大阪社保協ハンドブックシリーズ No.11

住民運動のための国保ハンドブック

2012

大阪社会保障推進協議会

日本機関紙出版センター

はじめに

地域での社会保障運動の柱の1つに国保改善運動があります。

「国保料が高くて払えない」「保険証がない」「医療費が払えない」「医者にいけない」「国保料どころか生活もままならない」「差押通知が来た」……大阪社保協が2011年度に実施した「国保110番」に寄せられた声のほとんどがこうした相談ですし、全国的にも同じような状況だと思います。

この冊子は、名前のとおり、このような国保の問題をなんとかしたいという住民運動のために作ったハンドブックです。

前回の「国保ハンドブック」は2008年、まさに後期高齢者医療制度スタート直前に発行しました。

あれから4年。「無保険の子どもたちの問題」「広域化問題」「差押問題」など国保運動においても新たな情勢が生まれています。

いまや18歳までの子ども達には必ず保険証が発行されるようになり、保険証の速やかな交付については国から何度も通知が出されています。

一部負担金の減免も不充分ながらも国が最低基準と交付金での半額補助を打ち出したことを受け、市町村が制度化にむけて重い腰をやっと上げ出しています。

国保をなんとかしたいという地域での運動のひろがりの中で制度は確実に前進しているのです。

運動をすすめていくためには、国保制度の基本を知り国保財政の仕組みを理解する必要があります。学習してはじめて、たたかいを構築することができるのです。

国に対する運動だけでは国保制度は改善できません。市町村、都道府県レベルでの、地域でのたたかいが全国のうねりをつくり、最終的に国の制度が、厚生労働省が変わっていくのです。

私たち大阪社保協のこの間の運動の中で構築してきた英知を結集してこの一冊を作り上げました。

あなたの地域でのたたかいの一助になることを願っています。

2012年7月

住民運動のための国保ハンドブック2012　編集委員会

野村　拓・北九州医療・福祉総合研究所所長／大阪社会保障推進協議会顧問（第1章　国保の歴史）

倉沢高志・大阪府保険医協会・地域医療対策部員（第1章　特定健診）

森野一志・大阪市の国保をよくする実行委員会代表（第2章－4）

楠　晋一・京橋共同法律事務所・弁護士（第2章－5）

寺内順子・大阪社会保障推進協議会事務局長（第1章、第2章1～3、第3章）

別所　陽・大阪府保険医協会事務局（第3章－2－2）

1 国保は社会保障

① 国民健康保険とは

国民健康保険は公的医療保険の一つです。日本の公的医療保険には被用者医療保険と国民健康保険（以下国保とします）があります。（図表1）

被用者医療保険とは働いている人たちが加入する医療保険のことで、大きく、①大企業で働く人たちが加入する健康保険組合（組合健保）、②公務員が加入する共済組合、③中小企業や小規模事業で働く人たちが加入する協会けんぽ（全国健康保険協会）の3種類です。

一方、国保には①市町村が運営する市町村国保②特定の職業団体が都道府県ごとに運営する国民健康保険組合があります。

我が国は皆保険制度（＝必ず医療保険に入らなければならない、義務制）ですので、いずれかの公的医療保険に入らなければならないため、建前上は被用者保険に入っていない国民はすべて国民健康保険に加入していなければならないということになります。

（図表1）各公的医療制度の比較

	市町村国保	協会けんぽ	組合健保	共済組合	後期高齢者医療制度
被保険者	無職者・被用者等	主として中小企業のサラリーマン	主として大企業のサラリーマン	公務員	75歳以上高齢者と65－74歳の障害者
保険者数（平成22年3月末）	1,723	1	1,473	83	47
加入者数（平成22年3月末）	3,566万人（2,033世帯）	3,483万人	2,995万人	912万人	1,389万人
加入者平均年齢（平成21年度）	49.5歳	36.2歳	33.9歳	33.9歳	81.9歳
65―74歳の割合（平成21年度）	31.2%	4.8%	2.6%	1.6%	3.2%
1人あたり医療費（平成21年度）	29.0万円	15.2万円	13.3万円	13.5万円	88.2万円
所　得（平成21年度）	1人当たり 91万円 世帯当たり 158万円	1人当たり 139万円 世帯当たり 245万円	1人当たり 195万円 世帯当たり 370万円	1人当たり 236万円 世帯当たり 479万円	1人当たり 80万円
保険料負担率	9.1%	6.2%	4.6%	4.7%	7.9%
公費負担（定率分のみ）	給付費等の50%	給付費等の16.4%	財政窮迫組合に対する定額補助	なし	給付費等の50%
公費負担額（平成24年度予算ベース）	3兆4,459億円	1兆1,822億円	16億円		6兆1,774億円

（2012.1.24「国民健康保険制度の基盤強化に関する国と地方の協議」資料」）

② 国保が「社会保障」である根拠～歴史と法から読み解く

あなたの住む市町村の「国保のしおり」やホームページには国保についてどのように書かれているでしょうか。横浜市と浜松市のホームページから抜粋しました。

□横浜市ホームページ「国民健康保険」のページ（2012年3月時点、下線は大阪社保協）
わたしたちはだれでも、いつも元気で暮らしていたいものです。しかし、いつ病気をしたりケガをするかわかりません。そんな時、安心して治療を受けられるように、何らかの医療保険に加入していなければなりません。国民健康保険は、もしものときのために、加入者みんながお金を出し合って助け合う制度です。

□ 浜松市のホームページ「国民健康保険」のページより抜粋（2011年8月時点、下線は大阪社保協）
国民健康保険とは、突然の病気やケガに対して安心して医療が受けられるように、日頃から保険料を出し合い、お互いに助け合うという医療保険制度のひとつです。医療保険は、職域保険（会社などの健康保険）と地域保険（国保）に大別され、いずれかの保険に加入しなければなりません。

国や厚生労働省、そして市町村は、「国保は助け合いの制度」「国保は相互扶助」だと言いたいようですが、国保は「助け合いの制度」ではありません。

国保が社会保障制度であるという根拠を歴史と法律をもとにみていきましょう。

① 戦前・戦中の国保～すべては戦争のため

国民健康保険法は昭和13年（1938年）に施行されました。その当時、日本は戦争状態にあり、戦争のために必要なものは「健康で頑強な兵士」でした。兵士の多くは農民でしたが、農村では一生医療が受けられない「無医村」が殆どだったために「健康で頑丈な農民、兵士をつくる、育てる」これが戦争に勝つための国策として絶対条件だったのです。

如何に農村の暮らしが大変だったかを、この歌がしめしています。

戦死せる新兵（へいし）おおかたは農の子ろ「農より楽な軍隊」と言いき
（岩波書店　渡部良三歌集「小さな抵抗殺戮を拒んだ日本兵」より）

当時の国保は任意設立の組合方式だったので、農村の国保は殆どが「農業会（農協の前身）立国保」で、国や自治体の負担もありませんでした。

昭和13年（1938年）の国保法（旧法）第一条には「相扶（相互扶助）共済」と明記されています。

国民健康保険法（旧法）

第一条　国民健康保険は相扶共済の精神に則り疾病、負傷、分娩または死亡に関し保険給付を為すを目的とするものとす

② 戦後～経済復興のための「国民皆（医療）保険」計画

昭和20年（1945年）終戦を迎え、日本は戦後復興の道を歩み出します。

昭和23年（1948年）に国保法は改正され、保険者は原則市町村になりました。

昭和25年（1950年）に社会保障制度審議会でいわゆる「50年勧告（社会保障制度に関する勧告）」がだされ、「生活保障」すなわち社会保障の責任は国にあると高らかに宣言したのです。

2 国保財政の基本

「国保の財政は大変だ」と政府・厚生労働省や自治体はよくいいます。だから「保険料をあげなければならない」「広域化にして財政運営を安定させる」などと言っていますが、果たしてそうでしょうか。

実際の財政状況を見ながら、財政の基本、国保会計の仕組みをここでは学びましょう。

1 国保財政（国保特別会計）の収支（全国ベース）

① 国保財政の収支は黒字

平成20年度（2008年度）・21年度（2009年度）の全国ベースの国保の財政状況は（図表2）の通りです。いずれの年度も黒字であることがわかります。

（図表2）平成20・21年度　国民健康保険の財政状況（全国市町村）

収入　（単位：億円）	科目	平成20年度		平成21年度	
		（実績）	構成比	（実績）	構成比
単年度収入（経常収入）	保険料（税）	30,621	24.1%	30,495	23.6%
	国庫支出金	30,943	24.3%	32,280	25.0%
	療養給付費交付金	8,810	6.9%	5,859	4.5%
	前期高齢者交付金	24,365	19.2%	26,690	20.7%
	都道府県支出金	7,985	6.3%	8,269	6.4%
	一般会計繰入金（法定分）	3,994	3.1%	4,046	3.1%
	一般会計繰入金（法定外）	3,672	2.9%	3,601	2.8%
	共同事業交付金	13,858	10.9%	14,247	11.0%
	直診勘定繰入金	2	0.0%	1	0.0%
	その他	339	0.3%	507	0.4%
	小計	124,589	98.0%	125,993	97.6%
基金繰入（取崩）金		560	0.4%	643	0.5%
（前年度からの）繰越金		2,016	1.6%	2,418	1.9%
市町村債		1	0.0%	7	0.0%
合計（収入総額）		127,166		129,061	

支出　（単位：億円）	科目	平成20年度		平成21年度	
		（実績）	構成比	（実績）	構成比
単年度支出（経常支出）	総務費	2,002	1.60%	1,939	1.5%
	保険給付費	83,382	65.90%	85,550	66.8%
	後期高齢者支援金	14,256	11.30%	15,776	12.3%
	前期高齢者納付金	19	0.00%	45	0.0%
	老人保健拠出金	3,331	2.60%	778	0.6%
	介護納付金	6,114	4.80%	5,900	4.6%
	保健事業費	840	0.70%	897	0.7%
	共同事業拠出金	13,843	10.90%	14,231	11.1%
	直診勘定繰出金	42	0.00%	50	0.0%
	その他	667	0.50%	760	0.6%
	小計	124,496	98.50%	125,927	98.3%
基金積立金		229	0.20%	366	0.3%
前年度繰上充用金		1,714	1.40%	1,833	1.4%
公債費		13	0.00%	16	0.0%
合計（収入総額）		126,452		128,143	

「平成21年度国民健康保険事業年報（確定ベース）」より加工

② 市町村負担はほとんどない

平成 21 年度の国保財政は全国ベースでみると収支は 919 億円の黒字であることがわかります。(図表 2)

厚生労働省は「市町村は一般会計から法定外繰入を 3600 億円も入れているので、実質的には 2700 億円の赤字だ」とさかんに言っていますが、もともと国保財政は保険料で賄えないことは出発点からわかっていることです。

さらに、国保では市町村の負担はほとんど無いので、足らずを法定外繰入をするのは当たり前のことであり、さらに繰入をするかどうかは市町村の裁量ですから、国や都道府県があれやこれやという筋合いのものではありません。

また、国保は特別会計だといっても、市町村全体の保健・健診事業や福祉施策と大きくかかわっていますから、一般会計とリンクさせるのは当たり前のことです。

③ 赤字国保は162市町村(9.2%) しかない

平成 21 年度の全国市町村国保会計収支をみると、1741 市町村のうち累積赤字があるのは 162 市町村で、その割合は 9.2% です。(図表 3)

都道府県単位でみると、赤字は神奈川県、福井県、京都府、大阪府、和歌山県、佐賀県、熊本県、大分県、沖縄県の 9 府県のみです。(図表 4)

(図表3) 平成21年度 全国都道府県ごとの国保会計累積赤字自治体数

都道府県名	市町村数	赤字市町村数	赤字割合
北海道	157	17	10.8%
青森県	40	3	7.5%
岩手県	34	0	0.0%
宮城県	35	0	0.0%
秋田県	25	0	0.0%
山形県	31	0	0.0%
福島県	59	0	0.0%
茨城県	44	3	6.8%
栃木県	27	0	0.0%
群馬県	35	1	2.9%
埼玉県	64	2	3.1%
千葉県	54	3	5.6%
東京都	62	5	8.1%
神奈川県	33	1	3.0%
新潟県	30	3	10.0%
富山県	15	0	0.0%
石川県	19	2	10.5%
福井県	17	1	5.9%
山梨県	27	1	3.7%
長野県	77	0	0.0%
岐阜県	42	0	0.0%
静岡県	35	1	2.9%
愛知県	57	1	1.8%
三重県	29	1	3.4%
滋賀県	19	3	15.8%
京都府	26	4	15.4%
大阪府	43	26	60.5%
兵庫県	41	6	14.6%
奈良県	39	8	20.5%
和歌山県	28	4	14.3%
鳥取県	19	2	10.5%
島根県	40	0	0.0%
岡山県	27	2	7.4%
広島県	23	0	0.0%
山口県	19	0	0.0%
徳島県	24	1	4.2%
香川県	17	2	11.8%
愛媛県	20	2	10.0%
高知県	34	3	8.8%
福岡県	60	19	31.7%
佐賀県	20	9	45.0%
長崎県	21	0	0.0%
熊本県	45	1	2.2%
大分県	18	2	11.1%
宮崎県	26	1	3.8%
鹿児島県	43	5	11.6%
沖縄県	41	17	41.5%
合計	1,741	162	9.3%

平成 21 年度国民健康保険事業年報から大阪社保協で作成

4 いま何が起きているのか

1 「いのちよりカネ」～収納第一の国保行政の現状

① 国保の収納状況

平成22年度 国民健康保険（市町村）の財政状況について＝速報 によれば保険料（税）の収納率（現年度分）は、全国平均で前年度より0.59%ポイント上昇し88.60%となり、後期高齢者医療制度創設以降初めて上昇に転じたと報じています。（図表24）

2012年（平成24年）3月20日付の国保新聞は、厚労省が市町村国保の保険者を対象に「もっとも効果的と考える国保料の収納対策」について聞いたところ、全体の3分の1超にあたる597保険者が「差押えの実施」と回答し、ついで財産調査（198保険者）、電話勧奨（126保険者）、口座振替（102保険者）が多かったと報じています。

平成20年度収納率が88.35%と初めて90%を下回ったときに、「普通調整交付金」の減額率を90%から89%に下げたにもかかわらず、収納率低下には歯止めがかからず翌年には88.01%とさらに低下しました。

収納率低下の原因はやはり暮らしを脅かすような高い国保料にあり、収納率を上げるためには国保料を安くすることが一番効果的な方法だということです。

（図表23）滞納世帯数等の推移

	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
全世帯数（A）	23,713,339	24,436,613	24,897,226	25,302,112	25,508,246	21,717,837	21,446,473	21,136,752	20,711,375
滞納世帯数（B）	4,546,714	4,610,082	4,701,410	4,805,582	4,746,032	4,483,271	4,419,923	4,364,282	4,144,845
割合（B/A）	19.2%	18.9%	18.9%	19.0%	18.6%	20.6%	20.6%	20.6%	20.0%
短期被保険者証交付世帯数（C）	945,824	1,045,438	1,072,449	1,224,849	1,156,381	1,241,809	1,210,437	1,283,651	1,254,928
割合（C/A）	4.0%	4.3%	4.3%	4.8%	4.5%	5.7%	5.6%	6.1%	6.1%
被保険者資格証明書交付世帯数（D）	258,332	298,507	319,326	351,270	340,285	338,850	310,860	306,584	295,957
割合（D/A）	1.1%	1.2%	1.3%	1.4%	1.3%	1.6%	1.4%	1.5%	1.4%

（出所）厚生労働省保険局国民健康保険課調べ

（注1） 各年6月1日現在の状況
（注2） 全世帯数は平成19年までは各年3月31日現在（国民健康保険事業年報より）、平成20年以降は6月1日現在の状況である。
（注3） 平成19年以降の滞納世帯数は6月1日現在で国民健康保険の資格を有する世帯とすることを明確化したところであり、18年までとの比較には注意を要する。
（注4） 福島県の一部の町（広野町、楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町）については含まれていない。
（注5） 平成23年は速報値。

5 滞納処分・財産調査・差押えの法的根拠

① 保険料を支払わないとどうなる？（滞納処分総論）注）1

※注）は76頁から

1　滞納処分とは？

国民健康保険に入っている世帯の世帯主は、国民健康保険料か国民健康保険税（以下特に断らない限り「保険料」とだけいいます。）を払わなければなりません注）2。

いつまでも保険料を支払わないと、役所から「財産を差し押さえるぞ」と言われることがあります。

世帯主が、納付期限までに保険料を支払わない場合、つまり保険料を滞納すると、役所は強制的に保険料を取り立てます。これを法律用語で「滞納処分」と言います。法律では、保険料を滞納した場合は、滞納処分を行わなくてはならないと決められています。

2　滞納処分の流れ

法律で決められている滞納処分の流れを簡単に書くと右のとおりになります。ただ、実際には、役所も財産調査をする前に、何度か手紙や電話や滞納者の自宅を訪問して滞納者に催告して、それを無視する人に対して財産調査をすることにしている自治体が一般的です。

①保険料債権の発生（役所が保険料として納める金額と期限を決めます）

↓

②納付期限が過ぎる（この時点で滞納になり、ここから先が滞納処分となります）

↓

③滞納者に督促状を送ります（督促注）3）

↓

④滞納者の財産に差し押さえるできる財産がないか調べます（財産調査　徴収法141条）。

↓

⑤督促状発送日から数えて10日以内に保険料を納められない場合は、滞納者の財産を差し押さえます（差押え　地税法728条1項）注）4。

↓

⑥必要に応じて差し押さえた財産を現金に換える手続を行います（換価）注）5。

↓

⑦滞納保険料を回収します

② 差押えとは？

1　差押えの目的

財産を差し押さえる目的は、役所が財産をお金に換えて滞納保険料を回収する権利を得るためと、滞納者が財産を売ったりして隠さないようにするためです。

2　差押えの効果

(1) 差し押さえられた財産が不動産の場合

ケース1：保険料を滞納しているAさんが土地を持っていた場合

Aさんは、土地を売ったり、担保に提供したりできなくなります。差押えの後でAさんから土地を買ったBさんは、役所に対して土地の所有権を主張しても認められません。もちろん、土地を売った代金で役所に滞納保険料を全額払えば差押えは解除されますので、Bさんも役所に土地の所有

ISBN978-4-88900-879-1
C0036 ¥800E

9784889008791

定価（本体800円＋税）
日本機関紙出版センター

1920036008001

住民運動のための国保ハンドブック 2012

2012年7月25日　第1刷発行
編　著 ● 大阪社会保障推進協議会
〒530-0034 大阪市北区錦町2-2 国労会館　電話 06-6354-8662　FAX 06-6357-0846
osakasha@poppy.ocn.ne.jp　http://www.osaka-syahokyo.com/
発行所 ● 日本機関紙出版センター
〒553-0006 大阪市福島吉野3-2-35　電話 06-6465-1254　FAX 06-6465-1255
hon@nike.eonet.ne.jp　http://www.kikanshi-book.com/

© 大阪社会保障推進協議会

DTP／Third