

国保料賦課処分取消し等
請求事件
旭川地裁判決（要旨）について

（平成10年4月21日）

〈判決要旨〉

（概要）

本件は、旭川市に在住し、国民健康保険料を賦課された原告が、旭川市の国民健康保険条例は違憲無効であり、これに基づく本件各賦課処分及び減免非該当処分はいずれも無効であるとして、旭川市及び旭川市長に対し、各賦課処分の取消し等を求めた事案

（争点に関する当事者の主張）

一 当事者適格

（被告ら）

被告適格を有する者は被告市

（原告）

本件各処分は、被告市が行ったものか、被告市長が行ったものか不明であり、共同して行ったとも考え得るので、両方を被告としておく。

二 不服申し立て前置

（被告ら）

国民健康保険法の規定により、保険料に関する処分に不服がある者が、処分の取り消しの訴えを提起する場合は、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できないにもかかわらず、原告は平成7年度処分に関する訴えを提起するに当たって審査会に対する審査請求をしていない。よって、却下すべき

（原告）

行政事件訴訟法8条2項3号の「裁決を経ないことにつき正当な理由があるとき」に該当するので不適法ではない。

三 本件各処分の合憲性・合法性（本件条例の租税法律主義違反）

（原告）

（一） 憲法84条は、租税法律主義を定めるが、国民健康保険における保険料は、租税である。本件条例は、保険料率を定率・定額で定める等何ら具体的に規定するところがないから、同条に反し、無効である。

(二) 特に保険料決定の基礎となる賦課総額の内容は意味不明であり、保険料を賦課された者がこれを理解して自らに賦課された保険料が正のか否か検証することは不可能である。

(三) 被告らは、保険料の算出過程において、種々の裁量を加えており、そのことから本件条例の一義的不明確性は明らかである。

(四) 国民健康保険法 8 1 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…で定める。」と定め、料率等を条例の中に規定することを委任しているものであって、条例が更に単なる告示に再委任することまでは認めていない。本件条例においては保険料率を告示により周知しており、勝手に告示に再委任している本件条例は、法 8 1 条に反し、違法無効である。

(被告ら)

(一) 保険料は税ではないから、租税法律主義の適用は考えられない。

(二) 仮に、保険料が憲法 8 4 条の趣旨に従って処理すべきであるとしても、被告市が本件条例に基づいて決定した賦課総額には恣意的裁量の余地がなく、本件条例は租税法律（条例）主義の趣旨に反しない。

(三) 法 8 1 条は、料率を条例中に定率・定額で定めることまでを要求しているものではない。告示の方法は準則にも採用されており、具体的な料率を告示するという方法を条例で定めることも、法は許容していると解すべきである。

(当裁判所の判断)

第一 当事者適格について

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と解され、被告市長に対し、各年度の保険料賦課処分の取消しを求めた訴えはその余について判断するまでもなく、不適法であるから、却下を免れない。

第二 不服申立て前置について

原告は前年度に審査請求を行い、審査会に違憲審査権がないという理由で棄却の裁決を受けているから、仮に原告が平成 7 年度の処分について本件条例の違憲性を理由に審査請求をしても、前年度と同じ理由によって請求棄却の判断が出来たであろうことは、(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をしていないのは「裁決を経ないことにつき正当な理由がある」と言いうるから、不適法ではない

第三 本件条例の憲法適合性について

一 租税条例主義

租税条例主義とは、行政権が法律に基づかずに租税を賦課徴収することはできないとすることにより、行政権による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84条の「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税（地方税）条例主義が要請され、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。したがって、右地方税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。

二 国民健康保険制度への適用の有無

保険料は形式的には租税ではないが、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、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から、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律（条例）主義の適用があると解すべき。

三 法81条の解釈

租税法律（条例）主義は、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。

したがって、法81条の規定は、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ある。

四 賦課要件条例主義等の内容及び基準

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、不確定概念を用いることは、ある程度は不可避であり、また必要でもあると解される。その他の場合でも、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。ただし、立法技術上の困難などを理由に、安易に不確定、不明確な概念を用いることが許されないことはもとより当然であり、また、不確定概念が許容されるためには、その立法趣旨などに照らした合理的解釈によって、その具体的意義を明確にできるものであることを要し、このような解釈によっても、その具体的意義を明確にできない不確定、不明確な概念を課税要件に関する定めに用いることは、許容できない。

したがって、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、条例が料率等の定めを規則等の下位法規に明確に委任し、現に下位法規で明確にされている場合、あるいは、条例の趣旨などに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。

五 本件条例の基本的な枠組みについて

1 本件条例の内容と各年度の賦課の仕組み

本件条例に基づく保険料の料率、賦課額の算定の基準は「賦課総額」にあり、その確定なしに料率の算定をすることは不可能であって、右「賦課総額」は料率という重要な賦課要件の基礎として、それ自体が重要な賦課要件である。

2 本件条例 8 条の解釈（「賦課総額」の意義、確定方法）

（一）本件条例 8 条は、一般被保険者に係る保険料の賦課総額について、「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（以下「差引額」）を基準として算定した額とする。」と規定し、1 号に費用の各見込額を 2 号に収入の各見込額を列挙する。

（二）そして、本件条例 8 条は、料率算定の基準となる「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に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、何らの規定もないから、本件条例は、被告市に賦課総額を、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される。

3 本件条例 8 条と租税法律（条例）主義との関係

（一）前記のとおり、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、このような委任は、租税条例主義（特に賦課要件条例主義）の見地からは多大な疑問がある。

（二）この点につき、被告らは、被告市長が料率を告示しているのであるから、租税条例主義に反しない旨主張する。

しかしながら、告示とは公に機関が決定した事項などを公式に広く一般に知らせる行為で、法規としての性質はない。本件においても、被告市長は内部的に決定した料率を一方的に告知しているだけである

から、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（条例）主義の趣旨に照らし、失当である。

（三） また、被告らは、賦課総額を算定するために必要な国民健康保険事業に係る費用及び収入の金額の積算対象となる諸数値や予定収納率などは、予算（事項別明細書等の内容を含む）として、旭川市議会の議決を経ているのであるから、問題はない旨主張する。

しかしながら、歳入予算は、当該年度における歳入の単なる見積もりに過ぎず歳出の財源を明示して通観の便宜を与えるに止まり、租税その他の収入は、予算とは別個に法令の規定等に基づいて徴収又は収納されるのであって、歳入予算によって地方公共団体の徴収権又は収納権が影響を受けることはありえず、また、被告市は歳入予算を超えて、徴収又は収納してはならないという拘束を受けるものでもないから、被告らの主張は理由がない。

（四） さらに、被告らは、保険料については条例において定率・定額で料率を規定することが立法技術上困難であり、合理的でもないから、本件条例のような料率決定の方式は（したがって、その基礎となる本件条例８条の賦課総額規定も）、賦課要件明確主義を緩和することにより、これに適合するものと解すべきであると主張する。

しかしながら、現行国民健康保険制度は、保険税と保険料の選択制を採っているところ、保険税を選択した場合には、料率自体を条例で規定することが準則で定められて標準となっていることが認められること、全国で保険料・保険税を賦課している地方公共団体のうち、料率等を明定している保険者が約９割であること、しかも、被告市自体が過去には保険税方式を採用して料率を明定していたことがあり、保険料へ移行したのが昭和４３年度、告示方式に移行したのは昭和５１年度であること等の事実を照らせば、右立法技術上の困難という主張が事実と反することは明らかである。

本件条例のような賦課方式の方が合理的であるというのは、要するに、定率・定額方式では毎年議会において料率改定のための条例改正の審議、議決を要するために特別会計の歳入確保に支障を生ずるおそれがあるというものであって、反面からいえば、料率改定について議会の審議・議決を経ることが不合理であるということであり、このような主張は恣意的な賦課を排するという租税法律（条例）主義の根本精神とは全く相容れない考えであって、到底採用できない。

（五） また、被告らは、本件条例８条の内容は一見その内容が不明確に見えるが、実際には、用いられた概念は合理的解釈によりその内容が明確に定まるものであり、国民健康保険制度に関する関連法令、本件条例等を総合的に解釈すれば、本件条例８条は、被告市にほとんど裁量の余地がない一義的かつ明確な内容を定めたものであることが明らかであるから、租税条例主義に違反しないと主張している。

そこで、右主張の当否について、本件各年度における具体的な賦課総額決定過程を素材として、右賦課総額規定が賦課要件条例主義に反しないかどうかを、さらに検討する。

六 本件条例8条による賦課総額決定過程

略

七 本件条例8条による被告市の裁量について

六で認定した事実によれば、以下の裁量の存在が認められる。

1

(一) 法令等による制限の不存在

各見込額算定の方法については、基本となる算定式が法令で規定されている見込額すら限られ、ほとんどの見込額、これに用いる推計値の推計方法は、被告市に委任されている。

(二) 標準的な推計方法等による制限の不存在

厚生省が示した事実上の標準となる推計方法がある推計値についても被告市はこれに従ったり従わなかったりできる。

(三) 政策的判断によって決定される見込額の存在

賦課総額決定の要素となる見込額の中には、そもそも過去の実績等を勘案するのではなく、政策的判断によってのみ決定されるものが幾つかあり、政策的裁量を行使することによって賦課総額を操作できる。

(四) 過去の実績値による制限の不存在

その性質上、過去の実績値を勘案することが相当と思料される推計値についても、過去の実績値を基に推計するのか否かということに何の客観的基準もないため、被告市は自由な裁量でこれを決定している。そして、一旦、被告市が過去の実績値を基に推計することが妥当でないと判断すれば、その推計値は全く被告市の自由な裁量により決定される。これらの数字は、被告市が過去の実績に基づいて推定しているのではなく、収納に対する当局の希望的観測若しくは政策的配慮に基づいて決定していることが明らかである。

(五) 過去の実績値の勘案方法についての選択範囲の広範さ

多くの推計値では、一応、過去のデータを一定の算式で処理して当該年度のデータを推計するという手法を採用しているが、ある推計値を求める際、どのデータに着目するかというデータの選択、どの程度過去に遡ったデータを収集するかというデータ採取の時的範囲、収集したデータを統計的に処理する手法として複数の手法の中からどのような方法を採用するかという方法論の選択について、全く基準がないため、被告市はこれらの組み合わせによる多数の推計方法の中から自由な裁量で選択することが可能になっている。条例等法規による拘束がないから、被告市はその自由な裁量で推計方法の変更ができ、現に被告市は、毎年度、法令や本件条例の改正がない部分についても、理由を明らかにしないまま、複数箇所の推計方法を変更している。したがって、被告市は毎年、合理的な説明のつく、多数の試算結果を用意し、その中から自己の政策的判断に適合する結果を選択することも可能であることになる。

(六) 循環計算の不履行

本件条例によると、右軽減額、減免額の各総計額が幾らになるかは、各割の料率、税額を必要とし、他方、右料率、税額の決定には賦課総額が必要となるという関係があるから、本来、被告市は、資料にもとづき各割の賦課標準総額、総数（賦課所得の総額、資産税額の総額、被保険者総数、被世帯総数）を把握した上、過去の実績に照らし、仮定的に数個の料率をあてはめて、仮定的な賦課総額を数個算出し、これにより算定される軽減額、減免額の総計額を差し引いた数額が前記の調定額に最も近似したものとなるよう、循環的な計算を繰り返し、ようやく収斂した結果をもって、本件条例8条の賦課総額と決定すべきであるが、これを被告市が行っていないことにも被告市の裁量を認めることができる。

(七) 推計値の裁量による補正

さらに、幾つかの推計値については、過去の実績値を基に算出した値を、被告市の予測と違うことを理由に「経験に基づいて」「補正」していることを認めることができる。これらの補正については、客観的には既に存在し、あるいは将来発生すると見込まれる諸要因のうち、どの点をどのように考慮するかによって、その判断には相当に差異が生じうるものであって、そこで行使される裁量の幅は大きいものであるというべきである。そして、補正を行っていない値も、たまたま被告市の想定数値と一致したから補正を受けずに済んだのであって、被告市の裁量というフィルターを通過した値であることには違いがない。

(八) 推計の合理性を担保する制度の不存在

本件条例8条の規定は、被告市は賦課総額を単に内部的に決定し、料率を決定することを許しているのであるが、保険料の納付義務者は料率決定の基礎となった賦課総額がどのようにして確定されたかはもとより、被告市が推計の方法を変更してもこれを知る由はなく、確定された賦課総額の金額すらも明らかにされない。また、被告市の担当部局が行った推計や計算過程を第三者が検証する機会もない。

したがって、本件条例8条に基づいて被告市が賦課総額を決定する過程は、たとえ料率だけが告示されていても、賦課総額及びそれに基づく料率の決定が本件条例に基づいて正しくなされたか否か検討することは不可能である。そして、本件条例において、被告市の賦課総額の確定過程における推計方法が客観的かつ合理的なものであるか否かの点については、保険料賦課処分に対し納付義務者の提起する行政不服審査、行政訴訟において、行政審査、司法審査をうけ、これにより賦課権者による恣意的賦課抑止の機能が期待されるが、納付義務者にとって賦課総額の確定過程、その確定金額、さらにそれに基づく料率確定過程が本件条例に適合するか否かを検討する材料が全くないから、右の不服申立てをすべきか否かの判断は極めて困難なものになっており、右不服申立て制度によって恣意的賦課を抑止するという機能も現実には著しく減殺されてしまっているというべきである。したがって、この点からも被告市の裁量は何ら制限されることがなく、推計の合理性は制度的に担保されていないといえる。

3 まとめ

以上検討したとおり、前記の被告市が行使した裁量にはその背景事情や理由が不明なものがあるほか、明らかにされているものについても、そのような事情の認定は被告市に任されているから、被告市がこれを欲すれば、過去のデータから客観的に算出される結果には拘束されないし、過去の収納実績を考慮するといっても、それをどのように考慮するかは、政策的判断が介在するものであって、過去の実績からほぼ自動的に決定されるとか、過去の実績があるから右見込収納率決定に当たっての裁量の幅は狭いとかいうことはできない。仮に、その各政策的判断がそれ自体として国民健康保険制度の目的に照らして合理的なものであるとしても、その合理的とみうる判断には、それぞれ一定の幅があるのであるから、それが積み重なって確定される賦課総額の金額の幅も相当に大きなものとなるのであって、その確定において働かせうる被告市の裁量の余地は現実にも広範なものとなっていることは明らかである。

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、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得ない。

さらに、本件条例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えるべきである。

八 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の委ねた点において、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ないから、本件各賦課処分は、いずれも取消しを免れない。

※ 注意

本件では、保険料賦課処分について、被告市と被告市長のどちらかが処分者であるか明らかでなかったことから、原告は念のため両方を被告としていた。裁判所は被告市が正しい被告であるという見解の下に、被告市に対する請求を認め、被告市長に対する訴えを却下したもので、却下部分があるものの、実質的には原告の全面勝訴である。

国保料賦課処分
取消等請求事件

札幌高裁判決（骨子）について
（平成11年12月21日）

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

（判決骨子）

- 一 旭川市国民健康保険条例（以下「本件条例」という。）8条、12条は憲法84条、国民健康保険法（以下「法」という。）81条に違反しない。
- 二 本件条例19条は法77条に違反しない。
- 三 本件国民健康保険料賦課処分及び減免非該当処分は憲法25条に違反しない。

（判決要旨）

一 本件事案の概要

本件は、被控訴人が控訴人旭川市に対し、本件条例8条、12条は憲法84条、法81条に違反するものであり、本件条例の右規定に基づく平成6年度ないし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。）は違法、無効であると主張して、本件各賦課処分の取消し、無効確認を求め、控訴人旭川市長に対し、本件条例19条は法77条に違反するものであり、右各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。）は違法、無効であると主張して、本件各減免非該当処分の取消し、無効確認を求め、さらに、本件各賦課処分及び減免非該当処分の違法、無効事由として憲法25条違反をも主張した事案である。

二 当裁判所の判断

1（一） 国民健康保険料は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、保険料の賦課徴収については租税法律（条例）主義の趣旨を踏まえる必要があるが、賦課徴収に関する事項をすべて条例に具体的に規定しなければならないというものではない。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低定を介す下位の法規に委任し、下位の法規でその内容が明確にされている場合には、保険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く、したがって、憲法84条違反の問題は生じない。

また、法 8 1 条は、具体的な保険料率を条例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。

(二) 本件条例 8 条、1 2 条は、旭川市長に対し、保険料率の決定とその告示を委任し、同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、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。

(三) したがって、本件条例 8 条、1 2 条は憲法 8 4 条、法 8 1 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。

なお、被控訴人は、平成 7 年度賦課処分取消しの訴えを提起するに当たって国民健康保険審査会に対する審査請求をしていないから、右訴えは不適法である。

2 (一) 法 7 7 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、本件条例 1 9 条 1 項が、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なないことをもって、法 7 7 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。

(二) したがって、本件条例 1 9 条 1 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。

なお、被控訴人は、平成 7 年度減免非該当処分取消しの訴えを提起するに当たって国民健康保険審査会に対する審査請求をしていないから、右訴えは不適法である。

3 本件各賦課処分及び減免非該当処分は憲法 2 5 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。

※〔注〕原文は縦書きであるが、横書きとした。