

税法入門

第34回 国民健康保険料率の設定方式と租税法律主義

税務特別委員会委員

吉本 修二 (56期)

事案の概要

旭川市の国民健康保険一般被保険者の世帯主である住民が、旭川市及び同市長に対し、平成6～8年度分の保険料の減免を求めたところ、同市長から「減免非該当処分」を受けたことから、「賦課処分」主体である旭川市に対し保険料賦課処分の取消し及び無効確認を、「減免非該当処分」主体である同市長に対しその取消し及び無効確認を、それぞれ求めた事案である。

争点は、①国保保険料について、憲法84条（租税法律主義）の適用はあるか、②保険料率の決定を市長告示に委任している市条例は租税法律主義に反するか、③市長が平成6～8年度保険料率を賦課期日後に告示したことは憲法84条に反するか、④恒常的生活困窮者の保険料を保険料減免の対象にしていない条例の規定は、憲法25条、14条に違反するか等、多岐にわたるが、本稿においては、主として①～③の争点についてのコメントにとどめ、その余の点は割愛する。

判決要旨

●最高裁大法院判決（平成18年3月1日上告棄却、国民健康保険料賦課処分取消等請求事件）

1. 市町村が行なう国民健康保険の保険料については、これに憲法84条の規定が直接に適用されることはないが、その趣旨が及ぶ。
2. 国民健康保険法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。旭川市国民健康保険条例が、国民健康保険の保険料率の算定の基礎となる賦課総額の算定基準を定めた上で、旭川市長に対し、保険料率を同基準に基づいて決定して告示の方式により公示することを委任したことは、国民健康保険法81条

に違反せず、憲法84条の趣旨に反しない。

3. 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条例によって賦課期日までに明らかにされているのであって、この算定基準に則って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恣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。従って、本件告示が憲法84条の趣旨に反するものとはいえない。

コメント

1 公租公課としての国保料（国保制度の概要）

国民健康保険は、市町村（東京都は市町村及び特別区）を保険者、その住民（サラリーマン等健康保険組合や公務員共済組合の被保険者等は除外される。国保法6条）を被保険者として運営される強制保険である。同保険は、国の負担金、調整交付金及び補助金、都道府県及び市町村の補助金・貸付金等並びに国民健康保険料（国保料）または国民健康保険税（国保税）収入を財源として、必要な保険給付を行なう制度である。

国保料の料率等は、政令で定める基準に従って条例で定めることとされ（国保法81条）、国保法施行令において、地方税法の国保税に関する規定に対応する相当詳細な賦課の基準（保険料率算定の基礎とされる「保険料の賦課総額」の算出の基準等）が定められている。旭川市の本件条例もこの政令基準に従って制定されたものであるが、「保険料の賦課総額」に基づく具体的な保険料率は市長が定める告示で、賦課期日後に明らかにされていたことから、租税法律（条例）主義またはその趣旨に反するかどうかが中心的な論点として争われた。

なお、国保料として徴収するか、国保税として徴収するかは、市町村の選択に委ねられている（国保法76条1項。旭川市は保険料方式を採用）。ただし、いず

れにせよ制度への加入は強制的であり、国保料の徴収に関して地方税法の規定が準用され、納付しない場合は滞納処分が行なわれることからみて、両者に形式的差異があるとはいえ実質的差異はほとんど無いといえる。国保料は形式的には租税ではないが「租税と同様に憲法84条の趣旨に従って処理すべき性質のものである」旨の内閣法制局の見解も示されていた（平成4年国会答弁）ところである。

2 大法院判決の意義

本判決は、市町村が行なう国保の保険料と憲法84条との関係について、最高裁として初めての判断を示したものである（本件第1審の平成10年旭川地裁判決は憲法違反で違法、控訴審の平成11年札幌高裁判決は控訴人である市等の主張と同様、国保保険料に憲法84条が直接適用されることはない、として、合憲との判決）。なお、条例による国民健康保険税率の定めに関して客観的一義的明確性を欠くので憲法84条の租税法律主義の原則に反し無効とする昭和54年秋田地裁判決、昭和57年仙台高裁秋田支部判決がある。

本判決の眼目は、次の点にあるといえよう。

- ① 「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」として、「租税」の意味を明確に定義し、国保保険料は保険給付の反対給付として徴収されるものであるから租税に当たらないことを明らかにした。なお、保険給付の反対給付として徴収されるものであっても、目的税として徴収される国保税は、形式が税である以上は、憲法84条の規定が適用されるとしている。
- ② 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条の趣旨が及ぶことを明らかにした。そして、「憲法84条の趣旨が及ぶ」ということの意味するところとして賦課要件が法律また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あり方については、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とした。

- ③ 本件国保料については、保険料の使途が国保事業に要する費用に限定されているから、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、性質等をも総合考慮して判断する必要があるとし、本件条例の規定（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、具体的な保険料率の決定と公示を市長に委任したこと）は、憲法84条の趣旨に反するということはできないとした。
- ④ 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条例によって賦課期日までに明らかにされていること、決定される保険料率については恣意的な判断が加わる余地がないことから、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く憲法84条の趣旨に反するものとはいえないとした。

3 租税法律主義の意義

- (1) 国民に対して義務を課しまたは権利を制限するには法律の根拠を要するというのが、法治国家の大原則である（法律による行政の原理）。憲法は、国民の基本的人権を永久不可侵の権利とした。国民の生命・身体・財産の保護はその最たるものであり、これらと密接に関係する公権力行使の代表といえるのが、課税権の行使と刑罰権の発動であろう。「苛政は虎よりも猛し」という（礼記）が、古来、苛政の代表

は「苛税」とされてきた。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まで要求し、上記法原則を厳格化した形で明文化したものであり、講学上租税法律主義を定めたものとされる。刑事処罰における罪刑法定主義（憲法31条）と対置される。

両者に共通するのは、公権力行使手續を法律に明示すること、公権力発動要件を法律で明確に定めること、つまり、議会を通ずる民主的コントロールに服せしめることであり、これによって、公権力の恣意的発動を抑制し、かつ、国民に予見可能性を附与し、その社会経済活動の自由を保障することに主眼がある。

- (2) 条例による課税自体は地方自治法に基づくものであり、租税法律主義に反するものではないことについて、異論はみられない。地方公共団体は、地方自治の本旨に基づき条例を制定することができる（憲法94条、地方自治法14条）。条例は、議会を通ずる民主的コントロール手法である。法律の根拠に基づくものである限り、公租公課や刑罰について、条例で定めることができる。また、そうでなければ地方税法に定める法定外目的税を課することもできない。

問題は、どの程度までなら市長に対する授權が許されるかという点にある。

- (3) 公的主体の活動に伴う種々の公課について、租税法律主義の精神をどの程度及ぼすべきかに関して、長期間にわたる議論の積み重ねがある。国鉄運賃、郵便料金、電話料金に関する議論を初めとして、国立大学の授業料や入学金、登記登録手数料、戸籍謄本や住民票の謄抄本手数料の設定まで、どの程度政省令等に委ねることが許されるか、等が論じられてきた。これらは、受益との対価性を軸として、漸次弾力的授權が認められてきたといえる。ただし、謄抄本手数料など受益の対価として徴収されるもの

であるとしても、他に代替性のないものが多く、その料金は独占的かつ強制的なものとみられることから、やはり民主的コントロール下に置くべしとする見解も残る。少なくとも授權の根拠となる法律において料金設定の基準を明確に示すことが望まれる。

- (4) 本件国保保険料については、強制保険とはいえ、保険集団における給付に対応する反対給付としての性格を有するものであることは明白であるから、租税そのものではなく憲法84条が直接適用されるものではないとしたことは妥当であろう。本件保険料率の決定手續をみると、具体的保険料率は給付総費用から特定財源を控除したうえでこれを保険料納付義務者に割り付ける計算過程であり、個別の費用及び収入の見込額や予定収納率の推計は専門的技術的であるから、市長に委ねざるを得ない構造となっていることも理解できるであろう。しかも、反対給付として徴収される保険料の対価性を厳密にしようとするればするほど、その決定時期は遅くなるという関係が読み取れる。ただし、形式面はともかく保険税と保険料との実質的差異はほとんど無いといえることからみて、料率決定の裁量権を市長に委ねることは許されないであろう。

結局、最高裁判決は、藤井裁判官の補足意見に端的に示されているように、市町村議会における国保特別会計の決算や予算の審議・統制をも考慮し、本件が保険料に関する問題であり料率について市長の恣意的判断が加えられる余地が無いといえる点に着目し、保険者自治の観点から総合判断して、憲法84条の趣旨に反することはなく違法性はないと結論づけたものとみるべきではなかろうか。

参考文献

- 判例時報1923号・11頁
- 判例タイムズ1205号・76頁