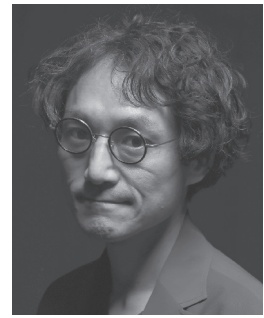


ドイツにおける 公正な移行 ——ルール地方の教訓



関西学院大学
総合政策学部 教授
朴 勝俊

1 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場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(Galgóczy 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(Galgóczy 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ペニヒという制度は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(Galgóczy 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ク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・経済的不利益を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年までの閉鎖については補償が支払われるが、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? 社会的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】

- BMW (2019) *Commission on Growth, Structural Change and Employment, Final Report*, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMW)
- 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 —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。