

国際・国内動向

COP15と労働者階級

片山 博文

失敗に終わったCOP15

昨年末、コペンハーゲンで開催された第15回国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP15）は、2013年以降の国際的な気候変動対策の方向性を示す「コペンハーゲン合意」を大筋了承して閉幕した。COP15の目的は、先進国だけに削減義務を課した京都議定書に対して、途上国をも含めた包括的な「ポスト京都議定書」の枠組みを作ることにあった。具体的には、第1に2050年までの世界長期目標を定めること、第2に、先進国および途上国の各国が2020年までの中期的な削減目標を定めることが、交渉の最大の焦点であった。

まず第1の点に関して、会議では、世界の温室効果ガスを1990年比で2050年までに少なくとも半減させる、また先進国は50年までに排出量を90年比で80%削減する、という目標を設定することがめざされたが、実際には数値目標を設定できず、コペンハーゲン合意では「産業革命以前からの世界の平均気温の上昇を2度以内に抑制する」という抽象的な規定にとどまった。

また第2の点に関しては、先進国は2020年までの削減目標を設定し、主要途上国については適切な排出抑制行動の提示を合意することがめざされたが、コペンハーゲン合意では先進国の中期目標の設定が見送られ、2010年1月末までに先進国は削減の中期目標を、また途上国は削減行動計画を提示することとした。

このようにCOP15では、具体的な排出削減目標をまったく設定することができず、さらにコペンハーゲン合意そのものも、一部中南米諸国の反対によって正式採択に至らず「合意に留意

する」という内容にとどまった。実効性ある気候変動対策の国際合意形成という点において、COP15はほぼ失敗に終わったといつてよい。

混迷を深める気候変動の国際政治の中で、労働者階級はどのようなスタンスでこの問題に向き合うべきなのか。

「公正な移行」の意義と限界

現在、気候変動に関して労働運動の側から提示されている代表的な概念の1つが、「公正な移行」（Just Transition）という概念であろう。気候変動問題の解決のためには、現在の環境負荷の大きい経済構造を低炭素経済へシフトさせることが不可欠であるが、それは大規模な産業構造の転換と労働市場の流動化をとまなうものである。また、低炭素経済への産業構造の転換の結果により創出される「環境にやさしい雇用」＝「グリーン・ジョブ」が、労働環境として望ましいものであるかどうかは必ずしもいえない。「公正な移行」は、環境的移行によって労働者にもたらされる恐れのある負の影響を防ぎ、またグリーン・ジョブを「ディーセント・ワーク」（人間らしい働きがいのある仕事）として実現するためのフレームワークである。

イギリスの労働組合会議（Trade Union Congress）が作成したレポート『低炭素経済への公正な移行のためのグリーンでフェアな未来』では、公正な移行の原則として、①環境的移行と持続的発展、②代表制と被雇用者・労働組合の関与、③安定した雇用と長期的な計画化、④社会的公正とコストの公正な分配、⑤政府の後見と統一した目的、の5つを挙げている。また、公正な移行のための提案として、①環境

的移行に関する長期的計画化を保証する国民的枠組みないしメカニズムと代表制の意思決定、②持続的雇用を支えるための教育と訓練、③ディーセントな雇用、④職場のグリーン化、⑤労働者のための柔軟な移行パッケージ、⑥コミュニティのための支援、⑦資金供給、⑧モニタリングと調査、の8点を挙げている。

各国の労働組合は、これまでCOPの場においても「公正な移行」を考慮するようロビー活動を行なってきた。COP15の交渉テキストにも、「グローバルな経済成長のパターンを労働力の公正な移行を保証しながら持続可能な生産・消費…に基づく低排出経済へとシフトさせる経済的移行が必要である」と、同概念が盛り込まれている。「公正な移行」は、気候政策と雇用政策の間の整合性を高め、両者を統一的に実施していく上で不可欠の概念であるが、そこには限界もあるように思われる。

第1に、この概念においては、労働者がもつばら環境的移行のショックから守られるべき「客体」としてとらえられている点である。1992年の地球サミットにおいて採択された行動計画「アジェンダ21」の第29章では、「労働者の代表として労働組合は、産業の変遷に対する取り組みに関する豊かな経験をもっている。また、労働環境と関連する自然環境の保護というものを極めて重視する。したがって、持続可能な開発の実現を推進していく際の不可欠な主体である」と述べられている。このように、「アジェンダ21」においては、労働者と労働組合が、低炭素経済への産業転換、およびグリーン・ジョブとディーセント・ワークの結合を領導する積極的主体として位置づけられているのであるが、「公正な移行」には、そうした労働者の主体性の位置づけが不十分であるように思われる。第2の限界は、雇用政策としての性格から、この概念が基本的には国内政策的な側面を強く有しており、国際政治上の原理へのひろがりを持ちにくい点である。

衡平性原理の担い手としての労働者階級

労働運動や社会主義運動にとって、歴史的に環境問題は苦手な分野であった。その最大の理由は、これまでの労働運動が、基本的には経済成長に至上の価値をおく生産力主義の立場に立っていたためである。また、1970年代の石油危機にはじまる資源エネルギー問題に関しても、労働者階級は独自の立場を発揮してきたとはいえない。環境問題・資源問題に関して、労働者階級は産業の利害に従属してきたのである。

現在、気候変動問題に対する先進国の主要なアプローチは、「効率性アプローチ」と呼ぶことができる。それは、持続可能性の問題を経済の効率性の問題ととらえ、主として省エネルギーや代替エネルギー開発などの技術革新を通じた「環境効率性」ないし資源生産性の向上により、低炭素経済を実現しようとするアプローチである。日本がこの間ポスト京都議定書の枠組みとして主張してきた「セクター別アプローチ」は、日本国内において実施してきた省エネルギー政策の「トップランナー方式」を国際的にあてはめようとするもので、京都議定書の総量規制方式を放棄して、効率性アプローチを全面的に適用する方式とみなすことができる。上述の「アジェンダ21」における規定では、こうした気候変動への効率性アプローチにおいて、労働者や労働組合が積極的役割を果たすことが期待されているわけであるが、企業のマネジメントを直接担うわけではない労働者階級に、効率性問題に関する貢献を期待することにはおのずと一定の限界があろう。

それでは、気候変動問題に関して労働者階級が果たすべき役割は何か。私は、それは「衡平性」の実現にあると考える。たとえば分野は違うが金融政策において、欧米諸国は、2008年のリーマン・ショック以降、金融の規制、とくに金融機関の高額報酬を規制する政策に着手しているが、このような動きは資本の論理からは出

国際・国内動向

てこない。衡平性とくに「分配の正義」を求める労働者階級の圧力が、こうした政策の背後にある。したがって、気候変動の分野でも、労働者階級は「衡平性」の積極的担い手として、衡平性原理と持続可能性原理とをいかに結合するかを構想すべきなのである。

環境財政確立の必要性

衡平性と持続可能性を結びつける上で重要なのは、財政の役割である。欧州ではこの間、環境税の導入と社会保険料などの減免を同時に行ない、環境改善と雇用維持の「二重の配当」をめざす環境税制改革が実施されてきた。その経験を受けて、日本でも広井良典や足立治郎など一連の論者によって、「持続可能な福祉社会」の提案がなされてきている。また、イギリスのエコロジー経済学者ジェームス・ロバートソンは、ベーシック・インカムと環境税を結合する構想を提示している。これらは、衡平性と持続可能性という異なる政策目標を、財政によって結びつけようとする試みであるといえる。

また、気候変動問題を克服するためのグローバルな戦略の中で、衡平性を保証する最も基本的な考え方とされているのが、収縮・収斂(Contraction & Convergence)である。これはイギリスのNGOであるグローバル・コモン研究所が提案したものであり、一人当たりの温室効

果ガス排出量が世界中で同一になるように、各国に許容排出量を配分するというものである。この提案では、総排出量が許容可能なレベルまで「収縮」するとともに、各人の排出権が平等な値に「収斂」することになる。収縮・収斂戦略は、大気を地球公共財ととらえ、地球上のすべての人間が等しく二酸化炭素を排出する権利を有しているとの考えにもとづいている。これは衡平性と持続可能性の結合という意味で極めて重要な戦略であり、国際的な環境税の導入による途上国への資金移転をも含めて、前向きに検討されるべき課題であろう。

民主党の鳩山政権は、中期目標の設定に及び腰だった前政権とは異なり、2020年までに90年比25%削減というEUと比べても遜色のない数値目標を提示してきた。しかし、この目標を実現するための制度構築はほとんど進んでおらず、とくに、マニフェストでも明記されていた排出量取引と地球温暖化対策税(環境税)の導入は、いまだ不透明な状況にある。低炭素経済を実現するためにはこうした制度の早期導入が不可欠であり、とくに、環境税の導入を中心とする環境財政の確立は重要な課題である。日本の労働運動は、衡平性原理にもとづく独自のビジョンをもって、政府にそうした政策の実施をいっそう強力に迫っていく必要があると思われる。

(かたやま ひろふみ・桜美林大学)