

## 労働者側の取組み

——気候変動と雇用，公正な移行の実現と連合の取組み

小熊 栄\*



ただいまご紹介いただきました連合の小熊でございます。われわれ連合の取組みをご紹介させていただく機会を頂戴しましたことに御礼申し上げます。これからお話しさせていただく内容は、厚生労働省の吉村紀一郎氏のお話といくぶん重なる部分もあるかもしれません。いかんせんILOということで、政労使で取り組んでいる内容ですので、ご容赦いただければと思います。

### 1 報告の概要

さて、ILOは1919年の創設から100周年を迎えるにあたり、7つのイニシアチブを掲げています。その中には貧困撲滅、女性の労働、国際労働基準、そして本日のシンポジウムのテーマのひとつであります仕事の未来、そしてグリーン・イニシアチブがあるということは、本日よりご列席の皆さまはご承知のことと存じます。

本年のILO総会に提出され、皆様のお手元にあります日本ILO協議会の機関紙『WORK & LIFE 世界の労働』2017年4号（通巻37号）でも、日本語訳が掲載されているグリーン・イニシアチブに関する事務局長レポートにも示されておりますように、低炭素の持続可能な開発路線への移行は、ディーセント・ワークと密接不可分のものです。もはや気候変動をはじめとする環境影響を抜きにして、ワールド・オブ・ワークの未来を語れないことは、2015年に国連で採択をされているSDGs、あるいはパリ協定の2つの歴史的合意を見ても、世界全体の共通認識ではないかと思えます。

そこで本日は「気候変動と雇用，公正な移行の実現と連合の取組み」と題しまして、私たち連合を中心とした労働組合が、温暖化対策をはじめとする環境問題に対してどのように理解をし、どのような取組みを行っているのかについて、ご報告させていただきたいと思えます。

報告は大きく2つに分けてお話をさせていただきます。第一に、ILOが提起した、環境と雇用・労働に関する概念であるグリーン・ジョブと、私たち連合が目指す政策との関係、そしてその実現に向けた取組みについてです。第二に、この間、国際労働運動とともに取組みを進めてまいりました、公正な移行の実現についてです。公正な移行につきましては、国際労働組合総連合会（ITUC）

---

\*小熊 栄（おぐま・さかえ）連合（日本労働組合総連合会）総合政策局社会政策局長。埼玉大学大学院経済科学研究科博士後期課程中退。2007年より高島屋労働組合中央執行委員（専従）、2011年より公益財団法人連合総合生活開発研究所主任研究員を経て、現職。主な著作に「職場における中堅層の現状と課題——労使関係の視点から（戒野淑子，村杉靖男との共著）」『日本労働研究雑誌』（No.653）2014年。

が国連気候変動枠組条約締約国会合、すなわち COP の名において強力なロビー活動を展開してまいりましたが、その一定の成果として、ご案内のとおり COP21 で採択されたパリ協定の前文に記載されるに至ったということです。報告の中では、その具現化に向けた今後の展開についても、ご説明させていただきたいと思えます。

## 2 グリーン・ジョブに関する連合の方針

まず、グリーン・ジョブとは何かについてです。グリーン・ジョブは 2007 年の ILO 総会において、ソマリア前事務局長が、持続可能な開発のためのディーセント・ワークという事務局長報告の中で提起された考え方です。同じ年 11 月に開催された ILO 理事会において、グリーン・ジョブ、すなわち環境にやさしい雇用と労働が、議題のひとつとされたわけです。その中では、政労使だけでなく、関連するステークホルダーを巻き込んだ社会開発の重要性、あるいは気候変動と雇用、所得、貧困といった社会的課題解決のための政策統合の必要性、それからエネルギー転換にともなうディーセント・ワーク創出への寄与の可能性といったものが強調されたわけでございます。

そして翌年 2008 年 9 月に、ITUC（国際労働組合総連合）、UNEP（国際連合環境計画）、ILO、IOE（国際使用者連盟）が発行した共同報告書『グリーン・ジョブ』では、次のような定義づけがされました。

——グリーン・ジョブとは、企業および経済部門の環境への影響を最終的に持続可能な水準まで削減させることに役立つ仕事で、農業・工業・サービス業・行政において環境の質を維持・回復させるのに役立つ仕事である。

——グリーン・ジョブは、エネルギー供給からその再生まで、また、農業・建設から輸送まで、様々な経済部門に存在する。グリーン・ジョブは、高効率戦略を通じて、エネルギー、原材料、水、消費を削減し、経済を脱炭素化して温室効果ガス排出を削減し、あらゆる廃棄物や公害をすべて最小化または回避し、生態系と生物多様性を保護・回復させるのに役立つ仕事である。

——グリーン・ジョブは、「ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」でなければならない。

一般に CO<sub>2</sub> をはじめとする温室効果ガスは、大気中に排出されてから 10 年以上が経過してその影響が現れてくると言われております。したがって、気候変動問題への対処と雇用・労働の構造転換を同時に進行させ、低炭素社会の実現につなげようというグリーン・ジョブへの社会的移行は、長期的な視野を持って実行されなければならないわけです。

さて次に、このグリーン・ジョブと連合の政策との関係についてです。連合は 2010 年 12 月、第 59 回中央委員会におきまして、「働くことを軸とする安心社会」という自分たちが目指す社会像を確認しております。この社会像の具現化のための基盤のひとつとして、「持続可能性の前提となる地球環境保全とグリーン・ジョブの創出」を掲げ、地球環境保全（低炭素社会への転換）と経済成長の両方が両立できる社会を目指す必要性をあらためて訴えているということです。

# 環境にやさしい12の生活

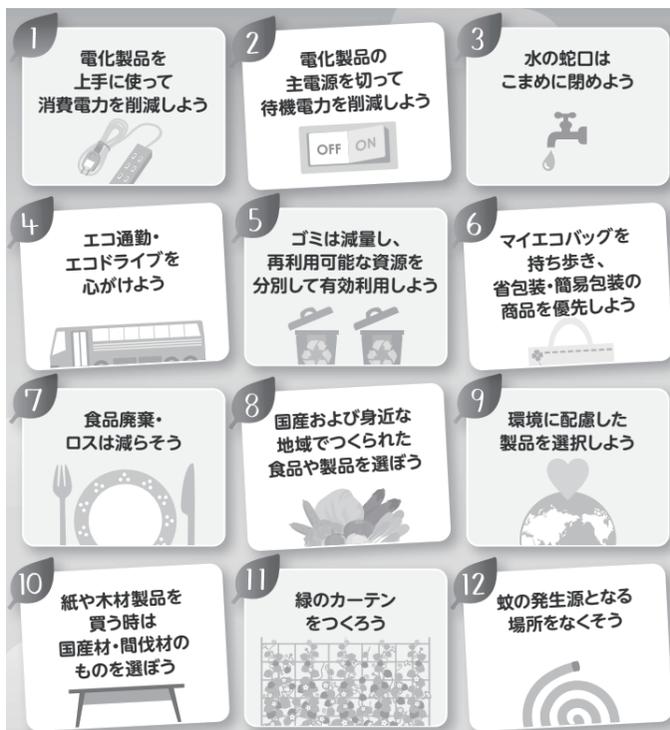


図1 環境にやさしい12の生活

ここで「あらためて」と申し上げましたのは、連合が労働組合として地球環境保全に対する運動を開始したのが、2010年から遡ること12年前の1998年であったからです。ご存じのとおり1998年は、COP3、いわゆる京都議定書が採択された年の翌年です。労働組合は、組合員は自ら職場や家庭で省エネや節電行動を実施できる温暖化対策の主体的プレーヤーであるという考えの下で、環境にやさしいライフスタイルへの転換を国民運動の領域まで広げていこうという「連合エコライフ21」を提起させていただきました。

その運動を継続していく中で、2002年には組合員とその家族一人一人がCO<sub>2</sub>の排出抑制、あるいは資源循環を意識しながら快適に過ごす具体的な方法を推進する「環境にやさしい10の生活」というものを提案しました。その後2015年に、温暖化に対してどのように適応していくのか、その適応策として11番と12番を加えた「環境にやさしい12の生活」として、現在展開をしているところでございます。

ここで「連合エコライフ21」の運動体系について、若干の説明をさせていただきたいと思います。

先ほどお話をした「環境にやさしい12の生活」(図1)は具体的な生活行動の見直しを提案するものですが、このライフスタイルの展開が地球環境保全にどのように効果があるのかを一人一人が実感できなければ、取組みの継続にはつながりません。したがって、ウェブを活用した「環境

家計簿・環境日誌」という行動の“見える化”を行いながら、消費電力の削減やCO<sub>2</sub>排出量の削減への取り組みをしているご本人が実感できる取り組みを提供しているわけです。

また、連合エコ大賞という表彰制度を設けまして、先進的な取り組み、革新的な取り組みを集約・公表して、水平的に展開してもらおう、こうした活動を実施しているところです。

「環境にやさしい12の生活」の中では、ユーズ・グリーンということで、環境ラベルがつけられた商品など、環境を意識した消費活動（エシカル消費）を積極的に行ったり、リサイクルしやすい設計の製品や省包装商品を選択するなど、環境配慮製品を推奨しています。また、間伐材・国産材を利用した製品の購入や、地産地消の食品購入等、国産資源の優先利用を意識した消費活動を行うなど、国産農林水産物の活用を推奨しています。

これら産業にやさしいライフスタイルの推奨と具体的行動の“見える化”の相乗効果によりまして、環境に配慮した消費行動、あるいは環境に配慮した生活様式への転換の実現をしようというのが、「連合エコライフ21」運動です。

### 3 公正な移行（Just Transition）とは？

ここからは、国際労働運動の中での取り組みに視点を移してまいりたいと思います。

今日的に、公正な移行（Just Transition）は、気候変動と雇用を語る上で欠かせないキーワードとなりました。先に報告したグリーン・ジョブについての議論が始まった際には、気候変動対策はエネルギー転換、あるいは新たな技術革新といったものが新たな雇用を創出するという認識が強かったわけです。しかし近年、低炭素社会への移行過程において、エネルギー多消費産業、例えば電力企業や、熱を使う鉄鋼企業、紙パルプ産業、それから化石燃料の採掘、輸送、流通にかかわる産業の労働者らを中心に、雇用問題・失業問題が発生するのではないか、また既存の熟練技能の陳腐化といった雇用にかかわる重大な影響が起り得るのではないか、ということが注目されるようになったわけでございます。

とはいえ、雇用への影響を重視するあまり、気候変動問題に目をつぶるようなことがあっては、人類が破滅の道をたどることに他なりません。したがって、世界中の強い決意と合意の下で、気候変動対策を強力に推し進めながらも、一方で発生する雇用への影響をでき得る限り小さなものにしていこうというのが「公正な移行」の考え方です。

公正な移行とは、より持続可能な社会への移行を促進するため、国際労働運動が国際社会と共有すべく提唱している理念・原則です。公正な移行によって、気候変動対策は持続可能な経済成長と社会発展を推進し、気候変動に対応した低炭素社会へと移行できるのです。そして公正な移行を進めていく上では、ILOの政労使三者だけではなく、気候変動の影響を受けやすい地方自治体、地域コミュニティ、NGO／NPOといったさまざまな主体（マルチ・ステークホルダー）が協議に正式に参加できる合意形成の仕組みが必要であり、そうした対話と合意形成がなければ効果ある取り組みとはなり得ません。

ITUC（国際労働組合総連合）をはじめとする労働運動の世界において、国際的な気候変動対策の中に公正な移行を本格的に組み込んでいこうという運動が始まったのは、2009年にコペンハーゲンで開催されたCOP15の頃からでございます。ITUCはCOP15の開催にあたりまして、国連

事務局に対して次のような提案を行っています。第一に、社会と雇用の脆弱性の評価と地域社会への影響への配慮です。すなわち、温暖化対策を実施する場合は「社会と雇用の脆弱性」も評価したうえで、雇用・産業だけでなく地域社会への対策も併せて検討すべきだということです。第二に、温暖化対策におけるILO条約の規定を尊重、すなわち、温暖化対策においても「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」（1998年）で言及されたILO条約の規定を尊重すべきだということです。第三は、温暖化対策資金の投資は「グリーンでディーセントな雇用の創出」と「既存の産業のグリーン化」にも振り向けるべきだということです。第四は、気候変動に対応可能な技能の教育・訓練の必要性であり、人材育成や能力開発としての環境教育の推進です。第五は、持続可能な技術を開発していくとともに、ライフスタイルの変革や組織の変革を含む「社会的変革」に関する戦略を推進すべきだということです。こういったものをITUCは提起しました。

そのようなITUCの提案とともに、私たち連合はCOP15におきまして、ポスト京都議定書の策定議論が佳境を迎える中、声明を発表いたしました。京都議定書から離脱したアメリカや、CO<sub>2</sub>の排出大国でありながらも削減義務を負わなかった中国、こうした新興国も含めた公平公正な枠組みの策定がなければ雇用への深刻な影響を及ぼすことがあり得ることに対して、警鐘を鳴らしたわけでございます。

ITUCはこのように2009年に公正な移行に関する提案を行ったということで、国際労働運動の世界では、ポスト京都議定書の中にこれを盛り込んでいくという目標が共有されたわけです。しかし、温暖化対策と雇用対策の政策統合という、過去に経験のない政策の実現に向けて、具体的な方策や細部の制度設計に関する認識合わせがないままに、COP21のパリ協定の策定まで突き進んだわけです。

連合はITUCとともにこうした取組みを進める中で、このままですと、パリ協定の中に公正な移行が盛り込まれた後は、気候変動における国際労働運動の共通目標を見失うことになりかねない、公正な移行の本来の目的を達成できなくなるのではないかという、強い危機感を抱くに至りました。そこでCOPの中で公正な移行の具体的な制度に関する議論が始まる前に、ITUC、ILOとの認識合わせを行うべく、具体的な提案を行いました。主には次のようなことです。

第一に、公正な移行の定義です。私たちは「温暖化対策（緩和・適応）により雇用の喪失や労働条件の著しい低下が生じるまたは生じうる可能性が高い場合に際して労働移動を含む産業・労働者および地域コミュニティを支援するための制度」と定義しました。これは他の要因から生ずる問題とは明確に区別するためです。公正な移行とは、いわゆる労働に対する支援策ということです。とすると景気後退による失業や新たな技術革新による失業といったものも対象になっていくことになります。そうしますと、温暖化対策の影響の存在感が薄くなっていってしまう。ILO 島嶼国事務所の佐々木聡氏からの報告にありましており、気候変動の影響を受けやすい途上国などに対する思いが薄まってしまわないかというような危機感から、こうした提案をさせていただきました。

第二に、公正な移行の対象者です。私たちは「公正な移行が適用される産業・企業の労働者および周辺コミュニティに属する者（ただし、対象者を国籍・人種（部族）・宗教、性別、思想・信条、社会的出身などにより差別しない）」としました。支援をする相手はといったどの範囲なのかとい

うことです。温暖化対策の影響を受ける特定産業、あるいは特定地域の労働者と、それ以外の労働者をきちんと区別しなければいけない。そうしたときに、一方で問題として持ち上がってくるのがILOの第111号条約、差別待遇に関する条約との整合性の問題です。これをきちんと整理していかないといけないということも提起させていただきました。

第三に、公正な移行を実施するための財源です。私たちは「講じる対策の規模にもよるが、各国の税財源（国家予算・地方自治体予算）やUNFCCC関連財源の活用に加え、グリーンボンドなどの民間投資資金を活用」することを提起しました。温暖化対策の影響を受けやすい途上国などの地域に拠出することを想定した財源についてです。政府からの拠出金だけでなく、民間資金をどのように活用していくかということもあります。また先進国が実施しているODAの中でも雇用への影響を考えないといけない。こうしたことも提案させていただいたということです。

第四に、公正な移行の実施のための技術的課題です。私たちは「労働市場の基礎的情報の収集・分析、公正な移行の実施要件と終了要件、移行先産業の設定・雇用創出のあり方、求められる失業者対策と教育・訓練、他国への影響を考慮した対外直接投資のあり方など」について提案しました。というのも、具体的な数値目標をきちんと明確にして、どの状態になったら支援を取りやめるのかということも前もって決めておかないと、永遠に支援先に対して資金を拠出し続けることになりかねないからです。

こういった提案がどのようになったのかということについては、この後、公正な移行に関するCOPでの取組みの経過をお話する中で、具体的に触れてまいりたいと思います。

#### 4 公正な移行の実現に向けて

さて、公正な移行の実現に向けた長い取組みの話に入ります。（図2を参照）

2009年、コペンハーゲンで開催されたCOP15でITUCが公正な移行を提起して以来、各ナショナルセンターは、NGOなども巻き込みながら、自国の政府や国連事務局に対する理解促進のためのロビー活動を強力に展開してまいりました。それと並行しまして、COPのステージでは、2020年以降の新たな国際枠組みであるポスト京都議定書の策定とその合意に向けた議論が進展してきました。その中では、COPの名においては、条約の制約上、締約国が全員一致で合意することが原則になっているということでしたが、COP15（2009年）の時点では、まだ途上国に温室効果ガス削減義務を課すことに対する反対意見、あるいは京都議定書の延長を主張する意見もあって、次の新たな国際枠組み策定にはほど遠い状況でした。

とはいえ、このCOP15（2009年）ではコペンハーゲン合意というものが採択されました。その内容は、気温上昇の抑制の必要性、先進国の削減目標と途上国の削減行動を提出すること、それに対する測定や報告、検証といった仕組み、加えて途上国に対する先進国の資金的支援です。こうしたものが合意されて、ポスト京都議定書策定に向けて一歩前進ということになったわけです。

その後、締約国間の交渉の中で大きく動いたのが2011年にダーバンで行われたCOP17でございました。ここでは合意に向けた検討の枠組みとして、ダーバンプラットフォームという2020年に向けた新たな国際枠組みを検討するための特別作業部会の設置が合意されました。細部の設計や策定に向けたロードマップが全体で合意されたということです。労働運動の公正な移行をポスト京



写真1 COP（締約国会議）のためのプレゼン

都議定書の中に明記させるようなロビー活動も、ここから本格化していったわけでございます。

写真1は、私ども連合がロビー活動の一環として行ってきたCOP（締約国会議）のためのプレゼンです。COP15以降、毎年COPに参加させていただいて、連合はITUCを代表してCOP議長、各国政府、報道機関などに対し、「公正な移行」のプレゼンや要請行動も行いながら、ロビー活動を展開しております。

パリ協定が2015年、COP21で合意されたわけですが、そこまでの間にロビー活動とともに国際NGO団体との連携を行ってきました。というのも、非政府組織は直接交渉に参加することはできないため、主要な国際NGO団体と温暖化対策の新たな枠組みの構築における「目標」の共有化を図ったり、相互の協力体制を構築するためです。

また、2015年9月には、COP21の12月に先立ちまして、ITUC労働組合地球温暖化サミットをパリで開催しました。この中でCOP21の議長国であるフランスのファビウス外相と具体的な意見交換を行い、連合も現地でプレゼンを実施したのですが、公正な移行に関する理解が進んだと考えています。というのも、COP21の開幕時に配布された草案の前文において、すでに公正な移行が明記されていたからであり、そこから議論がスタートしたからです。そういった意味で、このITUCサミットは非常に大きな意義があったのではないかととらえております。

COP21では、パリ協定の前文の中に公正な移行が盛り込まれたわけですが、その中ではさまざまな議論がありました。もともと草案の中では前文において公正な移行というものが盛り込まれたわけですが、そのまま前文のままで良いのか、あるいはさらに条文への記載を求めるか、という点です。前文では、公正な移行だけでなく、人権に関する記載もあったのですが、前文は強制力がないため、いくつかのNGOは修正を要請しました。しかし、全会一致が原則の会議であるため、一か国でも反対意見が出されれば記載自体が削除されるなどのリスクもあったため、結論としては、

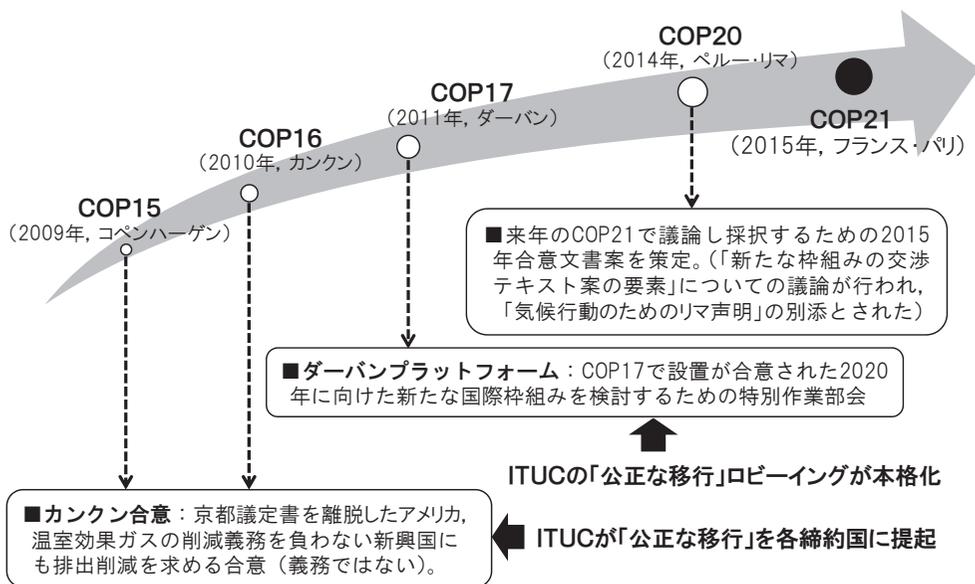


図2 公正な移行の実現に向けた長い取り組み

そのまま前文でいこうということになり、「各国が定める開発優先事項に従ったディーセント・ワークおよび良質な雇用の創出とともに労働力の公正な移行を考慮すること」という表記で、ディーセント・ワークと公正な移行がパリ協定の前文に明記されました。具体的な英文は次のとおりです。「公正な移行」と「人権やジェンダー」は別パラグラフにすることで確定しました（下線は引用者）。

—Taking into account the imperatives of a just transition of the workforce and the creation of decent work and quality jobs in accordance with nationally defined development priorities,

—Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity;…

このCOP21では、公正な移行に関して、もうひとつ重要な決定がされています。インブルーブド・フォーラムです。公正な移行を具体的にどのように制度設計をしていくのか、あるいはどのように運営していくのか。こうした具体的な議論を開始することを決定しています。これはCOPのもとに常設されている補助機関会合（SB）において、その中で専門家を招聘し、専門的な議論を行うということです。

## 5 今後の展開について

補助機関会合（SB）での議論は始まっています。今年 2017 の 5 月には、ドイツのボンで具体的な議論が始まりました。連合としては重要なファームということで、ボンに赴きまして、テクニカル・エキスパート・グループでの議論に連合の提起した考え方を反映すべく、ロビー活動を行いました。具体的には、連合の「公正な移行」に関する考え方をもとに、プレゼン前に ILO および ITUC と意見交換を行い、意見のすり合わせを実施しました。

この補助機関会合（SB）では公正な移行の具現化に向け 3 年間かけて検討することになっています。ただ財源については検討の対象外です。連合は、国連予算、ODA などの政府予算だけでなく、グリーンボンドなどを含め幅広く財源を求め、温暖化対策による雇用への影響の低減に向けて運動を展開しています。

公正な移行は「環境の世界」だけでなく「労働の世界」でも課題だということが共有されてきました。これまで温暖化対策は環境省や経済産業省が担っており、厚生労働省は熱中症対策など適応策の一部だけでしたが、今後は公正な移行について、厚生労働省の積極的な関与が必要となるでしょう。2017 年 6 月にイタリアのボローニャで行われた G7 のボローニャ環境大臣会合においても、コミュニケに「環境政策と雇用」という項目が立てられて、世界的な議論となっています。

今年の COP（国連気候変動枠組条約第 23 回締約国会議：COP23）ですが、2017 年 11 月の 6 日から 17 日の期間で開催される予定になっています。ここでも連合は、他国政府の理解をさらに促進させて具体的な制度の実現に結び付けていくために、ジャパンバビリオンの中でイベントを開催する予定です。基調講演としては、日本の政府が策定している「長期低炭素ビジョンと経済成長・雇用」との関係について環境省から、「温暖化対策・SDGs 施策によるライフスタイルの変革と社会」に関して、有識者からご講演をいただく予定です。そして労働側の当事者として、連合と ITUC のほか、ILO のパイロットプロジェクトのご報告もいただきながら、労働運動の世界あるいはガバメントの皆さまに対して、公正な移行についての理解を深めていただこうと考えています。

以上、連合の取組みについてご報告をさせていただきました。ご清聴ありがとうございました。（拍手）