

社会保障審議会医療保険部会（出産育児一時金問題）の  
審議進行に関する上申書（2）

平成 22 年 9 月 8 日

社会保障審議会医療保険部会 御中

井上 清成（弁護士）

## 1. 意見の要旨

現行の直接支払制度に関しては、健康保険法第 101 条・第 61 条、健康保険法施行規則第 86 条、民法第 412 条第 2 項・第 3 項に違反している疑いを払拭しえない。したがって、政策的な当否を問う以前の法律問題として、直接支払制度の継続は不可能であると思料する。

## 2. 法律問題に関する資料とその説明

## (1) 健康保険法施行規則第 86 条

出産育児一時金支給申請の書式（被保険者証の記号・番号、出産の年月日だけで足りる。）と添付書類（医師・助産師の出産事実の証明、別途申請なきことを示す書類）

## (2) 海野信也委員の論点整理に関する意見書

- ・ 現行制度には、法律違反の疑義がある。
- ・ 制度導入猶予策の継続は、法的観点から不可能である。  
政策の当否を問う以前の問題である。
- ・ 事前申請による代理受取制度の復活は可能である。

## (3) 仮想モデル文例 1～3

出産育児一時金につき、事実上、事前申請をされ、出産直後に即時支払申請をされたならば、保険者は即日に出産育児一時金を支払わねばならない。支払いが 1 日でも遅れると、保険者は、年 5 分の割合による遅延損害金（日割計算）と訴訟提起による訴訟費用の負担を付加しなければならない恐れがある。

文例 1. 出産育児一時金事前申請書（内容証明郵便による通知）

文例 2. 出産育児一時金支給請求書（即日支払の請求書）

文例 3. 訴状（産婦が保険者を被告として簡易裁判所に訴訟提起）

## (4) 月刊集中 2010 年 8 月号「社会保障審議会医療保険部会の審議」

- ・ 仮想モデル文例 1～3 の法律的根拠の説明をした文書
- ・ 健康保険法第 101 条と民法第 412 条第 2 項第 3 項からすると、支給請求後

の即時払いが必要とされること

(5) 日本医事新報 2010年8月14日号「制度廃止を求め11月にも訴訟へ」

(6) 田辺幸雄弁護士らから弁護士井上清成宛の「出産育児一時金等の医療機関等への直接支払制度の法的問題点」と題する文書  
憲法41条、健康保険法第61条などに違反するものとして、直接支払制度は違法であるとの見解が示されている。

(7) 小嶋勇弁護士から弁護士井上清成宛の法的意見書  
直接支払制度には法的問題があるとの指摘

### 3. 従来のお産育児一時金の支給方法へのコメント

－「A. 保険者から妊産婦等へ直接支給する方法」

⑤として、被保険者が受取代理人に委任する場合には、保険者から医療機関等への直接支払いがなされた旨を付加して指摘したもの（これも、振込指定の一つ）

(1) 厚労省保険局作成の資料Aに手書きで付加した資料

(2) 出産育児一時金支給申請書の一般的な書式（厚労省保険局保険課長ら著「健康保険法の解釈と運用」788頁・法研）

### 4. 毎日新聞（2010年9月2日朝刊・24面・みんなの広場）への投稿

(1) 健保組合職員「出産一時金の直接払いは見直せ」

- ・健保組合は事実上無審査での支給を強いられ、国保連などに手数料を徴収され、過誤調整では煩雑な手続を強いられるので、直接支払制度の見直しを求める。
- ・受取代理制度は、被保険者・医療機関・健保組合の三者にとって不利益がないので、これを実施すべきである。

(2) 平成22年7月14日健康保険組合連合会・白川委員提出資料（裏面）

- ・直接支払制度（継続）支持が633団体であるのに対して、その他の意見が788団体となっていて、直接支払制度継続に賛成でない組合の方が多数を占めている。「その他（新たな制度のご提案など）」の具体的内容はいかなるものであったのか？

〈参考条文〉健康保険法施行規則

健康保険法施行規則（厚生労働省令）〔抜粋〕

第86条（出産育児一時金の支給の申請）

第1項 法第101条の規定により出産育児一時金の支給を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した申請書を保険者に提出しなければならない。

一 被保険者証の記号及び番号

二 出産の年月日

三 死産であるときは、その旨

第2項 前項の申請書には、次に掲げる書類を添付しなければならない。

一 医師若しくは助産師において出産の事実を証明する書類又は市町村長（特別区の区長を含むものとし、地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市にあっては、区長とする。以下同じ。）における出生に関して戸籍に記載した事項若しくは出生の届出に係る届書に記載した事項を証明した書類

二 同一の出産について、法第101条の規定による出産育児一時金（法、船員保険法（昭和14年法律第73号）、国民健康保険法（昭和33年法律第192号）、国家公務員共済組合法（昭和33年法律第128号）、地方公務員等共済組合法（昭和37年法律第152号）及び私立学校教職員共済法（昭和28年法律第245号）の規定によるこれに相当する給付を含む。）の支給を別途申請していないことを示す書類

## 海野信也委員の論点整理に関する意見書

「平成23年度以降も現行制度を継続する場合の問題点と必要な具体的修正内容の検討」

平成22年9月8日

井上 清成

### ▶ 現行制度には法的な問題はないか？

〈井上意見〉

①現行の健康保険法第101条・第61条と健康保険法施行規則第86条の下では、直接支払制度自体が違法であるとの法的疑義は払拭しえない。

(i) 現在ほどの妊産婦も即時支払いの具体的意思表示をしていないから免れてはいるものの、今後もしも、事実上の事前申請と即時支払請求が個々の保険者に対して現実になされた場合には、健康保険法第101条と民法第412条第2項の定めからして、保険者は金42万円に加えて、金42万円に対する支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の支払いの責任を免れないと思料する。

(ii) 現行の専用請求書は、健康保険法の目的・趣旨と関連性なく、健康保険法施行規則第86条の定める申請書の要件を加重するものであるから、施行規則第86条違反もしくは健康保険法第101条違反となるものと思料する。

②直接支払制度を告知する厚労省の「Q&A」は、健康保険法第61条に違反しているとの法的疑義は払拭しえない。

(i) 信義則違反は個別的な事例に応じて個々に判断されるものであって、一律に定型的には判断しえないものであるところ、厚労省の「Q&A」では、産婦の退院後もしくは分娩機関の専用請求書提出後は、産婦は一律に定型的に信義則違反のゆえをもって代理受領の委任を解約しえなくなるかのような行政指導をしている。しかし、これは、健康保険法第61条と最高裁判例に違反している行政指導になりかねないと思料する。

(ii) 妊産婦と分娩機関との間の自由診療の分娩契約は、消費者契約法に定める消費者契約に該当する。しかるところ、厚労省の前記「Q&A」は、解約できるものにもかかわらず解約できないかのような事実誤認を妊産婦と分娩機関に与えかねない。これは、厚労省による不実告知と評価されかねない恐れがあるものと思料する。

### ▶ 制度導入猶予策の継続は可能か？

〈井上意見〉

直接支払制度に対する前記の法的疑義が払拭しえない限りは、政策的な当否を問う以前の法的問題として、制度導入猶予策の継続は不可能であると思料する。

▶ 事前申請による代理受取制度の復活は可能か？

〈井上意見〉

事前申請による代理受取制度は、もともと健康保険法や健康保険法施行規則の趣旨に沿うものである。また、事前申請による代理受取制度の本年9月末をもつての廃止という行政指導はもともと法的効力を有していない。したがって、事前申請による代理受取制度の復活は法的に当然に可能であるし、法の趣旨に沿うものなのでむしろ拡充こそが好ましい。さらに言えば、「事実上の」事前申請による代理受取制度も、現行制度上も可能であると思料する。

なお、付言すれば、出産育児一時金の支給申請には、健康保険法施行規則第86条以外の要件は定められていない。実質的には、支給申請は要式行為ではない。

〈仮想モデル文例1〉 出産育児一時金事前申請書

平成22年9月8日

東京都弁護士国民健康保険組合 御中

東京都港区西新橋1-12-3

西新橋TMビル4階

(被保険者) 井上 清成・印

被保険者証の記号〇〇—〇〇〇、番号〇〇〇

東京都江戸川区中葛西5-2-41

(医療施設) 池下レディースチャイルドクリニック

(医師) 池下 久弥 印

家族出産育児一時金事前申請書

被保険者である井上清成は、その被扶養者である井上〇〇子（生年月日・昭和〇〇年〇月〇日）が現在、妊娠4ヶ月以上であり出産予定日が平成22年11月8日となっています（単胎）〔これに相違ないことを医師池下久弥はここに証明する。〕ので、出産した場合にはその通知をする翌日までに、家族出産育児一時金39万円を下記口座に送金してお支払いいただくよう、予め申請いたします。なお、この他に同様の出産育児一時金・家族出産育児一時金の支給申請をしていないし、支給申請をするつもりもないことをここに証します。

記

〇〇銀行〇〇支店 普通預金 口座番号〇〇〇〇〇〇〇〇

口座名義 池下久弥

〈仮想モデル文例2〉 出産育児一時金支給請求書

平成22年11月8日

東京都弁護士国民健康保険組合 御中

東京都港区西新橋1-12-3

西新橋TMビル4階

(被保険者) 井上 清成 ㊟

被保険者証の記号〇〇—〇〇〇、番号〇〇〇

東京都江戸川区中葛西5-2-41

(医療施設) 池下レディースチャイルドクリニック

(医師) 池下 久弥 ㊟

家族出産育児一時金支給請求書

被保険者である井上清成は、その被扶養者である井上〇〇子(生年月日・昭和〇〇年〇月〇日)が平成22年11月8日に子を出産した(生産、単胎)[これに相違ないことを医師池下久弥はここに証明する。]ので、この他に(家族)出産育児一時金の支給申請をしていないこと及び支給を受けていないことをここに証すると共に、明日(11月9日)までに、家族出産育児一時金39万円を下記口座に送金してお支払いいただくよう、請求いたします。

なお、明日(11月9日)までに金39万円のお支払いなき場合は、11月10日から支払い済みまで年5分の割合による遅延損害金の請求を行うと共に、金39万円及び遅延損害金の支払いを求める訴訟を直ちに東京簡易裁判所に提起いたしますので、念のためここに申し添えます。

記

〇〇銀行〇〇支店 普通預金 口座番号〇〇〇〇〇〇〇〇  
口座名義 池下久弥

〈仮想モデル文例3〉訴状

平成22年11月10日

訴状

東京簡易裁判所民事部 御中

原告 井上 清成<sup>㊟</sup>

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

家族出産育児一時金支給請求事件

訴訟物の価格 金39万円也

貼用印紙額 金5,000円也

請求の趣旨

1. 被告東京都弁護士国民健康保険組合は、原告に対し、金39万円及びこれに対する平成22年11月10日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え
  2. 訴訟費用は被告東京都弁護士国民健康保険組合の負担とする
- との判決並びに仮執行の宣言を求める。

請求の原因

〈以下、省略〉

以上



# 法律の知恵袋

## 社会保障審議会医療保険部会の審議

井上法律事務所 井上清成

### 1. 直接支払制度の審議

7月14日、社会保障審議会医療保険部会で、「2011年度以降の出産育児一時金制度について」の第1回目の審議が行われた。審議時間が1時間程度に制限されていたため、同日の審議では各委員が一通りの意見を述べたにとどまる。

筆者もその専門委員に任命された。一応の意見は述べたが、時間が限られていたため、十分な法律論の講釈はできなかった。

ただ、その審議の中で感じざるを得なかったことがある。それは、現行の出産育児一時金直接支払制度に関する法律上の疑義に対して、厚生労働省保険局の意識は必ずしも高くないという現実であった。

### 2. 法律上の疑義

現行の出産育児一時金直接支払制度には、健康保険法に照らして、多くの法律上の疑義がある。例えば、「直接支払制度によって妊産婦は手持ち資金なしでお産ができる。便利な制度である」といった勘違いが横行している。これなどは疑義の代表例であろう。

こうした勘違いの大前提として、「出産育児一時金は出産後退院前にはまだ支給されないの、分娩費用を妊婦自ら用意せざるを得ない」という認識がある。このため、「直接支払制度は、出産育児一時金を分娩機関に直接に支払ってくれる。手持ち資金なしでお産ができるから良い制度だ」となる。

しかし、健康保険法が「出産育児一時金の支給は出産後即時にすべきだ」と定めているとすれば、認識と評価の大前提は崩れ去る。つまり、直接支払制度は健康保険法違反の大前提の上に構築されていることになってしまう。「存在自体が違法な制度」とさえ評し得るものかもしれない。

### 3. 出産即時払い請求の設例

一つの設例を挙げてみよう。

仮に、妊娠4カ月以上の妊婦が、通っている産科診療所に妊娠4カ月以上である旨の診断書を発行してもらい、妊婦の加入している健康保険組合(保険者)に対し、出産予定日(見込み)を示して、「出産したら即日または翌日に出産育児一時金39万円を支払ってもらいたい」と請求したとする。

その妊婦が出産予定日ごろに無事に出産したので、分娩をした産科診療所に、出産した旨の事実を健康保険組合に対して通知してもらい、併せて産婦も健康保険組合に39万円の即時支払いを要求した。ところが、健康保険組合は通常の支払サイトが1カ月後なので、その産婦に1カ月後に39万円を支払ったとする。

この場合、産婦は、39万円の支払いが1カ月遅れたことの利息(遅延損害金という)として、年5%の割合での1カ月分の遅延損害金1600円(概算)を健康保険組合に請求できるであろうか。つまり、健康保険組合は事務上の都合によるやむを得ない遅延だったといえども、遅

延損害金1600円を産婦に支払わねばならないのか——という設例である。

### 4. 健康保険法の定め

健康保険法の明文は多くない。出産育児一時金の基本条文は第101条であり、「被保険者が出産したときは、出産育児一時金として、政令で定める金額を支給する」と定めるのみである。「被保険者が出産したときは」としか定めていない。

また、第56条第1項も、「……出産育児一時金……の支給は、その都度、行わなければならない」と定めるのみである。これら以外に支給時期にかかわりのありそうな条文は見当たらない。となれば、あとは民法の一般原則や条文を用いるほかあるまい。

### 5. 期限の定めなき債務など

健康保険法は、「被保険者が出産したときは」と定めるのみで、「被保険者が出産したときに」とも「被保険者が出産して1カ月後に」とも定めていない。この点を素直に解釈すれば、「期限を定めていない」と考えられる。

民法上、これを「期限の定めなき債務」と呼ぶ。民法第412条第3項は、「債務の履行について期限を定めなかったときは、債務者は、履行の請求を受けた時から遅滞の責任を負う」と規定し、請求即時払いとしている。このように考えれば、出産育児一時金支給は、請求即時払いとなろう。

また、妊婦のうち妊娠4カ月以上の者について見れば、「出産時」という期限付き債務と考えることもできる。妊娠4カ月以上になれば、生産であろうと死産であろうと、出産育児一時金を支給せねばならない。その意味で、出産時という期限が付いているとも考えられよう。

年月日はあらかじめ確定していない。民法上、これを「不確定期限」と呼ぶ。民法第412条第2項は、「債務の履行について不確定期限があるときは、債務者は、その期限の到来したことを知った時から遅滞の責任を負う」と規定した。健康保険組合は出産したことを知ったときから遅滞することになる。

いずれにしても、出産した事実を知って出産育児一時金の支払請求がされた途端、保険者は39万円の即時払いを法的に強要されようである。1カ月も遅延すると、約1600円の遅延損害金を支払わねばならないかもしれない。

### 6. 法律問題の精査の必要性

近く、社会保障審議会医療保険部会で第2回目の審議が行われる。今後は出産育児一時金直接支払制度の現実的な利害得失だけでなく、そのベースとなっている法律問題も精査される必要があろう。

本稿では、一つの設例に対する筆者の見解を述べたが、これは私見にすぎない。社会保障審議会での審議資料として反映するためにも、読者の方々のご批判やそのほかの法的なご意見を請う次第である。



## ◎出産育児一時金直接支払制度

## 制度廃止を求め11月にも訴訟へ

弁護士から「直接支払制度は憲法違反」との指摘

出産育児一時金直接支払制度の廃止を求め、現場の産科医が11月にも国を相手取り訴訟を起こすことが分かった。7日には裁判に向けて直接支払制度の法的問題を検討する勉強会が都内で開催され、弁護士が「直接支払制度は憲法違反」と指摘した。

訴訟の準備を進めているのは全国約400人の産科医で組織する「産科中小施設研究会」の有志。当初、直接支払制度が完全実施される予定だった

## 田辺弁護士が指摘した法的問題点

- ①通達による新制度の創設
- ②代理受領の脱法行為性
- ③健保法56条との関係

た今年4月に提訴に踏み切る予定だったが、3月、厚労省が実施の猶予期間を来年3月末まで延長。また、日本産科婦人科学会と日本産婦人科医学会も来年3月末で制度を廃止するよう求める要望書を厚労省に提出したことを受け、「両会の要望書」を支持する」として訴訟提起を延期していた。

こうした中、厚労省は先月、23年度以降の対応について社保審医療保険部会で検討を開始したが、制度継続を求める意見と見直しを求める意見が対立。同省は11月をメドに意見集約するとしていた。こうした状況を受け、研究会では「直接支払制度が継続されるのはほぼ確実」と危機感を強め、同制度の法的問題を検証する勉強会を開催した。

レセオナイン訴訟  
弁護士が講演

勉強会では、レセプトオンライン請求義務化撤回訴訟で原告（保険医）の代理人を務めた田辺幸雄弁護士が講演した。

この訴訟は、厚労省が手書きでの請求も継続できるよう省令改正したことで、原告の事実上勝利の形で終結している。

田辺弁護士は直接支払制度の問題点として3点（別掲）を列挙。

第一に、保険局長通知によって制度を創設した問題について「国会は国の唯一の立法機関であり、国民の権利・義務に関わる問題は法律に基づいて決めるという憲法の原則に違反する無法行為」と断じた。

第二に、医療機関が保険者から一時金を代理受領する仕組みについて「保険給付を受ける権利は健保法61条、国保法67条によって、譲渡が禁止されている」と説明。「法的に『譲渡』できないから『代理受領』としたことは『脱法行為』とした。第三に、医療機関への

入金が約2カ月後である問題について「健保法56条で『一時金等の支給は、その都度行う』と規定しており、明確に法律違反」と指摘した。

## 「分婉取扱を止める」

勉強会終了後、研究会の池下久弥氏は本誌に対し、「今日は訴訟に向けた決起集会」とし、「事務手続き上、訴訟を提起するのは11月になる」と説明。田辺弁護士らを弁護人に訴訟の準備を進めるとした。

また研究会の池川明氏は、来年4月以降、自身の診療所で分婉取扱を止める考えを明らかにした。池川氏は、「制度が強制になれば借金をせざるを得ないが、それはしたくない。今、決断をしない。4月に間に合わない。国の対応の決定が遅すぎる」と話す。

## 「出産育児一時金等の医療機関等への直接支払制度」の法的問題点

厚生労働省社会保障審議会  
医療保険部会 専門委員  
弁護士井上清成 先生

江東総合法律事務所  
弁護士田辺 幸雄  
(東京弁護士会)  
弁護士竹内 奏子  
(東京弁護士会)



馬車道法律事務所  
弁護士小賀坂 徹  
(横浜弁護士会)  
弁護士大野 美樹  
(横浜弁護士会)



標記制度については以下のような問題点があると思料しますので、審議会での審議にあたって専門委員のお立場からご検討下さい。

### 第1 結論

本制度については、少なくとも以下の問題点がある。

- 1 通達による新制度の創設  
法律による行政の原理（憲法 41 条）違反
- 2 「代理受領」の脱法行為性  
健康保険法 61 条との関係
  - ① 受給権保護の趣旨を行政自らが破る問題性
  - ② 代理受領自体の法律的問題点
- 3 正しい制度構築のあり方に逆行  
健康保険法第 56 条との関係

### 第2 通達による新制度の創設

一法律による行政の原理(憲法 41 条)違反

#### 1 平成21年5月29日保発第0529006号通達

今回の「出産育児一時金等の医療機関等への直接支払制度」は、平成21年5月29日付厚生労働省保険局長の地方厚生(支)局長宛通達に基づいて、実施されることを予定しているものである。なお、同日付で同じ内容の通達が保発第0529008号として、全国健康保険協会理事長と健康保険組合理事長宛に発令されている。

具体的な制度の仕組みは、本通達に添付された「出産育児一時金等の医療機関等への直接支払制度実施要綱」(以下、「実施要綱」という)によることになるがまず通達の本文を確認する。

その内容は以下の通りである。

「出産育児一時金等の医療機関等への直接支払制度の取扱いについて健康保険法施行令等の一部を改正する政令(平成21年政令第139号)が平成21年5月22日に公布され、出産育児一時金等の支給額が、本年10月1日か

ら平成23年3月31日までの出産について4万円引き上げることとされたところであるが、それに併せて、別添のとおり「出産育児一時金等の医療機関等への直接支払制度実施要綱」を定め、本年10月1日より実施することとしたので、保険者の指導に当たって御配慮願いたい。」

ここでまず指摘したいことは、本通達にある政令の改正と「出産一時金直接支払制度」とは、直接の関わりがないことである。

健康保険法第101条は「被保険者が出産したときは、出産育児一時金として、政令で定める金額を支給する。」と定め、これを受けた政令である健康保険法施行令第36条では「(健康保険法)法101条の政令で定める金額は、35万円とする。ただし、病院、診療所、助産所その他の者であつて、次の各号に掲げる要件のいずれにも該当するものによる医学的管理の下における出産であると保険者が認めるときは、三十五万円に、第一号に規定する保険契約に関し被保険者が追加的に必要となる費用の額を基準として、3万円を超えない範囲内で保険者が定める金額を加算した金額とする。」と定めていたのである。

これが、健康保険法施行令等の一部を改正する政令(政令139号)により、次の通り「平成21年10月から平成23年3月までの間の出産に係る出産育児一時金」については39万円(+3万で42万円)に引き上げられたのである。

#### 「(健康保険法施行令の一部改正)

第1条健康保険法施行令(大正十五年勅令第二百四十三号)の一部を次のように改正する。附則に次の一条を加える。

(平成二十一年十月から平成二十三年三月までの間の出産に係る出産育児一時金等に関する経過措置)

第7条被保険者若しくは日雇特例被保険者若しくはこれらの者であつた者又は被扶養者が平成二十一年十月一日から平成二十三年三月三十一日までの間に出産したときに支給する出産育児一時金又は家族出産育児一時金についての第三十六条の規定の適用については、同条中「三十五万円」とあるのは、「三十九万円」とする。」

ここで明らかなように、通達が引用する「健康保険法施行令等の一部を改正する政令」による改正事項は、一時金の額の引き上げで完結しているのであり、「出産一時金直接支払制度」とは関わりがない。

通達は「それに併せて」と述べているが、法律やこれに基づく政省令の改廃とは関わりなく厚労省という行政機関が独自に創設しようとしている制度である。

## 2 通達の意義と限界

通達とは「上級の行政機関が下級の行政機関に権限行使に関して行うもの。その宛先は当該行政機関である。効力は行政機関相互間においてのみ存在するもので、行政組織外部との関係、すなわち対私人との関係では何らの法的拘束力を持たない。」(藤田宙靖「行政組織法」)

このことを、国家行政組織法は次のように定めている。

#### 国家行政組織法

##### 「第 14 条」

2 各省大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、命令又は示達するため、所管の諸機関及び職員に対し、訓令又は通達を発することができる。」

ここで「所管の諸機関及び職員に対し」と述べている点がポイントで、通達は行政機関内部でしか効力を有せず、行政機関の外部にある私人に対しては何の拘束力も持たないのである。

この点、同じく行政機関が定めるものでも政令や省令は、それが法律の委任に基づいて作成されたものである限り、国民を直接拘束する。

本件との関係でいうと、前記の通達の名宛人とされた地方厚生（支）局長は厚生省労働局長の「下級行政機関」であるし、また、保険者（健康保険法 4 条）である全国健康保険協会理事長と健康保険組合理事長も健康保険法第 7 条の 39、同第 29 条に基づき、厚労大臣の監督に服することにされているので、この限りでは下級行政機関として同じく通達を受ける立場にたつ。

しかし、保険医療機関については、健康保険法第 73 条で「保険医療機関及び保険薬局は療養の給付に関し、保険医及び保険薬剤師は健康保険の診療又は調剤に関し、厚生労働大臣の指導を受けなければならない。」とあって、「療養の給付に関して指導を受ける」ことはあっても、それ以上のものではなく、下級行政機関として厚労大臣から指揮・命令を受けるような立場にはない。

保険医療機関は他の国民と同様に厚労大臣との関係では私人の立場に立つもので通達の効力は当然及ばない。

### 3 結論

本件の通達に基づく要綱では、「第 2 直接支払制度の運用方法」として、「2 出産を取り扱う医療機関等における事務」を指示している。

本来、通達によって拘束されるはずのない保険医療機関に対して、厚労省がこのような「事務」を指示する権限はないはずである。

あえてこれを強いるのであれば、法律による行政の原理（憲法 41 条）に反することはもとより、行政が国民に対して何らの権限がないのに義務なきことを行わせる点において、憲法前文、幸福追求権（憲法 13 条）、適正手続保障（憲法 31 条）に違反するとの非難をまぬがれないであろう。

また、もし、これが行政指導だというのであれば、厚労省は行政指導であることを明記すべきである。この場合、行政指導の一般原則として行政手続法 32 条に基づき任意性と不利益取扱いの禁止が要請されることになる。

#### 行政手続法

##### (行政指導の一般原則)

第 32 条 行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに

留意しなければならない。

- 2 行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。

ちなみに、本通達によって廃止された平成18年8月30日付保保発第 0830005号、同第 0830006 号「出産育児一時金及び家族出産育児一時金の受取代理について」では、

「この受取代理は、医療機関等の同意の下で実施するものであり、」

「受取代理の取扱いは、被保険者及び医療機関等の間で、当事者の任意による代理契約により成立するものであり、被保険者及び医療機関等に当該取扱いによる請求を強制するものではないこと。」

などと以上に述べてきた通達の意義と限界を踏まえた態度がとられていた。

今回の厚労省通達はこの問題に関するこうした従前の行政の方針とも整合性がない。

### 第3 「代理受領」の脱法行為性

#### 一 健康保険法 61 条との関係

##### 1 問題の所在

今回の出産一時金直接支払制度は、「被保険者等が病院、診療所又は助産所（以下「医療機関等」という。）との間に、出産育児一時金等の支給申請及び受取に係る代理契約を締結の上、出産育児一時金等の額を限度として、医療機関等が被保険者等に代わって出産育児一時金等の支給申請及び受取を直接保険者で行うことにより、被保険者等があらかじめまとまった現金を用意した上で医療機関等の窓口において出産費用を支払う経済的負担の軽減を図るものである。」（前掲通達）

すなわち、健康保険法上の保険給付として被保険者が受領すべき出産育児一時金を保険医療機関が「代理受領」する制度である。

この場合、被保険者と保険医療機関との間に、債権譲渡（民法第 466 条）に類似した法律関係が生ずるので健康保険法上の受給権保護規定である健康保険法 61 条、国民健康保険法第 67 条との関係の検証が必要になる。

同時に、「代理受領」は債権回収の法技術として生み出されたシステムであり独自の法的問題点もある。

##### 2 「出産一時金」の法律関係

健康保険法第1条は、「この法律は、労働者の業務外の事由による疾病、負傷若しくは死亡又は出産及びその被扶養者の疾病、負傷、死亡又は出産に関して保険給付を行い、もって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする。」と定めて、疾病、負傷、死亡、出産の4つを医療保険の対象とする保険事故としている。

そして、これらの保険事故に対応する保険給付として、健康保険法第 52 条 1 項 4 号に「出産育児一時金の支給」がある。また、保険給付の方法として第 56 条が、さらに、出産育児一時金の額について第 101 条がある。

国民健康保険法では、第 58 条に「出産育児一時金の支給」が定められている。他に、保険給付全体にかかる規定として、前記の受給権保護に関する健康保険法第 61 条、国民健康保険法第 67 条がある。

### <健康保険法>

第 52 条 被保険者に係るこの法律による保険給付は、次のとおりとする。

- 一 療養の給付並びに入院時食事療養費、入院時生活療養費、保険外併用療養費、療養費、訪問看護療養費及び移送費の支給
- 二 傷病手当金の支給
- 三 埋葬料の支給
- 四 出産育児一時金の支給
- 五 出産手当金の支給
- 六 家族療養費、家族訪問看護療養費及び家族移送費の支給
- 七 家族埋葬料の支給
- 八 家族出産育児一時金の支給
- 九 高額療養費及び高額介護合算療養費の支給

### (出産育児一時金)

第 101 条 被保険者が出産したときは、出産育児一時金として、政令で定める金額を支給する。

### <国民健康保険法>

第 58 条 保険者は、被保険者の出産及び死亡に関しては、条例又は規約の定めるところにより、出産育児一時金の支給又は葬祭費の支給若しくは葬祭の給付を行うものとする。ただし、特別の理由があるときは、その全部又は一部を行わないことができる。

### 3 健康保険法 61 条(受給権保護)

債権の譲渡は原則として自由であるが、法律規定により譲渡を禁止されている債権というものがある。

健康保険法、国民健康保険法に基づく「保険給付を受ける権利」がその典型である。

被保険者が、保険者に対して有する「保険給付を受ける権利」も債権の一種であるが、これらの債権は法律によって、譲渡、担保設定、差押が禁止されている。

### 健康保険法 (受給権の保護)

第 61 条 保険給付を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。

### 国民健康保険法 (受給権の保護)

第 67 条 保険給付を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない

その理由は、

「債権の実現による債権者の利益をその債権者のために一身専属的に保護すべき必要性が著しく大きいため国家が債権者の保護のために、積極的に個々人の権利に干渉したもの。」すなわち、国民全体の福利の増進を行う公益的理由と債権者の生活利益の実現の観点から、原債権者自身を満足させなければ、その目的を達成し得ない

権利として、譲渡差押等が禁止されているのである。(注釈民法 11-361 頁)

保険給付には、現物給付と現金給付とがあるが、これらの権利が仮に債権者である被保険者の意思に基づくとしても、安易に他人に譲渡することが認められるならば、医療保険制度としての国民の福祉に反することは明らかである。

したがって、健康保険法 61 条、国民健康保険法 67 条の受給権保護の規定の趣旨は債権者の意思如何にかかわらず公益的見地から厳格に貫かれなければならない。

今回の「要綱」では

「③ 医療機関等が被保険者等に代わって出産育児一時金等を受け取った額の範囲で、保険者から被保険者等へ出産育児一時金等の支給があったものとみなされる旨

④ 現金等で出産費用を医療機関等に即時支払う等の理由により直接支払制度を利用せず、被保険者等が別途従来どおりの方法で出産育児一時金等の支給申請を行うことは、法令上妨げられるものでない旨」

を保険医療機関の事務として、被保険者に説明することとされている。

これらはいずれも被保険者の立場からするならば、本来、直接被保険者に対してのみ支払われるべき「出産育児一時金」の支払いが制約されるものであるから、控えめに言っても前記の健康保険法 61 条、国民健康保険法 67 条に基づく受給権保護の制度趣旨に反するものというべきである。

少なくとも、行政が積極的に主導すべき制度とはいえない。

#### 4 「代理受領」とは何か。

代理受領という制度は、「代理受領委任契約」などと判例上では表現されることがあるが、要するに委任契約において代金等の取立権限を受任者に委ねる契約である。

もともと、このような契約類型が独自に民法で定められているわけではなく、金融実務や請負契約等で代金あるいは貸金回収の便法として用いられている法的手段である。

その具体例として、代理受領に関する有名な最高裁判例がある。

#### <最高裁判所第1小法廷昭和61年11月20日判決>

これは次のような事案である。

- ① Y建設がK不動産のビル建築工事を請け負った。
- ② Y建設は、S銀行から融資を受けるにあたり、担保としてこの請負代金のうち4000万円について、K不動産から受領する権限をS銀行に与え、その際、Y建設は自ら取立をしないこと、Y建設はこの授權を一方的に解除しないことを約束した。
- ③ 同日、K不動産は右の代理受領契約の内容を了承のうえで、Y建設の持参した授權証の第三債務者欄に署名し、S銀行に直接支払うことを約束した。
- ④ S銀行はY建設に4000万円の貸し出しを実行した。
- ⑤ K不動産は請負代金の残額全額を(②③の約束に違反して)Y建設に払った。以上の事実関係のもとで、その後Y建設が倒産し、S銀行はK不動産に対してY建設に対する融資額相当の支払いを求める訴訟を提起した。



いわゆる代理受領契約の具体的な事例は以上のようなものである。そして、今回の要綱においても、保険医療機関と被保険者との合意書面において、上記②③のような事項を合意させようとしている。

前記の最高裁判決の結論だが、

第1に、「代理受領を承認した第三債務者（K不動産）は、債権者（S銀行）に対し、直接支払義務を負うものではないと解するのが相当である。」とした。

第2に、しかし、K不動産は、S銀行に対し不法行為に基づく損害賠償責任を負うとした。（1，2審はこれも否定）

その理屈は省略するが、代理受領契約においては前記②③のような書面が取り交わされていても、代理受領の本質は取立委任でありY建設に直接支払っても有効（債権譲渡の場合との違い）という判断が示されていることは重要である。

債権譲渡の場合には有効な債権譲渡がなされた場合には、債権譲受人に支払わなければ有効な弁済とならないが、「代理受領」には、上記のような脆弱性があることを認識すべきである。

したがって、トラブルが生じた場合に法律関係は複雑にならざるを得ない。

今回の直接支払制度は、被保険者の「保険給付を受ける権利」（出産育児一時金請求権）を第三者たる保険医療機関に、債権譲渡することは健康保険法61条、国民健康保険法67条により禁止されていることから案出された制度であるが、前記のように健康保険法61条、国民健康保険法67条の規制をのがれるための一種の脱法行為であるとともに、法制度としても難点をかかえているものである。

## 5 委任契約の解除について

前記の代理受領に関連して、委任契約の解除についてふれる。

代理受領は前記の通り、委任契約の一形態である。

委任契約は、信頼関係に基づく契約であるから、解除がいつでも自由である。

### 民法第651条

（委任の解除）

「委任は、各当事者がいつでもその解除をすることができる。

2 当事者の一方が相手方に不利な時期に委任の解除をしたときは、その当事者の一方は、相手方の損害を賠償しなければならない。ただし、やむを得ない事由があったときは、この限りでない。」

委任契約には、報酬の支払約束のある有償委任とこれがない無償委任がある。

有償委任の場合も民法651条に基づいて、いつでも解除が自由では不当ではないかという議論はあり、これに沿った判例もある。しかし、無償の委任の場合には原則通り民法651条の解除自由の規定が働く。

要綱に基づく代理受領委任契約は当然無償の委任契約である。

この場合、厚労省のQ&Aにあるように、委任契約の解除に対して、「信義則違反の主張」で法的に有効に対処しうるかは疑問である。

### 第3 正しい制度構築のあり方に逆行

#### 一 健康保険法第56条との関係

今回の直接支払制度について、「被保険者等があらかじめまとまった現金を用意した上で医療機関等の窓口において出産費用を支払う経済的負担の軽減を図る」(通達)という意図には反対する人はいないであろう。

しかし、この被保険者の利益の実現を保険医療機関だけの負担において行おうとすることに最大の問題があるのではないか。

ここで、保険給付の方法に関する健康保険法の規定を検討してみたい。

#### (保険給付の方法)

「第56条 入院時食事療養費、入院時生活療養費、保険外併用療養費、療養費、訪問看護療養費、移送費、傷病手当金、埋葬料、出産育児一時金、出産手当金、家族療養費、家族訪問看護療養費、家族移送費、家族埋葬料及び家族出産育児一時金の支給は、その都度、行わなければならない。第百条第二項(第百五条第二項において準用する場合を含む。)の規定による埋葬に要した費用に相当する金額の支給についても、同様とする。

2 傷病手当金及び出産手当金の支給は、前項の規定にかかわらず、毎月一定の期日に行うことができる。」

保険給付は、前記の通り現物給付と現金給付がある。

健康保険法第56条は、療養の給付のように現物給付とされる保険給付を除いた現金給付である保険給付について「その都度、行わなければならない。」と規定している(但し、高額療養費及び高額介護合算療養費の支給は除外されている)。この趣旨は何か。

ここで「その都度」としているのは、現金給付の弊害を念頭においたものと考えられる。すなわち、一般的に現金給付とした場合、前払いとすれば實際上これを療養目的外に流用のおそれがある。また、後払いとすれば被保険者が一時的にせよ費用の立替えをしなければならない。いずれにしても適時、適切な医療を行なえない場合が生ずるおそれがある。

そこで、出産という事由が発生した場合、出産育児一時金の支払いは、早すぎず、遅すぎず適時適切になされなければならない、というのが「その都度」の意味であろう。

この場合、56条2項で「傷病手当金及び出産手当金の支給は、前項の規定にかかわらず、毎月一定の期日に行うことができる。」としていることとの対比で考えるならば、1項の場合には「毎月一定の期日」より、すみやかにスピーディになされることが法の期待しているところといえよう。

そうであるならば、本来、被保険者に出産後すみやかに出産育児一時金が支払われるように、運用を改善することが大前提なのではないか。

保険医療機関が、「代理受領」する期日が出産後2ヶ月以上もあとになるということは、それが「代理受領」である以上、法的には権利者である被保険者が出産育児一時金を受領する期日がそれだけ遅れていることにほかならない。

これは、健康保険法第56条1項に反することは明らかである。 以上