

Ⅲ オンブズマンの発意による調査（平成24年度）

1 損害賠償金の支払

札幌市の瑕疵により人身事故や物損事故が発生した際の損賠賠償等の事務は、ルールに従い適正かつ厳格に行われる必要があります。

そのルールとして、市は要綱を定め運用していますが、その規定の中で市が支払うべき損害賠償金が「見舞金等」と表記されています。

この表記は極めてあいまいで、責任の有無が明確ではありません。

要綱を始めとする市の損害賠償事務を定める各文書の「見舞金」の表記に問題があると考え調査を実施しました。

2 パークゴルフ場の管理運営と有効利用

オンブズマンがある苦情申立てを契機に、パークゴルフ場の整備に関する調査を行ったところ、市や委託を受けた団体の管理運営が必ずしも十分でなかったことが分かりました。

また、苦情の調査等を通じ、現在、高齢者のパークゴルフ愛好家が増えつつあることや、市内で開催されるパークゴルフの大会が幅広い年齢層の人々が集まり交流を図る絶好の場であることを知りました。

こうした場を高齢者の保健福祉増進に資する事業などに活用することはできないかと考え、市のパークゴルフ場の管理運営の現状と今後の有効利用のあり方について、調査を行いました。

3 所得激減を理由とする国保料の減免

これまで、オンブズマンに対して寄せられた苦情の中に、所得の激減を理由とした国民健康保険料の減免措置に関する申立てが少なからずありました。

現在、市が行っているこの減免制度について、2つの課題に着目し、調査を実施しました。

発意による調査 1 「損害賠償金の支払」

札幌市オンブズマン 岩本 勝彦

調査の趣旨（要約）

札幌市の施設管理の瑕疵による人身事故又は物損事故の損害賠償等の事故処理は、ルールに従って適正かつ厳格に行われなければなりません。

そのルールとして、「札幌市事故賠償等事務処理要綱」（平成 16 年 3 月 29 日総務局長決裁。以下、「要綱」という。）があります。

要綱は、主に、事故処理の方法、見舞金及び賠償金の算定基準、そして相手方との示談交渉について定めています。

その第 4 条（相手方との交渉）では、市が損害賠償義務を負う場合には、損害賠償算定基準を用いるなどして、その額を適正に算定して、交渉に当たるものとしています。そして、市が支払うべき損害賠償金について、「見舞金、賠償金等（以下、「見舞金等」という。）」と表記しています。

この表記に問題があります。

法律用語は、出来る限り一義的、確定的であるべきです。

ところが、「見舞金等」という言葉は、その意味が極めてアイマイであって、責任があるのかないのかが明確ではありません。

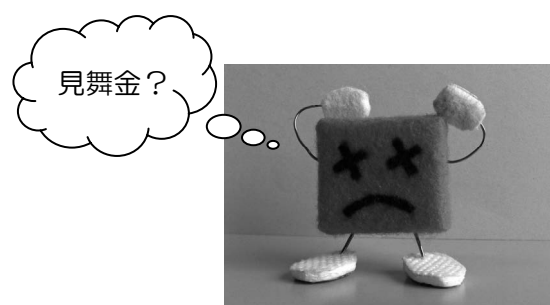
市に賠償責任があることを前提とする規定において、上記のとおり意味不明確な「見舞金等」という言葉を用いるのは、決して好ましいことではありません。

そして、要綱の第 12 条では、人身事故の特定の場合に、市が責任の有無を問わずに相手方に贈る「見舞金品」と表記しております。

つまり、同じ「見舞金」という言葉が、市に責任がある場合と、市に責任があるか否かを問われない場合とで、二様に用いられています。

同じ言葉が二つの意味を持つことになれば、その適用の場で誤解や混乱等が生ずることとなり、実際に市民からオンブズマンに対して苦情の申立てがなされた事例もあります。

オンブズマンは、要綱を始めとする市の損害賠償事務を定める各文書の「見舞金」の表記に問題があると考え、調査を開始することにしました。



市の回答（要約）

1 市の要綱の規定上「見舞金等」という表記を用いている理由及びその経緯

要綱第4条の規定では、本市が人身事故の処理に当たり、相手方に支払う金額について、「見舞金、賠償金等(以下、「見舞金等」という。)」と表記しています。

こうした表記となったのは、現要綱の前身である昭和53年に制定された要綱の表記にならったものと考えられます。なお、昭和53年の要綱の表記は、さらに前に定められた取扱基準等の内容等を踏まえたものと推察されます。

2 実際の運用状況

(1) 見舞金の支払（道路における物損事故に対する見舞金支払いの例）

平成22年度示談締結分として35件（計7,248,172円）、平成23年度示談締結分として36件（計4,227,661円）が支払われています。なお、市に責任がない場合において、見舞金が支払われた事例はありません。

(2) 損害賠償金としての支払

「法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること」は、地方自治法第96条第1項第13号において、議会の議決事項とされております。また、本市においては、100万円未満の損害賠償の額を定めることについては、市長の専決処分事項とされており（専決処分事項指定の件・昭和29年7月24日市議会議決）、その場合、議会への報告が必要となります（地方自治法第180条第2項）。

今回、調べた限り、本市がこれらの規定に基づく損害賠償金として支払を行ったという事例は、指定都市となった昭和47年以降では確認できませんでした。

3 見舞金として支出している理由及び根拠

これまで、市に責任がある事故が発生した場合には、相手方が一方的に市の責任を追及し、市が損害を賠償するといった対立関係ではなく、円満に紛争の解決を図ることが望ましいとの考えのもとに、誠実に交渉を行ってきました。このような考え方について相手方の理解を得られた場合には、相手方は自ら行使し得る損害賠償請求権を放棄する一方、市は要綱第4条にいう見舞金として損害相当額を任意に支払うという内容で示談書を取り交わし、これに基づき見舞金を支出しています。

この点について、行政事例（昭和26年10月15日付け地自行発第330号静岡市議会事務局長宛て行政課長回答）の注釈においては、「被害者が法律上市に対して有する損害賠償請求権を放棄し、一方、市が自発的に医療費及び見舞金を支出する」場合には、地方自治法第96条第1項第13号の規定による議会の議決は不要であり、「予算措置だけで足りる」とされています。

従って、本市の見舞金の支出については、地方自治法第96条第1項第13号の規定の適用はないと考えています。

4 現状の問題点及び今後の改善について

これまででは、上記3で説明した理由により、要綱に基づき、見舞金としての支出を行ってきましたが、今回のオンブズマン調査によるご指摘を受け、本市に責任のある事故の対応について、市民にとってより分かりやすく、誤解を招くことのないよう、改善を図っていきたいと考えています。

オンブズマンの判断（要約）

オンブズマンは、市の回答を踏まえ、以下のとおり判断します。

1 はじめに

オンブズマンは、当初、札幌市における事故による損害賠償に関する手続を定める諸規定中の損害賠償金を示す文言について、その矛盾ないし混乱の是正を求めるべく調査を開始しましたが、調査を進めるうちに、これは単なる文言上のものというよりは、むしろ、損害賠償金の取扱いそのものに関わるものであるということに気づかされました。

そこで、オンブズマンは、市における事故による損害賠償に関する手続の現状と問題点について考えてみることにします。

2 議会の議決事件(地方自治法第 96 条第 1 項第 13 号)

地方自治法第 96 条に、普通地方公共団体の議会の議決事件が定められており、立法、財政（予算、決算）に関する事など、地方公共団体の根幹に関する事項が列挙されています。

その中には、「法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること(第 13 号)」も含まれています。

金額の多寡によっては、当該地方公共団体の大きな財政負担となり、また、責任の所在を明らかにし、賠償額の適正を図るという趣旨からも議会の議決を要することにしたものです。

3 首長の専決処分(地方自治法第 180 条第 1 項、第 2 項)

(1) 専決処分

普通地方公共団体の議会の権限に属する軽易な事項で、その議決により特に指定したものは、普通地方公共団体の長において、これを専決処分とすることができます(地方自治法第 180 条第 1 項)。

軽易な事項についてまで、逐一議会にはかかることの繁雑さを避けることや、地方公共団体に大きな負担を与えないとの考えに基づきます。

そして、この規定により専決処分を行ったときは、普通地方公共団体の長は、これを議会に報告しなければなりません(同条第 2 項)。

専決処分が、議会の行政抑制、監視機能を緩和する作用を持つことから、それを補完するために、首長が議会に報告することにした訳です。

(2) 市の専決処分の定め方

札幌市議会は、昭和 29 年 7 月 24 日、当時の市長による提案を受けて、市の専決処分事項を指定する議決をしております(その後、3 回にわたり一部改正)。

その第 3 号に「価格が 100 万円未満の法律上の市の義務に属する損害賠償の額を定めること」とあります。

つまり、市が損害賠償の額を定めるにつき、100 万円未満ならば、専決処分として後に議会に報告することで足りるが、100 万円以上ならば、議会の議決を要することになっています。

4 市の事故による損害賠償の現状

(1) 損害賠償に関する定め

要綱第4条において、「市の責任で支払う見舞金、賠償金等(以下、「見舞金等」という。)の額を適正に算定」することとしています。

この「見舞金等」が、法的には、損害賠償金であることは、発意に基づく調査の趣旨に記載のとおりです。

(2) 運用実態

市は、市に責任のある見舞金等の支払について、被害者との手続の席上において、被害者が損害賠償請求権を放棄し、その上で、見舞金名目で支払うという方法をとっています。

つまり、市は、地方自治法の規定による損害賠償金としての支払とは異なる方法をとっており、少なくとも、市が政令指定都市となった昭和47年以降現在までの40年間において、市が法の規定に基づく損害賠償金を支払った事例があったとの確認はできないというのが市の回答です。

5 上記現状の問題点

(1) 原則(議会の議決事件ないし市長の専決処分)と例外の逆転現象

地方自治法第96条第1項第13号と同第180条第1項、第2項の規定の趣旨は前述のとおりです。

ところが、市は、上記のとおり、市が法律上その義務に属する損害賠償(要綱の「見舞金等」)の額を定めることが、議会の議決ないし市長の専決処分は不要であるとする運用を実施しております。

この運用の妥当性について、市は、昭和26年10月15日付け行政事例の注釈に依拠していると説明しますが、この行政事例の本文部分では、名目の如何を問わず、支払われる金員が、損害賠償のためのものであれば、議会の議決を要するか、あるいは専決処分となるとされており、これが原則です。

これに関する注釈において、議会の議決は不要で予算措置だけで足りるとしたのは、例外的なものとして止むを得ないとした救済的な判断であると考えられ、市の現行運用は、原則と例外を逆転させているということになります。

時にそのようなことが容認されることもありましょう。しかし、こうした取扱いについては、法の趣旨・目的に鑑みると、決して好ましいものではありません。

(2) 損害賠償請求権の放棄に関する問題点

市は、市の責任で支払う損害賠償金について、被害者が損害賠償請求権を放棄したうえで見舞金として金員を支払っています。

被害者からすれば、実質的に損害賠償金が支払われるのであれば、その名目は問わないのが普通です。従って、市から一旦損害賠償請求権を放棄することを求められれば、それに応ずるのは当然です。そのことをもって、全ての被害者が自ら進んで上記請求権を放棄したと見做すことには無理があります。

(3) 議会による抑制と監視について

市の支払うべき損害賠償の額を定めることが議会の議決事件、あるいは市長の専決処分となるものであるのに、市はそのような取扱いをしてきていません。

このことが、意図的なものではないとしても、結果的には、議会の行政に対す

る抑制と監視をまぬかれることになっていることは否定できません。

6 オンブズマンの意見

(1) 現行の運用の転換について

現行の運用では、原則と例外が逆転していますから、それを本来のあるべき形へ転換すべきです。

市の責任で支払う見舞金・損害賠償金等は、地方自治法の言う「法律上その義務に属する損害賠償」として、議会の議決を経ること、あるいは、専決処分として議会に報告することが、法の趣旨・目的に則することになります。

そして、要綱第4条における「見舞金、賠償金等(以下、「見舞金等」という。)」との表記を「賠償金」に改め、これに準じる他条文も同様に書きかえるべきです。

(2) 専決処分の上限の増額について

現在、損害賠償額の決定に関する市の専決処分の上限は100万円未満となっていますが、この数字は、昭和29年当時としては、かなりの高額であったと言えます。

オンブズマンとしては、現状の物価水準その他を勘案するとともに、今回の発意調査で生じた問題を明確にすることで、件数、金額が増えることを想定し、市長の専決処分の上限を増額することも必要なのではないかと考えます。

そして、専決処分の上限の変更は、議会自らの意思で行い、その議決を要することは言うまでもありません。

(3) 前例踏襲の見直しについて

市の行政のあらゆる分野において、法律や条例に基づいた執行がなされていると考えております。

しかしながら、それらの執行手続がはたしてどのような根拠に基づいているのかについて、余り深く考えないままに、従前行われてきたことをそのまま踏襲しているという例は、本件だけではないのではないかと考えられます。

長年続けられ、慣例となっていることのほとんどに問題の無いことは確かと思われませんが、それを無批判に受け入れるのではなく、常にその拠って立つところは何なのかを問う姿勢を忘れないでほしいと思います。

市の改善等の状況 ※平成25年5月フォローアップ調査

「札幌市事故賠償等事務処理要綱」(平成16年3月29日総務局長決裁)を改正し、改正前の同要綱第4条における「見舞金、賠償金等(以下「見舞金等」という。)」との表記を「賠償金」に改め、併せて関連する規定も改正しました(平成25年3月)。

また、見舞金ではなく損害賠償金として支払を行うこととしたことに伴い、専決処分事項指定の件(昭和29年7月24日議決)により専決処分を行った件について議会へ報告等を行います(平成25年第2回定例市議会から報告)。

なお、現在100万円である市長の専決処分の上限を増額することについては、議会に関する事項ではありますが、他都市の状況等について調査研究を行っていきたいと考えています。

発意による調査2 「パークゴルフ場の管理運営と有効利用のあり方」

札幌市オンブズマン 井上 宏子

調査の趣旨（要約）

平成23年度、オンブズマンに対し、パークゴルフ場の整備に関する苦情が寄せられました。申立てを受けて市が調査したところ、コースの一部が、当初、市が設置許可した場所とは違う場所に造成されていることがわかり、市はその事実を10年以上も把握していませんでした。

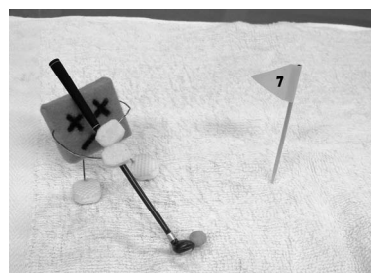
市では、平成19年度に、全市のパークゴルフ場の管理運営の実態調査を行うとともに、その運営及び利用に関するルールづくりが行われました。それにもかかわらず、上述のような事実が何年にも渡って見落とされておりました。これには様々な原因があるのですが、オンブズマンは、パークゴルフ場の複雑な管理運営体制にその一因があるのではないかと考えています。

市内に約62カ所ある市営パークゴルフ場のほとんどは公園や緑地内に設置されており、それぞれの公園や緑地を管理している部署（環境局みどりの管理課や各区の土木部）が管理運営しているところが多いようですが、中には区の地域振興課が管理運営に関わっているところもあり、維持管理業務を委託しているところもあるなど、様々な管理運営体制が取られているようです。

市が直接管理している場合はもちろん、維持管理業務を委託している場合であっても、ルールに基づいて適切に管理運営されているかを把握するには、まず、区によって管理運営を行う部署を明確にし、更に、その部署を統括する仕組みが必要ではないかと思えます。

また、市のホームページや各区役所で配付しているパークゴルフ場マップには、パークゴルフ場の場所や利用時間等が掲載されています。普段からパークゴルフ場を利用されている方にとっては十分な情報かもしれませんが、全くの初心者にとっては、どのように利用すればいいのか、少々わかりづらい部分があるように思えます。市民に提供する情報の内容についても改善の余地があるように思われます。

そこで、1点目に、市がどのような考えのもとでパークゴルフ場の管理運営を行っているのか、また、今後の管理運営方針とともに、パークゴルフ場の利用に関する情報提供のあり方について伺いたいと思えます。



次に、札幌市では、「札幌市スポーツ振興計画」（平成15年策定）の中で、「健康づくり運動とスポーツ振興の連携」を重点施策として掲げ、保健・福祉分野とスポーツ分野の密接な連携を図っていくとしています。パークゴルフは、世代を問わずに楽しめるスポーツですが、中でも高齢者の愛好者が年々増えつつあります。その一方、高齢化が進んでいるにも関わらず、北海道内の老人クラブの加入率は減少傾向にあり、平成22年の札幌市における加入率はわずか6%です。このことから、高齢者自身が求める地域活動等が変化してきているのではないかと考えられます。

このような状況の中、市内で開催されているパークゴルフ大会は幅広い年齢層の人々が集い、交流を図る絶好の場であり、こうした場を利用して、高齢者に対して保健・医療にかかわる実態・意識調査を行うなどの活用も考えられるでしょう。また、市がパークゴルフの環境整備や分かりやすい情報の発信に努め、支援することでパークゴルフを行う高齢者が増え、その結果、元気な高齢者が増えれば、医療費や介護サービス費の削減にもつながるのではないのでしょうか。

オンブズマンは、市内で開催されたパークゴルフ大会の参加者に対し、2つの会場でアンケート調査を実施しました。その結果、参加者の約5割が70歳以上の高齢者で占められており、友人や知人からの誘いでパークゴルフを始めた方が5割を超えていました。また、約9割の方が、パークゴルフをすることで健康になったと答えており、パークゴルフが、高齢者にとって、友人・知人との交流を深め、健康づくりに大いに役立っていることがわかりました。

そこで、2点目に、現在、保健・福祉分野とスポーツ分野の連携と言う観点から、市とパークゴルフとの関わりについて、また、高齢社会におけるスポーツのあり方について伺いたいと思います。

市の回答（要約）

1 公的パークゴルフ場の管理運営の現状（環境局みどりの推進部みどりの管理課）

札幌市の公的パークゴルフ場は、管理運営が指定管理者により行われているものから地域の町内会等により行われているものまであり、利用料金についても、有料・無料のものと、様々な形態で維持されています。市では、平成21年に「公的パークゴルフ場の整備及び運営の基本的な考え方について」を定め、公的パークゴルフ場を分類し、より適切な設置及び管理を図ることとしました。

具体的な分類としては、まず、市が設置条例を定めて設置している公の施設とそれ以外の施設に分かれ、その中でも公園・緑地内にあるか否か、使用料金が有料か無料かでさらに分類がされます。

そして、これらのパークゴルフ場の管理運営は、各施設により所管する部局が異

なっており、例えば、公園内の施設であっても、環境局みどりの推進部や各区により直接管理運営が行われるもののほか、指定管理者に管理運営を委託しているもの等があり、公園以外の市の所管施設についても、それぞれ施設を所管する部局が直接管理運営を行っているもののほか、指定管理者に管理運営を委託しているもの等があります。

さらに、本市が直接所管していない施設については、地域の団体（町内会や同好会等）により管理運営が行われており、また、本市所管の施設でも地域の団体（町内会や同好会等）の協力を得て管理運営を行っているという施設もあります。

パークゴルフ場利用の情報提供に関しては、札幌市公園検索システムや各区のホームページのほか、全市のパークゴルフ場マップを作成し、各区役所に配置するなどによって行っております。なお、今後もよりわかりやすい情報の発信に努めることとし、例えば、パークゴルフ場マップをホームページ上で閲覧できるようにする等の改善を検討してまいりたいと考えております。

2 スポーツと保健・福祉分野との連携に関する現状

(1) 高齢者を対象とした施策（保健福祉局高齢保健福祉部高齢福祉課）

札幌市では、保健・福祉分野での高齢者を対象としたスポーツに関連する施策として、①高齢者スポーツ大会の開催、②高齢者ゲートボール大会決勝大会の開催、③全国健康福祉祭（ねんりんピック）への選手団派遣、④札幌市老人クラブ連合会の運営費や単位老人クラブの活動費の支援などを行っております。

なお、高齢者の健康の保持や保健・福祉の向上に向けた施策は、介護予防や引きこもりの防止、社会参加の促進や生きがいの向上など、目的が多岐にわたっており、スポーツと関連した施策以外にも、様々な手法によって進めていく必要があると考えております。

(2) スポーツ振興計画における施策（観光文化局スポーツ部企画事業課）

札幌市では、平成 15 年、「札幌市スポーツ振興計画」を策定しました。その中で、スポーツ振興の新たな環境づくりを進めるうえで有効かつ緊急性の高い 6 つの事業を重点施策としています。本調査の趣旨で挙げられている「健康づくり運動とスポーツ振興の連携」は、この重点施策のうちの一つです。

市では、この施策に基づく取組として、全国的な子どもの体力低下という大きな問題を背景に、多様な運動体験過程にある子どもたちが体を動かし、スポーツをする楽しさを発見し、日常生活においても自ら運動に取り組む姿勢を育成することが必要であると考え、子どもに主眼を置いた事業を進めてきました。

なお、市では、現在、「札幌市スポーツ推進計画（平成 25 年度～平成 34 年度）」を策定中ですが、この計画においても、市民、誰もが生涯にわたりスポーツを通じて健康や生きがいを得る機会を保障し、世代や体力に応じて、気軽にスポーツに触れられる機会を充実させることを施策に取り入れていく予定です。

市としては、子どものみならず、高齢者の健康づくりのための施策も重要であると考えており、高齢者にとってパークゴルフは気軽に楽しめるスポーツと捉えております。例えば、要望があれば、パークゴルフ大会の際に、準備運動を指導する指導員の派遣を行うなど、可能な範囲で対応していきたいと考えております。

3 札幌市における健康づくり事業の現状（保健福祉局保健所健康企画課）

札幌市では、21世紀の市民一人ひとりが生涯を通じて健康を実現するための指針として、平成14年、健康づくり基本計画「健康さっぽろ21」を策定し、幼児から高齢者までの全て世代を対象とした健康づくりを目指しています。

現在、保健所が所管する事業で、高齢者のみを対象とする事業はありませんが、実際に行っている健康づくり事業の参加者の多くは高齢者であるという実態です。

例えば、市民の健康づくりの場として、市内3カ所に設置されている健康づくりセンターの平成23年度の延べ利用者数は25万人ですが、その中でも、50歳以上の利用者が全体の65.0%を占め、特に、60歳代と70歳代で44.5%の利用があるなど、高齢者の利用が多い状況にあります。

また、各区では、健康づくり促進期間事業として、毎年、健康フェアを開催しておりますが、その中で、健康度測定（血管年齢測定、骨密度測定等）の実施のほか、医師、看護師、栄養士等による健康相談や介護予防コーナー等を設けており、参加された多くの高齢者の方から好評を得ております。また、これ以外にも、各区で行う健康教育の参加者の約6割は65歳以上の高齢者となっています。

本調査の趣旨にあるように、多くの高齢者が集まるパークゴルフ大会において、パークゴルフをすることで、実際にどのような健康効果がもたらされたか等の調査を行い、把握することは、市としても有用だとは考えておりますが、実効性のあるデータを収集していくためには一定の期間やコストが必要となり、また、高齢者以外の年齢層に対する施策とのバランスなどを考慮すると、その実現には課題が多いものと考えております。

オンブズマンの判断（要約）

オンブズマンは、市の回答を踏まえ、以下のとおり判断します。

1 公的パークゴルフ場の管理運営について

今回の調査を通じ、市内のパークゴルフ場は、様々な体制で管理運営が行われていることがわかりました。また、市が直接管理運営を行っている場合でも、環境局みどりの管理課が行っているものや区が行っているものなど、様々な部署が管理運営に携わっていますが、それらを一括して管理する部署はないようです。

設置の経緯等から、様々な管理運営体制が取られているにしても、市が直接管理を行っているものはもちろん、委託しているものについても、委託先に任せきりにするのではなく、管理運営方針等に基づいて適切に管理運営されているかどうかを、市が主体となって定期的にチェックし、その情報を一括で管理することは重要であると思います。そして、他のパークゴルフ場でも参考にしてほしい点や、注意すべき点などについて、管理者同士で情報共有できる仕組みも必要であると思います。

また、パークゴルフを楽しむ市民が増えつつある中、パークゴルフ場の管理運営に関する苦情や要望が多々寄せられることと思います。市としてそれらを把握しておくことは、今後、パークゴルフ場の管理運営を行ううえでも有用であると思います。

これらのことから、市に対しては、市有地（公園、緑地、河川等）の利用かつ管理運営方法を含め、様々な視点から有効・公正になされているかを把握できるよう、

管理運営を行う部署（委託している場合は委託元の部署）を更に統括する部署を定めて、委託先も含め、管理運営を行う部署が一堂に会して情報交換を行うことができるような場を作ることを是非検討していただきたいと思います。

次に、市民に対する情報提供についてですが、札幌市では、各区のホームページや札幌市公園検索システムにおいて、公的パークゴルフ場の案内を掲載しています。しかし、各区のホームページを見ると、パークゴルフ場について、詳しい情報を掲載している区もあれば、そうではない区もありますし、各区のホームページと札幌市公園検索システムとで、同じパークゴルフ場について、異なる情報が掲載されている箇所がいくつか見られました。また、平成 16 年度のお知らせが掲載されているものもあるなど、情報の古さも気になりました。市民にとってタイムリーな情報となるよう常にチェックし、改善に向けた努力をしていただきたいと思います。

2 高齢者の健康づくりや高齢者スポーツに関する市の施策について

札幌市は、平成 25 年 1 月 1 日現在、65 歳以上の高齢者が市全体の人口に占める割合が 21.7%に達し、年々高齢化が進んでいます。それと同時に、医療費や介護費も増大し、市の財政を圧迫する一つの要因となっています。その増大に何とか歯止めをかけられないか、そのためには、健康で元気な高齢者を増やすことが最善の策ではないかと考え、今回、愛好者に高齢者が多いパークゴルフに着目しました。そこで、高齢者の健康づくりや高齢者スポーツに関して、市がどのような施策を行っているかについても、調査することにしました。

(1) 高齢者の健康づくりについて

平成 24 年、厚生労働省は「国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的方針」の全部改正を行うことを告示し、平成 25 年 4 月 1 日から適用される「21 世紀における第 2 次国民健康づくり運動（健康日本 21（第二次）」の内容を公表しました。その中で、「健康寿命（健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間）の延伸を実現する」や「社会生活を営むために必要な機能の維持及び向上」等が国民の健康の増進に関する基本的な方向として掲げられており、高齢化に伴う機能の低下を遅らせるためには、高齢者の健康に焦点を当てた取組を強化する必要があるとして、介護保険サービス利用者の増加の抑制、認知機能及びロコモティブシンドローム（運動器の障がいのために自立度が低下し、介護が必要となる危険性の高い状態）の予防、身体活動量の増加等を目標として挙げています。また、健康を支え、守るための社会環境が整備されるためには、国民、企業、民間団体等の多様な主体が自発的に健康づくりに取り組むことが重要であり、居住地域での助け合いといった地域のつながりの強化（居住地域でお互いに助け合っていると思う国民の割合の増加）について、平成 34 年度に 65%に引き上げる（平成 19 年は 45.7%）ことを目標にしています。

オンブズマンが市内パークゴルフ大会参加者（2 区、計 238 名）を対象に行ったアンケートでは、パークゴルフを始めたきっかけとして、「リハビリのため」「体調管理のため」「運動不足解消のため」を挙げる方が多く、このことから、健康に関心のある高齢者が多いことがうかがえます。そして、回答者の約 9 割の方が、パークゴルフをすることで「足腰が丈夫になった」「膝の痛みがなくなった」「よ

く眠れるようになった」等と答えており、現実には、健康面にプラスの効果を感じている方が多く見られました。しかし、その一方で、日常的に病院に通い、投薬を受けている方も半数以上おり、このことから、単純に、パークゴルフをする＝健康になる、と言い切ることはできませんが、「生活に張りが出て楽しい」といった生きがいを感じている方や、「精神が安定した」など、体だけではなく、心の健康にも効果を感じている方が多いようです。

そのほかに、上記調査の趣旨にあるとおり、友人や知人からの誘いでパークゴルフを始めた方が5割を超えており、パークゴルフをすることで「友人が増えた」と答えている方や「自宅のすぐ近くにパークゴルフ場があるので、近所の人たちとの交流の場となっている」と答えている方がいました。このことから、老人クラブのような組織に加入せずとも、パークゴルフを通じて友人・知人との交流を深めたり、パークゴルフが新たな人間関係を構築する場になっていることがわかりました。

札幌市では、保健・福祉分野での高齢者を対象としたスポーツ関連施策として、高齢者スポーツ大会の開催や老人クラブに対する支援等を行っていますが、これらの施策は、高齢者スポーツを推進するというよりは、高齢者の生きがい向上や引きこもり防止という観点から行われています。また、高齢者を対象にした事業ではないものの、市民の健康づくりという観点からは、各区で、毎年健康フェアを行い、健康相談を実施する等を行っています。

市は、多くの高齢者が参加するパークゴルフ大会において健康に関する調査を行い、その結果を把握することは有用であるとしながらも、コスト等の面から、その実現は難しいとしています。

しかしながら、高齢者が充実した生活を送るためには、健康が何より重要です。健康で元気であってこそ生きがいや周囲の人々との交流が生まれ、その結果、引きこもりの防止にもつながるでしょう。このように、高齢者の健康が、介護予防や生きがい向上等とも密接につながっていること、また、市民の5分の1以上が高齢者であり、今後、その割合は増え続けるであろうことからすると、高齢者の健康等の施策について、様々な実効性のあるデータを収集し、それに基づいた対策を考える時期に来ているのではないかと思います。

(2) 高齢者スポーツについて

パークゴルフは、北海道幕別町で生まれたスポーツですが、今や、北海道内のみならず、全国各地に愛好者が増えています。それにともない、パークゴルフ場の数も徐々に増え、札幌市内においては、公的なパークゴルフ場だけでも60カ所以上ありますし、民間のパークゴルフ場の中には屋内のものもあるなど、一年中楽しめる環境が整備されつつあります。また、札幌市内においては、町内会の大会、区大会、更には、区大会で上位の者が出場できる札幌市長杯など、大小様々な大会が開かれています。このことから、パークゴルフは、健康づくりや家族・友人たちとの交流といった楽しみを感じられるだけでなく、スコアを上げる、大会に出る、大会で好成績を収める、といった目標を持ちつつ行うことができるスポーツです。つまり、パークゴルフは、単に高齢者スポーツというだけではなく、競技性の高いスポーツといってもよいでしょう。

札幌市スポーツ振興計画の重点施策である「健康づくり運動とスポーツ振興の連携」について、市は、子どもの体力低下を背景に、多様な運動体験過程にある子どもたちが体を動かし、スポーツをする楽しさを発見し、日常生活においても自ら運動に取り組む姿勢を育成することが必要であると考え、子どもに主眼を置いた事業を進めています。そして、市では、高齢者にとって、パークゴルフは気軽に楽しめるスポーツと捉えており、パークゴルフ大会の際に、準備運動を指導する指導員を派遣するなど、可能な範囲で対応していきたいとしています。しかし、パークゴルフ大会は、せっかく大勢の高齢者が集まる機会なのですから、準備運動の指導に加え、運動時の注意点、高齢期における機能低下を防ぐために普段から自宅で気軽に行える運動や体操を指導することも考えられるでしょうし、また、大会時でなくとも、パークゴルフを専門的に指導できる指導員を派遣し、パークゴルフの上達に貢献できるような場を設ける等も考えられるでしょう。

市においては、もっと積極的に高齢者スポーツを支援し、その普及や発展に向けて取り組むとともに、パークゴルフの生涯スポーツとしての位置付けを検討していただきたいと思えます。

上述のとおり、高齢者スポーツと高齢者の健康づくりや生きがい向上等には密接な関係がありますが、今回の調査を通じ、オンブズマンは、これらに対する市の対策が担当課ごとに行われており、他の部局や課との連携が乏しいように感じられました。高齢者に関する施策については、それぞれの担当課が別々に行うよりは、市のビジョンの実現に向け、関係する部局が参加した横断的な検討会議を設置するなどして、市全体で連携して取り組む方が効果的であると思えます。

また、パークゴルフについては、最近では、旅行会社で様々なパークゴルフツアーの企画があるほか、札幌市でも、民間企業が市有地を借りて道内最大級のパークゴルフ場を造成し、平成25年4月の開業を目指しています。これは、民間企業もパークゴルフの集客力に注目しているという現れでしょう。これらを参考に、例えば、市が主体となって、梅雨がない札幌の気候を活かし、その時期に道外や海外からの観光客にパークゴルフを楽しんでもらうというような取組も考えられるのではないのでしょうか。このことからすると、パークゴルフは、高齢者スポーツや健康づくりの枠を超え、札幌市の産業活性化にもつながる大きな可能性を秘めているともいえます。

高齢期は、人間が生まれてから成人になるのと同じくらいの長い期間です。市においては、その長い期間を、生きがいを持ち、いかに健康で元気に過ごすために、行政がどのような手助けができるのかといった高齢福祉の面のみならず、パークゴルフのスポーツとしての可能性、更には、産業としての可能性にも着目していただきたいと思えます。今回は、オンブズマンに寄せられた苦情をきっかけに、パークゴルフに焦点を当てて発意調査に臨みましたが、パークゴルフに限定することなく、札幌市の恵まれた自然環境を活かした高齢者への政策を、市内部だけではなく、産学官が連携し、検討していただきたいと思えます。

※ この発意調査は、まだフォローアップ調査を実施していないことから、市の改善状況を掲載しておりません。

発意による調査3 「所得激減を理由とする国保料の減免」

札幌市オンブズマン 井上 宏子

調査の趣旨（要約）

1 札幌市における所得激減を理由とする国民健康保険料減免の取扱いの概要

市の国民健康保険制度は、前年の所得に基づいて、翌年度の保険料が決定される仕組みとなっています。しかし、その年の所得額が前年と比べ大きく減った場合には、保険料を負担することが困難になる事態が発生します。そこで、市では、所得激減による、保険料の減免を制度化しています。

この所得激減を理由とする保険料減免を受けるには、二つの条件を満たす必要があります。一つが、その年の所得が前年と比べて激減したことです（要件1）。もう一つが、「生活が著しく困窮し、かつ、資力が近い将来回復する見込みがないため、保険料を納付することが困難である世帯」であることです（要件2）。

2 保険料減免に関するオンブズマンへの苦情

この所得激減による保険料の減免については、過去、オンブズマンに苦情が寄せられたことがあります。

あるケースでは、減免が適用される可能性があるとして、納付誓約に基づく分割納付をしていた苦情申立人が、後日、資産調査の結果、減免の適用対象外であることが判明したとして、市から差額分の納付を求められたことについて、申立てがありました（ケース1）。

また、あるケースでは、所得激減を理由とする保険料減免の適用可能性があるとして、納付誓約に基づく分割納付をしていた苦情申立人が、当該分割納付をすることで保険料納付の義務を果たしたと信じ、後日、正式の減免手続を取らなかったところ、市から減額されたはずの保険料の支払いを求められたとして、申立てがありました（ケース2）。

3 今回の発意調査の趣旨

市が行っている、所得激減を理由とする保険料減免は、一つの制度的難点を抱えています。それは、所得激減という要件を判断しようにも、年内はその年の所得額が確定していないことから、前年の所得との比較に困難が生じる場合がある、ということです。

そのため、市ではそのようなケースについて、その年の所得額が確定した後、正式に所得激減による保険料減免の申請をすることを条件に、当面、減免が認められ

た場合に納付することになる保険料額について、納付誓約に基づく分割納付を認める扱いをしているということです。

この取扱いには、次のような課題がある、と考えています。

第一の点は、札幌市国民健康保険条例では、「保険料の減免を受けようとする者は、納期限までに申請書に減額又は免除を受けようとする理由を証明する書類を添付して市長に提出しなければならない」(第24条第2項)と定めていることです。

この条項からすると、後日、正式に減免申請手続を取ることで保険料の減免を認める、という取扱いは、すでに納期を経過した保険料額を減免する扱いとなり、条例の明文の規定に反しているのではないか、という疑問を生じさせます。

この点、前述の苦情調査(ケース2)における担当部局の説明は、条例が定める「納期限」とは、当該年度の「最終納期限」であるというものでした。その一方で、減免申請の遡及適用は認められない、とのことでしたので、条例解釈についての市の説明は、一貫性を欠くように思われます。

第二の点が、減免を認めるための要件2(資産要件)は、具体的にどのような基準で、いつの時点でその該当性の判断をするのか、ということです。

前述の苦情(ケース1)では、いったん減免の適用可能性を認めながら、後日、資産の保有を理由として、減免の適用が否定され、苦情につながっています。

この点、分割納付を認める際に交付する、「納付誓約に基づく分割納付について」及び「納付約束における注意事項」等の書面には、「預貯金や生命保険などの財産調査を行います。」という記述があります。

納付すべき保険料総額が変わらない分割納付と、保険料総額が減少する減免とでは減免の方がより厳しい基準が適用されるものと思われませんが、保有資産が両者の基準の狭間にある場合には、分割納付は認められるものの、減免は受けられない、という事態が生ずることが考えられます。

また、分割納付を認める際、減免が認められる基準で一元的に判断するならば、「正式の手続」がない段階で、減免申請の可否を判断することになります。

これに対し、条例の文言どおり、減免申請があった時点でその世帯の「所得」(要件1)及び「資産」(要件2)の双方を確認し、減免の可否を判断するならば、こうした課題を克服できると考えますが、その反面、申請時点で「所得」が確定しておらず、激減したか否かの判断がつかないケースがあるのは、前述のとおりです。

現在の運用が直面していると考えられる上記の課題について、市の考え方をお伺いするため、本件調査に着手することにいたしました。

市の回答（要約）

1 札幌市の保険料算定における「所得」の位置づけ

市町村が運営する国民健康保険（国保）は、その区域内に住所を有する者が、健康保険の被保険者である等、適用除外に該当しない限り、加入義務がある公的医療保険制度です。

その運営の費用に充てるため、札幌市では、国保加入者（被保険者）のいる世帯から、保険料を徴収しています。各世帯が負担する保険料の額は、各世帯が等しく負担する平等割（世帯割額）、各世帯における国保の被保険者数に応じて負担する均等割（人数割額）、各世帯の被保険者の所得額に応じて負担する所得割の3つから構成されており、札幌市全体でみた場合、保険料として全世帯に賦課される総額のうち、平等割が27.5%、均等割が22.5%、所得割が50%となっています。

また、所得割の額は、保険料を納付する年度の前年における被保険者の所得に基づいて算定します。たとえば、平成24年度の保険料の額は、平成23年の所得に基づき、所得割を算定することになります。

2 札幌市において保険料減免が認められる場合について

国保の保険料は、被保険者の前年の所得に基づき決定されるわけですが、その後の事情によっては、保険料の負担が困難になることがあります。

そこで、市では国民健康保険法（以下、「法」という。）第77条に基づき、札幌市国民健康保険条例（以下、「条例」という。）において、「保険料の納付義務者が、災害等により、著しい損害を受けたとき。」（条例第24条第1項第1号）及び「その他市長が別に定める事由に該当するとき。」（同項第2号）で、市長が必要と認めるときに減免できると定めています。

そして、その詳細については、保険料の減免事務に関し必要な事項について定めた要綱に定めがあり、「災害世帯」（要綱第2条第1号）、「所得激減世帯」（同条第2号）、「生活保護世帯」（同条第3号）、「法59条世帯」（同条第4号）及び「旧被扶養者世帯」（同条第5号）の5つの類型の世帯において、「生活が著しく困窮し、かつ、資力が近い将来回復する見込みがないため、保険料を納付することが困難である」（要綱第3条第2号）ならば、保険料減免の対象としています。

3 所得激減による保険料減免について

札幌市では、「重大な事故（負傷、疾病等）又は失業などの理由で所得が激減した世帯」（要綱第2条第2号）を所得激減による保険料減免の対象としています。

(1) 所得激減の判断基準について

所得激減による保険料減免の対象となるのは、①世帯の被保険者全員の見込所得金額（以下、「見込総所得金額」という。）が、前年の総所得金額の8割以下であること（要綱第14条第1項第1号）、②見込総所得金額が限度基準額（[536万円－被保険者数（擬制世帯主を除く）×18万円]）以下であること（同項第2号）等の条件を満たす世帯です。

そして、見込所得を算定する際には、原則として、①収入金額が確定しているもの及び推定できるものは、その金額を年間収入金額とし（要綱第8条第1項第

1号)、②収入金額が一定していないが現に継続しているもの、又は、継続する見込みのあるものは、申請前3カ月の平均月収にその年の継続すると予想される月数を乗じた額をその年間収入金額とします(同項第2号)。

また、①②により推計するのが困難な場合には、③申請者の申告する額を年間収入金額とします。

(2) 減免額について

保険料の減免額は、減免を申請した世帯の事情等を聴取した結果、納付することが困難と認められる金額(以下、「納付困難額」という。)と、以下で説明する減免判定基準額を比較し、いずれか低い額となります(要綱第9条第1項)。

また、減免判定基準額は、世帯の前年の総所得金額が、(1)で説明した限度基準額未満の場合と、限度基準額以上の場合で算定方法が異なります。

ア 世帯の前年の総所得金額が限度基準額未満の場合

この場合、見込総所得金額を世帯の前年の総所得金額で除した数値に、賦課額を乗じて得た額と賦課額の差が減免判定基準額となります。

たとえば、被保険者数が1名の世帯において、前年の総所得金額が400万円、見込総所得金額が300万円で、保険料の賦課額が50万円(説明上の仮定の金額です。)の場合には、 $[300\text{万円}/400\text{万円} \times 50\text{万円}] = 37.5\text{万円}$ と、賦課額50万円の差額である12.5万円が減免判定基準額となります。

イ 世帯の前年の総所得金額が限度基準額以上の場合

この場合、見込総所得金額を限度基準額で除して得た数値に、賦課額を乗じて得た額と、賦課額との差額が減免判定基準額となります。

たとえば、被保険者数が1名の世帯において、前年の総所得金額が600万円、見込総所得金額が300万円で、保険料の賦課額が65万円(説明上の仮定の金額です。)だった場合には、前年の総所得金額が限度基準額 $[(536\text{万円}-18\text{万円}) = 518\text{万円}]$ を上回っていることから、 $[300\text{万円}/518\text{万円} \times 65\text{万円}] = 37\text{万}6447\text{円}$ と、賦課額65万円の差額27万3553円が減免判定基準額となります。

ウ 減免判定基準額の上限について

上述のア、イの場合ともに、減免判定基準額には上限があります。

すなわち、下線を付した、見込総所得金額をア世帯の前年の総所得金額又はイ限度基準額で除した数値に賦課額を乗じて得た額が、保険料の平等割額及び均等割額の合計金額に10分の3を乗じて得た額(以下「最少基準額」という。)を下回る場合には、最少基準額と賦課額の差額が減免判定基準額となります。

4 所得激減減免に対する市の考え方

(1) 所得激減減免について相談があった場合の対応について

札幌市では、所得激減を理由とする保険料減免について相談があった場合には、まず、その世帯に関する生活状況を調査します。

その上で、減免が認められるケースに該当すると判断した場合には、負傷・疾病等により就労等が困難であることが明らかな場合を除けば、後日、「所得が確定」してから正式に減免申請することとして、当面、減免が認められた場合に納

付することになる保険料額について、納付誓約に基づく分割納付をして頂くという取扱いをしています。

その際、すでに納付済みの保険料がある場合は、減免申請が認められた場合に納付すべき保険料の総額から納付額を控除し、その残額を分割納付して頂くこととなります。

また、減免が適用されるのは、あくまで納付が困難な保険料に対してであることから、保険料の一部を納付済みであり、その残額が「減免判定基準額」を下回っている場合に減免が認められるのは、その残額の範囲に限られます。すでに納付済みの保険料を返還することはありません。

たとえば、3(2)アに例示した、保険料の賦課額が50万円、減免判定基準額が12.5万円というケースを考えます。

現在、札幌市では、年間保険料を10期に分割して納付して頂く扱いになっています。そのため、各期5万円ずつ10期にわたり、合計50万円の保険料を納付して頂くのが原則ですが、所得激減による減免が認められると、納付すべき保険料の総額が減額されます。

そして、1～3期までの保険料合計15万円を納付した後、残額の35万円の納付が困難であるとして納付相談がなされた場合であれば、保険料の残額から減免額となる減免判定基準額(12.5万円)を控除した22.5万円について、残りの7期で分割納付して頂く取扱いとなります(一期当たりの納付額は32,142円)。

また、1～3期まで保険料を納付することなく、50万円全額の納付が困難であるとして納付相談がされた場合であれば、その額から減免額となる減免判定基準額(12.5万円)を控除した37.5万円について、残りの7期で分割納付して頂く取扱いとなります(一期当たりの納付額は53,571円)。

さらに、1～8期まで保険料を合計40万円納付した後、残額の10万円の納付が困難であるとして納付相談がされた場合であれば、減免が認められるのは最大で10万円です。そして、10万円の減免が認められた場合には、残りの2期に納付して頂く保険料はありません。

(2) 条例が定める減免申請を行うべき「納期限」について

市では、保険料減免手続の期限として、条例の定める「納期限」(条例第24条第2項)を当該年度の「最終納期限」(要綱第5条第2項)と解釈しています。

世帯主が各期の保険料を納付しないまま納期限が過ぎた場合には、当該納期分の保険料の督促が行われ、時効の管理も納期ごとに行われますが、保険料額は、年度単位で決定されるものであり、保険料減免についても、その年度に賦課された保険料額が減免になるか否かの判断を行います。したがって、納期ごとに保険料減免の判断を行うものではありません。

また、条例の納期限の解釈を厳格に行い、既に納期が経過した部分の保険料を減免の対象としないならば、被保険者にとっては不利益な取扱いとなります。

以上のことから、上述のような条例の解釈に問題があるとは考えておりません。

なお、保険料減免の申請は、当該年度の最終納期限までに行うこととされていることから(条例第24条第2項、要綱第5条第2項)、過年度分の保険料が減免の対象となることはありません。

(3) 「保険料の納付が困難」の判断基準について

国保の保険料は、賦課額をすべて納付するのが原則であり、所得激減を理由とする減免は、被保険者世帯において、所得が激減し、保険料の納付が困難となった場合(要綱第3条第2号参照)にそれを減免する、あくまで例外的な措置です。

「納付が困難となった」か否かの判断は、過去の所得、預貯金、家族構成、固定資産、疾病の状況等、各々の世帯の個別の事情に基づいて行われるものです。従って、札幌市では、減免申請の相談を受ける担当者が相談者の話を聞き、様々な事情について挙証書類を確認した上で、その点を総合的に判断しています。

オンブズマンは、基準の明確性に疑問を持たれたようですが、減免申請をする世帯の事情は多様であり、一律の基準を作成することは困難です。また、基準を作成することで、かえって制度の運用が硬直化し、減免が認められるべきであるにもかかわらず、認められないケースが生じることも考えられます。

従って、「納付が困難となった」か否か、個別の事情に応じて総合的に判断する現在の運用に問題があるとは考えておりません。

5 今後の対応

これまでも、「所得激減減免の制度」が分かりにくいという指摘を受けることがあり、できる限り、わかりやすい説明に努めてきましたが、今後はそうした説明はもちろん、保険料減免の運用等、札幌市国保が適切に運営されるよう、鋭意、努力を継続いたします。

オンブズマンの判断(要約)

オンブズマンは、市の回答を踏まえ、以下のとおり判断します。

今回の発意調査は、所得激減を理由とする保険料の減免について、二つの論点を対象としています。

第一の点が、所得激減を理由とする保険料の減免申請を行うべき時期について、条例は「納期限」(条例第24条第2項)までに行うべきことを定めていることと、実際の取扱いの関係についてです。

第二の点が、減免を認められるための被保険者の「資産要件」は、具体的にどのような基準であり、いつの時点でその該当性の判断をするのか、ということです。

以下、順に検討します。

1 条例が定める「納期限」の意義について

(1) 現在の取扱いへの疑問

札幌市では、保険料は、10期に分けて納付する扱いになっています。そのため、所得激減を理由とする保険料の減免について、所得が「確定」した後、「正式」の手続を行うのでは、すでに、各期の納期限を過ぎているのではないか、という疑問が生じるということは、「調査の趣旨」で指摘した通りです。

また、後日「正式」の申請を行うにしても、減免申請が「納期限」までとされていることから、納付相談の時点において、納期限が過ぎている保険料については、減免の対象とならないのではないか、ということも疑問となります。

(2) 疑問の前提にある制度理解

こうした疑問は、別添の【当初の理解】に記したような、制度理解に基づくものです。

ここで想定しているのは、当該年度の保険料賦課額が 50 万円で減免判定基準額が 12.5 万円、各期 5 万円×10 期に分けて納付することとされていた場合（「市の回答」3 (2) アのケースを参照しています。）において、3 期分を納付した後、所得激減により、保険料を納付できないという相談がなされたケースです。

この場合、減免申請は「納期限」までに行うことから、①納付相談がなされた時点では納期が未到来の保険料について、②一期当たりの保険料額に、減免判定基準額（又は最低基準額）を賦課額で割った数値を掛け合わせ、その期の保険料の減免額を算出する、という理解です。

ただし、こうした理解をした場合においても、「納付相談」が条例の定める「減免申請」に該当するか、という疑問は残ります。

(3) 市の回答

これに対し、市の回答は明確です。すなわち、保険料は、年度単位で賦課されるものであり、減免も当該年度を単位として、その適用の有無を判断する、というものです。

従って、減免額の決定は、納期ごとに減免額を決定する仕組みにはなっておらず、納付困難額と減免判定基準額を比較し、低い方の額をもって当該年度の減免額とすることになっています（要綱第 9 条第 1 項）。

また、年度単位で保険料の減免額を決定することから、納付相談をした時点で納付済みの保険料については、減免が認められた後の当該年度の保険料額から控除し、その残額について、分割納付する取扱いになっています。

市の回答 4 (1) では、こうした取扱いについて説明していますが、それらを図にすると、別添の【パターン A】～【パターン C】のようになります。

(4) 保険料減免申請を「最終納期限」までとする取扱いについて

これまで見てきたように、保険料は年度を単位として賦課されるものであり、保険料の減免についても、年度を単位として、その適用の有無が判断されるものです。

このように、保険料の減免は納期ごとに判断されるものではないこと、また、条例が定める「納期限」の解釈を厳格に行い、既に納期を経過した保険料を減免の対象としないならば、被保険者にとっては不利益な取扱いとなることからすると、条例が定める減免申請を行うべき「納期限」を「最終納期限」と解することが、明らかに条例の明文の規定に反するとまでは言えません。

むしろ、保険料減免の申請を「最終納期限」までとする市の取扱いは、さまざまな事情を考慮して、工夫を凝らした結果であることが窺えます。

ただ、条例の「納期限」という文言が、誤解を招くおそれがあることは否定できません。市には、この点に関する市民からの問合せがあった場合には、できる限り、わかりやすい説明を心がけることを望みます。

2 保険料の所得激減減免における「資産要件」について

(1) 市の回答

市は、「生活が著しく困窮し、かつ、資力が近い将来回復する見込みがないため、保険料を納付することが困難である」（要綱第3条第2号）ことを判断するため、一律の基準を作成することは困難であると説明します。

その理由は、第一に、減免申請をする世帯の事情は多様であるということであり、第二に、基準を作成することで制度の運用が硬直化し、減免が認められるべき状態であるにもかかわらず、それが認められないケースが生じることも考えられるためです。

そこで、市では現在、保険料減免の可否について、個別の事情に基づいた、総合的な判断をしています。

(2) 「明確性」と「公平性」の要請

保険料の減免は、あくまで例外的な措置であり、恣意的な取扱いとなることがあってはなりません。そのため、減免が認められるための判断基準には、その内容の明確性と、運用の公平性が求められます。

この点、市の説明によれば、保険料減免が認められる件数は、年間1万件を超えるということです。これだけの件数があれば、担当者が判断に苦慮するケースも、相当数含まれることが予想されます。

ケースごとに「個別の事情に基づいた総合的判断」を行っていたのでは、運用の公平性が確保されているか、市民が疑問を抱く事態が生じることも考えられますし、また、個別の事情に応じた判断を行うことで、担当者の負担が増しているのではないかという懸念も生じます。

(3) 市に求められる対応

基準の作成が困難であるとして、市が説明する事情について、それを否定することはできませんが、保険料減免を申請した被保険者世帯が同じような事情にあるならば、減免の可否について、その判断を異にすることがあってはならないのが原則です。

判断を異にするならば、それを正当化できるだけの理由が必要になりますが、そうした判断が、基準が明確でないままに柔軟な対応をした結果であるならば、後から説明する理由は一貫性を欠くものになりかねません。そもそも、理由を説明すること自体、困難になるかもしれません。

また、減免が認められる基準を作成して公表することにより、業務遂行に支障を生じるということも考えられますが、そうであるならば、少なくとも担当部局の内部において、運用の公平性を確保するための手段が講じられてしかるべきです。

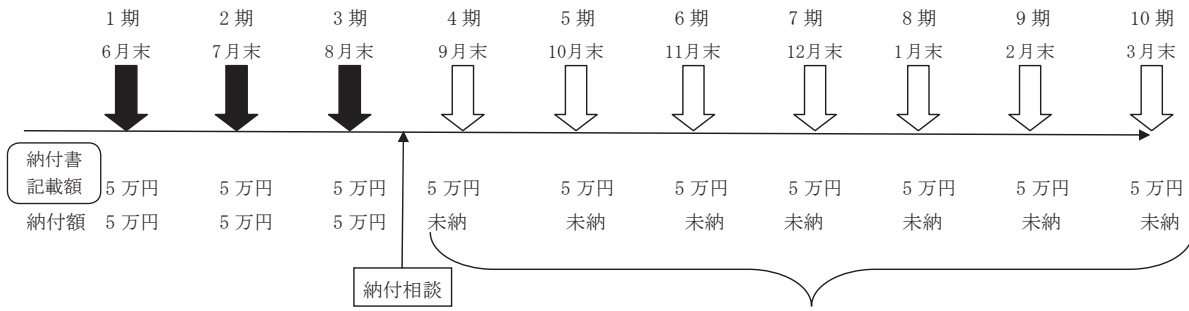
以上のことから、市には今後、基準を作成することによる利点と、それにとまなう不都合の双方をはかりにかけ、できる限り、多くの市民が納得できるような、保険料減免の取扱いについて、そのあり方を検討されることを望みます。

※ この発意調査は、まだフォローアップ調査を実施していないことから、市の改善状況を掲載しておりません。

<別添>

【当初の理解】

保険料賦課額 50万円
減免判定基準額 12.5万円

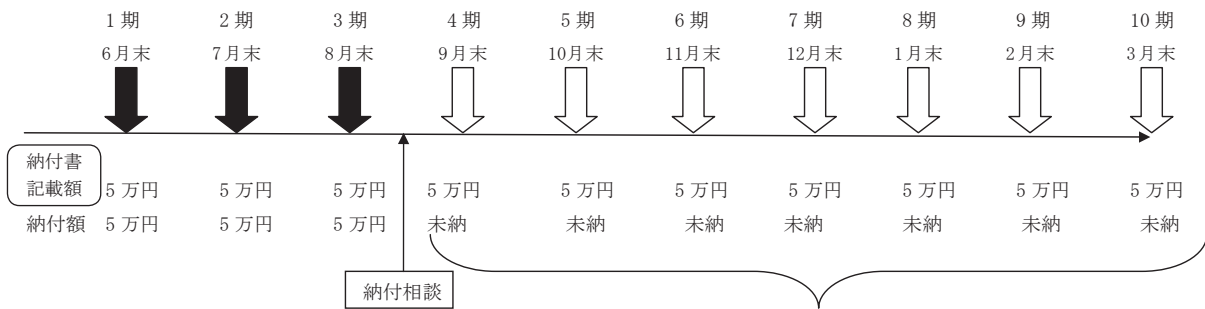


※分割納付することになる保険料額（一期当たり）
 =（当該納期の保険料額）-（当該納期の減免額）
 =5万円-5万円×（減免判定基準額）/（賦課額）
 =5万円-5万円×12.5万円÷50万円
 =5万円-1.25万円
 =3.75万円

※減免額 8.75万円（1.25万円×7期分） ← 1月以降の手続で確定

【パターンA】

保険料賦課額 50万円
減免判定基準額 12.5万円

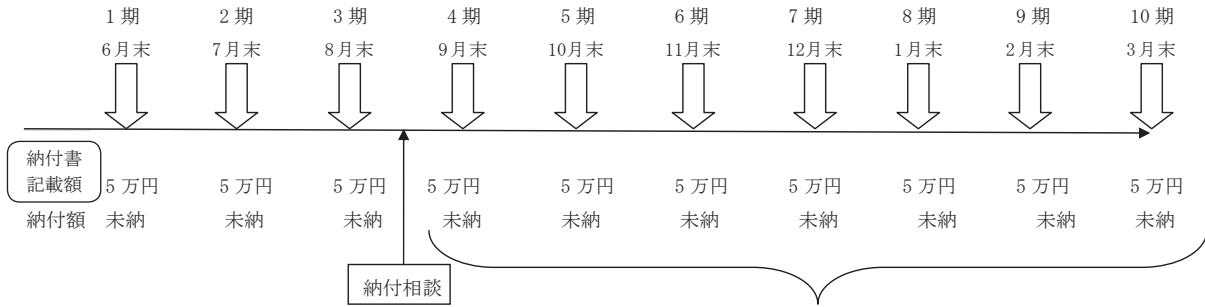


※分割納付することになる保険料額（一期当たり）
 =（（賦課額）-（減免判定基準額）-（納付済額））/（納付回数）
 =（（50万円）-（12.5万円）-（15万円））/7回
 ≒32,142円

※（減免額）12.5万円 ← 1月以降の手続で確定

【パターンB】

保険料賦課額 50万円
減免判定基準額 12.5万円



※分割納付することになる保険料額（一期当たり）

$$= ((\text{賦課額}) - (\text{減免判定基準額}) - (\text{納付済額})) / (\text{納付回数})$$

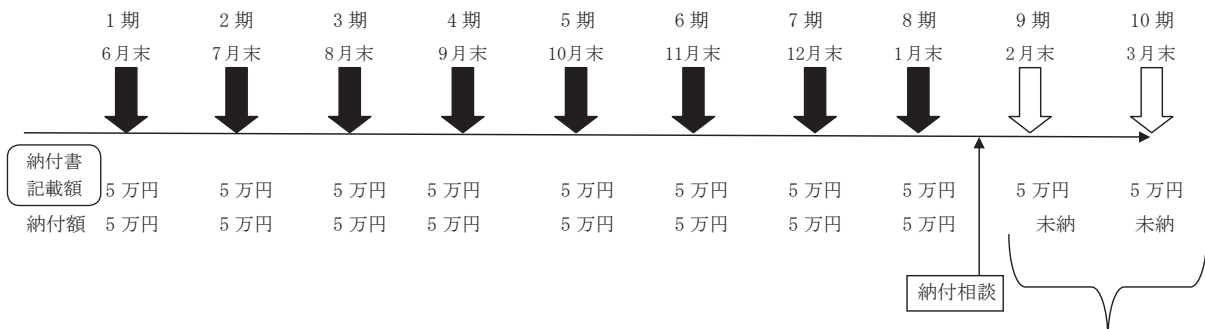
$$= ((50\text{万円}) - (12.5\text{万円}) - (0\text{万円})) / 7\text{回}$$

$$\approx 53,571\text{円}$$

※ (減免額) 12.5万円 ← 1月以降の手続で確定

【パターンC】

保険料賦課額 50万円
減免判定基準額 12.5万円



※分割納付することになる保険料額（一期当たり）

$$= ((\text{保険料残額}) - (\text{納付困難額})) / (\text{納付回数})$$

$$= (10\text{万円} - (\text{納付困難額})) / 2\text{回}$$

$$= 0\text{円} (\text{納付困難額 } 10\text{万円の場合})$$

※ (減免額) 10万円 (納付困難額 10万円の場合) ← 1月以降の手続で確定

* 保険料残額が減免判定基準額を下回る場合、当該差額の返還は行わない