

第1章 アメリカ

はじめに

アメリカには不況下で雇用を企業が抱え込むことを支援する全国的な制度はない。事業主は判例法上の随意雇用（**employment at will**）の原則により、景気後退時に労働者を解雇（レイオフ）することが一般的に行われている。主な州は「操業短縮補償（**Short-Time Compensation**、以下「**STC**」という。）」という既存の雇用維持スキームを設けているが、企業の認知度、利用度は低く、コロナ禍での歴史的な雇用情勢の悪化に対応するには限界があった。このため、連邦政府は失業保険給付の加算、延長、対象拡大などの特例措置を設け、失業者の当面の生活を支援した¹。また、異例の政策対応として、雇用維持目的の資金を中小企業等の事業主に事実上提供する緊急融資制度「給与保護プログラム（**Paycheck Protection Program**、以下「**PPP**」という。）」を設けた。本稿では、コロナ禍における雇用維持スキームとして **STC** と **PPP** をとりあげる。加えて、航空運輸などコロナ禍で著しい打撃を受けた特定産業に対して実施した雇用維持支援制度も紹介する。

第1節 操業短縮補償（STC）

1. 制定の経緯

アメリカの主な州は、企業内で雇用を抱えることを支援する政策として、**STC** という仕組みを設けている。ワークシェアリング又はシェアードワークとも呼ばれ、経済活動の停滞によって仕事量が減少した雇用主が、従業員を解雇する代わりにその労働時間を短縮する場合、当該従業員は失った賃金の補償として失業給付を一部受け取れるようにするものである。

議会調査局（**Congressional Research Service**）によると、1973～75年の不況（第一次石油ショック）下で、各州の政府、企業、労働組合が政府による所得支援を含むワークシェアリングの導入を検討し始め、1978年にカリフォルニア州が初めて **STC** を法制化し、1982年にアリゾナ州とオレゴン州が続いた。カリフォルニア州では公共部門の一時解雇に対応するため、アリゾナ州などではモトローラ社の強力な支援により、こうした

¹ 本稿はコロナ禍における雇用維持スキームを紹介する趣旨のため、失業者の生活支援を目的とする失業保険の特例措置については述べていない。これらの特例措置は後述の **CARES** 法等に基づき制定したもので、①パンデミック失業支援（**Pandemic Unemployment Assistance**、**PUA**）、②パンデミック緊急失業補償（**Pandemic Emergency Unemployment Compensation**、**PEUC**）、③連邦パンデミック失業補償（**Federal Pandemic Unemployment Compensation**、**FPUC**）などがある。①は自営業者、フリーランサー、独立請負業者、パートタイム労働者等を対象に、失業保険給付の資格を一時的に拡大する、②は失業保険給付の受給期間満了者が就労能力を有し、勤務可能であり、積極的に仕事を求めている場合、給付期間を最長13週間延長する、③は失業保険給付額に毎週一律600ドルを加算する（2020年8月以降は州によって300～400ドルに、2021年1月以降は300ドルに加算額を減額）、ことなどを内容とする。いずれも2021年9月6日をもって終了した。

制度が設けられたという²。

連邦政府は 1982 年課税の公平性及び財政責任法（The Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982）により、各州が失業信託基金（The Unemployment Trust Fund, UTF）を使用して一時的に STC を運営することを暫定的に許可した³。その後、1992 年の失業補償修正条項（The Unemployment Compensation Amendments of 1992）により、州が同基金から STC に資金を拠出するための基本的な要件を定め、恒久的な制度にした。

2012 年には当時のオバマ政権が不況対策として STC の利用促進をはかるため、2012 年中間層減税及び雇用創出法（The Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012、通称 2012 年レイオフ防止法）を制定した。これにより、STC を導入した州に対して最長で 3 年間、連邦政府が財政支援を提供できるようにした。連邦労働省によると、2012～15 年に 22 州が総額 2 億 6,670 億ドルの連邦資金を受け取り、給付の費用に充てた。また、17 州に対して、制度の運営に必要なシステムの整備や広報活動を目的とする総額約 4,615 万ドルの助成金を支給している⁴。

2020 年以降のコロナ禍でも、後述のように連邦政府が資金を拠出し、各州の STC の運営等を支援している。

2. 制度の概要

現行制度の概要は以下のとおりである。

仕事量（労働時間）減少の要件は週あたり 10～60%で州により異なる。労働者の医療・退職給付は維持しなければならない。給付期間も州により違いがある。

労働時間削減分の補償給付の金額は、完全に失業した場合に受け取る失業給付額に比例配分した金額とする。例えば、通常 1 週間に 40 時間勤務する従業員が解雇され、完全に失業した場合、1 週間に 270 ドルの失業給付を受け取ることができるとする。雇用主がこの従業員の週労働時間を 8 時間（20%）削減する「STC 計画」を州の労働局に提出し、計画が承認された場合、当該従業員は雇用主から受け取る 32 時間分の賃金に加えて、54 ドル（270 ドルの 20%）の補償給付を受け取ることができる。

カリフォルニア州の場合、STC の給付を受けるためには、まず雇用主が州雇用開発部に、操業短縮の計画とこれにより回避される解雇者数の見積りを申請書とともに郵便や電子メールで提出する。申請が承認されたら、雇用主に「承認書（letter of approval）」

² Congressional Research Service (2016) .

³ 米国の失業保険制度では、各州がそれぞれ失業信託基金勘定（Unemployment Trust Fund Account）を設け、運営・給付を行っている。その財源は連邦失業税と州失業税であり、3 州（アラスカ、ニュージャージー、ペンシルベニア）を除き、使用者のみが負担している。労働政策研究・研修機構（2016）『米国の失業保険制度』参照(https://www.jil.go.jp/foreign/report/2016/0531_02.html)。

⁴ U.S. Department of Labor Employment and Training Administration (2016) .

と対象従業員の「証明書フォーム (certification forms)」が届く。計画期間中、雇用主は対象従業員に毎週、証明書を発行する。これをもとに対象従業員は州雇用開発部に失業保険給付を申請し、デビットカードか小切手で給付を受け取る仕組みとなっている。

2022年3月現在、連邦のガイドラインを満たす STC プログラムを法律で定め、運営しているのは、アリゾナ、アーカンソー、カリフォルニア、コロラド、コネチカット、フロリダ、アイオワ、カンザス、メイン、メリーランド、マサチューセッツ、ミシガン、ミネソタ、ミズーリ、ネブラスカ、ニューハンプシャー、ニュージャージー、ニューヨーク、オハイオ、オレゴン、ペンシルベニア、ロードアイランド、テキサス、ワシントン、ウィスコンシン、ワイオミングの 26 州及びコロンビア特別区 (ワシントン D.C.) である⁵。

イリノイ州は制度を設けているが実施していない。ワイオミング州は 2021 年 2 月に制度を導入する州法を制定した⁶。一方、バーモント州は 2020 年 7 月、利用者の少なさを理由に制度を無効化している。バージニア州とウェストバージニア州は 2020~21 年に制度の実施あるいは再開を州法で規定したが、利用実績は確認できていない。

3. コロナ禍での制度拡充と要件緩和

2020年3月27日に成立した「コロナウイルス支援・救済・経済安全保障法 (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act)、以下「CARES 法」という。」は、STC がある州に対して、一時的に STC 給付の支払いに必要な州予算の 100% を連邦政府が負担することを定めた。STC を持たない州でも、一時的に連邦労働長官と協定を結び、必要な州予算の 50% を連邦政府が負担できるようにした。これらは 2020 年末まで実施予定としていたところ、統合歳出法 (Consolidated Appropriations Act, 2021、2020 年 12 月 27 日成立) により 2021 年 3 月 14 日まで、米国救済計画法 (American Rescue Plan Act of 2021、2021 年 3 月 11 日成立) により同 9 月 6 日まで期限を延長した。給付対象者は、CARES 法に基づく失業保険の追加給付 (600 ドルの連邦パンデミック失業補償/FPUC) も受けられる。連邦財務省によると、連邦政府は 2 年間に総額 13 億ドルを各州に拠出している⁷。

このほか、連邦政府が STC の実施や管理について各州を支援するため合計 1 億ドルの助成金を提供し、制度の導入・利用を促進することとした⁸。各州への資金配分は、連邦

⁵ Carmen Sanchez Cumming and Alix Gould-Werth (2022) .

⁶ ワイオミング州議会ウェブサイト参照 (<https://wyoleg.gov/Legislation/2021/HB0009>) .

⁷ 連邦政府ウェブサイト (USA SPENDING.gov) 参照 (https://www.usaspending.gov/federal_account/016-0168) .

⁸ 連邦政府は 1 億ドルの 0.25% (25 万ドル) を用いて、STC の導入支援や成功事例の共有化をはかることとした。このため各州に配分する予算の総額は残りの 9,975 万ドルとなっている。連邦労働省 STC ウェブサイト参照 (https://stc.workforcegaps.org/resources/2020/11/29/22/02/CARES_Act_STC_Grants) .

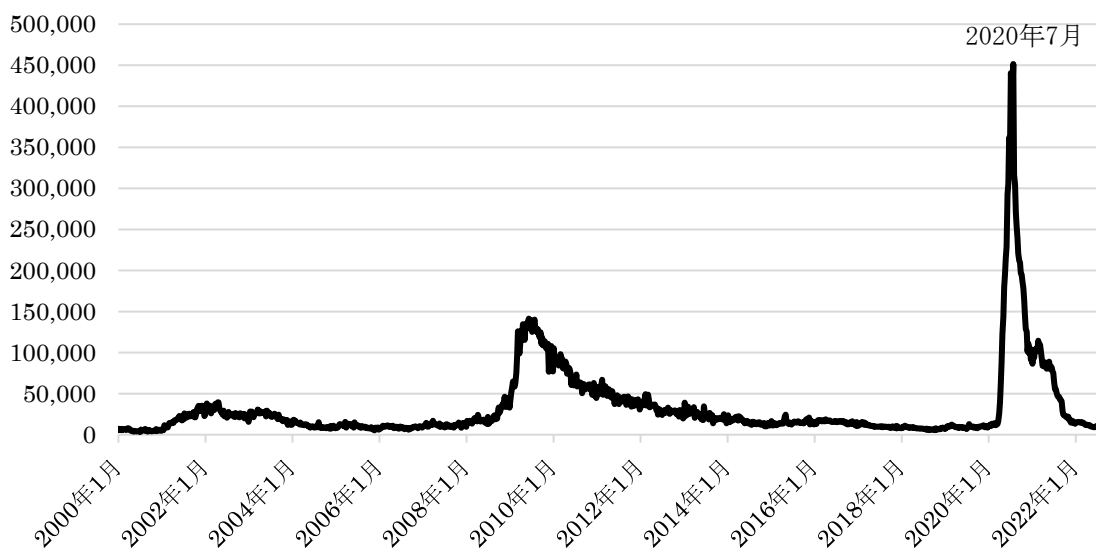
失業保険税の課税対象賃金額の比率に応じるものとした。

4. 給付状況

全米知事協会（National Governors Association）によると、2020年5月末時点で全米の労働力の約7割がSTCを利用できる環境にあった⁹。しかし、連邦労働省によると、同時期のSTCによる失業保険給付の継続申請数は22万8,731件で、全失業保険給付の0.76%にとどまっている。

それでも、コロナ禍でSTC給付の利用は急増した。連邦労働省によると、STCの継続申請件数は2020年3月まで毎週1万件ほどだったが、4月に10万件を超え、その後も20～40万件で推移した。この水準はリーマン・ショック時（2008～09年）の3～4倍にのぼる（図表1-1）。ピークは2020年7月25日に終わる週の45万1,480件で、全失業保険給付の1.5%まで高まった。

図表 1-1 STC 制度利用による失業保険継続申請件数の推移（単位：件数）



出所：連邦労働省雇用訓練局

いくつかの州政府は制度の活用を進めるための対策を講じ、ミシガン州、ロードアイランド州、カンザス州、ワシントン州ではそれぞれコロナ禍前に比べて5～7%程度の申請件数の増加を記録した¹⁰。例えばミシガン州では、15～45%としていた労働時間の削減率の条件を10～60%へと緩和した。ワシントン州知事は公教育分野での制度利用を推

⁹ National Governors Association (2020) .

¹⁰ 2020年2月29日に終わる週に対する同年7月4日に終わる週のSTC新規申請件数(4週間移動平均)の増加率。Pawel Krolikowski & Anna Weixel, (2020) .

奨した。

その後、雇用情勢の回復に伴い STC の利用は減っていき、2021 年 11 月以降は 1 万件ほどに戻っている。

第2節 給与保護プログラム (PPP)

1. 制度の概要

(1) CARES 法と柔軟化法

PPP は新型コロナウイルスの感染拡大によって経営上の打撃を受けた中小企業の雇用維持を支援するため、2020 年 3 月成立の CARES 法に基づき制定された¹¹。2020 年 2 月 15 日時点で営業している従業員数 500 人以下の中小企業等¹²に対して、1,000 万ドルを上限に、従業員の月間平均給与総額¹³の 2.5 倍を連邦政府の中小企業庁 (Small Business Administration、以下「SBA」という。)の保証で融資する (図表 1-2)。

融資は借り入れ後 24 週間以内 (あるいは 2020 年 12 月 31 日までのどちらか早いほう)における従業員の給与、有給休暇、保険料、家賃、水道光熱費、通信費、住宅ローン利息の支払いなどに充てることができることにした (融資を利用できる期間は、2020 年 6 月 5 日成立の PPP 柔軟化法 (Paycheck Protection Program Flexibility Act、以下「柔軟化法」という。)により、借り入れ後 8 週間以内から同 24 週間以内へと延ばした)。満期は 5 年 (「柔軟化法」施行前は 2 年) で金利は 1%とした。

¹¹ 連邦中小企業庁ウェブサイト参照 (<https://www.sba.gov/funding-programs/loans/covid-19-relief-options/paycheck-protection-program>)。

¹² 対象は、グループ全体の従業員数が 500 人以下の中小企業等としている。非営利団体、退役軍人組織、部族ビジネス (Tribal business concerns)、個人事業主、自営業者及び独立請負業者なども含む。宿泊・飲食業の場合、1 事業所の従業員数が 500 人以下であれば融資を受けられる。SBA が定義する 500 人を超す規模の企業も該当する。「従業員雇用継続税額控除 (Employee Retention Credit、ERC)」を受けている事業主は利用できないこととしたが、後述の統合歳出法及び米国救済計画法により、同一従業員の給与を対象としなければ併用を認めた。なお、ERC は CARES 法に基づき、パンデミックの影響を受けて、四半期ごとの総収入が 50%以上落ち込んだ企業に対して、従業員給与 1 人あたり年間 1 万ドルの 50% (最大 5,000 ドル) を控除する制度である。統合歳出法及び米国救済計画法により、対象企業を従業員 500 人以下に限定するとともに、控除額を従業員 1 人あたり四半期 1 万ドルの 70% (最大 7,000 ドル) に拡大する措置をとった。また、2020 年 3 月 12 日から同年 12 月末までとしていた対象期間を 2021 年 12 月末までに延長した。その後、2021 年 11 月 15 日に成立したインフラ投資・雇用法 (Taxpayer Certainty and Disaster Tax Relief Act of 2020) により、2020 年 2 月 15 日以降に事業を開始した年間総収入 100 万ドル以下の企業を除き、2021 年 9 月末に繰り上げて終了させている。内国歳入庁ウェブサイト参照 (<https://www.irs.gov/newsroom/new-law-extends-covid-tax-credit-for-employers-who-keep-workers-on-payroll>)。

¹³ 過去 12 カ月間又は 2019 暦年のいずれかのデータから算出する。季節的事業者の場合、2019 年 2 月 15 日又は 2019 年 3 月 1 日から同年 6 月 30 日までの平均月間給与、この期間に営業していなかった場合、2020 年 1 月 1 日から同年 2 月 29 日までの期間の平均月間給与を用いる。年収 10 万ドルを越す分の給与額は差し引いて計算する。米国外居住の従業員の給与は含まない。

図表 1-2 給与保護プログラム（PPP）の主な内容（「柔軟化法」施行後）

対象	グループ全体の従業員数が 500 人以下の中小企業等
融資額	最大 1,000 万ドル（2019 年の月間平均給与×2.5 カ月分）
融資の用途	従業員の給与、有給休暇、保険料、家賃、水道光熱費、通信費、住宅ローン利息の支払い等
返済免除要件	借り入れ後 24 週間に、融資の 60%以上を給与関連費用に充てる
	2020 年 2 月 15 日時点の雇用を維持、または同年 12 月末までに再雇用し、給与水準を維持する（達成度に応じて免除額は変動）

出所：連邦中小企業庁

融資の返済は、(1)融資の 60%（「柔軟化法」施行前は 75%）を給与関連の費用に充てること、(2)2020 年 2 月 15 日時点の従業員の雇用を維持又は同年 12 月 31 日（同 6 月 30 日）までに再雇用すること、給与水準を維持すること、を条件に免除される。完全に維持すれば全額の返済を免れるが、雇用の削減や 25%以上の給与の減額を行なった場合、その程度に応じて返済免除額が減額される。

なお、「柔軟化法」施行後は、2020 年 2 月 15 日時点の雇用労働者を再雇用できない、又は連邦政府の要請等により事業活動を 2 月 15 日以前の活動レベルに戻れないことを文書で証明すれば、雇用の維持や再雇用ができなくても、減額されないことになった。

PPP は 2020 年 4 月 3 日の受付開始時から申込みが殺到した。当初予算の 3,490 億ドルは 2 週間で底をつき、同 16 日に新規受付を一時停止した。連邦政府は急きょ 3,100 億ドルを追加する立法措置（PPP 及びヘルスケア強化法、Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act、4 月 24 日成立）をとり、同 27 日に再開¹⁴させている。

(2) 統合歳出法と米国救済計画法

その後、2020 年 12 月成立の統合歳出法でさらに 2,844 億ドルを追加したうえで、1 回限りとしていた申請回数を、2 回目も利用できるようにした。その要件として、(1)従業員 300 人以下であること、(2)2020 年のいずれかの四半期の総収入が前年同期に比べて少なくとも 25%減少していること、(3)過去のローンをすでに使用した、又は使用予定であること、をあげた。

融資額は従業員月間平均給与の 2.5 倍で変わらないが、上限は 200 万ドルに引き下げた。ただし、宿泊業や飲食業の事業者が 2 回目の申請を行なう場合は、月間平均給与の

¹⁴ 連邦中小企業庁ウェブサイト参照（<https://www.sba.gov/article/2020/apr/24/joint-statement-sba-administrator-jovita-carranza-treasury-secretary-steven-t-mnuchin-resumption>）。

3.5倍(上限は最大200万ドルで同じ)とした。

また、これまで融資を利用していない中小企業向けに350億ドル、低・中所得地域における小規模企業(従業員10人以下)あるいは1件25万ドル未満の借り手企業に対し、初回分150億ドル、2回目分250億ドルをそれぞれ確保する措置などを講じた。

2021年3月成立の米国救済計画法ではPPPの予算に72.5億ドルをさらに追加し、2021年3月末に延ばしていた申込み期限を5月末へとさらに延長した。なお、バイデン新政権の発足に伴い、2021年2月24日以降は、従業員20人未満の小規模事業者だけを2週間の期間限定で受付の対象にする措置をとっている。

2. 融資のプロセス

融資の対象となる中小企業は、行政機関の窓口ではなく、中小企業庁(SBA)の認定を受けた民間金融機関¹⁵を通じて申請を行なう。申請用フォームはSBAのホームページからダウンロードできる。申請方法は窓口となる金融機関によって異なるが、訪問や郵送だけでなく、オンラインによる申請が普及している。受付は先着順とした¹⁶。

融資申請の際は、法人名、住所、納税者番号、連絡先、主要契約、月間平均給与、融資申請額(経済的損傷・災害融資(Economic Injury Disaster Loan、EIDL)¹⁷の補助金を含む)、従業員数、融資目的(複数選択:給与、家賃/住宅ローン金利、水道光熱費、その他)、所有権(持ち株)が20%を超える者の氏名・住所・納税者番号等)などを所定のフォームに記載する。これに必要な書類(給与計算書等)を添えて提出する。申請の必要性を証明する書類についても、SBAから要請があれば提出できるよう準備しておく。

審査は金融機関で行なう。金融機関は承認した申請プラン等のデータをSBAにオンラインで提供する。200万ドルを超える融資は、SBAが審査の対象とする。申請者は承認を受けると、金融機関からPPPの融資を受けられる。貸し手の金融機関は承認日から10日以内に融資を支払う必要がある。

融資返済免除の手続きについては、対象期間である24週間の最終日(あるいは2020年12月31日)から数えて10カ月以内に、金融機関に申請を行なう。申請書のフォームに従い免除額などを計算して記載する。給与計算書や経費関係の証拠書類も提出する。金融機関は免除申請書の受付から60日以内に免除の可否を示してSBAに報告する。

¹⁵ 一般の大手市中銀行、地方銀行、信用組合、農業組合のほか、OnDeck、PayPal、Squareなどフィンテック(Fintechs)といわれるノンバンクの金融テクノロジー企業もSBAの認可により貸し手として認められた。

¹⁶ 申請の受付は先着順としていたが、融資の窓口の役割を担う金融機関が従来の取引先である大口の顧客への融資を優先したことなどから、小規模企業への融資が遅れた。このため、連邦政府は2020年4月に追加予算を組んだ際、600億ドルを小規模な金融機関向けの優先枠として確保する措置をとった。

¹⁷ 災害時などに最大200万ドルを融資する制度。PPPとの同時申請が可能だが、両融資を同じ目的には利用できない。コロナ対策として設けた即時支給の補助金(最大1万ドル)はPPPの返済免除額から除かれる。

SBA は内容を確認のうえ、返済免除額を金融機関に振り込む（財源は連邦政府の一般財源）。借り手による融資の返済は、免除額確定日（申請がない場合は、融資対象期間終了後 10 カ月経過日）から行う。

3. 融資実績

SBA によると、PPP では延べ 1,136 万 1,873 件、総額 7,867 億ドルの融資を実施した。このうち、延べ 1,043 万 6,367 件、総額 7,528 億ドルの返済免除を認め、貸し手の金融機関に資金を提供している（いずれも 2022 年 9 月 11 日時点の集計¹⁸）。

マサチューセッツ工科大学のデビッド・オーター教授らによる推計によると、従業員 500 人未満規模の中小企業の 94% が PPP を利用した。収入減を条件にした 2 回目の融資も 34% が利用している¹⁹。

第3節 特定産業に対する雇用維持支援制度

1. 航空会社対象の「給与支援プログラム（PSP）」

（1）制度の概要

「給与支援プログラム（Payroll Support Program、以下「PSP」という。）」では、旅客航空会社、貨物航空会社及び請負業者に対して、従業員の賃金、給与及び福利厚生を支払いを継続するための資金を提供する。2020 年 3 月成立の CARES 法で規定し、その後の法改正を含めて合計 3 回にわたり実施した。

CARES 法に基づく給与支援プログラム（PSP1）では、支援総額の上限を、旅客航空会社 250 億ドル、貨物航空会社 40 億ドル、請負会社 30 億ドルとした。申請を承認した企業に対し、それぞれと契約のうえ、2019 年 4 月 1 日から同年 9 月 30 日までの間に支払った報酬と同額の資金を提供した。

支援条件は次のとおりである。

- ①2020 年 9 月 30 日まで、自社や子会社の従業員の解雇、一時帰休、賃金や福利厚生の削減を行わない。
- ②2021 年 9 月 30 日まで自社株買戻しや株式の配当、その他資本分配を禁止。
- ③一定の水準（旅客航空会社 1 億ドル、貨物航空会社 5,000 万ドル、請負会社 3,750 万ドル）を超えて支援を受ける会社は、その一定割合（それぞれ 30%、56%、44%）を金融商品（ワラント、売買選択権、優先株、債券、約束手形又はその他の金融商品）で連邦財務省に提供する（会社には利子付きでの返済義務が生じる）。
- ④2019 年の報酬総額が一定の額を超えた役職員報酬を制限。42 万 5,000 ドル超を得て

¹⁸ 連邦中小企業庁ウェブサイト参照（<https://www.sba.gov/funding-programs/loans/covid-19-relief-options/paycheck-protection-program/ppp-data>）。

¹⁹ David Autor et al. (2022)

いた者は2020年3月24日から2022年3月24日までのいずれかの連続する12カ月間につき、2019年と同水準（又は退職時の退職金等の手当が2019年報酬総額の2倍を超えない）、300万ドル超を得ていた者は同期間における報酬総額の限度を、300万ドルに超過額の50%を加えた額とする。

- ⑤2020年3月1日以前に当該航空会社が運航していた就航地のうち、運航を確保すべきと運輸長官がみなした中から、合理的かつ実行可能な範囲で定期運航を維持する。

(2) 統合歳出法と米国救済計画法

連邦政府は2020年12月成立の統合歳出法で追加支援（PSP2）を実施することとし、旅客航空会社に150億ドル、請負業者に10億ドルを支出する予算措置を講じた。申込み受付の期限は2021年1月25日とした。申請を承認した企業に対し、それぞれと契約のうえ、2019年10月1日から2020年3月31日までの間に支払った報酬と同額の資金を付与している。

PSP2の支援条件は原則としてPSP1と同じだが、解雇や賃金削減などの制限期間を2021年3月31日まで、自社株買い戻しや株式配当などの禁止期間を2022年3月31日まで、役員報酬の制限期間を2020年10月1日から2022年10月1日までのいずれかの連続する12カ月間、にあらためて設定した。就航路線に関しては、運輸長官の指示に従い、特定の定期航空を2022年3月1日まで維持することとした。

2021年3月成立の米国救済計画法に基づく追加支援（PSP3）では、旅客航空会社向けに140億ドル、請負会社向けに10億ドルの予算を組んだ。2回目の支援を受けた企業に連邦財務省が連絡し、それぞれと契約したうえで2回目の付与額に基づく金額（旅客航空会社は2回目の予算総額150億ドルに対する各会社への付与額の割合を適用。請負会社は2回目と同額）を与えている。

PSP3の支援条件については、解雇や賃金削減などの制限期間を2021年9月30日まで、自社株買い戻しや株式配当などの禁止期間を2022年9月30日まで、役員報酬の制限期間を2021年4月1日から2023年4月1日までのいずれかの連続する12カ月間、とした。

(3) 支援実績

連邦財務省は3回にわたるPSP実施のため、旅客航空会社向けに総額540億ドル、貨物航空会社向けに同40億ドル、請負会社向けに同50億ドルの予算措置を講じた（図表1-3）²⁰。連邦財務省によると、3大航空会社（アメリカン航空、デルタ航空、ユナイテッド航空）には、それぞれ総額100億ドルを超す資金を投入し雇用維持を支援した。

²⁰ 連邦財務省ウェブサイト参照 <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-american-industry/airline-and-national-security-relief-programs>

図表 1-3 給与支援プログラム（PSP）による航空会社への支援額

	1 回目 (PSP1)	2 回目 (PSP2)	3 回目 (PSP3)	総額
旅客航空会社	250.0 億ドル	150.0 億ドル	140.0 億ドル	540.0 億ドル
アメリカン航空	59.6 億ドル	35.3 億ドル	33.0 億ドル	127.9 億ドル
デルタ航空	55.9 億ドル	32.9 億ドル	30.7 億ドル	119.5 億ドル
ユナイテッド航空	51.0 億ドル	30.0 億ドル	28.0 億ドル	109.0 億ドル
貨物航空会社	40.0 億ドル	-	-	40.0 億ドル
請負会社	30.0 億ドル	10.0 億ドル	10.0 億ドル	50.0 億ドル
合計	320.0 億ドル	160.0 億ドル	150.0 億ドル	630.0 億ドル

出所：連邦財務省

注：三大航空会社への支援額は実績額。他は予算額。

なお、政治専門ウェブサイトであるザ・ヒルの報道によると、航空業界団体「エアラインズ・フォー・アメリカ」のニコラス・カリオ会長は「連邦政府の資金が航空会社の給与コストの 77% をカバーし、実質的に 73 万 5,800 人の雇用を救った。」との見方を示している²¹。

2. 航空機製造職保護（AMJP）プログラム

2021 年 3 月成立の米国救済計画法では、連邦運輸省に総額 30 億ドルの航空機製造職保護プログラム（Aviation Manufacturing Job Protection（AMJP）Program）を設け、航空機のメーカーや MRO（保守・修理・検査業者）の雇用維持支援に助成金を提供することとした²²。

AMJP プログラムでは、対象企業の「特定のカテゴリーの従業員グループ」に対して、報酬の最大 50% を 6 カ月間提供する。「特定のカテゴリーの従業員グループ」とは以下のすべての条件を満たすものを指す。

- ① 2020 年 4 月 1 日時点で雇用主の米国における労働者の 25% を超えない。
- ② 年間報酬総額が 20 万ドル以下の従業員だけで構成する。
- ③ 航空機製造およびサービス、又はその保守、修理、検査の作業に従事している。

また、支援にあたって以下の条件を設けた。

- ① 従業員の過半数が、米国に拠点を置く航空機の製造、メンテナンス、修理、検査、それらのサービスに従事している。
- ② 2020 年に前年比で従業員の少なくとも 10% を解雇（非自発的な離職）又はレイオフしたか、2020 年の収入が前年比で 15% 減少している。
- ③ 対象となる「特定のカテゴリーの従業員」を 6 カ月間、解雇してはならない。

²¹ THE HILL（2021 年 12 月 7 日）（<https://thehill.com/policy/transportation/aviation/584794-airlines-defend-delays-cancellations-amid-scrutiny-from/>）。

²² 連邦運輸省ウェブサイト参照（<https://www.transportation.gov/AMJP>）。

④PPP や PSP など他の支援策を受けていない。

受付は 2021 年 12 月 13 日に終了した。連邦運輸省監察総監室によると、2022 年 2 月時点で 593 社が総額 6 億 7,300 万ドルの助成金を受け取っている²³。

3. バス会社等対象の「コロナウイルス経済救済 (CERTS) プログラム」

2020 年 12 月成立の統合歳出法には「運輸サービスのためのコロナウイルス経済救済プログラム (Coronavirus Economic Relief for Transportation Services (CERTS) Program)」の実施も盛り込んだ²⁴。

新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け、年間収益が 25%以上減少した原則 500 人以下規模の大型バス会社 (Motor coach Companies)、スクールバス会社、旅客船会社、水先案内会社 (Pilotage Companies) を対象とし、総額 20 億ドルの助成金を支給する。助成金は給与関連の費用のほか、感染防止用保護具の購入、既存設備の維持・運営のための賃料等にも使用できる。申請した企業の財務情報を財務省が確認したうえで、助成金の予算総額に比例配分する形で各社への支給額を決めている。

受付は 2021 年 7 月 19 日に終了した。連邦財務省によると、2021 年 10 月 8 日までに、1,461 のバス会社などに総額約 20 億ドルの助成金を支給している²⁵。

4. レストラン・バー等対象の「レストラン再生基金 (RRF)」

「レストラン再生基金 (Restaurant Revitalization Fund, RRF)」は、2021 年 3 月成立の米国救済計画法で創設した。予算総額は約 286 億ドルで、レストランやバー等の飲食店 (上場企業や 2020 年 3 月 13 日時点で 20 カ所以上の店舗・営業拠点を構える会社などは除く) に対して、パンデミック関連の損失に相当する資金を事業ごとに 1,000 万ドル、場所ごとに 500 万ドルを上限に提供する (最低提供額は 1,000 ドル) することとした²⁶。支援額について以下のとおり規定している。

- ①2019 年 1 月 1 日に営業中の者には、2019 年の総収入から 2020 年の総収入 (及び PPP 等による支援額) を減じた額
- ②2019 年に部分的に営業を始めた者には、2019 年の月平均の収入の 12 倍から 2020 年の総収入 (及び PPP 等による支援額) を減じた額
- ③2020 年 1 月 1 日から 3 月 10 日までに営業を始めた者又は開店していないが必要な費用を負担した者には、2020 年 2 月 15 日から 3 月 11 日までに支払った経費から 2020

²³ 連邦運輸省監察総監室ウェブサイト参照 (<https://www.oig.dot.gov/library-item/38979>)。

²⁴ 連邦財務省ウェブサイト参照 (<https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-american-industry/coronavirus-economic-relief-for-transportation-services/Coronavirus-Economic-Relief-for-Transportation-Services-CERTS-Grant-Payments>)。

²⁵ 連邦財務省ウェブサイト参照 (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0395>)。

²⁶ 連邦中小企業庁ウェブサイト参照 (<https://www.sba.gov/funding-programs/loans/covid-19-relief-options/restaurant-revitalization-fund#section-header-1>)。

年と2021年の総収入（及びPPP等による支援額）を減じた額

支給された資金は2023年3月11日までの病気休暇を含む給与関連費用（Business payroll costs (including sick leave)）のほか、賃料、公共料金の支払い、事業債務の返済、業務用飲食料費（原材料含む）、事業運営・維持費に充てることができる。

ワイナリーやベーカリーは、2019年の現地店舗（オンサイト）での販売が総収入の33%以上を占めること、旅館（Inn）は、2019年における飲食のオンサイト販売が総収入の33%以上を占めること、を支援の条件とした。

また、申込み開始から20日間は「優先枠」を設け、女性、退役軍人、社会的・経済的に不利な立場にある者（個人の資質に関係なく人種的・民族的・文化的な偏見にさらされている者などと定義）が51%以上を所有している業者に限って受付けた。

さらに、小企業事業者向けの資金を確保するため、約286億ドルの予算総額のうち、①2019年の総収入が50万ドル以下の応募者向けに50億ドル、②2019年の総収入が50万超～150万ドルの応募者向けに40億ドル、③2019年の総収入が5万ドル以下の応募者向けに5億ドルを、それぞれ確保している。

受付は2021年7月3日に終了した。SBAによると、2021年6月30日時点の集計で約10万1,000件のレストラン等に対して、総額約285億7,000万ドルの資金を拠出している²⁷。

5. 閉鎖施設運営者助成金（SVOG）

統合歳出法及び米国救済計画法は、コロナ禍で経営難に見舞われたライブ会場や舞台芸術、博物館、映画館の運営者らを支援するため、閉鎖施設運営者助成金（Shuttered Venue Operator Grant、SVOG）プログラムを設けた²⁸。

SBAが所管し、160億ドル以上の予算を充てた。このうち20億ドルは50人以下の小規模事業者向けに確保した。

助成金の支給対象は、2020年2月29日時点で運営しているライブ会場の運営者又はプロモーター、演劇プロデューサー、ライブ舞台芸術団体運営者、博物館運営者、映画館運営者（オーナーを含む）、タレント代表（Talent representatives）である。

助成額は、①2019年1月1日に運営中の場合、2019年の総収入の45%又は1,000万ドルのいずれか低い方、②2019年1月1日より後に運営を始めた場合、2019年に営業していた各月の総収入の平均を6倍した金額又は1,000万ドルのいずれか低い方、とした。PPPの融資を受けた場合は減額される。

²⁷ 連邦中小企業庁ウェブサイト参照（https://www.sba.gov/sites/default/files/2021-07/RRF_Report-508.pdf）。

²⁸ 連邦中小企業庁ウェブサイト参照（<https://www.sba.gov/funding-programs/loans/covid-19-relief-options/shuttered-venue-operators-grant>）。

支給された助成金は人件費のほか、賃料、公共料金、労働者保護具の購入、年収10万ドルを超えない独立請負事業者（independent contractors）への支払い、維持管理費などに用いることができる。

受付は2021年8月20日に終了した。SBAによると、2022年7月22日時点の集計で、約2万2,800の事業者等に対して145億7,000万ドルの助成金を支給している。

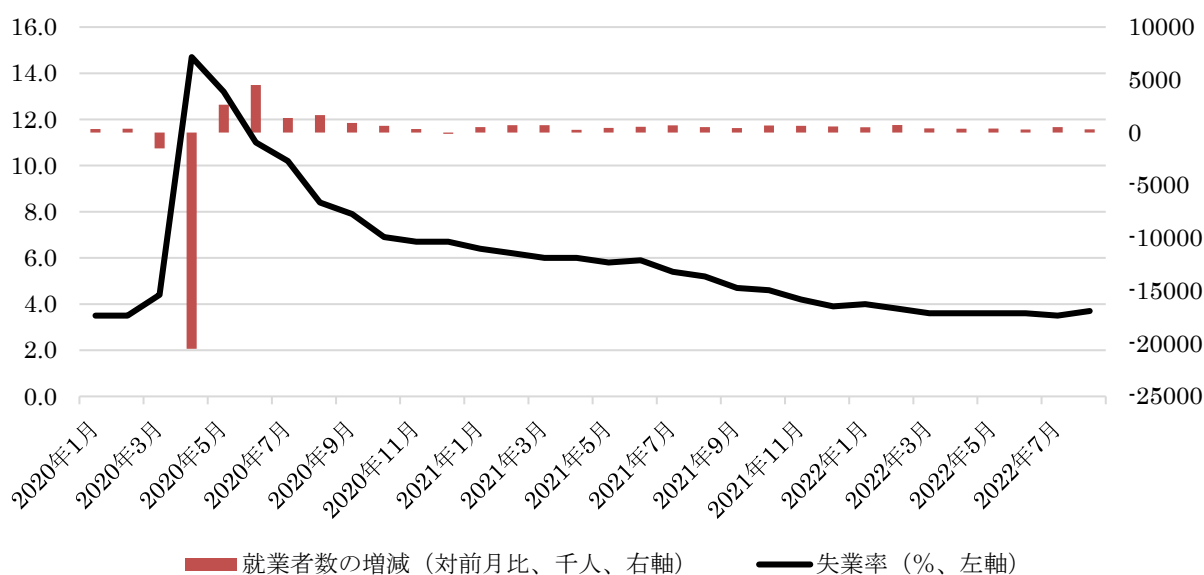
第4節 コロナ禍における雇用維持政策の評価と課題

1. 雇用・失業の現況

コロナ禍でアメリカの雇用情勢は歴史的な悪化を記録した。感染拡大直後の2020年4月に失業率（季節調整値）は14.7%へと高まり、非農業部門の就業者数（同）は前月比2,049.3万人減の1億3,051.3万人を記録した。

連邦労働省が2022年9月2日に発表した同年8月の失業率は3.7%、非農業部門の就業者数は前月比31.5万人増の1億5,274.4万人と改善しており、コロナ禍前2020年2月の水準（失業率3.5%、就業者数1億5,250.4万）に戻ってきている（図表1-4）。

図表1-4 失業率と就業者数（非農業部門）の推移



出所：連邦労働省労働統計局

新型コロナウイルスの感染拡大がおさまっていく中で、物価が急速に上昇している。2022年8月の消費者物価指数（CPI）は前年同月比で8.3%上昇した。エネルギー、食料、新車などの高さが目立つ。

また、労働統計局の求人・離職者調査（Job Openings and Labor Turnover Survey、JOLTS）によると、2022年7月の自発的離職者（Quits）数（季節調整値）は約417.9

万人で、過去 20 年間で最も多かった 2021 年 11 月（約 451 万人）以降も 400 万人台を維持している。業種別に見るとレジジャー・ホスピタリティ部門が 83.3 万人と最も多く、自発的離職率（雇用者数に対する自発的離職者の割合）は、全産業平均が 2.7% に対して 5.3% となっている。

レジジャー・ホスピタリティ産業の労働者（非管理職）の 2022 年 7 月の平均時給（季節調整値）は 17.81 ドルと全産業で最も低く（全産業平均は 27.58 ドル）、よりよい条件の職場を求めての離職とも考えられるが、同産業の前月からの時給増加額は 0.03 ドルと伸び悩んでいる（全産業平均は 0.13 ドル増）。

2. STC

STC の利用はコロナ禍で急増したが、活用した州は一部にとどまり、依然として広がりやを欠いている。

リベラル系シンクタンク「公正な成長のためのワシントン・センター（Washington Center for Equitable Growth）」はコロナ禍での利用状況を踏まえた STC 制度の課題について、①制度を設けている州でも、ほとんどの雇用主がその存在を認識していない、②制度の利用が州失業税の増加につながり²⁹、企業が利用を避けている可能性がある、③州の実施体制が整っていない（職員の不足、自動化の遅れなど）、④導入企業のほとんどが製造業で、低賃金のサービス業などに浸透していない、⑤州によって制度の内容が異なり、複数の州で営業する企業が利用しにくい、ことなどを指摘している³⁰。

これらを改善するため、連邦政府や州政府に対して、①「連邦 STC プログラム」を設立、又は連邦政府が 100% 資金を拠出し、すべての州で制度を利用しやすい仕組みを構築する、②雇用主に毎年、STC 計画の提出を義務付け、経営環境悪化の際の選択肢として意識させる、③州失業税の課税率算出における「経験評価（experience rating）」から STC に関する失業保険請求を除き、STC の利用が企業への課税額の増加を招かないようにする、④労働時間削減の要件を緩和する、⑤すべての雇用主がオンラインで利用申請できるシステムを築く、⑥企業や労働者に技術支援を行うのに十分な数のスタッフを配置する、⑦ウェブサイトを通して、雇用主と労働者に制度のメリットや申請プロセスに関する最新の情報を提供する、⑧複数の低賃金サービス業に従事して生計を立てている労働者が利用しやすいよう、副業で得た収入を STC による失業給付と相殺する仕組みを見直す、⑨連邦政府が州政府に助成金を支給し、サービス業をターゲットにした導入促進のキャンペーンを行う、ことなどを提言している。

²⁹ 注 3 で述べたように、州失業税は 3 州（アラスカ、ニュージャージー、ペンシルベニア）を除き、雇用主のみが負担する。雇用主への課税率の算出には、州によって異なる「経験評価（experience rating）」という方式を採り、失業保険の支給を受ける失業者を創出した経験やそれまでの納税額等が考慮される。労働政策研究・研修機構（2016）pp.9-10。

³⁰ Carmen Sanchez Cumming and Alix Gould-Werth（2022）。

3. PPP

連邦財務省のステイブン・ムニューシン長官（当時）は2020年7月6日、「PPPは中小企業従業員の80%、5,100万人以上の雇用維持に貢献した」と評価するコメントを発表した³¹。

だが、PPPでは導入当初から、違法行為の発生が明るみになった。連邦捜査局（FBI）に対して「雇用主識別番号（Employer Identification Numbers）が何者かに使用され申請できない」との苦情が事業主から寄せられたり、個人情報を収集するための不正なウェブサイトの存在が報告されたりしていた。FBIは連邦司法省やSBAと連携して、不正対策のワーキンググループを設置。2020年6月9日には「4,200万ドルを超える不正案件を特定し、90万ドル以上を回収した」と発表した³²。

また、連邦議会下院コロナウイルス危機小委員会の委員長は2020年9月1日、PPPの利用状況に関する下院民主党スタッフによる予備報告書を連邦財務省とSBAの監察官に提出した。それによると「PPPは何百万もの中小企業等を助けたが、連邦財務省、SBAの説明や監視の欠如により、数十億ドルが、本当に必要としている中小企業への支援ではなく、だまし取られた可能性がある」と指摘した³³。

SBAの監察官室（Office of Inspector General、OIG）は2022年5月26日に発表した報告に、2020年8月時点で70,000件以上のPPP融資の不正（合計46億ドル超）を特定していたことを明らかにしている³⁴。

マサチューセッツ工科大学のデビッド・オーター教授らは、PPPが保護した仕事（Job）の規模を約200～300万と推計した³⁵。PPP資金のうち雇用維持のため実際に労働者へ支払われた費用は全体の23～34%にとどまり、残りは事業主や株主に流れたと分析している。

一方、連邦財務省のエコノミストらは2020年8月8日までに1,860万の仕事を守ったと指摘している³⁶。

バイデン大統領は2022年3月1日の一般教書演説で「中小企業の救済資金を盗んだ犯人」の調査を進めていると述べた。同年8月5日には「PPP及び銀行詐欺取締法（Paycheck Protection Program — the PPP — and Bank Fraud Enforcement Harmonization Act）」に署名し、パンデミック期における公金不正取得等の犯罪の時効

³¹ 連邦財務省ウェブサイト参照（<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1052>）。

³² 連邦捜査局ウェブサイト参照（<https://www.fbi.gov/news/testimony/covid-19-fraud-law-enforcements-response-to-those-exploiting-the-pandemic>）。

³³ 連邦議会下院コロナウイルス危機小委員会ウェブサイト参照（<https://coronavirus.house.gov/news/press-releases/select-subcommittee-releases-preliminary-analysis-paycheck-protection-program>）。

³⁴ 連邦中小企業庁ウェブサイト参照（<https://www.sba.gov/document/report-22-13-sbas-handling-potentially-fraudulent-paycheck-protection-program-loans>）。

³⁵ David Autor et al. (2022) .

³⁶ Michael Faulkender, Robert Jackman, and Stephen I. Miran (2020).

を10年間延長する措置をとっている。

小括

アメリカではコロナ禍で生じた歴史的な雇用情勢の悪化に対して、失業保険給付の加算、延長、対象拡大などの特例措置を設け、失業者の当面の生活を支援した。併せて、異例の政策対応として、雇用維持目的の資金を中小企業の事業主に事実上提供する緊急融資制度である PPP を設けた。また、航空運輸などコロナ禍で著しい打撃を受けた特定産業に対して、雇用維持のための連邦資金を投入した。既存の雇用維持政策である STC を活用した州も一部でみられた。

こうした一連の政策はスピード感を重視して実施された。例えば PPP 当初予算の3,490億ドルは2020年4月3日の受付開始から2週間で底をつき、急きょ3,100億ドルを追加する立法措置をとり、同27日に再開させている。だが、PPP で実際にどの程度の雇用を維持できたのか、行政関係者や研究者らの見解は分かれている。融資の過程で多くの不正が行われたとの見方は根強い。STC については依然として広がりや欠き、制度の普及に向けた連邦レベルでの取り組みが課題となっている。

〔参考資料〕

- Carmen Sanchez Cumming and Alix Gould-Werth (2022) "Making Short-Time Compensation work for the low-wage service sector" *Washington Center for Equitable Growth*
- Congressional Research Service (2016) *Compensated Work Sharing Arrangements (Short-Time Compensation) as an Alternative to Layoffs*
- David Autor, David Cho, Leland Crane, Mita Goldar, Byron Lutz, Joshua K. Montes, William Peterman, David D. Ratner, Daniel Villar Vallenias and Ahu Yildirmaz (2022) "The \$800 billion paycheck protection program: Where did the money go and why did it go there?," *NBER Working Papers*
- Michael Faulkender, Robert Jackman, and Stephen I. Miran (2020) "The Job-Preservation Effects of Paycheck Protection Program Loans," *Office of Economic Policy working and research papers, U.S. Department of the treasury*
- National Governors Association (2020) "Short-Time Compensation Programs As A COVID-19 Response And Recovery Strategy"
- Pawel Krolikowski & Anna Weixel, (2020) "Short-Time Compensation: An Alternative to Layoffs during COVID-19," *Economic Commentary, Federal Reserve Bank of Cleveland*
- U.S. Department of Labor Employment and Training Administration (2016) "Implementation of the Short-Time Compensation (STC) Program Provisions in the Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012"
- 労働政策研究・研修機構 (2016) 『米国の失業保険制度』

〔参考ウェブサイト〕

ザ・ヒル、内閣歳入庁、ニューヨークタイムズ、ブルームバーグ通信、米連邦政府、ホワイトハウス、連邦財務省、連邦運輸省、連邦中小企業庁、ワイオミング州議会