

# 皇位継承立法の憲法上の諸課題

公共政策大学院法政策コース

片岡 新

## 内容

序章.....	5
1 研究目的.....	5
2 研究方法.....	7
第1章 有識者会議報告書の評価.....	9
第1 附帯決議の要請.....	9
第2 報告書の評価.....	9
1 報告書の位置づけ.....	9
2 報告書の記載.....	10
3 全体的評価.....	11
4 従前の2報告との比較.....	12
第2章 旧宮家男系男子養子案について.....	21
第1 皇族と養子.....	21
1 男系男子養子案の位置づけ.....	21
2 皇室における養子の歴史.....	21
第2 養子案の憲法上の課題.....	23
1 門地差別の疑い.....	23
2 養子案に対する賛否.....	25
3 国会審議での憲法解釈.....	26
第3 内閣法制局の憲法解釈の検証.....	31
1 憲法2条の解釈.....	31
2 女帝論の経緯.....	38
3 世襲の意義.....	40
4 平等原則と皇族の関係.....	42
5 内閣法制局の見解検討.....	45
6 違憲審査基準からのアプローチ.....	46
7 報告書の論理.....	49
第3章 女性皇族と婚姻.....	51
第1 皇族女性が婚姻後も皇族にとどまる案について.....	51
1 皇族女性が皇室に残る案.....	51
2 三つの問題点.....	52
3 夫婦が別の地位と権利を有してしまうことについて.....	52
4 皇族となる要件についての男女の差異と平等原則について.....	57
5 皇族と婚姻後の配偶者の権利について.....	60
第2 代替案の検討.....	64
第4章 旧皇族を法律により皇族とする案について.....	67

1	法律により直接皇族とする意義	67
2	憲法上の疑義	67
第5章	個別処分的立法の是非について	69
第1	養子案の立法形式の問題点	69
第2	法律の一般原則と個別処分的立法	70
1	平等原則と法律の一般原則	70
2	個別処分的立法の例	73
3	養子案の検討	74
第6章	皇位継承立法のプロセスについて	76
第1	憲法と立法プロセス	76
第2	退位特例法立法プロセスの検証	76
1	法制定の経緯について	77
2	野党からのアプローチ	80
3	衆参議長の介入と与野党議論	81
4	交渉と擦り合わせ	81
5	国会審議と成立	83
第3	本法成立過程の特徴	84
1	立法府による主体的議論	84
2	天皇の意思の存在	87
3	その他の特徴	88
第4	政策決定における野党の役割への示唆	89
1	退位法の特特殊性	89
2	野党の役割への示唆	89
第5	国会と立法の現状	92
1	日本の立法の特徴	92
2	議員立法の歴史	93
3	法案修正	96
4	退位法の意義とヒント	100
第6	退位特例法と安定的な皇位継承立法との比較	100
第7章	憲法と整合性を持った対案	104
第1	政治的立場の違い	104
1	政治的な分断	104
2	歩み寄りの余地	108
第2	各案の検討	109
1	男系男子重視案	109
2	女性・女系への継承資格拡大	111
3	海外の事例	114

4 結論.....	115
終章.....	116

## 序章

### 1 研究目的

2016年8月8日、天皇のおことばを契機として、生前退位の是非が国政上の課題となり、2017年6月9日、「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」(以下、退位特例法)が成立した。退位特例法は、直接的には天皇の生前退位を可能にするための法律であったが、立法の背景には、天皇のおことばの中で「象徴天皇の務めが常に途切れることなく、安定的に続いていくことをひとえに念じ<sup>1)</sup>」という言葉で示唆されていた、皇位の安定的な継承の確保を議論することへの要請があった。

退位特例法は、成立時の附帯決議により、政府に対して安定的な皇位継承を確保するための諸課題の検討と報告を政府に要請し、国会に対して、報告を受けた後に、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ことを要請した<sup>2)</sup>。

要請に基づき政府に有識者会議が設置され、識者へのヒアリングが断続的に実施され、「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」が議論されていたが、2021年12月22日に検討内容の報告書が提出された。

その報告書は、附帯決議の要請であった安定的な皇位の継承の確保については、具体的に議論するには現状は機が熟していないとしつつも、皇族数の減少に対応して皇族数を確保する必要があるとし、以下の3つの案を提示したものであった<sup>3)</sup>。

#### 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こと

---

<sup>1)</sup> 天皇のおことば 2016年8月8日 宮内庁ウェブサイト

<https://www.kunaicho.go.jp/page/okotoba/detail/12>

<sup>2)</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 内閣官房ウェブサイト内参考資料 p19

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/pdf/sankou\\_20211222.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/pdf/sankou_20211222.pdf)

<sup>3)</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」に関する有識者会議報告書 p9 2021年12月22日 内閣官房ウェブサイト

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/pdf/houkoku\\_honbun\\_20211222.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/pdf/houkoku_honbun_20211222.pdf)

- 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

これらの案は、直接的には皇族数の確保手段と記載されているが、どれもその本質は安定的な皇位継承の確保と密接に関連する案であり、これらの手段の是非を検討することは、安定的な皇位継承をいかに確保するかということにつながるものである。

これらの案の根拠に関し、報告書では、「皇族が男系による継承を積み重ねてきたことを踏まえると、養子となり皇族となる者も、皇統に属する男系の男子に該当する者に限ることが適切である」との歴史論、伝統の重視が中心になっている。一方で、これらの案が憲法との関係で整合性を有するものであるかを詳細に検討した記載は、報告書には見られない。

報告書提出を受けた具体的な法制化の議論は、国会に委ねられたまま2年が経過したが、2024年3月時点で立法化は具体化していないし、報告書案に対して賛同を示す政党も、憲法との整合性については詳細な説明を行っていない。

2023年10月、岸田首相は第212臨時国会の所信表明演説で安定的な皇位継承策の検討を急ぐことを表明し、それを受けて与党自民党内で麻生太郎元首相を会長とする検討委員会が設置された。しかし、報道ベース及び自民党幹部の発言からは、報告書案をほぼそのまま立法化する結論が出される可能性が高まっている。報告書案をベースに議論が進められるならば、歴史論、伝統の重視が中心となり、憲法上の課題が放置されたまま立法化が進められてしまうおそれがある。

天皇・皇族は、まず何より憲法上の存在であり、天皇の地位は国民の総意に基づく(1条)とされる以上、国会で憲法に踏み込まない皇位継承の議論はあり得ない。まずは、国会議論の手がかりとなる有識者会議報告書に内包された憲法上の課題を精査し、議論の素地を作ることが必要である。

そこで、まず第一に、報告書案を中心に憲法上の課題を提示し、憲法との整合性を検討することで、今後国会で始まる立法化の議論に資することを本論考の目的としたい。

また、立法化プロセスに関し、政府は国会答弁で、有識者会議報告書については閣議決定を行っておらず、今後の立法形式も閣法にこだわるものではなく、全ては国会での議論に委ねられるものという旨の見解を示している。2017年の「退位特例法」成立の際は、閣法という形が取られながらも、実質は国会が議論をリードし、さらに、国会内でも衆院議長のリーダーシップの下、与野党間の議論と共同作業が中心となって立法化されるという特殊な経緯が見られた。

憲法上、国権の最高機関、唯一の立法機関とされつつも(41条)、実質は内閣による法案提出と国会での形式的審議が主となっている日本の立法について、退位特例法は新たな可能性を開くものではなかったかという仮説から、皇位継承に関する立法プロセスについて、退位特例法との比較を通じて、議論のあり方の提案を行うことも目的としたい。

## 2 研究方法

憲法論を中心に法学的な考察を中心とするが、対象とする考察分野は、法学、歴史学のみならず、現実の政治の動きや世論にも大きく左右される分野である。本論考は公共政策大学院における研究論文なので、憲法の解釈論のみで終わらせるのではなく、憲法上の課題をクリアし、かつ、政治的にも成立可能な安定的な皇位継承に資する現実的な案とはどのようなものかを具体的に提示する。その際、必ずしも有識者会議報告書をベースとするものではない。

憲法解釈については、上記①～③の案の立法化に際して憲法上の問題となる点を挙げ、合憲性を考察する。その際、報告書では、③案は、②案の補充的位置づけをなされているため、①②案を中心に検討する。また、特に②案に対しては、有識者会議ヒアリングにおいて、違憲の疑いが生じるとの意見も出されているため、重点的に検討したい。

立法プロセスについては、退位特例法の成立プロセスを詳細に分析することで、その特殊性と意義について考察する。そのうえで、政府有識者会議の案を参考にしつつも、あくまで国会における議論が中心となるべきで、議員立法の形を取るのが妥当ではないかという提案や、国会中心の議論、とりわけ野党の意見も反映させつつ立法化していくことが、野党の存在意義の強化や、国会議論の活性化にもつながるとの提案を行う。その後、立法形式の問題を検討し、

最後に、憲法解釈を踏まえた上で、現実的な政治の動きをも含め、具体的な立法案を示したい。



## 第1章 有識者会議報告書の評価

### 第1 附帯決議の要請

退位特例法附帯決議で政府に要請されていたのは、「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、皇族方の御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、…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」することである<sup>4</sup>。

しかし、退位特例法附帯決議に関する有識者会議の報告書において、皇位継承については、「今上陛下、秋篠宮皇嗣殿下、次世代の皇位継承資格者として悠仁親王殿下がいらっしゃることを前提に、この皇位継承の流れをゆるがせにしてはならない」、「悠仁親王殿下の次代以降の皇位の継承について具体的に議論するには現状は機が熟しておらず、かえって皇位継承を不安定化させるとも考えられます」、「悠仁親王殿下の次代以降の皇位の継承については、将来において悠仁親王殿下の御年齢や御結婚等をめぐる状況を踏まえた上で議論を深めていくべき」とし「まずは、皇位継承の問題と切り離して、皇族数の確保を図ることが喫緊の課題」であるとして、皇族数確保のための方策が示されている<sup>5</sup>。

### 第2 報告書の評価

#### 1 報告書の位置づけ

有識者会議報告書は岸田首相に提出されたが、2023年2月10日の松野博一官房長官(当時)の国会答弁によると、政府は報告書を尊重して国会に提出したが、報告書の内容について閣議決定はされておらず、あくまで国会の議論に資するものと位置付けられている<sup>6</sup>。つまり、政府は、国会の議論により立法府の

---

<sup>4</sup> 天皇の退位等に関する皇室典範特例法 参議院ウェブサイト

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/193/pdf/k031930661930.pdf>

<sup>5</sup> 内閣官房ウェブサイト 令和3年有識者会議報告書 p6-7

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/pdf/houkoku\\_honbun\\_20211222.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/pdf/houkoku_honbun_20211222.pdf)

<sup>6</sup> 国会議事録 衆議院内閣委員会 2023年2月10日 松野博一官房長官答弁

「国会に提出をさせていただきましたこの報告書に関しましては、国会の御議論に資するものという性格のものと理解をしております。そのために、閣議決定も行わなかったということでございます。」

総意が取りまとめられれば適切に対応していくとしており、政府が報告書に基づいてそのまま立法化し、国会がそれを審議するという、閣法によく見られるプロセスは取られないと考えられる。

しかし、報告書に賛同する政党もある中、報告書案が国会の議論のベースとなることは十分想定できる。あくまで国会議論のための参考資料という形式的な位置づけとは裏腹に、今後の立法化で報告書は実質的に重要な位置づけとなると考えられる。

## 2 報告書の記載

報告書では、「まずは、皇位継承の問題と切り離して、皇族数の確保を図ることが喫緊の課題」とされ、「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」についての直接的な提言とはなっていない。さらに、悠仁親王殿下の次代以降の皇位の継承について具体的に議論するには現状は機が熟していないことから将来において議論を深めていくべきだとし、安定的な皇位継承案の検討を先送りすることを記載している。

報告書について、バランスが取れたものと評価する声もあれば<sup>7</sup>、附帯決議の要請に応える責任を放棄したとの声もあり<sup>8</sup>、十全のものとはいえず、安定的な

---

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=121104889X00220230210&page=12&spkNum=83&current=3>

<sup>7</sup> 令和4年1月18日 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基づく政府における検討結果の報告について 茂木敏充自民党幹事長発言 衆議院ウェブサイト

「報告書の内容であります、バランスの取れた内容になっている、このように受け止めているところであります。」

[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku\\_01gijiroku.pdf/\\$File/houkoku\\_01gijiroku.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku_01gijiroku.pdf/$File/houkoku_01gijiroku.pdf)

<sup>8</sup> 高森明勅「Journalism 2022年4月号」安定的な皇位継承を目指すなら「女性・女系天皇」容認しかない p6 朝日新聞社

「このたびの有識者会議は、その正式名称が『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であることに示されているように、その国会からの要請に応えるために設けられたはずだ。しかし、その報告書は驚くべき内容だった。

まず前述の通り、本来の課題だった皇位の安定継承については、平然と“先延ばし”を表明した。白紙回答だ。次世代の皇位継承者がまだお一人いらっしゃるそれがその理由とされた(報告書6ページ)。しかし次世代がゼロになってから制度改正に着手するのでは、も

皇位継承を確保するための諸課題という最も重要な論点を避けてはいるが、取りまとめの経緯を勘案して一応その長所を評価し、短所を指摘して補正したいという中立的な声もあり<sup>9</sup>、賛否が分かれている。

### 3 全体的評価

報告書の全体的な評価については、まず、附帯決議の要請に対して、報告が遅きに失したことは否めない。退位特例法施行は2019年4月30日であり、「本法施行後速やかに」全体的に整合性が取れるように検討を行うこととされた附帯決議の要請にもかかわらず、政府有識者会議の設置は2021年3月16日と約2年後であり、さらに報告書が提出されたのは2021年12月22日であり、施行から3年近く経過していた。この間にも婚姻によって皇室を離れた女性皇族が存在し、皇族の高齢化も進んでいる。時間的余裕がないにもかかわらず、3年の歳月を費やしたことは安定的な皇位継承の確保をさらに困難にしたことは否めない。

また、報告書の記載内容について、附帯決議が要請した、「先延ばしすることのできない重要な課題」である「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」に正面から応えているとは言えない。報告書は、安定的な皇位継承のための方策を皇族数の確保の問題にすり替えて、女性皇族が皇室に残る案や、皇統に属する男系男子養子案を提示しているが、特に養子案は、現状の皇位継承資格を前提とすると、将来の皇位継承資格者の増加につながり得るものにもかかわらず、単に皇族数の確保とすることで、本質的な議論を避けて先延ばしに徹していることは評価できない。

また、附帯決議に明記された「女性宮家の創設等」に関して、女性皇族が婚姻後も皇族としての身分を保持するという案を示しているものの、女性皇族が当主となる女性宮家についての明確な言及がないのは、附帯決議を受けた報告として不十分と言わざるを得ない。

さらに、「悠仁親王殿下の次代以降の皇位の継承について具体的に議論するには現状は機が熟しておらず、かえって皇位継承を不安定化させるとも考えら

---

ちろん全ては手遅れになる。あまりにも無責任であり、国民の代表機関である国会を軽視するにもほどがある。」

<sup>9</sup> 所功「Journalism 2022年4月号」p14-15 現実的な皇室典範改正が必要 男系男子を優先し、女性天皇も容認 朝日新聞社

れます」との記載があるが、この点についても疑問である。次世代の皇位継承者がひと方だけという現状が、安定的な皇位継承の確立にとっては危機であり、ご病気や事故といった不測の事態の発生も考えておかなければならない中、単に結論を先延ばしすることが安定的な皇位継承にはつながらない。

しかしながら、記載上は将来に先延ばしするとしつつも、全く議論を避けるのではなく、養子案のように皇位継承資格者の拡大につながり得る具体策が提示されたこと自体は、議論のきっかけとしては意義を持つと考える。

#### 4 従前の2報告との比較

今回の有識者会議報告書を、皇位継承をめぐる議論の推移の中でどう位置付けるべきか。附帯決議を受けての有識者会議報告書の前に、同じく皇位継承と皇族数の確保について検討された2つの有識者会議・ヒアリングがあった。そして、それぞれ報告書・論点整理が提出されている。

小泉純一郎内閣下で提出された「皇室典範に関する有識者会議報告書」(平成17年11月24日)<sup>10</sup>と、野田佳彦内閣下で提出された「皇室制度に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理(平成24年10月5日)である。

それぞれ、時代背景や議論の対象は微妙に異なっているものの、目的は、究極的には皇位の安定的継承の確保と皇室の存続にあることは間違いがないという点で、今回の有識者会議報告書と本質は同じである。そこで、この3つの報告を比較することで、皇位継承の議論がどのような経過を辿ったのかを検証したい。

以下、便宜的に、

- ①を皇室典範に関する有識者会議報告書(平成17年11月24日)、
- ②を皇室制度に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理(平成24年10月5日)、
- ③を「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の報告(令和3年12月22日)とする。

---

<sup>10</sup> 国立国会図書館デジタルアーカイブ

[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3531374\\_po\\_houkoku.pdf?contentNo=1&alternativeNo=](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3531374_po_houkoku.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)

## (1) 時代背景

安定的な皇位継承の議論は、時の流れによる皇族の変化に大きな影響を受けてきた<sup>11</sup>。

①が発表された平成 17(2005)年時点では、悠仁親王はまだ誕生しておらず、当時の皇太子(現天皇)世代の次の世代にあたる男系男子による皇位継承者が存在しないという状況で、皇統の危機が叫ばれていた時代であった。

②が検討された平成 24(2012)年には、悠仁親王はすでに誕生されており、次世代の皇位継承者となる男系男子は存在していたが、皇族の数は女性皇族の婚姻などで減少し、皇室の規模が縮小し、皇族の活動の維持が懸念されている状況であった。

③は、退位特例法による天皇の生前退位と、次世代を担う若い皇族方が婚姻適齢期を迎えつつある状況の中で、あらためて今後の皇室と皇位継承のあり方が問われる社会状況があった。

## (2) 目的

それぞれの報告、論点整理の目的はどのようなものであったか。

---

<sup>11</sup> 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利「憲法 I 第 5 版」p114 2012 年 3 月 有斐閣

「皇室典範の改正問題 内閣総理大臣の諮問機関として設置された「皇室典範に関する有識者会議」は、二〇〇五年十一月に報告書を提出し、皇位継承の資格と順序を変更する提案を行った。資格については、現行法が「男系男子」に限定しているのを改めて女系女子も認めることとし、順序については、直系を優先し男女を問わず年長順とするのがその内容である。しかし、二〇〇六年に皇族男子(親王)が誕生し、その後改正論議も下火となっていた。ところが、二〇一一年に天皇の健康問題から「公務」の過重が懸念されるようになり、負担軽減のためには天皇を助ける皇族の数を増やす必要があるのではないかが議論され始めた。直接的な議論の対象は、現行法上皇族女性が天皇及び皇族以外の者と結婚すると皇族の身分を離れることになっている(皇室典範十二条)が、結婚後も皇族の身分に留まるように法改正をしたらどうかということであるが、関連して、それを認める場合、配偶者にも皇族の身分を与えるのか、その子孫に皇位継承資格を認めるのか(認めれば、女系天皇を認めることになる)、さらには女性天皇を認めるのかなどの問題もあわせて議論される可能性がある。」

①は、「将来にわたり皇位継承制度とこれに関連する制度の在り方について検討を行う<sup>12)</sup>」ことを目的としていた。

②は、「現行の皇室典範では、女性皇族が皇族以外の者と婚姻したときには皇族の身分を離れることとされていることから、今後皇室の規模が縮小し、現在のような皇室の御活動の維持が困難になることが懸念されている。こうした問題意識から、内閣官房においては本年1月、緊急性の高いこの問題に絞って、検討を行うことにした<sup>13)</sup>。」とされている。

③は、退位特例法の附帯決議の要請である、「[「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、政府は検討を行い、その結果を国会に報告すること<sup>14)</sup>」に答えるためである。

### (3) 基本的な方針

①について、報告書をまとめる基本的な視点として、「象徴天皇の制度は、我が国の歴史と深い関りを持ち、国民の支持の上に成立するものであることから」、①国民の理解と支持を得られるものであること、②伝統を踏まえたものであること、③制度として安定したものであること、の3点を前面に打ち出した<sup>15)</sup>。

②では、①皇室の伝統を踏まえながら、これまで形づくられてきた象徴天皇制度に整合的なものとする、②皇位継承制度の在り方の問題に影響しないものであること、③皇室の適正な規模と国民負担への配慮、④女性皇族の御意思の反映と婚姻環境への配慮の4点が示された。そして、「国民の中で多様な意見がある皇位継承問題とは切り離し、「緊急性の高い女性皇族の婚姻後の身分と皇室の御活動の維持という問題に絞って行うこととした」とされている<sup>16)</sup>。

③では、「悠仁親王殿下の次代以降の皇位の継承については、将来において悠仁親王殿下の御年齢や御結婚等をめぐる状況を踏まえた上で議論を深めていくべきではないかと考えます。」「皇位継承の問題と切り離して、皇族数の確保

---

<sup>12)</sup> 平成17年報告書 p1

<sup>13)</sup> 平成24年論点整理 p1

<sup>14)</sup> 令和3年報告書 p1

<sup>15)</sup> 平成17年報告書 p3

<sup>16)</sup> 平成24年論点整理 p2

を図ることが喫緊の課題であります。これについては、様々な方策を今のうちに考えておかなければなりません<sup>17)</sup>。」とした。

#### (4) 方策

①では、「今後、男系男子の皇位継承資格者が各世代において存在し、皇位が安定的に継承されていくことは極めて困難になっていると判断せざるを得ない」として、「歴史的に男系継承を支えてきた条件が、国民の倫理意識や出産をめぐる社会動向の変化などにより失われてきていることを示すものであり、こうした社会の変化を見据えて、皇位継承の在り方はいかにあるべきかを考察する必要がある」とし、「皇位継承制度の在り方を考察するに際し、世襲による継承を安定的に維持するという基本的な目的に立ち返れば、皇位継承資格を女子や女系の皇族に拡大することが考えられる。これは、内親王・女王やその子孫も皇位継承資格を有することとするものである。」とした上で、「今後における皇位継承資格については、女子や女系の皇族に拡大することが適当である<sup>18)</sup>。」と結論付けた。

②では、(I)女性皇族が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とする案 (II)女性皇族に皇籍離脱後も皇室の御活動を支援していただくことを可能とする案を示したうえで、(I-A)配偶者及び子に皇族としての身分を付与する案 (I-B) 配偶者及び子に皇族としての身分を付与しない案も合わせて示した<sup>19)</sup>。

③では、皇族数確保の具体的方策として、「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こと 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」の3点が示された<sup>20)</sup>。

#### (5) 今後の方針

①では、「検討に際しては、今後、皇室に男子がご誕生になることも含め、様々な状況を考慮したが、現在の社会状況を踏まえたとき、中長期的な制度の

---

<sup>17)</sup> 令和3年報告書 p7

<sup>18)</sup> 平成17年報告書 p11

<sup>19)</sup> 平成24年論点整理 p8

<sup>20)</sup> 令和3年報告書 p9

在り方として、ここで明らかにした結論が最善のものであると判断した。」としたうえで、「皇位の継承は国家の基本に関わる事項であり、これについて不安定な状況が続くことは好ましいことではない。また、皇族女子が婚姻により皇族の身分を離れる現行制度の下では、遠からず皇族の数が著しく少なくなってしまうおそれがある。さらに、将来の皇位継承資格者は、なるべく早い時期に確定しておくことが望ましい。このような事情を考えると、皇位継承制度の改正は早期に実施される必要がある<sup>21</sup>。」と結論付けた。

②では、直接的には女性皇族の婚姻後の身分について検討しつつ、「なお、今回の検討では、皇室の御活動維持の観点から、緊急性の高い女性皇族の婚姻後の身分の問題に絞って議論を行ったが、現在、皇太子殿下、秋篠宮殿下の次の世代の皇位継承資格者は、悠仁親王殿下お一方であり、安定的な皇位の継承を確保するという意味では、将来の不安が解消されているわけではない。安定的な皇位の継承を維持することは、国家の基本に関わる事項であり、国民各層の様々な議論も十分に踏まえながら、引き続き検討していく必要がある<sup>22</sup>。」とした。

③では、「皇位継承については悠仁親王殿下までの流れを前提にすべきであるとの考えで会議として一致しました。皇位継承の問題とは切り離れた上で皇族数の減少が喫緊の課題であるという共通認識の下に、皇族数の確保に向けてできるだけ多様な選択肢を提示するという考え方に立って検討を進め、その具体的な方策を示唆するに至った次第です<sup>23</sup>。」と結論付けた。

## (6) 憲法の考え方

①では、「皇位の継承における最も基本的な伝統が、世襲、すなわち天皇の血統に属する皇族による継承であることは、憲法において、皇位継承に関しては世襲の原則のみが明記されていることにも表れており、また、多くの国民の合意するところであると考えられる<sup>24</sup>。」という記載など、憲法についての考え方が随所に現れている。

---

<sup>21</sup> 平成 17 年報告書 p20

<sup>22</sup> 平成 24 年論点整理 p13

<sup>23</sup> 令和 3 年報告書 p15

<sup>24</sup> 平成 17 年報告書 p11



②では、Ⅱ案に関し、「法の下での平等を定めた憲法第14条との関係においても疑義を生じかねないことから、本案をそのまま実施することは困難と判断せざるを得ない<sup>25</sup>。」という記載などから、憲法と具体的方策との整合性を意識した内容となっている。

③では、具体的な方策と憲法がどのような整合性を持つかについての詳細な検討は見られない。

天皇及び皇位継承を議論する際、歴史・伝統論だけを根拠とするのは現行憲法下における天皇の地位に照らして不十分である。天皇は憲法から超然として存在するものではない。「天皇の制度の正統性は、憲法により定められている制度であることにその根拠があると考え。天皇の地位については、国民の総意に基づく制度として憲法が定めていることがその正統性の根本にあり、また、天皇の地位が世襲により継承されることについても、憲法(及び憲法第二条に基づく皇室典範)の規定によるものであることに、その正統性の根拠が求められるものと考えられる。(中略)。もちろんこの皇位の正統性の根拠となる憲法の規定も我が国の歴史(あるいは過去の国民意識の集積)と無関係に定められるものではない。また現在のそして将来の国民意識に沿うものであることによつて実質的に支えられていくものである<sup>26</sup>」と考えられるからである。

## (7) 変化

これら3つの報告を貫くテーマは、皇室の存続であり、それと表裏一体の将来的な皇位継承資格をどのように考えるかという視点である。その中で、結論的には平成17年報告書が、直接的に安定的な皇位継承を実現する方策について示したのに対し、24年論点整理は、皇族数の減少対策としての、いわゆる女性宮家創設に向けての具体策提示にとどまり、令和3年報告では、退位特例法

---

<sup>25</sup> 平成24年論点整理 p10

<sup>26</sup> 園部逸夫「皇室制度を考える」p146-147 2007年9月 中央公論新社

「このことは今上天皇が皇位継承に伴う儀式にあたり「日本国憲法及び皇室典範の定めるところにより、ここに、皇位を継承しました」(平成元年の「即位後朝見の儀」のお言葉。なお平成二年の「即位礼正殿の儀」の際もこの点を述べられている)と述べられたことにも現れており、このお言葉は皇位継承の正統性の根拠を示したものとして受け止められている(伊藤正巳『法律学講座双書 憲法[第3版]』〔弘文堂、平成七年〕百二十八頁。)(中略部分)

附帯決議の要請があったにもかかわらず、安定的な皇位継承についての直接的な具体策を提示することをせず、当座の皇族数確保の策として、女性皇族が婚姻後も皇室に残る案と、旧宮家男系男子の養子案、法律により直接皇族とする案を示したにとどまった。これは、附帯決議の要請に真正面から答えておらず、議論を国会に丸投げしたとすることができる。さらに、憲法と天皇・皇族・皇室の整合性についても、平成17年報告書が詳しく触れたが、令和3年報告書では伝統・歴史論からの主張が中心となっている。

総じて、安定的な皇位継承の実現と憲法との整合性の検討という点で、政府有識者会議の報告は、徐々に本質的事項の検討から後退してきているというのが現状であると言える。その理由として、令和3年報告書では、「悠仁親王殿下の次代以降の皇位の継承については、将来において悠仁親王殿下の御年齢や御結婚等をめぐる状況を踏まえた上で議論を深めていくべきではないかと考えます。」として、結論を先延ばしする姿勢を明確にしている。これは、先延ばしすることのできない課題であるとする退位特例法附帯決議とは逆の結論であり、およそ将来に向けて無責任な姿勢であると言わざるを得ない。

また、令和3年報告書の中心的主張である、皇室に一般国民から養子を迎える案については、すでに平成17年報告書において、「男系男子という要件を維持しようとする観点から、そのための当面の方法として、昭和22年に皇籍を離れたいわゆる旧皇族やその男系男子子孫を皇族とする方策を主張する見解があるが、これについては、上に述べた、男系男子による安定的な皇位継承自体が困難になっているという問題に加え、以下のように、国民の理解と支持、安定性、伝統のいずれの視点から見ても問題点があり、採用することは極めて困難である<sup>27</sup>。」との見解が示されている。

平成17年から令和3年までの皇位継承資格者のもっとも大きな変化としては、悠仁親王の誕生があるが、養子案が内在する課題は変化していないはずである。それにもかかわらず、令和3年報告書において、「皇族数が減少する中で、皇族が養子を迎えることを可能とし、養子となった方が皇族となり、皇族の役割、皇室の活動を担っていただく、ということは採り得る方策であるものと考えます<sup>28</sup>。」としていることとの整合性が問題である。

---

<sup>27</sup> 平成17年報告書 p7

<sup>28</sup> 令和3年報告書 p11

また、平成 17 年報告書では、「今後、男系男子の皇位継承資格者が各世代において存在し、皇位が安定的に継承されていくことは極めて困難になっていると判断せざるを得ない。これは、歴史的に男系継承を支えてきた条件が、国民の倫理意識や出産をめぐる社会動向の変化などにより失われてきていることを示すものであり、こうした社会の変化を見据えて、皇位継承の在り方はいかにあるべきかを考察する必要がある<sup>29</sup>。」としているのに対し、令和 3 年報告書では、「皇族が男系による継承を積み重ねてきたことを踏まえると、養子となり皇族となる者も、皇統に属する男系の男子に該当する者に限ることが適切であると考えます<sup>30</sup>。」と変化している。この変化について、整合性を明らかにしなければならない。

そして、憲法論も、平成 17 年報告書と令和 3 年報告書の間には大きな差異が見られる。令和 3 年報告書では憲法上の諸課題についての検証や結論が記載されていないのである。令和 3 年報告書の皇族数確保のための具体的方策には、憲法上、整合性が問われる課題が山積している。この部分の議論は国会に委ねられるという方針かも知れないが、整合性を持った結論を示し、国会に報告することという附帯決議の要請を満たしたことはないと思う。

以上、3つの報告を比較して、その変化と課題点を示してきたが、本論考では、令和 3 年報告書が内在する憲法上の課題を検証し、皇族数の確保及び皇位継承立法を行う際の議論の素材を提供したい。以下に、3つの報告書の比較表を掲載しておく。

---

<sup>29</sup> 平成 17 年報告書 p7

<sup>30</sup> 令和 3 年報告書 p11

## 報告書比較表

	平成17年報告書	平成24年論点整理	令和3年報告書
目的	皇室継承制度のあり方	皇族数減少対策	安定的な皇位継承
方策	皇位継承資格を女子や女系の皇族に拡大する	女性皇族が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とすること及び女性皇族が皇籍離脱後も皇室の活動を支援することを可能とする	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
今後の方針	将来の皇位継承資格者は、なるべく早い時期に確定しておくことが望ましい。このような事情を考えると、皇位継承制度の改正は早期に実施される必要がある	安定的な皇位の継承を維持することは、国家の基本に関わる事項であり、国民各層の様々な議論も十分に踏まえながら、引き続き検討していく必要がある	皇位継承については悠仁親王殿下までの流れを前提にすべきであるとの考えで会議として一致
憲法論	皇位の継承における最も基本的な伝統が、世襲、すなわち天皇の血統に属する皇族による継承であることは、憲法において、皇位継承に関しては世襲の原則のみが明記されていることにも表れており、また、多くの国民の合意するところであると考えられる	法の下での平等を定めた憲法第14条との関係においても疑義を生じかねないことから、女性皇族が皇室を離脱した後も皇室の活動を支援する案をそのまま実施することは困難と判断せざるを得ない	具体的な方策と憲法がどのような整合性を持つかについての詳細な検討は見られない

## 第2章 旧宮家男系男子養子案について

### 第1 皇族と養子

#### 1 男系男子養子案の位置づけ

有識者会議報告書では、皇族数確保のために、「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」と、補充的に、「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」が挙げられている。

報告書は養子案を、皇族数を確保するための案と位置付けているが、皇室典範1条が皇統に属する男系男子による世襲を規定している現状、皇統に属する男系男子を養子により皇族とすることは、将来的な皇位継承資格者の確保と密接に関連する案であり、報告書案の中では、附帯決議の要請である安定的な皇位継承の確保に、もっとも直接的な案として位置づけられる。そこで、本章ではこの男系男子養子案の憲法上の課題を検証する。法律により皇統に属する男系男子を直接皇族とする案の是非については後章で検討する。

#### 2 皇室における養子の歴史

現状、皇室典範9条は、「天皇及び皇族は、養子をすることができない」と定めている。現行憲法上、「皇族」についての規定はないが、「皇族の憲法上の位置づけを考えると、その概念自体は憲法典の明文にはないが、憲法にいう「皇室」(八条・八十八条)は、天皇と皇族を一体として指すと解されており、皇位の世襲制を定める憲法のもと、天皇の血族としての皇族の存在は当然に予定されていると言える<sup>31</sup>。」つまり、天皇と皇族は血族として一体となって皇室を形作っており、憲法秩序を構成していると言える。

現行法で養子が禁止されている趣旨は、「①憲法は皇位の世襲制を定めており、血縁関係のない者を養子とすることはこの趣旨に反すること、②皇族その他血縁関係のある者を養子とすることを認めると(当該養子が男子の場合、皇位継承順序を実親との関係により定めることとするのか、養親との関係により定めることとするのかにもよるが)、養子とすることにより当該養子の皇位継承順序を自然血縁に従って同第二条が定める順序よりも先になることもあり得、恣

---

<sup>31</sup> 大石眞「憲法概論I総説・統治機構」p188 2021年12月 有斐閣

意的に順序を変更することも可能になるなど継承順序を巡り複雑な問題を引き起こすおそれがあること、などが考えられる<sup>32</sup>。」とされる。

「皇室において、自然血縁関係にある者を養子とする例は古くからあり(嵯峨天皇の皇子源定を淳和天皇の子とし、源融を仁明天皇の子としたことに始まるとされる(伊藤『憲法義解』一六四頁) その歴史は長かったが、明治二二年、旧皇室典範が制定されるに及び、永世皇族制が確立する一方、皇族の養子は禁止されることとなった<sup>33</sup>。」

その後、現行皇室典範制定に際しては、「帝国議会での議論においても、養子の可否が議論されることはなく、その後国会の議論において、「万世一系」に関する議論の中で入り婿制や養子縁組が引用された例はあるが(昭五四・五・二四参・内閣委一二頁)、養子の可否そのものが議論になった例は見当たらない<sup>34</sup>。」

皇族でない者が養子となることによって皇族の地位を得ることがないのは近世以前も同じであった。「江戸時代までの天皇・皇族による養子の例は、①皇位の直系継承の擬制を目的とするもの、②親王宣下を目的とするもの、③世襲親王家や寺家等の家の継承を目的とするもの、④特別の恩寵によるもの、に大別される。天皇・皇族が養子をする場合は、皇族を養子とするのが通例であり、皇族でない者(皇籍離脱をした者を含む)が天皇・皇族の養子となっても、それにより皇族となることはなかった。養子は親子関係を擬制するものであって、養子をする事自体は皇族という身分を与えるものではなかったためである<sup>35</sup>。」

つまり、皇族でない者が養子により皇族の地位を得ることが無いのは皇室の伝統であったと言える。その伝統が明治以降、養子の禁止として法制化され、それが現在まで続いていることになる。現行規定の成立過程を見ると、「現行皇室典範制定時、養子に関し、臨時法制調査会においては、昭和二一年七月、宮沢委員が、皇族に養子を認めつつ当該養子は皇族としないとの考え方を示

---

<sup>32</sup> 園部逸夫「皇室法概論－皇室制度の法理と運用－復刻版」p551 2016年12月 第一法規

<sup>33</sup> 園部 上掲書 p551

<sup>34</sup> 園部 上掲書 p552

<sup>35</sup> 岩波祐子「『安定的な皇位継承』をめぐる経緯－我が国と外国王室の実例－」立法と調査 2019年9月 No.415 p160

し、また皇統に属する女子にも皇位継承資格を認める立場から、一般国民が皇族女子と婚姻し皇族女子の家に入る場合、当該男子は皇族の身分を取得するとの考え方を示していた。ただ、こうした考え方に対する議論の有無等が分かる資料はなく、同年八月以降の資料では、皇族は養子をなすことはできない(途中で更に「天皇及び皇族は、養子をするにはできない」というように変化した)が)といった考え方により草案がまとめられていった<sup>36</sup>。」とされている。

## 第2 養子案の憲法上の課題

### 1 門地差別の疑い

有識者会議報告書では、「昭和22年10月に皇籍を離脱したいわゆる旧11宮家の皇族男子の子孫である男系の男子の方々に養子に入っていただくことも考えられます。これらの皇籍を離脱した旧11宮家の皇族男子は、日本国憲法及び現行の皇室典範の下で、皇位継承資格を有していた方々であり、その子孫の方々に養子として皇族となつていただくことも考えられるのではないのでしょうか<sup>37</sup>。」と提案している。養子案は、法制化する場合、一般国民である旧11宮家男系男子の中から特定の対象者を選び、合意の上で皇室に養子として迎え、皇族とする制度となると思われる。

この際、法律(皇室典範や特例法)で、養子たりうる資格を現在一般国民の皇統に属する旧宮家男系男子に限定することは、旧宮家の男系男子に他の一般国民と異なる処遇をすることになり、他の一般国民との間で憲法14条1項の門地差別禁止に抵触するのではないかという問題が生じる。この場合、合理的な根拠に基づく区別として平等原則に反するものではないとの反論も考えられるため、慎重な解釈が必要である。

同時に、仮に旧宮家の中でも特定の宮家の男系男子に養子候補を限定する場合には、皇統に属する男系男子の中での差別に該当するし<sup>38</sup>、門地差別に当た

---

<sup>36</sup> 園部 上掲書 p552

<sup>37</sup> 令和3年報告書 p12

<sup>38</sup> 岩波上掲書 p162

「この点、他の養子案として以下のような主張もあるが、皇統に属する男系男子間の平等の問題は残る。

るのではないかという問題及び養子を男系男子に限定することにより女性差別に該当しないかも問題となる。

なお、「門地とは、人の出生によって決定される社会的地位を指し、血統や家系等の家柄が該当する。家柄は封建的な体制でこそ重要な役割を果たしたが、人格的価値の平等を基盤とする日本国憲法体制では貴族制は否定される(本条2項参照)。なお、天皇および皇族はまさに門地であるが、それらは日本国憲法自体が認めた例外である<sup>39)</sup>」とされる。

この点について、具体的に平等原則違反となるおそれを指摘した主張として、以下のものがある。

2021年5月10日、宍戸常寿東京大学大学院教授は、「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」に関する有識者会議で実施されたヒアリングにおける意見として、「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、…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」と指摘している<sup>40)</sup>。

---

「男系男子による継承という観点を踏まえつつ、血縁上の近さという点から、近時主張されているのが、天皇家から出て民間の養子に入った方につながる男系男子、すなわち「皇別摂家」の男系男子による皇位の継承の可能性の検討である。

ここで「皇別摂家」とは、摂政・関白に昇任できた公家のうち、江戸時代に皇族が養子に入って相続した後の近衛家・一条家・鷹司家及びその男系子孫を指している。近衛家には後陽成天皇(第107代、在位1586～1611年)の第4皇子が、一条家には後陽成天皇の第9皇子が、鷹司家には東山天皇(第113代、在位1687～1709年)の第6皇子である閑院宮直仁親王の第4皇子が養子入りしている。この3家の分家又はこうした家から養子に迎えられた先で男系が続いているところがあるとされる。

この案について、旧宮家の系統の男性では候補者が不足する懸念への対応として評価する見解もあるが、血統では旧宮家よりも皇室に近いと言い得ても、「君臣の別」からは認めがたいなどとの反対意見もある。」

<sup>39)</sup> 長谷部恭男編「注釈日本国憲法(2)」p191 川岸令和執筆箇所 2017年1月 有斐閣

<sup>40)</sup> 2021年5月10日 有識者会議議事録 内閣官房ウェブサイト



## 2 養子案に対する賛否

有識者会議でのヒアリング後、報告書で養子案が具体化されたが、養子の賛否についての代表的な意見は、以下の通りである。

一つは、旧 11 宮家の皇籍離脱は GHQ の圧力によってやむをえずなされたものであり、皇籍離脱までの間、現行憲法下で皇族の身分と皇位継承権を有していたことから、養子案を評価するもの<sup>41</sup>。

一つは、「男系維持派の主張する戦後まもなく皇籍を離れた旧皇族(十一宮家五一方)の男系男子子孫の復帰は必ずしも現実的とはいえない。すでに皇籍離脱から七〇年の歳月が経過し、その間、一般国民として過ごしてきた。旧皇族は伏見宮系であり、今上天皇の系統と結びつけるには約六〇〇年前の室町時代まで遡らねばならない。皇室典範第九条を改正して、養子を解禁したり、いったん皇籍を離れた方の復帰を認めない同第十五条の改正が想定されるが、皇室典範の上位法である日本国憲法第十四条第二項に抵触してしまう<sup>42</sup>。」として反対する説。

---

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai4/siryou4.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai4/siryou4.pdf)

<sup>41</sup> 百地章「「男系の皇統」維持のために」「表現者クライテリオン 2022年3月号 23号 p60 2022年3月

<sup>42</sup> 笠原英彦「天皇・皇室制度の研究」p432-433 慶應義塾大学法学研究会 2022年3月  
「ただ、男系維持派の主張する戦後まもなく皇籍を離れた旧皇族(十一宮家五一方)の男系男子子孫の復帰は必ずしも現実的とはいえない。すでに皇籍離脱から七〇年の歳月が経過し、その間、一般国民として過ごしてきた。旧皇族は伏見宮系であり、今上天皇の系統と結びつけるには約六〇〇年前の室町時代まで遡らねばならない。皇室典範第九条を改正して、養子を解禁したり、いったん皇籍を離れた方の復帰を認めない同第十五条の改正が想定されるが、皇室典範の上位法である日本国憲法第十四条第二項に抵触してしまう。…そのため、研究者の中には旧皇族の男系男子子孫の皇籍復帰を特別措置法など特別立法で実現しようと主張する意見もある。しかし、国家の根幹にかかわる皇室典範を時限立法のイメージが濃厚な特措法などで解決することは、伝統を重視する人々に受け入れられる可能性は限りなく低いであろう。男系の伝統を重視する国会議員も特措法には与しまい。

他方、女子・女系拡大案は現実的であり、立法化が比較的容易である。」

### 3 国会審議での憲法解釈

この憲法上の疑義に関し、政府は、議論は国会に委ねられているとして憲法解釈を明確にしてこなかった。ところが2023年11月15日及び同月17日の衆議院内閣委員会質疑において、内閣法制局が突如として養子案と憲法の平等原則の関係に関する憲法解釈について、見解を表明した<sup>43</sup>。以下、委員会質疑のやり取りを抜粋する。

(1)2023年11月15日 衆議院内閣委員会<sup>44</sup>

質問者 馬淵澄夫 立憲民主党

答弁者 木村陽一 内閣法制局第一部長

○馬淵委員「…。日本国憲法第十四条一項では門地による差別が禁止されていますが、門地とは、人の出生によって決定される社会的地位を指し、血統や家系等の家柄が該当します。天皇及び皇族はまさに門地であります。それらは日本国憲法自体が認めた例外であって、憲法十四條の規律、平等原則の規定が及ばないという解釈でよろしいでしょうか。法制局、端的にお答えください。」

○木村政府参考人「御指摘の憲法第十四条において法の下での平等について定めつつ、天皇の世襲制を第二条で定めております。また、第五条には摂政の制度がございますし、第八条等において皇室の存在を予定しております。したがって、憲法は、天皇、皇族につきまして、一般国民と異なる特殊な地位を認めていると解されます。かかる地位は、憲法第十四条に規定する、門地による差別の例外であると考えられます。」

○馬淵委員「天皇、皇族は、一般国民と違って平等原則が及ばないということです。一般国民は、当然ながらこの憲法十四條の平等原則は及ぶ。では、旧宮家の男系男子は、現在一般国民です。したがって、平等原則が及ぶという結論になり、一般国民を皇室への養子縁組の対象として選ぶことは、血統や家系等の家柄に基づき地位を与えることになる。これは、他の一般国民との間で平等原則に反するおそれがあると同時に、旧宮家以外の天皇の子孫たる男系男子と

---

<sup>43</sup> 衆議院内閣委員会 2023年11月15日及び17日 立憲民主党 馬淵澄夫委員質疑

<sup>44</sup> 国会議事録

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=121204889X00420231115&page=9&spkNum=53&current=2>

の間でも平等原則違反が生じるおそれがあると考えられますが、内閣法制局、端的にお答えください。いかがですか。」

○木村政府参考人「憲法第十四条第一項は、全て国民は法の下に平等である旨を定めております。お尋ねの一般国民である方々には、当然、その保障が及ぶということでございます。

ただ、もっとも、一般国民であっても旧宮家に属する方々という、皇統に属する方々が皇族の身分を取得するような制度を念頭に置かれたお尋ねだいたしますれば、具体的な制度が明らかではございませんけれども、一般論としては、皇族という憲法第十四条の例外として認められた特殊な地位を取得するものでございますので、憲法第十四条の問題は生じないものと考えております。」

○馬淵委員「それは取得をした前提であって、現時点においては一般国民である旧宮家の男系男子は、この十四条の平等原則が及ぶということじゃないですか。もう一度確認します。仮定は要りませんよ、私が聞いているのは今確認したことです。皇族の資格取得なんという前提はありませんよ。」

○木村政府参考人「憲法は、第十四条の例外として、皇族という特殊な地位を認めております。その範囲は、法律の定めるところにより委ねられているというふうに考えております。

したがって、法律の定めるところに従って皇族の地位を取得することになりますので、一般論ではございますけれども、憲法の認めるところであると考えております。」

○馬淵委員「これは法律によって定められた場合ということですから、今はそうになっておりません。したがって、現時点においては旧宮家の男系男子の方々は一般国民という扱いですから、門地差別の疑いがある、おそれがあるということについては、これは否定できない部分だと思います。

先ほど来、法制局はそのことを飛ばして、法律で認められた前提でしかお答えいただいていませんので、これはいつまでやっても時間がなくなりますので止めておきますが、現時点においては一般国民でありますから、平等原則が及ぶ、門地の差別のおそれがあるということになります。

その上で、憲法二条に関しては、「皇位は、世襲のものであって、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。」と規定しています。この世襲のものという文言は、平成二十四年二月十三日、第百八十国会の

衆議院の予算委員会で、山本庸幸内閣法制局長官は答弁で、憲法二条は皇位が世襲であることのみを定めており、それ以外の皇位継承に係ることについては、全て法律たる皇室典範の定めるところによるということをございますと述べています。

内閣法制局、これも端的にお願いしますね。皇位は世襲のみを要件としているということではありますが、これは間違いないですね。

○木村政府参考人「御指摘の山本内閣法制局長官の答弁で示されました見解は、現在も変わっておりません。」

○馬淵委員「こういう形で、皇室典範でいわゆる男系男子ということを示しているのは下位法によるということであり、憲法ではあくまでも世襲ということであります。つまり、男系、女系、男性、女性の双方が含まれるということになる。

その上で、先ほど申し上げた有識者の報告書では、皇族が男系による継承を積み重ねてきたことを踏まえると、養子となり皇族となる者も、皇統に属する男系の男子に該当する者に限ることは適切であるという記載になっています。つまり、これは歴史的な経緯、このことは私も決してないがしろにするものではないと思いますが、そうした経緯と憲法を踏まえた法律論、これを全く混同してしまっている。やはり、ここは憲法解釈に疑義があるかないかということを明らかにしていかなければなりません。」

(2)2023年11月17日 内閣委員会質疑<sup>45</sup>

質問者 馬淵澄夫委員 立憲民主党

答弁者 木村陽一 内閣法制局第一部長

続く11月17日の内閣委員会で、内閣法制局は15日の見解の論理として次のような説明を行った。

---

<sup>45</sup> 国会議事録

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=121204889X00520231117&page=22&spkNum=222&current=1>

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=121204889X00520231117&page=23&spkNum=226&current=1>

○馬淵委員「…。今日は、一昨日の当委員会での、まず内閣法制局の答弁について聞きたいと思います。

それは、一昨日、これは木村参考人からですが、私の問いに対して、憲法十四條のこの件に関してですが、一般国民であっても旧宮家に属する方々という、皇統に属する方々が皇族の身分を取得する制度を念頭に置き、中略、そして、一般論としては、皇族という憲法十四條の例外として認められた特殊な地位を取得するものでございますので、憲法十四條の問題は生じないものと考えております、こう答弁されました。ここでは結論だけを述べられて、この論理の流れというのが明らかではありません。

そこで、内閣法制局、どのような論理で一般国民が第十四條の例外となるのか。これは順を追って、端的にお答えいただきたいと思います。」

○木村政府参考人「現時点では具体的な制度を念頭に置くことができませんので、一般論として申し上げます。

まず、前提といたしまして、憲法は、第一四條において法の下での平等を定めつつ、その特則の規定と解される第二條におきまして、皇位は世襲のものとし、また、第五條及び第四條第二項におきまして、摂政、国事行為の委任の制度を設けておりまして、これらの制度を円滑に運用することは憲法の要請するところであり、このために、現在一般国民である皇統に属する方を新たに皇族とすることを可能とする制度を法律によって創設することについては憲法自体が許容しているものと解されます。

その上で、皇統に属する方のうちいずれを皇族とするかにつきましては、皇室典範、すなわち法律に委ねられていると解されますところ、皇統に属する男系男子を対象に、例えば養子制度を検討することは、憲法第二條、第五條等を踏まえまして、法律において養子となる方の範囲を適切に定めます限り、憲法一四條との関係において問題が生ずるものとは認識しておりません。」

○馬淵委員「そうでありますと、皇室典範かあるいはその他の法律において、一般国民たる養子縁組に当たる方、この方を皇族とするという、ある意味、平等原則から離れることになります。

この憲法十四條は、一般国民は平等原則、そして、皇族、皇室の方々はその例外となるということであります。これは前回も確認をいたしました。今の御答弁ですと、この法制化そのものが、憲法十四條に抵触するということにはならないんですか。お答えください。」

○木村政府参考人「済みません、繰り返しになるところがございませけれども、憲法第一四條の特則の規定と解されます第二條、また第五條及び第四條二項の規定を踏まえますと、これらの制度を円滑に運用するということは憲法の大要請であります。また、皇族の範囲につきましては、法律の定めるところに委ねられていると解されますことから、現時点では具体的な制度は明らかではございませんが、一般論といたしましては、立法によって、現在一般国民である、例えば旧宮家の方々を新たに皇族とすることを可能とする制度を創設いたしましても、憲法の許容するところであると考えております。」

○馬淵委員「大変重要な答弁を今いただいたと思っています。」

つまり、憲法、これは根本規範であります。そして、法律はあくまでもその下位に属する効力を持つ、下位の効力となります。しかし、この下位の効力を持つ法律によって、憲法で規定されている原理原則を変えてもいいということになるんですか、法制局。」

○木村政府参考人「先ほど来申し上げておりますのは、あくまでも憲法十四條の特則の規定と解されます第二條、あるいは憲法第五條、第四條二項の規定との相互関係においてそのようなことが成り立つのではないかと申し上げておるわけでございます。」

○馬淵委員「内閣法制局、済みません、今の説明でも、憲法違反の疑義、これは既に有識者会議、この報告書に挙げられていく中での、様々な有識者の御意見の中にも指摘をされてきたことであります。したがって、この疑義に対して、明確な論理構成として、今お答えいただいたのはなっていないんじゃないですか。」

つまり、今の状況では、内閣法制局がただ単に結論ありきで今のお話をされている。二條、四條二項、五條、これらを踏まえて憲法が許容するとおっしゃっていますが、少なくとも下位法によって憲法の原理原則、しかも平等原則という憲法の最も重要な部分でもあると思っています、この部分がないがしろにされることになります。…」

### (3) 内閣法制局の論理

内閣法制局が旧宮家男系男子養子案の立法を合憲とする論理は以下の流れであると考えられる。

- ①憲法 14 条の平等原則の例外として憲法 1～8 条が定める天皇・皇族の制度がある。
- ②憲法 2 条が定める皇位の世襲及び 5 条が定める摂政、4 条第 2 項が定める国事行為の委任の制度を円滑に運用することは、憲法の要請である。
- ③円滑な運用のために、現在一般国民である皇統に属する方を新たに皇族とすることを可能とする制度を法律によって創設することについては憲法自体が許容していると解される。
- ④皇統に属する方のうちいずれを皇族とするかについては、皇室典範に委ねられていると解される。
- ⑤よって、皇統に属する男系男子を対象に、例えば養子制度を検討することは、法律において養子となる方の範囲を適切に定める限り、憲法 14 条との関係において問題が生ずるものではない。

つまり、一般国民が享受する平等原則の範囲外として天皇、皇族制度が憲法上規定されている以上、憲法上の存在である天皇・皇族制度を維持することは憲法上の要請であり、その具体策としての皇族確保策は皇室典範に委ねられているので、旧宮家男系男子養子案の立法化は裁量の範囲内に属し、許容されるという論理と整理できる。

この論理が正当性を持つものかを、検討したい。

### 第 3 内閣法制局の憲法解釈の検証

#### 1 憲法 2 条の解釈

平等原則と男系男子養子案の整合性を考える上では、まず憲法 2 条の解釈を明確にしなければならない。憲法 2 条が要請する世襲原則が、男系男子による世襲を意味するかどうかで、男系男子養子案の憲法上の意義も変化するからである。

この点、従来から 2 つの説が対立してきた。

(a)法律事項説 男系男子という要件は、憲法に明文化されているわけではないので、女性天皇は皇室典範中の「皇統に属する男系の男子」という規定を改正すれば実現可能であるとする多数説と、

(b)憲法事項説 憲法にいう「世襲」要件は古来の伝統である「皇統に属する男系」を前提とし、憲法上、女性天皇までは予定されていないので、それを可能とするには憲法改正を要すると主張する説である<sup>46</sup>。

(a)説について

2条の文言からは、世襲に男系男子の要件は含まれておらず、かつ、具体的な継承方法については、下位法であり国会で議決される皇室典範に委ねられている<sup>47</sup>という解釈が導かれるというのが(a)説である。そして、「世襲」の意義は、「皇位は世襲により継承される(憲二条)。ここに世襲とは、その地位につく資格が現に天皇の地位に在る人の血統に属する者に限定されることを意味する。皇室典範は、この血統を有する者の中で、継承資格者を「皇統に属する男系の男子」(一条)で、かつ、「皇族」(二条)に属する者に限定した<sup>48</sup>。」とされるので、結論的に皇族の男系男子による皇位継承を皇室典範に規定しても、それは裁量の範囲内であり、許容できるという考えであろう。

---

<sup>46</sup> 大石眞上掲書 p188-189 有斐閣「さて、皇位継承に関しては、しばしば、現行憲法の下でも女性天皇—いわゆる女帝—は可能かという問題が議論される。これに対する考えとしては、以下の二説がありうる。

(a)法律事項説 男系男子という要件は、憲法に明文化されていないわけではないので、女性天皇は皇室典範中の「皇統に属する男系の男子」という規定を改正すれば実現可能であるとする(多数説)

(b)憲法事項説 憲法にいう「世襲」要件は古来の伝統である「皇統に属する男系」を前提とし、憲法上、女性天皇までは予定されていないので、それを可能とするには憲法改正を要すると説く(小嶋和司)。

なお、この問題は、たんに皇位に就く一代の皇族女子の身分に関わるだけでなく、必然的に、その女性天皇を母とする子孫、つまり女系の子孫—男女を問わない—による皇位継承の是非、すなわち、わが国の歴史上前例のない女系天皇の可否という問題に発展することに注意する必要がある。」

<sup>47</sup> 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利上掲書 p112 2012年 有斐閣「憲法二条は、皇位の継承につき世襲制をとることだけを定め、詳細は「国会の議決した皇室典範の定めるところ」に委ねた。ここに皇室典範とは、形式的意味の法律に属する。戦前の皇室典範は、憲法と並ぶ法形式であったが、日本国憲法では憲法の下位にある法律に過ぎない<sup>47</sup>。」

<sup>48</sup> 野中ら上掲書 p113



皇室典範は一般に法律がそうであるのと同じ意味で、憲法の制約のもとでその内容を定めることができる<sup>49</sup>。この際、男女平等原則との関係が問題となるが、「世襲制は、本来、民主主義の理念および平等原則に反するものであるが、日本国憲法は天皇制を存置するためには必要と考えて、世襲制を規定したものであろう。そういう世襲制を憲法が認めている以上、女子の天皇即位を否定して男系男子主義を採用する(皇室典範一条)ことも、憲法十四条の男女平等の原則の例外として許されることになる<sup>50</sup>。」と考えられる。憲法上、許容されている以上、後は政策判断という帰結になる<sup>51</sup>。

#### (b)説について

一方で、主に歴史と伝統の観点から、憲法2条の世襲は、単に天皇の血統と解すべきものではなく、さらにその系統が歴史的には男系によってのみ成立してきたことに着目して、男系制をも読み込むべきとする説がある。「確かに、憲法第二条は、「皇位は、世襲のもの」としか規定していない。しかしこれを

---

<sup>49</sup> 樋口陽一「憲法 第四版」p116-117 2021年3月 勁草書房

「かつては、皇室典範と憲法に共通の告文が置かれ、「茲に皇室典範及憲法ヲ制定ス」という順序で記述されていた(「典憲体制」という表現)。実質的にも、「皇室ノ家法」について「憲法ノ条章ニ之ヲ掲クルコトヲ用キサルハ将来ニ臣民ノ干渉ヲ容レサルコトヲ示スナリ」(『憲法義解』)という意味づけを与えられていた。現憲法は、それと反対に、「国会の議決した皇室典範の定めるところにより」皇位が継承されることを定めており(二条)、皇室典範は一般に法律がそうであるのと同じ意味で、憲法の制約のもとでその内容を定めることができる。皇室典範が生前退位の可能性を定めておらず、また、「皇位は、皇統に属する男系の男子が、これを継承する」(典範一条)としている点について、かねてから問題とされてきたが、生前退位の制度をみとめるか、女性ないし女系の天皇の可能性をみとめるかは、立法政策の問題である。」

<sup>50</sup> 芦部信喜 高橋和之補訂「憲法 第8版」p46 2023年9月 岩波書店

<sup>51</sup> 野中ら上掲書 p113

「性差別を禁止した憲法の下では、女性にも資格を認めるべきだという主張も強い。それが、せめて男系の女子には資格を認めるべきだというのか、それとも女系にも平等に認めるべきだというのか、はっきりしない論者が多いが、平等を徹底するなら女系の女子にも認めるべきだということになろう。しかし、平等に扱うのが好ましいにしても、そもそも憲法が平等原則の例外として世襲を認めている以上、ここでの性差別を違憲とまではいえないであろう。身分制が日本国憲法の基本原理と整合しないことを明確に意識するためには、あえて性差別を貫く方がよいという政策判断もありうるであろう。」

受けて、皇室典範第一条は「皇位は、皇統に属する男系の男子が、これを継承する」と定めた。それ故、憲法にいう「世襲」とは「男系」を意味する、というのが立法者意思であることが分かる<sup>52</sup>。」とする見解である。

この見解によれば、第一条の「男系の」という限定は、注意的訓示にすぎないこととなる<sup>53</sup>。また、古来、女帝が即位することはあったが、それは幼帝が即位し、成長を待つまでの間など例外的な事例に過ぎず、女帝は排されるべきであるとする説もある。そして、現行憲法典の制定過程をみると、民政局による憲法草案に、「「The Emperor は、国と国民統合との象徴であって、his position は国民の主権的意思に由来し、他の如何なる源泉に由来するものでもない。」「皇位の継承は dynastic であり、…」という記載があり、男帝制が前提とされ、それへの批判はなかったこと、王朝(dynasty)交替の歴史をもたず、現王朝所属者の継承を当然とする日本の政府当局者は、dynastic を、単に「世襲」と訳して、現行憲法第2条にいたらしめたことを挙げ、女帝は憲法上も想定されていないとする説もある<sup>54</sup>。

---

<sup>52</sup> 百地章「「男系の皇統」維持のために」表現者クライテリオン 2022年3月号 p56-57  
2022年

<sup>53</sup> 小嶋和司「憲法概説」p296-297 1987年6月 良書普及会

「皇位は、皇統に属する男系の男子が、これを継承する。」(一条) 「皇位は、左の順序により、皇族に、これを伝える。」(二条) 右の二つの規定によって、(ア)「皇統に属する男系の男子」であることと、(イ)「皇族」であることが、皇位継承者となるための条件とされる。

まず(ア)についていえば、「皇統に属する」者の継承が、憲法典の前提であったことは既に述べた。この「皇統」には二つの解釈がありうる。一は、たんに天皇の血統と解するもので、他は、さらにその系統が歴史的には男系によってのみ成立してきたことに着目して、男系制をもよみこむものである。後説を正当としようが、この見解によれば、第一条の「男系の」という限定は、注意的訓示にすぎないこととなる(同旨、明治典範義解)。

次に、「男子」であることが条件とされ、女帝は排される。外国にも、わが国の歴史にも女帝の例があるが、(ア)すべての外国において女帝がみとめられるわけではなく、これを認めるものと認めないものがあること、(イ)日本の女帝例は、「推古天皇以来皇后皇女即位ノ例ナキニ非サルモ当時ノ事情ヲ推原スルニ一時国ニ当リ幼帝ノ歳長スルヲ待チテ位ヲ伝ヘタマハムトスルノ権宜ニ外ナラス 之ヲ要スルニ祖宗ノ常憲ニ非ス」と評価して、明治典範の制定者がこれを排したのであった。現行法はこれにしたがうものである。」

<sup>54</sup> 小嶋和司「憲法論集二 憲法と政治機構」p63-65 1988年12月 木澤社

ほか、皇室の歴史を重視して、天皇・皇族を規律する法はコモン・ロー的性格を持ち、憲法の下位法として機能するものではなく、現行皇室典範第1条が男系男子に継承資格を限定している以上、憲法第2条に優越し、男系男子による継承は違憲ではないという主張も見られる<sup>55</sup>。

### (c)政府の解釈について

---

「憲法関係の制度については、第一に、憲法は何を要求するかという憲法問題があり、第二に、憲法が或る範囲内で制度選択を立法に対して認める場合に、特定制度が適当かどうかという立法論上の問題がある。女帝問題はもっぱら後者の問題として論ぜられるごとくであるが、現行憲法典の制定過程をみると、憲法論的に男帝制を指示するとも考える史実があるから紹介しておこう。…民政局による憲法草案の起草は、…草案が次の規定をもったのはこれらの当然の結果である。「The Emperor は、国と国民統合との象徴であって、his position は国民の主権的意思に由来し、他の如何なる源泉に由来するものでもない。」「皇位の継承は dynastic であり、…」

この草案の起草者は、その「説明書」を用意している(高柳など編・前掲書所収)。それは、過去の天皇制に対する批判を多面的に指示しているが、そこでは男帝制を前提として、それへの批判はなかった。

しかし、王朝(dynasty)交替の歴史をもたず、現王朝所属者の継承を当然とする日本の政府当局者は、右の dynastic を、単に「世襲」と訳して、現行憲法第二条にいたらしめた。皇室典範も現王朝を無言の前提として、その第一章を「皇位継承」とし、「王朝」観念がその後の憲法論に登場することもなかった。

もちろん、制定史上の事実は、憲法解釈において、参考的素材以上の意味をもちえない。第二条「世襲」の公定英文が dynastic とされているとしても、決定的な法源的価値をもちうるものではない。」

<sup>55</sup> 中川八洋「悠仁天皇と皇室典範」p183 2007年1月 清流出版

「占領軍の命令を「立法」して「憲法」という名をかぶせただけの現・日本国憲法は、決して“憲法”ではない。明らかに、人定法主義の法律である。一方、皇室典範は、二千年間の歴史が凝集するコモン・ローである。コモン・ローは法律の上位にあって、このような法律の解釈は、このコモン・ローに支配されるのであるから、現憲法は、現・皇室典範に従って、解釈されねばならない。

つまり、憲法第二条の「世襲」は、皇室典範第一条の「男系男子に限定する」の定めに従うものであるから、それは「男系男子による世襲」と解釈されるべきもので、それ以外の解釈は排除される。つまり、女性皇族は皇位を継承できないと憲法は定めていると解釈するのが唯一に妥当で正しい憲法解釈である。すなわち、「女性天皇は憲法違反」が定められている、と解すべきである。」

政府の解釈は(a)説を取っていると考えられる。平成13年6月8日、衆院内閣委員会で、当時の福田康夫官房長官は、「憲法第二条ですね。これは、皇位を世襲であることのみを定めて、それ以外の皇位継承にかかわる事柄については、すべて法律である皇室典範に譲っているところである。女性の天皇を可能にするために憲法を改正する必要はないということは、これは前にも申し上げたと思うのです。ただいま御指摘の加藤内閣官房長官の答弁、皇室典範において皇位継承者を男系の男子に限っていることが、法のもとの平等を保障した憲法十四条との関係で問題を生じるものではないということを加藤官房長官の答弁では述べているものでございまして、皇位継承者を男系の男子に限ることが憲法上の要請である旨を加藤官房長官がお答えしたものであるということですね。加藤官房長官は憲法上の要請である旨をお答えしたものであるということでは私承知をいたしております<sup>56</sup>。」と述べている。

また、平成24年2月13日に山本庸幸内閣法制局長官は、「憲法二条は皇位が世襲であることのみを定めておりまして、それ以外の皇位継承にかかわることについては、全て法律たる皇室典範の定めるところによるということではございまして、これをどう考えるかですけれども、憲法だけを見ますと、皇位は、男系、女系にかかわらず、あるいは男性、女性の別にかかわらずこれを継承するというふうに見えるのですけれども、それを皇室典範においては男系だけに限っているという結論でございまして<sup>57</sup>。」と答弁し、上記令和5年11月15日の内閣委員会質疑の中で、内閣法制局は、憲法2条の「世襲」の解釈について、山本長官の答弁した解釈は変わっていないと述べた。

つまり、憲法2条の「世襲」は文字通りの世襲を意味し、そこに男系男子による世襲は含意されておらず、具体的な皇位継承資格は皇室典範の定めにより決定されるということである。

さらに、上記福田官房長官の答弁では、「皇統とは男系と女系を含むという解釈でいいのかどうか、お尋ねいたします。」という島聡委員の質問に対し、「皇室典範一条が定める「皇統」とは、天皇に連なる血統のことであり、男系

---

<sup>56</sup> 国会議事録 平成13年6月8日 衆院内閣委員会

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=115104889X01620010608&current=7>

<sup>57</sup> 国会議事録 平成24年2月13日 衆院予算委員会

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=118005261X00820120213&current=78>

及び女系の両方の系統を含むものと考えerということですか。」と答弁している。

つまり、憲法2条の「世襲」は、ただ「皇統」による世襲を規定しているだけで、その皇統には男系も女系も含むということになり、男系限定の意味にはならないということになる<sup>58</sup>。

そして、小泉内閣における平成17年皇室典範に関する有識者会議「報告書」では、憲法が規定する皇位世襲の原則とは、日本国憲法の制定過程における金森徳次郎国務大臣の答弁などにも依拠して、「天皇の血統に属する者が皇位を継承することを定めたもので、男子や男系であることまでを求めるものではなく、女子や女系の皇族が皇位を継承することは憲法の上では可能である」と明確に述べられている<sup>59</sup>。

逆に、皇室典範が女性天皇を認めていないことについて、その合憲性が論じられてきた。この点、「平等原則(14条1項)違反とする違憲説もあるが、多数説は、立法政策上許容されているという意味で合憲とする。そもそも世襲の天皇制自体が身分制の否定に立脚する近代立憲主義の例外であり、平等原則の適用は要請されていないからである(2006[平成18]年、2021[令和3]年の政府見解も同旨である)<sup>60</sup>。」

---

<sup>58</sup> 高森明勅「歴史で読み解く女性天皇」p205 2012年5月 ベスト新書

「もちろん、「世襲」の解釈をめぐっては学説上、さまざまな立場があり得る。では政府の公式な見解(公権解釈)はどうか。最新の政府見解は次のとおり。「(憲法第2条は)皇位は世襲であることのみを定めて…すべて法律である皇室典範に譲っている」「皇室典範第1条が定める『皇統』とは、天皇に連なる血族のことであり、男系及び女系の両方の系統を含む」(福田康夫内閣官房長官、平成13年6月8日)

つまり、憲法の「世襲」は、ただ「皇統」による世襲を規定しているだけで、その皇統には男系も女系も「含む」というのだ。ならば、それは男系限定の意味にはならない。

だから、憲法違反なんてことにはならない。」

<sup>59</sup> 原田一明「女帝を認めるべきか—女子・女系による皇位継承の可能性」論究ジュリスト(Quarterly Jurist) 2020春号 Number33 p65 有斐閣

<sup>60</sup> 毛利透/小泉良幸/浅野博宣/松本哲治「憲法I 総論・統治 第3版」p109 2022年3月 有斐閣

## 2 女帝論の経緯

ここで、女性天皇を認めるか否かについての議論の経過を確認しておきたい。「歴代の天皇が占める地位を連続的に捉えて「皇位」といい、法の規定するところに従って、特定の一人が従来 of 皇位充足者に代わって皇位を満たすことを「皇位継承」という<sup>61</sup>。」

そして、「皇統」は、歴史的に「男系」であることが求められた。典範1条が「皇統に属する男系」とするのは、それを確認するものである。そして典範では、「男系の男子」とされるから、いわゆる女帝はありえないことになる。

わが国の歴史において、皇位はすべて皇統に属する男系の者で皇族の身分保持者により継承されてきた。その際、有名な持統天皇をはじめ十代八方(二方は重祚[再び皇位につくこと])の女性天皇(男系女子)が存在したこと、また、半数近くが非嫡系による継承であったこと、が留意される。旧典範は皇位継承に関してはじめて明文化したものであるが、皇位継承資格を男系男子(非嫡出系を含む)とし、現行典範はそれを受け継ぎつつさらに嫡出であるという要件を加えたものである<sup>62</sup>。」つまり、歴史的には女性天皇は存在したが、それも含め男系により皇位が継承されてきた事実がある。

現行憲法制定時の議論において、「女帝容認の可否、すなわち皇族女子にも皇位継承資格を認めるか否かについては、明治皇室典範の定める「男系男子」の原則を踏襲すべきとの意見と男女同権を定める新憲法の考え方を尊重すべしとの意見が対立した。皇族女子に皇位継承権を認めると、その婚姻に伴い皇族が「女系」に移る可能性が生じる。「女系」を容認するか否か正面から議論されたことは、国立公文書館所蔵の関係公文書から明らかである。小委員会では、女帝は『摂位』にすぎず、「女系」は「皇位の世襲」の観念に含まれないとの意見が大勢を占めた。

明治皇室典範の制定過程でも男系による皇位継承が行き詰った場合に備えて女系容認が考慮されていたが、現皇室典範の立案過程でも皇統の断絶を回避するため皇位継承資格の女系への拡大が真剣に検討されていた。このように、皇位継承法制定の歴史をふりかえると、「皇位継承資格の女子・女系への拡大」を答申した小泉内閣当時の有識者会議の最終報告書はけっして唐突な結論では

---

<sup>61</sup> 佐藤幸治「日本国憲法論 第2版」p557 2020年9月 成文堂

<sup>62</sup> 佐藤幸治上掲書 p559

ない<sup>63</sup>」が、皇位継承は男系男子を原則とし、少なくとも女系は皇位の世襲に含まれないまま制度を維持しようという考えが戦後も継続してきたことは事実である。

国会審議においても、女性・女系天皇が憲法2条や14条との関係で議題に上ったことがあったが、政府はあいまいな姿勢を取り続けた。「女性天皇をめぐる国会の質疑において注意されるのは、金森国務相が憲法の定める男女平等原則を尊重し、「法律問題として自由に考えてよい」との立場を表明したことである。法の下での平等を謳った憲法十四条に照らして「女皇様が皇位につくこともありうるか」との質問に対して、やはり金森国務相は皇室典範をめぐる今後の課題であるとの考えを示し巧みに切り抜けた。

しかし、政府は一見柔軟な姿勢をとりながらも、新憲法第二条の「世襲」を前提に「男系の男子」という原則を貫く意向であった。この「世襲」をめぐるでは、女子や女系も排除しないという議会の考え方に対して政府は真っ向から否定することはなかった。樋貝詮三衆議院皇室典範委員会委員長の憲法の要請と皇位の尊厳は矛盾するものではないとの発言に対して、金森国務相は「天皇に関する多くの問題は日本国民の間に伝統的に発展している思想の流れを追うしか途がない」とかわし、議論の焦点を巧みにそらしたのである。

皇位継承資格の皇族女子への拡大については、貴族院皇室典範特別委員会でも質疑が行われた。幣原喜重郎国務相は、「女子に皇位継承を認めない理由については、事実問題としては、差し当たり男系の男子たる皇胤が断絶するとい

---

<sup>63</sup> 笠原英彦上掲書 p429-430

「しかし、この皇位継承資格拡大の議論には大きな問題点が伏在していた。それは明治時代にも伊藤が「難解」と指摘した皇婿問題である。現行皇室典範の立案過程においても、同様の懸念が表明されたようである。周知の通り、憲法十四条では法の下での平等が規定され、門地による差別を廃し「貴族の禁止」が謳われている。この規定は憲法草案では第十三条に盛り込まれていたが、小委員会では当該条文と「女系」との関係が慎重に審議された。

憲法草案第十三条は、すべて国民が、法の下に平等であって、性別により、政治経済社会の関係において差別を受けない旨を規定している。此の憲法の下では皇統を男系に限ることは、憲法違反となるか。(中略)少なくとも女系といふことは、皇位の世襲の観念の中に含まれていないと云へるであろう。」

う虞がないので、この際従来の原則を改めてまで女子に継承の資格を認めるのはその時期ではない」と答弁している<sup>64</sup>。」

憲法上は皇位の世襲の要請は男系男子に限られないとしながらも、実際に女性、女系天皇の議論は避け、男系男子の継承が可能である間は現状維持を図ろうとしてきたのが、歴代政府の姿勢と言える。

### 3 世襲の意義

以上の議論には、憲法解釈に歴史、伝統をどの程度読み込むべきかという問題が混入するが、原則として、文理解釈を基本とし、文言が不明瞭な場合には、起草過程や制度の背景を読み込んで補充的に解釈を行うべきである。文理的には、憲法は、世襲は天皇の血統に連なる皇族によって世襲されることのみを要請しており、具体的な方法は下位の法律に当たる皇室典範によって定められる。男系男子が憲法上の要請なら、あえて皇室典範で男系男子による継承を規定する必要はない。男系男子による皇位継承は、憲法上の要請ではなく、立法裁量の範囲内で皇室典範が採用しているに過ぎない。

その上で、皇位継承資格と皇族の範囲については、「皇位を継承することのできる資格は、嫡男系嫡出の男子皇族、つまり「皇統に属する男系の男子」たる皇族のみにある(典範一条・二条。五条・六条参照)。ここにいう「皇族」(同五条)は、「嫡出の皇子及び嫡男系嫡出の皇孫」(親王・内親王)と「三世以下の嫡男系嫡出の子孫」(王・王女)とされる。そのため、明治皇室典範とは異なって、庶子(非嫡出子)に対しても庶系子孫に対しても皇位継承資格は与えられないことになる。なお、皇族としての地位は、皇位継承の資格と直接つながりをもたない待遇身分というべきものであり、したがって、太皇太后・皇太后・皇后の「三后」のほか親王妃・内親王・王妃などを含んでいる<sup>65</sup>。」

また、「[「国会の議決した皇室典範」というのは、皇位継承法を内容とする法規範の名称は旧来どおり皇室典範とすることを示すと同時に、憲法典とともに最高法規とされ、しかも「皇室自ら其の家法を条定する者」として臣民に「公布する者に非ず」(伊藤博文『皇室典範義解』)とされていた明治皇室典範の性格と効力を根本的に否定するもので、一般の国会制定法(法律)にすぎないこと

---

<sup>64</sup> 笠原英彦上掲書 p431

<sup>65</sup> 大石眞上掲書 p188



を示すものであ<sup>66</sup>り、憲法と同等の効力を認めることは出来ない。皇室典範は、「かつては強度の皇室自立主義のもとで、政務法に対する官務法の二元性を示すものであったが、いまや、皇室事項が国会中心主義によるコントロールのもとにおかれることになったのに対応して、憲法のもとで国会が制定する法律のひとつにすぎないものとなった<sup>67</sup>」のである<sup>68</sup>。

また、皇位は世襲のものであるという世襲の解釈について、日本国憲法制定時の昭和天皇の血統と解するべきだとする主張も一部にあるが、昭和天皇自身も、日本国憲法下における天皇としての地位は、歴代天皇の血統に属するところに正統性を有していたのであって、憲法も、歴代天皇の血統につながる皇族によって皇位が継承されていくことを想定していたと言えるので、必ずしも昭和天皇の血統に属する必要はないと考える。

---

<sup>66</sup> 大石眞上掲書 p186-187

「(i)「国会の議決した皇室典範」というのは、皇位継承法を内容とする法規範の名称は旧来どおり皇室典範とすることを示すと同時に、憲法典とともに最高法規とされ、しかも「皇室自ら其の家法を条定する者」として臣民に「公布する者に非ず」(伊藤博文「皇室典範義解」)とされていた明治皇室典範の性格と効力を根本的に否定するもので、一般の国会制定法(法律)にすぎないことを示すものである。

次に、(ii)「世襲」という要件は、とくに公務を担当する資格が一定の血統に属する者に限って認められること－血統主義に立つこと－を意味する。この血統主義にも自然的血統と人為的血統(養子)があるが、まったく皇統に属さない者を養子にとることは当然に禁止される(典範九条参照)ものの、皇統に属する者との間の皇族間養子は禁止されていないものと解される。とくに憲法にいう「世襲」は、明治憲法との関係からみて、従来天皇の血統に属する者に限るという制約的効果をもつと解される以上、皇族間養子が憲法上禁止されるいわれはない。」

<sup>67</sup> 樋口陽一「現代法律学全集2 憲法I」 p131-132 1998年1月 青林書院

<sup>68</sup> 「注解日本國憲法 上巻」p76 1953年11月 復刻版1995年9月 有斐閣

「従来國法の二元性は、「皇室に關する事柄をできるだけ議會のコントロールから獨立にしようという反民主主義な意味をもっていたから、それをやめて、他の國々と同じように、成文憲法を一元化した」もので、「これは、何よりも國法體系の合理化の當然の結果であるが、特に日本國憲法において明白な形を採った國民主權の要請するところでもあり、又、かようないわば人的法域の整理は『法の下に平等』の政治的デモクラシーの思想に合致するものでもある」といわれるゆえんである。ともかく、本條が、皇室典範を法律の形式によるべきものとすることによって、従来政務法と官務法の二元性を完全に清算したという點は、特に注意を有する。」

以上の憲法第2条の解釈から、憲法が要請する皇位継承制度は、男系男子による継承を前提とはしておらず、憲法上の保護法益は、天皇が象徴として世襲で存続していくことであって、そこに男女の別は含まれないということである。ただ、皇族の中から誰に皇位継承資格を与えるかを皇室典範で定めるのは裁量の範囲内で、男系男子に資格を限ることも2条には反しないと言える。

#### 4 平等原則と皇族の関係

次に問題となるのが、憲法14条1項が規定する平等原則と皇族の関係である。「門地とは、人の出生によって決定される社会的地位を指し、血統や家系等の家柄が該当する。家柄は封建的な体制でこそ重要な役割を果たしたが、人格的価値の平等を基盤とする日本国憲法体制では貴族制は否定される(本条2項参照)。なお、天皇および皇族はまさに門地であるが、それらは日本国憲法自体が認めた例外である<sup>70</sup>。」とされる。

また、貴族制に関し、「門地とは、家系・血統等の家柄を指す。社会的身分について前記の狭義説のような解釈をとれば、門地は社会的身分とほぼ重複する。貴族制度は、門地による別異取扱いであるが、14条2項により絶対的に禁止されている<sup>71</sup>。」「門地(family origin)とは、家柄を意味する。その最も顕著なものは従来の華族であるが、憲法の明文(十四条二項)で廃止された<sup>72</sup>。」とされる。

天皇・皇族が平等原則の例外であることの根拠について、「世襲制は、本来、民主主義の理念および平等原則に反するものであるが、日本国憲法は天皇制を存置するためには必要であると考えて、世襲制を規定したものであろう。そういう世襲制を憲法が認めている以上、女子の天皇即位を否定して男系男子主義を採用する(皇室典範一条)ことも、憲法十四条の男女平等の原則の例外として許されることになる<sup>73</sup>。」との指摘や、「憲法上、皇位世襲の原則を定めているのであるから、皇位の世襲に必要な限度において、一部の人々を法律上、

---

<sup>70</sup> 長谷部恭男編「注釈日本国憲法(2)」p191 川岸令和執筆箇所 2017年1月 有斐閣

<sup>71</sup> 渡辺康行・穴戸常寿・松本和彦・工藤達朗「憲法I基本権 第2版」p144 渡辺康之執筆箇所 2023年3月 日本評論社

<sup>72</sup> 芦部信喜「憲法 第八版」高橋和之補訂 p145 2023年9月 岩波書店

<sup>73</sup> 芦部上掲書 p46

特別な地位に置くことは、もちろん憲法の容認するところと解すべきで、この限りにおいて、国民はすべて法の下に平等だという原則(憲十四條一項)に対する例外を認めたものと解さなくてはならぬ<sup>74</sup>。」との指摘がある。それゆえ、憲法14条が要請する男女平等の原則論を、皇位継承の資格について、平面的に適用すべきでないことはもちろんで、女帝を認めない皇室典範を憲法違反と解すべきでない<sup>75</sup>ともされている。一方で、女帝を否認することは憲法第一四條の平等原則と矛盾しており、その矛盾を正当化する合理的理由はないとして、女帝を認めない皇室典範を単に違憲とする説もある<sup>76</sup>。

天皇・皇族が平等原則の飛び地にいることは、女帝・女系天皇を否定する立場からも同じ主張がされており、「現行憲法下、「男子」を条件とすることは十四條一項との適合性が疑われるかも知れないが、同条項は天皇制関係に適用あ

---

<sup>74</sup> 「注解日本國憲法 上巻」p80 1953年 有斐閣

<sup>75</sup> 「注解日本國憲法 上巻」p82 1953年 有斐閣「議會における憲法改正の審議に當つては、女系を認めよという論は殆どなかつたのに対し、女帝を認めよとの論は、兩院を通じて相當有力で、むしろ支配的でさえあつた。ところが新典範もまた、女帝を認めなかつた。政府は女帝を認めることの利害長短を考慮してかように判断したのではなく、女帝を認めるべきかどうかについては、現在なお慎重に研究すべき事項が多く、今直ちに従來の原則を變更するのは時期尚早であるという理由によって、これを將來に留保するという態度をとったわけである。男女平等の原則論を、皇位継承の資格について、平面的に適用すべきでないことはもちろんで、女帝を認めない皇室典範を憲法違反と解すべきでないことは、いうまでもない。」

<sup>76</sup> 針生誠吉 横田耕一「現代憲法体系1 国民主権と天皇制」p242-243 1983年2月 法律文化社「右の皇位継承諸規定に関しては、女帝否認、生前退位否定につき批判が提起されよう。前者は、憲法第一四條の平等原則と矛盾しているが、その矛盾を正当化する理由があるであろうか。女帝否認理由としては、①男子主義は、男系主義とともに古來の伝統である、②女帝の先例は例外であり結果も悪かつた、③男系主義を前提として女帝を認めると一代限りとなる、④女帝の配偶者の選考や取り扱いをめぐる複雑な問題が生じる、⑤現状においては女性の公事担当能力は男子より劣る、⑥君民の別が混淆してくる、⑦皇族の数は最小限が予算面・民主主義の精神から望ましい、などがあげられている。しかし、⑥は封建的思想であり、⑤は偏見、④もなぜ女子についてだけ選考や取り扱いが問題になるか不明であり、③は男系主義自体が問題なのであり、①②は女性差別の長い歴史を表しているにすぎない。残る理由は⑦であるが、それが女性差別に優越する合理的理由であるかは疑わしい。筆者は端的に、これを違憲とみている。」

るものではない<sup>77</sup>。」とされている。「皇位継承法は統治関係法であって、市民間あるいは市民と国家の間柄にかかわる市民法とは峻別された世界にあるという性格を、無視も軽視もできないということである。この法領域は、天皇制という制度の、その内部的な取り極め事項を扱うところであるから、天皇制という制度の目的(それがなんであるのかがはっきりしないがゆえに、問題はややこしくなる一方なのであるが)の達成が眼目である。市民的な自由の確保などという権利保障体系との摺り合わせを要することのごときは、眼中におかなくていいことが許された、その意味で特異・異質の法の世界で構成された制度なのである<sup>78</sup>。」

天皇・皇族が一般国民に適用される平等原則の飛び地にいることは、憲法自体が認めた例外であり、憲法秩序を維持するためには、天皇・皇族の例外を認めなければならないとすると、平等原則の対立利益は天皇・皇族制度の維持であり、憲法上要請される天皇・皇族制度維持の限度で、平等原則が適用されない立法が許容されると解することができる。その際、現在では、判例・学説ともに、憲法第14条は立法内容の平等をも要求するものと理解している<sup>79</sup>ので、それに沿った立法がなされなければならない

また、皇統に属する男系の男子にしか皇位継承資格を認めない現行法律を、憲法14条ないし女子差別撤廃条約との関係で、違憲ないし条約違反とする主張に対し、その答えは、天皇となることあるべき皇族の「権利」の問題としてでなく、憲法上の公序との適合性を問う、というアプローチが採られるべきである<sup>80</sup>とする考えも主張されている。この考えも、憲法が公序としてどの限度

---

<sup>77</sup> 小嶋 「憲法概説」 p297

<sup>78</sup> 奥平康弘 「『萬世一系』の研究 「皇室典範的なるもの」への視座」 p374-375 2005年3月 岩波書店

<sup>79</sup> 長谷部恭男 「憲法 第8版」 p170 2022年2月 新世社

<sup>80</sup> 樋口陽一 「憲法I」 p132 1998年1月 青林書院 「皇統に属する男系の男子」にしか皇位継承資格を認めない現行法律を、憲法一四条ないし女子差別撤廃条約との関係で、違憲ないし条約違反とする議論がある。その答えは、天皇および皇族を憲法第三章に定める「国民の権利」の主体と考えるかどうかによって、変わるであろう。人一般としての個人となることによって初めて人権主体が成立する、という考え方からすれば、この種の問題を「天皇の人権」として論じることは適切でない。憲法との関連を問題にするのなら

まで平等原則に反する制度を許容しているのかを検討すべきという考えと思われる。

以上、上述のように、憲法第2条の解釈から、憲法が要請する皇位継承制度は、男系男子による継承を前提とはしておらず、憲法上の保護法益は、天皇が象徴として世襲で存続していくことであって、そこに男女の別は含まれないということが導かれる。そして、皇族の中から誰に皇位継承資格を与えるかを皇室典範で定めるのは裁量の範囲内で、男系男子に資格を限ることも皇族の特殊性から14条の平等原則には反しないが、憲法上要請される世襲による天皇・皇族制度の維持を超えた内容で平等原則を侵害するような立法を行うことは違憲にあたり得ると解するべきである。

## 5 内閣法制局の見解検討

以上の2条と14条の理解を前提に、養子案は合憲とする内閣法制局の見解の妥当性を検証してみる。

内閣法制局の見解は、2段階に分かれていると考えられる。まず、憲法14条で一般国民間には平等原則の適用があることを確認する一方で、憲法2条を中心とした世襲原則による天皇・皇室という例外的存在を憲法秩序が認めていることから、皇室には一般原則たる平等原則は適用されないとし、よって、平等原則の例外である皇族となるために一般人から養子を迎える法律を作っても、それは憲法秩序が許容するところだとして、結論的に有識者会議報告書に記載される、旧宮家男系男子の養子案の法制化は合憲であるとの見解を示すものであると考えられる。

この点、天皇は憲法上の存在であって、皇族とともに皇室として憲法秩序を構成しており、その秩序を世襲によって維持していくことは、憲法が要請するところであり、一般原則である平等原則の例外として天皇・皇室存続のための制度を作ることは許容できるという論理は理解できる。

しかし、同時に内閣法制局は、憲法2条の世襲原理には男性・女性、男系・女系の別はなく、単に血統による世襲原理を規定したものであるに過ぎないとの見解を取っていることに注目しなければならない。憲法14条の例外として世襲原理の天皇制が憲法上規定されており、例外の根拠となっているが、あく

---

ば、天皇となることあるべき皇族の「権利」の問題としてでなく、憲法上の公序との適合性を問う、というアプローチが採られるべきである。」

まで憲法上の要請は世襲による皇位の継承のみである。皇位継承を男系男子に限っているのは皇室典範による規定であり、それは許容され得ることではあるが、必ずしも憲法上の要請ではない。

つまり、憲法 14 条と憲法 2 条の憲法間の規定の相克が問題となる場合には、2 条が要請する皇位継承のための皇族数確保は、男系男子に限られる必要はなく、旧宮家の男系男子の一部に限って養子とする制度を法制化することは、憲法上の要請とは言えず、許容するところでもないと考えることが出来る。内閣法制局はそこに、男系男子で皇位が継承されてきた伝統を加味しているが、それは皇室典範で誰を皇位継承者とするかを定めるにあたっての考慮要素に過ぎない。男系男子が憲法の世襲原理に組み込まれていると主張するのは、憲法論とは別の、歴史論ないし抽象的な国家論である。

よって、内閣法制局の論理を取るならば、世襲原理で構成される皇室の維持と皇位の継承の安定化のため、男女問わずに一般国民の中から血統による憲法 2 条上の世襲の基準を満たす者を皇族とする法律を作る限りにおいて、その法律が他の違憲審査基準の要件をクリアすれば、違憲の疑いを払拭できると考えるのが論理的である。

この点で注意しなければならないのは、世襲の天皇制は、天皇と一体の皇室の構成員たる皇族を平等原則の例外ととらえていることである。それゆえ、皇室典範が女性天皇を認めていないことは、皇室・皇族が平等原則の例外にあるから、例外である皇族の中から男子のみが皇位継承資格を持つと皇室典範で定めたとしても、例外の中から選ぶに過ぎず、立法政策上許容されると考えるのが妥当と考える。これと似て非なるものは、一般国民から男系男子に限定して養子に迎え、その者を皇族とし、子孫に皇位継承権を与えることであり、これは皇族の中から皇位継承資格者を選ぶこととは異なっており、立法裁量の範囲内と考えることはできない。

## 6 違憲審査基準からのアプローチ

皇族は一般国民の権利関係からの飛び地にいるので、平等権が適用されないとしても、一般国民から養子を迎える場合は、一般国民間での平等原則の問題が生じる。旧宮家の男系男子に限って養子を迎える案は、そもそも憲法上の要請ではないので、憲法上の平等権の例外とはならないと考えるが、一般的な違憲審査基準で判断すると、合憲性が認められるだろうか。平等原則を制約する

立法の違憲審査につき、「防御権に対する制限が保護領域・制限・正当化という三段階で審査されるのに対して、通説的理解によれば平等権には固有の保護領域が存在しないと考えられているため、その適合性審査は、①別異取扱いがあるかどうか、②あるとされた場合にはそれが正当化されるかどうか、という二段階でなされる<sup>81)</sup>。」とされる。つまり、一見平等原則違反と考えられる事例でも、事柄の性質に応じた合理的な根拠に基づいて他の一般国民と異なる法的取扱いをする法律を定める場合には、憲法 14 条違反とはならないと考えられる。なお、14 条は法の平等な適用を要求するにとどまらず、立法内容の平等をも要求するものである<sup>82)</sup>。

そして、「別異取扱いが何を理由としてなされたのかは、その正当化審査に際して考慮されるべき重要な観点である。通説は、14 条 1 項後段列举事由は歴史的に特に疑わしい別異取扱いを例示したものであるから、それを理由とした別異取扱いは厳格に正当化審査されるべきだ、と考えてきた(特別意味説)。さらに、14 条 1 項後段列举事由以外の事由による場合でも、別異取扱いがいかなる権利・利益に関わっているか、という観点が考慮されるべきである。通説は、「二重の基準」の考え方にに基づき、精神的自由や選挙権のような重要な権利に関わって別異取扱いがなされている場合は、厳格な正当化審査が必要だと考えてきた。

これに対して判例は、14 条 1 項後段列举事由にこのような特別な意味をもたせていないなど、学説とは異なった正当化審査を行っている<sup>83)</sup>。」

他にも、14 条 1 項後段に挙げられた事項を基準として取り扱いの差異を設けることにつき、憲法はとくに厳しい吟味を要求していて、このような立法に対しては、合憲性の推定が排除され、立法目的が「真にやむを得ない(compelling)」ものであることを要求する「厳格審査」基準か、または立法目

---

<sup>81)</sup> 渡辺ら上掲書 渡辺康之執筆箇所 p144

<sup>82)</sup> 長谷部恭男「憲法 第 8 版」p170 2022 年 3 月 新世社

「かつては、憲法 14 条の「すべて国民は、法の下に平等であって」とする文言を字義どおりに受け取り、同条は、原則としては立法者により制定された法の平等な適用を要求するにとどまり、法の内容が平等原則にかなうことまでをも要求するものではないとの説が唱えられたこともあるが(佐々木・憲法 425-26 頁)、現在では、判例・学説ともに、同条は立法内容の平等をも要求するものと理解している。」

<sup>83)</sup> 渡辺ら上掲書 p147 渡辺康之執筆箇所

的が重要なものであることを要求する「厳格な合理性」の基準が適用されることになり、立法目的と立法手段との適合性もより厳しく審査される<sup>84</sup>という説や、14条1項に列挙された事由による差別は、民主主義の理念に照らし原則として不合理であるから、合憲性が争われた場合には法目的が「やむにやまれぬ」必要不可欠なものであることを要求する「厳格審査」基準または立法目的が重要なものであることを要求する「厳格な合理性」の基準を適用するのが妥当であるとする見解があり<sup>85</sup>、いずれも厳格審査基準又は厳格な合理性の基準で審査すべきとしている。厳格審査基準の場合、目的は必要不可欠な「やむにやまれぬ利益」で、手段はその目的を達成するための必要最小限度のものに限定され、厳格な合理性の基準の場合、立法目的が重要なものであり、手段が目的と実質的な関連性を有することが要求される<sup>86</sup>。

---

<sup>84</sup> 長谷部恭男上掲書 p172

「有力に唱えられている説は、同項後段に挙げられた事項を基準として取扱いの差異を設けることにつき、憲法はとくに厳しい吟味を要求しているというものである(伊藤・憲法249-50頁、芦部・憲法135-36頁)。このような立法に対しては、合憲性の推定が排除され、立法目的が「真にやむを得ない compelling」ものであることを要求する「厳格審査」基準か、または立法目的が重要なものであることを要求する「厳格な合理性」の基準が適用されることになる。また、立法目的と立法手段との適合性もより厳しく審査される。列挙された事項が、偏見の対象となりやすいものであったり、あるいは各自にとっては、動かしようのないものであるため、差別的取扱いを受けている少数者が民主的政治過程を通じて是正を実現することが困難であることが、より厳格な審査をすべき実質的根拠となる。」

<sup>85</sup> 芦部 上掲書 p141

「この憲法十四条一項後段の規定は、前段の平等原則を例示的に(限定的ではない)説明したものと解するのが正しい。それらの列挙に該当しない場合でも、不合理な差別的取扱いは前段の原則によってすべて禁止される。判例もそう解している。もっとも、例示説をとっても、後段に列挙された事由による差別は、民主主義の理念に照らし、原則として不合理なものであるから、それによる差別の合憲性が争われた場合には、本章二4に述べたと同じく、立法目的が「やむにやまれぬ」必要不可欠なものであることを要求する「厳格審査」基準または立法目的が重要なものであることを要求する「厳格な合理性」の基準を適用するのが、妥当であると解される。前者の例として人種、信条による差別、後者の例として性別、社会的身分による差別が考えられる。また、これらの場合は、公権力の側で合憲である理由を論証しなければならない、と解するのが妥当であろう。」

<sup>86</sup> 芦部 上掲書 p132



これらの違憲審査基準の考えをもとに、有識者会議報告書の養子案及び内閣法制局の見解を検討すると、立法の目的は、「皇族数を確保」して、「憲法 2 条が定める皇位の世襲及び第 5 条が定める摂政、4 条第 2 項が定める国事行為の委任の制度を円滑に運用すること」である。これらは憲法が制度を定めており、憲法秩序の中に組み込まれているので、それらの維持は憲法の尊重擁護義務(99 条)にも合致し、重要又は必要不可欠の目的と判断できるだろう。

手段に関しては、摂政は女性皇族も就任することができ(皇室典範 17 条 1 項)、国事行為の委任も摂政となる順位にあたる皇族に委任して臨時に代行させることができる(国事行為の臨時代行に関する法律 2 条 1 項)ので、現在複数の女性皇族が存在する中で、あえて男系男子に限って養子を迎えることによって皇族数を確保する必要はない。

また、憲法 2 条が定める皇位の世襲の運用については、2 条には男系男子による世襲の概念が包含されていないので、2 条を運用するために、男系男子を養子に迎えることが必要不可欠なわけではない。世襲の概念は天皇の血統の皇族というだけで、男子女子を問わないとすると、皇族女性を皇位継承資格者とするだけで制度の運用は可能であるし、男女問わず養子を迎える案などの代替案も十分想定できるところである。

この点、有識者会議報告書の養子案は、あくまで皇族数の確保のためであり、皇位の世襲とは直接結びつくものではないとの反論も考えられるが、現に皇族の役割を担っている方々が、皇統に属する男系の男子に限定されていないことを考えると、養子を皇統に属する旧宮家男系男子に限定する合理的な理由は見つけることができないという結論となる。

結局、違憲審査基準からのアプローチを行うと、旧宮家男系男子に限った養子案は違憲と言わざるを得ない。

## 7 報告書の論理

ところで、有識者会議報告書は、主に歴史と伝統論から、旧 11 宮家男系男子の養子を肯定する論理を採っているが、わずかながら憲法に触れた箇所がある。それは、報告書 12 ページにおいて、「この方策については、昭和 22 年 10 月に皇籍を離脱したいいわゆる旧 11 宮家の皇族男子の子孫である男系の男子の方々に養子に入っていただくことも考えられます。これらの皇籍を離脱した旧 11 宮家の皇族男子は、日本国憲法及び現行の皇室典範の下で、皇位継承

資格を有していた方々であり、その子孫の方々に養子として皇族となっていた  
だくことも考えられるのではないのでしょうか<sup>87</sup>」と記されている。

しかしながら、これは逆の論理も可能である。すなわち、日本国憲法及び現  
行の皇室典範の下で皇室を離れ一般国民となった方々に対しては、現行憲法の  
規律がそのまま及び、一般国民間の平等原則も当然に及ぶと考えることもでき  
る。まして、養子の対象となり得るのは、皇位継承資格を有していた方々の子  
孫であり、子孫は当然に、かつて皇位継承資格を有していたわけではない。よ  
って、現行憲法下で皇位継承資格を有していた方々の子孫という理由をもっ  
て、憲法の例外と扱うことが正当化される理由とはならないと考える。

---

<sup>87</sup> 令和3年報告書 p12

### 第3章 女性皇族と婚姻

#### 第1 皇族女性が婚姻後も皇族にとどまる案について

##### 1 皇族女性が皇室に残る案

有識者会議報告書には、皇族数確保の方法の第一として、「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こと」という案が示された。この案を示した根拠として、報告書は、「悠仁親王殿下の世代に、悠仁親王殿下以外の皇族がいらっしゃらなくなるおそれがあるのは、現行制度が女性皇族は婚姻により皇族の身分を離れることとなっていることに、一つの原因があるものと考えられます。そこで、この制度を改めて、内親王・女王は婚姻後も皇族の身分を保持することとし、婚姻後も皇族として様々な活動を行っていただくというのがこの考え方です<sup>88</sup>。」と記載している。これにより、皇族の公的活動の負担軽減につながることを期待される。

皇族数の減少に対応して、女性皇族が婚姻後も皇室に残る案は、今までも議論されてきた。「二〇一一年十一月には、民主党の野田政権は女性皇族が結婚しても皇族の身分に留まれるようにする「女性宮家」の創設を検討課題とする考えを表明した。その後、二〇一二年十月に当時の野田内閣が公表した論点整理は、女性宮家を創設して結婚後も皇族として残ってもらう案と、国家公務員にして公務に携わってもらう案の両論を併記する内容であった。しかし、二〇一二年末の衆院選で自民党が政権をとり、安倍政権が誕生すると議論は下火になった。そして、その後はほとんど議論がされないまま、二〇一六年の生前退位問題を迎えることになったのである<sup>89</sup>。」

一方、この案に反対する主張として、女性皇族が婚姻後も皇室に残ることは、「女性皇族が婚姻後も皇族の身分を保持することが皇位継承資格を女系に拡大することにつながるのではないか」というものがある。

報告書では、男系男子で皇位継承がなされてきた歴史的事実を踏まえ、今後男系男子で皇位が継承されていくことを前提に、旧宮家男系男子を養子に迎える案を示しているが、その前提と整合を取るためか、女性皇族が婚姻後も皇室に残る案を具体化する際は、「女性皇族が皇族でない男性と婚姻しても皇族

---

<sup>88</sup> 令和3年報告書 p9

<sup>89</sup> 鈴木邦男 佐藤由樹『皇室典範』を読む 天皇家を縛る「掟」とは何か p280-281  
2016年9月 祥伝社黄金文庫

の身分を保持するという新しい制度を導入した場合、その子は皇位継承資格を持たないということが考えられます。また、配偶者と子は皇族という特別の身分を有せず、一般国民としての権利・義務を保持し続けるものとする考えられます<sup>90</sup>。」と記載している。

女性皇族が婚姻後も皇族としての身分を保ち活動していく案は、一般国民の中から皇族とする者を選ぶ養子案とは違って、一見平等原則の問題が生じないように見える。しかし、報告書の考え方を反映させた立法を行う際には、様々な憲法上の問題が生じる。以下、大きく分けて3点、課題を提起したい。

## 2 三つの問題点

まず、第一に、女性皇族が婚姻した後も皇族の地位にとどまり、配偶者と子は皇族という特別の身分を有しないとした場合、夫婦が別の地位と権利を有してしまうこととなり、憲法24条1項の「婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない。」とする規定及び、24条2項の「配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事項に関しては、法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して、定めなければならない。」との規定に反しないかが問題となる。

第二に、現行制度では、男性皇族が一般国民の女性と婚姻した場合には、女性は皇族の地位を取得する。仮に、女性皇族が一般国民である男性と婚姻した場合に、男性が一般国民のまま、女性のみが皇族の地位にとどまるとすれば、一般国民の男女間で、皇族となれる要件に差が生じてしまうことになり、憲法14条1項の平等原則に反しないかという問題である。

第三に、女性皇族の婚姻後、その配偶者と子は、一般国民としての憲法上の権利・義務を保持し続けるとした場合、皇室制度全体との関係から、種々の不都合が生じうるという問題である。

以下、それぞれについて検討する。

## 3 夫婦が別の地位と権利を有してしまうことについて

### (1) 憲法24条適合性

---

<sup>90</sup> 令和3年報告書 p10

報告書案がそのまま立法化されれば、皇族である女性に、一般人である配偶者男性が生じることが可能になる。憲法 24 条は、1 項で「婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本と」すると定めており、夫婦の一方が皇族に、一方は一般国民という地位に分断し、参政権など、夫婦で権利に差が生じてしまう。

合意のみに基いて婚姻が成立することの例外に関し、「天皇および皇族男子の婚姻は皇室会議の議を経ることを要するとされている(皇室典範 10 条)。これは、憲法 24 条違反が問題になりうる場面というよりも、そもそも象徴天皇制との関連で皇室構成員には同条の保障が及ばないものと解すべきであろう<sup>91</sup>。」という説明や、「また天皇および皇族男子の婚姻については、特に皇室会議の議を経ることが必要であるが(皇室典範 10 条)、世襲制に基づく天皇制は憲法自体が認めた 13 条や 14 条の例外であるので、その制度の設計にあたっては一般国民を対象とする原則からの離脱も許される<sup>92</sup>。」との説明がなされ、憲法が認めた制度である皇族の婚姻であるがゆえに、24 条の保障は例外的に及ばないとされている。

## (2) 内閣法制局の論理

これに関し、内閣法制局は令和 6 年 2 月 28 日の予算委員会分科会における質疑で、女性皇族が婚姻した後も皇族の身分を保持する場合、配偶者と子に皇族としての地位を付与しない場合であっても、夫婦が同等の権利を有することを基本とすると定めた 24 条 1 項には反しない旨答弁している。

○2024 年 2 月 28 日 衆院予算委員会第一分科会<sup>93</sup>

質問者 馬淵澄夫 立憲民主党・無所属

答弁者 木村陽一 内閣法制局第一部長

○馬淵澄夫委員

---

<sup>91</sup> 渡辺康之ら上掲書 p487 穴戸常寿執筆箇所

<sup>92</sup> 長谷部恭男編「注釈日本国憲法(2) p500 川岸令和執筆箇所 2017 年 1 月 有斐閣

<sup>93</sup> 国会議事録

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121305266X00220240228&current=2>

「婚姻後の女性は皇族、配偶者は一般国民とすることに関して、婚姻は、両性の合意のみに基づいて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本とするという憲法二十四条第一項、これに、その付与しないという状況であれば、整合性は取れないのではないか、このように考えるわけではありますが、これについての法制局の答弁をお願いいたします。

○内閣法制局木村陽一第一部長答弁

「現時点では具体的な制度を前提にすることができませんが、最高裁判所の判決におきまして、憲法二十四条につきましては、両性の本質的平等の原則を婚姻及び家族の関係について定めたものであり、夫たり妻たるの故をもって権利の享有に不平等な扱いをすることを禁じたものとされているところでございます。

一般論として申し上げますと、内親王、女王が婚姻後も皇族の身分を保持し、配偶者に皇族の身分を与えないとする案において、婚姻及び家族と関係しない権利につきまして、内親王、女王のみが皇族の身分を保持していることにより、その配偶者との間で差異が生ずる状態になったといたしましても、基本的に憲法二十四条第一項の適用が問題となるものではないと考えております。」

内閣法制局の論理は、女性皇族が一般国民の男性と婚姻した場合、夫婦間で地位や権利に差異が生じても、それは妻の皇族としての地位に基づくものであって、性差による差異ではなく、両性の本質的平等を原則とすべき 24 条 1 項の適用は問題とならないというものだと思われる。

(3) 24 条の趣旨

しかしながら、皇族の婚姻後、夫婦間で皇位継承資格など血統に基づく「皇族としての」権利の有無に差が生じるのは、憲法が定めた世襲の天皇・皇族制度に内在するもので例外的にやむをえないが、そうでない場合には、夫婦の地位や権利はできるだけ同等に扱うことが 24 条の趣旨に沿うと考えられ、安易に皇族の婚姻に伴う地位や権利を例外とすべきではないと考える。

たとえば、皇族男性が婚姻した場合、配偶者の女性は皇族の地位を取得し(皇室典範 15 条)、皇族であるがゆえの経済的恩恵などの特権を夫婦そろって得た

り、逆に参政権などの人権の制約を夫と同じく余儀なくされることが生じる。これは、直接的には「明治の皇室典範以来、婚姻によって身分が変更される時代へと転換した。その際、当時の「男尊女卑」の風潮を背景として、婚姻後は“男性の身分と同一化”するルールを採用した。それが、今もそのまま踏襲されている<sup>94</sup>」からであり、制度の沿革は24条に基づくものではないが、結果的には、24条と親和性のある制度となっている。

夫婦同等の権利を有することで問題となる典型が「氏」である。女性皇族が一般男性と婚姻し、夫が一般国民のままであるとすると、氏を持たない女性皇族はそのまま、氏を持った一般国民もそのまま氏を持ち続けるという状況が生じる。このことに関し、「妻に氏がないので民法上の夫又は妻の氏を称する婚姻ということにはならないが、皇族の婚姻として民法ではなく皇室典範が適用されると解されるのでそのことによって問題が生ずるわけではない。現状では従前通りの名称を使用することになり、戸籍上も妻は皇統譜に記載され続け、夫は自身の戸籍に婚姻事項が記載されることになるだろう<sup>95</sup>。」とされる。

夫婦の氏をめぐるのは、夫婦の同氏制度の合憲性が争われた訴訟で、憲法24条に関し、「最高裁は、近時、本条1項が、「婚姻をするかどうか、いつ誰と婚姻をするかについては、当事者間の自由かつ平等な意思決定に委ねられるべきであるという趣旨を明らかにしたもの」であり、また同条2項が、「具体的な制度の構築を第一次的には国会の合理的な立法裁量に委ねるとともに、その立法に当たっては、同条1項も前提としつつ、個人の尊厳と両性の本質的平等に

---

<sup>94</sup> 高森明勅ウェブサイト「婚姻による皇籍取得ができなかった時代から可能な時代へ」  
2023年8月28日

<https://www.a-takamori.com/post/230828>

<sup>95</sup> 岡部喜代子有識者会議ヒアリング説明資料 2021年5月10日 内閣官房ウェブサイト  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai4/siryoushu2.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai4/siryoushu2.pdf)

「配偶者が皇族とならない場合であっても、婚姻の実体的効果である同居協力扶助義務の履行に支障はない。妻に氏がないので民法上の夫又は妻の氏を称する婚姻ということにはならないが、皇族の婚姻として民法ではなく皇室典範が適用されると解されるのでそのことによって問題が生ずるわけではない。現状では従前通りの名称を使用することになり、戸籍上も妻は皇統譜に記載され続け、夫は自身の戸籍に婚姻事項が記載されることになるだろう。配偶者が皇族となる改正を行えば夫は皇統譜に記載されることになる。しかし、夫を皇族とすることは、現在の皇室典範15条の趣旨に合致しないのではないかとの疑問がある。」

立脚すべきであるとする要請、指針を示すことによって、その裁量の限界を画したものであるとの理解を示している(最大判平成27・12・16民集69巻8号2586頁《夫婦同氏制違憲訴訟》<sup>96</sup>)が、夫婦が別氏、というよりも、氏を持つ夫と氏を持たない妻とに分けられる制度を作ることが、両性の本質的平等に立脚すべき要請を満たしているか、妻が皇族という理由で例外として正当化されるかは疑問である。

また、夫婦同氏違憲訴訟 最大判平成27・12・16は、「したがって、婚姻・家族法制度を定めた法律の規定が憲法13条、14条1項に違反しない場合には、24条適合性は、「当該法制度の趣旨や同制度を採用することにより生ずる影響につき検討し、当該規定が個人の尊厳と両性の本質的平等の要請に照らして合理性を欠き、国会の立法裁量の範囲を超えるものとみざるを得ないような場合に当たるか否かという観点から判断すべき」であるとした<sup>97</sup>。」ことから、自由権の保障や財産関係、相続等に夫婦間で大きな差異が生じる報告書案は、両性の本質的平等の要請に照らして合理性を欠く制度の疑いが残る。

そして、「憲法24条1項の「婚姻をするについての自由」は、両性の自由かつ平等な意思決定により(第三者の同意等を要せず)「婚姻」が成立するという防御権的側面に加えて、「婚姻」という法制度を利用する権利という側面を含む(長谷部恭男)<sup>98</sup>。」ことを考えると、夫婦で地位と権利が分断され、婚姻という法制度を財産関係や相続、住居の選定等で十分に利用できないおそれがある制度は、夫となる一般国民にとって、24条2項との関係で特に問題となる。

よって、女性皇族が一般人の夫を持ちつつ皇族の地位にとどまる案は、憲法24条、特に同条2項の趣旨に沿った制度とは言えないと考える。

この点、有識者ヒアリングでは、元最高裁判事の岡部喜代子氏が、「「憲法24条の問題は、一応典範の上に憲法があるから、適用はあると思う。ただ、そこにどういう制約を入れ得るか。今の民法にも制約が全くないわけではない。婚姻年齢などいろいろあるわけで、それが合理的であれば制約は入れられるわけである。そうすると、典範の方はどう考えているのか」というと、男女平等も憲法の理念であるから、そこは入れなければならない。しかし、典範は典範で、皇室の、あるいは天皇制の継続というものを考えている。そうする

---

<sup>96</sup> 長谷部恭男編 「注釈日本国憲法(2)」p499 川岸令和執筆箇所

<sup>97</sup> 長谷部恭男編「注釈日本国憲法(2)」p506 川岸令和執筆箇所

<sup>98</sup> 渡辺ら上掲書 p483 矢野常寿執筆箇所



と、それに基づく制約を何でもかんでも入れていってはならないけれども、どこまで制約を入れていけるのか、という観点から議論しなければならないと思う。」と述べている<sup>99</sup>。

ところで、皇室構成員には憲法 24 条の保障が及ばないとしても、皇室を構成しない一般国民で、皇族女性と婚姻した男性には、当然ながら憲法 24 条の保障が及ぶはずである。それなのに、夫婦の一方だけが特権をもつと同時に権利を制約される状態が生じる立法を、妻が皇室構成員であることだけを理由に正当化することは困難であると考ええる。

#### 4 皇族となる要件についての男女の差異と平等原則について

##### (1) 男女間の皇族となる要件の違い

女性皇族が一般国民である男性と婚姻した場合に、男性が一般国民のまま、女性のみが皇族の地位にとどまるとすれば、一般国民の男女間で、皇族となれる要件に差が生じてしまうことになり、憲法 14 条 1 項の平等原則に反しないかという問題が生じる。

現在、皇室典範 12 条は、「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。」と規定している。皇族女性が婚姻後も皇族の地位にとどまるためには、この規定の改正が必要である。この規定の趣旨であるが、女性天皇あるいは女系天皇を認めないから、当該女性皇族やその子が皇位を継承しないということが確実であり、したがって、女性皇族を皇族に残す意味がないというところにあるのではないかと考えられている<sup>100</sup>。

---

<sup>99</sup> 岡部喜代子 有識者ヒアリング議事録 令和 3 年 5 月 10 日

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai4/gijiroku.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai4/gijiroku.pdf)

<sup>100</sup> 2021 年 5 月 10 日 岡部喜代子有識者ヒアリング議事録 p4

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai4/gijiroku.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai4/gijiroku.pdf)

「だから、皇室典範の 12 条を改正すれば、女性皇族が一般男性と婚姻しても皇族にとどまることは、理屈の上で可能だということになる。皇室典範 12 条の趣旨を、入夫婚姻がないからと説明した文献もあるが、それは過渡的な説明であり、議会ではそういう説明はなされておらず、女系天皇を認めないことの影響である、と説明されている。どういうふうに影響しているのかというところの説明がないので明確ではないが、その趣旨を推測するならば、女性天皇あるいは女系天皇を認めないから、当該女性皇族やその子が皇位を継承しないということが確実である、したがって、女性皇族を皇族に残す意味がないということになるのではないかと考えられる。」

そして、一般国民が皇族の身分を取得することは、皇室典範 15 条で厳格に制限されている。例外として、男性皇族が皇族以外の女性と婚姻した場合には、その女性は皇室典範 15 条の、「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、皇族となることがない。」とする規定から、皇族の身分を取得することになる。「同条は、皇族以外の者及びその子孫であっても、女子の場合は、婚姻により皇族となることができていることを定めており、出生以外に皇族となる場合を定めた規定となっている<sup>101</sup>。」

## (2) 女性のみが婚姻により皇族の地位を取得する理由

女性が婚姻によって皇族となるのは明治以降の新しい制度である。「古代より明治時代に明治皇室典範が制定されるまで、天皇及び皇親(男性)の配偶は一人に限定されることはなく、その対象となる女性の範囲も皇親に限られることはなかったが、皇親以外の女性は配偶関係により皇親となることはなかった(皇后については内親王から選定されることが原則であったが、八世紀以降、皇親以外の女性が皇后となることも多くなった)。

明治皇室典範制定以降は、天皇及び男性皇族の制度上の配偶は一人に限定され、配偶となる方が皇族でない場合でも、后または妃として婚姻により皇族となることとなった<sup>102</sup>。」

そもそも、なぜ明治の皇室典範以来、女性が婚姻によって皇族とならない慣習を破って、一般国民の女性が皇族男性と婚姻した場合には皇族の地位を得ることになったのかについては、当時の「男尊女卑」の風潮を背景として、婚姻後は「男性の身分と同一化」するルールを採用したの、今もそのまま踏襲されている<sup>103</sup>ことはすでに述べた。

ところで、有識者会議報告書には「明治時代に旧皇室典範が定められるまでは、女性皇族は皇族でない者と婚姻しても身分は皇族のままであったという歴史とも整合的なものと考えられます<sup>104</sup>」との記載がある。

---

<sup>101</sup> 園部逸夫 上掲書 p535

<sup>102</sup> 園部逸夫「皇室制度を考える」p205-208 2007年9月 中央公論新社

<sup>103</sup> 高森 上掲ウェブサイト

<sup>104</sup> 令和3年報告書 p10

しかし、江戸時代以前は、皇族でない女性が皇族男性と婚姻しても非皇族のままであり、皇族の女性が皇族でない男性と婚姻しても皇族のままであって、要するに婚姻によって皇族と非皇族間の身分の変更がない社会であった。ところが、明治の皇室典範による制度変更により、皇族でない女性が皇族男性と婚姻すれば皇族となり、皇族女性が皇族でない男性と婚姻すれば皇族でなくなるという、男性の身分を基準にした、「婚姻によって夫婦が同一身分になる」制度へと変化している。江戸時代以前と明治以降では制度に断絶があるにもかかわらず、皇族女性が婚姻する場合のみを切り出して、皇族として残ることは歴史とも整合的であるというのは明治以降の歴史を無視していることになり、整合的とは言えない。

女性皇族だけが婚姻後、夫婦でありなが妻は皇族で、夫は国民であって、互いの身分が違うという江戸時代以前の制度への回帰は、明治以降の夫婦が同一身分という原則、とりわけ現行憲法下での両性の平等の原理に反することになる。

さらに、一般女性のみが婚姻により皇族となることが可能で、一般男性が皇族と婚姻した場合には一般国民のまま、妻だけが皇族の地位を有するという制度は、憲法上、皇位継承資格は世襲であることのみ限定され、そこに男女の別は問わないとする解釈及び皇族としての活動は男女問わず広く行われているという事実を考えると、天皇・皇族の維持の目的のための手段として正当化できず、憲法 14 条 1 項の平等原則に反するというほかない。

### (3) 男性が皇族の地位を得ることに反対する理由

皇族との婚姻により、女性のみが皇族となり得ることについて、反対する理由としては、「①「宮家」(世襲親王家)は、「皇統の危機」に備え、男系男子の皇位継承権者を確保するために存在するものであり、「女性宮家」ではその役割が果たせない。それ故、歴史上も「女性宮家」など存在しなかった。②女性の配偶者である民間人男子のみを皇族とする「一代宮家」を創設した場合、お子様が誕生したときは、「親子別籍」「親子別姓」「親子別会計」の奇妙な「家族」が誕生する。果たしてこれを正常な「家族」と呼べるのか。③この疑問を解消するべく、「子」も皇族とすれば「女系皇族」が誕生し、「女系天皇」に繋がる恐れが出てくる。これは皇室の伝統と憲法に違反する。④「女性宮家」の最大の問題点は、皇室と全く無縁な「民間人成年男子」が結婚を機に、

突然「皇族」となって「皇室」に入ってくる危険があることである<sup>105</sup>。」という主張がある。

①と③は、男系男子による皇位継承が積み重ねられてきた歴史と伝統を重視する主張であるが、憲法的には、第2章で検討したように、天皇・皇族は憲法上の要請の限度で平等原則など基本的人権の飛び地であり、制度維持のためには制約が許容され得るものの、第2条は世襲のみを皇位継承の要件としており、男系男子による皇位の世襲を要請しているものではない。よって、男性が女性皇族と婚姻して皇族となる制度を作っても、違憲とは言えない。

②は、地位が皇族と一般国民に分かれた両親から子が生まれた場合にも当てはまるものであり、一般男性のみを皇族から排除する理由にはならないと考えられる。④についても、現状では皇室と全く無縁の一般人女性が皇族となる制度が採られているのに加え、たとえ一般人男性が婚姻によって皇族となっても、血統により天皇となる道は無いのであるから、憲法が定める皇室制度を覆す恐れはないということが出来る。

#### (4) 結論

皇室における明治以降の夫婦関係、一般国民が婚姻する際の両性の本質的平等と整合を取ろうとするなら、皇族女性と婚姻した一般男性を皇族とするのが適切である。

また、今後LGBTの方々の権利議論が成熟し、例えば同性婚が法的に認められて社会に普及する状況が生じた際に、女性皇族と一般人女性が婚姻した場合に配偶者として一般国民のままだとすると、男性皇族と婚姻し、皇族の地位を得る一般国民女性との不平等をどう考えるのかという問題があるし、逆に男性皇族が一般国民である男性と「婚姻」した場合に、一般国民女性と同じく皇族となるのかという問題も生じる。皇族は人権の例外であるとの解釈を取ったとしても、婚姻が一般国民を対象としているのであるから、一般国民の権利を議論せざるを得ない。

## 5 皇族と婚姻後の配偶者の権利について

### (1) 実務上の問題点

---

<sup>105</sup> 百地章 有識者会議ヒアリング悦明資料 2021年5月10日 内閣官房ウェブサイト  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai4/siryou5.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai4/siryou5.pdf)

有識者会議報告書には、「配偶者と子は皇族という特別な身分を有せず、一般国民としての権利・義務を保持し続ける<sup>106</sup>」と明記してある。

現状、皇族男子と婚姻した一般国民の女性は、皇室典範 15 条で皇族となることによって、種々の人権制約が生じるが、それは「皇族」としての地位に由来する権利の制約であり、皇族・皇室が憲法第 1 章の適用を受け、第 3 章の人権規定の飛び地にいるがためである。

ところが、皇族女性と婚姻した男性は一般国民であるがゆえに、基本的人権の制約は受けないことが原則となる。結局、皇族女性と婚姻した夫は憲法上の飛び地にある皇族と違い、権利を制約する根拠はなく、制約する立法を行えば、人権侵害で違憲の可能性が高い。

一般国民としての権利を保持するとすれば、例えば、配偶者やその子が自らの利益のために皇族である妻の地位を利用した経済活動や、特定の宗教活動、政治活動を行う可能性がある。天皇は「日本国の象徴」「日本国民統合の象徴」であり一定の自由が制約され、皇族も同様である。「責務として、皇族は皇位継承権を持つ意味において、特定の団体や主義・主張のために政治的主張を行うことは不適當であり、また、職業に就くことは可能であるが、特定の団体のために職業を行うことは適當でない、という制限がある。選挙権・被選挙権も有しない。その代わり、国家的な配慮の一つとして、皇族費が割り当てられている。これは職業の制約の代償の面がある<sup>107</sup>。」だとすると、女性皇族が婚姻後も皇室に残った場合、一般国民である夫や子は特定の団体や主義・主張のために政治的主張を行うことは可能であり、特定の団体のために職業を行うことも可能であるが、生計を一にする女性皇族には権利制約と引き換えに皇族費が割り当てられることとの整合性の問題が生じる。あくまで権利制約のために皇族費が支払われるならば、その費用が夫や子の政治的主張や職業活動のため費消される可能性があることが許容されるかが問題となるのである。

また、民法上の財産関係から見ても問題が生じる。例えば民法 761 条は、「夫婦の一方が日常の家事に関して第三者と法律行為をしたときは、他の一方は、これによって生じた債務について、連帯してその責任を負う。」と規定し

---

<sup>106</sup> 令和 3 年報告書 p10

<sup>107</sup> 新井謙士朗「「上皇」の法的地位－皇室と裁判権に関する研究序説－」東京大学法科大学院ローレビュー Vol.16 p93 2021 年 12 月

[http://www.sllr.j.u-tokyo.ac.jp/16/papers/LR16\\_arai.pdf](http://www.sllr.j.u-tokyo.ac.jp/16/papers/LR16_arai.pdf)

ている。皇族女性と一般国民の男性が婚姻した場合は、こうした夫婦間の財産関係を定めた民法上の原則の例外となるのかははっきりしない。実際の生活を営むうえで解決しなければならない重要な課題があることになる。

さらに、祭祀に着目して夫婦の地位の違いに異を唱える主張もある。すなわち、「そもそも皇室は、いわば本家の内廷と分家の宮家からなるが、それぞれに皇族男子と婚姻する一般女性は皇族の身分となる(典範第十五条)。従って、一般の男性も…皇族女子と婚姻すれば皇族の身分となり、その間の子女も皇族とすることによって同一家族を形成し、そろって公的活動も祭礼奉仕もできるようにすることは当然だと思われる<sup>108</sup>。」という主張である。

## (2) 国会審議

これらの問題については、衆参両院議長の下で開かれた「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基づく政府における検討結果の報告について」で参加議員から指摘があった。

○令和4年1月18日 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基づく政府における検討結果の報告について 立憲民主党 野田佳彦氏 発言

「この場合、政治活動、経済活動、宗教活動の自由が尊重されなければならないということになります。そのことと、日本国の象徴、日本国民統合の象徴、国政に関する権能を有しないとされる憲法上の天皇及び皇室の立場と、こ

---

<sup>108</sup> 所功「Journalism 2022年4月号」p14-15 2022年4月 朝日新聞社

「今回の報告書は、決して十全のものとはいえない。しかし私は、これがこのように取りまとめられるに至った経緯を勘案して、一応その長所を評価するとともに、短所を指摘して補正したい。…しかしながら、報告書では「女性皇族が皇族でない男性と結婚しても…配偶者と子は皇族という特別の身分を有せず、一般国民としての権利・義務を保持し続けるものとする」案を示している。これは不適切というほかない。

そもそも皇室は、いわば本家の内廷と分家の宮家からなるが、それぞれに皇族男子と婚姻する一般女性は皇族の身分となる(典範第十五条)。従って、一般の男性も①によって皇族女子と婚姻すれば皇族の身分となり、その間の子女も皇族とすることによって同一家族を形成し、そろって公的活動も祭礼奉仕もできるようにすることは当然だと思われる。」

れは両立できることなのかどうか。例えば、配偶者は投票権をもちろん持っているわけですが、国民ですから。でも、被選挙権も持っているんですね。立候補したらどうするかなどなど、これは非常にイメージが合わないと思いますね。これで本当にいいのかどうか、そこまで検討しているのかどうか、お尋ねをしたいというふうに思います<sup>109</sup>。」

これに対して、大西証史内閣官房皇室典範準備室長は、「女性皇族の配偶者や子は皇族としないとの考えが示されているけれども、これで諸般うまくいくのかという御下問でございます。これにつきましては、例えば、具体的に話題になったりしましたのは、日常生活がうまくいくのかということで、皇族費の使途でございますとか、いわゆる賜与、譲受、財産の制限などについてどうするのかというようなことが私ども事務方に検討項目として有識者会議から下ろしていただいたような経過はございました。それにつきましては、今回の有識者会議の報告書におきましては、皇族数を確保するにはどのようにしていけばよいかという観点から、制度を考える上での根本となる事柄を示していただいたということと考えておきまして、御指摘のような具体的な制度内容につきましては、実際に制度化が図られる際にまた並行して検討していくべき事柄ではないかというふうに考えております。先生の例示におきましては、更にそれが政治活動ですとか宗教活動といったような例示にまで及んでおきまして、そこはまさに、今後の国会の先生方の中での御議論も含めまして御検討いただくべきところでありまして、また、その結果を受けまして私どもも検討しなくてはいけないところはあると思います。以上でございます<sup>110</sup>。」と述べるにとどまり、人権上の制約の可能性には言及しなかった。

また、国会質疑でもこの問題は取り上げられている。

---

<sup>109</sup> 令和4年1月18日 「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基づく政府における検討結果の報告について」議事録 立憲民主党 野田佳彦氏発言 衆議院ウェブサイト

[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku\\_01gijiroku.pdf/\\$File/houkoku\\_01gijiroku.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku_01gijiroku.pdf/$File/houkoku_01gijiroku.pdf)

<sup>110</sup>同議事録 衆議院ウェブサイト

[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku\\_01gijiroku.pdf/\\$File/houkoku\\_01gijiroku.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku_01gijiroku.pdf/$File/houkoku_01gijiroku.pdf)

○令和5年2月10日 内閣委員会質疑 馬淵澄夫衆議院議員質問

「皇族の家族である方が、一般国民として憲法上の制約を受けなければ、当然、職業選択の自由も含めて、様々な職業を行うことができる。皇室の家族であることを利用したビジネス、あるいは信教の自由ということでの宗教の布教活動、また、当然ながら政治信条、こうしたものも何ら制約を受けないわけですから、政治家への立候補なども自由にできるということになります。そのことも、政府としては、そうだというふうに理解をされているということによろしいでしょうか<sup>111</sup>。」

松野博一官房長官は「先ほど申し上げましたとおり、配偶者と子は皇族という特別の身分を有せず、一般国民としての権利義務を保持し続けるものとして報告書を提出をさせていただいておりますが、先生からの御指摘も含めて、具体的な制度内容をどのようなものとするかは、国会での御議論を経て、今後検討されていくものと考えております。」「先ほど申し上げましたとおり、配偶者と子は皇族という特別の身分を有せず、一般国民としての権利義務を保持し続けるものということを政府として提出して、さらに、具体的な制度内容をどのようなものにするかは、国会で御議論を経て、御検討をいただくという理解でございます<sup>112</sup>。」と答弁し、具体的な制度案は検討していないものの、配偶者と子は皇族という特別の身分を有せず、一般国民としての権利義務を保持し続けることを想定していると考えられる。

このことについて夫の権利の制約の可能性や、制約できないことに対する不都合の議論は、まだなされていない。

## 第2 代替案の検討

以上、女性皇族が婚姻した後も皇族の地位にとどまり、さらに配偶者と子は皇族という特別の身分を有しない制度を立法化しようとした場合、憲法24条や14条、基本的人権の制約の問題など、種々の憲法上の課題が生じること

---

<sup>111</sup>国会議事録 令和4年2月10日 内閣委員会質疑 馬淵澄夫衆議院議員質問  
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121104889X00220230210&current=48>

<sup>112</sup> 上記令和4年2月10日 衆院内閣委員会議事録  
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121104889X00220230210&current=48>



を検討した。よって、報告書案をそのまま立法化すべきではなく、代替手段を検討すべきである。

ここで検討すべきは、平成 24 年 10 月 5 日に政府が公表した、「皇室制度に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理」である。この論点整理には、皇族数の減少への対応として、

(I)女性皇族が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とする案として、

(I-A 案) 配偶者や子に皇族の身分を付与する案

(I-B 案) 配偶者や子に皇族の身分を付与しない案

の 2 案が、そして、

(II 案) 女性皇族に皇籍離脱後も皇室の御活動を支援していただくことを可能とする案

が示されている。

これらのうち I-B 案の不適切さはすでに検討した。II 案は皇室の活動を現実的に支えるという意義はあるが、一般国民となった元皇族が皇室の活動を担うことの是非や、活動にともなう一般人としての元皇族の権利制約の問題などが生じるとともに、皇族数の確保と、その背後にある安定的な皇位継承の確保という附帯決議の要請からは外れることになる。そこで、皇族数確保と憲法適合性を満たす、I-A 案を採用すべきだと考える。

女性皇族と婚姻する一般男性やその子に皇族としての地位を与えることは、男性皇族と婚姻する一般女性との均衡から考えても適切であり、家族内で身分や権利に違いはない点からも 24 条や 14 条の問題は生じず、皇族になることによって権利制約の課題を正当化できるという点で憲法に適合し、さらに国民と皇族とを峻別してきた歴史、伝統にも合致する。

論点整理でもこの案は詳細に検証されており、配偶者及び子に皇族としての身分を付与しない案に対して、付与する案は、「一家全体として、皇族としての処遇を受けることとなり、皇室の御活動においても、当主である女性皇族単

独の御活動に加え、御夫妻としての活動も可能となり、皇室の御活動を円滑かつ幅広く分担していただくことができる。また、世帯内で身分に違いが生じることがないことから、制度としても簡明なものとなり、家庭生活を送る上での支障が生じるおそれも少ない<sup>113</sup>。」と記載している。

ところで、この案は、附帯決議報告書案と違い、女性が当主となって一つの家を構築する、いわゆる女性宮家を作るものと理解できる。「宮家」は法定の制度ではなく、独立して一家をなす皇族に対する一般的な呼称であるが<sup>114</sup>、女性皇族が婚姻した際に家族を含めて皇族とすると、女性宮家が続いていくことにつながり、伝統を破壊するものだとする意見や、皇位継承資格を有しない女性皇族を当主とする宮家には意義がないという意見も出るであろう。しかし、女性宮家を創設することの是非と、皇位継承資格の議論はいちおうは切り分けられるものであり、皇族数確保が緊喫の課題なら、まずは憲法にも適合し、皇族減少への直接的対応になる女性宮家を創設すべきである。

---

<sup>113</sup> 平成 24 年論点整理 p8

<sup>114</sup> 平成 24 年論点整理 p9

## 第4章 旧皇族を法律により皇族とする案について

### 1 法律により直接皇族とする意義

皇族数確保のための方策として、旧宮家男系男子を養子とする案のほかに、「皇統に属する男系の男子を法律により直接皇族とする」案が報告書に記載されている。

この案は、「現皇族の御意思は必要としない制度であるという面もあります。他方、皇統に属するとはいえ現在一般国民である方が、現在皇室にいらっしゃる皇族方と何ら家族関係を有しないまま皇族となることは、国民の理解と支持の観点からは、②の方策に比べ、より困難な面があるのではないかとの指摘もあるところです<sup>115</sup>。」と、報告書自体が困難性を認めており、「①及び②の方策では十分な皇族数を確保することができない場合に検討する事柄と考えるべきではないでしょうか。」と補充的な案に過ぎないことを自ら示している。

この案に対する識者の評価は、「③は、男系の男子であれば「現皇族の御意思は必要としない」で「直接皇族とする」という。しかし、②ですら養子先の宮家のご同意を必要とするが、これでは「現皇族の御意思」と無関係に新皇族を作り、現皇室と別の王統を擁立することになりかねない<sup>116</sup>。」とする歴史論からの指摘がある。

### 2 憲法上の疑義

③案については、②よりもさらに、憲法上の疑義が発生する。すなわち、一般国民の中から皇統に属する男系男子を選び皇族とすることは、皇位が世襲のみを要件としている憲法解釈を前提とする以上、男系男子に限る必要はないという点で14条1項違反のおそれがあることは、養子案で検討したとおりである。

③案の場合はさらに、一般国民の意思を考慮せずに、法律によって直接皇族とする立法が考えられるところ、一般国民が享受する人権を皇族とすることによって奪ってしまうという問題が生じる。すなわち、法律によって特定の一般国民が皇族となることによって、参政権や表現の自由などが大幅に制約されず

---

<sup>115</sup> 令和3年報告書 p13

<sup>116</sup> 所功 上掲書 p15 2022年4月

を得ない皇族の地位に一般国民を「追いやってしまう」ことは人権のはく奪に当たり、違憲であると考えられる。

では、皇統に属する一般国民の男系男子を直接皇族にする法律に、同意を要するという要件を加えればどうか。現在でも、一般国民である女性が皇族男子との婚姻により皇族となり、特権的な地位を得ると同時に、参政権等を失うことがあるが、それは、婚姻という両性の合意に基づく身分の変化であることから、正当化され得ると言える。

しかし、同意を得て皇族とする案の場合は、養子案との限界があいまいになり、両案の差が無くなる方向に働く。すなわち、皇族となることに同意があるが、養子という形は取りたくないという特殊なケースが想定される。もしくは、選抜される一般国民側に養子となる意思があっても、皇室側で養子を取ることを拒否した場合に、法律により直接皇族とすることが意味を持つことも考えられる。このような場合、上述の所功氏が述べるように、「現皇族の御意思」と無関係に新皇族を作り、現皇室と別の王統を擁立することになりかねず、それは皇族間の亀裂にもつながりかねず、かえって皇位の継承を不安定にしてしまうおそれがある。よって、法律によって直接皇族にする案は、基本的に同意の有無の規定を置かないことが想定される。

そうであるならば、養子となることに合意し、皇族となることにより憲法上の諸権利の制約にも合意した場合と異なり、意思に基づかずに一般国民の憲法上の権利をはく奪することになる③案は、憲法違反の疑いが強く、また、安定的な皇位継承という点からも疑問があり、採用すべきではない。

以上、③案は憲法上の課題をクリアできないので、たとえ補充的な案としても採用することはできない。

## 第5章 個別処分的立法の是非について

### 第1 養子案の立法形式の問題点

特定の旧宮家男系男子から皇室に養子を迎える案及び皇統に属する男系男子を法律で直接皇族とする案を立法化する際に問題となるのが、特定の者だけを対象とした個別処分的立法が許されるのかという問題である。法の一般性原則の関係から問題となる。

退位特例法附帯決議有識者会議は、更なる議論のため、事務局に対し、制度的事項や歴史的事項などについて調査・研究を依頼している。その調査・研究結果（「事務局における制度的、歴史的観点等からの調査・研究」）では、養子案について平等感など様々な留意点が指摘されているが、その中で法律の一般性の原理から、個別の養子縁組の機会を捉えて養子縁組を可能にする立法を行うことは、個別処分的立法となってしまい難しいのではないかとの考えを示している。

#### ○事務局における制度的、歴史的観点等からの調査・研究

『一定の期間を限って制度化したとしても、法律の明文で規定する以上は、養子となり得る者として規定される国民と他の国民の間の平等感の問題はあるのではないか』（32ページ）

『養子縁組を恒久制度化し、例えば旧11宮家の男系男子に限って養子となることができる場合と規定した場合には、旧11宮家の男系男子が他の国民と異なる立場にあるという見方を恒久化することにつながりかねない。これは、国民の間の平等感の観点から問題が大きいのではないか』（32から33ページ）

『個別の養子縁組の機会を捉えて養子縁組を可能とする立法を行う場合、養子縁組の成立に向けた様々な準備は、皇室典範により養子縁組が禁止されている状況の中で行わなければならないことになる』

『権力分立や、国家に対する国民の自由・平等の確保という観点から、法律は一般性（不特定多数の人に対して、不特定多数の事案に適用されること）を

有していなければならないとする考え方もあり、このような個別処分的立法は難しいとの考え方もあるのではないか』(33 ページ)<sup>117</sup>。

つまり、養子案は国民の間の平等感からも、恒久制度として立法するのに問題があり、期間限定で個別処分的な形式の場合でも法律の一般性の原則の問題があり、いずれも問題は大きいという指摘だった。

有識者会議では、この事務局からの指摘を受けて、議論を行ったが、

「養子縁組の法形式については難しいが、これまで血縁関係を重視して考えられてきた制度との整合性という意味では、恒久的に養子縁組を可能とするのは難しいのではないか。国民の間での平等感という点も考えると、一定の期間を限るということが考えられるのではないか<sup>118</sup>。」

という意見が出たのみで、国民平等の観点から恒久制度を作るのは難しいので、期間限定で立法することが考えられるということしか語られておらず、一定の期間を区切って立法することの正当性を支える根拠は議論されなかった。そして、事務局が提示した法の一般原則との関係なども議論はされていない。議論のプロセスも示さず、結論だけ記載しても検討したとは言えない。

つまり、法の一般原則と立法形式の関係も国会に議論が委ねられているので、本案のような個別処分的立法も許容されるか検討したい。

## 第2 法律の一般原則と個別処分的立法

### 1 平等原則と法律の一般原則

法律の一般原則は、平等原則に基礎を持つ原則と言える。すなわち、「この法律の一般性・抽象性(合わせて一般性とも言う)とは、法律が不特定多数の人に対して、不特定多数の場合ないし事件に適用される法規範であることを意味

---

<sup>117</sup> 内閣官房ウェブサイト 「事務局における制度的、歴史的観点等からの調査・研究」  
2021年11月30日

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai11/siryoku2.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai11/siryoku2.pdf)

<sup>118</sup> 有識者会議令和3年11月30日議事録

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai11/gijiroku.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai11/gijiroku.pdf)

する。法律の受範者も、法律の規制が及ぶ場合ないし事件も、不特定多数不特定多数であることによって、それは誰に対しても平等に適用され、事件の処理について予測可能性が充たされることになり、経済社会の発展が促されたのである。それは法治主義の思想に適合する観念であった<sup>119)</sup>と理解されている。法律が一般的、抽象的であるからこそ、誰に対しても平等に適用され、それゆえに平等原則が維持されるという考えであろう。

一般性を欠く個別処分的立法の憲法適合性については、「法律の一般性について明文の規定を有しない日本国憲法下において、法律の一般性原理を立法行為の不文の限界として位置付けるか否かについては、積極的見解と、消極的見解の二つに大きく分かれる。そして、前者の中には、a) 法律の一般性原理の例外を認めず、一般性を欠く法律を直ちに違憲無効とする考え方と、b) 例外的に合憲となる余地を認める考え方がある一方で、後者も、法律の一般性原理を全く捨象してよいとするのではなく、立法準則としての価値は認めているようである<sup>120)</sup>。」

以下の点から問題が指摘されている。すなわち、「実質的意義の法律の構成要素として一般性を重視する見解が現在では有力であるが、逆に一般性を欠く法律の制定は許されるか。法律の一般性は、法律が不特定多数の者に対して、不特定多数の場合ないし事件に適用される法形式であることを要請するが、それは平等原則や国民の予測可能性を保障する点で重視されてきた観念であり、立法権と法律を個別・具体的に執行する行政権との厳格な区別を可能にすると

---

<sup>119)</sup> 芦部 上掲書 p320

<sup>120)</sup> 塩田智明「法律の一般性原理といわゆる「処分的法律」について」国立国会図書館調査及び立法調査局 レファレンス 854号 p13-14 2022年4月  
法律の一般性原理の国会答弁については以下。「法律の一般性原理に言及する政府の国会答弁は、日本国憲法下で一つだけある。民事法律扶助法（平成12年法律第55号。以下「扶助法」という。）(60)の国会審議において、法案中全国に一を限って民事法律扶助事業を行う者として公益法人を指定する旨の規定(5条1項)に関し、具体的に想定している法人について質問された山本有二法務政務次官（当時）は、次のように答弁した。委員が御指摘になりましたとおり、法律案に特定の団体を盛り込むことは法の一般性から見て困難であるという先生の御意見のとおりでございまして、現在、指定法人にふさわしい経験あるいは実績、そして均てん化、すなわち全国津々浦々、今過不足がございましてこの法律扶助のサービスについてうまく統一的にできる団体といたしましては、予想される限りでは法律扶助協会以外にはないというように考えております。」p13-14

いう意義を持つ(芦部・憲法〔7版〕306頁、長谷部・憲法〔7版〕332頁)。…他方、個別・具体的な事件について法律で定めること(処分的法律ないし措置法(Maßnahmegesetz)と呼ばれる)について、国会の民主的正統性から容認する見解もあるが(松井・憲法〔3版〕159-160頁、渋谷・憲法〔3版〕534頁)、権力分立や平等原則の観点から問題がないわけではない<sup>121</sup>。」という指摘である。

一方で、法律の一般性の原則は、憲法上明文化されている原則ではなく、どの範囲で許容されるかの限界を画することが難しいため、一般性を欠く個別処分的立法が違憲無効とされたことはなく、法律の一般性原則は形骸化しているとの指摘もある<sup>122</sup>。

結局、法律の一般原則が平等原則に基礎を置く以上、憲法適合性もより平等原則の実質に踏み込み判断し、たとえ特定の対象者に向けられた処分的法律であっても、法律に定める取扱いについて合理性があり、平等原則に反しないと認められる法律であれば許容されると考えるべきであろう。諸外国でも、社会国家政策の進展にともなって、とくにドイツで、個別具体的な事件について法律が制定される例がかなり現われたが、権力分立の核心が侵され議会・政府の憲法上の関係が決定的に破壊されることなく、また、社会国家にふさわしい実質的・合理的な取扱いの違いを設定する趣旨のものであれば、権力分立ないし

---

<sup>121</sup> 長谷部恭男編「注釈日本国憲法(3)」p488 宍戸常寿執筆箇所 2020年3月 有斐閣

<sup>122</sup> 塩田 上掲書 p2

「法律の一般性原理とは、法律は、ア) その受範者が不特定多数であり、イ) その対象となる場合又は事件が不特定多数でなければならないとする法理である。日本国憲法は 明文で法律の一般性原理を規定していないが、立法行為の不文の限界を画するものとして認めるべきか否か、すなわち、一般性を欠く法律はおよそ違憲無効となるのかどうかについては、様々な見解が述べられている。…我が国においても具体的事実関係に向けられた法律、いわゆる「処分的法律」といえるものがある一方で、これらの法律が一般性を欠くとして憲法違反とされたことはないことから、法律の一般性原理は「神話化」したとの主張がなされている。」



平等原則にただちに違反するとみることができない、とドイツの通説・判例<sup>123</sup>は解しているとされる<sup>124</sup>。

## 2 個別処分的立法の例

事実、我が国においては、個別処分的立法の例は多数に及んでいる。例えば、次のような法律が存在する。

- ①特定の者に対する権利付与等受益的個別立法(一般財団法人日本遺族会に対する国有財産の無償貸付け等に関する法律、特定石綿被害建設業務労働者等に対する給付金等の支給に関する法律など)
- ②特定の者の権利を制約する侵害的個別立法(新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法など)
- ③特定の組織の設置や運営などを定める立法(デジタル庁設置法、日本銀行法など)

---

<sup>123</sup> 塩田 上掲書 p6-7 ライン製鉄事件判決(1969年5月7日)

「処分的法律は、それ自体許されないものではなく、他の法律よりも厳格な合憲性審査に服するわけでもない。したがって、処分的法律の概念は憲法上重要でない。」と断じた。

さらに判決では、問題となった一部改正法が、ドイツ基本法に抵触する「個別事案又は特定の者に係る法律(Einzelfall- oder Individualgesetz)」ではないとする。また、「条文は不特定多数の場合に適用される一般的な法規の性質を有している—それゆえこれは個別事案に係る法律ではない—、法定要件が抽象的であるために、その法律がどれだけの又はどのような場合に適用されるかについて正確に予見できないとき、予見される法的効果が発生する可能性が一度きりではないときも同様である。一般的な法規であるならば、個別事案がその法規制の誘因となったかどうかは関係のないことである。」と判示した。」

<sup>124</sup> 芦部 上掲書 p320-321

「戦後、社会国家政策の進展にともなって、とくにドイツで、個別具体的な事件について法律が制定される例がかなり現われ、処分的法律ないし措置法(Maßnahmegesetz)と呼ばれ、大きな議論を呼んだ。これは、権力分立の核心が侵され議会・政府の憲法上の関係が決定的に破壊されることなく、また、社会国家にふさわしい実質的・合理的な取扱いの違いを設定する趣旨のものであれば、権力分立ないし平等原則にただちに違反するとみることができない、とドイツの通説・判例は解している。わが国にも同様の有力説がある。」

### 3 養子案の検討

以上の理解をもとに、有識者会議報告書案と法律の一般性原則との整合性を検討する。事務局の調査・研究は「一定の期間を限って制度化したとしても、法律の明文で規定する以上は、養子となり得る者として規定される国民と他の国民の間の平等感の問題はあるのではないか」と指摘した。「平等感」という用語を用いて世論の問題としているかのようなようであるが、本稿第2章で検討したように、旧宮家男系男子に限った養子制度の立法化は、憲法2条の要請である皇位の世襲という制度を維持するという対立利益との兼ね合いで正当化出来ず、憲法上の平等原則に反すると考えられる。よって、法の一般性原則には適合しないと解される。

また、「権力分立や、国家に対する国民の自由・平等の確保という観点から、法律は一般性（不特定多数の人に対して、不特定多数の事案に適用されること）を有していなければならないとする考え方もあり、このような個別処分的立法は難しいとの考え方もあるのではないか」との調査・報告に対して、有識者介護では根拠を示した主張や議論はなされていない。

「立法実務上は、例えば、「一般財団法人日本遺族会に対する国有財産の無償貸付け等に関する法律」（昭和28年法律200号）のように、授益的な処分的法律は例外的に許容し得るものとして扱われていると解される<sup>125</sup>。」と同時に、「侵害的な処分的法律については、法律の一般性の要請が強く受け止められ、処分的法律を避ける傾向がある<sup>126</sup>」との分析がある。

この観点から報告書案を見ると、養子案、法律で直接皇族とする案は、授益的な処分と、侵害的な処分双方を内包するものであり、問題は複雑となる。すなわち、一般国民が養子なり、法律により直接皇族となる場合には、皇族という特権的な地位を得るという点で授益的な処分を可能にするものとも考えられるが、一方で一般国民としての人権を失うという侵害的な処分を伴うものであり、二面性を有している。

養子案は、養子となる者と皇室の合意が前提となるため、養子案と実際の養子に入る合意の時期については不明瞭だが、実現可能性の問題として、特定の者を養子とする法案を作るのであれば、あらかじめその者に養子となる合意をとり、皇室会議で承認しておく必要がある。

---

<sup>125</sup> 長谷部編「注釈日本国憲法(3)」p489 宍戸常寿執筆箇所 2020年3月 有斐閣

<sup>126</sup> 長谷部編「注釈日本国憲法(3)」p489 宍戸常寿執筆箇所

よって、侵害的処分としての性格は薄くなるが、法律により直接皇族とする案は、特定の一般国民の基本的人権に制約をかけるものであり、法律の一般性の原則に反するものと言える。

結論として、旧宮家男系男子に限定して養子として皇族とする案や、法律によって直接皇族とする案は、法の一般性原則に反すると考える。

## 第6章 皇位継承立法のプロセスについて

### 第1 憲法と立法プロセス

以上、有識者会議報告書に示された皇族数確保案に関し、一般国民と皇族の人権関係を中心に論じてきた。安定的な皇位継承案を立法化するにあたっては、内容、つまり憲法の人権規定との整合性のみならず、形式、すなわち退位特例法附帯決議の要請にあるように、国会の総意がまとめられたうえで立法化される必要がある。それが国民の総意に基づく天皇としての存在の正当性に結びつくのであり、政府の有識者会議報告書を追認する形で、憲法等の議論を経ないまま、閣法として提出されて通常の形で法案成立という形を取るべきではないと考える。

現状、国会は憲法第41条で国権の最高機関であり、唯一の立法機関と規定されながらも、国会審議は形骸化し、立法機関としての本来の務めを果たしていないとの指摘がなされている。特に、野党は議員立法の提出、成立や閣法の修正などにも限界があり、国会内での存在感は低下し、それが政党支持率や国政選挙の結果としても現れている。国会の総意がまとめられるべき今回の法案のような場合には、国会の一員として、各党に積極的に議論を主導しようという姿勢が求められる。

では、どのような立法プロセスをとるべきか。この点に関し、7年前に成立した退位特例法は、天皇・皇族を対象とし、憲法上の制度に関わる重大な法案であること、法案に憲法問題が内包されていたこと、各国政政党の主張が分かっていたこと等で共通点が見られる。よって、今後の皇位継承立法のプロセスを考える上では、退位特例法のプロセスを検証し、生かしていく必要がある。そこで、本章では、退位特例法のプロセスと意義を検証し、議論の今後について提案を行いたい。

### 第2 退位特例法立法プロセスの検証

以下、第193国会において2017年6月9日に成立した、「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」の成立過程を検証してみたい<sup>127</sup>。

---

<sup>127</sup> 片岡新 東京大学公共政策大学院「政策過程論」レポートより一部加筆修正して引用

この法律は、2016年8月8日に天皇(現上皇)が、「象徴としてのお務めについてのおことば」を、ビデオを通して発表されたことを契機として、議論が開始された。そして、閣法として天皇の退位を可能にする皇室典範特例法が立案され、翌年6月に成立したものであり、およそ200年ぶりの天皇退位によって平成が終わり、令和が始まるきっかけとなった。そして、その成立経過で法案のあり方と内容をめぐって、国会が主体となって議論がなされ、与野党の激しい攻防があったという特徴を持つ。

皇室典範特例法の成立経緯について、政府の立場からの解説<sup>128</sup>や、政府有識者会議の委員による解説<sup>129</sup>があり、いずれも政府の下に設置された有識者会議の議論や法案の内容の解説が中心だが、野党側の動きが本法の成立にどのように影響を与えたのかについても含め、特殊な成立過程を分析してみる。

## 1 法制定の経緯について

### (1) 立法の発端

通常、法案は閣法の場合、各省庁が抱える政策課題に従って省庁内で原案が作成される。議員立法の場合は、政党や各党内の政策グループが取り組む政策課題が元になる。また、世の中を騒がすような大きな事件や事故が発端となって、急遽法案が作成されることもある。「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」は、事件事故ではないが、突発的な事象により、立案の要否が議論となった事例である。

天皇の退位等に関する皇室典範特例法の発端となったのは、2016年8月8日に、当時の天皇がビデオを通して国民に対して発した「おことば」であった。

おことばは、「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」と宮内庁ホームページで名づけられ、内容は、「既に80を越え、幸いに健康であるとは申せ、次第に進む身体の衰えを考慮する時、これまでのように、全身全霊をもって象徴の務めを果たしていくことが、難しくなるのではないかと案じています。…天皇が健康を損ない、深刻な状態に立ち至った場合、これまでも見

---

<sup>128</sup> 内閣官房内閣総務官室 阿久津正好「法令解説 天皇陛下の退位を実現 天皇の退位等に関する皇室典範特例法」時の法令 2035号 p4-23 2017年10月

<sup>129</sup> 小幡純子「有識者会議での議論と天皇の退位等に関する皇室典範特例法」法律時報 2017年11月89巻12号 p63-69 日本評論社

られたように、社会が停滞し、国民の暮らしにも様々な影響が及ぶことが懸念されます。更にこれまでの皇室のしきたりとして、天皇の終焉に当たっては、重い殯の行事が連日ほぼ2ヶ月にわたって続き、その後喪儀に関連する行事が、1年間続きます。その様々な行事と、新時代に関わる諸行事が同時に進行することから、行事に関わる人々、とりわけ残される家族は、非常に厳しい状況下に置かれざるを得ません。こうした事態を避けることは出来ないものだろうかとの思いが、胸に去来することもあります。…象徴天皇の務めが常に途切れることなく、安定的に続いていくことをひとえに念じ、ここに私の気持ちをお話しいたしました。国民の理解を得られることを、切に願っています<sup>130</sup>。」というものであった。

明治以来、天皇の崩御による新天皇の即位が当然の前提とされてきたことから、退位について皇室典範は規定しておらず、また、退位を想定した議論が内閣府や宮内庁といった関係省庁内で具体的な政策課題として行われていなかったため、退位を実現させるためには新しい立法が必要であった。当時は、皇位継承については当時の皇太子に男子がいなかったことから、女性天皇や女性宮家を認めるべきかという政策課題はあったものの、全く新しい議論が必要とされたのである。

## (2) 政策課題の検討

新たな政策課題が設定され、スピード感のある立法が求められる場合、関連法令の整備に専門知識を有し、意思決定が集約化されやすい省庁の政策立案による、閣法としての法案提出が有利である。退位法案の場合も、内閣府や宮内庁の対応による閣法による立法がまず想定された。

また、そもそも新たな政策課題が設定されたとしても、それが立法化されるとは限らない。与党や省庁内での調整で、立法化が不要と判断されれば、そのまま立ち消えになる場合もある。生前退位が問題となった当時、退位そのものを認めるべきではないという意見も保守系学者に強かった。

「おことば」を受けて、政府内では、退位を認める場合は一代限りで認め、皇室典範の改正ではなく、特例法を立法して対処するとの方向性で、当初より閣法の準備が検討されていたものと思われる。

---

<sup>130</sup> 宮内庁ウェブサイト 天皇のおことば 2016年8月8日  
<https://www.kunaicho.go.jp/page/okotoba/detail/12>

それは、おことばを受けて設置された政府有識者会議の御厨貴会長が、法案成立1年後に当時を振り返って、「(2016年)8月下旬、首相官邸の杉田和博・内閣官房副長官から留守宅に連絡があった。折り返し連絡をすると、「至急、会いたい」とのこと。2日後、都内のレストランで会うと、単刀直入、退位問題のための有識者会議をつくると言う。人数は絞る、専門家からはヒアリングするなどひとしきり説明し、やおら「最初にあなたを口説きにきた。」理由を尋ねると、「7月から各紙に載った言論を見ると、「特例法」を主張するあなたは姿勢がブレていない。(意図は)分かるだろう。やってほしい」と言う<sup>131</sup>。」と証言していることから推測できる。

しかし、一方で、NHKのスクープ報道直後には、「生前退位意向は憲法上の立場配慮 官邸・宮内庁は慎重対応<sup>132</sup>」と報道されており、政府には退位そのものに慎重な意見もあった。退位を認めることは憲法上想定されていないという考えや、皇室の制度改革につながり、皇室の地位を不安定化させるとの考えが背景にあったと思われる。退位を認めない場合は、摂政を置いて天皇を代行させるべきだとの意見も出ていた。

9月23日には、政府により、安倍総理大臣の私的諮問機関として、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」が発足した。会議は、今井敬日本経済団体連合会名誉会長、小幡純子上智大学大学院法学研究科教授、清家篤慶應義塾長、御厨貴東京大学名誉教授、宮崎緑千葉商科大学国際教養学部長、山内昌之東京大学名誉教授の6名で構成されていた<sup>133</sup>。また、この有識者会議は、退位を前面に打ち出さず、「天皇の公務の負担軽減等」を議論する場として設置されたため、必ずしも退位関連法の議論が前提とはなっていなかった。

その後、有識者会議は皇室や憲法等の専門家に複数回のヒアリングを重ね、16人から意見を聴取したが、退位そのものに反対もしくは慎重な姿勢を示す有識者が7人、退位自体は認めるが、一代限りに限定すべきとする有識者が5

---

<sup>131</sup> 御厨貴「天皇の退位をめぐる有識者会議 想定外の報道、宮内庁の胎動 座長代理が体験した7か月の真相」Journalism 2017年6月号 325号 p54 朝日新聞社

<sup>132</sup> 毎日新聞ウェブサイト 2016年7月14日

<https://mainichi.jp/articles/20160714/k00/00e/040/222000c>

<sup>133</sup> 首相官邸ウェブサイト「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議の開催について」 2016年9月23日

[https://www.kantei.go.jp/jp/content/20160923siryo\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/content/20160923siryo_1.pdf)

人、恒久的な制度化を推す有識者が4人と、有識者間でも意見が割れる形となった<sup>134</sup>。

結局、有識者会議としての明確な結論は出ず、翌年2017年1月23日に、退位を認めるべきか、そして、認める場合、退位を将来のすべての天皇を対象にする場合と、天皇陛下一代に限った場合のそれぞれについて、積極的な意見と課題を併記した論点整理を取りまとめ、公表した<sup>135</sup>。しかし、論点整理は恒久的な退位に関する課題を比較的多面的に指摘しており、方向としては、一代限りの退位の立法化をにじませる内容であった。

## 2 野党からのアプローチ

一方、政府に対して野党の動きはどうであったか。通常、閣法による立法が想定される場合、野党は閣法の概要を受けて、法案審査に伴っての対案を出す形を採ることが多い。しかし、当時最大野党であった民進党は、「おことば」を受けて、9月には党内で独自に、「おことば」の解釈と、退位の立法化を検討するための、「皇位検討委員会」を立ち上げることを進め、10月4日の常任幹事会で、設置を決定した。民進党皇位検討委員会は、政府有識者会議に先行して法案化を進めることを目標に、独自に有識者ヒアリングを重ね、論点をまとめていった。

そして、12月21日に、「国民的検討にむけた論点」として(1)退位についての論点として天皇の退位を認めるべき(2)皇室典範か特例法かに関しては皇室典範の改正によるべき(3)皇室典範改正の基礎的論点については皇室典範第4条の改正が中心になる。「天皇は、皇嗣が成年に達しているときは、その意思に基づき、皇室会議の議により退位することができる。」との規定を新設すべきである」とする論点整理を、記者会見を行って発表した<sup>136</sup>。内容は、皇室典範の規定を改正し、恒久的に天皇の退位を可能とする案が骨格となっており、一

---

<sup>134</sup>時事ドットコムニュース 2016年11月30日

[https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_soc\\_koushitsu20161130j-06-w530](https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_koushitsu20161130j-06-w530)

<sup>135</sup>時事ドットコムニュース 2017年1月23日

[https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_soc\\_koushitsu20170123j-04-w500](https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_koushitsu20170123j-04-w500)

<sup>136</sup> 民進党ウェブサイト 2016年12月21日

<https://www.minshin.or.jp/article/110641>



代限りの特例法による退位とは、基本的な考えが全く違う案を提示したことになる。

また、この時点において、政府下におかれた有識者会議は、退位そのものを認めるかどうかで賛否が拮抗しており、与党内の議論も固まっておらず、法案の方向性が公には定まっていない状態であった。つまり、閣法としての概要が固まる前に、政府に先行して退位法の案を示したことになる。

### 3 衆参議長の介入と与野党議論

政府の有識者会議の結論が明示されず、与党内の退位についての議論が進まない中、民進党が独自案を示したことで、退位法の議論が膠着状態になることも予想された。ここで、法案の議論は、立法府の介入という今までにない推移を辿ることになる。2017年が明けると、1月16日に、「皇室のあり方をめぐる国民的な議論が行われていることを含めた各般の状況に鑑み、立法府としてどのような対応をとるべきか両議院正副議長において協議を行った結果、平成29年1月16日、本件については、両議院合同で取り組むことを合意」したとする声明が出された<sup>137</sup>。

1月23日には、有識者会議から論点整理が発表されたが、その内容は天皇が退位すべきか否か、退位するとして将来の天皇まで恒久的に退位することを制度化すべきか否かという点で識者の意見を並べたものであり、具体的な法案の方向性を示すものではなかった<sup>138</sup>。立法府での議論が開始されていた中で、政府としての明確な方向性の提示は控えられた。

### 4 交渉と擦り合わせ

立法府での議論は、1月19日の全体会議を皮切りに、与野党の代表が揃って衆参両院正副議長の下で断続的に全体会議と意見聴取を重ね、回数は計10回に及ぶこととなる。なお、1月20日の夜に、当時の安部晋三総理と野田佳彦元総理が、首相官邸において生前退位の環境整備について会談を持ったことが、

---

<sup>137</sup> 衆議院ウェブサイト「天皇の退位等についての立法府の対応について」2017年  
[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii\\_index.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_index.html)

<sup>138</sup> 上掲 時事ドットコムニュース 2017年1月23日

[http://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_soc\\_koushitsu20170123j-04-w500](http://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_koushitsu20170123j-04-w500)

2022年10月25日の、野田氏による安倍氏追悼演説で明らかにされている

139。

2月20日の意見聴取の際には各党が書面を持って意見を提出した。おおむね主要な意見の対立は、自民党が主張する一代限りで退位を認めるという方針と、民進党が主張する恒久的な退位制度の創設に絞られた。

この間、水面下では取りまとめの妥協点を探る動きが進められた。主に自民党と民進党の互いの主張の折り合いをつけるため、取りまとめの細部にわたるまで検討が進められたことが伺える。大きな対立点は退位制度の恒久化を条文に盛り込むか、もしくは解釈として政府が表明するか、安定的な皇位継承に関する今後の議論をどのように進めるかであった。

この点に関し、自民党内も一枚岩ではなかった。当時の報道では、「今の天皇陛下に限って退位を認め、特例法で対応すべきだとの見解を自民党執行部がとりまとめたことに関して、(2月)17日の同党総務会で異論が相次いだ。恒久的に退位を認めるよう主張する石破茂前地方創生相らは「十分な議論をせずに決めるのか」「事前に討議しないと地元で説明するのが大変だ」などと発言した<sup>140</sup>。」というものも見られる。安倍政権がこだわる一代限りの退位に対し、政権に近い自民党議員は賛成、政権と距離を置く議員は反対の傾向があった。

結果として、3月17日に、特例法による対応を是としながらも、「これが先例となって、将来の天皇の退位の際の考慮事情としても機能し得るものと考える。」との衆参両議長による取りまとめがなされた<sup>141</sup>。

取りまとめには、「安定的な皇位継承を確保するための女性宮家の創設等については、政府において、今般の「皇室典範の附則の改正」及び「特例法」の施行後速やかに検討すべきとの点において各政党・各会派の共通認識に至って

---

<sup>139</sup> 国会議事録

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=121005254X00420221025&page=1&spkNum=3&current=7>

<sup>140</sup> 日経新聞 「天皇退位「特例法で」、自民党総務会で異論「十分な議論を」2017年2月17日

[https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS17H4X\\_X10C17A2PP8000/](https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS17H4X_X10C17A2PP8000/)

<sup>141</sup> 衆議院ウェブサイト「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

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii\\_torimatome.pdf/\\$File/taii\\_torimatome.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_torimatome.pdf/$File/taii_torimatome.pdf)

いたが、その検討結果の国会報告の時期については、「明示することは困難である」とする主張と、「1年を目途とすべきである」とする主張があり、国会における法案審議等を踏まえ、各政党・各会派間において協議を行い、附帯決議に盛り込むこと等を含めて合意を得るよう努力していただきたい。」との記載が盛り込まれた。

与党案をベースにしながらも、法案の先例性を確認することで将来の退位への道を開く折衷的な取りまとめであったと言える。この点、17年4月22日の読売新聞では、「3月までの各党協議では、退位は陛下に限った例外としたい自民党と、退位の制度化を求めた民進党が歩み寄った。「とりまとめ」は先例とも例外とも受け取れる「玉虫色」の特例法の制定を政府に求める内容だ。」と評価している<sup>142</sup>。

## 5 国会審議と成立

衆参両院正副議長による取りまとめは、水面下で与野党の主張を擦り合わせたものであった。そして、立法府としての取りまとめを政府に手交し、速やかな立法化を促した。政府はこの取りまとめに基づき、具体的な条文化に取り組むことになり、4月21日には、有識者会議が最終報告をまとめ<sup>143</sup>、5月19日に天皇の退位等に関する皇室典範特例法案が内閣より提出された。この一連の過程の中で、与野党は法案の国会審議において、確認答弁という形で、野党側の主張が取り入れられたことを議事録に残すことに合意した。この間、取りまとめ案と実際に政府が当初作成した法案との間には、文言上のずれが見られ、さらに与野党間の協議と合意が必要となった。

具体的には、退位を先例と位置付けるため、退位特例法案の名称について、取りまとめでは「天皇の退位等」についてと記載されていたが、立法過程において政府が出した案では、「天皇陛下の退位」と表現が改められ、今上天皇一代限りの特例法である意味合いが色濃く出る表現となっていた。

これに対して、大島理森議長と川端達夫副議長が反発し、大島議長は、「議長公邸で一対一で激論を交わした末、「川端さんから「立法府の権威と議長の権威が傷つく」と言われ、なるほど」と納得し、菅義偉官房長官を通じて「陛

---

<sup>142</sup> 読売新聞 2017年4月22日 4面

<sup>143</sup> NHK ウェブサイト 2017年4月21日

<https://www3.nhk.or.jp/news/special/japans-emperor3/>

下」の文言を抜くよう安倍晋三首相を説得した<sup>144</sup>」という。そして、与野党協議の結果、大島議長の後押しもあり、法の名称は「天皇陛下」ではなく「天皇」の退位特例法とされることになり、この点で今上天皇一代限りの例外的な立法という表現は薄められたとされる。

こうした与野党間の修正交渉を経て、6月1日の衆院議院運営委員会において審議が行われ、民進党議員の「将来の退位の際の先例となり得ることの論拠となっている、このように私どもは理解をしますが、そのような解釈でよろしいのか」と言う質問に対し、当時の菅義偉官房長官は、「この法案は天皇陛下の退位を実現するものではあるが、この法案の作成に至るプロセスや、その中で整理された基本的な考え方については、将来の先例となり得るものと考えております<sup>145</sup>。」と答弁した。与野党間の合意が反映されたのである。

そして、「質疑終局後、日本共産党から修正案が提出されたほか、各政党・各会派から意見表明がなされた。採決の結果、当該修正案は否決され、皇室典範特例法案については、全会一致をもって可決された<sup>146</sup>。」

同月2日の本会議において法案は可決され、参議院に送付された。参議院においては、同月7日の天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会において原案のとおり可決すべきものと議決された後、同月9日の本会議において可決され、最終的に退位法は成立した。

### 第3 本法成立過程の特徴

#### 1 立法府による主体的議論

本法案で特徴的だったのは、立法府である国会が主体的に議論を行い、一定の結論を示そうと試みたことである。大島理森衆院議長は、おことばを受けて即座に、「お言葉は立法府の長として謹んで受け止め、思いを深く致している。皇室の在り方については今後、国民各層において幅広く議論が行われ、国

---

<sup>144</sup> 朝日新聞 2017年6月10日 4面

<sup>145</sup> 国会議事録 衆議院議院運営委員会 2017年6月1日

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=119304024X03120170601&page=4&spkNum=21&current=14>

<sup>146</sup> 阿久津 前掲書 p9

民を代表する国会議員には、これらの議論を受けつつ肅然とした対応をすることを望む<sup>147</sup>」とのコメントを表明している。

そして、立法府としての主体的議論を議長自らが主導する姿勢を見せ、10月までに与野党の幹事長らから退位をめぐる国会議論の在り方について意見の聴取を行った。

2016年12月26日掲載の産経新聞における大島議長インタビューでは、立法府としてのコミットの必要性を述べながらも、具体的な手順についてはまだ申し上げる段階ではないとしつつ、できるだけ多くの会派が合意や共通認識を持てる進め方と、環境作りが大切だと述べている。さらに、「もう一度、国権の最高機関たる国会の基本を考えたい。言論の府だけに、それは充実した審議なのです。」「野党にも率直に言いたい。民進党は今回の年金制度改革関連法でも「もっと審議時間が必要だ」と言いましたが、党には年金制度に詳しい方もおられるのだから、政府案への対案を出したうえで、激しい論戦をしていただきたかった。客観的にそう思いますよ。良しあしの議論はありますが、日本の国会は会期制を採用し、(審議には)時間の制約があります。与党はその中で成果を上げようとし、野党は野党の立場で戦おうとする。しかし、双方とも全体の「構想力」をもう少しお持ちいただきたいですね。できるだけ合意形成をする努力を尽くしながら、最後は決めなければならないものを決めていく。非常に手間暇はかかりますが、それを愚直にやっていくことが、今の時代だからこそ大事です<sup>148</sup>。」と述べ、与野党の合意による立法府中心の法案作成に意欲を示している。この姿勢が2017年年始からの立法府における与野党会議の開催及び政府に対する国会議論の先行へとつながっていく。

大島議長の役割に関し、「安倍有識者会議が特例法退位で突っ走ろうとしたのに対し、衆院議長の大島理森が異を唱え、それを機に国会が動き出したのである。

大島が、有識者会議に待ったをかけた理由は、二つあった。

一つは、憲法上の天皇の地位に基づく原則論であった。天皇は憲法一条により「国民統合の象徴」と規定されており、その「地位は国民の総意に基づく」とされている。とすれば、天皇の地位の変更にかかわる問題は、「国民の総意」によって決めねばならないが、「国民の総意」とは政府の一存では決めら

---

<sup>147</sup> 朝日新聞 2016年8月9日 4面

<sup>148</sup> 産経新聞 単刀直言 2016年12月26日

れないし、いわんや有識者会議はできない。「国民の総意」は、国民代表の場である国会でこそ形成されねばならないというものである。この主張はまことの正しいものであった。「国民の総意」とは憲法上、国民の多様な意見を代表する国会の議を経て形成されるしかないからである<sup>149</sup>。」という評価がある。

さらに2023年インタビューで、大島元議長は以下のように証言している。このインタビューでは、本法が特殊な経緯をたどって成立した法律であったとともに、今後の国会運営の先例となり得るものであること、基本かつ重要な問題で立法化が必要な際、国民の総意をつくり上げるときの参考になり得ることが示唆されている。

「いろいろな人にご意見をうかがい、学んだ。衆院議長の先輩である伊吹文明さんの所見が参考になった。憲法は天皇の地位を「主権の存する日本国民の総意に基づく」と規定する。総意を探るのは、国民の代表たる国会の責務である、というのだ。当時の日記を読み返すと、「これは自分の職を賭してやる仕事である」と書いてあった。

立法府の合意を探るには、できるだけ多くの政党、会派に賛同してもらわねばならない。前回一致を目指す気持ちで取り組んだ。

国会の正式な機関として両院協議会を設置する方法も考えた。しかし、衆院の川端達夫副議長、参院の伊達忠一議長、郡司彰副議長と相談し、両議長・副議長のもとに衆参全会派の代表が集まって協議を始めることにした。合意を形成するため、柔軟にプロセスを進められると思ったからだ。慣例にない、初めてのやり方だった<sup>150</sup>。」

「退位に必要な法整備をどう進めるのか。自民、公明両党や日本維新の会などは、一代限りの特例法制定が望ましいとの立場だった。民進党、共産党などは皇室典範を改正し、退位を制度化するよう求めた。全体会議のほか、政党・会派からの個別の意見聴取もしたが、議論は堂々巡りだった。…なお典範改正を求める民進党と、どうすれば接点をつくれるのか。典範そのものには触れないが、典範の付則に特例法に言及した項目を新設することにした。「特例法は、この法律(=典範)と一体を成すものである」と書くことで野田さんに納得してもらった。…6月、法案は衆参両院とも自由党を除く全党・全会派の賛成を得て可決された。

---

<sup>149</sup> 渡辺治著作集第5巻「現代政治史の中の象徴天皇制」p455 2022年2月 旬報社

<sup>150</sup> 大島理森「私の履歴書②」日経新聞 2023年9月27日 36面

国会は国民のさまざまな要求を調整し、国の方向づけをする場だ。実際にはささいなことでぶつかり合い、「決められない政治」に陥ることがよくある。天皇制という難題にもかかわらず、主義主張が異なる与野党が歩み寄れたことは、政治への不信感を和らげるうえで意味があった。

両院の議長・副議長が中心になり、静ひつな環境で議論して合意形成するやり方は、今後の国会運営の先例となり得るのではないか。基本かつ重要な課題で国民の総意をつくり上げるときに参考にしてほしい<sup>151</sup>。」

## 2 天皇の意思の存在

本法の成立過程の特殊性の一つに、天皇の意思の存在がある。有識者会議の御厨貴座長代理は、法成立後のインタビューで以下のように答えている。「天皇の生前退位は、日本政治が近代史上初めて扱う課題です。眠れる獅子の感があった国権の最高機関である国会の議長から「国会は有識者会議の下請け機関ではない」と批判される事態も生じました。まだすべてを明らかにできませんが、会議のメンバー全員が天皇と首相官邸の対立の間で大変な経験をしました。平成の天皇は、ご自身一代限りの特例法ではなく、今後代々の生前退位を可能にする恒久法を作って欲しいとお考えだったのでしょう。色々なルートでそれが伝わってきました。ただ、会議の空気は緊急避難的な特例法しかないだろうというものでした<sup>152</sup>。」

ここで問題となるのが、退位法に対する天皇の意思である。憲法上、天皇が立法に関して特定の立場を表明して影響を与えることは認められないが、退位法のきっかけは他ならない天皇のおことばであり、しかもそのおことばの中では、古来天皇が崩御した際の葬送儀礼である「殯」（もがり）の弊害に言及されたことで、生前退位の恒久化の必要性を示唆されていたことは明らかであった。皇室に対する急進的な改革を望まない安倍総理と自民党は、当初から一代限りの例外的な特例法による退位を意図し、実行しようとしたのだが、天皇の意思の存在が、御厨座長代理が言う「天皇と首相官邸の対立」を引き起こし、民進党案がおことばを意識した恒久法を提示したことも相まって、合意による一定程度の譲歩を余儀なくされる状況へと至ったものと考えられる。

---

<sup>151</sup> 大島理森「私の履歴書②7」日経新聞 2023年9月28日 40面

<sup>152</sup> 朝日新聞 「語る－人生の贈りもの－」 2020年7月9日 27面

### 3 その他の特徴

#### (1) 野党の強硬姿勢と交渉の長期化

衆参正副両議長の下での全体会議では、与野党がそれぞれの意見を口頭陳述と書面提出で表明し、議長が取りまとめる形が採られたため、通常の国会提出された閣法、議員立法に対する法案審議のように、多数決による採決は想定されていなかった。よって、与党は合意が成立しない場合の強行採決を示唆して交渉に強い立場で臨むことは出来なかったし、野党も国対政治にしばしば見られるような安易な妥協に走る必要はなかった。あくまで与野党間の合意が取りまとめる前提である以上、野党側も一定の主張が取り入れられることを強く、時間をかけて主張し、交渉を行うことが可能になったのである。

#### (2) 法案成立のリミット

時間をかけた交渉が可能であった一方で、退位法の成立に向けたリミットもあった。退位法は立法府の取りまとめを下敷きに起案されることが想定されたが、2017年の通常国会が、東京都議選を控えて延長が難しい政治情勢であり、また、天皇のご高齢ということも考慮すると、先送りというわけにもいかず、通常国会中の成立が適切というコンセンサスが出来上がっていた。

そのためには、遅くとも3月中には立法府の取りまとめがなされ、政府有識者会議の結論を経た上で4月中には立法作業を行う必要があった。閣法として成立させる必要があったため、このリミットは政府と一体化する自民党に、妥協と合意を迫るものであった。交渉が決裂し、立法府の取りまとめが遅れば、自民党の交渉責任者である茂木政調会長は自民党内からも批判を受けかねない。官邸への付度、党内での立場等から、茂木政調会長も合意へと踏み出したと考えられる。

#### (3) 野党の調整役が存在

与党選出の大島議長に加え、野党選出の川端達夫衆院副議長の果たした役割は大きかったものと推測できる。川端副議長は大島議長と退位法成立に関して一対一で激論を交わす関係にあり、取りまとめの際にも、野党案の取り込みと調整に一定の役割を果たしていたことが伺われる。仮に、衆参「議長」の下に全体会議が開催され、取りまとめがなされていた場合、野党案がここまで合意に反映されていたかは不明である。



#### (4) 利害関係者の不存在

本法の成立によって経済的な影響を受ける利害関係者がほぼ存在しなかったこと、官庁側の反対が強固でなかったことが、議論を戦わせた上での本法成立につながった面がある。本法によって直接影響を受けるのは、天皇と皇太子などごく一部に限られており、関係団体の反対や官庁の抵抗などもほとんど存在しなかったと言って良い。一般的な法律とは異なる特殊性が強い法案であった。

#### (5) 閉ざされた議論

退位特例法の成立プロセスは画期的であったと評価できるが、一方で、静ひつな環境での議論が必要という点が強調され、与野党間の協議や、法案化のプロセスが国民にとって不透明であったことは否めない。法案審議自体も非常に短時間であった。法案化のプロセスの節目ごとに、憲法審査会や委員会質疑を開催するなど、国民が論点と流れを把握する形で進めることが必要だったと思われる。

今後、皇位継承に関する立法が想定される中、オープンな議論のあり方は、退位法を参考に検討されなければならない。

### 第4 政策決定における野党の役割への示唆

#### 1 退位法の特殊性

このように、退位法の成立には、立法府首脳への介入、事実上の立法提案者としての天皇の意思への配慮、皇位継承という法案の特殊性という様々な要素が絡み合い、この法案成立のプロセスをもって、一般的な政策決定における野党の役割と結びつけることは困難である。

しかし、野党の主張が法に反映されたという点で、期待されない野党という現状を脱却するための、さまざまな示唆を与えてくれたとも言えることが出来る。と考える。

#### 2 野党の役割への示唆

##### (1) 「自前」の政策立案と提示

与野党合意による退位法の成立は、政策決定への関与と存在感の発揮という点で、今後の野党の方向性を示唆するものであった。野党へは「与党の揚げ足取りばかり」、「批判するだけで対案を示さない」と批判が集まっている。実際は、2022年の第208国会における最大野党立憲民主党の閣法に対する賛成率は87%に上っており<sup>153</sup>、反対ばかりというのは事実と反する。しかし、国民の注目を集める法案での与野党対立がクローズアップされることが多いことや、対案を出す場合でも、すでに政府与党間で調整済みで、メディアを通じてその概要や意義が流布されている政府案を野党内で吟味し、議論、意見集約した上で提出することが多いゆえに、時機を逸した「反対それ自体を目的とした案」と国民に捉えられることが多いと思われる。結局、野党が国民の支持を集められないのも、自前の政策を政府与党に先駆けて提示できていないことが大きな理由となっていると考えられる。

この、「自前」による、「迅速な」政策立案は野党にとって非常に困難である。政策立案のための詳細な資料やノウハウはその多くを中央官庁が独占し、野党内の政策立案スタッフは人員不足である。立法化作業は、衆参法制局による助言を基に行うとしても、その基となる政策立案段階の論点整理や具体案の提示は、それを取りまとめるスタッフの存在が必須である。

退位法に関しては、最大野党民進党が、自前で政府与党に先駆けて、迅速な独自案を提示することができた。そして、メディアを通じて党としての立場を明確化し、反対のための案ではないということを示した。政府与党が提出するであろう案を見越して先に対立軸を設定することによって、野党としての存在感を示すことができたことは、今後の政策実現プロセスにおける野党活動にとって大きな示唆となると考える。

## (2) 場の設定と議論の結論への反映

退位法の与野党議論は、衆参正副議長の下に設置された全体会議で行われるという特殊な経過をたどった。通常の委員会型審議を行う場合には、野党はあくまで閣法に対する質問形式で議論を行うことになり、自らの案を詳細に披露することは想定されていない。また、質問内容についても、それが法案に取り

---

<sup>153</sup>立憲民主党ウェブサイト「立憲民主党の208回国会法案への賛否等について」2022年6月19日

[https://cdp-japan.jp/news/20220619\\_3920](https://cdp-japan.jp/news/20220619_3920)

入れられるわけではない。そして、野党提出の議員立法は、審議されない限りその趣旨や内容を説明する機会はない。それに対して、今回の全体会議では、少数野党も含めた全党、全会派に自らの意見を表明する機会が設けられ、争点に対しては、充実した交渉が行われ、衆参正副両議長が自ら取りまとめの調整にあたった。

現状の委員会制度の下では限界があるが、議論と提案の場を確保すること、その議論が適切に法案に反映されるための交渉を行うことが必要である。また、国対が日程を人質にとった交渉を行いつつも、いつの間にか安易な妥協が成立するという類ではなく、政策の立案を行った実務家同士の交渉が適時行われ、合意が成立したという点で、従来からの国対優先主義の延長線上にはないプロセスをたどったことは、新しい立法のあり方の示唆となる。

### (3) 議員意思の尊重

本法は、天皇という国民統合の象徴の地位に関する法であったがため、与野党の全会一致をもっての可決成立が目指された。しかし、結果として、野党民進党からも本会議での採決を退席、欠席する議員が出た。立法府取りまとめや法案提出段階においても、党内から内容に疑問を抱く議員は存在していた。

結局、退位法の本会議採決に対しては、衆院で亀井静香議員ら3名の無所属議員が反対、自民党の斎藤健副農相、民進党の阿部知子氏ら5人が議場に入らないなどして採決に参加しなかった。このほか自民党の石破茂元幹事長、民進党の枝野幸男前幹事長、自由党の小沢一郎共同代表ら10人が欠席した<sup>154</sup>。

しかし、消費税増税法案をきっかけとした民主党分裂のような決定的な亀裂は生じず、欠席や棄権が重大問題として扱われることはなかった。むしろ退位法への賛否に関しては、イギリスにおける政党横断的な活動のように、党としての方針は示すが、反対する者もいるであろうし、それは自己の判断でやむを得ないという、さほど厳格ではない空気があったと思われる。

逆に自民党議員の中にも、当初の民進党案に賛意を示す議員もいた。党と党との厳格な対立構造から脱却し、個々の議員意思を尊重して柔軟に法案成立や

---

<sup>154</sup> 毎日新聞ウェブサイト 2017年6月10日

<https://mainichi.jp/articles/20170610/k00/00m/010/144000c>

修正を実現させるイギリスモデルが広がれば、野党の存在意義もイギリスのように高まっていくことが期待できる。

## 第5 国会と立法の現状

### 1 日本の立法の特徴

以上、退位特例法の立法プロセスと意義を検討してきたが、少し視野を広くして、日本の立法の特徴から、国会中心の立法審議が十分になされていない現状を分析したい<sup>155</sup>。

議会において多数派を占める与党が、法案審議に大きな影響力を持つのは当然であるが、日本において自民党が作り上げてきた法案の事前審査体制には、他国とは明らかに異なる特徴があったとされる。

具体的には、「審査が極めて組織的かつ緻密に実施されていたことである。

ヨーロッパの国々では、事前に政府と与党議員の協議が行われる場合でも、非公式な折衝のレベルにとどまっているところが多い。しかも、事前協議ですべての問題を解決しようというわけではなく、政府と与党との意見対立が解消されなければ、議会の審議に持ち越される。

ところが、自民党の事前審査は高度に組織化され、与党内の議論が尽きて全員の同意が得られた後に、法案が閣議決定される体制になっていた。そのため、国会審議はもっぱら政府・与党の連合軍に対して野党が論戦を挑む場となり、国会で法案修正を実施する余地は残されていなかったのである。

もう一つの特徴は、事前審査の対象とされたのが閣議決定された法案ではなく、各省庁による起草段階の法案だったことである。

諸外国でも法案に関して事前の調整が実施されることはあるが、その場合、与党議員の交渉の相手方は当然ながら内閣である。ところが、自民党の事前審査では、議員の交渉相手は内閣ではなく、法案を起草した省庁の官僚なのである。内閣は積極的に議論に介入しようとはせず、与党議員と官僚との決着を待つ「傍観者」のようにさえみえた。もちろん、歴代首相の中には、強力なリーダーシップを発揮して政策立案を主導した者もあったが、彼らは首相としてで

---

<sup>155</sup> 片岡新 東京大学法学部リサーチペーパー「政策決定における野党の役割の考察」(2020年)より一部加筆修正して引用

はなく、与党のリーダーとして力を発揮したとみるべきであろう<sup>156</sup>。」という説明がある。

与党自民党によるこうした強固な事前審査制は、野党の法案審議への関与を実質的に失わせてきた。そして、長期にわたる安定政権の下で、官僚は事前審査を通じて自民党有力議員と個人的な関係を築き上げ、自らのキャリアに利用してきた面があり、そのことによって野党議員と官僚との関係は希薄化し、政策立案への野党の関与を妨げてきた面は否めない。

この点、「官僚にとっても事前審査のメリットは大きかった。そもそも、事前審査体制は、いわば官僚と与党議員との利害の一致によって、生まれたものであった。国会審議で法案を修正することになると、野党議員も加わって予想外の方向に議論が発展する可能性がある。それに対して、事前審査を実施して省庁に關係の深い族議員の要望を聞いておけば、その後の国会審議では与党議員の数の力によって、ほぼ無修正での法案成立を期待できた<sup>157</sup>。」との、与党議員と官僚の相互依存の關係の指摘が、事前審査の本質を表している。

## 2 議員立法の歴史

「「議員立法」については、「議員によって法律案が発議され(国会法第五十六条第一項)、成立した法律」ととらえられるのが一般的である<sup>158</sup>。」また、「議員立法は、政党が主導して行うのが一般的になっており、そのほかには超党派の議員連盟のようなグループが中心になって推進することが多い。また、議員の下審査機関である委員会が立案し、立法に至ることもあるが、これも多くは政党主導によることが多い<sup>159</sup>。」とされる。

なお、「内閣は法律の発案権を有するが、これは、憲法七二条前段の「議案」に法律案も含まれると解されること、議員内閣制の下では国会と内閣の協働が要請されており、また、国会は法律案を自由に修正・否決できること、などの理由から、違憲とは考えられない<sup>160</sup>。」

---

<sup>156</sup> 大山礼子「日本の国会 審議する立法府へ」p82-83 2011年1月 岩波新書

<sup>157</sup> 大山礼子 上掲書 p84

<sup>158</sup> 大森政輔／鎌田薫「立法学講義 補遺」p102 2011年3月 商事法務

<sup>159</sup> 大島稔彦「立法学 理論と実務」p32 2013年4月 第一法規

<sup>160</sup> 芦部 上掲書 p321

## (1) 55 年体制時

わが国の議会では、委員会中心主義を採りながらも閣法が成立法の大部分を占めているが、議員立法の提出数自体は少なくない。歴史的に見ると、1954年に国会法が改正され、それまで1人でも提出することのできた議員提出法律案の提出の際に、一定数以上の賛成者が必要となり、さらに、1955年の55年体制確立後に、自民党内で予算を伴う議員立法の提出を差し控える旨の総務会決定がなされたことや、内閣提出法案の与党審査の慣行を開始し、党と政府の調整の上で内閣提出法案として提出する仕組みが確立されたことにより、与党提出の議員立法が減少していった<sup>161</sup>。

自民党による政権運営が安定し、事前に与党内で審査された閣法が立法の中心となることにより、野党の立法へのアプローチは受け身にならざるを得ず、野党提出の議員立法も、成立そのものを期待するよりも、党としての見解を表明して世論の支持をつなぎとめるところに主眼があったのがこの時期だと思われる。

## (2) 細川連立政権以降の非安定期

その後、自民党の安定政権が揺らぎ、1993年の細川連立政権の誕生、その後の野党勢力の躍進、衆院正副議長の諮問機関による議員立法の活性化の提言を経て、1997年以降、議員提出の法律案、成立件数は大幅に増加した。この活性化の理由について、細川連立政権が成立する中で、多くの政党が政府・与党を経験して、政策立案能力が現実的なものになるなど質的に向上したこと、イデオロギー的な対立軸がなくなり、各党間の政策に大きな違いがなくなって与野党間の協議が行いやすくなったこと等を理由に挙げる見解がある<sup>162</sup>。また、国会議員の政策立案能力の強化のために、政策担当秘書制度が新設されたのもこの時期であった。

---

<sup>161</sup> 茅野千江子「議員立法の実際 - 議員立法はどのように行われてきたか - 」p101 2017年11月 第一法規

「国会法の改正後、議員立法の提出件数の総数が直ちに減少したわけではない。一方、与党の議員立法は抑制されて与党提出法律案が減り、大半が野党提出法律案となった結果、成立件数は減る傾向になり、「国会における最終的な製品としての法律に注目する限り、議員立法の重要性が著しく低下したことは明らかである」と評されている。」

<sup>162</sup> 茅野 前掲書 p106,115

1996年の橋本内閣以降 2013年の安倍内閣までの内閣提出法案の成立率と修正率、議員立法の成立数の観点から、日本の国会の変換機能を量的に比較した研究によると、「議会内の多数派の形成が与党単独で可能な場合には、内閣提出法案の成立率は高く、その一方で、内閣提出法案の修正率は低く、議員立法の成立数も低いという、アリーナ型のパターンを示すこととなっている。逆に、議会内の多数派を与党が単独で形成できず、野党との連携が不可避となった時は、与党側から野党との連携が働きかけられ、結果として、内閣提出法案の修正率は高く、議員立法の成立数も多いという、変換型のパターンを示すこととなっているといえよう<sup>163</sup>。」と分析されている。

### (3) 安倍安定政権下

2012年の政権交代及び2013年参院選によるねじれ解消により、安倍政権が安定的な運営に移行するに及び、議員立法の提出数自体に大きな変化は見られないものの、2019年3月時点で、「2012年の第2次安倍政権発足以降、閣法の成立率が9割なのに比べ、議員立法は2割弱にとどまる<sup>164</sup>。」との指摘があり、成立する議員立法も与党議員が中心となった提出法案に偏る傾向がある。

野党議員が中心となって提出する議員立法案の国会審議も不調である。与党が圧倒的な議席数を確保する中、委員会開催の与野党交渉すらままならない状態で、全く審議されずに放置される議員立法案は多い。

### (4) 合意形成の不備

また、法案は、委員長の判断で委員会に付託されることがある。しかし、委員会委員長ポストは、議席比例配分とはなっていない。現在、衆議院で野党議員が常任委員会委員長を務めるのは、決算行政監視委員会と懲罰委員会のみであり、ともに新規の閣法や議員立法が審査される性質を有さない委員会であ

---

<sup>163</sup> 武蔵勝宏「立法過程の変化：一野田政権から安倍政権へ－北大立法過程研究会報告」北大法学論集第64巻第6号) p86 2014年 北海道大学大学院法学研究科  
[https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/54910/1/lawreview\\_vol64no6\\_10.pdf](https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/54910/1/lawreview_vol64no6_10.pdf)

<sup>164</sup> 日本経済新聞 「議員立法の成立率2割 野党法案は審議されず 政府提出は9割」  
2019年3月26日  
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO40626780Z20C19A1SHA000/>

る。このことが、野党議員の提出する議員立法が事実上ほとんど審査されることが無く、野党が政策的な存在感を示せない一つの要因ともなっている。

議会と委員会に関して、「議会の制度構造が分権的であるならば、たとえ全体としては少数派であっても、議会の下位集合である委員会において、野党が政策形成に関与する可能性は高まり、政策全般に対する影響力は限られるとしても、特定の政策分野においては、全体に占める割合以上の影響力を行使することが可能となる。したがって、そうした委員会が常設の機関として多く存在するほど、そうした委員会の政策的管轄が恒常的であるほど、野党が影響力を行使できる可能性は高まる<sup>165</sup>。」との説があるが、法案審議を行う委員会の委員長を与党が独占し、委員会審議と本会議審議が密接に関連する日本においては、野党が影響力を行使できる制度構造にはなっていない。

「閣法とともに、野党提出の議員立法や修正案を審議することで初めて、国会における少数党を含む合意形成機能が成立しうるといえよう<sup>166</sup>。」という主張はもっともであるが、現状は、合意形成機能は機能していない。

以上、現状、野党が議員立法の成立に果たす役割は、小さいと言える。

### 3 法案修正

#### (1) 法案修正率

野党が政策立案と立法に果たす役割として、閣法に対して対案を提示し、修正又は附帯決議、解釈に対する確認答弁を勝ち取ることで、野党としての主張を法案に取り込ませ、存在感を示すことが挙げられる。

近年の国会の野党の役割に触れた先行研究のうち、1995年から2014年までのねじれ国会でなかった場合の閣法の修正率は8.0%であるとされているのに対し、ねじれ国会であった時期の閣法の修正率は26.1%に及んでいる<sup>167</sup>。

---

<sup>165</sup> 増山幹高「シリーズ日本の政治7 立法と権力分立」p56 2015年9月 東京大学出版会

<sup>166</sup> 武蔵勝宏「議員立法のあり方」2016年5月 月報司法書士 p30 日本司法書士連合会

<sup>167</sup> 武蔵勝宏「国会審議の効率性と代表性」－国会審議をどのように変えるべきか－ 北大立法過程研究会報告北大法学論集 66 巻第5号 p311 2016年 北海道大学大学院法学研究科



ねじれ国会下での法案修正はより頻繁である。例えば、「平成 23 年 3 月、東日本大震災が発生したときは、民主党政権下のねじれ国会の状況であったが、その大災害からの復旧・復興に向けて必要な対策を緊急に講じるため、与野党の協力により多くの法律が成立した。そして、それらの成立に至る国会の審議過程においては、各党が積極的に議員立法により政策を表明し、国会の場で活発な議員間の議論が行われ、合意形成に向けた真摯な取組が行われた<sup>168</sup>。」とされる。この場合、合意形成は民主党、自民党、公明党の三党による協議を経て、調整案を作り、各党に協議するという形式が数多く採られた<sup>169</sup>。

## (2) 野党の役割肯定論

このように、「内閣提出法案が未成立あるいは修正となる割合が 10%から 20%に上ることを挙げ(なお、1999 年～2018 年の 20 年間を見ると、不成立率 20.8%、修正率 12.8%)、国会審議において野党は影響力を持っており、国会自身、政策変換能力を有していると主張する<sup>170</sup>」研究が 1980 年代以降に現れた。先行研究につき、マイク・マサト・モチズキの「日本の立法過程の運営とその過程への影響力 - 政党と国会の役割」(ハーバード大学博士論文、1982 年)や、岩井奉信「立法過程」(東京大学出版会、1988 年)が挙げられる。

## (3) 法案修正の現状

しかし、単に政府提出法案に対する不成立率及び修正率を統計的に見ただけでは、野党の果たす影響力の大きさを論じることはできない。なぜならば、法の修正は、対立論点に関する大幅な修正を必ずしも意味せず、努力規定の追加であったり、倫理的な指針を抽象的に書き示すものが多く、実際に修正法案の中身を分析しない限り、野党の影響力を推し量ることは不可能であるからである。この点、日本において、「閣法の法案審議においては、与党側が多数を占めている限り、大幅で実質的な法案修正はあまり行われないので、コンセンサス・モデル諸国の議会によく見られる与野党協調モードよりマジョリテリア

---

<sup>168</sup> 茅野 上掲書 p153

<sup>169</sup> 茅野 上掲書 p158

<sup>170</sup> 中島誠「立法学 第 4 版 序論・立法過程論」p250 2020 年 4 月 法律文化社

ン・モデルの諸国と共通する与野党対立モードが優勢であるといえよう<sup>171</sup>。」との指摘がある。

一般的に言って、野党の抵抗で法案の成立に向けたプロセスが停滞した場合、与党は強行的に審議を継続しようとするか、譲歩し、妥協することがある。そして、譲歩の方法としては、「譲歩の度合いが低い順に、①野党の慎重審議要求を踏まえての採決日の延期、②野党の主張に添った内容の確認答弁、③野党の意向を盛り込んだ附帯決議、④将来の制度見直しを義務付ける見直し条項の追加、⑤野党の要求に応じた法案内容の修正、⑥問責決議を受けた大臣の退任、⑦当国会での成立を断念し、継続審査ないし廃案とする決断など」とされる<sup>172</sup>。しかし、既に検討したように、法案内容の修正であっても、単に抽象的な努力規定を設けるような修正はハードルが低いのに対し、確認答弁や附帯決議であっても、法案の根幹の変更に関わる場合は、与党が応じるのは難しい。上記譲歩の度合いの②から⑤までは、内容に応じて譲歩の度合いは変化するとと言える。

修正案は、プログラム規定的なものが多い。例えば、2019年に修正案が可決成立した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案に対する修正案」を見ると、第25条の3に「関係機関等は、前項の規定に基づき、協議会から資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力の求めがあつた場合には、これに応ずるよう努めなければならない<sup>173</sup>。」とする修正など、努力規定が主となっている。プログラム規定を追加することは与党や省庁にとってもハードルが低く、合意が成立しやすい。

しかしそれは言い換えれば、与野党間の政策の対立点に関する修正ではなく、野党にとって、法案修正という名を取るための修正であり、法案の方向性に影響を及ぼすものではない。与野党の対立論点に対する修正、もしくは新たに

---

<sup>171</sup> 川人貞史「シリーズ日本の政治1 議院内閣制」 p136 2015年4月 東京大学出版会

<sup>172</sup> 中島誠 前掲書 p254-255

<sup>173</sup> 衆議院ウェブサイト「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案に対する修正案」

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/198shu14an.pdf/\\$File/198shu14an.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/198shu14an.pdf/$File/198shu14an.pdf)

に具体的な法律効果を付与するような修正が行われた比率を検討することで初めて、野党が立法に影響力を及ぼしているか否かを判断することができる。よって、法案の修正率をもって、日本の野党が政策決定に一定の影響力を持っている根拠とする研究は支持できないと考える。

野党が政策決定プロセスに与える影響力の有無については、各国ごとに大きな違いが見られる。イギリス、フランスでは、立法過程における野党の役割は大きくないとされる。一方、ドイツでは野党の役割は大きいとされている。

イギリスにおいては閣法が成立法の約80%を占めており、議会審議では、野党は閣法に対して反対討論を行うのみであり、野党提出の修正案の成立率も極めて低い。それにもかかわらず、イギリスではアリーナ型議会が機能しており、野党の政策立案に対する期待は決して小さくない。

一つの理由として、野党が柔軟な姿勢で法案修正に影響力を行使していることが挙げられる。「現代のイギリス議会においては、採決における与野党平議員の共同歩調といったインフォーマルな連携から、特定のテーマやインタレストを共同で追求する超党派の議員連盟(All-Party Parliamentary Groups)、さらにフォーマルな下院特別委員会に至るまで、様々なタイプの政党横断活動が展開されて」おり、「…中でも重要なのが政府法案に対する政党横断的な修正の提出である。二〇〇五-一〇年と二〇一〇-十二年における主要政府法案について分析したラッセル等の研究によると、政府法案に対する修正のうち、与野党平議員も含めた、フォーマルな形での政党横断的な修正の提出は、全体の約六分の一に上る<sup>174</sup>」とされている。一方、日本では党議拘束が厳格で、党の立場に反してまでの与野党議員間の共同歩調による法案修正は現実的ではない。

以上、論じてきたように、現状、日本において野党は政権担当能力に欠けると認識されており、政策決定、法案審議・成立プロセスに与える影響力は小さい。それは国会における法案審議の形骸化、低調な議員立法、予算審議の方針、受け身の政策議論、政策スタッフの不足、厳格な党議拘束など、制度上、党運営上の複合的要因によるものと考えられる。

---

<sup>174</sup> 佐々木毅編 「比較議院内閣制論」 第1章 イギリス議院内閣制の変容 阪野智一執筆分 p5 2019年9月 岩波書店

#### 4 退位法の意義とヒント

このように、日本の国会は特に野党が立法プロセスに果たす役割が小さく、議員立法や与野党の議論を経た修正案が立法の中心とならない状態が続き、立法府としての国会の形骸化を招いている。

退位法の制定は、国会が主体となって議論をリードすることで、本来の立法府としての役割を果たしたと評価されている。しかし、与野党の真摯な議論と合意による立法という、本来果たされるべき立法府の役割が、特殊な状況下においてしか実現していないという現状を直視しなければならない。

日本の政策決定プロセスは、官庁によってお膳立てがなされ、与党自民党議員がそれを追認もしくは微修正する基本形が長年維持され、自民党以外は万年野党とされ、政策決定にほとんど影響力を持たなかった。民主党は政権交代に成功したものの、政策決定プロセスの慣行をめぐって官庁との対立を招き、結局多くの公約を実現できないまま、政権を転落し、消滅することになった。その後も野党が政策に影響力を持たない状況が続いているが、現時点で、野党にそれを覆す具体的な戦略は見られず、支持率も低迷したままである。

戦略のヒントは、退位法の制定プロセスにあるのではないか。今できることとして、退位法で民進党が行った、世論に沿った独自の政策案の提示や毅然とした交渉などが考えられるし、公約として、昔存在した国会での議員同士の自由討議制度の復活や委員会の活性化など、国会改革を前面に打ち出すのも一つの手であろう。国会が本来の立法府としての役割を果たしたとされる退位法のプロセスには、いつの間にか官庁の立案した政策の追認機関としての存在となっていた国会、そして野党の復活の鍵が隠されているように思う。そして、国会が立法府としての本来の役割を果たすようになってはじめて、日本に政権交代可能な二大政党制が根付くことになるのだと考える。

#### 第6 退位特例法と安定的な皇位継承立法との比較

以上、退位特例法の立法プロセスへの評価と立法過程に与える影響の可能性について検証した。今後想定される皇位継承立法についても、退位特例法のような国会中心の議論が必要と考えるが、実際の状況はどうであろうか。

上記のように、退位特例法の立法プロセスにおいては、大島理森衆院議長がリーダーシップを発揮して取りまとめが行われた。特例法が比較的短期間に党派的な対立も表面化せずまとまったのも、大島議長の活動によるところが大きい

い。しかし、安定的な皇位継承の議論については、細田衆院議長、山東参院議長とともに、消極的な姿勢であった。令和3年12月の有識者会議報告書提出を受けて、令和4年1月には衆院議長公邸で、全政党の代表者を招いて全体会議が開かれたが、退位特例法の際には同様の会議が間を置かずに立て続けに開催されたのに対し、1回限りの開催にとどまり、その後放置されていた。

ところが、令和5年10月に細田衆院議長が退任し、新たに額賀福志郎議員が衆院議長に就任したことで、状況に変化が生じている。額賀議長は国会での審議にリーダーシップを取って取り組む姿勢を見せ、令和5年12月19日、議長公邸で与野党の幹部と会談し皇位継承のあり方について、各党に考え方の取りまとめを促した<sup>175</sup>。これを受けて、令和6年3月段階で、各党の考えが議長に対して提出されつつある状況である。一方、政府は、皇位継承問題について、今後は国会で審議されることという姿勢を明確にしている。

現在、皇位継承立法の成立段階は、立法のきっかけとなる第一段階を経て、法案の元となる、いわゆる叩き台の提示という第二段階の状態にある。。この後、通常なら法案の具体化という第三段階、案の調整と修正という第四段階を経て、最終段階である国会提出、審議、成立のプロセスをたどることが予想されるが、時期については全く見通せない。

立法プロセスについて、退位特例法の附帯決議が、「一 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、皇族方の御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。二 一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、「立法府の総意」が取りまとめられるよう検討を行うものとする。」としていることから、今は、二の「立法府の総意」が取りまとめられるよう国会が検討するプロセスに入っている。

法形式については、「立法府の総意」がまとめられるならば、退位特例法と違って議員立法の形を取ることが望ましいと言える。退位特例法の際は、国会主導で議論が進められ、議長の下に取りまとめが行われたが、結果として内閣が法案を国会提出する閣法の形が取られた。これは、取りまとめに一部反対す

---

<sup>175</sup> NHK ウェブサイト 2023年12月19日

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231219/k10014292921000.html>

る野党が見られたため、全会一致での議員立法提出の形式は取られなかったことによる。

今回、退位よりも遥かに複雑で、各党間に主張の相違が現れることが予想される皇位継承立法につき、全政党が一致する議員立法としての提出は困難が予想されるが、附帯決議の要請、憲法秩序の維持に関する重大な立法であることから、国会が議論を主導し、議員立法の形を取ることが望ましい。

また、安定的な皇位継承立法を行う上では、皇位継承という、退位よりもさらに天皇・皇族の憲法上の地位の意義が問われることになる重大な立法であるという点を意識し、憲法上の疑義が生じないように議論を尽くして国会の総意をまとめあげなければならない。2017年の退位法制定の際には、憲法2条との整合性が詳細に議論されたわけではなかった。生前退位をめぐる憲法議論としては、以下の論点が考えられた。2条は、「皇位は世襲のものであって、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。」と定めるのみであり、天皇の生前退位と新しい天皇への継承についても、世襲が担保されている限りは、皇室典範によって定められる立法政策と考えることができる。

しかしながら、従来、多くの学説は生前退位を制度として立法化することに否定的であった。「学説の多数は、①政治勢力によって天皇の意思に反する譲位が強制された事例がままあること、②譲位後の上皇・法皇が威勢を振るい弊害があったこと、③退位の自由を認めると即位拒否の自由を認めることにもなり世襲原則が実現しなくなるおそれがあること、④国政に関する権能を有さない天皇に退位の必要が生じるような事態はまずありえないこと、⑤道義的責任はその地位にとどまることによって果たすべきであること、⑥不治の重患等のような場合には摂政を設置すればたりること、⑦自由意思による退位を保障する規定を設けることは技術的に困難であること、⑧現存の天皇を前にして退位をとやかくいうのは好ましくないこと、⑨天皇の地位にある者が自覚を欠き軽々に退位を発意することにもなりかねないこと、などの理由から、生前退位制の設置には否定的である<sup>176</sup>。」とされていた。憲法論の検討が見られなかったのは退位法の合意経過の反省点であり、皇位継承立法にその反省を生かす必要がある。

---

<sup>176</sup> 芦部信喜監修「注釈憲法(1)」p168-169 横田耕一執筆箇所 2000年12月 有斐閣

そのためには、有識者会議報告書が提出した案をそのまま追認する形で立法化することは適切ではなく、国会内で徹底的な審議プロセスを経るべきである。

しかし、政党や個々の議員の主張は、退位特例法制定の際の議論よりも分断されており、それぞれの主張を汲み上げて立法にまで漕ぎつけるのは非常に困難なことも事実である。

その際、退位特例法の時のような、衆院議長がリーダーシップを取って各党代表者の意見を聴取し、調整を行うという方法も有効であるが、よりオープンに、衆参両院の委員会(予算委員会や内閣委員会が想定される)や憲法審査会で議論を行い、立法プロセスに国民の関心と監視が行き届く方法にする方が好ましいと考えられる。

以下、退位特例法と今後検討される皇位継承立法の比較表を提示する。

法律比較表		
	天皇の退位等に関する皇室典範特例法	安定的な皇位継承のための法律
目的	天皇の生前退位の実現	安定的な皇位の継承の実現と皇族数の確保
契機	天皇による「おことば」(2016年8月8日)	退位特例法の附帯決議
時間的余裕	天皇が高齢のため急ぐ必要	次世代の皇位継承者が1人しかいない緊喫の課題
議論の主導	衆参議長、衆参副議長。特に当時の大島理森衆院議長	額賀福志郎衆院議長？
各政党の立場	生前退位自体には多くの政党が賛同。恒久法とするか、特例法とするかで主張の隔たりあり。	有識者会議報告書案に原則賛成する党が多いが、一部の党には他案も検討すべきとの主張も。
憲法論	おことばをきっかけとしたため、4条1項の天皇の国政不関与が問題となり得るが、詳細な議論はなされなかった。	養子案に対して14条1項の平等原則違反との主張あり。

## 第7章 憲法と整合性を持った対案

### 第1 政治的立場の違い

#### 1 政治的な分断

有識者会議報告書が提示する皇族数確保、ひいては皇位継承立法にもつながり得る案には憲法上の諸課題があることを検討したが、現実の政党の立場は大きく2つに分かれている。一つは、憲法との整合性には触れず、皇位が男系男子で継承されてきた歴史と伝統を踏まえ、今後も男系男子で皇位継承を進めていくためにも、旧宮家男系男子の養子案に賛同を示すものである。もう一つは、有識者会議報告書に懐疑的な立場で、より直接的に女性・女系天皇まで皇位継承資格を広げるべきという立場にもつながり得る立場である。ここで、令和6年3月時点での各国政政党の立場を確認してみる。

#### (1) 自民党

「例外なく男系天皇が継承してきた歴史や伝統、日本人の皇室に対する見方を考えた時に、女系天皇には反対だ。旧宮家の男系男子が皇籍に復帰する案も含め、方法を検討すべきだ<sup>187</sup>」という岸田文雄自民党総裁の主張がある。これは有識者会議報告書が発表される前の発言であるが、今でも基本的姿勢に変化はないものと思われる。

また、茂木幹事長も以下のように発言している。「報告書の内容であります、バランスの取れた内容になっている、このように受け止めているところであります。皇位の継承と皇族数の減少についての基本的な考え方、二点あるかと思えます。今上陛下から秋篠宮皇嗣殿下、次世代の悠仁親王殿下という皇位継承の流れをゆるがせにはならない。もう一点、まずは、皇位継承の問題と切り離して、皇族数の確保を図ることが喫緊の課題である。この基本的な考えについて、同じ認識を持っているところであります<sup>188</sup>。」

---

<sup>187</sup> 岸田文雄 自民党総裁選での主張 NHK 政治マガジン 2021年9月17日

<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/68161.html>

<sup>188</sup> 茂木敏充衆議院議員発言 令和4年1月18日

[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku\\_01gijiroku.pdf/\\$File/houkoku\\_01gijiroku.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku_01gijiroku.pdf/$File/houkoku_01gijiroku.pdf)



そして、令和6年3月18日に、麻生太郎元総理を会長とする、安定的な皇位継承の確保に関する懇談会が開催され、内親王・女王が婚姻後も皇室の身分を保持する案について検討が行われ、終了後、記者団の質問に応じた木原誠二事務局長は「出席者の多くが理解を示したと認識している」と語った<sup>189</sup>。

基本的には、政府有識者会議報告書案を追認する形で党内がまとまる方向にあると思われる。

## (2) 立憲民主党

最大野党の立憲民主党は、安定的な皇位継承に関する検討委員会を党内に設置して議論を進めていた。委員長である野田佳彦氏は「附帯決議で要請した皇位の安定継承への回答が先延ばしをされておりますが、報告書の今指摘をした箇所ではありますが、「次世代の皇位継承者がいらっしゃる中でその仕組みに大きな変更を加えることには、十分慎重でなければなりません。」という表現があります。これは、読み方によると、次世代の皇位継承者が皆無になるまでは本格的な検討ができないかのような表現のように私は受け止めます<sup>190</sup>。」と発言して、有識者会議報告書にとどまらない議論が必要という認識を示していた。

そして、令和6年3月12日に、立憲民主党として、「安定的な皇位継承に関する検討委員会論点整理」が了承された<sup>191</sup>。その内容は、女性皇族が婚姻後も皇族としての地位を保持する案につき、夫と子に皇族としての地位を付与する案も含めた検討が必要であり、旧11宮家男系男子養子案は、対象となる方の意思確認を先行させることが必要であることや、憲法上の課題をクリアにしなければならないと主張している。

## (3) 日本維新の会

---

<sup>189</sup> 自民党ウェブサイト 2024年3月21日

<https://www.jimin.jp/news/information/207852.html>

<sup>190</sup> 野田佳彦衆議院議員発言 令和4年1月18日

[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku\\_01gijiroku.pdf/\\$File/houkoku\\_01gijiroku.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku_01gijiroku.pdf/$File/houkoku_01gijiroku.pdf)

<sup>191</sup> 立憲民主党ウェブサイト 2024年3月12日

[https://cdp-japan.jp/news/20240312\\_7460](https://cdp-japan.jp/news/20240312_7460)

日本維新の会は、有識者会議報告書に賛同する立場を明確にし、「今日まで紡がれてきた長い歴史と伝統を大切に、古来例外なく男系継承が維持されてきたことの重みを踏まえた上で、皇室の歴史と整合的であり、かつ、現実的でもある二つ目の方策について、皇室典範の改正により安定的な法制度として実現すべきである」との見解を表明した<sup>192</sup>。

#### (4) 公明党

公明党は、皇族数を確保する方策として報告書に盛り込まれた2つの案のうち、女性皇族が結婚後も皇室に残る案については「国民の理解も得られ、皇室の歴史とも整合的と考えられ、制度化を検討すべきだ」とし、そのうえで、女性皇族の配偶者と子どもは皇族の身分を持たないことが適切だとしている。

また、旧皇族の男系男子を養子に迎える案についても「少子化が続く中、皇室を存続させるためには養子を迎えることを可能とすべきで、旧皇族が現在に至るまで天皇家と交流があることも考慮すると、これらの方々との養子縁組みを認めるべきだ」としている<sup>193</sup>

#### (5) 国民民主党

国民民主党は、有識者会議報告書に関しては、安定的な皇位継承と皇族数確保を両立するために、日本の皇統の文化的歴史的価値の重要性を鑑み、皇族数確保の観点から、①女性皇族が婚姻後も皇室に残る、及び②旧宮家の男系男子が養子縁組などで皇籍復帰するという双方の方策について、早急に制度の具体化を進めるべきです。併せて①及び②の方策では十分な皇族数を確保することができない場合に備えて、③皇統に属する男系男子を法律により直接皇族とすることも検討しておくべきと考えます。その上で、皇位の安定継承の具体化については、引き続き検討を深める必要があります<sup>194</sup>。」と発表した。

---

<sup>192</sup> 日本維新の会ウェブサイト 2022年4月15日

<https://o-ishin.jp/news/2022/images/a39e14c17b1e5c2395d4b78eb9718f00bc09d37d.pdf>

令和4年4月15日

<sup>193</sup> NHK ウェブサイト 2024年3月26日

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240326/k10014402981000.html>

<sup>194</sup> 国民民主党ウェブサイト 2024年3月27日

## (6) 共産党

共産党は、直接的な有識者会議報告書への言及ではないが、女性・女系天皇への拡大を主張しているため、男系男子に限る養子案には否定的なものと思われる。「日本国民統合の象徴」という憲法の規定は、さまざまな性、さまざまな思想、さまざまな民族など、多様な人々によって、まとまりをなしている日本国民を、天皇があくまで受動的に象徴すると理解されるべきだと考えます。

そのように「象徴」が理解されるならば、多様な性をもつ人々によって構成されている日本国民の統合の「象徴」である天皇を、男性に限定する合理的理由はどこにもないはずです。「皇室典範」では、戦前の規定そのままに、第1条で、男系男子だけに皇位継承の資格を認めています。これを改正し、女性天皇を認めることは、日本国憲法の条項と精神にてらして合理性をもつと考えます。女系天皇も同じ理由から認められるべきと考えます<sup>196</sup>。」との発言がある。

## (7) 参政党

男系(父系)による皇位継承を堅持、安定的な皇位継承を維持するため、旧宮家の皇籍復帰を推進<sup>197</sup>するとの立場である。

## (8) 有志の会

有志の会は、現状の皇位継承の流れをゆるがせにしないとし、皇族数確保のための「(一)「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」とは、妥当である。配偶者と子は原則として皇族としての身分を有するべきではない。(二)「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」は、限定的に認めるべきである。具体的に

---

<https://new-kokumin.jp/wp-content/uploads/2024/03/8beb2a1c82fcb4f9d6c85c9494f6ac66.pdf>

<sup>196</sup>共産党ウェブサイト「天皇の制度と日本共産党の立場 志位委員長に聞く」 2019年6月4日

[https://www.jcp.or.jp/web\\_policy/2019/06/post-807.html](https://www.jcp.or.jp/web_policy/2019/06/post-807.html)

<sup>197</sup>参政党ウェブサイト 2023年7月

<https://www.sanseito.jp/hashira10/>

は、内親王・女王の配偶者となる場合が考えられる。この場合、当該内親王・女王が皇位継承資格を持つかどうかの検討が必要である。(三)「皇統に属する男系男子を法律により直接皇族とすること」は、皇統が途絶える危機にある時などの非常時の方策であり、現時点で結論を出すべき事柄ではない。」とする見書を額賀衆議院議長と海江田衆議院副議長に提出した<sup>198</sup>。

## (9) 2つの立場

各政党の主張を大枠で分類すると、おおむね有識者会議報告書を評価し、旧宮家男系男子養子案を軸に、男系男子によって皇位を継承すべきという主張と、報告書案に懐疑的な二つの立場がある。報告書案に賛同する政党が数の上でも、議席の数でも優勢になることが見込まれるが、報告書案そのままなら反対に回る党も生じる可能性がある。すでに発表された党の大きな方針がずれることは考えにくく、国会の総意として報告書案で総意を得ることは難しい状況である。

しかし、国会の総意をまとめるという特例法附帯決議の要請、日本国民の総意に基づくという憲法1条の規定から、皇位継承関係の立法を単に多数決で強引に成立させてしまうことは、後世に禍根を残しかねない。憲法上の諸課題と、歴史と伝統を調和させる形で、国会の総意が取りまとめられないか。

## 2 歩み寄りの余地

有識者会議が報告した3つの皇族確保策、そしてその先にある安定的な皇位継承策の実現に対して、それぞれの党が歩み寄れる余地はあるか。

問題は、養子案に賛成する派と、養子案に懐疑的な派との対立が、そのまま女性・女系天皇に反対する立場と、将来的に必ずしも男系男子に拘らないとする立場との対立として顕在化してしまっていることである。

両者の立場は、議論の入り口から異なっており、養子案を認める立場からは男系男子による皇位継承維持が絶対とする意見が多く、養子案を認めない立場からは、その代替案として女性天皇、ひいては女系天皇にまで皇位継承の道を開き、男女問わず長子継承へと制度を変えるべきだとの立場が見られる。これは単なる憲法論や、合理的に何が皇位の安定的継承につながるかという議論を

---

<sup>198</sup> 福島のおゆきアーカイブ 2024年3月12日

<https://archives.fukushima-nobuyuki.com/entry/2024/03/12/162300>

超えた、歴史や伝統、国家論が交錯する議論であり、説得を受けて全面的に立場を変えるということも期待できない。それぞれの立場を最大限に尊重しつつ、実現可能性を探って合意が得られる現実的な案にしていかなければならない。

そこで、以下では今後想定される皇位継承立法案のあり方について複数の候補を検討し、それらの案を

#### ①憲法適合性

②安定的な皇位継承確保という退位特例法附帯決議の要請に込えているか

③政治的立場を超えた合意の可能性

の3点から検証し、適切な立法はどのようなものかを検討してみたい。

## 第2 各案の検討

### 1 男系男子重視案

安定的な皇位継承の確保を議論する上での大きな対立軸は、やはり男系男子を重視した皇位継承を維持するのか、それとも女性や女系にまで皇位継承資格を拡大するかである。まず、男系男子重視の諸案から検討する。

#### (1) 有識者会議報告案

第一に、有識者会議報告書案には、皇族が男系による継承を積み重ねてきたことを踏まえると、養子となり皇族となる者も、皇統に属する男系の男子に該当する者に限ることが適切であるとの記載がある。報告書が提案した旧宮家男系男子養子案、女性皇族が婚姻後も皇族に残るが、配偶者は一般人のままという案、養子案の補充として、皇統に属する男系の男子を法律により直接皇族とする案が提示されているが、すでに検討したように、各案には憲法上の疑義があり、憲法には適合しないと考えるが、見解が対立していることもあり、合憲であるとの解釈が通説的扱いとなる可能性も十分ある。また、現時点で賛同を示す主要政党も現れており、政治的合意がなされる可能性は最も高い案であろう。ただし、報告書が認めているように、あくまで皇族数の確保を目的とした案であり、附帯決議が要請する安定的な皇位継承の確保という点からは切り離された案なので、今後さらなる議論が必要となる。

実際の効果としては、皇位継承資格者を確保し、悠仁親王の男子御誕生へ重圧を和らげて御婚姻のハードルを下げることにもつながり、①の課題を解決に資する面もある。

よって、この案を具体化する場合、制度を整備するものの、養子には皇位継承資格を認めず、その子の男子に認める案、悠仁親王に男子がご誕生されない可能性が高まった時点で制度を整備し、養子にも皇位継承資格を認める案などが考えられる。

## (2) 次々世代の皇位継承資格者が誕生するかを見守る案

次に、当面は現状維持を続け、皇位継承資格者や順序も今のまま、養子によって新たな皇族を迎えることはせずに、悠仁親王に男子が御誕生されるかを長期的に見守る案がある。この場合は、養子案と、女性皇族が婚姻後も皇族としての地位を保持する案について、(a)両案とも見送る方法と、(b)女性皇族が婚姻後も皇族の身分を保持する案を立法化して養子案を見送る方法が考えられる。

しかし、いずれも安定的な皇位継承を先延ばしすることには変わりはなく、附帯決議の要請には応えていないことになるばかりか、今後の皇位継承について、悠仁親王に男子が誕生するかという偶然的な事情に左右される状況に追い込むこと、未来の皇位継承者の確保を悠仁親王や将来のお妃に担わせるのは心理的負担がかかるなどの不都合が生じる。

### (a)両案とも見送る場合

現状、皇室典範で皇位継承資格者を皇統に属する男系男子に限定していることは合憲であると考えられているので、養子案を見送ることは憲法には適合する。女性皇族が婚姻後も皇族としての身分を保持する案については、配偶者が一般国民のままでは、憲法上の疑義が生じることはすでに検討したとおりである。

また、有識者会議報告書からすでに2年以上が経過した令和6年3月段階においても、国会での議論が遅々として進まないことを考えると、緊喫の課題であり、皇族数の減少に直接的な影響がある、女性皇族が婚姻後も皇族としての身分を保持する案すら先送りされ、時が経過してさらに皇族が減少していくのを待つのみという事態も想定され得る。そうなることは、安定的な皇位継承を

確保するための諸課題を先延ばしできないこととして国会の総意が取りまとめられるよう検討を行うことを要請した附帯決議に込めているとは言えない。

ただ、立法を具体化しないということは、政党間の合意も必要ないということであり、ハードルとしては最も低いものとなる。

#### (b)養子案だけ見送る場合

憲法問題や実際の立法化、法律の適用、実際の合意など様々な問題が発生する男系男子養子案だけを見送り、女性皇族が婚姻後も皇族としての身分を保持する案のみ立法化を図る案が本案である。

この案は、さらに配偶者が皇族と「ならない場合」と「なる場合」とに分けられるが、ならない場合にはすでに検討したように、憲法 24 条、14 条の問題が生じ、なる場合は男性が婚姻により皇族となることに対する、男系男子派からの反対の声が上がるのが想定される。

「なる場合」には、平成 24 年論点整理で示された、配偶者及び子に皇族としての身分を付与する案と同様になる。憲法適合性については、2 条が男系男子による継承の原理を内包しておらず、一般女性が皇族との婚姻により皇族となることが出来る現行制度との比較からも、配偶者である男性を皇族とすることが妥当で憲法にも適合していることは 3 章で説明したとおりである。

ただし、この案は、配偶者とその子まで皇族とすることによって、いわゆる女性宮家へと発展し、将来の女系天皇につながるおそれがあるとして反対する声がある。歴史的に見て、宮家とは皇位継承資格者を確保し、皇位継承に備えるものであって、皇位継承資格を有しない女性皇族を当主とする宮家に意義は無く<sup>199</sup>、創設する必要はないという声もある。各政党の合意を得るのは容易ではないが、女性・女系天皇の議論は棚上げにして、当座の皇族数の確保を図るという目的に徹した立法となれば、与野党間で合意も不可能ではないと考える。

ただ、附帯決議の要請に応えたことにはならず、将来的な課題は残る。

## 2 女性・女系への継承資格拡大

男系男子を絶対視する案の対極にあるのが、女性、ひいては女系にまで皇位継承資格を広げることである。この主張にも大きく分けて 2 つの方向性が見ら

---

<sup>199</sup> 平成 24 年論点整理 p9

れ、男系男子、男系女子、女系を問わず、長子継承にすることによって、皇位継承者数の確保を図ろうとする考えと、男系男子を優先しつつ、制度上のバックアップとして女性・女系にも資格を拡大しようとする立場である。さらにこれらの説の中で、女性天皇は認めるが女系天皇は認めないという立場もある。

#### (1) 長子継承への変更

長子継承論は、男女を問わず、天皇の長子が優先的に承継していくべきだとする主張である。悠仁親王誕生の前には、女性・女系への資格拡大は当時の小泉内閣における有識者会議で議論された。「有識者会議」は、二〇〇五年十一月二十四日に、それまでの議論を踏まえた上での「報告書」を小泉純一郎首相(当時)に提出した。

その内容は、世襲による継承を安定的に維持することをめざすため、「女性天皇」や、母方の祖母だけに天皇の血筋を引く「女系天皇」を認め、皇位継承順位は男女を問わずに「長子(第一子)優先」とするのが適当であるというものだった<sup>200</sup>。」

「現在の『皇室典範』は、皇統に属する、皇族である、嫡出子である、男系男子である、という四つの要件が課せられているが、この四つを同時に満たすことは、極めて困難である。そこで、有識者会議では、憲法に戻り、可能な道を探った。憲法において規定されている皇位の世襲の原則は、天皇の血統に属する者が皇位を継承することを定めたもので、男子や男系であることまでを求めるものではなく、女子や女系の皇族が皇位を継承することは憲法の上では可能であると解されている。女子や女系の皇族にも皇位継承資格を拡大することは、世襲継承という基本的な伝統にも合致し、かつ多くの国民の賛同を得られると判断した<sup>201</sup>。」のである。

「皇位継承順位」について…有識者会議では「長子優先」と「兄弟姉妹間男子優先」の二つで議論になったが、比較すると、「兄弟姉妹間男子優先」の場合、男女の出生順によっては皇位継承順位に変動が生じ得ることとなり、国民の期待やご養育の方針が定まりにくいという結果をもたらす。これに対し、「長子優先」の場合、出生順に皇位継承順位が決まることから制度として分か

---

<sup>200</sup> 鈴木邦男 佐藤由樹上掲書 p278

<sup>201</sup> 鈴木邦男 佐藤由樹上掲書 p278-279



りやすく、ご養育の方針なども早期に定まるという点で優れているとした<sup>202</sup>。」

皇位継承資格者の確保に資すること、憲法に反しないこと、当時の男系男子の次世代後継者の不存在、国民の理解と、2005年の発表までの段階なら、各政党の合意も得やすかったであろうが、現在、次世代後継者として悠仁親王がおられる中、長子優先に変更することは皇族間の分断、国民の中での意見の分断が生じるおそれもあり、政党間の合意にたどりつくのは困難と考えられる。

## (2) 補充策としての女性・女系天皇

男系男子の原則を取ったうえで、あくまで例外として女性天皇、ひいては女系天皇に道を開くという折衷的な立法も考えられる。このような、男系が行き詰まった際に備えての女性・女系への拡大は、すでに明治時代に議論されていた。明治18年の「皇室制規」では女系による皇位継承が容認され、嫡系皇族が優先された。もちろん日本の伝統である男系継承が無視されたわけではなく、男系が絶えたときに備えて女系継承まで皇位継承資格を拡大したのである。今日的視点からみても実に興味深い内容になっている。少なくとも、「皇室制規」の立案者に皇統存続を至上命題とする強い意思を認めることができよう。時代により皇位継承をめぐる諸条件の相違があることはいうまでもないが、立法者に皇位継承制度の安定化への強い志向を確認することができよう。

しかし、この柔軟な案にも問題がなかったわけではない。皇婿、すなわち皇位継承資格をもつ女性皇族の配偶者をどうするか、という問題が生じたのである。これを記した「皇室制規」第一三条には、「一三条難解」との伊藤自らの書き込みが認められる。皇婿をめぐり、過去の女帝は「摂位」とみなし、皇婿の政治への容喙を警戒した井上は直ちに「謹具意見」を提出して「皇室制規」に反論した。

宮内省はまもなく井上の意見を尊重して「帝室典則」を起草した。「帝室典則」では、一転して女帝は否認され、皇位継承を男系に限定したのである。それに加え、嫡庶の別が取り除かれた<sup>203</sup>経緯がある。※伊藤=伊藤博文、井上=井上毅

---

<sup>202</sup> 鈴木邦男 佐藤由樹上掲書 p279

<sup>203</sup> 笠原上掲書 p426-427

男系男子が行き詰まった時のために、予備的な皇位継承策を準備しておくのは、憲法上の存在である天皇・皇族の制度維持のためにも必要であり、憲法に合致する。また、附帯決議の要請にも応えることになる。政治的合意も、現在の皇位継承順位を変更しないのであれば、少なくとも女性天皇については立場を超えて歩み寄る余地があるのではないか。

この際、行き詰まるとはどの段階を指すかでさらに立場は分かれる。補充策として、養子案も併用するという考えもある。

### 3 海外の事例

最後に、歴史的経緯や法制度も異なるため、必ずしも制度の参考にするわけにはいかないが、海外の主な王位継承制度について引用する。「…ヨーロッパ諸国における王位継承制度の例を見ると、ほぼ二つの制度に集約されている。

ひとつは、王位継承権を男子に優先的に与えるものの、男子の継承者がいない場合には、女子も継承権者になり得る「男子優先」。もうひとつは、性別を問わず、国王の長子を最優先に王位を継承するという「長子優先」である。ヨーロッパの王制の多くは、一九八〇年代以降、長子優先に改正しており、女子に王位継承権を認めているが、この背景には、男女平等などの社会背景がある。ただ、ヨーロッパの王室は、王室同士で婚姻を繰り返しているため、「男系」で継承してきた日本の皇室とは質が異なることに注意しておきたい。

…

なお、ここで詳しくは取り上げないが、ヨーロッパにおいては、ルクセンブルクやモナコも「男子優先」で、「男子限定」の国はリヒテンシュタインのみである。その他の男子限定の国は、男尊女卑の戒律があるアジアや中東のイスラム教の国々などである<sup>204</sup>。」

---

「こうして明治十八年末に策定されたのが「皇室制規」である。全二十七条のうち以下の二条はとりわけ注目に値しよう。

第一 皇位ハ男系ヲ以テ継承スルモノトス若シ皇族中男系絶ユルトキハ皇族中女系ヲ以テ継承ス男女系各嫡ヲ先キニシ庶ヲ後ニシ嫡庶各長幼ノ序ニ従フヘシ

第十三 女帝ノ夫ハ皇胤ニシテ臣籍ニ入リタル者ノ内皇統ニ近キ者ヲ迎フヘシ」

<sup>204</sup> 鈴木邦男 佐藤由樹上掲書 p230-231

#### 4 結論

有識者会議報告書案以外にも、安定的な皇位継承確保のための策は、様々考えられる。政治としては、現行の憲法と整合性を持った案を提示し、現実化していく事が求められる。歴史・伝統を重視しつつも、あくまで憲法の下に存在する皇室制度を考えなければならず、調和を見出すことが求められる。

ただし、養子案は時代的な射程が長いのに対して、女性皇族を婚姻後も皇族の身分を保持することについては、対象と想定される女性皇族が婚姻に適した年齢であり、立法化が遅れば、対象となる女性皇族がいないという事態が生じることも想定される。できるだけ速やかに議論すべき課題であり、時間をかけた審議が必要という理由で遅らせることがあってはならない。退位特例法の際は、当時の天皇がご高齢であったことから立法化が急がれたが、今回は2年間も議論が停滞するなど、時間的な要件に配慮していない。立法化の議論にあたっては、この点を重視しなければならない。国会での議論を急ぎ、取りまとめを得られた場合は、遅滞なく実施すべきである。

具体策については、男系男子による継承派と、女性・女系まで広げるべきだと主張する立場の違いは大きく、しかも養子や婚姻後、女性皇族としてとどまる案には憲法上の問題がある。なかなか着地点を見出すのは難しいが、一つのポイントは、男系男子優先の現在の制度を尊重しながら、女性、女系天皇の可能性を完全に排除しない案が、政治的な合意を導き、附帯決議の要請にも応え、憲法にも整合的ではないか。養子案は導入せず、女性皇族と婚姻した配偶者や子は皇族としつつ皇位継承権を持たないが、男系が行き詰まった場合には女性皇族やその子にも皇位継承資格を認める方向での検討が、もっとも政治的に実現可能な範囲で憲法とも整合性の取れた結論ではないかと考える。

一定の結論を導く際には、国会内の議論と交渉に完結させずに、世論に耳を傾けることが必要である。皇位継承についての世論調査も様々な形で実施されてきたが、他の政策課題とは違うという認識なのか、世論は重視されていないように見える。しかし、天皇の存在は国民の総意に基づく以上、現時点の世論の動向に耳を傾けなければならない。

## 終章

退位特例法附帯決議の要請によって有識者会議で検討され、報告された皇位継承立法案について、主に憲法面から考察を続けてきた。今、強く感じるのは、天皇・皇族は、実際は時代の変化に翻弄されながらも、「超然として」存在することを強いられてきたということである。天皇は、明治憲法下では神聖不可侵の統治者となり、敗戦によってその地位を失い、日本国民統合の象徴となった。

そして、「憲法は、「国民」と「天皇」とを〈権威〉たるものと規定したのであるが、これらの関係はといえば、天皇の「日本国の象徴」「日本国民統合の象徴」としての「地位は、主権の存する日本国民の総意に基く」（一条）というように、「国民」が「天皇」の上位に位置づけられるのであった。憲法は、そのような仕方で、「国民」を権威とする普遍主義的権威・権力秩序と、「天皇」を権威とする特殊日本的権威・権力秩序との折り合いをつけたわけである。それは、「人類普遍の原理」に連なろうとする人々と「特殊日本的伝統」（「万邦無比の国体」）に与しようとする勢力との政治的妥協の産物であった<sup>205</sup>。」と言われる。

つまり、敗戦により危機に瀕した「国体」たる天皇制を維持するため、新憲法による国民主権へと制度を組み込む一方で、皇位継承など皇族の具体的な存続には手をつけないうまま、維持を図ろうとした。そこに大きな矛盾を抱えたまま70有余年が経過し、皇統の存続危機が顕在化しているのが現状である。いわば本音と建て前を使い分けながら制度の存続を図ろうとし、皇室が先細りする状況を放置してきたのである。その間、憲法上の制度であり、大いに議論の対象となるべき皇位継承についても、実際に触れるのはタブーであり続けた。

そうした中で、令和3年報告書は、皇位の安定的継承という、附帯決議のみならず、憲法上の要請でもある検討事項について、皇族数の確保を図りながら時を稼ぐという先送りの姿勢を示した。これは、戦後、皇室に関する制度のみならず、あらゆる分野で先送りし、問題解決を引き延ばしてきたことと同じである。さらに、皇族数確保の具体案には、今まで検討したとおり、数々の憲法

---

<sup>205</sup> 水林彪「天皇制史論 本質・起源・展開」p312 2006年10月 岩波書店

上の特殊な課題が潜んでおり、憲法と整合性を保った案とは言えない。今後、議論は国会に委ねられるが、国会は政府や有識者会議報告書に付度することなく、議論を避けずに、率直に憲法論をも踏まえた論議を深めるべきである。

その際、皇室だけが社会から超然とした存在として、神秘的な力で存続し続けるということを所与の前提としてはならないと考える。社会の流れと皇室は密接に関連しているということ意識しなければならない。

例えば、皇族をめぐる議論では、婚姻という言葉があまりに軽く使われていると感じる。皇族は婚姻して子を持つのが当然であり、婚姻するまでとりあえず様子を見るという意識が有識者会議報告書にもにじんでいる。しかし、昭和時代には生涯未婚率は2～3%であったが、令和に入り、男性は約3割、女性は約2割が生涯未婚であり、今後もさらなる上昇が予想される。一般国民と皇族は別であるという考えもあるだろうが、皇族と婚姻するのは一般国民である。このこと一つとっても、皇族は社会の流れと無関係ではあり得ないことを意識しなければならない。

そして、留意すべきは、一般国民に適用される平等原則の飛び地として天皇・皇族が存在するにしても、国民の意思との関係で天皇・皇族は飛び地にはいないということである。つまり、天皇・皇族は歴史と伝統の中のみ存在するのではなく、現代に生きる国民との関係で、その存在を定義され続けているということである。このことは憲法1条が明確にしているし、どのような理屈を用いても、これを否定することは不可能であると思われる。そうである以上、時代と国民の意識の変化に対応した天皇・皇族のあり方が必要であるし、それを強く意識した皇位継承議論が求められると思うのである。

以上

令和5年12月8日 初稿提出  
令和6年3月31日 修正版提出

<参考文献>

○宮内庁ウェブサイト(最終閲覧 2024-3-24)

<https://www.kunaicho.go.jp/page/okotoba/detail/12>

○内閣官房ウェブサイト内参考資料(最終閲覧 2024-3-24)

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/pdf/sankou\\_20211222.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/pdf/sankou_20211222.pdf)

○内閣官房ウェブサイト「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報告書(最終閲覧 2024-3-24)

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/pdf/houkoku\\_honbun\\_20211222.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/pdf/houkoku_honbun_20211222.pdf)

○参議院ウェブサイト「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」(最終閲覧 2024-3-24)

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/193/pdf/k031930661930.pdf>

○衆議院ウェブサイト「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基づく 政府における検討結果の報告について」(最終閲覧 2024-3-24)

[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku\\_01gijiroku.pdf/\\$File/houkoku\\_01gijiroku.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/houkoku_01gijiroku.pdf/$File/houkoku_01gijiroku.pdf)

○高森明勅「Journalism」2022年4月号 朝日新聞社

○所功「Journalism」2022年4月号 朝日新聞社

○野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利「憲法I 第5版」2012年 有斐閣

○国立国会図書館デジタルアーカイブ 「皇室典範に関する有識者会議 報告書」(平成17年11月24日)(最終閲覧 2024-3-28)

[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3531374\\_po\\_houkoku.pdf?contentNo=1&alternativeNo=](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3531374_po_houkoku.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)

○皇室制度に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理(平成24年10月5日)

○内閣官房ウェブサイト「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報告(令和3年12月22日)(最終閲覧 2024-3-28)

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/pdf/houkoku\\_honbun\\_20211222.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/pdf/houkoku_honbun_20211222.pdf)

- 園部逸夫「皇室制度を考える」2007年 中央公論新社
- 大石眞「憲法概論I総説・統治機構」2021年 有斐閣
- 園部逸夫「皇室法概論－皇室制度の法理と運用－復刻版」2016年 第一法規
- 岩波祐子「「安定的な皇位継承」をめぐる経緯－我が国と外国王室の実例－」立法と調査 2019年9月 No.415
- 長谷部恭男編「注釈日本国憲法(2)」2017年 有斐閣
- 百地章「「男系の皇統」維持のために」表現者クライテリオン 2022年3月号 23号 2022年
- 笠原英彦「天皇・皇室制度の研究」慶應義塾大学法学研究会 2022年
- 国会議事録検索ウェブサイト  
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>
- 樋口陽一「憲法 第4版」2021年 勁草書房
- 芦部信喜 高橋和之補訂「憲法 第8版」 2023年 岩波書店
- 小嶋和司「憲法概説」 1987年 良書普及会
- 小嶋和司「憲法論集二 憲法と政治機構」1988年 木澤社
- 中川八洋「悠仁<sup>天皇</sup>と皇室典範」 2007年 清流出版
- 高森明勅「歴史で読み解く女性天皇」 2012年 ベスト新書
- 原田一明「女帝を認めるべきか－女子・女系による皇位継承の可能性」論究  
ジュリスト(Quarterly Jurist) 2020春号 Number33 有斐閣
- 毛利透／小泉良幸／浅野博宣／松本哲治「憲法I 総論・統治 第3版」  
2022年 有斐閣
- 佐藤幸治「日本国憲法論 第2版」 2020年 成文堂
- 「注解日本國憲法 上巻」 1953年 有斐閣
- 渡辺康行・宍戸常寿・松本和彦・工藤達朗「憲法I基本権 第2版」2023年  
日本評論社
- 針生誠吉 横田耕一「現代憲法体系1 国民主権と天皇制」1983年 法律文  
化社
- 奥平康弘「「萬世一系」の研究 「皇室典範的なるもの」への視座」 2005  
年 岩波書店
- 長谷部恭男「憲法 第8版」 2022年 新世社
- 樋口陽一「憲法I」 1998年 青林書院

- 鈴木邦男 佐藤由樹『皇室典範』を読む 天皇家を縛る「掟」とは何か」  
2016年 祥伝社黄金文庫
- 高森明勅ウェブサイト「婚姻による皇籍取得ができなかった時代から可能な時代へ」(最終閲覧 2024-3-28)  
<https://www.a-takamori.com/post/230828>
- 岡部喜代子有識者会議ヒアリング提出資料 2021年5月10日(最終閲覧 2024-3-28)
- 岡部喜代子有識者会議ヒアリング発言(最終閲覧 2024-3-28)  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai4/siryou2.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai4/siryou2.pdf)
- 百地章 有識者会議ヒアリング提出資料 2021年5月10日(最終閲覧 2024-3-28)  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai4/siryou5.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai4/siryou5.pdf)
- 新井謙士朗「「上皇」の法的地位－皇室と裁判権に関する研究序説－」東京大学法科大学院ローレビュー Vol.16 2021年(最終閲覧 2024-3-28)  
[http://www.sllr.j.u-tokyo.ac.jp/16/papers/LR16\\_arai.pdf](http://www.sllr.j.u-tokyo.ac.jp/16/papers/LR16_arai.pdf)
- 「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基づく政府における検討結果の報告について」 衆議院ウェブサイト
- 内閣官房ウェブサイト「事務局における制度的、歴史的観点等からの調査・研究」2021年11月30日(最終閲覧 2024-3-28)  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii\\_tokurei/dai11/siryou2.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/taii_tokurei/dai11/siryou2.pdf)
- 塩田智明「法律の一般性原理といわゆる「処分的法律」について」国立国旗図書館 調査及び立法調査局 レファレンス 854号 2022年4月
- 長谷部恭男編「注釈日本国憲法(3)」 2020年 有斐閣
- 片岡新 東京大学公共政策大学院「政策過程論」レポート 2023年
- 内閣官房内閣総務官室 阿久津正好「法令解説 天皇陛下の退位を実現 天皇の退位等に関する皇室典範特例法」時の法令 2035号 2017年10月
- 小幡純子「有識者会議での議論と天皇の退位等に関する皇室典範特例法」法律時報 2017年
- 御厨貴「天皇の退位をめぐる有識者会議 想定外の報道、宮内庁の胎動 座長代理が体験した7か月の真相」Journalism 2017年6月号 325号
- 毎日新聞ウェブサイト 2016年7月14日(最終閲覧 2024-3-28)  
<https://mainichi.jp/articles/20160714/k00/00e/040/222000c>



- 首相官邸ウェブサイト「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議の開催について」2016年9月23日(最終閲覧 2024-3-28)  
[https://www.kantei.go.jp/jp/content/20160923siryo\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/content/20160923siryo_1.pdf)
- 時事ドットコムニュース 2016年11月30日(最終閲覧 2024-3-28)  
[https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_soc\\_koushitsu20161130j-06-w530](https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_koushitsu20161130j-06-w530)
- 時事ドットコムニュース 2017年1月23日(最終閲覧 2024-3-31)  
[https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_soc\\_koushitsu20170123j-04-w500](https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_koushitsu20170123j-04-w500)
- NHK ウェブサイト 2017年4月21日(最終閲覧 2024-3-31)  
<https://www3.nhk.or.jp/news/special/japans-emperor3/>
- 民進党ウェブサイト 2016年12月21日(最終閲覧 2024-3-28)  
<https://www.minshin.or.jp/article/110641>
- 衆議院ウェブサイト 「天皇の退位等についての立法府の対応について」2017年(最終閲覧 2024-3-28)  
[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/tai\\_index.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/tai_index.html)
- 日経新聞ウェブサイト「天皇退位「特例法で」、自民党総務会で異論「十分な議論を」2017年2月17日(最終閲覧 2024-3-28)  
[https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS17H4X\\_X10C17A2PP8000/](https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS17H4X_X10C17A2PP8000/)
- 衆議院ウェブサイト「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」(最終閲覧 2024-3-28)  
[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/tai\\_torimatome.pdf/\\$File/tai\\_torimatome.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/tai_torimatome.pdf/$File/tai_torimatome.pdf)
- 読売新聞 2017年4月22日
- 産経新聞 単刀直言 2016年12月26日
- 渡辺治「現代政治史の中の象徴天皇制」p455 2022年 旬報社
- 大島理森「私の履歴書②⑥」日経新聞 2023年9月27日
- 大島理森「私の履歴書②⑦」日経新聞 2023年9月28日
- 朝日新聞 「語る－人生の贈りもの－」 2020年7月9日
- 立憲民主党ウェブサイト「立憲民主党の208回国会法案への賛否等について」2022年6月19日(最終閲覧 2024-3-28)  
[https://cdp-japan.jp/news/20220619\\_3920](https://cdp-japan.jp/news/20220619_3920)
- 毎日新聞ウェブサイト 2017年6月10日(最終閲覧 2024-3-28)

<https://mainichi.jp/articles/20170610/k00/00m/010/144000c>

○片岡新 東京大学法学部リサーチペーパー「政策決定における野党の役割の考察」2020年

○大山礼子「日本の国会 審議する立法府へ」 2011年 岩波新書

○大森政輔／鎌田薫「立法学講義 補遺」 2011年 商事法務

○大島稔彦「立法学 理論と実務」 2013年 第一法規

○茅野千江子「議員立法の実際 - 議員立法はどのように行われてきたか - 」  
2017年 第一法規

○武蔵勝宏「立法過程の変化 - 野田政権から安倍政権へ - 北大立法過程研究会報告」北大法学論集第64巻第6号) 2014年 北海道大学大学院法学研究科

○武蔵勝宏「国会審議の効率性と代表性」 - 国会審議をどのように変えるべきか - 北大立法過程研究会報告北大法学論集66巻第5号 2016年 北海道大学大学院法学研究科

○日経新聞ウェブサイト「議員立法の成立率2割 野党法案は審議されず 政府提出は9割」2019年3月26日(最終閲覧2024-3-28)

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO40626780Z20C19A1SHA000/>

○増山幹高「シリーズ日本の政治7 立法と権力分立」 2015年 東京大学出版会

○武蔵勝宏「議員立法のあり方」月報司法書士 2016年

○中島誠「立法学 第4版 序論・立法過程論」 2020年 法律文化社

○川人貞史「シリーズ日本の政治1 議院内閣制」 2015年 東京大学出版会

○衆議院ウェブサイト「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案に対する修正案」(最終閲覧2024-3-28)

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/198shu14an.pdf/\\$File/198shu14an.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/198shu14an.pdf/$File/198shu14an.pdf)

○佐々木毅編 「比較議院内閣制論」 第1章 イギリス議院内閣制の変容  
阪野智一執筆分 2019年 岩波書店

○NHK ウェブサイト 2023年12月19日(最終閲覧2024-3-28)

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231219/k10014292921000.html>

○芦部信喜監修「注釈憲法(1)」 2000年 有斐閣

○NHK 政治マガジン 2021年9月17日(最終閲覧2024-3-28)

- <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/68161.html>
- 自民党ウェブサイト(最終閲覧 2024-3-31)
- <https://www.jimin.jp/news/information/207852.html>
- NHK ウェブサイト 2024年3月26日(最終閲覧 2024-3-28)
- <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240326/k10014402981000.html>
- 日本維新の会ウェブサイト 2022年4月15日(最終閲覧 2024-3-28)
- <https://o-ishin.jp/news/2022/images/a39e14c17b1e5c2395d4b78eb9718f00bc09d37d.pdf>
- 共産党ウェブサイト「天皇の制度と日本共産党の立場 志位委員長に聞く」  
2019年6月4日(最終閲覧 2024-3-28)
- [https://www.jcp.or.jp/web\\_policy/2019/06/post-807.html](https://www.jcp.or.jp/web_policy/2019/06/post-807.html)
- 国民民主党ウェブサイト 2024年3月27日(最終閲覧 2024-3-31)
- <https://new-kokumin.jp/wp-content/uploads/2024/03/8beb2a1c82fcb4f9d6c85c9494f6ac66.pdf>
- 参政党ウェブサイト 2023年7月(最終閲覧 2024-3-31)
- <https://www.sanseito.jp/hashira10/>
- 福島のおゆきアーカイブ 2024年3月12日(最終閲覧 2024-3-31)
- <https://archives.fukushima-nobuyuki.com/entry/2024/03/12/162300>
- 水林彪「天皇制史論 本質・起源・展開」 2006年 岩波書店

## 謝辞

お忙しい中、ご指導及び論文テーマへの示唆をいただきました穴戸常寿先生、査読委員の先生方に心より御礼を申し上げます。