

国民健康保険の保険者は保険審査会の裁決の取消し を請求しうるか

荒木, 誠之
九州大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/1680>

出版情報：法政研究. 41 (3), pp.142-148, 1975-01-31. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：



判例研究

国民健康保険の保険者は保険審査会の裁決の取消しを訴求しうるか

最高裁 八一小V昭和四九・五・三〇判決(昭和四六年(行ツ)一〇六号、大阪府国民健康保険審査決定取消請求事件) 判例時報七四四号二三頁

荒木 誠 之

〔事実の概要〕 訴外Aは夫と結婚後、実父の経営する会社の社宅(大阪府泉南郡田尻町)に夫と同居していたが、昭和三〇年夏に夫とともに奈良市三条町に転居し、さらに翌三一年秋に同市西大寺町へ移り三二年にその旨の転居届を出した。昭和三三年四月から離婚手続をとるつもりで夫と別居し、嫁入道具、生活用品を携えて実父の経営する会社の社宅(大阪府西成区津守町)の一室に移り、引き取った一人の子どもとそこで起居していたが、三四年暮に肺結核のため大阪府貝塚市名越町所在の国立療養所貝塚千石荘へ全額自己負担で入院療養をはじめた。昭和三十六年三月三十一日に一時退院の手続をとって、西成区役所へ出頭して住民登録を奈良市西大寺町から大阪府西成区津守町の社宅へ転入届をした上、同区役所に被保険者資格がある旨を届け、三日後に千石荘に再入院し、昭和三八年三月一〇日退院す

るまでそこで療養生活を送った。大阪市は調査の結果、Aが大阪市内に住所を有せず、従って被保険者資格がないものと認め、Aの再三の請求にもかかわらず被保険者証をAに交付しなかった。Aは昭和三七年二月に西成区長名をもって正式に被保険資格を認めない旨の通知があったので、この処分を不服として大阪府国民健康保険審査会に審査請求を行った。審査会は同年九月、Aが大阪市内に住所を有するとして大阪市の処分を取消したので、大阪府が大阪府裁判所に審査決定取消しを求め訴訟を提起した。裁判所は一審、二審ともに、保険者たる大阪市の訴訟当事者適格を認め、かつ審査会の裁決を取消したので、大阪府国民健康保険審査会から上告したのが本件である。

〔判旨〕 国民健康保険法は市町村又は国民健康保険組合を保険者と定め、保険者のした保険給付等に関する処分不服がある者は、審査会に審査請求することができ、その裁決を経たうえでその処分の取消訴訟を提起しうると定めている。その規定によれば「国民健康保険の保険者たる市町村又は国民健康保険組合は、保険給付等に関する処分を行なう関係では、行政庁として規定されているものといふことができるが、他面、これらの保険者は、いずれも独立の法人であって(市町村につき地方自治法二条一項、国民健康保険組合につき法一四条)、保険事業を営むる権利義務の主体たる地位を有するのであるから、みずからのした保険給付等に関する処分が審査会の裁決によって取り消されるときは、右の事業経営主体としての権利義務に影響

響を受けることは避けられない。しかし、そのことから直ちに、審査会の裁決によって不利益を受ける保険者は、一般の事業主体と同様に、訴訟によってその裁決を争うことができる。解するのは早計であって、国民健康保険の性格に照らし、その運営について法がいかなる建前を採用しているかを検討した上で決しなければならぬ。

思うに、国民健康保険事業は、国の社会保障制度の一環をなすものであり、本来、国の債務に属する行政事務であって、市町村又は国民健康保険組合が保険者としてその事業を経営するのは、この国の事務を法の規定に基づいて遂行しているものと解される。法はこの趣旨で国の監督や費用の補助等を規定しているのである。「そうであるとすれば、現行法上、国民健康保険事業は市町村又は国民健康保険組合を保険者とするいわゆる保険方式によって運営されているとはいえず、その事業主体としての保険者の地位を通常の私保険における保険者の地位と同視して、事業経営による経済的利益を目的とするもの、あるいはそのような経済的関係について固有の利害を有するものとみるのは相当でなく、もっぱら、法の命ずるところにより、国の事務である国民健康保険事業の実施という行政作用を担当する行政主体としての地位に立つものと認めるのが、制度の趣旨に合致するといふべきである。」

また審査会は、形式上は保険者たる市町村とは別個の行政主体に属し、被保険者、保険者及び公益の三者の代表により成る

合議制の機関である。「法が保険者の処分についてこのような審査会を審査機関としたのは、保険者の保険給付等に関する処分の適正を確保する目的をもって、行政監督の見地から瑕疵ある処分を是正するため、国民健康保険事業の実施という国の行政活動の一環として審査手続を設けることとし、その審査を右事業の運営について指導監督の立場にある都道府県に委ねるとともに、その審査の目的をいっそう適切公正に達成するため、都道府県に右のような特殊な構成をもつ第三者的機関を設置して審査に当たらせることとしたものであって、審査会自体が保険者に対し一般的な指揮命令権を有しないからといって、その審査手続が通常の行政的監督作用たる行政不服審査としての性質を失い、あたかも本来の行政作用の系列を離れた独立の機関が保険者とその処分の相手方との間の法律関係に関する争いを裁断するいわゆる行政審判のごとき性質をもつものとはとうてい解されないのである。法が審査会における審査手続について行政不服審査法をそのまま適用することとしている（法一〇二条）のも、右の趣旨に出たものと考えられる。」

「以上のような国民健康保険事業の運営に関する法の建前と審査会による審査の性質から考えれば、保険者のした保険給付等に関する処分の審査に関するかぎり、審査会と保険者とは、一般的な上級行政庁とその指揮監督に服する下級行政庁の場合と同様の関係に立ち、右処分の適否については審査会の裁決に優越的効力が認められ、保険者はこれによって拘束されるべき

ことが制度上予定されているものとみるべきであって、その裁決により保険者の事業主体としての権利義務に影響が及ぶことを理由として保険者が右裁決を争うことは、法の認めていないところであるといわざるをえない。このように解しても、保険者の前記のような特別な地位にかんがみるならば、保険者の裁判を受ける権利を侵害したことになるかといふまでもなく、もしこれに反して、審査会の裁決に対する保険者からの出訴を認めるときは、審査会なる第三者機関を設けて処分の方の権利救済をより十分ならしめようとしたことが、かえって通常の行政不服審査の場合よりも権利救済を遅延させる結果をもたらし、制度の目的が没却されることになりかねないのである。以上の理由により、国民健康保険の保険者は、保険給付等に関する保険者の処分について審査会のした裁決につき、その取消訴訟を提起する適格を有しないと解するのが相当である。」

よって、被上人市の訴えに適格を認めた第一審及び原審の判断は誤りであり、これを取消して被上人の本件訴えを却下する。

〔研究〕本件判旨は正当であり、これに賛成する。以下、賛成の理由をのべ、かつ、判旨に関連して若干のコメントを加える。

一 国民健康保険の保険者である市町村等が、国民健康保険審査会の裁決の取消を求めて出訴しうるかについて、従来から判例、学説上の対立があり、最高裁の判断が注目されていたの

であるが、本件判決によって最高裁は明確に否定説をとり、この点についての一応の終止符を打ったのである。なぜこの問題が争いの対象となったかについて、まず法解釈論をはなれてその背景を考察してみよう。

国民健康保険法の制定は戦時中の昭和一三年にさかのぼる。しかし当時の立法は社会保険の原則とされる強制設立、強制加入の規定がなく、また政府の財政的援助にも見るべきものがなく、大戦末期から戦後にかけて保険事業は潰滅状態に陥った。これを社会保障制度の重要な一環に位置づけて建て直し、労働者を除く全国民を強制的にその機構に編入するに至ったのは、昭和三三年の全面法改正であった（荒木「社会保障における医療」。現行の国民健康保険法は、保険者を市町村および特別区とし、その区域内の住民を当然に被保険者（ただし被用者医療の被保険者を除く）としている。このように市町村ごとに独立して国民健康保険が実施される点は、被用者の健康保険が全国一本の制度で運用されるのと対照的である。そして、各市町村の国民健康保険は、一応は国民健康保険法の規定によって保険給付を行うのであるが、同法は療養の給付を、いわゆる五割給付（半額は自己負担）とし、のちに七割給付に改めた。いずれにしても医療給付を制限給付としたので、被保険者は保険でまかなわれない部分の自己負担をしなければならない。出産および死亡に対する保険給付は、条例によって保険者たる市町村がこれを定め、またその他は任意給付として自由に各市町村が定めうることとさ

れている。このように、保険者が保険給付の種類や内容につき独自に定める余地が残されているため、おのずから保険者ごとに保険給付の内容に差が生じることがはさげられない。財政の豊かな大都市の国民健康保険と、さほど豊かでない町村のそれとの間に保険給付に格差があるとき、大都市近くの町村住民が大都市へ住所を移して有利な保険給付をうけようとするのは、自然の勢いであろう。いわゆるモグリ受給という現象も、このような背景のもとに生じているのである。保険者である市が、被保険者資格の調査について神経質になるのも、一面ではやむをえない事情があることも理解できないわけではない。

保険者が保険給付をしない旨の処分をしたとき、国民健康保険審査会がこれを取消す裁決を行った場合に、保険者がこれを行政訴訟で争う姿勢を強く打出しているのも、右にあげたような事情を反映しているのである。その意味で、本件の提起している問題は、たんに法解釈上の理論面だけではなくて、国民健康保険制度そのものあり方にも関係しているといわねばならない。

二 まず、訴訟で問題となっている点について検討しよう。

問題の焦点は国民健康保険の保険者の訴訟当事者適格の有無であるが、肯定説は苦心の末、二面説を編み出している。本件の一審判決(大阪地判昭和四〇・一〇・三〇、(行裁集一六卷一〇号一七七一頁))は、この立場をとり、保険者は一面において一般行政庁の行う行政処分^(一)に類する性格を有するから、そのかぎりでは保険者は行政庁(またはこれに類する)

と認めながらも、他面で保険者は「国民健康保険事業を営する権利義務の主体たる地位を」当然有すると述べている。また同種の訴訟事件において大阪地裁の判決(昭和四四・四・一九判、(行裁集二〇卷四号五六八頁))は、右と同じ見解を採用しながら、さらに明確に、行政機関として保険給付や保険料徴収につき行政処分を行う地位と、財産権の主体として国民保険事業に関する積極・消極財産の帰属主体たる地位とは別個のもので、「両地位は峻別すべきである」と強調している。学説にもこの考え方を支持するもの(尾上実「国民健康保険の原告適格」ジュリスト別冊昭和四七年度重要判例解説三一頁以下、小高剛「国民健康保険の原告適格」判例評論一五九号二二頁以下)がみられる。保険者たる市町村に、国民健康保険事業の財産権の主体としての地位を認め、これを行政権を行使する地位と明確に区別しようとするゆえんは、けっきょくは国民健康保険審査会の誤った裁決に対する訴訟当事者適格を認めるためにほかならない。その間の事情を一審判決は卒直に認めてつぎのようにいう。「保険者は常に保険給付が適正に行われるか否かについて利害関係を持つているし、しかもこれが適正に行われるよう図る職責を持つものである」から、違法な審査会の裁決に出訴権がないとすれば「保険者として右職責をつくことができないばかりでなく、保険者から処分を受けた者に出訴権が与えられているのに比し甚しく均衡を失する結果となる」というのである。

一般的にあって、原処分が裁決の取消しを求める訴は機関訴訟だと解されている(雄川一郎「行政訴訟法」一七頁、広岡隆「機関訴訟・民衆訴訟」行政法講座三卷一八六頁等)。その

説をとるかぎり保険者の訴訟提起を認める明文の規定がない以上、保険者は出訴できないという結論にならざるをえない。その点を理論的に打開しようと試みるのが、保険者の権利主体説である。この点は前記大阪地裁の四四・九・一九判決が「原告（大阪市）を法解釈上行政機関（大阪市長）と同視することができない以上、本件訴訟は行政機関が提起した機関訴訟的なものということができず、原告は原告適格を有する」といつているところに明瞭に表現されている。本件一審判決では、右の判決ほど明確ではないが、処分者たる行政庁が自ら当事者として出訴しうるかという問題について、疑問が生じないわけではないと述べているところから推察すると、基本的には前掲判決と同じ立場にあるといえよう。これらの積極説をとる判決に対して、大阪高裁判決（昭和四六・一一・二一行政集三三卷二一・二八〇六頁）は、国民健康保険法および行政不服審査法の規定を検討した上で、審査会の裁法の効力を争う保険者の訴は、審査手続上の下級庁が上級庁に対して行う機関訴訟の性質を脱却しえないとして、保険者が「その出訴について如何なる利益を有するか」の点を審査するまでもなく「訴は不適當と判断した」。

本件最高裁判決は、右の大阪高裁判決の考え方を支持するものであり、審査会と保険者とは、保険給付に関する処分に関しては、行政庁として上級機関と下級機関との指揮監督関係にあると判断し、保険者事業主体説をしりぞけた。そして特に注目されるのは、本件判決が、保険者に出訴権を認めるならば、保険

に関する権利救済を遅延させる結果をもたらし、審査会による迅速な権利救済をはかるという審査制度の目的が没却されると述べた点である。受給権保護の観点は、本件の判断で最も重要なポイントであって、最高裁判決がこれを明瞭に述べたところに、前記大阪高裁判決より一步前進したものをみることができる。この点は、本件一審判決の批判において指摘（原田尚彦・自治研修一〇三号）されていたところである。保険者の事業主体説をとる見解は、被保険者の権利保護よりも保険事業の運営に重きをおいたものであり、一応形式的には論理の筋が通っているようにみえるけれども、社会保険立法の肝心の点を看過しているところに致命的な欠陥があるといわねばならない。これをキッパリと否定した本件判決を高く評価するゆえんである。

国民健康保険は社会保障の一環として、「健康で文化的な」生活を確保するための医療給付を担当している制度である。傷病に対する医療の給付は、生存権を保障している国の義務ともいふべきもので、保険者たる市町村はそれを団体委任事務として実施しているのである。いわば生存権の主体である地域住民にもれなく医療給付を行うのが国民健康保険の基本的目的である。傷病にかかったとき医療給付をうける権利を保障するという前提に立って、市町村ごとに保険者を設け、その区域内の住民にそれぞれ保険給付をするのが現行法であるから、本件事案のように受給を請求する者の住所の所在が争われている場合には、本来的に国民健康保険法上の医療受給権があるか否かが問

題の本質ではなくて、どの保険者から受給するかをめぐって争われていたにすぎない。その点は、私保険のように受給権を有する者とそうでない者とが判然と区別されるものとは、大いに趣きを異にする。国民健康保険法の場合、かりに審査会が誤った裁決をして、当該保険者の地域内に住所を有しない者に保険給付を認める裁決をしたとしても、本来権利のない者に受給権を賦与したわけではなく、日本国民であればどこかの市町村から医療保険給付をうける権利を有するのであるから、裁決がかりに誤っているとしても、その違法性の程度はきわめて軽いものといわねばならない。このように考えると、保険者の事業主体性を重視して、審査会の裁決を訴訟で争いうるとした原審の見解は、社会保障法体系における医療給付の意義や特質を十分に理解していないものと評すべきである（荒木「現代医療の法的諸問題」健康保険二五巻八号参照）。

三 保険者と審査会との関係については、本件最高裁判決によつて解釈上の争いに一応の終止符が打たれたのであるが、その提起している問題そのものは依然として残る。すなわち、保険者によつて給付の内容がことなり、本来国がすべての国民に平等に提供すべきはずの医療にも差違があるという現実があるかぎり、本件事案のようなケースは依然として発生するのである。問題の根源にメスを入れようとするならば、国民健康保険法のあり方そのものに眼をむけざるをえない。その点についてここで詳論するのは判例研究の目的をはずれるので、問題点を指摘するにとどめる。

まず、国民健康保険法がいわゆる七割給付を行っていることの問題である。それは労働者の医療保険の一〇割給付との格差が大きいということだけではなく、保険者である市町村が住民の要求に応じてこの三割の自己負担分について肩代りの措置を講ずることができるので、国民健康保険の医療給付そのものにも差違が生じる。老人医療費無料化の発展もそのような形で拡大し、ついに老人福祉法に明文規定がおかれるにいたつたのである。児童の医療についても同様な動きがみられ、また高額医療費支給に関しても、保険者によつて支給要件の緩和がさまざまの態様をもつて行われるであろう。このような保険者による法定外の給付ないし一般財源による保護は、一面では国の十分な保障でみたされなれない住民のニードを汲み上げ、社会保障医療の前進をうながす役割をもつ。しかしその反面では、都市と農村、大都市と中小都市などの間に実質給付の格差をひろげる結果となることも否定できない。それは、社会保障給付としての医療をうける権利のアンバランスを、少くとも当分の間は、生じさせる。社会保障をうける権利を尊重するという本件判旨をつきつめていくと、国民健康保険法に内在しているこの権利不平等の発生事由をどのようになくすかに収斂するであろう。

国民健康保険法における給付の格差問題に関連して指摘すべきは、健康保険法とちがって国民健康保険法では、いわゆる傷病に対する所得保障給付を任意給付としている（同法五八条二項）ことである。その直接の原因はおそらく、保険財政上、所得保障給付を

法定給付とする余裕がないからであろう。また、非労働者層の所得保障給付を何を基準として定めるかも技術的に簡単でないという事情もあろう。しかし根本的には、国民健康保険法が所得保障の一環として医療の給付をするのか、あるいは傷病の治療を本来の目的とする医療保険を目ざしているのかが問われなければならぬであろう。そしてその点を明確にすることが、社会保障法の一環としての国民健康保険法の性格と機能をはっきりさせ、将来の立法の方向を決定することになる。

商事判例研究

九州大学産業法研究会

債権に対する仮差押の執行と

当該債権についての給付訴訟

昭和四八年三月一三日最高裁判所第三小法廷判決（昭和四五年八〇号貸金請求事件）最高裁判集二七卷二号三四四頁

〔事実〕 X労働組合（原告・被控訴人・被上告人）は、訴外A会社の従業員をもって組織する法人格を有する労働組合である。昭和四〇年八月頃Xと訴外A会社との間に労働争議が発生し、年末一時金が支給されなかったため、Xは、Yら（被告・控訴人・上告人）を含む各組合員に対して各人の基準内賃金に家族手当を含む一カ月分に相当する金額を、年末一時金が給付されたときには直ちに返還する旨の約定の下に、貸付けを行なった。その後一時金が給付されたにもかかわらず、Yらは右貸付金を弁済しなかったため、XはYらに対して貸付金の返還を請求したのが本件である。

第一審は遅延損害金の請求をのぞきX勝訴。これに対してYらが控訴したところ、第二審係属中に、訴外Bが、XのYらに対する本件各債権に対し、仮差押命令を申請し、昭和四三年八月二四日仮差押命令が発せられ、同命令はXを仮差押債務者、