

平成24年（ワ）第49号等

玄海原発差止等請求事件

原告 長谷川照 ほか

被告 九州電力株式会社

### 準備書面11の4の3

2013年5月24日

佐賀地方裁判所民事部合議2係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 板 井 優

弁護士 河 西 龍太郎

弁護士 東 島 浩 幸

弁護士 椛 島 敏 雅

弁護士 長 戸 和 光

外

記

## 第1 はじめに

準備書面11の4の1で述べたとおり、被告国は、1960年代半ばに問題になった原子力発電所の立地紛争に関し、地元が開発利益の一部を還元するという仕組みを有する電源三法によって、電力会社による立地促進を可能にしている。

この電源三法は、電力会社だけでは解決できなかった原発立地住民の反対運動を押さえ込む上で不可欠の役割を果たしてきたが、それにとどまらず、福島第一原子力発電所事故を経験した今日においては、地元が安全性を度外視して原発再稼働を望む実質的理由にまでなってしまうている。

すなわち、電源三法によって地元へ還元される「原発マネー」は、原発立地の地元を反対から原発推進に変えた上、今もなお縛り続けており、「麻薬」とまで評されているゆえんである。

そこで、以下では、電源三法について概観することで、原子力発電事業の推進にとって不可欠な被告国の関与行為を明らかにする。

なお、本書面にいう電源三法と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三法を指す。このうち、電源開発促進対策特別会計法については、国による特別会計改革に伴って、特別会計に関する法律に引き継がれるとともに、2008年（平成20年）に廃止となっているが、地元に対する影響は何ら変わっていない。

## 第2 立法経緯

### 1 激しい原発立地反対運動の展開により原発立地が進まなかったこと

- (1) わが国最初の実用原子力発電所は、1965年（昭和40年）5月4日に初臨界に達した日本原子力発電所（日本原電）の東海発電所である。その候補地としては、神奈川県三浦半島武山地区が第一順位、茨城県水戸地区（東海村）が第二順位だったが、第二順位を決定したのは、原子力委員会であり、

時期は1956年（昭和31年）4月6日である。具体的な敷地は、財団法人日本原子力発電所（原研）敷地に隣接する国有林であった（甲C第1号証108～109頁）。

したがって、地元地権者による反対という問題は生じなかったが、原子力発電所に不可欠な敷地そのものを被告国が提供している。

(2) 日本原電とは独立に電力会社が原子力発電所の建設構想を正式に策定するようになったのは、1960年代に入ってからである。1963年から64年にかけて、電力各社は、原子力発電所建設計画を盛り込んだ電力長期計画（10年先までのローリングプラン）を相次いで発表している。

もっとも、電力各社は、電力長期計画を公表する以前から、原子力発電所建設計画に着手しており、とくに東京電力と関西電力は、60年代初頭から、用地の選定と買収を精力的に行っていた。

電力各社はその合同子会社の日本原電に原子力発電事業を一本化させるのではなく、各社ごとにみずから原子力発電事業に乗り出したのである（甲C第1号証121～122頁）。

(3) これに対して、1950年代から1960年代半ばにかけて、熱心な誘致運動が福井県や福島県で展開された。立地紛争も生じたが、それらは散発的なものにすぎなかった。東海発電所に続き1960年代前半に立地が決定した代表的な原発サイトに日本原子力発電（日本原電）敦賀と関西電力美浜がある。どちらも福井県の誘致運動を発端として誕生したものである。両地区とも用地買収は、県当局の協力のもとで県開発公社が行っており、漁業補償協定も県当局の協力のもとで早期に調印された。

同時期に立地計画が発表された東京電力福島立地過程では、県当局の積極性が一層際立っており、福島県の誘致計画発表に端を発している。ここでは福島県開発公社が、用地取得と漁業補償の双方に関する地元との交渉を肩代わりしたのである（甲C第1号証150頁）。

当時は、被告国の協力がなくとも、原発立地は順調にすすむかのように見えた。ただし、県の協力は不可欠であったのであり、電力会社が独力で立地に成功したのではない。

(4) その後、公害問題や環境保護がクローズアップされるようになると各地で反対運動が起きた。

その中の一つが、中部電力が1963（昭和38）年11月に三重県知事に熊野灘沿岸の芦浜地区への原発立地構想を伝えたことをきっかけに地元の漁業関係者を中心とした住民らによる大規模な立地反対運動である（甲C第1号証150～151頁）。1966年（昭和41年）9月19日には、当時の衆議院科学技術振興対策特別委員であった中曽根康弘らによる芦浜地区への現地海上視察を、原発立地反対漁民らが海上反対デモによって阻止した、いわゆる長島事件が発生するなど、計画当初から激しい反対運動が展開された（甲C第26号証）。その結果、中部電力は芦浜立地強行を断念したのである（甲C第1号証151頁）。

(5) さらに1970年代に入ると原発立地計画は例外なしに大きな反対運動に直面させられるようになり、計画が暗礁に乗りあげるケースが相次いだ（浪江・小高原子力発電所等）。女川では電源開発調整審議会（以下「電調審」という）で立地が決定されていたにも関わらず地元との調整が難航して着工できずにいた。また、1973年（昭和48年）8月には日本初の原発を問題とした訴訟である四国電力伊方原発訴訟提起されている（甲C第1号証156頁）。

このように1973年（昭和48年）ころまでに、電力会社に自治体が協力した程度では、地元の反対運動を抑え込むことが出来ず、原発立地が困難な事態になっていた。

## 2 電源開発を行う必要があったこと

原発立地が反対運動によって困難となる状況下にあっても、被告国は原子

力推進政策を強力に推進した。

1972年（昭和47年）6月には、原子力委員会は「原子力開発利用長期計画」を公表している。同計画においては、当時運転中及び建設中の原子炉の合計出力は951万KWであったのに対し、1985年（昭和60年）度に6000万KW、1990年（平成2年）度には1億KWにまで拡大する必要があるとの見込みを示している（現実には1990年に3148万kw）（甲C第49号頁）。

電調審の原子力発電における電源開発目標の達成率も1971年には137%であったものが、1972年には28%となり、1973年には0%となっていた（甲C第25号証）。

すなわち、強烈な周辺地域住民の反対運動のために電力会社の原発立地は思うようにすすんでいなかったが、被告国は積極的に原発推進政策を打ち出し、被告国による原発立地対策が急務であった。

### 3 発電用施設周辺地域整備法案の提出

このような状況の中、1973年（昭和48年）4月に発電用施設周辺地域整備法案が国会に提出された。

この法案の内容は次のとおりである。すなわち、立地予定地点を主務大臣が指定し、知事が関係市町村や施設設置者等の意見を聞いた上で「整備計画」を策定する。施設設置者は整備計画に組まれた事業の費用負担面で協力義務を負う。一方国は事業経費の国庫負担・補助分について特別措置を講ずるものとされている。これは要するに「他のすべての国家的主要施策に対比してきわめて均衡を失った位置にある電源立地促進対策を地域開発関連の通例の行財政手段をもっていわば世間並みに処遇すること」を趣旨としたものである（甲C第25号証）。

この法案が提出される3か月前の1973年（昭和48年）1月には日本原子力産業会議（以下「原産会議」という）から「原子力開発地域整備促進法（仮

称)の制定についての要望」及びその具体的な法制である「原子力開発地域整備促進大綱(案)」が提出されているがその内容をほぼそのまま踏襲した法案となっている。

もともと原産会議は、上記要望等を提出する以前にも、1962年に「原子力施設地帯の整備に関する要望」を、1968年に「原子力施設立地への提言」及び「原子力施設と地域社会—統計的調査」、1970年に「原子力発電所と地域社会—立地問題懇談会地域調査専門委員会」と原子力立地対策について系統的な調査・提言を重ねていた。このように、電源三法の根幹をなす地域整備法の形成には、原産会議からの強い働きかけが続いていたのである。

しかし、この発電用施設周辺地域整備法案は商工委員会で一度も審議されないうまま継続審議扱いとなった。その主要な原因は「国による助成の程度が不十分、電気事業者による経費の一部負担の内容も必ずしも明らかにされず、地元としても十分なメリットをもたらす法案だと評価されなかったことが大きい」とされている(甲C第25号証)。

#### 4 電源三法法案の形成

しかしそのような中、1973年(昭和48年)10月第一次石油ショックを受け、第三次田中角栄内閣は、石油代替エネルギー源としての原子力発電の推進を国家的課題と位置付け、1974年度(昭和49年度)予算編成の中で緊急に電源立地促進法制の見直しをすすめた。

1973年(昭和43年)12月に上記法案の修正を行うと同時に、新税及び特別国会の創設を加えた電源三法を翌年の国会に上程したのである。すなわちもともと「単法」だったものが「電源三法」に編成替えされたのである(甲C第25号証)。

#### 5 電源三法の成立

かかる経緯を経て1974年(昭和49年)6月に制定されたのが電源三法である。原子力発電所の事故や放射能汚染の現実ないし不安に対する補償をそ

の存立の根拠にしている（甲C第25号証）ということであるが、当時原発の反対運動が活性化しており、それに伴い原子力発電所の新規立地が進まなくなっていた状況を踏まえれば、原子力発電所立地地点に交付金を交付することによって、相次ぐ地元住民らの反対を抑えようとし、原子力発電所の新規立地をすすめることを目的としていたことは明らかである。

地元住民らが原子力発電所の危険性・環境破壊等を危惧して反対運動を展開することは、いわば当然である。そうであれば、説明会等の開催によって、地元住民に原子力発電所の安全性等を説明する等して説得し、地元住民の真の理解を得ていくというプロセスをたどるのが本来あるべき政策のはずである。

しかし、国のとった政策は、カネをばらまくことによって、地元住民をカネの力で懐柔しようとするものであった。

## 6 電源三法の拡充

(1) また、電源三法は時とともに拡充されてきた。

第一に予算規模が目覚ましく伸びた。

すなわち、電源開発促進税については1980年（昭和55年）7月から従来の電源立地勘定85円に、電源多様化勘定215円が加えられた。この電源多様化勘定の導入により電源三法はその性格を一新し、立地促進と研究開発の二つの目的をもつ法律となった。そして電源多様化勘定に基づく研究開発予算は、通産省と科学技術庁の間でほぼ折半の形で山分けされるようになった。このように電源多様化勘定を設けたのは通産省の電源多様化政策の方針に基づくものである。電気事業分野において、石油火力発電のシェアを減らす一方で、石炭、天然ガス、原子力の三つの基幹的エネルギーのシェアを増やし、さらに再生可能エネルギーを含む新エネルギーの開発導入を促進することなどを骨子とする政策である。そしてかかる政策は実質的には原子力発電拡大支援政策を中心としたものであった。

さらに、電源開発促進税は1983年度（昭和58年度）から電源立地勘

定160円に電源多様化勘定285円を加えた445円に値上げされた。それとともに自治体への交付金の額も大きく伸びてきた（甲C第1号証151～152頁）。

(2) 第二に交付対象が拡大された。

電源三法成立当初は、電源三法に基づく交付金は、主に「公共施設の整備」、「産業の導入・進行」等と用途が限定されていた。

しかし、国は、2003年（平成15年）10月1日に法改正し、交付金制度の対象事業の拡充が図られた。具体的には他の交付金や別の財源で整備した施設の維持運営費にも交付金を活用できるようにし、また、地場産業支援事業や地域資源利用魅力向上事業、福祉サービス提供事業、環境維持・保全・向上事業、生活利便性向上事業、人材育成事業等地域活性化事業等のソフト事業にも交付金を使用できることとした。すなわち、法改正により電源三法により各地方自治体へもたらされる交付金は自治体の独自予算のようにほぼ何にでも使える交付金へと変貌をとげたのである。また、同時にそれまでは交付金交付の対象であった火力発電所の立地地域の大部分を対象から外し、国は原発立地をさらに加速させる政策をとっている。

(3) 第三に市町村だけでなく都道府県にもまた1981年10月から新たに交付金を与えられることになった。

「原子力発電施設等周辺地域交付金」と「電力移出県等交付金」がそれにあたる。（甲C第1号証152頁）

(4) 小括

このように、電源三法交付金は、時を経るごとに交付金額が増額され、交付対象が拡大されてきた。また、原子力発電所立地自治体は、使途を限定されない潤沢な電源三法交付金を当てにして自治体運営を行うことが可能となった。まさに、国は、原子力発電所立地自治体に対して、至れり尽くせりの税制を特別に準備して、国策である原子力発電事業の拡大に欠かせない役



割を演じたのである。

### 第3 各法の概要

#### 1 総論

成立当初の電源三法の仕組みは以下のとおりである。すなわち、まず、一般電気事業者から、販売電力量に応じて一定額の電源開発促進税を徴収し、それをエネルギー対策特別会計に繰り入れ、電源立地促進のためのさまざまな種類の交付金・補助金・委託金、とりわけ発電所を立地する自治体への「電源立地促進対策交付金」という名の迷惑料にあてるというものである。電源三法は原子力のみならずあらゆる発電所を対象とするが、原子力発電所には同規模の火力・水力発電所の二倍以上の交付金が支給される仕組みで、実質的に原発立地促進のために制定されたものである。

#### 2 電源開発促進税法

- (1) 電源開発促進税法とは原子力発電施設等の立地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電力の供給の円滑化を図る等の措置に要する費用に充てるため、一般電気事業者から電源開発促進税を徴収することを目的（電源開発促進税法1条）として制定されている。
- (2) 納税義務者は一般電気事業者である（同法3条）。また、課税標準は一般電気事業者の販売電気であり（同法5条）、税率は販売電気千キロワット時につき、375円である（同法6条）。
- (3) 電源開発促進税による負担は電気料金に転嫁されているため、実際の負担は需要家である企業や世帯が背負うものであるが、企業や世帯といった需要家が手にする請求書や領収書の明細には記載されておらず、負担そのものに気付きにくい仕組みとなっている。

#### 3 特別会計に関する法律（旧電源開発促進対策特別会計法）

- (1) 電源開発促進対策特別会計法とは、電源開発促進税の収入を財源として行う電源開発促進対策に関する政府の経理を明確にするために特別会計を設置し、一般会計と区分して経理することを目的として制定されていた。なお、前述のように、特別会計改革により全ての特別会計に適用される法律が2008年（平成20年）通常国会で特別会計に関する法律が成立した。この法律の成立に伴い全ての特別会計法が廃止されている。
- (2) 特別会計に関する法律においては、電源開発促進対策特別会計は、石炭並びに石油およびエネルギー需給構造高度化対策特別会計と統合され、エネルギー対策特別会計が設けられている（同法87条）。エネルギー対策特別会計はエネルギー需給勘定、電源開発促進勘定及び原子力損害賠償支援勘定に区分され（同法87条）、そして、電源開発促進税による税収が、一般会計を経由して電源開発促進勘定に繰り入れられる（同法91条1項）。そして電源開発促進勘定から、電源立地対策及び電源利用対策等に歳出される（同法88条2項2号）。

ここでいう電源立地対策とは公共用施設整備計画及び利便性向上等事業計画に基づく電源立地地域対策交付金の交付、発電の用に供する施設の立地およ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等を指し、また、電源利用対策とは発電用施設の利用の促進及び安全の確保並びに発電用施設による電気の供給の円滑化を図るための措置で政令に定めるものを指す（同法85条4項、同5項）。この内、発電用施設周辺地域整備法に基づく交付金は電源立地対策に該当する。

#### 4 発電用施設周辺地域整備法

- (1) 発電用施設周辺地域整備法と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その他の住民の生活の利便性の向上及び産業の振興に寄与する事業を促進することにより、地域住民の福祉の向上を図り、もって発電用施設の立地及び運転の円滑化に資することを目的（同法1条）として

制定されている。

- (2) 当該法律では、まず、都道府県知事が、公共用施設整備計画（同法4条3項）及び利便性向上等計画（10条2項）を作成し、かかる計画が適当であれば、主務大臣（文部科学大臣、経済産業大臣（同法12条））は、関係行政機関の長と協議のうえ、同意する（同法4条7・8項、同法10条4項）。

同意された計画には、国が交付金（電源立地地域対策交付金）を交付することができ（同法7条、同法10条4項）、必要があると認めるときには、財政上及び金融上の援助を与えるものとされている（同法9条、同法10条4項）。交付金の交付限度額は、当該発電用施設の出力及び建設費その他の事項を基礎として文部科学大臣及び経済産業大臣が定めるところにより算定した額を限度として交付される（発電用施設周辺地域整備法施行令第8条3項、同令第10条）。限度額の算定においては、他の発電方式と比較して原子力発電所の場合交付単価や係数が高く設定されていたり、原子力のみを対象とするものがあつたりと、火力・水力発電所の2倍以上の交付金が支給される仕組みで実質的に原子力発電施設の立地促進対策となっている。

- (3) 経産省パンフレットのモデルケース（出力135万kWの原子力発電所の立地、運転開始まで10年間、運転開始翌年度から35年間、建設期間7年間）による試算では合計1359億円もの巨額の金員が立地関連自治体（主に立地市町村）に交付されることと試算されている（甲C第29号証）。

現に2010年度（平成22年度）においては、総額1476億円もの巨額の交付金が、電源三法によって各地方自治体へ交付されている。

玄海町においてもこれまで、上・下水道整備をはじめ玄海町産業会館、玄海町総合運動場、玄海町町民会館、玄海海上温泉パレアなどが交付金に

よって設立されてきた。また、2010年度（平成22年度）においては、玄海町にも保育所事業運営費用、広域消防維持運営事業、薬用植物の栽培研究開発事業、町道浜野浦仮立線改良事業、公共下水道事業、小・中学校の整備事業等に合計約14億円もの交付金が交付されている。

- (4) また、電源三法による電源立地地域対策交付金は、運転開始後も交付されるが、交付の中心は建設工事着手前の環境アセスメントの実施段階から運転開始前までであり、運転開始直後の交付額や開始前に比べると抑制的である。原子力発電所の立地のための事前調査段階から交付される（電源立地等初期対策交付金相当部分）しくみとなっており、また、着工から運転開始時期までの間に交付される交付金の額が最大となり、運転開始時期以降には交付金の額が徐々に減少する仕組みとなっている。

#### 第4 電源三法の効果

- 1 (1) 先に述べたように電源三法は、原子力発電所の新規立地を経済面から支援するために制定された。しかし、実際には原子力発電所の新規立地はすすまなかった。電源三法が制定された後に、電力会社により新規立地計画が発表され、稼働にまで至った原子力発電所はひとつもない。
- (2) しかし、電源三法は既設地点への原子炉増設を促すという効果をもたらした。電源三法成立後に運転を開始した原子炉は50を超える。日本には、原子力発電所の立地地点は全国で17箇所あるが、そのうちすべての原子力発電所に複数の原子炉が設置ないし建設中である（甲C第27号証）。
- (3) 原子力発電所を受け入れる自治体は主として過疎化の進んだ自治体である。というのも原子力発電所は原子力技術的な面から、①復水器冷却水が豊富なこと、②周辺の人口密度が希薄なこと、③敷地の地盤条件がよいことなどの特殊な立地条件があり、そのため大都市から離れた海岸の農漁村地域に立地適正あるためである（甲C第25号証）。そういったもともと慢性的に財源

不足であった自治体が、原子力発電所を受け入れる見返りに多額の交付金等を与えられることによって、原発需要に依存させられることとなり、自主的財源に基づかない財政運営を行う体質に変貌させられる。そのため、交付金等に頼った自治体は原子力発電所なくしては財政が成り立たなくなってしまう。交付金で作った「ハコモノ」の維持管理費用すら工面できなくなる。電源三法は、先に述べたとおり徐々に地元自治体に交付される交付金の額が減少する仕組みとなっており、再び多額の交付金を得るためにはあらたな原子炉の設置を求めるより他にない。そうして当該自治体は交付金欲しさに原子力発電所のさらなる建設を求めることとなり、原発依存から抜け出せなくなるのである。このように電源三法は、既設地点におけるさらなる原子炉増設を促す効果があったのである。

- (4) 例えば、3. 11の事故によって莫大な被害を受けた福島県双葉町はそうした自治体の代表例である。

原発着工前の1965年度（昭和40年度）の双葉町の財政力指数は0.23であったが、原発立地に伴う交付金が入り始めると、1979年度（昭和54年度）には1.0を超えるようになる。さらには、1980年度（昭和55年度）には財政力指数3.73と信じられないような水準に達する。このような財政上の豊かさのもとで、同町は様々な施設を建設する。道路整備や農林水産施設、消防施設、水道、教育文化、スポーツ、レクリエーション施設などである。これらの施設の建設には、交付金だけでなく、町の一般財源や借金も投入する。その一方で、電源三法交付金や固定資産税は減少し、財政力指数は低下していく。さらに各種の施設は、建設したのちは維持費がかかる。維持管理のための人件費などは経営収支比率を高くする効果をもつ。収入が減少し、財政力指数が落ち込む一方で、経常収支比率は高くなり、借金も返済しなければならない。こうして双葉町の財政は追い込まれていく。

そして1991年（平成3年）、こうした状況を打開するため、双葉町議

会は2基の原子炉の増設を決議した。原子力発電所を受け入れたことで窮地に追い込まれた自治体がそれゆえに自ら増設を希望して、原子力発電所から逃れられなくなるのである（甲C第28号証）。

2 また、電源三法には電源立地の条件整備である地元への利益還元の役回りを、電力会社から国の手で公式に移管する効果があった。

電力会社は従来、原発立地にあたっては、地元地域の同意獲得のために寄付金・協力金を地元自治体へ支払う必要があった。この寄付金・地元協力金は得てして無原則、無秩序に求められることが避けられない。しかし、電源三法により、電源立地に国家的事業としての役割を与え、従来電力会社が負担していた寄付金・地元協力金の負担をいわば制度化し、さらにその負担を税金によって国民に転化したのである。

## 第5 まとめ

以上みてきたとおり、電源三法は、国の原子力政策を、経済的側面から支援してきたものである。すなわち、原発立地自治体に電源三法に基づく交付金をばらまくことにより、地元の反対を抑え、交付金目当ての更なる原発誘致を促してきた。かかる電源三法による国の原子力業界保護政策がなければ、原子力発電所の立地はすすまなかったことは明らかであり、九州電力が原子力発電事業を行うことは不可能なのである。

以 上