

〈論 文〉

## アメリカの自由貿易戦略と貿易調整援助

渡 邊 純 子\*

### I はじめに

本稿の課題は、第二次大戦後におけるアメリカの自由貿易戦略の一環として組み込まれた同国内の貿易調整援助（TAA：Trade Adjustment Assistance）政策について分析することである<sup>1)</sup>。

アメリカは、第二次大戦後の国際経済において貿易自由化推進のイニシアティブをとってきたが、その際、国内の保護主義を抑制する手段として、TAA制度を創設した。TAAとは、アメリカの国策に基づく貿易自由化の結果、輸入増大の影響を受けた労働者や企業を支援する連邦政府のプログラムである。戦後のアメリカの貿易政策は、自国の輸出拡大を追求するものであったが、これには互恵的な関税譲許すなわち輸入増大が伴う。貿易自由化は輸出産業や消費者に恩恵をもたらし、経済的厚生を増大させるかもしれないが、輸入品との競争に直面する特定の産業には困難もたらされるといえるように、国内で生じる影響は一様ではない。TAAは被害が集中する弱い部分に国家的支援を行うという理念のもとに導入されたが、その直接の目的は、国内における保護主義、反自由貿易の動きを抑制し、アメリカ大統領の貿易促進権限を強化して、世界市場を開拓することにあった。

TAAは、1950年代からその必要性が議論され始め、60年代初頭にかけて、GATTのケネディ・ラウンドに向けた制度として発足し、70年代末から80年に一つのピークを迎えた。その後、80年代には廃止論を含む政策の見直しがあったものの、結局、今日に至るまで延長に延長を重ねて存続している。90年代には、北米自由貿易協定（NAFTA：North American Free Trade Agreement Implementation Act）への対応として大幅に拡張され、2000年代以降も各国との自由貿易協定（FTA：Free Trade Agreement）や二国間経済連携協定（EPA：Economic Partnership Agreement）の締結に向けて改訂された。さらに、多角間EPAの一種である環太平洋戦略的経済連携協定（TPP：Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement）の締結に向けたアメリカ国内での関連法案の一環として、TAAは近年においても再びクローズアップされている。

TAAをめぐるのは、その正当性に関して、アメリカ国内で長い論争がある。主な論点は「公平性（公正性）」と「効率性」に関するものであり、先行研究の多くもここに集約される。

まず、「公平性」あるいは「公正性」については、貿易自由化という国策の推進のために犠牲となる国内産業の労働者・企業には補償が必要であり、これらを支援することは公平・公正であり、

---

\* 京都大学経済学部教授

1) 本稿は、渡辺 [2013] の一部をもとに改稿したものである。アメリカでの資料調査にあたっては、（公財）村田学術振興財団及び文部科学省科学研究費基盤研究（C）22530336「産業調整の経済史的研究」の研究助成を得た。

国家の義務であるという考えが、制度発足当初にケネディ政権によって示された<sup>2)</sup>。以後、歴代の大統領は、基本的にはこの考えを根本から覆すようなことはなかった。

しかし、とくにレーガン政権期以降、この「公平性（公正性）」の論拠に対して、しばしば疑義が差し挟まれるようになった。TAAに懐疑的な論者による指摘は、次のように多岐にわたる。関税削減による「損害（injury）」を定義し確定することは技術的に困難であるので、その解決策も不正確で恣意的なものとなる。多くの人々が貿易政策以外の要因によって引き起こされる経済環境の変化の下で苦難に直面しているにも拘わらず、TAAに匹敵する経済的支援は受けていない。もし経済環境の変化によって損害を被った労働者・企業を社会が支援する責任があるとしたら、政策の対象は、貿易政策によって犠牲となった人々に限定されるべきではないということになる。

これに対して、TAAに同調する論者は、貿易によって影響を受けた労働者・企業は、その他の様々なタイプの要因によって影響を受けた労働者・企業より、深刻な調整問題を抱えているとする<sup>3)</sup>。このため、一般的な失業者対策などではなく、独自の支援が必要であると考えている。

「効率性」についても、同様に意見が分かれる。TAA支持派によれば、この政策は一時的に困難に陥った労働者・企業を支援することによって調整プロセスを速め、遊休化した経済的諸資源をより効率的な分野にシフトさせるとする。しかし、非支持派は、政府による支援は経済主体のモラル・ハザードを引き起こしかねないと指摘する。労働者・企業は政府補助金に依存して怠惰になり、労苦を伴う別の分野に移動するインセンティブは阻害されるということである。

この論争、あるいは見解の相違は、政治家・議員など政策形成の当事者、連邦議会での審議に向けた参考資料として調査レポートを作成する研究員などのスタッフ、さらに経済学者による学術的研究も加わり、TAA発足後、今日に至るまで、数十年にわたり繰り返し続いている<sup>4)</sup>。伝統的に、労働組合の支持を受けている民主党がTAA支持派、共和党が非支持派ではあるが、実際には大統領・議員ともに、議会戦術も絡んでいて、簡単に色分けできるわけではない。非支持派といっても完全な廃止論者はほぼ皆無であり、問題点を改善したうえで制度の存続を図ることが、ある種の政治的妥協として成立している<sup>5)</sup>。

しかし、近年、急速なグローバル化とともに、アメリカ経済において新たな局面が生じつつある。2016年の大統領選では民主・共和両党の候補が共に、自由貿易協定が国内の雇用を奪うとして、ニュアンスや意図の違いはあれ、TPPに反対の意を表明している。アメリカの自由貿易戦略と、その一環として組み込まれてきた保護主義抑制手段としてのTAAは、これまでとは異なる一つの転機に差しかかっていると見ることもできる。

以上のような問題関心から、本稿ではアメリカのTAA政策に焦点をあて、その成立時から近年

2) United States Congress, Office of Technology Assessment [1987] p. 20.

3) たとえば、貿易による影響を受けた失業者は、新たな職を得るために産業や職業を変更しなければならず、スキルの習得も必要であるため、平均的な失業者より再就職までの期間が長くなる傾向にあることが理由とされた。

4) 新古典派経済学者を中心に、政策の非効率性や不公平性、問題点を指摘した批判的見解は多い。Lawrence and Litan [1986], Magee [2001] [2003], 金川 [2007]などを参照。政策の問題点や改善策を指摘したうえで、政策の存続を提言するタイプの調査・研究——この意味で支持派と言えるもの——としては、Bergsten [1973], Frank [1977], Mutti [1985], Rosen [2006] [2008], United States, GAO [2000]などがある。

5) こうした政治的プラグマティズムの存在は、ほぼ全ての論者の共通認識となっており、通説と言える。

に至るまで、政策理念や制度が揺れ動きながらも定着してきた経緯について考察する。以下の第Ⅱ節では政策理念と制度の歴史の変遷を概観し、第Ⅲ節ではTAAの種類別にその内容を検討する。TAAについて、クロノロジカルに制度の概要を紹介している先行研究は多いが、刊行年が古いものでは、当然ながら、その後の時代はカバーされていない。また、実績に関する連続的な数値データは、アメリカの政策当局でさえ十分に把握しておらず、TAAに関する情報は極めて断片的である。本稿では、できるだけ様々な文献を照合し、その時代ごとの文脈に即して整理することによって、TAAの全体像を把握するよう努めた。

さらに本稿は、TAAが狭義の貿易調整援助だけではなく、直接投資による影響も含めて対象範囲を次第に拡張し、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を産業調整援助政策の一種として、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という点に着目して分析する<sup>6)</sup>。

## Ⅱ 政策理念と制度の変遷

### 1 1960年代

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は、自由貿易による世界市場の拡大は長期的利益に適

---

6) ただし本稿では、紙幅の都合から、通商政策や雇用政策との関連の部分は掲載を割愛し、別稿を期すことにした。

TAAを産業調整援助政策として捉える研究としては、金川前掲論文、渡辺前掲論文がある。「産業調整」という用語は、1970年代末にOECDが先進国のとるべき指針として提唱した「積極的産業調整」(PAP: Positive Adjustment Policy)に由来するが、アメリカではこの概念はあまり定着しなかった。ただし、実質的にはこれと共通する視点に立つ研究は数多く存在する。また、国際労働機関(ILO)や国連貿易開発会議(UNCTAD)などの国際機関も、「国際的産業調整」の必要性という観点から、アメリカのTAAに着目している。TAAを含むアメリカの産業調整全般について分析したILOの研究報告書(Gray, et al. [1986])によれば、アメリカの産業調整は同国独特の制度、政治的・社会的文脈に規定されており、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。

他方、中本[1999]は、TAAは貿易自由化に特定化した産業・雇用調整支援策であり、国際的に見ても固有であると強調する。つまり、TAAは、国際経済におけるアメリカ固有の位置——自由貿易体制の推進者・立役者となるのが国益に適い、(中本が重視するところによれば)アメリカ多国籍企業の利害によって規定されている——によって特徴づけられる。とはいえ、この意味での固有性と本稿で述べている産業調整とは、必ずしも矛盾するものではないと考える。

なお、このほかにも、各国の産業調整援助政策との比較を行ったもの(Weisz [1978], Banks and Tumilir [1986], Cline [1989])、通商政策との関連で考察したもの(米田[1982])など様々な観点が存在する。これらについての検討は別稿を期したい。

うものであった。それゆえ、アメリカの国策全体としては、上述のような世界戦略や1950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、自由貿易推進のイニシアティブをとることを基調としていた。

こうしたアメリカの自由貿易戦略にとって、自国内の保護主義勢力は障害となりつつあった。このため、ケネディ政権(1961年1月～1963年11月)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(ファスト・トラック権限)を大統領に付与して、来るGATTのケネディ・ラウンド(1964年～67年)における貿易交渉を推進するとともに、関税削減により「損害」を被るであろう自国産業に対してTAAを実施する旨の条項を通商拡大法の中に盛り込んだ。TAAの直接の目的は、数量規制、高関税、輸出自主規制などの保護主義法案の制定を目論む政治的圧力を抑制することにあった。

TAAにつながる政策構想は、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<sup>7)</sup>。アメリカ国内では、貿易自由化により失職した労働者に対する支援の必要性が指摘され始めており、1954年から60年までの間に労働者・企業を救済するための各種法案が議会で提出されたが、成立には至らなかった。結局、TAAは、ケネディ大統領が議会でGATTのラウンド交渉におけるファスト・トラック権限を獲得することと引き換えに、前述のように1962年の通商拡大法に組み込むかたちで成立した<sup>8)</sup>。アメリカ最大の組合である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<sup>9)</sup>。

TAAは、自由貿易の推進により「損害」を被った労働者、企業(とくに前者の労働者)に対する「補償」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<sup>10)</sup>。ケネディ大統領は次のように述べている<sup>11)</sup>。「貿易による競争によって損害を被った人々が、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。経済的調整の負担は、部分的には連邦政府が負うべきである。国家の貿易政策の結果、被害を受けた人々を支援する義務がある」。[ただし、

7) 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。

8) ファスト・トラック権限(fast track authority)は、2000年代以降、TPA(Trade Promotion Authority: 貿易促進権限)と呼ばれているものと同じである。アメリカでは、合衆国議会が外国との貿易協定に関する取り決めの権限をもつが、各国との交渉を行いやすくするために、これを一時的に(通常3～5年)大統領に委任する。これがファスト・トラック権限もしくはTPAである。議会への事前通告の条件を課す代わりに、議会は大統領と外国政府との合意の個別内容については修正できず、一括承認するか不承認とする。こうした大統領の強力な権限がないと、大統領が外国政府と合意した条約自体、議会から修正を要求される可能性があるが、この権限があれば、貿易自由化の協定を巡る動きが早まる。

新たな関税削減交渉や自由貿易協定の締結が課題となる度に、大統領はこの権限の更新を必要とし、その際、たとえばTPA法案にTAA法案を抱き合わせるかたちでTAAを更新するパターンが定着した。ただし、TPAの期限が切れている期間中であっても、TAAは単独の改訂法あるいは連邦政府の予算法の中で期限延長がなされてきた。

9) TAAは、AFL-CIOがアメリカの貿易政策を全体として支持するうえで「不可欠な」ものであった(Baldwin [1987] p. 2)。

10) 通商産業省[2002]は、TAAには次の3つの側面——「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」——があると紹介している。

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。

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」<sup>12)</sup>。ケネディ大統領は、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）」や「補助金」ではなく、「調整援助」を意図したものであることを同時に述べている。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、国内経済と世界市場の双方におけるアメリカの競争力を強化するであろう」<sup>13)</sup>。

もっとも、TAA の制度は発足したものの、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<sup>14)</sup>、1960年代には申請件数は若干あったものの認定は皆無であり、実質的な運用はなかったと言える<sup>15)</sup>。また、輸入急増による被害の救済について、TAA 以外の手段、たとえばGATTの諸制度（アンチ・ダンピング条項、エスケープ・クローズ条項、ペリル・ポイント条項など）に基づいてアメリカの関税委員会に提訴するという手段は、1970年代前半に規定が若干緩和されたとはいえ、被害の証明が困難であるため事実上、不可能に近かった。ケネディ政権の後、民主党ジョンソン政権期（1963年11月～1969年1月）にも、TAAの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、抜本的な対策はとられなかった。この結果、1970年代に入る頃には、AFL-CIOなど労働組合の態度は硬化し、自由貿易への抵抗と保護主義への傾斜が避けられなくなっていた。

## 2 1970年代

共和党的ニクソン政権期（1969年1月～1974年8月）に、アメリカ経済を取り巻く状況は大きく変化した。1971年にはニクソン・ショックが起これ、戦後のIMF体制は崩壊した。1972年にアメリカは、1888年以来初となる貿易赤字に転じ<sup>16)</sup>、失業率も上昇した。

こうした状況の中で、来るGATTの東京ラウンド交渉（1973年9月から始まり、79年に妥結）に向けた貿易政策の見直しが行われ<sup>17)</sup>、1974年通商法（Trade Act of 1974）が制定された。ニクソン大統領自身は、同法を根拠法とするTAAを事実上縮小する方向で考えていたが、議会審議の過程で議員からの反対に遭い、結局は拡張する方向で改訂された<sup>18)</sup>。TAAの適用条件はこの時に大幅に緩和され、75年までに約5万4000人の労働者が認定されることになった<sup>19)</sup>。また、1974年には地域のコミュニティを対象とする支援策、77年には産業を助成対象とするTAAが加わり、2～

12) US Congress, OTA, *op. cit.*, p. 20.

13) U.S. House of Representatives, *Hearings before the Committee on Ways and Means*, 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。この審査のために、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。US Congress, OTA, *op. cit.*, pp. 22-23, 38.

15) Frank, *op. cit.*, pp. 4-5, 40-47.

16) US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *U.S. International Transactions Accounts Data* を参照。その後、1970年代半ばに黒字に転じたが、70年代末以降はほぼ一貫して貿易収支は赤字である。

17) TAAに関する検討も議会で行われている（United States Congress [1972] を参照）。

18) Frank, *op. cit.*, pp. 5-6, 及び、Hornbeck [2013] p. 8.

19) US Congress, OTA, *op. cit.*, p. 21.

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<sup>20)</sup>。

1974年8月から77年1月までは、共和党のフォード政権期にあたる。この時期から、アメリカ国内でも、TAAをアメリカの諸産業の国際競争力と結びつけた、より広い視点から検討する動きが見られるようになった。1975年には全国計画協会（NPA：National Planning Association）において、「アメリカの民間セクターが国際経済において直面している挑戦（challenges）について理解を深めるため」の委員会が設立された。同委員会は産業、金融、農業、労働の各界関係者より構成され、様々な利害やパースペクティブから、政策担当者との非公式な議論を行う資格を与えられていた。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当てられた。同委員会は、のちの1985年にTAAに関する研究報告書を作成し、政策提言を行っている<sup>21)</sup>。

民主党のカーター政権期（1977年1月～81年1月）はTAAの大幅な拡張期であり、適用基準の緩和の結果、1970年代末から80年にかけて、とくに自動車産業に対する大規模な支出が行われた（後述）。

### 3 1980年代

1970年代におけるTAAの大幅拡張より財政支出も急増したが、1980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共和党のレーガン政権（1981年1月～1989年1月）への移行による政策理念（イデオロギー）の変化、及び、TAAの制度的欠陥が認識され始めたことなどにより、1980年代には、TAAの廃止案を含む大幅見直しが行われることになる<sup>22)</sup>。

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（OBRA：Omnibus Budget Reconciliation Act）と同年のTAA改正に基づいて、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、適用基準が再び厳格化された<sup>23)</sup>。そして、85年4月に法が期限切れを迎えるのを前に、レーガン政権は82年以降、TAAの廃止を提言し始めた。

廃止論の根拠は、すでに冒頭で述べた正当性に関わる論点と同じである。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与えることは正当ではない。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。また、別の角度から言えば、TAAのこれまでの存在理由は「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」ことにあったが、アメリカ経済の貿易依存度は以前より高く

20) *Ibid.*, p. 31.

21) Mutti, *op. cit.* がそれにあたる。この委員会についての記述は同左による。

22) Bergsten [1982]などを参照。

23) United States Congress, Office of Technology Assessment, *op. cit.*, p. 26.

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<sup>24)</sup>。そして、仮に輸入品との「不公正競争」によって被害を受けたのであれば、GATTに基づく制度やアンチ・ダンピング法など国内法に基づく保護に訴えることが可能であった<sup>25)</sup>。

一方、もう一つ重要な論点として付け加えられたことは、(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うわけではない。むしろ、これまでのTAAが対象者の支援に政策として失敗していることに問題がある——ということである。

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(JTPA: Job Training Partnership Act)に労働者向けTAAを統合することである。このプログラムは、工場閉鎖、人員削減、オートメーション化による合理化、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である<sup>26)</sup>。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迅速に対応し、早急にサービスを提供することができるとされた。このように、レーガン政権が提言したのは、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。

しかし、これを盛り込んだ政府法案は、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求職活動などの再就職支援)をカバーしていないことを理由に議会からの反対を受け、不成立に終わった。TAAには、民主党・共和党問わず、議会での強力な支持があり、結局、1年間の法の空白期間<sup>27)</sup>を経たのち、1986年4月にTAAの新法案(事実上は、従来からの法の改正案)が成立した。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<sup>28)</sup>、数量規制などの保護主義を相殺する手段として有効

---

24) *Ibid.*, p. 1.

25) U.S. Department of Commerce, Office of Inspector General [1985] 'International Trade Administration Trade Adjustment Assistance: No Cure for Import-Injured firms', report No. D-068-5-006, Washington, D.C., p. 2. (US Congress, OTA, *op. cit.* p. 33より引用。)

26) 職業訓練の期間は明確に定められていない(給付の政策当局が、限られた予算の範囲内でやりくりする)が、当時の失業保険給付期間の26週以内に限定される場合が多く、平均は9週間であった。同制度については、US Congress, OTA, *op. cit.*, p. 4を参照。

27) 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。以上、*Ibid.*, p. 33.

28) *Ibid.*, pp. 5, 30.

であるという認識も継続している<sup>29)</sup>ことは興味深い。この改正時には、農業従事者もTAAの対象に加えられ、86年以降、予算措置も若干回復した。

もっとも、上述のようにレーガン政権による廃止・統合案は挫折したものの、実質的には、TAAの性格や位置づけがこの時期に変化していることに着目すべきである。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<sup>30)</sup>。

また、より広い文脈で言えば、同時期の1988年8月に、アメリカの貿易赤字削減、諸産業の競争力回復のために様々な措置を盛り込んだ包括通商・競争力法が制定されたことと無関係ではない。同法は、USTR（アメリカ通商代表部）に外国の「不公正貿易」慣行に関する判断及び報復措置発動の権限を与え、外国に制裁措置をかざして譲歩を求める「スーパー301条」を含むことで知られている。主なターゲットとして想定されていたのは、当時、貿易黒字を急速に拡大していた日本であった。この包括通商・競争力法自体、保護主義的色彩が強く、GATTに抵触する懸念があるとアメリカ国内外で批判があったものである。いずれにしてもレーガン政権下で、こうした戦略的通商政策が指向されるとともに、TAAに関しては社会政策的な側面を縮小し、アメリカ製造業の競争力強化を目的とした産業政策的な側面に重点が置かれるようになったことは、改めて確認しておくべきであろう。

雇用政策の面では、前述の職業訓練パートナーシップ法のプログラムが、労働者向けTAAと補完的に運用され<sup>31)</sup>、たんなる所得補償から職業訓練や転職斡旋を促進するプログラムに重点を移している。両制度のプログラム間の重複問題はあったが、組み合わせは州の担当者の裁量に依存し、中には比較的有効に機能しているケースもあった。

もっとも、労働者の産業間移動（産業調整）は十分には進まなかった。TAAにおいて、政府が十分な財政資金を職業転換のプログラムに与えていないこともあるが、より大きな要因としては、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<sup>32)</sup>。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、賃金が下がることが多い。元々、鉄鋼や自動車などの産業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当該産業の国際競争力を低下させていたという指摘もある。ただ、この傾向は、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あったという。このため、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せず、元の職場に呼び戻されるのを待つ。実際、TAAを受給するために失業状態を必要以上に長引かせ、2～3年のうちに元の職場に戻るというケースが多かった。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）から退出せずに滞留する要因ともなっていたのである。

この改善策として、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、様々な政策提言がなされていたが、こうした措置は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つながるという見方もあり、十分な解決策は見出さ

29) Baldwin, *op. cit.*, p. 7.

30) US Congress, OTA, *op. cit.*, p. 20.

31) 労働者向けTAAについては、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とされた。Baldwin, *op. cit.*, p. 5.

32) 以下の記述は、Baldwin, *op. cit.*, pp. 3, 7-9, 及び、Mutti, *op. cit.* を参照。



れなかった<sup>33)</sup>。ただし、たとえば、1986-87年に労働省とニュージャージー州は共同で再就職行動に関する実験を実施し、早期の再就職に金銭的インセンティブを与えた場合、失業保険の平均給付期間が減少するという結果を導いた。この制度が失業保険制度に組み込まれない場合には、TAA制度の中で採用することも検討していた。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<sup>34)</sup>。このように、TAA政策は、様々なインセンティブ手段の組み込みを模索しながら、調整促進的な性格を強めようとしていたことがわかる。

また、1970年代までは、TAAの行政手続き上の遅延が問題となっていたが、次第に改善されるようになっていく。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、70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（申請件数の多い年にはさらに時間がかかっていた）、失業後、何ヶ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が、80年代に改善され、90年代から2000年代にかけては50～100日程度に短縮されている<sup>35)</sup>。

なお、企業向けTAAについては、レーガン政権期に事業が縮小された。後述のように融資事業が廃止され、経営改善を目的としたテクニカル・サポートに限定されている。

#### 4 1990年代

1989年1月から1993年1月は共和党ブッシュ（父）政権期にあたるが、TAAは1990年代に入ってから延長・改訂された。とくに1992年のNAFTA締結（94年発効）は、アメリカ国内の諸産業・雇用に相当大きな影響を与えると想定されたため、失業者救済を目的とするTAAなどの制度的諸条件を整えることが、議会での争点になっていた。

続く民主党クリントン政権期（1993年1月～2001年1月）には、1974年の改訂に次ぐ大きな制度拡張が行われた。1993年に包括的予算調整法に基づく改正でTAAを5年間延長した後、94年には、通常のTAAに加えて、新たに労働者向けにNAFTA移行調整支援（NAFTA-TAA：Transitional Adjustment Assistance）制度を発足させた。通常の労働者向けTAAは、急増している輸入品の生産国を限定していないが、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移転により失職した労働者を対象とする<sup>36)</sup>。

しかし、一方でアメリカは、財政赤字削減という課題にも直面しており、TAAを廃止して通常の失業保険制度に切り替えるべきであるという政策提言も見られた<sup>37)</sup>。こうした議論はあったものの、結局、1999年に議会は、TAAを2001年まで延長することを可決している<sup>38)</sup>。

---

33) Laurence and Litan, *op. cit.*, pp. 112-113, Committee for Economic Development [1984], Baldwin, *op. cit.*, p. 9を参照。

34) Baldwin, *op. cit.*, p. 9.

35) アメリカ労働省HP掲載のデータ（National average processing time for petitions (days)）（2013年3月1日閲覧）。

36) 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。United States, GAO, *op. cit.*, p. 3.

37) 金川、前掲論文、23ページ。原資料は、William N. Niskanen and Stephen Moore, "How to Balance the Budget by Reducing Spending" in *Cato Policy Analysis*, No. 194, April 22, 1993.

38) ただし、2002年通商法の一部として再び更新されるまでの間に、法律の期限は一度切れた。

## 5 2000年代以降

2000年代に入っても、TAAはアメリカの貿易政策を巡る政策論争の中心の一つに据えられ、議会ではTAA改訂に向けての機運が高まっていた<sup>39)</sup>。共和党G.W.ブッシュ政権期(2001年1月～2009年1月)には、FTA締結と関連して、大統領と共和党議員がTPAの更新を議会に要請するために、民主党議員の要求するTAAを更新・改訂せざるを得なかったという事情がある。TPAと引き換えに議会がTAAの実質的拡大を求めた結果、最終的にTAAとTPAの両方を包含するかたちで2002年通商法が可決され、同時に2002年貿易調整支援改革法が成立した。元々、共和党はTAA自体に難色を示していたにも拘わらず、法案は民主・共和両党の支持によって通過した。

ここでTAAは大幅に拡張され、期限も5年間の延長となった。NAFTA-TAAは、対象範囲の拡大と職業訓練への支援強化を図る目的で通常のTAAに統合され、資格基準が大幅に拡大された<sup>40)</sup>。この時に、「輸入によって影響を受けた下請け企業(サプライヤー)の労働者」も対象に加えられた<sup>41)</sup>、農業従事者に対する技術支援や資金援助も図られることになった。さらに、2002年貿易調整支援改革法では、失業期間中に問題となる健康保険について、政府が補助する健康保険税額控除(Health Coverage Tax Credit)制度を創設した<sup>42)</sup>。

その後、2007年9月末に期限切れとなるTAAについて、再び延長が問題となったが、その際、民主党は、「貿易・グローバル化支援法」(Trade and Globalization Assistance Act of 2007)という抜本的なTAA改訂法案を提出した<sup>43)</sup>。これは、サービス産業の労働者・企業、公的部門の労働者、さらに産業全体にわたる応募者を対象とする広範なものである。貿易協定相手国への生産拠点の移転という要件を外し、より柔軟な職業訓練機会とより厳格な政策評価の要件が付け加えられている。この法案では、その他にも所得補償や健康保険税額控除を充実させようとしていた。

多くの共和党員、及び、ブッシュ政権は、TAAの延長自体は容認していたものの、民主党案に対抗するために共和党案を提出した。それは、効率性、柔軟性、監視、実施方法、資格要件の拡張や財政支出の負担という点において、民主党案に反論するものであった。また、共和党は、TAAの延長をTPAと連動させ、その時点で保留となっていたコロンビア、パナマ、韓国とのFTAと連動させるよう強く要求した。しかし、民主党はこれらとは切り離して、TAAが延長されるべきと主張した。

民主党法案に対して、多くの改訂が共和党によってなされた後、法案は2007年10月に下院を通過したが、上院で可決されず、同年12月に失効した<sup>44)</sup>。TAAは再延長されなかったが、代わりに

39) 2000年代以降の政策についての記述は、とくに断りのない限り、Hornbeck [2013]などに依拠する。

40) Rosen [2008] pp. 2-3.

41) 従来から、関連産業であるサプライヤーが対象になっていなかったことに対し、不満の声が上がっていたが、財政上の理由から見送られていた。たとえば靴産業の労働者が対象となった場合でも、靴のゴム底を製造する労働者は対象とはならなかった。このような規定は、基本的には財源の制約に起因する。それらの業種も対象とした場合には、資格要件をもつ労働者数が増大し、さらなる財政支出が必要と予測されたからである。以上、US Congress, OTA, *op. cit.*, pp. 5, 37, 参照。

42) 2002年貿易調整支援改革法に基づく諸施策については、U.S. Department of Labor (Hilda L. Solis) et al [2010], Baicker, et al. [2004]を参照。

43) 以下の記述は、Hornbeck [2013]に依拠する。

44) 審議経過については、GOVTRACKのウェブサイト (<https://www.govtrack.us/congress/bills/110/hr3920>)

議会は2008年連結歳出法に基づく短期の財政支援により、TAAの運用を図ろうとした。

この後、オバマ政権（2009年1月～）発足直後の2009年2月には米国再生・再投資法（ARRA：American Recovery and Reinvestment Act）が制定された。同法は、2008年のリーマン・ショックを契機とする不況を克服するために、失業者支援を含む様々な経済対策を盛り込んだものである。TAAに関する根本的な論争は依然として持ち越されたままであったが、議会は、米国再生・再投資法の一部として、貿易・グローバル化調整支援法（TGAAA：Trade and Globalization Adjustment Assistance Act）を制定し、TAAを大幅に拡張した。ここで、サービス産業の労働者・企業への対象拡大や新しいコミュニティ向けプログラムの創設（ただし、これは2年後に廃止された）を含め、全てのTAAプログラムに対して予算の増加が図られた。

この法は2010年末に期限を迎えたが、アメリカ議会は、2010年包括通商法の一部として、2011年に貿易調整支援法（Trade Adjustment Assistance Act）を成立させ、TAAを2012年2月まで延長した。

これに基づくTAAプログラムは、2009年の貿易・グローバル化調整支援法と比べて後退した面があるものの、それまでの支援の大半が維持されるとともに、サービス産業の労働者・企業の資格の復活、職業訓練中の労働者への所得補償の拡充、健康保険税額控除の拡充など、多くのプログラムを強化している。企業向け支援や農業従事者向け支援は大幅に減額されたが、従来及び現在の基準から見て妥当とされた。一方、中高年失業者への就労支援は縮小され、公的部門の労働者の資格はなくなった。コミュニティ向けTAAは、他の連邦政府プログラムと重複するという理由から、一部の制度を除いて廃止された。また、より詳細な政策評価と報告のシステムが制度化された。

オバマ政権は、TAAをコロンビア、パナマ、韓国とのFTA締結に関する3法案を通すための代価と考えており、TAAの非支持派も、FTA法案可決のためにTAAは不可欠であるという認識であった。

そして、2015年6月には、TPP締結の前提となるTPA法案とそれらの関連法案であるTAA法案が議会上程され、可決された<sup>45)</sup>。TAA法案は、TPA法案成立に向けて与党・民主党の協力を取り付けるうえで欠かせないものであり、TPP締結の鍵となる重要法案の一つであった。同法案には、失業者対策の延長を含め、4億5000万ドル（当時の為替レートで約556億円）規模の公的支援措置が盛り込まれていた<sup>46)</sup>。TPP合意を死守するため、アメリカ議会は、共和党も含めて柔軟に対応する姿勢に転じたのである。

TPP協議で大きなネックとなっていたアメリカ議会のTPA問題が決着することで、TPP大筋

---

を参照（2016年7月30日閲覧）。

45) TAA法案をめぐるのは、2016年7月のTPP大筋合意を目指してTPA問題を早期決着させたい野党・共和党と、慎重論が根強い与党・民主党との調整が必要であった。この間の経緯については、以下のように日本の新聞でも報道されている。「日本政府、米議会の動向注視 貿易権限法の関連法案否決」（『日本経済新聞』2015年6月13日）；「米貿易権限法案の再採決 上院、来週にも」（『日本経済新聞』2015年6月19日）；「TPP関連の米失業者対策法案、下院でも可決 大統領署名へ」（『日本経済新聞』2015年6月26日）；「米上院、貿易権限法案を再可決 TPP合意へ道筋」（『日本経済新聞』2015年6月25日）。

46) 'House Passes Trade Bill Giving Aid to Displaced U.S. Workers'. Bloombergのウェブサイト (<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2015-06-25/-ibcqfo3a>) より（2015年6月26日の配信記事；2016年6月10日閲覧）。

合意の条件がようやく整うことになった<sup>47)</sup>。しかし、結局、オバマ大統領の任期中に TPP 締結が完了する見込みは立っていない。2016年のアメリカ大統領選では、民主党・共和党の両候補ともに TPP に異を唱えており、TPP 自体が締結されない可能性があることは先に述べた通りである。

### Ⅲ 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見てみよう。TAA は、労働者向け TAA (労働省所管)、企業向け TAA (商務省所管) から始まり、1974年には地域のコミュニティを対象とする支援策、1977年に産業 (industry-wide) を助成対象とする TAA (商務省所管) が追加された。このうち労働者向けが主要なものであり、支出面でも初期には90%以上、後の時代でも大半を占めている。それ以外は小規模なサービスに過ぎない。ここでは、主に労働者向けと企業向けの TAA について検討する<sup>48)</sup>。

#### 1 労働者向け TAA

労働者向け TAA は、失業中の所得補償、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)居住地移転費用の一部支給などを内容とする。1970年代までは所得補償が中心で、TAA の予算全体の97~98%を占めていたが、80年代には職業訓練や転職斡旋等の転職支援に重点が移り、82年以降はそれらが支出の約25%を占めるようになった<sup>49)</sup>。

申請手続きの規程は時期によって多少異なるが、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、またはその代表、組合、企業)が労働省<sup>50)</sup>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。その後、各州の雇用保険局(State employment security agencies)が適格性を審査し、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(失業中の所得補償)は、貿易再調整給付金(TRA: Trade Readjustment Allowances)と呼ばれるもので、1980年までは、通常の失業保険給付期間26週(半年)<sup>51)</sup>に上乗せして受給できた。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 TRA が最大26週受給することが可能であり(すなわち、合計で1年間の補償となる)、1年経ってもまだ失業中で、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支給された。ただし、1981以降の予算削減

47) TPP 交渉参加国は、2015年5月のグアムでの首席交渉官会合で多くの分野の交渉を前進させた。残りの問題は、アメリカのTPA法案などの成立後に国内調整したうえで大筋合意を目指すというのが暗黙の了解になっていた。

48) 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。他の通商政策と併せて、別稿で詳しく検討する。産業向け及びコミュニティ向けの支援内容については、Frank, *op. cit.*, pp. 72-89, 110-123を参照。

49) 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であった。以上については、US Congress, OTA, *op. cit.*, pp. 20-21, Baldwin, *op. cit.*を参照。

50) 1962年の TAA 制定当初は関税委員会が管轄していたが、1974年の改正で労働省雇用訓練局(Employment and Training Administration)に変更された。

51) 失業保険の給付期間は、多くの州において、通常26週を限度としていたが、失業率が非常に高い時期には例外があった。TRA では、時期によって異なるが、前職の賃金の約70%が給付された。

(OBRA) に伴う TAA 改訂で、失業保険と TRA は重複受給できなくなり、失業保険給付が切れた後で職業訓練期間中の場合にのみ、TRA26 週までが受給できるように給付が削減された<sup>52)</sup>。このように、貿易再調整給付金 (TRA) はレーガン政権以降、削減されたが、他の制度や他国の失業保険給付と比べれば、比較的長期の所得補償となっていた。

## 2 企業向け TAA

企業向け TAA は、商務省経済開発局 (EDA: Economic Development Administration) が運営し、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)のほか、初期には直接融資, 融資保証なども行っていた。全体として小規模ではあるが(たとえば 1987 会計年度では 1600 万ドル以下)、とくに製造業の中小企業に継続的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。

支援を受けるためには、企業が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た調整計画審査委員会 (APRC: Adjustment Proposal Review Committee) で審査を受ける。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。つまり、企業向け TAA は、企業が生産・経営を改善し、生き残りのチャンスを得るための再建計画を実現していく手助けをすることを目的とする。

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 ヶ所 (12 の州) に設立された民間の非営利団体で、連邦政府の補助金で運営される貿易調整支援センター (TAACs: Trade Adjustment Assistance Centers) を通じた助成方式に転換された。同センターは、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<sup>53)</sup>。

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や融資保証も行われ、これが企業向け TAA の大部分を占めていたが、前述のように、この融資事業はレーガン政権下の 1986 年に廃止された。非常に多くの企業が支援を受けた直後に倒産しており、貸倒れや滞納が多かったことから、「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は効果がないとされたためである<sup>54)</sup>。

この後も、企業向け TAA は小規模ではあるが事業が続けられ、補助金額もそれなりに拡大している<sup>55)</sup>。

---

52) 給付水準も、前職の賃金の 50% に引き下げられた。

53) 実際の業務は、当該企業が貿易調整支援センターと協議して選択したコンサルタント業者 (同センター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% をセンターが負担する。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 万ドルであった。US Congress, OTA, *op. cit.*, p. 33.

54) *Ibid.*, p. 33.

55) 2007 年までの動向については、Hornbeck [2007] を参照。

### 3 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、アメリカの政策当局者でさえ実態把握と政策評価が困難となっていた<sup>56)</sup>。ただし、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。90年代初頭以降のデータについては、労働省のウェブサイトである程度公開されている。

制度が発足した1962年から近年までの労働者向けTAAの運用実績を見ると、年によって変動が大きい<sup>57)</sup>が、1980年前後を除くと水準はそれほど高いものでない<sup>57)</sup>。適用基準が極めて厳格であった1970年代前半までの認定労働者を見ると、62～68年はゼロで、69～74年は毎年2万人以下であった。1974年の適用基準緩和により、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で、約70万人と突出している。70年代後半には、労働者向けTAAで約1億5000万ドル～2億6000万ドルが支出された。80年という年は、輸入急増により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、この大半は自動車産業の労働者が占めた<sup>58)</sup>。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年代に入って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<sup>59)</sup>。これは職業訓練パートナーシップ法のプログラムとほぼ同規模である。81～85年の認定労働者数は、再び毎年2～5万人の水準に低下したが、86～87年には10万人を超えた。1962年から87年までの総計では、1500万人が労働者向けTAAを受給したことになる<sup>60)</sup>。

1990～2000年代は、認定件数は毎年800～2800件、認定労働者数は毎年8万～28万人の範囲で推移している<sup>61)</sup>。全期間を通じて、認定率は60～70%（申請の約3分の2）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7割強が新たに職を見つけることを目標としていた<sup>62)</sup>。

1986年までのデータであるが、産業別に見ると<sup>63)</sup>、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、家電である。非ゴム製靴では、1975年の認定労働者数4000人強に始まり、以後毎年上昇し、79年がピークで約1万6000人となった。その後は縮小したが、80年代後半でも毎年4000～1万人はいる。繊維・アパレルも、75～76年頃から増加し始め、79年がピー

56) United States, GAO, *op. cit.*, p. 4.

57) 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、US Congress, OTA, *op. cit.*に掲載されているグラフの画像データから解読したものである（これと対応した数値データは、管見の限りでは、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.

58) 通商産業省 [2002] より引用。

59) US Congress, OTA, *op. cit.*, pp. 40-41.

60) Baldwin, *op. cit.*, p. 9.

61) United States Department of Labor, Employment & Training Administration ([http://www.doleta.gov/tradeact/taa\\_reports/petitions.cfm](http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/petitions.cfm)) (2013年3月1日閲覧)。

62) United States, GAO, *op. cit.*, p. 4.

63) US Congress, OTA [1987].

クで約4万2000人であった。81～85年は毎年5000人弱、86年には再び増加して1万5000人弱となった。鉄鋼は、76年に2万6000人強、78～79年がピークで4万～4万5000人であった。以後、83～84年に6000～9000人を記録しただけでその後はほとんどない。自動車は、75～76年に2～4万人を数えた後、80年だけが突出して60万人弱を記録したが、それ以外の年はほとんどない。

以上のように、TAAの運用実績は時期によって変動があるものの、財政的には比較的低予算であり、利用者も労働市場全体から見れば、それほど多くない。アメリカの自由貿易戦略の結果、国内市場で生じる「損害」に対する補償政策、調整支援政策としては制度的に定着したものの、アメリカ全体の経済規模からすれば、TAAによる政策的支援の割合は比較的小さく、基本的には労働市場を通じた自助努力による調整で何らかの解決が図られていると推測される。

#### Ⅳ まとめ

最後に、ここまで見てきたことをまとめ、評価・検討を加える。

第1に、1960年代に発足したTAAが、様々な歴史の変遷を経ながらも今日まで存続し、政策として定着していることは改めて注目される。民主党・共和党のイデオロギー対立を超えて、アメリカの自由貿易政策を推進していくうえでは、TAAは当面、必要不可欠であるという認識が、アメリカ社会において共有されている。

アメリカ経済において、次のようなコンセンサスは、比較的広範に形成されているように思われる<sup>64)</sup>。

- 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、これを推進する必要がある。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）の何倍にもなる。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非効率産業から成長産業へと資源を移動させる支援策は、たんなる助成政策ではなく、新たな産業構造への適応を促進し、生産性を向上させてアメリカの競争力強化を図るための一種の産業調整援助政策である<sup>65)</sup>。

しかし、第2に、政策目的や対象・手段・評価に関する論争には決着がついておらず、アメリカ社会において、有効な解決策は必ずしも見出されていないという限界もある。時代の推移とともにアメリカ経済や国際経済が変化したことによって、問題はよりいっそう複雑化している。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遺憾なく発揮していた——とアメリカ経済が曲がり角を迎えた70年代、そしてアメリカの主要産業が日本やヨーロッパ諸国との競争に突入した80年代以降とは状況は異なっている。1960年代はアメ

64) Rosen [2008], その他を参照してまとめた。

65) 産業調整がスムーズになることによって、保護主義も減殺される可能性があるという点で、両者は深い関連性をもっている。

リカの輸入依存度は数%に過ぎず、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が、その後、輸入依存度は上昇している。また、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み、特定は困難となった。アメリカの対内・対外直接投資も1980年代以降急速に進展した。このことが、TAAの正当性に関わる議論を複雑化させている。

こうした状況の変化に対し、議会はむしろ資格基準の範囲を拡大する方向で対処しようとした。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。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、認定件数で言えば、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<sup>66)</sup>。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言えるが、一方で対象が曖昧になっているという批判もある。

第3に、助成対象は上述のように包括的に拡大されたものの、政策のあり方としては、行政上の不効率を是正し、経済主体にインセンティブを与え、政策の実効性を高めることを指向するようになってきている。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の市場メカニズム（自助努力）に信頼を置いていると見られることもできる。

1970年代以降、日米貿易摩擦に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が、国策全般としては依然として自由貿易推進であり、1980～90年代以降は、貿易依存度の上昇や対内・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として不可欠であると考えられる。TAAは、依然としてアメリカの自由貿易推進というアジェンダの一環として組み込まれている。

しかし、これまで見てきたことから推測されるように、TAAという制度が不安定性をもつことは否めない。理念や正当性をめぐって見解が対立していること、政策の実施に技術的な困難が伴うことのみならず、政策対象が次第に不鮮明になってきているという問題がある。かつては特定産業を基盤とする労働組合が利害関係者として明確に位置していたが、グローバル化と産業・貿易構造の変化によって、利害関係者は不特定で掴みどころのないグループに転化しつつある。保護主義のかたちも、圧力団体やロビイストが政策決定過程の中で自らの要求を実現させようとするものではなく、漠然としたポピュリズム的不安感に変わりつつあるのかもしれない。こうしたことは、アメリカ一国だけの問題ではない。TAA制度も含めた各国の対応策について、今後さらに現実的な再検討が必要とされている。

---

66) アメリカ労働省のウェブサイト (United States Department of Labor, Employment & Training Administration) のデータ「Basis for certifications」による。http://www.doleta.gov/tradeact/taa\_reports/petitions.cfm (2013年3月1日閲覧)。



## 参考文献

- 金川徹 [2007] 「アメリカの貿易調整支援 (TAA) ——貿易理論的観点からの再考察」『大阪学院大学流通・経営科学論集』第32巻第1-3号。
- 通商産業省 [2002] 『通商白書 2002 年版』。
- 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。
- 米田公丸 [1982] 「アメリカ合衆国の貿易制限と調整援助」『名古屋商科大学論集』第72巻第1号。
- 渡辺純子 [2013] 「第二次大戦後におけるアメリカの貿易調整支援政策」東京大学日本経済国際共同研究センター, CIRJE-J-245。
- Baicker, K. and M. Marit ReHAVI [2004] “Policy Watch: Trade Adjustment Assistance,” *Journal of Economic Perspectives*, Volume 18, Number 2—Spring.
- Baldwin, S. 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.
- Banks, G. and J. Tumlrir [1986] “Economic Policy and the Adjustment Problem,” The Trade Policy Research Center, Thames essay, No. 45, London.
- Bergsten, C. F. [1973] “Economic Adjustment to Liberal Trade: A New Approach” in *Trade Reform, Hearing before the House Ways and Means Committee, May 1973, Part 3*.
- Bergsten, C. F. [1982] *The International Implications of Reaganomics*. (Tübingen: Mohr).
- Brander J. A. and B. J. Spencer [1994] “Trade Adjustment Assistance Welfare and Incentive Effects of Payments to Displaced Workers” *Journal of International Economics* 36 239–261.
- Cline, W. R. [1989] *American Trade Adjustment: The Global Impact*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- Committee for Economic Development [1984] “Subcommittee on International Strategy and Trade” in *Strategy for U.S. Industrial Competitiveness*.
- Frank, Jr., C. R. (with the assistance of Stephanie Levinson) [1977] *Foreign Trade and Domestic Aid*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Gray, H. P. Pugel, T. and I. Walter [1986] *International Trade, Employment and Structural Adjustment: The United States*, Geneva, International Labour Office.
- Hornbeck, J. F. [2007] “Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issues” CRS (Congressional Research Service) Report RS20210, August 10.
- Hornbeck, J. F. [2013] “Trade Adjustment Assistance (TAA) and Its Role in U.S. Trade Policy” CRS (Congressional Research Service) Report R41922, January 9.
- Lawrence, R. Z. and R. E. Litan [1986] *Saving Free Trade, A Pragmatic Approach*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Magee, C. [2001] “Administered Protection for Workers: an Analysis of the Trade Adjustment Assistance Program,” *Journal of International Economics*, 53 (2001) 105–125.
- Magee, C. [2003] “Endogenous Tariffs and Trade Adjustment Assistance,” *Journal of International Economics*, 60 (2003) 203–222.
- Mutti, John H. [1985] *U.S. Adjustment Policies in Trade-Impacted Industries*, Washington D.C., NPA Committee on Changing International Realities.
- Rosen, H. 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, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Rosen, H. F. [2008] “Strengthening Trade Adjustment Assistance” Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, No. PB08–2, January.

- United States Congress [1972] *Trade Adjustment Assistance: Hearings before the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives*, Washington, U.S. Government Printing Office.
- United States Congress, Office of Technology Assessment [1987] *Trade Adjustment Assistance: New Ideas for an Old Program (Special Report)*, OTA-ITE-346, U.S. Washington, D.C., Government Printing Office.
- United States, General Accounting Office [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" GAO-01-59, October.
- U.S. Department of Labor (Hilda L. Solis) et al. [2010] "National Evaluation of the Trade Adjustment Assistance (TAA) Program: Characteristics of Worker's Eligible under the 2002 TAA Program and Their Early Program Experiences-Final Report" ETA Occasional Report, Washington, D.C..
- Weisz, Morris [1978] "Strategies for Adjustment Assistance: Experience in the U.S. and Abroad and Implication for Future U.S. Programs" Conference on the Employment Effects of International Trade, sponsored by U.S. Department of Labor, Washington, D.C..