

# 象徴天皇制の未来のために

## ～安定的な皇位継承を確保するための論点整理～

令和元年6月11日 立憲民主党

### 1 はじめに

現行の皇室典範は、「皇位は、皇統に属する男系の男子が、これを継承する」(第1条)と定め、皇位継承資格について我が国の歴史上もっとも厳格な要件を課している。その結果、新たな天皇陛下が即位した現在、皇太子は不在であり、皇嗣となられた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となつて、皇位継承が極めて不安定な状態にある。安定的な皇位継承を確保することは、国民の総意に基づく世襲による象徴天皇制を採用する日本国憲法の要請であり、国家の基本に関わる喫緊の課題であることから、立憲民主党は平成30年7月20日より様々な専門分野の有識者から幅広く意見を伺い、これまでの議論を整理・検討してきた。

また、象徴天皇制を支えるためには、皇族数の減少に一定の歯止めをかけるとともに、皇室活動によって国民との接点を適正に維持することが不可欠である。しかし、現行の皇室典範では、「皇族女子は、天皇及び皇族以外の者と婚姻した

ときは、皇族の身分を離れる」(第12条)とされており、現在の皇室の構成に鑑みると、6方いらっしゃる未婚の女性皇族が今後一般男性との婚姻を機に、順次皇籍を離脱することにより皇族数が減少し、近い将来現在のようない皇室活動の維持が困難になることが強く懸念される。そこで、安定的な皇位継承の確保策とあわせ、一定の皇族数を保ち皇室活動を維持するための方策についても論点として提示した。

なお、本論点整理は、各有識者からのヒアリングとあわせ、小泉政権における「皇室典範に関する有識者会議報告書」(平成17年11月24日)および野田政権における「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)で表された議論の経過・結果を十分に参考にしつつとりまとめられた。

両文書は緻密で質の高い文書である上、国家と国民統合の象徴である天皇と皇室制度に関しては、与野党の垣根をはらい、これまでの検討結果を尊重しながら議論を積み重ねていくことが肝要であると考えたからである。

## **2 天皇の退位等に関する皇室典範特例法の附帯決議との関係**

天皇は「日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権

の存する日本国民の総意に基く」(憲法第1条)。こうした地位に鑑みると、皇室制度の根幹を支える本質的課題を議論するに当たっては、国民代表機関たる立法府の主体的な取組みが必要であるところ、天皇の退位等に関する皇室典範特例法の制定過程はその先例となる重要性を持つと考える。

すなわち、「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば(平成28年8月8日)」が示された後、「天皇の退位等」に関する問題を議論するに当たって、各政党・各会派は、象徴天皇制を定める日本国憲法を基本として、国民代表機関たる立法府の主体的な取組が必要であるとの認識で一致した(※「天皇の退位等についての立法府の対応に関する全体会議」議事録などを参照)。そのうえで、衆参正副議長のもと、各政党・各会派が真摯な議論を重ね、平成29年3月17日に衆参正副議長が内閣総理大臣に「『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」を手交した。その後、政府はこのとりまとめを厳粛に受け止め、その内容を忠実に反映させて皇室典範特例法案を立案・提出し、同年6月9日に立法府においてこれを成立させた。まさに立法府の主体的な取組が結実するプロセスであったといえる。

その際の附帯決議第1項において、政府には、「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」との責務が課された。したがって、皇室典範特例法の施行により代替わりが行われ、平成から令和へと時代が移行した現在、政府は速やかに「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」について本格的に検討し国会に報告すべきである。

一方、附帯決議第2項においては、国会に対し、上記報告を受けた場合において、「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」との責務が課されている。しかし、前述のとおり、「安定的な皇位継承を確保するための方策」はまさに皇室制度の根幹を支える本質的課題であって、退位という皇位継承を実現する方策と同様に、国民代表機関たる立法府の主体的な取組が必要な事項である。したがって、附帯決議については、政府の報告を受けて初めて立法府の検討を始めるべきものと解するのは適切ではない。むしろ政府の本格的検討に先行、あるいは遅くとも並行して、立法府における真摯な議論がなされるべきであり、政府の検討経過において、立法府における議論の方向性が尊重されるようなプロセスを踏むことがのぞましい。その上で、政府の検討と報告がなされたならば、改めて立法府は「立法府としての総意」のとりまとめに入ることで、附帯決議を順守すべきである。

本論点整理が、立法府における真摯な議論の一助となるとともに、国民的議論を深める契機となることを心から願ってやまない。

### 3 安定的な皇位継承の確保策について

#### (1) 問題の所在

上記のとおり、現行の皇室典範は皇位継承資格について、以下に掲げる我が国の歴史上もっとも厳格な4要件を定めている。

- ㊦ 皇統に属すること
- ㊧ 嫡出であること
- ㊨ 男系の男子であること
- ㊩ 皇族の身分を有すること

かかる制度下において、現在皇太子は不在となり、皇嗣である秋篠宮殿下の次の世代の皇位継承資格者は12歳の悠仁親王殿下お一方となられた。漫然と現行制度を維持しては皇位継承者の先細りは避けられず、今後たったお一方の皇位継承資格者一身に皇室の存続を託すような重圧をかけることにもなりかねない。

そこで、皇位継承の安定性を確保するため、その資格要件の適正な見直しを検討すべきである。

## (2) 検討に当たっての基本的な視点

### ① 安定性を制度的に担保できること

問題の所在が将来にわたる皇位継承の不安定性にあることからすれば、その解決策は一時しのぎの弥縫策であってはならず、偶然の事情に左右されるものであってはならない。したがって、永続的な安定性を確保できる制度的な解決を図る必要がある。

### ② 歴史と伝統をふまえていること

あらゆる制度は歴史の積み重ねと無関係ではなく、とりわけ日本の皇室制度は古代から存続する世界で最も古い歴史と伝統にその礎をもつ制度である。かかる制度を存続させるために、時代の変化とともに適切な変更を加えるのであるから、当然その変更も歴史と伝統の礎をふまえたものであることが必要である。

### ③ 国民の自然な理解と支持を得られること

皇室制度にとって歴史と伝統が重要である一方、制度を将来にわたり引き継いでいくのは国民であるから、その時代時代の国民の気持ちに合致してこそ安

定的な制度維持が可能となる。とりわけ、戦後の日本社会がその価値観や国家観の大きな変動を経験していくなかで、天皇が「日本国の象徴」かつ「日本国民統合の象徴」であり続けるために、国事行為とあわせて、国民のもとに自ら出向く能動的な象徴行為を大切にされてきた意義は大きい。被災地におけるお見舞い、戦跡を訪れての慰霊、沖縄への度重なるご訪問、ハンセン病全療養所へのご慰問など、国民の傍らに立ち、声に耳を傾け、思いに寄り添うというお振る舞いが、国民に対し皇室への自然な敬愛の念を抱かせてきた。だからこそ現代においてもなお一層、「日本国の象徴」としてのみならず「日本国民統合の象徴」としての天皇制の継続が国民多くの願いとなっているのである。したがって、制度の一部変更にあたっては、その変更が自然な形で国民の理解と支持を得られることが極めて重要である。

### (3) 女性・女系の皇族に皇位継承資格を拡大する案

上記の視点をふまえて皇位継承資格者の要件を検討する。

皇統に属すること（要件㊶）及び皇族の身分を有すること（要件㊷）は、皇室制度の歴史と伝統を背景にした本質的要請であるから、変更を加えることは考えにくい。

また、過去においては、非嫡系による皇位継承が広く認められてきたことが男

系継承を可能にしてきたのであるが（現に歴代天皇の半数近くが非嫡系であった）、現行典範においては皇位継承資格者は嫡出子のみ（要件①）とされている。現代の国民意識とそれに裏付けられた社会倫理規範に鑑みたとき、かかる要件を変更することもまた適切ではない。

そこで、男系男子であること（要件②）を見直して、女性や女系の皇族にも皇位継承資格を拡大することの適否について、以下検討する。

#### ① 安定性を制度的に担保できるか

男系男子による継承は、天皇・皇族男子が必ず継嗣として男子に恵まれることが前提となる。しかし、晩婚化少子化が進む現代において、しかも嫡出要件がかかる現行制度の下、男系男子による継承を維持することは、皇位継承を極めて困難にする上、偶然性に委ねる余地があまりに大きい。また、皇位継承を偶然性に委ねることは、すなわち皇族の方々に対して看過しがたい過度な重圧をかけることになり適切とは思われない。

一方、女性・女系による継承を認めれば、男女を問わず継承資格を有することとなり、現行制度よりも相当高い安定性が確保できることは間違いない。また、皇位継承を確保するために特定の皇族に対して過度な重圧がかかることを相当程度緩和することができる。



なお、女性天皇のみを認め女系天皇を認めない場合、一代限りの継承が可能になるだけでそもそも永続的安定性の確保につながらない。その上、永続的安定性を望む観点から結局、特定の皇族に男子をもうけることへの重圧がかかり続けるという深刻な問題を解決できない。また、過去から将来への連続性を象徴するには親から子への継承が最も自然な形であり、皇位継承者は天皇の役割を継承する存在であるから天皇の身近で生まれ成長された皇族であることが望ましい。この親子継承の持つ重要性に鑑みて直系優先の原則がとられてきたが、女性天皇のみを認め女系天皇を認めないとすれば、傍系の継承により天皇の系統が比較的頻繁に変更される結果となり、望ましくないと考える。

## ② 歴史と伝統をふまえているか

わが国では、過去において10代8方の女性天皇が存在したものの、男系により皇位が継承されてきたと認識されている。今後、女性天皇が即位し、さらに女系の天皇が誕生することとする場合、男系継承という伝統的な皇位継承に変容がもたらされるから、このことをどう考えるか問題となる。

この点、皇位継承の最も本質的な要請は、皇統に属する皇族による継承（要件⑦および⑤）であることは多くの国民の認識に合致する上、日本国憲法第2条には「皇位は、世襲のものであつて、国会の議決した皇室典範の定めるところによ

り、これを継承する」と定められるのみであり男系女系の別については規定されていないことにも沿う。実際、戦後の政府答弁においても、皇位継承者を男系男子に限ることは憲法上の要請ではない旨繰り返し確認がなされている（※「男系の男子ということは（憲法）第2条には限定してありませぬ。その趣旨は根本において異なるものありとは考えませぬけれども、しかし時代時代の研究に応じであるいは部分的に異なり得る場面があってもいいと申しますか、そういう余地があり得る」（昭和21年9月10日貴族院帝国憲法改正案特別委員会における金森徳次郎大臣答弁）「必ず男系でなければならないということを、前の憲法と違いまして、いまの憲法はいつておるわけではございません」（昭和41年3月18日衆議院内閣委員会における関道雄内閣法制局第一部長答弁）「現行の憲法におきましては、・・・皇位は世襲であるということのみを定めてございます。・・・したがいまして、憲法を改正しなくとも、皇室典範を改正することによりまして、女子が皇位を継承することを可能とする制度に改めることができる」（平成18年3月1日衆議院予算委員会第1分科会における梶田信一郎内閣法制局第一部長答弁）。

あわせて前記のとおり、晩婚化少子化のすすむ現代において、嫡出要件をかけたまま男系による皇位継承を維持することはおよそ不可能であることは、現状の皇室の構成をみても自ずと明らかである。

男系による皇位継承を支えてきた社会的背景や社会的倫理規範が変化した以上、男系に固執するあまり、歴史と伝統の根幹をなす皇統そのものを途絶させることは甘受できない。

むしろ、女性や女系の皇族にも皇位継承資格を拡大して、皇統に属する皇族による「世襲」という本質的要請を維持しながら安定的な皇位継承を確保することは、現代の視点から歴史と伝統に厚みを持たせ、その本質的要請に応えるものと考えられる。

### ③ 国民の自然な理解と支持を得られるか

皇室に関する国民の見方はもとより一様ではない。しかし、多くの国民が皇室のあり方を理解し支持している。その背景には、象徴天皇制のあり方として（Ⅰ）国民の心情の体現者、（Ⅱ）わが国の歴史の継承者、（Ⅲ）国家と国民の安寧に向けた祈りの具現者としての天皇の存在と振る舞いへの国民の共感があると考えられる。

（Ⅰ）の視点は、国民の平和への思いや被災地へのお見舞いの気持ちなどを天皇が自らの行動で体現される側面に光をあてるものである。国民一人ひとりが自らの気持ちの体現者として天皇の振る舞いを自然に支持していることの根幹は、天皇ご自身の男女の別あるいは男系・女系の別よりも、皇族として生まれた

方が皇室の中で成長し国民の多くが将来天皇になりうる方として見守り理解してきた点にあると考えられる。

また、(II) 歴史の継承者としての天皇に対する国民の理解と支持の背景には、天皇が皇室という歴史を背負った共同体の中で生をうけ自己形成を遂げられて皇位を継承されたという連続性の感覚が存在すると思われる。この点、後に改めて触れるが、旧宮家系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。約600年にわたり一度も天皇の地位に就いた方がいない血統に連なる男系男子を新たに皇族とし皇位継承へとつなげる方策と、今上天皇に連なる血統を持つ女性あるいは女系による皇位継承と、いずれを歴史の継承者として国民が自然に受け止めることができるのか。換言すれば、一般国民として生まれ育った男系血統に連なる方と、皇室に生まれ育ち国民がその成長を見守ってきた女性・女系の皇族方と、いずれが現代の国民の自然な気持ちに沿うかと考えたとき、前者において上記連続性の感覚を国民全体で共有する術がなく、国民の自然な理解と支持を得ることは極めて困難である。一方、後者においては、これまでの天皇と国民との能動的な関係性を礎にその連続性の感覚を共有しながら、十分国民の自然な理解と支持を得られるであろう。実際、最近の各種世論調査でも、多数の国民が女性・女系天皇を幅広く支持する結果になっている。

さらに、(III) 祈りの具現者としての面を考える場合には、たとえば宮中祭祀

について、今上天皇まで続く血統に属しているが男系の血統に属さない方である、あるいは女性であるからといって、国民がその祈りの価値を減ずるように感じるとは思われない。

あわせて、現代における我が国の、男女間の人格の根源的対等性を認める価値観は一過性のものではなく、時代の流れの中で日本社会に根をおろし確たる価値観として定着してきたものであり、また時代時代の妃殿下に対し常に男子出産に向けた想像を絶する重圧が課されるような制度を改めるべきことについて、国民の多くが自然な感情として理解を深めている。

このように考えたとき、女性・女系天皇への皇位継承資格拡大という方策は、皇位継承に高い安定性をもたらし、歴史と伝統をふまえつつ、国民の自然な理解と支持を得られる方策であると考える。

#### (4) 旧宮家系男性の皇籍取得

なお、前述のとおり、男系男子での血統を維持しようとする観点から、昭和22年に皇籍を離れた旧皇族の男系男子子孫に新たに皇籍を付与し、皇位継承へとつなげるという見解が一部あるが、以下の理由から採用には困難な問題がある。

① そもそも、男系男子維持は天皇・皇族男子が必ず継嗣として男子に恵まれることを前提としなければ成り立たない制度であり、仮にさしあたり誰かが皇籍取得しても、男子の誕生という偶発的事情に依存する状態が変わらない以上、そもそも安定的な皇位継承は望めず解決にならない。

② 旧皇族は既に70年以上一般国民として暮らし、その子孫も一般国民として生まれ育ち、今上天皇との共通の祖先は約600年前までさかのぼる遠い血筋である。そういった旧皇族の誰かが突然皇籍取得して国民の前に現れても、国民からの自然な理解と支持、それに基づく敬愛を得ることは難しい。とりわけ、現代社会においては、情報流通の速度や範囲拡大が急速に進み、国民一人ひとりが情報取得・発信における主体性を高めている。こうした社会の変化をも背景にしつつ今後も皇位継承者が多くの国民から自然な理解と支持を得るためには、幼少の頃から皇室に生まれ育ち、国民も予測可能性をもってその成長を見守ってきたという事実が極めて重要となっていると考えられる点にも留意すべきである。

③ 一般国民の皇籍取得については、現在でも皇族と結婚した女性に限られており、歴史的にも極めて異例である。国民と皇族の身分を明確に区別するとい

うことは皇室制度の混乱を避けるための伝統であり、実際、旧宮家系男性の皇籍取得を採る場合でも、当事者の意思への依存・その資質を見極める基準や主体・取得後の国民の反応と影響など、実現可能性自体への疑問とともに様々な混乱が予想される。

以上のとおり、旧宮家系男性の皇籍取得という方策は、そもそも皇位継承の安定性の確保という目的達成のための手段としておよそ合理性を欠くこと、国民と皇族の身分を峻別するという伝統に必ずしも沿わず、国民の理解と支持を得ることが難しいことなどからすれば、採用は困難と考える。

(5) 付随する主な論点～皇位継承順位について～

- ① 皇位継承資格を女性や女系の皇族に拡大する場合に、その皇位継承順位について2つの論点が提起される。1点目は、「直系優先の制度」と「男子優先の制度」といずれを採用するかという問題である。2点目は、直系優先の原則を採用する場合、「長子優先の制度」と「兄弟姉妹間で男子優先の制度」といずれを採用するかという問題である。

## ② 「直系優先の制度」と「男子優先の制度」

以下の理由で「直系優先の制度」が望ましいと考える。

(ア) 過去から将来への連続性を象徴するには親から子への継承が最も自然な形であり、国民の側から見ても理解しやすく自然な支持へとつながりやすい。

(イ) 皇位継承者は天皇の役割を継承する存在であるから、天皇の身近で生まれ成長された皇族であることが望ましい。

(ウ) 皇位継承順位については、国民が、将来の天皇として、幼少時からその成長を見守ることができるような分かりやすい予測可能性と安定性が求められ、そのことはご養育の方針が早い段階で定まることにもつながる。男子優先の制度を優先させると、傍系の継承により天皇の系統が比較的頻繁に移転する結果となり複雑な制度となってしまう、皇位継承者がなかなか明確にならず、国民の期待やご養育の方針が定まりにくい。

## ③ 「長子優先の制度」と「兄弟姉妹間男子優先の制度」

以下の理由で「長子優先の制度」が望ましいと考える。

(ア) 上記②㉞で述べたとおり、皇位継承順位については、皇室への国民の理解と支持の観点からも、皇室に生まれたお子さまのご養育の方針を定める



観点からも、その予測可能性と安定性が重要である。

(イ) 「兄弟姉妹間男子優先の制度」をとると、男女の出生順によって皇位継承順位に変動が生じることとなり、上記②㊦と同様、皇位継承者がなかなか明確にならず、国民の期待やご養育の方針が定まりにくい。具体的には、長子たる女子（姉）の後に男子（弟）が誕生した場合、弟が姉よりも先順位となることに由来し、すなわち皇太子が交代する事態が生じうる。しかも、兄弟姉妹間に生じうる年齢差を考えると、このような不安定な期間が相当程度継続することがあり得る。

(ウ) これに対し、「長子優先の制度」の場合、出生順に皇位継承順位が定まることから、制度として分かりやすく、国民の期待やご養育の方針も早期に定まる。また、最近の世論調査の結果をふまえても、男女の別に関わらず長子優先とすることは国民の意識に沿うものであると考える。

以上より、天皇の直系子孫を優先し、天皇の子である兄弟姉妹の間では、男女を区別せずに出生順に皇位継承順位を設定する長子優先の制度が望ましいと考えられる。

ただし、現在の皇族女子については、婚姻により皇籍離脱する現行制度の下で成長されてきたことにも配慮が求められる。

## 4 女性宮家の創設について

- (1) 安定的な皇位継承のため女性・女系の皇族に皇位継承資格を拡大する方策を採用する場合、皇位継承資格を有する皇族について婚姻によりその資格を失わせることは適切ではないため、女性皇族が一般男性と婚姻後も皇族の身分を保持しうることとする制度改正（いわゆる女性宮家の創設を可能とする制度改正）が必要となる。仮にかかる制度をもうけないまま女性天皇を認めれば、とりわけ皇位継承順位の高い女性皇族は事実上婚姻が困難な状況が生まれかねない。しかも女性皇族の婚姻を前提に、その子の皇位継承資格を認める以上、女性宮家の創設が必要である。
- (2) また、象徴天皇制を支えるためには、皇族数の減少に一定の歯止めをかけるとともに、皇室活動によって国民との接点を適正に維持することが不可欠である。しかし、現在の皇室構成に鑑みると、6方いらっしゃる未婚の女性皇族が今後一般男性との婚姻を機に、順次皇籍を離脱することとなれば、皇族数が激減し、近い将来現在のような皇室活動を維持することが困難になることが強く懸念される。そこで、皇族数を一定程度保ち皇室活動を維持するためにも、女性宮家の創設を可能とすることが必要である。
- (3) あわせて、皇室典範特例法の附帯決議にも記載されたとおり、女性宮

家の創設が立法府と社会における重要なテーマとして顕出されている以上、女性皇族の方々の人生設計のためにも、また皇室における教育環境や目標の安定化のためにも、深い議論の上迅速に結論を出すことが望ましい。

- (4) この点、女性皇族には婚姻後皇籍は離脱した上で事実上皇室の活動をご支援頂くとする見解もあるようである。

しかし、そのような方策では、限られた期間皇室活動が維持できたとしても、皇室存続のために欠かせない皇族数を一定程度保つという目的を達成できない。

しかも、国民と皇族とが明確に峻別されるべき伝統に沿わない上、皇籍を持たないにもかかわらず「国民」としての人権（日本国憲法第3章）の実質的保障が制限されるような制度を創設することには極めて慎重であるべきと考えられる。

- (5) 以上のように、女性皇族が一般男性と婚姻後も皇族の身分を保持する制度改正（いわゆる女性宮家の創設）がのぞましいと考える。

- (6) なお、女系天皇を認め、女性宮家の創設を可能とする場合には、当然のことながら、その宮家で生まれた子に皇族としての身分を付与することとなる。また、女性皇族と婚姻する男性配偶者についても、男性皇族と婚姻する一般女性が皇族の身分を付与されることとの均衡上、皇族としての身分を

付与することが自然であり、世帯内で身分に違いが生じず、国民と皇族とを明確に峻別してきた伝統にも沿うものとする。

## 5 最後に

以上の論点整理は、冒頭に述べたとおり、今後の国民的議論と立法府での議論を深めるため、立憲民主党として論点と方向性を提示したものである。この論点整理をもとに、予断をもたずに今後の議論にのぞみ、さらに多様な知見のもと、決して政争の具にすることなく、多くの人々が理解・納得できる結論を導くため、引き続き最大限の努力をしていく。

あわせて、皇位継承の新たな方策としての生前退位については、現在「先例となりうる」も一代限りの特例法として整備されている。しかし、将来にわたり天皇が象徴としてその時代時代の国民の期待に応えるためには、退位は恒久的な制度として法制化すべきであり、その法整備に関する議論も活性化させるべきことを付言する。