

# 「象徴天皇制」という言葉

——用語の定着過程——

富 永 望

【要約】 本稿は従来の研究が見落としてきた「象徴天皇制」という用語それ自体の由来を、憲法論を四期に分けて検証することで解明する。第一期は新憲法制定直後であり、この時期は君主制が維持されたのか否かが議論の中心で、象徴という言葉自体がまだ定着していなかった。第二期は一九五二年の解散権論争を契機として、象徴の権能に注目が集まった。憲法学界の大勢は新憲法を共和制に引きつけて解釈する方向に進み、天皇の無力性を強調する言葉として「象徴天皇」の語が出るようになった。第三期は一九五四年に保守政党が相次いで発表した改憲構想に憲法学界が批判を寄せ、天皇元首化に反対する立場から「元首でない天皇」という文脈で「象徴天皇」の語が広まっていった。第四期は内閣憲法調査会の活動期で、保守勢力が象徴を元首と解釈することを条件に「象徴天皇制」を受容した。かくして一九六〇年代初頭に「象徴天皇制」は統一的定義を与えられいまに定着するのである。

史林 八九巻五号 二〇〇六年九月

## はじめに

本稿の目的は、普段我々が常用している「象徴天皇（制）」という用語の由来を検証しつつ、保守勢力が新憲法第一条の象徴規定を受け入れた論理を解明することにある。

「象徴天皇（制）」とは、言うまでもなく新憲法の下で存在する天皇制を指す言葉である。しかし、「象徴天皇（制）」が

いかなるシステムであるかという研究が積み重ねられてきた一方で、この「象徴天皇（制）」という用語それ自体がいつ頃から、どのような意味で使われるようになったかという問題については、従来の研究の盲点であったように思われる。<sup>①</sup>とはいえ、システムの本質を探るとき、その名称の由来は重要な手がかりとなるのではないだろうか。「象徴天皇（制）」なる語は、旧憲法下の「天皇（制）」と新憲法下のそれとを区別しようとする発想から出てきたはずである。本稿では、「象徴天皇（制）」という用語が定着するまでの過程を憲法学者の議論に沿って検証することにする。<sup>②</sup>

結論に先回りすると、「象徴天皇（制）」という用語は憲法学界において一九五〇年代半ば頃から姿を現し、一九六〇年代初頭に定着を見たと考えてよい。そして当初は象徴規定に反発し、天皇を元首と明記すべく改憲を希望していた保守勢力も、一九六〇年代初頭に政権を担当した池田内閣期において、この用語とともに象徴規定を受け入れたのである。

筆者はかつて旧稿において、吉田茂首相が「臣茂」として、新憲法の条文そのままに天皇を議会主義的君主として位置づける新憲法運用を行っていたことを論じた。<sup>③</sup>ここでいう議会主義的君主制とはカール・レーヴェンシュタインにならうていうと、君主の権能を憲法によって制限する立憲君主制が更に進化したもので、議会に責任を負う内閣が君主の権能を完全に統制する体制を指す。<sup>④</sup>そしてこの吉田式憲法運用は反吉田派であった鳩山・石橋・岸内閣も踏襲するところとなり、吉田直系の池田内閣が一層発展させた。実に保守政権の新憲法運用は吉田がその原型を形作ったのである。

池田内閣を契機として保守勢力が天皇の権威権能を強化する方向での改憲を断念したことについては、既に渡辺治が指摘しているところであるし、<sup>⑤</sup>ケネス・J・ルオフ（Kenneth J. Ruoff）<sup>⑥</sup>も含め、異議を唱える研究者は見当たらないし、筆者も同様である。だが、渡辺は方針転換の要因を安保闘争によって保守勢力が護憲勢力の力を認識したからとしている。筆者は、保守勢力がそれまで強く願っていた改憲を断念するために、いかなる論理で自身を納得させたのかという点に注目したい。本稿では「象徴天皇（制）」という用語へのこだわりに加えて、渡辺とルオフがあまり手をつけていない鳩山内閣以後の保守政権による新憲法運用を検証する作業を通じて、保守政権が象徴規定を受け入れた論理を解明する。

片山・芦田内閣期の芦田による内奏について先行研究は、総じて芦田が新憲法下における内奏の必要性および正当性に懐疑的でありながらも、昭和天皇の要請を拒絶しがたく、内奏の慣習を継続したことを指摘している。<sup>⑦</sup>特に後藤致人は芦田均首相が目指した天皇不執政・天皇退位を原則とする象徴天皇制路線が定着しなかった代わりに、吉田内閣の立憲君主制路線がその後の保守政権に受け継がれていったと主張している。<sup>⑧</sup>後藤は立憲君主制の語を明確に定義せずに用いているが、天皇不執政が象徴天皇制で天皇執政が立憲君主制ということのようである。だが、芦田は結局天皇の要求に従って内奏を行ったのであり、まだ新憲法について厳密な考えを持っていたとはいえない。吉田は天皇に議会主義的君主の性格付けをする手段の一環として内奏を重視していたが、天皇執政の場と考えていたとは思えない。それなら自分以外の閣僚の内奏についても明確なルールを定めたはずである。筆者も吉田の役割を重視するが、象徴天皇制と立憲君主制という対置には筆者は同意できない。明文改憲をせずに議会主義的君主制を志向する保守政権の新憲法運用が形成していったものが象徴天皇制であると考ええる。

本論に入る前に本稿の構成を述べておく。第一章は憲法学界で「象徴天皇(制)」の語が普及するまでを検証する。一九六〇年代初頭までの憲法学界の天皇論は大きく四つの時期に分けられるが、学界において「象徴天皇(制)」の語が普及する第三期までを第一章で取り扱う。保守勢力が「象徴天皇(制)」を受け入れるのは第四期にあたるが、第二章ではその伏線として鳩山から池田までの保守政権による新憲法運用を天皇条項に絞って検討する。そして第三章は第四期にあたる内閣憲法調査会の活動を検証し、保守勢力が「象徴天皇(制)」を受け入れた論理を解明するものである。

① 刈部直は「象徴天皇制」の早い使用例の一つとして小林直樹「象徴

天皇制の法意識」をあげているが、後述するように事実ではない。刈

部直「いま、天皇について語ること」「大航海」第四五号、二〇〇三年、一三九。

② 早い時期における法律家以外による単発の使用例としては、以下の

ものがある。

「か、る時代の芥溜が生んだウジ虫的英雄達はなぜに憲法の制定せる日本国象徴天皇の御退位をスローガンに掲げられるかを群に語るべきだ。」救国青年連盟兄弟生「天皇退位説を排す」「新愛媛」一九

四八年七月二四日付投書欄。

「新宮殿は、象徴天皇」の晴れの国家的儀場として宮内庁の一存で決めるのではなく「後略」「皇居再建」「毎日新聞」一九五一年一月三日付。

岩淵辰雄「象徴、天皇維持者の弁」『改造』三三卷一三三号、一九五二年「表題のみ」。

③ 吉田の新憲法運用については拙稿「一九五〇年代前半の改憲構想——天皇制の位置づけを中心に」『二十世紀研究』第二号、二〇〇一年、九三―九八。

④ カール・レーヴェンシュタイン著 秋元律郎・佐藤慶幸訳『君主制』（みすず書房、一九五七年）四五―七六。

⑤ 渡辺治『日本国憲法「改正」史』（日本評論社、一九八七年）、同『戦後政治史のなかの天皇制』（青木書店、一九九〇年）。なお、渡辺

には「日本の大國化とネオ・ナシヨナリズムの形成 天皇制ナシヨナリズムの模索と隘路」（桜井書店、二〇〇一年）の著作もあるが、論旨にさしたる変化はないし、主な分析対象も一九九〇年代である。

⑥ Kenneth J. Ruoff *The People's EMPEROR: Democracy and the Japanese Monarchy, 1945-1995*, Cambridge, Mass., The Harvard University Asia Center, 2001. 邦訳はケネス・ルオフ著 高橋紘監

修 木村剛久・福島陸男訳『国民の天皇』（共同通信社、二〇〇三年）。

⑦ 渡辺前掲『戦後政治史のなかの天皇制』、松尾尊允『国際国家への出発』（集英社、一九九三年）、升味準之輔『昭和天皇とその時代』（山川出版社、一九九八年）、ルオフ前掲『国民の天皇』、後藤致人

『昭和天皇と近現代日本』（吉川弘文館、二〇〇三年）。  
⑧ 後藤前掲『昭和天皇と近現代日本』二二七―二一八。

## 第一章 戦後憲法学界の天皇論

### 第一節 新憲法制定直後——君主制は維持されたか

第一期は新憲法が制定された直後の時期である。新憲法草案が帝国議会の両院で審議された際、国体が変革したのか否かが最大の論点になったことはよく知られている。新憲法成立後、憲法学者たちもまずその点を議論した。それは本来法律用語ではない「象徴」という言葉をいかに解釈するかという問題であった。最初に、戦前において憲法学界をリードした東西二人の代表的人物、美濃部達吉と佐々木惣一の議論を見ることにする。

美濃部達吉は旧憲法の枠内で議会政治を積極的に肯定した天皇機関説で有名である。彼の考えでは、ポツダム宣言が敗戦国日本に課した民主化は旧憲法でも運用宜しきを得れば実現可能なものであり、故に憲法改正の必要なしとの立場をと

っていた。その美濃部は新憲法について、「日本の政体は依然君主制であり共和政に転じたものと見るべきではない」「西洋語に於いては日本は Republic ではなく依然 Empire of Nippon を以て称せられるべきである」と説いた。美濃部は天皇の最高統治権者の地位は失われていることを認めながらも、「国会、内閣、裁判所の上に立つて命令する権能を有していること」「地位は血統による世襲であり、一身は国家の尊厳を象徴すること」を根拠として、天皇が君主であると主張したのである。この論拠に対しては、国事行為を命令と見なすのが適切なのか、天皇が象徴するのは国家の尊厳なのかという問題を指摘できる。ただ、美濃部の考えでは、新旧憲法の差異は天皇に関する限り小さく、むしろ共通性の方を評価すべきことになる。

佐々木惣一は貴族院議員として憲法改正審議に参加し、新憲法草案が国体を変革するものである、と政府を追及した。彼によれば、天皇が統治権を総攬することが国体の核心なのである。従って、新憲法下の天皇の地位に関して、佐々木は美濃部と真つ向から対立する。天皇が主権者でなくなった以上、「わが国の国体は、日本国憲法により、帝国憲法下におけるものを変更した」つまり、「象徴」は君主ではないと佐々木は断じたのである。

両者の所論からは、いずれも「象徴天皇(制)」という概念は生じえないのではないだろうか。美濃部にとっては、新憲法下の天皇制は旧憲法下のものと大差ないので、わざわざ区別する必要もないし、区別してはならなかったと思われる。逆に佐々木から見れば、新憲法下においては、天皇制と呼ぶに値するものは存在しないということになる。

しかし、どちらかに割り切るのではなく、むしろ君主制と共和制の要素が混在しているということに新憲法の問題点を認める主張も、同時期に出ている。

横田喜三郎は一九四九年に出した著作『天皇制』において、「象徴が代表とは異なり、主権者でも元首でもないこと」「民意次第では、天皇を廃立することも、天皇制を廃止することも可能であること」「天皇の国事行為は儀礼的なものであり、国政上全く重要性はないこと」などを根拠として、天皇制が完全に変質したと説いた。そこから更に踏み込んで、

「純粹に理論的には、天皇制を維持する理由はないといわなくてはならない」と言い切る<sup>③</sup>。横田は新憲法が定める天皇の国事行為が民主主義と矛盾をきたす可能性を危惧し、天皇の国事行為を削除する方向での新憲法の修正を主張した。それなら天皇制を維持しても弊害は起こらないであろうという。第二期の憲法学界の議論を先取りしていたといえる。

戦後憲法学界の第一世代というべき佐藤功もまた、新憲法が二つの矛盾する原理を孕んでいることに着目した。彼によれば、第一条は国民主権主義と天皇制との二つの観念の接点面もしくは対決点を定めたものであり、新しいわが国の基本的政治組織原理を示したものである。そしてこの組織原理の中心点は、「象徴」の観念にこそあった。旧憲法において、天皇は統治権の総攬者であるが故に象徴でもあったが、新憲法において天皇は非権力性または無能力性の故に象徴なのである<sup>④</sup>。

第一期のまとめとしては、憲法学者たちが新憲法体制において君主制は維持されたのかという点で議論し、そこから新憲法の実質に関する条文が矛盾を孕んでいることが指摘されるに到ったとしておく。つまり「象徴」の語を法律的に解釈しようとする段階であって、「象徴天皇」という概念が形成されるまでには至らなかった。政治的にはさほど現実味を帯びなかったのだが、一九四八年にGHQが憲法の再検討を指示した際、これに対応して公法研究会は翌年三月二〇日に「憲法改正意見」を発表した。そこでは民主化を徹底するという考えから、「象徴」の語を「儀章」に改めることを提言している<sup>⑤</sup>。「象徴」という言葉それ自体がまだ根を下ろしてはいなかったことを示すエピソードといえよう。

## 第二節 解散権論争——象徴の権能

第一期と第二期の境目としては、解散権問題をあげるのが適当であると思われる。これは一九四八年暮と一九五二年における講和条約発効前後の時期の二回にわたって起きた問題で、内閣に衆議院の解散権を認めるか否かをめぐる論争である。新憲法第六九条は内閣不信任案が可決された際に、内閣が総辞職か衆議院の解散のいずれかを選択することを定めて

いる。同時に、第七条で列挙する天皇の国事行為には衆議院の解散が含まれる。

一九四八年一〇月に少数与党内閣として組閣した吉田茂首相は衆議院で多数を獲得するために解散を望んだが、解散を望まない野党は第六九条でしか衆議院の解散は行いえないと主張し、対する吉田は第七条のみを根拠として衆議院を解散しようとして主張した。このときは第七条解散を望まないGSが与野党間の仲介に当たり、野党に内閣不信任案を可決させることで第六九条解散の形式を整えた。逆に一九五二年の段階では、過半数の議席を要する吉田内閣に対して野党が解散を要求したのだが、吉田は第六九条のみによってしか解散は行いえないと主張し、野党が第七条による解散を求めたのである。結局吉田は同年八月に第七条を根拠とする抜き打ち解散を行った。

しかし衆議院の解散は第七条でも可能であるとする考え方と第六九条のみによって行われるべきであるとする考え方との間には、新憲法が「象徴」と規定する天皇の権限をめぐる軽視すべからざる違いがあったのである。天皇の国事行為を根拠として衆議院の解散を行うということは、形式的であれ天皇に衆議院の解散権があるという解釈を引き出すことになりかねない。一九四八年の時点においてGHQは第七条解散を認めると、天皇が自由に国会を解散できるといふ明治憲法の解釈を認めることになるという懸念を抱いていたのである。<sup>⑥</sup>前後二回の論争のうち、後の方は「象徴」の権能全般を問う議論に発展したので、こちらの方を重視すべきであると思われる。

第七条解散を違憲としたのは少数派であった。小嶋和司と長谷川正安のみである。特に小嶋の問題意識は一貫しており、第七条を根拠とする解散は新憲法を君主制と解釈することになるが故に認められないと主張した。小嶋は国事行為規定とは、それによって助言承認者内閣に新しい実質的規定権を与えるようなものではないことを注意する必要があると説く。

国事行為に国政をふくむように解釈する態度は、天皇制を「現行憲法いじょうに、言葉をかえていえば明治憲法的に」解するものであるし、また、危険な解釈でもある。<sup>⑦</sup>

これに対して、新憲法下の議院内閣制をイギリスと同様のものとして見ることで第七条解散を合憲と解釈したのは佐藤

功である。彼は君主制の下における議会議政という点において、新憲法はイギリス的議院内閣制を取り入れている、旧憲法の考え方が残っていると主張したのだが、<sup>⑧</sup>これこそまさに小嶋が断固否定せねばならないとした考え方であった。小嶋は、天皇は在来の伝統的な立憲君主制の君主とは違った地位であるとして、「衆議院解散についていえば、他の権限ある機関が決定した解散を形式的に宣布するという行為だけがそこに書かれているのである」<sup>⑨</sup>と、佐藤の解釈を批判した。

ただし、小嶋も認めているように第七条解散を容認するのが学界の大勢であった。それは新憲法を君主制として解釈すべきであるというよりもむしろ、議院内閣制において衆議院の内閣不信任決議権と内閣の解散権が対応関係にあるとする認識に由来する。清宮四郎は第七条解散を危惧する声には次のように答えた。

解釈論としては、天皇の権能を否定することはできないし、明治憲法時代と異なり、天皇の権能の影にかくれて独裁を行うことができなくなった今日、筆者のように解することがただちに旧天皇制に結びつくとも思われない。<sup>⑩</sup>

現在では内閣に衆議院解散権を認める解釈が定着している。しかし、解散権論争は新憲法における天皇の地位と権能の曖昧さ、それ故に生じる問題について憲法学者たちの関心を喚起した。そこに最大の意義があったと見るべきである。

新憲法施行から数年が経ち、特に独立後はGHQの監視もなくなったことから、憲法学者たちは「象徴」が旧憲法からの断絶だけではなく、継続の要素も含んでいることに警戒感を持つようになり、そちらへ議論の重点を移したように思える。鶴飼信成は「思想」一九五二年六月号の「天皇制特集」に寄稿し、「象徴」の意味は必ずしも明らかでないので、国事行為の条文が、天皇に立憲君主としての役割を与えうるということを指摘している。<sup>⑪</sup>

このような状況を反映してか、一九五三年秋の日本公法学会では天皇の権能について大いに論じられた。新憲法における天皇の位置づけがこれほど正面から議論されたのは、極めて稀なことである。議論の焦点は、「象徴」に積極的意味を見出せるか否かであった。

天皇に実質的権能がないことを理由に、「象徴」には消極的意味しかないと解釈したのが黒田寛である。黒田は新憲法

起草者が天皇の象徴的機能がカリスマ性に転化することを恐れて、天皇に象徴として機能する「場」を与えなかったために、新憲法下の天皇の積極的位置付けは不可能であると指摘した。その結果、「日本の政治機構は、君主のない議院内閣制型の君主制か、大統領のない議院内閣制型の共和制に近い」<sup>⑩</sup>ものとなった。黒田によれば、欧州の君主は現実に政治の場で活動するわけではないが、実質的権能を持っていながらあえて行使しないことで象徴的機能を果たしている。それに對して天皇は、実質的権能を持っていないために象徴的機能を果たすことすらできない、ただの飾りに過ぎない。

これとは逆に、ただの飾りに過ぎないことこそが積極的に評価できるとする解釈があった。佐藤功はイギリス国王が象徴と見なされる所以は万能な権能を保持しているからではなく、権能の行使が名目的になった点にあると指摘した上で、天皇の象徴性はイギリス国王のそれと同じ、またはそれを一層進めたものと評価した。故に、「憲法に定めている天皇の権能は、天皇の象徴的機能が發揮される場として決して少なすぎるとはいえない」<sup>⑪</sup>

今井直重は佐藤よりも更に踏み込んで解釈する。

君主概念の歴史的発展過程を見ると、絶対君主、制限君主（立憲君主）、象徴君主（民主君主）へと推移している。象徴君主は君主として最も君主性の希薄なものであるというのではなく、寧ろ君主として最も発展した段階にあるということが出来る。<sup>⑫</sup>

今井は「神権的天皇」に「象徴的天皇」(略して「象徴天皇」)を對比させたが、これは「象徴天皇」という用語の憲法学界における最も早い使用例の一つである。ここでは「象徴天皇」を権力性が希薄化したが故に君主として最も純粋な、最も進んだ段階にあるとして、肯定する。佐藤や今井の解釈では、新憲法下においても天皇は君主であることになるが、長谷川正安のように君主制に否定的な学者は「象徴」を一段と限定的に解釈した。<sup>⑬</sup>

憲法学者たちの議論は結局一致を見たとはいえないが、ある種の潮流が形作られていったことは看取できる。それは、解散権論争当初に学界の大勢であった、「新憲法には明治憲法的考え方が残っている」という解釈の否定である。第七条解散を肯定する学説も、解散権が内閣にあることを強調するようになった。<sup>⑭</sup>すなわち君主の解散権を内閣が実行するので

はなく、内閣が有する解散権を内閣が行使するに際して天皇が儀礼を行うという解釈である。これは本来君主が有する解散権を内閣が行使するという欧州の議会主義的君主制とは逆転した考え方であった。当然、吉田が行った第七条解散の趣旨とも異なる。

つまり、憲法学界の大勢は新憲法の君主制的要素を薄めて解釈する方向へ流れていったといえる。彼らの中で食い違ったのは、天皇が「象徴」という形で残ったことを新憲法の特徴と見るか、これを新憲法の欠点と見るかであった。いずれにせよ、天皇の君主的性格を強める方向での憲法改正には、憲法学界から強い反対が起こる土壌が用意された。

この時期で注目すべきは、「象徴天皇」の語の使用例が現れたことである。管見では前述の今井の他に宮沢俊義「天皇」<sup>18</sup>が確認できる。小見出しで使用しているだけで、これといった定義はされていないが、旧憲法の天皇が統治権の総攬者であるが故に国家の象徴であったのに対し、単に象徴としてしか規定されていない天皇というくらいの意味で使用したのだと思われる。「象徴天皇」はその無力性を強調する言葉として登場したのである。

### 第三節 保守改憲構想への反響——象徴は元首にあらず

一九五四年九月に改進黨が、一月に自由党が、相次いで憲法改正構想を発表した。これは憲法改正を回避しつつ、軍備を進める吉田政権に対する批判が根底にあったが、天皇に関しては、どちらも「象徴」に替えて「元首」の語をもって規定する内容であった<sup>19</sup>。そして欧州の君主国に倣って天皇の権能を拡大しつつ、民主権の原則は動かさないことを主張したのだが、当然のことながら憲法学者は第二期の流れを受けて、この天皇元首化論を時代に逆行する動きであると批判した。これが天皇をめぐる憲法論議の第三期である。

この時期は憲法学界でも憲法改正を扱った研究が増えた。しかし、改進黨および自由党の改憲構想について直接論じたものは少ない。特に改進黨の改憲構想は単独で取り上げられることが皆無であった。ここでは自由党の憲法改正構想を批

判的に検討した『ジュリスト』『法律時報』共に一九五五年一月号の特集を取り上げる。改憲の主眼は再軍備にあるという評価が両誌共通の評価であった。そしてそれに乗じて占領期の民主的改革を覆し、戦前に逆行させるのが保守勢力の狙いであるという厳しい批判が憲法学界の主流を占めた。

たとえば『ジュリスト』の特集において宮沢俊義、鶴飼信成、芦部信喜が憲法改正問題を概観している。宮沢は、戦後の民主主義を支持しない人が憲法の全面改正を主張し、さらに明治憲法へ戻れと叫ぶのは当然であると改憲論を退けた。<sup>24</sup>従って、民主主義者にとっては改正案が民主主義を前進させるなら賛成するが、後退させるなら反対するということになる。鶴飼は自由党憲法改正案要綱を、「本質的に現行憲法の原理を離れて、旧憲法の原理に復帰しようとするもの」と酷評し、実質的に法律上のクーデターであると批判した。芦部は要綱全体に旧憲法への郷愁を感じとった上で、天皇元首化とその権限強化、再軍備、基本的人権の制限・家の制度の復活、行政権の拡大強化と国会の弱体化、中央集権主義を問題視している。<sup>25</sup>保守勢力の改憲構想が新憲法の定着を前提とした上で議会主義的君主制を志向したものであることは筆者が旧稿で指摘したとおりだが、三人の憲法学者は一樣に反民主的と見なし、保守勢力への不信感を表明した。

天皇条項の部分について論じた黒田覚は、現在の天皇の地位が矛盾を孕んでいることを指摘した。その原因は、天皇を憲法の中に残すために、「アメリカ型の三権分立制と西ヨーロッパ型の議院内閣制を結合しようとした」ことにある。その結果、第四条の国政に関する権能を有しないという規定と、第六条・第七条の国事行為規定が矛盾することになった。何故ならば、国事行為には西ヨーロッパ型の君主や大統領が持つ調整権能に由来するものがあるのに、天皇にはその権能がないからである。そして黒田は、矛盾を解決するための改正の問題点を「天皇に元首としての最小限の地位を承認すること」、「国事行為の内容中、外交関係に関する規定をこれに対応し得るよう整備すること」<sup>26</sup>の二つにまとめた。

黒田の見解は、天皇元首化に理解を示している点で他の寄稿者と一線を画しているが、一九五三年以来一貫しているといえる。新憲法が共和制をベースに君主制の儀礼的要素を盛り込んだことにより、憲法としての基本的性格が曖昧になっ

たということである。保守勢力の改憲構想を反民主的として批判した憲法学者も、その点は認めていた。宮沢は同誌が企画した座談会で、終戦後の天皇制支持論と廃止論の対立が今日まで続いているのを、「象徴というわかつたようなわからないような言葉で、象徴天皇制というもので」休戦状態にしていると評している。<sup>②④</sup>「象徴天皇制」が政治的妥協を意味するという問題意識は宮沢のみならず、鶴飼や佐藤とも共通する。更に宮沢は認証という国事行為を取り上げ、海外では天皇が元首と見なされると指摘した。現状でも元首を連想させるのに、「元首」と明記したら、ますます旧体制の要素が復活するという危惧がそこにはある。宮沢は他ならぬ自由党憲法調査会に講師として招かれた際、現在の民主主義は必ずしも根の深いものではないので、今はまだ軍国主義復活の恐れがあると発言していた。<sup>②⑤</sup>

それならば、新憲法が民主的だといつても、あくまでも旧憲法と比較しての話であり、明確に民主的性格を持っているとはいえないことになる。「法律時報」も『ジュリスト』と同様のスタイルで特集を組んだが、保守勢力に対する批判はより厳しい。末川博は改憲の目的が再軍備にあると断じた上で、「日本国憲法のスジガネは平和主義と民主主義にある」と唱えた。小嶋和司も「元首」天皇、「象徴」天皇とカギカッコの表記を用いて、「元首」天皇の伝統性、カリスマ性が効果を持ちうる社会では国家意思の民主的形成が期待しがたいとして、天皇元首化論を民主政治へ悪影響をもたらすと批判した。<sup>②⑥</sup>「象徴」が「元首」に対比される用語として使われていることは明らかで、これまでの小嶋の主張と照合すれば、非君主の意味を濃厚に含んでいる。ただ、「象徴天皇」という用語として意識的に使っているとまでは断言しがたい。更に同誌企画の座談会では、自由党の憲法改正構想は天皇制をファシズムの支柱として利用しようという意図から天皇の権能強化を企図しているとの声があがった。<sup>②⑦</sup>憲法学界の改憲論批判を見て気づくことは、戦争放棄条項はともかく天皇条項に関する限り、改憲反対の力点は改憲構想への拒絶反応にこそあり、必ずしも新憲法自体への肯定的評価にあるのではないということである。「象徴天皇（制）」は肯定されていないばかりか、新憲法の欠陥とすら見なされている。

一九五六年には佐藤功が、これもはつきりとした定義はしていないものの、「象徴天皇制」の語を使用した論文を書い

ている。<sup>28</sup> 佐藤は新憲法制定時に理想主義的受容と現状承認的受容の双方があったとする。天皇制についていえば、国民民主権の表れと受け取るのが前者で、天皇制護持の達成と受け取るのが後者である。そして、ともかくも天皇の存在が認められたというところに、後者によって前者を曖昧化する解釈を生み出す基盤があると見る。<sup>29</sup> 佐藤は当然前者の解釈を支持するのだが、「象徴天皇制」の語を、政治的妥協を指す表現として用いている点は、宮沢と重なっている。

佐藤が翌年に発表した論文「天皇の象徴制」<sup>30</sup>でも、「象徴天皇制」が含む政治的妥協としての性質がより強調された。宮沢と佐藤は保守政党の改憲構想に対抗する上で、意識的に「象徴天皇制」の語を用いるようになったと見てよいだろう。なお、佐藤論文「天皇の象徴制」が後年の単行本に収録された際には「象徴天皇制の諸問題」と改題されている。この数年間に「象徴天皇制」の語が定着したことの証左であろう。

一九五六年には他にも「象徴天皇(制)」を日本民主化の成果というより、むしろ日本民主化の不徹底を象徴するものとして捉えた論文が書かれている。稲田陽一は新憲法において国民主権が確立した一方で、天皇制が変革を加えられながらも存続したことを、「普遍的な民主主義の政治原理の我が国固有の保守的伝統に対する譲歩が見られる」と評した。<sup>31</sup> また、芦部も「現行憲法の定める象徴天皇制」は天皇制護持と国民主権の妥協の結果とみた上で、「一切の政治的権力をはく奪された天皇はもはや「君主」でもなく「元首」でもない」と論じた。<sup>32</sup> 彼らのように新憲法を日本民主化の途上における一時的妥協の産物とするならば、民主化に逆行する改憲は否定するのが当然としても、民主化を促進する改憲ならば肯定せねばならないはずである。すなわち、彼らの改憲反対論は恒久的な護憲論ではない。将来的な天皇制廃止に含みを持たせた、当座の対応ということになる。

鵜飼信成は一九五六年の著書で「天皇象徴制」の語を使用している。<sup>33</sup> 彼は新憲法制定によって君主政から共和政への転換が起こったと見なし、象徴の持っている機能は主として政治的社会的なものであって、この規定そのものには法律的な意味はないと主張した。やはり「象徴」の君主としての性質を否定する文脈でこの語を用いている。ともあれ、新憲法下

の天皇制を「象徴天皇制」という、旧憲法下の天皇制とは異なる一個のシステムとして把握する見方が、この第三期の時期に憲法学者の間に広まった。同時期に社会党も「象徴天皇制」の語を使い始めるが、<sup>55)</sup>憲法学界の議論を反映していたとみてよい。

- ① 美濃部達吉『日本国憲法原論』（有斐閣、一九四八年）二二五。
- ② 佐々木惣一『日本国憲法論』（有斐閣、一九四九年）一八九。
- ③ 横田喜三郎『天皇制』（労働文化社、一九四九年）二七四―二七五。
- ④ 佐藤功『天皇象徴論の根本問題』『法律タイムズ』四巻七号、一九五〇年、一八―二七。
- ⑤ 公法研究会編『憲法改正意見』『法律時報』二二巻四号、一九四九年、五七。
- ⑥ 『朝日新聞』一九四八年一月二三日付。
- ⑦ 小嶋和司「解散権論議について」『公法研究』第七号、一九五二年。引用元は前掲『小嶋和司憲法論集』二 憲法と政治機構 七三―七四。
- ⑧ 佐藤功「解散をめぐる憲法論争」『法律時報』二四巻二号、一九五二年、三六。
- ⑨ 小嶋和司「天皇の権能について」『法律時報』二四巻一〇号、一九五二年、八四。
- ⑩ 清宮四郎「わが憲法上の解散」『法学』（東北大学）一七巻一号、一九五三年、七、一一。
- ⑪ 鶴岡信成「憲法における天皇の地位」『思想』三三三六号、一九五二年、七。
- ⑫ 黒田寛「天皇の憲法上の地位」『公法研究』第一〇号、一九五四年、一八。
- ⑬ 佐藤功「象徴の機能について」同右、二二。
- ⑭ 今井直重「天皇の憲法上の地位」同右、三二。
- ⑮ 同右今井論文、三一、三四。
- ⑯ 長谷川正安「象徴の法的意味内容について」同右、二八。
- ⑰ 一円一徹「天皇の国事行為と衆議院解散権」同右所収。
- ⑱ 宮沢俊義「天皇」『ジュリスト』四一号、一九五三年、一三。
- ⑲ 前掲拙稿「一九五〇年代前半の改憲構想——天皇制の位置づけを中心に」一〇〇―一〇九。
- ⑳ 宮沢俊義「憲法改正問題の考え方」『ジュリスト』七三号、一九五五年、一八。
- ㉑ 鶴岡信成「憲法改正論の二つの型」同右、二二―二三。
- ㉒ 芦部信喜「憲法改正問題の概観」同右、二九。
- ㉓ 黒田寛「天皇の地位について」同右、三三。
- ㉔ 「座談会 憲法改正問題（上）」同右、六三。
- ㉕ 宮沢俊義「日本国憲法の性格と改正論」『特別資料？憲法改正の諸論点』（自由党憲法調査会、一九五四年）二二―三三。
- ㉖ 小嶋和司「天皇——象徴から元首へ？」『法律時報』二七巻一号、一九五五年、一四。
- ㉗ 中村哲法政大教授の発言。「憲法改正意図の史的意義」同右、九二。
- ㉘ 佐藤功「憲法の解釈ということ」『法律時報』二八巻一号、一九五六年、五、九。
- ㉙ 同右佐藤論文、五。
- ㉚ 佐藤功「天皇の象徴制」『ジュリスト』一三〇号、一九五七年。
- ㉛ 佐藤功「憲法解釈の諸問題 第二巻」（有斐閣、一九六二年）。

⑳ 稲田陽一「天象徴論の諸問題」『岡山大学法経学会雑誌』一六号、一九五六年、一。

㉑ 芦部信喜「日本国憲法と新日本国憲法案」『日本及日本人』七巻一  
一号、一九五六年、一三三。

㉒ 鶴飼信成「憲法」(岩波書店、一九五六年)二二六。

## 第二章 保守政権の新憲法運用——鳩山以後

第四期は内閣憲法調査会の活動時期と重なる。一九五八年二月、皇太子(今上天皇)の婚約が発表されて一大ブームを巻き起こしたが(結婚は翌年四月)、その現象を論じた松下圭一「大衆天皇制論」<sup>①</sup>が『中央公論』一九五九年四月号に発表された。松下は「絶対天皇制」に「大衆天皇制」を対置して、正当性の根拠を皇祖皇宗から大衆的同意に移し、脱政治化することで最大の政治的効果を發揮するようになった天皇制の変貌を説いている。

この論文に対する批判として発表されたのが、小林直樹の「象徴天皇制の法意識」<sup>②</sup>である。管見の限りでは「象徴天皇制」をタイトルに冠した最初の論文だが、ここでも明確な定義はない。論旨は、「象徴天皇制」がアメリカによる日本民主化政策と天皇制の妥協であること、国民に旧時代の意識が残っていることから、「象徴天皇制」が保守的な意味での安定機構として働くことは否定しがたいこと、それでも若い合理的世代は現在の「象徴天皇制」に対してさえもネガティブであり、「象徴天皇制」も根底には本質的不安定性を蔵しているといった内容である。小林は憲法学界の使用例に従って「象徴天皇制」の語を用いたのである。芦部直は小林が新旧憲法下の天皇制に連続性を見ていることを重視し、天皇制への警戒心・批判意識において松下との本質的差異は小さいと指摘する。他方、象徴天皇制という表現は国民主権を明記する新憲法制定により戦前と戦後でその君主制度の正当性根拠が全く異なっていることへの視線を曇らせるのではないかと疑問を呈している。<sup>③</sup>

㉓ 「鳩山内閣は」主権在民の大原則に制限を加え、象徴天皇制を改革して、天皇を日本の元首として、明治憲法時代の天皇制への復帰を意図しております。一九五六年六月一日第二四国会衆議院本会議における社会党浅沼稻次郎の鳩山内閣不信任決議案趣旨説明。

新憲法の条文それ自体は君主制を明確に規定していない。故に保守勢力は、あるいは吉田のように解釈運用の妙を凝らして議会主義的君主制の確立を図り、あるいは反吉田派のように改憲による天皇元首化を目指したのである。本稿では考察できなかったが、ミッチャームも保守勢力の努力の一環であることは間違いない。松下も小林も新憲法を共和制に引きつけようとする観点から当時の天皇制に批判を加えているわけだが、結局日本国民は君主制・共和制のいずれの方向にも明確な態度表明をしないまま、ただ保守政権に憲法運用の主導権を委ねて現在に至るのである。

さて憲法調査会の活動を見ていくと、この時期に保守勢力の大勢が「象徴天皇（制）」容認に傾いていくことがわかるのだが、それをより明らかにするためには、鳩山一郎・石橋湛山・岸信介・池田勇人内閣による新憲法運用を把握しておかねばならない。鳩山と岸はいずれも憲法改正を強く主張してきた政治家であり、政権を獲得してからもその意欲は変わらなかったが、現実の政治状況は改憲に不利であったため、おそらく彼らとしては本意なことに吉田式憲法運用を受け継ぐしかなかった。それに対して吉田直系の池田は、自ら進んで吉田式憲法運用を実践し、自由民主党結党時の理念である改憲を放棄した。

第一節 反 吉 田——鳩山・石橋・岸内閣期

鳩山内閣の内奏については、外相を務めた重光葵の日記に、『芦田均日記』ほどではないが、やや踏み込んだ記述が見られる。『重光葵日記』<sup>④</sup>で確認できるのは、一九五五年五月一日、同月二三日、六月一四日、八月二〇日、九月二八日、十一月一六日、一九五六年六月一五日の七回である。当然のことながら外交問題に関する内奏をしているわけだが、日記の所々に記述された昭和天皇の言動を見ると、占領期に引き続いて天皇が共産党に対する強い警戒感を抱えていることがわかる。<sup>⑤</sup> 重光自身の天皇観および憲法解釈も吉田とほぼ重なっている。<sup>⑥</sup> 天皇が政治に高い関心を持つことに懸念を覚えな  
い点で芦田と異なる。

その他の閣僚については、『朝日新聞』『毎日新聞』『入江相政日記』で確認できた範囲では、鳩山首相が政務報告をした事例が二回ある（以下、内奏の典拠については『朝日』『毎日』『入江』と略記する）。一九五五年七月五日（朝日）と一九五六年六月十五日（朝日）『毎日』である。後者は鳩山がわざわざ葉山御用邸まで出向いて行った。いずれも小さな記事で内容については記していないが、逆に首相の政務報告が憲法上問題ないと世論に受けとめられていたことを物語っている。また、重光も鳩山も外遊の前には天皇に挨拶しており、この点吉田内閣期の慣例を受け継いでいるといえよう。一九五六年二月二〇日には馬場元治建設相が拝謁し（『入江』）、同年五月三十一日には河野一郎農相が日ソ漁業交渉について報告をし（『朝日』『毎日』）、同年七月二十八日には船田中防衛庁長官が防衛問題を説明した（『毎日』）。このとき昭和天皇は船田に隊員の士気はどうかと尋ねている。

天皇が行う外交儀礼については、独立から二年以上が経過したためか、外国の大公使・国賓の謁見および彼らを天皇が会食に招く事例が頻繁に見受けられる。新任の大公使が日本に赴任した際と逆に日本から離任する際に天皇が彼らを昼食会に招待している。重要なのは一九五五年三月一六日に、ブラジル大使が同国最高位の勲章を天皇に贈呈したことである（『朝日』）。これはブラジルが天皇を元首として扱ったことを意味する。

では鳩山は天皇の位置づけについてはどのように考えていたのだろうか。一九五五年一月二四日の第二回国会衆議院本会議で、自由党憲法調査会に所属していた船田中が天皇を明確に元首とする考えはないかと質問した。船田の質問の趣旨は日本が君主国であることを明確にしたいということにあったが、これに対して鳩山は、「天皇制につきましては、これはなかなか重大な問題でありまして、審議会の慎重な審議に待つて決定するよりいたし方がないと考えております」と答えた。また三月二六日の第二回国会衆議院予算委員会で右派社会党の片山哲が鳩山の改憲方針について質したときには、自分としては天皇制および家族制度について改正する意思はないと答弁している。

鳩山の真意はというと、やはり新憲法の天皇条項には不満があったようである。一九五六年二月二四日の第二回国会衆

議院内閣委員会で、鳩山は社会党の石橋政嗣との間で日本は君主制か共和制かという問答を交わした。石橋は改憲論者の中に天皇の元首化、権能の拡大を主張する者が多いことを引き合いに出し、鳩山に天皇の地位を強化する考えがないかどうかということについて確言を求めたが、鳩山は憲法調査会の審議の結果によっては、「民主政治をくつがえさない限度におきましては、幾分かの変更はあるかもしれませんが」と答えるに留めた。鳩山としては、自由党憲法調査会で作成した改憲案を実現しなかったたであろう。だが、改憲に必要な三分の二の議席を獲得するための方策であった小選挙区制導入に失敗し、一九五六年七月の参議院選挙でも三分の二の議席を獲得できなかったため、鳩山内閣による改憲は不可能となった。

鳩山の後を継いだ石橋内閣は二カ月あまりの短命に終わったので、書くべきことはほとんどないが、彼は鳩山が始めた新年の伊勢神宮参拝<sup>①</sup>を継続している。首相による伊勢神宮参拝は現在まで続いている慣習で、何故か靖国神社参拝のように物議をかもすことがないのだが、二人目の首相が踏襲したことは慣例定着を後押ししたといえよう。他に、一九五七年二月七日にベネズエラが昭和天皇に勲章を贈った（『朝日』）ことくらいしか、特記することはない。

病気で辞任した石橋の後を継いだ岸も、自由党憲法調査会長を務めたくらいであるから、新憲法に対して不満を抱いていた点では人後に落ちない。しかし、岸内閣は一九五六年の参議院選挙の結果により、一九五九年の参議院選挙までは改憲の可能性を封じられていた。また、一九五八年五月の衆議院選挙でも自民党は三分の二の議席を獲得できなかった。岸内閣が憲法改正に向けてなしたことは、鳩山内閣で成立した憲法調査会法案に基づいて憲法調査会を発足させたことくらいである。岸内閣期の内奏については、芦田や重光のように詳細な記録を残した閣僚はいない。それでも確認できる事例だけあげると、岸首相については以下のとおりである。一九五七年二月二十五日、首相任命式後の内奏（『入江』）。同年五月一日、東南アジア歴訪の挨拶と国会終了の報告（『朝日』『毎日』）。同年七月一日、訪米の報告（『朝日』）。同年七月三十一日、九州西部の水害について報告（『朝日』）。同年二月一日、東南アジア歴訪を報告（『朝日』）。一九五八年四月二日、

内外の情勢を報告（『朝日』）。同年一〇月二十九日、文化勲章受賞者と政情について報告（『朝日』）。一九五九年三月一〇日、鳩山の大勲位のことと拝謁（『入江』）。同年八月二三日、外遊について報告（『朝日』）。同年一〇月二八日、文化功労者の選考結果などにつき報告（『朝日』）。一九六〇年一月二日、安保調印のため渡米することを報告（『朝日』）。

内容は不明だが、藤山愛一郎外相が一九五九年三月一日に、愛知揆一法相が一九五八年八月六日に、各々一回ずつ内奏している（『入江』）。この他に星島二郎衆議院議長と松野鶴平衆議院議長が一九五八年七月九日に審議状況を報告し（『朝日』）、田中耕太郎最高裁長官が一九五八年一〇月六日に一回奏上している（『入江』）。また、自民党国会対策委員長に過ぎない園田直が一九五七年七月二七日にわざわざ葉山御用邸を訪れて一時間も奏上したことが一度あるが（『入江』、「大変よかった由」との記述がある）、この事情は不明である。

岸の内奏については、外遊の前後と災害発生時に行っており、吉田内閣以来の慣習が継続していることがわかる。岸もまた、鳩山同様明文改憲を果たせぬまま、新憲法下において天皇を議会議会主義的君主として遇するという吉田の新憲法運用を踏襲したわけである。

では、岸自身の独自性はないのかというと、彼は注目すべき施策に手を出している。それは神道へのてこ入れである。神社界は新憲法の政教分離規定に強い不満を抱き、講和条約発効以来、靖国神社と伊勢神宮に特別な地位を認めることを強く求めていたが、一九五八年になると神社を他の宗教法人から区別する立法措置を要求するようになり、それに呼応する形で自民党内に宗教団体調査特別委員会が設置された<sup>⑩</sup>。一九五九年一月三〇日には自民党宗教法人問題特別委員会が発足し、伊勢神宮国有化の方向で審議が進められていく。神社界は同年四月の皇太子の結婚式が国事かつ神道式儀礼として行われたこともあって意を強くし、逆にキリスト教界や仏教界では国家神道復活すなわち信教の自由侵害への危機感が募ることになる。宗教法人法は憲法と異なり、議会過半数で改めることができる。岸は鳩山・石橋に続いて伊勢神宮への首相就任奉告および新年参拝を行っているが、彼なりに新憲法下の天皇制に対する不満を解消するため、政教分離問題とい

う反対勢力の抵抗が比較的弱い搦め手から攻めようとしたのではないだろうか。もし実現していれば、第九条に対する防衛二法と同じような緊張関係が、第二〇条と改正宗教法法人法の間に生じたはずである。あるいは、自衛隊が違憲の疑いを孕みつつ国民の大多数に受け入れられたように、伊勢神宮と靖国神社への国家の関与もなし崩し的に定着したかもしれない。

鳩山・岸内閣期の憲法運用をまとめると、本心は改憲にありながらも、実際の政治状況がそれを許さなかったために、吉田式憲法運用を継承するしかなかったといえそうである。

## 第二節 吉田直系——池田内閣期

一九六〇年六月、岸は安保改定を実現したものの、反対運動の高まりの前に退陣を余儀なくされた。後を継いだ池田は吉田直系の政治家であり、明文改憲を否定した上で議会主義的君主制の実現を目指す吉田式憲法運用を忠実に継承するのだが、池田は単に継承するだけでなく、運用の度合いを一層進展させたと評価できる。

まず内奏については、以下に示すように従来どおり政務報告と外遊前後の挨拶が多い。一九六〇年七月三〇日、政務報告（『朝日』）。同年一〇月一九日、文化勲章受賞者についての報告（『朝日』）。一九六一年六月一四日、政治情勢の報告と訪米の挨拶（『朝日』）。同年七月五日、帰国報告（『朝日』）。同年二月二六日、政務報告（『朝日』）。一九六二年五月二九日、政治情勢報告（『朝日』）。同年一〇月三一日、翌月予定の訪欧・政治・経済について報告（『朝日』）。同年十一月二八日、拝謁一時間半（『入江』、「大変な御満足だった由」とある）。一九六三年九月一九日、外遊の挨拶と政務報告（『朝日』）。同年一〇月九日、外遊の報告（『朝日』）。同年十二月三日、故ケネディ前大統領の葬儀参列の報告（『朝日』）。一九六四年四月二八日、叙勲について拝謁（『入江』）。

池田首相以外では、一九六三年十二月一二日に大平正芳外相が内奏した事例が一件確認できるだけであるが（『入江』、

天皇は同じ月の九日に賀屋興宣法相と検察首脳を昼食会に招いているので、あるいはこのときに賀屋が内奏したかもしれない。

池田は更に新しい行事を始めた。それは知事による政情報告である。一九六一年六月十五日、昭和天皇は全国知事会で上京した知事のうち二二人を招いて地方事情を聞いた〔朝日〕。その場には皇太子と安井謙自治相も同席した。これはそのまま慣例化し、沖縄県を除く四八人の知事が二二人ずつ四年がかりで地方事情を天皇に報告することになる。これより前に東京都知事と警視総監が揃って天皇に対する都政報告を行った事例がある<sup>⑭</sup>ので、それを拡大したのかもしれない。戦前の官選知事は天皇の官僚であったから地方事情を報告することがあってもおかしくはないが、戦後の公選知事には天皇との結びつきは全くないはずである。閣僚の内奏以上に憲法上の根拠が疑わしいのだが、特に問題とならなかった。なお、後藤致人によると、この慣例は佐藤内閣にも受け継がれている<sup>⑮</sup>。

皇太子の存在が表に出始めるのも池田内閣期である。前述の知事による地方事情報告には皇太子が同席していたが、皇太子単独で首相の内奏を受けた事例もある。池田は一九六一年四月一九日、昭和天皇の九州行幸中に東宮御所へ出向いて政治情勢を説明し〔朝日〕、同年二月一八日には夫妻で皇太子夫妻と昼食をともしながら東南アジアについて説明し、一九六三年一月一六日には皇太子に訪欧の報告をしている〔朝日〕。昭和天皇が還暦を越えたこともあり、次代の天皇としての自覚を深めてもらう必要性を感じたのであろう。

だが、なんといっても皇太子が目立ったのは外交においてである。一九六〇年九月二日から一〇月七日まで、皇太子夫妻はアメリカを訪問した。皇太子としては一九五三年以来の外遊であり、元首の待遇で迎えられた<sup>⑯</sup>。名目上は日米友好百周年を記念しての訪問となっているが、安保改定問題でぎくしゃくした両国の関係を修復する狙いがあったのは間違いない。議会でも、社会党が皇太子訪米は政治利用であるとして批判する趣旨の質問をしたが、皇太子夫妻の外遊はこれを契機として一気に慣行化する。高松宮および三笠宮も外遊をしているのだが、皇太子は天皇の名代として外遊したため、

天皇外遊の前例がなかった当時は天皇自身が訪問するのと同等の重みをもって相手国に受けとめられた。従って一九六〇年の皇太子訪米をもって本格的な皇室外交の始まりと見るべきであろう。

訪米に続いて同年一月二日から二月九日にかけてはイラン・エチオピア・インド・ネパールを歴訪、一九六一年は外遊しなかったが、一九六二年は一月二日から二月一〇日までパキスタン・インドネシア歴訪<sup>⑬</sup>、一月五日から二〇日までフィリピン訪問、一年間をおいて一九六四年には五月一〇日から一七日までメキシコ訪問、二月一四日から二二日までタイを訪問している。アメリカ以外は元首が訪日していたので、答礼訪問という位置づけであった。外国訪問自体は国事行為として規定されていないが、国賓接受がある以上、答礼訪問がなされるのは必然的といえる。国会で野党が問題にしたのは最初の訪米だけで、以降のアジア諸国訪問については議論されなかった。

日本国内の新聞は皇太子夫妻の訪問先での足跡を毎日記事にしたが、扱い自体は必ずしも大きかったとはいえない。それに対して現地の新聞は日本に対する経済的期待もあつてか、連日大々的に取り上げた。日本国内で入手できる皇太子夫妻訪問時の現地の英字紙はインドの“Sunday Express”、パキスタンの“Dawn”、フィリピンの“Philippine Daily Inquirer”<sup>⑭</sup> だけなので、筆者はその三紙に目を通してみた。インドではそれほどでもないが、パキスタンとフィリピンでは皇太子夫妻について連日一面を割いて報道している。待遇も元首に対するものであった。天皇の国賓接受の事例も順調に増えていったが、やはり皇太子夫妻の外遊は海外における天皇の元首イメージを飛躍的に高めたと見てよいだろう。

その一方で、池田は改憲については消極的であった。首相就任後初の総選挙では「社会党の協力を全然得られない形で憲法改正はしない」と言明している<sup>⑮</sup>。社会党が自民党の憲法改正に協力するはずがないのだから、これは改憲をしないと云うのと変わらない。

そればかりか、岸内閣時に設置された自民党宗教法人問題特別委員会も一九六〇年八月二日に解散してしまった。同委員会が伊勢神宮国营化のための法案を提出する寸前まで話を進めており、神社特別立法に反対するキリスト教界も靖国神

社の国営化は不可避と覚悟していたことを考えると、これは池田内閣の与野党全面対決回避の方針と思われる。

対決を回避する代わり、池田内閣は立法措置をとらずに目的を達することにした。一九六〇年一〇月二二日、池田内閣は自民党衆議院議員浜地文平の質問書に対する回答という形で、伊勢神宮が保管している神器「八咫の鏡」が伊勢神宮の私物ではなく皇室財産であるとの公式見解を出した。これは皇室と伊勢神宮の特別な関係を認めるものであり、ひいては一宗教法人である伊勢神宮に特別の地位を認めることを意味する。それゆえに神社界は歓迎し、キリスト教界・仏教界は反発した。たとえば近代仏教研究会は、「神器に対する政府見解は非科学的な皇国史観であり、学問思想の自由を損なう。政府が神器の所有権を一方的に決することは宗教法人法違反である。総選挙前に出したのは神宮国営化の布石である」との反対声明を出している。だが、この公式見解を最後に、池田内閣は宗教法人法問題には全く関与しなくなる。改憲のみならず立法措置すら対決を深めるものとして忌避し、解釈によって目的を達する吉田内閣以来の政治手法を更に推進したのである。

同様に、池田内閣は一九六三年に新憲法施行以来の懸案であった生存者叙勲を復活させるが、それは閣議決定によるものであった。なお、社会党は叙勲に反対の立場から、所属議員が叙勲対象となっても辞退するという申合せを決めた。民社党議員は拝受している。

とはいえ、解釈でできることにも限度がある。一九六二年一〇月にメキシコ大統領が訪日したが、それに先立つ一〇月五日、志賀健次郎防衛庁長官は天皇が羽田空港で大統領を出迎える際、大統領とともに天皇も自衛隊の榮譽札を受けるよう、池田首相と黒金泰美官房長官に申し入れた。これに対して池田は「自衛隊の榮譽札は捧げ銃だけ」と確認した。この一九六二年は、天皇が自衛隊の榮譽札を受けることの是非が国会でも二回議論されている。質問者はいずれも元陸軍大将の下村定（自民党）であった。

まず一九六二年三月二七日の第四〇国会参議院予算委員会第二分科会で藤枝泉介防衛庁長官に対し、天皇の自衛隊訪問

が全く行われていないこと、天皇が自衛隊の栄誉礼を受けられないことについて、その理由を質した。藤枝は直接の回答は避け、「国民の理解を得られる方式で自衛隊員が誇りを持てるように考える」と答弁した。

続いて下村は同年一〇月二日の第四一国会参議院内閣委員会で、志賀防衛庁長官に対し、「天皇が自衛隊を訪問しないのは何故か」「天皇が自衛隊の栄誉礼を受けられないのは何故か」と質問している。志賀は、「天皇の御動静は宮内庁が決めている」「自衛隊訪問は宮内庁が心配する」「栄誉礼についても差支えないはずだが、宮内庁が実行しない」と答弁した。下村は天皇が羽田空港に国賓を出迎える際、天皇のみが自衛隊の栄誉礼を受けないことの不都合を、来るべき東京オリンピックを例に出して強調した。日本が高度経済成長の真っ只中にあり、国際的地位が高まるにつれて天皇が関与する外交儀礼の頻度も増加の一途をたどっていたから、確かに天皇の儀礼上の位置づけが曖昧なままであることは国際的にも奇異の観を与えたであろう。同時に下村は天皇が自衛隊の栄誉礼を受けることが、かつてのような天皇の軍隊の復活を意味するものではないと強調している。対する志賀は宮内庁に責任転嫁するようなことを言っているが、心情的には共感を示しているし、現場の要望もあったのであろう。前述の池田首相と黒金官房長官に対する申し入れは、この質疑を受けてのものと思われる。結局、天皇の位置づけが曖昧な新憲法の条文を維持する限り、自衛力の保持に明確な根拠を与える条文が存在しない限り、天皇と自衛隊の関係は物議をかもし続けるのである。

池田内閣の憲法解釈によって天皇を君主と位置づける政策をつきつめると、改憲不要論すなわち新憲法の現状維持につながる。まさに改憲を旨としてきた自民党政権の方針転換である。なお、一九六一年には荒木万寿夫文相が三月三日の第三八国会参議院予算委員会で、自民党の小幡治和が教育現場で象徴としての天皇の権威が貶められているのではないかという趣旨の質問をしたのに対し、「象徴天皇」の語を肯定的文脈で用いているが、これは保守政治家による最も早い使用例の一つといえる。

- ① 松下圭一「大衆天皇制」『中央公論』七四卷五号、一九五九年。参照元は天野恵一編『コメンタール戦後50年第二巻 大衆社会と象徴天皇制』(社会評論社、一九九五年)。
- ② 小林直樹「象徴天皇制の法意識」『思想』四三六号、一九六〇年。
- ③ 斎部前掲論文、一四〇。
- ④ 伊藤隆・渡辺行男編『統重光手記』(中央公論社、一九八八年)所収。
- ⑤ 「対共産党問題、御心配の様」前掲『重光葵日記』一九五五年五月一日の条。
- ⑥ 陛下より、「脚は此頃痛みはせぬか」「元気にやつてほしい」「体に注意をせよ」と繰返し御言葉を賜はる。「陛下もどーぞ御大切に願上げます」と申上げて退出した。君臣父子の情義である。前掲『重光葵日記』一九五五年一月一六日の条。
- ⑦ 鳩山は一九五五年一月五日と一九五六年一月四日に伊勢神宮へ参拝している。『朝日新聞』および『毎日新聞』一九五五年一月五日付夕刊、一九五六年一月四日付夕刊。
- ⑧ 『朝日新聞』および『毎日新聞』一九五七年一月五日付夕刊。
- ⑨ 『中外日報』一九五八年五月三日付は、二七日の神社本庁評議員会が秋岡事務総長が神社法制定を促進すると表明したと報じている。
- ⑩ 『中外日報』一九五八年九月一四日付。
- ⑪ 『キリスト新聞』一九五九年二月七日付。
- ⑫ 皇太子の結婚式については、一九五九年一月一六日に結婚の儀・朝見の儀・宮中祝宴の儀を国事とすることを閣議決定している。『朝日新聞』一九五九年一月一六日付夕刊。
- ⑬ 岸は首相に就任した一九五七年の五月三日に伊勢神宮へ参拝し(『朝日新聞』および『毎日新聞』一九五七年五月三日付夕刊)、一九五八年一月三日(『朝日新聞』および『毎日新聞』一九五八年一月三日付)、一九五九年一月二日(『朝日新聞』一九五九年一月二日付)にも伊勢神宮に参拝している。一九六〇年だけは参拝していない。
- ⑭ 『朝日新聞』一九六〇年二月二日付夕刊。なお、都知事と警視總監による年末の都政報告はその後も慣例として継続する。
- ⑮ 後藤前掲『昭和天皇と近現代日本』二三三。
- ⑯ 朝海浩一郎駐米大使から小坂善太郎外相宛電信一九六〇年九月三日日付「皇太子同妃両殿下米国内訪問関係一件」外務省外交史料館第一四回外交記録公開分、I.0008。ただし、事前の情報では元首に対する State Visit ではなくワンランク下の Official Visit の待遇になる予定であった。在米特命全權大使朝海浩一郎から藤山愛一郎外相宛一九六〇年四月九日付政第1035号「米国内を来訪する各国元首及びVIPの接遇ふりに関する件」(同右)。
- ⑰ 一九六〇年二月九日の第三四国会参議院内閣委員会で矢嶋三義が、同じく二月二日の衆議院予算委員会で辻原弘市が質問している。
- ⑱ フィリピンも日程に入っていたが、皇太子が体調を崩したためにキャンセルした。
- ⑲ 一九六〇年九月九日、大阪の演説会での発言。『朝日新聞』一九六〇年九月一〇日付。
- ⑳ 『中外日報』一九六〇年二月二八日付。
- ㉑ 『中外日報』一九六〇年四月二七日付は日本キリスト教連合会が靖国神社国家護持をやむをえないものとして容認することを報じた。また『キリスト新聞』同年五月二日付は日本キリスト教連合会が靖国の国家保護も国民感情からやむなしとして、宗教色を完全に除去するよう、岸首相、松村文相、両院議長に請願書を提出することを報じた。
- ㉒ 『神社日報』一九六〇年一〇月二九日付。
- ㉓ 『中外日報』一九六〇年一〇月二九日付。

②④ 「中外日報」一九六〇年一月三日付。

②⑤ 池田内閣が行政措置による伊勢神宮圍宮化を考えているとの指摘は早くから宗教界で出ていた。中濃教篤「池田内閣の宗教対策をさぐる」『中外日報』一九六〇年九月二日付。

②⑥ 「朝日新聞」一九六二年一〇月六日付および「毎日新聞」同年一〇月七日付夕刊。

②⑦ 「朝日新聞」一九六二年一〇月九日付。

### 第三章 憲法調査会の活動——保守勢力の象徴規定容認

憲法調査会は一九五六年五月に憲法調査会法案が成立したことで設置が決まったが、実際に活動を開始したのは翌一九五七年八月であった。このとき、調査会としては自らを超党派の機関と位置づけて社会党の参加を求めたのに対し、社会党の側は調査会が改憲を前提にしたものであるという理由で参加を拒否した<sup>①</sup>。社会党が参加しなかったことから、調査会では多数決主義をとらず、様々な意見を併記する方針をとることになる。ただし、社会党の不参加について世論は批判的であったことも指摘しておきたい。『朝日新聞』が一九五七年一月に行った世論調査では、社会党の憲法調査会不参加について「よい」と答えた者が八%だったのに対し、「よくない」と答えた者が四八%であった。

さて、調査会の審議は三つの段階を踏んだ。第一段階は新憲法制定過程の調査、第二段階は新憲法運用の実際の調査、第三段階は調査に基く具体的改正点の論議である。おそらく改憲派としては第一段階で新憲法が占領軍によって強制されたものであることを明らかにして改憲の法理的および道義的根拠を強調し、第二段階で新憲法の実際上の不備を数え上げ、第三段階で抜本的な改正点をまとめるという手順を期待したと思われる。だが、調査会長に就任した高柳賢三は「まず改憲ありき」ではなく、調査を重視する方針であった<sup>②</sup>。そのため、第一段階と第二段階に各々約二年ずつを費やし、ようやく一九六一年後半になってから具体的改正点の論議に入ったのであるが、その時点ではむしろ調査の結果、切実な改正の必要を感じないという雰囲気<sup>③</sup>が調査会を覆うことになるのである。

さて第一段階と第二段階の審議はほとんど同じ形式を取っている。毎回参考人と呼んで意見を聴取し、続いて調査会メ

ンバーが質疑応答するのである。一般国民の意見を取り入れるため、公聴会も中央のみならず各地方で開催された。参考人は必ずしも改憲論者とは限らず、むしろ改憲反対論者も少なからずいたのだが、どちらが多数派だったかを計算するのことに意味はない。重要なのは、どのような論点が提示されていたかである。とりわけ本稿の問題関心と大きく関連するのは、第二段階の憲法運用の実際に関する調査であろう。

### 第一節 憲法運用の実態——象徴で不都合はあるのか

第二段階については、第二七回総会（一九五九年三月四日）と第二八回総会（同年三月一八日）で計五人の官僚から主に国事行為に関する説明を聴取し、第三委員会である同年五月二〇日の第三回会議から翌一九六〇年三月九日の第一四回会議までと同年六月八日の第二〇回会議および一九六一年四月一二日の第三五回会議において、官僚・外交官・学者などから幅広く意見を聴取した。その他、田上穰治が一九五九年二月から五月まで北欧諸国の君主制を調査し、佐藤功専門委員が一九六〇年三月から五月まで現代君主制の傾向に関して調査している<sup>④</sup>。また一九五八年一月から一九六一年三月までの間に、沖繩を除く四六都道府県で公聴会を開催した。公述人は都道府県ごとに経営・中小企業・労働・農業・婦人・青年・言論・学界から関係団体が推薦した者と、公募に応じた者として構成され、新憲法について自由に意見を述べよう求められた<sup>⑤</sup>。

まず公聴会の方から検討したい。都道府県別公聴会において総勢三八九名の公述人が取り上げた問題点を多い順に見ると、やはり戦争放棄が六四・三％と圧倒的に多く、第九条が最大関心事であったことがわかる。天皇に関する問題は、地位について取り上げた者が二〇・三％、権限については一・三％であった。憲法制定過程三八・三％、憲法改正問題三一・六％、家族生活二四・四％に比べると、天皇制に対する一般の関心は高くなかったと言わざるをえない<sup>⑥</sup>。個別意見を見ると、「象徴」を支持する者と支持しない者のうち、前者からの改正意見としては女帝容認と退位規定の追加、国事行為の

整備縮小、国政調整機能の追加があった。女帝と退位の規定は皇室典範の改正で可能なのだが、天皇に関する法知識があまり一般に普及していなかったらしい。逆に後者からの改正意見としては元首化と統治権限の強化があった。<sup>⑦</sup>「象徴」一支持派は一部例外を除いて天皇の非政治的存在化を追求し、逆に「象徴」不支持派は明確な君主制を望んだといえる。

また、公聴会における「象徴天皇（制）」の使用例にも注目しておきたい。総会と異なり公聴会の方は一般人の使用例なので、用語の普及度を推測する一助になると思われる。否定的文脈での使用例は二つしかない。一九五九年二月二日の香川県公聴会において高松商工会議所副会頭鎌田道海が「天皇象徴制」、一九六〇年二月二七日の静岡県公聴会において清水文化出版協会編集部長若林真雄が「象徴天皇」を用いているが、兩人とも天皇の権限を強化すべきとの見解だった。

残りは全て肯定的文脈での使用である。一九五八年二月一三日の宮城県公聴会では宮城県町村議会議長会事務局長佐藤令一が「主権在民という原則の上に立つて定めました天皇象徴制」を維持すべきと主張し、一九五九年六月二七日の北海道公聴会では北海道中小企業団体中央会会長水牧茂一郎が「天皇象徴制」の現状維持を要望した。一九六〇年七月一日の徳島県公聴会では徳島検察審査会事務局総務課長川人義次が「象徴天皇制」は主権在民の原理からは不徹底であるが不都合もないから現状維持でいい、できれば権限を縮小すべきと主張し、山川町青年連合会顧問佐川幸直は天皇元首論に對して、「現憲法すなわち象徴天皇制でいいという結論でございませう」と反対意見を述べた。いずれの使用例も、権威権限のない天皇、元首化と対立する制度として捉えている。

調査会本体の方では参考人聴取や海外調査を通じ、新憲法下の天皇制と海外の君主制とを比較検討した結果、共通の見解が広まったようである。すなわち、現代の君主制において国王の権能は憲法上広範に認められているが、極めて形式的な意味しか持たない。そして、「日本国憲法はこのような現代の君主制の一般的傾向を、憲法の明文の上で厳格な規定によって明確にしようとしたもの」である。<sup>⑧</sup>しかし、はたして日本国民全般がそのような認識を共有しているかは別問題であろう。第一章第三節で見たように、憲法学界の大勢は将来の共和制実現への通過点として「象徴天皇（制）」を捉え

ていた。調査会の認識とは根本部分で異なっているのである。第三段階では「天皇が元首たることを明確にすべきかどうか」が論題となるのだが、実は第二段階の審議において、既に天皇が国際社会から元首として扱われている事実を示す参考意見が相次いでいた。

一九五九年三月四日の第二七回総会に参考人として出席した鈴木俊一内閣官房副長官（後に東京都知事）と瓜生順良宮内庁次長は主に国事行為について説明したが、瓜生は新憲法下で内政に関する執務が激減した反面、外交儀礼が倍増したことに触れ、外国の元首は天皇を日本の元首と見ていると語った。瓜生はその要因として独立国が増えたことと、交通手段の発達をあげている。更に幹事として出席した高辻正己法制局長も新憲法下の天皇は、国内法上元首として認められなくても、国際法上は元首として取扱われてしかるべきであろうと述べた。かつて自由党のまとめた憲法改正案が、天皇の国政における権能を強化することと天皇元首化を結びつけていたことを考えると、瓜生や高辻の説明には異質なものが感じられる。元首の機能から国内的な面を消して対外的な面に限定した上で、諸外国が認めているから天皇は元首であるという論理を立てているのである。

三月一八日の第二八回総会では外務省の須山達夫儀典長および小木曾本雄条約局法規課長、佐藤達夫前法制局長官が国事行為等について説明した。委員の注目を集めたのは外交官の信任状および条約の批准の認証に関する書式だった。認証自体が新憲法下で初めて作られた概念だが、佐藤は文面について、旧来の文章とあまり変わらずに認証の趣旨を伝えるように作ったと、やや自画自賛的に説明した。須山は文面について作成当時首相兼外相だった吉田茂の意向が強く働いたと証言している。更に須山は「信任状が受け入れられなかった事例はない」と述べ、天皇が諸外国から元首として認められている傍証として、「外国が天皇に対して元首に対するのと同じ最高の勲章を贈ってくれる」ことをあげた。

要するに、吉田内閣以来積み上げてきた外交儀礼での実績が天皇を元首と解釈する根拠となっているのである。それは国内の憲法論議が看過してきた、あるいは黙認してきた分野であった。本来、天皇元首化を主張してきた保守改憲勢力は

国内的な位置づけでの元首化を対外的なものと同様に重視していたのだが、保守政権としては抵抗が小さい外交儀礼で天皇を元首として扱うことを突出させ、あまつさえそれで十分という考えに傾いていったのである。それは憲法改正不要という結論へ至る道に他ならない。

## 第二節 憲法改正の要否——象徴は元首である

憲法調査会は一九六一年九月二〇日の第五七回総会において「今後において審議すべき問題点要綱」を決定し、そこに掲げられた問題点について、いよいよ具体的な改正の要否を論議する第三段階の審議に入った。列挙された問題点は「天皇制と国民主権の調和」「天皇の地位」「天皇の政治機構における役割」である。<sup>⑨</sup>

上記の基本的問題点に加え、更に「象徴」という表現の是非や国事行為の範囲など、個別の問題について論じることになる。一九六一年一〇月四日の第五九回総会から翌一九六二年一月七日の第八八回総会まで、並行して設置された第一部会の第一回会議（一九六二年一月一〇日）から第一二回会議（一九六二年六月二七日）までの審議を経て、第九二回総会（一九六三年一月九日）で「討議に付する問題点」を決定し、その後は第一一五回総会（一九六三年六月二六日）まで審議を重ねた。また、一九六二年二月から九月まで九つの地区別公聴会および中央公聴会を開催して一般の意見を聴取し、<sup>⑩</sup>同年三月から五月までアメリカおよびカナダ、一〇月から二月まで欧州諸国に調査会のスタッフを派遣して海外の憲法学者の意見も聴取した。<sup>⑪</sup>最終的に天皇に関する報告書をまとめたのは第一部会である。<sup>⑫</sup>総会および部会の審議は、委員が各々の見解を開陳し、それを元に討論するという形式であり、何か一つの結論へ向かって意見を集約するものではなかった。中央および地区別公聴会において総勢九八名の公述人が取り上げた問題点を多い順に見ると、「自衛権と自衛隊について」が八四名で最も多く、次いで「憲法全般についてまたは憲法改正問題について」が六六名、「天皇の象徴という地位について」は五七名で三番目に多かった。<sup>⑬</sup>都道府県別公聴会のとくとは異なり、調査会の方で予め公述人に対して問題点

を絞って提示していたことが、天皇に関して陳述する者の割合が増えた要因と思われる。個別意見を見ると、天皇の地位について改正を要しないとする者は「象徴」という表現に満足していることを述べ、元首化の必要性を認めなかった。逆に改正を要する者は天皇の地位を明確にするために「元首」と明記すべきであると主張した。

地区別公聴会での「象徴天皇（制）」の使用例も検証したい。一九六二年三月一七日の近畿地区公聴会では法曹界から推薦された弁護士山本登が「象徴としての天皇制をかりに象徴天皇制といわしていただきますならば「中略」国民主権制とは矛盾しないのであります」と発言している。この言い回しから用語としての定義が未確定であることがわかる。ジャーナリストでは同年九月二十九日の中央公聴会で朝日新聞社論説主幹笠信太郎が、「象徴天皇と主権在民の原則には原理的にはほとんど問題がないと考えます」と主張した。

より非専門的な分野の公述人に目を向けると、同年五月一四日の中国地区公聴会では広島県教育長板倉秀が「国民のあらがれを中心としての象徴天皇」、金芳広島議長金本邦男が「天皇象徴制については憲法を変える必要がない」、新興金属工業所社長筒井留三が「象徴的天皇として天皇を護持していいのじゃないかと思えます」、七月七日の北陸・信越地区公聴会では石川繊維専務取締役由雄又次郎が「天皇象徴制ということに関連して「中略」天皇はただいまの規定のように「象徴」であっていただきたい」、七月二日の東海地区公聴会では中央相互銀行社長日比野襄が「今日の天皇を象徴天皇として「中略」国民のために行われるという今日のやり方にとどめておきたい」などという文脈でこれらの用語を用いている。上記五つの事例は、いずれも「新憲法下の天皇制」を指し、権威権限が弱い天皇という意味での肯定的使用例である。はっきりと定義を述べている者はいないが、元首化不要論では一致している。否定的文脈では、八月一日の北海道地区公聴会で札幌キリスト教青年会会員倉田一郎が「象徴天皇制は旧体制への妥協として残されたもの」という発言をした例がある。むしろこちらの方が憲法学界での使用法に適しているといえる。

海外の憲法学者が新憲法に対して寄せた意見の数々は、従来あまり取り上げられていないのだが、本稿が検討してきた

保守政権の憲法運用の文脈で捉えると、注目に値する。海外調査においてテーマとなったのは憲法制定過程、憲法運用の実際、日本国憲法の問題点の三つである。このうち日本国憲法の問題点について調査会のスタッフが調査に赴いたのは、アメリカ、カナダ、西欧諸国という、冷戦下で日本が属する陣営の国々、つまりは同盟国と、中立国であるスイス、オーストリアであった。調査に当たっては予め海外の憲法学者に対して「日本国憲法の問題点に付いての解説（英文）」を提示し、その中で逐条ごとに列挙した論点について意見を求めた。天皇の元首規定、信任状発給権限の明確化、天皇の権能に関する諸条文の変更についての要否である。<sup>⑭</sup>

天皇が元首であることを否定した学者は一人もいなかった。その上で元首化の必要を認めたと者は少数に留まり、大半の学者は「条文中で元首と規定することで悪影響が生じるなら、あえて規定する必要はない」との見解だった。イギリスでは元首化支持の意見も複数あった。外交官の認証については全ての学者が天皇の権能と認めたが、これも「現在の形式が実際に承認されているならあえて明記する必要はない」との意見が大多数であった。天皇の権能については外交官の信任状発給に関する他は、ほとんど意見が出なかった。<sup>⑮</sup>

総じて、天皇については現状維持論が大勢を占め、しかもそれは保守政権による天皇の位置づけを支持するものであったといえる。高柳賢三憲法調査会長は英米法の専門家だったが、当初から改正を前提とした審議よりも調査を重視する方針を掲げていた。そして一九六〇年頃から、海外調査の結果などを材料に積極的に憲法改正不要論を説くようになる。

高柳の論旨は以下のようにまとめられる。

・日本国憲法は一定のイデオロギー的前提に立って日本を改造していくことを目標とした憲法であり、第一章は天皇制をイギリスのようにな立憲君主制に改造するプログラム実現のための技術的表現であった。<sup>⑯</sup>

・天皇が元首であることは世界各国が認めている。天皇の価値を認めることが建設的な憲法解釈である。<sup>⑰</sup>

天皇元首化論が出てきた原因をたどると、「象徴」規定では明確な君主制とはいえないという保守主義者の不満にあっ

たわけだが、高柳によれば、新憲法はれつきとした君主制なのだから、そのような不満を抱くには及ばない。同時に、「象徴」の意味を軽く捉えるのも不当だということになる。「象徴」は「元首」なのである。再三述べてきたように、「象徴天皇」とは「元首でない天皇」という意味で発生した用語だが、高柳は「ヨーロッパの君主制は民主主義の発展と共に象徴的君主に変化していった。しかし象徴的君主も元首である」という論理で、「象徴天皇」に「元首」の意味を持たせたのである。

これに対して社会主義勢力は「高柳の改憲不要論は事実上の解釈改憲である」と批判を加えた。<sup>18</sup> 彼らは天皇元首化論を自衛隊強化の一貫として捉えており、それ自体の意義はさほど重視していなかった。それでも「象徴」を「元首」とする解釈を認めないという一線は維持していたのだが、憲法調査会に社会党が参加しなかった以上、「元首化の是非」が議論されるだけで、「天皇を元首と解釈することの是非」は問題にならなかつたのである。

高柳の憲法論の集大成ともいべきものが、象徴は元首であると主張する「憲法に関する逐条意見書」である。いよいよ報告書をまとめようという時期になって会長自らが改憲不要論を強調したことは調査会内の改憲論者の反発を招き、彼らのうち一八人が改憲を強く訴える共同意見書「憲法改正の方向」を一九六三年九月四日に高柳に提出した。しかし天皇に関しては、「日本の天皇制は現代世界の君主制と同じように、民主主義——主権在民——の原理のうえに存在するものであり、天皇と皇室は精神的統合のシンボルではありえても、国政上の実質的な決定力をもつ権力の中心ではありえない」という点において、「現行のいわゆる「象徴天皇」の基本ラインは正しい」とし、「天皇の憲法上の地位は、国民の象徴であること、外国に対して日本国を代表するものであることから、国家元首でもあるということが論理的必然性をもつてみちびき出される」と結論づけた。従って天皇が元首であると憲法に明記することは何の問題も生じないはずであるが、一部の者による反発の強さを考えると「なにも無理をしてまで明文化する必要もなからう」ということになる。<sup>19</sup>

これは事実上、高柳の憲法論の引き写しとといっていい。かくして、再軍備に次ぐ改憲論の柱であった天皇元首化論は改

憲論者自身によって放棄された。それは「象徴天皇（制）」が保守勢力内で全面的に定着したことを意味したのである。

同じ一九六三年には、黒田覚が「象徴天皇制」の語を、一円一億が「象徴的天皇制」の語をタイトルに冠した論文を発表している<sup>②</sup>。どちらも「象徴天皇」の形式性、無力性を強調しているが、相変わらず定義はない。また、憲法調査会報告書完成に対応して、社会党は憲法完全実施のスローガンを掲げた<sup>③</sup>。社会党は再軍備・天皇元首化を二本柱とする保守勢力の改憲構想に一貫して反対していたものの、新憲法そのものについては将来的に社会主義に合致する方向で改正するとしていた。それが、当面の方針とはいえ、「象徴天皇制」も含めて現状維持の態度をとったのである。

第四期のまとめとしては、保守勢力が「象徴」を元首と解釈するのと引き換えに新憲法の「象徴」規定を受け入れ、逆に「象徴」の無力性を担保に社会主義勢力が新憲法の現状維持を掲げたこの時期に、「象徴天皇（制）」の語は定着したとみてよいと思われる。

- ① 河野密「憲法調査会への不参加」『日本社会新聞』一九五七年九月三〇日付。
- ② 高柳賢三「憲法調査会についての二、三の感想」『時の法令』二七八号、一九五八年、二一五。
- ③ 憲法調査会の活動の経過については、佐藤功が同時期に手際よくまとめているのでそれを参考にした。佐藤功「憲法調査会の歩み」『ジユリスト』二八九号、一九六四年。
- ④ 「憲法調査会報告書付属文書第五号」『憲法運用の実際についての調査報告書』天皇・戦争の放棄・最高法規（憲法調査会、一九六四年）七―一〇。
- ⑤ 「憲法調査会報告書付属文書第一一〇号」『公聴会に関する報告書』（東京、憲法調査会、一九六四年、二八五頁）五―一二。
- ⑥ 前掲「公聴会に関する報告書」二〇―二四。
- ⑦ 同右二七―三四。
- ⑧ 前掲「憲法運用の実際についての調査報告書」六七。
- ⑨ 「憲法調査会報告書付属文書第七号」『前文・天皇・戦争の放棄・改正・最高法規に関する報告書』（憲法調査会第一部会、一九六四年）四一。
- ⑩ 前掲「公聴会に関する報告書」五―一六。
- ⑪ 前掲「海外調査に関する報告書」七―九。
- ⑫ 前掲「憲法調査会報告書付属文書第七号」四一―五一。
- ⑬ 前掲「公聴会に関する報告書」一六〇―一六三。
- ⑭ 「憲法調査会資料第六〇号」『日本国憲法の問題点に関する海外学識者の意見書』（憲法調査会事務局、一九六四年）三五七―三六五。なお、問題点四として皇室経済に関する条文があげられている。
- ⑮ 前掲「海外調査に関する報告書」二二四―二七、一七三―一八〇。
- ⑯ 高柳賢三「世界的に見た日本国憲法の性格」『自由』三号、一九六〇年、九―一二。

①⑦ 高柳賢三「憲法隨想(六) 天皇制」「時の法令」三四五号、一九六〇年、四〇―四一。

①⑧ 高柳賢三「象徴の元首・天皇」「自由」四卷五号、一九六二年、一六。

①⑨ たとえば日野透「最近の憲法洞空化攻撃の二側面」「社会主義」一四三号、一九六三年、安西英一郎「高柳意見」の欺瞞性をつく、「改憲不要」の憲法改悪論批判」「前衛」二三三号、一九六四年。

②⑩ 高柳賢三「憲法に関する逐条意見書(上)」「自由」五卷九号、一九六三年、同「憲法に関する逐条意見書(下)」「自由」五卷一〇号、一九六三年。

②⑪ 「憲法調査会報告書付属文書第一号」「憲法調査会における各委員の意見」(憲法調査会、一九六四年)五八三―五八五。

②⑫ 黒田寛「象徴天皇制の意義と権能」清宮四郎 佐藤功編「憲法講座

## おわりに

以上見てきたように、「象徴天皇(制)」という用語は一九五〇年代半ばから、保守勢力の天皇元首化構想に反対する憲法学者たちが「元首でない天皇」という意味で使い始めた。彼らは日本国憲法を日本民主化の過程にあるものと考え、「象徴天皇(制)」は旧弊との妥協であり、恒久的に保持すべきものとは思わなかった。故に「象徴天皇(制)」には積極的定義が与えられなかったのである。そして社会主義勢力がいち早くその用法を取り入れ、一九六〇年代初頭には国民の間でも「権威権力の弱い天皇」という程度の意味で広まっていた。更に保守勢力内部の改憲不要論者が受け入れたことで定着を見ることになる。

ただし、保守勢力が「象徴天皇(制)」を受け入れるに当たっては、象徴を元首と解釈するという条件がついていた。

第一巻」(有斐閣、一九六三年)。一円一億「象徴的天皇制」一円一億 黒田了一編「憲法問題入門」(有斐閣、一九六三年)。

②⑬ 憲法完全実施のスローガンについては、「共同討議 憲法体制の危機と革新戦線」「月刊社会党」五二号、一九六一年、「共同討議 護憲運動の新段階」「月刊社会党」五八号、一九六二年、水口宏三「護憲運動と指導性」「月刊社会党」七一号、一九六三年、同「憲法調査会の答申と護憲運動」「月刊社会党」八三号、一九六四年、国民運動局「憲法闘争における組織化の展望」「月刊社会党」八四号、一九六四年など。いずれも、一九五〇年代の社会党が護憲運動を選挙時だけ取り上げ、党としての取り組みを欠いてきたと指摘している。また、拙稿「戦後社会主義勢力と象徴天皇制」『年報日本現代史』一一号、二〇〇六年を参照。

この用語が発生した文脈からすると間違つた用法であるし、実際に保守勢力の改憲派は象徴は元首でないと考えるが故に天皇元首化を目指してきたのだが、大勢が改憲不要論に傾いたことで、象徴を元首と解釈する見解が保守勢力全体のものとなつたのである。その背景としては国会の議席状況が憲法改正をほぼ不可能にしたことと、保守政権による憲法運用の蓄積によつて、象徴規定のままでも天皇を君主として位置づけることにはほぼ成功したことがある。特に国際社会が天皇を元首とみなすようになったことは保守勢力に自信を与え、なおかつそれで十分と自身を納得させるに至つた。

ただし、社会主義勢力は象徴を元首と解釈することに同意しなかつたし、保守勢力も社会主義勢力も共に天皇観をすり合わせる努力をしようとはしなかつた。憲法学界も天皇を元首と見るか否かについて現在でも一致していない。つまり、「象徴天皇（制）」という用語は統一的定義を持たないまま普及したのであり、その状況は今日に至るまで変わっていないのである。

## The Term “Symbolic Emperor [System]” and the Process of its Adoption

by

TOMINAGA Nozomu

This paper aims to clarify the process of the adoption of *shocho tenno [sei]*, “symbolic emperor [system],” in Japan, by focusing on how the term itself took root. After the promulgation of the Constitution of Japan, arguments among constitutional scholars about the Emperor under the Constitution went through four stages.

In the first stage lasting a few years after the promulgation, discussions among constitutional scholars focused on whether the Emperor was a sovereign, *kunshu*, or not. The term “the symbolic emperor system” had not yet taken root.

In the following stage, scholars paid more attention to the question of the authority of the Emperor. It so happened that at this time, the Yoshida Shigeru cabinet was faced the problem of the dissolution of the House of Representatives. This was a turning point, and scholars began to argue whether the dissolution based on Article 7 was constitutional. Most scholars saw that, even under the Constitution of Japan, there was a possibility that the Emperor could be interpreted as sovereign. They did not like this prospect and grew cautious. It was at this stage that use of the term “symbolic emperor [system]” first came to be adopted (but without a clear definition).

In the following, third stage, the scholars re-acted against the conservatives who published plans to revise the Constitution. The conservatives claimed that the Emperor should be the head of state, *genshu*. Their argument was based on two principles: the Emperor should represent Japan in international society and he should have more authority within the country. However, the scholars who opposed this idea started to use the term “symbolic emperor system” openly to imply that the Emperor was not the head of state. They regarded the Constitution not as a final goal but as a product in the process of Japan’s democratization. Thus, for those scholars, the “symbolic emperor system” marked a point of compromise with what was deemed “old-fashioned thinking.” They did not value the term “symbolic emperor system” highly. So they made no effort to definite it positively.

The fourth stage was the period following the formation and operation of the Cabinet Research Commission on the Constitution. The socialists were quick to adopt the term "symbolic emperor system," which had been used primarily by the scholars. In the early 1960s, even ordinary people began to use the term. People had the impression that this term referred to an emperor with limited authority.

The conservatives in effect also succeeded in positioning the Emperor as sovereign under Article 1 of the Constitution. They accumulated practical and conventional instances of the use of the Constitution since the time of the Yoshida government. Recognizing that the distribution of seats in the Diet made it impossible for the conservatives to revise the Constitution, the Ikeda Hayato cabinet, in particular, avoided any revision of the Constitution or other laws that might have created sharp conflicts between the governing party and the opposition. Instead, his cabinet pressed for a realistic policy, applying the Constitution according to the circumstances at hand. The conservatives gained confidence by the fact that international society in effect recognized the Emperor as the head of state. They felt that this was sufficient, and they too accepted the term "symbolic emperor system."

However, the conservatives accepted the term on the condition that the symbolic emperor should be interpreted as head of state. If the manner in which the term came to be used is taken into consideration, this interpretation must be understood as incorrect. They had wanted to revise the Constitution in order to declare the Emperor the head of state precisely because they did not believe that the Emperor was head of state under the Constitution. The circumstances were unfavorable to the conservatives. The tide of public opinion had turned against revision of the Constitution. All the conservatives were, therefore, compelled to interpret the symbolic emperor as head of state. However, the socialists did not accept this interpretation, either. Neither the conservatives nor the socialists would work together to reach a compromise. To this day scholars have failed to find an answer to the question whether the symbolic emperor is the head of state, or not. The term "symbolic emperor [system]" continues to be used today without any clear definition.