



ポーランドにおける原発建設計画 —脱露・脱炭素・国際関係—

市川 顕

概要

ロシアによるウクライナ侵攻はポーランドに二つの挑戦を突きつけた。第一は対露化石燃料依存の解消であり、第二は、石炭に軸足を置くエネルギー構成からの脱却である。この脱露と脱炭素という二つの条件を満たすと期待されているものが原発建設であった。まさに「政策の窓」が開いたわけだが、そこには残された問題と微妙な国際関係が存在する。

1. ポーランド—EU 気候変動・エネルギー政策の足手纏い？—

現在、ロシアによるウクライナ侵攻が1年を超え、欧州各国ではエネルギー安全保障の問題が深刻の度合いを深めている。欧州連合（EU）は、1951年の欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）を端緒とするが、その行政機関である欧州委員会が法的にエネルギー政策の権限を有したのは2009年のリスボン条約（第194条）発効からである。この第194条においても、EUの権限は「エネルギー市場の自由化と市場創出、競争、インフラの建設、エネルギー効率や再生可能エネルギー源の開発などエネルギー政策の環境面」であり、「自国のエネルギー安全保障やエネルギーミックス、各種エネルギー源の開発」については加盟国の権限として残存した

(Godzimirski and Zuzanna 2018, 228)。この「法的不確実性 (Abbasov 2012, 31)」が、エネルギー危機における EU の対応能力に影響していることは否めない。

さて、長らく欧州委員会の権限ではなかったエネルギー政策は、リスボン条約前から環境・気候変動政策に影響をもたらすものとして、徐々にこれらとパッケージ化されてきた。国際的な気候変動交渉において、先導者としての地位を築く意図を有していた EU は、2020 年までに 1990 年比で 20% の温室効果ガス排出削減という目標を達成し、2030 年までに同 55% (Fit for 55) の削減を目標とする。2015 年のパリ協定を踏まえ、現在では 2050 年までのカーボンニュートラルを目指している。しかし、このような EU の脱炭素政策への積極姿勢に対して、事あるごとに異を唱え、いわば「足手纏い」になっているのが 2004 年の EU 第 5 次拡大で加盟したポーランドである。

ポーランドでは、1989 年の体制転換以前から自国の石炭資源¹を用いた産業構造が強固に構築され、これが現在でも残存する。2020 年のポーランドの一次エネルギー生産においては、71.0% が石炭、21.6% が再生可能エネルギー、5.8% が天然ガスである。また同年のエネルギー製品に占める割合は、石炭が 40.7%、石油が 28.8%、天然ガスが 16.9%、再生可能エネルギーが 12.5% となっており、EU 加盟国ではエストニアに次いで二番目に石炭の割合が高い。さらに同年の発電に占める石炭火力の割合は 80% を超える。

他方、EU 加盟後の順調な経済成長により、エネルギー需要が毎年増加傾向にあることから、化石燃料の 42.8% を輸入に頼っている。特筆すべきは同年、石炭の 54.8%、石油・石油製品の 67.5%、天然ガスの 54.8% がロシアからの輸入だったことだ。1990 年比で EU 平均と比較し、温室効果ガス排出量の減少率が少ないポーランドにおいては、化石燃料の対露依存とともに、脱炭素のための「石炭からのエネルギー転換」という課題に直面している²。

2. 2022 年 2 月 24 日—ロシアによるウクライナ侵攻—

2022 年に勃発したロシアによるウクライナ侵攻は、ポーランドがこの二つの課題にさらに真剣に向き合う契機となった。ポーランドは、2006 年と 2009 年のロシア＝ウクライナ間のガス紛争の頃からロシアに対する警戒感を強めるよう、EU 加盟国に警鐘を鳴らしていたし、2014 年のロシアによるウクライナ侵攻の際には、トウスク (Donald Tusk) ポーランド首相 (当時) が EU エネルギー同盟を主唱し、これは 2015 年に EU がトウスク＝ユンケル (Jean-Claude Juncker) 体制になった

のちには「A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy (COM (2015) 80 final)」として、内容に修正は加えられつつも EU の優先戦略として採用された。トウスク案と EU 戦略の違いは、トウスク案がエネルギー安全保障を確保するための自国の化石燃料利用を主張していたのに対して、EU 戦略ではその項目が削られ、より EU の気候変動政策との調和が意図されたことである (市川 2021)。

その後、ポーランド政府は、シフィノウィシチェ港の液化天然ガス (LNG) ターミナル、ポーランド＝リトアニア間のガス相互接続 (GIPL)、そしてノルウェーのガスをデンマーク経由でポーランドに輸送するバルティック・パイプと、着々とエネルギーの対露依存を低減させるためのプロジェクトを遂行してきた。これにより、現実には 2022 年 4 月 27 日にロシアからのパイプラインによる天然ガスが停止されても、2022-23 年の冬を乗り越えることができた。

問題は石炭 (「脱炭素」) である。ロシアのウクライナ侵攻後、ポーランドは極めて強硬な対露姿勢を取り、EU 加盟国政治において、特にドイツに対して、ロシアに対する毅然とした対応を求めた。また数次にわたる EU の対露経済制裁においても、エネルギー禁輸を提唱する先鋒となっていた。

しかし、天然ガスが LNG 輸入増加やバルティック・パイプ経由による輸入で代替 (「脱露」) できたとしても、依然「脱炭素」の問題は残る。国内産の石炭については、生産価格高騰で市場競争力が低下しており、さらには、ポーランド最大のベウハトゥフ石炭火力発電所では、2021 年 5 月に 11 基中 10 基が停止するという事故も発生 (Shotter 2021) し、大きな問題となった。強力な政治ロビイストでもある炭鉱労働組合には、与党「法と正義」も刺激しない姿勢を取ってきたが、炭鉱内での COVID-19 のクラスター発生、炭鉱開発や石炭燃焼にともなう公害、さらには国内での脱炭素を求める環境保護運動の興隆を背景として、「脱露」と同時に「脱炭素」の解決策が求められた (Shotter and Evon 2019)。

3. 脱炭素／石炭利用減少—原発建設というソリューション—

原発が存在しないポーランドにも、かつてその建設を試みた時期があった。社会主義体制末期の 1982 年、ポーランド北部のザルノヴィエツで原子力発電所の建設が開始された。おりしも 1980 年代には独立自主管理労働組合『連帯』の民主化

運動に呼応して、ポーランド市民の環境保護運動（市川 2013）が盛り上がりを見せており、さらには 1986 年に発生したチョルノービリ原発事故が追い打ちとなり、この原発建設計画には国民の支持が得られなかった。結局 1990 年にポーランド政府は建設を中止した（Waller and Frances 1992,177）（Szacki et al.1993, 20）（French 1988, 29）。

それから 30 年、原発建設計画は常に時の政権に検討されてきたが、EU 気候変動・エネルギー政策との関連で明確に脱炭素のための解決策として原発建設計画を記したのは、2021 年 2 月の「Energy Policy of Poland until 2040」³である。

すでに、2020 年 10 月にポーランド政府は米国のトランプ（Donald Trump）政権と、2033-43 年の間に原発 6 基の建設を想定した協定に調印していた。2021 年 12 月 22 日、国営原子力発電企業 PEJ がポーランド北部の二つの町を原発建設予定地に選定したと発表した。2022 年 1 月には欧州委員会が一定の条件のもとで、原子力を EU タクソノミー（地球温暖化対策に貢献する投資先として認定するもの）に含める方針を発表、2 月 2 日には同法案を提示した。同月 14 日にサシン（Jacek Sasin）副首相兼国有財産相が訪米し、小型モジュール原子炉（SMR）を含めた原発に関する米国の支援を取り付けた。ロシアのウクライナ侵攻後の 4 月には、PEJ が原発建設予定地の環境影響評価報告書を提出し、対象の町で住民説明会を開催した。同月下旬、韓国電力会社（KHNP）が原子炉 6 基を建設する正式なオファーを提示した。

同年 5 月 24・25 日に開催された世界経済フォーラム（ダボス会議）ではモスクワ（Anna Moskwa）気候・環境相が原発を「貴重なエネルギー源」「気候変動との闘い、社会経済の発展、そしてエネルギー安全保障の確保に大きく貢献する主要な産業技術」と語り、「ポーランドの歴史上初めて、原発に関する活動が非常に進んでいる」「2026 年に建設を開始する予定」であるとしたうえで、「現在、フランス、韓国、米国の企業と議論を継続している」と述べた（Ministry of Climate and Environment 2022.5.27）。7 月 12 日にはケリー（John Kerry）米国気候変動特使がワルシャワを訪問し、ナイムスキ（Piotr Naimski）エネルギー戦略担当全権大使と会談し、8 月 23 日には米ウェスティングハウスの CEO が同月末までに原発建設のオファーを提出することを明らかにした。

9 月 4 日、ポーランドのモラヴィエツキ（Mateusz Morawiecki）首相はハリス（Kamala Harris）米副大統領と電話会談を行い、両国の戦略的パートナーシップ

の強化を確認した。同月 19 日ウェスティングハウスがポーランド企業 22 社と原発建設に関する協定を締結し、これについてブレジンスキ (Mark Brzezinski) 駐ポーランド米国大使は「原発プロジェクトはより良いクリーンな未来を築くための機会」「軍事のみならずエネルギーにおいても安全保障をともに作り上げる」と歓迎した。10月26日、ポーランド政府はウェスティングハウスとポーランド初となる原発建設契約を締結。同月31日には韓国と民間のプロジェクトとして原発建設に関する合意を締結した。

4. 原発建設の「政策の窓」を開いた市民

以上のように、ロシアによるウクライナ侵攻にともなうエネルギーの「脱露」と、EU気候変動・エネルギー政策の要求を満たすための「脱炭素」は、石炭依存が強いポーランドに原発建設へと歩を進めさせた。しかし、重要なアクターが残っている。それは、ポーランド市民である。1980年代のザルノヴィエツ原発建設を中止に追い込んだ彼らはいま、政府や企業が推し進める原発建設をどのように評価しているのだろうか。

2022年11月に発表された世論調査はこれまでにない結果となった。ポーランドに原発を建設することについて、賛成が75%、反対が13%であった。この数字は前回調査(2021年5月)の賛成39%、反対45%からの大転換となった。また、石炭からの脱却のための原発導入について、賛成が76%、反対が15%であった。これも前回調査(2021年5月)賛成44%、反対37%と比較すると賛成が大きく増加している。さらに原発稼働に関する懸念を聞いたところ、58%が「懸念がない」と回答し、「懸念がある」の35%を上回った。特に目を引いたのは、近隣に原発が立地することに賛成するかという質問の回答で、54%が賛成する、34%が反対すると回答した⁴。

政策研究の泰斗であるキングダン (John Kingdon) 氏はかつて、「政策の窓モデル」⁵を提唱した。これによると、特定の政策が決定される時(「政策の窓」が開くとき)には、(1) 問題の流れ(特定の問題が政策決定者に認識される状況)、(2) 政策の流れ(政策的課題に対する特定の解決策が着目される状況)、そして(3) 政治の流れ(利害関係者による政策の受容)、という三つの流れが合流するという。

今回のポーランドにおける原発導入については、(1) ロシアのウクライナ侵攻による「脱露」の政治的方針と、EU気候変動・エネルギー政策による「脱炭素」の要請、さらにはエネルギー不足による同価格高騰への対策、これら三つを同時に解決する必要性の認識、(2) その最も実現可能な解決策としての原発建設への着目、そして(3) 国際政治・国内政治における利害関係者による原発建設政策の受容、が看取できる。

5. 残された問題

以上、ポーランドにおける原発建設計画の進展について概観してきたが、これには問題点もないわけではない。

第一に、欧州委員会が2022年3月8日に発表したREPowerEU (COM (2022) 108 final) では、脱露・脱炭素を両立するための方策として、ガス供給多様化と再生可能エネルギーのさらなる普及を挙げている。ポーランドに対しても、原発導入だけでなく、より一層の再生可能エネルギー普及促進への圧力がかかることが予想される。

第二に、原発利用に舵を切ったとして、その原料や使用済み核燃料の廃棄の問題が残っている。たとえばロシアは2021年のウラン生産量が世界6位であり、国営企業のロスアトムは世界のウラン濃縮能力の約40%を占めている。この点で、脱露が本当に可能なのかは精査が必要だろう。

第三に、なぜポーランド政府が米国と韓国を原発計画のパートナーとして選定したのかということである。一つには、米軍および韓国製武器との関連であろう。米軍はポーランド防衛の要であり、韓国とは2022年に約2兆円の武器購入契約を締結した。

しかし、より重要な問題は、ポーランドがフランス企業を選ばなかった点である。原発をEUタクソミーに含ませる際には共闘した両国だが、すべての政策領域で概観すると必ずしも関係が良好であるとは言えない。たとえば2019年10月、マクロン(Emmanuel Macron)仏大統領が「(環境活動家は)ポーランドに行くべきだ」「すべてを妨害する国がある。それはポーランドだ」とポーランドのEU気候変動・エネルギー政策に対する姿勢を痛烈に批判した。これに対してナイ

ムスキ・エネルギー戦略担当全権大使は「パリ街頭でのデモ（黄色いベスト運動）にでもお気をつけて」と辛辣な返答をしたとされる。

また、ポーランドが米韓企業を選んだ後の 2022 年 12 月には、与党「法と正義」党首のカチンスキ（Jarosław Kaczyński）氏が、ポーランドの「法の支配」問題に批判を強めるフランスを含む西欧諸国に対して、「ポーランドの法治主義を批判したのは“厚かましい嘘”だったとフランスがこれを認める場合にのみ、原発についてフランスと話し合うことができる」と、あたかも原発契約と国家間関係が関連していたかのような発言をした。

このように、ポーランド政府は原発建設契約を通じて、国家の安全保障を担保するために信頼できる国家の選定を行った、とみることもできるかもしれない。そして、そこに EU 加盟国が入らなかったことをどのように解釈すべきかについて知るには、今後の展開を観察するしかない。

参考文献

- 市川顕（2021）「EU エネルギー同盟の政治過程における気候変動規範の強靱性と脆弱性」市川顕・高林喜久生共編『EU の規範とパワー』中央経済社 87-106 頁。
- 市川顕（2013）「体制転換と欧州化—ポーランドにおける環境政策の変遷を事例に一」市川顕・稲垣文昭・奥田敦共編『体制転換とガバナンス』ミネルヴァ書房 67-89 頁。
- Abbasov, Faig Galib (2012) , Challenges to the European Union’s Energy Security, (Saarbrücken, Lambert) .
- CBOS (2022) , Polish Public Opinion 11/2022, https://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2022/11_2022.pdf [2023.2.22]
- French, Hilary F. (1988) , “Industrial Wasteland”, World Watch, Vol.1, No.6, pp.21-30.
- Godzimirski, Jakub M. and Zuzanna Nowak (2018) , “EU Gas Supply Security : The Power of the Importer”, Szulecki, Kacper ed., Energy Security in Europe : Divergent Perceptions and Policy Challenges, (Cham, Palgrave Macmillan) , pp.221-249.
- Kingdon, John (2010) , Agendas, Alternatives, and Public Policies 2nd Edition, (Harlow, Longman)
- Ministry of Climate and Environment (2022.5.27) , “Minister Anna Moskwa in Davos : Today, many proposals discussed at the international level are based on our experience in becoming independent of hydrocarbon supplies from the East”, <https://www.gov.pl/web/climate/minister-anna-moskwa-in-davos-today-many-proposals-discussed-at-the-international-level-are-based-on-our-experience-in-becoming->

independent-of-hydrocarbon-supplies-from-the-east [2022.9.11]

Ministry of Climate and Environment (2021) Energy Policy of Poland until 2040, (Warsaw, Ministry of Climate and Environment) .

Shotter, James (2021) , “Betting on nuclear : Poland’s plan to kick its coal habit : Warsaw’s decarbonisation drive reflects the stark choices for EU states to meet the bloc’s ambitious climate goals”, Financial Times, 2021.8.16, <https://www.ft.com/content/6031bd28-5f7e-40ed-9e6d-aef34eade58d> [2023.2.24].

Shotter, James and Evon Huber (2019) , “Can Poland wean itself off coal? : The country has paid a heavy environmental cost for its dependence on coal. Now a small town in the industrial heartland is fighting back”, Financial Times, 2019.5.3, <https://www.ft.com/content/674ce754-6b9b-11e9-80c7-60ee53e6681d> [2023.2.25].

Szacki, Jakub, Irmina Glowacka, Anna Liro, and Barbara Szulczewska (1993) , “Political and Social Changes in Poland. An Environmental Perspective”, in Jancer-Webster, Barbara ed., Environmental Action in Eastern Europe. Responses to Crisis, (New York, M.E.Sharpe) , pp.11-27.

Waller, Michael and Frances Millard (1992) , “Environmental politics in Eastern Europe”, Environmental Politics, Vol.1, No.2, pp.159-185.

¹ その重要性ゆえ、ポーランドでは石炭を「Polish Black Gold」と呼んでいた。

² この段落で用いたデータはすべて Eurostat から引用した。

³ Ministry of Climate and Environment (2021)

⁴ この段落で用いたデータはすべて CBOS (2022) から引用した。

⁵ Kingdon (2010) に詳しい。

[執筆者]市川 颯(東洋大学国際学部教授)

(※このレポートは、三菱 UFJ 銀行グループが海外の日系企業の駐在員向けに発信しているウェブサイト MUFG BizBuddy に 2023 年 3 月 3 日付で掲載されたものです。)