

社会保険法判例

堀 勝 洋

国民健康保険の保険料の賦課徴収については、租税法（条例）主義が直接に適用されることはないが、その趣旨を踏まえる必要があるとされた事例（杉尾訴訟控訴審判決）

札幌高等裁判所平成11年12月21日判決（平成10年（行コ）第8号，第12号，国民健康保険料賦課処分取消等請求控訴，同附帯控訴事件）
『判例地方自治』202号，70頁

I 事実の概要

1 X（原告，被控訴人，附帯控訴人）及びその妻訴外Aは，平成6年4月12日，Y₁（旭川市，被告，控訴人，附帯被控訴人）が保険者である国民健康保険事業の一般被保険者となった。

2 国民健康保険法（以下「法」という）の保険料は世帯主から徴収されるが（法76条），世帯主であるXに対する平成6年度の保険料賦課額は2万7380円と決定され，同年7月14日付けでその納入通知書がXに送付された。Xは同年8月3日収入が少ないことを理由に保険料の免除を申請したが，Y₂（旭川市長，被告，控訴人，附帯被控訴人）は同月10日Xに対し減免事由に該当しないとす通知をした。

平成7年度分の保険料賦課額は9万9310円と決定され，同様に保険料減免の申請をしたが，減免非該当の通知を受けた。平成8年度分の保険料賦課額は2万4730円と決定され，保険料減免の申請に対し減免非該当の通知を受けた。

3 Xは，平成6年度の賦課処分及び減免非該当処分を不服として，同年9月5日，訴外B（北海道国民健康保険審査会）に対して審査請求をした。これに対し，Bは平成7年2月24日Xの請求を棄却する裁決をした。Xは，平成7年度の処分については審査請求をしなかったが，平成8年度分の処分については審査請求をし，同様に棄却する裁決を受けた。

4 Xは，平成7年4月5日，旭川地方裁判所に次のような請求を内容とする訴えを提起した（平成7年（行ウ）第1号，第2号，平成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）。まず，主位的に，Y₁及びY₂を被告として平成6年度ないし平成8年度の国民健康保険料賦課処分（以下「本件各賦課処分」という）の取消しを求めた（以下「主位的請求」という）。この請求に理由がないときは，予備的に，Y₂を被告として本件各賦課処分の無効確認を求めた（以下「予備的請求（一）」という）。この請求に理由がないときは，予備的に，Y₂を被告として平成6年度ないし同8年度の国民健康保険料減免非該

当処分(以下「本件各減免非該当処分」という)の取消しを求めた(以下「予備的請求(二)」という)。この請求に理由がないときは、予備的に、 Y_2 を被告として本件各減免非該当処分の無効確認を求めた¹⁾(以下「予備的請求(三)」という)。

これらの請求の理由は、旭川市国民健康保険条例(昭和34年旭川市条例5号。以下「本件条例」という)の規定は租税法律(条例)主義を規定した憲法84条等に違反し、このような違憲・違法な規定に基づいてなされた本件各賦課処分及び減免非該当処分は違法・無効であるからなどというものである。

これに対し、同裁判所は、平成10年4月21日、 X の主張を認めて Y_1 による本件各賦課処分を取り消す判決を下した。そして、 Y_2 に対する主位的請求に係る訴えは却下し、予備的請求については判断しなかった(判時1641号29頁)。

5 Y_1 は、平成10年5月1日、原判決中の Y_1 に関する部分の取消し等を求めて札幌高等裁判所に控訴した。 X は、上記4の予備的請求(一)～(三)を内容とする附帯控訴を行った。これに対し、同裁判所は、平成11年12月21日、本件条例の規定は憲法84条等に違反しないなどとして原判決中の Y_1 に関する部分を取り消すとともに、平成7年度国民健康保険料賦課処分の取消しを求める訴えを却下することなどを内容とする判決を下した。

6 X は、この判決を不服として、平成11年12月27日、最高裁判所に上告した。

II 判 旨

1 (1) 「憲法八四条は、国の財政処理の基本原則である国会中心主義(憲法八三条)の収入面における具体化としていわゆる租税法律主義を定める。この租税法律主義は、本来、特別の給付に対する反対給付としてではなく、一方的・強制的に賦課徴収する租税を、行政権が法律に基づかずに賦課徴収することができないとすることにより、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。そして、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も、住民の代表である議会の制定した条例に基づかずに地方税を賦課徴収することができないという租税(地方税)条例主義が要請されることは、憲法九二条、八四条の立法趣旨から明らかである。

ここで、租税法律(条例)主義は、①課税要件及び賦課徴収の手續は法律(条例)によって規定されなければならないという原則(課税要件法定主義)と、②法律や条例によって課税要件及び賦課徴収の手續に関する定めをする場合、その定めはできる限り一義的かつ明確でなければならないという原則(課税要件明確主義)を主たる内容とする。」

(2) 「控訴人市の国民健康保険事業に要する経費が上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ものというべきところ、……租税法律(条例)主義は、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から、……保険料について、租税法律(条例)主義が直接に適用されることはないというべきである。」「保険料について租税法律(条例)主義が直接に適用されることはないが、強制的に賦課徴収されるという点では租税と共通するところがあるから、憲法八四条の、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ものと解される。」

(3) 「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、保険料率自体を条例で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く、したがって、憲法八四条違反の問題は生じないものというべきである。」

(4) 「本件条例八条、一二条は、控訴人市長

に対し、保険料率の決定とその告示を委任し、控訴人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、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、保険料率の具体的な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。」

(5) 「法八一条は、「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又は規約で定める。」と規定しているが、この規定は、保険料の賦課及び徴収等に関する事項の定めを条例に委任したものと解され、具体的な保険料率を条例又は規約自体で定めなければならず、これを下位の法規に委任することを制限しているものとは認められない。」

(6) 「以上のとおりであって、本件条例八条、一二条は、憲法八四条、法八一条に違反するものではなく、本件各賦課処分が違法、無効であるということとはできない。」

2 (1) 法77条の「規定内容からいって、条例又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、保険者の裁量に委ねられているものと解される。」

(2) 「法七七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、同条にいう「特別の理由がある者」は右のような状態にある者と解するのが相当である。」

(3) 「本件条例一九条一項が、その申請により保険料の減免を受けることができる者について、「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」(一号)、「当該年

において所得が著しく減少し、生活が困窮となった者又はこれに準ずると認められる者」(二号)と規定したことは相当であり、恒常的に生活が困窮している者について、保険料減免の対象者としていないことをもって、法七七条の解釈を誤り、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。」

(4) 「以上のとおりであるから、本件条例一九条一項所定の減免事由に該当しないとしてなされた本件各減免非該当処分が違法、無効であるということとはできない。」

3 (1) 「本件条例一二条は、保険料につき、いわゆる四賦課方式(所得割、資産割、被保険者均等割、世帯別平等割から構成される)を採用しているが、この方式が不合理であり、法により委任された裁量の範囲を著しく逸脱しているとは認められず、もとより憲法二五条の規定の趣旨に反するということもできないこと、生活が困窮し最低生活を維持することが困難な状態にあって、保険料を負担することができない者については、憲法二五条の規定する理念に基づく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ものと解されていることを総合すると、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二五条に違反するものということとはできないというべきである。」

(2) 「被控訴人が生活保護基準以下の収入しかなく、住民税が非課税、国民年金保険料も免除されているとしても、被控訴人に対し、被保険者の均等割・世帯別平等割によって算出される保険料を賦課することが、憲法二五条に違反するということはできない。」「よって、本件各賦課処分及び減免非該当処分は憲法二五条に違反し、無効である旨の被控訴人の主張は理由がない。」

III 解 説

1 はじめに

結論には賛成するが、論旨の一部に賛成できないところがある。

本件訴訟は、国民健康保険の保険料の減免を求

めたにもかかわらず認められなかったため、その賦課処分の取消し等を求めて訴えたものである。これに対し、第一審判決は、保険料賦課の根拠である本件条例の規定は憲法 92 条、84 条及び法 81 条に違反するとし、このような違憲・違法な規定に基づいて行われた本件各賦課処分は違法であるとして取り消した。本件条例の規定を憲法違反とした理由は、当該規定は、重要な賦課要件である「賦課総額」の確定を広範な裁量の余地のあるまま賦課権者に委ねた点で賦課要件条例主義に違反し、また「賦課総額」は一義的に明確でないという点で賦課要件明確主義に違反する、というものであった。この第一審判決に係る評釈・解説（本稿末の参考文献）は、おおむねこの判旨を支持している。

これに対し、本控訴審判決は、この第一審判決の被告敗訴部分を取り消した。その主な理由は、①保険料については、租税法律（条例）主義は直接に適用されることはないが、その趣旨を踏まえる必要がある、②条例に保険料率算定の基準・方法を明確に規定した上、具体的な保険料率を内容が明確な下位の法規に委任したとしても、租税法律（条例）主義・憲法 84 条の趣旨に反しない、③本件条例の規定は課税要件法定主義・課税要件明確主義の各趣旨を充たしており、租税法律（条例）主義の趣旨に反するものではない、というものである。①②の判旨は社会保険の保険料に関しておそらく初めての司法判断であり、この点に本判決の意義がある。

なお、国民健康保険の保険税についてはあるが、本件訴訟と同じような問題が争われた訴訟として鈴木等訴訟がある。その第一審判決（秋田地判昭和 54 年 4 月 27 日行集 30 卷 4 号 891 頁）も控訴審判決（仙台高裁秋田支部判昭和 57 年 7 月 23 日行集 33 卷 7 号 616 頁）も、秋田市国民健康保険税条例の規定は憲法 92 条・84 条に違反するとし、この違憲・無効な規定に基づいてなされた賦課処分は違法であるとして取り消した。この鈴木等訴訟は途中で和解したため最高裁判決は出されていないが、本件訴訟は現在最高裁で争われており、最高裁がどのような判断を示すか注目され

る。

本件訴訟の主たる争点は次の 3 点であり、以下それぞれ節を分けて解説する。

（1）本件条例の規定は、租税法律（条例）主義を規定した憲法 84 条に違反するか、また保険料の賦課徴収について条例で定めるとした法 81 条に違反するか。

（2）恒常的な生活困窮者を保険料減免の対象者とししない本件条例の規定は、保険料の減免について規定した法 77 条に違反するか。

（3）本件各賦課処分及び減免非該当処分は憲法 25 条に違反するか。

なお、本件訴訟においては次のような訴訟要件に関しても争われ、これらも興味深い論点を含むものであるが、本稿では判決の結論を紹介するにとどめる。訴訟要件に関し、第一審においては、①被告として適格なのは、旭川市 Y_1 か旭川市長 Y_2 か、②保険料に関する処分の取消しの訴えは国民健康保険審査会の審査請求に対する裁決を経た後でなければ提起することができないとされているが（法 103 条・91 条）、審査請求に対する裁決を経していない平成 7 年度の保険料賦課処分の取消しを求める訴えは適法か、が争われた。控訴審においては、①②のほか、③ X による附帯控訴が適法かも争われた。

上記の①については、第一審判決も本控訴審判決も、 Y_1 のみ被告として適格であるとし、 Y_2 に対する訴えを却下した。なお、国民健康保険の保険料の賦課処分が争われた過去の裁判例では、被告を市町村長とするもの²⁾と、市町村とするもの³⁾とがあるが、これらの裁判では被告適格自体は争われていない。上記の②については、平成 7 年度の処分の取消請求について、第一審判決は適法と認め、本控訴審判決は不適法として却下した。上記の③については、本控訴審判決は附帯控訴を基本的に適法と認めた。

2 国民健康保険料と租税法律（条例）主義

X は、本件条例の規定は憲法 84 条及び法 81 条に違反し、したがってこの違憲・違法な規定に基づいてなされた本件各賦課処分は違法であると

してその取消しを求めた。これに対し、上述したように、第一審判決は本件各賦課処分を取り消し、本控訴審判決はこの第一審判決の被告敗訴部分を取り消した。第一審判決と控訴審判決とでは、①保険料にも租税法律(条例)主義が適用されるか否か、②本件条例の規定は租税法律(条例)主義に違反するか否か、の2点において結論を異にしている。したがって、本節ではこの点を中心に解説する。

(1) 社会保険料と租税法律主義

憲法84条は、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」と、租税法律主義を規定している。本条により、課税客体、課税標準、税率、賦課徴収手続等すべて法律で定めるのが原則とされる(最大判昭和37年2月21日刑集16巻2号107頁)。ただし、法律の定める明確な基本的決定の下で、細目的事項について命令で定めることも許されると解されている(佐藤幸治(1995, p. 181), 樋口他(1988, p. 1313))。

憲法84条は「租税」について規定しているが、憲法学の通説である広義説は、本条の趣旨は、固有の意味の租税のみならず、公権力により一方的・強制的に賦課徴収される金銭についても適用されると説いている(樋口他前掲, p. 1315)。そして、この租税以外の金銭の賦課徴収については、たとえ憲法84条の趣旨が適用されるとしても、租税のようにすべて厳格に法律で定めることまで要求されていないと解されている(同書, p. 1317)。ただし、どのような金銭に憲法84条の趣旨が適用されるかについて、学説は必ずしも一致しているわけではない⁴⁾。しかも、社会保険の保険料に適用されるか否かについては、上記の鈴木等訴訟に対する判決の評釈の中で若干言及されているにとどまり、ほとんど検討されていない⁵⁾。

租税法では、租税の特徴として、①国家による公共サービスを提供するための資金の調達を目的とすること(国家資金調達性)、②特別の給付に対する反対給付(対価)ではないこと(非反対給付性・非対価性)、及び③一方的・権力的に徴収されること(強制性)、が挙げられている。し

たがって、使用料、手数料等対価性のある金銭は租税から除外されている(金子(1990, pp. 8~9))。

他方、憲法学では、主として上記③の強制性に着目して、一方的・権力的に徴収される金銭に憲法84条の趣旨が適用されるとする考えが強い。特別の給付に対する反対給付としての金銭であっても、一方的・権力的に徴収されるものについては、憲法84条が適用されるとするのが通説のようである(樋口他(1988, p. 1315以下), 宮澤・芦部(補訂1978, p. 710以下))。しかし、近年、学説によってニュアンスの差はあるものの、憲法84条の適用範囲を限定しようとする意見が強まっているようであり(芦部(1993, p. 277), 甲斐(1995 a), 小嶋(1987, p. 508), 阪本(1999, p. 304), 佐藤幸治(1995, p. 180), 長尾(1997, p. 494)), 手数料等対価性のある金銭については憲法84条を適用するのではなく、憲法83条の財政民主主義(財政立憲主義)の問題としてとらえる考えもある。なお、三階訴訟は特別区の区長の規則に基づく保育料の徴収が憲法84条に違反するとして争われたものであるが、その上告審判決(最判平成2年7月20日集民160号343頁)は「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するものであって、租税には当たらない」と判示している⁶⁾。

社会保険においては、保険料拠出の見返りとして保険給付を受ける権利が生じるため、保険料は保険給付に対する反対給付(対価)としての性質を有する⁷⁾。したがって、上述した租税法の定義からすれば、保険料は租税ではない。ところで、租税法律主義は「代表なければ課税なし(No taxation without representation)」の原則を表すものであるが、この原則がたてられたのは租税がしばしば権力を背景に無制限かつ恣意的に徴収される傾向があったためである。このような租税とは異なって、保険料は保険給付のためにしか用いられず、したがっておのずからその賦課徴収額には限度がある。また、租税法律主義は現代の取引社会において法的安定性と予測可能性を与えるという重要な機能があるとされるが(金子(1990,

p. 75)), 使途が限定されている保険料はそもそもこの二つの機能を損なうおそれも少ない。以上のことから、社会保険の保険料については、租税法律主義を厳格に適用する必要は必ずしもないというべきであり、その旨を判示した本判決(II判旨1(2)(3))に基本的に賛成したい。

このことについて、社会保険の本来の性格にまでさかのぼって考えてみたい。保険は、将来起こり得る事故に備えて保険加入者が保険料を拠出し、事故が起きたときに保険者が給付を行う仕組みであり、本来保険加入者と保険者の契約ないしは自治に任されるべきものである。公的責任で保険を行う社会保険では公益に配慮した様々な制限が課されるとはいえ、保険のこのような当事者自治的要素を看過すべきではない。現に、我が国の健康保険組合、厚生年金基金等やフランス、ドイツ等の社会保険には、このような当事者自治の仕組みが組み込まれている。昭和13年に制定された旧国民健康保険法では、保険者はすべて国民健康保険組合とされ、組合の運営は組合会と理事によって行われていた。市町村公営に移行するのは昭和23年からである(以上、厚生省保険局国民健康保険課(1989, p. 6以下))。国民健康保険には市町村の住民すべてが加入するわけではなく、健康保険・共済組合の加入者及びその被扶養者だけでなく、自営業者等であっても国民健康保険組合の組合員も国民健康保険に加入していない。このような住民の一部しか加入しない国民健康保険については、住民すべてを代表する市町村議会ではなく、本来はその加入者の自治に委ねるのが適当ともいえる。保険者が組合等である場合は租税法律(条例)主義が適用されない⁸⁾のに、保険者が国(又は地方公共団体)である場合には租税法律(条例)主義が適用されるとするのは、論理が一貫しない。

保険者が国(又は地方公共団体)である場合は、租税法律(条例)主義とは別の観点——このような公権力を有する主体が国民に義務を課し権利・自由を制限するには法律の根拠を要するとする法治主義(憲法41条・59条1項、内閣法11条、地方自治法14条2項)の観点又は財政民主主義(憲法83条)の観点——から、保険料の賦課徴収に

ついて法律(又は条例)の根拠を要するとすべきであろう(堀(1994, p. 189))。本判決は、「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る」ため、保険料については憲法84条の趣旨を踏まえる必要があるとしているが(II判旨1(2)), 上述した趣旨からこの判旨には疑問がある。この判示の後、本判決は本件条例の規定が課税要件法定主義・課税要件明確主義を充たしているかどうかを審査しているが(II判旨1(3)), この審査も上述した趣旨から本来必要なかったのではないかと考える。

本判決のいう「保険料については、憲法84条が直接に適用されることはなく、その趣旨を踏まえる必要がある」ことの法的効果は、II判旨1(3)で示唆されているように、保険料には租税法律主義を厳格に適用する必要はないということである。筆者もかねてから「社会保障法上の金銭の徴収については、法律上の根拠を要するとしても、租税のように税目、課税客体、課税標準、税率、納税義務者その他すべて法定されなくても違憲の問題は生じない」と述べており(堀(1994, p. 190)), この旨の判旨に賛成したい。現行法にも、保険料率(額)を政令、規則等の命令に委任するのを認めた規定が少なからずみられる⁹⁾。

ただし、賦課客体、賦課標準、保険料率(額)、賦課徴収手続等のどれについてどの程度まで法律で規定し、どれについてどの程度まで命令に委任できるかについて一律に論ずることは困難であり、個別の法制度ごとに判断していかざるを得ない。本件訴訟で問題になっているのは旭川市の本件条例であり、その規定を以上のような観点から具体的に検討する必要がある。しかし、その検討の前にいわゆる地方税条例主義について簡単に論じておきたい。

(2) 地方税と租税法律(条例)主義

国民健康保険の保険料は市町村が課すものであるため、それが租税にあたるかすれば地方税ということになる。地方税については、憲法84条が適用されるか否か、どのように適用されるかなど

について、様々な議論がある。すなわち、①地方税についても法律で定めなければならないか若しくは条例でも定め得るのか、又は法律ではなく条例で定めなければならないのか、②地方税については条例で定めなければならないとした場合の憲法上の根拠は、84条若しくは92条・94条のいずれか又はその双方か、これらの問題とかかわって③憲法84条の「租税」には「地方税」を含むか、また同条の「法律」には「条例」を含むか、といった議論である。

上記の①について、本判決は、「住民の代表である議会の制定した条例に基づかずに地方税を賦課徴収することができない」という意味での「地方税条例主義」によるべきだとする(II判旨1(1))。これと同じ趣旨を説く学説もあるが(金子(1990, p. 89), 樋口他(1988, pp. 1319~1320)), 租税については法律の定めによることを要し(憲法30条・84条), 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律が定め(憲法92条), 法律の範囲内で条例を定めることができる(憲法94条)とする現行憲法の構造からみて、このように法律ではなく条例が地方税の根拠であるという意味での「地方税条例主義」は行き過ぎではないかという感が否めない。やはり地方税についても、国全体として納税者の負担の公平を図る等の観点から、基本的には法律の根拠を必要とするとした上で、条例で税目, 課税客体, 課税標準, 税率等を定める(地方税法3条1項)とするのが妥当ではないかと思われる(堀(1994, pp. 193~194))¹⁰⁾。

上記の②について、本判決は、「地方税条例主義」の根拠を「憲法九二条, 八四条の立法趣旨」に求めている。憲法84条の「法律」を地方税に関しては「条例」と読み替えて、「地方税条例主義」の根拠を直接同条に求める考えもあるが(本件訴訟第一審判決), 同条が国の財政の基本原則を定めた憲法第7章に規定されていることを考えると、同条が直接地方税に適用されると解釈するよりも、地方自治の本旨について規定した憲法92条と租税法律主義を規定した84条の両条の趣旨から地方税については条例に基づくべきことを

導き出す方が妥当である。したがって、上記の③については、憲法84条の「租税」には「地方税」を含まず、「法律」には「条例」を含まないと解すべきであろう¹¹⁾。

(3) 本件条例の規定と租税法律(条例)主義
旭川市の本件条例8条は「賦課総額」の算定方法を規定し、同条例12条1項はこの「賦課総額」を基礎に保険料の所得割, 資産割, 被保険者均等割及び世帯別均等割の算定方法を規定している。そして、同条3項は市長が保険料率を決定し告示すべき旨を規定している。本件訴訟の第一審判決は、旭川市が行っている賦課総額の具体的確定作業を詳細に検討した結果、同条例8条は賦課総額の確定を広範な裁量の余地のあるまま賦課権者に委ねている点で、同条は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して、同条は憲法92条・84条及び法81条にも違反すると判示した。同条例12条も、こ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、同様に違憲・違法であると判示した。

これに対し、本控訴審判決は、保険料率等を下位の法規に委任できるとした上で、本件条例は、控訴人である市長に保険料率の決定を委任し、かつ、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条例で規定しているため、課税要件法定主義・課税要件明確主義の趣旨を充たしているとして、租税法律(条例)主義の趣旨に反しないと判示した(II判旨1(3)(4))。

保険料率算定の基礎となる賦課総額は、第一審判決が判示したようにその算定の際市長がかなりの裁量判断を加えているとしても、それは将来の見込みに係るものが多く、年度が終われば賦課総額はほぼ客観的に定まるものである¹²⁾。また、保険料は、他の費用に充てられるわけではなく、基本的に当該年度における療養の給付等のみ充てられるため、おのずから限度がある。したがって、市長が賦課総額について相当程度裁量判断を加え、かつ、本件条例の規定が具体的な料率の決定を市長に委ねたとしても、租税法律(条例)主義に反するとはいえない。本判決の判旨は妥当である。

(4) 本件条例の規定と法 81 条

X は、法 81 条が「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又は規約で定める」と規定していることを理由に、保険料率の決定を市長に委任した本件条例の規定は同条に違反すると主張した。これに対し、本判決は、同条は具体的な保険料率を下位の法規に委任することを制限しているものとは認められないとして、X の主張を退けている (II 判旨の 1 (5))。この判旨は妥当である。

3 本件条例の保険料減免規定と法 77 条

X は、本件条例 19 条は恒常的な生活困窮者に対する保険料の減免規定を欠落させているが、これは法 77 条の解釈を誤り、委任の範囲を超えたものであるとして、本件各減免非該当処分は違法・無効であると主張した。

法 77 条は、「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」と規定している。この規定に基づき本件条例 19 条 1 項は、災害等により生活が著しく困難となった者等を保険料減免の対象者としているが、恒常的な生活困窮者は対象者としていない。

本判決は、II 判旨 2 に引用したように、X による上記の主張を退けたが、その理由は以下のようなものである。すなわち、①法 77 条は保険料減免の範囲等についてどのように定めるかを保険者の裁量に委ねていると解されること、②そもそも保険料を負担することができない恒常的な生活困窮者は生活保護法による保護を予定していること (法 6 条 6 号は生活保護を受けている世帯に属する者を国民健康保険の被保険者から除外している)、③生活に困窮する者に関し、法 81 条が別に保険料の減額賦課の制度を設けることを認め、これを受けて本件条例 17 条は被保険者均等割額及び世帯別平等割額を減額することとしていること、④法 77 条の保険料の減免制度は一時的に生活が困窮した者を救済する目的で設けられた制度であること、である。

立法論としては恒常的な生活困窮者について保険料減免の対象者とすることは考えられるとしても、法 77 条の解釈としては本判決の判旨は妥当であろう。なお、注 3 で取り上げた東京地判昭和 43 年 2 月 29 日判時 525 号 42 頁も、保険料減免の対象者を「災害その他特別の事情により生活が著しく困難となった者」に限った東京都杉並区国民健康保険条例の規定について、法 77 条の委任の範囲を超えた違法があると解することはできない、と判示している。また、行政解釈も、法 77 条は一時的に保険料負担能力を喪失した者に対する保険料の減免・徴収猶予を規定したものだとしている (厚生省保険局国民健康保険課 (1983, p. 332))。

4 本件各賦課処分及び減免非該当処分と憲法 25 条

X は、生活保護基準以下の収入しかない同人に保険料の納付を求めるのは、X の世帯の健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を侵害するため、本件各賦課処分及び減免非該当処分は憲法 25 条に違反し、無効であると主張した。これに対し、本判決は、II 判旨 3 に引用したように、この主張を退けた。

最低生活を営み得るほどの所得のない者に保険料を課したり、保険料を課することによって所得が最低生活以下の水準に下がる場合に、そのような保険料の賦課徴収が健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障した憲法 25 条 1 項に違反するとするかは、一つの問題である。

租税の賦課徴収についても同じ問題が生じ、いわゆる総評サラリーマン税金訴訟ではこの点が争点となった。その上告審において上告人は給与所得に係る課税制度は給与所得者の健康で文化的な最低限度の生活を侵害すると主張したのに対し、最判平成元年 2 月 7 日判時 1312 号 69 頁は、憲法 25 条について堀木訴訟上告審判決 (最大判昭和 57 年 7 月 7 日民集 36 卷 7 号 1235 頁) と同様の立法裁量論を展開した上で、上告人は立法府の裁量の逸脱・濫用について具体的に主張していないとして、上告人の主張を退けている。

最低生活を営み得るほどの所得がなくても、貯蓄等の資産が相当程度あれば最低生活を営むことができる。また、資産等がない場合であっても、現在の我が国では生活保護法により最低生活が保障されている。憲法 25 条 1 項の人間的最低生活権は、個々の法制度がそれぞれで保障する必要は必ずしもなく、我が国の法制度全体を通して保障していれば足りると解される(堀(1994, p. 144))。そうすると、生活保護法が健康で文化的な最低限度の生活を保障している限り、他の立法や行政措置について憲法 25 条 1 項違反を問うことは基本的に困難である。この意味で、憲法 25 条の規定は、同条についての最高裁判決による広い立法裁量論と相まって、裁判規範性は極めて弱いといわざるを得ない(堀(1994, p. 152))。本判決のII判旨の3(1)は、まさにこのことを示している。

5 本判決の射程

国民健康保険の保険料は保険税としても徴収することができるが(法 76 条ただし書, 地方税法 703 条の 4), この国民健康保険税にも, ①保険料には租税法律(条例)主義は直接に適用されることはないが, その趣旨を踏まえる必要がある, ②保険料率は法律(条例)以下の法規に委任することができる, といった本判決の判旨の射程が及ぶであろうか。国民健康保険税は地方税法に規定された租税であるから, 租税法律(条例)主義が厳格に適用されると解するとすれば, 本判決の射程は直接には及ばない。しかし, 保険税として徴収する場合であっても国民健康保険の社会保険としての性格が変わるわけではなく, しかも保険税も保険料もその内容等はほとんど差異がない(便宜的に税として徴収しているにすぎない)。歴史的にも昭和 26 年度から保険税の形での徴収が認められるまでは, すべて保険料として徴収されてきた(厚生省保険局国民健康保険課(1983, p. 311))。本判決の上記の判旨①②は, 保険料は保険給付の反対給付であること等を理由とするものであるが, それは保険税であっても違いはなく, 両者を区別して取り扱うべき理由はない。したが

って, 国民健康保険税についても本判決の射程内にあると考えられる。しかし, 上述したように秋田市国民健康保険税条例(以下「秋田市条例」という)についての鈴木等訴訟に係る第一審判決及び控訴審判決は本判決と反対の趣旨を判示し, 学説の多くはこの判決を支持しており, しかもこの判決の趣旨が国民健康保険料にも及ぶとしている(山田洋(1999, pp. 174~175))。ただし, 本件条例と秋田市条例とでは, ①本件条例には保険料率の決定権限を市長に委任する規定があるのに対し, 秋田市条例にはこのような委任規定はなく, ②保険料(税)率の算定の基礎となる賦課(課税)総額の算定方法に関し, 本件条例と比べて秋田市条例は極めて不明確である, という大きな違いがある。

国民健康保険以外の社会保険の保険料に本判決の射程が及ぶであろうか。市町村が保険者となる介護保険の保険料のうち, 市町村が徴収することとされている第 1 号被保険者の保険料は, 本判決の射程内にあるといえる。国が保険者である政府管掌健康保険(第 2 号被保険者に係る介護保険を含む), 国民年金, 厚生年金保険, 労災保険, 雇用保険等の保険料については, 租税条例主義ではなく本来の租税法律主義が問題となるが, 本判決の射程内にあると考えるべきであろう。本判決は, 国民健康保険に限定せず, 一般的に「保険料について, 租税法律(条例)主義が直接に適用されることはない」と判示しているからである。現に, 注 9 で紹介したように, これらの制度の幾つかは保険料率(額)について政令, 規則等の命令に委任している。

保険者が国民健康保険組合, 健康保険組合, 国民年金基金, 厚生年金基金, 農業者年金基金, 共済組合等である場合は, これらの保険者は租税を課し得る国及び地方公共団体ではないため, そもそも憲法 84 条が適用されず, したがって本判決の射程外にあると考えるべきであろう(注 8 参照)。

6 おわりに

X が本件訴訟を提起したのは, 低所得のため国民健康保険料の減免を申請したにもかかわらず,

それが認められなかったためである。本来社会保険は、私的保険と異なって、負担能力に応じて保険料を拠出するようにすることが可能であり、現に我が国の被用者保険（健康保険、厚生年金保険、雇用保険等）では、原則として被用者の負担能力を示す賃金に定率の保険料が課されている。したがって、国民健康保険の保険料が負担能力に応じた適切なものであったならば、このような訴訟は起こらなかったはずである。しかし、自営業者等を被保険者とする国民健康保険においては、その所得把握の困難性、保険による受益等を考慮して、応能負担部分（所得割・資産割）のほか、応益負担部分（被保険者均等割・世帯別平等割）の保険料があるため、低所得のため保険料の拠出が困難な者が出てくる。このため、国民健康保険法は77条で保険料の減免を規定し、81条に保険料の減額賦課の根拠を設けている。しかし、実際には保険料免除の対象者を狭く限定しているため、やはり保険料の拠出困難者が生じる。このことは、生活保護を受けている世帯に属する者を国民健康保険から適用除外している（法6条6号）ことと相まって、立法論・政策論としては再考を要するところである。

注

- 1) 最初Xは旭川市長Y₂を被告として本件各賦課処分及び減免非該当処分の取消しを請求したのであるが、後に被告及び請求の追加・変更を行った結果、最終的に本文に示したとおりの請求となったものである。
最初XがY₂を被告としたのは、行政事件訴訟法11条1項が処分をした行政庁取消訴訟の被告とし、しかも本件条例19条が保険料減免の処分権者を旭川市長と規定しているからであろう。ところが、法76条1項は国民健康保険の保険料は保険者が徴収すると規定し、法3条1項が保険者を市町村と規定しているため、Xは旭川市長Y₁をも主位的請求の被告とするよう変更したものと考えられる。第一審判決は、Y₁に対する主位的請求を適法とし、Y₂に対する主位的請求は不適法であるとして却下した。
- 2) 山口地判昭和44年3月31日行集20巻2・3号323頁。なお、本文で取り上げた鈴木等訴訟では、保険税に関してではあるが、市長を被告としている。
- 3) 東京地判昭和43年2月29日判時525号42頁、

静岡地判昭和45年10月6日訟月17巻2号302頁、静岡地判昭和47年10月27日行集23巻10・11号774頁、東京高判昭和49年4月30日行集25巻4号330頁。

- 4) 租税法律主義の適用範囲に関し、栗木他編（1997, p. 335）は学説を最広義説、広義説及び狭義説に分け、阪本（1999, p. 304）は学説をABCの3説に分けている。甲斐（1995 a）は、憲法84条の租税概念の外延に関する学説のサーベイを行っている。
- 5) ただし、例外的に次のように述べているものがある。確井（1979, p. 126）は、「国民健康保険税と保険料は選択的となっているのであるが……、固有の意味の租税であるかどうかにかかわらず……、〔憲法84条の〕「租税」に含まれると解すべきは当然である」と述べている（〔 〕内は筆者挿入）。畠山（1984, p. 28）は、憲法84条の「租税」には「加入が強制される各種の社会保険等」が含まれると述べている。北野（1992, pp. 25～26）は、「憲法84条（租税法律主義）にいう「租税」のなかに社会保険料が含まれる」とし、その理由を詳細に述べている。樋口（1994, p. 204）は、「多くの学説では、租税以外の金銭については——たとえば、……加入強制のある社会保険の保険料などの賦課徴収についても——、それぞれの性質に応じて〔租税法律主義の適用に関し〕多少緩やかな取扱いが認められているようである」と述べている（〔 〕内は筆者挿入）。甲斐（1995 b）は、社会保険料等が憲法84条の租税にあたるか否かを検討し、その結果、医療保険料、労働保険料及び児童手当の事業主拠出金は租税にあたり、年金保険料及び社会福祉・公衆衛生の費用徴収金は租税にあたらぬとしている。
- 6) 同様の趣旨を判示したものとして清水訴訟上告審判決（最判平成2年9月6日保育情報165号34頁）がある。この判決を評釈した堀（1991）を参照されたい。
- 7) 本件訴訟の第一審判決は、国民健康保険が強制加入であること、保険料が強制徴収されること、保険料収入は総収入の3分の1にすぎないこと等を理由に対価性は希薄だとし、保険料を租税と同一視できるとしている。社会保険では私的保険と異なって給付反対給付均等の原則が必ずしも成立しないが（堀（1994, pp. 44～45））、等価ではなくても対価であることはあり得るのであり、等価でないことを理由に保険料の対価性を否定すべきではない。また、北野（1992, p. 26）は保険料を租税とみなす理由の一つとして社会保険ではすべての者が給付を受けるとは限らないことを挙げているが、これは保険事故に遭った者にもみ給付を行うという保険の特殊性によるものである。このことを理由に保険料の対

価性を否定するのなら、民間の保険商品の保険料も対価性がないことになってしまう。本控訴審判決(II判旨1(2))及び甲斐(1995b, p. 41)も保険料の対価性を認め、堀(1999)は社会保険が依拠する保険原理には対価性が含まれているとし、原田(1999, pp. 1289~1290)は保険料と租税の違いを5点にわたって指摘している。なお、太田(1998)は社会保険における対価性、自治の要素等に関するドイツの学説を紹介しており、ここでの議論に大変参考になる。

8) たとえこれらの組合等の保険者が国又は地方公共団体が行うべき社会保険を代行すると理解しても、組合等に保険の自主的な運営を任せただけで、保険料率等を法律又は条例で規定することは妥当ではないし、また多数の保険者に係る保険料率等をいちいち法律又は条例で規定するのは困難でもある。

9) 政府管掌健康保険の一般保険料率は健康保険法71条ノ4第1項に具体的に定められているが、同条6項はこの保険料率を変更する権限を厚生大臣に与えている。ただし、保険料率を変更するには、①政府管掌健康保険事業がおおむね5年を通じ財政の均衡を保つことができなくなったこと(同条2項・3項)、②保険料率を引き上げる場合は保険給付の内容の改善若しくは診療報酬の改定を伴うときに限るか、又は老人保健拠出金若しくは退職者給付拠出金の増加があった場合に限られること(同条4項、5項)、③審議会の議を経ること(同条6項)、④事後的に国会に報告すること(同条7項)など、かなり厳格な要件が付されている。

労働保険の保険料率は、労働保険の保険料の徴収等に関する法律12条が規定している。労災保険の保険料率については、その算定方法が同条2項・3項及び同法施行令2条に規定されているが、保険料率自体は労働大臣が定めるとされており(同法12条2項)、同法施行規則16条に具体的に規定されている。雇用保険の保険料率については、同法12条4項が具体的に定めているが、一定の要件の下で保険料率を変更する権限を労働大臣に与えている(同条5項)。

介護保険の第1号被保険者の保険料については、介護保険法129条2項が「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された保険料率により算定された保険料額によって課する」と規定している。介護保険の第2号被保険者の保険料については、例えば健康保険法71条ノ4第10項は、保険料率の算定方法のみ定め、実際の決定は保険者に委ねている(政府管掌健康保険の場合は、社会保険庁長官。同条11項)。

保険料ではないが、それに類似したものとして、児童手当拠出金がある。被用者に対する児童手当の財源の一部である事業主拠出金の率は、

児童手当法21条2項に算定方法のみが規定され、具体的な率は同項の規定に基づいて政令で定められている。

- 10) 佐藤功(1984, p. 1105)も同旨。水野(1985, p. 231)も、地方税に関し、①国民としての負担を公平に保つこと、②資源配分に関する租税の中立性のため、地域間の統一性を維持することが要請されることなどから、法律を根拠とすべき旨を示唆している。
- 11) 金子(1990, p. 90)は、いわゆる「地方税条例主義」の趣旨から同旨。人見(1999, p. 131)は、学説では憲法84条の「法律」には条例が含まれないとするのが有力であると述べている。
- 12) 山田二郎(1981, p. 128)は、鈴木等訴訟に係る秋田地裁判決に関してではあるが、保険税の課税総額の算定要素となる見込額等は「いずれ客観的に分かるもので」あること等を理由に、課税総額の不確定を理由に秋田市の条例を違憲無効とした判旨に疑問を呈している。

参考文献

- (本件訴訟第一審判決の主要な評釈・解説)
- 工藤達朗(1999)「国民健康保険と租税法律主義——旭川市国民健康保険条例違憲訴訟」『ジュリスト 平成10年度重要判例解説』1157号。
- 西山由美(1999)「国民健康保険と租税法律主義——旭川市国民健康保険条例事件」『ジュリスト』1163号。
- 原田啓一郎(1999)「社会法判例研究(第二〇回)国民健康保険料と租税法律(条例)主義——旭川市国民健康保険条例違憲訴訟第一審判決」『法政研究』66巻3号。
- 人見 剛(1999)「行政判例研究 国民健康保険条例の保険料賦課総額規定が憲法九二条、八四条、国民健康保険法八一条に違反するとされた事例」『自治研究』75巻8号。
- 福田素生(1999)「社会保障法判例 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」『季刊社会保障研究』34巻4号。
- 増井良啓(2000)「国民健康保険条例と租税法律主義」『別冊ジュリスト 社会保障判例百選[第三版]』153号。
- 山田 洋(1999)「旭川市国民健康保険条例八条の保険料賦課総額規定が、憲法九二条、八四条、国民健康保険法八一条に違反するとされた事例」『判例評論』483号。

引用文献

- 芦部信喜(1993)『憲法』、岩波書店。
- 碓井光明(1979)「憲法八四条にいう「租税」の概

- 念の外延について」『ジュリスト』705号。
- 太田匡彦(1998)「社会保険における保険性の在処をめぐって」, 日本社会保障法学会編『社会保障法』13号。
- 金子 宏(1990)『租税法 第三版』弘文堂。
- 甲斐素直(1995 a)「租税法律主義における租税概念の外延について」『日大法学』60巻3号。
- (1995 b)「租税法律主義と社会保障関係課徴金」『日大法学』61巻1号。
- 北野弘久(1992)『税法学原論〔第三版〕』, 青林書院。
- 栗木壽夫他編(1997)『憲法〔補訂版〕』, 青林書院。
- 厚生省保険局国民健康保険課監修(1983)『逐条詳解国民健康保険法』, 中央法規出版。
- (1989)『国民健康保険五十年史』, ぎょうせい。
- 小嶋和司(1987)『憲法概説』, 良書普及会。
- 阪本昌成(1999)『憲法理論 I 改訂第三版』, 成文堂。
- 佐藤 功(1984)『憲法下 新版』, 有斐閣ポケット註釈全書。
- 佐藤幸治(1995)『憲法〔第三版〕』, 青林書院。
- 長尾一紘(1997)『日本国憲法〔第3版〕』, 世界思想社。
- 畠山武道(1984)「国の財政に関する国会の権限」雄川一郎他編『現代行政法大系 10 財政』, 有斐閣。
- 樋口陽一他(1988)『注釈 日本国憲法 下巻』, 青林書院。
- 樋口陽一(1994)『講座 憲法学 5 権力の分立〔1〕』, 日本評論社。
- 堀 勝洋(1991)「社会保障法判例 保育料の徴収が憲法その他の法令に違反しないとされた事例(清水訴訟控訴審及び上告審判決)」『季刊社会保障研究』27巻1号。
- (1994)『社会保障法総論』, 東京大学出版会。
- (1999)「保険原理と扶助原理(下)」『社会保険旬報』2015号。
- 宮澤俊義・芦部信喜補訂(1978)『全訂日本国憲法第2版』, 日本評論社。
- 水野忠常(1985)「租税法律主義と地方税」『ジュリスト増刊 憲法の争点(新版)』。
- 山田二郎(1981)「行政判例研究 国民健康保険税条例の課税要件規定が憲法八四条に違反し無効であるとされた事例」『自治研究』57巻7号。
(ほり・かつひろ 上智大学教授)