

国立国会図書館

天皇の退位をめぐる主な議論

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 943 (2017. 2.23.)

はじめに

I 現行法における退位の位置付け

II 退位についての議論

III 天皇の公務についての議論

IV 法改正の方法についての議論

V 退位に関連するその他の議論

おわりに

- 平成 28 (2016) 年 7 月 13 日、天皇陛下に退位の御意向があることが報じられた。天皇陛下は同年 8 月 8 日に、御自身のお気持ちを国民へのビデオメッセージという形で表明された。
- 現行法では、皇位継承原因は天皇の崩御の場合に限られ、崩御によらずに退位して皇位を後継に譲ることができないと解されている。
- 退位については、肯定的な意見と否定的な意見がある。退位を可能にするとした場合の法改正の方法については、皇室典範の改正により退位を制度化すべきとする意見、一代限りの退位を特別法で認めるべきとする意見などがある。

国立国会図書館
調査及び立法考査局憲法課
い だ あつひこ
(井田 敦彦)

第 9 4 3 号

はじめに

平成 28 (2016) 年 7 月 13 日、天皇陛下に退位¹の御意向があることが報じられた²。

天皇陛下は同年 8 月 8 日に、御自身のお気持ちを国民へのビデオメッセージという形で表明された³。

政府は同年 9 月 23 日に、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」（座長：今井敬・日本経済団体連合会名誉会長、座長代理：御厨貴・東京大学名誉教授。以下「有識者会議」という。）の開催を決めた⁴。有識者会議は同年 10 月 17 日から平成 29 (2017) 年 1 月 23 日までに 9 回開催された。

衆参両院の正副議長は同年 1 月 19 日に、各党・各会派の代表者と、今後の立法府での対応について協議した⁵。

本稿では法的な側面を中心に、天皇の退位をめぐる主な議論を紹介する。

I 現行法における退位の位置付け

1 憲法・皇室典範の規定と解釈

日本国憲法第 2 条は、「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」と規定している。皇室典範（昭和 22 年法律第 3 号）第 4 条は、「天皇が崩じたときは、皇嗣が、直ちに即位する」と規定している。

憲法学説では、これにより皇位継承原因は天皇の崩御の場合に限られ、崩御によらずに退位して皇位を後継に譲ることはできないと解されている⁶。

政府も、「退位の御自由がないというのが現行の憲法及び法律のたてまえであります」⁷、「要するに終身天皇であられると、もしも心身に重大な故障があられば摂政を置かれるというこ

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 29 (2017) 年 2 月 15 日である。

¹ 「譲位」の語を用いる資料もあるが、本稿では、国会会議録、政府の「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」等の用例に鑑み、本文中の有識者による言及部分を除き、主に「退位」の語を用いた。

² 「天皇陛下「生前退位」の意向示される」2016.7.13. NHK ウェブサイト <<http://www9.nhk.or.jp/kabun-blog/700/248958.html>>

³ 「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」2016.8.8. 宮内庁ウェブサイト <<http://www.kunaicho.go.jp/page/okotoba/detail/12#41>> 戦後 70 年という大きな節目を過ぎ、2 年後には平成 30 年を迎えること、御自身も 80 歳を越え、体力の面などから様々な制約を覚えることもあること、何よりもまず国民の安寧と幸せを祈ることを大切に考えて来たが、時として人々の傍らに立ち、その声に耳を傾け、思いに寄り添うことも大切なことと考えて来たこと、象徴天皇の務めが常に途切れることなく、安定的に続いていくことをひとえに念じていること、国民の理解を得られることを切に願っていることなどを述べられている。

⁴ 「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議の開催について」（平成 28 年 9 月 23 日内閣総理大臣決裁）首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai1/shiryo1.pdf>

⁵ 「3 月中に意見集約 了承」『朝日新聞』2017.1.20; 「議長主導 妥協探る」『毎日新聞』2017.1.20; 「意見集約 3 月中 合意」『読売新聞』2017.1.20; 「「国民の総意」へ与野党手探り」『日本経済新聞』2017.1.20; 「譲位 合意形成難航」『産経新聞』2017.1.20.

⁶ 野中俊彦ほか『憲法 I 第 5 版』有斐閣, 2012, p.112; 佐藤幸治『日本国憲法論』（法学叢書 7）成文堂, 2011, p.513; 芦部信喜監修『注釈憲法 第 1 巻』有斐閣, 2000, p.167; 樋口陽一ほか『憲法 1』（注解法律学全集 1）青林書院, 1994, p.74; 佐藤功『憲法 上 新版』（ポケット注釈全書）有斐閣, 1983, p.49; 宮澤俊義著、芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社, 1978, pp.57, 59; 法学協会編『註解日本国憲法 上巻 (1)』有斐閣, 1953, p.83.

⁷ 第 65 回国会衆議院内閣委員会議録第 6 号 昭和 46 年 3 月 10 日 p.37. 高辻正己・内閣法制局長官の答弁。

とであって、終身天皇であれば、退位というのは認められない規定になっております」⁸などと説明してきた。

なお、天皇が「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とき」は、皇室会議⁹の議により摂政を置く（成年に達した皇太子等が摂政に就任する）とされ（日本国憲法第5条及び皇室典範第3章）、また、天皇は、「精神若しくは身体の疾患又は事故があるとき」は、成年に達した皇太子等に国事行為を委任して臨時に代行させることができるとされている（日本国憲法第4条第2項及び「国事行為の臨時代行に関する法律」（昭和39年法律第83号））。

2 皇室典範の制定経緯と淵源

皇室典範の制定の際には崩御によらない退位について議論があったが、政府は国民意識が退位を是認しないと説明し、退位は制度化されなかった¹⁰。政府は後に理由として次の3点を挙げている。「上皇とか法皇というような存在が出てまいりましていろいろな弊害を生ずるおそれがあるということが第一点。それから第二点目は、必ずしも天皇の自由意思に基づかない退位の強制というようなことが場合によったらあり得る可能性があるということ。それから第三点目は、天皇が恣意的に退位をなさるというのも、象徴たる天皇、現在の象徴天皇、こういう立場から考えまして、そういう恣意的な退位というものはいかなるものであろうかということが考えられるということ」¹¹。

昭和22(1947)年に廃止された皇室典範(明治22年皇室典範。以下「旧皇室典範」という。)第10条も、「天皇崩スルトキハ皇嗣即チ踐祚シ祖宗ノ神器ヲ承ク」と規定し、崩御のみを皇位継承原因と定めていた。逐条解説である「皇室典範義解」には、次のようにある。「神武天皇より舒明天皇に至る迄三十四世、嘗て讓位の事あらず。讓位の例の皇極天皇に始まりしは、蓋し女帝仮摂より来る者なり…聖武天皇・光仁天皇に至て遂に定例を為せり。此を世変の一とす。其の後権臣の強迫に因り兩統互立を例とするの事あるに至る。而して南北朝の乱亦此に源因せり。本条に踐祚を以て先帝崩御の後に即ち行はるゝ者と定めたるは、上代の恒典に因り中古以来讓位の慣例を改むる者なり」¹²。

旧皇室典範の制定の際にも崩御によらない退位について議論があったが、伊藤博文の反対により、崩御のみが皇位継承原因とされた¹³。伊藤博文は皇室を政治から制度的に分離し、また、天皇の個人的要素にできるだけ左右されない制度とすることにより、皇室と政治(国家運営)

⁸ 第72回国会参議院内閣委員会会議録第11号 昭和49年4月2日 p.7. 瓜生順良・宮内庁次長の答弁。

⁹ 皇室会議は皇室典範第5章の規定に基づき設置され、皇族2人、衆参両院の正副議長、内閣総理大臣、宮内庁長官、最高裁判所長官、最高裁判所判事1人の10人で構成される。

¹⁰ 「細かい理屈を抜きに致しまして、国民は矢張り御退位を予想するやうな規定を設けないことに賛成をせらるるのではなからうか、斯う云ふ前提の下に皇室典範の起案を致しました」(第91回帝国議会貴族院議事速記録第6号 昭和21年12月16日 p.88. 金森徳次郎・国務大臣の答弁)。

¹¹ 第123回国会参議院内閣委員会会議録第4号 平成4年4月7日 p.14. 宮尾盤・宮内庁次長の答弁。

¹² 伊藤博文著、宮澤俊義校註「皇室典範義解」『憲法義解』(岩波文庫)岩波書店、昭和15(1940)、p.137. 漢字の旧字体は新字体に置き換えた。

¹³ 「皇室典範・皇族令草案談話要録」(伊東巳代治、明治20年3月20日)小林宏・島善高編著『明治皇室典範上』(日本立法資料全集 16)信山社出版、1996、pp.453-454. 伊藤博文は、「[讓位は]浮屠氏ノ流弊[仏教の悪い習わし]ヨリ來由スルモノナリ」と述べ、井上毅が紹介した「人類ナレハ其欲セサル時ハ…位ヨリ去ルヲ得ベシ」という説は、「一家ノ學説タルニ相違ナシ[一學説に過ぎない]」として退けている(〔〕内は筆者補記)。

双方の長期的安定を図ったとされている¹⁴。

歴史的には皇位継承原因として崩御と譲位があり、帝国学士院編『皇室制度史』によれば、前述の皇極天皇を始めとして57例の譲位が見られる。譲位に当たっては、おおむね詔をもってお考えを宣旨するのが通例だが、詔において示された理由は多岐にわたり、また、時としては別に真の理由がうかがえることもある。詔において示された理由には、老齢・疾病、（不徳による）天災地異・疫病、皇嗣の成長（女帝の場合）などがあつた。また、詔をもって宣旨されてはいないが、真の理由として、院政、権臣の専横、討幕、出家遁世（とんせい）、政変、退位の強制などが推察できるものがある。¹⁵

II 退位についての議論

1 これまでの議論

立法論としては、退位を可能とすべきとする説と、可能とすべきでないとする説がある。

退位を可能とすべきとする説の理由としては、①日本の歴史や諸外国における実例の存在、②皇太子等については不治の重患等の場合に継承順の変更が可能とされていること（皇室典範第3条）との均衡、③人間としての天皇の自由意思の尊重、④天皇の道徳的な責任感による退位の途を閉ざすことが国民感情に与える悪影響といったことが挙げられている¹⁶。

退位を可能とすべきでないとする説の理由としては、①日本の歴史の実例における退位の強要や退位後の院政などの弊害、②重患等の場合の摂政の規定の存在、③退位の自由と（それと表裏の関係にある）即位拒否の自由が皇位世襲の原則にもたらす混乱、④自由意思による退位を保障する規定を設けることの技術的な困難性、⑤皇位を政治的・党派的な対立に巻き込むおそれといったことが挙げられている¹⁷。

2 有識者ヒアリングにおける意見

平成28（2016）年11月、有識者会議は学識経験者ら有識者に対するヒアリングを行った。有識者会議の資料では、学識経験者ら有識者の意見は「退位に肯定的な意見」と「退位に否定的な意見」に分類されている。その内容はおおむね表1のとおりである。

表1 天皇の退位についての有識者の意見

○退位に肯定的な意見

古川隆久・日本大学教授（日本近現代史）	生前退位は皇位継承の安定性確保のためには避けたほうがよい。しかし、国民の意志として、天皇の意向である生前退位を認めるのであれば、それを否定すべき理由はない。
保阪正康・ノンフィクション作家	人間的・人道的側面を考えたい。皇統を守るという自らの存在と歴史的な位置付けの中でも発言ができないというのは、何かそこに大きな錯誤があるのではないか。

¹⁴ 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成—「宮中」の制度化と立憲制の導入—』（講談社学術文庫）講談社、2012、pp.242-253。

¹⁵ 帝国学士院編『皇室制度史 第3巻』昭和12（1937）-17（1942）、pp.444-447。「退位した天皇の退位理由一覧」（第2回天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 参考資料4）2016.10.27。首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai2/sankou4.pdf> も参照。

¹⁶ 清宮四郎『憲法1 第3版』（法律学全集 3）有斐閣、1979、pp.163-164；第91回帝国議会貴族院議事速記録第6号 前掲注(10)、pp.87-88。

¹⁷ 清宮 同上；樋口ほか 前掲注(6)

所功・京都産業大学名誉教授（日本法制文化史）	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。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。
岩井克己・ジャーナリスト	天皇の崩御継承・終身在位というのは残酷な制度。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現代では考えにくい。
石原信雄・元内閣官房副長官	昭和天皇の崩御に伴う大喪の礼と、同時期に行われた今の陛下の御即位の礼の際の陛下の御負担などを目の当たりにし、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する。
百地章・国士舘大学大学院客員教授（憲法）	万一、高齢の天皇の病気が長引いた場合などに、国民統合の象徴としての行為・行動が叶わなくなり、報道により天皇の人間としての尊厳・天皇の尊厳が侵害されるおそれがある。「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。
大石眞・京都大学大学院教授（憲法）	高齢社会では、天皇の終身在位制は、かなり広い範囲の公務の遂行と両立しがたい。退位の意思の表明は、国政の中枢から退くという判断なので、憲法が禁ずる国政に関する権能そのものの行使とは違うのではないか。
高橋和之・東京大学名誉教授（憲法）	御高齢となったとき、国会又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する。しかし、象徴的行為が十分に行えなくなったから退位するのだというのは憲法の趣旨に反するのではないか。
園部逸夫・元最高裁判所判事	象徴天皇制度を長く続けるためには、象徴に対する国民の様々な期待やその時々のおおそれの天皇の象徴の在り方についてのお考えに対応できるよう、譲位という選択も可能な仕組みにすべき。

○退位に否定的な意見

平川祐弘・東京大学名誉教授（比較文化史）	元天皇であった方にはその権威と格式が伴う。そのために皇室が二派に割れるとか勢力争いが起きやすくなる。超法規に近い「今の陛下に限り」などという措置は悪しき前例となる。
大原康男・國學院大學名誉教授（宗教行政論）	歴史上弊害があった（上皇・法皇の存在）。天皇の自由意思に基づかない退位の強制があり得る。恣意的な退位は象徴天皇にそぐわない。これが政府の答弁として一貫してきている。
渡部昇一・上智大学名誉教授（英語学）、評論家	（明治時代に旧皇室典範を明文化する際、）日本の皇室に対して危険や思わしくないことが生じたのは常に天皇が生前譲位なさったときであるという結果になった。皇室というのは現状だけで考えてはいけない。
笠原英彦・慶應義塾大学教授（日本政治史）	国民の混乱により象徴としての国民統合の機能が低下するおそれや、天皇制そのものが不安定になってしまう懸念がある。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。
櫻井よしこ・ジャーナリスト	天皇皇后両陛下への配慮と国家の在り方の問題は分けて考えなければならない。御譲位を実現するとした場合、憲法に抵触するおそれのある決定に踏み込む可能性はないのか。
今谷明・帝京大学特任教授（日本中世史）	新天皇と前天皇に権威が分裂するおそれや、そのことが天皇の権威自体をおとしめるおそれがある。与野党一致するまで見送りが相当ではないか。
八木秀次・麗澤大学教授（憲法）	退位には政治利用の可能性がある。自由意思による退位が即位拒否・短期間での退位につながり、皇位の安定性・皇室制度の存立を脅かす。前天皇と新天皇の両立となり、国民統合の象徴が二元的になる可能性がある。

（出典）「有識者ヒアリングで表明された意見について」（第6回天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 資料1）2016.12.7, pp.12-14. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai6/shiryo1.pdf> 等を基に筆者作成。

III 天皇の公務についての議論

退位についての議論と関連し、あるいはその前提をなす議論として、天皇の公務についての

議論がある。天皇が高齢となった場合において、公務の負担軽減等（退位についての議論を含む。）を考えるに当たり、その公務とは何かが問題となるためである。

1 これまでの議論

(1) 天皇の公務についての政府見解

天皇の公務について政府は次のように説明している。「政府といたしましては従前から天皇の行為についてはいわゆる三分説をとっております。第一分類、これは…国事行為でございまして、これはまさに憲法で規定しておりますように、内閣の助言と承認に基づいて行われる行為でございまして、その具体的な範囲は憲法が明確に規定している行為に限られるわけでございます。第二分類は、いわゆる公的行為という言葉であらわされる行為でございます。これは…象徴としての地位に基づく行為である、比喩的には、象徴としての地位からにじみ出てくる行為であるとか、あるいは象徴としての立場から国家国民のために行う行為であるというふうによく説明されるわけでございます…それ以外の第三分類といたしまして…皇室の行事というような言葉であらわされるそれ以外のいろいろな行為をなさることがある」¹⁸。

このうち「第二分類」の公的行為について政府は、「内閣の助言と承認は必要ではない。また、あくまで天皇の御意思をもととして行われるべきものではございますが、当然内閣としても、これが憲法の趣旨に沿って行われる、かように配慮することがその責任であると考えております」と説明している¹⁹。

天皇陛下は、国事行為として、日本国憲法第4条第2項、第6条及び第7条に規定される行為（内閣総理大臣の任命、法律の公布など）を、公的行為として、災害お見舞い・地方事情御視察、外国御訪問などを、その他の行為として、宮中祭祀、音楽会等御鑑賞などを行われている。件数の推移を見ると、国事行為には大きな変化は見られないが、公的行為については国民と接する御活動や外国御訪問など全般に増加傾向とされる。²⁰

(2) 天皇の公務についての憲法学説等

日本国憲法第4条第1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ひ、国政に関する権能を有しない」と規定している。国事に関する行為（国事行為）以外の（憲法上明文規定のない）いわゆる公的行為が憲法上許容されるか否かについては、学説はこれを許容する積極説²¹と許容しない消極説²²に分かれ、前者が通説的地位を占めている。積極説はさらに、

¹⁸ 第118回国会衆議院内閣委員会議録第4号 平成2年4月19日 pp.2-3. 大森政輔・内閣法制局第一部長の答弁。

¹⁹ 第118回国会衆議院予算委員会議録第18号 平成2年5月17日 p.3. 工藤敦夫・内閣法制局長官の答弁。

²⁰ 「天皇陛下の御活動の状況及び摂政等の過去の事例」（第2回天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 資料2）2016.10.27, pp.3-4. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai2/shiryo2.pdf>

²¹ 清宮 前掲注(16), pp.154-155, 168; 佐藤幸治『憲法 第3版』（現代法律学講座 5）青林書院, 1995, pp.239-240; 小嶋和司『憲法概説』良書普及会, 1987, pp.301-304; 高辻正己『憲法講説 全訂第2版』良書普及会, 1980, pp.287-289; 樋口ほか 前掲注(6), pp.66-69; 野中ほか 前掲注(6), pp.136-142; 宮澤著, 芦部補訂 前掲注(6), pp.86, 140-144.

²² 浦部法穂『憲法学教室 第3版』日本評論社, 2016, pp.530-533; 小林孝輔・芹沢齊編『憲法 第5版』（別冊法学セミナー 189 基本法コンメンタール）日本評論社, 2006, pp.30-31; 横田耕一ほか『現代憲法講座 上巻』日本評論社, 1985, pp.38-46.

公的行為を国事行為とは別の行為類型と考える説²³と、国事行為に含めて考える説²⁴に分かれる。国事行為とは別の行為類型と考える説はさらに、①（日本国憲法第1条に規定される日本国と日本国民統合の）象徴としての行為と考える説²⁵、②（公的地位にあることに伴う）公人的行為と考える説²⁶、③（国事行為に準ずる実質的な理由のある）準国事行為と考える説²⁷に分かれる。なお、前述のように、公的行為を象徴としての行為と考えるのが政府見解である。²⁸

もっとも、国事行為以外のいわゆる公的行為は憲法上許容はされるが、国事行為でない以上それは天皇の務め（公務）ではなく、公的行為を行うことができなくなったことを理由に退位するという論理は、憲法からは出てこないという指摘もある²⁹。そうであるとすれば、退位に否定的な意見³⁰と結論を同じくするようにも思われるが、一方で、公的行為は公務ではないとしても、退位を必要とする別の立法事実³¹（天皇が健康を損なった場合の社会の停滞や、崩御と即位に関する行事の同時進行による関係者の負担を軽減する必要性など）があり得るとされる³²。

なお、世論調査では、各種行事の出席や被災地へのお見舞いなどの公的行為を重要と考える人が87%を占め、被災地訪問などの国民に寄り添う活動を行うのが困難になれば退位した方がよいと考える人が77.7%を占めている³³。一方で、公務負担の軽減のために、公的行為はある程度減らすか、原則なくした方がいいと答えた人も82.4%を占めている³⁴。

2 有識者ヒアリングにおける意見

平成28(2016)年11月に有識者会議が学識経験者ら有識者に対して行ったヒアリングでは、退位についての意見の前提として、①日本国憲法における天皇の役割、②天皇の公務の在り方、③天皇が高齢となった場合に公務負担を軽くする方法、④（③の方法としての）摂政の設置、⑤（③の方法としての）国事行為の委任についての意見も聴取された。

有識者会議の資料では、学識経験者ら有識者の意見は、①については、「存在」、「続くこと」、「祈ること」を重視、「御活動を重視」、「その他」に分類されている。②については、国事行為、公的行為、その他の行為のそれぞれの在り方について意見があった。③については、「公的

²³ 清宮 前掲注(16), pp.154-155, 168; 佐藤 前掲注(21); 小嶋 前掲注(21); 高辻 前掲注(21); 樋口ほか 前掲注(6), pp.66-69.

²⁴ 野中ほか 前掲注(6), pp.136-142; 宮澤著, 芦部補訂 前掲注(6), pp.86, 140-144. 天皇の国会開会式などへの参列や、そこでの「おことば」は、日本国憲法第7条第10号の「儀式を行ふこと」に含まれるとする。

²⁵ 清宮 前掲注(16), pp.154-155, 168.

²⁶ 佐藤 前掲注(21); 小嶋 前掲注(21); 高辻 前掲注(21)

²⁷ 樋口ほか 前掲注(6), pp.66-69.

²⁸ 大石眞・石川健治編『憲法の争点』(Jurist 増刊 新・法律学の争点シリーズ 3) 有斐閣, 2008, pp.50-51; 高橋和之「天皇の「お気持ち」表明に思う—「象徴的行為」論への困惑—」『世界』889号, 2016.12, pp.194-195.

²⁹ 高橋 同上, pp.201-203; 横田耕一ほか「憲法から天皇の生前退位を考える 上 日本国憲法、憲法学からみる天皇制度」『法学セミナー』745号, 2017.2, pp.7-9, 16. 公的行為を象徴としての行為と考える説の目的は、それが禁止されていないことの論証であり、それが天皇の「務め」であることまでは考えていなかったのではないかとされる(高橋 同, p.201)。

³⁰ 表1の各有識者の意見のほか、加地伸行「「生前退位」とは何事か」『Will』141号, 2016.9, p.46; 「摂政の冊立が最善 東大名誉教授(日本思想史) 小堀桂一郎氏」『産経新聞』2016.7.16などを参照。

³¹ 立法事実とは、法律を制定する場合の基礎を形成し、かつ、その合理性を支える社会的・経済的・政治的・科学的事実のことをいう(高橋和之ほか編『法律学小事典 第5版』有斐閣, 2016, p.1328)。

³² 高橋 前掲注(28), p.204.

³³ 「国民世論の動向について」(第7回天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 参考資料2) 2016.12.14, p.1. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai7/sankou2.pdf>

³⁴ 「天皇公務軽減、8割超が賛成 11%は「国事行為限定」 時事世論調査」2016.11.17. 時事通信社ウェブサイト <<http://www.jiji.com/jc/article?k=2016111700559&g=soc>>

行為等を縮小（削減、代行等）すべきとの意見」、「公的行為は不要との意見」に分類され、④については、「摂政に肯定的な意見」、「摂政に否定的な意見」、「その他」に分類され、⑤については、「委任に肯定的な意見」、「委任に否定的な意見」に分類されている。

①を中心にその内容を紹介すると、おおむね表2のとおりである。

表2 天皇の役割、公務等についての有識者の意見

○「存在」、「続くこと」、「祈ること」を重視

平川祐弘・東京大学名誉教授（比較文化史）	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。お住まいの中でお祈りしていただく方が有り難い。退位せずとも高齢化の問題への対処は摂政でできるはず。上皇とその周辺と、新天皇とその周辺との関係が、摂政設置の場合の人間関係より良く行く保証はない。
大原康男・國學院大學名誉教授（宗教行政論）	同じ天皇陛下がいつまでもいらっしゃるという御存在の継続そのものが国民統合の要となっている。摂政を置くことによって、いわば御存在ということから来る天皇の象徴としてのありようを支えることになるのではないか。
渡部昇一・上智大学名誉教授（英語学）、評論家	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。お休みになって宮中の中でお祈りくださるだけで十分。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でお祈りくださり、皇太子殿下が摂政になるのが一番いい。
櫻井よしこ・ジャーナリスト	天皇様は何をなさらずともいてくださるだけで有り難い存在。天皇様でなければ果たせないお役割を明確にし、そのほかのことは皇太子様や秋篠宮様に分担していただくような仕組みの構築が大事。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得ない。
八木秀次・麗澤大学教授（憲法）	「公務ができてこそ天皇である」という理解は「存在」よりも「機能」を重視したもので、天皇の能力評価につながり、皇位の安定性を脅かす。今後の御代替わりに当たって第一に検討されるべきことは、拡がった公的行為を整理・縮小し、身軽にして次代に継承すること。

○御活動を重視

所功・京都産業大学名誉教授（日本法制文化史）	象徴天皇の役割は、日本国民の総意に応えられるよう、自ら可能な限り積極的に「お務め」を果たされること。公的行為を分担する場合でも、現に皇位を担っておられる天皇陛下の御意向を尊重しながら進められることが何より肝要。
岩井克己・ジャーナリスト	「存在されるだけで尊い」とか「御簾の奥で祈るだけでいい」と祭り上げることは、かつてのような神格化や政治利用につながるおそれもある。公的行為は一律にスキームを決めて当てはめて削減・軽減するのは難しい。摂政については、天皇と摂政の「象徴の二重性」が出来ることなども考慮に入れるべき。
百地章・国士舘大学大学院客員教授（憲法）	天皇の「人格」が「国民統合の象徴」とされていることから、具体的な行為・行動が期待されている。公的行為は象徴としての地位・役割に相応しい行為に絞っていくのが望ましい。天皇の御意思がはっきりしている状態で摂政を置けば、「国民統合の象徴」が事実上分裂するおそれがある。
園部逸夫・元最高裁判所判事	存在されるだけでは、象徴であることに多くの国民の賛同を得ることはできず、長く続くためには国民や社会の期待に沿う在り方であることが必要。「御負担」を軽くする方法としては、象徴の地位を皇嗣にお譲りいただくことが最も有効ではないかと考えられる。

○その他

古川隆久・日本大学教授（日本近現代史）	象徴としての天皇の役割とは、日本国の国家としてのまとまりと長い歴史を、国民主権という日本国憲法の原則を踏まえつつ、目に見える形で示すこと。公的行為については、適宜ほかの皇族の方が代行すればよいのではないかと。
---------------------	--

笠原英彦・慶應義塾大学教授（日本政治史）	憲法における統合の意味は、精神的な統合や統合力のことを指す。天皇の御意向を前提としながらも政府がある程度公的行為をコントロールする基準を作って公務の負担軽減を行う等の方向に変えていくことが可能。摂政設置の要件である「重患」の柔軟な解釈も検討すべき。
石原信雄・元内閣官房副長官	現在の憲法上の規定による天皇の役割は、現行どおりでよい。御高齢となられた場合などは公的行為の範囲を縮小することも考えられる。必要性が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。
今谷明・帝京大学特任教授（日本中世史）	平安時代から既に時間・空間の抽象的支配者ということで摂関家、院、幕府、こういう権力主体から擁立されている存在。慰問は極力おやめになり、おことばだけで十分。摂政設置は必ずしも必要ないのではないか。
大石眞・京都大学大学院教授（憲法）	象徴であることから、何らかの公務を積極的に基礎付けたり、特定の待遇や行動規範を導いたりするものではない。国事行為と準国事行為は天皇、その他の行為はできるだけ皇族のほかの方々というのが1つの線引きとしてはあり得る。高齢天皇と摂政との併存は公務遂行が複雑となり望ましくない。
高橋和之・東京大学名誉教授（憲法）	日本国憲法では、天皇は国政に関する権能を全て否定された象徴としての地位に変わった。公的行為については、行うかどうかは天皇自身の判断次第であり、無理をしないで可能な範囲で行うことで対処し得る。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。

（出典）「有識者ヒアリングで表明された意見について」（第6回天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 資料1）2016.12.7, pp.1-11. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai6/shiryo1.pdf> 等を基に筆者作成。

IV 法改正の方法についての議論

1 これまでの議論

日本国憲法第2条は、「皇位は…皇室典範の定めるところにより、これを継承する」と規定している。仮に退位を可能にするのであれば、そのためには憲法改正は不要で、「皇室典範」を改正すればよいというのが政府見解であり³⁵、学説でも多数説である³⁶。

また、退位を可能とする場合に、皇室典範を改正して制度的に可能とするか、あるいは退位が必要な具体的な状況が生じた場合に特別法³⁷により可能とするかについては、両論があり得る³⁸。政府は、「憲法第2条に規定する皇室典範といいますのは、特定の制定法であります皇室典範…その特定の法律のみならず、皇室典範の特例、特則を定める別法もこれに含み得る、当たり得るというふうと考えられる」と説明している³⁹。

³⁵ 第192回国会衆議院予算委員会議録第2号 平成28年9月30日 p.25. 横畠裕介・内閣法制局長官の答弁; 第65回国会衆議院内閣委員会議録第6号 前掲注(7)

³⁶ 芦部監修 前掲注(6), pp.167-168; 樋口ほか 前掲注(6); 佐藤功 前掲注(6); 宮澤著, 芦部補訂 前掲注(6), p.57; 法学協会編 前掲注(6), p.86. 多数説では、憲法は退位を排除してはいないとされている。一方、皇室典範の改正によって退位を可能とすることは違憲であるとする説もある(田上穰治『日本国憲法原論 新版』青林書院, 1985, p.60)。

³⁷ 特別法とは、その事項について、特定の場合、人、地域などを限って、一般法(ある事項について広く一般的に規定した法令)と異なる内容を定めた法令をいう(長野秀幸『法令読解の基礎知識 第1次改訂版』学陽書房, 2014, p.146)。法律の題名では「特別措置法」、「特例法」などの語が用いられるが、本稿では本文中の有識者による言及部分を除き、「特別法」の語を用いた。

³⁸ 園部逸夫『皇室法概論—皇室制度の法理と運用—』第一法規出版, 2002, p.457.

³⁹ 第192回国会衆議院予算委員会議録第2号 前掲注(35)

この点については、明確な基準なしに退位した先例を作れば、今後、特別法によって恣意的に退位を強制したり皇位継承順位を変えてしまったりする危険を生むため、退位を可能にするなら明確な基準と厳格な手続を確立し、皇室典範にきちんと書き込むべきという指摘もある⁴⁰。一方で、あらかじめ制度化しておくよりも特別法とする方が、恣意的な退位や退位の強要といった弊害が生ずる可能性はむしろ比較的小さいという指摘もある⁴¹。

皇室典範の制定経過についての資料には、「もし予測すべからざる事由によつて、退位が必要とされる事態を生じたならば、むしろ個々の場合に応ずる単行特別法を制定して、これに対処すればよい。一般法のなかに、退位の原因も明定されぬ単なる自由意思による退位条項を規定するならば…事実は天皇の自由意思を無視した濫用も憂慮される」とあり、皇室典範の要綱を作成するに当たってはこのような考慮から、皇位継承原因は崩御に限ると規定したとされている⁴²。

なお、特定の個人・団体を対象とする差別的規律を防ぐための法律の一般性・抽象性の原則により、今上天皇に限った立法は難しいという見方もあるが⁴³、天皇制自体が身分制に基づく点で憲法上の一般原則の例外なので、特別法により対応することが憲法に違反するとまではいえないという指摘もある⁴⁴。

2 有識者ヒアリングにおける意見

平成 28 (2016) 年 11 月に有識者会議が学識経験者ら有識者に対して行ったヒアリングでは、法改正の方法についての意見も聴取された。有識者会議の資料では、学識経験者ら有識者の意見は、「皇室典範改正により退位を制度化すべきとする意見」、「皇室典範に根拠規定を置いて特別法により退位を制度化すべきとする意見」、「当面一代限りの退位を特別法で認める意見」、「皇室典範改正及び特別法の両方に否定的な意見」に分類されている。その内容はおおむね表 3 のとおりである。

表 3 法改正の方法についての有識者の意見

○皇室典範改正により退位を制度化すべきとする意見

古川隆久・日本大学教授（日本近現代史）	特措法に関しては、特に急ぐことを理由にしてしまうと、陛下の意向との関係で憲法に抵触する可能性があるのではないかと。皇室典範の改正が上策。
岩井克己・ジャーナリスト	憲法は皇位継承について「皇室典範の定めるところによる」と明示している。特別法は、特別法でどうにでもなる前例を作り、典範の権威・規範性を損なう。天皇の高齢、本人の意思、皇室会議での承認といった条件を付ければ典範本法の改正はさほど難事とは思えない。
大石眞・京都大学大学院教授（憲法）	構造的に高齢を理由とする執務不能というような事態は繰り返し起こり得る。特例法は、いわば規範の複合化を招く。退位事由（原因）は明文化する必要はなく、手続をきちっと明確化することが大事。高齢を理由に退位の意味があるということを前提にし、皇室会議で特別多数を求める。

⁴⁰ 木村草太「生前退位 明確な基準必要」『朝日新聞』2016.8.25; 同「皇室典範どこまで変えるべきか」『文藝春秋 special』38号, 2017.冬, pp.26-27 も参照。

⁴¹ 園部 前掲注(38), p.457.

⁴² 憲法調査会事務局『皇室典範の制定経過』（憲法調査会資料 2）1962, pp.15-16.

⁴³ 「緊急対談 「ご負担軽減には、定年制も一案」」『週刊朝日』5389号, 2016.8.26, p.22. 園部逸夫・元最高裁判所判事の発言。

⁴⁴ 高橋 前掲注(28), p.205.

○皇室典範に根拠規定を置いて特別法により退位を制度化すべきとする意見

百地章・国士舘大学大学院客員教授（憲法）	特措法で「高齢により公務をみずからすることができないとき」という客観的条件、「天皇の意思に基づき」という主観的条件が示され、皇室会議の議を経ることになれば、恣意的な譲位をどう排除するかという問題は解消する。この法律は今上天皇以外の天皇にも適用される。
----------------------	---

○当面一代限りの退位を特別法で認める意見

保阪正康・ノンフィクション作家	皇室法の議論が今日、明日の問題で解決するとは思えない以上、特例法やむなしというように思うが、皇室典範の改正を前提としつつ、特例法を条文化するというようなことが必要。
所功・京都産業大学名誉教授（日本法制文化史）	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、皇室典範を改正して、従来どおりの終身在位の道と今回のように正当な理由の明白な譲位の道とを可能にする。
石原信雄・元内閣官房副長官	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。早くこの問題について結論を得るためにも、当面の措置として皇室典範の特例とすることが適当ではないか。
高橋和之・東京大学名誉教授（憲法）	憲法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。法律は個別的事例を対象としてはならないという一般原理は、天皇制自体が特例的性格のものであるから、妥当しない。
園部逸夫・元最高裁判所判事	「恣意的な退位を回避する」ことを譲位の要件として定めることにつき、検討に時間がかかることが懸念される。譲位という皇位継承の在り方についても、その時々天皇と国民の判断に委ね、あらかじめ制度化する必要はないとの考えもあり得る。

○皇室典範改正及び特別法の両方に否定的な意見

八木秀次・麗澤大学教授（憲法）	退位をどの天皇にも適用できる恒久制度として設けると皇位の安定性を大きく揺るがし、皇位は不安定になる。特別措置法については、法律は普遍性・一般性を伴い、特定の天皇を対象にした立法は不可能である。
-----------------	--

（出典）「有識者ヒアリングで表明された意見について」（第6回天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 資料1）2016.12.7, pp.15-16. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai6/shiryo1.pdf> 等を基に筆者作成。

3 その後の議論

有識者会議は平成29（2017）年1月23日に、有識者ヒアリングや有識者会議での議論を踏まえた論点整理（「今後の検討に向けた論点の整理」）を公表した。論点整理では、摂政などでの対応について、退位について、また、将来の全ての天皇を対象とする場合と、今上陛下に限ったものとする場合について、それぞれ「積極的に進めるべきとの意見」と「課題」を併記している。「法制的な法形式論よりも、今上陛下のこの御状況に限って判断するのか、それとも全ての天皇を対象とする制度を作るのかということが、議論の本質なのではないか」ということが記され、具体的な法改正の方法には踏み込んでいない。⁴⁵

有識者ヒアリングから論点整理に至る過程では、今回は特別法で対応するとともに、このことが先例となって、将来の問題にも柔軟に対応できるようになるというのが有識者会議の全体的な認識であると報じられていた⁴⁶。この点については、ルールなき先例化は危険であるため

⁴⁵ 天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議「今後の検討に向けた論点の整理」（第9回天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 資料）2017.1.23. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai9/siryu.pdf> 今後、医学的見地からの検討や退位後のお立場などに関する検討も必要としている。

⁴⁶ 「御厨貴・有識者会議座長代理に聞く 退位 将来も特別立法で」『毎日新聞』2016.12.27; 「特例法で柔軟対応

皇室典範を改正して退位を制度化すべきという指摘や⁴⁷、特別法であっても今後の天皇にも適用され得る法的ルールを定めたものでなければならないという指摘もあった⁴⁸。

有識者会議の論点整理に対しては、決まりがないまま退位の先例だけが存在する状況は好ましくないという指摘がある一方で⁴⁹、将来の状況は様々に変わり得るため拙速な議論で恒久制度化を図ることには危うさを感じるという指摘もある⁵⁰。

各党・各会派では、民進党は平成 28（2016）年 12 月 21 日に、皇室典範の改正により退位を可能とすべきとする「皇位継承等に関する論点整理」を公表した⁵¹。自由民主党は平成 29（2017）年 2 月 13 日に、今上陛下一代に限った対応が望ましいという意見をまとめたと報じられている⁵²。公明党は同月 14 日に、一代に限った特別法で対応することを党の見解として集約した⁵³。日本共産党、社会民主党、沖縄の風は皇室典範の改正を、日本維新の会、日本のこころは一代に限った対応を、自由党は摂政での対応又は皇室典範の改正を志向していると報じられており、無所属クラブの方針は同年 1 月 20 日時点の報道では明らかでない⁵⁴。

世論調査では、今後の全ての天皇を対象とすべきとの意見が、今上陛下限りとするべきとの意見を継続的に上回っているが⁵⁵、今上陛下限りの特別法を政府が今国会に提出することについては、賛成が多数を占めている⁵⁶。

V 退位に関連するその他の議論

退位に関連する他の議論として、例えば次のようなものがある。

-
- 「退位」有識者会議座長代理 御厨貴氏『読売新聞』2016.12.24; 「「退位」将来も特例法で 有識者会議 御厨座長代理に聞く」『日本経済新聞』2016.12.24.
- ⁴⁷ 「「ルールなき先例化」危険 国学院大講師 高森明勅氏」『朝日新聞』2016.12.28.
- ⁴⁸ 「陛下に限る特別法 違憲の疑い生じる 元最高裁判事、東北大学名誉教授 藤田宙靖さん」『朝日新聞』2017.1.18.
- ⁴⁹ 「社説 退位の論点 結論への誘導が過ぎる」『朝日新聞』2017.1.25.
- ⁵⁰ 「主張 譲位の論点整理 「一代限り」着実に実現を」『産経新聞』2017.1.24. 他紙の社説では、皇室典範の附則に根拠規定を置いて一代限りの特別法を制定する案は、皇室典範改正と特別法を結び付ける「第3の道」として検討に値するとするもの（「社説 天皇退位の論点 法的な安定性が大事だ」『毎日新聞』2017.1.24）、各党の合意による決着が望ましいとするもの（「社説 「退位」論点整理 国民の総意を得るたたき台に」『読売新聞』2017.1.24）、恒久制度化か一代限りかの論点でも双方の背景や課題などについて引き続き国民に理解を深めてもらう姿勢が欠かせないとするもの（「社説 退位巡る議論で国民の理解深める努力を」『日本経済新聞』2017.1.24）などがある。
- ⁵¹ 民進党 皇位検討委員会「皇位継承等に関する論点整理」2016.12.21. <<https://www.minshin.or.jp/download/32460.pdf>> また、小泉純一郎内閣での「皇室典範に関する有識者会議報告書」2005.11.24. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kousitu/houkoku/houkoku.pdf>>（女性天皇、女系天皇（母方に天皇の血筋を引いている天皇）などについて検討）、野田佳彦内閣での「皇室制度に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理」2012.10.5. 同 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koushitsu/pdf/121005koushitsu.pdf>>（女性宮家（女性皇族が婚姻後も皇族の身分を保持し当主となる宮家）などについて検討）等を尊重して議論を進めていくとしている。
- ⁵² 「自民、退位特例法を支持」『朝日新聞』2017.2.14; 「自民 与野党協議に余地」『毎日新聞』2017.2.14; 「自民 退位は一代・特例法」『読売新聞』2017.2.14; 「自民、特例法で接点模索」『日本経済新聞』2017.2.14; 「自民「一代限りの特例法」で見解決定」『産経新聞』2017.2.14. また、安定的な皇位継承については別途、慎重に検討するとしている。
- ⁵³ 「天皇退位で意見集約」2017.2.15. 公明党ウェブサイト <https://www.komei.or.jp/news/detail/20170215_23007>
- ⁵⁴ 『毎日新聞』前掲注(52); 「論点整理 正副議長に報告」『産経新聞』2017.1.25; 「各党「静かに議論」一致」『読売新聞』2017.1.20; 『日本経済新聞』前掲注(5); 「退位 与野党どう議論」『朝日新聞』2017.1.6.
- ⁵⁵ 「国民世論の動向について」前掲注(33), p.5; 「合同世論調査 主な質問と回答」『産経新聞』2017.1.31; 「本全全国世論調査結果」『読売新聞』2017.1.30; 「本社世論調査 退位、特例法に賛成 64%」『日本経済新聞』2017.1.30; 「本社世論調査 質問と回答」『毎日新聞』2017.1.23; 「本社世論調査 質問と回答」『朝日新聞』2017.1.17.
- ⁵⁶ 「退位の法整備 ねじれる世論 2 択なら「恒久制度」 「一代限り」特例法には「賛成」『日本経済新聞』2017.2.7; 『読売新聞』同上; 『日本経済新聞』同上; 『朝日新聞』同上

1 元号

元号法（昭和 54 年法律第 43 号）第 2 項は、「元号は、皇位の継承があつた場合に限り改める」と規定している。国民生活等への影響を軽減するための改元の時期等が議論になり得る。

2 退位後の称号など

皇室典範には規定がない。退位後の御身位（御身分や地位）、御活動、儀式、御所、予算措置、補佐組織、現在の天皇誕生日の扱い等が議論になり得る。

3 皇太子

皇室典範第 8 条は、「皇嗣〔皇位継承の第一順位にある者〕たる皇子を皇太子という。皇太子のないときは、皇嗣たる皇孫を皇太孫という」と規定している（〔 〕内は筆者補記）。このことから、仮に皇太子殿下が新天皇として即位された場合に皇位継承順位第一位となる秋篠宮殿下のために「皇太弟」などの地位を新たに規定する必要性や、秋篠宮殿下が皇太子の公務を行う場合の予算措置・補佐組織などが議論になり得る。

4 政治関与との関係

日本国憲法第 4 条第 1 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ひ、国政に関する権能を有しない」と規定している。このため、御意向を受けての法改正は、天皇の政治関与を禁じた憲法の象徴天皇の趣旨から逸脱するという指摘がある⁵⁷。一方で、憲法の想定している天皇制を永続的・安定的に支えようとする上で、制度に不備があることは天皇御自身が言い出すしかないという指摘がある⁵⁸。また、今後の法改正で天皇の御意思を退位の要件として記すことは憲法の規定に抵触する疑いが濃いという見方がある一方で、最終的に皇室会議の議決によることにすれば政治関与には当たらないという見方もあるとされる⁵⁹。

おわりに

衆参両院の正副議長は、平成 29（2017）年 2 月中旬以降に各党・各会派から個別に意見を聴取し、同年 3 月上中旬を目途にその取りまとめを行う考えと報じられている。有識者会議は同年 3 月末から 4 月頃に提言を取りまとめて首相に報告し、政府は同年 4 月末から 5 月頃に法案を国会に提出したい考えと報じられている。⁶⁰

天皇の地位は「国民の総意に基く」（日本国憲法第 1 条）と規定されている。全国民を代表する国会において国民の総意を見出すことが期待されている。

⁵⁷ 「皇位の安定性に懸念 麗沢大教授 八木秀次氏」『読売新聞』2016.10.21.

⁵⁸ 「インタビュー 長谷部恭男教授にきく 象徴天皇と「生前退位」一憲法から考える一」『世界』887号, 2016.10, pp.114-115.

⁵⁹ 人羅格「衆院選のカギ握る公明、共産 憲法解釈も絡む「退位」法整備」『エコノミスト』4484号, 2017.1.24, p.73.

⁶⁰ 「退位論点整理 国会側に示す」『朝日新聞』2017.1.25; 『産経新聞』前掲注(54); 「各党、集約を加速」『毎日新聞』2017.1.24; 「退位「一代限り」の方向」『読売新聞』2017.1.24; 「「国民の総意」なお難題」『日本経済新聞』2017.1.24.