

II 医療保険改革法と合衆国憲法における 連邦政府の権限

—— National Federation of Independent Business v. Sebelius,
132 S. Ct. 2566 (2012) ——

1 事 実

アメリカ合衆国には広く国民を対象とした公的医療保険制度はなく、国民は任意に民間企業等の提供する医療保険に加入する。例外として、高齢者のための Medicare、貧困者等のための Medicaid という公的保障制度が設けられてきた。

2010年に連邦議会が成立させた医療保険改革法 (Patient Protection and Affordable Care Act⁽¹⁾、以下 “Affordable Care Act”) は、無保険者を極力なくすために Medicaid の加入対象者を拡大し、残る無保険者には何らかの民間保険への加入を義務付けることにした (individual mandate)。また保険会社に対しては、病歴や持病によって加入を拒絶することや保険料に差額を付けることを禁じた。そして、なおも医療保険に加入しない者に対して、金銭的ペナルティを科すことを定めた。

また、Medicaid の対象者の拡大 (所得が連邦政府の定める貧困ラインの 133% を下回る者を一律対象とする) に応じた州には拡大部分の費用の大半を連邦政府が負担する一方、応じない州に対しては、従来の対象者の分まで含めた、その州への Medicaid 関連補助金を打ち切るとした。

この法律について、26 の州や National Federation of Independent Business らが、連邦政府の権限を逸脱し違憲であるとして提訴した。連邦地裁は individual mandate が連邦政府の権限を逸脱するとし、法律全体を無効とした⁽²⁾。これに対し第 11 巡回区控訴裁判所は、individual mandate は権限逸脱により違憲としたうえで、Medicaid の対象者拡大のための措置は合衆国憲法の

(1) 124 Stat. 119.

(2) 780 F. Supp. 2d 1256 (ND Fla. 2011).

支出条項により合憲とした⁽³⁾。

2 争 点

- (1) 1908年制定の Anti-injunction Act に基づき、本訴訟を却下すべきか。
- (2) 医療保険加入を義務付け、加入しない場合にはペナルティを科す規定は、合衆国憲法の州際通商条項による連邦政府の権限の範囲といえるか。
- (3) 同規定は、合衆国憲法の必要かつ適切条項による連邦政府の権限の範囲といえるか。
- (4) 同規定は、合衆国憲法の課税条項による連邦政府の権限の範囲といえるか。
- (5) Medicaid の対象者の拡大に応じない州に対し、従来支給されてきた分を含めた補助金を打ち切る規定は、合衆国憲法の支出条項による連邦政府の権限の範囲といえるか。
- (6) 本法の一部が違憲である場合に、本法全体を無効とすべきか。

3 判 決

Roberts 首席裁判官執筆の判決（一部が法廷意見、一部は Breyer 裁判官と Kagan 裁判官が同調する意見、一部は単独意見）、Ginsburg 裁判官の一部同意、一部結論同意、一部反対意見（Sotomayor 裁判官が同調、Breyer 裁判官、Kagan 裁判官が一部同調）、Scalia 裁判官、Kennedy 裁判官、Thomas 裁判官、Alito 裁判官連名の反対意見、及び Thomas 裁判官の反対意見がある。

- (1) 本法には Anti-injunction Act は適用されない。
- (2) 医療保険加入を義務付け、加入しない場合にはペナルティを科す規定は、合衆国憲法の州際通商条項による連邦政府の権限とはいえない。
- (3) 同規定は、合衆国憲法の必要かつ適切条項による連邦政府の権限とはいえない。
- (4) 同規定は、ペナルティを一種の「税」と捉えることにより、合衆国憲法の課税条項による連邦政府の権限の行使といえることができる。
- (5) Medicaid の対象者の拡大に応じない州に対し、従来支給されてきた分を含めた補助金を打ち切る規定は、合衆国憲法の支出条項に基づく連邦政

(3) 648 F. 3d 1235 (2011).

府の権限を逸脱し違憲である。

(6) 当裁判所が違憲とした部分を除き、本法のその余の規定は有効である。

4 判決理由

(1) Anti-Injunction Act の適用可否

Anti-Injunction Act は、税金の徴収を阻止する目的での訴訟を禁じている。これに対し、今回の法律で保険に加入しない者に科される責任分担金 (shared responsibility payment) は penalty と規定されている。Anti-injunction Act も Affordable Care Act も、連邦議会の定めた法律であり、条文に用いられたテキストが議会の意図を最もよく示している。連邦議会は tax と penalty を区別して用いており、Anti-injunction Act との関係では、当該ペナルティを税と捉えるべきでない。

(2) Individual Mandate の合憲性

a) 州際通商条項 (合衆国憲法第 1 篇 8 節 3 項) の適用

通商を規制する権限は、その対象となる通商活動が行われていて初めて発動できる。当裁判所の判例でも、何らかの活動 (activity) の存在が権限行使の前提となっている⁽⁴⁾。Wickard v. Filburn においては、連邦政府の麦に対する生産量規制が、自家消費用の麦の栽培にまで及ぶかが争われた。そこでは、自家消費用の麦の生産といえども、それが多くの人によって行われれば結局市場から調達される麦の量に影響を及ぼすから、州際通商条項によって規制され得るとの結論に至った。これはこれまで最も広く通商条項を解釈したものである。しかし今回の法律を認めれば、麦を購入しないという消費者の選択に対しても、市場に影響を与えるという理由で購入を強制できることになる。憲法起草者は連邦議会に通商を規制する権限は与えたが、通商を強要する権限は与えていない。Individual mandate は通商条項によって根拠づけることはできない。

b) 必要かつ適切条項 (合衆国憲法第 1 篇 8 節 18 項) の適用

同条項は連邦議会に、憲法に列挙された権限の行使に必要なかつ適切な付随的権限の行使を認めるものであるが⁽⁵⁾、新たに独立した大きな権限を付与するも

(4) United States v. Lopez, 514 U.S. 549 (1995); Perez v. United States, 402 U.S. 146 (1971); Wickard v. Filburn, 317 U.S. 111 (1942); NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp., 301 U.S. 1 (1937).

(5) McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819).

のではない。判例でも、必要かつ適切条項に基づく法律の制定は、連邦議会に明示的に付与された権限に由来し、その行使に資する範囲で認められてきた。これに対し individual mandate は、連邦政府の権限行使の根拠となる行為 (necessary predicate to the exercise of an enumerated power) そのものを作りだす力を連邦議会に付与するものである。このような連邦政府の権限の拡大は、改革のための「適切な」手段とは言えない。

c) 課税条項 (合衆国憲法第 1 篇 8 節 1 項) の適用

Affordable Care Act が保険に加入していない者に課す責任分担金 (shared responsibility payment, 以下「分担金」) は、あらゆる面で税に近い。同法はこれを税 (tax) ではなくペナルティ (penalty) と表記している。それゆえに Anti-Injunction Act の適用は相当でないが、そのことと、これを合衆国憲法にいう連邦議会の課税権の行使と捉えることができるかどうかは別問題である。分担金が連邦議会の課税権の範囲内にあるかは、その性質と運用実態 (substance and application) に鑑みて判断する⁽⁶⁾。

本件分担金は憲法判断上はペナルティでなく課税と位置付けることができる。第一に、多くのアメリカ人にとって分担金の額は保険の値段よりも遥かに安い。従って、分担金を支払った方が保険を購入するよりもよいと合理的に判断することもあり得る。第二に、この分担金は、(懲罰的な法と異なり) 当事者の故意の有無に関わらず発生する。第三に、この分担金は歳入庁により通常の徴税手続によってのみ徴収できることになっている。

さらに、当裁判所は、ペナルティとは違法性のある行為あるいは無作為に対する処罰と位置付けてきた⁽⁷⁾。しかし政府は、分担金を支払った者は法に従ったことになると認めている。保険を購入するより分担金を支払うことを選ぶ者は 400 万人に上ると推定される⁽⁸⁾。もし保険を購入しないことが (ペナルティに通じる) 違法行為なら、これだけ多くの人数がその行為に及ぶことを問題視して当然だろう。しかし、連邦議会がこれらの者を不法者 (outlaw) と認識しているようには思わない。むしろ分担金を支払うことを合法的な選択と見て

(6) United States v. Constantine, 296 U.S. 287 (1935).

(7) United States v. Reorganized CF & I Fabricators of Utah, Inc., 518 U.S. 213 (1996); United States v. La Franca, 282 U.S. 568 (1931).

(8) Congressional Budget Office, Payments of Penalties for Being Uninsured Under the Patient Protection and Affordable Care Act, in Selected CBO Publications Related to Health Care Legislation, 2009-2010 (rev. 2010).

いることが窺われる。

このように本法において保険に加入しない者が支払いを求められる金銭的ペナルティを税の一種と考えることには合理性がある。

(3) Medicaid expansion の合憲性

当裁判所は、州の立法機構や行政機構を連邦の政策目的のために指揮監督 (commandeer) する連邦法は無効と判断してきた⁽⁹⁾。また、連邦議会が不当な圧力に類する力 (power akin to undue influence) を行使していないかも、注意深く審査してきた⁽¹⁰⁾。連邦議会は支出条項 (合衆国憲法第 1 篇 8 節 1 項) に基づき州に対するインセンティブを作ることはできる。しかしそれが強制と言えるまでに達した時は、連邦制の仕組みに反する。

Medicaid の対象者拡大を州に促すために本法が用いた金銭的「誘導」は、比較的緩やかな奨励策とは異なり、まるで頭部に突きつけられた銃のようなものである。対象者の拡大に応じない州は、Medicaid に関する連邦補助金すべてを失うことになる。Medicaid に伴う支出は、各州平均で州予算の 2 割を占めるものであり、そのうち 50% から 83% が連邦補助金によって賄われている。州予算の 1 割を失うような状況に追い込むことは、経済的支配による強制 (economic dragooning) であり、州に実質的な選択の余地はない。

また、今回の対象者の拡大は、Medicaid の質的変更を伴うものである。従来、Medicaid は、特に公的支援を必要とする人を対象にしてきた。しかし今回の法で、Medicaid は貧困ラインの 133% 以内にあるすべての者の医療を保障する制度に変質する。当初 Medicaid に参加を決めた時、州はこれだけ劇的な変更を連邦議会が行い得るとは想定していなかっただろう。Medicaid の対象者の拡大に応じない州への連邦補助金削減規定は連邦議会の権限を明らかに越えるものである。

(4) 合憲限定解釈の可否

連邦議会が Medicaid の対象者を拡大するために州に補助金を支給し、その際に一定の条件に従うことを求めることを妨げるものではない。連邦議会がしてはならないのは、対象者の拡大に応じない州を、既存の補助金まで打ち切ることで不利に扱う (penalize) ことである。対象者拡大のためのその余の措置は有効である。

(9) Printz v. United States, 521 U.S. 898 (1997); New York v. United States, 505 U.S. 144 (1992).

(10) Steward Machine Co. v. Davis, 301 U.S. 548 (1937).

Medicaid の対象者拡大について、州に真の選択の余地があるとした場合に、連邦議会はこの法の残りの部分をなお維持したいと考えたであろうか。答えが明らかに否でない限り、我々は法の残りの部分には触れないでおかなければならない⁽¹¹⁾。今回の憲法判断を受けて、一部の州は対象者の拡大に応じないことになるかもしれないが、そのことをもって、連邦議会が法全体の無効を望むとは考えられない。

(5) Ginsburg 裁判官の意見

a) 州際通商条項の適用

連邦議会は、立法事実として保険に未加入の者が多数いることが医療保険の市場に重い負担となっていることを認定した⁽¹²⁾。病院や医者は、緊急の必要性がある場合には、患者の支払い能力に関わらず医療を提供する義務がある。こうした医療の提供に関わるコストは、支払い能力のある者、すなわち政府や民間保険会社に転嫁される。さらにそれは、保険料の値上げによって、保険加入者へ転嫁される。

当裁判所は、州際通商条項による連邦議会の権限を現実的な考慮 (practical considerations) に則って解釈してきた。対象となる活動が州際通商に相当の影響を与えると連邦議会が判断し得る合理的な理由があるか、また規制手段と規制目的の間に合理的な関連性があるかを問い、不合理な立法であることが明らかでない限り、違憲判断を控えてきた。

こうした基準に照らせば、今回の規定は州際通商条項に基づく立法というほかない。未加入者が全体として州際通商に相当の影響があると連邦議会が判断したことには合理的な理由がある。また、その手段の選択にも合理性がある。

b) 支出条項の適用

連邦議会は、州が連邦資金を用いる際に条件を付す権限を当然有する。当裁判所も、連邦議会の定める支出条件を尊重し、州がそれに従うことを求めてきた⁽¹³⁾。こうした条件を付す権限は、当該制度を創設する際に行使できるに留まらない。連邦議会はその後に法を修正し、補助金を継続的に受給するための新たな条件を付すこともできる。

州が連邦の補助金に依存しているほど連邦議会が支出条件を変更することに

(11) Champlin Refining Co. v. Corporation Comm'n of Okla., 286 U.S. 210, 234 (1932).

(12) 42 U.S.C. §18091 (2).

(13) Pennhurst State School and Hospital v. Halderman, 451 U.S. 1 (1981).

制約があるという首席裁判官らの意見は本末転倒である。連邦議会は会期ごとに、連邦政府の支出について判断することができるのであり、州に「既存」の予算への権利があるという捉え方をすることはできない。Medicaid の対象者拡大に関する規定は支出条項の範囲内とした控訴裁判所の判断を支持する。

(6) Scalia 裁判官ほかの反対意見

a) 課税条項の適用

当裁判所の判例は、税とペナルティの間に明確な線引きをしている。税は、政府の活動を支えるために義務付けられた拠出金 (enforced contribution) であり、ペナルティは、不法行為に対する処罰として法が科す徴収金 (exaction imposed... as punishment) である⁽¹⁴⁾。法が、望ましからぬ行為の基準を定め、これに違反した者に対し金銭的ペナルティを科した場合、これは規制目的のペナルティ (regulatory penalty) であって、税とは言えない⁽¹⁵⁾。

b) 支出条項の適用

連邦政府が補助金を支給する際に条件を付すことは、連邦の権限を大幅に拡大することにつながっている。こうした条件を受け入れるかどうかについて州に事実上の選択の余地がない場合、それは強制にあたり、支出権限によって正当化することはできない。本件は、事実上の強制であることに疑いがない。Medicaid は、州予算においてどの項目よりも大きな割合を占める。また本法全体は、州が Medicaid の対象者拡大を拒否することが事実上不可能であることを前提にしている。このような仕組みは連邦議会の支出権限を逸脱する。

政府は (既存の補助金まで打ち切る点が違憲である場合も) 対象者拡大に応じた州に追加的に補助金を支給する仕組みは有効とすることを求める。しかし、連邦議会はすべての州が加入することを前提に立法をしている。選択が可能であるように読み替えることは、法の書き換えであり、裁判所の職務ではない。

c) 全部無効か一部無効か

本法は医療保険にほぼすべての人に手の届く価格で加入できるようにするために、個人、保険会社、政府、医療機関、雇用者の間で負担を分かち合うとともに、各々が何らかの利益を享受できるようにすることで負担を相殺する仕組みになっている。無効とされた規定を抜きに、他の規定を維持した場合、予期

(14) United States v. Reorganized CF & I Fabricators of Utah, Inc., 518 U.S. 213 (1996); United States v. La Franca, 282 U.S. 568 (1931).

(15) Child Labor Tax Case, 259 U.S. 20 (1922).

しなかった負担が患者や医療関係者、連邦予算に及ぶリスクが生じる。

裁判所が、連邦議会が想定し得なかったリスクを課したり、連邦議会が制定しなかったであろう法をもたらしことがあってはならない。保険加入義務と Medicaid の対象者拡大の規定が違憲である以上、本法の残りの規定も無効とすべきである。

5 判例研究

(1) 合衆国憲法と連邦制

本判決は、結果的にはオバマ保険改革の主要部分を維持したことから、オバマにとっての「勝利」と捉えられている⁽¹⁶⁾。しかし、原理・原則の部分では、保守派が主張してきた方向性が顕著である。連邦政府の権限拡大の要となってきた各条項について、適用範囲に歯止めをかけているからである。

特に州際通商条項は、「州際通商に相当な影響を与える (substantially affect) 活動」に対する連邦議会の規制を根拠づける広い解釈が定着し、一見州際通商との関わりが明らかでない様々な法が、この条項に基づき制定されてきた。たとえば公共施設等における人種差別を禁じた1964年公民権法も、差別が州際通商の妨げになるとしてこの条項に根拠づけられている⁽¹⁷⁾。

Roberts 首席裁判官の意見の保守性は、Ginsburg 裁判官の意見と対照することで鮮明になる。後者は、福祉国家的な経済規制に伴う連邦政府の権限拡大に寛容だったニューディール期以降の最高裁の姿勢に通じる⁽¹⁸⁾。しかし、レーンキスト・コートは1995年、学校付近での銃の所持を禁じる連邦法は州際通商条項の範囲を逸脱するとして違憲とし、連邦政府の権限拡大に歯止めをかけた⁽¹⁹⁾。本判決は、その方向性を再確認するものである。

州際通商条項に基づく規制は、対象となる能動的な行為があつて初めてできる、必要かつ適切条項は付随的な権限の行使を認めるに留まる、支出条項に基

(16) Adam Liptak, “Supreme Court Upholds Health Care Law, 5-4, in Victory for Obama,” *The New York Times*, June 28, 2012; Robert Barnes, “Supreme Court upholds Obama’s health-care law,” *The Washington Post*, June 28, 2012.

(17) Robert G. McCloskey, *The American Supreme Court* (2000 ed.), 151-152; citing *Katzenbach v. McClung*, 379 U.S. 294 (1964).

(18) McCloskey, 123-126.

(19) *United States v. Lopez*; *United States v. Morrison*, 529 U.S. 598 (2000).

づいて連邦が州に対し補助金を支出する場合、その条件が政策の強要に当たるものであってはならない。本判決が示した連邦政府の権限に対するこれらの制約が、今後の立法及び訴訟にどのような影響を与えるか注目される。

(2) 法と政治

本判決は原則面で保守に傾斜しながらも、課税条項を持ち出して保険加入義務とこれを担保する「ペナルティ＝税」を連邦政府の権限内とし、Medicaidの対象者拡大についても、応じない州への既存の補助金の打ち切りは違憲としつつ、拡大に応じた州への追加支給は可能とした。従って、医療保険改革の二本柱はいずれも維持されることになった。

Roberts 首席裁判官は、この判決を通じて、司法の役割は抑制的であるべきとする見解を述べている。州際通商条項による連邦政府の権限拡大がこれまで続いてきたことについては、選挙で選ばれた立法府に対し、司法はできるだけ敬讓しなければならなかったからと説明し⁽²⁰⁾、本件における課税条項の解釈については、裁判所は法を合憲とし得る読み方があればそちらを採用すべきであるとした⁽²¹⁾。

この説明は、ウォーレン・コート以来の裁判所の傾向を司法積極主義 (judicial activism) と批判してきた保守派の主張に通じる面がある。連邦最高裁判所はこの間、人種間の平等⁽²²⁾や女性の権利 (中絶権)⁽²³⁾、同性愛者の権利⁽²⁴⁾等を、違憲立法審査権の積極的な行使によって後押ししてきた⁽²⁵⁾。今後注目されるのは、司法の役割の抑制に言及する Roberts 首席裁判官の意見が、どのように展開していくかである。たとえば、現在、同性結婚を認めない法律の合憲性を問う裁判が最高裁へ上訴されている⁽²⁶⁾。こうした場合、司法権の抑制を名目に、緩めの審査基準で法の合理性を見いだすこともできよう。その際合わせて注目されるのは、保守派の求めるような違憲判断 (銃規制に対する憲

(20) 132 S. Ct. 2566, at 2579.

(21) 132 S. Ct. 2566, at 2593.

(22) *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954), overturning *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896).

(23) *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).

(24) *Romer v. Evans*, 517 U.S. 620 (1996); *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003), overturning *Bowers v. Hardwick*, 478 U.S. 186 (1986).

(25) Hensley, Smith & Baugh eds., *The Changing Supreme Court: Constitutional Rights and Liberties* (1997), 23-29.

(26) *Perry v. Brown*, 671 F. 3d 1052 (2012).

法訴訟等⁽²⁷⁾）にも同様の抑制がかかるかである。

本判決を占める連邦制に基づく州の主権尊重や司法権抑制（立法府尊重）の主張が、真に憲法原理から導かれているのか、政策や政治情勢に応じた政治的判断から導かれているのかは、今後の展開により明らかになるであろう⁽²⁸⁾。

（秋葉丈志）

(27) District of Columbia v. Heller, 554 U.S. 570 (2008).

(28) 連邦制について保革の立場が時と状況により変転してきた点につき, Harry N. Scheiber, "Constitutional Structure and the Protection of Rights: Federalism and Separation of Powers," in Scheiber and Feeley eds., *Power Divided: Essays on the Theory and Practice of Federalism* (1989), 27-29. 連邦制と人権保障につき, 拙稿「アメリカ連邦制における『縦の権力分散』と人権保障」『社学研論集』8号351-365頁 (2006)。