

地域保険における保険者自治と議会による 民主的統制のあり方について

－ 国民健康保険料と租税法律主義の関係から－

岩 井 勝 弘

序章

第1章 国保保険料又は国保税を巡る租税法律主義に係る判例・学説

第2章 国保保険料に対する民主的統制の枠組み

第3章 国保保険料率の算定過程と民主的統制のあり方

終章

序章

市町村が行う国民健康保険制度では、その事業に要する費用に充てるため、保険者である市町村が世帯主から保険料又は国民健康保険税を賦課徴収するものとされている。統治団体である市町村を保険者としているとはいえ、保険制度である以上、その費用は保険料をもって賄うのが原則であるが、保険税としての徴収による保険財政の健全化を期待する市町村の要望を背景に国保税が創設された¹。

国民健康保険の保険料（以下「国保保険料」という）又は国民健康保険税（以下「国保税」という）と租税法律主義との関係を巡っては、判例、

1 新田秀樹『国民健康保険の保険者』2009年、信山社、202頁。

学説が多様な理論を展開し、議論が行われてきた。この問題の本質は、社会保険制度である国民健康保険について、その国保保険料又は国税に議会の民主的統制を及ぼすべきか、及ぼすとして、どの程度及ぼすべきかという点にある。議会による民主的統制が及ぶということは、国保保険料の保険料率又は国税の税率の決定過程に議会の政治的判断が介入することを意味し、保険原理あるいは保険者自治の理念との間で対立が生じる可能性がある。その是非を考察するに当たり、本稿では国民健康保険の2つの側面に着眼し、議論を展開する。

第1に、国民健康保険の社会保険としての性質に由来する側面である。本来、集団的な自助の制度である保険制度においては、拠出に応じた給付（功績原理に基づく配分）を行うことが制度の基本理念となる²。しかし、社会保障制度の一つである社会保険の場合、個人の必要に応じた給付（必要原理に基づく配分）を行うとともに、所得や資産に応じた負担（応能負担）を求められる。学説は、こうした社会保険の性格について、前者を「保険原理」、後者を「扶助原理」又「扶養原理」と呼ぶ³。

第2に、国民健康保険の地域保険としての性質に由来する側面である。地域保険の保険者については、公法人等の選択肢がある中、国民健康保険では市町村による公営が原則となっている（他に国民健康保険組合が存在するが、本稿では特に断りのない限り、「国民健康保険」とは、市町村が運営する国民健康保険を指している）。そこでは、統治団体である市町村が保険者としての役割を担っている⁴。

したがって、国民健康保険制度には、2つの意味での二重性が存在することを指摘できる。第1に、社会保険制度には、「保険原理」と「扶助（扶

2 厳密には、保険事故発生の確率及びそれにより行われる保険給付の大きさが拠出の大きさに比例すると説明される（甲斐素直「租税法主義と社会保障関係課徴金」日本法学61巻1号、1995年、43-44頁）。

3 甲斐、前掲論文、43-44頁。

4 新田、前掲書、220頁。

養)原理」と呼ばれる二つの性格があり、国民健康保険制度にもこの2つの原理をそれぞれ体現する仕組みがみられる。第2に、市町村には、統治団体としての側面と保険を運営する保険者としての側面があり、市町村の議会は、統治団体である市町村の意思決定機関であるとともに、保険者の意思決定機関としての役割を担っている。

この2つの二重性は、表裏一体のものである。市町村は、保険者として保険者機能を発揮し、運営の効率化と安定化を図らなければならない。ここでは、保険原理に即した自律的な運営が要請され、保険者自治あるいは保険集団による民主的統制が運営の基本原則となる。一方、統治団体としての市町村は、地域住民のニーズを充足し、福祉の向上を図る必要がある。所得再分配政策を含む扶助原理に基づく制度運営が要請され、議会による民主的統制が運営の基本原則となる。

このような国民健康保険制度が内包する二重性は、それぞれ対立し、矛盾する可能性がある。国保保険料に対する民主的統制など制度のあり方を考察するに際しては、制度を構成する要素ごとに、上記の二重性との関係を明らかにし、制度運営の基本原則である保険者自治と議会による民主的統制の調和をとる必要がある。

こうした国民健康保険の2つの二重性を視座に置いて、国保保険料の改定に対する民主的統制が、保険者自治と議会による民主的統制のいずれによるべきか、租税法律（条例）主義が及ぶ範囲を考察するのが本稿の狙いである。

第1章 国保保険料又は国保税を巡る租税法律主義に係る判例・学説

はじめに、租税法律主義の意義と国保保険料又は国保税への適用の範囲を明らかにするため、判例理論及び学説を分析する。

1 租税法律主義

租税法律主義は、近代法治主義の、租税の賦課・徴収面での現れであり、歴史的には、封建領主や専制君主の戦費調達や個人的欲望のための恣意的な課税に対する市民階級の抵抗から憲法原理に発展したものとされる。その現代社会における機能は、法的安定性・予測可能性を与えることにあるとされる⁵。

租税法律主義の内容のうち、社会保険料等への適用に当たって争点となるのは、課税要件法定（条例）主義と課税要件明確主義である。

課税要件法定（条例）主義とは、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（規則等）への委任を具体的・個別的委任に限定し、一般的・白紙的委任を禁じるものである。一方、課税要件明確主義は、法律（条例）またはその委任に基づく政省令等（規則等）における課税要件及び租税の賦課・徴収の手続に関する定めがなるべく一義的で明確なものでなければならないというものであり、その含意するところは、課税庁の自由裁量を排除することにあるとされる⁶。

2 憲法84条の「租税」該当性の判断基準

まずは、国保保険料が憲法84条の「租税」に該当するか、すなわち国保保険料に憲法84条の適用があるかについての判断基準に関する判例理論及び学説を検討する。筆者は、国保保険料と国保税では実体法上の差がなく、国保税についても国保保険料と同列に同条の「租税」該当性を議論する意義はあると考えるが、そうした議論は結局、国保税方式を廃し、国

5 金子宏『租税法 第15版』弘文堂、2010年、69-70頁。

6 同上、70-74頁。水野忠恒「租税法律主義と課税条例の明確性」租税判例百選第4版（別冊ジュリスト178号）、427頁。

保保険料に一本化すべきという立法政策論に帰結すると考えるので、ここでは国保保険料についてのみ検討を行う。

一般に租税の3要素として、①強制性（権力的課徴金性）、②非対価性（非反対給付性）、③国家資金調達性（収入目的性）が挙げられる。国保保険料の「租税」該当性について判断を示した旭川市国民健康保険条例事件の各判決は、このうち①強制性及び②非対価性に係る判断基準を示しており、その基準を巡って学説の展開が見られる。

（1）強制性

第1の要素である強制性の意味するところは、強制加入制度と、行政庁による権力的な徴収である。

判例についてみると、旭川市国民健康保険条例事件の第1審（旭川地判平10・4・21判時1641号29頁）は、「強制加入制であること」及び「強制的に徴収されるものであること」を理由に、後述の非対価性に係る判断と合わせて、「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る」としている。これに対し、同事件の控訴審（札幌高判平11・12・21判時1723号37頁）及び上告審（最大判平18・3・1判時1923号11頁）は、いずれも、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・性質に由来するものという、従来最高裁判例（最判昭33・2・12民集12巻2号190頁）の文言を述べるにとどめ、強制性を根拠に「租税」該当性を認定することはしていない。

学説では、受益の有無に関係なく強制加入・徴収であれば、租税に該当するとの有力説がある⁷。また、社会保険各制度における保険原理と扶養原理の優越劣後の関係から、その租税該当性を判断する枠組みを提唱され

7 確井光明「憲法84条にいう「租税」の概念の外延について」ジュリスト705号、1979年、126頁。増井良啓「国民健康保険条例と租税法律主義」社会保障法判例百選第3版（別冊ジュリスト153号）、69頁。福田素生「社会保障法判例」季刊社会保障研究34巻4号、425-426頁。

た甲斐素直教授は、強制加入制は扶養原理に基づくものであり、租税的性格を示すものとされる⁸。

私見は、強制性は、租税該当性の第一の条件ではあるが、強制性の認定のみをもって憲法84条の「租税」に該当するとの結論は導けないというものである。強制性を「租税」該当性の根拠とする論は、滞納処分等の行政庁による一方的・権力的な徴収に対しては、民主的統制が必要との考えに基づくものと思われるが、それは、財政議会主義あるいは法治主義の要請の根拠とはなり得ても、課税要件の法定等民主的統制を加重する租税法主義の適用には必ずしも帰結しないと考える。なぜならば、強制加入・強制徴収であることと行政庁の恣意的な課税が起りうることとの間には因果関係は存在しないからである。租税法が説くように、租税法主義の意義が行政庁の恣意的な課税を防ぎ、法的安定性・予見可能性を与えることにあるとすれば、強制加入・強制徴収であるからといって租税法主義が適用されなければならない理由はない。旭川市国民健康保険条例事件の控訴審及び上告審の判決が述べる「強制徴収は社会保険としての国民健康保険の目的・性質に由来するもの」の趣旨は、政策目的から強制加入・強制徴収としている制度が憲法84条の「租税」以外にも存在することを認めているものと解される。

8 甲斐、前掲論文、47頁。国民健康保険における強制加入制の趣旨は逆選択の防止にあり、保険原理に基礎をおくものと理解する最高裁判例の立場について、甲斐教授は、商法上の保険として実施される場合を想定して、逆選択の防止とは、リスクの低い段階でしか保険加入を選択することを許さない、という要請を意味するのに対し、強制加入制は、リスクの高い者等を含めて強制的に加入させることを意味し、逆選択の防止とは対極的な扶養原理に基づく制度であり租税的性格を有するとされる。しかし、強制加入制の意義は、リスクの低い者を保険加入させることにより逆選択を防止することと、いわゆるクリームスキミング（リスクの低い者を選択して保険加入させる行動）を防止することの双方にあるととらえるべきである。情報非対称下において保険関係を成立させる機能と社会正義を実現する機能の双方を有しているものであり、扶助原理の価値観にのみ基づく制度とはいえない。

(2) 非対価性

第2の要素である非対価性について、旭川市国民健康保険条例事件第1審は、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にすぎないことから、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として、前述の強制性に係る判断と合わせて、租税と同一視できるとしている。これに対し、同控訴審は、公的資金の投入は、保険料の対価性による欠損を補充するにすぎず、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判示した。また、同上告審は、公的資金の投入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として、租税と異なり、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としている。

これに対して、非対価性を巡る学説は多彩な展開を見せた。甲斐教授は前述の枠組みを用いて、国民健康保険における応能割額、公費負担、保険料減免等の存在を指摘し、扶養原理が圧倒的に優越しているとして、国保保険料は租税にあたとされる⁹。このほか、一般の保険制度に妥当する「給付反対給付平等の原則」、「保険技術衡平の原則」が国保保険料にはあてはまらないことを根拠に対価性を否定する見解がある¹⁰。

これに対し、対価性を肯定する立場からは、保険料と保険給付には「緩やかな交換」（「相互性」）が成立すると指摘する説¹¹、保険料滞納の場合に対価性に着目した措置（被保険者証返還等）があることを指摘する説¹²、

9 甲斐、同上、44頁。

10 西山由美「国民健康保険料と租税法律主義・旭川市国民健康保険条例事件」ジュリスト1163号、164頁。有力説は、公費負担を含めれば、収支相当の原則が成立するとして、社会保険の保険性を肯定する（太田匡彦「権利・決定・対価（3）」法協116巻5号、1999年、794頁）。

11 太田、同上、805頁。

12 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』弘文堂、2001年、128頁。

応益割と保険料賦課額の上限の存在が対価性の根拠となるとする説¹³などがある。

また、前述のとおり受益関係は租税の意義とは無関係との見解もあり¹⁴、ドイツ法学においても、社会保険を抽象的に論じる場合は、対価性は重視されないとの指摘がある¹⁵。

国民健康保険の保険料拠出と給付の間には、商業上の保険にみられる給付反対給付均等の原則、保険技術衡平の原則のような厳格な意味での対価性は成立せず、扶助原理的要素が認められる。しかし、典型的な扶助原理に基づく制度である生活保護制度や社会福祉制度とは明らかに異なる点もある。前述のとおり、国民健康保険を含む社会保険には、「相互性」「緩やかな交換」の要素があると指摘される。それは、社会保険が保険集団による「集団的な自助」、利己主義をベースとした「互助」¹⁶の理念に基づく制度であることに由来するものである。その論理的な帰結として、保険料拠出があるから受給権が成立するという原則が導かれる。最高裁判例が述べる「保険料拠出と給付のけん連性¹⁷」もこのような意味で捉えるべきであろう。

こうした保険料拠出と給付のけん連性が認められる集団的な自助の制度においては、保険原理に基づく費用負担が原則となる。つまり、被保険者

13 倉田聡「旭川市国民健康保険条例事件最高裁大法廷判決」判例時報1944号（判例評論574号）、183頁。

14 確井、前掲論文、126頁。増井、前掲論文、69頁。

15 太田匡彦「社会保険における保険性の在処をめぐって—ドイツを手掛かりとした基礎的考察—」社会保障法13号、1998年、84頁。

16 堤修三『社会保障の構造転換 国家社会保障から自律社会保障へ』社会保障研究所、2004年、13-14、28頁。

17 菊池馨美教授は、最高裁が、量的な問題ではなく、保険料拠出と保険給付を受ける地位とが個人ベースで対応している構造を「けん連性」という概念で捉えていると解される（菊池馨美「社会保障法判例」季刊社会保障研究42巻3号、2006年、309頁）。

は、保険数理に支配される自律的な給付と負担の関係を前提条件に保険料を負担するのであり、応能型保険料のような利他主義をベースとした、扶助原理に基づく費用負担を求めるには、費用負担の意義内容を明らかにした上で、別途民主的手続を経て被保険者の合意を形成することが必要である。最高裁判例は、こうした社会保険の基本的性格を考慮し、対価性の存在を認定して、租税法律主義の直接適用を否定していると解することができる。

(3) 国保保険料に対する憲法84条の適用を巡る学説

国保保険料に対する憲法84条の適用を巡る学説については、おおむね憲法学及び租税法は、直接適用を是とする傾向にあり¹⁸、社会保障法学においては、厳格適用を否定する見解が有力であるとされる¹⁹。

直接適用説と称されるものは、主として国民健康保険が強制加入制をとっていること、国保保険料が強制的に徴収されることを根拠として、国保保険料が憲法84条の「租税」に該当し、同条の適用があるとするものであり、憲法学及び租税法の通説の立場に立つものである²⁰。この他に、甲斐教授は、国保保険料において、扶養原理が保険原理に圧倒的に優越しているとして、租税法律主義の適用を肯定されている²¹。

18 租税法においては、金子宏教授が、租税を「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、8頁）と定義されるのに対し、従来の憲法学は、憲法84条にいう「租税」の意義を本来の範囲より拡大して解釈する傾向にあるとされる（碓井、前掲論文、122-125頁）。

19 斎藤一久「国民健康保険と租税法律主義」憲法判例百選Ⅱ〔第5版〕（別冊ジュリスト187号）、451頁。

20 碓井、前掲論文、126頁。増井、前掲論文、69頁。福田、前掲論文、425-426頁。

21 甲斐、前掲論文、48-51頁。

これに対し、厳格適用を否定する見解としては、実際の保険給付をベースに財源調達を行うという社会保険財政の特殊性を根拠とするものがある²²。また、社会保険の保険料は、用途が限定され、賦課徴収額にも限度があることから、租税のように無制限かつ恣意的に徴収が行われることはなく、法的安定性・予見可能性を害することがないことを理由とするものがある²³。

こうした学説の議論の分かれ目は、国民健康保険の強制性と対価性のいずれを重視するかであるとされる²⁴。このように見解が対立する論点について統一的な判断基準を与えるためには、憲法84条の租税法律主義の意義に立ち返る必要がある。租税法律主義の意義は、前述のとおり、課税庁の恣意的な課税を排し、法的安定性と予見可能性を付与することにある。したがって、課税庁の恣意的な課税が起り得ないところでは、課税要件の法定等を内容とする租税法律主義適用の必然性はない。租税法律主義の目的は、反対給付の水準と関係のない負担を費用負担者が意思決定に関与することによりコントロールすることであり、租税法律主義遵守の必要性は、そうした負担を課される可能性の有無にかかると²⁵。

恣意的な課税の防止という租税法律主義の意義目的からすると、強制性は、憲法84条の「租税」に該当することの第1の要件であるが、その認定のみをもって同条の「租税」に該当すると認めることはできない。対価性については、行政庁の恣意的な裁量の余地のない保険原理に基づく費用負担関係が認められるかにより判断すべきである。

旭川国民健康保険条例事件上告審は、国保保険料における対価性を認定して、憲法84条の直接適用を否定しつつ、その強制性を理由に憲法84条

22 倉田聡「社会保険財政の法理論－医療保険法を素材にした一考察－」北海学園大学法学研究35巻1号、25-28頁。

23 堀勝洋「社会保障判例」季刊社会保障研究36巻3号、470-471頁。

24 斎藤一久、前掲評釈、451頁。

25 甲斐、前掲論文、54頁。

の趣旨が及ぶとした。そして、「憲法84条の趣旨が及ぶべきであるが、…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」としている。これは、強制性だけではなく、国民健康保険料における対価性の現れ、つまり、保険原理と扶助原理が制度にどのように体现されているかを見て、恣意的な保険料賦課が行われる可能性を判断する必要があることを指摘するものと解される。

したがって、国保保険料について、その対価性を全く無視し、あるいは、制度全体をとらえて扶養原理が保険原理に圧倒的に優越しているとして、租税と同一視する議論は妥当ではない。国保保険料率の算定過程を分析し、その要素ごとに扶助原理に基づく政策的判断が介在し、給付水準と関係のない負担を課される余地があるかを判断し、議会による民主的統制が及ぶ範囲を考察する必要がある。

3 租税法律主義適合性についての判断基準

次に国保税または国保保険料が租税法律主義又はその趣旨に適合するか否か（以下「租税法律主義適合性」という）の判断基準について判例理論を検討する。秋田市国民健康保険税事件第1審（秋田地判昭54・4・27判時926号20頁）は、租税法律主義適合性の判断基準として、①課税権者の恣意的な裁量を容れる余地があるか、②税額を予測できるか（予見可能性・法的安定性）、③不服申立て・訴えの提起についての判断が可能かの3点を挙げている。そして、本件条例については、課税総額について「見込額」に基づいて「百分の六十五に相当する額以下」と規定することとどまっていることから、課税庁の裁量を許容し、課税額が確定しないとして、上記の基準に照らして租税法律主義に反すると判示している。同控訴審（仙台高秋田支判昭57・7・23判時1052号3頁）は、本件条例には、課税要件の一つである課税総額の決定についての基準及び確定手続、公表に係

る規定が存在しないから、自由な裁量により内部的に決定することを委任したものであり、とくに課税要件条例主義の見地から多大な疑問があり、課税総額は上限が規定されているだけで、その範囲内での確定は課税庁に委ねられていることから、課税要件明確主義にも違反するとしている。

これに対し、旭川市国民健康保険条例事件は、国保保険料に関する事件であり、保険料率を告示している点で秋田市国民健康保険税事件と異なる。旭川市国民健康保険条例事件の第1審は、国保保険料の租税法律主義適合性について、秋田市国民健康保険条例事件の控訴審の判断基準を基本的に踏襲している。旭川市国民健康保険条例事件の控訴審は、①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ているか、②条例において保険料率の決定を下位法規に委任しているか、③その内容を下位法規で明確にしているかという基準を立てて、本件条例が課税要件法定（条例）主義・課税要件明確主義の各要請を実質的に充たしており、租税法律主義の趣旨に反しないとしている。同上告審は、社会保険としての国民健康保険の目的・特質（保険料の用途が国保事業に要する費用に限定されている）を勘案した上で、①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ていること、②技術的専門的事項を市長に委任していること、③国保特会の予算・決算審議段階での議会による民主的統制があることを根拠に憲法84条の趣旨に反しないとしている。

これらの判例が示す租税法律主義適合性に係る判断基準は、秋田市国民健康保険税事件第1審が示した、3つの基準のグループに分類できる。

このうち、予見可能性・法的安定性については、前述のとおり租税と異なり用途が限定され、賦課徴収額にも限度があること、急激な保険料（税）水準の変動は考えられないことから予見可能性・法的安定性を害することはないとの意見がある。

事後の不服申立て・訴えの提起についての判断の可能性については、保険料率を定める方式でも賦課総額や料率の適否を判断するのは同様に難しいとの批判がある上、旭川市国民健康保険条例事件では保険料率が告示さ

れているが、第1審は、告示の法規性を否定して、「行政権の裁量による恣意的な賦課を制限する」という租税法律主義の要請をみたすものではないとしており、上告審ではそもそも論点となっていない。

秋田市国民健康保険税事件の控訴審、旭川国民健康保険条例事件の各判決は、主として当該条例における保険料率算定基準の明確性や委任規定の有無を判断材料としており、その判断は課税庁・行政庁の恣意的な裁量を入れる余地があるか否かに関わるものといえる。民主的意思決定過程を経ている法律・条例に保険料率算定の基準・方法が明確に定められており、課税権者又は賦課権者に委任されている事項が技術的専門的事項に限られているかを基準に租税法律主義適合性を判断している。すなわち、費用負担者である国民または住民の代表である国会又は議会の議決した事項を離れて、行政庁が保険料率等を実質的に決定する可能性の有無が判断基準となっている²⁶。

第2章 国保保険料に対する民主的統制の枠組み

ここまで国保保険料又は国保税についての憲法84条の適用、租税法律主義適合性に関する判例理論と学説を検討したところ、国保保険料又は国保税に対する議会の民主的統制の根拠は、費用負担者が決定に関わることにより恣意的な課税・保険料賦課を防止することであり、議会による民主的統制の要否は、恣意的な課税・賦課の可能性、つまり給付水準と関係のない負担を負わされる可能性により判断すべきとの結論を得た。

ここで、「保険料負担者」あるいは「保険税負担者」とせず、「費用負担

26 倉田教授は、限定された使途(給付)に対応する負担を正当化するものは、負担する者の意思決定への関与=保険集団内での民主的意思決定であるとする(倉田聡「社会保険財政の法理論-医療保険法を素材にした一考察-」北海学園大学法学研究35巻1号、31-32頁)。

者」としたのは、国民健康保険の費用負担者には、保険料（税）の負担者すなわち国民健康保険の被保険者以外の費用負担者が存在するからである。当該市町村において、保険集団の構成員（被保険者）とそれ以外の住民がそれぞれ異なる根拠から費用を負担しており、費用負担に対する民主的統制という観点からは、これを区別して考えなければならない²⁷。学説においても、近年、「保険集団の民主的統制」と「議会の民主的統制」を区別する見解が示されている²⁸。

この点と関連して強制加入の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保険集団（農業共済組合）の自治・組合員の民主的統制に委ね、議会の民主的統制を及ぼさないことを憲法84条に反しなかった最高裁判例（最判平18・3・28民集219号981頁）が注目される。学説においても、社会保険料への租税法律主義の適用について、反対給付性だけではなく、被保険者等による民主的決定手続の有無、保険者自治の程度に応じて、その必要性を判断すべきとする有力説がある²⁹。

こうした学説や判例における保険者自治を尊重する立場を徹底すると、保険集団による集団的な自助に関わる費用負担の問題は、議会による民主的統制（賦課要件の法定等）ではなく、保険集団による民主的統制、保険者自治に委ねることが許されることとなる。これに対し、保険集団外の住

27 国民健康保険には、国庫負担及び都道府県負担があり、広くは納税者全体が費用負担者に該当するが、これらの負担は法律に定めるところに従い行われており、その財源は租税であるから、議会の民主的統制が及ぶべきかという観点から検討する必要はない。

28 倉田、前掲判例評釈、184頁。太田「社会保険における保険性の在処をめぐって－ドイツを手掛かりとした基礎的考察－」社会保障法13号、83頁。堀前掲評釈471頁。遠藤美奈「国民健康保険料と憲法84条」ジュリスト1332号。

29 江口隆裕『社会保障の基本原則を考える』1996年、有斐閣、199頁。同「社会保障における給付と負担の関連性－社会保障法学からの分析－」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障財源の制度分析』2009年、東京大学出版会、123頁。

民による費用負担が発生する場合は、保険者自治に委ねることはできず、議会による民主的統制が要請されることとなるであろう。

しかし、費用負担が保険集団内で完結する、すなわち保険集団外の住民の費用負担が発生しない場合であって、保険集団による民主的統制が機能しているときには、すべて保険者自治に委ねることが認められ、議会の民主的統制を及ぼす必要はないのであろうか。保険集団による集団的な自助といっても、国民健康保険の場合、応能割額等、前述の扶助原理の価値観に基づく措置が講じられる。これらの仕組みは、国家の強制により所得再分配を行うものであって、自らの給付水準とは関係のない負担を課される仕組みであり、租税法律主義の趣旨から、議会による民主的統制の下に置く必要性が高い。なお、前述の農業共済には、こうした扶助原理に基づく仕組みは認められない³⁰。

より本質的な問題として、所得再分配のような財産権に対する侵害性の強い政策決定を保険集団という中間団体の民主的決定に委ねることの是非を指摘できる。近代立憲主義は、中間団体をいったん排除することにより、個人の自由を保障してきた沿革がある³¹。中間団体が強制的な所得再分配制度を通じて、財産権の侵害性の強い政策決定を行うという構図は、近代立憲主義との間に深刻な矛盾・対立を生じさせるのではないか。

したがって、扶助原理に基づく費用負担に対する民主的統制の受け皿は議会をおいてほかにはないと言える。保険者自治に委ねられるのは、行政

30 最高裁判例（最判平18・3・28民集219号981頁）は、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保険集団（農業共済組合）の自治・組合員の民主的統制に委ねることを認めるが、農作物共済には、国民健康保険における応能割額や保険料減免等の扶助原理に基づく仕組みはない。保険原理に基づく費用負担であることから、「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」ことが「賦課に関する規律として合理性を有する」と判断していると解することができる。

31 樋口陽一『國法学 人權原論〔補訂〕』2007年、有斐閣、8-14頁。高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』1994年、法政大学出版局、32-36頁。

庁の恣意的な裁量、政策的判断が入る余地のない、保険原理に基づく費用負担に限定される。むしろ、そうした費用負担については、議会等の政治的介入により保険原理が歪められることを避ける必要があり、保険者自治に委ねるべきである。

なお、保険集団による民主的統制については、市町村が運営する国民健康保険の場合、国民健康保険の運営に関する重要事項を審議する機関として置かれている国民健康保険運営協議会（国民健康保険法11条）を活用することが考えられる。しかし、その委員は住民の選挙によって選ばれるわけではなく、委員構成もいわゆる支払側と診療側との利害調整的な色彩が強い³²。また、その性格は、市長村長の諮問機関とされており、その意見は法的に市長村長を拘束するものではなく、諮問そのものが条例の制定改廃の要件でもないから、条例の効力に影響を与えない³³。国民健康保険運営協議会によって保険集団の民主的統制を行うことは、その代表性においても実効性においても問題がある³⁴。市町村が運営する国民健康保険においても、健康保険組合や国民健康保険組合における組合会のような民主的的意思決定機関を検討する必要がある。

このように見ると、国保保険料に対する民主的統制のあり方については、保険料率を決定する要素ごとに、以下の2つの基準を適用して判断する必要がある。第1に、費用負担が保険集団で完結するか否か。保険集団外の住民の費用負担が発生する場合には、当該費用負担の決定に議会の民

32 国民健康保険運営協議会は、被保険者を代表する委員、保険医又は保険薬剤師を代表する委員及び公益を代表する委員各同数を持って組織するとされている（国民健康保険法3条1項）。

33 厚生省保険局国民健康保険課監修『国保担当者ハンドブック 改訂7版』1999年、社会保険出版社、40頁。

34 被保険者の集団自治に基づく民主的統制に関して、全国健康保険協会の運営協議会・評議会の代表としての正当性や租税法律主義との関係の問題を指摘するものとして、加藤智章「平成18年改正法に基づく保険者の変容」ジュリスト1327号、39頁。

主的統制を及ぼすことが要請される。第2に、いわゆる保険原理に基づく仕組みか、扶助原理に基づく仕組みか。後者については、議会の民主的統制を及ぼす必要がある。

図式的に見ると下図のⅠの部分については、保険集団の民主的統制、保険者自治に委ねられるが、その他のⅡ、Ⅲ、Ⅳの部分については、議会による民主的統制を及ぼす必要がある。実際、保険料率は、下図のいずれかの部分に該当する要素が組み合わされた算定方式により求められるので、要素ごとに民主的決定のあり方を判断する必要がある。

| | 保険集団内で完結 | 保険集団外の費用負担 |
|-------------|----------|------------|
| 保険原理に基づく仕組み | Ⅰ | Ⅲ |
| 扶助原理に基づく仕組み | Ⅱ | Ⅳ |

したがって、国保保険料に対する民主的統制が、議会による民主的統制によるべきか、保険集団による民主的統制（保険者自治）によるべきかについては、保険料・税という形式の違い、強制性・対価性といった制度の性格、あるいは保険原理・扶助原理の各性質の優劣という点に着目して、制度を一体のものにとらえて判断するだけでは不十分である。国保保険料率の算定方式を分析して保険料率を決定する要素を析出し、その要素ごとに費用負担者の属性や費用負担の理念的根拠を考慮して、民主的統制のあり方を考える必要がある。

第3章 国保保険料率の算定過程と民主的統制のあり方

1 国保保険料率算定方式の分析

国保保険料率の算定過程について、保険料率を決定する要素を析出すると以下のとおりである。

まず、賦課総額（見込額）の決定については、費用と収入の差引額を算定し、これを予定収納率によって割り戻すことが基本となる。その際、保険料減免や法定外の保険料減額があり、市独自の決定により一般会計からの繰入れが行われることに注意を要する。

①費用と収入の差引額の算定（②を除く）

保険給付費等の費用見込額と国庫負担金、調整交付金、法定の保険料減額分についての一般会計繰入金等の収入見込額を算出し、その差引き額を算出する（最終的に保険料減額等を、算出した賦課額に付加し、賦課総額とする。②の場合も同じ）。

秋田市国民健康保険税事件第1審は、見込額を基礎として課税総額を計算することとしていること等をとらえて、税率の決定を課税庁の裁量に委ねるものとし、課税要件条例主義に反するとしている。しかし、国保事業に要する費用を当該年度の収入により賄う国民健康保険の場合、①の各見込額は、賦課決定の時点では推計に基づき算定せざるを得ない。その推計値と確定値（実績値）は、ほぼ確実に乖離するが、繰越等の国民健康保険事業特別会計の会計処理を通じて、最終的には被保険者の負担は実績値に収斂する。したがって、①の見込額の推計は、保険原理に即した技術的事項に属する。見込額を基礎とするからといって、課税庁の恣意的な裁量を認定することは誤りである。

②市独自の保険料減額等（市独自の一般会計からの繰入れ）

国民健康保険の場合、法令に定める保険料減額（国民健康保険法81条、同法施行令29条の7第5項）については一般会計からの繰入れが義務づけられている（同法72条の3第1項）。これに対し、市独自の保険料減額措置等については、市独自の決定により一般会計からの繰入れが行われている。こうした市独自の保険料減額や一般会計からの繰入れは、政策判断によるものであり、保険集団外、すなわち国民健康保険被保険者以外の者を含む住民間の所得再分配を伴う扶助原理の価値観に基づく措置である。

③ 予定収納率の割戻し等

①の差引額に対し、滞納繰越分の保険料収入見込額の控除、予定収納率による割戻しが行われ、賦課総額が求められる。この算出過程でも推計値が用いられるが、①の費用・収入の見込額の算出同様、保険原理に即した技術的な事項に当たるといえる。

次に、賦課総額に、選択した賦課方式を割り当て、保険料率を決定する過程についてである。

④ 賦課方式の決定

賦課方式（四方式、三方式又は二方式）を選択し、所得割、資産割、被保険者均等割又は世帯別平等割の賦課総額に占める割合を定め、それぞれ割り当てられた額を総所得金額、固定資産税総額、被保険者数又は世帯数で除することにより保険料率を確定する。賦課方式の選択と所得割額等の割合の設定により、応能割額（所得割額又は資産割額）と応益割額（被保険者均等割額又は世帯別平等割額）の割合が決定するが、応能割による賦課は保険集団内での所得再分配機能を有し、扶助原理の価値観に基づく仕組みである。

⑤ 国民健康保険事業特別会計の赤字に対する対応

国民健康保険事業特別会計は単年度会計主義をとっており、赤字が発生する場合には、当該会計年度において何らかの形で収入を確保する必要がある。保険制度である以上、本来は保険料率の改定により対応すべきであるが、通常は、a)基金からの繰入れ、b)繰上充用、c)一般会計からの繰入れが行われる。c)は、②と同様に国民健康保険被保険者以外の者を含む住民間の所得再分配を伴う措置に該当する。

2 民主的統制の態様

上記の国保保険料率の算定過程の要素を、第2章で示した基準に即して分類し、あるべき民主的統制の態様を対応させると以下の表のとおりと

なる。

| | 費用負担者 | 費用負担の 理念的根拠 | 民主的統制の態様 |
|--|--------|--------------------------------|--|
| ①費用と収入の差引額の算定 ③予定収納率の割戻等 ⑤－ a) 基金繰入 b) 繰上充用 | 国保被保険者 | 保険原理 | 保険者自治 |
| ②市独自の保険料減額等（一般会計からの繰入れを含む） ⑤－ c) 赤字繰入れ | 住民 | 扶助原理 | 議会による統制 ・保険料減額の要件等 →条例 ・一般会計繰入れ →予算・決算議決 |
| ④賦課方式の選択等 | 国保被保険者 | 保険原理 (応益割) 扶助原理 (応能割) | 議会による統制 →条例 |

賦課方式の選択、各応益割額・応能割額の割合の決定と市独自の保険料減額等は、扶助原理に関わる事項である。政策的判断が介在するという意味で、行政庁による恣意的な賦課の可能性があると言える。したがって、租税法律主義の趣旨から議会による民主的統制が必要となる。具体的には、賦課方式や各応益割額・応能割額の割合、市独自の保険料減額の要件・内容は、制度の基本的枠組みに関わる事項であることから、条例に明記する必要がある。保険料の減免についても、災害等のリスクに対応する特例措置としての要件を条例に明記すべきである（技術的細目は規則への委任が可能）。また、これらの措置に伴う一般会計からの繰入れについては、予算・決算の議会審議を通じて議会による民主的統制が行われる必要がある。

これに対して、①費用と収入の差引額の算定や③予定収納率の割戻し等は基本的に国民健康保険の保険集団内で完結する費用負担に係るものであり、かつ、所得再分配を伴うような扶助原理に基づく仕組みでもない³⁵。

秋田国民健康保険税事件第1審では、見込額を基礎と計算すること等が問題となったが、前述のとおり、保険原理に即した技術的事項であり、行政庁による恣意的な裁量の余地はないと言える。したがって、保険者自治に委ねられる部分であり、むしろ、保険制度の運営規律の観点から、議会による政治的介入は排除すべき事項である。なお、上記表の①、③等を含め、保険者自治に属する事項についても国民健康保険事業特別会計の予算決算審議等により議会の審議が及ぶが、これは、財政議会主義の要請によるものと説明できる。

終章

ここまで国保保険料に対する憲法84条の適用や租税法律主義適合性に関する判例及び学説を分析し、国保保険料に対する議会の民主的統制の理論的根拠とその及ぶべき範囲について検討してきた。本稿の結論は、租税法律主義の意義は、納税者が意思決定に関与することにより課税庁の恣意的な課税を防止することであり、租税法律主義の適用、すなわち、議会による民主的統制の必要性は、行政庁の恣意的な裁量により費用負担が決定

35 実際、市町村によっては、議会で保険料引上げに反対されることを予想し、事務当局が首長の意向を先取りして、必要保険料額より低い保険料額を首長に提案することもあり、一般会計繰入れが構造化していると指摘される（堤、前掲書、153-154頁）。この問題は、憲法84条違反というよりは、行政機関が法令または条例の趣旨に反する運用を行っていることに関わるものである。他方、こうした措置は、扶助原理に基づく一般会計繰入れがあって初めて成り立つものであり、一般会計繰入れについては予算決算の審議を通じて議会による民主的統制が及んでいる。しかし、保険制度の趣旨を逸脱し、持続的な制度のあり方としては深刻な問題を孕むものである。介護保険にみられるような制度的対応とともに、低所得者に対する医療保障のあり方や実効ある収納対策について検討する必要がある。

される余地があるか、社会保険に関しては、給付水準と関係のない費用負担を課される可能性があるか否かにより判断すべきというものである。

その判断基準としては、国民健康保険の「地域保険」としての性格と「社会保険」としての性格に由来する2つの二重性（保険者であり統治団体である市町村の位置づけ、費用負担に関する保険原理及び扶助原理）に対応して、費用負担が保険集団内で完結するか否か、費用負担が保険原理又は扶助原理のいずれに基づくかの2つの基準を採用すべきとした。そして、国保保険料率算定過程の要素ごとに、この基準に従い、民主的統制の態様を決定する必要があるとした。

国保保険料率の算定方式に、この基準を当てはめると、賦課方式の選択や各応益割額・応能割額の割合の決定及び市独自の保険料減額等については、扶助原理に関わる事項であり、特に保険料減額等の場合は一般会計からの繰入れにより保険集団外の住民の負担が発生することから、議会による民主的統制の下に置くべきとの結論になる。一方、費用と収入の見込額の算定や予定収納率の割戻等の要素については、保険集団内で完結し、かつ、保険原理に即した技術的事項であるから、保険者自治に委ねるべきという結論である。

本稿の結論から導き出される国保保険料に対する議会の民主的統制の態様は、保険料方式を採用する市町村の現行の取扱いと大きく異なるものではない。その意味では、制度改革に係る具体的な提案を行うものではなく、長年にわたる国保保険料と租税法律主義の関係に関する論争に、一つの解を提示するものである。むしろ本稿が提案する租税法律主義に係る判断枠組みは、従来の国保保険料に係る論点を離れたところで、制度改革の指針としての意義を有すると考える。

今後の高齢者医療制度改革、医療保険制度の再編に当たっての制度設計にあたり、医療保険制度における費用負担と租税法律主義の関係、さらには、保険者自治と議会による民主的統制の調整をいかにとるかは避けて通れない論点である。以下、今後の国民健康保険を含む地域保険制度の改革

論議において本稿の判断枠組みがいかなる意義を有するかを述べて本稿を締めくくることとしたい。

医療保険制度の再編や高齢者医療制度の改革に当たっては、保険者の枠組みの見直しが主要な論点の一つとなる。高齢者医療制度や国民健康保険に関しては、近年、都道府県単位に保険者を再編する方向で議論されている。後期高齢者医療制度では、被保険者管理や保険料徴収に市町村の関与が不可欠であることから、都道府県の全市町村が加入する広域連合が保険者となっているが、この他にも都道府県や公法人を保険者とする選択肢も考えられる³⁶。本稿が提案する租税法律主義に係る判断枠組みを用いると、これらの選択肢について以下のような制度設計に係る指針を提起することができる。

まず、都道府県が保険者となる場合については、市町村保険者の場合と同様に2つの二重性が認められ、同様の論点が提起される。次に、公法人を保険者とする場合には、前述の租税3要素の一つである国家資金調達性を充たさないが、強制加入・強制徴収のゆえに、農業共済組合事件から類推すると、憲法84条の趣旨が及ぶこととなるであろう。公法人の中において、民主的決定手続きが存在し、機能していれば、保険料率の決定も基本的には、保険者自治、公法人における民主的統制に委ねることが認められるであろう。しかし、保険料減額や応能保険料の仕組みを設ける場合には、いかに議会の民主的統制を及ぼすかが課題となり、これらの事項については法令において要件内容を明確にすることが必要となろう。最後に、現行の後期高齢者医療制度で採用されている広域連合については、その議会が民主的統制の役割を担うことになる。しかし、現行の広域連合の議会は、専ら市町村議会の議員による間接選挙によりその議員が選ばれており、その民主的決定手続は形骸化しているとの指摘がある³⁷。被保険者の

36 島崎謙治「高齢者医療制度の過去・現在・未来」週刊社会保障2500号、58頁。

意思を反映させる仕組みを検討する必要がある。

さらに、介護保険や後期高齢者医療制度に特徴的に見られるように、今日の地域保険は、その保険者機能を異なるレベルの自治体等に分散して担わせる重層的な構造をとる傾向にある。個々の保険者機能に対する民主的統制の要請は、保険者機能の分配に対する制約条件となる可能性がある。

このように地域保険における保険者自治と議会による民主的統制の関係は、保険者の枠組み等の制度構造を規定する要因の一つである。本稿が提示する租税法律主義に係る判断枠組みは、議会による民主的統制が及ぶべき範囲を示すことにより、地域保険の制度設計に指針を与えるものである。

37 江口「社会保障における給付と負担の関連性－社会保障法学からの分析－」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障財源の制度分析』2009年、東京大学出版会、125頁。