

原発立地促進財政システムと法定外税・核燃料税

町 田 俊 彦

<要 旨>

地方税法の枠内で認められている自主課税のうちで、法定外税の税収は些少であるが、質的には一定の役割を果たしている。原発立地促進財政システムは、市町村レベルでは電源三法交付金と固定資産税の二本立てであるが、道県レベルでは核燃料税等、電源三法交付金、法人事業税の「三位一体型」を特質とする。核燃料税は、①一般財源であり、特定財源としての電源三法交付金よりメリットがある、②法定外税としての核燃料税は、普通交付税算定上の基準財政収入額に算入されない点で、電力供給業の法人事業税よりもメリットがある。以上の2点から原発等立地県では核燃料税等への依存度を高めている。

はじめに —— 法定外税としての核燃料税

地方自治体にとって自主財源の中核を占める地方税についての自主権限、課税自主権は重要な位置を占めている。地方税法を前提とした枠組みの中で、自治体が独自に課税を行うことが認められている領域がある。沼尾波子〔2007〕は、この権限を発揮して独自の課税を行うことを「自主課税権」の行使と呼称している⁽¹⁾。現在、地方税法の枠内で認められている自主課税権活用の手法には①税率操作、②法定外税の創設、③法定任意税の採用、④不均一課税、⑤課税の減免や課税免除、の5つがあると整理されているが、中心を占めているのは不均一課税と法定外税の創設である。

本稿では、そのうち法定外税、特に法定外普通税の中核を占める核燃料税を分析の対象とする。自主課税の研究では、地方環境税や大都市財源については多くの先行研究があるが、法定外税のうちで課税団体数が産業廃棄物税に次いで多い核燃料税に関する先行研究は高寄昇三〔2014〕のみである。

すでに法定税目において所得・消費・資産に対する課税が行われている中、それとの重複を回避しながら独自の税を構築できる範囲はきわめて限られる⁽²⁾。従って法定外税の税収は些少であり、量的側面では分析する余地は少ない。そこで核燃料税について、原子力発電所立地促進財政システム（以下、「原発立地促進財政システム」）の一環という質的な面から分析する⁽³⁾。その一翼を担う電源三法交付金については、清水修二の立地自治体分析を含む包括的な先行研究がある。高井正〔2013〕は、核燃

(1) 沼尾波子〔2007〕14頁。

(2) 沼尾波子〔2007〕21頁。

(3) 電源三法では、適用の対象はある程度の出力を超える規模の水力・火力・原子力発電所全てであったが、次第に原子力に絞られていく傾向が鮮明になり、沖縄電力を除く火力発電所は原則として対象外になった。一方、原子力については原子力発電所だけではなく、その他の原子力施設（核燃料サイクル施設等）が次々と対象に加えられていく（清水修二〔2011〕83頁）。そこで本稿では、原発立地促進財政システムと表現する。

料施設の操業および核燃料税の創設状況（2011年4月1日現在）について詳細な年表を作成、福井県における導入の理由を分析している⁽⁴⁾。高寄昇三〔2014〕は、電源三法交付金の解剖を中心としながら、核燃料税についても考察している。

両者の分析で共通しているのは、道県レベル（以下、「県レベル」）の原発立地促進財政システムにおいて重要な位置を占めている法人事業税の分析が行われていないことである。原発立地促進財政システムは、市町村レベルでは電源三法交付金と固定資産税の二本立てであるが、県レベルでは核燃料税等、電源三法交付金、法人事業税の「三位一体型」を特質とする。以下、県レベルの「三位一体型」の原発立地促進財政システムを分析し、それを踏まえて法定外税としての核燃料税の問題点を明らかにする。

1 法定外税の推移と現況

（１） 法定外税の推移

1948（昭和23）年、地方自治体の首長の公選などの実施に伴い、地方財政の自主性の強化を図る措置の一環として、法定外独立税の設定・変更は、従来のように国の許可を得ることなく、条例によって可能となった⁽⁵⁾。内閣総理大臣への報告は必要で、条例の内容が適当でないときは、内閣総理大臣（地方財政委員会）は地方税審議会の審査に従って条例を取り消し、または変更できるものとされた。

1950（昭和25）年、シャウプ勧告に基づき、現行の地方税法が制定された。当時、地方自治体はインフレによる人件費等の急増、戦災復興、社会福祉関係等の事業拡大に伴い財政需要が増高する一方、歳入は乏しく、道府県で30税目、市町村で184税目もの多数の法定外独立税に依存していた⁽⁶⁾。新地方税制では基幹税を充実する一方、雑税整理を図ることとし、道府県14税目、市町村122税目の法定外独

立税が廃止された。併せて法定外普通税の新設及び変更については、あらかじめ、地方財政委員会（その後自治大臣に改められた）の許可を受けねばならないこととされた。

市町村の法定外普通税の新設件数は、1951年度37件、1952年度79件、1953年度99件と増加したが、高度経済成長の始動に伴う地方税収の拡大に支えられて、1955年度38件、1959～1970年度年1～2件と急減した⁽⁷⁾。1957年度の市町村における法定外普通税の課税状況（課税市町村数1,145）をみると、犬税は890市町村、ミシン税は99市町村で設定されていたが、その1団体当たり収入は犬税140千円、ミシン税174千円にすぎなかった。商品切手発行税は9市町村で設定されていたが、1団体当たり収入は9,883千円（東京都特別区では45,577千円）に達していた。

1984年度には法定外税の課税市町村数は47まで減少した。商品切手発行税の課税市町村数が18と最大であり、その収入額は全体の92.9%と圧倒的割合を占めた⁽⁸⁾。法定外普通税の団体別構成をみると、1950年度には町村が53%で最大であり、都市34%、大都市13%の順であった。1957年度には町村は23%、都市は12%へ低下し、大都市が65%まで上昇し、1984年度には大都市は88%と圧倒的割合を占めた。市町村の法定外普通税は、高度成長期（1955～1973年度）から中成長期にかけて、農村からの大量の人口流入に伴う生活インフラの整備に迫られる大都市の財源不足対策としての性格を色濃くした。商品切手発行税は、平成期に入ると、商品券の多様化や消費税の導入等を背景として相次いで廃止されるようになり、1995年度を最後に課税されなくなった⁽⁹⁾。

道府県税では、1955年の地方財政再建措置法により再建団体の指定を受けた18府県のうち12府県、その他に7県、計19団体が1955年度に法定外普通税を課していた。家畜税または牛馬税を課しているのが

（４） 高井正〔2013〕38－44頁。

（５） 自治省税務局〔1997〕275頁。

（６） 宗田友子〔2022〕3頁。

（７） 自治省税務局〔1981〕517－521頁。

（８） 自治省税務局〔1959〕500頁、〔1992〕539頁。

（９） 宗田友子〔2022〕3頁。

11件で最も多く、自動車取得税が4件であった。高度成長に伴う順調な税収拡大に伴い、1965年度には5件（4税目）、1975年度には沖縄県の石油価格調整税のみとなった。

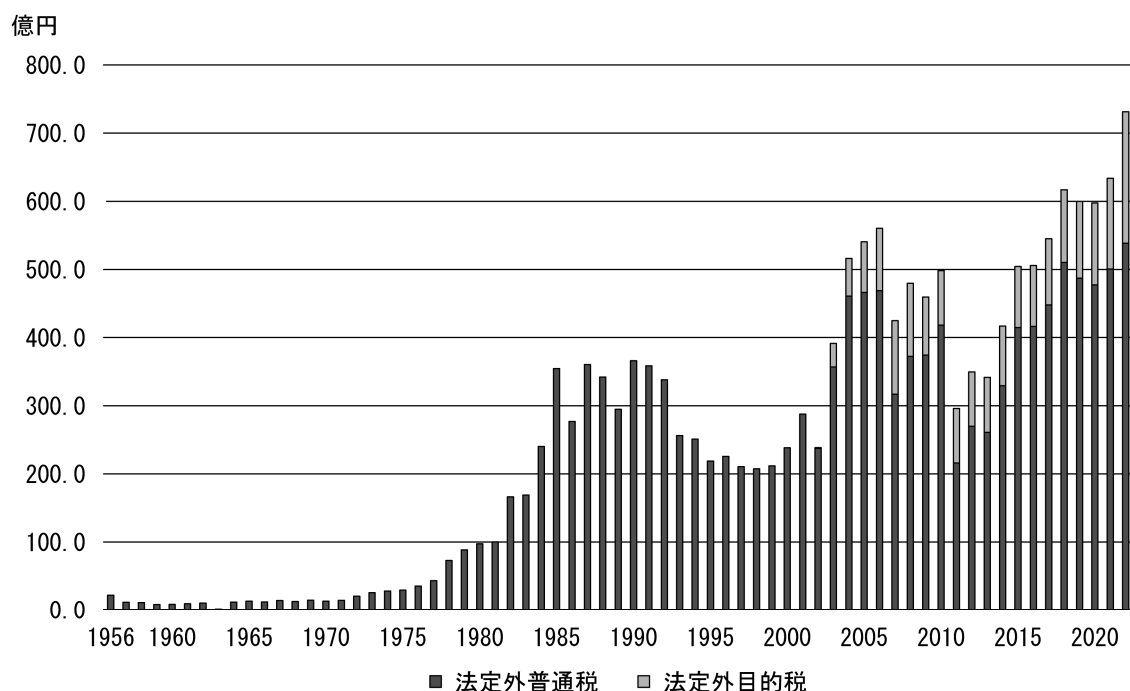
1956年度以降の法定外税収入の推移をみると、1970年代半ばまでは低水準で推移している（図1参照）。1970年代半ばから1980年代にむけて法定外税の税収は急増する。1975年度30億円、1976年度36億円、1977年度43億円と漸増した後、1978年度73億円、1980年度97億円、1983年度166億円、1985年度354億円と急増した。1985年度の都道府県別シェアをみると、福井県34.9%、福島県26.1%でこの二つの県で6割を占めた。1976年度に福井県、1977年度に福島県が法定外普通税として核燃料税を導入し、原発の運転開始が続いたことにより、法定外普通税の膨張をもたらしたことによる。

法定外税の税収は、1990年度の366億円をピーク

として減少し、1990年代後半には210億円～220億円で推移した。2000年代に入ると増加に転じ、2003年度391億円、2004年度516億円、2006年度560億円と高まった。2000年代半ばにおける法定外税の税収急増の主な要因は次の3点である。

- ① 2000年4月の地方分権一括法による地方税法改正により、法定外普通税の許可制から協議制への緩和とともに認められた法定外目的税の導入が、2002年度の三重県の産業廃棄物税を皮切りに広がった。2004年度の税収は、都道府県79億円、市町村5億円で大半が道府県税である。東京都の宿泊税が13億円で最大であり、三重県に次いで2003年度に産業廃棄物税を導入した広島県が9億円、岡山県が8億円で続く。
- ② 2001年度に神奈川県で国の法人事業税への外形標準課税導入に先鞭をつけた臨時特例企業税が法定外普通税として導入された⁽¹⁰⁾。税収は

図1 法定外税収入の推移



出所：「地方財政白書」各年度版より筆者作成

(10) 神奈川県・臨時特例企業税は、学識経験者により構成された「神奈川県地方税制等研究会」の最終報告をベースに、外形標準課税が導入されるまでの臨時、特例的な措置として、当期利益が黒字となっているにもかかわらず、欠損金の繰越控除により法人事業税について負担が生じていない法人に対して相応の負担を求めるために導入された法定外普通税で、総務大臣の同意を経て、2001年8月1日から施行されている（宮地毅〔2002〕10－11頁）。裁判における敗訴を受けて、2009年3月末日をもって失効。石原都知事が導入したいいわゆる「銀行税」は、事業税では「事業の状況」に応じて、所得以外の外形標準を課税標準として、地方自治体が採用できるとした地方税法第72条の19を発動したもので法定外普通税ではない（神野直彦〔2002〕4頁）。

2003年度50億円、2004年度156億円、2005年度100億円、2006年度63億円と巨額であった。

- ③ 六ヶ所村に核廃棄物の中間貯蔵施設が立地する青森県で1991年度に導入された核燃料物質等取扱税の税収が2000年代に入ると100億円を超えた。2006年度には149億円で原発集中立地3県の核燃料税の合計131億円（福島県36億円、新潟県36億円、福井県58億円）を上回っている。

2007年度から減少した法定外税の税収は2011年度の296億円を底として反転し、2015～2017年度には500億円台、2018～2019年度には600億円台に乗った。前回のピークである2006年度と法定外普通税を比較すると、神奈川県の特例企業税が廃止され、全原発を再稼働しないで廃炉にすることを決定した福島県では核燃料税は徴収を停止している。それにもかかわらず法定外普通税の税収が前回のピークを超えたのは、第1に使用済核燃料の受け入れの拡大により青森県の税収が200億円を超えたこと、第2に原発再稼働と核燃料税の課税客体・課税標準の変更により、福井県の核燃料税の税収が122億円と倍増したことによる。

2022年度には法定外税の収入が731億円に達した。特徴的なのは税収増加の中心が産業廃棄物税が普及した2000年代半ば以降、久しぶりに法定外目的税になったことである。法定外目的税のうち宿泊税は2019年度の91億円からコロナ禍による観光客の激減により2020年度には36億円に減少したが、コロナ禍の鎮静化による訪日観光客（インバウンド）急増により2022年度には103億円に高まっている⁽¹¹⁾。

（２）現況

現行の法定外税の概況は表1の通りである。2022年度の課税団体数は都道府県44、市町村（以下、特別区を含む）20で計64である。2022年度の収入額は731億円で地方税収総額に占める割合は0.17%にすぎない。

大半が環境負荷を軽減するためのインセンティブを期待するものや、反対に広い意味での環境保全に対する応分の負担を求めているものが多い。産業廃棄物税は課税団体が最も多い。産業廃棄物の削減というインセンティブ効果を狙うことに加えて、原因者に負担を求めつつ、産業廃棄物処理や環境保全のための財源を確保することを目的とした税目となっている⁽¹²⁾。高井正〔2013〕では、主要な地方環境税の一つである産業廃棄物税は、産業廃棄物という環境負荷財の域内への搬入の抑制を目的とするインセンティブ課税であり、原因者負担論に立脚した租

表1 法定外税の状況 ― 2022年度

			課 税 団体数	収入額 (億円)
法 定 外 普 通 税	都道府県	核燃料税	10件	294
		核燃料等取扱税	1 件	12
		核燃料物質等取扱税	1 件	195
		石油価格調整税	1 件	9
		小 計	13件	510
	市区町村	使用済核燃料税	3 件	17
		別荘等所有税	1 件	5
		歴史と文化の環境税	1 件	0.6
		狭小住戸集合住宅税	1 件	3
		空港連絡橋利用税	1 件	3
小 計		7 件	28	
合 計		20件	538	
法 定 外 目 的 税	都道府県	産業廃棄物税等	25件	62
		資源循環促進税等	2 件	11
		宿泊税	3 件	40
		乗鞍環境保全税	1 件	0.08
		小 計	31件	113
	市区町村	使用済核燃料税	1 件	5
		宿泊税	5 件	63
		環境協力税等	4 件	0.2
		環境未来税	1 件	11
		遊漁税	1 件	0.1
		開発事業者等緑化負担税	1 件	0.5
小 計		13件	80	
合 計		44件	193	
総 計		64件	731	

出所：「地方財政白書」2022年度決算より筆者作成

(11) 宿泊税の導入・課税状況は次の通りである。

2023年度に徴収実績：都道府県3団体、市町村6団体、計9団体

2023年度に導入、同年度内に徴収実績なし：都道府県1団体、市町村9団体、計10団体

2026年1月13日現在で総務省の同意済、未施行：都道府県3団体、市町村20団体、計23団体

(12) 沼尾波子〔2007〕20頁。

税であると指摘している⁽¹³⁾。

以上を第1のタイプとすると、第2のタイプは核燃料税を中心とする原子力施設関連税である。原子力施設はその過度の危険性からどの地域でもその設置に反対される迷惑施設である。原子力施設の立地に伴う地域住民に対する危険負担やその不安状況に対する補償、防災対策等の行政需要への負担という、原因者負担の論理に基づくものである⁽¹⁴⁾。

核燃料税は茨城県が2008年10月に発電用原子炉への核燃料の挿入に対して課税していた税を研究用原子炉への核燃料の挿入、再処理施設への使用済燃料の受け入れ等課税範囲を広げた核燃料等取扱税に切り替えるまでは、12道県で課税していた。東日本大震災後、福島県が廃止したので、現在は10道県で課税している。県レベルの法定外普通税には、その他に青森県の核燃料物質等取扱税がある。市町村レベルでは、4市町が使用済核燃料税を課している。以上の原子力施設関連税の法定外税は合わせて522億円となり、全体の71.4%と圧倒的割合を占める。

第3のタイプは、観光客などの交流人口に法定外税を課し、その財源を観光振興に充当する宿泊税であり、3都府県、5市町で課税している。課税団体は少ないが、税収は103億円で法定外目的税の53%を占め、産業廃棄物税等（48億円）を大幅に上回っている。

2 「三位一体型」原発立地促進 財政システムと核燃料税の導入

(1) 電源三法交付金

1972年秋、全国の原発立地道県でつくる原子力発電関係団体協議会の会長を務める木村守江福島県知事は、同年夏に首相に就任した田中角栄邸を訪問、原発立地の県や市町村を支援する交付金の創設を要望した⁽¹⁵⁾。東京電力福島第一原発1号機が営業

運転を開始して2年余りが過ぎていたが、地元に入る恩恵は固定資産税だけであった。電気を消費する首都圏の自治体には多額の電気ガス税が入ることに對して、全国の原発立地地域は不公平感を募らせた。中でも固定資産税は年々、減価償却が進み、先細りの不安が付きまとった。田中角栄は、「俺の所にも原発ができる。地元にお金を落とす工夫をしたいんだ。心配することはない」と言い切った。選挙区の新潟3区にある柏崎市と刈羽村には東京電力柏崎刈羽原発の建設計画が進み、自らの地元からも交付金を望む声が届いていた。

政府は1973年4月、第71国会に発電用施設周辺地域整備法案を提出したが、国による助成の程度が不十分であるなどの理由から、商工委員会で1度も審議されないまま継続審議扱いになった。1973年10月に第一次石油危機が勃発すると、第3次田中角栄内閣は、石油代替エネルギーとしての原発の推進を国家的課題と位置づけて、電源立地法制の見直しを行い、電源三法（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）と呼ばれる法案を第72国会に提出、1974年6月に成立した。

財政援助の方式が継続審議となった旧地域整備法では国庫支出金の嵩上げであったのに対して、電源三法では電源開発促進税（電気料金に上乗せ）という目的税を新設、税収は電源開発促進対策特別会計に直入され、発電用施設周辺地域整備法に基づき特別会計から地元の県や市町村に交付金が支出される強力なシステムとなった。交付基準は原発に有利に設定されており、電源三法は当初から原発立地促進財政システムとしての性格が色濃かった⁽¹⁶⁾。旧地域整備法から電源三法への編成替えは、田中角栄首相の強力な指揮の下に行われたと言われている⁽¹⁷⁾。政権与党内で絶大なリーダーシップを発揮し、選挙区への利益誘導にことのほか積極的な田中角栄首相の地元で原発建設が進行していたことが、第一次石

(13) 高井正 [2007] 38頁。

(14) 関正宏ほか [2000] 58頁。

(15) 電源三法の成立の政治的背景については、福島民報社編集局 [2013] 190－191頁による。

(16) 1978年度には、基準単価を50%引き上げるとともに、1979年度末までに着工した場合には現行基準単価に対して交付金単価が倍額となるように上乗せを行う臨時措置を導入した。

(17) 電源三法の成立過程、旧地域整備法と電源三法の比較については、清水修二 [1991. 3] 148－149頁による。

油危機を追い風としつつ、強力な電源開発促進法案を短期間のうちに整備させたと考えられる。

電源開発促進対策特別会計から支出される電源立地交付金は、電源三法制定当初は、「電源立地促進対策交付金」が大半を占めた（表2参照）⁽¹⁸⁾。原発が稼働すると、立地市町村には膨大な固定資産税（償却資産税）が入る。ただし原発が着工しても運転開始までには相当な年数（約7年）がかかる。電源立地促進対策交付金は、固定資産税が入ってくるまでの「つなぎ」の位置づけで、交付期間は着工から運転開始までであったが、地元の要望で1980年度に運転開始後5年までに延長された。

交付対象自治体は、発電所の立地市町村だけではなく、周辺市町村も含む。立地市町村には国からの直接補助であるが、周辺市町村分（単価は立地市町村の1/2）は都道府県に支出され、都道府県支出金（国費を伴う）として市町村に配分される。

交付対象事業は生活関連の公共用施設と農林水産業の共同利用施設の単独事業としての整備であり、

補助裏には充当できない。地元の要望で交付対象事業は拡大されており、1977年度には農林水産業に加え、共同利用施設に商工業その他の産業が追加された（1982年度には一括して「産業の振興に寄与する施設」とされた）。1982年度には交付額の10%を限度として、維持費等積立金の造成ができることになり、運用益を膨張している維持費に充当する。

1981年度から道県むけの交付金が「電源立地特別交付金」としてスタートした⁽¹⁹⁾。「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」から成る。原子力発電施設等周辺地域交付金は、立地都道府県および隣接都道府県を対象として、「原子力立地給付金」の交付または「企業導入・産業近代化資金」の交付を行うものである。戦前は水力発電所が立地している富山県は電気料金が安価で、化学工業の集積をもたらしていた。戦後は各電力会社の管内では電気料金は均一であり、発電所立地は産業誘発効果を発揮しなくなった。その上、福島県の場合には、東北電力の電気料金が東京電力よりも高い

表2 電源対策費（当初予算ベース）の推移 — 1975～2003年度

（億円）

	電源立地 対策費計	電源立地 促進対策 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	電源立地 等推進対 策交付金	電源地域産 業育成支援 補助金	電源地域振 興促進事業 費補助金	電源立地 地域対策 交付金
1975	305	228							
1980	587	414							
1981	681	397	53	30	23				
1985	892	504	119	74	45			4	
1990	1,609	824	241	149	92			32	
1995	2,198	698	397	257	141		50	102	
2000	2,251	654	513			346	46	153	
2001	2,398	726	517			352	50	162	
2002	2,413	703	520			382	44	181	
2003	3,459	175	346			308	21	195	515

注：1975年度の電源立地対策費計は電源開発促進対策特別会計の歳出計。

出所：「国の予算」各年度版より筆者作成

(18) 1980年度に電源開発促進税の税率を85円／千kwhから300円／千kwhに引き上げ、この財源により、石油代替エネルギーを利用した電源多様化のための施策を推進することになった。それに伴い、特別会計は電源立地勘定と電源多様化勘定により区分経理されるようになった。2006年の行政改革推進法に基づき、2007年度には電源開発促進対策特別会計と石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計を統合、エネルギー対策特別会計が設定された。電源開発促進対策勘定、エネルギー需給勘定、原子力損害賠償支援勘定に区分経理されている。電源開発促進税については特会直入方式から石油石炭税のような一般会計繰入方式に変更された。

(19) 「電源立地特別交付金」については清水修二 [1991. 7] 158－160頁による。

ため、電気の生産地が東京電力の管内の消費地よりも高い電気料金を支払っており、不満が高まっていた。電源立地地域のみには特別の電気料金を適用することはできないので、同交付金が代替的に導入された。電源移出県等交付金は、域内発生電力量が域内消費電力量の1.5倍を超える都道府県に対して、移出電力量のランクに応じた金額が交付される。電力移出県等交付金の使途は、産業の振興（企業の導入、産業近代化資金）に限定されている。

電源三法交付金の制度は2003年度に改正された⁽²⁰⁾。電源立地促進対策交付金相当部分、電源立地特別交付金相当部分（原子力発電施設等周辺地域交付金枠、電力移出県等交付金枠）として、「電源立地地域対策交付金」（新設）に統合された。2004年度予算の電源三法交付金は表3の通りであり、新設された「電源立地地域対策交付金」が大半を占める。

地方財政の普通会計決算から国費としての電源立地地域対策交付金の都道府県と市町村への配分をみたのが表4である。都道府県の国庫支出金には、市町村に都道府県支出金（国費を伴うもの）として支出される額が含まれ、二重計算になっている。都道府県の国庫支出金から市町村への配分額を差し引いた額が、都道府県向けの実質的な国費であり、2008年度には国費の51%を占めている。この比率は2014～2019年度には60%前後まで高まっており、電源立地地域対策交付金の交付対象として道府県がより重

視されるようになったといえる。電源立地特別交付金の導入と増額により、電源三法交付金は県レベルの原発立地促進財政システムの一翼を担うようになっている。

（2）電力供給業における特異な法人事業税の課税方式と分割基準

道府県税の基幹税である法人事業税の課税標準の都道府県間分割基準の改正は、東京一極集中に対する偏在是正として行われてきた⁽²¹⁾。併せて原発を中心とする電源立地促進措置としても行われてきた。法人事業税は所得課税であるが、電力供給業は1949年から収入金額による外形標準課税が行われている（表5参照）。その理由として、総務省は事業の公益的性格から料金が低く抑えられており、所得課税とすると大規模施設を有し多大な行政サービスを受益しているにもかかわらず、事業規模に比して税額が少額となり、応益課税に矛盾する点をあげている⁽²²⁾。

課税標準の分割基準は製造業、非製造業では従業者数であり、非製造業では偏在是正措置として2005年度から1/2事務所数、1/2従業者数となっている。電力供給業の分割基準は、1/2固定資産価額、1/2従業者数であったが、1954年度に従業者数が極小の水力発電所立地県に配慮して固定資産価額に一本化した。1970年には福井県で敦賀1号機、美浜1号機、1971年に福島県で福島第一原発1号機が運

表3 電源三法交付金 — 2004年度予算

電源立地地域対策交付金	1,124億円
うち電源立地促進対策交付金相当部分	209億円
電源立地特別交付金相当部分	608億円
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	154億円
電源地域振興促進事業費補助金（電源地域の立地企業への低利融資、補助金）	151億円
原子力発電施設等立地地域特別交付金（都道府県の産業団地造成事業等へ交付）	34億円
電源地域産業育成支援補助金（電源地域振興センター、市町村などの人材育成）	22億円
電源立地推進調整委託費のうち電源地域振興始動事業	38億円

出所：「国の予算」2004年度版より筆者作成

(20) 経済産業省資源エネルギー庁『電源立地制度の概要 — 平成15年度改正後の新たな交付金制度』7頁。

(21) 法人事業税の課税標準の都道府県間分割の改正については、町田俊彦 [2016] 33–39頁を参照のこと。

(22) 地方税務研究会 [2020] 104頁。

表 4 国・県支出金：電源立地地域対策交付金（決算ベース）の推移

(百万円/%)

	都道府県		市町村			純 計 (b)+(e)	配 分		
	国庫支出金 (a)	(b) = (a) - (d)	国 庫 支出金 (c)	都道府県 支 出 金 (d)	(e) = (c) + (d)		純 計	都道府県	市町村
2008	83,471	60,863	35,919	22,608	58,527	119,390	100.0	51.0	49.0
2009	85,151	63,537	36,163	21,614	57,777	121,314	100.0	52.4	47.6
2010	85,215	61,412	37,106	23,803	60,909	122,321	100.0	50.2	49.8
2011	83,339	61,482	35,833	21,857	57,690	119,172	100.0	51.6	48.4
2012	89,496	67,627	35,378	21,869	57,247	124,874	100.0	54.2	45.8
2013	92,859	71,134	34,383	21,725	56,108	127,242	100.0	55.9	44.1
2014	108,654	87,340	34,535	21,314	55,849	143,189	100.0	61.0	39.0
2015	104,925	81,714	31,893	23,211	55,104	136,818	100.0	59.7	40.3
2016	94,277	74,226	30,297	20,051	50,348	124,574	100.0	59.6	40.4
2017	94,421	76,567	30,867	17,854	48,721	125,288	100.0	61.1	38.9
2018	89,971	73,077	28,289	16,894	45,183	118,260	100.0	61.8	38.2
2019	86,197	69,305	29,363	16,892	46,255	115,560	100.0	60.0	40.0
2020	79,750	61,030	27,661	18,720	46,381	107,411	100.0	56.8	43.2
2021	79,604	61,198	30,500	18,406	48,906	110,104	100.0	55.6	44.4
2022	79,048	61,414	29,836	17,634	47,470	108,884	100.0	56.4	43.6

出所：「地方財政白書」各年度版より筆者作成

表 5 法人事業税の課税標準と都道府県間分割基準

		1951年度	1954年度	1972年度	1982年度	2004年度
製造業	課税方式	所得課税 →	→	→	→	外形標準課税
	分割基準	従業者数 →	→	→	→	→
電力供給業	課税方式	収入金額課税	→	→	→	→
	分割基準	1/2 固定資産価額 1/2 従業者数	固定資産価額	1/2 発電所の固定資産価額 1/2 固定資産価額	3/4 発電所の固定資産価額 1/4 固定資産価額	→

注：2017年度には電力自由化に対応した電力供給業の分割基準の改正が行われた。

発電事業…改正なし（3/4 発電所の固定資産価額、1/4 固定資産価額）

小売電気事業…非製造業に準じる（1/2 事務所数、1/2 従業者数）

送配電事業…3/4 発電所に接続する電線路、1/4 固定資産価額

出所：地方税務研究会『地方税関係資料ハンドブック』（月刊『地方税別冊』2003年6月）より筆者作成

転開始し、多くの原発が着工する中で、1972年度には1/2 発電所の固定資産価額、1/2 固定資産価額に改正して、原発立地促進税制を整備した。さらに1982年度には発電所の固定資産価額のウエイトを3/4 まで引き上げた。

法人事業税における課税標準の分割基準の改正により、原発集中立地県では法人事業税の税収水準（以下、「人口1人当たり税収額」）は大幅に引き上げられた。法人住民税法人税割と法人事業税は、課税ベースがほぼ共通であり、分割基準が従業者数で同一（2004年度まで）であるから、税収水準の対

全国格差指数（全国平均を100とする指数）にはほとんど差がない。福島県においても、1970年度頃までは同様であった（図2参照）。原発の稼働と分割基準の改正により、1970年代半ば以降、法人事業税の指数は法人住民税を上回る。バブル期には法人事業税の東京都への集中により、福島県の指数は低下し、法人住民税の指数との乖離は縮小したが、バブル崩壊後の経済長期停滞期には乖離は再び拡大している。

原発運転開始と分割基準の改正の効果は財政力指数にも現れている。原発集中立地県としての福島県、

新潟県、福井県の財政力指数は、1970年度までは全国平均を大幅に下回っていたが、1970年代半ば以降、急速に全国平均に近付いている（図3参照）。バブル崩壊後は、収入金額課税で安定した税収が電力会社から入る福島県の職員は、他県の税務担当職員からうらやましがられたという。

2004年度以降の一般の事業の法人事業税について、「外形標準課税」（付加価値割、資本割課税）を一部導入する動きがみられると、福島県は動揺した。2003年夏、経済産業省は総務省に電力供給業にも一般の「外形標準課税」に切り替える提案を行ったとの情報が福島県に入った⁽²³⁾。収入金額課税を一般の「外形標準課税」に切り替えると、税収の目減りは福島県に入る法人事業税全体の1割超にあたる約70億円と試算された。危機感をもった福島県幹部は、全国原発立地道県に足並みを揃えて切り替えに反対するように呼び掛けるとともに、総務省や県選出国會議員に陳情した。福島県などの要望が実り、2004年度以降の政府税調答申には電力会社への課税方式の変更は盛り込まれなかった。電力供給業特有の課税方式と分割基準は、電源立地促進財政の一翼を担っている。電力供給業の課税方式変更に対する福島県など原発立地県の精力的な反対運動は、法人

事業税が原発立地促進財政システムの重要な一翼を担っていることを示している。

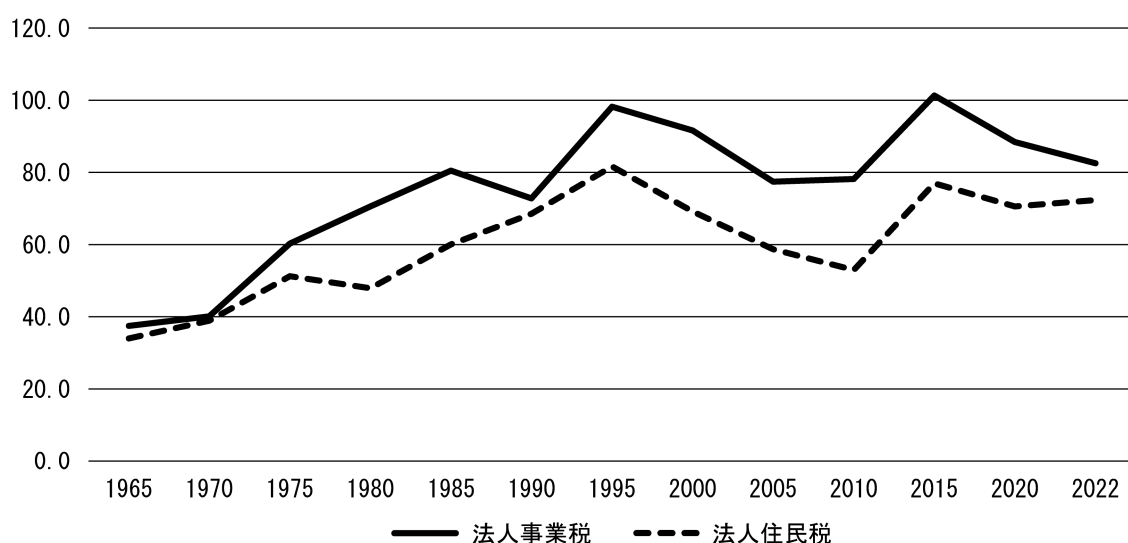
（3）核燃料税等の導入と税率引き上げ

1976年度に福井県、1977年度に福島県において法定外普通税として核燃料税が導入された。核燃料税は、原子炉の設置者を納税義務者とし、原子炉への核燃料の挿入に対して課税するものであり、課税期間は5年である。5年ごとに自治大臣（総務大臣）の許可を得て更新する必要がある。両県に共通している核燃料税を導入した理由としては、当時は電源三法交付金が県にはほとんど配分されなかったことがあげられる。

福井県の核燃料税構想が表面化すると、電気事業連合会は、核燃料税の創設はエネルギー政策上の影響が極めて大きいこと、電気事業は現在すでに税負担が限界に達しており、電気事業の料金安定のために現在以上の高負担は困難な実情にあることから反対である旨の陳情書を提出した⁽²⁴⁾。通産省は、総合エネルギー政策推進上の見地から一部の地方団体においてその一部のエネルギーに課税することは適当でないと主張した。

電源立地政策としては電源三法があるが、その内

図2 福島県における法人二税の対全国格差指数 — 人口1人当たり税収額、全国平均＝100

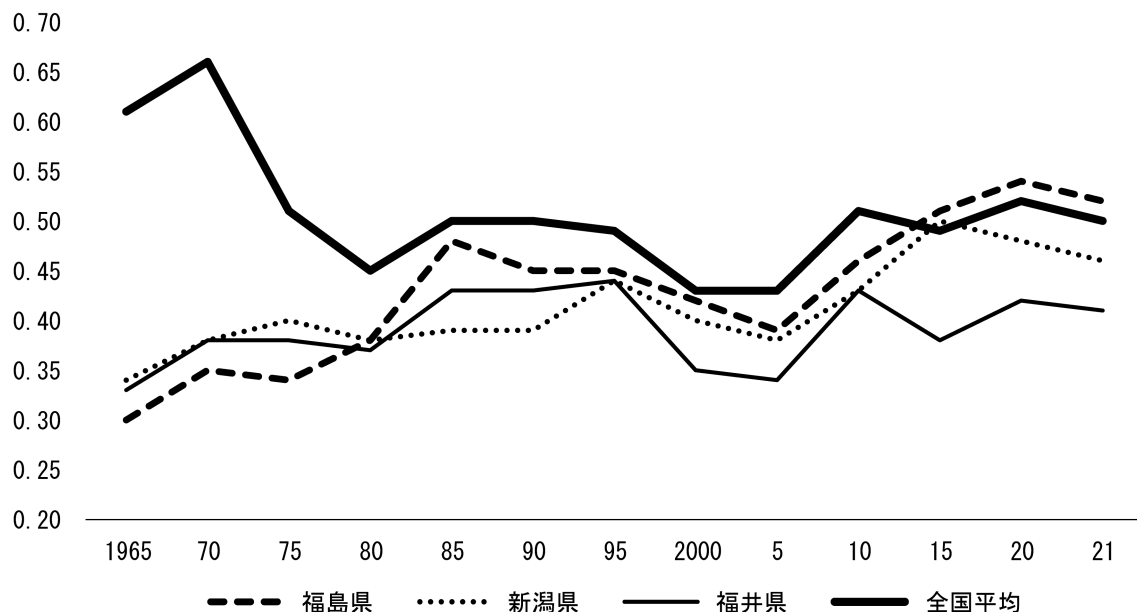


出所：「地方財政統計年報」各年度版より筆者作成

(23) 電力会社の課税方式の変更をめぐる動きについては、福島民報社編集局〔2013〕223－224頁による。

(24) 福井県における核燃料税創設の経緯については、梶井正美〔1976〕53－63頁。

図3 原発集中立地県における財政力指数の推移



注：財政力指数は3か年度平均。

出所：「都道府県財政指数表」各年度版より筆者作成

容が不十分であるという理由で課税することは適当でない等の理由で反対であり、今後電源三法を趣旨にするよう検討を行うから、その結果をまって検討されたい旨の意見が出された。通産省は一時、「原子力発電所集中立地交付金」を電源開発促進対策特別会計の中に創設する検討に入っていた。

法定外普通税を自治大臣が認可するにあたって、地方税法第261条で積極的許可要件と消極的許可要件を規定している。積極的許可要件は①税収入を確保できる税源があること、②その税収入を必要とする財政需要があることの二つである。消極的許可要件は①国税又は他の地方税との課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること、②地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること、③国の経済政策に照らして適当でないこと、いずれか一つに該当する場合には許可されないことになっている。

自治省は、福井県の核燃料税について、許可要件を満たすとして1976年10月に創設許可を出す一方、特例的な許可であることも主張していた。福井県の核燃料税を例にして、他の地方団体においてもその

創設について検討しているやに仄聞しているが、福井県の特異性を強調して、ブレーキをかけている。福井県の場合、原発が早くから立地され、電源立地交付金等では措置されない多くの既設原発立地から生み出される財政需要に核燃料税で措置しようとするものである。今後、新設予定あるいは建設中の原発を多くもつ道府県においては、まず第一義的に国の電源立地促進対策等の制度を活用し、もしこの制度がなじまないならば、この制度の改善を求めるなどの努力を行うべきであり、しかる後にこの交付金では処理できないものについて法定外普通税の検討が行われるべきであるとした。

1976年春頃、福島県の担当者が核燃料税の導入について自治省と折衝すると、自治省の担当者は「核燃料税は福井県だけの特例です」とし、「決まった様式に沿った申請内容でなければ、受け付けられない」と説明、様式を尋ねても、答えは「何も教えられない」とにべもない⁽²⁵⁾。自治省は福井県に「他県の申請は受けない。関係書類は絶対にみせるな。参考となる話もしないように」と口止めをした。福島県の担当者は、人脈をたどって水面下で福井県側

(25) 福島民報社編集局 [2013] 201—202頁。

と話し合いを進め、申請書類の様式を非公式で入手した。福島県が定められた様式に沿った申請書を提出すると自治省も断りようもなかった。許可要件を満たしているので、1977年10月、福井県の約1年後、福島県にも核燃料税創設の許可が下りた。この経緯には核燃料税は法定外税としては「筋が悪い」税で、適合性に疑義が出されていたことが示されている。

その後、茨城県（1978年10月）、愛媛県（1979年1月）、佐賀県（1979年4月）、島根県・静岡県（1980年4月）で核燃料税が創設され、2002年度に石川県が導入するまでに12の道県で核燃料税が導入された。このうち茨城県は2008年度に核燃料税を核燃料等取扱税に切り替えた。

注目されるのは、1983年以降は原発の操業開始を見越して核燃料税が導入されるようになったことである。宮城県の女川原発1号機と鹿児島県の川内原発1号機は1984年に操業を開始するが、核燃料税は1983年6月に創設された。柏崎刈羽原発1号機は1985年に操業開始するが、核燃料税は1984年に創設されている。北海道の泊原発1号機は1989年に操業開始するが、核燃料税は1988年に創設された。石川県の志賀原発1号機は1993年に操業開始しているが、核燃料税は1992年に創設されている。

青森県では六ヶ所原子燃料サイクル施設のウラン濃縮工場が1992年3月に操業を開始し、これを見越して1991年9月に核燃料物質等取扱税が創設された。課税標準はウラン濃縮施設では濃縮に係る製品ウランの重量というように重量課税を採用している点が特徴的である⁽²⁶⁾。核燃料税は、原発をすでに立地していた県から新規に立地する道県へと次々に導入されていった⁽²⁷⁾。電源三法交付金と核燃料税がセットで原発の新規立地の誘因となっており、既設の原発を多く抱える福井県に対して、特例的に核燃料税の創設を認めた自治省の意図からはだいぶ隔たった。

市町村レベルでは、使用済核燃料税が2003年度に新潟県柏崎市と鹿児島県薩摩川内市で創設され、福

島第一原発事故後の2016年度に佐賀県玄海町、2017年度に愛媛県伊方町で創設された。薩摩川内市と伊方町は法定外普通税、柏崎市と玄海町は法定外目的税である。

新規の運転開始により稼働原発が拡大している間には核燃料税収入は順調に拡大するが、それが止まると税率引き上げに頼るようになる。福島県では、核燃料税が導入される前に福島第一原発1～3号機が稼働し、1980年代に福島第二原発1～4号機が運転開始した。核燃料税率は当初の5%から7%に引き上げられたが、1990年代には税収は減退に見舞われた（図4参照）。税額計算の基礎になるウラン燃料価格の下落も影響した。

2002年、福島県は大幅な税率引き上げの条例案をまとめた。青森県の核燃料物質等取扱税にヒントを得て、燃料価格の下落の影響を受けない重量割を導入することである。福島県では価格割、重量割の2種類の課税に移行、実質的な税率を当時の税率7%の2倍強にする案である。2004年1月、県の担当職員が総務省へ報告すると、同省の担当者は先行した福井県並みの増税を念頭に、「重量とはうまいことを考えましたね。10%の範囲内なら問題はありません」と答えた。3カ月後の4月、県が実質的な税率を16.5%とする考えを公表すると、税率を知った同省の担当者は「震えてしまいますね」と驚いた。

県は東京電力との協議を進めたが歩みよりはみられなかった。当分の間、重量課税を引き下げ、実質的な税率を13.5%とする修正を行い、7月に税率引き上げの条例が県議会で可決された。県議会の開会中、東京電力社長が会長を務める電気事業連合会は条例案の見直しを求める要望書を県に提出し、日本経団連も同じ意見書を総務大臣に提出した。8月29日、東電の「トラブル隠し問題」が発覚、12月には新社長が県庁を訪ね、「納得はしていないけれども、やむを得ず了解する」と伝えた。トラブル隠しで負い目のある東京電力が自滅した形となった⁽²⁸⁾。

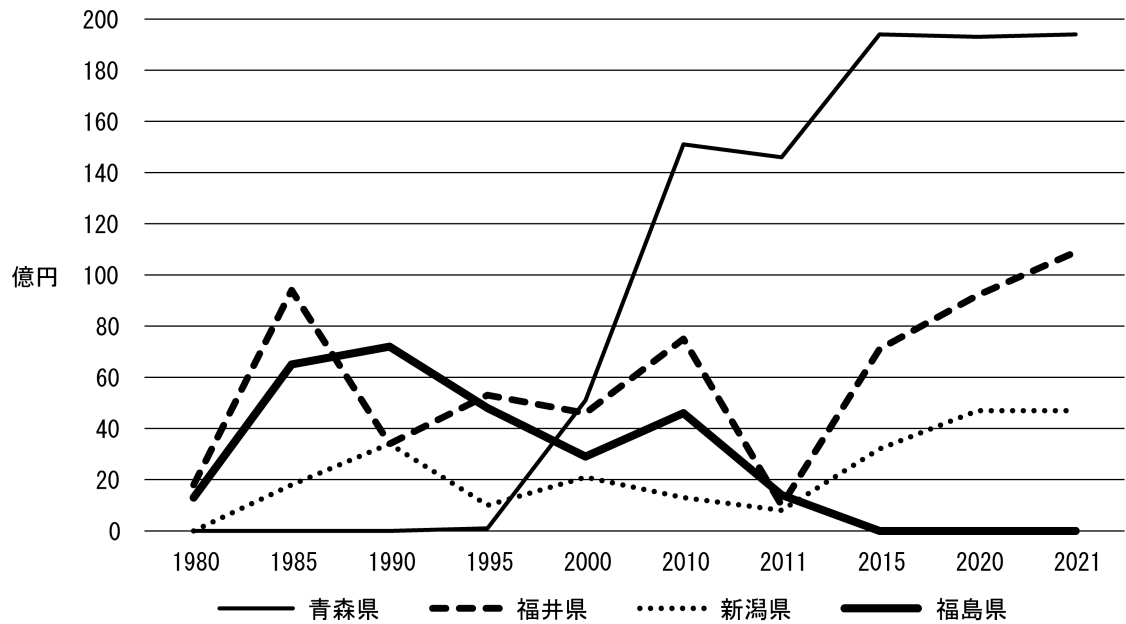
福井県や新潟県といった原発集中立地県において

(26) 富沢重則 [1991] 91頁。

(27) 高井正 [2013] 44頁。

(28) 以上、重量課税の導入を伴う福島県の核燃料の税率大幅引き上げの経緯については、福島民報社編集局 [2013] 207—210頁。

図4 原子力施設集中立地県における核燃料税等の推移



出所：「地方財政統計年報」各年度版より筆者作成

も、核燃料税収入の減退は免れなかった。福島県のような重量割の導入は行われず、価格割1本の課税ベースは維持されたが、税率は当初の5%から東日本大震災に伴う運転休止までに12%まで引き上げられた。

原発集中立地県における1995～2009年度の核燃料税の年平均収入額をみると、福井県が最大で51億円、福島県31億円、新潟県19億円と続く（表6参照）。国庫支出金の電源立地促進対策交付金（電源交付金）と比較すると、福井県が52.0%で最も高く、福島県35.0%、新潟県16.9%の順となっている。国庫支出金には市町村に県支出金として配分される分が2割弱含まれているが、核燃料税も20%程度が市町村に配分されており、県の直接支出の財源としてみると、

この対比に近いであろう。

核燃料税は金額としては小さいが、一般財源である点で電源三法交付金よりも優位であり、普通交付税算定上の基準財政収入額に算入されない点で法人事業税とは差がある。核燃料税は原発立地促進財政システムの一翼を担っている。こうして県レベルの原発立地促進財政システムは、電源三法交付金、法人事業税、法定外税としての核燃料税から構成される「三位一体型」を特質としている。原発立地促進財政システムが、固定資産税（償却資産は加速度償却により急減、建屋分は安定的）と電源三法交付金（電源立地促進対策交付金の交付期限は運転開始後5年）から構成される市町村レベルでは「時限的」色合いが濃いのに対して、県レベルでは「永続的」

表6 原発集中立地県における電源交付金と核燃料税 ― 年度平均

(百万円/%)

	福島県			新潟県			福井県		
	電源交付金 (A)	核燃料税 (B)	(B)/(A)	電源交付金 (C)	核燃料税 (D)	(D)/(C)	電源交付金 (E)	核燃料税 (F)	(F)/(E)
1995－1999	7,446	3,509	47.1	10,409	2,753	26.5	6,746	4,726	70.1
2000－2004	8,888	2,133	24.0	10,593	1,982	18.7	10,414	5,484	52.7
2005－2009	9,891	3,525	35.6	12,593	949	7.5	12,442	5,173	41.6
1995－2009	8,742	3,056	35.0	11,198	1,895	16.9	9,867	5,128	52.0

出所：「都道府県決算状況調」各年度版より筆者作成

である。

3 原発の停止・再稼働と運転期間の延長

(1) 福島原発の廃炉と東京電力柏崎刈羽原発の再稼働問題

2011年12月、福島県は復興計画で原発全ての廃炉を求めた。2011年3月の東日本大震災の津波で、福島第二原発は3基が原子炉を冷やす機能を失ったが、福島第一原発のようなメルトダウン（炉心熔融）は免れた。東京電力の社内では、福島第二原発は何とか存続させたい気持ちが強かった。住民事情を考慮し、再び稼働させるには数千億円かかる、原則40年という運転期限が迫っているという事情も影響して、2018年6月に福島県等の意向を容れて、ようやく廃炉の方向を打ち出し、2019年7月末、福島第二原発4基全ての廃炉を正式決定した。

4基の廃炉には40年超の期間と廃炉と使用済核燃料の再処理費など膨大な費用がかかる。東京電力は柏崎刈羽原発7基の再稼働により生まれる利益で福島の廃炉費用などに充当したい考えである。東京電力は柏崎刈羽原発の6、7号機の再稼働を目指した。2017年12月には6、7号機は原子力規制委員会の新基準に基づく審査に適合した。2021年4月、テロ対策の不備などを理由に、規制委員会が事実上の運転禁止命令を出す。2023年12月には規制委員会が運転禁止命令を解除した。

2025年には東京電力は新潟県へ多額の資金提供を申し出た。2025年9月の県民意識調査では、現状で「再稼働の条件は整っているか」との質問に約6割が否定的であった。それにもかかわらず東京電力による「札束」の力に引きずられて、花角知事は再稼働容認に踏み切り、2025年12月23日、高市早苗首相に再稼働に同意したことを伝えた。2026年1月21日、6号機が再稼働したが、制御棒引き抜き中に警報が鳴り、翌日に運転を停止した。2月には6号機が再稼働、2月15日に首都圏への送電を開始、3月18日に営業運転に入った。東京電力は6号機に続いて、

7号機の再稼働を目指している。

(2) 原発再稼働と運転期間の延長

2013年9月に関西電力大飯原発4号機が停止して、「原発ゼロ」状態に入った。福島第一原発事故前は運転期間を定めた法律はなかったが、福島第一原発事故後に、老朽原発の運転を制限、事故リスクを下げるために、当時の民主党政権が2013年7月、「原則40年、最長60年」というルールを設定した。40年を超えた運転が妥当かどうかは原子力規制委員会が審査する。2015年9月には川内原発1号機が新たな規制基準に基づいて初めて再稼働した。

原発再稼働に最も積極的な福井県の原発の特徴は、1970年代前半に4基、後半に4基が運転開始していて老朽化が進んでおり、再稼働は運転期間の延長と結びついている。2017年6月には福井県の関西電力高浜原発3号機が再稼働した。2022年までに再稼働した原発は10基あるが、うち5基は福井県に立地している。2023年7月28日には運転開始から48年過ぎて国内で最も古い高浜1号機を、2023年9月15日には運転開始から47年過ぎて2番目に古い高浜2号機を再稼働させた。

「原則40年」を超えて60年までの運転延長が認められた原発は計6基となるが、うち福井県に立地する3基（高浜原発1、2号機、美浜原発3号機）について、関西電力は使用済核燃料の県外搬出を実現できない場合には、運転停止することを福井県と約束している。その他に川内原発1、2号機と日本原子力発電の東海第2原発（茨城県）が60年までの運転延長が認められている。

(3) 岸田政権における原発政策の大転換⁽²⁹⁾

岸田文雄首相は、自著『岸田ビジョン 分断から協調へ』（2020年、講談社）で「再生可能エネルギーを主力電力化し、原発への依存度は下げていくべき」と述べていたが、総裁選では「再生可能エネルギーの一本足打法ではない。原発再稼働などを含む『クリーン・エネルギー戦略』の策定」を公約とした。自身が率いる岸田派（宏池会）が自民党の第

(29) 岸田政権の原発政策の大転換については、主に松久保肇（原子力資料情報室編）[2023] 23～27頁による。

4～第5派閥と党内基盤が弱く、他方面の支持を集める必要があったことが背景にある。

2022年8月24日、「GX（グリーントランスフォーメーション）実行会議」で原発への依存度を下げると訴えてきた岸田首相が唐突に、原発の運転期間の延長に加え、新增設や建て替え（リプレース）を検討する方針を表明した。ロシアのウクライナ侵攻などで電力需給が逼迫している現状を受け、自らの政治判断で進めると強調した。12月22日には経済産業省の案に沿った原発政策の転換を中心とする脱炭素基本方針を決定した。2023年2月10日、政府は「原発反対」の多くの国民の意見に耳を傾けることなく、原発政策の転換を閣議決定した。次世代型原発への建て替えと運転期間実質60年超（再稼働の審査等により停止した期間を運転期間から除外）を柱とし、再生可能エネルギーに加え、原発の「最大限利用」も明記している。

2023年2月14日、原子力規制委員会は、地質学者・石渡委員の反対にもかかわらず、異例の多数決で原発60年超運転の政府方針を追認した。同年5月にGX脱炭素電源法、6月に原子炉等規制法が成立、原発の60年超運転を可能とした。新制度が始まる2025年6月時点で運転開始30年を超える原発が、同月以降も運転継続するには10年ごとに管理計画を策定し、許可を受けることが義務付けられた⁽³⁰⁾。

新制度の特徴は、運転期間規制の所管が経済産業省へ移管することである。松久保肇〔2023〕は規制委員会が継続運転を危険と判断した場合でも、規制委員会が運転期間規制を所管しているのであればまだしも、推進官庁が運転期間を許認可している中で、規制委員会側が本当に運転を止められるのか、極めて疑問だとしている⁽³¹⁾。

4 原発立地促進財政システムの温存

（1）核燃料税における課税標準の多様化と廃炉への対象拡大

核燃料に「重量割」を課している福井県と佐賀県では、5年を超えて貯蔵されている使用済核燃料を対象として、「搬出促進割」を課している。2014年度に愛媛県は廃炉になった原発にも出力割を課す制度を導入、佐賀県、福井県、島根県が続いた⁽³²⁾。一般に「出力割」の課税客体は「発電用原子炉を設置して行う発電事業」とされているが、この4県では「発電用原子炉を設置して行う運転及び廃止に係る事業」として長期にわたる廃炉作業を加えている。

課税標準の多様化と廃炉への対象拡大、相次ぐ再稼働に支えられて、福井県の核燃料税の税収は2020年度には原発休止前（2010年度）の1.23倍に拡大し、核燃料物質等取扱税を課している青森県と合わせると、都道府県の法定外普通税の63%を占めている。全原発が運転休止していた新潟県の核燃料税の税収も順調に拡大し、2020年度には運転休止以前の水準を超え、核燃料税は原発依存社会を温存する上で重要な役割を果たしている。

（2）再稼働促進手段としての電源三法交付金

国庫支出金のうちの電源立地対策費（当初予算ベース）は、2011年度の1,660億円から、福島第一原発事故以後、2012年度1,474億円、2013年度1,412億円と減少したが、2014年度は1,857億円と反転した（表7参照）。2013年12月20日に閣議決定された「原子力災害からの福島復興の加速」に基づき、2014年度から原子力損害賠償・廃炉等支援機構交付金（350億円）が計上されたことによる。中間貯蔵施設費用相当分についての原子力損害賠償・廃炉等

(30) 福井県大飯原発3号機は運転開始から32年、4号機は31年を超えている。新制度の対象となり、関西電力は2023年12月、2基を開始40年まで運転させるため許可を申請した。原子力規制委員会は2024年6月26日、開始40年までの運転を認めた。「東京新聞」2024年6月27日付。

(31) 松久保肇〔2023〕27頁。

(32) 「朝日新聞」2021年1月20日付。

支援機構への交付金である。2014年度に1,800億円台、2015年度に1,700億円台、2020年度に1,600億円台となだらかに減少した。電源立地対策費の中核を占める電源立地地域対策交付金は、2011年度の1,188億円をピークとして、2021年度の812億円、2022年度の827億円まで減少している。

2021年4月6日、経済産業省は運転開始から40年を超える老朽原発の再稼働をめぐり、交付金を拡充し、予算の範囲内で1原発につき5年間最大25億円を払う支援策を示した。関西電力は高浜原発1、2号機と美浜原発3号機の再稼働を目指していたが、福井県が老朽原発に関して国に電源開発交付金の拡充を求めたことへの回答である⁽³³⁾。福井県だけではなく、40年超の運転を控える他の地域にも適用するとされた。「原子力発電施設等立地地域基盤整備支援事業交付金」と呼び、再稼働や廃炉など原子力施設等を取り巻く環境変化が周辺地域に与える影響を緩和するため、中長期視点に立った地域振興に国と自治体が一体となって取り組む事業（新たなビジネスの創出、付加価値の向上、雇用の確保など）に充当される。

経済産業省は、2022年11月10日、「基盤整備支援事業交付金」の規則を改正、原発が再稼働した際に立地自治体が受け取れる交付金を拡充すると表明した⁽³⁴⁾。2022年4月以降に再稼働した道県への交付金を最大5億円から2倍に引き上げ、新たに立地市町村に隣接する県にも最大5億円を出す。中国電力の島根原発2号機（松江市）に同意している島根県には最大10億円、松江市と隣接する鳥取県には最大5億円が交付される。こうして電源三法交付金は、原発の再稼働を促進する政策手段としての機能を強めた。

国庫支出金「電源立地対策費」の原子力施設集中立地県への配分をみると表8の通りである。2011年12月15日、福島県は「電力移出県等交付金」（2011年度推計で約29億円）について、原発再稼働がない以上、この交付金の申請をしないこととした⁽³⁵⁾。その結果、福島県への交付額は2011年度には激減したが、原子力損害賠償・廃炉等支援機構交付金の創設により2015年度には著増している。福井県に対する交付金も2014年度に著増している。原発集中立地県である福島、新潟、福井3県の対全国シェアは福

表7 電源立地対策費（当初予算ベース）の推移 — 2007～2022年度

(億円)

	電源立地対策費計	電源立地地域対策交付金	電源立地等推進対策補助金	電源立地等推進対策交付金	原子力損害賠償・廃炉等支援機構交付金
2007	1,691	1,130	163	90	
2008	1,695	1,178	116	106	
2009	1,698	1,193	113	132	
2010	1,638	1,173	102	124	
2011	1,660	1,188	94	154	
2012	1,474	1,059	92	163	
2013	1,412	1,042	102	247	
2014	1,857	1,060	109	315	350
2015	1,758	985	110	291	350
2016	1,735	942	108	316	350
2017	1,785	900	103	296	470
2018	1,763	903	99	275	470
2019	1,701	890	95	230	470
2020	1,668	844	97	248	470
2021	1,660	812	87	211	470
2022	1,594	827	83	211	470

出所：「国の予算」各年度版より筆者作成

(33) 「朝日新聞」2021年4月7日付。

(34) 「朝日新聞」2022年11月11日付。

(35) 高寄昇三 [2014] 167－168頁。

表 8 国庫支出金「電源立地対策費」の原子力施設集中立地県への配分（決算ベース）

（百万円/%）

		全国計	原発集中 立地県計	福島県	新潟県	福井県	青森県
歳入額	2010	85,215	34,581	9,357	12,230	12,994	14,337
	2011	83,339	33,629	8,903	11,981	12,745	16,275
	2012	89,496	32,231	5,836	12,964	13,431	18,178
	2013	92,859	37,583	7,770	13,397	16,416	16,064
	2014	108,653	45,009	8,439	13,030	23,540	15,429
	2015	104,925	48,094	14,024	13,121	20,949	15,055
	2016	94,277	41,671	12,589	11,253	17,829	14,130
	2017	94,420	41,478	12,809	11,382	17,287	13,563
	2018	89,971	39,041	13,090	11,363	14,588	13,687
	2019	86,197	36,412	12,624	11,582	12,206	11,941
	2020	79,750	31,020	10,186	10,720	10,114	12,949
対全国比	2010	100.0	40.6	11.0	14.4	15.2	16.8
	2011	100.0	40.4	10.7	14.4	15.3	19.5
	2012	100.0	36.0	6.5	14.5	15.0	20.3
	2013	100.0	40.5	8.4	14.4	17.7	17.3
	2014	100.0	41.4	7.8	12.0	21.7	14.2
	2015	100.0	45.8	13.4	12.5	20.0	14.3
	2016	100.0	44.2	13.4	11.9	18.9	15.0
	2017	100.0	43.9	13.6	12.1	18.3	14.4
	2018	100.0	43.4	14.5	12.6	16.2	15.2
	2019	100.0	42.2	14.6	13.4	14.2	13.9
	2020	100.0	38.9	12.8	13.4	12.7	16.2

出所：「都道府県決算状況調」各年度版より筆者作成

島第一原発事故の前後の2010年代前半には40%前後であったが、2015～2017年度には44～46%へ高まっている。2021年度以降は、老朽原発の再稼働に係って「基盤整備支援事業交付金」が配分されるので、福井県の対全国シェアが高まっているとみられる。

（３） 法人事業税における収入金課税方式の堅持

2020年度税制改正に際して、経済産業省は再び法人事業税の収入金課税を一般の事業と同じ外形標準

課税に切り替えることを要望した⁽³⁶⁾。国によるエネルギー改革により、小売全面自由化に加え、公的インフラとして規制料金・地域独占が残る電力の送配電事業について、2020年度から法的分離が義務付けられており、収入金課税とする根拠は失われているという理由である⁽³⁷⁾。電気事業連合会「電気事業と税金」（2011）によると、2010年度に全国の電力会社10社が支払った法人事業税の総額は1,706億円であったが、一般の事業と同じ外形標準課税に切り替えると1/3程度の約570億円に減る⁽³⁸⁾。

(36) 『地方税』[2020.1] 105頁。

(37) 2022年末、関西電力送配電子会社を通じて、ライバルである新電力の顧客情報を盗み見していたことが暴露された。経済産業省の電力・ガス取引監視等委員会（電取委）の調査で、同年1月末までに大手電力会社の多くで不正閲覧をしていたことが分かった。

環境エネルギー研究所の飯田哲也所長は、2020年4月から大手電力会社の送配電部門を別会社にする「法的分離」を行ったが、準公共財である送配電網が私企業の傘下にあるということがそもそも中途半端であり、送配電網を電力会社から完全に独立させる所有権分離を進めないと、状況は改善しにくいと述べている。「東京新聞」2023年2月5日付。

2023年3月2日、政府の規制改革推進会議の作業部会は、大手電力会社が競合する新電力の顧客情報を不正閲覧した問題で、再発防止に向けた提言を公表した。大手電力会社と送配電子会社の資本関係を解消する「所有権分離」を速やかに実現し、情報を完全に遮断するよう促すことが柱である。

(38) 福島民報社編集局[2013] 225頁。

電力会社の代弁をする経済産業省に対抗し、原発立地道県の立場に立って収入金課税を堅持しようとしているのが総務省である。収入金課税を堅持すべき理由として、次の点をあげている⁽³⁹⁾。

- ① 発電事業は、原子力発電所をはじめとする大規模発電施設など一般的に事業規模や周辺の環境負荷が大きく、多大な行政サービスを受益している状況に何ら変わりがなく、このような多業種と異なる事業の性格・特徴は、小売全面自由化等により左右されるものではない。
- ② 発電事業における大手電力会社の独占が続く。新規電力事業者の販売電力量のシェアは約15%にとどまるうえ、これらには大手電力会社の100%子会社等の関連事業者が含まれており、実態を伴った競争環境にないと考えられる。従って総括原価方式による経過措置規制料金が存続している。
- ③ 一般の事業と同じ外形標準課税に切り替えた場合、応益課税としての性格を著しく損なうことに加え、全都道府県での大幅な減収、さらに市町村に交付される法人事業税交付金の減収につながる。特に我が国の電源開発に多大な貢献をし、今後も重要な役割を果たすことが期待される電源立地都道府県を中心に大幅な減収が生じる。

「平成31年度与党税制改正大綱」では、電力供給業に対する一般の業種と同じ外形標準課税の導入は、今後の検討課題として先送りされている。

5 法定外税・核燃料税の問題点

(1) 高寄昇三教授の核燃料税批判

高寄昇三〔2014〕では、核燃料税の問題点として次のように指摘している⁽⁴⁰⁾。

- ① 本来の趣旨からいえば、法定外目的税ではないか。
核燃料税を導入している道県では、導入の理由として、原発立地のための原発安全対策とか、

検査・調査などの財政需要が必要であると説明しているが、それならば法定外目的税である。

- ② 産業廃棄物税のように、受益・負担関係が明確でない。

電力会社への賦課ではなく、管内の電力消費者に賦課されるため、受益と負担の関係が、極めて曖昧となり、しかも電力料金の算定コストとして算入されるため、電力会社の負担認識も希薄という摩訶不思議な地方税となっている。核燃料税は原因者負担金であるので、受益者として消費者に求めるのは筋違いである。立地自治体が、原因者たる発電事業者に毎年経費を請求する報償契約を締結するのが、政策的にも理論的にもすっきりする。

- ③ 法的外普通税として、政策的に妥当かを問題とし、「朝日新聞」2013年12月14日付の記事「核燃料税はあくまで原子力発電所を設置したためにもたらされる地元の安全対策費の支出をつぐなうことを第1目的に運用されるべきであって、それを超えて地域開発等に向けるとすれば、それは電源開発促進税との二重課税的な使われ方になり好ましくない」を引用している。

(2) 電源開発促進税と核燃料税の「二重課税」

原発・同関連施設のような「迷惑施設」を遠隔地に押し付ける見返りとして電力料金を通じて租税を課す場合、都市住民が受益者であり、受益・負担関係が明確でないとはいえない。

問題なのは電源開発促進税と核燃料税が「二重課税」になっていることである。福島県においても、核燃料税の創設に関して、県税務課では「二重課税」にならないのか議論になった。最終的には核燃料という特殊性に注目し、「課税は可能」と結論づけた⁽⁴¹⁾。

福井県の核燃料税の創設にあたり、自治省は地方税法第261条の許可要件を全て満たしているか検討した。「法定税目と課税標準を同じくし、かつ、住

(39) 『地方税』〔2020.1〕105頁。

(40) 高寄昇三〔2014〕75—76頁。

(41) 福島民報社編集局〔2013〕201頁。

民の負担が過重となるか」どうかについては、核燃料税は関西電力（株）の電気料金のわずか0.1%にすぎず、電源開発促進税の0.4%と合わせてみても特に消費者に過重な負担となるものではないと結論づけた⁽⁴²⁾。

地方分権一括法による地方税法の改正において、法定外税については同意付き事前協議制になっただけではなく、同意にあたっての要件では、国の関与を縮小する観点から、積極的許可要件であった「当該地方団体における税源の存在」と「当該地方団体における財政需要の存在」の2要件については撤廃されることになった。改正後の地方税法においては、消極的許可要件の①国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となる場合、②地方団体間における物の流通に重大な障害を与える場合、③国の経済政策に照らして適当でない場合についてのみ、法定外税の新設・変更に対して同意しないことができるとなっている。2000年の地方税法改正の施行に伴って発出された留意事項等は2004年5月19日に改正され、①の「国税又は他の地方税と課税標準を同じくし」とは実質的にみて国税又は他の地方税と課税標準が同じである場合を含むとしている⁽⁴³⁾。電源開発促進税と核燃料税は、制度上の課税標準は異なっているが、ともに電力消費者が負担者となっており、実質的には「課税標準を同じく」している。

『地方税』では、ほぼ毎年、「最近の法定外税を巡る状況について」を総務省税務局企画課の職員が執筆し、同意した法定外税の概要を説明している。核燃料税等について、第一号要件（同意の要件①）に関連づけて地方財政審議会が検討したのは、新設される青森県むつ市「使用済核燃料税」（2022年9月6日同意）に関してである。「仮に本税が、親会社である東京電力の電気料金等に転嫁されたとしても、1世帯当たりの増額は0.3円程度（施設の最大

貯蔵量に達した場合でも11.2円程度）」として、「住民の負担が著しく過重となること」に該当しないとしている⁽⁴⁴⁾。「住民の負担」について、当該法定外税の導入に伴う負担増のみが検討の対象になっており、電源開発促進税および原子力関連施設の各種の法定外税の二重課税に伴う負担を検討することなく同意しており、新設・更新に対するチェック機能を果たしているとはいえない。

（３） 課税自主権の「濫用」

2004年5月19日に改正された法定外税の同意に係る留意事項等では、「第五 法定外税の検討に際しての留意事項」で、法定外税の目的、対象等からみて、税を手段とすることがふさわしいものであるか、税以外により適切な手段がないかなどについて十分な検討が行われることが望ましいとしている⁽⁴⁵⁾。

しかし核燃料税の更新の理由としてあげられているのは、いずれも増大する原発の立地に伴う原子力安全対策、民生・生業安定対策等の財政需要であり、法定外税以外の適切な手段がないという説明はしていない。福井県と福島県が核燃料税を導入した当時は、電源立地交付金の配分は市町村に集中していて、道県にはわずかししか交付されなかった。1981年度以降は「電源立地特別交付金」が新設され、道県向けの本格的な電源立地交付金の配分がスタートしている。様々な名目と計算方法で積み上げた交付金を統合して「電源立地地域対策交付金」とし、人件費と公債費に振り向けることはできないものの、かなり自由裁量で使えるようにした。電源立地交付金は自由に使える一般財源に近くなったので、増大する財政需要に対応する財源として最優先して選択されるべきである。電源三法交付金が不十分であるとすれば、電源開発促進税の本来の目的である電源立地促進への充当割合を引き上げるとともに、使い勝手を

(42) 梶井正美 [1976] 56頁。

(43) 法定外普通税の同意にあたっての要件に関しては、小西砂千夫 [2023] 57頁、60頁による。

(44) 谷剛史 [2023] 64－65頁。

(45) 小西砂千夫 [2023] 57頁、61頁。

さらに改善するように求めていくべきである⁽⁴⁶⁾。
電源開発促進税の負担者としても、それが十分に立法趣旨通りに使われないまま、新たな電源開発促進の核燃料税を負担させられ、「二重課税」を押し付けられるのは納得できない。

使途が緩和されたとはいえ制約はあるから、一般財源が必要であれば、法人事業税が充当されるべきである。電力供給業特有の課税方式（収入金課税）と分割基準により、原発立地に伴い法人事業税は嵩上げされている。この嵩上げ分を原発立地に伴い増大する財政需要に充当する。

原発立地促進財政システムは、電源立地交付金と電力供給業に特有の法人事業税の課税システム・分割基準で十分であり、同意要件に触れるほど負担が過重でないとしても、「二重課税」をもたらす「法定外税」の導入・存続は避けるべきである。核燃料税等の創設、更新では、その必要性として財政需要があげられる。実態は電源立地交付金では充足できない必要不可欠な事業の積み上げがあつて財政需要が決まるわけではない。はじめに核燃料税等の税收規模ありきであり、それに対応した事業を事後的に計上するのである。

福島県は、核燃料税の3期目の更新に入る1987年、税務課が「思い付く事業は何でもあげてほしい」と庁内の各部署に呼びかけ、3期目の税收目標を根拠づける事業規模を確保しようとした。しかし事業をいくら積み上げても目標には達しない。前年の1986年4月、チェルノブイリ原発事故が起きた。当初、国が対象にしていた事業は原発から10キロ圏内に限られていたが、「原発事故が起きれば、山を越え、中通りにも逃げなくてはならない」として、対象区域を浜通り以外にも広げた。双葉郡内の全学校の外壁を厚くして核シェルター化する構想さえ盛り込んだ。

「その財源を必要とする財政需要があること」が法定外普通税の積極的許可要件であったために、自治省のチェックは細かく、長時間かかったが、自治省に説明した通りに核燃料税が使われたかどうかは、税務課としては直接、わからないという。県は、核燃料税創設から25年が過ぎた2002年、使い道がわかるよう、税收に見合う金額をいったん基金に入れてから、それぞれの事業に回す仕組みを作った⁽⁴⁷⁾。

電源立地交付金と電力供給業に特有の法人事業税の課税システム・分割基準という2本柱が設定されているにもかかわらず、電源交付金は特定財源で使い勝手が悪い、法人事業税のような法定普通税は地方交付税算定上、基準財政収入額に算入されるという理由で、「二重課税」をもたらす法定外普通税・核燃料税等の導入・更新を強行するのは、「課税自主権」の濫用と言わざるを得ない。

むすび — 原発立地促進財政システムの解体と再生可能エネルギー立地促進財政システムの構築 —

福島原発事故は、原発から再生可能エネルギーへのエネルギー政策の転換が国民生活の安全・安心にとって不可欠であることを示した。

大島賢一〔2023〕は、「原子力産業は衰退産業にほかならず、ここに莫大な国費を新しく投じることには合理性はない」と断じている⁽⁴⁸⁾。「エネルギー分野では、再生可能エネルギーのコストが大幅に低下している。早期導入が可能な再生可能エネルギーはユーザーからも求められている。これに対して大規模集中型の原発は建設に時間がかかるうえ、40年ないし60年にわたって動かし続けないと投資は回収できない。そうした電源を持ち続けることは、電力

(46) 清水修二〔2012〕によると、「2009年度決算でエネルギー対策の電源立地勘定の支出の約1/3が独立行政法人日本原子力研究開発機構に充てられ、高速増殖炉等の研究開発に使われている。原発以外の核燃料サイクル施設の立地が交付対象となってくると合わせて、電源三法制度は『核燃料サイクル促進システム』の性格を濃厚にしつつある。電源開発促進税のうち立地対策費に充てられているのは半分弱であり、電源立地促進という立法趣旨から大きくそれてしまっている」（123-124頁）。

(47) 以上、福島県の核燃料税の更新に際しての「財政需要」の算定に関しては、福島民報社編集局〔2013〕204-206頁による。

(48) 大島賢一〔2023〕「〈GX基本方針〉はここが間違っている」『週刊 東洋経済』2023年2月18日号。

会社にとってもリスクが大きい。だからこそ、米国でも新たな原発は建設できなくなっている」としている。

金子勝・児玉龍彦〔2022〕では、「いまは、日本経済はカタストロフに向う過程にいる。カタストロフが局所的な変曲点になるとすれば、おそらくエネルギーの転換から生じる。無責任体制の下で、福島原発事故の責任は不問に付され、大手電力会社は原発の再稼働を追求し、系統接続を拒否するなどして、再生可能エネルギーの新電力潰しに専念してきた。日本経済の再生には、電力会社の地域独占を打ち破り、発送電分離を加え、発電と小売販売を完全に分離する発販分離を実行する電力改革を断行し、新電力にも平等な条件を与えつつ、再生可能エネルギーと蓄電池を導入し、IoTで電力をコントロールする地域分散・小規模ネットワーク型経済への転換が必須である」と主張している⁽⁴⁹⁾。

地域分散・小規模ネットワーク型エネルギーシステムに転換するには、原発立地促進財政システムの解体が必要になる。清水修二〔2012〕においても、「電力消費に税金を賦課すること自体は、私は悪いとは思わない。日本の電気料金は諸外国と比べて高いと言われているが、もっと高くしても構わないと思っている。しかし電源開発促進税という名称は変え、目的税の扱いもやめ、〈環境税〉の性格付けの下で再構築するのが賢明である」と述べている⁽⁵⁰⁾。

高寄昇三〔2014〕は、「発電地域と消費地域の格差が大きく、この状況を黙視して、電源立地交付金を垂れ流ししている状況を是正して、脱原発へと連動させる政策転換が急がれる。政府は原発推進と同様の熱意をもって、再生エネルギーの推進のため、電源立地交付金並みの奨励金を投入すべきである。当面の課題は、政策的には約3,400億円ある電源開発促進税のうち、現行の原発立地自治体への交付金1,200億円はすえおくとして、同額の1,200億円を自

治体の太陽光発電・都市廃棄物発電などの非原子力発電促進費に適用していくべきである。残余の1,000億円は、従来どおり原子力はじめエネルギー研究・調査費とエネルギー関係機構の経費への充当を容認すればよい」と述べている⁽⁵¹⁾。

地域分散・小規模ネットワーク型エネルギーシステムに転換を進める上で、原発立地促進財政システムは大きな阻害要因となっており、その中核に位置する電源三法システムは清水修二〔2012〕の主張通り解体されるべきである。電源開発促進税は、例えば「エネルギー転換促進税」に解消し、約半分は原発の運転休止・廃炉を決定した地域に「廃炉促進交付金」として配分する。残りの約半分は「再生エネルギー立地促進交付金」として配分する。原発立地地域には、「廃炉促進交付金」と「再生エネルギー立地促進交付金」の両方を使い、運転休止に伴う雇用の減退や公共施設の維持などに対応しながら、「再生エネルギーの先進地」を目指す途も拓ける。原発立地促進財政システムのうち法定外税は廃止する。法人事業税の特異な課税システムとしての収入金課税は、大手電力会社と新電力の競争条件が同一になった場合には、一般の事業の外形標準課税に移行する。

藤原遥〔2024〕によると、「筆者が所属する原子力市民委員会は2017年に『原発ゼロ社会への道2017——脱原子力政策の実現のために』において、電源三法交付金とその原資である電源開発促進税を廃止する代わりに、エネルギー転換交付金とその財源として脱原子力・エネルギー転換税を創設することを提案している。脱原子力・エネルギー転換税は、原発立地自治体の公共施設の維持管理費やその処分費、および経済的社会的に自立するための事業にあてるべき」としている。核燃料税については触れていないが、電源開発促進税と電源三法交付金の改革については、本稿の主張と共通するところが多い。

（まちだ としひこ 専修大学名誉教授）

(49) 以上は、金子勝・児玉龍彦〔2022〕160—162頁による。

(50) 以上は、清水修二〔2012〕127頁による。

(51) 以上は、高寄昇三〔2014〕158—159頁による。

キーワード：法定外普通税／核燃料税等／原発立地促進財政システム／電源三法交付金／電力供給業の法人事業税

【参考文献】

- 青木宗明〔2000〕「法定外地方税の理論と現実」『地方税』2000年12月号
- 茨城県税源問題研究会（著）、林健久・務台俊介（監修）〔2013〕『地方独自財源探索記：茨城県の核燃料等取扱税が生まれるまで』ぎょうせい
- 大島賢一〔2011〕『原発のコスト——エネルギー転換への視点』岩波書店
- 梶井正美〔1976〕「道府県法定外普通税——核燃料税——」『地方税』1976年11月号
- 神奈川県地方税制等研究会ワーキンググループ報告書〔2007〕『地方税源の充実と地方法人課税』
- 金澤史男〔2007〕「地方新税の動向と地方環境税の可能性」『地方税』2007年4月号
- 金子勝〔2011〕『「脱原発」成長論——新しい産業革命へ』筑摩書房
- 金子勝・児玉龍彦〔2022〕『現代カストロフ論——経済と生命の周期を解き明かす』岩波書店
- 橘川武郎〔2022〕「原発政策の行方④ 現政権、〈政策転換〉には値せず」『日本経済新聞』2022年12月7日付
- 小西砂千夫〔2023〕「法定外税と地方税審議会——地方財政委員会を経て地方財政審議会につながる系譜」『地方税』2023年1月号
- 自治省税務局『地方税制の現状とその運営の実態』1959年8月、1981年4月、1992年3月、1997年9月
- 清水修二〔1991.3〕「電源立地促進財政制度の成立——原子力開発と財政の展開（1）——」『商学論集』第59巻第4号
- 清水修二〔1991.7〕「電源開発促進対策特別会計の展開——原子力開発と財政の展開（2）——」『商学論集』第59巻第6号
- 清水修二〔1992〕「電源立地促進財政の地域的展開」『福島大学地域研究』第3巻第4号
- 清水修二〔2011〕『原発になお地域の未来を託せるか』自治体研究社
- 清水修二〔2012〕『原発とは結局なんだったのか：いま福島で生きる意味』東京新聞
- 神野直彦〔2002〕「東京都銀行税訴訟判決と法人事業税の性格」『地方税』2002年6月号
- 関正宏ほか〔2000〕「最近の法定外税を巡る状況について」『地方税』2000年7月号
- 宗田友子〔2022〕「法定外税の推移と今後」『地方税』2022年9月号
- 高井正〔2013〕『地方独自課税の理論と現実——神奈川県・水源環境税を事例に——』日本経済評論社
- 高寄昇三〔2014〕『原発再稼働と自治体の選択：原発交付金の解剖』公人の友社
- 谷剛史〔2023〕「法定外税を巡る最近の動きについて」『地方税』2023年5月号
- 地方税務研究会〔2020〕『地方税関係資料ハンドブック』
- 富沢重則〔1991〕「道府県法定外普通税（核燃料物質等取扱税）の創設について」『地方税』1991年10月号
- 日本都市センター〔2001〕『自治体の税源確保と「法定外税」』（財）日本都市センター
- 沼尾波子〔2007〕「自治体の自主課税権活用の現状と課題」（神奈川県地方税制等研究会ワーキンググループ報告書・所収）
- 福島民報社編集局〔2013〕『福島と原発：誘致から大震災への五十年』早稲田大学出版部
- 藤原遥〔2024〕「原発立地自治体の財政構造と電源三法交付金の問題点」『生活経済政策』第326号、2024年3月号
- 町田俊彦〔1979〕「原子力発電所立地と地方財政」（安西育郎編『図説 原子力読本』合同出版・所収）
- 町田俊彦〔2016〕「『東京一極集中』下の地方税収入の地域格差と税収偏在是正（下）」『自治総研』2016年8月号
- 松久保肇〔2023〕「原発急旋回の経緯とその問題点」原子力資料情報室編『原子力市民年鑑』2023年版
- 宮地毅〔2002〕「最近の法定外税を巡る状況について」『地方税』2002年7月号