

2024 年度 学士論文

「公正な移行」を可能にする政治的要因は何か
—ドイツ・ルール地方の事例研究—



一橋大学社会学部社会学科
4120258y

和田啓吾

田中拓道ゼミナール

目次

序章 問題提起.....	1
1. 本稿の要旨.....	1
2. 問題の所在.....	1
3. 本稿の構成.....	2
第1章 「公正な移行(just transition)」とは何か	4
1. 起源と定義	4
2. 「公正な移行」がなぜ重要か	6
3. 実際の政策指針への反映.....	7
第2章 先行研究の整理と分析方法.....	8
1. 先行研究の整理.....	8
2. 分析方法	10
第3章 ドイツ・ルール地方の脱石炭政策	14
1. ドイツ・ルール地方の石炭産業の歴史.....	14
2. 脱石炭に合わせて実施された「公正な移行」政策	15
2.1. 大まかな流れ.....	15
2.2. 1960～70 年代の政策	16
2.3. 1980～90 年代の政策.....	19
2.4. 2000 年以降の政策.....	23
3. 脱石炭過程での構造政策の比較.....	25
第4章 ルール地方における構造政策の決定過程	27
1. 関連するステークホルダーについて	27
2. 政策決定過程.....	27
3. 考察.....	31
終章 総括.....	33
1. 結論.....	33
2. 本稿の限界.....	34

序章 問題提起

1. 本稿の要旨

本稿の目的は「公正な移行(just transition)」の実現を可能にする政治的要因を明らかにすることである。「公正な移行」とは、化石燃料に依存する社会経済から再生可能エネルギーに支えられるシステムへの移行が、社会的に受容可能で公正な方法で行われることを指す。これまでの研究は特定地域における具体的な政策が「公正な移行」という観点からどのような効果を及ぼしたかのみに焦点を当てており、政策が実現した過程や政治的要因については分析範囲に含めていない。そこで本稿は、個別具体的な政策の効果ではなく、「公正な移行」をもたらした政策が決定される過程に着目し分析することで、「公正な移行」が可能になるための、政策よりもさらに一般的なレベルでの政治的要因を探る。

本論に先立ち、序章では「公正な移行」という概念の背景にある気候変動問題の喫緊性について触れ、気候変動対策として化石燃料由来のエネルギー源から再生可能エネルギーへのエネルギー転換が不可欠とされている現状を整理する。続いて、エネルギー転換が気候変動の緩和に寄与する一方で、既存産業や地域社会との関係から社会的な不公正をもたらす手続きである点を指摘する。こうした不公正に対処しつつエネルギー転換を進めるための概念として「公正な移行」を導入し、その実現が国内政治的な問題であることを説明する。

2. 問題の所在

気候変動対策は人類にとって今世紀最重要課題の 1 つである。1750 年代以降の大気、海洋及び陸域の温暖化は、海面上昇、熱波、大雨、北極域の海氷面積縮小、干ばつ、熱帯低気圧等の極端現象をもたらすとされる¹。さらに、温暖化の結果として種の絶滅が進むと、生物多様性が喪失される²。自然環境にこうした重大な影響を及ぼす温暖化の主な原因は温室効果ガスの濃度増加であるが、ここで重要なのは、それが自然要因によるものではなく人為起源であることには疑う余地がないということである³。IPCC (2018)の予想では、世界の平均気温は少なくとも今世紀半ばまで上昇し続け、今後数十年の間に温室効果ガス排出量が大幅に減少しない限り、今世紀中に地球温暖化は 1.5℃または 2.0℃以上進行する。仮に 1.5℃の温暖化が現実となれば、健康、生計、食糧安全保障、水供給、経済成長等に対する気候関連リスクは増加し、平均気温が 2.0℃以上上昇すればその程度はさらに増加するとされる⁴。Felli (2014)が指摘するように、気候変動は経済・社会・環境という分野横断的危機をもたらすのである。こうした危機を回避するためにも、人為起源の温室効果ガスのほとんど(約 75%)を占め⁵、気温上昇に対して支配的な影響を及ぼす CO₂ の排出量削減が急務であるとされる。

人為起源の CO₂ 排出量を削減するためにはその多くを占めるエネルギー部門での削減が不可

¹ 気候変動に関する政府間パネル (IPCC), 2018

² IPCC (2007)

³ IPCC (2018)

⁴ IPCC (2021)

⁵ European Commission (2024a)

欠であることから、化石燃料から太陽光・風力・バイオマス等の再生可能エネルギーへとエネルギー源を移行することによる脱炭素化の必要性が近年広く認識されるようになった⁶。しかしながら、気候変動対策目的で進められるエネルギー源の移行には社会的リスクが伴う。化石燃料依存からの脱却は既存のエネルギー産業従事者の失業や、既存のエネルギー産業により支えられた地域社会・経済の衰退をもたらす。再生可能エネルギーによる発電施設の設置は自然破壊や景観問題といった地域社会への負担を強いる場合がある。さらに、再生可能エネルギー由来のエネルギー価格が高価であった場合、貧困家庭は打撃を受ける。こうしたエネルギー源の移行に伴うリスクを克服し、包括的なエネルギー転換を目指す概念として「公正な移行(just transition)」というものがあり、SDGs の中心的原則の1つである“Leave no one behind”と相まって注目を浴びつつある。国際的な気候変動対策枠組みの下では、各国の具体的なエネルギー政策が国内政治に委ねられていることを踏まえると、エネルギー転換を「公正」なものにする上での国内政治の役割は大きい。公正なエネルギー移行は、権力、資源へのアクセスとその分配の問題であるため、技術的・社会経済的な問題であるのみならず、極めて政治的(intensely political)な問題なのである(Healy & Barry 2017)。

気候変動が人為起源の温室効果ガスを主要原因としていること、その温室効果ガスの多くがエネルギー起源であること、エネルギー起源の温室効果ガス排出量削減手段としてのエネルギー源の移行は不公正となるリスクを伴うこと、そしてエネルギー転換を公正なものにするのは国内政治の役割であることを踏まえ、本稿では次のような問いを立てる。すなわち、「公正な移行」が実現するための国内政治的要因は何かというものである。「公正な移行」は比較的新しいが概念であるため、これまでの研究の多くはその理論的側面やケーススタディに焦点を当てるに留まり、国内政治的アクター間の相互作用を分析した研究は依然十分に蓄積されていない。本稿では、個別の政策・取り組みや地理的要因といった特殊事情に着目するのではなく、国内政治における意思決定過程でのアクター間の力学という、よりマクロな視点から上記の問いに答えるを試みる。

3. 本稿の構成

第 1 章では既存の理論研究に則って「公正な移行」の起源及び定義を概説する。さらに環境問題に関連する規範論を導入し、理論面での当該概念の位置づけを確認する。そして「公正な移行」が実際の国家政策や国際的枠組みで援用されている例を提示し、国際社会における問題意識の高まりについて触れる。第 2 章では「公正な移行」というテーマの周辺分野の先行研究を整理し、続いて分析方法を説明する。「公正な移行」を主題として扱う研究の多くは政策の効果に着目するのみで、政策決定が可能となった過程を射程に入れていない。一方、政治学の一分野として蓄積の多い環境政治学は、気候変動政策やエネルギー転換の実現過程を主題とする場合もあるが、「公正さ」という視点を欠く。以上を先行研究の問題点として指摘し、分析方法としてはドイツ・ルール地方の脱石炭過程の事例分析を行うこととする。続く第 3 章では、ルール地方の脱石炭過程を「公正な移行」にした一連の政策を整理する。そして第 4 章では第 3 章で扱った政策の決定過

⁶ 日本の場合、温室効果ガス排出の 8 割以上がエネルギー起源の CO₂ である(内閣府 2021)。

程を分析し、「公正な移行」をもたらした政策が可能になった政治的要因を探る。最後に研究全体を振り返り、本稿の課題を指摘して論文を締めくくる。

第1章 「公正な移行(just transition)」とは何か

1. 起源と定義

「公正な移行」という概念は、1980年代アメリカにおいて水質・大気汚染規制政策の影響を被った石油産業従事の労働者を保護するために起きた労働組合運動に起源を持つとされる(UNDP 2022)。拡大する環境危機への対応と労働者の公正な扱いを両立させるための労働組合による取り組みの中で形成され発展し(Ciplet & Harrison 2020)、国際機関、政府、環境 NGO、学術研究をはじめ、幅広い分野で近年盛んに使われるようになった概念である(Snell 2018)。

しかしながら、その定義は明確とは言えない。Felli (2014) が指摘するように、基本的には「低炭素経済への移行の結果として労働者や地域社会が犠牲を払うべきではない」という考えに依拠する概念ではあるが、その解釈は統一的でない。実例の蓄積が十分でなく、当該概念を実際に適用する上での経験的根拠も不足している(Snell 2018)ことから、これまでその射程・対象範囲を巡って研究者たちの間で議論が繰り返されてきた。その結果、場合によっては、「公正な移行」という概念は過度に拡張(over-stretched)される形で捉えられるようになった(Galgóczy 2019)。

確かに、定義を拡大しすぎることは政策の評価や分析を困難にするため望ましくない。かといって、「公正な移行」の意味する範囲を石油や化石燃料産業の労働者への影響のみに限定してしまうと、Abram et al. (2022)が述べるように、社会的公正を強化する機会が十分に活かされないリスクが生じる。このような問題意識から、McCauley & Heffron (2018)は、化石燃料産業従事者に対する公正さの保障という、労働組合が主張してきた本来的な射程を越えて「公正な移行」を概念化した。すなわち、従来は異なる領域として議論されてきた気候正義、エネルギー正義、環境正義を「公正な移行」に接合し、国際レベルでの気候変動政策の公正な実施、エネルギー転換の影響を被る貧困層への公正、そして環境被害の公正な負担を概念の射程に含めた。こうして彼らは、脱炭素社会への移行過程で公平性を確保するための包括的枠組みとして「公正な移行」を定義付けたのである。以後、多くの研究者はこの定義に依拠し、「公正な移行」を経済的不平等・労働市場への影響に対する懸念という狭い範囲に限定せず、持続可能なエネルギー転換達成のための核として社会全体の公正(justice)を向上させるものとして理論化してきた(Abram et al. 2022)。しかし、依然として、「公正な移行」の議論は労働と収入に限定すべきとの主張(García-García et al. 2020)や、概念の客観化により労働組合による戦略としての本来の目的を捨象すべきでないという主張(Jenkins et al. 2021)が現れ、研究者間で見解の乖離が見られた。

そこで Abram et al. (2022) は whole-systems approach を「公正な移行」概念に適用し、上記のような異なる解釈に一貫性をもたらすことを主張した。この Abram et al. (2022) による研究は、エネルギー正義と whole-systems approach を結び付けた Jenkins et al. (2014) を発展させたものであり、次の項目を包含する概念として「公正な移行」を捉えている。すなわち a) 地方への影響と地球規模での影響、雇用とビジネス運営の間のコスト・利益のバランス、b) リスク分配、c) セクターと地域の相互関係、d) エネルギー脆弱性の多面性、e) 全システムの脱炭素化に向けた取り組みに伴う過程及びガバナンスの問題、である。「公正な移行」は市場・労働者といった部門ごとにアプローチできるものではないとの認識に基づいて、より範囲の広い社会経済的側面を含むものとして定義し、社会、

経済、環境という要素の相互作用を反映した解決が必要と彼らは主張した。移行(transitions)を共進化的、ダイナミックかつ非直線的なプロセスであると捉え、脱炭素化から生じる社会経済的課題の多様さに対する理解を促している。ただし、脱炭素化の結果として生じる不公正に関しては包括的に捉える一方で、脱炭素化という過程については、主にエネルギー転換に焦点を当てるとしている。

以上の議論を踏まえて、本稿における「公正な移行」概念を定義づける。まず、「移行」についてはエネルギー転換及びその過程で生じる社会経済構造の移行と捉える。エネルギー転換とは、広義には新たな主要エネルギー源・動力が導入されてから市場全体のかなりの割合を占めるようになるまでの経過(Sovacool 2016)を指すが、気候変動対策の文脈、すなわち本稿では、「化石燃料に全面的に依存し、その消費量を拡大し続けてきたエネルギーの需給構造を、再エネと省エネを中心とした新たな構造に改革すること」(高橋 2021)を意味する。IPCC (2018)が「エネルギー、土地、都市、インフラ(交通と建物を含む)及び産業システムにおける、急速かつ広範囲に及ぶ移行(トランジション)が必要」としていることから、「移行」には本来、エネルギー源の転換のみならず、脱炭素社会へと変化する過程での技術革新やエネルギー効率向上といった部門ごとの刷新を含む多面的な意味合いがあると考えられる。しかし、多くの研究者はエネルギー転換を「移行」という概念の中心に据え、その過程・結果において確保されるべき「公正」の射程—すなわち化石燃料産業従事の労働者のみを対象とするか、より広く捉えるべきか—を議論している。さらに、温室効果ガスのほとんどがエネルギー起源であることから、エネルギー転換以外の分野含む社会全体の脱炭素化を包含しうるとしても、脱炭素化の中心的政策がエネルギー転換であることに変わりはない。加えて Sabato & Fronteddu (2020)が述べるように、雇用や社会不安といった、移行がもたらす社会的影響を考慮する必要性を強調することにこそ「公正な移行」概念の意義がある。したがって本稿では「移行」を、化石燃料依存からの脱却によるエネルギー転換とその結果生じる社会経済の変化として直線的に定義することとする。

続いて、「公正の移行」概念における「公正」の射程について簡潔にまとめる。McCauley & Heffron (2018)は「公正な移行」の構成要素として分配的正義、手続き的正義、修復的正義の3つの正義を強調している。分配的正義とは、脱炭素社会への移行に伴う社会的利益・コストは異なる社会集団に平等に行きわたらせるべきであるという規範である。手続き的正義とは移行に関わる意思決定プロセスにおける包括性・透明性を重視する考えであり、他方で修復的正義とは過去の環境政策・エネルギー政策により悪影響を受けた人々への公正を意味する。これら3つの正義に加えて、Abram et al. (2022)は認識的正義(recognitional justice)の重要性にも言及している。つまり、気候変動及び転換政策が、既存の不公平を悪化させる危険があることを認識することによる公正の志向である。例えばフィリピンの「ジープニー」運転手の多くが、電動モデルの車体が高価であると考え買い替えに反対するように(Bouyé et al. 2019)、全ての地域が転換政策を同じ地点から始めることができるわけではない現状を認識する必要性を指摘している。

以上から本稿では、移行により生じる不公正が問題となる対象を限定せず、なおかつ結果のみならず手続きの公正を含むものとして広く「公正な移行」を解釈する。つまり本稿における「公正な

移行」とは、化石燃料からのエネルギー転換に起因する社会経済構造の移行が、多様なアクターを含む包括的な意思決定の下に、その結果生じる不正を緩和しながら進められることを意味する。

なお、ここで「公正でない移行」、として想定される例として、以下の3つケースを挙げる。第一に、従来のエネルギー産業の集中する地域では失業、地域経済の停滞、地域コミュニティの弱体のリスクがあり(UNEP 2008)、こうしたリスクを顧みずに進められるエネルギー転換は公正ではない。次に、再生可能エネルギー発電施設設置先の地域社会への負担が考えられる。現実問題として、自然環境・生活環境への影響、事業計画への賛否がもたらす社会の分断、騒音などの健康被害、観光・漁業など既存の社会経済活動との軋轢が生じていることを丸山と西城戸(2022)は指摘している。具体的には、太陽光発電施設は傾斜のある林地に設置されることが多く、近隣住民から自然災害を懸念する声が上がるといった例が見られる。3つめはエネルギー貧困である。エネルギー貧困とは、家庭内において人々が生活する上で必要なエネルギーサービス(冷暖房、給湯、調理)を十分に享受できない状態を意味する(奥島 2017)。再生可能エネルギー由来の電量価格が高価な時期においてエネルギー転換は市民に経済的負担を強いる場合があるため、エネルギー貧困世帯を無視して脱炭素化政策を導入し、そのための費用を固定価格買取制度(FIT)やカーボンプライシングを通して一律に課すことは公正に反する(宇佐美&奥島 2021)。Kelly et al. (2020)もエネルギー貧困の解消が「公正な移行」に寄与すると指摘している。

2. 「公正な移行」がなぜ重要か

続いて、「公正な移行」がなぜ課題とされるのかについて規範論を交えつつ概観し、実際の政策での適用例を紹介する。「公正な移行」が重要視される主な理由としてまず、エネルギー転換に伴う不正がもたらしうる実際的な問題が挙げられる。気候変動対策が社会に不公平な結果をもたらしたり、地域社会の脆弱化を招いたりすることは、国家レベル国際レベルでの目標達成の重大な障壁となる。というのも、そうした問題はエネルギー転換政策の民主的な支持を阻むからである(Healy & Barry 2017)。

「公正な移行」を重視するもう一つの理由として、気候変動対策は環境破壊のみならず社会的格差にもアプローチするものであるべきだという規範論が挙げられる。その背景にあるのが環境正義及び気候正義と呼ばれる考えである。

環境正義とは、汚染・有害な開発・資源の枯渇といった環境負担は平等に配分されるべきであるという主張である(フレチット 2022)。1980年代以降のアメリカにおいて、環境汚染や開発の悪影響、資源枯渇といった社会的脅威が貧困層・マイノリティにより重大な危害を加えていたことから問題視されるようになった。例としてフレチット(2022)は、雇用と引き換えに石炭会社による環境汚染に苦しむアパラチアの町々の現状や、米国の産業廃棄物が金銭の支払いと引き換えにカリブ・アフリカ等に移転されるという事例を紹介している。

一方、環境問題が国内環境にとどまらず気候変動へと拡大すると、気候正義という概念が登場する。以下、宇佐美(2019)を参照し、気候正義について略述する。地球温暖化が人為起源である

ことを踏まえると、地球上の人類全体による温室効果ガス総排出量削減が不可欠となる。削減に当たって、パリ協定で見られるように世界全体で許容可能な総排出量が概括的・暫定的に決定されると、地球規模での温室効果ガス排出権の分配が必要になり、ここで分配的正義が問題となる。排出権の公平な分配に当たって考慮すべきなのは「二重の南北格差」と呼ばれる問題である。「二重の南北格差」とは、歴史的に見て先進国が途上国より多く温室効果ガスを排出してきたにも関わらず、海面上昇・砂漠化・熱帯性伝染病等の気候変動がもたらす影響に対する脆弱性は途上国の方が先進国よりも圧倒的に高いという問題である。気候正義の分野では「二重の南北格差」に配慮しながら、地球規模で定められた排出量国家間でいかに公正に分配するかが議論される。ゆえに、宇佐美・奥島(2021)が述べるように、気候正義が設定する視野はグローバルレベルに限定されている。

以上の論理から、気候正義を実現するにあたっては、公正に分配された排出量の枠内で各国が活動するためのエネルギー転換が支持される。しかし前節で述べたように、化石燃料に依存する社会経済体制からの転換は国内的な格差・不公正を助長する可能性がある。「公正な移行」は、環境問題・気候変動問題が提示する、グローバルレベル・国内レベルで異なる目標を要求する規範を統合する概念として位置づけられ、環境政策に関わる規範論に一貫性をもたらすと言える。(McCauley & Heffron 2018)。

3. 実際の政策指針への反映

「公正な移行」という概念は近年、国際的枠組みや国内政策の指針で頻繁に援用されるようになってきている。国連環境計画(UNEP)は2008年発表の文書において、脱炭素化の影響で失われる雇用と収入の存在を指摘し「公正な移行」に言及した(UNEP et al. 2008)。国連気候変動枠組条約国会議でも議題に上がっており、例えば2010年COP16最終合意や2015年のパリ協定は「労働力の公正な移行 (a just transition of the workforce)」を重視することを明記している。欧州委員会は「公正な移行メカニズム」を設置し、2021年から2027年にかけて欧州内での「公正な移行」推進のため550億ユーロの資金を投じるとしている(European Commission 2024b)。他方、国家レベルの政策指針にも本概念が反映されている例がいくつか存在する。例としてスコットランド政府は政府による「公正な移行」政策の監督・助言を行う機関としてJust Transition Commissionを設置しており(Scottish Government 2024)、南アフリカは2022年の報告書で「公正な移行」を南ア国内で実現するための政策枠組を提示した(Presidential Climate Commission 2022)。

第2章 先行研究の整理と分析方法

1. 先行研究の整理

「公正な移行」を主題とする研究は近年厚みを増してきてはいるものの、そのほとんどは具体的な政策の効果を扱ったり政策提言を行ったりするにとどまる。本節では、本稿のテーマである「公正な移行」に関する先行研究と、より広く環境政策や気候変動対策と政治的要因との関係を分析した代表的な研究を整理し、その限界を指摘する。

「公正な移行」を扱う先行研究の多くは、「公正な移行」を実現するための各国・各地域の政策や取り組みに関するケーススタディや報告書である。代表的なものとしては、ポーランド、ドイツ、フランス等における石炭産業の段階的廃止及び自動車産業での脱炭素化の過程・取り組みをまとめたもの (Galgóczy 2019) や、オーストラリアの石炭産地において労組と政府が協調して公正な移行を目指した実例を分析したうえで、地方レベルのアクターが解決策を特定し、労組・政府・雇用者が協力してその解決策を実行に移すことの重要性を指摘した研究 (Snell 2018) などがある。他にも、日本国内において太陽光・風力発電導入により地域社会に生じた問題(騒音、景観、住民の反対)及びその対処法の例、ドイツの地方でのバイオマス発電導入成功例をまとめたもの(丸山・西城戸 2022)も存在する。こうした具体的政策や個別事例を記述・分析する研究は、特定の経済・産業的条件下での政策の問題点や利点に関する重要な知見をもたらすものの、「公正な移行」を志向する政策決定を可能にする政治的ダイナミズムというより根本的な要因にアプローチするものではない。

個別政策の記述にとどまらず、「公正な移行」を目指す政策アプローチの分類枠組を提示する研究も見られる。Morena et al. (2018) は既存の学術研究に依拠して「公正な移行」を志向する政策アプローチを4つ(現状維持、管理改革、構造改革、変革的)に分類した。現状維持(status quo)アプローチとは、企業や市場が自発的に環境対策を取り、既存の経済・産業システムの中で経済活動を「グリーン化」することを重視するものである。政府は企業が行動を起こしやすい環境を整備し、規制による強制ではなく、環境技術の革新や市場メカニズムに活用により、自主的な行動変革を通じて経済成長と環境保護の両立を目指す。失職した炭鉱労働者への企業主導再教育プログラムや金銭補助を行ったドイツ・ルール地方の一連の政策はこれに当てはまるという。次に、管理改革(managerial reform)アプローチとは、経済システムや権力関係を維持したまま、政府による規制や政策介入を通じて公正と平等を追求する政策アプローチである。再教育プログラム、失業者の一時支援等のセーフティネットが該当する。現行の化石燃料体制が引き起こす不平等を認識し、労働者の健康と福祉を確保するための社会対話や労働者と雇用者間の対話を重視するものである。例としてはオーストラリアのラトロブバレーにおける炭鉱労働者への公的支援が挙げられている。続いて、構造改革(structural reform)アプローチは既存の市場原理によってではなく、政治的意思決定への参加拡大や経済構造の修正により、構造的な不公正を生じさせるシステムの変更を目指し、労働者・産業・政府間のより公平な権力関係を志向する。4つめの変革的(transformative)アプローチはさらに革新的であり、権力の再分配や新しい経済モデルの採用を通じて、根本的な

社会変革を推進し、環境持続可能性と社会正義を両立しようとするものである。構造改革アプローチと変革的アプローチは政策枠組で実際に採用されているものではなく、Labor Network for Sustainability をはじめとする活動団体が実現を求める未来志向の政策枠組である。以上の Morena et al. (2018) の分類を踏まえて、Pinker (2020) は各国(アメリカ、カナダ、ドイツ、ペルー、ノルウェー)の「公正な移行」政策の特徴を捉えて分類し、カナダやアメリカで近年登場した「公正な移行」を促進する取り組みは管理改革アプローチに含まれると述べている。以上二者の研究は、個別事例の記述にとどまらず、複数の事例を踏まえて政策アプローチに分類した点においてより一般性が高いと言える。しかしながら、依然として焦点は政策の方向性や成果にあり、いかなる政治的意思決定過程が政策の実現を促したのかという問いは扱っていない。

そこで、「公正な移行」という文言への言及はなくとも、国内政治とエネルギー転換・環境政策の変化の関係を探究した分野に注意を向ける。渡邊(2015)は、経済規模・排出量・GDP のうち製造部門、経済構造、産業界と政府の緊密な協力による政策形成、強い行政部門に支えられた議院内閣制等の独立変数でドイツ・日本は酷似しているにも関わらず、気候エネルギー政策の進展度合いが大きく異なるのはなぜかという問いに対して、実証分析を通して答えることを試みた。両国の気候エネルギー政策転換過程を、アクターの理念、重層的ガバナンス、政権交代の頻度、政策起業家の存在・不在の4点で比較し、重層的ガバナンスの影響力が大きいことを示唆している。一方、シュラーズ(2007)は地域の主要国かつ経済大国であるアメリカ、ドイツ、日本が環境政策で異なる路線を取った要因を、政策形成の仕組み・手続きにおける、環境政策コミュニティ等のアクター間の作用や国内制度の比較分析を通じて環境・地理的要因ではなく政治的要因により説明している。すなわち、路線の違いを決定づけるのは、法律や政治機会の構造、社会的諸団体の調整形態など、当該社会のガバナンスにかかわるさまざまな制度的枠組みであり、それぞれの国が自己の制度的枠組みと成長パラダイムの内部で対処したからということである。上記2つのような研究は、特定の政策分野における政治的意思決定過程に着目し、政策そのものではなく政策転換をもたらした政治的なダイナミズムを分析する点において、本稿が模範とする方式の取り組みである。しかしテーマそのものは脱炭素化の進行に力点を置くものであり、その過程・結果に対する社会的な不公正という視点を欠く。

以上の整理から、「公正な移行」と政治学を架橋する先行研究の限界として以下の2点が指摘できる。第一に、特定地域・事例における政策の成果を記述するケーススタディや報告書、並びにそうした政策の類型化をする研究は、政策の成果のみに着目しており、政策の実現を可能にする意思決定過程にまで遡って政治的要因を分析するには至っていない。加えて、環境政治やエネルギー政策をテーマに政治過程を分析する研究は、その問題意識及び方向性は大いに参考になるものの、「公正な移行」という本稿のテーマからは外れる。そこで本稿は、後者の研究群のような視座をもって「公正な移行」を推し進める政策の決定を可能にする政治的要因を探る。「公正な移行」に関するケーススタディや報告書が明らかにしているように、産業・インフラ・教育等の特徴により地域・事例ごとに「公正な移行」を成功に導く具体的政策は大きく異なる。例えば Lobao et al. (2021) によると、脱石炭と経済・雇用の維持を両立させたアパラチア地方の4郡(1950年時点で石炭を主

要産業とする全 222 郡中)でさえそれぞれ独自路線を辿り、理想的なアプローチの一般化は困難である。特定地域・事例において有効となる政策を模索するのではなく、そうした政策の形成を可能にする意思決定過程に焦点を当てることによって、如何にして社会経済構造の移行に対する公正なアプローチが取られるようになるのかという、より根本的な政治的要因に関する示唆を得るのが本稿の目的である。

2. 分析方法

「公正な移行」と政治過程の関係を解明する試みの中で障壁となる問題が、「公正な移行」の実例が極めて少ない点である。化石燃料から脱却し新たなエネルギー源・産業を基盤とする社会経済を構築する「移行」自体が、多くの国や地域で現在進行形のプロセスであることが主な理由として挙げられる。実際、前節で触れたケーススタディの多くも、現在進行形の政策プログラムや将来志向の取り組みを事例として取り上げている。そこで、理論研究を踏まえた「公正な移行」の定義に当てはまる、既に完了した少数事例を選定し、成功例という特異な事例が実現した要因を政策形成過程の分析により明らかにすることを目指す。

分析対象とする事例の選定にあたって、ここでは序章を踏まえて「公正な移行」が成功したとみなすための条件を導出する。第一に①対象となる地域がかつて化石燃料関連産業を主要産業とし、そこからの脱却を完了している必要がある。次に当該地域が②経済活動・産業が地域の経済水準・雇用を維持しつつ環境負荷の少ないものへ移行し、さらに③そのプロセスが関連するステークホルダーの幅広い参画により実現したか、を確認する。以下では、1 つ目の条件を満たした事例として文献調査によって確認できた 3 事例(イギリス、アメリカ・アパラチア地方、ドイツ・ルール地方)それぞれが残り 2 条件に適合するかを検討する。

イギリスでは 1980 年代から多くの炭鉱が閉鎖され、国内石炭産業の廃止が進められた。Aragón et al. (2018)によると、石油や輸入石炭の流入による国内石炭産業の停滞・不況の影響を受け、1984 年にサッチャー政権が 20 の炭鉱の閉鎖を発表した。85～86 年の 2 年間で当時稼働していた炭鉱の約 3 分の 1 にあたる、55 の炭鉱が閉鎖し、87～93 年には毎年 12 の炭鉱の閉鎖が実施され、2011 年には残り僅か 4 つになったという。炭鉱労働者に関しては、1981 年に 20 万人いたのが 2011 年には 6000 人以下に減少したとのことである(図 1)。一方、条件②について見ると、イギリスの石炭減産は「公正な移行」には当てはまらないと言える。Fieldhouse & Hollywood (1999)によると、影響を受けた労働者への福利厚生制度及び新たな雇用の欠如により、多くの労働者が労働市場からの退出を余儀なくされた。同研究は、1981 年時点の全ての炭鉱労働者かつ 1991 年に退職年齢に達さない者のうち 47%が 1991 年には無職であったと指摘しており、イギリスの例では石炭産業からの労働力の移行が失敗に終わったと見られる。加えて、イギリスは 3 つ目の条件にも適合しない。Aragón et al. (2018)によると、イギリスの炭鉱廃止過程で起きた NUM(鉱山労働者組合)によるゼネストはイギリス史上もっとも大規模なストライキの 1 つであったという。したがって、イギリスにおいて炭鉱閉鎖による石炭停止が進められた事例は、新たな産業を基盤とする社会経済への移行が計画的に実施されず、さらに石炭産業からの脱却の過程も社会的に受容可能な方法では行

われなかったことから、「公正な移行」の成功例には当てはまらない。

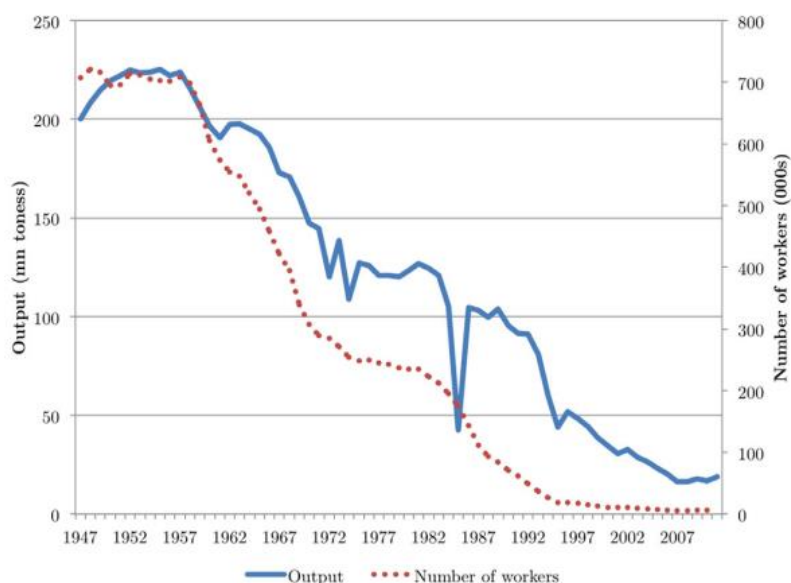


Fig. 1. Output and number of workers in UK coal mines.

図1 イギリスにおける石炭産出量及び炭鉱労働者数の推移

出典: Aragón et al. (2018)

続いて、アメリカ・アパラチア地方の脱石炭政策について検討する⁷。かつてアメリカにおける石炭生産量のうち大部分を産出していたアメリカのアパラチア地方は、1960年代以降に石炭産業の大幅な衰退を経験した。1972年の水質浄化法、1970年及び1990年の大気浄化法による環境規制の強化の結果、硫黄・水銀・ヒ素といった汚染物質の少ない西部(モンタナ、ワイオミング州等)の石炭需要が高まり、同地域での石炭生産が増産された。こうした国内の傾向に伴い、1960年代後半から1998年にかけて、全米に占めるアパラチア地方の石炭産出率は5割から41%に減少し、さらに2018年には27%に落ち込んだという。では、新たな産業を基盤とする社会経済への移行についてはどうか。Lobao et al. (2021)が指摘するように、1950年時点で石炭を主要産業とし、かつ石炭産業関連の雇用をほぼ完全に消失させたアパラチア地方の222郡のうち、他の化石燃料関連産業を新たな代替産業とせず、経済水準(人口増加率を基準に測定)を維持したのはわずか4郡にすぎなかった。したがってアパラチア地方全体としての石炭産業脱却は「公正な移行」の条件②を満たさないとと言える。よって、本事例も棄却される。

最後にドイツ・ルール地方の石炭生産廃止について検討する。ドイツ国内のみならず欧州全体でも石炭⁸の主要産出地として知られたルール地方は、2018年に石炭生産を完全終了した。2007年に連邦政府とルール地方所在州であるノルトライン＝ヴェストファーレン州政府が、石炭補助金(年間35億ユーロ)の2018年までの漸進的撤廃及び残る8つの炭鉱(7つがルール地方、1つが

⁷ 本段落はLobao et al. (2021)を参照した。

⁸ 石炭の中でも特に炭化度の高い無煙炭(hard coal)を産出していた。

ザールラント)の閉鎖に合意したことに伴う措置であった(Oei et al. 2020)。同地方の石炭産出量は1億1540万トン(1960年)から2000万トン(2001年)、炭鉱労働者人口は39万人(1960年)から3万9000人(2001年)に減少するという経過をたどり、ルール地方の全雇用のうち炭鉱労働者の割合は2000年代前半までに2.5%に縮小した(Galgóczy 2014)。このように、石炭産業からの漸次的な脱却が進められる中で、ルール地方では新たな産業・経済活動を基盤とする社会経済への移行を推進する取り組みが同時に進められた。Galgóczy (2014)によると、同地方は脱石炭産業を図る過程で、再エネ生産関連産業に主要な強みを持つ知識集約型産業・サービス業中心経済へと転換して「石炭と鉄鋼の州」から脱し、より環境負荷の少ない産業に立脚する地域としての新たなアイデンティティを獲得した。そしてこのような移行は失業対策やエネルギー企業の招致のみに終始せず、インフラ・教育・研究施設等の改善策をも組み合わせたことによる、計画的な事業の結果であったという。(Oei et al. 2020)。旧来の石炭鉄鋼部門に限定されない幅広い分野の企業の参入が促されると同時に大学・研究機関の設置が進められ(図2)、経済活動は既存の石炭鉄鋼産業から技術開発等の第三次産業ベースのものへとシフトした(図3)。加えてかつての炭鉱・鉄鋼工場は産業遺産として観光地化された(Oei et al. 2020)。Galgóczy (2014)はこうした事実を踏まえて、伝統的な産業ベースの資源・材料集約的な経済活動から、知識ベースで資源効率の高い近代的で多様化した経済への転換を計画的に実行した模範事例として、ルール地方の脱石炭産業政策を位置づけている。そしてその過程は幅広いステークホルダーを巻き込む社会的公正に適うプロセスであったとされる。経済の多様化が連邦・州政府によって積極的に管理され、労働者が企業の意思決定に重要な役割を果たす産業文化のもとで社会経済の移行が進んだのである(Galgóczy 2014)。ドイツ・ルール地方の事例は様々なステークホルダーの関与・交渉が実を結んだ結果であり、「公正な移行」の最良の例とされる(Mavrogenis 2018)。

以上より、本稿ではドイツ・ルール地方の脱石炭生産を「公正な移行」の成功事例として分析対象とする。対象が少数事例であることから、分析手法については過程追跡を採用する。少数事例研究では、多数事例を用いた定量的分析が可能にするような一般性の高い因果関係の導出は困難である。そこで本稿は、政治過程を綿密に追跡することを通じてルール地方の事例が「公正な移行」となりえた要因を考察し、特定した要因を将来の定量的研究に援用可能な仮説として提示することを目的とする。特定事例をもたらした要因は一般性の低い特殊要因に過ぎないとの見方も可能であるが、導出された条件が他の複数の失敗例とは対照的な、歴史的に特異なルール地方の事例をもたらしたのであれば、その条件こそが「公正な移行」を可能にする政治的条件と見なされるというのが本稿の前提とする立場である。さらに、ドイツ・ルール地方の脱石炭生産という事例の中でも、時系列による複数のプロセスを比較することによって、より一般的な仮説を導くことを目指す。以下、第2章ではルール地方における脱石炭過程を概観して「公正な移行」をもたらした政策・制度を特定し、第3章では第2章で特定した政策・制度の形成を可能にした要因を過程追跡により分析する。

Figure 21: Development of the number of students in the Ruhr area and share of students in the Ruhr area among the students in NRW, respectively for the Winter semester

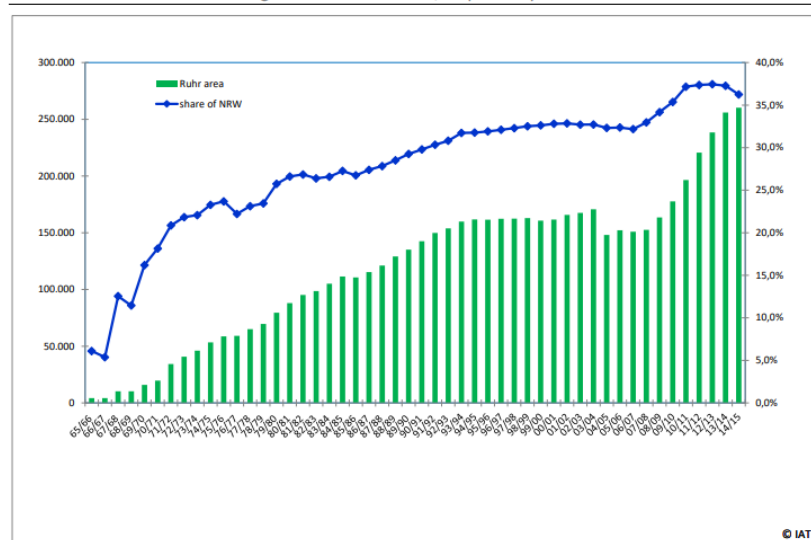


図 2 ルール地方における高等教育を受ける学生数及び州全体に占める割合
出典: Dahlbeck et al. (2021)

Figure 18: Development of the gross value added in the Ruhr area per sector in million euros

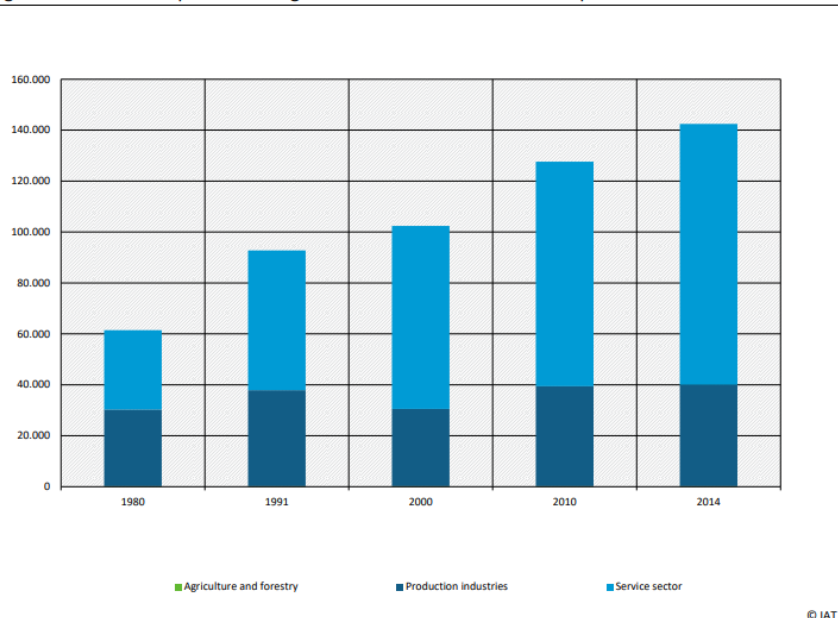


図 3 ルール地方の産業部門ごとの粗付加価値の変化(単位: 百万ユーロ)
出典 Dahlbeck et al. (2021)

第3章 ドイツ・ルール地方の脱石炭政策

1. ドイツ・ルール地方の石炭産業の歴史⁹

ノルトライン＝ヴェストファーレン州に属するルール地方はドルトムントやデュッセルドルフといった複数の産業都市から構成されるヨーロッパ有数の都市圏である。20世紀初頭に世界第3位の石炭生産国であったドイツにおける石炭産業の中心地としてかつては知られた(Furnaro 2021)(Galgóczy 2014)。第2次世界大戦後、石炭は西ドイツの経済・社会・政治的再建の基礎となる主要産業としての役割を担ったが、その中心地であったルール地域は1956年には12400万トンもの産出量を誇った(Campbell & Coenen 2017)。1957年に炭鉱労働者はピークで60万人に上り、関連事業を含めるとさらに多くの者が雇用されていたとされる。

ところが、1950年代後半を境に同地域における石炭生産は急激に低下し始める。1958年に、それまではヨーロッパ石炭鉄鋼共同体(ECSC)¹⁰により規制されていた石炭価格が自由化されたことが発端であった。1960年代から1970年代にかけて安価な外国産石炭(コロンビア、ロシア、アメリカ、南アフリカ等)が流入し始めたことに加え、当時エネルギー源としてますます石炭に取って代わり始めていた輸入石油との競争にさらされたことによって、ルール地方の石炭産業は縮小へと追い込まれていった。ところが、石炭危機の初期において、石炭産業従事者への影響は限定的であった。というのも、当時の当時の経済状況では同じ地域の金属産業への労働力移転が可能であり、さらに残った労働者には、早期退職・職業訓練が施されたためである。このように生産縮小が進められる中で転職・再教育といった形で炭鉱労働者が保護された背景には、1951年成立の共同決定法(Mitbestimmungsgesetz)により、被雇用者1000人を超える石炭・鉄鋼部門の企業では取締役会への投票権が雇用者・被雇用者に平等に付与されていた事実が挙げられる。しかしながら、失業対策は石炭鉄鋼産業のみをカバーしていたため、石炭鉄鋼産業に関連する経済活動に大きく依存していたルール地方全体の経済は、ドイツ全体の不況の影響も相まって困難に直面した。1980年代には同地方の失業率は15%を越えた。

石炭産業の縮小に伴う地域経済の衰退を受けて、ルール地方では旧来の石炭鉄鋼産業依存の体制を転換し産業・経済活動の多様化を図るための構造政策¹¹が実施された。1960年代後半以降の初期の構造政策では、新たな企業の参入に対する資金供与に加えて、炭鉱所在地域と近隣都市を繋ぐ公共交通機関への投資が促進され、元炭鉱労働者が炭鉱地域外の職場に通いやすくと同時に新たな企業活動にとってルール地方の魅力が増した。1980年代から1990年代にかけて構造改革は生態系・文化的側面に焦点を当て、石炭鉄鋼産業以外の部門の企業活動活性化を促進した。結果として同地域では1990年代までに石炭・鉄鋼及び関連産業の雇用のうち2/3が失われ、2000年代には地域全体の雇用に占めるその割合が5%ほどにまで減少した反面、第二次産業従事者は58%(1976年)から26%(2014年)に、第三次産業の労働者割合は42%(1976

⁹ 本節の記述は、出典を明記しない限り Oei et al. (2020)を参照している。

¹⁰ 欧州での戦争を回避するため、6加盟国(フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク)の間で天然資源をめぐる競争を除去し、共通市場を構築する目的で1951年に設立された。

¹¹ 構造政策については次節で解説する。

年)から74%(2014年)に伸長した。

ルール地方の石炭産業の歩みを概観したうえで注意しておくべき点は、石炭産業の縮小が純粹に経済的な要因で遂行されたことである。石炭生産の発展の過程でより多くの鉱山が開発され、採掘量を維持するためより地下深くを掘削する必要性が生じたことに起因する石炭採掘費用の上昇を背景として(Galgóczy 2014)、上述のように安価な輸入石炭との競争にさらされたことが主要因であった。このように脱石炭が脱炭素を目的とするものではなかったという点から、ルール地方の事例が「公正な移行」とは性質を異にするという批判も可能である。しかしながら、炭鉱業という地域経済の背骨であった産業から脱却し、研究開発や第三次産業を基調とする環境負荷の少ない多様な産業に支えられた社会経済への移行が成立し、さらにその手続きが関連するステークホルダーを包摂する社会正義に矛盾しない方法で行われた(Bross & Walter 2000)、という3点を踏まえると、本事例は今後各国が志向すべき「公正な移行」と同様の構造を有する事例とみなせる。次節以降ではルール地方の脱石炭生産のプロセスを「公正な移行」たらしめた具体的政策について検討する。

2. 脱石炭に合わせて実施された「公正な移行」政策¹²

2.1. 大まかな流れ

経済の悪化と社会への影響を回避するため、ドイツ・ルール地方では1960年代以降、意図的に脱石炭政策が推進された。地域社会・経済の体系的な転換のために構造政策(Strukturpolitik)と呼ばれる一連の政策が組まれた。ここで構造政策とは、GDPや雇用をはじめとする統計的に計測可能な指標の構成の変化や、産業部門の構造転換、地方における新たな経済圏の発達といった構造変化を意図的に生じさせるための政策介入を指す(Dahlbeck et al. 2021)。その内実は、経済活動を促進するための産業政策と地域経済活性化のための地域開発政策としての新たな産業・事業の呼び込みや、インフラ・環境改善への巨額の公共投資等であった。

ここで、石炭産業の縮小に対応するために新たに講じられた構造政策について説明する前に、労働者保護のために既に存在していた社会保障システム及び労働政策について触れておく必要がある。というのも、ドイツでは構造政策の前提となる基本政策が強力なものであったためである。第一に労働法がある。ドイツの労働法では労使間の共同決定と集団交渉・労働協約が主要な柱とされている。前者は、企業ごとに評議会(Betriebsrat)、監査委員会(Aufsichtsrat)を通して民間企業の経営に労働者が参加するというものである。1952年のモンタン共同決定法(Montan-Mitbestimmungsgesetz)では石炭・鉄鋼産業に属する従業員1000人以上の企業の監査委員会構成員比を経営者:被雇用者=1:1にすることを定め、経営陣は給与・労働時間の変更・解雇・安全基準等の問題に関する決断に際しては労働者の同意を得なければならないこととした。脱石炭過程において石炭生産企業の従業員が誰も無職にならず、早期退職または転職することができたのは、モンタン共同決定法のためであった。一方、ドイツにおいて集団交渉・労働協約は産業部門ご

¹² 出典を明記していない箇所はFurnaro et al. (2021)参照している。

ともしくは企業単位で締結され、2018 年時点でドイツの被雇用者のうち 46%が産業レベルの労働協約、8%が企業レベルの労働協約の対象となっていた。続いて、強力な労働組合の存在も言及に値する。ルール地方ではドイツ国内でも有数の規模の労働組合が活動していた。例えば、いずれもドイツ労働組合連盟(Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB)に所属する鉱業・化学・エネルギー産業労働組合(Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie: IGBCE)と連合サービス業組合(Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft: Ver.di)が挙げられる。前者は歴史的に拠点をルール地方に持ち、2020 年時点で組合員 66 万 1000 人を要する、ドイツで 3 番目の規模の労組である。後者は電力部門の労働者の大半が所属し、組合員が 218 万人のドイツで 2 番目の規模の労働組合である。ルール地方ではこうした労働組合の影響力が強く、1950 年代の石炭危機以来、石炭減産の先送りに貢献してきた。

社会保障制度及び労働法や強力な労働組合の存在という前提となる制度に支えられながら、ルール地方の脱石炭プロセスでは、インフラや教育の整備や新たな産業の招致による経済活動の多様化、地域開発を軸とする一連の構造政策が実施された。ドイツの統治システムでは地方の発展・経済成長は主に州の役割とされるため、構造政策のほとんどは州政府によるものであるが、資金供与の促進や地方をまたぐインフラ事業・雇用促進といった目的のため常に地方政府、連邦、EU レベルとの協調が見られた。そして具体的な政策決定・実施方法に関して特筆しておくべきことは、当初は主に州政府によるトップダウン方式であったのが、後に多様な現地ステークホルダーを包摂し地元の強みを活かすものへと次第にシフトした点である。1960 年代の石炭危機初期から 1980 年代半ばにかけては州政府が集権的に政策の計画実施を行い、地方政府や業界団体、労働組合といった現地のステークホルダーの参加は少なかった。そのため、石炭産業を重視する産業界・地元政治家らのネットワークの思惑と政策の目的が一致せずに脱石炭プロセスが停滞するといった問題が生じた(Herpich et al. 2018)。1980 年代からは各地域の潜在能力を活かす方向へと舵が切られ、さらに政策立案・実施は現地ステークホルダーの参画を伴うものとなり、アプローチ方法が分権的なものへとシフトした(Oei et al. 2020)。次節からは、集権から分権へ、石炭産業の保護から新たな特色の導入へ、という構造政策の性質の変化を踏まえて、1960 年代以降の施策についてより詳細に検討する。

2. 2. 1960～70 年代の政策

ルール地方における石炭生産が縮小される契機となったのは、1958 年の石炭危機とされる。安価な輸入石油の流入により国内石炭需要が急激に減少したのである。対応策として州政府は保護関税と早期退職を導入し、輸入石油に課した保護関税の収益の一部によって約 16000 人の炭鉱労働者のシフトを短縮すると同時に、早期退職に対する財政支援を行った(Herpich et al. 2018)。保護関税・早期退職政策は短期的には労働者への悪影響の緩和に成功したものの、石炭部門の需要低下という根本的な問題の解決には寄与しなかった。1962 年に特に鉄鋼産業を中心に経済状況が悪化し、同産業を主要な供給先としていた石炭産業の回復が見込めないことが明らかになると、1963 年には連邦政府によって炭鉱閉鎖政策が取られ、1967 年までに 141 の炭鉱のうち 51

が閉鎖された(Herpich et al. 2018)。その際、石炭産出拠点を縮小する炭鉱会社には特別手当が支給された。1967 年までの期間で見ると石炭生産部門において 60 万人いた労働者のうち 30 万人が職を離れることとなり、そのほとんどをルール地方が占めていた(Herpich et al. 2018)。ただし、石炭減産の 1 年目と西ドイツの経済成長(「経済の奇跡」)最後の年が重なったことで労働者の大半は他部門(主に金属産業)に転職することができたため、石炭危機直後の生産縮小による雇用への影響は限定的であったと言える。1968 年には、石炭生産と石炭産業における雇用の減少を抑制する目的の下、州の補助金を国産石炭と輸入石炭の価格差解消に充てることによって一定量のルール地方産石炭の購入を保証する販売契約が石炭部門とエネルギー・鉄鋼産業との間で交わされた(Herpich et al. 2018)。ところが産出と雇用の減少は加速し、その影響は石炭産業のみならずそれに依存していたルール地方全体の経済に及んだため、産業・経済活動の戦略的な方向転換が必要となった。

こうした背景のもと、1968 年に初の構造政策かつ特定地域対象の政策(Dahlbeck et al. 2021)として、それまでの個別的・部門ごとの取り組みを統合するルール発展プログラム(Entwicklungsprogramm Ruhr : EPR)がノルトライン＝ヴェストファーレン州政府によって採用された。石炭危機による経済・雇用への影響を緩和し、さらに石炭への経済的依存を減少するために地域経済の発展、公共交通機関・教育制度の改善等を達成することを目的として、1971 年までに約 170 億マルク(87 億ユーロ)の財源¹³をもって以下のような取り組みがなされた。まず労働者保護策として、失職した炭鉱労働者に最大 24 か月間の資金援助、再教育プログラムに参加した者には給付金が与えられた。地域経済活性化のため、民間部門へのローン保証を含む投資インセンティブが採用された。これはより具体的には、電気・自動車・科学産業等への地域外からの投資を誘致する取り組みであった(Galgóczy 2014)。加えて、近隣都市への通勤手段を確保し、炭鉱の所在する地域外での就労を促進することを目的として、道路網及び鉄道網の拡大により近隣都市同士をつなぐ交通網が構築された。教育システムの改善は石炭産業以外での就業可能性を高めることを展望したものであり、その内容は大学・研究機関の設置による高等教育の充実であった。ルール地方は人口 540 万人を誇る地域であるにも関わらず、1965 年にルール大学が設立されるまでは大学が存在しなかったこともあり(Herpich et al. 2018)、EPR ではデュイスブルクやエッセン、ハーゲンに大学が設置されるなど高等教育機関が拡張された(Dahlbeck et al. 2021)。他にも、石炭・鉄鋼生産がもたらす水質・大気汚染の改善や植林、元産業用地の環境改善といった取り組みがなされた。

EPR の具体的な計画の立案は州知事が指名した州事務局構成員によってトップダウン方式で行われた。担当者は州省庁、雇用局、地方組織や他の当局と協働しながら、環境政策、経済政策、都市計画等を担当する州政府と、地方間交通計画、労働市場政策等の権限を有する連邦政府の役割分担を調停する役目を負った。事業や投資計画はこのように地方レベルのアクターからのインプットが少ない方法で組まれていった(Galgóczy 2014)。なお、EPR の実施期間は本来 1973 年までの予定であったが、1971 年に対象を州全体に拡大したノルトライン＝ヴェストファーレンプログラム

¹³ 主に州政府によって賄われ、一部 EC や連邦政府から補助が下りた。

が取って代わった(Dahlbeck et al. 2021)。

EPR による事業のうち、特に、地域経済の多様化と活性化を目的とした新たな企業活動の誘致は失敗に終わった。政策立案が州政府によるトップダウン形式で進められ現地アクターからのインプットが少なかったがために、政策が石炭産業界をはじめとする地元ステークホルダーからの強い反対に遭ったことが主要因とされる。新たな企業が定着するためには炭鉱会社からの土地の売却が必要であるが、炭鉱会社の一部は新たなビジネスによる労働力獲得競争の拡大を危惧し、既に使用を停止した産業用地の売却を拒否した。さらに炭鉱会社、労働組合、地元政治家が強固なネットワークのもとで抵抗したため、この時点でのルール地方の産業・経済活動多様化政策は停滞した。Hospers (2004)はこうした状況を 3 つの「ロックイン」、すなわちコストのために新たなシステムに移行できない状態として説明している。1 つ目の「制度的ロックイン」は、地元企業・政治家・組合の強固なネットワークが既存構造の保存という利益を共有しているというものであり、第2の「経済的ロックイン」は、多くの企業が地域経済を支配する少数の大企業と直接結びつきを持つために生じる、地域経済の炭鉱・鉄鋼業への重度の依存状態を指す。3 つ目の「認識的ロックイン」とは、危機的状況が構造的ではなく周期的なものであるというルール地方内部からの認識と、同地方は投資価値や魅力がなく汚染された産業地域であるというルール地方外部からの固定化された認識のことである。新たな経済的可能性ではなく既存構造への固執が支持されるというロックインの結果、EPR は狙い通りに進まず、この段階では少数の例外を除いて大企業が新たにルール地方に定着することはなかった(Dahlbeck et al. 2021)。

1970 年代に新たに追加された政策は主に技術革新に関連する計画である(Dahlbeck et al. 2021)。1973 年のオイルショックを受けた輸入石油の価格上昇により、一時は国内産の石炭需要が高まることが期待された。ところが 1974~75 年の鉄鋼危機をきっかけに石炭需要は結果的に低下した。この時期には世界的に見て低賃金国からの輸入が増加しており、加えて自動車・船舶の需要縮小、生産施設の過剰生産能力といった要因が重なって、ルール地方の多くの鉄鋼企業が倒産を余儀なくされた(Hospers 2004)。国内産石炭への補助金がエネルギー産業と鉄鋼業に販売される石炭を対象としていたことから見て取れるように、鉄鋼業は石炭の主要な供給先であったため、鉄鋼部門の停滞に伴って石炭産業も危機に陥ったのである。結果として 1970 年代のルール地方では失業者数が 1 万 2000 人(1970 年)から 10 万人に(1976 年)に上昇した(Herpich et al. 2018)。州政府は 1974 年以降、それぞれ数億マルクに上る資金供給を通じて大規模炭鉱企業の技術基盤の改善を促す一連の技術開発プログラムを遂行し、生産性の向上による国内産石炭の競争力向上、環境汚染削減、技術移転¹⁴を目指した¹⁵(Dahlbeck et al. 2021)。

Hospers (2004)は 1960 年代から 1970 年代のルール地方を振り返り、インフラ整備や高等教育の充実などの効果的な積極的政策の存在を認めながらも、「再工業化とロックインの時代」であった

¹⁴ 技術移転(technology transfer)とは、科学技術研究の成果を、関連するスキルや手続きとともに市場や社会に広く伝達するプロセスであり、技術革新の本質的な要素である(欧州委員会 2023)。

¹⁵ 鉱山技術プログラム[Technologieprogramm Bergbau] (1974- 1984)、エネルギー技術プログラム[Technologieprogramm Energie] (1974-1984)、経済技術プログラム[Technologieprogramm Wirtschaft] (1978-1984)、鉄鋼技術プログラム[Technologieprogramm Stahl] (1979-1989)がある。

と消極的に評価している。石炭産業の不振が一時的なものであるという認識のもとで、同産業を中心とする従来からのルール地方の経済・産業構造の保存が支持され、新たな産業や経済活動を導入しようとする動きは地元のネットワークからの拒否反応により成果に結びつかなかった。加えて、炭鉱技術の革新や鉱業活動がもたらす環境汚染の抑制といった石炭産業の近代化に取り組む技術プログラムが実施されたように、石炭産業を保護しようとする動きも見られた。

2. 3. 1980～90 年代の政策

1980 年から 1984 年にかけてアクションプログラム・ルール(Aktionsprogramm Ruhr: APR) と呼ばれる構造政策が実施された。APRは依然として集権的なアプローチではあったものの(Dahlbeck et al. 2021)、地元の強力な利益団体と州当局の体系的な協力を基盤としていた(Galgóczy 2014)。中小企業の定着・促進・発展によって地域経済の発展を促し、住民流出を阻止することを主要な目的とし、同時に連邦政府、州政府、地方政府による対策の連携を強めることを目指すものでもあった(Herpich et al. 2018)。以前の政策が地元ステークホルダーによる抵抗のために「ロックイン」をもたらしていたことを踏まえ、APR は彼らの意向を反映させながら設計された。具体的には、政策策定にあたって 1979 年に州政府が2日間の会議を主催した(Dahlbeck et al. 2021)。会議には地方組織の代表者や州と連邦双方の国会議員、労働者、大学・教会などの関係者らが参加し、ルール地域が直面する深刻な課題と解決策について議論が交わされた。そして議論の内容が州政府による政策立案に反映された。APR は、政策決定に際してトップダウンのアプローチをとったものの、会議を通して地方アクターの意思を尊重するという包括的な要素を有する初の構造政策となった。

中心的な政策方針は以下の 7 点である。1) 労働力開発による失業対策と教育改善、2)既存産業以外の分野を含めた技術革新 3)都市・生活環境の改善とスポーツの促進、4)工業地帯の環境保護、5)ルール地方のエネルギー供給者としての役割の維持、6)地域内の投資能力の強化、そして 7)文化生活の改善である。合計約 69 億マルク(35 億ユーロ)に上る財源は、連邦・地方政府の援助を受けながら主に州政府が担った。1)については、既存の国家レベルでの労働者保護政策を補完する形で、失業者への手当給付期間の延長、職業訓練施設の設置、中学校及び進路相談のための施設拡充等が行われた。教育の改善には、職業の選択肢を増やすだけでなく、高等教育を受ける人口の拡大によって求職年齢を分散する効果もあった。2 つ目の技術革新には約 7 億 5000 万マルク(3 億 3800 万ユーロ)の予算が割かれ、研究開発活動、並びに成果・革新的技術を中小企業に拡散するための技術移転に資金が供給された。この取り組みの目的は、当時の石炭鉄鋼産業依存型の経済から方向転換し、雇用を創出することにあった。新たな産業・経済活動の導入を視野に入れた未来志向のイニシアチブが採用された一方で、石炭産業を保護するための施策も維持された。1970 年代に石炭の生産効率を高めるために始まった技術プログラムはさらに拡充され、加えて石炭火力発電施設の再稼働や建設が行われた。

APR は研究開発による技術革新・技術移転の促進という進歩的な側面も持ち合わせていたものの、結果としてルール地方に新たな企業活動を呼び込んで地域経済を多様化することには繋がらなかった(Herpich et al. 2018)。石炭産業保護策が維持されたことに加えて、技術革新のために用

意された補助金の多くが依然として石炭・鉄鋼産業によって使われたためであるとされる。この時点での構造政策は、旧産業に依存した社会経済から新たな多様な産業に支えられるシステムへの移行ではなく、石炭産業衰退のペースを緩和することにより重点を置いていた(Herpich et al. 2018)。

ルール地方の経済状況も改善はせず、1980年代の同地域はドイツ国内の他地域と比較してGDP成長率が低かった。1985年時点での失業率は、他地域では8.7%であったにも関わらずルール地方では14.2%に達し、これは6年前と比べ3倍の数値であった(Herpich et al. 2018)。加えて人口流出も見られた。

石炭産業の保護重視から新たな産業・経済活動の定着へと政策の方向性が次第に転換し始めたのは1980年代半ば以降であった。1984年にノルトライン＝ヴェストファーレン州政府が産業政策を技術政策へと変更し、特に環境技術開発に焦点を当てたプログラムを実施した。さらに、目立った成果を発揮していなかった地域内への投資促進政策を廃止し、代わりに旧産業以外での部門における技術革新を狙ってスタートアップ企業に助言・サービス提供する技術移転センターの設置が決定された(Hospers 2004)。技術移転のための施設は10年以内に29を数え、特にドルトムントの技術センターは10年間で3700の雇用を創出した(Galgóczy 2014)。

Hospers (2004)によると、州政府による政策の力点が石炭鉄鋼産業の保護から将来性ある技術開発へ移ったことは、ルール地方における「ロックイン」状態が漸進的に克服される一因となった。政策策定者側の方針転換に加えて、既存産業界側の認識の変化がもう一つの重要な要因であったと彼は指摘している。すなわち、市場の圧力に押された石炭産業界を中心とする地元ステークホルダーたちが、既存産業の保存に固執することに将来性はなく、石炭産業の衰退は経済の周期によるものではなく構造的な問題であることに1980年代半ばになって気づき始めたということである。RAG(ルール石炭株式会社)やThyssen、Kruppといった石炭鉄鋼部門の巨大企業は従来の石炭・鉄鋼生産という範囲を超えて、製造設備の設計管理、環境技術、業務管理サービス等の分野に自発的に事業拡大した。こうした分野での新たな活動が2004年時点では彼らの売上高の約3分の2を占めるに至ったという。さらに環境技術の分野では、地元企業による厳格な環境規則・汚染削減方法の模索によって環境損害削減技術が蓄積された。石炭鉄鋼産業は生産に莫大な資源を必要とし、その分廃棄物排出も多かったため、再生可能資源、リサイクル、焼却に関する研究開発が奨励された。2000年代半ばまでに環境技術分野における地元企業、大学、研究機関等での雇用は10万人に達した(Galgóczy 2014)。

続いて1987年から1991年にかけて、1980年代後半の石炭鉄鋼部門の経済的危機、失業拡大に対応するために石炭鉄鋼地域のための未来構想(Zukunftsinitiative Montanregionen: ZIM)と呼ばれる構造政策が実施された。ZIMの政策方針自体は技術革新への支援、労働者保護・職業訓練、インフラ拡大、環境対策等に対する資金供給であり、APRから大きく変化していない。しかしながら、APRでは州政府によるトップダウンでの政策決定が地元ステークホルダーの反発を引き起こしていたことを踏まえて、ZIMは地方アクター自らの参加と合意に基づいて計画策定を行うボトムアップ方式へと事業計画の決定メカニズムを転換し(Herpich et al. 2018)、その結果構造政策の焦点がよりローカルレベルになった。ルール地方内の異なる地域の経済構造にはそれぞれ差異があり、

地域レベルのステークホルダーの包摂が構造政策の成功には必要であるとの認識が高まったためである(Dahlbeck et al. 2021)。政策枠組の内部での具体的な事業計画策定にあたって、まずはルール地方が6つの地域に分割され、それぞれ地域ごとに地区協議会が開かれた¹⁶(Dahlbeck et al. 2021)。地区協議会には地方政府代表者、大学、研究機関、労働組合、その他の地方機関代表者らが参加し、意見交換を通じて地域開発の焦点の明確化と開発計画の策定が行われた。さらに、地区協議会の計画を取り入れて具体的な政策提案を構築し、かつ政策実施を監督するための専門家委員会として、石炭鉄鋼地域委員会(Kommission Montanregionen)が1985年から2年間設置された(Dahlbeck et al. 2021)。石炭鉄鋼地域委員会は州首相が指名する法学者を委員長とし、他の委員は労働組合、銀行、商工会議所、業界団体の代表者等により構成される。委員会のメンバーは地区協議会に参加し、もしくは市長、議員、業界団体、商工会議所、職業紹介所、大学といった各地区の関係者・団体と会談することを通じて、各地区が直面する課題を調査した。加えて他の専門家から助言や報告を受けることもあった。以上の綿密な調査・分析を経て石炭鉄鋼地域委員会が各地の課題・強みを勘案した事業計画提案を行い、計画採用の最終決定権は州政府に属した。計画採用後は石炭鉄鋼地域委員会が事業実施の監督にあたった。

1989年以降、ZIMはノルトライン＝ヴェストファーレン州の地域のための未来構想(Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens: ZIN)としてルール地方のみならずノルトライン＝ヴェストファーレン州全域に拡張された。その理由は、地域ごとの強み・課題をはじめとする差異を考慮した構造政策による介入の必要性に対する意識がますます高まったためである(Dahlbeck et al. 2021)。ZIM及びZINの特徴として、構造政策の枠組みの中での地元ステークホルダーの参画・合意に基づく事業計画策定というボトムアップのアプローチ方法以外にも、1975年から1986年に重点的に行われた技術支援のさらなる拡大が挙げられる。(Dahlbeck et al. 2021)。専門的な技術・知識の実務への移転を促進しスタートアップ企業を支援する目的で、研究機関から産業への技術移転を管理するための技術移転機関の設置密度が高められた。技術移転機関としては企業・産業界や労働組合、高等教育機関、そして革新・技術センター(Zentrum für Innovation und Technik GmbH: ZENIT)等があり、特にZENITはノルトライン＝ヴェストファーレン州内に約150の拠点を持つに至った(Dahlbeck et al. 2021)。

ルール地方における経済・産業構造の変化を促進するための政策のうち、1980年代半ば以降の事業策定・実施アプローチの分権的なボトムアップ方式へのシフトを代表するもう1つの構造政策が、1989年から1999年にかけて行われた国際建設博覧会(Internationale Bauausstellung: IBA)エムシャールパークである。IBAは特定の地域や都市における建築プロジェクトを基盤とする都市開発政策であり、政策の形式としてドイツではめずらしくない。ところが、IBAエムシャールパークは東西70km、南北15kmにわたる面積約800km²の地域を対象とし、人口約250万人が居住する17都市を包含する過去に例を見ない規模のプロジェクトであった(大場 2002)。

¹⁶ ハムやドルトムントを含む東ルールエリア、ボーフム・ヘルネ等の都市がある中央ルールエリア、ハーゲンやエネペ・ルール地区の他の都市を擁するメルキッシュ地方、ミュールハイム・アン・デア・ルールやエッセンを含むMEO、ボットロプ・ゲルゼンキルヘン等のエムシャール・リッペ、そしてデュイスブルクのあるライン下流域である。

大場(2002)によると、計画の対象地域には以下のような問題があった。すなわち、地域内の商業用地は長らく石炭鉄鋼部門の大企業が所有し、「ロックイン」状態に見られたように売買が盛んではなく土地市場が硬直化していた。こうした用地は長年にわたる鉱業活動の結果、地盤沈下・土壌汚染といった環境被害にさらされていたため、利用転換が容易ではなかった。さらに環境汚染や地元ステークホルダー間の強力なネットワークに基づく閉鎖性という地域のネガティブなイメージが、地域外からの新規産業参入や移住を阻害していた。したがってこの構造政策はエムシャー川周辺の人口集中地域の経済・生態・社会の再構築を目的とするだけでなく、自然環境の再生、住環境の改善、地域の文化的価値の向上も視野に入れるものであった。

IBA エムシャーパークは、新たな事業策定プロセスの導入により、ZIM や ZIN よりも高度な地元ステークホルダーの包摂を可能にした。ノルトライン＝ヴェストファーレン州政府によって枠組みが形成されたのちに、一連の構造政策の中で初めて、政策の運営主体として設立された IBA エムシャーパーク社¹⁷と呼ばれる有限会社(Gesellschaft mit beschränkter Haftung: GmbH)に実施が全面的に委任された(大場 2002)。同社は各種の助成資金に関する情報提供、プロジェクト内容の地域内外への発信等にもあたり(大場 2002)、多様なステークホルダー間のコーディネーターとして機能した(Dahlbeck et al. 2021)。各事業の計画立案は 1)対象地域のリノベーション、2)エムシャー川の生態系の改善、3)産業施設の利用方法転換、4)新たな労働場所の発展、5)環境に配慮した新たな形式の住宅建設・市区開発、のいずれかの条件に当てはまるよう、市町村や民間企業、土地所有者、市民に委任され(Hospers 2004)、彼らがその実施にも責任を負った。さらに、IBA エムシャーパーク社とは別に運営委員会が設置された。運営委員会は州政府や地方自治体、労働組合、NGO、企業の代表者らから構成され、提出された事業案に対して資金供与するか否かの決断を下した(Dahlbeck et al. 2021)。

IBA エムシャーパークのもとでは、実施期間 10 年の間に約 46 億ドイツマルク(23 億 5000 万ユーロ)の資金をもって計 129 の事業が実現した。事業内容は地下排水設備の整備、水質向上、旧産業施設の観光地化、技術センターの設立と多岐に渡り、それまでの環境汚染・石炭鉄鋼産業に代表されるルール地方のイメージ変革並びに地域の新たなアイデンティティの付与に貢献した。例えばエッセンにあるツォルフェアアイン炭鉱業遺産群は世界遺産に登録され、ルール地方の観光地としての魅力が国内外から認知されるのに一役買っている。

IBA エムシャーパーク終了以降も、同政策での経験を活かした市町村や民間企業が主体となるボトムアップの事業が続いた。代表的な例が、鉄鋼産業大手のティッセンクルップ社が地方製鋼所の閉鎖を決定したことを受けて 2000 年に講じられたドルトムントでのプロジェクトである(Hospers 2004)。雇用の喪失に対応するため、ティッセンクルップ社とドルトムント市、コンサルティング企業や地方組織が協力し、ドルトムントで長らく主要産業であった情報技術、製造業、物流にまたがる部門(ロボット工学など)の活動への投資を促した。他にも、かつての鉱業機器の製造者が再生可能エネルギー関連技術の供給を担うようになったケースがある(Galgóczy 2014)。世界的な風車パ

¹⁷ 所有権は全面的に州政府にあった。

ーツ製造社として知られる Voith Turbo、BHS Getriebe や IBC Wälzlager GmbH は元々石炭採掘機械を製造しており、一方、もとは石炭発電設備を生産していたジーメンス社はバイオマス生産施設の開発にも着手した。

1980 年代以降の構造政策の特徴は以下の 3 点に要約できる。まず、石炭産業及びそれに支えられた社会経済を温存しようとする従来の傾向が弱まり、より将来性ある新しい産業や経済活動を導入することにより焦点が当てられるようになった。Hospers (2004) は 1980 年代半ば以降のこうした変化について、1980 年代以前の「再工業化とロックイン」の時代と対比して「新工業化(neo-industrialization)」であるとしている。新産業の誘致、経済活動の多様化へと構造政策の重点が移動した背景には、政策立案者側と旧産業界自身それぞれの認識の変化があった。続いて、政策立案のアプローチがトップダウンからボトムアップへと転換した。APR までの構造政策は主にノルトライン＝ヴェストファーレン州政府により上から設計され、そのために石炭産業を取り巻く地元ステークホルダーの強力なネットワークに政策目標の達成を阻まれることがあった。ZIM以降の構造政策はルール地方内の各地域の課題・強みを反映した事業を効率よく実施するため、現地のアクターによる参画・合意に基づく事業策定・認可のプロセスを整備した。第三に、環境汚染や現地ステークホルダー間のネットワークに特徴づけられる閉鎖性といった、石炭鉄鋼産業と強く関連した消極的なイメージでそれまで捉えられていたルール地方に対して、新たなアイデンティティを与える取り組みが目指された。特に、かつての石炭鉄鋼生産施設の観光地化や環境技術部門の活性化はルール地方のイメージ向上に貢献した。

2. 4. 2000 年以降の政策

石炭産業中心の地域をサービスセクターも含む多様な産業・経済活動に支えられた構造へと転換する取り組みは 2000 年代以降も継続する (Galgóczy 2014)。ただし、ルール地方内の各地域の競争力向上という目的の下、専門分野や「クラスター」という視点が持ち込まれた点がそれまでとは異なる (Dahlbeck et al. 2021)。クラスターとは特定分野の技術・製品に関連する地域内の企業、公的機関、研究機関等のネットワークのことであり、画一的な解決策の提示ではなくクラスターの強化により焦点を当てることで、各地域の強みに応じた事業の構築が志向された (Herpich et al. 2018)。2000 年代初期から、ルール地方の強みとなる、技術・製品の開発・普及を強化すべきいくつかの専門分野が政策枠組 (Aktionsprogramm Ruhr 2000+) や研究調査を通じて指摘された (Dahlbeck et al. 2021)。2011 年には「2011 年ルール経済報告書」 (Wirtschaftsbericht Ruhr 2011) によって、ヘルスケア、資源効率、モビリティ、都市開発、持続可能な消費、デジタル通信、教育・知能、余暇・イベントの 8 つの「リード・マーケット “lead market”」が宣言された (Herpich et al. 2018)。「リード・マーケット」は資金供給の対象となるプロジェクト選定の際の基準となり、資金分配は初期には地方政府によって、後にノルトライン＝ヴェストファーレン州政府によって行われるようになった (Herpich et al. 2018)。事業への資金供与は、中小企業の雇用を創出かつ維持し地域の競争力高める目的で設置された、EU の欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund: ERDF) を利用して行われた (Dahlbeck et al. 2021)。

この時期にルール地方内で成長を見せた技術部門の分野として、Galgóczi (2014) は再生可能エネルギー関連技術を挙げている。同地方は本来、化石燃料での発電が盛んな地域であったが、2000 年から 2006 年の間に再生可能エネルギーによる発電量は 196.1% 増加し、再エネ発電部門での雇用も 2 倍に増えたという。燃料電池開発企業での雇用は 2003 年から 2005 年の間に 5 割増加したことも、再エネ部門での専門知識・技術需要の躍進を表している (Galgóczi 2014)。

地域ごとの専門分野にフォーカスした政策の結果、新たな雇用と投資の増加が見られた。新たに約 1 万 4000 人の雇用が創出されるとともに約 1 万人の雇用が維持され、加えて ERDF の支援 1 ユーロ当たりさらに 2 ユーロの投資が可能となった (Dahlbeck et al. 2021)。企業の研究開発プロジェクトや技術インフラ拡大への投資は、資金分配を受けた地域のイノベーション能力と競争力の向上をもたらした (Dahlbeck et al. 2021)。さらに自然環境改善への投資も拡大し、それらは生活水準や環境の改善に繋がった (Herpich et al. 2018)。

2007 年以降、ルール地方における石炭生産の完全停止に向けた動きが加速した¹⁸。2007 年には 50 歳以上の坑内採鉱労働者、57 歳以上の露天掘り労働者に早期退職の選択肢が与えられた。早期退職のための補助金の財源は 1960 年代から連邦政府が供出してきたが、1970 年代から州政府も担うようになった。同年、連邦政府は 2018 年までにルール地方の石炭産業に投じてきた補助金を廃止する法律 (Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Kohlebergbaus) を可決した。1950 年から 2018 年の間に使われた補助金の積算額は 2890 億から 3310 億ユーロに上り、その目的は国内産石炭生産を確保することによって経済的破綻を回避することであった。1957 から 2007 年にかけてルール地方での石炭生産量は 1 億 5000 万トンから 2100 万トンへ、石炭産業の労働者は 60 万人から 33000 人へと減少してはいたものの、依然として同地方内での雇用のうち 5~10% は石炭部門であった。そのため、行政は補助金の停止時期や方法の決定にあたって産業や労働者側の要望も無視できなかった。2007 年に補助金廃止の適切な時期を議論する公聴会が開かれた際に、デュイスブルク・エッセン大学等の研究機関は約 40~100 億ユーロの財源節約が可能であるという理由から 2012 年の早期廃止を支持したが、鉱業団体、労組、社会民主主義者らは、状況の変化と社会的受容に必要な時間という観点から 2018 年の廃止を主張した。IG BCE (鉱業・化学・エネルギー産業労働組合) は 2012 年の早期廃止が実現すれば約 11000 人が失業すると危惧していた。結果として、後者の強力なネットワークの影響で炭鉱補助金の停止時期は 2018 年に決定し、停止措置への資金供給が行われることとなった。例えば、労働者保護策として、42 歳以上の労働者には炭鉱閉鎖から年金受給開始年齢までの間手当が支給された。他分野への転職を促進するための職業訓練も行われた (Galgóczi 2014)。さらに、石炭採掘活動の結果生じる水質管理の問題には長期にわたりコストがかかることを踏まえ、炭鉱閉鎖後の環境改善措置にも予算が計上された¹⁹。

2000 年代の構造政策は、ルール地方のそれぞれの地域が得意とする産業・経済活動の分野をさらに強化することに力点が置かれた点でそれまでの構造政策と異なる。クラスターと呼ばれる、特

¹⁸ この段落は主に Herpich et al. (2018) を参照している。

¹⁹ “Ewigkeitskosten” (「永久費用」) と呼ばれる

定の技術・製品分野を専門とする企業・研究機関等のネットワークの強化が目指され、さらに州政府や研究機関からルール地方の強みとなる専門分野として認定された分野に優先的に資金が分配された。地域ごとの専門分野に焦点が当てられた結果、地域の雇用だけでなく投資力や競争力が向上し、その結果再生可能エネルギー関連技術分野の伸長や自然・生活環境の改善が見られた。さらにこの時期、ルール地方での石炭生産の完全終了が正式に決定され、実施された。1950年代の石炭危機以来実に 50 年を経て、かつて地方内のみならずドイツ国内、さらにはヨーロッパの産業を支えた同地方の石炭産業がここで廃止された。

3. 脱石炭過程での構造政策の比較

以上を踏まえて、ルール地方の脱石炭過程で社会経済への影響を緩和するために講じられた構造政策を、前章で提示した「公正な移行」の条件に照らし合わせながら時系列に応じて比較する。前章で挙げた条件とは、①かつて地域の中心的産業であった化石燃料関連産業からの脱却、②経済水準・雇用を維持した状態での経済活動・産業の環境負荷の少ないものへの移行、③関連するステークホルダーの幅広い参画・合意に基づく当該プロセスの実現、である。

①について、1958 年の石炭危機直後は経済的理由から多くの炭鉱が閉鎖された。しかし、石炭産業とエネルギー・鉄鋼部門の販売契約からも見て取れるように、石炭産業の完全廃止が当初から政策目標であったわけではなく、むしろ重視されていたのはルール地方での石炭生産の維持であった。EPR をはじめとする構造政策導入後もその傾向は続いた。一連の構造政策は新たな産業分野や企業活動への投資の促進による石炭鉄鋼産業に依存しない地域経済の構築を主要な目標の 1 つとしていたが、1970 年代の段階では石炭産業界、地元政治家、労働組合による地域ネットワークが石炭産業に固執する姿勢を見せた。州政府による既存産業の技術革新計画も、技術の近代化を通じた生産効率向上・環境汚染緩和によって石炭生産の保存を支持するものであった。それでもなお、石炭生産量は 1958 年以来漸進的に減産していた (Oei et al. 2020)。前節でも触れたように石炭生産からの完全脱却が決定されたのは 2007 年のことであり、それまではルール地方への新たな産業の導入・経済活動の多様化と並行して石炭産業支援のための補助金が持続されていた。

次に②についてである。一連の構造政策はいずれも、ルール地方の社会経済を石炭産業への依存から脱却させて将来性ある多様な産業に支えられたものへと転換することを志向していた。1968 年に始まった初の構造政策である EPR は主に他産業への投資支援とインフラ・教育の改善を政策方針とした。インフラ・教育政策が効果的であった反面、産業の多様化は「ロックイン」のために停滞した。州政府は政策決定に現地ステークホルダーを参画させることで状況を打破しようとした。1980 年の APR は現地ステークホルダーの参加する会議の内容を反映して決定され、続く ZIM・ZIN は地域評議会・石炭鉄鋼地域委員会によるボトムアップ方式で資金分配を行う個別事業を選定した。1989 年の IBA エムシャーパークでは事業計画立案もその採否もさらに地域レベルで行われた。こうした事業策定の分権化によりルール地方には徐々に新たな産業が根付くようになった。加えて、APR では技術革新に多くの資金が供給され、ZIM・ZIN でも研究機関から産業への技

術移転が促進されたことで、環境技術や再生可能エネルギー関連産業が同分野では発達した。既存産業への依存状態から新たな社会への移行という点では、ルール地方のアイデンティティの変化も重要である。環境技術関連の研究活動や生産の活性化や高等教育の拡張に加えて、IBA エムシャーパークで見られた旧産業施設を観光地化する取り組みの結果、石炭鉄鋼産業と関連した閉鎖性・環境汚染といった消極的なルール地方のイメージを転換した。したがって構造政策による幅広い方針の継続と、そのアプローチ方法の変化がもたらした分権化された事業によって、ルール地方では②が達成されたことがわかる。

③に関して、労働政策に限定するとルール地方における脱石炭過程での政策は常に社会的受容度の高いものであったと言える。労働法や労働組合制度といった連邦レベルでの基本政策に加えて、1960 年代の段階から早期退職者への手当支給や職業訓練・転職支援が行われてきた。1968 年の EPR は石炭産業の失職者に対して一定期間の資金援助を保証し、1980 年の APR はその期間を延長するとともに職業訓練施設の設置等を行った。1980 年代半ば以降の ZIM 及び ZIN も労働者保護・職業訓練を政策方針に含んでおり、ルール地方での石炭生産を完全廃止する 2007 年の決定も、石炭産業従事者の早期退職や転職支援を伴っていた。よって脱石炭過程は影響を被る労働者に対する公正さを有していたと言える。しかしながら、構造政策のアプローチは常に関係するステークホルダーを包摂するものというわけではなかった。EPR は州政府によるトップダウン方式で策定され、そのために石炭産業界を中心とする地元ステークホルダーの強力なネットワークによる抵抗を引き起こした。続く EPR は、依然として州政府によるトップダウンで決定されたものの、地方組織の代表者や州と連邦双方の国会議員、労働者、大学・教会などの関係者らが参加する会議での議論内容が反映された点で一定の包括性を有していた。構造政策の政策立案方法が関連するアクターの幅広い参加と合意に基づくボトムアップ方式に転じたのは 1987 年以降の ZIM 及び ZIN からである。ZIM と ZIN ではそれぞれ労働組合や地方自治体、研究機関等の代表者から構成される地区評議会と石炭鉄鋼地域委員会が具体的な事業計画の策定に携わった。1989 年から 1999 年に実施された IBA エムシャーパークはさらに分権的で地元アクターに主導権を認める取り組みであった。したがってルール地方の脱石炭過程では、1980 年代以降段階を追ってその手続きが公正なものへと近づいて行った。

以上の整理から見て取れる通り、ルール地方の脱石炭過程が「公正な移行」の成功事例となったのは、ある 1 つの方向性や政策の結果によるものではない。石炭産業の縮小、同産業の維持、経済の多様化、地域環境とイメージの改善、包括的な意思決定という幅広い方針が、市場の圧力等を背景として相互に影響し合いながら段階を追って構造政策として体现されていき、「公正な移行」の代表例とされるプロセスを可能にしたのである。次章では、本章で述べた政策の決定過程に焦点を当て、一連の政策の決定が可能になった要因を探る。

第4章 ルール地方における構造政策の決定過程

1. 関連するステークホルダー²⁰

ドイツでは、労働政策等の全国にとって重要な政治領域は連邦政府が、もっぱら地域的影響のある政策及び連邦政策の実施は州もしくは地方政府が責任を負う。したがってルール地方やノルトライン＝ヴェストファーレン州を対象として施行された一連の構造政策は主に州政府が主体となって遂行したものであった。一方、構造政策の実施にあたって EU の影響力も指摘できる。経済的に弱い地域に対する支援政策の一環である欧州地域開発基金 (ERDF) および欧州社会基金 (ESF) を通じた、EU からの資金供与がルール地方の脱石炭過程では年々増した。州の経済的・構造的課題に応じて基金は割り振られ、構造政策の枠組みの中で行われる個別の事業に対して州レベルで資金が運用された。他に企業、政党、業界団体、労働組合、専門家組織も重要な関連ステークホルダーとして挙げられる。業界団体としてはドイツ石炭協会 (Gesamtverband Steinkohle e.V.)、労働組合としては鉱業・化学・エネルギー産業労働組合 (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie: IGBCE) 等がある。企業のうちルールコーレ社 (Ruhrkohle Aktiengesellschaft: RAG) は、1966 年に連邦財務大臣のカール・シラーによるイニシアチブ (Konzertierte Aktion Kohle) を契機として、52 の炭鉱を含むルール地方の全炭鉱企業が合併されて誕生した。RAG の設立は、ルール地方の石炭産業近代化のための再編成のみならず、労働組合にとっての利点ももたらした。複数の炭鉱企業が 1 つの大企業に吸収されたことによって、労働組合には労使共同決定のさらなる機会が与えられた。

2. 政策決定過程

2.1. 石炭危機から 1970 年代半ばまで

1960 年代初頭、ノルトライン＝ヴェストファーレン州議会にて連立政権を組んでいたドイツキリスト教民主同盟 (CDU) と自由民主党 (FDP) は、1958 年の石炭危機による石炭産業の混乱にも関わらず、対策を講じることには消極的であった。当時の政権内の論調は、石炭産業界自身に責任を負わせ、事態への独力での対処を求めたためである。石炭産業は過去に多くの間違いを犯してきたのだから、自由市場と自由競争の原理に晒されながら自力で危機に対処しなければならない、との立場が支持された。加えて、特定産業に対して特別な措置を講じるとは他の産業に対する先例を作る事になり、避けるべきであるという考えも共有されていた。当時州議会を構成していたもう一つの政党であるドイツ社会民主党 (SPD) も当初は同じく受け身の姿勢を取った。

1963 年から 1964 年にかけて、地方自治体からの圧力を受けて SPD が構造政策の支持へと態度を変化させた。1964 年には SPD がノルトライン＝ヴェストファーレン州議会を構成する全ての政党 (CDU、SPD、FDP) から成る超党派のグループを立ち上げ、石炭と競合する資源である石油を連邦政府が制限することを求めた。石炭危機が拡大すると、SPD は州政府による石炭産業へのさらなる支援のために働きかけた。石炭産業界では同産業の衰退を和らげるという共通の利益の元で

²⁰ 本章の第 1 節と第 2 節は主に Dahlbeck et al. (2021) を参照している。

労使が協調関係にあったため (Goch 2002)、石炭産業保護の立場を明確にしたことで SPD はルール地方の利害を代表する政党として重要性を増し、1966 年から 2005 年まで州政府の政権を担うこととなった。

1966 年に州議会選に勝利した SPD は、石炭危機を克服し石炭産業を再興することによって炭鉱に支えられてきたルール地方を救済することが州政府の主要任務であると宣言した。石炭産業が地域経済にとって重要であっただけでなく、冷戦中の資源供給の安定という安全保障上の観点からも、ドイツ最大の国産エネルギー源として石炭産業を維持することは国家の政治的最優先事項とされた。さらに、石炭産業に関連する雇用の喪失とそれに伴う社会不安のリスクを鑑みても、主要産業の衰退がもたらす構造変化を放置すべきでないと SPD は主張した。当初 CDU は政策介入に消極的であったものの、ルール地方の社会的・政治的安定を確保するためにも構造変化は社会的に受容可能な方法でなされるべきであるという合意が選挙・政党の枠組みを超えて州議会で形成されるようになった。連邦政府、州、労働組合による継続的な交渉プロセスが設置され、石炭生産の完全脱却まで「いかなる労働者も失業させない」という標語が採用された。

関連する現地ステークホルダー間の関係について、ルール地方では労働組合及び重要な経済的・政治的ステークホルダーを含む連合が石炭産業を中心に形成され、代表者らによるコンセンサスの文化が発達していた。共同決定の制度の下で産業・労働者の代表者たちは紛争を避けようとし、労使間で調整済みの要求を政治家に対して提示していた。加えて、石炭産業と地元政治家らの距離も伝統的に近かった。石炭産業の保護を求める産業界とそれを支持する地元政治家、さらに、石炭生産の縮小がもたらす雇用への影響のみならずルール地方の「石炭鉄鋼地域」としてのアイデンティティの喪失を危惧した炭鉱労働者の利害が一致し、三者間には協調的な関係が形成されていた。1969 年にルール地方の全炭鉱会社を合併して RAG が設立されたことに伴う労働評議会・労働組合の規模の拡大は、労働者側が更なる力を獲得することを意味し、労使のコーポラティズム体制の強化に繋がった。こうした協調関係は、石炭産業の衰退がもたらす社会的影響を他事例と比較して緩和することには成功したものの (Goch 2002)、産業・経済構造の現状維持すなわち「ロックイン」状態の原因となり、後に構造政策の導入による意図的な構造転換を阻むこととなった。

石炭産業の保存という共通利益を前提として、石炭危機がもたらした混乱に対処するため 1960 年代から 1970 年代半ばにルール地方で取られた方針は、競争力の向上による地域経済の近代化であった。具体的な方向性としては、教育の拡張、技術革新、炭鉱により汚染されてきた環境の改善が挙げられる。教育・学術政策は地域の国内的・国際的競争力を高めるという経済的な動機から支持された。技術革新の推進は構造転換を意図するものではなく、石炭産業を近代化し生産効率を上げることによって石炭産業を維持しながらルール地方を近代的な経済地域にすることを目的としていた。環境保護に関しては、後に連邦首相となるヴィリー・ブラントによる 1961 年の発言によって重要度が増したものであるが、構造政策に本格的に反映され始めるのは 1970 年代後半以降の技術プログラム及び 1980 年の APR からであった。

1968 年に採用された初の地域的構造政策である EPR は、州議会での SPD と FDP による社会

リベラル連立政権において、経済的リベラルの立場をとる FDP によって支持された。FDP は積極的な経済政策の必要性を主張していたためである。EPR による資金分配の対象分野の 1 つである教育施設の整備は上述の通り地域人材の競争力獲得を狙うものであったが、都市開発の一面もあり、地域発展を促す潜在能力を感じさせたことから、後の構造政策ではさらに強化された。

雇用の維持と創出、技術の近代化による競争力確保、知識集約型の地域へ向けた発展、という 1960 年代から 1970 年代半ばにかけて採用された政策の主要な枠組みは、石炭産業をルール地方の基盤として維持しながら地域の包括的な近代化を進めることを主眼としていた。その背景には、石炭鉄鋼産業の収益性はさらなる産業技術開発により保証されるという言説があり、既存産業の保存を前提とした地域経済及び社会への影響緩和こそが産業界・労働組合・政治家いずれにとっても主要な政策目標であった。

2.2. 1970 年代半ばから

石炭の競争力はこの時期に至る以前から既に低下していたが、1973 年の石油危機により、輸入石油への依存緩和という観点から国内産石炭の需要が一時的に回復した。地元ステークホルダーから石炭は将来性ある燃料として認識されるようになり、石炭鉄鋼産業が依然としてルール地方の未来であるという神話は 1970 年代半ばの段階で強化された。したがって以前に引き続き 1970 年代半ばから 1980 年代半ばにかけても、構造政策は石炭産業の維持を意図したものとなった。APR の計画段階での議論は技術開発を通じた地域の安定的な将来の確保に焦点を当てており、政策には「技術、革新、技術移転への出資」という文言が盛り込まれていたが、やはりここで含意された技術革新とは、石炭産業における産業技術の近代化であった。

他方、個人や市民団体といった市民社会からの要請を受けて、1970 年代からルール地方では対話に基づく政治がますます実施されるようになった。1980 年の APR 策定に向けて 1979 年に行われ、政治、学術、産業、労働組合の代表者らが参加したルール地方会議は、対話重視の意思決定の出発点となる取り組みであった。会議に意思決定の権限はなく、参加者も民主的に選ばれたわけではないが、彼らは利益・必要性・要求の申し立てによって州政府に意思表示をすることができた。この時期に始まった対話に基づく政治は、1980 年代後半の構造政策から、地方評議会や委員会を通じた政策立案という形でボトムアップの意思決定方式へと発展する。

政策決定過程で対話が重視されるようになった一方で、APR の計画策定・決定権は州政府に集中していた。州政府によるトップダウン方式が採用された背景には、構造政策の計画実施にあたっての実際的な問題への懸念があった。まず、ルール地方という広い地域の発展のために大規模かつ他分野にまたがる政策を遂行するには、市町村といった小規模な政治単位を越えた州レベルでの政党間での協力が必要とされた。さらに、ルール地方全体の構造転換は長期的なプロセスを要するが、個々の地方レベルでは長期計画を開始することが困難であると考えられた。大規模かつ長期的計画の遂行に当たって州政府の主導権が求められた点に加えて、集権的な意思決定には選挙戦略としての側面もあったとされる。1966 年から州議会において与党であった SPD は、当時ルール地方での失業率が他地域と比較して高かったことから、議会における勢力維持のための施

策を必要としていた。SPD は包括的な構造政策を主導して 1980 年の州議会選前に発表することで、州レベルの政治でのリーダーシップを示し、対抗勢力である CDU を選挙戦で失速させた。

1980 年代半ばには、グローバル化の影響により多くの国や地域で産業生産拠点が低賃金国へと移転し、第 3 次産業の拡大が世界的な流れとなっていた。ルール地方は石炭産業に依存するという産業的特徴のため、こうした変化の中でさらに競争力を失った。以前に増して市場の圧力にさらされたことで、政策立案者のみならず産業界側にも石炭産業に固執することの限界が認識されるようになった。こうして、1980 年代から 90 年代のルール地方の構造政策を支える言説は、経済構造の多様化というパラダイムを基調とした安定的な経済を志向するものへと転換する。技術革新を通じた石炭産業の近代化による復興や、一大産業がルール地方全体で取って代わる可能性への期待は失われ、その内部でも地域ごとの差異を有するルール地方に対して同一の戦略や方法で対処することは困難という認識が広まりを見せた。よって構造政策の新たな主要原則は地域化とそれに基づく産業・経済活動の多様化へとシフトし、ZIN や ZIM では地域評議会という枠組みの下で地域ごとのステークホルダーが地域開発政策を提示し、地域で合意形成する形式が取られた。

この時期には州政府に対する EU の活動の影響も拡大していた。州政府は、EU の影響力を地域政策という政策領域における州政府の管轄への干渉と捉え、州レベルでの政策を主張した。主張の根拠となったのは、自治や政治決定は可能な限り小単位で行い、大規模な政治単位がそれを補うべきであるという補完性原理であった。当時ノルトライン・ヴェストファーレン州首相であったヨハネス・ラウは、他州や欧州の他地域との連携を尊重しながらも地域の重要性を主張し、地方分権と連邦制を支持した。

2.3. 石炭生産の完全停止へ

ルール地方に位置する炭鉱の完全閉鎖は、長期間に渡る関係者の交渉・世論の漸進的な変化によりもたらされた。1990 年代の時点で既に石炭推進政策に対する全般的なムードは変化しており、石炭産業の維持の連邦レベルでの重要性は喪失されつつあった。象徴的な出来事が 1994 年 10 月の連邦憲法裁判所による判断である。裁判所は、発電を国内産石炭で賄うことを確約するために 1974 年から実施されてきた、電力供給会社の電力価格に追加料金を上乗せする措置が違憲と判断した。一般消費者は石炭産業の保護に対して特に財政的責任を負っていないことが根拠とされた。しかしながら、連邦レベルでの石炭保護政策の重要度が下がり、連邦政府の支援が減少していたにも関わらず、州政府にとって石炭生産の終了は不可能であった。というのも、石炭産業の維持を支持する地元ステークホルダーの影響力が依然として強く、政府関係者は脱石炭を推進することによって再選が困難になると考えたためである。

転換点となったのは 1997 年とされる。この時点で労働組合は規模も勢力も急激に落とし、大規模なデモを敢行することは不可能になっていた。ドイツ鉱業・エネルギー産業労働組合 (IG BE)、ドイツ化学・製紙・窯業労働組合 (IG CPK)、ドイツ皮革労働組合 (IG GL) が 1997 年に合併して、ドイツ鉱業・化学・エネルギー産業労働組合 (IG BCE) となったのは、労働組合として失った影響力を補完するためであった。さらにこの時期、ルール地方では労働組合と組合員の連帯感の低下も

見られた。こうして労働組合、産業界さらに地元政治家が協調して政治的利益を代表するルール地方のコーポラティズムは目に見えて衰退した。同時に、州議会で 1964 年から石炭産業保護のために設置されていた超党派グループも次第に崩壊し、2005 年には CDU と FDP が石炭への補助金廃止を明確に支持するようになった。

東西ドイツの統一も石炭生産の完全終了に影響を及ぼした。統一により旧東ドイツの褐炭が供給されるようになったことで、エネルギー安全保障の観点から国内石炭供給源としてルール地方の石炭生産が不可欠であるという認識が弱まった。ルール地方の石炭の重要性が弱まると、以前からも言及されてきた炭鉱による環境被害への注目度が上がり、石炭が富をもたらすものというイメージが弱体化した。1990 年代頃までは石炭産業を維持しながら技術革新によって環境汚染を防止することが期待されていたが、2000 年頃には環境被害のために石炭部門そのものが疑問視されるようになった。こうして 2007 年、州政府によって石炭生産からの完全脱却という決断が下された。

3. 考察

ルール地方における石炭生産の廃止及び一連の構造政策がもたらされた政治的意思決定過程を踏まえ、同地方で「公正な移行」が可能となった政治的要因を抽出する。前章の知見に依拠しつつ、ここでも脱石炭生産、社会経済構造の移行、意思決定・結果の公正という 3 つの事象に軸を置いて時系列に応じた比較を行う。

石炭生産が 1958 年の石炭危機以降次第に縮小し、最終的な廃止が決定されたのは、他のエネルギー源との国際競争やグローバル化の進展に伴う市場の変化、そして東西ドイツ統一による褐炭資源の確保がもたらした需要低下等、経済的な要因によるところが大きい。しかしながら、脱石炭過程を通じて常に影響を被る労働者保護・支援のための政策が取られ続けたのは、政治的な要因によるものである。すなわち、石炭産業では共同決定法を根拠として労使が協調的な関係にあり、さらにルール地方では産業界と地元政治家が伝統的に近い距離を保っていたことで三者間にコーポラティズムが生まれた。そしてコーポラティズムのもとで押し出された石炭産業の保存という共通の利害を SPD が汲み取って政策に反映させたからである。

続いて、ルール地方を石炭依存から脱却させ、将来性ある多様な産業・経済活動に支えられた地域へと移行させた構造政策が可能になった理由についても、やはり経済的要因が関連する。石炭産業の維持と並行して経済活動の多様化を試みた初期の構造政策を停滞させた「ロックイン」状態が克服された背景には、石炭産業自身が市場の圧力を受けて石炭を主要産業とする社会経済の限界を認識した事実がある。しかし経済的要因以外に、市民社会からの対話型の政治の要請や状況の変化を踏まえた構造転換の必要性をインプットし、政策を転換させた州政府の役割も指摘できる。長期的視野の重要性を認識しながら、EU や連邦レベルからの干渉を避け、州政府主導で地方内の事情を汲み取り柔軟にボトムアップ方式の政策策定を導入してきたことが、結果的に手続きを公正なものとし、同時に地域ごとの強みを活かした新たな社会経済への移行へと結実した。(図 4)

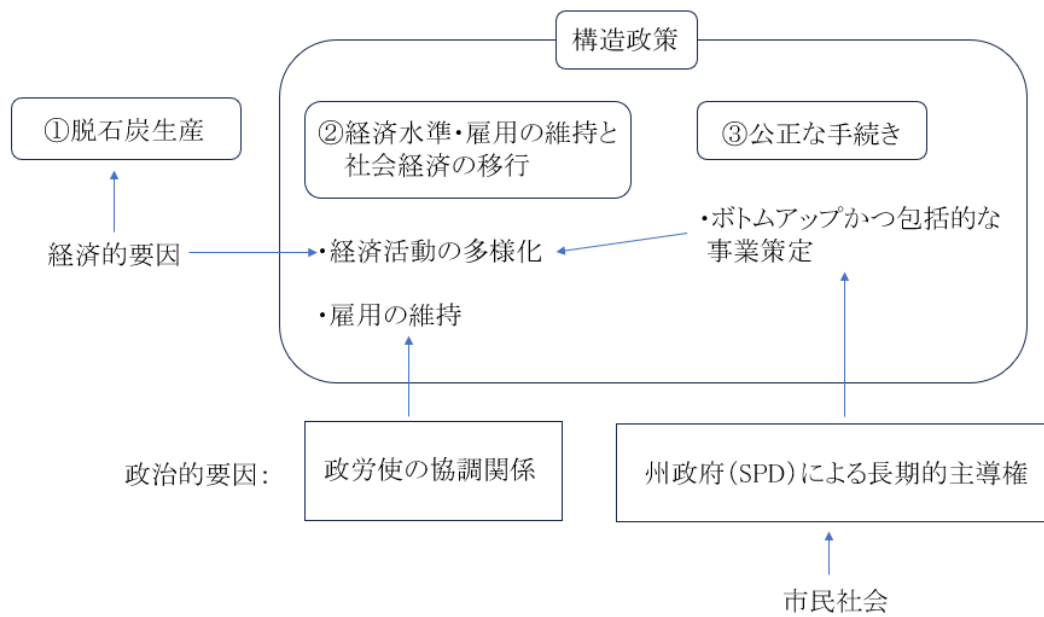


図4 考察（筆者作成）

終章 総括

1. 結論

本稿では、気候変動対策としてのエネルギー転換の重要性を認めながら、そのプロセスが公正なものである必要があるとの問題意識から「公正な移行」という概念を導入し、「公正な移行」が可能になるための政治的条件を探ってきた。先行研究の多くが政策の効果に焦点を当てていることを踏まえて、政策の決定過程に着目して政治的要因を特定することを目的とした。方法論として選択したのは事例分析である。「公正な移行」が多くの国や地域で現在進行形のプロセスであり、かつて化石燃料由来の社会経済構造から脱却して、環境負荷の少ない新たなシステムへと包括的な方法で移行した数少ない事例がドイツ・ルール地方であったことから、同地域の脱石炭過程を対象事例として扱った。ルール地方では 1960 年代以降、一連の構造政策によって石炭生産の完全停止、影響を被る労働者の保護、1 つの産業に依存せず将来性ある多様な産業に支えられた経済の構築、関連するステークホルダーの参画・合意に基づく政策決定、環境技術の促進等が行われた。時系列順に一連の政策を比較した結果、それぞれの方針が市場の圧力等を背景として相互に影響し合いながら段階を追って構造政策として体现されてきたことが明らかとなった。続いて政策が決定に至る過程に着目し、政策決定が可能になった背景には経済的要因に加えて、ルール地方内での政労使の協調体制や、SPD 率いるノルトライン＝ヴェストファーレン州政府が主導権を発揮していた事実があることがわかった。

同時期に石炭産業の縮小を経験したイギリス及びアメリカ・アパラチア地方が、ルール地方と同様の国際経済的条件下にあったにも関わらず「公正な移行」に失敗した点を鑑みると、本稿で見出した政治的要因には一定の影響力があつたと考えることができる。しかしながら、筆者に入手可能な資料では明確な因果関係の特定に至ることができなかつたため、将来的な事例に適応可能な分析結果を得るには、本稿での洞察を仮説としたさらなる詳細な検証が必要である。

本稿の知見が仮説に留まることを認識したうえで、当初の問題意識との関係でその示唆するところを挙げるとすれば、「公正な移行」の実現に際しては「移行後」の社会経済を公正な手続きによって構築するのが重要だということである。気候変動対策としての脱化石燃料と新エネルギー源の導入、そしてそれに伴う労働力の移転は、手法はどうであれ今後多くの国や地域で実施されることが予想される。しかしながら、現行の構造から転換した後の社会経済の姿を、国・地域の諸状況を考慮せずに明確かつ画一的に予想することは困難である。地域に即した公正の要請を満たすものであればその姿はなおさら未知である。したがって、具体的な「公正な脱炭素社会」を事前に断定し提示するのではなく、社会経済構造の移行後が公正である場合のイメージそのものを公正な手法により導出していくことが望ましい。本稿で扱ったドイツ・ルール地方の事例では、経済・産業活動の多様化を推し進める取り組みは州政府によるトップダウン方式の下では停滞した。しかし個別事業の計画立案を地元ステークホルダー間の協議に委ねた結果、政策は軌道に乗った。地域レベルの多様なアクターを包括する公正な意思決定方式により、経済活動の多様化という「公正な移行」の結果が可能となったのである。公正な結果というものが一義的ではないからこそ、手続きを公正にすることが公正な結果を得るための筋道を示すことになる。そして、手続きを公正にするだけの

政治的主導権の担い手の存在も必要である。以上が、気候変動対策の喫緊性を踏まえた「公正な移行」という文脈において、本稿の知見が含意するところである。

2. 本稿の限界

最後に、本稿の目立った問題点をいくつか指摘して論文を締めくくる。まず、政策内容や政策決定過程の記述を 2 次資料に頼ったことである。特に政策決定過程を分析するに際して多様なアクターの理念や言動を綿密に追跡することが望ましいが、当事者への聞き取り調査や政策文書へのアクセスが困難であったため叶わなかった。そのため、政策決定過程の記述が十分に明晰なものとならず、その分析結果も補強を要するものとなっている。続いて、「公正な移行」という概念が多くの場合で現在進行形もしくは将来的なプロセスを意図して使用されている点である。本稿の構成は、近年整備された概念を、当該概念を念頭には置いていない過去の事例に当てはめて事例選択し、考察するものとなっている。したがって、「公正な移行」という枠組みが存在する前の事例から導き出された内容が、「公正な移行」を内面化した今後の取り組みにとって有効な示唆を与えない可能性は大いにある。最後に、「公正な移行」の成功事例として取り上げたルール地方の脱石炭過程が、論者によっては「公正な移行」としての適格性を認められない場合がある点も触れておく必要がある。全過程に 50 年以上の歳月がかかっていることや、石炭産業の維持が長らくパラダイムの中心にあったこと、多様なステークホルダーの包摂が初期から行われたわけではない点などがその理由として挙げられている。いずれにせよ、「公正な移行」という概念の新規性や概念に内在する不明瞭さを克服し、より有効な実証研究を行うためには、実践の蓄積とそれに伴う当該概念の成熟を待たねばならない。

[文献]

- 宇佐美誠(2019)『気候正義—地球温暖化に立ち向かう規範理論』勁草書房
- 宇佐美誠・奥島真一郎(2021)「公平なエネルギー転換: 気候正義とエネルギー正義の観点から」
小端拓郎(編)『都市の脱炭素化』大河出版 139-150
- 欧州委員会(2023) “What is technology transfer?” 欧州委員会ウェブサイト, 2023 年 9 月 13 日,
(https://knowledge4policy.ec.europa.eu/technology-transfer/what-technology-transfer_en)
- 大場茂明(2002)「コンパクトシティ政策と都市再生—IBA エムシャーパークの実験」『季刊経済研究』25(1): 29-49
- 奥島真一郎(2017)『「エネルギー貧困」・『エネルギー脆弱性』・『エネルギー正義』: 日本における現状と課題』『科学』87(11): 1019-1027
- シュラーズ, M. A. (2007) 『地球環境問題の比較政治学—日本・ドイツ・アメリカ』岩波書店
- 高橋洋(2021)『エネルギー転換の国際政治経済学』日本評論社
- 寺西俊一・石田信隆・山下英俊(2013)『ドイツに学ぶ地域からのエネルギー転換—再生可能エネルギーと地域の自立』家の光協会
- 寺林暁良(2023)「ドイツにおける市民エネルギー協同組合の動向」『生活協同組合研究』569: 16-24
- 内閣府(2021)「地球温暖化対策計画」
- 長峰純一(編)(2011)『比較環境ガバナンス—政策形成と制度改革の方向性』ミネルヴァ書房
- 西川賢(2013)「政治史は科学的に足り得るのか? : 過程追跡と科学的説明に基づく事例研究に関する試論」『津田塾大学紀要』45: 155-167
- フレチェット, K. S. (2022)『環境正義—平等とデモクラシーの倫理学』勁草書房
- 松田憲忠・岡田浩編著(2018)『よくわかる政治過程論』ミネルヴァ書房
- 丸山康司・西城戸誠他(2022)『どうすればエネルギー転換はうまくいくのか』新泉社
- 渡邊理絵(2019)「ドイツにおける原子力政策転換と重層的ガバナンス—シュターデ原子力発電所を事例として—」『環境経済・政策研究』12(1): 17-32
- 渡邊理絵(2015)『日本とドイツの気候エネルギー政策転換—パラダイム転換のメカニズム』有信堂
高文社
- Abram, S; Atkins, E; Dietzel, A; Jenkins, K; Kiamba, L; Kirshner, J; Kreienkamp, J; Parkhill, K; Pegram, T; & Santos Ayllón, L. M. (2022) “Just Transition: A whole-systems approach to decarbonization”, *Climate Policy*, 22(8): 1033-1049.
- Aragón, F. M; Rud, J. P & Toews, G. (2018) “Resource shocks, employment, and gender: Evidence from the collapse of the UK coal industry”, *Labour Economics*, 52(2018): 54-67.
- Bross, U. & Walter, G. H. (2000) “Socio-economic Analysis of North Rhine-Westphalia”, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, Working Papers Firms and Region No. R2/2000.
- Campbell, S. & Coenen, L. (2017) “Transitioning beyond coal: Lessons from the structural renewal of Europe’s Old industrial regions”, *CCEP working paper 1709*.

- Ciplet, D. & Harrison, J. L. (2020) “Transition tensions: Mapping conflicts in movements for a just and sustainable transition”, *Environmental Politics*, 29(3): 435–456.
- Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert A. and Teasdale, P. J. (2009) “Cities, Climate Change and Multilevel Governance,” *OECD Environmental Working Paper No 14*.
- Dahlbeck, E; Gärtner, S; Best, B; Kurwan, J; Wehnert, T. & Beutel, J. (2021) “Analysis of the historical structural change in the German hard coal mining Ruhr area”, German Environmental Agency, *CLIMATE CHANGE 30/2021*.
- DGRV (2012) Energy Cooperatives: Results of a survey carried out in spring 2012, ([http://www.dgrv.de/weben.nsf/272e312c8017e736c1256e31005cedff/41cb30f29102b88dc1257a1a00443010/\\$FILE/Study%20Results%20Energy%20cooperatives%202012.pdf](http://www.dgrv.de/weben.nsf/272e312c8017e736c1256e31005cedff/41cb30f29102b88dc1257a1a00443010/$FILE/Study%20Results%20Energy%20cooperatives%202012.pdf)).
- DGRV (2022) *Energy Cooperatives in Germany: State of the Sector 2022 Report*, (https://www.dgrv.de/wp-content/uploads/2022/07/DGRV_Survey_EnergyCooperatives_2022.pdf).
- European Commission (2024a) “GHG Emissions of All World Countries 2024”, *JRC Science for Policy Report*.
- European Commission (2024b) “The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind”, European Commission website, (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en, 2024 年 6 月 14 日取得).
- Felli, R. (2014) “An alternative socio-ecological strategy? International trade unions’ engagement with climate change”, *Review of International Political Economy*, 21(2): 372–398.
- Fieldhouse, E. & Hollywood, E. (1999) “Life after mining: hidden unemployment and changing patterns of economic activity amongst miners in England and Wales, 1981–1991”, *Work, Employment & Society*, 13 (03): 483–502.
- Furnaro, A; Herpich, P; Brauers, H; Oei, P. Y; Kemfert, C. and Look, W. (2021) “German Just Transition: A Review of Public Policies to Assist German Coal Communities in Transition” *Resources for the Future and Environmental Defense Fund report 21-13*.
- Galgóczi, B. (2014) “The long and winding road from black to green: Decades of structural change in the Ruhr region”, *International Journal of Labour Research*, 6(2): 217-240.
- Galgóczi, B. (2019). *Towards a just transition: coal, cars and the world of work*, ETUI.
- García-García, P; Carpintero, O. & Buendía, L. (2020) “Just energy transitions to low carbon economies: A review of the concept and its effects on labour and income”, *Energy Research & Social Science*, 70(101664): 1–16.
- Goch, S. (2002) “Betterment without Airst: Social, Cultural, and Political Consequences of De-industrialization in the Ruhr”, *International Review of Social History*, 47(10): 87-111.

- Heinze, R. G; Hilbert, J; Nordhause-Jan, J. & Rehfeld, D. (1998) “Industrial clusters and the governance of change: Lessons from North Rhine-Westphalia”, in H.-J. Braczyk, P. Cooke and M. Heidenreich (eds): *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World*, London, UCL Press, pp. 263–283.
- Healy, N. and Barry, J. (2017) “Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a ‘just transition’”, *Energy Policy*, 108: 451-459.
- Herpich, P; Brauers, H; Oei, P-Y. (2018) “An historical case study on previous coal transitions in Germany”, IDDRI and Climate Strategies.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003) “Unraveling the Central State, but How?: Types of Multi-level Governance,” *American Political Science Review*, 97(2): 233-243.
- Hospers, G. (2004) “Restructuring Europe's rustbelt: The case of the German Ruhrgebiet”, *Intereconomics*, 39(3): 147-156.
- ILO (2015) “Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all”, (<https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>).
- IPCC (2017) Summary for Policymakers of the IPCC Report, “*Climate Change 2007 Synthesis Report*”.
- IPCC (2018) Summary for Policymakers, “*Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, IPCC, Global Warming of 1.5°C Presentation to the wrap-up of the Talanoa Dialogue preparatory phase.*”
- IPCC (2021) Summary for Policymakers, “*Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*”.
- Jenkins, K; McCauley, D; Heffron, R; and Stephan, H. (2014) “Energy Justice, a Whole Systems Approach”, Unpublished working paper, (<https://cris.brighton.ac.uk/ws/portalfiles/portal/484893/Energy+justice+a+whole+systems+approach+-+10.08.2014.pdf>, 2024 年 6 月 16 日取得).
- Jenkins, K; Sovacool, B; Mouter, N; Hacking, N; Burns, M-K. & McCauley, D. (2021) “The methodologies, geographies, and technologies of energy justice: A systematic and comprehensive review”, *Environmental Research Letter*, 16: 1–24.
- Joskow, P. L. (2001) “US Energy Policy During the 1990s”, National Bureau of Economic Research Working Paper 8454. July
- Kelly, J. A; Clinch, P. J; Kelleher, L. & Shahab, S. (2020) “Enabling a Just Transition: A Composite Indicator for Assessing Home-heating Energy-poverty Risk and the Impact of Environmental

- Policy Measures”, *Energy Policy*, 146(2020).
- Lobao, L; Partridge, M; Hean, O; Kelly, P; Chung, S & Ruppert Bulmer, E. (2021) “Socioeconomic Transition in the Appalachia Coal Region: Some Factors of Success (English)”, World Bank Group.
- Mavrogenis, S. (2018) Just Transition is possible! The case of Ruhr (Germany) (<https://www.just-transition.info/just-transition-is-possible-the-case-of-ruhr-germany/>. 2024 年 11 月 20 日取得)
- McCauley, D. & Heffron, R. (2018) “Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice”, *Energy Policy*, 119: 1-7.
- Morena, E; Stevis, D; Shelton, R; Krause, D; Mertins-Kirkwood, H; Price, V; Azzi, D. & Helmerich, N. (2018) “Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World”, research report by United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Oei, P; Brauersa, H. and Herpicha, P. (2020) “Lessons from Germany’s hard coal mining phase-out: policies and transition from 1950 to 2018”, *CLIMATE POLICY*, 20(8): 963–979.
- Pinker, A. (2020) “Just Transitions: A Comparative Perspective”, Scottish Government.
- Sabato, S. & Fronteddu, B. (2020) “A socially just transition through the European Green Deal?”, Working Paper, European Trade Union Institute.
- Scottish Government (2024) “Just Transition Commission”, Scottish Government website, (<https://www.gov.scot/groups/just-transition-commission/>, 2024 年 6 月 16 日取得).
- Snell, D. (2018) “‘Just transition’? Conceptual challenges meet stark reality in a ‘transitioning’ coal region in Australia”, *Globalizations*, 15(4): 550-564.
- Sovacool, B. K. (2016) “The history and politics of energy transitions: Comparing contested views and finding common ground”, *WIDER Working Paper*, The United Nations University World Institute for, 2016(81).
- Stokes, L. C. & Breetz, H. L. (2018) “Politics in the U.S. energy transition: Case studies of solar, wind, biofuels and electric vehicles policy,” *Energy Policy*, 113: 76-86.
- Presidential Climate Commission (2022) “A PRESIDENTIAL CLIMATE COMMISSION REPORT: A Framework for a Just Transition in South Africa”.
- Romo, O. M. (2022) “The role of tripartite social dialogue in facilitating a just transition: Experiences from selected countries”, *ILO Working Paper* 76.
- United Nations (2015) Paris Agreement, (https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf, 2024 年 6 月 12 日取得).
- UNDP (2022) “What is just transition? And why is it important?”, UNDP ウェブサイト (<https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-just-transition-and-why-it-important>, 2024 年 6 月 16 日取得).
- UNEP, ILO, IOE, & ITUC (2008) “Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon

economy”,

UNFCCC (2010) Decision 1/CP.16. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. (<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>.)