

賦課額の減額更正と期間制限における

社会保険料と租税のあいだ

一 介護保険料減額更正請求（控訴）事件を素材に一

笹木 康平*

はじめに

社会保険料と租税の異同に関しては、これまで社会保険料に租税法律主義が適用されるかどうかについて関心が集中してきたように思われる。学説は分かれていたが、最高裁が国民健康保険料について租税法律主義が直接には適用されないと判示したことにより、一応の決着をみた¹⁾。こうした保険料の決定プロセスに関する検討は、社会保険料と租税とを俯瞰する論点として、一定の位置づけを得てきたといえよう。

しかし、社会保険料の賦課・徴収に関する検討は、社会保障法学の関心が社会保障給付に向かってきた分、未だ端緒についたばかりであるように思われる。もちろん近年、社会保険料の負担が租税より相対的に低所得者により重い負担となっている構造的な問題が指摘されたり²⁾、また社会保障費を租税と社会保険料とどちらで徴収されるべきかといった議論がなされたりと³⁾一定の蓄積があるにしても、依然として保険料債権がどのように確定され、また行使されるのかといった基礎的考察が不足していると考えられる。

ところで、近年、介護保険料に関する興味深い判決が出された。すなわち、平成25年5月27日最高裁第一小法廷にて上告棄却され、大阪高裁平成23年8月30日判決が確定したというものである。判決は、市民税が減額更正されたにもかかわらず、それに連動して介護保険料の減額更正がなされないことに対して、違法性を判示したものである。これは、実務に直結した重大なものであると思われるが、管見のところこの判決に言及する判例評釈などは見受けられない。後述するが、本判決は介護保険料のみならず、他の社会保険料に関する規定のあり方にも波及する議論を提供するものであるにもかかわらずである。

* 札幌市教育委員会 社会保険労務士 kohei.sasaki@city.sapporo.jp

1) 最高裁平成18年3月1日大法廷判決（平成12年（行ツ）第62・同（行ヒ）第66号国民健康保険料賦課処分取消等請求事件）。判旨に関しては、倉田（2006）、田尾（2008）も参照のこと。なお、本稿で扱う介護保険料についても、最高裁にて同趣旨の判決が出ている（平成18年3月28日第三小法廷判決＜平成16年（行オ）第1365号損害賠償請求事件＞）。

2) 伊藤（2008）など。

3) 菊池（2001）において、議論が整理されている。

そこで本稿は、まず介護保険料減額更正（控訴）事件の判旨に学びながら、租税との比較を意識しつつ、保険料の「徴収権」「賦課権」と、除斥期間・消滅時効という期間制限に焦点をあて、検討していきたい。

1. 事件の概要と判旨

本事件は、「原告が、処分行政庁から、平成19年度の介護保険料を7万1400円とする賦課決定を受け、これを徴収されたが、その後に同年度の市民税が非課税になった結果、所定の介護保険料は2万8560円になったと主張して、被告に対し、行政事件訴訟法37条の2に基づいて、原告の平成19年度の介護保険料を2万8560円に減額更正する処分の義務付けを求めた事案」である。端的に述べると、平成21年時点で平成19年時点まで遡って市民税が非課税になったが、市民税の課税の有無により額が決定する介護保険料が、2年の消滅時効が経過したことにより減額できないとされたことについて、争われたというものである⁴⁾。

まず、地裁判決⁵⁾をみていきたい。被告和歌山市の主張は、介護保険料の「徴収権」が時効によって消滅すれば、減額更正する行政処分庁の権限も消滅するというものである。しかし裁判所は、増額については徴収の実効性がなくなれば更正する権限があっても意味がないが、こと減額については新たな賦課がなされたとはいえず、「徴収権」とは無関係であるため、介護保険法の定める期間制限に服さないとする。

また、介護保険法の規定を、地方税法と対比させて「地方税法17条の5は、増額及び減額の更正の権限並びに賦課権の期間制限を定め、同法18条が徴収権の消滅時効を定めているのに対し、介護保険法は、更正の権限及び賦課権の期間制限も消滅時効も定めておらず、地方税法の規定を準用する規定（介護保険法143条）を設けながら、上記の地方税法の規定を敢えて準用せず、徴収権の消滅時効を定めているに過ぎない（介護保険法200条1項。なお、同条項が定める介護保険料の還付権の消滅時効は、減額更正処分が行なわれ還付権が発生してから進行する性質のものである）」とする。

次に、高裁判決⁶⁾をみていきたい。控訴人（和歌山市）が、一審判決を受けて「増額更正決定について2年間の期間制限を認めながら、減額更正について認めなかったのは、理論的一貫性を欠く」と主張し、続けて法的安定性に言及した。さらに、主務官庁である厚生労働省の見解に依拠した処分であることを付け加えた。

4) 厳密には、介護保険料は課税世帯であるか否かに加え、所得によっても変動する段階制をとる。保険料段階の基準は、政令により定められており、市町村の裁量は少ない。こうした問題については、伊藤（2008）を参照のこと。

5) 和歌山地裁平成23年1月28日判決（平成22年（行ウ）第4号介護保険料減額更正請求事件）。

6) 大阪高裁平成23年8月30日判決（平成23年（行コ）第30号介護保険料減額更正請求控訴事件）。

しかし高裁は、いずれも理由がないと退ける。保険料の増額更正については、「徴収権」の「手続の前提」であり「密接な関係」であるから、「除斥期間を定める明文の規定がなくとも、徴収権の消滅時効の完成によりそれに関する増額更正の権限も行使できなくなる」とする。一方の減額更正については、「既に賦課された介護保険料の納付義務の一部を取り消す処分であるから、(中略)減額更正の権限の行使を妨げる事由とはならない」とし、地裁判決を跡付けた。

また、法的安定の要請についても、「和歌山市の介護保険料は市民税の課税の有無によってその額を決定する仕組みになっている以上、(中略)地方税の減額更正は法定納期限の翌日から5年内に期間が制限されているから(地方税法17条の5第2項)、無制限に遡って減額更正を義務付けられる事態は生じないと解される」としている。さらに、主務官庁の見解が根拠となるという主張は、これに依拠しない自治体が実際にあり、法解釈の問題であると退けた。

判決を受け被告は上告したが、最高裁が棄却したことで高裁判決が確定した。

2. 「賦課権」と「徴収権」の二分法

判決は、介護保険法において「賦課権」の期間制限に関する規定が設けられていないことを指摘しているが、「賦課権」と「徴収権」とは何なのであろうか。そもそも、「賦課権」「徴収権」というものは、租税法上の用語である。「賦課権」とは「納税義務の内容を確定する権利」であり、一方の「徴収権」とは「内容の確定した納税義務の履行を求め、その徴収を図る権利」である⁷⁾。「賦課権」が行使されてからはじめて、それを基に「徴収権」が行使されるという関係にある。両権の区分を前提にすれば、被告による“「徴収権」消滅＝減額更正不可”という主張が成り立たないことは明らかである。

租税法において両権の区分が確立するのは、国税通則法が戦後に制定され、そこで租税債権者としての権限が両権に分けて規定されたことによる。その基本構造は、「賦課権」には除斥期間が適用され、「徴収権」には消滅時効が適用されるというものである。ただし、この各々の組み合わせは一般的なものではなく、ドイツでは「賦課権」「徴収権」とともに消滅時効が、アメリカでは「賦課権」には消滅時効、「徴収権」には除斥期間が適用されるという⁸⁾。

7) 金子(2014,p140)。なお同書によれば、実際には租税債権者が権利を行使できる範囲は限定されていることから、「賦課権」ではなく、「確定権」というべきとする。首肯できる議論だが、本稿では表記の混乱を避けるため「賦課権」で統一する。

8) 大島(1964)、須貝(1961)を参照のこと。なお、国税通則法制定以前は関税を除き、特段法律の定めがなかったため、会計法により、5年で時効により消滅するとされていた。なお、消滅時効と除斥期間の差異は、一般的に後者は前者と異なり中断・停止がなく、援用を要しないことがあげられるが、本稿で詳述する余裕がない。民法学においては、一定の蓄積がある(松久2011など)。

今回の判決は、社会保険料である介護保険料についても、この二分法が適用されることを判示したものとする⁹⁾。もちろん被告による“「徴収権」消滅＝減額更正不可”という二分法を前提とした主張を否定するなかで得られた結論であることは割り引く必要があるが、判決は結果的に二分法を適用したといえる。介護保険料が、被保険者が保険者に所得を申告し、それを基に額が計算されるものではなく（いわゆる申告納付方式）、市民税の課税の有無等に基づき決定される仕組みである以上（いわゆる賦課決定方式）、市民税に準じるというのは一見すると当然の結論である。介護保険法200条1項には「保険料、納付金その他この法律の規定による徴収金を徴収し、また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。」とあり、2年の消滅時効に服するのは「徴収権」のみであり、「賦課権」については規定がないため、減額については5年の除斥期間が定められる市民税に準じるというものである。

3. 介護保険料における「賦課権」「徴収権」に関する取扱いの経緯

従来、社会保障法学においては、保険料債権者としての権限と期間制限について十分な検討がなされないまま、「賦課権」「徴収権」といった区分を前提とせずに、保険料債権そのものの消滅時効を定めたものと解されてきたと思われる¹⁰⁾。もちろん、租税において両権が区別されるからといって、社会保険料においても当然に区別されるというものではない。むしろ、社会保険料は租税とは異なるという主張もありえる。

しかし、介護保険料が市民税と関わりなく独自に算定されるものであれば争われなかったかもしれないが、現実には保険料が市民税の賦課状況に基づき算定される仕組みである以上、否応なく租税法と対置されざるをえない。租税法と対置すると、同じように「徴収」や「時効」という共通の語が用いられながら、やはり介護保険法200条1項の規定が不十分であることは否めないと考えられる。

だからこそ、和歌山市は「徴収権」が消滅時効にかかると同時に、「賦課権」も消滅するという、両権の区分を前提とした主張をせざるをえなかった。厚生省（当時）自身もかつて、介護保険料の減額については2年の期間制限に服するとしながらも、介護保険法に「賦課権」の定めがないことについて認めていた¹¹⁾。また、それに先だって国民健康保険料についても「国保税との取扱いにかんがみ、国保法110条に規定する時効期間経過後であっても減額更正を行うことが妥当である」としていた¹²⁾。

9) 地裁判決では、「除斥期間」ではなく「期間制限」という語が用いられているが、高裁判決では「除斥期間」と明記されている。

10) たとえば、岩村（2001, pp142-143）を参照のこと。社会保障法学においては、保険料を確定させる「賦課権」について、扱われることは少なかった。

11) 全国介護保険担当課長会議（平成14年6月4日開催）。

12) 『国民健康保険質疑応答集』（pp. 1981-1982）。札幌市の国民健康保険の取扱いにおいても、

国民健康保険法と介護保険法は、ともに同様の規定を置いているにもかかわらず、国民健康保険では2年経過後も保険料の減額を認める一方、介護保険料では認めないという異なる取扱いが示されてきたのである。

判決を受けた厚生労働省は、一旦は減額賦課の期間制限を5年とする通達を出した¹³⁾。しかし介護保険料200条の2として、「保険料の賦課決定は、当該年度における最初の保険料の納期の翌日から起算して2年を経過した以後においては、することができない」という文言を追加し、また国民健康保険法と高齢者の医療の確保に関する法律においても、同様の改正を行っている¹⁴⁾。これは、地方税法17条の5における「更正又は決定は、法定納期限（随時に課する地方税については、その地方税を課することができることとなつた日。以下この条及び第十八条第一項において同じ。）の翌日から起算して五年を経過した日以後においては、することができない。」と同様の文言を追加することで、「賦課権」の除斥期間を規定しようという改正である。これにより、介護保険は国民健康保険・後期高齢者医療制度とともに、保険料債権の期間制限において「賦課権」の除斥期間、「徴収権」の消滅時効という構造をとることになった。

4. 介護保険法200条の成立背景

これまで介護保険法200条に即してみてきたが、そもそも同条文の規定は現行の社会保障法では一般的なものであり、具体例をあげると枚举にいとまがない。介護保険法と同様に改正された国民健康保険法と高齢者の医療の確保に関する法律を除いても、たとえば「保険料等を徴収し、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」（健康保険法193条）といったようにである¹⁵⁾。

健康保険法におけるこの規定は、条文の位置が変わったり、2年とするのが当初は1年だったりとは変化はあるが、原型は我が国最初の社会保険として誕生した大正11年法制定時にまで遡ることができる。戦前の旧国民健康保険法3条においても「保険料其ノ他本法ノ規定ニ依ル徴収金ヲ徴収シ又ハ其ノ還付ヲ受クル権利及保険給付ヲ受

道が厚生省（当時）へ電話照会した結果を市町村に宛てた通達に基づき（北海道保健福祉部保険医療局平成18年11月7日付）、平成20年より減額賦課を5年とする取扱いをしてきた（平成20年3月26日付札幌健国第3787号）。

13) 平成25年6月14日付老介発0614第2号。

14) 第186回国会（常会）へ平成26年2月12日に「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律整備等に関する法律案」として一括して提出されたもので、平成27年4月1日に施行する。なお、国民健康保険には自治体により国民健康保険法に基づく国民健康保険料としてではなく、地方税法に基づく国民健康保険税として賦課・徴収されるところがあり、税として徴収されている場合は今回の改正の影響はない。

15) これ以外には、労働保険の保険料の徴収等に関する法律41条、国民年金法102条、厚生年金保険法92条、船員保険法142条などにも、同様の規定が置かれている。

クル権利ハ1年ヲ経過シタルトキハ時効ニ因リテ消滅ス」とあり、同様の規定が置かれている¹⁶⁾。結果として、この文言が機械的にあらゆる社会保障法に踏襲されていったのである。

一方の租税法においては、昭和37年に国税通則法が成立し、租税債権が「賦課権」と「徴収権」とに区分することが確立された。また、課税権を有する市町村が保険者となる国民健康保険が誕生し、保険料が市民税の課税状況を基に賦課されるようになり、介護保険や後期高齢者医療制度もこれに続いた¹⁷⁾。こうして状況が変化していったにもかかわらず、租税法で確立された「賦課権」と「徴収権」との区分が念頭に置かれることがないまま、社会保障法における時効に関する条文は戦前以来変わらず残存し続け、戦後も再生産されていった。介護保険法200条は、こうした経緯の中で生まれたのであり、できるだけできてきたといえよう。そして今回の判決により、介護保険料額が市民税の課税の有無と連動する点が影響したこともあって、「賦課権」の定めがない点について、法制上の問題が明るみになったのである。

5. 法改正の意義と影響

以上の問題を受けて、介護保険法には「賦課権」の除斥期間が規定されるに至った。以下では、この意義や課題について検討していきたい。

第一に、今回の改正については、権利義務を確定させるという趣旨では評価できるが、一方で2年という短期消滅時効制度には問題点が指摘されていることをあげたい¹⁸⁾。保険給付の消滅時効が2年であれば、保険料徴収も同様に2年というように、受給権の消滅時効と一致させるという対応関係が根底にある。ただし、あえて2年とする意義は何か、改正されれば解釈の余地はなくなるが、立法論・政策論としては未だ議論の余地が残る。

問題を難しくしている要素として、保険料の賦課決定や徴収に関しては、運用や解釈によらない厳密さが求められる一方で、保険給付は生活保障としての側面も併せ持つため、保険原理が貫徹されにくいことがあげられる¹⁹⁾。保険料債権は短期で消滅時

16) 旧国民健康保険法については、佐口（1995）、新田（2009）を参照のこと。特に、新田（2009）は、資料編が充実しており、文言の変遷を追うには有益である。

17) 戦後、市町村が社会保障制度の担い手となっていく過程については、北村（2011）を参照のこと。

18) 確井（2009, pp. 114-115）など。

19) たとえば、年金制度でいえば、国民年金保険料を3年間の時限措置により、過去10年間の保険料を納付することができるようにしたものや、事業主が被保険者の報酬から保険料を控除したにもかかわらず保険料を納付していなかったときの救済措置があげられる。他にも、雇用保険法における未加入者の遡及適用を2年以上遡らせる措置がとられており、全体として被保険者の権利を救済する方向へと動いているように思われる。社会保障法学においては、時効の問題は保険給付に注目する研究にはある程度の蓄積があり、年金記録問題に端を発するものと（確井2007など）、年金給付の基本権と支分権に関するものがある。

効にかかるが、給付は年金に代表されるように将来にわたるものであるため、租税とは異なり、保険料を納付できないことが本人に不利に働くことがあるのである。

第二に、租税法との間で、改正後も期間制限に関する規定に差異が残されていることをあげたい。国税通則法と地方税法においては、後発的理由による更正の請求に係る更正について、期間制限の特例が定められている（国税通則法71条、地方税法17条の6）。これは、後発的に課税要件が変動したことへの救済手続きであり、5年の除斥期間を超えて更正できるというものである。事由は多数列挙されているが、たとえば所得税での所得情報を基に課税される市民税においては、所得税が更正された際には5年の除斥期間を過ぎても、更正されてから2年間に限り更正できる（地方税法17条の6第3項）。

今回改正される介護保険法以下においても、この規定は盛り込まれていない。したがって、市民税が更正されたのに、社会保険料が変わらないというということが依然として起きるのである。社会保険料の期間制限については、必ずしも租税と同様に取扱わなければならないことはないし、また保険給付とも連動するため一筋縄ではないと思われる²⁰⁾。市民税と介護保険料とで制度が違うといえればそれまでだが、ともに市町村が徴収するものに差異があることについて十分な理解が得られるかどうか、検討の余地は残されている。

第三に、判決を受けた改正により、「賦課権」の期間制限にかかる規定が置かれるのは介護保険法、国民健康保険法、高齢者の医療の確保に関する法律のみであることをあげたい。介護保険料で問題となったことが、国民健康保険料と後期高齢者医療保険料でも同様に問題となることは容易に想定できる。なぜなら、ともに市民税に基づく賦課決定方式をとるからである。

ただし、それ以外の社会保障法については手つかずのまま残されたことは見過ごせない。先に紹介した介護保険法200条と同じ文言の条文を持つ、それ以外の社会保障法においても議論を呼ぶ可能性がある。市民税での所得情報を基に保険料免除を行う国民年金法は、どうなるだろうか。また、市民税と連動する仕組みでないものであっても、健康保険料や労働保険料においてはどうか²¹⁾。保険料を確定する権利が行使されてから、徴収する権利が行使されるという流れは、介護保険料と同様ならずである。

今回の判決は、市民税と連動しない社会保険料についても、「賦課権」「徴収権」の二分法が適用されることをも判示したものではない。しかし、保険料の「徴収権」が

げられる（青谷1966など）。

20) 年金支給額はもちろん、健康保険の高額療養費算定基準額や70歳以上の自己負担割合など、保険料と連動して給付額が異なる仕組みは多い。

21) 健康保険料については、国や市町村以外の健康保険組合が徴収することを考慮する必要があると思われるが、本稿では論じる用意がない。

消滅時効にかかるからといって、「賦課権」が当然に失われるわけではないとすれば、先に検討した「賦課権」の期間制限を定めていない他の制度にも波及する問題といつても、あながち飛躍に過ぎることはないのではなかろうか。

おわりに

本稿での検討により、本判決には社会保障法に内在する根深い問題が根底にあることが明らかとなった。社会保険料と租税とでは、同様の語を用いながら、互いに異なる規定の仕方をとっていたのである。本論でも述べたように戦後に国税通則法が制定されたことで、「賦課権」の除斥期間、「徴収権」の消滅時効という構造が確立されたにもかかわらず、社会保障法の規定は戦前以来の文言をそのまま踏襲し続けてきた。

こうしたことが起きている要因は、主務官庁がそれぞれ異なることに加え、本論で述べたように社会保険料が租税法と社会保障法との狭間で、十分に検討されてこなかったことがあげられる。今後は、社会保障法の各諸法や、国税通則法の制定過程、それ以前の法制をより丹念に検証していく必要がある。こうした基礎的考察を経ることにより、これまで十分に議論が深められてこなかった社会保険料の賦課・徴収が、議論の俎上にのせられるものと考えられる。

(参考文献)

- 青谷和夫「年金の基本権と支分権およびその消滅時効」(『民商法雑誌』54-2、1966年)
伊藤周平『介護保険法と権利保障』法律文化社、2008年
岩村正彦『社会保障法Ⅰ』弘文堂、2001年
碓井光明「公的年金の給付に係る時効問題—年金時効特例法の制定を契機として—」(『ジュリスト』1341、2007年)
碓井光明『社会保障財政法精義』信山社、2009年
大島恒彦「租税債権の期間制限と賦課権、徴収権」(『税法学』158、1964年)
金子宏『租税法(第19版)』弘文堂、2014年
菊地馨実「社会保険か税か」(『法学教室』251、2001年)
北村俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府』有斐閣、2011年
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、2006年。後に同『社会保険の構造分析』北海道大学出版会、2009年に再録。)
佐口卓『国民健康保険—形成と展開—』光生館、1995年
須貝脩一「租税債権の期間制限」(『税法学』132、1961年)
田尾亮介「市町村が行う国民健康保険の保険料と憲法八四条—旭川市国民健康保険条例事件最高裁大法廷判決」(『自治研究』84-1、2008年)
新田秀樹『国民健康保険の保険者』信山社、2009年
松久三四彦『時効制度の構造と解釈』雄山閣、2011年

The Difference between Social Insurance Premium and Tax: Laches and Statute of Limitation Pertaining to Reducing the Amount Imposed

SASAKI Kohei

Abstract

This paper focuses on laches and statute of limitation for insurance premium. In recent years, a remarkable judicial decision was made on premium for nursing care insurance. While the judgment has an impact on the structure of the respective social insurance premium, few have paid attention to the changes made. With this in mind, this study examines the background of this change. To this end, I first explore the judgment itself, and then discuss the differences between social insurance premium and tax.

Keywords

laches, statute of limitation, social insurance premium, tax, nursing care insurance