

学校教科書と政治学

—議院内閣制と権力分立をめぐる—

蒔田 純

弘前大学教育学部 専任講師

I. はじめに

「議院内閣制」と「権力分立¹」は、双方とも政治を学ぶ際の中核的な要素であり、義務教育課程の公民的分野においても必須の事項となっている。「権力の集中を防ぎ、国民の権利や自由を守る²」という権力分立の考え方自体は、非常に尊く、民主政治において重視されるべきものであることは疑いない。しかし、それに重きを置く度合いについては、それぞれの制度によって異なってこざるを得ず、議院内閣制に関しては、権力分立と決して親和性が高いとは言えないのが現代政治学における一般的な見方である。しかし、義務教育課程における学校教科書においては、このような政治学的な考え方が反映されているとは必ずしも言えないのが現状である。

本稿は、上記のような議院内閣制と権力分立をめぐる政治学的な見方と学校教科書の内容の間の乖離を基本的な問題意識とし、その現状を確認した上で、

それがどのような要因によって引き起こされたものかについて明らかにすることを目的とする。議院内閣制と権力分立の関係性については、後述するように、政治学の概説書等において言及が為されることは一般的であるが、それを学校教科書と関連付けて論じる作業はこれまで為されてこなかった。この点、本稿は、政治学と義務教育公民的分野の記述・解釈を確認しつつ、そこに生じていると考えられる乖離を埋めることを目指すものであり、ここに、教育研究上の一定の意義を有すると考えられる。また近年、18歳への選挙権年齢の引き下げを受け、子ども・若者に政治との関わり方を教える主権者教育を充実させる必要性が高まっている。主権者教育を進める際は、学術的な知見を踏まえた正確な政治的知識を学校教育に反映させることが前提となるはずであり、上記のような目的を持つ本稿は、この点で、主権者教育推進への貢献という広く社会的な意義も持つと想定される。

以下では、IIにおいて議院内閣制の定義を確認しつつ政治学と学校教科書の乖離についてその現状を把握し、IIIにおいてそれを生み出す要因について検討する。これを踏まえて、IVにおいて法学との関係性を踏まえた政治学の位置づけについて考察が為され、Vにおいて結びとする。なお、本稿の問題意識としては義務教育課程全体をその視野に含むものであるが、本稿が対象とする主たる政治的要素の一つである「議院内閣制」という語は、小学校の教科書においては言及がないため³、本稿における考察の対象も中学校の社会科公民的分野に限定することとする。

まきた じゅん

2012年、政策研究大学院大学博士課程修了。博士(政策研究)。衆議院議員政策担当秘書、総務大臣秘書官、経済団体職員等を経て、2018年4月より現職。

著書に『立法補佐機関の制度と機能』晃洋書房、2013年(単著) "A Policy Analysis of the Japanese Diet from the Perspective of Legislative Supporting Agencies", in Yukio Adachi, Jun Iio and Sukehiro Hosono eds., Policy Analysis in Japan, Policy Press at the University of Bristol, 2015, pp.123-138 (分担執筆)

II. 議院内閣制と権力分立 :政治学と学校教科書の乖離

1. 議院内閣制とは

まずは、議院内閣制とは何かという点について、執政制度としての大統領制との区分に基づき、今一度確認をしてみたい。民主主義体制において行政を統括する部門を執政府と言い、その執政府の選出の仕方やそれと立法府との関係性等に関する諸ルールを執政制度と呼ぶ⁴。執政制度は大きく、議院内閣制と大統領制に分かれるが、両者を区分する基準となるのは、①執政府の長官がどのように選ばれるか、②執政府の長官がどのように解任されるのか、である⁵。議院内閣制において、①に関しては、議会から首相が選ばれ、②に関しては、首相は議会に責任を負いつつ議会の不信任によっていつでも解任される。これに対して、大統領制においては、①について、大統領は国民から直接選ばれ、②について、いったん選任された後は任期を全うするまで基本的に解任されない⁶。

これを踏まえると、行政権(執政権)と立法権の関係性という観点において、両者は全く異なる性格を有していることが分かる。すなわち、大統領制においては、行政権と立法権は互いに独立しており、権力分立を明確に志向していると言えるのに対し、議院内閣制においては、両者は分離と言うより、むしろ融合を志向していると考えられるのである。

2. 政治学と学校教科書の乖離

(1) 政治学の考え方

ここで、政治学の概説書における、この点の記述について確認してみたい。表1は1990年代以降に刊行された代表的な政治学の概説書10冊において議院内閣制がいかに記述されているかについてまとめたものである⁷。これによると、大半の書において、立法権と行政権の関係性について、「一本化・一体化(飯尾)(伊藤・田中・真淵)」「融合(久米・川出・古城・田中・真淵)(小林・河野・山岡)(堀江・岡沢)」「連携(加藤)(加茂・大西・石田・伊藤)」等の表現が用いられており、傾向として、両者の融合・連携を志向するものが多いと言ってよい。

議院内閣制においても、そもそも「立法」と「行政」という異なる権力を存立させている以上、両者の分立がまずあり、その上で、制度としてそれらを融合させている、という解釈が正しいであろう⁸。表1の各書において、「連携と緊張(加茂・大西・石田・伊藤)」、「批判と監視(田口)」、「抑制と均衡の関係(堀江・岡沢)」等の記述が見られることから、政治学の中でも、議院内閣制における両者の分離・分立が否定されている訳ではないことは明らかである。また、議院内閣制の中においても、英国に代表される、いわゆるウエストミンスター型では議会多数派と内閣が一体化するという意味で融合の傾向が強いのにに対し、大陸欧州では議会と内閣が必ずしも一致しておらず分立の傾向が見られる、といった相違が存在することも確かである⁹。

このように、政治学においても議院内閣制と権力分立をめぐる見解は決して一律ではなく、多様な考え方が存在していることは留意が必要である。しかし、少なくとも立法権と行政権の融合の側面が強調される傾向にあることは確かであり、これは表1全体にも表れていると言えよう。政治学においては、議院内閣制を、大統領制との対比の中で、二つの権力を結びつけ、連携・協調を志向するものとして捉えられていると理解できるのである。

(2) 学校教科書の記述

続いて、学校教科書における記述を確認してみる。現在、中学校で使用されている社会科公民的分野の教科書では、全て(7社)において「議院内閣制」と「権力分立(あるいは三権分立)」の双方について言及が為されているが、その殆どでは、議院内閣制と権力分立をそれぞれ別の項目で説明し、両者とも我が国の政治において中核的な役割を果たしている、といった書きぶりとなっている¹⁰。例えば、最もよく使われている東京書籍の中学校公民の教科書では、「行政の仕組みと内閣」の項目(89頁)において、我が国では議院内閣制を採用していることが言及され、その11ページ後(100頁)の「三権の抑制と均衡」の項目において、我が国は三権をそれぞれ別の機関が担当するという意味での三権分立を採っていることに触れられている。概して、学校教科書では、立法と行政の関係については互いの「抑制・均衡」が強調され、議院内閣制と権

表1 政治学教科書における議院内閣制と権力分立に関する記述

著者・書名	議院内閣制と権力分立に関する記述
飯尾潤『現代日本の政治』放送大学教育振興会、2016年	(議院内閣制は) 立法府と行政府の民主的な正統性は一本化されており、実際には首相や議会内多数派が、行政権と立法権を統一的に把握することになりやすい。(p.29)
伊藤光利・田中愛治・真淵勝『政治過程論』有斐閣、2006年	(議院内閣制は) 執政府と議会の権力的一体化が進む。…首相が党組織を通して議会多数派をコントロールしようとする。(p.235)
加藤秀治郎「新版政治学入門」芦書房、1997年	(議院内閣制は) 権力分立といっても、立法部と行政部に一定の連携関係が残されているのが特徴である。(p.55)
加茂利男・大西仁・石田徹・伊藤恭彦『現代政治学第4版』有斐閣、2012年	行政府と立法府との間に連携と緊張の関係が存在する点に、このタイプ(議院内閣制)の特徴がある。(p.47)
久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝『政治学』有斐閣、2003年	立法府における多数派が行政府を握ることで立法権と行政権が融合し、強い執政部を生み出す議院内閣制……(p.195)
小林義彰・河野武司・山岡龍一『新訂政治学入門』放送大学教育振興会、2007年	行政の効率的な運用という観点から三権をある程度融合させる、特に立法府と行政府の融合を図っているのが…議院内閣制である。(p.55)
佐々木毅『政治学講義(第2版)』東京大学出版会、2012年	議会制(議院内閣制)は権力分割モデルの端的な否定の上に成り立つ。(p.167)
砂原庸介・稗田健志・多湖淳『政治学の第一歩』有斐閣、2015年	議院内閣制では、議会の多数派を掌握し、強いリーダーシップを発揮する首相が現れたとき、国民が求める法律を迅速に制定し、効率的な執政を行うことが可能になる。(p.117)
田口富久治『政治学の基礎知識』青木書店、1990年	(議院内閣制により)内閣が、国の重要な政策決定の中心的地位を占めるようになり、逆に議会はせいぜい内閣にたいする批判と監視の機関にすぎないものとなっていった。(p.144)
堀江湛・岡沢憲美『現代政治学第二版』法学書院、2002年	議院内閣制のもとでは、立法権と行政権との間に、権力の融合もみられるが、その反面、抑制と均衡の関係も保たれている。(p.101)

(出所) 筆者作成

力分立を絡めた両者の連携・協力関係について言及があるのは2社のみ(帝国書院・育鵬社)となっている。表2は東京書籍を含む全7社における関連箇所を抜粋したものであり、確認のため参照されたい。

このような、議院内閣制と権力分立をそれぞれ別々に説明する記述の仕方は、明らかに上記の政治学書における記述とは異なるものである。学校教科書の記述からは、「議院内閣制と権力分立の双方を我が国が採用している」=「議院内閣制は権力分立(立法権と行政権の分立)の制度である」と生徒が理解する可能性が高く、ここには、既述の政治学的な考え方との乖離が存在すると言えよう。

III. 乖離をもたらす要因

1. 学習指導要領の内容

以上のような政治学における考え方と学校教科書における記述の相違はどのような要因によってもたら

されたものであろうか。これを考える前に、まずは学校教科書の内容の基礎となっている学習指導要領を確認しておく。

表3は中学校学習指導要領および学習指導要領解説¹¹の該当箇所を抜粋したものである。これを見ると、学習指導要領においては、「民主政治の仕組みのあらまし」「議会制民主主義の意義」等に言及が為され、それを踏まえて、学習指導要領解説において、「我が国が議院内閣制を採用していること」「近代国家の多くが権力分立制を取り入れていること」を理解させる、としていることが分かる。これは一応、議院内閣制と権力分立を関連付けた記述と解釈し得るが、そうであったとしても、それは「議院内閣制=権力分立」という、政治学的な考え方とは相反する方向性を持つものである。これを踏まえると、当然ではあるが、学校教科書の記述は学習指導要領および学習指導要領解説に基本的に基づくものとなっていることが改めて確認できると言える。

表2 中学校社会科公民的分野の教科書における議院内閣制と権力分立に関する記述

教科書会社名・書名	記述対象	項目	議院内閣制・権力分立に関する記述
東京書籍『新編 新しい社会 公民』	議院内閣制	第3章2節-3 行政の仕組みと内閣	議院内閣制を採る多くの国では、国民は立法を行う議会の議員を選び、その議会が行政の中心となる首相を選びます。(p.89)
	権力分立	第3章2節-8 三権の抑制と均衡	日本は、国の権力を三つに分け、それぞれ独立した機関に担当させる三権分立(権力分立)を採っています。(p.100)
	両者の関係性	—	—
教育出版『中学社会 公民ともに生きる』	議院内閣制	第3章1-7 内閣と国会の関係	私たち国民の意思を代表する国会の信任に基づいて内閣がつけられ、内閣が国会に対して責任を負うしくみを、議院内閣制といいます。(pp.88-89)
	権力分立	第3章2-5 互いに監視し合う三つの権力	国の権力は立法、行政、司法の三つに分けられ、それぞれ国会、内閣、裁判所という独立した機関が担当しています。これを三権分立といいます。(p.104)
	両者の関係性	—	—
清水書院『中学公民 日本の社会と世界』	議院内閣制	第2章第3節-1 内閣のしごととしくみ	内閣が国会の信任にもとづいて成立し、国会に対して責任を負うしくみを議院内閣制という。(p.77)
	権力分立	第2章第2節-1 民主政治のしくみ	三権分立制とは、国の権力を、法をつくる権力(立法権)、法を執行する権力(行政権)、法にもとづいて争いを解決する権力(司法権)の三つに分け、それぞれを異なる機関に担当させるしくみである。(p.70)
	両者の関係性	—	—
帝国書院『社会科 中学生の公民 より良い社会をめざして』	議院内閣制	第2部第3章7 内閣の役割としくみ	内閣(行政府)が国会(立法院)に連帯して責任を負う制度を議院内閣制とよびます。(p.75)
	権力分立	第2部第3章11 三権の分立	民主政治では一つの機関にすべての権力を集中させず、立法権、行政権、司法権がたがいにさえ合い(抑制)、権力のバランス(均衡)を保ち、国民主権の原理がうまくはたらくように工夫されています。これを三権分立とよび…(p.84)
	両者の関係性	第2部第3章11 三権の分立	議院内閣制では、国会と内閣の結びつきが強いため、たがいに協力して政治を行うことが重視されます。(p.84)
日本文教出版『中学社会 公民的分野』	議院内閣制	第2編第2章3-3 内閣のしくみと議院内閣制	内閣が国会の信任に基づいており、国会に対して連帯して責任を負うしくみを議院内閣制といいます。(p.101)
	権力分立	第2編第2章3-8 三権分立と政治参加	国の権力は、主に立法、行政、司法の三権に分けられ、それぞれ国会、内閣、裁判所が担当しています(三権分立)。(p.114)
	両者の関係性	—	—
育鵬社『新編 新しいみんなの公民』	議院内閣制	第3章第3節-1 内閣と議院内閣制	内閣は国会の信任に基づいて成立し、国会に対して連帯して責任を負います。これを議院内閣制といいます。(p.100)
	権力分立	第3章第2節-1 三権分立と国会のしくみ	三つの権力がたがいに抑制し合い、均衡を保つ権力分立(三権分立)の制度をとっています。(p.96)
	両者の関係性	第3章第2節-1 三権分立と国会のしくみ	立法権と行政権は、国会の多数派が内閣を組織する議院内閣制によって協力関係にあります。(p.96)
自由社『中学社会 新しい公民教科書』	議院内閣制	26 議会制民主主義と権力分立	わが国における立法と行政との関係には、国会の多数派が内閣を組織し行政権をにぎる議院内閣制という特徴があります。(p.77)
	権力分立	26 議会制民主主義と権力分立	国家の権力を立法権、行政権、司法権の3部門に分ち、この3部門が相互に抑制し合いながら均衡を保つしくみをとっています。このしくみを、権力分立または三権分立と呼びます。(p.77)
	両者の関係性	—	—

(出所) 著者作成

■中学校学習指導要領 公民的分野

2 内容 (3) 私たちと政治 イ 民主政治と政治参加

地方自治の基本的な考え方について理解させる。その際、地方公共団体の政治の仕組みについて理解させるとともに、住民の権利や義務に関連させて、地方自治の発展に寄与しようとする住民としての自治意識の基礎を育てる。また、国会を中心とする我が国の民主政治の仕組みのあらましや政党の役割を理解させ、議会制民主主義の意義について考えさせるとともに、多数決の原理とその運用の在り方について理解を深めさせる。さらに、国民の権利を守り、社会の秩序を維持するために、法に基づく公正な裁判の保障があることについて理解させるとともに、民主政治の推進と、公正な世論の形成や国民の政治参加との関連について考えさせる。その際、選挙の意義について考えさせる。

■中学校学習指導要領解説 公民的分野 p.136

すなわち、国会については、主権者である国民の代表者によって構成される国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関であることを理解させるとともに、内閣については、国会が国権の最高機関であることと関連させて、我が国が議院内閣制を採用していること、衆議院の総選挙が行われれば必ず内閣は総辞職し、民意を反映した新しい内閣ができる仕組みを取っていることについて理解させることを意味している。その際、近代国家の多くが権力分立制を取り入れていることや、それが、政治権力が特定の者に集中し、乱用されることを防止し、国民の自由や権利を守る上で大切なものであることを理解させることが大切である。

ろう。

2. 政治学専門家の声の反映について

政治学的な考え方と学校教科書の記述内容の乖離を生む要因を考えた際、まず想起される仮説は、学校教科書作成者に政治学分野の専門家が十分に加わっておらず、政治学的視点からの見解が反映されていないのではないか、というものであろう。この点を確認するため、中学校社会科公民的分野教科書の著作者を専門分野別にまとめたものが表4である¹²。専門分野をどのように判断するかは難しいところであるが、ここでは著作者が大学・研究機関に所属する研究者である場合、その保有学位の区分を専門分野と考え¹³、また著作者が実務家である場合、それを研究者からは独立させてカウントすることとした¹⁴。

これによると、殆どの教科書で教育学の専門家が最も多く、またそれよりは数的には少なくなるが、他分野からも多様な人材が教科書制作に加わっていることが分かる。政治学の専門家も各社において数名ずつ名を連ねており、文学を除けば、経済学・法学・理学・工学等の他分野と比して特にその数が少ない訳ではないと判断できる¹⁵。これより、上記のような政治学と教科書記述の乖離を教科書制作における政治学的視点の欠如に起因するものと考えすることは難しいであ

3. 憲法学の考え方

そこで考え得るのは第二の仮説である。ここでは、学校教科書における議院内閣制と権力分立に関する記述が、政治学とは別の学問分野の影響をより強く受けているものとする。政治学の専門家が著作者に加わってはいるが、当該部分に関しては他分野の影響が強いため、結果として政治学的な見方が反映される度合いが減じられていると解釈するのである。政治学以外で議院内閣制と権力分立というテーマを対象にする学問分野と言え、法学、特に憲法学である。憲法学においては、統治機構に関する項目では基本的な理念として権力分立に言及されるし、そこにおける具体的な統治の在り方の一つとして議院内閣制も必ず触れられる項目の一つである。

では、憲法学における議院内閣制と権力分立をめぐる一般的な考え方はどのようなものであろうか。表5は1990年代以降に刊行された代表的な憲法学の概説書10冊において議院内閣制と権力分立がどのように言及されているかについてまとめたものである¹⁶。これを見ると、政治学とは多少異なる傾向が読み取れるだろう¹⁷。政治学では、立法権と行政権の関係性につ

表4 中学校社会科公民的分野の教科書における著作者の専門分野

教科書会社名・書名	著作者の専門分野ごとの数
東京書籍『新編 新しい社会 公民』	教育学 19、文学 13、法学 3、政治学 2、経済学 2、理学 3、実務家 9
教育出版『中学社会 公民ともに生きる』	教育学 11、文学 1、法学 1、政治学 1、経済学 3、実務家 4
清水書院『中学公民 日本の社会と世界』	教育学 1、法学 1、政治学 1、経済学 1、人間環境学 1、実務家 2
帝国書院『社会科 中学生の公民 より良い社会をめざして』	教育学 4、法学 1、政治学 1、経済学 2、実務家 2
日本文教出版『中学社会 公民的分野』	教育学 11、文学 20、法学 3、政治学 4、経済学 3、理学 2、工学 1、体育学 1、実務家 2
育鵬社『新編 新しいみんなの公民』	教育学 1、文学 5、法学 4、政治学 1、経済学 1、社会学 1、工学 2、農学 1、神道学 1、実務家 7
自由社『中学社会 新しい公民教科書』	教育学 4、実務家 4

(出所) 著者作成

いて、概して両者の融合の方向性が傾向としてあったのに対し、憲法学では、「一応(芦部)」「穏健な(高橋)」「緩やかな(辻村)」といった接頭語は付くものの、基本的に両者の分立が前提とされていると言える¹⁸。両者の「協働(阿部)」「連携(佐藤)」といった語も見られるが、その後には「相互抑制」「反発」といった語が対になっており、協力関係というよりは、方向性として、双方の「抑制・均衡」が強調されていると考えられる¹⁹。

政治学の場合と同様、憲法学においても、その見解は一律ではなく、多様な考え方が存在していることは当然である。例えば、高橋和之は、選挙－議会の構成－内閣の成立－首相の選任、という一連の流れを一体として捉えることにより国民が首相・内閣を生み出すという側面を強調した「国民内閣制」論を唱えているが²⁰、これは明らかに、立法権・行政権の融合をその前提として考えていると理解できよう。

一方で、このことを踏まえた上でも、表5を政治学概説書の記述をまとめた表1と見比べた時、その全体としての相違に留意せざるを得ないことも確かである。憲法学においては、立法権・行政権の分立と抑制・均衡が基本的な見方なのであり、そこには、政治学との間に一定程度の乖離が存在するものと考えられるのである。

先に見た学校教科書では、殆どにおいて三権分立と議院内閣制を別の項目で記述しており、議院内閣

制を立法と行政の融合と捉える見方は少なかったが、これは、上記のような憲法学の考え方と整合的であると理解できる。また、立法と行政の関係性に関する表現として、学校教科書では「抑制・均衡」が頻出していたが、これについてもここに見た憲法学の傾向と合致すると考えられる。

IV. 政治学と憲法学

1. 法律学の下での政治学

このような学校教科書の記述における、政治学と比した際の憲法学の優位は、政治学と憲法学の関係性の経緯を確認することで理解できる。我が国では長らく、政治学は、独自のディシプリンとして位置づけを与えられてこなかったと言われる²¹。日本の大学では一般的に政治学科は法学部の中に組み込まれていることに見られるように、つまりは、法律学の下位領域として扱われてきた傾向が強いと考えられるのである。

このことは、政治学の内容そのものに起因するものである。かつて政治学は国家の体制について扱う学問であり、それ故に、それらを規定する制度的基礎である法律とは密接不可分の関係であった。この頃の政治学は、法律、とりわけ憲法によって規定された国家の統治機構の枠組みを前提とし、その現実における運用の事実を静的に記述し、解釈することが主な

表5 憲法教科書における議院内閣制と権力分立に関する記述

著者・書名	議院内閣制と権力分立に関する記述
芦部信喜 高橋和之補訂『憲法第六版』岩波書店、2015年	議院内閣制の本質的要素を挙げるならば、①議会(立法)と政府(行政)が一応分立していること、②政府が議会(両院制の場合には主として下院)に対して連帯責任を負うこと、の二点であると考えられる。学説では、古典的なイギリス型の権力の均衡の要素を重視して、③内閣が議会の解散権を有すること、という要件を加える説もなお有力である。(p.331)
阿部照哉『新憲法教室』法律文化社、1999年	議院内閣制とは、通常、国民代表である議会と行政府が分立してはいるが、行政府は議会の信任に依拠して存立し、他方行政府は議会の解散権を有することによって、議会と行政府との協働と相互抑制の関係を保障する統治制度を指し・・・(p.252)
浦部法穂『憲法教室II』日本評論社、1991年	日本国憲法は、立法権と行政権との権力分立をはかりながら、同時に、内閣の成立と存立を国会の意志に委ねる、いわゆる議院内閣制を採用している。(p.298)
小野山俊昭『日本国憲法概論』法律文化社、1998年	日本国憲法においては、権力分立を前提に、国会は立法権、内閣は行政権をそれぞれ独立して担当するが、国会と内閣については、イギリス型の典型的な議院内閣制を採用している。(p.183)
佐藤幸治『憲法 第三版』青林書院、2002年	ここに議院内閣制とは、議会と政府とが分立しつつも、政府は議会の信任に依拠して存在し、他方政府は議会の解散権をもつことにより、制度上議会と政府との間に連携と反発(均衡)の関係を含めしめている統治体系をいう。(p.207)
高橋和之『立憲主義と日本国憲法』有斐閣、2005年	議院内閣制は穏健な権力分立の体制といわれる。(p.25)
辻村みよ子『憲法(第5版)』日本評論社、2016年	大統領制や・・・(立法権と行政権の)緩やかな分離と抑制・均衡関係を基調とするイギリス型の議院内閣制が区別され、日本はそのイギリス型を採用している(p.340)
長谷部恭男『憲法(第3版)』新世社、2004年	議院内閣制の下では、行政権を担う内閣は議会に対して政治責任を負い、かつ議会の少なくとも一院が解散されることが通例である。…議院内閣制の本質に関しては、伝統的に、一元論と二元論とが対立してきた。…一元論者は内閣の議会への従属が、そして、二元論者は行政府と立法府との均衡が、議院内閣制の本質であると主張する。(pp.371-372)
樋口陽一『憲法(改訂版)』創文社、1998年	伝統的に、議院内閣制は、「柔軟な権力分立」の制度として位置づけられることが多かった。君主＝行政権と民選議会＝立法権が、対抗的な正統性原理を背景として二元的に対峙し、その中間に内閣が介在して、君主と議会の双方の信任を在職の要件とすることによって、両者の間の「抑制と均衡」を確保する、という制度がそれである。(pp.371-372)
向井久了『やさしい憲法(第4版)』法学書院、2012年	議院内閣制とは、議会と政府(内閣)の分離を前提に内閣がその存立の基礎を議会の支持の上に置き、議会に対して連帯責任を負うという体制を意味する。(p.190)

(出所) 著者作成

内容であったと言えよう²²。このような「法律学の下政治学」の伝統が学校教育の現場にも浸透し、教科書の内容にも反映されたと考えることは自然なことであろう。

2. 科学としての政治学

しかし、政治学もその後、変化を遂げ、1950年代以降の行動論革命を経て、新制度論・合理的選択論に代表される、事象の因果関係を実証的経験的に解き明かす「科学」への方向性を明確にしている²³。これの下で為されるのは、法律学を前提としつつ制度の静

態を記述・解釈することよりも、制度とそれの下で行動するアクターとの相互作用の実態を分析・検証することである。

憲法においては、立法・行政・司法は別々の機関に分掌されると規定され、一方で行政を担う内閣は議会の中から生まれると定められているため、我が国は権力分立を基礎とし、統治機構としては議院内閣制を採る、との解釈に至るのは必然である。かつての「法律学の下政治学」もこのような法学的見解に相違はなかったものと考えられる。

しかしながら、政治学がその関心対象を、静的な制

度からそれを前提とした実体的な因果関係に移すにつれて、議院内閣制と権力分立の関係性についても法律学とは異なる見方が一般的となってきたと推測できる。法的には立法と行政が別々の機関に分けられていたとしても、内閣に法案提出権が認められており、巨大な官僚機構が政策プロ集団として機能している現実の下では、実態として、立法の具体的作業は内閣が担い、内閣が立法行政を統一的に主導するのが議院内閣制の本質である、との見解が浸透していったのである²⁴。

このような変化が学術領域においては広まったとしても、それが教育分野にまで広がるにはより多くの時間が必要であろう。結果として、学校教科書においては法律学的な考え方が未だ一般的であり、政治学的な考え方は浸透せずにいるものと推論できるのである²⁵。

V. 結び

本稿では、議院内閣制と権力分立に焦点を当て、それをめぐる学術的見解と学校教科書の記述との関係性について考察を行った。そこからは、政治学的な考え方や学校教科書の記述との間には乖離が存在すること、それは政治学専門家が教科書制作に参画していないことを意味するものではないこと、学校教科書の記述は憲法学の見解に沿ったものとなっていること、等が明らかとなり、またそこには、政治学と憲法学の関係性に関する歴史的経緯が関係していることが推察された。

18歳に選挙権が引き下げられ、児童生徒に政治的知識を正しく伝えていくことが益々重要になる中、政治学・法律学を含めた学術界が学校教育に対して果たすべき役割もより大きくなっていくものと考えられる。学校教科書には関連する学術的知見が適切に盛り込まれるべきであり、公民的分野に関しては、政治学・法律学の双方から十分な貢献が為されねばならないと言えよう。本稿が公民的分野に関する学校教科書と関連学術分野の一層の緊密な連携・協働に向けた一助となれば幸いである。■

《注》

- 1 義務教育における教科書では立法・司法・行政の三権による「三権分立」と表現されることが多いが、ここでは議院内閣制との絡みから、特に立法と行政の関係性に焦点を当てるため、本稿においては「権力分立」という語を主として使用することとする。
- 2 坂上康俊ほか『新編新しい社会 公民』東京書籍、2018年、38頁。
- 3 国会・内閣についてそれぞれの働きを説明する項目は存在し、そこにおいて首相は国会において選任されることへの言及もあるが、「議院内閣制」という語自体はどの教科書にも出てこない。
- 4 建林正彦・曾我健悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣、2011年、104頁。
- 5 レイプハルトの基準では、これに、「合議制による内閣か、単独決済内閣か」という条件が加わる。Arend Lijhart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, pp.117-118 参照。
- 6 以上、建林・曾我・待鳥上掲書、104-105頁。
- 7 戦後の政治学教科書を分析した酒井(2017)を参考に、議院内閣制と権力分立の関係性について言及があるものを選定した。酒井大輔「日本政治学史の二つの転換:政治学教科書の引用分析の試み」『年報政治学』2017-II、2017年、295-317頁 参照。
- 8 このことは、議院内閣制の発祥の地である英国においても、当初、内閣は国王の執政を補佐するための機構であり、国王と共に議会と対峙する存在であったことから明らかである。待鳥聡史『代議制民主主義—「民意」と「政治家」を問い直す』中央公論新社、2015年、39-41頁参照。
- 9 大山(2011)は、大陸欧州の各国に見られる、閣僚と議員の兼職禁止規定や与党議員による政府提出法案の修正を例に、ウエストミンスターモデルのみが議院内閣制の在り方ではないことを明らかにし、日本はむしろ大陸欧州型との共通性が高いとしている。大山礼子『日本の国会—審議する立法府へ』岩波書店、2011年、112-125頁。
- 10 「三権分立」の語は7社全てで使用されているが、「権力分立」は4社(東京書籍・日本文教出版・育鵬社・自由社)のみで使用されている。
- 11 学習指導要領の改訂に合わせて、その内容を明確にするために文部科学省が教員向けに作成する冊子であり、教科書会社は指導要領本体と併せて、これの内容を、教科書制作の際の参考にするとされる。
- 12 各教科書の奥付に掲載されている著作者を確認し、作成。ただし、出版社によっては、地理・歴史・公民の各分野の教科書制作に携わった全ての著作者名を共通の「著作者」として三分野全ての教科書に掲載しているため(具体的には、東京書籍と日本文教出版でそのような掲載方法を採用している)、その場合、厳密に言えば公民的分野の教科書に直接携わっていない者も含まれることになる。しかし、表4では政治学の研究者が教科書制作に関与しているか否かを確認することが目的であるため、そういった場合でもここでの趣旨に影響はないものと考えられる。因みに、教科書会社担当者へのインタビューによれば、三分野共通の著作者名を掲載している理由は、「社会科は極めて複雑で異なる

- 分野同士も何らかの形で関連し合っているものなので、直接の専門分野以外の分野であっても、専門的見地から不適切な点、補うべき点がないか、各著作者にチェックをお願いしているため」とのことであった。
- 13 著作者は1991年の文部科学省令大学設置基準及び学位規則の改正前に学位を取得した者が多く、基本的にここでの学位区分は改正前のものに従っているが、改正後に学位を取得した者については、例えば教育学であれば教育学・教育社会学・教育方法論等も含む、といったように、関連分野の学位も含む形でカウントされている。
 - 14 実務家の大半は現役の中学校の教員であり、その他に弁護士・評論家等が若干見られる程度である。
 - 15 文学の学位保有者の大半は歴史学が、理学のそれは地理学が、それぞれ占めている。
 - 16 憲法総論・権利の保障・統治機構という全ての分野を含む憲法全体の概説書であり、議院内閣制と権力分立の関係性について言及があるものを選定した。
 - 17 表5の芦部(2015)における記述のように、憲法学においては、議院内閣制の要件として、立法・行政の分立と内閣の議会に対する連帯責任を挙げる「責任本質説」と、それに内閣が議会の解散権を持つことを加える「均衡本質説」が存在する。しかし、本稿における表5の役割は、ここに挙げられた各著者が学説上、どの立場にあるかを明らかにすることではなく、そのような学説上の対立を含めた議院内閣制と権力分立をめぐる憲法学の一般的な見方を、各著書においてどのように表現しているかを示すことであることに注意されたい。
 - 18 これらの書では大統領制と議院内閣制の比較が行われ、前者に比して、という意味において、「一応」「緩やかな」「穏健な」といった語が使用されている。
 - 19 表5の長谷部(2004)における記述のように、憲法学においては、内閣が議会のみ責任を負う「一元的議院内閣制」と、議会と国王の両者に責任を負う「二元的議院内閣制」の二つの類型が存在し、前者の場合は立法・行政の融合を、後者の場合は双方の抑制・均衡を、それぞれ志向する度合いが強いとされる。
 - 20 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣、1994年、参照。
 - 21 加茂利男・大西仁・石田徹・伊藤恭彦『現代政治学第4版』有斐閣、2012年、10頁。
 - 22 建林・曾我・待鳥上掲書(37-38頁)では、このような法律学の枠組みの中での政治学を「旧制度論」と呼び、制度をめぐる因果関係を分析する「新制度論」と対比している。
 - 23 内田満は「様々な国の憲法をいわば静的に研究することが、実際、これまであまりにも一般的でありすぎた」「政府の真の機構は、実際に活動している政府を検討することによってのみ理解できる」というローウェルの言葉を引き、記述と解釈から分析と検証へ、という政治学の科学化の流れを説明している。内田満『政治過程』三嶺書房、1986年。
 - 24 政治学と憲法学の間では、議院内閣制において内閣と議会のどちらが優位に立つかについても相違が見られる。政治学においては執政府としての内閣が強いリーダーシップをとり得る環境になると考え、これは表1においても、「強い執政部を生み出す(久米・川出・古城・田中・真淵)」「内閣が、国の重要な政策決定の中心的地位を占めるようになり・・・(田口)」「強いリーダーシップを発揮する首相が現れたとき、国民が求める法律を迅速に制定し、効率的な執政を行うことが可能になる(砂原・稗田・多湖)」等の表現から明らかである。これに対して憲法学では議会優位の考え方が強く、特に「一元的議院内閣制」においては「内閣は議会に従属する1委員会にすぎない(長谷部(2004)、373頁)」等の表現が見られる。
 - 25 現在の学校教科書の基礎となっている現行の学習指導要領公民的分野の策定に関与した中教審の初等中等教育分科会教育課程部会社会・地理歴史・公民専門部会(2004年10月～2006年8月)の構成員の専門分野ごとの数を示すと、教育学5、文学3、法学2、経済学1、理学1、実務家9、となり、法学専門家が2名加わっている一方、政治学の専門家が含まれていないことが分かる。ちなみに、2017年3月に公示された新たな学習指導要領公民的分野の策定に関与した中教審教育課程部会社会・地理歴史・公民ワーキンググループ(2015年12月～2016年8月)の構成員の専門分野ごとの数は、教育学13、文学3、法学1、政治学1、経済学3、実務家16、であり、こちらは政治学と法学から同数が加わっている。

