

国民健康保険税と国民健康保険料

——旭川市国民健康保険条例事件を中心に——

林 幸 一

はじめに

平成18年3月、最高裁大法廷は、旭川市国民健康保険条例が保険料賦課総額の算定基準を定め、市長に対して同基準に基づいて保険料率を決定して公示することを委任したことは、条例又は規約への委任を定めた国民健康保険法81条¹⁾並びに租税法律主義を定めた憲法84条²⁾に違反しないとする判決を下した³⁾。

国民健康保険は、運営を行う自治体により税または料金として費用徴収が行われる。近年、国民年金保険料の未納問題が指摘されているが、年金だけでなく国民健康保険も保険料未納の問題が深刻になっている。国民健康保険の収納率は、平成20年度は、もともと収納率が高い75歳以上の被保険者が長寿医療制度に移行したため、90%を下回り、過去最悪の状況になっている。国民健康保険加入者の平均所得は、世帯主の年齢が54歳までの場合、所帯当たり174.1万円であり、地方税法は未納の国民健康保険料（以下、「国保料」という）の徴収方法について、「地方税滞納処分の例により処分することができる」としているが、その未納率は3割近くになっている⁴⁾。

本稿では、当該判決をもとに、国民健康保険税（以下、「国税」という）と国保料との違いについて、また、「地方税滞納処分の例による処分」の意義について検討する。

1. 旭川市国民健康保険条例事件

(1) 事実

上告人は、平成6年度分の国民健康保険の保険料について、旭川市（以下、「市」という）から27,380円の賦課処分を受け、「平成5年度の収入が約90万円で生活保護基準の約45パーセントから50%である」という理由で国保料の免除申請をしたが、認められなかった。これに対し、上告人は、平成6年から8年度までの各年度について、市に対し賦課処

1) 国民健康保険法81条 この章に規定するもののほか、賦課額、料率、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。

2) 憲法84条 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。

3) 最大判平成18年3月1日民集60巻2号587頁、判時1923号11頁

4) 中川秀空「国民健康保険をめぐる最近の動向」国立国会図書館、調査と情報第649号4頁2009年10月

分の取消し及び無効確認を、市長に対し減免非該当処分の取消し及び無効確認を求めた。上告人の主張は地裁では認められたが、高裁で逆転、これを受けて上告した事案である⁵⁾。

(2) 争点

- ア. 市国民健康保険条例（以下、「条例」という）に保険料率を明らかにせずに市長の定める告示に委任すること、賦課期日後に保険料率を告示することが、租税法律主義又はその趣旨に反するかどうか
- イ. 恒常的に生活が困窮している状態にある者を国民健康保険の減免の対象としていない条例19条1項⁶⁾は、国民健康保険法77条⁷⁾及び憲法25条⁸⁾・14条⁹⁾に反するかどうか

(3) 判旨

本件条例は、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た上で、その算定に必要な費用及び収入の各見込額並びに予定収納率の推計に関する専門的及び技術的な細目にかかわる事項を、その合理的な選択にゆだねたものであり、また、国民健康保険事業の予定費用総額の見込額等の推計については、特別会計の予算及び決算の審議を通じて議会による民主的統制が及ぶものといえることができる。

本件条例が、その8条において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、12条3項¹⁰⁾において、市長に対し、同基準に基づいて保険料率を決定し、決定した保険料率を告示の方式により公示することを委任したことをもって、保険料の賦課徴収について定めた国民健康保険法81条に違反するということはできず、また、これが租税法律主義を定めた憲法84条の趣旨に反するということもできない。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、この算定方法にのっと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等については、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。したがって、市長が条例12条3項に基づき平成6年度から平成8年度までの各年度の保険料率をそれぞれ賦課期日後に告示したことは、憲法84条の趣旨に反するものとはいえない。

また、保険料の減免について定めた条例19条1項が、当該年において生じた事情の変更に伴い一時的に保険料負担能力の全部又は一部を喪失した者に対して保険料を減免するに

-
- 5) 旭川地判平成10年4月21日平成7年（行ウ）第1号、札幌高判平成11年12月21日平成10年（行コ）第8号、LexisNexisにより検索
- 6) 旭川市国民健康保険条例19条1項の条文は、後述、(4) 保険料の減免について参照。
- 7) 国民健康保険法77条 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。
- 8) 憲法25条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
- 9) 憲法14条1項 すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。
- 10) 8条、12条3項はいずれも旭川市国民健康保険条例8条及び同12条3項のことである。

とどめ、恒常的に生活が困窮している状態にある者を保険料の減免対象としないことが、条例等への委任について定めた国民健康保険法77条の範囲を超えるものということとはできない。条例19条1項の定めは、憲法14条（法の下での平等）に違反しないし、また、上告人について保険料の減免を認めなかったことは、憲法25条（生存権）に違反するものでもない。

2. 国保税と国保料との違いについての検討

(1) 旭川市判例の位置づけ

条例の国保料算定方法によると、賦課期日においては、費用の見込み額・予定収納率が分からないことから、保険料賦課総額については自身の保険料が不明である。収納率と費用総額は、年度の終了により定まるが、予定額と実際との差があることについて、被保険者も了解していることが制度の前提となっている¹¹⁾。

例えば、予定収納率が70%の場合、事業費総額10億円に対し、3割の一部負担金の見込み額を差し引いても、なお10億円の保険料賦課が必要であることになる。

$$\text{保険料賦課総額} = (\text{費用の見込み額} - \text{一部負担金の見込み額}) / \text{予定収納率}$$

10億円	10億円	3億円	0.7
------	------	-----	-----

同様の条例が課税要件明確主義の点で問題となった秋田市国民健康保険税条例事件¹²⁾における国保税算定方法においては、

$$\text{保険税賦課総額} \leq (\text{費用の見込み額} - \text{一部負担金の見込み額}) \times 0.65^{13)}$$

となっている。秋田市国保税の賦課総額は、費用の見込み額から一部負担金の見込み額を差し引いた残りの65%範囲内であれば良く、実質的な保険料率の決定権を市長に対し委任するものになっている。旭川市に比べ、秋田市の国民健康保険条例は、国保料ではなく国保税でありながら、計算式の範囲内で自由な保険料率の決定権を市長に対し一任する点が問題とされ、憲法84条に違反するとされた¹⁴⁾。

(2) 社会保険と税

本判決においては、憲法84条に規定する租税を、「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はなく、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」と判示する¹⁵⁾。

11) 本判決における滝井繁男裁判官の補足意見。

12) 仙台高判昭和57年7月23日行裁例集33巻7号1616頁

13) この部分は所得割部分であり、実際には所得割の全体に対する割合（65/100）に相当する額以内とするという表現がみられる。

14) 当該判決以来、国保税方式を採用する市町村は税率等を条例に明記する一方、国保料方式には同判決の射程が及ばないことを前提に本件と同様に定額・定率の料率を条例中に明記せず、いわゆる告示方式を採用する市町村が多い。

15) 本判決の租税の定義は、いわゆる大島訴訟（最大判昭和60年3月27日）における租税の定義と同義

そもそも国民健康保険のような社会保険が税に含まれるかについて、この様な定義からは反対給付性（対価性）の観点から憲法84条の「租税」に含まないとする事も考えられる。しかし、社会保険制度においては、所得の再分配による国民の生活保障を図る相互扶助の原理¹⁶⁾からは明確な反対給付性があるとはいえない。社会保険制度における反対給付性は、単に「給付を受けたければ保険料の支払を要する」という程度の対応関係である¹⁷⁾。本判決では、社会保険と税との違いについて、これらのことを踏まえ、社会保険と税とは強制性及び収入目的性の点で似通っているが、反対給付性で異なるとはせず、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」の点で異なるとした。

なお、国保税は、けん連性の点で、国保料と同じことがいえるが、税方式を採用することから、憲法84条に規定する租税に該当する。

（3）何故、憲法84条に反するとせず、「…の趣旨に反する」という表現をしたか？

憲法84条の租税法律主義では、法律において納税義務者、課税物件、課税物件の帰属、課税標準、税率の5つの課税要件を規定する必要がある。この場合の税率（ここでは保険料率）は、賦課総額が決まらないことには決められず、その意味では、税率が規定されていない本条例は租税法律主義の趣旨に反する。「趣旨に反する」としたのは、税率は、租税法律主義の課税要件としての構成要素ではあるが、税ではない本件国民健康保険条例に対し、租税法律主義の趣旨に反するということができて、予算及び決算の審議を通じて議会による民主的統制¹⁸⁾が及ぶものは、そのことを持って直接に租税法律主義に反するとまではいえないことを理由とすると考えられるが、国保料は税ではなく、本来財政議会主義のもと、議会の議決に基づいて徴収されるものであり「租税法律主義の趣旨」という表現は、税の概念の混乱をもたらす可能性がある¹⁹⁾。

であり、また、学説上も一般に歳入目的、非対価性、権力性とされる（水野 忠恒『租税法 第5版』33頁）。

- 16) 社会保険制度においては、公費負担・事業者負担・応能保険料負担等の制度を用い保険集団の範囲を拡張する相互扶助の原理がある点が、私的保険とは異なると考えられる。
- 17) 藤谷武史「租税法律主義における租税の意義」租税判例百選〔第5版〕8～9頁
- 18) 「社会保険制度における民主的コントロールとして、二つのルートがあることが示唆されている。一つは、国会なり地方議会なりの通常の議会ルートである。もう一つは、社会保険集団ごとの民主的統制手続である。」碓井光明「財政法学の視点よりみた国民健康保険料——旭川市国民健康保険料事件判決」27頁（法学教室、2006年6月）。
- 19) 札幌法務局訟務部付の鈴木検事は、その論考で、「法律の制定以外の方法で、国会の民主的統制が及んでいることは、租税法律主義による規制内容を緩和する要素になると直ちにいうことはできず、議会による民主的統制が及んでいる旨の右記判示もあくまでも補完的な位置づけに止まる」とする。鈴木敦士「国民健康保険料賦課処分取消等請求事件判決」79頁（法律のひろば、2006年7月）。一方、このような支出について「憲法84条の趣旨」を判断基準として用いる傾向には、憲法83条との関係で疑問が生じるとする見解もある。憲法83条は、財政議会主義として、財政処理を行う権限を、議会の議決に基づいて行使しなければならないとし、「憲法84条の趣旨」という迂遠な表現を用いたこの判決は、租税概念の拡張を助長しかねず、租税法律主義と財政議会主義との間に混乱を

(4) 保険料の減免について

国民健康保険法77条では、「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」としている。その趣旨は、「一時的に保険料負担能力を喪失した者に対し、保険料を減免し、又は徴収を猶予することができる旨を定めたもの」とされ²⁰⁾、一般的な低所得者に対しては、所得に応じ保険料を賦課すること、さらに保険料が減額賦課される制度があり、本条の減免又は徴収猶予はその対象とならないと解される。

これを受けて旭川市国民健康保険条例19条1項²¹⁾では、次の条件のうちいずれかに該当する者に対して、その申請により保険料を減免することができるとしている。

- ・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
- ・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者

恒常的に生活が困窮している状態にある者を国保料の減免の対象としていない本条例の適法性について判旨は、①恒常的生活困窮者には生活保護法による医療扶助等の保護が予定されていること、②低額所得被保険者の保険料負担の軽減のために、減額賦課²²⁾が定められていること、③応能負担としての所得割額は、前年の所得を基準に算定されることから、本件条例は、国民健康保険法77条の委任の範囲を超えないとした。また、「恒常的に生活が困窮している状態にあることをもって、保険料の減免を予定しているものとは解することはできない」としている。

さらに、憲法14条、25条に関し、控訴審判決においては²³⁾、国民健康保険法77条の特別の理由があるものについて、「自らの意思によって生活保護法による保障の機会を利用しない者」まで、国民健康保険法の定める保険料の減免は、一時的にその負担能力を喪失した者を対象とするものであり、恒常的な生活困窮者は、別途生活保護法による保障の機会を利用すべきとする。その考え方には、安易な制度利用を潔しとせず、自立を図る者の立場からは異論があると思うが、保険料を他の保険者が負担すべきものとははいえないと思われる。

(5) 小括

最高裁はその判示において、社会保険と税について、強制性及び収入目的性で似通って

もたらす危険があるとする。田中治「国民健康保険税と国民健康保険料との異同」114頁（税法学545号、誠文社）

- 20) 厚生省保険局国民健康保険課『逐条詳解 国民健康保険法』（中央法規出版、1983年）332～333頁。
- 21) ここで取り上げた本条例は、平成20年以降実施となった後期高齢者医療制度を受けた現行のものとは異なっている。
- 22) 旭川市国民健康保険条例17条1項によれば、住民税非課税世帯の保険料は、その均等割及び平等割部分について、算出される保険料に10分の7を乗じて得た額とされる。
イ 当該年度分の基礎賦課額の世帯別平等割の保険料率に10分の7
- 23) 尾澤 恵「市町村が行う国民健康保険の保険料と憲法第84条（旭川市国民健康保険条例事件最高裁判決）」労働開発研究会、季刊労働法217号 200頁～213頁 平成19年

いるが、保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性で異なるとした。したがって、国保料は、税のように租税法律主義が直接及ぶものではなく、旭川市の条例が直ちに租税法律主義に反するとはいえず、その趣旨に反するかを検討する必要がある。そのうえで、保険料率を予め条例で決めることなく賦課期日後に公示される場合であっても、議会による民主的統制が及ぶものは、租税法律主義の趣旨に反するとはいえないと判示した。国保料は税ではなく、本来財政議会主義のもと、議会の議決に基づいて徴収されるものである。「租税法律主義の趣旨」という表現は、税の概念の混乱をもたらす可能性がある。

さらに、保険料の減免は、一時的に保険料負担能力を喪失した者に対し、保険料を減免し、又は徴収を猶予することができる旨を定めたものであり、恒常的に生活が困窮している状態にあることをもって、保険料の減免を予定しているものとまで解することはできないとの判示についても、他の制度による救済が予定される中で、その保険料を他の被保険者が負担すべきとまでいえないと考えられる。

3. 「地方税滞納処分の例による処分」について

国税徴収法に規定されている滞納処分の手続きは、国保料の徴収に関し準用されている。国民健康保険法²⁴⁾において、「保険料…は、地方自治法…に規定する法律で定める歳入とする」とし、これを受けて、地方自治法²⁵⁾は、督促・滞納処分について、「納付すべき金額を納付しないときは、…地方税の滞納処分の例により処分することができる」としている。

健康保険の未納問題の解決策として、税方式を導入している自治体もあるなかで、国保税制度に踏み切らない自治体にはどのような理由があるのか？

以下、徴収方法を中心に国保税・国保料の取扱い等の違いについて考察する。

(1) 滞納処分の意義

滞納処分とは、法定納期限等一定の期日までに納付されない税等について、徴収権者が、その税等にかかる債権の回収を滞納者の意思に関わり無く実現する行政処分である。その目的は、納付されない税を強制的に取り立て、最終的には税が納付されたのと同一の効果を得ること、具体的には納付されるべき税額を国庫等に納めさせることにある。国税通則法40条は、一定の場合に滞納処分を行う旨を規定し、具体的な手続きに関しては国税徴収法に委任、同法では財産の差押・交付要求・財産の換価・換価代金等の配当の手続を規定

24) 国民健康保険法79条の2 市町村が徴収する保険料その他この法律の規定による徴収金は、地方自治法第231条の3第3項に規定する法律で定める歳入とする。

25) 地方自治法231条の3・3項 普通地方公共団体の長は、分担金、加入金、過料又は法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入につき第一項の規定による督促を受けた者が同項の規定により指定された期限までにその納付すべき金額を納付しないときは、当該歳入並びに当該歳入に係る前項の手数料及び延滞金について、地方税の滞納処分の例により処分することができる。この場合におけるこれらの徴収金の先取特権の順位は、国税及び地方税に次ぐものとする。

している。

(2) 税方式と料金方式との取扱い等の差異についての検討

国保税・国保料における徴収方法等の違いは、次の表のとおりである。

表 1. 国保税・国保料の取扱い等の違い

項 目		国 保 税	国保料等
ア	自力執行権	有	有
イ	債権の優先	有・国保徴収法26条	有・国保徴収法26条
ウ	保険料を課すことのできる期間	3年・地方税法17条の5	2年
エ	徴収権の時効	5年・地方税法18条	2年・国保法110条
オ	税率変更についての議決	要・地方税法3条	不要

以下、その項目に沿って検討を行う。

ア. 自力執行権

自力執行権のない私債権は、私法上の権利を強制的に実現させるための手続としての民事執行法に基づき強制執行等の法的措置を行ったうえで、はじめて強制的な債権回収が可能となる。

一方、税の徴収には大量性・反復性があり、徴収のために煩雑な手続を要するとすれば、効率的な行政の執行を妨げるおそれがある。そこで税の徴収にあたっては、履行されない債権を、債権者自らが強制手段を以って実現させる権限である自力執行権が認められている。滞納整理の実施について、自力執行権のある国保料は、国保税と同様に自治体独自で、差押等の滞納処分を行うことができる。

イ. 債権の優先

地方税法²⁶⁾の規定に、「地方団体の徴収金²⁷⁾は、納税者又は特別徴収義務者の総財産について、すべての公課その他の債権に先だって徴収する」とあり、税以外の公の金銭負担である公課又は私債権は、納税者の総財産について、地方団体の徴収金に劣後する。国保料は、地方自治法により、地方税の滞納処分の例により処分できるとされ、地方税と同じく公課又は私債権に優先する。

ウ. 保険料を課すことのできる期間

狭義の賦課権は、税の債権債務の確認のための公法上の特殊な行政処分をすることので

26) 地方税法14条

27) 地方税法1条十四号 地方団体の徴収金 地方税並びにその督促手数料、延滞金、過少申告加算金、不申告加算金、重加算金及び滞納処分費をいう。

きる一種の形成権であり²⁸⁾、税とされない国保料の場合、賦課権は存しないと考えられる。その場合に料金を遡って課することのできる期間をどのように考えればよいのか。ここでは、賦課権をより広くとらえ、保険料を課することのできる権利として検討する。

まず、厚生労働省の全国介護保険担当課長会議資料の質疑応答を参考として掲げる²⁹⁾。

(問) 保険料の賦課権の期間制限は2年と解してよいか。(以下、略)

(答) 保険料の徴収権は、2年の消滅時効が適用されるのに対し、徴収の前段階である賦課決定や更正については、法律上、期間についての定めがなされていないが、賦課権についても、消滅時効の期間等に鑑み、2年の期間制限によるものと解される。

このように実務上の取扱いにおいては、徴収権の消滅時効から2年を超える期間について遡って資格取得を行った場合であっても、2年を超える期間の保険料は課することができないとしている。保険料は、市区町村ごとに設けられる基準額を基に、所得に応じた負担となるよう数段階の保険料が設定されており、税務調査等で所得額が過年度に遡り増加する場合には、その遡及年分数は調査等における遡及年分に関わらず2年が限度になると考えられる³⁰⁾。

徴収権の消滅時効を根拠に、保険料を遡及して課することができるか否かは、賦課権と徴収権を不可分一体のものとするかどうかにより見解が分かれる。課税庁の修正申告の懲憑により、本来提出義務のない申告書に対する納付税額の返還等を求めた事件において裁判所は³¹⁾、「租税の確定手続は、既に成立した租税債権の額を確定するものであり、徴収手続の前提となるものである。確定手続を経ずして徴収手続を行うことはできないし、確定手続によって確定された税額が徴収手続によって実現されるものであるから、両者相まって租税債権が実現されるのであり、相互に密接な関連を有するものである」とし、徴収権が時効によって消滅するまでは、修正申告をなし得ると解するのが相当と判示している。

また、論者によっては賦課権と徴収権に関し、「徴収権を実体法上の租税債権そのものと解すると、すでに租税債権そのものが時効によって消滅し、その効果として法定納期限に遡って絶対的に消滅したにもかかわらず、通則法71条(国税の更正、決定等の期間制限の特例)一、二号に該当する場合には、再び手続法上の賦課権が復活し、再びその日から徴収権の時効が進行するという全く理論的に不可解な結果になる…賦課権と徴収権とを区

28) 吉国二郎ほか共編『国税徴収法精解(平成21年改訂)』1109頁(大蔵財務協会、平成21年)。具体的には、申告納税方式の場合の更正もしくは決定、賦課課税方式の場合の賦課決定等がある。

29) 全国介護保険担当課長会議資料「保険料滞納者に対する保険給付の制限等に係るQ&A vol.3」(問15)平成14年6月4日 <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kaigi/020604/2-1.html>

30) 偽り不正の場合については、徴収権の時効に基づき保険料を課することができる年分数が延長されると考えられる。

31) 名古屋高判平成19年9月12日税務訴訟資料257号

分する以上は、租税債権一体としての時効は観念する必要はない」とする見解がある³²⁾。さらには、「従来は、賦課権という言葉が一般的に用いられてきたが、納税義務は法律の定める課税要件の充足によって成立し、更正・決定・賦課決定は税を賦課する行為ではなく、納税義務の内容を確定する行為であるから、賦課権とか賦課処分という言葉を用いるのは不適當である」とする見解もある³³⁾。

被保険者側の立場に立つと、保険料の遡及賦課に対する受益は考えられず、保険加入していない過去の分まで払うことに抵抗感がある。しかし、現行の国民健康保険は、給付に加入年数による差がないことから、未加入期間についても何らかの支払を求める制度設計になっている。保険による受益が必要になった時点での加入を認めると、制度の根底を揺るがすことになり、保険料を遡及して課す必要がある。一方、徴収権の消滅時効を根拠に、保険料を遡及して課する場合、時効の中断により徴収権が消滅しなければ、それに応じて保険料の遡及が何年でも可能となるのか疑問が生じる。先に述べたように、実務上はこのような賦課権そのものの存否、また賦課権と徴収権の異同の議論とは別に、国保料には賦課権がないのであるから、2年以上経過した後、徴収権の消滅時効を根拠に、保険料を遡及して課することはできないとされている。

保険料を課すことのできる2年の期間については、便宜上徴収権の消滅時効を利用して過ぎず、徴収権の時効中断の問題も併せ考えると、国保税と同様に国保料についても遡及年分を規定すべきと思われる。

なお、国保税における賦課権の除斥期間は3年であり³⁴⁾、国保料に比べ国保税は、遡及年分分で1年、時効で3年多く、また偽り不正の場合7年を経過する日まで賦課決定をすることができる³⁵⁾。国保税における賦課権の場合、その中断の事由を更正決定や納税の告知に求めれば、更正決定ないしは納税の告知に係る部分の租税債権について時効を中断するとどまらず、未把握の租税債権にまで中断を認めることとなり³⁶⁾、その権限を行使し得る期間の制限である除斥期間には、中断や停止という概念はないと考えられる³⁷⁾。

エ. 徴収権の時効

例えば、所得申告について過去3年分の修正申告を行った結果、健康保険所得割の金額が増加し、保険金額の不足が明らかになった場合、国保税であれば過去3年について遡及して賦課される³⁸⁾。国保税は、賦課後5年で時効について納税者側の援用を要することなく時効の利益を放棄できない絶対的時効となる。

32) 下村芳夫「徴収権の消滅時効」187頁（税大論叢7号、昭和48年3月）

33) 金子宏『租税法・第16版』136頁（弘文堂、平成23年）

34) 地方税法17条の5 更正、決定又は賦課決定は、法定納期限の翌日から起算して三年を経過した日以後においては、することができない。

35) 地方税法17条の5第4項

36) 金子（前掲注32）1109頁

37) 同

38) 同

国保料については、国税徴収法に規定する滞納処分の例による場合であっても絶対的時効³⁹⁾とはならず、国保法に基づき民法適用債権と同様に2年で消滅時効となる。なお、消滅時効は、徴収の告知又は督促により中断される⁴⁰⁾。また、国保料は、地方自治法施行令⁴¹⁾により履行期限までに履行しない者があるときは期限を指定してこれを督促しなければならず、回収の見込みがない債権であっても債権管理を長期にわたって続けざるを得ない。このような回収困難債権を放棄するには、原則として、個々の債権について議会の議決を経なければならない⁴²⁾。これらの規定は、自治体運営の原資が基本的に税に寄ることを理由とし、その原資である税の督促や放棄について慎重な手続きを求めたものと考えられる。

なお、地方自治法施行令には、債務者の資力が回復するまで履行の延期ができる規定⁴³⁾がある。さらに、履行延期の対象となった債務者の資力が回復していない場合、10年を経過する段階で債務を免除できる規定⁴⁴⁾がある。

39) 国税の徴収権の時効については、その援用を要せず、また、その利益を放棄することができないものとする（国税通則法72条2項）。なお、地方税法における徴収権の時効については、同法18条による。

40) 国民健康保険法110条 保険料その他この法律の規定による徴収金を徴収し、又はその還付を受ける権利及び保険給付を受ける権利は、二年を経過したときは、時効によって消滅する。

2 保険料その他この法律の規定による徴収金の徴収の告知又は督促は、民法第153条の規定にかかわらず、時効中断の効力を生ずる。

41) 地方自治法施行令第171条 普通地方公共団体の長は、債権（地方自治法第231条の3第1項に規定する歳入に係る債権を除く。）について、履行期限までに履行しない者があるときは、期限を指定してこれを督促しなければならない。

42) 地方自治法96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

十 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること

なお、この問題を解決する方法として、生活保護により債務者の資力が回復しない場合など一定の条件の下、特定の種類の債権を消滅させることができる権限を、予めその長等に与える条例を制定する自治体も存在するようである。

43) 地方自治法施行令第171条の6 普通地方公共団体の長は、債権（強制徴収により徴収する債権を除く。）について、次の各号の一に該当する場合においては、その履行期限を延長する特約又は処分をすることができる。この場合において、当該債権の金額を適宜分割して履行期限を定めることを妨げない。

1. 債務者が無資力又はこれに近い状態にあるとき。

2. 債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であり、かつ、その現に有する資産の状況により、履行期限を延長することが徴収上有利であると認められるとき。

3. 債務者について災害、盗難その他の事故が生じたことにより、債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であるため、履行期限を延長することがやむを得ないと認められるとき。

4. 損害賠償金又は不当利得による返還金に係る債権について、債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であり、かつ、弁済につき特に誠意を有すると認められるとき。

44) 自治法施行令第171条の7 普通地方公共団体の長は、前条の規定により債務者が無資力又はこれに近い状態にあるため履行延期の特約又は処分をした債権について、当初の履行期限（当初の履行期限後に履行延期の特約又は処分をした場合は、最初に履行延期の特約又は処分をした日）から10年

オ. 税率変更についての議決

税率は、課税要件を構成するため、その変更手続は課税要件法定主義として法律によって規定されなければならない⁴⁵⁾。したがって、国保税の税率については、法律による規定が必要と考えられる。国民健康保険法では⁴⁶⁾、「賦課額、料率、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」としている。また、条例の制定等については、地方自治法⁴⁷⁾により議会の議決を要する。一方、国保料の場合、首長の告示だけで良く、料率変更についての議会の議決が不要となっている。議会の多数の基盤を持たない首長の場合、議会の議決は一つのハードルであり、国保料による料率変更であれば、その手続きが不要である。

カ. 補足「国税滞納処分の例」と「地方税滞納処分の例」との違い（表1には記載なし）

自治体の公課に対する滞納処分は、その根拠法規に、国税滞納処分の例による場合と地方税滞納処分の例による場合とがある。国税徴収の例による場合は、国税徴収法の国税及び地方税等と私債権との競合の調整の規定が準用できる⁴⁸⁾。国保料について適用される地

を経過した後において、なお、債務者が無資力又はこれに近い状態にあり、かつ、弁済することができる見込みがないと認められるときは、当該債権及びこれに係る損害賠償金等を免除することができる。

3 前2項の免除をする場合については、普通地方公共団体の議会の議決は、これを要しない。

45) 内国法人によりチャネル諸島ガンジーに設立された子会社において、0%超30%以下の範囲で税務当局に申請し承認された税率が適用税率になるとの制度が、納税者と税務当局との合意により決定されるなど納税者の裁量が広いものではあるが、その決定については税務当局の承認が必要とされることから、法人税法いう外国法人税に該当しないとはいえないとされた事例がある（最判平成21年12月3日）。

46) 国民健康保険法81条

47) 地方自治法第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

48) 国税徴収法26条 強制換価手続において国税が他の国税、地方税又は公課及びその他の債権と競合する場合において、この章又は地方税法その他の法律の規定により、国税が地方税等に先だち、私債権がその地方税等におくれ、かつ、当該国税に先だつとき、又は国税が地方税等におくれ、私債権がその地方税等に先だち、かつ、当該国税におくれるときは、換価代金の配当については、次に定めるところによる。

1. 第9条（強制換価手続の費用の優先）若しくは第10条（直接の滞納処分費の優先）に規定する費用若しくは滞納処分費、第11条（強制換価の場合の消費税等の優先）に規定する国税（地方税法の規定によりこれに相当する優先権を有する地方税を含む。）、第21条（留置権の優先）の規定の適用を受ける債権、第59条第3項若しくは第4項（前払賃料の優先）の規定の適用を受ける債権又は第19条（不動産保存の先取特権等の優先）の規定の適用を受ける債権があるときは、これらの順序に従い、それぞれこれらに充てる。

2. 国税及び地方税等並びに私債権につき、法定納期限等又は設定、登記、譲渡若しくは成立の時期の古いものからそれぞれ順次にこの章又は地方税法その他の法律の規定を適用して国税及び地方税等並びに私債権に充てるべき金額の総額をそれぞれ定める。

3. 前号の規定により定めた国税及び地方税等に充てるべき金額の総額を第8条（国税優先の原則）

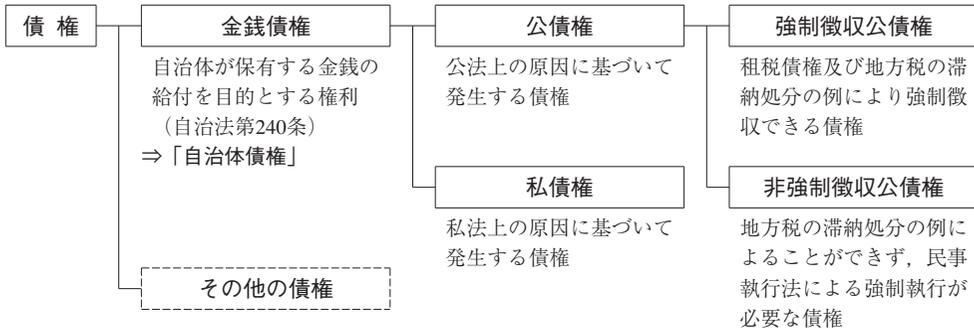
方税滞納処分の例による場合は、公課の滞納について地方税滞納処分に関する規定の準用ができるが、国税等の債権に劣後すると考えられる⁴⁹⁾。

(3) 自治体の債権管理に関する基準づくりと租税法律主義

ア. 憲法84条の趣旨が及ぶ範囲

自治体債権は、金銭債権とそれ以外に分類され、金銭債権は公法上の原因に基づく公債権と私法上の原因に基づく私債権とに分類される。さらに公債権は、租税債権及び滞納処分の例により強制徴収できる強制徴収公債権と民事執行法による強制執行が必要な非強制徴収公債権に分類される⁵⁰⁾。

図1. 自治体債権の分類⁵¹⁾



強制徴収公債権は、①自治体を実施する特定の事件の受益者から受益の程度に応じて徴収する分担金（地方自治法224条）、②旧来の慣行による公有財産の使用を認める加入金（同法226条）、③条例又は規則に違反した者から徴収する過料（同法14、15条）、④特定の経費に充てるために、その事業に関係のある者に対し金銭負担として課し、徴収するその

若しくは第12条から第14条まで（差押先着手による国税の優先等）の規定又は地方税法その他の法律のこれらに相当する規定により、順次国税及び地方税等に充てる。

4. 第2号の規定により定めた私債権に充てるべき金額の総額を民法その他の法律の規定により順次私債権に充てる。

49) 地方税法第14条の20 強制換価手続において地方団体の徴収金が国税、他の地方団体の徴収金又は公課及びその他の債権と競合する場合において、本節又は国税徴収法その他の法律の規定により、地方団体の徴収金が国税等に先だち、私債権がその国税等におくれ、かつ、当該地方団体の徴収金に先だつとき、又は地方団体の徴収金が国税等におくれ、私債権がその国税等に先だち、かつ、当該地方団体の徴収金におくれるときは、換価代金の配当については、次に定めるところによる。

1～4号（略・国税徴収法26条の各号と概ね同じ構成になっている）。

50) (財)東京市町村自治調査会「自治体の債権管理に関する調査研究報告書～債権の発生から消滅までのあるべき姿を考える～」10頁、平成22年3月

51) 東京弁護士会弁護士業務改革委員会自治体債権管理問題検討チーム「自治体のための債権管理マニュアル」2頁（ぎょうせい、2008年）による。

表2. 「憲法84条の趣旨」という表現を用いた最近の判決

項番	日付	事件の概要	「憲法84条の趣旨」前後の表現	裁判所
1	平成 20年8月	平成18年（行コ）第78号【合併する前の会社の子会社が操業していた工場の跡地からダイオキシン類が発見された場合に当該会社の親会社を合併した後の会社が公害防止事業費事業者負担法3条所定の事業者に当たるとして当該公害防止事業費を負担させることとした東京都の決定が適法とされた事例】	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と類似する性質を有するものについては、 憲法84条の趣旨 が及ぶと解すべきである。ただし、その場合であっても、租税外の公課は、租税とその性質が共通する点と異なる点があり、また賦課徴収の目的に応じて多種多様であるから、賦課要件が法律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、当該公課の目的、特質等を総合考慮して判断すべきものである。	東京高等裁判所
2	平成 21年9月	平成19年（行コ）第405号【保険外併用療養費制度に該当するもの以外の混合診療（本来「療養の給付」に該当する保険診療と、これに該当しない自由診療を併用する診療）については、本来保険診療に相当する部分についても「療養の給付」に当たらず、健康保険法による保険給付を受けられない；2健康保険法について上記のように解することは、憲法14条、25条、29条、84条に違反しないとされた事例】	被控訴人は、保険受給権を制限するには上記法原則したがって、憲法84条の趣旨が及ぶと主張するものであるが、法は、保険給付をする範囲、すなわち保険受給権の内容を定めたものであって、保険受給権を剥奪、制限するものでないことは、前記認定説示のとおりであるし、法の解釈によって、法が混合診療禁止の原則をとっていると認められるものであるから、本件において憲法84条違反を論じる余地はない。	東京高等裁判所
3	平成 21年10月	平成19年（ワ）第22号【地方公共団体が行う指定ごみ袋の一括購入・一括販売方式によって徴収するごみ処理手数料等は憲法84条の「租税」には該当せず、また本件の事実関係のもとでは租税法律主義の趣旨に反するものとは認められないとされた事例】	指定ごみ袋の購入に際して徴収されるごみ処理手数料及び調整金は、町民が、被告の行う一般廃棄物の収集、運搬、処理業務という行政サービスを受けるための対価的性質を有するものであるから、憲法84条に規定する租税には該当しない。 町民が一般廃棄物の収集、運搬、処理業務という行政サービスをうけるためには指定ごみ袋を購入し、これを利用してごみの排出を行わなければならないが、また、…町民は、ごみ処理手数料及び調整金が代金額に含まれた指定ごみ袋を購入する仕組みとなっており、ごみ処理手数料及び調整金は、指定ごみ袋の小売店を介して被告に納入されることとなる。かかる点において、ごみ処理手数料及び調整金は租税に類似する強制徴収としての側面を有するものといえる。	静岡地方裁判所下田支部

他の自治体の歳入（同法231条⁵²⁾の4つに分類される。また、法律の定めにより、行政財産の目的外使用又は公の施設の使用に対しその反対給付として徴収される使用料（同法225条）が強制徴収公債権に加えられる場合がある。

本判決後に行われた自治体の公課に対し「憲法84条の趣旨」という表現を用いた判決は、7例ある。そのうち自治体が訴訟当事者である事件は、表2に示すように3件ある⁵³⁾。1つが①分担金としての公害防止事業費事業者負担、残る2つが④その他の自治体の歳入としてのごみ処理手数料及び国保料である。これらの判決のうち、項番2⁵⁴⁾を除く1及び3

52) その他の普通地方公共団体の歳入は、法律に特別の定めがない限り、地方税の滞納処分の場合による強制徴収はできない非強制徴収公債権となる。

53) LexisNexis2012年1月末現在。なお、残る4例は、厚生年金掛金が争点となった平成18年（行ウ）第379号及び平成16年（行ウ）第3号、労働保険料が争点となった平成18年（行ウ）第132号、農業共済掛金が争点となった平成15年（行ツ）第202号である。

の二つの事件においては、憲法84条の趣旨は、強制徴収公債権のうち分担金やその他の自治体の歳入についても及ぶとされる⁵⁵⁾。

イ. 自治体債権の放置・免除についての裁量権

東京都の住民らが、都の管理する道路上に設置された自動販売機によって占用料相当額の損害を被ったとして、地方自治法⁵⁷⁾に基づき都に代位して被上告人らに対し損害賠償又は不当利得返還を請求した住民訴訟では、自治体が有する債権の管理について理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、自治体の長にその行使又は不行使についての裁量はないとされた⁵⁸⁾。

判決を受け、これまで未整備であった私法上の原因に基づく私債権、とりわけその債権放棄について基準整備を検討する自治体が増えている。また、自治体の債権管理についてのモデル条例といったものも作成されている⁵⁹⁾。

(4) 小括

国保料には、「地方税滞納処分の例による処分」の規定があり⁶⁰⁾、過年度遡及の年分数での違いがあるものの⁶¹⁾、自力執行権及び債権の優先の点で国保税と同様の費用徴収上の扱いを受けることができる。また、料率変更の点で、議会承認が不要であり、自治体側にとって、利便性の観点から国保税とするより使い勝手の良いものとなっている。こうしたことから、健康保険の未納問題が地方に比べ深刻化していない都市部では、税方式ではなく、国保料方式をとっている自治体が多い。本判決等は、こうした国保料方式をとる自治

54) 項番2の事件は、保険診療とこれに該当しない自由診療を併用する診療（混合診療）の保険受給権を制限する法は、保険給付をする範囲、すなわち保険受給権の内容を定めたものであって、保険受給権を剥奪、制限するものでなく、本件において憲法84条の趣旨が及ぶ余地はないとするものである。

55) さらに、加入金や過料についても、強制徴収公債権である限り、憲法84条の趣旨が及ぶと考えられる。

56) 最判平成16年4月23日平成12年（行ヒ）第246号、LexisNexisにより検索

57) 地方自治法242条の2第1項4号

58) 地方公共団体の長の裁量に関し、その損害賠償権について「手持ちの資料に加えて、将来収集可能と見込まれる資料の有無、内容、法的措置をとるべき緊急性、公益上の必要性、法的措置が奏功する見込みの有無、程度、回収の可能性、法的措置に要する経費の多寡等を慎重に検討の上、最も適切な回収の方法を選択すべきであり、安易に訴訟を提起すれば長としての責任が全うされるというものではない」とする合理的裁量説（静岡地判平17.7.29）、「相当期間その債権を行使しない場合には、それを正当化する特段の事情がない限り財産の管理を怠るものとして違法」であるとする相当期間説（東京地判平18.4.28）がある。

59) (財)東京市町村自治調査会（前掲注49）84～88頁

60) 国民健康保険法79条の2（前掲注23）、地方自治法231条の3（前掲注24）

61) 地方税法17条の5（前掲注33）。国民健康保険法110条 保険料その他この法律の規定による徴収金を徴収し、又はその還付を受ける権利及び保険給付を受ける権利は、二年を経過したときは、時効によって消滅する。

体側の論理に、国保料は租税法律主義の趣旨が及ぶものとして、自治体の公課とりわけ自治体の債権管理に関する基準づくりを求めるきっかけとなった。

お わ り に

社会保険は、強制性及び収入目的性で似通っているが、保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性で税とは異なる。ただし、税方式を採用する国保税は、その実質において国保料と同じといえるが、税方式を採用することから、憲法84条に規定する租税に該当する。

国保料について、保険料率を予め条例で決めることなく賦課期日後に公示される場合であっても、議会による民主的統制が及ぶものは、租税法律主義の趣旨に反するとはいえず、また、保険料の減免は、一時的にその負担能力を喪失した者を対象とするものであり、恒常的に生活が困窮している状態にある者にまでその対象を広げることはいえない。

国保料は、「地方税滞納処分の例による処分」の規定があり、過年度遡及の年分数での違いがあるものの、自力執行権及び債権の優先の点で国保税と同じ費用徴収上の扱いを受けることができる。国民健康保険について、税方式か料方式のいずれをとるかは行政上の判断、自治体の都合で決定される。「地方税滞納処分の例による処分」の規定は、下水道使用料や保育料など自治体の他の公課においても多くみられる。昨今においては、「税」のみならず「料」に区分される公課のうち税に近い費用徴収上の扱いを受ける債権についても、料金算定の明確化や債権管理に関する基準づくりの点で、税と同様、自治体を受ける便益に見合うより明確な制度設計が求められるようになりつつある。