

# DIO

DATA資料 INFORMATION情報 OPINION意見

第37巻第6号通巻398号

連合総研レポート

2024年6月号

No.398

特集

## 脱炭素社会にむけた公正な移行： 世界の動向

解題

各国事例にみる「公正な移行」の課題

麻生 裕子…………… 4

寄稿

日本における炭鉱離職者支援

—「公正な移行」にどう活かすか

嶋崎 尚子…………… 6

ドイツにおける公正な移行

—ルール地方の教訓

朴 勝俊……………12

EUの気候中立政策と公正な移行

吉井 昌彦……………16

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

佐々木 晶子……………21

巻頭言……………2

公正な移行とは？

～思考の基軸が問われている～

研究員報告…………… 26

賃上げを実感しているのは働き手の約3割

—物価上昇時の賃上げはどうあるべきか—

九段南だより…………… 32

社会科学分野の研究公正

最近の書棚から…………… 33

滝原 啓允編著／労働政策研究・研修機構編  
『欧米のハラスメント法制度』

今月のデータ……………34

厚生労働省「令和5年度 職場のハラスメントに関する実態調査報告書」

ハラスメント予防・解決に積極的に

取り組んでいる職場ほど、働きやすさ、

上司・部下とのコミュニケーションが改善

事務局だより…………… 36

ホームページもご覧ください

<https://www.rengo-soken.or.jp/>

## 巻頭言

# 公正な移行とは？ 思考の基軸が問われている

連合総研理事長  
神津里季生

知ってました？「公正な移行」

「公正な移行」という言葉は現在ではそれなりに普及してきたようですが、労働界で最初に使われていた頃は、何それ？という感じで、多くの人があまりピンときていなかったような気がします。ITUC(国際労働組合総連合)がいち早く掲げた概念ですが、私自身、Just Transitionに対応する「公正な移行」という和訳を初めて耳にしたときは、「こなれた感」の薄さに不安を覚えたほどです。

この言葉を労働界がいち早く強調した背景は、なんといっても脱炭素の問題が人々の雇用に大きく影響していく問題であるという事実です。好むと好まざるとに関わらず、世界各地でのグリーンな産業構造への転換は、その事業分野ごとに雇用のボリュームを大きく上下に変化させていくことは必至です。各産業労使が先見性をもって事に当たっていかないことには危機は乗り越えられません。ピンチをチャンスに変えることができるか否かという問題意識がこの「公正な移行」という言葉にこめられているわけです。

しっかりと俎上にあげていこう

あらためて振り返ると、「こなれた感」の薄さの遠因として、Justという言葉が持っている既成のイメージがあったように思われます。Transitionという言葉も結構そのまま使われているわけですが、こちらは「移行」という和訳がすんなりと頭に入ります。一方でJustという言葉は私たち日本人には、例えばJust Nowという言い回しとセットで頭に残っているように、副詞としての使用ケースが多いこともあり、形容詞としての、「公正な」「公平な」「適切な」等々の意味で使うことにはあまり慣れていません。

しかしものは考えようで、そういうオヤツという感じから入っていったこの言葉の意義をしっかりと俎上にあげて考えていくことはむしろ好都合かも知れません。そのくらい大事なことがこの言葉には込められているわけですから。

思考の基軸が問われている

「公正な移行」が強調しているのは、第一義的には前述のような雇用問題でありその背景にある産業構造の問題であるわけですが、「公正」という言葉の持つ概念を踏まえるならば、そこには人類全体としての公正さをとことん追求していこうという姿勢を感じることができます。

地球環境の問題で最大の課題の一つは、いわゆる開発途上諸国と先進諸国、さらには近年グローバルサウスと称される中進諸国との、相互の分断を生じさせないことです。これは口で言うのは簡単ですが、行うは難し。そもそも富の偏在は既に大きく、それがむしろ度合いを高めているような状況においては至難の技と言わざるを得ません。

しかしだからこそ、年々「狭さ」を現実のものとしている地球、煮えたぎるマグマを薄皮一枚で包み込んでいるような地球、豊かな自然と厳しい環境が隣り合わせの地球、そこで「生」をとともにしている80億を超える人々がこれからの時代を乗り越えて、幸せな人生を全うしていくためには、まさに「公正な移行」は不可欠だという感を強くします。

そしてそこに「包摂」という概念が根底に備わっているか否か。究極はそのような、思考の基軸が問われているということではないかと考えます。

米国の大統領選の行方が連日のように取りざたされていますが、トランプ前大統領がさらしている地球環境問題への無理解は、包摂とは対極にある彼の思考パターンと軌を一になすものと思われます。そういう意味では、ひたすら権益にしがみつくと為政者や、ポピュリズムをあおる独裁者、はては偏狭なナショナリズムのもとに人の命をないがしろにする戦争国家の指導者等々、「公正な移行」の対極にある勢力の退場こそが、地球環境再生の大前提ということではないでしょうか。

特 集

# 脱炭素社会にむけた 公正な移行： 世界の動向

「公正な移行」とは、脱炭素社会への移行にともなって生じる産業、労働者、地域などへの負の影響を低減することをいう。パリ協定や持続可能な開発目標(SDGs)をきっかけに、国際的な議論や実践が活発に行われるようになった。

しかし日本では、「公正な移行」に対する理解がまだまだ不十分であり、政府が進める気候変動対策においても、この視点がきわめて弱い。

今回の特集では、世界各国で取り組んでいる「公正な移行」の事例をとりあげ、日本への示唆について考える。

# 各国事例にみる 「公正な移行」の課題

連合総研主任研究員  
麻生 裕子

## 「公正な移行」とはなにか

日本は、2030年度までに温室効果ガス排出量を2013年度比で46%削減し、2050年にはカーボンニュートラルを実現することを目標としている。これをふまえ、2021年には地球温暖化対策推進法が改正され、2050年カーボンニュートラルが基本理念として位置づけられた。また2023年5月には、脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律案、いわゆるGX推進法が成立し、脱炭素社会に必要な技術開発への投資支援が定められた。こうした脱炭素社会の実現に向けた政策が次々に策定されるものの、国際的に議論されているような「公正な移行(Just Transition)」の視点はいまだ弱いのが現状である。

ここでいう「公正な移行」とは、脱炭素社会への移行にともなって生じる産業、労働者、地域などへの負の影響を低減することをさす。2015年の国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)で採択されたパリ協定の前文には「公正な移行」の文言が盛り込まれた。同年、国連総会では持続可能な開発目標(SDGs)が採択され、ILOでは「公正な移行のためのガイドライン」が策定された。いうまでもなく、「公正な移行」は国際的な重要課題として位置づけられている。

地球温暖化による気候変動対策を急速に進めれば、とくに温室効果ガス削減努力や新技術導入を余儀なくされる産業の労働者、その産業が立地する地域は大きな影響を受けることになる。誰ひとり取り残されることのない持続可能な社会を実現するためには、「公正な移行」の視点が不可欠である。

## 「公正な移行」の海外事例

### —ドイツ、EU、ポーランド、カナダ、 フィリピン

すでに海外では、ディーセントでグリーンな雇用の維持・創出、新たな低炭素技術の開発・活用に向けた長期的産業政策のための大規模投資、気候変動に対応する技術についての労働者への教育訓練といった「公正な移行」の取り組みが展開されはじめている。しかも、こうした試みは、政労使、地域社会などとの社会対話のなかから生まれている。

今回の寄稿論文では、世界各国における具体的事例を詳細に紹介している。

朴論文は、1960年代から2018年までの長期にわたるドイツのルール地方での炭鉱閉鎖の経験が、その後の脱石炭政策の進展に大きな影響を与えたことを明らかにしている。その軸になっているのは、労使政の三者間協力である。2018年に連邦政府が招集した「石炭委員会」には関連産業の労働組合からも参加し、脱石炭のスケジュールや産炭地域への資金的支援の提案に貢献した。結果として、石炭産業労働者の雇用保護、産炭地域への支援が実現した。

しかし成功例ばかりではない。「公正な移行」の実行過程において、さまざまな問題点も浮き彫りになっている。

吉井論文によれば、EUが2021年に設立した「公正な移行基金」の最大受取国であるポーランドでは、4地域の公正な移行計画が採択されたが、その実現性について地域差が生じている。ポーランドは、EUのなかでも炭鉱地域が多く、炭鉱労働者数や石炭火力発電所の雇用者数も最多である。気候中立がEUの目標より早く設定されている地域もあれば、遅く設

定されている地域もある。もともと「公正な移行基金」からの支援額が不十分との指摘もあるという。

佐々木論文でとりあげられたカナダのアルバータ州の事例では、労働組合、企業、地域コミュニティなどによる社会対話を通じて、石炭関連産業の離職者や地域経済への支援に取り組んでいる。実際に、脱石炭は計画よりも早いスピードで進んでいるという。ただし、石炭関連産業従事者の白人カナダ人男性は手厚い補償が受けられる一方、地域周辺の小売業の移民、女性は補償の対象外とされているという問題を抱えている。

また、フィリピンの乗り合いバスの事例も興味深い。フィリピン政府は気候変動政策の一環として、大気汚染などの原因になっている乗り合いバスに対して、電動化などの車両改良を求めた。運転手側が改良費用を負担しなければならないが、経済的に不可能であった。運転手が加盟する複数の労働組合は全国規模のストライキを実施し、「公正な移行」を要求し、勝ちとった。結果的には成功した事例といえるが、社会対話の不足などの問題点を含んでいる。

## 日本の炭鉱離職者支援の経験

一方、日本においては「公正な移行」の必要性が徐々に認識されつつあるものの、海外と比較すると、その取り組みの遅れは否定できない。日本では「公正な移行」についての理解が始まったばかりで、現在のところ推進主体となっているのは、環境NGO、市民社会組織、コミュニティ自体であるという指摘もある<sup>1</sup>。

とはいえ、日本には1950年代後半からのエネルギー産業の構造転換にともなう炭鉱閉山の経験がある。海外だけでなく、日本の経験から得られる示唆も大きい。

嶋崎論文では、日本において1960年代から70年代前半までをピークとする炭鉱離職者への支援の実態を明らかにしている。炭鉱離職者への給付金、住宅整備に比べ、労働組合、企業、地元自治体の連携によって再就職支援・斡旋が進められた。高度経済成長により製造業を中心とする成長産業の求人吸収力が大きかったため、移行は全体として大きな社会的混乱もなく粛々と行われたと評価する。

ただし、移行の過程で問題も残された。支援対象は大手炭鉱の職員、直轄の鉱員のみで、下請会社の組夫は補償外であった。また、新たな仕事に就くために都市へ移動した炭鉱離職者とその家族たちの多くは、その後、都市のコミュニティから放り出されたに等しい状況にあるという。

## 各国事例にみる日本への示唆

これらの事例から得られる日本への示唆はなにか。最後に、日本での「公正な移行」の議論や実践を進めるための論点についてまとめたい。

支援内容が重要であることはいうまでもないが、一つ目の論点として、ここで注目したいのは支援対象である。嶋崎論文、佐々木論文の事例をみても明らかのように、構造的に弱い立場の人びとが支援の対象外になりやすい。移行にともなう影響が及ぶ範囲や程度をもれなく把握し、誰ひとり取り残されない状況でなければ、「公正な移行」とはいいがたい。

あわせて、移行が終了した後も、支援対象へのフォローアップが重要である。移行にともなう影響が長い時間をかけて蓄積し、顕在化する可能性もあるからである。

もう一つは、社会対話のあり方である。移行にともなう支援が必要であるにもかかわらず、支援の対象外になってしまう人びとを生まないために、政労使のみならず、すべてのステークホルダーが社会対話の場に参加できるような仕組みが必要となる。しかも、社会対話の最初の段階から参加することが肝心である。

今回の特集をつうじて、国内での「公正な移行」の活発な議論につながることを期待したい。

1 British Academy (2023) *Just Transition in Japan*, The British Academy, London. (日本語版「日本における公正な移行」  
<https://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/just-transitions-in-japan-japanese-translation/> 2024年6月6日閲覧)



# 日本における炭鉱離職者支援 —「公正な移行」にどう活かすか

早稲田大学 文学学術院 教授  
嶋崎 尚子

## はじめに

石炭産業は1950年代半ばから半世紀をかけて、国策として終焉した。石炭から石油へのエネルギー転換による産業転換であり、この過程では、産炭地域・炭鉱労働者の移行が最大の課題であった。「脱炭素」社会の実現にむけた産業転換での社会混乱の回避を検討する際に、その排除の主対象である石炭産業の経験を参照基準とするとは、皮肉な事態である。

ともあれ本稿では、炭鉱離職者対策の概要をたどったうえで、大手炭鉱の閉山が集中した第4次石炭政策期の動向を確認する。そこから離職者支援が総体として成功した促進要因を2点指摘する。最後に、はたして「誰も取り残されなかったのか」を検討し、本特集の課題に答えたい。

## I 国策としての炭鉱離職者支援

### (1) 石炭政策による産業転換

石炭産業の転換は、石炭から石油へのエネルギー転換によって1950年代後半から始まった。国は、産業統制するなかで石炭産業の合理化に着手した。1955年に石炭鉱業合理化臨時措置法を制定し、スクラップ・アンド・ビルド政策を開始した。この動きに対して、組合・労働者側は「政策転換闘争」を展開したものの、国は「石炭が重油に対抗できないということは、いまや決定的である」との方針を明示した。1963年度からいわゆる「石炭政策」が始まり、2001年度まで38年・9次にわたって継続し、最終的な石炭産業のソフト・ランディングを図ったのである(表1)。

政府は、石炭六法(表2)を整え、通産省管轄での石炭鉱業審議会形式で対策を講じた。具体的には炭価統制ならびに電力業界と鉄鋼業界での国内炭引き取りを主軸とした。費用には、石炭対策特別会計(重油

輸入関税)が充てられ、石炭産業の転換に、総額4兆円が投じられた<sup>1</sup>。

政府は、政策推進の方針として、生産における経済合理性の追求、エネルギーの安全保障への配慮とともに、炭鉱閉山による地域社会・労働者生活の社会的摩擦の回避を掲げた。石炭政策に先んじて、1950年代の筑豊「黒い失業地帯」の社会問題化を契機に、1959年には炭鉱離職者臨時措置法(以下「離職者法」)を制定し、離職者の再就職支援整備に着手した。1960年三池争議終結後に指名解雇された1,200人に対する支援がその始まりであった。

最盛期には949炭鉱(1952年度)、労働者35万人(1955年度)を擁した石炭産業は、2001年度末までにすべての炭鉱が閉山した。図1は、1956年度からの閉山炭鉱数と離職者数の推移である。炭鉱閉山数のピークは、第1次石炭政策開始年の1963年度、146炭鉱が閉山し、18,674人が解雇された。「スクラップ・アンド・ビルド」政策のもとで、弱小炭鉱がスクラップされ、将来性のある炭鉱をビルドアップして増強したのである。その後1969年度から1972年度までの第4次石炭政策期には、ビルドアップもしくは現状維持を期待されていた大手炭鉱が、閉山特別交付金制度を活用し、企業ぐるみ閉山を選択した。その結果、1970年度の閉山離職者数は17,000人を超えたのである。

周知のとおり、日本の石炭産業は、欧州のように国営化や公社化など公的管理体制へは移行しなかった。しかし、炭鉱離職者対策は、私企業、各産炭地の個別問題にとどまらない国家的課題として認識され、公共性の極めて強い国家事業と位置づけられて進行した。その結果、総体としては大規模な社会的混乱を生じることなく、粛々と遂行されたのである。

表1 国内石炭鉱業合理化にむけた石炭政策の概略

第1次 1963・64年度	石炭鉱業の自立とスクラップ・アンド・ビルドの施策（生産目標：5,500万トン／年） ・石炭鉱業崩壊のもたらす経済・社会への影響を防止 ・エネルギー革命の進行に対応して生産構造を再編
第2次 1965・66年度	第一次策の補完と新鉱開発（原料炭）（生産目標：5,500万トン／年） ・エネルギーの高い輸入依存度は、国際収支上も供給の安定性という見地からも望ましくなく、重要な国産エネルギー資源たる石炭を確保
第3次 1967・68年度	抜本的安定対策としての第一次肩代り ―石炭対策特別会計法の制定（生産目標：5,000万トン／年） ・経営基盤回復対策とある程度の需要確保策を講ずれば、今後とも5,000万トン程度の出炭維持は可能
第4次 1969～72年度	石炭産業の急速な縮小と再編成問題（この期間の生産目標は明示せず） ・安定した出炭、供給体制構築 ・石炭企業は再建に努力する反面、維持・再建困難の場合には進退を決すべき
第5次 1973～75年度	円高進行による内外炭価格差の拡大（1975年度において、2,000万トン／年を下回らない生産規模を想定） ・石炭鉱業の急速な縮小は多大な社会的混乱を惹起する恐れがあることに鑑み、需要の引き上げ及び対策の拡充を行う
第6次 1976～81年度	石油危機の到来と代エネ法の制定（生産目標：2,000万トン／年以上の生産規模を維持） ・エネルギーの安定供給の一環として石炭を可能な限り活用
第7次 1982～86年度	国内炭の積極活用と石炭企業の自立（生産目標：2,000万トン／年） ・安定性と安全保障面の両面から貴重な国内炭を積極的に活用 ・国内炭生産量を維持し、石炭鉱業の自立達成を支援
第8次 1987～91年度	構造調整対策としての生産規模の縮小（生産目標：1,000万トン／年） ・海外炭との競争条件改善は見込めず、国内炭の役割は変化、段階的縮小はやむなし ・集中閉山回避、経済・雇用への影響を緩和
ポスト8次 1992～2001年度	国内石炭鉱業の構造調整の最終段階 ・経営の多角化・新分野の開拓を図りつつ、国内炭生産の段階的縮小 ・需要業界における引取協力、地域対策や雇用対策 ・海外炭の安定供給確保、地球環境問題への対応、国際協力の展開 等

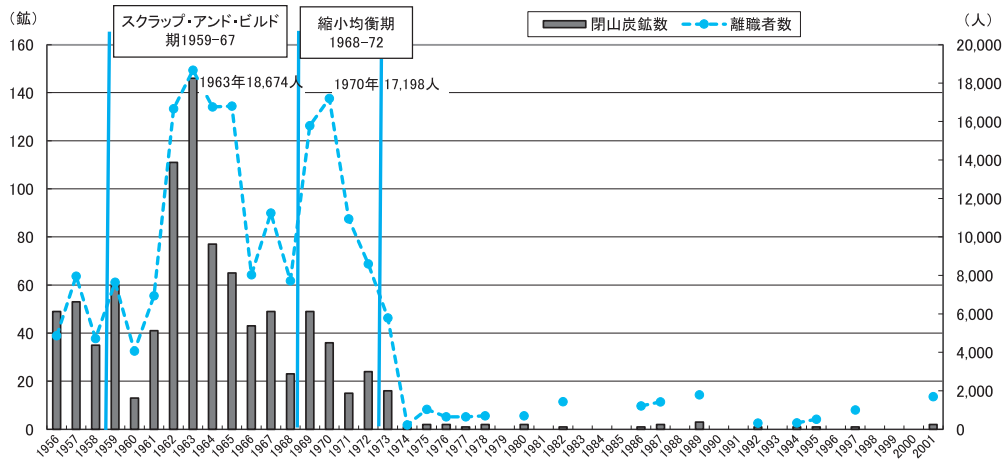
出所:石炭エネルギーセンター2002『石炭政策史』より転載

表2 石炭六法の概略

名称（制定時）	所管省	目的	制定	廃止
1. 臨時石炭鉱害復旧法	通産省	石炭鉱業の採掘にともなって発生した鉱害を、国土の有効利用及び保全ならびに民生の安全を図るという観点から、計画的に復旧をしていくことを目的とする。	1952年8月	2002年3月廃止
2. 石炭鉱業合理化臨時措置法	通産省	石炭鉱業合理化計画に基いて、石炭鉱業を整備、石炭坑の近代化を促進すること等により、石炭鉱業の合理化及び安定を図る。	1955年8月	2002年3月廃止
3. 炭鉱離職者臨時措置法	労働省	炭鉱離職者緊急就労対策事業及び職業訓練の実施、再就職に関する援護等の措置を講じ、生活の安定に資することを目的とする。	1959年12月	2002年3月廃止
4. 産炭地域振興臨時措置法	通産省	産炭地域における鉱工業の急速かつ計画的な発展を図ることと、石炭需要の安定的な拡大を図ることを目的とする。	1961年11月	2001年11月失効
5. 石炭鉱害賠償等臨時措置法	通産省	石炭鉱害に関する紛争処理、賠償積立金制度をもうけるため、及び石炭鉱害事業団に賠償等の円滑な実施並びに計画的な復旧を図る業務を行わせることを目的とする。	1963年6月	2002年3月廃止
6. 石炭並びに石油特別会計法	大蔵省 通産省 労働省	原重油関税収入を財源として、石炭鉱業の抜本的安定を図るために設けられ、石炭勘定、石油勘定の2つから成っている。	1967年5月	2002年3月廃止

※1、2、4の3法から「石炭鉱業の構造調整の完了等に伴う関係法律の整備等に関する法律」を制定  
出所:石炭エネルギーセンター2002『石炭政策史』、石炭労協1989『第8次石炭政策の補強・補完を求めて』より作成

図1 閉山炭鉱数と離職者数（1956年度～2001年度）



出所:石炭エネルギーセンター(2002)『石炭政策史(資料編)』より作成

## (2) 炭鉱離職者臨時措置法と支援

その具体策が離職者法であった。同法は、「石炭不況の構造的な性格、炭鉱離職者の地域的集中発生、移転就職の困難性を強く留意し、長期的かつ総合的な炭鉱離職者対策のための特別立法」(傍点は引用者)である。それまでの「公共事業、失業対策事業等に失業者を吸収することを主とする応急的なもの」から、広域職業紹介、職業訓練、援護業務を含む、「総合的な炭鉱離職者対策」への拡充が謳われた。

その後1963年法改正(第1次石炭政策)により「黒手帳方式」が整った。具体的には、閉山直後に離職者に黒手帳を交付し、失業保険給付が開始される(当初は最大270日間)。受給中に公共職業安定所(以下「職安」)による求職斡旋、職業訓練受講を経て、再就職先を決定する。移動に際しては、移住資金等も支給される。失業保険期間中に就職先が決まらない場合には、就職促進手当へ移行し、最大2年間保障された。結果、離職後の再就職支援は最大3年間であった。また高齢者の場合には、石炭鉱業年金受給との連結も可能であった<sup>2</sup>。

具体的な就職支援業務は、雇用促進事業団が担った。主要業務は、給付金給付業務(移住資金、広域求職活動費、雇用奨励金、職業訓練手当、再就職奨励金、自営業支度金)と、職業訓練、住宅施策、窓口相談、援護協力員、債務保証等業務である<sup>3</sup>。なかでも住宅施策は重要であり、再就職者の移動先での宿舎として雇用促進事業団住宅(第1種宿舎)が設けられた。1965年7月時点で、すでに全国に133宿舎、19,301戸が用意された<sup>4</sup>。住宅整備は、当初は九州の離職者を主対象に、近畿、中部地方を中心に整備され、なかでも愛知県では30宿舎5,557戸が用意された。

再就職支援・斡旋は、実際には地元(以下、「山元(山

許)」)で、会社、組合、地元自治体が職安と連携して進めた。その際の相談業務の担い手は、職安の就職促進指導官(1963年設置)のほかに、相談員(名称は多様、身分は雇用促進事業団嘱託)として、当該炭鉱を既に退職した人物が充てられた。後述のとおり彼らの存在は重要であった。

また、北海道では、1968年4月に道内離職者の支援を担う機関として北海道炭鉱離職者雇用援護協会(以下「協会」)が設立された。「民間でなければ出来ない親身の世話役活動」を目指して道炭労が設立した民間機関で、会員は石炭鉱業企業、団体、石炭鉱業労働組合であった。

1950年代後半以降、石炭供給地の中心は九州から北海道へ移行し、道内での離職者問題は深刻化していた<sup>5</sup>。同時に、道内のビルドアップ炭鉱では深刻な労働力不足に陥っていた。そこで職安と協力して「道内の炭鉱離職者の石炭鉱業への復帰と、併せて定着促進に関する援助を行うことを目的」(規約第2条)に、協会を組織したのである。同協会は、2006年7月の解散まで、38年にわたって道内の離職者支援業務に取り組み(1982年までは「炭鉱復帰」促進に重点をおく<sup>6</sup>)、その支援対象は、80炭鉱、39,194人に達した<sup>7</sup>。

## 2 第4次石炭政策下での離職者支援

### (1) 離職者の動向

前述のとおり第4次石炭政策下では、大手炭鉱の「企業ぐるみ閉山」が集中した。この時期(1962～70年度)の炭鉱離職者の再就職は、労働省マクロ統計によれば、求職者181,450人に対し就職者等174,360人であった(96%)。職安紹介による就職では、製造業が中心であり(84%)、産炭道県内就職率は47%であった<sup>8</sup>。半数



表3 石炭政策と炭鉱閉山における離職者数と帰趨<sup>9</sup>

石炭政策	閉山時期	炭鉱名	地域	離職者数	純求職者数	就職率	※就職率算出時点
第2次	1966年9月	貝島（第六次合理化）	福岡県	1,923	1,839 a	91.7%	閉山9ヶ月後
第4次	1970年2月	雄別三山	北海道	2,328	1,925 a	96.8	12
	1971年4月	常磐	福島県	4,702	4,171 b	91.2	16
	1971年10月	住友奔別	北海道	2,335	2,032 a	69.0	5
	1971年10月	住友歌志内	北海道	1,124	943 a	79.2	5
第7次	1982年10月	北炭夕張新鉱	北海道	1,905	1,711 b	57.6	3
ポスト8次	1992年9月	三井芦別	北海道	356	318 a	83.3	8
	1994年2月	住友赤平	北海道	408	307 a	79.8	8
	1995年3月	空知（北炭）	北海道	565	190名が未決定		36
	1997年3月	三井三池	福岡・熊本	1,553	1,317 a	80.9	50
	2001年11月	池島	長崎県	1,214	954 a	49.7	35
	2002年1月	太平洋	北海道	1,066	1,016 b	70.7	36

注：純求職者数では、a：職員・鉱員・組夫（臨時・下請け）、b：職員・鉱員を指す

表4 閉山離職者の再就職先地域（北海道：1963年～1970年閉山）

	三井美唄 (1963年)	豊里 (1967年)	羽幌 (1970年)	尺別 (1970年)	然別 (1970年)	雄別 (1970年)
総数（人）	1,504	595	1,434	811	181	1,335
札幌市（%）	13.4	8.6	15.1	4.9	1.1	3.7
地元産炭地	48.7	55.0	4.3	5.2	17.1	5.5
道内産炭地	4.8	5.2	29.0	22.7	34.8	31.2
札幌・産炭地以外	10.6	12.6	15.8	13.7	12.2	12.2
道外計	22.4	18.2	32.7	52.2	32.0	47.3
不詳	0.2	0.5	3.0	1.4	2.8	0.1

出所：嶋崎作成

表5 閉山離職者の再就職先地域（北海道：1973年～2002年閉山）

	大夕張 (1973年)	赤間 (1973年)	平和 (1975年)	万字 (1976年)	夕張 (1977年)	清水沢 (1980年)	夕張新 (1982年)
総数（人）	2,029	501	1,203	417	1,202	613	1,722
札幌市（%）	12.5	11.8	4.8	8.4	3.9	4.9	7.1
地元産炭地	25.3	46.9	85.5	24.2	91.2	76.7	70.9
道内産炭地	4.9	10.2	0.2	40.5	0.5	10.8	15.3
札幌・産炭地以外	10.3	11.0	3.5	24.7	3.0	5.9	5.7
道外計	36.2	20.2	1.2	2.2	1.2	1.8	0.9
不詳	10.8	0.0	4.8	0.0	0.2	0.0	0.1
	砂川 (1987年)	真谷地 (1987年)	登川 (1987年)	幌内 (1989年)	南大夕張 (1990年)	空知 (1995年)	太平洋 (2002年)
総数（人）	586	624	203	942	813	408	1,066
札幌市（%）	2.4	10.3	18.7	7.6	14.6	3.7	0.5
地元産炭地	81.7	76.1	67.5	58.4	42.7	69.6	76.4
道内産炭地	2.4	3.8	3.4	5.9	3.9	7.8	0.0
札幌・産炭地以外	13.0	8.0	9.4	16.8	28.9	18.1	1.7
道外計	0.5	1.8	1.0	10.8	9.8	0.2	0.1
不詳	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.5	21.4

出所：嶋崎作成

が広域職業紹介による成長産業への就職であり、地域移動をともなった。

この時期の主要炭鉱の閉山離職者の帰趨をみる（表3）と、就職率は、雄別三山と常磐では閉山1年後もしくは1年4か月後に90%以上、住友奔別と住友歌志内では5か月後時点でそれぞれ70%、80%に達している。この比率は第7次、ポスト8次での閉山炭鉱に比すと、明らかに高率である。さらに表4は、同時期の道内6炭鉱の再就職先地域を示している。1970年閉山の4炭鉱では道外への再就職が突出して高い。高度成長

期における成長産業の強い吸収力を示している。

ちなみに表5は1973年以降の道内炭鉱のそれである。75年以降、道外比率が激減し、対照的に地元産炭地比率が急増した。7割以上が地元滞留を余儀なくされた。ビルド鉱として近代化を課された炭鉱の末路である<sup>10</sup>。

## （2）離職者支援の実態

この時期の各山元での支援については、貝島大之浦炭鉱（1966年）と尺別炭鉱（1970年）の事例がある<sup>11</sup>。

就職斡旋担当者の記述からは、閉山を前に途方に暮れる労働者と家族の姿が浮かび上がる。尺別の場合には、「職場で信頼のおける人やリーダー的人物の判断に従う傾向があった。つまり『あの人がいくのなら自分も行きたい』と決めるケースである。リクルーター側もその点を心得ていて、人望の厚そうな人物や職員層に声がけし、彼らに仲間集めを依頼し」という<sup>12</sup>。

就職指導での苦勞として、「職安では離職者(すべての失業者)に対して、失業給付の基本である『就職の意思と能力』を前提にして就職指導をするのだが、受けるほうは炭鉱人特有の口べたもあってうまく対応ができない。職安の就職意思にかかわる就職指導に対して、離職者は失業給付が打ち切られるのではないかと疑心を持つ。それが職安は嫌なところ、恐ろしいところとイメージする、こんな関係では離職者が適職を選ぶのも難しいことになり生活の安定にも影響」<sup>13</sup>したとの指摘がある。

また高度成長期に固有の課題として、求人の過度な集中への対応があった。雄別三山の場合、「閉山をねらい撃ちする求人合戦」という雑誌記事では、「三千三百人の離職者という餌を求めて求人のカラスが群がる。さながら“通夜のにぎわい”である」と、各社の求人者がヤマの街で暗躍する様子が記されている<sup>14</sup>。各山は「不公正求人活動の禁止」をかかげ、その対応に追われた。

具体的には労使からなる離職者対策本部が、求人内容を精査した。尺別の場合には「35歳くらいで基本給5万円以上、住宅が完備されて、老人や未亡人もセットで雇うこと」を条件に選別したという。その結果でも求人は企業約900社、求人総数3万3千人に達した<sup>15</sup>。

### 3 離職者支援の成果と課題

#### (1) 炭鉱離職者の産業転換の促進因

前述のとおり、炭鉱離職者の移行は、総体としては大規模な社会的混乱を生じることなく遂行された。その要因は2点ある。

言うまでもなく最大の要因は、高度経済成長による製造業を中心とした成長産業の旺盛な求人・吸収力であった。そして成長産業への再就職は、離職者・家族の工業地帯への大移動を発生させた<sup>16</sup>。

見方を変えれば、炭鉱労働者・家族の大移動は、地元産炭地の産業転換の失敗に起因する。産炭地域振興臨時措置法(1961年)、産炭地域振興事業団(1962年)のもと、各地域は石炭産業からの転換を試みたが、主体的な展開は望むべくもなかった。政府主導の工業団地造成・企業誘致に頼らざるを得なかった。折から

の工業団地造成ブームは、全国に2900超の工業団地が乱立する事態を招き、結果、産炭地の企業誘致は遅々として進まなかったのである<sup>17</sup>。

ちなみに、離職者法は失対事業から広域職業紹介への転換を目論んだが、閉山離職者という、不定期にかつ地域的に集中発生し、緊急性の極めて高い者たちの広域就職斡旋事業は、容易でない。職安がその中核を担い得た背景には、1950年代に整えられた新規中卒者への斡旋事業実績が功を奏したと考えられる。職安諸機構は「全国の中学校と連携して計画的なジョブ・マッチングを進める、未曾有の職業紹介事業を展開し」、「一人の落伍者も出すことなく卒業から就職への切れ目のない移行」という「中卒労働力の地域間移動」を実現していた<sup>18</sup>。炭鉱離職者と中卒者は「移転就職の困難性」を抱えるという点では共通していた。

この困難性を前提とした個別支援が、離職者の産業転換を促進した第二の要因であった。炭鉱労働者の非社会性、そこから派生する都市生活への不適応という特性を前提に、各山元では「ヤマの仲間」による個別支援が実施された。炭鉱での危険かつ苛酷な労働過程で醸成された「ヤマの仲間」意識を用いた個別支援は、「炭鉱社会が生み出した労働者文化ときわめて親和性の強い」ものだった<sup>19</sup>。組合が主体となる支援は、顔の見える関係、血縁、地縁、職縁からなる〈つながり〉を活用した自前の支援体制であり、まさに自助であった。

#### (2) 誰も取り残されなかったのか

はたして、石炭産業の転換による労働者の産業転換は「公正な移行」「誰も取り残されない移行」だったのか。支援体制の限界を2点指摘し、今後の移行を検討する際の課題としたい。

第一の限界は、支援対象の限定性・階層性である。支援の主対象は、大手炭鉱の職員と直轄鉱員にとどまった。炭鉱労働者は職員、鉱員、下請会社所属の組夫の三階層からなるが、組夫は対象外であった。そもそも彼らの労働条件は、鉱員に比して苛酷・劣悪であるが、それが閉山時支援においても引き継がれた。彼らは黒手帳の対象から除外され、石炭年金受給資格も持たず、必然的に、失対事業に頼らざるを得なかった。後に緑手帳が導入された(第8次石炭政策)ものの、離職者法制定の契機であった「黒い失業地帯」発生構造は、その後も持続した。

第二の限界は、支援期間の限定性である。離職者支援は、閉山直後に始まり、再就職・移動で終了したが、その後の定着まで、追跡的支援が必要であった。たとえば、再就職者採用企業への雇用安定奨励金の支給期限は1年であり、移動1年後は重要な局面であった。

実際、再就職者の解雇や身分変更が頻発したが、再度の就職斡旋は実施されなかった。むろん組合を中心に追跡訪問・支援を実施した例もある<sup>20</sup>。かつての仲間の訪問が移動者にどれほどの安心を与えたかは言うまでもない。しかし山元の組合が解散した時点で組織としての継続的な支援は現実的ではなかった。

石炭産業の転換によって、離職を強いられた炭鉱離職者は、新たな仕事を求めて家族ぐるみで都市へ移動したが、多くは都市のなかでコミュニティからも放り出されたといつてよい<sup>21</sup>。もはや炭鉱離職者の再失業、滞留、再移動については把握すら困難な状況である。

皮肉なことに、支援対象から外れた者、とりわけ産炭地に滞留した離職者に対する種々の保護費・補助金行政は持続している。そして筑豊に代表されるように、その体制が複数世代で蓄積した結果、若年層の自立した職業生活への移行を困難にしているのである。

## おわりに

石炭政策下での炭鉱離職者の産業転換支援は、国策として手厚い制度が半世紀にわたって展開された。異例ともいえるこの体制は、石炭産業が基幹エネルギー産業であり、日本の近代化の主役であったことを背景に、石炭産業界と炭労を中心とする労働組合勢力が両輪となって強力に前進させた結果である。労働市場が流動化し、労使関係が個別化した現代社会では、隔世の感がある。

しかし、石炭産業という衰退産業への社会的関心は、1960年代から急激に低下していたことも事実である。それゆえ、石炭業界には自助が強く求められた。各山元で展開された個別の支援は、炭鉱コミュニティで形成された人びとの〈つながり〉の活用、すなわち自助で、かろうじて実現できたともいえる。同時に、それを持たない者たちは、排除されてきた。

労働者の〈つながり〉連帯の場として労働組合機能が弱化している現在、われわれは個人の私的な関係に依存せざるをえない。この状況での産業転換は、われわれに「個人責任」での対応を求め、必然的に労働者内の格差・分断の拡大を惹起する。〈つながり〉連帯の新たな核の形成・包摂なくしては、産業転換の過程が、かつての石炭産業の経験をしのぐ、苛酷な様相を呈することは、容易に予想できよう。

1 閉山時の交付金については島西智輝2019「閉山交付金制度による炭鉱閉山の金銭補償とその配分—1960～80年代の北海道の事例を中心に」『大原社会問題研究所雑誌』第723号,61-77頁に詳しい。

2 石炭鉱業年金は1967年に設立された。石炭鉱業事業主が掛け金を負担し、厚生年金保険に上積みして支給される。詳細は嶋崎尚子2013「石炭産業の収束過程における離職者支援」『日本労働研究雑誌』第641号,4-14頁を参照のこと。

3 雇用促進事業団1992『雇用促進事業団三十年史』137-140頁。

4 雇用促進事業団1965年8月『雇用促進業務便覧』,40-42頁。

5 道内では、第1次石炭答申（昭和38年度）から昭和42年度までに89炭鉱が閉山し、離職者は14,281人を数えた。

6 炭鉱復帰については前掲「石炭産業の収束過程における離職者支援」を参照のこと。

7 北海道炭鉱離職者雇用援護協会2006『援護協会三十八年の歩み—解散レセプション』,2頁。

8 労働省職業安定局失業対策部編1971『炭鉱離職者対策十年史』日刊労働通信社,209頁。

9 表3の出所は以下のとおり。貝島：高橋伸一・高川正通1987「石炭鉱業の盛衰と離職者対策—筑豊・貝島炭礦の事例研究」『佛教大学社会学研究所紀要』第8号、雄別：北海道炭鉱離職者雇用援護協会1978『援護協会10年の歩み』、常磐：嶋崎尚子2004「炭鉱離職者の再就職決定過程—昭和46年常磐炭礦KK大閉山時のマイクロデータ分析」『文学研究科紀要』49, pp.43-56、住友奔別・歌志内：前掲『援護協会10年の歩み』、北炭夕張新鉱：大場四千男2011「北炭夕張新鉱労働組合時代」笠島一『北炭労働運動百年史の栄光と悲惨』『開発論集』88, pp.221-280、三井芦別：慶應義塾図書館所蔵『日本石炭産業関連資料コレクション』COAL@C@2449より算出、住友赤平：太平洋炭鉱資料室所収資料「経営の多角化と再就職」（H6.12.1付資料）より算出、空知：北海道新聞1998年3月18日より転載、三井三池：児玉俊洋2001「三井三池炭鉱閉山後の再就職状況に見る労働者の転職可能性」RIETI Paper Series 01-J-004より算出、池島：浜民夫2004『池島炭鉱離職者の就労生活実態：池島炭鉱離職者及び家族の就労・生活実態に関する調査分析—閉山2年を経て』長崎大学環境科学部労働環境研究室より算出、太平洋：嶋崎尚子・須藤直子2013「『最後のヤマ』閉山離職者の再就職過程—太平洋炭礦と釧路地域」『地域社会学年会報』25, pp.109-125。

10 ビルド鉱の閉山後については嶋崎尚子・西城戸誠・長谷山隆博編2023『芦別—炭鉱〈ヤマ〉とマチの社会史』寿郎社,第3章に詳しい。

11 貝島については前掲「石炭鉱業の盛衰と離職者対策—筑豊・貝島炭礦の事例研究」、尺別については嶋崎尚子・新藤慶・木村至聖・笠原良太・畑山直子2020『〈つながり〉の戦後史—尺別炭鉱閉山とその後のドキュメント』青弓社に詳しい。

12 前掲『〈つながり〉の戦後史』178頁。

13 奥田春男「炭鉱離職者対策に思う」日本炭鉱労働組合『炭労—激闘あの日あの時』437頁。

14 『アサヒグラフ』1970年4月10日号,朝日新聞社。

15 前掲『〈つながり〉の戦後史』177頁。

16 中澤秀雄・嶋崎尚子編2018『炭鉱と「日本の奇跡」—石炭の多面性を掘り直す』青弓社,第3章に詳しい。

17 常磐炭鉱（いわき市）と宇部炭鉱（宇部市）は数少ない成功例である。両炭鉱は都市型炭鉱であり、かつ地場企業であったことで実現した。内陸型炭鉱や島嶼型炭鉱では難しい。内陸型の場合には赤平のように長い年月をかけて新規産業を育成し、定着させた例もある。

18 菅山真次2011『「就社」社会の誕生』名古屋大学出版会,446頁。

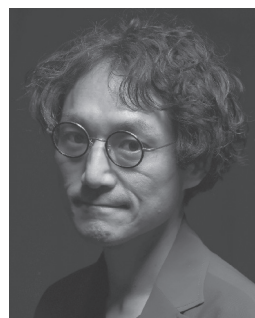
19 前掲「石炭産業の収束過程における離職者支援」12頁。

20 尺別炭鉱では移動4か月後に労組役員が大規模な追跡訪問を実施した（前掲『〈つながり〉の戦後史』178頁）。また三井芦別では、相談員が個人として長期間にわたって定期的に追跡訪問した事例もある（前掲「石炭産業の収束過程における離職者支援」9頁）。

21 この点は、雇用促進事業団住宅に移り住んだ離職者たちの50年後にも当てはまる。事業団住宅の売却が進むなかで、住民たちは転出を求められているが、多くの高齢の元炭鉱労働者とその家族が、行き場を失うという事態に直面している。前掲『〈つながり〉の戦後史』129頁。



# ドイツにおける 公正な移行 ——ルール地方の教訓



関西学院大学  
総合政策学部 教授  
朴 勝俊

## I はじめに

2022年2月に始まったウクライナ侵攻は、ガス供給をロシアに依存していたドイツのエネルギー政策を大きく揺るがした。その年の秋には原発の廃止予定が延期され、いくつかの褐炭火力発電所の廃止も延期された。しかし結果的には、それはごく一時的なものであった。再生可能エネルギーの拡充と、エネルギー供給先の多様化が進められたこともあり、2023年4月15日をもって最後の原発3基が停止された。そして2024年3月末をもって、再稼働された褐炭火力発電所もすべて閉鎖された。

ドイツは2000年に政府と電力業界の間で合意した脱原発を、2023年に達成した。そして2018年には、2038年までに脱石炭することを決めた(本稿においては石炭という用語をドイツ語のKohleの訳として広い意味で用いるが、これには瀝青炭(Steinkohle)と褐炭(Braunkohle)が含まれる。文脈によっては瀝青炭を指して狭い意味で石炭と呼ぶ)。ただ2038年という期限はEU加盟国の中では遅い方で、2030年までに廃止とするのが多数であり、すでに廃止を完了している国々もある(山口2023)。もちろん、この問題は広く認識されており、2021年秋に発足した社会民主党・緑の党・自由民主党の3党連立政権は、脱石炭を理想的には2030年に前倒しすることと、2045年までに気候中立を目指すことを目標とした(一柳2021)。大手電力会社も脱石炭を早める。例えばRWE社が2030年に全ての石炭火力を終了するのに対して、EnBW社の社長は2028年までの脱石炭への意欲を示した(Der SPIEGEL 2024)。

ちなみに、2017年時点で褐炭と石炭(瀝青炭)は、ドイツの電力部門の発電量の37%と、炭素排出量の80%を占めており、ドイツは世界最大級の褐炭生産

国・消費国でもあった(Wehrmann 2018)。これほどの重要性をもつ産業を終了させるという政策は、2015年のパリ協定を受けたものである。前政権(メルケル政権、保守党・社民党政権)の下で、2050年の脱炭素を目標として策定された「気候行動計画2050(2016年6月成立)」という国家計画に沿って、2018年の「石炭委員会」での議論を経て、2020年7月に連邦議会が「構造改革法」と「脱石炭法」として、これを法制化した。

今後の焦点は、石炭や褐炭を用いる火力発電所の廃止と、褐炭鉱山の閉鎖であり、それに伴う産業転換と、雇用の「公正な移行」である。それに際して、労働組合はどのような役割を果たしているのだろうか。実際のところ、石炭・鉄鋼産業の中心だったルール地方の炭鉱閉鎖はすでに終了している。本稿では、ルール地方の現代史もふりかえりつつ、労働組合が果たすべき役割について考察する。

## 2 公正な移行とは何か

気候変動政策やグリーン・ニューディール政策の文脈においては、脱炭素に向けた構造転換によってマイナスの影響を受ける労働者の利益を守る「公正な移行(just transition)」が、重要なキーワードである。例えばパリ協定の前文にも、「自国が定める開発の優先順位にそって、労働力の公正な移行ならびに、まっとうな労働と質の高い雇用の創出が必要不可欠であることを考慮しつつ(...)」と明記されている。

「公正な移行」は元々、古くからの労働組合の要求であったものが、気候変動枠組条約の交渉の間でも重要な考え方となったものである(Galgóczy 2019)。その由来は古く、1990年代から北米の労働組合で、一般に環境を守る政策によって職を失う労働者への



支援プログラムなどの意味で使われていた(Burrow 2017)。しかし近年では、主に気候危機との関連で、労使と政府、その他の市民社会が協力して行う、環境や社会の持続可能性のための経済変革と投資、および雇用の創出・移行という意味合いが強い。国際労働機関(ILO)の「公正な移行のためのガイドライン」(国際労働機関 2015)は、その代表例である。このガイドラインは持続可能な開発目標(SDGs)にも言及しつつ、「環境的に持続可能な経済への、万人のための公正な移行は、うまく管理され、万人のためのディーセント・ワークや、社会的包摂、貧困の撲滅という目標に寄与するものでなければなりません(II-4)」、「ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)と、貧困撲滅、環境の持続可能性は、21世紀を代表する3つの課題です(II-5)」とうたっている。

労働者の利害を重視する「公正な移行」は、環境保護団体にとっても重要な課題分野となっており、各国の事例の収集と評価がなされている(例えば気候ネットワーク2021)。その中でもドイツ北西部・ルール地方の炭鉱閉鎖の事例は、ひとつの成功例として注目されている(Mavrogenis 2019)。

### 3 ルール地方ではなぜ 「公正な移行」が進んだのか

ルール地方は19世紀以来の、欧州有数の産炭・製鉄地域であり、ドイツ工業はもちろん欧州工業の中心地であり続けている。2010年頃にはこの地方に、鉄鋼業だけでなく化学や自動車等の工場が立地し、約850万人が居住していた。脱石炭はこの地域にとって一大産業の消滅を意味するが、これは最近になって始まったものではない。この地方の炭鉱関連雇用者数は、1955年には約48万人を数えたが、この頃から国際競争環境の変化や炭鉱の枯渇によって、炭鉱業は構造改革や閉鎖を強いられてきた。雇用者数は1990年までに9万8675人へと減少してきた。人口の多い工業地帯であるため、労働者の多くは職業訓練を受けて転勤をしたり、他の工業等に吸収されていた(Galgóczi 2014; Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019)。

ドイツの石炭・鉄鋼産業では、第2次大戦後早くから「モンタン共同決定」という強力な従業員参加の仕組みが適用されている。取締役会と並んで企業の最高経営機関とされる監査役会では、構成員の半数は労働者側の代表であり、出資者側と対等な共同決定を行う。これによって、大企業ではどんな重大な決定

も使用者と従業員との徹底的な調整と交渉の対象となり、一方ではこれが労使の協調をもたらした。大量解雇や企業閉鎖のような危機的状況では、このプロセスは社会的にバランスのとれた妥協的解決策につながったと評される(Galgóczi 2014; 山崎2009)。

戦後のドイツはエネルギー政策として価格競争力に乏しい国内炭を重視し、1960年から2015年の間に1266億ユーロ(約21.1兆円)の補助金を与えてきた(Mavrogenis 2019)。電気への課税で補助金の財源を調達するコーレベニヒという制度は1974年に作られた。採掘された石炭は電力会社などに引き取られた。1980年代半ばまでは、古い産業構造を維持するための支援がなされてきたが、この頃から、汚染除去産業や知識集約産業への構造転換が開始された。

いよいよ石炭・鉄鋼産業を取り巻く環境が激変し、人員削減に際して社会責任的(Sozialverträglich, socially responsible)なアプローチを保障する協定に労使が署名したのは1993年のことであった。法的規制や、団体交渉・契約ルールに基づく調整が必要となった。2022年末までの早期退職者の大部分は、1972年州法に基づく石炭労働者のための移行給付制度(APG)に基づいて、年金受給までの手当を受けることができた。他方で、この地域では2000年から2006年にかけて、1980年代以降の産業構造転換を基盤として、再生可能エネルギー関連(風力、バイオエネルギー、太陽光、地熱掘削機など)の企業が、石炭・鉄鋼関連産業の技術をベースとして数多く立ち上がり、雇用も増大した。2007年に連邦政府は、35億ユーロ(約5845億円)あった石炭関連補助金を2018年までに段階的に廃止すると宣言した。これを契機に、連邦政府と西独産炭地の2つの州の政府と、労働者代表と使用者代表が、残存する8つの炭鉱を閉鎖する三者間協定を結んだ。2012年のドイツ石炭協会(GVSt)と鉱業・化学・エネルギー産業労働組合(IG BCE)の協定では、労働条件と雇用の保護と引き換えに、労働者側は再訓練や転勤に関する柔軟性を受け入れた。2008年時点では、ルール地方の7つの炭鉱で働いていたのは2万368人だった。2014年1月には、残された2つの炭鉱で働く人々は1万1448人へと減少した。2018年には、労働者数はわずか3371となった(Galgóczi 2014; Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019)。

連邦政府と州政府も、脱石炭プロセスで誰一人として取り残されることのないよう、170億ユーロ(約2.8兆円)の資金を準備し、労働者に対する早期退職制度や求職支援、訓練・再教育、および他のセクターへの移行のための支援を後押しした。さらに地域社会や地元企業も、経済と環境の復興プロジェクトの

ためにこの資金を利用できた。すでに最後の2つの炭鉱が、2018年をもって閉鎖された。このルール地方の脱石炭過程は大企業志向で、中小企業等の従事者の利害が軽視されたとの批判もなされているが、概ね成功例として高い評価を得ており、国内や欧州域内の他地域の移行の参考事例とされている(Mavrogenis 2019; 気候ネットワーク2021)。

## 4 脱石炭において労働組合は 何を勝ち取ったか

「はじめに」で述べた2038年までの脱石炭政策は、「それから先」の話である。ドイツの世論は脱石炭を支持していた。グリーンピースがサントガーレン大学に委託し、2017年12月から2018年1月にかけて行われた世論調査では、産炭地域においても賛成が反対を上回ったが、特に東独の褐炭産地では脱石炭に伴う雇用喪失への懸念が見られた(Rinscheid 2018)。こうした世論を背景に、前政権(保守党・社民党連立政権、メルケル政権)は2018年6月に「石炭委員会」を招集して、脱石炭のスケジュールと、産炭地域への資金的支援に関する提案をまとめるという使命をこれに与えた。31人の委員会には、3つの関連産業の労組から3人が参加した。委員会は約半年の仕事を終え、2019年1月に最終報告書を出し、2038年までの脱石炭を推奨した。ここには「委員会は、被用者への悪影響を緩和することが不可欠であると考え。不当な社会的・経済的不利益が被用者が被ることのないようにせねばならない。[中略]この産業の両者間で拘束力のある団体協約を締結しなければならない。それは例えば、熟練職への配属や、賃金減少に対する補償、見習い職やさらなる訓練、経済的な損失の補償や、早期退職に対する補償、調整給付(APG)取得への支援、年金の引き下げや、そのための早期退職による影響への補償などである」と明記されている(BMWi 2019)。これを受けて連邦政府が「構造改革法案(2019年8月)」と「脱石炭法案(2020年1月)」をまとめ、2020年7月に連邦議会でこれらが可決された。

「脱石炭法」は、石炭(瀝青炭と褐炭)の利用を段階的に廃止する経路と、終了日を規定するものである。この法律は、2038年までにすべての石炭火力発電所を廃止することを定めたが、廃止時期はより早まる可能性がある。

脱石炭法で定められた廃止経路は、瀝青炭を用いる火力を優先的に廃止し、汚染度のより高い褐炭火力の廃止を遅らせる形となっている。褐炭火力の廃

止時期が遅くなるのは、その産地がルール地方と違って産業や人口の集積地ではなく、公正な移行へのハードルがより高いためとみられる。3つの褐炭地域のうち2つは東独地域にある(Dahlbeck et al. 2019)。

瀝青炭を用いる発電所の廃止には、2027年まではオークション方式が用いられる。すなわち、発電会社が発電所廃止の際に求める補償額を入札し、金額が少ない発電所から優先的に運転終了してゆくのである。補償額の上限は段階的に減額され、2027年以降に残存するプラントの規制による廃止には補償がなされない。

褐炭を用いる火力発電所の閉鎖については、政府と運営者との交渉プロセスは不透明であり、官民の協定は批判の的となった。2030年以降の閉鎖については補償が支払われないが、2030年までの閉鎖には、西独地域のRWE社には500万kWぶんに対して26億ユーロ(約4342億円)が、東独地域のLEAG社には300万kWぶんに対して17億5000万ユーロ(約2922億円)が支払われることとなった(Heilmann et al. 2020)。

移行を支える「構造改革法」は、3つの褐炭産地や発電所周辺に対して財政的な移行支援を規定するもので、石炭委員会の提言をほぼ実現するものである。地域政府が管理するプロジェクトに対する140億ユーロ(約2.3兆円)の投資パッケージと、2038年までの連邦政府の施策に関連する260億ユーロ(約4.3兆円)の資金提供からなる。なお、連邦政府による措置の一環として、褐炭産地でのスタッフの雇用など、非投資的な対策に資金を補助するプログラムも設けられている。

この脱石炭政策に対して、労働組合はどのような立場なのだろうか。IG BCEのホームページでは脱石炭に関するQ&Aにおいて、「IG BCEはこの気候保護目標を支持する。しかし、石炭の段階的廃止は公正でなければならない。全従業員の安全と採掘地域の将来性を確保することである。誰も職を失ってはならない」との立場が明記されている。続いて「IG BCEは従業員のために何を成し遂げたのか? 社会責任的な脱石炭を実現するための共働が実を結んだ。私たちは、高齢従業員に対する法定調整手当と、企業と従業員のための明確な計画と保障、そして石炭地域において古いものが去る前に新しいものをもたらすための構造改革に対する大規模な支援を勝ち取った。これらは、産炭地域における我々のコミットメントと、石炭委員会におけるミヒャエル・バシリアディス[IG BCE代表]の影響なしには不可能であった」と答えている(IG BCE, undated)。

「はじめに」で述べたように、ロシアによるウクライナ侵攻後のガス供給逼迫とエネルギー価格高騰を

経て、2022年の秋に、合計7基の褐炭火力発電所の廃止が延期された（うち5基は運転終了後のものが再稼働された）が、エネルギー転換の加速化もあって、これらもすでに2024年3月末をもって廃止された。2022年11月に更新された政府と業界との脱褐炭契約では、RWE社の保有する3基は閉鎖予定がむしろ2038年から2030年へと前倒しされており、それ以外の発電所の閉鎖スケジュールは変わっていない。全体的に見れば、ドイツの脱石炭の目標は変わっておらず、むしろさらに前倒しされる可能性がある。もちろん、これに伴う「公正な移行」のための取り組みは、変わらずに続けられる。

## 5 結論

そもそも「公正な移行」は労働者の要求が、気候変動政策の国際交渉においても重要な課題となったものである。その「公正な移行」のお手本が、19世紀以来のドイツ産業の中心地であるルール地方の脱石炭への歩みであった。1960年代以降から石炭産業が競争力を失い、段階的なリストラを経て、2018年に全炭鉱が閉鎖された。そのさい、旧来の「モンタン共同決定」による労使協調を基礎とした労使政の三者間の協力が、雇用の保護と、年金支給までの早期退職手当などの形で実を結び、構造転換に伴う負担をより公正なものとした。その際、労働者側も、再訓練と転勤により柔軟に応じるという負担を引き受けた。

労組の代表は2018年の「石炭委員会」にも参加し、脱石炭にともなう負担を公平に分かち合うための、産業転換と労働者保護の考え方や諸施策を、その報告書に明記させるのに寄与した。それを受けて2020年夏に成立した「脱石炭法」と「構造改革法」によって、2038年までの脱石炭・褐炭のスケジュールと、産炭地域や関連産業に対する支援策が定められたのである。この脱石炭政策はエネルギー転換の加速もあって、ウクライナ侵攻後のエネルギー危機にもかかわらず維持され、むしろ前倒しされるとみられる。ドイツにおける「公正な移行」の取り組みはルール地方に続いて、旧東独地域を含む他の褐炭産出地域でも続けられることとなり、同様の課題を抱える他の国々でも参照されてゆくであろう。

### 【参考文献】

- BMWi (2019) *Commission on Growth, Structural Change and Employment, Final Report*, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi)
- Burrow, Sharan (2017) "Foreword, The Imperative of a Just Transition" in *Just Transition, A Report for the OECD*, Just Transition Centre

- Der SPIEGEL (2024) "Wir brauchen einen Plan und keine Planwirtschaft", *Der SPIEGEL*, Nr. 2, 5.1.2024
- Dahlbeck, Elke und Stefan Gärtner (2019) *Just Transition for Regions and Generations, Experiences from structural change in the Ruhr Area*, WWF Germany, Jan. 2019.
- Galgóczy, Béla (2014) "The long and winding road from black to green, Decades of structural change in the Ruhr region", *International Journal of Labour Research*, 2014, Vol. 6, Issue 2, pp. 217-240.
- Galgóczy, Béla (2019) "Phasing out coal – a just transition approach –", Working Paper (european trade union institute), 2019.04
- Heilmann, Felix and Rebekka Popp (2020) "How (not) to Phase-out Coal: Lessons from Germany for Just and Timely Coal exits", E3G
- IG BCE (undated) *FAQ: Fragen und Antworten zum Kohleausstieg*, IG BCE homepage (accessed on May 2, 2024)
- 国際労働機関(2015)「公正な移行のためのガイドライン—すべての人々にとって環境的に持続可能な経済・社会を目指して」、朴勝俊訳、グリーン・ニューディール政策研究会HP、<https://green-new-deal.jimdofree.com/https-green-new-deal.jimdofree.com-2021-11-26-ilo/>(原典：ILO (2015) "Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all", International Labour Organization)
- Mavrogenis, Stavros (2019) "Just Transition is possible! The case of Ruhr (Germany)", WWF, 13 Feb. 2019
- Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2019) *Der Kohlenbergbau in der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2018*.
- Wehrmann, Benjamin (2018) Germany's coal exit commission, *Clean Energy Wire*, (Republished in *Just Transition*), 22 Aug. 2018.
- 一柳絵美(2021)「ドイツ新政権の連立協定にみるエネルギー政策・気候変動対策方針」自然エネルギー財団連載コラム、2021年12月6日
- 気候ネットワーク (2021)「公正な移行 一脱炭素社会へ、新しい仕事と雇用をつくりだす」気候ネットワーク、2021年9月
- Rinscheid, Adrian (2018) *Soziale Akzeptanz eines Kohleausstiegs in Deutschland und in den Kohlerevieren: Ergebnisse einer Umfrage und Conjoint-Analyse*, Greenpeace und Institut für Wirtschaft und Ökologie der Universität St. Gallen.
- 山崎敏夫(2009)「ドイツの労資共同決定制度とその現実的機能」『同志社商学』第60巻、第5・6号、pp. 46-85
- 山口聡(2023)「石炭火力政策の国際動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』no. 1210

### 【凡例】

為替レートは執筆時点のレートに基づき1ユーロ=167円としている。



# EUの気候中立政策と 公正な移行

岡山商科大学 経済学部 教授  
吉井 昌彦

## I 公正な移行

公正な移行(Just Transition)とは、高炭素経済から低炭素経済への移行において、いかなる人々、労働者、場所、部門、国、地域も取り残さないことを目的とした一連の原則、プロセス、実践である<sup>1</sup>。

ウルズラ・フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長は、2019年12月の就任直後に欧州グリーン・ディールを公表するとともに、公正な移行メカニズムを立ち上げた。しかし、翌春には世界中が新型コロナウイルス感染症危機に陥り、欧州連合(EU)も、「緊急時の失業リスク緩和のための一時的支援策(SURE)」などの経済対策を立ち上げ、5月には復興基金「次世代のEU(NextGenerationEU)」が創設された<sup>2</sup>。次世代のEUの特徴は、EU経済を単に危機から回復させるだけでなく、グリーンやデジタル化の推進を通して革新的な経済再建を目指すことにある。このため、公正な移行基金を含む欧州グリーン・ディール政策は次世代のEUに組み込まれることとなった。

## 2 公正な移行と包摂性

### パリ協定と公正な移行

公正な移行は、環境問題に直面した労働者の安全と健康を守るための労働組合による取組であったが<sup>3</sup>、2015年のCOP21で採択されたパリ協定の前文で「国家が定めた開発優先順位に沿った労働力の公正な移行と、人間らしい労働と質の高い雇用の創出という責務を考慮すること」が重要であると述べられて以来、一般に使われるようになった<sup>4</sup>。気候中立の実現に向けた取組みの中で、化石燃料産業に従事する労働者の雇用が失われるなどのリスクを最小限に抑え、誰も取り残さない(Leave no one behind)ためのメカ

ニズムが公正な移行である。

### 持続可能と包摂性

同じく2015年に採択された持続可能な開発目標(SDGs)は、誰一人取り残さない持続可能で多様性と包摂性のある社会を基本的な考え方としている。包摂性(inclusion/inclusiveness)とは、すべての人々が就労を含めて社会に参加できるようにすることであり<sup>5</sup>、気候変動課題における包摂性が公正な移行であるとも言えよう。

EUにおいて包摂性が言われるようになったのは1990年代後半であるが、一般に知られるようになったのは、2000年に長期経済・社会改革戦略として「リスボン戦略」<sup>6</sup>が採択された頃からである。リスボン戦略は、知識基盤経済の実現を目的として、熟練向上、生涯学習、機会均等と育児サービスの提供により雇用率の改善などを課題とした。後継戦略として2010年に採択された「欧州2020」では、副題として「スマート、持続可能、包摂的な成長のための戦略」<sup>7</sup>が付されたことから分かるように、「包摂性」が前面に出るようになった。ここで、包摂的成長は、雇用と熟練度向上への投資と貧困との闘いにより、社会的・地域的結束をもたらす高雇用経済を達成することである<sup>8</sup>。その後、包摂性がパリ協定、SDGsに取り込まれていったことが分かる。

## 3 公正な移行メカニズム創出の経緯

### 石炭地域移行イニシアティブ

EUは、パリ協定に呼応して、石炭産業が集中する加盟国と地域の低炭素経済への移行への取り組みを



支援する「石炭地域移行イニシアティブ」<sup>9</sup>を2017年に立ち上げた。EU石炭地域報告書(2018)によると<sup>10</sup>、炭鉱は12加盟国、41地域に128あり、18.5万人を雇用し、石炭火力発電所は21加盟国、103地域に207あり、5.3万人を雇用している。このうち、炭鉱では10.9万人が高失業リスク、5.3万人が中リスク、2.6万人が低リスクをかかえ、石炭火力発電所で2025年までに1.5万人が職を失う可能性があるとしている。とくに炭鉱従事者が多いポーランドでは、シロンスク県だけで4.1万人が失業の可能性があるとされている。

石炭地域移行イニシアティブは、このようなリスクを抱えた石炭関連産業に対し知識・技術支援、経験の交換などを行うためのスキームであり、資金提供を行うものではない。石炭地域移行イニシアティブは次世代のEUで公正な移行メカニズムに組み込まれ、引き続き技術支援が行われている。

### 次世代のEUと公正な移行メカニズム

前項で述べたように、公正な移行メカニズムは、欧州グリーン・ディールと共に新型コロナウイルス感染症危機の中で次世代のEUに組み込まれた。

次世代のEUは、新型コロナウイルス感染症危機から経済を再生させるため、2021～2027年度の中期予算、共同債発行、新規独自財源などを利用した金融支援である。予算規模(2018年価格)は7,500億ユーロであり、6,725億ユーロが復興・強靱化ファシリティ、残る775億ユーロは「公正な移行基金(100億ユーロ)」を含む目的別補助金である<sup>11</sup>。欧州グリーン・ディールは、中核部分として次世代のEUに組み込まれ、復興・強靱化ファシリティの37%が割り当てられる<sup>12</sup>。

公正な移行の実現のため、資金提供と、情報提供のための公正な移行プラットフォーム<sup>13</sup>からなる公正な移行メカニズム<sup>14</sup>が立ち上げられた。公正な移行のための資金(現在価格)は、「公正な移行基金」(192億ユーロ)だけでなく、EU政府保証による欧州投資銀行融資と民間融資からなる長期投資資金「インベストEU公正な移行スキーム」(100～150億ユーロ)、EU予算からの補助金(15億ユーロ)、欧州投資銀行融資(100億ユーロ)、各国政府の公的投資からなる「新規公的貸付ファシリティ」の3つの資金からなる。EU予算や欧州投資銀行による融資だけでなく、各国政府の公的投資、さらには民間投資を視野に入れていることが特徴的である。

## 4 公正な移行基金の仕組<sup>15</sup>

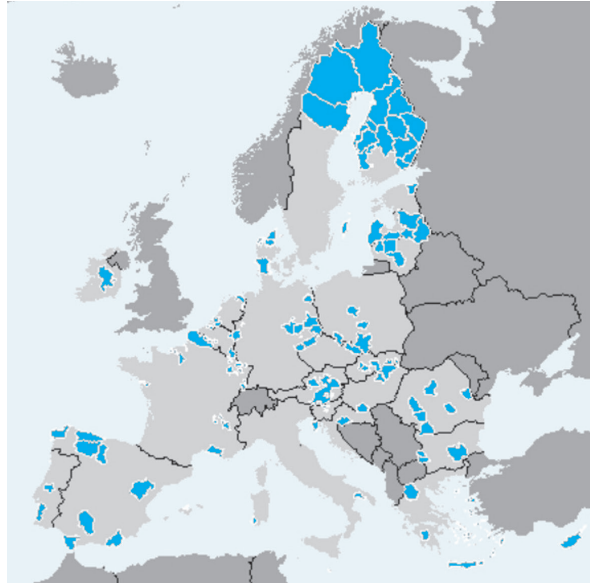
### 公正な移行基金

公正な移行基金は、気候中立を達成する移行過程で深刻な社会・経済的課題に直面する人々や経済を支援するための枠組みである。その額(2021～27年:2018年価格)は、中期予算枠組み(復興・強靱化ファシリティ)から75億ユーロ、目的別補助金から100億ユーロの総額175億ユーロである。公正な移行基金は、大別すると、インフラ整備や技術開発のための投資、労働者への支出のために利用される。前者には、多様化や近代化のための中小企業への投資、雇用創出のための新企業設立投資、再生可能エネルギーやスマートで持続可能なモビリティ等への技術開発投資、地域暖房網の改修、循環型経済への投資などが含まれ、後者には労働者の技能向上、再訓練、職業紹介支援、求職者の積極的インクルージョン(適切な所得支援と労働市場復帰への取組)が含まれる。また、石炭地域移行イニシアティブで開始された技術支援が継続される。原子力発電所の廃止・建設、タバコ生産、経営難企業の救済や化石燃料生産等への投資には利用できない。

公正な移行基金を受けるため、加盟国は、移行により最も深刻な影響を受ける地域の、とりわけ化石燃料生産労働者・失業者の適応、CO<sub>2</sub>排出度の高い生産・工業施設の転換のための地域公正な移行計画を作成し、欧州委員会の承認を受けることが必要である。公正な移行基金を受ける地域は図1に示された地域であり、すべての加盟国が何らかの気候変動移行に対する脆弱地域をかかえていることが分かる。なお、フィンランドとスウェーデンは、石炭地域移行イニシアティブで2030年までに移行に伴う失業者はごく少数と推定された地域であり、図1で直感的に感じるほど移行の影響は大きくない。

公正な移行基金の加盟国別配分額は表1のとおりである。総額では、ポーランド、ドイツ、ルーマニア、チェコ、ブルガリアの順であるが、GDPとの比較(±)でみると、ポーランド、ルーマニア、チェコ、ブルガリアはもちろん、キプロス、マルタを含む新規加盟国はすべてプラスとなっており、気候中立への移行で脆弱であることが分かる。他方、既加盟国は、ドイツ、フランスの-11%台を筆頭に、ギリシャ、フィンランドを除くとすべてマイナスを示しており、石炭生産・石炭発電の規模が小さい、あるいは経済規模が圧倒的に大きいことが分かる。

図 I 公正な移行基金対象地域



出所: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en)

表 I 公正な移行基金配分額と GDP (100 万ユーロ, %)

	復興基金 からの配分	MFF からの配分	総額	総額シェア	GDPシェア	±
ベルギー	95	71	166	1.0%	3.5%	-2.5%
ブルガリア	673	505	1,178	6.7%	0.5%	6.2%
チェコ	853	640	1,493	8.5%	1.6%	6.9%
デンマーク	46	35	81	0.5%	2.3%	-1.9%
ドイツ	1,288	966	2,254	12.9%	24.7%	-11.8%
エストニア	184	138	322	1.8%	0.2%	1.6%
アイルランド	44	33	77	0.4%	3.0%	-2.5%
ギリシャ	431	324	755	4.3%	1.2%	3.1%
スペイン	452	339	790	4.5%	8.3%	-3.8%
フランス	535	401	937	5.4%	17.1%	-11.7%
クロアチア	97	72	169	1.0%	0.4%	0.6%
イタリア	535	401	937	5.4%	12.4%	-7.1%
キプロス	53	39	92	0.5%	0.2%	0.4%
ラトビア	100	75	174	1.0%	0.2%	0.8%
リトアニア	142	107	249	1.4%	0.4%	1.0%
ルクセンブルク	5	4	8	0.1%	0.5%	-0.4%
ハンガリー	136	102	237	1.4%	1.1%	0.3%
マルタ	12	9	21	0.1%	0.1%	0.0%
オランダ	524	243	567	3.2%	5.9%	-2.7%
オーストリア	71	53	124	0.7%	2.8%	-2.1%
ポーランド	2,000	1,500	3,500	20.0%	3.9%	16.1%
ポルトガル	116	87	204	1.2%	1.5%	-0.3%
ルーマニア	1,112	834	1,947	11.1%	1.7%	9.5%
スロベニア	134	101	235	1.3%	0.4%	1.0%
スロバキア	239	179	418	2.4%	0.7%	1.7%
フィンランド	242	182	424	2.4%	1.7%	0.7%
スウェーデン	81	61	142	0.8%	3.7%	-2.9%
EU27	10,000	7,500	17,500	100.0%	100.0%	

出所: 公正な移行基金配分額は公正な移行基金規則AnnexII, GDPシェアは欧州統計局データより筆者計算。

## ポーランドの事例

公正な移行基金の最大の受取国であるポーランドの事例をみてみよう。ポーランドでは、気候環境省が中心となり、国家公正な移行計画と6つの地域公正な移行計画(TJTP)が作成され、欧州委員会に提出された<sup>16</sup>。うちマウオポルスカ TJTPはシロンスク TJTPにまとめられ、4TJTP(東ヴィエルコポルスカ、ウッチ、シロンスク、ヴァウブジフ)が採択された。ズゴジェレツ、ルブリン TJTPは実現性が低いとして却下された<sup>17</sup>。

4TJTPには、それぞれ4.15億ユーロ、3.695億ユーロ、24億ユーロ、5.815億ユーロが配分され<sup>18</sup>、例えば、シロンスク TJTPでは、ハイテク施設の発展、石炭部門企業の活動の多様化、新規企業の設立、投資誘致、再生可能エネルギー発電、住宅の低炭素化、環境にやさしい輸送体系、職業訓練、職業キャリアをつなぐための労働市場介入、移行による負の社会的・健康上の影響の緩和に資金が利用される<sup>19</sup>。

東ヴィエルコポルスカ、ヴァウブジフ TJTPは、気候中立がEUの目標よりも10年早く設定され、環境・社会・経済分野への介入が十分に説明されていると肯定的に評価されているが、シロンスク、ウッチ TJTPは、情報が十分でないと指摘されているだけでなく、炭鉱閉鎖がウッチ2038年、シロンスク2049年とEUの気候中立目標に沿っていないことが問題である<sup>20</sup>。一つは、炭鉱閉鎖が多数の失業者を生むこと、また、ポーランド政府が原子力発電所稼働までは

炭鉱を閉鎖しないと述べていることから<sup>21</sup>、エネルギー調達の観点によるものであろう。

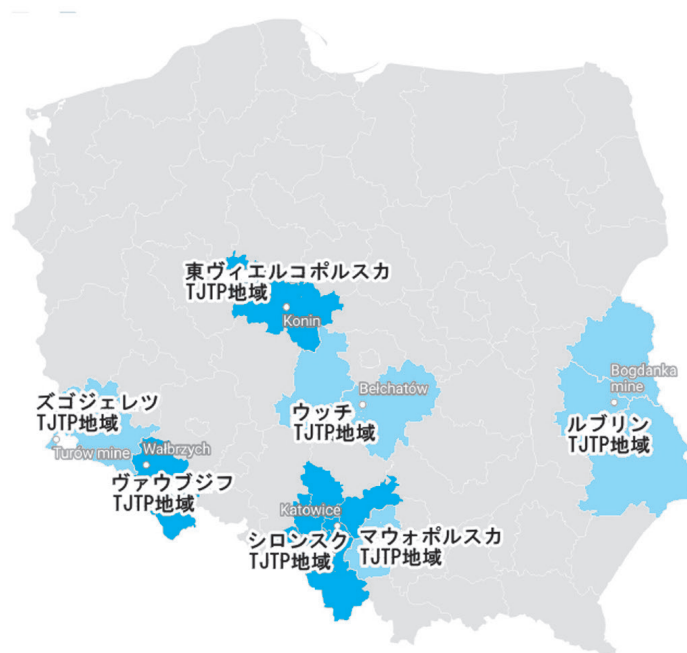
さらに、公正な移行基金設立当初からその額が不十分であるなどの指摘があったが<sup>22</sup>、現下のエネルギー価格高騰は石炭産業縮小・閉鎖を遅らせる可能性があるため、気候中立目標達成を確実なものとする努力がEUにとって必要であるとの指摘もある<sup>23</sup>。

## 5 EU公正な移行メカニズムからの教訓

本稿で述べてきた議論から、EUの政策立案・実現過程に問題があることは理解した上で、我が国がEUから学ぶことも多い。第1に、2050年といった超長期的な政策課題を立て、国、地方だけではなく、企業、市民という広い層の人々が一体となって、誰一人取り残さない、すべての人を社会に取り込むという理念をもって議論をし、その課題に対する具体的な政策を立案していることである。第2に、その資金をどのように捻出するか、配分するかを具体的に示していることである。

公正な移行へのポーランドの事例でみたように、加盟国はナショナリスト、ポピュリストな立場から自国の利益(エゴ)を主張しがちであるが<sup>24</sup>、超長期的な課題達成のため、すべての市民が一体となって協力することが必要である。

図2 ポーランドの地域公正な移行基金



出所: Bankwatch(2021), p.7.

- 1 [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_Annex-I.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Annex-I.pdf)
- 2 <https://eumag.jp/behind/d1120/>
- 3 Greco, L. (2023). “A just transition: Insights from the labour unions of a steel locality (Taranto, Italy),” *Economic and Industrial Democracy*, 44(4), 1127–1148.
- 4 Heffron, R.J. and McCauley, D. (2022). “The ‘just transition’ threat to our Energy and Climate 2030 targets,” *Energy Policy*, 165, 112949.
- 5 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>
- 6 Lisbon European Council on 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusions ([https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)).
- 7 Communication from the Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102>).
- 8 両戦略と包摂性の関係については、渡邊幸良（2022）「リスボン戦略、積極的社会的包摂および『欧州2020』戦略—地域共生社会を検討するために—」 同朋大学社会福祉学部『同朋福祉』第29号、25-49を参照。
- 9 [https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions-transition\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions-transition_en)
- 10 <https://data.europa.eu/doi/10.2760/064809>
- 11 JETRO地域・分析レポート「徹底解説：EU復興パッケージ（第2回）」（<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2020/fd5b956acb2b2ada.html>）。
- 12 JETRO調査レポート「『欧州グリーン・ディール』の最新動向（第1回）」（[https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/\\_Reports/01/862f1a922a2742b1/20210051.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/862f1a922a2742b1/20210051.pdf)）。
- 13 [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en)
- 14 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en)
- 15 この項は、公正な移行基金規則（Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund, L 231/1）の概要である。
- 16 Bankwatch (2021). “Territorial Just Transition Plans for Polish Coal Regions,” *CEE Bankwatch network briefing*.
- 17 Visegrad Insight (2023), “How will coal backtracking affect Just Transition in Poland and the V4?” Policy Brief.
- 18 Bondaruk, J. (2023), “Just Transition Process in Poland: Status and Future Challenges,” presentation at UNECE Workshop on Mapping Albania’s readiness for green and just transition in post-coal mining areas.
- 19 Bankwatch (2021), *ibid*.
- 20 Bankwatch (2021), *ibid*.
- 21 Visegrad Insight (2023), *ibid*.
- 22 Pianta, M. and Lucchese, M. (2020). “Rethinking the European Green Deal: An Industrial Policy for a Just Transition in Europe,” *Review of Radical Political Economics*, 52(4), 633-641.
- 23 Visegrad Insight (2023), *ibid*.
- 24 2023年12月、司法の独立性などでEUと対立してきた「法と正義」から、ドナルド・トゥスク前欧州理事会議長（大統領）を首班とするリベラル政党による連立政権に交代したため、ポーランドはEUとの協調路線に回帰するとみられている。



# 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り組みが展開され、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り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>

# 賃上げを実感しているのは 働き手の約3割 ー物価上昇時の賃上げはどうあるべきかー

連合総研主任研究員 鈴木 智之

「1年前と比べて、自身の賃金収入は増えた」のは働き手の約3割(32.1%)ー連合総研が本年4月に実施した第47回勤労者短観(首都圏・関西圏)の調査結果(以下、「勤労者短観」という)である。

勤労者短観の調査時期は4月1日～8日なので、調査時点では今年の春季生活闘争(春闘)の結果が賃金にまだ反映されていないと言えるが、昨年の春闘の賃上げ率はベースアップ(ベア)と定期昇給(定昇)を合わせた平均で3.58%(連合の最終集計結果)であった。厚生労働省「令和5年賃金構造基本統計調査」(以下、「賃金センサス」という)でも、2023年6月分の所定内給与額の平均は前年比2.1%増であり、性・年齢階級別にみてもすべての年齢階級で対前年比増となっていた。こうしたマクロの集計結果や統計を踏まえると、1年前から賃金が増えたと実感している働き手が約3割という割合はかなり低い印象がある。

なお、「1年前と比較した賃金収入の増減」についての回答割合について、現行のWEBモニター調査方式となった2011年4月調査以降の推移を描いたのが図表1である。時系列でみると、2020年代はコロナ禍以降、「増えた」割合は増加傾向、「減った」割合は減少傾向

向にあり、2024年4月調査では「増えた」割合は過去最高(2017年10月調査の32.2%)に近い水準の32.1%であり、「減った」割合は過去最低の16.8%であった。

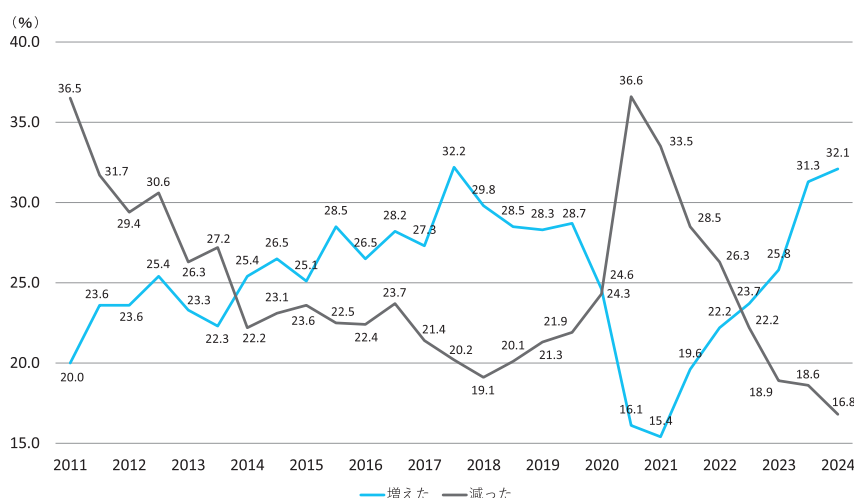
先月号の特集「賃上げの更なる広がりに向けて」でも述べたが、働き手の生活は物価高によって厳しさを増しており、経済格差の拡大も懸念される。家計の厳しい状況を反映して、消費支出も落ち込んでいる。しかし、賃上げを実感できている働き手が3割程度しかないのでは、個人消費の回復は厳しいと言わざるを得ないであろう。

本稿では、賃上げの実感が3割程度にとどまっている要因について、いくつかの予想をたてて検討した上で、物価上昇時の賃上げはどうあるべきかについて述べていきたい。

## 予想① 「年収の壁」による就業調整の影響

まず考えられる要因は、「年収の壁」による就業調整の影響だ。連合総研が2023年4月に実施した第45

図表1 「1年前と比較した賃金収入の増減」の回答割合



(出典)勤労者短観(首都圏・関西圏)の第21～47回調査結果より、著者作成

(注)「増えた」は「かなり増えた」と「やや増えた」の合計

「減った」は「かなり減った」と「やや減った」の合計

回勤労者短観(首都圏・関西圏)では、女性の約3分の1(33.2%)が就業調整をしているとの回答結果であった。

勤労者短観の結果を男女・就業形態別にみると、「1年前と比較して賃金収入が増えた」割合は男女ともに正社員よりも非正社員の方が少ないが、いずれも3割程度である(図表2)。正社員と非正社員の差に就業調整が影響している可能性もあるが、賃上げの実感が3割程度にとどまる要因を就業調整だけでは説明できないであろう。

## 予想② 大企業と中小企業の差

大企業と中小企業では賃上げの状況に差があることが影響している可能性もある。昨年の春闘の賃上げ率は、連合の最終集計結果によると、ベアと定昇を合わせた平均で3.58%であったが、うち300人未満の中小組合は3.23%であった。

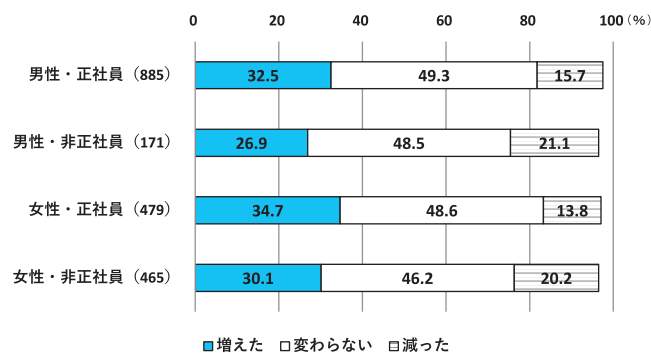
勤労者短観で「1年前と比較して賃金収入が増えた」割合を会社の規模別にみると、会社の規模が大きいほど、その割合は高くなっているが、いずれも3割台である(図表3)。これを見る限り、企業規模の差だけでは賃上げの実感が3割程度にとどまる要因を説明できなさそうである。

## 予想③ 働き手の認知による可能性

働き手の認知による可能性も考えられるだろう。つまり、賃金が上がっていても物価がそれ以上に上がっているのでは、賃上げの実感がないということである。

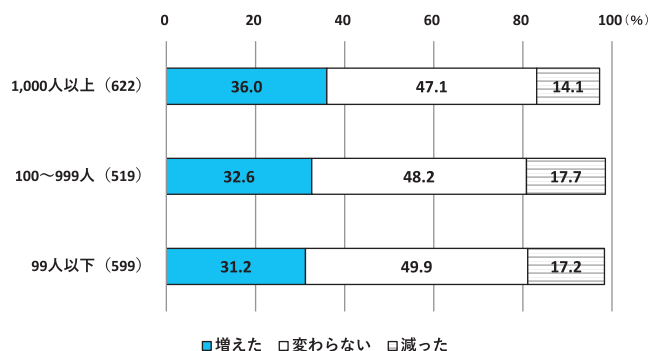
この認知による影響がどの程度あるのか、定量的に計測するのは難しいが、同種の質問を聞いている日本銀行「生活意識に関するアンケート調査」(以下、「日銀アンケート」という)の調査結果と比較することによって、勤労者短観の調査結果が際立って低いということはないか検証してみることはできるであろう。日銀アンケートの2024年3月調査では、「1年前と比べて、あなたの世帯の収入はどう変わりましたか」という質問に対して、「増えた」と回答した割合は15.6%(「減った」割合は28.5%)であった。勤労者短観の結果に比べて「増えた」割合が半分程度となっているのは、調査対象の違いによるところもあると思われる。勤労者短観は民間企業に雇用されている者を調査対象としている一方、日銀アンケートは全国の満20歳以上を対象としているので、専業主婦や年金生活者も含まれている。また、「自身の賃金収入」と「世帯の収入」の違いなど、質問文の差異が結果に影響している可能性もある。

図表2 「1年前と比較した賃金収入の増減」(男女・就業形態別)



(出典)第47回勤労者短観(首都圏・関西圏)の調査結果より、著者作成  
(注) ( )内は、回答者数(N)

図表3 「1年前と比較した賃金収入の増減」(会社の規模別)



(出典)第47回勤労者短観(首都圏・関西圏)の調査結果より、著者作成  
(注) ( )内は、回答者数(N)

いずれにせよ、日銀アンケートでは「増えた」割合は勤労者短観の半分程度であり、賃上げの実感が3割程度にとどまるという勤労者短観の調査結果は際立って低い水準ではないと言えるのではないかな。

## 予想④ 経営状況による影響

他に考えられる要因として、勤務先の経営状況による影響が挙げられる。特に、賃金のうち賞与(一時金)は勤務成績などに応じて支給されるもの<sup>1</sup>なので、その金額は勤務先の経営状況と関連していることが想定される。

勤労者短観で「1年前と比較して賃金収入が増えた」割合を経営状況別に見ると、「1年前と比較して経営状況が良くなった」勤務先で割合が最も高いが、それでも「増えた」割合は54.9%であり、「変わらない」割合が32.1%、「減った」割合も12.6%あった(図表4)。この結果から読み取れるのは予想⑤勤務先での分配の問題だ。

## 予想⑤ 勤務先での分配の問題

近年、集团的労使関係のなかで作成され、改定され

てきた賃金表によらずに個別的に賃金が決定される労働者が増加していることが指摘されている。鬼丸(2021)では、こうした「賃金決定の個別化」が行われている要因として下記のように整理されている。

(i) 個別企業における従業員構成の変化(社内には多数の中高年齢者を抱える企業にとって、賃金水準が高くなる層に対して年功的な昇給を抑制する傾向が強まりつつある)

(ii) 社会・経済状況の変化(バブル崩壊以降の長期不況によって、企業から年功的な賃金支払いの余力が減じ、人件費抑制を実施する企業も少なくなかった)

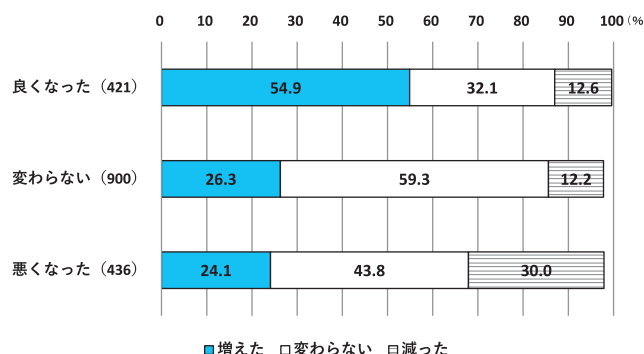
(iii) いわゆる「成果主義」の拡大(限られた人件費を重点配分することで、社員のやる気を高め、優秀な社員の確保・維持を図ろうとする機運が高まった)

(iv) 労働者自身の意識の変化(個人の仕事の成果に基づいて評価することに肯定的な者が多くなっている)

こうした「賃金決定の個別化」が進んでいる結果、経済全体のマクロでは賃上げがされているにもかかわらず、労働者個人では賃金が上がっている人もいれば、下がっている人もいるという状況が生じている可能性がある。

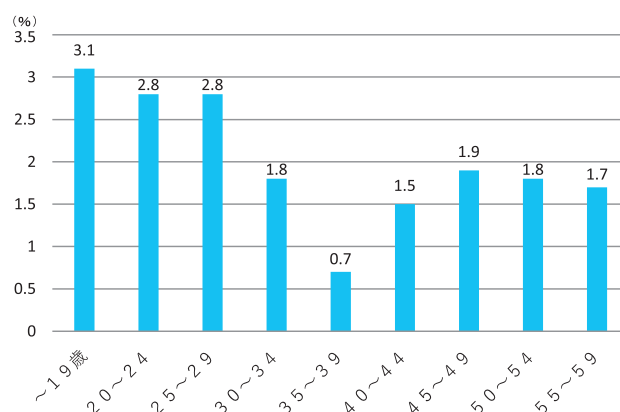
「賃金決定の個別化」の影響を網羅的に捕捉するこ

図表4 「1年前と比較した賃金収入の増減」(経営状況別)



(出典)第47回勤労者短観(首都圏・関西圏)の調査結果より、著者作成  
(注) ( )内は、回答者数(N)

図表5 年齢階級別賃金(男女計、対前年増減率)



出典:厚生労働省「令和5年賃金構造基本統計調査」



とは難しいが、世代によって賃上げの状況が異なるという点については、統計において確認できる。「賃金センサス」では、20～24歳や25～29歳では、いずれも男女計で対前年比2.8%増加率だったのに対し、30代・40代・50代では、いずれも2%未満の増加率にとどまっている(図表5)。

ビッグデータからも同様の傾向が読み取れる。株式会社ペイロールサービスの保有する給与計算代行サービスデータ<sup>2</sup>によると、2023年4～7月平均の年齢別賃金上昇率(前年同期比)をみると40歳代と50歳代では減少している(図表6)。

勤労者短観では、「1年前と比較して賃金収入が増えた」割合を年齢階層別にみると20代が最も高い40.7%で、年齢階層が上がるにつれてその割合は低くなっている(図表7)。

つまり、若年層では賃上げが盛んに行われている一方、中高年層では賃金がそれほど上がっていない傾向が、統計・ビッグデータ・アンケート全てに共通してあらわれている。これは人手不足に伴う人材確保のため、初任給をはじめとした若年層の賃金を重点的に引き上げているという経営戦略上の理由も影

響している可能性はある。

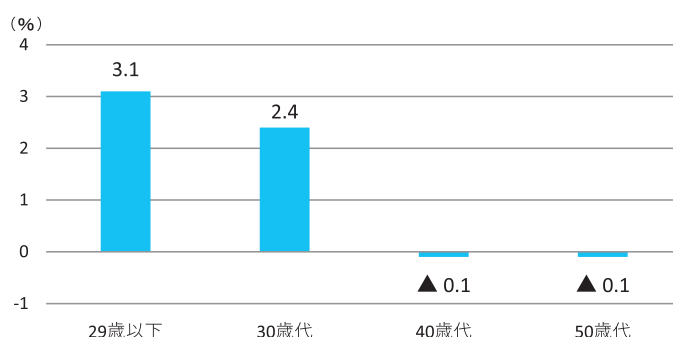
こうした「賃金決定の個別化」が進む中、労働組合が果たすべき役割としては、賃上げ原資の確保とその実効性担保や、成果主義人事の大前提となる適正評価の実現に向けた取組といった点が挙げられる(村上(2021))。しかし、現状においては労使で更に考慮すべき点がある。物価の上昇が続いていることだ。

## 物価上昇時の賃上げはどうあるべきか

物価の上昇は、すべての個人・世帯に等しく影響する。「賃金決定の個別化」が進んだ結果として、賃金が上がらない働き手や、賃金は上がっても賃上げ率が物価の上昇率を下回る働き手にとっても、物価の上昇は影響する。賃上げする原資のある経営状況であれば、自社内で生活が厳しくなる働き手が出ることは、社内の分配のあり方として公正であると言えるのであろうか。

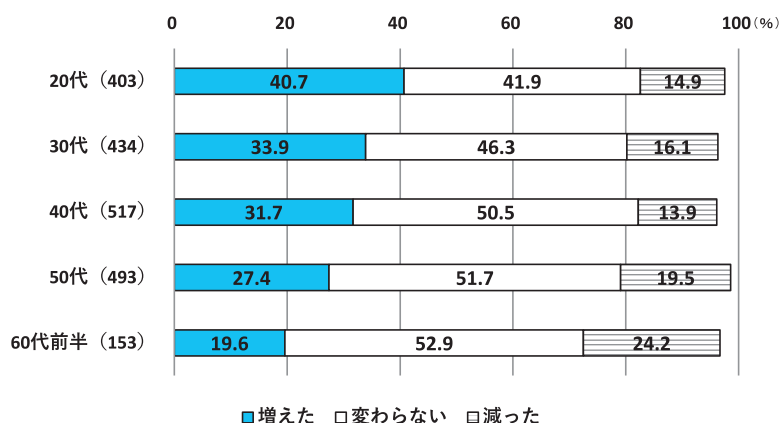
そこで注目すべきはベースアップ(ベア)であろう。日本ではデフレの期間が長かったため、2000年以降2010年代半ばまでの賃上げはほぼ定昇のみで行わ

図表6 ビッグデータからみた年齢別賃金上昇率 (2023年4月～7月平均、前年同期比)



出典:内閣府「月例経済報告関係閣僚会議資料」(2024年5月27日)

図表7 「1年前と比較した賃金収入の増減」(年齢階層別)



(出典)第47回勤労者短観(首都圏・関西圏)の調査結果より、著者作成

(注) ( )内は、回答者数(N)

れており、ベアはほぼ0%の水準で推移していた(鈴木(2024))。ちなみに、その期間に公表された経団連の「経営労働政策委員会報告」(2002年12月)では「ベースアップは論外」とさえ記述されていた。

そうした時期が長かったため、労使においてベアについての共通認識が曖昧になってしまったことも懸念される。本稿では、日本がデフレに陥る前、いわゆる「失われた30年」の以前の時期である1989年にまとめられた産業労働調査所「賃金用語事典」の定義を紹介したい(図表8)。

物価が高騰し、賃金表の金額がその分目減りした場合は、自社の労働者の実質賃金を維持するために使用者は賃金表の書き換えを行わなくてはならないとあり、物価上昇時の「ベースアップは当然」という趣旨の説明である。

賃上げの手法としては定昇もあり、特定の労働者個人にだけ着目するのであれば、定昇によって賃金が上昇すれば問題ないとも言える。しかし、定昇が依拠する年功型賃金の見直しが進む現在、定昇にどのように向き合うのかとの問題提起をする声もある(鈴木(2024))。

## 適切な賃上げ率とは

(ベアによるものにしろ、定昇を含むものにしろ、)物価上昇時にはどの程度の賃上げ率を実現するのが

適当なのか。物価上昇率と同じだけの賃上げ率を実現した場合、実質賃金は下がらないことにはなる。今年の春闘における賃上げ率は定昇を含む平均で5.08%(連合第6回回答集計結果)、ベアと定昇を明確に区別できる3,423組合のベア率は3.54%であった。2023年度の消費物価上昇率(総合)<sup>3</sup>は対前年度比3.00%であり、ベアだけでみても物価上昇率を上回る賃上げ率を達成していることになる<sup>4</sup>。では、賃上げ率は実質賃金が下がらない水準で十分なのだろうか。

仮に実質賃金が横ばいだったとしても、労働生産性が上昇して付加価値が増加した場合、生産性上昇に見合った賃金の増加を受け取らないと、労働者としてはその分配を受けることができないことになる。つまり、企業の利益などが賃金に回る割合を示す労働分配率は低下することになる。

実際に、近年は労働分配率の低下が顕著である。財務省が本年6月3日に公表した法人企業統計によると、2023年度の労働分配率は38.1%と、統計で遡れる1960年代以降ではじめて4割を下回り過去最低となった(日本経済新聞(2024))。

労働分配率が低いことは、企業にとって賃金に分配する余力が大きいことも意味している。働き手はその働きの価値に見合った賃金を受け取るべきという考え方に立てば、生産性上昇に見合った賃金を受け取ろうとすることは真つ当な主張であるとも言える。

図表8 「ベースアップ」の定義

「ベースアップ」の定義(産業労働調査所「賃金用語事典」(1989年))

基本給表の金額を書き換えることによって労働者の個別要件にかかわらず賃金を増額させることをいう。(中略)労働組合がベースアップを要求する理由として4点ある。第1は消費者物価が高騰し、賃金表の金額がその分目減りしたことによるもので、労働組合の要求を待たなくても、本来自社の労働者の実質賃金を維持するために使用者は賃金表の書き換えを行わなくてはならないと言われている。第2は自社の賃金水準が同一地域ないし同業他社の水準に比べて見劣りする場合で、労働力を確保し定着率を高めるためにベースアップを要求し、改定する。第3は業績が著しく向上した場合で、その成果を月例賃金の引き上げにハネ返らす必要からベースアップを行う。第4は初任給が著しく高騰し、社内賃金曲線にひずみが生じた場合である。1から3の場合は定率で修正することになるし、4の場合は定額でというのが一般的だ。近年物価が沈静化し、しかも業績が上がらなくなったのを背景にベースアップ要求への反省を求める機運が強まっている。

出典：連合総研「日本の賃金－歴史と展望－」調査報告書(2012年12月)。

## 逆生産性基準原理の再評価

こうした生産性上昇に見合った賃金という賃金決定の考え方については、過去にも提唱されていた。

1960年代以降、世界的にインフレへの対応策として所得政策が注目される中で、日経連は1969年、名目賃金上昇率を実質生産性上昇率の範囲内に抑えるという「生産性基準原理」を提唱した。これはインフレ抑制を目的とした考え方で、物価上昇がある場合、[実質賃金の伸び率<実質GDPの伸び率]となるため、労働分配率は低下する。さらに、実質GDPの伸び率以上の物価上昇がある場合、実質賃金が低下することになる(松井(2019))。

これに対して、同盟系のシンクタンク経済・社会政策研究会(代表は後に連合総研初代所長となる故・佐々木孝男氏)は1984年に「実質賃金上昇率を実質労働生産性上昇率に合わせるべき」という「逆生産性基準原理」を提唱した。この考えに基づけば、物価上昇がある場合でも[実質賃金の伸び率=実質GDPの伸び率]となるため、労働分配率は変わらない。

もっとも1980年代は輸出主導型から内需拡大型への転換が日本経済の課題とされてきた時期であり、「逆生産性基準原理」もそうした経済社会情勢を背景として提唱されたものである。「生産性の上昇に応じて、生活向上分を積み上げることが国内需要拡大のために不可欠」と佐々木氏も提言の中で述べている(金子(2013))。しかし、物価上昇時に「生産性基準原理」を貫徹、実質賃金が低下する場合があります、消費の減少を通じて国内需要拡大を阻害することになるため、「逆生産性基準原理」はこうした事態を防ぐことを目的としたものとも言える。物価高により個人消費の持ち直しに足踏みがみられる現在、「逆生産性基準原理」の考え方は再評価されてもよいのではないか。

本稿では、賃上げの実感が3割程度にとどまっているという勤労者短観調査の結果について、複数の予想をたてて検討した。調査結果のクロス集計からはどれか単独の要因ということは言えず、これらの要因が複合的に影響を及ぼした結果、約3割という低い賃上げの実感につながっているといえよう。成果主義型賃金の導入などによる「賃金の個別化」に関しては、労使は物価上昇が進んでいることに留意して対応すべきである。すなわち、「物価が高騰し、賃金表がその分目減りした場合は、使用者は賃金表の書き換えを行わなくてはならない」という、かつてのペースアップの定義は再注目してもよいのではないか。また、物価上昇時において賃上げはどうあるべきか

考えることは重要である。かつて提唱された「逆生産性基準原理」のように、物価の上昇にかかわらず、働き手はその働きの価値に見合った賃金を受け取れるような理論を考えることは有益であろう。

- 1 労働基準法施行時の通達(1947年9月13日発基第17号)では、「賞与とは、定期又は臨時に、原則として労働者の勤務成績に応じて支給されるものであって、その支給額が予め確定されていないものを云うこと。定期的に支給され、且その支給額が確定しているものは、名称の如何にかかわらず、これを賞与とはみなさないこと。」と定義されている。
- 2 内閣府「月例経済報告関係閣僚会議資料」(2024年5月27日)より引用。対象は、データ利用の同意があった企業等の月給者。賃金センサスと比べ、製造業、卸売業・小売業等の雇用者の割合が高く、対象企業も大企業や東京都に所在する企業が多い。賃金には、基本給及び固定で毎月支払われる地域手当や役職手当等が含まれる。
- 3 厚生労働省が毎月勤労統計で公表している実質賃金では「帰属家賃を除く総合」が物価指数として用いられている。帰属家賃は上昇率がほぼゼロであるため、それを除くことで物価上昇率が高くカウントされているのではないかの議論がある。実際に、2023年度の消費者物価上昇率(対前年度比)は「総合」3.00%、「生鮮食品を除く総合」2.82%に対して「持家の帰属家賃を除く総合」は3.57%となっている。この論点についての詳細は、新しい資本主義実現会議(第24回)の基礎資料(2024年2月27日)を参照されたい。
- 4 連合集計の賃上げ率に届かない企業もあることには留意が必要である。例えば、連合の第6回集計結果では組合員数300人未満の中小組合の賃上げ率は平均4.45%だったのに対して、日本商工会議所等の「中小企業の賃金改定に関する調査」集計結果(2024年6月5日公表)では正社員の1年前からの賃上げ率は平均3.62%だった。

### 【参考文献】

鬼丸朋子「賃金決定の個別化の進行に対する労働組合の対応」(「成果主義・賃金決定の個別化―賃金制度改革と集团的労使関係―」連合総研ブックレットNo.17(2021年8月))  
金子良事「日本の賃金を歴史から考える」(2013年11月)  
鈴木恭子「どのような賃上げを望むのか?―企業の枠を超える―」(連合総研レポートDIO 2024年5月号 No.398)  
日本経済新聞「大企業、賃上げ余力大きく 昨年度労働分配率、38%で最低」(2024年6月4日)  
松井健「マクロ経済の生産性向上に資する集团的賃金交渉〜「連帯賃金政策」と「ゴールデンウェッジルール」」(労働調査協議会「労働調査」2019年9月号)  
村上和成「「成果主義」導入で個別化する賃金と労働組合の役割」(「成果主義・賃金決定の個別化―賃金制度改革と集团的労使関係―」連合総研ブックレットNo.17(2021年8月))  
連合総研「日本の賃金―歴史と展望―」調査報告書(2012年12月)

# 九段南だより

連合総研副所長 伊藤 彰久

## 社会科学分野の研究公正

連合総研では企業年金・健康保険組合の労働組合による関与とガバナンスに関する調査研究(主査・駒村康平慶應義塾大学教授)を2023年5月から行っています。過半数労働組合の企業年金と健保組合に対するガバナンス機能について、様々なデータを収集し、労働組合や健保組合等に対するヒアリングも行い研究を進めています。この調査研究を行っている間に「研究公正」の問題に直面しました。研究者においては常識的な問題だと思いますが、研究者としての訓練を受けていない小職にとっては、己の不見識を知り、研究公正の認識を改める重要な機会となりました。

一つは、健康保険組合に対するアンケート調査について、研究倫理審査を受けるべきとの議論が研究委員会で起きました。被保険者等の個人データは用いないため、審査が必要とは考えていませんでした。しかし、この調査に基づく学術論文の作成にあたり、調査が適切に行われたかを確認する必要があるとの指摘です。弊研究所は現状、研究倫理審査委員会を設置しておらず、所内に審査体制がありません。そこで、主査の所属する慶應義塾大学の研究倫理審査委員会に調査概要と調査票を提出し、審査を受けました。調査概要の記載事項について数点の指摘を受け、事務局で修正案を作成し、研究会の主査・委員の持ち回りの確認を経て再提出し、無事承認されました。

「人を対象とする生命科学・医学系研究に関する倫理指針」が文部科学省等から示されており、医学研究における研究倫理の重要性は認識していたつもりでした。人文・社会科学分野で、不適切な研究や調査資料の取扱いなどにより、対象者の人権を侵害したり社会生活に悪影響を与える可能性があります。インタビューの実施において過度な身体的・精神的負担や苦痛を与えないよう十分配慮しなければなりません。

もう一つ、研究公正に関する問題として、生成系AIの活用がありました。上記アンケート調査結果を、生成系AIにマクロのVBAコードを書かせてExcelで集

計した旨を研究委員会に報告したところ、集計の真正性を確認する必要があると指摘されました。集計データの3分の1程度は個々の回答ファイルと比較し目視で確認したと説明しましたが、それで全回答が適切に集計できているとは言えないとの指摘です。報告書に「集計プログラムの作成に生成系AIを活用」と記載すればよいのではと、浅薄な認識をしていました。別の所員が個々の回答ファイルの内容をExcelシートにペーストして集計表を作成し、マクロで出力した集計表との差異を求め、同一であることが確認できました。

研究教育における生成系AIの活用については、出力される情報の真正性やバイアス、意図せぬ著作権の侵害や盗用の恐れなどの問題が指摘されていますが、こうした問題を認識した上で活用する方針が、多くの大学で示されています。プログラム作成における生成系AIの活用の方針はホームページで見つけれられませんでした。が、いずれの大学もファクトチェックの重要性を指摘しています。当研究委員会はプログラム作成への活用でも確認が必要と判断しました。プログラム作成に特化したコード生成AIも多数リリースされていますが、大量のデータを動かす研究やビジネスなどにおいてはどのような検証を行っているのか、情報収集をしていきたいと考えています。

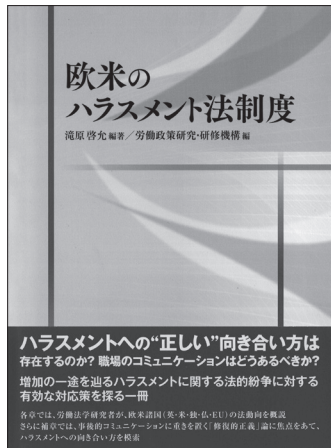
文部科学省の予算の配分又は措置により行われる研究活動において不正行為が認定された事案について、公表されている2015年度から2023年度を小職なりに集計したところ、件数では自然科学分野(58件)が人文・社会科学分野(46件)の1.26倍多いですが、盗用に限るとそれぞれ13件、42件と人文・社会科学分野の方が3倍以上多いようです。このほかにも近年人文・社会科学分野で大きな話題となった事案が複数あります。弊研究所では多くの場合研究委員会を編成し、外部の研究者の知見を得て調査設計を含め研究を進めていますが、大学などの取り組みを参考に研究公正の取り組みを高めていくことが必要と考えています。



『欧米のハラスメント法制度』

# 国際比較から見るハラスメント法制度の課題と新たなアプローチ

連合総研研究員 石川 茉莉



滝原啓允編著／労働政策研究・研修機構編  
独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
定価 2,500 円（税別）

近年、職場におけるハラスメントの問題は深刻化し、特に、職場におけるいじめ・嫌がらせに関する相談は、個別労働紛争解決制度において、最多の相談件数となっている。

日本では、2006年の男女雇用機会均等法改正により、事業主にセクハラ防止の措置義務を課してきたが、ハラスメント問題の深刻化を背景に、マタハラ（均等法）、育児介護等関連ハラスメント（育児介護休業法）、パワハラ（労働施策総合推進法）についても、事業主に措置義務を課し、均等法のセクハラに対する規制も強化する等、近年、急速に法整備が進んでいる。最近でも、社会問題化しているカスタマー・ハラスメント（カスハラ）について、政府が労働施策総合推進法の改正により、カスハラ防止の規定を置くことを検討していることが報じられている。

職場におけるハラスメントは世界的に見ても深刻な問題となっており、各国で法制度が整備されてきた。本書は、第一に、イギリス（1章）、アメリカ（2章）、ドイツ（3章）、フランス（4章）、EU（5章）におけるハラスメント法制度を、各国についての比較労働法研究の第一人者である執筆者が、最新の動きも含めて詳細に解説している。第二に、法制度の国際比較、それを踏まえた上での示唆が示された後、第三に、より踏み込んで、修復的正義（restorative justice）という観点から、深い考察が行われている。

本書の特徴と特に重要な示唆を有する点について、以下3点挙げる。

第一に、イギリス、アメリカ、ドイツ、フランスの4か国について（EUは枠組みが大きく異なるため比較対象外）、①規制内容、②ハラスメントの定義、③保護対象・加害者の範囲、④紛争解決手続・履行確保手段、⑤規制の効果・対応の実績、⑥課題状況を比較しており、各国における法政策の現時点での到達点と今後の課題について、全体像を把握することができる。各国の章における問題状況・法制度の詳細と、上記の項目についての国際比較を通じて、各国で共通して深刻化する問題状況に対して、様々な法政策の試みが行われてきたものの、有効な対策という面では未だ多くの課題を有しており、各国ともに模索の段階にあることが明らかにされている。

第二に、上記の国際比較を経た上での示唆は、具体的な労働法政策の参考になるだけでなく、「ハラスメント概念」、そもそもハラスメントと

は何かという根源的な問いについても、比較法的見地から、深い考察が行われている。

第三に、これらの検討を通じて明らかとなった様々な課題状況に対して、法的な文脈における限界を述べた後、他の分野との協働に目を向け、「修復的正義論」という新しいアプローチによる解決の方向性を模索している点に、本書の最大の特徴がある。同理論は、相互協力のもと対話を促し、被害の回復を促進させ、新たな価値をも創造しようとするものであり、海外においては、「修復的实践」を通じてハラスメント問題に向き合う事例があることから、詳細な紹介と考察が行われている。

以上みてきたように、本書は、日本・世界各国において深刻化する職場におけるハラスメント問題について、各国の法制度の全体像を明らかにして、詳細な国際比較を行っており、今後の日本における法政策を検討する上で、必読の書である。

さらに、職場におけるハラスメント問題に向き合う一人ひとりの労働者、措置義務の対象であり、個別の問題にも向き合う事業主の双方が、そもそもハラスメントとは何か、労働者の尊厳が守られる職場とはどのような職場かという本質的な問いについて、深く掘り下げて考えるきっかけになるとともに、具体的な問題の解決という実践面においても、新たな視座を提供しており、職場におけるハラスメント問題に関心を持つ全ての人のため、貴重な一冊である。

厚生労働省「令和5年度 職場のハラスメントに関する実態調査報告書」

## ハラスメント予防・解決に積極的に 取り組んでいる職場ほど、働きやすさ、 上司・部下とのコミュニケーションが改善

厚生労働省は、5月17日、「令和5年度 職場のハラスメントに関する実態調査報告書」を公表した。この調査は、企業におけるハラスメントの発生状況や企業の対策の進捗、労働者の意識等を把握し、今後の諸施策に反映させることを目的として、全国の従業員30人以上の企業・団体(有効回答数7,780件)、および全国の企業・団体に勤務する20～64歳の男女労働者(回答者数8,000名)等を対象に実施された。

労働者等調査によれば、過去3年間に勤務先で受けたハラスメントとしては、パワハラ(19.3%)が最も多く、ついで顧客等からの著しい迷惑行為(10.8%)、セクハラ(6.3%)と続いている。

ハラスメントを受けた後の行動をみると、パワハラ、およびセクハラについては「何もしなかった」(それぞれ36.9%、51.7%)が最も多く、2番目に多いのは、パワハラが「家族や社外の友人に相談した」(19.3%)、セクハラが「社内の同僚に相談した」(14.7%)であった。顧客等からの著しい迷惑行為については「社内の上司に相談した」(38.2%)が最も多く、ついで「何もしなかった」(35.2%)が多かった。いずれのハラスメントにおいても「労働組

合に相談した」は1%台と低い(図表1)。

図表2は、勤務先のハラスメント防止・解決の取組の評価別に、職場の働きやすさ等が改善されたと回答した割合を示したものである。勤務先がハラスメント防止・解決に「積極的に取り組んでいる」と評価した者では、「同じ職場の他の人の働きやすさ」(34.3%)が最も多く、いずれの項目も3割前後を占めている。「あまり取り組んでいない」など取組に対する評価が低くなるほど、職場の働きやすさ等の改善割合も低くなる。

一方、企業調査では、ハラスメント予防・解決の取組を進める上での課題について、取組の実施有無別にみると、取組を実施している企業では「ハラスメントかどうかの判断が難しい」(59.6%)、取組を実施していない企業では「特にない」(42.7%)が最も多い(図表3)。

2020年6月に改正労働施策総合推進法が施行され、2022年4月からは、パワーハラスメント防止措置が中小企業に対しても義務化されている。職場におけるあらゆるハラスメントをなくすため、今後も取組の実態や進捗状況を注視していく必要がある。

(連合総研主任研究員 麻生 裕子)

図表1 ハラスメントを受けた後の行動 (労働者等調査、ハラスメントの種類別)

(複数回答、単位%)

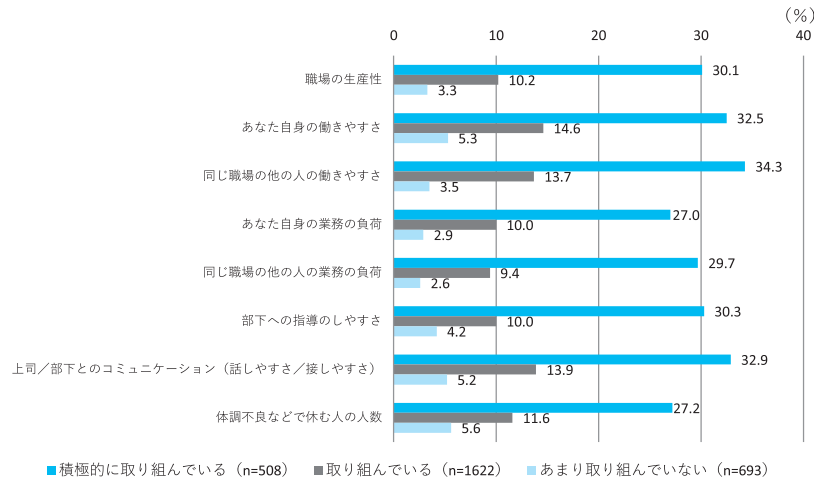
	社内の上司に相談した	社内の同僚に相談した	社内の相談窓口(相談室)に相談した	人事部等の社内担当部署(相談窓口を除く)に相談した	社内の産業保健スタッフ(産業医、保健師、看護師等)に相談した	労働組合に相談した	会社が設置している社外の相談窓口に相談した	会社とは無関係の医師やカウンセラーなどに相談した	会社とは無関係の弁護士や社会保険労務士に相談した	公的な機関(労働基準監督署や都道府県労働局など)に相談した	家族や社外の友人に相談した	しばらく会社を休んだ	会社を退職した	その他	何もしなかった
パワハラ (n=1546)	18.3	17.9	4.5	5.2	2.7	1.4	2.8	4.8	2.1	3.1	19.3	8.5	14.9	1.9	36.9
セクハラ (n=503)	14.7	12.5	2.8	3.8	3.2	1.8	3.8	1.8	3.6	2.0	13.9	3.4	7.4	1.8	51.7
顧客等からの著しい迷惑行為 (n=861)	26.8	38.2	3.8	3.0	3.0	1.5	1.7	3.6	1.5	2.3	11.3	3.7	4.5	0.8	35.2

注:(1)対象は、ハラスメントを受けたと回答した者

(2)「会社を退職した」と回答している者には、その後転職や再就職をした者のみが含まれ、現在無業になっている者は調査対象外

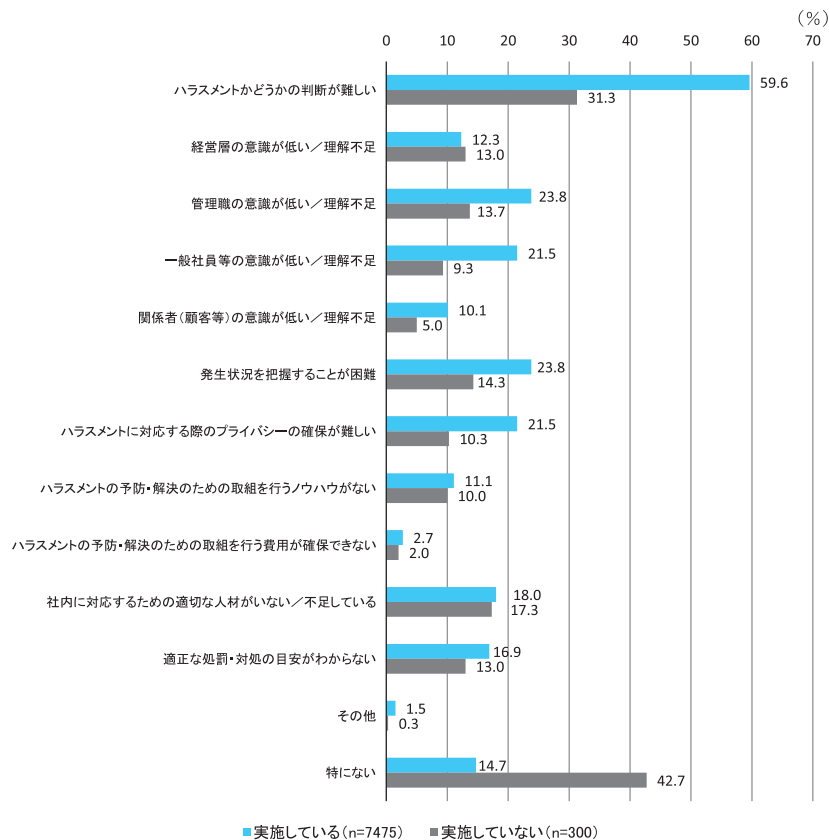
出所:厚生労働省「令和5年度 職場のハラスメントに関する実態調査報告書」より作成

図表2 ハラスメント予防・解決の取組による職場の変化  
(労働者等調査、「改善された」と回答した割合)



注:対象は、勤務先の取組を「積極的に取り組んでいる」と評価した者(n=508)、「取り組んでいる」と評価した者(n=1622)、「あまり取り組んでいない」と評価した者(n=693)  
出所:図表1に同じ

図表3 企業のハラスメント予防・解決の取組を進める上での課題  
(企業調査、ハラスメント予防・解決の取組実施有無別)



注:対象は、回答企業のうち、1つ以上ハラスメント予防・解決の取組を実施していると回答した企業(n=7475)、全くハラスメント予防・解決の取組を実施していないと回答した企業(n=300)  
出所:図表1に同じ

## INFORMATION

### 【4月の主な行事】

- 4月3日 所内・研究部門会議  
12日 第5回理解・共感・参加を推進する労働組合の未来検討会  
(主査: 玄田 有史 東京大学社会科学研究所教授)  
17日 所内・研究部門会議  
26日 第3回フリーランスの実態に関する調査研究委員会  
(主査: 呉 学殊 労働政策研究・研修機構特任研究員)  
第47回勤労者短観調査結果公表

発行人／市川 正樹  
発行日／2024年6月1日  
発行／公益財団法人連合総合生活開発研究所  
〒102-0074  
東京都千代田区九段南 2-3-14  
靖国九段南ビル5階  
TEL 03-5210-0851  
FAX 03-5210-0852  
印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ  
〒100-0011  
東京都千代田区内幸町 1-3-1  
幸ビルディング6階  
TEL 03-4330-0741  
FAX 03-4330-0730

ISSN 2758-6030

editor

連合総研が実施した過去30数年間の研究テーマをみると、環境問題に関連する調査研究は極端に少ないことがわかります。DIOも同様に、私の記憶では、特集テーマでとりあげられたことは皆無に等しいのではないかと思います。これほど喫緊の課題にもかかわらず、です。環境問題への労働組合の関心の薄さ、政策的な優先順位の低さの

表れかもしれません。

今回の特集テーマ「脱炭素社会にむけた公正な移行」では、各国事情に精通した4人の専門家の方々に寄稿いただきました。いずれのご論稿も示唆に富んでいます。労働組合だけでなく、多くの方々にご一読いただき、活発な議論が生まれることを期待しています。  
(大熊猫)