

医療制度改革の争点

— バイデノミクスとCHOIICE法案

京都橋大学経済学部教授

高山 一夫



2023年7月7日、バイデン政権は、医療保険に係る規則の改正を提案しました^①。提案に際して、バイデン大統領は、詐欺的な医療保険と予期せぬ追加費用負担 (junk fee) から人々を守ることが、改定の趣旨であると述べています^②。他方、共和党が主導する下院は、独自の医療保険制度改革法案(以下、CHOICE法案^③)を6月21日に可決しました。民主党が上院で多数を占めるため、同法案が成立する可能性はほぼありませんが、2024年大統領選挙を見据えた共和党側の医療制度改革案として、注目すべきかと思えます。そこで、今回の連載では、バイデン政権の医療制度改革構想と共和党のCHOICE法案を取り上げたいと思います。

バイデン政権の医療制度改革構想の概要

バイデン政権が7月に公表した医療保険に係る規則の改正案は、大きく4つの内容からなります。第1に、「短期ないし有期の医療保険」(short-term, limited-duration insurance, SLDI)の定義を明確にし、公衆衛生法(Public Health Service Act)およびオバマケア法(Accountable Care Act, ACA)による医療保険規制を免れるような「粗悪な保険」(junk insurance)に対処することです。SLDIは、本来は、医療保険を変更するときなどに、無保険状態とならないように一時的に保険給付をカバーする保険であり、それゆえに医療保険規制の適用が免除されていました。しかし、トランプ政権は、ACAを空洞化させるべく、SLDI

DIの活用を促進し^④、加入期間を12カ月(最大で36カ月)にまで延長しました。不必要な法定給付の免除や保険給付の上限設定などが可能なSLDIに加入すれば、医療保険料が安くなると喧伝したこともあり、2018年までに約150万人がSLDIに加入していました^⑤。今回の改正案では、SLDIが文字通り短期間のつなぎ的な医療保険であり、本来の医療保険に代わるプランではないことを明確にするとともに、加入期間を3カ月(最大で4カ月)に制限するとしています。また、医療保険者が、各州の医療保険法を免れるために、グループ・トラストやアソシエーションを組織してSLDIを販売している実態に鑑み、そうした場合にも個人医療保険(雇用主が従業員向けに購入する場合には団体医療保険)に係る規制が適用

されるとしました。

第2に、定額補償給付プラン (fixed indemnity expected benefits coverage) に関する規制強化です。定額補償給付プランとは、何らかの保険事故に対して事前に定められた一定金額を給付する所得補償保険であり、医療保険に係る規制が適用されません。今回の改正案では、出来高払いの医療保険と誤認されないよう、医療行為ごとに一定額を支払うタイプのプランを禁止する等、定額補償給付プランの支払い方式を規制します。さらに、改正案では、雇用主や個人が定額補償給付を医療保険に代替することがないよう、定額補償給付プランは、医療保険の給付とは関連付けてはならないとしています。すなわち、同一の保険者のもとで、医療保険給付の一部を除外する代わりに定額補償給付を用いることは、認められないわけです。

第3に、がん保険のように、公衆衛生法とACAが定める法定給付を満たさずに特定の疾病のみを給付対象とするプラン (specified disease excepted benefits coverage) に対する注意喚起です。法定給付等の要件を満たさない医療保険は、法的には例外給付プラン (excepted benefits coverage) に分類され、先のSTLD

Iもその一類型とされます。改正案では、特定疾病を対象とする例外給付プランに関する情報を収集し、将来の規制強化に備えるとしています。また、雇用主や個人が毎年定額を積み立てるプラン (level-funded plan) に関しても、とくに小規模雇用主の間で自家保険プランとして普及している実態をふまえて、改正案ではコメントを収集し、規制が必要であるか検討するとしています。

最後に、所得控除に係る要件の明確化です。改正案では、実際の医療費とは無関係に一定額を支払うプランなどの障害医療保険 (accident or health insurance) からの保険給付については、当該給付を従業員の所得に含めることとし、所得税や連邦社会保障税、連邦失業保険税が課税されるとしました。すなわち、今回の規則が提案する要件を満たさないプランに対しては、所得からの控除を認めないとしています。バイデン政権が今回提示した医療保険に係る規則の改正案については、2023年9月11日まで書面でのパブリック・コメントが受け付けられ、それらをふまえて、2024年1月にも最終規則が公表される予定です。バイデン大統領は、政権発足当初から、トランプ政権による

ACAの空洞化への対処を各省に指示してきました⁶⁾。今回の改正案は、ACAを柱とする医療保険制度の維持・拡充に関するバイデン政権の取り組みの、いわば総仕上げということができます。

CHOICE法案の概要と今後の医療制度改革論議における争点

バイデン政権の取り組みとは対照的に、共和党も独自の医療保険制度改革法案であるCHOICE法案を取りまとめ、6月に下院で法案を可決しました。CHOICE法案は、主に3つの内容からなります。

1つ目は、自営業者も含めて、同業種の個人や団体が共同で加入するアソシエーション・ヘルスプラン (Association Health Plan, AHP) の設立を認めるとともに、それを単一の雇用主が運営する自家保険プランと同様に取り扱うことです。自家保険プランは連邦退職所得保障法 (Employee Retirement Income Security Act, ERISA) により、州保険法の適用を免れることができます。トランプ政権は、ERISAにおける「雇用主」の定義を

変更することでAHPの普及を企図しましたが、裁判結果を受けて、最終的に、複数の雇用主が設立したAHPは「複数事業者合同従業員福祉制度」(Multiple Employer Welfare Arrangement)として、州保険法の規制が適用されることになりました。CHOICE法案は、改めてERISAを改正し、現行規則の見直しを迫っています。

2つ目は、個人向け医療費支払口座(Individual Coverage Health Reimbursement Arrangement, ICHRA)の法制化です。ICHRAとは、雇用主が拠出する医療費支払い口座(Health Reimbursement Arrangement, HRA)の一種で、医療費の支払い目的で従業員が当該口座から非課税で一定額を引き出すことができる仕組みとして、トランプ政権時代に行政命令によって創設されました⁷⁾。HRA自体は、もともとはACAにより個人医療保険加入者に対する医療保険料税額控除が導入された際、雇用主が提供する医療保険市場に影響を及ぼさないために(いわゆるファイア・ウォール)、小規模雇用主に限定して認められた仕組みでした。今回のCHOICE法案は、トランプ政権が導入したICHRAに法的な根拠を与えることを

目指すものといえます。

3つ目は、小規模雇用主による自家保険創設の促進です。先にも触れた、毎年定額を積み立てるプラン(level-funded plan)を活用し、ACAによる規制を免れることが狙いです。

議会予算局が6月20日に公表したCHOICE法案の財政影響試算をみると、興味深いことに、既存の医療保険から移動することによって保険料負担が軽減できるといふ共和党の主張とは対照的に、むしろマクロで見ると自営業者がAHPへと加入することにより、向こう10年間で2億3100万ドルの歳出増と3億4800万ドルの歳入減が生じ、連邦財政赤字が5億7900万ドルも増大すると予測しています(法案全体では、ACAが設立した予防・公衆衛生基金への拠出削減などもあり、3億4800万ドルの赤字増加と試算⁸⁾)。

下院でのCHOICE法案の可決に対して、バイデン政権は、法案が全体としての医療保険料の高騰を招き、かつ重要な保険給付へのアクセスを制限するとして、直ちに法案に反対することを表明しました⁹⁾。また、各州の保険担当当局の団体である全米保険監督官協会(National Association of Insurance Commissioners)も

法案が成立すれば、AHPが州保険法による規制を免れるため、自営業者や中小企業の労働者の医療へのアクセスが制限され、あるいは残された団体医療保険加入者らの保険料負担が上昇する懸念があるとして、下院の与野党の代表者らに法案に反対するとの書簡を送付しました¹⁰⁾。対して、全米商工会議所(U.S. Chamber of Commerce)や全米自営業者連盟(National Bureau of Independent Business)は、CHOICE法案を支持するとの声明を発表しています。

上院で民主党が多数派を占め、またバイデン大統領も反対している以上、CHOICE法案が成立する可能性はありません。とはいえ、CHOICE法案の提案と可決から伺えることは、共和党の指導部が、トランプ政権期の経験もふまえて、当面はACAの廃止ではなく空洞化を法制化する方向で、医療制度改革を企図していることです。その意味では、今後の医療保険制度をめぐる政策論議は、ACAそれ自体ではなく、むしろSTLDIや各種の例外給付プラン、さらにはAHPなどに対する具体的な法的規制の是非を争点として、議会と司法の双方で攻防が続くことになると思います。

文



- (1) “Short-Term, Limited-Duration Insurance; Independent, Noncoordinated Excepted Benefits Coverage; Level-Funded Plan Arrangements; and Tax Treatment of Certain Accident and Health Insurance”, *88 FR 44596*.
- (2) “FACT SHEET: President Biden Announces New Actions to Lower Health Care Costs and Protect Consumers from Scam Insurance Plans and Junk Fees as Part of “Bidenomics” Push”, July 7, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/07/fact-sheet-president-biden-announces-new-actions-to-lower-health-care-costs-and-protect-consumers-from-scam-insurance-plans-and-junk-fees-as-part-of-bidenomics-push/> (2023年8月30日最終アクセス。以下、同じ。)
- (3) H.R.3799, Custom Health Option and Individual Care Expense Arrangement Act.
- (4) “Promoting Healthcare Choice and Competition Across the United States”, *Executive Order 13813*, October 12, 2017.
- (5) “How CBO and JCT Analyzed Coverage Effects of New Rules for Association Health Plans and Short-Term Plans”, Jan. 2019, https://www.cbo.gov/system/files/2019-01/54915-New_Rules_for_AHPs_STPs.pdf
- (6) “Strengthening Medicaid and the Affordable Care Act”, *Executive Order 14009*, January 28, 2021.
- (7) “Health Reimbursement Arrangements and Other Account-Based Group Health Plans”, *84 FR 28888*, June 20, 2019.
- (8) “Estimated Direct Spending and Revenue Effects of Rules Committee Print 118-9 (H.R. 3799, CHOICE Arrangement Act), as amended by Amendment 8 (Smith)”, <https://www.cbo.gov/system/files/2023-06/hr3799.pdf>
- (9) “Statement of Administration Policy, H.R. 3799-CHOICE Arrangement Act”, June 21, 2023. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/06/SAP-H.R.-3799.pdf>
- (10) <https://content.naic.org/sites/default/files/naic-letter-choice-arrangement-act.pdf>
- (11) “Coalition Letter in Support of H.R. 3799, the CHOICE Arrangement Act”, June 23, 2023. <https://www.uschamber.com/small-business/coalition-letter-in-support-of-h-r-3799-the-choice-arrangement-act>
- (12) “Small Businesses Support Important Healthcare Legislation”, June 21, 2023. <https://www.nfib.com/content/press-release/healthcare/small-businesses-support-important-healthcare-legislation/>