

労働者の立場から

鈴木 人司*



ご紹介いただきました鈴木人司です。この10月より公益財団法人国際労働財団において労使関係開発・草の根支援グループのグループリーダーを務めております。それまでは連合本部にありまして、GX（グリーン・トランスフォーメーション）を中心に担当し、今年6月のILO総会にも連合として出席しました。今日は「公正な移行」について、概念の説明というよりも、ここに至るまで、公正な移行をめぐる何が起きたのか、われわれは何を言ってきたのかという点を中心に話していきたいと思います。

公正な移行

まず「公正な移行」という言葉ですが、これは2009年にデンマークで開かれたCOP15（国連気候変動枠組条約第15回締約国会議）において、ITUC（国際労働組合総連合）がはじめて提唱した言葉です。それまでは「グリーン・ジョブ」といった言葉が使われていたかと思いますが、2009年のCOP15で、労働者側が提唱して、使われるようになりました。

国連気候変動枠組条約では、非政府セクターといういくつかのグループが、公式オブザーバーとして公式に意見を述べるすることができます。使用者グループもそうですが、自治体の首長グループ、科学者のグループ、青年のグループ、研究者のグループなどがあり、そのうちのひとつが労働者のグループです。ITUCは、国連気候変動枠組条約の非政府セクターの公式オブザーバーで、ITUCに加盟する「連合」もそのなかで意見を述べてきました。

2015年にパリ協定が採択されました。フランスのパリで開催された国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）において、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みが決まったわけですが、このパリ協定の前文に「公正な移行」という言葉があります。何をどれだけ減らすかという取り決めだけではないのです。そこに至るまでのプロセスが重要であり、こ

*鈴木人司（すずき・ひとし） 第111回ILO総会出席当時：日本労働組合総連合会経済・社会政策局長。現：公益財団法人国際労働財団労使関係開発・草の根支援グループグループリーダー。総会時までは、GX、「公正な移行」、資源循環を担当した。連合本部入局後、連合本部で主に社会政策（環境、教育）、労働法制、組織部門（連合東京（労働相談・オルガナイザー）、連合アタッシュ（在ザンビア日本大使館）等を経て、現職。

れによって影響を受ける国や人々をどう救っていくか、どう手を差し伸べるのか、資金の流れも定めています。気候変動を防ぐため、温室効果ガスを減らすため、そのプロセスとして重要なのが「公正な移行」であり、協定の前文に書かれています。

最近ですと、2022年にエジプトで行われたCOP27（国連気候変動枠組条約第27回締約国会議）で「シャルム・エル・シェイク実施計画」が採択されました。そのなかでは「Just Transition Work Plan」が位置づけられています。それ以降、実施ステップの検討が続いており、どういったプロセスで進めていくか、主として役割と資金の流れですが「Just Transition」を位置づけて動かしていくことが始まっています。

さらに今年2023年に行われたG7広島サミットでも、首脳会合の共同コミュニケのなかに「公正な移行」という言葉が入りました。また、G7気候・エネルギー・環境閣僚会合が札幌で開催されたのですが、そこではしっかりとILOのガイドラインのことが言及されています。G7労働雇用大臣会合ではなく、気候・エネルギー・環境閣僚会合においてILOガイドラインが言及されていることを知っていただきたいと思います。

わが国でも政府の計画や法律において「公正な移行」という言葉が使われ始めました。その背景には連合の主張もあります。たとえば2021年10月、菅政権のときですが、「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」として「公正な移行」がひとつの項として割られました。

その後、岸田政権になってから、官邸にGX実行会議を設けるということで、脱炭素推進のために内閣官房に本部が設けられました。そこで「GX基本方針」が取りまとめられ、2023年2月に閣議決定されました。それを受けて「GX推進法案」が出されて2023年6月に施行されましたが、その第3条にしっかりと「公正な移行」という言葉が入っています。いま日本は、これをどのように動かしていくかということが課題になっています。

今回のILO総会における「公正な移行」をめぐる労働者側の基本姿勢と三者の議論

今回のILO総会で「公正な移行」をめぐる労働者側の基本姿勢は何だったかという点と、政労使三者の議論を紹介したいと思います。まずお伝えしたいのは、国連気候変動枠組条約やCOPの動きとかなりの連関があるということです。「ILO公正な移行ガイドライン」（2015）がベースにあって、各国施策に活かすことがねらいであり、国連のグテーレス事務総長も「これはやっぴいかなければいけないんだ」と幾度も言及してきました。

今回のILO総会の議論の下敷きになったレポートを踏まえて、これについて話し合っほしいというポイント——先ほど厚生労働省からご紹介があった内容——に基づいて、政労使三者が話し合いました。そのレポートを読むと「ロス&ダメージ」に関わる話や、「NDC（自国約束）」と呼ばれるパリ協定の用語が出てきます。「公正な移行」については、気候変動枠組条約の人が書いたのではないというくらい、パリ協定の取り決めとかなりの連関があります。そのレポートを元にして、政労使三者が議論をしたわけですが、グローバルレベルで労働者側がこだわったポイントとしては、以下のとおりです。

- ・政労使三者間の「均等な責任分担」ではなく、脆弱な国々や人々の立場に応じた差異ある責任を認めよう。
- ・政労使の社会対話とともに、「公正な移行」が各国の産業施策に展開されるようにし、
- ・「持続可能な企業のためのビジネス環境の整備」や「イノベーションの源である民間への投資」に偏重することなく、「脆弱な人々の保護」「公的セクターへの投資」も強化し、
- ・特に、気候変動に脆弱なグローバルサウスや島しょ諸国の労働者への支援を検討し、
- ・これらにより、（公正な移行ガイドラインにもあるように）ディーセント・ワークで掲げる各要素（OHS／ワークライフバランスも含む）の向上を図るべき。

説明します。先の総会で労働者側は何にこだわったかという点、まず、政労使三者間の「均等な責任分担」ではなく、脆弱な国々や人々の立場に応じた差異ある責任です。要は、平等ではなくて、弱い人を保護するという視点が重要だということです。「持続可能な企業のためのビジネス環境の整備」や「イノベーションの源泉である民間への投資」に偏重するのではなく、「脆弱な人々の保護」、民間だけではなく「公的セクターへの投資」も強化するという訴えもしていました。

特に、気候変動に脆弱なグローバルサウスや島しょ諸国の労働者への支援を検討し、これらによってディーセント・ワークに掲げる各要素の向上を図るべき、ということをおっしゃっていました。

政府側の一部や使用者側の方々からは、これはILOの所掌領域を逸脱しているのではないか、産業政策にというアプローチでいくと企業行動に必要な以上に制約がかかってしまうのではないか、といった懸念が出されました。しかし最終的には、表現の強弱はあったにせよ、これらを含む多くの要素が結論文書に取り込まれました。ILOの政労使三者の歩み寄りの成果だと思います。

労働者側グループにおける連合の役割

労働者側のなかで連合はどういった役割を果たしたのかについても、少し紹介させていただきます。たとえば、GXについては、次のような連合の考え方を発しました。

- ・分野横断的課題に対応するための政府省庁間の横断的推進体制の確立と、雇用・労働行政の確実な関与
- ・脱炭素の移行コストは特定の産業だけでなく幅広く負担され、かつ投資は高付加価値でディーセントな雇用につなげる
- ・これらを、政労使の社会対話を基本に進めるべき（シナリオ・ゴール）

説明します。まず「分野横断的課題に対応するための政府省庁間の横断的推進体制の確立と、雇用・労働行政の確実な関与」ということですが、GX実行会議やGX推進法案などの議論のときにもわれわれは考え方として発した内容ではあったのですが、気候変動だからといって、科学や技術に偏重するという話ではないということです。社会・経済が大きく動く話でもあるので、国内レベルでいうならば、政府・省庁間の推進体制を横断的にしなければなりません。なかでも雇用・労働行政もしっかり関与していただかないといけませんよ、ということです。

次の項目（脱炭素の移行コストは特定の産業だけでなく幅広く負担され、かつ投資は高付加価値でディーセントな雇用につなげる）について説明すると、便益を享受しているのはみんなですから、脱炭素移行コストは特定の産業だけではなく、幅広く負担されるべきものであるということ

です。あそこの産業を、こちらの産業を、という、これは経済にも雇用にも大きく影響します。日本だけではなく、産炭地を抱える国はもっとシビアです。「公正な移行」は産業構造を変えていきます。そして成長分野を伸ばしていくという話があるわけですが、投資をするのであれば、高付加価値でディーセントな雇用につなげていくことも考えたうえで、投資先を選んでいかなければなりません。

そして、これらは、政労使の社会対話を基本に、進められなければなりません。そのシナリオを考えて、ゴールを決めて、決まったところで、みんなでやろうとなるわけです。

最終的にどうなったかといいますと、今回のILO総会の「公正な移行」の結論文書において、「国、地方、地域各レベルでの、政府部内の統合的対応のためのメカニズムの確立」という表現が無傷で残ったので、労働者側としては良かったねということになりました。

国内展開への展望

最後に、国内展開への展望と、ILO総会の所感を述べさせていただきます。

まず第一に、議論に参加してわかったのですが、グローバルレベルでは脆弱な国々、とかくグローバルサウスに焦点が当たりがちですが、今われわれが抱えている経済・社会の課題を考えると、先進国、わが国でも、国内対応を進める必要があるということです。それはGXもそうですし、DX（デジタルトランスフォーメーション）においても、「公正な移行」をめぐるのは同じような話があるので、国内対応を進めなければなりません。

少なくともILO総会の議論では「世界標準」である事柄なのだけれども、わが国ではできていない、未達ことがあります。一方で、わが国とはちょっとアプローチが違うと思われるところもありました。確かにグローバルレベルで最終的には文章としてまとめられましたが、これが果たして日本にそのまま落としていくことができるのか、ちょっと違うのではないか、何か考えなければならぬと思われる要素も見られたわけです。

たとえば「持続可能な企業のためのビジネス環境の整備」「イノベーションの源である民間への投資に偏重することなく脆弱な人々を保護しよう」「公的セクターへの投資も強化しよう」と書いてありますが、日本ではどうなのでしょう。脱炭素に移行するコストは必ず発生します。それを何らかの形で集めて、集めた部分をどこかに投資するというシナリオが書かれているわけですが、やはり民間企業に頑張ってもらわないと経済は活性化しません。いずれにせよ投資をしなければいけないのだけれども、投資をするにあたっては高付加価値でディーセントな雇用につなげることをかねてより連合としても言ってきているので、そのあたりが少し違うかなと思っています。

もうひとつは社会対話についてです。政労使の社会対話によって「公正な移行」を各国の産業政策で展開されることが求められています。もつともではありますが、われわれがこれを聞いたときにどう思ったか。グローバルレベルでは、労働政策からみた「公正な移行」を産業政策にということが話し合われているのですが、日本ではどうかというと、産業政策からのアプローチなのです。「公正な移行」については元々われわれが言ってきたのですが、産業政策が主導しているようにみえます。つまり、10年間のロードマップを書きます、こういう技術を広めます、広めるためにはお金がいります、そのためには金融部門、ファイナンスを強化していかなければいけません、と

いったシナリオで流れているわけです。このなかには、雇用のあり方という話が、ほとんど入っていません。つまり日本は、産業政策先行型なのです。そこに雇用・労働行政なり雇用・労働課題をどう入れていくか。つまり気候変動の文脈で雇用・労働問題をどう扱うのか、しっかりさせていく必要があります。

三つ目の展望・所感としては、「分野横断的課題への対応」と「社会対話」が必要だということです。雇用・労働行政は、気候変動と産業構造の転換に関わっているか。残念ながら、ほとんどありません。中央政府も地方政府もそうだと思うのですが、雇用・労働の行政部局では、ポートフォリオは持っていないと思います。どういうふうに扱ったらいいのかわからないという状況が続いているのではないかと。地域経済も大きく影響を受けるわけですが、備えはあるか。地方行政、地場産業もそうですが、何からやればいいのかわからない、という状況ではないか。「じゃあ、こうしなさいよ」というよりも、まずその地域をどうしていくか、その地域の人たちが決めるべきことです。何からやればいいのかわからない人たちに、何らかの手を差し伸べられないか、ということも考えていかなければいけないと思っています。

気候変動課題は、労働者・労働組合はステークホルダーですが、残念ながらわが国では十分に参加できているとは言えません。ぜひとも巻き込んでいただきたいし、われわれも参加していかなければなりません。しかも、国レベルだけではなく、産業レベル、地域レベルで、政労使も関わる社会対話の場を構築して、シナリオを議論して、ゴールを設定したい。つまり気候変動課題は、技術を広めて排出量を抑えればいい、ということだけではないのです。パリ協定であったり、グローバルレベルでの取り決めだったり、国レベルでどうしていくかという施策であったり、それが地方にどういうふうに展開されているのか、というなかで、われわれ労働者も入っていかなければいけないし、巻き込んでもらわないといけないだろうと思っています。

最後の展望・所感は「投資促進策」です。やはり社会を変えていくには元手がいらいます。それを元手にして、民間なり、官民が協力してやっていかなければならないのですが、その元手となる投資を呼び込む促進策や投資先はどうあるべきか。そういった「投資促進策」にディーセント・ワークや雇用拡大が要素としてしっかりと考えられているかどうか。雇用が拡大しても質がよくないと駄目なわけです。そういうこともしっかりと考えて訴えていかなければならないのだと思います。

以上になります。ありがとうございました。(拍手)