

レポート 国保基金 5%論と基金活用への提案

初村 尤而

(一般社団法人大阪自治体問題研究所・主任研究員)

2014年9月

一般社団法人 大阪自治体問題研究所
〒530-0041 大阪府大阪市北区天神橋1丁目13番15号

一般社団法人大阪自治体問題研究所ワーキングペーパー

レポート：国保基金 5%論と基金活用への提案

2014.9.1 初村尤而（一般社団法人大阪自治体問題
研究所・町村自治確立研究会）

y-htmr@fa2.so-net.ne.jp

本レポートは、一般社団法人大阪自治体問題研究所の町村自治確立研究会での議論のなかから生まれました。執筆にあたって、同研究会の皆さまはもとより、大阪社会保障推進協議会事務局長寺内順子さんからまたいへん貴重な助言をいただきました。

ただ文章・内容についての責任はすべて初村にあります。

目次

はじめに	2
1. 国保基金 5%論のルーツ	2
旧国保下での 1951 年通知	3
新国保下での 1963 年通知	3
2. 積立金としての国保基金	4
3. 大阪府内市町村の国保財政と基金	5
国保会計の財政収支状況	5
府内市町村の基金積み立て状況	7
4. 国保基金の活用に関して	8
千早赤阪村の事例	9
能勢町の事例	11
おわりに——国保の広域化と基金のゆくえ	12
資料 1：国民健康保険税並びに会計中勘定創設に伴う財務の取扱について	13
資料 2：出納整理期間中の基金の変動（減少額）	14

レポート：国保基金 5%論と基金活用への提案

はじめに

国民健康保険料ないしは国民健康保険税^①（以下総称して国保料）が被保険者の「支払力」を超えるほど高額であるため滞納が増え、そのためにますます国保料が上がり、また滞納が増えるという悪循環が続いています。国保料が高くなる原因やその解消策についてさまざまな意見が出されています。もちろん根本的には国民の所得向上や国保財政制度の改革が必要ですが、さしあたっての対策として、市町村が一般会計からの繰入金を増やすなどによって被保険者の負担軽減が図られています。また、国民健康保険会計（国保会計）に積み立てられている基金（国保基金）を活用して国保料（税）を引き下げるよう住民が要望している自治体もあります。

市町村の国保関係者からよく耳にするのは、担当課が、医療給付費の“5%”を積み立て目標にしているという話（以下、国保基金 5%論）です。

本レポートでは、国保基金 5%論のルーツを確認したうえで、大阪府内市町村における国保基金の現状と、基金による国保料引き下げの可能性について検討します。ただし、直接の検討対象は府内 10 町村に限定しています。

1. 国保基金 5%論のルーツ

国保基金 5%論のルーツは旧国保時代に遡ります。青年が戦争に込える健康状態を確保することを目的に国民健康保険法（旧国保法）が戦前の 1938（昭和 13）年 7 月に施行・創設されました。旧国保は相扶共済（相互扶助）を理念とし、任意で設立する組合方式でした。戦後の 1948（昭和 23）年の第 3 次改正によって、保険者は原則として市町村（いわゆる市町村公営）となり、強制加入となりました。しかし、実態は国保料が払うことができない未加入者が多数いました。

当時は一部負担金^②の割合が高くそのうえ徴収を市町村が行っていたため、一部負担金はもとより国保料の徴収率も低下し国保財政はきわめて不安定な時代でした。国保基金 5%論は、このような相互扶助を理念とする旧国保下の 1951 年に生まれました。

① 大阪府内で「税」方式を採用している自治体は、大東市・泉南市・豊能町・能勢町の 4 市町だけで、他はすべて「料」方式です。

② 当時の市町村国保では一部負担金（患者負担）は保険者である市町村が徴収することが原則でした。しかし、受診率が上がる一方で、一部負担金の徴収率が低下してゆきました。1951（昭和 26）年に一部負担金の窓口払いと保険者徴収の併用が始まり、1958（昭和 33）年になって、窓口払いが原則となりました。

旧国保下での 1951 年通知

この間に、自治体の自治・財政・財務会計制度が整備されてゆきました。旧国保下にあった 1951（昭和 26）年に地方税法が改正され、その一環として国民健康保険料に代わって目的税として国民健康保険税を徴収することができるようになりました。

地方税法の改正にあわせて「国民健康保険税並びに会計中勘定創設に伴う財務の取扱について」（昭和 26 年 6 月 14 日付け厚生省保険局長通知）（1951 年通知。資料 1 参照）が出されました。1951 年通知は、国保の保険者を、市町村と組合・社団法人とに分け、各々について予算の編成など財務の取扱方法を定めました。そのうち市町村国保について次のように述べています。

第一に、予算については、事業勘定と直営診療施設勘定の二つに区分して編成することが引き続き定められました。このうち事業勘定の歳入では、①保険税（保険料）は、年度初日における療養の給付に要する費用総額の見込額（一部負担金を含む。当時は 5 割）の 70%相当とすること、②補助金・寄附金・繰入金及び雑収入は多大に見積もらないことと定めました。また、歳出では、①市役所（役場）費は、年度初日における療養の給付に要する費用総額の見込額の 10%以内、③保険施設費は同じく 10%程度が適当、④予備費は 5%以上が適当であるとししました。

第二に、決算で剰余金が出た場合、剰余金から地方債の償還財源充当額を控除した後の額の範囲内で、「過去 3 年間の保険給付費の 100 分の 5 以上に相当する額」を準備金として積み立てるのが適当とししました。積立金は当時準備金^③とよばれていました。国保基金 5%論はこれがルーツではないかと考えられます^④。

新国保下での 1963 年通知

1958（昭和 33）年 12 月には旧国保法が廃止され新しい国民健康保険法（新国保法）が制定（1959 年 1 月施行）されました。相互扶助を理念とした旧国保とは違って、新国保は社会保障制度とされました。しかし、新国保もすぐに全国に普及するというわけにいかず、1961（昭和 36）年 4 月になってようやく国民皆保険が達成され、今日に至っています。

新国保時代の 1963（昭和 38）年に自治体の財務会計制度が全面的に改正されました。同年 12 月 20 日には「国民健康保険特別会計の予算様式等について」という厚生局保険局通知（1963 年通知）が出され、翌 1964 年 1 月にはその細目が保険課長名で通知されました。1963 年通知も保険者を市町村と国民健康保険組合とに分け、市町村国保につい

^③ 現在でも「支払い準備基金」とよんでいる自治体もあります。

^④ この点について三重県四日市健康部は、加藤清助同市議員の文書質問への答弁書（2013 年 1 月 21 日付け）で「昭和 26 年に示された国の指針」が基準・根拠だと述べています、詳しくは次のサイトをご覧ください。

<http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/secure/41341/24A8kato3.pdf>

ては次のように定めました。

第一に、国保会計の予算様式が整備されました。予算の内容を文言と表とに分けて表示することとされ、継続費、繰越明許費、債務負担行為にかかる予算、地方債といった予算様式中の条文や表の配列順序を固定しました。

第二に、歳入歳出予算の款項の区分及び目の配列順序、および内容が改正されました。また、地方自治法の改正による基金制度の創設にともない、歳入予算・歳出予算における従来の準備金繰入金を基金繰入金に名称変更しました。歳出予算では従来の市役所（役場）費を総務費に改め、さらに総務管理費・徴税費・運営協議会費・趣旨普及費に区分するなど科目が整備されました。

第三に、歳入歳出予算における節の番号・区分を地方自治法施行規則に基づくものとししました。

第四に、予算書には、より詳細な「予算に関する説明書」を付けるよう求めました。

第五に、当時国保会計に積立金を有していた市町村は、1964（昭和 39）年より「国保会計に属する基金に関する条例の制定」が必要とされました。ただ、積み立てる金額など細部は明記されませんでしたから、旧国保時代の 5%論がそのまま新国保にも生き残っていったものと推察されます。

このように国保基金 5%論は、旧国保下の 1953 年通知によった定められた保険給付費支払準備金が新国保時代にも引き継がれてきたものと思われる。

2. 積立金としての国保基金

以上の経過をふまえて国保会計の基金について私見を述べます。

第一に、現在では国保基金も自治体財政のなかの積立金（基金）の一つであって特別のものではありません。自治体の基金について法的に決められた特別の基準はありません^⑤。積立て義務もありません。基金の積立てをするのか、しないのか、いくら積み立てるのかは自治体の財政運営の裁量に任されています。

第二に、現在市町村が保有している国保基金は名称はさまざまですが、ほとんどが財政調整基金としての役割を持っています。例えば箕面市の国民健康保険財政調整基金は「年度間の財源調整」を目的としています。大阪府以外では、北海道旭川市の国民健康保険事業準備基金は「国保事業の健全な運営を確保する」ために、山口県岩国市、長崎県大村市、島根県米子市の国民健康保険基金の目的は、「国保財政の健全な運営」（岩国市）、「国保事業の保険給付に要する費用その他財源の不足を生じたときの財源」（大村市）、

^⑤ 例外的に、決算剰余金が生じた場合には、翌年度までにその 2 分の 1 以上を積み立て、または地方債の償還を繰り上げる財源に充てなくてはならないこと（地方財政法第 7 条）、災害対策に要する臨時的経費に充てるための災害対策基金（災害対策基本法第 101 条）、災害救助費の支弁の財源に充てるための都道府県災害救助基金（災害救助法第 37 条）は法的に積み立てが義務づけられています。これら以外の基金の積み立てやその活用方法については自治体の裁量に任されています。

「国保財政の基盤の安定を図るため」（米子市）としていて、財政調整の役割を持たされています。

第三に、積み立てる金額はほぼ決算剰余金の範囲内となっているようです。その点では、普通会計の財政調整基金と同じ趣旨です。

したがって第四に、国保基金 5%論を国保の財政運営に不可欠のルールとして優先させ、基金の活用をためらうということは正しくありません。被保険者の国保料「支払力」が弱くなっているのが滞納が増える一因と考えるなら、なおさら適切ではありません。

「貯め込みすぎ」と思われる自治体では、基金の活用による国保料引き下げは徴収率のアップになります。国保財政の改善にもつながるものと考えられます。国保基金 5%論の根拠らしいものは旧国保時代の 1951 年通知がルーツでした。年度間の医療費や制度が不安定なうえに、相互扶助を制度の理念としていた旧国保時代の国の通知が、社会保障制度となった新国保と地方自治の時代にそのまま通用するものではありません。基金の活用をどのように進めるのか、住民参加で決める仕組みが必要と考えます。

3. 大阪府内市町村の国保財政と基金

国保会計の財政収支状況

次に大阪府内 43 市町村の 2012 年度国保会計の収支と基金積立て状況を検討します^⑥。

歳入合計は 1 兆 328 億円、歳出合計 1 兆 615 億円で、実質収支は 287 億円の赤字でした（図表 1）。歳入内訳は、国保料 2,094 億円（20%）、国庫支出金 2,441 億円（24%）、前期高齢者交付金 2,546 億円（25%）、府支出金 556 億円（5%）、共同事業交付金 1,043 億円（10%）、他会計繰入金 1,030 億円（10%）でした。歳出では、保険給付費が 6,997 億円（66%）、後期高齢者支援金等 1,259 億円（12%）、共同事業拠出金 1,061 億円（10%）、介護納付金納付金 509 億円（5%）などでした。

43 市町村のうち、黒字自治体は 20 市町村で、残り 23 は赤字でした。黒字市町村のうち都市は 12 市（33 市の約 3 分の 1）だけで、町村が 8 町村（10 町村の 8 割）を占めました。赤字自治体で赤字額が大きい自治体は、大阪市が 154 億円、吹田市 35 億円、門真市 32 億円、松原市 24 億円、箕面市 22 億円などでした。一方、10 億円以上の黒字自治体は豊中市 25 億円、羽曳野市 10 億円の 2 市だけでした。

実質収支額を被保険者 1 人あたりに換算しますと全市町村全体で 11,362 円の赤字でした。最も赤字額が大きいのは門真市の 74,358 円、続いて高石市 63,017 円、箕面市 62,304 円、松原市 60,269 円、池田市 41,332 円などでした。これに対して被保険者 1 人当たりの黒字額は、能勢町が最大で 42,765 円、次いで羽曳野市（29,516 円）、田尻町（24,497 円）、豊中市（24,472 円）、大阪狭山市（23,504 円）などが続いています。

^⑥ 大阪府総務部市町村課編集・（公財）大阪府市町村振興協会発行『大阪府市町村データ集＜税財政篇 I＞』（平成 25 年 11 月。65 ページ以下）

自治体の人口規模（被保険者数）と実質収支額（人口1人当たり）との関係では、「ある程度の相関^⑦」（相関係数 $R=0.326$ ）で大規模自治体ほど収支が悪くなる傾向が見られますが、「強い関係」とまでは言えません。

図表 1 2012 年度大阪府内国民健康保険会計の主な指標

	被保険者数 (人)	実質収支 (千円)	保険給付費 (千円)	保険給付費3 年間平均の 5%(千円)	3/31現在 基金現在高 (千円)	基金現在高- 平均額 の5%	被保険者1人当たり額				
							国保料(現年 課税分)(円)	保険給付費 (円)	実質収支額 (円)	基金現在高 (円)	基金残高 +実質収支
大阪市	806,651	▲ 15,435,580	213,008,492	10,604,520			82,209	264,065	▲ 19,135	0	▲ 19,135
堺市	236,563	2,834,652	68,855,999	5,802,416			95,777	291,068	11,983	0	11,983
岸和田市	57,521	▲ 1,171,429	15,588,842	1,626,964			93,643	271,011	▲ 20,365	0	▲ 20,365
豊中市	103,692	2,537,596	30,225,182	1,253,138			93,369	291,490	24,472	0	24,472
池田市	26,398	▲ 572,963	7,253,627	743,478			103,269	274,779	▲ 21,705	0	▲ 21,705
吹田市	85,084	▲ 3,516,691	23,978,245	907,510			97,938	281,818	▲ 41,332	0	▲ 41,332
泉大津市	20,143	▲ 341,164	5,832,646	600,287			88,143	289,562	▲ 16,937	0	▲ 16,937
高槻市	94,894	▲ 1,085,776	29,465,135	1,057,144			87,231	310,506	▲ 11,442	0	▲ 11,442
貝塚市	23,397	393,022	6,906,932	705,640	529,018	▲ 176,622	88,204	295,206	16,798	22,611	39,408
守口市	44,613	▲ 315,436	12,569,867	526,991			97,450	281,753	▲ 7,070	0	▲ 7,070
枚方市	100,410	▲ 1,375,482	29,823,508	1,175,686			91,156	297,017	▲ 13,699	0	▲ 13,699
茨木市	68,301	129,285	18,738,672	1,100,493			96,151	274,354	1,893	0	1,893
八尾市	81,825	▲ 1,129,892	22,813,211	1,061,385	30,902	▲ 1,030,483	81,111	278,805	▲ 13,809	378	▲ 13,431
泉佐野市	27,356	543,644	8,109,848	638,312	300,016	▲ 338,296	91,582	296,456	19,873	10,967	30,840
富田林市	32,194	45,728	8,786,689	413,737			92,558	272,929	1,420	0	1,420
寝屋川市	72,047	▲ 300,975	19,081,284	766,392			88,788	264,845	▲ 4,177	0	▲ 4,177
河内長野市	31,059	677,788	9,076,423	612,465			103,641	292,232	21,823	0	21,823
松原市	40,290	▲ 2,428,219	11,580,705	528,362			89,617	287,434	▲ 60,269	0	▲ 60,269
大東市	38,518	▲ 459,120	9,906,001	521,085			90,059	257,178	▲ 11,920	0	▲ 11,920
和泉市	47,564	826,053	12,971,792	586,701	830,641	243,940	97,774	272,723	17,367	17,464	34,831
箕面市	35,196	▲ 2,192,846	9,144,333	511,220	392	▲ 510,828	105,782	259,812	▲ 62,304	11	▲ 62,293
柏原市	20,797	▲ 808,372	5,909,876	345,835			93,057	284,170	▲ 38,870	0	▲ 38,870
羽曳野市	34,982	1,032,543	9,357,303	402,927	922,712	519,785	88,102	267,489	29,516	26,377	55,893
門真市	43,104	▲ 3,205,142	11,689,484	532,203			78,829	271,193	▲ 74,358	0	▲ 74,358
摂津市	25,746	▲ 378,432	7,240,654	419,110			91,105	281,234	▲ 14,699	0	▲ 14,699
高石市	16,084	▲ 1,013,572	4,874,697	276,943			103,119	303,077	▲ 63,017	0	▲ 63,017
藤井寺市	18,876	▲ 201,950	5,010,928	245,166	7,877	▲ 237,289	96,819	265,466	▲ 10,699	417	▲ 10,281
東大阪市	150,154	▲ 1,785,858	42,605,736	1,469,721			95,216	283,747	▲ 11,894	0	▲ 11,894
泉南市	21,919	▲ 251,262	5,105,222	870,085			76,814	232,913	▲ 11,463	0	▲ 11,463
四條畷市	16,590	117,634	4,416,297	223,862	152,430	▲ 71,432	82,576	266,202	7,091	9,188	16,279
交野市	19,373	26,688	5,520,102	250,042	176	▲ 249,866	94,176	284,938	1,378	9	1,387
大阪狭山市	15,441	362,925	4,418,808	230,291			103,945	286,174	23,504	0	23,504
阪南市	16,810	▲ 688,695	4,616,251	219,659	176,957	▲ 42,702	98,260	274,613	▲ 40,969	10,527	▲ 30,442
島本町	7,413	43,839	2,235,697	147,271	157,302	10,031	95,971	301,591	5,914	21,220	27,134
豊能町	6,439	132,823	1,759,167	92,885	40,000	▲ 52,885	90,430	273,205	20,628	6,212	26,840
能勢町	3,603	154,081	1,069,725	63,390	150,911	87,521	95,723	296,898	42,765	41,885	84,649
忠岡町	5,015	▲ 79,562	1,290,461	59,165			86,585	257,320	▲ 15,865	0	▲ 15,865
熊取町	11,907	▲ 4,278	3,433,353	130,913			99,034	288,347	▲ 359	0	▲ 359
田尻町	2,032	49,777	618,143	72,588	18,128	▲ 54,460	77,771	304,204	24,497	8,921	33,418
岬町	5,025	25,951	1,811,903	72,182	225,293		113,043	360,578	5,164	44,834	49,999
太子町	3,971	20,738	1,021,597	63,769	40,553	▲ 23,216	97,308	257,264	5,222	10,212	15,435
河南町	4,628	70,966	1,286,085	57,519	77,538		103,242	277,892	15,334	16,754	32,088
千早赤阪村	2,028	21,277	642,573	39,235	166,410		103,509	316,851	10,492	82,056	92,548
合計	2,525,653	▲ 28,695,686	699,651,495	22,954,351	3,827,256		89,563	277,018	▲ 11,362	1,515	▲ 9,846

(注) 『自治大阪データ集（2013年11月号）』（大阪府総務部市町村課編集）より作成

⑦ 相関の度合いについては『社会調査の基礎』（放送大学テキスト）による区分。阿部圭司著『Excelで学ぶ回帰分析』（ナツメ社）より引用。

府内市町村の基金積み立て状況

次に、大阪府内 43 市町村全体の 2012 年度決算における国保基金の積み立て状況（ただし 2014 年 3 月 31 日現在^⑧）をみます（図表 1）。

第一に、43 市町村の基金現在高総額は約 38 億円で、前年度の約 27 億円よりも約 11 億円、率にして 41%増えました。年度中の積み立てた額が 10 億円、取り崩した額は 2 億円でした。基金が増えた要因として単年度収支の改善が考えられます。実質赤字額は前年度の約 374 億円から 287 億円へ減り、約 87 億円の収支改善となりました。

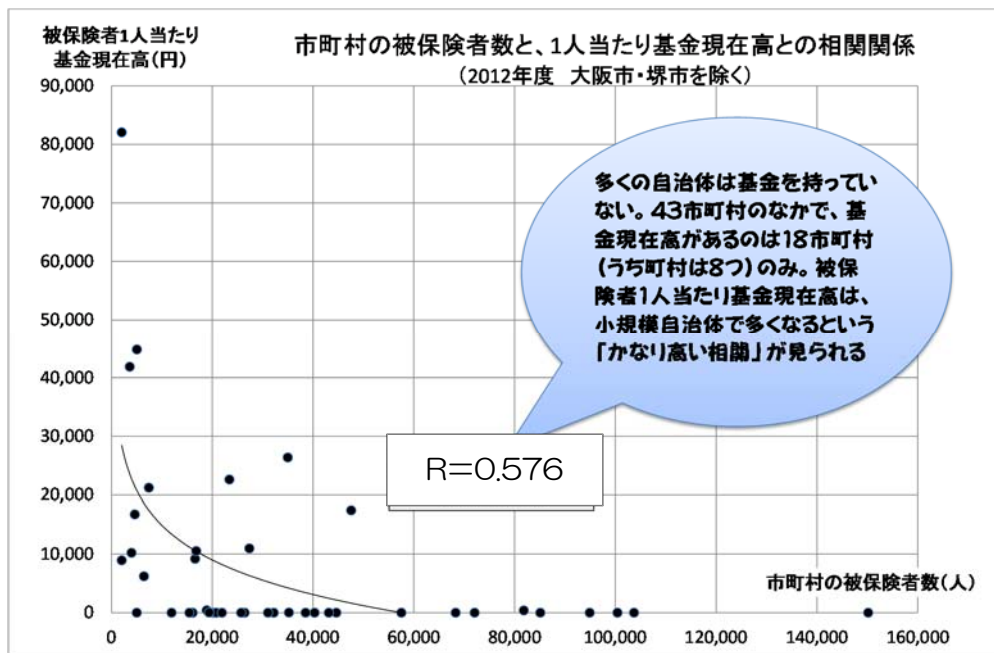
第二に、基金を持つ自治体と持たない自治体に分化する傾向にあります。基金を持つ自治体が僅かながら増え、金額も増えつつあります。基金保有市町村は、2009 年度が 15 市町村 18 億円（一人当たり 711 円）⇒2010 年度 15 市 22 億円（同 837 円）⇒2011 年度 17 市 27 億円（同 1,067 円）→2012 年度 18 市 38 億円（同 1,515 円）と増えてきています。

第三に、少なくとも大阪府内では、小規模市町村ほど基金現在高が大きい傾向があります。基金を持つ市は 33 市中 3 割の 10 市ですが、町村では 10 町村中 8 割の 8 町村が基金を持っています。図表 2 は、市町村「人口規模（国保被保険者数）」と「被保険者 1 人当たりの基金現在高」の相関関係をグラフにしたものです（ここでは政令指定都市の大きい大阪市・堺市を除いています。2 市とも基金を持っていません）。両者には「負のかなり高い相関」（対数近似の相関係数 $R=0.576$ ）が見られます。小規模市町村が基金を多く積み立てていることがさしあたって推察できます。自治体の規模の違いは、実質収支との間には「ある程度の相関がある」に止まっていますが、「基金現在高」との間には「強い相関関係」が見られます。小規模市町村がなぜ基金を多く持つのか、2012 年度の特異要因なのか、大阪だけの傾向なのか、自治体への取材を含めて調べる必要がありますが、推察できるのは、小規模市町村では、医療費が変動した場合など「不測の事態」が国保会計全体へ与える影響が大きく、国保事業の財政運営に不安を持っているためかもしれません。

なお、国保基金の名称・目的について、本レポートの直接検討対象である大阪府内 10 町村に限定しますと、忠岡町には国保基金条例がなく、当然基金を積み立ててはいません。岬町は財政基盤安定基金としていますが、その他の 8 町村はすべて財政調整基金という名称です。積み立て目的は、いずれも保険給付費などの予期せぬ財政需要に対応するなど、財政調整基金としての性格を持っています。

^⑧ 『大阪府市町村データ集（税財政篇 1）』による数値。このデータ集は、年度終了後の 4～5 月の出納整理期間後の統計数値を掲載していますが、基金など「自治体の財産」に関しては 3 月 31 日現在の額を掲載しています。執筆時点では、出納整理期間終了後のデータを入手できていなかったためです。したがって本レポートの基金現在高には出納整理期間中の変動は含まれていません。なお、出納整理期間終了後の現在高は文末の資料 2 にご覧ください。金額の変動が多少ありますが、傾向に違いはありません。

図表 2 市町村の被保険者数と被保険者 1 人当たり基金現在高との相関関係



(注)『自治大阪データ集(2013年11月号)』(大阪府総務部市町村課編集)より作成

4. 国保基金の活用に関して

府内の多くの市町村の国保会計は実質収支が赤字で、基金を積み立てるのが困難なのが実態です。基金を持たない府内 A 市は私の問い合わせに次のように答えてくれました。

準備金の積立についての考えですが、国民健康保険給付支払準備基金の設置は医療費の急激な伸び等の不測の事態に備えるためのものです。

近年は、医療の進歩により医療費の変動は予測の範囲内に収まっていること、また、積立は決算上剰余金を生じた場合において行いますが、本市の国民健康保険特別会計は非常に厳しい財政運営でありまして、剰余金がないこと、などによりまして基金の設置を行っておりません。決算剰余金が生じた場合には次年度に繰越しております。剰余金を次年度に繰越すことにより、加入者の国保料の軽減が図れます。国民健康保険の加入者は比較的低所得の方が多く、国保料負担が重いために、利用する見込みの少ない準備金に積み立てるよりも、加入者の国保料の軽減に使うことが加入者のためになると考えておりますので、本市におきましては準備金の積立を行っておりません。(2013年8月29日付 A 市国民健康保険課)

以上でした。市町村国保が置かれた現実を反映した妥当な見解と言えます。

しかし、一方でかなり大きな基金を保有している自治体もあります。基金現在高を「A」とし、保険給付額の過去3年間分の5%を「基金適正積立額」(B)として比較しますと、AがBより多い自治体は、千早赤阪村(4.24倍)・岬町(3.12倍)・能勢町(2.38倍)・

羽曳野市（2.29 倍）・和泉市（1.42 倍）・河南町（1.35 倍）・島本町（1.07 倍）となっています。このうち 2 倍以上の千早赤阪村・岬町・能勢町・羽曳野市は「貯め込み過ぎ」と言えないでしょうか。

千早赤阪村の事例

以上の点をふまえたうえで最後に、国保基金の活用について、「基金積立＋実質収支額」を「財政調整財源」、すなわち国保料引下げ可能財源とします。その被保険者 1 人当たりの数値が府内上位 2 の千早赤阪村と能勢町を例に検討してみます。

千早赤阪村（被保険者 2,028 人）の被保険者 1 人当たり財政調整財源は 92,548 円です。国保料（現年度課税分調定額）は 103,509 円で、43 市町村平均額 89,563 円より 13,946 円も多い府内第 5 位の高さでした。収納率は 96.8%で、収入額は 100,244 円でした。

一方、1 人当たりの保険給付費は 316,851 円で、府内平均額 277,018 円より 39,833 円多く第 1 位でした。しかし、実質収支額は被保険者 1 人当たり 10,492 円の黒字でした。国保料が平均額より 13,946 円高かったことが、黒字決算の要因となったわけです。国保料が高かった分だけ黒字が生じたとも言えます。

もちろん、村は国保基金に手を付けていません。村の国保会計には 1 人当たり 82,056 円（総額 1 億 6,641 万円）の基金が積み立てられています。これは年間の国保料の 8 割に相当する額で、もし府内市町村平均並みに国保料を下げても 6 年間は大丈夫という大きな額です。仮に国保基金 5%論を適用して、過去 3 年間の平均保険給付費の 5%を基準額としますと 4 倍以上（4.24 倍）になります。どう見ても「貯め込みすぎ」ではないでしょうか。

基金をどのように活用するのか、村民と話し合っ決めてはどうでしょうか。活用方法はいろいろあります。国保加入者の健康増進や健康診断の充実などに使うことも一案です。また、一般会計からの法的外繰入れがあれば戻すことが必要ですが、千早赤阪村では法定外繰入れは行っていません。そこで国保料の引き下げに活用した場合を試算してみます。

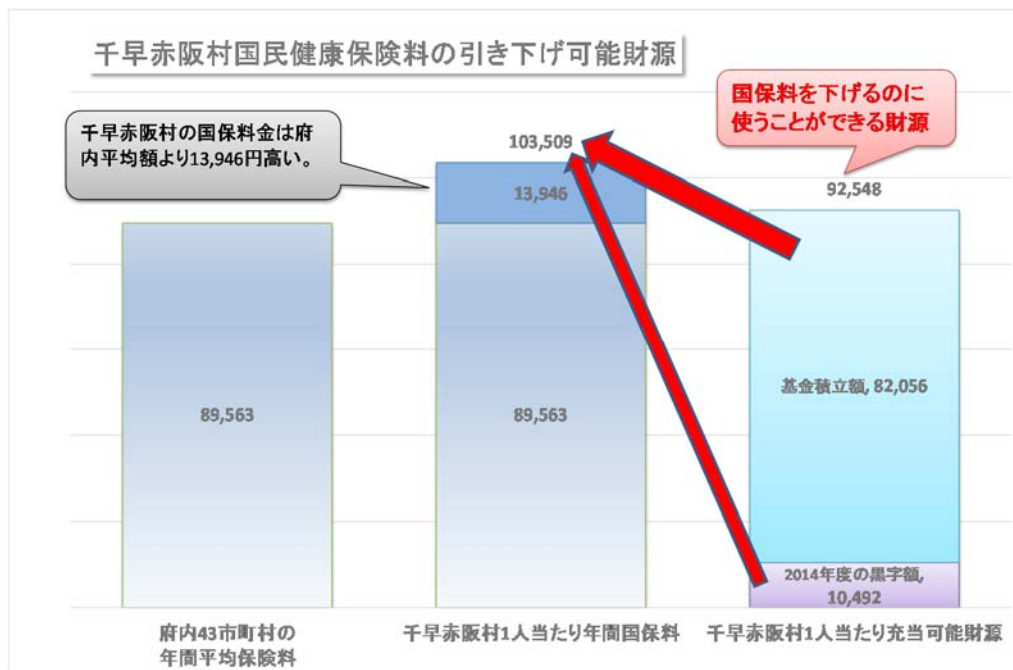
図表 3 の左側は府内 43 市町村の平均国保料、中央が千早赤阪村の国保料で平均より 13,946 円高いことを表しています。そして右側が村の財政調整財源（国保料引き下げ可能財源）92,548 円（基金 82,056 円＋実質黒字 10,492 円）です。仮に平均国保料より高い 1 万円分を引き下げても 9 年分（基金だけだと 8 年分）以上の財源があることとなります。引き下げ額を 5,000 円に抑えると期間は 2 倍に伸びます。

もちろん基金の活用によって今後の財政運営に不安材料となることを村当局は心配するかもしれません。特に小規模自治体ほど保険給付費の不測の急増が心配するようです。確かに、村の保険給付費は後期高齢者医療制度導入後の 2008 年度を起点に急増しています。とくに 2012 年度に大幅に増え、府内平均よりも 4 万円近く高額となりました（図表 4）。しかしそれでも基金は取り崩されず黒字決算となりました。当分は国保財政に余

裕があります。

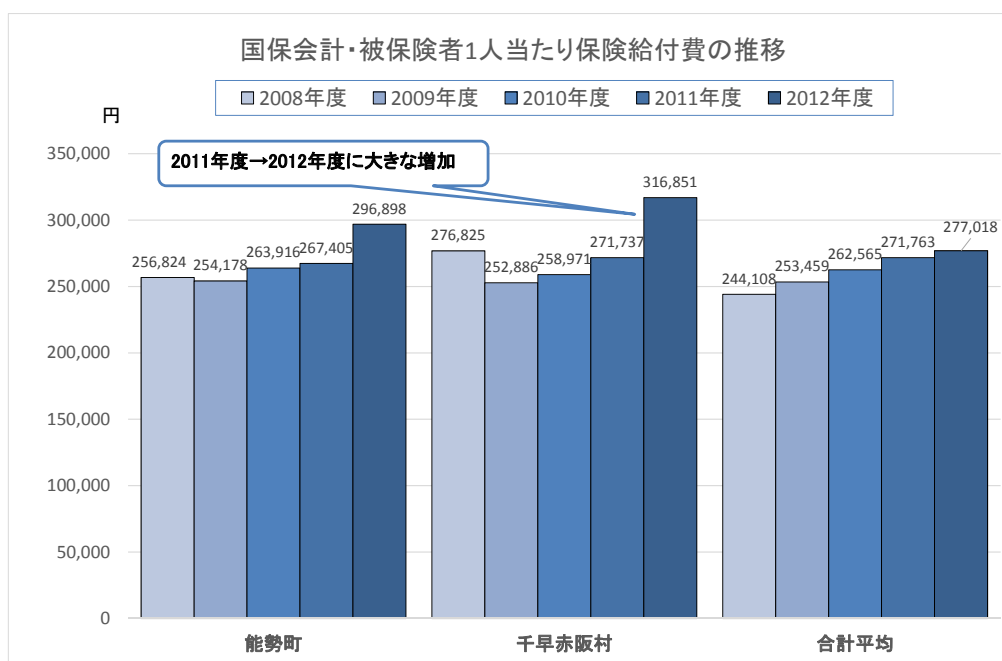
いずれにしろ、千早赤阪村では「取り過ぎた国保料」で「貯め過ぎた基金」を被保険者に還流させること、その方法を住民参加で決める必要があります。

図表 3 千早赤阪村の国保料引き下げ可能財源



(注) 『自治大阪データ集 (2013年11月号)』(大阪府総務部市町村課編集)より作成

図表 4



(注) 『自治大阪データ集 (2013年11月号)』(大阪府総務部市町村課編集)より作成

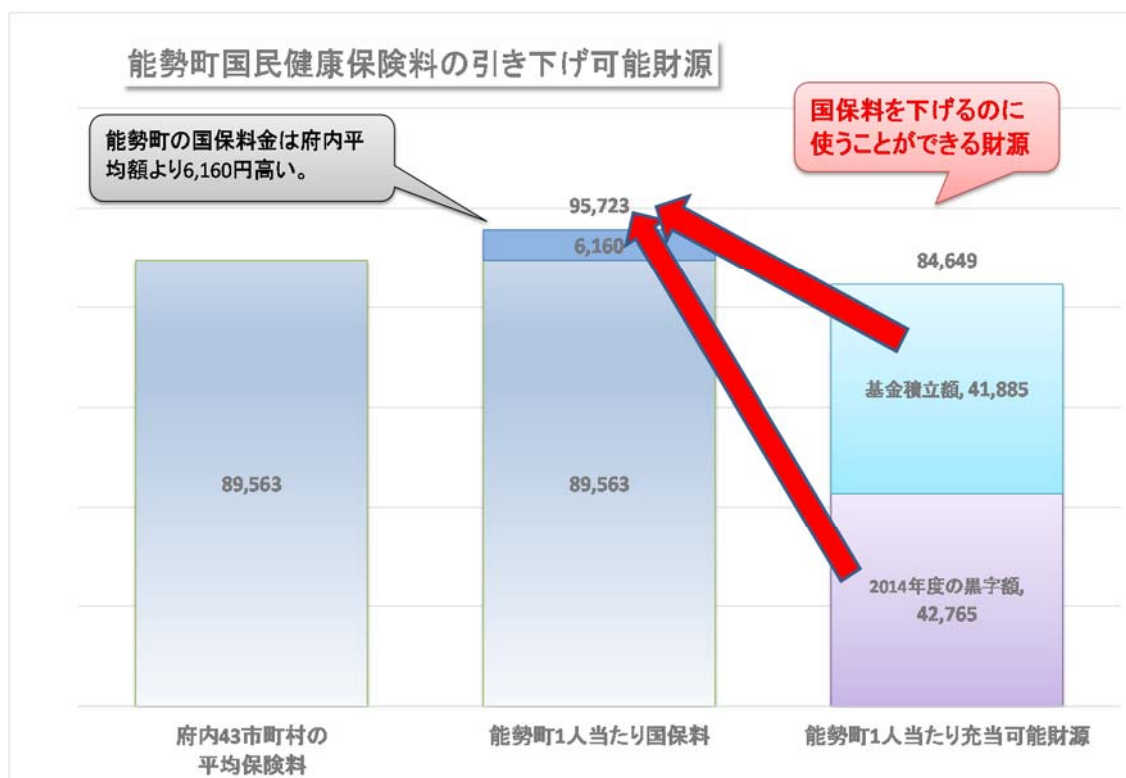
能勢町の事例

能勢町も同様の状況にあります。能勢町は国保税として料金を徴収しています。能勢町（被保険者 3,603 人）には、被保険者 1 人当たり 84,650 円（基金 41,885 円＋実質黒字 42,765 円）の財政調整財源があります。この額は、年間国保料の 88%、国保税を平均額まで下げたとしても 13 年間は大丈夫という額です（図表 5）。被保険者 1 人当たりの国保税（現年度課税分調定額）は 95,723 円で、府内平均額より 6,160 円高くなっています。収納率が 92.1%、1 人当たりの収入額は 88,201 円でした。

一方、1 人当たりの保険給付費は府内平均額より 19,880 円多い 296,898 円でした。それでも実質収支は被保険者 1 人当たり 42,765 円の黒字でした。これは府内 43 市町村の最高額でした。表面的には、能勢町は国保料が平均より 6,160 円高かったのですが、42,765 円の黒字が出ました。国保料を平均額、さらにもっと低くしても結果として赤字にならなかったはずでした。

能勢町も千早赤阪村と同じように財政調整財源をどのように活用するのか、町民と話し合っ

図表 5 能勢町の国保料引き下げ可能財源



(注) 『自治大阪データ集 (2013 年 11 月号)』(大阪府総務部市町村課編集) より作成

おわりに——国保の広域化と基金のゆくえ

2012年4月に国民健康保険法の一部が改正されました。①国保財政の基盤強化策の恒久化、②財政運営の都道府県単位化の推進、③財政調整機能の強化など、国保の都道府県への広域化を内容とするものです。このうち①と②については2015年度から施行される予定です。もっとも、全国知事会は、政府が国保の構造問題解決への道筋を明確に示さずに、都道府県と市町村の役割分担についての議論のみを進めようとしていることに異議を唱え、協議からの離脱を臭わせています。また、国保の広域化に反対する国民の声も強く、はたしてすんなりと実施されるのか不透明な状況です。

こうした現状にあることを承知したうえでの仮定の話ですが、もし予定通り国保の広域化が実施されますと、国保基金を保有する市町村ではその取扱いが新たな課題となりそうです。

現在、保険給付費の医療機関への支払は、各市町村の国保会計から各都道府県の国民健康保険団体連合会を經由して行われています。ただし、医療機関窓口での支払額が30万円超、または80万円超の高額療養費の場合には、市町村からの拠出金と国・都道府県の負担金により設立した「共同事業」から一部が支払われています。

もし保険給付費の支払事務が都道府県に一元化されますと、市町村が高額医療費のような急な支出という不測の事態に備えることが不要になります。言いかえると、年度間の財政調整としての機能をもつ国保基金を市町村が積み立てる意味がなくなります。積み立ててきた基金をどうするのが、市町村国保にとって大きな課題となります。

国保会計基金 5%論は今日も一部の自治体では生き続けています。国保基金の積み立てにはそれ相応の根拠はありますが、国保基金 5%論は、60年以上前の旧国保時代の1951年通知を根拠にしていること、国保制度は社会保障制度となっていること、国保が被保険者の保険料を財源としていることなどを考えますと、国保基金の積み立てを国保財政の運営目標にはふさわしくありません。過度の基金や黒字額はどのように活用するのか住民参加で考えてゆく必要があります。

資料 1：国民健康保険税並びに会計中勘定創設に伴う財務の取扱いについて

昭和 26 年 6 月 14 日 保発第 47 号
各都道府県知事あて厚生省保険局長通知

地方税法の一部改正により今般国民健康保険税が創設され、なお本年度から国民健康保険関係の会計を事業及び直営診療施設の二勘定に区分することとしたのであるが、これが取扱いについては、別紙のとおりであるから、貴管下保険者に対する財務上の指導にあつては、万遺漏のないよう配意を煩わしたい。

おつて、昭和 24 年 1 月 25 日付保発第 7 号都道府県知事宛保険局長通ちょう（財務の取扱）及び昭和 26 年 4 月 1 日付保発第 22 号通ちょうは廃止する。

なお、本件については、地方財政委員会事務局と協議済であるから念のため申し添える。

（別紙）

（A）市町村の場合

市町村にあつては、地方自治法並びに地方財政法の規程に基づいてこれを取り扱うべきであるが、なお、左記（※下記）の点に留意されたいこと。

記

第一 予算の編成

1 事業勘定関係

- (1) 国民健康保険税（保険料）は、当該年度の初日における療養の給付に要する費用の総額（一部負担金を含む。以下同様）の見込額の 100 分の 70 相当する額とすること。但し、右の一部負担割合を 5 割とした場合であるから、一部負担割合の異動に伴い適宜変更すること。
- (2) 保険者が一部負担金を徴収する場合、その額は（1）における療養の給付に要する費用の見込額に一部負担割合を乗じて得た額を超えないこと。
- (3) 補助金、寄附金、繰入金及び雑収入は、過大に見積らないこと。
- (4) 市役所（役場）費は、なるべく当該年度の初日における療養の給付に要する費用の見込額の 100 分の 10 以内に止めることが適当であること。
- (5) 保険給付費は、実績を基礎とし、且つ、将来の増減を正確に見積りこれを計上すること。実績のない場合は、条件の似た保険者の実績を参考とすることが適当であること。
- (6) 保健施設費は、（1）における療養の給付に要する費用の見込額の 100 分の 10 程度を計上することが適当であること。
- (7) 予備費は、（1）における療養の給付に要する費用の見込額の 100 分の 5 以上を計上することが適当であること。なお、一部負担金の窓口払を規定する場合には、右（※上）の割合を適宜減額して差し支えないこと。
- (8) 予算科目の概目は、別表（1）の例によること。[別表（1）省略]

2 直営診療施設勘定関係 [省略]

第二 準備金

市町村の準備金の積立額は、決算上剰余金を生じた場合において、地方財政法第7条の規定による地方債の償還財源に充当すべきものを控除した額の範囲内において過去3か年間における保険給付費の平均額の100分の5以上に相当する額が適当であること。但し、事業開始後3年までの積立金については左（※下）の方法によること。

- (イ) 初年度においては、その年度の保険給付費支出額の100分の5以上に相当する額
 - (ロ) 第2年度においては、初年度の保険給付費支出額を1年度分の額に換算した額と、第2年度分に保険給付費支出額との合算額の2分の1の額の100分の5以上に相当する額
 - (ハ) 第3年度においては、初年度の給付費支出額を1年度分の額に換算した額と、第2年度の保険給付費支出額と第3年度分の保険給付費支出額との合算額の3分の1の額の100分の5以上に相当する額
- (B) 組合、社団法人の場合においては、法令に別段の規定あるものの外、左記（※下記）により取り扱うこと。 [省略]

資料2：出納整理期間中の基金の変動（減少額）

（説明）出納整理期間中に基金現在高は約38億円から約37億円へ約1億円（9122.8万円、2%）少なくなりました。国保会計の収支を補うための取り崩しでした。本レポートが検討対象にした千早赤阪村と能勢町は変動がありませんでしたので、レポートの趣旨には変わりありません。なお、八尾市は基金がなくなりました。

	3/31現在基金現在高 (千円) ①	出納整理期間終了時 の基金現在高 (千円) ②	出納整理期間中の 変動(減少額) (千円) ②-①
貝塚市	529,018	529,018	0
八尾市	30,902	0	▲ 30,902
泉佐野市	300,016	300,016	0
和泉市	830,641	830,641	0
箕面市	392	392	0
羽曳野市	922,712	922,712	0
藤井寺市	7,877	7,877	0
四條畷市	152,430	152,430	0
交野市	176	171	▲ 5
阪南市	176,957	170,002	▲ 6,955
島本町	157,302	153,238	▲ 4,064
豊能町	40,000	40,000	0
能勢町	150,911	150,911	0
田尻町	18,128	18,154	26
岬町	225,293	175,965	▲ 49,328
太子町	40,553	40,553	0
河南町	77,538	77,538	0
千早赤阪村	166,410	166,410	0
合計	3,827,256	3,736,028	▲ 91,228

（注）出納整理期間終了時の基金現在高は、大阪府国民健康保険団体連合会資料による。

2013年3月31日現在に基金を保有している市町村のみ掲載した。