

米国の予算編成に係る調査機関の役割

～米国における財政及び予算制度に関する実情調査～

調査情報担当室 上原 啓一

1. はじめに

我が国の財政は、バブル経済崩壊以降、20年以上にわたって基礎的財政収支の赤字が続き、国及び地方の長期債務残高は2016年度末に1,062兆円、対GDP比で205%に達すると見込まれるなど非常に厳しい状況にあり、財政再建は喫緊の重要政策課題である。

我が国政府は、2020年度までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化させるとの目標達成を約束し、2015年6月には財政健全化の計画¹を作成しているが、名目成長率3%、実質成長率2%を前提としていることなどから、目標達成の実現は非常に厳しい状況であると指摘されている。

一方、米国においては、議会が財政や予算をコントロールする観点から、毎年度の歳出予算法で歳出額を規定する裁量的経費²に上限(CAP)を導入する2011年予算管理法(BCA: Budget Control Act of 2011)などの議会の立法により、財政規律の確保に努めている³。また、立法府等の調査機関が経済・財政の将来推計を実施・公表して予算政策に大きな役割を果たしているとされる。

筆者は、平成28(2016)年2月21日から27日にかけて、米国ワシントンDCを訪問し、米国における財政及び予算制度等に関する実情調査を行う機会を得た。現地調査では、大統領予算案を取りまとめる大統領府行政管理予算局(OMB: Office of Management and Budget)、連邦議会における予算編成過程等で重要な役割を果たしている議会予算局(CBO: Congressional Budget Office)、議会調査局(CRS: Congressional Research Service)、会計検査院(GAO: Government Accountability Office)及びメディケア・アドバイザー・コミッション(MedPAC: Medicare Payment Advisory Commission)を訪問し、それぞれの実務担当者からヒアリングを行った。また、これら機関の

¹ 「経済財政運営と改革の基本方針2015」(平成27年6月30日閣議決定)に定められた「経済・財政再生計画」。

² 裁量的経費には、国防、教育、公共事業などの項目が含まれる。

³ 義務的経費の拡大を抑制する制度としては2010年ペイゴー法(Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)がある。これは、新規施策等による義務的経費の増加や減税を行う場合に、歳出増減に見合った措置を講じなければならないとするものである。義務的経費には、医療(メディケア)などの項目が含まれる。

情報を実際に活用しながら立法活動に携わっている連邦議会予算委員会及び歳出委員会（小委員会を含む）のスタッフにも面会し、意見を聴取した。

本稿では、まず、最近の米国財政の動向について若干述べた後、財政に係る各調査機関の機能と役割、これら機関から提供されている情報の議会での活用状況等について紹介する。

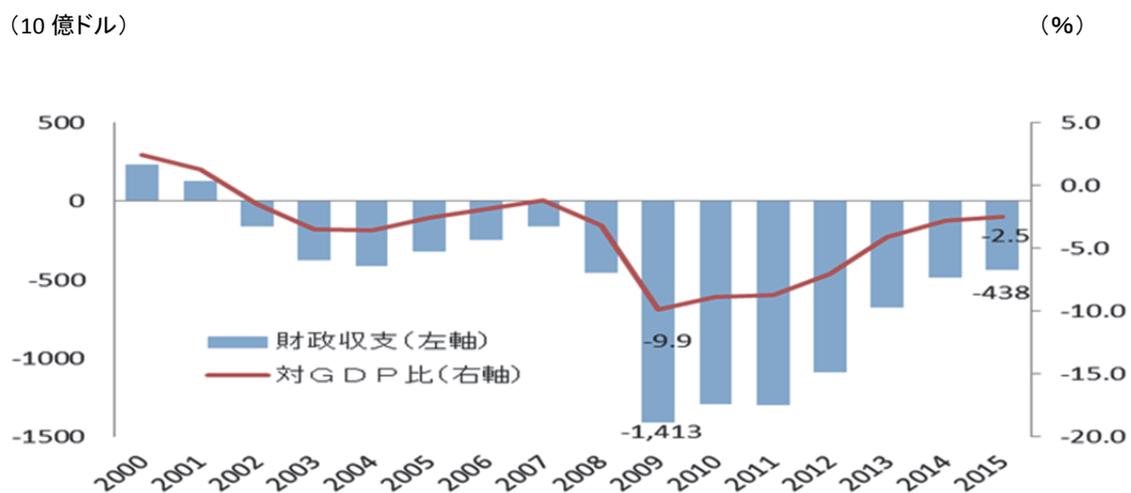
2. 最近の財政動向

2-1. リーマン・ショック以降の主な動き

2008年9月の米国大手投資銀行リーマン・ブラザーズの経営破綻（リーマン・ショック）を契機に発生した金融システムの混乱により、米国の経済が急速に減速した。金融システムの安定化が景気回復に不可欠との認識が広がる中、同年10月に緊急経済安定化法が成立し、約7,000億ドル規模の不良債権買取りプログラム（TARP：Troubled Asset Relief Program）が実施された。また、2009年2月には、2009年米国再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act of 2009）が成立した。この法律は、約4,990億ドルの歳出と約2,880億ドルの減税から成る経済対策である（総額約7,870億ドル規模）。

こうした財政・金融政策の効果などにより、米国経済は2009年半ば以降、景気回復局面に入り、その後は回復を続けたが、2009年度（2008年10月～2009年9月）の財政赤字は1.4兆ドル、対GDP比9.9%まで拡大した（図表1）。

図表1 米国の財政収支の推移



(出所) OMB, “The President’s Budget for Fiscal Year 2017” より作成

米国では、連邦政府の債務残高の上限が法律で定められているが、2011年には、財政をめぐる党派間の対立が債務上限引上げ問題に発展した。債務上限引上げの前提となる財政再建策について、民主党は増税を主張し、共和党は歳出削減のみによるべきと主張した。その後、与野党間協議を経て2011年予算管理法（BCA）が成立した。この法律を受けての協議の結果、2012～2021年度の10年間、裁量的経費に上限（CAP）を設定し、累計0.9兆ドルの歳出を抑制するとともに、年金及びメディケイド等を除く全ての歳出を一律削減し、累計1.2兆ドルの歳出を抑制することとなった（合計2.1兆ドルの歳出抑制を見込む）。

2013年に入り、医療保険制度改革（いわゆるオバマケア）の取扱いをめぐる、医療保険への個人の加入義務付けを目指すオバマ大統領・民主党と医療費支出抑制を目指してオバマケアに反対する共和党との対立が続き、差し迫る債務上限問題に対処することができずに同年10月には政府機関が閉鎖される事態となった。同月16日になって、暫定予算（2014年1月15日まで）と2014年2月7日までの債務上限の不適用について合意が成立した。また、2013年12月には2013年超党派予算法（Bipartisan Budget Act of 2013）が成立した。この法律は、裁量的経費の強制歳出削減額を630億ドル緩和するとともに、義務的経費の削減及び税外収入の増加により約850億ドルの収支改善を行うものである。

その後も、債務残高の累増に伴って、債務上限（法定）の引上げ等が行われたが、最近では、景気の回復などに伴って、財政収支の改善がみられるようになった。

2-2. 2017年度大統領予算案（予算教書）の概要

2016年2月9日に発表された2017年度（2016年10月～2017年9月）の大統領予算案によると、2017年度においては、歳入を3兆6,440億ドル（対GDP比18.9%）とする一方で、歳出を4兆1,470億ドル（同21.5%）と見積もっている。財政赤字の見通しは5,030億ドル（同2.6%）とされており、景気回復による税収増などによって引き続き低水準に抑えられる見通しとなっている（図表2）。なお、財政赤字の対GDP比は2016年度までの今後10年間で平均2.6%と見込んでいる。

この予算案の内容は、富裕層に対する課税を強化するとともに、子育て世帯への減税を図ることなどであるが、野党共和党は政府を肥大化させるものとして批判している。上下両院の多数派はいずれも共和党であり、この予算案に盛り込まれた政策が実現するかは不透明である。

この予算案は、オバマ大統領にとっては最後の予算案となる。2016年11月に

は大統領選挙が予定されており、2017年1月には新しい大統領が就任する。民主党、共和党のいずれの候補が勝利しても、健全な財政運営が課題となる。

図表2 2017年度予算案の内訳

(単位10億ドル、%)

年度	2015 実績	2016 実績見込み	2017 予算案
歳入総額	3,250	3,336	3,644
個人所得税	1,541	1,628	1,788
法人所得税	344	293	419
社会保障税	1,065	1,102	1,141
個別間接税	98	97	110
遺産・贈与税	19	21	22
関税	35	37	40
その他	147	159	123
歳出総額	3,688	3,951	4,147
裁量的経費	1,165	1,223	1,233
国防	583	595	608
非国防	581	627	625
義務的経費	2,301	2,487	2,606
社会保障	882	924	967
メディケア	540	589	598
メディケイド	350	367	386
その他	529	607	656
純利払費	223	240	303
災害費		2	6
財政収支	-438	-616	-503
(対GDP比)	(-2.5)	(-3.3)	(-2.6)

(注) 四捨五入により、総額と各項目の合計は一致しない。

(出所) OMB, “The President’s Budget for Fiscal Year 2017” より作成

3. 予算・決算の手の流れと各調査機関の機能

3-1. 予算・決算手の主な流れと調査機関の関わり

ここまで紹介してきた米国財政の動向を踏まえつつ、以下、毎年度進められている予算・決算手の流れと、各調査機関の関わり・役割について述べていきたい。

まず、OMBで大統領予算案の編成が行われる。OMBの調整の下、各省庁の予算要求が取りまとめられた後、大統領予算案としてまとめられ、議会に提出される(大統領予算案には向こう10年度分の財政及び経済の見通しが記載されている)。なお、OMBを中心とした予算編成過程は以下の図表3を参照されたい(ただし、大統領選挙が行われる年度の予算編成は、新大統領就任後から

スタートするため、大統領予算案の提出の日程は図表3のサイクルよりも後ずれすると見込まれる。

図表3 連邦予算のサイクル

月	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
現年度 (2016FY)	各省庁の 事業計画 決定	予算執行										
来年度 (2017FY)	大統領予算案の編成			予算案の 公表	(議会)予算決議			(議会)歳出予算法案				
次年度 (2018FY)	各省庁での予算枠検討					各省庁がOMBからガイダンスを受ける					各省庁が 要求を提出	

(出所) AAAS (The American Association for the Advancement of Science) 資料より作成

大統領から予算案が提出された後、議会の予算委員会において予算決議 (budget resolution) が行われる。その後、歳出委員会の12の小委員会で裁量的経費に関する歳出予算法案が策定される。こうした議会での立法プロセスの中で、CBOが作成する「財政・経済展望」(Budget and Economic Outlook)、「大統領予算案分析」(Analysis of the President's Budgetary Proposals)や法律案に係るコスト推計(スコアリング: scoring)などを元に議論が行われ、CRS、MedPACなどが提供している調査情報も広く活用されている。

予算関連法が成立した後、各省庁において予算の執行が行われる。予算の執行状況についてはGAOが検査を行い、検査結果がレポートとして議会に報告がなされるが、この報告は政府の政策プログラムの改善に重要な役割を果たしている。

以下、各調査機関の具体的な機能と役割について紹介する。

3-2. 米国大統領府行政管理予算局 (OMB)

(1) OMBの概要

OMBは、1921年予算会計法 (Budget and Accounting Act of 1921) により財務省に設置された予算局 (BOB: Bureau of Budget) を改組して1970年に発足した大統領府に属する機関であり、連邦政府全体の予算と行政管理に関する権限を有する。連邦予算の総括部門では、議会に提出する大統領予算案⁴を編

⁴ 大統領予算案の内容は、①予算教書を含む予算書本編 (Budget of the United States Government)、②分析的展望編 (Analytical Perspectives)、③歴史統計編 (Historical Tables)

成するとともに、各省庁の予算執行を監督する（OMBを中心とした連邦予算のサイクルは図表3を参照）。OMBによる予算編成業務は、日本でいえば財務省主計局の機能に相当するのではないと思われる。

しかし、米国においては、予算編成権は行政府ではなく立法府にあり、OMBが中心となって取りまとめる大統領予算案は議会では参考資料と受け止められている。議会には、附属機関としてCBOがあり、政策のコスト推計などを行っており、議会に情報を提供している（CBOについては3-3で紹介する）。

（2）OMBのベースラインの推計方法とマクロモデル

大統領予算案の作成に当たり、OMBの業務の一つにベースラインの作成がある。ベースラインとは、現行法を継続した場合に見込まれる収入、支出の将来予測値であり、予算を編成する際の基準として使われる。

ベースラインの推計方法は、OMBと経済諮問委員会（CEA：Council of Economic Advisers）と財務省（Department of the Treasury）のトロイカ体制で行っており、具体的には、トロイカの専門グループを設置し、経済前提（金利、生産性、労働力等）について時間をかけて検討を行っているとのことである。この間には、エネルギー危機、ヘルスケア、住宅価格等について外部専門家に対しヒアリングを行い、参考にしているとの説明を受けた。なお、後で述べるCBOも同様に、経済学の知見の深い外部専門家を集めたアドバイザリーパネルを活用している。

ベースライン作成の基礎となる経済予測については、民間のマクロモデル（セントルイス・モデル）を使用しており、トロイカで検討してきた経済前提を直接モデルに入力して経済成長率等の数値を出しているとのことである。

3-3. 米国議会予算局（CBO）

（1）CBOの概要

CBOは、1974年議会予算法（The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974）に基づいて設置された議会の附属機関であり、行政府の情報に依存することなく、中立性・非党派性な立場からの独自の情報源を持つために設立された。議会の予算編成プロセスにおいて、現行法制度の継続を前提としたベースライン予算（Baseline Budget）と法律案に係るコスト推計（scoring）が主な業務である。CBOによる推計値は、歳出予算法案等に反映されている。

及び④歳出予算の詳細な情報を掲載した付録編（Appendix）から成る。

(2) ベースライン予算について

ベースライン予算は、1985 年均衡予算法 (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)、1974 年議会予算法に基づき、現行法を継続した場合に見込まれる収入、支出の将来予測の推計値であり、新規立法や法改正 (政策変更) に伴うコスト推計を行う際の基準値として機能する (OMB のベースラインは大統領予算のため、CBO のベースラインは立法のためである)。

ベースライン予算は、1 月、3 月 (大統領予算案に基づいてアップデート)、8 月 (経済情勢を反映して改訂) の年 3 回公表される。

ベースライン予算の推計方法は、歳入は経済予測やその他要因に基づいて税収が積算される。歳出は既存の法律を前提として積算をしており、例えば、義務的経費のメディケアなどは、推定対象者数に一人当たりコストを乗じるなどして算出するとのことである。また、裁量的経費は、現行の歳出法の内容が変わらないことを前提にインフレ率を見込んで算出するとの説明があった。

推計に必要な各種のデータは、経済予測部門で管理するマクロ計量モデルから提供されているとのことである。

(3) マクロ計量モデルについて

ベースライン予算の前提となる経済予測にはマクロ計量モデルが用いられている。CBO のモデルは、マクロ経済変数相互を結び付ける約 500 本の方程式で構成されており、CBO の専門部署が自らメンテナンスしているとされる。

経済モデルの構築においては、経済理論重視か、実績をトレースできるパフォーマンス重視かという 2 つの視点があるが、CBO では、いずれも大切としながらも、「ストーリー (物語) が語れるか」を最重要視しているとの説明があった。

経済予測においては、民間エコノミスト、経済学者、他省庁の実務者で組織されるアドバイザーパネルを設置しており、予測に際して、アドバイザーパネルにデータを送付し CBO に意見をフィードバックしてもらうなど、経済予測に協力願っているとのことである。

モデル、ベースライン予算、コスト推計などのために必要な情報は、1974 年議会予算法で、国家安全保障以外についての情報を提出するよう他省庁に義務付けていることから、アクセスティビティは十分確保されている。最近では省庁のデータが積極的に公表されているが、非公表のものについてはセキュリティを十分管理した上で使用しているとのことである。

(4) コスト推計について

コスト推計（スコアリング）は、法律案を発議する場合に当該法律案の実施に伴って発生するコストを推計することであり、委員会で法律案を立法する際には、必ず行わなければならないとされている。

コスト推計の方法は、それぞれのアナリストがそれぞれ独自の手法によっているとのことである。例えば、義務的経費では制度改正の前後を評価するため、一人当たりコストといった一つの変数を変更しながらその違いを評価するなどする一方、複雑な計算が求められるものもあるとのことである。評価する対象によって推計方法が異なるということである。

コスト推計においては、依頼者側が仮説を立ててきた数値とCBOの推計値が異なることは往々に存在するが、その場合、前提条件の違いの調整などを行うことはするが、依頼者の求めてきた推計値に近付けるような操作は行わないとの説明を受けた。

以上のようなコスト推計について、推計値の中立性を担保するため、どのデータを使うのか、あるいは、なぜその数値を使うのか、全て公表し透明性を確保するよう努めているとのことである。

(5) 議会との関係

議会の予算編成プロセスにおいて、新規立法に係るコスト推計が主要な業務であることは既に述べたとおりであるが、コスト推計は、各委員会からの要請による件数として年間500～700件（非公式な協議まで含めると数千件）に上るとのことである。CBOでは議会への情報提供については優先順位が定められており、具体的には1974年議会予算法の規定により、予算委員会、歳出委員会等への情報提供を優先することとされている。

3-4. OMBとCBOのベースラインの比較、OMBとCBOの関係

(1) ベースラインの推計方法

OMBとCBOのベースラインの推計値には、ほとんど差異はないというのがOMBとCBO両者の評価である（図表4）。

両者の若干の違いがあるのは、①経済前提、②ベースラインの考え方、③プログラムへのコスト見積りの違いであるとの説明を受けた。

①経済前提の違いについては、政策の取扱い方が影響しており、CBOの経済見通しはOMBと比較して低めに出る傾向がある。それは、OMBは大統領

図表4 OMBとCBOのベースライン推計

単位：10億ドル

年度	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
OMB 2017年度予算ベースライン(adjusted Baseline)(2016.2)											
歳入	3,336	3,477	3,615	3,783	4,006	4,204	4,400	4,593	4,801	5,012	5,247
歳出	3,952	4,089	4,270	4,568	4,820	5,085	5,455	5,713	5,943	6,286	6,662
不足額(+)	616	612	655	785	814	881	1,055	1,120	1,143	1,273	1,415
債務残高	14,129	14,869	15,620	16,502	17,399	18,360	19,490	20,690	21,917	23,278	24,788
CBOベースライン(2016.1)											
歳入	3,376	3,511	3,633	3,747	3,917	4,076	4,244	4,421	4,610	4,818	5,035
歳出	3,919	4,072	4,206	4,485	4,727	4,968	5,288	5,498	5,699	6,044	6,401
不足額(+)	544	561	572	738	810	892	1,044	1,077	1,089	1,226	1,366
債務残高	13,978	14,613	15,244	16,033	16,886	17,813	18,891	20,003	21,129	22,399	23,817

(注) 四捨五入により、歳入・歳出と不足額は一致しない。

(出所) OMB資料より作成

予算案の政策効果を見込んでいるのに対して、CBOは現状を前提とするためとのことである。具体的には、CBOとOMBの推計は、ともに前提とするインフレ率はほぼ同じである一方、実質経済成長率に違いが出ており、また、CBO推計は、OMBと比較して労働人口の伸び率と労働生産性の伸び率が低く、これにより経済成長率が低くなっているとの説明を受けた。

②ベースラインの考え方は、OMBが大統領予算教書の政策効果(法律提案)を含めるのに対して、CBOは既存法令に基づく効果のみを前提にする違いである。このとき、法律は制定されたが未施行のもの、毎年法律が制定されるものをベースラインに含めるか否かが問題になるが、これは概念の相違であり、OMBでは含めるのに対してCBOでは含めないこととしている。

③コスト見積りは、どのくらい時間が掛かるのか、どのくらいのプログラムの対象者数があるかの違いとのことである。

(2) OMBとCBOとの関係

大統領府に属するOMBは大統領予算案の編成である。一方、CBOの主な役割は、それとは異なって、議会に対する支援であり、具体的には、予算決議、歳出予算法案、授權法案の作成に当たっての補佐である。

OMBとCBOとは、技術面等において、常にコミュニケーションを取っており、良好な関係を維持しているとのことである。また、両組織があることは、互いの仕事を見ることができ、技術的な水準を維持するための担保になっていると考えられている。

OMBとCBOの推計値については、適宜、情報交換が行われている。プログラム事業や予算レビューについて、誤りがないように技術的な調整を行っているとのことである。

3-5. 米国議会調査局（CRS）

（1）CRSの概要

CRSは、連邦議会図書館（Library of Congress）に設置された調査機関であり、非党派的な立場から、財政を含む国政の全ての分野にわたって調査し、議会の委員会及び議員に対して迅速に情報提供を行っている。そのため、CRSにはアメリカ法（American Law）、国内社会政策（Domestic Social Policy）、外交防衛通商（Foreign Affairs, Defense, and Trade）、政府財政（Government and Finance）、資源科学産業（Resources, Science, and Industry）の5つの部門（division）が置かれているほか、各部門の情報提供を後方支援するため、Knowledge Services Groupが置かれている。

CRSの機能は、日本でいえば参議院調査室、衆議院調査局、国立国会図書館調査及び立法考査局に近いといえる。

（2）CRSの業務について

議員や委員会スタッフからの調査依頼への対応件数は約62,000件（2015年度）であった⁵。

また、今後、議会で焦点になるであろうと予測されるテーマについては、調査依頼が来る前からレポート（CRS Report）を作成することがある。この種のレポートは、議員は誰でもCRSのウェブサイトで閲覧可能である。2015年度の新規レポートは1,200件超であった⁶。

ここで、CRSの業務の位置付けをわかりやすく示すため、他の議会附属機関との相違点について若干整理すると、第一に、CRSの情報提供は、連邦議会のどの議員の調査依頼に対しても、党派、所属委員会、議員歴に関係なく平等に行われている。この点はCBOや後述のGAOとは異なり、依頼者に対する優先順位は設けられていない。

第二に、CRSでは、CBOのような法案に係るコスト推計（scoring）は行わないようにしている（つまり、重複を避けるようにしている）。CBOは上下両院の委員会に対するサービスを中心としているが、CRSは議員個人に対し

⁵ CRS, “CRS Annual Report Fiscal Year 2015” p. 2.

⁶ 前掲脚注5に同じ。

でもサービスを提供している。

第三に、CRSでは、議員の政策決定に資するよう、政策に関する情報や分析の提供を行っているが、後述のGAOとは異なって政府の政策プログラムに関する勧告は行わないとのことである。

(3) 議会との関係について

CRSは、連邦債務に関連する様々な政策の問題点について、分析を行い、連邦予算に関する議会の議論を政策面でサポートしている。具体的には、CRSの専門スタッフが予算の傾向や最近の立法の影響に関する分析を行うことや、2011年予算管理法(BCA)の影響などを調査することによって、議会の議論をサポートしている⁷。

CRS Reportでは、予算制度に係る法律や議会の予算プロセスに関するレポートも作成されており、議会に対して情報提供が行われている⁸。

また、委員会審議のために両院議員が同僚議員に向けて発表するレポート(Committee Report)の作成に、CRSが貢献していることが広く知られているとの説明を受けた。

3-6. 米国会計検査院(GAO)

(1) GAOの概要

GAOは、1921年予算・会計法(The Budget Accounting Act of 1921)により設置され、議会の附属機関として政府の収支に関する検査等について権限を有している。議会の判断・意思決定に資するため、各省庁等が政策を効率的・効果的に実施しているか等の情報を正確に提供することを主な業務としている。

GAOは検査機関であると同時に、政府ではなく議会の一部でもあるところが特徴的であり、議会に設置された検査機関として、政府から独立した立場で各種検査等を実施している。

GAOのトップである会計検査院長(comptroller general)は、上下両院の特別委員会(合同委員会)が作成する候補者リストの中から大統領により選任され、任期は15年である。

⁷ CRS, "CRS Annual Report Fiscal Year 2015" p. 6.

⁸ 例えば、予算関連法のレポートとしては、"The Budget Control Act of 2011," August 19, 2011, "The Budget Control Act of 2011 as Amended: Budgetary Effects," December 29, 2015があり、議会の予算プロセスに関するレポートとしては、"The Congressional Budget Process," August 22, 2011, "Congress and the Budget: 2016 Actions and Events," January 19, 2016がある。

(2) GAOの検査業務について

GAOの業務は、議会の要請に基づくものが97%を占め、その他3%は会計検査院長の権限の下で独自に行われるものである(いずれも2015年度の実績)。

検査の手順については、まず、議会からの検査要請を受け入れるかどうかを決定し、次に、検査実施計画を、議会とも協議しながら策定しているとされる。その後、証拠の収集と分析を行った後に検査報告書の草案を取りまとめ、これに対する検査対象省庁からのコメントを聴取した後⁹、検査報告書が取りまとめられるとの説明があった。

2015年度にGAOが発出した報告書は688点に及ぶ。報告書の3分の2には勧告(recommendation)を含み、同年度の連邦省庁に対する勧告は1,680件行われている¹⁰。GAOの勧告は法的拘束力を有しないものの、その多くが実行されており、例えば、2011年度に行われた勧告についてみると、4年以内に79%が実施されている。なお、ここ数年、80%前後で推移している¹¹。

GAOでは、不正(fraud)、無駄遣い(waste)、権限乱用(abuse)及び管理不行届(mismanagement)のリスクが高い、又は早急な改善が要求される政策について、ハイリスクプログラム(high-risk program)に位置付けている。この取組は1990年に開始され、2年ごとに対象リスク領域の更新が行われている。直近では2015年に更新が行われ、現在は32領域が対象とされている。メディケア(Medicare)もハイリスクプログラムに位置付けられている。

2014年のメディケア関連支出は6,133億ドルで、対象者は5,380万人(65歳以上の高齢者が4,490万人、障がい者が890万人)であった¹²。財源は給与税、一般会計、保険料であり、受給者の自己負担は通常20%とのことである。

メディケアでは、医師や病院に直接支払が行われ、その際のサービスごとの支払率が決められる。GAOでは、支払率が適正かどうか、効率的かを検査でチェックしている。また、メディケアを所管する政府機関のメディケア・メディケイドサービスセンター(CMS:Center for Medicare and Medicaid Services)の支払プロセスをみて、不正がないかどうか検査しているとの説明を受けた。

近年、高齢化の進展等に伴ってメディケアに係る支出が増加し続けており、

⁹ GAOが検査対象省庁に対し、報告書案で指摘した内容が正しいかどうかを確認するとともに、指摘事項をどのように是正したらよいのか意見を聞いているとのことであった。

¹⁰ GAO, "Performance and Accountability Report Fiscal Year 2015," p. 5.

¹¹ GAO, "Performance and Accountability Report Fiscal Year 2015," p. 23.

¹² "2015 Annual Report of The Boards of Trustees of The Federal Hospital Insurance and Federal Supplementary Medical Insurance Trust Funds," p. 7.

2022 年には 1 兆ドルを超えるとの推計もある¹³。そうした中で、A C O (Accountable Care Organization) が注目されている。これは、かかりつけ医などを活用することにより、高品質なヘルスケアサービスを提供するとともに医療資源の効率的・効果的な利用を図り、医療費の増加傾向の低減を実現しようとする仕組みであるが、その効果についての評価が分かれるとのことであった¹⁴。A C O の適用によってどの程度の節約になったのか（逆に言えば、A C O を適用しなかったらどれだけの費用が余計にかかるか）が明らかではなく、定量的な評価が難しいため、A C O の政策効果については論争があるとのことであった。

（3）議会との関係について

G A O では、議会から年間 800 件から 1,000 件の検査（政府の政策プログラムに対する検査）の依頼を受けているとされる。そのうち、3分の2はG A O 長官への書簡により一定のテーマについて調査の依頼を受けて検査を実施し、その他3分の1は法に基づいて新法について検査を行うものであるとの説明を受けた。

G A O の業務は上下両院の委員会をサポートすることにあるが、議会への対応方法は上下両院の議長と交渉の末まとめた“Congressional Protocols”（2004年7月）に基づく。この中では、検査の優先順位が定められており、第一順位は法律によって要件となっているもの、第二順位は委員長（多数党）・筆頭委員（少数党）のリクエスト（多数党であろうと少数党であろうと同じ位置付け）であるとのことである。

G A O のレポートは、議会における毎年度の予算編成過程（政府の政策プログラムに対する予算の決定）に活かされており、また、議会は、G A O の勧告を実施するように政府に指示するとともにレポートで問題点として指摘されている事項の是正を求めているとのことである。

3-7. メディケア・アドバイザー・コミッション (MedPAC)

（1）MedPAC の概要

MedPAC は、1997 年成立の財政均衡法 (Balanced Budget Act of 1997) に基づき連邦議会に創設された独立機関で、メディケアに影響を与える諸問題について議会に勧告を行うことを目的とした組織である。

¹³ C B O, “The Budget and Economic Outlook 2016 to 2026,” January 2016. p. 64.

¹⁴ 現地調査の中では、A C O の政策評価について、「若干の支出削減効果があり、ヘルスケアサービスも質的な向上につながっているのではないか」との意見もきかれた。

具体的には、メディケアに関するアクセス、医療、医療の質及び関連する諸課題について分析を行っており、主に分析対象としている業務は医療提供側（メディケアを提供している医師、病院、ケア施設）への支払レート（payment rate）についてである。これらを毎年調査し、議会に報告している。

MedPAC は独立した立場からのアドバイスを議会に行うため、17名の委員で構成されている。委員は、医療供給者（医師・看護師）、経済学者、受益者（患者）代表などから成り、会計検査院長によって選ばれる。任期は3年であるが、再任が可能であり、2期6年勤めることが多い。会議は年に7回開催されている。

委員をサポートするのは25～30名のアナリストであり、大部分が修士・博士の学位（公共政策、経済学、ヘルスケア管理など）を有するとのことである。

このような機能を有する MedPAC は、日本でいえば社会保障審議会（医療保険部会）が国会に設置されているイメージに近いのではないと思われる。

なお、MedPAC は、この種類のコミッション（Commission）としては最初のものであるが、現在は、メディケイド（Medicaid）と児童医療保険プログラム（CHIP）の組織（MacPAC : Medicaid and CHIP Payment and Access Commission）も既に発足している。

（２）メディケアに関する調査・分析について

メディケアに関する調査・分析を行うに当たっては、保健福祉省のメディケア・メディケイドサービスセンター（CMS）のデータにアクセスしており、一般には公開されていないデータにもアクセスできるほか、民間保険会社のデータへもアクセスしているとのことである。

また、メディケアの利害関係者からの情報提供を受けており、具体的には、業界団体・病院団体・受給者団体からヒアリングを行うとともに情報の共有を図っているとされる。

MedPAC 内部で専門知識を有しない事柄（新しいトピック）が出てきた場合には、外部専門家からヒアリングを行い、実態把握に努めているとの説明があった。

その他、受益者がきちんと医療サービスにアクセスできているか、あるいはサービス提供者の状況などを調査するため、現地調査も行っているとのことである。

メディケアに係る支払総額（実績）は、3-6（2）で紹介したとおり、2014年は6,133億ドル、対象者は5,380万人であった¹⁵。今後、メディケアに係る支

¹⁵ 前掲脚注12に同じ。

出が増大していくことが予想されており、メディケアが財政的に持続できるのか、大きな問題に直面している¹⁶

こうした状況を踏まえ、例えば、基準 (benchmark) として算出されて医療提供側に定額払いされる額よりも実際のコストが抑制された場合、差額の一部を医師や病院が得られる仕組みなどが導入されている。

例えば、3-6 (2) で説明したACOについて、MedPAC が 2009 年 6 月に議会に提出した報告書では「現在のようなメディケアに関する支出額の動向がこのまま続けばメディケアは継続不可能である。ACOを導入し、他のメディケア改革の対策を併せることで、この動きを変化させることができる。ACOは、ヘルスケア・プロバイダーに品質と医療資源の使用を改善する誘因を与え、医療資源を多く使用している地域で不必要な使用を低減させ、地域間の格差を減少させることが可能である。」としている¹⁷。

2010年3月に成立したヘルスケア改革法(ACA:The Patient Protection and Affordable Care Act of 2010)では、メディケアにACOを導入することが規定されているが、同法の審議の中では、ACOをMedPACの会合で提唱した学識者の意見が参考にされている¹⁸。

(3) 議会との関係について

MedPACは、メディケアに関して分析し、議会の要請に応える役割を果たしており、具体的には、報告書、データブック等を作成し、議会に提出している。報告書(レッドレポート)は毎年3月及び6月の2回発行されている。

また、上記の報告書とは別に、議会からレポートの作成を要請されることがある。さらに、毎日のように議会スタッフから様々な問い合わせ(その内容はヘルスケアに関する技術的なもの)があるとのことである。

4. おわりに

米国には、議会の立法活動に資する情報を提供する数多くの調査機関がある。

¹⁶ メディケアを支えるファンドの一つで、病院保険(HI:Hospital Insurance)を対象とするHI Trust Fundの基金が2030年には枯渇すると予想されている(“2015 Annual Report of The Boards of Trustees of The Federal Hospital Insurance and Federal Supplementary Medical Insurance Trust Funds,” p.27.)。

¹⁷ MedPAC, “Report to the Congress: Improving Incentives in the Medicare Program,” June 2009, p.43. 小林篤「米国ヘルスケア改革におけるイノベーションと健康保険者」『損保ジャパン日本興亜総合研究所レポート』(2015.3) 37頁

¹⁸ 小林篤「米国ヘルスケア改革におけるイノベーションと健康保険者」『損保ジャパン日本興亜総合研究所レポート』(2015.3) 35-37頁

OMBは大統領府に属する機関であり、OMBが取りまとめる大統領予算案（予算教書）は議会における予算策定の参考資料にすぎないといえる。だが、議会側がOMBの情報に関心を持っていないわけでは決してない。例えば、歳出予算法案を取りまとめる際には、大統領予算案の附属資料（appendix）に記載されている歳出予算等に関する情報が広く参考にされているとのことである。

これに対し、CBOその他の調査機関は議会に属し、政府の情報に依存しない中立的かつ独自の情報を議会に提供している。

CBOでは、特に、法律案を立案する過程で行われるコスト推計は、法律案の成否を左右しかねない業務であり、推計の透明性を十分確保するよう努めていることがうかがえた。こうした努力の積み重ねが議会の信頼を得ることにつながっており、現地調査でヒアリングした議会の委員会スタッフからは、CBOの専門的知識を有し、中立で偏見のない分析は、「議会にとってなくてはならないものである」との意見が強く示されていた。

CRSでは、上下両院の議員及び委員会スタッフに対して、非党派的な立場から財政を含む国政の全ての分野にわたって調査し、議会の委員会及び議員に対して迅速に情報提供を行っている。特に、CRS Reportでは、予算制度に係る法律や議会の予算プロセスに関するレポートも作成されており、予算に係る国会議論に貢献しているといえる。

GAOでは、予算の執行状況について検査を行い、検査結果がレポートとして議会に報告がなされるが、この報告は政府の政策プログラムの改善に重要な役割を果たしている。現地調査でヒアリングした際には、政治的中立性が最も重要であることが説明者から強調されていた。GAOの勧告の実施率は約80%と高いという事実は、GAOの業務が客観的であることが理解されているためであろう。

MedPACでは、独立したコミッションとしてメディケアの調査・提言を行っているが、有用な情報を提供することで、議会における政策議論に大きな役割を果たしているといえよう。

本論文の前半で、米国の財政動向について述べたが、例えば、オバマ政権の医療保険改革をめぐって、その実現を目指すオバマ大統領・民主党とそれに反対する共和党との対立があり、オバマ大統領が2017年度大統領予算案（予算教書）で導入を目指す富裕層への課税強化についても共和党は批判をしているなど、大統領・与党と野党の間で対立する政策分野が存在している。

また、米国財政の状況は、2008年秋のリーマン・ショック直後に急速に悪化したものの、最近では景気回復に伴って改善傾向がみられる。しかし、医療（メ

ディケア)などの義務的経費の削減が進んでいないことなど、依然として米国には、財政健全化に係る課題が残されている。

こうした米国の政治・財政状況の下で、財政政策を支援する調査機関は、いずれも高い専門性を有して情報の提供に努めている。CBOを始めとした議会附属調査機関においては、①独立性・中立性、②権限・政府情報へのアクセス、③分析の透明性・公正性を持ち、議会の議員やスタッフから信頼を得ている様子がうかがえた。こうした調査機関の果たす役割は、我が国にとっても参考になるものと思われる。

【参考文献】

- 上野真城子「日本における独立財政機関（IFI）の必要性」『ECO-FORUM』、2015年11月
- 厚生労働省『2015年海外情勢報告』、2016年3月
- 財務省財務総合政策研究所『財政金融統計月報』、2014年6月
- 社団法人行政情報システム研究所『米国OMB（機構改革からITまで）の調査研究報告書』、2007年3月
- 新日本有限責任監査法人『アメリカ及びイギリスにおける社会保障制度と会計検査に関する調査研究』、2014年2月
- 松橋和夫「アメリカ連邦議会上院の権限および議事運営・立法補佐機構」『レファレンス』、2003年4月
- 有限責任監査法人トーマツ『イギリス及びアメリカにおける公会計制度とその運用の状況及び公会計の報告に係る会計検査の状況に関する調査研究』、2015年2月
- 渡瀬義男『アメリカの財政民主主義』、2012年1月
- Congressional Research Service “CRS Annual Report Fiscal Year 2015”
- Medicare Payment Advisory Commission “Report to the Congress: Improving Incentives in the Medicare Program” June 2009.
- Medicare Payment Advisory Commission “Report to the Congress: Medicare Payment Policy” March 2015.
- Medicare Payment Advisory Commission “Report to the Congress: Medicare and the Health Care Delivery System” June 2015.
- Medicare Payment Advisory Commission “A DATA BOOK Health Care Spending and the Medicare Program” June 2015.
- Office of Management and Budget “The President’s Budget for Fiscal Year 2017”
- The Boards of Trustees, Federal Hospital Insurance and Federal Supplementary

Medical Insurance Trust Funds “2015 Annual Report of The Boards of Trustees of The Federal Hospital Insurance and Federal Supplementary Medical Insurance Trust Funds”

U.S. Government Accountability Office “GAO’s Congressional Protocols,” July 2004.

U.S. Government Accountability Office “Performance and Accountability Report Fiscal Year 2015”

(内線 75041)