

II 医療保険

33 国民健康保険条例と租税法律主義

旭川地裁平成一〇年四月二二日判決

(平成七年(行ウ)第一号・第二号、平成八年(行ウ)第五号)

国民健康保険料賦課処分取消等請求事件)

(判時一六四一号二九頁)

〈事実の概要〉

国民健康保険は、被保険者の疾病、負傷、出産または死亡に関して必要な保険給付を行うための制度であり(国民健康保険法二条)、社会保障および国民保健の向上に寄与することを目的としている(一条)。保険給付を行う主な主体は、東京都特別区を含む市町村である(三条)。市町村は、国民健康保険事業に要する経費に充てるために、保険料を徴収するか保険税を課するかをいずれかを選択しなければならぬ(七六条)。保険料の徴収に関する事項は、条例で定めることとされている(八一一条)。

旭川市は、保険料方式を選択し、旭川市国民健康保険条例(昭和三十四年旭川市条例五号。以下「本件条例」)を定めていた。本件条例によると、各被保険者が納付すべき保険料の金額は、次のような手順で算出する。まず、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、当該年度における「賦課総

額」を算定する(八条)。この「賦課総額」

は、旭川市全体で徴収すべき金額を示す。次に、所得金額・固定資産税額・被保険者数・世帯数を組み合わせた一定の算式によって、「賦課総額」を各被保険者に割り当てる。この割当ての結果、各被保険者が納付すべき金額は、所得割・資産割・被保険者均等割・世帯別平等割の合計額として定まる(九条)。本件条例の文面上、保険料率は定率や定額では定められておらず、毎年度の賦課総額からその都度逆算する規定振りとなっている(二二条)。

原告Xは、平成六年度ないし八年度について国民健康保険料の賦課処分(以下「本件処分」)を受けた。Xは、旭川市を被告とし、本件処分の取消しを求めて出訴。Xの主張は、本件条例が憲法八四四条に違反して無効であるというものであり、その理由として、保険料率が定率・定額で定められていない点、保険料決定の基礎となる「賦課総額」の内容が意味不明である点、被告が保険料の算出過程

において種々の裁量を加えている点をあげた。

〈判旨〉

請求認容。

(一)「いわゆる租税法律主義とは、行政権が法律に基づかずには租税を賦課徴収することはできない」とすることにより、行政権により恣意的な課税から国民を保護するための原則であって、憲法八四四条の……規定は、この原則を明らかにしたものと解される。

そして、地方自治に関する憲法九二条に照らせば、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は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(地方税)「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、地方税法三条一項……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。したがって、右地方税法条例主義の下においては、地方税の賦課徴収の直接の根拠となるのは条例であることになる。」

(二)「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その収入の約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いとしても、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。」

「租税法律(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定(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。

したがって、法八一一条が保険料について「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。」としたのは……、保険料についても賦課要件条例主義と賦課要件明確主義が妥当することを確認的に規定したものと解すべきであって、この趣旨に反する条例は違法でもありといわなければならない。」

(三)「結局、各見込額を推計して賦課総額を算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

例八条は、被告市に、賦課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八条の賦課総額規定は、やはり賦課要件条件主義に反すると言わざるを得ない。

さらに、本件条例八条の『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はおらず、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わべきである。」

〈解説〉

本判決は、旭川市国民健康保険条例八条が、憲法九二条・八四条、および国民健康保険法八一条に違反するとしたものである。

一 地方税条例主義
新たに租税を課し、または現行の租税を変更するには、法律または法律の定める条件によることを必要とする（憲法八四条）。これを、租税法律主義という。租税法律主義の内容として、課税要件および租税の賦課徴収の系統は、法律で明確に定めなければならない（最大判昭和六

〇・三・二七民集三九卷二号二四七頁「租税判例百選（第三版）」1事件（金子宏執筆）。

同様に、地方団体が課す地方税についても、課税要件は条例で明確に定めることを要するものと解すべきであろう。租税法律主義になぞらえて、この原則を地方税条例主義とよぶことができる（金子宏・租税法（第七版）九四頁、碓井光明・地方税の法理論と実際七三頁。この点

判例百選（第三版）4事件（田中治執筆）、憲法判例百選II（第三版）206事件（水野忠恒執筆）がある。同判決は、憲法八四条にいう「法律」に地方税についての条例を含むものと解釈したうえで、秋田市の健康保険税条例が憲法九二条および八四条に違反するものとした（原審である秋田地判昭和五四・四・二七行集三〇卷四号八九一頁については、碓井光明・判評二五五号（判時九五七号）一九頁。本判決の判旨（一）は、右の解釈を踏襲している。

二 保険料と地方税条例主義
判旨（二）は、保険料についても保険税と同様、「二種の地方税として」地方税条例主義の適用がある旨判示する。これが、この判決の最大のポイントである。それではなぜ、保険料にも条例主義が及ぶのか。判旨（二）のあげる理由は、①国民健康保険が強制加入制をとっていること、②保険料は保険税と同じく強制的に徴収されること、③国民健康保険の保険

料と給付の間に対価性が希薄であること、この三点である。この三つの条件が存在する以上、「保険料という形式を採っている以上、加入強制に始まって、必ずしも保険給付と対価関係に立たない保険料を強制的に徴収するものである以上、その本質は税と異ならない」と、本判決は論じている。

たしかに、①住民全員が必ず加入して保険料を納付しなければならず、かつ、②納付を怠る住民に対し督促や滞納処分が行われる制度の下では、保険料の定め方に関して地方議会による民主的統制を及ぼす必要性が高い。この点は判旨（二）の論ずるところである。これに加え、①②の条件を満たす制度における保険料は、住民の財産権に対する侵害の性質をもつから、自由主義的観点からも条例の根拠が必要である。学説上も、国民健康保険料に対して、条例主義の適用を肯定するものが多い（碓井光明・地方税条例一九六頁、北野弘久・納税者基本権論の展開二五三頁、木村弘之亮・租税法総則五一頁、後藤正幸「租税法律主義の及ぶ範囲について」税法学五四一―五二頁、山田洋・後掲一〇頁、工藤達朗・後掲二二頁。ただし、③保険料と給付との「対価性」の有無は、決め手になるとは思われない（碓井光明「憲法八四条にいう「租税」の概念の外延について」ジュリ七〇五号一―二六頁も「受益関係の有無は、「租税」の意義とは無関係である」とする。また同・要説自治体財政・財務法（改訂版）一一八頁。一般に社会保険における「拠出と給付の連関」の観念が道義概念としてあまり機能しないこと

について、太田匡彦「社会保険における保険性の在処をめぐって」社会保障法一三〇号八三頁。

三 本件へのあてはめ

本件条例では、賦課総額は、見込額に基づいて決定する。これでは、保険料の賦課要件を条例によって明確に定めたことにならない。判旨（三）自体は、本件条例八条が違憲・違法である旨を判示するのみであって、特定の方式を要求しているわけではない。だが、保険税について秋田市が定率定額方式に移行したように（新条例百選二〇二頁（吉村典久執筆）、新条例集覧二五八頁）、保険料についても定率定額で料率を定めることが、被保険者の予測可能性を保障するゆえんである。

なお、校正時の報道によると、控訴審の札幌高裁平成一年一月二二日判決は、本判決を破棄しXの請求を棄却した。

〈参考文献〉

- 本判決の評釈として
工藤達朗・平成一〇年度重判解（ジュリ一一五七号）二二頁
藤井俊夫・判例セントラ98（法教二二二号別冊付録）九頁
山田洋・判評四八三三号（判時一六六七号）一〇頁
林由美・ひろば五一卷九号七頁
西山直美・ジュリ二六三三―二六三頁
福田素生・季刊社会保険研究三四卷四号四二二頁
- （増井良啓 東京大学 助教授）