

社会保障費 2,200 億円削減への対応

～ 政管健保国庫補助額特例措置法案 ～

厚生労働委員会調査室 わたなべ まさふみ
渡邊 将史

1. はじめに

我が国では、すべての国民が何らかの医療保険制度に加入することにより、安心して適切な医療を受けることができる「国民皆保険」制度が取られており、これまで国民の健康保持と国民生活の安定に大きな役割を果たしてきた。

我が国の医療保険制度は幾つかの制度から成り立っている。大別すると、自営業者や農業従事者などが加入する「国民健康保険」とサラリーマンが加入する「被用者保険」に分類される。被用者保険には、主として中小企業のサラリーマンが加入する「政府管掌健康保険（以下「政管健保」という。）」¹と、主として大企業のサラリーマンが加入する「組管掌健康保険（以下「組管健保」という。）」がある。さらに、船員、国家公務員、地方公務員、私立学校教職員をそれぞれ対象とした制度がある。

第169回国会（常会）に政府から提出された「平成二十年度における政府等が管掌する健康保険の事業に係る国庫補助額の特例及び健康保険組合等による支援の特例措置等に関する法律案」は、厳しい国家財政の現状を踏まえ、平成20年度において特例的に、政管健保及び国民健康保険組合²（以下「国保組合」という。）に対する国庫補助額の変更を行うとともに、政管健保の安定的運営を図るため、健康保険組合（以下「健保組合」という。）及び共済組合等が政管健保に対し支援を行うための措置等を講ずるというものである。

本稿では、本法律案提出の背景と経緯、法律案の内容について概観した後、主な論点を指摘したい。

2. 法律案提出の背景及び経緯

(1) 背景

ア 2,200億円の削減

平成13年に発足した小泉政権は、財政面における構造改革として国債発行額を30兆円以下に抑えることを目標とし、予算編成過程においては歳出全般にわたる見直しを行った。社会保障関係費についても制度改革等による歳出削減が求められ、医療、年金、介護等給付費の自然増に対して、平成14年度から平成18年度にかけての5年間で、国の一般会計予算ベースで約1.1兆円（国・地方合わせて約1.6兆円に相当）の伸びが

¹ 政管健保は現在、国（社会保険庁）が運営しているが、平成20年10月に全国健康保険協会が新たな保険者として設立され、国から独立した新たな健康保険として発足する。全国健康保険協会管掌健康保険の略称は「協会けんぽ」に決定している。

² 国民健康保険法に基づく保険者の一形態。医師・弁護士など同業者で組織され、都道府県知事の認可を得て設立される。平成20年3月現在、全国で165の国保組合がある。

抑制された。

政府は平成18年7月、「骨太の方針2006」³を閣議決定し、社会保障については、「過去5年間の改革を踏まえ、今後5年間においても改革努力を継続することとする」とし、平成19年度以降の5年間においても1.1兆円（毎年度2,200億円）の伸びを抑制する方針を示した。

平成19年6月に閣議決定された「基本方針2007」⁴においては、「平成20年度予算は、この歳出改革を軌道に乗せる上で極めて重要な予算であることから、歳出全般にわたって、これまで行ってきた歳出改革の努力を決して緩めることなく、国、地方を通じ、引き続き「骨太の方針2006」に則り、最大限の削減を行う」とした。

これを受け、平成20年度概算要求基準においては、「基本方針2007を踏まえ、引き続き骨太の方針2006に則った最大限の削減を行う」とし、社会保障関係費については、自然増（7,500億円）に対し、制度・施策の見直しによる削減・合理化を図り、2,200億円削減することとした。

この2,200億円の国庫負担削減のため、厚生労働省は、薬価改定において、市場実勢価格との乖離率を踏まえ、薬価の引下げを行うこと、後発医薬品の使用を促進することのほか、財政調整により被用者保険間の格差の是正を行うことを前提として、政管健保の国庫負担を見直すことを検討の対象とした⁵。

イ 被用者保険間の格差の解消

被用者保険間においては報酬水準等の保険者努力の及ばない格差が存在している。政管健保と組合健保との間では、一人当たり診療費の差は大きくないものの、平均総報酬額（平成17年度）は政管健保の385万円に対し、組合健保は555万円、平均保険料率（平成17年度）は政管健保の82%に対し、組合健保は73.95%となっている。近年その格差は拡大しており、健保組合間の格差や官民格差も存在している⁶。（図表1参照）

厚生労働省は、同一の報酬水準にもかかわらず、加入する保険者によって保険料負担が著しく異なるという状況については是正が必要であるとする一方、厳しい国家財政の状況下で、格差是正のために国庫補助を引き上げることは困難であるとしている。

（2）経緯

厚生労働省は平成19年8月、組合健保・共済と政管健保の間での財政調整を行い、健保組合・共済組合等の支援金により、政管健保への国庫負担を肩代わりさせる方針を表明した⁷。

³ 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』（平18.7.7閣議決定）

⁴ 『経済財政改革の基本方針2007～「美しい国」へのシナリオ～』（平19.6.19閣議決定）

⁵ 厚生労働大臣閣議後記者会見（平19.8.7）『朝日新聞』（平19.8.7）

⁶ 個々の健保組合の保険料率を見ると、31.2%から95%超まで、ばらつきがある。政管健保の保険料率（82%）を上回る健保組合も全体の約4分の1存在する。なお、共済組合の平均保険料率は69.13%（平成17年度）である。詳細については、第27回社会保障審議会医療保険部会（平19.9.20）資料3-4を参照。

⁷ 『読売新聞』、『日経新聞』（平19.8.29）

図表1 政府管掌健康保険、組管掌健康保険及び各種共済の比較

	政府管掌健康保険	組管掌健康保険	各種共済
被保険者	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	国家・地方公務員及び私立学校教職員
保険者数 1	1(国)	1,561(健康保険組合)	76(国家21,地方54,私学1)
加入者数 1	3,565万人	3,012万人	959万人
	本人 1,916万人 家族 1,649万人	1,505万人 1,507万人	442万人 516万人
加入者平均年齢 2 ()内は70歳以上の者を除いた場合	37.3歳 (34.9歳)	34.2歳 (33.0歳)	34.7歳 (32.7歳)
老人加入割合 1 (65歳以上の寝たきり老人を含む)	4.2%	1.9%	3.5%
平均標準報酬月額 2 3	28.3万円	37.0万円	43.1万円
平均保険料率 2	8.2‰	73.95‰	69.13‰
本人負担割合	50%	44.67% (平成17年度2月末平均)	50%
国庫補助(医療分)	給付費の13.0% (老健拠出金は16.4%)	定額(予算補助)	-
	平成19年度予算	8,383億円	47億円
1人当たり診療費 2 4	11.7万円	10.1万円	10.8万円

1 平成18年3月末

2 平成17年度

3 共済組合については、年度末の標準報酬月額総額(換算値)を12倍して年度末の被保険者数で割った額である。

4 老人保健対象者を除いた数値である。

(出所)厚生労働省資料を基に筆者作成

また、第27回社会保障審議会医療保険部会(平成19年9月20日)において厚生労働省は、被用者保険間の格差拡大の現状にかんがみ、格差の解消を図る必要があるものの、国家財政が極めて厳しい状況の下、政管健保に対する国庫補助による格差の解消には限界があると説明した。そして、サラリーマン相互の助け合いを強化する方策として、65歳未満の被用者保険加入者(被保険者及び被扶養者)の医療費について、被用者保険間で財政調整を行う案⁸を提示した。同案では、保険者の自主・自律性を尊重する観点から、医療費の2分の1について財政調整を行い、報酬水準等の保険者努力の及ばない要因を調整する一方で、医療費適正化努力が保険料率に反映される仕組みとすることとした。そして、この案が実現すれば、その結果として、求められている2,200億円の歳出削減のための財源が得られることとなり、さらには医療費適正化努力のインセンティブの強化につながり、また、長年を掛けて追求してきた「一元化」(給付と負担の公平化)の方向性にも沿うものとなると説明を行った。

この案に対しては、健康保険組合連合会(以下「健保連」という。)-社団法人日本経済団体連合会・日本労働組合総連合会が、「自主・自律を基本とする我が国の医療保険制度の枠組みを崩し制度の根幹に関わる重大な問題である」との反対意見を、厚生労働省に共同で提出した⁹。

その後の医療保険部会¹⁰においては、意見が対立したまま集約には至らず、厚生労働省

⁸ 同案は、健保組合が1,900億円、共済組合が1,000億円、合計で2,900億円拠出し、うち2,200億円は国庫負担の削減に充て、残り700億円は政管健保の保険料率の引下げに充てるといったものであった。

⁹ 健保連・経団連・連合「政管健保への国庫負担の肩代わり案について(共同意見)」(平19.9.20)

¹⁰ 第28回社会保障審議会医療保険部会(平19.10.29)、第29回社会保障審議会医療保険部会(平19.11.26)

に關係方面との調整をゆだねることとした。

自由民主党及び公明党の政調会長は12月11日、政管健保が被用者保険のセーフティネットとしての役割を果たしていることから、一元化ではなく、被用者保険間の助け合いの考え方に立って、「平成20年度の政府管掌健康保険に対する国庫補助を1,000億円程度削減するとともに、政府管掌健康保険に対する支援措置等を講ずること」を合意した。その内容は、健保組合から750億円程度、その他の保険者からは250億円程度、合わせて1,000億円程度の政管健保への協力を求め、政管健保に対しては、納付率の向上など一層の経営努力を求めるものであった。なお、国保組合についても応分の負担を求めることとした。以上について、年末の予算編成過程において適切な対応を図るよう求めた¹¹。

翌12日、厚生労働大臣は、与党政調会長合意に基づき、健保連に対し750億円の協力を求めた。健保連は、平成20年度単年度限りの措置として、平成21年度以降は係る措置をとらないこと、前期高齢者に対する公費投入について早急に検討することを条件に、「苦渋の選択としてやむなし」として受入れを決めた。

政府は平成20年2月8日、上記の与党合意に基づいた「平成二十年度における政府等が管掌する健康保険の事業に係る国庫補助額の特例及び健康保険組合等による支援の特例措置等に関する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。

3. 法律案の概要

(1) 健康保険法の特例措置(図表2 参照)

ア 特例措置の概要

政管健保に対する国庫補助額を1,000億円削減する。このため、健保組合及び共済組合等から、特例支援金(健保組合:750億円、共済組合等:250億円)を納付させ、政管健保に交付するための措置を講ずる。

イ 特例支援金を負担する健保組合

健保組合が負担する特例支援金750億円については、すべての健保組合が一律に負担するわけではない。健保組合の中で財政状態が良好な特例支援健康保険組合(以下「支援組合」という。)が、負担額を分担する仕組みとなる。支援組合は、法施行の際に現存する健保組合¹²であって、次の要件をすべて満たすものが対象となる。

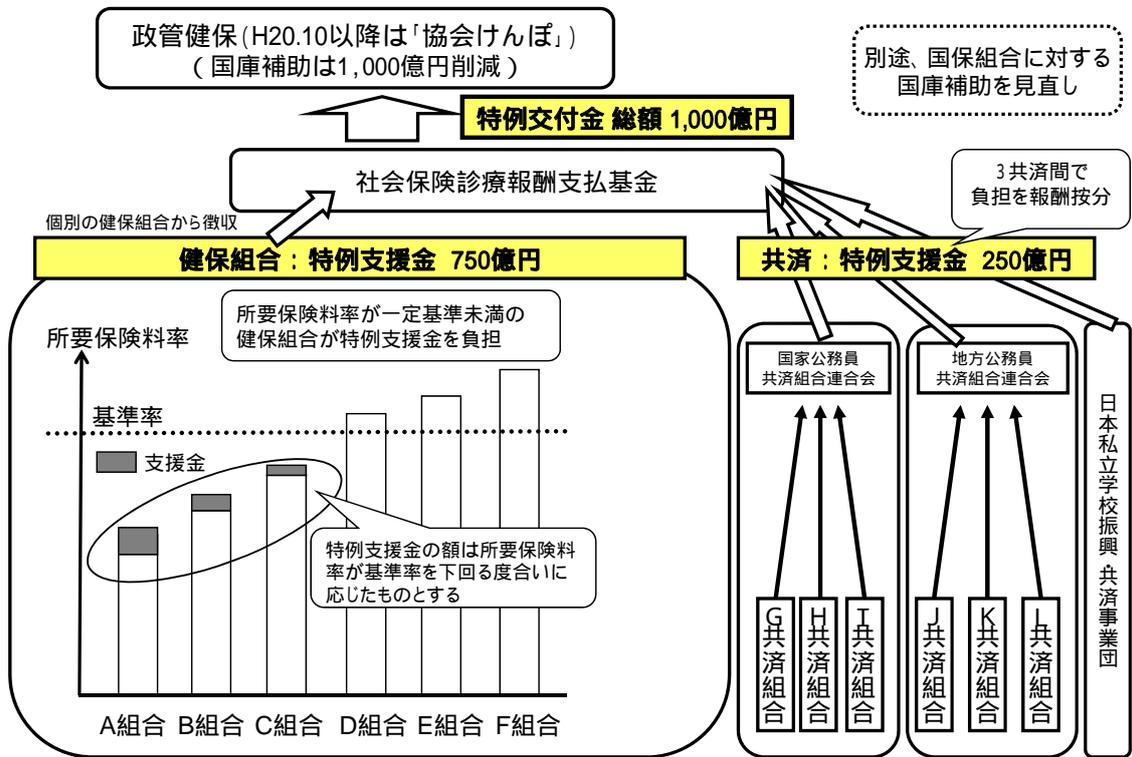
- a 所要保険料率が基準率未満¹³
- b 平成18年度の平均総報酬額が、政管健保の被保険者の平均総報酬額を超える。
- c 平成18年度末の準備金・積立金の額が3か月分以上ある。

¹¹ 平成20年度予算編成においては、2,200億円削減のため、(1)被用者保険による政管健保に対する支援措置及びこれを前提とした政管健保に対する国庫補助の見直し(1,000億円減)、(2)国民健康保険組合に対する国庫補助の見直し(40億円減)のほか、(3)診療報酬改定(660億円減)、(4)後発医薬品の使用促進(220億円減)、(5)医療保険の加入資格の適正化(230億円減)、(6)生活保護母子加算の見直し(50億円減)が行われた。

¹² 平成19年4月1日以後に設立したものを除く。

¹³ 基準率については61%程度となる見込みとの報道があり、その場合、「所要保険料率が基準率未満」という条件に該当する健保組合は、約700組合と想定されている。(健保ニュース No.1827 平20.2.15)

図表2 被用者保険による政管健保に対する支援措置等の概要



(出所)厚生労働省資料を一部編集

ウ 支援組合が負担する特例支援金の額

特例支援金の額は、「基準率と各支援組合の所要保険料率の差」に、「当該支援組合の被保険者の総報酬額」を乗じて算出する。すなわち、各支援組合が負担する特例支援金の額は、「所要保険料率が基準率を下回る度合い」に応じたものとなり、所要保険料率が低い支援組合ほど多額の負担になる仕組みである。

一方、過大な負担となることを避けるため、所要保険料率には省令で「下限率」を設定し、負担に上限を設ける。下限率は、すべての支援組合の所要保険料率の分布状況等を勘案して定めることとされ、財政状態が特に良好な支援組合に下限率が適用されることとなる¹⁴。

エ 共済の負担の仕組み

共済が負担する特例支援金 250 億円については、加入者の総報酬額に基づき、3 共済間で按分される。国家公務員共済組合連合会、地方公務員共済組合連合会及び日本私立学校振興・共済事業団の3 共済団体は、特例支援金を納付する義務を負い、個別の共済組合の負担方法は政令で定めることとなっている。

¹⁴ 健保連によれば、支援組合全体の約 2 割の組合が下限率の適用を受ける見通し。(健保ニュース No.1827 平 20.2.15)

(2) 国民健康保険法の特例措置(図表3 参照)

国保組合の国庫補助の割合について、

ア 現行の定率補助割合32%から一律4%を削減し、28%とする。

イ 一般的な組合への組合普通調整補助金(所得に応じた国庫補助)の割合の引上げ(定率補助削減分の埋め戻し)、特に所得の低い組合への補助の上乗せを行う。

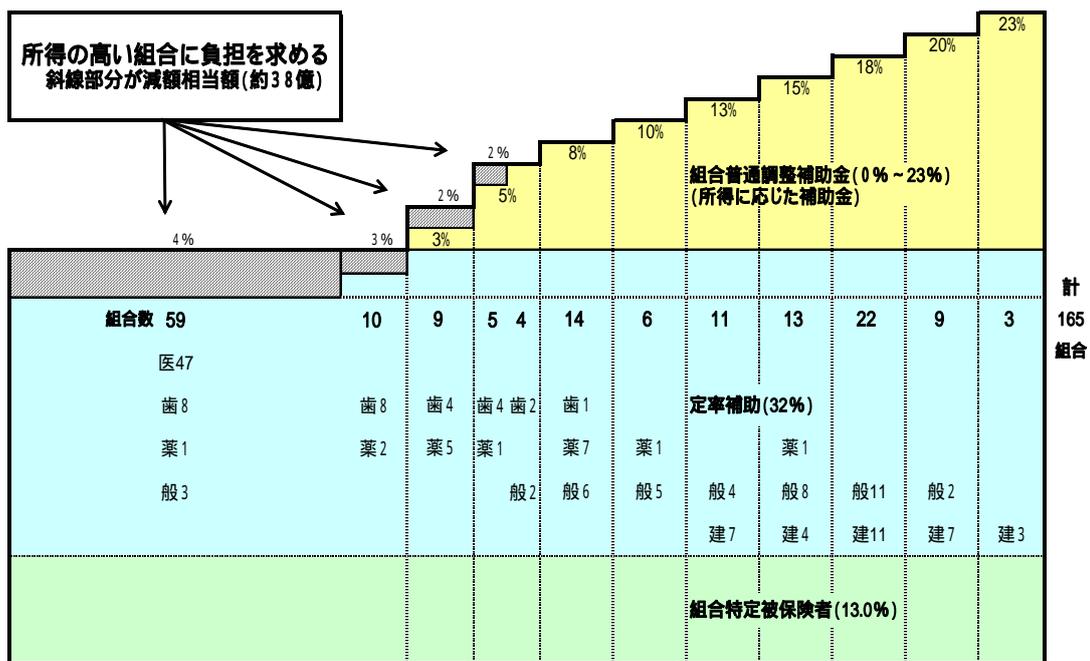
図表3 国保組合に対する補助の減額について

今回の措置の基本的考え方

国保組合全体としての国庫補助の減額規模は約38億円。

医師、歯科医師、薬剤師を中心に、弁護士、全国土木といった所得の高い組合の補助金を減額する。具体的には、定率補助を一律4%削減し、一般的な組合は減額分を組合普通調整補助金(所得に応じた補助金)で埋め戻し、特に所得の低い組合への補助は若干上乗せする。

平成20年度における特例措置とする。



(出所)厚生労働省資料を基に筆者作成

(3) 施行期日等

ア 平成20年7月1日

イ 当該措置は、平成20年度における特例措置とする。平成21年度以降の医療保険者の費用負担の在り方について、検討を行う旨の規定を設ける。

4. 主な論点

(1) 医療保険制度の在り方

厚生労働省は当初、被用者保険制度間の財政調整によって、健全な経営状況の保険者から窮迫状態の保険者へ財政調整することで政管健保に対する国庫補助を削減するとしていた。また、財政調整の導入理由については、中小企業と大企業間の保険料率、報酬の格差や官民格差の是正を行うことで「医療保険制度の一元化の検討に向けた重要なステップ」になると位置付け、将来的に制度の一元化を目指す考えを明らかにしていた。

しかし、自営業者等が加入する国民健康保険を含めた一元化の方法など、抜本的な改革案が示されていないことに加え、被用者保険間の財政調整についても関連団体の反対があり、被用者保険間の助け合いの考え方に基づく単年度に限った措置となった。これについては予算上のつじつま合わせとの指摘もある。医療保険制度間の財政調整や一元化構想を含めた今後の医療保険制度の在り方が問われる。

(2) 格差是正における公費の役割

政管健保には多くの中小企業の被用者が加入しており、保険制度の安定的な運営を目的に国庫補助の規定が設けられている。健康保険法上、政管健保に対する国庫補助割合は16.4%となっているが、平成4年に政管健保の財政黒字を理由に13%にする暫定措置がとられ、現在まで続いている。政管健保と組合健保との間の保険料率等の格差を是正するために、まずは国庫補助割合を法文上の16.4%に戻すべきとの指摘もある。さらに、社会保険庁は、政管健保の平成19年度収支（医療分）について平成14年度以来5年ぶりに赤字となる見通しを示し、平成20年度についても約1,700億円の赤字を見込んでいる。このような財政状況から見ても、政管健保への国庫補助を削減することには批判が予想される。

また、今回の措置は、単年度限りとはいえ国庫補助額をこれまで以上に削減し、国庫補助を受けていない他制度の被保険者の保険料をこれに充当するものであり、被用者保険のセーフティネットとしての役割を果たしている政管健保に対する政府の責任放棄であるとの批判もある。

(3) 保険者による医療費適正化努力

平成20年4月からの後期高齢者医療制度に対する支援金や前期高齢者に対する財政調整等により、多くの健保組合が財政的に厳しい運営となると見込まれている¹⁵。さらに、今回の法案により、支援組合の被保険者に対しては一人当たり年間約1万円の負担（事業主負担分を含む。）が課せられることになると言われている。政管健保への拠出という新たな負担は、保険者の自主・自律を基本とする保険制度の枠組みを崩しかねないという主張もある。

また、同年10月からは政管健保が公法人化される。その際、都道府県単位の保険料率が

¹⁵ 健保組合は、平成14年度決算で全組合の8割以上が赤字となり、経常収支は過去最悪を記録したが、平成15年からの被用者本人の負担割合引上げ（2割→3割）や総報酬制導入により若干改善されてきている。健保連は、人口の高齢化に伴う後期高齢者医療制度に対する支援金等の増加は避けられず、平成20年度以降、再び厳しい状況に陥ると見込んでいる。

設けられた理由の一つに、保険者機能の発揮が挙げられている。安易な財政調整による格差の是正は、保険者による医療費適正化努力のインセンティブを損なうとの懸念もある。

(4) 社会保障費の削減方針の見直し

「骨太の方針2006」に則した毎年度の社会保障費2,200億円の削減方針については、政府・与党内にも「限界に近い」とする意見がある¹⁶。また、健保組合・共済組合等からの特例支援金1,000億円は今年度限りのため、来年度は3,200億円の削減が必要になる計算となり、平成21年度の削減はさらに困難になるとの指摘もある。

将来にわたって国民に信頼される社会保障制度が求められている中、社会保障のあるべき姿や政府の役割、給付と負担の在り方等を議論するため、「社会保障国民会議」が平成20年1月に発足した。社会保障財源の確保策としての消費税の見直しなど、社会保障制度の将来像については、同会議を始めとする様々な場において、関係者間で十分に議論していく必要がある。

¹⁶ 第169回国会衆議院予算委員会議録第14号(平20.2.26)、『読売新聞』(平20.3.9)等