

II 医療保険法制に見る憲法解釈の巻き返し

秋 葉 丈 志

1 はじめに

トランプ政権の移民政策（出入国規制や国境への壁の建設）は外交関係にも影響を与え国際的な論争になっているが、医療保険法制を巡る議論は、アメリカの内政問題としては最も論争を呼んできたトピックである。しかもここにアメリカ憲法の主要なテーマである連邦制の問題と個人の権利の問題が凝縮されている。この問題は、オバマ前大統領による医療保険制度改革との対比で考えると分かりやすいので、まずこれを取り上げ、その次にこれが合衆国憲法とどう関わるかについて論じ、最後にトランプ大統領が行おうとしていることの意義を論じたい。

2 「オバマケア」の特徴

まず、オバマ前大統領が行った医療保険制度改革⁽¹⁾（通称「オバマケア」）について説明したい。アメリカの医療保険法制は、日本と違って、国民皆保険ではない。各自、任意に民間企業が提供する健康保険に加入するのが原則であり、入らない、もしくは入れない人も多く、結果として、4800万人近くの無保険者がオバマの就任時に存在した。

そこでオバマがやろうとしたことは、皆保険に近い状態を目指し、なるべく多くの人に保険に入ってもらう制度をつくることである。但し、これは日本のように政府が主体的に医療保険制度を運営するというものではなく、あくまでも民間企業が提供する保険を自分で選んで入る、購入するというものである。ただ、購入しやすくするいろいろな義務づけ、あるいは奨励の仕組みをつくったのがオバマケアの中身である。これにより、5千万人近くいた無保険者は約2千万人減ったとする試算もあり、アメリカの内政面で、オバマの一大業績、

(1) Affordable Care Act, 124 Stat. 119.

レガシーと評価されてきたのである。

この一連の義務づけが、憲法論争として裁判所に持ち込まれることとなった。例えば、個人に対しては、原則として保険に加入することを義務づけ、加入しない場合にはペナルティを科す規程を設けた。企業に対しては、従業員が一定数以上の企業は、従業員に保険を提供しなければいけない。また、いくら個人が保険に入りたくとも、保険会社が断ってしまった場合は目的が実現できない。そこで、保険会社に対して、無条件で、これまで持病を持っていて保険に加入できなかったような人も受け入れなければいけないとした。しかも、同じ保険料で入れさせなければいけないというものである。

ここでいう保険は基本的な医療のための、たとえば風邪をひいて病院に行ったときにも用いるその保険の話である。日本の国民健康保険や社会保険はすべての人に同じような条件（保険料）で加入を認め、同じ病気で治療を受けた場合には同じ額の自己負担で済むよう全国均一の制度が設けられている。ところが、アメリカではその基本的な医療のための保険にも入ることができない人が多かったのである。結果として、虫歯一つ治すにも法外な値段を払わないと医療を受けられないような人がたくさん出てくる状況であった。オバマケアは、あらゆる人が保険に同じ条件で加入できるようにしようとしたのである。

また、これは連邦制にも関わることであるが、州に対しても、メディケイド（Medicaid）の対象者の拡大を求めた。メディケイドは、限定的に低所得者や障害者向けに、公的保険を提供する仕組みで、連邦法による制度であるがその運用は州が担い、連邦政府は州ごとに加入者の数に応じて補助金を支給するものである。対象者の所得要件は州が定めるものであるが、その基準が厳しく、結果として、メディケイドの対象にはならないが民間保険に加入する資力もない無保険者を大量に生じていた。そこでオバマケアは、より多くの人がメディケイドに加入できるようにするために、所得要件を緩和した州に対しては補助金を増額しようとした。合わせて、緩和をしなかった州はこれまで支給していた補助金までも剥奪するというので、これが後述する憲法論争につながったのである。

3 「オバマケア」と合衆国憲法

次に、オバマケアが合衆国憲法上、どういう論争を呼ぶことになったか、まとめたい。第一に連邦制の問題である。例えば、州がメディケイドの加入者を拡大させなければ補助金を剥奪する仕組みは、補助金を通じた政策の間接的奨

励というよりも連邦政府による州への直接的な強要に等しくないかが論争となった。連邦政府の介入が州の主権を侵害するのではないかというアメリカ特有の憲法問題である。

第二に個人の権利の問題で、そもそも保険に入りたくもない人に義務づけをして、もし入らなければペナルティを科すことは、個人の権利、たとえば財産権の侵害ではないかといった問題が憲法問題として主張される。

本質的には、もっと大きなアメリカの国家観を巡る対立が背景にある。どこまで国が個人の面倒を見るのか。個人の面倒を見る過程で、政府は様々な介入（個人情報把握や、受給者の行動の統制）をすることになるが、そういう国のあり方は望ましいのか。あるいは個人の自由を極限まで拡大するような国が望ましいのかという、本質的な国家観を巡る論争も裏に控えているのがアメリカにおける医療保険法制問題である。

4 オバマケアと合衆国最高裁

オバマケアを巡る憲法問題について合衆国最高裁は2012年に判決を下し、筆者も『比較法学』に判例報告を執筆した⁽²⁾。訴訟は、オバマケアの内容が、連邦政府の権限を逸脱しており違憲であるとの主張のもと、裁判所に持ち込まれた。アメリカは連邦制国家であり、憲法に連邦の権限を明示（限定列举）し、これ以外の権限は、すべて州あるいは個人に留保されると規定している（修正10条）。

例えば、個人に保険への加入を義務付ける Individual Mandate は合衆国憲法のどの条文に連邦政府の権限たる根拠があるのか、争いとなった。後述するが、Interstate Commerce Clause（州際通商条項、以下 Commerce Clause）、あるいは Necessary and Proper Clause（必要かつ適切条項）という、これまで連邦政府の権限拡大に用いられてきた条項に根拠を求める政府の主張について、合衆国最高裁は、これらによっては連邦法による Individual Mandate を根拠付けることはできないと判断している。

ところが、ロバーツ長官の意見として、Individual Mandate は州際通商条項や必要かつ適切条項によっては正当化できないものの、課税権条項（Taxation Clause）によって正当化できる（結果的に individual mandate は合憲）という

(2) National Federation of Independent Business v. Sebelius, 567 U.S. 519 (2012). 秋葉丈志「医療保険改革法と合衆国憲法における連邦政府の権限」比較法学第46巻第3号328-337頁。

予想外の判決が出た。個人が保険に加入しなければペナルティを科すという規定の「ペナルティ」の部分を実事実上の「税」と読み替え、税金を課す権限であれば連邦政府にあるという、法律の文面の読み替えをして、制度を救ったのである。

但し、Commerce Clause, Necessary and Proper Clause という本丸と目されてきた条文では、連邦政府の権限に制約をかけている。その結果、本当はどちらを勝たせているのか、分からないというのが、この判決の性格の二重性である。

Medicaid expansion についても、ロバーツ長官は最終的には合憲と判断した。州が加入対象者を拡大するように奨励する分にはいいということである。ただ、オバマケアでは、州が加入対象者の拡大をしない場合には、それまで支給してきた補助金も剥奪するという規定だった。これに対してロバーツ長官は、そのような規定では、州にとっては事実上の強制に当たるとして、その部分は無効としたのである。対象者を拡大した州への補助金を増額する限りでは制度は合憲だけれども、拡大しない州にペナルティを科してはいけない。

こうした合憲限定解釈による合憲判断については、反対意見は批判的で、オバマケアは様々なアクターに対する義務付けが相互に作用して保険の加入促進が実現するものであり、その一部を取り除けば全体のバランスが崩れて制度が機能しなくなる。このように、法の一部を残し一部を維持するようなことは「裁判所による法の書き換え」（スカーリア判事らの反対意見）であり、合憲・違憲の判断以上に問題があるとの批判もある。

5 トランプ政権と憲法思想の転換

合衆国最高裁の判決、特にロバーツ長官の意見は、オバマの一大政策であるオバマケアを結論においては種々の解釈手法を用いて合憲という形で救いつつ、実は奥深くに保守派が望むような様々な布石が打たれている。今後重要なのは、この時打たれた布石が、トランプ大統領のもとで、どのように生きていくかという点だと思う。判決は結果としてはオバマを勝たせているが、中身、特にそこで強調されている原理原則を見ると、保守派に有利な内容が入っているので、トランプが出てきて最高裁の構成が変わることによって、それが開花してくるとの見立ても可能である。

トランプのやろうとしていることとして、二つの重要な点を論じたい。一つは政策転換である。トランプが進めているオバマケアの見直し（＝トランプケ

ア) は、オバマケアの主要な項目を撤回する内容になっている⁽³⁾。個人への義務づけは事実上の撤回となっている。加入の義務付けは維持するものの、仮に加入をしなくともペナルティはなしという内容である。企業に対する義務づけも撤回。保険会社に対し、持病がある人でも同じ条件で加入を認めなければならないという規定も緩和し、より高額保険料を課してよいという規定となっている。これに対しては、その額によっては事実上入れない人が出てくるのではないかとの批判が出ている。さらに、州がメディケイドの対象者を拡大するためのシステムも事実上撤回。今後の対象者拡大に対しては、連邦補助金の追加支給をしないとしたいうえに、将来は、従来の補助金の水準も削減する（定率制から定額制への移行）としており、メディケイド制度をオバマケアとは逆に縮小していく方向性を打ち出している。

医療保険法制を巡るトランプ政権下の動きの重要性としてもう一つ言えるのは、それが憲法思想のレベルでも転換の方向性を打ち出していることである。ここで「思想」というのは、個々の条文の解釈を越え、憲法解釈を巡る一貫した思想のことである。たとえば、あらゆる場面で個人の自由を最大限に尊重する解釈を行うのか。あるいは州の主権を最大限尊重する解釈を行うのか。こうした、何を重要な原理として憲法を解釈していくのかという次元で、変化の芽が見られる。

これはトランプが個人的にそういう志向を持っているかは別としても、トランプ政権とそれに近いシンクタンクなどのブレーン、合衆国最高裁判所の動きなど、全体の方向性として、そういう傾向があるということである⁽⁴⁾。

大きな話になるが、アメリカ憲法史には社会経済立法を巡って時代を画するような二つの思想がある。一つは自由放任主義経済、すなわち弱肉強食経済の時代である。この時代というのは、政府が権限を行使して経済に介入し、経済活動の調整や弱者の保護を行うことは、憲法上認められないという考え方が支配的であった。これを代表するのが1905年の *Lochner v. New York* 判決⁽⁵⁾で、

(3) 以下の内容は、連邦議会下院通過時点での内容であり、上院の審議とその後の両院協議会によって内容は変わりうる。

(4) たとえば、トランプ政権に近い保守系シンクタンクのヘリテージ財団は、オバマケアについての違憲論を展開し、最高裁判決にもその影響が見られる。同財団のレポートとして、Todd Gaziano, Randy Barnett and Nathaniel Stewart, “Why the Personal Mandate to Buy Health Insurance is Unprecedented and Unconstitutional” (Legal Memorandum No. 49, Dec. 9, 2009)。

ニューヨーク州の労働時間規制法を合衆国最高裁が違憲と断じた。当時の最高裁の憲法解釈では、合衆国憲法の適正手続条項が保障する「自由」には「契約の自由」(Freedom of contract)が含まれるとされ、こうした労働保護法制は個人の契約の自由に反するとされたのである。規制の不在と過酷な労働条件により健康被害など様々な社会悪がもたらされるとしても、極力個人の意思、個人の自由を尊重するというのが憲法の最大の価値という考え方が採られた時代である。

それが変わってきて、1930年代のニューディール期に、それではよくないという大転換が行われて、連邦政府がイニシアティブを取って、経済活動に介入し、例えば失業対策として公共事業を大量に発注するとか、州が様々な労働立法、例えば最低賃金とか、最長労働時間などを規制する形で労働者の保護を行うことも、政府の役割であるという思想に立つようになったのである⁽⁶⁾。

一番大きな次元では、トランプ政権下でこの時代の針がどこまで戻るのかということが議論できる。ロバーツ長官が判決の中で打った布石は、ニューディール期以来、今日まで行われてきたことをリバースコースに転じさせる可能性があり、それが今後どう展開するかという論点が浮かび上がるのである。

6 思想転換の布石

その布石というのは何かということを二つ指摘しておきたい。一つは、連邦政府の権限の制約である。1930年代のニューディール期以降は、Commerce Clause と Necessary and Proper Clause を原動力として連邦政府の権限が拡大してきた時代である。

事実上、無制限なのではないかと言われるくらい、Commerce Clause を根拠に連邦政府が様々な分野で立法を行いその活動を拡大してきた。例えば1964年の公民権法⁽⁷⁾も、黒人の人権が保障されなければ、州を超えた通商に影響が出るということで、Commerce Clause に立脚して制定された。このように、それまで連邦政府の権限として考えられていなかったような分野にも、州際通商条項を適用し、連邦政府が入っていくことができたのである⁽⁸⁾。

(5) *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905).

(6) この大転換については、Richard Polenberg, *The Era of Franklin D. Roosevelt, 1933-1945* (2000), 第7章 The Constitutional Revolution が詳しい。

(7) Civil Rights Act of 1964, 78 Stat. 241.

(8) 修正14条1項は法の下での平等を保障し、その5項は連邦議会がこれを履行

ところがロバーツ長官は、オバマケアは Commerce Clause によっても Necessary and Proper Clause によっても根拠付けられないと判断しており、この二つの条項の適用拡大に歯止めをかけた。それが今後どういう影響を持ってくるか、注視すべきである。

もう一つの布石は、個人の自由という思想である。個人の意思と選択こそが重要であり、政府が何らかの義務づけをすることは望ましくないという考え方である。Individual Mandate を結果的には合憲としたものの、それが合憲なのは、まだ選択の余地が残されているからということもできる。保険に加入してもいいし、多少のペナルティはあっても、加入しないオプションもある。そもそも連邦政府は、ペナルティの歳入額を事前に何百億ドルと見積もっており、これは加入をしないことも選択として考えているからこそである。このように、個人に選択の余地のある仕組みだから、Individual Mandate は憲法上の問題を免れた面がある。しかし Medicaid expansion については、事実上の強制になってしまう場合、その部分は違憲であるという判断がなされた。ここでも、州が拡大するかしらないかを選択できることが重要なのである。

これは、政府による経済活動への介入を忌み嫌い、個人の自由と選択を重視するというレッセフェール時代の思想に通じるものである。但し、個人の自由をあくまでも重視するなら、例えば中絶権とか LGBT（性的少数者）の問題についても、中絶するのも自由だし、同性愛者と結婚するのも自由であるという理屈にも使えてしまう。個人の自由という価値観が、経済的自由の場面のみで重視されるのか、価値観や人生の選択（プライバシー権）に連なる自由をも意味するのかについては、留意する必要がある。

7 注目すべき今後の最高裁の動向

今後の着眼点であるが、紙谷報告にもある通り、新しい最高裁の構成でどうなっていくかということがある。また、連邦裁判所は抽象的違憲審査を行って

するための立法を行う権限を付与しているが、早い段階でその権限を制約する判決が最高裁から出されていた Civil Rights Cases, 109 U.S. 3 (1883). それによれば、修正14条1項は政府による差別を禁じるものであり、従って5項も、事業者による「私的」差別を禁じるような立法権限を合衆国政府に付与したものではないとされた。そこで州際通商条項が持ち出され、これを根拠に事業者による人種差別を禁じるなどした1964年公民権法が制定されるに至ったのである。

いないため、州の主権や個人の選択・自由という重要命題に関わる具体的な事件がどのように持ち込まれるかによっても、展開が決まってくる。

例えば小竹報告が取り上げる中絶問題や性的少数者の問題は、二つの命題が対立する。個人の自由と州の主権のいずれを重視するか。中絶権は、中絶を行うおうとする女性に対し、州がいろいろな規制をかけ、合衆国最高裁がこうした規制に憲法の歯止めをかけることで、個人の自由を解放してきた事例である。つまり、州の主権尊重は個人の自由とは対立する。黒人差別の文脈でも、州の主権を排し、合衆国政府が介入することで個人の自由や権利が実現してきた側面がある。こうした、保守派の二つの命題が対立するような事件で本当のところ、この政権あるいは裁判所は何を優先しているのかということが見えてくるのではないかと思う。

そこで、第3の命題として、伝統的な価値観（moral）の重視という柱が甦ってくる可能性もある。スカーリア判事が、同性愛者の権利拡大などに抗して長年言っていたことであり⁽⁹⁾、もしこれを持ち出せば、中絶権も同性愛者の権利も、この命題（伝統的な価値観の尊重）で否定する道が開けるからである。

このように、展開次第では、憲法思想の転換にまで至ってしまう可能性—これを危険性というかどうかはその人の立ち位置にもよるが—それだけ重大な状況に今アメリカはあるのではないかという問題提起を行い、私の報告とした。

当日の質疑応答より：ポピュリズムと法の支配

以下は、当日の質疑応答において、会場より出された質問に応えた内容である。

第一に、大恐慌を受けてのニューディール期のような、転換の背景にある要因として何が考えられるかという点である。これについては、ポピュリズムが大きいのではないかと考える。ニューディールの時も国民の間に現状への強い不満とそれを打破しようとする大統領への期待があって、それを背景に超憲法的なことをルーズベルトが主張したということが言える。

例えば裁判所の構成をすげ替えるようなことをしようとした。圧倒的支持を経て大統領に再選された後、ルーズベルト大統領は、判事が9人いる最高裁判

(9) 同性愛者の性行為を処罰するテキサス州法を合衆国憲法修正14条違反とした *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003) における、Scalia 判事の反対意見参照。

所を15人にして、自身の任命した判事で埋めると脅しをかけた。その直後、一部判事が姿勢を転換し、裁判所もニューディール政策を支持するようになったのであるが、背景にあるのは国民の大衆の支持ということになる。トランプの当選とその後の動きもこれに似ており、今まで通りではだめだ、とにかく何とかしなければいけないというトランプの主張が力を持ちやすい状況がある。こうしたポピュリズムがニューディール期と共通している。

結果が合理的かどうかということポピュリズムは求めないので、本当は自分の首を絞めるようなことになるのかもしれない。大統領選挙でトランプを支持し、いまでも支持が衰えていない州は、ラストベルト (rust belt) と呼ばれて産業が衰退した地域である。しかしトランプが打ち出している企業減税などの政策は、そういう地域に利益をもたらさないのではないかという分析もある。

アメリカ法の転換をもたらしつつある力、「法の支配」を凌駕する目に見えない力とは何か、という点が今回のシンポジウムを一貫するテーマであるが、ポピュリズム、すなわち「法にこだわらない大衆の怒り」が一つ原動力として挙げられると思った次第である。

当日の質疑応答より：裁判所のアプローチについて

次に、ロバート長官の意見が結論としてはオバマケアを維持しつつ、そこに仕込まれている考え方は逆の方向性を向いており、そこに保守的な考え方を仕込んでいくということについて、こうしたアプローチはアメリカの裁判の中でよく行われているのかという質問があった。

こうした判断の仕方は、合衆国最高裁はしばしば行っていると言える。インスティテューションナリスト (institutionalist) なアプローチと言われ、個々の条文の解釈や事案の処理だけでなく、裁判所としての権威、あるいは自律性を守る観点からも判断を行うというものである。結論において政権を支持して決定的な対立を避けつつ、意見の中で裁判所にとって有利な、裁判所の地位を強化するような内容を仕込んでいくというやり方である⁽¹⁰⁾。

一つだけ挙げておくと、そもそも司法審査の端緒を開いたマーベリー対マディソン事件⁽¹¹⁾がそういう性質のもので、結果的には政権を利する判断を下しながら、その過程で、こういう問題については裁判所が審査して憲法判断をす

(10) この点について特に Gillian E. Metzger, "To tax, to spend, to regulate," 126 *Harvard Law Review* 83 (2012), p. 103 参照。

(11) *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

るという先例を作った。それまで裁判所にこうした違憲立法審査の権限があるかは合衆国憲法に明示されておらず、その論争に決着が付いていなかったのである。

こうした事例と同様に、裁判所という機関の存在感、判決の有効性をいかに高めるかという観点を取り入れて判断をしているのが、ロバーツ長官の意見の特徴と言える。同氏は、当初は違憲論に傾いていたものの、最終的に裁判所を守る観点から合憲判断の論理を作り出し、他の保守派判事から強い反発をかったとも言われている⁽¹²⁾。

なお現代の例では、中絶権を巡って、これを認めた *Roe v. Wade* 判決⁽¹³⁾ が保守派の反乱によって最高裁で覆されかけたとき、オコナー判事が、中絶権そのものは維持し、これを規制する州法を一部違憲としながら、その過程で規制に対する違憲立法審査の基準を緩和し、州による規制立法の余地を大きく拡大した事例がある⁽¹⁴⁾。これなども、一見女性の権利を尊重する結論を出し、権利擁護派との決定的対立や裁判所への失望を避けながら、内実において保守的な志向を反映した内容を仕込んだ事例である。

あらためて、オバマ政権下ではオバマに配慮して結論では政権との対立を避け、内側で保守の布石を打ってきた最高裁が、トランプ政権下でどこまで表立って保守の命題を打ち出してくるか、それが憲法史の時代を画するほど徹底的なものになるか、注目する次第である。

(12) Jan Crawford, "Roberts switched views to uphold health care law," CBS News (online), July 2, 2012.

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

(14) *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992). *Roe* 判決が規制の目的と手段に関する厳格審査を行ったのに対して、*Casey* 判決は *undue burden standard* を採用し、中絶を希望する女性に過剰な負担を強いる規制でない限りは合憲という、比較的緩やかな基準を採用した。