

平成 30 年 11 月 13 日
内閣府日本学術会議事務局

日本学術会議法第 17 条による推薦と
内閣総理大臣による会員の任命との関係について

1. 日本学術会議の沿革等について

(1) 日本学術会議の設立経緯、設立趣旨等について

敗戦後の我が国が貧困な資源、荒廃した産業施設等の悪条件を克服し、文化国家として再建すると共に、世界平和に貢献し得るためには、是非とも科学の力によらなければならないとの問題意識の下、従来、個々の研究においては優れた成果が必ずしも少ないとは言い得ないにも関わらず、その有機的、統一的な発達が十分ではなく、全科学者が一致協力して現下の危機を救い、科学の進歩に寄与し得るような体制を欠いていたことを省みて、全国科学者の緊密な連絡協力によって、科学の振興発達を図り、行政産業及び国民生活に科学を反映浸透させるための新組織を国の審議機関として確立することを我が国の科学振興の基本的な前提と位置付け、昭和 23 年 7 月に「日本学術会議法（昭和 23 年法律第 121 号。以下「日学法」という。）」が制定され、昭和 24 年 1 月に日本学術会議が設立された。

近年、地球環境問題をはじめ、一つの専門分野の知識のみでは解決できない複雑な問題について、様々な知識を統合し、解決に向けた選択肢を示すことが求められている。こうした中で、日本学術会議は、我が国の科学者の内外に対する代表機関として、全ての学術分野の科学者を擁し、また、職務の独立性が担保されているといった特徴を有しており、幅広い学術分野の科学的知見を動員しつつ課題に関する審議を行って意見を集約し、政府や社会に対してその成果を提示できるところにその意義があるところである。政府や社会から尊重されつつその役割を十分に発揮できるような位置付け及び権限を付与し、安定的な運営を行うために必要な財政基盤を確保する観点から、日本学術会議は、科学に関する重要事項の審議及び研究の連絡に関する事務を所掌し、政府からの諮問に対する答申、政府への勧告等

を行う国の行政機関として設置されているところである。

(※) 例えば、国際リニアコライダー（ILC）については、高エネルギー物理学分野の国際的なコミュニティにおいて建設の期待が高まっているところであるが、ILCの建設及び運営には巨額の経費を要するため、我が国でこれを実施する場合には学術研究全体に大きな影響を与えることも想定されることから、学術に関する各分野の専門家で構成されている日本学術会議に対して文部科学省から審議を依頼されたところであり、現在、日本学術会議において、ILC計画における研究の学術的意義や、ILC計画の学術研究全体における位置付け等について審議しているところである。

日本学術会議は、内閣総理大臣の所轄とされ、当初は「機関」として総理府に置かれたものであり（総理府設置法第16条）、一旦、総務省に置かれたこともあったが、現在は「特別の機関」として内閣府に置かれているところである（内閣府設置法第40条第3項）。

（２）日本学術会議会員の選出方法の変遷について

日学法制定当初は、日本学術会議は、一定の資格を有する全国の科学者により選挙された特別職の国家公務員である日本学術会議会員（以下「会員」という。）によってこれを組織することとされていた。

その後、昭和44年頃から日本学術会議改革が議論されはじめ、昭和57年10月22日に日本学術会議は改革要綱を採択し、総務長官に提出した。また、同年8月19日には自由民主党から日本学術会議の改革に関する中間提言が出され、同年11月22日には総務長官の私的懇談会も報告を総務長官に提出した。総務長官はこれらを総合的に勘案して、同月24日に総務長官試案を示し、この試案を基に総理府と日本学術会議で協議を進めた結果、昭和58年に日学法改正法案が第98回国会に提出され、同年11月に同法案は成立した。

このような状況の中で、会員の選挙制については、立候補者数の減少による競争率の低下や無競争当選等、いわゆる学者離れなどの問題点が指摘され、より良い会員の選出方法が検討された結果、会員の選出方法は、科学者が自主的に会員を選出することを基本とし、学会を基礎として選出された者を日本学術会議が会員候補者として内閣総理大臣に推薦し、その推薦に基づき内閣総理大臣が任命する方法へと改正された。

さらに、平成16年の日学法改正においては、会員構成の硬直化を

防ぎ、個別の学会の利害にとらわれない政策提言を行うことができるよう、推薦される会員候補者の選考方法が2.(2)において後述するとおりに改められた。

2. 現行の会員選出方法について

(1) 会員の選出に係る規定について

日本学術会議は、210人の特別職の国家公務員たる会員をもって組織されており、日学法第17条の規定による推薦に基づいて、内閣総理大臣が会員を任命することとされている(日学法第7条第1項及び第2項)。会員の任期は6年であり、3年ごとにその半数を任命している(同条第3項)。日本学術会議は、規則で定めるところにより、優れた研究又は業績がある科学者のうちから会員の候補者を選考し、内閣府令で定めるところにより、内閣総理大臣に推薦するものとされている(同条第17条)。日本学術会議会員候補者の内閣総理大臣への推薦手続を定める内閣府令(平成17年内閣府令第93号)では、会員候補者の内閣総理大臣への推薦は、任命を要する期日の30日前までに、当該候補者の氏名及び当該候補者が補欠の会員候補者である場合にはその任期を記載した書類を提出することにより行うものとしている。また、日学法上、会員としての欠格条項は特段規定されていないが、会員に会員として不適当な行為があるときは、内閣総理大臣は、日本学術会議の申出に基づき、当該会員を退職させることができることとされている(日学法第26条)。その不適当な行為とは、いわゆる名誉を汚辱するような行為であり、例えば、犯罪行為等が想定されているところである。

(※) 不適切な事案を背景として日本学術会議法施行令(平成17年政令第299号)第2条に基づき辞職を承認された連携会員(会員と連携し、日本学術会議の職務の一部を行わせるため、日学法第15条第1項に基づき置かれる一般職の国家公務員)の例として、

- ①大学教授が文部科学省からの研究資金を不正使用したことが大学の調査で判明し、大学から解雇された事例
 - ②大学教授が論文でデータの改ざんやねつ造を行ったことが大学の調査で判明し、大学から懲戒解雇相当の処分とされた事例
- 等がある。

上記の事例については、連携会員として不適当な行為があるとして会長が当該連携会員を退職させることができる事由にも該当する可能性があると考え

られる。

(2) 会員候補者の選考手続について

日本学術会議における会員候補者の選考では、会員及び連携会員（会員と連携し、日本学術会議の職務の一部を行わせるため、日学法第15条第1項に基づき置かれる一般職の国家公務員）は、幹事会が定めるところにより、会員候補者を選考委員会に推薦することができることとされており、選考委員会は、推薦その他の情報に基づき、会員候補者の名簿を作成し、幹事会に提出することとされている。幹事会は、この名簿に基づき、総会の承認を得て、会員候補者を内閣総理大臣に推薦することを会長に求めるものとされている（会則第8条第1項、第2項及び第3項）。会員が任期の途中において定年、死亡、辞職又は退職により退任することで会員に欠員が生じた場合には、その後任者となる者（以下「補欠の会員」という。）の候補者の選考が行われ、また、補欠の会員の任期は、前任者の残任期間とされている（日学法第7条第4項）。なお、総会は、原則として毎年4月及び10月に会長が招集することとされている。

3. 日学法第7条第2項に基づく内閣総理大臣の任命権の在り方について

内閣総理大臣による会員の任命は、推薦された者についてなされねばならず、推薦されていない者を任命することはできない。その上で、日学法第17条による推薦のとおり内閣総理大臣が会員を任命すべき義務があるかどうかについて検討する。

(1) まず、

- ①日本学術会議が内閣総理大臣の所轄の下の国の行政機関であることから、憲法第65条及び第72条の規定の趣旨に照らし、内閣総理大臣は、会員の任命権者として、日本学術会議に人事を通じて一定の監督権を行使することができるものであると考えられること
- ②憲法第15条第1項の規定に明らかにされているところの公務員の終局的任命権が国民にあるという国民主権の原理からすれば、

任命権者たる内閣総理大臣が、会員の任命について国民及び国会に対して責任を負えるものでなければならないことからすれば、内閣総理大臣に、日学法第 17 条による推薦のとおり任命すべき義務があるとまでは言えないと考えられる。

(※) 内閣総理大臣による会員の任命は、推薦を前提とするものであることから「形式的任命」と言われることもあるが、国の行政機関に属する国家公務員の任命であることから、司法権の独立が憲法上保障されているところでの内閣による下級裁判所の裁判官の任命や、憲法第 23 条に規定された学問の自由を保障するために大学の自治が認められているところでの文部大臣による大学の学長の任命とは同視することはできないと考えられる。

- ・最高裁判所の指名した者の名簿によって行われる内閣による下級裁判所の裁判官の任命（憲法第 80 条及び裁判所法第 40 条）
- ・大学管理機関の申出に基づく任命権者による大学の学長等の任命（教育公務員特例法（昭和 24 年法律第 1 号）第 10 条）

(2) 他方、会員の任命について、日本学術会議の推薦に基づかなく
てはならないとされているのは、

- ① 会員候補者が優れた研究又は業績がある科学者であり、会員としてふさわしいかどうかを適切に判断しうるのは、日本学術会議であること
- ② 日本学術会議は、法律上、科学者の代表機関として位置付けられており、独立して職務を行うこととされていること
- ③ 昭和 58 年の日学法改正による推薦・任命制の導入の趣旨は前述したとおりであり、これまでの沿革からすれば、科学者が自主的に会員を選出するという基本的な考え方に変更はなく、内閣総理大臣による会員の任命は、会員候補者に特別職の国家公務員たる会員としての地位を与えることを意図していたこと
によることからすれば、内閣総理大臣は、任命に当たって日本学術会議からの推薦を十分に尊重する必要があると考えられる。

(3) なお、(1) 及び (2) の観点を踏まえた上で、内閣総理大臣が適切にその任命権を行使するため、任命すべき会員の数を上回る候補者の推薦を求め、その中から任命するということも否定されない（日本学術会議に保障された職務の独立を侵害するものではない。）と考えられる。

○日本学術会議会員任命関係 国会議事録抜粋

第098回国会 文教委員会（昭和五十八年五月十二日）議事録抜粋

○粕谷照美君（略）さて、それで推薦制のことは別にしましてその次に移りますが、学術会議の会員について、いままでは総理大臣の任命行為がなかったわけですが、今度法律が通るとあるわけですね。政府からの独立性、自主性を担保とするという意味もいままではあったと思いますが、この法律を通すことによってどういう状況の違いが出てくるかということを考えますと、私たちは非常に心配せざるを得ないわけです。

いままで二回の審議の中でも、たしか高木委員の方から国立大学長の例を挙げまして御心配も含めながら質疑がありましたけれども、絶対にそんな独立性を侵したり推薦をされた方を任命を拒否するなどというようなことはないのである。

○政府委員（手塚康夫君） 前回の高木先生の御質問に対するお答えでも申し上げましたように、私どもは、実質的に総理大臣の任命で会員の任命を左右するということは考えておりません。確かに誤解を受けるのは、推薦制という言葉とそれから総理大臣の任命という言葉は結びついているものですから、中身をなかなか御理解できない方は、何か多数推薦されたうちから総理大臣がいい人を選ぶのじゃないか、そういう印象を与えているのじゃないかという感じが最近私もしてまいったのですが、仕組みをよく見ていただければわかりますように、研連から出していただくのはちょうど二百十名びったりを出していただくということにしているわけでございます。それでそれを私の方に上げてまいりましたら、それを形式的に任命行為を行う。この点は、従来の場合には選挙によっていたために任命というのが必要がなかったのですが、こういう形の場合には形式的にはやむを得ません。そういうことで任命制を置いておりますが、これが実質的なものだというふうには私ども理解しておりません。

○粕谷照美君 私は、いまのことを思いますと、この法律を見て思い出すことは、いままで教育委員というのは選挙で選ばれていましたね。それが今度任命制に変わるときに猛烈な反対運動があったわけですね。私なんかその先頭に立って反対した方なんですけれども、やっぱり任命制になってから大変違ってくるのですね。その与える影響とか権限とか、それから姿勢とかが全く直通になっていくわけですね、上からの。そういう意味も含めまして、学術会議の独立性というものが侵されはしないだろうか、こういう心配を持つものですから、何度も何度も念を押しているわけです。そうしますと、いままで行われた二度の国立大学長の拒否事件が起きないという保証はこの法律の中にどこに含まれていますか。どこのところを読んだら、ああなるほど大丈夫なんだと理解ができるんですか。

○説明員（高岡完治君） ただいま御審議いただいております法案の第七条第二項の規定に基づきまして内閣総理大臣が形式的な任命行為を行うということになるわけでございま

※ 粕谷照美君：日本社会党

※ 手塚康夫君：内閣総理大臣官邸秘書長

すが、この条文を読み上げますと、「会員は、第二十二条の規定による推薦に基づいて、内閣総理大臣がこれを任命する。」こういう表現になっておりまして、ただいま総務審議官の方からお答え申し上げておりますように、二百十人の会員が研連から推薦されてまいりまして、それをそのとおり内閣総理大臣が形式的な発令行為を行うというふうにこの条文を私どもは解釈をしておるところでございます。この点につきましては、内閣法制局におきます法律案の審査のときにおきまして十分その点は詰めたところでございます。

○粕谷照美君 たった一人の国立大学の学長とは違う、セットで二百十人だから、そのうちの一人はいけませんとか、二人はいけませんというようなことはないという説明になるのですか。セットで二百十人全部を任命するということになるのですか。

○説明員（高岡完治君） そういうことではございませんで、この条文の読み方といたしまして、推薦に基づいて、ぎりぎりした法解釈論として申し上げれば、その文言を解釈すれば、その中身が二百人であれ、あるいは一人であれ、形式的な任命行為になると、こういうことでございます。

○粕谷照美君 法解釈では絶対に大丈夫だと、こう理解してよろしゅうございますね。

○説明員（高岡完治君） 繰り返しになりますけれども、法律案審査の段階におきまして、内閣法制局の担当参事官と十分その点は私ども詰めたところでございます。

○粕谷照美君 同じところに、二十五条、二十六条でですか、会員の辞職の承認も総理大臣が行うということになっていますが、その理由は何ですか。

○説明員（高岡完治君） これは、従来の選挙制が今回の改正法案によりまして推薦制ということに変わるものですから、特別職国家公務員としての日本学術会議会員としての地位といたしますか、法的な地位を獲得するためには、何らかの発令行為がどうしても法律上要ると、こういうことでございます。そのために二十五条、二十六条は、従来は総会の単なる普通の決議、あるいは意に反する解職の場合につきましては総会の特別決議によりましてその地位を奪うという規定になっておったわけでございますけれども、その普通決議、特別決議の点は現行法のとおりといたしまして、形式的にその要件を欠いたままに辞職の発令行為を行うということでございまして、これも法第七条第二項と同様、全く形式的な発令行為と、このように私ども理解しております。この点は内閣法制局とも十分第七条第二項同様詰めたところでございます。

○粕谷照美君 それでは内閣総理大臣の任命行為は、そういうことになればむしろこの趣旨に反するのではないですか。任命はあくまで形式的であって実質的な意味がないというのであれば、こんなのやめた方がいい。学術会議の独自性、自主性の趣旨に合わない、こう思うのに対してはどういうふうに理解していらっしゃるのですか。

○説明員（高岡完治君） これはむしろ先生御指摘のように、そういうところにあるのではございませんで、今回の改正法案は推薦に変える、こういうことでございますので、選挙制から推薦制に変えるというところにこの改正法案の眼目があるわけでございます。内閣総理大臣の発令行為と申しますのは、それに随伴する付随的な行為と、このように私ど

もは解釈をしておるところでございます。

○粕谷照美君 学会が責任を持って、先ほども言われましたように、いまと違ってもっと強い責任を持って推薦をされた人は自動的に、内閣総理大臣が任命しなくたって学会員になると、こういうことには法的にはならないのですか。

○政府委員(手塚康夫君) 国家公務員になるかどうかというのが学術会議が最初にできたとき問題になったようでございますが、そのときに、国家公務員である、しかもそれは特別職ということで人事院も判断しているところでございます。その中で、国公法の中で、就任について選挙によることを必要とする職員ということで、この場合にはそのままではいわば特別職になるということで、実際には任命行為を行っていない。ただ、今度のようになりますと、それで読むことはもちろんできませんし、いま参事官からも申しましたように、付随的な行為として形式的な任命を行わざるを得ないということでございます。

(略)

○前島英三郎君 代表が選挙によって選ばれるということが国のいろいろな審議機関に見られないわけですが、この中では、いままで選挙によって選ばれてまいりました。これはやっぱり大変重要な特質でありまして、この原則が守られなければ本会議の存在理由もまたあり得ないというふうな気がするんですけれども、今後この学術会議は、たとえば他の諮問機関のような形に変わっていくのでしょうか。その辺はどうなんでしょうか。

○国務大臣(中曽根康弘君) これは、学会やらあるいは学術集団から推薦に基づいて行われるので、政府が行うのは形式的任命にすぎません。したがって、実態は各学会なり学術集団が推薦権を握っているようなもので、政府の行為は形式的行為であるとお考えくだされば、学問の自由独立というものはあくまで保障されるものと考えております。

(略)

○佐藤昭夫君 二つ聞きましょう。

政令と書いているけれども規則に落としてもいいというふうに言い逃れをされるけれども、それならばなぜ規則というふうに書かなかったか。依然として重要な事項だから政令と書いたんですと、ここへ戻るんでしょう。

それからもう一つ、結局、今度の法案の基本点が公選制を学協会の推薦、総理任命というこのシステムに変えるということからすべてが出發しているから、ここが大前提になっているから、したがって政令と書かざるを得ないんでしょう、選出の重要部分については、そういうふうに正直に言ったらいいんですよ、どうですか。

○説明員(高岡完治君) 今回の改正法案のこの制度の改正は、内閣総理大臣の任命制をとることが目的では毛頭ございません。選挙制を推薦制に変えるというのが今回の改正法案の骨子でございます。先ほども御説明申し上げましたように、推薦制をとるがために国家公務員としての位置づけをされております日本学術会員が、その法的地位を獲

※ 前島英三郎君 : 衆議院(当時)
※ 中曽根康弘大臣 : 内閣総理大臣
※ 佐藤昭夫君 : 日本学術院

得するためには何らかの入口をあげ、中に引き入れるという行為が法律的には必要になってくるわけでございまして、そういう随伴する行為として内閣総理大臣の任命というものを考えたわけでございます。したがって、申し上げるまでもなくそれは形式的任命ということでございまして、これは先ほども総理からお答えになりましたとおりでございます。（略）

第100回国会 文教委員会（昭和五十八年十一月二十四日）議事録抜粋

○中村哲君（略）最後に、お聞きするところとしては、実際に会員を決めるときの手続はどうか、この手続が非常にむずかしいのでありまして、それらの点については細かく案を持っておられると思うが、その案を出されないと最終的にこれを判断することができない。

私は十年前後文部省関係の審議会にずっと出ておりまして、審議会の会員の決定、選挙で決まるところもありますし等々、そういう審議会の実情から見ますと、学術会議のように一般の学者から選挙されるんじゃないで、やはり官庁の方が行政指導で決めたり、また会員を決めたりということが強いのがこれが審議会。その審議会よりもさらに強く内閣総理大臣に直属していると、これはどうもいただけない、まあ、そんなことであります。お答えいただかなくてもそういうことだと思います。

○国務大臣（丹羽兵助君）（略）特に今回の改革そのものは、学術会議が先生のおっしゃいましたように真に科学者の代表機関としてその本来の機能を十分果たすことができるようにするため会員の選出方法等を改めるものでございまして、その会員の選出方法も、いまお話がありましたが、内閣総理大臣による会員の任命行為というものはあくまでも形式的なものでございまして、会員の任命に当たりましては、学協会等における自主的な選出結果を十分尊重し、推薦された者をそのまま会員として任命するというようにしております。（略）

※ 中村哲君：日本社会党

※ 丹羽兵助大臣：総理府総務長官

