

米国政治 1 医療保険改革法、710 万人の保険登録者数の意味

オバマ大統領は 4 月 1 日、医療保険改革法（通称オバマケア）に基づく民間保険の登録者数が 3 月末までに 710 万人に到達し、政権の当初の目標だった 700 万人を超えたと発表した。同法は、オバマ政権の目玉政策であったが、昨年 10 月の登録開始時に保険加入用の専用サイト¹の接続障害が多発して登録者数が極端に低迷するなど大混乱に陥ったことで「同法は失敗する」という先入観を世論に与えてしまった。同時にオバマ大統領の支持率も下がった。最近では同法が今秋の中間選挙の争点になり、民主党には強い逆風となる恐れも強まっていた。それだけに 710 万人の保険登録者数は意外な成果であり、これで医療保険改革法が最初に十分な保険加入者数を確保できず、保険料の上昇と加入者減を繰り返す「自壊のスパイラル」に陥ることも避けられた。むしろ同法は、公的保険であるメディケア（高齢者・障害者向け医療保険）とメディケイド（低所得者向け医療扶助）とともに米国の重要な医療保険制度となって定着する可能性が高くなっている。今回は、この経緯を整理して、予想外の成果が当面の米国政治に何をもたらすかを考える。

1. 保険登録者数は 710 万人、予想外の政権目標の達成

4 月 1 日夕方、オバマ大統領はホワイトハウスで演説し、医療保険改革法に基づく連邦・州政府の専用サイトを通じた民間保険登録者数が 710 万人に達したと発表した。これは 10 月の保険登録の開始から 2 カ月近く続いたオバマ政権の大失敗からは想像し難い結果であり、政権・民主党はもちろん、「オバマケアは自滅する」と高を括っていた共和党も驚きをもって受け止めているようである。

オバマ政権は当初、専用サイトでの民間保険の登録が始まる昨年 10 月 1 日から今年度の登録期限である今年 3 月 31 日までの 6 カ月間の登録者数の目標を、CBO（議会予算局）の予測も参考にして 700 万人と設定していた。しかし、その専用サイトは登録開始からいきなり接続障害が多発する大混乱に陥り、最初の 1 カ月間の登録者数はたった 10 万人という大失敗に終わった。目玉政策の実践で躓いたオバマ政権は、失態を挽回するため専門家を多数起用して 11 月末までにはサイトの緊急修復を完了させた。だが、既存の保険契約が改革法の条件を満たさないとして解約される事例が相次ぐという別の問題が発生したこともあり、登録者数は政権の予想を大幅に下回る低迷が続いた。オバマ政権は既存保険契約の 1 年延長など改革の一部を先送りさせるなど手を尽くしたが、登録者数の目標は 600 万人に引き下げていた。

しかし 12 月以降、専用サイトの接続状況が改善するとサイトへの訪問者は増えるようになり、登録者数も徐々に伸び始め、12 月末には 225 万人に達した。その後もオバマ政権は、雇用主への常勤従業員への保険提供の義務付けの要件適用の時期の延長や緩和など譲歩を重ねつつ、国民、とりわけ若年層への専用サイトを通じた保険登録を呼びかけた。ホワイトハウスによれば、登録者数は 3 月 27 日に修正目標の 600 万人に達し、それから 31 日までに 100 万人以上が新たに登録したという。

¹ 36 州の保険購入のポータルサイトである healthcare.gov。これ以外の 14 州とワシントン DC はそれぞれ独自の保険購入用の専用サイトを設置して、保険登録を受け付けた。

2. 医療保険改革法で減る無保険者数は 1 千万人前後との見方

医療保険改革法の最大の目的の一つは無保険者数²の減少である。だが、現時点では同法によって実際に無保険者数がどれだけ減少したのか、正確な人数は判明していない。それでもメディアは、専門家による専用サイトによる保険加入、同法で可能になった専用サイト以外の方法による民間・公的保険への加入それぞれの推計値の合計として、およそ 1,000 万人前後という目安を報じている。その内訳の概要を示せば、下記の通りである。

まず、専用サイトを通じて保険に加入した無保険者は 250 万人前後という見方がある。前述の 710 万人の登録者数には、既存の保険加入者も多く含まれる。専門家の調査・推計によれば、登録者数が 600 万人に達した時点では無保険者の割合は約 3 分の 1 であった可能性が高いという。次に登録者数から、初回保険料を支払わず保険に加入しなかった者を差し引く必要がある。専用サイトで保険を販売する民間保険会社³の一つであるブルークロス・ブルーシールド⁴が、一部メディアに同社の保険の登録者の 80~85%は初回保険料を支払い済みと伝えている。他の民間保険会社の動向は報じられていないが、大きな乖離があるとは考えにくい。このような情報、専門家や主要メディアの推測を総合すると、250 万人前後になる。なお、初回保険料を支払わなかったケースの多くは、就業等により別の保険に加入したのであり、無保険者のままでいる割合は少ないという見方もある。

医療保険改革法の主要プログラムには、専用サイトを通じた民間保険の登録・購入以外に、州政府が提供するメディケイド（低所得者向け公的医療保険）と CHIP（児童医療保険プログラム）の拡充もある。一部の著名シンクタンクは、このプログラムにより新たに保険に加入する無保険者数は約 450 万人に達するとみている。CBO はメディケイドと CHIP の拡充の対象者数は 800 万人と推計しているが、知事が共和党の州の多くは拡充を拒絶しているため、実際のメディケイド・CHIP への新規加入者数は限定されている模様である。

医療保険改革法の下では、子どもが 26 歳まで両親の医療保険への加入を続けられるようになっていく。ホワイトハウスは、CDC（米疾病予防センター）の 2010 年の調査によれば、この措置により約 300 万人の若年層が医療保険でカバーされて無保険者でなくなったという。なお、この分析の信憑性には議論があり、一部の専門家からは 100 万人弱という指摘もある。これ以外に、専用サイトを使わずに民間保険会社のサイトから保険を購入する無保険者が限定的だがいる一方、前述の保険会社から既存の医療保険を解約されて無保険者になるケースも一部にあるという。

以上の増減を総合すると、医療保険改革法のおかげで 2014 年に医療保険に加入する無保険者数として約 1,000 万人前後という一つの目安が浮上してくる。ロスアンゼルス・タイムズ紙も 3 月 30 日の専用サイトの加入者数が 600 万人だった時点で、無保険者が保険加入者になる人数は 950 万人という予測を示していた。その後、専用サイトの加入者数は月末までに 100 万人増えたから、修正して減った無保険者数は 1,000 万人あたりという目安は一定の妥当性があるだろう。ギャラップ社の調査で 14 年第 1 四半期の全米の無保険者率が 15.6%⁵と 08 年以来の低水準になったことも、無保険者数が相当の数で減った可能性を示唆している。

² 米国の医療保険制度には、民間保険制度と公的保険制度がある。民間保険の多くは職域加入である。公的制度は 65 歳以上の者、65 歳未満の障害者等を適用対象とするメディケアと低所得者を対象に医療給付を行うメディケイドがある。国民皆保険ではない米国では、この公的制度の適用対象ではない一方、民間制度にも加入していない無保険者が存在する。商務省統計局によれば、2012 年の無保険者数は約 4,795 万人、無保険者率（人口に占める無保険者の割合）は 15.4%である。同年の各制度の人口に占める割合は、民間保険 63.9%、メディケア 15.7%、メディケイド 16.4%である（重複加入があるため、合計 100%を超える）。

³ 民間保険会社には、営利保険会社と民間非営利組織の 2 種類がある。

⁴ 民間非営利組織。ブルークロスが病院費用を支払い、ブルーシールドが医師費用を支払う。

⁵ ギャラップ社の調査結果であり、上述の商務省統計局の無保険者数、無保険者率とは一致しない。

3. 保険の採算が取れるだけの若年層が加入した見通し

医療保険改革法の成否は、専用サイトの登録者数や 2014 年の無保険者数の減少幅だけでなく、民間保険の採算が取れるかどうかにもかかっている。そのために重要なことは、医療コストが相対的に少ない 18~34 歳の若年層の保険登録者を十分に確保することである。ある調査によれば、米国の 64 歳⁶にかかる医療コストは 21 歳に比べて平均して約 5 倍多いという。民間保険は、医療コストが膨らむ傾向がある中高年齢層の全登録者に占める割合が高くなってしまうと、採算が取れなくなり翌年以降の保険料の相当の値上げが避けられなくなる。いくら無保険者は罰金を科されるという歯止めがあっても、過度の保険料の値上げは確実に無保険者数の再増加をもたらす、同法が自壊する恐れが排除できなくなる。

オバマ政権は当初、この若年層の占める比率の目標を 40%としていたが、厚生省によれば 2 月末までの実績は 25%にとどまっていたという。厚生省は 3 月末までの実績をまだ発表していないが、独自の保険購入市場を設置した 5 州とワシントン DC の 3 月末までの実績は 2 月末までより上昇したものの 40%には達しなかったことからみて、目標を下回った可能性が高い。ただ、医療保険改革法には保険料が急上昇しないように安定化措置が組み込まれている。それを踏まえたカイザー・ファミリー財団の試算によれば、同比率が 25%でも翌年の保険料は 1~2%の上昇にとどまるという。3 月末の同比率は 25%を多少は上回った模様であり、2015 年度の保険料も限定的な上昇に収まろう。その意味では、保険の採算が取れるだけの若年層の加入は確保できた可能性が高いとみられる。

4. 成果の出た医療保険改革法は、いずれオバマ政権・民主党の弱点でなくなる

専用サイトによる民間保険の登録者数が 710 万人、そのうちの若年層の構成比は 20%台後半には達して 2015 年の保険料の急上昇は避けられる見通しが立っていること、医療保険改革法によって民間保険に加入した無保険者数は 2014 年 3 月末までで、目安として 1,000 万人近くの可能性があると。まだ見通しの段階ではあるが、このように姿が見えてきた同法の成果が示唆するのは、同法は運営の最初の大きな混乱こそあったが、それを乗り越えて無事に始動した可能性の高さである。保険加入の義務化の初年度から加入者数がオバマ政権の期待を大幅に下回り、中高年齢層や既往症のある加入者の割合が高くなり過ぎて初年度から保険として採算が取れなくなるといった、共和党や保守派団体が吹聴していた事態は起きなかった。初年度から、保険料が高騰して保険加入者が減り、さらに保険料が高騰していくという自壊のスパイラルに入ってしまうことも回避できた可能性が高い。むしろ、保険登録者数の多さなどからみて、保険の安定的な運営の持続に目処が立ったという見方がより妥当性のある評価だろう。世論全体にとっても、この展開は予想外であろう。専用サイトの始動からしばらくのオバマ政権の制度運営の失敗を見せつけられて、同法は前途多難という先入観が支配的になっていたからである。

医療保険改革法のここまでの成果や評価だけでは、同法が米国の長期的な医療制度や医療保険の安定にどれだけ貢献するかを判断するには時期尚早である。しかし、その政治的意味は現時点でも決して小さくない。少なくとも、オバマ政権と民主党は、共和党から同法は失敗したと攻撃されるいわれはなくなった。世論の同法は失敗するという先入観も修正を迫られる。一時、オバマ大統領にとっての同法は、ブッシュ大統領にとってのイラク戦争と同じくらい政治的な傷になる恐れもあった。だが、同法は上記の実績を出している以上、今後はイラク戦争のように有権者から徹底的に嫌われて政権の信認の著しい低下をもたらす要因となる可能性は低い。

⁶ 民間保険の最高年齢である。65 歳以上は、高齢者向け公的医療保険であるメディケアが適用対象になる。

5. 民主党不利の中間選挙の情勢は変えられないが、同党大敗は回避できる可能性

ただ、今秋の中間選挙までに限れば、現在の共和党有利の情勢が今回の医療保険制度改革法の成果で一変することはないだろう。中間選挙そのものが、大統領選の年の議会選に比べて選挙戦が盛り上がりを欠き、投票率が低くなりがちで浮動票が少なく、固定票の多い政党が有利になりやすい特性を有している。そこで情勢を変えるには、この時点で同法の成果から世論への大きなインパクトが生じているか、少なくとも兆候が必要である。しかし、専用サイトによる保険登録者数の急増が明らかになった 3 月末に実施された複数の世論調査（図表 1）を平均すると、同法への不支持が過半数を超えて支持よりも多い。専用サイトの接続障害の多発と既存の保険契約の解約増加の直後の 12 月上旬の不支持 6 割弱、支持 4 割弱に比べれば改善だが、予想外の成果への反応としては弱い。

図表 1 医療保険改革法に対する支持／不支持

					(%)
調査機関	期間	支持	不支持	差	
Rasmussen Reports	4/5 - 4/6	39	58	不支持	19
Quinnipiac	3/26 - 3/31	41	55	不支持	14
Reason-Rupe/PSRAI	3/26 - 3/30	36	53	不支持	17
ABC News/Wash Post	3/26 - 3/30	48	50	不支持	2
平均		41	54		13

(資料)各調査機関。

オバマ大統領の支持率の改善も限定的にとどまっている。主要世論調査の平均値を示すリアル・クリア・ポリティクスによれば、保険登録者数の急増が明らかになる直前の 3 月下旬から 4 月 8 日現在（支持率 43%、不支持率 53%）まで、不支持率は 1% 前後低下したが、支持率の上昇は 1% にも満たない。医療保険改革法への世論の不支持がピークに達した 12 月上旬の支持率 40% 弱、不支持率 56% に比べれば評価は改善しているが、慰留保険改革法の成果による変化はごく僅かである。これでは、確かにオバマ政権と民主党が中間選挙に向けて反転攻勢を強めるには力不足である。

なぜ、予想外の実績でも世論の反応が鈍いのかを巡っては、幾つか見方がある。一つは、前述の世論にある医療保険改革法は失敗するとの先入観の修正には時間を要することである。それでも今後、同法は成果を出しつつあるとの理解が浸透していけば、民主党への逆風は和らいでいく可能性は高い。ただ、中間選挙の民主・共和両党の固定的な支持層の熱意を巡る競争という傾向が、先行きを読みにくくする。共和党内では今でも同法の撤廃で一致し、今回の成果には反応しない。むしろ、同党の指導部や候補者はより強く同法撤廃を訴え、中間選挙はそれで乗り切れる可能性が高い。民主党は、今回はよい成果とはいえ党内の熱気を喚起できるとは思えない。しかも同党の左派やリベラル派には、国民皆保険を求める立場から同法は不十分という意識もあり、今回の成果では熱意が高まらない。無党派層も今回の成果では目立つ変化は起きないだろう。もともと同層では同法への不支持が支持を上回り続けている。今回の成果では中間選挙までに同層の支持が不支持を逆転するか微妙であるし、それ以前に選挙への関心が低く投票率も低いという制約がある。実際、前哨戦ともいえた 3 月のフロリダ州の下院補欠選挙では、当初優勢だった民主党候補がオバマケア批判を強調した共和党候補に競り負けている。

それよりは今回の成果を受けて、医療改革法は中間選挙の選挙戦の争点から外れていくのではない。同法は、多くの有権者に自らの医療保険の変化を意識させる大改革ではない。710 万人の保険登録者、1,000 万人近い保険加入者といっても、米国の人口 3 億 1,600 万人余りに占める割合はせいぜい 2%、3% であり、大多数の有権者に保険加入者の増加は身近な問題ではない。同法への不支持は多いが、実際に自分の税や保険料の負担増加や保険の給付内容の悪化が生じたなどの理由で

支持しない割合は限定的だろう。むしろ今回の成果が明らかになったことで、同法が自分に影響の及ぶ改革ではないことに気付く人が増え、同法への関心自体が低下していくと思われる。

むしろ民主党は、今回の成果に中間選挙での大敗阻止という効果を見出すべきか。今回の成果がなければ、民主党は中間選挙での惨敗もあり得た。共和党に同法は失敗と激しく攻撃されて民主党は防戦一方、同法の象徴であるオバマ大統領と距離を置こうとする民主党候補が大多数を占めるひどい選挙戦になったはずである。しかし、同法の成果があれば、さすがに民主党も共和党への反論が可能であり防戦一方にはならない。中間選挙の焦点は、民主党が上院の過半数を維持できるかである。今回の成果は、それを確実にできるほどのインパクトは持たないが、どんどん不利になってきた情勢に少しは歯止めを掛けることができるかもしれない。

なお、確率は低いとは思われるが、世論が医療保険改革法の成果に上記の予想以上の反応を示し、中間選挙に影響を与える可能性は残されている。実際、図表 1 の ABC ニュースとワシントンポストの共同世論調査では、支持が伸びて不支持とは 2%ポイントの僅差である。これを 13 年 11 月と 14 年 1 月の同調査と比べれば、支持は 40%から 46%、49%へ、不支持は 57%から 49%、48%へとそれぞれ少しずつだが変化してきている。しかも不支持には前述の「改革が足りないから」が含まれるから、共和党の主張に同調する世論は、この実績以上に減っている可能性が高い。この世論調査は、同時期に行われた他の調査とは傾向が異なるため、現地時点では一時的な結果、異常値の可能性の方が高いとは思われる、それでも今後の世論調査で、同法やオバマ大統領の支持率が上がる傾向が示されれば、中間選挙への影響の大きさを見直す必要が出てくるだろう。その意味では、当面の世論調査に注目していく必要はある。

6. 「オバマケアの撤廃」など不可能、代案を求められる共和党

一方で今回の成果によって、中間選挙の後というより長い期間でみれば、共和党に医療保険政策に関する抜本的な戦略の転換が必要になると思われる。今回の成果により医療保険改革法の早期の自壊は避けられ、民間保険は安定して持続する基盤が確保された。医療保険改革法はメディケアやメディケイドと並んで米国の医療保険を支える柱の制度となる可能性が高まってきた。こうなると、もし共和党が今秋の中間選挙で上下両院を制することができても、「オバマケアの撤廃」など政治的に不可能である。保険を奪われそうになった人の怒りの大きさとそれ怒りをぶつけられた政権や政党の受ける政治的なダメージの大きさは、昨秋に医療保険改革法の基準を満たさないとして解約される保険が増えたときに示されている。共和党は、当時よりもはるかに大規模な解約を意図的に断行すれば自らに何が起きるか十分に想像できるはずである。オバマ大統領が拒否権を発動するまでもなく、多数の保険加入者から意図的に保険を剥奪するという政策自体があり得ないのである。

とはいえ、イデオロギーとして医療保険改革法を嫌ってその撤廃に拘り続けた共和党には対案の準備がない。2010 年の同法成立後、共和党は 40 回以上にわたり議会で同法の撤廃に挑み、全て民主党に阻まれてきただけ。オバマ大統領も民主党も、現在の同法は完全ではなく改善が必要なことは認め、共和党に修正案の提示や建設的な議論を求め続けているのだが、同党は応えたことがない。ようやく最近になって共和党内でも「同法の撤廃などもはや無理、代案を示すしかない」という声が上がりはじめたところであるが、対案のたたき台さえない同党指導部は、中間選挙までは党内や支持勢力が支持する同法撤廃を訴えて乗り切るしかないと割り切っているようである。オバマ大統領が 710 万人の保険登録者数を発表した同日に、共和党のライアン下院歳出委員長は「オバマケア撤廃」による歳出削減を含めた 15 年度予算案を発表した。同案が成立するとはライアン委員長も全く思っていないだろう。あくまで党内向けの政治的メッセージである。

その共和党も、さすがに中間選挙が終われば、「オバマケアの代案」に目が向くだろう。だが、今

の同党は「オバマケアの代案」が必要という認識を党内に浸透させることから始めざるを得ない。今後、実現可能な代案が示されてコンセンサスが形成され、民主党と議会で改革案の審議が可能になるまでは、相当の時間と労力を要するだろう。逆に言えば、オバマ政権が同法の成果を得たことにより、共和党は同法の撤廃という安易な道を断たれ、代案の編成という長くつらい道しか残されていないという現実を突きつけられたところなのである。

7. 医療保険改革法の成果が、世論重視の外交政策の基本姿勢の堅持につながる可能性も

最後に、オバマ政権の医療保険改革法の成果は、日本を含めた世界の米国、オバマ政権への評価の修正につながる可能性があることも指摘しておく。最近の世界では米国の世論と同じく、医療保険改革法が失敗するという先入観が、オバマ政権の外交政策を「弱腰」と批判する声と相まって、オバマ大統領のリーダーシップへの失望を強める傾向があった。しかし、医療保険改革法の予想外の成果でそれに関わる先入観が修正されれば、オバマ大統領への失望も修正される可能性がある。

医療保険改革法の予想外の成果は、オバマ政権が有権者の声を丹念に聞き取った上で優先すべき政策を選択した結果でもある。世論調査でも、オバマ大統領の支持率は停滞しているも、大統領の誠意、正直さへの評価は高く、有権者の声に耳を傾けているのはどちらの政党かという問いでは、民主党が共和党をかなり上回っている。

外交政策でもオバマ大統領が昨年のシリア空爆の方針を撤回したのは、世論の圧倒的な反対に直面したことが理由の一つだった。最近の対ウクライナ・ロシア外交でも、オバマ政権の選択は世論との距離が近い。それが「弱腰外交」なのであり米国には世論に安易に迎合しない強い姿勢が求められるという批判も少なくない。だが、これまで世論を大切にしてきたオバマ政権には、世論に迎合しない強い姿勢への修正はかなり難しいだろう。むしろ国民医療保険改革法では世論重視の成果が出ているのだから、外交政策でも「弱腰」などの批判に揺らぐことなく、世論を重視して戦略を組み立てる姿勢が今後も堅持される可能性は十分にあるのではないだろうか。

以上／今村

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。