

CIRJE-J-245

第二次大戦後におけるアメリカの貿易調整支援政策

京都大学大学院経済学研究科
渡辺純子

2013年3月

CIRJE ディスカッションペーパーの多くは
以下のサイトから無料で入手可能です。
http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp_j.html

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられる。

The U.S. Trade Adjustment Assistance after WWII

This study examines post war U.S. economic policies, focusing on industrial adjustment policies related to trade frictions. In particular, Trade Adjustment Assistance (TAA) policies are reviewed from a historical perspective, from their introduction in 1962 through to the present. From the view of this study, TAA is interpreted as a sort of industrial adjustment policy since it became a means to cope with industrial decline, protectionism under the trade frictions, strengthening competitiveness and relocation of resources to other promising industries. TAA programs offered income support, job training and financial help for relocation to dislocated workers, and financial loan and technical assistance to firms, etc.

The findings are as follows.

Firstly, it is surprising that TAA policies continued over 50 years, while undergoing changes and transition, even if its legitimacy sometimes came into question. Its scope included not only the 'injury' (e.g. job loss) sustained by the surge in imports but also the 'injury' by the shifting of production abroad. Considering that the U.S. economy has been involved increasingly to the global economy in both trade and direct investment, this is understandable.

In addition, the policies related to the TAA such as employment policies and trade policies were also incorporated within TAA.

Secondly, although the TAA policies were established as a sort of industrial adjustment policies, the degree of government assistance was not so high in proportion to the U.S. economy. The Americans placed reliance rather on market mechanism and 'self-help' culture. TAA certifications peaked in the latter half of the 1970s and 1980 and the main industries were non-rubber shoes, textile and apparel, steel, automobile and electronics. But in aggregate, the budget scale and the number of users were not so considerable.

Regarding the interaction between these economic policies and the market mechanism, further investigation should be conducted.

第二次大戦後におけるアメリカの貿易調整支援政策

渡辺純子

1. はじめに

本稿の課題と研究の背景

本稿の課題は、第二次大戦後におけるアメリカの経済政策を歴史的視点から再検討し、戦後の国際経済・各国経済の構造調整過程について考察することにある。具体的には、国際競争力の低下による国内産業の衰退とその調整に対する対応策として導入された、アメリカの「貿易調整支援」(Trade Adjustment Assistance : TAA) 政策に焦点をあてる。

研究の背景として、次の2つの問題関心がある。

第1は、「国際関係」論的な視点になるが、第二次大戦後に確立したアメリカのヘゲモニーの下で国際経済はどのように再編されつつあったのか、とりわけ戦後のブレトンウッズ体制が崩壊するとともに、先進国経済が構造調整に直面した1970年代以降、アメリカはこの危機にどう対応し、その対外・対内経済政策が他の国々にどのような影響を与えたのかということである。

第二次大戦後の国際経済は、アメリカの戦略や経済政策を抜きに理解することはできない。1940年代後半に発足したブレトンウッズ体制(GATT・IMF体制)を基礎として、アメリカは、共産圏を除く「自由世界」圏の市場を創出・拡大することによって共産主義の防波堤を構築するとともに、自国産業にとっての長期的な市場拡大を試みた。

このアメリカの意図は大部分実現されつつあったが、1950年代後半から60年代にかけて、日本や西欧諸国が復興と成長を遂げるにつれ、アメリカのいくつかの産業で国際競争力の低下が顕著となり、同国内での保護主義圧力が強まった。他方で、アメリカの多くの産業にとって、自由貿易による世界市場の拡大は長期的利益に適うものであり、アメリカの国策全体としては、上述のような世界戦略や50年代後半に現出したヨーロッパ統一市場(EECの創設)への対抗から、アメリカ主導の自由貿易政策をさらに推進することを基調としていた。輸出市場の喪失のみならず、自由貿易推進・市場開放による国内市場の喪失に直面したアメリカの衰退産業は、保護主義勢力となり、アメリカが自由貿易政策を推進するうえでの障害となった。

このため、アメリカ政府は1962年に通商拡大法（Trade Expansion Act）を制定し、通商政策に関する強い権限を大統領に付与して、GATTの関税削減交渉を推進するとともに、自由貿易によって「損害」を受けるであろう自国の衰退産業に対しては、貿易調整支援（TAA）を実施する旨の条項を同法に盛り込んだ。自由貿易推進という国策の結果として犠牲となる国内の産業、企業・労働者にはその「代償」が必要であり、これらに援助を与えることは「公正」・「公平」であるという考えがここで示されたのである。もっとも、直接の目的としては、すでに述べたように保護主義的な政治的圧力を抑制することにあつたことは、よく知られた事実である。

この貿易調整支援（TAA）が実際に適用され始めるのは、1970年代の構造調整の時期であった。70年代初頭にドル危機が発生し旧IMF体制が完全に崩壊して以後、国際金融システムは変動相場制へと移行したが、ドル高と貿易収支不均衡の是正は、70年代以降、アメリカと日本を含む他の先進諸国との間の中心的な交渉課題の一つとなった。この時期から、アメリカは貿易収支赤字、失業率の上昇、製造業の国際競争力低下に悩まされるようになり、日本や西ドイツの通貨切り上げによるドル高是正によって為替レートの面からアプローチするとともに、国内では、長期的な国際競争力改善策と短期的な失業対策・貿易摩擦対策の一環としてTAAを本格的に運用するようになる。

アメリカのこうした政策は、同国内だけで完結するものではなく、国際経済や他国の経済にも当然、大きな影響を与えることになった。とりわけ、先進国化しつつあった日本は中心的なターゲットの一つとなる。TAAは、1970年代には輸出自主規制、市場秩序維持協定など（自由貿易に反する）いわゆる「灰色措置」と連動して実施されていた。80年代以降は、これに加え、より包括的・戦略的な通商政策の下でアメリカの貿易収支不均衡の是正がはかられようとしていた。日米関係の非対称性の下で、日本はアメリカへの協力と対応を迫られたが、日本のみならずヨーロッパ諸国を含む世界中の貿易相手国が多かれ少なかれアメリカに対する対応と調整を余儀なくされた。

第2は、「国際比較」論的な視点になるが、アメリカが直面した国内の産業調整は、日本を含む他の先進国にも共通する普遍的な問題でもあり、アメリカの事例の分析は各国経済にも比較の規準や示唆を与えるであろうということである。

産業調整とは、停滞・衰退に陥った産業部門から成長する産業部門へと資源（資本・労働）を移動させることであり、広義には同一産業内での事業転換や高付加価値化も含まれる。停滞・衰退に陥る原因としては、技術革新による需要の変化など国内的要因もあるが、

他の生産国の台頭、それらの生産国からの輸入急増など国際的要因も大きい。比較優位構造に適合した産業構造への転換（産業調整）は、貿易摩擦の長期化・深刻化を回避し、当事国双方にプラス・サムをもたらす解決方法の一つであると理想的には考えられている。しかし現実には、そうした資本・労働の移動には困難があり、当事者である業界・企業・労働者にとっては苦痛や損失（コスト）をとまなうことから、そうした変化を阻止しようとする誘因（保護主義への傾斜）が発生する。調整の促進を厭わない場合でも、労働市場のミスマッチによる失業問題などは避けられない。産業調整は、アメリカのみならず、とくに1970年代以降、先進国各国がそれぞれに抱える困難な課題となっている。

また、産業調整への政策介入である産業調整政策について述べると、産業調整は市場経済の下では基本的には企業や労働者の自助努力によって遂行されるものであるが、実際には様々な困難がともなうため、先進国の多くでは政府が何らかの助成策を実施するという介入を行っている。国際的に見ると、ヨーロッパ諸国、そして日本においても、事実上これに相当する政策が1950年代半ば頃から徐々に開始されつつあったが、調整援助を明確に謳った法や制度の導入という点では、アメリカが先駆けといえる。

TAAは、保護主義を抑制するための国内的措置でもあり、直接的には、輸入急増により損害を受けた企業・労働者・業界団体に対する補償（所得移転）という社会政策的な目的をもっている。また同時に、「調整援助」の名が示すとおり、貿易財を中心とする産業の産業調整という目的も併せもっており、停滞・衰退に陥った産業の再生（競争力の回復・強化）、あるいは他の成長産業への資本・労働の移動を促進することを意図している。TAAの導入当初は輸入品との競合にさらされた部門のみを対象とする限定的なものであったが、アメリカの貿易・投資が次第にグローバル化するにつれ対象範囲が拡大し、事実上、産業調整政策の一環として今日まで定着していると見ることができる。

各国の産業調整過程には、「市場」（マーケット・メカニズム）を通じたものと、「非市場」的なもの、すなわち「組織」（企業や企業グループ内部の組織）あるいは産業調整政策を活用したものと2つのタイプが想定され¹、各国の歴史を見ると、どちらかにウエイトをおくという特徴をもちながらも両者が複雑に組み合わせられている。国際比較を念頭に置きながら、それらをできるだけ詳細に分析することによって、各国の今後の産業調整にも何らかの示唆が得られると考えられる。

¹ この点については、渡辺（2010）で論じている。

先行研究

アメリカの貿易調整支援政策については、議会の要請を受けた調査報告書を含め、アメリカ国内でいくつかの調査・研究がある。内容は多岐にわたるが、一方では、市場メカニズムに対する信頼が根強いいためか、政策の非効率性を指摘した批判的見解がある²。しかし他方では、現状の政策の問題点や改善策を指摘したうえで、政策の存続を提唱するものも多い³。もちろん、調査報告書などの場合は、共和党・民主党両陣営の議員や時の政権、あるいはロビイストの意向を汲んだものであることに留意する必要がある。

貿易調整支援政策を含むアメリカの産業調整全般について分析したILOプロジェクトの研究報告書⁴によれば、アメリカの産業調整は同国独特の制度、政治的・社会的文脈によっても規定されているが、やはり市場メカニズムを基盤としているのが特徴であるとしている。日本でも、通商産業省（2002）や中本悟（1996；1999）⁵が貿易調整支援の概要、歴史的推移、評価・問題点を、アメリカにおける諸研究なども参照しながらまとめている（ただし、分析対象は1980～90年代位までの時期に限られる）⁶。

本稿では、先行研究に依拠しながら政策の概要や実績、評価などをまとめているが、TAAがのちに貿易だけではなく直接投資による影響も含めて範囲を拡張し、さらに他の通商政策や雇用政策とも連動して運用されていたことから、TAAをアメリカにおける産業調整政策の一環として、より普遍的に捉える視点を提起する。そのうえで、そうした諸政策が市場メカニズムとの組み合わせでどのように運用されようとしていたのかを、主に政策理念の変遷や実際の政策内容の変化に焦点をあてて分析する。

2. 政策理念の変遷

ここでは、TAAの政策理念の変遷について、政権を時期区分として概観する。

² Lawrence and Litan (1986)など。

³ Bergsten (1973), pp.894-906、Mutti (1985)、Rosen (2006；2008)、GAO-01-59 (2000) など。

⁴ Gray, Pugel and Walter (1986)。

⁵ 通商産業省(2002)、中本悟 (1996；1999)。

⁶ 中本悟 (1996；1999) は、貿易自由化に特定化した産業・雇用調整支援策としてのアメリカの貿易調整支援政策は国際的に見ても固有なものであるとしている。それは、戦後の貿易自由化を主導しようとしたアメリカの通商政策における政治的妥協の産物、すなわち貿易自由化と保護主義との「トレードオフ問題」の解決方法の一つであったと評価している。後者の政治的妥協の産物という見方は、他の日米双方の諸研究においてもほぼ共通しており、通説であると言えるであろう。

(1) ケネディ政権（民主党）期（1961年1月～1963年11月）、ジョンソン政権（民主党）期（1963年11月～1969年1月）、ニクソン政権（共和党）期（1969年1月～1974年8月）

前述のように、TAAは、1962年に通商拡大法（Trade Expansion Act, P.L. 87-794）とともに制定された連邦政府のプログラムであり、その背景には、GATTのケネディ・ラウンドにおける貿易交渉がある。アメリカ政府による自由貿易政策の推進（関税削減）の結果、犠牲となる産業、企業・労働者には「補償」が必要であり、国策の推進のために被害を被った人々に援助を与えることは「公正」・「公平」であり「義務」であるという考えが、ケネディ政権によって示された⁷。もちろん、こうした施策や考えが導入された直接の目的は、数量規制、高関税、輸出自主規制などの保護主義法案を制定しようとする政治的圧力を抑制することにあった。

TAA につながるアイディアは、1950年代半ば頃から、実業界・労働界の双方から出されていた⁸。アメリカ国内では、貿易自由化により職を失った労働者に対する政府支援の必要性が指摘され始め、54年から60年のまでの間に労働者や企業を救済するための各種法案が議会に提出されたが、成立には至らなかった。

結局、TAA は、ケネディ大統領が議会から GATT のラウンド交渉におけるファスト・トラック（交渉権限）を獲得することと引換えに、1962年の通商拡大法に組み込まれるかたちで成立した。アメリカ労働総同盟産別会議（AFL-CIO）など労働界もこれを強力に支持している⁹。

TAA は、自由貿易の推進により「損害（injury）」を蒙った労働者、企業（とくに労働者）に対する「代償」という社会政策的な側面と、産業調整政策としての側面とを併せもっていた¹⁰。ケネディ大統領は次のように述べている。

「貿易による競争によって損害を蒙った人々が、その衝撃による全ての重荷に耐えなければならないという理由はない。むしろ、経済的調整の負担は、部分的には連邦政府が負

⁷ United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.20.

⁸ 労働界では、鉄鋼連盟会長のデーヴィッド・マクドナルドが提唱したといわれる。

⁹ TAA は、AFL-CIO が貿易政策を全体として支持するうえで「不可欠な」ものであるとしている (Baldwin (1987), p.2) . このほか、United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.21 も参照。

¹⁰ 通商産業省（2002）では、TAA の性格を次の3つにまとめている。「調整支援政策的な側面（再訓練・転職支援等）、福祉政策的な側面（所得補償）、そして政府が自由貿易を推進する際の議会との間の交渉材料としての側面という3つの側面が備わって」おり、「どの部分が重視されるか、という点については、時の政権の対応や当時の経済状況により大きく異なっている」（通商産業省（2002））。中本悟（1996）は、これらが一見二律背反するよう見えることから「トレード・オフ問題」と捉え、アメリカの通商政策のジレンマとして特徴づけている。

うべきである。国家の貿易政策の結果、被害を受けた人々に援助を与える義務がある」¹¹。

{ただし、これは} 「政府のパターナリズムに基づく補助金ではなく」、「アメリカのイニシアティブ、適応、回復のための時間に猶予を与えるプログラムである」¹²。ケネディは、社会政策的側面を強調しながらも、それがたんなる「ペイオフ（支払い・賄賂）」や「補助金」ではなく、「調整の援助」を意図したものであることを同時に述べているのである。

産業調整の側面については、議会で次のような発言がある。「(TAA は) 企業や労働者が現存する領域あるいは新たな領域において効率を増大させることを助長し、国内経済・世界市場双方におけるアメリカの競争力を強化するであろう」¹³。

もっとも、こうして TAA の制度はできたものの、適用基準は極めて厳格で、労働者や企業が「証明」の義務を負う負担が非常に重かったため¹⁴、1960年代には申請の認定はゼロであり、70年代前半になってようやく3万5千人の労働者がTAAの受給を受けたに過ぎない¹⁵。適用基準が厳しすぎるという不満の声が上がっていたものの、抜本的な対策がとられなかった結果として、労働組合のリーダーたちのマインドは変化し、再び保護主義に傾斜することが避けられなくなっていたのである¹⁶。実際、1960年代から70年代にかけて、GATTの原則から逸脱する例外措置が、アメリカ主導で次々と制定されていた。日本との関係では、繊維や鉄鋼の分野で対米輸出自主規制が行われていたし、さらに国際的な協定にまで発展したのものとして、1974年のMFA (Multi-Fiber Arrangement : 多国間繊維取り決め) などがある。

(2) フォード政権 (共和党) 期 (1974年8月～1977年1月)、カーター政権 (民主党) 期 (1977年1月～1981年1月)

その後、1972年にアメリカは数十年ぶりの貿易赤字に転じ (図1)、失業率も上昇した。

¹¹ 対外貿易政策に関する議会でのケネディ大統領の特別演説 (1962年1月25日)。Rosen (2008), p.1 より引用。

¹² United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.20.

¹³ Hearings before the Committee on Ways and Means, U. S. House of Representatives, Mar. 19, 1962.

¹⁴ 1962年制定当初の認定基準では、「貿易協定の下での関税譲許が『主たる』要因となった結果」、「輸入が増大し」、さらにその輸入増大が当該企業の売上高の減少や労働者の失業の原因 (「損害」となったことを申請者が証明する義務があった。この審査のため、過去2年間の企業の記録が調査され、輸入の影響が最近のもので、その企業に特有であることか否かが判定された。「損害」の定義については、企業または事業所における販売・生産等の減少、労働者のレイオフ数に関する基準が設定されていた。United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), pp.22-23, 38.

¹⁵ Baldwin (1987), p.4.

¹⁶ Baldwin (1987), p.2.

他方で、来るGATTの東京ラウンド交渉に向けた貿易政策の見直しが行われ¹⁷、74年通商法（Trade Act of 1974, P.L. 93-618）が制定された。これに基づいて、TAAも再編・強化されることになる（1974年通商法は、現在のTAAプログラムの根拠法として続いている）。TAAの資格認定は受給希望者に対して少なすぎるという従来からの不満を受けて、ここで適用条件が緩和され¹⁸、70年代後半はTAAの拡張期となる。75年までに約 5万4,000人の労働者が認定された¹⁹。また、77年には産業を助成対象とするTAAが加わり、2～3の産業がテクニカル・サポートと輸出支援を受け始めた²⁰。

これと前後して、1975年には「国家計画協会：変化する国際経済の現状に関する検討委員会」（National Planning Association (NPA) Committee on Changing International Realities）が、「アメリカの民間セクターが国際経済の中で直面している挑戦（challenges）について理解を深めるため」に設立されている²¹。同委員会は、産業界、金融界、農業従事者、労働者等の関係者により構成され、様々な利害やパースペクティブから、アメリカの対外・対内経済政策に関する政策形成への参加資格を与えられていた²²。政策担当者とのインフォーマルな雰囲気での議論の場が設定されていることから、日本の審議会のようなものであると考えられる。ここでは、「アメリカの国際競争力と国際経済上の利害に影響を与える諸要因」についての「無党派的立場からの」調査・研究が行われ、とくにアメリカの諸産業が直面している外国との競争の激化、輸入品の浸透、その他、国際経済におけるアメリカのリーダーシップやマクロ経済政策などに焦点があてられた。のちの1985年には、TAAに関する研究報告書を作成し、政策提言を行っている²³。

(3) レーガン政権（共和党）期（1981年1月～1989年1月）、ブッシュ政権（共和党）期（1989年1月～1993年1月）

上述のように、1970年代末から80年にかけてTAAの大幅拡張が行われたが、これにより財政支出も急増した。80年代には低成長の下で財政支出の削減を余儀なくされたこと、小さな政府を掲げて登場したレーガン政権への移行による政策理念（イデオロギー）の変

¹⁷ United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p. 21.

¹⁸ 貿易自由化による関税譲許が輸入増加の「主たる」要因で、輸入の増大が労働者や企業への損害の「主たる」要因であることの因果関係の証明という義務が緩和され、「重要な」（contributed importantly）要因であることを証明しさえすればよくなった。

¹⁹ United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p. 21.

²⁰ 同上、p.31.

²¹ Mutti (1985).

²² 同上.

²³ Mutti (1985)がそれにあたる。

化、及び TAA の制度的欠陥が認識され始めたことなどにより²⁴、TAA については廃止案を含む大幅見直しが行われることになる。

マクロ的な観点から見れば、この時期のアメリカはいわゆる「双子の赤字」に突入し始めており、とくにレーガノミックスがそれを助長していた。「強いアメリカ」を標榜しての国防費増大や減税により財政赤字となり、財政赤字が高金利とそれによる過剰なドル高をもたらし、ドル高がアメリカの製造業の国際競争力低下と貿易赤字拡大に拍車をかけるという悪循環に陥っていたのである。

まず、1981年に制定された包括予算調停法（Omnibus Budget Reconciliation Act : OBRA）と同年の TAA 改正に基づいて、適用基準が再び厳格化される傾向になり²⁵、「70年代後半から80年にかけて急増した TAA 予算は81-85年に削減され、助成事業は再度縮小された²⁶。そして、85年4月に法が期限切れを迎えるのを見据えて、レーガン政権は82年以降、TAA の廃止を提言し始めた。廃止論の根拠・論点についてまとめると、次の通りである。

第1は、政策の理念や正当性に関わる問題である。仮に企業が輸入品との競争によって被害を受けているとしても、この企業に特別な支援を必要とすることを正当化しない。不況や国内での競争によって影響を受けている企業から見れば、それはフェアではない。仮に輸入品との「不公正競争」によって被害を受けたのだとしたら、アンチ・ダンピング法など貿易法に基づく保護に訴えることが可能である。²⁷

また、別の角度から言えば、TAAの存在理由は「自由貿易によって最も高い代償が生じた労働者・企業をアメリカ国民全体が補償するに価する」ということにあつたが、アメリカ経済の貿易依存度は以前より高くなっており、貿易によって影響を受けた人々とそれ以外の人々を区別して特定化することは困難である。²⁸

第2は、（上述のようなスタンスにあるからと言って）輸入品との競合によって苦境に陥っている労働者、企業の困難は政府としてもよく認識しており、これらを見捨てようとい

²⁴ Bergsten (1982), p.14.

²⁵ 「重要な (important) 」原因から「主たる (substantial) 」原因へと要件が逆戻りにされようとしていたが、結局、ここまでの改訂には至らなかった。Baldwin (1987), p.5. なお、Stephen E. Baldwinは、National Commission for Employment Policy (NCEP) に所属するエコノミストである。NCEPは、後述の職業訓練パートナーシップ法 (JTPA) に基づいて設立された政府系の団体で、雇用政策に関する調査・研究、大統領や議会への政策提言を行う。Baldwin (1987).

²⁶ United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.26.

²⁷ U.S. Department of Commerce, Office of Inspector General, 'International Trade Administration Trade Adjustment Assistance: No Cure for Import-Injured firms', report No. D-068-5-006 (Washington, D C: Department of Commerce, 1985), p. 2. United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.33 より引用.

²⁸ 同上, p.1.

うわけではない。むしろ、これまでのTAAの施策が多くの対象者を支援することに政策として失敗していることに問題がある。

これまでの施策の問題点としては、①貿易によって影響を受けた労働者・企業とその他の区別が困難であること（上述）、②TAAの受給によって、労働者はむしろ長く失業状態にとどまろうとし、職業訓練を受けて再就職しようとするインセンティブが減殺されていること、③行政手続き上の遅延により、認定を受け支給が開始される頃には、レイオフ期間中であった労働者がすでに元の職場に戻っているなど、政策としての実効性を欠いていることなどである。

この解決策の一つとして、レーガン政権が提言していたのは、1982年に同政権下で創設された職業訓練パートナーシップ法（Job Training Partnership Act : JTPA）を拡張して、労働者向けTAAをJTPAの一部（Title III）に統合することである。

JTPAのプログラムは、工場閉鎖、人員削減、オートメーション化などの合理化、工場の国内外での移転など、失業の理由を問わず、また前職の業種を問わず、全ての離職者を対象とするのが特徴である。所得補償はほとんどないが、早期に再就職先を見つけることを優先した低コストの求職活動支援という性格をもっている²⁹。行政上の手続きの遅延が問題点として指摘されていたTAAと比較すれば、対応は比較的迅速でフレキシビリティがあり、工場閉鎖や大量解雇にすぐに対応し、早急にサービスを提供することが可能であるとされる³⁰。

このように、レーガン政権が提言していたのは、労働者向けTAAの問題を労働市場一般の問題として扱うことであった³¹。

しかし、TAAには議会の（民主党・共和党問わず）両陣営からの強力な支持があったため、1年間の法の空白期間³²を経たのち、結局、TAAの新法案（事実上は従来からの法の改

²⁹ 期間や金額の上限は明確に定められていない（給付当局が、限られた予算の範囲内でやりくりする）が、失業保険給付期間の26週に限定されている場合が多く、平均は9週間である。この短期間に職業訓練を行うことが想定されている。

³⁰ United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.4.

³¹ アメリカにおける政府の労働市場への介入は、歴史的には1930年代から始まる。失業の理由や前職を問わないJTPAもこのような政策支援の一環であるが、TAAと同様に「失業の理由を限定した」施策としては、1930年代世界大恐慌期の鉄道業（合併や倒産によってレイオフされた労働者への所得補償）などがあり、従来から「効率性」（労働市場の機能を改善する）と「公平性」（変化による重荷に耐える人々を公正に扱う）、そして政治的配慮などの観点から、それらの支援が正当化されてきた。以上は、Baldwin (1987), p.2による。

³² この1年間の空白期間には、法的根拠とともに予算措置もなくなった。この期間中、労働者向けTAAの一部の事業は、議会から与えられたファンドによって継続したが、企業向けTAAの事業は停止された。United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.33.

正案)が86年4月に成立し、91年まで継続することになった。レーガン政権の提言のうち、JTPAとの統合案を含む政府法案は現行のTAAの内容(長期にわたる職業訓練期間中の所得補償や地域外での職探し、再就職支援など)をカバーしていないことなどを理由に議会からの反対を受け、政府法案は不成立に終わったのである。

また、政策理念については、依然として当初の考え方(国家の自由貿易政策推進に伴う犠牲者への補償)が支持され³³、数量規制などの保護主義を相殺する手段として有効であるという認識も継続している³⁴ことは、興味深い。この86年改正では、農業従事者もTAAの対象に包含され、86年以降は予算措置も若干回復した。TAAは、91年以後も数次にわたって延長・改訂され、結局、今日まで存続することになったのである。

ただし、このようにレーガン政権による廃止・大幅縮小案は挫折したものの、ある種の妥協案・折衷策として、TAAの政策理念や目的、実施内容がこの時期から変化し始めたことに注意すべきであろう。すなわち、同政権が指向したように、TAAプログラムの中の社会政策的な側面は次第に削減され、アメリカ製造業の競争力強化を目的とした産業調整の側面に重点が置かれるようになった。

たとえば労働者向けTAAは、たんなる所得補償から職業訓練や転職斡旋など調整を促進するプログラムに重点を移している。要件ではないが推奨として、支給を受けるためには、職業訓練プログラムに参加することが条項に盛り込まれることになった³⁵。

また、企業向けTAAについても、後述のように融資事業を廃止し、企業の経営改善を目的としたテクニカル・サポートに事業を限定するようになっている。

1987年春に再び貿易法案が改訂された際、アメリカの競争力強化とフレキシビリティの改善という趣旨から、TAAも改訂された³⁶。翌88年8月には、包括通商法(包括通商・競争力法)を制定し、アメリカ国内産業の保護、外国の不正貿易慣行への対応の強化などのほか、アメリカの諸産業の競争力回復のための様々な包括的措置を対外経済政策の中に戦略的に盛り込む姿勢を明確にしている。こうした貿易政策の推進の一方で、国内対策としてのTAAは、やはり当面は欠くことのできないものとして定着していったものと考えられる。

³³ 同上、p. 5, 30.

³⁴ Baldwin (1987), p.7.

³⁵ Baldwin (1987), p.5.

³⁶ Office of Technology Assessment (1987), p.20.

(4) クリントン政権（民主党）期（1993年1月～2001年1月）

その後、クリントン政権期の1994年に、74年の改訂に次ぐ大きな制度拡張が行われた。北米自由貿易協定（North American Free Trade Agreement Implementation Act, NAFTA, P.L. 103-182）の成立（1992年締結、94年発効）に伴い、通常のTAAに加えて、新たにNAFTA移行調整支援（Transitional Adjustment Assistance : TAA）プログラム（労働者に対するNAFTA-TAAプログラム）が創設された。通常のTAAでは、急増している輸入品の「生産国」を限定しないが、NAFTA-TAAは、メキシコ・カナダなどNAFTA加盟国からの輸入急増やこれら加盟国への生産拠点のシフトにより職を失った労働者を支援する特別のプログラムとなる。NAFTA締結はアメリカ国内の諸産業・雇用に相当大きな影響を与えたため、こうした特別措置がとられたのである³⁷。ただし、対象範囲の拡大と職業訓練への支援強化をはかる目的で、NAFTA-TAAは、2002年に制度的には通常のTAAに統合された。

(5) ブッシュ政権（共和党）期（1989年1月～1993年1月）

2000年代のブッシュ政権期にも、2002年のTAA改正で資格基準の大幅な拡大がはかられるなど³⁸、少なくとも形式面では整備され拡大を遂げている。資格基準は、輸入品との競争にさらされている企業・労働者のほか、アメリカが特恵的な貿易協定を締結している場合、あるいは「輸入が増大した（または増大しつつある）」相手国に生産拠点をシフトした企業で職を失った労働者も対象となった³⁹。

3. 実施内容と運用実績

次に、具体的な実施内容と運用実績について、より詳しく見てみよう。

TAAは、①労働者向けTAA（労働省所管）、②企業向けTAA（商務省所管）、③産業（industry-wide）を助成対象とするTAA（商務省所管）の3つのプログラムにより構成されている。主要なものは①であり、財政支出の面でも90%以上がこれに集中している。②は極めて小規模なものであり、③は1977年に追加的に導入されたものでやはり小規模である。。

³⁷ たとえば、2000会計年度では、通常のTAAに3億4900万ドル、NAFTA-TAAに6600万ドルの予算を組むことが議会で可決された。GAO-01-59 (2000), p.3.

³⁸ Rosen (2008), pp. 2-3.

³⁹ Public Law 107-210, Section 113 (a).

労働者向けTAA

①の労働者向けTAAは、失業中の所得補償（失業保険給付の追加という性格）⁴⁰、再就職のための職業訓練、地域外での就職活動や（転職に伴う）居住地変更費用の一部支給などである。予算的には、この3つの中でも、失業中の所得補償の割合が圧倒的大部分を占めている⁴¹。

具体的な申請の手続きとしては、輸入急増が原因で解雇された労働者（3人以上のグループ、又はその代表、組合、企業）が労働省⁴²に申請し、条件を満たしている場合には資格認定を受ける。

認定を受けた場合は、続いて各州の雇用保険局（State employment security agencies）が資格認定を受けた個々の労働者の適格性を審査し、給付金の支払いや職業訓練サービス、各種情報提供等を行う。

給付金は、貿易再調整給付金(Trade Readjustment Allowances : TRA)と呼ばれるもので、通常の失業保険給付に加えて受給できるため、失業中の長期の所得補償となっている。1980年までは、失業保険26週（半年）⁴³が給付されている期間中もTRAを重複して受給することができ⁴⁴、失業保険給付が切れた後でも、職業訓練期間中であればさらにTRA26週が受給できる（つまり、合計1年まで受給可能である）。1年経ってもまだ失業中の場合で、職業訓練を受ける場合には、さらに26週を上限として追加された。

これは他国の失業保険給付等と比較しても寛大な措置であったと見ることもできるが、1981以降の予算削減（OBRA）に伴うTAA改訂で、これも大幅に削減された。失業保険とTRAは重複しては受給できず、失業保険が切れた後で職業訓練期間中の場合にのみTRA（26週まで）が受給可能となった⁴⁵。

このように、TRAは、カーター政権期の拡張の後、レーガン政権以降に削減されたが、他の制度と比べれば、比較的長期の所得補償となっている。それを正当化する理由として

⁴⁰ 失業保険給付が切れた後でも、職業訓練期間中であれば貿易再調整給付金（Trade Readjustment Allowances : TRA）などの追加的な給付金を受給することができる。

⁴¹ 1962年から87年までの間に、労働者向けTAAには約40億ドルが支出されたが、このうち97%が失業中の所得補償であり、3%が職業訓練や居住地変更費用の一部支給に過ぎない。Baldwin (1987)。

⁴² 1962年のTAA制定当初は関税委員会が管轄していたが、1974年改正で労働省雇用訓練局（Employment and Training Administration）に変更となった。

⁴³ 多くの州では、失業保険の給付期間は通常26週を限度としているが、失業率が非常に高い時期は例外がある。

⁴⁴ TRAでは、前職賃金の70%が支給される。

⁴⁵ また支給水準も、前職賃金の50%に引き下げられた。

は、貿易によって影響を蒙った労働者の失業は、（新たに職を得るために産業や職業を変えなければならないので）平均的な失業者より長くなる傾向にある、新たなスキルを習得したり、異なった種類の仕事を探す、調整のための時間をより必要とするということが根拠とされていた。

1960-70年代はTRAなどの所得補償が中心であり、予算全体の97～98%以上を占めていたが⁴⁶、レーガン政権期の80年代には、職業訓練や転職斡旋等、転職支援などに重点を移し、82年以降はそれらが支出の約25%を占めるようになっていく⁴⁷。

企業向けTAA

②の企業向けTAAは、商務省経済開発局（Economic Development Administration : EDA）により運営され、企業に対するテクニカル・サポート（生産管理、経営管理、金融、マーケティングに関する助言など広汎なもの）のほか、初期には直接融資、融資保証なども行われていた。全体として小規模ではあるが（たとえば1987会計年度では1,600万ドル以下）、とくに中小企業（製造業）への継続的な支援を与えるほとんど唯一の連邦政府のプログラムとなっている。

企業が支援を受けるためには、商務省に申請を行う。認定を得た企業は「調整計画」を策定し、商務省内に設置されている調整計画審査委員会(Adjustment Proposal Review Committee : APRC)での審査を受ける。調整計画は「自社の強み・弱みに関する現状分析が当該企業によりなされているか」、「再建へ向けた明確で合理的な戦略が策定されているか」といった観点から審査される。

テクニカル・サポートは、当初、契約したコンサルタントを通じて行われたが、1978年に、全米12カ所（12の州）に民間の非営利団体である貿易調整支援センター(Trade Adjustment Assistance Centers : TAACs)が設立され、このTAACを通じた助成方式に転換した。TAACsは、連邦政府の補助金で運営され、調整計画の立案段階での助言、融資や融資保証の支援、テクニカル・サポートを供与する⁴⁸。つまり、企業が生産・経営を改善し、生き残りのチャン

⁴⁶ United States of Congress, Office of Technology Assessment (1987), 20-21.

⁴⁷ 同上, p. 21.

⁴⁸ 実際のテクニカル・サポートは、TAACとの合意の下で企業が選択したコンサルタント業者（TAACに所属するスタッフやコンサルタント）、業界団体、銀行等が行うが、コンサルティング料の50%を企業が支払い、TAACが負担するなどの方法をとっている。コンサルティング業務は、生産管理、製造方法・労働組織の改善、新製品開発、マネジメント、輸出開発、マーケティング、財務、情報システムと幅広く、1プロジェクト当たりの予算は最高で15万ドルとなっている。United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.33.

スを得るための再建計画や戦略を実現していく手助けをする。

企業向けTAAでは、当初、輸入急増によって「損害」を受けた企業に対する直接融資・融資保証も可能であったが、これらについては「効果がない」としてレーガン政権下の1986年に廃止された。非常に多くの企業が、融資の支援を受けた直後に倒産しており、貸倒れや滞納なども多かった。レーガン政権は、「TAAプログラムは高いデフォルト率に悩まされて」おり、直接融資や融資保証の制度は効果がなく、機能していないとしたのである⁴⁹。

レーガン政権期に融資・融資保証制度が廃止されるまでは、それらの事業が企業向けTAAの大部分を占めていたが、以後は、TAACを通じたテクニカル・サポートに重点を置くようになって⁵⁰。

産業向け TAA

③の産業向け TAA では、業界団体に対するテクニカル・サポート、輸出支援などが行われた。

運用実績

TAAの運用実績や財政支出の規模については、1980年代まで政策当局によって正確な数値（それぞれのカテゴリーごとの支出額や労働者数）が残されていないという問題があり、アメリカの政府関係者でさえ実態把握と政策評価が困難となっている⁵¹。90年代初頭以降のデータについては、労働省HPである程度公開されている。

もっとも、いくつかの文献・データをつなぎ合わせれば、おおよその動向は把握できる。まず、1962年から近年までの労働者向けTAAの運用実績について概観すると、年によって変動が大きいですが、80年前後を除くと水準はそれほど高いものでない⁵²。

1962年の制定以後、68年までの間は1件の認定もなく、69年から74年までの間は認定労働者数は毎年2万人以下であった。近年と比較しても非常に少ない。これは、前述のように適用基準が極めて厳格であったことが基本的な原因であり、財政支出もごくわずかである。

その後、1974年の適用基準緩和により、70年代後半から80年にかけて膨張した。認定労

⁴⁹ 同上、p.33.

⁵⁰ 同上、p.33.

⁵¹ GAO-01-59 (2000), p.4.

⁵² 以下、1969年から87年までの認定労働者数（全体及び各産業）の数値は、United States Congress, Office of Technology Assessment (1987)の各図表の画像データより引用（これと対応した数値データは公表されていない）。原資料は、U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs and Office of Trade Adjustment Assistance.

働者数は、75年が約3万人、76～79年が毎年約15万人、そして80年が全期間中のピークとなり、約70万人と突出している。70年代後半には、労働者に対するTAAで約1億5千万ドル～2億6千万ドルが支出された。80年という年は、輸入が急増し70万人の製造業労働者の雇用が失われる不況であったとされ、同年には16億ドルが53万人の労働者に対して支出された（この大半は自動車産業の労働者が占めた）⁵³。70年代後半から80年代初頭は、鉄鋼・自動車産業の労働者がとくに多い。

1980年代初頭に予算が削減されたが、86-87年に再び回復し、年間約2億ドルの水準となった⁵⁴。これは職業訓練パートナーシップ法のプログラムと同じ規模に相当する。81～85年の認定労働者数は、再び毎年2～5万人に低下したが、86～87年には10万人を超える水準に回復した。全体として、1962年の制定当初から87年までの総計で、1,500万人が労働者向けTAAを受給していることになる⁵⁵。

1990～2000年代は、図2・図3に見るように、認定件数は毎年800～2800件、認定労働者数は毎年8万人～28万人の範囲で推移している。全期間を通じて、認定率は60～70%（つまり、申請件数の約3分の2が認定を受けている）であった。ちなみに、労働省は、TAAの支援を受けた労働者のうち約7割強が新たに職を見つけることを目標としていた⁵⁶。

以上のように、TAAの運用実績のピークは、カーター政権期の1970年代後半から80年までであり、以後、レーガン政権前期の80年代前半に大幅に削減され、その後回復したものの、財政的には比較的低予算であり、利用者は全体として見ればそれほど多くない。政策としては定着したものの、アメリカの経済規模からすれば、TAAによる政策支援の割合は比較的小さく、基本的には労働市場など市場メカニズム（自助努力）で何らかの解決が図られていると推測される。

TAA申請が多い産業は、皮革・靴（非ゴム製靴）、繊維・アパレル、鉄鋼、自動車、家電などである（表1）。非ゴム製靴では、1975年の認定労働者数4千人強に始まり、以後毎年上昇し、79年がピークで約1万6千人となった。その後は縮小したが、80年代後半においても毎年4千～1万人はいる。繊維・アパレルもやはり75～76年頃から増加し始め、79年がピークで約4万2千人であった。81～85年は毎年5千人弱、86年には再び増加して1万5千人弱となっている。鉄鋼は76年に2万6千人強、78～79年がピークで4万～4万5千人であった。以後、

⁵³ 通商産業省（2002）より引用。

⁵⁴ United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), pp.40-41.

⁵⁵ Baldwin (1987), p.9.

⁵⁶ GAO-01-59 (2000), p.4.

83～84年に6～9千人を記録しただけでその他の年はほとんどない。自動車は、80年だけが突出しており、この年に60万人弱、その他は75～76年に2～4万人でそれ以外の年はほとんどない。⁵⁷

4. 通商政策との関連

各産業の側から見れば、TAAは産業調整のための政策オプションの一つにすぎず、調整のあり方は産業によって異なっている。TAAは、実質的な輸入制限など貿易・通商政策との関連で運用されることが多い。

以下、いくつかの産業について見ていこう。

非ゴム製靴

初期の代表的なTAAの対象産業である非ゴム製靴業⁵⁸では、韓国・台湾製品など外国製品の輸入が増大した。当初、輸入品はアメリカの消費量全体の5分の1程度であったが、1960年代末から70年代にかけて約半分へと増加し、その間、同産業での国内の雇用は約30%減少したとされる。

こうした状況を受けて、アメリカ国際貿易委員会(The International Trade Commission: ITC)は輸入割当(クォータ制)を勧奨したが、当時のカーター大統領はその提案を拒否し、その代わりに市場秩序維持協定(Orderly Marketing Agreement: OMA)を韓国・台湾と締結した。そして、これに基づく4年間にわたる実質的な輸入制限の下で、TAAを含むいくつかの政府の支援策を利用した調整を行うことを提言した。77年に導入された産業を対象とするTAAでは、業界団体と協力した(政府、大学、民間団体による)技術研究、輸出促進政策などが実施された。

もっとも、非ゴム製靴業再生の努力は、損失を穏やかなものにしたかもしれないが、当該産業の衰退を食い止めたわけではなかった。非ゴム製靴の輸入はその後も増加し、1984年までにアメリカの国内消費量の70%を占めるようになっていた。そして、それと比例して国内の雇用は大幅に減少している。

⁵⁷ 前述(注52)のように、認定労働者数の数値は、United States Congress, Office of Technology Assessment (1987)の各図表の画像データによる。

⁵⁸ とくに断りのない限り、United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), p.32 に基づく。

繊維・アパレル

繊維・アパレルの場合は、輸入制限に頼る傾向がより強く、よく知られているようにとくに繊維業界には保護主義的な体質がある。繊維・アパレル業界は、政府に働きかけて輸入品に対する政府規制の拡張を助長し、その強力な保護の下に調整を進めた。

そして、巨大で均質的な国内市場、大衆消費向けのマーケティング戦略、他の先進国と比較して移民の低賃金が利用できることなどにより、ある程度の成功を収めた。図6に見るように、1990年代までは劇的な衰退が避けられ、産業としての規模をある程度維持している。ただし、アパレルの場合は、同様の保護の下においても国際貿易上は成功していない。アパレルの貿易赤字は年々増大している。⁵⁹

繊維・アパレルは、1990年代半ばから後半においても、最もTAAの認定件数の多い産業となっている。この期間、通常のTAAとNAFTA-TAAにおける繊維・アパレルの認定労働者数は上昇傾向にあり、1999会計年度時点で22万8000人に達した。これに対する財政支出は、1995-99会計年度合計で13億ドル(このうち約70%が所得補償などで、約30%が職業訓練、1%以下が求職活動と居住地移転補助関係)であった。⁶⁰

鉄鋼

鉄鋼業は必ずしも衰退産業ではなかったが、日本製品とのコスト競争が顕在化するにつれ、企業と労働組合(全米鉄鋼労働組合)は、企業収益や賃金水準を死守すべく緊密に協力して、管理貿易などの保護主義的手段に訴えた⁶¹。その一方で、前述のように、とくに70年代後半にTAAを利用している⁶²。

常套手段は、次のようなものである。まず、「脅し」として、アメリカの貿易救済法のもとで、業界がアンチ・ダンピング税や相殺関税の請願を大量に出し続け、鉄鋼業を支援する議員がGATTの原則に合致しない輸入割当などの保護主義法案を議会に提出しようとする。しかし、実際に法案が通ることは難しいので、これはあくまでも「脅し」の材料として使われる場合が多く、落とし所として、アメリカ政府はそうしたあからさまな保護主義法案よりも、相手国に輸出自主規制を受け入れるよう迫ることを選好する。1969年、77年、84年にそれが繰り返され、89年にも、鉄鋼業界は、ブッシュ大統領に鉄鋼の輸出自主規制

⁵⁹ Gray, Pugel and Walter (1986), p.81.

⁶⁰ GAO-01-59 (2000), p.4.

⁶¹ 以下、鉄鋼業の管理貿易に関する記述は、Krueger (1995)、邦訳、pp.96-100による。

⁶² Gray, Pugel and Walter (1986), pp.49-51.

を2年半延長するように圧力をかけている。90年代に至るまで、そうした手段が相手国の輸出自主規制を引き出してきた。

1970年代のターゲットは主に日本である。制限的なトリガー価格制度が存在しているにもかかわらず、日本はアメリカへの輸出自主規制を開始した。そうした措置をもってしても、ドル高と不況により鉄鋼業界は苦境に直面し、80～90年代にはヨーロッパ共同体（EC）を主な交渉相手とするようになった。

自動車

自動車産業では、1970年代後半から80年にかけて日本車を中心とする輸入車が増加し、クライスラーは倒産の危機、フォードは工場閉鎖、GMも複数の工場閉鎖という状況にあった。1980年にアメリカ国際貿易委員会（ITC）が自動車産業に対するセーフガードを発動しない決定をした際、自動車が「積極的調整」の対象産業となり、前述のように、80年には悪名高いくらい膨大な数の申請が出され、多数の労働者がTAAの適用対象となった⁶³。80年代以降は、日本の自動車メーカーによる輸出自主規制の効果もあって、輸入車のシェアは30%弱で安定し、アメリカ自動車産業はこの下で再生をはかった。

家電

家電などの電機産業では、TAAの利用もあるが、全体的に保護主義的手段に訴えるよりも、大企業が生産拠点を海外に移すという戦略をとっている。

以上のように、産業ごとに対応の違いはあるが、貿易政策の面では輸出自主規制、市場秩序維持協定等が重要な役割を演じている。自由貿易に反する直接的な保護主義的措置とはいえないものの、限りなくそれに近い灰色措置と言われているものである。これらの規制により輸入急増の影響が減殺され、調整圧力や摩擦が緩和された状態（言い換えれば調整コストを他国に転嫁した状態）の下で TAA が利用され、アメリカの諸産業の再生や産業調整が試みられたのである。

全体として見れば、管理貿易的な通商政策によって強力に保護され、その下でTAAを利用して調整や再生をはかった諸産業（非ゴム製靴、繊維・アパレル、鉄鋼、自動車）は、

⁶³ United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), pp.26, 32

結局、そうした保護によって国際競争力を増大させているわけではない⁶⁴。

しかし、図4～図6に見るように、アメリカの製造業はともかくも成長を続けており、国際競争力の危機に直面した上記の諸産業も1990年代に至るまでかなり長い間持ちこたえていたということはできる。

5. 評価——まとめに代えて

歴史的変遷の特徴

最後に、ここまで見てきたことをいくつかの点にまとめながら、評価・検討を加えたい。

まず第1に、1960年代のケネディ政権期に導入されたTAAが、様々な変遷を経ながらも政策として今日まで存続し、定着していることを強調したい。レーガン政権期には廃止の対象とされたが、結局、議会の支持もあり存続することになった。

また、時代の変化に合わせて資格基準の範囲も拡大され、当初は「貿易」（輸入急増）による直接的な「損害」に限定されていたが、1980年代には製造業だけではなく農業が加わり、2000年代には、競合する生産国への生産拠点の移転（すなわち「直接投資」）による「損害」も加わった⁶⁵。TAA制定当初の1960年代には、アメリカの貿易（輸入）依存度は3%程度に過ぎなかったが、その後上昇し、対内・対外直接投資も1980年代以降急速に進展した。アメリカ経済がグローバル経済に包摂される度合いが高まっていることに、現実的に対応しているともいえる。

第2に着目すべき点として、貿易調整支援政策は、雇用政策や通商政策との関連で運用されていたことである。こうした周辺の諸政策も加えれば、貿易調整支援政策が、事実上、産業調整援助政策の一環として組み込まれていたことがわかる。

雇用政策の面では、レーガン政権期に創設された職業訓練パートナーシップ法（JTPA）のプログラムが、労働者向けTAAと補完的な関係にあった。TAAとJTPAとの重複はしばしば問題とされたが、組み合わせは州の担当者の裁量に依存し、なかには比較的有効に機能しているケースもあった。このように、効率的か否かはともかく、TAA以外の雇用調整政

⁶⁴ 1986年における議会予算局(Congressional Budget Office)の指摘 (Baldwin (1987), pp.2-3) ..

⁶⁵ 輸入（貿易）の影響によるものと、生産拠点の海外シフト（直接投資）の影響によるものとの割合は、認定件数でいえばほぼ半々であるが、近年になるにつれ後者の割合が高まっている。アメリカ労働省 HP (United States Department of Labor, Employment & Training Administration) の公表データ (Basis for certifications) による。 http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/petitions.cfm.

策も加わって、調整促進的な政策メニューを拡張することになったのである。

第3は、（助成対象は包括的に拡大されたものの）支援の内容としては、補助金のバラマキではなく、よりターゲティングをし、経済主体にインセンティブを与えるものに変化したことである。アメリカの製造業の競争力回復・向上を目的とした強力かつフレキシブルな政策が指向されるようになった。

解決されない問題点

他方で、依然としてアメリカが抱えているジレンマ、有効な解決策を見出していない問題点もある。

第1は、依然として政策理念に関わる問題が残されている。TAAの創設以来、とくに1980年代にかけて、「公正」・「公平」に関する議論がアメリカで行われてきた。貿易（輸入急増）を原因とする失業と他の諸要因による失業を区別することは可能か？あるいは両者の支援に格差があるのは公正・公平か？輸入品との競争に負けた企業が、政府支援によって復活しうると期待するのは合理的であるか？、等々。

TAAが制定された1960年代初頭——この時代は、アメリカが世界経済におけるリーダーシップを如何なく発揮していた——とアメリカ経済が曲がり角を迎えた70年代、そして日本やヨーロッパとの本格的な競争に突入した80年代以降とでは、国際経済の環境やアメリカ国内経済の状況はかなり変化している。

1960年代前半はアメリカの貿易依存度は小さく、輸入急増によって影響を受けた労働者・企業を特定することは比較的容易であった。また、アメリカ経済に占める、それらの人々の割合もごく僅かなものであった。

しかし、とくに1980年代以降になると、労働者の失業の要因は、輸入の影響のほか、国内競争、技術革新、消費者の嗜好の変化、オートメーション化など複数の要因が絡んでいることが多く、特定は困難となった。前述のようにレーガン政権が廃止論を唱えた際にも、TAAがそのような点で公平に反するというのが論拠の一つとなった。しかし、議会の抵抗もあって結局、TAAは廃止されず、むしろ認定対象を拡大する方向に修正されたのである。

もっとも、たとえばサプライヤー産業及びサービス産業の労働者は従来から対象外のままであり⁶⁶、また1990年代以降の新たな変化であるソフトウェア産業の国外移転（国際的な

⁶⁶ たとえば靴産業の労働者が対象となった場合でも、靴のゴム底を作るサプライヤー産業の労働者は対象とはならない。このような規定（制限）は、基本的には財源の制約によるものである。もしそれらの業種

アウトソーシング) などにも十分に対応できていない⁶⁷、など対象者を十分に網羅できていないわけではない。

第2に、とくに労働者の産業間の移動（産業調整）が進まないことである。

この理由としては、TAAにおいて、政府が十分な財政資金を職業転換プログラムに与えていないこともあるが、より大きな理由としては、労働者が何らかの理由で転職を回避する行動をとることにある。

旧産業の労働者が他の産業（とくに新しい産業）に転職する場合、賃金さが下がるケースが多いことについては、いくつかの調査結果がある⁶⁸。元来、鉄鋼や自動車産業などは、強力な労働組合によって保護された「高賃金産業」であり、この硬直的な高賃金こそがこれらの産業の国際競争力を低下させていたという指摘もある。また、こうした傾向は、鉄鋼や自動車よりも相対的に賃金の低いアメリカ南東部の繊維産業地帯でも同様に起こっていたという⁶⁹。

このため、一時的なレイオフ期間中の労働者は、他の産業で職を見つけようとするのではなく、元の職場に呼び戻されるのを待つ。実際、TAAの支給を受けるために失業状態を必要以上に長引かせ、結局、2～3年のうちには元の職場に戻っているというケースが多い⁷⁰。こうしたことが産業調整を遅らせ、労働者が「危険区域」（衰退産業）から退出せずに停滞する原因ともなっている⁷¹。

この改善策としては、補助金を週払いではなく一時金払いにすること、賃金の差額分を補助金で補填する方法など、様々な政策提言が調査報告書等でなされているが、こうした措置は旧来の労働者の既得権益を保護し、新参者が労働市場に入ることを阻害することにもつながるという見方もあり⁷²、解決策は見出しえていない。

この点に関して、レーガン政権期の1986-87年に、労働省とニュージャージー州が行った興味深い実験がある⁷³。一部のグループに対して、失業期間中の7週間、もしフルタイム

も対象とした場合には、資格要件をもつ労働者の数は明らかに増大し、さらなる財政支出を必要とすると予測された。 United States Congress, Office of Technology Assessment (1987), pp. 5, 37, Rosen (2002).

⁶⁷ Rosen (2008), p.5.

⁶⁸ Baldwin (1987), pp.3, 7-9、及び、Mutti (1985).

⁶⁹ 同上、p.7.

⁷⁰ 同上、p.7.

⁷¹ 同上、p.7.

⁷² Laurence and Litan (1986), pp.112-113、Committee for Economic Development (1984). Baldwin (1987), p.9 より引用.

⁷³ Wandner, Stephen A. and Jon C. Messenger, 'The New Jersey Unemployment Insurance Reemployment Project : Identifying the population to be Served,' Paper presented at the Western Economic Association Annual Conference, San Francisco, July 1986. Baldwin (1987), p.9 より引用.

ム（パートタイムと期限付き雇用は除外される）の再就職先を次の2週間以内に見つけたら残りの受給資格分の2分の1に相当する現金を「再雇用ボーナス」として支給する旨を告げる。ボーナスの率は一週間ごとに10%ずつ減らされ、18週目の終わりにはゼロになる。

要するに、金銭的インセンティブが、フルタイムへの再就職を促進するかどうかという実験である。もしこの実験結果が成功すれば、そしてこの制度が失業保険制度に組み込まれない場合には、TAAにこの制度を採用することも検討された。また、このほかにも職業訓練や再就職支援に関する実験が行われている。全体として、実験対象となったグループの失業保険の平均給付期間は、母集団全体と比較して減少するということが示された⁷⁴。

このように、貿易調整支援政策は、様々なインセンティブの手段を模索しながら、調整促進的な性格を強めようとしていたことがわかる。

第3は、技術的な問題もしくは政府予算（人手）の不足に起因するものであるが、TAAの行政手続き上の遅延は、TAAの機能不全にもつながりかねない問題点を内包していた。1970年代には、申請から受給に至るまでに半年から1年もかかることが多く（とくに申請件数の多い年には余計にさらに時間がかかっていた）、失業後、何ヵ月も経ってからようやく受給できるといった状況であった。この頃にはもうレイオフ中であった労働者が元の職場に戻っている場合が多い。つまり、所得補償としても機能していないことになる。もっとも、その後、この点に留意した改善策に努力が注がれており、1990年代から2000年代にかけては50～100日程度に低下しているようである⁷⁵。

以上のように、TAAについては、「モラル・ハザード」とも言われかねない数々の非効率も指摘され、「失敗」と評されることもある。また、政策としては定着したものの、アメリカの経済規模からすれば、TAAによる政策支援は限定的で、財政的には比較的低予算であり、利用者は全体として見ればそれほど多くない。つまり、基本的には労働市場など市場メカニズム（自助努力）に信頼を置いていると見ることもできる。

しかし、いずれにしても、今後、少なくとも当面の間は、アメリカにおいて貿易調整支援政策がなくなるとは考えにくい。アメリカ経済において、次のようなコンセンサス⁷⁶は、比較的広汎に形成されているように思われる。

①アメリカ経済はますますグローバル化の圧力に直面しているが、自由貿易のメリットは大きく、これ

⁷⁴ アメリカ労働省のレポート（USDOL Status Report #3, 1/23/87）。Baldwin (1987). P.9 より引用。

⁷⁵ アメリカ労働省 HP 掲載のデータ（National average processing time for petitions (days)）による。

⁷⁶ Rosen (2008)。

を推進する必要がある。ある実証研究によれば、国際貿易がアメリカ経済に与えるベネフィットは、推定されるコスト（貿易自由化に伴う失業や所得の損失）の5倍になる。自由貿易推進の結果、犠牲となる部門には援助をし、自由貿易政策推進の補完策とする必要がある。

②非効率産業から高効率産業へと資源を移動する調整援助はたんなる助成政策ではなく、生産性を改善し、アメリカの競争力と経済成長（経済厚生・生活水準の向上）を促進するための政策である。

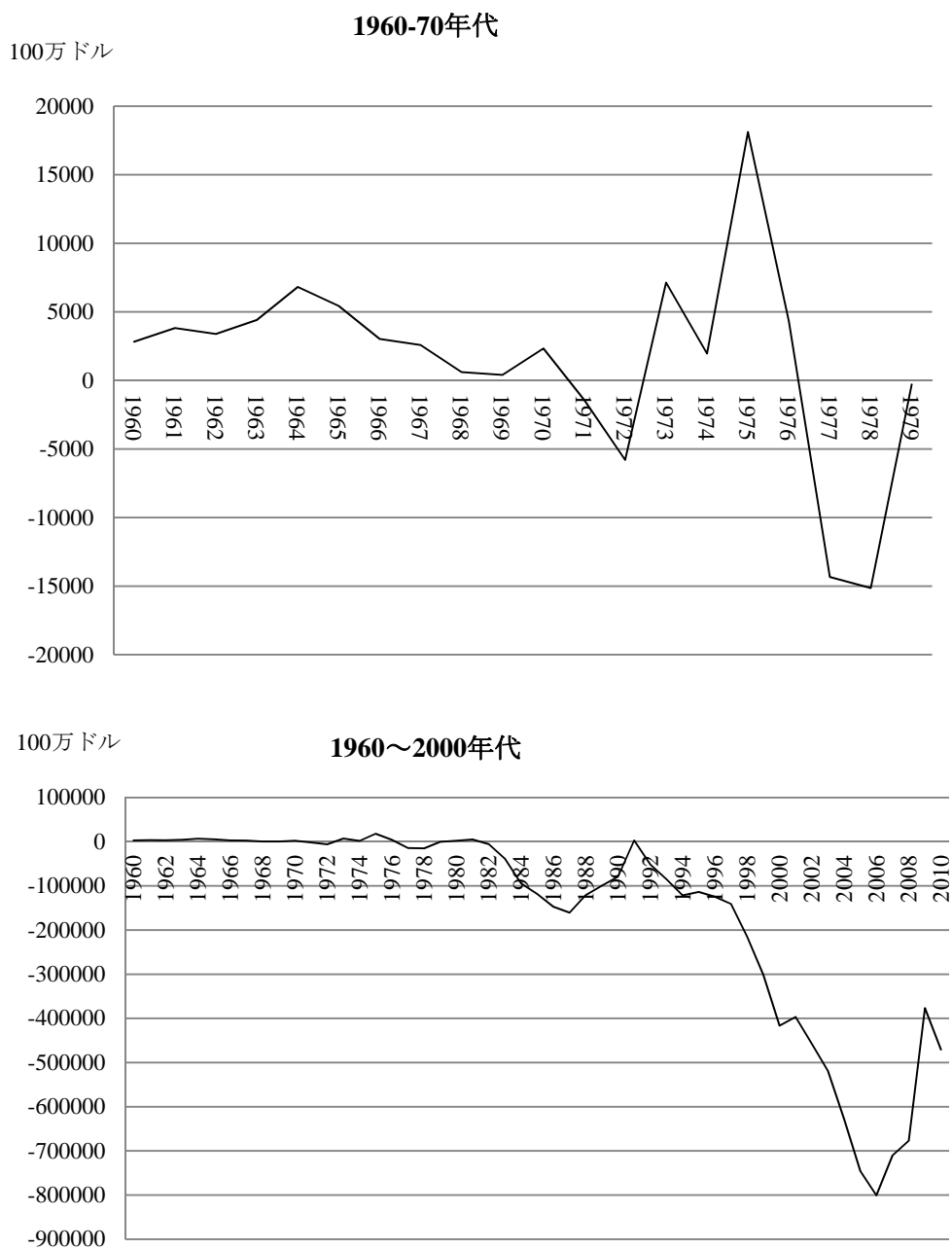
1970年代以降、日米貿易摩擦において典型的に見られるように、アメリカは保護主義に傾斜したともいえるが、国家政策全般としては依然として自由貿易推進であり、80～90年代以降は対内・対外直接投資の進展も含めて、グローバル経済へのコミットメントがより高まっている。したがって、少なくとも政策理念のうえでは、TAAのような政策メニューをそろえておくことが国内措置としては依然不可欠であると考えられる。

以上に検討してきたことは、アメリカ一国の問題というよりも、日本を含む他国にも共通し、また国際的には他国に多大な影響を及ぼす問題でもある。政府支援と自助努力の適切な組み合わせ、他国との摩擦回避、貿易をめぐる国際的なルールの形成についてのさらなる考察が求められる。

参考文献

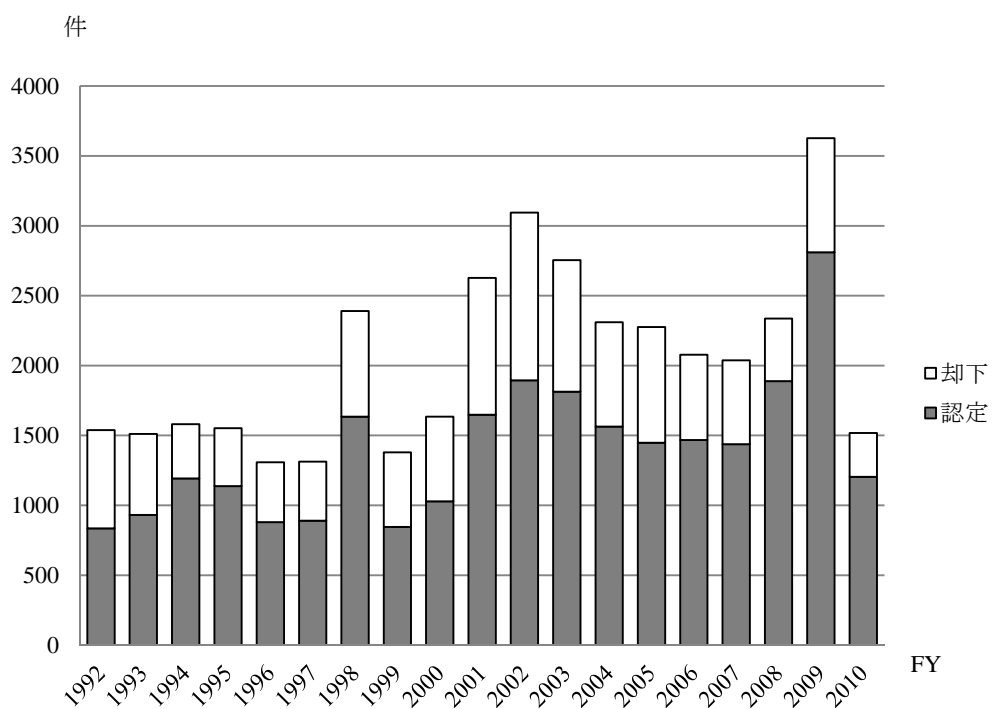
- 通商産業省（2002）．『通商白書 2002 年版』．
- 中本悟（1996）「アメリカの貿易自由化と雇用調整支援政策」（大阪市大『季刊経済研究』第 19 卷第 3 号）．
- 中本悟（1999）『現代アメリカの通商政策——戦後における通商法の変遷と多国籍企業』有斐閣．
- 渡辺純子（2010）『産業発展・衰退の経済史—「10大紡」の形成と産業調整』有斐閣．
- Baldwin, Stephen E. (1987). *Trade Adjustment Assistance: Part of the Solution, or Part of the Problem ?* Monograph Series of National Commission for Employment Policy, Washington D.C.
- Bergsten, C. Fred (1973). 'Economic Adjustment to Liberal Trade: A New Approach.' In *Trade Reform, Hearing before the House Ways and Means Committee, May 1973, Part 3* : 894-906.
- Bergsten, C. Fred (1982). *The International Implications of Reaganomics*. Mohr, Tübingen.
- Cline, William R. (1989). *American Trade Adjustment : The Global Impact*. Institute for International Economics, Washington D.C.
- Committee for Economic Development(1984). 'Subcommittee on International Strategy and Trade'. In *Strategy for U.S. Industrial Competitiveness*.
- GAO-01-59 (2000). 'Trade Adjustment Assistance : Trends, Outcomes, and Management Issues in Dislocated Worker Programs.' Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on Finance, U.S. Senate, United States General Accounting Office, GAO-01-59, October 2000.
- Gray, H. Peter, Pugel, Thomas and Ingo Walter (1986), *International Trade, Employment and Structural Adjustment: The United States*. International Labour Office, Geneva.
- Krueger, Anne O. (1995), *American Trade Policy: A Tragedy in the Making*. Washington D. C. :The American Enterprise Institute. (邦訳：アン・O・クルーガー（星野岳穂，中村洋，小滝一彦訳）『アメリカ通商政策と自由貿易体制』東洋経済新報社、1996年）
- Lawrence, Robert Z. and Robert E. Litan (1986). *Saving Free Trade, A Pragmatic Approach*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Mutti, John (1985). *U.S. Adjustment Policies in Trade-Impacted Industries*. NPA Committee on Changing International Realities, Washington D.C.
- Rosen, Howard F. (2006). 'Trade Adjustment Assistance : The More We Change the More It Stays the Same.' In *C.Fred Bergsten and the World Economy*, ed. Michael Mussa. Institute for International Economics, Washington.
- Rosen, Howard F. (2008). 'Strengthening Trade Adjustment Assistance.' Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, No. PB08-2, January 2008.
- United States Congress, Office of Technology Assessment (1987). *Trade Adjustment Assistance : New Ideas for an Old Program (Special Report)*, OTA-ITE-346, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

図1 アメリカの貿易収支



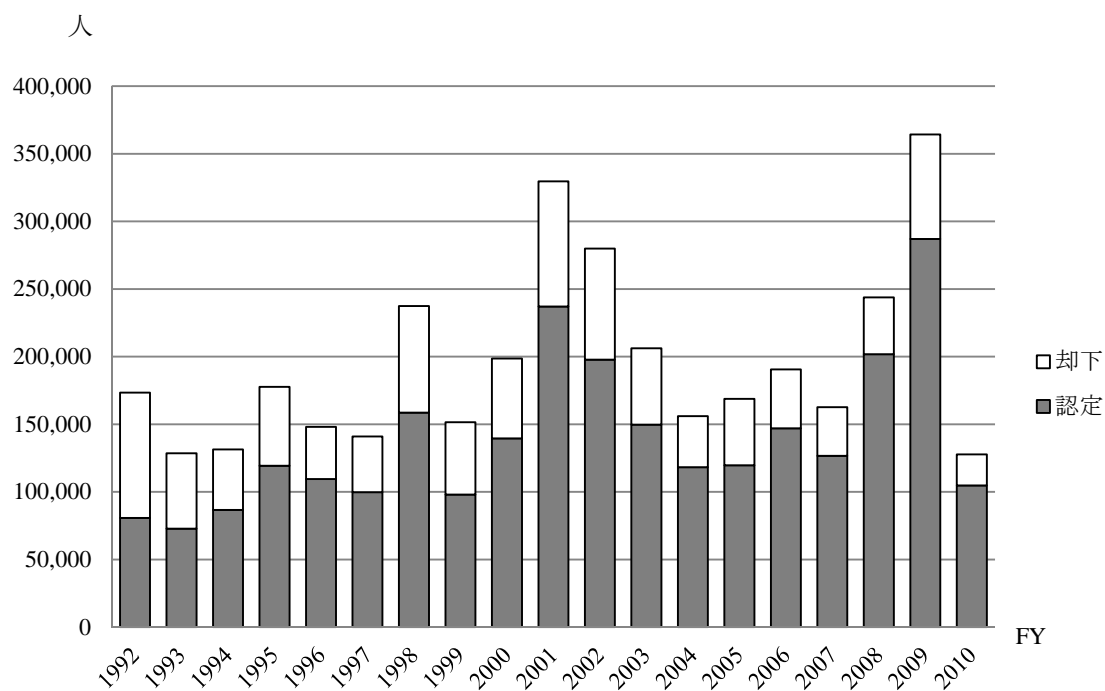
典拠：US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *U.S. International Transactions Accounts Data*.

図2 労働者向け TAA の認定件数



典拠: United States Department of Labor, Employment & Training Administration
 (http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/petitions.cfm)

図3 労働者向け TAA の認定件数



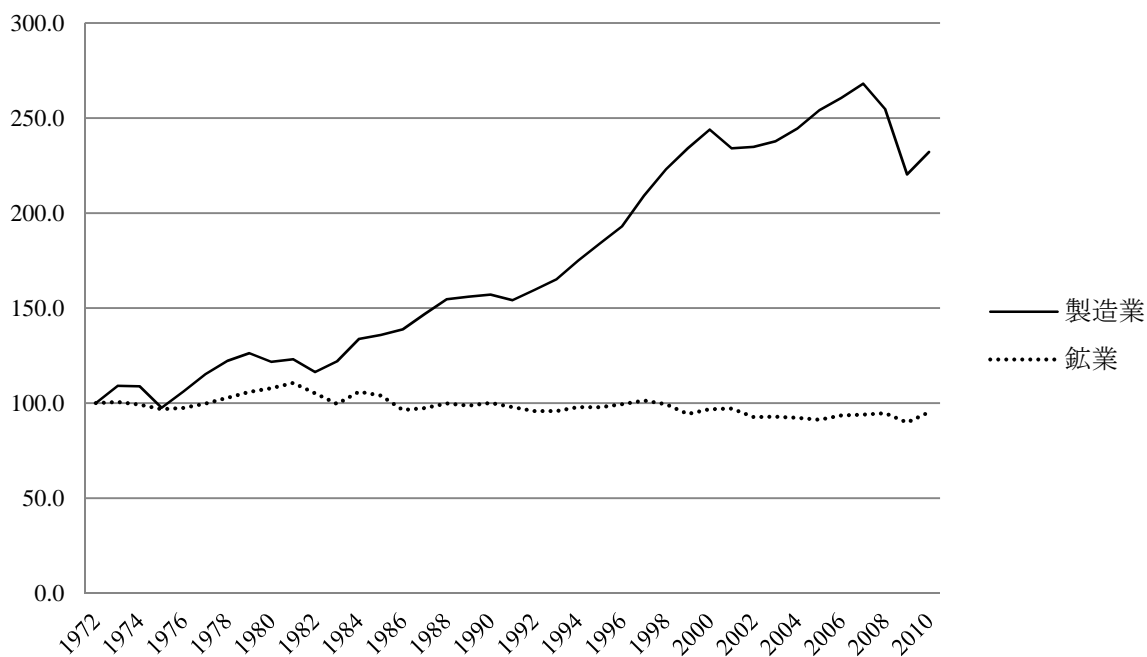
典拠: United States Department of Labor, Employment & Training Administration
 (http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/petitions.cfm)

表1 TAAの資格認定を受けた労働者数(産業別)

産業	会計年度													合計
	1970-74	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
繊維製品	2,835	395	3,418	2,305	5,200	9,112	2,237	485	170	280	3,321	882	1,973	29,778
アパレル、その他繊維製品	-	1,072	11,781	7,860	25,195	43,146	21,675	4,458	5,497	3,359	3,696	4,788	13,296	145,823
ゴム、プラスチック雑製品	5,232	184	2,001	6,681	3,704	9,900	11,152	52	207	470	176	258	6,009	40,794
皮革、皮革製品	13,867	4,115	9,063	13,495	16,319	21,397	6,753	1,537	1,705	3,759	7,057	4,509	4,716	94,425
非ゴム製靴	-	4,115	8,243	12,147	13,610	16,890	5,223	393	416	3,410	6,535	3,594	3,047	77,623
一次金属	400	615	26,858	46,179	40,489	2,492	1,142	3,885	126	11,147	7,794	1,342	10,908	152,977
鉄鋼製品	-	-	26,729	45,788	39,502	2,057	552	437	126	8,570	6,542	372	260	130,935
機械(電気機械を除く)	676	1,885	1,005	32,569	2,624	2,943	3,802	4,254	2,805	1,866	4,869	4,457	8,626	71,705
金属加工機械	-	-	548	2,472	-	63	253	-	3	-	1,128	32	3,211	7,710
電子計測機器	-	189	63	-	-	-	-	-	-	-	432	380	1,287	2,351
電気・電子機器	20,887	9,954	10,906	7,027	15,590	5,467	13,059	3,622	2,089	1,470	6,512	1,820	13,634	91,150
ラジオ・テレビ	-	5,992	2,779	2,955	10,702	1,654	2,433	115	166	258	1,368	310	6,387	35,119
半導体、同関連製品	-	2,900	3,098	402	240	147	1,574	70	-	292	-	-	1,665	10,388
輸送機器	2,150	16,175	40,242	17,671	14,992	4,919	592,205	21,397	65	10,098	2,417	547	5,385	726,113
車両	-	13,727	39,843	17,671	11	2,136	591,838	18,856	65	8,714	1,805	250	514	695,430

典拠: The United States Congress, Office of Technology Assessment (1987).

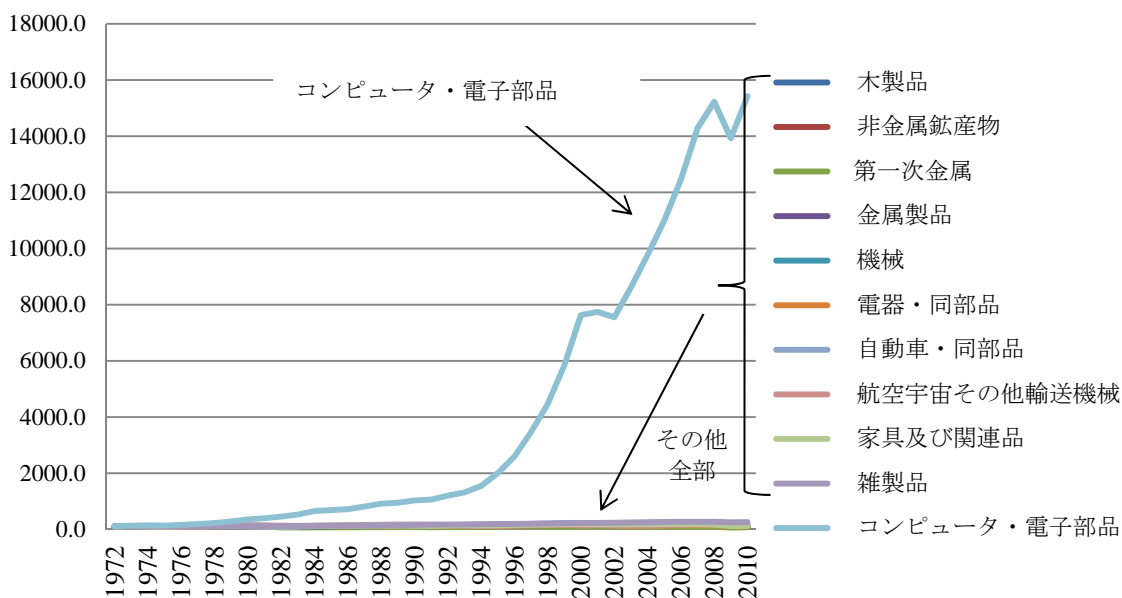
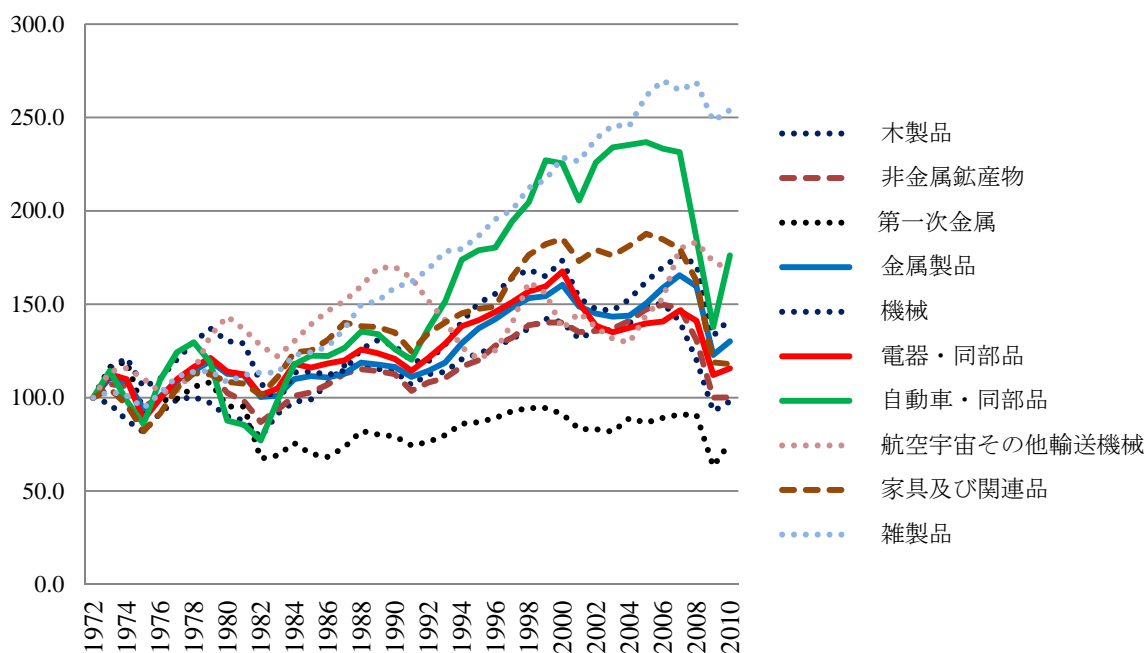
図4 製造業・鉱業の生産指数（1972年=100）



典拠：US Census Bureau, The 2012 Statistical Abstract The National Data Book
http://www.census.gov/compendia/statab/cats/business_enterprise/economic_indicators.html

注：2007年=100とする指数を、1972年=100とする指数に換算した。

図5 製造業の生産指数（耐久財）（1972年=100）



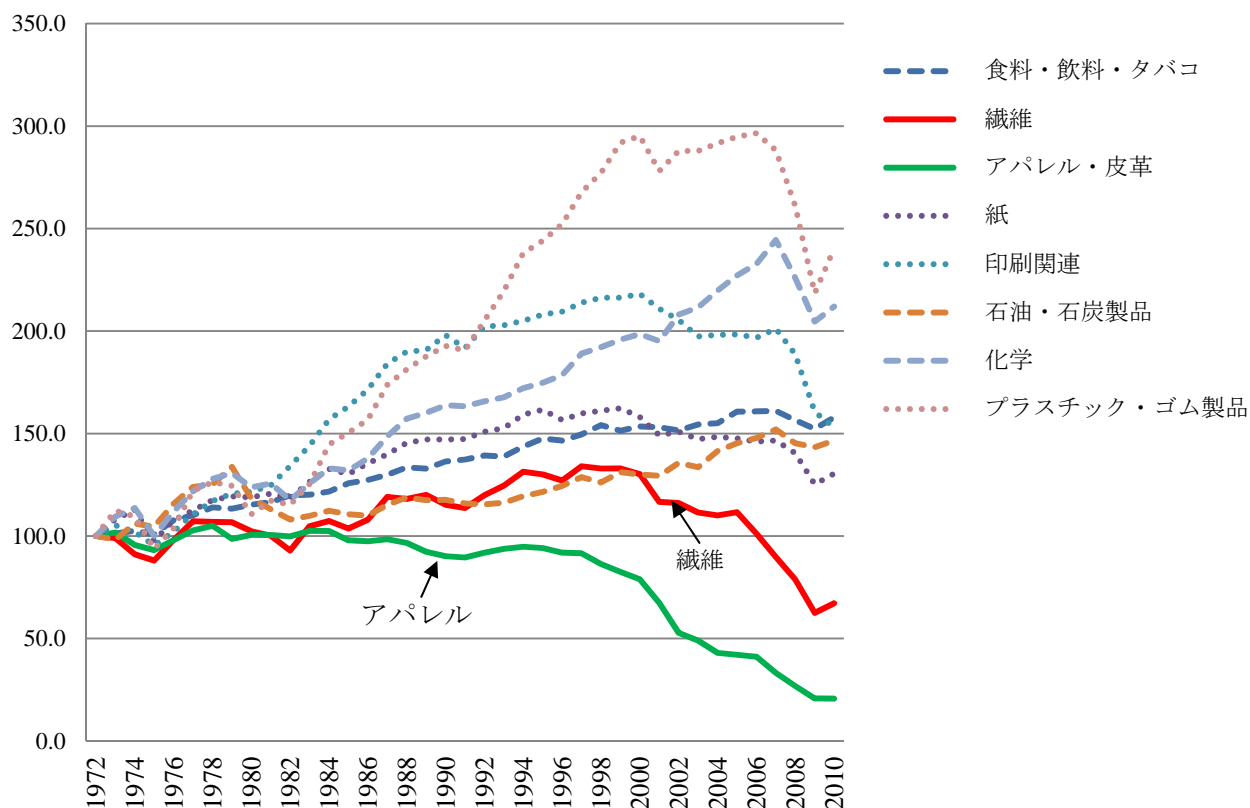
典拠：US Census Bureau, The 2012 Statistical Abstract The National Data Book

http://www.census.gov/compendia/statab/cats/business_enterprise/economic_indicators.html

注1：2007年=100とする指数を、1972年=100とする指数に換算した。

注2：コンピュータ・電子部門の数値が突出しているのを、別グラフで表示した。

図6 製造業の生産指数（非耐久財）（1972年=100）



典拠：US Census Bureau, The 2012 Statistical Abstract The National Data Book
http://www.census.gov/compendia/statab/cats/business_enterprise/economic_indicators.html

注：2007年=100とする指数を、1972年=100とする指数に換算した。