

生活困窮者の医療保障

——国民健康保険における保険料滞納と給付制限に着目して——

川崎航史郎

1. 問題の所在

社会保障における公的責任の撤退を正当化する生活自己責任理論の下、社会保障受給権に対する締め付けが強化されている。社会保障受給権は、憲法25条に基づく権利として、その受給が国民・住民には保障されている。ところが、社会保障制度の中心に位置する社会保険制度においては、近年、保険料滞納者に対する保険給付の否定が行われている。具体的には、第一に、保険料徴収を確実ならしめるために、被保険者本人の生活状況を考慮せずに、保険料を年金から自動的に天引きする仕組みを導入したり、生活状況を考慮せずに資産を差し押さえたりする、「自己責任の強権的な追及」が行われている。第二に、それでも発生する保険料滞納については医療・年金・介護給付の拒否という手段がとられ、給付制限という制裁を以て保険料拠出を促している。

この様な保険料滞納者への対応で特に問題となるのは、低所得者等の生活困窮者に対する保険料賦課と徴収によって最低生活の侵害が生じることである。この点、裁判所は、恒常的な生活困窮状態にある者に対する社会保険料賦課は生存権の侵害にあたり違憲であるとする原告の訴えに対して、最低生活保障制度たる生活保護制度を受けることが理念的にはできることを理由として、保険料賦課を合憲とした（最高裁平成18年3月1日）。最高裁判決によれば、生活困窮者に対して保険料を賦課することにより最低

生活水準以下の生活を強いることを許容することとなる。しかし、保険料の負担によって最低生活の侵害（生存権の侵害）を生じさせるおそれがあるならば、生存権保障の観点（特に生存権の自由権的側面の保障）から、保険料徴収は避けるべきである。

生活困窮者への社会保険料賦課においては、保険料減免制度や所得比例の保険料額決定などの仕組みが導入されてはいる（それゆえに最高裁も、保険料減免制度の存在をもって生活困窮者に対する保険料賦課を合憲とする結論を導いた）。しかし、恒常的生活困窮者でかつ生活保護不受給者（貧困線のボーダーライン層以下の者）にとっては、例えわずかであっても保険料が賦課徴収されること自体が、健康で文化的な生活を営む上で大きな侵害であるし、最低生活基準以下に実際に陥らないレベルであっても、保険料の減免制度等が生活の実態にそぐわなければ、実際には保険料負担は過重となる。

そこで本稿は、国民健康保険における保険料¹額の決定（実体法的規定）と、その後の保険料徴収手続（手続法的規定）の二場面において、最低生活の侵害をもたらない保険料負担のあり方を探ることを目的とする。特に、保険料徴収手続に重点を置き、生活困窮者に対する保険料徴収のあり方と課題を明らかにする。

2. 徴収手続の重要性

生活困窮者に対する保険料や税の負担のあり方について、従来は、保険料額・税額の決定における算定方法のあり方（保険料額決定の根拠となる所得や資産、人数など）において、いかに生活困窮者の最低生活保障に配慮した保険料額を導くかが議論されてきた。そして、保険料額は、国民健

1 国民健康保険の保険料は、保険料と税との選択が可能であり、自治体に委ねられている。以下では、保険料として統一して記述する。

康保険法や国民年金法などの実体法に従って決定されるため、検討の対象は実体法を中心としたものであった。しかし、本稿は、保険料額が決定された後の、徴収の場面に着目する。なぜなら、徴収に関する手続法は、実体法上決定された保険料を実際に徴収する場面に際し、当該保険料の徴収によって1人1人の生活実態を踏まえると当該個人の最低生活を侵害する場合には、徴収行為を制限するという規制を行っているからである。つまり、実体法上における生活困窮者に対する保険料負担の軽減に加えて、さらにより実効性・柔軟性がある最低生活を保障する負担の在り方を徴収に関する手続法は規定している。

具体的に示すと、国民健康保険料の徴収段階で、保険料徴収が実際になされることにより、被保険者の「生活を著しく困窮させるおそれがあるとき」には、保険料滞納処分の執行停止をすべきことが定められている（地方税法15条の7、国税徴収法153条1項）。そして、執行停止が3年間継続した場合（恒常的な生活困窮状態が3年続いた場合）は、保険料納付義務それ自体が消滅する（国税徴収法153条4項）。上記の「生活を著しく困窮させるおそれ」があるかないかは、個々の被保険者の生活実態を踏まえなければ判断できない事情である。つまり、保険料徴収は、被保険者個々の生活実態を考慮してなされることを想定しており、その段階で最低生活保障が実効的に確保されるのである。

これ等の規定が意味することは、各社会保険法に基づき、生活困窮者への過重な保険料が決定されたとしても、徴収手続法（手続法）が、個別具体的に、生活困窮者の生活状況を考慮して、生活を困窮させないために保険料徴収の歯止めをかけているということである。仮に、実体法上は保険料負担は生活困窮者であろうとすべきであるとしても、徴収の実施段階である保険料滞納処分の場面で、被保険者の最低生活を侵害してはならない、というのが上記地方税法・国税徴収法の考えである。

しかし、現行の社会保険制度は、年金からの保険料の天引き（特別徴

収)、保険料滞納者への被保険者証の取り上げによる医療給付の否定という手段で滞納保険料の納付を促しており、「保険料滞納処分」と、それに続く「滞納処分の執行停止による最低生活保障」という局面が登場しない。このことは、上記地方税法等が掲げる、生活困窮者からの保険料は不徴収とすべきであり、また、その後、保険料納付義務は消滅し、このことを通じて、生活困窮者の最低生活を守る、という具体的に個々の被保険者の生活実態に即した保障システムが登場しないことを意味しているのである

3. 実効的な最低生活保障と税徴収の制限

(1) 税の滞納処分の過程

税は、国民や住民の財産を強制的に徴収するために、生活困窮状態にある者にとっては、税徴収によって、最低生活が侵害されるおそれが生じる²。これを防ぐために、税の賦課（実体法）とその後の徴収手続（手続法）においては、生活困窮者の生活実態を考慮して税徴収が行われるべきとの理念を法定化している。以下、税が決定された以降の徴収の段階における最低生活保障の実効的確保の仕組みを概観する³。

実体法に基づいて決定・賦課された税は、その支払いが履行されると納税義務は消滅するが（納付による消滅）、支払いがない場合、滞納処分に

2 既に最低生活以下にある者への対処は、税徴収の局面では不徴収とするのみであって、生活保障の実効は、社会保障給付の役割になる。

3 高橋祐介氏は「税とは実際に支払いがあるからこそ納税者の負担なのであり、税額だけ決定されていてもそれを支払わなければ最低生活費に課税が及ぶ気遣いはない。逆に、税額算定上最低生活費に租税が及ばないようにいかに気を遣っていたとしても、租税を支払う時点で何らかの事情により納税者の最低生活費から租税を支払わざるをえないことになれば、最低生活費に課税が及ぶ」として、従来、実体法上において最低生活費保障を論じてきたことに対して、税の徴収場面である手続き法にも着目する。高橋祐介「貧困と税法（一）最低生活費保障の観点から」民商法雑誌142巻2号142頁。本稿の検討も高橋氏の論文から大きな示唆を得ている。

進むことになる。

滞納処分の流れを概観すると、滞納者への督促状の送付、財産調査、滞納者の財産の差押、差押え財産の換価、滞納保険料の回収ということになる。

(2) 差押禁止財産の意義

税徴収手続において重要なことの第一は、国税徴収法⁴は、第75条以下において、差押禁止財産を定めていることである。なお、以下、国税徴収法の規定に則して検討を行う。本稿が扱う国民健康保険は、国民健康保険料か、国民健康保険税によって、徴収の根拠となる法令は異なるが、国保法79条の2及び地方自治法231条の3第3項が、地方税法の滞納処分の例によることとしており、さらには、滞納処分は原則として国税徴収法の滞納処分の例による（地方税法728条7項）ために、実質的には国税徴収法の理論が妥当する。

税の滞納処分において、差押さえることを禁止された財産は差押禁止財産という。差押禁止財産を国税徴収法が規定している理由について、以下の説明がある。すなわち「差押に当たっても、滞納者の最低生活の維持を図る必要があり、これを滞納者の財産全体から考慮した制度としては、滞納処分の執行停止があるが（法153条1項2号）、そのほか、個別の財産で滞納者の生活維持に不可欠と認められるものその他一定の理由から差押えを適当としないものがある。法律は、これを具体的に差押禁止財産として規定している（法75条から77条まで）⁵」（下線部筆者）。

つまり、滞納者の生活の維持の為に必要な生活必需的な財産を個別具体的に規定するのが差押禁止財産である。また、差押禁止財産は、その

4 地方税も、滞納処分の手続きは国税徴収の例による。

5 吉国・荒井・志場喜編『国税徴収法精解第15版』（大蔵財務協会、2002年）53頁。

「財産自体」の性格から差押えすべきでないとされているものであるから、差押禁止財産が手元に残っているというだけでは、現実には最低生活の維持が確保されているというわけではない。このために、「滞納者の財産全体から考慮」して最低生活を保持するための手続きが次に控えている。それが、滞納処分の執行停止である。

滞納処分の執行停止の考察に行く前に、差押禁止財産自体の検討を行いたい。差押禁止財産の具体的中身について少し触れる。例えば、給料の差押については、その「一定金額」が差押禁止の対象となっている。この点、民事執行法⁶は給料の4分の3の部分、もしくは、33万円のいずれか低い金額を超えて差押することはできない（民事執行法152条1項、民事執行法施行令第2条1項1号）とするが、国税徴収法における差押禁止額の計算は、 A （給料から天引きされる所得税・住民税・社会保険料）+ B （最低生活費相当額（ $10万 + 4.5万 \times 家族人数 \times 必要なら日割り$ ））+ 生活費の加算額（（総支給額 - $A - B$ ）の2割）（国税徴収法76条1項4号及び5号、国税徴収法施行令34条）となっており、最低生活費相当額（ B ）の1.2倍が手元に残る額となる⁷。ここでいう「最低生活費相当額」は、国税徴

6 民事執行法において、差押禁止財産が規定されている理由の説明として、興味深いものがある。租税徴収制度調査会第22回速記録（青山・確井編『租税法制定資料全集—国税徴収法（昭和改正編）（2）日本立法資料集』（信山社、2002年）256頁）において、兼子一委員（民事訴訟法）が「民訴の場合は、結局これまで取ってしまうと、こういう人間は今度生活保護でもってめんどうを見なければならぬ。結局債権者が国家の犠牲において債務を取り立てるのではないかという感じがする問題だ。だからそういう考え方があるのだけれども……」との発言を行っている。民訴の場合は、債権者は主として私人であり、税のような公的主体ではない。税の場合は、憲法上、最低生活保障責任を負う市町村や国などが、納税義務者の最低生活を税の徴収によって侵害しないようにするため、という理屈になる。一方、民訴の場合は、私人の権利実現によって債務者が最低生活以下に落ち込み、生活保護受給に至ると、国家の犠牲（税の支出）によって、債務履行がなされるため、国家の犠牲を防ぐための根拠として、債務者の最低生活保障を導いている。

7 大阪社会保険推進協議会「住民運動のための国保ハンドブック2012」（日ノ

収法76条1項4号から、具体的には国税徴収法施行令34条によって上記のように決められている（1人であれば10万）。国税徴収法76条1項4号の規定は、滞納者及びその者と生計を一にする親族の「最低生活」を保障しようとする趣旨に基づく⁸。

「生活費の加算額」は、国税徴収法76条1項5号によって決められており、当該規定によって、最低生活費を「上回る」給料の差押が禁止されていることになる。その意義は、「収入に相応する地位又は体面の維持に必要な不可欠な費用を付加的に保障する趣旨⁹」であり、給料の差押禁止の理念が、最低生活基準と同じではなく、それを上回る基準として設定されているということは、非常に重要である¹⁰。

ところで給料の差押禁止額については、民事執行法より、国税徴収法の規定の方が、著しく低くなっている。この理由は、税の滞納処分での滞納者保護が、差押禁止財産という場面だけではなく、次の滞納処分の停止という場面の「二段構え」で図られていることに基づくためである。滞納処分が控えているために、差押禁止財産が民事執行法より制限的に設定されているということは、滞納処分の執行停止は、最低生活維持の観点から、積極的に行う必要がある¹¹ということを意味する。

また、給料以外の具体的財産の内容については、国税徴収法75条に定められているが、「現行の国税徴収法の差押禁止財産の発想は、昭和10年改

ㄨ本機関紙出版センター、2012年）69頁。

8 吉国・荒井・志場喜編『国税徴収法精解第15版』（大蔵財務協会、2002年）566頁。

9 吉国・荒井・志場喜編『国税徴収法精解第15版』（大蔵財務協会、2002年）567頁。

10 生活保護受給者は、公租公課の免除が法定されているため、最低生活基準を多少上回る所得があっても、公租公課の支払いによって手取り額が最低生活費を下回ることがありうるため、最低生活費を「超える」金額の差押禁止は、実質的な最低生活保障の観点から重要である。但し、2割という基準が妥当であるかは、別途検討が必要である。

11 前掲大阪社会保障推進協議会70頁。

正後の旧民訴法のそれと同じ古さで」「給与所得者・農業以外の事業所得者が納税者の多くを占める現在では完全に不適当となっている」との指摘がある¹²。つまり、内容それ自体も不十分であることがわかる。

以上から、差押禁止財産として国税徴収法が具体的に定める内容は、水準としても低く、また財産の内容自体も現代にそぐわないものになっており、差押禁止財産の保障だけでは、最低生活保障には不十分であることがわかる。そのために「滞納者の財産全体から考慮」して最低生活を保持するための手続きである滞納処分の執行停止が、非常に重要となるのである。

(3) 滞納処分の執行停止の意義

国税徴収法は、滞納処分の執行停止の発動について、1、滞納処分をすることができる財産がないとき。2、生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき。3、納税者の所在及び滞納処分を実行すべき財産がともに不明の場合を挙げている（国税徴収法153条）。

ここでは、2について検討する。滞納処分の執行停止と、差押禁止財産との関係について国税庁による次の説明がある。すなわち「差押禁止財産を滞納者の最低生活の保障の観点から眺めるときは、これのみでその範囲が十分であるとは必ずしもいえないが、この点について本法では、滞納処分の執行により滞納者の生活を著しく窮迫の状態にさせるおそれがあるときは、その執行を停止することとしており（法153条1項2号）」「差押禁止財産は、このような一般的な滞納者の保護措置がとられている上にさらに個々の財産の性質に着目して差押禁止を定めたものである¹³」（下線部筆者）とする。国税庁自身が、差押禁止財産のみで最低生活の保障には十分

12 高橋祐介「貧困と税法（一）最低生活費保障の観点から」民商法雑誌142巻2号172頁。

13 吉国・荒井・志場喜編『国税徴収法精解第15版』（大蔵財務協会、2002年）547頁。

ではないという指摘をしていることは重要であり、滞納処分の執行停止の重要さが理解できる。

滞納処分の執行停止は、生活の窮迫を避けるために1951年改正時に設けられたものであるが「生活保護の線がかなり強く出た時代」（宇佐美勝（国税庁徴収部徴収課長（当時）¹⁴）という通り、戦後の生活保護制度制定の影響がその背景にある。また、租税徴収制度調査会の委員でもあった田中二郎氏は、生活困窮の防止を理由とする滞納処分の執行停止について、その基準を「生活保護まで下げると、あまり意味がない」と指摘し、「生活保護を受ける者というのは、ぎりぎりのところまで来ている人たちです。そこまでくれば、もう税を迫及するというようなことがそもそもおかしいんですよ」とする。

以上から、滞納処分の執行停止が設けられた背景には、戦後、国民の生存権を保障した憲法25条を受け制定された生活保護法が、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その理念が、税徴収の場面においても尊重されたことがある。そして、税の徴収によって最低生活を侵害することは防ぐべきであるとの考えの下、徴収の限界と制限としての差押禁止財産規定、滞納処分の執行停止規定が設けられたことがわかる。

（4）執行停止をする「生活の困窮」の程度

滞納処分の執行停止の具体的基準は「国税徴収法基本通達第153条関係¹⁵」に示されており、国税徴収法153条1項2号の「生活の窮迫」について、「3 法第153条第1項第2号の「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」とは、滞納者（個人に限る。）の財産につき滞納処分の執行又は徴収の共助の要請による徴収（以下「滞納処分の執行等」という。）を

14 租税法研究会編『租税徴収法研究（下）』（有斐閣、1960年）639頁。

15 <http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/tsutatsu/kihon/chosyu/06/02/153/01.htm>

することにより、滞納者が生活保護法の適用を受けなければ生活を維持できない程度の状態（法第76条第1項第4号に規定する金額で営まれる生活の程度）になるおそれのある場合をいう。」（下線部筆者）

国税徴収法第76条1項4号は、差押禁止の対象となる給料等の額についてであるが「滞納者（その者と生計を一にする親族を含む。）に対し、これらの者が所得を有しないものとして、生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第十二条（生活扶助）に規定する生活扶助の給付を行うこととした場合におけるその扶助の基準となる金額で給料等の支給の基礎となった期間に応ずるものを勘案して政令で定める金額」（下線部筆者）である。そして、国税徴収法施行令34条は、国税徴収法76条の給料等の差押禁止の基礎となる金額として、「滞納者の給料、賃金、俸給、歳費、退職年金及びこれらの性質を有する給与に係る債権の支給の基礎となった期間一月ごとに十万円（滞納者と生計を一にする配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）その他の親族があるときは、これらの者一人につき四万五千円を加算した金額）とする」。

以上要するに、執行停止すべき基準は、具体的には生活保護の「生活扶助費」で営まれる「生活の程度」を「勘案」して施行令によって具体的に定まる上記の金額（差押禁止財産としての給料等）を基準に、その基準が示す程度の生活を維持できない「おそれ」がある場合になされる。

幾つかの点を確認しておく必要がある。まず、差押禁止財産を定める国税徴収法76条1項4号が、その基準を定めるにあたって、生活保護費の「生活扶助費」を「勘案」して決定するとされた意図について、立法者は次のように説明する。すなわち「多数の納税者を相手とする滞納処分の性質上、生活扶助基準におけるように、家族の年齢構成や性別、冬季・夏季の別等まで細かく考慮するのはむしろ適当でないこと¹⁶」（下線部筆者）

16 吉国・荒井・志場喜編566頁。なお、「生活扶助が主として非勤労世帯を対象とするのに対して、差押えの対象となるのは勤労世帯であるから、勤労を継

を理由とする。つまり、滞納処分が多数の案件を処理する必要があるため、滞納者の個別的な事情を踏まえて「差押禁止財産」として給料額を個別に規定することは、量が多いだけに難しい。それゆえに、個々の特殊な事例への柔軟な対応は、差押禁止財産の場面ではなく、滞納処分の執行停止の局面で対処すべきであるとするのが法153条の意味である。

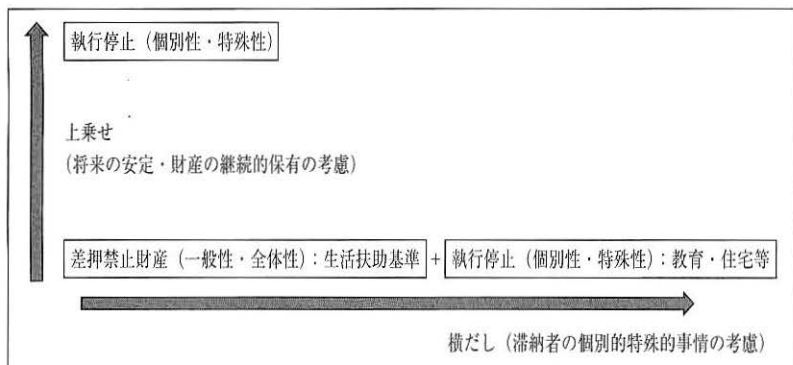
さらに、滞納処分の執行停止は、差押禁止財産たる給料額が生活保護法上の生活扶助費を勘案して定められており、滞納処分の執行によって、生活の実態が生活扶助の基準を割り込み、生活保護を受給しなければ生活ができなくなる「おそれ」がある際になされる。ここでいう「おそれ」は、現時点での話ではなく、将来を見越しての危惧であり、かつ、現時点においては生活保護基準を下回っていない状態を想定している（それゆえ、生活保護基準をすでに下回っている場合には、なおさら執行停止をなす必要がある）。このように、「生活保護法の適用を受けなければ生活を維持できない程度になるおそれ」は、将来に向けての予防的な執行停止であり、貧困状態に陥ることを事前に防止する積極的な規定であるといえる。国税庁自身も、以下のように法153条でいう執行停止すべき状態を広くとらえている。すなわち「滞納者が、差押禁止財産以外に多少の財産を有していても、所得が僅少であり又はその安定性がなく、生活維持の前途が不安視され、扶養親族も含めた滞納者の生活を維持するためにその財産を生活費に充てつつある場合、又は近い将来かかる事態に立ち至るおそれが多いと認められる場合は、この場合に該当する¹⁷⁾」（下線部筆者）。

国税庁は、非常に広範に執行停止すべき「生活困窮状態」を捉えており、最低生活を上回るだけの所得の十分性、資産の十分性、所得確保の安定性、

、続するために増加する費用等を考慮する必要がある」との理由もある。生活保護の運用上、実態として勤労世代を排除してきたが、適切な法運用とはいえない。

17 吉国・荒井・志場喜編866頁。

図 1



将来的な生活の安定性、財産の将来の継続的保有性等、生活保護と厳密に結び付けているのではなく、むしろ、生活保護で定める最低基準をある程度上回る層を念頭に、積極的な滞納処分の停止を想定しているといえる。

また、「生活保護法では、生活扶助（主として衣食その他の日常生活費の扶助をも目的とする。）のほか、要保護者の特殊事情により教育扶助、住宅扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助又は葬祭扶助が併給されることもあるが、このような特殊事例は滞納処分の執行停止制度（法一五三条）により直接間接に保護されるので、ここでは（差押禁止財産としての給料額の算定の場面、筆者注）、計算の単純化をはかるため、生活扶助の金額にとどめている¹⁸⁾」（下線部筆者）とし、滞納者の特殊事情をも考慮して、実質的な最低生活保障を図っているのも重要である。ここにも、滞納者の生活実態を個々に考慮し、個別事情に即して最低生活を保障するべきであるという考えをみることができる。

以上検討したように、差押禁止財産と、滞納処分の執行停止には、滞納者の事情を考慮するにあたって、一般性・全体性と個別性・特殊性の関係をみることが可能であり、この二段階規定によって滞納者の最低生活を実

18 吉国・荒井・志場喜編566頁。

表1：市町村国保の保険者の規模別、世帯主の職業別にみた世帯数の構成割合
(市町村・擬制世帯を除く)

	総 数	1万人未満	1万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上
	%	%	%	%	%	%
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
農林水産業	2.6	9.1	3.4	1.6	1.4	0.3
その他の自営業	14.3	14.5	14.4	13.9	12.6	15.4
被用者	35.0	31.8	33.5	32.5	33.5	40.2
その他の職業	4.7	4.2	3.6	5.0	7.3	4.7
無 職	43.4	40.5	45.2	47.0	45.3	39.3

(注) 本表は、世帯主が国保被保険者の資格を有しない擬制世帯及び職業不詳の世帯を除いて集計している。

出典：国民健康保険実態調査平成25年度報告書全体版14頁表7¹⁹

効的に守る仕組みが可能になっているのである（図1参照）。

4. 国民健康保険の被保険者像と保険料滞納者への制裁

(1) 被保険者像

次に国民健康保険における保険料徴収構造の問題点を探りたい。まずは、国民健康保険の構造を、被保険者像に着目して明らかにする。国民健康保険は、被用者保険対象者以外をカバーしており、被用者保険から除外された者が滞留する構造となっている。表によって確認する。

国民健康保険の被保険者は、無職者が半分近くを占め、次に被用者が3割強を占める。被用者は非正規労働者や、零細事業所労働者が多いため、総じて国保加入者の保険料負担応力は高くない²⁰。つまり、国民健康保険

19 http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020101.do?_toGL08020101_&tstat-Code=000001067929&requestSender=search

20 これらの者が健康保険法から排除されることの問題性について、拙稿「短時間労働者の健康保険・厚生年金保険へ加入する権利」労働法律旬報1833号8頁及び同「低所得労働者への被用者保険全面適用：逆選択論による零細事業所労働者排除の批判的検討」社会科学研究年報（龍谷大学）43号2013年53頁参照。

は、生活困窮者の受け皿となっており、それに伴い保険料負担能力の低下という事態が起こっている。国民健康保険は、生活困窮者が集まる構造であるために、運営者である市町村等への負担はかなり大きい。しかし、市町村国保に対する国庫支出金は、1979年に64.2%の最高値をつけて後、1984年の国保法改正によって、国保の医療費部分への国庫負担率を45%から38.5%に削減されている。その後、2007年には、市町村国保の総収入に占める国庫支出金は、25%にまで低下している²¹ために、保険料もそれに伴い高騰している。保険料負担能力が低い者を集めて保険集団を構成しているにもかかわらず、国庫負担の削減によって、負担能力に対しては過重な保険料負担を課す構造となっているのである。

(2) 保険料算定基準と滞納の発生

次に、国民健康保険における保険料収納率を確認する。

表2のように、収納率を押し下げているのは保険料の「滞納」があるためであるが、滞納は生活困窮者に多いことがわかる。つまり、経済的理由による支払い困難が背景にある。高所得者であれば、経済的理由以外の理由による滞納も考えられるが、統計上、生活困窮者は、医療サービスを「経済力の不足」をもって享受できない可能性が高い仕組みであることが確認できる。なぜ生活困窮者にとって保険料支払いが困難になるのか。それは、国保の保険料算定は、所得に着目する所得割、固定資産に着目する資産割、世帯人の人数に着目する均等割、1世帯当たりの定額部分の平等割の四つの基準によって賦課されることに原因がある。所得割と資産割は負担能力に応じた応能負担（ただし、固定資産といってもそれが直ちに支払い能力に直結するとは限らない）であるが、均等割と平等割は、負担能力に関わらず課され、応益負担といわれる。これらの組み合わせによって

21 芝田英昭編「国保はどこへ向かうのか」（新日本出版、2010年）22頁。

表 2：国民健康保険料（税）の収納率

（世帯の所得階級別、世帯主の年齢階級別）

所得階級	年齢階級						
	合計	25歳未満	25歳～34歳	35歳～44歳	45歳～54歳	55歳～64歳	65歳～74歳
合計	% 90.8	% 62.7	% 73.5	% 81.1	% 81.4	% 90.5	% 97.2
所得なし	86.4	64.9	67.0	75.8	78.9	89.4	95.4
～30万円未満	88.4	67.5	70.2	79.8	74.8	90.7	95.9
30万円以上～50万円	87.7	72.1	60.1	75.8	79.8	88.6	95.9
50万円～100万円	91.2	72.8	70.5	80.0	77.0	90.2	96.5
100万円～200万円	90.8	66.9	72.1	73.8	76.0	88.2	97.5
200万円～300万円	91.2	56.9	79.2	79.3	80.1	91.0	97.5
300万円～500万円	93.2	34.2	83.8	89.5	87.1	92.1	98.0
500万円～	96.9	100.0	92.1	94.6	94.3	97.0	98.5
所得不詳	66.5	41.3	51.6	58.8	60.0	70.7	83.2

- （注） 1. 本表は平成25年9月末現在の国保世帯における平成24年度保険料収納率を集計したものである。
 2. 世帯主の年齢は平成25年9月30日現在、世帯の所得は平成24年のもの。
 3. 本表は擬制世帯を除いて集計している。
 4. 本表は被調査世帯のうち、前年度1年間継続して当該保険者の世帯であった世帯について集計しているため、国民健康保険事業年報における収納率の算出方法とは異なっている。

出典：国民健康保険実態調査平成25年度報告書全体版32頁表22

保険料は算定され、その組み合わせは保険者ごとに異なるが、いずれにせよ、保険料負担が負担能力に関係なく賦課される応益要素を含むために、保険料支払い困難となる生活困窮者が発生する。

さらなる問題は、国民健康保険の保険料賦課によって、貧困基準を上回る水準の収入を得ている者でも、保険料を支払うことによって、貧困線以下に陥ることである。西沢和彦氏によると、平均的に見て、貧困線上にある収入層の世帯が国民健康保険に加入すると、協会けんぽの労使合わせた保険料と同程度の保険料を負担することになるという（表3参照）²²。ま

22 西沢和彦「税と社会保障の抜本改革」（日本経済新聞出版社、2011年）247頁。

表3：貧困線の収入と保険料負担

貧困線の収入と保険料負担						
世帯人員	収 入	協会けんぽ		全市町村国民健康保険平均		
		保険料	対収入比 保険料率 (%)	保険料	対収入比 保険料率 (%)	対協会けん ぽ比国保保 険料差額
1人	133万9千	6万3千	4.695	11万788	8.3	△4万8千
2人	188万7千	8万9千		17万6695	9.4	△8万7千
3人	228万3千	10万7千		23万4045	10.2	△12万7千
4人	261万9千	12万3千		25万1711	9.6	△12万9千

(注) 1：貧困線を可処分所得114万として計算。

2：2人以上世帯は片働き、扶養控除の対象となる子どもの人数を1人、1人、2人で計算。出典：日本総研ビジネス環境レポート No2009-03「貧困線近辺の所得層の国民健康保険料負担——資産と提言——」2010年1月8日より筆者作成

た、国民健康保険の収入対比保険料率が最も高い収入層は、相対的貧困率における貧困線にほぼ相当するという。そして、2009年度において、貧困線は114万円であるが、貧困線ライン上の世帯が、被用者保険に加入できていれば、保険料支払い後も貧困線を上回ることができるが、国民健康保険や国民年金に加入すると、社会保険料が重すぎて、一挙に保険料負担によって貧困線以下に落ち込むという²³。

つまり、本来、貧困を防止するためにある社会保険の一種である国民健康保険の保険料負担があることによって、逆に、貧困でない者を、貧困ラインを割った生活に落とし込むことを強制するという大きな矛盾が生じているのである。

(3) 保険料滞納者への制裁措置

被保険者が国民健康保険料を滞納している場合、督促状が送付され、年

23 西沢前掲249頁以下。

利14.6%の延滞金が課される場合がある。また、督促後も滞納が続くと、有効期限の短い短期被保険者証（一般的に6ヶ月、自治体により1～3か月）が交付される。さらに、納付期限から1年が過ぎると被保険者資格証明書が交付されるが（国保法施行規則5条の6）、資格証明書では、療養の給付の現物は受けられず（国保法36条1項但書）、一旦は窓口で医療費の全額を支払い、後に特別療養費が支給される（国保法54条の3）。資格証明書の交付から除外される「特別の事情」（国保法9条7項）は、「世帯主がその財産につき災害を受け、又は盗難にかかったこと。2 世帯主又はその者と生計を一にする親族が病気にかかり、又は負傷したこと。3 世帯主がその事業を廃止し、又は休止したこと。4 世帯主がその事業につき著しい損失を受けたこと。5 前各号に類する事由があつたこと」（国保法施行令1条）である。多くの自治体は、条例や条例細則、実施規則、実施要領等で「特別の事情」を具体的に想定している²⁴。さらに滞納が一年六か月以上続くと、保険給付の全部または一部が差し止められ（国保法63条の2第1項、国保法施行規則32条の2、国保法施行令29条の5.）、特別療養費等の保険給付費から保険料滞納分を控除する（国保法63条の2第3項）。資格証明書は、1986年、国保法改正によって導入され、当初は発行が自治体の裁量に委ねられていた（当初は「できる」規定）ために、当時は、ほとんど交付が行われなかった²⁵。しかし、2000年の介護保険法の施行に伴い、義務化されている。

（4）資格証明書・短期被保険者証交付者の受診抑制状況

保険料滞納者が、資格証明書を交付されると、医療機関での窓口において、10割の医療費を支払う必要があるために、受診抑制が生じている。

大津・山田・泉田各氏²⁶は、短期被保険者証や資格証明書の交付を受け

24 芝田英昭編著「国保はどこへ向かうのか」（新日本出版、2010年）28頁。

25 大阪社会保障推進協議会「住民運動のための国保ハンドブック 2012」（日本機関紙出版センター、2012年）65頁。

るということは、それ以前に保険料を滞納しているが、その要因の一つに、低所得により保険料が支払えない可能性（流動性制約）があることを検証している。結果、受診確率は、短期被保険者証保持者で23-28%ポイント、資格証明書保持者で52-53%ポイント低下している。また、短期証・資格証明書交付の前段階である保険料滞納段階で既に受診確率は低くなっている。滞納時点からの受診率は、短期被保険者証保持者では低下せず、資格証保持者では27-28%の低下幅に縮小しているとする。また、短期証交付に至った場合、前年所得が1%低いと、資格証交付確率は0.6-0.7%上昇するため、低所得であることが、資格証交付につながっているとする。

大津・山田・泉田の研究からは、次のことが確認できる。つまり、窓口での一部負担金の存在が、保険料を滞納する低所得者の受診を遠ざける要因となっており、その段階から受診抑制が発生している。さらに、資格証明書の交付が、受診率低下を促進していることを示している。そして、低所得者ほど、資格証明書交付につながりやすいため、経済的理由によって医療アクセスへ保障への妨害が生じていることがわかる。

また大津氏の研究²⁷によると、自治体により実際の被保険者資格証明書交付の判断基準は大きく異なっている。交付基準の厳しい（交付を積極的に行っている）自治体では、医療アクセスへの悪影響が生じているおそれがある。交付基準の差は自治体の財政状況に影響を受ける。財政状況が厳しいために、市町村の一般財源による国保会計への法定外繰入による国保財政の赤字補填が許容されないほど、資格証明書を積極的に交付していた。それ故、財政が厳しい自治体に居住する低所得者は、財政に余裕のある自治体に比べて、より医療アクセスへの阻害に直面しやすいとする。

26 大津・山田・泉田「短期保険捨象・被保険者資格証明書交付による受信確立への影響」医療経済研究 Vol. 25 No. 1, 2013年33頁以下。

27 大津唯「国民健康保険における資格証明書交付と財政に関する分析」三田学会雑誌106巻号2014年121頁以下。

さらに、病院への実態調査を行った全日本民主医療機関連合会によると、2012年1月1日～12月31日調査では、経済的事由による手遅れのための死亡が58件あり、内、国保短期被保険者証の事例が13件、国保被保険者資格証明書の事例が4件、無保険の事例が22件あった²⁸。

(5) 保険料滞納者への給付拒否と生存権侵害

保険料滞納への制裁として療養費の後払いが行われることについて、中島正雄氏は ① 法律の規定が制裁措置を原則とする体裁をとっていること、② 資格証明書を発行しない場合の例外事由の決定が、行政の広範な裁量に委ねられていること、③ 制裁措置を被る被保険者について、医療費を賄うだけの経済状態にあるか否かといった観点からの規制が施されていない²⁹とし、また手続的にも、「弁明の機会の設定、民主的な協議機関の参与などの事前手続きは規定されておらず、憲法上の疑義がある」として憲法25条の下において問題があるとの見解を示している。上記の調査からみても、窓口全額負担がもたらす健康や生命への危機が発生しており、憲法25条の生存権保障の観点からして適切な指摘であり、保険料滞納者への給付制限は、生存権を侵害しているといえる。

資格証明書等の発行による滞納者への制裁強化について、保険者自身、滞納の背景には、過重な保険料負担があることを認識している。すなわち「平成12年からの介護保険制度の施行により新たに介護保険料の負担が生ずることにより、国保保険料の収納率低下が懸念された。このため、介護保険法施行法による国保法改正で、短期保険証の制度化、悪質滞納者の被保険者証返還の義務化、悪質滞納者に対する保険給付の一時差し止め額か

28 全日本民主医療機関連合会「いのちの格差を是正する」（新日本出版社、2014年）135頁。

29 中島正雄「国民健康保険法における手続過程と権利」社会保障法5号1990年102頁。

ら滞納保険料を控除（相殺）する規定の創設等が行われた³⁰⁾」（下線部筆者）とする。保険者自身、介護保険法施行による「保険料負担の増加」が、収納率の低下＝滞納をもたらすと認識している。この理解の背景には、負担能力が低い者が保険料負担増加によって滞納しがちになるという保険者の実務経験上の認識が存在すると考えられる。負担能力が低いゆえに支払えない場合には、その負担能力に見合う保険料負担額に通減する方法をとることこそ、憲法25条、14条の生存権保障、実質的平等保障の観点から望ましい。しかし、実際には、負担能力が低い者に、保険給付の制裁等によって負担を強いる方法をとることを採用しており、無理な保険料負担を強い（不平等）、不可能な場合には医療給付を否定（生存権保障否定）している。生活困窮者に対して、負担能力を超える保険料を賦課することに対しては、憲法上も疑義を呈する見解が存在しており³¹⁾、筆者も生活困窮者への保険料賦課は許されないと解する。

5. 国税徴収法から見た国民健康保険料滞納制裁措置の問題点

(1) 生存権侵害、平等原則違反の国民健康保険実務

以上みてきたように、保険料滞納に対する保険給付の拒否は、被保険者の健康維持や生命の尊重に悪影響を及ぼし、憲法上問題がある。では、保険料滞納者に対して、保険者はどのように対処するのが憲法上望ましいだろうか。この点、中島正雄氏は「医療は、言うまでもなく、あらゆる法的価値のうちでも最も尊重されるべき人間の命と健康にかかわるものであり、抛出の有無にかかわらずその保障は十全でなければならない」とし、保険

30 国民健康保険七十年史編集委員会「国民健康保険七十年史」（国民健康保険中央会、2009年）443頁。

31 斉藤一久「生存権の自由権の側面の再検討——旭川国保訴訟最高裁大法廷判決のもう一つの論点——」企業創造と法7巻5号11頁、原田啓一郎「社会法判例研究第20回」法政研究66巻3号441頁。

料の滞納への制裁として「仮に、保険給付の制限が許容される場合があるとしても、それは、保険料の滞納に関して被保険者に責任非難を問うことができ、かつ、給付制限を行っても、被保険者が医療を受けうる経済状態にあることが明らかな場合に限られる³²⁾」とする。

また、福家俊朗氏は「国保制度は加入が任意の民間の医療保険でなく、加入を強制する市町村の行う医療保険である。また、そのような医療保険とされたのは、国保事業により国民の医療を受ける権利をあまねく保障するためにほかならない。それゆえに、保険料や保険税の未納や滞納、あるいは、その多少によってこの権利の行使が妨げられてはならない。したがって、「正しい実定法解釈」としては、その代わり、未納・滞納の納税義務者（世帯主）に対しては「強制徴収処分」（昭和41年法79号によって追加規定された法79条の2、地自231条の3第3項。保険税は、地税728条および706条参照）を行うことができるが、それを「限度」にしているというべき」とし、「実定法上の規定からは強制徴収は可能であるが、療養の給付を拒否してはならない」とする³³⁾。この「限度」について、滞納に対する督促に始まる所定の手続きと要件の下で、「地方税の滞納処分の例により」滞納処分の強制徴収が行われる場合、まず、換価可能な財産が差し押さえられる。ただし、国税徴収法75条から78条の規定によって制限されるため（上述の3参照）「それゆえに、本稿で問題にしている負担能力を欠くために国保税を支払えない者には、強制徴収対象財産はほとんどないといえよう³⁴⁾」とする。

以上の見解を踏まえると、次のことがいえる。国民健康保険の保険料は、特に低所得層などの生活困窮者にとっては、健康保険加入者と比べても過

32 中島正雄「国民健康保険法における手続過程と権利」社会保障法5号1990年101頁。

33 福家俊朗氏「社会保障の権利と財源負担のあり方をめぐる問題発見」行財政研究81号（行財政総合研究所、2011年）17頁。

34 福家22頁注釈35。

重なものであり、かつ、国民健康保険料算定方法が生活困窮者にとっては過重な結果となるために、保険料拠出によって最低生活水準を割り込むことになる。それを防ぐための保険料の減免も制限的であるが、最高裁は、恒常的生活困窮者には生活保護法の受給可能性があることを理由に、最高裁は問題なしとする（1. 参照）。そして、負担能力がなく滞納者となったものには、資格証明書の交付等によって、医療の現物給付が保障されず、窓口で医療費の全額を支払う必要があるために、受診抑制が生じており、手遅れとなる者が多数発生している。また、資格証明書の交付率は、自治体財政状況によって左右され、厳しい財政状況にある滞納者は、資格証明書の交付率が高まり、より生命・健康への保障が侵害されやすい状況となっている。このような状況は、憲法が保障する健康で文化的な最低伝後の生活を営む権利の侵害、また、自治体による格差については、地域間の不平等という14条違反でもある。

（2）保険料滞納者への生存権保障と滞納手続きのあり方

保険料滞納に対して、保険者たる市町村等はどうのように臨むべきか。現在の保険料賦課と滞納への制裁措置が生存権侵害をもたらしている状況を見ると、上述の「3. 生活根困窮者の実効的な最低生活保障と税徴収の制限」で述べた、徴収手続過程における実効的な生存権保障手続きが求められる。

まず、資格証明書は、「悪質」な滞納者に対して交付されると保険者自身が言うが、その「悪質性の判断」は、保険料負担能力があり、支払えるのに支払わない者であると考えることができる。そして、負担能力があるか否かの判断は、保険料賦課や保険料免除の場面でも考慮される必要が高いが、被保険者個々の生活実態を保険者が個別に保険料賦課の段階で考慮することは難しい局面もあるために、最終的には滞納処分の手続き内で考慮するしかない。上記3で述べたように、一旦、保険料を賦課した後に、

滞納状況に陥った者に対する滞納処分は、その者の生活実態を把握したうえで、最低生活の維持を侵害しないようにすることが求められる。

この生存権の維持・侵害防止という理念は非常に重要であるから、保険料滞納者に対するあらゆる段階で考慮する必要がある。例えば資格証明書は、「特別の事情」がある者には、交付をしてはならないとしている。資格証明書の交付から除外される「特別の事情」（国保法9条7項）は、「世帯主がその財産につき災害を受け、又は盗難にかかったこと。2 世帯主又はその者と生計を一にする親族が病気にかかり、又は負傷したこと。3 世帯主がその事業を廃止し、又は休止したこと。4 世帯主がその事業につき著しい損失を受けたこと。5 前各号に類する事由があつたこと」（国保法施行令1条）である。特に5の「前各号に類する事由」に関して、その特別な事情の中に、「最低生活の維持」を含めるべきである。この点、被保険者資格証明書に係る政府答弁書について³⁵、小池晃議員の質問に対する政府の閣議決定は、「特別の事情」について、医療を受ける必要が生じ、医療機関に対する医療費の一時払いが困難である旨の申し出を行った場合、当該世帯は保険料を納付することができない「特別の事情」に準ずる状況にあるとしている³⁶。医療機関に対する医療費の全額支払いの困難は、まさに経済的理由による困窮であり、これを背景に保険料の滞納が生じている。経済的理由による保険料滞納者への資格証明書の交付は許されないというのが、国保法9条7項及び施行令1条より結論付けることができる。

また、被保険者証の返還と資格証明書の交付を避けたとしても、生活困窮者に対する保険料滞納処分は残る。これに関しては、上記3のように、生活実態を考慮して、滞納処分の執行停止をすることで、滞納者の最低生

35 「週刊国保実務」（社会保険実務研究所、2009年）2644号42頁掲載。

36 「平成21年1月20日厚生労働省保険局国民健康保険課 都道府県民生主管部（局）国民健康保険主管課（部）宛て 被保険者資格証明書に係る政府答弁書について」

活を侵害しないようにすることが、国税徴収法上の徴収権者の義務であるといえる。

6. 特別徴収の問題点

以上の議論は、保険料滞納者に対する、徴収手続過程を通じた実効的な最低生活の保障という手法であった。ところが、「保険料滞納」という状況にすらならなく、保険料が天引きされて、手元に財産が残らない状況がある。それが、保険料の特別徴収である。特別徴収とは、所得税の源泉徴収のように、納税義務者以外の第三者に租税を徴収させ、納付する方法（地方税法1条1項9号）であり、国民健康保険料では、65歳以上の老齢年金等の受給者（特別徴収対象被保険者）の年金保険者が特別徴収義務者とし、被保険者の手元には保険料相当額を差し引いた年金額が支給されることになる。この特別徴収は、年金額が年額18万未満の場合は行われない。特別徴収の場合、保険料の滞納という状況が起こり得ないのである。つまり、滞納がないために、滞納処分も行われず、これまで検討したように、滞納処分内で滞納者の生存権侵害への防止を図る措置がとられないことを意味する。つまり、特別徴収では、「滞納者にすなわれない」のである。繰り返すが、滞納処分は、納税義務者の最低生活を実行的に保障するために重要な手続きである。この点につき、高橋祐介氏は、最低生活の保障の観点からは、税の「納付の時点で、税を納付してもなお、納税者の手元に最低生活費が残されていることが必要であり、かつそれで足りる」が、「ただ、実際問題として、納税者の数が非常に多いことから、納付時点で最低生活保障を納税者別に考慮することができない」。それゆえに「執行可能性の観点からいわば見込み・概算の最低生活費保障機能として、人的控除や税額控除が必要である」が、「しかし、それらはあくまで見込み・概算でしかないから、納付時点での最低生活費保障が決定的に重要であ

る³⁷」。そして「少なくとも滞納処分においては、差押禁止財産または滞納処分の停止という形で、その納税義務者の最低生活費が原則として保障されている」。そして「税の減額や納税の緩和措置はそれを受けることができる事由が限定されている」が「しかし仮にそれらを受けることができない納税義務者であっても、税を自発的に支払わないことにより、（差押禁止財産と滞納処分の停止という制度によって）税が最低生活費に及ぶことを回避することができる³⁸」（傍点原文ママ）とする。

旭川市国民健康保険条例事件（最大判平成18年3月1日判時1923号11頁）は、「一時的に保険料負担能力の全部又は一部を喪失した者に対して保険料を減免するにとどめ、恒常的に生活が困窮している状態にある者を保険料の減免の対象としないことが、法77条の委任の範囲を超えるものということはでき」ず、恒常的に収入が生活保護基準以下の者に対しては、生活保護法が適用される予定となっている点を捉え、憲法25条にも違反しないとする。保険料減免の意義については「法77条の保険料の減免制度は、国民健康保険制度の被保険者が何らかの事情により一時的に生活が困窮したような場合に、前年の所得等に基づいて算出された保険料が課せられると保険料の納入が困難となる場合があるので、これを救済する目的で設けられた制度」と解するからであり、一時的ではない恒常的な生活困窮者は、保険料免除の場面では救済されない。高橋氏は、最高裁判決を踏まえうえて、「上告人（被保険者）は、地方税の滞納処分の例（国保法七九条の二、地自法二三一条の三第三項）によって強制的に徴収してもらった方が、滞納処分の停止（地方一五条の七）により実質的に負担しなくてすんだ可能性がある³⁹」としている。

37 高橋祐介「貧困と税法（一）最低生活費保障の観点から」民商法雑誌142巻3号275頁

38 高橋前掲「貧困と税法（一）」276頁。

39 高橋祐介「貧困と税法（二）最低生活費保障の観点から」民商法雑誌142巻3号303頁注釈195。

税を滞納することにより、自らの負担能力を超えた保険料負担の軽減を、最低生活保障の観点から行うのが、滞納処分の停止なのである。まさに高橋氏がいうように、税の自発的不払いによって最低生活の確保を自己防衛的に図る手段が、特別徴収では奪われていることを意味する。特別徴収制度は、実体法上の保険料賦課額が、現実的に妥当なのかを徴収の手続段階で個別具体的に考慮する機会を被保険者から奪うものであり、生存権保障手段の剥奪であり、また、国税徴収法の理念ともそぐわない。さらに、公租公課の徴収における法体系上の整合性も保てない。早急に撤廃する必要がある。

7. 被保険者による滞納処分の執行停止申立権の確立：

最低生活保障への主体的権利保障

以上検討したように、実体法上の保険料賦課が過重な額であり、負担能力を超えている場合、その支払いによって最低生活水準を下回ることを防ぐために、徴収手続上の保障措置が備わっていた。しかし、大きな課題が残されている。それは、国税徴収法上、滞納処分の執行停止は徴収権者の「自由裁量」とされている。生活困窮状態にある者が、自らの生活困窮を理由に、主体的に税・保険料の滞納処分の停止を求める権利（執行停止の申立権）について、国税庁は否定しており、滞納処分の執行停止は滞納者の申請に基づかないとする。国税徴収法基本通達第153条関係の5⁴⁰は、「法第153条第1項の「執行を停止することができる」とは、法第153条第1項第1号から第3号までのいずれかの理由に該当する場合には、滞納者の申請に基づかないで、税務署長が職権をもって滞納処分の停止ができることをいう。したがって、滞納者は、滞納処分の停止を受けないことについて不服申立て又は訴えを提起することができない」とする。

国税徴収法における滞納処分の執行停止に関して、滞納者側の執行停止

40 <http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/tsutatsu/kihon/cho-syu/06/02/153/01.htm>

の申立権を認めるべきであるとの提案は、戦後の同法改正に関わった者から提起されていた。

租税徴収制度研究会のメンバーであった杉本良吉（法務省訟務局局付検事兼民事局参事官（当時））は、滞納処分の執行停止を求める納税義務者側からの申立権について、生活困窮の防止のための滞納処分の停止について「申立権を認めないとおかしい」とし、「非常に窮迫しているにもかかわらず、税務当局が執行停止をしない場合に、国民は現行法のようなまったく行政庁の裁量に任されている保障だけではどうにもならない」とする。これを受けて、田中二郎も「生活保護を受ける程度というような低いところに限定しないで、もっと広い範囲に認め、しかも相手方から申立をする機会を認めてやるような方法を考えていくのが筋でしょう⁴¹⁾」としていた。しかし、その後の法改正過程において、この見解がどのような結末を迎えたのかは判然とせず、実務上は、上記の国税庁の通達が記すように、解釈上、徴収権者の裁量とされ、申立権は否定されている。

この点、高橋氏は、「現行法の枠組みで考える場合、最低生活費保障の観点からは、徴収法一五三条一項二号による滞納処分の停止には税務官庁の自由裁量がなく、他の徴収の緩和制度の要件に合致せずかつ執行停止をすべきであるにもかかわらずしないときには、行政事件訴訟法三条六項一号の義務付けの訴えをなし得ると解するべき⁴²⁾」とする。しかし、最低生活費の保障を求めて訴訟を起こさざるを得ない者に、義務づけ訴訟を起こす余裕はないであろうとし、訴訟だけでは不十分であるとする。提案として最低生活費を保障するために、滞納処分を停止するための「納税者の申請又は職権に基づく包括的な手続きの停止システムの構築が考慮に値する⁴³⁾」とする。

41 租税法研究会編『租税徴収法研究（下）』（有斐閣、1960年）641頁。

42 高橋前掲「貧困と税法（二）」279頁。

43 高橋前掲「貧困と税法（二）」280頁。

高橋氏の主張に、筆者も全面的に賛成するが、多少補足したい。

第一に差押禁止財産と保険料滞納処分の執行停止の関係を考慮する必要がある。まず国税徴収法75条に定める差押禁止財産は、一般的・滞納者の全体的な観点から日常生活に欠かせない財産を差押禁止とする規定であり(3(4)参照)、それは、絶対的に差押が禁止され、徴収権者の判断が入り込む余地はない。また、76条の給料等の財産は、滞納者の「承諾」があれば差押禁止財産から除かれるが(国税徴収法76条5項)、承諾をしなければ差押さえられることはない。つまり、滞納者の一般的・全体的な財産については、法は徴収権者の裁量を否定するのである。これに対して、滞納処分の執行停止は、自由裁量であるとし、滞納者の執行停止の「申立権」すら認めていない。しかし、差押禁止財産のみでは、滞納者の個性や特殊性にこたえられないために滞納者の現実の生活実態から最低生活の維持を効果的に守るために執行停止規定が設けられたのである。それ故、執行停止は、徴収権者の自由裁量であるとする見解は、徴収法の枠組みからは妥当ではない。さらに、生存権の侵害に対する防御権たる申立権すら滞納者側に与えず、徴収権者側の自由な判断に委ねられるとすれば、生存権の自由権的側面の侵害を許容することとなり、妥当ではない。

第二に、生活困窮状態にある滞納者の生活困窮状態から抜け出ることを保障する「生活困窮者自立支援法」が2015年4月から施行されていることを踏まえ、自立支援法施行以降は、当該法との整合性を保ちながら法解釈を行う必要がある。生活困窮者自立支援法は、その目的を「この法律は、生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ること」(1条)としている。また、生活困窮とは「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(2条)とする。重要なのは、生活困窮者とは、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者であり、その

者に対する自立を図ることが目的とされていることである。ここにいう「最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」が、保険料を滞納している場合、市町村等の保険者はどのような態度で臨むべきであろうか。既に検討したように、国税徴収法は、広く最低限度以下に陥る「おそれ」のある者を執行停止の対象者として捉え、税や保険料の徴収によって、最低限度以下に陥ることを避けなければならないとしている。また、市町村等は、同法第3条において、「市（特別区を含む。）及び福祉事務所（社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）に規定する福祉に関する事務所をいう。以下同じ。）を設置する町村（以下「市等」という。）は、この法律の実施に関し、公共職業安定所その他の職業安定機関、教育機関その他の関係機関（次項第二号において単に「関係機関」という。）との緊密な連携を図りつつ、適切に生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給を行う責務を有する」とされており、特に自立相談支援事業における生活困窮者の自立支援の実効的な効果を促すための責任があるといえる。

つまり、国保保険料の滞納処分執行停止によって、生活困窮者が最低生活以下に陥ることを防ぐことは、自治体による生活困窮者の貧困防止、困窮状態からの脱却支援の点から自治体の責任といえる。のみならず、生活保護法の他法活用、地方自治法の住民への生活責任、生活困窮者自立支援法の整合的解釈からは、滞納処分の執行停止は、もはや自由裁量ではあり得ず、また、より積極的に滞納者に申立権を認めることができる。

8. 自治体の滞納処分執行停止「責任」

—野洲市による生活困窮者への具体的取組—

生活困窮や孤立などの生活問題に対して、近年、自治体自身が積極的な把握（アウトリーチ）をすることを強調し、自治体の責任を求める考えが強くなっている。このことは、民間ボランティアや NPO とは異なり、保

除料徴収権限を有する市町村が、生活状態を把握するということを意味しており、その意義は非常に大きい。例えば、滋賀県野洲市では、生活困窮者の税・保険料滞納問題を受け、生活の立て直しのために積極的な生活困窮者支援を行っている。その中心となるのは、生活相談室の生水裕美氏である。生水氏を中心となっている野洲市の取り組みは、市が自ら生活困窮者の支援に取り組んでおり、且つ、市が有する権限を活用して、生活困窮者の支援を行っているのである⁴⁴。生水氏が共同編集者となっている著書では「どうしても回収できない無財産、生活困窮者に対する債権が残っていきます。生活困窮者の生活再建のため自治体債権を放棄・免除する必要性と、放棄・免除する基準について⁴⁵」とのテーマにおいて、「Q 財産もなく、収入は少なく、分納も滞納は解消しない、それでも徴収を継続すべきか」との問いに、「A 徴収を断念しなければなりません。滞納者の生活再建の足がかりを作るため、滞納処分の停止、債権の放棄・免除をすべきです」として、生活再建の観点から保険料滞納処分の執行停止を捉えている。また、「長期の小額分納は、滞納者に余裕のない経済生活を強い、生活再建の途を閉ざして担税力の回復を困難にします。場合によっては、生活困窮にさらに拍車をかけ、夜逃げ、自殺といった破滅的な結果に追い込むことにもなりかねません。滞納者を生活困窮のどん底に張り付かせるような徴収は、続けるべきではありません」として、滞納処分の継続が与える影響の悲惨さを適切に把握しているものであり、それを避ける必要性を市町村の責任としている。さらには、滞納処分の執行停止と、3年後の債権消滅（国税徴収法153条）を挙げ、これが「租税債権の免除」として事実上機能しているとするとし、「法令が、徴収権者に債権の放棄・免

44 生水裕美「タテ割りを超え地域丸ごとの包括支援へ」住民と自治2012年2月号28頁。

45 瀧康暢・生水裕美編著『生活再建型滞納整理の実務』（ぎょうせい、2013年）137頁。

除の権限を与えた根拠は、ともに寄り添って暮らす市民の生活を自治体債権の徴収で破たんさせてはならないという考慮に基づいていることは明白です。資産、収入の調査の上、何も出てこなければ、滞納処分の停止、自治体債権の放棄・免除を検討することは、自治体職員の法的責務といえます⁴⁶」と明確に述べる。

なおここでいう「法的責務」は、上述したように、2015年4月以降の生活困窮者自立支援法施行によって、市町村の「法的責任」へと転化したと捉えるべきである。

9. おわりに

本稿では、生活困窮者が保険料を滞納した際に、給付否定がなされた場合に、生存権の侵害が生じ、健康や命に重大な影響を与えることを問題関心として、それを避けるための法理論の探求を行ってきた。具体的には、滞納処分とその執行停止に至る過程において、滞納者個々の生活実態に即して、最低生活を侵害しないような保険料徴収をすべきであることを国税徴収法の理念として捉え、最低生活保持のための具体的仕組みの解明を行った。そのうえで、国民健康保険における滞納者への制裁が、生存権侵害をもたらし、さらには、保険料徴収過程における国税徴収法における生活保障理念からの大幅な乖離が存在することも明らかになった。執行停止という考えの重要性を整理し、社会保障負担の場面における生存権侵害の防止を制度的に保障すべきであるという点を明らかにできた。

しかし、滞納者自らが、主体的に最低生活の侵害を除去すべく訴える権利、執行停止の申立権については、理念的な必要性と法体系上、構築すべきであることは示すことはできたが、具体的な制度提案には至っていない。

46 同138頁。

最後に、あるべき執行停止の申立権の姿について展望を示したい。

社会保険分野においてはこれまで、対象者が多数であるために、制度運用が画一的に行われてきた感がある。例えば、保険料の免除も、多数の被保険者の実際の生活状況への把握をせずに、一定の枠内において処理する方法をとってきた。それゆえに、生活困窮者にとっては、免除制度が生活実態に合わず、使いにくく、負担能力にもそぐわないものであったと言える。今後は、社会保険分野においても、個々の被保険者の生活状況を具体的に保険者が把握することが求められる。被保険者という個人個人の尊厳の観点（憲法13条）から、個別具体的に生存権侵害を拒否する（憲法25条）ために、社会福祉分野において用いられてきたケースワーク的手法による対応が求められる。そして、その結果、保険料負担の免除や、執行停止に至るわけであるから、その実施責任者は、市町村等の行政自らである必要がある。

*** 本稿は、高齢期運動サポートセンター2014年度研究助成「低所得高齢者の保険料負担と社会保険受給権保障の法的課題」の研究成果である。**