

国保広域化～本当の狙いはなにか

市町村国保は地域のたたかいでつくられ、いのちと健康が守られてきた。

2010.9.16 大阪府国保広域化問題学習決起集会

大阪社会保障推進協議会 事務局長 寺内順子

1. 国保「広域化」構想はいつからはじまったのか

- ・ 厚生労働省の問題意識は高齢者の医療制度をどう改革するのかということ。
- ・ 医療費の介護部分を切り離すために介護保険導入が先行して議論された。
- ・ 平成8年(1996年)12月「今後の老人保健制度改革と平成9年度改正について」
ここではじめて高齢者医療制度改革が提案された。
- ・ 平成11年(1999年)8月13日医療保険福祉審議会制度企画部会「新たな高齢者医療のあり方について」
「現行の医療保険制度を一本化して新たな医療保険制度を設ける考え方」として医療制度の一元化がはじめて示された。
ただ、ここでの結論としては、「この考え方は将来の医療保険制度のあり方としては有力な選択肢の一つであるが、新たな保険者をどうするのか、5千以上の既存保険者の取り扱いをどう考えるのか、保険料の事業主負担の位置づけをどうするのか、所得形態、所得捕捉の実態が異なる被用者と自営業者に同じ保険料基準を適用することをどうするかなど、社会保険制度根幹の問題があり、平成12年度を目途とした当面の具体的改革案の一つとすることは適当ではない」と結論付けている。
- ・ 平成14年(2002年)9月25日「医療制度改革について 坂口私案」(大阪社保協「後期高齢者医療・国保ハンドブック 13.14 頁」)
ここでは明確に「保険者の再編・統合」「都道府県単位を軸とした保険運営」と「新しい高齢者医療制度を含む制度改革」が出され、「制度の一元化(給付と負担の公平化)」を目指す、と明記された。
- ・ 平成14年12月17日「医療保険制度の体系の在り方」(厚生労働省試案)
- ・ 平成17年10月19日「医療制度構造改革試案」
- ・ 平成17年12月1日「医療制度改革大綱」
- ・ 平成20年4月1日「後期高齢者医療制度」スタート
- ・ 平成21年11月 日後期高齢者医療制度みなおし議論スタート
- ・

2. 国の動き～広域化の流れは後期高齢者医療制度見直しで加速～厚生労働省はこの流れをビッグチャンスととらえている。

現在(2010年9月)、後期高齢者医療制度のみなおし議論がされているが、この後期高齢者医療制度も最終的には「医療制度の一元化」という最終目的にむけての通過点に過ぎない。

「医療制度の一元化」とは、日本の医療制度である、国保と組合健保(大企業が運営する健康保険)、そして協会けんぽ(旧政管健保、中小企業が加入する健康保険)の3つの制度を一つにし、介護保険や後期高齢者医療制度のように負担割合を明確化し(公費5割、その他5割)、国庫と大企業の負担を軽減し、国民負担を増やそうとするものである。これが「給付と負担の公平化」の意味である。

現在、後期高齢者医療制度は 75 歳以上高齢者の医療を都道府県広域連合が広域的な運営をしている。今回の見直しでは、65 歳または 75 歳以上の高齢者を都道府県単位の広域国保で運営しようとしており、いずれは拡大して国保そのものを広域運営で、との方向性が出されている。(国保新聞8月1日付参照)

3. 大阪府の動き

①2010年度中に都道府県は「国保広域化支援指針」を作成する

2010 年通常国会の国民健康保険法改正により、都道府県による「国保広域化等支援方針」策定が盛り込まれた。(5 月 19 日局長通知) (大阪府広域化資料)

この支援方針には市町村国保の財政改善、収納率向上、医療費適正化などの目標が書き込まれ、都道府県による市町村への指導権限が強まることとなった。

さらにこれまで国が行ってきた医療費が国の基準を超える指定市町村や国保料収納率が低い市町村に対して行っていたペナルティを廃止する代わりに、都道府県がそうしたペナルティの実施権限を握ることとなる。

こうした法改正は、都道府県主導で国保広域化を進めていくため行われたといえる。

②2010年7月22日、大阪府知事と市町村長との協議でなにが話し合われたのか

2010 年 7 月 22 日、大阪府橋下知事と 16 市町村の代表が国保広域化について協議を行った。この協議での大きな柱は以下。

- ① 市町村としては一般会計繰入をやめたい。減免も負担。
- ② 府知事がリーダーシップをとって広域化をすれば、保険料があがる自治体も文句を言わないはずだ。
- ③ それぞれの市町村の累積赤字についてはそれぞれが解消しなければ広域化はすすまない。
- ④ 府内統一保険料設定は国保法改正を待たなくてもできるので先行してすすめる。
- ⑤ 一般会計繰入・減免なしで保険料試算を年内に行う。

この協議で、これまで市町村が独自に行ってきた国保への負担(一般会計からの独自繰入、条例減免)をやめたという市町村の思惑を背景に、全国どこよりも早く広域化を実質的に知事の力を借りて強制的にすすめるようとしていることが明らかとなった。そして、この協議によって、奇しくも広域化の本当の狙いがはっきりと示されることとなった。(資料 Fax通信)

3. 国保財政の危機は小規模運営だからか

①全国の市町村国保会計は表面的には黒字

全国の市町村国保財政は危機的状況なのか、と表面上はそうでもない。

「平成 20 年度国民健康保険の財政状況等について(速報)」によると、全国 1788 市町村中赤字は 812 市町村で全体の 45.4%、総赤字額は 1,024 億。一方、黒字自治体は 976 市町村で 54.6%、総黒字額は 1116 億円で、全国でみれば国保は黒字だ。(大阪社保協「後期高齢者医療・国保ハンドブック 19 ページ」)

平成20年度の全国国民健康保険会計収支は図表1の通り。収支は713億円の黒字。

しかし、「一般会計法定外繰入」が 3668 億円あり、これがなければ実質的には2955億円の赤字となる。

図表1 平成20年度全国国民健康保険収支状況

収入	(億円)	構成比	支出	(億円)	構成比
科目			科目		
保険料	30,621	24.1%	総務費	2,002	1.6%
国庫支出金	30,943	24.3%	保険給付費	83,382	65.9%
療養給付交付金	8,810	6.9%	後期高齢者支援金	14,256	11.3%
前期高齢者交付金	24,365	19.2%	前期高齢者納付金	19	0.0%
都道府県支出金	7,985	6.3%	老人保健拠出金	3,331	2.6%
一般会計繰入金(法定)	3,996	3.1%	介護納付金	6,114	4.8%
一般会計繰入金(法定外)	3,668	2.9%	保健事業費	840	0.7%
共同事業交付金	13,858	10.9%	共同事業拠出金	13,843	10.9%
直診勘定繰入金	3	0.0%	直診勘定繰出金	42	0.0%
その他	339	0.3%	その他	667	0.5%
基金繰入金	560	0.4%	基金積立金	229	0.2%
前年度繰越金	2,016	1.6%	前年度繰上充用金	1,714	1.4%
市町村債	1	0.0%	公債費	13	0.0%
合計	127,165		合計	126,452	

注)療養給付費交付金：退職者医療に係る被用者保険からの拠出金

前年度繰上充用金：前年度累積赤字を次年度に繰り延べした金額

②大阪の市町村国保会計はほとんど赤字

さらに詳しく、大阪府全体でみると、総じて赤字状態であり、2008年度末累積赤字総額は806億円となっている。(図表2)

図表2 2008年度大阪府内自治体国保会計累積赤字と一般会計法定外繰入額

	国保加入 世帯	累積収支		一般会計繰入(法定外)		法定外繰入除いた 収支
		金額	世帯当	金額	世帯当	
大阪市	491,273	-36,361,489,000	-74,015	17,210,585,275	35,033	-53,572,074,275
豊中市	64,002	-789,359,000	-12,333	1,302,753,000	20,355	-2,092,112,000
池田市	15,731	-611,689,000	-38,884	126,595,258	8,048	-738,284,258
豊能町	3,415	86,207,000	25,244	14,158,155	4,146	72,048,845
能勢町	1,973	72,496,000	36,744	21,442,428	10,868	51,053,572
箕面市	19,826	-2,689,841,000	-135,672	519,091,110	26,182	-3,208,932,110
高槻市	55,473	-1,730,895,000	-31,202	1,168,455,333	21,063	-2,899,350,333
島本町	4,090	159,907,000	39,097	0	0	159,907,000
茨木市	39,216	128,378,000	3,274	893,653,000	22,788	-765,275,000
吹田市	50,661	-3,672,109,000	-72,484	644,891,713	12,730	-4,317,000,713
摂津市	14,464	-784,557,000	-54,242	285,803,000	19,760	-1,070,360,000
守口市	27,495	-3,618,776,000	-131,616	0	0	-3,618,776,000
門真市	25,937	-5,764,948,000	-222,267	785,000,000	30,266	-6,549,948,000
大東市	22,224	-1,152,594,000	-51,863	815,000,000	36,672	-1,967,594,000
四条畷市	8,887	142,404,000	16,024	0	0	142,404,000

寝屋川市	42,007	-2,479,259,000	-59,020	757,414,272	18,031	-3,236,673,272
枚方市	60,519	-1,265,259,000	-20,907	1,160,930,108	19,183	-2,426,189,108
交野市	10,772	-28,287,000	-2,626	38,000,000	3,528	-66,287,000
東大阪市	87,458	-3,768,291,000	-43,087	1,203,510,313	13,761	-4,971,801,313
八尾市	46,231	-760,903,000	-16,459	742,382,000	16,058	-1,503,285,000
柏原市	11,799	-1,182,894,000	-100,254	229,739,503	19,471	-1,412,633,503
松原市	22,969	-2,359,713,000	-102,735	86,253,374	3,755	-2,445,966,374
羽曳野市	19,361	713,925,000	36,874	606,398,059	31,321	107,526,941
藤井寺市	10,773	-872,830,000	-81,020	3,847,381	357	-876,677,381
大阪狭山市	8,621	19,803,000	2,297	0	0	19,803,000
富田林市	18,267	243,951,000	13,355	79,111,000	4,331	164,840,000
太子町	2,016	24,602,000	12,203	1,000,000	496	23,602,000
河南町	2,436	93,086,000	38,213	5,000,000	2,053	88,086,000
千早赤阪村	1,049	12,081,000	11,517	0	0	12,081,000
河内長野市	17,324	-226,424,000	-13,070	25,803,000	1,489	-252,227,000
堺市	137,304	-6,842,051,000	-49,831	125,573,909	915	-6,967,624,909
和泉市	25,058	-379,194,000	-15,133	332,851,000	13,283	-712,045,000
高石市	9,302	-1,016,839,000	-109,314	55,766,000	5,995	-1,072,605,000
泉大津市	11,684	-1,416,204,000	-121,209	107,207,000	9,176	-1,523,411,000
忠岡町	2,897	-239,313,000	-82,607	12,000,000	4,142	-251,313,000
岸和田市	31,737	-810,092,000	-25,525	230,575,000	7,265	-1,040,667,000
貝塚市	12,925	179,541,000	13,891	0	0	179,541,000
泉佐野市	15,466	279,972,000	18,102	1,499,668	97	278,472,332
田尻町	1,187	-581,000	-489	4,372,822	3,684	-4,953,822
熊取町	6,110	-94,962,000	-15,542	18,639,946	3,051	-113,601,946
泉南市	10,002	-384,620,000	-38,454	27,284,258	2,728	-411,904,258
阪南市	9,042	-1,435,599,000	-158,770	20,247,956	2,239	-1,455,846,956
岬町	3,327	812,000	244	0	0	812,000
合計	1,482,310	-80,582,407,000	-54,363	29,662,834,841	20,011	-110,245,241,841

* 歳入・歳出は大阪社保協アンケート、一般会計法定外繰入額は大阪府公表分

* 「法定外繰入除した収支」はもし法定外繰入がないと仮定した場合の収支。

* なおこの収支は累積赤字を「繰上充当」として計上しているところとないところが混在。

③大規模国保こそ困難だという証明～典型的な大阪市国保会計

しかし、問題は小規模自治体で国保を運営するから赤字となり、広域(大規模)で運営すると財政が安定し黒字になるのか、と言うことであり、現実はその逆である。

これは大阪市国保を見ればわかりやすい。(大阪市国保会計推移)

大阪市人口は 266 万人。大阪府民 884 万人の 30.2%。日本で二番目に大きい政令市であり、まさに実質的な

広域国保と言えよう。2008年度国保会計はざっと歳入3076億円、歳出3440億円で収支が▲364億円(累積赤字)。この歳入には大阪市独自の一般会計繰入金が172億円入っている。

一方、大阪でも図表2でみると明らかのように、小規模国保、つまり町村国保の殆どは黒字である。またこれは全国市町村の国保会計をみても同様である。

4. 国保財政危機の原因はなにか

①いかに国庫負担が削減されてきたか

そもそも市町村国保財政の困難の原因は国保に対する国の負担(国庫負担)の大幅減によるもの。(大阪社保協「後期高齢者医療・国保ハンドブック」24ページ)

国保は医療保険のセーフティネットである。

他の健康保険に入れない高齢者、病人など無職者、ワーキングプアなど低所得者などが多く加入する制度であり、そのため基盤が弱く、国が大きく関与しなければ運営ができない。そのために表のようにかつては最大58%を負担していた(1974年)。しかし、現在は25%程度にまで下がっており、国庫負担減と反比例して国保料がうなぎ上りに上がっている。国保加入世帯所得は他の医療保険に比べ著しく低いのに最も高い保険料を強いられている。

★国保の職業構成(2007年データ)

無職55.4%、被用者23.6%、自営業14.3%、農林水産業3.9%、その他2.8%

* 被用者とは働いている人のこと

(図表3 国保・協会けんぽ・組合健保の比較(財務省「財政制度等審議会 財政構造改革部会資料」)

2006年度データ	国民健康保険	協会けんぽ	組合健保
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
被保険者数(2007.3末)	4738万人	3594万人	3041万人
平均年齢	55.2歳	34.7歳	35歳
1世帯当年間所得	131万円	229万円	370万円

② 日本一深刻な大阪市国保財政赤字の原因～高すぎる保険料と国庫負担カット

大阪市の2008年度国保会計累積赤字は364億円。この赤字は全国一大きい。

大阪市国保の赤字の歴史を見てみたい。(1970年からの大阪市国保会計推移エクセル表)

大阪市国保は1971年から1億7千万の単年度赤字が始まっている。そして毎年のように数億または数10億の単年度赤字を積み重ね、2008年度には364億円という、全国一大きい累積赤字となった。

なぜこんなに早い時期から赤字が始まっているかを分析すると、1970年の国保料調定額(一人当)は6991円であり、すでにこの時点で全国平均5146円より約2000円も高く、さらに毎年のように大幅値上げを繰り返しており、11年後の1981年には39,721円、なんと5.68倍になっている。

さらに、単年度赤字が極端に大きくなっている年度をみていくと図表4のようになる。

(図表 4) 大阪市国保財政収支・赤字分析

		収支(百万円)		収納率 (一般)	国庫負担金カット分(億円)			国保にその時何がおきたのか
		単年度	累積		収納率でのカット	戻り調交	福祉医療分でのカット	
昭和 45 年度	1970 年度	293	177		0	0		
昭和 46 年度	1971 年度	▲ 174	3		0	0		～1981 年まで毎年保険料値上げ
昭和 47 年度	1972 年度	43	46		0	0		
昭和 48 年度	1973 年度	▲ 547	▲ 501		0	0		
昭和 49 年度	1974 年度	▲ 1,373	▲ 1,874		0	0		全国 : 国庫負担 58%
昭和 50 年度	1975 年度	▲ 1,113	▲ 2,987		0	0		
昭和 51 年度	1976 年度	▲ 1,950	▲ 4,937		0	0		
昭和 52 年度	1977 年度	▲ 504	▲ 5,441		0	0		
昭和 53 年度	1978 年度	▲ 479	▲ 5,920		0	0		
昭和 54 年度	1979 年度	▲ 567	▲ 6,487		0	0		
昭和 55 年度	1980 年度	▲ 1,797	▲ 8,284		0	0		
昭和 56 年度	1981 年度	▲ 2,134	▲ 10,418		0	0		
昭和 57 年度	1982 年度	▲ 724	▲ 11,142		0	0		
昭和 58 年度	1983 年度	4,014	▲ 7,128		0	0		高齢者医療の定額負担始まる
昭和 59 年度	1984 年度	▲ 3,432	▲ 10,560		0	0		全国 : 国庫負担 50%、毎年削減開始
昭和 60 年度	1985 年度	▲ 1,901	▲ 12,461		0	0		
昭和 61 年度	1986 年度	▲ 965	▲ 13,426		0	0		
昭和 62 年度	1987 年度	5,256	▲ 8,170		0	0		
昭和 63 年度	1988 年度	2,352	▲ 5,818		0	0		
平成元年	1989 年度	92	▲ 5,726		0	0		
平成 2 年	1990 年度	▲ 2,558	▲ 8,284		0	0		老人医療への拠出金アップ
平成 3 年	1991 年度	648	▲ 7,636		0	0		
平成 4 年	1992 年度	658	▲ 6,978		0	0		
平成 5 年	1993 年度	1,603	▲ 5,375		0	0		
平成 6 年	1994 年度	▲ 937	▲ 6,312	91.18	0	0		入院給食の一部負担導入
平成 7 年	1995 年度	▲ 3,395	▲ 9,707	92.12	0	0		
平成 8 年	1996 年度	▲ 5,443	▲ 15,150	91.62	0	0		老人医療拠出金アップ
平成 9 年	1997 年度	▲ 598	▲ 15,748	90.90	10	0		収納率に対するペナルティ始まる
平成 10 年	1998 年度	▲ 5,708	▲ 21,456	90.03	10	0		老人医療拠出金アップ
平成 11 年	1999 年度	▲ 1,948	▲ 23,404	87.34	0	0	16	
平成 12 年	2000 年度	▲ 1,468	▲ 24,872	87.01	18	0	17	～2004 年度まで毎年保険料アップ
平成 13 年	2001 年度	▲ 3,586	▲ 28,458	85.95	18	0	16	
平成 14 年	2002 年度	▲ 2,555	▲ 31,013	85.14	19	0	16	高齢者医療 1 割負担に
平成 15 年	2003 年度	▲ 2,765	▲ 33,778	83.90	20	0	15	特定市町村指定で国庫負担カット
平成 16 年	2004 年度	1,770	▲ 32,008	82.74	25	0	14	
平成 17 年	2005 年度	▲ 4,053	▲ 36,061	82.43	24	0	10	
平成 18 年	2006 年度	▲ 1,957	▲ 38,018	82.91	24	0	8	住民税方式から旧たがし書き方式へ
平成 19 年	2007 年度	▲ 556	▲ 38,574	83.09	23	13	7	戻り調交はじまる
平成 20 年	2008 年度	2,110	▲ 36,461	82.66	22	12	7	
平成 21 年	2009 年度 (予)							
平成 22 年	2010 年度 (予)							

213 25 126

前年度より大幅に単年度赤字が増えている年をみて原因を考えていきたい。

大阪市の場合 1970 年代の赤字は毎年の保険料値上げが要因ではないか。

1984 年は単年度赤字が大きい都市だが、国庫負担の大幅削減が開始する年でもある。

1990 年、96 年、97 年、98 年も単年度赤字は老人医療に対する拠出金の大幅アップがされている。

1997 年度からは収納率に対する調整交付金カットが始まりこれまで累積で 188 億円がカットされ、さらに 1999 年度からは福祉医療に対するカットが 126 億円ある。大阪府が半額補助をしてきたが、それでも両方を合わせると 250 億円。1998 年度から累積赤字がまったく減らなくなっているのは国の制裁措置で生まれたのが要因だといえるだろう。

国保広域化というのは、実は大都市国保の困難を他の小規模市町村が被るということであり、大阪の場合は大阪市国保の困難さを他の自治体が被ることなのである。

5. 「スケールメリット」とは何か

政府・厚生労働省は「広域保険」、与党民主党は「地域保険」を目指し、「広域化するとスケールメリットがある」と口を揃えて主張する。

では、「スケールメリット」とは何か。

大阪社保協では2010年6月末～10月にかけて現在自治体キャラバン行動を展開中であり、各市町村の国保課長に「スケールメリットとは具体的にはなんですか?」と問いかけてきた。

今のところ具体的なものとして挙げられたのは、人件費の削減とシステム改修費用の節約、の二つぐらいである。

国保が広域運営されれば、市町村の仕事は窓口での加入手続きと保険料の徴収ぐらいになるので人を減らすことができるというわけだが、これは国保会計上は何の影響もない。人件費は国保会計に計上されていない。さらにシステム改修は毎年あるわけでもないし、都道府県で同一システムとなっても、ソフト開発費等が若干減る程度で、国保会計に対する影響はほとんどない。

つまり、人件費もシステム改修費も市町村の本体会計(一般会計)上はメリットとなるが、国保会計上は支出が大きく減る訳ではないので国保会計には何のメリットもない。

スケールメリットというなら、国保会計の最大の支出である保険給付費が減るということであれば話は別だが、都道府県単位になったとしても医療環境が変わる訳ではないので、医療費そのものは変わらない。つまり、国保が広域化されても国保会計の歳出の部分でいうとメリットは全くないのである。

ただし、広域化することによって保険料が高くなり、医療費抑制がすすむという結果になれば、国・厚生労働省としてはメリットだということになるのだろうが、国民にとってはデメリットそのものとなる。

6. そもそもなぜ市町村国保なのか

国民健康保険法は昭和 13 年 (1937 年) に施行された。その当時は任意設立の組合方式であり、成立時の国保法 (旧法と記す) 第一条には「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」と記されていた。この目的を読むと、この当時の国保は確かに相互扶助・共済制度だったことがわかる。

昭和 23 年 (1947 年) に国保法は改正されて保険者は原則市町村となり、そして 32 年 (1957 年) 国民皆保険 4 年計画がスタートし、34 年 (1959 年) 現行国保法 (新法) が施行された。

新国保法にはこう書かれている。

国民健康保険法

第一条

この法律は、国民健康保険事業の健全な運営を確保し、もつて社会保障及び国民保健の向上に寄与することを目的とする。

第二条（国民健康保険）

国民健康保険は、被保険者の疾病、負傷、出産又は死亡に関して必要な保険給付を行うものとする。

第三条（保険者）

- 1 市町村及び特別区は、この法律の定めるところにより、国民健康保険を行うものとする。
- 2 国民健康保険組合は、この法律の定めるところにより、国民健康保険を行うことができる。

第四条（国及び都道府県の義務）

- 国は、国民健康保険事業の運営が健全に行われるようにつとめなければならない。
- 2 都道府県は、国民健康保険事業の運営が健全に行われるよう、必要な指導をしなければならない。

第一条には「社会保障」と書かれ、第三条には保険者が市町村・特別区であることが明記されている。

ではなぜ国保を運営する保険者を都道府県でなく市町村にしたのか。それは、市町村間でなければならない理由があったからである。

市町村によって医療供給体制の違いがあり、そして住民の状況（年齢層、所得、健康状態、健康状態等）の違いが歴然としてあるからである。都道府県で広域的に運営するにはその差異があまりに大きく無理があるためだ。そして市町村国保だからこそ、保健事業や住民健診事業などと連動させながら住民のいのちを守ってきたのである。

そして、社会保障制度だからこそ、法第 44 条には「一部負担金減免」、第77条には「保険料減免」を市町村が独自に実施できることが定められている。

国民健康保険法

第 44 条

1 保険者は、特別の理由がある被保険者で、保険医療機関等に第四十二条又は前条の規定による一部負担金を支払うことが困難であると認められるものに対し、次の各号の措置を採ることができる。

- 一 一部負担金を減額すること。
- 二 一部負担金の支払を免除すること。

第 77 条（保険料の減免等）

保険者は、条例又は規約の定めるところにより、特別の理由がある者に対し、保険料を減免し、又はその徴収を猶予することができる。

7. 広域化されると何が起きるのか

① 一般会計独自繰入が出来なくなる

□大阪の市町村は年間300億円の繰り入れをしている

まず保険料問題では、現在全国で 3800 億円、大阪府全体で年間 300 億円投入されている一般会計独自繰入ができなくなる。一般会計繰り入れは市町村単独国保だからできるのであって、他市町村の加入者のために繰り

入れることはできない。それは大阪府の7月22日の知事と市町村との協議で、「一般会計繰り入れをしない」ことを大前提としていることから明らかである。

歳入が減るのだからその不足分をどこで補うのか。

国、都道府県が今以上に負担するとは考えられない。だいたい、現在の国保財政危機を作ったのは国庫負担削減によるものであり、広域化したら国庫負担を増やすとは厚生労働省はただの一度も言っていない。

結論としては、保険料に歳入の不足分を上乗せするしかなく、結果的に大幅な保険料アップが待っている。

大阪では現在年間300億円の繰り入れがされているが、これがゼロとなれば単純計算しても1世帯当たり2万円の保険料増となる。(図表2 参照)

□全国の市町村は年間3800億円の繰り入れをしている

さらに、一般会計独自繰入をしているのは大阪ばかりではない。全国の市町村が実施しており、特にその金額が大きいのが東京都、神奈川県、埼玉県など首都圏の各市町村である。(図表5)

(図表5) 平成20年度全国都道府県国保会計収支と独自繰入金(国民健康保険事業状況報告書より大阪社保協作成)

都道府県名	前年度繰上充 用金(円)	単年度収支差 (円)	一般会計法定 外(独自)繰入 金(円)	加入世帯 数	被保険者 数	繰入世 帯当 (円)	繰入 一人 当 (円)	一人 当順 位
01 北海道	17,521,812,006	-2,475,153,289	16,903,638,386	885,774	1,518,213	19,083	11,134	7
02 青森	527,452,976	2,407,640,859	314,142,012	253,536	479,196	1,239	656	41
03 岩手	0	4,905,988,669	120,785,767	212,760	388,010	568	311	45
04 宮城	0	3,712,937,443	5,427,521,470	348,910	640,467	15,556	8,474	11
05 秋田	4,204,034	5,234,679,808	412,904,981	172,329	307,805	2,396	1,341	35
06 山形	0	4,940,356,721	602,958,944	170,970	320,818	3,527	1,879	33
07 福島	0	9,478,797,941	1,755,560,764	307,475	572,827	5,710	3,065	22
08 茨城	2,292,563,133	4,667,967,845	6,671,705,481	475,938	934,334	14,018	7,141	13
09 栃木	0	6,480,503,124	855,894,661	322,714	608,405	2,652	1,407	34
10 群馬	139,277,382	3,670,725,742	3,198,333,485	329,530	626,942	9,706	5,101	18
11 埼玉	1,340,919,357	18,617,786,171	33,861,674,446	1,149,835	2,079,237	29,449	16,286	3
12 千葉	267,000,000	10,375,305,291	19,987,479,851	1,015,972	1,822,896	19,673	10,965	8
13 東京	1,347,857,442	28,805,580,111	110,524,755,278	2,378,165	3,824,633	46,475	28,898	1
14 神奈川	823,947,753	-6,472,623,180	42,177,136,783	1,413,991	2,437,734	29,828	17,302	2
15 新潟	562,983,379	2,533,352,674	1,192,041,906	341,506	615,724	3,491	1,936	31
16 富山	227,113,757	1,873,453,878	229,347,500	146,871	246,945	1,562	929	39
17 石川	648,988,277	-272,763,250	229,347,500	164,683	289,294	1,393	793	40
18 福井	1,149,748,859	357,898,350	478,946,787	108,453	194,431	4,416	2,463	28
19 山梨	510,582,425	1,168,502,386	683,550,916	141,814	267,158	4,820	2,559	27
20 長野	140,999,291	6,298,209,950	1,825,306,151	322,672	584,219	5,657	3,124	21

21 岐阜	0	7,859,911,567	2,874,303,226	319,680	602,459	8,991	4,771	19
22 静岡	691,805,425	6,386,110,986	8,624,328,654	597,464	1,081,857	14,435	7,972	12
23 愛知	4,839,423,603	14,562,265,292	23,173,163,446	1,078,842	1,953,153	21,480	11,864	5
24 三重	19,580,524	5,512,644,378	942,446,749	276,496	491,725	3,409	1,917	32
25 滋賀	124,240,396	1,398,467,444	1,811,497,610	183,158	333,079	9,890	5,439	15
26 京都	11,115,159,046	-8,395,805,252	3,673,769,118	390,729	676,212	9,402	5,433	16
27 大阪	77,045,516,239	-80,519,752,046	29,776,581,467	1,489,445	2,627,498	19,992	11,333	6
28 兵庫	2,517,904,792	6,590,046,534	7,897,660,380	845,899	1,477,076	9,336	5,347	17
29 奈良	2,841,152,933	-842,798,043	783,004,637	207,007	383,449	3,783	2,042	30
30 和歌山	5,633,116,185	-2,528,682,411	1,368,316,332	180,429	334,584	7,584	4,090	20
31 鳥取	0	1,223,028,829	57,681,977	89,492	156,899	645	368	44
32 島根	0	1,269,496,212	179,332,644	103,484	176,746	1,733	1,015	37
33 岡山	958,091,941	1,872,968,816	1,332,908,716	279,687	479,423	4,766	2,780	24
34 広島	0	2,630,941,486	8,647,096,707	418,261	708,210	20,674	12,210	4
35 山口	0	2,922,182,592	979,729,386	231,387	382,155	4,234	2,564	26
36 徳島	104,532,694	4,072,613,196	251,853,905	110,448	193,951	2,280	1,299	36
37 香川	50,822,944	2,383,124,435	243,961,118	144,884	251,926	1,684	968	38
38 愛媛	575,332,196	2,460,712,161	1,239,751,484	234,888	410,639	5,278	3,019	23
39 高知	579,419,787	80,299,709	119,359,552	133,585	229,706	894	520	43
40 福岡	13,571,183,682	-702,817,347	13,707,240,926	764,049	1,335,191	17,940	10,266	9
41 佐賀	2,112,041,908	-1,123,431,035	60,850,981	122,043	233,757	499	260	46
42 長崎	0	4,711,774,172	92,593,352	243,034	445,527	381	208	47
43 熊本	8,094,395,358	-979,477,647	1,433,552,639	296,242	554,880	4,839	2,584	25
44 大分	2,748,701,890	-906,126,785	690,694,599	184,595	318,799	3,742	2,167	29
45 宮崎	0	4,005,304,267	215,753,271	200,128	362,274	1,078	596	42
46 鹿児島	4,485,886,200	-613,166,699	2,820,278,631	284,565	492,854	9,911	5,722	14
47 沖縄	5,774,967,552	-8,104,985,670	5,176,328,794	253,323	516,573	20,434	10,021	10
総計	171,388,725,366	71,533,996,385	365,627,073,370	20,327,142	35,969,890	17,987	10,165	

*注)前年度繰上充用金：前年度累積赤字を次年度の歳出に繰り入れて赤字を先延ばしにするために行う。

図表5は、平成20年度全国市町村のうち、1人当一般会計法定外繰入を高額自治体順にトップ30を並べたものだが、いかに多額の繰り入れをしているかがよくわかる。最高額の東京都御蔵島村ではなんと1人当たり95,183円もの繰り入れをしているのである。

(図表6)平成20年度1人当一般会計法定外繰入額トップ30

順位	都道府県名	保険者名	法定外繰入金一人当たり(円)
1	13 東京	御蔵島村	95,183
2	13 東京	青ヶ島村	85,227

3	47 沖縄	本部町	82,995
4	01 北海道	赤平市	75,438
5	13 東京	大島町	66,077
6	20 長野	平谷村	55,960
7	17 石川	川北町	52,416
8	01 北海道	積丹町	51,503
9	13 東京	荒川区	48,142
10	13 東京	新島村	48,053
11	07 福島	大熊町	47,343
12	23 愛知	三好町	46,896
13	13 東京	足立区	45,198
14	13 東京	文京区	44,792
15	21 岐阜	御嵩町	44,702
16	13 東京	墨田区	43,662
17	13 東京	府中市	43,301
18	13 東京	江戸川区	41,335
19	13 東京	瑞穂町	41,313
20	13 東京	多摩市	41,232
21	13 東京	葛飾区	39,748
22	47 沖縄	名護市	39,627
23	23 愛知	飛島村	39,145
24	01 北海道	中札内村	38,876
25	13 東京	羽村市	38,500
26	13 東京	北区	37,167
27	13 東京	稲城市	36,263
28	13 東京	新宿区	35,769
29	13 東京	国立市	35,734
30	13 東京	昭島市	35,681

□東京都の区市町村は膨大な繰り入れをしている

毎日新聞が実施した 2008 年度全国国保料調査結果で、東京都平均保険料が最下位であった。（「後期高齢者医療・国保ハンドブック」21 ページ参照）

東京 23 区の国保料は統一保険料となっている。東京 23 区は特別区であり、区ごとに一般会計があり、そして国保特別会計となっている。23 区の平均所得は大きく違い、医療費総額も違う。

2006 年度の住民平均所得は 港区 1006 万円、千代田区 820 万円、渋谷区 734 万円、中央区 577 万円、文京区 577 万円、目黒区 576 万円、世田谷区 534 万円、新宿区 509 万円・・・江戸川区 364 万円、墨田区 358 万円、北区 356 万円、荒川区 350 万円、葛飾区 345 万円、足立区 338 万円。

23 区統一保険料にするために低所得者の多い区は膨大な繰り入れをして補てんし国保料を安くするための努力を

しているのである。

(図表 7) 平成 20 年度東京都各自治体一般会計独自繰入金(国民健康保険事業状況報告書より大阪社保協作成)

	加入世帯数	被保険者数	一般会計法定外繰入金 世帯当(円)	一般会計法定外繰入金 1人当(円)
千代田区	7,721	11,784	20,354	13,336
中央区	20,210	29,654	38,528	26,258
港区	42,860	62,248	10,840	7,463
新宿区	72,633	102,291	50,374	35,769
文京区	33,408	50,957	68,321	44,792
台東区	39,739	62,581	52,619	33,413
墨田区	48,452	79,028	71,215	43,662
江東区	81,566	131,842	22,259	13,771
品川区	65,819	99,683	48,976	32,338
目黒区	50,622	74,280	37,107	25,289
大田区	118,848	189,291	37,892	23,791
世田谷区	154,735	235,518	27,502	18,069
渋谷区	46,972	66,133	27,240	19,348
中野区	70,208	98,322	41,528	29,654
杉並区	106,424	155,455	22,650	15,506
豊島区	59,601	85,378	30,772	21,482
北区	66,899	104,508	58,061	37,167
荒川区	41,665	68,070	78,652	48,142
板橋区	101,761	161,030	56,420	35,654
練馬区	123,947	202,895	38,546	23,547
足立区	133,653	235,589	79,671	45,198
葛飾区	85,148	145,133	67,750	39,748
江戸川区	118,186	204,107	71,385	41,335
八王子市	91,114	158,746	50,025	28,713
立川市	30,681	51,870	29,978	17,732
武蔵野市	23,756	35,999	12,258	8,089
三鷹市	29,954	48,021	31,048	19,367
青梅市	22,089	40,058	34,418	18,979
府中市	38,705	64,995	72,713	43,301
昭島市	19,232	33,275	61,734	35,681
調布市	36,436	58,654	41,937	26,052
町田市	67,726	117,920	47,460	27,258
福生市	11,923	20,080	47,689	28,317
羽村市	9,578	17,231	69,263	38,500
瑞穂町	6,196	12,030	80,213	41,313
あきる野市	13,411	25,100	41,087	21,953
日の出町	2,636	4,910	31,340	16,825
檜原村	545	930	23,316	13,663
奥多摩町	1,140	1,893	8,772	5,283
日野市	27,616	45,840	44,960	27,086
多摩市	24,564	41,363	69,431	41,232
稲城市	11,912	21,000	63,928	36,263
国立市	12,424	20,566	59,152	35,734

狛江市	14,061	22,352	27,686	17,416
小金井市	17,695	27,728	24,555	15,670
国分寺市	18,313	29,832	39,441	24,212
武蔵村山市	12,835	24,699	47,619	24,746
東大和市	14,146	25,497	29,080	16,134
東村山市	25,329	43,307	54,241	31,724
清瀬市	12,963	22,746	52,365	29,843
東久留米市	20,428	35,630	27,903	15,998
西東京市	33,233	54,689	43,903	26,678
小平市	28,783	48,577	28,959	17,159
大島町	2,319	3,788	107,934	66,077
利島村	79	159	42,188	20,961
新島村	733	1,401	91,844	48,053
神津島村	522	1,172	47,893	21,331
三宅村	781	1,198	33,291	21,703
御蔵島村	60	92	145,947	95,183
八丈町	2,514	4,317	32,068	18,675
青ヶ島村	49	88	153,061	85,227
小笠原村	607	1,103	11,283	6,209
	2,378,165	3,824,633	46,475	28,898

② 累積赤字をどう解消するつもりか

さらに問題は、多くの自治体が現在抱えている「累積赤字」をどうするのかということ。

例えば大阪市の累積赤字 364 億円を広域国保に持ち込むことは現実的には不可能。なぜなら、大阪市が長年作ってきた赤字を他の自治体が被ることは理論的にもあり得ない。累積赤字解消の方法は国・府が肩代わりをして全額解消するか、市町村が一般会計で全額解消するか、保険料に上乗せして解消していくか、この 3 つの方法しか考えられない。

しかし、国はいまのところこの問題については全く考え方をしめていない。

さらに、大阪府は 5 月 22 日の市長会で「府は保険者にはならないし、金もださない」と明言しており、肩代わりをすることはあり得ない。

では、市町村が一般会計で解消するのかといえ、一般会計に余裕のない自治体が多いため全額解消は無理。

となれば、保険料に上乗せする方法をとる公算が高い。

累積赤字を 1 世帯当たりになれば保険料として今後どれくらいの負担をしなければならないかがわかる。門真市は 22 万円、阪南市は 15 万円、箕面市や守口市は 13 万円の上乗せをしなければならなくなる。(図表2参照)

③ 条例減免制度は最低限の制度以外ほぼ廃止になる

さらに、現在市町村条例に基づいて実施している様々な保険料減免制度は全廃となる。後期高齢者医療制度で条例減免が無いように、広域国保では政令軽減以外の減免の設定は非常に難しい。

例えば、大阪府内市町村の 2009 年度実施の保険料と一部負担金減免内容は表のとおりだが、広域化されれば、どこでもやっている最低限の減免だけが残ると考えるべきであり、具体的には「転載」「失業」「事業休廃止」「所得激減」ぐらいではないだろうか。(大阪の保険料・一部負担金減免資料)

さらに、市町村には何の権限もなくなり、市町村業務は加入受付と徴収業務だけとなる。住民が役所の窓口で相談してもなにひとつ救済できなくなるのは、現在の後期高齢者医療制度をみればはっきりしている。

④保健・健診事業は後退する

がん検診など保健事業は一般会計で実施されている。2010年の一般会計からの健診事業予算割合が大きい順に見ると①河南町3.04%、②箕面市0.73%、③茨木市0.68%、④河内長野市0.52%、⑤高槻市0.51%である。

市町村がなぜ、保健・健診事業に力をいれるのか。

この問いに対して2010年度自治体キャラバン行動において高槻市が「高槻市は大学病院も多く、高度医療へのアクセスが非常によいが、一方で、医療費の高騰を招くことになるので早期発見・早期治療をすることによって医療費の圧縮をすることが重要」と明確に答えている。これは、市町村の国保と市町村の保健・健診事業がリンクしているから出来るのであって、国保が広域化されれば力が入らなくなるのは当然だろう。

8. 市町村国保とは「住民の顔が見える」国保行政のこと ～広域化とは自治体の住民のいのちを守る仕事の放棄でしかない

市町村がなぜこれまで、一般会計から独自に繰入をし、様々な条例減免をしてきたのか。

これは、市町村が独自にやってきたことが、長年の地域住民の運動の成果であり、住民の困難な状況を目の前にして動かざるをえなかった自治体の誠意ある決断のたまものであるということである。

大阪での先進的な住民運動によって制度改善をされている内容は、

- ① 44条(一部負担金減免)～日本一の東大阪市・八尾市や2003年「摂津国保実態調査」により摂津市制度の拡充
- ② 大阪府内市町村の様々な国保料減免制度
- ③ 無保険のこどもの解消は市町村が独自に動く。たとえば、柏原市は昨年11月の保険証更新時に1年の通常証を高校生世代にまで送付。
- ④ 2009年門真国保実態調査により保険料滞納者だけでなく保険料納付者の生活実態を明らかにし国保料の高さなど国保制度の矛盾を社会問題化した。

まさに、市町村に権限があるからできたし、小規模運営であるからこそ住民の顔が見えたのである。

国保の広域化とは、市町村が住民のいのちを守る仕事を放棄することに他ならない。市町村が今すべきことは、いのちを守るための仕事を放り出すことではなく、都道府県とともに国に対して国民医療を守る責任を果たすよう求めることであり、本気で「国民皆保険」を守るためには住民とともに国保への国庫負担を増やすよう強く求めることである。

そして、私たちは「広域化」の本当の狙いを学び、「国保の広域化は加入者を困難に陥らせることにしかならない」ことを自治体に示し、広域化に反対する国民的協同のたたかいをいまずが我が町、すなわち地域でやっていくことが必要である。

9. では、私たちはこれからどんなたたかいをしていくのか

①一点共闘の大阪での大運動組織をたちあげる。

- ◇名称 国保「広域化」・値上げに反対し大阪の国保を守る実行委員会
- ◇体制 実行委員長：
事務局長：大阪社保協・寺内事務局長
その他事務局員等：参加団体から選出する
- ◇呼びかけ団体 大阪府保険医協会、大阪府歯科保険医協会、大商連、大生連、大阪自治労連、大阪民医連、年金者組合大阪府本部、大阪社保協が呼びかけ団体となり、今後賛同・参加団体を広げていく。
- ◇地域組織は改めて組織を立ち上げるのではなく、地域社保協や国保よくする会などが担い、すぐに動き出すことを重視していただきたい。

②当面来春の地方選挙までを1つのくくりとして動きを作りだす

(ア) 地域での学習・宣伝

- ◆学習資料、宣伝物の作成と、地域ごとでの「広域化問題学習会」を開催
 - 9月21日には「北河内学習会」を寝屋川で開催。このように、基本、ブロックでの大学習会を開催することが重要。
 - なぜならば、市町村国保の状況はそれぞれが違うため、できるだけ「我が町の国保が広域化でどうなるのか」という視点が必要。そのためには我が町の国保に精通する必要がある。そうでなければ市町村と議会会とは論戦を張れない。
 - 地域の小単位での学習会は地域社保協や国保よくする会などから講師を派遣できるように力量を高める。

(イ) 自治体との懇談、意見交換が非常に重要・・・最新の動きや情報を常に共有する必要がある。

- 大阪府との懇談は10月中から毎月折衝くらいの間隔で実施したい。
- 大阪市との懇談は当面、9月15日。
- 9～12月に「広域化問題」での市町村と地域社保協が頻繁に懇談・意見交換を実施。
- こうした内容を実行委員会(事務局は大阪社保協)に報告いただき、ニュースとして発信する。

(ウ) 国会、大阪府議会、市町村議会との連携

- 12月、3月議会での議論が重要。特に、統一保険料とするためには市町村3月議会で議決されなければならない。
- 議会での議論をすすめていくため、各地の共産党議員団と連携し、請願書提出・会派要請などの動きを作っていくことが重要。
- 3月議会後には地方選挙がある。国保料は住民にとって最も関心が大きい問題であり、議員にとっては「保険料が上がるようなことに加担した」というのは選挙にとって厳しいものとなる。