

上告人弁論要旨

平成18年01月11日

最高裁判所大法廷 御中

上告人 杉 尾 正 明

被上告人 旭 川 市

被上告人 旭 川 市 長

上記当事者間の御庁平成12年（行ツ）第62号・平成12年（行ヒ）第66号 国民健康保険料賦課処分取消等請求上告事件について、上告人は、次のとおり弁論要旨を陳述します。

上 記 上 告 人 杉 尾 正 明 （ 印 ）

第1 はじめに

1 本件訴訟は、市町村公営国民健康保険（以下「市町村国保」という）の保険料・保険税（以下「国保料・国保税」という）に対し……地方自治の本旨（憲法92条）条例制定権（憲法94条）租税法律（地方税にあつては条例）主義（憲法84条）が適用されるか否かを我が国ではじめて最高裁判所の判断を求める事案であります。

我が国の国民健康保険事業（以下「国保事業」という。）は、健康保険より約10年遅れて昭和13年に発足しました。国民健康保険制度（以下「国保制度」という。）は、当初は、保険者を国民健康保険組合とする「組合方式」で……任意設立（保険者任意加入（被保険者））でありましたが、戦後の経済的混乱のなかで運営できなくなり崩壊しました。被保険者は、任意加入でありましたが、一定の所得基準以上の高所得者と一定の所得基準以下の貧困者（市町村民税の免除を受けた者等）は、被保険者適用除外（国保加入の資格なし）となっていました。新憲法のもとで国保事業は、国民健康保険組合にかわり…市町村公営を原則として再出発しました。再出発当初は、強制設立（保険者）任意加入（被保険者）でありましたが、昭和36年04月から強制設立（保険者）強制加入（被保険者）となり、国民皆保険が原則として実現しました。一定の所得基準以下の貧困者（市町村民税の免除を受けた者等）は、被保険者適用除外（国保加入の資格なし）となっていました。昭和38年04月から法的整備（国会審議）することなく、国（厚生省・現厚生労働省）の通達によって、低所得者層に対する国保料（税）の軽減措置が導入され形式上は健康保険被保険者や生活保護受給者以外の住民すべてが強制加入（被保険者）となりました。国民皆保険とは、国民すべてに医療保険制度を適用することであり…それは、無差別平等でなければなりません。国保制度の戦前と戦後の最大の相違は、①国庫負担金が導入されたこと。②すべての国民が強制加入（被保険者）となったこと。③したがって、保険原理の側面と公的扶助の側面とを

併有する公的社会保険となったこと。等であります。

しかしながら、現在（平成16年6月1日）全国の国保加入者（2440万世帯・5000万人を超える）の約20%を占める国保加入者が、住民税非課税であっても、国保料（税）が免除されず、昭和62年から導入された国保料（税）滞納世帯（461万世帯・18.9%）に対する「被保険者資格証明書と短期被保険者証」発行は、134万4000世帯（30万世帯+104万4000世帯）であり、長引く経済的不況下で…さらに国保料（税）滞納世帯と「被保険者資格証明書と短期被保険者証」発行が増加することは必至であります。

2 しかるに、原判決は、国保制度の歴史的経緯や実態を無視し、当事者間の具体的争点に具体的に応えず、形式的判断をしたにすぎないものであります。特に、国民健康保険法の認識において、改正前の旧国民健康保険法（昭和13年4月1日 法律60号）「相扶共済ノ精神ニ則リ」の狭い保険主義に立脚し、改正後の国民健康保険法（昭和33年12月27日 法律192号）…（以下「国保法」という。）の「社会保障及び国民保健の向上に寄与する」との目的を否定する立場からの原判決は、時代錯誤・時代に逆行する判決であり、到底21世紀の社会的常識に耐え得るものとはいえないことについては、上告理由書及び上告受理申立理由書で詳細に述べたとおりであります。本件訴訟の重要性にかんがみ…上告人は弁論要旨を陳述する次第であります。

第2 原判決と憲法84条、憲法92条、憲法94条について

1 原判決は、国保制度について、「国保事業の健全な運営を確保し、もって社会保障及び国民保健の向上に寄与することを目的とする」（国保法1条）制度であると認めながら、具体的判断にあたっては、「国民健康保険ハ相扶共済ノ精神ニ則リ疾病、負傷、分娩又ハ死亡ニ関シ保険給付ヲ為スヲ目的トスルモノトス」（旧国保法1条）との認識に立脚しています。したがって、原判決が憲法84条の趣旨についても、明治憲法の認識であります。

明治憲法においては、その62条1項で、「新ニ租税ヲ課シ税率ヲ変更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムベシ」として、租税法律主義を定めていました。しかし、同条2項では、「但シ報償ニ属スル行政上ノ手数料及其ノ他ノ収納金ハ前項ノ限ニ在ラス」として、この原則の広範な例外が認められていました。これに対し、現行憲法は、これに対応する規定はなく、実質的に租税に等しい「行政上の手数料その他の収納金」も租税法律（条例）主義の適用が有るとされています。

原判決が引用する昭和33年02月12日最高裁大法廷判決（民集12巻2号190頁）は、昭和28年当時の小城町国民健康保険事件（国保料滞納処分無効確認請求事件）であり、そこでは、国民健康保険への地域住民の強制加入制の適否と国保料（税）の強制徴収が憲法29条の財産権の保障に違反するかどうか等が争われたものであります。しかし、当時は世帯主に市町村民税の賦課額に応じた国保料（税）の納付義務を定めており……

市町村民税の免除を受けた者（住民税非課税）等は被保険者適用除外（国保加入資格なし）となっていました。同事件は、旧国保法時代の事案ではありますが、本件訴訟では、強制加入制（被保険者）の適否と国保料（税）の強制徴収は、当事者間で争点にもなっていません。むしろ、強制加入制（被保険者）と国保料（税）の強制徴収を認めた上での賦課徴収の在り方が争点となっているのであって、同判決例が本件訴訟に類推適用される余地はないものであります。

2 原判決は、租税法律（条例）主義と国保料について、「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り、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もとづかずには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92条、84条の立法趣旨から明らかである。（中略）…国民健康保険は強制加入制であり、国保料は強制的に徴収されるものであり、国保事業に要する経費の約3分の2は公的資金でまかなわれ、国保料収入は3分の1にすぎない。（中略）…国保料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84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国保料についても及ぶものと解される。」としながら、「国保料率については、本来、固定的に定額・定率では決めがたい要素をもっていること、国保料率は各年度においてできるだけ早期に決定する必要があることを考慮すると、条例において、国保料率算定の基準・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国保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、国保料率自体を条例に明記しなくても租税法律（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。国保法81条の規定は、国保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、具体的な国保料率を条例又は規約自体で定めなければならない、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。」とし、「国保事業に要する経費が前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国保料の対価性が失われるものとは認められず、これらのことから国保料を租税と同一視し、租税法律（条例）主義が直接に適用されるものとするのは相当でない。」と判示しました。

3 しかしながら、憲法にも他の法律にも租税（税金）についての定義規定は存しないが、「国又は地方公共団体が、国民から強制的に徴収する（徴収される）貨財である。」ことについては社会的に認知されていることはたしかであり…また、時代によりその名目は異なるが、実質的に租税（税金）と認知されているものは存在します。例えば、古代の租賦、人頭税、封建時代の田租、年貢や地租、賦役（課役）等を租税（税金）でないという人はいまや存在しません。現在では、公租・公課、公的社会保険（強制加入）の保険料（強制徴収）と租税（税金）は同義語として認知されおり……その時代、時代でその名目が異なるとはいえ、租税（税金）といわれるものの本質は異なることはないことは、国民に明確に意識されているのであります。

もともと、古今東西を問わず、租税といわれるものは、国（地方公共団体）がその費用を支弁するために国民から一方的・強制的に賦課徴収するものであって、社会全体（国民全体）でみると、対価性を有しない租税は存在しません。原判決は、租税は（反対給付）がないというが、目的税は、はじめから

対価性（反対給付）を明確にした租税であり、社会保険料（国保料・国保税を含む）は、対価性（反対給付）があるというが……平成12年4月施行の公的介護保険の第2号被保険者（40歳～64歳）の保険料は、原則として、はじめから対価性（反対給付）はありません。租税であれ、社会保険料であれ、その事業や給付を受ける当事者には、対価性はあるが、その事業や給付を受けない（罹病しない等）当事者には、対価性はないのであります。

4 原判決は、租税法律（条例）主義と本件条例8条、12条について、「本件条例12条1項は、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。そして、本件条例8条が規定する賦課総額（一般被保険者に係る保険料の賦課額の総額・現条例8条の4に規定する一般被保険者に係る基礎賦課総額）は保険料率算定の前提となるものであり、これが確定すれば、本件条例12条1項の規定により保険料率が自動的に算出される関係にあるから、本件条例においては、賦課総額の確定についても市長に委任しているものと解されるどころ、前記のとおり、本件条例8条は、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を基準として算定した額とする。」と規定し、第1号及び第2号それぞれにおいて、合算すべき具体的な項目を詳細に特定して掲げている。賦課総額の確定が市長に委任されている以上、右確定の基礎となる具体的な見込額等の算出方法についても、合理的な範囲で市長の選択に委ねられているものと解される……本件条例8条、12条は、市長に対し、保険料率の決定とその告示を委任し、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（本件条例12条3項の規定…以下「本件告示」という。）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。……賦課総額は、保険料率を算定するための計算要素にすぎず、市長が、本件条例12条3項の規定に基づく委任により、基礎となる具体的な見込額等の算出方法を合理的な範囲で選択し、これにより決定するものであって、賦課総額自体を賦課要件であるとする事はできない。」と判示しました。

しかし、本件条例8条、12条の規定では、賦課総額だけで国保料率を決定されることはなく、（決定できない。）所得割、被保険者世帯数、被保険者数等と一体となって国保料率が決定されるのであり…その意味では、賦課総額と所得割、被保険者世帯数、被保険者数等そのものが国保料率なのであります。被上告人らが、賦課総額算定・算出過程において合理的裁量（合理的な算定方法）で国保料率を決定しているのならまだしも、国保料見込収納率、国保料滞納繰越分収入見込額、国保料軽減（減免）額、（分子）と所得額、被保険者世帯数、被保険者数、（分母）等の数値のほとんどが、政策的、恣意的に操作している事実のもとにあっては、被上告人らの主張の成立する余地はありません。

もっとも、被上告人らが、国保料見込収納率、国保料滞納繰越分収入見込額等を政策的、恣意的に操作していないとしても賦課総額と所得額、被保険者世帯数、被保険者数等が一体（分子と分母の関係）となつて、国保料率が決定されるのであるから、賦課総額と所得額、被保険者世帯数、被保険者数等を切り離すこと自体が無理であり、いずれにせよ、被上告人らの主張は失当であります。

被上告人らは、原審において、一審での自からの主張を否定して賦課総額と賦課総額を基礎として国保料率を決定する算定・算出過程について、①賦課総額は、国保料率を定める計算要素としての意味を持つものであること、②賦課総額は、国保料率を決定する過程で用いられる数値にすぎないこと、③前者（賦課総額）を確定すれば後者（国保料率）は自動的に算定される関係にあること、④賦課総額の確定及び国保料率の決定いずれも市長に委任したものであること、（本件条例の合理的解釈）、⑤本件告示は、法規としての性質を有すること、⑥したがって、本件条例8条及び12条は、憲法92条、84条及び国保法81条に違反しないと主張しました。

上告人が、一審から、賦課総額は、国保料率決定の基礎となる見込額による推計値であり、議会の議決事項ではないと主張しているものであり、これに対し、被上告人らは、国保法81条、同施行令29条の5、本件条例8条に基づき確定し、市議会の議決を経ている。本件条例12条に基づき決定した国保料率については、告示（市民に周知）している。等と主張していたものであります。

しかし、本件条例12条3項の規定は、「市長は、第1項に規定する保険料率を決定したときは、速やかに告示しなければならない。」と決定した国保料率を告示（告示の方法は規定されていない。）することを義務づけているにすぎない。本件条例12条3項の規定から、賦課総額の決定が委任されたとする原判決は、こじつけ論理の飛躍である。本件条例の規定からは、賦課総額と本件条例12条1項①号ないし④号の各数値の決定なくしては、国保料率を決定する（算定不可能）ことはできないのであって、本件条例8条と本件条例12条1項は密接不可分、一体であることは文言上も、事実上も明白であります。

原判決は、条例自体に国保料率が明記されていなくても、下位の法規でその内容が明確にされている場合は、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として、本件の場合について、本件告示をもって国保料率が明記されていればよい。と判示するが、それは、国保関連法規等からも、到底認められないというべきであります。

被上告人らが主張するとおり、本件告示は、「所得割及び資産割については定率として、被保険者均等割及び世帯別平等割については定額として、具体的数値を示す方法によって掲示される。」ことはたしかではあるが、本件告示は、被保険者（国保加入者）をはじめとする市民に周知させることを目的としてされる…単なる通知行為（お知らせ）にすぎないというべきであります。

何故なら、本件告示がされたからといって、被保険者（国保加入者）個々人の賦課額（国保料額）が決定される（決定された）わけでも、法的効果が生じたわけでもなく、被保険者（国保加入者）個々人（特定人）の権利・義務に影響するものでもない。

仮に、本件告示がされないとしても、関係法規によって、決定した国保料率（定率・定額）によって、保険者は、賦課額（国保料額）を算定・算出して、被保険者（国保加入者）に対し賦課処分を行なうことはできるし、被保険者（国保加入者）も……国保料納入通知書によって、自からの賦課額（国保料額）を具体的に知ることとなり、被保険者（国保加入者）の権利・義務に影響し、法的効果が生じる

のであります。

本件条例8条、12条の規定では、国保料率の決定権を賦課権者の自由裁量に委ねることとなり、地方自治の本旨に反し、住民の代表たる議会審議、条例制定が不要となり、租税法律（条例）主義に反することが明白であるにもかかわらず、原判決は、具体的には何ら応えていません。

したがって、国保関連法規や国保制度の事実経過実態等に照らし、本件条例8条、12条の規定は、租税法律（条例）主義の趣旨（課税要件法定主義、課税要件明確主義、）に反するというべきであります。

5 一審判決は、…租税法律主義とは、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な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租税（地方税）条例主義が要請されるというべきであって、この意味で憲法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るべきである。……国保制度への適用の有無については、国保料の性質について検討の上……①強制加入制である。②その国保料又は国保税は、選択性とされ、いずれも強制的に徴収される。（特に旭川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。）③その3分の2を公的資金でまかない、国保料収入は3分の1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（国保料）は、国保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律（条例）主義の適用があると解するべきである。

国保法81条は、（…条例又は規約で定める。としたのは、）… 国保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るべきである。（この趣旨に反する条例は違法といえる）賦課総額については、…料率、賦課額の算定の基礎は、「賦課総額」にあることということになり、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。賦課総額の内容は、専ら「…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を基準として算定した額」（差引額）の意味いかんにかかるといえる。…右差引額を「基準として」とは、誰がいかなる基準、手続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。本件条例は、賦課権者に賦課総額を、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する他はない。

本件条例8条と租税法律（条例）主義との関係については、…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、賦課権者が自由な裁量によってその確定を内部的に決

定することを委任しているとすれば、租税条例主義（課税要件条例主義）の見地からは多大の疑問がある。

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方であって、到底採用できない。とし、本件条例8条、12条は、憲法92条、84条及び国保法81条に反する違憲違法の条例である。と判示しました。

本件条例は、違憲（憲法92条・84条）違法（国保法81条）の条例である。本件条例（8条・12条）に基づく国保料賦課処分を取消す。との一審判決は、全国に報道されると同時に、圧倒的世論の支持を受けました。

旭川市と同旨（国保条例）の札幌市や長野市では、国保条例の見直しを言明しました。北海道新聞は、社説「国保のあり方を見直す契機に」（1998年4月22日）にとりあげた。社説では、「…条例などでしっかり示さなければ、自治体の裁量一つで国保料が決まり、議会でもあまり審議されず、住民の十分なチェックも行われぬ恐れがある。住民への情報開示という意味でも、妥当な判決と言えるだろう。…実質的には、国保料も強制徴収で、同じものであるのは分かっていたはずだ。制度の整備をしなかったのは国の怠慢ではなかったのか。国保料の決定過程はより透明でなければならない。この判決を機に、各市町村は、それぞれ仕組みを見直し、条例などにきちんと明示をすべきだ。……判決は、徴収する自治体の便宜よりも、憲法の精神に沿った住民に分かりやすい仕組みを求めた。…高齢社会の医療保険制度は、抜本的な改革が求められている。自治体は、判決の趣旨を生かし、加入者の立場で国保のあり方を再検討しなければならない時期を迎えた。」等々を述べています。

朝日新聞、毎日新聞、読売新聞その他の新聞も、北海道新聞の社説と同旨の報道がされた。これらの事情は、一審判決が、国保制度の歴史的経緯と実態を総合的に把握、分析した道理ある判断であり、まさに、法は常識であること。法は言葉ではなく、実態であることを示したものと言えるでしょう。

また、秋田市国保条例2条、6条（本件条例8条、12条）の規定についての秋田地裁・仙台高裁秋田支部の判決も本件一審判決と同旨であります。

秋田国保事件は、国保税に係る判決であります。国保法に基づく国保税・国保料は、選択性を採用し、一方的、強制的に賦課徴収される目的税（対価性有）であること等々、そのすべてにおいて、基本的に同一の取扱いである実態からして、国保税と国保料を区別することの必要性、合理性はなく、むしろ、区別しないことの必要性、合理性が高いと言えます。（このことは、国（厚生省）及び被上告人らも認めています。）

すでに、全国の90%を超える市町村（保険者）が、条例中に国保料（税）率を明定し、平成10年4月21日の旭川地裁判決後も、条例中に国保料（税）率を明定している市町村（保険者）が増加していることから、事実上も、理論上も、条例中に国保料（税）率を明定することこそ、憲法及び国保法の趣旨に適合すると言えます。秋田市（事件当時）及び本件条例の規定では、必然的に課税（賦課）総額とそれを基礎とする国保税（料）率決定過程において、賦課権者の政策的、恣意的裁量が広範に許容されること（事実行なわれた）から、憲法84条、92条に違反すると判示したものであります。

6 原判決は、租税は対価性がなく、国保料（社会保険料）は対価性があるとする事実認識を最大の根拠として、国保料に租税法律主義＝租税条例主義が適用されないと判断しました。

しかしながら、その判断は、あまりにも実態と乖離し、かつ、事実経過、事実関係を無視するものである。本件訴訟は、国保法上の国保料と国保税とが争点であり、…地方税（目的税）としての国保税が国保料同様対価性を有することは、国（厚生省）はもとより、被上告人らも認めていることは明白であり、国保税は、すでに秋田市国保税条例違憲訴訟において、秋田市国保税条例の違憲無効は確定しているところであります。

租税といっても普通税、目的税等があり、保険料といっても国保料及び介護保険料等があり、単に対価性の有無によって、租税と国保料の差異があるとはいえ、実態にも合致しません。特に、公的資金（税金）が3分の2、国保料（国保税）が3分の1の負担によって運営されている市町村国保にあっては、対価性の有無によって租税と国保料を区別することの合理性はありません。

したがって、国保料が、…憲法84条の租税に含まれるか否か、その適用があるか否かを判断するのに、その対価性の有無は無関係であり…市町村国保は、強制加入、国保料・国保税が強制徴収されることから、憲法84条の租税に含まれその適用があると解されます。（解すべきであります。）仮りに国保料が憲法84条の租税に含まれないとしても、その取扱を租税と区別した取扱をする理由はない（見当たらない）といえでしょう。

第3 原判決と国保法81条について

1 原判決は、国保法81条について、「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。とし、「本件条例12条3項によれば、右規定が、市長に保険料率を決定し、決定した料率を告示の方式により公示することを委任していることは明らかであり、右告示は、右規定を根拠として、本件条例の内容を補充する法規としての性質を有するものというべきである。」と判示しました。

2 しかし、国民健康保険は、団体委任事務（現在…自治事務）であり、特に、市町村国保の国保料率の決定については、国民健康保険運営協議会への諮問と国民健康保険運営協議会の審査意見の答申がなされること。条例の協議事項とされ、その協議は、あらかじめ知事に協議（当該協議は文書で行うこと。）することとなっている。（国保法12条、同施行令6条2号）さらに、旧国保法（8条ノ12・8条ノ13）地方税法3条、国保法81条、いずれも国保料率・国保税率は、条例又は規約・規程で定める。と規定されており、国保料率・国保税率の決定は、条例又は規約・規程で定めるのが法の趣旨、要請であります。このことは、憲法92条（地方自治の本旨）憲法94条（条例制定権）憲法84条（租税法律主義・租税条例主義）の趣旨からも当然の帰結であり…

国保法81条は、当該市町村の国民健康保険条例中に国保料率を定率・定額で規定することを委任したものであって、当該市町村の国民健康保険条例がさらに下位の法規に国保料率を定率・定額で規定することを再委任したものではありません。

（本件の場合、旭川市長への委任・告示を含む。）

仮に、国保法81条が、国保料率を定率・定額で条例自体に規定せず、下位の法規に再委任することを制限していないとしても、それならば、市町村国民健康保険条例施行規則（市町村長が制定するとされる。）に規定すべきであります。本件条例をみても、例えば、本件条例19条は「市長は、次の各号の1に該当する者のうち必要と認められる者に対しては、その申請により保険料を減免することができる。」と規定し、本件条例施行規則23条の3では、具体的な「保険料の減免基準」を規定しています。その他の事項も同様であるにもかかわらず、もっとも、重要な賦課要件である「国保料率」だけが、本件条例にも、同施行規則等にも、具体的な定率・定額をもって規定しないことを、国保法81条が許容していると解することはできません。

国保法81条は、国保料率を条例中に定率・定額で規定することを委任したものであって、当該市町村長（執行機関・国保管理者）に委任したものではありません。仮に、当該市町村長に国保料率の決定権限をすべて委任したものであるなら、前記の条例の協議、地方議会での審議、国保条例自体等が不要であり、団体委任事務ではなく、機関委任事務となります。

たしかに、事実上機関委任事務に近い実態であるからといって、国民健康保険特別会計を設けることが義務付けられ、（国保法10条）団体委任事務とされている（地方自治法2条関係・別表第2の2の16）ところから国民健康保険条例が制定され、地方議会が関与することとなっているのであります。

この点についての一審判決は、「…国保法81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ある。」と判示し、秋田市国保条例の違憲性が争われた仙台高裁秋田支部判決は、「…地方税法3条は、右憲法上の要請（賦課要件条例主

義と賦課要件明確主義)を確認的に明らかにしたものである。」と判示しています。

(昭和57年7月23日 行裁例集33巻7号1616頁)

そして、両判決とも、「賦課総額(課税総額)規定は、賦課総額(課税総額)の確定を賦課権者(課税権者)に委ねた点において、賦課要件条例主義にも賦課要件明確主義にも反するものであり、賦課総額(課税総額)を基礎として国保料率(国保税率)を決定する点において、本件条例12条(秋田市の場合は、6条)もまた、…憲法92条、84条に違反する。」と判示しました。

本件条例8条、12条1項の規定は、本件条例8条を分子、12条1項を分母とする国保料率算定・算出の計算式であるが、国保法81条は、国保料率を条例で定めることを委任するものであって、国保料率算定・算出の計算式を条例に規定することを委任したものではありません。

3 したがって、本件条例8条、12条の規定が国保法81条の趣旨に反するというべきであります。よって、「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ない、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。…本件告示は……法規としての性質を有するものというべきである。」とした原判決は、国保法81条の解釈適用を誤ったものというべきであります。

第4 原判決と国保法76条、国保法77条について

1 国保法76条は、保険料について、「保険者は、国民健康保険事業に要する費用(中略)に充てるため、世帯主から保険料を徴収しなければならない。ただし、地方税法の規定により国民健康保険税を課すときは、この限りでない。」と規定する。国保法77条は、保険料の減免等について、「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。」と規定する。原判決は、「市町村国民健康保険の被保険者は、国保料の支払を無条件にすべきであり、住民税が非課税であっても、国保料の免除対象としないこと。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る者は、……生活保護法による医療扶助を利用すべきであり、自からの意思で医療扶助を利用しない者には、国保料の負担を求めても憲法25条に違反しない。」とし、「被控訴人(上告人)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(上告人)に対し、国保料を賦課することが、憲法25条に違反しない。」と判示しました。

2 しかしながら、我が国の国保制度の歴史的経緯等については、既に述べたとおり、いまだに、国保法6条8号は、「その他特別の理由がある者で厚生省令で定めるもの」として、(貧困により市町村民税の免除を受けた者等明らかに国保料(税)負担能力のないと認められる者他)を被保険者適用除外としています。

(甲第17号証) このことは、保険者はもとより、国(厚生省)も、住民税非課税世帯が、国保料

(税)の負担能力(担税力)のないことを認めているのであります。だからこそ、戦後再出発した市町村国保の被保険者適用除外としたものであり、昭和38年4月から、法的整備(国会審議)することなく、国(厚生省)の通達によって、低所得者層に対する国保料(税)の軽減措置が導入され形式上は健康保険被保険者や生活保護受給者以外の住民すべてが強制加入(被保険者)となったものであります。

したがって、保険者はもとより、国(厚生省)も、住民税非課税世帯が、国保料(税)の負担能力(担税力)のないことを熟知していながら、住民税非課税世帯に国保料(税)を賦課し、徴収しているものであり、その国保料(税)を滞納すると滞納処分をなし、さらに、昭和62年からは滞納世帯に対しては、正規の被保険者証を交付せず、「被保険者資格証明書又は短期被保険者証」を交付し、事実上医療を受ける権利(医療権)を剥奪しているものであり…明らかに、国保料(税)負担能力(担税力)がないことを熟知していながら、国保料(税)を賦課することは、違憲違法と言わざるを得ません。

特に、国民健康保険は、すべての国民の生命に直接かかわる医療を受ける権利(医療権)を保障する制度であり、その被保険者の多数は、恒常的生活困窮者であります。旭川市においても、被保険者は、7万2332世帯・12万7665人(平成16年度)であるが……その88%が年間所得300万円以下であり、その25%が年間所得皆無(住民税非課税)であります。たしかに、国保法76条では、国保料の徴収を義務付けているからといって、その国保料の負担能力が明らかにないと認められる場合にまで、国保料の徴収をしなければならないと解することはできません。国保法77条による国保料の減免は、保険者の条例の定めるところによるとはいえ、全国市町村国保の被保険者の20%は、年間所得皆無(住民税非課税)であることは明白であり……その対策は全国的課題であります。しかるに、これまで、恒常的生活困窮者対策は、滞納世帯に対し、被保険者証を取上げ、医療を受ける権利を剥奪するものであって、国保料(税)の非賦課・法定免除については、国会審議もないままに現在に至っています。

国保法76条、77条の法意は「恒常的生活困窮者の国保料については、非賦課(非課税)・法定免除(全額免除)」とすべきと解すべきであり……そのことが、憲法25条、国保法1条の趣旨に適合するといえるでしょう。

したがって、原判決は、国保法76条、国保法77条の解釈適用を誤ったものというべきであります。

第5 原判決と憲法14条、憲法25条について

1 原判決は、上告人の「本件条例8条、12条の規定は、租税法律(条例)主義の趣旨に反する。」との主張を排斥し、「…①本件条例8条による賦課総額及び本件条例12条による国保料率の決定は、いずれも、市長に委任されている。②決定された国保料率は、具体的数値(定率・定額)で告示される。③本件条例中に国保料率を定率・定額で明定した場合となら異ならない。したがって、本件条例8条、12条の規定は、租税法律(条例)主義の趣旨に反しない。」と判示しました。

しかし、前記のとおり、本件条例8条、12条1項の規定は、賦課総額を分子とし、被保険者数等を分母とする国保料率算定・算出のための計算式であり、同12条3項の規定は、決定された国保料率を市民に周知するための告示であります。したがって、「本件条例8条、12条の規定は、租税法律（条例）主義の趣旨に反する。」というべきであります。

国保料（税）と介護保険料についてみると、介護保険第1号被保険者の介護保険料は、国保料（税）とは別に徴収（年金からの天引き）され…介護保険第2号被保険者の介護保険料は、国保料（税）（介護分）として徴収されます。したがって、介護保険第1号被保険者の場合は、国保料は、「料率・告示方式・条例に明定しない」場合でも、介護保険料は、「定額・条例方式・条例に明定する」こととなります。

仮に、原判決が確定したとすると、国保法に基づく国保料であっても、告示方式の被保険者のみが、賦課期日に具体的な国保料率が不明のため自からの国保料額が計算もできず、議会審議もされない国保料率が、当該地方自治体の条例も無視され、市町村長（国保管理者）の権限により、一方的、強制的な国保料が賦課徴収されることとなります。これでは、通常 of 社会通念に反し、著しく不公平かつ妥当性を欠くものであって、到底許されないことであり、憲法14条の趣旨に反すると言わざるを得ません。

2 国保法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。」と規定しています。そして、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又はこれに準ずると認められる者」（1号）「当該年において所得が著しく減少し、生活が困難となった者又はこれに準ずると認められる者」（2号）と規定しています。

上告人が、平成6年度、平成7年度、平成8年度の国保料について、生活保護基準以下の年間収入で、住民税非課税、国民年金保険料も免除されていることを理由として右各年度の国保料減免申請をしましたが、いずれも、本件条例19条1項の減免事由に該当せずとして認められませんでした。

原判決は、「恒常的に生活が困窮している被保険者は、国保料の減免対象者としていない。……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つて、国保料を負担することができない者については、憲法25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ることを総合すると、自か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、国保料の負担を求めることが憲法25条に違反するものということとはできない。」とし、したがって、「右各年度の国保料賦課処分及び国保料減免非該当処分は、憲法25条に違反しない。」と判示しました。

しかし、それは被上告人らが…貧困者が国保料の負担能力がないことを認めながらいまだに私的保険の原理（任意加入）の徴収方法にのみ固執して、公的社会保険である（強制加入）国民健康保険にあつても、非課税又は課税（法定）免除をしようとしなければいかか、わざわざ国保法9条を改定して、国保料を支払えない貧困者から被保険者証を取上げ「被保険者資格証明書」を交付することとしたこと。この「被保険者資格証明書」では、医療機関の窓口での自己負担は医療費の全額であつて、国保料の支払が

できない貧困者がどうして医療費の全額の支払ができるのかについての被上告人らの説明はないが、社会通念上の常識に著しく反することは誰も認めざるをえないことを追認するものであります。

したがって、市町村国保の被保険者の低所得者層に対する国保料・国保税の賦課徴収の在り方の改善は重要であり、中でも生活保護基準額以下で住民税非課税世帯の国保料・国保税の非賦課・非課税又は全額免除制度の法定化は最重要課題、かつ、急務であります。

3 被上告人ら（原判決も追認）は、①生活保護世帯を国民健康保険適用除外としていることにつき、恒常的生活困窮者については、生活保護（医療扶助）を予定し、国民健康保険による救済を予定していない。②国保料の負担能力がない恒常的生活困窮者については、生活保護（医療扶助）を予定し、生活保護（医療扶助）を受給しない者については、国民健康保険加入を義務づけ、国保料の免除を予定していないというが……①生活保護世帯を国民健康保険の適用除外としているのは、生活保護（医療扶助）を受給した（受給している）場合被保護世帯）であり……生活保護（医療扶助）を受給していない場合は含まれないことは自明であります。任意加入ならともかく、強制加入の国民健康保険にあっては、自からの意思であろうとなかろうと、現に生活保護（医療扶助）を受給していない場合には、国民健康保険による保険給付が予定されているのであり……そうでなければ、すべての国民の医療を受ける権利（医療権）を保障するために強制加入制を採用した国保制度でなくなる。強制加入制を採用した以上、国保料の負担能力のない者も加入することは自明の事理であって、当然に、国保法は国保料の免除を予定していると解すべきであります。

4 国保加入世帯の20%が、恒常的生活困窮者（無・低所得者）年所得皆無（ゼロ）（全国数値）として、生活保護を受給した場合と国保料免除した場合を対比すると。（平成7年度）2人世帯老齢基礎年金785,500円（年金収入）国保料3万円とする。同世帯で、生活保護受給した場合は、生活保護基準年額185万円－老齢基礎年金785,500円（支給額1,064,500円）であります。（現在も基本的に変化なし）①国保加入世帯数が2000万世帯……②……①の20%世帯数は400万世帯……③……②×1世帯3万円とした場合の国保料額は1200億円……④……②×1世帯106万4500円（185万円－785,500円）とした場合の生活保護費給付額は…4兆2580億円……⑤……④（生活保護費給付費）から－③（国保料額）を差し引いた差引額は…4兆1380億円であります。

被上告人らは、恒常的生活困窮者は国保料減免対象とならないとし、国保料（7割減額）が支払えなければ生活保護を受給すればよいというが……現在、上告人同様の恒常的生活困窮者が生活保護を受給した場合と国保料全額免除をした場合とを対比したとすると…上記のとおり…④生活保護費給付費に対する③国保料額（全額免除額）は、2.8%であります。生活保護基準以下の年金生活をしながら、生活保護を受給せず、せめて、国保料の全額免除を求めることは、むしろ日本全体の経済、社会保障財源の国庫支出金の縮減に貢献することになると考察すべきであります。

にもかかわらず、恒常的生活困窮者は国保料減免対象とならない。（減免対象としようとしない。）とする被上告人らの行為は、憲法14条、25条の趣旨及び国保法1条の目的に反し、国保法76条・77

条等の解釈適用を誤ったものというべきであります。

5 原判決は、本件国保料賦課処分及び本件国保料減免非該当処分によって、上告人の世帯が健康で文化的な最低限度の生活を営む権利（生存権）が蹂躪され、かつ、法の下での平等にも反するとの上告人の主張を排斥して、「…本件国保料賦課処分及び本件国保料減免非該当処分はいずれも適法であり、…憲法25条に違反しない。」（憲法14条についての判断はなし）と判示しました。

たしかに、憲法25条の趣旨についての（いわゆるプログラム規定説）はじめての司法判断は、闇米の購入・運搬に対して食糧管理法違反により検挙・起訴された事案とされています。

（昭和23年9月29日 最高裁大法廷判決 刑集2巻10号 1235頁）

同判決は、「食糧管理法は、昭和17年戦争中、戦争の故に主要食糧の不足を来したために制定されたものであるが、戦後の今日と雖も主食の不足は戦後事情の故になお依然として継続しているから、同法存在の必要性は未だ消滅したものと言うことはできない。この点からすると、同法は、国民全般の福祉のため、能う限りその生活条件を安定せしめるための法律であって、まさに憲法25条の趣旨に適合する立法であると言わなければならない。」

憲法25条1項は、「すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るよう国政を運営すべきことを国家の責務として宣言したものである。」同25条2項は、「社会生活の推移に伴う積極主義の政治である社会的施設の拡充増強に努力すべきことを国家の一つとして宣言したものである。」「国家は、国民一般に対して積極的にかかる責務を負担し、これを国政上の任務としたのであるけれども、個々の国民に対して具体的、現実的にかかる義務を有するのではない。言い換えれば、この規定により直接に個々の国民は、国家に対して、具体的、現実的にかかる権利を有するものではない。」と判示したものであります。

そして、同判決の判旨が、「…憲法25条1項の規定は、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営めるように国政を運営すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、直接個々の国民に対して具体的権利を賦与したものではない。」との朝日訴訟（人間裁判）最高裁大法廷判決（昭和42年5月24日民集21巻5号1043頁）や「…児童扶養手当法が、公的年金給付を受けることができるときは、児童扶養手当を支給しない（併給調整条項）旨定めているのは、憲法25条、14条及び13条に違反しない。」との堀木訴訟最高裁大法廷判決（昭和57年7月7日 民集36巻7号1235頁）えと踏襲されています。

しかしながら、昭和23年の食糧管理法違反事件から57年、朝日訴訟上告審判決から38年、堀木訴訟上告審判決から23年を経過し、21世紀を迎えたる今日、未だに前記の判旨に固執することは法的にも、社会的にも許されないとすべきであり……判旨を改める時期であるといえるでしょう。

現在の我が国は、経済的、文化的発展はもとより、とりわけ、医学の進歩はめざましく、すでに、国民の医療要求に対応することが可能であり、形式上は、国民皆保険となつているにもかかわらず、法的整備（国会での審議なし）されることなく、現在に至も、国民皆保険の名の下に市町村国保の被保険者でありながら、その国保料（税）が支払えないことのみで被保険者資格証明書・短期被保険者証が交付され、事実上、国民の医療を受ける権利（医療権）が剥奪されるという我が国最大の人権侵害といえる事態が進行しているのです。

第6 おわりに

1 市町村国保の現況は下記のとおり（厚生労働省資料から）

		昭和36年度	平成14年度
被保険者数(年度末)		4,511万人	4,619万人
対国民数比		47.0%	36.4%
1世帯当たり被保険者数		4.2%	2.0%
老人加入率		4.8%	27.0%
世帯主職業	農林水産業	44.7%	4.9%
	自営業	24.2%	17.3%
	被用者	13.9%	24.1%
	無職者	9.4%	51.0%
	その他	7.8%	2.7%

2 医療保険制度の比較については下記のとおり

	市町村国保	政管健保	組合健保
被保険者H14年度	4,619万人	3,585万人	3,057万人
1世帯当たり年間所得	153万円	237万円	381万円
1世帯当たり保険料	15万6千円	15万9千円	17万6千円
保険料率H13年度	10.2%	6.7%	4.6%

3 国保制度は、農林水産業者及び自営業者を中心として創設されましたが、他の医療保険に属さない人すべてを被保険者としていることから、人口の高齢化や産業構造の変化等により……高齢者（老人加入率）が増加するとともに、農林水産業者及び自営業者の割合が減少し無職者（主に年金受給者）の割合が増加しており国民健康保険の被保険者数は、5000万人を超え……さらに増加しつつありますが……国保料率（額）は、他制度と比較すると一人当たりの医療費が高く……加入者の所得額に対する国保料（額）負担も著しく高くなっている等々……市町村国保制度をとりまく諸条件・内容は大きく変容しており……市町村を単位とする保険者機能はすでに破綻しています。にもかかわらず、大都市は国保料率の定めを告示にゆだねざるを得ない特別な事情があるという被上告人らの主張に至っては何をか言わんやである。大都市であろうが、中小都市であろうが、国保料率を当該保険者（市町村）の国民健康保険条例に規定することが憲法及び国保法の趣旨要請であることには変わりはありません。

4 現在、我が国をはじめとする主要資本主義国の社会保障制度は、社会保険を中軸とし……その社会保険は『保険原理と公的扶助（社会扶助）との統合形態（保険料と租税）』によつて実施されています。21世紀は高齢者……人権保障の世紀といわれ『高齢者のための国連原則』（1991年）も採択されています。

1999（平成11）年の我が国の社会保障財源は、社会保険料が56.3%、租税が25.4%、その他が18.3%…社会保障給付費は、年金が53.2%、医療が35.2%、その他が11.6%（国立社会保障・人口問題研究所）とされ……年間約90兆円であり、租税負担の減額に対し社会保険料負担が増額しつづけていることが特徴であります。

特に、市町村国保は強制加入…その保険料は強制徴収…地方税法が準用されていることから実質的には租税（目的税）であり、憲法上の租税に当たります。仮に、租税でないとしても、租税と区別する必要はなく、租税に準じた取り扱いをするべきであります。マルクスは……封建領主（国家）のもとでの農民の支払う地代と租税は一致すると言ったが（資本論…労働地代という最も簡単な地代のなかで…）21世紀における公的社会保険の保険料（強制加入…強制徴収）と租税とは一致（同一視できる）するといえるでしょう。

5 以上のとおりでありますから、年金・医療・介護を基本とする21世紀の社会保障制度の総合的な充実と確立のためには…公的社会保険制度（特に、基礎年金・市町村国保・介護保険）の民主的改革は必要不可欠であります。その要としての市町村国保の民主的改革のために…最高裁判所が…上告人の主張に理解を示し……国民の権利救済の立場から司法権を行使し……原判決破棄の明解な判決をされるよう強く要望する次第であります。