

Executive summary



International
Labour
Organization

Greening with jobs

EMBARGO

Do not publish or distribute before
Monday 14 May 2018 at 20:00 GMT (22:00 CET)

WORLD
EMPLOYMENT
SOCIAL
OUTLOOK

2018

世界の雇用及び社会の見通し 2018 年版－仕事でグリーン化

地球温暖化を 2 度未満に抑える対策は雇用創出につながる

2015 年のパリ協定において、世界の平均気温の上昇を産業革命以前のレベルに対し摂氏 2 度未満に抑えるという長期目標が定められた。同協定の目的は、この目標達成に向けて各国を支援し、気候変動の広範な影響に対処する社会的能力を強化することである。本報告書の雇用見通しでは、就業機会に及ぼす影響は最終的にプラスになることが示されている。グリーン経済への移行が進めば、炭素集約度の高い産業や資源集約型産業が縮小することによって不可避免的に仕事が失われる部門が一部にあると予想されるが、この喪失を埋めあわせる以上の新たな仕事の機会が生まれると考えられる。例えばエネルギーの生産と使用に対する措置を講じることによって約 600 万の仕事が失われるが、同時に約 2,400 万の仕事が創出されると見こまれる。世界全体で約 1,800 万の雇用の純増は、エネルギー構成の変更をはじめ持続可能な慣行の採用、予想される電気自動車の利用拡大、そして既存および今後建設される建物のエネルギー効率の改善によって生み出されることになる。公正な移行を確かなものとするには、グリーン経済を促進するための取組みとともに、労働者の再配置を促し、ディーセント・ワークを進め、地域の解決策を提供し、失業者を支援するといった政策を合わせて行わなければならない。

持続可能な農業と循環型経済への移行によって、雇用は件数が増え、概ね質も上がる

より持続可能な農業政策を採用することによって、有機農業を営む中・大規模農家における賃金雇用の創出が可能となり、小規模農家は環境保全型農業への移行をつうじて収入源を多様化することができるようになる。労働者支援のための補完的政策が取られれば、途上国における環境保全型農業の採用は、構造転換を維持する後押しとなる。並行して、商品の再利用、リサイクル、再製造、修理を中心とする循環型経済を取り入れるなら、これが従来型の「採取、生産、使用、処分」モデルに取って代わることになり、世界全体で約 600 万の新たな雇用機会が創出されると予想される。

経済活動により環境の持続可能性が損なわれている現状に鑑み、この移行は急務である

2000 年から 2015 年までの期間に、世界経済とディーセント・ワークの促進において大きな進展が、とりわけワーキングプアと児童労働の減少という形で成し遂げられた。しかし、賃金の伸びは停滞し格差は全体的に拡大しているうえ、さらに注目すべき状況がある。資源は不足し廃棄物の吸収能力には限界がある現状において、現在の経済成長は資源の採取、製造、消費、廃棄というパターンに大きく依存している。例えば、人類は 2013 年、生物圏が再生および吸収可能な量の 1.7 倍の資源と廃棄物を利用した。人間の活動は地球規模で不可逆的な環境変化をすでに引き起こしているのである。

仕事は健全かつ安定した環境とその生態系サービスに大いに依存しており…

仕事という観点から見て、環境の持続可能性は極めて重要である。実は人間の活動に伴う自然災害の頻度と規模の増大によって、生産性はすでに低下をきたしている。2000 年から 2015 年までの毎年、人間が引き起こしたか悪化させた自然災害によって、世界全体で 0.8%に相当する生涯就業年数の損失が生じた。今後の見通しでは、予想される気温上昇によって熱ストレスがより頻繁に生じるように

なり、2030 年までに世界全体で労働時間の 2.0%の損失が発生し、とりわけ農業労働者や途上国の労働者に対して影響が及ぶと言われている。そのため、緩和策が取られない場合の気候変動に起因する被害によって、GDP の成長、生産性、労働条件が低下すると予想される。地域での大気汚染、水質汚染、土壌汚染、その他の環境悪化は、労働者の生産性だけでなく健康、所得、そして食料と燃料の安全保障にも影響を及ぼす。こうしたマイナスの影響は、労働安全衛生施策、社会的保護政策、環境変化に適応するよう策定されたその他の対策など、具体的な政策措置を採用することによって軽減することが可能である。

…このことは、仕事の世界にとって持続可能な環境への移行が不可欠であることを強く示している

現在、12 億の仕事が、健全な環境の効果的な管理および持続可能性に直接的に依存しており、特に農林漁業の仕事は、大気と水の浄化、土壌の再生と肥沃化、授粉、害虫防除、極端な気温の緩和、嵐・洪水・強風からの保護といった自然のプロセスに依存している。環境悪化はこのような生態系サービスを脅かし、これに依存する仕事を脅かす。環境悪化が仕事の世界に及ぼす影響は、最も脆弱な立場にある労働者にとってとりわけ深刻である。低所得国と小島嶼開発途上国の労働者、農村労働者、貧困層、先住民と種族民、その他不利な立場に置かれた集団が、気候変動の影響を最も蒙っている。グリーン経済への移行は地球のために待ったなしであるだけでなく、ディーセント・ワーク拡大の方向性にも沿ったものである。本報告書では、今回の調査で判明した重要事項として、一部の国で労働市場の状況の改善だけでなく、同時に成長と炭素排出量のデカップリングにも成功したことについて述べる。

補完的政策によって雇用を促進しつつ気候変動の影響を緩和できる

気候変動に対し様々な緩和措置を取った場合、短期的には雇用の喪失を招く恐れがあるものの、緩和措置が GDP の成長、雇用、格差へ及ぼすマイナスの影響は、適切な政策を採用することにより減少させることが可能である。「2 度シナリオ」でもたらされる雇用増は、現状で男性が圧倒的に多い産業（再生可能エネルギー、製造、建設）での仕事を創出すると思われるため、職域分離を減らす措置が講じられない限り、気候変動の緩和策は全雇用に占める女性の割合をわずかに減少させるおそれがある。社会的パートナー間の調整によって不平等の縮小および効率性の向上促進が見込まれるが、一方で排出量の本格的な削減を達成するには国際レベルでの調整が必要である。特定の緩和政策（例えば再生可能エネルギー利用の促進により気温上昇を抑制するなど）は、より効率的な技術を開発し採用するよう企業に働きかけるインセンティブとなる可能性があり、それによって生産性だけでなく主要な職業での雇用拡大も期待される。また、適応政策（例えば気候変動への耐性が強い農業手法への転換）も、地域レベルで仕事を創出することが可能である。

法的枠組みは、ディーセント・ワークを確保しつつ経済をグリーン化するインセンティブとなる

ディーセント・ワークの実現に向けた進展は、持続可能な環境への移行期間およびそれ以降も、法的基準によって加速することができる。広く受け入れられ、労働者、職場とその様々な部門のすべてに共通して関係がある国際労働基準は、グリーン経済のための社会的支柱となり、新興業種が働きがいのある人間らしい労働条件を確実に提供できるようにする。加えて、労働安全衛生に関する ILO の諸基準も環境保全に貢献するものである。特に、現地の人々に影響を与える可能性のある開発事業に際して環境影響評価を義務付けた 1989 年の先住民及び種族民条約（第 169 号）、1993 年の大規模産業災害防止条約（第 174 号）、2017 年の平和と強靱性のための雇用とディーセント・ワーク勧告（第 205 号）は、直接的に環境問題に対処する基準である。

環境問題に関する各国間の拘束力ある協定である多国間環境協定（MEA）においても労働の側面が意識され、仕事における環境権と、雇用保護・雇用促進の重要性が盛り込まれる例が増えている。こうした多国間環境協定では労働安全衛生基準に特に重点が置かれている。国レベルでは、環境法および環境政策に労働問題の観点がますます取り入れられるようになっている。本報告書作成のために検討した各国の法的枠組み 26 件のうち 19 件において、気候変動政策に、補完的な技能政策や雇用創出といった労働関連の事項が盛り込まれている。特定部門の環境法でも雇用とディーセント・ワークに関連する事項を取り上げる傾向がある。また、環境規制と労働問題との強い関連性は、サハラ以南アフリカの再生可能エネルギーおよび廃棄物管理部門においてよりいっそう顕著になってきた。

社会対話は公正なグリーン移行の確実な実現に寄与する

社会対話は、労働と環境の両面における懸念に配慮した枠組み・法令・政策の推進という形で環境ガバナンスに労働の観点をより多く含めることに役立ってきた。このことは、国連の持続可能な開発のためのアジェンダで確立された優先事項や、国際労働基準に組み込まれている協議と団体交渉の重要性などの諸原則に示されている。国際レベルでは、多国籍企業と国際産業別労働組合組織との間の自主協定である国際枠組み協定（IFA）が締結されている。本報告書の作成にあたり検討した 104 件の IFA のうち 61 件で、特に製造業、エネルギー、鉱業、および自動車産業において、企業責任としての環境配慮や廃棄物管理方法などに関する環境条項が盛り込まれている。国レベルおよび企業レベルでは、件数は依然として限られているものの、グリーン条項を含む労働協約を使用者と労働者がすでに使用しており、社会的・経済的目的と環境配慮との調和が図られている。最近の事例では、労働者と使用者が、雇用や労働条件への悪影響を伴うことなく環境的影響を軽減できる分野を、社会対話をつうじて特定している。長期的には、仕事における環境権の保護についても、国の政策や法令で強化される可能性がある。

社会的保護と環境政策との相乗効果で、労働者の所得とグリーン移行の両方を支援することができる

社会的保護制度は、気候変動と地域的環境悪化に起因するリスクをはじめ様々なリスクが所得に及ぼすマイナスの影響に対する最も直接的な保護である。社会的保護制度は家計所得を安定させることによって経済を下支えする。社会的保護と環境持続性に関する政策では、4 つの分野、すなわち失業者の保護、現金給付プログラム、公共雇用プログラム（PEP）、そして生態系サービスへの支払い（PES）において、特に相乗効果が発揮される。

失業者保護制度と現金給付プログラムは、持続可能な環境への移行または自然災害によって仕事を失う事態に直面している労働者の支援に重要な役割を果たす。両制度は新たな仕事への移行の一助となるが、とりわけ技能開発や就職・転職斡旋措置と組み合わせて実施した場合に有効である。さらに、安全で正規に国境を越えて移動できる機会があれば労働者の経済的多様化を促進することが可能となるほか、送金や技能移転をつうじて適応能力を高めることも可能となる。現金給付プログラムは貧困の予防、および各世帯と地域社会の脆弱性の軽減に寄与する。

PEP も、気候変動が労働者とその所得に及ぼす影響に対処するための強力な手段となり得ると同時に、緩和策の強化手段ともなる。調査対象となった 62 カ国における 86 件の PEP の半分に環境的要素が盛り込まれ、多くの場合、医療、教育、その他の便益を提供している。もともと環境上の目的で着想された PES も同様に、特定の状況において家計所得に対する効果的な支援を提供することが可能である。

現金給付、より充実した社会保険、そして化石燃料の使用制限からなる政策ミックスによって、経済成長のスピードが上がり、雇用創出が拡大し、所得分配がより公正なものとなるとともに、温室効果ガス排出量が低下する可能性がある。

企業・労働者向けの技能開発プログラムはグリーン経済への移行促進に資するが、政策議論においては主流化されるに至っていない

公正な移行を達成する上で各種の技能開発プログラムは欠かすことができない。調査対象となった 27 カ国のうち約 3 分の 2 が、技能ニーズと一般的な訓練提供の予測のためのプラットフォームを確立してはいたが、グリーン移行において技能がどのような意味を持つのかについて、必ずしもこのプラットフォームを利用して議論が行われているわけではない。社会的パートナーの積極的な参加は、技能の不足の特定、訓練の実施、また、技能が高いほど高賃金につながることを強く示したり、実際に仕事をしながら習得された技能の認定をしったりする上で役に立つ。しかし、社会的パートナーは関連する議論に常に参加しているわけではなく、特に労働者の場合はそうである。グリーン移行のための技能について話し合う特定の機関が存在する場合には、移行に直接的に関係する部門（再生可能エネルギーや廃棄物管理など）向けの訓練を提供するうえで好ましい変化がもたらされたが、こうした機関は経済のグリーン化全体にはこれまで比較的わずかな影響しか及ぼしてこなかった。

技能開発については国の環境法でますます言及されるようになってきたものの、その規定は特定の技能政策分野（技能ニーズの特定など）、対象集団（例えば若者）、部門（特にエネルギー部門）、または地域に限定される場合が多い。グリーン移行のための技能の定義に関しては多くの国でまだ意見の一致に至っておらず、技能を正しく特定するための適切なデータを収集する能力が不足している。その結果として、グリーン移行のための技能開発政策としては、短期的な断片的アプローチが採用されがちである。労働市場のニーズに確実に応じられるような技能ニーズの特定と訓練プログラムの実施のためには、環境問題に対する認識をさらに深めることと、技能政策の議論において環境問題を主流化することが求められる。

関係各機関および政策立案とその効果的実施が、公正な移行にとって極めて重要である

社会対話、雇用と職業における差別の撤廃、そして健全なガバナンスは、有効かつ公正な移行の基盤である。例えば、国レベルでの気候変動に関する議論に中央政府、地方自治体、社会的パートナー、そして NGO が関与したことによって、経済、社会、環境上の目標の統合がもたらされた。税制改革は雇用の創出を促進しつつ、グリーン経済への移行の支援策ともなり得る。

環境的に持続可能な経済および社会への公正な移行をすべての人のために実現すべく、低所得国および一部の中所得国で必要とされる支援には、データ収集の拡充、最良事例の特定と採用、緩和と適応の両戦略の実施と資金調達の強化がある。公正な移行を実現するためには、農村経済における雇用と労働条件、人口動態の変動、グローバル化といった、仕事の未来への最も切迫した課題であって気候変動にも関係するものに対して、政策的解決策を特定し実施していく必要がある。

公正な移行による労働面と環境面の課題の統合でディーセント・ワーク創出の可能性が高まる

この ILO 報告書では、地球温暖化を摂氏 2 度未満に抑えるとして合意された政策目標に立脚した 2030 年までの予測に基づいて、グリーン経済への移行に際しての雇用の喪失と創出を数値化している。一般的に、経済のグリーン化は経済成長と就業機会全般においてプラスの効果を及ぼし得ること

が判明した。雇用に対するプラスの影響という結果は、パリ協定で抑制目標とされている摂氏 1.5 度のシナリオでもおそらく同様であると考えられる。

本報告書は、労働問題にも配慮した環境法令と環境政策が、ディーセント・ワーク・アジェンダの要素と環境目標とを統合する強力な手段となることを示している。このことは社会的保護プログラム、技能開発プログラム、マクロ経済政策、法的枠組みに関して当てはまる。このいずれの分野でも、ある程度の統合は見られるものの、まだ系統的なものではなく普遍的でもない。例えば、環境法制度はディーセント・ワーク・アジェンダのいくつかの要素と環境目標とを組み合わせる上で奏功し得るとはいえ、その個々の規定は特定の労働者集団に焦点を当てている場合が多い（例えば、地域社会への追加的支援、移行のための重要分野における訓練、特定部門の労働者の保護など）。しかし、グリーン移行はすべての労働者に影響を及ぼすのであって、したがって移行によって包括的な成長とディーセント・ワークが確実にもたらされるようにするためには、権利と保護の普遍性が重要であることに何ら変わりはない。