

〔論文〕

## ビッグ・サイエンスと基礎自治体

—ローカル・ガバナンスとローカル・ガバメントの狭間で—

Big Science and Local Self-Government at the Municipal Level

山谷 清秀

YAMAYA Kiyohide

青森中央学院大学経営法学部

### アブストラクト

自治体は立地する研究開発プロジェクトからなんらかの利益を得ようと多様な取り組みを行う。しかしながら、予算規模や関係人員が巨大なものとなるビッグ・サイエンスにおいては、そのプロジェクトの進退は自治体の手中には収まらない。自治体は黙って国レベルや国際レベルの動向を受け入れるしかないのか、あるいは傍観するしかないのか。

こうした疑問を前提に、本稿では、ビッグ・サイエンスに対峙する基礎自治体について、「何ができるのか」、そして「何をすべきなのか」を検討した。事例として東海村に注目し、とくにサイエンスタウン構想の内容分析を行った。それを踏まえて、ビッグ・サイエンスに対峙する基礎自治体の役割を論じる上で必要な観点として、①「スピノフ獲得」、②「ガバナンスとガバメント」、③「住民の対話を促進する責任」の3つを、試論的に用意した。

### 1. はじめに

2021年3月26日に閣議決定された第6期科学技術基本計画においては、コロナ禍への対策や第5期で掲げられた Society 5.0の本格導入など新しい内容もありつつ、これまで同様に科学技術が地域の課題を解決したり、あるいは先進技術の導入が新たな価値創出や地域活性化につながることを期待する。社会課題の解決や経済の活性化といった点から国にとってイノベーションが重要なように、自治体にとってももちろん重要である。

自治体は、科学技術振興に関する条例の制定や公設試験研究機関によって、独自に地域産業の振興やそれに携わるべき人材の育成に注力してきたし、とくに小規模エネルギー事業や農林水産業でさまざまな成果がこれまでに確認されてきたところである。その一方で、より困難なのは、ビッグ・サイエンス<sup>1</sup>の立地する自治体における「自治」の問題である。

---

<sup>1</sup> 研究開発プロジェクトのなかでもビッグ・サイエンスは次のような特徴を持つ。第1に予算規模が巨大である。第2に関係する人員も多人数になる。第3に研究成果の表れまで時間がかかる。第4

実際のところ、ビッグ・サイエンスの立地する地域において、自治体レベルの取り組みは見えてこなかった。たしかに科学技術政策に関しては、科学技術社会論、それから政治学や行政学の領域からアプローチされてきた。しかしそれらは、研究者（学术界）の視点であったり、国レベルあるいは国際レベルの視点であった。

別の視角から「国策による巨大なプロジェクトが地域にやってくる」と考えれば、原子力発電所や、公共事業、研究開発に関する施設を事例として、中央政府や大企業に対する地方の「弱さ」に注目することになる。こうした地域開発の問題は、たしかにこれまでも多くの事例が取り上げられてきた。しかしそれらは反対運動や合意形成が中心である。たとえば原子力発電所に関する研究では、茨城県東海村や新潟県巻町（現：新潟市）をはじめとして、基礎自治体に光を当てる研究がある。しかしこれらは、「原子力発電所」という賛否の分かれる争点に対する住民の受容や反対の態様を分析対象としてきた<sup>2</sup>。そこでは広域自治体（都道府県）・基礎自治体（市区町村）ともに中央政府の従属体として描かれてきた（船橋 2012: 15）。

もちろん、研究開発プロジェクトが地域に与えるネガティブな影響を踏まえて、地域の受容や反対に関する研究も重要である。しかし、研究施設がすでに立地する現場である地域（自治体）の試行錯誤も、まさに自治の実践をなすものである。だからこそ、自治体レベルでどのような取り組みができるのかを明らかにするのは重要である。

そこで本稿では、ビッグ・サイエンスの立地する自治体について、とくに住民に近い基礎自治体の視点から、ビッグ・サイエンスに対して「何ができるのか」、そして「何をすべきなのか」を検討する。そのために事例として、東海村の取り組みをとりあげる。

## 2. 科学技術政策の多面性と自治体

### (1) 科学技術政策の多面性

「科学技術に関わる領域は、まさにガバメントというよりはガバナンスの様相を呈している」といわれる（城山 2007: 45）。それは、政府、研究者、企業、市民といった多様なアクターがそれぞれの利害関心を抱えながら科学技術政策に集まり、一元的にコントロールできるアクターが存在しないためである。さらに、これらのアクターは必ずしも同じ目的を共有しているわけではない。たとえば、研究者は自身の研究の遂行のため、あるいは後進人材の育成を掲げる。企業は研究開発に参入し新商品の創出や機材の納入を目指す。市民は研究施設の誘致による地域振興に期待する。こうした同床異夢の状態のなかで、特

---

に国家レベル・超国家レベルの枠組みで推進される。第5に多額の税金が投入されることから社会や国民に対する意義を強く問われる。第6に、多数のアクターが関与し、一元的にコントロールできる主体が存在しない。

<sup>2</sup> もっとも、原子力発電所の立地は政治的な争点になりやすいように、研究施設の立地についても同様に忌避感が表れるのかどうかは検討の余地がある。

定の科学技術政策が推進されることになる。

このように、複数のアクターがそれぞれの目的を実現しようと科学技術政策に集合する。このこと自体が科学技術政策の特徴となる。アクターは、科学技術政策の目的や内容に対して、自身の利害関心に引きつけて、独自のフレーミングを試みる。結果として、科学技術政策は複数の側面を持つことになる。

くわえて、科学技術政策が公金を用いる以上、社会や国民に対してその意義の説明を求められる。そのため、科学技術政策は単に1つの成果、それも研究における成果を導き出すだけではなく、研究開発の成果を産業振興と結びつけた経済の活性化や国民の生活の向上など、社会に対して多面的にインパクトをもたらさうものだと説明する必要がある<sup>3</sup>。

したがって、科学技術政策は研究開発の推進単体として存在するのではなく、その研究開発を中核として、多様な主体・目的・分野・専門領域にまたがる複数の事業で構成されることになり、多面体のように存在するのである（山谷 2019）。とくに、巨額の資金を必要とし、集合するアクターも増えるビッグ・サイエンスであるほどその特徴が強くみられる。

## （2）自治体とビッグ・サイエンスとの接点

このように多様なアクターが存在するなかで、自治体もまたビッグ・サイエンスの当事者になる。まずは、自治体とビッグ・サイエンスとにはどのような接点があるのか、誘致、建設、運用の3つのフェーズに分けて確認してみよう（山谷 2022: 38）。

表 1 科学技術政策と自治体の接点（筆者作成）

フェーズ	接点の内容
誘致段階	国への要望・請願、講演会の開催といった誘致運動
建設段階	計画策定、将来ビジョンの具体化
運用段階	研究開発のスピンオフの促進、拠点化

第1に、誘致段階である。自治体は中央省庁や国会議員への要望・請願や関係研究者を招いた講演会といった誘致運動を実施したり、地域内の合意形成を図ったりする。

第2に、誘致決定後の建設段階である。建設需要それ自体だけでなく、付随して周辺の飲食店や宿泊施設の需要もともに発生する。誘致決定前から共有することが重要ではあるが、とくに誘致決定後は、建設が自治体独自の科学技術に関する計画を策定したり、総合

<sup>3</sup> 社会への効果が見えやすい開発や応用研究よりも、基礎研究・純粋科学の方がむしろこうした説明を求められることによって多面化しやすいとも考えられる。

計画のなかで研究施設の存在を前提にしたまちづくりのあり方を定めたりすることで、より具体的に将来ビジョンを共有することもまた自治体の任務である。

第3に、運用開始後である。単純に建設需要のみを自治体が見られる最大の利益とみる場合もあるが、そうした一過性のものではなく持続的に利益を得ようとするのであれば、研究開発の成果そのものや、研究開発のなかで得られた副産物的な技術を地元関連産業への振興へつなげる必要がある。典型的には、研究施設を中核とした関連産業の集積を図る「拠点化」を目指すことにある。

また、こうした研究開発から産業振興へ直線的に結びつけられる利益だけではなく、次のような利益にも期待できる。たとえば、研究施設を一般的な工場や企業と同様だとみなせば、当然固定資産税の収入がある。施設や機材のメンテナンス、施設の清掃を周辺の企業に委託することもあるし、事務職員を直接雇用することもある。またそれらの雇用を含めた研究施設関係者を対象に、地元の飲食店や宿泊施設が賑わえば、間接的に雇用が発生する。さらに、研究開発プロジェクトを観光資源の1つと見なせば、シティ・プロモーションの材料にもなるだろう。地域が有名になれば移住・定住の促進も期待できる。

このように、研究施設の立地によって自治体が見られる利益を本稿では「研究開発のスピンオフ」と呼ぶ。とくに研究開発の成果そのものや研究開発のなかで得られた副産物的な技術を利用した産業振興を「狭義の研究開発のスピンオフ」と呼び、研究開発の内容にかかわらない税収や直接雇用・間接雇用の向上、シティ・プロモーションを含めたものを「広義の研究開発のスピンオフ」と呼ぶことにする（山谷 2022: 38）。自治体が見る研究施設の立地を目指す最大の理由は、これらのスピンオフ獲得にある。

こうして自治体は、総合計画をはじめとする諸計画において科学技術政策に取り組むことを掲げて、本来国レベルや国際レベルにあるビッグ・サイエンスを自治体内部に取り込もうとするのである。

### (3) ビッグ・サイエンスに対する自治体の制約

ビッグ・サイエンスの実施現場に視野を限定してもなお、立地する研究施設を中心に、自治体や住民、周辺の関連企業、地域外の関連企業、中央省庁、地元の政治家というように、関係するアクターは多い。これをローカル・サイエンス・ガバナンスと呼ぶことにしよう。

上述したように、ビッグ・サイエンスを自治体内部に取り込もうとしたとしても、やはり城山が科学技術ガバナンスには一元的にコントロールできる主体はいないと指摘するように、自治体はそれを一元的にコントロールできるアクターではない。そこで問題となるのは、先述したようなスピンオフ獲得のために自治体がどれほど取り組もうと、その成否を揺さぶられてしまうことである。実際のところ自治体はスピンオフ獲得のために計画を策定して取り組む一方で、その成否を主導する立場にはなれない。これは単純に国と自治体との、1対1の中央地方関係のみに収まるものではなく、立地する研究機関や所属する研究者、学术界、関連企業の各主体の関係も含むため、自治体にとっては強い制約を感じられるところである。

実際のところ、こうした自治体側の制約に関する論点は、科学技術政策というよりはむしろ原子力発電所の立地の問題や地域開発の問題で多数議論されてきたところである（山谷 2021: 91-92）。自治体の外部、すなわち国や大企業からもたらされる、いわゆる「外来型開発」は、自治体を実質的に発展させることはなかったというのである。もちろん企業誘致の失敗や福島第一原子力発電所の事故といった、「結果」に対する批判もありつつ、地元の自治体や住民の主導権や自治が奪われてしまったことに対する批判もある。

こうした自治体の外部へのある種「依存」ともいわれる状況については、「自治」と「依存」の2つの概念から光本が整理をしている。光本（2007: 10）は、この2つの概念を対立するものではないととらえ、なんらかの外部からの支援を受けること自体が問題なのではなく、その後の自己決定の範囲を問題にする。また井上（2014: 5）は、誘致自体は自治とは異なるものと注意しつつ、原子力発電所を従来の地域開発で批判があったような外来型工場とは別のとらえかたができると指摘する。すなわち、技術知識を産業と結び付け、地域産業の拠点にすることができるというのである。

これらのことから、ビッグ・サイエンスについて自治体が、研究施設の誘致や立地についてはコントロールできなくとも、スピンオフを引き出すためになにに取り組んでいるか、この視点もまた重要であると考えられる。もちろん、そもそも誘致や立地に対して合意形成が十分に行われていないにもかかわらず、自治体が一方的に推進体制を構築したり、手を出せないからと傍観者であったりするのは問題外である。しかしながら、現在研究施設が立地する地域において、その自治体が多くくの制約のなかで行う試行錯誤は注目されてもいいはずである。

この観点から、筆者はこれまで県レベルの取り組みをとりあげて考察してきた（山谷 2019; 2021; 2022）。だが、より住民に近い自治体である基礎自治体は対象としてこなかった。そこで以降では、東海村の事例をもとに、ビッグ・サイエンスと対峙する基礎自治体がどのような取り組みを行っているのか見ていきたい。

### 3. 基礎自治体は何をしているのか：東海村の事例

#### (1) 原子力のまちとしての東海村の経緯

東海村は「原子力のまち」と認められる場所である。それは日本ではじめての原子炉の臨界実験に成功した場所であり、また日本ではじめての臨界事故を発生させた場所でもあるからである。現在東海村には、国立研究開発法人日本原子力研究開発機構発機構（JAEA）の原子力科学研究所、核燃料サイクル工学研究所のほか、JAEA と大学共同利用機関法人高エネルギー加速器研究機構（KEK）とが共同で運用する大強度陽子加速器施設（J-PARC）、日本原子力発電の東海第二発電所が立地し、さらに東京大学大学院の原子力工学研究施設や三菱原子燃料、原子燃料工業ほか、原子力の研究・発電・企業が集中立地する地域である。

それゆえ、産業構造も原子力に特化したものだとこれまで指摘されてきた。原子力関連の研究者・技術者が多く、東海村の経済も原子力研究によって牽引されているといわれる

(渥美 2013: 114-115)。また、そもそも東海村の市街地も原子力施設の立地に合わせて形成されてきたといわれる(斉藤・齊藤 2002: 157)。まさに「原子力のまち」なのである<sup>4</sup>。東海村における原子力の歴史は、1957年に日本原子力研究所(現在は JAEA)が東海研究所を設置し、第1号の原子炉「JRR-1」で臨界実験を成功させたところから始まる。1959年には原子燃料公社(動力炉・核燃料開発事業団(動燃)、核燃料サイクル開発機構を経た後、現在は JAEA)が東海製錬所を開所した。1963年には日本原子力研究所の動力試験炉「JPDR」が日本初の原子力発電試験に成功した。1966年には日本原子力発電が日本初の商業用原子力発電所である東海発電所の営業運転を開始、1978年には東海第二発電所の営業運転も開始した。

ところが、1997年に旧動燃のアスファルト固化処理施設で火災爆発事故が発生し、また1999年には株式会社ジェー・シー・オー・(JCO)が核燃料加工施設において臨界事故を起こした。こうした原子力の正負の両側面の経験が今現在の自治体としての東海村を形作ってきた。こうした経験を位置付けるようになったのは、第4次総合計画(2001-2010年)で「原子力安全モデル自治体を目指す」と掲げたことを端緒とする。

## (2) 東海村の計画

さて、東海村における科学技術に関する最初の独自の計画は、J-PARC の立地に対応して2005年3月に策定された「東海村高度科学研究文化都市構想」である。この構想は J-PARC に対応したまちづくりを進めるとともに、行政や住民、民間企業の行動指針を確立するために策定された。さらにこの構想と連動して、第4次総合計画(2001-2010年度)の後期計画(2006-2010年度)においては、「高度科学研究文化都市の形成」と銘打って、高度科学研究文化都市の実現に向けた環境整備や原子力との共存共栄が掲げられた。しかしながら、この段階では公共施設やインフラの整備、関係機関との連携については計画が見られるものの、後の計画に見られるような住民との関係は明示されなかった。

現在総合計画は第6次計画(2020-2024年度)が始動している。そこでは、研究施設の立地に関して次の表2のように記述している。

表2 東海村第6次総合計画における科学技術(東海村第6次総合計画をもとに筆者作成)

箇所	内容
第1章 将来ビジョン 第2項 村が秘める可能性	4 最先端の科学技術を活用した産業振興ができるまち 村には、原子力研究を半世紀以上にわたり牽引してきた歴史があり、11 の原子力関係機関が立地しています。そのほかにも最先端の研究機関が集積し、国内外の研究者や技術者をはじめ、科学技術に関わる就業者が多く在

<sup>4</sup> ただ、東海村が「原子力のまち」と認められるかどうかは、東海村の立場としては微妙なところである。実際1999年の臨界事故後東海村では、「ようこそ原子力のまち東海村へ」の看板を「ようこそ東海村へ」と改めたように、現在は積極的に原子力を宣伝しなくなっているためである。

	<p>村しています。</p> <p>このような「科学のまち」としてのポテンシャルを生かし、村内の企業や研究機関など産学官が連携して、原子力研究の発明や技術を活用した東海村発のイノベーションが創出されています。</p>
<p>第2章</p> <p>第3項 足腰の強い産業を育成・創造し、魅力と活力にあふれたまちをつくる</p>	<p>1 産学官の連携による科学技術の進展と産業創出による地域活性化</p> <p>最先端科学が集積する東海村の特性を生かしたまちづくりを進めるため、産学官の連携による科学技術の進展を推進するとともに、科学技術を活用した新たな産業の創出に取り組む事業者を支援し、最先端の科学技術と連携した産業づくりの後押しにより、地域の活性化を図ります。</p> <p>また、最先端科学を村の魅力のひとつとするため、科学や研究者を身近に感じる機会を提供するほか、子どもたちに最先端科学などを学ぶ機会・触れる機会を提供し、科学への探求心をはぐくむことで、次世代に、科学技術の進展に貢献する人財育成につなげます。</p>

もちろん表2に記載した箇所以外にも、基本的なまちづくりのベースの1つに「科学」があるという点は、あらゆるところから読み取れる。

また、現在は第2期（2020-2024年度）が稼働している「まち・ひと・しごと創生総合戦略」も原子力研究とのつながりが大きい。とくに「しごと」の面において、「産学官の連携による『新たな科学技術を活かした』新産業の創出と働く場の確保」が重点的に取り組む5つの分野横断的ミッションのうちの1つとして掲げられている。そこでは、「最先端の原子力科学が集積する東海村らしさを活かしたまちづくりを進めるため、村内に事業所等を有する国等の研究機関と村内事業者との連携による新たな産業の創出に向けた取り組みを支援し、地域の活性化を図ります。なお、村の基幹産業である原子力産業を下支えしている、原子力関連企業の人材育成や確保についても、引き続き原子力人材育成確保協議会などの関係機関とともに取組みます」（東海村 2020: 59）（下線部筆者）とある。

この提示を受けて、3つの基本目標と施策がつくられている。基本目標3では「誰もが生き生きと働き、活躍できるまちづくりの推進」と掲げられ、「サイエンスタウンの特色を活かした雇用の創出」や「産学官連携による創業支援による雇用の創出」といった基本的な方向性が示されている。具体的な基本施策として「最先端の科学技術が集積するポテンシャルを活かした魅力あるまち」および「持続可能な地域経済を支える仕組みがあるまち」が掲げられ、原子力技術者などの育成・確保や子どもたちへの「科学」体験の推進といった取り組みについて記述されている。いずれにしても、「新たな産業の創出」および「人材育成や確保」が東海村の科学技術に関する諸計画におけるキーワードである。以下ではこの2つのキーワードに関する事業を見ていこう。

第1に、「新たな産業の創出」に関連する事業として、東海村では実際に「東海村イノベ

ーション創出支援補助金」がある。この補助金制度は、「村内にある国等の研究機関との連携により、新たな産業の創出を目指す」または「自らが先端技術の活用等により、新たな製品の開発若しくは高付加価値化又は生産性の向上を目指す」村内の中小企業に対して、補助金を交付するものである。補助内容は3つで、①新産業創出事業に最大200万円、②製品開発等事業に最大100万円、③生産性向上事業に最大100万円である。具体的な内容については守秘の必要があるため、東海村からはウェブサイトで行き組み実績を発信するようなことはしていないが、企業によっては自主的に補助制度を利用している旨を公開しているところもある。いずれも一定の成果につながっているようである。

第2に、「人材育成や確保」に関しては、「インターンシップを核とした産学官連携による原子力人材育成・確保支援事業」がある。これは、東海村も構成員である「原子力人材育成・確保協議会」が主催者となり、高校生・高専生・大学生に対してそれぞれインターンシップを実施してきたところである。

ところで、東海村の科学技術に関する計画のなかで、こうしたスピンオフの獲得とはまた異なる内容のものがある。それは、2012年12月に策定された「東海村と原子力の将来像～“TOKAI 原子力サイエンスタウン構想”～」(以下サイエンスタウン構想)である。本構想は「東海村高度科学研究文化都市構想」の後継であるが、注目すべき理由とともに、以下では本構想に光を当ててみよう。

### (3) TOKAI 原子力サイエンスタウン構想の理念

サイエンスタウン構想は、従来のように国主導の政策のもとでの受動的なまちづくりを受容するのではなく、東海村と原子力の将来像を「真剣かつ積極的に考えていく必要がある」(東海村 2012: 12)、住民(東海村に勤務する人も含む)、行政(東海村・茨城県)、原子力関係者が理念や目指す役割を共有しつつ、将来を共通に展望しながら、主体的に原子力とまちづくりを考え提言・行動することを目指すものである。そして、総合計画と整合が図られ、まちづくりに溶け込むことを目指されている<sup>5</sup>。

サイエンスタウン構想については、当時の村上達也村長の原子力発電所に対する姿勢が大きく影響を与えているといわれる(渥美 2013: 118)。実際村上前村長は「東海村にとって原子力は主たる個性の一部だと思っています。原発だけに依存しているのではないという意味で、原子力と自治体の新しい付き合い方、共存共栄のモデルとなれないかと考えているんですよ」と述べている(村上・神保 2013: 121-122)。村を原子力関連施設の一方的な受け身の存在とするのではなく、積極的に村の計画に原子力関連施設を取り込もう

---

<sup>5</sup> この前段の計画として、先述した「東海村高度科学研究文化都市構想」があった。これは2008年の大強度陽子加速器(J-PARC)の稼働を控えて、科学技術分野を中核としたまちづくりの推進を目的として策定された。サイエンスタウン構想とのもっとも大きな違いは、サイエンスタウン構想が住民を主人公として描いているところであろう。



とする構想である。同時に、原子力発電所だけではなく広く「原子力」の言葉で、「発電だけではない」というリフレーミングを試みているのも、本構想の特徴といえよう。

本構想の推進体制におけるアクターとして、本構想では東海村の村民・市民、東海村行政、茨城県、周辺市町村、本構想に関係する国の府省、大学、研究機関、企業が示されている。その上で、東海村行政は、本構想の率先牽引役あるいはコーディネーターとしての役割があると示されている。そして本構想を推進する体制（ハブ機能）を構築するよう示された。

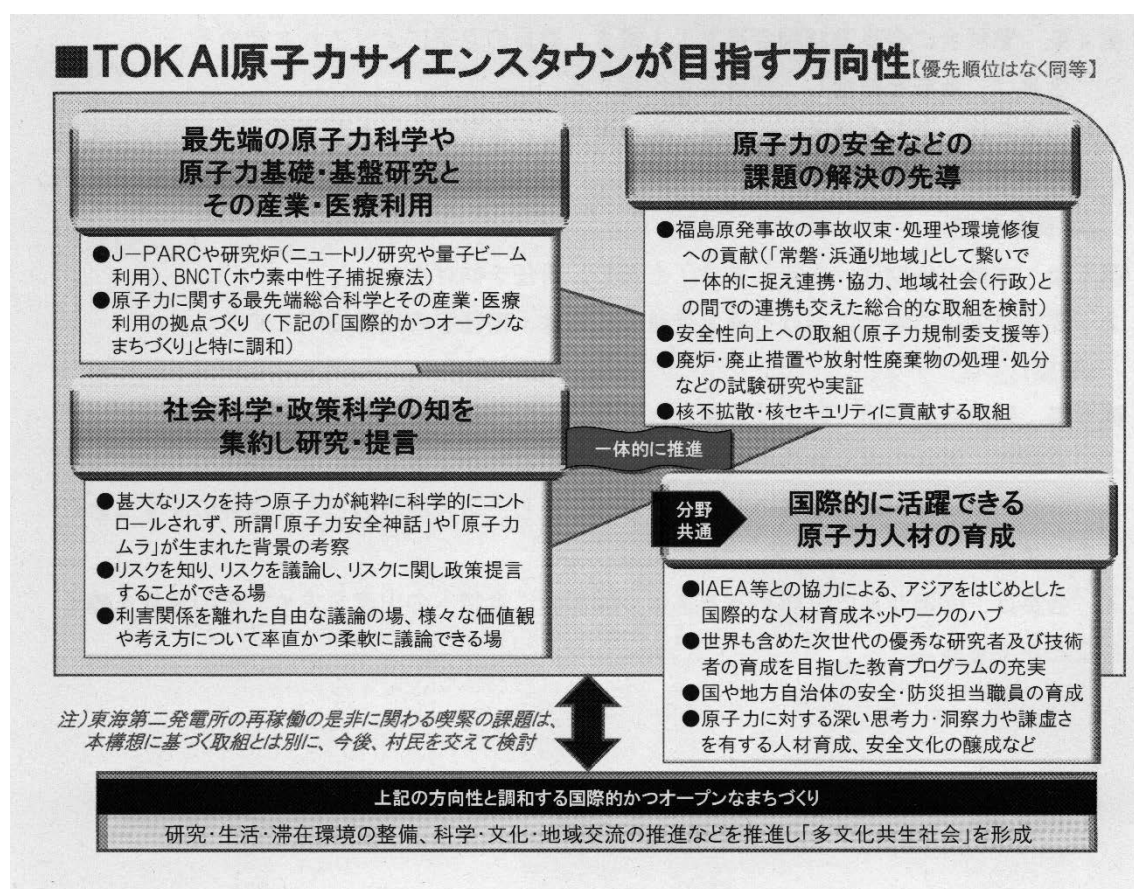


図1 TOKAI原子力サイエンスタウンが目指す方向性(出典:東海村(2012:29))

本構想には、次の4つの「目指す方向性」が明示されている。①「最先端の原子力科学や原子力基礎・基盤研究とその産業利用・医療利用」、②「原子力の安全などの課題の解決の先導」、③「社会科学・政策科学の知を集約し研究・提言」、④「国際的に活躍できる原子力人材の育成」である(図1参照)。このうち、①、②、④は他自治体でもしばしば見られるが、注目すべきは③である。「社会科学・政策科学の知を集約し研究・提言」とタイトルをつけられた3つめの方向性は、ともすると自然科学・工学に重点を置きがちな原子力に関する諸問題について、社会科学や政策科学の知も集約し、その拠点を目指そうと

いう野心的なものである。その背景には、JCOの臨界事故や福島原発事故の経験を経た原子力に対するある種の「限界」に対して、自然科学や工学の分野からだけでなく、人文科学や社会科学から迫ろうというものであった<sup>6</sup>。

具体的には、「リスクを知り、リスクを議論し、リスクに関し政策提言することが出来る場の構築」や「利害関係を離れた自由な議論の場、原子力エネルギー関係施設の新増設から脱原子力まで様々な価値観や考え方について率直かつ柔軟に議論できる場」があげられている。そのために、リスクの評価・管理・コミュニケーションができる人材の育成や専門家と村民の間での真の意味でのリスクコミュニケーションの実現、信念や気分によるものではない、原子力のネガティブな部分も取り上げ、サイエンスとして議論できる研究拠点を志向するよう描かれている。

原子力に対してかなりブレーキをかけようとする時代背景があったとはいえ、関係するアクターのなかでの東海村の先導的役割を見出そうとする姿勢や、住民との対話の場を構築しようとする姿勢は極めて先進的かつ野心的であったといえる。

#### (4) 理念のいま

##### ①総合計画のなかでの息づかい

サイエンスタウン構想にある理念は現在東海村にどのようにして残っているのか。東海村の第6次総合計画（2020-2024年度）では、その前の「第5次総合計画」の総括が次のように示されている。「村では、（中略）、第5次総合計画を着実に推進してきましたが、その過程においては、村政全般に渡り、村民との対話と参画を意識してきました。（中略）村民の叡智を発揮できる仕組みづくりは、一定の成果を得たものといえるでしょう」。

そして第6次総合計画では、3つある柱の第1の「未来を担う人づくり」の実現のために用意された3つの方向性の2つ目「気付き・つながり」において、「共感から共創・協創につなぐ未来志向の地域づくりを実現する対話の推進」がある。そこでは、「地域のさまざまな人財をはじめ、あらゆる地域資源を活用し、地域の特性を生かしたまちづくりを推進するため、地域と行政が手を携えた、共創・協創による新たな住民対話の場づくりを推進します。対話を通して、地域の課題を自分ごととして捉え、持続可能な地域のあり方を見つめるとともに、地域の人財や資源が持つ可能性に気付き、想いの共有と共感の場が生まれることで、つながりを実感する地域社会の実現に寄与します」とある。第6次総合計画では、このほかにも「対話」や「共創」がしばしば用いられる。住民同士の対話の場合もあれば、住民と役場職員との対話の意味で用いられる場合（第5章 新しい「役場」への転換）もある。サイエンスタウン構想自体ほどの強さはないが、住民同士の対話の場を構

---

<sup>6</sup> 内容に関しては、当時の状況が色濃く反映されている。東日本大震災および福島第一原子力発電所の事故を経験し、原子力に対する世間の目は厳しかった。また民主党政権時代であり、「地域主権」のスローガンとともに、地域社会が主体となったまちづくりを進めていこうという潮流があった。

築する役割が行政にあると感じさせる。

## ②自分ごと化会議

また、東海村では2020年12月から2021年12月にかけて、島根県松江市の先行事例を参考にしつつ、「自分ごと化会議」を開催した。一般社団法人構想日本の協力を得たものである。その発端は、2020年9月19日に開催された講演会「“原発問題”を自分のこととして考えるとは？」である。もともとは住民の意向把握が東海村における課題の1つとして認識されてきており、その延長線上に本会議はある。

表3 東海村“自分ごと化”会議の提案（「東海村“自分ごと化”会議」提案書』をもとに筆者作成）

提案1	原子力事業所が多いことや原発立地による交付金など、東海村のいまの特徴や現状の魅力を知る・伝える。
提案2	原発に代わる新たな東海村の魅力を創り出す（交付金が減ることを想定したまちづくり）。
提案3	原発に賛成、反対、どちらでもない人など多様な人が参加して、建設的な議論を行う場を多くつくる。
提案4	原子力や原発に関してできるだけ正確な情報を整理し共有する。行政や事業者と住民との情報のギャップを埋める。
提案5	東海第二発電所の安全性を強化する。安全性向上対策工事のプロセスやそれでも残るリスクについて、住民に丁寧に説明する。
提案6	安全に避難できるよう、避難ルートをはじめとした避難計画を整備する。

参加者は住民基本台帳から無作為で選ばれ、「原子力についてどう思っているか」を議論する。賛否を含む対立の場としてではなく、住民自身の生活における感覚を話しあえる場だという（山田 2021: 32）。会議は全5回にわけて原発問題をテーマに話し合う「東海村“自分ごと化”会議～“原発問題”を自分のこととして考える～」を開催したほか、東海第二発電所や福島第一原子力発電所等の見学も行った。原子力発電所の肯定や否定、再稼働の是非の議論を目的としたのではなく、「自分たちにできること」、「自分たちはどうありたいのか」、「自分たちはどうしたいのか」といった意見を交換しながら、「自分の問題」という認識の高まりを目的にした会議である。最終的に提案書が2022年3月23日に村長に提出された。そこでは6つの提案が示された（表3参照）。

いずれにしても、住民同士の対話の場の設定としては、サイエンスタウン構想の理念を反映させたものである。また、提案にもあるとおり、住民、そして専門家や行政職員との間でも対話が継続的に行われることが望まれているようである。

## 4. 基礎自治体とローカル・サイエンス・ガバナンス

以上の東海村の事例を踏まえて、ローカル・サイエンス・ガバナンスにおける基礎自治体の役割として、①「スピノフ獲得」、②「ガバナンスとガバメント」、③「住民の対話を促進する責任」の3つの観点を試論的に用意した。以下で考察していこう。

### (1) スピンオフ獲得に向けた取り組み

第1に、「スピンオフ獲得」である。科学技術の振興計画等を策定しつつ、研究機関と地域内の産業振興やイノベーションとの接続を図るのは、広域自治体である県レベルが中心になりそうなものである。だが、「広義の研究開発のスピンオフ」という点からいえば、そもそも研究施設が立地したり、研究者が長期滞在したりすることで、研究施設関連企業への地元雇用が発生する点、飲食店や宿泊業に需要が生まれる点でスピンオフが生じる。もちろん、原子力に関する研究施設が林立することで、それに付随するように主に調達といった原子力研究の関連企業が多数存在する点も重要である。こうした間接的な雇用や企業の誘致・集積といった自治体にとってはやや受け身的なスピンオフに関しては、まさに立地自治体である基礎自治体への効果は大きい。

また、「狭義の研究開発のスピンオフ」という観点からは、「東海村イノベーション創出支援補助金制度」で村内関連産業の振興を推進している。さらに「インターンシップを核とした産学官連携による原子力人材育成・確保支援事業」については、教育へのスピンオフといえるだろう。スピンオフ獲得に関しては、基礎自治体もまた多様な取り組みを展開しながら、受け身的な「広義の研究開発のスピンオフ」だけでなく、より積極的に「狭義の研究開発のスピンオフ」の獲得をめざしているようである。

### (2) ローカル・サイエンス・ガバナンスと基礎自治体の役割

第2に、「ガバナンスとガバメント」の視点である。そもそも「ガバナンス」の言葉が脚光を浴びるようになった背景には次のような状況がある。多様なアクターが公共政策の担い手として登場するようになった結果として、行政だけでなく民間企業や市民、NPOといったアクターへ注目が集まるようになった。こうしたアクターによって構築されたネットワーク関係が社会問題の解決にとって重要だと認識されるようになった。これが、ガバナンスという言葉の流行を伴ったのである<sup>7</sup>。アクターの多元化や政府以外の公共サービス提供者の登場、さらにはそれらのネットワーク構造をもってガバナンスの言葉が用いられる一方で、とくに「ローカル・ガバナンス」については、自治の主導権を住民に戻す方向性を意味する使われ方もある（今川 2011a: 117）。

しかしながらそこでは議会や行政の役割が薄れていった。また、住民に過剰に期待しすぎている、期待できないものを期待しているという批判も現れるようになった（牧田 2007: 15）。したがって改めて問われなければならないのは、「ガバナンスを機能させるガバメント」（野田・森 2012: 260）や「ガバナンスを成長・成熟させるガバメント」（今川 2011b: 177）という視点である。すなわち、多様なアクターに政策決定を任せるのではなく、同時にガバナンスを否定するわけでもなく、主人公である住民とその代表である議会や行政を主軸として、ガバナンスとガバメントとの関係を再考すべきというのである<sup>8</sup>。

---

<sup>7</sup> 民営化の流れや「新しい公共」といった言葉も、この流れと軌を一にする。

ガバナンスという言葉の登場によって自治の新しい運用秩序が創造されようとする一方で、ガバナンスとガバメントとの関係を再考するためには、ローカル・サイエンス・ガバナンスにおける自治の運用秩序を形成する努力こそが基礎自治体の責任として求められるだろう。そう考えると、サイエンスタウン構想の推進体制は、ガバナンスとガバメントとの関係再考の理念の体現を試みたものである。サイエンスタウン構想では、東海村が地域社会や各原子力関係機関、その他の関係機関が交流・連携できる「ハブ機能」を構築することを目指した。まさにこれは、東海村が、ローカル・サイエンス・ガバナンスにおける運用秩序の形成を先導できるガバメントを目指すものであった。

### (3) 住民の対話を促進する行政の責任

第3に、「住民の対話を促進する責任」である。ローカル・サイエンス・ガバナンスに対してローカル・ガバメントである東海村が一定の役割を果たそうとするのであれば、それは主人公である住民を位置づけなおすことでもあり、そのために行政はなにをすべきか(なにができるか)、ということでもある。

この行政の役割を検討するうえでのヒントとして、水俣病によって生じた地域内の分断と対立を克服するために1994年、当時の吉井正澄市長が掲げた「もやいなおし」がある<sup>9</sup>。吉井市長は「ちがった価値観を認め合う」、「対話を通して新しい価値観を作る」という、住民同士で顔を合わせて話をし、お互いの価値観の違いを認めあうことから始めようとした(雨宮 2002: 177)。もちろん、水俣病の被害に遭った人びとへの十分な救済や、そもそも一部の企業に依存した地域社会のあり方といった問題も重要である。他方で、そこに住み続ける住民の肌感覚や「エゴ」をぶつけあう、こうした対話の場の構築を自治体行政が主導することも重要である。

ところで、行政運営において住民の意見を聴くというのは行政に求められる価値である「民主主義」にとって、もっとも重要である。行政学におけるパブリックリレーションズの議論や、そこから派生した広聴論、そして住民参加論のいずれにおいても、目指す先は「民主的な行政運営」にあると言えよう。他方で、住民参加論には次のような議論もみられる。「住民参加の現代的意義は、わが国の場合、とりわけ行政の客体＝被支配者にすぎなかった住民が、いまや180度転換して、その主人公＝支配者にふさわしく、責任をもって行政に主体的にかかわっていくことにみいだされなければならない。したがって、ただ単に行政に意見を述べるとか、その執行の手伝いをするといった程度のものを住民参加と呼ぶわ

<sup>8</sup> 今川 (2011a: 128) も「ガバナンスの言葉が広く浸透しているものの、ガバメントを創造しようとしなない社会は、ガバナンス自体が美しい衣装を身にまとっているだけで根本的な課題解決にはならない」と痛烈に指摘する。

<sup>9</sup> 「もやい」は船の元綱をしっかりと結びあうことである。地域社会の分断と対立を克服するため、人と人とを結びあう意味で使われるようになった。

けにはいかない。住民参加とは、たとえば住民の利害が対立して簡単に調整がつかず、事業が進まないごみ処理場の建設に対して、住民が他人事のような傍観者の立場をとることなく、積極的にその調整に乗り出して主人公としての責任を果たすといったことを指すのである」（佐藤 1990：130-131）。

もちろん住民の意見に応答的であることは重要であるし、住民の意見をもとに行政運営の改善が図られたり、計画策定に住民の意見を取り入れることも重要である。他方で、このことは、広聴機能と住民参加の理念とのちがいを浮き彫りにしたものである。それは、「住民の意見をもとに行政が判断する」という住民→行政の一方通行的な意見聴取でなく、住民間の議論とそれによる相互学習の効果も住民参加の理念の射程に含まれるととらえるところにある。今川（2007：82）はこうした住民と行政との関係の変化、そして行政の役割の変化を「垂直的關係から水平的關係へ」と喩える。それは住民（もっといえばその代表である自治会や町内会）が行政との関係（垂直的關係）を構築し、行政への要望を通すことで利益を得てきた一方で、対立する傾向にある問題については、住民対行政では解決が望めず、住民同士の調整機能（水平的關係）が求められたためである。

さらに住民参加の理念をこうした水平的關係の構築に求めるのであれば、住民が集まることのできる場、そして住民が実質的な議論ができる環境の設定もまた重要である。その実現を行政の責任の一端ととらえるのである（今川 2007：85）。

東海村では、サイエンスタウン構想の方向性の1つである「社会科学・政策科学の知を集約し研究・提言」のなかで、住民と専門家との対話、そして住民同士の利害関係を離れた対話の場を行政が用意すると描かれている。こうした理念は「自分ごと化会議」にも引き継がれている。住民の意見を行政が聞くという一方向的な関係をとらえなおし、住民同士の対話もまた重要であるとして、行政の責任としてその環境の整備を求めるのであれば、基礎自治体として東海村のサイエンスタウン構想に描かれたのはこうした理念を体現するものであった。

#### （4）ビッグ・サイエンスと対峙した基礎自治体の役割

以上の3つの論点からは、ローカル・サイエンス・ガバナンスにおいて一定の役割を果たそうとする基礎自治体を描くことができる。もちろん、地域社会の発展のためにスピノフ獲得を目指した取り組みもある。だがとくに、国策との距離を置いてしまったり、対立を避けるために議論を避けてしまう住民の生活実感をとまなう「本音」の議論を巻き起こすことは、自治を住民や基礎自治体に取り戻させるきっかけになる動きであると期待できるだろう。

また、そうした対話の場の設定を住民同士や住民対行政にとどめるのではなく、また住民への研究開発に関する説明を専門家のみにゆだねたり、住民の無関心を放置したりすることなく、研究者・研究機関や関連企業、国といったローカル・サイエンス・ガバナンスを構成する多様なアクターを巻き込んだ場を構築し、積極的に対話・議論を促進するこ

とこそが、まちがいなく基礎自治体の役割といえる。東海村のサイエンスタウン構想は、繰り返すように、そうした先進的・野心的な取り組みである。

## 5. おわりに

地域の分断は、東海村以外にでもたとえば青森県六ヶ所村や沖縄県のように、原子力発電所や軍事基地の立地地域では大きな問題となるテーマとなる。そもそもその分断を引き起こしている根本的な原因に直接的に関与しようとせず、住民同士の対話の場を用意するというのは、ある種の「逃げ」に見えるかもしれない。したがって、もちろん原因の解消のための方向性を模索することは重要である。他方で、いまこの段階で、住民や地域社会に対して自治体ができることを考えるうえでは、東海村をはじめとした自治体の試行錯誤や創意工夫を見ていく必要があるし、これもまた重要なことであると思う。

本稿では、試論的に①「スピンオフ獲得」、②「ガバナンスとガバメント」、③「住民の対話を促進する責任」の3つの論点を用意し、ビッグ・サイエンスと対峙する基礎自治体の役割について検討してきた。残念でならないのは、本稿でも中心的に扱った東海村のサイエンスタウン構想は、一部理念は引き継がれているとはいえ、その後の総合計画に明示的に登場することがなく、村の表舞台から消えてしまったことである。

最後に、今後の研究課題を提示したい。第1に、ビッグ・サイエンスと自治体の関係を考えるうえで、これまで県レベルの取り組みに焦点を当て、今回は基礎自治体に着目した。しかし、多様なアクターの存在によるガバナンスを前提にするのであれば、研究機関や民間団体にもまた光を当てる必要がある。ことさら自治という観点からは、県レベルと基礎自治体の役割分担についても検討する必要があるだろう。

第2に、今回は東海村の事例をとりあげたが、ビッグ・サイエンスと自治体の関係は、研究施設の種類や地域の歴史に大きく左右されるだろう。本稿で扱った東海村の事例では、「事故」の経験のある「原子力」であった。だからこそ「自分ごと化会議」のように、住民の対話を重んじようとする風潮が生まれたと考えられる。しかしこれが事故の経験のない地域であったり、あるいは原子力ではない研究施設であれば、自治体に取り組む内容も変わってくるだろう<sup>10</sup>。また、計画以外にも、それこそ「人材」に依存する例もみられる。首長をはじめとする政治家の手腕であったり、中央省庁からの出向者等も、実は重要なアクターとなる。以上をふまえて、ほかの事例についても検討する必要がある。

## 謝辞

本研究は、一般社団法人複合リスク学際研究・協働ネットワークの地域社会と原子力に

<sup>10</sup> ただ、東海村もそうであったように、パターンは多様ではあるが、福島原発事故以降全体的に「脱原発」（あるいは「脱原発依存」）の傾向がみられる。自治体の取り組みを見ていくうえでは、こうした「トレンド」を念頭に置く必要があるだろう。

関する社会科学的研究支援事業「大型研究開発事業の誘致・実施に際して自治体はどのような役割を果たすべきか？」ならびに科研費基盤研究C（一般）22K01318「国立研究開発法人における体系的評価の構築に関する研究」による研究成果の一部である。また、東海村の事例調査に関しては東海村産業部産業政策課産業政策推進担当の課長補佐大内秀樹氏と係長の浅野進太郎氏に大変お世話になった。この場を借りて御礼申し上げる。

## 参考文献

- 1) 雨宮昭一（2002）『『風評被害』の克服と地域づくり－水俣市の場合－』『茨城大学地域総合研究所年報 別冊』、175-180ページ
- 2) 渥美潤（2013）「東海第二原発と東海村－地域産業構造及び政治過程の考察－」『桜美林大学産業研究所年報』第33号、111-123ページ
- 3) 今川晃（2007）「参加・協働型行政と自治体のアカウンタビリティ」今川晃・牛山久二彦・村上順編『分権時代の地方自治』三省堂、75-89ページ
- 4) 今川晃（2011a）『個人の人格の尊重と行政苦情救済』敬文堂
- 5) 今川晃（2011b）「地域ガバナンスの変容」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究』ミネルヴァ書房、151-178ページ
- 6) 斉藤義則・齊藤充弘（2002）「東海村における原子力関連企業の分散立地の背景と地域システム」『茨城大学地域総合研究所年報 別冊』、151-174ページ
- 7) 佐藤竺（1990）『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局
- 8) 城山英明（2007）「第2章 科学技術ガバナンスの機能と組織」城山英明編『科学技術ガバナンス』東信堂、39-72ページ
- 9) 東海村（2012）『東海村と原子力の将来像～“TOKAI 原子力サイエンスタウン構想”～』
- 10) 東海村“自分ごと化”会議参加者一同（2022）『「東海村“自分ごと化”会議」提案書』
- 11) 野田遊・森裕亮（2012）「ガバナンスを機能させるガバメント」真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房、255-260ページ
- 12) 船橋晴俊（2012）「むつ小川原発と核燃料サイクル施設の歴史を解明する視点」船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子『核燃料サイクル施設の社会学』有斐閣、1-18ページ
- 13) 牧田義輝（2007）『住民参加の再生』勁草書房
- 14) 村上達也・神保哲生（2013）『東海村・村長の「脱原発」論』集英社新書
- 15) 山田修（2021）「原子力と共に歩んできた東海村」『Energy for the Future』2021年2月号、32-35ページ
- 16) 山谷清秀（2019）「科学技術政策の多面性及び地域政策との交錯」『日本評価研究』第19巻3号、1-13ページ
- 17) 山谷清秀（2020）「科学技術政策のコントロールを考える」『浜松学院大学研究論集』第16号、45-62ページ
- 18) 山谷清秀（2021）「大規模研究開発と地域政策をめぐる問題の構造」『日本評価研究』



第21巻1号、85-98ページ

- 19) 山谷清秀（2022）「行政の科学技術政策のメインアクターは誰か」『都市問題』2022年9月号、34-42ページ