

行政改革(1996-1998)と 日本学術会議



東京大学大学院人文社会系研究科教授
加藤陽子

はじめに

2020（令和2）年9月16日に組閣した菅義偉首相が、日本学術会議（Science Council of Japan、以下SCJ）第25期会員候補105名のうち6名を任命しなかった事実を世の人々が知ったのは、同年10月1日付「赤旗」とそれに続く「共同通信」等の速報によってだった。この日は東証のシステムトラブルで終日全銘柄の取引停止が起き、日銀短観も3か月前に比べ改善はしたが厳しい水準が続く、との評価であり、社会の空気は穏やかとはいいがたいものだった。

奇しくも今回6名のうちのひとりとなった筆者が、この事実をSCJ事務局から知らされたのは、世の知る2日前の9月29日夕刻である。この日がいかなる日だったかといえば、東京大学の総長選挙意向投票が予定されていた30日の前夜にあっていた。ただ、前夜は前夜でも唯ならぬ前夜だったといえる。小宮山宏（以下、全て敬称は略）を議長とする総長選考会議の審理過程で生じた疑義について、15部局長連名による同会議宛「要望書」が提出され、9月28日付で同会議からの回答があったことを受け、今後一層の検証¹を進める

との条件つきで、予定通り30日に意向投票が実施されると決定された夕刻だったからだ。

本来は、大学のガバナンス体制の枠外にある総長選考会議の組織としての在り方の当否は、科学技術基本法が25年ぶりに全面改訂²され、科学技術・イノベーション基本法となり、第6期科学技術・イノベーション基本計画が2021年春から始まった³現在、大学とアカデミーの構成員にとって、ますます死活的に重要な意味を持つようになってきている⁴。

「我々は歴史のなかにいる」

昨秋起こった一連の出来事は、英国の歴史家トインビーの言う「我々は歴史のなかにいる」⁵感慨を筆者に抱かせた。トインビーとはまた古くさい名前をとお嘆きの向きもあろうが、彼は世界で最も権威ある調査研究機関の一つ王立国際問題研究所の1920年の創立に尽力した人物であり、満州事変から日米戦争への拡大を正確に予測した⁶人にほかならない。そのトインビーに、「我々は歴史のなかにいる」と思わせた出来事は、1914年の第一次世界大戦の勃発であり、当時の欧州諸国

の対立の構図がペロポネソス戦争⁷（紀元前431年から27年続く）と同じだと気づいたことだという。

このような歴史の話をはじめたのは、SCJのようなアカデミーにとっても歴史は本当に大事だと改めて実感した出来事があったからだ。任命問題にあたって、拒否の法的な不当性に言及することなく、SCJ改革こそが必要だと論じた少なからぬ人々が、その実、現状とは異なる時代の架空のSCJ像を批判していたことに驚いた。確かに、政権与党からこれまで何度も組織の自己改革、あるいは行政改革の潮流の中での改革を迫られてきたSCJの歴史を振り返れば、その正確な像をすぐさま念頭に置けるのは稀有な知性の持ち主に限られるのも無理はない⁸と考える。SCJの歴史像は常なるアップデートが必要なのだ。

こう考えるようになったのは、吉川弘之（第17期・第18期会長）が提示した重要な示唆にもよっている。「安全保障と学術に関する検討委員会」⁹の議事録¹⁰を読んでいた筆者は、第7回検討委員会（2016年12月16日）に登場した吉川が、資料「安全保障技術研究推進制度への科学者の対応」¹¹中で科学アカデミーの代表性を「他のいかなる組織とも違う構成原理」によると位置づけた点に注目した。その原理とは、1) 同等性、2) 自立性、3) 透明性、4) 包含性・多様性、5) 学術の俯瞰性、6) 開放性、7) 規範性、8) 組織の記憶（Institutional memory）であり、特に第8点の説明として、「アカデミー（SCJ）の過去の歴史の会員間共有。これを忘れたアカデミーは滅びるのが常識」と断じていた点に思わず膝を打った。

SCJが行政改革の対象となった日

実は先の吉川の配布資料を読んでいて筆者の目を引いた箇所がもうひとつあった。それは「行革において日本学術会議廃止論が出る（1998）。これに対抗して、日本学術会議の自己再定義にかか

る議論を深める」¹²という部分だ。SCJの存在意義について検証を求められ、報告書が作成された事態が少なくとも21世紀に入ってから二度あったことは知っていた。その報告書が、2003年の総合科学技術会議「日本学術会議の在り方について」^{13,14}と2015年の日本学術会議の新たな展望を考える有識者会議「日本学術会議の今後の展望について」¹⁵に他ならない。だが、橋本龍太郎内閣下、首相の肝煎りで1996年に設置された行革会議でSCJの廃止論までが出ていたことは初耳だった。

この時、行革の対象とされたのは文字通り全中央省庁であり、内閣機能の強化、1府22省庁体制から1府12省庁体制への再編、郵政省の郵政公社化、独立行政法人制度の創設、政策評価の導入等を中核にした改革が進められた¹⁶。ここで注意すべきは、当時のSCJに何らかの瑕疵があって、在り方の検証が開始されたのではない、という点である。

この行革会議の第1回（1996年11月28日）から第45回（1998年6月23日）までの議事概要と配布資料¹⁷は、官邸ホームページで全て閲覧できる。SCJの在り方については、新設が予定された「総合科学技術会議」に審議を委ねる方針が中間報告（1997年9月3日）¹⁸で明らかにされた。それは「内閣府に、人文・社会・自然科学を総合した総合科学技術会議（仮称）を設置し、強力な調整を行う」というものだった。SCJについて一番詳しく議論されたのは第37回行革会議（1997年11月17日）であり、議事概要からは発言者名を外した形ではあるが発言の傾向が掴める¹⁹。

積極的あるいは好意的にSCJに言及したものとしては、①「日本学術会議は、諮問してもなかなか結論が出ない機関であるが、学者が自由に意見を述べ合う場として、広く意見を聴取するのに便利な機関であり、その使命について整理すべきである」、②「政策に対して科学的知見を利用することが必要であり、最近基礎科学の分野などで、同会議は自主的な勧告を行うなどの活動を行って

いるが、これが政策とリンクできれば役に立つ」、③「同会議に調査機能を持たせたらよいのではないか」の三つが挙げられる。

一方、消極的あるいは否定的な評価もあり、それは、④「同会議は会員となる学者の単なるステータスとなるだけで、その存在の意味が分からない。いっそ一度廃止し、どうしても必要なら再度設置すればよいのではないか」、⑤「同会議は、名誉欲の発散の場となっている嫌いがあり、廃止して総合科学技術会議に吸収すればよいのではないか」等に代表される。妥協的あるいは折衷的な議論としては、⑥「廃止するには相当なエネルギーを要するので、廃止は必ずしも得策でない」、⑦「当面存置し、どこかでその在り方を検討してはどうか」があった。

これらを踏まえて、SCJの今後については、「当面総務省に置いて存置させることとするが、その在り方については、総合科学技術会議で検討する」との結論となった。行革会議の最終報告書の総論部分を書いたのが佐藤幸治京都大学大学院法学研究科教授であり、首相に閣議での発議権を与えるなど、内閣機能の強化、中央省庁改革案等を構想したのが藤田宙靖東北大学法学部教授だったことは、議事概要・配布資料から確認できる。

行革会議を貫く特徴的な発想

今回は紙幅の関係もあり、当時の行革会議を貫いていた発想を、主として佐藤がまとめた最終報告書²⁰の総論部分と、藤田が改革の精神を語った講演録²¹を読み直すことで、確認しておきたい。制度の立案にかかわった二人の識者の構想を現在の地点から読み直せば、現在の国家と社会に内在する問題の根源がうかがえると思われるからだ。

まず報告書は、この手の報告書としては異例にも同時代的な注目を引いたことで知られる。作家の司馬遼太郎の随筆の題名「この国のかたち」を、行革の目標を述べた総論のキーワードとして用い

たからだ。報告書はいう。日本国憲法第13条の「すべて国民は、個人として尊重される」と、憲法前文中の「主権が国民に存する」を合わせて考えれば、まずは自律的存在たる個人が在り、その集合体として国民が在るとわかる。そうであるならば、国民は「統治の主体」として、社会と国家に自ら責任を負うものと位置づけられる、と。今回の行革は行政の改革だけでなく、明治憲法下で国民を「統治の客体」とし、戦後にあっては国民を行政に依存させてきた「この国のかたち」を改革し、再構築すること、これが目標なのだ、と高らかに謳っており、国民観の転換を促していた。

続いて藤田の構想を、「自己責任」の社会と行政法」（1998年5月28日東北学院大学法学政治学研究所 第6回学術講演会における講演）²²から見ておく。藤田は改革が目指したものを、「集団主義的ないし団体主義的色彩の濃い国家・社会から、より自由主義・個人主義的な国家・社会への移行、という言葉で表すことが出来るように思われる。これはまた、見方を変えて言えば、いわゆる「自己責任」の社会への移行、ということでもある」と振り返っていた。藤田の回顧からは、佐藤と同じく、「現下の改革が、明治維新及び第二次大戦の敗戦に並ぶ、国家の浮沈を賭けた第三の大改革」だと認識していたことがうかがえる。

まとめれば、自律的存在たる個人からなる「統治の主体」としての国民が、自己責任の社会へと移行していく改革、その改革は明治維新と敗戦に続く第三の変革期だとの認識となる。この発想で改革が貫徹されたとは思わないし、省庁官僚による「造反」もあっただろう。ただ、この行革で「統治の主体」と謳われた国民が、この行革の20余年後、コロナ禍の中でまさか自宅「療養」を強いられることになろうとは、行革会議に名を連ねた有識者の面々も想像しえなかったのではないか。

2003年の総合科学技術会議「日本学術会議の在り方について」は、上記の行革の精神とは異なる発想で書かれた優れた報告書²³となったが、それ

は、かなりの部分、行革を見通して早期にSCJの側から自己改革案を提示することで総合科学技術会議（CST）の議論をリードした第17期・第18期会員らの奮闘、またCSTでの専門調査委員会の座長を務めた石井紫郎と当時のCSTの有識者らの良識の賜といえよう。

報告書で重要な指摘は、「総合科学技術会議は、閣僚と有識者議員が一同に会して科学技術に関する政策形成を直接行う役割を担う。日本学術会議は、ボトムアップ的に科学者の意見を広く集約し、科学者の視点から中立的に政策提言を行う役割を担う。こうした役割分担に沿って、両者は、「車の両輪」として我が国の科学技術の推進に寄与するものと位置付ける」の部分だ。改組後の総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）とSCJとの関係は現在いかなるものとなっているのか。行革の時点にまで遡って記憶を共有し、両者の関係を再度構築し直したいものだ。

注釈

- 1 泉徳治氏を委員長とする検証委員会「令和2年度総長選考会議における総長の選考過程の検証報告書」（2020年12月11日）の全文は<https://www.u-tokyo.ac.jp/content/400151000.pdf>で読める。
- 2 新法である科学技術・イノベーション基本法には、研究開発法人・大学等・民間事業者の責務規定（努力義務）が書き込まれた（第6条、第7条）。
- 3 このような新しい体制の意味するところについては、広渡清吾「日本学術会議と政府の科学技術行政」『Web 日本評論』<https://web-nippyo.jp//24505/>が全面展開していて参考になる。
- 4 2004年の大学法人化以降、学長が暴走すると歯止めがきかなくなる問題の深刻さについては、駒込武編『「私物化」される国公立大学』（岩波ブックレット、2021年）の載せる事例が参考になる。
- 5 蠟山政道解説『世界の名著 73 トインビー』（中央公論社、1979年）16頁。
- 6 Arnold J. Toynbee, "The Next War—Europe or Asia?", *Pacific Affairs*, Vol. 7, No. 1, 1934.3.
- 7 トゥーキューディデース、久保正彰訳『戦史』上中下（岩波文庫、1966年）。
- 8 その稀有で強靱な知性の持ち主によるSCJの歴史の正確な叙述の例として、板垣雄三「日本学術会議問題2020がわれわれに投げかける課題（その1）（その2）」『歴史学研究』1008号、1011号（2021年4月、同7月）。また、前掲（注3）広渡論文。
- 9 2016年5月20日設置。<https://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/anzenhosyo/pdf23/youkou23.pdf>
- 10 第1回～第11回までの議事録は<https://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/anzenhosyo/anzenhosyo.html>
- 11 <https://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/anzenhosyo/pdf23/anzenhosyo-siryoy7-4-2.pdf> 6-7頁。
- 12 同前1頁。
- 13 報告書の内容はhttps://www8.cao.go.jp/cstp/output/iken030226_1.pdf
- 14 これをとりまとめた総合科学技術会議「日本学術会議の在り方に関する専門調査会」の議事概要は下記で全て閲覧可能。<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/gakujutsu/gmain.html>
- 15 報告書の内容はhttps://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/yusikisha/20150514/siryoy1-2_1.pdf
- 16 巻末の行政改革会議年表をはじめ、概説的な全体像の把握には、田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』（日本評論社、2000年）。
- 17 <https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html>
- 18 <https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-30.html>
- 19 <https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/1202dai37.html>
- 20 最終報告書の全文は<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/index.html>で読める。
- 21 <http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/gakuinkoen.html>
- 22 <http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/gakuinkoen.html>
- 23 https://www8.cao.go.jp/cstp/output/iken030226_1.pdf