

# 世界の公正な移行に学ぶ

## —公正な移行を取り巻く多様性と課題

日本貿易振興機構アジア経済研究所<sup>1</sup>

佐々木 晶子

### はじめに

近年、気候変動対策が加速化するなかで、公正な移行への関心が高まっている。ILOの2019年の試算によると、グリーン産業によって新たに1億の雇用が創出される一方、化石燃料に依存した従来の産業などから8,000万の雇用が失われるとしている（ILO 2019）。気候変動対策によってネガティブな影響を受ける労働者や地域をいかに包摂的に支援し、脱炭素社会への移行を進めるかが重要とされている。

公正な移行の議論では、石炭産業の縮小とそれに伴う労働者への補償や支援に注目が集まりがちだが、公正な移行が関連する産業と社会課題は広範である。国際社会から国、都市、草の根レベルまで多層的な取組みが展開され、関連する産業とそこに従事する労働者は幅広く存在する。

本稿では、はじめに公正な移行がなぜ近年注目を集めているのか、気候変動対策と社会への影響を通して説明する。次に、社会対話を軸に国際・国・地方レベルごとの公正な移行の具体的な取組みを紹介するとともに、公正性（誰のための「公正」なのか）について言及し、最後に日本における公正な移行に向けた提言を簡潔にまとめる。

### I 気候変動対策の影響と公正な移行

気候変動対策は緩和策（mitigation）と適応策（adaptation）に区分される。緩和策は、化石燃料の利用の廃止・抑制や森林などを通じて、温室効果ガス排出の吸収と削減により温暖化を防ぐための対策である。特に公正な移行で中心的な議論となるのはエ

ネルギー産業であり、例えば石炭産業では炭鉱が閉鎖された場合、労働者の失業、再就職に必要な技術の習得、家族を伴う移転など労働者および家族への影響は大きい。同時に、人口流出や税収の減少、地域のコミュニティや文化の喪失など、産炭地域も深刻な影響を受ける。

一方で、新たな産業と雇用創出の場として期待される再生エネルギー産業も様々な課題を抱える。大規模なソーラー発電や洋上風力発電の施設の設置により、地元の農林水産事業者との対立が世界各地ですでに起きている。フィリピンではメガソーラー発電所の建設による地元の農地収奪の問題が顕在化しているほか、欧米諸国を中心に洋上風力発電施設の建設と漁業者の間にあつれきが生じている。

気候変動は全世界で迅速な対処が必要な課題だが、政府による強引な政策では国民の反発を招くだけでなく、失業者や貧困層の増加を助長する恐れがある。影響を受ける労働者や地域への包摂的な補償や再就職支援とともに、環境に配慮したディーセントな雇用の創出なども必要であり、ILOをはじめ公正な移行を推進する国際機関は、公正性の担保と貧困削減など、SDGsとも紐づけながら必要性を訴えている。

公正な移行では、緩和策を中心に議論されることが多いが、適応策にも関連する。適応策は、気候変動によって生じる自然災害などへ対処することである。適応策が地域住民や労働者に与える最も大きい影響は気候変動によって余儀なくされる移住であろう。国際移住機関（IOM）は、2030年から2100年の間に、地球全体の人口の50～75%が異常気象によって生命の危機を感じる事となると推計している（2023, 5）。また、世界銀行によると、気候変動の異常気象によって農業生産性が低下するため、2050年までに世界中で最大約2.16億人もの人が自国内で移住を行う

と推定している(Clement et al. 2021)。気候変動による変化に対応するための人口移動(Climate mobility)は、今後増加していくと見込まれている。

さらに、気候変動によるリスクを軽減するためグローバル企業の間でも適応策と公正な移行の考えが広がっている(Dzebo et al. 2023)。例えば異常気象による農作物の不作はグローバルサプライチェーンに影響を与えるリスクを高める。企業がリスク軽減策を検討すると同時に、労働従事者や地域コミュニティへの支援策を講じる必要があり、こうした視点は公平な移行の取組みのなかで今後議論が活発になると考えられる。

公正な適応策は都市や地方にも深く関連する。特に途上国では、川沿いや低地などにスラムが建てられ、台風や洪水によって大きな水害に見舞われることが多い。大気汚染や猛暑による健康被害も低品質な建築物に住む人々に多く降りかかる。都市計画と貧困対策は、地方政府の役割が大きい。スラムの撤去と住民の移転を促しても、住民への情報共有や合意形成が不十分だと、元の場所に戻ってきてしまうこともある。公正な移行は、こうした環境不正義(environmental injustice)に起因する都市やコミュニティにおける適応策でも重要な観点である。

## 2 公正な移行の取組み事例

### 国際社会と国の動き：

#### COP・多国間パートナーシップ・NDCs

次に、公正な移行の具体的な取組みについて紹介する。国際社会のレベルにおいて、公正な移行はパリ協定(2015年)の前文に追加されたことでその重要性が位置づけられ、気候変動対策のなかで主流化していった。また、国際労働機関(ILO)が推進役となり、2015年にガイドラインが制定されており、今日でも公正な移行の基本的な指針とされている。気候変動枠組条約締約国会議(UNFCCC-COP)の場においては、公正な移行に関する初の宣言となる「連帯と公正な移行のためのシレジア宣言」(2018年COP24)が採択された。2021年のCOP26ではシレジア宣言をもとに公正な移行の推進について記された「グラスゴー気候合意」が採択され、14の国と地域が署名した。

こうした国際的な合意文書の形成の過程では、国際機関や各国政府のみならず、UNFCCCの代表組織の一員である国際労働組合総連合(ITUC)など労働組合組織や環境系NGOなどが交渉のテーブルにつき、提言や協議を行っている。

多国間においても、2021年に設立されたEUの「公

正な移行基金」のほか、翌年には日本、欧米諸国、インドネシア、南アフリカ共和国などが参加する「公正なエネルギー移行パートナーシップ(JETP)」が設立された。JETPはドナー国がパートナー国における脱石炭の加速化を支援する新たな試みであり、例えばインドネシアにおけるJETPでは、同国が3~5年間で日本、米国、カナダなどから100億ドルの資金提供を受けるとともに、100億ドルの民間投資を促すとしている(外務省 2022)。インドネシアは世界最大の石炭輸出国だが、2060年までのネットゼロ達成のため、経済情勢や雇用への影響を緩和しつつ脱石炭を目指している。しかしながら、中核となるインドネシア政府による包括的投資政策計画(CIPP)は、関連する労働組合や現地のNGOなど非政府組織との議論が不十分であると批判が起きている(Steadman et al. 2024)。JETPの枠組み自体にも、公正性への配慮について労働組合や市民組織から懸念が示されている(Steadman et al. 2024; Global Energy Justice Workshop Collective 2023)。取組みは開始されたばかりだが、JETPのなかで公正をどう実現していくのか、今後の事業展開を注視していく必要がある。

国レベルでは、各国が温室効果ガスの削減目標として提出するNDCs(国が決定する貢献)のなかで、公正な移行について言及する国が徐々に増えている。2023年には全体の23%であり、コミットメントに濃淡の違いはあるが、公正な移行の重要性が途上国を含め、多くの国で認められつつある(Adow et al. 2024)。

### 都市、地域に根差した取組み

国際社会や国レベルの動きが活発化する一方で、ボトムアップ型の取組みも、これまで地方政府主導型、労働組合主導型、地域コミュニティや環境系NGO、先住民グループによる草の根運動など様々な形で世界各地で行われてきた。ここでは、州政府主導型(カナダ・アルバータ州)および労働組合と市民組織による主導型(フィリピン・マニラ)の事例を紹介する。

#### カナダ・アルバータ州：地方レベルにおける公正なエネルギー移行

カナダは石炭、天然ガス、石油などの世界有数のエネルギー資源の保有国であると同時に、2050年までのネットゼロを実現するため、積極的な気候変動政策を展開している。同国のアルバータ州は豊富な石炭資源に恵まれ、これまで州内の電力のおよそ半数が石炭火力発電によって賄われるなど、石炭産業に大きく依存してきた。一方で、2007年からの炭素税

の導入や天然ガスの台頭などによる競争力の低下から、石炭産業は縮小傾向にあった。

2015年、同州では石炭火力発電所の段階的な廃止と再生可能エネルギーの拡張を公約に掲げた新民主党(NDP)が新たに与党となった。産業界、労働組合、市民組織や先住民の代表などで構成された気候変動諮問委員会(Climate Change Advisory Panel)が組織され、石炭関連産業に従事する労働者や地域を支援する公正な移行を推進するための気候変動プランを策定した(Mertins-Kirkwood and Hussey 2020)。脱石炭の影響を受ける労働者と地域による石炭移行連合(CTC)も組織され、州政府の公正な移行に向けた政策への提言などを行った。

こうした動きから、同州では離職者を対象とした早期退職、移住、再就職支援のプログラム(Coal Workforce Transition Programs)や地場産業創出などによる地域経済の多様化をサポートする基金(Coal Community Transition Fund)が2018年に設立されている(WRI 2021)。アルバータ州では、企業、労働組合、地域コミュニティなどの社会対話を通じ、公正な移行の具体的な取組みが実施されており、計画よりも数年早いスピードで脱石炭が順調に進められている。

一方、こうした取組みは石炭火力発電に使用する燃料炭に限定され、石油、天然ガスのセクターにはこれまでメスが入らなかった(Mertins-Kirkwood and Hussey 2020)。2024年4月、カナダ政府は石油、天然ガスからの移行と持続可能な雇用の創出、ネットゼロ経済における経済成長を支援するため、持続可能な雇用法(Sustainable Job Act)を成立させた。この法案の可決に際し、アルバータ州から大きな反発が起こっている。石油、天然ガス産業は多くの雇用を抱えており、2022年時点でおおよそ13.6万人もの労働者が従事する(Hussey 2023)。また、斜陽化していた石炭産業の移行に比べて競争力があり、安全保障の観点からもエネルギー移行について危惧されている。2050年までに10万もの雇用が創出されると予測されているが(Hussey 2023)、石炭産業からの公正な移行の経験を踏まえて同様の移行が実施可能なのか、動向が注目される。

#### フィリピン・マニラ:交通分野における公正な移行

フィリピンでは、ジブニーと呼ばれる乗り合いバスが全土で走っており、長年市民の足として親しまれてきた。しかしながら、多くの車両が古く、燃費が悪いジブニーは大気汚染や交通渋滞の原因の一つとされてきた。フィリピン政府は気候変動政策の一環として、2016年に公共交通車両の近代化プログラム

(PUVMP)を発表し、ジブニーの電動化など車両の改良を求めた。ただし、改良の費用は運転手側の負担とされ、多くの運転手にとって費用の負担は不可能に近かった(Dimalanta et al. 2023)。Blacksmith Institute and Clean Air Asia Center (2016)によると、メトロ・マニラにはおおよそ5.5万台のジブニーが走っており、運転手の家族は11.8万人にも上るため、多くの人が苦境に立たされた。また、新型コロナウイルス対策のための厳しいロックダウンも相まって、ジブニーの運転手は深刻な経済的損害を受けた(Dimalanta et al. 2023)。ジブニーの運転手が加盟する複数の労働組合は公正な移行を求め、全国的なストライキを起こし、政府に対して近代化への移行期間の延長や経済的支援を訴えた(Pottinger-Glass et al. 2023, 11)。

その後、政府は労働組合の要望に応じるなど歩み寄りを見せたが、そもそもの出発点としてPUVMP策定プロセスへの労働組合など関係者の関与が不足しており、社会対話の欠如による不公正が生じる結果となった(Dimalanta et al. 2023)。パンデミックの経験も踏まえて、フィリピンでは労働組合と市民組織などが連携し、ジブニー運転手の委託システムへの投資や自転車道整備など、公正で持続可能な交通を目指した活動も広がりを見せている(MoveAsOne Coalition n.d.)。

### 3 公正な移行の実現に向けて: 誰のための「公正」か

ILOは公正な移行を進めるうえで、社会対話が不可欠としている。これまで紹介してきたように、国際交渉でも地域レベルであっても、公正な移行の取り組みでは社会対話が行われてきた。カナダの事例のように社会対話を重ねながら公正な移行のプラン形成と実施を進める場合もあるが、インドネシアのように、トップダウン型で政策形成プロセスへのステークホルダーの参加の欠如が指摘される事例もある。フィリピンではトップダウン型の政策が批判されたが、労働組合や市民組織による公正な移行を目指す運動が広がる事例もある。公正な移行は、誰のための「公正」なのかを明確にする必要がある。

#### 公正な移行とジェンダー

もう一つの重要な視点は、誰が対話のテーブルにつくべきか、である。公正な移行を必要とする人々はエネルギー産業からインフォーマルセクターまで様々

な社会経済状況にある労働者とその家族やコミュニティであり、それぞれ異なった視点から公正性が求められている。その一つが公正な移行とジェンダーの視点である。

エネルギー産業に従事する労働者は伝統的に男性が多い。移行によって農業、小売業や飲食業を営む人々も間接的に影響を受けるが、そうしたセクターには女性の割合が多い(UNWOMAN 2023)。こうした人々は移行のプロセスに含まれていなかったり、補償の対象外とされる場合もある。前述のカナダ・アルバータ州では、石炭労働従事者の多くが白人のカナダ人男性であり、高所得かつ手厚い補償を受けられる状況にあるのに比べて、周辺の小売業のような産業には移民や女性が多く従事しており、補償の対象外であるのは不公正であるとの指摘もされている(Mertins-Kirkwood and Deshpande 2019)。同じ移行を経験するにも、男性より女性のほうが受ける影響が大きいとされるため、UNWOMANは、ジェンダーに考慮した公正な移行の重要性を提唱している(2023)。このように、移行に向けた合意形成には、様々な視点を持ったステークホルダーが対話する必要がある。

### 公正な移行の実現に向けて

公正な移行の取り組みは新しいものが多く、その評価にはまだ時間が必要である。しかしながら、緊急性の高い気候変動政策のなかで公正性の視点がなければ、多くの人々の理解を得ることは難しい。これまで見てきたように、気候変動政策が私たちの仕事や生活に直接的な影響を与える場面が出てきており、施策を進めつつその影響を緩和させ、「環境vs仕事」の対立構造を乗り越える必要がある。そのため、公正な移行の概念は非常に重要な意義を持っているのである。

最後に、日本への示唆について考えたい。日本が作成したNDCには公正な移行の言及はなく、また概念も普及していない状態にある。日本でも再生可能エネルギー産業と農林水産業との対立はすでに顕在化しているが、今後気候変動対策を加速化して進めていけば、それ以外にも多くの場面で気候変動対策に対し労働者や地域社会が反発する場面が増える可能性がある。公正な移行は多くの産業と地域、そしてジェンダー格差など社会課題に関連のある概念であることが広く認識されることが肝要である。そのうえで、初期段階からの社会対話と多様なステークホルダーの政策形成プロセスへの参画による、公正な移行を一步步実現していくことが求められる。

- 1 研究推進部研究推進課 研究マネジメントオフィサー  
国連社会開発研究所 (UNRISD) 客員研究員  
(2019 ~ 2021)

### 【参考文献】

- 外務省 (2022) .インドネシアJETPに係る共同声明 (仮訳) .  
<https://www.mofa.go.jp/files/100421667.pdf>
- Adow, M., M. Bynoe, F. Hussein, K. Nichols and C. Thangata (2024). *5 Essential Principles of the Just Transition Work Programme for Climate Action*, 3月4日.WRI. <https://www.wri.org/technical-perspectives/5-essential-principles-just-transition-work-programme-climate-action>
- Blacksmith Institute and Clean Air Asia Center (2016). *Alternative Technologies for the Philippine Utility Jeepneys: A Cost Benefit Study*. Pasig City, Philippines. <https://cleanairasia.org/sites/default/files/2021-05/10.%20Alternative%20Technologies%20for%20the%20Philippines%20Utility%20Jeepney%20-%20A%20Cost-Benefit%20Study.pdf>
- Clement, V., K. K. Rigaud; A. de Sherbinin, B. Jones, S. Adamo, J. Schewe, N. Sadiq, E. Shabahat (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2c9150df-52c3-58ed-9075-d78ea56c3267>
- Dimalanta, R., J. M. Atienza, and E. Samonte (2023). "Putting Transport Workers and Commuters First: The Route to Just Transition in Public Transport Modernization" , *UP CIDS Policy Brief 2023-01*, UPCIDS, Quezon City. <https://cids.up.edu.ph/wp-content/uploads/2023/03/Putting-Transport-Workers-and-Commuters-First-The-Route-to-Just-Transition-in-Public-Transport-Modernization.pdf>
- Dzebo, A., R. J. T. Klein, and F. Lager (2023). 9月25日. *A just transition for climate adaptation*, SEI. <https://www.sei.org/perspectives/a-just-transition-for-climate-adaptation/#:~:text=Just%20transition%20for%20climate%20adaptation%20refers%20to%20actions%20taken%20to,producers%2C%20communities%20and%20supply%20chains>
- Global Energy Justice Workshop Collective (2023). *CHANGE THE SYSTEM, NOT THE CLIMATE: What is wrong with the Just Energy Transition Partnership (JETP)?* February. Johannesburg. [https://www.uni-kassel.de/forschung/files/Global\\_Partnership\\_Network/Downloads/JETP\\_Pamphlet.pdf](https://www.uni-kassel.de/forschung/files/Global_Partnership_Network/Downloads/JETP_Pamphlet.pdf)
- Hussey, I. (2023). *No Worker Left Behind A Job Creation Strategy for Energy Transition in Alberta*. February. Parkland Institute, University of Alberta, Edmonton. [https://www.parklandinstitute.ca/no\\_worker\\_left\\_behind](https://www.parklandinstitute.ca/no_worker_left_behind)
- ILO (2019). *Skills for a greener future: A global view based on 32 country studies*. ILO, Geneva. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_732214.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_732214.pdf)
- IOM (2023). *Thinking about Tomorrow, Acting Today: The Future of Climate Mobility*. IOM, Geneva. <https://publications.iom.int/books/thinking-about-tomorrow-acting-today-future-climate-mobility>
- Mertins-Kirkwood, H. and I. Hussey (2020). "A top-down transition: A critical account of Canada's government-led phase-out of the coal sector" , *Just Transitions Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, 172-197. Pluto Press: London.
- Mertins-Kirkwood, H. and Z. Deshpande (2019). *Who is included in a Just Transition?: Considering social equity in Canada's shift to a zero-carbon economy*. August. CCPA, ACW. [https://policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2019/08/Who%20is%20included%20in%20a%20just%20transition\\_final.pdf](https://policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2019/08/Who%20is%20included%20in%20a%20just%20transition_final.pdf)

- MoveAsOne Coalition (n.d.). <https://www.moveasoneph.org/>
- Pottinger-Glass, C., D. Archer, and R. Asvanon (2023). *JUST URBAN TRANSITION AND LABOR Transformative Visions for a Low-Carbon Future*, September, Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., Bonn. <https://library.fes.de/pdf-files/international/20601.pdf>
- Steadman, S., S. Colenbrander, N. Simpson, A. McKechnie and M. Cole (2024). “Putting the ‘just’ in Just Energy Transition Partnerships: what role for the MDBs?” , *ODI working paper*. ODI, London. [https://odi.cdn.ngo/media/documents/Putting\\_the\\_just\\_in\\_Just\\_Energy\\_Transition\\_Partnerships-what\\_role\\_for\\_the\\_MDBs.pdf](https://odi.cdn.ngo/media/documents/Putting_the_just_in_Just_Energy_Transition_Partnerships-what_role_for_the_MDBs.pdf)
- UNWOMAN (2023). “A Gender-responsive Just Transition for People and Planet”, *Policy Brief*. UNWOMAN, Geneva. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-11/policy-brief-a-gender-responsive-just-transition-for-people-and-planet-en.pdf>
- WRI (2021). *Alberta, Canada: Supporting Both Workers and Communities to Ensure a Just Transition*. 4月1日. WRI, Washington DC. <https://www.wri.org/update/alberta-canada-supporting-both-workers-and-communities-ensure-just-transition>