

# 日本学術会議会員任命拒否の違法状態の是正を求める意見書

2021年（令和3年）11月16日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

2020年10月1日、菅義偉内閣総理大臣（当時）は、日本学術会議が第25期の会員候補者として推薦した105名の科学者のうち6名を除外して会員を任命した。このような任命の拒否は、日本学術会議法の関係規定に違反するものであるとともに、憲法23条の保障する学問の自由を脅かすものであり、現在も放置し得ない重大な課題として存在している。

よって、当連合会は、その違法状態を是正し、再発を防止するため、内閣総理大臣に対し、次のことを求める。

- 1 日本学術会議会員に任命しなかった6名の会員候補者について、速やかに会員に任命すること。
- 2 6名の任命をしなかった経緯と判断過程を明らかにし、国民に対する説明責任を果たすこと。
- 3 日本学術会議を所轄する者として、今後、同会議の独立性と自律性を尊重し、その侵害となるような会員選任過程への介入をしないこと。

## 第2 意見の理由

### 1 問題の所在

#### (1) 科学と政治との関係

科学は、真理の探究を通じて人類社会の福祉に奉仕する。殊に高度に複雑化した現代の人類社会の課題の解決は、科学的知見を抜きにしては考えられない。そして科学的知見に基づく見解が政治権力の選択に沿わないことがあっても、権力によって科学が抑圧され、歪められることがあってはならず、真理の探究は保障されなければならないし、政治権力は科学的知見を尊重しなければならない。科学は人類の叡知の結晶であり、科学の政治権力からの独立と自律は、科学が具有する普遍的、本質的要請である。

科学のこのような普遍的意義を国家社会と国際社会に反映させるため、とりわけ先進諸国は、その国を代表するナショナル・アカデミーを設立・運営して、「社会のための科学」の機能を負託してきた。日本におけるそのナショナル・

アカデミーが日本学術会議（以下「学術会議」という。）である。

「わが国の科学者の内外に対する代表機関として、科学の向上発達を図り、行政、産業及び国民生活に科学を反映浸透させることを目的」として（日本学術会議法（以下「法」という。）2条）1949年に設立され発足した学術会議は、それゆえ、その本来的性格として、政治からの独立性と自律性を具有するものとされたのである（法3条，7条2項，17条）。政府からの諮問に答えるとともに独自の判断として政府に勧告等を行うという双方向の権限と責務（法4条から6条まで）は、その独立性と自律性なくして果たすことはできない。

## (2) 学術会議会員任命拒否の重大性

2020年10月1日、当時の菅義偉内閣総理大臣は、第25期学術会議の会員候補者として学術会議が推薦した105名の科学者のうち6名を任命から除外し、99名だけを任命した（以下、この6名の任命除外を「本件任命拒否」という。）。

これは、内閣総理大臣による任命行為は、学術会議が会員の候補者を選考し、その「推薦に基づいて」行う（法7条2項，17条）形式的なものであり、その推薦どおりに任命をするものとしてきた、従来の確立した政府としての法解釈と取扱慣行に反するものであった。この従来の解釈と慣行は、学術会議の人事の自律性を確保し、政治の恣意的な介入を排除して学術会議の独立性を担保するための制度の核心であり、科学の本質的性格に基づく学術会議の生命線であった。したがって、本件任命拒否は、学術会議の存在意義を揺るがすとともに、科学というものの本質に関わる、きわめて深刻かつ重大な問題である。当連合会も、2020年10月22日付け「日本学術会議会員候補者6名の速やかな任命を求める会長声明」において、その問題点を指摘し、改善を促していたところである。

## (3) 政府への批判的活動と任命拒否

学術会議は、戦後間もないその発足時の1949年1月22日、「日本学術会議の発足にあたって科学者としての決意表明（声明）」を發し、「これまでわが国の科学者がとりきたった態度について強く反省し、今後は、科学が文化国家ないし平和国家の基礎であるという確信の下に、わが国の平和的復興と人類の福祉増進のために貢献せんことを誓う」等と訴え、1950年4月28日にも「戦争を目的とする科学の研究には絶対従わない決意の表明（声明）」を、1967年10月20日にも「軍事目的のための科学研究を行わない声明」を、それぞれ發してきた。そして、2017年3月24日には、「軍事的安全保障研究に関する声明」を發して、いわゆる安保法制が成立した直後に発足した防衛

装備庁の下で開始された「安全保障技術研究推進制度」の問題点や、軍事的科学研究における政府による研究者の活動への介入の危険等を指摘した。

そして、この度任命を拒否された学術会議会員候補者にあつては、6名全員が安保法制法案に反対したほか、それぞれ秘密保護法案や共謀罪法案、あるいは沖縄県辺野古崎への米軍新基地建設に反対する意見を表明してきたところ、このような政府の政策への批判的活動を理由に任命を拒否されたのではないかということが、広く強く懸念されている。そして内閣総理大臣からは、これを否定するに足りる任命拒否理由の説明はない。

そのような状況からすれば、学術会議や任命拒否された6名の当事者ばかりでなく、その他の科学者や科学者集団においてもまた、政府に対する批判的活動をすれば、そのために政府による不利益な取扱いがなされるのではないかとの萎縮効果（チリング・エフェクト）がもたらされ、学問の自由そのものと科学者集団の独立性・自律性に深刻な悪影響をもたらすことになる。

本件任命拒否は、以上のように、人類の叡知としての科学、その我が国における代表機関に対する政治権力の介入として、一過的な事件として見過ごすことのできない根源的な問題を提起しているものであり、任命拒否から1年を経過した今なお、放置し得ない重大な課題として存在している。

## 2 学術会議の会員選考制度等の改正と本件任命拒否の経過

### (1) 日本学術会議法及び会員選考方式の改正等の経過

#### ア 日本学術会議法の基本的内容

学術会議は、法律上、前記のような目的の下に、政府から独立して科学に関する重要事項を審議しその実現を図る等の職務を行い、政府の諮問に対する答申や独自の勧告等を行う「わが国の科学者の内外に対する代表機関」であり（法2条から6条まで）、国家行政組織法8条の3に基づく国の「特別の機関」である。210名の会員によって組織され、会員の任期は6年で、3年ごとに半数が改選される（法7条1項・3項）。会員は、「優れた研究又は業績がある科学者のうちから」学術会議が選考して候補者を推薦し、内閣総理大臣はこの「推薦に基づいて」会員を任命する（法7条2項、17条）。

#### イ 会員の公選制から任命制への制度改正と政府解釈

学術会議の会員の選考方法は、その発足当初は公選制がとられた。すなわち、学術会議会員の選考は、独立の機関であることを確保するために科学者集団が自ら選出することが当然と考えられて、一定の要件の下に有権者登録をした科学者が選挙によって会員を選出する制度がとられ、学術会議は「学者の国会」とも評された。

この公選制は、1983年の法改正によって、内閣総理大臣による任命制に変更された。この改正案は与野党の対立法案となり、学術会議自身も反対して独自の改革要綱を作成する等したが、結局、学術会議の推薦に基づく任命制が導入されることとなり、会員候補者の選考・推薦方法としては、登録された科学者団体（学協会）を基礎とする研究連絡委員会（研連）ごとの推薦に基づいて、学術会議の会員推薦管理会が会員候補者名簿を作成する「学協会推薦制」が導入された<sup>1</sup>。

そして、会員の公選制から任命制への制度改正によって、学術会議の会員人事への政府の介入が懸念されたところ、改正法案審議の過程において、内閣総理大臣の任命行為の性質が繰り返し取り上げられ、政府は一貫して、内閣総理大臣が行うのは形式的任命にすぎず、学術会議から推薦された会員候補者をそのまま任命する旨の答弁を重ねた。

すなわち、「これは全く形式的任命である」「210名出てくれば、これはそのまま総理大臣が任命するということ」（1983年5月12日参議院文教委員会手塚康夫政府委員答弁・会議録7頁）、「210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も十分その点は詰めたところでございます」（同日同委員会高岡完治説明員答弁・会議録15頁）、「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」（同日同委員会中曽根康弘内閣総理大臣答弁・会議録34頁）、「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、会員の任命にあたりましては、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ことにしております」「ただ形だけの推薦制であって、学会の方から推薦をしていただいた者は拒否はしない、そのとおりの形だけの任命をしていく、こういうことでございます」（同年11月24日同委員会丹羽兵助総理府総務長官答弁・会議録12頁・23頁）等、極めて明確なものであった。

#### ウ 2004年法改正と会員選考方法の変更

---

<sup>1</sup> 広渡清吾「科学と政治の関係—日本学術会議の会員任命拒否問題とは何か」法律時報92巻13号242頁以下、小森田秋夫『日本学術会議会員の任命拒否—何が問題か』（花伝社）17頁以下等

その後、2004年に法改正が行われ、会員候補者の選考・推薦方法は、学協会推薦制から「コ・オペレーション方式<sup>2</sup>」と呼ばれる自己選考方式へと変更されるとともに、新たに連携会員制度が導入された。この改正は、1998年の中央省庁等改革基本法による政府機構の再編の一環として学術会議もその検討の対象とされ、2001年に内閣府に設置された政府の諮問機関である総合科学技術会議が、学術会議の自己改革案も踏まえて2003年2月に「日本学術会議の在り方について」を提言したが、これが2004年法改正を基礎付けるものとなった。そこでは、学術会議には「総合的、俯瞰的な観点から活動する」ことが求められ、「科学者コミュニティの総体を代表し、個別学協会の利害から自立した科学者の組織」であるべきことや、コ・オペレーションを基本とする会員の選出方法が提案されていた<sup>3</sup>。

この中央省庁再編に関連した法改正に際しては、学術会議の組織の在り方も問題とされ、結局、国の機関として国費で運営する組織形態が維持されたが、衆参両院の附帯決議でその検討を開始すべきこととされ、この検討は内閣府に設置された「日本学術会議の新たな展望を考える有識者会議」で行われることとなり、その結果は2015年報告書「日本学術会議の今後の展望について」において示されることとなったが、同報告書は結局、組織形態について、「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」と結論付けている。

なお、この2004年法改正に際して、学術会議の会員推薦と内閣総理大臣の任命権限との関係は審議の対象とされなかったが、当時学術会議を所轄していた総務省が内閣法制局に提出した「日本学術会議法の一部を改正する法律案（説明資料、平成16年1月26日、総務省）」と題する文書において、学術会議の推薦に基づく会員の任命につき、「この際、日本学術会議から推薦された会員の候補者につき、内閣総理大臣が任命を拒否することは想定されていない」と記載されている。すなわち、1983年法改正に際しての政府答弁の趣旨が、ここでも再確認されている。

## (2) 会員任命拒否問題をめぐる経緯

---

<sup>2</sup> 現会員が次に任命されるべき会員候補者を推薦する方式。具体的には、現会員と連携会員による推薦及び協力学術研究団体から提供された候補者情報に基づき、各部の選考分科会、全体の選考委員会による選考を経て、最終的には総会が候補者名簿を承認する。

<sup>3</sup> 前掲脚注1等

## ア 本件任命拒否に至るまでの動き

前述のように学術会議の推薦に基づいてそのまま会員が任命されてきた慣行に、2014年頃から変化の兆しが現れ始めていた。

まず、同年10月改選の会員候補者について、学術会議が105名の推薦候補者を決定後、政府から推薦候補の追加を求められてこれに応じ、結果的には当初の推薦どおりの任命がなされたという。次いで、2016年夏、定年を迎える3名の会員の補充人事につき6名の候補が提示されたがその優先順位に首相官邸が難色を示し、結局補充されないまま2017年秋まで欠員が続いた。そして、2017年10月の改選人事では、事前に当時の大西隆学術会議会長と杉田和博官房副長官が会談して学術会議から111名の名簿を提示し、結果的に学術会議が推薦した105名が任命された。さらに、2018年夏に定年欠員1名の補充人事に際し学術会議は2名の候補者を提示したが、首相官邸がその優先順位に難色を示し、補充ができないままとなった<sup>4</sup>。

この直後の2018年11月13日、内閣府日本学術会議事務局(以下「学術会議事務局」という。)による「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」との文書(以下「学術会議事務局2018年文書」という。)が作成されていることが、後になって明らかにされた(2020年10月2日及び6日の野党合同ヒアリング)。これは、学術会議事務局が内閣法制局と協議の上で作成したものとされ、内閣総理大臣は憲法65条及び72条の規定の趣旨に照らし人事を通じて一定の監督権を有し、その任命は憲法15条1項から国民・国会に責任を負えるものであることが必要だとして、「内閣総理大臣に、日学法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」と述べ、学術会議の推薦を十分に尊重することは必要だが、任命数を上回る候補者の推薦を求めてその中から任命するということも否定されない、などとするものであった。そして政府は、これは1983年の法解釈を変更したものではないとしている<sup>5</sup>。

2020年10月の第25期改選人事に関する本件任命拒否は、このような経過を経て行われた。

---

<sup>4</sup> 2020年10月4日、6日、7日、9日付け朝日新聞、同年11月4日衆議院予算委員会加藤勝信内閣官房長官答弁(会議録13頁)等

<sup>5</sup> 2020年10月7日衆議院内閣委員会福井仁史内閣府日本学術会議事務局長答弁(会議録8頁)、同年11月5日参議院予算委員会近藤正春内閣法制局長官答弁(会議録25頁)等

## イ 本件任命拒否の経過

本件任命拒否の経過は、関連文書や報道等によれば、概ね次のとおりである。

- ・ 2020年8月31日、学術会議から内閣総理大臣宛てに105名の会員候補者推薦書を提出。
- ・ 同年9月16日、菅内閣総理大臣就任。
- ・ 同月24日、内閣府において99名の名簿を記載した会員任命の決裁文書を起案。なお、同日、「外すべき者（副長官から） R2.9.24」と冒頭に記載された内部伝達文書とみられるものが作成されている（この文書は、後日、その余の部分に黒塗りした形で国会に提示された。）。ここでの「副長官」とは杉田内閣官房副長官のことである。
- ・ 同月28日、菅内閣総理大臣が前記決裁文書を決裁。同日、学術会議に99名の任命会員名簿が届く。
- ・ 同月30日、山極寿一学術会議会長から任命しない理由の説明を求める内閣総理大臣宛ての文書を発出。
- ・ 同年10月1日、菅内閣総理大臣が前記名簿に記載の学術会議会員99名を任命。学術会議が推薦した芦名定道教授（京都大学、宗教学）、宇野重規教授（東京大学、政治思想史）、岡田正則教授（早稲田大学、行政法学）、小澤隆一教授（東京慈恵医科大学、憲法学）、加藤陽子教授（東京大学、日本近代史）、松宮孝明教授（立命館大学、刑事法学）の6名が任命されなかった。
- ・ 同月2日、学術会議総会が「第25期新規会員任命に関する要望書」を決議し、菅内閣総理大臣に提出し、6名を任命しない理由の説明と速やかな任命を要望。

## ウ 菅内閣総理大臣等の説明

菅内閣総理大臣は、2020年10月5日及び9日のメディアのインタビューや国会答弁等で、本件任命拒否の理由等について、五月雨式にその考えを述べている。これをまとめると、自分は官房長官の時から学術会議に様々な懸念を持っていた、学術会議は政府の機関であり、年間予算として約10億円を支出している、会員は公務員であり、国民に理解される存在でなければならない、かねてから多様な会員を選出すべきだと言われながら、現状は出身や大学に大きな偏りがある、民間人・産業界の会員や若手の会員が僅かである、そういう中で専門分野の枠にとらわれない広い分野でバランスのとれた、総合的・俯瞰的な活動を行うべきである、さらに現在の会員選考は全

国で科学者が90万人いるのに現会員や連携会員とつながりを持たなければ会員になれないような仕組みになっており、閉鎖的で既得権のようなものになっている、それらのことから学術会議から推薦された候補者をそのまま任命するという前例を踏襲するのはやめるべきだと判断した<sup>6</sup>、とのことである。

また、任命を拒否した6名のうち加藤陽子教授以外は名前も承知していなかったと述べ、さらに、後に否定するが学術会議推薦に係る105名の名簿は見えていないとも述べていた<sup>7</sup>。

他方、学術会議から推薦された候補者の任命を拒否できる法的な理由についての政府の答弁としては、「推薦に基づいて」という法7条2項の解釈として、その文言からしても推薦のとおり任命する義務があるとまでは言えないし、申出や推薦等に基づく公務員の任命であっても、憲法15条1項において明らかにされている公務員の終局的任命権は国民にあるという国民主権の原理からすれば、国民に対して責任を負えない場合には任命権者は任命を拒否できる、そのような解釈は1983年法改正の国会答弁も含めて一貫したものである、と取りまとめられている<sup>8</sup>。そして、前記の学術会議事務局2018年文書はその一貫した解釈を示すものであり、解釈の変更はしていない、と主張する。

#### エ 学術会議改革論の動き

本件任命拒否を契機として、学術会議の組織形態等、その在り方が改めて問題として取り上げられ、現在もなお検討課題とされている。

すなわち、自由民主党の「政策決定におけるアカデミアの役割に関する検討PT」が2020年10月14日に第1回会合を開いて検討を開始し、同年12月9日には、法人格を持つ組織形態に変えることを柱とする提言案を策定し、同月15日に菅内閣総理大臣に提出した。

また、井上信治科学技術担当大臣も、梶田隆章学術会議会長に対し、学術会議の課題を検証すること、さらには国の機関からの切り離しなどの検討も含め、2020年中に報告するよう求めた<sup>9</sup>。

学術会議としてもこれらに対応する検討を始め、同年12月16日には「日本学術会議のより良い役割発揮に向けて（中間報告）」を作成して井上

---

<sup>6</sup> 2020年11月2日衆議院予算委員会菅義偉内閣総理大臣答弁（会議録19頁・30頁）等

<sup>7</sup> 前掲注5委員会答弁（会議録29～30頁）、同月4日参議院予算委員会答弁（会議録29頁）

<sup>8</sup> 2020年11月5日参議院予算委員会近藤正春内閣法制局長官答弁（会議録30頁）等

<sup>9</sup> 2020年11月17日・26日付け朝日新聞



担当大臣に提出した。この中間報告は、学術会議の機能強化のための取組課題を挙げるほか、設置形態の検討については、学術会議のナショナル・アカデミーとしての役割を最も適切に果たすのにふさわしい設置形態として充たすべき5つの要件<sup>10</sup>を挙げて検討中だとした。

これを受けて、同月24日に井上担当大臣は梶田会長と会談し、政府判断を先送りするとともに、学術会議が2021年4月総会後に最終報告を提出することで合意した。そして同月22日、学術会議は「日本学術会議のより良い役割発揮に向けて」との報告を提出し、学術会議の機能強化の方向性や取組方針を述べるとともに、設置形態については、ナショナル・アカデミーとして備えるべき5つの要件からして、「現在の国の機関としての形態は、日本学術会議がその役割を果たすのにふさわしいものであり、それを変更する積極的理由を見出すことは困難」と結論付けた。

しかし、その後なお、総合科学技術・イノベーション会議の有識者議員の懇談会で、学術会議の在り方の検討が進められている<sup>11</sup>。

### 3 本件任命拒否の違法性と是正の必要性

#### (1) 本件任命拒否の違法性

##### ア 内閣総理大臣の任命行為の性質と従来法の解釈の正当性

本来、科学者集団は科学的真理が判断原理であり、政府に対して政策提言を行う場合も、その判断原理に基づいて政策の是非を判断し、それを通じて社会の福祉に貢献する。国が法律を制定して学術会議のようなナショナル・アカデミーを設立し、政策に関する諮問をしたり勧告その他の意見を徴したりするのは、国の政策が真理に忠実な科学的判断を必要としているからである。そして、そのような科学的判断は、政治権力の恣意からの自由と独立が保障されていなければならない。法3条が、学術会議は「独立して職務を行う」と規定するのも、そのような本来的要請の表現である。

さらに、法17条が、学術会議会員の候補者は「優れた研究又は業績がある科学者のうちから」学術会議が選考することを定めているのも、その学問的評価をする能力は学術会議の側にあつて内閣総理大臣にはなく、その人選は学問的評価に基づいて学術会議が自律的に行うべきことを示しているの

---

<sup>10</sup> 科学的助言機能の強化、対話を通じた情報発信力の強化、会員選考プロセスの透明性の向上、国際活動の強化及び事務局機能の強化。

<sup>11</sup> 広渡清吾「日本学術会議と政府の科学技術行政—会員任命拒否問題の政治的文脈—」(Web 日本評論 <https://www.web-nippon/24505/>)。なお、同論文では、今回の政府自民党による学術会議への政治的圧力は、学術会議を政府に協調的で役に立つシンクタンクとしての科学者組織に改編しようという積極的、攻勢的な目的を持っており、そのためにかつてないドラスティックな、前代未聞の会員任命拒否という介入を梃子にして、抜本的な「改革」を迫るものになりつつある、と指摘されている。

であり、この人事の自律性が学術会議の政治からの独立性を担保している。

そして、内閣総理大臣は、学術会議の推薦に「基づいて」会員を任命するとされているが（法7条2項）、もともと「基づいて」という法律用語は、特別な理由がない限り原則としてその推薦どおりに任命すべきことを表すものであるところ、ここでは学術会議会員の推薦と任命の上記のような関係を表しているものと理解される。

加えて、内閣総理大臣が会員の辞職を承認し、又は会員に不適當な行為があつて退職させる場合も、学術会議の同意や申出が要件とされており（法25条及び26条）、資格の喪失を含めて、法は、会員の人事に関する実質的判断を学術会議に委ねている。学術会議の推薦に「基づかない」任命行為及び任命拒否行為を、法は想定していないと言ふべきである。

前記のように、任命制が導入された1983年の法改正に係る国会審議において、内閣総理大臣が行うのは形式的任命であり、推薦されたとおりに発令行為を行うのであり、学術会議が推薦した者を拒否することはないなどと政府答弁でその解釈が明確にされ、2004年法改正の際にも総務省が内閣総理大臣による任命拒否は想定されていないことを再確認しているが、このような政府解釈は、そのような事理を踏まえたものとして、その合理性と正当性が肯定される。この政府解釈とこれによる任命行為が数十年にわたって実践され、確立してきたのは、いわば当然のことであつた。

#### イ 本件任命拒否についての内閣総理大臣等の説明の破綻

これに対し、内閣総理大臣を含む政府は、本件任命拒否の正当性について、何ら合理的な説明をしていない。

政府の説明としては、前記のように、学術会議が政府の機関であり、国が予算を出しており、学術会議会員も公務員であること、「総合的、俯瞰的な観点」からの判断であること、多様性が大事であり、大学や所属等に偏りがあることなどが挙げられた。

しかし、国の政策が科学的判断に裏付けられたものであることが必要だからこそ、学術会議というナショナル・アカデミーを設立し、会員の身分を公務員として予算も投じているのである。また、2020年度の国費10.5億円のうち5.5億円は事務局人件費等の事務局経費であり、会員手当の合計は7000万円余、会員1人当たりの年間手当は約34万円にすぎない<sup>12</sup>。

「総合的、俯瞰的」という文言は前記の総合科学技術会議提言で用いられ

---

<sup>12</sup> 2020年10月29日日本学術会議記者会見資料

たものであるが、その提言の直後の2004年には、専門別7部制が大きくくりの3部制に改編されるなど、学術会議自身、これを否定するどころか実践しているものであり、本件任命拒否の理由にはならない。

「多様性」についてみれば、2011年10月と2020年10月の会員を比較すると、東京大学及び京都大学在職者は36.2%から24.5%に減少(東京大学では28.1%から16.7%)、女性は23.3%から37.7%に増加、産業界出身者は1.9%から3.4%に増加している<sup>13</sup>。何よりも、本件任命拒否の対象者には、私立大学教授2名、女性1名が含まれており、その任命拒否自体が「多様性」に逆行している。

「閉鎖的な既得権」という見方も、今回の会員候補者の人選は、会員及び連携会員からの推薦が1300名、協力学術研究団体からの情報提供が1000名で、これらを合わせて選考委員会が選考していることが指摘されており<sup>14</sup>、批判は当たらない。

#### ウ 内閣総理大臣の任命権についての政府の主張の誤り

政府は、学術会議の「推薦に基づいて」会員を任命するという法7条2項の解釈について、先に触れた学術会議事務局2018年文書を含め、内閣総理大臣に学術会議による「推薦のとおり任命すべき義務があるとまでは言えない」とし、その解釈は一貫しており、1983年法改正当時の解釈を変更してはいないと主張している。

しかし、1983年の政府答弁は前記引用のとおり、学術会議の推薦のとおりそのまま任命する形式的任命であり、推薦された者を拒否することはないという極めて明瞭なものである。しかも、これは内閣法制局とも十分詰めた解釈であり、それが学問の自由の独立を保障するゆえんであるというのであるから、現在の政府による解釈の変更は明らかである。

また、政府は、今回の解釈の根拠として憲法15条1項を挙げるとともに、学術会議事務局2018年文書においては加えて憲法65条及び72条を挙げているが、これら憲法の一般的条項は内閣総理大臣の個別の公務員の任命権を根拠付けるものではない。特に憲法15条1項に関して言えば、国会が制定した法律の規定に従って学術会議会員を任命することこそ、国民の公務員の選定罷免権を実現することにほかならない。そして、「国民に対して責任を負えない場合には任命権者は任命を拒否できる」と言うならば、本件

<sup>13</sup> 前掲脚注10及び2020年11月12日日本学術会議記者会見資料

<sup>14</sup> 2020年11月4日衆議院予算委員会(会議録33頁)

任命拒否をされた科学者6名の任命が「国民に対して責任を負えない」ことを説明する必要があるが、その説明は全くされていない。

以上のとおり、政府の任命拒否の法的説明も、全く合理性を欠いている。

#### エ 政府の説明責任と民主主義及び法の支配

本件任命拒否で最も特徴的なことは、6名の任命拒否の理由が全く示されていないことである。学術会議及び当事者6名の度重なる要請にもかかわらず、また国会審議を通じても結局、なぜこの6名が学術会議会員に任命されなかったのかが、その判断基準も含めて、一切明らかにされてこなかった。他方で、本件任命拒否をめぐる内閣総理大臣を含む政府の説明の破綻及び不合理性は、前記のとおりである。

行政法上の基本原理として、行政の公正・透明性の原則、説明責任の原則があり、説明責任の原則は行政作用一般にかかる嚮導的法理とみることができる<sup>15</sup>。

また、「政府のアカウントビリティは、国民主権原理のコロラリーとして導かれる。すなわち、主権者である国民の信託を受けている政府は、国民に対して、自らの諸活動を説明する責務を負わなければならない、この責務が果たされない場合、主権者は、『情報を与えられた市民(informed citizenry)』とはいえず、真の主権者とはいえなくなる。政府情報の公開こそ、国政に対する国民の的確な理解と批判を可能にし、主権者としての責任ある意思形成を促進するのである」とも説明される<sup>16</sup>。

そして、公文書等の管理に関する法律1条は、「公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものである」と規定し、同法4条は「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程」を検証できるようにするため、行政機関の職員に対して行政文書の作成を義務付ける。

このように、行政の透明性の確保と意思決定過程の説明責任の履践は、国民主権の下での民主主義の基本原則である。本件任命拒否に関する内閣総理大臣及び政府の対応は、この原則に真っ向から反するものである。

さらに、本件において、政府は、学術会議会員の任命制導入に際しての1983年法改正時の政府の法解釈と矛盾・対立する法解釈に基づいて、本件任命拒否をあえて行った。前記のように、従来の法解釈は、学術会議の独立

---

<sup>15</sup> 塩野宏『行政法I（第6版）』94頁

<sup>16</sup> 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説（第8版）』33頁

性と自律性を担保するものとして確認されたものであり、しかもその法解釈は40年近くにわたって履践されて定着してきたものである。このような法解釈を変更するには、それを變更するに足りるだけの合理的でかつ重大な理由が必要である。にもかかわらず、その變更の必要性をほとんど説明することなく、政府又は内閣総理大臣の一存で恣意的に變更することは、専断的な人の支配を排して権力を法で拘束し、国民の権利と自由を擁護する原理としての法の支配をも揺るがすものである。

#### オ 本件任命拒否の違法性

以上のとおり、1983年法改正時の内閣総理大臣の任命行為についての政府解釈は合理的かつ正当なものであり、本件任命拒否とそのための法解釈の變更は、極めて不合理であって、行政の説明責任を蔑ろにし、ひいては民主主義及び法の支配の原理にも背馳するものである。

よって、学術会議の推薦を受けた候補者について内閣総理大臣が任命を拒否することは、そもそも許容されていないと言える。したがって、本件任命拒否は、日本学術会議法の関係規定（特に法3条、7条2項及び17条）に違反し、かつその規定の趣旨である、科学の政治からの独立と自律を侵害するものとして、違法なものである。

また、以上が基本であるが、仮に、学術会議の推薦を受けた会員候補者について内閣総理大臣が何らかの特段の事情により任命を拒否する余地があるとの前提に立った場合でも、学術会議の会員としての適格性、特に「優れた研究又は業績がある科学者」に該当するか否かの判断能力や判断資料は学術会議の側にあり、内閣総理大臣が任命拒否を「適切」に行うことは通常困難である。しかも、内閣総理大臣が任命を拒否する必要がある場合を容易に想定し難い。したがって、内閣総理大臣が任命拒否をするに足りる特段の事情を、適切かつ具体的に説明することなく任命を拒否することは、職務の独立性と人事の自律性を定めた日本学術会議法に違反し許されない。このような説明のない任命拒否がまかり通るとすれば、政府が恣意的な人事権の行使によって学術会議を掌握し、あるいは萎縮させ、学術会議が政府の意に沿う意見や政策を述べさせるための機関になりかねないからである。

以上のとおり、学術会議の推薦を受けた会員候補者について内閣総理大臣が任命を拒否する余地がないと解しても、その余地があり得ると解しても、いずれにせよ、本件任命拒否は違法なものと言わざるを得ない。

そして、本件任命拒否によって学術会議には6名の欠員が生じている。現在学術会議は、第1部（人文・社会科学）、第2部（生命科学）、第3部（理

学・工学)に原則70名ずつが所属しているが、本件任命拒否の6名はいずれも第1部(人文・社会科学)に属する会員候補者であり、第1部は定数70名のうち1割近い6名が欠けている状態である。会員数210名は法定事項であり(法7条1項)、本件任命拒否によって、この点でも法律に違反する事態が生じている。この違法状態は、速やかに是正されなければならない。

## (2) 学問の自由の侵害と萎縮

### ア 学問の自由の保障の意義

憲法23条は、一般の精神的自由や表現の自由とは別に、学問の自由の保障を定める。これは、戦前の滝川事件や天皇機関説事件等、学問の自由が直接に国家権力によって侵害された歴史を踏まえたものである。

学問の自由は、真理の発見・探究を目的とする学問研究の自由、研究発表の自由、そして教授の自由の3つを含むとされ、伝統的な「大学の自治」だけでなく、教育機関において学問に従事する研究者に職務上の独立を認め、その身分を保障することも含まれる<sup>17</sup>。

さらに、「学問の自由は、本来の意味における真理を探究するうえで要求される学問の自律性、つまり当該学問分野で受け入れられた手続および方法に基づく真理の探究の自律性を確保すること、とくに政治の世界からの学問への介入・干渉を防ぐことを、その目的とするものと考えられる」とも説かれる<sup>18</sup>。この観点からすれば、大学の自治に限らず、科学者及び科学者集団の自律の保障ということが学問の自由の中心に位置付けられる。

### イ 本件任命拒否と学問の自由との関係

このような学問の自由の意義ないし趣旨からすれば、それはまず、研究者ないし科学者個人にとって、学問とその発表の自由等が政治権力によって侵害されてはならないことを意味する。この点で、本件任命拒否を受けた6名の科学者についてみれば、前記のように安保法制法案等に反対してきた人たちであり、そのような政府の政策への批判的言動が任命拒否の理由ではないかという強い懸念がある。しかも、内閣総理大臣又は政府からそれを覆すに足りる何らの合理的理由も説明されていない現状がある。

そのような状況からすれば、本件任命拒否は当事者6名にとって、その政府への批判的言動に対する不利益処遇として、学問の自由を侵害し、少なくともその自由を脅かすものと言える。のみならず、本件任命拒否は、同様に

<sup>17</sup> 芦部信喜『憲法(第7版)』173~175頁

<sup>18</sup> 長谷部恭男『憲法(第7版)』237頁

政府に対する批判的言動を行う科学者各人にとっても、その萎縮効果をもたらすものとして、学問の自由の侵害ないしその自由を脅かすものと言える。

次に、学術会議自体についてみれば、学術会議は教育機関ではなく、また、真理の探究というよりは真理を探究する科学の成果を活用して政策等を提言することを主な目的とする機関である。しかし、学術会議は、それ自体が科学者集団であるとともに、「科学が文化国家の基礎であるという確信に立って、科学者の総意の下に、わが国の平和的復興、人類社会の福祉に貢献し、世界の学会と提携して学術の進歩に寄与することを使命とし」（法前文）、設立されたナショナル・アカデミーである。すなわち、憲法23条が保障する学問の自由を有する科学者を構成員として、学術研究の成果を持ち寄り、時の政治権力から独立して、科学的根拠に基づく政策提言を政府に対して行うことを目的とする機関である。このような機関の存在意義とその独立性は、科学者及び科学者集団に対する学問の自由の保障を大前提とする。

ところが、「優れた研究又は業績」という学問的評価に基づいて学術会議が推薦した科学者を内閣総理大臣が会員に任命しないことは、学問的評価と相容れない政治的判断をその人事に持ち込み、学術会議の独立性を保障する人事の自律性を侵害するものである。したがって、本件任命拒否は、学問の自由を前提とし、それに裏付けられた学術会議の独立性と自律性を侵害するものと言える。

そして、このような科学者集団の政府に対する批判的活動によって、科学者集団が不利益な処遇を受けるという強い懸念は、本件任命拒否についての合理的説明が政府から何らなされないことと相まって、科学者集団一般に対しても萎縮効果を及ぼすことが危惧され、学問の自由全体を脅かすことにつながることになる。

### (3) 学術会議の組織の在り方への介入

既に見たように、学術会議はこれまで、繰り返し、政府や与党から、その活動内容、運営方法、組織形態を含む組織の在り方について、批判を受け、改革を迫られてきた経緯がある。本件任命拒否も、そのような学術会議への介入の一環であり、それも極めて強度の介入行為だとみることができる。そして、本件任命拒否と時を同じくして、自由民主党や政府からその在り方を含む改革が提起され、学術会議に対しても自らそれを検討するよう求められてきている。

しかし、この問題は、2003年2月の総合科学技術会議による「日本学術会議の在り方について」との意見具申において、「今回の改革後10年以内に、新たに体制を整備して日本学術会議の在り方の検討を行う」とされたのを受け

て、内閣府に設置された「日本学術会議の新たな展望を考える有識者会議」において既に検討がなされている。前述のように、2015年3月20日付け報告書「日本学術会議の今後の展望について」において、組織形態として、「国の機関であり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」と結論付けられたことにより、一旦決着がついている。にもかかわらず、本件任命拒否を契機に、学術会議は、独立の法人組織とすることなど、改めて組織の在り方の再検討を迫られている状況にある。

これに対して学術会議は、前述のように、2020年12月16日に「日本学術会議のより良い役割発揮に向けて（中間報告）」を政府に提出し、2021年4月22日には「日本学術会議のより良い役割発揮に向けて」という報告書を提出して対応してきている。この報告書の組織形態についての結論は、前記有識者会議の結論とほぼ同じものとなっている。

それでもなお、自由民主党や政府において、学術会議の在り方の論議が続けられている。しかし、学術会議の在り方や活動内容については、その職務の独立性と専門性からして、基本的に学術会議自身による検討を尊重すべきである。

なお、学術会議の活動自体は活発に行われているのであって、その発信形式として、政府からの諮問に対する答申の他、勧告、提言、要望、声明、回答及び報告があり、第24期（2017年10月～2020年9月）には、提言が85件、報告が23件、省庁からの審議依頼を受けて出した回答が3件となっている<sup>19</sup>。

#### 4 結論

以上のとおり、本件任命拒否は、法に違反してなされたものであるとともに、学問の自由をも侵害し又は脅かすものである。そして、現在も法定の会員数が充足されない違法状態が継続している。この違法行為及び違法状態は是正されなければならない。内閣総理大臣は、本件任命拒否に係る会員候補者6名を、速やかに学術会議会員に任命すべきである。

また、政府は国民に対する説明責任を負っているところ、内閣総理大臣もその他の政府関係者も、本件任命拒否について何らの説明責任を果たしていない。説明責任の履行は、主権者国民に対する行政の責務であり、民主主義の基礎であって、その放棄は許されない。よって、内閣総理大臣は、本件任命拒否の経緯と判

---

<sup>19</sup> 2020年10月29日日本学術会議記者会見要旨



断過程を明らかにして，説明責任を果たすべきである。

さらに，学術会議を所轄する内閣総理大臣は，学術会議の独立性と自律性を確保すべき立場にあるのであり，その侵害となり得る本件任命拒否のような会員選任過程への介入行為をすべきではない。

以上