

「公正な移行」を実現するために必要な人材施策と海外事例

社会システムコンサルティング部 コンサルタント 榎本 拓実
社会システムコンサルティング部 コンサルタント 飯村 舜

1 はじめに

1) 公正な移行とは

近年、気候変動対策と持続可能な社会の構築を目的とした経済・社会の変革が世界的に加速している。日本においても、脱炭素社会の実現に向けた取り組みとして「グリーントランスフォーメーション (GX)」が注目されている。GX とは、化石エネルギー中心の産業・社会構造を、クリーンエネルギー中心の構造に転換していく、経済社会システム全体の改革への取り組みを指す。したがって、その対象は単なるエネルギーの脱炭素化だけではなく、産業構造、労働市場、地域経済など広範囲に及ぶ。

この取り組みの過程においては、技術的・経済的な発展と同時に、既存産業や雇用、地域に対する負の影響などが生じる可能性がある。こうした課題に対処するために国際的に提唱されている概念が「公正な移行 (Just Transition)」である。公正な移行とは、環境的に持続可能な経済と社会への移行の過程において、すべての人々にディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を提供し、社会的包摂と貧困根絶を促進するための概念である^{※1}。つまり、脱炭素社会への転換過程で、失業や需要の減少、経済規模の縮小などの不利益を受け得る労働者や企業、地域などが取り残されることのないよう、公平、かつ十分な支援を行いながら移行を進めることであり、国際労働機関 (ILO) や国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) など国際的枠組みにおいても、重要な概念として位置づけられている。日本でも、2023年に成立した「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 (GX 推進法)」の基本理念において、公正な移行の観点を踏まえて GX を進めていくべき旨が記載されている。

GX で本質的に目指すべきことは、単なる技術導入やエネルギーの脱炭素化にとどまらず、環境・経済・社会のバランスをとりながら持続可能な社会を創造することである。したがって、公正な移行の考え方は、GX の政策立案や実施に不可欠な基盤となる。

2) 日本における公正な移行

世界各国において、EU の Just Transition Mechanism (JTM) など、公正な移行を直接的な政策目的として掲げる取り組み（雇用創出や基金設立など）が行われており、それらを活用した公正な移行の事例が複数存在する。日本においても、2025 年に「脱炭素成長型経済構造移行推進戦略 (GX 推進戦略)」の改訂として策定された「GX2040 ビジョン」において、改めて公正な移行を重視する旨が明記され、具体的な対応の方向性について、今後議論が進む見込みである。

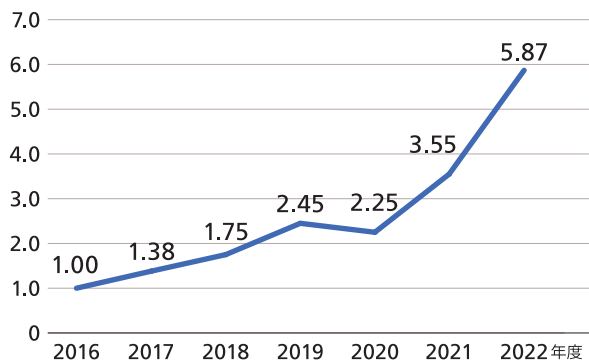
2 公正な移行を実現するための支援の全体像

1) 公正な移行を考える上で重要となる二つの社会的な変化

公正な移行の実現を目指す上では、脱炭素社会へ

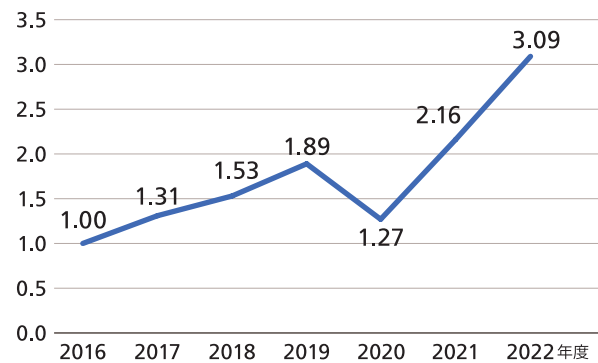
※1 ILO [Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all] 2016 年

図表 1 リクルートエージェントにおける GX 求人の推移
(2016 年度を 1 とする)



出所) 株式会社リクルート プレスリリース「GX (グリーントランスフォーメーション) 求人は 6 年で 5.87 倍に増加の一方、転職者は 3.09 倍にとどまる グリーン戦略に取り組む人材の育成・確保に課題」2023 年 8 月 30 日

図表 2 リクルートエージェントにおける GX 求人の転職者推移
(2016 年度を 1 とする)



出所) 株式会社リクルート プレスリリース「GX (グリーントランスフォーメーション) 求人は 6 年で 5.87 倍に増加の一方、転職者は 3.09 倍にとどまる グリーン戦略に取り組む人材の育成・確保に課題」2023 年 8 月 30 日

の転換が労働市場に与えるインパクトを正しく捉えることが不可欠である。具体的には、産業構造の変化に伴って生じる以下の二つの社会的な変化を十分に理解した上で、政府や企業による労働者のための支援策を検討することが求められる。

一つ目の社会的な変化は、GX 推進を背景とした成長分野の創出と、そこにおける GX 関連人材の需要拡大である。太陽光や風力といった再生可能エネルギー分野などの需要伸長に伴い、GX 関連の成長領域では専門的な知見を持つ人材へのニーズが高まっている。しかし一方で、その急拡大する雇用ニーズに対し、労働市場における人材供給が追いついていないという人材不足の課題が浮き彫りとなっている。株式会社リクルートの調査データにおいても、再生可能エネルギーをはじめとする脱炭素関連の「GX 求人数」の増加ペースに対し、実際の「転職者数」の伸びが鈍く、両者の乖離（かいり）が年々広がっている実態が示されている（図表 1、2）。今後、成長分野における慢性的な人手不足が、GX 推進のボトルネックとなる可能性が見込まれる。

二つ目の社会的な変化は、GX 推進がもたらす産業構造の転換により、一部の既存産業の事業領域が縮小局面に立たされることである。この点について国際エネルギー機関（IEA）は、2019 年から 30 年までの間に、化石燃料に関連する産業において、

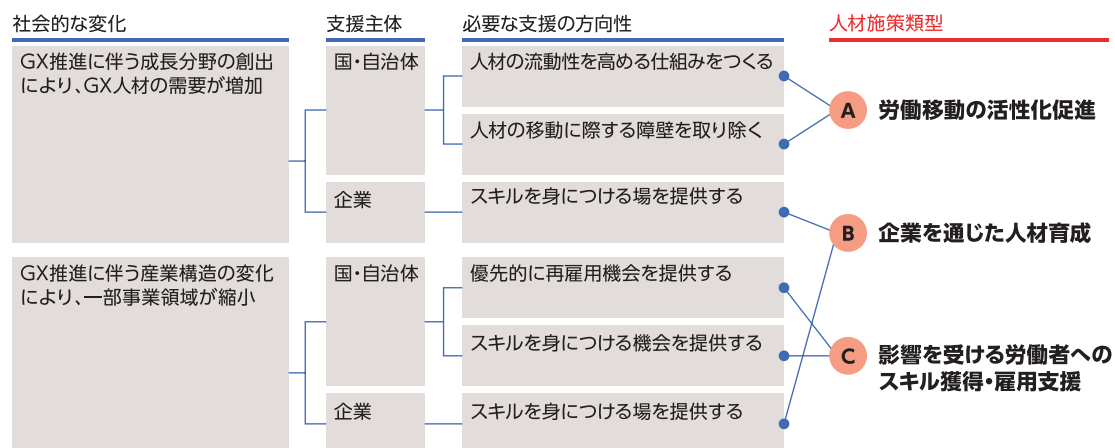
世界規模で約 500 万人の雇用が失われる可能性がある^{※ 2}。このように、GX の推進によって市場縮小が予見される領域においては、地域経済への影響と併せて、雇用面への深刻な影響が懸念されており、労働移動の支援が求められる状況となっている。

2) 社会的な変化を踏まえて必要となる施策の類型

前節の二つの社会的な変化を踏まえると、脱炭素社会の構築を目指すことで想定される影響は、単なる一時的な変化ではなく、社会や産業全体でのダイナミックな構造変革であるといえる。大きな環境変化の中で、労働者が個人で新たなスキル獲得や職種・職務の転換に対応するには限界がある。そこで重要となるのが、公的なサポートや企業による組織的なバックアップである。国や自治体、企業といった各ステークホルダーは、労働者が脱炭素社会から取り残されることがないように、それぞれの役割に応じた必要な支援を検討しなければならない。NRI は、公正な移行の実現を目指す過程で生じる社会的な変化を踏まえ、公正な移行を実現するための人材施策

※ 2 IEA [Net Zero by 2050 A Roadmap for the Global Energy Sector] 2021 年

図表 3 公正な移行を実現するための人材施策類型



出所) NRI 作成

類型を整理した（図表 3）。

GX 関連人材の需要が増加するという社会的な変化に対しては、国や自治体による「A：労働移動の活性化促進」の施策が検討できる。国や自治体は、GX 関連の人材不足が想定される事態に対し、スキルを可視化するなどの人材の流動性を高めるための働きかけが求められる。また、これまで GX 関連業務に従事していなかった人材が新たに GX 関連業務に就くことを目指す際に、スキル・知識の獲得機会が得られないことや入社後のキャリアパスが不透明であることなどが、移動に際する障壁となる可能性が考えられる。そこで、リスキリング・転職・処遇向上の一体的な支援などを行うことにより、人材が新たに GX 関連業務に就く際の移動の障壁を取り除くといった役割が求められる。また、企業においては「B：企業を通じた人材育成」という施策の検討が必要となる。企業は、社内で人材育成研修やプログラムを提供する、企業間や産学官で連携した育成プログラムを実施することなどにより、社員が新たに必要とされる知識・スキルを獲得するための場を提供する役割が求められる。

次に、一部事業領域が縮小するという社会的な変化に対しては、前述と同様に企業による「B：企業を通じた人材育成」の施策が検討される。社内の人材育成支援などにより労働者が新たな知識・スキル

を身につける場を提供することで、GX 推進によって社内に変化する業務や新たに生まれる業務に対応するために必要となる知識・スキルの習得を支援することが想定される。また、国や自治体による「C：影響を受ける労働者へのスキル獲得・雇用支援」の施策も必要となる。国や自治体は、一部事業領域が縮小する地域の労働者に対して優先的に再雇用の機会を提供することや、従来実施している公共職業訓練や教育訓練給付制度などの公的な制度を充実させることで知識・スキルを身につけるための支援を行うといった役割が期待される。

3 「公正な移行」の海外事例

前章で述べた通り、公正な移行を実現するためには、労働者個人に対応を委ねるのではなく、国や自治体、企業がそれぞれに求められる役割を担い、労働者に対して多角的な支援を実施することが求められる。これらの支援は、既に一部は海外で実施されているものが見られる。公正な移行を見据え、一つの国で包括的かつ一体的に A～C の施策類型すべてが実施されている事例は必ずしも見つからないが、それぞれが単独的に実施され、成果が認められる取り組み事例も存在する。本章では、類型ごとに海外で実施されている支援策を紹介する（図表 4）。

図表 4 公正な移行に関連する海外の施策一覧

類型	国名・地域	政策名	政策概要
A: 労働移動の活性化促進	米国	Partnerships for Opportunity and Workforce and Economic Revitalization (POWER) Initiative	石炭依存地域の経済・雇用の多様化を支援する助成金制度。地元主導のプロジェクトが対象となる。
B: 企業を通じた人材育成	オーストラリア	New Energy Apprenticeships Program	再生可能エネルギー関連分野に特化した徒弟制度。技能獲得を目指す労働者が、企業で見習い労働者として業務に従事する間、政府からの経済的支援を受けることができる。
C: 影響を受ける労働者へのスキル獲得・雇用支援	スペイン	The Agreement for a Just Transition for Coal Power Plants	電力会社と政府・労働組合が結んだ協定で、労働者の再雇用や再訓練を保障。再エネ事業への移行も含まれている。
	スペイン	Bolsa de Trabajo	脱炭素政策による石炭火力・炭鉱の閉鎖に伴って影響を受ける地元中小企業の従業員に対して、優先的な再雇用機会と再生可能エネルギーなどに係るリススキングを提供する。

出所) NRI 作成

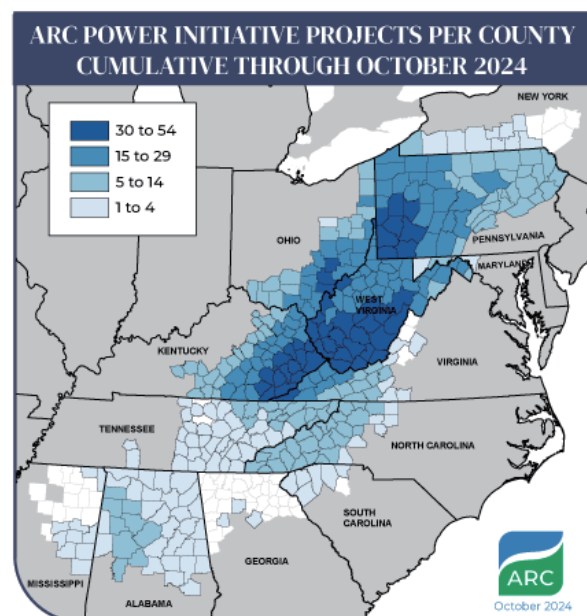
1) 「A：労働移動の活性化促進」の海外事例

米国の Partnerships for Opportunity and Workforce and Economic Revitalization (POWER) Initiative は、地域が石炭産業（石炭採掘、または石炭火力発電、およびそれらに関連するサプライチェーン事業）の衰退に伴う変化に適応できるよう、経済の再構築と雇用創出を支援する連邦助成プログラムである^{※3}。米国の経済開発局(EDA: Economic Development Administration) が主導機関となり、経済開発機関や地方自治体、労働組合、職業訓練機関などが連携して策定された計画に対して、支援を実施している。例えば、アパラチア地域において、2015 年以降、ARC（アパラチア地域委員会）は、POWER イニシアチブを通じてアパラチア地域 365 郡における 564 のプロジェクトに 4 億 8,500 万 US ドルを投資しており、約 5 万 4,000 人の雇用を創出または維持している^{※4}（図表 5）。以上の通り、POWER を通じて労働移動の活性化を図り、再雇用の機会が拡大することによって、新興産業での雇用創出や新たな民間投資の呼び込みが進んでいる。

2) 「B：企業を通じた人材育成」の海外事例

オーストラリアにおける「New Energy Apprenticeships Program」は、再生可能エネルギー関連分野に特化した徒弟制度であり、同分野における技能人材の育成を目的としている^{※5}。本制度

図表 5 アパラチア地域において POWER を通じて支援されたプロジェクト数（2024 年 10 月時点）



出所) ARC [Partnerships for Opportunity and Workforce and Economic Revitalization Initiative]

では、技能獲得を目指す労働者が企業で見習い労働者として業務に従事する間、政府からの経済的支援を受けることができる。本制度が開始された 2023 年 1 月以降において、新規見習い登録者が 5,369 人（23～24 年累計）、支給対象者が 1,678 人（開

※3 EDA [POWER INITIATIVE]

※4 ARC [Partnerships for Opportunity and Workforce and Economic Revitalization Initiative]

※5 Australia Department of Employment and Workplace Relations [Apprenticeships advice and support]

始1年での継続訓練者)^{※6}という成果が出ており、成長が想定される再生可能エネルギー関連分野の人材確保に成功している事例と考えられる。

3) 「C：影響を受ける労働者へのスキル獲得・雇用支援」の海外事例

スペインでは、エネルギー・気候政策の柱の一つとして「Just Transition Strategy（公正移行戦略）」が定められ、その戦略実行にはITJ（Instituto para la Transición Justa：公正な移行研究所）が関与しているが、その戦略の中核となる仕組みが「Just Transition Agreements（公正な移行協定）」である。公正な移行協定は地域ごとに締結されるが、その協定の中で、雇用維持や職業訓練などが目指されている。公正な移行協定の代表例である「The Agreement for a Just Transition for Coal Power Plants」は、スペイン政府・電力会社・労働組合の3者協定として結ばれたもので、石炭火力発電所の閉鎖による影響が想定されるアストゥリアス州などが対象候補となる。この仕組みの中では、自社の雇用者のみならず、協力会社の人員再配置や再雇用を優先的に行うこと、再就職支援や新規事業における雇用の提供、52歳以上の労働者に対する雇用助成制度の運用、さらに再生可能エネルギーへの投資拡大などを担っている。これにより、雇用喪失の緩和、地域経済の再活性化などの効果が期待される^{※7}。

また、先述したITJが取り組んでいる「Bolsa de Trabajo（雇用バンク）」は、脱炭素政策による石炭火力・炭鉱の閉鎖に伴って影響を受ける地元中小企業の従業員に対して、優先的な再雇用機会と再生可能エネルギーなどに係るリスキリングを提供する^{※8}。GXによって当該地域から多排出産業が撤退するにあたり、メンテナンスなどの補助的業務を請け負っていた地元中小企業の従業員が登録することによって、雇用と教育訓練の両面から支援を受けられる制度であり、まさに公正な移行の実現を後押しする取

り組みといえる。

なお、2020年4月に設立されたITJは、スペインの中央省庁の一つである生態系移行・人口問題省が管轄している公正な移行戦略の実施担当機関であり^{※9}、具体的には、政府、電力会社、労働組合、地方自治体などと連携し、石炭火力発電所や石炭鉱業地域の段階的な閉鎖に伴う雇用・地域経済への影響を最小限に抑える役割を担う。こうした組織が直接的に中小企業への支援を行うことは、先進的な取り組みともいえよう。

4 おわりに

公正な移行の実現を目指す上では、まず前提として、前述した二つの大きな社会的な変化の構造を理解し、その変化の実態を踏まえた上で、必要となる具体的な施策を検討しなければならない。本稿では、その検討プロセスにおいて、必要となる支援策を検討し、大きく三つの施策類型として整理することができた。

これら各類型の具体的な海外事例を分析すると、国や地方自治体、あるいは民間企業が単独で動いているケースは存在せず、どの事例においても、関連する複数のステークホルダーが連携し、一体となって労働者を支援する体制が構築されていることが明らかである。この「連携による支援」という観点は、日本国内において対策を進める上でも同様に極めて重要な示唆を含んでいる。

今後、日本において公正な移行の実現を目指すた

※6 RMIT University [Promise check: Provide funding for 2,500 apprenticeships in new energy industries per year] 2023年5月19日

※7 JUST TRANSITION FOR ALL [Agreement for a just transition for coal power plants: jobs, industry and territories]

※8 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [Gobierno, empresas y sindicatos renuevan su compromiso con la inversión y el empleo en las zonas afectadas por el cierre de centrales térmicas] 2022年10月21日

※9 ITJ [Quiénes somos]

めには、単一の視点にとどまることなく、産業構造の転換、労働市場の流動化、地域経済への波及など、経済社会システム全体に及ぶ影響を包括的に捉え、関係者が連携して必要となる支援策を整理・実行することが求められる。

(監修：志村 太郎)

筆者



榎本 拓実 (えのもと たくみ)

株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
コンサルタント

専門は、産業人材政策 (リスキリング、労働移動など)、GX・グリーン政策など
E-mail: t4-enomoto@nri.co.jp



飯村 舜 (いいむら しゅん)

株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
コンサルタント

専門は、大型補助金政策、GX・グリーン政策、産業人材政策 (リスキリング、労働移動など)
E-mail: s-iimura@nri.co.jp