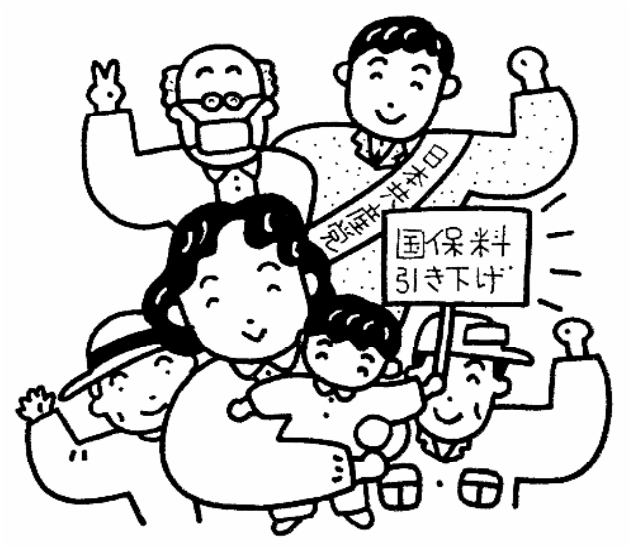
「資格証明書」の除外・解除のルールを確立するために

2002年　9月



札幌社会保障推進協議会

札幌市国保・介護110番関係団体連絡会

目　次

はじめに　Ｐ3

１．資格証明書は札幌市民の命と健康の脅威　Ｐ3

(1) 資格証明書は受診抑制の制裁措置

(2) 具体的な「手遅れ死」を検証する

２．資格証明書の問題点と検討課題　Ｐ4

(1) 医療保険の原則をふみにじる資格証明書

(2) 滞納には滞納処分等の対抗措置で十分対応できる

(3) 医療は国の責任

(4) 保険料滞納の増加は、高い保険料と不況が原因

３．資格証明書の除外・解除のルールについての考え方　Ｐ6

(1) 札幌市の資格証明書の除外・解除の方針

(2) 新しいルールについての提案

「資格証明書」の除外・解除のルールを確立するために【詳細】

２００２年９月
札幌社会保障推進協議会
札幌市国保介護１１０番関係団体連絡会

はじめに

国民健康保険法が改悪されて、２０００年４月から①保険料滞納者に対する「資格証明書」の発行の義務化、②短期保険証の制度化、③保険給付からの保険料の控除の制度化が実施されています。

その結果、資格証明書と短期保険証の発行が急増しており、２０００年１２月から、１万世帯超過の状態が続いています。この間、資格証明書の５０代男性が相次いで、「手遅れ死」するという痛ましい事件も起きました。市民の健康を守ることを目的とした国保制度が逆に健康の足かせになっています。そこで、私たちは、資格証明書の除外と解除のルールの確立について考えます。

1、資格証明書は、札幌市民の命と健康の脅威

（１）資格証明書は受診抑制の制裁措置

相次ぐ医療の改悪で高齢者等の受診が抑制されています。しかし、資格証明書が発行されている世帯の受診抑制は、それらを遙かに凌ぐすさまじいものです。２０００年度の札幌市の資料によると、一般世帯の年間の受診数は１世帯当たり２６．４８回ですが、資格証明書世帯の場合は０．１５回です。実に一般世帯の１７７分の１という低さです。だからといって、資格証明書世帯は、受診の必要性が低いということではありません。北区と豊平区での２人の男性の手遅れ死は、それ以前から自覚症状に苦しんでいたが病院に行かなかったためです。資格証明書でなかったなら、起こらなかった悲劇でしょう。

（２）具体的な「手遅れ死」を検証する

①２００１年１１月２７日。札幌市北区。トラック運転手の男性（５３才）は、奥さんに抱えられて、脇腹を押さえ荒い息をしながら受診しました。緊急入院になりました。「今朝、トラックに乗ろうとしたが、体がこわくて足が上がらなかった」と男性の話。「半年前から、体重が減りげっそりしてきました。お腹も痛がっているし、今朝、無理やりつれてきました。」と奥さんの話。男性は、すでに進行した胃ガンで、入院から２ヵ月後の２００２年２月３日亡くなりました。

奥さんの話では、娘（１９才）さんとの３人ぐらし。夫は、１９９４年頃、

建設会社が倒産したため、小さな運送会社で運転手として勤務。給料は日給制（１日１万円）で、社会保険なし。厳しい不況のために、仕事が思うようになく、家賃・生活費・娘さんの学費等を支払うと、月３万円の国保料が払えない月もあったとのこと。そのために、１９９８年頃から短期保険証になり、２０００年から資格証明書だったとのことです。（「北海道民医連新聞」２００２．２．２５より）

②同じような「手遅れ死」が２００１年１０月２２日。白石区で発生しています。

豊平区の５０才代の男性・塗装工で、緊急搬送後２時間で亡くなりました。

2、資格証明書の問題点と検討課題

このように、死に至る資格証明書とは何なのか、問題点を検討します。

（１）医療保険の原則をふみにじる資格証明書

資格証明書は、１９８７年から始められた制度です。当時は市町村の任意の制度でしたが、２０００年４月からは義務化されています。

この資格証明書は、病院で保険診療を保障することはできるが、保険証ではありません。病院の窓口で一旦１０割全額支払い、あとで７割分の払い戻し分を請求するものです（償還払い制度）。この償還払いが受診抑制を起こしている元凶です。

医療保険制度は、長い間、医療の現物給付制度を守ってきました。それは、医療問題が人命に関わる緊急課題であり、お金の有無で受診が左右されないようにするためです。

厚生省（当時）監修の「国保担当者ハンドブック」（１９９９年1月２５日発行）で、償還払いの問題点について次のように指摘しています。

> 「（略）療養費用を後払いとすれば、被保険者が一時その費用を立て替える必要があり、その結果、立て替え困難のために、必要な医療を早期に受けることができなくなる。そこで、保険者が直接現物給付としてことを行うこととすれば、必要な医療を必要なときに受けられることができるし、更に虚病（註：病気と偽ること――筆者）を防止することができる。（略）」

このように、資格証明書が、医療保険制度の原則＝現物給付を蹂躙していることは明白です。最早、こうした実態は、日本型無保険者といえます。

尚、医療保険制度の中に、療養費払いという制度はありますが、これは、保険証を持参しないで、１０割支払った場合等に対するあくまでも例外的措置です。

（２）滞納には滞納処分等の対抗措置で十分対応できる

「決まったことだから、保険料を払わないのは悪い」と制裁がやむを得ないことであるかのような議論がありますが検討が必要です。

保険料滞納に対しては、医療保険共通の対抗措置があります。「納入の督促―延滞金の徴収―財産の差し押さえ」がそれです。これで十分ではないでしょうか。これに加えて、医療保険制度の原則を蹂躙してまで、どうして２重に制裁をしなければならないのでしょうか。

資格証明書の発行の目的は、公式には被保険者との接触を図り、納付を促す措置と説明されています。ところが、実際は接触もせずに、弁明の連絡がなかったことを終了と見なして、資格証明書を発行している事例があります。接触ではなく、制裁が目的になっているのではないでしょうか。

資格証明書はあまりに過酷すぎる制裁であり、社会保障制度ではやってはならない禁じ手です。

（３）医療は国の責任

「保険は相互扶助」「負担の公平」等の議論で、資格証明書による制裁を合理化する傾向が一部にあります。検討が必要です。

医療保険は私的保険とは違い、保険原理を利用した社会保険です。公費を投入して、生活費に過重にならない保険料の設定、応能負担の確保、低所得者対策等を行っています。

ところが、国保について言えば、１９８３年から大幅な国庫負担の削減が始められ、そのあおりで保険料が全国的に高くなり、滞納が増えることになりました。このころから、「国保は相互扶助」「滞納は悪」と強調されるようになりました。そして、滞納対策の切り札として１９８７年に資格証明書の発行が制度化されたのです。「負担の公平」論を論拠にした資格証明書の合理化論は、国庫負担の削減の合理化論の隠れ蓑です。

そもそも欧州では、「医療は国の責任」というのは常識です。ほとんどの先進国で医療費は原則無料です。受診を抑制する制裁をやっている国はありません。日本でも「医療無料制度」が拡大した時代もあります。１９７０年代には、老人医療無料化が国の制度として実現し、「福祉元年」と豪語する総理大臣まで現れました。全国の市町村では、これに加えて、障害者・母子家庭・乳幼児医療無料化が実現しました。ところがほぼ１０年で医療改悪時代を迎えて今日に至っています。それでも、全国の多くの自治体では、国の削減に苦しみあるいは追随しながらも、尚制度を存続させています。これは、私たちの運動が支えています。

（４）保険料滞納の増加は、高い保険料と不況が原因

札幌市の国保料の収納率（８０％台）が他の政令市――特に、北九州市や福岡市（９０％台）より悪いことを捉えて、「連帯感が希薄」のように主張する

向きがありますが検討が必要です。

①札幌市の国保料は政府管掌健康保険料の２～３倍で、加入世帯の平均所得の９％近くにもなっています。収入の１０％を越す保険料になる世帯もあります。まさに異常な高さです。自営業者の調査では、４割の業者が滞納があると回答しています。払いたくても払えないというのが実態です。滞納の主要な原因は高すぎる保険料にあります。特に、１９８５年の国庫負担の大幅な削減以来、全国的に保険料が高騰し、滞納者が増え始めたのは常識です。

札幌市の収納率を見ると、それでも、バブル景気の頃・１９８５年から１９８９年は収納率が９０％台を確保しています。それが、バブルの崩壊以来、１９９０年から８０％台の収納率に低迷しており、回復できないでいます。加入世帯の平均所得を見ると１９９０年をピーク（２６９万円）に減り続け２０００年では約半分の１５３万円まで落ち込んでいます。

国保料収納率が悪いのは、国保料は高額を維持しているのに、加入者の所得は不況のために激減したことにあることがはっきりしています。「連帯感の希薄さ」の議論は、加入者の苦しみを理解しようとせず、国庫負担の削減を当然視する議論です。

②この間の私たちの運動で判明しているのは、単身者（高齢者も含めて）・建設季節労働者・自営業者が資格証明書で苦しんでいる率が高いという事実です。

この間の「手遅れ死」が塗装業・トラック運転手であったことは、北海道・札幌市に特有の建設季節労働者がこの不況の影響を強く受けていることを表しています。「半年出稼ぎに行っている間に資格証明書になった」等の相談が出ています。

自営業者の売り上げ不振・業績悪化による滞納が増えており、資格証明書の相談も増えています。

また、この間、資格証明書の患者さんの緊急搬送に関わって医療機関から医療費支払いの相談が４件来ていますが、いずれも単身者の相談であることは象徴的です。札幌市の調査では、資格証明書発行の世帯類型では、単身者が最も多く７５％を占めていることが分かっています。

3、資格証明書の除外・解除のルールについての考え方

（１）札幌市の資格証明書等の除外・解除の方針

札幌市はこれらに関する基準と取り扱いのために、３本の要項等を整備している

１　「札幌市国民健康保険料の滞納に関わる被保険者資格証明書及び短期被保険者証交付等実施要項」（「資格書等要項」）２０００年１１月実施

２　「札幌市国民健康保険料の滞納に関わる被保険者証及び短期被保険者証交付等実施要項の取り扱いについて」(「資格書等要項の取り扱い」) ２０００年１１月実施

３　「特別の事情に類する理由の取り扱いについて」(「類する理由の取り扱い」) ２０００年１１月実施

①資格証明書の発行

（イ）国保法に基づいて、納期ごとに、保険料を１年間未納のものに対して、資格証明書を発行する。

（ロ）督促、催告、訪問等、弁明、返還命令の手続きを取る。短期保険証の有効期限切れをもって、保険証の返還があったものと見なす。

②　短期保険証の発行

（イ）札幌市は、慣例として、保険料の７割～８割の滞納のある場合は、短期証としている。

（ロ）短期証の更新時期は、年４回（３月、６月、９月、１２月）(ここは「資格書等の要項」)。

③資格証明書の除外は国保法に基づいている

（イ）老人保健法による医療の適用者

（ロ）児童福祉法の育成医療・療育の給付等厚生省令で定める２１の医療給付者

（ハ）特別の事情により保険料を納付できないと認められる事情のもの

１　災害・盗難の場合

２　病気・負傷の場合

３　事業の廃止・休止の場合

４　事業の著しい損失の場合

５　その他類する事由

④札幌市の独自の除外・解除の対象者は、「資格書等要項」に基づいている

（イ）札幌市の医療助成対象者

（ロ）「その他類する事由」については、借入金等による生活困窮または、恒常的生活困窮のために、減免してもなおかつ支払い困難な世帯で、「納付約束」を取り交わして、次の条件の場合は資格証明書を発行しない。この項は、「資格書等要項」と「資格書等要項の取り扱い」「類する事由の取り扱い」に基づいている。

１　生活困窮は生活保護基準の約１．１倍以下の世帯

（ａ）単身世帯――所得９９万６千円以下

（ｂ）２人世帯――所得１４７万８千円以下

２　納付条件

（ａ）所得割ありの世帯――保険料の５割以上で応益割額以上の納付

（ｂ）応益割のみ世帯――応益割額の３割以上の納付

（ハ）区長が特に認める場合――但し、これを具体化した要項等はない。

⑤資格証明書解除の条件と交付保険証の種類。この項は、「資格書等の要項」に基づいている。

（イ）滞納保険料の全額納付――本証

（ロ）「特別の事情」に該当する場合――短期証

（ハ）その他「納付約束」を取り交わして一定額の納付があった場合――短期証。この項の具体化は、「資格書等要項の取り扱い」に基づいている。

（ａ）初回――滞納額の１割の納付

（ｂ）２回目――滞納額の３割の納付

（ｃ）３回目――滞納額の５割の納付

（２）新しいルールについての提案

①本人の弁明を聞かないで、資格証明書を発行しないこと。

資格証明書発行の目的は、公式には、滞納している被保険者との接触です。本人との接触で、くらしの事情を把握し、「特別の事情」確認する等納付相談を行うことです。

> 「資格証明書の交付事務を通じて、できるだけ被保険者と接触する機会を確保し、保険料（税）の納付相談・納付指導の務めていただきたい。」（「滞納問題に関するミニＱ＆Ａ」（平成１２．１２．１３　厚労省国保課）の２）

ところが、札幌市の場合は、文書の指示だけで、本人との接触なしで、発行している例があります。札幌市の資格証明書発行世帯の中で、単身者が占める割合が高いことを考えるなら、「保険証返還命令」「弁明の機会の付与」等の文章を全く見ない内に、資格証明書になっている例が多いことが考えられます。それは、当然本人の弁明を聞かないで、不利益処分を実行していると考えられます。これは、厚生労働省の建前から言ってもルール違反です。資格証明書発行は極めて重要な不利益処分です。本人との接触を最低の前提にすべきです。

②「特に悪質な滞納者」以外は、資格証明書発行から除外すること

「月刊保団連」（２００１年６月）によると神奈川県相模原市では、資格証明書発行の対象者を「特に悪質な滞納者」に限定しているとのことです。

（相模原市の実施条件）

（イ）滞納期間及び金額が、１０期６０万円以上で納付相談に応じない世帯、または、３０期１００万円以上で納付相談・分納制約の結果、自主的な納付の見込みがないと判断される世帯については、有効期間６カ月の短期保険証を発行する。

（ロ）上記に該当し、短期保険証の交付を受けたものの中で、担税力があるにもかかわらず、滞納を続ける特に悪質と思われる滞納者を（国保証返還の）対象とする。

ア納付相談及び納付指導に一向に応じようとしない世帯。

イ納付相談及び納付指導の結果、所得、資産を勘案すると充分な負担能力があると認められるのに納付しようとしない世帯

ウ納付相談及び納付指導において取り決められた分納制約時の納付方法を誠意を持って履行しようとしない世帯

エ意図的に差押え財産の名義変更を行うなど滞納処分を免れようとする世帯

このやり方は、国会論戦での政府答弁に照らして正当なやり方です。

「(今回の国保法改正に関わりなく、従来と同じく）被保険者の実態というもの

を十分斟酌して上での運用でなければならない」（９９．１１．１３参議院厚生委員会での西山とき子議員に対する厚生大臣の答弁）

「やむを得ない事情のある人からは、保険証の返還を求めない。資格証明書

の発行は、十分な相談を行った上で実施するようにしている」「(短期保険証の発行についても)納入者の事情を考慮して運用すべき」(９９．３．１５参議院国民福祉委員会での井上美代議員に対する厚生大臣の答弁）

③「特別の事情」の判断は、機械的に判断せず、個々の事情を良く聞いて判断すること

札幌市は、本人の事情に関係なく、資格証明書解除の条件として、滞納の１０％等の支払いを強要している例が多々あります。「資格証等の要綱取り扱い」でマニュアル化して、一律に実施しています。そうした一律・機械的なやり方は、厚生労働省の趣旨と建前に反するので、即刻やめるべきです。

「特別の事情については、各保険者におかれては、個々の事例に応じ、法令の趣旨に沿って適切にご判断いただきたい。」(「ミニＱ＆Ａ」の１５）

④病気・負傷で通院・入院の場合は、無条件に「特別の事情」として認定し、資格証明書を解除すること

（イ）札幌市の場合は、通院・入院の場合でも、一定の額の支払いを資格証明書解除の条件にしていますが、これは、「特別の事情」を規定した法の趣旨に反するやり方です。

全国保団連の調査では、大阪府枚方市が、大阪府保険医協会の要請によって、資格証明書の交付を受けた世帯が入院した場合は、医療機関からの連絡により、「特別の事情」があると認め、正規の保険証を交付することにしたとのことです（２００１年１２月に解答があった)。法の趣旨を活かしたこういうやり方もできるのです。

まず、保険証の発行を行い、安心して、治療に専念できる余裕が出来てから、納付相談をする方が生産的です。

（ロ）「特別の事情」の届出があった日と入院・通院の日が違う場合、機械的な運用によって、数日間の病院代の支払いが困難になり病院も本人も苦労した実態があります。それを避けるために、入院・通院の場合は、現実に入院・通院した日を届出の日とすることが必要です。国保に対する社会的信用を確保する上でも重要です。

⑤生活困窮者で「支払いに努力している」世帯は資格証明書を除外すること。一律な「納付約束」を強要せず、自主的な納入を尊重すること。

（イ）定期的に分納している世帯に対して、「もっと払わないと短期証になる」「資格証になる」等の不用意な発言のために、人権を侵害されている事例がありま

す。権限の濫用に当たる場合があります。改善すべきです。

秋田県では、市町村に対して、この点を徹底しています。

「Ｑ⑨　滞納者が分納制約により誠意ある分納を行っているものの、期限までに要綱に定める著しい滞納額の減少にしたらない場合、資格証明書を発行する事になるのか」

「Ａ　当然ながら、納付相談において、滞納者の生活状況を十分に理解された上での分納金額であり、誠意を持って履行されていると判断される場合であれば、資格証明書の交付からは、除外されても良いのではないか。」(「資格証明書等交付手続きに関するＱ＆Ａ　秋田県国保医療指導室」)

（ロ）納付相談において、取り扱い要項等に基づいて、機械的・一律に納付額を強要する場合が多々あります。特に生活困窮者の場合は、保険料の納付は加入者本人が自主的に納付額を決定し、納付することが最も実があがる方法です。納付相談は、その自主性を引き出すものであらねばなりません。

⑥１ヵ月短期保険証の発行は、法の趣旨に反するので、やめること。「国保条例」を遵守し、最低３ヵ月とすること。

（イ）札幌市は、資格証明書を解除しても、１ヵ月保険証を発行することが多々あります。

短期保険証とは、厚生労働省の説明では、納付相談のための機会の確保が目的であるとしています。普通、納付の履行状況を判断するには１ヶ月では無理でしよう。３ヵ月以上の状況を見る必要があるでしよう。

札幌市は、この問題に関して、「資格証等の要綱」に「（略）資格証明書を解除した場合は、更新時期を適宜定めることができる。」（第１３条（３））となっていると説明しています。しかし、この規定には、誰がどういう基準に基づいて、決めるかはどこにも規定されていません。こういう規定の場合は、「３月、６月、９月、１２月更新」に従うのが当然です。それ以外の決定には、何の根拠もなく、行政による恣意的な決定であり、不当な行為です。

秋田県では、そうした恣意的な取り扱いを不適当としています。

「尚、短期被保険者証を再更新する際、有効期限を（６カ月以内としているのに――引用者）１～２ヵ月等の短期間に設定し、あるいは、納税相談の結果に基づき相談内容に応じて、１～３カ月と恣意的に有効期限を定めている保険者が見受けられるが、短期被保険者証の交付目的からして適当でないので、その取り扱いについては、十分に留意されたい

「（要綱で○ヵ月以内（短期保険証の有効期限――引用者）と規定している場合、要綱が行政担当者に対して「以内」の裁量権全てを委任しているものではなく、短期証の立法趣旨及び交付目的に沿った運用が求められるものである。例えば、要綱で６カ月以内と定めている場合は通常６カ月で更新されるものであり、特に必要があると認められる場合は、更新期を３カ月として運用することもやむを得ないものと考えるが、この場合も特定者のみを３カ月とするような行政庁の恣意的な有効期限を伏すことは適当ではない。）」（以上「短期保険証及び資格証明書交付事務手続きについて」（平成１３．１２．１８　秋田県国保医療指導室副主幹）

⑦国保加入時の保険料遡及分を保険料の滞納と見なして、資格証明書を発行しないこと

札幌市で、２年間の遡及分の保険料を賦課された世帯が滞納扱いになり、資格証明書になった事例が発生しました。これは、余りにも常軌を逸したやり方です。遡及分の保険料は、給付に対応関係を持っていないので、正確には保険料とは言えません。税の支払い延滞に対する延滞利子と同様な、行政的罰則金です。この分がいくら大きな金額になるといっても、保険料の滞納に組み込む理由はありません。即刻、資格証明書を解除すると共に、今後、遡及分を滞納に組み入れない措置をとるべきです。

また、この際２年間の遡及等という制裁のみを目的とした金額の徴収はやめるべきです。

⑧７０才以上の高齢者を老人保健法対象者と同様に資格証明書発行から除外すること

２００２年１０月から老人保健法の対象者が７５才に引きあがります。これに伴って、老健法適用ではない７０才以上の国保加入者が生まれることになります。そうすると、国保法の条文上は、７０才の国保加入者は資格証除外の対象外ということになります。これは、医療が日常的に必要な人たちの受診を保証するという法の趣旨に反することになります。また、同趣旨でマル道老と札幌市単独の老人医療の適用者についても、資格証明書発行除外の対象者になっています。このままでは、７０才～７４才は法の谷間に取り残されることになります。

⑨失業の場合は、「類似事由」とし、失業の日を以って「特別の事情」とすること。

以　上