

地方自治と原発行財政

— 原発交付金と狭義の 原発マネーを中心として —



一般社団法人千葉県地方自治研究センター
理事長 井下田 猛

■ 本論の意図

わが国の原子力発電所（略称、原発）は1954（昭和29）年に原子力関係予算がはじめて登場し、以降地方自治関連の原発行財政は主として原発交付金と狭義の原発マネーの両者からなるいわゆる原発マネーに依存して推移してきた。しかし、2011（平成23）年3月11日の東日本大震災による東京電力事故後のいまに至るも、この状況は変わらない。“第3の火”としてクリーンエネルギーのもとに登場してきた原発は、どの段階のどの問題でも決定的な危険性をもち、今回大惨事を招いた。安全性、それに予防面への考慮がなんら

なされないまま“不可侵の国策”として推進されてきた福島原発事故は、いま改めて未来永劫にわたって収束しないことを伝えている。

本論では、はじめに原発促進動向を概括し、原発財源の原発交付金と狭義の原発マネーを要約してトレースする。さらに原発建設の実態をたどり、原発立地自治体の一事例として新潟県柏崎市を検討する。そして最終的には、原発交付金と狭義の原発マネー漬けの“いまのこのまま”の地方自治現実からの抜本的転換策を提起することにした。

1. 原発の一方的促進と原発交付金と狭義の原発マネー

(1) ふたつの立場から出発のわが国の原発動向

わが国の原発を巡る動きは、真向^{まっこう}から相反するふたつの立場からはじまる。

それが1954（昭和29）年3月1日に太平洋マーシャル諸島のビキニ環礁で、アメリカの水素爆弾実験による第5福竜丸と島民の被爆が契機となった3.1ビキニ被爆事故である。次いで3月なかばに、第5福竜丸全乗組員23名が東大病院で原子病と確認される（9月に機関長久保山愛吉が死亡）。広島・長崎に次ぐ第3の被爆者を招くことになったから東京杉並の母親達の呼びかけで始まった3,400万名もの禁止署名、国会・地方議会の禁止決議などが相次いで全国的に原水爆禁止運動が急速に高まる。さらに8月には原水協（事務局長・法大教授安井郁）が結成され、翌年には原水爆禁止世界大会が開催される。ここには当初から平和を目指して原発に疑義と憂慮をもち、反原発の想いをいただいていた多数の国民・市民が存在していたことを証している。

他方、第5福竜丸が母港の静岡県焼津港を目指して即刻帰途に就いていたビキニ被爆の

翌3月2日に、原子力関係予算2億3,500万円が国会に唐突に上程される。これは、原発核燃料物質の U_{235} と奇しくも語呂合わせが符節している。なお、この予算は早くも3月4日に衆議院本会議で可決し、4月3日に自然成立した。そして国家サイドから、総力をあげて原子力政策を具体化させていく。このため、翌1955（昭和30）年に原子力基本法が制定され原子力委員会が発足し、56年に科学技術庁と日本原子力研究所、次いで57年に電力企業との共同出資のもとに政府は日本原電株式会社などを発足させた。きわめて短期間かつ拙速のうちに、原発体制づくりが具体化するとともに独走していく。

くわえて1955年以降声高に叫ばれた石油・原発主体のすさまじいばかりのエネルギー革命のマスキャンペーンに注目したい。この1955年は明治20年代なかば以降わずか60年間しか続かなかった石炭時代を一方的に切り捨て、石油・原発時代の到来を招いた。石油の埋蔵量が有限でありながらも、石炭に代わ

る薪・木炭や練炭などの代替燃料を一方的かついっさいを枯渇させて、快適性・利便性をうたい文句に石油時代へと切り換える。石油漬けが定着すればさらに「石油はあと〇〇年」などとマスキャンペーンしつつ、これに

代わる“夢の原子力”の“第3の火”として無公害かつクリーンエネルギーの粧よそおいをもって、石油・原発共存時代の独走あを敢えて創出してきた。そしてこれまで、国民・市民とは遥かに遠い密室内で原発が横行闊歩してきた。

(2) 原発交付金と狭義の原発マネーの実態

地方自治と関連する原発推進の財源には、総称して広義の原発マネーがある。これには電源3法交付金の原発交付金と固定資産税などの狭義の原発マネーがある。本項ではこれら両者の実態を概括することにした。

原子力推進の基幹法に原発3法と電源3法交付金がある。原発3法は電気事業法、電源開発促進法、公共用地の取得に関する特別措置法からなる。このうち電源開発促進法は国が事業費の全額を充当する交付金であり、原発3法は全体として原発立地のための促進法である。

一方、電源3法交付金は電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法、発電用施設周辺地域整備法の3者からなる。なお、発電用施設周辺地域整備法は原発新設用の交付に備えるものである。そして電源3法交付金は水力発電なども対象としているが電源立地対策交付金として事実上は原発の稼働・促進のために1974（昭和49）年に創設された原発交付金である。電源3法交付金はいわゆる原発交付金として電力会社から徴収する電源開発促進税を財源に、電源開発促進対策特別会計に繰り入れて公共事業費として原発立地の市町村に交付・配分される。とりわけ電源開発促進税は従来から税率の数度にわたる変更を招いていて、現行では月平均消費電力300kWhで1世帯当たり月額113円程度の負担となっている。つまり国民の電気料金負担による税金からなり、国民・市民負担のもとに原発が一方的に促進されてきた。

このように交付金の原資は電気料金に含ま

れる電源開発促進税であり、原発の立地道県・市町村や周辺自治体に交付されて公共用施設のインフラ整備に振り向けられてきた。このため、原発立地自治体には超豪華役場や体育館それに集会施設の公共施設などが林立する。しかし、2003（平成15）年に原発交付金の用途制限の大幅緩和を招いて、従来の公共用施設の整備にくわえて、いまでは地域活性化名目にソフト事業にも用途が拡大している。

しかし、今日福島県南相馬市と浪江町は、ともに原発交付金を辞退している。そして福島県は原発交付金（そのうち電力移出県等交付金）を辞退し、同県内の自治体では廃炉・運転停止に伴う廃炉交付金の創設を新たに求めている。

他方、自治体と関連して原発の推進・強行の象徴的存在が狭義の原発マネーである。これは固定資産税、法人住民税、核燃料税、使用済み核燃料税、原子力立地交付金、それに寄付などからなる。

原発立地自治体は全国に21カ所存在していて、一般財源で当該自治体が自由に裁量できる固定資産税は、原発発電設備にかかる固定資産税である。原発は大規模償却資産であるから税収は年々縮減して、5年後には半減する。そして耐用年数は15年間で、それ以降は当初の評価額の5%しか課税されずに地元に落ちる固定資産税は際立って低くなる。30万kW以上の原発に適用される大規模償却資産税は100万kW当たり15億円が地元自治体の固定資産税となる。これが縮減すれば、地元自治体にとっては積年におよぶ大型公共施設の建

設に伴う維持などの財政圧迫を招く。このため、自治体の多くは原発のさらなる大規模化と立地の困難さから既存施設を中心に原発増設の集中化を求める原発の“巨大化と集中化”を招いている。他方、法人住民税収は各自治体ともに必ずしも多くはない。

核燃料税は原発立地の見返りとして原子炉内の核燃料に課税されている法定外普通税で13道県に導入され、道県からの交付金である。そして、これは原発停止中でも半額分は徴収される。使用済核燃料税は使用し終わった核燃料に重量単位で自治体が独自に課税していて、新潟県柏崎と鹿児島県薩摩川内両市に2003（平成15）年以降導入されている。一方、原子力立地交付金は、原発立地市町村と周辺地域を対象としている。この交付金には、プルサーマル受け入れや定期検査間隔の拡大などに多様な加算がなされている。そしてこれは家庭や企業にも直接支給され、実質的な割引きとなっている。さらに寄付の場合は「社名を出さない」などの条件がつけられて、ときにトンネル機関をも介して多岐にわたるハコ物と維持費などにこれまたまちの活性化に資したいとして、法外なほどの寄付が繰り返されている。

総称して広義の原発マネーは〈表一1〉に

〈表一1〉自治体に流れた「原発マネー」総額（判明分）

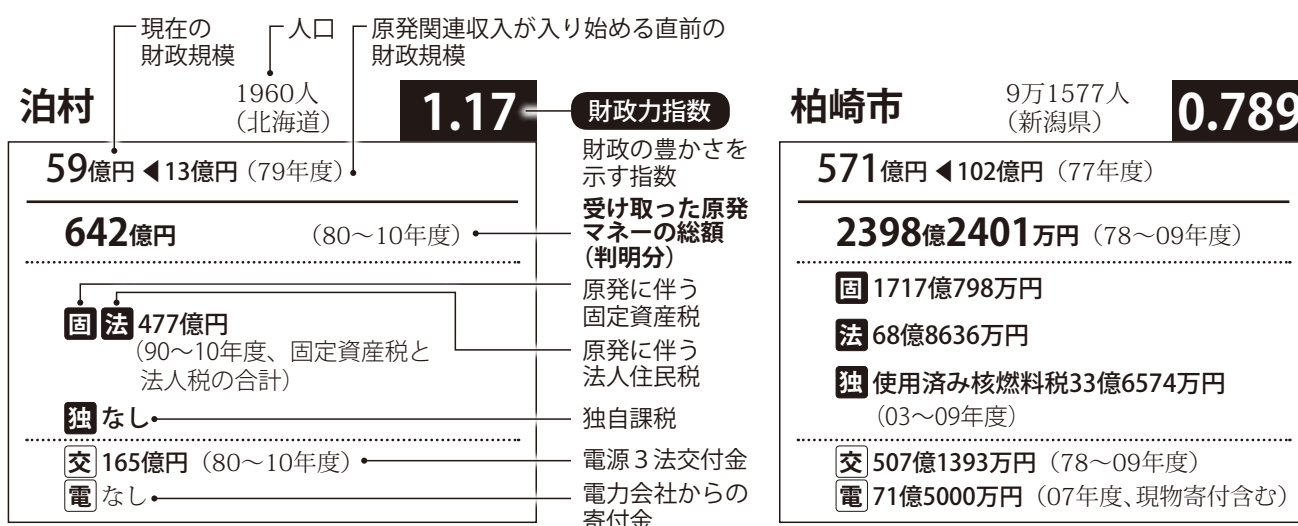
電源3法交付金総額	9152億8300万円
道県の核燃料税	6749億6820万円
原発に伴う市町村税	8920億1299万円
電力会社からの寄付	530億3814万円
合計	2兆5353億 233万円

※電源3法交付金総額は経済産業省資源エネルギー庁編「電源開発の概要 2010」より集計。電力会社からの寄付には都道府県への寄付も含む

出所：『毎日新聞』2011年8月19日号14面

見られるように合計額で2兆5,353億円を超えていて、電源3法交付金総額は9,152億円超となっている。残る金額は、狭義の原発マネーである。このうち原発に伴う市町村税は、その中心が固定資産税である。〈表一2〉に示される柏崎原発の立地する柏崎市の事例では広義の原発マネーは2,398億2,401万円に上まり、電源3法交付金は507億1,393万円であり固定資産税は1,717億798万円と際立って高い。この表を読みとる参考に北海道泊村の事例を引いておいた。さらに今回の福島原発事故とかかわる双葉町と大熊町、それに柏崎市と隣接する刈羽村と、柏崎市とともに核燃料税の独自課税を課している鹿児島県薩摩川内市などの原発マネーの事例を引用した。

〈表一2〉原発マネーなどの動向



双葉町7178人
(福島県)**0.78**

56億円 ◀5億円 (73年度)

161億1308万円 (74~10年度)**固** 役場移転のため不明**法** 役場移転のため不明**独** なし**交** 161億1308万円
(74~10年度、01年度一部データ欠落)**電** 不明**刈羽村**4892人
(新潟県)**1.49**

62億円 ◀11億円 (77年度)

957億297万円 (78~10年度)**固** 565億2535万円**法** 7億1279万円 (90~10年度)**独** なし**交** 348億2598万円 (78~10年度)**電** 36億3885万円 (09年度)**大熊町**1万1405人
(福島県)**1.50**

71億円 ◀1億円 (65年度)

1012億5655万円 (66~10年度)**固 法** 842億2466万円
(66~07年度、固定
資産税と法人税の合計)**独** なし**交** 170億3189万円 (74~10年度)**電** 不明**薩摩川内市**10万674人
(鹿児島県)**0.47**498億円 ◀105億円
(77年度。合併前の旧川内市)**325億379万円** (78~10年度)**固** 非公開**法** 非公開**独** 使用済み核燃料税20億227万円
(04~10年度)**交** 277億6000万円 (78~10年度)**電** 27億4152万円 (累計)

出所：『毎日新聞』2011年8月19日号14面から一部抽出

2. 自治・地域圧殺のうちに原発の推進**(1) 立地の実際と自治・地域の破壊と人びとの心を蝕ばむ**

原発は当初多くの場合巨大工場が立地するなどといい、原発が立地するとは名乗らずに登場する。そして極秘のうちに隠微な根回しがなされて昼夜おかまいなしに朝駆け夜討ちが繰り返されて反対運動を巧みに切り崩して、電光石火のうちに土地を買収・取得し、漁業権を放棄させる。戸別訪問は激化し、執拗な各個撃破は常態化する。市民・住民の分断と猜疑心は醸成され、人びとの心は蝕ばれる。多くは土地ころがしの末に原発が立地し、地元の有力者を前面に合意されて、誘致と同時にときに機動隊を配置して“公共事業”の名のもとに原発立地が強行される。

くわえて原発は地域・産業振興に寄与するとのマスキャンペーンのうちに原発は科学・技術の粋の結晶と喧伝され、“原子力ムラ”の

学者・研究者を動員して終始一貫して虚構の安全性がことあるごとに吹聴されてきた。しかし、原発は特殊高度技術が要請されて下請け・協力中小企業のかかわる余地は乏しく、原発労働者の賃金は時間当たりで高いから原発依存企業は増大せずに雇用効果は乏しい。結果として、地域の産業構造は原発にのみ依存するいびつな単作・単一の原発モノカルチャーが特徴的である。従って、経済効果はキャッチフレーズ通りには発揮されず、過疎地蹂躪による電力企業の集積利益がまかり通ってきた。

とりわけ、原発の立地・稼働に疑義や反対など自己の意思を表明できるのに“権利の上に眠る人”よろしく、あの手この手の酒食の供応・接待は日常茶飯事で就職・採用を条件に切

り崩されるのが通例である。さらに、不明朗で名称はさまざまであるが、寄付金・協力金・委託金と補償金は莫大な金額に上っているながらも、使途不明金のまま決算書などには「雑収入」扱いとなり、多くは「非公開」とされている。従って、これら闇の金はじつに巧みな“餌付け”として推移している。まさしく原発の立地・稼働は当初来から地域自治を全体的かつ構造的に破壊し、あわせて原発マネー総体が自治と人びとの心を陰に陽に蝕ばむ。



(2) 象徴的な柏崎市の事例

〈表一2〉に柏崎市の電源3法交付金と狭義の原発マネーを含む原発マネー総額が2,398億2,401万円と示されている。なお、〈表一2〉と〈表一3〉とでは法人市民税と使用済核燃料税を除けば、少しく金額の差がある。柏崎市は人口9万1,577人であり、財政規模は571億円に上る。原発が7号機も立地し821.2万kWを出力しているから原発財源は潤沢で、人口・産業構造が似通っている類似都市と比較すれば財政規模はほぼ倍増している。このため〈図一1〉に見られる市民1人当たりの財産面積は体育施設や道路用地など箱ものの行政財産と未利用の普通財産ともに、群を抜いて高い。原発財源の導入から公共施設が多く、いまではその運営維持費を賄うランニングコストに呻吟している。なかでも2007(平成19)年7月の中越沖地震から公共施設、ガス、水道などインフラの災害復旧費がかさみ、これに追い討ちをかけるように固定資産税の年々の減額から経常収支比率は101.9と際立って悪化して財政の硬直化を招いている。

〈図一2〉の経常収支比率に概括されるように公債費、維持補修費、物件費、人件費などの割合が高い。自治体のエンゲル係数に相当する経常収支比率は財政構造の弾力性を示すもので、従来財政支出の硬直度

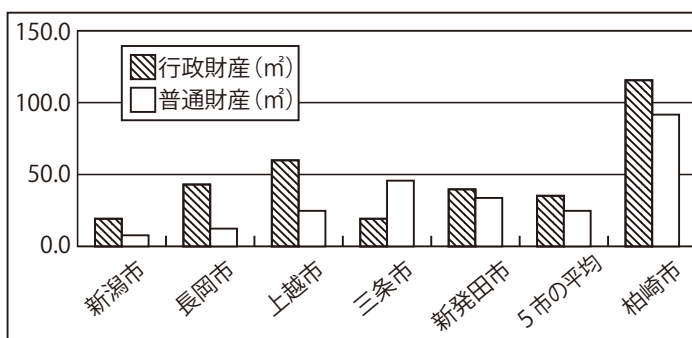
〈表一3〉 1978～2009年までの柏崎市
原発財源合計額と内訳 (単位：千円)

国県交付金計	53,035,878
法人市民税	6,886,366
固定資産税	171,893,998
使用済核燃料税	3,365,741
原子力立地給付金	1,260,859
合計	236,442,842

出所：主要参考文献③池田千賀子論文

を測る自治体財政判断の指標として重視されてきた。この経常収支比率は経常的に支出する人件費、扶助費、公債費などの固定費を地方税や普通交付税など経常的に収入されて自由に使用できる一般財源で除したものである。つまり、毎年経常的に入る収入に対して、毎年経常的に支出する費用の割合である。自治体財政の悪化は連年にわたる交付税の圧縮・

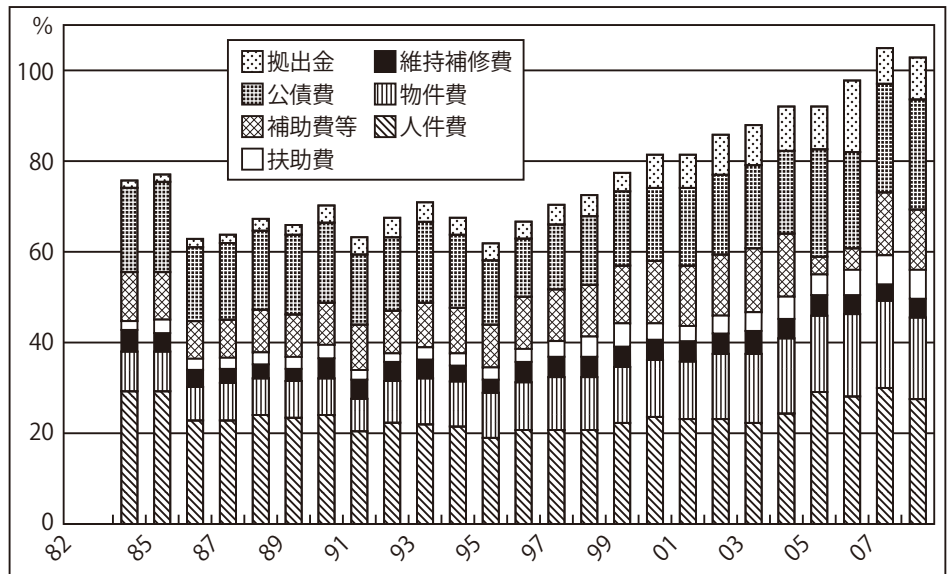
〈図一1〉 市民一人あたりの財産面積 (㎡)



出典：2008年 公共施設状況調査 出所：〈表一3〉と同じ

削減から全国的に問題となっており、くわえて近年公債費の高水準と人口の高齢化などの進展による扶助費の増加などから、財政状況の硬直化を招きがちである。この数値が高まるほど財政が硬直化するから経常収支比率の数値は市区自治体の場合、適正水準は80%程度が望ましいガイドラインだという。

〈図一2〉 経常収支比率



出典：柏崎市 普通会計決算状況 出所：〈表一3〉と同じ

財政指標は客観的な比

較でもあるから、さらに財政力指標を掲げておこう。財政の健全度・適正度を示す経常収支比率にくわえて、柏崎市の財政力指数は〈表一2〉に見られるように0.789にとどまっている。財政力指数は、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得られた数値の過去3年間の平均値である。財政力指数が1を超えるか1に近いほど財源に余裕があって財政力があるから、財政力指数は自治体の豊かさを示すバロメーターである。そしてこの指数が1.0を超えると財政力のある団体とみなされて、地方交付税が交付されない不交付自治体となる。つまり、財政力指数は標準的な行政活動に必要な財源をどれくらい自力で集められるかを示すものである。

しかし、2001（平成13）年度から三位一体の改革で基準財政需要額が低く見積もられて、分母の基準財政需要額を構成する測定単位の切り下げ・減額が進捗しているから反面、財政力指数は1.0に近づく。従ってその分、地方交付税の配分は減額・圧縮されることになる。なお、基準財政需要額は人びと誰もが居住地の如何を問うことなく、同等の行政サービスを自治体に保証している必要な経費の額である。財政力指数は分子を構成する基準財

政収入額がコンビナート都市や原発立地都市の場合、1.0を上回っているのが通例である。しかし、原発立地の柏崎市の場合、依然として地方交付税の交付自治体にとどまっている。

くわえて柏崎市の場合、借金返済負担の重さを示す実質公債費比率は2009（平成21）年度は21.9で、全国1750市区町村中ワースト57位（前年度98位）と劣悪である（『週刊エコノミスト』2010年12月7日号参照）。なお、2008（平成20）年度の柏崎市の実質公債費比率は翌09年度と同様に21.9である。なお、この09年度の全国市町村平均のそれは11.8である。このように柏崎市は財政指標に見られる財政力指数、経常収支比率、実質公債費比率ともに良好ではない。原発財源に偏って依拠し、なかでも公共施設の維持管理コストに呻吟し、体系的・計画的な財政執行を欠いて恣意的な財政運営のツケを招いている。既に財政の弾力性が失われて新規事業を展開するための財源が乏しく、不安定な財政運営が強いられていて厳しい。とくに経常収支比率が際立って高水準で推移しており、借金返済負担の実質公債費比率もまた劣悪極まりないから事務事業の見直しなど経費支出の抜本的効率化などが緊要事となっている。

■ 結びに代えて

地域社会は、人びと誰もが生きて働き暮らす場所である。本論で展開してきた原発自治体の多くは、安全性を希いながらも危険性を見返り＝代替措置として原発財源の受け入れを許容してきた。それは“国策”のもとに“上から”一方的に危険手当として、いわゆる原発財源が制度的に与えられてきた。反面、自治体もまた“原発の巨大化・集中化”志向に集約されるように、“麻薬”よろしく原発財源に擦り寄ってもきた。この巨大施設づくりと原発の集中立地をベースに2003（平成15）年以降の原発交付金とかかわる財政執行の緩和策は“仕事のできる首長”の行政実績の誇示とじつに多岐にわたる“住民・市民対策”を凝縮して示している。

原発の立地・稼働は、基本的には限界集落を含む過疎地に象徴される“小規模自治体斬り”にはじまる。制度的かつ構造的、そして財政的・経済的にも自立できえないこの地域に原発が登場してきた。そしてここには建設前の調査段階から交付される電源立地対策交付金を主体とする原発交付金と狭義の原発マネーを含む広義の原発マネーの原発財源で当該地域社会を部分的かつ一時的に潤してきた。

前述した柏崎市の事例にくわえて福島原発の大惨事は、原発財源に依拠することは一過性にしか過ぎないことを教訓として伝えている。

地方自治は住民福祉の向上を目指すことがその存続の目的であり、財政は市民・住民の暮らしと仕事を守るためにある。このためには地方自治体にとって歳入の自治の抜本的確立が問われている。次いで原発自治体にとっては広義の原発マネーへの擦り寄り依存からの脱却が先決となる。さらに“小規模自治体斬り”を全体的・構造的に転換してこの地域の生存権保障を確立するために、地方交付税制度の従来型への制度的復元を急ぎたい。

原発立地自治体では通常時はいまなお原発稼働の不安をかかえ、同時に財政不安のうちにゆくゆくは行政サービスの切り下げと反面、市民・住民負担の強要がはじまることだろう。

人誰もの生存権を苛酷なうちに一方的に奪いながらも、原発体制は依然として健在である。近く3.11の満1周年を迎えて、昨日や昨年までの旧態依然とした繰り返しにピリオドを打ち、原発依存ではない財政運営の新たな選択肢を迎えている。

■ 主要参考文献

- ①特集「原発マネーが侵食」「立地自治体へ代償」、ともに『毎日新聞』2011年8月19日号14～15面。
- ②鎌田慧著『日本の原発危険地帯』青志社、2011年4月刊。鎌田慧著『原発列島に行く』集英社新書、2001年1月刊。
- ③柏崎市議会議員池田千賀子「原子力発電所が柏崎市財政に与えた影響」、第33回愛知自治研集会提出論文、2010年11月
- ④井田徹治「新しい政策は新しい政策決定から」、『世界』2012年1月号所収
- ⑤秋元健治「『原子力推進複合体』の形成」、季刊『現代の理論』2011年秋号、volume26所収、2011年10月
- ⑥拙著『環境科学論』、内田老鶴圃、1986年4月第2版刊

(2012年1月10日記)