

皇室典範特例法の成立過程における論議

横手 逸男^a

^a 湘北短期大学非常勤講師

【抄録】

日本国憲法は「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、皇室典範第4条では「天皇が崩じたときは、皇嗣が、直ちに即位する」と規定されている。

平成28(2016)年8月、宮内庁は「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」をビデオメッセージという形で発表した。

安倍内閣は、天皇の公務の負担軽減を図るため「有識者会議」を設置し、議論を重ね、国会では衆参両院正副議長の下で、天皇陛下の「退位に関する法整備のあり方」が検討された。

内閣は、国会や有識者会議で示された意見をもとに「天皇陛下の退位等に関する皇室典範特例法案」を作成して国会に提出し、同法案は平成29(2017)年6月9日に可決成立した。

本稿では、皇室典範特例法の成立過程を考察し、今後の研究の一助としたい。

【キーワード】

皇位継承制度 皇室典範特例法 生前退位

【目次】

- 1 はじめに
- 2 「特例法」成立に至る経緯
- 3 有識者会議(第1次ヒアリング)・「論点整理」
- 4 立法府の議論のとりまとめ
- 5 有識者会議(第2次ヒアリング)・「最終報告」
- 6 むすびに代えて(今後の課題)

1 はじめに

日本国憲法は、「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」(第1条)、「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、皇室典範第4条は、「天皇が崩じたときは、皇嗣が、直ちに即位する」と規定する。

平成28(2016)年8月8日、宮内庁は「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」を、ビデオメッセージという形で発表した。⁽¹⁾

<連絡先>

横手 逸男 i-yokote@ae.auone-net.jp

安倍内閣は、9月23日、今井敬（日本経団連名誉会長）を座長とする「天皇の公務の負担軽減等について、様々な専門的知見を有する人々の意見をふまえた検討を行うため、天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」（以下、略称「有識者会議」）²⁾を設置し、検討を進めた。

「有識者会議」は、計14回開催されたが、特に第3回～第5回の「有識者会議」においては、計16名の専門家にヒアリング（以下、略称「第1次ヒアリング」）が行われ、そこで示された意見は、「今後の検討に向けた論点の整理」（以下、略称「論点整理」）としてまとめられ、平成29(2017)年1月23日の第9回「有識者会議」で安倍首相へ手交され、翌日、衆参両院の正副議長に示された。

衆参両院正副議長は「退位に関する法整備のあり方」を両院合同で検討することで合意し、衆参両院正副議長と各政党・各会派の代表者による全体会議や意見聴取等を経て、3月17日には「退位・皇位継承の安定性に関する共通認識」等を内容とする「立法府の議論のとりまとめ」を安倍首相に手交した。

3月22日に開催された第10回「有識者会議」では、計4名の専門家にヒアリング（以下、略称「第2次ヒアリング」）が行われ、第14回有識者会議では、それまでの議論をふまえて作成された「最終報告」が安倍首相へ提出された。

政府は「立法府の議論のとりまとめ」を踏まえ、有識者会議の「最終報告」を参考にしつつ、「天皇陛下の退位等に関する皇室典範特例法」（以下、略称「特例法」）の法案を作成して、国会に提出し、同法案は6月9日可決成立した。

本稿では、特に「特例法」案の下地となった、有識者会議の「論点整理」・「最終報告」や国会の「立法府のとりまとめ」に至る過程で示された論点を簡潔に示し、わが国の天皇・皇室のあり方や今後、熾烈になると思われる「女性宮家の創設」等の問

題に関する研究の一助としたい。

2 「特例法」成立に至る経緯

「特例法」成立に至るまでの経緯を時系列に、（1）有識者会議（第1回～第9回）・「論点整理」の提出（2）衆参各政党各会派の代表者による検討・「立法府の議論のとりまとめ」（3）有識者会議（第10回～第14回）・最終報告（4）「特例法」の成立に区分して示すと次のとおりである。³⁾

（1）有識者会議（第1回～第9回）・「論点整理」の提出

第1回有識者会議～第9回有識者会議の議事の概要は以下のとおりである。

第1回 [10月17日] 初回会合では構成員の互選により、今井孝氏が座長に選任された。

内閣総理大臣の挨拶の後、自由討議では、この会議の役割は論点や課題を明確に国民に示すことであり、御公務の軽減等について「静謐な環境で議論」し、「慎重さを旨としながらも何よりもスピード感を持って検討を進めることが重要」であるなどの意見が示され、憲法や歴史、皇室制度等の専門的知見を有する方々からのヒアリングを行い、次回会合で人選と日程等を決定することとなった。

第2回 [10月27日] 第3回・第4回・第5回の会議において、ヒアリング対象者から20分程度の陳述を受け、10分程度の意見交換を進めるなどの案が示された。

第3回 [11月7日、第1回有識者ヒアリング] 平川祐弘（東京大学名誉教授）、古川隆久（日本大学教授）、保坂正康（ノンフィクション作家）、大原康男（國學院大学名誉教授）、所 功（京都産業大学名誉教授）の各氏を対象にヒアリングを実施。

第4回 [11月14日, 第2回有識者ヒアリング] 渡部昇一(上智大学名誉教授), 岩井克己(ジャーナリスト), 笠原英彦(慶應大学教授), 桜井よしこ(ジャーナリスト), 石原信雄(元官房副長官), 今谷明(帝京大学特任教授)の各氏を対象に第2回有識者ヒアリングを実施。

第5回 [11月30日, 第3回有識者ヒアリング] 八木秀次(麗澤大学教授), 百地章(国士舘大学客員教授), 大石真(京都大学院教授), 高橋和之(東京大学名誉教授), 園部逸夫(元最高裁判事)の各氏を対象に第3回ヒアリングを実施。

第6回 [12月7日] 第2回 [10月27日] ヒアリングで示された意見について自由討議が行われ, 次回は, その議論の内容を踏まえ, 更に議論を深めることなどが議決された。

第7回 [12月14日] 海外の立憲君主国などの「退位の事例と根拠法令」・「実際の退位の理由」・「退位後の称号及びご活動」等についての自由討議が行われた。

第8回 [1月11日] これまでの議論をふまえて自由討議が行なわれ, 第9回会議までに論点整理案を作成して議論を深め, 次回会議終了後, 論点整理を公表することとなった。

第9回 [1月23日] 事務局により作成された「今後の検討に向けた論点の整理」が示され, 今井座長から安倍内閣総理大臣へ手交された。

(2) 衆参各政党各会派の代表者による検討・「立法府の議論のとりまとめ」

衆参両院の正副議長は, 各政党各会派の代表者とともに「論点整理」を参照しながら, 会合を重ね, 「立法府の議論のとりまとめ」を安倍首相に提出した。その概要は, 以下のとおりである。

① **内閣総理大臣からの論点整理の提示** [1月24日] 安倍首相から, 衆参両院の正副議長に対し, 「有識者会議」のまとめた「論点の整理」

が示され, 両議院正副議長から各政党・各会派の代表者に対しその旨の報告がなされた。

② **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** [1月25日] 「有識者会議」の取りまとめた「論点の整理」について, 菅内閣官房長官と山崎内閣総務官(皇室典範改正準備室長)による説明の後, 各党各会派の代表者による質疑応答がなされた。

③ **天皇の退位等についての立法府の対応に関し各政党・各会派からの意見聴取** [2月20日] 各政党・各会派から「天皇陛下のおことば」や退位についてのさまざまな意見が示された。

④ **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** [3月2日] 各政党・各会派の全体会議が開催され, 「天皇陛下のお言葉の受け止め」, 「象徴天皇制に関する基本的な考え」, 「天皇, 皇室の制度の安定的な維持」等について意見交換が行われた。

⑤ **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** [3月3日] 各政党・各会派による全体会議が開催され, 退位について, 「将来の全ての天皇を対象」とするのか, 「今上天皇一代限りの特例法」とするのか, 「退位後の地位, 敬称, 処遇」等について意見交換が行われた。

⑥ **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** [3月8日] 3月2日・3日に開催された全体会議における各政党・各会派の意見を整理した資料をもとに, さらに意見交換が行われた。

⑦ **天皇の退位等についての立法府の関し各政党・各会派からの意見聴取** [3月13日] 立法府における全体会議での各政党・各会派の共通認識の下に, 「天皇の退位等に係る法案に記すべき基本事項」についての意見聴取がなされた。

⑧ **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** [3月15日] 天皇の退位等について

の立法府の対応について、衆参両院の正副議長から各政党・各会派の幹事長等に対し、「立法府の議論のとりまとめ」が提示され、意見が聴取された。

- ⑨ 天皇の退位等についての立法府の対応について(内閣総理大臣へのとりまとめの手交) [3月17日] 両議院正副議長から安倍首相に対し、「立法府の主体的な取組みの必要性」・「退位・皇位継承の安定性に関する共通認識」等を内容とする「立法府の議論のとりまとめ」が手交された。

(3) 有識者会議(第10回～第14回)・最終報告

第10回有識者会議では4名の専門家に第2次ヒアリングが行われ、第11回～第13回の有識者会議を経て、第14回有識者会議では安部首相に「最終報告」が提出された。その概要は以下のとおりである。

第10回 [3月22日、有識者ヒアリング(第2次)]

(1)「高齢者の身体機能」や「高齢者の概念」に関する「医学的知見」、(2)仮に天皇が退位される場合「退位後の称号やお立場」はどうすべきかなどの各項目について、秋下雅弘(東京大学大学院教授)・本郷恵子(東京大学史料編纂所教授)・君塚直隆(関東学院大学教授)・新田均(皇學館大學現代日本社会学部長)に対する有識者ヒアリング(第2次)が実施された。

第11回 [4月4日] 3月22日の有識者ヒアリング(第2次)で表明された各項目について事務局から説明があり、質疑応答や意見が交わされ、報告書の作成に向けて更に議論を深めていくことになった。

第12回(4月6日) 4月4日の有識者ヒアリング(第2次)での意見をもとに作成された資料「報告書に盛り込むべき事項」をもとに「退位した

天皇及びその後の称号・敬称」等の各項目について自由討議が行われた。

第13回(4月13日) 資料「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議最終報告構成(案)」をもとに、退位した天皇及びその後の「退位後のお立場」・「事務をつかさどる組織」・「費用」等について自由討議が行われた。

第14回(4月21日) 有識者会議が最終会合を開き、2016(平成28)年10月以降、これまでの議論をふまえて作成された「最終報告」が、安倍首相へ提出された。

安倍首相は、3月17日に提出された「国会の議論のとりまとめ」を踏まえ、本日の「最終報告」を参考にしつつ、天皇陛下の退位を実現する法案を作成して、国会に提出する旨、表明した。

(4) 「特例法」の成立・施行

その後、政府は「天皇の退位等に関する特例法案要綱」⁽⁴⁾を5月10日の「衆参正副議長と各政党・会派代表者による全体会議」で提示し、意見を聴取した。5月19日には特例法案が閣議決定され、国会において同法案は6月9日可決成立し、平成31(2019)年4月30日に施行される。

本法の概要は以下のとおりである。

本法の趣旨は、「天皇陛下が……象徴としての公的なご活動に精励してこられた中、83歳と御高齢になられ、今後これらの御活動を天皇として自ら続けられることが困難となることを深く案じておられること、これに対し、国民は……天皇陛下を深く敬愛し、この天皇陛下のお気持ちを理解し、これに共感していること、さらに、皇嗣である皇太子殿下は、57歳となられ、これまで国事行為の臨時代行等の御公務に長期にわたり精勤されておられることという現下の状況に鑑み、皇室典範(昭和22年法律第3号)第4条の規定の特例として、天皇陛下の退位及び皇嗣の即位を実現す

るとともに、天皇陛下の退位後の地位その他の退位に伴い必要となる事項」を定めることにある(第1条)。「天皇は、この法律の施行の日限り、退位し、皇嗣が、直ちに即位」(第2条)する。退位した天皇の呼称は、「上皇」とし(第3条)、「上皇の後は、上皇后」とする(第4条)。天皇陛下の退位にともない、秋篠宮さまが皇位継承順位1位の皇嗣となるが、その場合、「皇室典範に定める事項については、皇太子の例による」(第5条)。天皇陛下は、特例法が施行された日に退位するが、「この法律は、公布の日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日から施行」される(付則第1条)。

3 有識者会議(第1次ヒアリング)・「論点整理」

(1) 第1次ヒアリングの概要

第3回～第5回の有識者会議では、以下の①～⑧の各項目について、16名の専門家に対するヒアリングが実施された。各人の主張の骨子は、以下のとおりである。⁶⁾

① 日本国憲法における天皇の役割をどう考えるか。

古川 日本国の国家としてのまとまりと歴史を、国民主権の原則を踏まえつつ示すこと。

所 日本国を代表する元首の立場にあり、日本国民の統合を象徴する役割を担う存在。

大原 天皇陛下の御存在の継続そのものが国の調和と安定を保ち国民統合の要となっている。

平川 天皇家は続くことと祈るという聖なる役割に意味がある。

笠原 国民の「統合」と「権威」であり、時々政権をオーソライズする存在。

岩井 人々へ寄り添い、祈ること。『存在さ

れるだけで尊い』とすることは、神格化につながる。

今谷 時間・空間の抽象的支配者であり、各時代の権力主体から擁立されている存在。

桜井 祭祀を最重要時とし、権力から離れた次元で国民の尊敬やあたたかい気持ちの軸となる存在。

石原 現行憲法上、規定されているように「日本国の象徴であり日本国民統合の象徴」ということ。

渡部 天皇のお仕事は、昔から第一のお仕事は国のため、国民のためにお祈りされること。

園部 天皇が象徴として長く続くためには国民や社会の期待に沿うあり方であることが必要。

高橋 明治憲法では主権者であったが、日本国憲法では、象徴としての地位に変わった。

大石 日本という国の全体性あるいは日本国民の一体性を具現するということが期待されている。

八木 我が国の国家元首であり、祭り主として「存在」することに最大の意義がある。

百地 「日本国の象徴」であり、「国民統合の象徴」として具体的な行為・行動が期待されている。

② 天皇の国事行為や公的行為などの公務はどうあるべきか。

古川 国事行為は維持されるべき。公的行為は減らし、他の皇族が代行することも可能。

所 功 公的行為は総点検が必要。国事行為と祭祀行為は継承すべきである。

大原 「宮中祭祀」は私的行為とされてきたが、「国民統合」の精神的基盤をなす『公的行為』。

平川 天皇家は続くことと祈るという聖なる役割に意味がある。

保坂 国事行為の法的、政治的枠組みは踏襲し、公務の範囲は国民の了解を前提に天皇により違う。

笠原 国事行為は現状どおり行われるべき。公的行為は各代の天皇により判断してなされるべき。

岩井 公務については天皇と宮内庁とで相談して決めていかれるべきものだと思う。

今谷 天皇はその存在自体が貴重。国事行為・公的行為は必ずしも天皇御自身でなさる必要はない。

桜井 天皇に求められる最重要のことは、祭祀を大切にしてくださいという御心の一点に尽きる。

石原 制度上は現行で特に変えるという必要はない。

渡部 天皇の第一のお仕事は昔から国のため、国民のためにお祈りされることである。

園部 国事行為は大変重要である。公的行為は天皇陛下自らの思召しによってなさる行為。

高橋 国事行為は内閣の助言と承認により行い、公的行為は、天皇と内閣の合意に基づいて行なう。

大石 国事行為と準国事行為は天皇がやり、その他の行為は皇族の他の方々の代行も可能。

八木 国事行為は憲法に具体的な規定がある。公的行為は、天皇の裁量や宮内庁の解釈による。

百地 国民は天皇陛下の「象徴行為」を通じて天皇を理解し、皇室の御存在の有難さを自覚してきた。

③ 天皇がご高齢となられた場合、どのようにして負担を軽くするか。

古川 国事行為については、国事行為の臨時

代行に関する法律を活用して負担軽減を図り、国事行為の遂行が困難な場合は、摂政を設ければ良い。それ以外の公的行為は、他の皇族が代行する。⁶⁾

所 「公的行為」は新基準を設定して、恒例の三大行幸や国家的・国際的な儀式・行事等へのお出まし以外は、他の成年皇族が天皇陛下のご意向を伺いながら、分担してもよい。

大原 ご公務の軽減については昭和天皇の最晩年には、当時の皇太子(今上天皇)が分担された。これにならって、まず量的な軽減をはかるとともに、方式も随時改めたらよい。

平川 行動者としての天皇とか象徴天皇の能動性ということも大切かも知れないが、陛下には在位のままゆったりとお暮らしいただき、「とこしへに民やすかれ」とお祈りしていただく方が有り難い。

笠原 当面は公務の見直しにより、天皇陛下の御負担の軽減を図る。天皇の御意向を前提としつつ、公的行為に関する基準を作って公務の負担軽減を行うことも可能。

岩井 国事行為は天皇の意思にかかわらず憲法で定められた行為でありから削減できない。公的行為は天皇と宮内庁間で「運用」を相談されるべし。

今谷 被災地訪問のことが話題になるが、少々現在の今上陛下は間口を広げられ過ぎた嫌いがある。被災地慰問等は全てを慰問するというのは不可能であり、思い切って減らすべきである。

桜井 御負担を軽減するためには、祭祀、次に国事行為、そのほかの御公務に優先順位を付けて、天皇様でなければ果たせないお役割を明確にし、その他は分担していただく仕組みの構築が大事。

石原 その必要性が短期の場合には現行憲法

の第4条2項の規定により国事行為を委任し、長期の場合は、摂政の設置で良い。御高齢の場合、公的行為を縮小しても良い。

渡部 外へ出ようが出まいがそれは一向に構わない。熱心に国民の前で姿を見せようとなさるなくとも天皇陛下としての任務を怠ることはない。

園部 象徴としてのお務めのあり方については、天皇陛下のお考えを尊重すべきであり、その軽減が強制となつてはいけない。御負担を軽くするには、地位を皇嗣にお譲りいただくことも考えられる。⁷⁾

高橋 国事行為の中で、単なる儀礼的な行為は大幅に削減できるのではないか。公的行為については、それを公務として義務づけている法律はないから、天皇自身の判断次第で対処し得る。

大石 国事行為やそれに随伴する準国事行為は天皇自らが行う。その他の行為はできるだけ皇族の他の方々にやっていただくというのあり得る。

八木 公的行為を整理・縮小し、他の皇族が肩代わりすれば、高齢や病気でも対応できる。それでも不可能な場合の対応策としては、国事行為の委任（臨時代行）と摂政の制度がある。

百地 国事行為は、臨時代行制度により、適宜、皇太子殿下以下の皇族方に委任すべきである。公的行為（象徴行為）については、象徴たる天皇の地位・役割に相応しい行為に絞っていくのが望ましい。

④ 憲法5条に基いて摂政を置くか。

古川 皇室典範の趣旨から、高齢という理由だけで設置するのは難しい。」しかし、医学的に国事行為の遂行が困難と判断されるような状態になった場合には設置できるのではないか。

所 今上陛下は、その負担を軽くしてほしいなどということは、一言もおっしゃってない。とはいえ、予測しがたい事態を想定すると、「摂政」制度は必要であり、また「国事行為の臨時代行」制度も有効。

大原 生前退位ではなく、皇室典範第16条を「精神若しくは身体の重患ないし重大な事故又は高齢により、国事に関する行為をみずからできないときは、摂政を置く」と改正することを提案したい。

平川 退位なさらずとも高齢化の問題への対処は摂政でできる。皇室典範の摂政設置要件の中に「高齢により国事行為ができない場合」を加えるか、あるいは解釈を拡大、緩和すればよい。

保坂 大正天皇の場合、現実的には、摂政の性格の曖昧さや摂政の国事行為の不透明さや崩御されるまでの5年間は、「天皇という存在の二重性」も生じた。

笠原 摂政の設置規定を柔軟に解釈することも考えられる。医学的な見地から、高齢化に伴う肺炎などの疾患の急増を視野に、摂政設置の要件である「重患」の柔軟な解釈も検討すべき課題であろう。

岩井 摂政は「象徴」ではない。摂政は法的にも国事行為は代行できても、天皇の意思に基づく公的行為を直ちにできるわけではない。天皇と摂政の「象徴の二重性」が出来することも考慮すべし。

今谷 「非常に難しい判断になるわけだが、現状では私個人としては、摂政設置は必ずしも必要ないのではないかと思う。」

桜井 「御譲位ではなく摂政を置かれるべきだと申し上げざるをえない。皇室典範16条2項に『又は御高齢』という五つの文字を加えることでそれは可能になるのではないか。」

石原 御負担を軽くする方法としては、必要性が短期の場合には国事行為を委任する。長期にわたるような場合は、摂政を設置する。御高齢となられた場合、公的行為の範囲を縮小することも考えられる。

渡部 皇室典範どおりに天皇陛下は年号も変えずにそのまま宮中におとまりになってお祈りくださり、皇太子殿下が摂政になるのが一番いい。皇室典範は決して簡単に変えてはいけない。

園部 摂政は国事行為を行う天皇の代行機関であるが、日本国及び日本国民統合の象徴は摂政設置後も天皇であって摂政は象徴ではない。天皇が御高齢となられた場合、摂政を設置することは不適切。^⑧

高橋 「摂政を置くということは、皇室典範16条の解釈としては無理」。「天皇の意向に基づいて摂政を置くことができるというようにするためには、皇室典範の改正が必要。」

大石 皇室典範16条の「重大な事故」の例として高齢による就務不能な状態を読み込み、負担軽減を図ることは十分に可能であるが、摂政の設置は退位と同じ効果をもつわけではない。

八木 「今上天皇の現状は御高齢であっても『精神若しくは身体の重患又は重大な事故により、国事に関する行為をみずからすることができない』（皇室典範16条）状態ではない」

百地 摂政を置くことができるように皇室典範を改正することは可能。しかし、「天皇の御意思がはっきりしている状態で摂政が置かれた場合、『国民統合の象徴』が事実上分裂する恐れがある。」

⑤ 憲法4条2項に基いて、国事行為を委任するか
古川 国事行為の臨時代行に関する法律を活用して適宜負担軽減を図り、医学的に継続的な国事行為の遂行が困難と認められる状態になっ

た場合は、摂政を設ければ良い。

所 今上陛下は負担を軽くして欲しいとは一言もおっしゃっていないが、ご公務に精励されることができない場合には、現行の「摂政」制度は必要であり、また「国事行為の臨時代行」制度も有効。

大原 「国事行為の臨時代行に関する法律」の第2条で、「天皇は、精神若しくは身体の疾患又は事故」というところに『高齢』という言葉を入れるのであれば、それは一つの立法策だと思う。

保坂 大正天皇、昭和天皇の場合、摂政、政務代行が置かれたが、「今上天皇はそのようなおふたりの状態を、人道的視点で納得することはできない旨を今回のメッセージに託されたように思う。」

笠原 柔軟な要件が設定されている国事行為の臨時代行に関する法律を拡大解釈し、内閣により弾力的に運用することで公務の負担を軽減することもできる。

今谷 「憲法4条2項に基づく国事行為委任。これは御高齢の陛下の代行としてはふさわしい。この規定をあるいは拡大して御高齢の代行措置として対応したらいいのではないか。」

石原 その必要性が短期の場合には、国事行為の委任、長期にわたるような場合は、摂政の設置ということでもいいのではないか。なお、公的行為の範囲を縮小することも考えられる。

園部 「基本的には『摂政』設置と同様であり、御高齢となった天皇への御負担軽減方法としてはふさわしくないと考える。」

高橋 「天皇がみずから行う必要がある国事行為の負担が過剰であるということが判明した場合には、国事行為の一部を臨時代行に委任するということは可能。」

大石 国事行為、準国事行為については委任

がありうるとしても、その他の公人的行為については、その範囲を確定することはできないため、委任という考え方になじまない。

八木 国事行為の臨時代行の要件緩和（「高齢」を加える）を行い、一部の国事行為を代行することも可とすることも考えられる。公的行為は他の皇族へ委任・肩代わりしてもらおう。

百地 「国事行為については、国事行為の臨時代行制度があるから、適宜、これを利用して、皇太子殿下以下の皇族方に委任すべきである。」

⑥ 天皇がご高齢となられた場合、譲位することはどうか。⁽⁹⁾

古川 「生前退位は、皇位継承の安定性確保のためには避けた方がよい。… 現行制度でも天皇の公務負担の軽減というのは可能」。現行制度を続けるのが象徴天皇制の安定的継続には最も適している。」

所 「今上陛下が高齢による譲位を決心され希望しておられることは明白であること、また、それが現実的に必要であり、しかも有効だと判断されることから、『高齢譲位』を積極的に支持する。」

大原 退位を否定する理由として憲法制定議会では、歴史上いろいろ弊害があったことや天皇の意思ではない退位の強制、恣意的な退位がありうることを挙げている。この点の認識は最も重要。

平川 「大衆感情や世論の数字を天皇のご退位に直結してよいか。… 皇室が二派に割れるとか勢力争いが起きやすくなる」… 「今の陛下に限り」などという措置が採られるならば、悪しき前例となる。

保坂 人間的な側面からしても、「天皇の発言が少なくとも皇統を守るという自らの存在と歴史的な位置づけの中でも発言ができないとい

うのは、やはり何かそこに大きな錯誤があるのではないか。」

笠原 「皇族の減少への対応や皇位継承問題など、今後取り組むべき課題の議論に入る前に、天皇の制度そのものが不安定になってしまう… 安易な退位の制度化は法律全体の体系性を損ないかねない。」

岩井 天皇の「終身在位というのは残酷な制度だ。高齢譲位の選択肢は設けるべきだ… 譲位により上皇や院政の弊害が生じるとか、恣意的、強制的な退位があり得るといった心配は考えにくい。」

今谷 退位については「与野党の見解が分かれており、既に政治問題化しかかっている、あるいは政治問題化している」と言ってもいい。「望ましいのは与野党一致するまで見送りが相当ではないか。」

桜井 「誠に申し上げにくいことであるが、私は譲位には賛成いたしかねる。… 国民統合の求心力であり、国民の幸福と国家安寧の基軸である皇室には、何よりも安定が必要」である。

石原 「陛下が御高齢となられた場合に天皇が退位するということは認めるべきであると考ええる。ただし、皇室制度の安定性を確保するという意味からも… 主要な事項は法律で定める」必要がある。

渡部 日本の皇室に対して… 思わしくないことが生じたのは常に生前譲位されたときである」。これは、決して簡単に変えてはいけない。皇室というのは現状だけで考えてはいけない。

園部 「天皇が御高齢となられた場合… 天皇の御意思により譲位が可能になる仕組みを導入することは望ましい」が、特別措置法を規定し、「権威の二重性」等の懸念を回避する仕組みが必要。⁽¹⁰⁾

高橋 「憲法は退位制度自体を禁止している

かという、そうではない。御高齢となったとき、国会あるいは皇室会議の承認を得て退位するという制度自体は憲法上、許されている」と解される。

大石 今日の高齢社会では、「天皇の終身在位制」と「かなり広い範囲の公務の遂行」とは両立しがたい。皇位継承の問題は、私的な側面もある。「退位の意思の表明」は直ちに憲法違反とはならない。

百地 種々の懸念はあるが、天皇の「人間としての尊厳」を考慮すれば、従来の「終身制」は維持しつつ、「高齢化社会の到来」に対応すべく、例外的に『譲位制』を認めることについては賛成する。

⑦ 譲位はすべての天皇について適用できるようにすべきか。

古川 特措法を定め「特に急ぐことを理由にしまうと、ほかの選択肢のあるのにこれを選ぶということになる」。皇室典範を改正して、譲位の要件等は限定することが必要。

所 当面は今上陛下の「高齢譲位」を可能とする特別法を迅速に成立させるほかない。ただ、将来的には、「皇室会議の議により退いたとき、皇嗣が直ちに即位する」と皇室典範を改正してもよい。

保坂 退位の問題は、80歳、85歳、いろいろな年齢で切って、その時々々の天皇ご自身の意思と国民の特に政府を中心とする政治の第三者機関との間の調整というのをやっていく必要がある。

岩井 憲法では皇位継承について、特に国会の議決した「皇室典範の定めるところによる」と明示している。高齢化に対応する譲位に論点を絞り、皇室典範の改正により、これに対応すべきだ。

石原 生前退位について否定的な意見もある。将来にわたって御退位を認めるということについては結論を得るのに時間を要すると思われる。当面の措置として皇室典範の特例とすることが適当。

渡部 「変えるなら本当に慎重に、天皇陛下も御参加の上で皇室典範を変えるのはあり得る」。しかし、「そのような軽々なことを言い出すと皇室のためにはよくない。」

園部 譲位の条件を一般化して法律に書き込むことは、検討に時間がかかる。特別措置法で今上陛下の譲位を可能にし、引き続き皇室典範の改正による譲位制度導入の是非を議論すればよい。

高橋 憲法2条の趣旨は、皇室典範という単一法典で定めることを要求しているのではなく、法律で定めることを要求しているにすぎないと解する。特例法であるいは特例規定で対処しても問題はない。

大石 「恒久的なものに制度改正をした方がいい。構造的に高齢を理由とする就務不能というような事態は繰り返し起こり得る。その都度、特例を設けるというのは、妥当ではない。」

八木 退位を実現する方法としては、「皇室典範の改正」でどの天皇にも適用できる恒久制度とする方法と「特別措置法で今上天皇一代」に限る方法があるが、どの方法も皇位の安定性を揺るがす。

百地 皇室典範の「附則」に特別措置法により例外的な譲位を認めるための根拠規定を置き、それに基づいて特措法を制定し、天皇の譲位をお認めする方法が、現在考えられる最も良い方法である。⁽¹¹⁾

⑧ 天皇が譲位した場合、その後の身分や活動はどうあるべきか。

古川 称号は「前天皇」。退位後の御処遇については、憲法の規定に鑑み、国民統合の象徴が退位した方のほうに実質的に移ることがないように完全に引退して頂いた方が良い。

所 称号は太上天皇(上皇)。「内廷皇族、天皇の御家族であるが、もちろん高齢ゆえに譲位されるのであるから、再び皇位を継承したり、摂政に就任する資格はあり得ない。」⁽¹²⁾

平川 称号は上皇。「天皇様が上皇になられて自由に外国旅行をなさるとか、外国人記者や外交官やお友達がいろいろ聞きに行くとかして問題発言が生じる可能性」がある。

岩井 称号は太上天皇(上皇)。「象徴の二重性」を心配する方もいるが、「宮廷費で適切な制約が確保されればいいし、高齢の両陛下もそのような院政めいた『老後』はお考えになっていないと思う。」

石原 「天皇の意思に基づいて御退位されるわけだから、退位された天皇は、国事行為はもちろん、公的行為も行わないということ为原则とすべきではないか。」

園部 称号は太上天皇(上皇)。譲位後は、皇族が有する皇位継承資格(男子のみ)、摂政就任資格、皇室会議の皇族議員となる資格はお持ちにならない。天皇と相並び立つような御活動はふさわしくない。

高橋 「憲法上、特に守るべきルールというようなものはない。立法政策の問題であり…いろいろな仕方があり得る。皇族を離れるというような場合には、政治的行為を控えるということは必要。」

大石 敬称は「殿下」。「高齢によって執務が不能だという理由、そういう仕組みをとる以上は、その他の公的な行為からも一切退くというのが筋としては正しい。」

八木 退位に反対であるが、仮に退位された

場合、「太上天皇」と称し、皇后は皇太后となる。「太上天皇」は、天皇の務めである国事行為はできず、その御活動には内閣の助言と承認を必要とする。

百地 譲位されたら、新しく即位された天皇を背後で支えていただくのが望ましい。譲位された以上、国事行為はできないし、象徴としての地位に伴う「公的行為」も、理論上は認められない。

(2) 今後の検討に向けた論点の整理

有識者会議は、国民の理解を深めるために、専門家からの意見聴取により明らかになった論点と課題、今後の検討の方向を示した。

その骨子は以下のとおりである。⁽¹³⁾

1 「現行制度下での負担軽減」

(1) 運用による(天皇の)負担軽減

①国事行為の負担軽減

課題：国事行為に関連する儀式は国事行為と密接な関係にあり、見直しは困難。

②公的行為の負担軽減

課題：公務の削減や分担は実施してきており、これ以上の見直しは困難。

(2) 臨時代行制度を活用した負担軽減

国事行為の臨時代行制度を積極的に活用する。

課題：ご公務のかなりの部分が公的行為であり、臨時代行を設けても問題解決にはならない。

2 制度改正による負担軽減

(1) 設置要件拡大による摂政設置について

強制退位や恣意的退位、権威の二重性の問題等を回避するには、摂政を置くべきではないか。

課題：長寿社会のわが国では摂政自身が高齢になり、権威の二重性の問題等も生じるのではないか。

(2) 退位による新天皇の即位について

① 退位について

今上陛下については、ご意思に反してはいないことが推察される。退位に伴う弊害の心配はない。

課題：天皇の自由な意思による退位を可能とすれば、短期間での退位や即位しない場合も生じる。年齢を考慮すれば、今上陛下の退位、皇太子殿下の即位により皇位の安定的継続も可能となる。

課題：退位年齢を設定しない限り、天皇や内閣・国会の発意が必要となり、皇位が不安定になる。

② 将来の全ての天皇を対象とすべきか、今上陛下に限ったものとすべきかについて

(イ) 将来の全ての天皇を対象とする場合

・憲法では、皇位継承は皇室典範で定めることとされており、新たな制度を作る場合は、皇室典範を改正し、恒久的な制度とすることが憲法の趣旨に沿う。

課題：皇位継承者との年齢差や政治社会の情勢、国民の意識等、天皇を取り巻く状況も変わるので、その時々々の状況を踏まえて退位の判断をすることが望ましい。

・今上陛下に限った場合、後代に通じる退位の基準や要件が明示されないので、後代様々な理由で退位が容易になり、時の政権の恣意的な運用も可能になる。

課題：恒久的な退位制度を作る場合、将来のすべての天皇を対象とした個別的・具体的要件を規定することは困難であり、一般的・抽象的な要件を定めざるを得ない。

・高齢を要件とすれば、恣意的な退位を避

け、退位の客観性を確保することができないのではないか。

課題：「高齢」は幅のある概念であり、個人差があり、一定の年齢により高齢を定義するのは困難。

・過去の124代の天皇のうち、半数近くの58方が退位をしており、歴史的にはむしろ退位が皇位継承事由の基本原則であり、退位を否定した明治の皇室典範の制定以降の事例は例外ではないか。

課題：日本国憲法下の天皇に係る議論において立憲制確立より前の事例は参考にはならない。

(ロ) 今上陛下に限ったものとする場合

・天皇の進退については慎重に事を運部必要がある。今の状況であれば、的確な判断が可能であるが、将来の天皇については、諸状況が変化する。将来の全ての天皇を対象としないほうがよい。

・今回は今上陛下の御状況を受け止めて例外的に退位していただくこととし、将来退位について考えるべき状況が生じた場合には、そのときの諸状況を踏まえ、国会等において判断した方がよい。

課題：今上陛下に限ったものとする場合、後代に通じる退位の基準や要件を明示しないことになり、後代、様々な理由で容易に退位が可能になり、時の政権による恣意的な運用も可能になる。

課題：退位の具体的な要件を定めなくても、皇室会議の議決を要件とするなど退位手続を整備することにより、恣意的な退位を避けることができるのではないか。

3 今後の検討の方向

「有識者会議においては、論点整理に対する国会や世論の動向等も参考にしながら、更に議論を深めていく必要がある。その際には、長寿社会に的確に対応するための医学的見地からの検討も必要であり、さらに、退位後のお立場や称号、御活動のあり方などのその他の課題についても検討する必要がある。」

4 立法府の議論のとりまとめ

(1) 「生前退位」に関する各党・各会派の基本的な考え

天皇陛下の退位をめぐる国会での議論は、平成29(2017)年1月～3月にかけて行われた。1月19日の全体会議では、大島衆議院議長より「国会において国民の総意を見つけ出す」ために「静かな環境の下」で協議し、3月中旬を目途にとりまとめを行うなどの基本方針が述べられた。その後、各党・会派からの意見聴取(2月20日)を経て、3月2日・3日の全体会議では、「天皇、皇室の制度の安定的な維持」や「退位に対する考え」等について意見交換が行われ、次のような各党・会派の考えが示された。

<p>自民党(高村正彦) 退位については、将来の予見可能性や要件の設定が困難であることから特例法による対応が適切であり、皇室典範と特例法との関係を明確にするための規定を皇室典範に置くべきである。</p>
<p>民進党(長浜博行) 皇位の安定性を維持するためには野田内閣での論点整理も踏まえ、女性宮家の創設が可能となる皇室典範の改正も必要であり、女性・女系天皇等の論点なども議論すべきである。</p>
<p>公明党(北側一雄) 退位を検討するにあたっては、「権威の二分化」「退位の強制」「恣意的退位の可能性」の弊害が生じないようにしなければならない。女性宮家の創設なども今後の検討課題とするべきである。</p>
<p>共産党(小池 晃) 天皇の問題は、国会で根本から議論することが何よりも大切。立法については、高齢は誰にでも訪れるものであり現天皇だけの特別な事情ではないので皇室典範の改正で対応すべきである。</p>
<p>日本維新の会(片山虎之助) 終身天皇制が原則であるが、譲位もやむを得ない。今回は結論を急ぐ必要があり、恒久的な制度を確定するには時間が必要。今後、国会に天皇制度を議論する場を設けたらどうか。</p>

自由党(玉城デニー) 将来の天皇制の安定のためにも、特例法などのその都度の改正ではなく、皇室典範の改正で対処すべきであり、この皇室典範の中で、同時に、女性宮家の創設などの議論も深めるべきである。

社会民主党(又市征治) 皇位の安定性のためにも皇室典範に、憲法の基本理念に合致するように改正をすべきである。皇位の継承問題については女性天皇あるいは女系天皇、女性宮家等の議論も急ぐべきである。

無所属クラブ(松沢成文) 超高齢社会の中で皇位継承の安定化をはかるには生前退位も必要。ただ、日本の天皇制の最大のよき伝統というのは男系男子主義。旧宮家の皇族復帰の問題なども議論すべきである。

日本のこころ(中山恭子) 今上陛下のお気持ちに沿い、譲位を実現すべきである。皇位継承の安定性をはかるには男系男子の伝統をいかにしてつないでいくか、旧11宮家の皇族復帰についても検討が必要。

沖縄の風(伊波洋一) 今上天皇が沖縄県民の悲しみに寄り添い、努めてこられたことは多くの県民にも受け止められている。今後、女性・女系天皇を容認し、女性宮家の制度創設に向けても議論すべきである。

(2) 衆参正副議長による議論のとりまとめ

3月17日には両議院正副議長から安倍内閣総理大臣に対し、「立法府の主体的な取組みの必要性」・「退位・皇位継承の安定性に関する共通認識」・「皇室典範の改正とその必要性」・「特例法の概要」等を内容とするこれまでの立法府の議論の「とりまとめ」が手交された。その概要は、次のとおりである。⁽¹⁴⁾

1 今上天皇の「おことば」及び退位・皇位継承の安定性に関する共通認識

- ①昨年8月8日の今上天皇の「おことば」を重く受け止めていること
- ②今上天皇の象徴としての行為は、国民の幅広い共感を受けており、退位を認めることについて広く国民の理解が得られており、立法府も立法措置を講ずること
- ③象徴天皇を堅持するためには、安定的な皇位継承が必要であり、政府は速やかに検討すべきこと

2 皇室典範の改正の必要性とその概要

- (1) 天皇の退位及びこれに伴う皇位の継承の法整

備に当たっては、憲法上の疑義が生ずることがないようにすべきであるとの観点から、皇室典範の改正が必要であるという点で一致した。

- (2) その具体的な書き方については「天皇の退位については皇室典範の本則に規定すべきである」との強い主張もあったが、我々四者としては、そのような主張の趣旨をも十分に踏まえながら、①国民の意思を代表する国会が退位等の問題について明確に責任をもって、その都度、判断すべきこと、②これにより、象徴天皇制が国民の総意に基づくものとして一層国民の理解と共感を得ることにつながる等といった観点から、皇室典範の附則に特例法と皇室典範の関係を示す規定を置いた上で、これに基づく退位の具体的な措置等については、皇室典範の特例法であることを示す題名（以下単に「特例法」という。）で規定するのがよいと考えた。

具体的には、皇室典範の附則に、次のような趣旨の規定を置き、この下で特例法を定めるものとするのが考えられる。

この法律の特例として天皇の退位について定める天皇の退位等に関する皇室典範特例法（平成29年法律第 号）は、この法律と一体をなすものである。

この規定により、①憲法第2条違反との疑義が払拭されること、②退位は例外的措置であること、③将来の天皇の退位の例の先例となり得ることが、明らかになるものと考えられる。

3 特例法の概要

特例法においては、以下のような趣旨の規定を置くことが適当ではないか。

- (1) 今上天皇の退位に至る事情等に関する規定に盛り込むべき事項
- ① 今上天皇の象徴天皇としての御活動と国民からの敬愛
- 昨年8月8日の「おことば」は、国民の間で

広く深い敬愛をもって受け止められていること。また、今上天皇は、在位28年余の間、象徴としての行為を大切にされてこられ、これに対する国民の幅広い共感を受けていること。

② 今上天皇・皇太子の現況等

今上天皇が高齢であること。皇太子は、今上天皇が即位された年齢を越え、長年、国事行為の臨時代行等を務めてこられたこと。

③ 今上天皇の「おことば」とその発表以降の退位に関する国民の理解と共感

今上天皇の退位については、従来のようにお務めを果たすことに困難を感じておられる状況において、昨年8月8日の「おことば」が発表されて以降、そのお気持ちが広く国民に理解され、共感が形成されていること。立法府においても、その必要性が共通認識となっていること。

(2) 今上天皇の退位とこれに伴う皇位継承に関する規定

※今上天皇の退位の時期の決定手続における皇室会議の関与の在り方については、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結論を得よう努力するものとする。

(3) 退位後の天皇の御身位、敬称、待遇等及び皇嗣に係る事項に関する特例規定

退位後の今上天皇の補佐体制その他の退位に伴う諸事項（宮内庁法、皇室経済法等）の法整備を含む。

※「退位した天皇の呼称など」「皇嗣の呼称など」及び「その他」に関する項目（別紙参照）については、上記の法整備に係る検討項目の中に含まれている。

以上のような法形式をとることにより、国権の最高機関たる国会が、特例法の制定を通じて、その都度、諸事情を踏まえて判断することが可能と

なり、恣意的な退位や強制的な退位を避けることができることとなる一方、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する。

4 安定的な皇位継承を確保するための方策についての検討及び国会方策について

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に努力していただきたい。

5 おわりに - 政府に対する要請

各政党・各会派においては、いずれも「退位に係る立法措置は今国会で成立させるべき」との思いを共有している。したがって、政府においては、以上に述べた「立法府の総意」を厳粛に受け止め、直ちに法律案の立案に着手し、誠実に立案作業を行うとともに、法律案の骨子を事前に各政党・各会派に説明しつつ、法律案の要綱が出来上がった段階において、当該要綱を「全体会議」に提示していただき、そこで確認を経た後、速やかに国会に提出することを強く求めるものである。

5 有識者会議(第2次ヒアリング)・「最終報告」

(1) 第2次ヒアリングの概要

有識者会議は平成29(2017)年1月、「今後の検討に向けた論点整理」をとりまとめ公表した。その後、立法府による検討を経て、3月には「『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」が政府に伝えられ、安倍首相は、これを「厳粛に受け止め、直ちに法案の立案にとりかかり、速やかに法案を国会に提出」することが示された。

有識者会議はこの発言を踏まえ、第10回以降、ヒアリングを重ね(ヒアリングの項目等は、前記2「特例法」成立に至る経緯、参照)、第14回にはそれまでの議論を「最終報告」として提出した。安倍首相は、3月17日に提出された「国会の議論のとりまとめ」を踏まえ、本日の「最終報告」を参考にしつつ、天皇陛下の退位を実現する法案を作成して、国会に提出する旨、表明した。

(2) 「最終報告のとりまとめ」の概要

有識者会議は、様々な分野の専門家からのヒアリング等を通じて取りまとめた「最終報告」を、平成29(2017)年4月21日に提出した。

「最終報告」の項目と内容の概要は次のとおりである。⁽¹⁵⁾

I 最終報告の取りまとめに至る事情

「天皇は、日本国及び日本国民統合の象徴であって、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基づくものである。有識者会議においては、天皇の御公務の負担軽減等を図る方策について、多くの国民の意見を酌みとるため、様々な見解を有する専門家の意見も伺い、幅広い観点から議論を重ねた。…

天皇の御公務の負担軽減等を図る方策としては、運用による負担軽減、現行制度(臨時代行制度)の活用、設置要件拡大による摂政設置、退位など、様々な方策があることが明らかとなったが、当会議としては、予断を持つことなく、静かな環境で議論を重ねることに努めた。

こうした中、当会議における議論で明らかとなった論点や課題を分かりやすく整理した上で、国民に公表することが考え、本年1月、「今後の検討に向けた論点の整理」…を取りまとめ、公表した。…

本年3月には、「[「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」が政府に伝えられた。この中で、今上陛下の退位を可能とするための立法措置として、皇室典範（昭和22年法律第3号）の附則に特例法と皇室典範の関係を示す規定を置くこととされた。…

安倍晋三内閣総理大臣からは、「厳粛に受け止め、直ちに法案の立案に取りかかり、速やかに法案を国会に提出するよう、全力を尽くしたい」との発言があった。

当会議においては、この発言を踏まえ、今上陛下の退位が実現した場合におけるお立場や称号等の残された法律上の措置を要する課題等について、本年3月以降、専門家からの意見も伺いながら、議論を進めてきた。

以下、その議論を整理して述べることとする。」

II 退位後のお立場等

退位後の天皇及びその後のお立場等のあり方について検討するに当たっては…我が国の皇室の制度が長い歴史と伝統を有することを十分に踏まえる必要がある。

同時に、現行の日本国憲法において、天皇が、日本国及び日本国民統合の象徴であって、国民の総意によるものと位置付けられていることに鑑み、国民の理解と支持が得られるものとする必要がある。

一方で、従来、退位の弊害として、退位後の天皇と新天皇の間で象徴や権威の二重性が生じるといった問題が指摘されていることから、このような弊害を生じさせないようにすることが求

められている。

以下、このような観点に留意しつつ、退位後のお立場等が国民に広く受け入れられるものとなるよう、検討を行うこととする。

1 退位後の天皇及びその後の称号

(1) 退位後の天皇の称号 「退位後の天皇の称号として定着してきた歴史と、象徴・権威の二重性回避の観点を踏まえ、現行憲法の下において象徴天皇であった方を表す新たな称号として、「上皇」と称することが適当である。

(2) 退位後の天皇の後の称号 「退位後の天皇の後のについては、退位後の天皇の称号と、その配偶者であることを表す文字を組み合わせた称号とすることとし、「上皇」の后として「上皇后」とすることが適当である。」

2 退位後の天皇及びその後の敬称 「退位後の天皇及びその後の敬称は「陛下」とすることが適当である。」

3 退位後の天皇の皇位継承資格の有無 「退位後の天皇は、皇位継承資格を有しないこととすることが適当である。」

4 退位後の天皇及びその後の摂政・臨時代行就任資格の有無

(1) 退位後の天皇の摂政・臨時代行就任資格の有無 「退位後の天皇は、摂政や臨時代行に就任する資格を有しないこととすることが適当である。」

(2) 退位後の天皇の後の摂政・臨時代行就任資格の有無 「退位後の天皇の後のについては、摂政や臨時代行に就任する資格を有しないこととすることが適当である。」

5 退位後の天皇及びその後の皇室会議議員就任資格の有無

(1) 退位後の天皇の皇室会議議員就任資格の有無 「退位後の天皇は、皇室会議議員に就

任する資格を有しないこととすることが適当である。」

(2) 退位後の天皇の後の皇室会議就任資格の有無 「退位後の天皇の后については、皇室会議議員に就任することを妨げないこととすることが適当である。」

6 退位後の天皇及びその後の皇籍離脱の可否 「退位後の天皇及びその后については、皇籍を離脱することはないものとするのが適当である。」

7 退位後の天皇が崩御した場合における大喪の礼の実施の有無 「退位後の天皇に対しても、大喪の礼を行うことが適当である。」

8 退位後の天皇及びその後の陵墓 「退位後の天皇及びその后を葬る所は、「陵」とすることが適当である。」

Ⅲ 退位後の天皇及びその後の事務をつかさどる組織 「歴史を踏まえれば、退位後の天皇及びその後の事務をつかさどる独立した組織を設けることが適当である。」

組織の名称は「上皇職」とし、天皇及び皇后の事務をつかさどる組織である「侍従職」に倣い、「上皇侍従長」及び「上皇侍従次長」を置くことが適当である。」

Ⅳ 退位後の天皇及びその後に係る費用等

1 退位後の天皇及びその後に係る費用 「皇室経済法において、太皇太后や皇太后に係る日常の費用は内定費から支出されていることに鑑みれば、退位後の天皇及びその后についても、日常の費用は内廷費から支出することが適当である。」

2 天皇の退位に伴い承継される由緒物への課税の有無 「皇室経済法上、「皇位とともに伝わるべき由緒ある物は、皇位とともに、皇嗣が、これを受ける」。「相続税法及び地方税法において、由緒物は非課税とされている。」こ

のこととの均衡を考えれば、退位に伴う場合であっても、皇位継承に伴う由緒物の承継であることに変わりはないことから、相続の場合と同様に由緒物に対する贈与税も非課税とすることが適当である。」

V 退位後の天皇の御活動のあり方 天皇の退位については、従来、退位後の天皇と新天皇との間で、象徴や権威の二重性が生じる可能性が懸念されてきた。第8回会合で宮内庁から説明あったように、「陛下が象徴としてなされてきた行為については、基本的に全て新天皇にお譲りになる」との考えが適切である。

Ⅵ 皇子ではない皇位継承順位第一位の皇族の称号等

1 称号 例えば「皇嗣秋篠宮殿下」、「秋篠宮皇嗣殿下」、「皇嗣殿下」などとお呼びすることが考えられる。

2 事務をつかさどる組織 「皇嗣に関する事務をつかさどる独立の組織として、新たに「皇嗣職」を設け、皇嗣職の長として、東宮職の長である「東宮大夫」に相当する「皇嗣職大夫」を置くことが適当である。

3 皇室経済上の経費区分 「皇位継承順位第一位というお立場の重要性や御活動の拡大等に鑑み・・・

皇室経済法において、摂政たる皇族に対する皇族費の支給について、その在任中は定額の3倍に相当する額の金額とする旨が規定されていることも参考とし、これに相当する程度に増額することが適当である。」

4 その他 皇室典範上、皇太子については、皇籍離脱と摂政となる順位等について特例が定められている（皇室典範第11条、第19条等）。文仁親王殿下には、皇位継承順位第一位というお立場の重要性等に鑑み、皇太子と同様の特例が適用されることが適当である。

おわりに

「今回、今上陛下の退位が実現され、皇太子徳仁親王殿下が新たな天皇に即位されることとなれば、皇族数の減少に対してどのような対策を講じるかは一層先延ばしのできない課題となってくるものと考えられる。…したがって、国民が期待する象徴天皇の役割が十全に果たされ、皇室の御活動が維持されていくためには、皇族数の減少に対する対策について速やかに検討を行うことが必要であり、今後、政府を始め、国民各界層において議論が深められていくことを期待したい。

6 むすびに代えて(今後の課題)

平成28(2016)年8月8日に天皇陛下の「おことば」が発表されて以降、安倍内閣は有識者会議を組織し専門家の第1次ヒアリングによる「論点整理」、衆参両院の正副議長による立法院の「議論のとりまとめ」、有識者会議における第2次ヒアリングによる「最終報告」とい過程を経て、約10ヶ月の期間を経て「天皇の皇室典範特例法」は成立した。

法案成立の課程においては、さまざまな論点と課題が浮上した。

有識者会議(第1次ヒアリング)では、譲位(退位)の賛否について専門家の意見は拮抗(賛成8人・反対6人・慎重2人)し、譲位(退位)を認める場合の法形式(特別立法とすべきか否か)についても意見は分かれた。

「論点整理」では、それぞれの論点と課題が簡潔に示され、安倍首相に手交された。

衆参両院の正副議長と各政党各会派の代表による話し合いでは、特に天皇陛下の退位をめぐる法形式(特例法か皇室典範本則の改正か)で、自民党と民進党などの間で意見は対立し、その妥協案として、皇室典範の附則に「この法律の特例とし

て天皇の退位について定める天皇の退位等に関する皇室典範特例法は、この法律と一体をなすものである。」との文言を入れることで、各政党各会派は合意し、立法院の「議論のとりまとめ」が行われた。

有識者会議(第2次ヒアリング)では、老年医学や皇室史などの専門家4人にヒアリングを行い、そこで示された意見をもとに、天皇陛下の退位後の称号や身位(身分や地位)について討議され、第1次・第2次のヒアリングをふまえて作成された「最終報告」が安倍首相へ提出された。

なお、立法院の「議論のとりまとめ」では、今後の「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「皇室典範の附則」・「特例法」の施行後速やかに検討すべきであるとの各政党・各会派の共通認識が示された。

国会における特例法案の審議においては、今後の大きな課題である「女性宮家の創設等」に関する質疑が各政党により相次ぎ、参議院の特別委員会において、自由民主党・日本のこころ・民進党・新緑風会・公明党・日本維新の会・無所属クラブ・沖縄の風の各派の共同提案により、次のような「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(案)」が提出され、採決された。⁽¹⁶⁾

- 1 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、皇族方のご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。
- 2 1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、「立法院の総意」がとりまとめられるよう検討を行うものとする。

3 政府は、本法施行に伴い元号を改める場合においては、改元に伴って国民生活に支障が生ずることがないようにするとともに、本法施行に関連するその他の各般の措置の実施に当たっては、広く国民の理解が得られるものとなるよう、万全の配慮を行うこと。

皇位の安定継承を図る「女性宮家の創設等」については、野田内閣の下でも論議された問題であるが、女性天皇・女系天皇につながるのと理由から国民の間に反対論も多い。⁽¹⁷⁾

従って、その解決を図るには、今回の「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」の制定過程でとられたプロセスを参考に、さらなる慎重な対応が不可欠であり、「国会で常時議論する場」⁽¹⁸⁾が早急に設けられるべきであろう。

注

- (1) 宮内庁ホームページ kunaicho.go.jp「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば(ビデオ)参照。
- (2) 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(慶応義塾長), 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)の各メンバーより構成。
- (3) 有識者会議の開催状況は首相官邸ホームページ, 「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」<https://www.kantei.go.jp> > koumu_keigen 参照。
- (4) 特例法案要綱については, 同上ホームページ, 「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案(政府提出法案)の資料」参照。
- (5) ヒアリングにおける各専門家の主張は, できるだけ簡潔に示し, 骨子だけに止めた。
- (6) 古川氏は, 「試案1: 国事行為を除く天皇等の公的行為等に関する法律の要綱」と「試案2: 天皇の公務負担に関する閣議決定の要綱」の具体案を示した。
- (7) 園部氏は, 「お気持ちの面での『御負担』」と「御身体の面での『御負担』」を示し, 御負担を軽くする具体的方法を示した。
- (8) 園部氏は, 「御高齢による摂政設置」については「天皇に対する影響」と「国民に対する影響」の二面から, 不適切であると主張する。
- (9) 譲位(退位)については, 9名が退位を容認(条件付きを含む)し, 7名がこれに反対した。その概況については, 平成28(2016)年11月30日付け読売新聞夕刊等, 各紙参照。
- (10) 園部氏は, 譲位については「譲位の強制のおそれ」, 「恣意的な譲位への懸念」, 「即位の拒否」につながる等の問題点が指摘されており, これらの懸念を回避する法制度等を具体案を示し, これらの法整備等を行うことを前提に, 譲位(退位)に賛成する。
- (11) 百地氏は, 皇室典範の「附則」第4項に, 譲位を例外的に認める規定を置いた上で, 「高齢」を条件とすることを「皇室典範に関する特別措置法」で定める手法を提案した。
- (12) 所氏は, 古来の例を踏まえつつ「譲位後の称号」, 「身分と序列」, 「譲位後の御所」, 「譲位後の御活動」についての私見を主張した。
- (13) 「今後の検討に向けた論点の整理」<https://www.kantei.go.jp> > dai9>siryou 参照。
- (14) 「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」<https://www.kantei.go.jp>>dai10>siryou 参照。
- (15) 「最終報告」については, 首相官邸ホームページ, 「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」<https://www.kantei.go.jp> > koumu_keigen 参照。
- (16) 第193回国会 参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会会議録第2号参照。
- (17) 野田内閣の有識者会議におけるヒアリングの状況については, 拙稿, 「皇室制度を巡る論議-皇族に関する有識者ヒアリング-」(湘北紀要第34号2013)参照。
- (18) この点に関しては, 今回の特例法案の参議院での審議に際しても, 「日本維新の会」の片山虎之助議員などが強く主張している。前掲(16)参照。

Controversy in the establishment process of the Imperial House Law Special Law

Itsuo YOKOTE

【abstract】

Japanese Constitution Article 2 provides that “The Imperial Throne shall be dynastic and succeeded to in accordance with the Imperial House Law passed by the Diet.” And Imperial House Law, Article 4 states “Upon the demise of the Emperor, the Imperial Heir shall immediately accede to the Throne.

Imperial House Law Special Law allowing the abdication of the emperor was passed on June 9 in 2017. This law was made in response to the emperor’s message released to the public in the summer of 2016. This will be the first abdication in 200years, since Emperor Kokaku in 1817.

This paper examines controversies in the establishment process of the Imperial House Law Special Law.

【key words】

Imperial succession system, Imperial House Law Special Law, Abdication alive