶助原理との複合によっている。保険原理によれば, リスクの高い者に相応の高い保険料負担を求めるのが自然である。たとえば, 介護保険において, 要介護状態のリスクの高い者の保険料負担を高くすることになるはずである。しかし, そのような保険であるならば, 私保険に委ねることで足りるであろう。保険料といっても, 社会保険料という以上, 純粋な保険原理のみによることは考えにくい。そして, 扶助原理を強めるときには目的税に接近する。扶助原理により能力に応じた負担を求めることになる。扶助原理による社会保障制度は, 憲法25条により容認されるであろう。

ところで, 第二及び第三の方式の場合には, どのような社会保障財源を一まとまりにして一の目的税ないし社会保険料を課すのかという「単位の大きさ」の問題がある。複数の社会保障給付の制度を設けて, それぞれに対応した目的税ないし社会保険料を個別に課すとするならば, 結果的に複数の目的税ないし社会保険料が濫立することになら

ざるをえない。そこで，実際には，一定範囲の社会保障給付を一括りにして，目的税ないし社会保険料を課すことになる。しかし，社会保障給付にも性質の異なるものがあるので，完全に一の目的税ないし一の社会保険料に一元化することは容易ではない。一の目的税ないし社会保険料に一元化するならば，結果として租税財源方式と異ならないものになってしまうであろう。日本の現行制度も，給付の性質に対応して，年金保険料，介護保険料，医療保険料（税）のように複数型の制度となっている（複数型社会保険料）。ただし，たとえば，医療保険の保険料には複数の医療制度の分が含まれ[2]，かつ，介護保険2号被保険者の負担分も，医療保険の制度を利用して徴収されている。一つの保険料のなかに複数の性質のものを入れれば入れるほど，負担と給付との関係が不明確になる。

ところで，社会保障財源の議論において注意すべき点を挙げておきたい。

第一に，給付の性質の違いに応じた考察が必要なことである。年金給付は，原則として所得稼得の困難な高齢に達したときの所得保障である。介護給付は，若年でもありうるが，日本の介護保険のように加齢に伴う要介護状態における給付となると，自ずと高齢者中心の給付となる。これに対して，医療給付は，高齢者ほど大きくなる傾向をもつが，幼児に始まり，若年，壮年であっても，医療を必要とすることは頻繁に起こりうる。このような性質の違う社会保障給付について，一律に議論することは混乱を招きやすい。たとえば，社会保険料によるべきか，租税負担によるべきかという議論も，年金給付財源に関して語る場合と，医療給付財源について語る場合とでは，相当異なるはずである。したがって，いかなる給付の財源に着目して論じているのかを常に確認する必要がある。

第二に，財源の名称，その法的な意味及び経済的な意味は，必ずしも一致しないことである。たとえば，国民健康保険税は，その名称にもかかわらず，その性質は社会保険料にほかならない。

また，経済的意味を考えると，使用者が半額を負担するとされている健康保険料，厚生年金保険料は，使用者にとっては，人件費にほかならないのである。形式的に半額を使用者が負担することとされていても，全額が被保険者である被用者の保険料であることに変わりはない[3]。

逆に，児童手当の財源に充てる事業主拠出金は，厚生年金保険料等に上乗せされて徴収されており，社会保険料の外観を有しているが，事業主にとってのリスクに備えるものでもないし，従業員のリスクに備えるものでもないのであるから[4]，事業主あるいは従業員にとっての社会保険料たる性質を有するものではなく，実質的には租税にほかならない[5]。実質的に租税であるにもかかわらず，拠出金率は，法律により基準が定められているものの，政令で定められることとされている（児手21条2項）。たとえ児童手当の支給額は法律により決まっており「必要なものは仕方ない」という論理に一歩譲るとしても，毎年度の拠出金率には児童育成事業（「育児に関し必要な援助を行い，又は児童の健康を増進し，若しくは情操を豊かにする事業を行う者に対し，助成及び援助を行う事業その他の事業であって，第1条の目的の達成に資するもの」（児手29条の2））に要する費用も含まれていること（児手21条1項）に注目しなければならない。拠出金政令主義は，児童育成事業に充てる「事業費充当額相当率」につき，前年度の事業費充当額相当率を標準とし，前年度以前5年度の各年度の相当率を勘案して設定するという制約（児手21条3項）があっても，これまで租税法や財政法を研究してきた筆者としては，租税法律主義違反と断定せざるをえない。しかも，この租税の性質を有する児童手当拠出金に含まれる事業費充当額相当率分も厚生年金保険料と併せて徴収されていることは，負担の程度の問題が国民全体の関心事項として議論されにくいという問題を内在させている。この部分は，本来ならば一般の租税財源により，一般会計予算に計上して実施されるべきものである。

このような若干の例外を除き，社会保障財源確保の方法からの選択について，財政法学（あるいは筆者の考える財政法学）自体は何らの積極的貢献をなし得ない。社会保障財源の確保策として議論される租税によるべきか社会保険料によるべきかという議論に対しても，財政法学が積極的な見

解を示すことはできない。具体的に提案される財源確保の方法について消極的に財政法の基本原則に照らして論ずることができるにすぎない。社会保障論ないし社会保障法学，あるいは経済学の分野から示される提案に対して一定のブレーキをかけようとする消極的態度にすぎない。

ただし，社会保険料は租税と性質が異なるとする主張は，しばしばその法的制約原理の違いの論拠にされるので吟味しておく必要があろう。

III 租税及び社会保険料の性質をめぐる議論と法解釈

1 社会保険料の強制性

社会保険は，加入強制であり，それに対応して社会保険料の納付義務も，個別の加入者の同意に関係なく生ずる。個別の義務者の同意を要しない強制的負担である点において，社会保険料は，租税と同様の性質を有している。憲法は強制的金銭負担のうち，刑罰としての罰金については罪刑法定主義により法律主義の下に置き，租税については租税法律主義を用意している。それ以外の強制的金銭負担について，どのような制約があるかについて憲法は直接に明らかにしているものではない。

まず，加入強制の制度を設ける以上，制度創設が法律によるべきことは当然である[6]。ちなみに，任意加入の制度であっても，国が制度を運営する主体となる場合には，基本的事項は法律で定めるべきものと思われる。

そして，国の「財政」の一環をなす金銭負担については，「国の財政を処理する権限」の行使として，憲法83条の財政民主主義の支配を受けるというべきである。さらに，国が保険者となる社会保険料は，その強制性に着目するときには，限りなく租税に近い性質のものであり，憲法84条の租税法律主義の趣旨が及ぶと考えるべきものである。

ところで，社会保険制度は，狭い意味の国家（国）が保険者となるとは限らない。地方公共団体はもとより，組合（健康保険組合，国民健康保険組合，共済組合等）が保険者となることもある。とするならば，憲法83条や84条が，すべての社会保険料について当てはまるとはいい難い。少なくとも，健康保険組合や国民健康保険組合が保険者となる場合の保険料については，「国の財政」とは言い難いので，憲法83条や84条が適用されるということはできない[7]。しかし，そのことを理由に，国が保険者となる社会保険の保険料に憲法83条の適用はないとする結論を導くことは早計であろう。国が保険者となる社会保険の保険料については，「国の財政」の一環である以上，同条の適用を肯定すべきである。地方公共団体が保険者となる社会保険制度の場合には，憲法83条が直接に適用されるものではないが，住民自治の原則により「住民財政主義」が支配するというべきであり，その際には憲法83条の趣旨が斟酌されるべきであろう。国の課す社会保険料について憲法84条が適用ないし趣旨が及ぶときは，地方公共団体の課す社会保険料についても，「住民財政主義」に加えて憲法84条の趣旨が斟酌されるべきである。

保険者が国家でない社会保険制度の社会保険料についてはどうであろうか。その場合に，「国会を通じた決定」の方法と，当該保険制度による「被保険者集団の民主的意思決定」による方法とがありうる[8]。被保険者の個別的同意によらない金銭負担について何らかの民主的意思決定の仕組みが必要であることは，憲法のどの条項に根拠を求めるかはともかく，民主主義を基本原理とする日本国憲法に内在している規範というべきである。国会が強制的金銭負担として社会保険料を制度化するに当たっては，前記のいずれかの民主的意思決定の仕組みを採用しなければならないと考えられる。現行の制度についてみると，国民健康保険組合や地方職員等共済組合等に関しては，「被保険者集団の民主的意思決定」方式が採用されているが，等しく共済組合でも国家公務員共済組合の場合は，運営審議会委員が組合員の選挙によっていない点において不十分であり，また，2006（平成18）年改正後の健康保険法（2008（平成20）年施行予定）による「全国健康保険協会管掌健康保険」においても，運営委員会委員は，事業主，被保険者及び協会の業務の適正な運営に必要な学識経験を有する者のうちから厚生労働大臣が各同数任命

する仕組みであるので(改正後の7条の18),「民主的」仕組みとしては不十分である[9]。

2　社会保険料の対価性と租税法律主義

社会保険料と租税との間の最も大きな違いは,租税は対価性(特別の給付に対する反対給付たる性質)を有していない[10]のに対して,社会保険料は対価性を有することである,といえよう。筆者も社会保険料の対価性を否定するものではない。しかしながら,これには,いくつかの注釈を要すると思われる。

社会保障のうち,医療保険にあっては,たしかに,今日,明日にでも医療給付を必要とする事態の発生した場合に保険給付を受けられるという「被保険利益」に対する対価たる性質,具体的対価性を有している。介護保険にあっても,同様の被保険利益があるものの,若ければ若いほど要介護状態の発生のリスクが小さいために,たとえば,40歳代の被保険者は,1号被保険者に比べて被保険利益を実感することができない[11]。

これに対して,年金保険にあっては,現在の制度が存続するならば所定の給付を受けられる建前であるが,将来の法改正により年金給付が左右されることを阻止できない,というきわめて不安定なものである。これまでの通用している解釈によれば,公的年金制度に加入している個別の被保険者の権利は,年金の裁定があるまでは,抽象的な権利であるといわれており,すでに被保険者となって保険料を納付している者に対する関係において,支給開始の時期・金額等を不利益に改正することが可能であるとされている(「社会保険の権利性」も,法律所定の受給要件を満たした場合にいえることであって,法律自体の改正を阻止する意味を有してはいない)。この「法改正の可能性」に着目すれば,保険者の給付に関する債務は,裁定がなされる前にあっては,極論をすれば「自然債務」に近いものであるということになろう。等しく保険であっても,私保険にあっては,保険契約の拘束を受け続けるのと対照的である[12]。

このような極論に対しては,社会保障法学者や憲法学者のなかに異論を唱える者もあろう。もしも,社会保障法学あるいは憲法学が,将来の一定の年金給付が法的に確実に保障されている,すなわち立法府も拘束されているという論陣を張ってくれるのであれば,年金保険の加入者にとって,年金保険料は,将来所得保障を要する事態を迎えたときに保険給付を受けられるという保険利益の対価であるといってよい。その場合には,年金保険料も医療保険料と大差ないといえるのかもしれない。筆者も,「抽象的権利といっても,一定程度までの給付をしないことは憲法違反である」といった議論(一定程度の保障説)がなされることを期待したい。しかし,そのような考え方が承認されるという保証はないし,また,「一定程度の保障」の水準を設定することも容易ではない。

かくて,年金保険料の対価性は,「法改正の可能性」の故に抽象的対価性になってしまう可能性を秘めたものである。抽象的対価性の年金保険料には,租税に関する法理が強く妥当するというべきである。この観点からするならば,国民年金保険料や厚生年金保険料について法律主義が採用されているのは当然のことである。

社会保険料方式の社会保障給付と一般の国家的サービスとの違いは,前者にあっては保険料負担なしに給付を受けることができないのに対して,後者にあっては租税負担をしていない者も給付を受けることができるという点であろう。国家が強制的に徴収する金銭債権について,無償か有償かの違いが,たとえば租税法律主義との関係を考えるうえにおいて決定的な違いをもたらすといえるのであろうか[13]。筆者は,憲法84条は,確かに本来の意味の「租税」に関する法律主義を規定することに主眼があるが,それに限定すべきものではなく,広く財政目的の強制的な金銭負担について適用されると解すべきであると考えている。対価性の一事をもって租税法律主義の適用範囲からまったく除かれると解すべきではない。

この点については,最高裁判所大法廷が,2006(平成18)年3月1日の旭川市国民健康保険料事件の上告審判決(『民集』Vol.60, No.2, p.587)において一応の決着を示した[14]。その要点は,次のとおりである。

第一に，国民健康保険料は，被保険者において保険給付を受けることに対する反対給付として徴収されるものである点において租税ではないから，憲法84条が直接に適用されることはない。

第二に，租税以外の公課であっても，賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては，憲法84条の趣旨が及ぶと解すべきである。

第三に，租税以外の公課は，租税とその性質が共通する点や異なる点があり，また，賦課徴収の目的に応じて多種多様であるから，賦課要件が法律又は条例にどの程度明確に定められるべきかなどその規律の在り方については,当該公課の性質，賦課徴収の目的，その強制の度合い等を総合考慮して判断すべきものである。

この最高裁判決の考え方によれば，租税以外の公課について個別に考察すべきであるということになる。筆者には，委任の可否などの点につき，先に述べた性質の違いに着目して，医療保険料と年金保険料との間には違いがありうると思われる。しかし，医療保険の場合に，厳格な年度のごとの財政収支の均衡を求めて「必要なものは仕方がない」という論理を認めるとしても，保険料決定の方法は法律又は条例で定める必要があるとともに，決定の結果は明示されなければならない。その方法は，委任に当たり決めておく必要があり，地方公共団体の場合は規則によることも告示によることも許されると思われる。

3　租税・社会保険料混合方式の問題

国又は地方公共団体が保険者となる社会保険制度は，それぞれ特別会計を設置して実施されている。社会保険料は，それらの特別会計の主たる歳入項目である。しかし，日本の現行制度にあっては，社会保険料のみならず，国の場合には一般の租税財源が，地方公共団体の場合は，自らの一般租税財源のほか国又は都道府県の負担金・補助金が加えられて運営されている。国の社会保険制度において租税財源の組み入れは，義務的なものと，裁量的なものとがある。国民年金の国庫負担（国年85条1項）は義務的なものの典型である。法律上「負担」とされていても，「予算の範囲内」という制限をつける場合もある（国民年金事業の事務の執行に要する費用の国庫負担につき国年85条2項，健康保険事業の事務の執行に要する費用につき健保151条）。「補助」は，裁量的なものであるのが原則であるが（たとえば，労災32条），健康保険に関する国庫補助（健保153条，154条，155条）のように，所定の費用に「政令で定める割合」を乗じて得た額とする場合もある。

このような歳入の仕組みが影響しているのか，各特別会計においては，当該社会保険の本来の給付に充てる費用のみならず，各種の施策に充てる費用が含められていることがある。しかも，一般会計と区別できないような施策に充てられることがある。たとえば，国民年金特別会計の歳出項目には，国民年金事業の福祉施設に要する経費が含まれ（同特別会計法4条），それは，「政府は，第1号被保険者及び第1号被保険者であった者の福祉を増進するため，必要な施設をすることができる」と定める国民年金法74条の事業を実施するためのものである。また，労働保険特別会計の労災勘定には，労働福祉事業費が歳出項目として含まれている（労働保険特別会計法4条2項1号）。そして，労働者災害補償保険法によれば，労働福祉事業は，労災保険の適用事業に係る労働者及びその遺族の福祉の増進を図るための事業である。労働保険特別会計の雇用勘定の歳出には雇用安定事業費，能力開発事業費及び福祉事業費が含まれている（同特別会計法5条）。そして，雇用保険法によれば，雇用安定事業には一定の事業主に対する必要な助成が多数含まれ（62条1項），能力開発事業に関しても，一定の事業主，団体，都道府県に対する必要な助成が含まれている（63条1項）。

このような仕組みは，増税が困難な状況において，特別会計を利用して，それなりに充実した社会福祉を実現したいという事情によると思われるが，特別会計の歳出に対する十分な統制が働かないなかで，国民の常識に反する年金福祉施設等が建設され，結果的に無駄に帰したことがよく知られている。社会保険料について，「必要なものは

仕方がない」ので，租税法律主義を適用することには意味がないとする議論があるが，こうした裁量的歳出を含んだ特別会計とセットになった財政構造において，「必要なものは仕方がない」という議論がそのままには通用するものではないことに注意する必要がある。

IV　税制との比較における社会保険料の問題

租税法律主義の適用以外にも，社会保険料と税制をめぐる関係において注目すべき場面がある。

1　被扶養者認定の問題

社会保険制度において，被扶養者の認定はきわめて重要である。給付を受ける地位にあるかという問題と並んで，独自に社会保険料を納付又は負担する義務を負うかどうかという問題があるからである。

所得税制度においても，配偶者控除の対象となる控除対象配偶者，扶養控除の対象となる扶養親族に該当するかという点は制度として重要である。所得税法は，控除対象配偶者について，居住者の配偶者でその居住者と生計を一にするもののうち合計所得金額が38万円以下であるもの，と定義している（所税2条1項33号）。また，扶養親族については，居住者の親族（委託児童及び委託老人を含む）でその居住者と生計を一にするもののうち，合計所得金額が38万円以下である者と定義している（2条1項34号）。これらの定義において，「生計を一にする」の意義及び判定は重要かつ微妙な場合があるが，それを別にすれば限界となる合計所得金額が明示されている。そして，給与所得者の場合には，給与所得控除額の最低額65万円があるので，合計所得金額38万円に当たる収入金額は103万円である。

これに対して，社会保険関係の法律には，所得税法とかなり異なる定め方がみられる。被用者保険関係法律は，被扶養者の定義規定において，他の要件に加えて「主としてその被保険者により生計を維持するもの」と定めている（健保3条7項，船員保険法1条3項も同趣旨）[15]。国家公務員共済組合及び地方公務員共済組合に関しても，「主として組合員の収入により生計を維持するもの」という表現がみられる（国公共済2条1項2号，地公共済2条1項2号）。もっとも，被保険者自身にとっては，被扶養者が増えても，それにより保険料が直接に増大することはない仕組みになっている[16]。

しかし，ある被用者保険の被保険者甲がおり，甲は世帯主であると仮定しよう。甲の被扶養者でないとされた者で甲と生計を一にする乙は，医療保険に関しては他の被用者医療保険の被保険者であるか，又は国民健康保険の被保険者となる。その場合に他の被用者保険の被保険者であるかどうかの判定が先行して，それに該当すると，その被用者保険の被保険者として保険料を負担する。該当しないとすれば，ある市町村内に住所を有する限り，乙が独自に国民健康保険の被保険者となる制度となっている。その場合に，国民健康保険料を賦課されるのは国民健康保険の被保険者本人ではなく世帯主甲である（国保76条1項）。その意味において，被扶養者でない乙の保険料を甲が追加的に負担する仕組みとなる。当然のことながら，被用者保険の場合は，被保険者の負担は2分の1であるが，国民健康保険にはそのような負担軽減はない。いずれにせよ，被扶養者と認定されるかどうかは，その世帯の総保険料負担に大きく影響するのである。

ここで，二つの問題がある。一つは，そもそも被扶養者に該当するかどうかの問題である。もう一つは，他の被用者保険の被保険者となるかどうかである。ところが，このいずれの判定においても，「通知」に示された判断基準が通用している。

第一に，「収入がある者についての被扶養者の認定について」という表題の各道府県知事宛の厚生省保険局長・社会保険庁医療保険部長通知（1977（昭和52）年4月6日）が，認定対象者が被保険者と同一世帯に属している場合は，認定対象者の年間収入130万円[17]未満（認定対象者が60歳以上の者又は障害厚生年金の受給要件に該当する程度の障害者である場合は180万円未満）であって，かつ，被保険者の年間収入の2分の1未満の場合は，「原則として被扶養者に該当するもの

とすること」，2分の1以上であっても，被保険者の年間収入を上回らない場合には「当該世帯の生計の状況を総合的に勘案して，当該被保険者がその世帯の生計維持の中心的役割を果たしていると認められるときは被扶養者に該当するものとして差し支えないこと」などの扱いを示している。この130万円基準が定着しているのである。このような通知による決め方自体が，「解釈・運用」により可能なのかという問題がある。

国民年金に関して，3号被保険者の認定に関して同様の問題がある。国民年金3号被保険者の定義において，2号被保険者の配偶者であって主として2号被保険者の収入により生計を維持するもの（＝被扶養配偶者）という定めが見られる（国年7条1項3号）。そして，もし3号被保険者たる被扶養配偶者に該当するときは，被扶養配偶者が独自に国民年金保険料を納付する必要はなく（国年94条の6），2号被保険者の加入している保険者がまとめて納付する仕組みとなっているので，医療保険の場合と同様に3号被保険者の国民年金保険料相当分が直接に2号被保険者から徴収されているわけではない。

3号被保険者の認定は，健康保険法，国家公務員共済組合法，地方公務員等共済組合法及び私立学校教職員共済法における被扶養者の認定の取扱いを勘案して社会保険庁長官の定めるところにより，管轄する地方社会保険事務局長又は社会保険事務所長が行なうものとされている（国年施行令4条の2）。そして，実際には，3号被保険者制度が導入された際に発せられた「被扶養者の認定基準」（1986（昭和61）年3月31日，厚生大臣通知）により，健康保険の場合と同様の基準が示されている。国民年金法施行令の委任に基づき社会保険庁長官が定めているようにみえるが，このような重要な事項を認定の問題として解消させてよいのか，租税法学あるいは財政法学のサイドからは疑問な決め方である。しかも，政令が勘案すべきものとしている健康保険法等の扱いが法律に基づくものであればよいが，同法の委任に基づくものではなく「単なる通知」なのである。

以上概観したように，社会保険における「主として生計を維持する」の判断は，所得税における所得控除要件についての定め方とは対照的である。このような定め方は，国民の目からみて容易に知ることのできないものであり，かつ，原則的な運用基準であるにもかかわらず，130万円基準が画一的に適用されるかのような印象を与えてきた。もともと金額基準を示したときは，所得税の控除対象配偶者の収入限度額（給与所得控除額と配偶者控除適用対象限度額の合計額）を参考に設定されたもののようである。そうであるとするならば，給与以外の収入の場合にどうするかということは別に問題になりうる。収入があっても，その一部は必要経費など生計費に充てることのできないものである場合の扱いは，内部的基準があるのかも知れないが，外部から容易に知ることができない。

所得税の考え方と同じであるのか検討を要する場面も少なくない。たとえば，所得税にあっては，一時所得に関して50万円の控除額があり，それ以内の金額であれば，合計所得金額に影響しないのであるが，社会保険の被保険者の認定においては，必ずしも除外する必要はないであろう。他方，所得税法上非課税とされる「学資に充てるため給付される金品（給与その他対価の性質を有するものを除く）」（所税9条1項14号）は，授業料や教科書・参考書代に限らず住居費や食費に充てられることもあるが，このような学資を生計維持のうえでどのように扱うのかも判然としない。給費制の奨学金を主たる収入とし，わずかなアルバイトの収入を得ている（したがって独自に被用者としての被保険者とならない）学生が，親から得る仕送りがわずかであるという理由で被扶養者から外され，独自に国民健康保険に加入しなければならないというのは，いかにも不自然であろう。

2 常用労働者の観念

被用者保険制度において，被用者のすべてが被保険者であるのかというと，そうではない。いわゆるパートタイマーの扱いが議論されることは周知のとおりである。ところが被用者保険関係法律の条文を探しても，常用労働者に関する規定を見出すことができない。健康保険法3条1項が，「被保

険者」とは，適用事業所に使用される者及び任意継続被保険者をいうとしたうえ，日雇特例被保険者となる場合を除き，1号から7号のいずれかに該当する者は被保険者となることができないとしている。それらの号のうち，2号の臨時に使用される者，4号の季節的業務に使用される者，5号の臨時的事業の事業所に使用される者の各規定が，いわゆるパートタイマーの扱いの根拠になっているとは思われない。厚生年金保険法12条の適用除外規定においても，臨時的に使用される者で一定の要件に該当するもの(2号)，季節的業務に使用される者(4号)，臨時的事業の事業所に使用される者(5号)が含まれており，健康保険法とほぼ同様の仕組みが採用されている。

こうした状況において，パートタイマーの扱いに大きく影響しているのが，1980(昭和55)年6月6日に出された厚生省保険局保険課長・社会保険庁医療保険部健康保険課長・同庁年金保険部厚生年金保険課長の連名による都道府県民生主管部(局)保険課長宛の「内かん」の考え方である。それは，健康保険及び厚生年金保険が適用されるべきか否かは，当該事業所と常用的使用関係にあるかどうかにより判断すべきもので，常用的使用関係にあるか否かは，「当該就労者の労働日数，労働時間，就労形態，勤務内容等を総合的に勘案して認定すべきものである」としつつ，「1日又は1週の所定労働時間及び1月の所定労働日数が当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者の所定労働時間及び所定労働日数のおおむね4分の3以上である就労者」について原則として被保険者として扱うとした。もっとも，同通知は，これを絶対の認定基準としているのではなく，これに該当する以外の者であっても，被保険者として取り扱うことが適当な場合があると考えられるので，就労の形態等個々具体的事例に即して判断すべきものであるとした。しかし，実際の運用が「4分の3ルール」が原則であることは疑いない。

ところで，このような「内かん」による認定基準の設定について，裁量基準の設定として適法とする次のような見解がある。

「被用者保険法の適用範囲を画するに当たっては，雇用形態の変化や短時間労働者に対する保障の必要性，雇用保険制度など被用者を対象とした隣接制度の動向などを踏まえることが望ましい。このような観点から，被用者保険法は行政機関に政策的な裁量を認めていると解される。そして，80年内かんは，この裁量を数千万人にもおよぶ勤労者群を対象に，統一的に行使するため，上級行政機関が組織法上の監督権に基づいて下級行政機関に発した通達ないし行政規則としての裁量基準であり，その定立に違法性は認められない。」[18]

筆者のように，これまで租税法，財政法の研究をしてきた者にとって，強制的社会保険制度の保険料納付義務に影響する場面において，このような裁量が肯定されるということが不思議でならない。雇用形態の変化や，保障の必要性，その他の動向を判断しうるのは行政であり，立法府もそれを認めているという見解と思われるが，財政法学の視点からすれば，そのような「政策的な裁量」こそ，原則として立法権の行使によるべきであり，かりに立法権が細部に立ち入ることが好ましくないときには，一定の範囲で行政権に明示的に委任するのが普通である。いきなり行政裁量を肯定する考え方には到底賛成できない。もちろん，これだけ長期にわたって適用されてきた基準であるから，行政慣習法の成立を認める必要があるかも知れない。しかし，「4分の3ルール」の行政慣習法が成立しているとするならば，今後，「4分の3ルール」を「内かん」で変更することは許容されないであろう。目下，4分の3ルール(週30時間以上)から20時間以上に改めることが検討されているようであるが，法律によらなければならないであろう。

3　不均一賦課の可能性

地方税に関しては，地方税法により，公益による不均一課税(6条2項)及び受益による不均一課税(7条)が明示的に許容されている。国民健康保険料や介護保険料に関して，同一市町村内であっても地域により医療費又は介護費用の発生状況に相当程度の開きがあるという場合に，地域を区分して保険料率に差を設けることができるかどうかが問題になる。そのような地域をいかに区分するか

自体の問題を無視して検討しよう。

国民健康保険に関しては税方式も許容され，国民健康保険税に関しては形式的に地方税法6条2項が適用されて，「公益上その他の事由」が認められるならば条例により一定の区域の被保険者の税負担を軽減することが許されそうである。また，「一部に対して特に利益がある事件」については，同法7条による不均一の課税が許されるかのようにみえる。もし，これらが許されるならば，明文規定がない国民健康保険料にも，同様の措置が認められるとする解釈がありえよう。しかし，ある地域の医療費が他の地域に比べて大きいことを理由にして，「医療費の発生を抑制する」という公益上の必要性があるとして，当該地域の被保険者の保険料率を高く設定すること[19]は困難であるように思われる[20]。なぜならば，医療費や要介護状態の発生には，被保険者の努力によっても避けることのできないものが多く，当該地域の医療費等が高いことを理由に，たまたまその地域内に住んでいることを理由に高い負担を求める合理性がないからである[21]。また，「特に利益がある」の要件を満たすものでないことはいうまでもない。介護保険料についても，地方税の不均一課税と同様の不均一賦課を行うことは許されないと解される。

ところで，「市町村の合併の特例等に関する法律」は，合併市町村に対して，「合併関係市町村の相互の間に地方税の賦課に関し著しい不均衡があるため，又は市町村の合併により承継した財産の価格若しくは負債の額について合併関係市町村相互の間において著しい差異があるため，その全区域にわたって均一の課税をすることが著しく衡平を欠くと認められる場合においては，市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く5年度に限り，その衡平を欠く程度を限度として課税しないこと，又は不均一の課税をすることができる」(16条1項)として，経過的な5年間の不均一課税を許容している。合併関係市町村の国民健康保険料や介護保険料の賦課に関し著しい不均衡がある場合には，同様に不均一の賦課をすることが認められよう[22]。これは，それだけの合理性が認められることによるものである。

V おわりに

以上述べてきた事項以外にも，細かいことで問題点がある。社会保険料と租税との時効期間の違いである。租税の場合は5年の時効期間であるが，社会保険料は2年である。その結果，国民健康保険料は2年の時効期間であるが，国民健康保険税は5年である。年金保険料の場合は，受給要件との関係において抑止力が働くが，医療保険の場合は，過去の時効消滅していない分の滞納を解消しさえすれば，堂々と保険給付を受けられるのである。公的医療保険の保険料についても，5年の時効期間にして事実上の逆選択の発生を最小限に食い止める必要があろう。

注

1) 碓井〔2006, p.24〕においては，甲斐〔1996, p.310〕以下にならって，「扶養原理」の用語を用いたが，本稿においては，同書も同義に用いている「扶助原理」の語を用いることにした。扶助原理，扶養原理，福祉原理が同じ意味に用いられることについては，堀〔2004, p.41〕を参照。小塩〔2005, p.8〕は，福祉原理は，「保険料を財源とするのではなく，政府が得た税収を財源として経済的リスクが発生した者を救済するという考え方」であるとし，租税原理とも呼んでいる。

2) たとえば，目下は，被用者医療保険は，固有の医療のほか，退職者医療，老人保健制度の拠出金を出している。平成20年からは，経過措置として退職者医療が残るが，前期高齢者の医療費の制度間調整及び後期高齢者医療制度に対する支援金制度になる。

3) 甲斐〔1996, p.316〕，八代〔2003, p.118〕。健康保険の保険料が半額を使用者が負担する制度であるのに対して国民健康保険料は全額を被保険者が負担しなければならないことについて，神戸地判平成13・10・17『判例地方自治』No.227, p.71は，使用者半額負担の合理性を労働政策によるものと説明したが，使用者負担分は使用者に対する給与であって被用者から保険料全額が拠出されているのと異ならないと説明することもできよう。

4) 拠出金の賦課標準(児手21条1項)は，当該事業主の従業員である厚生年金被保険者に児童手当の受給者があるかどうか，及びその人数に全く関係なしに，すべての被保険者の標準報酬月額及び標準報酬賞与額とされている〔児童手当制

度研究会2004, p.144〕。

5) 甲斐〔1996, p.332〕, 堀〔2004, p.59〕。事業主が事業活動を継続, 発展させていくためには労働力の維持, 確保に強い関心を払わなければならず, 児童の健全な育成が将来の労働力の維持, 確保につながる効果が期待されるので事業主に負担を求めている趣旨〔児童手当制度研究会2004, p.125〕をもってしても, 拠出金の租税たる性質を否定することはできない。

6) これに関連して, 地方公共団体が, 法律の授権なしに, その域内において特別の強制加入の社会保険制度を創設できるかという論点が登場するが, ここでは立ち入らない。

7) 学説は, それらばかりでなく, 国家公務員共済組合や地方公務員共済組合も, 国及び地方公共団体と別個の法人であり, 保険料は国の収入にならないという理由で憲法84条の適用や趣旨が及ぶことはないとしている。甲斐〔1996, p.317〕, 堀〔2000, p.474〕, 岩村〔2001, p.129〕。

8) 最高裁判平成18・3・28(『判例時報』No.1930, p.83)は, 農業共済組合が賦課徴収する共済掛金及び賦課金は, 国又は地方公共団体が課税権に基づいて賦課する租税ではないから憲法84条の規定が直接に適用されることはないとしつつ, 賦課徴収の強制の度合いにおいて租税に類似する性質を有するものであるから憲法84条の趣旨が及ぶとしつつ, 共済組合の定款又は総会若しくは総代会の議決に委ねていることは, 共済組合の自治に委ね組合員による民主的な統制の下に置くものであって賦課に関する規律として合理性を有するとしている。

9) 同様の趣旨は, 碓井〔2006, p.27及びp.29〕において述べた。

10) たとえば, 租税法の代表的体系書である金子〔2006, p.9〕を参照。

11) 介護保険が家庭内介護の難点を解消する制度であることを考えると, 家族に一定の年齢以上の高齢者を抱える被保険者は, 当該高齢家族を介護する費用の発生リスクをカバーする被保険利益を有しているといってもよいが, すべての人が家族内に高齢者を有しているとは限らないので, そのような被保険利益を強調することは困難であろう。

12) もっとも, 保険会社の救済のための徳政令的法律の制定が可能となれば, 別である。

13) 対価性を理由に租税法律主義が適用されないとする代表的見解として, 堀〔2004, p.179〕。

14) この判決を素材として筆者が国民健康保険料等について検討したのが, 碓井〔2006〕である。

15) 国民健康保険法は, 市町村又は特別区(以下, 単に市町村という)の区域内に住所を有する者をもって当該市町村の国民健康保険の被保険者とする旨を定め(5条), 他の医療保険に加入している者を適用除外とする定め方を採用している(6条)。

16) その分は, 当該保険に加入している被保険者が全体で負担することになる。

17) もともとは, 70万円であった。130万円とされたのは, 平成5年度以降である。

18) 台〔2003, p.312〕。

19) 一般に, 公益による不均一課税は負担の軽減に限られると解されているが〔地方税務研究会2006, p.40〕, 筆者は, 負担の加重も許容されると解している〔碓井2001, p.52〕。

20) これに対して, 労災保険料率が業種別に定められているのは, 業種による災害率という一定の客観性をもつものに基づくのであり, またメリット制が採用されているのは, そもそも事業主の災害防止義務を前提に個別事業主の災害防止努力を促進する意味による制度であるから〔厚生労働省2003, p.397〕, 合理性が認められる。

21) この観点からすれば, 2008(平成20)年施行の全国健康保険協会管掌健康保険の都道府県単位保険料率は, 法律に基づくもので違法とはいえないが, 合理性については大いに疑問がある。

22) 介護保険料について2002(平成14)・6・24事務連絡「保険料の不均一賦課について」により, 厚生労働省は経過的措置として不均一の賦課を行うことが許容されるとする見解を示した。

参考文献

岩村正彦(2001)『社会保障法　I』弘文堂。

碓井光明(2001)『要説　地方税のしくみと法』学陽書房。

――――(2006)「財政法学の視点よりみた国民健康保険料――旭川市国民健康保険料事件判決を素材として」『法学教室』No.309。

小塩隆士(2005)『社会保障の経済学　第3版』日本評論社。

甲斐素直(1996)『財政法規と憲法原理』八千代出版。

金子　宏(2006)『租税法〔第11版〕』弘文堂。

厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課編(2003)『改訂新版　労災保険制度の詳解』労務行政。

台　　豊(2003)「被用者保険法における短時間労働者の取扱いについて」『季刊社会保障研究』Vol.38 No.4。

地方税務研究会編(2006)『地方税法逐条解説』地方財務協会。

堀　勝洋(2000)「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』Vol.36 No.3。

――――(2004)『社会保障法総論〔第2版〕』東京大学出版会。

八代尚宏(2003)『規制改革「法と経済学からの提言」』有斐閣。

(うすい・みつあき　東京大学教授)