

# 伊方町における原発立地と地域経済・地方財政

張 貞 旭 (松山大学)

査読付き論文

原稿受付日 2005年8月28日 原稿採択日 2006年2月6日

## I. はじめに

日本に原発が建設されてから40年間、稼働中の大半の原発が建設後30年近くなるなど、設備の老朽化が進んでおり、更なる事故発生に対する懸念が払拭できない現状である。しかし、日本政府は京都議定書の発効とともに、二酸化炭素の削減対策としての原発の重要性を一層強調しつつあり、2005年3月に原発寿命の60年への延長許可方針と、2030年頃までの大規模な原発の新・増設計画を打ち出した。なお、2004年12月に使用済み核燃料の再処理政策の推進を再確認し、六ヶ所村の再処理工場でウラン実験も行っている。こうした再処理政策の一環として軽水炉でMOX燃料を燃やす、いわゆる「プルサーマル」実施を行うための申請が<sup>1)</sup>、四国電力(伊方原発)と九州電力(玄海原発)から提出されている。

一方、2003年10月、日本政府は電源立地地域などに財政的な支援を施す、いわゆる電源三法制度の大幅な改正も行った。1974年に制定された電源三法制度は、1970年代初めまでの地方公共団体による原発誘致ブームが一変し、原発の新・増設が難航し始めたため、原子力産業会議などの原発推進側の強力な要請に応じて制定されたものである。言い換えれば、過疎化の進行が激しい僻地に集中的に建設された原発が、地域経済などに期待したほどの波及効果がないことや、安全性に対する地元住民の危惧が高まった結果でもある。他方、電源三法制度は制定されて以降、場当

り的な運用を繰り返してきたため、類似した様々な交付金・補助金・委託費の存在、交付期間の相違、用途の制限など多くの問題を抱えるようになり、原発立地市町村から複雑でかつ使いにくいという不満が多く現れた。また、原発の寿命延長を推し進めるに当たって、地元の不満を和らげるよう制度の大幅な改正を行わざるを得なかったのである<sup>2)</sup>。

本稿の研究対象である愛媛県伊方町は、四国の西端から九州へ向かって突き出した、日本で最も細長い佐田岬半島の根本に位置する町であったが、2005年4月1日に佐田岬半島の三崎町・瀬戸町と合併し、佐田岬半島全体が(新)伊方町となった<sup>3)</sup>。伊方町では、1977年運転開始の伊方原発1号機を含めて、現在3基が稼働しており、日本の商業用原発の「実験室」と言ってよいほど、出力調整運転試験(1987~88年)、高燃焼度発電(2004年)、プルサーマル実施の申請(2005年)など、リスクの高い実験の全てが日本初で行われた地域なのである。にもかかわらず、原発立地による地域社会・経済の変貌に関する学術的な研究は皆無であった。

本稿の目的は、原発の寿命に等しい約30年間にわたって、伊方町における原発誘致の経済・社会的影響をマクロ側面のみならず、マイクロ側面からの総括的な分析も行っってその全体像を明らかにし、また改正電源三法制度の持続性の如何を問うことである。まず、原発立地により、地域経済・社会に与えた影響のうち、とりわけ地場産業の衰退および建設・サービス業などへの偏向と、過疎化の歯止めとしての効果などを明らかにする。二番

目に、原子力中心の制度運用の性格を強化した、改正電源三法制度の現状と限界を取り上げる。三番目に、電源三法交付金や原発関連税収など、および伊方町財政との相関関係を分析し、制度的な問題点を浮き彫りにし、またその改善策をも模索する。

## II. 原発立地と地域経済

### 1. 原発建設とリスクの増加

伊方町は町の大部分が海岸線から30度前後の急傾斜地にあり、平野部はごく僅かであつ水資源にも乏しい地域である<sup>4)</sup>。そのため、段々畑を利用した柑橘農業と沿岸漁業の1次産業が基幹産業とならざるをえず、また就業機会が乏しいために阪神地域を中心とする出稼ぎ労働者も多い、貧困の町であった。そのため、医療・教育（高校）・商業などの整備が遅れ、地域経済や住民生活の大部分を隣の保内町に頼っていた。1987年に国道197号線が整備されるまでは交通も極めて不便な僻地であった。2005年5月現在においても鉄道はなく、一般自動車以外の移動手段としては、八幡浜市のJR駅から時間当たり1～2本のバスしかない状態である。

#### (1) 住民排除と1・2号機の建設

高度経済成長時代、伊方町では人口とりわけ若年層の流出に拍車がかかり、人口減少傾向が著しく現れた。昭和大合併で伊方町が発足した当時（1955年）の12,711人の町人口が、1965年の9,924人までへと急速に減少した典型的な過疎地域であった。そのため、過疎化の歯止めおよび地域振興策として、1969

年3月に伊方町長と、一部の地主・漁業関係者が四国電力（以下、「四電」と略称）に原発の誘致を陳情した。1960年代に建設された初期の原発は、安全でかつ地域振興にも貢献するという期待感を抱いた自治体の積極的な原発誘致表明によるものが大部分であるが、伊方町の1・2号機もその例にはかならない。同年7月、伊方町議会の採択した「原発誘致」決議を受け、四電は地主との土地売買契約を始めた<sup>5)</sup>。しかし、さらに一ヶ月前の6月から原発建設地の買収はすでに行われていたのである<sup>6)</sup>。

一方、1962年頃から本格的に原子力担当部署を設けて原子力開発に取り組んでいた四電が、1967年に原発立地の候補地域として最初に地質調査を行った地点は愛媛県津島町の大浜海岸であり、また徳島県南地域にも建設計画があったものの、両地域とも地元の強い反対で建設計画が頓挫したのである。伊方原発の場合も、伊方町議会・役場の誘致決定に対する住民の反対は強く、周辺地域の住民も参加した「原子力発電所誘致反対共闘委員会」や「伊方原発反対八西連絡会議（1972年設立）」<sup>7)</sup>を結成し抵抗した。そのため、1970年10月に四電は原子力建設準備所を設置したにもかかわらず、1973年によりやく着工にこぎ着けるといふ始末となった（表-1）。また、国を相手に1・2号機の設置許可処分取り消しを求める、日本最初の原発訴訟いわゆる「伊方訴訟」も起こされた<sup>8)</sup>。さらに、反対住民からの逮捕者の発生や、四電への土地売買を巡る老夫婦間の摩擦による妻の自殺事件が起きるなど、町内の賛成・反対住民の対立は地域社会の分裂を引き起こした<sup>9)</sup>。

（表-1）伊方原発3基（PWR）の内訳

	出力 (kW)	着工	運転開始	建設費
第1号機	56万6千	1973年6月	1977年9月	約780億円
第2号機	56万6千	1978年2月	1982年3月	約1,200億円
第3号機	89万	1986年11月	1994年12月	約3,190億円

出所) 伊方町企画財政課『伊方物語』1996年、9～10ページ。

注) 第3号機は、1990年運転開始の予定であった。

## (2) 3号機の建設と安全協定の改正

第2号機建設中の1980年5月、地元の誘致表明によるものではなく、四電自らによる形で第3号機増設が申請された<sup>10)</sup>。第3号機では環境影響評価や公開ヒアリング(2回)を実施せざるを得ず、また新たな安全協定を締結しなければならなかった。しかし、1979年のスリーマイル島原発事故の影響で原発の安全性が厳しく問われる時期であったにもかかわらず、伊方町議会・役場の建設推進は強引であって、その代表的な例として第3号機の増設に伴う安全協定の改正を取り上げることができよう。伊方町に設置する原子炉は、「電気出力56万kWの原子炉2基のみを限度とする」と定めた1・2号機の安全協定(1976年3月締結)第9条は、1985年6月の第3号機においては、その原子炉の電気出力にすら言及せず、総数(3基)のみを定める内容へと後退してしまったのである。

ただし、日本初の風評による間接被害の補償に関する条項(第15条)およびその処理要項を設けたことは注目に値する。しかし、第15条第5項の「定期預金による積立金制度の導入」の場合、積立時期・現在の金額に関する筆者の問い合わせに対して、四電からの返事は、積立を行ってはいないものの、その詳細は経営上非開示ということであった。条文の実効性を確かめることはできない現状である。なお、処理要項第2条では「補償処理は、当事者交渉による解決を原則とする」と定まっており、また交渉で解決できない場合、愛媛県または伊方町に紛争処理を委ねられているので、関係者の恣意的な判断に左右される可能性をも否認しない。一方、第3号機の場合、スリーマイル島原発事故で安全性の強化が求められ、建設費が大幅に膨れ上がった。

## (3) 実験室の伊方原発とプルサーマル

1987年から1988年にかけて総6回、日本初の原発の出力調整試験が行われた<sup>11)</sup>。いうまでもなく、出力調整試験は設備に急激な負荷がかかり、燃料棒の損傷や運転員のミスなどによって重大事故につながる可能性の高い

ものである。また、ウラン濃縮度を4.1%から4.8%へ高めた燃料の利用(高燃焼度発電)は、核燃料サイクルコストの低減、廃棄物発生量の縮減、運転サイクルの長期化などによる経済性の向上を目指すことが主な理由である。しかし、制御棒の効果の低減、燃料ペレットの融点の低下、被覆管の脆弱化などでリスクは高くなる。

また、2010年頃の実施を目標としているプルサーマルも、軽水炉に重い負荷をかけるので、濃縮ウラン燃料よりリスクが高くなる一方、地元には経済的に何らのインセンティブがないに等しい。地元の不満を和らげるため、「プルサーマル利用促進のための費用」というものが電源三法交付金に上乘せられ、電気事業者の申請の翌年から5年間にわたって所在市町村と県にそれぞれ2,000万円/年の計1億円が交付される。さらに、発電が開始される段階では、MOX燃料の発電電力量をウラン燃料の3倍に算定するので、電源三法交付金が若干増える。とはいえ、この交付金は何らかの法的な根拠に基づいたものではなく、単なる財政上の措置として、電源三法交付金の膨大な不用額からなる迷惑料に等しい<sup>12)</sup>。

その他、1997年に第1号機の蒸気発生器の取り替え工事が行われたが、第1号機は原発の事故発生の可能性を全く想定せず、天井にコンクリート壁のない煙突式としたため、2・3号機より建設費がはるかに少なく済んだ(表-1)。2001年の定期検査の際、第2号機の蒸気発生器および原子炉容器蓋の取り替え工事も行われた。こうした蒸気発生器の取り替えなどの工事は、建設当時の想定運転期間(20~25年)を大幅に上回る60年への運転期間の延長に備えたものであり、原発の経済性を一層高める最も便利な方法にほかならない。また、現地調査によると<sup>13)</sup>、後述するように定期検査期間の短縮が進む一方、原発事故対策に欠かせないECCS(炉心非常冷却装置)のディーゼルエンジン(通常2台)の検査さえ、5,6年前から2台両方を対象とする精密検査から主機の精密検査と補助機の簡易検査のように、隔年の精密・簡易検査へと変わっている。この検査方法を用いると、

2台両方を対象とする精密検査より3分の1程度の費用で済むからである。ちなみに、定期検査の1日短縮で、四電は約1億9,018万円<sup>14)</sup>の販売額を失わずに済む。他方、2000年に使用済み核燃料の貯蔵プールの拡大も行い、貯蔵容量が2,609体になっており、2005年3月末現在1,190体が貯蔵されている。ちなみに、使用済み核燃料のサイト内での一時貯蔵の長期化に伴い、電源三法交付金の上乗せ措置として貯蔵量に応じた加算が行われる。

## 2. 原発の地域経済への波及効果

### (1) 地場産業の変貌と宿泊業・建設業・商業

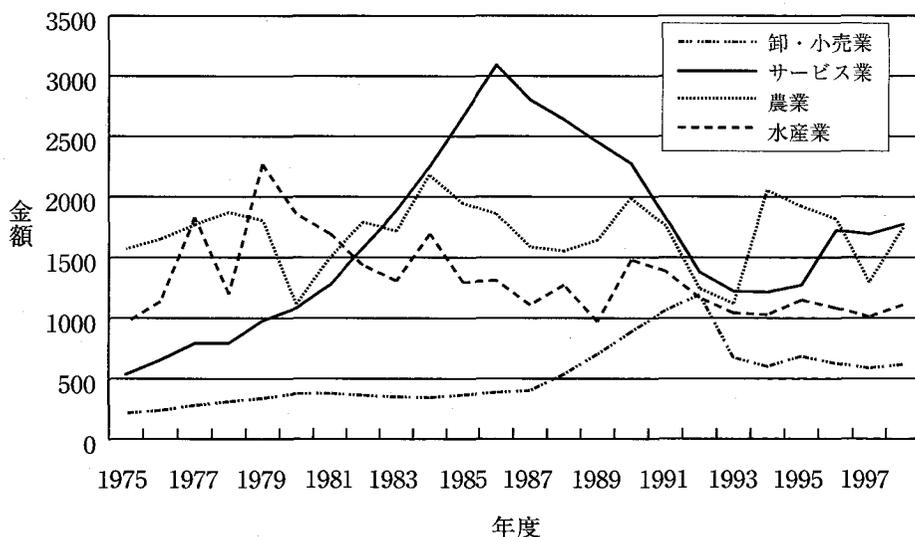
まず、基幹産業の農業の場合、原発建設および電源三法交付金による公共用施設事業の割高な労働者賃金や農期と建設工期との重複による労働者の確保の困難、高齢化の進行、後継者不足などのため、農業はおろそかにされざるを得なかった。とくに、1955年頃から始まった夏みかん生産は、オレンジの輸入自由化（1991年実施）などの影響も重なり衰退する一方である。表-2のように、農業人口

を見ても、1965年の2,537名から2000年の787名へ急激な減少を示している。なお、水産業はかつてイワシ漁が中心であったが、沿岸漁業の漁獲高の減少とともに、タイ・アジなどの養殖・加工業への転換を余儀なくされている。

一方、原発中心の地域経済は、建設業・サービス業とりわけ宿泊業に偏りかねない<sup>15)</sup>。とはいえ、客室10室前後の旅館が大部分である零細規模の宿泊業も、原発建設および定期検査期間の変動による激しい流動人口の増減に対応できず、不安定な経営を強いられている。現地調査によると、宿泊業の場合、4～5年前から四電関連企業の労働者の町外宿泊が増えるにつれて、年間の稼働率は旅館の場合約2～2.5割、ホテルの場合は3～4割程度に減っている<sup>16)</sup>。定期検査期間の場合でも、一時的な需要増に対応できない宿泊施設の限界もあるが、パチンコや飲食店などの遊興施設を好む若い労働者を中心に、隣接の保内町（車で20分）・八幡浜市（車で30分）への宿泊客の流出が増える一方である。四電の内部資料によると、2002年の3号機と2号機

(図-1) 業種別生産額の推移

(単位：百万円)



出所) 伊方町町長公室『伊方物語』2002年, 17ページより作成。

注1) サービス業に僅かな医療は含まれているが、全てを宿泊業と見なしている。

注2) 柑橘の場合、隔年結果(天候)によって生産額の変動が生じる。

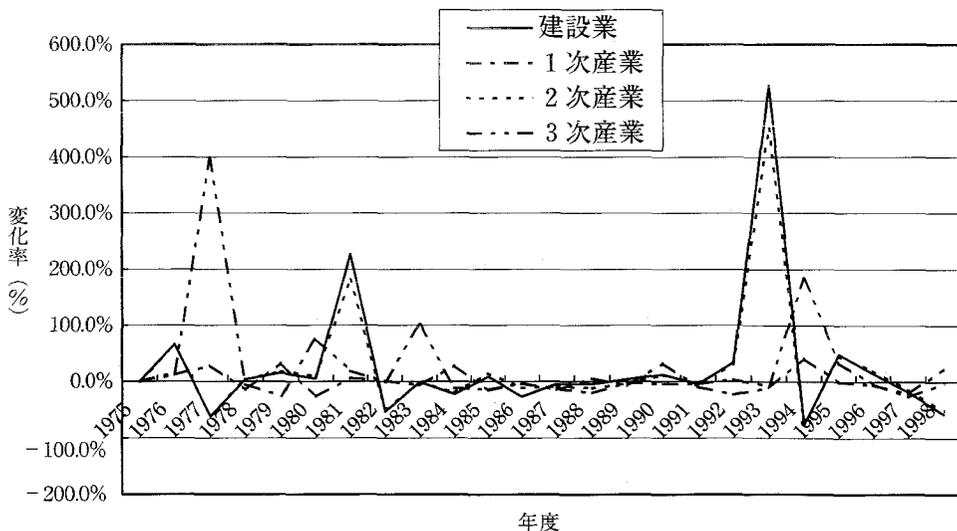
の定期検査期間（計115日間）のさい、総計6,605泊の内訳は伊方町2,807泊、保内町1,125泊、八幡浜市2,027泊、瀬戸町46泊であり、約52%が保内町と八幡浜市での宿泊となっている。さらに、定期検査期間も1980年代までの75～85日間程度から、2002年の50日間（第3号機）と65日間（第2号機）のように大幅に短縮しつつあり、また蒸気発生器の取り替え工事のような大規模工事がなにかぎり、伊方町の宿泊業の将来は先細りとなるのである。宿泊業は、2号機の定期検査と3号機の着工が重なった1986年をピークに下がる一方であったが、1990年代後半の蒸気発生器・タービン・原子炉容器蓋の取替などのために若干増えつつある（図-1）。しかし、一連の大規模工事が終了した段階では、急激な減少を避けられないであろう。

また、過疎地の伊方町は自給自足を中心にしており、本源的に商業の発展が期待できないと言わざるを得ない。図-1のように、3号機の建設期間において、商業は若干の成長を見せたが、宿泊業と同じ減少傾向を見せている。国道197号線など道路の整備とモータ

リゼーションの進行により、労働者と地元住民の大部分は隣接の保内町や八幡浜市へ依存度を更に高めており、ひいては車で1時間程度の松山市へも出かけている現状である<sup>17)</sup>。そのため、原発関連の一時的な特需を除いたら、地元の商業は零細商業から脱し得ず、縮減への悪循環を繰り返さざるを得ない。例えば、伊方町役場の近くのいくつかの商店も、菓子・酒・タバコ程度の品物しか並べていない。一方、地元の商工業を振興させるため、1984年に商工業協同組合が発足し、四電および関連会社に地元からの購入、地元住民の優先的な雇用、労働者の地元での宿泊を求めているものの、四電関連企業側に強制義務がないために効果は微々たる現状である。2004年8月、四電社員寮の前にコンビニがようやく進出したほど、居住人口が大幅に増えない限り、持続的な地元商業の発展は不可能に近いと言わざるを得ない。

最後に、建設業は原発建設前後の就業人口と生産額両方で最も大幅な変動を見せる分野である（図-2）。3号機の建設が終わってから、企業の移転・合併などで企業数と就業

（図-2）産業別生産額の増減



出所) 伊方町町長公室『伊方物語』2002年, 17ページより作成。

注) 3次産業の大幅な変化は、宿泊業と商業より電力販売（熱供給業）の増減によるところが多い。

（表－2）伊方町の産業別就業人口の変化

（単位：名）

年度		1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
1 次 産 業	農 業	2,537	2,182	1,730	1,527	1,431	1,153	1,019	787
	水産業	275	203	228	258	262	286	250	204
	その他	2	-	1	-	-	-	-	-
	小 計	2,814	2,385	1,959	1,785	1,693	1,439	1,269	991
2 次 産 業	建設業	335	342	1,013	806	585	548	509	552
	製造業	209	351	328	385	414	443	356	278
	その他	67	79	4	34	44	16	9	17
	小 計	611	722	1,345	1,225	1,043	1,007	874	847
卸・小売業		274	288	318	349	317	361	367	339
金融・保険業		25	16	20	19	20	33	27	27
運輸・通信業		136	124	151	106	95	106	89	78
熱供給業		7	11	27	172	203	240	265	214
サービス業		347	340	358	506	589	678	614	652
公 務		70	103	124	105	128	126	128	126
そ の 他		2	4	8	4	4	2	5	4
小 計		861	886	1,006	1,261	1,356	1,546	1,495	1,440
合 計		4,286	4,043	4,310	4,271	4,092	3,992	3,638	3,278
総 人 口		9,924	8,736	8,965	8,502	8,167	7,796	7,149	6,569

出所) 伊方町『伊方町統計資料』2003年、15～16ページより作成。

人口は減少しつつあるが、原発のメンテナンスおよび電源三法交付金による公共用施設の建設、蒸気発生器などの取替工事、また最近の防波堤・下水道整備などが続いているので、一定水準を保ってはいる。とはいえ、地元の建設業の大半は下請けが主な業務であって、所得の大半は町外に流出してしまい、地元住民の賃金所得が若干増えるに過ぎない。2000年に就業人口が若干増加したのは、1号機の原子炉容器蓋の取り替えおよび2号機のタービン取り替えなどの工事のためであるが、急激な変化は企業城下町の関連企業および労働者の不安定さを物語っているといえよう（表－2）。第3号機の場合、建設業の生産額は1995年の6,797百万円から1998年の2,758百万円へと、激しい減少を見せた。今後、建設業は原発増設のない限り<sup>18)</sup>、電源三法交付金事業よりも主に固定資産税収に基づく一般財源の公共事業に頼りながら、徐々に衰退の道を辿って行くであろう。

（2）過疎化対策と製造業など

原発の立地が地域開発と産業振興をもたらした、雇用創出効果で過疎化の進行を止めるはずであったにもかかわらず、1965年に9,924人であった町人口は、原発建設期間中の一時的な増加を除いては減少傾向を辿り、2003年3月末現在6,746人となっている。とりわけ、今後の伊方町を担うべき20歳以下の世代が、1970年の3,233名、1985年の1,335名、2000年の1,267名へと激減している。20歳～64歳と、65歳以上の人口構成を見れば、1970年の4,436名（50.8%）と1,067名（12.2%）、1985年の4,571名（56.0%）と1,335名（16.4%）、2000年の3,405名（51.8%）と1,897名（28.9%）のように、若い層の流出と極めて高い速度での高齢化を窺うことができる<sup>19)</sup>。若者の大量流出の理由は、地場産業の衰退と原発の雇用創出効果の乏しさのため、就業機会が得られなかったからにほかならない。原発稼働に伴うサイト内での就業の他、宿泊・食堂のようなサービス業、商業などでの雇用創出効果があるとはいえ、とりわ

け建設後は大幅に減少する原発の本源的な限界に起因するのである。

原発建設や定期検査期間の場合、原発の従業員は2,500名程度へと一時的に増えるが、平常時との人数の格差も激しく、またその大半を県外者が占めている。例えば、第3号機建設のピーク時の4,424名（1993年）と、最小の700名前後（1986年）のように、大幅な変動が生じるのである。四電の内部資料によると、最近の原発の従業員構成は、1999年の2,539名、2000年の2,579名、2001年の2,727名、2002年2,598名となっている。そのうち、四電社員（うち、伊方町出身者数）も1999年の432名（63名）、2000年の419名（60名）、2001年の411名（55名）、2002年の379名（41名）のように、伊方町出身を含む専門職が減りつつある。専門職の減少傾向はリスクの増加をもたらしかねない問題をはらむことも忘れてはならない。

一方、原発立地の地域経済への波及効果は小規模建設業・サービス業のみならず、地元企業への機材発注などを通じて、製造業の限定的な発展をもたらさう。ところが、伊方町は工業用地・用水の不足などの不利な条件があり、また道路が整備されても需要地へのアクセスにも時間・費用がかかるので、工業立地に劣悪な地域である。そのため、零細企業が多く、また中規模企業の大部分は四電の子会社なので、ポスト原発時代に対応できる製造業の持続的な発展とは程遠い構造となっている。四電の内部資料によると、取引業者の482社の大半は愛媛県外の企業（379社）であって、伊方町内の企業は17社に過ぎない。最近の定期検査期間の場合、主要元請会社は四電エンジニアリング・四電計測工業・伊方サービスなどの四電子会社を含める8社と、協会会社の約150社からなっている。

四電と地元経済との取引額を見れば、2001年～2004年までに行われた10回の定期検査費用は40億（6回）、50億（3回）、60億（1回）であって、町外から購入する装置・部品などの費用を除けば、地域経済への貢献はそれほど大きいとは言えない状態である。なお、最近の四電と八西地域との取引額は、

年間15～20億円程度に過ぎない<sup>20)</sup>。ちなみに、地域施設の運行管理や農林水産業関連の電気機械設備などの保守点検、農水産物の加工販売などを主な事業内容とする「伊方サービス」の場合、2005年4月現在の出資比率は、四電50%・四電エンジニアリング30%・四電計測工業10%からなっている反面、地元の3つの漁業・農業・工業協同組合は10%に過ぎず、四電の地元への貢献度の実態を窺うことができる。「伊方サービス」は伊方原発サイトの掃除・食事関連の業務を独占的に行っている。

以上のように、伊方町の産業構造は基幹産業の衰退とともに、小規模建設業およびサービス業、宿泊業などヘシフトされたが、後者も停滞または衰退の一途を辿っている。原発建設の膨大な投資は確かに町民所得の向上をもたらし、とりわけ建設業に最も多くの影響を与えた。とはいえ、原発建設前後の激しい格差は原発の波及効果の一過性および産業構造の不安定さを物語っている。

他方、伊方町のような僻地の場合、原発立地が期待したほどの人口減少の歯止めとして機能しなかったものの、近隣市町村に比べて人口減少の傾向を若干鈍化させたとはいえ。例えば、隣接の旧瀬戸町と旧三崎町の場合、1965年の6,626名と9,269名から、2000年の2,813名と4,154名へと大幅に減少した<sup>21)</sup>。

### Ⅲ. 電源立地のための制度的な支援措置

#### 1. 2003年の電源三法制度の改正

1974年に制定された電源三法制度は、電気料金に上乗せされた電源開発促進税を財源に、原発周辺地域に公共用施設の整備などを用途とする電源三法交付金を交付する。しかし、電源三法制度の制定以降、原発計画の難航に伴う膨大な不用額を用い<sup>22)</sup>、様々な交付金・補助金などの新設、交付金単価の引き上げおよび上乗せ、交付期間の延長・用途の拡大などの場当たりの措置が繰り返されたため<sup>23)</sup>、極めて複雑な制度となった。

そのため、2003年9月に電源三法制度の改正（10月施行）が次のように行われた<sup>24)</sup>。1)

従来の電源立地促進対策交付金(狭義の電源三法交付金)と、財政上の措置の電源立地等初期対策交付金・電源立地特別交付金(原子力発電施設等周辺地域交付金+電力移出県等交付金)、原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金(以下、'長期発展対策交付金'と略称)・水力発電施設周辺地域交付金・電源地域産業育成支援補助金(地方自治体分)が、新設の統合補助金の「電源立地地域対策交付金」へ統合された。2) 運転開始後30年を経過した原発立地地域を有する都道府県のための「原子力発電施設等立地地域特別交付金」が導入された。3) 1980年5月に新設された電源多様化勘定が「電源利用勘定」へと改称された。4) 2005年4月現在、電源開発促進税が1,000kWh当たり400円に引き下げられ<sup>25)</sup>、電源立地勘定190円と電源利用勘定210円へと、電源利用勘定相当部分が僅かに減った。また、電源立地勘定には多くの不用額などが繰り入れられるので、歳入ベースでは電源立地勘定が電源利用勘定より多くなる<sup>26)</sup>。5) 原発建設計画の遅れのために先送りされた将来的な財政需要に備え、不用額を積み立てる「周辺地域整備資金」を新設した。この周辺地域整備資金は、財政融資資金に預託・運営される。

2003年度の場合、新設交付金による交付期間の延長および周辺地域整備資金への繰り入れのため、電源立地勘定の不用額が若干減少している。ちなみに、2003年度の歳出の内訳は、電源立地対策費(1,552億円)・原子力安全基盤機構運営費(77億円)・事務取扱費(21億)、周辺地域整備資金へ繰入(260億円)<sup>27)</sup>・翌年度の歳入に繰り入れる額(1,509億円)<sup>28)</sup>・周辺地域整備資金に繰り入れる額(91億円)からなっている。

さらに、改正内容の詳細を見れば、1) 電源立地地域対策交付金の交付期間が立地可能調査から運転終了までに延長され、稼働の全期間に交付されるようになった。2) 運転段階への支援強化ため、交付金の計算方法が計算上の出力でなく、実際の発電量を用いるように変更された。電力移出県等交付金の場合、発電所の想定発電電力量から消費電力量を差

し引いた移出電力量に応じて算定していた。従って、ベース電源の原発のように、大規模でかつ稼働率の高い電源立地地域(主に、県)への交付金が増える仕組みとなった。また、長期発展対策交付金も従来の設備規模から実際の発電電力量に変わり、若干増えるようになった。3) 地域振興(地域おこしや人材育成)・森林整備などの環境保全・住民福祉などにも交付金が使え、幅広い用途の「地域活性化事業」が新設された。4) 維持運営費の用途も拡大され、交付金の対象事業メニューの範囲内であれば、地方公共団体の自主財源などで整備した施設の維持運営(経常的支出)にも使えるよう「補助金の地方交付税化」が行われた。

## 2. 原発中心の制度強化と原発特措法

今回の制度改正は、全国原子力発電所所在市町村協議会の相次ぐ制度改善の要求に応じる形で行われたが<sup>29)</sup>、1) 原発中心の制度運営が一層強化されたと言わざるを得ない。とりわけ、原発の寿命延長(最終目標は60年)に備えて「運転段階」への支援が強化された。制度改正による財源効果(電源三法交付金)の変化を見れば、135万kWの原発立地の場合、設置段階(環境影響評価開始の翌年度から運転開始まで)の10年間において、改正前の約410億円、改正後の約391億円である。一方、運転段階(運転開始の翌年度から10年間)の場合、電源三法交付金と固定資産税からなる財源効果は、改正前の約500億円、改正後の約502億円(うち、固定資産税収347.7億円)のように、改正前より僅かに増える。しかしながら、総額では改正前の約910億円と改正後の約893億円のように、かえって後者の方が減額となる<sup>30)</sup>。

また、2) 根本的な解決でなく、相変わらず交付金の新設、交付単価の嵩上げ、対象事業の追加を行っている。新設の電源立地地域対策交付金と原子力発電施設等立地地域特別交付金も、原発の寿命延長で生じうる地元の反感を和らげるための措置に過ぎない。3) 電源立地地域対策交付金の交付期間が運転終了までに延長されたとはいえ、単価の嵩上げ

などの特別措置がない限り、前述のように交付金の総額は減る仕組みである。なぜならば、新たな電源立地地域対策交付金額の算定は、改正前の項目別金額の足し算方式に基づいているからである。また、統合された交付金・補助金のうち、交付期間が延長されたのは電源立地促進対策交付金だけであり、改正前の運転開始後5年間から運転終了までとなった。しかし、この交付金の相当金額も計算式に基づく全額が交付されると、運転終了までの交付期間を問わずに交付が直ちに切れる仕組みとなっている。この交付金の交付期間の延長は、他の交付金との整合性を取るだけのものに過ぎない。4) 用途の重なる交付金が依然として多い。5) 相変わらず、財政上の措置として様々な交付金・補助金などが運用されている。6) 原発解体撤去時までへの交付期間の延長などは採用されなかった。

一方、2000年12月に制定された「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法（以下、原発特措法と略称）」は、1999年のJCO臨界事故の影響で生じうる原発の新・増設への支障を回避するために導入された。この法律は、特例措置として道路・港湾・漁港・消防用施設・義務教育施設の公共事業に対する補助率の5%（概ね50%から55%へ）嵩上げを盛り込んでいる。なお、この法律は、原子力発電立地地域の振興のための地方債の元利償還に要する経費を地方交付税の基準財政需要額に算入することや金融上の援助なども盛り込んでおり、電源三法制度を補完する機能を持っている。この法律は2009年までの時限法であり、事業主体は都道府県・所在（隣接）市町村である。とはいえ、発電用施設周辺地域整備法のように、都道府県が原発特措法に基づいた総合計画の樹立権限を持っているので、県の判断で対象外事業になりかねないため、立地自治体に公共施設の整備を促進するインセンティブは限られるといえよう。また、国税目的税（電源開発促進税）による事業を一般会計予算で追加的に支援するという問題がある<sup>31)</sup>。伊方地域（4町）の場合、総事業費約545億円の82事業が採択されており、2004年8月現在の実施事業

費の約81億円のうち、37億円が国の補助金であった。

## Ⅳ. 伊方町財政と原発関連収入

### 1. 電源三法交付金とハコモノの増大

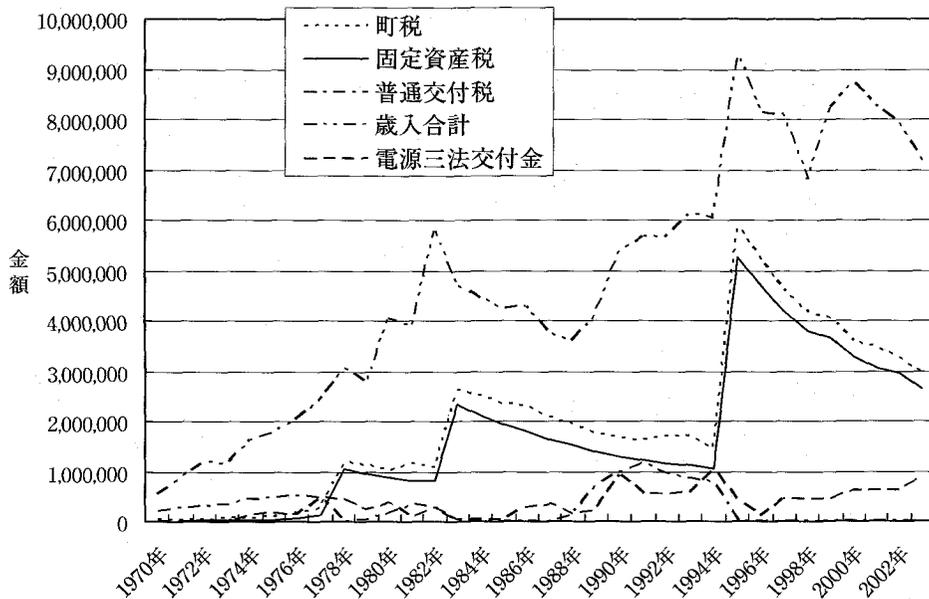
原発立地の直接的効果として、様々な電源三法交付金および固定資産税などの収入増加と、社会インフラとりわけ公共用施設の整備があげられよう。1966年から1973年までの伊方町の歳入を見れば、地方交付税と国・県の支出金の依存財源が平均56.4%をも占め、平均の財政力指数も僅か0.13に過ぎない地域であった<sup>32)</sup>。しかし、原発立地後の伊方町財政の歳入（普通会計）規模は、1966年の2億7,183万円から、1974年の16億1,415万円、2003年の71億8,454万円へと鰻登りに急激に拡大してきた。その主な要因は、1974年から2003年までに交付された、11種類の電源三法交付金（合計114億7,003万円）<sup>33)</sup>と、原発稼働後の原発関連税収の急増なのである（図-3）。

114億7,003万円の内訳を見れば、公共用施設の整備を主な事業内容とする、狭義の電源三法交付金の電源立地促進対策交付金（54.3%）、1997年に新設された長期発展対策交付金（25.6%）、1980年に新設された企業・住民向けの給付金の原子力発電施設周辺地域交付金（11.1%）、広報安全対策交付金（3.8%）、電力移出県等交付金（市町村分：3.6%）、電源地域産業育成支援補助金（1.1%）、その他5種類の交付金・補助金からなっている。伊方町の場合、1995年に電源立地促進対策交付金が終了してから、毎年平均4.9億円の長期発展対策交付金が交付されており、今後最も重要な交付金となることが間違いない。この交付金は原発立地地域に限る交付金であって、産業振興および医療福祉・教育文化などの施設の整備と維持運営をも対象事業としている。

伊方町も他の原発地域と同じく、公共用施設とりわけハコモノの建設が目立つ。伊方町への電源立地促進対策交付金のみを見れば、1.2号機分（1974年～1982年）の22億4,457

(図-3) 伊方町の歳入と電源三法交付金

(単位:千円)



出所) 伊方町町長公室『伊方物語』2002年, 18~19ページと愛媛県庁の内部資料より。

万円と3号機分(1986年~1995年)の39億8,173万円の計62億2,630万円であって、前者は総事業費35億413万円で96件の事業を、後者は総事業費51億4,573万円で12件の事業を行った。スポーツ(29.8%)・商工業(23.7%)・教育文化(19.6%)・水道(9.6%)などの順となっているが<sup>34)</sup>、その大半が公民館・体育館・グラウンド・プール・集荷場・観光物産センターなどのハコモノの建設である。例えば、伊方スポーツセンター(地上4階建て)の2階の温水プールは25mの6レーンをもっており、人口52万人の松山市市営プールに匹敵する立派なものである。なお、建設費約20億円の町民グラウンドは、役場から乗用車で20分離れた山の上に位置しているので、車両を持っていない人・年寄りのアクセスが困難のため、年間50日程度の利用しかないようである。また、最近、2004年の台風による水害が多かったので、防波堤と下水道整備にやっと取り組んでいるところである。さらに、駐車場建設のための港湾工事も行われているが、周辺の海底にはヘドロが溜まっており、魚の生殖に適切な環境

ではない現状である。

また、住民への原発立地の直接的な効果である原子力発電施設等周辺地域交付金(電気料金割引制度)の給付金(年1回)は、世代当たり(100kW基準)7,320円となっている。しかし、現地調査によると、宿泊業(民宿)の場合、夏場の月20万円の電気代の5%(1万円)程度に過ぎず、開発利益の還元として実感できない様子であった。ちなみに、新伊方町となった旧瀬戸町・三崎町は、合併前の伊方町の50%(3,660円)から75%(5,124円)へと若干アップした。

## 2. 固定資産税の増減と維持管理基金など

立地地域における原発誘致の最も大きなメリットは、電源三法交付金より固定資産税・住民税などの町税の増大なのである。1974年から2003年までの四電からの税収(固定資産税+村民税+1989年までの電気税など)は588億1,640万円で、同期間の電源三法交付金の5.1倍にも達する(図-3)。税収の大半が固定資産税の収入であるが、その税収は急激な減少を見せる。大規模施設である発電

用施設の場合、耐用年数が15年という短い減価償却期間のために償却率も高く、固定資産評価額が5年目で半分近くになる<sup>35)</sup>。資源エネルギー庁の資料によっても、135万kWの原発の場合、運転開始の翌年度の63億円から5年目の29.3億円、10年目の15.9億円のように急減している<sup>36)</sup>。厳密な計算ではないが、伊方町でも1、2号機の影響がほぼなくなり<sup>37)</sup>、3号機の固定資産税収が大半を占めたはずの2年目(1966年)の47億円から、7年目(2001年)に半分を割って23億円へと激減しており、2004年は18億円程度までに減っている<sup>38)</sup>。たとえ、電源三法交付金の交付期間が施設解体へまで延長され、従来の固定資産税の耐用年数に伴う急激な変動を補うといっても、根本的な解決策とは言えない。また、伊方町の場合、固定資産税の課税標準を上回る税額は愛媛県庁に取られており、固定資産税の算定も町自体の算定方式に基づくものではなく、大臣配分に頼っている現状である。

このように、原発建設後の固定資産税収は膨大な自主財源の増大をもたらしたものの、特別償却制度によって激減する仕組みとなっており、またその税収の75%の地方交付税が差し引かれるため、原発誘致の財政的なインセンティブはそれほど大きいとはいえない。伊方町の場合、2号機の1983年から1985年までと、3号機および蒸気発生器などの取替工事が行われた1995年から2003年現在までとの2つの期間は、固定資産税の税収が多かったため、地方交付税(普通交付税)の不交付団体となっている。しかしながら、財政収入と電源三法交付金による公共用施設などの急激な拡大は、維持補修・運営などの財政需要をもたらすので、ポスト原発時代の伊方町財政に深刻な負担を与えかねない。

ところで、1981年から伊方町も、維持補修の財源を確保するため、電源立地促進対策交付金の5%程度の「伊方町電源立地促進対策交付金施設維持基金(以下、電源施設維持基金と略称)」を積立てていたが、大部分の財源は同交付金の繰入金と運用益からなっており、同交付金による直接的な積立額の何倍に

も達した。これは1980年に電源立地促進対策交付金の交付限度の10%以内で、公共用施設の「維持補修基金」を積み立てるようになったからである。また、1999年から同交付金の交付限度の30%以内(15年間)で、維持運営費(人件費・光熱費など)に使える基金造成も可能となった。一方、1994年からハコモノの修繕および維持補修費に基金を充ててきたので、基金が1991年の最高3億2,101万円から2004年の9,964万円へ減っている。しかし、電源立地促進対策交付金の終了後の1996年から繰入金も少なくなり、2001年の661,018円を最後に、2002年の5,891円、2003年の2,985円、2004年の2,080円のように大幅に減っている<sup>39)</sup>。伊方町関係者の話によれば、今後は一般財源で賄うそうであるが、維持運営費にも交付金の一部を使える長期発電対策交付金の新設(1997年)と、さらに2003年の制度改正によって電源立地地域対策交付金をも充てるようになったので、基金を別途に設ける必要性がなくなったからであろう。とはいえ、現行の地方交付税の縮減傾向に鑑みれば、維持補修関連費用は今後地方財政の大きな負担となるに違いない。

一方、寄付金の場合、四電からは未開示方針、伊方町関係者からは担当ではなかったという理由で、1999年以前の寄付金に関する正確なデータを確認できない現状である。しかし、歳入の寄付金項目の全額を四電の寄付金と見なすと、1970年から2001年までの寄付金総額は19億4,409万円に達する。そのうち、最近の2000年と2001年の寄付金8億円は地方道路の改善に使われたようである。

## V. 今後の課題と改善

原発の立地は、地域経済・地方財政の電源三法制度と電力会社への従属化をもたらしかねない。伊方町も地場産業が衰退するにつれて、原発関連収入への依存度が極めて高くなる一方、ハコモノが過度に目立つ町である。原発立地の地域産業の発展および雇用創出効果は限られており、また地方財政への寄与度も急減するという、原発効果の不安定性と一

過性を窺うことができよう。

今後、電源三法制度および財政の中心は、立地地域の持続的な地域共生のため、従来の公共用施設・産業基盤整備から総合的な地域振興へ転換すべきであり、下記のようないくつかの改善策が求められる。

まず、少なくとも電源三法交付金の交付期間を原発解体の終了までに延長し、長い原発解体期間に備えるべきである。例えば、日本初の商業発電所である東海原発第1号機は、1998年3月の運転終了、使用済み核燃料の搬出終了（2001年3月）を経て、2001年12月から廃止措置工事が始まって2018年頃の完了予定となっている。現行の電源三法制度が原発中心に運用されていることに鑑みれば、ポスト原発の地域振興策を中心とする、「原発特別支援法」の制定が求められる。ちなみに、愛媛県の核燃料税収入からの配分<sup>40)</sup>、または使用済み核燃料税の新設も考慮の対象となりうる。

二番目に、15年という発電用施設の耐用年数に合わせた税収期間と60年の運転期間との固定資産税のズレの調整も喫緊の課題である。現行の地方交付税の縮減傾向から見れば、恒久的な地域振興のための自主財源（主に固定資産税収）の確保は、電源（原発）立地の促進にも大いに寄与できるのではなかろうか。

三番目に、事業効果の低い交付金の統合廃合を行う一方、電源三法交付金の対象事業計画の作成に当たって、使途・規模などに対する国・県の権限を減らし、市町村の権限を強めるべきである。電源三法交付金の統合補助金化で自治体の裁量権が若干高まり、事業の主体的な実施ができるようになったとはいえ、事業計画に対する県の監督・規制は変わっていない現状である。

一方、伊方町の現状から見れば、25地区別の短期間かつ小規模事業が多かったが、今後は5～10年の長期計画で地域振興策を模索するべきであろう。まず、地元住民に直接的な効果の及ぶ分野の強化、とりわけ少子・高齢化に備えて医療・介護等の福祉施設の更なる充実が求められる。地元の医師の高齢化および専門医の不足のため、車の運転できない

老人がバスで保内町へまで通院せざるを得ず、また特別養護老人ホームの不足で多くの老人が待機している現状である。なお、伊方町の大部分は傾斜が激しく道が狭いので、ヘルパーが非介護者を背負って運ばなければならないなど、寝たきり老人への介護および体の不自由な老人の行動が極めて制限されている。救急車および消防車の乗り入れも困難な町内道の整備は欠かせない課題である。二番目に、若年層の定住を誘導するため、若年層向けの町営アパートの拡大・新設も考慮すべきである。

三番目に、過疎化の歯止めおよび地域産業の需要確保のため、香川県高松市所在の四電本社の原子力本部（約80名）の伊方町への移転が求められる。愛媛県の移転要請に対し、四電は常務取締役1名の常駐と発電所長の取締役への格上げ、松山支店長の取締役への格上げという回答を行ったのみである。伊方町の地域経済・地方財政への貢献のみならず、ITと交通の発展および原子力防災対策に鑑みても、伊方町への迅速な移転を拒む理由はなかろう。四番目に、原発の安全性のさらなる強化および正確な情報の伝達と広報が求められる。最近、伊方原発の四電社員が減りつつある傾向は望ましいとは言いがたい。また、2004年のプルサーマル導入を巡って、資料配付と一回の説明会はあったようであるが、地域住民の認識度は低かった。最後に、最も解決困難な問題であろうが、愛媛県庁・伊方町・四電の関係者は地域住民間の相互不信の解決に努力しなければならない。原発誘致から40年経っても、住民間の軋轢は依然として強く残っており、さらに町政の主導権を巡る対立も加わり、2005年の町長選挙では金銭配布で11名の逮捕者も出るなど、毎回の選挙で不正の噂が後を絶たない町である。

（本稿は2002年度松山大学特別研究助成金による成果の一部である）

## 注

- 1) 2000年頃実施予定であった関電・東電は、1999年のMOX燃料のデータ捏造事件や原発故障のデータ隠蔽事件などのため、プルサーマル

- 実施に対する地元による事前の了解が取り消された。
- 2) こうした分野の代表的な研究業績として、清水修二「原子力開発と財政の展開Ⅰ・Ⅱ」『商学論集』第59巻第4号と6号, 1991年3月と7月, 遠藤宏一「電源三法と地域経済」『日本の科学者』第21巻第4号, 1986年4月, 山本恭逸・神田啓治「電源三法交付金と地域振興」『公益事業研究』第54巻, 2002年などを参照されたい。ただし, 各々の原発立地の効果に対する評価は異なり, 前者2人は否定的に, 後者は肯定的に評価を行っている。
  - 3) 本稿では, 2003年までの伊方町を研究対象とする。
  - 4) 延長87.3kmの幹線導水路を建設し, 1992年からは肱川の野村ダムの取水を用いている。
  - 5) 四電電力50年史編纂事務局『四電電力50年のあゆみ』四国電力株式会社, 2001年, 89ページ。
  - 6) 渡部行「広がるエネルギーと共生」『エネルギー』第30巻第6号, 1997年6月, 110ページ。
  - 7) 八西(はっせい)地域とは, 合併前の伊方町・瀬戸町・三崎町・三瓶町・保内町・八幡浜市を含む。
  - 8) 伊方原発行政訴訟弁護団原子力技術研究会編『原子力と安全性論争』技術と人間, 1988年。ちなみに, 1992年10月, 最高裁判所で原告敗訴が確定した。
  - 9) 一連の事故・事件の詳しい内容は, 齊間満『原発の来た町—伊方原発の30年』南海日日新聞社, 2002年, を参照されたい。
  - 10) 第3号機の建設用地として, 高知県窪川町での調査を行う予定であったが, スリーマイル島原発事故(1979年)とチェルノブイリ原発事故(1986年)の影響で激化した反対運動および電力需要の減少のため, 計画が取り消された(四電電力50年史編纂事務局, 前掲書, 97ページ)。その他の候補地として, 愛媛県瀬戸町と徳島県阿南市浦生田があった。
  - 11) 松岡芳生「一気に広がった反原発のうねり」『月刊社会党』第387巻, 1988年4月, 157~158ページ。
  - 12) 不用額を生み出す制度の問題については, 清水修二, 前掲論文(1991年7月), 155ページを, 参考されたい。
  - 13) 筆者の行った2002年1回(2日間), 2005年2回(5日間と2日間)の調査を指す。
  - 14) 第1号機の稼働率を100%と仮定すれば,  $56.6万 \times 24時間 \times 14円$  (2004年の単価)の計算となる(四電の内部資料)。
  - 15) 宿泊業は食堂を兼ねている。一方, サービス業に電力業は含まれていない。
  - 16) ホテルの方が若干高いのは, 下請けの従業員より高賃金の大手企業および専門技術者が定期検査期間以外でもよく泊まるからである。
  - 17) 一方, 伊方町で店を営んでも, 居住地が保内町である人も少なくない。
  - 18) 伊方原発の増設を主張する意見もある(渡部行「広がるエネルギーと共生」『エネルギー』第30巻第6号, 1997年6月, 113ページ)。
  - 19) ( )内の数値は, 総人口に占める割合である(伊方町『伊方町統計資料』2003年, 15ページと伊方町の内部資料)。
  - 20) 四電の内部資料では, 15回目(2001年:119日間で約40億円), 3号機の5回目(2001年:60日間で約50億円)などのように, 期間と金額との整合性に納得できないところがある。
  - 21) 愛媛県『愛媛統計年鑑』各年版。ただし, 伊方町からの人口流入があった旧保内町は, 12,710名から10,921名と, 伊方町より減少率が低い。
  - 22) 1974年~1999年までのデータは, 電源地域振興センター『平成13年度電源三法交付金制度による地域振興策等のより効果的な推進のための施策改善(報告書)』151~154ページ, を参照されたい。
  - 23) 2003年の決算によれば, 電源立地勘定は交付金16, 委託費25, 補助金4, 補給金1, 拠出金2, 運営費1からなっている(財務省主計局『決算の説明(平成15年度)』国立印刷局, 2004年, 451~453ページ)。
  - 24) 改正前の電源三法制度については, 拙稿「日韓の発電所周辺地域支援制度(電源三法)の比較研究」『財政学研究』第23号, 1998年10月, 61~66ページ, を参照されたい。
  - 25) 1,000kWh当たりの電源開発税は, 1974年の85円から, 電源立地勘定と電源多様化勘定に区分された1980年からの300円(85円+215円),

- 1983年からの445円(160円+285円),1987年からの445円(190円+255円)へと引き上げられてきたが(電源多様化勘定は引き下げである),2003年10月以降から425円(190円+235円),2005年4月以降の400円(190円+210円),2007年4月以降の375円へと段階的に引き下がる。
- 26) 2003年度決算の場合,電源開発促進税収は電源立地勘定1,600億円,電源利用勘定2,063億円であるが,前年度剰余金受入額の前者1,902億円,後者1,140億円に僅かな雑収入を加算すれば,歳入額で前者が3,509億円,後者3,311億円へと逆転する(財務省主計局『決算の説明(平成15年度)』2004年,449~468ページ)。なお,電源利用勘定の場合,従来の発電用の石油対策エネルギー対策(太陽光・バイオマス・風力)の予算が,2007年までに段階的に石油及びエネルギー受給構造高度化対策特別会計へ移管され,その分も減っている。
- 27) 不用額の増加は止まらず,2004年予算では530億円にも達している
- 28) 電源開発促進対策特別会計法第7条により,なお残余があるときは,同勘定の翌年度の歳入に繰り入れる。
- 29) 全国原子力発電所所在市町村協議会『原子力発電所所在市町村の安全確保と地域振興に関する要望書』2001年,4~5ページ。
- 30) 経済産業省資源エネルギー庁『電源立地制度の概要(各年版)』電源地域振興センター。
- 31) 清水修二「電源開発促進対策特別会計の展開と矛盾」(第59回日本財政学会報告要旨)。
- 32) 伊方町町長公室『伊方物語』2002年,18ページ。
- 33) 原子力発電施設周辺地域交付金12億7,032万円が含まれているものの,伊方町の歳入には計上されていない。また,狭義の電源三法交付金の電源立地促進対策交付金のみが,電源三法交付金として掲載されている。その他の各種の交付金と補助金は,国庫支出金および県支出金に含まれている(愛媛県庁の内部資料)。
- 34) 伊方町『生きがいと魅力ある町づくり』1996年,9~20ページ。
- 35) 小田清「原発立地と地域経済への影響について」『北海道経済』第273号,1988年9月,6ページ。
- 36) 経済産業省資源エネルギー庁『電源立地制度の概要』電源地域振興センター,2004年,4ページ。
- 37) 耐用年数を過ぎても稼働している場合,5%が課される。
- 38) 伊方町町長公室,前掲書,18~19ページ。
- 39) 伊方町の内部資料。
- 40) この税を導入している1道11県のうち,愛媛県は所在市町村への未配分の5県に属している。ちなみに,2004年度の税収は8.2億円に達している。