

天皇制の現実…憲法第一章（1条～8条）はどのように読むべきか

桜井大子

今日のテーマは憲法ですが、前回の話を受ける形で旧憲法からの連続性を読みつつ、象徴天皇制の新たな要素を確認し、その戦後憲法からも逸脱している天皇制の現実を、条文に沿って読んでいきたいと思えます。では第一条から始めます。

第一条【天皇の地位・国民主権】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

この条文は、旧憲法からの断絶を主張している部分といえます。旧憲法の天皇大権規定を否定し、新しい天皇制を形づくっているわけです。また一方で、問題の多い条文です。とりあえず五つの問題を提起します。

まず象徴の意味です。憲法学者の横田耕一は今回テキストにした『憲法と天皇制』（岩波新書、一九九〇年）で、「ハト」と「平和」を例に、象徴とは「抽象的、観念的なものを連想させる具体的な物などと説明される」とし、天皇の象徴規定は「日本国」と「日本国民統合」という抽象的で観念的なものを、天皇という具体的な人間で連想させているのだ、と説明しています。そして「法的にはそれだけの意味であり、それ以上でもそれ以下でもない」と書いています。

象徴という概念の恣意的な解釈を牽制するための文章であると思えますが、そういう言い方だけでいいのかという疑問も残ります。とりあえず続けて、象徴について述べているもう一つの文章を紹介します。五〇年くらい前の大江健三郎の文章です。

「〈象徴〉という言葉は（中略）、結局天皇の位置や性格について決定することをせまられた人たちが、のちのちまで決定権を留保しておいたということではないか。／（中略）日本人の一人ひとり、自由に天皇のイメージをつくることのできるあいだは、〈象徴〉という言葉は健全な使われ方をしていくことになるだろう」（「天皇」『厳肅な綱渡り』文藝春秋社、一九六五年、講談社文芸文庫、一九九一年）。

半世紀経った今となれば、この「自由に天皇のイメージを作ることができるあいだは」〈象徴〉という言葉は健全だろうという言説に対しては、それを作るのは支配者の側であつたと反論しなくてはなりません。たとえば中曾根の「天皇は太陽である」、森喜朗の「天皇中心の国体」等の発言があるわけですが、象徴規定の下で、天皇イメージを自由にできたのは支配者の側であつた。むしろこういった結果を想定した「象徴」規定ではないか、と思えるわけです。

この「象徴」というあいまいさが、天皇の権能を、それを限定する二条以降の規定からはみ出させ、そのことを受け入れさせる表現として機能しているのではないか、ということです。そう考えれば、先ほどの横田説も樂觀的すぎるのではないかと思います。

ここで資料を一つ紹介します。二〇〇三年、一五六回国会の憲法調査会の第一回で高橋紘が参考人として意見陳述していますが、その要旨の一部です。象徴天皇について都合のいいように読み替えられている一例です。

「天皇制のあり方は、現在の天皇になって、発言・行動を自らの判断で自由に行うなど、随分変わったが、それは、現在の天皇が、昭和天皇と違って皇太子の時代から、『象徴天皇制』について考え、模索してきたからである。その意味で、現在の天皇は、日本国憲法の下で即位した『初代の象徴天皇』と言ってよい」

「発言、行動を、自らの判断で自由に行うなど」憲法上ありえないはずですが、象徴天皇制というところで肯定される。こういったことが憲法調査会の「最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会」で語られていることの問題は深刻だと思います。

このように、象徴規定のあいまいさが象徴天皇制を二条以降の諸規定からはみ出させているのではないかとこの疑念を抱きつつ次に進みます。

二つ目の問題は「国民の総意に基づく」という文言です。横田はテキストで「単純に『国民の大方の意思』と考えればいいのである。逆に、『国民の総意』とは『国民すべて』という意味でもない」と書いています。また、この「国民の総意」という表現は、ルソーの言う「ヴォロンテ・

ジュネラール（普遍意思）と同様のもの」で、「常に正しい意思」が象徴天皇制を選んでいるという読み方になるといえます。その論拠として「憲法制定時にも、天皇廃止論が存在していたことから分かるように、国民の一部に象徴天皇制に反対する者が存在するとしても、それが憲法改正意思として現れない限り、国民の総意は象徴天皇制を選択しているのである」と言うわけです。これでは主権者の意志が入り込む余地はない。

私としては、ルソーの「普遍意思」概念とは無関係にこの憲法は読まれていいはずだし、書かれている条文を単純に理解し、「総意に基づく」の一文にこだわる自由があるんじゃないか、と思うわけです。「大方の意思」と同等に少数意見が尊重されるべきで、それが民主主義であると考えたい。

三つ目は象徴という天皇の地位について。

「主権の存する日本国民の総意に基づく」という一文で、主権は天皇ではなく「国民」にあると読めます。ですが、天皇は君主ではないとか、元首ではないとか、逆に主権者ではないということも明示していません。天皇を元首と規定する改憲案が出たりしますが、明確な規定がないからですね。明治憲法との断絶を表現しつつ、あいまいで逃げ道も用意されているといえます。

それから四番目として、「国民主権」規定の問題です。この条文には「天皇の地位・国民主権」という見出しがついています。これは天皇の地位の根拠を示す条文の見出しではなく、そもそも天皇条項です。しかし「国民主権」という文言はここにしか出てきません。要するに、主権在民が独立した条文として示されず、天皇条項に含まれている。この問題は、私たちに大きく影を落していると思います。

問題の五つ目は、政治体制や国のあり方についての規定がないこと。王国も含め他国の憲法では、主権在民規定や、民主共和制、君主制といった政治体制についてもキチンと書いているようです。簡単に見つけられたものですが、少し例を出してみます。

まずは王国スペイン。第一条の二項に「国家の主権はスペイン国民に存し、すべての国家権力はスペイン国民に由来する」となっています。三項では「スペイン国家の政治形態は、議會君主制である」と明言しています。

スウェーデンはどうか。第一条の一項で「すべての公権力は、国民から発する」と謳っています。王については第五条で「王位継承法に従ってスウェーデンの王位を有する王または女王は、元首である」と元首規定している。

王国イギリスは憲法をもたず慣習法なので省略します。

お隣の大韓民国は、まず第一条一項で「大韓民国は、民主共和国である」と政治体制、形態を明示しています。第二条では「大韓民国の主権は、国民に存し、すべての権力は、国民から由来する」となっている。

イタリアもそうです。第一条一項「イタリアは労働に基礎をおく民主共和国である」、二項「主権は人民に属し、人民は主権を憲法の形式および制限内で行使する」とあります。

ドイツも一条一項で「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的連邦国家である」と述べ、二項で「すべての国家権力は、国民より発する。国家権力は、国民により、選挙および投票によって、ならびに立法、執行権および司法の特別の機関を通じて行使される」と、諸権力が行使される主体について書かれている。

ポーランドは少し変わっていて、第一条「ポーランド共和国は、すべ

ての市民が分かち合う福音である」とあり、第四条で「ポーランド共和国の最高権力は、国民に属する」と主権在民が書かれています。

フィリピン。これも、第二条の第一節で「フィリピンは民主制共和国である。主権は人々に存し、統治の形態は、権威はすべて民人より発する」となっている。

所詮国家ですから、良い憲法を持っているからといっていい国とは限らないわけですが、でもだからこそ、最高法規に主権在民が明言されることは最低限必要なことであり、そこで生きる人々の拠りどころになるのだと思います。しかし日本にはそれがありません。政治形態についても、議會君主国家であるとか、そういう規定もない。そのあいまいさが支配者の側に自由を残しているといえます。

以上のように、戦後憲法は天皇の地位も主権在民もあいまいで、明治憲法下の天皇と臣民の関係を維持させる抜け道が用意されているように思えるわけです。結局、日本が天皇制国家であるとか、その下に位置するらしい「国民主権」について、私たちはこの曖昧な一条で認識するわけですが、この問題はとて大きいと思います。

旧憲法の天皇大権を象徴天皇規定で否定する一方で、その象徴規定が、支配者の恣意で読み替えることのできる曖昧な概念であるという問題です。

第二条【皇位の継承】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。

これは明治憲法の第二条とほとんど同じで、象徴天皇制民主主義というものがあるとすれば、その限界を示す条項としてあります。旧憲法で

は「世襲のものであって」の次に男系男子が継承するという内容が続くわけですが、明らかに憲法一四条と矛盾し、さすがに戦後憲法では外された。ただ、それは「皇室典範」で継承しています。この「皇室典範」の問題について少し触れます。

戦前の「皇室典範」は絶大な権力と権威をもつ天皇とその制度に関する法で、憲法と同等の位置にありました。戦後の「皇室典範」は皇族に関するただの法律です。本来ならば「皇室典範」ではなく、皇室法などに名称変更するべきではなかったかという指摘があります。

その「皇室典範」第一条では皇位継承について男系男子に限ると規定しています。憲法第二条では、男女平等を謳う一四条との兼ね合いで落としていくわけですが、「皇室典範」でそれを拾っている。憲法第二条で「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」と言っているわけですから、憲法は「皇室典範」の規定を容認していることになり、「皇室典範」はもちろん、憲法二条も違憲行為を規定しているということになります。

これについては横田さんもテキストで、憲法第一四条男女平等原則との関連で批判しています。天皇、皇族にも基本的な人権があるとして、男女平等原則や、生前退位説否定についても問題視しています。議論が必要な問題提起ですが、とりあえず先に進みます。

「皇室典範」では身分制度が条文の中に入っていますし世襲制を謳っています。「婚姻の自由」も否定しています。皇室会議にかけないと結婚も離婚もできない。そして、「男系男子」規定で男系主義を謳っている。現憲法との矛盾はとても大きいです。

読んでいただければわかりますが、「皇室典範」の言葉遣いや表現を含め、旧法がそのまま残っている部分が多いです。たとえば第二章「皇

族」。「親王」「内親王」という言葉はよく耳にしますが、これは天皇の嫡出の男子・女子と嫡男系嫡出孫の男子・女子です。完全に男性中心主義であり、婚外子を除外するものです。それ以外の皇族は「王」と「女王」です。天皇と皇后、皇太后などの敬称は「陛下」で、皇太子夫婦などが「殿下」であることも規定されている。「皇室典範」では身分が条文化され、身分制度が謳われているわけです。こういった差別的で旧態依然の「皇室典範」が、法律として当たり前前に存在していること自体が大きな問題です。

さすがにこのような露骨な差別制度を憲法では規定していませんが、憲法第二条のもう一つの問題は、それを皇室典範に丸投げしたことです。そしてそのことによつて法律次元で、天皇制の継承について支配の側が恣意的に変更ができるようなシステムともなっています。たとえば二〇〇五年、小泉純一郎（当時首相）は諮問機関「皇位継承に関する有識者会議」で、皇位継承問題を解決しようとしてしました。天皇制の継承にかかる問題となれば憲法次元の問題と思われませんが、そこを曖昧にできる条文としてこの憲法二条があるということです。

第三条【天皇の国事行為と内閣の責任】 天皇の国事に関するすべての行為には、内閣の助言と承認を必要とし、内閣が、その責任を負ふ。

これは明治憲法第五五条の「輔弼とその責任」を踏襲し、天皇の権能を広げる可能性を持たせ、かつ天皇の無責任を容認するという条文としてあります。この条文が、四条や六条、七条にどのように機能してくるのかをこれから読んでいきたいと思います。その前にここで旧憲法の「輔

弼」について復習しておきますと、これは天皇の行為には國務大臣の「輔弼」が必要だし、副署がなければ詔勅は出せないという、いわば天皇の権能を限定する条文だったわけですが（第五五条）、実際はその逆で、輔弼と副署のもとで、天皇の権能は拡大した、というのが前回の講座で話されました。憲法第三条はそれと重なる条文であるということになります。

第四条【天皇の権能の限界、天皇の国事行為の委任】 1 天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行ひ、国政に関する権能を有しない。 2 天皇は、法律の定めるところにより、その国事に関する行為を委任することができる。

この条文は、天皇の行為を制限することで旧憲法における天皇大権をより具体的に否定し、天皇の機能の限界を示す条文として読まれるわけですが、先ほどの三条やほかの条文によって、ここで明確に規定されている「限界」がくずされていく現実の天皇制があります。旧憲法下における「輔弼」や「副署」を彷彿とさせられるところです。ここは現実の酷さを具体的に出すべきところですが、第七条との関連もありますので先に進みます。

第五条【摂政】 皇室典範の定めるところにより、摂政を置くときは、摂政は、天皇の名でその国事に関する行為を行ふ。この場合には、前条第一項の規定を準用する。

第四条と第六条、七条の間に、この条文が差し込まれていることの意味

味を解くべきなのだと思いますが、私自身も気になるのですが、それやる自信がありません。ここでは言葉遣いについて一つ指摘するだけで終わります。

旧皇室典範の「摂政」ということばがそのまま踏襲されていますが、この「摂政」というのは、君主かそれに類するものが機能しなくなったとき、その代わりの者が政治を行うときに使われる用語です。この表現自体が天皇を君主として認識させる働きを持っているといえます。選挙制ではなく世襲制ゆえのシステム上の問題であり、表現の問題というより制度の問題であって天皇条項だからこそありうる表現だと思います。天皇制である以上、この用語を使うしかないという結論であり、問題は明示的だと思います。

第六条【天皇の任命権】 1 天皇は、国会の指名に基いて、内閣総理大臣を任命する。 2 天皇は、内閣の指名に基いて、最高裁判所の長たる裁判官を任命する。

この任命権は国事行為とは別の権能として独立して立てられています。それは旧憲法第四条（天皇の元首規定）、五条（天皇の立法権）、五七条（天皇の名における裁判所の司法権）等を、任命権という形で否定していく意図を読むことができます。

旧憲法から新憲法に代わった当初は、大きな制限条項として読まれたと思いますが、行政、司法の長を任命するなどは最高の名誉職です。天皇はそのような最高権威者として規定されていることを意味し、十分に大きな問題なわけです。

第七条【天皇の国事行為】天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。

- 1 憲法改正、法律、政令及び条約を公布すること。
- 2 国会を召集すること。
- 3 衆議院を解散すること。
- 4 国会議員の総選挙の施行を公示すること。
- 5 国務大臣及び法律の定めるその他の官吏の任免並びに全権委任状及び大使及び公使の信任状を認証すること。
- 6 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を認証すること。
- 7 栄典を授与すること。
- 8 批准書及び法律の定めるその他の外交文書を認証すること。
- 9 外国の大使及び公使を接受すること。
- 10 儀式を行ふこと。

第三条の「助言と承認」を前提に、第四条で「国事に関する行為のみを行ひ」と明確に規定されていて、これら一〇項目の以外の行為は違憲ということになります。ただし現在は、この国事行為以外に「公的行爲」「象徴的行爲」と称される諸行為を認める立場がコンセンサスを得ているようです。天皇は公的存在であるから「公的行爲」が、天皇は象徴規定されているから「象徴的行爲」が許されるという立場です。それが、いま現象している天皇の使われ方です。

ここで別の資料を紹介します。さきほど紹介した一五六回国会憲法調査会第二回での、園部逸夫（最高裁判所元判事）の参考人陳述です。「公的行爲」「象徴的行爲」という概念をさらに拡大した、「天皇の行為五分

説（国事、公人、社会的、皇室、私的単独）論を展開しています。資料に入れているのは発言要旨ですが、このように述べています。

「国事行為に係る規定は厳格でなければならぬが、天皇が、戦後、国政の場以外で果たしてきた象徴としての役割の位置付けも考えるべきである。／天皇の行為に関する分類については二分説や三分説があるが、私は、天皇の行為の実態に即して象徴に由来する価値を分析するとの観点とともに、天皇の行為の性質に応じた費用負担という観点から、五分説（国事行為、公人行爲、社会的行為、皇室行為、私的単独行爲）を提唱したい」

園部はこの五分説について詳しく言及しますが、ポイントは「私的単独行爲」はごくわずかで、天皇は公的な存在としてあり、ほとんどの行為が公的性格を帯びている、ということにあります。

また、園部は以下のようにも述べています。「天皇は、国事行為や公的行爲により象徴性を発揮することが重要であり、それらの行為の責任は内閣が負うのが当然である／公的行爲に関しては、その意味にふさわしい制度上の位置付けが必要と考えるが、慎重な配慮が必要であり、また、限定列挙には馴染まない」

内閣は責任をもって「公的行爲」を広げ、そのことで象徴性を高めていく、というわけです。「国事行為」のように項目をあげて限定する事への批判もある。憲法の三条と四条、六条、七条を関連させながら規定から逸脱していきます。それを元最高裁判所判事が述べているわけです。横田は、任命権や国事行為そのものが天皇の権威を高めていると指摘しています。その国事行為など、実際に行為を見せることで権威はさら

に高まつていくということです。実際の天皇の行為は「公的行為」として限りなく拡散しています。そのなかには憲法二〇条に抵触する宗教儀礼などもあります。一八年前の「即位・大嘗祭」は典型的な例ですが、ほかにも週刊誌を賑わす「宮中祭祀」など、天皇たちは日常的に宗教的な行為をやっています。それらが「公的行為」として位置付けられるのは大きな問題です。

以上のように現在の象徴天皇制は、憲法の条文からはみ出す形で機能しているわけですが、逆に言えばそのはみ出す根拠みたいなものを現憲法は内包しているのではないか、ということになります。私たちも「天皇は公的存在」あるいは「国家制度」と考えるわけですが、結論は園部たちとはまったく違う。その違いは丁寧に注意深く表現していく必要があるだろうと思います。

第八条【皇室の財産授受の制限】 皇室に財産を譲り渡し、又は皇室が、財産を譲り受け、若しくは賜与することは、国会の議決に基かなければならない。

この条文について、今回は特にコメントできません。この条文とは別に、皇室を経済的に運営するための独立した法律「皇室経済法」が「皇室典範」と並んであります。

これについても紹介できるほど読めていないので省略しますが、「国事行為」「私的行為」の区別は皇室経済法による歳出の際の根拠となり、その歳出の根拠が逆に行為や儀式の性格を意味づけし直す、という問題もあります。単に天皇家の家計法と位置付けられるような法律でもなく、いずれ読み直す必要があるだろうと思っています。

以上、簡単過ぎる部分も多く不十分ですが、とりあえず問題提起とします。

(さくらい だいこ)