

# 国民健康保険の指導理念を求めて 被保険者資格の得喪問題を中心に

大山浩朗（金沢区福祉部保険  
年金課国民健康保険係長）

## 一 はじめに

### ① 国民健康保険と医療

国民健康保険（以下国保という）と医療との関係を知るため、約三カ月間、四区の国保実務担当者から意見を聞いた。だが、国保は、医療の実態と決して係わるものではなく、医療「経営」の基盤を形成しているにすぎないのではないかと、この感を強くするばかりであった。このことは国保実務が、被保険者から徴収する保険料（保険料賦課・徴収事務）を主な財源とした法定の給付（資格・給付事務）を二本柱に回転している限りにおいて正しい。国保実務担当者にとって、医療は被保険者（患者）の向う側のどこか見えないところの存在なのである。国保と医療というテーマはどこで成立つのであろうか。

### ② 展望

医師会というわが国有数の圧力団体を背景に擁する医者と、ばらばらな存在である国保被保険者との力関係の格差のなかで、国民の健康という基本理念の実現を考えると、国保は、どのような立場に立つべきであらうか。だが、かつて自治体の国保が、相次ぐ医療費値上げ攻勢に合わせて保険料値上げの努力をすることはあっても、医療不買の自由すらない従属的立場におかれた被保険者の側から医師会→厚生省の前に立ちまはだかかったことは、私の知る限りない。

ここに紹介するのは、本市の国保が、住民の利益を旗印に、医師会→厚生省→県に抗ったささやかな実践である。小さな変革ではあるが、制度の基本理念を問う形で、二百名余の横浜市国保実務担当者の討議を踏まえた挑戦だったのである。

### ③ 問題点——資格取得と保険料

#### を中心に

長い間、保険未加入の人が新しく国保に加入する場合、資格取得年月日をいつにするかという問題がある。この資格取得年月日をもって住民の給付請求権、保険料支払義務が発生することから、窓口でも神経を使う問題となっている。

この点に関する各自自治体の取扱いは、表1、表2のとおりである。

本市は、従来、六カ月遡及を例としてきたので、新規加入者は医者に罹ったときとを問わず、六カ月遡及した時点から保険料を支払わねばならない。一方、累積一八億（昭和五十一年度）の赤字をかかえた本市は、五十二年度をもって保険料算定方式を所得対応方式から医療費対応方式に切り替え、このため、保険料は平均七〇％、最高限度額は九万円から一五万円に上昇した。したがって、本市が六カ月遡及方式を踏襲するとすれば、極端な場

合には、七万五千元（六カ月分）支払って国保に入るといふ事態をも招くことになる。仮に厚生省の指導（法第七条、第八条により、資格発生日までどこまでも遡及させることを原則としつつ、保険料の短期消滅時効との関係上二年間までの遡及をみとめる）によるとすれば、その額は三〇万円（二年間分）となる。

本市の国保実務担当者は、このような事態を、いかに法の建前であれ、また医師会→厚生省の主張であっても、正常とは受けとめなかつたのである。

### ④ 改革の動き

私たちは、資格得喪問題を新保険料体制と絡めて考えるにあたり、各区の意見集約から手がけた。

- 一 四区の国保係長の見解は、
- 届出日とするもの、
- 三カ月遡及とするもの、
- 六カ月遡及とするもの、

九 五 ○

ただし、無理のない改革をという理由から、三カ月遡及で一致することを申し合わせた。

一四区の保険年金課長の見解は、国保係長会の三カ月遡及案に対し

賛成、一二区

反対（六カ月のままでよい）、一二区であった。

一四区の実務担当者の意見（提出一〇四件）を集約した結果は、届出日六七、三カ月三二、三カ月または六カ月四、六カ月一であった。

このように、六カ月遡及に対する疑問の声は、圧倒的多数であった。

しかし、私たちは、何故六カ月遡及を三カ月遡及に変えるかについて、住民に酷であるからという実務感覚以外の理由を当初持たなかった。私たちに必要なものは三カ月遡及説の法律論的根拠であり、これを導く国保法の理論体系と指導理念であった。

昭和五十二年三月十六日、野毛山研修所に一四区の国保実務担当者の三分の一を超える六八名が集まった。講師の中西又三中央大学助教授（行政法）は、国保実務担当者の質疑を交えて七時間にわたる、資格問題を媒介にした国保法の位置づけと分析を試みられた。発足以来、一五年、机上の有権解釈説書に呪縛されてきた国保（法）が、この日わが国では

じめて、トップレベルの公法学者の視線にさらされたのであった。（以下は、中西助教授の講演記録の一部である）

## 二 国保の指導理念の確立

### 資格問題を媒介として

#### ① 問題の所在

国保法は、被保険者資格の取得・喪失時期を法定（七条、八条）することによる強制保険制度を建前としている。被保険者は資格取得により、給付請求権と保険料支払義務を負い、資格喪失により、右権利義務を失う。

ところが現実には、資格の有無は被保険者の届出（九条）により明らかになるのであって、行政庁が職権で探知するわけではない。

このため、法定の資格得喪時期と行政庁がこれを知る時期との間にズレが生ずる。そこで資格取得時期及びそれに伴う給付請求権・保険料支払義務の得喪の時期について、

- 1、届出の日に関係なく法定の各時期とする（事実遡及説）
- 2、届出の日から将来にむかって考えるべき（届出日説）
- 3、届出の日を基準として、それ以前の

表一 1 近郊10都市の資格処理状況 (昭51.8調)

	資格取得			喪失	
	遡及	保険料	給付	遡及	還付 保険料 返還
横須賀	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月
平塚	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月
小田原	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月
鎌倉	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月
逗子	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月
厚木	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月
大和	1年	1年	届出日	1年	1年
相模原	事実遡及	1年	1年	2年	2年
藤沢	年度当初	年度当初	年度当初	1年	1年
茅ヶ崎	届出日	届出日	届出日	1年	1年

表一 2 10大都市の資格処理状況 (昭51.8調)

	資格取得			喪失	
	遡及	保険料	給付	遡及	還付 保険料 返還
東京	3ヶ月	3ヶ月	届出日	2年	2年
大阪	資格のみ 事実遡及	届出日	届出日	2年	2年
川崎	3ヶ月	3ヶ月	3ヶ月	2年	2年
名古屋	3ヶ月	3ヶ月	届出日	2年	2年
京都	3ヶ月	3ヶ月	届出日	2年	2年
神戸	3ヶ月	3ヶ月	届出日	2年	2年
北九州	3ヶ月	3ヶ月	届出日	2年	2年
福岡	3ヶ月	3ヶ月	届出日	2年	2年
札幌	6ヶ月	6ヶ月	届出日	2年	2年
横浜	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月	6ヶ月

一定期日まで遡及させる（折衷説）という三つの考え方が出てくる。これを検討するためには、国保制度の社会保障制度における位置づけが必要である。

#### ② 社会保障法としての国保法の特色

- ④ 社会保障法とは何か  
社会保障法とは
- 1、国家を責任の主体とした
  - 2、全国的規模での
  - 3、貧困化の契機となる生活事故ないし貧困そのものを対象に

4、事後的に所得保障援護を通じてなす  
5、直接的生活保障政策の具体化を志向する  
という諸特長を内容とする法制をいうものである。

### ② 社会保障法の発達の傾向

#### 一、抑圧と救済

当初は、貧困は罪悪との観点から隔離策がとられ、その後、国が恩恵的に救済するという傾向（明治憲法下の政策）をたどる。これは、国民の権利、国家の義務という思想にまで発展していかないため、政策としても不十分な形をとらざるをえない。

#### 二、共済組合↓社会保障

共済組合とは、一応の収入のある労働者が、相互扶助機関として高い入会金を支払って、相互の生活・健康を護る方法である。

この共済組合制度を拡充して一定の国家統制を加えたのが、社会保障の制度である。これは、労働運動は徹底的に弾圧するが、社会保障制度は徹底して拡充するというドイツのビスマルク社会政策を典型に発達した。

しかし、この方法は、

(1) 対象が企業労働者であり、失業者、非労働者、自営業者等は、伝統的な形式での社会保障理論の枠外に置かれていたこと。

(2) 国家統制が加わるとしても、私保险的形態（火災保険、生命保険）を使っているからには、保険のそれぞれの性格により、支払対象事項の限定を避けられないこと。

(3) 本来的に共済組合の拡大（相互扶助が基礎）であるから、収支相応の原則を貫かざるを得ないこと。

という点での限界を払拭し得ない。

しかし、国保は、こういう伝統的な社会保険理論のメルクマールをも、さらに跳び越えようとするものである。つまり国保は、対象が雇用労働者ではなく非労働者を中心とする点において、社会保障の必然的帰結である収支相応の原則だけから成立つことが困難とされる。もちろん、社会保障制度が前提となる以上一定の限界性があるが、かような限界を含んだ社会保障法であると考えるべきである。

#### 三、社会保障法

これは、労働者、非労働者を問わず、およそ一切の国民を対象とした包括的生活保障政策である。保険事項を限定しては、その貧困化または貧困そのものを救うことはできないから、あらゆる生活事故に対応するような形で保障しなければならぬ。このような保障制度の実現は、単に相互扶助的な形では不十分であるから、国がこの生活保障のための第

一次の責任主体になるべきこととなる。ただし、これは生活事故それ自体を防止するものではなく、事後的救済の形にとどまる。

#### ④ 今日的保障の種類

今日、包括的生活保障政策は国の義務であり（憲法二五條）、大別して次の四類型がある。

#### 一、社会保障

国が経営主体として保険事業をいとなみ、国民を強制加入させ、保険料の拠出を前提とし、これを主な財源として所定の生活事故に対し、規格化された給付を行う場合である。

#### ○ ○ 保険法、共済組合法、災害補償法、国民年金法。

#### 二、社会扶助手当

拠出金を前提とせず、資産調査を前提とせず、一定の生活事故に対し所定の手当を支給するもの。

#### 児童扶養手当法、特別児童扶養手当法

#### 三、社会福祉事業

金銭給付ではあがなえない生活障害事故（労働能力、所得能力の毀損又は欠缺―身障、精薄等）に対し、施設提供などの保護措置をとる。

#### ○ ○ 福祉法

#### 四、公的扶助

拠出金を前提とせず、国（公）費で資産調査を条件に現実の最低限の必要に即

応し金銭的給付をする。

#### 生活保護法

以上のうち、四は貧困それ自体を対象とし、一―三は貧困状態に陥るのを予防する措置をとるものである。

以上の四類型を前提とした場合、ある法關係が該四類型のいずれに該当するかにより、法解釈の仕方が分かれてくる。

#### ⑤ 国保法

#### 一、一般的性格

国保は、保険技術を使っている点で社会保険の類型にあてはまるが、半面、非労働者（一部零細企業労働者）を対象とする点で、社会保障の性格の強い社会保険である。

#### 二、発達の経緯

#### (1) 戦前

昭和十三年三月公布七月施行の国保法は、農民、漁民、第一次産業労働者を対象とし、軍隊の予備軍の健康維持という政策的観点から制定された。これは現在の国保法と異り、任意設立、任意加入の組合方式をとっており、加入時点をもって給付請求権、保険料支払義務が発生するという方法がとれた。

#### (2) 戦後

昭和二十三年改正法は、市町村による公営主義を原則としたものの、任意加入方式は崩さなかった。

しかるに、昭和三十三年全面改正、同

三十六年完全実施の現行国保法は、強制保険の建前をとり、加入を義務づけることとなった。保険加入の性格が任意から強制に変わったために、その保険関係の発生・消滅についても基本的に考え直さざるをえない状況がでてきた。

### (3) 問題点

現行国保法は、基本的には全生活保障型に踏みきったものの、半面、保険技術を採用している(収支相応の原則)ことの矛盾を払拭できていない性質のものである。

ところで、貧困に連る生活危険事故であっても保険制度による場合と、社会扶助手当のように公費でまかなう場合がある。このことを考えると、国保の給付請求権の内容は、その権利の性格に立ち戻って決める必要がある。

## ③—社会保険給付請求権

### ① 権利のあり方

社会保障の四類型に対応した形で、

① 社会保険請求権

② 社会扶養手当請求権

③ 社会福祉措置請求権

④ 公的扶助請求権

の四つの社会保険請求権が考えられる。

### ④ 請求権の性格

社会保険給付請求権は、社会保険に加入し、保険料支払いを前提とした、被保

険者資格にもとづく請求権であるといえる。つまり、給付請求権の要件は、一般論としては、

① 被保険者資格

② 保険料納入

③ 保険事故の発生

が掲げられる。

もちろん具体的な給付請求権について、保険料納入が要件になるか否かは立法政策の問題である。特に国保の場合には、この要件は不要と考えるべきである。

なぜなら国保法上は、日雇労働者健本法のような、保険料納入を受給要件とする明文の規定を置いてないからである。

なぜなら、日雇健保の場合は、日雇労働形態の性格上、相互扶助的性格を重視するから、公平の原則上要件とされるが、国保の場合は社会保障型を建前とする以上、明文なく給付請求権を規制することは許されない。つまり、拠出制を前提としつつ、社会保障請求権は通常の私保険とは性格を別異にすることである。

### ④ 給付請求権の法的性格

今日の社会保険は、単なる共済組合の拡大ではなく、国家が責任をもった社会保障制度の一環として位置づけられる。つまり保険技術を媒介しながら、憲法

二五条により国が負う生存権保障義務の

具体化であるといえる。

このような観点にたつと、社会保険に伴う法律関係は民法上の契約関係ではなく、一種の非権力的公法関係と把えるべきである。公法関係という意味において、社会保険法に関する法的解釈も国民の生存権に立脚してなされなければならない。

ただ問題となるのは、今日の社会保険は、国の生存権保障義務と、保険技術という両側面のうち、実定法上は後者(技術面)が前面に出ており、国の義務は実定法上は顕在してない。例えば、国保法一一〇条によって、保険料は時効の制限まで遡及せよという考え(厚生省)は、

それである。当該保険関係が前から成立しているのだから、保険技術論としては支払いが必要とする考えがある。

しかし国保が強制保険であることの趣旨は、いったい何であったか。非権力的公法関係としての「強制」を指導する法原理は、保険料徴収ではなく、生存権保障ではなかったか。

被保険者資格の問題も、このような観点から考えられなければならない。

## ④—国庫法上の被保険者資格の

### 得喪

#### ① 取得

この点については一、法定時期説、二、

届出日説、三、折衷説、があり、各自治体の実施状況は前述(表1・表2)のとおりである。

一、法定時期説—「強制」保険

① 強制の根拠

強制加入は、非被用労働者、零細企業労働者等国保被保険者の健康の維持に対する国の義務を根拠として成立つものである。保険料徴収の強制を意味するものではない。

② 資格取得と給付・保険料徴収  
ア、給付請求権の要件は、資格取得と生活事故発生だけで、保険料納入は要件ではないこと既述のとおりである(日雇健保十条三項)。

保険料支払義務は遡及し、給付請求権は届出の日からという取扱いを例とする保険者があるが、保険料納入を前提とする考えに連るものであり、根拠薄弱である。イ、保険料を支払わなくても給付は遡及するか。

利益処分の遡及は可能であるが、不利益処分は不遡及を原則とする行政法の原理論を適用し、給付の遡及は肯定し、保険料の遡及は否定するという観点から、問題を肯定する立場がある。

一方、保険技術をとる以上、保険料納入は前提となるべきであり、未納にもかかわらず給付だけをみとめることは、い

かにも納入者と未納者との公平を欠くという否定論もある。

逆に、保険技術を借りた社会保障として国の責任を強調する立場からは、肯定論が導かれる。

この点については、被保険者証発行前と後に分け、国保法五九条、六三条に関連した法解釈論的検討が必要である。(内容省略)

## 二、届出日説

資格取得時期は法定されている以上、届出日説といっても、給付・保険料徴収についての不遡及をいうものと考えざるをえない。しかし、この場合について遡って保険料を支払う者の給付請求権を否定することはできないだろう。なぜなら、資格取得の日から国保関係を維持すべき義務が国(市町村)に課されている以上、届出日で切ってしまうと国の責任が回避されてしまうことになる。

また、契約説的な考えを論拠に、合意による保険関係の成立、合意による遡及という任意的設定関係をみとめることは『強制』制度の趣旨に反し、採り得ない。

## 三、折衷説

資格取得時期それ自体は法定の期間で特定するが、給付・保険料徴収は一定の期間で区切るという考えである。

ほとんどの自治体がこの方法によっているが、その合理的根拠は、被保険者の

負担の程度、所得水準、制度の趣旨等に求めなければなるまい。その場合、一般的線引と考えるより個別的に一定の段階を設けて取扱う方法を考えるべきである。

## ㊤ 喪失

(省略)

## ㊦ 国保条例の諸問題

(1) 条例制定限界論(一般論)

(省略)

(2) 国保法における条例(委任条例論)

(省略)

(3) 一 折衷説の条例化

—— 二 保険料納付義務者を世帯主ではなく被保険者とする事の可否

(省略)

## 三 おわりに

- ① 資格取得の遡及を六カ月から三カ月に短縮することは、保険料収入に直接響く問題であり、医師会→厚生省→県の賛意を得られなかったことはいままでもない。しかし私たちは、本市国保実務担当者のごときさまざまな実務感覚を基に、いくらでも住民の負担を軽くする方向で三カ月遡及の法律論的根拠を求め続けたのであった。
- ② 実務論的には
- ① 六カ月遡及を三カ月遡及に変えるこ

とで直ちに保険料収入が減るとはいえない。何故なら現実には、六カ月遡及者に滞納者が多く、また、六カ月遡及を聞いて届出をせず、窓口から立去る人が多いという、皆保険制度の趣旨に反する事態を招いているからである。

② ただ、届出日とせず、三カ月遡るとは、被保険者の療養費払(有資格者にかかわらず、保険証を提出しなかったため自費で支払い、後から保険者負担分を請求する)請求の途を残しておきたいからである。

③ 十大都市の実例も概ね三カ月である等の根拠が出された。

そして、この議論の底には、「医者に罹ってない人から、七万五千円の保険料をいただけるか」という、貧困を知る者の感覚があったことはいままでもない。

④ しかし、三カ月遡及説が、実務論としてはいかに合理的にみえても、一見それを否定するかのような国保法第七条等の明文に惑わされてわが国の国保実務が維持されようとしている以上、私たちは、その明文を克服する法律論を用意しなければならなかった。

⑤ この問題については、かねてより、私法一元論的行政法論(行政契約論)で対決するしか方法がないと考えていた。すなわち、行政契約としての保険の関係は、当事者の契約によって成立し、かつ

効力を発生することが原則であり、これを遡及させるには、当事者の合意によるべき、という主張であった。

⑥ しかし、中西助教授は強制保険としての国保→公法関係という出発点に立つ伝統的な権力行政論の立場から、折衷説の可能性を論証された。それは資格という被保険者の地位と具体的な給付請求権・保険料支払義務とを分ける考え方であり、一届出用紙により迅速な処理をめざす行政実務上、かえって混乱を招くのではないかとの批判もあった。だが、私たちに必要なのは、単なる行政実務の技術論を越えた三カ月遡及の法律論的根拠であった。中西理論を契機として、それまで異端視され続けてきた私たちの主張が、一挙に市民権を得たのである。

⑦ 地域保険主義、強制保険主義、世帯単位主義、税法準用主義等、様々な矛盾の契機を含んだ現行国保法は、ここ一五年の経済環境の激変のなかで、その前市民的の性格を露呈してきた。このような状況のなかで、私たちの主張は、決して資本主義経済体制に対する批判としてではなく、むしろその体制を前提とした法規範(市民法秩序)のあり方を求めるものであり、その限りにおいては保守的である。しかし、『自治体は違法状態にある(厚生省)』、『あなたは、法律を遵守すると誓って役所に入ったのではな

いか。』等々の批判が、権力の側から為された。正に、戦後は、『憲法変われど行政(法)変わらず(イエリネック)』だったのである。

追 折から、国保新聞(昭和五十二年六月一日)は第一面トップに、『国保・被用者保険資格喪失時のトラブル解消へ』との見出しで、この問題に触れ、『相互通報制』による実務論的解決策を示唆している。記事の内容は以下のとおりである。

「被用者保険から被保険者が離脱した場合、勤め先をやめた日の翌日に国保被保

険者の資格を取得することとされ(国保法七条)、被保険者の属する世帯の世帯主に対して、資格取得の届け出が義務づけられているが(同九条)、実際には、国保に加入することを知らなかったり、届け出が遅れるというケースがみられ、この場合でも、国保被保険者の資格取得は、本人の退職時にさかのぼって適用されるため、保険料の遡及適用問題などが現場窓口のトラブルのひとつになっている。

この原因は、国保被保険者が住所単位とされているのに対し、被用者保険が事業所の住所を単位とされているため、と

くに被用者保険の資格喪失届様式が、本人の住所を記入しなくともいいようになっていることにより、被用者保険の被保険者が一たん退職すると、その住所がとかく不明確になることから生じる。

このため、被用者保険の事務担当者側と国保側との間で、得喪の時点でその通報——相互通報制ができれば、国保側も容易にこれを把握でき、窓口のトラブル回避の外に、国民皆保険体制という点からも、本人からの申し出がなかったためにどの医療保険にも加入していないという「適用モレ」も防ぐことができるという。

こうしたことから、厚生省内部でも被扶養者の認定基準の設定作業と併行して、この問題の解決を進めていたもので、懸案の被扶養者の認定基準の設定が解決したのに伴い、今後は被用者保険と国保との資格喪失に伴う「相互通報制」の確立を急ぐことになったもので、六月からでも国保課、保険課、健保課の關係課で精力的に問題を検討、早ければ今年中にも何らかの方向を出したいとしている。