

憲法第一章に関連する問題について

園部逸夫

本稿は、平成二五年五月一八日（於フレッシユ新三々塾（石川旧制四高記念文化交流館）、主催、石川県・金沢大学・四高同窓会）及び同年六月七日（主催、香川大学法学会）に行つた講演の原稿に加筆したものである。

序論

本稿では、「憲法第一章に関連する問題」のうち、特に皇室制度について、制度としての特徴を述べ、この制度が抱えている課題について、制度の特徴との関係という面から、考究することとした。

現在、皇室の制度は、現行憲法制度の下で、象徴天皇制度という形で安定している。

この制度の安定的維持は、天皇皇后両陛下始め、皇室の方々の日々の御尽力によるところが大きいと思うが、象徴天皇制度は、多くの国民に支持されており、制度として定着し安定して来た。

しかし、今後もその安定が長く続くのかというと、必ずしもそう断言できないということがあるように思う。

しかも、そのような事態が、制度を取り囲む環境の変化によるものというよりも、制度にもと内在していた不安定をもたらしうる要因が、現実化していることによるものであり、それだけに難しい事態に向かうおそれがないわけではない。

皇室の制度については、軽々しく論ずるべきではなく、また、いたずらに制度の将来が不安であるなどというべきではない。

そこで、ここでは、まず、皇室制度の特徴を説明し、次に、私が、どのような点で皇室制度の将来に懸念を持っているか、それにどう対応することができるのかについて、近年、皇室制度に関して話題になっている出来事のうち、三つの事例を取り上げることとしたい。

まず、いわゆる「皇太子退位問題」である。これは宗教学者の山折哲雄氏が雑誌に発表したことで話題になったものである。(最近ではあまり話題になっていないが)「皇太子」が「退位」という表現は、制度としては正確ではないが、便宜上、そのまま使うこととする。

次に、これまで長い間議論されて来た問題で、また、これからも議論が必要な問題であるが、皇位継承制度の問題を事例として取り上げたい。

最後は、平成二五年四月二八日、東京の憲政記念館で政府主催により開催された「主権回復・国際社会復帰を記念する式典」への天皇皇后両陛下の御臨席について皇室の政治利用ではないかという議論があるという問題である。

以上、三つの事例について取り上げることとするが、その前に、この三つの事例が、なぜ皇室制度に内在する不安定要因と関わっているかということを理解するために、皇室制度の特徴について述べたいと思う。

第一章 皇室制度の特徴について

一 「皇室制度は、国の制度であると共に特定の限られた御一族に関する制度としての面を持つこと」

皇室制度は、言うまでもなく、憲法及び皇室制度に関する皇室典範によって定められている。ただ、他方で、皇室制度が対象としているのは、天皇陛下を中心とする特定の限られた御一族であり、皇室制度は国民一般を直接対象とする制度ではない。国の制



度としては、極めて珍しい例外的な制度である。

従って、皇室制度を改める際には、通常の法律と同様に国会での議論を要するが、それだけで十分なのか、或いはそれになじむのかということが問題になる。また、限られた方々を対象とする制度であるから、その限られた方々が、実際にどのような方々でいらっしやるのかということが、制度自体の評価に結びつく可能性が大きいということも、この制度の特徴である。

二 「皇室制度は、柔軟性を持つ制度であること」

皇室制度は、「特定の限られた御一族に関する制度」という面があり、また、そうした皇室の方々の具体的な御活動・御生活に関わる制度でもある。そうしたことから、国として予め法律などで、その有り方を決めて置くことがふさわしくない、或いは、難しいということが言える。また、その有り方について、細部まで予め決めて置くと、逆に制度としての機能を果たし難くなる、ということがある。

その意味で、皇室に関して、何について法律で定め、何については法律以外の規範で定めるべきか、或いはどのような事柄については、一般的な規範は定めずに皇室の方々の御判断に委ねるべきか、という議論が可能であり、また必要である。

また、皇室制度は、その中心に位置付けられる天皇が「象徴」と定められており、この象徴について、国民の「憧れの対象」と説明され

たこともあるように、この制度は、皇室が、国民それぞれが懐く様々な皇室観・皇室像に基づく願い、こうあって頂きたい、或いは、このようになさって頂きたいという、様々な、時には、互いに相反する国民の願いを出来るだけ広く受け入れることが期待される制度でもある。

その意味では、いろいろと矛盾するような国民の願いがあっても、広くそれを包み込むことができるような、柔軟性を持つ制度であることが望ましい制度であり、また、実際上も、解釈の幅がかなり大きな制度となっている。

ただ、このように柔軟な制度であっても、国民の願いが一方的、或いは押し付け的なものとなることがあり、国民の間で意見の対立が大きく、矛盾を受け容れることが困難になることもある。このような場合に、制度に何が起ころのか、ということが問題になる。

三 「皇室制度は、皇室と国民との信頼関係により成立し維持されていること」

皇室制度は、特定の御一族に関して定めている制度ではあるが、この制度は国の制度であるから、制度を制定する立場にある国民の側で、この皇室制度が国家にとって必要であり、また、大切な制度であるということをよく理解することが、（これは強制すべきことではないが、）必要ということになる。

皇室が、国民の皇室に対する期待や希望を受け止めると同時に、国民も、皇室のお立場をよく理解し、皇室の維持のために、皇室と国民が共に歩んで行くということが重要だと考える。この意味で、皇室と国民とをつなぐ接点となっている各種のメディアなど、皇室に関する情報の流れ方が、制度の維持に重要な役割を果たすことになる。

このような皇室と国民との信頼関係は、一朝一夕にして築かれるものではない。長い歴史や年月をかけて築かれて来たものである。

ただ、一般論としていえば、信頼関係というものは崩れるときは早い。そして一旦信頼関係が崩れると、それを立て直すのには、また長い時間を必要とする。

近年、皇室を巡る様々な動きの中で、こうした信頼関係を揺るがす方向への力が働いているように思い、懸念をしているところ

である。

四 「皇室制度は、皇室の方々の御活動によりその意義が明らかにされる制度であること」

憲法第一条は、天皇は、象徴である、と定めており、その御存在自体が「象徴」である、とされることは明らかであるが、人が象徴である以上、その方の日々の御活動の有り方が国民の懐く「象徴像」を大きく左右することになる。

その意味で、皇室の方々の御活動やお考えが、皇室制度を具体化し、それが、制度の維持、国民からの支持や国民の共感の大きさに大きな意味を持つことになると考える。

ただ、このような御活動の意義が大きければ大きいほど、皇室の方々には、御無理をなさっても御活動をなさって頂きたいという期待が大きくなり、そのことが、色々な問題をもたらすこともある。

御高齢の方について、御健康への配慮から、公的な御活動を軽減して頂くことがふさわしいという状況であっても、御活動の意義の大きさから御活動を軽減することは難しいという問題もある。また、御活動が皇室の意義という点から見ても重要であるということになればなるほど、御活動をなさらない方は、皇室での役割を果たしていないのではないか、という議論にもなりかねない。

皇室のあり方を国民の側から考えるときには、その御存在自体に意義があるということと、その御活動に意義があるということ、この両面から、皇室の方々が置かれている状況についてよく考えた上で、「御存在することの意義」と「御活動になることの意義」の両方の面から、双方のバランスをとりつつ考えて行くことが大切と思う。

五 「皇室制度が長い歴史を背景に持っていること」

このことも、この制度の特徴であるといえる。「歴史」ということは、皇室制度について考えるための前提であるとも言えよう。

皇室については、現行憲法の下で、現在の制度が形作られているが、その背景には、長く、また時代により様々な形を取った皇室の有り方がある。皇室制度について考える際には、その歴史的背景にも目を向けることが必要となる。皇室は長く続くことにより、その価値が一層高まって行くということが言える。

ただ、皇室制度のどのような点を大切に将来長く伝えて行くか、これについても、時代の変化や社会の変化を十分考えて行かなければならないと思う。不可能なことや、時代の変化に合わないことを長く続けようとすれば、最も大事なことを長く続けることがむずかしくなってしまうかも知れない。

このような特徴を持つ皇室制度は、大きく分けて、制度を維持するために活動する三つの主体によって形作られていると考える。第一の主体は「天皇」である。これは、天皇を中心とした「皇室」と考えてもよいのではないかと思う。

第二の主体は「国民」である。国民は、象徴天皇制度を定めた者であり、制度の制定者である。そして、同時に象徴天皇制度のもたらす結果の享受者であると考ええる。

第三の主体は「政府」である。内閣と考えてもよい。政府は、象徴天皇制度を運用して行く上での責任者という立場にあると考える。

先ほど述べたように、「皇室制度は、皇室と国民との信頼関係により成立し維持されている」わけであるが、そのような関係の維持について政府の果たす役割は大変重いものとなっている。

さて、これから述べる三つの事例は、いずれも、こうした皇室制度の持つ特徴から生ずる課題を示している。

第二章 具体的な課題——制度の特徴との関係から

一 「皇太子殿下退位」論、皇太子妃殿下批判

皇太子妃殿下の御病気については、平成一五年一二月に、帯状疱疹の治療と、それに続く御療養が発表されて、当分の間の御静養が望ましいとされたが、その半年後の平成一六年七月に、「一連のストレスを主要な要因とする適応障害により不安や抑うつ気分が現れ、ご公務は困難な状態と判断」と公表された。

以来、ほぼ十年を経過しているが、この間、御体調の変化はあるようであるが、なかなか、公的な御活動を十分になさることが

出来るまでの御回復には至っていない御様子である。

このような状況について、当初は妃殿下を批判する声はなかったが、御静養が長引くにつれて、皇室という環境になじむことができないのであれば、皇室から出て行くべきという極端な議論すら見られるようになって来た。

また、妃殿下がそのような状態にある皇太子殿下に対しても、妃殿下に対してもう少しお立場にふさわしい態度を示すべきであるとか、或いは、妃殿下が皇后としてその役割をなさるのは御無理であり、皇太子殿下は、皇位継承順序第一位の地位を弟である秋篠宮殿下に譲るべきであるとか、皇太子殿下と妃殿下は離婚すべき、皇太子殿下と妃殿下は（愛子内親王殿下も伴って）皇籍を離脱すべきといった、随分過激な意見も述べられるようになってきている。

こうしたことが国民の中で公に言われるような状況の中、宗教学者の山折哲雄氏が、「新潮45」という雑誌の平成二五年三月号に「皇太子殿下、ご退位なさいませ」という論考を発表され、さらにこの記事を他の雑誌や新聞などが記事にして取り上げ、また反論もされるなど、関心を持たれることになった。

そこで、こうした一連の出来事が皇室制度の持つ特徴とどのような関係があるのかを考えたい。

（一）「皇室制度は、国の制度であると共に特定の限られた御一族に関する制度としての面を持つこと」との関係

これは、皇室制度の様々な面と関係して来るが、皇太子同妃両殿下についての問題との関係で言うと、特定の限られた御一族に関する制度であることから、この御一族のあり方に関する評価が、制度そのものの評価につながりやすいということが問題になると考える。皇太子殿下と、皇太子妃殿下を批判・攻撃することで、皇室制度自体を弱体化させるおそれがあるということなのである。

例えば、最も極端なものが、現在の皇太子同妃両殿下が、皇太子殿下が御即位後、天皇皇后両陛下となるのであれば、天皇という制度はいらぬ、皇室制度はもう終わりだという議論である。

或いは、皇太子同妃両殿下の御様子を拝見していると、制度自体に無理があり、そのような非人間的な制度、不合理な制度は無くすべきだという議論にもつながる。皇室制度の事を思つての議論であつても、その批判が皇族批判に留まらず、制度批判にな

るわけである。

ただ、本来、ある事柄を批判する場合、その批判対象のことを詳しく研究し検討しないで批判することは、有害無益と言わなければならない。

確かに、皇室制度は、その仕組みの上から、特に御日常の御生活に関することは、限られた情報しか表に出ない制度なので、そうしただけで皇族方を批判することには、もともと無理がある。

評価や批判の対象である皇族に直接接することは困難な中で、勢い、その評価や批判は、表に出ている限られた情報や事実、或いは確かであろうと解釈された噂に基づくことになるという、いわば危ない議論をするということになっているのが現状である。

また、反論もできない、或いは事実を公にすることもできないお立場の方々である皇族方について、限られた情報で、限られた視点からの批判をすることは、よほど細心の注意と多くの留保を付けた上でないと、的外れの批判となる。

私は、山折氏の議論も、御本人の意図や皇室への思いはともかく、その議論がもたらす影響に対して慎重な配慮に欠けた議論だと思っている。

また、そうした当事者のお考えや実情に関する情報が不確かな中で、議論を行い、或いは解決方法を示し、或いは、批判をする、議論の対象となる方々の側からすると、私たちのことをどこまで分かっているのか、分からないのに解決方法を提示したり、批判だけをするというように受け止められるおそれもある。

どのように受け止められるのかについて、このような想定を述べることも自体避けなければならないのであるが、仮にそうしたことになるれば、当事者のお立場は大変辛いものになると思う。

もちろん、私は議論をすべきではないということを言いたいのではない。ただ、議論をする際には、確かな情報を持って、よほど慎重に行わないと、事態を好転させることにはならないのではないかと思う。

他方、国民の側も、よく分からないけれども、記事に出ていることは話半分でも、おおよそ、そのようなところであろうと漠然と受け止める向きもあるかと思う。そして、皇室制度を支える重要なお立場にある皇太子同妃両殿下への国民の敬愛の思いというものは、低下して行くことになりかねない。

こうしたことが積み重なって行くと、国民と皇室の相互の信頼関係を損ね、制度の根本から崩れて行くことになるおそれは大きく、何とかこうした動きを鎮めて行くことが必要であると思う。

(二) 「象徴論と行為論（象徴と公的御活動の意義）」との関係

そもそも一つ、皇室制度の基本的特徴に關わる議論がある。それは、先ほど述べた「皇室制度は、皇室の方々の御活動によりその意義が明らかにされる制度であること」に關わる問題である。

皇太子同妃両殿下への批判の背景にある事実として、皇太子妃殿下の公的な御活動が、御病氣などのため難しいのは、已むを得ないにしても、あまりにも少ないということがある。また、御静養中の私的な御活動とのバランスという面を批判する意見もある。

そして、このようなことから、将来、皇后というお立場になった場合、皇后としてふさわしい役割を果たして頂けるだろうか、という点からの批判がある。この批判に対しては、象徴制度と御活動との関係をどのように考えるかという視点から検討することが必要である。

象徴天皇の有り方について、従来の議論を分かり易くするために、やや極端な言い方をすると、一つは、天皇は国事行為のみをなさり、それ以外は、私的な御生活に伴う御活動は当然あるが、公的なお立場での御活動、例えば、外国御訪問、国民体育大会や植樹祭などの行事へ御出席になるための地方へのお出まし、国会開会式や戦没者追悼式へのお出まし、或いは福祉施設御訪問、宮中晩餐や園遊会へのお出ましなどなど、こうした公的な御活動を全くなさらずとも天皇は象徴であるという考え方が、一方である。

また、この考え方とは逆に、天皇の国事行為だけでは、象徴としてふさわしいとは言えず、今述べたような様々な幅広い御活動をなさることにより、象徴としての役割を果たすことになる、という考え方もある。

世論調査などを見ると、後者の考え方の国民は多いようであるし、今上陛下御自身も記者会見などの場で、象徴の有り方に関して、こうしたお気持ちをお示しになって居られる。このような点から見ると、この現在の天皇陛下の象徴としての有り方を、多くの国民が支持していると思うし、また、皇后陛下も御配偶として、天皇陛下をお支えになり、御活動になっていらっしゃることを、多くの国民は支持していると思う。

このような両陛下のご活動は、両陛下の大変な御努力によるものであり、誠に有りがたいことである。また、これまでの歴代の天皇・皇后の有り方の積み重ねという歴史もある。

ただ、象徴制度の有り方という面から考えた場合、先ほど述べたように、幅広い考え方があり、これまでの有り方と異なる面があつても、それが国民の期待に沿う有り方であれば皇室の有り方として問題であるということにはならないということは言えると思う。公的な御活動というものも、本来、制度として定めて、皇室の方々に義務づけるような性格のものではない。あくまでも皇室の方々が、その時々々の国民の期待に応える形で、それぞれの思し召しによって、国民のためになさって頂くものである。そういう意味で、制度化になじみ難いものであるが、これも、制度を柔軟なものにすることによって、却って、制度の意義を深めるといふことにつながるのであるが、その反面、どのような御活動が皇室にとつての公的な御活動なのかということが分かり難くなるということもある。

このような制度上の仕組みの中では、なかなか容易ではないと思うが、これまでとは別の有り方ということで、例えばどのような有り方があり得るのかということを考えて行くことが、課題となるであろう。

皇太子殿下或いは同妃殿下は、既に、これからの象徴の有り方についてお考えをお持ちかも知れない。それがどのような内容であるかは、国民は余り心配をしないで、待つことの方が結果的に良い方向に向かうのではないかと思つている。

妃殿下を批判する人の中には、このまま皇后となつた場合、公的な御活動をほとんどなさらず、公の場に姿を現すことも少ない状態で、皇室の制度は大丈夫か、ということを言う人もいるが、仮に、天皇の御配偶である皇后が、お体の御丈夫でない方で、公の場にお出ましが困難な方であつても、制度は十分維持できると思う。公の場にお出ましが無い場合であつても、御日常のお過ごし方が国民の共感を得るようなものであれば、批判されるということはないと思う。

象徴或いはその御配偶としてふさわしい具体的な有り方というものは、様々である。現在の皇太子同妃両陛下の御様子から、将来の天皇・皇后としてふさわしくないという判断をする前に、皇室制度の有り方について、柔軟に考えてもらいたいと思う。

（三）「東宮家と宮家との違い」について

また、皇太子同妃両殿下についての批判的な記事の中には、皇太子殿下御一家と、皇太子殿下の弟に当たる秋篠宮殿下の御一家とを比較し、特に両者のお世話体制、お住まいや御日常の御生活のための費用の額などの較差が大きいということを指摘して、問題視する批判もある。

こうした違いがあることが、制度のあり方として適切かどうかということを考える前に、まず、なぜそのような仕組みになっているか、ということを考えることが必要と思うので、簡単に説明して置きたい。

皇族には、大きく分けると、「内廷皇族」と「内廷外皇族」という区分がある。内廷外皇族は宮家皇族と称されることもあるが、いずれにしても、二つに分けることができる。

内廷皇族として、現在、皇后陛下、皇太子同妃両殿下、愛子内親王殿下の四方が居られる（ちなみに、天皇陛下は、「天皇」というご身分であつて「皇族」ではないので、内廷皇族ではないが、宮内庁のホームページでは「内廷にある方」として、内廷皇族の四方と御一緒位置付けられている。また、香淳皇后も御存命中は、皇太后陛下として内廷皇族であり、黒田清子様も御結婚までは内廷皇族であつた。内廷外皇族又は宮家皇族は、今述べた方々以外の皇族方で、現在、秋篠宮殿下と御家族（五方）、常陸宮殿下と妃殿下（二方）、三笠宮殿下と妃殿下（二方）、昨年薨去された寛仁親王殿下の御家族（三方）、桂宮殿下（一方）、高円宮妃殿下と御家族（四方）の一七方が居られる。

実は、この区別は、その根本において、皇位継承制度と結びついたものとなつている。

現在の皇位継承制度は、継承の順序については直系の長男の系統を最優先した制度となつている。分かりやすくいうと、父親の地位を長男が継承し、その次は次男ではなく、その長男の長男が継ぐことになる。

実際の皇室の方々について述べると、昭和天皇の次は、昭和天皇の弟である秩父宮殿下ではなく、御長男の皇太子明仁親王殿下（今上陛下）が皇位に即かれた。今上陛下の皇位を継承されるのは、弟の常陸宮殿下ではなく、御長男の皇太子徳仁親王殿下となることが、制度上定まつている。

それでは、将来即位されることになる皇太子殿下の次に皇位に即く方はどなたとなるのであろうか。皇太子殿下に、今後、男の

お子様が御誕生になれば、御長男が皇位を継承することになる。

このように、長男、長男、長男というように継承することを想定した制度となっているので、天皇と、将来その地位、すなわち皇位を継承することになる長男の系統の方々、それに、それぞれの配偶を、一つのまとまりとして位置付けているのである。

具体的には、先ほど述べた天皇皇后両陛下、皇太子同妃両殿下、愛子内親王殿下の五方になるわけである。

天皇の御子であっても、次男、三男の方は、いわば天皇になる可能性が低いいため、御結婚等を機会に、内廷から出られて、宮家の皇族となり、そのお世話の体制や経済体制も内廷の皇族とは異なった体制となり、内廷皇族に比べると簡素なものとなるのである。ところが、現在、天皇陛下の御長男である皇太子殿下には男のお子様が居られない。従って、このままであれば、皇太子殿下の次に皇位にお即きになるのは、皇太子殿下のお子様ではなく、弟の秋篠宮殿下となることになる。

そうなると、直系そして長男の系統を将来の天皇として優先している皇室制度が、いわば想定していない事態になり、いろいろと問題も出て来るのである。

よく言われることであるが、現在の状況のままであると、将来の天皇となる可能性が高い悠仁親王殿下の御教育体制が十分なのか、ということが懸念されている。或いは、皇太子殿下の次に即位されることになる秋篠宮殿下や、その御一家のお世話体制が、皇太子殿下御一家と差が大きすぎるのではないか、ということも、先ほども述べたように、指摘されている。

これは、現在の皇室制度が、長男の系統を優先するという皇位継承の有り方を基本にして組み立てられており、それに応じて皇室経済制度やお世話体制の有り方ができていることによるもので、一部だけを手直しすることは難しいのであるが、制度改正によらなくても対応する方法は考えられると思う。

お世話体制は、秋篠宮家のお世話組織として法律改正によるような大がかりなお世話組織、例えば東宮職のような組織を設けるのでなければ、当面、実際のお世話に必要な人数と適切な職種の人を秋篠宮家に配置することで対応して行くことは、法改正をしなくても可能である（もちろん政府部内での調整は必要であろう）。

また、皇室経済については、皇室経済法などの改正が必要であるが、今後、皇太子殿下が即位され、秋篠宮殿下が皇嗣（皇位継承順位第一位の皇族）となった場合、皇嗣の皇族費を、例えば、現在の三倍にするという改正を行えば、実情に即した対応になる

かも知れない。

また、法律改正を行うことを避けるのであれば、内廷費から秋篠宮家の皇族費を補うということも、關係の方々の御了解があれば、法改正をしなくとも、可能なことである。

このような、お世話の有り方の問題のように、皇太子同妃両殿下への批判と関連づけられて論ぜられる問題であっても、皇太子同妃両殿下のお考えだけでは解決できないことがある。

そうした中で、御本人たちのみが批判の対象となるのは、大変お気の毒であり、また制度にとつても心配なことである。制度が持つている問題であるにもかかわらず、制度を変えることをしないで、特定の個人をその問題の原因であることにして、その原因となっているとされる人を排除すれば、制度の持つ問題が解決するかのような議論は、どのように議論を重ねても問題の解決にない。

かえつて、皇室制度を成り立たせている基本、すなわち、皇太子同妃両殿下のご存在があつての制度といふものを崩すことになる。制度の担い手である方を排除しようとする、排除を誘導することは、皇室制度の将来にとつて、大変危険な動きになるのではないかと懸念をしている。

さて、この皇太子殿下「退位」論・皇太子妃殿下批判ということが言われるようになったこと背景には、次に述べる事例である皇位継承制度を巡る議論があるのではないかと、私は考えている。

皇太子妃殿下が、体調が優れず御静養が始まった時期と、皇位継承制度を巡る議論が始まった時期は、同時期ではないが、皇位継承制度のあり方を巡り議論の対立が鮮明になり、また悠仁親王殿下が御誕生になり、皇位継承制度を巡る議論が沙汰やみとなつて、しばらくしてから、皇太子妃殿下への批判が強くなって来ている。

これは、妃殿下の御静養が長引いてきた時期と、丁度、重なっているということがあるのかも知れないが、次の皇位継承者についての問題ということで、批判が皇太子殿下にも及ぶようになり、遂には、次の皇位継承者を人為的に変えるべきという意見が公にされるような事態に至っているわけである。

そこで、次に「皇位継承制度」の問題について、述べて置きたい。

二 皇位継承制度を巡る最近の議論

(一) 議論の経緯・概要

筆者は、この皇位継承制度が平成一七年から一八年にかけて大きな議論となった際に開催されていた「皇室典範に関する有識者会議」のメンバーとなり、座長代理（座長は、吉川弘之元東大総長）という立場であった。

この有識者会議での議論は一年程度であったが、皇位継承制度の有り方を巡る議論は、大変大きな議論となり、現在まで続いている。しかしながら、これが問題であるが、まだ今後解決に向けての見通しが、根本的には立っていない状態である。

この有識者会議は、当時、皇室には、皇太子殿下と秋篠宮殿下の次の世代に男子の御誕生がなく、皇位継承者を男系の男子（男系とは、「天皇と男性のみで血統がつながる子孫を男系子孫という」という説明をする）に限っている現行の皇位継承制度のままでは、将来皇位継承者が不在になるという事態になり、これをどのように解決するかという問題について、検討を行う会議であった。

この会議の結論としては、男系男子に皇位継承資格を限定している現行制度では、安定的な皇位継承制度とはならず、皇位継承資格を女性・女系に拡大することが必要というものであった。

これに対して、皇位継承資格を男系男子に限定している制度を、その歴史に鑑み、維持すべきという立場から、戦後、皇籍離脱された方々の男系男子子孫を皇族とし、その方々とその男系男子子孫に皇位継承資格を持つて頂くことで、問題を解決すべき、という意見が出され、この二つの考え方のいずれの方向により制度改正を行うべきかについては、現在まで結論が出ず、問題は先送りとなっている状態である。

この間、平成一八年に悠仁親王殿下が御誕生になり、皇太子殿下と秋篠宮殿下の次の世代に皇位継承資格者が不在という事態は回避されたのであるが、問題が全く解決されたとは言えない。

なお、昨年、この皇位継承問題とは別に、皇室の御活動の維持という観点から、内親王殿下方の御結婚後の御身分等について議論が行われ、筆者は、この議論についても、内閣官房参与という立場で関わったが、この議論については、皇位継承制度とは別の

問題として議論された経緯があるので、ここでは、これ以上述べない。

(二) 制度との関係

皇位継承資格者を確保するといっても、制度の想定する皇族、つまり男子皇族であるが、男子皇族の御誕生がない限り確保はできない。皇室は特定の限られた方々により構成される制度であり、それ以外の方から皇位継承資格者を補うことは、制度は想定していない。

また、先に述べたように、現在の制度は、皇位継承資格を男系男子に限定している。

この男系男子により継承されてきた背景には、側室制度の存在があると言われている。歴史・伝統を継続するとしても、すべてを継承するのであればともかく、時代や社会の変化によって、すべてを継承することが難しくなることもある。

その場合の対応の仕方によって、言い換えると、歴史や伝統の中から何を継承するかによって、その後の制度の継続が困難になることにもなるし、或いは継続が可能になることもあると思う。

皇室制度の特徴である長い歴史をどう考えるか、その歴史の中から、将来に向けて何を引き継いで行くべきかが、今後の議論の鍵となろう。

次に、「皇室制度は、国の制度であるとともに特定の限られた御一族に関する制度としての面を持つこと」という制度の特徴との関係であるが、これは、皇位継承制度の問題をどう議論するかということに関わって来る事柄である。

つまり、皇位継承制度は国の制度であり、国会がそれを決めることになっている。他方で皇位継承制度は、天皇家の後継ぎをどうするかという問題でもあり、皇室の方々のお考えと無関係に決めることがふさわしいのかということになる。

皇位継承制度が有するこの二面性は、この問題の解決を難しくしていると同時に解決の糸口を示唆するようにも思える。このように、今後の議論が見えない状態であるが、皇位継承問題について、どのような観点から考えて行くべきかということを述べて置きたい。これは、皇室制度にとって、何が基本・根本であるかということにも関わることであるが、先に述べた「有識者会議」の報告書は、次のような条件を挙げている。

① 国民の理解と支持を得られるものであること。

これについては、皇位継承制度が国の制度であることから、当然なことである。多くの国民の支持が得られる制度でない、制度として不安定であるし、皇室の制度が国民の気持ちから離れてしまうと、国民と共にある皇室とは言えなくなる。

ただ、このことについても、実際には、難しい問題もある。一つは国民の理解と支持を得ているかどうかということとどのような判断するか、見極めるか、ということである。

手続上は、法律を国会で審議し定めることで、国民の意思に沿った制度ができ上がるのであるが、そこに至る過程で、どこまで国民が真剣に皇室の制度について考え、その考えを表明し、世論が形作られて行くかということと考えると、余程、皇室の制度、或いは制度の背景にある歴史や実情に詳しくないと、判断が難しいことが多くある。日頃から、皇室の制度について考える機会や、考えるための情報に接することが必要になるので、積極的な姿勢が必要になる。

もう一つは、国民の中で意見の対立が大きくなると、これをまとめることが難しくなるということである。皇位継承制度がどのようなべきかということについての国民一人一人の判断の背景には、それぞれの持っている皇室観、それぞれの描く望ましい皇室像があると思う。いわばそれぞれが持つ信念、価値観から出発して、それぞれの意見が形作られているので、妥協点を見出すことがなかなか難しい、ということになる。

従って、一旦意見の相違が生ずると、容易なことでは解決策を見つけないことがなくなる。このような難しさが、この皇位継承問題の議論についてあるが、問題を放置せずに、冷静に議論ができるような状態になることを願う次第である。

② 伝統を考慮したものであること

天皇という御存在は、我が国の歴史、伝統と密接に結びついている。制度の根柢は憲法にあるが、憲法が歴史・伝統と無関係に天皇について定めたということではない。現在の皇位継承制度も、皇室の歴史・伝統を反映した制度となっている。ただ、この点についても既に述べたように、制度に内在する難しい問題がある。さらに、次のような問題もある。

長い歴史の中で、制度の有り方には変化もあるし、伝統と言っても、古代から続く伝統、或いは近代になってからの伝統など、まちまちである。そうした中で、どういう事柄を尊重して行くのかということについて、共通の理解を得ることが必要である。皇

室が社会の変化や時代の要請にに応じてその有り方を変えて来ていることも、歴史的な事実であり、変えることのできる伝統とは何か、また変えることのできない伝統とは何かということについて、よく考えて行かないと、伝統を守るために制度が無くなってしまおうということすら生じかねないことになる。

③ 制度として安定したものであること

これは、皇位継承制度が国の基本に関わる制度であり、また特定の方々を対象とする制度であることから、中長期的視野に立ち、先々のことを考え、制度が不安定なものとならないようにすべきということである。皇位継承資格者が多すぎても少なすぎても制度は不安定になる。皇位継承を巡って、歴史上見られたような争いがあったは困るので、皇族方について、その有り方を国民が評価し、判断しなければならぬが、例えば、先ほど話題にしたような、皇太子を廃位できるような制度では、争いを生む原因になる。

また、制度が次々と変わるようでは、制度を担う方々が御自身の役割について先々の見通しを立てることが難しくなってしまう。

また、「有識者会議」の報告書では明示されていないが、制度の安定のためには、制度を運用する当事者としての皇室のお気持ちに沿うような制度であることが大切になる。皇室のことは、皇室の中に居られる方が、最も分かって居られると思う。

また、制度がどのように変わるかにより、皇室の構成や皇族方の



将来が大きく変わることになるので、制度をどのように変えるかについては、皇室の方々の考えやお気持ちを尊重することが、制度のために必要ということも考えなければならぬ。

皇位継承制度のような皇室の根本に関わる制度については、皇室の方々のお考えを反映することが制度上でできないということが、問題解決をより複雑、困難にしていると言える。

今後この問題にどう対応することができえるかについては、先ほど述べた「皇室制度は、国の制度であると共に特定の限られた御一族に関する制度としての面を持つこと」との関係による問題もあわせて、次の話題である「皇室の政治利用の問題」について述べた後、最後に述べることにする。

三 皇室の政治利用の問題

(一) 「主権回復・国際社会復帰を記念する式典」への御臨席について

まず、先日開催された「主権回復・国際社会復帰を記念する式典」への天皇皇后両陛下の御臨席について、どのような議論がなされているかを検討したい。

この式典への天皇皇后両陛下のお出ましが、どのような手続で決まったのかということが、この問題を考えるに際して大事なことなので、まず、そのことについて述べたい。

この「主権回復・国際社会復帰を記念する式典」への天皇皇后両陛下のお出ましは、公的なお立場での御活動であるが、閣議決定という手続がされている。

天皇の行為がすべて閣議を経て決められるものではない。この機会に、天皇の国事行為と閣議決定について述べて置きたい。

憲法第七条は、天皇の国事行為を定めているが、その第一〇号に「儀式を行ふこと」と定めている。ここで定めている「儀式」として、どのような儀式を、国事行為たる儀式として天皇が行うかということは、閣議により決定されるが、これには「新年祝賀の儀」「大喪の礼」「即位の礼」「皇太子結婚式」などがある。

なお、この国事行為としての儀式を決定した閣議決定は、「天皇は…行うものとする」「国の儀式として…を行う」という内容に

なっている。この決定は、天皇に儀式を行うことをお願いするという決定ではなく、「国の機関たる天皇が儀式を行うこと」を決定した内容になっており、この決定によって、天皇は国の機関としての意思に基づいて、当該儀式を主宰することになる。

ここで本題に戻ると、この式典への御臨席は天皇の国事行為ではなく、公的行為であるが、閣議決定という手続がなされている。天皇の公的行為について閣議決定という手続がなされている例としては、戦没者追悼式への行幸啓がある。これについては天皇皇后陛下の御臨席を仰ぎ実施することが閣議決定の「別紙」に定められているが、今回の例はこれに近いものと思われる。

また、外国御訪問のように天皇皇后陛下が日本を離れる場合に、閣議決定が行われるが、このほか、国内のお出ましでも、被災地への行幸啓や、戦後五〇年に当たつての長崎県・広島県や沖縄県などへの行幸啓のように、余り例のない行幸啓であり、その行幸啓について政府としての責任を明確にして置くことが必要な場合なども、閣議に報告されている例がある。

さて、今回の、「主権回復・国際社会復帰を記念する式典」への両陛下御臨席については、次のような内容の閣議決定でお出ましが決められている。

「日本国との平和条約（昭和二七年条約第五号）の発効による我が国の完全な主権回復及び国際社会復帰六〇年の節目を記念し、我が国による国際社会の平和と繁栄への責任ある貢献の意義を確認するとともに、これまでの経験と教訓をいかし、我が国の未来を切り拓いていく決意を確固としたものにするため、下記により、主権回復・国際社会復帰を記念する式典を挙行する。」と、先ず有り、「記」の1に「式典は、政府主催により平成二五年四月二八日（日）、憲政記念館において、天皇皇后陛下の御臨席の下に、各界代表の参加を得て実施する。」と、このように決められている。

この閣議決定の内容は、天皇皇后陛下に御臨席をお願いするという内容のものではなく、「天皇皇后陛下の御臨席の下に：実施する」ことを閣議で決めているという内容となっている。つまり、内閣として、式典への天皇皇后陛下の御臨席を決めている、ということであり、この式典へのお出ましは、内閣として象徴としてふさわしい有り方であると考え、更に言えば象徴として政治的な御活動をなさることができない天皇の立場を考慮した上で、この式典へのお出ましは、政治的な意味合いはないと政府が責任をもって御臨席を決定したということになるのである。

それでは、このように政府が責任をもって政治的な意味合いはないとした主権回復記念日への天皇皇后陛下の御臨席が、なぜ

「政治利用」と言われるのか。

これは二つの観点から見て行くことが必要である。一つは、この式典が本行われることの背景を、どのように考えるかということである。本年四月二十八日に実施された式典は、今、述べたように、政府が政治的に中立の立場で、主権回復及び国際社会復帰六〇年の節目を記念して開催したものであり、この四月二十八日は、これまで、主権回復記念日国民集会実行委員会などが主催して「主権回復記念日国民集会」が開催されてきた日でもある。この国民集会は、平成九年から毎年開催され、本年も開催された。この国民集会は、四月二十八日を「主権回復記念日」として国民の祝日にしようという動きや、憲法改正の動きと結びつく政治的な意義を持つ集会と見られるが、こうした動きと、今回の政府主催の式典との関連をどのように考えるかにより、政府主催の式典への両陛下の御臨席が「政治利用」かどうか判断が分かれてくると思うが、この点については、余り議論はされていない。

そして、もう一つは、沖繩を中心とする、政府式典への反対の動きとの関係である。これについては、今年三月二十九日に沖繩県議会で「四・二八「主権回復・国際社会復帰を記念する式典」に対する抗議決議」という決議が参考になる。

この決議は、「日本は一九五一年九月八日にアメリカ合衆国を初めとする連合国諸国との間でサンフランシスコ講和条約に調印し、翌年四月二十八日に発効した同条約第三条によって北緯二九度以南の奄美・沖繩・小笠原は日本から分離され、米国の施政権下に置かれた。

安倍首相は国会でサンフランシスコ講和条約の発効で我が国の主権は完全に回復したと述べているが、その日をもって日本から切り離された沖繩はその主権下になかった。ゆえに四月二十八日は、沖繩の人々にとって「屈辱の日」にはかならないのである。(中略) 沖繩が切り捨てられた「屈辱の日」に、「主権回復の日」としての政府式典を開催することは、沖繩県民の心を踏みにじり、二度目の沖繩切り捨てを行うものであり、到底許されるものではない。よって、本県議会は、今回の政府の式典開催に反対し、強く抗議する。」といった内容で、このような趣旨での式典開催に対する反対の動きが沖繩を中心に起きたわけである。

式典開催に一部で反対があれば、その式典への御臨席は、すべて政治利用につながるかということ、必ずしもそういうことではないと思う。問題は、この反対の動きがどこまで政治的な広がりを持つ動きとなったのか、そしてそのことと天皇皇后両陛下の御臨席とが何か関係があるのかということである。

天皇皇后両陛下の御臨席があるから反対がやりにくくなったとか、反対の動きをする人たちに、天皇皇后両陛下の御臨席がある大会に反対するのはおかしい、ということが実際にあったとすれば、政治利用と言えようが、そこまでの動きがあったかどうか、一つの、判断の分かれ目になるであろう。

今回の御臨席が皇室の政治利用であるという主張の内容は今ひとつ明確でないように思うが、式典の中立性を装うために天皇皇后両陛下の御臨席を仰いだということで、政治利用ということを主張しているのかも知れない。ただ、この政府主催の式典の政治利用についての問題は、本来、沖繩との関係の問題ということだけでなく、先に述べた、従来の政治運動との関係にも注目しなければならぬが、沖繩の動きのみに注目が集まり、皇室の政治利用ということで具体的にどのようなことを意味しているのか、またそれが政治にどのような影響がもたらされたのかも、曖昧になっているように思われる。

(二)「オリンピック招致活動」と皇室との関係について

他に、皇室の政治利用ではないかと言われたものに、オリンピック招致活動と皇室との関係がある。

オリンピックの招致活動は、国や都市を挙げての競争であり、それはフェアな競争でなければならぬが、決定に至るまでは、もちろん候補地としての客観的な評価が最も重要であるが、関係者の間で様々な活動がなされ、決定に至る過程自体が一つの政治であるといえる。

こうした決定に至る過程で、皇室の方々が関与するということは、いわば競争の舞台上に皇室の方々が立つものであり、中立性、平等性ということの基本とする象徴としてふさわしいあり方ではないと思うが、具体的にどのような活動が招致への関与に当たるかどうかは、その境界が難しい場合がある。

オリンピック開催地選定に向けて現地調査のためIOC評価委員会が本年三月に来日したが、その来日期間中に、皇太子殿下が赤坂の東宮御所でIOC関係者にお会いになった。

また、同じくその期間中に、評価委員が出席して開催された総理主催の「公式歓迎・東京オリンピック開催五〇年記念夕食会」に、高田宮妃殿下が御臨席になったが、こうしたことに対して、皇室がオリンピック招致活動に関わったのではないか、というこ

とが一部からは言われていた。

筆者は、このような皇室の御活動は、御活動の場が、IOC 評価委員会に対して東京を積極的に推薦し評価委員会が評価を行う場ではなく、また、御活動の内容も招致に結びつくものではないと思われることから、招致活動に当たるとは言えないと考えている。

ただ、皇族方が、例えば、東京で開催しよう積極的に主張する場に出向かれ、そのような主張をなさるようなことになれば、招致活動を行ったと見られることは避けられないと思う。

これらの事例について、皇室制度の特徴・制度のあり方の観点からどう考えるか、こうした二つの事例が最近皇室を巡る動きとしてあったわけであるが、このような皇室と政治との関係という問題が、皇室制度の有り方を考える上で、いかに重要な問題であるか、ということ述べたいと思う。

これは、象徴天皇制度において、天皇・皇室の権威を維持しその意義を發揮するためには皇室は政治とはどのような関係であるべきか、という問題である。

現行憲法を制定する際にも大きな議論となったが、天皇が「象徴である」ために、天皇は政治とどのような関係であるべきかということは、制度の根本に関わる問題である。

これについての筆者の考えを述べる。筆者は、天皇が国家と国民統合の象徴であるためには、「政治的機能を持つ統治機構」と「天皇」とが無関係であつては、天皇は象徴としての機能を果たすことはできないと考える。

ただ、天皇と統治機構との関係は、天皇は統治機構に権威を付与する立場であつて、ここが大事なところであるが、天皇がその象徴機能を維持するためには、政治から超越した地位にあるべきと考える。

天皇がその時々々の政府に政治的に利用される立場であつては、統治機構としての政府に権威を付与することはできなくなると考えるからである。また、皇室と国民との関係でその信頼関係を維持するためにも、皇室と政治との関係のあり方は、重要な問題である。

皇室制度は特定の血統に属する方々に関する制度であり、血統が基本にあることは言うまでもないことであるが、既に述べたように、「皇室制度は、皇室の方々の御活動によりその意義が明らかにされる制度」であり、その御活動を通じて国民の皇室像が形

作られている。

そのような中で、皇室の方々が特定の政治的課題の実現に利用されているように国民から見られることは、皇室制度の基本を危うくするおそれがあると思う。国民にとっては、厳しい政治状況が続いても、皇室が国民を大切に見守り、国民の幸福を祈っていることで国民の心が安まるという関係が、政治と皇室との間にあると思うが、その皇室が、その時々々の政治勢力に利用されることになる、政治の結果に対して、それが良い結果であつても悪い結果であつても、皇室にも責任があるように、国民から見られることになる。

そういう意味で、皇室の政治利用の問題には、政府も相当慎重であつてしかるべきと思うが、先ほど述べた事例のうち、特に「主権回復・国際社会復帰を記念する式典」への天皇皇后両陛下の御臨席についての問題は、式典本来の趣旨がどうかということよりも、沖繩との関係が大きな論点となつたが、天皇皇后両陛下が昭和時代から心を寄せて来られた沖繩との関係を考えると、そうした式典への御臨席を政府がお願いしたことが、結果的に、陛下のお気持ちに反する行為を政府がお願いしたことになるのではないかと国民に受け止められるおそれがあるのではないかと懸念もある。

と云うのも、この事例を通して、政府は皇室の気持ちに反することを、皇室に強制する力があり、皇室は政府の道具であるかのような印象を持たれ、政治から離れたいわば世俗の世界とは切り離された存在ではなく、政府の政策実現のための一機関であるかのように受け止められるという危険があるのではないかと思うからである。

平成二十二年一二月に、天皇陛下に中華人民共和国副主席が会うに当たり、その手続を進める過程で、天皇の政治利用と解される行為があつたかどうかの問題になつたことがある。この副主席との御会見（正式には「御引見」の実施に当たつて宮内庁の当時の羽毛田長官から実施に至る経緯について発言があり、それに対して当時の鳩山首相や民主党の小沢幹事長がそれぞれの立場から見解を述べたという展開になり、この過程で天皇の国事行為とは何かということも論点になつたが、「天皇陛下は内閣の決めたことを実施して頂きたい」とも解された、小沢幹事長の発言も、天皇と政府との関係を考えるための問題提起となつた。

第三章 象徴天皇制度の担い手——皇室の政治利用の問題に関連して

象徴天皇制度については、憲法第一章がその基本を定めている。大変重要な規定であり、制度運用の基礎でもあるが、この規定を読むだけで象徴天皇制度の具体的な内容が見えて来るといったものではない。

象徴天皇制度は、大きく分けて、三つの主体、すなわち制度の担い手によって形作られている。

主体の第一は、「皇室」である。

天皇陛下は、制度を事実上動かして頂く最も中心となる主体のお立場にあると考える。そしてこのお立場（すなわち、象徴としての天皇であるお立場であるが）にあることを、憲法を通して天皇にお願いしている、というのが私の理解である。

なぜ国民が、天皇を象徴であると定めたのか、ということは重要な問題があるが、簡単に言うと、我が国の歴史を振り返り、天皇が象徴に最もふさわしい御存在であるという判断がなされたということであると考える。皇室と政治という問題とは離れるので、これ以上の説明は省くが、この点は大切なことである。

主体の第二は、「国民」である。国民は、制度の制定者であり、制度の享受者であるとすでに述べたが、具体的には、次の通りである。

象徴天皇制度があることにより、国民は、仮に国内の政治的な対立がどのようなものとなっても、最終的には天皇という御存在により国がばらばらになることはないという思い、いわば安心感のようなものを持っているのではないかと思う。また、国の施策が時には国民にとって厳しいものであっても、天皇が国民一人一人のことを気遣い、国民を励まし、そして労われる。東日本大震災の際には国民にとって厳しい御活動を挙げることができ、こうした天皇陛下や皇室の御活動によって国民は前に進む勇氣と力を与えて頂くこともある。不幸な出来事は大体不合理なものである。そのような不合理な出来事に遭遇した人にとっては、どんな慰めの言葉よりも、そのような出来事による悲しみや苦しみを共感し悲しみ、そして少しでも気持ちが休まるように共に祈ることが心の支えになるのではないだろうか。「皇室は祈りである」ということは、こうした意味もあると思う。

主体の第三は、「政府」である。象徴天皇制度を運用して行く上での責任者である。制度運用の責任者として、政府と天皇との

関係は次のように考えられると思う。

一つは、政府として天皇に対して象徴にふさわしい御活動を行って頂くようお願いする場合である。まず政府は、天皇に、或る御活動をお願いするという判断をして、天皇にお願いをする。そして、天皇が政府のお願いを受けて御活動をなさった際、政府は天皇に感謝するという関係があると思う。天皇に御活動をお願いし、御活動に感謝する、というのが政府と天皇との基本的関係である。憲法第三条の「助言」はこれに当たる。

政府と天皇との関係はもう一つある。それは、天皇が象徴にふさわしい御活動として、ある行為を實行したいというお考えを持たれた場合、政府に対してそれを伝え、政府の了解を得るという関係である。憲法第三条の「承認」はこれに当たる。ここでの説明は国事行為についての憲法解釈ではなく、もう少し幅広く、天皇の行為と政府の関係について述べたものと理解して頂きたい。こうした政府の立場としても一つ重要な点がある。それは天皇と国民との関係をほどよく維持するという制度運用を担当する立場にあることである。

象徴天皇制度を維持するためには、皇室と国民との関係について、二つの、時には相反する関係の調和が必要である。天皇が象徴であるためには、天皇は国民とは懸け離れた御存在であるということを維持することが必要である。私はこの関係を、天皇の国民からの「超越性」と表現している。

そして一方で、天皇が象徴であるためには、天皇は国民と共にある御存在であるということも維持することが必要である。私は、この関係を、天皇と国民の「一体性」と表現している。この「超越性」と「一体性」の維持は、容易なことではないと思う。以前、宇佐美宮内序元長官が「御簾の上げ下げ」という表現をされたという記事を拝見した記憶があるが、皇室と国民との関係をどのように位置づけるか、その場合皇室のお考えや国民の気持ちを大切にすることが大前提であるが、政府の制度運用のあり方が、この点に関しても重要な役割を果たすものと考えている。

政府の制度運用のあり方如何によっては、皇室に対して命令をするかのように受け止められて、皇室の「超越性」を傷つけるおそれがあると同時に、国民の中で意見が分かれる問題に皇室を巻き込むことにより、国民全体との「一体性」も損なうおそれもあるのではないかと懸念をしているところである。

第四章 課題と課題への対応

以上、皇太子殿下、同妃殿下に対する批判、皇室典範を巡る議論、皇室の政治利用に関するそれぞれの事例が示す課題は、いずれも、皇室制度自体が持っている特徴から生じている課題であり、いわば制度に内在する課題である。そして内在してはいるものの、いわば暗黙の了解として、「そんなことには、ならないだろう」「まさか、そんなことは、しないだろう」と考え、その了解の下で、制度は維持されて行くものと考えていたはずのことが、そうした了解が崩れるような出来事が、生じていることにより、問題化していることが多い。それだけに、課題への対応は、容易ではない。また皇室の方々に対することも含め、様々な事柄への波及を考えて、慎重になさなければならないと思う。

一 皇太子同妃両殿下批判問題について

私は、皇室制度を形作る三つの主体として「皇室」「国民」「政府」の三つを挙げたが、皇太子同妃両殿下の例は、先ず、皇室においてその御対応をなさって頂く課題だと思っている。これは、責任が皇室にあるという意味ではない。御対応は、まず皇室にお任せして、国民の側としては、もう少し距離を置いて、現在起きていることを冷静に理解すべきではないかということである。「まさか皇太子妃殿下が御病気になるとは思わなかった」「皇太子妃殿下が、宮中祭祀をなさらないことなど考えられない」等々の想定外の事態に対し、一部の国民から「皇太子殿下は御退位すべき」「皇太子同妃両殿下は皇族の身分を離れるべき」といった声が上がっている。しかも皇室制度に反対する立場からではない、皇室制度を大切に考えている立場から声が上がっている、ということとは、以前は想像もできないことであつた。

妃殿下が、公的な御活動をなさることが、難しい状態が長くなっていることは事実であるが、ただ、なぜそのような事態になっているのかは、本当に限られた方々しか分からないことだと思ふ。皇室の中でどのようなことが起きているかは分からないし、分からなければならぬということでもない。そうであっても、表面化している事実や噂程度でその有り方を批判することが認められることにはならない。

何が起こっているのかわからないから批判するのではなく、分からなければ、制度を大事に考えるのであれば、静かに見守るのが、最もふさわしい対応といえる。

国民が天皇家という特定一族の方に、象徴という立場にあることを、憲法を通じて、お願いしているという仕組みの中で、国民が、皇室の方々の有り方について、意見を申し述べるということの可否は、「お願いしているから、何か言える」のか、「お願いしている以上、皇室の方々に委ねるべき」なのか。紙一重のように思えるが、筆者は、判断すべき情報が少なく、又、情報を公にすることは、ふさわしくない制度と思うので、基本的には、「皇室の方々に委ねるべき」と考えている。

皇室にとって御活動の持つ意義が重要であることは、既に述べた通りであるが、御活動が困難であることをもって、存在自体を否定することになっては、元も子もない話である。御活動の有り方も、時代によってこれまでも変化して来ており、これからも社会の要請により変化して行くことになると思う。

繰り返しになるが、限られた方々により構成されている制度について、その制度を構成される皇族方を批判することは、制度自体を批判することに容易につながり、それがひいては制度自体を否定することにつながりかねない。

また、この問題の解決に向けては、もう一つの主体である政府は、この場合、宮内庁が中心になるのであるが、皇室としての御対応をお手伝いすることが求められることは言うまでもない。皇室からの御相談に適切に対応して行くことが大切だと思う。

二 皇位継承制度問題について

皇位継承制度の問題も難しい問題を含んでいる。

「まさか、皇室で女性ばかり御誕生になるということにはならないだろう」という前提で制度は作られているわけであるが、実際は、想定外の事態となっているわけである。

こうした中で、今後この皇位継承問題をどう議論して行くかということになる。少し矛盾するようなことであるが、この問題は、急がなければならない課題ではあるが、少し時間をおいて議論をしなければならぬ状況にあるのではないかと考えている。

皇室典範問題は、誰がどういう立場で議論すべき課題なのかということを根本から考え直さないと、解決ができないのではない

かと思う。

「皇室制度は、国の制度であるとともに特定の限られた御一族に関する制度としての面を持つこと」という制度の特徴は、皇位継承制度の問題をどう議論するかということに関わって来る事柄であると述べた。

このことが、今後の議論のあり方を考える上で、重要な意味を持つと私は考えている。皇位継承制度の問題は、国の制度であり、法律制度の問題という意味で、基本的には政府と国民の問題である。ただ、皇室制度は、国の制度であるとともに特定の限られた御一族に関する制度でもある。天皇家の今後の後継ぎをどうするかという問題に皇室の御意向は無関係で良い、或いは無関係でなければならぬということ、本来はおかしな話だと思う。

皇位継承制度は、軽々しく議論すべき問題ではないことは、周知のとおりなので、慎重に考えなければならないが、今の状況が続くと、しばらくは、何とかなるのかも知れないが、いずれ将来には、制度が行き詰まってしまう恐れがある。

そこで、このような「皇室制度は、国の制度であるとともに特定の限られた御一族に関する制度である」という制度の特徴に鑑み、皇室典範という規定のあり方を考え直すことはできないかという気持ちもある。戦前の制度のように、皇室典範を、国会が定める法律とは別の法体系に位置付けるということは難しいと思うが、ただ、そういう側面を持った規範であることは事実であると思うので、やはり特殊な法規範としての位置付けができないかと考えて居る。例えば、皇室を構成する天皇および皇族の身分に関する基本的な枠組みは、国会で定める（憲法第二条）皇室典範に規定を置き、ただ、身分に関する基本事項の改正に当たっては、「皇室制度は、特定の限られた御一族に関する制度である」という側面に着目し、天皇陛下のお考えを反映することが、可能となる方法はないかということを検討する余地はないのか、という思いもある。

さらに、今後の皇室の有り方全般を考えると、皇室制度の時宜に応じた具体的な運用基準や皇室内の様々な内部規範については、皇室のいわば家法として、天皇が定める皇室令（皇室を公私にわたりお世話申し上げる立場にある宮内庁が定める宮内庁令という形式も考えられる）の制度を設けて、これに皇室のその時々のご意向を反映した、具体的な規定を置くことにしては、如何であろうかとも思う。

これによって、天皇の政治活動或いは政治利用とはならない形で、天皇陛下のお考えを、皇室制度の具体的な有り方の中に反映

することが、可能になるのではないかと考える。

皇室制度の問題を考える主体は、現在は「国民」と「政府」であるが、これに「皇室」を何らかの形で加えることにより、問題の解決が、皇室にとって良い方向になればと思う次第である。

そのようなことが、現憲法の下で可能なのか、正直なところ、まだ、確信がない。ただ、皇室の制度を巡って、国民の間に対立がある状態が長く続くことは、国民の統合を意味する象徴制度そのものにとっても、良いことではない。

繰り返しになるが、皇位継承制度は、国の制度であるが、同時に特定の限定された方々についての制度である。皇室の方々は、制度の意義を最もよくご理解なさっていらっしゃる方々であるので、そうした方々にとって良い制度を作り出す仕組みを、今後考えて行かなければならないと思っている。

三 皇室の政治利用の問題について

三番目の皇室と政治については、主体で言えば「政府」の問題といえる。皇室が政治に利用されると国民に見られることは、皇室の権威を傷つけ、皇室制度の意義を大きく損なうおそれがある。

このような懸念を十分考えた上で、政府は、慎重な上にも慎重に、皇室が政治に利用されると見られるような判断は、避けるべきと思う。

皇室を大事にするという考えであればあるほど、慎重になるべきであり、本当に有難い御存在と考えているならば、その有難味を低減するような動きは、するはずがない、と思っている。

終わりに——その他の課題について

一つは、天皇陛下、皇后陛下の御健康問題、御高齢問題という課題である。

天皇皇后両陛下に御健康で御長寿でいらして頂くために、医療上のことは専門家が十分対応していることと思うが、制度の面か

ら何か考えることができないかと思う。両陛下の御活動について感謝申し上げつつ、何か、制度的な対応はできないかということである。天皇陛下の御退位は、歴史上の例は多く見られるが、明治以降、近代の制度では、退位制度は設けられていない。

私は、皇位継承のあり方として、極めて厳肅な事柄である崩御によって皇位を引き継ぐというあり方は、「人」を象徴とする場合、その人の人生と、国家の歴史、国民それぞれの生きて来た時代とを重ね合わせるということになり、それは象徴制度にとつて大変意義深いものがあると思っっている。ただ、今のように社会の高齢化も進む中で、御年齢を重ねられ、また御健康の問題もある天皇皇后両陛下に、これまでのような御活動をお願い申し上げるのも、申し訳ないという思いもある。皇室は、御活動も大変重要であるが、天皇皇后両陛下の御存在があつての御活動である。御健康維持は最優先されるべき課題と考える。

今年は、オランダの女王陛下の退位があつた。また王室の話ではないが、ローマ法王の退位もあつた。オランダでの即位の儀礼も映像で拝見したが、退位された前女王陛下と即位された現国王陛下のお姿もお言葉も大変立派なもので、こうした王位継承のあり方というものも、象徴制度の下であつても国民は受け入れるのではないか、という気持ちもある。天皇陛下のお気持ちが大前提であり、また大変重い問題であるが、御健康で御長寿でいらして頂くために、こうした様々な例を含め、何か制度的な対応も考えて差し上げるべきではないかとの思いもある。

また、皇室と文化の関係も重要な課題と考えている。これが二つ目の課題である。皇室は様々な御活動を通じて、国民に我が国の姿をお示しになって居られる。

ただ、皇室が我が国の姿を表すことは、このような御活動以外の方法でも可能である。皇室はその長い歴史の中で自らも文化・学術に関する御活動をなさつて来られたが、また、幅広く様々な文化と深いつながりをもつて来られており、それは、有形・無形、様々な形で、現在まで引き継がれている。

正倉院宝物、京都御所、桂離宮、修学院離宮、数多くの書籍や美術工芸品等が、現在まで皇室と共に引き継がれ大切に管理されている。また、雅楽もある。古式馬術もある。さらに、鴨の捕獲や鵜飼などの伝統的技術も継承されている。

このように、幅広い有形無形の文化は、現在でも国民が接する機会はあると思うが、今後ますます皇室と国民との接点となるような工夫ができればと思っっている。

最後に様々な課題を持つ皇室の制度について、そのお世話体制の有り方も、今後の課題の一つとして、述べて置きたい。

制度の運用責任者としての内閣の重要性は、既に繰り返し述べたが、日々のお世話を担当し、また、皇室のご意向を最も把握し得る立場にある宮内庁の組織のあり方は、内閣との関係も含め、今後ますます重要な課題になると思う。

皇室の制度をどのように決めるかという問題、或いは、皇室の政治利用と言われる問題を考えるに当たっても、皇室と内閣と宮内庁の関係は、現在の組織の位置付け・有り方が最適な関係かということは、考える余地があると思う。

最後の方は、問題提起のみになったが、皇室制度は、既に大きな課題を抱えているが、今後その課題が益々大きく又重くなり、解決されないまま推移すると、皇室制度の意義を大きく損なうことになるおそれもある。

皇室制度の特徴として「皇室制度は、柔軟性を持つ制度であること」ということを、始めに述べた。柔軟性があることは、制度が長く続くために大切なことと思う。我が国にとって大切な制度である皇室制度を、長く続けて行くために、どのように対応すべきか、皇室制度について責任のある政府には、勿論、十分考えて頂きたいと思うが、この論稿が、これからの皇室制度について考える端緒になれば、幸いである。

（そのべ・いつお 立命館大学客員教授・元最高裁判所判事）

【編集注】

本稿は平成二五年六月七日に行われた香川大学法学会講演会の記録である。