

憲法84条の「租税」と国民健康保険料

片上孝洋

(大和大学政治経済学部准教授・税理士)

目 次

I はじめに	1 社会保障とは
II 憲法84条の「租税」の捉え方	2 社会保障法学における社会保障財政の位置づけ
III 租税の定義について	
1 法的概念としての租税	VII 国民健康保険と費用負担
2 租税の概念の外延について	1 保険料と保険税との法形式上の相異
3 租税の概念の固定化	2 保険料の性格と考え方
IV 判例から見る租税と国民健康保険料について	3 費用の反対給付性・強制性
1 租税の反対給付性	4 費用徴収の強制性
2 租税の強制性	5 小括
V 租税国家と国民健康保険	VIII おわりに
VI 社会保障法学と社会保障財政	

I はじめに

旭川市国民健康保険条例事件大法廷判決によれば、国民健康保険の保険料と保険税は、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が、前者は、憲法84条の規定が直接に適用されることはないが、後者は、形式が税である以上は、憲法84条の規定が適用される⁽¹⁾という理解で決着がついているはずである。しかしながら、この大法廷判決以降も、少子高齢化が進行する社会のなかで、国民健康保険は、低所得層の加入者が多いうえに、年齢構成と医療費水準がともに高いため、財政的に厳しい状況におかれていた。このような状況においても「国民皆保険」

を将来にわたって守り続けるために、2015年5月、国の責任として公費の拡充による財政基盤の強化を図ることと、都道府県と市町村がともに国民健康保険の保険者となり、それぞれの役割を担うことを柱とする国民健康保険制度の見直しを行った。この見直しによって、保険料と保険税は、国民健康保険事業に要する経費に充てるための資金を調達する手段的な意味合いがますます強くなるので、憲法84条にいう「租税」とは何かを問い直すことに意義があると考えられる。そこで、旭川市国民健康保険条例事件の旭川地裁から最高裁までの判決文を読み返してみる。確かに、現代

(1) 最大判平成18年3月1日民集60巻2号587頁。

社会においても憲法84条の定める租税法律主義の意義が重要であることに異義を差し挟むことはない。だが、憲法の条文には抽象的で簡潔なものが多いので、「憲法と法律」という規範の段階構造を踏まえて、憲法が法律による具体化を予定しているということは確かであるが、そのように単純に言えないところがある⁽²⁾。憲法の条文で抽象的で簡潔なもの一つに「租税」があげられる。例えば、法律で「税」という名称が付された以上、それが憲法84条にいう「租税」であるという理解でよいのであろうか。日本国憲法は「租税」の概念を明確に示していないが、やはり憲法には憲法上の概念というものがあると考えられる。しかも、憲法上の概念も時代とともに変遷するものである。このような観点に立って、本稿では、憲法84条の「租税」と国民健康保険の「保険料」について再考する。

II 憲法84条の「租税」の捉え方

憲法84条は、「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」と定めている。

憲法84条の「租税」と国民健康保険の「保険料」との関係を考えるうえで、憲法84条は、(i)租税の射程を求めていると見るのか、それとも(ii)租税法律主義の射程を求めていると見るのか、との観点が重要であると考えられる。

(i)の観点としては、憲法84条にいう「租税」の概念を優先するということである。つまり、憲法84条にいう「租税」の概念を明らかにしたうえで、その概念にあてはまるものに租税法律主義を適用するという見方である。例えば、国あるいは地方公共団体が国民や住民に新たに「費用」の負担を求める場合、その「費

用」が憲法84条にいう「租税」の概念にあてはまる、あるいはあてはまりそうなものに租税法律主義を適用するということである。

(ii)の観点としては、租税法律主義の「租税」の概念を優先するということである。つまり、租税法律主義の「租税」の概念を明らかにしたうえで、その概念にあてはまるものが憲法84条にいう「租税」であるという見方である。例えば、国あるいは地方公共団体が国民や住民に対して新たに「費用」の負担を求める場合、その「費用」が租税法律主義の内容である課税要件法定主義と課税要件明確主義にあてはまる、あるいはあてはまりそうなものを「租税」として法定するということである。

旭川市国民健康保険条例事件の判決文を読むかぎり、(ii)の観点から、憲法84条の規定する租税法律主義の射程について検討していると考えられる。なぜならば、裁判において、憲法84条にいう「租税」の概念は、自明であること、すなわち「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」⁽³⁾ということが前提になっているからである。また、この事件の判例評釈においても、憲法84条の「租税」の定義については、税法学における伝統的学説お

(2) 神橋一彦は、憲法規範の特質の観点から見れば、「租税」とは何かという問題は、それを憲法固有の規範内容から捉えるのか、あるいは法律の規範内容から捉えるのかによって、その答えは違ってくるのではないかという問題意識を述べている。土井真一ほか「憲法と行政法の関係」法学教室309号(2006年)69頁〔神橋一彦〕参照。

(3) 最大判平成18年3月1日民集60巻2号587頁。

よび大島訴訟大法廷判決の文言にしたがって説明されているという理解である⁽⁴⁾。しかしながら、日本国憲法に明記された「租税」の概念については、今なお議論の余地があると考ええる。

Ⅲ 租税の定義について

1 法的概念としての租税

日本国憲法は、その本文に租税に関する2カ条の条文(30条, 84条)を置いているが、租税の定義を明確に示していない。

まずは、憲法で使われている「租税」とは何かを問うてみる。この問いに対して、例えば、地方税法で「税」という名称が付された「国民健康保険税」が憲法で使われている「租税」であると答えるでしょう。このような答え方では、国法体系の点で両者の立場が逆転してしまう。つまり、憲法は法律よりも上位の法であるから、上位の法である憲法で使われている「租税」とは何かということが下位の法理によって決まるというのも筋の通らない話である。そもそも、憲法上、「租税」という枠というか核が予定されていて、それを具体化してそれに関する詳細な規定を置くのが法律の役割であろう。それゆえ、憲法上、「租税」の概念を下位の法に丸投げする、つまり法律で「税」という名称が付された以上、それが憲法で使われている「租税」であると解

するのでは、憲法が憲法でなくなってしまうのではないかと考える。

次に、旭川市国民健康保険条例事件において裁判所が前提とする租税の定義は、税法学における伝統的学説にしたがったものであるが、現代国家における租税の定義としてはその不完全さを否定し得ないとの見解がある。わが国における租税の定義は、1919年のドイツ租税通則法(Reichsabgabenordnung)、あるいは1977年のドイツ租税通則法(Abgabenordnung)が定める租税の定義規定の影響を強く受けながら、財政学における租税論の分野で議論されてきた租税の定義をベースに考えられたものである。しかし、ドイツ租税通則法が定める租税の定義は、伝統的な財政学説における租税の概念と共通するものであるが、それ自体は法的概念を示しているわけではない⁽⁵⁾し、財政学で確立された租税の概念の中核を構成している「強制性」と「無償性」は、社会通念として考えれば当然のことを言及しているにすぎず、あえて憲法における「法概念」としての特色を示したものである⁽⁶⁾と指摘されている。それゆえ、わが国における租税の定義を法的概念として示すのであれば、その法的根拠を明らかにしなければならぬ⁽⁷⁾。そのためには、憲法に内在する価値観から租税の定義を考え直す必要があると考える。

この点について、北野弘久は、「憲法がいや

(4) 斎藤一久「国民健康保険と租税法律主義——旭川市国民健康保険条例事件」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅱ(第6版)』(有斐閣, 2013年)433頁, 藤谷武史「租税法律主義における租税の意義——旭川市国民健康保険条例事件」中里実ほか編『租税判例百選(第6版)』(有斐閣, 2016年)9頁, 木村琢磨「国民健康保険条例と租税法律主義」岩村正彦編『社会保障判例百選(第5版)』(有

斐閣, 2016年)19頁参照。

(5) 忠佐市『租税法要綱(第10版)』(森山書店, 1981年)3頁, 北野弘久『税法学原論(第6版)』(青林書院, 2007年)23頁参照。

(6) 松沢智『租税法の基本原則——租税法は誰のためにあるか』(中央経済社, 1983年)11頁参照。

(7) 北野・前掲注(5)24頁参照。

しくも『税』、『租税』という概念を使用する以上は何らかの法的概念としての租税概念を予定しているはずである。その憲法の予定しているはずの租税概念を日本国憲法全体の法規範構造から法理論的に構成することができる。これによって構成された租税概念が憲法概念としての租税概念であるということになる⁽⁸⁾との見解を示している。北野弘久によれば、日本国憲法は、租税の概念を、租税の徴収面と使途面とを峻別・分断せず、両面を一体として統合的に捉えている。その法的根拠として、日本国憲法が平和的生存権を含む基本的人権の尊重を強調していることをあげている⁽⁹⁾。基本的人権の尊重のもとで、租税の徴収面については、各人の能力に応じて租税を徴収しなければならない、そして租税の使途面については、「平和・福祉本位」に租税を使用しなければならない。要するに、日本国憲法のもとでは、すべての租税は福祉目的（生存権）のために徴収されかつ使用されなければならないのである。その意味において、すべての租税は「福祉目的税」といえるであろう⁽¹⁰⁾。上述した内容を踏まえて、北野弘久は、日本国憲法の法的概念として、「租税とは、国または地方公共団体が人々の福祉の費用に充当するために、応能負担原則を実体的内容とする『法』（法律・条例）に基づいて、人々から徴収する金銭給付である」⁽¹¹⁾との定義を示している。国民健康保険料は、はじめから保険

給付の費用に充てるために徴収されるものであるから、国民健康保険制度は、国民健康保険料を、その徴収面と使途面とを峻別・分断せず、両面を一体として統合的に捉えていると考える。また、国民健康保険法は、被保険者の負担能力を考慮した保険料の算定、保険料の減免あるいはその徴収猶予の措置を定めている。すなわち、国民健康保険料は、応能負担原則を実体的内容とする国民健康保険法に基づいて徴収される金銭給付である。したがって、国民健康保険の負担については、憲法概念としての租税の定義にしたがえば、憲法理論上、人びとは「国民健康保険料」という名称の「租税」を負担していることになる⁽¹²⁾。そして、憲法概念としての租税の定義によれば、国民健康保険料は「租税」に該当するので、固有の租税の定義に基づいている旭川市国民健康保険条例事件大法廷判決を再考してみる余地があると考ええる。

2 租税の概念の外延について

憲法学において、憲法84条にいう「租税」は、基本的には反対給付性を問わず、強制的に賦課徴収される金銭を広く包含すると解する説が、かつては支配的であった⁽¹³⁾。例えば、清宮四郎は、「普通に、租税とは、国または地方公共団体が、その経費を支弁するために、国民から無償で強制的に徴収する貨財というが、ここに租税とは、形式的には租税といわ

(8) 北野・前掲注(5)25頁。

(9) 北野・前掲注(5)27頁参照。

(10) 北野・前掲注(5)28頁参照。

(11) 北野・前掲注(5)30頁。

(12) 北野・前掲注(5)31頁、北野弘久「生活保護基準額以下の所得者に対する国民健康保険税（料）賦課は違憲・無効」荒木誠之・桑原洋子編『社会保

障法・福祉と労働法の新展開——佐藤進先生追悼』（信山社、2010年）575頁参照。

(13) 法學協會編『註解日本國憲法 下巻』（有斐閣、1954年）1272頁、宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本國憲法』（日本評論社、1978年）710頁、樋口陽一ほか『注釈 日本國憲法 下巻』（青林書院、1988年）1315頁〔浦部法穂〕参照。

れなくとも、実質的に租税と同じように、国民の自由意志にもとづかないで定められ、徴収されるもの、例えば、特許料などの課徴金、煙草の価額や鉄道料金の類を含（む）」¹⁴と定義している。一方で、近時、反対給付性のない狭義の租税に限定する憲法84条解釈が有力になっている¹⁵。例えば、芦部信喜は、「『租税』とは、国または地方公共団体が、その課税権に基づいて、その使用する経費に充当するために、強制的に徴収する金銭給付」であり、「特別の給付に対する反対給付の性質をもたない」ものである¹⁶と定義している。

この租税の概念の外延の移り変わりの理由としては、憲法84条の租税を広義に理解すると、かえって租税法律主義を厳格に維持できなくなるからである¹⁷と指摘できる。つまり、租税法律主義を厳格に維持することが目的となり、その目的に租税の概念を合わせてきたということである。だが、租税の概念は時代とともに変遷するので、その時代の租税の概念に合わせた法制度を構築すべきであると考ええる。

3 租税の概念の固定化

裁判官など法律の専門家は、国民の負担する金銭のうち、租税理論と税制に適合するものは憲法84条にいう「租税」であり、それら

に適合しないものは同条にいう「租税」でないと見ているのであろうか。このような観点で「租税」を捉えるのであれば、租税理論が発展するとともに税制が整備されればされるほど、それだけ憲法84条にいう「租税」の外延が狭くなるので、国民健康保険料が同条にいう「租税」に入る余地はないであろう。これと同様の観点に立った憲法84条にいう「租税」の捉え方は、憲法学における租税の定義にも現れている。前述したとおり、憲法学において、憲法84条にいう「租税」は、基本的には反対給付性を問わず、強制的に賦課徴収される金銭を広く包含すると解する説が、かつては支配的であった。だが、税法学が租税の定義を示したことで、憲法学は、租税の外延を狭めて、租税の定義を税法学のそれに合わせたと考える¹⁸。

そもそも、憲法学が憲法84条にいう「租税」の外延を広く解する理由が問われる。租税は、もともと歴史的な概念である¹⁹ので、これまでに「収斂」されてきたものを「租税」という総称でもって表しているにすぎない。このように理解すれば、憲法84条は、新たな「租税」の概念を取り込むことも可能であろう。また、憲法学が「租税」の外延を広く解しているのは、国または地方公共団体の経費に充てるために、時代や社会の変遷に合わせた「租税」

(14) 清宮四郎『憲法 I (第3版)』(有斐閣, 1979年) 262頁。

(15) 伊藤正己『憲法 (第3版)』(弘文堂, 1995年) 477頁、長谷部恭男『憲法 (第7版)』(新世社, 2018年) 362頁参照。

(16) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法 (第7版)』(岩波書店, 2019年) 372頁参照。

(17) 山本隆司「私人の法的地位と一般法原則(2)——国民健康保険の保険料と租税法律主義」法学教室 346号(2009年) 48頁参照。

(18) 碓井光明は、「憲法学者の定義においても、租税法にいう租税を中核にして「租税」を観念しているのであるから、租税法のサイドから、敢えて憲法84条の「租税」の意義を問うことの実益は乏しいともいえる」と述べている。碓井光明「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) 122頁。

(19) 租税の変遷については、片上孝洋『近代立憲主義による租税理論の再考——国民から国家への贈り物』(成文堂, 2014年) 17頁参照。

を創出しやすくするため、あるいは、時代や社会の変遷とともに、人びとが「租税」として認識するようになったものを憲法84条にいう「租税」のなかに取り込むためであるという答え方ができる。このような捉え方をすれば、国民健康保険料が憲法84条にいう「租税」のなかに取り込まれる可能性があると考えられる。

IV 判例から見る租税と国民健康保険料について

1 租税の反対給付性

最高裁は、「市町村が行う国民健康保険の保険料は、これと異なり、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。……被上告人市における国民健康保険事業に要する経費の約3分の2は公的資金によって賄われているが、これによって、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²⁰⁾ことを根拠に租税の該当性を否定する。

まず、租税の該当性を否定する国民健康保険料の「対価性」が問題である。

国民健康保険料は、一般的には保険給付の「対価」として理解されている。その理解は、国民健康保険が社会保険として位置づけられていることに由来する。社会保険において、

保険料負担と給付の受給との間に一定の「対価性」が存在するので、そこに公的資金が投入されているからといって、保険料に対する見返りとして給付の利益が被保険者にはあることは変わらない²¹⁾。だが、社会保険料に「対価性」が存在するのは、社会保険の技術的な側面に由来する。つまり、社会保険の運営が基本的には民間保険の技術に依拠しているもので、その運営に要する財源である社会保険料は、民間保険の保険料との親近性を一定程度有する²²⁾。その親近性の1つが「対価性」である。民間保険の保険料負担と保険給付との間に双務関係ないし対価関係が存在するので、社会保険料にも一定の「対価性」が存在するという理解にも一理ある。ただし、わが国の社会保険は、保険原理と扶助原理²³⁾が混在しているのが現状である。つまり、社会保険の保険原理は、憲法25条の理念を反映すべく扶助原理によって修正されているので、社会保険料の「対価性」は現実にはきわめて薄いものであるという理解も成り立つであろう²⁴⁾。また、社会保険が保険原理のみならず扶助原理にも基づいているのは、社会保険が社会保障の一環として国民の生活保障を目的としているからである。それゆえ、社会保険においては、社会保障の目的のために必要であれば、保険原理に反することを制度化すること――

²⁰⁾ 最大判平成18年3月1日民集60巻2号587頁。

²¹⁾ 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』（弘文堂、2001年）128頁参照。

²²⁾ 岩村・前掲注²¹⁾113頁参照。

²³⁾ 保険原理とは、市場経済の原理である「等価交換原理」や「個人的公平性原理」に基づく「貢献原則（貢献に応じた給付）」および「応益負担原則（受益に応じた負担）」を基盤とし、その原理は「給付反対給付均等の原則」として表すことができる。これに対して、扶助原理とは、「実質的公平性原

理」や「社会的妥当性原理」に基づく「ニーズ原則（ニーズに応じた給付）」および「応能負担原則（負担能力に応じた負担）」を基盤とし、その原理は「能力に応じて拠出し、ニーズに応じて給付する」という原則として表すことができる。堀勝洋『年金制度の再構築』（東洋経済新報社、1997年）164頁参照。

²⁴⁾ 小林孝輔・芹沢斉編『基本法コンメンタール 憲法（第5版）』（日本評論社、2006年）392頁〔三木義一〕参照。

例えば、国民健康保険事業に要する経費を租税のみで賄うこと——も許される。こうした内容を踏まえれば、最高裁は租税の該当性を否定するために、基本的に社会保険の技術面に依拠している国民健康保険料の「対価性」という一面を説明しているにすぎないのである。

次に、最高裁のいう「けん連性」が何を意味するのかが問題である。

わが国における社会保険は、保険料の拠出の見返りとして給付を受けるが、これは市場経済の原理である等価交換の原理に基づいている。だが、社会保険には、扶助原理による修正が働いているので、保険料の拠出と給付の関係は、必ずしも等価である必要のない「緩やかな交換」の関係で足りることになる²⁵⁾。そのことを認めているから、控訴審では、「市の国民健康保険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、……保険料の対価性が失われるものとは認められないものというべき」²⁶⁾であると判示しているが、上告審では、「対価性」を「けん連性」と言い換えて、「市における国民健康保険事業に要する経費の約3分の2は公的資金によって賄われているが、これによって、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」²⁷⁾と判示しているのである。この「けん連性」という概念は、厳密な意味での「反対給付性」よりも「緩やかな交換性」を指すのであれば、そ

れは、国民健康保険事業に要する経費が公的資金によって賄われているからといっても、保険料負担とその見返りとして保険事故発生時に給付を受け得る利益との連関が断ち切られているわけではないという意味で使われていると考える。しかしながら、社会保険の保険料の拠出は、そのなかにも濃淡さまざまな「反対給付性」があるにもかかわらず、保険料の拠出に僅かでも「反対給付性」が認められるのであれば、保険料は租税に該当しないといつてよいのかということが問題である²⁸⁾。また、「けん連性」という概念が「緩やかな交換性」を指すのであれば、その程度の「けん連性」は、目的税の場合にも見られるのではなからうかということが問題である²⁹⁾。したがって、最高裁は、租税の該当性を否定するために、「けん連性」という概念をもちだしているが、社会保険の意義は、保険原理に扶助原理を導入し、私法的な意味での拠出と給付の連関を断ち切ったところにある以上、解釈論によって保険料の拠出の「反対給付性」を維持することは、必ずしも適切とはいえない面がある。

2 租税の強制性

最高裁は、「国民健康保険が強制加入とされ、保険料が強制徴収されるのは、保険給付を受ける被保険者をなるべく保険事故を生ずべき者の全部とし、保険事故により生ずる個

25) 堀・前掲注23)165頁参照。社会保険の場合、保険料の拠出と給付について、等価交換的な対価関係という意味での対価性（双務関係）が存在するかは、民間保険と異なり議論の余地があるので、むしろ拠出が給付の要件という意味での条件関係（給付の要件）という理解も可能である、という見解がある。伊奈川秀和『〈概観〉社会保障法総論・社会保険法』（信山社、2018年）78頁参照。

26) 札幌高判平成11年12月21日判時1723号37頁。

27) 最大判平成18年3月1日民集60巻2号587頁。

28) 碓井光明「国民健康保険条例と租税法律主義」西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選（第4版）』（有斐閣、2008年）15頁参照。

29) 伊藤周平「国民健康保険料・介護保険料の法的諸問題」鹿児島大学法学論集44巻1号（2009年）42頁参照。

人の経済的損害を加入者相互において分担すべきであるとする社会保険としての国民健康保険の目的及び性質に由来するもの³⁰⁾であると判示している。旭川市国民健康保険条例事件より前に、裁判において国民健康保険の強制加入と保険料の強制徴収の合憲性が争われたことがある。その際に最高裁は、「国民の健康を保持、増進しその生活を安定せしめ以て公共の福祉に資せんとするものである」という国民健康保険の目的から、「その保険給付を受ける被保険者は、なるべく保険事故を生ずべき者の全部とすべきことむしろ当然であり、また、相扶共済の保険の性質上保険事故により生ずる個人の経済的損害を加入者相互において分担すべきものであることも論を待たない³¹⁾」として、国民健康保険の強制加入と保険料の強制徴収の合憲性を根拠づけている。そのため、最高裁は、国民健康保険料の権力的課徴金たる性質を認めざるを得なかったと考える。ということは、租税を広く解する立場に立てば、国民健康保険料は、租税に該当するということになる。だが、最高裁は、租税を狭く解する立場に立って、「反対給付性」のある国民健康保険料は租税に該当しないと結論づけている。その結論において、最高裁は、租税の属性である「強制性」の点に、国民健康保険料と租税との違いを認めていると考える。最高裁は、国民健康保険料の「強制性」が「国民健康保険の目的及び性質に由来するものというべきである」と判示している。この判示からは、国民健康保険料の「強制性」は、社会保険としての国民健康保険の仕組み、あるいは国民健康保険という法的制度に由来するものであるのに対して、租税のそれは「国民が国家の構成員として国費を分担すべきことは国民としての当然の本分であればなら

ぬ³²⁾という義務説に由来するものであるという違いを読み取ることができる。

V 租税国家と国民健康保険

再度、わが国の憲法における租税の定義を確認してみる。

明治国家が誕生するとともに、租税国家が成立した。租税国家というのは、国家の経費を賄う収入を租税で調達する体制である。大日本帝国憲法と日本国憲法は、ともに租税国家体制を前提としているので、租税の規定を定めている。また、大日本帝国憲法の制定以降、租税を研究対象とする学問も生まれた。租税を主な研究対象としてきたのは、憲法学、財政学、税法学である。これらの学問分野が新旧の憲法にいう「租税」の定義を概ね次のとおり示してきたのである。大日本帝国憲法62条1項にいう「『租税』は國家又は地方團體が収入の爲に權力を以て人民に賦課する一切の財産的負擔を意味するもの³³⁾と定義していた。一方、日本国憲法84条にいう「『租税』とは、国または地方公共団体が、その経費に充てる目的で（特別の給付に対する反対給付としてではなく）強制的に徴収する金銭をいう³⁴⁾」と定義している。

日本国憲法で使われている租税の定義は、一見大日本帝国憲法で使われていた租税の定義を踏襲しているように見えてしまう。だが、日本国憲法は、「国又は地方公共団体が、その

30) 最大判平成18年3月1日民集60巻2号587頁。

31) 最大判昭和33年2月12日民集12巻2号190頁。

32) 美濃部達吉（宮沢俊義増補）『新憲法逐條解説』（日本評論新社、1956年）96頁。

33) 美濃部達吉『逐條憲法精義』（有斐閣、1927年）623頁。

34) 宮沢・前掲注(3)710頁。

経費に充てるための資金を調達する目的をもつもの」が「租税」とであると定めていない。つまり、日本国憲法自体が「租税」の内容を定めているわけではなく、個々の法律が「国または地方公共団体の経費に充てる」ための金銭給付を「租税」と定めているのである。したがって、租税の概念を考えるうえで、「国または地方公共団体の経費の内容」が重要であり、国民主権の原理（憲法前文、憲法1条）のもとにおいて、それを決めるのは国民である。

国民主権の原理の観点から、国民の代表者が制定した国民健康保険法は、国民健康保険事業の健全な運営を確保し、もって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（1条）、国および地方公共団体に国民健康保険事業の健全な運用を確保する責務を負わせている（4条）。すなわち、国民が国および地方公共団体に「社会保障及び国民保健の向上」のために国民健康保険を求めていることから、それを支えるための費用の負担が問題となる。租税国家を前提とすれば、国民健康保険の費用は、租税、あるいは保険料によって賄うしか方法はない。また、国民健康保険の費用の負担を考えるにあたっては、それに相応しい学問分野の知見を活用することが望ましいと考える。そこで、国民健康保険を研究対象としているのは社会保障法学であるから、社会保障法学から国民健康保険の費用の負担について考えてみる。

VI 社会保障法学と社会保障財政

社会保障法学は、学問としての体系が整ったという観点から見れば、憲法学、財政学、税法に比して、後発の学問分野である。それでは、社会保障法学は、「社会保障」という公的サービスと、新たに現れた公的サービス

の財源としての費用負担のあり方をどのように捉え、その知見は「租税」の定義に活かされているのだろうか。

1 社会保障とは

まず、「社会保障」という観念が用いられるようになったのは、世界的に見ても、比較的新しいことである。また、「社会保障」という言葉は、英語の social security の訳である。わが国においては、第二次大戦後、日本国憲法が「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」（25条2項）と定めてから、漸く、「社会保障」という言葉が一般に使用されるようになった。ただし、「社会保障」の実体がなかったため、それに対する国民一般の認識は漠然としていた⁸⁵。

次に、社会保障法学にとって、「社会保障」の実体、つまり社会保障とは何かが問題である。通説的な捉え方によれば、「社会保障とは、生活上の様々な困難に直面した国民に対し、その生活を健やかで安心できるものにするため、国家（国及び地方公共団体）の責任（公的責任）で生活保障の給付を行う制度である」⁸⁶。そして、社会保障の法体系を考えるにあたっては、社会保障の法的定義を明確にしておかなければならない。社会保障を支えるのは、いうまでもなく憲法25条1項の生存権規定である。社会保障の法的定義は、生存権、すなわち、すべての国民が「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を実現するよう

⁸⁵ 吾妻光俊『社会保障法』（有斐閣、1957年）1頁、荒木誠之『社会保障法読本（第3版）』（有斐閣、2002年）2頁参照。

⁸⁶ 堀勝洋『社会保障法総論（第2版）』（東京大学出版会、2004年）3頁。

な内容でなければならない。そのため、「社会保障とは、国が、生存権の主体である国民に対して、その生活を保障することを直接の目的として、社会的給付を行う法関係である」³⁷⁾と定義づけることができる。この定義から、社会保障は基本的に国から国民に対する「給付」の体系であると捉えられてきた³⁸⁾。ただし、社会保障が「給付」の体系であるとしても、給付を行うためには何らかの財源の裏づけがなければならないので、社会保障をめぐる財源ないし費用の負担の問題は重要な論点であると考えられる。

2 社会保障法学における社会保障財政の位置づけ

戦後の混乱期から高度成長期までの社会保障法学は、とりわけ憲法25条が定める生存権の考察に強い関心を寄せていたことから、一方では、生存権の具体化と捉えられていた最低生活保障に関する給付に視線を注ぎ、他方では、生存権を基軸とする社会保障法の総論の構築に力を入れていた。そのため、この時期の社会保障法学は、わが国の社会保障制度の根幹をなす社会保険に対してそれほど関心を示しておらず、ましてや、社会保障制度の財源に目を向けることはほとんどなかった³⁹⁾。

1970年代に入り、社会保障法学は、社会保障制度の財源に目を向けるようになる。だが、社会保障制度の財源として税を用いるか、それとも保険料を用いるかは、技術的観点に立

った立法政策の問題であると見ており、給付の法的性格を左右する要素として捉えていなかった⁴⁰⁾。

1980年代以降、高齢化と少子化の進展を受けて、社会保障法学は、社会保障財政の問題について考察をしているが、それは政策的な見地からの所見が中心であり、給付と負担との法的性格について検討がなされたわけではなかった。

漸く2000年代に入り、社会保障法学は、その研究対象を給付面から社会保障財政に関する法的問題まで広げ、本格的な教科書ないし体系書の発刊もあり、今日では一応独立した実定法分野としての体系を整えている⁴¹⁾。

上述したとおり、社会保障法学は、給付面の法的体系の研究を優先かつ重視してきたために、社会保障財政の研究を後回しにしてきた。そのため、社会保障法学の知見は、租税の定義に活かされていない、あるいは影響を及ぼしていないという見方もできるであろう。ただ、社会保障を構成する各制度の根拠となる法令には、必ず財源に関する定めが置かれており、そこには社会保障財政に関する法的問題が含まれている、しかも社会保障に振り向けることのできる財源上の制約が重要な政策課題といわれる昨今、給付の前提となる拠出ないし負担の側面もあわせた論議が不可避の状況である。こうした状況のなかで、今後、社会保障法学から租税の定義に対して新たな提言がなされることが期待できるであろう⁴²⁾。

37) 荒木・前掲注35)249頁。

38) 菊池馨実「社会保険か税か」法学教室251号(2001年)105頁参照。

39) 岩村正彦「社会保障の財政」社会保障法研究2号(2013年)3頁参照。

40) 岩村・前掲注39)3頁参照。

41) 菊池馨実「社会保障法の基本理念としての自由」宮本太郎編『社会保障——セキュリティの構造転換へ』(岩波書店、2010年)56頁、岩村・前掲注39)8頁参照。

42) 菊池・前掲注(41)56頁、岩村・前掲注(39)2頁参照。

Ⅶ 国民健康保険と費用負担

国民健康保険法は、国民健康保険事業の健全な運営を確保し、もって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するものであり（1条）、都道府県および当該都道府県内の市町村（特別区を含む。以下同じ。）を保険者とし（3条1項）、都道府県の区域内に住所を有する者のうち国民健康保険の適用除外事由に該当しない者を被保険者とし（5条、6条）、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（2条）と定めている。国民健康保険は、その適用除外とならない国民——職場の健康保険などに加入していない者、生活保護を受けていない者および後期高齢者医療制度の適用を受けていない者——がすべて被保険者になることを予定しているため、「国民皆保険」の最後の砦と称されている。また、国民健康保険法によれば、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、被保険者の属する世帯主から保険料を徴収しなければならないが、地方税法の規定により国民健康保険の被保険者である世帯主に目的税である国民健康保険税を課することもできる（国保法76条1項、地方税法703条の4第1項）。

1 保険料と保険税との法形式上の相異

国民健康保険の保険料と保険税は、それぞれ根拠法を異にするものである。だが、保険料の租税の該当性を考えるうえで、その違いがどれほどの影響があるかを考えてみる必要がある。

旭川市国民健康保険条例事件第一審において、被告市側が、保険料と保険税との相異について、(i)法形式上は、保険料は国民健康保

険法に基づく徴収金であり、保険税は地方税法に基づく税であること、(ii)徴収の方法については、保険料は原則として、地方自治法に基づき地方公共団体の歳入の収入方法によるが、保険税は地方税法に基づく租税としての徴収方法によること、(iii)徴収権および還付請求権の消滅時効については、保険料にあつては2年である（国保法110条）が、保険税にあつては5年である（地方税法18条、18条の3）こと、(iv)徴収権の優先順位については、保険料にあつては国税および地方税に次ぐこととなる（地方自治法231条の3第3項）が、保険税にあつては国税に次ぎ、他の地方税と同順位となっている（地方税法14条）ことをあげている⁴³。しかしながら、旭川地裁は、「これらの違いは法形式の違いから来る技術的な帰結として認めることはできても、このことだけで、本質的な性質の違いを表しているものとは認められないのであって、保険料という形式を採っていても、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か、あるいは税に準ずるものといわなければならない」と判示している。国民健康保険の被保険者からすれば、この判示は明快な論旨であり、国民健康保険料の形式面から租税に該当するか否かを検討することはさほど重要ではないと考える。そのため、国民健康保険の保険料と保険税との違いをさらに踏み込んで考えてみたい。

2 保険料の性格と考え方

国民健康保険法によれば、市町村は、国民

⁴³ 旭川地判平成10年4月21日判時1641号29頁。

⁴⁴ 旭川地判平成10年4月21日判時1641号29頁。

健康保険事業に要する経費を徴収するために、保険料方式と税方式のうちどちらを選択するかを決定することができる。それでは、国民健康保険法が保険料と保険税との間で互換性を認めている理由、あるいはそれを認めることによってどのような違いがあるのかを考えてみる必要がある。

(1) 国家観と国民健康保険

社会保障に対する認識が生まれてからその制度設計までの一連の流れは、第二次大戦後に起こったことである。戦前においても現在の社会保障の観念に含まれる施策が行われていた。ただし、大日本帝国憲法時代においては、福祉国家の理念というものが皆無であったので、日本国憲法時代の現在のように社会保障が国の責務であるという考え方もなく、社会保障の財源として「租税」と「保険料」のうちどちらを選択するかということを意識する必要もなかった。これに対して、日本国憲法は、福祉国家の理念を採用し、その理念のもとに25条で生存権を保障している。最高裁は、憲法25条1項が「いわゆる福祉国家の理念に基づき、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうるよう国政を運営すべきこと……、また、同条2項……が、同じく福祉国家の理念に基づき、社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言したものである」⁽⁴⁵⁾と判示している。憲法25条のもとに、国は社会保障制度を設けている。国民健康保険は、社会保障制度の一環である。しかも、憲法25条が目指すべき、すべての国民に健康で文化的な最低限度の生活を保障するという目標は、私人や民間団体によって達成される保証がない以上、国が国民健康保険制度を維持・運営して

いかなければならない。それゆえ、国は、被保険者の負担する保険料収入の不足を理由に国民健康保険制度を廃止することはできないと考える。だが問題は、「憲法25条2項は、『社会保険』について、財政に関する一定の制度枠組みを選択することを規範として内包しているのか」⁽⁴⁶⁾否かである。要するに、憲法25条2項は、社会保険としての国民健康保険とは、保険料のみを財源とする制度であることを規範として要求しているか否かである⁽⁴⁷⁾。この問題を考えるうえで、最高裁は、憲法25条にいう「健康で文化的な最低限度の生活」は、「きわめて抽象的・相対的な概念であつて、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、右規定を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。したがつて、憲法25条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない」⁽⁴⁸⁾と判示している。すなわち、憲法25条により国が国民健康保険制度を維持・運営する責務を負っているとしても、同条については立法府の広範な裁量が認めら

(45) 最大判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁。

(46) 岩村・前掲注(39)10頁。

(47) 岩村・前掲注(39)10頁参照。

(48) 最大判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁。

れているので、その制度を維持・運営するための財源のあり方として「保険料」の賦課徴収を法定することが必ずしも憲法上求められているわけではない⁴⁹⁾。ということは、福祉国家の理念のもとに国の責務である国民健康保険制度を維持・運営するためには、その財源に「租税」を充てることは憲法上問題がないということになる。したがって、「租税」と「保険料」とは、国民健康保険制度を維持・運営するための財源として、そのうちのどちらが望ましいかという選択肢にすぎないということになる。

(2) 財政政策としての保険料

第二次大戦後の1948年の国民健康保険法改正では、敗戦により事実上破綻に瀕していた国民健康保険財政を立て直すために、国民健康保険組合の形態による任意設立・任意加入の建前を変更して、市町村公営を原則とし、強制加入の制度を採用した。ところが、これにより保険診療の受診率が上昇したものの、保険料の収納率が低下し、国民健康保険財政の赤字が増大したことから、1951年に国民健康保険税が創設された⁵⁰⁾。国民健康保険税が創設された主な理由として、(i)当時はまだ国民健康保険に対する住民の関心や認識が十分でなく、保険料と税では住民の義務観念に大きな相違があったため、税方式による費用の徴

収効果が期待されたこと、(ii)地方税法の大改正に伴って、国民健康保険料の納付成績の悪化、あるいは保険料金の値上またはその算出の技術的問題の各面等を総合して考えた場合、これを税とせざるを得ない状況にあったこと等があげられている⁵¹⁾。国民健康保険税の導入によって、以後、国民健康保険は、その事業に要する経費を充足する目的のために、保険料と保険税という2種類の徴収制度が併存するという特異な制度となった。ただし、導入当初、保険税は国民健康保険財政の安定がみられれば保険料に戻すという当面の応急策であったとされる⁵²⁾。しかしながら、1958年に国民健康保険法が全面改正され、1961年に「国民皆保険」と呼ばれる体制が一応の現実をみた以降もなお、多くの地方公共団体が、徴収上の便宜として、保険税の徴収制度を採用し続けて今日にまで至っている。

確かに、国民健康保険の保険料と保険税は、それぞれ根拠法を異にするものである。だが、国民健康保険税を導入した経緯から見れば、国民健康保険法が保険料と保険税との間で互換性を認めているのは、端的に言えば、国民健康保険財政の安定に資するからである。また、国民健康保険法の目的から見れば、国民健康保険財政の安定こそが「国民健康保険事業の健全な運営を確保し、もつて社会保障及び国民保健の向上に寄与すること」(国保法1

49) 憲法25条は社会保障財政のあり方について何らかの制約を課す法的規範であるか否かという問題がある。この問題は、最高裁判例が立法府の広範な裁量を認めている以上、立法府による財政のあり方についての選択がその裁量の逸脱・濫用となる場合があるか否かという問題であると置き換えることもできる。岩村・前掲注(39)10頁参照。

50) 吾妻・前掲注(35)32頁、藤貴子「国民健康保険税についての一考察」保健医療経営大学紀要4号

(2012年)49頁参照。

51) 吉井正博「国民健康保険税の創設及びその内容」税経通信6巻8号(1951年)160頁、厚生省保険局国民健康保険課監修『逐条詳解国民健康保険法』(中央法規出版、1983年)311頁参照。

52) 山本正淑「国民財政再建時代の回顧」厚生省保険局・社会保険庁医療保険部監修『医療保険半世紀の記録』(社会保険法規研究会、1974年)270頁参照。

条)になり、それによって国民一人ひとりの生存権が保障されることにつながる。このように考えれば、国民健康保険法が保険料と保険税との間で互換性を認めているのは、財政政策の問題である。

(3) 法的権利としての保険料

社会保障法学における見解は、社会保障が基本的に給付の体系であることから、給付を基礎づける法的権利の観点に立って国民健康保険料の性格を捉えている。社会保障法学においては、社会保障法上の費用は、公権力によって強制的に賦課徴収されるものであっても、租税とはかなり性格が異なるという点に着目している。つまり、保険料は、その納付と引換えに保険給付を受けるという権利が生ずるのに対して、租税は、その納付の見返りに何らかの給付を受けるという権利が生じないという点である⁵³。社会保障法学においては、費用の拠出と権利との対価的な関係を断絶するという租税の性格に着目したうえで、保険料のもつ「反対給付性」に社会保障の給付を基礎づける「権利性」を見いだしている。だが問題は、保険料のもつ「反対給付性」を「対価性」と同じ意味で捉えることである。例えば、国民健康保険の保険料免除の場合、免除期間に対応する給付には保険料の拠出がないことから、拠出と給付が切断された期間の給付の法的権利が問題になる。そこで、「反対給付性」を「けん連性」と捉えれば、免除期間の拠出と給付を架橋することができるので、その問題を解決することができる。保険料のもつ「権利性」の観点から見れば、旭川市国民健康保険条例事件大法廷判決は、社会保険の「権利性」に直接言及していないが、「けん連性」概念をひとつの手がかりにして社会保

険の法的構造に独自の規範的意義を認めていると評価する社会保障法学の見解もある⁵⁴。

給付を基礎づける法的権利としての保険料を考えるうえで、わが国の社会保険制度には、保険原理と扶助原理が混在しているのが現状である。扶助原理は給付の「権利性」を重視するのに対して、保険原理は給付の「対価性」を重視するといえるであろう⁵⁵。この2つの原理が混在する国民健康保険料には、「権利」と「対価」の2つの性格が付与されている。この2つの性格のうちどちらを重視するかによって、国民健康保険料の意義が変わりうる。確かに、国民健康保険料のもつ権利的な意味について考察すること、また保険料方式で実施する場合と税方式で実施する場合とでは保険給付を受ける権利や保険給付の水準に違いがあるか否かについて考察することには意義があると考えられる。しかしながら、実際の国民健康保険制度を見れば、その費用として保険料と保険税という2種類の徴収制度が併存しており、しかもその財源は保険料と保険税の収入だけで賄うことができないので、公的資金で補填されている状況である。また、被保険者が国民健康保険の費用を保険料で負担しようと保険税で負担しようと、根拠法を異にすることと名称の相違を除けば、実質的な効果の点で、被保険者に対する保険給付を受ける権利や保険給付の水準に根本的な差異があるわけではない⁵⁶。すなわち、社会保険における

⁵³ 岩村・前掲注(2)116頁、堀・前掲注(36)179頁参照。

⁵⁴ 菊池馨実『社会保障法(第2版)』(有斐閣, 2018年)28頁参照。

⁵⁵ 土居丈朗「医療保険・介護保険における税と保険料の役割分担」三田学会雑誌106巻1号(2013年)98頁参照。

保険料の拠出であれば権利性が強くなるということは、社会的観念としての重要性を示しているにすぎず、必ずしもその通りに国民健康保険制度が設計されているわけではない。こうした状況のなかで、国民健康保険の費用負担については、基本として社会保険の技術面から保険料方式のみを採用するべきであろうが、現実として税方式を採用せざるを得ないという説明も可能となってくる。したがって、国民健康保険料のもつ「権利」と「対価」の性格は相対的なものにすぎないということになるであろう。

3 費用の反対給付性・強制性

租税の該当性、つまり個人の負担する費用が租税に該当するか否かを判断するにあたって重要なのは、反対給付性と強制性であると考えられている。それでは、租税の該当性を判断するにあたって個人の負担する費用のすべてを同列に扱ってよいのであろうか。例えば、同じ社会保障制度の一環である保育と国民健康保険の費用負担について考えてみる。前者について、最高裁は、「いわゆる保育料は、保育所へ入所して保育を受けることに対する反対給付として徴収されるものであって、租税には当たらない」⁵⁶⁾と判示している。この骨子を後者にもあてはめて、「いわゆる国民健康保険料は、万一病気やケガになってしまったときに、病院等で医療を受けることに対する反対給付として徴収されるものであって、租税には当たらない」と結論づけなければならないであろうが、それができないのはなぜか。それは、費用の反対給付性と強制性を判断するより前に考慮すべき事項が存在するからであると考えられる。その事項とは、費用を負担させる制度に対する個人の任意の承諾の可能性で

ある。

保育制度は、この制度の加入脱退の自由が個人に認められているので、この制度を利用するか否かを個人が自由に決めることができる。また、保育料については、保護者の所得に応じた負担を基本として、国が定める基準を上限に、地域の実情に応じて市町村が保育料を設定する。それでは、制度の利用と費用の負担について考えてみる。保育制度を利用した個人が、提供された保育サービスの費用を負担すること、逆に、保育制度を利用しない個人が、提供されていない保育サービスの費用を負担しないことは当然である。また、市町村が設定した保育料を一方的・強制的に個人に負担させるとしても、その制度を利用する個人が自由意志に基づく承諾によって負担するものである。すなわち、個人は、保育制度を利用しなくなれば、しないですむものであるから、保育料は強制的な賦課徴収の性格をもたないものである。したがって、反対給付性と強制性の点で保育料は租税に該当しないと判断することは妥当であろう。

一方、国民健康保険の加入脱退については、法令の定めるところに従い、原則として強制である。そのため、国民健康保険制度は、この制度を利用するか否かを個人が自由に決めることができない。また、国民健康保険料については、市町村が、同一世帯の被保険者ごとに各種別（医療分・支援分・介護分）の保

⁵⁶⁾ 久塚純一は、社会保険については、保険料の負担と保険給付とを結びつけて論じられることが多いが、保険給付のための費用の多くに「税」が入り込んでいることから、受給権を保険料の負担と強く結びつけて論じるだけでは十分ではないと述べている。久塚純一『「考え方」で考える社会保障法』（成文堂、2015年）147頁参照。

⁵⁷⁾ 最二小判平成2年7月20日集民160号343頁。

保険料を計算し、合計したものを世帯の保険料として賦課する。それでは、制度の利用と費用の負担について考えてみる。国民健康保険制度は、法令の定める事由が発生すれば、個人の意思にかかわらず、保険の法律関係が成立するとともに、保険料の負担義務が当然に発生する。すなわち、個人は、国民健康保険制度の実際の利用の有無にかかわらず、市町村が賦課した保険料を一方的・強制的に負担させられるので、保険料は強制的な賦課徴収の性格をもつものである。したがって、国民健康保険制度が個人の任意の承諾によって成り立っていない以上、租税の該当性を判断するために保険料の反対給付性を問うことにどれほどの重要性があるのかは疑問であり、強制性の点で保険料は租税に該当すると判断することは妥当であろう。

4 費用徴収の強制性

確かに、裁判官など法律の専門家にとって、国民健康保険料が憲法84条にいう「租税」の概念に包含されるかどうかを考究することは重要である。しかし、「国民皆保険」と呼ばれる体制のなかで、一般の国民にとって、国民健康保険料が憲法84条にいう「租税」の概念に包含されるか否かを考究することにどのような意義があるのかということが重要である。国民健康保険の費用を徴収するために保険料方式と税方式のうちどちらを選択するかを決定することができるのは、市町村である。市町村がどちらの方式を選択しようが、一般の国民は、国民健康保険の被保険者になれば、その費用負担を回避することができないのである。そのため、一般の国民にとっては、徴収制度の違いよりも、同じ立場や条件でありながらその違いによって費用の負担額や保険

給付水準に差が生じることの方が問題であると考ええる。また、「国民皆保険」体制において、国民健康保険の加入とその費用の負担を法的強制によって行っている現状を見れば、国民健康保険料の「対価性」の有無を問うことにどれほどの重要性があるのかは疑問である。

5 小括

国民健康保険事業の経費は、それに加入する個人が分担するものであり、個人の分担する金員は、租税の属性の観点から、反対給付性の有無によって、租税と国民健康保険料に区分され、また、法形式の観点から、根拠法によって、租税と国民健康保険料に区分されてしまう。しかしながら、租税と国民健康保険料は、個人の同意を要しない強制的負担であるという点、そして税の徴収と国民健康保険料の徴収は、個人の私有財産の一部を強制的に奪う行為であり、公権力が濫用されると個人の私有財産あるいは財産権が侵害されることになるが、この2つの行為は法律に基づいている限り適法であるという点、さらに租税と国民健康保険は、国または地方公共団体が、個人の同意を得ることなく一方的に自己の金銭債権を作り出す権能をもち、その権能に基づいて、その履行を相手方に義務づけることができる制度であるという点で共通している。このような点を踏まえると、国民健康保険の「保険料」が憲法84条にいう「租税」に該当するという理解も可能であると考ええる。

VIII おわりに

憲法84条にいう「租税」とは何か、それを憲法に内在する価値観から捉え直してみる。

まず、日本国憲法に内在する価値観として、

個人の尊重があげられる。憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定めている。個人の尊重の価値観のもとでは、国民は、国家の構成員の本分として納税の義務が課されている以上、租税が何にどう使われるかを問うべきでなく、とにかく国家を信頼して納税せよなどという戦前の全体主義的な考え方を採用していないと考える。憲法学は、個人の尊重の観点から租税の概念を捉えているので、租税の外延を“個人の任意の承諾に関わりなく、強制的に賦課徴収される金銭”にまで広げて解しているということも言えるであろう。それゆえ、租税の概念を考えるうえでは、個人の任意の承諾が重要であると考えられる。このような理解のもとで、国あるいは地方公共団体が運営する事業や制度を利用するために負担する費用は、その事業や制度が個人の任意の承諾によって成り立っているのであれば、たとえその費用に反対給付性があるとしても租税ではないと考える。また、個人が費用を負担することによって、国あるいは地方公共団体から何らかの見返りがあれば、その費用は、反対給付性を伴うので租税ではないと解されている。だが考えてみれば、その見返りのなかにも、国あるいは地方公共団体が個人に対して強制的に付与しているものがあるという見方もできる。ということは、租税の属性である強制性に比べれば、反対給付性は二次的な判断基準である。すなわち、租税の該当性を判断するにあたって重要なもの

は、強制性であると考えられる。なお、その強制性とは、すべての国民を対象とする強制であり、かつ恒久的な強制の属性を備えているものであると考える。

次に、日本国憲法に内在する価値観として、福祉国家の理念があげられる。その理念における国および地方公共団体の責務は、憲法25条に基づく国民健康保険事業の健全な運営の確保であると考えられる。つまり、国および地方公共団体は、保険料収入の不足を理由に国民健康保険事業を維持できなくなったとしても、その事業を廃止することができない。そのため、国および地方公共団体は、国民健康保険事業の維持経費をどこかで賄わなければならない。その維持経費は公費、すなわち租税であると考えられる。また、国および地方公共団体の側から見れば、その責務を明確にするために、国および地方公共団体の担うべき諸活動の中から国民健康保険事業を区分しているにすぎないという一方で、国民の側から見れば、自らの財産が課税によって一般財源に入れられてその用途が不明であるよりも、自らの財産が保険料として国民健康保険制度に使われることが明確である方が望ましいと考える。そのため、国民健康保険事業の財源調達は、本来であれば、租税によるべきであるが、その事業を特定の事業として区分しているため、社会保険の技術面から保険料によることとしている。このように福祉国家の理念から事業と負担の関係を捉えるのであれば、国民健康保険料は租税の一部、あるいは形を変えた租税であると解することもできるであろう。