

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

1 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¹。

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²。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³、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⁴。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⁵、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」⁶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」⁷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⁸。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」⁹を2017年に立ち上げた。EU石炭地域報告書(2018)によると¹⁰、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¹¹。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¹²。

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¹³からなる公正な移行メカニズム¹⁴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¹⁵

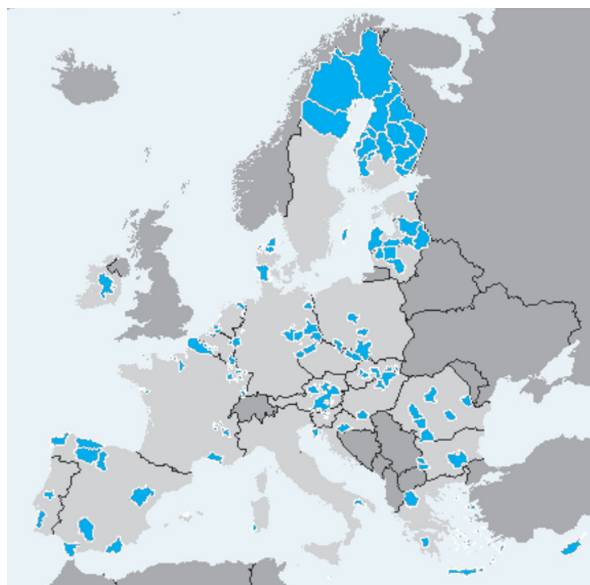
公正な移行基金

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、CO₂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(±)で見ると、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1 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

表1 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¹⁶。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¹⁷。

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¹⁸、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¹⁹。

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²⁰。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²¹、エネルギー調達の観点によるものであろう。

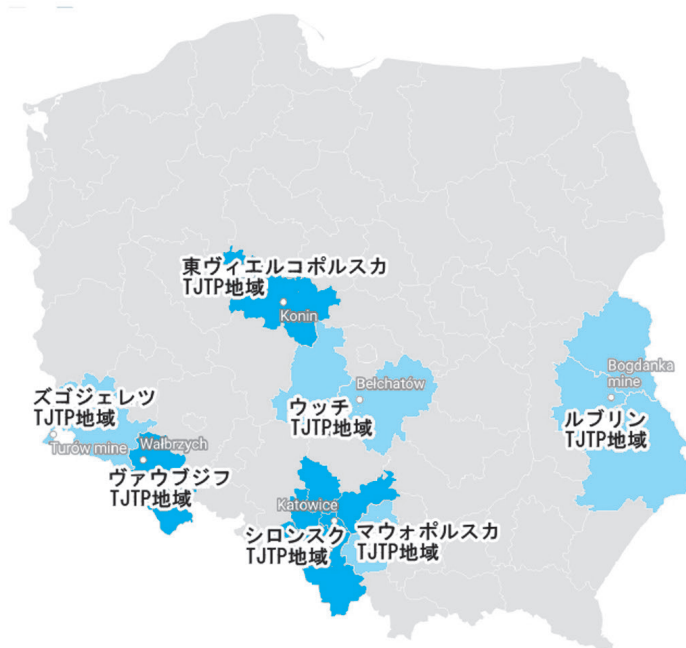
さらに、公正な移行基金設立当初からその額が不十分であるなどの指摘があったが²²、現下のエネルギー価格高騰は石炭産業縮小・閉鎖を遅らせる可能性があるため、気候中立目標達成を確実なものとする努力がEUにとって必要であるとの指摘もある²³。

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²⁴、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
- 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).
- 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
- 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)。
- 13 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
- 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。