

〈研究ノート〉

## 皇室典範特例法案「附帯決議」に関する考察

横手逸男\*

### 要約

平成28（2016）年に発表された「天皇陛下のおことば」を受けて、内閣は「天皇陛下の退位等に関する皇室典範特例法案」を作成し、本法案は平成29（2017）年6月に可決成立し、平成31（2019）年4月30日に施行された。

皇室が直面している大きな課題として、「皇位継承の安定性の確保」という問題もある。これは、小泉内閣や野田内閣のもとでも議論され、皇室典範特例法案の審議過程においても浮上した問題でもある。

皇室典範特例法の成立に際しては、「女性宮家の創設等」、「安定的な皇位継承」を確保するための検討を政府に求める附帯決議が採択された。

令和3（2021）年には、附帯決議で示された課題について議論するために有識者会議が設置され、専門家へのヒアリングが実施され、さまざまな課題が明らかになった。

「皇位継承の安定性の確保」を図るにはどうしたらよいか、本稿では、ヒアリングでの各専門家の主張を踏まえて考察してみたい。

キーワード 皇位継承 皇室典範特例法案附帯決議 女性天皇

### 目次

- 1 はじめに
- 2 皇室典範特例法の制定過程
- 3 皇室典範特例法の附帯決議
- 4 附帯決議に関する有識者会議
- 5 有識者会議ヒアリング意見の考察
- 6 おわりに

## 1 はじめに

平成28（2016）年8月8日、宮内庁は「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」を、ビデオメッセージで発表した<sup>(1)</sup>。

内閣は「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」を設置し、論点整理を行ない、これをもとに衆参両院では全体会議や意見聴取を重ね「立法府の議論の取りまとめ」を作成した。

政府は閣議決定により「天皇陛下の退位等に関する特例法案」を作成し国会に提出、同法案は平成29（2017）年6月9日に可決成立し、一部を除き平成31（2019）年4月30日に施行された<sup>(2)</sup>。

日本国憲法は「皇位は、世襲のものであつて、国会の議決した皇室典範の定めるところにより、これを継承する」（第2条）と定め、皇室典範は「皇位は、皇統に属する男系の男子が、これを継承する」（第1条）と規定している。

令和4年1月現在の皇位継承権者（年齢）を継承順にみた場合、秋篠宮文仁親王（56歳）、悠仁親王（15歳）、常陸宮正仁親王（86歳）の3人のみである。男系の男子が3人という現状において、「皇位の安定性の確保」は皇室の当面の大きな課題でもあり、小泉内閣や野田内閣でも検討された。

皇室典範特例法の制定に際しては、「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」（以下、略称「附帯決議」）が採択された。

「附帯決議」では、政府に「安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家等の創設」について検討を行い、その結果を「速やかに国会に報告」するよう求め、その報告を受け「国会は、安定的な皇位継承を確保するための方策」について「立法府の総意」をとりまとめる等の手順を示している。

令和3（2021）年3月16日には、「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」で示された課題について、「様々な専門的な知見を有する人々の意見を踏まえ議論し整理」するため、「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（以下「有識者会議」）が設置され、第2回（4月8日）～第6回（6月7日）有識者会議では、合計21名の対象者にヒアリングが実施され、今後の検討を進める方向性が模索されている。

本稿では、有識者会議の問1～問10の〈聴取項目〉で示されたヒアリング対象者の意見を参照しつつ、若干の私見を踏まえつつ、今後の課題について考えてみたい。

## 2 皇室典範特例法の制定過程

皇室典範特例法は、政府の有識者会議における第1次ヒアリングにおける「論点整理」の提出、国会における衆参各政党各会派の代表者による「立法府の議論のとりまとめ」、有識者会議における第2次ヒアリングによる最終報告、国会における皇室典範特例法案の審議を経て、平成29（2017）年6月9日に成立した<sup>(3)</sup>。

### 2.1 有識者会議（第1次ヒアリング）の概要

平成28（2016）年10月17日に開催された第1回有識者会議では構成員の互選により、今井敬氏が座長に選任され、第3回（11月7日）・第4回（11月14日）・第5回（11月30日）の有識者会議では、16名の各分野の専門家を対象に、次のような項目について第1次ヒアリングが実施された。

- ① 日本国憲法における天皇の役割をどう考えるか。
- ② 天皇の国事行為や公的行為などの公務はどうあるべきか。
- ③ 天皇がご高齢となられた場合、どのようにして負担を軽くするか。
- ④ 憲法5条に基いて摂政を置くか。
- ⑤ 憲法4条2項に基いて、国事行為を委任するか。
- ⑥ 天皇がご高齢となられた場合、譲位することはどうか。
- ⑦ 譲位はすべての天皇について適用できるようにすべきか。
- ⑧ 天皇が譲位した場合、その後の身分や活動はどうあるべきか。

上記、ヒアリング項目中、特に最重要テーマである⑥に関しては、ヒアリング対象者16名の意見は、賛成9名、反対7名と分かれた。

第6回～第8回の自由討議を経て、第9回（1月23日）の有識者会議では、上記各項目についての論点と課題を示した「論点の整理」が事務局により作成され、今井座長から安倍内閣総理大臣へ手交された<sup>(4)</sup>。

## 2. 2 立法府の議論のとりまとめ

国会での議論は、平成29（2017）年1月～3月にかけて行われた。1月19日の第1回全体会議では、大島衆議院議長より「国会において国民の総意を見つけ出す」ために「静かな環境の下」で協議し、3月中旬を目途にとりまとめを行うなどの基本方針が述べられた。その後、各党・会派からの意見聴取（2月20日）を経て、3月2日・3日の第3回・第4回全体会議では、「天皇、皇室の制度の安定的な維持」や「退位に対する考え」等について意見交換が行われ、概ね、次のような各党・会派（代表者）の考えが示された<sup>(5)</sup>。

- 自民党（高村正彦）** 退位については、将来の予見可能性や要件の設定が困難であることから特例法による対応が適切であり、皇室典範と特例法との関係を明確にするための規定を皇室典範に置くべきである。
- 民進党（長浜博行）** 皇位の安定性を維持するためには野田内閣での論点整理も踏まえ、女性宮家の創設が可能となる皇室典範の改正も必要であり、女性・女系天皇等の論点なども議論すべきである。
- 公明党（北側一雄）** 退位を検討するにあたっては、「権威の二分化」「退位の強制」「恣意的退位の可能性」の弊害が生じないようにしなければならない。女性宮家の創設なども今後の検討課題とすべし。
- 共産党（小池晃）** 天皇の問題は、国会で根本から議論することが何よりも大切。立法については、高齢は誰にでも訪れるものであり現天皇だけの特別な事情ではないので皇室典範の改正で対応すべきである。
- 日本維新の会（片山虎之助）** 終身天皇制が原則であるが、譲位もやむを得ない。今回は結論を急ぐ必要があり、恒久的な制度を確定するには時間が必要。今後、国会に天皇制度を議論する場を設けたらどうか。
- 自由党（玉城デニー）** 将来の天皇制の安定のためにも、特例法などのその都度の改正ではなく、皇室典範の改正で対処すべきであり、この皇室典範の中で、同時に、女性宮家の創設などの議論も深めるべきである。

**社会民主党（又市征治）** 皇位の安定性のためにも皇室典範を憲法の基本理念に合致するように改正をすべきであり、皇位の継承問題については女性天皇あるいは女系天皇、女性宮家等の論議も急ぐべきである。

**無所属クラブ（松沢成文）** 超高齢社会の中で皇位継承の安定化をはかるには生前退位も必要。ただ、日本の天皇制の最大のよき伝統というのは男系男子主義。旧宮家の皇族復帰の問題なども議論すべきである。

**日本のこころ（中山恭子）** 今上陛下のお気持ちに沿い、譲位を実現すべきである。皇位継承の安定性をはかるには男系男子の伝統をいかにしてつないでいくか、旧11宮家の皇族復帰についても検討が必要。

**沖縄の風（伊波洋一）** 今上天皇が沖縄県民の悲しみに寄り添い、努めてこられたことは多くの県民にも受け止められている。今後、女性・女系天皇を容認し、女性宮家の制度創設に向けても議論すべきである。

3月17日には両議院正副議長から安倍内閣総理大臣に対し、「退位・皇位継承の安定性に関する共通認識」・「特例法の概要」等を内容とするこれまでの立法府の議論の「とりまとめ」が手交され、また「今回、今上陛下の退位が実現され、皇太子徳仁親王殿下が新たな天皇に即位されることとなれば、皇族数の減少に対してどのような対策を講じるかは一層先延ばしのできない課題」であり「皇族数の減少に対する対策について速やかに検討を行う」よう要請された<sup>(6)</sup>。

### 2. 3 有識者会議（第2次ヒアリング）・最終報告

有識者会議は、第10回以降、さらに専門家に対するヒアリングや議論を重ね、第14回〔4月21日〕ではそれまでの議論の「最終報告」が提出された<sup>(7)</sup>。

「最終報告」では「Ⅰ 最終報告の取りまとめに至る事情」・「Ⅱ 退位後のお立場等」・「Ⅲ 退位後の天皇及びその後の事務をつかさどる組織」・「Ⅳ 退位後の天皇及びその後に係る費用等」・「Ⅴ 退位後の天皇の御活動のあり方」・「Ⅵ 皇子ではない皇位継承順位第一位の皇族の称号等」についての見解が述べられ、そして「おわりに」の項目で、「今回、今上陛下の退位が実現され、皇太子徳仁親王殿下が新たな天皇に即位されることとなれば、皇族数の減少に対してどのような対策を講じるかは一層先延ばしのできない課題」であり今後、国民各界層において議論を深めることの必要性が示された。

安倍首相は、3月17日に提出された「立法府の議論のとりまとめ」を踏まえ、有識者会議の「最終報告」を参考にしつつ、天皇陛下の退位を実現する法案を作成して、国会に提出する旨、表明した。

### 2. 4 特例法案の審議・成立

内閣は、「立法府の議論のとりまとめ」や有識者会議の「最終報告」をふまえ「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案要綱」を作成し、5月10日に開催された第8回全体会議でその内容を説明し、各政党・各党派からの意見聴取を行なった。

5月19日には「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案」が閣議決定され、国会に提出され、同法案は衆参両院の審議を経て、6月9日可決成立し、6月16日に公布された。

### 3 皇室典範特例法の附帯決議

皇室典範特例法は、平成31（2019）年4月30日に施行された。国会における特例法案の審議に際しては、今後の大きな課題である「女性宮家の創設等」に関する質疑が各政党により相次ぎ、参議院の特別委員会において、自由民主党・日本のこころ・民進党・新緑風会・公明党・日本維新の会・無所属クラブ・沖縄の風の各派の共同提案により次のような附帯決議案が提出され、採決された<sup>(8)</sup>。

#### ＜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＞

- 1 政府は、安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等について、皇族方のご年齢からしても先延ばしすることはできない重要な課題であることに鑑み、本法施行後速やかに、皇族方の御事情等を踏まえ、全体として整合性が取れるよう検討を行い、その結果を、速やかに国会に報告すること。
- 2 1の報告を受けた場合においては、国会は、安定的な皇位継承を確保するための方策について、「立法院の総意」がとりまとめられるよう検討を行うものとする。
- 3 政府は、本法施行に伴い元号を改める場合においては、改元に伴って国民生活に支障が生ずることがないようにするとともに、本法施行に関連するその他の各般の措置の実施に当たっては、広く国民の理解が得られるものとなるよう、万全の配慮を行うこと。

上記の附帯決議で示された今後の課題である「女性宮家の創設等」をめぐることは、各政党や国民の間においても賛否両論対立は根強い。

立憲民主党は、令和元（2019）年6月11日、「安定的な皇位継承に向けた論点整理」を発表し、「女性天皇」や「女系天皇」を容認する方針を示し、国民民主党も同日、「女性天皇」は容認（「女系天皇」は認めない）する皇室典範改正案の概要を発表し、同年夏の参議院選挙の公約として掲げた<sup>(9)</sup>。一方、「日本の尊厳と国益を護る会」（代表幹事：青山繁治参院議員）は、同年10月23日、皇位継承の具体的な安定策として「旧宮家の男子について、了承いただける方には皇籍に復帰いただけるよう、また現皇族の養子か女性皇族の婿養子となられることがあり得るよう、皇室典範の改正または特例法の制定を行う」旨の提言を行なった<sup>(10)</sup>。

新型コロナウイルス禍で延期されていた「立皇嗣宣明の儀」も令和2（2020）年11月8日に終了し、11月24日・25日の新聞各紙は、政府により結婚後の皇族女子を「皇女」とし、皇室活動の担い手を確保する「皇女」案の存在を伝えている<sup>(11)</sup>。

菅義偉首相は、産経新聞の年頭インタビュー（聞き手：櫻井よしこ氏）で次のように話した<sup>(12)</sup>。

櫻井 安定的な皇位継承の在り方については男系男子を維持し、2千年以上続く日本の伝統を受け継ぐのが正しい道と思いますが、どうお考えですか。

菅 日本は今日まで男系男子の継承で脈々とつながってきているわけでありますから、極めて重いも

のがある、こういうふうになっております。

櫻井 旧宮家の皇籍復帰は選択肢の一つになりますか。

菅 現状においては、男系男子の継承は最優先にすべきだと考えています。旧宮家については今、私の立場で言及することは控えたいと思います。

「男系男子継承の重み」とは何か。女性天皇はともかくも、女系天皇はなぜ、わが国の皇位継承の伝統に反するのか。この難問に政府や立法府である国会がどのように対応するか、今後の課題でもある。

#### 4 皇室典範特例法案の「附帯決議」に関する有識者会議

令和3（2021）年3月16日には、「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」で示された課題について、「様々な専門的な知見を有する人々の意見を踏まえ議論し整理」するため、「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（以下「有識者会議」）が設置された。

有識者会議のメンバー・ヒアリングの聴取項目・開催状況は、以下のとおりである<sup>(13)</sup>。

<メンバー> 次の6名のメンバー中、清家氏と宮崎氏の両名は、平成28（2016）年9月に設置された、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」のメンバーでもあった。

大橋真由美（上智大法学部教授）

清家 篤（日本私立学校振興・共済事業団理事長 慶応義塾学事顧問）

富田 哲郎（東日本旅客鉄道株式会社取締役会長）

中江 有里（女優・作家・歌手）

細谷 雄一（慶応義塾大学法学部教授）

宮崎 緑（千葉商科大学教授・国際教養学部長）

<聴取項目> 令和3（2021）年3月23日の第1回有識者会議では、専門家から意見聴取する以下の10項目が確認された。

問1 天皇の役割や活動についてどのように考えるか。

問2 皇族の役割や活動についてどのように考えるか。

問3 皇族数の減少についてどのように考えるか。

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。

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。

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。

- 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。
- 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。
- 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。  
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。  
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。
- 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、そのほかにもどのようなものが考えられるか。

<開催状況> 第1回～第13回までの開催状況・議事・概要は、次のとおりである。

ヒアリングは第2回～第6回の会合において、計21名の対象者に実施された。

**第1回（3月23日）** 有識者メンバーの互選により清家篤氏を座長に選任した。

初会合では、「会議は非公開とし、要点をまとめた議事の記録を、原則として、会議終了後、メンバーの確認を経た上で速やかに（会議後2週間めど）発言者名を付さない形で公開する」ことや、ヒアリングで聴取する10項目などが決められた。

**第2回（4月8日）** [第1回有識者ヒアリング]

ヒアリング対象者：岩井克己・笠原英彦・櫻井よしこ・新田均・八木秀次

**第3回（4月21日）** [第2回有識者ヒアリング]

ヒアリング対象者：今谷明・所功・古川隆久・本郷恵子

**第4回（5月10日）** [第3回有識者ヒアリング]

ヒアリング対象者：岡部喜代子・大石真・宍戸常寿・百地章

**第5回（5月31日）** [第4回有識者ヒアリング]

ヒアリング対象者：君塚直隆・曾根香奈子・橋本有生・都倉武之

**第6回（6月7日）** [第5回有識者ヒアリング]

ヒアリング対象者：綿谷りさ・半井小絵・里中満智子・松本久史

**第7回（6月16日）** 有識者ヒアリングで示された意見の整理等について協議し、資料の修正等は、座長に一任し、所要の確認を経て、資料を確定・公表すると決定。

**第8回（6月30日）** 有識者ヒアリングで示された意見をもとに、「皇族数の確保を図る」ための具体的方策等に関する意見交換がなされた。

**第9回（7月9日）** 「討議用資料」に基づいて「女性皇族に婚姻後も皇室に残っていただくこと」や「皇族との養子縁組」などについて討議がなされた。

**第10回（7月26日）** 基本的な方向としては、①内親王・女王が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とする、②皇族の養子縁組を可能とすることで、皇統に属する男系の男子が皇族となることを可能とする。③皇統に属する男系の男子を法律により直接皇族とするという方策があり、①・②を中心に検討を進めてもよいのではないかとの意見が示された。

第11回（11月30日）「事務局における制度的、歴史的観点等からの調査・研究（概要）」の報告と「今後の整理の方向性」等に関する意見交換がなされた。

第12回（12月6日）資料「報告書骨子案」をもとに、報告書のとりまとめに向け、有識者会議メンバー間で討議がなされた。

第13回（12月22日）「①内親王・女王が婚姻後も皇族の身分を保持することとする。②皇族には認められていない養子縁組を可能とし、皇統に属する男系の男子を皇族とすること。③皇統に属する男系の男子を法律により直接皇族とすること」を内容とする最終報告書を岸田首相に提出した。

## 5 有識者ヒアリング意見の考察

第2回～第6回の有識者会議では、以下の問1～問10に関しヒアリングが実施された。

ヒアリング項目に対する各論者の主張を踏まえて、私見を交えながら考察すると以下のとおりである。

### 問1 天皇の役割や活動についてどのように考えるか。

日本国憲法は「天皇は日本国の象徴であり、日本国民統合の象徴」（第1条）であり、「憲法の定める国事に関する行為のみを行い、国政に関する権能を有しない」（第4条）と定める。天皇・皇室は、我が国の長い歴史・伝統によって築かれてきた人々の「想い」を礎に、日本国・日本国民の象徴として仰がれ、各々の時代の日本国・日本国民統合の安定装置（バランサー）としての役割を果たしてきたのではないかと、日本国憲法第1条の規定は、いみじくもその表現に他ならないとも思う。

天皇の行為は、国事行為、公的行為、その他の行為に分類される。天皇は、内閣の助言と承認に基づいて、憲法第6条・第7条に列挙されている国事行為を行う。国事行為は、憲法第4条2項により委任することもできる。公的行為は国事行為以外の行為で、天皇が象徴たる地位に基づいて行う行為でもあり、新年一般参賀や全国植樹祭など多岐にわたり、その見直しを求める声も多く、ヒアリングでも「御負担を心配せざるをえない」（綿矢）、「精選により過剰となった負担を減らす工夫が必要」（八木）、「過度の負担になる……限定的に考えることが望ましい」（大石）などの意見があった。

その他の行為には、「公的性格・公的色彩を有するもの」と「純粹に私的なもの」がある。令和の「即位の礼」は、国事行為として挙行されたが、大嘗祭は、「その趣旨・形式等からして、宗教上の儀式としての性格を有すると見られる」ことから、国事行為ではなく皇室行事（「公的性格を有する『その他の行為』」）として行われた<sup>(14)</sup>。

宮中祭祀（新嘗祭など）は、戦前は「皇室祭祀令」により公務とされていたが、現在では「純粹に私的なもの」として位置付けられている。

ヒアリングでは、天皇は「皇祖の祭り主であり、日本国家の祭り主」である（新田）、「天皇のお役割は、国家国民のために祭祀を執り行って下さること……祭祀を過小評価し続けて今日に至ったことは、戦後日本の間違いである」（櫻井）との主張がある一方で、「祭主とし



ての役割を本質とみるのは、日本国憲法が定められた経緯を無視し、憲法に定められた信教の自由を害する恐れがある」(古川)との意見もみられた。

皇室の長い歴史や伝統に鑑みれば、祭祀を行うことも象徴たる天皇の大切な役割でもあろう。

## 問2 皇族の役割や活動についてどのように考えるか。

皇族は、天皇の藩屏(はんぺい)、すなわち皇位を支える存在であり、当然の帰結として、皇位継承資格をもその範疇に入る。皇族の役割は、「氏の論理による男系継承の維持」であり、「家の論理による家業の分担である」(新田)との指摘などわかりやすい。

「近年、皇族の活動範囲が広がり、皇族数の減少もあり、過剰な負担になっている……。皇族の活動についても精選による負担軽減が必要である」(八木)との現状を踏まえた意見がある一方で、「皇族方の活動は天皇と比べ……遠い存在に映っているように思われる……もっと多くの団体に関わるとともに、国民により近づいてもよいのではないか」(君塚)との意見も見られる。「天皇とともに皇族も、我が国の文化的存在として、我が国の美意識や価値観を示す存在」であり、「政治的事情を超越した皇族の存在は安定と信頼を生む」(里中)とも言えよう。なお、皇室の活動の在り方に関しては「SNSなどの活用により皇室の活動発信や国民へのメッセージ発信などで更に国民に近づかれてはいかがか」(君塚)の意見もあった。天皇や皇室に関する理解を深めるには、宮内庁などによる性格な情報発信とともに、週刊誌・マスメディアの誤った報道等に対しては、迅速・適宜な対応が不可欠である。

## 問3 皇族数の減少についてどのように考えるか。

天皇の権威を支える存在である皇族数の減少は、ひいては天皇の権威の揺らぎ、皇室の解体につながりかねない。早急な対策が必要である。

ヒアリング対象者21名の意見は、危機的状況にあり、皇室の活動に支障を来すという点では一致した。具体的対策については、「皇族の身分を離れた皇族女子に対し、……皇女などの称号を付与し、皇室の活動を担っていただくのも一つの選択肢」(笠原)、男系継承を前提とした上での皇族数の増加を図る必要がある(笠原)、「男系・男子要件を外すことにより継承資格者の拡大を図るしかない」(大石)、「このままでは悠仁親王殿下を支える皇族は減少する一方であるから、少しでも早く旧皇族の家系から若くてふさわしい方々を皇族に迎え、悠仁親王殿下を支える体制を整える必要がある」(百地)など、小泉内閣の「皇室典範に関する有識者会議」や野田内閣の「皇室制度に関する有識者ヒアリング」でも主張されたような意見が表明された。

## 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。

日本国憲法は、「皇位は世襲」(第2条)とし、これを受け、皇室典範第2条は、「皇位は、皇統に属する男系の男子が、これを継承する」と規定する。

憲法第2条の「世襲」の解釈については、皇位継承資格を男系男子に限定せず、「法律で

ある皇室典範に委ねたもの」とする説と、あくまでも「皇位継承の伝統を背景とした規定であり、「世襲」とは男系男子を意味するという学説上の対立がある<sup>(15)</sup>。

ヒアリングでは、「憲法にいう『世襲』とは、『男系』を意味」しており、「安易に『女系』を容認するのは、憲法違反の疑いがある」（百地）、「我が国の天皇の地位は、長い歴史の中で一度の例外もなく男系が継承してきた」等の主張がある一方で、皇室典範で「皇位継承の資格を男系男子に限定」するのは「行き過ぎた規制」であり、「これを少し緩和する必要がある」（所）、「現行制度のままでは十分に皇位継承資格が確保できず、皇位継承の不安定化がより一層深刻化する」（笠原）との懸念も見られた。

「皇位継承が皇統に属する男系に限定されている理由」は何か、「祖先を祀る祭り主の地位は男系（父系で継承される、男系でしか継承できない）というのが古代の観念だったから」との（新田）との見方もある。

歴代天皇が「男系男子」により紡がれてきたという事実には照らせば、これらの伝統は、人々の平和や皇室の安定を図るために、歴史の過程を経て築かれた「叡智」ともいうべきか、かつて江上波夫は、著書『騎馬民族国家』の中で、このように「強靱な皇嗣の血統の原則は……天神の子孫である天皇氏のものでなければ、人にして神、神にして人—いわゆる現御神なる真の統治者たる天皇には絶対になりえないという、民族的信念」に根ざしていると述べているが、壮大なロマン溢れる面白い指摘でもある<sup>(16)</sup>。

「男系の重み」とは何か、多方面からの考察も必要であろう。

## 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。

女性天皇は、過去10代8名あった。しかし、どの女性天皇も「皇后や皇太子妃であった内親王・女王が、自らの子や孫（何れも男子）が成長して即位」するまでの、あるいは独身の内親王・女王が弟や甥が成長して即位」できるまでの「中継ぎ」としてのみ即位したのであり、何れも天皇となった内親王・女王が皇族及び皇統に属する男系の男子以外と結婚して子を設けた例はない。

秋篠宮家の悠仁親王の代までは、男系男子が存在するのであれば、「ぎりぎりまで大切に考えて対処すべき」（岩井）であろう。「男系男子を優先し、男系の女子まで容認」（所）する法整備は必要かとも思う。しかし、女系天皇まで容認（古川）することは、「皇位継承の安定化」に反し、ひいては、「皇位継承の混乱」「皇室の衰退」「皇統断絶」へと繋がる恐れがある。

## 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。

問5「内親王・女王に皇位継承資格を認める」とすれば、当然、問6「皇位継承資格を女系に拡大するか」の問題が派生する。皇位継承資格を女系に拡大することについては、ヒア

リング対象者21名中13名が反対・もしくは消極的である。

天皇の地位は一貫して男系で継承されてきたのであり、問5で述べたように、先例のない女系天皇を認めるとすれば大きな混乱が生じ、ひいては皇室の安定性を損ない、「皇位の安定的継承」が危うくなり、皇室制度解体の危機を招くとも思われる。

「女系の容認は、皇室が変質し、その歴史が終焉に向かう」（櫻井）、女系天皇が誕生すれば、「新たな王朝を開くことになり、皇室の歴史」が終わる（曾根）、「今の段階で女系にまで拡大すれば不安や混乱を招くおそれがある」（所）、「皇位継承資格を女系に拡大することは、一般国民と質的に変わらない人物が天皇・皇族になることであり、その正統性が疑われるばかりか、敬愛・尊崇の対象ともならない」（八木）などの意見は、説得力がある。

「これまでの皇位継承法（男系男子）を維持……しつつ、「その可能性がない場合に備えて皇位継承資格を内親王・女王にも認めるものとし（男系女帝の可能性）」、そして「その制度の下で皇位にあると想定される方に皇子誕生の可能性がないときに備えて、皇位継承資格を女系の皇族にも拡大する」意見（大石）もあるが、歴史上は、男系女帝（女性天皇）は一代限りであり、女系天皇には上記のような根強い反対論がある。

「皇位継承資格を女系に拡大すること」は絶対に避けるべきであろう。

**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。

皇室典範は、「皇族女子は、天皇及び皇族以外の者と婚姻したときは、皇族の身分を離れる」（第12条）、「皇族以外の者及びその子孫は、女子が皇后となる場合及び皇族男子と婚姻する場合を除いては、皇族となることができない」（第15条）と規定する。

内親王・女王が「天皇及び皇族以外の一般男性と婚姻したときは、現行法では、皇族の身分を離れることになる。ヒアリングでは、「内親王・女王に皇位継承資格を与え、配偶者や子も皇族とし、子に皇位継承資格を与えれば、史上例のない女系の皇族が誕生し、史上例のない女系継承が始まることになる。男系継承を天皇・皇族である正統性の根拠と考えれば、配偶者・子の皇族としての正統性が問われる」（八木）などの意見に対し、「皇族数の減少に対応し、また、万一、皇位継承の危機が決定的な縁にまで来た場合に備え、内親王、場合によっては元内親王や女王も視野に入れて、皇室との関りを続けていただくことを考えてはどうか。具体的には、皇位継承権は持たないまま、皇室経済法上の『独立の生計を営む内親王』である『内親王家』とし、『宮家』という名は冠しない」（岩井）などの意見も表明されている。

皇籍離脱した旧11宮家の「皇統に属する男系男子」を養子縁組などの方法で「皇族数を増やす手立てを実行すれば解決する」（櫻井）問題でもあろうが、克服すべき課題も多い。

問7は、問9の課題と併せてさらなる検討が必要であろう。

## 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。

日本国憲法第14条の「法の下での平等」に反しない限りは、活動の内容や称号をどうすべきかという問題はあるが、差支えないかと思う。

ヒアリングでは、「まずは活動を必要最小限まで軽減するべき……その上で、必要かつ国民が求める範囲において、婚姻により皇族の身分を離れた元女性皇族にも、皇室の活動を支援するようお願いするべき」(笠原)。「婚姻により皇族の身分を離れた元内親王に、『皇女』などの肩書をお持ちいただいて、皇室の活動をお手伝いしていただくことで、危機が深まったときに、周囲に内親王すらいないということがないようにすべきではないか」(岩井)。「婚姻により皇籍を離脱され民間人となられた女性皇族には、天皇のご沙汰により、非常勤の国家公務員などの形で、必要な折、皇室活動を支えて戴くことも考えられる。その際、ご沙汰により『皇女』や『王女』などの称号を賜わることはありうる」(百地)。「皇族の身分を離れるが、皇室の公務負担を分担するために公務の一部を担う役割をいうものとなる。その場合、身分は一般国民で、特別職の国家公務員となることが考えられる」(八木)などの意見が示された。

## 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。
- 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。

反対意見は、「皇族間の養子は旧典範の審議過程でも斥けられ、現行典範でも禁止されている」(大石)、「皇統に属する男系の男子は、憲法第2条に定める世襲と認められる者に限り、皇族とすべきである。いかに傍系継承といっても、血縁が遠く世襲と認められない場合は……皇族の対象とすべきでない」(笠原)、「旧宮家が皇籍を離脱して以来、すでに70年以上が経過しており、国民にとっては全く遠い存在となっている」(本郷)などの理由を掲げる。

一方、「戦後GHQの方針により皇籍を離れた元皇族方に戻っていただくことに賛成する。『もう70年も経っている』という声もあるが、長い歴史からみればたったの70年しか経っていない。また、戦後の事態は、人為的、強制的になされたことであり、昭和天皇やご本人たちの意思に基づくものではない。それを考えれば、元皇族のどなたかに復帰していただくのは自然」(里中)、「しいて選ぶとすれば、①の養子縁組を可能にすることが現実的であろうかと思う。臣籍降下なさった男系男子の旧宮家の方々に、皇籍復帰にふさわしい暮らしをしてきた方に、養子あるいは家族養子となっていただくのがいいのではないかと思う」(櫻井)などの賛成意見もある。

さらに、「①の場合は、皇族の養子を禁じた皇室典範9条の可否が問題となる。9条の規定を維持しつつ、養子を認める皇室典範特例法の制定が考えられる。②についても皇籍取

得のための皇室典範特例法の制定が考えられる」（八木）、皇室典範の特例法として、「旧皇族の男系男子による皇族身分取得特例法」（仮称）や「旧皇族の男系男子による養子特例法」（仮称）を制定し、旧皇族の男系男子孫の中から何人か若い相応しい方々に『皇族』になって戴いたり、現宮家の『養子』という形で『皇族』になって戴き、将来『宮家』を名乗って戴く。そして悠仁天皇を支えて戴く」（百地）などの具体的な意見もある。

①を実現すべく、論点を整理して法案作成へ向けて早急に検討を進めるべきであろう。

#### 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。

安定的な皇位継承を確保する方策には、「内親王・女王が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とする」、「皇族の養子縁組を可能とすることで、皇統に属する男系の男子が皇族となることを可能とする」、「皇統に属する男系の男子を法律により直接皇族とする」という方策」がある。

「国民の強い要望により直系長子を最優先し、歴史上10代8方在位した女性天皇の先例にしたがい、天皇の子である内親王に皇位継承資格を認める」（笠原）場合、「国民の強い要望」を斟酌・判断するシステムの在り方、ヒアリングにおいても反対意見の多かった女系天皇を回避する方策も考慮しつつ、長期的なスパンで模索されねばならない。

「旧宮家の方々の皇籍復帰で皇位継承問題への道が開かれるとともに、皇室に活力が戻り、国民も安心できる状況が生まれるのではないか」（櫻井）、「旧宮家の男系男子以外の皇籍復帰については、今は考えるべきでない」（新田）という主張もある。そうすれば、対象者の選択方法、情報発信の在り方が入念に検討されねばならない。

日本国・日本国民の象徴として仰がれ、各々の時代の日本国・日本国民統合の安定装置（バルンサー）としての役割を果たしてきた天皇・皇室の皇位継承の安定化を図るには、今回の有識者ヒアリングを踏まえて静謐な環境の下で、意見の調整をはかり、速やかな対応がなされるべきである。

## 6 おわりに

今回の有識者会議では、「皇室典範特例法案に対する附帯決議」をふまえて、第2回（4月8日）～第6回（6月7日）の会合で合計21名の専門家に対し、ヒアリングが実施された。ヒアリング事項、問1～問10の概要は前述（本稿5参照）のとおりである。

第10回（7月26日）有識者会議では、これらのヒアリングをふまえ、「基本的な方向としては、①内親王・女王が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とする、②皇族の養子縁組を可能とすることで、皇統に属する男系の男子が皇族となることを可能とする。③皇統に属する男系の男子を法律により直接皇族とするという方策があり、①②を中心に検討を進めてもよいのではないか」との意見が示され第13回（12月22日）有識者会議では、このような路線に沿って作成された最終報告書が岸田首相に提出された。これらは、ヒアリング項目の

問7・問9を踏まえての結論であり、①を実現するには現行皇室典範第12条の改正が必要となり、②を実現するには「皇族の養子を禁じた皇室典範9条の改正」や「旧皇族の男系男子孫の皇族身分取得」という課題を克服しなければならない。

小泉内閣の有識者会議は、平成17（2005）年11月24日に、「皇位継承資格を男系男子に限定することは極めて困難」であり、「当面の方法として昭和22年に皇籍を離れた旧皇族やその男系男子子孫を皇族とする方策も主張されているが…国民の理解と支持を得ることは難しい」とする内容の報告書を提出した<sup>(17)</sup>。

野田内閣の有識者会議は、基本的な方向として「女性皇族が婚姻後も皇族身分を保持する案」（女性宮家創設案）と「婚姻後は、女性皇族は皇族の身分を離れるが、国家公務員として皇室活動を支援する案」の2案を示し、この2案を踏まえて検討を進めることを明らかにした<sup>(18)</sup>。

「皇室典範特例法案に対する附帯決議」（本稿3参照）では、「政府は、安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等について……全体として整合性がとれるよう検討を行い、その結果を、速やかに国会に報告」し、その報告を受けた場合、「国会は、安定的な皇位継承を確保するための方策について、『立法府の総意』がとりまとめられるよう検討を行うものとする」という基本方針が示された。

皇室制度をめぐる議論は多岐にわたる。福沢諭吉は「帝室は政治社外のものなり」<sup>(19)</sup>と述べている。政争の具とせず、できうる限り静謐な環境の下で、議論が進められるべきである。また大宅壮一は「幕末前後からの日本人のあゆんできたあとをふりかえってみると、左右のゆれ方が実にはげしかったけれど、平衡を取り戻す能力が、世界のどの国の民族と比べてみても、決して劣っていなかったことを知った。それがこの一世紀間に、今日の日本をして、アジア・アフリカを通じて唯一の近代国家、「先進国」たらしめたのではなかろうか」<sup>(20)</sup>と述べ、西部邁は、皇室の伝統を「危機の綱渡りにおける一本のバランス・バー（平衡棒）」<sup>(21)</sup>に例えている。ゆえに、皇室の伝統を軽んずることは「皇室の安定性」を損ない、混乱や対立をもたらし、禍根を残す。

私は、天皇・皇室制度そのものが各々の時代の日本国民の精神のバランス（平衡装置）たる役割を果たしてきたのではないかと考える。

有識者会議の報告書は、岸田首相により令和4（2022）年1月12日、衆参両院議長に提出されたが、「皇位継承の安定性の確保」に関しどのような進展があるか、政府や立法府の今後の動向を注視したい。

## 注

- (1) 宮内庁ホームページ「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば（ビデオ）」  
<https://www.kunaicho.go.jp> 参照
- (2) 附則第10条「国民の祝日に関する法律の一部改正」・附則第11条「宮内庁法の一部改正」は5月1日に施行
- (3) その概要は拙稿「皇室典範特例法の成立過程における論議」（湘北紀要第40号，2019年）参照

- (4) 有識者会議の開催状況は、首相官邸ホームページ、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」[https://www.kantei.go.jp>koumu\\_keigen](https://www.kantei.go.jp>koumu_keigen) 「今後の検討に向けた論点の整理」<https://www.kantei.go.jp>dai9>siryou> 参照。
- (5) 各党の主張については、衆議院・参議院のホームページ「天皇の退位等についての立法府の対応について」を参照してまとめた。
- (6) 「天皇の退位等についての立法府の対応に関する衆参正副議長による議論のとりまとめ」<https://kantei.go.jp>dai10>siryou> 参照
- (7) 「最終報告」詳細は、前掲注(4)参照
- (8) 第193回国会 参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会会議録第2号参照
- (9) 各政党の参院選の公約(要旨)については、令和元(2019)年7月2日産経新聞、7月3日東京新聞参照
- (10) 男系皇位継承を堅持 旧宮家男子の皇族復帰 自民有志「護る会」提言 <https://www.sankei.com> 参照
- (11) 讀賣新聞・毎日新聞の11月24日付け記事、東京新聞・朝日新聞・日経新聞の11月25日付記事
- (12) 令和3(2021)年1月3日、産経新聞「菅義偉首相インタビュー、聞き手・櫻井よしこ氏」
- (13) 「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、開催状況は内閣官房ホームページ [www.cas.go.jp](http://www.cas.go.jp) 参照
- (14) その概要は拙稿「即位の礼・大嘗祭をめぐる憲法上の論議」(浦和論叢第63号, 2020年)参照
- (15) 園部逸男『皇室法概論』(第一法規 平成14年) 37p以下参照
- (16) 江上波夫『騎馬民族国家』(中公新書 1991年) 230p参照。なお、江上が本書で主張した「騎馬民族征服王朝説」自体は、柳田国男、折口信夫、佐原真ら多くの学者から「根拠に乏しい」との批判を浴びている。併せ、『司馬遼太郎対話選集10 民族と国家を超えるもの』(文春文庫 2016年) 155p以下参照
- (17) 小泉内閣の有識者会議のヒアリングの概要は拙稿「皇位継承資格をめぐる論議—女性天皇・女系天皇の可否—」(湘北紀要第30号, 2009年)参照
- (18) 野田内閣の有識者会議のヒアリングの概要は拙稿「皇室制度に関する有識者ヒアリング—女性宮家の創設—」(浦和論叢第50号, 2014年)参照
- (19) 平沼赳夫 監修, 池田一貴 訳『福沢諭吉の日本皇室論』(財団法人 無窮會編, 島津書房 平成20年) 11p参照
- (20) 半藤一利『日本の一番長い日』(文春文庫 2015年第22刷)の序文参照
- (21) 西部 邁『ファシスタたらんとした者』(中央公論新社 平成29年) 235p参照

## Summary

### A Study concerning Advisory Panel on the Supplementary Resolution on the Bill for the Special Measures Law Imperial House Law

Itsuo Yokote

The Constitution of Japan, Article 2 provides that “The Imperial Throne shall be dynastic and succeeded to in accordance with the Imperial House Law passed by the Diet.” And the Imperial House Law, Article 4 provides that “Upon the demise of the Emperor, the Imperial Heir shall immediately accede to the Throne.

The Imperial House Law Special Law allowing the abdication of the emperor was passed on June 9 in 2017. On March 23, 2021, the Prime Minister held a meeting of the advisory panel on the supplementary resolution for the bill for the Special Measures Law on the Imperial House Law Concerning the Abdication of His Majesty the Emperor and other matters.

Upon this panel various discussions on the Imperial succession took place. This paper examines issues and the challenges of Japanese Constitution concerning the “Ensuring the stability of succession to the throne”.

**Keywords** Imperial succession system, Supplementary resolution for the bill for the Special Measures Law on the Imperial House Law, Imperial female family branches

(2021年11月11日受領)