

社会 保 障 法 判 例

福 田 素 生

国民健康保険条例の保険料の賦課総額や料率を定めた規定が憲法 92 条, 84 条, 国民健康保険法 81 条に違反するとされ, それに基づく国民健康保険料の賦課処分が取り消された事例

旭川地方裁判所平成 10 年 4 月 21 日判決 (平成 7 年 (行ウ) 第 1, 2 号, 同 8 年 (行ウ) 第 5 号国民健康保険料賦課処分取消等請求事件)【判例時報】1641 号 29 頁

I 事実の概要

1 X は, Y (被告, 旭川市) が保険者である国民健康保険の被保険者。

2 X は, Y による平成 6 乃至 8 年度の国民健康保険料の賦課処分及び保険料減免の非該当処分に対し, 北海道国民健康保険審査会に審査請求したところ棄却された (ただし, 平成 7 年度については審査請求を行っていない。) ため, 当該賦課処分等の取り消しなどを求めて提訴。

3 これに対し旭川地方裁判所は, 保険料の賦課総額や料率を定めた旭川市国民健康保険条例 8 条及び 12 条が憲法 92 条, 84 条, 国民健康保険法 81 条に違反するとし, 2 の各賦課処分を取り消した。

II 判 旨

1 被告適格について

「本件条例においては, 減免については「市長」

とある (本件条例 19 条) のに対し, 賦課の場面では特に主体を明示していないことから法のとおりに保険者が直接賦課処分をする前提になっていると解される。したがって, 賦課処分自体を対象とする訴えの被告適格を有するものは被告市である。」

2 不服申立て前置について

「不服理由によっては審査会の有する審査権の性格や限界から同種の後続処分について同じ不服理由に基づいて審査請求しても同一の結論になることが明らかであると予測できる場合があり, このような場合には「裁決を経ないことにつき正当な理由がある」と解すべきである。」

「仮に原告が平成 7 年度の処分についてやはり本件条例の違憲性を理由に審査請求しても, 前年度と同じ理由によって請求棄却の判断が出たであろうことは, (審査会に違憲審査権を与える等という憲法改正が行われていない以上) 当然に予測できる。そうすると, 原告が平成 7 年度保険料賦課処分について, その根拠条例の違憲性を争う場合に審査請求していないのは「裁決を経ないこと

につき正当な理由がある」と言いうる。」

3 租税条例主義

「地方自治に関する憲法 92 条に照らせば、地方自治の本旨に基づいて行われるべき地方公共団体による地方税の賦課徴収については、住民の代表たる議会の制定した条例に基づかずに租税を賦課徴収することはできないという租税(地方税)条例主義が要請されるというべきであって、この意味で、憲法 84 条にいう「法律」には地方税についての条例を含むものと解すべきであり、地方税法 3 条 1 項が「地方団体は、その地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収について定めをするには、当該地方団体の条例によらなければならない。」と定めているのは、右憲法上の要請を確認的に明らかにしたものと解される。」

4 国民健康保険制度への租税条例主義の適用

「国民健康保険は、①強制加入制であること、②その保険料又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(特に被告市においては賦課徴収方法について市税条例が準用されていること)、③その収入の三分の二を公的資金でまかない、保険料収入は三分の一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等の事実を照らせば、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採っていなくても、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解すべきである。」

5 租税法(条例)主義の内容及び基準

「租税法(条例)主義は、行政権の恣意的課税を排するという目的からして、当然に、課税要件のすべてと租税の賦課徴収手続きは、法律(条例)によって規定されなければならないという課税要件法律(条例)主義と、その法律(条例)における課税要件の定めはできるだけ一義的に明確で

なければならないという課税要件明確主義とを内包するものである。」

「課税要件法定主義については、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は許されると解されており、課税要件明確主義についても、法の執行に際して具体的事情を考慮し、税負担の公平を図るためには、不確定概念を用いることは、ある程度不可避であり、また必要でもあると解される。その他の場合でも、諸般の事情に照らし、不確定概念の使用が租税正義の実現にとってやむを得ないものであり、恣意的課税を許さないという租税法(条例)主義の基本精神を没却するものではないと認められる場合には、課税要件に関して不確定概念を用いることが許容される余地があるというべきである。……保険料においても、その賦課要件すべてが条例自体において規定されることが望ましいが、条例が料率等の定を規則等の下位法規で明確にされている場合、あるいは、条例の趣旨など照らした合理的な解釈によって、その内容が明確となっている場合であれば、料率自体を条例に明記しなくとも、租税法(条例)主義の趣旨に反するものではないというべきである。」

6 本件条例の基本的な枠組みと租税法(条例)主義

「本件条例 8 条は、料率算定の基礎となる「賦課総額」について、前記差引額が基礎となって算定されることを示しているが、上限も下限も画するわけではなく、各見込額がいかなる方法で算定されるべきかについて何らの規定もなく、また、右差引額を「基準として」とは、誰がいかなる基準、手続きにより賦課総額を確定することなのかについても、何らの規定もない。……本件条例は、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い。」

「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から、賦課権者が自由な裁量によってその確定を内部的に決定することを委任しているとすれば、租税法(条例)主義

(特に賦課要件条例主義)の見地から多大な疑問があるといわなければならない。]

7 本件条例8条による賦課総額決定過程

「以上によれば、結局、各見込額を推計して賦課総額を確定する過程においては、被告市によるさまざまな政策的判断が積み重ねられていることが明らかであり、本件条例8条は、被告市に、課税総額の確定について、自由な裁量による種々の政策的判断の積み重ねによってこれを行うことを許している規定と解するほかない。したがって、重要な賦課要件たる賦課総額の確定をこのように広範な裁量の余地のあるままに被告市に委ねた本件条例8条の賦課総額規定は、やはり賦課要件条例主義に反すると言わざるをえない。さらに本件8条の「賦課総額」は前記のとおり積極的に定義づけることは困難な概念であり、本件条例自体は上限も下限も画しておらず、その金額についての確定は被告市に委ねられているというのであるから、同条の規定が一義的に明確でないことも明らかであり、同条の解釈によってもそれを明確にできるものでもないから、同条の賦課総額規定は賦課要件明確主義にも違反するというべきである。」

8 本件各賦課処分の違法性

「以上から、本件条例8条の賦課総額規定は、賦課総額の確定を賦課権者に委ねた点において、賦課要件条例主義にも賦課要件明確主義にも違反するというべきであって、憲法92条、84条及びこの趣旨を定めた法81条に違反しており、右のような賦課総額を基礎として料率を決定する点において本件条例12条もまた、その余について判断するまでもなく、憲法92条、84条、及びこの趣旨を定めた法81条に違反するというべきである。このように違憲違法な本件条例8条、12条に基づいてなされた本件各賦課処分の違法性は明らかであり、その違法性の程度において到底軽視しうるものではないから、本件各賦課処分は、いずれも取消しを免れない。」

III 解 説

1 本判決の意義と争点

これまでに、国民健康保険の保険料(税)に関し、国民健康保険条例の合憲性が争われた事案は、

- ①強制加入原則と憲法29条の関係——最大判昭33・2・12など
- ②国保税条例の課税要件と租税法律主義——仙台高裁秋田支部判昭57・7・23など
- ③国保税と租税不遡及の原則——東京高判昭和49年4月30日など
- ④保険料の最高限度額設定と憲法25条及び14条の関係——横浜地判平2・11・26

の4類型に大別できる。②は国民健康保険税について租税法律主義の適用を肯定したものであるが、市町村国保の保険料についても租税法律主義の適用があるとはじめて判示した点に本判決の意義がある¹⁾。

本件の争点としては、

- ①不服申立て前置の要否
- ②国民健康保険の保険料に租税法律主義の適用があるか否か
- ③適用があるとする場合、本件条例が租税法律主義の要請を満たしているか否か

があげられる。以下順に検討するが、その前に被告適格について若干触れておきたい。

2 被告適格

行政事件訴訟法第11条第1項によれば、取消訴訟の被告については、国や地方公共団体など権利能力の主体でなく、当該行政処分をした行政庁²⁾を被告とすることとされている。処分の適法性を争う抗告訴訟において、当該処分が国の事務か地方公共団体の事務かも直ちには判断しにくい原告の立場にも配慮して直截かつ実質的な方式を採ったものである。筆者が調べた限り、国民健康保険料(税)の賦課処分に関する訴訟では、保険料のケースでは被告を市町村とし、保険税のケースでは市町村長を被告とすることに分かれている³⁾。救済措置(行政事件訴訟法第15条第1項)

もあり、あまり実益のある議論ではないとも言うが、保険料に関する本件では、保険料の減免に関する処分の主体が市町村長であると条例上明示されていることと対比した上で、賦課処分の主体である市町村が被告適格を有するとしている。保険料の場合も保険税の場合も賦課処分の主体は団体委任を受けた保険者たる市町村であり、減免処分の主体はいずれの場合も市町村長とされている(地方税法717条)。前述の行政事件訴訟法の趣旨を踏まえると保険料と保険税の場合に被告適格を異にする理由はないように思われ、被告となるのはいずれの場合も行政庁としての市長と解すべきであろう。

3 不服申立て前置の要否⁴⁾

ある処分に対し審査請求が認められている場合、取消訴訟と審査請求の関係については、裁判を受ける権利の保障を前提にその長短を踏まえ、行政事件訴訟法などで次の3つの段階に調整、整理されている。

- ①原則としての自由選択主義(8条1項本文)
- ②例外としての裁決前置主義(同項ただし書き)
- ③いわば例外の例外として裁決を経ずに取消訴訟が提起できる3つの場合を規定(同法8条2項各号)

国民健康保険法91条及び103条は、保険料に関する処分について、専門技術的な性質を有する大量の処分であり、裁決が国民健康保険審査会という第三者によりなされることから、裁決前置を定めているが、行政事件訴訟法第8条2項3号の「その裁決を経ないことにつき正当な理由があるとき。」に該当する場合であれば直ちに取消訴訟が提起できる。この「正当な理由」は一般的、抽象的な規定であり、具体の事案ごとに趣旨を踏まえて個別に判断するしかなく、判例も多い。審査請求をしても「裁決の結果がある程度確実に予測できる場合」には、形式的に裁決の前置を要求しても煩雑な手続きの履践を強いるだけになるとし、司法救済の途を広く確保するため本号に該当するとした事例⁵⁾があるが、判決も「同種の後続の処

分について同一の結論になることが明らかであると予測できる場合」としており、類似の考えに立っているものと思われる。「明らかである」という形でさらに限定を加えた上で適用可能性を認めたものであり、結論的には肯定できよう。

4 租税法律主義の意義と内容⁶⁾

国民健康保険の保険料への租税法律主義の適用の当否を検討する前に租税法律主義の意義と内容について見ておこう。

(1) 意義と目的

「租税は、公共サービスの資金を調達するために、国民の富の一部を国家の手に移すものであるから、法律の根拠に基づくことなしには、国家は租税を賦課・徴収することはできず、国民は租税の納付を要求されることはない」この原則を租税法律主義といい、「近代法治主義の租税の賦課・徴収の面における現われ」と位置付けられる。公権力による国民の財産への恣意的な干渉を防止することを目的とし、現代の複雑な経済社会において、国民の経済生活に法的安定性と予測可能性を与える機能を有する。

(2) 内容

租税法律主義は、課税要件法定主義と課税要件明確主義を含み、その内容は以下の通りである。

①課税要件法定主義

課税要件⁷⁾のすべてと賦課・徴収の手続きは法律によって規定されなければならない。政省令等への委任も許されるが、委任の目的、内容、程度が明確な具体的・個別的委任に限られ、一般的・白紙的委任は許されないと解される。

②課税要件明確主義

課税要件などの規定は、なるべく一義的で明確でなければならない。行政庁の自由裁量を認める規定を設けることは、原則として許されないと解すべきであり、不確定概念(抽象的・多義的概念)を用いることにも十分慎重であるべきとされている。ただし、税負担の公平を図るためには、不確定概念を用いることはある程度必要不可避であることから、一見不明確に見えても、法の趣旨・目的に照らしてその意義を明確になしうるも

のであれば、課税要件明確主義に反するとは言えない。それは、行政庁に自由裁量を認めたものではなく、法の解釈の問題と解されている。

判決も仙台高裁秋田支部判決同様、「立法技術上の困難などを理由に、安易に不明確な概念を用いることは許されないが、不確定概念の使用が租税正義の実現にとってやむを得ないものであり、恣意的課税を許さないという租税法律(条例)主義の基本精神を没却するものではないと認められる場合には許容される余地がある」とし、さらに「保険料においても、その賦課要件すべてが条例自体において規定されることが望ましいが、①条例が料率等の定を規則等の下位法規で明確にされている場合、あるいは、②条例の趣旨など照らした合理的な解釈によって、その内容が明確となっている場合であれば、料率自体を条例に明記しなくとも、租税法律(条例)主義の趣旨に反するものではないというべきである。」とし、一般論としては、保険料について料率自体を明記しなくてもよい2つの場合があることを認めている。

5 国民健康保険の保険料と租税法律主義

(1) 租税法律主義における「租税」の意義

これまで憲法学者の多数説⁹⁾は、租税法律主義を定める憲法84条の「租税」の範囲に、租税法学者などの言う固有の意味の租税⁹⁾よりも広い範囲の収入(どこまで含めるかは説が分れる)を含めるべきであると解してきた。これらに対し、財政法3条に関連して小嶋教授らから「結論をあらかじめ持った拡大解釈ムードに乗った所説」であり、収納の根拠だけでなく、賦課、徴収の要件まで法定することを要求する憲法84条の問題と包括的な財政民主主義の問題として整理すべきその他の収納金に係る憲法83条の問題とを分けて考えるべきであるとの指摘がなされている¹⁰⁾。公権力による国民の財産への恣意的な干渉を防止するという租税法律主義の趣旨を踏まえ、自由選択の余地なく、一方的、強制的に課され、徴収されるものをメルクマールに個別、具体的に類型化して整理していくべき問題であろう。

(2) 国民健康保険の保険料と租税法律主義

①国民健康保険の保険料は、憲法84条の「租税」に含まれるか。

公権力対人民という関係性において一般市民が加入を強制される社会保険の保険料の場合、医療など特定の公的サービスに使用が限定され、当該事業の収支均衡を無視できない(収支相等の原則)という内在的な制約がある点で一般の租税とは異なるものの、賦課、徴収に係る民主的なコントロールの必要性、国民の経済生活に対する法的安定性と予測可能性の付与の点において一般の租税と異なる扱いをすべき理由は見当たらない¹¹⁾。市町村国保は、団体委任事務(地方自治法2条9項、別表第2)として市町村に実施義務が課され(国保法4条)¹²⁾、他の公的医療保険の加入者等を除き強制加入とされ(同法5、6条)、保険料が賦課、徴収されることから憲法84条の「租税」に含まれると解すべきである。

判決は租税法律主義の適用を肯定し、根拠として①強制加入以外に②保険税との選択制、③多くを公的資金で賄い、対価性の希薄な公的サービスであることを指摘している。しかし、税との選択制や大量の公的資金の投入(による対価性の希薄さ)は、そうした仕組みを持たない場合もありうる介護保険など他の社会保険制度やかつての国民健康保険制度との関係でメルクマールとすべきであったかどうか疑問である。社会保険の中で税との選択制を採っているのは(昭和26年度以降の市町村)国民健康保険のみであるが、税との選択制のない制度に租税法律主義が適用される余地はないのであろうか。また、国保にもかつて給付費に対する公費の助成が制度化されていない時代があったのである。さらに国保に限らず社会保険の保険料にはもともと個々の給付の対価という意味での対価性(その意味での対価性が問題になるのは保険料ではなく、医療費の一部負担金についてであろう)はないが、給付総額については、一般の行政サービスと異なり(公費負担などを含めた)収支相等の原則が求められる。判決のいう対価性の意味が必ずしも明らかではないが、大量の一般財源の投入をメルクマールにした点でも判決

は疑問であろう。市町村国保の保険料に対する租税法律主義の適用を肯定するには、市町村対人民という関係性において、他の公的医療保険の加入者等を除き強制加入とされ、強制徴収もありうる点だけを根拠として指摘すれば必要かつ十分であったと思われる。

なお他の社会保険の保険料について若干考察してみると同じ国保でも任意加入の国保組合の保険料については保険者と被保険者の間で自主的に決められるべきものであり、憲法 84 条の「租税」には含まれないと解されるべきであろう¹³⁾。また歴史的にみても、公権力対人民という関係性よりもむしろコーポラティズムの色彩が濃いように思われる被用者に対する社会保険の保険料(特に健保組合の場合)についても憲法 84 条の「租税」に含まれると解すべきかどうか議論のあるところであろう。これに対し、市町村に実施が義務づけられている介護保険(40歳以上の者に原則強制適用、65歳以上の第1号被保険者については条例で保険料を定め、40歳以上65歳未満の第2号被保険者については加入している医療保険の保険者が「介護給付費納付金」に係る「介護保険料」を定める)の保険料については、公権力対人民という関係における強制加入性から憲法 84 条の「租税」に含まれると解すべきであろう。

②国民健康保険法 81 条で市町村国保の保険料の賦課、徴収等に関する定めを条例に委任しているが、これは憲法 84 条に反しないか。

国保法 81 条で条例に委任することが憲法 84 条の「法律の定める条件」に当たると考えることができ違反しないと解することができよう。ただし、市町村国保の保険料については、住民の年齢構成などから地方税の場合と同様(あるいはそれ以上に)市町村間の差が大きくなりがちであり、法律で詳細に内容を定めるよりもむしろ法律の範囲内で市町村の自治に委ねた方が妥当であり、憲法 92 条の趣旨にも合致するからである。国保法 81 条は、憲法 84 条を踏まえ、保険料の賦課、徴収を条例で定めることを求めた規定と考えられる。従って、条例において、賦課要件法定主義と賦課要件明確主義を満たすことが必要であり、満たさ

なければ、国保法 81 条違反の問題となる。

判決は、①地方税については、憲法上の要請として租税条例主義が求められる②国民健康保険の保険料は地方税(と同視できる)③従って国保の保険料にも租税条例主義が適用されるとの三段論法を採っているため、地方税条例主義を肯定する必要があった。国保税に関する仙台高裁秋田支部判決の影響を受けたのであろう。住民自治の趣旨から地方税条例主義自体に異論はなかるうが、その根拠については、地方税法という国法による委任とする理解と憲法上の要請(その場合にも、憲法上の根拠について 84 条とするものと 92 条、94 条とするものがある)とする見解に分かれている。本件の場合、問題となっているのは保険料であり、地方税についてわざわざ論じなければならない必然性はなかった。また、保険料条例主義を憲法上の要請としているために、違反となれば違憲とせざるを得なかった。公権力の恣意的な干渉から国民の財産を守るという租税法律主義の趣旨から市町村国保の保険料が憲法 84 条の「租税」に当たるとして議論をスタートする方が合目的的であるように思われる。前述のように介護保険など他の社会保険の存在を考えても一般論としてではなく個別に整理、類型化していく方が租税法律主義の適用に関し、全体として整合性のある法理論が構築できよう。

6 保険料に係る本件条例の仕組みと租税法律主義

(1) 保険料と賦課総額との関係

旭川市国民健康保険条例によれば、保険料は次のように定められる。

- ①事業に要する費用の見込額から収入の見込額を控除したものを基準にして当該年度において賦課する総額(賦課総額)を算定する(条例 8 条)
- ②この賦課総額を所得割 50、資産割 11、被保険者均等割 26、世帯別平等割 13 の割合で 4 分し¹⁴⁾、それぞれについて被保険者全部にかかる総額や一般被保険者総数等で割ってそれぞれの料率を定める(条例 12 条)
- ③個々の被保険者についてそれぞれの保険料率

をかけて算出した所得割¹⁵⁾額、資産割額、被保険者均等割額、世帯別平等割額を世帯ごとに合算したものが賦課額となる(条例9条)

このように(保険なので当然だが)、賦課総額から保険料率を逆算して決定しており、判決のとおりに「賦課総額」は「それ自体(重要な)賦課要件」と言うべきである。

(2) 賦課総額決定過程の具体的検証

判決は、平成6年度から8年度までの賦課総額決定過程について具体的に検証した上で、以下の8項目をあげて被告市は実際に広範な裁量を有していたとする。

- ①法令等による制限の不存在——老人保健拠出金などを除き、ほとんどの見込み額の推計方法は市に任されている
- ②標準的な推計方法等による制限の不存在——拘束力を持つような標準的な推計方法はない
- ③政策的判断によって決定される見込額の存在——一般会計繰入金などについて実績等を勘案するのでなく政策的判断で決定
- ④過去の実績値による制限の不存在——過去の実績値を踏まえて推計するか否かについてルールなし
- ⑤過去の実績値の勘案方法についての選択範囲の広範さ——データの選択自体を含め、過去のデータをどう使って見込額を求めるかについてルールなし
- ⑥循環計算の不履行
- ⑦推計値の裁量による補正
- ⑧推計の合理性を担保する制度の不存在——過程の透明性がないため、不服申立て制度が機能しない

そして以上から、賦課総額の確定を広範な裁量に委ねた本件条例8条は、賦課要件法定主義違反であり、また、一義的に明確でないから賦課要件明確主義にも違反すると判示した。形式論理的には、料率にかわる賦課要件としての賦課総額について規定自体は存在するのであり、その確定を不明確な規定により行政庁の自由裁量に委ねたとして賦

課要件明確主義違反とすべき事例であったようにも見えるが、明示の委任規定なしに不明確な定めを置くことが、行政庁に白紙委任することと同じと考え、課税要件法定主義違反と捉えたものであろう。

判決は、上述のように賦課総額の算定過程を詳細に検証し、その過程で恣意的な算定がなされたことを指摘してそれを許すような条例自体が租税条例主義に違反するとしている。しかし、条例自体に公権力の恣意や濫用を招く恐れがあったというよりも、本件の場合、条例を趣旨に照らして合理的に解釈すれば、被告は最も正確かつ合理的な方法で国保事業の収支を算定し、賦課総額を確定する義務があった(個々の算定項目については基本的に明示されており、判決がそれぞれの具体的な算定方法の詳細についてまで例えば過去何年の実績を踏まえといった形で規則等で規定しろという趣旨だとすれば少し無理があるように思われる)にもかかわらず、恣意的な算定を行ったという意味で条例に反し違法なものであり、判決の論理に従うとしても、条例自体が恣意的な算定を許したものとまでは言えないという判断もありえたのではないかと思われる。

むしろ本件でより問題とすべきなのは、保険料の負担者である住民にとっては、国保事業の収支や他の被保険者の数、所得や資産など料率を逆算し、保険料を算定するのに必要な情報が与えられていないため、自らに賦課される保険料の額が条例からは全く予測できない仕組みになっていることであろう。租税や社会保険料は、消費者の可処分所得¹⁶⁾を確定するための重要な要素であり、その額を知らずに一般市民が日々の生活において合理的な意志決定を行うのは困難である。判決も前述の⑧において間接的な形で予測可能性の欠如に触れているようにも見えるが、租税法主義の要請として正面から法的安定性と予測可能性の保障を指摘し、予測可能性の欠如を租税法主義違反の根拠としてより明確な形で強調してもよかつたのではないかと思われる。

7 む す び

実際には仙台高裁秋田支部判決を強く意識しながら、保険税の場合料率自体を定めることが条例準則で定められていること、料率を明示している自治体が9割あること、過去被告市が料率を明示していたことがあることなども踏まえ、違憲という判断を下したものと思われるが、前述のように地方税条例主義に言及する必要は必ずしもなかった事例であり、国保法81条違反とすれば足りたのではないかと考えられる。

保険料率を明示しない本件のような方式を採用しても保険料の算定についてある程度の誤差が生じることは避けられないのは同じであり、やはり市町村の負担において条例でその料率を明示し、市民の経済生活に法的安定性と予測可能性を与えるべきである。厚生省も条例準則の改正について検討が求められよう。また併せて、保険料(税)算定の合理性を担保するため、算定過程の透明化を進めるべきである。それが、費用と便益を明確化させ、他市町村との比較などを通じて制度のパフォーマンスの評価を可能とすることにもつながろう。そもそも医療費の予測自体簡単ではないのに加え、給付の多様化、財政調整制度の複雑化等に伴い、国民健康保険の収支の算定は相当複雑になっており、それが本件の遠因にもなっているとも考えられる。市町村(特に事務処理能力に限界のある小規模保険者)の担当者が対応できるよう国及び都道府県のきめ細かな指導、支援が求められよう。

なお、いずれにしる違法ということになると、同時期になされた大量の保険料賦課処分について同様に取り消しを求められる可能性もあり、法的安定性を著しく損なう恐れがある。①もともと保険料の減額賦課では納得できず、その免除を主眼とする訴訟であり、②保険料について恣意的な算定プロセスがあったことは事実だが、合理的な算定を行った場合に比べても結果的にあまり大きな差はないように思われ、被告人の損害が大きいとは思われない(むしろ負担を下げる方向で算定しているようにも見える)こと、③国民健康保険の安定的運営という公共の利益などを考えれば、行

訴法31条のいわゆる事情判決の適用を検討——無論十分に慎重であるべきだが——してもよい事例だったようにも思われる。

注

- 1) 国民健康保険法76条及び地方税法703条の4により、保険料によるか保険税によるかは市町村等の選択によることとされている。国民健康保険税制度は昭和26年度に創設されたが、その趣旨は「①当時はまだ国民健康保険に対する住民の関心や認識が十分でなく、保険料と税では住民の義務観念に大きな相違があったため、徴収効果が期待されたこと、②国民健康保険事業が市町村公営となったことに伴い、それを裏付ける意味から税制を採用する要望が強かったこと等によるもの」とされている(厚生省保険局国民健康保険課監修『逐条解説国民健康保険法』中央法規出版、311頁)。条例の知事への事前協議(国保法12条)の有無、徴収権の消滅時効の長さ、滞納処分の場合の先取特権の順位等に具体的な差異がある。実際の適用状況を見ると約9割の保険者が保険税方式を採用しており、保険料方式を採用しているのは都市部に多い。
- 2) 行政庁とは、国又は公共団体の機関で、具体的法令の規定に基づき国又は公共団体の意思を決定し、これを外部に表示する権限を有するものを言う。園部逸夫編「注解行政事件訴訟法」有斐閣、193頁参照。
- 3) 例えば、前出の保険料に関する東京高裁判決の被告は浜松市であるのに対し、保険税に関する仙台高裁秋田支部判決の被告は秋田市長である。
- 4) 処分取消しの訴えと審査請求との関係については、園部編前掲書、132頁以下参照。
- 5) 園部編前掲書、157頁参照。
- 6) ここでの記述は、金子宏『租税法第6版補正版』弘文堂、74-80頁に多くを拠っているが、通説、判例の理解ともほぼ一致するものと言ってよからう。
- 7) 課税要件とは納税義務の成立要件のことで、各租税に共通のものとして、納税義務者、課税物件及びその帰属、課税標準、税率の5つがあげられる。金子前掲書、135頁参照。
- 8) 例えば「普通に、租税とは、国または地方公共団体が、その経費を支弁するために国民から無償で強制的に徴収する財貨をいうが、ここに租税とは、形式的に租税といわれなくても、実質的に租税と同じように、国民の自由意志に基づかないで定められ、徴収されるもの、例えば、特許料などの課徴金、煙草の価額や鉄道料金の種類を含み、憲法の原則はそれらにも及ぶものと解すべきである。」(清宮四郎『憲法I(新版)』)

有斐閣, 256頁)。

- 9) 例えば「国家が、特別の給付に対する反対給付としてではなく、公共サービスを提供するための資金を調達する目的で、法律の定めに基づいて私人に課する金銭給付」(金子前掲書, 9頁)。
- 10) これらの議論を整理したものとして、碓井光明「租税の意義」『ジュリスト増刊憲法の争点(新版)』228頁がある。
- 11) 社会保険制度の場合、保険料の納付義務と受給権が被保険者毎に対応しており、医療や福祉のサービスを、租税を財源として提供する(社会扶助方式とも呼ばれる)方式とは社会保障制度としては別のものと区別して議論すべき問題であると考えられる。しかし、租税法主義の適用という点においては一般市民に加入が強制される社会保険の保険料と租税の取扱いを異にすべき理由はなからう。なお、2つの方式の比較については、堀勝洋「社会保険方式と社会扶助方式」『現代社会保障・社会福祉の基本問題』所収、参照。
- 12) 国や都道府県も理論的には国保の保険者になりうるものであり、実際、財政など保険規模の適正化、保険者機能の強化、事務処理の適正化等を根拠とする都道府県保険者論も少なくないように思われる。
- 13) ただし、現在の国保組合には、医師、歯科医師などの組合を含めその財政状況に関わりなく、給付費の3割を超える公費が投入されている。それにもかかわらず保険料率の自主決定権は、そのまま認められており、権利と義務の配分において既得権の保護という以上の説明が困難な不公正な状況になっている。公費の投入を行うのであれば、租税法主義の要請とは別に公費の負担者である一般国民との関係において、関連の情報を公開するとともに保険料率の自主決定権に制約を加え、保険料率の決定を公的な管理下に置く仕組みが必要になる。
- 14) 保険料賦課方式には、3つの方式が示されている(国保法施行令29条の5)が、実態的には9割以上が本件と同様いわゆる4方式を採用している。本件の場合、応能対応益の割合が61:39で、標準割合(50:50)よりも応能分が多く、低所得者に配慮した形になっている。
- 15) 所得割の算定は9割以上が本件同様、いわゆる旧但し書き方式(基礎控除のみ)を採用している。他の方式に比べ、広く薄い負担を求めることになる。
- 16) 実収入から税金、社会保険料などの非消費支出を差し引いたものがいわゆる手取り収入であり、可処分所得と呼ばれる。それから消費支出を差し引いたものが貯蓄になる。

*参考として
本件条例8条, 9条, 12条を添付——別添

参 考 文 献

- 本文, 注釈に引用したもののほか、
碓井光明(1980)『判例評論』255号, 19頁, 『判例時報』957号。
安念潤司(1980)「租税法判例研究」『ジュリスト』730号。
山田二郎(1981)「行政判例研究237」『自治研究』第57巻第7号。
遠藤きみ(1982)「最近の判例から」『法律のひろば』35巻11号。
堀勝洋(1990)『社会保障判例』中央法規出版。
北野弘久(1991)「国民健康保険税条例に基づく保険税賦課処分の適法性」『別冊ジュリスト社会保障判例百選(第二版)』。
田中治(1992)「課税要件明確主義」『別冊ジュリスト租税判例百選(第三版)』。
水野忠恒(1994)「租税法主義と課税条例の明確性」『別冊ジュリスト憲法判例百選II(第三版)』。
(ふくだ・もとお 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部第一室長)

<参考資料>

旭川市国民健康保険条例(平成8年度国民健康保険料の納入通知書送付時のもの, 抄)

- (一般被保険者に係る保険料の賦課総額)
- 第八条 保険料のうち国民健康保険法(昭和33年法律第192号。以下「法」という。)第8条の2に規定する被保険者(以下「退職被保険者等」という。)以外の被保険者(以下「一般被保険者」という。)に係る保険料の賦課額(第17条の規定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、その減額することとなる額を含む。)の総額(以下「賦課総額」という。)は、第1号に掲げる額の見込額から第2号に掲げる額の見込額を控除した額を基準として算定した額とする。
- (1) 当該年度における国民健康保険の事務(老人保険拠出金の給付に関する事務を含む。)の執行に要する費用のうち職員の給与費(以下この条において「職員給与費」という。)以外の費用(以下この条において「物件費」という。)であって国民健康保険の国庫負担金及び被用者保険等保険者拠出金等の算定等に関する政令(昭和34年政令第41号)第1条第1項第1号イからニまでに掲げる事務に係るもの(以下この条において「特定事務費」という。)の額、療養の給付に要する費用(一般被保険者に係るものに限る。)の額から当該給付に係る一部負

担金に相当する額を控除した額，入院時食事療養費，特定療養費，療養費，訪問看護療養費，特別療養費，移送費及び高額療養費の支給に要する費用（一般被保険者に係るものに限る。）の額，老人保険法の規定による医療費拠出金の納付に要する費用の額，保健事業に要する費用の額並びにその他の国民健康保険事業に関する費用（職員給与費及び特定事務費以外の物件費を除く。）の額（退職被保険者等に係る療養の給付に要する費用の額から当該給付に係る一部負担金に相当する額を控除した額並びに退職被保険者等に係る入院時食事療養費，特定療養費，療養費，訪問看護療養費，特別療養費，移送費及び高額療養費の支給に要する費用の額を除く。）の合算額

- (2) 当該年度における法第 69 条及び第 70 条の規定による負担金，法第 72 条の規定による調整交付金，法第 72 条の 3 第 1 項の規定による繰入金，法第 74 条及び第 75 条の規定による補助金，同条の規定による貸付金その他国民健康保険事業に要する費用（職員給与費及び特定事務費以外の物件費を除く。）のための収入（法第 72 条の 2 第 1 項の規定による繰入金及び法第 72 条の 4 の規定による療養給付費交付金を除く。）の額の合算額

（一般被保険者に係る保険料の賦課額）

第 9 条 保険料の賦課額のうち一般被保険者に係る賦課額は，当該世帯に属する一般被保険者につき算

定した所得割額，資産割額及び被保険者均等割額の合算額の総額並びに当該世帯につき算定した世帯別平等割額（一般被保険者と退職被保険者等とが同一の世帯に属するときは，当該世帯を一般被保険者の属する世帯とみなして算定した世帯別平等割額）の合計額とする。

（保険料率）

第 12 条 一般被保険者に係る保険料率は，次のとおりとする。

- (1) 所得割 保険料の賦課総額の 100 分の 50 に相当する額を基礎控除後の総所得金額等の総額で除して得た数
- (2) 資産割 保険料の賦課総額の 100 分の 3 に相当する額を土地及び家屋に係る固定資産税額の総額で除して得た数
- (3) 被保険者均等割 保険料の賦課総額の 100 分の 32 に相当する額を当該年度の初日における一般被保険者の数で除して得た額
- (4) 世帯別平等割 保険料の賦課総額の 100 分の 15 に相当する額を当該年度の初日における一般被保険者の属する世帯の数で除して得た額

2 前項に規定する保険料率を決定する場合において小数点以下第 4 位未満の端数又は 10 円未満の端数があるときは，これを切り上げるものとする。

3 市長は，第 1 項に規定す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。