

国立国会図書館

原発再稼働と地方自治体の課題

—避難計画、安全協定、税財政措置—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 911 (2016. 5. 31.)

はじめに

I 原発再稼働の動向

- 1 原子力規制の見直し
- 2 再稼働と適合性審査

II 地域防災計画

- 1 深層防護と地域防災計画
- 2 避難計画等の策定と課題

III 原子力安全協定

- 1 再稼働と安全協定
- 2 安全協定の効果と課題

IV 税財政措置

- 1 原発立地の税財政

- 2 福島第一原発事故後の動向

おわりに

- 福島第一原発事故後の原発再稼働にあたって、原発立地及び周辺自治体に密接に関わる問題がいくつか浮上した。第1の論点は、地方自治体が策定する地域防災計画や避難計画等への国の関与の在り方や、実効性の確保である。
- 第2の論点は、地域と事業者の信頼関係にとって重要な役割を持つ安全協定である。安全協定の法的位置付けや周辺自治体が結ぶ安全協定の内容については、議論の余地が残されている。
- 第3の論点は、原発に依存した地方財政や地方経済である。再稼働した原発は一部であり、廃炉となる原発も少なくない。現状は激変緩和措置が講じられているが、当該地域の財政や経済について抜本的な検討が必要となろう。

国立国会図書館

調査及び立法考査局経済産業調査室

(主幹 こいけ たくじ 小池 拓自)

第911号

はじめに

日本の原子力発電所（原発）は、平成 23（2011）年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）後、順次、運転を停止した。東京電力福島第一原子力発電所（福島第一原発）事故を踏まえ、原子炉等の設置や運営に関する規制が強化されており（新規規制基準）、原発を再稼働するためには、事業者はこの新規規制基準に適合するように原発施設を整備し、原子力規制委員会による適合性審査を受けて許可を得る必要がある。

原発立地及び周辺の地方自治体は、福島第一原発事故の教訓を踏まえて「地域防災計画（原子力災害対策編）」の見直しや作成を行っている。原発立地自治体については、原子力安全協定に基づく施設整備（変更）についての事業者との事前協議と同意（実質的には再稼働への同意）の判断や、長期の運転停止による財政や経済への影響への対処も課題として浮上した。

本稿は、原発再稼働の進捗を確認した上で、原発立地及び周辺の地方自治体に密接に関わる問題として、「地域防災計画（原子力災害対策編）」及び避難計画等の作成、原子力安全協定の在り方、電源三法交付金や核燃料税等の現状について、論点や課題を整理する。¹

I 原発再稼働の動向

1 原子力規制の見直し

福島第一原発事故の反省を踏まえて、日本の原子力規制は抜本的に見直された。具体的には、①原子力規制委員会の設置、②「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和 32 年法律第 166 号。以下「原子炉等規制法」）の大幅改正、③原子力規制委員会による新規規制基準の策定等である。²

(1) 原子力規制委員会の設置

原子力の利用推進と規制を分離し、独立性、専門性、透明性の高い原子力規制体制を確立するため、平成 24（2012）年 6 月に成立した「原子力規制委員会設置法」（平成 24 年法律第 47 号）に基づいて、同年 9 月、原子力規制委員会が発足した。原子力の安全確保に関する事務は原子力規制委員会に一元化された。³

(2) 原子炉等規制法の大幅改正

原子炉等規制法は、原子力規制委員会設置法の附則によって、大幅に改正された。主な改正

* 本稿は平成 28 年 5 月 20 日時点までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。

¹ 本稿は、小池拓自「原発立地自治体の財政・経済問題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』767 号、2013.1.29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_6019846_po_0767.pdf?contentNo=1>; 同「新規規制基準と原子力発電所の再稼働—川内原発再稼働をめぐる論点を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』840 号、2015.1.8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8891270_po_0840.pdf?contentNo=1> を基に、原発立地及び周辺の地方自治体に関わる論点を再整理し、最新の動向や議論を加筆してまとめたものである。

² 詳細は、小池「新規規制基準と原子力発電所の再稼働—川内原発再稼働をめぐる論点を中心に—」同上、pp.1-4.

³ 原子力規制委員会は、「国家行政組織法」（昭和 23 年法律第 120 号）第 3 条第 2 項の規定に基づいて設置された委員会であり（いわゆる 3 条委員会）、設置する府省の大臣等の上級機関からの指揮監督を受けず、独立して権限を行使することが保障されている合議制の機関である（「原子力規制のための新しい体制について」首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/genshiryokukisei.html>>）。

点は以下の4点である⁴。これらは、後述の新規制基準の策定とともに、原発の再稼働に大きな影響を及ぼすことになる。

- 大規模な自然災害やテロリズム等も想定することや、人と環境の保護を目的に明記（第1条）
- 重大事故対策⁵の法定化（第43条の3の6第1項第3号ほか）
- 最新規制の既存施設への適用（バックフィット規制の導入）（第43条の3の14ほか）
- 運転期間制限（原則40年、認可あれば最大20年の延長）の導入（第43条の3の32）

(3) 新規制基準の策定

改正された原子炉等規制法によって、原発（法律上は実用発電用原子炉）の設置許可は原子力規制委員会の権限となった（第43条の3の5）。設置許可を審査するための基準は原子力規制委員会規則として定められる（第43条の3の6）。新規制基準は、原子力規制委員会の規則と告示として公布され、併せて審査ガイド等の内規が公開されて、平成25（2013）年7月に施行された。新規制基準の特色は以下の2点である。⁶

- 自然現象（地震、津波等）等の想定とその対策を見直し、設計基準が大幅に強化されたこと。
- 原子炉等規制法に規定された重大事故対策が新たに盛り込まれたこと。

2 再稼働と適合性審査

(1) 適合性審査

最新の規制が既存施設に適用されるバックフィット規制が導入されたため、事業者は、新規制基準に従って、強化された設計基準を満たし、かつ、重大事故対策が可能となるように既存施設を整備することが不可欠となった⁷。原発施設の変更にあたりは、事業者は原子力規制委員会に設置変更許可申請を書面で提出し、基本設計や体制の整備等の基本方針の変更についての許可を受ける必要がある（原子炉等規制法第43条の3の8）⁸。

原子炉等規制法の改正によって、福島第一原発事故後に停止した原発を再稼働するためには、事業者は、建設時に設置許可を得ていても、設置変更許可申請等を原子力規制委員会に提出し、新規制基準への適合性審査を受けて許可等を受けることが必要となった。

(2) 適合性審査と再稼働の状況

福島第一原発事故前に運転していた原発は17原発54基であった。平成25（2013）年7月に新規制基準が施行された後、約半数の15原発25基について、新規制基準に係る適合性審査が申請されている⁹。

⁴ 小池「新規制基準と原子力発電所の再稼働—川内原発再稼働をめぐる論点を中心に—」前掲注(1), p.2.

⁵ 設計基準の想定を超える事故が過酷事故（シビアアクシデント）。これによって炉心が著しく損傷する事態等が重大事故である。重大事故対策とは、重大事故を防止する対策と、その影響を緩和する対策を合わせたものである。

⁶ 小池「新規制基準と原子力発電所の再稼働—川内原発再稼働をめぐる論点を中心に—」前掲注(1), pp.3-4.

⁷ 具体的には、原子炉等規制法の改正によって、事業者は、原発を最新の規制基準に適合させることが義務付けられ（第43条の3の14）、原子力規制委員会は、最新規制に適合しない原発の使用を停止させることを含めて、必要な措置を命ずることができるようになっていく（第43条の3の23）。

⁸ このほか、工事計画認可申請（原子炉施設許可申請書に記載された基本設計に従ってなされた詳細設計についての技術基準面からの審査申請（第43条の3の9）と保安規定変更認可申請（運転管理、手順、体制等の原発施設の運用規定についての、防災面からの審査申請。第43条の3の24）の認可、使用前検査（第43条の3の11）の合格が必要となる（「新規制基準適合性に係る審査・検査の流れ」原子力規制委員会 HP <<http://www.nsr.go.jp/activity/regulation/tekigousei/untten.html>>）。

⁹ このほか、建設中の電源開発株式会社（Jパワー）大間原子力発電所についても適合性審査が申請されている。

このうち、九州電力川内原子力発電所（川内原発）1～2号機、関西電力高浜発電所（高浜原発）1～4号機、四国電力伊方発電所（伊方原発）3号機の3事業者の3原発7基が設置変更許可申請について、原子力規制委員会の許可を得ている。

川内原発1～2号機と高浜原発3号機は、工事計画の認可、保安規定変更の認可、使用前検査を経て既に再稼働し、高浜原発4号機も調整運転まで進んだ。伊方原発3号機は使用前検査の段階まで進んでいる。高浜原発1～2号機は、運転開始後40年を超えているため、運転延長の審査と認可も必要となる。これら7基以外の18基は審査が継続している。

ただし、高浜原発3～4号機については、大津地方裁判所において、運転差止めを求める仮処分命令申立てが認められている（平成28（2016）年3月9日）¹⁰。

なお、福島第一原発（1～6号機）は、事故を踏まえて廃炉が決定されている。また、原子炉等規制法の改正によって運転期間が原則40年となったこともあって、5事業者が5原発6基を廃炉とする方針を表明している。このほかの8原発17基については、適合性審査は申請されておらず、廃炉の方針も示されていない。表1は、これらの状況をまとめたものである。

II 地域防災計画

1 深層防護と地域防災計画

(1) 深層防護

原発の安全を確保するためには、複数の防護レベルを設けて対策を準備する「深層防護（Defense in Depth）」という概念が重要とされる。国際原子力機関（International Atomic Energy Agency: IAEA）は、以下の5段階の防護レベルを設定する深層防護を示している¹¹。

¹⁰ 大津地方裁判所の仮処分決定を受けて、高浜原発3号機は同年3月10日に運転を停止した。なお、調整運転中であった同4号機は、仮処分決定前の同年2月29日にトラブルの発生によって緊急停止している。

¹¹ 日本原子力学会『原子力安全の基本的考え方について 第I編別冊（深層防護の考え方）』2014, pp.47-51.

表1 既存原発の適合性審査及び再稼働の状況（平成28年4月末現在）

設置変更許可済 3事業者3原発7基（炉型は全てPWR：加圧水型原子炉）				
事業者	原発名	申請日 ¹	許可日 ¹	再稼働日 ¹
九州電力	川内1～2号機	H25.7.8.	H26.9.10.	H27.8.11 / 10.15.
関西電力	高浜3～4号機 ²	H25.7.8.	H27.2.12.	H28.1.29 / 2.26.
四国電力	伊方3号機 ³	H25.7.8.	H27.7.15.	—
関西電力	高浜1～2号機 ⁴	H27.3.17.	H28.4.20.	—
適合性審査中 ⁵ 9事業者12原発18基			適合性審査未申請 7事業者8原発17基	
北海道電力	泊1～3号機	東北電力	女川1、3号機	
東北電力	東通1号機	東京電力	福島第二1～4号機	
	女川2号機		柏崎刈羽1～5号機	
東京電力	柏崎刈羽6～7号機	中部電力	浜岡5号機	
中部電力	浜岡3～4号機	北陸電力	志賀1号機	
北陸電力	志賀2号機	関西電力	大飯1～2号機	
関西電力	美浜3号機	四国電力	伊方2号機	
	大飯3～4号機	九州電力	玄海2号機	
中国電力	島根2号機			
九州電力	玄海3～4号機			
日本原電	東海第二			
	敦賀2号機			
廃炉方針 6事業者6原発12基 ⁶				
東京電力	福島第一1～6号機	中国電力	島根1号機	
関西電力	美浜1～2号機	九州電力	玄海1号機	
四国電力	伊方1号機	日本原電	敦賀1号機	

（注1）申請日、許可日、再稼働日のHは平成を表す。

（注2）高浜原発3号機は、大津地方裁判所において、運転差止めを求める仮処分命令申立てが認められ、平成28年3月10日に運転を停止している。高浜原発4号機は、仮処分決定前の平成28年2月29日にトラブルのため、調整運転を緊急停止している。

（注3）伊方原発3号機は、工事計画と保安規定変更の認可も受けている。

（注4）高浜原発1～2号機は、運転開始後40年を超えるため、工事計画と保安規定変更に加え、運転延長の認可も必要となる。

（注5）このほか、建設中の電源開発株式会社（Jパワー）大間原子力発電所についても適合性審査が申請されている。

（注6）このほか、日本原電東海原発、中部電力浜岡原発1～2号機は、福島第一原発事故以前から廃炉措置に入っている。

（出典）「新規規制基準適合性に係る審査（原子力発電所）」原子力規制委員会 HP <http://www.nsr.go.jp/activity/regulation/tekigousei/power_plants/index.html>; 「原子力施設新規規制基準適合性審査状況（2016年4月20日現在）」原子力安全推進協会 HP <<http://www.genanshin.jp/facility/map/>> 等を基に筆者作成。

- 第1層：異常運転や故障の防止
- 第2層：異常運転の制御及び故障の検知（事故拡大の防止）
- 第3層：設計基準内への事故の制御（設計基準の想定を超えるシビアアクシデントの防止）
- 第4層：過酷なプラント状態の制御（炉心の顕著な損傷等の重大事故防止）
- 第5層：放射性物質の大規模な外部放出の影響緩和（発電所外の防災対策）

前述の原子炉等規制法の改正と新規制基準によって、第1層から第3層が強化され、第4層が新設された。しかし、第5層は新規制基準の範囲外であり、原子力規制委員会による適合性審査の対象とはならない。

(2) 地域防災計画

新規制基準の対象外ではあるが、深層防護の第5層となる防災計画は、住民を放射線被害から守る最後の砦である。福島第一原発事故時の混乱¹²を教訓とし、原子力防災体制も見直された。具体的には、緊急時に備えて平時から政府全体で原子力防災対策を推進するために、原子力防災会議（議長：内閣総理大臣。緊急時は原子力災害対策本部となる。）が設置された（平成24（2012）年10月）¹³。また、原子力規制委員会は、「原子力災害対策特別措置法」（平成11年法律第156号。以下「原災法」）第6条の2に基づいて、平成24（2012）年10月、原子力災害対策指針¹⁴を策定した。同指針は、原子力災害対策を重点的に実施する区域として、以下の2つの区域（PAZとUPZ）を設定した。

- 予防的防護措置を準備する区域（Precautionary Action Zone: PAZ）
放射性物質放出前における即時避難等を準備する区域、施設からおおむね半径5km圏
- 緊急時防護措置を準備する区域（Urgent Protective Action Planning Zone: UPZ）
避難、屋内退避、安定ヨウ素剤の予防服用等を準備する区域、施設からおおむね半径30km圏

これによって原子力災害対策重点区域は、従来の原発周辺半径8～10km圏から半径30km圏に拡大することになった。原発から半径30km圏にある21の道府県と135市町村は、原災法第5条に基づいて、「地域防災計画（原子力災害対策編）」（以下「地域防災計画」）を作成し、これを実施する責務がある¹⁵。

2 避難計画等の策定と課題

(1) 避難計画等の策定状況

中央防災会議の定めた「防災基本計画」に基づき¹⁶、PAZ内の地方自治体は避難計画を、UPZ

¹² 例えば、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）は、避難の混乱状況について、複数回の避難、高線量地域への避難、病院患者等避難の困難等を挙げ、過酷事故や地震との複合災害への備えがなかったことを問題点として指摘している（国会事故調『調査報告書 本編』2012, pp.355, 390. <http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info.ndl.jp/pid/3856371/naic.go.jp/pdf/NDL_WA_po_naiic_honpen.pdf>; 国立国会図書館経済産業調査室・課「福島第一原発事故と4つの事故調査委員会」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』756号, 2012.8.23, pp.10-11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3526040_po_0756.pdf?contentNo=1>。

¹³ 原子力防災会議事務局「原子力防災会議の概要について」（第1回原子力防災会議参考資料3）2012.10. 首相官邸HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku_bousai/dai01/sankou03.pdf> 原子力防災の見直しの詳細については、山口聡「原子力防災の課題と取組み—住民避難の実効性の確保に向けて—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』803号, 2013.10.15. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8317061_po_0803.pdf?contentNo=1> を参照。

¹⁴ 「原子力災害対策指針」（平成24年10月31日原子力規制委員会決定）<<https://www.nsr.go.jp/data/000024441.pdf>>

¹⁵ 原災法第5条は、地方自治体（法律上は地方公共団体）に対して、原子力災害について、第28条第1項により読み替えて適用する「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）第4条第1項及び第5条第1項の責務（防災計画の作成と実施、道府県は域内市町村の総合調整等を含む）の遂行を義務付けている。また、災害対策基本法第42条と第43条は、地域防災計画について定めている。なお、原災法は、国の責務（第4条及び第4条の2、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずること等）や事業者の責務（第3条）も定めている。

¹⁶ 中央防災会議「防災基本計画」2016.2, p.229. <http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basic_plan160216.pdf>

内の地方自治体は広域避難計画を作成することになる。原子力災害対策指針に基づいて、過酷事故や複合災害を想定に入れた計画とする必要があり、また、作成すべき地方自治体数が増加したこともあって、計画の作成は遅滞気味であった¹⁷。

国は、避難計画等の具体化等を含む地域の防災計画の充実化を支援する方針の下、その実施体として、国や地方自治体を構成員とする地域原子力防災協議会を原発が立地する 13 地域に設置した¹⁸。平成 27 (2015) 年 9 月末現在、原発立地及び周辺半径 30km 圏の 21 道府県と 135 市町村のうち、21 道府県、130 市町村が地域防災計画を作成済である¹⁹。しかし、避難計画等については、女川、柏崎刈羽、東海第二の各地域の多数の市町村が未整備である。²⁰

(2) 避難計画等の実効性

避難計画等については、避難時間シミュレーション等によって、その実効性が検証される。川内原発が再稼働した時点では、以下のような課題が指摘されていた²¹。

- PAZ 圏の住民の避難後に UPZ 圏の住民が避難する段階的避難の実現可能性
- 交通渋滞への対処、自家用車以外の交通手段（バス等）の確保
- 鉄道や道路が不通となる可能性
- 病人や老人等の要援護者への対応や他県を含む避難先の受入れ体制の整備

これらに加えて、実際の避難訓練や平成 28 (2016) 年熊本地震でも、いくつかの問題が浮上した²²。様々な課題に対処し、避難計画等の実効性を確保することが求められている。

(3) 地域防災計画への国の関与

地域防災計画等は、原子力規制委員会による適合性審査の対象外である（前述）。適合性審査

¹⁷ 「原発事故の避難計画作り 周辺自治体の半数」『日本経済新聞』2014.4.17; 「原発の避難計画 6割超が作成 対象市町村」『日本経済新聞』2014.7.11.

¹⁸ 原子力防災会議「地域防災計画の充実に向けた今後の対応」2013.9.3. 内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/genshiryoku_bousai/pdf/02_kongonotaio.pdf>; 「地域防災計画・避難計画の策定と支援体制」同 HP <http://www8.cao.go.jp/genshiryoku_bousai/pdf/02_sakuteitaisei.pdf> 平成 25 年にワーキングチームとして設置され、平成 27 年からは地域原子力防災協議会となった。本協議会は、計画作成への支援・確認 (Plan)、効果的な防災訓練の実施 (Do)、訓練結果からの反省点の抽出 (Check)、更なる計画等の改善 (Action) の PDCA サイクルによって継続的に支援を実施する。

¹⁹ 『原子力総合パンフレット 2015』日本原子力文化財団, 2015, p.73.

²⁰ 「地域防災計画、避難計画の策定状況 平成 27 年 9 月末現在」(第 5 回原子力防災会議参考資料 1) 首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku_bousai/dai05/sankou1.pdf> 会計検査院によれば、平成 28 年 2 月 20 日現在、対象 135 市町村のうち、96 市町村が避難計画を策定しているが、東海第二原発と浜岡原発の周辺の 25 市町村では避難計画は未策定である (会計検査院『原子力災害対策に係る施設等の整備等の状況について—会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書—』2016, pp.26-27. <http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/28/pdf/280425_zenbun_01.pdf>).

²¹ 中村稔・岡田広行「実効性ある避難計画を再稼働の要件とせよ—川内原発審査の問題③ 広瀬弘忠・東京女子大名誉教授—」『東洋経済 ONLINE』2014.8.8. <<http://toyokeizai.net/articles/-/44822>>; 杉谷健太「川内原発「穴だらけの避難計画」が突きつけるもの」『世界』862 号, 2014.11, pp.176-180; 岡田広行「川内・伊方原発での避難は、福島よりも過酷だ—「原発避難計画の検証」の上岡直見氏が警告—」『東洋経済 ONLINE』2016.4.24. <<http://toyokeizai.net/articles/-/115318>> 等。このほか、高浜原発については、福井県民に加え、京都府民が兵庫県や徳島県に避難する広域避難の実効性や、冬季積雪の避難への影響が（「広域避難、尽きぬ不安 高浜再稼働、福井知事同意」『朝日新聞』(大阪版) 2015.12.23.）、佐田岬の根本に所在する伊方原発については、佐田岬の岬側住民がフェリー等で大分県に避難する計画の実効性が懸念されている（「伊方原発再稼働の道（上）訓練にも不安尽きず、フェリー活用や陸路の渋滞」『日本経済新聞』(四国版) 2015.11.10.）。

²² 例えば、平成 27 (2015) 年 12 月に実施された川内原発の訓練では、風向きや放射線量に応じて事故後に避難先を調整するシステムの実効性、長距離避難の高齢者への負担、離島である甌（こしき）島の避難用船舶の確保等が課題として指摘されている（「原発避難、拭えぬ不安 川内再稼働後、初の訓練」『朝日新聞』(西部版) 2015.12.21.）。熊本地震では、屋内退避を想定する UPZ 圏において、地震によって自宅や避難所が倒壊し、屋内退避が出来なくなることや、避難先の被災等が懸念事項として浮上した（「熊本地震で広がる不安 屋内退避「無理」」『東京新聞』2016.4.23; 「地震・原発複合災害不安の声 「屋内退避」阻む余震」『毎日新聞』2016.5.2.）。

を終えた川内原発、高浜原発、伊方原発については、各地域原子力防災協議会が、地域防災計画や避難計画等が具体的かつ合理的なものとなっていることを確認し、その結果が原子力防災会議に報告され、了承されている²³。このプロセスは、地域防災計画等の策定と実施に対する国の支援の一環であり、地域防災計画等の審査ではない。

地域防災計画等は深層防護の第5層にあたる重要な取組である。米国における原発新設時の審査対象には避難計画が含まれており、原子力規制委員会（Nuclear Regulatory Commission: NRC）は連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）の意見を聴取した上で適否を判断している²⁴。これらのことを踏まえて、地域防災計画等を原子力規制委員会等の国の機関による審査の対象とすべきとの意見もある²⁵。地域防災計画等への国の関与の在り方や、新規制基準との関係は、今後の課題と言えよう。

III 原子力安全協定

1 再稼働と安全協定

(1) 原子力安全協定

原発立地自治体は、住民の健康や財産を守るため、国の法規制とは別に、主に以下の事項を定める原子力安全協定（以下「安全協定」。正式名称や内容は地域によって相違がある。）を事業者と結んでいる。安全協定は、法的規制ではないが、原発立地自治体が原発の安全に関与する根拠となっており、地域と事業者の信頼関係を構築するために重視されている。²⁶

- 環境モニタリング（環境放射線レベルや温排水の測定と公表）を含む平常時の連絡
- トラブル発生時の通報連絡体制の確立と情報の公開
- トラブル発生後の自治体による立入調査と措置要求
- 損害の補償
- 施設の新増設・変更時や計画外停止後の事前協議と了解

施設変更時の事前協議と了解に該当する条項によって、再稼働のため新規制基準に適合する

²³ 「第35回原子力災害対策本部会議・第4回原子力防災会議合同会議議事要旨」2014.9.12. 首相官邸HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku_bousai/dai04/gijiyousi.pdf>; 「第5回原子力防災会議議事要旨」2015.10.6. 同HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku_bousai/dai05/gijiyousi.pdf>; 「第6回原子力防災会議議事要旨」2015.12.18. 同HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku_bousai/dai06/gijiyousi.pdf>

²⁴ NRCは米国の原子力規制機関であり、FEMAは原子力災害を含む天災、人災、テロなどの緊急事態に対して、防災、救助・救援、復興、被害軽減などの危機管理を担当する米国の政府機関である。

²⁵ 「「忘災」の原発列島 本当に再稼働でいいのか」『毎日新聞』2015.8.7, 夕刊。また、平成26（2014）年9月に原子力規制委員会委員を退任した大島賢三氏は、その退任会見において、米国の仕組みを紹介しつつ、国の関与を強化すべきとの見方を示している（原子力規制委員会「委員退任記者会見録」（平成26年9月18日）pp.15-17. <<https://www.nsr.go.jp/data/000068820.pdf>>; 中村稔「原子力規制委を退く委員の“重い言葉” —「今やっても遅くない」と新組織設立を提言—」『東洋経済 ONLINE』2014.9.23. <<http://toyokeizai.net/articles/-/48665>>）。平成28（2016）年3月に大津地方裁判所の下した高浜原発3～4号機の運転を差し止める仮処分決定においては、過酷事故対策や地震・津波対策とともに、避難計画も争点となった。判決は、「国家主導での具体的で可視的な避難計画が早急に策定されることが必要であり、この避難計画をも視野に入れた幅広い規制基準が望まれるばかりか、…（中略）…そのような基準を策定すべき信義則上の義務が国家には発生しているといってもよいのではないだろうか」（大津地方裁判所民事部平成28年3月9日決定（平成27年（ヨ）6号））として、国家主導の避難計画の早急な策定や、避難計画を含めた幅広い規制基準の必要性を指摘している。

²⁶ 昭和44（1969）年に福島県と東京電力が最初に安全協定を結び、これが各地に広がり通例となっている。協定の内容も、徐々に拡充されてきた（菅原慎悦ほか「安全協定にみる自治体と事業者との関係の変遷」『日本原子力学会和文論文誌』30号, 2009.6, pp.154-164. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/taesj/8/2/8_J07.048/_pdf>）。法的性質についての議論は定まっておらず、紳士協定説、私法上の契約説、公法上の契約説、行政指導説、準法令説、混合契約説、特殊契約説等がある（菅原慎悦「原子力安全協定の現状と課題—自治体の役割を中心に—」『ジュリスト』1399号, 2010.4.15, pp.35-43.）。

ように原発施設を変更整備した事業者は、原発立地自治体（道府県と市町村）と事前協議を行う必要がある。

福島第一原発事故前においては、安全協定は、基本的には原発立地自治体と事業者の間で結ばれていた。事故後、原発立地周辺の自治体とも安全協定が結ばれる例が増えている。ただし、一部の例外を除いて、施設変更時等の事前協議や了解を定める条項は、周辺自治体との安全協定には含まれていない。²⁷

(2) 川内原発の再稼働

原子力規制委員会が川内原発 1～2 号機の設置変更を許可したことを受け、政府は川内原発の再稼働を進める方針を明らかにし、原発立地自治体等関係者への説明、避難計画を含む地域防災計画策定支援、再稼働後の対処等に取り組むことを表明した²⁸。また、伊藤祐一郎鹿児島県知事の要請を受けて、この方針を示す経済産業大臣名の文書が同知事と岩切秀雄薩摩川内市長宛てに発出された²⁹。原発立地自治体である鹿児島県・薩摩川内市と九州電力が結ぶ安全協定³⁰に基づく事前協議を経て、岩切薩摩川内市長は平成 26（2014）年 10 月、伊藤鹿児島県知事は同年 11 月に、それぞれ再稼働への同意を表明している³¹。

川内原発周辺 30km 圏の 8 市町は、福島第一原発事故後に、九州電力と安全協定を結んでいる³²。6 市町（鹿児島市、出水市、日置市、始良市、さつま町、長島町）が九州電力と締結した安全協定には、原発施設変更時の事前協議の条項はない³³。2 市（いちき串木野市、阿久根市）が九州電力と締結した安全協定には、原発施設変更時の事前協議は規定されていないが、事前説明の規定があり、事業者が事前説明を行い、地方自治体は事前説明に対して意見を述べることができる³⁴。周辺市町の中には、事前協議を求める声もあったが、瓜生道明九州電力社長が

²⁷ 中部電力が静岡県並びに御前崎市、牧之原市、掛川市及び菊川市と結ぶ安全協定は、福島第一原発事故以前から周辺自治体も含む安全協定である（「浜岡原子力発電所の安全確保等に関する協定書」静岡県 HP <<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/kakushitsu/documents/anzenkyoutei.pdf>>）。同協定の本文には施設変更時等の事前協議や了解を定める条項はないが、安全協定の解釈書は、「通報措置要領に基づいて事前に通報がされ、事前協議を通じて実質的に事前了解が担保される」としている（「浜岡原子力発電所の安全確保等に関する協定書」解釈書 静岡県 HP <<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/kakushitsu/documents/kaisyakuso.pdf>>）。

²⁸ 「内閣官房長官記者会見 川内原発の原子炉設置変更許可について」（平成 26 年 9 月 10 日午後）首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201409/10_p.html>

²⁹ 「小淵経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」（平成 26 年 9 月 12 日）経済産業省 HP <http://www.meti.go.jp/speeches/data_ed/ed140912j.html>; 経済産業大臣小淵優子「九州電力株式会社川内原子力発電所の再稼働に向けた政府の方針について」2014.9.12. 鹿児島県 HP <http://www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/42584_20141118140619-1.pdf>

³⁰ 鹿児島県、薩摩川内市、九州電力の 3 者で結ぶ安全協定の第 6 条は、原子炉施設の変更時の事前協議を定めている（「川内原子力発電所に関する安全協定書」鹿児島県 HP <https://www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/11396_20140514153831-1.pdf>）。

³¹ 岩切秀雄「川内原子力発電所 1、2 号機の再稼働について」2014.10.28. 薩摩川内市 HP <<http://www.city.satsumasen.dai.lg.jp/www/contents/1414558410805/files/sicyoukomentto.pdf>>; 「知事説明要旨（川内原子力発電所再稼働関係）」2014.11.7. 鹿児島県 HP <http://www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/42584_20141118140534-1.pdf> 平成 26 年 11 月 7 日には、事前協議了承の文書が発出されている（九州電力「川内原子力発電所 1、2 号機の新規制基準施行に伴う原子炉設置変更許可申請に係る事前協議について」2014.11.7. <http://www.kyuden.co.jp/press_141107-1.html>）。

³² 隣接する熊本県と宮崎県も防災情報等の連絡に関する覚書を締結している（「川内原子力発電所に係る防災情報等の連絡に関する覚書」（平成 24 年 7 月 6 日締結）熊本県 HP <http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=241&sub_id=1&flid=1&dan_id=1>; 「川内原子力発電所に係る防災情報等の連絡に関する覚書」（平成 25 年 7 月 16 日締結）宮崎県 HP <<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/kiki-kikikanri/kurashi/bosai/documents/000203457.pdf>>）。

³³ 「川内原子力発電所に係る原子力防災に関する協定書」（平成 24 年 12 月 27 日締結）鹿児島県 HP <https://www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/11396_20150129170848-1.pdf>

³⁴ 「いちき串木野市及び阿久根市の住民の安全確保に関する協定書」（平成 25 年 3 月 26 日締結）鹿児島県 HP <https://www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/11396_20150326170848-1.pdf>

周辺 8 市町の首長と会談して再稼働について説明を行い、各首長の理解を得ることで、再稼働に至っている³⁵。

2 安全協定の効果と課題

(1) 安全協定の効果

川内原発再稼働への同意にあたり、伊藤鹿児島県知事や岩切薩摩川内市長が示した声明は、国がエネルギー政策として原発再稼働を進める方針であること、強化された新規制基準に基づく原子力規制委員会の審査が終わったこと、避難計画等が整備されてきたこと、説明会によって住民の理解が進んだこと、議会が再稼働を求める陳情を採択したこと、原発安全や防災についての国の関与や九州電力の取組を確認したこと等を判断の根拠として挙げている³⁶。すなわち、立地自治体の同意は、原発の安全について、専門的あるいは技術的な判断というよりも、関係する諸問題を総合的に確認した判断と言える。

安全協定が防災にとどまらない原発安全の全般を扱っていることの法的根拠を見出すことは難しい。一方で、安全協定は、原発立地自治体の発言力を高める面がある。例えば、前述したように川内原発再稼働にあたり、国の関与を明確にする文書を発出させたのは、安全協定によって事前協議を行う立場にあった伊藤鹿児島県知事である。安全協定と直接的に関係するとは言えないが、地方自治体の意向が原子力防災に反映した事例はほかにもある。原子力規制委員会が予測技術の限界を指摘して活用しない方針³⁷とした SPEEDI (放射性物質の拡散を予測する「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム」) について、全国知事会の提言を踏まえて、原子力関係閣僚会議³⁸は地方自治体が活用することを容認する方針³⁹を示している。

(2) 安全協定の課題

原災法は、原発立地自治体等に、同法の施行に必要な限度において、事業者からの報告の徴収や原発施設への立入検査の権限を与えている⁴⁰。しかし、原発の安全規制は原子力規制委員会に一元化されており⁴¹、原発立地自治体も含めて地方自治体に法的な規制権限はない。原子

[//www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/11396_20150129170755-1.pdf](http://www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/11396_20150129170755-1.pdf)

³⁵ 「再稼働へ首長「理解」 川内周辺 8 市町、九電社長と会談」『朝日新聞』(西部版) 2014.11.5; 「川内原発再稼働、「同意範囲拡大」求めず 周辺首長、「名」捨て「実」 重い責任避け支援獲得」『日本経済新聞』2014.11.29.

³⁶ 岩切 前掲注(31); 「知事説明要旨 (川内原子力発電所再稼働関係)」前掲注(31)

³⁷ 原子力規制委員会「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム (SPEEDI) の運用について」2014.10.8. <<http://www.nsr.go.jp/data/000027740.pdf>>; 同「原子力災害発生時の防護措置の考え方」2016.3.16. <<https://www.nsr.go.jp/data/000143747.pdf>>

³⁸ 責任あるエネルギー政策の構築を図るため、特に、原子力政策に関する重要事項に関し、関係行政機関の緊密な連携の下、これを総合的に検討することを目的として、平成 25 年 12 月に設置された会議。会議の構成員は、外務大臣、文部科学大臣、経済産業大臣、環境大臣、内閣府特命担当大臣 (科学技術政策)、内閣府特命担当大臣 (原子力防災) 及び内閣官房長官である。(「原子力関係閣僚会議の開催について」(平成 25 年 12 月 13 日閣議口頭了解) 内閣官房 HP <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/genshiryoku_kakuryo_kaigi/pdf/konkyo.pdf>)

³⁹ 「原子力災害対策充実に向けた考え方～福島を教訓を踏まえ全国知事会の提言に応える～」(平成 28 年 3 月 11 日原子力関係閣僚会議決定) p.5. 内閣官房 HP <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/genshiryoku_kakuryo_kaigi/pdf/h280311_siryou.pdf>

⁴⁰ 報告の徴収は原災法第 31 条、立入検査は同法第 32 条に規定されている。また、同法第 5 条は地方自治体 (法律上は地方公共団体) の責務として、地方防災計画の作成と実施を規定しており (前述)、その方策として、同法や関係法律に基づいて「原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策の実施のために必要な措置を講ずること等」を明示している。(原子力防災法令研究会編著『原子力災害対策特別措置法解説』大成出版社、2000、pp.34-36、158-161.)

⁴¹ 原子力規制委員会設置前は、経済産業省原子力安全保安院と原子力安全委員会が原発の安全規制を担っていた。

力規制委員会が設置あるいは変更を許可した原発について、住民や議会の反対などがあれば、安全協定を根拠として、原発立地自治体が原発の稼働に同意しない可能性もある⁴²。この場合、事業者は、地元との信頼関係を損なうものの、法的には不可能とは言い切れない原発稼働を選択するのか、稼働を見合わせる経済的損失や、場合によっては株主代表訴訟のリスクもある中で原発稼働の見合わせを選択するのか、極めて困難な判断を迫られることになる。

周辺自治体が結ぶ安全協定についても議論がある。福島第一原発事故の反省に立って、原子力災害対策重点区域は、従来の原発周辺半径 8～10km 圏から半径 30km 圏に拡大された(前述)。福島第一原発事故後、周辺自治体も安全協定を締結するようになったが、原発立地自治体が結ぶ安全協定とは異なり、原発施設の新增設・変更時や計画外停止後の事前協議と了解の条項は基本的には含まれていない。高浜原発からの 5km 圏を含む京都府は、立地県である福井県に準じた形の安全協定を求め⁴³、事前協議の規定はないが、事前説明の規定を持つ安全協定を締結した⁴⁴。これによって、関西電力は事前説明を行い、京都府は事前説明に対して意見を述べることができるようになった。

安全協定は、立地及び周辺住民の納得性を高める効果が期待されている⁴⁵。しかし、その法的位置付けや、周辺自治体の結ぶ安全協定の内容については、議論の余地が残されている⁴⁶。

IV 税財政措置

1 原発立地の税財政

(1) 電源三法制度と原発優遇

原発立地自治体の財政に大きな影響を持つ制度として、「発電用施設周辺地域整備法」(昭和 49 年法律第 78 号)、「電源開発促進税法」(昭和 49 年法律第 79 号)、「電源開発促進対策特別会計法」(昭和 49 年法律第 80 号。現在は「特別会計に関する法律」(平成 19 年法律第 23 号))による電源三法制度がある⁴⁷。電源三法制度とは、地域住民の福祉の向上を通じ地域の理解と協力を得て電源開発を進めるため、目的税(電源開発促進税)を徴収し、その税収を特別会計(エネルギー特別会計電源開発促進勘定)に組み入れて、発電施設の立地及び周辺地域の地方自治体に対して公共用施設の整備等を目的とした交付金(電源立地地域対策交付金)を交付する制度である。

⁴² 川内原発の場合、鹿児島県議会と薩摩川内市議会は、再稼働を求める陳情を採択していた。もし、議会の判断が逆であった場合、首長が再稼働に同意することは容易ではなかったと推察される。

⁴³ 京都府議会平成 24 年決算特別委員会総括質疑会議録 平成 24 年 11 月 14 日。

⁴⁴ 「高浜発電所に係る京都府域の安全確保等に関する協定書」(平成 27 年 2 月 27 日締結) 京都府 HP <<http://www.pref.kyoto.jp/kikikanri/documents/kyouteisho.pdf>> 福井県若狭湾に立地する各原発から 30km 圏を含む滋賀県は、事前協議を含めて、原発立地自治体と同等の安全協定の締結を求め、また、安全協定の法定化を国に求めているが実現していない(「原子力安全協定」滋賀県 HP <<http://www.pref.shiga.lg.jp/bousai/20130405kyotei/20130405kyotei.html>>)。

⁴⁵ 阿部昌樹大阪市立大学教授は、原子力安全協定の先駆とし公害防止協定を挙げつつ、安全協定は地方自治体が法的ルールの遵守を超えて、地域住民の期待を重視する姿勢を示すものとしている(阿部昌樹「法的正義と今ここでの正義」『法社会学』78 号, 2013, pp.7-29.)。菅原慎悦電力中央研究所主任研究員は、首長が判断する形で地域住民の意思決定への「参加」が実現することを指摘して、安全協定による事前協議の意義を見出している(菅原慎悦「誰がリスク管理を担うべきか—安全協定をめぐる議論に欠けているもの—」『都市問題』106(8), 2015.8, pp.14-19.)。

⁴⁶ 自治体が規制の枠組みの外で関与する必要性を減らすためにも、国(規制機関)と地方自治体の役割と責任を再整理する提案もある(菅原慎悦ほか「原子力安全規制の国と地方の役割分担に関する制度設計案の検討」『日本原子力学会和文論文誌』41 号, 2012.3, pp.37-48. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/taesj/advpub/0/advpub_J10.034/_pdf>.)。

⁴⁷ 電源三法制度の導入の経緯、制度の変遷については、小池「原発立地自治体の財政・経済問題」前掲注(1)参照。

発電用施設周辺地域整備法は平成 15（2003）年に改正され、支援対象事業に地域産業振興や福祉サービスの充実等が追加され、政策対象となる発電施設を地球環境面の負荷が低く、安定的な電力供給源となる原子力、水力、地熱などに重点化することとなった（火力については、沖縄県を除き、交付金の対象から外された）⁴⁸。地方自治体への交付金等としては、電源立地地域対策交付金以外に、財政上の措置として、電源立地等推進対策交付金、電源立地等推進対策補助金等もある⁴⁹。原子力については、交付限度額算定基準や、原発（含む関連施設）のみを対象とした交付金等によって、水力や地熱と比較して交付額が優遇されている。また、原発の新增設やプルサーマル⁵⁰についても優遇する交付金制度となっている。⁵¹

（2）固定資産税及び法定外税

固定資産税は、土地、家屋、償却資産を対象とする市町村税（標準税率 1.4%、一定額を超えた部分は県税）であり、用途は地方自治体が自由に決められる普通税である。原発を含めて発電所施設は、運転開始後、償却資産として固定資産税の対象となり、建設費 5000 億円の場合、当初の税収は 70 億円にも及ぶ。ただし、減価償却（原子力発電設備を含む火力発電⁵²設備の法定耐用年数は 15 年）によって、税収は 5 年後には半減、10 年後には 1/4 となる。

また、原発等が立地する福井、愛媛、佐賀、島根、静岡、鹿児島、宮城、新潟、北海道、石川の 10 道県は、法定外税⁵³として発電用原子炉に挿入した核燃料の価額等を課税対象として核燃料税を原発等事業者に課税している（道県名は導入順）。茨城県と青森県は、使用済核燃料の受入れや高放射性廃液の保管等に課税している（それぞれ、核燃料等取扱税、核燃料物質等取扱税）。県の核燃料税等は普通税ではあるが、これを財源として、県が原発立地自治体や周辺自治体等に交付金や補助金を交付するケースが少なくない。なお、薩摩川内市（鹿児島県）と柏崎市（新潟県）が使用済核燃料の貯蔵または保管について使用済核燃料税を設けている。⁵⁴

（3）原発立地自治体財政の特色

福島第一原発事故以前は、17 原発 54 基の原発が運転しており、21 市町村（6 市、15 町村）⁵⁵

⁴⁸ 経済産業省「発電用施設周辺地域整備法及び電源開発促進対策特別会計法の一部を改正する法律案について」2003.2. <<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/285403/www.meti.go.jp/kohosys/press/0003646/0/030204dentoku-gaiyo.pdf>>

⁴⁹ 平成 28 年度予算では、3200 億円の電源開発促進税の内、2912 億円がエネルギー対策特別会計電源開発促進勘定に繰り入れられる。電源開発促進勘定においては、地方自治体向けの交付金を中心とする電源立地対策、発電用施設の利用の促進や安全の確保等の研究開発を主体とする電源利用対策、原子力安全規制対策が実施されており、各々に 1439 億円、1066 億円、407 億円が繰り入れられる。前年度剰余金や周辺地域整備資金からの歳入もあり、電源立地対策の歳出は 1734 億円である。立地及び周辺自治体への主な交付金等には、電源立地地域対策交付金 941 億円、電源立地等推進対策交付金 316 億円、電源立地等推進対策補助金 107 億円がある。（「平成 28 年度一般会計予算（平成 28 年度一般会計予算参照書添付）」（第 190 回国会（常会）提出）p.28；「平成 28 年度特別会計予算（平成 28 年度特別会計予算参照書添付）」（第 190 回国会（常会）提出）pp.21-23, 168-174.）

⁵⁰ 使用済燃料から再処理し抽出したプルトニウムとウランを混合したウラン・プルトニウム混合酸化物（MOX）燃料を通常の原子炉（軽水炉）の燃料として発電に用いること。

⁵¹ 経済産業省資源エネルギー庁『電源立地制度の概要』2011. <<http://www.enecho.meti.go.jp/about/pamphlet/pdf/dengenrichi.pdf>> 具体的には「電源立地地域対策交付金交付規則」（平成 28 年文部科学省経済産業省告示第 2 号）<http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/ritishien/pdf/grant_001.pdf> に定められている。

⁵² 蒸気の膨張力を利用してタービンを回して発電する方式。火力発電や原子力発電が該当する。

⁵³ 地方自治体は「地方税法」（昭和 25 年法律第 226 号）に定める税目（法定税）以外に、条例により税目（法定外税）を新設することができる（総務省「法定外税の新設等の手続」<http://www.soumu.go.jp/main_content/000377215.pdf>）。

⁵⁴ 総務省「法定外税の状況」（平成 28 年 4 月 1 日現在）<http://www.soumu.go.jp/main_content/000417083.pdf>；同「法定外税の実施状況（平成 28 年 4 月 1 日現在）」<http://www.soumu.go.jp/main_content/000417084.pdf>

⁵⁵ 北海道泊村（北海道電力泊原発）、青森県東通村（東北電力東通原発）、宮城県女川町、石巻市（東北電力女川原

に原発が立地していた。原発立地自治体（特に 15 町村）の財政は、電源立地地域対策交付金や地方税（主に固定資産税）が強固な基盤となっていた。

平成 23 年度決算によれば、原発立地 15 町村において、電源立地地域対策交付金が歳入に占める割合は 13%（人口 1 人当たりの交付額は約 13 万円）、地方税の歳入に占める割合は 32%（地方税の約 8 割は固定資産税によるもの）となっていた。15 町村の財政力指数⁵⁶の平均は 1.09（うち 8 町村が 1 超）であり、全国町村平均 0.39 を大幅に上回っていた。（表 2）⁵⁷

一方、周辺自治体への交付金は少なく、固定資産税が増加する恩恵はなかった。

表 2 原発立地自治体財政の特色（平成 23 年度決算）

平均像	原発立地自治体 ⁴			（参考）全国	
	21 自治体	うち 6 市	うち 15 町村	市	町村
電源立地地域対策交付金 ¹	328 億円	101 億円	227 億円	222 億円	348 億円
同 歳入総額に占める割合	5.1%	2.2%	13.1%	0.0%	0.5%
同 人口 1 人当たり（円）	39,909	15,521	132,605	194	2,974
地方税／歳入総額	22.7%	19.2%	32.2%	35.7%	21.9%
固定資産税／地方税 ²	63.4%	53.4%	79.3%	41.6%	53.1%
固定資産税 1 人当たり（円） ²	111,682	73,006	258,684	61,593	64,062
財政力指数 ³	0.99	0.74	1.09	0.64	0.39

（注 1）国からの直接交付と国庫を財源とする県交付金の合計（総額表示）。

（注 2）固定資産税には、原子力発電所以外の税収を含む。

（注 3）財政力指数は該当団体の単純平均を用いている。

（注 4）北海道泊村（北海道電力泊原発）、青森県東通村（東北電力東通原発）、宮城県女川町、石巻市（東北電力女川原発）、福島県双葉町、大熊町（東京電力福島第一原発）、同富岡町、楡葉町（東京電力福島第二原発）、新潟県柏崎市、刈羽町（東京電力柏崎刈羽原発）、茨城県東海村（日本原電東海第二原発）、静岡県御前崎市（中部電力浜岡原発）、福井県高浜町（関西電力高浜原発）、同おおい町（関西電力大飯原発）、同美浜町（関西電力美浜原発）、同敦賀市（日本原電敦賀原発）、石川県志賀町（北陸電力志賀原発）、島根県松江市（中国電力島根原発）、愛媛県伊方町（四国電力伊方原発）、佐賀県玄海町（九州電力玄海原発）、鹿児島県薩摩川内市（九州電力川内原発）の 21 地方自治体。

（出典）総務省「平成 23 年度市町村別決算状況調」<http://www.soumu.go.jp/iken/kesan_jokyo_2.html> を基に筆者作成。

2 福島第一原発事故後の動向

(1) 運転停止や廃炉の影響

交付額の限度額は、発電施設出力等を用いて算定されるものもあるが、電源立地地域対策交付金の一部（電力移出県等交付金相当部分、立地地域長期発展対策交付金相当部分等）⁵⁸は、実際の発電量（交付年度の 2 会計年度前）を基準として限度額が算定される。福島原発事故後、平成 23（2011）年度から原発が順次稼働を停止したため、平成 25（2013）年度から交付額が大きく減少する懸念があった⁵⁹。国は、安全性を確保するための運転停止については平常時と同等に運転していたものとみなして交付金を交付する「みなし運転制度」を、平成 25（2013）年度から適用して、原発立地自治体等への交付金が大幅に減少することを回避した⁶⁰。

発）、福島県双葉町、大熊町（東京電力福島第一原発）、同富岡町、楡葉町（東京電力福島第二原発）、新潟県柏崎市、刈羽町（東京電力柏崎刈羽原発）、茨城県東海村（日本原電東海第二原発）、静岡県御前崎市（中部電力浜岡原発）、福井県高浜町（関西電力高浜原発）、同おおい町（関西電力大飯原発）、同美浜町（関西電力美浜原発）、同敦賀市（日本原電敦賀原発）、石川県志賀町（北陸電力志賀原発）、島根県松江市（中国電力島根原発）、愛媛県伊方町（四国電力伊方原発）、佐賀県玄海町（九州電力玄海原発）、鹿児島県薩摩川内市（九州電力川内原発）。

⁵⁶ 普通交付税上の基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値。1 を上回れば標準的な税制の下での歳入によって標準的な歳出を賄える。

⁵⁷ 電源立地地域対策交付金や固定資産税以外では、核燃料税等を財源として、県が原発立地自治体や周辺自治体等に交付金や補助金を交付するケースも少なくない。また、事業者の納付する法人住民税（市町村）、法人事業税（道県）や、詳細は公表されていないが、事業者の多額の寄附もあった。

⁵⁸ 電源立地地域対策交付金は、平成 15（2003）年度に、5 つの交付金と 1 つの補助金を統合したもの。電源立地等初期対策交付金相当部分、電源立地促進対策交付金相当部分、原子力発電施設等周辺地域交付金相当部分、電力移出県等交付金相当部分、立地地域長期発展対策交付金相当部分等から構成されている。

⁵⁹ 福井県「平成 25 年度重点提案・要望書」pp.14-15。（「電源三法交付金・補助金の制度充実」）<http://www.pref.fukui.lg.jp/doc/seiki/teianyoubou-25_d/fil/001.pdf>

⁶⁰ 資源エネルギー庁「今後の原子力政策について」（総合資源エネルギー調査会基本政策分科会第 7 回会合資料 1）2013.10. p.29. <http://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/basic_policy_subcommittee/007/pdf/007_002.pdf>

ただし、平成 28 (2016) 年度以降、みなし運転制度による交付額の上限は引き下げられる⁶¹。また、原則 40 年の運転期間制限が導入されたこともあり、廃炉が決定された原発も少なくない。廃炉によって交付金が停止することによる地元自治体財政への影響は大きいため、平成 28 年度予算では、10 年間で段階的に交付金を削減・廃止する激変緩和措置が導入された⁶²。

これらの措置によって、福島第一原発事故後の電源立地地域対策交付金等の交付額はおおむね横ばいで推移している (表 3)。

また、東日本大震災復興予算の影響が大きい宮城県と福島県の 5 町⁶³を除いた原発立地 10 町村の平成 26 年度の財政状況は、事故前の平成 23 年度とほぼ同様となっている (表 4)。

なお、核燃料税については、原子炉に挿入した核燃料の価額に加え、発電用原子炉の出力も課税対象とすることで、運転停止に伴う税収減を補う措置を各県が採用しているが⁶⁴、原子力関係の法定外税収の合計は、516 億円 (平成 22 年度決算額) から、312 億円 (平成 26 年度決算額) まで減少している。

表 3 電源立地対策費等の推移

(単位: 億円)

年度 ¹	平成 22	平成 23	平成 24	平成 25	平成 26	平成 27	平成 28
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
電源立地地域対策交付金 ²	1,039	1,020	984	958	965	985	942
電源立地等推進対策交付金 ³	107	94	102	186	279	290	316
電源立地等推進対策補助金 ⁴	82	82	92	103	108	110	108
計	1,228	1,196	1,178	1,248	1,353	1,385	1,366

(注 1) 平成 22~26 年度は決算、平成 27~28 年度は当初予算の値。

(注 2) 発電用施設等の設置が行われ又は予定されている地方自治体が発揮する公共施設整備事業等に対する交付金。

(注 3) 原子力発電施設等が設置され若しくは設置が見込まれる区域を含む地方自治体で行われる公共施設等の整備や地域振興に資する事業等に対する交付金。平成 23 年度については、原子力災害から住民の健康を確保するための事業を中長期的に実施するために福島県に基金を造成した 781 億円があり、上表ではこれを控除している。

(注 4) 電源地域への企業立地及び特別電源地域における科学技術の振興を促進するための事業等に必要経費に対する補助金。

(出典) エネルギー対策特別会計・電源開発促進勘定決算書 (平成 22~26 年度決算); エネルギー対策特別会計・電源開発促進勘定予算書 (平成 27~28 年度) を基に筆者作成。

表 4 原発立地町村の財政 (平成 23 年度決算と平成 26 年度決算比較)

平均像	原発立地 10 町村 ⁴		(参考) 全国町村	
	平成 23 年度	平成 26 年度	平成 23 年度	平成 26 年度
電源立地地域対策交付金 ¹	167 億円	161 億円	348 億円	344 億円
同 歳入総額に占める割合	15.7%	14.9%	0.5%	0.5%
同 人口 1 人当たり (円)	136,439	133,886	2,974	3,018
地方税/歳入総額	42.4%	38.6%	21.9%	20.4%
固定資産税/地方税 ²	77.3%	79.8%	53.1%	51.0%
固定資産税 1 人当たり (円) ²	283,693	277,163	64,062	63,667
財政力指数 ³	1.14	1.07	0.39	0.38

(注 1) 国からの直接交付と国庫を財源とする県交付金の合計 (総額表示)。

(注 2) 固定資産税には、原子力発電所以外の税収を含む。

(注 3) 財政力指数は該当団体の単純平均を用いている。

(注 4) 東日本大震災復興予算の影響がある宮城県と福島県の 5 町を除いた、北海道泊村、青森県東通村、新潟県刈羽町、茨城県東海村、福井県高浜町、同おおい町、同美浜町、石川県志賀町、愛媛県伊方町、佐賀県玄海町の 10 町村。

(出典) 総務省「市町村別決算状況調」(平成 23 及び 26 年度) <http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html> を基に筆者作成。

(2) 課題

現在のところ、みなし運転制度や、廃炉となる地域への激変緩和措置によって、交付金が急

⁶¹ 平成 25~27 年度は、稼働率を 81%とみなして算出していたが、①道県分については、原子炉ごとに震災前 10 年間の平均稼働率 (全原子炉平均値の 68%を上限) とし、②市町村分については、一律に 5 年間かけて段階的に 68%まで引き下げる (平成 28 年度は 78%)。(富安主計官「平成 28 年度予算のポイント 経済産業、環境、司法・警察係予算」2015.12, p.10. 財務省 HP <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/06-1.pdf>)

⁶² 廃炉が行われた市町村に対して、「原子力発電施設等立地地域基盤整備支援事業」(平成 28 年度 55.9 億円)を通じ、平成 28 年度は前年度予算額の 8 割を交付し、以後、10 年間でこれを段階的に縮減・廃止するもの。(同上)

⁶³ 宮城県女川町、福島県双葉町、同大熊町、同富岡町、同楢葉町。

⁶⁴ 核燃料税の出力への課税を併用する措置は福井県が最初に導入し、その後、宮城県を除く各県も続いた。一方、福島県は県内の全ての原発の廃止を求めており、平成 24 (2012) 年 12 月に核燃料税を廃止している。福井県は、さらに、廃炉となった原発や保管されている使用済核燃料への課税を導入する方針であると報じられている (『使用済み燃料と廃炉原発に課税 福井県』『日本経済新聞』2016.5.20.)。

減する事態とはなっていない。また、新規制基準に適合するための施設改良工事は固定資産税の増加にもつながる。ただし、再稼働した原発は一部であり、原則40年の運転期間制限もあるため、原発の新設や増設がなければ、将来的には交付金も固定資産税も減少していくことになる。

原発立地の地域経済は、原発の施設工事や定期点検に伴う需要や、交付金による公共事業に大きく依存してきたため⁶⁵、財政面のみならず、雇用の面においても、厳しい事態が予想される。原発立地自治体の財政や経済について、抜本的に検討する必要性が生じているといえよう。

一方、原子力災害対策重点区域が、従来の原発周辺半径8～10km圏から半径30km圏に拡大されたことを踏まえれば、原発立地自治体に加え、周辺自治体にも、今まで以上の理解と協力を求める必要がある。安全協定についての議論と同様に、財政支援における原発立地自治体と周辺自治体の差異の在り方は今後の課題となろう。

おわりに

福島第一原発事故後、事故の教訓を踏まえ、新設された原子力規制委員会が新規制基準を策定した。川内原発は、適合性審査を経て、既に再稼働している。しかし、本稿で整理したように、原発立地及び周辺の地方自治体に密接に関係する課題は残されている。

深層防護の第5層となる地域防災計画や避難計画等については、複合災害に対処し、警察・消防・自衛隊等との広域の連携等が必要であるため、原子力規制委員会のみならず関係府省の参加する原子力防災会議が支援や調整を担うことに一定の合理性がある。しかし、地域防災への国の関与の在り方や実効性の強化は、引き続き重要な課題である。

安全協定については、現状であっても、原発立地及び周辺住民の納得性を高める効果があると評価する見方もあるが、法的位置付けや、周辺自治体の関与について再考を求める声もある。地方自治体が法的に原子力安全規制に関与することの是非は、原子力規制を専門性と独立性の高い原子力規制委員会に一元化したこととの整合性を整理して議論する必要がある。

廃炉となる原発も少なくない中で、原発立地自治体の財政や経済の運営について再検討することは不可欠である。また、原子力災害対策重点区域が拡大したことで、周辺自治体の財政上の取扱いも議論すべきテーマとして浮上している。一方で、交付金等の財政支援の見返りとして、原子力のリスクを一部地域に負担させる構造を根本的に見直すべきとの指摘もある⁶⁶。将来的には、原発のみに依存することなく、地域経済が自立に向かうための支援策が期待される。

過去において、原子力は日本の電力供給の根幹となっていた。今後についても、政府は、原子力を、エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源としている⁶⁷。このような経緯を踏まえれば、国や事業者が中心となって、原発立地及び周辺自治体との協議を進め、必要な対策を講じることを通じて、各種の課題に対処していくことが求められている。

⁶⁵ 原発立地の地域経済については、小池「原発立地自治体の財政・経済問題」前掲注(1)参照。

⁶⁶ 清水修二『原発になお地域の未来を託せるか—福島原発事故 利益誘導システムの破綻と地域再生への道—』自治体研究社、2011、pp.141-145。

⁶⁷ 「エネルギー基本計画」（平成26年4月11日閣議決定）経済産業省HP <<http://www.meti.go.jp/press/2014/04/20140411001/20140411001-1.pdf>> ベースロード電源とは、発電（運転）コストが、低廉で、安定的に発電することができ、昼夜を問わず継続的に稼働できる電源のこと。