

参考資料

気候変動と仕事：グリーン・イニシアチブ

序 文

国際労働総会の第102回会合報告書（2013）において、低炭素で持続可能な開発への移行過程にディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の要素を組み入れるための現実的な対応としてILOの「100周年グリーン・イニシアチブ」を提案した際に、「気候変動の予防と緩和策は、他のどのような要素よりも、ILOの将来の責任と活動をこれまでのものと異なったものにするだろう」と述べました。

その後の重要な国際的決定によって、このような一見奇異とも見られる主張の妥当性が確認されています。2015年に採択された気候変動に関するパリ協定及び国連の持続可能な開発のための2030アジェンダにおいて、これらの問題は国際的課題の中心に位置づけられてきており、本年のILO総会では、環境の持続可能性のある社会への公正な移行をILO活動のすべての分野で横断的な課題とする活動計画と予算を採択するよう要請されています。さらに、ILOを構成する政労使の三者は、その複雑性と困難性にもかかわらず、ディーセント・ワーク・アジェンダを気候変動との戦いに完全に組み込むことを支持してきています。

こうした最近の進展は頼もしいかぎりです。これらの国際的決定は、ILOが他に注目すべき、そして資源を当てる必要がある従来型の多くの緊急課題がある状況下にあっても、新たな課題に取り組む能力をILOが有することを認めている証です。そしてILOの社会正義に対する義務は仕事の世界と関連する人々が遭遇するすべての事象を包含しているとの理解に基づいていることを示しています。また、

ILOの100周年総会を2年後に控え、良い結果には繋がらないであろう選択的かつ反動的な立場を取るのではなく、我々が望む仕事の世界を形作る包括的かつ積極的な対応策に取り組む準備が整っていることの証です。

本報告書の目的は、気候変動との戦い（予防、緩和、適応）が仕事の世界に対して与える影響は何か、関連する課題と機会は何か、またすべての人々にディーセント・ワークの機会をもたらすこと及び地球を保護することの双方を促進する環境の持続可能性のある社会への公正な移行にILOがどのように貢献できるかをバランスよく評価することに資することです。

ILOは、その設立から二世紀目に入るという節目を迎えるとともに、大きな新しい責任領域に直面しています。この労働に関する世界の議会の特別な環境下で、政府、使用者及び労働者の代表から私の報告書の提案に対していただくガイダンスは、ILOが社会正義の実現という不変の使命に忠実かつ適切であるという基本を保ちつつ、現在の最も緊急な問題のひとつに対応して取るべき道筋を設定する上で非常に貴重なものです。

（ガイ・ライダー）

目 次

序 文
第1章 ILOの任務：ディーセント・ワークと気候変動
第2章 課題と機会
第3章 ILOの対応：100周年グリーン・イニシアチブ
第4章 今後の道のり

第1章

ILOの任務：ディーセント・ワークと気候変動

1. ILOの1919年の憲章と1944年のフィラデルフィア宣言は、環境の持続可能性に言及していません。また気候変動についても触れていません。しかし、過去20年以上にわたって加速する進展に鑑み、ILOを構成する世界中の政労使は、環境の持続可能性をディーセント・ワーク・アジェンダに組み入れることによってのみ、ILOは社会正義のための任務を効果的に追求できるものであるという強い確信を得るに至りました。

2. ILOという組織にとって、この新しい焦点の出現は非常に急な出来事でした。ILOの歴史において、この規模の問題が、その活動において比較的周辺的なものから中心的な重要性を有するものへとこれだけ急速に変化した前例は他にありません。こうした状況をどのように説明することができるでしょうか？

3. その理由は気候変動についての日常生活での経験及び科学的証拠、また予防、緩和、適応のための決定的な行動をとらない場合の致命的な影響を見れば明らかです。

4. 数百万人の人々の生活が、極端な気象事象、長年にわたる生産活動を維持するための自然環境能力の変化及び汚染レベルの上昇によって、すでに深刻な影響を受けています。2016年に、世界気象機関(WMO)は、洪水、飢饉などの環境要因により、年間2,250万人が移住し、海面の上昇、深刻な洪水、深刻な干ばつのために、2億人が今世紀半ばまでに永続的に移住することになる可能性があるとして報告しています。

5. 気候変動の原因、範囲及び結果に関する科学的議論は引き続き継続しており、議論の余地がなくなったわけではありません。地球の気候は常に自然に変化していることがわかっていますが、重要な疑問点は、人間活動がどのように、そしてどれだけ気候変動に影響を与えているかです。1988年に国連環境計画(UNEP)と世界気象機関(WMO)に

よって共同で設立された気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は、「気候変動の大きさ、時期、環境及び社会経済的影響について国際的に協調された科学的評価並びに現実的な対応戦略の提供」を任務としており、国際社会の最も権威ある機関であります。IPCCは、人間活動により引き起こされた気候変動が着々と進行していることを裏付ける明白な一連の証拠を見つけており、地球の平均気温の上昇を工業化以前の時代のレベルに比べて2℃以下に抑えることができない場合の結果について警告しており、それが人類に対する脅威になる可能性があるとともに不可逆的な環境被害を引き起こす可能性があるとしています。

6. 日常生活における経験と科学的証拠が世論と政治的論議に根本的な変化をもたらしたことは明らかです。環境運動は市民社会の中心的柱となり、グリーンの党が多くの国の政治世界で重要な位置を占め、他の政党も環境対策を活動事項に取り入れています。しかし、仕事の世界ではどんな進展が起きているのでしょうか？

7. この問題は、ILOには明白で特別な関連性がありますが、同時に一般的な視点からも重要であります。というのは、気候変動が人間の活動の結果起きているのであれば、その活動はそのほとんどが、仕事そのものであるか仕事に関連しているからです。気候変動が工業化以前の気候レベルに対して比較される傾向にあるのは偶然ではありません。そして仕事が気候変動の主な原因であるならば、必然的に仕事が気候変動を防止し、緩和し、適応させる戦略の中心になればなりません。

8. ちょうど45年前、当時の事務局長が、国際労働総会の第57回会合(1972年)報告書の中で、ILOの政労使の三者構成代表に対しこれらの問題を正面から取り上げています。ウィルフレッド・ジェンクス事務局長が報告書「自由のための技術：環境における人間」の中で地球規模での「社会の構造」、「人の自由」、「人間の価値」及び「国家間及び国内の信頼」の危機と共存する「地球規模の生態学的危

機」について書いています。そして次のように結論付けています：

したがって、継続的な成長と革新を包括的な環境政策と調和させる必要があります。経済成長の新しい概念と新しい基準が必要となっています。このような概念は、科学技術政策の枠組みでの環境対策だけでなく、経済社会政策の新たな方向性を必要とするかもしれません。つまり環境配慮は成長の不可欠な要素とならなければならないのです。

9. このジェンクスの報告書が、人間環境に関する国連会議がストックホルムで開催されたのと同時に、国際労働総会で議論されたのは偶然ではありません。しかしながら、彼がILOを構成する政労使の三者に深刻性と緊急性を強調した言葉をもって行動を要請したにもかかわらず、ILO自体の活動への大きな影響をもたらすには至らず、組織として環境対策を取り入れた活動の早期開始の機会は捉えられませんでした。仕事の世界と政労使の三者は、年々増大するこの分野への挑戦をうけるとともに、より一層の関与をしてきており、国際社会は1992年のリオ地球サミットから、リオ+10とリオ+20サミットを経て、2015年気候変動に関するパリ協定の採択、そして2016年11月の協定発効へと活動を進展させてきています。にもかかわらず、ますます明らかになってきている責任をどう果たすのか、また与えられた機会をどう捉えていくのかという困難な課題に直面しています。2007年の第96回国際労働総会への報告書「持続可能な開発のためのディーセント・ワーク」の序文において、当時のファン・ソマビア事務局長は次のように述べています：

リオサミットから15年経った今、私たちは予定より遅れています。ILOを始めとする国際機関は、社会的、環境的、経済的持続可能性の間に強いシナジーを構築するに至っていません。その結果、政策の収斂と実際の成果においては、ほとんど進展はみられていません。

10. このように対応が遅くなった背景や将来への影響にはどんなことがあるでしょうか？明らかに、

仕事の世界は、成長、開発、雇用及び物質の繁栄を犠牲にしてはじめて、環境の持続可能性は達成され、気候変動対策がとられ得るのではないかという根本的なジレンマに当初から直面してきました。

11. こうした議論は、比較的最近まで、様々な主張が異なる視点からなされてきましたが、結果的に具体的進展を阻害してきました。気候変動に対する行動が仕事と開発を阻害するという立場と、他方では、気候変動に対する行動が将来の豊かな適切な雇用の保証であるという側面があるという対立二極構造論によって問題の複雑さや勝者と敗者の間の利益と費用の不均等な分配の現実を正当化することはできません。

12. 振り返ってみると、2008年のILO、UNEP、国際労働組合総連合（ITUC）、国際経営者団体連盟（IOE）による報告書「グリーン・ジョブズ：持続可能な低炭素社会におけるディーセント・ワークに向けて」が流れを変えるものであったといえるかもしれません。これが気候変動と関連する対策が仕事の世界へ与える影響についての初めての包括的な調査研究でありました。報告書は、気候変動が労働者、特に農業や観光に依存して暮らしている労働者に既に及ぼしていた悪影響をまとめるとともに、世界的なレベルで初めて、一部の部門や経済でグリーン・ジョブが生まれているという証拠を提供しました。グリーン・プロダクトやサービスにおける新しい雇用創出の可能性、既存の職場環境をグリーン化することの重要性、そして低炭素グローバル経済への移行によって生計維持に影響を受けるであろう人々への支援を提供することの重要性を強調しています。

13. 気候変動対策が雇用と開発に及ぼす影響は非常に大きくかつ重要であるという認識が、決定的な政治的突破口であるパリ協定の採択を促進し、またパリ協定の結果としてその重要性が再認識されています。この協定は、持続可能な低炭素または無炭素消費の将来への移行が仕事の世界へ及ぼす影響を考慮する必要性を認識しており、「各国で定める開発

優先事項に基づきディーセント・ワークと良質な仕事の創出及び労働力の公正な移行の要件を考慮する」必要があるとしています。

14. したがって、パリでのコミットメントは、持続可能な開発への公正な移行における量的及び質的雇用の側面をより詳細に検討する必要があります。大きく分けて言えば、四つの量的雇用効果を予想することが可能です。

15. まず第一に、最も建設的な側面として、環境に配慮した製品、サービス、インフラストラクチャーを促進する政策は、幅広い産業部門や活動において労働需要が高まることに直接つながらずとも、環境の持続性のニーズに応える技術革新を通じてまったく新しいタイプの雇用を創出することがあげられます。

16. 国際再生可能エネルギー機関（IRENA）は、「2016年次報告書」において、2015年に再生可能エネルギー関連の雇用が前年より5%増加し810万人に達したと報告しています。重要な点として、この雇用変化は先進工業国に集中して起こっているのではなく、中国やインドをはじめとする新興国においても、新しい雇用のかなりの部分を占めていることがあげられます。さらに、今日まで再生可能エネルギーの供給量の増加は、既存の化石燃料の代替としてではなく、エネルギー部門における追加雇用の形態になっています。これは、世界の多くの地域で現在エネルギー需要が満たされていないことを反映しています。

17. しかし、持続可能なエネルギー源への移行が将来加速することによって、第二の量的雇用効果を生むと考えられます。つまり、高炭素セクターの既存雇用の、低炭素セクターの新しい雇用及びより汚染の少ない技術関連雇用への移管が起きます。より具体的な例としてトラックを使った道路輸送から鉄道への移行、内燃機関エンジン車から電気自動車への転換、埋め立てからリサイクル及び改修への移行などがあげられます。

18. 第三に、必然的に、一部の仕事は単純になく

なります。つまり段階的廃止あるいは直接的に雇用の移管がなされることなく大幅に雇用が減少することになります。こうした変化は、高度の汚染を引き起こしていたり、エネルギーや物質を大量に消費する活動の分野において、また、海面上昇、沿岸侵食、砂漠化、洪水などの自然災害によって生産システムやインフラが破壊された場合にも起こる可能性があります。2013年11月、台風・ハイヤンがフィリピンを襲ったとき、経済的損失は国内総生産（GDP）の5%以上に上り、590万人以上の労働者が影響を受けました。これらのうち、260万人がすでに貧困線上またはそれに近い脆弱な雇用状態にありました。

19. 第四に、既存の多くの仕事は、単にグリーン経済の要件に適応することになるでしょう。日々の職場での活動、技能、製品設計、職務プロフィールが調整されます。自動車メーカーは、より燃費の良い（または電気）自動車を生産し、農家はより気候変動耐性のある栽培方法を採用し、建設企業はよりエネルギー効率の高い技術を使用することになります。こうした変革に際し、持続不可能で汚れた仕事の廃止と持続可能で清潔な仕事の創造という単純論ではなく、経済と生産のグリーン化を可能にするプロセスを見出すことが重要です。

20. また、公正な移行過程における雇用の質の側面は、「グリーン・ジョブ」が単純に定義上ディーセント・ワークとなるわけではないという理解に基づき取り上げられる必要があります。グリーン・ジョブは自動的にではなく意図的計画によって始めて「ディーセントな」ものになります。パリ協定が、まともな質の高い雇用創出の観点から公正な移行の必要性にはっきりと言及しているという事実は、持続可能な開発の追求が環境的側面だけでなく社会的、経済的側面を十分に考慮してなされるべく政府が使用者団体及び労働者団体と協力して進めることの重要性を示しています。

21. これに関して、公正な移行の実現に際し、ディーセント・ワーク・アジェンダの四つの確立さ

れた戦略的構成要素—雇用、労働における基本的原則と権利、社会的保護、社会対話—を再定義する必要はなく、またILOの重要な行動手段—政労使の三者構成主義、国際労働基準、技術協力—に追加をする必要もありません。しかしながら、これらの要素は、公正な移行の必須条件として認知され、公正な移行の推進という緊急課題に適用されなければなりません。

22. すべての人々にディーセント・ワークの機会を創出することを公正な移行のための主要目標とする必要があります。このことが対処すべき課題を創造された仕事と失われた仕事の数の単純な加減計算として簡略化することができないひとつの理由です。さらに仕事の世界における他の構造変化プロセスと同様に、公正な移行においてもその複雑さを増す要因が存在します。

23. これらの複雑な要因の第一は、時間と場所の必然的な乖離です。新しい仕事は、必ずしも仕事が失われた地域において創造されるとは限りませんし、失われると同時に創造されるとも限りません。完璧な労働市場原理と労働力、資金、材料資源の円滑な再配分を前提とした予測は、楽観的でありすぎる可能性が高いのです。日々の現実是一般的により複雑です。単一の国家経済である米国を例にとると、大まかな計算から近年の石炭鉱業における雇用損失は、太陽光や風力エネルギー関連における雇用創出によってうまく補填されているか新しい雇用が上回っていると結論付けられるかもしれません。しかし、現実はその単純ではなく、拡大している部門は衰退している地域から地理的に遠く離れていたり、影響を受けた労働者は技能もなく、新しい場所で新しい雇用機会をつかむ手段もないかもしれません。

24. 各国政府は、社会的パートナーと協力して、労働者が離職の影響を最小限に抑えながら、新しく創出される仕事に就労できるようにするための移行政策を策定し実行することによって、これらの問題点を解決する必要があります。このため計画に多大な努力を要するだけでなく、資源の投入も必要とし

ます。関連課題を、ひとつの国の視点ではなく国際的な視点から見れば、さらに事態は複雑になります。

25. 気候変動に起因する地球規模の課題は明白であり、合意されたグローバルな対応の必要性も疑う余地がありません。こうした事実が、パリ協定を歴史的に重要なものにしていきます。しかし、気候変動の原因や対応能力は、世界各国に均等に分布しているわけではありません。今日、持続不可能とみなされている工業化のプロセスを通して豊かに成長したと認識されている国々があるという事実が、パリ協定採択にいたる長期にわたる交渉の過程で重要事項として浮上した問題を提起しています。

26. 気候変動対策における「共通だが差異のある責任とそれぞれの能力」の原則及び関連する諸原則は、ILOの外で交渉され、ILOの任務と責任の範囲外にあります。しかし、これら諸原則は、ILOが行動するよう求められている重要な背景を形成しています。気候変動の防止、緩和、適応への行動に対する資金提供は、仕事の世界を環境の持続可能性あるものへの公正な移行の実現に直接関係しています。毎年1,000億米ドルの資金調達を行うというパリ協定のコミットメントは、気候変動との闘いにおいて不可欠であり、その供給不足があれば、公正な移行の成功に対する障害となるでしょう。

27. これらの考慮事項すべてを支える基礎として、気候変動に対する闘いが、ディーセント・ワーク・アジェンダが重要要素である世界的な社会正義のための戦いの一環であるとの認識があります。

28. 気候変動に対して決意を持って行動するというコミットメントは、そのこと自体に社会正義にとっての問題点が内在しているという事実認識をもって出発点としなければなりません。なぜならば、農村やインフォーマルな活動をはじめとする仕事の世界において最も貧しく最も影響を受けやすい人々が第一の被害者であり、また対策をとらないことによって最も苦しむ人々であるからです。こうした人々は、その影響に対して最も無防備ですが、一

方、気候変動の発生に最も責任がありません。また、気候変動を引き起こさない持続可能な開発という概念は、国々が正当な成長と開発の目標を達成することを妨げるものではありません。むしろ、公正な移行過程が、国家間及び国家内における高水準でさらに高まりつつある不平等や不正を解消することに積極的に貢献することを確実にすることが重要なのです。公正な移行過程に参加することも恩恵を受けることもむずかしく、かつ現在持続可能でない仕事に従事せざるを得ない人々が、様々な理由から、変革に最も強い抵抗を示す可能性が高いことを忘れてはなりません。

29. 「座礁資産（取り残された資産）」の概念は、気候変動に対する行動に関する議論のなかでよく知られています。しかし、2030年の持続可能な開発アジェンダの実施において、「誰も取り残さない」と国際社会が決定しているの、公正な移行の潮流は、ひとりの労働者、ひとつの企業、ひとつのコミュニティも取り残してはならないのです。

第2章 課題と機会

30. 2015年12月のパリ協定採択によって国際社会が協同して取り組むこととした気候変動の課題は、今世紀末における気温上昇を工業化社会以前のレベルに比べて2℃を大きく下回るように、さらに上昇を1.5℃までとするよう努力することです。同時に、各国が気候変動の悪影響に適応する能力並びに気候に対する強靭性（レジリエント）を高め、温室効果ガスの排出削減を促進する能力を強化し、資金フローを気候強靭性のある開発に適合させることを目指しています。各国はそれぞれ個別に、協定の目的達成のために国が決定する貢献（NDC）を公表することが求められています。各NDCは野心的であり、時間の経過とともに起こる進展を反映したものであるべきです。

31. パリでこれらの歴史的コミットメントが成立する2か月前に、国連総会は、貧困を根絶し、経

済、社会、環境という三つの側面でバランスがとれ統合された形で持続可能な開発を達成するための2030アジェンダを全会一致で採択しています。

32. ILOの2030アジェンダ実施への貢献については、昨年の国際労働総会への事務局長報告書において述べていますが、ここでは以下の点についての議論を思い起こしていただきたいと思います。2030アジェンダを構成する17の相互に関連する持続可能な開発目標（SDGs）の中で、SDG13が気候変動とその影響に対処するための緊急行動に直接関連しているほか、他のいくつかの目標も、水の管理、エネルギー、海洋及び海洋資源の利用、陸域生態系の利用といった持続可能な開発における主要な環境側面に関連しています。また、他のいくつかのSDGはそれらの経済社会的側面において仕事の世界と直接関連しています。その他にも包摂的な経済成長、完全で生産的な雇用及びすべての人々に対するディーセント・ワークの実現に関するSDG8や、工業化、インフラとイノベーション、農業と食料安全保障、労働者移住などに関連するものなどがあります。

33. 実際に、17のSDG間の関連性は、それぞれが持続可能な開発の三つの次元の要素を包含しており、アジェンダの持つ統合的かつバランスのとれた特徴を如実に反映しています。ILOにとっての重要点は、結果として、2030アジェンダが持続的な経済成長とディーセント・ワークを重視した開発プロセスと環境の持続性との間に本質的な矛盾や対立があるという考え方を国際社会が明白に拒絶していることです。同様の考え方が、パリ協定が公正な移行の必要性を強調していることに見られると言っても良いでしょう。

34. 合意形成に時間がかかりましたが、近年の最も重要な多国間協定において、ディーセント・ワーク・アジェンダと気候変動との戦いと整合性がしっかりと図られたという事実は、仕事の世界を長年阻害していたものを取り除き、新しい展望を切り開いているように見えます。しかしながら、その性

質上、そのような協定は厳粛な決意を述べているに過ぎません。協定における目標は設定したからといって必ずしも達成されるものではなく、達成するためには積極的にかつ強い意志をもって追求する必要があります。

35. 包摂的グリーン経済への移行は、成長のための新たなエンジンとして、実際に開発途上国、新興国、先進国におけるディーセント・ワーク創出の強力な推進役として機能することができるという多くの根拠があります。課題は、気候変動との戦いにおいてディーセント・ワークに対する資源と配慮が適切に配分されるようにすることです。それは自動的に起こるものではありません。計画的に行われなかったり、計画が不十分であった場合には、移行の過程は険しく、崩壊の危険を伴い、後遺症まで残す可能性があります。移行が公正に行われることを確実にするための努力が必要です。

36. いくつかの研究は、気候変動対策の雇用への正味の影響がプラスになる可能性があるとしています。ILOの調査では、0.5%から2%の純増で有用な雇用増達成が可能であり、2030年には全世界で1,500万人から6,000万人の新たな雇用につながる可能性があります。特に農業、林業、エネルギー、リサイクル、建設及び運輸部門において、雇用創出の可能性が大きいと言えます。

37. さらに、いくつかの研究は、より野心的な気候変動対策が実質的により大きな雇用増をもたらすことを示唆しています。欧州連合（EU）では、「エコ産業」企業は2013年時点で420万人以上の従業員を雇用しており、自動車製造業、繊維業、化学工業の雇用をはるかに上回っています。環境財・サービス部門の企業は、同年に7,000億ユーロ以上の売上高を生み出しています。欧州連合（EU）は、グリーン関連雇用が増えていると考えており、環境と気候に関する懸念をより効果的にエネルギーと訓練政策に統合することは、雇用創出の点ではさらに多くの成果につながると考えています。ある米国での調査では、再生可能エネルギーとエネルギー効率に

毎年2,000億米ドルを投資すると、420万人の追加雇用が生まれる可能性があり、化石燃料部門の雇用損失を考慮しても270万人の雇用増を得ることができるとしています。

38. 気候変動に強靱な経済社会への移行は、技術開発と技術革新に大きなインセンティブと機会を与えます。2050年に世界の90億人の人々にエネルギー、水、食糧、居住場所、移動手段を提供し、新たに加わる30億人の中産階級消費者の需要を満たすことは、これまで通りのアプローチでビジネスをしていたのでは不可能であることは明らかです。この課題は、国内及び国際的流動性がますます高まっている労働力によって複雑化しています。生産と消費の両方のシステムの大きな変革が必要不可欠であると考えられ、そうした変革は雇用に重要な影響を与えるでしょう。

39. こうした変革が特定の産業に及ぼす特徴に焦点を当て考察してみると、技術革新、消費者の嗜好及び適用される規制の組み合わせによって生み出される様々な状況、及び機会がより明らかになります。

40. 輸送部門の場合、例えば、個人所有の車中心のシステムから大都市の公共交通機関及び都市間鉄道へと移行していることに見られるようなモーダルシフト（交通・輸送手段の転換）は、雇用の構造と量に大きな影響を及ぼします。今後必要となる鉄道、軽量軌道交通、地下鉄の車両数は、これまでの自家用車の数よりも少なくなり、結果的に車両の製造と修理、燃料供給における雇用が減少します。しかし、公共交通システムの運用とメンテナンスには相当の労働力が必要となります。このような構造変化の雇用への影響や選択肢、あるいは他の多くの分野での仕事への波及効果については十分に理解できていません。しかし、その影響は大きく、国際公共交通機関協会は、すでに2009年に、都市公共交通システム関連で直接的及び間接的に生み出された雇用は世界中で1,260万人に達するとしています。

41. 建設部門の進展の状況は、最近の世界グリー

ン・ビルディング・トレンド2016 (World Green Building Trends 2016) に報告された建設企業の世界的な調査に見られます。建設部門の企業の63%が2013-15年に新しいグリーン商業プロジェクトを、45%はグリーン公共施設プロジェクトを、50%はグリーン改修事業を計画していました。

42. 農業は、世界の労働力の高い割合の人々が生計を立てている分野であり、ディーセント・ワークの不足 (Deficit) が広範囲かつ深刻であり、かつ気候変動の影響を特に受けやすい部門です。国連食糧農業機関 (FAO) は、農業における持続可能な活動への転換は、労働集約的なグリーン農業慣行、グリーン技術の使用の訓練、生態系の維持管理、研究開発における発展により、2050年に2億人以上のフルタイム雇用を創出する可能性があると思われています。また、有機農業生産の拡大は、雇用と収入を増やす可能性も示唆しています。国際有機農業運動連盟 (IFOAM) による2014年の調査によると、世界には230万の有機農業生産者がおり、そのうち3/4は開発途上国と新興国で働いていることがわかっています。インドが世界で最も多くの有機農業生産者を擁していますが、アフリカで最多の有機農業生産者を有するウガンダでは、有機農産物が従来の農産物よりも優れた商品価値を持つことから出荷価格の向上と、雇用の伸び及び輸出市場の拡大が同時に達成されています。

43. 農業は気候変動への適応の優先分野として特に重要です。なぜなら、多くの場合、農業部門及びそこで活動する人々は、すでにその影響を感じており、それに対処する戦略を開発しなければならないと感じているからです。さらに、関連する人々の脆弱性故に、気候変動への適応の失敗は食糧不安、強制移住、社会的不安定を引き起こすことになるかもしれません。乗り越えるべき障害は高く、新しい形態の水及び土壌の保全及び灌漑、新しい農業技術及び農業を支える国家資産の管理が急務です。

44. 14億人の仕事、つまり世界の労働者の42%が水に依存していますが、世界の多くの地域です

に深刻な水不足の影響を受けています。今後気温の上昇、降水量の減少、干ばつの頻度の増加が見込まれており、水不足は多くの地域で成長と雇用創出に対する重大な脅威となっています。ILOが中心となって取りまとめた2016年の国連世界水開発報告書「水と雇用」は、水管理と生態系の修復と救済への統合的アプローチの必要性を強調しています。重要関連分野には水関連インフラの構築、運用、維持及び水の供給、衛生管理、廃水管理などの水関連サービスの提供などがあります。

45. 観光産業は、しばしば気候変動の影響を受け易い分野であり、また適応戦略は多様な形態を取っています。実施されてきた戦略は、暴風雨耐性の建築物設計から早期警戒システム、国別状況に応じた商品と市場の多様化に至るまで幅広く、大規模な主流観光業の代替選択肢としての従来型でない小規模な観光業の健全な発展にも貢献しています。こうした進展は、エコツーリズム、アグロツーリズム、冒険、文化、医療、ウェルネスツーリズムの発達に反映されており、新たな雇用創出源として明るい展望を与えています。

46. 気候変動に対する対策によってもたらされるディーセント・ワークの課題と機会が何であれ、対策を取らないことによる経済的、社会的、環境的なコストに関する十分な研究がなされています。気候変動に直面した「通常通りのビジネス」シナリオは、実際には過去の「通常の」ものに過ぎません。

47. 十年以上前に、英国政府のためにまとめられたスターン報告「気候変動の経済学」では、気候変動を「これまでに見られた最大かつ広範囲の市場の失敗」と位置づけ、「気候変動を無視することは最終的に経済成長を損なうことになるであろうという根拠がある。今後数十年にわたる私たちの行動は、20世紀前半の大戦争や経済不況に似た規模で、21世紀後半及びそれ以降の経済活動や社会活動に重大な混乱のリスクをもたらす可能性がある。そしてこれらの変化は、元に戻すことが困難であるかまたは不可能である」と警告しています。

48. この厳しい見通しは他の研究によっても確認されており、ILO 独自の世界経済連鎖モデルでは、これまで通りのビジネスのシナリオでは 2030 年までに 2.4%、2050 年までには 7.2% の生産性低下が予測されています。IPCC は、多くの影響を受ける部門では、2030 年までに生産額低下が 20% を超え、世界全体で経済損失が 2 兆ドルを超える可能性がある」と推定しています。この巨大マクロ経済見通しに加えて、集計された数字だけでは捉えられない人間の存亡に関わる質の低下があります。これは、近年の気候変動や紛争の影響を受け、ディーセント・ワークの不足が極端な気象と国内及び各国間の不平等の高まりによって悪化している国々から地中海を渡って危険な、時には命を落とすことにもなる旅をする若者が急増していることから明らかです。

49. 人々は、経済、社会、環境の持続可能な開発の下に到達する未来を望んでおり、前述の状況は国際社会がきっぱりと拒絶した未来です。我々が望む未来を作るには費用がかかります。世界銀行のデータによると、NDC を提出した開発途上国は、その実施には国際的な支援が必要であり、2,700 億ドル以上に及ぶ支援が必要であるとしています。将来に対するこのタイプの投資は前向きかつ必要なものであり、対策を取らないことによって結果として必然的に生ずるコストと衰退を受け入れざるを得ないこととなるのは明らかに対照的であって、仕事の世界にとって非常に明るい展望を切り開くものです。気候変動への対応を拒否するのではなく支援を得られるようにする包摂的なアプローチの必要性の観点から、悪影響を受ける立場にある人々を救済する資金を確保する公正な移行のための基金の設立も一部で検討されています。このような基金設立のあり方は様々です。そして、公正な移行を促進するグリーン気候基金や他の気候変動金支援資金の設立が様々な形で十分に検討されるべきです。こうした公正な移行の課題と機会は、ILO の新たなかつ相当な対応を必要としています。こうした要求に対して ILO はこれまでも対応してきていますが、さらなる対応

をしなければなりません。

第 3 章

ILO の対応：100 周年グリーン・イニシアチブ

50. ILO100 周年グリーン・イニシアチブが 2013 年の国際労働総会報告書において提唱されたとき、その考え方は、「低炭素で持続可能な開発への移行に伴いディーセント・ワーク創出を促進するとともに、その際に必然的に生ずる問題を最小限に抑え解決する」ことでした。

51. 報告書は、世界の生産体制に求められている変革は、「その規模と複雑性において前例のない」ものであり、グリーンの問題は「今後の ILO 活動のすべての分野において考慮される必要がある」、そして「ILO の付加価値は三者構成主義にある」としています。さらに、「問題についての十分な技術的理解と、国内及び国際的な政策枠組みの支援があつて初めて仕事の世界が十分な貢献をすることが可能となる」と結論づけています。

52. 2013 年にイニシアチブの立ち上げが行われた時、総会では、持続可能な開発、ディーセント・ワーク、グリーン・ジョブに関する決議と結論が採択されました。これらは、2030 アジェンダとパリ協定の採択の 2 年前に、ILO を構成する政労使の三者はすでにディーセント・ワーク・アジェンダ達成のために公正な移行を図ることへのコミットメントをしており、すでにそのための行動を起こしていることを示しています。それ以来、ILO は、気候変動に対する多国間システムの共同取り組みのチームプレイヤーとしての責任を担う準備ができていないこと、また単に参画するだけでなくリーダーシップの一員として担う役割を理解していることを示しています。

53. 100 周年グリーン・イニシアチブの理事会承認後、2015 年 11 月には、その第一歩として理事会は、「環境持続性のある経済社会への公正な移行のためのガイドライン」を採択しています。ガイドラインは、公正な移行のための原則と、必要とされる

主な政策分野と制度のあり方について記しています。

54. これらの原則は、以下のことの必要性を喚起しています：社会対話を通じての合意形成；労働における基本原則と権利の尊重；強いジェンダー側面；企業、労働者、投資家及び消費者が環境持続性のある経済社会作りのために活動しやすい環境及び公正な移行のための枠組みを提供するための一貫した政策；すべての国が同じ決められたアプローチをとるのではなく、各国それぞれにあったデザイン；国際協力の促進。こうした基礎に基づいて、ガイドラインは、つぎの9つの主要分野における政策介入の重要性を指摘し、その指針を提供しています：マクロ経済政策と成長政策；産業及び部門別政策；企業政策；技能開発；労働安全衛生；社会的保護；積極的な労働市場政策；権利；社会対話と三者構成主義。

55. ガイドラインの内容から、関連する問題がディーセント・ワーク・アジェンダのすべての側面に触れていることが明らかとなっています。この新たな現実に対応するため、理事会からの今総会への提案には、2018-19年度の事業と予算において、既存の確立された横断的テーマである国際労働基準、社会対話、ジェンダー間の平等と差別待遇の禁止に加えて、環境の持続性確保への公正な移行が新しい第四の横断的政策推進事項として含まれています。

56. このコミットメントと達成の堅固な基盤に基づき、ILOは100周年グリーン・イニシアチブが実体と勢いを得るために、その実施の道筋を明らかにする必要があります。

57. こうした状況下、気候変動の雇用への影響と雇用政策対応の性質、規模、伝達経路をより深く理解することが最優先事項となっています。このため、ILOの世界雇用・社会の見通し（WESO）報告書の2018年版は、「グリーン化と仕事」に焦点を当てることとしています。この報告書は、部門別及び国別の両方の次元を持つ研究及び分析努力の一環として位置づけられます。部門別では、気候変動に対

して特に脆弱であるか、あるいは雇用創出の大きな可能性をもつ仕事の世界の部分に焦点を当てます。国レベルでは、特定の気候変動政策の雇用への影響の評価を行い、各国の気候変動行動計画、雇用政策、労働市場の現実に適した政策オプションの開発のための健全な分析基盤を加盟国に提供することを目指します。

58. これらの活動は、加盟国がパリ協定の条件に基づいたNDC達成のため、またそれらを直接支援するための行動に照らして行われる必要があることは明らかです。

59. 締約国自身が、同協定を採択したとき、NDCに基づく2030年までの総温室効果ガス排出量の推定値は依然として、不可逆的悪影響を避けるための最大2℃のシナリオに従い温度上昇を制限するのに必要な排出限界を超えているということが締約国にとっての危惧事項でした。その結果、NDCの漸進的な性格に沿って、締約国は2018年に各国の全体の努力の成果を考慮し、これまでに同意している目標レベルを再考するための対話を開催することとしています。これは、ILOの加盟国がすでに約束したコミットメントを再検討することを意味しています。

60. 明らかに、より大胆な気候変動対策をとることは、より多くの経済的構造改革、生産及び消費パターンのより多くの変革、より顕著で広範な雇用への影響につながります。大胆な対策への野心が高まるにつれて、公正な移行のためのプログラムの策定と実施における、使用者及び労働者団体の全面的、積極的にかつ詳しい情報に基づく関与の必要性は、より重要となります。

61. 政労使の三者の積極的関与に成功している好事例があります。例えば、ブラジル政府は、使用者及び労働者団体と協議の結果、多様な見解をすべての参画者が支持できる共通の立場に集約し、目標とするNDCを策定しています。他の好事例としてチリ、ドミニカ共和国、メキシコ、ペルー、南アフリカでは、政労使三者の関与の下、公開協議を行って

いることがあげられます。

62. ILO は、その構成員である政労使三者が NDC 策定への参画の機会を認識し、ソーシャルパートナー組織が有意義な貢献ができるようその能力を高めることによって、NDC 策定プロセスにおける社会対話の促進に貢献することができます。そのような関与は、各国が気候変動の防止、緩和及び適応に関連する他のコミットメントについて説明責任があるのと同様に、公正な移行についてのコミットメントについての説明責任を果たすことができるように、パリ協定の下に設定されている関連の報告メカニズムを包含する必要があります。

63. ILO の主要なパートナーである国際的労働者団体と使用者団体が、2015 年国連気候変動パリ会議 (COP21) の準備段階、会議中及び会議以降において公正な移行支援に深く関与してきているという事実は、ILO がこれらの国際団体及びその傘下の団体と協力して政労使三者の能力と関与を高めるための活動を行う多くの機会があることを意味しています。

64. 国際労働組合総連合 (ITUC) は、意欲的な世界協定策定を支援するために積極的に参加し、政府が気候変動に関する資金を提供し、最も影響を受けやすい人々を支援すべきだと主張してきました。2016 年 11 月のマラケシュにおいて開催された COP22 において、ITUC とそのパートナーは、ゼロ炭素とゼロ貧困への迅速かつ公正な移行のための協定、投資、政策の開発のための協力と対話を促進するためのジャスト・トランジション・センターの設立を発表しました。

65. 国際経営者団体連盟 (IOE) は、使用者にとっての以下の四つの優先事項を世界レベルで特定しました：企業と地域社会のための強靱性の構築；主要資源の効率的な使用と持続可能な管理；良好に機能する市場及び効果的な規制条件の整備；ガバナンスの改善と民間部門の関与の促進。COP22 では、民間企業がすでに公正な移行によってもたらされた市場機会に既にどの程度貢献しているかについて、

低炭素経済への移行を目指した We Mean Business Coalition という企業と投資家の連合の発表があり、総市場価値が 8 兆米ドルを超える 471 社が千を超える意欲的な気候変動対策に参画していると報告しました。また、適応及び強靱性のための私的投資基金である「適応のためのマラケシュ投資委員会 5 億ドル基金 (Marrakesh Investment Committee for Adaptation Fund)」がスタートしました。

66. 気候変動に関する民間企業の行動は、自らが事業を行う分野の規制環境によって強く影響を受ける可能性が高いことは明らかです。ILO は、とりわけ企業開発のためのドナー委員会を通して、事業環境改革とグリーンな成長との間の結びつきをうまく強化している事例の分析と記録を行って来ています。さらに、持続可能な企業を可能にする環境促進 (E2SE) プログラムにおいて気候変動と環境要因を説明するための適切な指標を導入する作業を進めています。

67. 各国が個別にまたは共同して、公正な移行推進のための最も望ましい状況を作るべく努力し、使用者及び労働者団体がその努力にますます貢献してきていますが、世界的な炭素価格設定の問題は、重大な未解決事項であり、一部の人は政治の流れを大きく変える (ゲームチェンジャー) 問題であると見ています。6 つの主要石油会社は、パリの COP21 までの主要なイニシアチブのひとつとして、政府と国連に対し、排出量を制限することに協力する決意がある旨強調した公開文書を送りましたが、その中で「我々がもっと貢献するためには、世界中の政府が明確で安定した長期的かつ野心的な政策枠組みを我々に示す必要があります。私たちは、炭素価格設定がこれらの枠組みの重要な要素であると信じています」と書いています。

68. 炭素課税の具体的なメリットは別として、この文書のメッセージは明確であります。つまり予測可能で適切な規制は、適切な情報に基づく政労使三者の関与とともに、公正な移行を成功させるための重要な要素であるということです。

69. 気候変動との戦いで必要とされる、生産システムにおける構造変革のプロセスは、社会的に受け入れられ職場での有益な変化を促進するための実証済みの要素、すなわち技能開発と社会的保護を組み込む必要があります。

70. 技能のギャップと不足は、急速に変革する労働市場においてはよく知られた障害ですが、公正な移行プロセスにとっても深刻なリスクと言えます。政策立案者は、新たな要件を特定して既存の職業のスキルと資格をアップグレードすべく行動するとともに、長期的に新しく必要とされる技能要件を予測するための計画を策定することにさらなる努力をする必要があります。これには、労働移住や技能認定など関連する政策分野の分析など技能の開発と転換を補完する活動も含まれます。これらの活動を支援するために、ILOは30カ国以上において新たな技能ニーズを研究し、各国がグリーン・ジョブ関連技能を予測するためのツールを開発しました。また、グリーン・ジョブのための能力基準の策定、青少年のグリーン関連職業訓練、経済のグリーン化に必要な技能者養成政策策定、及び適応と緩和策の策定のためのプロジェクトを実施してきています。

71. こうした活動はまだ始動したばかりですが、これらをスケールアップする必要があります。本格的な「ILOグリーン・ジョブのための技能と公正な移行プログラム」の実施によって、ILOが企業や労働者に直接的に必要な支援を提供するとともに、アフリカ再生可能エネルギーイニシアティブや国際ソーラーエネルギーアライアンスなど技能と起業家援助の提供を行っているイニシアティブとパートナーシップを結ぶことができるようになります。業界団体と協力して、部門別アプローチの支援も行っています。トリノのILO国際研修センターでは、本年、廃棄物管理及び建設に関する具体的なプログラムを開始し、2018年には鉱業とエネルギー部門をカバーすべく拡大することを目指しています。

72. 社会的保護は、人々が苦難や貧困のリスクを負うことなく、転職することを可能にすることか

ら、産業構造の変化をサポートする主要な潤滑油として広く認識されています。逆に、そのような保護がないと職の流動性を著しく削ぐことになります。世界の人口の20%だけが十分な社会的保護の下にあり、50%の人々は全く保護されていないという事実が、公正な移行にとっての大きな課題です。さらに実際の状況は、農業、漁業、林業、観光などの気候変動の影響を受けやすい部門及び廃棄物処理、リサイクル、建設、小規模事業場などの低炭素消費下の開発に大きな役割を果たす部門に、保護されていない労働者が集中していることから、事態はより深刻と言えるかもしれません。

73. ILOグローバル・フラッグシップ・プログラム「すべての人々のための社会的保護の構築」で取り上げられている大きな課題は、すべての労働者とその家族に基本的な社会的保護を拡大することです。社会的保護と公正な移行の相乗効果についての教訓が得られる具体的な経験も積み重ねられています。インドネシアでは、貧困層に不利な影響を与えることになる軽油と灯油価格の大幅値上げを決めた際に、燃料に対する補助制度の見直しを行い、すべての人々を対象とした燃料補助金を、補助対象的を絞った食料補助金に置き換えました。さらに、健康保険及び子供のいる家族への支援も導入されました。他の多くの国々も同様のアプローチを取り入れています。2010年以降、100カ国以上が一般的な食料や燃料に対する補助金を撤廃して貧困層を対象とした援助とすることを検討してきています。これには、サハラ以南のアフリカ31カ国、高所得国22カ国、東アジアと太平洋12カ国、中南米11カ国、中東と北アフリカ9カ国、南アジア6カ国が含まれており、まさに世界的傾向となっています。

74. 公正な移行は持続可能な開発の達成のための中心的事項であること、また2030アジェンダを構成する相互に関連する17のSDG達成に向けて統合的アプローチが不可欠であると認識されていることから、多国間システムの異なる組織が一貫性をもって協力することが絶対的に必要であると言えます。

なぜなら気候変動は国境や国際機関の役割分担とは関係なく進展するからです。

75. 以上のことが、ILO がより大きな影響をもたらすべく多くの機関と協力する理由です。そして、加盟国の 2030 アジェンダの実施支援に際して国際機関がより良く協力するための共同方針を策定する気候変動対策への国連システム全体アプローチ (UN System-wide Approach to Climate Action) において ILO は積極的に活動してきています。このアプローチでは、「社会正義と平等とすべての人々のための公正な移行」をはじめとする一連の共通の基本原則に基づいています。第一段階は、2017 年から 2020 年まででその後このアプローチがレビューされることになっています。この段階において、十分に練られたディーセント・ワーク・カントリー・プログラムに反映されている政労使三者の定める優先事項が国連の開発システムの改革過程に組み込まれる必要があり、そのために重要課題事項が ILO と国連等多国間システムのプログラム調整過程において適切に取り上げられるよう働きかける必要があります。

76. ILO は、気候変動枠組条約 (UNFCCC) 事務局と、パリ協定の実施過程において公正な移行とディーセント・ワークに関する活動を促進するための覚書を締結しています。この協力には、政策選択の基礎情報提供のための、世界レベル及び国レベルでの気候変動と移行が部門ごとの雇用に及ぼす影響についての共同研究が含まれています。

77. さらに、UNFCCC のオブザーバー組織として、ILO は、パリ協定に基づく対応措置の実施の影響に関する臨時技術専門家グループに参加しています。このグループの任務は、経済の多様化と変革、労働力の公正な移行、ディーセント・ワークと質の高い仕事の創造を含んでいます。ILO はまた、UNFCCC のワルシャワ国際機構移住タスクフォースと災害移住プラットフォーム諮問委員会のメンバーにもなっています。

78. グリーン経済行動綱領 (PAGE) は、ILO、

国連環境計画 (UNEP)、国連開発計画 (UNDP)、国連工業開発機関 (UNIDO)、国連訓練調査研究所 (UNITAR) の共同イニシアチブで、グリーン経済に関する国連の活動を調整するとともに、加盟国の SDG 達成及び進捗状況のチェックを支援しています。PAGE は、持続可能性を経済政策と実践の中心に置き、そのことに基づき成長を促進し、雇用と収入を生み出し、貧困と不平等を軽減し、生態学的基盤を強化することを目指しています。これまでのところ、13 カ国で活動してきており、その順調な成果が今後の活動拡大の有効性を強く示唆しています。

79. ILO が公正な移行に関する知見を深めるための活動を優先事項としていることを考えると、関連する研究機関やネットワークとのパートナーシップを結ぶことには様々な利点があります。その一例は、世界各地から 20 以上の機関が参加するグリーン・ジョブ・アセスメント・ネットワーク (GAIN) です。

80. G20、BRICs、G7 など、ILO が支援を提供する政府間のグループは、様々な形で、また様々な視点から、公正な移行に関連する問題に取り組んできています。これらのグループは国際政策策定の非常に重要な場であり、ILO は関連する政府によって選択された優先事項に従って、必要な支援を提供することができます。これらの取り組みは、関連する問題に積極的に取り組んでいる地域機関とのより体系的な連携によって、有意義に補完することができます。

81. 信念と信頼の観点から、ILO は自らの環境パフォーマンスに関して意欲的であればなりません。そこで、国連事務総長が要請している国連の気候中立性の 2020 年までの達成より 1 年前倒しして、ILO の 100 周年である 2019 年までに気候中立性を達成することをめざしています。そのために、環境マネジメントシステムの導入とともに、2016 年初めに ILO 環境持続可能性政策が発表されました。ジュネーブの本部ビル改修プロジェクトによるエネ

ルギー効率の改善のほか、紙の使用、廃棄物管理、最新情報通信技術の導入などにおける効率向上など重要な進展が図られてきています。ILOは、温室効果ガス排出量の測定と公表を継続しており、UNFCCCが発行した炭素クレジットの購入を通じてこれを相殺しています。これは、ILOの二酸化炭素排出量に対処するための最も費用対効果の高い選択肢であり、他の国連機関も取っている対策です。しかし、そのことによって排出ゼロを目指すという基本的責任を忘れて良いということではありません。

第4章 今後の道のり

82. これまでのILOと国際社会による取り組み、特に2013年以降の取り組みには、環境持続可能性のある社会への道程とその過程における仕事の世界の役割の決定において前例のない進展がありました。パリ協定と持続可能な開発のための2030アジェンダは到達目標を定めており、その達成過程の重要な基準事項として公正な移行が受け入れられました。

83. ILOは、その構成員である政労使の三者が明確な立場をとったことにより、本質的に、過去の躊躇と抑制の立場から、リーダーシップの立場へと前進することができました。本年の総会が決定すれば、ILOは来年の初めから、環境の持続可能性のある開発への公正な移行をすべての活動分野における横断的推進事項とすることになりますが、このことは100周年グリーン・イニシアティブが4年前に提起されてから順調な進展が図られてきたことの証明と言えます。しかし、今重要なのは将来の活動のスピードと方向性です。本報告書に関する総会本会議の議論は、その点で重要な指針を提供することは間違いありませんし、とても貴重なものです。なぜならば、この分野はILOにとって比較的新しい活動分野であり、最も有用で生産的な方法と活動の重点を見出すべく最善を尽くさなければならないからです。

84. 現時点において、公正な移行についての国際労働基準を採択することの妥当性について、ILOにおいて明確な意見の一致はありません。このことについては別の機会に議論されるべきです。しかし、ILOが設立100周年に近づくにつれ、100周年グリーン・イニシアティブと他の100周年イニシアティブとの連携、とりわけ仕事の未来に関するイニシアティブとの連携を強化することが重要です。仕事のグリーン化は、私たちが望む未来の仕事の重要な要素でなければならないことは明らかです。しかし、仕事の世界を変革している他のすべての要因が、公正な移行を通じて進められなければならないグリーン化のプロセスに影響を与えることも同様に明らかです。

85. 環境の持続可能性に関するILOの状況を新興企業の状況に匹敵させてみると分かりやすいかもしれません。主要な課題のひとつは、実質的な影響をもたらすために関連する活動を拡大することです。組織内の他の活動へのメインストーリーミングは重要な対応ですが、外部機関とのパートナーシップもまた大切です。しかし、ILOがその潜在能力を発揮してILOを構成する政労使の三者が設定した大きな目標を達成するためには、新たなそしてこれまで以上の大きな資金源にもアクセスする必要があります。成功のためには、公正な移行を国家開発と気候変動戦略に反映させるべく各国の政労使三者が活動すること、多国間システムが協同して一貫した行動をとること、そして例えばグリーン気候基金(Green Climate Fund)を通じて、持続可能な未来の実現に重要なものとしてますます認識されるようになってきている財政支援の活用を図ることが必要となるでしょう。