

令和6（2024）年6月7日

より良い役割発揮のための制度的条件

日本学術会議幹事会

1 5要件の重要性

世界のナショナルアカデミーは、政治や行政から独立した立場から、学術的な研究の成果や学術の発展に必要な知見を提供し、社会に対する提言を行うことを通して、科学者の責務を果たそうと努めてきた。

特に、20世紀以降、科学は高度な専門性を持つ知になっていくとともに、科学が持つ社会的影響力は功罪含めて大きなものになってきた。そうした中での研究力の強化は、わが国の学術の発展のみならず、イノベーションの進展や経済の発展にとって重要であると同時に、現代社会が直面する社会課題への実効性ある取組みにとってもその基盤となるものである。気候変動、新型コロナウイルスによるパンデミック、武力紛争をはじめ、日本社会や人類が直面する課題は複雑化・深刻化しており、それらの課題を解決するにあたって学術が担うべき役割は、いっそう重要なものとなっている。

そこで、日本学術会議は、これまで以上に適切に社会的要請に応えるべく、2021年に「日本学術会議のより良い役割発揮に向けて」（令和3（2021）年4月22日）を公表した。その中で、各国のアカデミーの設置形態は多様であるが、自由で民主的な国家のナショナルアカデミーでは、共通して、①学術的に国を代表する機関としての地位、②そのための公的資格の付与、③国家財政支出による安定した財政基盤、④活動面での政府からの独立、⑤会員選考における自主性・独立性、という5つの要件（以下「5要件」という。）が確保されていることを明らかにし、日本学術会議がその役割を発揮するためには、5要件の制度的保障が不可欠であることを確認した。

この5要件には、「近視眼的な利害に左右されない独立した自由な学術の営みを代表するアカデミーの活動が、学術の豊かな成果を広く国際・国内の社会に還元する役割を通じて公共の福祉を保障するとの世界共通の信念が託されて」いる。

これまで、日本学術会議は、より良い役割発揮につながる改革を行うのであれば、これを積極的に支持するという方針のもと、日本学術会議の在り方に関する有識者懇談会（令和5（2023）年8月29日内閣府特命担当大臣決定。以下「有識者懇談会」という。）並びにその下に設置された組織・制度ワーキング・グループ及び会員選考等ワーキング・グループの2つのワーキング・グループ（以下「検討WG」という。）の議論に積極的に参画し、注意深くその議論に耳を傾けてきた。しかし、検討WGの議論の前提とされている、「日本学術会議の法人化に向けて」（令和5（2023）年12月22日内閣府特命担当大臣決定。以下「内

閣府方針」という。)については、第191回総会(令和6(2024)年4月23日)において議決した声明で表明したように、引き続き懸念を持っている。また、5要件の意義について、関係者の共通認識が形成されるに至っていないことを痛感した。昨年12月の有識者懇談会中間報告においても、「機能を十分に発揮するためには、政府等からの独立性を徹底的に担保することが何よりも重要」であり、「仮に学術会議を法人化する場合には、独立性・自律性が現在以上に確保され、国民から求められる機能が十分に発揮されるような制度設計が行われるべき」としている。新たな制度が5要件を制度的に保障し、独立性・自律性を現在以上に確保されるものになるかは、日本学術会議がその機能を十分に発揮するための大前提であるが、依然として懸念が残ると言わざるを得ない。

そこで、ここで改めて、日本学術会議が「国の特別の機関」とされている趣旨を確認するとともに、上記5要件に沿って、どのような組織形態をとるにせよ確保されるべき基本的視点及び具体的な条件について、その全体像を明確にすることとする。

2 現行制度の考え方

日本学術会議は、「行政、産業及び国民生活に科学を反映、浸透させること」(日本学術会議法(以下「法」という。)第2条)を目的として、昭和24(1949)年1月、「内閣総理大臣の所轄」(第1条第2項)の下、政府から独立して職務を行う「特別の機関」として設立された。経費は、「国庫の負担」とされ(法第1条第3項)、また、会員は、国家公務員法上、特別職の国家公務員と位置付けられる。法第3条が定めるその職務は、「科学に関する重要事項を審議し、その実現を図ること」、そして「科学に関する研究の連絡を図り、その能率を向上させること」である。

強い独立性を保障された国の特別の機関という、日本のナショナルアカデミー特有の位置付けは、2つの考慮から基礎付けられている。すなわち、1つは学術という営みの政治・行政からの独立性の堅持、もう1つは、学術的な研究の成果や学術の発展のために必要とされる視点を、学術をめぐる政策や行政に反映させ、ひいては社会に対する科学者としての責務を果たすことである。

ナショナルアカデミーのモデルとされる主要国とは異なり、日本では、政府から独立した組織の活動を支える社会的文化的な基盤が十分ではない。日本学術会議が、活動の独立性を保障された政府の「特別の機関」として位置付けられてきたことには相応の理由がある。日本学術会議は、国の機関ではあるが、科学者コミュニティの代表機関であることに配慮し、その組織・運営の自律性が確保されるよう、法が「日本学術会議の運営に関する事項」に関しては広く日本学術会議自身が定める規則に委ねていることも、独立性を担保する上で必要不可欠の要素である。

政府の特別な機関(公的機関)としての位置付けは、科学者コミュニティの代表機関の見解が、政府や社会から重みを持って受け止められるためにも、重要な意味を持つものである。同時に、国会や内閣のような民主的基盤を持たない科学者コミュニティの代表機関が、政策

形成等に科学の視点を「反映」させる上で、日本学術会議は、もっぱら審議機関と位置付けられている。

これらの点は、「日本学術会議は、科学に基礎づけられた情報と見識ある勧告および見解を、慎重な審議過程を経て対外的に発信して、公共政策と社会制度の在り方に関する社会の選択に寄与する」と定める日本学術会議憲章(第3項)にも示されているところである。「行政、産業及び国民生活に科学を反映、浸透させる」とは、このような意味において理解されるべきものである。

「特別の機関」の経費が、国庫負担とされていることの意味についても、十分に考慮する必要がある。日本学術会議は、事業を実施する行政機関や法人組織などと根本的に性質を異にする。加えて、大学や研究機関とも異なり、研究・教育等を行わず、「科学に関する重要事項を審議し、その実現を図る」ことを任務としており、その活動そのものが公共性を担うものであることから、その経費は基本的に国庫の負担とすることが望ましいとの考え方に基づくものである。

もっぱら科学的な見地から行われるべき助言が、特定の政策的観点から歪みをもたらされることがないようにする必要があるのと同様に、特定の私的利害が科学的助言の形成に影響しないよう、基盤的経費を外部の資金に頼ることに慎重であるべきである。このような観点からも、国庫負担を通じ、安定した財政基盤が確保されることには十分な理由がある。

以上のように、現在の制度は、日本の社会・文化に適した形で5要件を充たす組織として設計されたものである。かつて、政府に設置された「日本学術会議の新たな展望を考える有識者会議」の報告書(「日本学術会議の今後の展望について(平成27(2015)年3月20日)」)も、「国の機関でありつつ法律上独立性が担保されており、かつ、政府に対して勧告を行う権限を有している現在の制度は、日本学術会議に期待される機能に照らして相応しいものであり、これを変える積極的な理由は見出しにくい」(同報告書28頁)と述べている。この指摘は、設立以来維持されてきた日本学術会議の組織の本質をふまえたものであり、組織改革をめぐる現在の議論においても、法人化が自己目的化することのないよう、現行制度の趣旨をあらためて想起し、独立性・自律性が現在以上に確保され、5要件の制度的保障が実質的に強化される改革であるかどうかという観点から、検討がなされるべきである。

3 5要件の制度的保障とは何か

3-1 要件1：学術的に国を代表する機関としての地位

① 内外に対する代表機関であることの明記

日本の科学者の内外に対する代表機関であることを、引き続き法律に規定すべきである。

② 国際学術団体への加入

国を代表する機関として国際学術団体に加入する権限について、引き続き法律に規定すべきである。

3-2 要件2：そのための公的資格の付与

政府からの諮問、政府に対する勧告、政府に対し資料の提出、意見の開陳、説明等を求める公的な権限を、引き続き法律に規定すべきである。

この点について、政府は、現在の勧告機能に変更を加える予定はないとしつつも、仮に法人化した場合に「勧告」という文言を用いるかどうかについては明言しておらず、現在と同等の機能が維持されるかどうか判断できない。仮に勧告という文言を用いない場合には、その理由及びどのような文言に変更するのかを示して議論すべきである。

また、社会のための科学を促進するため、国会への知見の提供等についても検討がなされるべきである。

3-3 要件3：国家財政支出による安定した財政基盤

日本学術会議の活動は公共性を担うものであり、科学的助言は特定の利害からの中立性を確保する必要があるため、日本学術会議の経費については、どのような組織形態をとる場合であっても、法第1条第3項に掲げるような「国庫負担の原則」が維持されるべきである。諸外国のナショナルアカデミーにおいても、割合の違いはあれ、独立性を保障しながら安定した財政基盤を確保するため国家財政からの支出に係る措置が講じられている。日本学術会議が、主として科学的助言機能に特化した活動を営むナショナルアカデミーであること等を踏まえれば、日本において、この要件はとりわけ重要である。日本学術会議は、これまでも、その高い公益性に鑑みて国に置かれている機関として財政が保障されてきたところであり、引き続きナショナルアカデミーとして必要な財政基盤が公的に十分確保される必要がある。

しかし、現状においては、国庫負担の原則が定められているにもかかわらず、日本学術会議のすべての活動経費を賄うに十分とは言えなくなっている。固定費（事務局経費及び国際学術団体等分担金）を除く実質的な活動経費がこの20年間で約6割減となっている状況では、会員の自主的かつ精力的な活動があるとは言え、より良い役割発揮の推進にも限界がある。財源の多様化を模索することはそれ自体必要なことではあるが、その前に、まずは国自身がその本来の責務を果たすべきである。

また、財源の多様化の一環として、外部資金の獲得が法人化のメリットとして強調されることがあるが、公的機関以外の産業界等から対価を徴収して審議依頼に応じることについては、特定の利害からの中立性の確保の観点から、慎重な制度設計を行う必要がある。その際、主要国のナショナルアカデミーにおいても、禁止又は厳格な要件が設けられていること、日本学術会議は研究開発機能を有しない審議機関であることから、国立研究開発法人や国立大学法人と同様の産学共同研究を想定することは困難であること等に留意する必要がある。

見返りを求めない寄付金の受領はあり得るが、寄付金文化が十分根付いていない日本社会の現状を見る限り、安定した財政基盤となる収入としては期待できず、補助的・附随的なものにとどまることを前提とした制度設計が必要である。

3-4 要件4：活動面での政府からの独立

① 職務遂行に当たっての独立

科学的助言の中立性を確保するため、「独立して職務を行う」ことについて、引き続き法律に規定すべきであり、国はこの点を尊重する責務を負う。

② 内部管理の独立

現在、日本学術会議は、内閣総理大臣所轄の特別の機関として、行政機関でありながらも、内部管理について高い独立性を有している。その組織運営の健全性は、重要事項を総会の決定事項とし、会長及び各部の部長を互選とすること等、民主的な組織構造により担保されており、財政については、独立機関である会計検査院の検査が行われている。主要先進国のナショナルアカデミーにおいても、会計監査以外に政府の関与はない。

また、現在、日本学術会議は、有識者による外部評価を実施することにより、自主的に運営の改善を促進するための仕組みを導入している。これは、審議会等、他の審議機関には通常見られない特徴的な仕組みである。さらに、国民への説明責任を果たすため、各種委員会を原則公開とし、積極的な情報の公表に努めるなど、情報公開の推進にも、継続的に取り組んできている。

以上のように、現在の仕組みは、高い透明性を維持しつつ独立性を確保するものとして有効に機能しており、内部管理については、引き続きこのような仕組みを基本とすべきである。

これに対し、内閣府方針には、組織運営に関し、中期計画の作成を義務付け、運営助言委員会、監事及び日本学術会議評価委員会（仮称）を新設することが盛り込まれており、会計検査院を含め、4つの機関によるチェックを想定している。このうち、監事と評価委員会委員を主務大臣任命とすること、監事が幹事会構成員の業務執行等も含めた監査を行うこと等は、有識者懇談会の中間報告にも明記されていなかった事項である。

このような仕組みは、主として国の業務の執行の最大効率化等を重視する独立行政法人等には適しているかもしれないが、国からの独立性を制度的に保障することにより、その機能を有効に発揮することが可能となるナショナルアカデミーには不適である。科学的助言をはじめとする日本学術会議の活動は、あくまで、科学に基礎付けられたものである。そのため、諸外国においても、その活動の評価は基本的に科学者によってなされている（ピア・レビュー）。

また、内部管理の仕組みを考えるに当たっては、学術の性質を踏まえ、迅速で柔軟な活動を確保するために、日本学術会議の目的、機能、規模等に見合った、過重でない仕組みにするという観点も重要である。

上記の点を踏まえると、会計検査院に加え、現在の運用と同様に日本学術会議に評価委員会を置くことには合理性があるが、運営助言委員会の設置には強い疑念があり、評価委員を大臣任命とすることは合理性・正当性に欠ける。仮に法人化する場合には、監事を置くことが考えられるが、評価委員と同様に、その選任・任命は日本学術会議が行うべきである。

また、主要先進国のナショナルアカデミーに、評価と連動するような中期計画を立てるところはない。日本学術会議が実施した、G7のメンバーである欧米諸国6か国（米、英、独、

仏、伊、加) にインド、韓国、中国、ロシアの 4 か国を加えた計 10 か国のナショナルアカデミーに関する調査のうち、中国とロシアを除いては、ナショナルアカデミーの自主的策定であり¹、しかも、入手した限り、その内容は基本方針ともいうべきものである。このような柔軟な仕組みは、ナショナルアカデミーの目的・機能に照らし合目的的であり、仮に日本学術会議が中期計画を作成するとしても、諸外国の例に倣ったものとすべきである。

③ 内部規則制定権

活動面での政府からの独立を担保するため、内部規則制定権について、引き続き法律に規定する必要がある。また、これまでと同様に、法定事項・政令事項は必要最低限にとどめ、内部規則に委ねるべきである。

この観点から内閣府方針を見ると、評価委員会等、現在、内部規則で定めている事項についても法定を予定しているのではないかと推測されるが、今よりも法定事項を拡大する場合には、独立性の徹底という改革趣旨に照らし、それぞれについて理由を示した上で、検討がなされるべきである。

3-5 要件 5：会員選考における自主性・独立性

① 会員の選考に当たっての自主性・独立性

海外のナショナルアカデミーにおいても、会員選考に当たっては優れた科学的業績を有することが中軸的な要件とされており、この点は厳格に維持されなければならない。

現会員による会員の選出(コ・オプテーション)は海外の多くのアカデミーで採用されている標準的な会員選考方式である。これは、「アカデミー会員は学術上高い評価を得た者で構成されているべきであり、会員選出の判断はアカデミー会員のみによって可能であるという考え方に基づく」² (日本学術会議国際協力常置委員会 平成 15 (2003) 年)。次回及びそれ以降の会員選考も、日本学術会議が自律的・独立的に行い、その方法も、日本学術会議が決定すべきである。すでに本会議は選考方針案を公表して外部の意見聴取を行い、それに基づいた選考を実施しており、選考経過と結果についても「第 26-27 期会員候補者・連携会員候補者選考過程報告書」で公表している。これらの自主的な改革により、多様性の確保等、顕著な効果が現れている。

内閣府方針では、選考助言委員会(仮称)の設置が盛り込まれているが、選考過程にどのように関与するかが明確ではなく、会員選考を日本学術会議が自律的・独立的に行うこと(コ・オプテーション)を妨げるのではないかとの懸念があり、現在よりも独立性を徹底するという方針と矛盾しないよう、その必要性を十分に検討すべきである。

¹ 日本学術会議「各国アカデミー調査」令和 5 (2023) 年 5 月 25 日、
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/accexe230525add.pdf>、
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/division-20.html>

² 日本学術会議国際協力常置委員会「各国アカデミー等調査報告書」平成 15 (2003) 年 7 月 15 日、<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/18pdf/1813.pdf>

② 会長の選出に当たっての自主性・独立性

会長選出に当たっても、現行と同じく会員の互選による自律的で独立した選考手続を維持することが必要である。

4 5要件の観点から内閣府方針の内容について再検討を

以上、日本学術会議の制度設計については、ナショナルアカデミーとしての存立条件である5要件に鑑みて、他の行政組織・法人とは全く異なる原理や考え方を基礎とする必要がある。政府は唯一無二の法人を創設すると述べているが、現在の内閣府方針は、他の行政組織の構造や、下位の行政組織等に対する指揮監督のあり方に関する従来 of 発想にとらわれたものであり、5要件にも適合しない内容が含まれる。少なくとも、上記で指摘した問題点を再検討する必要がある。このような観点から、日本学術会議は、社会から求められる役割を十分に発揮できるような制度が保障されるよう、主体的に社会との対話を進めつつ、引き続き政府との建設的な協議を求める所存である。