

2009年1月20日

政管健保の肩代わり問題の顛末と 政管健保（現協会けんぽ）の財務状況

日医総研 前田由美子

キーワード：政管健保、全国健康保険協会、「肩代わり」

2008年度予算では、健保組合・共済組合が政管健保に1,000億円を支援し（いわゆる「肩代わり」）、政管健保の国庫補助1,000億円を削減する計画であった。

このため、2008年2月8日、「平成20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」（以下、特例支援法案）が第169通常国会に提出され、2008年3月28日には2008年度予算が成立した。

しかし、特例支援法案は審議未了のまま、与党で廃案にすることが合意され2009年1月5日に国会に提出された2008年度の第2次補正予算案に1,000億円が計上された（2009年1月13日衆議院通過）。

では、この財源はどうしたのか。第169通常国会には、基礎年金の国庫負担割合を現行の約36.5%（ $1/3 + 32/1000$ ）から約37.3%（ $1/3 + 40/1000$ ）にする法案も提出されていた。しかし、これも審議未了となったため¹、2008年度は、基礎年金の国庫負担分を引き上げずに済む。この分の財源1,356億円が政管健保（現在は全国健康保険協会管掌保険、通称協会けんぽ）の国庫補助に充当される。

しかし財務省は、「基礎年金の国庫負担を引き上げなくて済んだ分の1,356億円＝社会保障費2,200億円削減額の一部」とは見なさないであろう。2010年度予算（2009年度予算政府案は12月24日に閣議決定済）では、2008年度の被

¹ 国庫負担が引き上げられなかった分は、保険料で暫定的に肩代わりしており、この分の資金の運用機会を逃しているが、年金財政への深刻な影響はないとされている。「基礎年金の国庫負担割合2分の1実現の意義について」第7回社会保障審議会年金部会資料、2008年4月22日

用者保険の肩代わり分 1,000 億円が未達であるとして、社会保障費 3,200 億円（2,200 億円+1,000 億円）の削減を強いられる恐れもある。この点からも、社会保障費の機械的削減の撤回は最重要課題である。

そのことを断った上で、2008 年度予算で俎上にあがった政管健保には整理すべき課題が多々あるので、ここで触れておきたい。

（１）国庫負担はこれまでも過度に抑制されてきた

健康保険法は、協会けんぽ（旧政管健保）の被保険者の保険給付費に対し 16.4%から 20.0%の国庫補助を行うと定めており、かつては 16.4%が補助されていた。しかし 1992 年 4 月に、「当分の間」²13.0%に引き下げられることになった。「当分の間」とはいえ、現在にいたるまで 13.0%であり、法律の範囲内である 16.4%～20.0%に戻されていない。

1992 年度から 2006 年度までの間、国庫補助率が 16.4%であったと仮定すると、国庫補助率 13.0%への引き下げ影響額は累計 1.9 兆円と推計される。また現在も少なくとも年 1,200 億円以上の影響が出ていると推計されるので、国（特に財務省）は、最低でも年 1,200 億円³の社会保障費の削減が継続されていると認識すべきである。

また、国庫補助率 13.0%を恒久措置にするのであれば、きちんと改正法案を提出し、国民にその是非を問うべきである。

（２）協会けんぽ（旧政管健保）自体も歳出改革を徹底すべきである

2008 年 10 月 1 日、全国健康保険協会が設立され、政管健保の運營業務を引き継いだ。この前後の業務経費・一般管理費等を見ると、2007 年度までは 1,000 億円強で推移しており、まったく削減努力が見られなかった（図 1）。さらに 2008 年度には、看板の挿げ替えコストも加わり、大幅増の 1,400 億円になっている。2009 年度予算でも 1,500 億円が計上されている。

どのような費用が増加したのかを分析しようとしても、協会けんぽ設立を期に予算科目が変わってしまっており（表 2）、比較もできない。

財務省は、健保組合等による協会けんぽ国庫補助の肩代わりの恒久化を検討し

² 社会保険庁「事業年報」（毎年発行）

³ 概算であるが、2006 年度決算の医療給付費は 35,326 億円であり、国庫補助 13.0%のとき補助額 4,592 億円、国庫補助 16.4%のとき補助額 5,793 億円で、その差 1,201 億円。

ているとも報道されているが、まず協会けんぽが説明責任に耐えうる情報公開を行い、自らの歳出改革、無駄の排除を徹底すべきである。そういった努力をせずに他の保険者に財源を依存するべきではない。

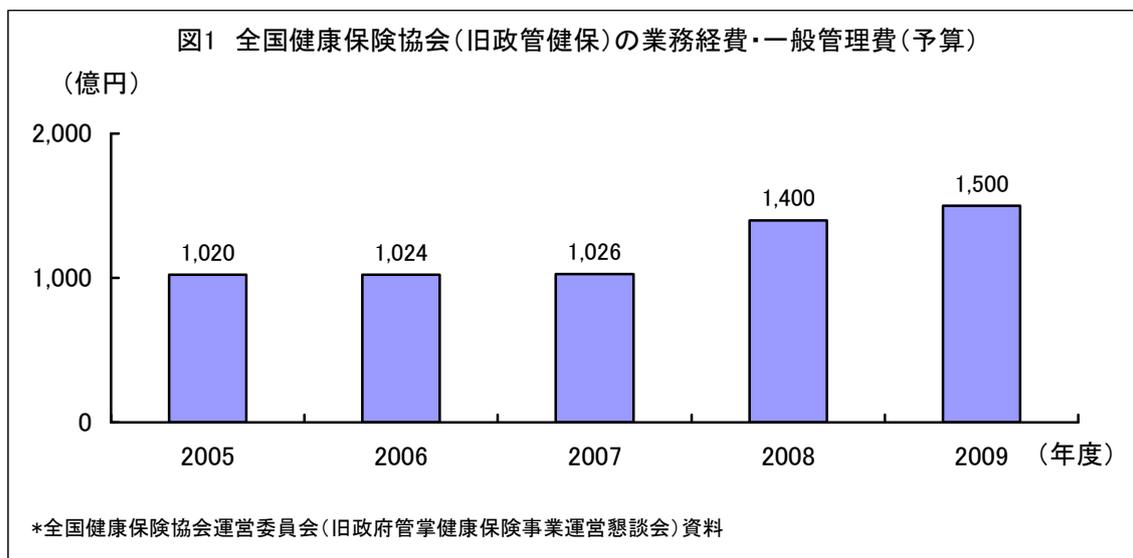


表1 全国健康保険協会(旧政管健保) 業務経費および一般管理費の内訳

政管健保	政管健保			全国健康保険協会 (億円)	
	2006年度	2007年度	2008年度 4~9月		2008年度 10月~
業務勘定へ繰入	978	978	769		
適用・徴収・給付に係る事務費	202	198	254	一般管理費	130
保健事業費	775	772	514	レセプト業務経費	45
レセプト点検調査	107	100	46	保健事業経費	365
医療費通知	12	11	5	福祉事業経費	0
社会保険オンラインシステム	107	98	50	保険給付等業務経費	57
中高年齢者の疾病予防検査等	500	515	375	その他の事業経費	3
健康管理指導講座の開催等	13	13	2		
高額医療費等貸付事業	10	3	2		
その他	26	32	33		
福祉施設事業費 (社会保険病院に要する経費)	1	7	2		
諸支出金(保険料の還付等)	46	48	40		
計	1,024	1,026	809	計	601

*全国健康保険協会運営委員会(旧政府管掌健康保険事業運営懇談会)資料

なお、社会保険庁の人件費、経費は、本来、一般会計（税）からの繰り入れでまかなわれるものである。しかし、一般会計も厳しいとして、1998年度から一般会計以外の財源（保険料）が充当されることになった。この時点では5年間の時限措置⁴であったが、その後、特例として延長され、2006年度予算において「平成19年度以降は、恒久的な措置を講ずる」⁵とされた。この点でも、国庫負担の削減が実施されているわけである。

現在はそれぞれ次のように負担されているが、全国健康保険協会の管理費増が看過されれば、保険料に跳ね返ることになる。

・ 一般会計（税）が負担

人件費、下記以外の内部管理事務経費（職員宿舎、公用車、福利厚生、研修等に係る経費）

・ 保険料が負担・充当

保険事業運営に直接関わる経費（社会保険庁と被保険者・受給者との間で行われる適用、徴収、給付に至る事務に係る経費。システム経費を含む。）

（3）屋上屋を重ねる組織改革

2008年10月1日に全国健康保険協会が設立された。それ以前、2005年度までは政管健保は厚生保険特別会計・健康勘定で経理されていたが、2006年4月に、厚生保険特別会計は、国民年金特別会計とともに、年金特別会計に再編された（図2）。政管健保（医療）を含むにもかかわらず、この時点で、健康保険は会計上、年金に吸収されたことになる。

それまでの経緯を見ると、2003年に、政管健保を都道府県単位で運営する方針が打ち出され⁶、さらに2005年には、政管健保を全国単位の公法人を保険者で運営することが適切であるとされた⁷。

これを受けて、財政制度等審議会は「厚生保険特別会計は厚生年金保険事業を中心として経理する特別会計となり、両特別会計（筆者注：厚生保険特別会計

⁴ 「財政構造改革の推進に関する特別措置法」

⁵ 社会保険庁「平成18年度社会保険庁予算の主要事項」

⁶ 『「医療保険制度の「基本方針」』2003年3月28日閣議決定

⁷ 「社会保険庁改革の在り方について（最終とりまとめ）」社会保険庁の在り方に関する有識者会議、2005年5月31日

と国民年金特別会計)は、いずれも公的年金制度の運営が中心の特別会計となる」⁸とし、2006年4月に両者が年金特別会計に統合された。

このように書くと、現在、全国健康保険協会は年金特別会計とは関係がなくなったように見えるが、実は、同協会は、年金特別会計から保険料等交付金を受け取り、保険給付を行っている。保険料の徴収業務は、年金特別会計(社会保険庁)に残っているためである。

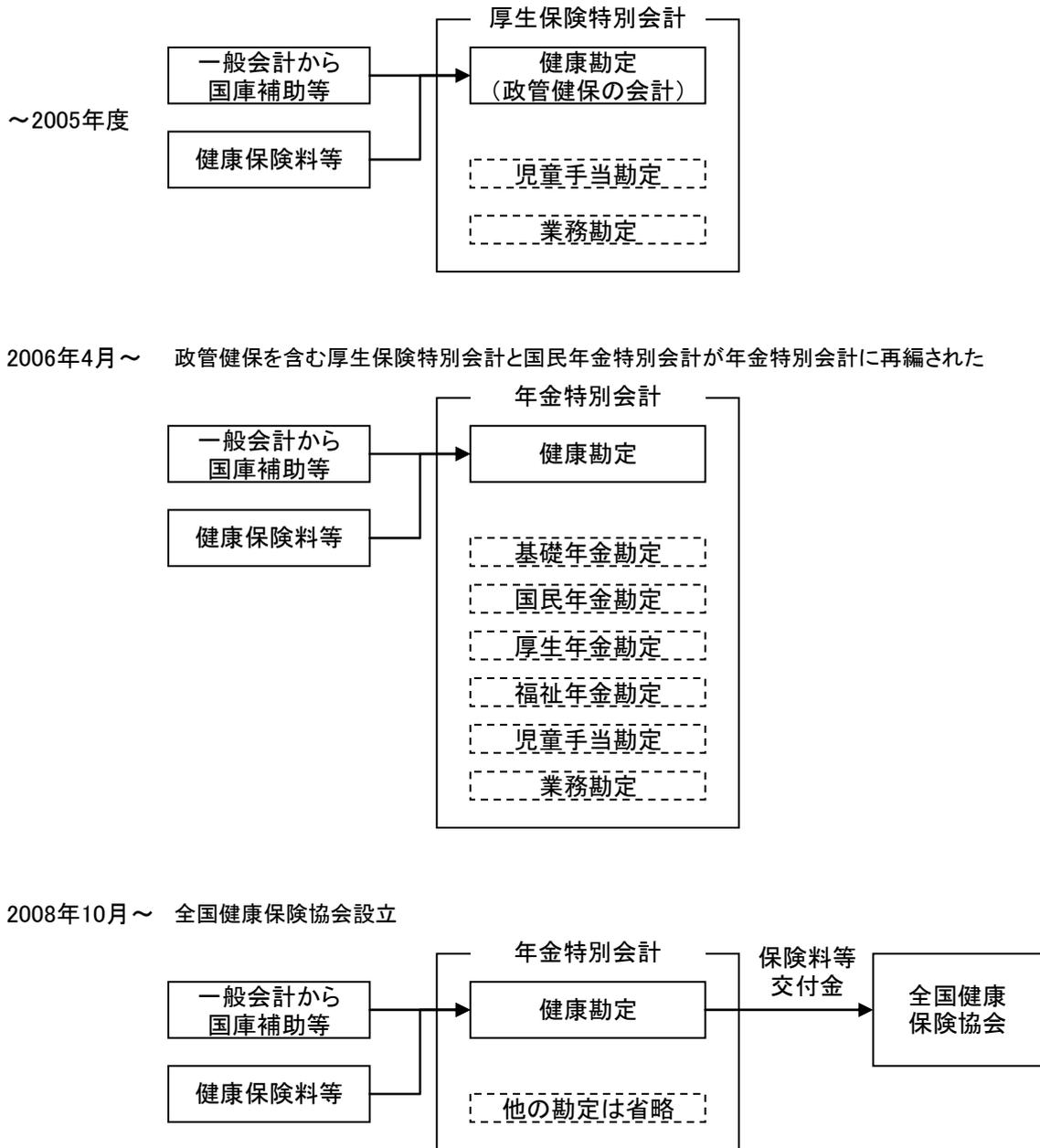
そもそも2008年10月には、年金業務も「ねんきん事業機構」に移管されるはずであったが法案が廃案になった。あらためて2007年6月30日に「日本年金機構法案」が成立、2010年1月に日本年金機構が設置され、同時に社会保険庁が廃止される予定である。日本年金機構は、協会けんぽ(旧政管健保)の保険料徴収業務も引き続き担う。

同時に、国には年金特別会計が残り、保険料はひとまず国庫の歳入となり、国の歳出として給付費財源が交付される。

つまり年金特別会計を残したまま、新法人(全国健康保険協会、日本年金機構)が存在することとなり、組織的には屋上屋を重ねることになる。当然「天下り」もあり、全国健康保険協会では、理事6人中2人が天下りである。

⁸ 「特別会計の見直しについて―制度の再点検と改革の方向性―」財政制度等審議会, 2005年11月21日

図2 協会けんぽ(旧政管健保)のお金の流れ



(4) 政管健保に残された借金

表2は、2007年度末(決算)の政管健保の貸借対照表、および運営が全国健康保険協会に移管された後の2009年度当初予算での貸借対照表である。

借入金が合計1兆4,792億円あるが、これは、1973年度末までの累積赤字と1984年に廃止された旧日雇保険事業の累積赤字のための借金であり、一般会計が返済することになっている。しかし、年金特別会計・健康勘定の貸借対照表に計上されたまま返済は実現されていない⁹。

他人(一般会計)の借金を自分(年金特別会計)の貸借対照表に計上することで、政管健保の貸借対照表は非常に安全性が低いものとなっていた。この状態が容認されていたことも不思議であるが、問題は全国健康保険協会への移管後である。

全国健康保険協会には、年金特別会計・健康勘定の有形固定資産、事業運営安定資金(全国健康保険協会においては「積立金」という科目名)が移管され、健康勘定にはほぼ借入金だけが残っている。その結果、資本もないのに負債だけがあるという非常にバランスの悪い貸借対照表になった。

他方、年金特別会計には、1989年に一般会計から1.5兆円の資金を繰り入れて、特別保健福祉事業資金が創設されていた。これを原資に健保組合への助成等が行われてきたが、2009年度に清算されることになった¹⁰。これをもって、旧政管健保の借入金1.5兆円を返済すべきであったと考えるが、現在も借入金返済の道筋は示されていない。今後の情報開示を待ち、追究していきたい。

⁹ 参議院社会労働委員会「日雇健保の累積赤字は、健康勘定で経理することとしているが、政管健保の収支とは明確に区分することとしており、政管健保の保険料で償還することは考えておりません」1984年8月4日

¹⁰ 一部(1,370億円)は社会保障費年2,200億円削減の財源に充てられる。

表2 年金特別会計・健康勘定 貸借対照表

2007年度末決算 (億円)

借方(資産)		貸方(負債・資本)	
流動資産	5,294	流動負債	1,277
固定資産	4,014	固定負債	14,792
有形固定資産	3,710	昭和48年度末歳入不足	5,765
独立行政法人年金・健康保険	304	補てん債務借入金	
福祉施設整理機構出資金		旧日雇健康勘定に係る歳入	9,027
		不足補てん債務借入金	
繰越損失	10,665	事業運営安定資金	4,922
本年度損失	1,113	出資金評価差益	94
計	21,085	計	21,085

2008年10月に運営が
全国健康保険協会へ移管された後
(有形固定資産、事業運営安定資金は移
管されたので減少またはなくなっている)

2009年度当初予算 (億円)

借方(資産)		貸方(負債・資本)	
流動資産	1,901	流動負債	1,335
固定資産	3,808	固定負債	14,792
有形固定資産	39	昭和48年度末歳入不足	5,765
独立行政法人年金・健康保険	3,452	補てん債務借入金	
福祉施設整理機構出資金		旧日雇健康勘定に係る歳入	9,027
全国健康保険協会出資金	76	不足補てん債務借入金	
日本年金機構出資金	241		
繰越損失	10,424	事業運営安定資金	
本年度損失	88	出資金評価差益	94
計	16,221	計	16,221

最後に、協会けんぽ（政管健保）の直近および当面の財務状況を示しておく。政管健保については、2008年3月、2007年度の収支が5年ぶりに1,577億円の赤字になる見込みと発表された（図3）。しかし結果的には赤字は1,390億円であった。この年に限らず、過去も政管健保の収支は、予算、見込み、決算と、発表されるたびに、収支が改善してきた。予算では収支が厳しく見込まれているためであるが、いたずらに危機感をあおる結果にもなっていることから、もう少し妥当な見込みを示すべきであると考えます。

また積立金残高は、2008年度末には2,300億円、2009年度末には800億円の見込みである（図4）。2008年度、政管健保（2008年10月から協会けんぽ）は健保組合等から1,000億円を受ける予定であったが、仮に財政支援なしで、

単純に国庫補助を 1,000 億円減額しても、積立金は枯渇しなかった。そうした
 場合、2009 年度の積立金は▲200 億円になる可能性もあるが、それこそ協会け
 んぽ自らの管理費等の圧縮によって対応すべきではないかと考える。

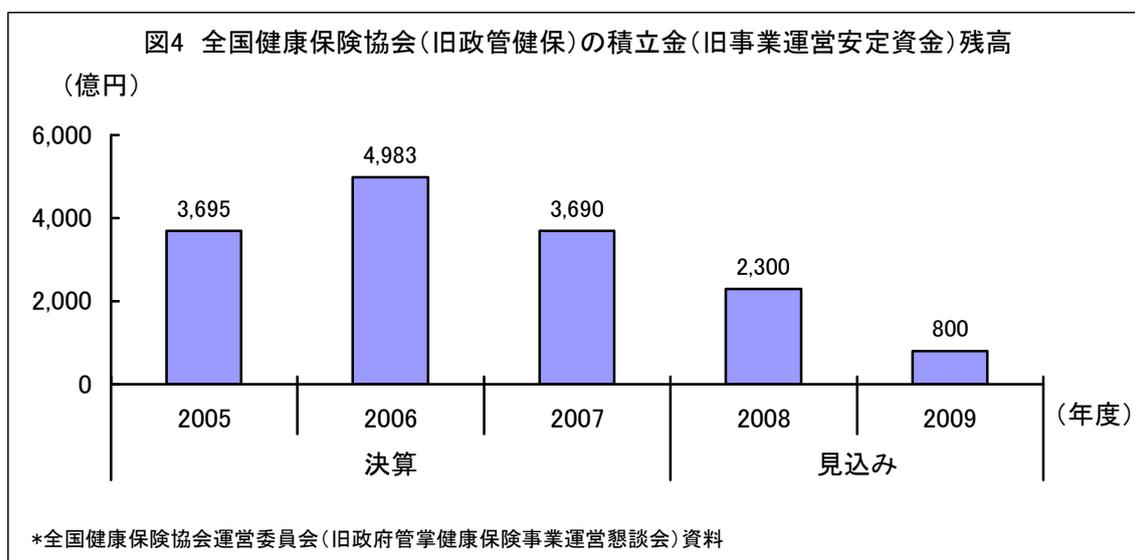
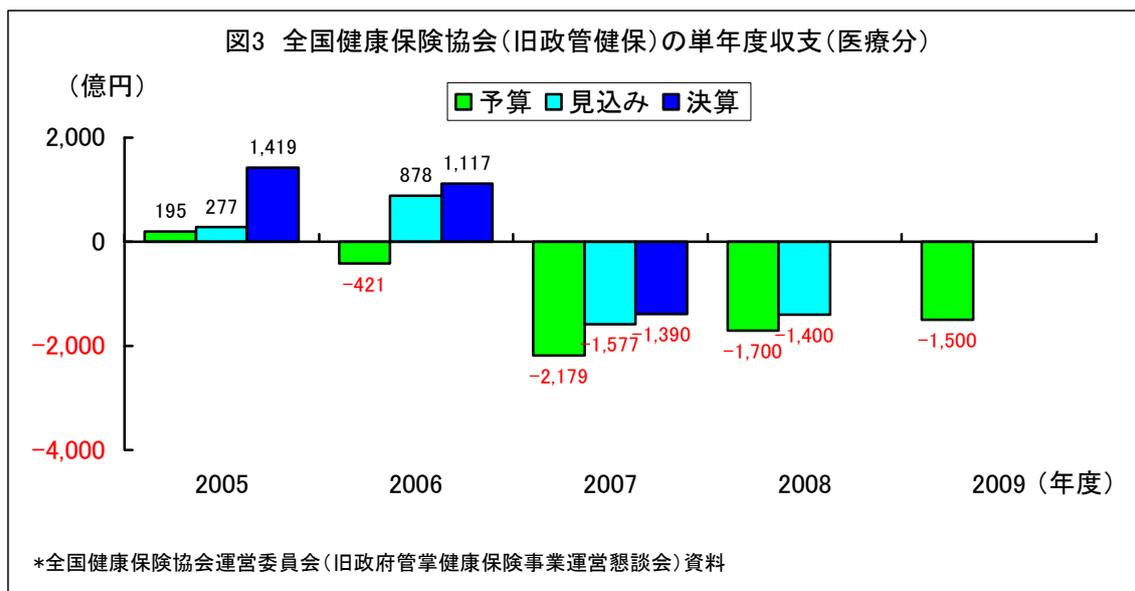


表3 全国健康保険協会(旧政管健保の)単年度収支(医療分)

(億円)

	2004年度			2005年度			2006年度			2007年度			2008年度		2009年度
	予算案	見直し	決算	予算案	見直し	決算	予算案	見直し	決算	予算案	見直し	決算	概算要求後の見直し	見直し	概算要求後の見直し
	資料公表* 04.02.09	05.03.11		05.03.11	06.02.16		06.02.16	07.03.05		07.03.05	08.03.12		08.03.12	08.12.26	08.12.26
保険料収入	59,831	60,106	60,221	60,167	60,534	60,667	61,067	61,455	61,442	62,479	62,810	62,677	63,300	62,700	63,400
国庫補助等	7,746		7,942	7,900		7,963	7,940	7,940	7,888	8,145	8,145	8,201	8,100	9,100	9,700
財政支援収入		7,792			7,948								1,000		
その他	162	201	163	211	166	133	162	170	157	204	212	174	200	200	400
収入計	67,740	68,101	68,326	68,278	68,648	68,764	69,169	69,565	69,487	70,828	71,167	71,052	72,700	72,100	73,500
保険給付費	39,103	39,343	38,956	40,758	41,059	40,501	41,458	40,759	40,851	42,595	42,577	42,683	43,500	43,100	44,500
前期高齢者納付金													9,500	9,400	11,000
後期高齢者納付金													13,100	13,100	15,000
退職者給付拠出金	6,896	6,896	6,888	7,969	7,969	7,951	9,332	9,306	9,306	11,029	11,028	11,028	4,500	4,500	3,100
老人保健拠出金	18,872	18,993	18,993	17,936	17,936	17,900	17,375	17,199	17,200	17,958	17,712	17,712	1,900	2,000	0
その他	1,147	1,147	1,084	1,020	1,008	993	1,024	1,023	1,013	1,026	1,027	1,020	1,400	1,400	1,500
予備費	400			400	400		400	400		400	400		400		
支出計	66,417	66,379	65,921	68,083	68,371	67,345	69,589	68,687	68,370	73,007	72,744	72,442	74,300	73,500	75,000
単年度収支差	1,322	1,722	2,405	195	277	1,419	-421	878	1,117	-2,179	-1,577	-1,390	-1,700	-1,400	-1,500
事業運営安定資金	1,370	1,548	2,164	1,343	2,441	3,695	2,020	4,574	4,983	2,395	3,406	3,690	1,700	2,300	800

*全国健康保険協会運営委員会(旧政府管掌健康保険事業運営懇談会)で発表された日