

天皇象徴論と元号問題

吉 田 力 雄

目 次

はしがき

一、元号法の内容

二、元号の旧憲法上の根拠

三、日本国憲法下において「昭和」の元号は、「事実たる慣習」にすぎないものとなった根拠

四、象徴元皇制は元号法制度の根拠となり得るか

(イ) 政府および元号法制化実現国民会議の見解

(ロ) 右の見解にたいする反論

(ハ) 天皇の「象徴」としての地位の意味および解釈

(ニ) 日本国憲法の下における象徴天皇制運用の実態

(ホ) 元号法制化運動の社会的背景

五、「法制化」の方法とその効力

(イ) 法律による方法

(ロ) 政令による方法

(ハ) 内閣の「告示」による方法

六、むすび

は し が き

この論文は、一九七九年六月一日大阪経済法科大学の公開学術講演会が、大阪市内淀屋橋ホールで開催された際の講演内容である。元号法は、同年六月六日、国論を二分するようなかたちで可決されたが、この問題が、今後も国民の重要な研究課題であることに何らの変りはない。この論文は、元号問題の根底にある憲法上の問題に主力をおいて研究したものである。読者の忌憚のない御批判をいただければ幸いである。

一、元号法の内容

1 元号は、政令で定める。

2 元号は、皇位の継承があつた場合に限り改める。

付 則

1 この法律は、公布の日から施行する。

2 昭和の元号は、本則第一項の規定に基づき定められたものとする。

二、元号の旧憲法上の根拠

旧憲法と一体をなす旧皇室典範第一二条は元号について左のごとく規定していた。

「践祚ノ後元号ヲ建テ一世ノ間ニ再ヒ改メサルコト明治元年ノ定制ニ從フ」

また、この旧皇室典範と同時に公布された「登極令」(皇室令第一号)第二条および第三条は、つぎのごとく定めていた。

「天皇踐祚ノ後ハ直ニ元号ヲ改ム。元号ハ枢密顧問ニ諮詢シタル後之ヲ勅定ス」(第二条)

「元号ハ勅書ヲ以テ之ヲ公布ス」(第三条)

これらの規定によって、たとえば「明治」を「大正」に改元した際には、「朕菲徳ヲ以テ大統ヲ承ケ祖宗ノ靈ニ誥ゲテ万機ノ政ヲ行フ。玆ニ先帝ノ定制ニ遵ヒ明治四十五年七月三十日以後ヲ改メテ大正元年ト為ス。主者施行セヨ」という「詔書」が発せられた(「大正」から「昭和」への改元に当たっても、ほぼ同文の詔書が出されている)。そして、「内閣告示」として、「元号ノ称呼左ノ如シ。大正(ふり仮名つき)。」と告示された。

ところで、元号の根拠法である旧皇室典範第一二条の条文中「明治元年ノ定制」というのは、明治元年の九月八日(旧暦)に出された「一世一元の布告」とよばれる「行政官布告」第一号のことをいうのである。それは、これまで「吉凶之象兆」にしたがい、しばしば改元が行われてきた(「大化」の改新以来「昭和」まで、元号の数は二四七におよび、平均すると五年に一回改元が行われたことになる)のを改め、「自今、御一代一号」と定められたこと、これにより「慶応四年」を改めて「明治元年」とする旨「仰せ出され」たことを示したものである。そして、右の「仰せ出され」を示すものが、同じ日に出された「詔書」であり、それには、朕(明治天皇)がみずから万機の政をとるに当り「海内億兆」とともに「更如一新」をはかるため、ここに「明治」と改元することが述べられていた。この「一世一元」の「行政官布告」第一号が、その後明治二二年二月一日に制定された旧憲法およびこれと一体をなす旧皇室典範に引きつがれることになった。重ねていえば、「行政官布告」第一号は、旧皇室典範第一二条の「明治元年ノ定制」

に吸収されることになったのである。

以上のように元号は旧憲法下では、法律の上位にあり、議会と国民の干渉しえない(旧憲法第七四条一項)超法的な皇室典範に根拠をおき、さらに登極令・詔書という段階的法形式をとって定められた。そして、ここで注意しなければならぬ重要な点は、「一世一元」の制度が、「天皇親政」または「天皇統治」の体制の出発と不可分のものであったこと、それは、右「仰せ出され」の文句でも明らかのように、「天皇親政」の体制を、すべての国民に強く印象づけるためのものであったことである。

三、日本国憲法下において「昭和」の元号は、「事実たる慣習」にすぎないものとなった根拠

日本国憲法の制定・施行とともに、新たに「法律」として「皇室典範」が制定・施行されたが、そこでは、旧典範の第一二条は削除され、登極令も廃止された。これは、日本国憲法が天皇主権・天皇統治から国民主権に転換し、国会が国権の最高機関となり国の唯一の立法機関となったので、議会と国民の統制外にあった超法的な皇室典範はみとめられなくなり、新皇室典範は国会の議決による法律として制定されたこと、つぎにまた、日本国憲法の国民主権への転換は、天皇親政・天皇統治体制の、まさに象徴ともいうべき旧典範第一二条の「一世一元」の条文と^{ていしよく}抵触することとなったためである。しかし、当時の政府は、天皇統治の根本的変革に同調することができなかったため、元号制度を日本国憲法の下では違憲として廃止する措置をとらなかつた。さらばといって皇室に関する法律たる新皇室典範によって元号制度を定めた場合、前記のごとく国民主権の原理に抵触することになる。そこで政府は、新皇室典範を審議していた際、「一世一元」を内容とする「元号法案」を作成し、帝国議会に提出するため閣議決定まで行ってい

た。その内容は、奇しくも、六月六日成立した元号法と、付則を含めて、ほとんど同一の文言となっている。要するに当時の政府は、国民主権とあい容れない天皇主権の有力な一翼となる元号制度を廃止しようとせず、それまでの天皇の意思による元号制度から、国民の意思による法律に基づく元号制度に改めることにより、新しい憲法による国体の根本的変革に抵抗することになったのである。

しかし、この当時の内外情勢の力関係は、政府の意図する元号制度存続のための法制化を実現することができなかった。すなわち、この法律案は、占領軍総司令部が「元号法案は、天皇の權威を認めるものであるがゆえに承認することができない」という意向の表明によって、政府は元号法案を憲法議會に提出することを断念せざるをえなかった。こうして、現在の「昭和」の元号は、旧皇室典範から新皇室典範への改変によって法的根拠を失い、ただ社会的事実として、慣行的・惰性的に使用されるにすぎないものとなった。「昭和」の元号が、「事実たる慣習」にすぎないものとなったというのは、このことをいうのである。そこで、このような状態がそのままつづいていけば、元号は昭和限りで、すなわち現天皇の一代限りで消滅することになる。天皇の八〇歳に近い老齡化にともない、最近元号法制化問題が、にわかに大きな政治問題として登場するようになったのは、このためである。

ただし、この点については、旧皇室典範第一二条は消滅したとしても、明治元年の「行政官布告」は、今日も、また将来も効力をもつと解すべきだという意見がある。しかし、「一世一元の布告」とよばれる「行政官布告」は、右に示した詔書の内容によっても明らかなように、天皇の親政をすべての国民に強く印象づけることによって人心の一新をはかるための制度であったから、旧憲法と同時に制定された旧皇室典範第一二条として成文化され權威づけられることになったのである。したがって、天皇親政が消滅し、旧典範第一二条が削除された日本国憲法の下においては、

天皇が元号を定める権能を有していた「行政官布告」は、存立の余地はないし、右第一二条の削除によって、消滅したものと断定せざるをえない。

さらにまた、昭和二年法律第七二号の「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定で、法律を以て規定すべき事項を規定するものは、昭和二年二月三一日まで、法律と同一の効力を有するものとする」という規定は、それまで法律事項を定めていた命令は（この場合は「行政官布告」がこれに該当することになる）、右に定めた期日までに法律化する措置がとられない限り、効力を失うことを定めたものである。そこで、かりに一歩ゆずって、旧典範第一二条の削除にもかかわらず、「行政官布告」が効力を有すると仮定しても、総司令部の反対もあって、前述のように、政府による「元号法」法制化の措置がとられなかったのであるから、明治元年の「行政官布告」は、この法律により昭和二年二月三一日をもって消滅したことになる。以上のように、どのような見地から検討しても、「昭和」の元号は、法律上の根拠を喪失したまま今日にいたつたのであるが、このような状態を「事実たる慣習」にすぎないというのである。

四、象徴天皇制は元号制度の根拠となり得るか

(1) 政府および元号法制化実現国民会議の見解

天皇親政と天皇統治の体制は消滅した。したがって、元号法制化論者も、もはや元号の論拠を、天皇の親政体制に求めることはできない。しかし、元号が「一世一元」である限り、どうしてもその論拠を天皇の地位に求め、これに結びつけて主張せざるをえないことになる。すなわち、元号法制化論者は、つぎのように主張する――

「日本国憲法は、天皇は、日本国の象徵であり、『日本国民統合の象徵』であって、と定めている。『日本国民統合の象徵』であるならば、天皇の交代とともに、元号が新たに定められるのは、きわめてふさわしいことである。」としたが、この主張によれば、「事実たる慣習」にすぎないものとなった現在の元号制度こそ、日本国憲法にきわめてふさわしくないということにもなる。

(四) 右の見解にたいする反論

二、の「元号の旧憲法上の根拠」で明らかにしたように、「一世一元」の元号制度は、天皇親政・天皇主権・天皇統治にこそ最もふさわしい制度であった。それは天皇親政体制を強化する有力な手段として用いられたものであるから、その根拠法も皇室典範——登極令——勅書という權威ある法形式をとって定められたのである。敗戦という民族的一大試練は、天皇主権を廃止はしなかったけれども、これと対立する国民主権に転換し、新しい憲法の下では、天皇は「象徴」として形式的・儀礼的な国事行為を行う存在にとどめられた。その当然の帰結として日本国憲法の下では、旧皇室典範第一二条——登極令——勅書が、すべて消滅したのであるから、元号制度は法律上はみとめられないことになる。そこで残された問題は、日本国憲法第一条の定むる天皇の「象徴」としての地位、重ねていえば「国民統合の象徴」としての地位が、元号法制化論者が主張するように、元号制度を新たに立法化する根拠になりうるか、という一点に帰着することになる。

(イ) 天皇の「象徴」としての地位の意味および解釈

まず、学者、文化人の代表的存在であり、長年東京大学総長に在職された南原 繁氏の見解を紹介しよう。新憲法草案が貴族院本会議において審議されていた際(昭和二年八月二七日)、南原議員(無所属)は「象徴」の意

味について、つぎのような質問をしている。

「草案におきましては、天皇は新たに日本国、或は日本国民統合の象徴として書かれております。そうして政治に対する権能は全くございませぬ。単に儀礼的な国事の事項がそこに規定されております。これを現行憲法におきまして天皇は国の元首であって統治権を総攬するというあの条文、それに引続いて広範なる大権事項を記しておりますのは正に対蹠の位置にあると誰も認めておる訳であります。

元来この度の改正草案におきましては、従来我が法典において一度も恐らく使用されたことのない、全く新しい概念の「象徴」という言葉が用いられております。

この本来、詩的な、芸術的な言葉がもっておる神秘性によりまして、天皇制を潤色はしておりますけれども、今や所謂「象徴」と云うのは純粹に法律学的には何等の実体概念でもなければ、また機能を表わす概念でもございませぬ。即ち今や国会が国家の最高機関でありまして、天皇は最早一つの機関でもありません。即ち国家の政治的意思構成に對しまして、何の關係、形式的の關係をもたれない。即ち儀礼的、修飾的な天皇となっておるのであります。

天皇制と申しまして、今や単に名称のみのものでありまして、政治性としては既にその意義を消失したものと云わなければなりません。斯くの如きはその可否は別として、客観的に解釈いたしましたして、日本国家の政治的基本性格の根本的変革と言わなければならぬと思うのであります。……」(清水 伸編「逐条日本国憲法審議録」第一卷・有斐閣

五一八頁)

当時政府は国民に「国体の護持」(天皇が国家統治の大権を有することを變更しないこと)を約束していたので、南原議員は、天皇の象徴としての地位についての的確で客観的な解釈を行い、本来、法律用語に属しない「象徴」の意

味について、それが法律学的には何らの権利・義務にかんする実体概念や、また機能をあらわす概念でもないと言明し、改正される憲法における天皇制というのは、単に名称だけのものであって、政治的・実体的には既にその意義を消失したものとわざるをえないから、これはまさに日本国家の政治的基本性格、すなわち国体の根本的変革になるのではないかということを質問したのである。

つぎに憲法学界の定説を代表している二人の学者、元東大教授宮沢俊義氏および上智大学教授佐藤 功氏の天皇象徴論を紹介しよう。

宮沢教授は、日本国憲法第一条の「象徴」規定を、つぎのごとく解説している。

「君主制では、これまでどこでも、君主に対して……国家の象徴という役割が与えられていたといえる。明治憲法でも、天皇に対して、そうした役割が与えられていた。そこで、天皇の出生・婚姻あるいは死亡が、国家的なでき事として取りあつかわれたのは、そのことを示す。新憲法は、明治憲法の下で天皇がもっていた政治的な権能を全面的に否定し、その君主たる性質にも根本的な変革を加えながら、その国家の象徴たる役割だけは、ひきつづき、みとめている。これがその第一条の意味である。したがって、これによって、明治憲法の下で天皇に与えられていなかったあたらしい役割が天皇に与えられたと見るべきでなく、明治憲法では、天皇の統治権の総攬者たる地位が前面に出ていたため、その象徴としての役割は背後にかくれていたのに、新憲法では、その統治権の総攬者たる地位が否定されてしまった結果、象徴としての役割が前面に出ることになり、それが明文で規定されることになったのだと見るべきであるから、新憲法第一条の規定の主眼は、天皇が国の象徴たる役割をもつことを強調するにあるのではなく、むしろ、天皇が国の象徴たる役割以外の役割をもたないことを強調するにある、と考えなくてはならない。」（「憲法大意」

有斐閣 一九四—一九五頁

宮沢教授の解釈は、明治憲法の下で天皇がもっていた君主制の各種の主要な標識(①君主自身が主権の主体であること、②一国の代表者であること、③統治権を総攬するか、少なくとも行政権の担当者であること、④その地位が世襲であること、⑤国の象徴であること)が、日本国憲法では、ほとんど否定され、わずかに世襲制と象徴という付随的な、派生的な君主の標識のみが残置されることになったとなされるので、第一条の定むる趣旨は、「積極的に天皇が国の象徴たる役割をもつことを強調するにあるよりは、むしろ、消極的に天皇が国の象徴たる役割以外の役割を原則としてもたないことを強調するにある。ほかの言葉でいえば、新たに国の象徴という役割をもつ天皇をここに登場させようというのではなくて、明治憲法の実を廃止してしまう代りに、そのもっていた役割のうちで国の象徴たる役割だけを残しておこうというのである。」(宮沢・コンメンタール「日本国憲法」日本評論新社 五四—五五頁)と述べている。宮沢教授は象徴としての天皇を、かく消極的に解されるので「たとえ憲法で天皇は国の象徴だときめても、実際の国民心理においては、天皇がその機能をそうつよく営まない、ということも、もちろんありうる。」(同 五五頁)と述べている。

このように宮沢教授は、天皇の象徴的役割にかんし、冷静客観的な、かつ消極的な解釈を示しているが、教授が言うように、天皇の象徴的役割が、絶大な権能を有していた旧天皇制の付随的な機能であるとするならば、まず第一に、象徴性を生み出す基礎となっていた天皇の絶大な権能が、日本国憲法では否定されてしまったのであるから、日本国憲法における天皇は、その象徴機能を發揮しえなくなるのではないか、または新憲法の象徴天皇は、旧憲法における天皇の象徴機能とは異なった性質をもつものになったのではないか、第二に、旧憲法では万能であったがゆえに象徴

でもありえたその同じ天皇が、旧憲法と、その根本原理を異にする(天皇主権から国民主権への転換)新憲法の下で、国家および国民統合の象徴たりうるか、第三に、具体的人間であり、自然意思をもった天皇が、象徴としての地位に適格であるかどうか、という疑問を生ぜしめる。

天皇の象徴性にかんして、同じく消極的な立場をとりながら、しかも宮沢教授とは異なった見地から、日本国憲法における象徴の合理性を精力的に追求し、前示の疑問にもある程度の回答を与えたのが佐藤 功教授である。

佐藤教授の立論の基礎となっているのは、天皇が象徴とされたことの意味が、旧憲法と新憲法とでは根本的に異なつたものとなっている、ということである。すなわち明治憲法において、天皇が象徴であつたのは、神勅主権に基づく統治権の総攬者であるとされたことにもなつて象徴であつたのであるから、宮沢教授の言われるように、第一条は天皇が国の象徴たる役割以外の役割をもたないことを強調するのは、一応正しいといえるが、日本国憲法において、天皇が神勅主権に基づく統治権の総攬者たる地位を失つたことにもなつて、後に残つた象徴たる性質は、かつてと同じ性質を依然として持続しているものではない。重ねていえば、象徴の一般觀念において新旧両憲法における天皇の象徴たる地位の間に相違はないにしても、天皇が何によつて、その象徴たる役割を果すかという点を考えれば、明治憲法において天皇が象徴であるとされたのは、天皇の権力性または万能性に基いていたのであるのに対し、日本国憲法において天皇が象徴であるとされたのは、天皇の非権力性または無能力性のゆえにそうなのであるから、両者の間には根本的な相違がある、と主張するのである。このように佐藤教授は、明治憲法において天皇が象徴であつたことの意味と、日本国憲法において天皇が象徴であることの意味との間には、根本的なちがひがあることによって宮沢教授の見解と異なることを明らかにしたのち、日本国憲法における天皇の象徴として役割はいかにある

べきかについてつぎのごとく述べている。

「象徴と象徴されるものとの間に存する関係は、象徴されるものの意味内容が基礎もしくは前提としての所与であり、象徴はただそれをいわば忠実に、即ち何らそれに影響を与えることなく、具体化するというところに存するものである。この意味において、比喩的にいえば、象徴の機能は、鏡のそれに似ている。鏡は人の顔をそのままに写すことにおいて鏡である。鏡の方から何らかの物理作用を發して、写される人の顔に変化を与えることは許されない。もしそのような鏡があるとすれば、それはすでに鏡ではない。天皇が日本国及び日本国民統合の象徴たり得るのは、それが、日本国及び日本国民の統合をそのままに、即ち何らこれらに影響を及ぼすことなくして、忠実に——日本国が赤くなれば赤い日本国をそのままに、白くなれば白い日本国をそのままに——具体化するものとされるがためである。ところが明治憲法においてはそうでなかった。そこでは、天皇は、神勅主権に基づく現人神としての統治権の総攬者として、赤い日本国を白くし、白い日本国を赤くし得る絶対の権力を持つものとされ、それが象徴でもあったとされたのは、このような絶対の地位にあるとされるが故にそうであったのである。即ち明治憲法において天皇が象徴であるとしたのは、天皇のこのような権力性または万能性のたてまえに基づいていたのであり、日本国憲法において、天皇が象徴であるとされるのは、天皇の非権力性または無能力性の故にそうなのである。そして私は、一般に、象徴と象徴されるものとの関係を前に述べたように解するならば、日本国憲法における天皇の象徴性が、本来の象徴の觀念により合致するものであり、明治憲法における天皇の象徴性は、いわば不完全な象徴性であったと考えるべきではないかと思う。」（「天皇象徴論の根本問題」「日本国憲法十二講」所収・学陽書房 二四一頁）

もともと立憲君主制そのものが、君権と民権の妥協の結果生まれたものである。象徴君主制は、立憲君主制から国

民主権の共和制へ転換する過渡期に生まれた統治機構であるが、象徵君主制もまた、国民民主権に対する妥協の産物であることに何らの変りはない。したがって象徵天皇と国民民主権とを、論理的に一貫性のある矛盾のない仕方で解釈することは不可能であり、あい対立する二つの要素——象徵天皇と国民民主権——のいずれに重点をおいて解説するかということが問題となりうるのみである。そして人類社会の進歩と繁栄、憲法の一般的動向に立脚してこの問題を解明しようとするならば、疑いもなく国民民主権という価値体系に重点をおかなければならない。ただし、この場合、憲法条規の厳格な文理的・学理的解釈の枠内においてなされねばならないことはもちろんである。かかる見地に立って佐藤教授の解釈論を検討した場合、そのすぐれて民主的かつ精緻な論理の構成にもかかわらず、国民民主権と象徵天皇との合理的な結びつきの論証には、一定の限界があるといわざるをえない。

すなわち、まず第一に、明治憲法において象徵でもあったその同じ天皇が、民主主義と国民民主権の日本国および日本国民統合の象徵たりうるかということである。第二に、憲法第一条が定める天皇の象徵としての地位は、国民とは異質の物象的・形体的存在として機能しなければならない。そして、これがまた象徵本来の觀念でもある。この意味からすれば佐藤教授が、象徵の機能は鏡のごとく受動的で、被写体の姿をありのまま反映するようなものでなければならぬと主張するは正しいといえる。しかし、現実には天皇は具体的人間であるから、被写体に対して鏡のごとき作用を要求されるほど非人格的、非人間的存在ではありえない。したがって、象徵天皇は何程かの程度において、日本国および日本国民統合の姿に対して影響をおよぼしうる可能性を否定することはできないということである。第三に佐藤教授は、日本国憲法における象徵天皇は、旧憲法におけるがごとき権力性や万能性を有しないとの理由によって、全く新たな象徵機能を果す存在に変わったと論じている。この所論も象徵天皇が、教授が主張するように、鏡のご

とく受動的で、かつ象徴としての地位にふさわしい非人格的、非政治的存在として機能するという前提があつてはじめて成り立ちうる理論であり、また、その限りにおいて、すぐれて民主的な解釈論ということが出来る。しかし、ここでも現実には、旧憲法で万能であつたがゆえに象徴でもあつたその同じ天皇が日本国憲法で象徴とされており、かつ自然意思をもつた具体的人間天皇が、象徴と定められているところに問題があるのである。すなわち、日本国憲法における天皇は、なるほど国の元首であり、統治権の総攬者たる地位を否定されたが、なお血統に基づく世襲秩序の封建的な特殊身分と称号とを保有し、かつ財政的経済的特権を有する超越的存在であるから、旧憲法とは異質の象徴天皇が新憲法において登場したと論断することができないのが現実の社会的実体である。そして天皇の象徴機能は、民主社会にふさわしい天皇の形象的地位によって、よりよく發揮されるのではなく、右に述べたような天皇の超越的存在に基礎を有することも否定することのできない社会的事実である。

もちろん佐藤教授は、日本国憲法における象徴天皇を、憲法のもつ性格・原理・秩序と矛盾なく調和させ、民主権の現憲法の下において、天皇の象徴機能を、できるだけ合理化せしめようとする意図の下に、右のような精緻な解釈理論を展開していることを理解することが出来る。しかし、それにもかかわらず、教授の論理を徹底させようとすればするほど、両者の調和が、ますます困難になるように思われる。では、なぜそうなのか、佐藤教授は、天皇が政治的に無能力であり、非権力的であり、また受動的であればあるほど、よりよく象徴でありうると主張し、かかる根本的立場から「歴史が進行し、わが国民の過去における天皇制の記憶からの解放が完成し、天皇が人格性を捨象した單純なる一つの『地位』としてみられるようになった時において、始めて、天皇は憲法の定めている象徴としての地位を保有することができるようになり、憲法の期待した国民主義と天皇との矛盾しない結びつきが、完成されるよ

うになるのではないかと思われる。」(前掲 二五頁)と結論している。すなわち、象徴が象徴として十全の機能を發揮しようとするれば、とりわけ近代民主制国家においては、それが具体的人間である場合は不適格であることは右に説明したごとくである。しかるに天皇は現実の人間であるばかりでなく、特殊の身分と各種の特権を今なお保有する超越的存在であるから、それが象徴として機能する場合、伝統的神秘的權威と、旧天皇制に必然的にまつわる絶対主義的影響力とを除去することは困難であらう。もし、かくのごとき權威や影響力を排除し、象徴機能を全からしめんがために、天皇の非権力性や無能力性を徹底させようとすれば、教授の理想とは反対に、象徴天皇は、それに比例してますます自己矛盾を深め、またそれだけ象徴機能を稀薄ならしめるであらう。かくして教授の描く窮極の理想像、すなわち右に述べられたような境地に到達し、天皇が人格性を捨象した單純なる一つの「地位」としてみとめられるようになり、「憲法の期待した国民主義と天皇の地位との矛盾しない結びつきが完成されるようになる」ときは、象徴天皇の存在価値が消滅するときであらう。かくのごとく、天皇の象徴としての地位を、より民主的に解釈しようとするればするほど、結果は逆に、象徴天皇は窮極するところ消滅すべき運命にあることを論証することになるのは、憲法第一条が、国民主権と天皇制という異質の価値体系の妥協の産物であることに帰因するものである。

(二) 日本国憲法の下における象徴天皇制運用の実態

「象徴」の意味は以上のごとくであるが、ここでどうしても指摘しておかなければならない重大な問題は、現憲法下における「天皇の象徴としての地位」の運用の実態である。すなわち憲法第四条一項は「天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行い、国政に関する権能を有しない。」と定めている。もし本条を、その文字文章に則して厳密に解釈すれば、天皇の行為は、憲法第六条および第七条の「国事に関する行為」に限定され、さらに第一条と

の関連についていえば、その際行われる天皇の「国事に関する行為」の性格は、象徴天皇の地位にふさわしい儀礼的・名目的な、したがって何らの国政権能をも有しないようなものでなければならぬことになる。しかるに今日までの憲法運用の実際は、六条および七条所定の一二項目におよぶ「国事に関する行為」のほか、それとは別に、憲法第一条を根拠とする天皇の「象徴としての行為」が、「公的行為」として広くみとめられ、学者もまた、そのような天皇の行為を合憲的なものとして容認する者が多い。「象徴としての行為」に属するものを例示すれば、天皇の国会開会式への出席、その際の「おことば」、地方巡幸、皇族の冠婚葬祭、国民体育大会やオリンピック大会、各地方の植樹祭等々への出席、外国元首に対する慶弔電報の発信、外国の国家的儀式への参列、諸外国への親善訪問等々であるが、これらの中には、国政権能を有してはならないという第四条の規定にもかかわらず、一国の外交や政治に影響をおよぼすものがかなり含まれている。

すなわちまず、天皇が国会の開会式に出席し、さらに御言葉を賜うことは、第一回の帝国議会以来の先例となっているが、このような明治憲法時代の先例が、現憲法上の明確な根拠もないままに、そのまま現在でも踏襲されているところに大きな問題がある。そのうえ、その御言葉の中には政治的内容が含まれている場合もありうるのである。たとえば一九五二年（昭和二十七年）一月二二日の御言葉は、「本日、第一三回国会の開会式に臨み、全国民を代表する諸君とともに、一堂に会することは、わたくしの喜びとするところであります。平和条約については、すでに国会の承認を経て、批准を終り、効力の発生を待つばかりとなったことは、諸君とともに、喜びに堪えません。（中略）わたくしは、全国民諸君が、六年余の長きにわたりわが国に寄せられた連合諸国の好意と援助とに対する感謝の念を新たにしつつ、新日本建設の抱負と誇りをもって、今後の多くの困難を克服する不動の決意をさらに固めることを望むもので

あります。(後略)』となっていた。周知のように、平和条約の締結に関しては、片面講和(または単独講和ともよばれていた)を強行しようとする勢力と、全面講和を熱望する勢力との間で、はげしい論議がたたかわされ、かくして国論を二分するにいたった重大課題であった。このような経過をかえりみれば、右の御言葉は、特定の立場(片面講和)に立った政治内容を含んだものといわざるをえない。しかし、それはともかくとして、国権の最高機関としての国会に天皇が臨席し、旧憲法時代と同様の行為を行うこと自体が、天皇の地位強化という立場から国民に重大な影響をおよぼすものであることを銘記すべきである。

対外関係事項で政治的影響をもつものとして問題となったものに、一九四八年(昭和二十三年)一月四日のトルーマン米大統領宛天皇のメッセージ(連合軍総司令部が実施した戦犯追放の緩和を懇請したもの)がある。このほか一九五二年イギリス女王戴冠式への招待を受諾して名代として皇太子を差遣したこと、数次にわたって行われた皇太子の諸外国への親善訪問、さらには天皇のヨーロッパ諸国および米国への親善旅行などは、儀礼的な国際礼讓行為とも解されようが、これらは広い意味の外交に属し、かつ、天皇を国家元首的にふるまわしめることによって、その權威を高めようとするものであるから、現憲法の容認しえないものというべきである。

さらに重要なことは、現憲法が列記する天皇の「国事に関する行為」のうち、対外関係に属する第七条の五号および九号等において、天皇が日本国の君主もしくは元首のごとく取り扱われているという事実である。

たとえば右第七条九号は「外国の大使及び公使を受け受すること」と規定しているが、その実際上の取扱いを見ると、外交使節がわが国に着任するとき、まず信任状の副本を外務大臣に提出する。つぎに、これを受理した外務大臣は、その副本を閣議に提出して当該外交使節着任の承認を求める。その後外交使節は、予め外務当局を通じて打合せ済み

の日時に、公式^{ろば}國簿による宮内式部官の先導によって参内し、宮中において外交使節自ら信任状の正本を、天皇に対して外務大臣侍立のもとに奉呈する。これが憲法第七条九号運用の実際であるから、接受される外交使節の側から見れば、信任状を受理し承認する主体は、あくまで天皇で、内閣はその補助機関であるかのごとく看取されざるをえない。象徴規定を積極的に解する一部の学者は、このような政府の実際的取扱いをそのまま容認し、天皇を日本国の元首であり、代表であるかのごとき論理を主張するのである。

しかし、象徴の概念は、一般に代表の概念と、つぎの諸点で区別されているのが憲法学界の通説である。すなわち、①代表は、代表される主体自身の内容を、内在的にあらわす同質的なもの相互の関係であるのに対し、象徴は、有形と無形、具象的存在と抽象的存在という異質的なもの相互の関係である。②代表においては、代表者の行為は、法的に、被代表者の行為とみなされるのに対し、象徴としての天皇の行為は、直ちに、日本国または日本国民の行為とみなされるという法的効果をともなうものではない。天皇と国民との間には、法的代表関係はなく、また国会と国民との間におけるような政治的代表関係も存在しない。(法学協会「註解日本国憲法」上巻(Ⅰ)・有斐閣 六五頁。清宮四郎「憲法Ⅰ」法律全集・有斐閣 一一六頁)

「象徴」という言葉は本来、文学的または社会心理学的な用語であるから、憲法第一条が定むる天皇の象徴規定は、南原議員が指摘されるように、法律学的な何らの実体概念を有するものではない。また憲法は、徹底した天皇の無権能主義を規定している(第三条および第四条)から、天皇が象徴として行為する際、佐藤教授が主張されるように、純理論的には、非政治的・非人格的かつ受動的にふるまうことによって、よりよく象徴機能を発揮することになるであろう。「象徴」の学問的な研究と解釈が、以上のような内容のものであるとき、たとえ憲法第一条が、「天皇は、……

日本国民統合の象徴」である、と定めているとしても、この規定が元号法制化の根拠になりえないことは明らかである。そのうえ、象徴天皇制と国民主権とは、異質の価値体系に属する対立した原理であるから、もしも一世一元の元号が、「国民の合意に基づくもの」として国会で法制化されることになれば、天皇制が強化される反面、国民主権原理に基づく平和と民主主義の現憲法体制は後退し、弱体化するであろう。元号問題が、きわめて大きなわが国の政治上の課題として取り扱われたのはこのためである。

(b) 元号法制化運動の社会的背景

元号法制化の運動は、日本国憲法施行の時期からはじまっていたこと、しかし、当時の内外情勢の力関係は、政府の意図する元号制度存続のための法制化を実現できるような状況におかれていなかったこと、などについては前に述べたごとくである。その後この運動は、保守勢力の間で潜在的にはあったが、依然として根強く行われてきた。しかし歴代の内閣は「慎重な検討」という名目の下に、それに踏み切らなかったが、前述のように、在位五〇年という現天皇の老齢化は、これ以上この問題を遷延することができない情勢に立ちいたったのである。また、このような情況を反映して、昨年の七月一日「元号法制化実現国民会議」の結成（議長は元最高裁長官石田和外氏）や、その一カ月前の六月に結成された「元号法制化促進国会議員連盟」（自民・民社・新自由クラブ所属議員によるもの）の試案作成などが行われたので、当時の福田内閣は、同年七月一日の自民党による「法制化」の正式な党議決定を受けて、「法制化」に踏み切ることになった。

自民党および政府が「法制化」に踏み切った社会的背景として、彼らが主張するところによれば、四三都道府県議会と約七〇〇の市町村議会での推進決議の成立と昭和四九年一二月の総理府世論調査における「主に昭和」使用八四

説

％、「主に西暦」四％、「併用」一一％等であり、これらの事実は、元号の使用が圧倒的に国民の間に定着している証拠であるというのである。

論

しかし、まず都道府県や市町村等の地方議会における推進決議の成立は、元号法制化推進団体である生長の家、神社本庁、立正佼成会、軍恩連、反憲法学生委員会といったような右翼圧力団体の「突き上げ」に負うところ頗る大なるものがあつたことを忘れることができない。また、前記総理府世論調査においても、在位五〇年にもおよび、戦後「事実たる慣習」として使用されるようになってからも三〇数年を経過している漠然とした概念の「昭和」の元号が調査の対象とされているところに問題があるのである。げんに問題を元号制度一般に限定し、「昭和」以後も一世一元の元号が使用されるものとし、さらにその使用を義務づける法制化が必要であるか否かというように問題を設定すれば、結果は全くちがつたものとなつてあらわれてくるのである。すなわち一九七七年三月のサンケイ新聞の調査によれば、新しい法律をつくつた方がよいという者が二八％であるのに対し、内閣告示だけでよいという者が四九％である。また一九七八年七月の読売新聞の調査では、法制化した方がよいという者が一五・一％にすぎないのに対し、法制化の必要ないという者は六四・五％に達している。さらに一九七八年一二月の時事通信社の調査によると、法制化賛成が二三・四％、法制化不要が四七・八％である。（統計数字は「法学セミナー」一九七九年六月号、四頁三段より引用）これらの数字は、元号問題に対する国民の理解が、政府の主張するように定着したといえないこと、それを法制化するとすれば、この問題に対する国民の研究と討議が今後さらに深められなければならないことを示唆している。

五、「法制化」の方法とその効力

(イ) 法律による方法

元号の法制化が、政府が主張するように、現憲法第一条に根拠を求むることができないこと、したがって、それは象徴天皇制を元首天皇制へ押し返す政治的・政策的意図に基づいて強行されていること、などについては、天皇象徵論において詳細に論述したごとくである。ところで、元号を法制化しようとすれば、現行憲法の下では、法律による方法、政令による方法、内閣の告示による方法の三つがあり、そのいずれの方法を採用かによって、国民生活におよぼす影響も異なったものとなるので、まず法律による方法から検討することにする。

元号の使用を法律によって規定しようとする主眼点は、明治憲法時代にそうであったように、元号の使用に拘束力をもたせ、これによって天皇の權威を高め、「天皇の世代」という意識を国民に強く植えつけようとするにある。そこで、つぎに国民生活に最も身近な関係にある事項を実例にとり、元号が「事実たる慣習」にすぎないものとして使用される場合と、それが「法制化」によって法的根拠を与えられた場合の相違を見ることしよう。たとえば中央および地方の各種行政機関に提出する許可・認可等の申請の書類や出生届・婚姻届など戸籍関係の届け出の書類の書式には、必ず「明治」「大正」「昭和」という不動文字の年号(元号)が印刷されており、それらのうち該当するものを囲むことになっている。いま、かりに申請者や届出人が、右書類の書式に西暦によって記入したとしても「事実たる慣習」にすぎない場合は、それは有効なものとして受理されていた。元号の法制化は、もはやそのような処理を許さないであろう。元号といえども、それが法制化されることになれば、その使用に強制力をもつことになるからである。これらの実例によっても、元号問題が国民生活にどんなに大きな影響力をもつものであるかが明らかであろう。

(ロ) 政令による方法

憲法第七三条六号には、内閣の職権の一つとして「この憲法及び法律の規定を実施するために政令を制定すること。」と定めている。したがって政令は、本来、憲法条規や法律の条文の実施規定であるから、その根拠になる法律の授權または委任がある場合にのみ政令は制定することができるのであり、元号にかんする法律上の根拠がない（憲法にはそのような根拠法は存在しない）のに、単独の政令で元号を定めることはできない。政府も、これと同様の考え方に立っていたからこそ、元号を法律事項として強行可決し、その具体的な決定の仕方を政令に委任することとしたのである（元号法第一項）。

（イ）内閣の「告示」による方法

内閣の「告示」については、国家行政組織法第一四条一項に「各大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、公示を必要とする場合においては、告示を発することができ。」と規定している。この規定は要するに、国家の各種行政機関が、その所掌事務について、国民に周知徹底させることを必要とする場合に用いられる手段として告示が発せられるものと解してよいであろう。ところで内閣の「告示」にかんする実例としては、「当用漢字」があげられているが、元号については、「大正」や「昭和」の改元の際は、詔書とともに「元号ノ称呼」について内閣の「告示」が発せられた。明治憲法下の元号に関する内閣の「告示」は、皇室典範——登極令——詔書という法的根拠に基づいていたから、元号の使用には強制力をみとめることができたが、現憲法下、内閣の「告示」だけで元号が決定し公示されるとすれば、それは法律の根拠にもよらず、法律の授權による政令によるものでもないから、元号の使用には拘束力や強制力はみとめられないことになる。それはなぜか、前に述べたように、法律上の根拠や授權を有しないままで、内閣は政令でも単独に元号を決定することができないのであるから、まして、政令よりも下位

規範に属する「告示」によって内閣が単独に決定することはいっそう不可能なこととなるからである。「それにもかかわらず、元号が内閣の『告示』によって決定されるとすれば、それは、何ら、法的な強制力を有するものではなく、当用漢字の内閣の告示の場合と同様、単に内閣が、この元号を用いることが望ましいという意思ないし希望を宣明するにとどまるという意味——効力——ではないと見るべきであろう。」（「元号問題と憲法」佐藤 功、法学セミナー・一九七九年一月号、八頁三段）そして、このような場合の元号は、現在におけると同様、「事実たる慣習」としての元号使用にとどまることになる。前述のサンケイ新聞の調査において、新しい法律をつくった方がよいという者が二八％であるのに対し、内閣の告示だけでよいという者が四九％にも達していたのは、国民の多数が、元号の使用については、拘束力のない従来の慣行的なやり方を希望しているためであり、また、野党の社会党などが、元号の「法制化」について、内閣の「告示」によって行うべきことを政府に申し入れたのも同様の理由に基づくものであった。しかし、このような「法制化」の方法は、もちろん、政府の容認しうるものではなかった。

六、む す び

元号の法制化が、国民の日常生活に、どのような重大な影響をおよぼすものであるかは、すでに述べたごとくである。元号は、国民の歴史的伝統や文化に深いかわりをもつものであるから、本来、法制化になじまないものである。したがって、元号法には罰則の規定などは設けられていない。しかし、いったん法制化されると、国家機関や地方公共団体などは、公務の処理上、元号使用の拘束を受けることになるので、これらを通じて、結局、国民はその使用を強制されることになる。元号の拘束性に関連して憂慮されている事項に、それが国民教育におよぼす影響がある。各

説

論

種行政機関などに提出する書類に元号が記載されねばならないことになれば、教科書検定用として文部省に提出される著作物は、年号に西暦のみを使用したものは、教科書として不合格の判定を受けるであろうから、その国民教育に与える影響は、けだし、少なからざるものがある。このほか、かつては広大であった地球上の生活空間は、科学・技術の発明と発展にともなう交通・運輸・通信手段の飛躍的進歩により、急速に縮小されつつあるという問題がある。加うるにわが日本は、国土狭少・資源貧弱であるにもかかわらず、国民総生産においては、いわゆる自由世界で、アメリカにつぐ世界第二位の経済大国となった。これはわが国が、エネルギー資源の圧倒的大部分、各種の工業用原料、さらには食糧資源までも広く海外に依存している結果もたらされたものであって、このような世界の中の日本、あるいは地球社会時代の日本の地位は、年とともにいっそう強まるであろう。世界と人類社会が、このような方向に発展しているとき、わが国だけが固有の伝統・文化に固執して、元号の使用を強制することは、世界の大勢に反し、必ずや悔いを将来に残すことになるであろう。

しかし、元号問題の最大の課題は、何といっても、これと憲法の関係であって、それが法制化されるか否かは、日本の進路に重大なかかわりをもっているからである。元号法は一九七九年（昭和五四年）六月六日午前の参院本会議で、自・公・民・新自由ク賛成で可決成立した。それは、この時の新聞が伝えるように「政治の産物」として強行可決されたのである。当時国会では、国政の根幹にかかわる重要問題として、政府最上層部が行った航空機汚職が審議され、国民はそのすみやかな真相究明を待望していた。しかし、これは政府自民党の徹底した陰蔽工作によって、国会終了までついにその全貌は明らかにされなかったし、スモン病患者救済のための薬事二法をはじめ、政府提出の二六法案が廃案になるという状態であった。これに反し、元号法案は、政府自民党の最重要案件として、その政治生命をかけ

て強行可決されたのである。この第八七通常国会が、元号法のための国会であったといわれるゆえんはここにある。

さらに、この法案は、国民の十分な合意を得ないまま可決された点に読者の注意を喚起する必要がある。当時の各新聞紙の報道するところによれば、本件の世論調査において、「法制化」に賛成と回答した者は二〇%程度にすぎなかったという。政府は、前記のように、昭和四九年一二月に行われた総理府世論調査（主に昭和）使用が八四%）などに示された数字を根拠に、元号は圧倒的に国民の間に「定着」していると主張しているが、その後行われた数次の世論調査が明らかにしているように、右八四%の数字は、単に慣習的に昭和の元号を使用している事実への賛成を示したものにすぎない。問題を元号制度一般に限定し、さらにその「法制化」ということで問題を提起すれば、結果は逆に、賛成意見は、ごく少数の比率を示すにすぎないことになる。元号問題は、日常の国民生活に密着した利害関係や民族的な伝統文化にかかわりをもつものであるが、より根本的には、憲法上の重大な課題を内包するものであることは、「天皇象徴論」において詳細に論述したごとくである。されば、本問題は、憲法問題を中心に国民の十分な討議と合意が必要であった。それにもかかわらず、このような手続を欠いたまま強行可決されたことは、前述したような象徴天皇制運用の実態と併せて考慮すれば、政府の意図するところは、元首天皇制への復帰のための重要な一布石となすにあったと判断せざるをえないことになる。

最後に指摘しなければならない重要事項は、元号問題が、右翼的宗教・政治諸団体の活潑な全国的運動によって推進されたということである。現行憲法は第九条で絶対的徹底的な平和主義を規定している。この条項は、敗戦と幾百万同胞の犠牲によって獲得されたもので、国民主権原理と並んで、否それ以上に重要な憲法の基本原理となっている。この原理は、しかし、一九五〇年（昭和二五年）六月の朝鮮戦争勃発を契機に設置された事実上の軍隊（警察予備隊）に

よって大きく傷つけられ、さらに一九五二年四月の日米間の講和・安保両条約の発効によって致命的な打撃をうけることになった。これらの条約によって米軍が日本に駐留し、これと協力する日本の軍隊が増強されることになったからである。その後行われた国会における防衛論争は無限に拡大され、自衛のためならば核兵器ももてるというところまできている。また、これと並行してわが国の軍備も質量ともに著しく増強され、現在では、アジアでも有数の軍備保有国となった。かくして、憲法第九条は、ほとんど完全に空洞化され、憲法の最重要原理である絶対平和主義は、国民の意識から、はるか後方に後退せしめられることになった。そして、かくのごとき政治情勢をもたらした主役は、第九条の抹殺と天皇制復活を念願する政府・保守政党であるから、元号問題は、このような政治的背景を抜きにして考えることはできない。

元号法案が急速に可決された背景には、自民党の勢力増大傾向、公明・民社の保守・中道勢力の右傾化、これに加うるに天皇制復活を主張する超保守宗教団体（神社本庁、生長の家政治連合、立正佼成会等）および右翼政治団体（日本遺族会、軍恩連盟全国連合会、勝共連合、反憲法学生委員会等）の第一線に布陣する尖兵としての活潑な活動があったことは前に述べたところである。このようなわが国政治の右傾化は、歴代首相の内閣総理大臣としての靖国神社参拝、本年三月、山口地裁が下した「自衛官合祀違憲判決」中に示された殉職自衛官の県護国神社（靖国神社の分身）への合祀運動の全国的な推進展開などと相呼応して、必ずや近き将来、靖国神社国営化、君が代の国歌化を現実の政治課題に登場せしめるであろう。

このほか、本年七月二五、六の両日、山下防衛庁長官の韓国訪問が行われているが、これは現職の防衛庁長官としては、はじめての訪韓だけに世論の注視を集めることとなった。しかし、その目的が、日韓の軍事協力を緊密なら

しめ、さらには日米安保条約を基軸に、米日韓の三国軍事同盟の強化にあることは疑問の余地はないといえよう。また本年の「防衛白書」は、特に「ソ連の脅威」を強調し、現職の閣僚が、公然とソ連を名ざして「その態度がゴーマンである」と誹謗して問題となっている。これら諸情勢の進展は、政府および自衛隊が有事立法を策定する根拠ともなっているが、このような日本の進路は、平和と民主主義を基本原理とする現憲法の精神に反したものであるといえないだろうか。元号法の成立による元首天皇制への一歩逆行は、わが国政治の右傾化に拍車をかけることになろう。さらに、前述したような軍事同盟の強化と軍備の増強、天皇制右翼の抬頭と反ソ宣伝の強化などは、かつて太平洋戦争中、「鬼畜米英」をモットウにして日本国民を戦争に駆り立てた軍国主義・ファシズムの再来をすら憂慮せざるをえない状況におかれている。

われわれは、今こそ日本国憲法制定の原点にかえて「象徴」の意味を考え、「象徴天皇の地位」にかんす憲法上の正しい理解を深めるようにつとめなければならない。また、政府自らの手によって蹂躪じゅうろんされた憲法第九条を完全に復活するために、戦争の永久放棄と軍備の全廃こそが、世界と日本の平和のための唯一の軌道であることを国民に訴え、第九条擁護の運動を強力に展開しなければならない。

最近の主なる参考文献

1. 元号問題と憲法 佐藤 功 法学セミナー・一九七九年一月
2. 特集Ⅱ元号法制化をめぐる諸問題 法律時報 昭和五四年四月号
3. 元号と法 渡辺洋三 法学セミナー・一九七九年六月
4. 元号法成立の意味と問題点 小林直樹 法律時報 昭和五四年七月号

