

社 会 保 障 法 判 例

菊 池 馨 実

国民健康保険の保険料率の算定基準を定めた上で、その決定及び告示を市長に委任している国民健康保険条例が国民健康保険法 81 条及び憲法 84 条に違反しないとされた例(旭川市国民健康保険条例事件最高裁判決)

最高裁判所大法廷平成 18 年 3 月 1 日判決(平成 12 年(行ツ)第 62 号, 平成 12 年(行ヒ)第 66 号, 国民健康保険料賦課処分取消等請求事件), 『最高裁判所民事裁判例集』60 巻 2 号 587 頁, 『裁判所時報』1406 号 1 頁, 『判例時報』1923 号 11 頁, 『判例タイムズ』1205 号 76 頁, 『判例地方自治』277 号 96 頁

I 事実の概要

本件は、平成 6 年 4 月 12 日に被上告人旭川市(以下、Y 市)を保険者とする国民健康保険の一般被保険者たる資格を取得した世帯主である上告人 X が、平成 6 年度から同 8 年度までの各年度分の国民健康保険料について、Y 市から賦課処分を受け、また被上告人旭川市長(以下、Y 市長)から所定の減免事由に該当しないとして減免しない旨の通知(以下、減免非該当処分)を受けたことから、Y 市に対し上記各賦課処分の取消及び無効確認を、Y 市長に対し上記各減免非該当処分の取消及び無効確認を求めて出訴に及んだ事案である。

第一審判決(旭川地裁平成 10 年 4 月 21 日判決, 判例時報 1641 号 29 頁)は、Y 市国民健康保険条例 8 条の賦課総額規定が、憲法 92 条、84 条、国民健康保険法 81 条に違反し、賦課処分及び減免非該当処分を無効として、X の請求を認容した。

これに対し、控訴審判決(札幌高裁平成 11 年

12 月 21 日判決, 訟務月報 47 巻 6 号 1479 頁)は、同条例が憲法 84 条、国民健康保険法 81 条に違反しないなどとし、原判決を取り消して一番原告の請求を斥けた。

そこで X から上告及び上告受理申立てを行ったところ、最高裁は II のとおり判示して、上告を棄却した。

II 判 旨

1 憲法 84 条の「租税」と国保保険料への同条の適用

- i 「国又は地方公共団体が、課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、特別の給付に対する反対給付としてでなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付は、その形式のいかんにかかわらず、憲法 84 条に規定する租税に当たるといふべきである。」
- ii 「市町村が行う国民健康保険の保険料は、これと異なり、被保険者において保険給付を受け得る

ことに対する反対給付として徴収されるものである。前記のとおり、Y市における国民健康保険事業に要する経費の約3分の2は公的資金によって賄われているが、これによって、保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性が断ち切られるものではない。また、国民健康保険が強制加入とされ、保険料が強制徴収されるのは、保険給付を受ける被保険者をなるべく保険事故を生ずべき者の全部とし、保険事故により生ずる個人の経済的損害を加入者相互において分担すべきであるとする社会保険としての国民健康保険の目的及び性質に由来するものというべきである。

したがって、上記保険料に憲法84条の規定が直接に適用されることはないというべきである(国民健康保険税は、前記のとおり目的税であって、上記の反対給付として徴収されるものであるが、形式が税である以上は、憲法84条の規定が適用されることとなる。)」

2 「租税」以外の公課への憲法84条の適用と 国保保険料

「もともと、憲法84条は、課税要件及び租税の賦課徴収の手續が法律で明確に定められるべきことを規定するものであり、直接的には、租税について法律による規律の在り方を定めるものであるが、同条は、国民に対して義務を課し又は権利を制限するには法律の根拠を要するという法原則を租税について厳格化した形で明文化したものというべきである。したがって、国、地方公共団体等が賦課徴収する租税以外の公課であっても、その性質に応じて、法律又は法律の範囲内で制定された条例によって適正な規律がされるべきものと解すべきであり、憲法84条に規定する租税ではないという理由だけから、そのすべてが当然に同条に現れた上記のような法原則のらち外にあると判断することは相当ではない。そして、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が、その場合であっても、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。

市町村が行う国民健康保険は、保険料を徴収する方式のものであっても、強制加入とされ、保険料が強制徴収され、賦課徴収の強制の度合いにおいては租税に類似する性質を有するものであるから、これについても憲法84条の趣旨が及ぶと解すべきであるが、他方において、保険料の用途は、国民健康保険事業に要する費用に限定されているのであって、法81条の委任に基づき条例において賦課要件がどの程度明確に定められるべきかは、賦課徴収の強制の度合いのほか、社会保険としての国民健康保険の目的、特質等をも総合考慮して判断する必要がある。」

3 本件条例8条及び12条3項の法81条及び 憲法84条適合性

「本件条例12条3項は、Y市長に対し、保険料率を決定し、決定した保険料率を告示の方式により公示することを委任しているが、本件条例においては、保険料の賦課総額が確定すれば、保険料率が自動的に算定されることとなっているから、本件条例は、所定の算定基準に従って賦課総額を確定することを、Y市長に委任したものと解される。」

「……国民健康保険の保険料は、国民健康保険事業に要する費用に充てるために徴収されるものであるから(法76条本文)、当該年度の費用から収入(保険料を除く。)を控除したその不足額の合理的な見込額を基礎として賦課総額を算定し、これを世帯主に応分に負担させることは、相互扶助の精神に基づく国民健康保険における保険料徴収の趣旨及び目的に沿うものであり、本件条例もこれを当然の前提としているものと解される。そして、本件条例8条各号は、この費用及び収入の見込額の対象となるものの詳細を明確に規定している。

また、本件条例8条は、賦課総額を、同条1号に掲げる額の見込額から同条2号に掲げる額の

見込額を控除した額そのものとはしないで、この額を『基準として算定した額』と定めている。これは、前記の保険料徴収の趣旨及び目的に照らすと、徴収不能が見込まれる保険料相当額についても、保険料収入によって賄えるようにするために、賦課総額の算定に当たって、上記の費用と収入の見込み額の差額を保険料の収納率の見込みである予定収納率で割り戻すことを意味するものと解される。そうすると、同条の上記の定めをもって不明確であるということとはできない。

このように、本件条例は、保険料率算定の基礎となる賦課総額の算定基準を明確に規定した上で、その算定に必要な上記の費用及び収入の各見込額並びに予定収納率の推計に関する専門的及び技術的な細目にかかわる事項を、Y市長の合理的な選択にゆだねたものであり、また、上記見込額等の推計については、国民健康保険事業特別会計の予算および決算の審議を通じて議会による民主的統制が及ぶものということができる。

そうすると、本件条例が、8条において保険料率算定の基礎となる賦課総額の算定基準を定めた上で、12条3項において、Y市長に対し、同基準に基づいて保険料率を決定し、決定した保険料率を告示の方式により公示することを委任したことをもって、法81条に違反するということとはできず、また、これが憲法84条の趣旨に反するということもできない。」

4 賦課期日後の保険料率の公示と憲法84条

「賦課総額の算定基準及び賦課総額に基づく保険料率の算定方法は、本件条例によって賦課期日まで明らかにされているのであって、この算定基準ののちで収支均衡を図る観点から決定される賦課総額に基づいて算定される保険料率についてはし意的な判断が加わる余地はなく、これが賦課期日後に決定されたとしても法的安定が害されるものではない。したがって、Y市長が本件条例12条3項の規定に基づき平成6年度から同8年度までの各年度の保険料率をそれぞれ各年度の賦課期日後に告示したことは、憲法84条の趣旨に反するものとはいえない。」

5 本件条例19条1項と法77条及び憲法25条、14条適合性

「法6条6号は、恒常的に生活が困窮している状態にある者については生活保護法による医療扶助等の保護を予定して、これを市町村が行う国民健康保険の被保険者とししないものとしていること、法81条を受けて定められた本件条例17条は、低額所得被保険者の保険料負担の軽減を図るために、応能負担による保険料である被保険者均等割額及び世帯別平等割額についての減額賦課を定めていること、他方、本件条例10条は、応能負担による保険料である所得割額を、当該一般被保険者に係る賦課期日の属する年の前年の所得を基準に算定するものとしていることからすると、本件条例19条1項が、当該年において生じた事情の変更に伴い一時的に保険料負担能力の全部又は一部を喪失した者に対して保険料を減免するにとどめ、恒常的に生活が困窮している状態にある者を保険料の減免の対象とししないことが、法77条の委任の範囲を超えるものということとはできない。そして、上記の本件条例19条1項の定めは、著しく合理性を欠くということとはできないし、経済的弱者について合理的な理由のない差別をしたものということもできない。したがって、本件条例19条1項の定めは、憲法25条、14条に違反しないし、また、Xについて保険料の減免を認めなかったことは、憲法25条に違反するものではない。」

III 解説

本判決の判旨・結論におおむね賛成する。

1 はじめに

本稿で取り上げるのは、市町村が保険者である国民健康保険の保険料に対し、憲法84条の規定が適用されるかがはじめて争われた最高裁判例である。第1審判決が違憲判断を下し、また原告が弁護士に訴訟行為を依頼せずに自ら行ういわゆる本人訴訟であるなど、本件は社会的にも注目を集めた訴訟であった。のみならず、最高裁大法廷が上記の点を含む多くの重要な論点につき法律判

断を示した点で、本判決は憲法・租税法・財政法・社会保障法など多くの実定法分野にとって、重要な意義を有する。

筆者は、本判決の論旨及び結論をおおむね支持するものであるが、本稿では、基本的には法廷意見の論旨の分析に重点を置き、地裁・高裁判決とも対比しながら検討を行う。その際、本判決には、滝井裁判官による補足意見（以下、滝井補足意見）が付され、とりわけ筆者の専攻分野である社会保障法の観点からみた場合、興味深い議論が展開されているため、併せて取り上げることとする。

2 本件に関連する法令の定め

本論に入る前に、本件当時の国民健康保険法（以下、法）をはじめとする法令の定め等を概観しておきたい。

国民健康保険の保険者は、市町村及び特別区（法3条1項）と国民健康保険組合（法3条2項）である。これらは、国民健康保険事業に要する費用に充てるため、世帯主または組合員から保険料を徴収しなければならない（法76条1項本文）。ただし、市町村（地方税法1条2項により特別区に準用）は、国民健康保険の被保険者である世帯主に対し、国民健康保険税を課することができる（法76条1項但書、地方税法703条の4第1項）。9割の自治体が国民健康保険税の形式で徴収しているといわれる中で、Y市は保険料の形式で徴収していた。市町村が徴収する保険料については、督促を受けた者が指定された期限までに納付すべき金額を納付しないときは、地方税の滞納処分の例により処分することができるものとされている（法79条の2、地方自治法231条の3第3項）。

国民健康保険料については、法第5章に規定するもののほか、賦課額、料率、賦課期日、納期、減額賦課その他保険料の賦課及び徴収等に関する事項は、政令で定める基準に従って条例または規約（規約は国保組合の場合。法18条）で定めるものとされている（法81条）。そこでY市は、法施行令で定める基準に従ってY市国民健康保険条例（本件条例）を制定し、保険料率の算定の基礎となる「保険料の賦課総額」の算出の基準を定めてい

たところ、本件条例12条1項によれば、一般被保険者に係る保険料率については、一般被保険者に係る保険料の賦課額（同17条により保険料の額を減額するものとした場合にあっては、減額することとなる額を含む。）の総額（賦課総額）を基礎として算出することとされ、同8条は、賦課総額を、同条1号に掲げる額の見込額¹⁾から同条2号に掲げる見込額²⁾を控除した額を基準として算定した額とする旨規定していた。また同12条3項は、Y市長が一般被保険者に係る保険料率を決定したときは、速やかに告示しなければならないと規定し、具体的な保険料率は市長が定める告示において、賦課期日後に明らかにされるとの扱いがなされていた。

3 国保保険料と法81条、憲法84条適合性

(1) 憲法84条の「租税」と国保保険料への同条の適用

最高裁はまず、判旨1-iで、憲法84条に規定する租税の意義につき判示している。本判決では特定の判例を明示的には引用していないものの、この点は、いわゆるサラリーマン税金訴訟で最高裁が示した立場を基本的に踏襲しているとみられる³⁾。ただし、本件は地方公共団体により賦課される保険料が憲法84条の「租税」に当たるかが争われた事案であり、課税権の主体としての「地方公共団体」を明示した判示部分は、地方公共団体による課税権の行使に憲法84条が直接適用されることを明言した最高裁判例として位置づけられる⁴⁾。

社会保障制度の費用負担をめぐる憲法84条の適用が争われた最高裁判例としては、従来、保育料につき、「憲法84条に規定する租税とは、国家が、その課税権に基づき、特別の給付に対する反対給付としてでなく、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、一定の要件に該当するすべての者に課する金銭給付をいうものと解されるが（最高裁昭和55年（行ツ）第15号同60年3月27日大法廷判決・民集39巻2号247頁）、いわゆる保育料は、保育所へ入所して保育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って、租税には当たらない」とし、憲法違反の主張を

斥けたものがある⁵⁾。また、本判決の後、介護保険の第1号被保険者に対して課する保険料の料率を、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより算定する旨規定する介護保険法129条2項につき、憲法84条との関連が争われた訴訟の最高裁判決が出されており、本判決を明示的に引用しながら、介護保険法129条2項は、具体的な保険料率の決定を同条3項の定め及び介護保険法施行令38条所定の基準に従って制定される条例の定めるところにゆだねたのであって、保険者のし意を許容したものではないとして、憲法84条の趣旨に反するといえない旨判示している⁶⁾。

本判決は、上記のような「租税」の意義を前提として、判旨1—iiで、市町村国保の保険料がこれに当たるかにつき検討を行い、結論的に、同保険料に憲法84条の規定が直接に適用されることはないと判示した。その理由付けとして、おおむね2点が挙げられている。第1に、同保険料は、「被保険者において保険給付を受け得ることに対する反対給付として徴収されるものである」との点である。このことと関連して、本判決は、経費の約3分の2が公的資金で賄われているとしても、保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性が断ち切られるものではない旨述べている。第2に、国民健康保険の強制加入・保険料強制徴収は、社会保険としての国保の目的及び性質に由来するものであるとの点である。

この点につき、第一審と控訴審の判断は分かれていた。すなわち一審判決は、国民健康保険が①強制加入制であること、②保険料または保険税は選択的とされ、いずれも強制的に徴収されるものであること、③その収入の約3分の2を公的資金でまかない、保険料収入は3分の1にすぎないのであるから、国民健康保険は保険というよりも社会保障政策の一環である公的サービスとしての性格が強く、その対価性は希薄であること、などの事実を照らして、「このような性質を有する徴収金(保険料)は、保険税という形式を取っていなくても、民主的なコントロールの必要性が高い点で租税と同一視でき、一種の地方税として租税法(条例)主義の適用がある」と判示した⁷⁾。

これに対し控訴審判決は、「強制加入、強制徴収は社会保険としての国民健康保険の目的・性格に由来するものであり、さらに、公的資金の導入は、保険料の対価性による欠損を補充するにすぎないものというべく、Y市の国民健康保険事業に要する経費が前記の程度の公的資金によってまかなわれているからといって、その社会保険としての性格や保険料の対価性が失われるものとは認められない」とし、「本来、特別の給付に対する反対給付としての性質を有しない租税について、行政権による恣意的な課税から国民を保護するための原則である……租税法(条例)主義が直接に適用されることはない」と判示した⁸⁾。

最高裁は、これらのうち、基本的には高裁判決に近い立場をとったものとみることが可能であろう。ここでは社会保障法学の観点から、この部分にかかる最高裁の判示につきやや踏み込んで言及しておきたい。

まず保険料が保険給付を受け得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つき、一審及び控訴審判決は「対価性」との文言を用いたのに対し、最高裁は、保険料と保険給付を受け得る地位との「けん連性」という文言を用いている。従来から、最高裁は、社会保険(年金保険)における拠出と給付の「けん連性」について言及しており、不法行為により死亡した者の相続人が、被害者の得べかりし障害基礎年金および障害厚生年金を逸失利益として請求することができるかにつき、「保険料が拠出されたことに基づく給付としての性格を有している」ことからこれを肯定する一方、妻及び子の加給分については、「拠出された保険料とのけん連関係があるものとはいえないことを理由のひとつとしてこれを否定しており⁹⁾、また別の事案で遺族厚生年金につき、「受給権者自身が保険料を拠出しておらず、給付と保険料のけん連性が間接的である」ことを理由のひとつとしてこれを否定している¹⁰⁾。

これに対し、滝井補足意見では、「この制度を維持するために公的資金が投入されていることによって保険料の対価性が希薄になっているとしても、それは社会保障の目的からの扶助政策による

ものであって、そのことによって保険料が対価であるという性格を失うものではない。」(傍点筆者)と述べ、対価性に言及している。

租税の意義として、その「非対価性」が指摘されるように[金子 2006, p.10],「対価性」を強調することによって、租税との区別を主張することは可能である。ただし、あえて社会保険の文脈に引き寄せていえば、本件一審及び控訴審判決、滝井補足意見がいずれも示唆するように、「対価性」という概念は、公費負担の投入に伴い希薄化するなど、その程度いかんが問題となり得る。これに対し最高裁は、量的な問題ではなく(量的な問題として捉えた場合、公的資金が約3分の2を占める点が対価性の希薄さとして争点となる余地がある)、あくまで保険料拠出と保険給付を受け得る地位(先の年金保険にかかる事案では保険料納付と保険給付そのもの)とが個人ベースで対応している社会保険法の構造を、「けん連性」という概念で捉え、法的に評価しているものとみる余地があるように思われる。

いずれにせよ、さしあたり損害賠償法上の逸失利益の算定や、国保料への憲法 84 条の適用という場面に限定してではあるが、最高裁が、相当高率の公的財源が投入されていても、「けん連性」概念を手がかりにして社会保険の法的構造に独自の規範的意義を認めている点は¹¹⁾、いわゆる社会保険方式か税方式かをめぐる論争[最近では、小塩 2005, pp.147-150 など]の中でも、決して看過されるべきではない¹²⁾。

次に、本判決が強制加入及び強制徴収に言及している点は、租税のもつ権力性(一方的・権力的課徴金としての性質)[金子 2006, p.10]との関連で、あくまでそれが社会保険としての目的・性質に由来するものであることを強調することにねらいがあるとみられる。本判決では明示的に引用していないが、国保への加入強制、保険料賦課をめぐっては、憲法 29 条 1 項などとの関連で合憲判断を下した最高裁大法廷判決がある¹³⁾。

本判決は、本件で争点となった国保料にとどまらず、括弧書きの中で、国民健康保険税の法的性格についても触れ、形式が税である以上は憲法

84 条が適用される旨判示している。この点は、既に従来の下級審裁判例においても前提とされていたところであるが¹⁴⁾、社会保険法学説上は相当異論のあった点であり[江口 1996, p.190; 倉田 1999, p.19; 堀 2004, p.183], 傍論的ではあるにせよ最高裁がはじめて判断を示した点で重要な意義を有する。

(2) 「租税」以外の公課への憲法 84 条の適用と国保保険料

国保料に憲法 84 条の規定が直接適用されることはないとする本判決も、同条の効力がまったく及ばないと解しているわけではない。この点に関する判示につき、以下検討する。

判旨 2 の冒頭で本判決は、憲法 84 条の規定内容について、「課税要件及び租税の賦課徴収の手続が法律で明確に定められるべきことを規定するものである」旨説示する。前述した昭和 60 年大法廷判決を踏襲しており、明言してはいないものの、内容的には租税法上において指摘されるところの課税要件法定主義(課税要件と賦課徴収の手続が法律によって規定されなければならないこと)及び課税要件明確主義(法律又は法律の委任による命令において課税要件や賦課徴収の手続に関する定めをなす場合、その定めはなるべく一義的に明確でなければならないこと)[金子 2006, pp.80-83]に実質的に相当するものとみられる。

次いで本判決は、憲法 84 条が国民に対して義務を課し又は権利を制限するには法律の根拠を要するという法原則(すなわち法治主義)を租税について厳格化した形で明文化したものというべきであるから、租税以外の公課であっても、その性質に応じて、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 条の趣旨が及ぶ旨、判示した。その上で本判決は、「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」旨、一般論を展開している。これらの判示部分は国保料に限定されない広範な射程を

もつものであり、最高裁判決として重要な意義を有する。とりわけ、本判決は、「国、地方公共団体等が賦課徴収する租税以外の公課であっても、その性質に応じて、法律又は法律の範囲内で制定された条例によって適正な規律がされるべきもの」(傍点筆者)と判示しており、国および地方公共団体以外の法主体によって課される公課にまで射程を拡げている点に留意すべきである。この点は、本判決の直後に出された、農業災害補償法に基づき農業共済組合が組合員に対して賦課徴収する共済掛金及び賦課金への憲法 84 条の適用が争われた最高裁平成 18 年 3 月 28 日判決¹⁵⁾の事案をも意識した説示ではないかと考えられる。

控訴審判決は、最高裁判決にみられるような一般論を展開することなく、あくまで国保料のみを念頭におきながら、「強制的に賦課徴収されるという点では租税と共通にするところがあるから、憲法 84 条の、一方的・強制的な金銭の賦課徴収は民主的なコントロールの下におくという趣旨は保険料についても及ぶ」と説示していた¹⁶⁾。他方、最高裁も、先に紹介した一般論に続けて、「保険料を徴収する方式のものであっても、強制加入とされ、保険料が強制徴収され、賦課徴収の強制の度合いにおいては租税に類似する性質を有するものであるから、これについても憲法 84 条の趣旨が及ぶと解すべきである」と判示し、国保料について憲法 84 条の趣旨が及ぶこと自体は認めている。また結論的にも、本件条例が法 81 条、憲法 84 条の趣旨に反しないという点で控訴審判決と共通性をもつ。

ただし、こうした結論に至るまでの論旨の展開は、両判決でかなり異なっているようにみられる。控訴審判決は、「恣意的な保険料の決定及びそれに基づく賦課徴収を排除するために、国民健康保険の目的・性質に応じた民主的なコントロールが確保されることが必要であり、かつ、これをもって足りると」の視点から、「条例において、保険料率算定の基準・方法を具体的かつ明確に規定した上、右規定に基づく具体的な保険料率の決定を下位の法規に委任し、現に下位の法規でその内容が明確にされている場合には、課税要件法定主義・課税要件明確主義の各趣旨を実質的に充た

しているものというべく、」憲法 84 条違反とならない旨、述べた上で、本件条例等の規定を仔細に検討し、「Y 市長がどのような方法により保険料率を決定すべきかについて具体的かつ明確な基準を規定して」おり、さらに市長への委任に基づき「法規たる性質を有する告示において保険料率が具体的に公示されているのであるから、その法律上の効力においても、保険料率の具体的数値を条例において直接規定する場合と異なるところはなく、課税要件法定主義・課税要件明確主義の各趣旨を充たしているものというべきであって、租税法律(条例)主義の趣旨に反するものとは認められない」旨判示した。本件条例における保険料率算定の基準・方法の明確性、委任を受けた下位の法規における内容の明確性のほか、告示が法規たる性質を有することを指摘し¹⁷⁾、「法律上の効力においても、保険料率の具体的数値を条例において直接規定する場合と異なるところはな」と述べる控訴審判決は、国保料には憲法 84 条の直接適用はなくその趣旨が及ぶにすぎないと一般論としては述べながらも、実質的には、本件条例等の定め憲法 84 条を直接適用しても合憲判断がなされるものと、裁判所が評価した事案であったとみる余地がある。控訴審判決がいう「国民健康保険の目的・性質に応じた民主的なコントロール」も、議会による条例制定権を通じてのそれという以上の意味合いは有していない¹⁸⁾。

これに対し最高裁は、市町村国保につき、憲法 84 条の趣旨は及ぶものの、保険料の使途が国民健康保険事業に要する費用に限定されていることに着目して、「法 81 条の委任に基づき条例において賦課要件がどの程度明確に定められるべきかは、賦課徴収の強制の度合いのほか、社会保険としての国民健康保険の目的、特質等をも総合考慮して判断する必要がある。」と判示した。その上で、告示の法的性質については特段触れることなく、保険料率決定の前段階としての賦課総額の確定をも Y 市長に委任していると解される本件条例 8 条及び 12 条 3 項の法 81 条及び憲法 84 条適合性について判断している。そこで、この点について節を改めて検討する。

(3) 本件条例8条及び12条3項の法81条及び憲法84条適合性

最高裁はまず、本件条例8条が、当該年度の費用から収入(保険料を除く。)を控除したその不足額の合理的な見込額を基礎として賦課総額を算定し、これを世帯主に応分に負担させることとしている点につき、相互扶助の精神に基づく国民健康保険における保険料徴収の趣旨及び目的に沿うものであることに加え、同条各号が、費用及び収入の見込額の対象となるものの詳細を明確に規定していることを指摘する。さらに同条が、賦課総額を、費用の見込額から収入(保険料を除く。)の見込額を控除した額を「基準として算定した額」としている点についても、相互扶助の精神に基づく国民健康保険の趣旨及び目的に照らすと、徴収不能が見込まれる保険料相当額をも保険料収入によって賄う趣旨のものであり、こうした定めをもって不明確であるとはいえない旨、指摘する。すなわち、「社会保険としての国民健康保険の目的、特質」を勘案することで、本件条例は、保険料率算定の基礎となる賦課総額の算定基準をそれなりに明確に規定しているとの法的評価を導き出したものと解される。

続けて判旨では、本件条例が、「その算定に必要な上記の費用及び収入の各見込額並びに予定収納率の推計に関する専門的及び技術的な細目にかかわる事項を、Y市長の合理的な選択にゆだねたものである旨、説示する。この点は、Y市長の裁量に委ねられる事項が専門的・技術的な細目に過ぎないことを示唆するものと思われる。そして最後に、上記見込額等の推計については、国民健康保険事業特別会計の予算および決算の審議を通じて議会による民主的統制が及ぶことを指摘している。

このように最高裁は、本件条例における賦課総額の算定基準の明確性には言及しているものの、控訴審判決をそう解釈し得るように、本件条例に基づく保険料率の決定と決定した保険料率の告示の方式による公示が、保険料率の具体的数値を条例において直接規定する場合と実質的に異ならないとの趣旨を述べているわけではない¹⁹⁾。保険料の用途の限定性を前提とした国民健康保険に

おける保険料徴収の趣旨及び目的のほか、Y市長の裁量に委ねた事項の技術的専門的性格、控訴審判決が着目した条例制定段階とは異なり予算・決算審議の段階での議会による民主的統制といった「社会保険としての国民健康保険の目的、特質等」(傍点筆者)を勘案した上で、一定の者に対して義務を課し又は権利を制限する性格を有する本件条例が法81条に違反せず²⁰⁾、憲法84条の趣旨にも反しないとの趣旨を述べたものと考えられる。

なお滝井補足意見は、上記の民主的統制の観点をさらに敷衍し、保険者自治に着目した注目すべき判示を行っている。すなわち同意見によれば、保険料の総額は、もともと保険給付をベースにした財源の調達という性格上、あらかじめ明確に定めておくことは矛盾するものを内包しているとし、賦課総額の確定には本来的に不確定要素が伴わざるを得ないことを指摘する。そしてその結果生じる収支の差額は、保険料の定め方いかんにかかわらず翌年度に繰り越され、年初の予測性はそれぞれの保険集団の民主的統制(国民健康保険事業特別会計の決算および予算の審議)に服することとせざるを得ない旨説示する。このように補足意見は、条例で定めたとしても生じざるを得ない賦課総額の不確定性につき明示的に論じている²¹⁾。

ただし補足意見は、特別会計の決算及び予算の審議における統制に服せしめることを、法81条及び憲法84条適合性の判断に当たってことさらに重視しているわけではない。むしろ、法廷意見よりも踏み込んで、「見込みや推計には専門的、技術的要素が多いにしろ、最終的な決定を議会にゆだねるものとするのが予測可能性や法的安定性という観点からは法の趣旨に合致する」と述べ、法の趣旨からすれば、賦課総額の決定につき市長の裁量にゆだねるのではなく、条例で定めるほうが望ましいとの趣旨の判断を示してさえいる。しかし補足意見では、法廷意見とは異なり、議会を保険集団の議決機関としても明確に位置づけている点が特筆される。そして、条例の制定に際して市長の一定の裁量に委ねるとの保険集団の議決機関たる議会の判断が介在していることをもって、保険

者自治の観点から、適法性ないし合憲性が担保されるとの結論を導いたのである。その点で、法廷意見のいう「議会による民主的統制」と、補足意見のいう「保険集団の民主的統制」とは、その意味合いを異にするということができる。

このように補足意見は、社会保険に固有の「保険者自治の観点」を持ち込んで検討を行った点で、社会保障法学の観点からはきわめて注目すべき内容を含んでいる。ただし、補足意見自身も認めるように、自治体の意思決定機関としての議会は、国保加入者以外の自治体住民も含む代表機関であり、厳密に言えば保険集団の議決機関とはいえないのではないかと疑問が残る。従来、保険者自治論の観点から主として念頭におかれてきたのは、例えば国保の場合における国民健康保険運営協議会(国保11条)に象徴されるように、それが現実にとどの程度機能しているかはさておき、保険者の組織内部において加入者ないし被保険者の意思が反映され得るシステムが存在すること(つまり加入者による直接的民主的コントロール)に、社会保険としての独自の規範的意義を認めるとの趣旨の議論であった〔倉田1999, p.30; 太田1998, p.83〕。その意味で、補足意見とこれらの「保険者自治」論との理論的接合性についてはさらに検討されるべき余地があるように思われる。

なお、租税ではないが賦課徴収の度合いにおいてそれに類似する性格の金銭と憲法84条との関係が争われた先述の最高裁第3小法廷平成18年3月28日判決では、本判決を明示的に引用しながら、農業災害補償法に基づき「公共組合である農業共済組合が組合員に対して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課する租税ではないから、これに憲法84条の規定が直接に適用されることはない」としながらも、賦課徴収の強制の度合いにおいては租税に類似する性質を有するものであるから、これに憲法84条の趣旨が及ぶとした上で、「その賦課について法律によりどのような規律がされるべきかは、賦課徴収の強制の度合いのほか、農作物共済に係る農業災害補償制度の目的、特質等をも総合考慮して判断する必要がある。」との一般論を

展開した。注目されるのは、法が農作物共済に係る共済掛金及び賦課金の具体的な決定を農業共済組合の定款又は総会若しくは総代会の議決にゆだねていることを指摘し、「これは、上記の決定を農業共済組合の自治にゆだね、その組合員による民主的な統制の下に置くものとしたものであって、その賦課に関する規律として合理性を有するもの」であるから、憲法84条の趣旨に反しないとしている点である。賦課徴収の客体となるべき当事者自身による民主的統制(社会保険における保険者自治に相当する)が、憲法84条の趣旨に反するか否かの総合判断にあたり重要な意味をもつことを、法廷意見自らが示したものとみられる。

(4) 賦課期日後の保険料率の公示と憲法84条

次に本判決は、賦課総額の算定基準及び賦課総額に基づく保険料率の算定方法自体は保険条例によって賦課期日までに明らかにされているものの、保険料率が賦課期日後に告示されることにつき、憲法84条の趣旨に反しない旨の判断を示した。この点は、憲法84条が租税法律主義の内容としても理解されるところの遡及立法禁止の趣旨を含むものと解されるか〔金子2006, p.118〕、という問題に関連する争点である²²⁾。

本判決は、比較的簡潔な説示ではあるものの、し意的な判断が加わる余地がなく、法的安定が害されるものではないとして、法的安定性の観点から実質的な判断を加えている点で、憲法84条が納税者の信頼を裏切るような遡及立法を禁止する趣旨を含むことを当然の前提にして、同84条の趣旨に反しないとの結論を導き出したものと解される。

4 保険料減免の対象と法77条及び憲法25条、14条適合性

(1) 本件条例19条1項と法77条

次に本判決は、保険料の減免を定める本件条例19条1項(「災害等により生活が著しく困難となった者又はこれに準ずると認められる者」のうち必要と認められる者に対して、申請により保険料を減免することができる旨の規定)の解釈として、恒常的に生活が困窮している状態にある者を保険料の減免

の対象としていないことを前提とした上で²³⁾、同項が法77条(「保険者は、条例又は規約の定めるところにより、特別の理由がある者に対し、保険料を減免し、又はその徴収を猶予することができる。」)の委任の範囲を超えるのではないか、また憲法25条、14条に違反するのではないか、との争点につき説示し、いずれについても適法・合憲判断を示した。3での諸論点と異なり比較的簡潔な判示にとどまっているが、以下検討しておきたい。

本判決はまず、本件条例19条1項と法77条との関係につき、①法6条6号が、恒常的に生活が困窮している状態にある者については生活保護法による保護を予定していること、②法81条を受けた本件条例17条が、低額所得被保険者の保険料負担の軽減を図るため、応益負担部分の減額賦課を定めていること、③本件条例10条が、所得割額を前年の所得を基準に算定するものとしていること、を挙げて、本件条例19条1項が、当該年において生じた事情の変更に伴い一時的に保険料負担能力の全部又は一部を喪失した者に対して保険料を減免するにとどめ、恒常的に生活が困窮している状態にある者を保険料の減免の対象としないことが、法77条の委任の範囲を超えるものとはいえない旨判示した。このことは、本件条例19条1項が一時的に保険料負担能力を喪失した者の保険料減免規定であることを前提として、恒常的生活困窮者については他法での保護が図られていること、国保料負担のうち応益負担部分についても本件条例上別途配慮されていることを併せ鑑みれば、恒常的・一時的な生活困窮者に対して全体として一定の配慮がなされており、本件条例19条1項だけを取り出して法77条の委任の範囲を超えるものと評価することはできないとの趣旨であると解される。

結論的にはともかく、この点にかかる本判決の論旨はややわかりにくい。本来であれば、法77条の委任の範囲を超えたかどうかを論じるにあたっては、法77条の趣旨・目的が何であるか、さらに減免にあたって保険者に付与されるべき裁量の程度といった事柄が先決問題であるように思われるのに対し、本判決はこれらの点につき必ずしも明

確な判断を示していないからである。

控訴審判決は、基本的に法77条の「規定内容からいって、条例または規約により保険料の減免規定を設けるか否か、減免実施の基準・範囲等をどのように定めるかは、保険者の裁量にゆだねられている」とした上で、「恒常的に生活が困窮している状態にあつて保険料を負担することができない者については生活保護法による保護を予定しているものと解されること及び減額賦課の制度が設けられていることからすると、法は、被保険者が恒常的に生活が困窮している状態にあることをもつて、保険料の減免を予定しているものとまで解することはできず、」法77条の保険料の減免制度は、国民健康保険の被保険者が何らかの事情により一時的に生活が困窮したような場合に、前年の所得等に基づいて算出された保険料が課せられると保険料の納入が困難となる場合があるので、これを救済する目的で設けられた制度であり、」本件条例が恒常的に生活が困窮している者を保険料減免の対象としていないことをもつて、法77条の解釈を誤り、同条の委任の範囲を超えたものということとはできない旨判示していた。保険者の広範な裁量を明示的に認めた上で、法77条の趣旨・目的が明確に述べられている点で、判断の論理的な筋道がより明確であるように思われる²⁴⁾。

(2) 憲法25条・14条適合性

さらに本判決は、恒常的に生活が困窮している常態にある者を保険料の減免の対象としない本件条例19条1項の定めが、憲法25条との関連では著しく合理性を欠くといえないとして、また同14条との関連では経済的弱者について合理的な理由のない差別をしたものといえないとして、いずれも憲法違反とはいえない旨判示した。さらにXとの関係で保険料の減免措置を講じなかったことが憲法25条違反ともいえないとして、適用違憲にも当たらないとした。

これらの点につき、控訴審判決は憲法25条との関係でのみ判断を行い、①国民健康保険制度は社会保険としての性質上、保険事故により生ずる個人の経済的負担を加入者相互において分担す

べきものであることを前提にしていること、②法81条を受けた本件条例12条で定めるいわゆる4賦課方式が不合理であるとか、憲法25条の趣旨に反するとはいえないこと、③生活困窮者には生活保護法による医療扶助等の保護の機会が保障されていること、を指摘して、自らの意思によって右保障の機会を利用しない者について、保険料の負担を求めることが憲法25条違反とはいえないと判示していた。

国保料額についての条例の規定と憲法14条・25条との関連については、従来このほかにも下級審裁判例があり、いずれも合憲判断を下している²⁵⁾。

本判決は、介護保険料額にかかる条例の規定の憲法14条・25条適合性判断につき、従来の最高裁判例²⁶⁾を引用しながら幾分踏み込んだ判断を行った前掲・最高裁第3小法廷平成18年3月28日判決と異なり、比較的簡単にXの主張を斥けているものの、結論的には妥当であると思われる。

5 むすびにかえて

以上、本稿では、本判決の論旨の流れに沿って争点を整理し、分析を行ってきた。最後に、政策論的視座から2点を指摘し、まとめにかえることとしたい。

まず、国保料以外の社会保障制度におけるさまざまな費用負担の仕組みと憲法84条との関係である。本稿で紹介したように、社会保障における国民の費用負担との関連では、本件のほか、保育料²⁷⁾と介護保険料について最高裁判例がある。ただし、費用負担の仕組みはこれらにとどまるものではない。本判決も、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している。

この点については、本判決も総合判断のための一応の枠組みを提示しているように、当該負担の性格に応じた個別的な考察が必要であるが、例えば、「対価性」の観点からサービスの直接の対価ともみることができ、社会保険料よりも直接的な関係が認められる一部負担金(健保74条、国保42条)について、憲法84条の適用を問題にする必要性

は薄いとみられるのに対し、児童手当にかかる拠出金(児手20条以下)や退職被保険者等に係る被用者保険等保険者の拠出金(国保81条の2)などの各種拠出金については、拠出主体が事業主や保険者などであっても、法律に基づき強制的に徴収される以上、少なくとも憲法84条の趣旨が及ぶものと解される。給付に対する反対給付としての性格が基本的に認められないとすれば、租税に準じて憲法84条がそのまま適用されるとも考えられる。このことは、2006(平成18)年医療保険制度改革で導入された後期高齢者支援金(高齢者の医療の確保に関する法律118条)などにも同様にあてはまると思われる[堤2006, pp.13-14]²⁸⁾。

第2に、本件のような法的紛争が生じた背景として、わが国の国民皆保険政策の「ひずみ」が伏在していることを指摘できる。すなわち地域保険としての国民健康保険が構造的に多くの低所得層を抱えており、社会保険としての性格上保険料減免にも自ずと限界がある一方、貧困層をカバーすることを目的とした生活保護制度にはスティグマが付着し、受給に至るまでの心理的手続的な障壁が低くない。国保と生活保護との関係をどのように整理するか²⁹⁾などの制度論を考えるにあたっても、本判決はひとつの素材となり得よう。

注

- 1) 各年度において異なるが、一定の事務費、療養の給付に要する費用から一部負担金相当額を控除したもの、特定療養費・療養費・高額療養費等の支給に要する費用、老人医療費拠出金などを含む額の合算額。
- 2) 国の負担金及び調整交付金、法72条の3第1項の規定による繰入金、国・都道府県等の補助金・貸付金などを含む額の合算額。
- 3) 最高裁大法廷昭和60年3月27日判決(最高裁判事裁判例集39巻2号247頁)。これに対し、後述する(注(5)参照)渋谷区及び小平市保育料訴訟最高裁判決では、同判決を明示的に引用している。ただし、本判決のように地方公共団体に關する言及はない。
- 4) 憲法84条の「租税法律主義」は、地方税に関しては条例主義であると理解する学説が多数とされる[碓井1999, p.119]。これに対し、憲法84条は地方税については規定していないとしつつ、住民自治の観点から、国税の場合の租税法律主義に相当する地方税条例主義を導き出す学説もみ

られる〔金子 2006, p.97, 99〕。本判決は、基本的に前者の立場に立つとみられるものの、判旨2にみられるように、「法律又は法律の範囲内で制定された条例によ」との限定が付されている〔碓井 2006, p.25〕。

- 5) 最高裁第2小法廷平成2年7月20日判決(保育情報163号23頁, 渋谷区保育料訴訟)。最高裁第1小法廷平成2年9月6日判決(保育情報165号34頁, 小平市保育料訴訟)もほぼ同旨。
- 6) 最高裁第3小法廷平成18年3月28日判決(裁判所時報1409号3頁, 判例時報1930号80頁)。
- 7) 一審判決では、本件条例8条の解釈(賦課総額の意義, 確定方法)につき検討を行い、保険条例は、賦課権者に賦課総額を、その自由な裁量により内部的に決定することを委任した趣旨と解する他はなく、賦課要件たる料率算定の基礎となる、重要な賦課要件である賦課総額を、賦課権者が自由な裁量によって内部的に決定することを委任しているとすれば、租税条例主義(特に賦課要件条例主義)の見地からは多大な疑問があるとし、本件条例8条による賦課総額決定過程を詳細に検討した上で、重要な賦課要件たる賦課総額の確定を広範な裁量の余地のあるままにY市に委ねた本件条例8条の賦課総額規定は、賦課要件条例主義に反し、さらに賦課要件明確主義にも違反するとした。
- 8) このほか、本件と原告を同じくする旭川地裁平成12年12月19日判決(判例地方自治216号)73頁でも、本件条例から本件告示への再委任が争われている。国保料の料率を条例自体の中に明示しないのは、①憲法は行政権による立法を一定の範囲で認めており(憲法73条6号, 74条)、実際上の必要性に基づき課税要件及び租税の賦課・徴収に関する定めを政令, 省令等に委任すること自体を許容している、②賦課総額算定にかかる専門的, 技術的な細目を他の法規に委ねることには十分な合理性がある、③被保険者の世帯数や人数について当該年度の実数を用いようとするのも不合理ではない、ことから、十分合理性があるとし、さらに、本件告示は法規の内容を補充する法規としての性質を有し単なる通知にすぎないわけではないこと(したがって賦課要件明確主義に反しないこと)、本件告示への再委任は委任事項が明確にされた個別的, 具体的な委任であって租税法律主義の趣旨を踏まえたものであること、賦課総額自体が重要な賦課要件であるとはいえないこと、などを挙げて、原告の主張を斥け、違憲・違法はないとしている。
- 9) 最高裁第2小法廷平成11年10月22日判決(最高裁判所民事裁判例集53巻7号1211頁)。
- 10) 最高裁第3小法廷平成12年11月14日判決(最高裁判所民事裁判例集54巻9号2683頁)。
- 11) 最高裁第3小法廷平成12年11月14日判決(裁判所時報1280号1頁)は、軍人恩給としての扶助料の逸失利益性を否定する際、「全額国庫負担である」ことを理由のひとつとして挙げている。
- 12) ただし、その延長線上の議論として、例えば、後期高齢者医療制度のように保険料でまかなわれる部分が1割程度と低率であっても、法的な意味での「けん連性」が認められる可能性がある点に留意する必要がある。
- 13) 「国民健康保険は、相扶共済の精神に則り、国民の疾病, 負傷, 分娩又は死亡に関し保険給付をすることを目的とするものであって、その目的とするところは、国民の健康を保持, 増進しその生活を安定せしめ以って公共の福祉に資せんとするものであること明白であるから、その保険給付を受ける被保険者は、なるべく保険事故を生ずべき者の全部とすべきことむしろ当然であり、また、相扶共済の保険の性質上保険事故により生ずる個人の経済的損害を加入者相互において分担すべきものであることも論を待たない」とする。最高裁大法廷昭和33年2月12日判決(最高裁判所民事裁判例集12巻2号190頁)。ただし同判決は、1958(昭和33)年改正により国民皆保険となる以前の事案である。
- 14) 秋田地裁昭和54年4月27日判決(判例時報926号20頁), 仙台高裁秋田支部昭和57年7月23日判決(判例時報1052号3頁)。一審では、課税要件を定めた規定が一義的明確を欠き租税法律主義を定める憲法84条に反し違憲無効であるとされ、控訴審でも、課税総額規定が上限内での課税総額の確定を課税権者に委ねた点で、憲法92条, 84条に違反し無効であるとされた。
- 15) 最高裁第1小法廷平成18年3月28日判決(裁判所時報1409号3頁, 判例時報1930号83頁)。
- 16) この点を捉えて、保険料徴収について憲法84条は直接適用されないとしながら、民主的コントロールの必要性から憲法84条の趣旨を踏まえる必要があるとした点は疑問であり、端的に法81条の問題として捉える方が妥当である旨論じる学説がある〔西村 2003, p.50; 尾形 2001, p.71; 福田 1999, p.426〕。
- 17) この点につき一審判決は、「告示とは公の機関が決定した事項などを公式に広く一般に知らせる行為で、法規としての性質はな」く、「本件においても、Y市長は内部的に決定した料率を一方的に告知しているだけである」として、Y市長が料率を告示しているのであるから租税条例主義に反しないとのYの主張を斥けている。
- 18) 控訴審判決は、付加総額は保険料率を算定するための計算要素にすぎず、賦課総額自体を賦課要件であるとするのはできないと判示しているのに対し、一審判決は、「賦課総額は、賦課要件たる料率算定の基礎となる、それ自体重要な賦課要件である」としている点でも、異なった判

断を行っている。

- 19) 滝井補足意見でも、「賦課総額は、国民健康保険事業運営に必要な費用の合算額の見込額から収入となる額の見込額を控除した額を基準として定めることとなっているのであるが、そこに市長の政策的判断による裁量の余地が少ないとはいえない」と述べられている。
- 20) 法81条と憲法との関連については、神戸地裁平成13年10月17日判決(判例地方自治227号71頁)が、「もともと立法府は国民健康保険の制度内容の決定について広範な裁量権を有しているものであり、法81条に規定する保険料の賦課及び徴収等に関する事項の決定についても、地域の実情に応じた各地方自治体の政策的かつ専門技術的な判断が不可欠であることを考えると、法81条による委任に基づき法施行令で定める基準や、同基準に基づいて制定された地方公共団体の条例についても、その規定内容が法や施行令の規定に違反していない限り、法が施行令に授權した範囲内で制定されたものとして、憲法違反の問題を生じない」と判示している。
- 21) この点につき、一審判決は、課税要件に関して不確定概念が許容される余地があることを認めている。控訴審判決も、「保険料率は、保険事故に対して必要な保険給付額等を予測し、それに基づいて算定されるものであるため、本来、固定的に定額・定率では決めがたい要素をもっている」と指摘している。関連して、前掲・仙台高裁秋田支部昭和57年7月23日判決は、保険税方式の下でも、課税要件のすべてが法律(条例)自体において規定されていなければならず、課税要件に関して、法律(条例)が行政庁による命令(規則)に委任することが一切許されないものではなく、不確定概念が許容される余地もあるとしている。
- 22) この点に関しては、国保税につき、賦課期日後の条例改正による課税要件の改定、遡及適用が争われた先例がある。すなわち、名古屋地裁平成9年12月25日判決(判例地方自治175号37頁)は、「憲法84条の規定は、課税法規の遡及的適用を禁止する趣旨を包含する」が、「右禁止は絶対的なものではなく、租税の性質及びそれが課される状況を考慮し、予測可能性が存在し、法的安定性に対する信頼を著しく害することがないとか、納税者に著しい不利益を与えないといった範囲内においては訴求して適用することも許され」とし、改正の経緯を比較的詳細に認定した上で、「保険税及び国民健康保険制度の性質、地方税法及び地方税法施行令の改正に伴う改正であること、改正された税率等及び限度額の内容、仮算定徴収制度の存在からすると、年度途中における本件改正と遡及適用については、予測可能性が存在し、法的安定性に対する信頼を著しく害することがなく、納税義務者に著しい不利益を

与えないので、遡及して適用することも許される」と判示した。このほか、国保税については、年度の半ばにおいて国民健康保険条例を改正して保険料を引上げ、年度はじめに遡って賦課したことにつき、行政法規不遡及の原則や租税法律主義に違反しないとした東京高裁昭和49年4月30日判決(行政事件裁判例集25巻4号330頁、原審・静岡地裁昭和47年10月27日判決、行政事件裁判例集23巻10＝11号774頁)がある。ただし同判決は、憲法84条の租税法律主義が必然的に課税法規遡及適用の禁止を含むとしながらも、改正条例の適用が課税法規不遡及の原則に抵触しない以上、租税法律主義の適用ないし類推適用を認めるべきかどうかを判断するまでもない旨説示した。

- 23) 本件条例19条1項が恒常的な生活困窮者を含まない趣旨であることについては、本件と同一原告である別訴(前掲・旭川地裁平成12年12月19日判決)でも確認的に述べられている。
- 24) このほか、法77条に基づく国保税の減免基準に関しては、条例自体ないし減免基準自体の違法を主張して提起された国保税減免処分取消請求訴訟にかかる訴えの利益がないとされ、請求が却下された大阪地裁平成15年3月14日判決(判例地方自治249号20頁)がある。同判決でも、法77条は、「災害等により生活が著しく困難となった者又はこれに準ずると認められる者など、一時的に保険料負担能力を喪失した者に対し、通常の算定方法による保険料を賦課したのでは苛酷となる場合があることから、保険料を減免することができる旨を定めたものであり、法は、保険料の減免について、法令により一律に定めることとせず、どのような場合に保険料の減免を実施するか、そして減免を実施する場合に減免の対象範囲及び減免の程度をどのようなものにするかを、保険財政の状況その他の事情を考慮した保険者の裁量の判断に委ねることとしている」と判示する。また、前掲・旭川地裁平成12年12月19日判決は、①国民健康保険制度の社会保険としての性格から、原則として保険給付の利益を受ける被保険者全員に保険給付の対価としての保険料を負担させるのが合理的である、②恒常的な生活困窮者には生活保護法による医療扶助等が保障されている、③本件条例17条は、保険料納付義務者及びその世帯に属する被保険者の所得の合算額が一定額以下の場合には、被保険者均等割額及び世帯別平等割額の一部を減額した額を国保税とする制度を別途設けている、といった点を総合考慮し、「国民健康保険制度において恒常的な生活困窮者に対して国保税の全額免除の制度を設けないことが保険者(被告市)の合理的な裁量の範囲を逸脱したものであるということはできない」と判示した。

- 25) 前掲・旭川地裁平成12年12月19日判決によれば、①恒常的な生活困窮者については生活保護法による医療扶助等の保護が保障されていること、②本件条例17条による国保料の減額賦課制度により、原告は所得割額を零とされ、被保険者均等割額および世帯別平等割額の各7割を減額されていること、③国民健康保険においては、相扶共済の理念に基づく社会保険としての性質上、国保料の応益負担が原則であること、を挙げて、「自らの都合によって生活保護による保障を受けずに国民健康保険制度への加入を選択している原告のような者に対して国保料の全額免除の制度を設けなかったとしても、それが著しく合理性を欠き、立法府の裁量を明らかに逸脱し、又は裁量権を濫用したものということではできないし、経済的弱者を合理的理由なく差別したものということもできない」として、憲法25条・14条違反はないと判示した。このほか横浜地裁平成2年11月26日判決(判例地方自治84号66頁)は、保険料の最低限度額を定めた条例の規定につき、神戸地裁平成13年10月17日判決(判例地方自治227号71頁)は、国民健康保険料額の所得割額についての条例の規定につき、それぞれ憲法14条・25条に違反しないと判示した。
- 26) 市町村民税非課税者に一律に介護保険料を賦課しないものとする旨の規定又は同保険料を全額免除する旨の規定又は同保険料を全額免除する旨の規定を設けないことと、憲法14条・25条との関係につき、最高裁大法廷昭和39年5月27日判決(最高裁民事裁判例集18巻4号676頁)、最高裁大法廷昭和57年7月7日判決(最高裁民事裁判例集36巻7号1235頁、堀木訴訟)、高齢退職年金給付から介護保険料を特別徴収することと憲法14条・25条との関係につき、最高裁大法廷昭和37年2月21日判決(最高裁刑事裁判例集16巻2号107頁)、最高裁大法廷昭和37年2月28日判決(最高裁刑事裁判例集同号212頁)という大法廷判決を引用し、いずれも合憲とした。
- 27) 保育所など社会福祉各法上の一部サービスの費用徴収については、地方自治法228条1項の規定による使用料であるとし、条例で定めなければならないか、という論点もある[碓井2006, p.155]。
- 28) 2006(平成18)年健康保険法改正法によって新

たに設けられることになった都道府県単位保険料率との関係に言及するものとして、[碓井2006, pp.28-29]。

- 29) 筆者は、介護保険と同様、保険料負担能力がない者も同一の制度に加入した上で、負担能力不足を所得保障ニーズと捉え、基本的には生活保護給付によって対応すべきものと考えている[菊池2003, p.16]。

参考文献

- 碓井光明(1999)『要説自治体財政・財務法(改訂版)』学陽書房。
- (2006)「財政法学の視点よりみた国民健康保険料」『法学教室』309号(本件評釈)。
- 江口隆裕(1996)『社会保障の基本原則を考える』有斐閣。
- 太田匡彦(1998)「社会保険における保険性の在処をめぐって」(日本社会保険法学会編『社会保障法』13号, 法律文化社)。
- 尾形 健(2001)本件控訴審評釈『賃金と社会保障』1310号。
- 小塩隆士(2005)『人口減少時代の社会保障改革』日本経済新聞社。
- 金子 宏(2006)『租税法(第11版)』弘文堂。
- 菊池馨実(2003)「医療保障制度の方向性(下)」『社会保険旬報』2175号。
- 倉田 聡(1999)「社会保険財政の法理論」『北海学園大学法学研究』35巻1号。
- 堤 修三(2006)「医療制度改革法案を読んで」『社会保険旬報』2275号。
- 西村健一郎(2003)『社会保障法』有斐閣。
- 福田素生(1999)本件第一審評釈『季刊社会保障研究』34巻4号。
- 堀 勝洋(2004)『社会保障法総論(第2版)』東京大学出版会。

(本件第一審判決及び控訴審判決については、数多くの判例評釈等が出されているが、参考文献には本稿で引用したもののみ記した。最高裁判決の解説として、[碓井2006]のほか、鈴木敦士『法律のひろば』2006年7月号94頁以下、村田哲夫・岸本孝之『判例地方自治』281号(2006年)4頁以下がある。(ただし、本稿脱稿時点で接し得たものに限る。))

(きくち・よしみ 早稲田大学教授)