

アメリカ医療制度改革と 最高裁

最高裁判決が意味するもの

南山大学外国語学部英米学科 准教授
ジョージタウン大学政治学部 客員研究員

山岸敬和

はじめに

2012年6月28日、アメリカ合衆国最高裁判所（以下、最高裁）は2010年3月に成立した医療制度改革法（The Patient Protection and Affordable Care Act以下、改革法）に対してその一部を違憲としたが、法律の「心臓部」と呼ばれ、また最も議論を呼んだ、個人に対する民間保険加入の義務化条項（以下、義務化条項）については合憲との判断が出され、さらに法律に含まれたその他多くのプログラムも有効だとされた。判決前は義務化条項に違憲判決が出るのではないかという憶測が広ま

っていたため、この判決を「意外」と感じた人は少なくなかった。改革法が通過してから26に上る州が違憲であるとの訴えを起こした。そして連邦下級裁判所で最初に違憲の判決が出されると、アメリカ市民は判決の行方に大きな関心を持ち始めた。大統領選挙を約4カ月後に控えたタイミングで判決が下されることも、メディアによる報道が加熱した大きな原因となった。

改革法はオバマ政権1期目のいわば目玉商品であった。それを否定されることは政権にとって大きな痛手となったはずである。他方、共和党にとっては違憲判決が出ればオバマ政権の失態を追求する絶

好の機会を得る事になり、11月の選挙に向けての戦いにも追い風になると考えられていた。またこの判決は長期的にも、政治、経済、社会、そして人々の生活に影響を及ぼすものであった。

これだけアメリカ国内では最重要争点になっているにもかかわらず、日本人の関心はそれほど高いわけではない。その背景には、日本人にとってアメリカ医療制度が理解しにくいのに加え、アメリカ憲法や裁判所システムに対する知識不足があると考えられる。したがって本稿では、まず日本人にはあまり馴染みのない連邦最高裁の歴史から始め、医療制度改革に下された最高裁の判決の意味とそ

の影響について論じる。

1 アメリカ政治システム中の最高裁

日本では、最高裁判所長官は内閣によって指名され天皇により任命される¹。そして任命後初めて行なわれる衆議院選挙の際に国民審査に付されることになっている。しかし、このような一連の流れを知っている人は多くないし、メディアで大きく取り上げられることはほとんどない。

他方、アメリカは特に近年になつて、最高裁の判事を任命する際には大きな議論を巻き起こす。そして、裁判所は大統領や議会と並ぶ「政治的アクター」として見られる。このような日米の違いを理解するためには、両国の政治システムとその中における最高裁の役割の違いをまず理解することが重要となる。

第一の違いは、三権分立の質の違いである。日本でも三権分立が存在するということは誰もが公民のクラスで学ぶことであるが、アメリカの三権分立は「より厳格」なものであるといつてよい。その

背景には、アメリカという国がイギリスの中央集権的政治システムを否定する中で生まれたということがある。アメリカ合衆国憲法が起草されるときに最重要課題は、権力をできるだけ分散させながら連邦政府を作ることであったのである。

このような背景から、連邦政府には、行政府、立法府、司法府にできるだけ同等の権力を持たせ、お互いに抑制と均衡のバランスをとらせるような三権分立システムが導入されたのである。最高裁判所の判事は大統領（行政府の長）が指名、上院が承認し、そして大統領が任命する。しかしできるだけ他の二府から独立してその任務にあたるように任期は終身とされた。

それでも司法府の権力は他の二府に比べると弱いと考えられていた。その原因のひとつとなったのは、憲法には連邦議会が制定した法律について最高裁が合憲か否かを判断する権限が明記されていなかったことにある。これは、一般市民の代表で構成される議会が決められたことは、民主主義の名の下にできるだけ優先されるべきだとす

る考えがあったからである。しかし、このいわゆる違憲立法審査権は1801年1月に就任したジョン・マーシャル最高裁首席判事によって確立され、それ以降最高裁は三権分立の中の地位を向上させていったといえる²。

日米の政治システムのうちひとつの大きな違いは、アメリカが連邦制を採用していることにある。憲法上、連邦政府は州政府と統治権限を共有する形、換言すれば連邦政府と州政府が並び立つような形を採っている。各州は独自の憲法、軍隊、警察などを持つ。これは単一性という政治システムを採用する日本人にとっては理解しにくい部分である。

アメリカで連邦制が採用されたのには、アメリカでは州政府が連邦政府に先んじて形成されたという歴史的背景がある。その結果、アメリカの連邦制には、連邦政府の役割を必要最低限に抑えようとする仕組みが組み込まれている。できるだけ権力を分散させようとする力は、三権分立だけではなく連邦制の背後にも働いているのである。

連邦政府と州政府との役割分担

を示す言葉に「明記された権限」というものがある。これは、連邦政府は憲法に明記されたことだけをやるべきだという考えである。憲法第一章第八条にはこの精神を受け、連邦議会の立法権限について18項にわたってリストアップされている。ここに書かれた仕事以外は、州政府の管轄だといっているのである³。

すなわち、アメリカ政治は三権分立という「横」の抑制と均衡のバランスと、連邦制という「縦」の抑制と均衡のバランスの上に立ったものである。司法府の最高機関である最高裁はこのような政治システムの中で、三権分立の一部であると同時に、憲法を根拠に「縦」と「横」のバランスの在り方についての判断を下す機関なのである。

最高裁が持つ影響力と判断の傾向は時代とともに変化する。19世紀初頭に最高裁の違憲立法審査権が確立していたとはいえ、20世紀に入るまでの連邦政府は「夜警国家」と評されるほどその役割が限定されており、違憲判決が出されたとしてもその影響も限定されていた。

これに大きな変化が起きたのは、1932年に大統領に当選したフランクリン・D・ローズヴェルトが大恐慌を脱するために、連邦政府による経済活動への規制や社会福祉プログラムの拡大などを行なうからである。経済不況に対して州政府が効果的な政策を生み出せないことに対して不満を持っていたアメリカ市民の多くは、連邦政府の役割の拡大をしようとするローズヴェルトを歓迎した。

しかし、既述したようにアメリカの憲法は、連邦政府の役割により明確な（少なくとも日本国憲法と比べて）制約を設けている。連邦政府は憲法に明記された権限から逸脱したことを行なってはならない。最高裁はこれを根拠に、ローズヴェルト政権の目玉政策であった全国産業復興法や農業調整法に対して違憲判決を下したのである。

ローズヴェルト政権時の違憲判決はいわば保守の方からの判決であったといえるが、次第に最高裁はリベラルな方向性に政策転換を行なうための手段としても見られるようになった。公立学校における人種差別政策に終止符を打った1

954年のブラウン対教育委員会裁判での判決や、妊娠中絶をするのは女性の権利であるとした1973年のロー対ウェイド裁判での判決などはその一例である。

最高裁が経済・社会問題に積極的に判断を下すのを見て、行政府や立法府に政策転換を訴えるよりも、裁判所に訴えを起こした方が効率的であると考える者も出てきた。このような最高裁を「帝王的司法」として危惧する者もいたが、最高裁が政策転換の場になり「政治化」する流れを押しとどめることはできなかつた⁴。

最高裁が政策変更の場として見られ始めると、最高裁の判事の承認過程に大きな変化が起きた。判事の上院における承認過程が長期化するようになったのである。

最高裁は、8人の陪審判事と1人の首席判事の合計9人によって構成されている。新しい判事が任命されるのは、欠員が出たときのみとされている。

新たな判事を選ぶときの大統領や連邦議員の関心は、候補者が判事になったときにどのような判断を下すかである。最高裁が政策に対し大きな影響を与えるアクター

であることが分かっている今、新たな判事を選ぶ過程に党派的政治対立がそのまま持ち込まれることになる。その結果、承認に反対する者たちは様々な手段で妨害しようとする。現在でも陪審判事としての任を務めるクラレンス・トーマスの1991年の承認過程では、反対派からセクハラ疑惑まで持ち出され承認手続きは紛糾し、議会公聴会の様子はメディアでも大きく取り上げられた。

アメリカの最高裁は以上のように、日本人にとつては理解できないほどの「政治的存在感」があるといえる。三権分立と連邦制はできるだけ権力を分散させるために導入されたものである。このような仕組みの中で最高裁が大きな権力を持ち得るのは、最高裁は三権分立を構成する一部としてだけでなく、憲法に基づいて全体の権力のバランスをとる存在でもあるからだといえる。そして近年、最高裁は政策転換を起こすアクターとしてもその存在感を増してきた。このような制度的・歴史的文脈の中で最高裁はオバマ政権の医療制度改革への判断を下したのである。

2 医療制度改革法と最高裁

『社会保険旬報』6月1日号に掲載された「アメリカ医療制度改革をめぐる争い」で、アメリカの医療制度の発展と、その中における今回の医療制度改革の意味、そして改革後の政治的争いについて詳しく述べたのでここでは詳細な既述はしないが、一点だけ強調しておきたいことがある。

それは、アメリカ人の多くは民間保険に加入しているということである。無保険者が多いということとは日本でも比較的知られた事実である。2011年には18才以上の成年の中で17・1%が無保険者となっている。しかし、その他の人々がどのような保険に加入しているのかを正確に理解している人は多くはないであろう。公的保険が提供されているのは高齢者、障害者、そして貧困層である。これは全体の25・2%を占めている。そしてその他の人々の多くは、民間保険に加入している。民間保険に加入している者は全体の約60%（雇用を通じて加入するものは44・6%）にも及ぶ⁵。

このような状況の中でオバマ政権が解決しようとしたのは、無保険者問題と低保険者問題である。無保険者の中には、雇用主を持たない自営業者たちや、健康な若年層、既往症を持っていて民間保険会社から加入を拒否されてしまう人々が多くいた。低保険者というのは、保険を持っていても免責額が高かったり、保険の適用範囲が大きく限定されていたりする保険に加入している者である。このような低保険者の数は、特に1980年以降、国際競争力強化の名の下に多くの雇用主が従業員に提供する医療保険にかかるコストを削減したことが原因となって、増加していった。

オバマ政権はこの無保険者問題と低保険者問題の解決を目指したが、大きな「足かせ」があった。それは民間保険産業からの反対である。もし公的保険を拡大することで問題の解決を図ろうとすれば、それはすなわち民間保険産業に対して廃業を宣告するようなものである。民間保険会社から多額の政治献金を受ける政治家たちにとってそれは困難なことであつた。さらに、民間保険に入る者の中

には、自分の保険に大きな不満はない者が少なからずいるというところである。改革法案が審議されているときに、オバマ大統領が「ここに私がひとつ保証します。もしあなたが今加入している保険に満足しているのであれば、それを将来も加入し続けることができます」と強調したのはそのためである。

その結果、オバマ政権は民間保険を利用しながら皆保険の実現を果たすということを得ず、そしてそれが今回の違憲訴訟へとつながっていった。もし連邦政府が直接運営する公的保険を設立することができていたら、今回のような訴訟は起きなかつたのである。

改革法には五つの仕掛けが用意された。第一に、保険会社に対して既往症を理由に保険加入を拒否したり法外な保険料を請求したりすることを禁じた。第二に、51人以上の従業員を持つ雇用者に対して、従業員への医療保険の提供を義務付けた。第三に、メディケイドの対象者を拡大した。第四に、雇用ベースの保険に加入できない者に対して民間保険への加入を義務付け、それを拒否するものには

年収の2・5%のペナルティ(但し695ドルが上限)が課されるとした。第五に、雇用ベースの保険に加入できない者に税制上の補助を設け、さらには医療保険交換所(Health Insurance Exchange)を用意して、そこから政府の価格と保険内容についてのガイドラインに沿った民間保険プランを選択できるようにした。

改革法の中のいくつかのプログラム、特に人気のあるプログラムは2010年には開始された。しかし、メディケイドの拡大や、法律の「心臓部」に当たる保険介入の義務付けの施行は2014年1月に初めて行なわれることになった。

このような医療制度改革に対して、26にも上る州から違憲の訴えがなされた。彼らが主に問題にしたのは、義務化条項とメディケイドの拡大についてである。この訴えの根本は、連邦制、すなわち連邦政府と州政府の統治権限をめぐるものである。原告であるフロリダに代表される26の州は、義務化条項もメディケイドの「強制的」拡大も、憲法が連邦政府に認めない権限であり、改革法は違憲

であると主張した。

これについてまず連邦地方裁判所が判断を下した。最初の2件は合憲との判断で、メディアでも大きく取り上げられることはなかったが、2010年12月ヴァージニア州にある連邦地方裁判所で行なわれた訴訟では、ブッシュ(Jr.)政権時代に任命された判事が初めて違憲の判断を下した。そこからこの訴訟の行方が不透明化し、連邦控訴裁判所からも様々な判断が示され、最終的に訴えは最高裁に持ち込まれた。

最高裁での審理では四つの論点があった。第一に、原告はそもそもこの訴訟を起こす権利を有するかということである。1867年に連邦法として成立した反差生命令法(Anti-Injunction Act)で、税金に関わる訴訟の場合は、その実害が起こつてからでしか原告は訴えることができないと定めている。これが問題となるのは、オバマ政権が、保険加入を拒否する者に対するペナルティを「税」と呼んできたからである。この法律に従えば、2014年1月に義務付けが始まり、その後ペナルティの徴収が始まってからでないと訴えが起

こせないことになる。

第二に、義務化条項は憲法が認めた連邦政府の権限として認められるかという点である。連邦政府が当初主張したのは、改革法は憲法第一章第八条で連邦政府に認める州際通商を規制する権限として考えられるということである。医療保険は保険を持ったものが州をまたいで移動することからも州際通商であるといえる。しかし原告側は、この条項によって連邦政府は、医療保険に入っている者に対する規制はできるが、医療保険に加入していない者を強制的に加入させることはできない。すなわちこれは新たな市場を作り出すことではないからであるという。

第三に、メディケイドの強制的拡大は、憲法で認める州政府の統治権限を侵しているのではないかということである。今回のメディケイドの拡大は、メディケイドの従来の所得基準を一律に133%まで引き上げて、その対象者を増やそうとするものである。原告側は、その拡大を州政府が拒めばこれまで連邦政府から受けていた補助金までも失うことにつながり、

州政府は事実上拒否できるものではない。したがって、メディケイドの拡大は連邦政府が州政府に「強制」することにあたり、州のメディケイドへの参加は任意であるとした規定と憲法で保障された州政府の権限の侵害に当たるとした。

第四に、義務化条項がもし違憲と判断されたら、法律に含まれるその他のプログラムはどうなるのかということである。原告側は、義務化条項は全てのプログラムの「心臓」部分であり、それが無くなったとしたら残りのプログラムは「抜け殻」であり、それをそのまま有効なものとするわけにはいかないとした。したがって、義務化条項に違憲判決ができれば、法律に含まれる全てのプログラムも無効になると主張したのである。

3 最高裁判決が出されるまでの争い

今回の最高裁の判断に関しては、憲法の解釈の他にも様々な議論がなされた。それが今回「意外」な判決を最高裁が下す背景にあったと推測される。

第一に、今回の判決による影響力の大きさである。最高裁の判断はアメリカ経済の約6分の1を占める医療関連産業の今後に大きな影響を及ぼす。

第二に、医療制度改革のいくつかのプログラムは既に動き出しているものもあるし、2014年に「心臓部」を始動させるための準備も多くの州で行なわれている。法律全体を無効とすれば行政側には大きな混乱を生じさせる。

第三に、これと関連するが、すでに動き出しているプログラムによって恩恵を受けている人々が存在する。もし違憲判決が出て全てのプログラムが無効となれば、これらの人々に直接影響を及ぼす。

最後に、最高裁のイメージである。今回判断を下す9名の判事の中で、共和党の大統領に指名された者が5人、民主党の大統領に指名された者が4人である。今回のように多大な経済的、社会的、行政的混乱を引き起こしかねないような判決で、もし共和党系の判事5人の票で違憲の判断を下すとすると、それはすなわち共和党系判事がこぞって、民主党の大統領と議院が成立させた医療制度改革を否

定するということになる。その結果、最高裁が憲法ではなく政治的信条に基づいて判断を下したとの批判を受け、人々の信頼も低下する可能性がある。また「帝王的司法」という批判が再燃する可能性も高い。

このような背景もあり、最高裁は慎重に慎重を期した。最高裁は判事が賛否の投票を行なう前に口頭審理を行なう。口頭審理は通常1回1時間のものを2日、合計2時間にわたって行う。しかし今回の医療制度改革に対する口頭審理は、3日にわたって合計6時間行なうことが決められた。このように審理のための時間を異例の長さにしたことから、最高裁の慎重さが見て取れた。

口頭審理では、被告、原告側からひとりずつ代理人が出廷し、判事からの質問に答える。被告側(連邦政府)の弁護人はドナルド・ヴェリリ訟務長官であった。訟務長官というのは連邦政府に対して訴訟が起された時に連邦政府側の弁護に立つ司法省内の地位である。原告側は、ブッシュ(Jr)政権で同じく訟務長官を務めたポール・クレメントであった。

ヴェリリは、被告側のオバマ政権の議論を展開した。第一の原告側に訴訟を起こす権利があるかどうかという点については、改革法ではペナルティを手続き上は「税」としてあるが、実質は通常の税とは性質が異なるため訴訟は有効と主張して、訴訟は成立すると主張した。オバマ政権側はこの点では原告側に同意することで、問題を先送りすることを回避したといえる。

第二の義務化条項と州際通商を規制する権限については、医療保険というのはほとんどの人々がいつかは医療サービスの世話になるという点で特別な商品であるから、他の市場と同列で議論すべきでなく、その義務化は州際通商条項で認められた連邦政府の権限であるとした。

第三のメディケイドの「強制的」拡大については、法律上はその可能性があることを認めたが、保健社会福祉長官が実際に強硬手段に出ることはないであろうと強調した。

最後の点、すなわちもし義務化条項が違憲と判断されたら法律全体はどうなるかについては、法律

上は義務化条項と他のプログラムの直接の関係性が示されていないため、たとえ義務化条項に違憲判決が出ても他のプログラムは有効であるとした。

このように文章で読めば、ヴェリリはまともな反論をしたように見えるが、実際に公開された音声を聞くと、政府の要職にある弁護士は議論とは思えないほど出来が悪かった⁸。特にオバマ政権にとって最も重要な義務化条項を弁護する際には、答えに行き詰まってしまう⁹、同じ言葉を繰り返してしまったりした。その様子を『US News』は「ヴェリリは緊張した法学大学院の一年生のような様子⁹」と評した。他方、原告側のクレメントは、ほとんどの質問は想定内であったかのように、その受け答えは堂々としていた。質疑応答で保守系判事の中でも時折リベラルな判断を下すアンソニー・ケネディ判事がヴェリリに対してかなり厳しい質問をしていたことと、ヴェリリの「失態」もあって、メディアは違憲判決が出る可能性と、もしそうなった時の影響についての報道を過熱させていった。

4 最高裁判決とその影響

そして6月28日、審判が下された。メディケイドの「強制的」拡大については違憲判決が出されたが、改革法の「心臓部」であった義務化条項については合憲であったとされた。合憲判決は5対4であった。義務化条項を合憲とする根拠として、オバマ政権が当初主張していた州際通商条項ではなく、連邦政府に認められている税を徴収する権限を挙げた¹⁰。



判決当日の最高裁判の様子 (筆者撮影)

した際のペナルティについて、反差止命令法についての議論では「税」としなかったのに、義務化条項について連邦政府の税を徴収する権限を根拠に合憲とするのは矛盾しているなどという反論が示された¹¹。

それ以上に、最高裁の判決が人々を驚かせたのは、保守系判事の中でリベラル派の4人の判事と共に合憲の判断を下したのが、保守派でも穏健派の「スウィング票」と目されていたケネディではなく、首席判事のジョン・ロバーツであったということである。ケネディは、義務化条項は違憲であり、さらに法律全体も無効にすべきだという意見であった。

ロバーツは、立法府や行政府に対する司法府の権限が大きくなりすぎていることへの警戒心を持っていたと言われている。ニューヨーク・タイムズ紙のコラムニストのロス・ロザットは、ロバーツの判断を「政治的判断」であったと評価する。彼は以下のように述べている。「保守派の中では支持を得ることができない考えではあるが、そのような（行政府や立法府に対する）敬意は、自制的な最高

裁判事が共和国の中における彼の役割を考えていたとすれば理解できるものである¹²」。

さて、判決が下された後何が起るのか。まず、共和党が11月の選挙に向けて支持者の動員を強化することである。今度の選挙で、上下両院の多数を抑え、さらにミット・ロムニー氏を大統領に当選させることによって改革法を破棄するという目標の下に保守派が結束を固めつつある¹³。また、保守派からの違憲訴訟は今後も続く。既に改革法が宗教の自由に違反しているとする訴えが起こされている¹⁴。さらに、メディケイドの拡大を拒否する州がいくつか出てくることで、改革法の執行が混乱することが予想される。

しかし、今回の判決によって、個人への民間保険の加入義務付けについては合憲であると決着した。これは少なくとも短期的にはひっくり返されることはない。これでアメリカでも他の先進国と同じように国民皆保険が実現することになるのだろうか。

ただ、今や多くの国が財政的理由で公的保険の縮小に動いている時期なのである。改革法には、被

保険者の量的拡大にはかり重点が置かれ、医療の質の問題は二の次になっているという批判がなされている。しかし、アメリカも財政問題と高齢化問題を抱えており、政府が十分な質の保障までする余裕がないのが現状である。

アメリカの医療分野における「公」の部分がこの判決で大きくなっていくとすれば、それがどこに向かうのかは注目に値するものであるといえる。

本稿は以下の補助金によって行なわれた研究の成果の一部である。南山大学2012年度パツヘ研究奨励金I-A-2、科学研究費補助(若手研究(B)研究課題番号[22730128]、基盤研究(B)研究課題番号[23330041])。

【注】
1 他の最高裁判事は、内閣が任命し天皇が認証するという手続きを踏む。
2 違憲立法審査権を確立したのは、1803年のマリーバー対マディソン事件に対する判決である。この判決でマシーナルは、議会で

規定した当時の裁判所法13条が憲法に反しており無効であるとした。
3 合衆国憲法の全文は以下を参照。在日本米国外大使館
<http://aboutusa.japan.usembassy.gov/jusajconstitution.html>。(以下ウェブサイトは全て2012年7月1日に確認した)。
4 連邦最高裁の権力についての議論は以下を参照。James Q. Wilson, "Has the Supreme Court Gone Too Far?" *Commentary* (October 2003), <http://www.commentary-magazine.com/article/has-the-supreme-court-gone-too-far/>.

5 Elizabeth Mendes, "Fewer Americans Have Employer-Based Health Insurance," *Gallup* (February 14, 2012), <http://www.gallup.com/poll/152621/fewer-americans-employer-based-health-insurance.aspx>.
6 The White House, "Health Insurance Reform Reality Check," <http://www.whitehouse.gov/realitycheck/3>.
7 裁判の論点についてはサイトを参照。Bill Mears, "Health care reform FAQ: A CNN Guide to the

Supreme Court's Arguments," CNN, <http://www.cnn.com/2012/03/25/politics/scotus-health-care-faq/index.html>.
8 音訳コーナーで公開された。Supreme Court of the United States, <http://www.supremecourt.gov/>.
9 Ben Jacob, "Did Solicitor General Donald Verrilli Blow the Case on Obamacare?" *U.S. News* (March 27, 2012), <http://www.thedailybeast.com/articles/2012/03/27/u-s-solicitor-general-donald-verrilli-did-not-do-well-does-it-matter.html>.

10 判決の全文は以下を参照。
 Supreme Court of the United States, <http://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/11-393c3a2.pdf>.
11 反論の例については以下を参照。Todd Gaziano, "Obamacare Silver Linings: A Limited Victory for Limited Government," <http://blog.heritage.org/2012/06/28/obamacare-silver-linings-a-limited-victory-for-limited-government/>.

12 Ross Douthat, "John Roberts's Political Decision," *New York Times*, <http://douthat.blogs.nytimes.com/2012/06/28/john-roberts-political-decision/>.
13 議会が共和党が勝利した時に想定される改革法を破棄するための手順については以下を参照。Manu Raju and Jake Sherman, "The Republican Recipe for Repeal," *Politico*, <http://www.politico.com/news/stories/0612/78002.html>.

14 宗教の自由を侵害するよう訴える根拠については以下を参照。Jennifer Marshall and Sarah Torre, "Religious Liberty Concerns Grow Greater as Obamacare Upheld," <http://links.heritage.org/hosted-email/email.htm?CID=12419802124&ch=0F7BEA4A41244D0DD246BB7CA92474D6C&h=3e1c387d1e140b7a8cd334f34e322a2&ei=skip4pX8N4>.