

資料4 (宍戸氏説明資料)

「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に対する附帯決議」に関する有識者会議

有識者ヒアリングにおける意見

2021/05/10

東京大学大学院法学政治学研究科教授 宍戸 常寿

はじめに

- 憲法上の国家制度としての天皇制を前提に、一憲法研究者の立場から意見を述べる。
- 憲法上の国家制度としての天皇制について検討するに当たっては、
 - ①国民主権原理をはじめとする日本国憲法の全体像と整合ある制度であるべきこと
 - ②主権を有する国民の総意に基づき維持されるよう、『伝統』とともに、現在及び今後の日本社会のあり方（家族の在り方に対する国民意識を含む）と両立すべきこと
 - ③日本国憲法施行後の天皇制の運用（国民の受け止めを含む）も『伝統』の一部をなすこと等の視点が導かれるものとする。
- 大日本帝国憲法下の天皇制は、皇室自律主義や華族制度・貴族院・枢密院等の諸制度を伴っていたが、日本国憲法においてはそれらの原則・制度が明示的に否定された結果、国民及びそれを代表する国会や政府と天皇・皇室との間に、いわば媒介が存在しないことに留意する必要があると考える。
- 憲法上の国家制度としての天皇制を維持する前提に立つ限り、全国民の代表である国会に天皇制の安定的運用を図る第一次的責務があり、また、「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に対する附帯決議」にあるとおり、その解決は切迫した課題であるものとする。

問1. 天皇の役割や活動についてどのように考えるか。

- 国家機関としての天皇の第一の役割・活動は、憲法の定める国事行為をおこなうことである。憲法第1条は天皇を『日本国の象徴』であり『日本国民統合の象徴』としているが、かかる象徴としての役割は国民主権原理の下で、国事行為又はそれに準ずる活動を通じて果たされるものとする。
- 天皇のいわゆる公的活動の増加は、機能化し複雑化する現代日本社会において、象徴としての役割を果たすために求められてきたところがあるが、そもそも現代社会において、天皇に国民を積極的に統合する役割を期待することは、現実的ではないと考える。現在の実務上、いわゆる公的活動として取り扱われているものは、上記の観点から、
 - ①国事行為
 - ②国事行為に準ずる活動（天皇が可能な限度において行うことが許容されるもの）

③私的な活動（国政に関する権能ではなく、また、日本国及び日本国民統合の象徴としてふさわしくないものは除かれる。その該当性については、宮内庁、最終的には内閣によるコントロールが必要である）
とに再整理していく必要があるものとする。

問2. 皇族の役割や活動についてどのように考えるか。

- 皇族の役割は皇位継承に関わること、摂政、国事行為臨時代行及び皇室会議の構成員（現行皇室典範上、予備議員を含めて4名以上の成年皇族が必要とされているが、憲法上必須のものではない）となりうるもののほか、問1で述べた天皇の活動を公私にわたって支えることにあると考える。皇族のいわゆる公的活動の範囲も、問1で述べた天皇の公的活動に合わせて整理していくべきものとする。

問3. 皇族数の減少についてどのように考えるか。

- 国家制度としての天皇の安定という観点からは、一定の皇族数を確保する必要がある。他方、皇族数を必要以上に増加することは、財政的負担を含め、天皇制に対する国民の支持を弱める可能性があると考え。なお、皇族数を増加させるために、家族の在り方に対する国民意識を含む日本社会のあり方や、日本国憲法施行後の天皇制の運用からかけ離れた方策を採ることも、天皇制に対する国民の支持を弱める可能性があると考え。

問4. 皇統に属する男系の男子である皇族のみが皇位継承資格を有し、女性皇族は婚姻に伴い皇族の身分を離れることとしている現行制度の意義をどのように考えるか。

- 『伝統』を踏まえたものであり、皇位継承順位を明確にし、本人の皇位継承への準備や国民の予期を形成する利点を持つ反面、皇位継承者数の減少をもたらす制度的要因となっていると考え。

問5. 内親王・女王に皇位継承資格を認めることについてはどのように考えるか。その場合、皇位継承順位についてはどのように考えるか。

- 憲法第2条の定める世襲は女性を排除するものではなく、皇室典範の改正により内親王・女王に皇位継承資格を認めることは可能である。また、国事行為及びそれに準ずる活動は女性天皇でも可能であり、日本国の象徴及び日本国民統合の象徴としての役割が女性を天皇とすることを妨げるものでない。したがって、国家制度としての天皇制を維持する前提を採る以上、皇位継承者数が限られている現状に照らして、内親王・女王に皇位継承資格を認めることに賛成する。
- 皇位継承順位については、問6とも関連するが、憲法第14条1項の定める男女平等原則（『人権』の論理）が直ちに影響するものではないことを前提とした上で、皇位継承

の安定性・連続性を確保するという観点（『制度』の論理）から、長子優先が適切と考える。他方、『伝統』との調整を考慮して、兄弟姉妹間で男子を優先することも許されるところと考える。

問6. 皇位継承資格を女系に拡大することについてはどのように考えるか。その場合、皇位継承順位についてはどのように考えるか。

- 憲法第2条の定める世襲は女系を排除するものではなく、国事行為及びそれに準ずる活動は女系の天皇でも可能である。『伝統』を理由として皇位継承資格を男系に限定すべきであるとの見解は傾聴に値するが、皇室の現状及び旧11宮家の現皇室からの『遠さ』に照らした場合、男系女系を問わず、日本国憲法施行時の天皇であった昭和天皇の子孫であることが、皇位継承の安定性・連続性という要請に適い、また日本国民統合の象徴としての国民の支持を得やすいものとする。したがって、皇位継承資格を女系に拡大することについても賛成する。
- 皇位継承順位については、問5とも関連するが、世襲の意義、天皇への『近さ』及び国民の皇位継承への予期を重視すれば、女子であるか女系であるかを問わず、長子を優先することが適切と考える。他方、『伝統』との調整を考慮して、兄弟姉妹間で男子を優先する、または男系を優先することも許されるところと考える。

問7. 内親王・女王が婚姻後も皇族の身分を保持することについてはどのように考えるか。その場合、配偶者や生まれてくる子を皇族とすることについてはどのように考えるか。

- 質問にある制度の趣旨・目的によると考える。問2について述べた私見からすれば、天皇及び皇族のいわゆる公的活動を広く認めた上で、それを支えるために内親王・女王について婚姻後も皇族の身分を保持するという制度には問題があるとする。
- 他方、問6について述べた私見からすれば、皇族数及び皇位継承者数を確保するという観点から、女系にも皇位継承資格を認め、その前提として内親王・女王が婚姻後も皇族の身分を保持する制度が前提となると考える。その場合には、生まれてくる子はもちろん、配偶者も皇族とするのが適当と考える。

問8. 婚姻により皇族の身分を離れた元女性皇族が皇室の活動を支援することについてはどのように考えるか。

- 『皇室の活動』が国事行為及びそれに準ずる活動を指すものであるならば、反対する。皇族の身分を離れた元女性皇族は一般国民であり、憲法第14条（『人権』の論理）が及ぶ。元女性皇族である国民が、天皇及び皇族に限って認められる国事行為に準ずる活動を行ったり支援したりすることや、他の一般国民には就任し得ない、そのような活動ないし支援を行うための公職に就くことを制度化することは、門地による差別として憲法上の重大な疑義を免れないと考える。

- 他方、天皇及び皇族の私的な活動（問1で述べたもの）について、元女性皇族である一般国民が支援することは、許されると考える。

問9. 皇統に属する男系の男子を下記①又は②により皇族とすることについてはどのように考えるか。その場合、皇位継承順位についてはどのように考えるか。

①現行の皇室典範により皇族には認められていない養子縁組を可能とすること。

- 皇族間であれば養子縁組を導入することは可能と考える。たとえば、仮に女系女子の皇位継承を認めつつ、皇位継承順位として男系男子を優先させる場合等、天皇と次の皇位継承者等の親等が『遠い』場合に、本人の皇位継承への準備に加えて、国民から見た皇位継承の安定性・連続性を高める点で、養子縁組を用いること（かつての猶子に相当するもの）が考えられる。
- 他方、皇族ではない皇統に属する男系男子との養子縁組については、仮に制度化するにしても整理すべき論点が多岐にわたると考える。

(ア) 法律（皇室典範）等で、養子たりうる資格を皇統に属する男系男子に限定するならば、問8について述べたのと同じく、一般国民の中での門地による差別に該当するおそれがある。さらに、仮に旧11宮家の男系男子に限定する場合には、皇統に属する男系男子の中での差別に該当するという問題も生じる。

(イ) 現在の制度上、皇族となるには生物学的に皇族の子孫であるだけでなく、皇室会議の議を経た婚姻から生まれた子であることを前提としているが、男系男子であることを養子縁組の要件とする場合には、これまでの考え方との整合性が問題となる。

(ウ) (イ)で述べたことと関連して、現在の制度上、皇位継承資格者であるためには出生時より皇族であることが条件であり、そのことが本人の皇位継承への準備及び国民の予期を形成してきた。これに対して、それまで一般国民として（『人権』の論理の中で）生きてきた者を養子縁組により皇位継承資格を有する皇族とすることについても、これまでの考え方との整合性が問題となる。

なお、このような問題をできる限り回避するために、特別養子縁組（民法第817条の2以下）を参考とする仕組みを皇室典範に定めることも考えられるが、それは、国民個人として生きるか皇族として生きるかどうかの自己決定を年少のうちに否定することになるという点が、別に問題となる。

(エ) 皇統に属する男系の男子が本人の意思による養子縁組により皇位継承資格を有する皇族となることとすれば、皇位継承資格者について天皇の地位に就任するかどうかについて意思決定の自由を認めないこれまでの考え方との整合性が問題となる。

- 以上述べたとおり、①についてはこれらの論点について既存の制度や考え方との関係を慎重に整理する必要があると考える。なお、問6について述べた私見からすれば、仮に皇族の養子縁組を可能とするのであれば、たとえば昭和天皇の女系の子孫も、日本国憲法下での日本国及び日本国民統合の象徴たり得る者として養子縁組の対象として考

えるべきではないかという論点も生じると考える。

②皇統に属する男系の男子を現在の皇族と別に新たに皇族とすること。

- 内親王・女王との婚姻を通じた皇族との身分関係の設定によらず、一般国民である男系の男子を皇族とする制度を設けることは、問 8 で述べたように門地による差別として憲法上の疑義があると考ええる。

問 10. 安定的な皇位継承を確保するための方策や、皇族数の減少に係る対応方策として、そのほかにどのようなものが考えられるか。

- 問 7 で述べたこととも関連するが、皇族数が減少した場合には皇室の活動量も減少するというのが自然かつ適切な対応であり、皇室の活動量を維持するために皇族数を増やすという発想に立つ対策は採るべきでないものと考ええる。

以上