日本学術会議の改革に向けた提言

令和２年１２月９日
自由民主党 政務調査会 内閣第二部会
政策決定におけるアカデミアの役割に関する検討PT

新型コロナウイルス感染症の脅威は、国民の経済社会生活や国際秩序を大きく変化させた。国民は、国の叡智を結集して、変容する世界を見据え、未来社会への道筋を示しつつ、複雑化・多様化する社会課題を迅速に解決していくことを求めている。トランスサイエンス[1]の時代には、民主的正統性（legitimacy）を担保する政治（決断）と、学術的正当性（rightness）を担保するアカデミア（エビデンス）の連携は極めて重要である。

わが国の科学者の代表機関である「日本学術会議」の独立性が尊重されるのは当然だが、独立とは何か、また政治・行政とはどのように連携すべきかが曖昧にされてきた。このため累次の改革を経ても、わが国が誇るアカデミアの叡智が様々な政策決定に寄与するための仕組みが十分に機能しているとは言い難い。かかる観点から、本ＰＴは改めてその組織、機能のあり方を検証した。政府には、指摘した改革の実行を求めるとともに、日本学術会議には新たな時代にふさわしい自己改革の実現を期待する。両者が協働して政策実現に努めることで、わが国の科学技術力の世界最高水準への向上と国民の幸福の実現を果たしていくことが望まれる。

１．日本学術会議に関する現状認識と課題

日本学術会議は、昭和 24 年、戦後の時代背景からわが国の戦後復興に科学的知見による貢献を期待され設立された。時代の流れとともに、国境を越える社会政治課題が増大する中で、科学と科学的知識の利用に関する世界宣言（1999 年「ブダペスト宣言」）が採択された。これにより、世界の国々や科学者たちには、科学のあらゆる分野から得た知識を、濫用することなく、責任ある方法で、人類の必要と希望とに適用させる使命があることが周知された。

また、日本学術会議の声明「科学者の行動規範―改訂版―」（平成 25 年 1 月 25 日）では、「意見の相違が存在するときはこれを解り易く説明する」「科学者の発言が世論及び政策形成に対して与える影響の重大さと責任を自覚し、権威を濫用しない」「科学的知見に係る不確実性及び見解の多様性について明確に説明する」「政策決定の唯一の判断根拠ではないことを認識する」と規範を示している。

日本学術会議は、わが国の科学者の代表機関として、その使命の実現に努力してきた。一方、同会議のあるべき姿については、「日本学術会議の在り方について」[2]（平成 15 年 2 月 26 日総合科学技術会議）でまとめられており、本ＰＴとしてもその方針に軌を一にする。その後、「日本学術会議の今後の展望について」（平成 27 年 3 月 20 日日本学術会議の新たな展望を考える有識者会議）の審議でも組織改革の必要性を指摘されたが、結果的に現状維持に留まった。

本質的な課題は、そのような改革の歴史を経たものの、日本学術会議がこれまでの議論や認識を踏まえ、政治や政府を通じた「政策のための科学（Science for Policy）」の機能を

[1] 科学に問うことはできるが、科学だけでは答えることができない問題。
[2] 「設置形態については、欧米主要国のアカデミーのあり方は理想的方向と考えられる」p2「国の行政組織の一部であるよりも、国から独立した法人格を有する組織であることがよりふさわしい」p13

十分に果たしているとは言い難いことである。
本ＰＴでは、アカデミアが持つ「真理の探究」の機能を未来社会の構築に活かすため、その目指すべきあり方やその実現に向けた方向性を示すべく、当提言を取りまとめた。

２．日本学術会議に求められる役割

日本学術会議は、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(日本学術会議法第２条)としている。わが国や人類社会が直面する社会的な課題に対し、約 90 万人の科学者の総意の下に、わが国の学術の総合力を発揮した俯瞰的・学際的な見解を示す「知の源泉」としての役割が期待されている。
また科学者の内外に対する代表機関として、各国アカデミーや国際学術団体と連携した「世界の中のアカデミー」としての役割が今後特に期待されている。
科学技術を社会的便益のため、最適に活用する上で、科学と政策・政治を繋ぐ仕組みづくりが重要であり、世界的課題となっている[3]。　政策形成に有効な科学的助言を提供する「政策のための科学」に寄与するため、日本学術会議には、勧告・声明・提言を通じて「実績ある科学者の俯瞰的知見」の創出が求められる。

３．日本学術会議の設置形態について　～独立した法人格へ～

上記の役割を果たすため、また科学の独立性・政治的中立性を組織的に担保するためにも、日本学術会議は、**独立した法人格を有する組織とすべきである。**
以下、日本学術会議の自己改革も期待しつつ、改革に向けた具体的留意点について述べる。

（１）組織のあり方について（組織形態・国家認証・ガバナンス）

日本学術会議は、独立した新たな組織として再出発すべきである。組織形態としては、独立行政法人、特殊法人、公益法人等が考えられる。
また、わが国の National Academy として引き続き国際学術会議（ISC）等に加盟して国際活動を行うためには、欧米アカデミーと同じく政府機関から組織として独立させた上で、更なる活動の強化が求められる。その際、国際アカデミーの基準に合致するよう日本を代表するアカデミーであることを認証する何らかの施策を検討する必要がある。
組織の独立に当たっては、ガバナンス機能の抜本的強化と組織の透明化を図るため、第三者機関[4]（評価委員会[5]・指名委員会[6]）の設置等が必須である。
これにより、現在、政府の内部組織として存在しているにもかかわらず、政府から独立した存在であろうとすることで生じている矛盾が解消する。

---

[3] 科学的助言に重要な事柄は下記の文献で指摘されている。(Peter D. Gluckman, "The art of science advice to government" Nature, Vol 507, March 2014)
[4] 例えば、全米科学アカデミーでは、会長の選任などに対し、時の役員とは違う人員構成の指名委員会により候補者を選別する厳格な体制をとっている。
[5] 評価委員会は、財務を含め新組織の活動全般について評価・監督し、組織の信頼性、活動の品質等の確保に寄与することが求められる。
[6] 指名委員会は、役員並びに新組織発足時の会員を指名するとともに、会員の推薦によらない候補者の推薦を実施することが求められる。

（２）提言機能の強化（シンクタンク機能の強化）

新しい日本学術会議の「政策のための科学」の機能を強化するためには、いわゆる「National Research Council」[7]としてのシンクタンク機能を強化し、質の高い政策立案への貢献が可能な組織とすべきである。

① 俯瞰的・総合的助言と時宜を得た対応

国家の政策には、深い洞察に基づく具現化が不可欠であり、新しい日本学術会議には、全学術領域を擁する組織の利点を生かし、俯瞰的・学際的観点から、未来を見据え、わが国が目指すべき中・長期的ビジョン等、骨太の助言を期待する。

また協力学術研究団体である各学会との適切な役割分担を図り、学術界全体の発展・向上に努めた上で、専門領域を背景とする各学会の枠を超え、学際・分野融合的テーマを扱うことが望ましい。これに伴い役割の拡大する協力学術研究団体については、そのあり方も課題である。[8]また新たな技術や多様化する社会課題については、時宜を得た対応が期待される。また、新型コロナウイルス感染症に関して見られたように、偽情報による社会不安の拡大に際しては、科学的知見によるファクトチェック機能の提供も期待される。

以上の趣旨のためには、専門分野別の分科会等は廃止し、テーマ別にプロジェクトベースで委員会を設置し議論するあり方が望ましい。併せて、幅広く多くの科学者の意見を取り入れる仕組みづくりや外部レビューワー制度[9]の整備等も含め検討すべきである。

② 「独立性」と「課題認識の共有」

元来、科学的実証の領域である科学的判断と、価値判断を含む政策的判断は必ずしも一致しない。しかしながら、科学と政治は相反する存在ではない。

新しい日本学術会議の独立性を担保することは大前提とした上で、その政治や行政からの独立性を正しく定義し、合理的連携を図る必要がある。議論の場を持つことを放棄するのではなく、政治や行政が抱える課題認識、時間軸等を共有し、実現可能な質の高い政策提言を行うことが求められる。

③ 政治とアカデミアの相互リテラシー

併せて、政策立案者・政策決定者の科学リテラシーの向上、およびアカデミアの政策リテラシーの向上を図ることで、両者の政策共創能力を高める努力が必要である。

かかる観点で相互リテラシー確保のため、諸外国の事例を参考にしつつ、パートナ

---

[7]「National Research Council」の機能を果たすための形態としては、例えば、独立行政法人を設立し、当該法人に理事会・事務局機能を持たせ、法人の下にプロジェクト・ベースで委員会を設置することが考えられる。この場合、新会員組織の運営事務は法人の事務局が担うが、役員・事務局スタッフを除く新会員は、直接法人の構成員（みなし公務員）とはならず、必要に応じプロジェクトに参画する。このような組織形態をとれば、一定の独立性を確保しながら、政府からの人的・財政的支援を円滑に実施することが可能となる。

[8] 例えば下記の文献のように非常に小規模の学会が多い。（埴淵知哉・川口慎介『日本における学術研究団体（学会）の現状』 E-journal GEO Vol 15(1) 137-155, 2020）

[9] 提言の内容に近い組織の内外の専門家によるレビューは勿論、社会の要請に応えられているかという観点で関連官庁や有識者などによる多角的な評価制度を導入すべきである。

リング制度[10]やフェローシップ制度[11]、博士課程学生の議員へのインターンシップ制度の導入についても検討すべきである。

（３）情報発信力の強化

科学を社会にとっての共有財産とするためには、国民の科学に対する信用と支援が不可欠である。アカデミアと社会の対話を促進するために、新しい日本学術会議には内外への情報発信力の強化が求められる。特に国民の社会的関心が高いテーマに関しては、適時適切な情報発信および情報発信手段の多様化が必要である。併せて、提言等の政府への周知、また社会への周知のため、情報発信や各種企画実現に加え、適切なフォローアップを行うことで政策等へ反映されるための工夫、取組みを検討すべきである。同時に日英両言語による国際的な発信も抜本的に強化する必要がある。この際、『学術の動向』についても、そのあり方も含め見直しを図るべきである。[12]

（４）会員および選出方法

現在の学術会議の会員数（正会員約 200 名、連携会員約 2000 名）の規模感、正会員・連携会員の種別の撤廃、任期等も含め検討する必要があるが、現段階では、以下の諸点について課題を示す。

① 選考基準

学術研究能力、業績、政策検討への参加経験も踏まえ、未来の展望と実践意欲のある人材を、新しい学問分野も含めアカデミア全域より幅広く登用することで、わが国の科学者を代表する組織を構成するにふさわしい科学者の選考がなされるべきである。

現状の「三部制」による「人文・社会科学」、「生命科学」、「理学・工学」別の所属会員数は、各７０名程度と同数が割り当てられている。これが実際の科学者総数の割合（人文・社会科学 11.5%、生命科学 19.9%、理学・工学 68.6% [13]に比し適切であるかについては議論の余地がある。

また、大学、公的研究機関の研究者に加え、全研究者の６割を占める企業・産業界の研究者[14]・実務者からの登用、また地域・年代・ジェンダー別の構成比、外国人材の登用についても検討すべきである。特に次世代を担う若手研究者の積極的な登用を重視すべきである。

② 選出方法

日本学術会議は設立以来、会員の選出方法について様々な改革を試みてきたところ

---

[10] 英国では、英国王立協会が実施募集機関となり、毎年約 30 パートナーが成立し、約半分が議会へ、約半分が政府省庁に赴く。欧州議会では、パートナリングを欧州議会の常任委員会である科学技術選択評価委員会が主導する。（出典：公益社団法人日本工学アカデミー「立法府とアカデミアの知的情報共有に関する調査・試行研究」成果報告書）

[11] 米国では 1973 年以来、米国科学技術振興協会（AAAS）が中心となって 30 以上の科学技術団体と協力し、科学技術政策フェローシップ制度を推進している。（出典：公益社団法人日本工学アカデミー「立法府とアカデミアの知的情報共有に関する調査・試行研究」成果報告書）

[12] 併せて、発行母体である日本学術協力財団についても新組織に統合の上、見直しを図るべきである。

[13] 出典：文部科学統計令和２年版

[14] 出典：文部科学統計令和２年版

であり、現在は現会員の推薦に基づいて選出されるコ・オプテーション方式が採用されている。この方式自体は研究者集団では一般的であり、専門家同士の評価という意味では有効であるが、同質的な集団が再生産されていくという傾向が生ずるのは否めない。科学的助言が俯瞰的助言として政策決定に貢献するためには、全ての学問分野をカバーし、他分野と協力して社会に貢献する意思を持つ科学者を、科学者自身が選定することが必要である。引き続き、コ・オプテーション方式を採用する場合は、複数段階での投票や優先順位付け等[15]、より透明で厳格な運用が求められる。また、新領域の研究者等が推薦されにくいという構造に鑑み、第三者機関による推薦など、会員による推薦以外の道を確保すべきである。

その際、学術界全体からの支持、新たな領域や課題への柔軟な対応、かつ政策のためのアカデミアとしての機能を果たせる仕組みとなっているかを検証すべきである。

（５）財政基盤のあり方

Ｇ７の代表機関で構成されるＧサイエンスの各アカデミーは、基本的に国費以外の財源を持つ。日本学術会議では実施していない機能（奨学金や研究助成、栄誉・顕彰機能等）については考慮する必要があるが、新しい日本学術会議がその役割を踏まえ、十分な活動を行うために必要な財務基盤を確保できるよう、制度・体制を整えるべきである。

政府は日本学術会議が独立した組織となった後も、急な自己資金の獲得は困難と考えられることから、少なくとも当面の間は運営費交付金等により、基礎的な予算措置を続ける必要がある。

同時に諸外国の例を参考に、政府や民間からの調査研究委託による競争的資金の獲得、会員や各学会からの会費徴収、民間からの寄付等による自主的な財政基盤を強化すべきである。政府や民間からの委託研究は、組織の活力を高め、社会の中での位置づけを高水準のものとすることに寄与しているとの指摘[16]もなされており、積極的に獲得すべきである。

併せて、税制措置等民間からの寄付を促す施策も検討すべきである。

（６）事務局体制・機能の強化

日本学術会議の提言力の強化を図り、その機能を充分に発揮するためには、会員の組織的な活動をサポートする事務局体制の抜本的な見直しが必要である。

シンクタンク機能を支えるべく、産官学からの幅広い人材、専門的な調査研究の補佐機能のための博士号取得者等の登用による人材の充実を図るべきである。

また、事務局機能のＩＴ化を促進することで、行政のデジタル化の模範となるような先進的・挑戦的運営を期待する。

---

[15] 例えば、全米科学アカデミーでは、推薦の後、複数段階で投票を実施し候補者の絞り込み・優先順位付けをした上、最終的には年次総会における３分の２の多数ではじめて会員として承認される。ドイツ科学アカデミーレオポルディーナにおいても、３名の正会員による推薦と複数回の投票・優先順位付けを含む厳格・詳細な手続きが定められている。（出典：各アカデミーの Website）

[16] 出典：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」p15,20、2003 年 7 月 15 日

４．わが国の科学技術行政全体の中での位置づけ

わが国の科学技術行政体制においては、内閣総理大臣の下、科学技術・イノベーション政策の司令塔機能を果たす「総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）」の基本方針を踏まえ、具体的計画の策定・推進を各府省庁が行っている。一方、わが国の科学技術行政における日本学術会議も含めたアカデミアの位置づけ・役割分担や、科学技術行政を担うCSTIや関係府省庁と日本学術会議との関係性・協働のあり方などについては、必ずしも明確に示されているとは言えない。

この機に、科学技術行政全体の中で新しい日本学術会議の役割を明確に示すことが重要である。

その際、諸外国で採用されている科学技術顧問の設置は、政策決定におけるアカデミアの役割を重視する良き先例である[17]。現行の外務大臣科学技術顧問に加え、総理大臣科学技術顧問等の設置についても検討することが望ましい。

５．日本学術会議の改革実行へのプロセス

新たな組織形態への移行に際し、日本学術会議がその求められる役割を果たし得るには、改革実行のプロセスが極めて重要となる。

改革の実行に向け、政府は日本学術会議を独立した法人格とし財政基盤支援スキームを確立するための基本方針をすみやかに決定すべきである。

次に、幅広い学問分野やセクターから有識者の意見を聴取し、政府においてわが国を代表するアカデミーのあり方も含め、具体的な制度設計を行うべきである。この際、新組織となる意義を明らかにするためにも、その設置目的や名称といった基本的事項についても、改めて検討される必要がある。また日本を代表するアカデミーとして国家的な認証を与える施策を講じる必要があるが、それは既に述べた組織改革が実行されることを前提とすべきである。

おおむね一年以内に具体的な制度設計を行い、すみやかに必要な法改正を行った後、現行日本学術会議第25期の任期満了時を目途に新組織としての出発が望ましい。

[17] 諸外国における科学技術顧問の重要性は例えば下記の文献のように各国に認知されている。（Peter D. Gluckman, Vaughan C. Turekian, Robin W. Grimes, and Teruo Kishi “Science Diplomacy: A Pragmatic Perspective from the Inside” Science & Diplomacy, AAAS, Dec. 2017）

参考資料①：諸外国のアカデミーについて

名　称	創立年	会員数				組織形態	年間予算	公的資金	職員数	機能			
		会員	外国人会員（外数）	名誉会員	その他					提言・助言	調査・研究	奨学金・助成金	栄誉・顕彰
日本学術会議	1949	210	0	0	約2,000（連携会員）	政府機関	約10億5千万円	全額	約50（常勤）	○	△（アンケート調査等）	×	×
全米科学アカデミー	1863	約2,200	約400	57	—	非営利組織	2億ドル（約208億円）（1997年時点のプログラム運営経費）	80%（定まった目的に活用）	約1,300（全米アカデミーズ全体）	○	○（政策研究）	○	○
英国王立協会	1660	1,430	165	6	6（Royal Fellows）3（特別フェロー）	登録チャリティ（公益団体）	7,060万ポンド（約96億円）	67%（定まった目的に活用）	115	○	×	○（科学者支援）	○
フランス科学アカデミー	1666	267	129	—	94（連絡会員）	独立機関	4,640万フラン（約6億9,500万円）	60%	14人以内の科学者、38人以内の事務・管理職員	○	△	△	○
ドイツ科学アカデミーレオポルディーナ	1652	約1,500（外国人会員含む）	315	—	—	非営利組織	約900万ユーロ（約11億円）	公的資金のほか、傘下のFoundation等からの寄付金あり	—	○	○	○	○
リンチェイ国立アカデミー（イタリア）	1603	199	172	1	173（連絡会員）	公的、独立機関	700万ドル（約7億8千万円）	50%	約50	○	○	○	○
カナダロイヤルソサイエティー	1882	2,082	41	5	30（特別選出フェロー）、82（カレッジ・メンバー若手）等	非営利組織	約211万カナダドル（約1億6千万円）	5万ドル未満	—	○	○	○（栄誉・顕彰の一部）（若手養成）	○
ロシア科学アカデミー	1724	正会員（終身：給与付き）約500	約250	—	準会員（終身、給与付き）約800名	—	480億ルーブル（1,216億円）	308億ルーブル（780億円）	—	○	○	○	○
韓国科学技術アカデミー	1994	484（政策研究19、自然科学149、工学・技術147、農林漁業70、医学99）	73	8	376（終身フェロー）、63（準会員）	非営利組織	—	—	運営4、広報およびプロジェクト2、建設2、国際協力2	○	○	×	○
中国科学院	1949	—	—	—	—	政府機関	収入総額：458億5105万元（約7,178億円）支出総額：439億460万元（約6,873億3千万円）（2013年決算）	主な収入源は、中央政府からの財政支援：249億9435万元（54.5%）傘下の機関による事業収入：176億3816万元（38.5%）の2つ。	約320	—	○ 104の直属研究機関を有している。	△	○
中国科学技術協会	1958	—	—	—	—	共産党に批准された非政府組織（NGO）	—	定款上は、財政割当金、援助、寄付、会費、事業収入、その他収入を受け取れることになっている。	当協会本部195、全国約10万	—	—	△	○

（出典）日本学術会議の新たな展望を考える有識者会議「各国アカデミーのデータリスト（2015年更新版）」『日本学術会議の今後の展望について』2015.3.20, pp.70-76. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/scj/pdf/hokoku_03.pdf>; 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」2003.7.15, pp.17, 19-20, 29-30, 46, 57, 73, 76-77. <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/18pdf/1813.pdf>; ”The Royal Society,” The Royal Society Website <https://royalsociety.org/> を基に作成。

※　「—」については、出典資料には記載がない項目

令和２年１２月９日現在

内 閣 第 二 部 会
政策決定におけるアカデミアの役割に関する検討PT
開　催　状　況

【第１回】令和２年10月14日（水）11時～　＜役員会＞
議題：１．PT設立について
２．日本学術会議について　［説明：内閣府］

【第２回】令和２年10月21日（水）12時30分～　＜平場＞
議題：有識者ヒアリング
・講師：吉川　弘之　東京大学名誉教授
（日本学術会議第17期、第18期会長）
黒川　　清　東京大学名誉教授、政策研究大学院大学名誉教授
（日本学術会議第19期、第20期会長）
大西　　隆　東京大学名誉教授
（日本学術会議第22期、第23期会長）

【第３回】令和２年10月28日（水）11時～　＜役員会＞
議題：１．有識者ヒアリング
「科学技術イノベーション政策の推進とアカデミアの関係-最近の注目動向-」
有本　建男　政策研究大学院大学客員教授・
科学技術振興機構研究開発戦略ｾﾝﾀｰ上席ﾌｪﾛｰ・
国際高等研究所副所長
２．日本学術会議の現状と海外アカデミーとの比較について

【第４回】令和２年11月５日（木）16時30分～　＜役員会＞
議題：有識者ヒアリング
・野依　良治　国立研究開発法人科学技術振興機構研究開発戦略センター長
・永田　恭介　筑波大学学長

【第５回】令和２年11月11日（水）９時～　＜平場＞
議題：有識者ヒアリング
・小林　喜光　日本工学アカデミー会長
・根本　勝則　日本経済団体連合会　専務理事
・吉村　　隆　　〃　　産業技術本部本部長

【第６回】令和２年 11 月 16 日（月）16 時～　＜役員会＞
議題：有識者ヒアリング
・戸谷　友則　　東大大学院理学系研究科天文学専攻教授
・渡辺　秀明　　初代防衛装備庁長官

【第７回】令和２年 11 月 25 日（水）８時～　＜平場＞
議題：有識者ヒアリング
・上山　隆大　総合科学技術・イノベーション会議常勤議員

【第８回】令和 2 年 12 月８日（火）１５時～　＜役員会＞
議題：日本学術会議の改革に向けた提言（案）

【第９回】令和 2 年 12 月９日（水）１１時～　＜平場＞
議題：日本学術会議の改革に向けた提言（案）

以上