

2022年9月28日

No.2022-009

脱炭素化・エネルギー転換の雇用へのインパクト ～石油危機の経験に基づく「公正な移行」の条件～

副理事長/主席研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ 「脱炭素化」がグローバル規模での最優先課題と認識され、エネルギー価格も高騰しているなか、わが国でもエネルギー安全保障強化・脱炭素化に向けた動きに火が付いている。脱炭素化・エネルギー転換にあたっては関連産業において新旧勢力の交代が不可避であり、旧勢力から吐き出される人々の新たな職の受け皿の創造や、新勢力が求める人材の十分な供給が、エネルギー転換を円滑に進められるどうかを大きく作用することになる。こうした脱炭素化に向けての産業・社会の変革のプロセスで生じる労働移動を円滑に進める必要性は、「公正な移行 (Just Transition)」の問題として国際的に認識されている。
- ◆ これまで公表された内外の脱炭素化の雇用への影響分析によれば、マクロベースではさほど大きくなく、ネットで大幅な雇用減になる可能性は低いとの見方が有力である。一方、ミクロベース、あるいは、個別の産業ベースのマイナス影響は無視できず、いかに労働移動を円滑に行うかが課題になる。これに関し、エネルギー・システムの転換を求められているという点で、1970年代の2度の石油危機の経験が参考になろう。
- ◆ 過去2回の石油危機の経験からは、①エネルギー多消費産業での研究開発投資を積極化し、新たなエネルギー・システムを前提にした技術・事業構造を構築すること、②エネルギー転換がもたらす社会構造の変化が生み出す産業構造全体の転換を見据え、全ての産業・企業が事業構造を見直すこと、③雇用施策としては雇用維持策と労働移動促進策の適切なミックスが重要であること、④エネルギー転換が求める経済社会構造の転換に対応するため、就業形態および家族形態も変化したこと、の4点が教訓・含意として引き出せる。
- ◆ カーボンニュートラルに向けた「公正な移行」の実現のため、円滑な労働移動を進めるために今後わが国で求められる政策課題は、①失業なき労働移動促進策の強力な推進、②リスキング・アップスキリング政策の展開、③就業形態の多様化に対応した生活保障の仕組みの再構築、の3点にまとめられる。海外事例として、①についてはスウェーデンの「ジョブ・セキュリティ・カウンシル」、②についてはシンガポールの「スキルズフューチャー・プログラム」が参考になる。③に関しては、フリーランスという働き方を労働市場の中に積極的に位置づけ、新たな雇用の受け皿として育てるとともに、「雇用の空洞化」をもたらさないように、賃金・社会保障面でのイコルフットイングを進めることが必要である。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。
本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。

Tel:080-3579-1572

Mail:yamada.hisashi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

1 はじめに

「脱炭素化」がグローバル規模での最優先課題の一つになっている。地球温暖化が背景とみられる集中豪雨や熱波の襲来といった異常気象がいまや常態化し、人類が地球上で生活を続けるために環境保全に真剣に取り組むことの緊要性がかつてなく高まっている。さらに、ロシアのウクライナ侵攻がもたらした西側諸国における化石燃料の供給不足は、エネルギー供給体制の脱炭素化の必要性を抜き差しならない状況に追い込んだ。そうしたなか、**わが国でもエネルギー安全保障強化・脱炭素化に向けた動きに火が付いた形**である。7月下旬、首相を議長として民間有識者をメンバーとする「GX実行会議」が開催され、ウクライナ情勢を受けたエネルギー供給体制の見直しと脱炭素化への経済・社会改革に向けた本格的な議論がスタートした。その2回目の会合(8/24)では首相から、原発再稼働の方針と次世代原発の導入検討の考えが伝えられた。

こうした動きは歓迎できるものである。だが、「脱炭素化」については「2050年カーボンニュートラル」といった目標や、「経済成長と環境負荷のデカップリング」「グリーン・グロース」といったコンセプト自体は明確ではあるものの、それがどのようなプロセスを辿って実現するのかが不明なところが多いのが実情である。原発活用に対する慎重な意見も多く、将来のエネルギー・システムに関わる技術開発面での不確実性もあり、政府が十分な根拠なく決め打ちをしてトップダウンで示す訳には行かない。その具体的なプロセスや実践的な課題については、政府が会議体を組織して様々なステークホルダーが前向きに議論することによって少しずつ明確にし、PDCAサイクルを回して目標に近づいていく以外に途はないであろう。

その際、**大きな障害になるのが、エネルギー転換に伴って必要になる関連産業の新旧交代のプロセスである**。当然ながら縮小・撤退を余儀なくされる旧勢力の抵抗が出てくる。「抵抗勢力」のレッテルを貼るのは簡単であるが、当事者にとっては既得権を奪われ、生活ができなくなるケースも出てくるため、抵抗するのは当然といえる。一方、新勢力が成長するには新たなスキルやノウハウを持った人材が必要になるが、そうした人材が経営者・マネージャー・現場労働者の各レベルで十分に供給される保証はない。旧勢力から吐き出される人々の新たな職の受け皿の創造や、新勢力が求める人材の十分な供給が、エネルギー転換を円滑に進められるどうかを大きく作用することになる。

こうした脱炭素化に向けての産業・社会の変革のプロセスで生じる労働移動を円滑に進める必要性は、「公正な移行(Just Transition)」の問題として国際的に認識されており、2009年のCOP15でITUC(国際労働組合総連合)が初めて提唱したとされる¹。まさにこの「公正な移行」が行われるか否かが、「脱炭素化」実現に向けての最終的な鍵といえるだろう。もっとも、わが国では脱炭素化やエネルギー転換への着手が欧米対比遅れたことも影響してか、この面での議論はあまり進んでいないように見受けられる。そこで本稿では、脱炭素化・エネルギー転換が今後わが国雇用にどのような影響を及ぼすのか、それに対してどのような対応が求められるのかを検討する。

2 脱炭素化の雇用への影響を巡る主な見解

(1) 国際機関の見解

脱炭素化が雇用にどう影響を及ぼすかの分析は、すでにこれまで国際機関が行ってきている。例えば、OECDは『エンプロイメント・アウトック』の2012年版の4章で、CGEモデルを用いて、

¹ 気候ネットワーク設立20周年記念フォーラム(2018.6.10)での連合・副事務局長(当時)南部美智代氏資料(「公正な移行」とは) https://www.kiconet.org/wp/wp-content/uploads/2018/06/Nanbu_presentation.pdf



温暖化ガス排出量削減策導入の雇用への影響を分析している²。OECD 諸国が 2050 年時点で 1990 年対比温暖化ガスを 5 割削減するとの前提のもと、2030 年までに石炭・石油・ガス産業や建設業などで失われる雇用量は全体の 0.4%程度にとどまり、ほぼ同量の雇用が再生可能エネルギーや原子力関連産業などで生まれるとしている。そしてそれは、1995～2005 年に雇用の創出と喪失が合計で雇用全体の 2 割に上っていたということからすれば、(この分析フレームワークから判断する限り) 量的に大きな構造調整が必要になるとは思われない、としている。

IMF も 2021 年に企業レベルデータを用いた環境政策の雇用への影響試算を発表している³。環境政策の強化は CO₂ 高排出産業(化学、金属、鉱業、紙、食品等)で雇用が失われるが、低排出産業(サービス業等)では雇用が増えるという、OECD 論文と同様の結論を導いており、インフレ率上昇による実質金利の低下で需要が増え、雇用には小幅プラスに影響するとしている。さらに、環境政策の手法の違いによる影響の違いも分析されており、市場原理を活用した手法(カーボンプライシング等)では雇用創出が上回り、市場原理を活用しない手法(排出量規制等)では雇用喪失が上回るとしている。

IMF は、また、2022 年 4 月の世界経済見通し(“World Economic Outlook” Apr. 2022) の第 3 章で、職業ベースで見た「環境破壊的職業(Pollution intensity、CO₂ 及び有害ガスを排出)」は、全体の 2～6%に集中し、先進国では脱炭素への向こう 10 年間に労働移動が必要な雇用シェアは 1%にとどまり、歴史的には比較的小さい、としている⁴。

(2) 国内の見方

わが国での見解はどうか。筆者の知る限りでは、日本全体の雇用への影響について包括的な分析はまだ公表されていないと思われるが、個別業界での影響に関してはいくつかの見解が示されている。

大きな影響が及ぶことが指摘されている自動車業界では、豊田章男・自工会会長が 2021 年 3 月の自工会の定例会見で試算を紹介しながら懸念を表明している⁵。脱炭素化の流れに対して適切な対応が採られなければ、国内生産約 1000 万台のうち約半分に相当する輸出分の生産が海外シフトし、自動車業界 550 万人のうちの 70 万から 100 万の雇用に影響が出てくるという。

そのほか、IGES 研究員の栗山昭久氏は、シンポジウム(持続可能なアジア太平洋に関する国際フォーラム)で公表したプレゼンテーション資料において、電力部門の脱炭素化による雇用に対する影響の分析を公表している⁶。その主な要点は、①火力発電と再生可能エネルギーの発電では立地地域が異なり、発電設備は大都市部から北海道・東北等東日本の地方部にシフトし、地方創生・地方活性化に貢献する可能性がある、②日本全体では火力・原子力発電からの円滑なフェーズアウトは可能であるが、地域別では余剰となる雇用者が発生し、地域外移動も視野に入れながら技能の類似性

² OECD (2012) “Employment Outlook 2012” Chapter 4 What Green Growth Means for Workers and Labour Market Policies: An Initial Assessment

³ Adil Mohammad(2021) “Employment Effects of Environmental Policies-Evidence From Firm-Level Data” *IMF Working Paper*

⁴ IMF (2022) “World Economic Outlook- War Sets Back the Global Recovery” Chapter 3 A Greener Labor Market: Employment, Policies, and Economic Transformation. April 2022.

⁵ トヨタタイムズ「CO₂ と雇用の関係 豊田章男の危機感」2021. 3. 22
(https://toyotatimes.jp/toyota_news/130.html)

⁶ 栗山昭久 (2019) 「日本の電力部門の脱炭素化に向けた公正な移行は可能か？」

https://www.iges.or.jp/jp/publication_documents/pub/presentation/jp/10248/02_31_TT13_Kuriyama_web.pdf



の高いバイオマス・地熱発電に転職、あるいは、職業訓練を通じて風力・太陽光発電（再エネのメンテナンス業務）に転職といった対策が考えられる、という内容である。

以上をまとめると、これまで公表された内外の脱炭素化の雇用への影響分析によれば、マクロベースではさほど大きくなく、ネットで大幅なマイナスになる可能性は低いとの見方が有力である。一方、ミクロベース、あるいは、個別の産業ベースでマイナス影響は無視できず、いかに労働移動を円滑に行うかが課題になる、というのが平均的な見方といえよう。

まさに、いかに「移行」を円滑に行うかが課題といえるが、今後わが国でそれを成功させるには、どのような対応が求められるであろうか。エネルギー・システムの転換を求められているという点で、1970年代の2度の石油危機の経験が参考になると思われる。そこで次節では、わが国の産業別にみた温暖化ガス排出の現状を確認したうえで、第1次・第2次石油危機の時代を振り返り、その教訓から脱炭素化への円滑な対応策について考えたい。

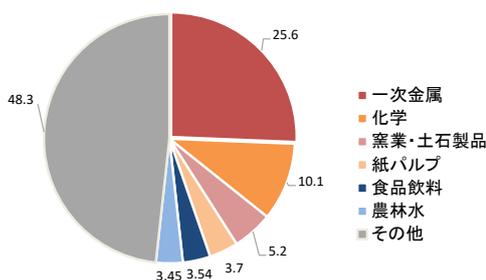
3 石油危機時の経験から学ぶ(1)―産業構造転換の経験

(1) 温暖化ガス排出量と雇用の産業状況

CO₂の部門別排出量（電気・熱配分後、消費側）の割合を部門別にみると、運輸部門を除く企業部門（産業部門と業務部門）で全体の51.5%を占め、自家用車なども含む運輸部門が17.7%、家庭部門が15.9%、その他（エネルギー転換部門、非エネルギー起源）が13.4%となっている（2020年）。次に、過半を占める産業部門（産業部門+業務部門）の内訳をみると、一次金属・化学・紙パ・窯業土石のCO₂多排出4業種で44.5%の排出シェアを占める。その他相対的に排出の多い食品飲料、農林水産業を加えると50%を超える（図表1）。一方、就業者数のシェア（運輸部門に関わる運輸・郵便及び輸送用産業を除く）はCO₂多排出4業種では2.6%に過ぎない（図表2）。食品飲料、農林水産業を合わせると全体の1割弱となるが、食に関わる産業はエネルギー構造が変わっても、それ自体で産業の在り方が劇的に変わるとは考えにくい。こうしてみれば、CO₂削減の直接的な雇用への影響は少なくとも全体から見ればさほど深刻でないといえよう。

(図表1) わが国の産業別(産業部門+業務部門)

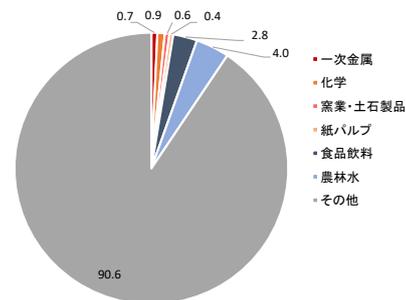
CO₂ 排出量のシェア(2020年)



(資料) 国立環境研究所「日本の温室効果ガス排出量データ」

(図表2) わが国の産業別就業者数のシェア

(2020年)



(資料) 内閣府「国民経済計算」
(注) 「輸送用機器」および「運輸・郵便業」を除いて計算。

ただし、以上は影響が大きいといわれている自動車関連部門を除いた数字である。自工会会長が危機感を示した通り、自動車がエンジン駆動のガソリン車からモーター駆動の電動車にシフトすることで、自動車産業が脱炭素化を強いられることの影響が懸念されている。自工会の試算によれば、自動車関連産業（自動車製造、運送業など利用部門、輸送業などガソリンステーション・駐車場など関連部門、自動車販売・整備部門、資材部門の合計）で働く人々は549万人に上り、全体の8%強

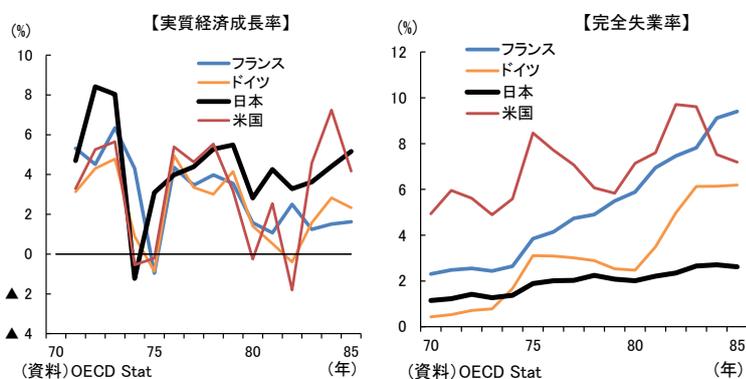
を占める。ただし、運送業など利用部門は自動車は電動の輸入車に変わっても、産業の在り方がそれ自体で大きく縮小するとは考えにくい。これを除く「自動車供給関連産業」でみると、277万人となり、全体のシェアは4%強となる。

すなわち、製造プロセスの大幅変革が求められるCO₂多排出4業種および自動車供給関連産業での従事者は合計で全就業者の7%程度となる。これはそれなりの大きさではあるが、カーボンニュートラル実現までの十年以上の時間を考えれば対応不可能なインパクトではない、と結論付けられるであろう。

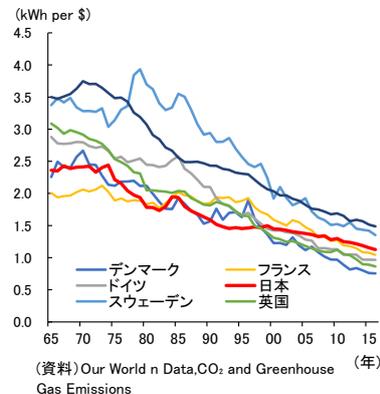
(2) 石油危機の経験

以上を念頭に、次に石油危機の経験を振り返る。まず、経済成長率の状況を見ると、第1次石油危機で原油価格が急騰した年の翌年である1974年、実質経済成長率はマイナスに陥ったが、その翌年にはプラス成長を回復している。さらに、1979年の第2次石油危機発生時には景気減速は限定的にとどまり、欧米経済が不況に陥ったのを尻目に、安定成長軌道にいち早く復帰した(図表3)。こうした日本経済の良好なパフォーマンスの基本的な背景には、エネルギー効率が欧米に先駆けて大きく改善したことを指摘できよう(図表4)。エネルギー原単位が大幅に低下したことで、原油価格急騰のコスト負担が軽減され、経済活動のマイナス影響を緩和することができたからである。そうして経済成長の持続が早期に可能になるなか、雇用情勢の悪化も限定的にとどまった。欧米諸国が度々の石油危機を経て失業率が大きく高まったのに対し、わが国の失業率の上昇は小幅にとどまった(図表3)。

(図表3)石油危機前後の経済・雇用状況の国際比較



(図表4)エネルギー原単位(エネルギー量/GDP)



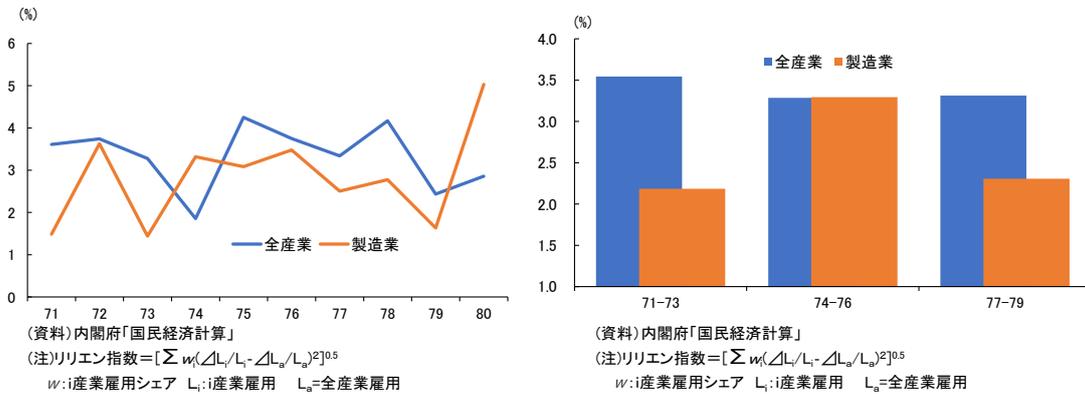
(3) 産業構造の変化

失業率の上昇を小幅にとどめることを可能にした、エネルギー効率の上昇を伴った経済成長路線への早期の復帰が可能になったのはなぜか。その基本的な要因として、産業構造の転換が急速に進んだことを指摘できよう。

第1次石油危機後の産業構造変化の状況を見ると、エネルギー転換の影響が大きい製造業で構造変化が進展していたことが分かる。産業別雇用シェアの変化の大きさを示すリエン指数で確認すると、第1次石油危機前の3年間(71~73年)に比べ、石油危機後の3年間(74~76年)に指数が大きく上昇している(図表5)。さらに、見逃せないのは、第1次石油危機の直接的影響が一巡したと考えられる77~79年には、製造業の構造変化がややスローダウンする一方、全産業ではリエン指数の上昇が継続していることである。これは、石油危機で省エネや軽薄短小など、社会経済構造

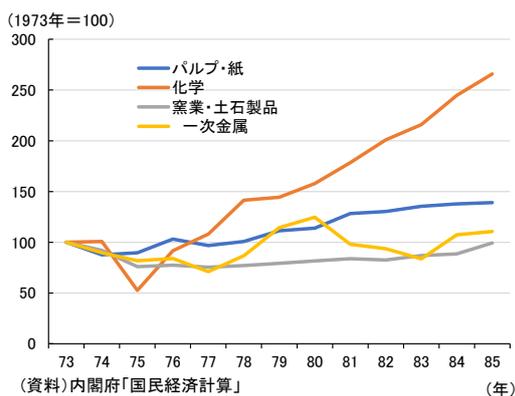
やライフスタイルが変わり、結果的に社会全体に大きな変化を及ぼしたということを示唆している。こうした経済全体に及ぶダイナミックな産業構造の転換により、時代環境の変化に応じた新たな事業・産業が生まれ、経済成長が維持されたのである。つまり、脱炭素化が求めるエネルギー転換は、それによる直接的な影響を受けるCO₂多排出産業における影響よりも、それをきっかけに生じる社会経済全体の変化がもたらす間接的な影響が大きいといえる。

(図表5)石油危機前後のリリエン指数の変化

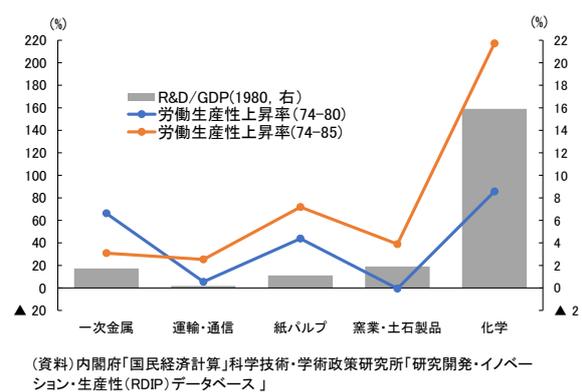


この時期、とりわけエネルギー効率の引き上げを迫られたエネルギー多消費産業が、衰退することなく技術構造を転換することで事業構造を再建したことも見逃せない。最も変革を求められた産業部門こそが率先して自己変革に取り組んだからこそ、環境変化が求めるエネルギー転換が進み、日本経済全体が時代の流れに遅れず、変化していくことができたといえるからである。一次金属、化学、窯業・土石、紙・パルプのCO₂多排出4業種はいずれも実質生産高を約10年後には回復しているのである(図表6)。この背景には研究開発投資の継続があったということが重要である(図表7)。とりわけ化学産業の活動水準は第1次石油危機直後には大幅に落ち込んだが、高水準の研究開発投資を継続することで、77年には73年の水準を上回り、10年もたたないうちに産業規模は倍増している。

(図表6)産業別実質GDPの推移



(図表7)生産性上昇率とR&Dの関係

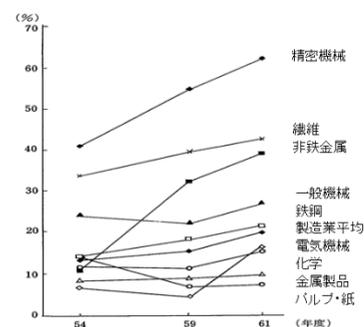


(4) 事業多角化とその評価

事業構造・産業構造の転換に際し、当時、事業多角化の動きが広がったことの貢献も無視できない。多くの企業は経済社会構造の変化に事業構造を適応させるため、非本業分野への進出を積極化した(図表8)。それは後年、不採算事業を多く生む結果となり、企業に抜本的な事業リストラクチャリングを求めることになった点で、ネガティブな評価をされることが多い。だが、当時にしてみ

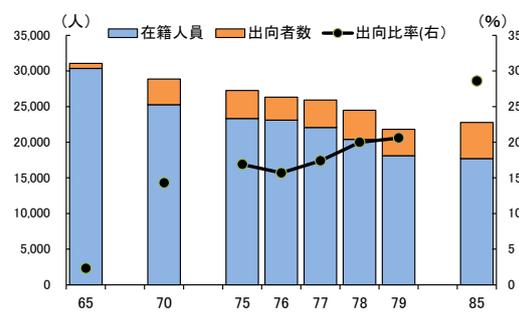
れば新たな事業に挑戦することで、時代の変化に応じた事業構造の転換への試行錯誤を企業に促した点で、プラスの評価をすることができるだろう。加えて、後述するように、それは新事業を担当する子会社・関連会社への出向という形で、本業で発生する失業増を抑制した面もある(図表9)。

(図表8)売上高非本業比率の推移



(資料)経済企画庁「年次経済報告 平成元年版」
(注)元データ公正取引委員会「リストラクチャリングの実態について」

(図表9)東レの従業員数・出向者数の推移



(資料)稲山毅(2003)『企業グループ経営と出向転籍慣行』東京大学出版会、p23表1-4より

4 石油危機時の経験から学ぶ(2) —雇用構造転換の経験

(1) 雇用構造の転換

わが国の雇用情勢の悪化が小幅にとどまった要因として、以上のように、産業構造の転換により、経済成長経路への早期の復帰が可能であったが、それと並行して、産業構造変化に対応して雇用構造の転換が進んでいったことを指摘しなければならない。この点こそ、「公正な移行」を実現するためのインプリケーションとして重要である。

すでにみた通り、二度の石油危機が進行する間、省エネが進み、産業・社会構造が大きく変わったものの、わが国では欧米のような失業率の大幅な上昇・高止まりはみられなかった。第1次石油危機後の経済の急激な落ち込み直後こそ、就業者数は大きく減ったものの、持続的な雇用情勢の悪化は回避された(図表10)。この背景としては、まず日本的雇用慣行が貢献した。正社員の解雇をできるだけ回避するため、好景気に長くなっていた残業時間を削減し、給与に占める割合の高い賞与を大きく減らすことで、人件費の上昇圧力を緩和した。先にふれた事業多角化で設けた関連子会社への出向制度を積極的に活用し、整理解雇を回避する動きも広くみられた。こうした企業の取り組みと並行して、政策面では雇用保険三事業が創出され、雇用調整助成金が雇用維持をサポートしたことを指摘できる。だが、重要なのは、**当時は単に雇用維持が行われたにとどまらず、それによる急激な失業増が回避された背後で、産業間・事業間の労働移動が進んでいったことである。**

(2) 見逃せない労働移動促進策

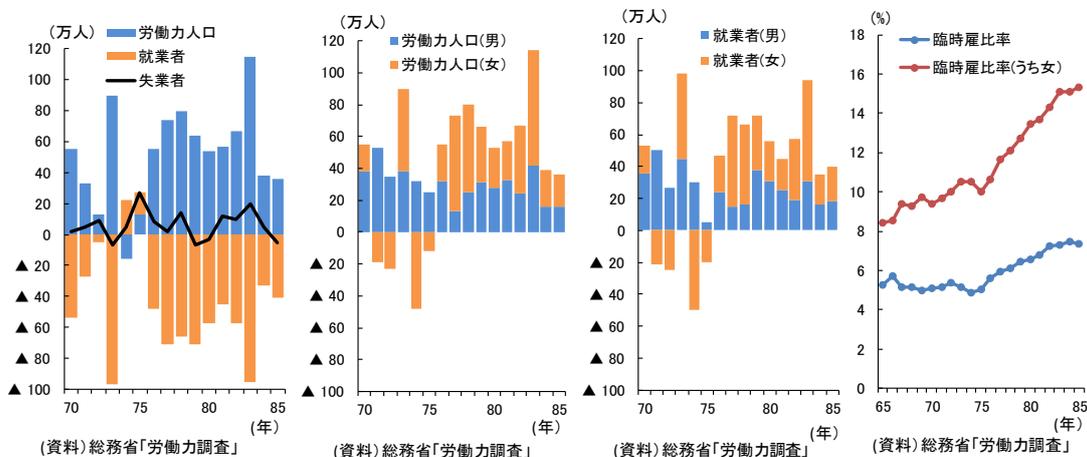
雇用調整助成金は今日、産業構造の固定化という副作用が指摘されているが、当時そうしたことが問題にならなかったのは、一時的な措置にとどまったためと考えられる。第一次石油危機が発生した翌年の1975年に雇用調整助成金(当時の名称は雇用調整給付金)に導入され1000億円近くが投じられたが、翌年には約10分の1の規模に大幅に減少している⁷。当時の雇用情勢をみると、1974年、75年には就業者数が累計で36万人減少しているが、76年以降は増勢に転じている(図表10)。これは非製造業の成長が雇用の受け皿を提供したからである(図表11)。そうしたもとで注目したいのは、1977年に特定不況業種離職者臨時措置法(離職者法)が制定され、特定不況業種からの離職

⁷ 大竹文雄・大阪大学特任教授ホームページのCOLUM欄「雇用調整助成金」に掲載された図表による(<http://www2.econ.osaka-u.ac.jp/~ohtake/column/ckoyochosei.htm>)。

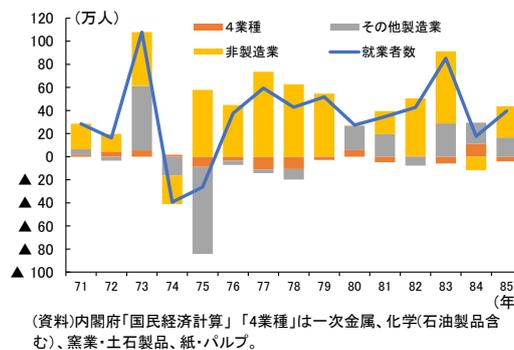
者の再就職促進のため、再就職援助計画の作成、訓練手当などの支給、雇用保険の給付期間の延長、離職者を雇用した事業主に対する雇用開発助成金の給付といった労働移動促進策も様々に講じられていることである⁸。

さらに、1978年に職業訓練法が改正され、事業主が必要に応じて行う職業訓練を幅広く助成する施策が講じられた⁹。これが、雇用を維持しながら、時代の変化に応じた事業構造の変化に伴い雇用者が必要とされる職務や職種に転換することを支えた。例えば、地域の中小企業団体等に運営が任される「地域職業訓練センター」や、35歳以上の中高年労働者に対して配置転換や技術進歩への適応のための職業訓練への助成を行う「生涯職業訓練促進給付金制度」などが導入された。今日的にいうと、リスキングが促進されたわけである。つまり、当時はまず緊急避難措置として官民ともに雇用維持策が講じられたが、同時に事業構造転換・産業構造転換が進められるに従って、企業内での職務・職種転換も含めて、成長事業分野に労働移動が促進されていったことが重要である。

(図表 10)石油危機前後の雇用情勢



(図表 11)産業別就業者数(前年差)の推移



(3) 家族モデルの変化

石油危機後、雇用情勢の悪化が一定程度に抑制された要因として、もう一点指摘しておくべきは、就業形態の多様化と家族モデルの変化が当時、社会経済の大きな変化を陰で支えたことである。石油危機による既存産業の事業縮小の労働需要の減少に対し、残業時間の大幅削減と賞与の減額、賃上げ率の抑制が主に男性正社員の雇用調整圧力を緩和した。もともと、それは家計から見れば収入の減少を意味するため、既婚女性が臨時雇いのパートタイマーとして働きに出ることで家計収入を

⁸ 渡辺純子 (2016) 「通産省(経産省)の産業調整政策」RIETI Discussion Paper Series 16-J-033. p16

⁹ 草野隆彦 (2021) 『雇用システムの生成と変貌』労働政策研究・研修機構、p483-486

補う動きが広がった(図表 10)。それはまた、ちょうど当時拡大しつつあったサービス産業の労働需要増に応えることとなり、結果的に産業構造転換を進める大きな原動力になったのである。

5 石油危機時の含意と政策課題

(1) 「公正な移行」を実現するための条件

以上の分析を踏まえ、エネルギー・システム転換が要請する労働力移動の円滑化—「公正な移行」を実現するための条件を、石油危機時の経験からの含意として整理しよう。その本丸である円滑な労働移動の方策に限定せず、雇用の受け皿創出の前提となる産業構造転換に関わる側面も含めれば、以下の4点となる。

第1は、**エネルギー多消費産業での研究開発投資を積極化し、新たなエネルギー・システムを前提にした技術・事業構造を構築**することがまずは重要である。これがなければ、脱炭素化の推進主体となるべき部門の取り組みが後ろ向きになり、基盤となるエネルギー転換が遅れ、求められる変革に向けた全体の取り組みも後手に回る恐れがある。

第2に、エネルギー転換がもたらす社会構造の変化が生み出す産業構造全体の転換を見据え、**全ての産業・企業が事業構造を見直す**ことである。技術革新の社会への影響は、ボリュームとしては技術の供給者よりもその需要者(ユーザー)の方が遥かに大きく、今後はGX(グリーン・トランスフォーメーション)とDX(デジタル・トランスフォーメーション)が相まって、新たな産業が生まれ、新たな社会が創造されていく。そしてそれが結果的に日本経済全体の活力を高め、多くの雇用の受け皿を生むことになる。

第3に、**雇用施策としては雇用維持策と労働移動促進策の適切なミックス**が重要である。石油危機後、日本の雇用情勢が欧米対比高いパフォーマンスを示したのは、巷間指摘されるような雇用維持策のみによるものではなかった。差し当たりの雇用情勢の悪化を防ぎつつも、一方では官民が連携して、産業・事業構造の転換に応じた労働移動・スキル転換を積極的に進めたことが重要である。今後、GXとDXが相まって産業・社会構造が変革されて行けば、雇用構造の転換が求められることになるが、そのプロセスがスムーズに進むためには、古い産業・事業部門から新しい産業・事業部門に労働移動を円滑に進めることが条件になる。

第4に、エネルギー転換に伴い必要となる経済社会構造の転換に対応するため、**就業形態および家族形態も変化**したことである。エネルギー構造の転換は産業構造の問題にとどまらず、国民の生活全般に大きな影響を及ぼす。それは、結果的には働き方やライフスタイルにもかかわることから、社会保障制度の在り方の見直しまでを射程に入れた、幅広い改革を俯瞰する視点が求められるといえよう。

(2) 円滑な労働移動のための政策課題

以上を踏まえ、カーボンニュートラルに向けた「公正な移行」の実現、すなわち円滑な労働移動を進めるために、今後わが国で求められる施策はどういったものになるだろうか。「公正な移行」への取り組みで先行する海外の事例を踏まえつつ、労働移動に関わる施策について挙げれば次の3点となる。

第1に、**失業なき労働移動促進策の強力な推進**である。人口減少による構造的な人手不足が進み、若手層ではキャリアアップ・収入アップを目指す前向きな転職が増えるなど、成長産業への労働移

動にとっては望ましい動きもみられる。しかし、中高年を含めた既存労働者について、生活不安の高まりを抑えながら事業構造の変化に応じた企業をまたぐ再配置を実現するには、失業なき労働移動の考え方が重要である。この意味では、コロナ禍で注目されたグループ外への在籍出向制度の戦略的活用を進めるべきである。加えて、スウェーデンの「ジョブ・セキュリティー・カウンシル(JSC)」に学ぶところが大きい。これは使用者団体と労働組合の合意により設立された民間の非営利再就職支援組織で、事業再編に伴って必要になる人員削減の対象になった労働者の転職・再就職活動を、キャリア・アドバイザーがマンツーマンの伴走形式で支援する。わが国でも、産業雇用安定センターが類似の業務を行っているが、支援対象の広さでは大きく劣る。JSCの再就職支援の在り方に学びつつ、コロナ禍で始まった在籍出向のマッチング業務との融合をはかることで、日本型の失業なき労働移動を促進する必要がある¹⁰。

第2に、**リスキング・アップスキリング政策の展開**である。リスキング・アップスキリングは、企業が主にDXによって事業構造や推進体制を変革することに従業員が適応できるように、学び直しを進めることを意味するが、脱炭素化に伴う事業構造改革の際にも必要なコンセプトである。企業内人材教育は、かつては日本企業の強みとされてきたが、近年その減少・劣化が指摘されている。OFF-JTに費やすわが国企業の支出は年々減少傾向をたどっており、欧米主要国との差が開いている。利点と考えられてきたOJTも従来型の現場任せのやり方では間に合わず、効率的で効果の高い人材育成手法が求められている。職務内容の主要部分を「見える化」「標準化」し、効率的な仕事手順を共有化することが必要であろう。いま各国がリスキング・アップスキリング促進のための施策に取り組んでいるが、アジアの事例としてはシンガポールの「スキルズフューチャー・プログラム」が一つの参考になる。それは、「シンガポール政府によるシンガポール国民の職業能力向上を目指した社会づくりのための一連の政府活動」と捉えられ¹¹、その政策推進機関として人的資源省の傘下に「スキルズフューチャー・シンガポール(SSG)」が設けられており、そのウェブサイト¹²が政策の趣旨説明・プロモーション・具体的施策など、必要な情報が得られるゲートウェイとなっている。具体的な個別施策としては、25歳以上の国民に職業訓練機関への授業料など費用を広く助成する「スキルズフューチャー・クレジット」が代表的で、国民のリスキング・アップスキリングを広く後押ししている。施策を効果的なものとしている仕組みとして、政府、産業団体、労働組合、企業、教育機関など、ステークホルダーによる強力なパートナーシップがあると指摘されている¹³。わが国も、個別施策としては対応が採られ始めているが、SSGのような強力な推進組織を設置し、公労使・産官学の強い連携によって、リスキング・アップスキリング政策を展開することを検討すべきであろう。

第3に、**就業形態の多様化に対応した生活保障の仕組みの再構築**である。近年注目されるフリーランスという働き方を労働市場の中に積極的に位置づけ、新たな雇用の受け皿として育てるとともに、「雇用の空洞化」をもたらさないように、賃金・社会保障面でのイコールフットィングを進めることが必要である。コロナ禍を経てデジタル化が加速してギグエコノミーが拡大し、フリーランスが増加しているが、それに伴って、プラットフォーム企業に対する経済的従属性の高い「雇用的自

¹⁰ 山田久(2021)「コロナ危機で露呈したわが国雇用安全網の欠陥」日本総研 ViewpointNo.2020-027 をご参照。

¹¹ 自治体国際化協会(2018)「シンガポールの生産性向上政策～SkillsFuture等職業訓練施策を中心に～」Clair ReportNo.473、p23

¹² <https://www.skillsfuture.gov.sg/>

¹³ マイケル・ファン(SSG副最高経営責任者)(2021)「第4時産業革命では、教育・市訓練システムを「生涯学習モデル」にする必要がある」NIRA『わたしの構想 No.52』



営」が増えている。フリーランスを活用すれば、企業は社会保険料を支払う必要はなく、最低賃金規制の対象にもならない。このため、企業には雇用から自営活用への切り替えのインセンティブが働く。フリーランスの経済的従属性の程度はバラツキが大きく、労働者構成の高齢化によってフレキシブルな働き方への需要が拡大している面も大きい。例えば、一定の蓄財をしたシニアには手軽な就業機会の提供になる。だが、その場合でも競合する若手労働者の労働条件に下押し圧力が掛かり、過度に雇用から自営活用への切り替えへの誘因が働くことになりかねない。こうした「雇用の空洞化」を避けるため、当局は実態把握を進めるとともに、欧米での動きを参考にしながら、複数の手法を組み合わせ、経済的な柔軟性と働き手の処遇の保障性を確保する必要がある。

以 上

