

# 島根原発の立地と電源3法交付金による 地域振興事業の効果

Location of Nuclear Power Station and Regional Development in Matsue City,  
Shimane Prefecture

川久保 篤 志  
KAWAKUBO Atsushi

キーワード：島根原発、松江市、鹿島町、原発交付金、地域振興効果

## 1. はじめに

2011年3月11日の東日本大震災に端を発する福島第1原発の未曾有の大事故は、2年後の現在でも事故原因の究明が終わっておらず、汚染物質の処理や除染作業の進捗状況も芳しくないなど、事態収束の目処は立っていない。避難生活を送る福島県の住民は未だに数万人以上にのぼり、放射能汚染のために立ち入り禁止となっている避難指示区域も11市町村に及んでいる。

原子力発電所（以下、原発）での重大事故は取り返しのできない事態を生むことは以前から指摘されてきた。にもかかわらず、安全神話に立脚して原発依存を高めてきた政府の責任は極めて重大と言わざるをえない。しかし、政府は未だに将来における原発廃止を決定できずにいる。その背景には、国家レベルでのエネルギー需給（安定供給）への懸念や火力等より発電コストが安いという固定観念に加えて（上園, 2012）、立地自治体において地域振興の役割を果たしてきた、という考え方がある。

しかし、これらの考え方は事故によってすべてを失う事態に直面することを

体験した現在でも意味をなすものなのだろうか。そこで本稿では、原発誘致の1つの動機となっている原発立地による地域振興効果について検証を試みる。そして、原発との共存が真に地域の発展に繋がるのか、今後も将来を託す価値のあるものなのか明らかにしていきたい。

さて、原発立地と地元との関係については、これまで数多くの研究が蓄積されている。そこでは、電源3法交付金や固定資産税の増加による財政面での効果の大きさ、例えば自主財源率の向上や財政力指数の改善などが指摘され（三輪，2010；山川，2012）、それが安定的な公共事業の発注を通じて建設業の成長に繋がっていることが明らかにされている（服部，2010）。

しかし、原子力関連産業へ担い手が流出した農業では衰退が著しく（河野，2002a）、期待された製造業への波及効果も、地元への発注は大手メーカーの末端下請け的な工程に限られるなど（北村，2010）、総じて雇用面での効果は小さいことが指摘されている。このため、雇用面で目立った成長を見たのは卸小売業・サービス業と電気・ガス・水道業くらいで（芝田，1986a；山川，1987）、原発立地後に人口・雇用が明瞭に伸びた地域は、福島県の立地地域や茨城県東海村など限定的であった。

もちろん、財政の充実は道路整備や教育・文化施設等の建設によって住民生活を短期間で一変させるという効果を持ったが（山川，1987）、財政の充実は一過性の性格が強く（西川，2000）、建設後に交付金がなくなり、固定資産税も次第に減少していくにつれて財政の窮乏化を招き、交付金等で造られた施設の維持管理が重荷となるに至った（芝田，1986b；井戸川，2007）。そしてそれが、既設地におけるさらなる原発の建設を促す地元世論を生み出すなど（原子力工業編集部，1980）、弊害を生じさせている。

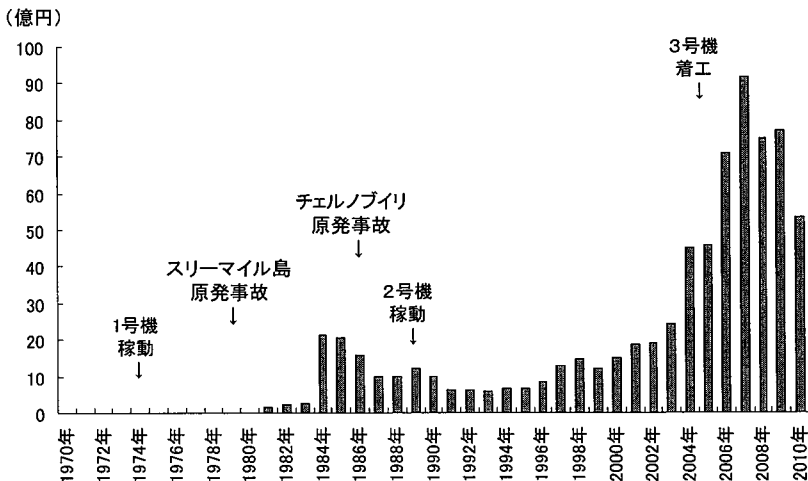
一方、反対運動によって原発立地が中止された地域のその後の地域経済に関する考察も見られるが（河野，2002a・2002b；磯部，2011）、そこでは新規部門の導入で農業産出額が増加していたり、環境問題に配慮した取り組みを通じて都市住民との間で産直事業や交流事業を進めることで活力ある農業・漁業が行われていることが報告されている。

このように、原発と地元との関係は地域経済に関する議論に限定しても数多くあるが、これらの多くは原発立地の集中する福島県や福井県を事例としたもので、島根原発と地元地域に関する研究は管見の限り、2号機計画が問題となっていた70年代後半を扱った島根大学法文学部の卒業論文<sup>1)</sup>以外は極めて少ない。

そこで本稿では、島根原発の立地する松江市で原発交付金を主財源とした地域振興策がどのように行われ、どのような効果をもたらされたのか検証を試みる。図1に示したように、島根原発が地元地域にもたらしてきた交付金は1980年代に入って急増し、2010年までに累計で約720億円に達しており、その用途には大きな関心が寄せられている。

なお、島根原発が立地する松江市鹿島町は、松江市と合併する2005年までは

図1 島根原発の立地に伴う電源立地地域対策交付金の推移



資料：山陰中央新報記事（2011年11月17日）をもとに作成

<sup>1)</sup> 未刊行論文につき詳細の公表は控えるが、島根原発の建設の経緯と漁業権を放棄するに至った片岡・御津地区の対応、建設反対運動と中国電力の切り崩し工作、稼働後の漁業被害、小さかった地域振興効果、などが論述されており、本稿でも随所で参考にした。

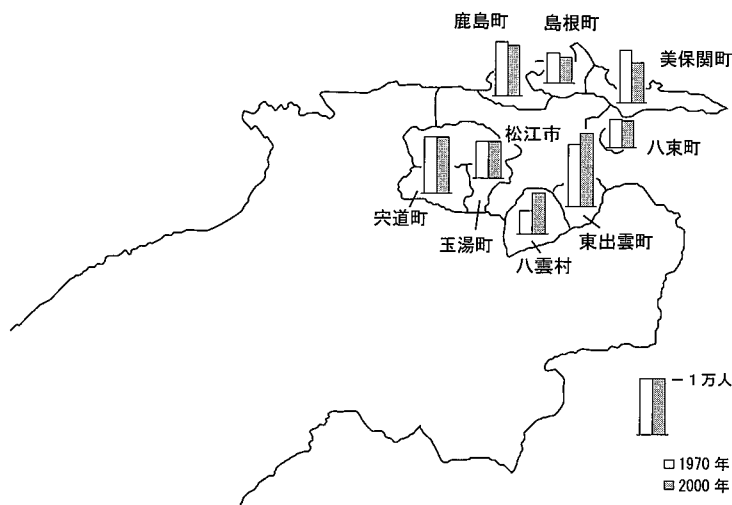
八東郡鹿島町であったため、合併前に建設された1号機・2号機に関する地域振興効果の分析は旧鹿島町域で行い（第2章・第3章）、現在建設中の3号機に関する分析は旧鹿島町を含む新松江市域で行うことにする（第4章）。

## 2. 島根県東部の原発立地以降の動向

島根原発1号機は1974年に稼働した。ここでは、松江市の周辺に位置した旧八東郡の8町村について1970年以降の人口と産業の動向を振り返り、鹿島町の特徴について検討する。

まず、図2で旧八東郡の町村の人口の変化をみると、1970年当時、鹿島町の人口は約9000人で、美保関町・東出雲町・宍道町に近かったことがわかる。しかし、その後の4町の動きは大きく異なり、東出雲町の人口増が目立つ一方で美保関町では大きく減少している。そして、鹿島町の人口は宍道町と比較的似た動きを示しながらも、2000年には1970年比で約8%減の8400人にまで減少している。また、鹿島町の東隣の島根町も原発交付金を受けてきた自治体だが、や

図2 旧八東郡における人口増減の地域差



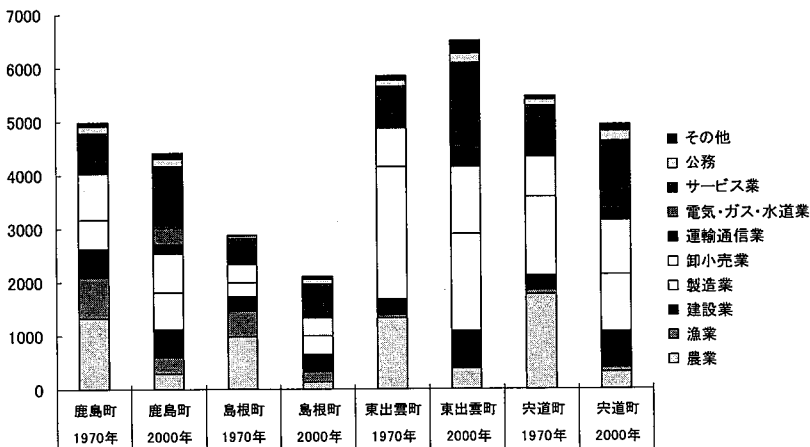
資料：国勢調査報告

はり2000年には1970年比で約11%減の4400人にまで減少しており、両町とも人口推移の面からは地域の活性化が進んだとはいえない状況にある。一方、この間に著しく人口が増加しているのは八雲村で、東出雲町と同様に松江市のベッドタウンとして発展したことがうかがえる。

次に、産業面ではどのような変化がみられたのか。図3は、原発交付金を受けていた鹿島町と島根町、および人口規模が鹿島町に近かった東出雲町と宍道町について、1970年と2000年の就業者数を産業別に示したものである。これによると、鹿島町と島根町では基幹産業であった農業と漁業の減少が著しく、サービス業が増加したものの（鹿島町では電気・ガス・水道業も増加）、全体としては雇用が縮小していることがわかる。一方、東出雲町と宍道町では農業の衰退が著しいものの、卸小売業とサービス業の伸びが大きく、製造業も一定の雇用を維持している。したがって、これらの4町では鹿島町と島根町の産業構成は比較的似ており、東出雲町や宍道町との比較では製造業と卸小売業の雇用が小さいことが特徴として指摘できる。

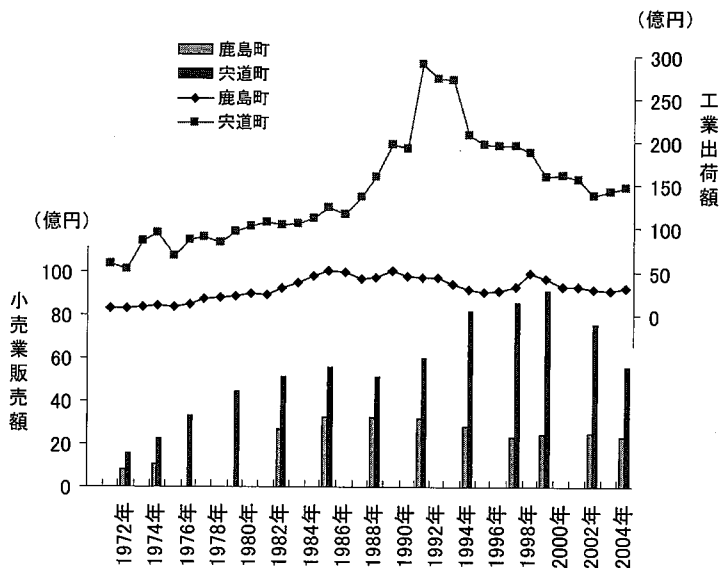
では、このような差異は原発の立地をもっても変化しなかったのか。図4は、

図3 松江市の周辺自治体の産業別就業者数の変化



資料：国勢調査報告

図4 鹿島町と宍道町の工業出荷額と小売業販売額の推移



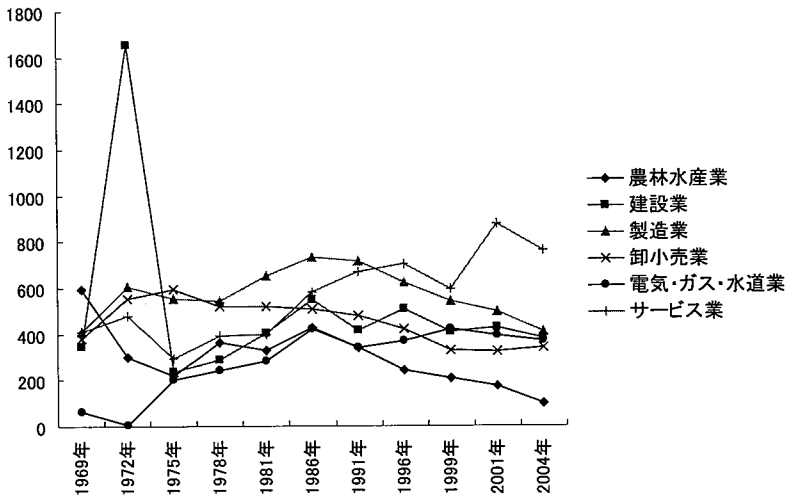
注：1976年と1979年の鹿島町の小売業販売額はデータなし。

資料：工業統計表，商業統計表

この点を検討するために人口動態が似ている鹿島町と宍道町の1970年代以降の製造業と小売業の動向を示したものである。これによると、鹿島町においては期間を通じて変化が小さいものの、島根原発2号機の稼働（1989年）の直前に当たる1980年代半ばから後半にかけては製造業・小売業とも業績を伸ばしていることがわかる。一方、宍道町では製造業は1980年代末から90年代初頭にかけて、小売業は1990年代後半に大きく伸びているが、このような動きはバブル景気時の製造業の動きと90年代後半の規制緩和を受けた小売業の活性化の動きと軌を一にしているといえる。したがって、鹿島町の産業は原発建設による特需には反応したものの、その後の景気動向には反応しておらず、一時的な活況は自立的な産業振興には結びつかなかったといえる。

では、鹿島町における他の産業はどうだったのか。図5は、これを見るため

図5 鹿島町における業種別の事業所従業者数の推移



資料：事業所統計

に1969年以降の鹿島町の主要な業種の事業所従業者数の推移を示したものである。これによると、2号機を建設していた1980年代後半には卸小売業以外の業種はすべて増加しており、特需の大きさがうかがえる。しかし、サービス業と電気・ガス・水道業を除くとその後は減少に転じており、中でも1969年には最大の雇用を誇っていた農林水産業の衰退は著しい。また、原発の建設特需が最も働くと考えられる建設業に注目すると、2号機の建設時には1号機の時期ほどの膨大な雇用は生み出されていないことがわかる。したがって、鹿島町においては原発の建設によって安定的に生み出された雇用は、発電に直接関係する電気・ガス・水道業のみで<sup>2)</sup>、産業振興を通じた地域活性化にはほど遠い一過性

<sup>2)</sup> 中国電力の発表をまとめた松江市政策部の資料(2007年)によると、1・2号機の運転時には関連会社も含めて約900人の従業員が島根原発で従事し、そのうち約400人が鹿島町に在住していたという。人口約9000人の鹿島町としては決して少なくない数だが、原発の安全性を啓蒙し、地元密着で地域振興に資すると標榜している電力会社としては中途半端な実態といえよう。

のものであったといえる。

### 3. 1・2号機の建設に伴う交付金事業と地域振興効果

#### 3.1 鹿島町の概要と原発の立地

図6に示したように、鹿島町は日本海に面した東西に長い町域を有しており、漁業を生業としてきた海岸部と農業を中心としてきた内陸部とに大別できる。原発は北岸部の片句地区に立地しているが、立地以前は陸の孤島と言われるほど道路事情は悪かったという。その片句地区に原発建設の話が持ち上がったのは1966年で、海岸部に堅い岩盤を持ち大都市から離れていることと、中海新産業都市に近く工業化への期待が地元にもあったことが契機とされている。当時はまだ、スリーマイル島の事故が発生しておらず、原子力に対する世論もそれほど厳しくなかったことから、雇用の増加や公共施設の建設、道路事情の改善などに期待した住民も多かった。このため、地元での反対運動は片句および御津地区の漁業関係者を中心に盛り上がったが、多額の補償金の提示を受ける中で用地買収と漁業権の放棄<sup>3)</sup>が次第に進み、1969年には建設着工となった。

しかし、図1に示したように1号機が建設された時期には原発交付金の制度はなく、その意味では鹿島町の財政は、立地当初は原発がもたらす多額の固定資産税と電力会社からの寄付金によって潤い、地域振興策が講じられていたといえる。また、原発建設に際しては、その是非で対立すればするほど、地元住民に対する補償額も高騰する。当時の鹿島町では、原発に近い漁村部の片句と御津地区の住民に対する補償金は漁業補償に匹敵するほど支払われたと言われ、農村部の住民との間に大きな経済格差を生ぜしめた<sup>4)</sup>。そして、これに対する羨望の念は次第に感情的対立へと発展していったという。福島原発事故の惨状

<sup>3)</sup> 島根原発1号機・2号機の建設に伴う漁業権の消滅区域は図6の①で示した海域である。旧鹿島町役場での聞き取りによると、1号機時には約4億円、2号機時には約41億円の漁業補償が支払われたという。

<sup>4)</sup> 補償金以外の地元への経済効果として、原発建設時の大量の作業員の流入があるが、彼らの宿所は漁村部の手結地区に置かれ、食事などのサービス業務を通じた同地区等への経済効果は絶大だったという。



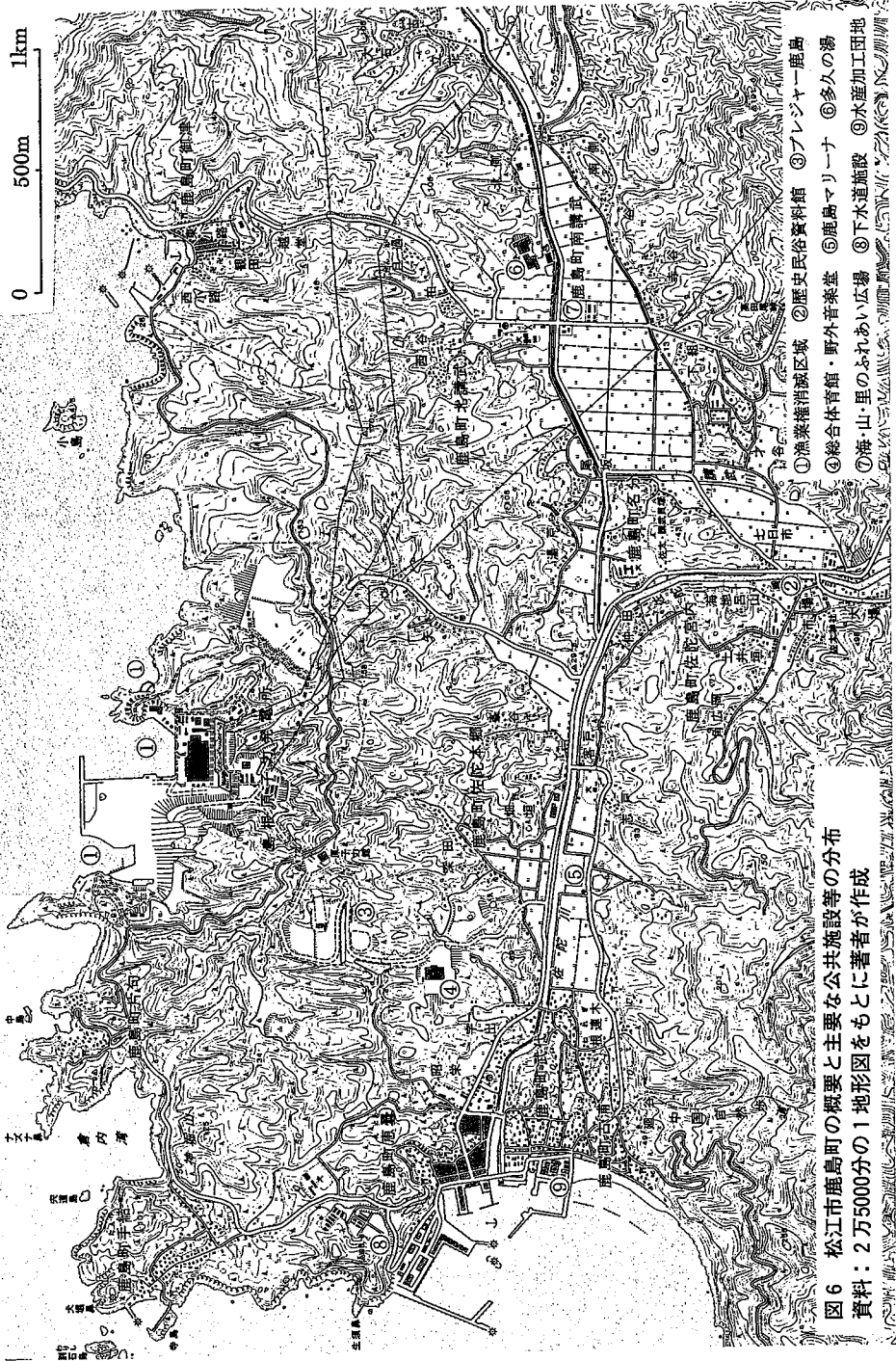


図6 松江市鹿島町の概要と主要な公共施設等の分布  
資料：2万5000分の1地形図をもとに著者が作成

を踏まえると、面積29km<sup>2</sup>の小さな自治体内で危険性への負担度が異なることは想定できない。そういう意味では、原発の立地は地域住民の分断という負の遺産、ならびに苦情を申し出れば電力会社から補償金や寄付金が支給されるという安易な依存体質<sup>5)</sup>を定着させたといえる。

### 3.2 原発交付金を柱とした地域振興事業の展開

では、1980年代に入って巨額になってくる原発交付金は（図1）、鹿島町ではどのように使われたのか。ここでは、具体的に交付金の用途を示した資料を入手できなかったため、松江市勢要覧に記載のある年表「松江市のあゆみ」をもとに鹿島町における主要な公共事業の歴史を振り返る。そして、現鹿島地区住民へのヒアリングで裏付けを取りながら、原発交付金のなかった宍道町の公共事業史との比較を通じて、鹿島町の交付金事業の特徴と地域振興効果について検討する。

表1がこれをまとめたものだが、これによると鹿島町では1980年代と2000年代に多くの公共事業が行われており、原発交付金が多かった時期とほぼ重なっている（図1）。一方、宍道町では1990年代にも事業が活発に行われているが、2000年代には急激に減少している。これは、1990年代には製造業や小売業の業績が好調で（図4）、財政状況がよかったことが背景にあると考えられる。次に、事業内容については1980年代末以降、両町で変化がみられるようになっている。それは、1980年代半ばまでは学校や運動公園、保健・福祉関係の事業が中心だったのが次第に娯楽・観光的要素をもつ事業が入ってきたことで、特に鹿島町で目立っている。具体的には、歴史民俗資料館（1987年、図6②）、プレジャー鹿島（1991年、図6③）、野外音楽堂（1998年、図6④）、鹿島マリーナ（2002年、図6⑤）、温泉施設（2003年、図6⑥）、海・山・里のふれあい広場（2005年、図

<sup>5)</sup> 例えば、2011年6月には、中国電力から講武自治協会（約500世帯）の地域振興事業（農産品販売所と農家レストランの開業）への協力として1億5千万円もの寄付がなされたことが明るみに出た。その理由は、原発からの送電線が当地区の上部を通過しており、発電事業に協力しているからだという。このような理由で寄付を申請しても受理されると考えていること自体が住民の自立心の喪失をあらわしている。

表1 鹿島町と宍道町における1970年以降の主要な公共的施設の建設過程

	鹿島町	宍道町
1970年	学校給食センター完成	
1971年	有線放送電話施設竣工	
1972年		老人憩いの家「湖南荘」完成
1973年		宍道町斐川町環境衛生組合焼却場が竣工
1974年		勤労青少年体育センター完成
1975年		瀬橋が竣工
1976年		
1977年		
1978年	惠曇小学校校舎完成	来待小学校が竣工
1979年		
1980年		
1981年	佐太小学校校舎完成 惠曇幼稚園園舎完成	宍道小学校校舎完成 宍道総合運動公園完成
1982年	惠曇老人福祉センター完成 惠曇公民館完成	
1983年	役場新庁舎完成 オノ丘住宅団地完成	総合公園多目的広場完成 宍道湖南部広域農道が開通
1984年		総合公園テニスコート、芝生広場、少年広場が完成
1985年	講武診療所完成	総合公園野球場完成
1986年	惠曇児童公園完成 防災行政無線施設完成	島根中央家畜市場が竣工 宍道湖菟古館が完成
1987年	町内各集会所完成 歴史民俗資料館完成	クリーンセンターが完成 農村環境改善センターが完成
1988年	保健センター完成	授産施設「みずうみの里」が開所
1989年	町民会館完成 深田運動公園オープン	
1990年		総合公園「古墳の森」完成
1991年	プレジャー鹿島（特産品直売所）オープン	
1992年	クリーンセンター鹿島（下水処理システム）完成	
1993年		ふるさと森林公園オープン 宍道町デイサービス・センター「ゆめハウス」が開所
1994年		ふれあい交流館「ギャラリーC」が開館 福祉公園、ゲートボールドーム「すばやく宍道」が完成
1995年		
1996年		宍道南企業団地が竣工
1997年		来待ストーン、新来待診療所が完成 健康センターが完成
1998年	鹿島町立総合体育館完成 鹿島町野外音楽堂完成	来待ストーン夢工房がオープン
1999年		学校給食共同調理場が完成 B & G財団宍道海洋センターがオープン
2000年		
2001年		
2002年	鹿島マリーナ開港 佐太小学校校舎完成 鹿島ふれあい館完成	
2003年	特別養護老人ホーム・グループホームあとむ苑完成 鹿島ケーブルビジョン開局 神名火大橋開通 ナメラ川トンネル放水路完成 鹿島町温泉施設「鹿島多久の湯」オープン	菅原農村生産ターミナル施設「天神の里」完成
2004年	鹿島町農業支援施設完成	
2005年	かしま海・山・里のふれあい広場オープン グラウンド・ゴルフ場、掘部史跡公園完成 栽培漁業振興施設完成	

資料：松江市勢要覧

6⑦)が挙げられるが、宍道町では来待ストーン(1998年)と海洋センター(1999年)がみられるだけである。したがって、鹿島町では2号機の建設や3号機の建設着工(2005年)に関わって急激に原交付金が増加し、それによって次第に住民生活とは直接関係のない、緊急度の低い事業の実施が増加してきたといえる。このような事業は、建設当初は地域の活性化に貢献しているように見えても、利用度が低迷したり維持管理コストが高かったりすると長期的には財政を圧迫するため、潜在的な問題を抱えこむことになったといえる<sup>6)</sup>。

### 3.3 地域振興事業の効果の検証

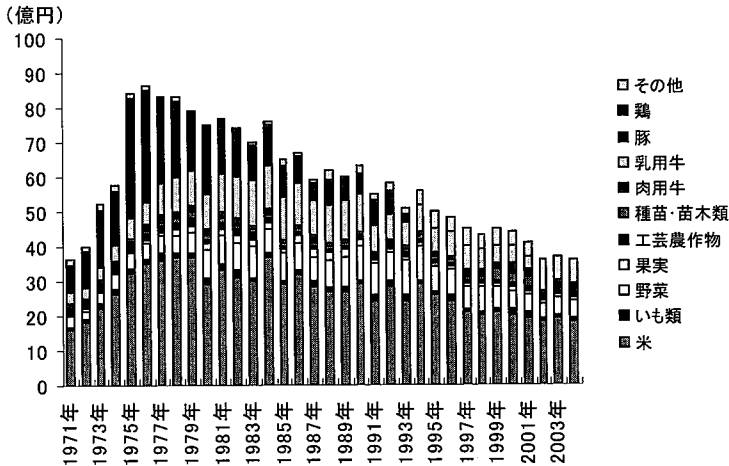
では、これらの中で住民福祉の向上や産業振興の上で効果があったのはどの事業なのか。まず、住民福祉の観点では小・中学校校舎の新增設や公民館・町民会館の建設が挙げられる。これらは次代を担う世代の教育と地域住民のコミュニティ活動を活発化させる上で重要であり、かつ利用度も高いという。また、1992年の下水道施設(図6⑧)の整備も高齢者の多い地元では高く評価されている。

一方、産業振興という観点では、1970年当時の鹿島町の基幹産業であった農業と漁業(図3)の振興が重要だが、農業については一般財源も使いながら水田の圃場整備事業やカントリーエレベーターの新設<sup>7)</sup>を行い、生産の効率化・省力化を通じて農家の高齢化に対応し、農地の流動化を容易にする効果をもたらした。また、プレジャー鹿島や海・山・里のふれあい広場では地元の農水産物等の直売が行われ、地元産の野菜や味噌などの加工品の販路が拡大した。漁業についても、町内の4漁港の整備改修が進められ、恵曇地区に水産加工団地(図

<sup>6)</sup> 例えば、利用度の低い典型的な施設として、歴史民俗資料館・野外音楽堂が挙げられる。また、松江市と合併した現在では、保健センターや大理石と赤絨毯で彩られた旧町議会議事堂も無用に豪華な施設だったといえる。

<sup>7)</sup> 事業費約8億円のうち約5億円が交付金から出され、JAくにびき(合併後の松江市が管轄域)によって運営されている施設である。この事業により、JAくにびき管内の米は初のみままで集荷して集中管理することができるようになり、販売時に精米して出せることから品質の向上が図られた。また、旧町単位であったライスセンターの統廃合が進み、農家も個人単位で必ずしも精米器を所有することはなくなった。

図7 鹿島町の農業部門別の生産額の推移



資料：生産農業所得統計

6⑨)が整備された結果、1980年代後半には事業規模が拡大した(図5)。

では、これらの事業はその後どのように推移したのか。まず、農業については、図7に示したように農業生産額は石油危機後の物価上昇が落ち着いた1975年以降はほぼ減少の一途にあり、部門別でも野菜や乳用牛で若干伸びた時期があるものの、自給的性格の強い米の割合が50%程度を占める状況は変化しておらず、成長したとは言い難い<sup>8)</sup>。また、表2で農家経営の変化をみても、専門的な農家がほとんどなく、高齢者のみの農家割合も極めて高いなど、発展的な動きはみられない。しかし、経営耕地の減少度は島根県平均より若干小さく、

<sup>8)</sup> 生産農業所得統計によると、旧八束郡の町村のうち、松江市に隣接する東出雲町・八雲村・玉湯町および宍道町ではバブル景気が終わる1990年代初頭までは農業生産額はほぼ維持されていることを勘案すると、松江市北隣に位置していた鹿島町で一貫して生産額が減少している現象は不可避なものではなかったといえよう。

表2 鹿島町における原発立地後の農業経営の変化

	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農家数	890	733	650	577	492	468	444
減少度	100	82.4	73.0	64.8	55.3	52.6	49.9
(島根県)	100	89.6	83.4	77.8	67.4	61.7	55.9
Ⅱ兼農家率	71.7	78.2	86.3	88.9	89.8	83.3	85.5%
(島根県)	50.8	68.1	72.9	77.0	78.9	76.2	78.7%
高齢農家率	—	82.5	86.9	88.6	93.7	96.8	96.6%
(島根県)	—	82.3	86.4	89.6	92.6	95.7	95.2%
経営耕地面積	467	405	362	322	297	291	266ha
減少度	100	86.7	77.5	69.0	63.6	62.3	57.0
(島根県)	100	85.0	77.6	72.8	66.7	61.8	54.6
耕作放棄率	—	5.4	5.0	5.0	6.1	4.1	8.6%
(島根県)	—	4.8	4.3	3.8	6.3	5.6	9.1%

注：高齢農家率とは、60歳未満男子農業専従者がいない農家を指す。

2000年のⅡ兼農家率と高齢農家率は販売農家の数値である。

— はデータなし。

資料：農業センサス

表3 鹿島町における水産業の構造変化

		1972年	1977年	1982年	1987年	1992年	1997年	2000年	2003年
経営体数		228	196	208	197	158	125	123	128
漁船隻数		344	327	352	315	243	168	171	178
漁獲量 (t)		21238	29150	54193	48866	31673	13965	11641	4473
養殖	業者数	—	—	—	49	36	28	32	30
	生産量 (t)	—	—	—	102	77	50	46	45
水産加工	工場数	—	—	—	54	57	42	34	—
	生産量 (t)	—	—	—	7858	7840	1484	1944	2521

注：— はデータなし。

資料：島根農林水産統計年報

耕作放棄地率も低いことから、農地管理の面では圃場整備事業の成果が現れていると解釈できる。

一方、漁業についても、表3に示したように1980年代のイワシの豊漁で一時的に漁獲量が増加した以外は、衰退傾向を強めている。特に、1990年代に入って経営体・漁船数ならびに養殖業も減少度が高まっているが、これは2号機建設に伴う漁業権の消滅範囲の拡大と70年代からの漁業従事者が高齢を迎える中で、後継者が育っていなかったことからきている。また、水産加工業も地元で

の水揚減を鳥取県境港からの原料調達で補っていたものの、90年代後半以降に大きく衰退しており、地元での雇用に及ぼした影響は大きかった。

したがって、1970年代に基幹産業であった農業と漁業は、原発立地後の産業振興策の実施にも関わらず、ほぼ衰退の一途を辿ったといえる。しかし、このような結果を招いたのはある意味当然である。なぜなら、原発そのものが漁場の縮小をもたらし、潜在的な危険性の認識と交付金や補償金への羨望が町外住民の訪問を遠ざけてきたからである。近年の農業振興で鍵になっているものの1つに都市住民をターゲットとした農産物直売事業がある。鹿島町においてもプレジャー鹿島と海・山・里のふれあい広場がそれを目的に設立されたはずだが、積極的な営業活動を行っているようにはみえない<sup>9)</sup>。原発と農林水産業の共存は当初から矛盾を抱えていたし、安易な資金の獲得が産業振興の上で最も重要な自主・自立・工夫・忍耐の芽を摘んだともいえる。

では、農漁業以外の事業についてはどうか。仮に地域振興の成果を旧松江市など域外からの集客状況だとすると、総合体育館（1998年）・鹿島マリーナ（2002年）・温泉施設（2003年）が成功例として挙げられる。総合体育館は1999年以降毎年、バレーボールVリーグの招待試合を開催しているし、2010年以降には松江市に本拠を置くバスケットボールbjリーグの公式戦や練習場として利用されている。鹿島マリーナは、一見して贅沢施設に思えるが、従来は佐陀川に無造作に係留していた船舶の移動場所になることで流れがよくなり、かつ、山陽地方の釣りを趣味とする船主が係留料を払うことで多額の黒字経営を続けているという<sup>10)</sup>。また、温泉施設は年間20万人の利用者がおり、夕方以降は常に満員という状況にある。

したがって、原発立地以降の鹿島町の変化を地域振興の観点から総括すると、産業的な発展はほとんど確認できず、レジャー施設等の建設を通じた域外交流

<sup>9)</sup> 例えば、プレジャー鹿島にはHPが開設されておらず、海・山・里のふれあい広場の営業時間は8～13時（木曜日は定休日）と短い。これでは、鹿島町で最大の集客を誇る温泉施設「多久の湯」にきた客を取り込むことは容易ではない。

<sup>10)</sup> 現地での聞き取りによると、鹿島マリーナの管理事務所には2人以上の従業員がおり、年間約1000万円の利益は地元の小中学校での図書費等に使われているという。

の活発化も特筆に値するほどには盛り上がっていないといえる。それどころか、長年に渡る多額の交付金や寄付金・補償金の受給は、町内外において住民間の孤立・分断を生み、町づくりにおいても、勤勉さや創意工夫、協同の精神を奪うことになり、将来に禍根を残すことになったとさえいえる。

#### 4. 3号機の建設に伴う松江市の交付金事業の展開と問題点

##### 4.1 3号機の建設と交付金

2005年に建設着工した島根原発3号機は、出力が137万kwと2号機(82万kw)を大きく上回っていることもあり、交付金の額もそれまでとは桁違いに多額のものとなった(図1)。ここでは、鹿島町など八束郡の7町村が松江市と合併した2005年以降の交付金事業について、行政の公表資料をもとにその内容を検討する。

表4は、2005年以降に松江市が実施した交付金事業をハード事業(施設の建設が中心)・ソフト事業(施設の運営が中心)別ならびに事業実施地域別に分けて、その推移を示したものである。これによると、交付金は着工後に急増して2007年にピークの75億円に達した後、稼働年(2012年予定)に向けて減額されていることがわかる。また、交付金の用途は減額が進む中でソフト事業を中心としたものに変化してきていることがわかる。一方、交付金の地域別配分については、旧鹿島町と旧松江市に多く配分されていることがわかる。原発交付金は、原則として原発所在地と隣接自治体に同額が交付される(つまり、島根原発で

表4 3号機建設に伴う原発交付金による事業の大別と地域配分

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	
ハード事業	8.1	18.8	36.1	23.2	29.9	23.3	7.9億円	
ソフト事業	24.7	37.4	39.0	36.6	27.5	23.3	20.3億円	
地域配分	松江市	27.9	23.5	12.2	18.5	27.1	35.3	8.3%
	鹿島町	33.3	10.3	35.1	22.1	21.4	25.1	23.6%
	島根町	9.1	7.4	3.2	5.2	10.7	3.7	1.2%
	新市域共通	29.7	58.7	49.4	54.1	40.8	35.8	66.9%

資料：松江市政策部資料および資源エネルギー庁HP



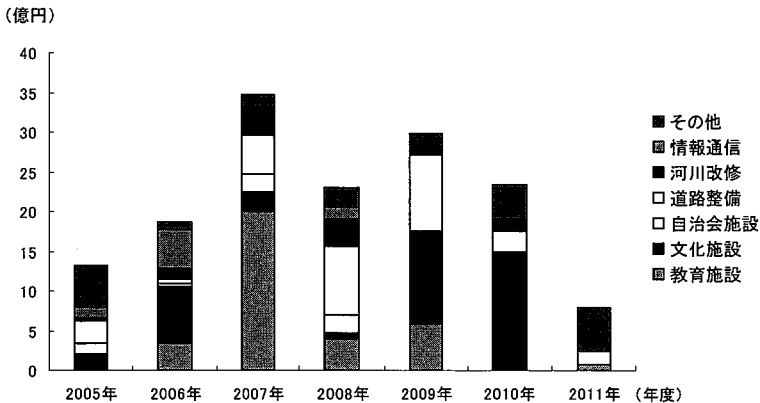
は合併前は鹿島町に半分、松江市と島根町に4分の1ずつ)ことから、合併後は旧島根町での事業が大きく減じたことになる。また、義務教育機関やバス交通、福祉関係の運営など合併後の松江市域全体として実施している事業の配分割合が半分程度を占めているが、これらの機関は旧松江市に圧倒的に多いことから、松江市は市町村合併によって従来以上に原発交付金を手に入れたことになる。

#### 4.2 交付金事業の特徴

では、交付金事業としてどのようなことが行われているのか。図8は、ハード事業の内容をその目的別に分類して示したものである。これによると、年度によって差が大きいものの、教育施設と文化施設、および道路整備に対する支出が多いことがわかる。支出額の年変動も大きく、2011年にはピーク時(2007年)の20%程度にまで減少している。また、2007年と2010年にはそれぞれ教育施設費と文化施設費の占める割合が60%前後と極めて高いことが目をひく。

そこで、表5で巨額事業(1億円以上)について確認すると、2007年には鹿島中学校整備事業に14.3億円が、2010年には松江市歴史資料館整備事業に14.9億

図8 3号機建設に伴う原発交付金によるハード事業の概要



資料：松江市政策部資料

表5 3号機建設に伴う交付金事業における巨額のハード事業

	事業名	地区	(万円)
2005年度	市道片匂深田線整備事業	鹿島町	28300
	松江市歴史資料館整備事業	松江市	21639
	新情報システム整備事業	島根町	13789
2006年度	松江市歴史資料館整備事業	松江市	71337
	新情報システム整備事業	島根町	38638
	地域防災無線整備事業	鹿島町	11500
	鹿島中学校整備事業	鹿島町	11290
2007年度	鹿島中学校整備事業	鹿島町	143083
	鹿島給食センター整備事業	鹿島町	44026
	市道片匂深田線整備事業	鹿島町	35043
	松江市歴史資料館整備事業	松江市	23578
	島根複合施設整備事業	島根町	16310
	広岡川河川改修事業	鹿島町	15176
	公共施設維持修繕事業(基金)	?	13486
牡丹産地育成事業(基金)	?	10200	
2008年度	市道片匂深田線整備事業	鹿島町	42710
	広岡川河川改修事業	鹿島町	31140
	鹿島中学校整備事業	鹿島町	26460
	雑賀公民館整備事業	松江市	19274
	南出張所湖南出張所整備事業	松江市	15578
	地域防災無線整備事業	全域	14800
2009年度	松江市歴史資料館整備事業	松江市	117419
	鹿島中学校整備事業	鹿島町	58173
	市道片匂深田線整備事業	鹿島町	39638
	市道野井東線整備事業	島根町	12632
	レクリエーション広場整備事業	島根町	10314
2010年度	松江市歴史資料館整備事業	松江市	148692
	公共用施設維持補修事業(基金)	鹿島町	24730
	広岡川河川改修事業	鹿島町	14948
2011年度	公共用施設維持修繕事業(基金)	鹿島町	36000
	消防車両整備事業	全域	12000
	市道大石清水線道路新設事業	鹿島町	11446

資料：松江市政策部資料および資源エネルギー庁 HP

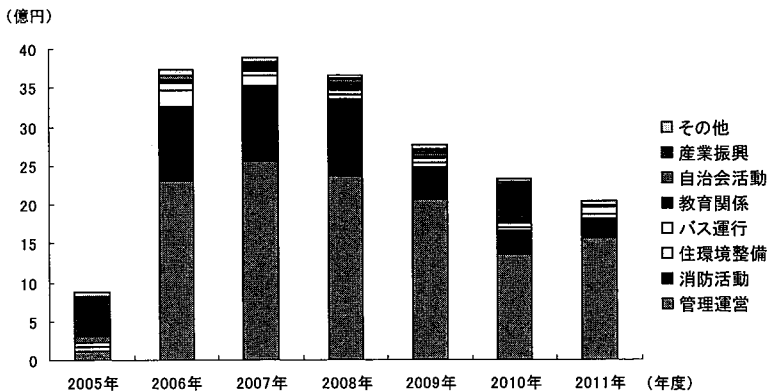
円が費やされていることがわかる。この両事業には他年度にも多額の支出がなされており、少なくとも鹿島中学校には4ヶ年で23.9億円が、松江市歴史資料館には5ヶ年で38.3億円が費やされている。この他にも、市道片匂深田線整備事業(14.6億円)や広岡川河川改修事業(6.1億円)、新情報システム整備事業

(5.2億円)で複数年にわたって多額の支出がなされているが、全体として2号機建設に伴う旧鹿島町での交付金事業に見られたような住民生活と乖離した事業は少ないといえる。これは、原発交付金の使途が2003年の制度設計の変更によって既存施設の維持運営にも広げられたこととも関係していると考えられる。

では、ソフト事業の内容はどのようなものか。図9がこれを示したものだが、ソフト事業はハード事業よりも安定的に配分されており、特に交付金の減額が大きかった2011年においてもほとんど変化がないことが目につく。また、事業内容については教育機関や保健・福祉施設、および市民活動などの管理運営費の割合が60%以上を占めており、消防活動と合わせると80%以上に達している。今や管理運営費はハード事業を含めても最大の費目となっているが(図8)、松江市としては今後も交付金を公共施設の管理運営費として活用していく予定だという。

しかし、管理運営費には職員の人件費も含まれていることから、原発稼働後に交付金の支給がなくなり、固定資産税も減少していくことを勘案すると大いに問題がある。住民生活に密着した公共施設の日々の運営費に交付金を充当することは、財政が逼迫する中で原発の増設やプルサーマル発電の受入などで交

図9 3号機建設に伴う原発交付金によるソフト事業の概要



資料：松江市政策部資料

付金の半永久的な受給を指向することになりかねない。また、給与という直接的な恩恵を受けている自治体職員が、原発を肯定する世論の喚起を促す立場に立ちかねないことも問題である。ハード事業中心で不要不急な箱モノを建設することは厳に慎まねばならないが、交付金の使途は長期的視点で熟考しなければならない。

### 4.3 交付金事業の問題点と今後のあり方

以上のように、3号機建設に伴って松江市は様々な交付金事業を行ってきたが、その特徴を端的にまとめると、①教育・文化施設や道路・河川整備に重点を置いたハード事業の実施、②公共施設の管理運営費を中心としたソフト事業の比重の高まり、③旧松江市域における事業の増加、となる。既に②についてはその問題点を指摘したので、以下では主に①③について検討する。

まず、①については市民生活全体に関わる事業であり、事業自体の妥当性には異論を挟む余地は小さい。しかし、鹿島町時代に若干行われたような産業振興をめざす事業が極めて少ないのは問題といえよう。なぜなら、交付金が専ら現状の維持に費やされているだけで、地域の「振興」につながっていないからである。無用な箱モノ建設は論外だが、だからといって既存施設の管理運営に大半を費やすのが本来の交付金の使途とは思えない。交付金は一般財源的な使い方をしてはならないのである。

そのような中で、産業振興的な意味合いを持った巨額の事業として「松江歴史館」(事業名は松江市歴史資料館整備事業)の建設がある。この施設は、国際文化観光都市を標榜する松江市における新しい観光スポットとして大きな期待を集めているが、その妥当性や採算性の面では大きな問題を抱えている。まず、妥当性についてはそのコンセプトや展示・収蔵品の貧弱さが問題点として指摘できる。城下町・松江をコンセプトにした博物館はそれなりに理解できるが、実は島根県には既に歴史をコンセプトとした博物館等が、主だったものだけでも出雲市(古代出雲歴史博物館)や大田市(石見銀山世界遺産センター)に存在している。表6は、これら3施設の運営状況等を比較したもののだが、松江歴

表6 島根県における主要な歴史博物館の概要 (2011年度)

	松江歴史館 (松江市)	古代出雲歴史博物館 (出雲市)	石見銀山世界遺産センター (大田市)
開業年	2011年	2007年	2008年
建設費	39.1億円	68億円	12億円
主財源	原発交付金 37.8億円	地域総合整備事業債 61億円	補助金 3億、過疎債7億
敷地面積	0.54ha	5.7ha	2.1ha
(延床)	0.42ha	1.19ha	0.21ha
経営形態	市営	指定管理	指定管理
コンセプト	松江城下町の紹介	古代出雲の歴史解説	世界遺産の紹介
主要展示品	城下絵図	銅剣・銅矛など国宝	銀鉱山と街の紹介
入場者数	10.0万人	22.0万人	6.4万人
(初年度)	10.0万人	39.0万人	7.0万人
(2年目)	?	32.5万人	5.9万人
目標	25.0万人	30.0万人	5.5万人
最寄り施設	松江城	出雲大社	龍源寺間歩
観光客数	29.7万人	247.9万人	19.3万人
入場料	500円	600円	300円
従業員数	15人	20人	18人
(うち正規)	(6人)	(18人)	(8人)
年間経費	1億3300万円	3億5800万円	5000万円
入場料収入	4000万円	8000万円	1700万円

資料：各施設のHP情報およびヒアリング・アンケート等により作成

注：石見銀山世界遺産センターの敷地面積は、建物面積と駐車場面積で算出している。

古代出雲歴史博物館の年間経費と入場料収入は2010年度のデータである。

史館は建設費の割に規模が小さく、コンセプトの点でも国宝や世界遺産に絡んだ他施設に見劣りしていることがわかる。したがって、そのような施設を建設しても観光客に対するインパクトは小さいと考えられる。もちろん、博物館は地域住民の教育・文化施設としての要素も有しているが、38億円もの巨額の交付金を投じて建設するほどの価値はあったのだろうか。松江城下町は全国に数ある江戸初期に形成された城下町の1つであり、松江歴史館には国宝級の歴史資料等はない。一般論として、松江の歴史や城下町に関心を寄せるのが地元で生まれ育った中高年であるとする、松江歴史館は次代を担う若者や他地域から移り住んだ住民にとっては夢のない、地域ニーズから乖離した事業であると言わざるを得ない。交付金事業による産業振興は広く開かれた将来に希望の持

てるものを考案すべきであり、対象限定的なこのような事業に38億円も投じた松江市政はその政策立案力の低さを露呈したといえるし、交付金といういわば「あぶく銭」があったが故に実施された事業といえよう。

一方、採算性についても赤字の定着が予想され、問題である。その最大の要因は、入場者数が目標値を大きく下回っていることにあるが、最奇りの主要観光スポットである松江城が年間30万人程度しか集客しない中で25万人を目標にすることは、そもそも無理がある。他の2施設では開業2年目に入場者数が減少していることを勘案すると(表6)、松江歴史館の集客は今後も期待できず、赤字幅は拡大していくことが想定される。年間経費には、歴史館が有するもう一つの機能である文化財行政(研究・保存)に関する経費も含まれており、収入には館内のテナント料や物品販売も加わることから、博物館自体の赤字幅は表6に示した額(年間経費－入場料収入)より小さくなるが、それでも年間数千円単位の赤字を生み出す事業(山陰中央新報記事より)を交付金を用いて興したことの責任は、厳しく問われなければならない。38億円もの交付金を用いた成果が、数人の正規雇用と巨額の赤字経営、というのでは愚策というほかない。

次に、③の松江市での交付金事業が増加している点についてだが、②とも絡んでそもそも県内で最も財政基盤が強い県庁所在地が原発交付金に頼った行政を行うことの意味について考える必要がある。全国の大多数の自治体では同様の交付金に頼らず、創意工夫しながら(国庫補助金も活用しながら)地域づくりを行っている。また、松江市は「国際文化観光都市」を標榜しているが、そのような街に環境破壊的な原子力施設が存在し、それに財政的に依存しているというのは自己矛盾である。全国の原発立地自治体では平成の大合併に参加しなかった事例が多い中、鹿島町は松江市との合併を選択して交付金の受給・行使の権利を半ば放棄した。これは、交付金を用いて実施すべきハード事業はもう必要がなくなったことを意味しており、今後の松江市もこれを引き継ぐ形で交付金を当てにしない行政へと転換するべきである。

## 5. むすび

東日本大震災に端を発する福島第1原発の未曾有の大事故は、2年後の現在でも事故原因の究明が終わっておらず、事態収束の目処は立っていない。これまで安全神話に立脚して原発依存を高めてきた政府の責任は極めて重大だが、未だに将来における原発廃止を決定できずにいる。そこには、エネルギー問題だけでなく、原発の建設が立地自治体において地域振興の一端を担ってきたという背景がある。そこで本稿では、島根県松江市鹿島町を事例に、原発の立地による地域振興効果が如何なるものであったか。原発との共存が地域の発展に繋がり、今後も将来を託す価値のあるものなのかについて、建設済みの1・2号機との関係では旧鹿島町について、建設中の3号機との関係では新松江市について、検証を試みた。その結果、以下のことが明らかになった。

まず、旧鹿島町については立地後40年近く経過したが、産業面での発展はほとんど見られず、人口も減少と高齢化<sup>11)</sup>が進展していることが明らかになった。各種の経済統計からは、2号機の建設中には建設業や製造業だけでなく小売業にも波及効果が現れ、雇用が伸びていたことが読み取れたが、それは長続きせず一過性のものに終わっている。交付金をもとにした地域振興事業については、1980年代と2000年代に盛んに行われ、学校や下水道施設、体育館や公民館など教育・福祉・文化面で充実した環境を築き上げたが、近年は日常生活とは接点の少ない施設の建設が増加するようになっていた。また、農業・漁業に対する振興事業も一定の成果は上げたものの、そもそも産業的にみて原発との並存が困難な性格上、現在では最も衰退の著しい部門となっている。

一方、町がある意味豊かになった反面、原発絡みの補償金は地域住民の間に経済格差を生み、感情的な対立を生み出したことも明らかになった。また、寄付金等の安易な資金の授受は、地域振興に不可欠な、自主・自立・工夫・忍耐

---

<sup>11)</sup> 2000年時点の旧鹿島町の65歳以上の高齢者割合は24.8%であり、島根県全体(24.8%)と同程度だが、1970年に時点の10.1%(県平均は11.2%)に比べると急激に高齢化が進んでいることが分かる。

などを失わせ、今後の町づくりにおいて負の遺産をもたらした。

次に、3号機建設に絡んで膨大な交付金を得た新松江市における事業については、いわゆる箱モノの建設は減少したが、公共施設の管理運営費に多額の交付金を充てていることが明らかになった。これは、交付金の制度設計が変わったことで可能になったものだが、人件費を含む管理運営費への充当は、原発を定期的に増設して恒久財源化する方向に世論を誘導しかねない点で極めて問題である。また、既にインフラ整備が進んでいる松江市においては、産業振興による雇用対策が最も必要だが、それに関して行われた松江歴史館の建設は、コンセプトの点でも採算性の点でも問題が山積していることが明らかになった。

以上のように、島根原発の立地は地元地域に多様な影響を及ぼしてきたが、今後は原発をどのように捉え、行政の舵を取るべきなのか。本稿での分析を踏まえるだけでも以下の2点は指摘できる。1つめは、原発交付金を使ってまで行う箱モノ事業は、もはや存在しないということである。鹿島町における事業が次第に不要不急のものに傾斜していったことや、松江市における歴史館が「負債生産施設」であることがそれを物語っている。2つめは、自治体財政の窮乏の穴埋めに原発交付金を用いることの愚かさである。松江市は県庁所在地であり、財政基盤は県内一のはずである。また、国際文化観光都市を標榜する街に環境破壊的な原発が存在し、それに財政的に依存しているというのは自己矛盾だし、原発の存在は街のイメージを害し、観光客の足を遠ざけかねない。原発との共存による地域社会の発展はありえないことを確認し、交付金に依存しない行政へと方向転換を図るべきである。

原発から出る高レベル放射性廃棄物の最終処分場は未だに決まらず、国内の過疎地はおろか経済的に貧しい外国まで候補地に挙がっている始末である。原発を地元の有することは、このような地域差別の空間的連鎖に加担していることをも意味する。目先の財源にとらわれずに脱原発を全国に発信することこそ、豊かな自然や歴史、伝統に誇りを持つ松江市にふさわしい。



## 付記

本稿を作成するに当たっては、旧鹿島町役場をはじめとする関係各所にて原発建設後の町づくりの状況等、貴重な情報提供を頂きました。ここに記してお礼に代えさせていただきます。なお、本研究の調査等に際しては、平成23~24年度 島根大学法文学部山陰研究プロジェクト補助金「島根原子力発電所に関わる地域社会への影響」（プロジェクト代表者：上園昌武）を使用し、本稿の骨子は日本地理学会春季学術大会（2013年3月）にて報告した。

## 文献

- 磯部 作 (2011) 「岡山県日生町の原発阻止の運動と漁業・漁村の現状」『漁業と漁協』583, 24-27頁.
- 井戸川克隆 (2007) 「原子力誘致で飛躍的發展も、厳しい今日の財政状況」『エネルギーレビュー』27 (10), 12-15頁.
- 上園昌武 (2012) 「原発撤退へのエネルギー・経済戦略」『経済』2012-1, 47-55頁.
- 北村俊郎 (2010) 「原子力と地域振興・中」『原子力eye』56 (4), 48-52頁.
- 原子力工業編集部 (1980) 「原発集中立地は地域開発に役立っているか」原子力工業 26 (4), 23-29頁.
- 河野直践 (2002a) 「原子力施設の立地と地域農業—統計と事例が語る「負の相関」—」『茨城大学政経学会雑誌』72, 1-18頁.
- 河野直践 (2002b) 「農業者による原発反対運動の展開と地域農業振興の足跡—高知県窪川町と宮崎県串間市の事例から—」『茨城大学地域総合研究所年報』35, 1-18頁.
- 芝田英昭 (1986a) 「原発立地の経済効果—福井県美浜町から—」『経済評論』35 (9), 77-88頁.
- 芝田英昭 (1986b) 「原子力発電所誘致の後遺症—福井県美浜町から—」『経済評論』35 (11), 30-44頁.
- 西川雅史 (2000) 「原子力発電所の建設と地方財政」『公共選択の研究』34, 72-83頁.
- 服部茂幸 (2010) 「原子力発電所の福井県嶺南地域における経済的效果」『地域公共政策研究』18, 1-12頁.
- 三輪 仁 (2010) 「福井県嶺南地域の地域経済分析—周辺府県4地域との比較を通じて—」『地域公共政策研究』18, 23-31頁.
- 山川充夫 (1987) 「原子力発電所の立地と地域政策」『地理』32 (5), 52-60頁.
- 山川充夫 (2012) 「エネルギー政策の転換と地域経済」『地理』57 (1), 30-39頁.