

〈論 文〉

交付金使途拡大政策と自治体財政

——電源三法交付金を中心に——

川 瀬 光 義*

I はじめに

地方分権をめざす財政改革の一環としていわゆる「三位一体改革」が行われた際、国庫補助負担金改革の一環として「まちづくり交付金」が創設された。これは投資的経費に係る個別補助金の一部を交付金化したものである。以降、対象となる投資的経費を拡大して「社会資本整備総合交付金」「地域自主戦略交付金」が設けられるなど、個別補助金の交付金化が進められた。

ところで、これらよりはるかに早い時期に、交付金化がすすめられた事例がある。原子力発電所立地自治体を対象として1974年に創設された電源三法交付金である。前年の1973年に提出された法案に盛り込まれた財政措置は、限られた施設の整備について補助率を上乗せするにすぎなかったが、新たな交付金では、施設整備に幅広く活用できるように自治体の裁量が拡大されることとなった。しかも、6年後の1980年改正時から今日に至るまで使途のさらなる拡大措置が一貫してすすめられ、2009年11月27日に実施された行政刷新会議「事業仕分け」において「交付金の使途は地方自治体に委ねる」という意見が多数をしめたことなどもあって、現在では事実上一般財源とさほど変わらなくなっている。

しかしながら、冒頭に述べたまちづくり交付金などと電源三法交付金とは、同じく国から自治体への「交付金」とはいつても、まったく質を異にしている。前者は、各自治体の行政需要を前提として交付額が決まり、かつすべての自治体が対象となる。そして一連の施策に共通する目的は、国の関与を減らし地方自治体の裁量を拡大することによって、地方分権をすすめることにあった。

他方後者は、原子力発電所所在及び周辺自治体など限られた自治体のみが対象である。また、交付限度額の算定基準が発電所の出力でありながら、その使途については発電所の存在とは直接の因果関係のない施設整備などを対象としており、明確な行政需要に基づいて交付額が決まるのではない。つまり、財政運営の基本原則である「量出制入」¹⁾に反する「収入ありき」の財源なのである。その目的が、原子力発電所などの立地をすすめることにあることは言うまでもない。

こうした財源について「現場の話というのは使途に限定がついているかのように受けとめて「不自由だ」という声が圧倒的」「いわば迷惑の発生源をわざわざ引き受けていただいている自治体あるいは自治体を通じての地域の住民の方に、まさにご迷惑に報いるために配っている」から「人件費でも借金返済でも自治体の合理的な判断だと思って自主的に使われることは一切制約がない交付

* 京都府立大学公共政策学部教授

1) 神野直彦『財政学 改訂版』有斐閣，2007年，7ページ。

金というふう完全に切りかえて何で支障があるのでしょうか²⁾という考えにもとづいて、用途を自由にすることが望ましいといえるであろうか？福島第一原子力発電所の過酷事故を目の当たりにしても、原子力発電所所在自治体のほとんどが原発の再稼働を事実上望んでいることが示すように、用途の拡大がかえって自治体の原発への依存を高めるようになっているという事実を踏まえると、決して手放しでは評価できないと思われる³⁾。

そもそも、政府から交付される資金について自治体が完全に自由に使えるということはありません。必ず、交付要綱などによって用途について一定の制限が設けられている。電源三法交付金についても、制定当初、公共施設の整備などに用途が限られていたのは、何らかの理由があつたことなのである。そこで本稿では、一定の制限が設けられている趣旨を踏まえ、自治体の望むまま闇雲に用途を拡大することは、自治体が特定の施設に関連してもたらされる財政資金への依存から脱却することを阻害しかねない側面があることを、電源三法交付金を検証することによって明らかにしたい。

そのため以下ではまず、電源三法交付金の基本的な制度設計を確認する。次いで、1980年からすすめられてきた用途拡大策により、電源三法が大きく変質していることを跡づける。最後に、そうした変質が自治体財政にどのように現れているかを検証し、用途拡大が分権の進展に必ずしも寄与するわけではないことを明らかにすることとしたい。

II 電源三法交付金の制度設計

1 電源三法交付金の基本的仕組み

電源三法とは、1974年に制定された「電源開発促進税法」「電源開発促進対策特別会計法」（以下「電源特会法」）「発電用施設周辺地域整備法」（以下「整備法」）の3法を意味する。電源開発促進税は、電力会社を納税義務者として販売電気に課されるものである。課税標準は、販売電気の電気量であり、制定時の税率は千キロワット時につき85円であった。この税収を特別会計に繰り入れて、整備法にもとづいて原発立地自治体、周辺自治体そして県などに交付されるのが、電源三法交付金である。

こうした新たな財政措置が必要となった理由については、整備法を審議した国会での関係者の発言から容易にくみ取ることができる⁴⁾。

例えば、所管大臣であった中曽根康弘通商産業大臣は、そのねらいについて次のように述べている。

「電源開発の遅滞というものは、一つは安全性に対する不安、もう一つは公害問題等がございませうが、もう一つはやはり住民に魅力がないということがございませう……やはりベネフィットを与えなければ電源開発は促進しない。そういう意味からも、今回はこういう法律をつくりまして、いまままでおそくなっておったと思われるぐらいの住民に対するベネフィットの還元という点についてバ

2) 2009年11月27日に実施された行政刷新会議「事業仕分け」における福井秀夫評価者の発言。

3) 井上武史は、行政刷新会議「事業仕分け」を受けた制度改革によってもなお制約があることからして、電源開発促進税の部分移譲を提案している。井上武史『原子力発電と地方財政』晃洋書房、2015年、より。

4) 以下の引用は、第72回国会衆議院商工委員会議事録（1974年5月15日）による。

ランスを回復しよう、こういう意図も実はある」(傍点は筆者)と。

さらに山形県資源エネルギー庁長官も次のように述べている。

「(発電所建設が遅れている) いろいろな原因がございまして、最も大きなものは環境及び安全に対します地元住民の不安感でございまして……一方におきまして、地元に対して何の直接的なメリットもないということも一つの大きな不満の原因になっておるのも確かでございます……本法案のような公共施設の整備に伴う地元の福祉の向上をはかってもらいたいという要望もございしますので、両々相まちましてこれから進めてまいりたい」(傍点は筆者)と。

これら発言においては発電所の立地をめぐる2つの論点が指摘されている。第1は、発電所それ自体の立地自治体への地域経済効果は乏しいということである。何らかの施設が立地することにもなう経済効果は、その施設が本来の役割(発電所の場合は電気の生産)をはたすことによる、地元の関連産業や雇用への影響、自治体の税収増などに現れる。ここでは、発電所がそうした効果に乏しくて地元の不満が高まっていることが明確に述べられている。第2は、中曽根の言葉を借りると何らかの「ベネフィット」を用意しないと発電所の立地がすすまないの、電源三法交付金が考案されたということになる。

要するに、電源三法交付金は、発電所が地域経済効果が乏しいことへの埋め合わせであり、しかもその原資は、発電所の経済活動の成果によるものではなく、実質的に電力消費者が負担している電源開発促進税なのである。したがって、この交付金は、原発立地の地域経済効果が乏しいことに対する異例の方策による埋め合わせと言うべきではないだろうか。

2 電源三法交付金の特異性

以上のようなねらいで導入された電源三法交付金は、次のような特異な構造を有している。第1は、各自治体への交付限度額の決め方である。これは原発のみならず、火力発電所、水力発電所も対象となるが、配分基準をみると明らかに原発を優遇したものとなっていた。すなわち、水力発電所についてはキロワット当たり120円を5年間、火力発電所については200円ないしは300円を3年間交付するのに対し、原発については300円を5年間交付するというのである。しかしすでに述べた交付金の趣旨からして発電所の種類によって「ベネフィット」に差をつけることを合理的に説明することはできない。そこで1974年当時資源エネルギー庁公益事業部開発課長であった小野雅文は、その理由として、発電所によって稼働率が異なることに加えて「各地域でどの程度きらわれているといひましようか、電源立地が非常に困難であったその度合いですとか、そういうようなものを勘案してきめた」⁵⁾(傍点は筆者)と説明している。これは原発立地の困難さを率直に述べた発言であるが、行政需要とは直接に関係のない、しかも「どの程度きらわれている」かなどという不明瞭な基準にもとづいて交付限度額が算定されることを示している。

第2に、その使途について「住民の福祉の向上に必要な公共用の施設」(整備法第3条)と規定され、具体的には「道路、港湾、漁港、都市公園、水道その他政令で定める公共用の施設」(整備法第4条)とほとんどの公共施設が対象となっている。つまり、上述の方式にもとづいて対象とな

5) 第72回国会衆議院商工委員会議事録(1974年5月21日)より。

る自治体への交付限度額が決まると、交付をうけた自治体はその金額の範囲内で対象となる公共施設を選択して単独事業としておこない、それに必要な費用に充当することになる。その場合、補助金ではなく「交付金」であることが重要なのである。実は、前年の1973年に「発電用施設周辺地域整備法案」(以下「旧法案」と略記)のみが先行して国会に提出されたが、それに盛り込まれた財政措置は特定の施設の整備について補助率を上乗せするという内容であった⁶⁾。ところが新たな財政措置は交付金であるので、全額これを活用して施設整備をおこなうことが可能なのである。今日流に言えば「一括交付金」ということになる。これは自治体の公共施設整備への特別な支援策としては、新たな方式であった。

第3に、電力会社の寄付金が「財源」と位置づけられていることである。すなわち、整備法第6条に「発電用施設を設置する者は、同意公共用施設整備計画に基づく事業が円滑に実施されるように協力しなければならない」と電力会社が地元と協力することに努める旨の規定が設けられているのである。

実は旧法案では、第6条2項「整備計画に基づく事業でその事業にかかる経費の全部又は一部を地方公共団体が負担するものについては、当該地方公共団体は、発電用施設を設置する者と協議し、その協議によりその負担する経費の一部をその者に負担させることができる」と、同3項「主務大臣は、前項の規定による経費の負担に関し、関係当事者のうち一以上の申出に基づき、あつせんをすることができる」と規定されていた。

旧法案にこうした規定が設けられた背景には、それまでは自治体と電力会社が協定を結び、電力会社が寄付金を提供することにより公共施設の整備が進められてきたことがあった。旧法案のこの条項は削除され、先に述べたように抽象的な協力義務規定となったのは、「今後は電源立地に伴う地元住民の福祉向上のための公共用施設の整備は主として本法案による交付金により整備される」(井上力) こととなったからである。これについて中曽根康弘も「寄付金というような場合はややもするとルーズで恣意的な性格があります。そういう面から見まして、私は交付金というような折り目筋目を正したやり方でやるほうが筋としてはいいんじゃないか」と述べている⁷⁾。

こうして旧法案と比べると原発立地自治体の公共施設整備において電力会社に求められる役割は後景に退き、「ルーズで恣意的な」寄付金によるのではなく、一定の明示されたルールに基づいて配分される資金を活用して施設整備を進めることになった。このことも電源三法交付金を新設した重要な趣旨とあってよい⁸⁾。

このように、その用途である公共施設整備とは何ら関連のない発電量によって、しかも「どの程度きらわれている」かによって原子力発電所を優遇するという不明瞭な基準によって交付限度額が決まるところが、この交付金の最も特異な点とあってよい。これはすでに述べた財政運営の基本である「量出制入」に明確に反する。また、対象とされた公共施設は原発の立地によって余儀なくさ

6) 1972年の沖縄復帰に際して制定された「沖縄振興開発特別措置法」において、沖縄の社会資本整備を進めるために盛り込まれた財政措置も、国庫補助事業の補助率の上乗せにすぎなかった。

7) いずれも第72回国会衆議院商工委員会議事録(1974年5月21日)による。

8) にもかかわらず、電源三法制定以後も電力会社による不明朗な寄付行為が続いてきた。例えば、中部電力浜岡原発に用地を提供した地元の住民組織「浜岡原子力発電所佐倉地区対策協議会」に関する資料によると、1970年～90年頃にかけて、「協力金」などの名目で総額約30億円の寄付が行われていたという。以上は「浜岡地元へ「30億円」メモ」『朝日新聞』2016年7月21日付、による。

れたものではなく、原発の有無にかかわらずどの自治体でも必要性があるものである。そうした種類の施設の整備に国が特別な支援をおこなうのであれば、その機会はすべての自治体に等しく与えられるのが本来のあるべき方式であろう。したがってこの交付金は、原発が所在する自治体だけをいわば‘依怙蠱賈’した施策であり、見方を変え、巨大な危険負担と引き替えでなければ支援のための資金を出さないという‘差別’の裏返しとも言える。

ちなみに電源三法とほぼ同時並行で、基地所在自治体の公共施設などの整備に関する「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律」（以下「環境整備法」と略記）が提出されて審議・成立した。その前身は1966年に制定された「防衛施設周辺の整備等に関する法律」であり、それに盛り込まれていた公共施設整備に関する特別措置である「民生安定施設の助成」は、限定された施設を対象に補助率を上乗せするという内容で、まさに73年に提案された旧法案と同じであった。そして環境整備法で創設された第9条「特定防衛施設周辺整備調整交付金」（以下「特防交付金」と略記）が、電源三法交付金とほぼ同じ内容だったのである。

新たな交付金を新設したきっかけは、首都圏のいくつかの米軍基地を横田基地などに集約する「関東移設計画」を進めるに際して、負担が増える東京都福生市などの要望に応えることにあった⁹⁾。これは、防衛大臣が対象となる「特定施設」と「特定市町村」を指定した上で、あらかじめ確保された予算額を基地の態様などに応じてあん分して交付額が決まる。その使途は、交通、教育、社会福祉など8分野を対象とした施設整備であった。先に収入ありきで、公共施設の整備に幅広く活用できる「一括交付金」という仕組みは電源三法交付金とまったく同じであった。よく似た仕組みの交付金が同時に創設されたのは、決して偶然ではないであろう。1974年は、国策遂行のために特定の地域をねらい打ちした新たな優遇策の画期といえる¹⁰⁾。

3 使途の制限

以上のように電源三法交付金は、当該自治体の公共施設整備を格段に優遇しているとはいえ、その使途について次のような制限がある。

第1に、整備法第3条、第4条に該当すればどのような施設でも交付対象になるのではない。都道府県知事が原子力発電所が所在する市町村、及びそれに隣接する市町村の長と電力会社の意見を聴いて作成し、国の同意を得て作成した公共用施設整備計画に基づく事業に係る経費が交付金の対象となる（整備法第4条、第7条）。なお、電源特会を通じた財政支出には、このほかに「安全対策のための財政上の措置その他の発電用施設の設置の円滑化に資するための財政上の措置」（電源特会法第1条）もあるが、電源三法制定時の財政支出はのほとんどは整備法に基づく交付金であった。

第2に、上記の計画に盛り込まれる施設についての制約である。これは「各個別事業の施設別に負担または補助しております国庫補助の体系とは別個の助成措置¹¹⁾」であるので、あくまで「非補助事業を対象として交付金を交付してその整備を支援¹²⁾」するものなのである。こうした制約を課

9) これについては、NHK取材班『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』NHK出版、2011年、を参照。

10) 特防交付金の詳細については、川瀬光義『基地維持政策と財政』日本経済評論社、2013年、を参照。

11) 山形栄治資源エネルギー庁長官の発言（第72回国会衆議院商工委員会議事録（1974年5月21日）より）。

12) 宮路和明議員の発言（第150回国会衆議院商工委員会議事録（2000年11月28日）より）。

すのは「特別会計の場合には、一般の経理と区別して計算されるということが原則になっておるようでごさいます、一般予算から出されます補助金と、特別会計から出されます交付金とが同じ物件に対して出されるということは適当ではないという判断が財政当局の方にある」からである¹³⁾。

第3に、維持管理費も対象とならない。というのは、「施設ができあがりまして運営費につきましては、全般の地方財政の中で見ていくと、こういう基本的考え方でごさいます、後、運営費もみてほしいというような地元の要請が一部あるということはよく承知しておりますけれど、そういった一般原則の中で処理したい¹⁴⁾」からである。

この「全般の地方財政の中で」とは、日本の地方財政制度における「財源措置」を意味していると思われる¹⁵⁾。周知のとおり、日本の地方自治体がおこなう事業のほとんどは、単独事業であろうと補助事業であろうと、国の法令や制度等に基づいて行われている。その際、地方自治体が標準的な行政水準を確保できるよう、地方財政計画と地方交付税を通じておこなわれる財源保障策を「財源措置」という。「財源措置」は、地方税、地方譲与税、地方交付税といった一般財源で行う場合、国庫支出金などの特定財源で行う場合のほか、手数料などの公共料金の徴収を認める場合などがあるが、その組み合わせは事業の種類によって異なる。そして一般財源で措置する場合には、地方交付税を算定する際の基準財政需要額の計算に入ることになる。したがって、もし経常経費が普通交付税措置の対象となる施設の運営費にこの交付金を充てることができるとなると、国費の二重取りの恐れがあるだろうから、そうした要望に国が応じられないのは当然と思われる。

第4に、発電所の稼働によって固定資産税が急増するまでの‘つなぎ’的な位置づけであったことである。これは、その目的が「発電用施設の設置の円滑化に資する」（整備法第1条）つまり新規立地の獲得にあり、したがって発電所が稼働すれば交付金を支給する根拠がなくなるからと思われる。見方を変えると、稼働すると莫大な固定資産税収入が確実に生じるのであるから、維持管理費もそれで賄うことを見込んだ施設整備計画が求められるとあってよい。

以上のように電源三法交付金は、従来の対象を限定して補助率を優遇する支援政策とは異なり、公共施設に幅広く使え、かつ事業費のすべてをそれによって賄うことができるという新たな特徴を有している。しかし、原子力発電所が所在する自治体だけを優遇するといういわば依怙最良故に、その対象となる施設は非補助事業とならざるを得なかった。そうした制約は、全国全ての自治体を対象として公平に運営しなければならない地方財政制度からして当然要請されるルールと言えるであろう。しかしその制約は、財政需要の裏付けのない莫大な財政資金を交付される自治体にとって、それらを使い切る上での大きな障害と受け取られてしまったと思われるのである。

13) 小野雅文資源エネルギー庁公益事業部開発課長の発言（第72回国会参議院商工委員会議事録（1974年5月30日）より）。

14) 西垣昭大蔵省主計局次長の発言（第91回国会参議院大蔵委員会議事録（1980年5月6日）より）。

15) 財源措置に関する以下の説明は、岡本全勝『地方交付税▶仕組と機能』大蔵省印刷局、1995年、144-146ページ、を参照した。

Ⅲ 使途拡大による変質

1 1980年度改正

電源三法は制定後6年目の1980年に大きな改正がおこなわれた。その主な内容は、電源開発促進税の税率を千キロワット時につき85円から300円へと4倍近く引き上げるとともに、電源特会を従来の電源開発促進対策とはほぼ同じ内容の電源立地対策に関する経理をおこなうための電源立地勘定と、新たに電源多様化対策に関する経理をおこなうための電源多様化勘定とに区分することであった。そして増税分はすべて新たに設けられた電源多様化勘定に組み入れられることとなった。

電源多様化勘定とは「石油代替エネルギーの発電のための利用を促進するための財政上の措置であって、新エネルギー総合開発機構に対する出資及び補助、動力炉・核燃料開発事業団に対する出資、発電施設等の設置または改造に係る補助並びに発電施設等の設置または改造を促進するための技術の開発に係る補助等」¹⁶⁾と説明されている。だが、前節で述べたように電源開発促進税は立地自治体に「ベネフィット」を与えるために設けられた税であるから、このような研究開発に充当し、しかも増税分をすべてそれに充てるのであるから、清水修二が厳しく批判するように明らかな目的外使用と言うほかないであろう¹⁷⁾。

このとき整備法については改正されていないが、電源立地促進対策交付金の交付期間を着工から運転開始年度までであったのを、運転開始5年後までに延長することとなった。また、使途の対象は、原則として単独事業であるものの、補助率が2分の1以下のものについては補助裏に使用できるようにするなど、自治体の使い勝手がよくなるような措置が講じられた。だが、電源開発促進税の引き上げを審議した国会においてたびたび問題として取り上げられたのは、毎年多額の剰余金が発生していることであった。実際、歳出予算額に対する歳出額の割合をみると、初年度の1974年度は12.3%であったが、翌75年度33.1%、76年度35.7%、77年度32.5%、78年度29.1%であり、この5年間の新規発生剰余金は1542億円にも達したのである¹⁸⁾。

こうした大量の剰余金は、「電気事業者の施設計画が予定通り進捗することを前提といたしまして、そのために必要な交付金の額を予算に計上」したものの、「年度当初に予定しておりました電源立地が遅れたために」生じたものである。毎年これだけ膨大な剰余金が発生したら、当然国庫に返還すべきであるが「電源立地が計画通り進みますと、いままで剰余金ということで余っていたように見えますけれども……かつて不要を生じた立地計画はまた改めて施設計画に計上されますので、剰余金も改めて予算に計上する必要があるということでございますので、その剰余金が要らなくなってしまうというものではない」¹⁹⁾ というのである。

電源立地がすすまなくても、剰余金を少しでも減らすためであろうか、電源立地促進対策交付金について、先に述べた交付期間の延長に加えて表1に示したような使途拡大策が講じられた。まず交付対象事業を見直して拡大する措置が、1982年から88年まで毎年のように行われていることがわかる。また、81年度からは10%程度を施設の維持管理費に充当できるようにし、99年度からは

16) 竹下登大蔵大臣の発言（第91回国会衆議院大蔵委員会議事録（1980年4月18日）より）。

17) 清水修二『原発になお地域の未来を託せるか』自治体研究社、2011年、81ページ。

18) 坂口力議員の発言（第91回国会衆議院大蔵委員会議事録（1980年4月24日）より）。

19) 西垣昭大蔵省主計局次長の発言（第91回国会参議院大蔵委員会議事録（1980年5月6日）より）。

表1 電源立地促進対策交付金の変遷

1974年	・運用開始
1977年	・交付対象事業の見直し（「商工業に係る共同利用施設」を追加）
1978年	・水力単価の引き上げ（揚水を除く） ・対象発電用施設の条件の見直し（水力1万キロワット以上という条件を、水力5000キロワット以上に 変更）
1980年	・対象発電用施設の条件の見直し（水力5000キロワット以上という条件を、水力1000キロワット以上に 変更） ・水力（揚水）の単価の引き上げ ・原子力、石炭火力の係数の引き上げ ・交付終了時期の延長（運転開始から5年後に）
1981年	・交付対象事業の見直し（「10%程度を施設維持管理費に充当」を追加）
1982年	・交付対象事業の見直し（「農林水産・商工業に係る共同利用施設」を「産業振興寄与施設」に拡大） ・最低保障額を50%引き上げ（一般水力に関して）
1983年	・各年度（着工～運転開始まで）の交付額を均等化 ・交付対象事業の見直し（「産業振興寄与施設」の範囲拡大）
1984年	・交付開始時期の特例措置（公有水面埋立許可年度～運転開始年度の5年間に） ・交付対象事業の見直し（「産業振興寄与施設」の範囲拡大）
1985年	・交付対象事業の見直し（「産業振興寄与施設」の範囲拡大、「交通安全に寄与する施設」の追加）
1986年	・原子力に関して特例単価を設定（1990年度までに着工した施設） ・交付対象事業の見直し（「産業振興寄与施設」および「交通安全に寄与する施設」の範囲拡大）
1987年	・交付対象事業の見直し（「産業振興寄与施設」の範囲拡大）
1988年	・交付対象事業の見直し（「都市公園」および「環境衛生施設」の範囲拡大）
1991年	・単価の引き上げ ・最低保障額の引き上げ ・原子力特例単価の引き上げ ・原子力特例単価適用の延長（1990年度までを1995年度までに）
1996年	・原子力特例単価適用の延長（1995年度までを2000年度までに）
1999年	・交付対象事業の見直し（「基金造成による維持運営事業」の追加）
2000年	・発電用施設周辺地域整備法の改正（整備計画の主務大臣の承認を、同意を要する協議へ）

出典）通商産業省資源エネルギー庁『電源三法活用事例集』2000年、より。

基金造成による維持運営事業も可能となっている。

深澤映司によると、こうした‘努力’にもかかわらず、剰余金は、1980年代前半こそ減少傾向がみられるものの、80年代半ばから90年代初頭にかけて急増した。90年代半ばにはいったん減少したものの、90年代後半から再び増加傾向を示すこととなったという²⁰⁾。そしてそうした剰余金の増加によって誘発されてきたのが、電源地域の経済振興に関連した補助金の乱発であるというのである。表2は、1981年から20年間に創設された経済振興に関する主な補助金を示したものである。1980年改正の翌年から次々と新たな補助金・交付金が創設されていることがわかる。深澤の整理によると、これらの多くは、①発電用施設の建設から時間が経った市町村でも、運転終了時まで補助金を受けることができる、②使途が公共用施設の整備に限定されない、などの点において、創設時からの電源立地促進対策交付金とは、一線を画するものであるという。しかもこれら補助金は、1990年代末にかけて毎年度の予算計上額が前年度比で上積みされ、その結果、電源立地促進対策交付金を除く「その他の補助金」にしめる割合が急増し、2002年度におけるそれは7割弱にも達したというのである。

ともあれ、このように乱発された補助金の目的として経済振興が掲げられたのは、原子力発電所

20) 深澤映司「電開発促進対策特別会計を巡る改革のあり方」『レファレンス』第670号、2006年11月。

表2 電源地域の経済振興に関連した主な補助金（1981年度から2000年度まで）

	導入年度	制度の概要	支給される期間	
			開始	終了
原子力発電施設等周辺地域交付金	1981	電源立地特別交付金の一部で原子力発電施設の周辺地域における企業導入・産業近代化事業を支援	着工時	運転終了時
電力移出県等交付金	1981	電源立地特別交付金の一部で電源地域への企業導入・産業近代化事業等を支援	着工の翌年	運転終了時
水力発電施設周辺地域交付金	1981	水力発電施設の立地市町村を対象に公共施設の整備を支援	運転開始後15年	運転終了時
電源地域産業育成支援補助金	1985	市町村が産業育成のためにおこなう人材養成事業、マーケティング事業等、および(財)電源地域振興センターがおこなう人づくり協力事業等を支援	立地可能性調査の開始時	運転終了時
電源立地推進調整等委託費のうち電源地域振興指導事業	1989	調査、データベース作成、振興相談など、電源地域の振興に関するソフト面での支援	立地可能性調査の開始時	運転終了時
電源地域振興促進事業費補助金	1990	電源地域に立地する企業等に対して、各種補助金の交付や低利融資を実施	立地可能性調査の開始時	運転終了時
原子力発電施設等立地長期発展対策交付金	1997	原子力発電施設の所在市町村が行う企業導入・産業近代化事業（施設整備等）を支援	運転開始の翌年	運転終了時
電源立地等初期対策交付金	1999	発電用施設等の立地計画地点について、同施設の立地を契機とした地域おこし（地域振興計画の作成、水産振興等）を支援	立地可能性調査の開始時	運転開始時
原子力発電施設等立地地域産業振興特別交付金	1999	原子力発電施設等の周辺地域における産業団地の造成等の事業を支援	立地可能性調査の開始時	運転終了時

出所) 深澤映司「電源開発促進対策特別会計を巡る改革のあり方」『レファレンス』第670号、2006年11月。

原資料は、通商産業省資源エネルギー庁『電源三法活用事例集』2000年。

立地によって多額の交付金や固定資産税収を得ても、立地自治体に地域経済状況の好転が見られなかったことが背景にあると思われる。

2 2003年度改正

前節で述べた電源三法交付金の使途拡大策は、2003年度改正によってさらに一段とすずめられることとなった。この改正では、整備法第2条に定めていた「発電用施設」の定義を、「原子力発電施設、火力発電施設又は水力発電施設」から「原子力発電施設、水力発電施設若しくは地熱発電施設又は火力発電施設（沖縄県の区域に設置されるものに限る）」に改めた。つまり原子力発電所がない沖縄県を除いて火力発電所を対象から除外することによって、原子力、水力などの長期固定電源に重点化することとした。

電源立地対策については、電源立地等初期対策交付金、電源立地促進対策交付金、電源立地特別交付金、水力発電施設周辺地域交付金、原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金、電源地域産業育成支援補助金を統合して「電源立地地域対策交付金」が創設された。統合したとはいっても、交付限度額の算定は従来の交付金ごとにおこなわれることに変わりはないが、これによって、各交付金の対象事業メニューを統一するとともに、「地域活性化事業」として地場産業支援事業、

福祉サービス提供事業などソフト的事業も対象に加えられることとなった²¹⁾。さらに今ひとつの大きな変化は、施設の維持運営費への充当可能な範囲がいっそう拡大されたことである²²⁾。それは、電源立地地域対策交付金交付金が対象としているメニューの範囲内であることが前提となるが、「これまで三法交付金で整備された施設にとどまりませず、そういう制約を設けず、交付金で整備されたもの以外の施設の維持運営費ということについても交付金の対象にする²³⁾」というのである。これでは、公債費などを除くほとんどあらゆる経費に充当できることとなり、一般財源に限りなく近いものとなったといえる。

さらに電源立地勘定に「周辺地域整備資金」が新たに設けられた。その趣旨は「発電用施設の建設計画の遅れにより、支出を想定していた交付金等の財政需要が後ろ倒しになったものについて、将来の財政需要が現実のものとなった場合に備える²⁴⁾」ためと説明されている。この資金は、電源立地勘定からの繰入金及び電源特会法第7条第1項の規定により電源立地勘定の決算剰余金から組み入れられる組入金をもって充てることとしているが、要するに、既に述べたように毎年多額の剰余金が発生していることへの対応策として講じられたと思われる。しかしながら、どのような方策を講じようと、原子力発電所の立地がすすまなければ、剰余金が縮小するはずはない。実際、この改正の翌年度2004年度の会計検査院決算報告「電源促進対策特別会計における剰余金の状況について」の所見で、「原子力発電施設等の立地については、……今後とも厳しい状況が継続するものと思料され、周辺地域整備資金に積み立てられた資金について使用の用途が立たない事態に至るものが生じれば、同資金に積み立てられた当該資金は剰余金と同様のものとなるおそれがある」と指摘された。さらに福島第1原発の過酷事故の半年後に発表された2011年10月の会計検査院報告書では、「整備資金の積立ての対象とされている14基の原子力発電施設のうち、着工済み3基を除く11基については、当面の間は整備資金に係る需要が生じないものと認められることから」整備資金残高の規模を縮減させることが求められることとなった²⁵⁾。

03年改正のもう一つの重要な点は、整備法の目的を定めた第1条の「発電用施設の設置の円滑化に資する」の「設置」に続けて「及び運転」を加えたことである。つまり、これまでの新規立地の獲得に加えて、既存の原発の運転を安定的に確保することが目的に加えられたのである。これを反映して、交付金の出来高払いもしくは成果主義的な性格が強まることとなった。例えば、原子力

21) 電源立地地域対策交付金交付金規則第三条に交付の対象となる11事業が明記されているが、うち8番目に「福祉対策措置（医療施設、社会福祉施設、教育文化施設又はスポーツレクリエーション施設の整備又は運営その他の住民の福祉の向上を図るための措置）」が、9番目に「地域活性化措置（地域特有の産品等の開発及び普及その他地域の産業振興に資する事業、地域の特性を活用して当該地域の魅力を向上する事業、地域における福祉サービスを提供する事業、地域の自然環境等の維持・保全及び向上を図る事業、地域住民の生活利便性向上に資する事業並びに地域の人材育成に資する措置）」が、あげられている。

22) 上述の11事業の6番目に「公共用施設に係る整備、維持補修又は維持運営等措置」が、あげられている。

23) 岡本巖資源エネルギー庁長官の発言（第156回国家衆議院経済産業委員会議事録（2003年4月2日）より）。

24) 平沼赳夫経済産業大臣の発言（第156回国会参議院経済産業委員会議事録（2003年4月24日）より）。

25) 会計検査院「エネルギー対策特別会計の周辺地域整備資金について、当面の間は資金残高の規模を縮減させるとともに、今後需要額の算定が必要となる場合には積立目標額の規模を見直すなどして、当面需要が見込まれない資金を滞留させないような方策を検討するよう経済産業大臣に対して意見を表示したもののについての報告書」2011年10月。

発電施設等立地地域長期発展対策交付金相当部分の交付限度額の算定において、発電電力量を加味した交付単価または交付限度額が設けられた。さらに運転開始後15年以上、30年以上、40年以上経過した施設については加算され、施設のサイト内における使用済燃料の貯蔵量に応じて一定額が交付されることとなった。要するに、発電所が順調に機能していればいるほど、そして長期間運転しているほど多くの交付金が交付されることとなったのである。

そしてより露骨な‘出来高払い’が、プルサーマルや核燃料サイクル推進のためのそれである。まず、原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金相当部分にプルサーマルを受け入れた自治体への加算措置が設けられた。それらは①プルサーマル実施に向けた理解促進活動への支援として、MOX燃料の使用を申し入れた年の翌年度から年間2千万円を5年間加算、ただし09年度までに受け入れた自治体のみが対象、②MOX燃料の発電電力量は、ウラン燃料によるその3倍とする、③使用済みMOX燃料の貯蔵実績は、使用済みウラン燃料のその2倍とする、というものである。さらに2006年に創設された核燃料サイクル交付金は、08年度までにプルサーマルの実施受け入れに同意した都道府県、及び10年度までに中間貯蔵施設やMOX燃料加工施設といった核燃料サイクル施設の設置に同意した都道府県を対象に、第一回交付決定からMOX燃料が装荷された年度又は、核燃料サイクル施設の使用が開始された年度までを期間Ⅰとして10億円を交付、期間Ⅰの翌年度から最長5年間を期間Ⅱとして50億円を交付（年間限度額25億円）するというものである²⁶⁾。このように、単なる‘出来高払い’にとどまらず、交付申請に締切を設ける、つまり早く受け入れを決めないと交付しないという脅迫まがいの手法まで導入している。これは要するに、対象とする自治体にその是非を十分に検討する期間を保障しないということである。清水修二の表現を借りると「国の原子力政策ないし核燃料サイクル政策に地方自治体を誘導するために、実に精緻なインセンティブ（利益誘導）システムを構築」²⁷⁾したのである。

3 2010年以降の使途拡大

2003年改正により拡大した使途は、冒頭に述べた行政刷新会議「事業仕分け」での意見を踏まえて、2010年には次のようなさらなる拡大措置が講じられた。

第1に、国の予算補助事業の裏負担への充当に関する制限が撤廃された。それまでは予算補助事業の裏負担への充当が可能な補助金を補助率2分の1以下のものに制限していたが、この制限を撤廃した。これにより、当該補助金を計上している府省の了解を得さえすれば補助率にかかわらず裏負担への充当が可能となったのである。

第2に、運営事業に係る人件費への充当の対象が管理職員や事務職員にまで拡大された。それまでは保育士や看護師など直接ソフト事業に従事する者の人件費のみが対象であったが、保育所の園長や病院の経理担当職などの管理・事務職員の人件費も対象と認められることとなった。

26) 以上は、経済産業省資源エネルギー庁『電源立地制度の概要』2010年度版、による。2016年度版では、核燃料サイクル交付金は電源立地地域対策交付金に含められ、「核燃料サイクル施設交付金相当部分」となっている。また、交付対象者は「核燃料サイクル施設が所在する市町村、都道府県」とされ、従前のような同意時期の制限は設けられていない。交付限度額は、建設段階は設備能力に交付単価を乗じて、運転段階では稼働実績に交付単価を乗じて算定されることとなっている。

27) 清水修二、前掲書、101ページ。

第3に、市町村庁舎等に勤務する職員の人件費への充当も可能となった。具体的には、保育事業や介護事業などのソフト事業の計画策定や管理運営等を担当する職員の人件費も対象となった。

第4に、市町村庁舎等の建設費や改修費への充当も可能となった。具体的には、保育事業や介護事業などの計画策定や管理運営等を担当する自治体職員の所属課等（児童家庭課や社会福祉事務所等）の建設費や改修費が対象となった。

先に述べたように2003年の改正によって維持運営費に用途が拡大されたが、それでも保育事業などに直接従事する職員の人件費に限られていた。以上に述べた新たな拡大措置により、人件費は管理職員や本庁舎の職員にまで拡大し、それに関連するのであれば本庁舎の建設費・改修費にも充当が可能となった。これは、保育や医療など基礎的なサービスについて電源三法交付金による‘丸抱え’への道を開いたともいえる。

さらに東日本大震災による災害への対応策として、2011年4月13日から、被災自治体において復旧・復興事業を実施するためにこの交付金を活用できるようになった。具体的には復旧に携わる自治体職員の人件費への充当、役場機能を失った自治体の庁舎等の修繕、建築費用等への充当が可能となった。また、既存の基金について、災害により処分計画の遂行が困難となった場合、復旧・復興事業への目的追加が認められることとなった。これらは、緊急の措置としてやむを得ないかもしれないが、継続して交付金を充当するのは、やはり目的外使用と言うしかない²⁸⁾。被災自治体の復旧・復興事業は別途手当てされている予算を活用するのがあるべき姿ではないだろうか。

なお、2003年改正により成果主義的な性格が濃厚となったことを指摘したが、福島第一原子力発電所の過酷事故後にもそうしたねらいを有する新たな措置が加えられた。例えば、電源立地地域対策交付金について、安全性を確保するために運転を停止した場合、その停止期間も平常時と同等に運転していたものとみなして、みなし電力量を年間設備利用率の81%の電力量を上限とする交付金が交付されていた。これについて2016年度予算から、稼働実績や実際の運転状況等を踏まえて引き下げを実施することとしたのである²⁹⁾。同時に、再稼働に関する原子力規制委員会の審査が終了するなどして、政府が「運転を再開して差し支えないことを確認した」³⁰⁾原発が動かない場合、6ヶ月後からみなし稼働率を段階的に引き下げて、9ヶ月後には大幅に減額とする措置を導入した。これは要するに、原発をなお「ベースロード電源」とし³¹⁾、原子力規制委員会によって新規制基準を満たしているとみなされた原発を稼働させるという政府の方針に従わない自治体には、交付金の減額という‘ムチ’によって同意をせまっているということであろう。他方、2015年度には

28) 中越地震の復興支援策の一環として2007年度に限って柏崎市と刈羽村の電源立地地域対策交付金が3倍に増額された。このとき、交付金規則を改正して、①激甚災害の指定を受けている、②すべての原発が停止している、③過去3年間の発電量が年平均450億キロワット以上である、という3要件を満たした場合に交付限度額を3倍とすることにした。通常の年間稼働ベースで計算すると③の条件を満たすのは柏崎刈羽原発だけであった。以上は、新潟日報社特別取材班『原発と地震』講談社、2009年、113ページ、による。

29) みなし率を81%から68%に引き下げるが、激変緩和措置として16年度は78%、17年度は75%、18年度は72%、19年度は69%とする。以上は、電源立地地域対策交付金交付規則別表15の備考6による。

30) 電源立地地域対策交付金交付規則別表第7の備考13、より。

31) 2018年7月に閣議決定された「第5次エネルギー基本計画」は、再生可能エネルギーを「主力電源化」する一方で、2030年の原発依存度を「20～22%」にするとしている。その問題点については、飯田哲也「世界から取り残される お粗末な日本のエネルギー計画」『金曜日』1204号、2018年10月12日、参照。

「原子力発電施設等立地地域基盤整備支援事業交付金」が創設され、再稼働した原発が所在する道県に対して年5億円を上限に最大25億円が交付されることとなった。そして実際に、福島事故後の新規基準に基づき全国で最初に再稼働した川内原発が所在する鹿児島県に4億7000万円交付されたのである³²⁾。

Ⅳ 電源三法から電源二法へ

1 現行の仕組み

以上のような変遷を経た現在、原子力発電所の立地にもよって、どのような交付金・補助金が、どれだけの期間にわたり交付されるかについて確認しておくこととしよう。

まず電源特会は、行政改革推進法に基づき、2007年度に、「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」と統合され設置された「エネルギー対策特別会計」に組み入れられた。図1は、現在のエネルギー対策特別会計の仕組みをみたものである。それは、石油石炭税を財源とするエネルギー需給勘定、電源開発促進税を財源とする電源開発促進勘定、そして原子力損害賠償支援機構法の規定に基づいて行われる原子力損害の賠償を実施するための財政上の措置を行うことを目的として2011年に設置された原子力損害賠償支援勘定から成る。なお、それぞれの税収はすべて一般会

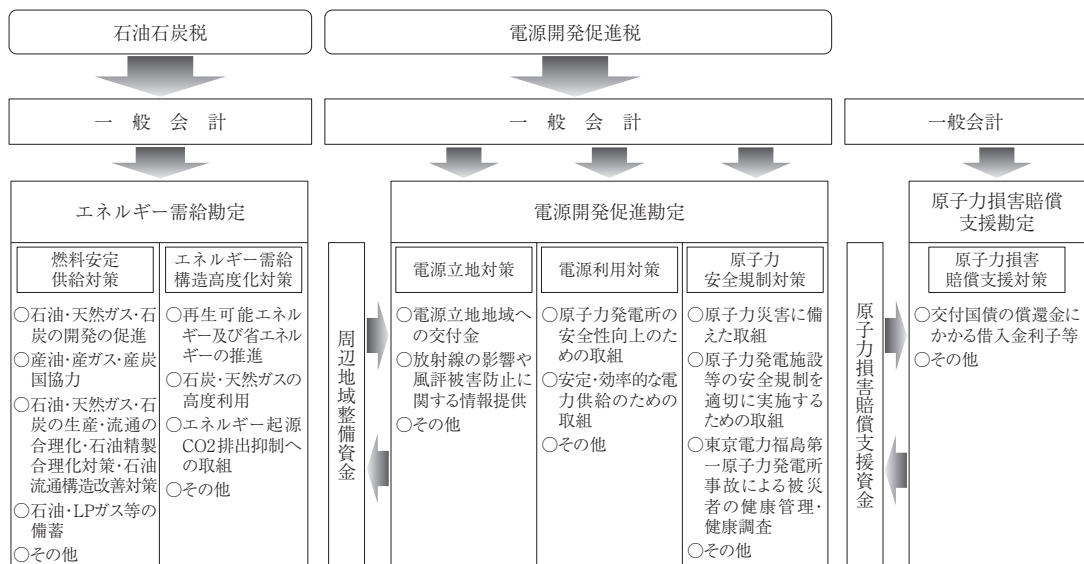


図1 エネルギー対策特別会計の仕組み

出所) 財務省主計局『平成29年版 特別会計ガイドブック』より。

32) 4億7000万円全額が、薩摩仙台市の総合防災センター整備事業に充当された(資源エネルギー庁ホームページの「原子力発電施設等立地地域基盤整備支援事業交付金交付を活用した事業概要及び成果報告書の公表について」より)。この交付金は、廃炉となった原発が所在する市町村にも交付される。交付額は、廃炉年度の次年度が、廃炉日が属する会計年度の電源立地地域対策交付金交付額の80%で、以降段階的に減らして廃炉から10年後に廃炉年度の交付額の20%の交付で終了する。以上は、原子力発電施設等立地地域基盤整備支援事業交付金交付規則による。

表3 電源開発促進勘定の歳入・歳出（2018年度当初予算）（単位：百万円）

歳入		歳出	
内容	額	内容	額
一般会計より受入	306,687	電源立地対策費	176,328
うち電源立地対策財源	159,449	電源利用対策費	15,555
うち電源利用対策財源	107,138	原子力安全規制対策費	28,527
うち原子力安全規制対策財源	40,100	国立研究開発法人日本原子力研究開発機構運営費	90,074
周辺整備資金より受入	2,487	国立研究開発法人日本原子力研究開発機構施設整備費	3,426
独立行政法人納付金収入	673	事務取扱費	24,549
雑収入	1,180	諸支出金	0
前年度剰余金受入	27,943	予備費	510
計	338,970	計	338,970

出所) 財務省『2018年度予算書』より作成。

表4 電源立地地域対策交付金の交付金枠（相当部分）の交付期間

交付金枠（相当部分）	算定に用いる主な要素	直接交付先	交付期間
電源立地初期対策交付金	電源種、立地の進捗状況	都道府県、 所在市町村	立地可能性調査の翌年から運 転開始の翌年まで
電源立地促進対策交付金	電源種、出力	都道府県、 所在市町村	着工から運転開始5年後まで
原子力発電施設等周辺地域交付金	需要家との契約口数、契約kw数	都道府県	着工から運転終了まで
電力移出県等交付金	電源種、発電電力量、消費電力量	都道府県	着工の翌年から運転終了まで
原子力発電施設等立地地域 長期発展対策交付金	発電電力量、経過年数、使用済核 燃料貯蔵量	所在市町村	運転開始の翌年から運転終了 まで、廃炉後も交付の場合あり*

(*) 廃炉後も発電所内の貯蔵施設に使用済核燃料が貯蔵されている場合は、その貯蔵量に応じて交付。

出所) 経済産業省・資源エネルギー庁『電源立地制度の概要』2016年度版、より作成。

計に計上した上で、必要額を特別会計に繰り入れることとなった。

電源開発促進税の現在の税率は、千キロワット時につき375円であり、2018年度当初予算においては3230億円の収入が見込まれている。表3は、2018年度当初予算における電源開発促進勘定歳入歳出の内訳をみたものである。電源開発促進税の収入のうち3067億円を受け入れることとされているが、うち電源立地対策財源として1594億円、電源利用対策財源として1071億円、原子力安全規制対策財源として401億円が配分されることとなっている。1974年の創設当時の趣旨にかなう電源立地対策財源は半分ほどでしかないのである。このほかに、周辺地域整備資金からの受入などを加えて歳入総額は3389億円となっている。歳出をみると、電源立地対策費が1785億円とほぼ半分を占めているが、残りのほとんどが原子力関連の経費に充当されていることがわかるであろう。

表4は、電源立地地域対策交付金について、交付金枠（相当部分）ごとの交付期間を示したもの

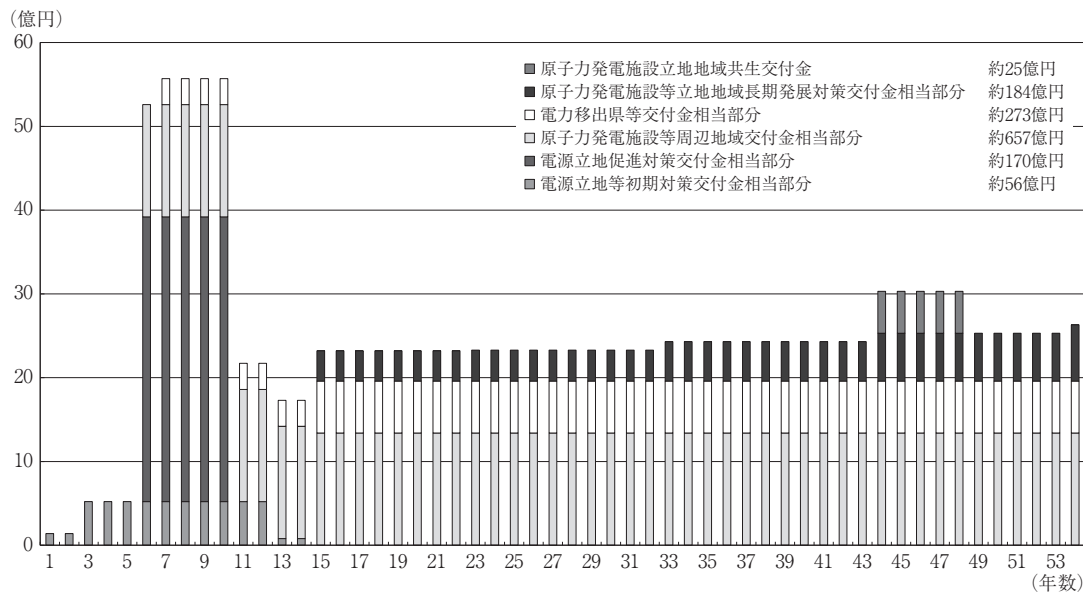


図2 電源三法交付金の交付例（出力135万kw）

出所）経済産業省資源エネルギー庁『電源立地制度の概要』2016年度版，より作成。

である。すでに述べたように、創設時の1974年当時に設けられた電源立地促進対策交付金は運転開始とともに打ち切られていた。1980年に運転開始後5年までに延長されて以降今日まで変わらないのは「設置の円滑化に資する」こと、つまり新規立地の獲得を目的に設けられた交付金だからである。しかし、その後に新たな交付金が次々と設けられ、それらは運転終了後まで交付されることとなっている。さらに原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金については、廃炉後であっても発電所内の貯蔵施設に使用済燃料が貯蔵されている場合には、その貯蔵量等に応じて交付されるのである。

図2は、資源エネルギー庁が作成した出力135万キロワットの原子力発電所が新設された場合のモデルケースを示したものである。このケースでは、立地可能性調査に2年、環境影響評価に3年、建設期間8年、運転期間40年を想定している。それによると、原発所在市町村、周辺市町村、都道府県に対して表4で示された電源立地地域対策交付金が約1340億円交付されるのに加えて、原子力発電施設立地地域共生交付金が約25億円³³⁾、計約1365億円が交付されると見込まれている。その推移と内訳をみると、着工から5年間は電源立地促進対策交付金相当部分の34億円をはじめとして50億円以上が毎年交付される。その後は、おおむね年20億円台半ばで推移していることがわかる。ただし、運転開始後30年から34年までの5年間は原子力発電施設立地地域共生交付金が

33) 2006年に創設されたもので、運転年数が30年を経過している原子力発電所が所在している道県に交付され、1原子力発電所に25億円が限度額となっている。交付の対象は、「経済産業大臣が原子力発電施設の長期的な運転の円滑化に資するため、この項に規定する措置の対象とすることが特に必要と認めるものに限る」とされている（原子力発電施設立地地域共生交付金交付規則第3条）。

5億円上乗せされている。その結果、電源立地地域対策交付金総額の内訳をみると、着工時から運転終了まで交付される原子力発電施設等周辺地域交付金相当部分が約657億円を半分をしめ、次いで着工翌年度から運転終了まで交付される電力移出県等交付金相当部分が約273億円、そして運転開始翌年度から運転終了まで、条件を満たせば廃炉後も交付される原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金相当部分が約184億円となっている。他方、1974年の創設時からある電源立地促進対策交付金相当部分は約170億円、これに電源立地初期対策交付金相当部分56億円を加えても、新規立地のための交付金は約226億円と、全体の6分の1程でしかない。

このような電源立地対策交付金の推移と内訳をみると、創設時の目的である「設置の円滑化に資する」よりは、2003年改正で目的に加えられた「運転の円滑化に資する」が圧倒的に多くの比重をしめており、これを見る限り電源三法交付金は、新規立地の獲得よりは既存の原発の維持に重点を置くようになったといえよう。こうした変化が自治体財政にどのように現れているかについて、浜岡原子力発電所が5基立地している静岡県御前崎市を主たる事例として試してみることにしよう。

2 御前崎市にみる実情

御前崎市は、2004年4月1日に御前崎町と浜岡町が合併して誕生した自治体である。表5は、浜岡原発5基の概要を示したものである。いずれも沸騰水型の原発が、1号機は1976年、2号機は78年、3号機は87年、4号機は93年、そして5号機が2005年に営業運転を開始している。このうち、1・2号機は、2009年1月30日に運転を終了し、同年6月1日付で原子炉廃止措置計画画認可申請が提出され、同年11月18日に認可を受けて、現在撤去作業が進められている。3～5号機は、2011年3月の福島第一原発の事故後に、当時の菅直人首相の要請で運転が停止され、今日なお停止された状態にある。

表5 浜岡原子力発電所の概要

項目	1号機	2号機	3号機	4号機	5号機
原子炉型式	沸騰水型軽水炉				改良型沸騰水型軽水炉
電気出力	54万kw	84万kw	110万kw	113.7万kw	138万kw
建設着工	1971.3.1	1974.3.5	1982.11.18	1989.2.22	1999.3.19
営業運転開始	1976.3.17	1978.11.29	1987.8.28	1993.9.3	2005.1.18
総建設費	約600億円	約1200億円	約4000億円	約3800億円	約3600億円

注) 1・2号機は2009年1月30日に運転終了。

出所) 御前崎市エネルギー政策課原子力政策係『御前崎市と原子力発電所』2017年、より。

図3は、御前崎市の電源三法交付金などの推移をみたものである。この図からまず第1に、原発の立地にとまって多額の電源立地促進対策交付金が交付されていることが改めて確認できる。とくに、出力100キロワットを超える3号機から5号機の着工によるその巨額さが目につく。表6は、電源立地促進対策交付金の号機ごとの内訳をみたものである。1・2号機は、出力が比較的

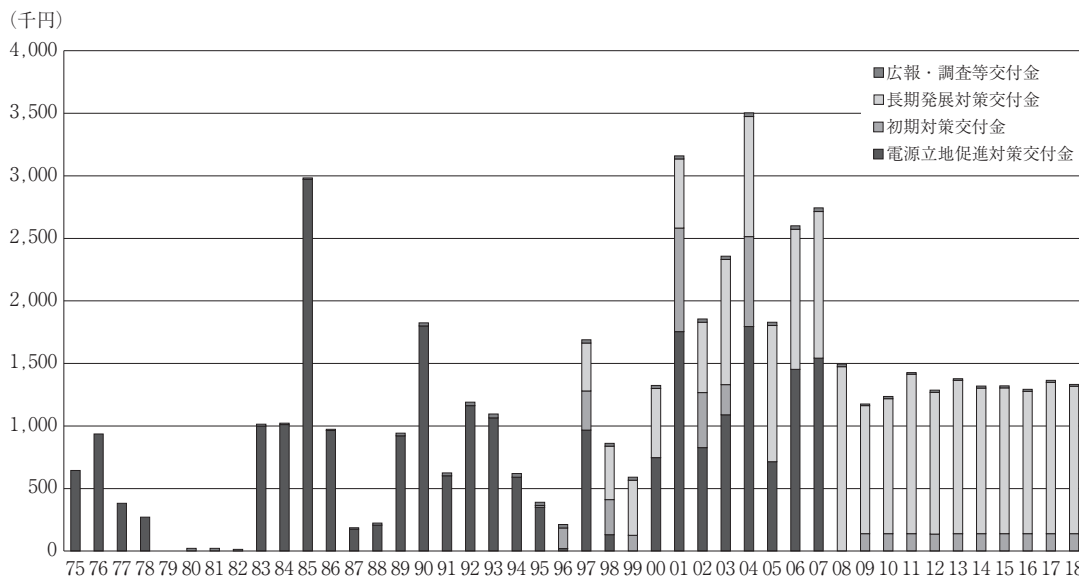


図3 御前崎市の電源三法交付金の推移

注) そのほか、1981・82年度に施設維持交付金(年2550万円)が、2008年度に原子力発電施設立地地域共生交付金(2億1600万円)が交付されている。

出所) 御前崎市エネルギー政策課提供資料より作成。

表6 浜岡原発の電源立地促対策交付金の内訳(単位:千円)

区分	1・2号機	3号機	4号機	5号機	合計
	1975～78	1983～88	1989～98	2000～07	1975～2007
浜岡町	1,627,917	4,620,000	5,554,322	7,245,000	19,047,239
御前崎町	607,391	1,710,000	2,055,101	2,680,700	7,053,192
合計	2,235,308	6,330,000	7,609,423	9,925,700	26,100,431

出所) 表5と同じ

小さい上に、すでに述べたように当時の交付金は運転開始によって打ち切られていたために1975～78年までの4年間で22億円ほど交付されただけである。3号機以降は、出力が大きい上に交付期間も延長されたために交付額も増えていることがわかる。こうして2007年までに計261億円が交付され、すべて公共施設の整備に活用された。

第2に、1997年から交付されている長期発展対策交付金が、2003年以降はおおむね年10億円余で推移し、電源立地促進対策交付金が打ち切られた2008年以降は、御前崎市に交付される交付金の大半を占めていることがわかる。この交付金は、1メガワット時当たり31円に交付年度の前々会計年度の10月1日から前会計年度の9月30日までの期間における発電電力量を乗じた基本交付金額に、使用済燃料の貯蔵量などに応じた定額を加算することによって限度額が決まるが、現在はすでに述べた「みなし設備利用率」に基づいて交付されている。また、原子力規制委員会の審査も終了していないので、減額措置も講じられていない。なお、先の表4に関連して、この交付金は廃

表7 御前崎市の電源立地地域対策交付金を活用した事業の概要（2017年度）（単位：円）

名称	概要	総事業費	交付金充当額
地域における福祉サービスを提供する事業	市内の保育園（2園）、認定こども園（2園）の臨時職員（28名：11ヶ月分）の person 費及び外国籍児童・生徒指導員（1名：11ヶ月分）、軽度発達障害トータルコーディネーター（1名：11ヶ月分）の person 費	70,779,888	60,000,000
公民館運営事業	市民公民館8館の臨時職員の person 費（8名：11ヶ月分）	17,501,839	16,000,000
学校給食センター運営事業	学校給食センターの運営経費（職員3名分の person 費：12ヶ月、電気料金、上下水道料金：12ヶ月分）	25,755,670	20,000,000
御前崎市大産業まつり事業	会場設営する仮設機材等の借上げ費用	4,580,280	3,000,000
子ども医療費助成事業	市内の子ども（0歳～18歳）の医療費に対する一部助成（10ヶ月分）	83,783,476	41,000,000
環境保全センター運営事業	環境保全センター職員の person 費（14名：12ヶ月分）	44,205,928	40,000,000
子育て応援手当支給事業	市内の小学校就学前児童を監護している者に対する手当（8ヶ月分）	65,510,000	50,000,000
市立御前崎総合病院医療設備更新事業	放射線情報管理システム一式の購入	39,096,000	30,000,000
御前崎市病院運営事業	市立御前崎総合病院職員の運営経費（職員53名分の person 費：12ヶ月、電気料金：11ヶ月分、水道料金：7ヶ月分）	542,091,109	497,069,000
図書館運営事業	市立図書館の運営経費（職員5名分の person 費：12ヶ月、臨時職員12名分の person 費11ヶ月、上下水道料金9ヶ月分、電気料金11ヶ月分）	47,013,703	38,000,000
保育園・幼稚園・認定こども園・小学校・中学校運営事業	市立保育園など14施設の運営経費（職員77名分の person 費：12ヶ月、臨時職員6名分の person 費：11ヶ月、14施設の電気料金と上下水道料金）	372,040,283	348,000,000
御前崎市保健師運営事業	保健師の person 費（5名：12ヶ月分）	19,707,630	17,000,000
御前崎市消防本部運営事業	職員の person 費（58名：12ヶ月分）	206,999,699	189,000,000

出所）「平成29年度電源立地地域対策交付金を活用した事業概要の公表について」経済産業省・資源エネルギー庁ホームページ

炉後も交付される場合があることを指摘したが、浜岡原発1・2号機の廃炉決定時にはそうした財政措置が講じられていなかったため、廃炉に関する交付金は交付されていない³⁴⁾。

第3に、初期対策交付金が年1億4000万円交付されているのは、6号機の建設が計画されていることによる。

さて表7は、御前崎市において2017年度の電源立地地域対策交付金が充当された事業をみたも

34) 2016年度に創設されたエネルギー構造転換理解促進事業費補助金は「廃炉が行われる原子力発電施設が立地する市町村をはじめとした、原子力発電施設が立地する自治体を実施する、再生可能エネルギーの促進などエネルギー構造転換に向けた地域住民等の理解促進に資する事業等を支援することにより、内外の経済的社会的環境に応じた安定的かつ適切なエネルギーの需給構造の構築を図ることを目的」（要綱第2条）としているが、御前崎市は16・17年度いずれも申請し採択されている。

のである。そのほとんどが、施設の維持運営費や子育て支援などの社会保障的な支出に充てられていることがわかる。このうち、運営費の子細をみると、市立病院、保育園、公民館、保健所、消防といった公共サービスを担う職員の人件費に多くを充てていることがわかる。電源三法交付金という、かつては豪華な施設建設に係る諸問題が指摘されることが多かったが、今や主として住民の基礎的サービスに充当されるようになってきているのである。このことに関連して、第1節で指摘した使途の制限に関連して2点指摘しておきたい。

第1に、これら交付金はすべて整備法ではなく、特会法施行令に基づいて交付されていることである。すでに述べたように、整備法にもとづく交付金の交付を受けるには知事による公共用施設整備計画の作成が必要であり、また03年改正で対象事業に加わった地域活性化事業や維持運営事業に関しても利便性向上計画の作成が必要であった（整備法第10条第2項）。ところが御前崎市は、こうした計画を必要としない交付の受け方をしているのである。

特会法第85条第4項では、電源立地対策について、整備法第7条の規定に基づく交付金に加えて、「発電用施設の周辺の地域における安全対策のための財政上の措置その他の発電の用に供する施設の設置及び運転の円滑化に資するための財政上の措置で政令で定めるもの」と定義している。そしてそれに関する政令である特会法施行令第51条は、財政上の措置が24種類も規定されている。その第8項には「立地市町村等における……次に掲げる措置若しくは事業に要する費用に充てるため当該立地市町村等に対して行う交付金の交付」として、「立地市町村等における医療機関等の整備又は運営その他の立地市町村等の住民の福祉の向上を図るための措置」など7種類が規定されている。さらに第9項では「地方公共団体が整備法第7条の規定に基づいて交付金の交付を受けて整備した公共用施設の運営に要する費用に充てるため当該地方公共団体に対して行う交付金の交付」と規定されている。御前崎市に交付された電源立地地域対策交付金は、この特会法施行令にもとづくものなのである。

このように整備法にもとづく計画の作成を経ることなく、特会法にもとづく交付金がすべてというのは、御前崎市に固有の状況ではなく、管見の限りではおおむね全国的な状況のようである。その意味では、もはや「電源三法交付金」ではなく、事実上「電源二法交付金」と呼ぶべきであり、計画にもとづく施策を支援するという制約は、まったく形骸化しているといえるであろう³⁵⁾。

第2に、維持管理費を対象としないという制約も、まったく形骸化しているといえる。この点について、御前崎市の消防行政を例として考えてみよう。先の表7によると、同市では2017年度において消防本部運営事業費約2億円のうち1億8900万円を交付金でまかなっている。その事業の中身は、消防職員58名の人件費である。同市消防本部では、定数条例第2条に定められている定数93名に対し、現員は66名であるので、現職員の9割り近くの人件費をこの交付金事業でまかなっていることになる。

ところで、消防行政は基礎自治体の単独事業であるが、ほぼ全額が普通交付税措置されている。2017年度の消防費単位費用をみると、人口10万人の標準団体における算定の基礎となる経費は11億4054万円（うち給与費が9億1200万円）で、その財源内訳は国庫支出金440万円、手数料130

35) 経済産業省資源エネルギー庁のホームページで「電源立地地域への支援について」を閲覧すると、電源立地地域対策交付金をはじめとする11種の交付金・補助金の交付規則等が掲載されている。うち6種類について、通則などに「特会法施行令に規定する交付金を対象とする」と規定されている。

万円で、残り11億3483万円が一般財源所要額と見込まれている。そして測定単位が人口であるので、一般財源所要額を10万人で除した1万1300円が17年度の単位費用である³⁶⁾。したがって御前崎市の消防費の基準財政需要額として、1万1300円に人口を(2018年9月30日現在で32850人)を乗じた約3億7000万円が計上されていることになる。こうして普通交付税措置されている行政需要にまで交付金の使途を拡大することは、国費の二重支給ではないだろうか³⁷⁾。

V おわりに

1974年の創設当時の電源三法交付金は、「設置の円滑化に資する」ことを目的としており、原子力発電所の運転開始とともに交付が打ち切られていた。それは運転開始によりもたらされる固定資産税収入が得られるまでのつなぎでもあった。その使途は、知事が自治体と電力会社の意見を聴いて、国の同意を得て作成した公共用施設整備計画にもとづく事業の経費に限られていた。それは「国庫補助の体系とは別個の助成措置」で、「非補助事業を対象として交付金を交付してその整備を支援」するものであって、「全般の地方財政の中で見ていく」維持管理費は対象とならなかった。

日本の地方自治体がおこなう事業のほとんどをしめている国の法令や制度等に基づいて行われる事業については、標準的な行政水準を確保できるよう財源措置が講じられていることからして、電源三法交付金に対する以上のような制約は当然のことであるといえる。しかしながら、財政運営の基本原則である「量出制入」に反して、行政需要とは関係のない基準により限度額が決まる交付金収入を得られる自治体にとって、こうした制約は、多額の収入を使い切る上での大きな障害と受け取られてしまった。

電源三法交付金の歴史は、こうした固定資産税が入るまでのつなぎであり、非補助事業の施設整備に限るという原則のなし崩し化といってよい。すなわち、地域振興などを名目とした交付金・補助金が次々と設けられ、交付期間も原発の運転終了までとなった。使途の制限も次々と緩和され、とくに2003年改正は、維持管理費やソフト事業に拡大する決定的な契機となった。その際「運転の円滑化に資する」が目的に追加されたことで、交付金の性格を既存の原発の運転を確実にするべく‘出来高払い’的なものに変質させることとなった。

こうして今や電源三法交付金は、建設時に短期的に巨額の収入をもたらすものというよりは、建設時ほど多額ではないが、自治体に長期的かつ安定的な収入をもたらすものとなり、その使途は保育や消防など住民への基礎的サービスが多くをしめるようになっていく。こうした基礎的サービスに必要な経費は普通交付税措置されており、それにこの交付金を充当することは、国費の二重交付の疑いが濃いといえる。しかもそれらは、整備法にもとづいて知事が作成した計画に盛り込まれた事業に対する法律補助ではなく、特別会計法施行令による予算補助がほとんどをしめている。もはや電源三法ではなく、電源二法交付金となっているのが実態なのである。

こうしてみると事実上の電源二法交付金は、量的には電源三法交付金ほどではないが、質的には自治体の基礎的サービスに深く食い込んでいる。原子力発電所所在自治体のほとんどが、再稼働を

36) 地方交付税制度研究会編『平成29年度地方交付税制度解説(単位費用篇)』地方財務協会、2017年、より。

37) 2018年3月20日に御前崎市を訪問調査した際に、この点について質したところ、資源エネルギー庁を通じて財務省の了解を得ている旨の回答があった。

望んでいるの背景には、こうした交付金の変質がある。交付金の使途をなし崩しにして一般財源とさほど変わらなくしていることは、自治体の原発依存からの脱却をいっそう困難にするという事態をもたらしているのである。

謝辞

本稿は JSPS（日本学術振興会）科研費 JP15K03518 の助成を受けたものである。

筆者が、原子力発電所所在自治体の財政調査をおこなうことができた契機は、にいがた自治体研究所の主催で 2012 年 11 月に新潟県柏崎市でおこなわれた「柏崎刈羽原発フォーラム」に、岡田知弘教授の紹介で講演する機会を与えていただいたことにある。フォーラムの準備作業の一環としておこなった現地調査によって、本稿で明らかにしたような電源三法交付金の変質ぶりを確認することができた。それによって得られた知見は、拙著『基地維持政策と財政』を執筆する際にも大きな力となった。貴重な調査の機会を与えていただいた岡田知弘教授に、この場を借りて感謝の意を表したい。

主な参考文献

- 明日香壽川・朴勝俊『脱「原発・温暖化」の経済学』中央経済社、2018 年
- 飯田哲也「世界から取り残される お粗末な日本のエネルギー計画」『金曜日』1204 号、2018 年 10 月 12 日
- 井上武史『原子力発電と地域政策』晃洋書房、2014 年
- 井上武史『原子力発電と地方財政』晃洋書房、2015 年
- NHK 取材班『基地はなぜ沖繩に集中しているのか』NHK 出版、2011 年
- 岡田知弘・川瀬光義・にいがた自治体研究所編『原発に依存しない地域づくりへの展望』自治体研究社、2013 年
- 岡本全勝『地方交付税▶仕組と機能』大蔵省印刷局、1995 年
- 小野一『地方自治と脱原発』社会評論社、2016 年
- 上川龍之進『電力と政治（上）』勁草書房、2018 年
- 上川龍之進『電力と政治（下）』勁草書房、2018 年
- 川瀬光義『基地維持政策と財政』日本経済評論社、2013 年
- 経済産業省資源エネルギー庁『電源立地制度の概要』各年度版
- 小池拓自「原発立地自治体の財政・経済問題」『調査と情報』第 767 号、2013 年 1 月
- 清水修二『差別としての原子力』リベルタ出版、1994 年
- 清水修二『原発になお地域の未来を託せるか』自治体研究社、2011 年
- 神野直彦『財政学 改訂版』有斐閣、2007 年
- 地方交付税制度研究会編『平成 29 年度地方交付税制度解説（単位費用篇）』地方財務協会、2017 年
- 通商産業省・資源エネルギー庁『電源三法活用事例集』2000 年
- 新潟日報社特別取材班『原発と地震』講談社、2009 年
- 新潟日報社原発問題特別取材班『崩れた原発「経済神話」』明石書店、2017 年
- 朴勝俊『脱原発で地元経済は破綻しない』高文研、2013 年
- 深澤映司「電開発促進対策特別会計を巡る改革のあり方」『レファレンス』第 670 号、2006 年 11 月