

健康保険被扶養者認定通知の処分性およびそれに対する不服申立て

- 【文献種別】 判決／最高裁判所第三小法廷
【裁判年月日】 令和4年12月13日
【事件番号】 令和3年（行ヒ）第120号
【事件名】 処分取消等請求事件
【裁判結果】 一部破棄自判、一部上告棄却
【参照法令】 健康保険法（平成26年法律第69号による改正前のもの）
【掲載誌】 判タ1507号33頁
◆ LEX/DB 文献番号 25572483

東京経済大学准教授 山本紗知

事実の概要

健康保険の被保険者Xは、保険者である健康保険組合Aから平成27年9月10日付けで、Xの妻の収入がAの定める基準を満たさなくなったことを理由として、Xの妻は平成26年1月1日時点で健康保険法（以下「法」ということがある）3条7項1号所定の被扶養者に該当しない旨の通知（以下「本件通知」ということがある）を受けた。

Xは、平成28年7月28日付けで、健康保険法189条1項に基づくものとして、本件通知についての審査請求をしたが、本件通知は処分に該当しないことを理由に、近畿厚生局社会保険審査官は、これを却下する決定をした。さらにXは、同項に基づくものとして、当該決定についての再審査請求をしたが、同様の理由から、社会保険審査会は、これを却下する裁決をした。そこでXは、本件訴訟を提起した。

本件は、Xが、①Aの権利義務を承継した健康保険組合であるY₁を相手に、本件通知による処分の取消しを求めるとともに、②国Y₂を相手に、上記裁決の取消し等を求める事案である。原審（広島高判令3・1・21公刊物等未登載）および一審（広島地判令元・10・8公刊物等未登載）は、本件通知の処分性を肯定したうえで、AがXの妻をXの被扶養者に該当しないと認定したことは裁量権の逸脱・濫用に当たらず違法とはいえないとして請求①を棄却し、請求②についても、本件通知に対しては同法189条1項に基づく不服申立てをすることができないとの理由から、上記裁決等を適法と認めてこれを棄却した。それに対し、Xが上告

受理申立て。

判決の要旨

1 「……健康保険制度を含む医療保険制度全体の仕組みの下においては、被保険者の親族等が被扶養者に該当することは被扶養者に係る保険給付が行われるための資格としての性質を有し、その該当性の有無によって当該親族等に適用される医療保険の種類が決せられるものといえる。また、被扶養者に係る被保険者証が交付されない場合には、被保険者の親族等に生活上の相当の不利益が生ずることとなる。こうした点に照らすと、上記該当性についての健康保険組合の判断は、被保険者及びその判断の対象となった親族等の法律上の地位を規律するものであり、被保険者の資格の得喪について健康保険組合による確認という処分をもって早期に確定させるものとされている（法39条1項）のと同様に、上記判断を早期に確定させ、適正公平な保険給付の実現や実効的な権利救済等を図る必要性が高いものといえる。法は、以上のような点に鑑み、健康保険組合が管掌する健康保険の被保険者が被扶養者を有するかどうかについては、健康保険組合においてその認定判断をし、その結果を被保険者に通知することを当然に予定しているものと解される。規則が、被扶養者届や被扶養者に係る被保険者証の交付のほか、被扶養者に係る定期的な確認について規定しているのも、法の上記の趣旨を受けたものといえる。そうすると、上記の通知は処分に該当すると解するのが相当であ

る。」

2 「法 189 条 1 項が被保険者の資格等に関する処分について、社会保険審査官に対する審査請求及び社会保険審査会に対する再審査請求という特別の不服申立ての制度を設けた趣旨は、これらの処分が多数の被保険者等の生活に影響するところが大きいこと等に鑑み、専門の不服審査機関による簡易迅速な手続によって被保険者等の権利利益の救済を図ることにあるものと解される。そして、……その趣旨は、上記の健康保険組合による被扶養者に係る認定判断の結果の通知にも妥当するというべきである。……したがって、健康保険組合が被保険者に対して行うその親族等が被扶養者に該当しない旨の通知は、法 189 条 1 項所定の被保険者の資格に関する処分に該当すると解するのが相当である。」

宇賀克也裁判官の反対意見がある。

判例の解説

一 本判決の意義および問題の所在

本判決は、健康保険法 3 条 7 項各号所定の被扶養者に該当しない旨の通知に処分性を認めたいうえで、これに不服がある場合には、同法 189 条 1 項所定の特別の不服申立てが可能であることを初めて示した点で、意義がある。

被扶養者に該当するか否かの認定判断（以下「被扶養者認定」ということがある）は、生計維持関係等の要件に照らし、健康保険組合等の各保険者が行う。実務上、被扶養者資格の「認定」と称されるが、これを根拠づける法令上の規定はない¹⁾。健康保険法施行規則 38 条は、被扶養者を有するとき、または被扶養者を有するに至ったときの健康保険組合に対する届出について規定しているが、当該規定にかかわらず、保険者は職権によって被扶養者資格の認定を行うことも可能である²⁾。このように被扶養者認定の根拠規定が欠けていること、また、被保険者と被扶養者との間で法の規律密度に差異があること³⁾ などに対する捉え方の違いによって、本判決は原審・一審と異なる判断に至ったといえる。

もっとも本判決は、原審まででは争点とされていなかった審査請求期間の徒過を理由として、審査請求を不適法なものとして断じている。したがって、

裁決の取消請求（請求②）を棄却すべきものとした原審の判断は結論においては是認される一方、本件通知の取消請求（請求①）に係る訴えについては、不服申立て前置の要件を持たさない不適法な訴えであるとして、職権により却下すべきとの判断が下されている。この審査請求期間の徒過の点については、宇賀裁判官による詳細な反対意見がある。

二 本件通知の処分性およびそれに対する不服申立て

1 本件通知の処分性

(1) 処分性の判断定式

本判決は、被扶養者認定に関する本件通知に適用される不服申立て制度について述べるに先立ち、これがそもそも抗告訴訟および不服申立ての対象たる行政庁の「処分」たる性質（処分性）を有するかどうかを検討している。したがって最初に問題となるのは、累次の判例が示してきた判断定式に照らし、本件通知が「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」（最判昭 39・10・29 民集 18 卷 8 号 1809 頁等）といえるかどうかである。なお、本件通知の主体である健康保険組合は、公共組合の一種である⁴⁾。私人によって構成される組織ではあるが、従来、事業執行にあたって公権力の行使が認められてきた。

一般に、行政機関が一定の見解（判断）を外部に表示する行為であり、それが相手方の権利義務を直接規律する法的効果を欠く場合には、単なる事実行為として、その処分性は否定される。その一方で、事実行為とみえるものであっても、関連する法の仕組みを柔軟に解釈して、処分性を認める判例も存在する（就学援護費不支給決定（最判平 15・9・4 判時 1841 号 89 頁）、食品衛生法違反通知（最判平 16・4・26 民集 58 卷 4 号 989 頁）等）。

(2) 規律性

本判決は、上記判断定式には言及しないものの、健康保険組合による被扶養者認定が「被保険者及びその判断の対象となった親族等の法律上の地位を規律する」と述べて、その規律性を肯定している。当該認定が家族療養費その他の保険給付に係る処分の前提となるという認識は、一審判決から本判決まで一貫して共通とみえるが、本判決とは

異なり原審・一審は、被保険者であるXの公法上の権利関係への影響のみを指摘していた。同じく被扶養者認定の処分性が争点のひとつとなった過去の裁判例（東京高決平25・8・15賃社1638号48頁）⁵⁾にも、ほぼ同様の判示がみられた。健康保険法上、家族療養費その他の保険給付の受給者は被保険者とされていること、被扶養者の人数や収入等は保険料額に影響しないことなどに表れているように、被扶養者を被保険者に「従属」するものとして扱う法律の構成⁶⁾を、原判決・一審判決は反映したものと解される。その一方で、被保険者の親族等の法的関係を被保険者のそれに解消させない本判決の見方は、被保険者の親族等が被る不利益に光を当て（後述(3)）、「適正公平な保険給付の実現や実効的な権利救済」を趣旨とする処分性肯定の説示に説得力を与えている（後述(4)）。

(3) 相当の不利益

上述の規律性を導くにあたって本判決は、健康保険組合が被扶養者に該当しない旨の判断をすることによって被保険者の親族等が被ることとなる「生活上の相当の不利益」を重視している。本判決によれば、いわゆる国民皆保険制度のもと、公的医療保険を利用しないで医療機関を受診することが現実的でないわが国においては、被扶養者に該当しないとして被保険者証が交付されず、国民健康保険の被保険者たる資格の取得につき届出もしないかぎり、適時に適切な診療を受けられないおそれが生じるからである。

この点に関連して、本判決による「健康保険制度を含む医療保険制度全体の仕組み」への言及は、法令に明文の規定を欠く被扶養者認定に伴うこうした不利益が、単なる事実上のものにとどまらないことを印象付けている。被保険者の届出を経て健康保険組合が被扶養者に係る被保険者証を交付し、被扶養者が当該被保険者証を保険医療機関に提出して保険診療を受けるといった手続は、健康保険法および同法施行規則から読み取ることができるからである。なお、前述のように、法律上、被扶養者の傷病に際して被保険者宛てに家族療養費が支給されることとなっているが、療養費の法定代理受領による現物給付化によって⁷⁾、被保険者に対する療養の給付と同様に、被扶養者も保険医療機関に被保険者証を提示すれば実際の診療を受けることができる。

(4) 早期の権利救済の必要性

上述のような不利益を考慮すれば、被扶養者に該当するか否かを早期に確定させ、それにより顕在化した紛争はこの段階で争わせるとする仕組みを設けることには、「適正公平な保険給付の実現や実効的な権利救済」の観点から合理性が認められる。とりわけ被扶養者資格を発生させる過去の事実をめぐって生じた疑義を、保険給付に関する処分が行われた時点で後から正確に裁定するのは、容易ではないと考えられる⁸⁾。本判決は、同様の趣旨から設けられている被保険者資格の得喪の確認処分（健康保険法39条1項）を引き合いに出しつつ、明文の規定なき被扶養者認定およびその結果の通知行為を健康保険法が「当然に予定している」と解して処分性を肯定している。

強制保険である健康保険における被保険者資格の得喪は、健康保険法上、使用関係の事実の有無により当然生ずるものとされるが（35・36条）、事業主からの届出（48条）や被保険者からの請求（51条）などに基づき保険者が上記確認をすることによって、その効力が発生する仕組みになっている⁹⁾。本判決のこの部分で示唆される被保険者資格の確認処分と被扶養者認定の類似性は、後述のように、本件通知の処分に対して適用される不服申立て制度の解釈に際して再び登場し、重要な論拠となる。なお、被保険者資格の確認行為は、その性質上、確認権者の裁量をいれる余地はないとされている¹⁰⁾。被扶養者認定もそれと同様に捉えるためであろうか、宇賀裁判官の反対意見は、原判決・一審判決とは異なり、被扶養者に該当するか否かについて判断する各保険者の要件裁量を否定している。

2 本件通知に対する不服申立て

本件通知が処分であるならば、次に問題となるのは、これが健康保険法189条1項に規定される特別の不服申立ての対象となるかどうかである。当該規定は、「被保険者の資格、標準報酬又は保険給付に関する処分」に不服がある者は、社会保険審査官に対して審査請求をし、さらに社会保険審査会に対して再審査請求をすることができる旨を定めている。このうち「被保険者の資格に関する処分」は、被保険者資格の得喪の確認に関する上記規定（39条1項、当時の21条ノ2）の新設と同時に、当該規定の趣旨を裏書きすることを意図して、ここでの不服申立ての対象（当時の80

条)に加えられたとされている¹¹⁾。すなわち健康保険法は、被保険者資格の得喪の判断を早期かつ適正に確定させることを可能とする一方で、これについての紛争を専門の機関による特別の不服申立て制度の下に置き、簡易迅速な手続によって被保険者等の権利利益の救済を図ろうとしたものといえる。

こうした経緯をふまえて原審・一審は、健康保険法 39 条 1 項・189 条 1 項の対応関係をいわず形式的・排他的に捉え、「被保険者の資格に関する処分」とは被保険者資格の得喪の確認行為を意味するのであって、被扶養者認定は含まれないと解した。それに対して本判決は、特別の不服申立て制度が設けられた趣旨に着目して、その趣旨が被扶養者認定の通知にも「妥当する」ことを認め、被扶養者認定の通知に対しても同法 189 条 1 項の規定が適用されるとの結論を導いている。処分性の有無を判断する際に言及された、被保険者資格の確認処分と被扶養者認定との類似性は、ここで意味をもつことになる¹²⁾。

三 審査請求期間の徒過

上述のように本判決は、社会保険審査官に対する X の審査請求を、当時の社会保険審査官及び社会保険審査会法（平成 26 年改正前のもの）4 条 1 項本文に規定される 60 日間の主観的審査請求期間を徒過してされた不適法なものとして断じている。事実関係によれば、上記審査請求は、X の妻が日本年金機構から国民年金の第 3 号被保険者に該当することとなった旨の通知を受けたのを契機になされたもので、状況からして、本件通知に際し、健康保険組合から不服申立てまたは取消訴訟についての教示はなされなかったと推測される。そこで、このような場合に、所定の期間内に審査請求をすることができなかった「正当な事由」（同法 4 条 1 項ただし書）があるとして、例外的に救済が認められないかが問題となる。

例外的救済の許否について判断を示していない多数意見に対し、宇賀裁判官の反対意見は、立法経緯を詳細に検討したうえで、ここにいう「正当な事由」が、当時の行政不服審査法ではなく、むしろ平成 26 年改正後の行政不服審査法に規定される期間例外事由である「正当な理由」（18 条 1 項ただし書）と同義とみる。そして、行政事件訴訟法上の期間例外事由と平仄を合わせるかたちで

この「正当な理由」を解釈すれば、特別の事情がないかぎり原則として、そこには教示の懈怠が含まれると解すべきであり、したがって本件においても、社会保険審査官及び社会保険審査会法 4 条 1 項ただし書の「正当な事由」があるとする結論を導いている。教示の懈怠を期間例外事由とすべきか否かについて、処分性の拡大事例では、典型的な処分の場合と異なり、特別の利益調整を行うに当たって慎重な検討の余地がありうるとしても¹³⁾、本件のような場合で出訴の途を閉ざされる原告側の不利益は、看過すべきでないと思われる。

●—注

- 1) 被扶養者の「認定」の語を用いる通達(通知)の例として、「収入がある者についての被扶養者の認定について」(昭和 52・4・6 保発第 9 号・庁保発第 9 号)がある。
- 2) 『健康保険法の解釈と運用 平成 29 年度版』(法研、2017 年) 163 頁以下。
- 3) 両者の規律密度の差を問題視するものとして、島崎謙治『日本の医療：制度と政策〔増補改訂版〕』(東京大学出版会、2020 年) 250 頁。処分性の判定方法と関連して、社会保障分野における規律密度について、原田大樹「行政法解釈と社会保障制度」社会保険法研究 8 号(2018 年) 43 頁、52 頁。
- 4) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第 5 版〕』(有斐閣、2021 年) 122 頁。
- 5) 同決定の判例評釈として、島崎謙治「判批」社会保険研究 1 巻 3 号(2016 年) 617 頁。
- 6) 島崎・前掲注 3) 246 頁以下。
- 7) 島崎謙治「健康保険法における被扶養者の概念とその取扱い」社会保険研究 1 巻 3 号(2016 年) 612 頁、614 頁。
- 8) 参照、前掲注 2) 『健康保険法の解釈と運用 平成 29 年度版』342 頁。
- 9) ただし、確認の効力は、資格得喪の事実が発生した日に遡及する(最判昭 40・6・18 判時 418 号 35 頁)。
- 10) 小川政亮「社会保障における法律関係」『行政法講座 第 6 巻・行政作用』(有斐閣、1966 年) 224 頁。
- 11) 前掲注 2) 『健康保険法の解釈と運用 平成 29 年度版』343 頁、1291 頁以下。
- 12) なお、健康保険法 189 条 4 項は、被保険者の資格に関する処分が確定すると、当該処分についての不服を、後続する保険給付に関する処分についての不服の理由とすることができなくなる旨を規定している。
- 13) 高木英行「処分性の拡大と行政庁の教示義務」東洋法学 61 巻 2 号(2017 年) 1 頁は、そのような観点から期間例外事由の解釈について精緻な議論を展開する。関連する学説や判例の状況についても、同論文に詳しい。