

- 主 文
- 一、原判決を取消す。
二、被控訴人の訴を却下する。
三、訴訟費用は第一、二審とも被控訴人の負担とする。

事 実

控訴代理人は「原判決を取消す。被控訴人の請求を棄却する。訴訟費用は第一、二審とも被控訴人の負担とする。」との判決を求め、被控訴人は「本件控訴を棄却する。控訴費用は控訴人の負担とする。」との判決を求めた。

当事者双方の事実上の主張、証拠の提出、援用、認否は左記のとおり附加するほか原判決事実摘示のとおり（但し、原判決五枚目表二行目の末尾に「その意味において、審査庁は処分庁の上級行政機関となるものである。」を、同裏九行目の「出訴することは」の次に「機関訴訟（行政事件訴訟法第六条）であると解され、現行法上、これを認めた規定はなく、」を、同一〇行目の末尾に「そして、行政不服審査の制度は、行政権の内部において行政権の自己統制ないし行政監督の実をあげようとするものであるから、決して司法的裁判作用の前審級的意味を有するものではなく、これとは作用の系統を異にする並列的（択一的又は併用的）な制度である。されば、原処分庁に審査庁の裁決についての出訴権が認められていないからといって、憲法第七六条あるいは争訟制度の本質に反するものでないことは明らかである。」を、一一枚目裏五行目の「決められるものではない。」の次に「定住の事実の判断にあたっては、問題となる時点だけの居住の事実だけでなく、その前後の居住関係も、他の生活関係の事情と共に考察して客観的にこれを定めるべきであり、また、」を、一二枚目裏八行目の末尾に「即ち、Aの程度の病状や入院期間を以て、病院に住所があると見ることはできないし、Bの住所退去はAの意思とは関係のない事情に基くから、これにより定住の事実が消滅したとも言えないからである。」を、一三枚目裏末行の「考えて、」の次に「単純に入院したことから、従来の住所を離れてしまつたものと考えすることは常識に反し、入院前の市町村に住所を認めるべきであり、又入院経過から見ても」を、それぞれ加える）であるから、これを引用する。

控訴人の主張、

一、被控訴人の原告適格について

（一） 国民健康保険法（以下「法」という）は、保険者を市町村として行政処分をなさしめているのであつて、行政庁たる市町村長をしてなさしめているのではない。市町村は一義的であり、この市町村の行つた行政処分に対する不服審査を控訴人にさせているのである。従つて控訴人の裁決に行政処分権者たる被控訴人が拘束されるのは当然の事理に属するのである。

（二） 行政不服審査法或は行政訴訟法が行政処分に対する不服申立の相手方をその処分をした行政庁としているのは、不服申立の便宜のためであるにすぎず、本来ならば、権利主体である行政主体を相手方にすべきものであろう。そして行政庁は自己の意思を行政主体の意思として発動できる権限を法令上与えられている行政主体の機関である。被保険者資格の認定については、行政処分として、行政庁の意思表示が行政主体の意思とみなされる関係にあり、行政主体は行政庁の意思表示以外の意思を持ちえないのである。然るところ行政庁は、行政不服審査法四三条一項により、裁決に拘束されるのであるから、行政主体も亦、結果的に裁決に拘束されるといわざるをえない。従つて、行政主体たる保険者が裁決に不服を申立てることは法理上ありえず、被控訴人は控訴人の裁決の取消を訴求する原告適格を有しないと云わなければならない。

二、国民健康保険法上の住所について、

法八条の「当該市町村の区域内に住所を有しなくなつた」の意味については、法七条は「市町村が行う国民健康保険の被保険者は、当該市町村の区域内に住所を有するに至つた日……からその資格を取得する。」と規定し、法八条一項で「市町村が行う国民健康保険の被保険者は、当該市町村の区域内に住所を有しなくなつた日の翌日……から、その資格を喪失する。」と規定している。

本件では、訴外Aが昭和三八年三月一日以降、大阪市の「区域内に住所を有しなくなつた」と解すべきか否かが、本案における唯一の争点であるところ、法は住所概念を使用して、保険関係成立の有無、資格の得喪、その他の要件を規定しているが、それはもとより、住所概念の実体的な内容自体から事理の当然として、そうあるべきだからそうしているのではなく、この実体的概念をして、機能を果させるために技術的に導入されたものにほかならない。従つて、住所の実本的な意味、内容

は、民法におけるそれと異なるところはないとしても、住所概念をして、その賦与された機能を必要且つ十分に果さしめるべく、法八条一項をはじめ、その他の規定も合目的、合理的に解釈すべきものと考えられる。

法は、国民皆保険の趣旨に基き、他の制度による被保険者である者以外はすべて何れかの市町村の行う国民健康保険の被保険者としてすることとしている。既に、何れかの市町村の行う国民健康保険の被保険者として資格を取得し、現に病院へ収容されて療養の給付を受けているにかかわらず、その給付開始後、何らかの事由で、入院前の住所が、現在では住所で無くなつたが、然し他の市町村の区域内に住所を設けた事実が認められない場合（病院が住所であるというのは、論ずるまでもなく常識というものであろう）、もはや、当該市町村は、保険者でなくなり、当該被保険者は、その資格を喪失したとして、療養の給付が行われないならば、当該入院患者は療養半ばにして法の外に放り出されることとなるが、法はかゝる不合理と言わんよりは冷酷無惨ともいふべき仕打を認める趣旨であらうか（入院患者の中には、●々、療養を専一にするため、入院にあつて、従来の住所をはじめ、その身近を整理する者も、まゝありうるし、従つて入院中は住所のないこともありうる。この場合、専心療養の給付をうけるための措置により、結果は療養を受けることができなくなるといふ甚だしく不合理な結果になる）。法がかくも冷酷無惨でない証拠には、その五五條で、日傭労働者健康保険法の被保険者となつたことによつて、資格を喪失した者についても、なお、同法による療養給付が受けられるに至るまでの間（同法では、被保険者であつても、一定の要件を満たさなければ療養の給付は受けられない）、繼續して、従来の保険者から療養の給付を受けることができると規定している。以上のような法の趣旨に則して法八条一項を解するならば、そこに「当該市町村の区域内に住所を有しなくなつた」とされる意味は、他の市町村に住所を有するに至つたことに因つて、当該市町村の区域に住所を有しなくなつた場合と解すべきである。従つて、訴外Aは、法八条一項に該当せず、従前の住所によつて取得した被保険者資格を喪失することなく、従つて被控訴人が依然として保険給付をなすべきである。

国民健康保険実務における住所をめぐる保険給付の取扱いは、（イ） 現に居住している甲町所在の家屋が罹災し、乙町の旅館に一時避難しているが、再度、従前の場所に住所を設定する意思のない場合は、新たに住所が設定されるまでは、資格を喪失しないと解すべきであり、この間、従前の住所によつて保険給付を行つている。

（ロ） 例えば北海道から九州へ転任のための旅行中の転任途上においては、転任地の住所によつて保険給付を行うこととしている。この場合、特段の事由のない限り、転任先に住所があると認むべきである。蓋し、そこに定住の意思あることは疑なく、通常の場合、転任先に住宅が確保されており且つその住宅に入居すべく赴任の途についているのであるから、定住の意思が客觀的に實現されていると認められるからである。

被控訴人の主張、

一、被控訴人の原告適格について、

（一） 行政不服審査法四三條一項の規定による裁決の拘束力は、講学上、「行政行為の拘束力」として説かれる性質のものであつて、「不可争力」又は「形式的確定力」を意味するものでないことは言うまでもない。同条は「裁決は關係行政庁を拘束する」と規定しているが、もとより、かゝる意味の裁決の拘束力は、行政庁についてだけでなく、審査請求人にも及ぶのであるが、審査請求人は、裁決に不服があればこれを出訴して争うわけ、右の拘束力があるということと、裁決を争うかどうかということは、別個の問題である。従つて、同条の規定を直接の根拠として裁決に対する地方公共団体の出訴が当然否定されるものということとはできない。

（二） 実体組織法上、処分庁が審査庁の指揮命令に服従すべき場合には、それがたまたま行政不服審査手続によつて、上級庁の意思が表明された場合であつても、下級庁の服従義務が変らないのは当然であつて、この場合に、処分庁が審査庁の裁決を争いえないことに異論はないが、本件の場合のように、実体組織法上、処分庁と審査庁との間に、一般的指揮監督關係が存在しない場合には、審査庁による原処分の取消は一つの組織体内部の自己反省ではなく、一つの権利主体の意思が、他の権利主体の意思に優越することを意思するのであつて、このような場合に、地方公共団体に訴を認めないのは、自治權の侵害というべく、憲法九二條の趣旨に反する。

(三) 国民健康保険に関しては、都道府県知事の附属機関である国民健康保険審査会が保険者に対して、一般的指揮監督権限を有していないことは勿論であるが、知事についても、国民健康保険が団体委任事務であることからして、機関委任事務におけるような権力的な指揮監督権が認められているわけではなく、法一〇八条の規定により保険者から報告を徴する等の権限が与えられているほか、地方自治法の団体委任事務に係る非権力的権限が与えられているにすぎず、保険者（市）に対して訓令をしたり、保険者の処分を取消す権限は知事には与えられていない。

控訴人は、行政不服審査制度が、行政監督の作用を持つものであるから、審査庁の裁決には処分庁に対する優越的妥当力が認められるべきであると主張するが右のような実体組織法上の指揮監督関係に係わりなしに、行政不服審査一般について、このような考え方をすべき根拠はない。行政不服審査制度が行政の適正な運営を確保するための監督としての本質を有するとしても、地方公共団体に出訴を認めたからと言つて、右監督権の行使が阻害されるわけのものでもない。

右制度に於て、地方公共団体に出訴を認めることによつて、原処分不服を有する私人には争いの早期確定を妨げるという不利益を与えるものの、実体上の権利については、何らの侵害を加えるわけではなく、出訴が認められないことによる右のような実体組織上の不合理を考えると、この程度の不利益が私人に負わされてもやむをえない。

(四) 右の主張が認められないとしても、次のような意味において、保険者は、裁決を争つて出訴しうる。

法の法律関係は、私保険と異なる面が多いが、然し一般的に社会保険における保険者は、公共事務の主体として合法的に組織され、利用強制が定められており、又給付関係の内容が法律によつて規範化されているからと言つて、それだけではその法律関係をすべて公法関係と考える根拠にはならない。又法律関係が行政行為によつて基礎づけられるということも、その法律関係の内容を公法関係とする理由にはならず、保険料が自力執行力をもつ債権であるということも、法律関係全体の公法的性質を推定せしめるものではない。

仮りに、一般に社会保険といわれる部門の法律関係が公法関係として構成されているとしても、このような場合の権力行使は、実質的基盤において伝統的な公権力の行使の場合とは異なるのであり、基本的には保険者と被保険者との当事者関係と解すべきである。

二、国民健康保険法上の住所について、

国民健康保険の被保険者資格の得喪の要件である住所は、単に、保険給付の面のみ重点を置いて解釈すべきではなく、その他の国民健康保険事業の事務の運営面（例えば保険料の徴収、被保険者証の検認、更新事務等）をも見落すことはできない。控訴人は「保険給付開始後、何らかの事由で入院前の住所が現在では住所でなくなつたが、然し、他の市町村の区域内に住所を設定した事実が認められない場合に、もはや、当該市町村は保険者でなくなり、当該被保険者はその資格を喪失したとして療養の給付が行われないならば、当該入院患者は療養半ばにして法の外に放り出されることとなり……」というが、他の市町村の区域内（場合によつては病院の所在地）に住所を設定した事実がないと言えるかどうか、まさに問題である。入院中に旧来の住所を喪失するということは極めて例外的な場合であり、このような場合を、当該入院患者の家族が尚旧来の住所に居住していて、当該患者を扶養しているとか、又は旧来の住所に家財道具を残して何時でも帰来できるような状態である場合と区別して取扱うのは当然であり、又当該入院患者は、入院前の市町村の被保険者資格を失つても、他の市町村のそれを取得することとなるのであるから、殊更支障はなく、法の外に放り出されるわけでもない。

国民健康保険実務における住所をめぐる保険給付の取扱は

(イ) 大阪市に居住していた者が、火災により建物を焼失した場合は、火災後の客観的、主観的事情により結論を異にする。当該居住者の所有する建物が焼失した場合、直ちに再築して再び居住する蓋然性が強く、且つ居住者もその意思を有していると認められる場合は、住所に変更はないものとして取扱つている。焼失建物が借家であり、賃貸人が建物再築の意思を有しない場合、又は再築されても賃貸人が居住者と再び賃貸借契約を結ぶ意思が明らかに無いと認められる場合には、居住者の意思にかゝらず、従前の地に住所を有しないものとして取扱つている。居住者が従前の地に居住の意思が全く無く、他の地に定住の意思を以つて居住するに至つたような場合は、従前の地に住所を有しないものとして取扱つている。但し、これらの場合についても、火災発生後、直ちに、判断しうるものでないため、相当期間

の経過により、具体的事情が客観的に明らかになるのを待つて判断する。

(ロ) 転任のため旅行中である場合には、大阪市より甲地に転出のため旅行中である場合、転出の日の翌日より、大阪市の被保険者資格を喪失する。右が転入のための旅行中である場合には、転入の日より大阪市の被保険者資格を取得する。即ち、転住のための旅行期間中は、大阪市の被保険者資格はないものとして取扱つて

いる。

(被控訴代理人の立証) (省略)

(控訴代理人の立証) (省略)

理由

被控訴人が国民健康保険法に基づく国民健康保険事業を行う者であり、昭和三十七年八月七日以来右保険の被保険者であつた訴外Aが、昭和三十八年五月六日以降は大阪市内に住所を有していなかつたと認めて、同日以降の同人の被保険者資格を認めなかつたところ、同人がこれを不服として、同年九月二日控訴人に対し審査請求をしたのに対し、控訴人は同年一二月二〇日付を以て、右訴外人が昭和三十八年五月六日以降も大阪市内に住所を有していたとし、控訴人が右訴外人に右保険による療養給付を行うべき旨の裁決をなし、この裁決書が昭和三十九年一月二九日被控訴人にも送達されたことは当事者間に争がなく、被控訴人は、右控訴人の裁決が違法であるとして、控訴人を相手方として右裁決の取消を求めるために本訴を提起したものであることは、被控訴人の主張自体により明白である。

よつて、本訴を不適法とする控訴人の本案前の抗弁につき判断する。先ず、本訴が被控訴人主張のような抗告訴訟の一種であるか、控訴人主張の機関訴訟に属するか点について検討するに、右訴外人の不服申立は国民健康保険法第九条に基づく審査請求と認むべきところ、この審査手続及びその効力については、同法のほか、行政不服審査法が適用されること、保険給付に関する原処分取消の訴が、右審査請求の裁決を経た後には提起できることは、国民健康保険法第一〇二条、第一〇三条の規定により明らかであるが、同法第九条に掲げる「処分不服がある者」というのは、原処分からの救済を必要とする者、即ち原処分により自己の権利を侵害されたとする被保険者等一般私人を指称し、原処分を為した者自身を含むものでないことは明白で、従つて、右の第二次救済として設けられた同法第一〇三条の行政訴訟に依る救済も、右同様、原処分に対する救済を必要とする者のために設けられたものと見るべく、右不服審査の裁決自体のために何等かの権利を害せられたとする原処分者自身の救済は、少くとも文理上、直接には同法第一〇三条の関知しないところであると考えることができる。他方、行政不服審査法は、その第四三条第一項において、「裁決は関係行政庁を拘束する」旨を明規し、右文言の意図するところは、行政内部において、ある意思がすでに批判、修正された場合に、それ以前の元の意思について行政外部に対する独立の存在、行動を許さない点にあるものと見られるから、同条項の趣旨は、他に特段の根拠があれば格別、さもなければ、裁決の相手方となつた行政庁は、訴訟その他如何なる手段に依るとを問わず、右裁決そのものを争うことができないことを意味するものと解するを相当とする。以上の文理解釈に加えて、行政不服審査の制度が、行政権が行政監督的方法を以て、広義の行政機関内部の意思を統制する目的に奉仕する手段として設けられたものであつて、このことは、審査庁がいわゆる第三者機関であることと否とに拘らず、審査の対象たる原処分を行つた者より、別に右審査に対する抗争手段を認めることは、右行政上の統制を破る自壊作用を肯定することに外ならないこと、裁決に際しては、行政裁量的棄却の道が与えられていること(行政不服審査法第四〇条第六項)、審査庁は通常いわゆる準司法機関と称せられるが、右の性格はそれ自体の構成やその取扱う手続の面での性質以上に多く出るものではなく、これに関与する当事者をも、司法裁判の当事者と全く同一に取扱い、その前審関与者としての地位を保障するまでの性格のものとは見難いこと等の諸点を考慮に入れるときは、本件審査裁決自体の効力を争うことを目的とする被控訴人の本訴は、右審査手続上の下級庁が上級庁に對してこれを為す機関訴訟の性質を脱却することはできないものと認めない訳にはゆかない。被控訴人が、本訴を以て、その抗告訴訟的性質であることを理由づけるところの、被控訴人の保険者としての立場で、権利主体として経済的利害を有するとの点についても、それが行政主体としての被控訴人の利害に帰一するものである以上、同じ被控訴人より、本件裁決に對して、行政処分そのものとしての効力抗争を容認する根拠としては未だ足りないものといわざるを得ない。被控訴人は、行政機関は終審たり得ないことをもその主張の根拠とするけれども、その意味の保護はあくまでも私人としての国民に対するものであつて、地方公共団体である被控訴人

が行政庁の立場を失わない以上は、行政庁としての規制の下に、その権利義務が認められなければならないことも自明の理であつて、軽々に前記の原則を援用することはできない。また所論の憲法第九二条違反の問題を生ずるものとも解されない。

これを要するに、本件訴訟は、控訴人の主張する機関訴訟の域を脱せず、これから離れた被控訴人主張の抗告訴訟としての独自の性格はこれを認めるに由がないから、本訴につき、被控訴人がその出訴についての如何なる利益を有するかの点を審査するまでもなく、不適法たるを免れない。

そうすると、被控訴人の請求を認容した原判決は失当であるから、これを取消し、本訴を却下すべきものとし、訴訟費用につき民事訴訟法第九六条第八九条を適用して、主文の通り判決する。

(裁判官 宮川種一郎 林繁 平田浩)