

原子力発電所と自治体財政

——福井県敦賀市の事例——

三 好 ゆ う

【目次】

はじめに

1. 原子力発電の経済的位置づけ
 - 1-1. 電力供給の促進政策とその変遷
 - 1-2. 原子力への転換理由
 - 1-3. 原子力発電の規模
2. 原発所在地自治体に対する財政措置とその役割
 - 2-1. 電源三法交付金制度
 - 2-2. 原子力事業への課税特例
3. 福井県と敦賀市における原子力発電所の位置づけ
 - 3-1. 福井県における原発の経済的位置づけ
 - 3-2. 敦賀市の原発誘致の経緯
4. 敦賀市財政と原発関連事業との関係
 - 4-1. 敦賀市財政の特徴
 - 4-2. 敦賀市財政へのアプローチ

おわりに

はじめに

わが国における原子力発電所の建設は1954年にスタートし、現在は全国で53基、発電設備容量は4,793万 kW である。これはアメリカ、フランスに次ぐ世界第3位となる発電設備容量であり、原子力発電国といえる。

原子力発電は、石油・天然ガス・石炭などを活用した発電と異なり二酸化炭素の排出量が少ない一方で、施設の安全性に不安を抱える。燃料にウランを用いるため、発電所施設で事故が起こると放射性物質が外部に漏れ、自然環境のみならず人体にも多大な被害をもたらすおそれがある。きわめてリスクが高い資産であることから、国内においてその建設には消極的な意見が多い。

このような特徴を有するため、原子力発電所の建設計画において最も困難な過程は、立地の選定である。わが国では引き受け地域の自治体に対し、リスク資産の受け入れと引き換えに多様な財政支援措置を設けることにより、原発建設を促進してきた。原子力施設への課税特例（固定資産税、核燃料税、核燃料物質等取扱税など）や、国の一般会計および電源開発促進対策特別会計¹⁾を通じた数々の交付金制度などである。これにより、国は電力エネルギーの安定供給を可能にし、自

治体においては原発関連事業から生じる安定的な財政収入を確保した。わが国の原発を巡る国と地方自治体との間には、財政を通じた相互関係が築かれている。

福井県は早くから原発の受け入れに積極的であり、現在、敦賀市、美浜町、おおい町、高浜町に14基が存在する。敦賀市では、1963年に建設が決定し、1967年に建設開始、1970年より運転が始まった。2009年3月末時点で、電気事業用原子炉2基、研究用原子炉2基（ただし、研究用原子炉「ふげん」については廃炉）がある。敦賀市における原発建設は国の財政支援措置が講じられる以前から始まっているが、その後の原子力関係施策は敦賀市財政に多大な影響を与えたと考えられる。

敦賀市は、1988年度より地方交付税不交付団体²⁾である。日本原子力発電株式会社敦賀発電2号機に対する固定資産税の収入増が要因であった。2007年度の財政力指数は1.14と、きわめて高い水準にある（同年の全国における不交付団体数は、市町村で186団体）。

原子力発電所とその所在地および周辺の自治体財政には、密接な関係がある。本稿では、福井県敦賀市を事例に、原発立地が自治体財政に与える影響を考察する。このため、まず原子力発電に関する政策の展開や経済的地位を把握し、国による財政支援措置について整理する。次いで、財政の収入構造と原発関係の交付金活用事業に焦点をあてて、敦賀市財政を分析する。

1. 原子力発電の経済的位置づけ

1-1. 電力供給の促進政策とその変遷

第二次世界大戦後、わが国は発電力不足に陥り、電力需給は逼迫した状態にあった。そのため1952年に電源開発促進法を制定し、政府出資の電源開発株式会社が設立された。1957年には日本原子力発電株式会社（以下、日本原電（株）という）が設立される。その後、経済の高度成長とともに電力需要が増大していくのに対し、企業と政府の共同出資による火力発電所が建設されていく。重油火力による電源開発が中心であった。

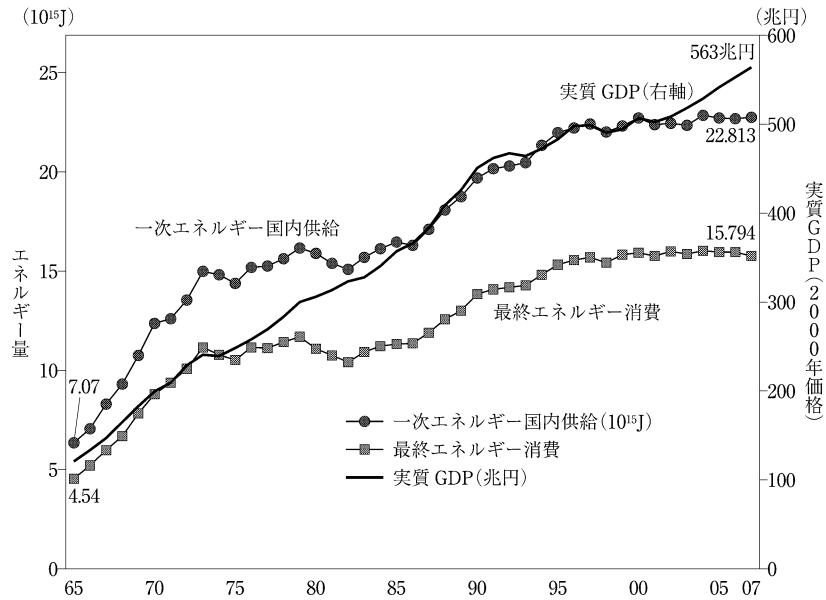
1964年電気事業法が公布され、電力エネルギー政策は質的重視へと移行していく。しかし発電所立地候補地における地域住民の反対運動により、受け入れを断念する自治体が絶たず、電源開発は遅れをみせていた。そのような中で1973年に石油危機が起これ、天然資源に頼らない原子力発電およびその拡大の必要性は、ますます高まっていく。

そこで、国は1974年「電源三法」を制定した。電源三法とは、「発電用施設周辺地域整備法」、「電源開発促進税法」、「電源開発促進対策特別会計法」を指す。円滑な電源開発を推進することを目的とし、達成のための手段として電源立地の受け入れ自治体に対する財政支援措置を設けた。具体的には、一般電気事業者の販売電気の電力量に一定率で課税する制度、電源地域振興制度と各種の交付金制度の創設である。交付金制度については、とりわけ原子力発電を対象とするものが多い。

1980年、電源多様化対策が追加された。海外での原発事故を受け、原子力発電に対してより一層の財政支援強化が実施されたのである。

さらに2001年、「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」が設けられた。目的は、

【図表1】 エネルギー需給と経済成長の推移



(出所) 資源エネルギー庁「エネルギー白書2009」p.102より転載。

発電所施設の立地地域および周辺地域の産業と生活環境の整備を図ることにある。国の負担割合を5%上乘せて増額する特例（10年間の時限立法）や、特別措置を受けるものの財源のために起こした地方債の元利償還に対する経費を、基準財政需要額に算入することなどが定められている。

図表1は、エネルギー需給と経済成長の推移である。60年代後半から1970年にかけて供給量および消費量は飛躍的に増加しており、80年代後半から90年代前半にかけて再び急増している。エネルギーの需給と経済発展が相関関係にあることがみてとれる。

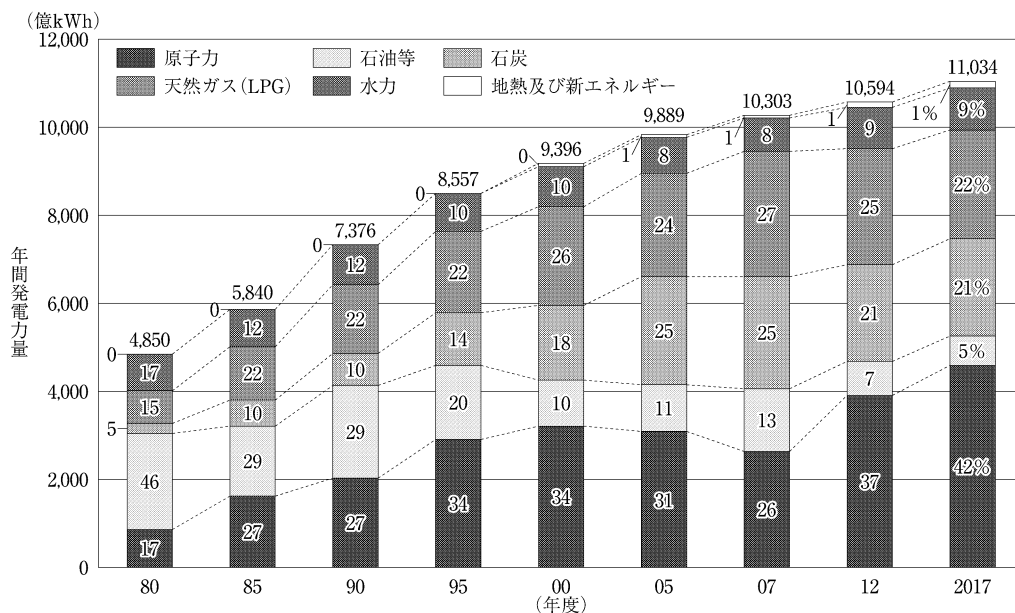
そこで図表2にて電源別発電供給量における割合の推移をみると、80年代までは石油エネルギー中心であったのが、21世紀以降は原子力をトップに天然ガスおよび石炭へとエネルギー源が移行していることがわかる。1つは、原子力発電の開発推進を目的とした法整備の充実化による。もう1つは、わが国のエネルギー自給率が90年代より約4%であることから、輸入量の変化によるものと考えられる。

1-2. 原子力への転換理由

塚谷 [2010] によると、戦後のわが国における原子力開発は、アメリカの核政策のグローバル化といった外的要因と、原子力の平和利用の推進という内的要因により進められたとされる。これによりわが国の原子力開発体制が整備され、日米の2国間協定に基づいたアメリカの原子力技術が導入されていった。³⁾

原子力に関する政策は、「原子力政策大綱」において、その研究目的、理念および利用が具体的に示されている。それらの目的は、「厳に平和の目的に限り、安全の確保を前提に、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」⁴⁾にあり、1956年以降、原子力委員会によってその長期計画が

〔図表2〕 電源別発電供給量の推移



（出所）電気事業連合会〔2009〕「原子力・電気図面集」より転載。

策定されてきた。

21世紀に入り、計画において注目すべき点は、エネルギーの安定供給と環境問題との関係への着目である。エネルギー需要の増大に伴う地球温暖化を最も重要な問題と捉え、2005年の京都議定書の発効に伴い「省エネルギー努力に最大限に取り組む一方、温室効果ガスである二酸化炭素の排出量の少ないエネルギー源を最大限に活用していくことが必要⁵⁾」との認識が明記されている。そのうえで、原子力発電による二酸化炭素の排出は太陽光や風力エネルギーと同レベルであるにもかかわらず、それよりもエネルギー密度が高く供給が安定していること、放射性廃棄物は人間の生活環境への影響を有意なものにすることなく処分できること、核燃料のリサイクル利用により供給安定性を一層改善できることなど、原子力発電の優位性が示されている⁶⁾。

原子力発電は長期にわたるエネルギー安定供給のみならず、グローバル化した環境汚染の抑止力⁷⁾としても期待されていることがわかる。21世紀以降の環境問題に適合したエネルギー源との位置づけがなされている。

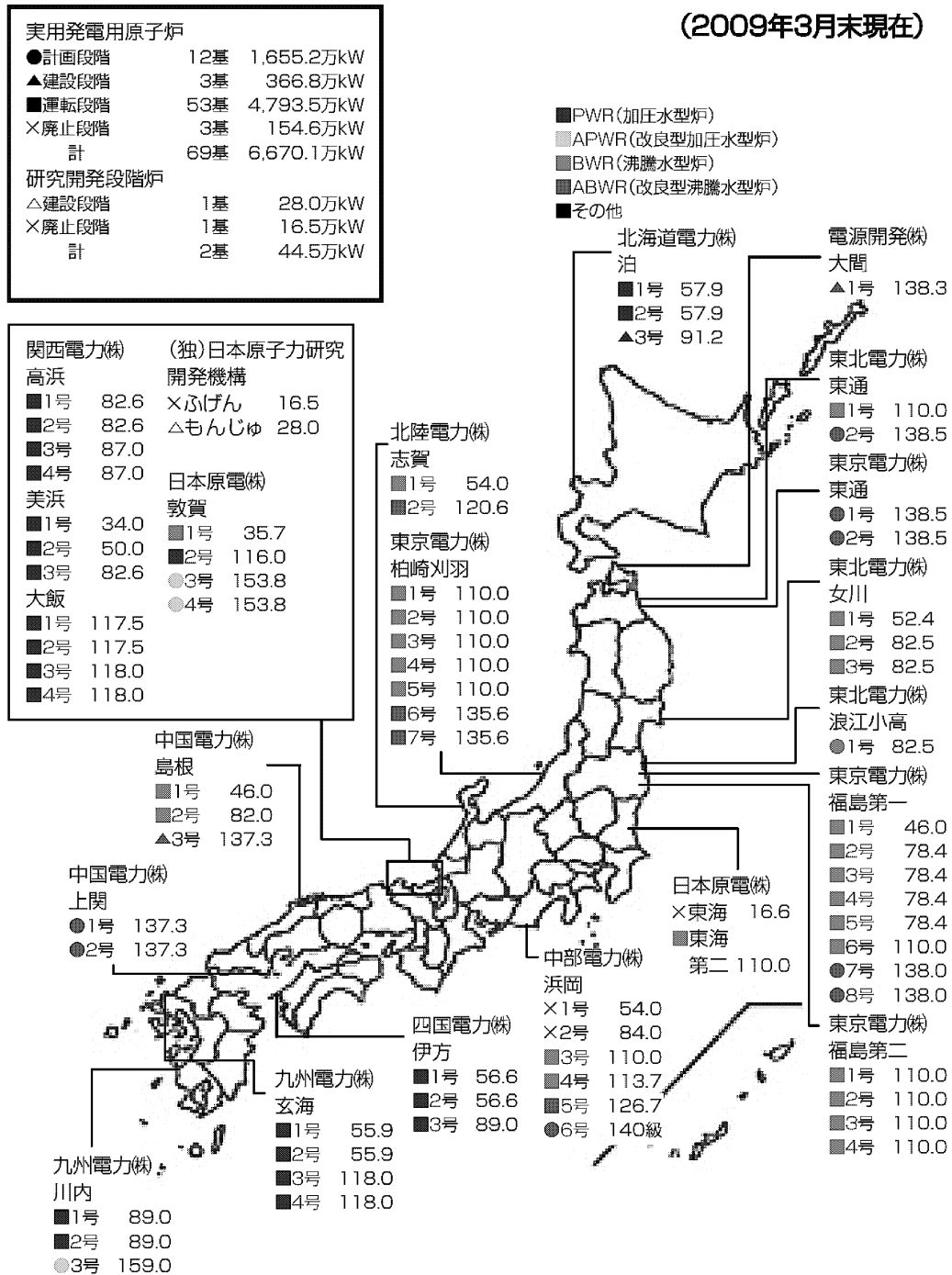
1-3. 原子力発電の規模

図表3に示されるように、わが国には53基の原子力発電所がある（2009年3月末）。その設備容量は世界第3位であり、発電量の割合では第5位を誇る。同じく原子力発電国であるアメリカは、設備容量では第1位にあるものの、発電量割合は第9位となっている。

原動力別エネルギー総供給の構成は、図表4のとおりである（2006年度、実績）。原子力が30%台と最も高く、次いで天然ガスと石炭が約25%である。

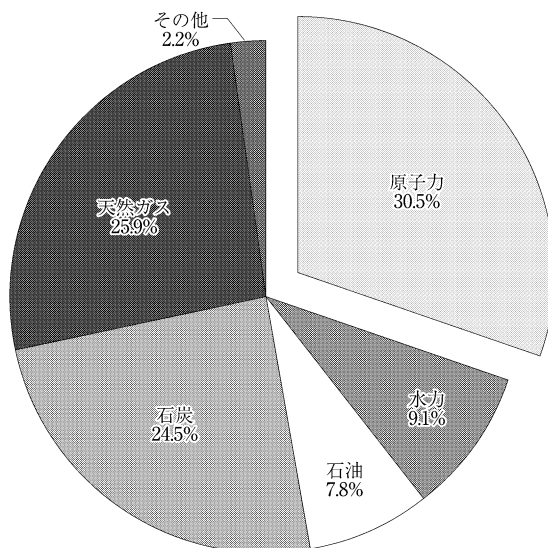
わが国の電力供給は、政策的に石油エネルギーから原子力へと転換した。原子力発電の存在意

〔図表3〕 わが国の原子力発電所の立地状況



(出所) 資源エネルギー庁「エネルギー白書2009」p.115より転載。

【図表4】 原動力別エネルギー総供給の構成



（出所）資源エネルギー庁「エネルギー白書2009」に基づき，筆者作成。

義は，経済成長の進展に伴う電力不足の解消および安定的供給源の確保と，原子力エネルギーの平和的利用にある。とりわけ近年は，国際社会との関係から平和利用の拡大が求められる一方，新たな環境問題に対して適合的であるため大きな期待がなされている。しかし原子力発電所は自治体にとってリスク資産であり，立地の際にかなりの困難を有する。そこでこれへの対応策として70年代より様々な施策が講じられてきたが，そのほとんどは所在地自治体への財政支援措置であった。

2. 原発所在地自治体に対する財政措置とその役割

2-1. 電源三法交付金制度

(1) 電源三法と交付金制度の概要

60年代から70年代にかけて，エネルギー源を石油から原子力へと転換させる必要を感じたわが国政府は，その促進策として1974年に「電源三法」を制定した。これは「発電用施設周辺地域整備法」，「電源開発促進税法」，「電源開発促進対策特別会計法」から成り，発電用施設の設置および運転の円滑化を図ることを目的としている。

「発電用施設周辺地域整備法」では，発電用施設の周辺の地域における公共用の施設の整備を促進することにより，地域住民の福祉の向上を図り，もって発電用施設設置の円滑化に資することを目的としている（第1条）。

「電源開発促進税法」は，原子力発電施設の設置の促進及び運転の円滑化を図る等のための財政上の措置並びにこれらの発電施設の利用の促進及び安全の確保並びにこれらの発電施設による