

## 天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議（第5回）議事録

1 日 時：平成28年11月30日（水）9：00～11：56

2 場 所：総理大臣官邸大会議室

3 出席者：

・天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議メンバー

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	慶應義塾長
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

・政府側

杉田 和博	内閣官房副長官
古谷 一之	内閣官房副長官補
近藤 正春	内閣法制次長
西村 泰彦	宮内庁次長
山崎 重孝	内閣総務官
平川 薫	内閣審議官

4. 議事録

（1）開会

○ただいまから第5回「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」を開催いたします。

本日は、資料1の「有識者ヒアリングの開催について」に沿って、第3回目の有識者ヒアリングを実施いたします。

（2）八木 秀次 麗澤大学教授

まず、麗澤大学教授、八木秀次様から御意見を伺います。

資料1の八つの意見聴取項目につきまして、20分程度御意見を陳述していただいた上で、

10分程度の意見交換を行いたいと思います。皆様、時間厳守に御協力のほど、お願いいたします。

それでは、八木様、よろしくお願いいたします。

○八木でございます。

私からは、資料2を用意させていただいております。

まず「はじめに」というところで、あらかじめ結論部分を述べさせていただければと思います。

今上天皇の退位そのものに反対であり、国民の一人として、このままの御在位を望む。

現行の憲法・皇室典範は、天皇の御生前での退位を積極的に排除している。

自由意思による退位容認は、次代の即位拒否と即位後短期間での退位を容認することになり、皇位の安定性を一気に揺るがし、皇室制度の存立を危うくする。

退位は、明治以降封印してきたパンドラの箱を開け、さまざまな困難な問題を生じさせる。

高齢による御公務ができない事態には、国事行為の臨時代行など、現行法制で十分対応できる。

退位を実現させるとしても、憲法が規定する国事行為の委任、臨時代行や摂政設置をあえて採用しない合理的説明が困難である。

退位を実現するための皇室典範改正や特別措置法の政府としての提案理由がない。

合理的説明ができず、提案理由が明確でない法律によって退位を実現すれば、憲法上の瑕疵が生じ、同時に、次代の天皇の即位にも憲法上の瑕疵が生ずる。

皇位の正統性に憲法上の疑義を生じさせるような事態を招いてはならない。

この件は、すぐれて国家の制度の問題であり、制度を維持・存続・安定化させるためにもどのような措置が必要かという冷静な検討がなされなければならない。

今上天皇の御意向に寄り添うことが、我が国建国以来の制度を毀損し、結果として陛下を傷つけることになる可能性も視野に入れる必要がある。

事柄の性質からして、国民を対立させたり、与野党の政争の具にすることは避けなければならない。

最後でございますが、政府及び有識者メンバー、国会には、歴史的に極めて大きな責任を負っているとの自覚を持ち、天皇制度、皇室制度の「終わりの始まり」を招かぬよう慎重に対応されたい。これがまず結論部分でございます。

以下、質問事項に沿いまして意見を述べてまいります。全部取り扱っておりますと時間がかかりますので、主として二重丸にしている部分を中心に取り上げたいと思います。

①の御質問につきましては、そもそも日本国憲法が、天皇を国民統合の象徴としているということとはいかなる意味なのかということについて、憲法の起草にあたって典拠したであろう資料などを参照しつつ、そこに述べております。

また、その上で、天皇には国事行為、2ページ目を御覧いただきたいと思います。それ

から、公的行為、さらに私的行為あるいはその他の活動と申しますが、その三つがあるということをそこに書いてございます。その上で、二重丸をしている部分でございまして、8月8日に発せられた今上天皇の「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」の法的性質をどう考えるべきかということが問題となろうかと思っております。

内容は「象徴としてのお務め」についてであるが、「個人として、これまで考えて来たこと」の御表明であることから「その他の行為（私的活動）」であると考えられるということでもあります。

そして、8月8日の「おことば」は、憲法に規定された制度、すなわち4条2項の国事行為の委任、5条の摂政設置ではなく、新たな制度、すなわち御生前での退位の創設や、国の制度の変更、すなわち大喪の礼と即位儀式との切り分けを要望されていることから、憲法の趣旨を逸脱し、異例であると言える。また、言いかえますと、このときの天皇陛下の意思表示により、政治的効果を持ってしまったということが指摘できるかと思っております。

さらに、天皇は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。

天皇の地位についてでありますけれども、能力原理を排除し、男系継承という血統原理に基づいているがゆえに、その地位を巡る争いがない。

天皇の地位が安定し、天皇からその時々々の権力者が認証され、正当性を付与されることで、我が国の政治は安定し、社会の安定も招いている。

8月8日の陛下の「おことば」の解釈でございますが、公務ができてこそ天皇という理解は、「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ということでございます。

②の御質問につきましては、国事行為の範囲については、憲法に具体的な規定がありますが、公的行為の範囲については明確な法律上の定義がなく、その時々々の天皇の裁量や宮内庁の解釈に委ねられている。

3ページ目を御覧いただきたいと思っております。今上天皇が公的行為にこそ「象徴」としての意義を見出されている。

公的行為は今上天皇の代で膨らんだ。昭和天皇と比べて5～7倍とされるということでございます。

その次の丸でございますが、しかし、現状のままの公的行為を全て全身全霊でできてこそ天皇であるとする今上天皇の御認識は立派で有り難いことですが、同じことを国民が期待すれば、次代の天皇に対する過剰な期待を招き、能力評価を行い、苦しめることになる。

③の御質問につきましては私の答えでございます。御公務、とりわけ公的行為ができなくなることで退位との間には距離や飛躍がある。この点は強調しておきたいところでございます。

今後の御代替わりにあたって第一に検討されるべきことは、広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である。

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可能性がある。

それでも不可能になる場合の対応策として、憲法は国事行為の委任（臨時代行）と摂政設置の制度を規定している。

④の御質問についてでございますが、摂政ということではありますが、摂政設置は天皇が未成年である場合を除いて、天皇の意思無能力状態を想定している。

摂政と天皇との関係は「all or nothing」の法定代理であるということでもあります。

今上天皇の現状は、御高齢であっても摂政設置の要件であります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状態ではないと考えられる。

国事行為の臨時代行は、そこまでの状態でない場合を想定している。

⑤の御質問であります、国事行為の委任（臨時代行）についてであります。4ページ目を御覧いただきたいと思えます。

国事行為の臨時代行の要件緩和（「高齢」を加える）を行い、「all or nothing」の関係とせず、一部の国事行為を代行することも可とすることが考えられる。

公的行為については、当然、他の皇族への委任・肩代わりが考えられる。

現状に鑑み、最も現実的な対応策であり、しばらくこれで様子を見ることも考えられる。ここが私の今日の結論というところでもございます。

しかし、公務の整理縮小、摂政設置、国事行為の臨時代行について今上天皇は否定的なお考えを持たれている。この点が差し障りのある部分であろうかと思えます。

⑥であります、退位についての御質問であります。

憲法も皇室典範も退位を制度として排除し、終身在位制を採っている。

退位を排除する理由は主として、①自発退位や強制退位など、退位には政治利用の可能性があり、国民を対立・抗争の関係にする。②自由意思による退位を認めると同じく自由意思によって次代の即位拒否、短期間での退位を認めなければならなくなり、皇位の安定性を揺るがし、皇室制度の存立を脅かす。この①、②というところが明治の皇室典範、現在の皇室典範を起草するにあたって一番踏まえられた点であろうかと思えます。

そして、これまでの政府見解は、天皇の生前での退位を一貫して否定してきた。

そして、皇位継承権を有する男性皇族が限定される中、退位の容認は皇位を一気に不安定にする。

退位を実現する場合、憲法に規定されている国事行為の委任（臨時代行）や摂政設置を否定する政府としての合理的説明がなければならない。この点も強調をしておきたいと思えます。

天皇陛下の御意向は、政府としての説明にならない。

天皇陛下の御意向により政府が新しい制度、すなわち退位を実現することは、憲法が禁止する天皇の政治的行為を容認することになる。したがって、天皇陛下の御意向とは別の

政府としての合理的説明が必要となる。

高齢化社会の到来は理由にならない。高齢を何歳からとするかは別として、どの時代の天皇も高齢になり、務めができなくなる。そのことを想定して国事行為の委任（臨時代行）と摂政の制度を設けている。また、これまではそのように運用してきた。

5 ページ目を御覧いただきたいと思います。政府としての合理的説明ができないならば、憲法上瑕疵のある退位となり、次代の天皇の即位にも憲法上瑕疵が生じ、天皇の正統性に問題ありとなる。

他の問題であればともかく、皇位の正統性に憲法上の疑義を生じさせてはならない。

そうなれば、取り返しのつかない事態となる。

さらに、退位後の御活動によっては、国民統合の象徴の二元性を招き、国民を分裂・対立させる。

場合によっては、次の天皇から国民の心が離れ、敬愛の対象たり得なくなる可能性がある。

日本の歴史は天皇・皇室とともにあり、現在の国民も天皇を戴く政治体制を支持している。

この件はすぐれて国家の制度の問題であり、当事者である天皇や皇族の御意向に左右される性質のものではない。皇位継承原理の変更や女性宮家の創設も同じことが言えます。

我が国の伝統的な統治形態は「君民共治」であり、天皇個人の意向によって政治が左右されるものではない。

「承詔必謹」という場合の「詔」とは、正当な手続を経てオーソライズされた国家意思のことであり、天皇個人の思いではない。

さらに、移ろいやすいその時々々の世論に流されたり、当事者である天皇や皇族の御意向に過剰に寄り添って思考停止するのではなく、国家の制度として捉え、それを維持・存続・安定化させるためにどのような措置が必要かという冷静な検討がなされなければならない。

連綿として続いてきたものを受け継ぐという歴史への責任と毀損することなく後世へ伝えていく未来への責任があるという自覚が必要である。

皇室や天皇制度の「終わりの始まり」を導いてはならない。

⑦は退位が実現する場合にどのような手法なのかという御質問についてであります。

私の結論は、退位は避けるべきで、今上天皇の終身在位を望むということではありますが、一般に二つの方策が挙げられておりますので、その点について検討いたしたいと思います。

#### 1、皇室典範の改正で退位を実現する。

これは憲法2条の規定に忠実な手法ではありますが、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。

これも先ほど述べた部分でありますけれども、国事行為の臨時代行や摂政設置という憲法上の制度をとらず、退位のための改正を行う政府としての皇室典範改正の提案理由がない。

6 ページを御覧いただきたいと思います。政府としての合理的説明は私の立場からすると困難であります。

政府としての合理的説明ができないなら憲法上瑕疵のある退位となり、次の天皇の即位にも憲法上疑義が生ずる。

天皇の正統性に問題ありとなる。

他の問題であればともかく、皇位の正統性に憲法上の疑義を生じさせてはならない。

2 番目は、特別措置法で今上天皇一代に限って退位を実現するという方策についての検討であります。

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。この点を回避するためには時限立法しかあり得ないということで、そこに私が恐らく時限立法であればこういうことだろうかというのを示してございます。

しかし、法は消滅するが、退位を認めた前例となる。

そのため、将来の短期間での退位を排除する理由がなくなる。

皇室典範改正と皇位を不安定にする点では質的な差異はない。

退位の要件を「高齢」とすることで短期間での退位は排除できると書きましたが、しかし、「高齢」とは別の理由による退位も、別の特別措置法を制定することで可能になる。

政府としての新法、すなわち特別措置法の提案理由がない。

また、特別措置法の中身についてであります、「目的」にかかわる条項を政府として記述できない。

これは仄聞しているところでありますが、「天皇の御恩に対する感謝として国民が退位を実現」との提案理由があると聞いておりますが、明らかに合理性に欠ける。

憲法に規定された国事行為の委任（臨時代行）や摂政設置を使わない政府としての合理的説明が困難である。

これも繰り返しであります、合理的説明ができないなら憲法上瑕疵のある退位となり、次代の天皇の即位にも憲法上疑義が生ずる。

天皇の正統性に問題ありとなる。

他の問題であればともかく、皇位の正統性に憲法上の疑義を生じさせてはならない。

皇室典範そのものへの改正を回避することで、大喪の礼や陵について規定する皇室典範との間に齟齬が生じる。この点を指摘しておきたいと思います。

最後に、⑧の御質問に対する私の回答でございます。

退位に反対であるが、仮に退位を実現する場合は以下のような措置・検討が必要になるということで、一般的なこれまでいろいろな方が取り上げているものを挙げております。その中で私が強調したい点は二重丸にしております。

これまで内廷皇族に許されてきた行為はできるとするかどうか。

当然、政治色を伴う活動はできない。

国民の支持・敬愛の対象が新天皇との間で二元化しないように注意しなければならない。

退位前の公的行為を引き続き行う場合は御活動に制約を設ける必要がある。それは今、述べたような点でございます。

「その他の活動（私的行為）」として、外国訪問をされる場合も政治的な効果ということを考えまして、制約を設ける必要がある。

さらに、天皇が崩じた際には大喪の礼を行うとの皇室典範の規定がありますが、退位をされた天皇が崩じた際にも大喪の礼を行うとしてよいかどうか。その規模や内容はどうか。この点の検討も必要であろうかと思えます。

以上が質問事項に対する私からの意見陳述でございます。ありがとうございました。  
○ありがとうございました。

それでは、意見交換に移りたいと思えます。

○非常に憲法上の問題をはっきり御説明いただきまして、まことにありがとうございました。ただ、象徴天皇のやる行為として、国民との交流とか国民のために祈るというようなことで国民の信頼を勝ち得てこそ象徴の役割を果たせるという見解が、今上陛下だと思ふのですけれども、それに対して世論の調査は非常に高い評価を与えているというものがあります。

一方、天皇の評価というものの中に入れてはいけないということになると、これからの天皇のおやりになることがいろいろ問題になると思えますけれども、終身天皇制というものを皇室典範で堅持しながら、高齢化社会ですから今後どういうことが起こるかかわからないので、そのときはそのときに起こった状況に応じて国民が判断し、そして、御退位が必要と判断されれば特措法をつくって、そのときの議会の承認を得て、要するに国民の総意で認めるというような余地はないとお考えなのでしょうか。

○まず今上天皇は8月8日の「おことば」の中で、御公務、その大部分は公的行為に当たるかと思えますけれども、陛下の表現によりますと、まずは国民のために祈ること。2番目は、国民に寄り添うこと。3番目は、いわゆる行幸ということになるかと思えますけれども、この三つを挙げられました。そして、先ほども述べましたが、これらは今上天皇の代で非常に膨らんだ。お元気で、それからお若いときはそれが十全にできたわけでありませうけれども、それが御病氣や御高齢に伴っておできにならなくなってきた。しかし、これが全身全霊で全てできてこそ象徴天皇たり得るのだということをおっしゃいました。

この自己規定あるいはあえて申しますが、職業倫理と申しますか、それは極めて立派で尊いことだと思えます。しかし、このことが次の代あるいはその次の代にもわたる天皇としての本質的なお務めなのかということ、ここは考えなければならないと思えます。すなわち、今上天皇のいわば独自性をここでお出しになったというように思うのです。

このことを国民世論がまた支持をしております。しかし、その支持をしているということは、次の天皇に対しても同じことを期待するということになるかと思えます。そうすると、そこに能力評価ということが発生してまいります。私は、そのことを大変懸念しております。国民の心が今上天皇とその次の天皇を比較することによって、次の天皇から離れ

はしないのか。ですから、私は、天皇というのは国家の制度だという捉え方がここでは必要なのではないかとということで強調をいたしました。

私の今日の見解ですが、まずは国事行為の臨時代行の制度で、しばらく様子を見てはどうか。まだ退位を実現するかどうかの議論も熟しておりませんし、まだその段階ではないのではないかとというのが私の本日の意見でございます。

○ありがとうございました。御質問をどうぞ。

○どうもお疲れさまでした。

2点ございまして、一つは、8項目について、当方のほうでお尋ねしたわけですが、その最後のところに、⑦、⑧について子細な御説明がありました。八木さん御自身としては退位に反対だという説を御開陳されて、それはよくわかりました。その上で、もし退位を避けるべきであるが、一般的には退位を実現する方法が二つあると、わざわざお書きいただいて、かなり懇切に御説明されていらっしゃいます。この場合、八木さんからすれば退位がやむを得ず実現されるとした場合に、こういうプロセスと内容であれば御自身も退位をやむなきものとして受け入れる、あるいは賛成せざるを得ないという趣旨として理解してもよろしいでしょうか。

もう一つは、陛下といえどもやはり人間でいらっしゃる。その場合に、例えば憲法上の地位も違いますが、元アメリカ合衆国大統領レーガン氏が、これから自分は人生のたそがれに出る。そして、皆様とはこれでお別れをするという美しい姿を持って国家元首として果たした歴史的な役割についてピリオドを打って去っていったということがあります。我が国の場合、伝統や歴史は違いますが、我々国民にとって重要な統合の象徴としての陛下の重要な属性として、やはり威厳と尊厳というものがあるように思います。その場合に、このように終身在位ということになりますと、陛下は何らかの形で仮に摂政や臨時代行というものを置かれたとしても、天皇としての機能や地位におとどまりになる限り、必ず我々国民に対してそのお姿をお示しになられることも考えられます。その場合、威厳、尊厳という点で畏れ多いのみならず、やはりある種人間としての本質に照らして、天皇といえども、もちろん法によって存在が規定されているわけですが、常識の側面としての法という観点から見ても、そのようなお姿を拝するのは畏れ多いという2点なのです。

○まず1点目でございますが、これは特に⑦で検討したものでありますけれども、一般にこの二つの手法が挙げられているけれども、これらのクリアしなければならない問題がある。私が考えますに、これはクリアできないということでございます。一言で言いますと、政府としての提案理由がないということです。政府としての独自の提案理由がない。陛下がおっしゃったからということで動く、これは憲法に抵触しますので、政府としての独自の提案理由を持たなければなりません、それが果たしてあるのかということで、ここは恐らく立法する場合の一番高いハードルになろうかと思えます。それと同じことですが、憲法に国事行為の臨時代行の制度と摂政の設置が書き込まれてあるのに、これをあえて使わない合理的な説明があるのかという点でございます。その点がクリアできるの

であれば立法はできるかと思いますが、私が考えるに、なかなかそれは難しいというところでもあります。

2番目の御質問でありますけれども、陛下が今後さらに御高齢になられるにあたって、その尊厳をいかに保っていただけるのかということではありますが、私が考えますに、天皇という位には、存在されることと、その上でどういう働き、すなわち機能を発揮されるのかという二つの点があるかと思いますが。現在、専ら機能の面が強調されておりますけれども、しかし、まずは存在なさるということ、これはしかも誰も取って代わることができない地位であるということ強調しておきたいと思えます。

その上で、存在をされるということから、当然、今後、ますます御高齢になられるに従って、その尊厳の部分についてさまざまな問題が出てくることであろうかと思えますけれども、そこはまた別途検討すべきことでありまして、そのことと退位が直結するとは、私は考えてはならないと思えます。退位につきましては、これは天皇制度、皇室制度を毀損する決定的なものになりはしないかということ懸念しているということでございます。

○あと2問ぐらい、どなたか。

○ありがとうございました。

重なったの質問になるかもしれませんが、天皇陛下御自身の進退ということを考えますと、これは要するに誰が言い出すかということ、要するに陛下の意向表明を御本人がなさらない限り、これをそんたくすることは全くできないという感じがいたしますので、ですから、意向の表明自体は政治的行為であるというように強く判断をする必要もないのではないかという見解もあるわけですが、この点はいかがでしょうか。

○これも8月8日にまさに天皇陛下の「おことば」が出てしまいました。私はあの手法でなければよかったのになという思いが今もしております。水面下で御意向を受け止め、またさらに水面下で政府が動くということであれば憲法上の問題はクリアできたかも知れませんが、今となってみれば、非常にこの問題は苦しい、説明が非常に苦しいと思えます。

以上でございます。

○もう一問、どうぞ。

○今のとの関連ですが、先生は今回の御表明というのは、個人としてこれまで考えてこられたことの御表明であって、私的活動であるという整理をすればよいという御理解だと思いますが、それはそう整理せざるを得ないと思うのですが、ただ、その後、世論が動いていて、その世論と国民の代表である国会との関連でみると、国民の総意に基づくという天皇の地位、それは国民の総意に基づくわけですので、その世論と国会というのによって天皇についてどう思うかということを決められるという見解があるかと思えます。そのことについていかがでしょうか。

○国民の総意という文言については、現在の国民世論あるいは現在の国民代表である国会議員の意思とってはならないと思えます。憲法には2条に世襲の規定もございますし、それらを総合しますと、国民の総意とは歴史的なもつと言えれば過去、現在、未来の国民の

意思、すなわち伝統だと位置づけ、理解をせざるを得ないと思います。

したがって、国民世論に左右されてはならない。あるいは国民世論に左右されると決定的な瑕疵を残してしまう。あるいは制度を決定的に毀損してしまう。国民世論というのはころころ変わりますから、そこはあまり重視なさないで、むしろここは制度という捉え方をして、慎重な検討をしていただきたいとお願いをしたいところでございます。

○ありがとうございました。

残念ながら時間がまいりましたので、これで八木様からのヒアリングを終了いたしたいと思えます。八木様、どうもありがとうございました。

○ありがとうございました。

### (3) 百地 章 国士舘大学大学院客員教授

○それでは、次に、国士舘大学大学院客員教授、百地章様から御意見を伺います。

資料1の八つの意見聴取項目につきまして、20分程度御意見を陳述していただいた上で、10分程度の意見交換を行いたいと思えます。皆様、時間厳守をお願いいたします。

それでは、百地様、よろしく願いいたします。

○本日は、意見陳述の機会を与えていただきまして、大変光栄に存じます。それでは、時間がありませんので、用意しましたペーパーを読ませていただきます。

#### ①日本国憲法における天皇の役割をどう考えるか。

日本国憲法第1条は、天皇が日本国及び日本国民統合の「象徴」であり、その地位が主権の存する日本国民の総意に基づくとしております。これは、憲法の基本原理をなす国民主権と歴史的・伝統的な天皇制度との調和を意図するものと考えられます。

天皇が日本国及び日本国民統合の象徴という場合、問題となるのは「国家的象徴」ということであって、象徴一般とは区別して考える必要があります。というのは、通例、国家的象徴の例として挙げられるのは、国旗、国歌、国章、王冠などであって、これらはいずれも国家権力ないし国家権威を示すものと観念されているからであります。あらゆる民族国家は、このような象徴を国家意識の高揚のために用いていると言われております。それゆえ、国家の尊厳の象徴としての天皇も、おのずから尊厳な存在であると考えられます。

国旗・国歌等以外に「人格」を国家的象徴と明示した例としては、日本国憲法以外にも1978年のスペイン憲法などを挙げるができます。それによれば、国王は「国家の統一及び永続性の象徴」とされております。この点、理論的には既に19世紀の初めごろから君主を象徴とみなす考え方があり、今日では、一般に国王や大統領などの「元首」が「国家の政治的統一の象徴」と解されております。それゆえ、日本国憲法やスペイン憲法の例は、理論的には、それを成文化したものと見ることもできましょう。

問題は、日本国憲法では、天皇が「日本国の象徴」であるだけでなく「日本国民統合の

象徴」でもあるとされていることでもあります。つまり、天皇の御存在そのものが「日本国の象徴」であるというにとどまらず、天皇が「国民統合の象徴」とされていること、しかも国旗や国歌とは異なる「人格」が象徴とされていることから、そこに何らかの「国民統合のための具体的な行為・行動」が期待されていると考えることができます。

この点、「日本国」を離れて「日本国民の統合」は考えられないことを理由に、両者を区別する実益はないとする見方も有力であります、やはり区別すべきでありましょう。

このように考えた場合、憲法に規定された「国事行為」以外の「公的行為（象徴行為）」の問題が重要な意義を持つてくるものではないかと思われまます。

①を踏まえ、天皇の国事行為や公的行為などの御公務はどうあるべきと考えるか。天皇の行為には、憲法に明記された国事行為以外に、象徴としての地位に伴う「公的行為（象徴行為）」が存在すると見るのが学説の通説であり、政府もそのように解釈してきました。すなわち、天皇の行幸、謁見、国内巡幸、皇太子の教育など、象徴天皇の地位の保持に影響の深いものは、広義の国家的事務として、宮内庁職員の手により、かつ宮廷費を以って処理するとの政府解釈が、既に昭和22年ごろには行われております。

また、国会開会式における「おことば」は第一国会より行われ、昭和29年ごろには、内閣法制局がこれを国事行為でもなければ単純な私的行為でもない、象徴たる地位に縁由を持つ行為とする態度を決定しておりました。そして、このような背景の下、憲法学説においても、これを「公的行為」ないし「象徴としての天皇の行為」であると見る見解、見方が通説としての地位を占めるようになりました。

問題は、この「公的行為」が憲法に明記されたものではなく、その具体的内容や範囲が明確でないことでもあります。それゆえ、公的行為がますます拡大し、今上陛下の御公務の軽減が問題となっている今日、必要とされるのは、その本義に立ち返って、憲法が期待する「天皇の象徴としての役割」とは何かを再考してみることであると思われまます。

この点、『君主制の研究』の著者、佐藤功教授によれば、「象徴の社会的・心理的機能」としては、二つの側面が考えられます。一つは「消極的・受動的機能」、もう一つは「積極的・能動的機能」であります。この議論を踏まえるならば、天皇が「日本国及び日本国民統合の象徴である」という場合にも、「消極的・受動的機能」と「積極的・能動的機能」の二つが考えられましよう。

一つは、人々が「天皇を見ることによって日本国及び日本国民統合の姿を思い浮かべることができる」という「消極的・受動的機能」であります。この考え方は、後で述べる「天皇は御存在そのものが尊い」という議論に通じるところがあると思われまます。

そして、もう一つは、日本国民が「天皇を通して統一への自覚と一体感を深める」という「積極的・能動的機能」であります。しかも、国旗と違って「人格」が象徴とされていることから、その行為・行動を通して、積極的・能動的機能はより大きく働くことになりましよう。例えばあの東日本大震災の際に、今上陛下がビデオメッセージを出されたことにより、国民は揺れ動く心を一にし、国民としての一体感を高めることができたので

はないでしょうか。また、陛下が全国各地を訪問され、被災地を訪れて被災者を慰められる。そして、それを通して、国民が一体感を取り戻した。これが「象徴」の「積極的・能動的機能」ではないでしょうか。この考え方は、象徴としての行為・行動こそ、国民統合の象徴たる天皇にふさわしいとの考えに通じます。

このような二つの視点から考えますと、今回の天皇陛下の「譲位」を巡り、「天皇の御存在そのものが尊いのであるから、たとえ公務ができなくなっても、皇位にとどまらるべきである」という見解には、率直なところ、果たして、そう言い切れるのだろうかという思いが湧きます。確かに「陛下がいらっしゃるからこそ有りがたいのであるから、お年を召された陛下には、無理をなさらず、できる範囲でお祭りだけしていただいたらよい」という考えはよくわかります。しかし、「天皇が国民統合の象徴である」という場合の「積極的・能動的機能」のこと、さらに象徴としての行為・活動こそが国民統合の象徴にふさわしいとの立場に立った場合、果たしてそれだけで十分と言えるでしょうか。

明治維新ごろまでは、天皇が直接、国民の前に出られることは少なく、天皇は皇居の中で、宮廷文化の継承に務め、ひたすら「お祭り」をなされておりました。そのような時代であれば、陛下はお祭りをされているだけでよかったかもしれません。あるいは西行法師が伊勢神宮の神嘗祭の折に、伊勢神宮を拝し、「何事がおわしますかは知らねどもかたじけなさに涙こぼる」と歌ったように、国民が皇室に思いを致し、皇室のお祭りに関心を抱いて、陛下が表に出てこられなくても、ただただ有り難く思う。そのような時代であれば、それでよかったかもしれません。

しかし、天皇は憲法上「国民統合の象徴」でもあります。だからこそ、今上陛下は宮中祭祀を熱心に営まれるだけでなく、「象徴とは何か」を真剣に考えられ、象徴にふさわしい行為を一所懸命に務めてこられたと思われます。そして、多くの国民も天皇を直接あるいはマスメディアを通じて目の当たりにし、そのような「象徴行為」を通じて天皇を理解し、皇室の御存在の有り難さを自覚してきたところが大きいのではないのでしょうか。

このように考えますと、陛下が象徴としての行為・行動ができなくなれば皇位にとどまるべきではないとおっしゃっているそのお気持ちもよく理解できます。また、情報化時代の今日、天皇は直接国民の目に触れられなくても、「ただ御存在することが尊いのであるから、そのまま皇位にとどまっていたきたい」ということで、多くの国民が本当に納得するだろうかとも思います。

さらに問題となるのが、超高齢化社会の出現であります。90歳を超え、100歳になんなんとする人さえ決して稀とは言えない今日、高齢者が突然病に倒れそのまま寝たきりになったり、あるいは高齢者特有の病気を発症したりといったケースも決して少なくありません。これは畏れ多いことながら、皇室だけは別ということにはなりません。そして、万一、御病気が長引いた場合、天皇の地位にあられる以上はさまざまなメディアによってそれが報道され、国民の目にさらされる可能性も否定できません。その結果、天皇の「人間としての尊厳」が侵害され、さらに「天皇の尊厳」さえ侵されないとも限られないでしょう。そ

のような場合であっても、御存在そのものが尊いのだと言い切るのでしょうか。超高齢化社会における天皇のあり方、これこそが陛下がみずからのおことばをもって問題提起されたことではないでしょうか。

③天皇が御高齢となられた場合において、御負担を軽くする方法として何が考えられるのか。⑤天皇が御高齢となられた場合において、御負担を軽くする方法として、憲法第4条第2項に基づき、国事行為を委任することについてどう考えるか。

この点につきましては、ある程度方向性が見えてきていると思いますので、簡単にさせていただきます。

1、国事行為については、国事行為の臨時代行制度がありますから、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ります。また、公的行為（象徴行為）については、①の回答で述べたように、その本義に立ち返り、象徴としての天皇の地位・役割にふさわしい行為に絞っていくのが望ましいと思われます。

④天皇が御高齢となられた場合において、御負担を軽くする方法として、憲法第5条に基づき、摂政を設置することについてどう考えるか。

現在の皇室典範を厳格に解釈した場合、天皇が御高齢となられたときに摂政を置くことは困難であると思われます。そこで、皇室典範の改正論も主張されているわけですが、従来の政府解釈に従えば、摂政を置くケースとして「御高齢のとき」を加えることは無理があると思われます。なぜならば、憲法が「摂政」のほかに「国事行為の代行」を定めた意味を考えると、「国事行為の委任」は「天皇の御意思がはっきりしている場合」「摂政の場合は、天皇の御意思がむしろほとんどおありにならないような場合」というように根本的な違いがあるというのが従来の政府解釈だからであります。

それゆえ、たとえ御高齢になられても、陛下の御意思がはっきりしている場合に摂政を置くことは、本来の趣旨と矛盾する可能性があります。ただし、終身制の採用に伴い、天皇が公務を行うことができない場合に備えて置かれたのが摂政制度の本来の意味であると考えれば、「御高齢のため公務ができないとき」に摂政を置くことができるよう皇室典範を改正することは可能と思われます。

とはいうものの、も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、天皇が御公務から離れられた場合には、国事行為の臨時代行と違って、長期間にわたる可能性も高く、「国民統合の象徴」が事実上分裂するおそれがありましよう。

他方、現行皇室典範の定める、天皇が「精神若しくは身体の重患」に陥った場合の摂政については、大正天皇のときの事例を基に、さまざまな問題点が指摘されております。この場合、天皇は重篤な病に侵されつつもなお「天皇」であり続けることになるのでしょうから、やはり「国民統合の象徴」の事実上の分裂といった事態が出来るおそれがあるのではないかと考えられます。

⑥天皇が御高齢となられた場合において、天皇が退位することについてどう考えるか。  
⑦天皇が退位できるようにする場合、今後のどの天皇にも適用できる制度とすべきか。

歴史的には、権力を持った臣下の者たちが、天皇に譲位を強要したり、天皇がみずから上皇となって院政を敷いたりといった弊害、さらに天皇による恣意的な譲位といった問題もありました。そこで、明治の皇室典範制定のときには、デメリットのほうが多いと判断し、譲位制を否定、終身制を採用しました。また、同様の理由で、現在の皇室典範を制定したときにも、譲位制を否定しております。

この点、天皇が政治的権能を有しない現行憲法下では、そのような弊害は少ないかもしれませんが、しかし、天皇の権威を利用すべく、恣意的に天皇を退位させたり、即位させたりしようとする者が出てくるおそれはあります。

さらに、譲位制度を採用した場合には、「国民統合の象徴」に分裂を招きかねないであります。譲位制度の下、先帝と新帝が同時に存在することになれば、先帝を慕う国民と新帝を支持する国民に微妙な心理的溝が生じ、「国民統合の象徴」が分裂してしまわないか懸念されます。ただ、先に述べた「摂政」を置いた場合と比較するならば、摂政の場合は、天皇はそのまま天皇、つまり公人中の公人であり続けることとなります。これに対して、「譲位」された場合には、もはや天皇は天皇ではなく、その意味で公的性格は薄れてきますから、「国民統合の象徴」の分裂という不安は少なくなるかもしれません。

このように、「譲位制」の問題点は、決して解消したわけではありません。したがって、「譲位制」を否定してきた明治以来の歴史の重みを考えるならば、一時的な国民感情やムードだけで、簡単に「終身制」を否定してしまうべきではないと考えます。

ただし、陛下の御発言の中には、「高齢化社会の到来」に伴う新たな課題についての問題提起がありました。この点については既に述べたとおりであります。万一、高齢となられた天皇が長期間病の床に伏せられたり病気が長引いた場合には、「国民統合の象徴」としての行為・行動がかなわなくなるばかりか、御病状等がマスメディアによって報道され続け、天皇の「人間としての尊厳」が侵害され、さらに「天皇の尊厳」そのものさえ侵されかねません。それゆえ、このような事態を想定すれば、「譲位制」を認めることが望ましい場合があります。その意味で、従来からの「終身制」は維持しつつ、あくまで「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というのが現在の私の立場であります。

さらに、既に述べたとおり、100歳と聞いても決して珍しくない時代であります。もし陛下が100歳になられた場合、皇太子殿下は74歳になられます。それでも即位できないとなれば、これは考えざるを得ないであります。それゆえ、超高齢化社会における天皇のあり方はいかにあるべきかとの陛下の問題提起を受けて、内閣や国会が改めて譲位の可能性を論じたとしても、直接憲法に抵触することはないと思われまます。

そこで、「終身制」を原則とした上で、例外的に譲位をお認めするための方法であります。現在主張されているのは、以下の三つの方法であります。

①皇室典範とは別の、独立した法律（特別法ないし特別措置法）を制定し、それによって陛下の譲位をお認めする方法。

②皇室典範そのものの改正による譲位の承認。

③皇室典範の中に例外的な譲位を認めるための根拠規定を置き、これも「皇室典範の改正」であることには変わりはありませんが、それに基づいて特別措置法を制定する方法があります。このような形式を踏めば、特措法は皇室典範と一体のものとして見ることができると思われます。ちなみに内閣法制局長官の答弁でも、皇室典範という場合には「皇室典範」という名の法律だけでなく、「皇室典範の特例、特則を定める別法も皇室典範に含まれる」とされており。

次に、各方法について評価ではありますが、皇室典範とは別の独立した法律を制定して譲位を認める方法についてですが、このような法律は、憲法2条に違反すると思われます。なぜなら、同条では「皇位は（略）皇室典範の定めるところにより、これを継承」となっており、憲法2条の明文に反するだけでなく、あえて憲法が「皇室典範」によると定めた、その重みを見捨てることになるからであります。それゆえ、皇室典範とは別の独立した法律を制定し、それに基づいて譲位し、「皇位の継承」を行うことはできないと思われれます。

さらに、皇室典範4条は、「天皇が崩じたときは、皇嗣が、直ちに即位する」と定め「終身制」を採用しております。にもかかわらず、皇室典範以外の法律で、終身制を否定するのは明らかに矛盾でありまして、このような法律を制定することはできないと思われれます。もし、それを是とするならば、皇室典範とは別の法律を制定し、それによって皇室典範第1条の「男系男子」の原則を否定することさえ可能となります。しかし、そのようなことが許されるはずはありません。

なお、一部の新聞報道によれば、特措法として「今上天皇は平成〇〇年に退位する」という法律が考えられているといます。しかし、皇室典範で否定した譲位を皇室典範とは全く別の法律で認めることなどあり得ないと思います。のみならず、今上陛下という特定個人だけを対象とした法律など、近代国家において、果たしてあり得るでありましょうか。

次に、皇室典範そのものを改正する方法ではありますが、譲位と関連する部分を全面的に改正するのは簡単ではありませんし、時間もかかると思われれます。また、恒久法である皇室典範の中に譲位の条件や譲位と関連する事柄を書き込んでしまうことについては、慎重な上にも慎重な配慮が必要であります。それゆえ、このような方法には賛成できません。

そこで浮上してくるのが第3の、皇室典範に例外的な譲位をお認めす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であります。この法律は、もちろん、今上天皇以外の天皇にも適用されることになります。これは⑦への回答でもあります。この方法が、現在考えられる最もよい方法ではないかと思われれます。条文としては、以下のようなものが考えられましょう。

まず、皇室典範の「附則」第4項に「天皇は、第4条にかかわらず、皇室典範に関する特別措置法の定めるところにより、譲位することができる」といった趣旨の規定を置きます。

その上で「皇室典範に関する特別措置法」を制定し、以下の趣旨の規定を定めます。「天皇は、高齢により公務をみずからすることができないときは、その意思に基づき、皇室会議の議を経て、譲位できる。譲位があったときは、皇嗣が直ちに即位する」。

このような規定であれば、終身制が原則であり、譲位制はあくまで高齢で天皇としての務めが果たせないときに限定されます。また、恣意的な譲位をいかにして排除するかということが最大の課題ですが、このような規定であれば「高齢により公務をみずからすることができない」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ており、しかも皇室会議の議を経ることになりますから、とりあえず問題は解消するのではないかと考えられます。

その上で、後日、皇室典範の改正を、その是非も含めて慎重に審議すべきでありましょう。

この点、今上陛下の譲位のためにだけ法律を制定するというやり方については、既に述べたように疑義があります。また、それが果たして陛下の問題提起にお応えする方法か疑問でもあります。なぜなら、陛下のおことばを素直に読めば、「高齢化時代の到来に伴う天皇のあり方」そのものが問われているからであります。

⑧天皇が退位した場合において、その御身位や御活動はどうあるべきと考えるか。

譲位された後は、原則として公務はされず、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と考えられます。なぜなら、譲位された以上、国事行為はできませんし、象徴としての地位に伴う「公的行為」も、理論的には認められないからであります。

終わりに、一言付言させていただきたいと思います。たとえ例外的とはいえ、譲位制を採用すれば、男子の皇位継承権者の数はさらに減少することになります。それゆえ、政府におかれては、一日も早く、男系男子の皇族を確保すべく、抜本的な対策を立てていただきたいと思います。

以上でございます。

○ありがとうございました。

それでは、意見交換を行います。ただいまの説明につきまして、御質問、御意見等ありましたらどうぞ。

○先生、ありがとうございました。

陛下が終身お務めになるにせよ、あるいは別の形になるにせよ、いずれにしても御高齢になるに従って、いわゆる御公務等をかなり皇太子殿下あるいは秋篠宮殿下等の他の皇室のメンバーに分担していただくということが必要かと思われまします。そのとき、先生は、この②に対するお答えの中でとても明快に、天皇の役割として消極的・受動的機能と積極的・能動的機能ということを挙げておられ、いわゆる御公務等をなさるといふことは、どちらかというとも積極的・能動的機能のほうに当たるかと思われまします。これを天皇陛下ではなくて、他の皇室のメンバーの方々が分担してなさるといふ形でもこの機能は一定程度果たし得るといふように考えてよろしいでしょうか。あるいはやはりこのところは陛下みずから

がなさって初めてその機能が果たし得るというようにお考えなのか、そこを伺いたと思います。

○ありがとうございます。

その点は、論理的に考えますと、象徴としての行為は象徴としての地位に伴って行われる行為であります。したがって、理論的には象徴行為の委任ということはあり得ない。国事行為の場合には委任はできますが、象徴行為の委任というのは理論的には不可能だと思います。したがって、それをお支えするような活動をするにはあるかもしれませんが、象徴としての行為として他の方々がされることは理論的にはできないと思います。

○どうぞ。

○今、陛下がなさっているような、さまざまな例に挙げられているような被災地への御訪問であるとかお見舞い等は、陛下がなさってこそ積極的・能動的機能が果たせるのであって、他の皇室のメンバーではなかなかそうはいかないのではないかとということでしょうか。

○あくまでもこの理論の問題でございますから、皇太子殿下でも。

○そうしますと、やはり公的行事は譲るというよりは、陛下がお年を召してなかなか難しくなった場合には、それらを限りなく縮小していくという方向で進めるべきだということでしょうか。

○まずそれをやるべきですね。まず縮小していく。そして、ここにも書きましたように、本来、象徴天皇としてふさわしい行為に限定していく。ですから、いろいろなところに出られるということは果たして本来の意味から必要かとなればおのずから限定されてくるであろう。国家的な行事とか式典とか、そういうところに出られるということは、まず象徴行為として考えられますし、国会の開会式も当然入ってきますが、それ以外はできるだけ限定する方向で、減少する方向で考えるべきではないかなと思っております。

○どうぞ。

○御説明ありがとうございました。

レジュメの7ページにあるのですが、いよいよ譲位ということになれば、皇室典範の中に根拠法を置いておいて二つの要件をという御説明をいただきました。一つは客観的条件で、もう一つは主観的な、いわゆる天皇の意思ということを条件にしていく。

そこで二つ質問なのですが、特措法にしても、個人を対象にした法律を制定することは難しいでしょうから、天皇を機関とか組織とかと考えるというときに、意思というものをどの程度法的に認めることができるのかというのが一つ目の質問です。

もう一つは、意思を条件とするといった場合に、憲法でいう4条第1項に抵触しないのかという部分について、4条にかかわらずという趣旨を皇室典範の中に定めておけば大丈夫だという御説明があったように伺いまして、上位法である憲法と違うことを皇室典範の中に定めることができるのかどうかという、この2点を伺いたと思います。

○ありがとうございます。

最初に、「憲法4条にかかわらず」ということは申し上げていないと思います。そこで、

まず天皇の御意思に基づくということは、歴史上、天皇の御意思に反して、その臣下の者が無理やり退位させるということがありましたから、やはり陛下の、特に今回の場合は超高齢化社会において、陛下がこれ以上御無理だというときに退位される、譲位されるわけですから、やはり陛下の御意思がまず尊重されなくてはいけないということで、当然そこに含まれます。

その場合に、憲法4条の、国政不関与の原則との関係がどうなるかということですが、確かにそういう指摘はありますけれども、この場合は天皇が積極的に国政にかかわるといふ類いのもではなくて、あくまでも譲位制を認めた際に、それが陛下の御意思に基づくものであるかどうか、いわば当事者の意思を確認するといった意味合いがあると思いますから、したがって、憲法4条が禁止する国政不関与の原則に直ちに抵触するとは思いません。

○ありがとうございます。

○ほかにどうぞ。

○ありがとうございます。

いわゆる高齢社会の到来ということについて、要するに今回陛下がメッセージの中で述べられたということがかなり一般性を持ち得るというお話だったのですけれども、逆にいつの時代にも高齢というのはあり得るので、したがって、今回だけをそういうように見るべきではないという説もあるのですが、それについてはいかがお考えでしょう。

○ありがとうございます。

その寿命というのは年代によって確かに変わりますから、昔も当時としては超高齢の方もいらっしやったのは間違いないと思います。ただし、今日、これだけ医学が進歩しますと、本来であれば自然に死を迎えた人が、医学の進歩によって長らえるということもあるわけです。それを完全に排除するというのはなかなか難しいこともあります。そうなりますと、やはり高齢で、高齢者に特有の病気になられて、お体は元気だけれども、そういう症状を呈する場合とか、あるいは脳関係の病気で倒れられて、しかし、命は長らえる場合ということも、昔はなかったようなことが現実起こってきていると思います。そういうことを考えますと、やはり天皇陛下の場合も、全く例外とはいえませんから、当然そういう可能性は否定できません。したがって、そういった場合には、やはりそのままずっと病床におられるまま天皇でおられるということが果たしていいのだろうか。陛下もそういったことを御心配になっているのではないかなと思いますので、高齢化というのは今日では意味合いが変わってきていると思います。

○ほかにございますか。どうぞ。

○ありがとうございます。

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要件についてですが、多少裁量の余地が広く、恣意的な退位とか濫用を招く可能性があるのではないかという疑念もあるかと思いますが、その点についてどうお考えかということと、もう一点、今回の今上

天皇だけを対象とした法律を例えば考えた場合に、先生は、特定個人を対象とした法律というのはおかしいという御見解でしたが、これは天皇という機関のことを定める法律なので、必ずしも特定個人ということには当たらないのではないかという見解もあろうかと思いますが、その点についてもお教えいただければと思います。

○ありがとうございます。

まず初めのほうですが、まさに「高齢により公務をみずからすることができないとき」と書きましたけれども、個人差が当然ありますから、高齢というのはある程度法的概念として確定していますね。前期高齢が65歳から74でしょう。それから、後期高齢が75歳から。ある程度、高齢ということで法的概念として客観的に確定できる。その上で、しかし、個人差がありますから、お年になってもお元気な方もいらっしゃるでしょうけれども、そうではない方もいらっしゃるということで、むしろ幅を持たせる意味でもこういう表現のほうの方がふさわしいのではないかなと思います。

もう一つは、そういう特定の個人を対象とした法といいますが、今上天皇は一般名詞でもあるという言い方もできるかもしれません。でも、伝えられるところでは、今上天皇は〇〇年に退位するという法律であれば、これは事実かどうか知りませんが、もしそうであれば、その退位されたときには、新しい元号ができるから、したがって、その法律そのものは無効になるのだという非常に巧妙な議論を聞いたことがありますけれども、これは明らかに特定個人、今上天皇、一般名詞でありますけれども、しかし、特定個人でもありますから、この場合は特定個人を対象とした法律であります。

したがって、内容的、実質的に特定の個人を対象とした法律というものは、私はあり得ないのではないかな。措置法という考え方もありますけれども、この場合は具体的な個人が対象になりますから、無理があるのではないかなと思います。

○ありがとうございました。

よろしゅうございますか。時間がまいりましたので、これで百地様からのヒアリングを終了いたします。

百地様、どうもありがとうございました。

○どうもありがとうございました。

#### (4) 大石 眞 京都大学大学院教授

○それでは、次に、京都大学大学院教授、大石眞様から御意見を伺います。

資料1の八つの意見聴取項目について、20分程度御意見を陳述していただいた上で、10分程度の意見交換を行いたいと思います。皆様、時間厳守、御協力をお願いします。

それでは、大石様、よろしく申し上げます。

○どうぞよろしく願いいたします。

本日は、このような機会を与えていただきまして大変有り難く存じます。私自身も、こ

の天皇の公的行為あるいは国事行為という部分について教科書等でも書いたことがございますが、それを再考する機会を与えられまして、大変勉強になりました。

今、座長がおっしゃいましたように、お手元に3枚のレジュメを用意しております。基本的にはそれに沿ってお話をしたいと思いますが、少しわかりにくいところは補足をしたいと存じます。

質問項目を全体として8項目眺めますと、大きく三つに分けることができるということで、2番目の天皇の地位と公務についてというのが恐らく質問項目の①、②ですね。2ページ目の上のほうになりますが、公務負担軽減問題というのは項目の③ないし⑤。そして、いわゆるここでは終身在位制と退位の問題というように表現をいたしました。これが項目の⑥ないし⑧ということで、ほぼそれに沿った形のレジュメを用意いたしました。

しかし、考える前に基本的な視点と書いてございますが、いろいろな御意見があることを承っておりますけれども、私どもはどうしても憲法といいますか制度のほうを扱うものですから、二つほど書きましたように、あまり人格ある個性といいますか、人格に引きずられた議論をやらないほうがいいというのが国の全体のシステムのあり方だというのがポツの1のところであります。

ただ、そうは申しまして、皇位継承の問題というのは単なるその時々政権あるいは政策への評価といったような、文字どおりの国政に関する議論というものとは違うところがございまして、皇室における地位継承問題ということで、いわばロイヤルファミリーの内部の問題も同時に兼ねておりますから、そういうことは否定しがたいわけございまして、天皇陛下が皇位継承問題についてお触れになったからといって、直ちにそれが憲法違反になるというような筋合いのものではないと私は思っております。

2番目のポツのところは、これは私、前から考えていることなのですが、後で申しますけれども、昭和天皇が崩御になられる前に随分いろいろな御苦勞があったということを開会式等でも私も拝見してまして、玉座に着かれる前に手すりを作られたということもありました。そういう意味での高齢化というのも前から問題になっていたはずなのに、それをずっと放置しておいたというのは、やはり今回の根源的な問題のところにあるのではないかとこのところ、これは既に前から顕在化した問題をようやく取り上げるに至ったのだという認識を持っております。

さて、その上で順番に申しますが、時間が限られておりますのでポイントをかいつまんで申します。その天皇の地位と公務につきましては、(1)は項目①に対応するところでございますが、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天皇陛下には期待されているところでございまして、それは象徴的な地位にあられるということからそういうことになるのだろうというようになります。

ただし、私どもの憲法の解釈ですと、象徴であることから、直ちに何らかの具体的な権能とか行為を導くような権限付与規定ではないと解釈しておりまして、そういう意味で何らかの公務を積極的に基礎づけるとか、あるいは特定の待遇や行動規範を導いたりするも

のではないというように考えるところでございます。

そこで、その天皇の公務のあり方ということが問題になりますが、私自身は公務という言葉に少しこだわっておりまして、どの範囲を、どういう中身のことを公務と考えるかは必ずしも一様ではありません。したがって、一般論として、いわゆる三権の長とか、あるいは都道府県知事などの立場を考えてみた場合に共通する部分もありますので、そういう意味で天皇のみに絞った議論で公務ということを考えるのではなくて、もう少し広い立場から考えたほうがいいのかというように考えております。

当然のことですが、公務と言われるもののうちのまず国事行為というのは当然の公務でありまして、憲法で規定されたものでございます。しかもそれは限定列挙されているという前提でありますから、限定列挙なら原則として拡張解釈は禁止されるということは当然のことだろうと思えます。

しかし、そうは言っても、国事行為に伴って必然的に随伴する行為あるいは事務ということが考えられるわけございまして、そのことが憲法上、合理的に基礎づけられるなら、あるいはむしろ憲法上要請させられるものなら、それは例外的に認めざるを得ないのではないかというのがレジュメに書いたところでございます。

例えばと書いてあるところはもう皆様御承知おきのところでございますからあえて繰り返しませんけれども、よくおことばがというのは、その根拠がないのでおかしいのではないかという、昔そんな議論がありました。政党会派の中には、やはりそれはおかしいではないかということで批判される方も、向きもあられました。しかし、国会を召集するというのは国事行為で召集権者でございますから、召集権者が、一般の会議でもそうですけれども、召集されておいてそこに御本人は出席されないということは通常は考えられない。そういう意味で、おことばというのはちゃんと合理的に基礎づけられると考えられます。

さらには、認証もそうですが、特に外国の元首の応接というのは大事なことでございまして、その外国から来る外交使節、大使・公使については接受するけれども、それは国事行為で書いてございます。その外交使節を任命した外交の元首が来られる場合に、憲法に何も書いていないからといって、それはやらないということは考えられないですね。したがって、そういう意味での行事、晩餐会というのは国際儀礼上も当然必要なわけですし、それをやっていただかないと日本国民のためにもならない。日本が全体としてきちっとした外交儀礼を尽くしているのだというためには、憲法上、むしろそれは要請されるのではないかと考えられるところでございます。

これは2番目のところでございまして、こういうところは、明文では書いていないけれども、憲法上、やはりそれなりの根拠があって、合理的に基礎づけられるということですから、古い教科書にも書いてあるのですが、国事行為そのものではないので準国事行為というようにここでは表現いたします。もちろん、この言葉に対して批判的な人もおりますけれども、しかし、そういう方も実は今、申し上げた準国事行為というのはもともと国事行為の中に含まれて解釈し得るのだという説を立てられますので、結果的には同じだと考

えられるわけでございます。

問題は、第3の類型でございまして、三権の長なり、あるいは都道府県知事さんなどでもそうですが、法令には一切書いていないけれども、どうしてもやらざるを得ない社会儀礼上の行為がさまざまにあるわけです。そういうものとしては幾つかレジュメにも書かれてあります。これらは先ほど申しました準国事行為とは違って、憲法上要請されるという筋合いのものでもないし、象徴ということから当然出てくることでもない。あくまでも社会儀礼的な範囲で認められるというわけですが、では、その社会的な儀礼の範囲だから、その時々判断でよろしいのかということ、やはりそこはある意味での皇位の安定性というのがございしますが、自在に伸縮できるというようなことは避けたほうがいいのではないかと思います。

次に公務の負担の軽減の問題です。項目の③ないし⑤ですが、およそ公務を軽減するという場合には、公務それ自体を見直すという考え方と、その公務を別人に委ねるという代行者を設置するという二つのいわば客観的な側面と主観的な側面があると思いますが、項目の③というのが多分客観的な公務の範囲の限定の話だと思います。

公務の負担を削減すると言っても、国事行為と準国事行為というのはそれを限定するということは考えられません。したがって、その他の公人的な行為を縮減するということが初めて可能になるわけですが、考え方としては割り切りだとおっしゃるかもしれませんが、この国事行為と準国事行為は天皇みずからがおやりになる。その他の行為はできるだけ皇族のほかの方々にはやっていただくというのが一つの線引きとしてはあり得るのだろうと思います。

ただ、これは今上陛下がこれまでやってこられたことと大分違う方向の議論でありますから、それにお慣れになった一般の方々からすると、かなりドラスチックな案になるかもしれないということは一応私も承知しております。

人的な面で負担軽減を図るとするのは摂政の問題、それから国事行為の委任ということでございますが、摂政の場合は、やはりそのレジュメにも書きましたように、論理的に退位と匹敵できるような効果を持つかということ、必ずしもそうではないことは考えられますし、実際、昭和天皇実録でも拝見しましたけれども、なかなか摂政としてのお立場と皇太子としてのお立場というのは切り分けがなかなか難しいようでございます。そういう難しさをずっと長く続けていくというのは相当問題があるのではないかと考えております。

国事行為の委任という別の問題ですが、これは明らかに国事行為の委任でございますから、その他の公人的な行為、つまり、法令上明確にその中身が規定されたものでないものについては、委任ということはないので、結局負担の軽減にならないのではないかとというのが、端的に申し上げるとそういうことになります。

最後に4番目ということになりますが、退位の可否ということですが、私自身は冒頭に申し上げましたように、高齢社会というのはずっと前から問題になっていることでありま

して、広くそれを見渡して考えないといけないのではないかというように思っております。50年前あるいは70年前とは随分違う状況でございまして、全然社会状況が違っているのに、なお昔と同じことを特定の方に求めるということ自体、私は非常に不自然なことだと思っております。詳しいことは申しませんが、その憲法や典範ができたころというのは、日本人の平均寿命、男子の場合は57～58歳でございました。昭和天皇がお亡くなりになったころは男子は75歳でありましたが、一昨年は80歳を男子は超えております。そして2040年、平成50年ということになりますが、統計によりますと、男子は82.82歳ですから83歳が平均になる。しかし、一方で、体力の衰えというのは陛下御自身だけではなくて私どもの父親、母親を見てもそうでございまして、やはりそういうことをきちっと背景に踏まえた議論をすべきではないかというのが私の立場です。

ですから、男子の平均寿命が80歳を超える高齢社会、人によっては超高齢化社会というように申しますが、そういう今日では、天皇の終身在位制というのはかなり広い範囲の公務の遂行ということとはどうも両立しがたいのではないかとこのように私自身は思っております。もちろん、反対論がいろいろあることは承知しておりますが、どうも検討してみると、ここではもう時間の関係で申しませんが、それぞれあまり根拠がないのではないかとこのように考えるところです。

なお、天皇による退位意思の表明という実質的なそういう表明があったということでございますが、それを憲法との関係で問題視し得るという余地はないわけではない。ただ、退位の意思の表明というのが憲法で言う国政に関する権能そのものの行使に当たるかという点、必ずしもそうは言えませんし、むしろ国政の中核から退くという判断なので、国政を左右するという問題とはやはり相当違うのではないかと思います。

かつ、先ほども申しましたように、皇位継承の問題というのは、やはりロイヤルファミリーとして考えなければいけないところがございまして、普通の家庭でもある地位をどうやって引き継ぐか、あるいはその財産をどうやって引き継ぐかというのは、その中でのあえて言うところ私的な側面もあるわけですから、その点への配慮というのも必要なので、天皇のそういう御発言が直ちに憲法違反になると私は考えておりません。

ただ、退位を認めると申しましてさまざまな側面がございまして、悩むところがございますが、私はある程度恒久的なものに制度改正をしたほうが良いという立場でございます。特例的な立法措置で対応するという議論もあるのですが、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繰り返し起こり得るわけですから、それが分かっているのに、その都度、特例を設けるといっては、やはり妥当でないと考えますし、その時々にもまた発言によってまた特例ということ自体が非常に不安定で、かつ外見からは、その発言によっていろいろな制度が左右されるという印象を与えかねないので得策ではないと思います。

また、特例法というのは財政法でもそうありますが、財政法というのは財政法で、それに対する財政法第3条特例法というのはやはり特例法なので、財政法と言ったら財政法

の本来の規定しか指さないのと同じように、皇室典範の定めるところにより継承するということになっていますので、特例法という場合には、いわば規範の複合化を招く事態になりますし、さらに言うと、憲法が特に国会の議決した皇室典範と言っておりますから、これは議会制定法という単一の法的な形式を指定するというだけではなくて、特定の名称、単一の名称まで特定しているわけですから、どうもそれに合致しない嫌いがあるのではないかと考えております。例としては先ほど申しましたように、財政法と財政法第3条特例法というのは区別しますので、それと同じことが言えるのではないかと。したがって、明治の典範は典範増補という形をやりまして、その中で、この皇室典範という書き方をしていますから、それは一体のものだと観念されるところです。

さて、もう時間がございませんが、どのように退位の事由を定めるかというのはなかなか難しいところがございます、私はそこは運用であまり表向きに高齢を理由として云々と書くよりも、こういう問題はそれぞれのところで調整というのはおやりになるわけですから、そういうものとして任せたらいいのではないかと思います。したがって、大事なことは、手続をきちっと明確化するというところでございまして、御退位の意思が高齢を理由に退位の意思があるということを前提にいたしますけれども、今ですと皇室会議がありますから、そこで特別多数を求める。それはほかの皇位継承問題で変更を求めるときには特別多数なので、これに合わせる。それから、当然のことですが、最終的には内閣の助言と承認、むしろ承認というほうが正しいのでしょうか。こうしたらどうですかというアドバイスではなくて事後的な承認というのがいいのではないかと思います。

もう時間がありませんが、退位後の処遇につきましては、そこに書きましたように、もともといろいろ退位後の地位をどうするかというのは昔から議論があつて、歴史では法皇と言ったり、あるいは上皇とか言ったりしますが、法皇というのはよく調べると、やはり仏門への帰依というのが前提になっていますから、現行憲法は政教分離原則でありますので、あまりそういう宗教的なものに由来する名称を用いるのは妥当でないので、太上天皇、上皇と言うほうがふさわしいかなと思います。

では、どのくらいの活動をなさるのかということですが、もちろんのこと、国事行為、準国事行為では法的になし得ないわけですが、高齢によって執務が不能だという理由、ざっくり言うとそういうことになりますね。したがって、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のだらうと思っております。

ちょうど時間がまいりましたので、意を尽くさないところがございますけれども、一応私の意見の発表を終わります。ありがとうございました。

○どうもありがとうございました。

それでは、質問の時間に移りたいと思います。

○一つだけ質問したいのですが、憲法2条に規定する皇室典範は、特例法、特定の法律である皇室典範だけではなくて、皇室典範の特例を定めた特別法も含み得るという見解もあるように聞いておるのですが、その辺の解釈はいかがでございましょうか。

○その点は、私、先ほど申しましたとおり、名称を特定して、皇室典範の定めるところにより継承すると言っている以上は、いわば規範の複線化を招くような特例法というのとはともともと予定されていないと考えておりました、したがって、明治典範も改正増補というのが予定されていたのですが、増補という形をわざわざとったのは、一体化をするため、単線化を図るためだと理解しております。だから、あまり特例法というのは、一度特例をつくる、その後また別の特例をつくるということであると、どうも本来の憲法の趣旨と合わないのではないかとこのように私自身は考えております。

○ありがとうございました。

それでは、ほかにどなたか。どうぞ。

○二つ短く伺いたいと思います。

今、御質問になった点に関してでございますが、仮に今おっしゃった点は、皇室典範の中に、何らか別の法的措置を講じることによって退位をすることができるというような項目が加えられることになればクリアされることになるのでしょうか。

もう一つ、先生も書いておられますように、特にその他の公人的行為を縮減するためには、そうした仕事を皇太子殿下であるとか秋篠宮殿下など、その他の皇室のメンバーの方に肩代わりしていただくのが一番現実的であって、これは退位をされるにせよ、あるいはそうでないにせよ、必ず高齢になれば必要になるかと思えます、そのときに先生は、ただそれは今上天皇が進められてきた方向と大きく異なっているので、それに慣れた国民の目にはあまりにもドラスチックに映るかもしれないとおっしゃっているのですが、しかし、そのところは御高齢になればやむを得ないというように国民も納得するし、陛下御自身もそのようにお考えになってくるのではないかなというようにことも考えられるかと思えますが、その辺はどうお考えか。以上の2点を伺いたいと思います。

○ありがとうございます。

まず、2点目のほうからですが、私は割り切るとすればそこが一番切りやすい。その他の公務のところをある種の重要性に応じて、この天皇陛下御自身と皇族に切り分けるといのはかなり大変な作業で、むしろ国事行為、準国事行為に徹していただいたほうがいいのではないかと。それで、もちろん、今、先生がおっしゃいましたように、そういうものとして切り分けられるのだということであれば、御退位を契機にそれを切り分けられるとすれば、それはそれで納得の仕方があるのではないかと思えますが、今のままですと、なかなか途中で、今まで進められてきた方向と違うことを急にやれないので、やはりちょうどある意味での、言葉は悪いのですが、いい契機なので、少しそこをそういう形で整理なさるのがいいのではないかと思えます。

その制度の改正の問題ですが、典範にこれは法制局のほうでお考えになることですが、どういう文言を入れるかによって、きちっとそれを対応すればいいと思えますし、ぎりぎりの線、私、いろいろなことを考えているのですが、よく公職選挙法で本則の定数があるのに附則で実数を変えるというのがございますね。あり得るとすると附則を加えて、附則

の中で対応するということがありうるかもしれませんが、あまりにもそれは姑息で、制度としては美しくないのもう少しきっちりさせた議論をしたほうがいいのではないかとというのが最終的な結論でございます。

以上です。

○ありがとうございました。

3 ページ目の退位の制度のあり方、項目⑦に関する点ですが、退位事由については高齢の程度を巡る解釈が一様でないために明文化する必要はないというお考えなのでしょうか。

続いて、③のほうになります。天皇自身に高齢を理由とした退位の意思があることを前提としてというようにあるのですが、この場合、この高齢という事実は明文化されない場合に、その御意思を前提としてという点との因果関係が私にはわからなかったのですが、御説明いただければ幸いです。

○申しわけございません。私の前提は、高齢を理由に執務不能という状態にかなりなるので、そういうことを前提にした議論をしているわけですし、だから、若い元気な間にそういう問題は発生しないという前提で考えておりますから、実質上、高齢でそれは大変でやれない、大体それを年齢的にどの辺だということは大体なところは相場があるのかもしれませんが、そういうものがみんなで共有されているということを前提にしているわけですし、だから、そのことが了承されていれば、それを表に出して書く必要はないのではないかと思います。ただ、別面で、そこに高齢ということを入れることによって、ほかの恣意が入らないようにするということは当然考えられるかもしれませんが、あまり高齢を云々というのを表に出して書くことは、私としても法令上、あまり美しいものと思わないので、そこはやはり避けたほうがいいのではないかとというのが最終的な結論でございます。

○どうぞ。

○御説明ありがとうございます。

どの天皇にも適用できるような恒久的な制度にするべきだというお話で伺ったのですけれども、そうすると、議論によっては退位をしやすくしたり恣意的なものが入っていろいろなことがあって、制度そのものが崩壊する危険性があるのではないかとおっしゃる方も一方でいらっしゃいます。それから、もう一方で、国民の総意に基づくという天皇制を考えた場合に、国民の総意というのが時代時代で変化していきますから、そのときそのときの国民の総意を反映できるように代表である国会で議論して、その都度特例法のようなことを考えたほうが、その総意というものを表現しやすいのではないかとというような議論もあるようなのですが、この点についてはいかがでしょうか。

○その点につきましては、国民の総意ということをどうも勘違いしておられる向きがたくさんあるのではないかと。あの規定は、要するに国民主権のあらわれでして、その上に天皇、昔は天皇制というのは反体制派の用語でしたけれども、普通にニュートラルに使うとして、国民主権という原理の上にそれが成り立っていくということを示すにすぎないので、その

時々の国民の意思によっていろいろなものを動かすという趣旨では全くないので、それは憲法の読み方を間違っていると思います。

ですから、もちろん、それは別として、議論は議論で国会としてちゃんと法律としてするわけですから、その中でいろいろなことをお考えになって、敗戦後もいろいろなことをお考えになって今の典範ができたわけですから、そういうときにきちっと議論されるという、それが具体的な我々の代表者が議論しているという姿になるのだと理解すればいいのだと思います。

○ほかによろしゅうございますか。どうぞ。

○退位事由の客観的要件はむしろ定めなくてよくて、手続を定めればよいという御意見でしたが、まず、そうすると前提にお書きになっているところの、高齢を理由に退位意思を確認、というのを、退位手続のところで書き込むという御趣旨でしょうか。

○ですから、皇室会議ですと、元参議院議長の江田先生などのお話を伺っても分かるのですが、しょっちゅう陛下にお会いになるわけです。そうすると、そのメンバーの中で、やはり天皇陛下はなかなか高齢で大変だなということがおのずからわかる。もちろん皇族2人を通してその模様が伝えられることは当然なのですが、そういう中で、例えば今の皇太子の場合は57歳でございましたか。もし、この制度が実現すると60歳間際だと思いますが、その時点で高齢を理由にということは考えられない。常識的に言って高齢というのは、先ほど申しましたようにどのくらいという相場があるので、その状態を皆さんできちっと確認していただくということは非常に大事なことであって、そうすればいろいろな恣意とか昔みたいなことは考えられないのではないかと考えているところです。

実際、私も悩みがありますが、どのように書けばいいのかなと一応案文も考えたことがございますが、なかなか書きにくいというのが正直なところです。

○どうぞ。

○内閣の助言と承認と書きますと、国事行為という憲法上のことで、内閣が助言と承認をして陛下が退位を決めるみたいに見えるので、このところが、その助言と承認というのがどのように今の国事行為の規定と法律に書く助言と承認との関係が、いまいち行為自身の性格がよくわからなかったのをございます。

○確かにその点は私、不正確な表現を申し上げたかもしれません。国事行為については、正式には内閣の助言と承認でございますが、その他の行為についても内閣の関与があるということが求められていて、例えば宮澤俊義先生の教科書でもそういうようにきちっとした関与が必要だということは最終的に確認があります。そういう形式的なところは必要だと思っております、国事行為と同じような内閣の助言と承認という言葉を使うのはやや穏当でなかったかもしれません。御指摘、ありがとうございます。

○それでは、よろしゅうございますか。

時間がまいりましたので、これで大石様からのヒアリングを終了いたします。

大石様、どうもありがとうございました。

○こちらこそ、大変ありがとうございました。失礼いたします。

(5) 高橋 和之 東京大学名誉教授

○東京大学名誉教授、高橋和之様から御意見を伺います。

資料1の八つの意見聴取項目につきまして、20分程度御意見を陳述していただきました上で、10分程度の意見交換を行いたいと思います。皆様、時間厳守、御協力をお願いします。

それでは、高橋様、よろしく願いいたします。

○では、早速お話しさせていただきたいと思います。

意見陳述を求められた8項目を便宜四つのテーマに整理いたしまして、これはⅠ～Ⅳですが、憲法解釈上、どのように考えるべきかの意見を述べさせていただきたいと思えます。

Ⅰですが、まず最初に、日本国憲法が天皇制をどのようなものと定めているかについての憲法解釈問題であります。憲法は国民主権の原理を基礎に、第1条で天皇を「日本国及び日本国民統合の象徴であり、この地位は国民の総意に基づく」と定めております。明治憲法における天皇が主権者であり、あるいは国家法人の最高機関であるとされ、この地位に対応した大権というものを有していたのでありますけれども、日本国憲法では、このような地位を失い、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のであります。憲法が象徴としての天皇に認めた行為というものは、憲法が定める国事行為のみとされており、それ以外の憲法上の行為の存在というのは想定されておりません。国事行為以外の天皇の行為を非国事行為と呼ぶとすれば、では、天皇の非国事行為というのは憲法の規律を一切受けないものなのかということ、そうではありません。天皇は国政に関する権能を有しないとされており、この原則は天皇の非国事行為にも貫かれなければなりません。したがって、非国事行為の形で国政に影響を与えるような行為を法律で与えたり、あるいは行うということは許されないということになります。

また、天皇は国民統合の象徴でありますから、自己が象徴する国民統合を破壊しかねないような行為も避けるべきだということになります。国政に影響を与えたり、国民の中に対立を持ち込むような政治的行為というのは憲法が禁止していると解さなければなりません。これを守る限り、憲法は天皇が非国事行為を行うことを禁止しておりませんから、天皇はこの条件の下に、自己の判断と責任において非国事行為を行うことを憲法は許容しているという理解になります。

まとめますと、天皇の行為としては、国事行為と非国事行為がありますが、国事行為はその内容においては大部分が政治的なものでありますけれども、決定権者は別に存在し、天皇は内閣の助言と承認に基づいて、形式的、儀礼的行為としてそれを行うだけであります。その内容についての責任は内閣にあり、天皇は一切の責任を負いません。

他方、非国事行為は政治的意味を持たないように配慮する限り、天皇が自己の責任において自由に行うことができるというのが憲法上の原則であります。日本国憲法が制定された当初は、恐らくこのような理解が一般的だったと思いますけれども、そこに問題が発生いたしました。それは、1951年10月に召集された国会の開会式における天皇の「おことば」に関してでありました。

この直前の9月に、日本は講和条約を締結いたしますけれども、東西冷戦の進行する中で、東西両陣営の戦勝国全てと同時に講和条約を結ぶということは困難な状況にありました。そこで、全面講和が可能となるまで待つべきだという主張と、西側陣営だけとの片面講和でもよいから、できるだけ早く独立すべきだという主張が激しく衝突いたしました。この対立の中で、時の政府は片面講和に踏み切ったのでありますけれども、その直後に召集された国会の開会式での天皇の「おことば」の中に、次のような文章がありました。

すなわち、「戦争が終了してから6年の間、全国民とともに熱望してきた平和条約の調印がようやく終わったことは諸君とともにまことに喜びにたえない」。こういう文章があったのでありますから、片面講和に反対していた人たちの神経を逆なでするということになったのであります。

この文章は内閣で起草、承認した文章でありますから、天皇に責任があるわけではなく、むしろ内閣による天皇の政治的利用と言うべき問題であったと思いますけれども、議論はそのような問題を越えて、そもそも天皇が国会の開会式に臨んでおことばを述べるというのは国事行為とは言えないのであって、憲法上許されない行為ではないかという問題に発展いたしました。

国事行為だと言うためには、憲法7条10号の儀式を行うに該当すると解するのが最も憲法解釈としてはわかりやすい説明であったのではないかと思いますし、実際、そのように説明する有力な学説も存在いたしました。例えば宮澤俊義先生とか鶴飼信成先生がこの説を唱えておられました。しかし、当時の他の有力説は、儀式を行うというのは天皇の主催する儀式を言うのだというように解釈しておりましたから、この規定に該当するというように言うことはできなくなりました。そこで考え出された解釈が、天皇の地位に「機関としての地位」と「象徴としての地位」を区別するという学説であります。

日本国憲法は、天皇に象徴としての地位しか認めておらず、国政に関する権能を持たない天皇は国家法人の機関ではあり得ないはずなのですけれども、たとえ形式的、儀礼的であっても国事行為というのを行うのだから国家の機関だと説明したのであります。こうして象徴としての地位と国事行為とが切り離されまして、機関としての地位に国事行為が対応し、象徴としての地位に象徴的行為が対応するのだ。こういう図式を憲法解釈に導入し、「おことば」というのは象徴的行為として憲法上の位置づけを与えられるということになったのであります。清宮四郎先生がこの説を唱えられ、佐藤功先生とか伊藤正己先生がこれを支持しておられました。政府もこの説を採用いたしましたために、これが通説として理解されるようになりました。こうして象徴的行為が憲法上の公務とされたわけでありま

す。

しかし、この解釈は憲法論と法律論の混同であると私は考えております。憲法上の公務は国事行為だけであります。非国事行為を行うことは憲法上、一定の条件の下に許容されてはおりますけれども、要求はされておられません。しかし、非国事行為を法律上、公的行為と私的行為に分けるとすることは可能でありますし、また必要でもあります。現に皇室経済法は、皇室の用に供される費用を宮廷費と内廷費に分けておりますけれども、公的性情を持つ行為に必要な経費は宮廷費、私的な行為の経費は内廷費を充てるという区別であります。

また、天皇の行為を宮内庁職員が補佐するのか、それとも天皇の私的な使用人がお助けするのかという振り分けのためにも公的行為と私的行為の区別がなされることとなります。

天皇に憲法に定めのない公的行為を公務として義務付けることは許されるかどうかという点については、これは議論のあり得るところだと思いますけれども、仮に許されるとした場合には、法律による明確な規定が必要ということになるでありましょう。しかし、私の見た限りでは、そのようなことを定めた法律はないようであり、そうだとすると、天皇の行為を法律上公的行為として扱う場合、要するに費用分担と事務分担との関連が中心になると思いますけれども、天皇の一定の行為、例えば災害被災者のお見舞いをするというような行為ですね。そういう行為を公的行為として行いたいという場合には、宮内庁を通じて内閣の了解をとることになり、また、内閣が天皇に一定の行為を公的行為として行ってほしいと求める場合には、天皇の了解をとることになるのだと思います。

内閣にとっては、天皇にそれを公務として求める法律上の根拠がない限り、内閣の一般事務の権限の範囲内で行うということになるのではないかと考えております。要するに、天皇の法律上の公的行為というのは、天皇と内閣の合意に基づいて行うのであり、内閣はその点につき、国会に責任を負うというのが憲法の構図ではないかと思えます。そして、学説上、「象徴としての行為」とか「公人としての行為」などと説明されているのは、この法律上の公的行為のことだと私は理解しております。

Ⅱでありますけれども、負担軽減についての私の意見を述べさせていただきます。

憲法上の公務として国事行為については、その全てを天皇がみずから行う必要があるわけではありません。文書への署名というようなものは自分で書く以外ないと思いますけれども、それ以外の単なる儀礼的な行為は大幅に削減できるのではないかと思います。そういった点の見直しをまずすべきだろうと考えております。

その上で、天皇がみずから行う必要がある国事行為の負担が過重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が可能であろうと思えます。高齢により全てをみずから行えなくなったことを国事行為の臨時代行に関する法律の第2条1項で言っている「事故」に読み込むということは解釈上可能だと考えます。しかし、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ではないかと考えております。皇室典範は摂政を置くかどうかを天皇の意向とは無関係に皇室会議で決定すると

いうことを想定しており、天皇がどの程度国事行為を行い得るかをみずから判断し得るといような場合は想定していないと解されるからであります。ゆえに、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であろうと思います。憲法5条はそういう皇室典範の改正をすることは禁止していないと私は解しております。

他方、法律上の公的行為については、それを公務として義務付けている法律がないようでありますから、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のではないかと思います。

しかし、恐らくは、それは天皇自身が望んでいる解決法ではないのではないかと思います。法律上の公的行為としての象徴的行為を天皇の務めだと信じておられるようであるからであります。象徴的行為というのは、象徴にしか果たすことはできません。これは定義上、当然そうであります。摂政や臨時代行は象徴ではありませんから、象徴的行為を行い得ないのであります。そのような行為を行っても、それは象徴的行為とはならないのであります。したがって、象徴的行為を途絶えることなく、これまでどおりに行うことが天皇のあるべき姿だということであれば、それを行い得る人と交代する以外にないということになるだろうと思います。しかし、それが天皇のあるべき姿だというのは、憲法の要請するところではありません。現在の天皇の抱いている天皇の理想像だと思います。しかし、それによって、将来の天皇の考えを縛ることは好ましいこととは思えません。非国事行為はその時々、天皇がみずからの責任により決定して行うべきものだというのが憲法の想定している天皇像だと解するからであります。

しかし、憲法は退位制度自体を禁止しているかということ、そうではありません。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、許されていると解しております。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ということが、今申し上げた趣旨であります。

Ⅲ、第3のテーマであります。仮に退位制度を立法するとした場合、適用対象を現在の天皇に限定する内容の法律として行い得るかという問題ですけれども、それも憲法上、可能だと解します。憲法2条は、皇位の継承は、国会の議決した皇室典範の定めるところにより行うと定めておりますけれども、この趣旨は、皇位の継承を定める皇室典範が戦前のそれのように、憲法と並ぶ最高規範ではなくて、憲法の下にある法律だということにあると解されてまいりました。この点を重視した解釈をすれば、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ことができます。

それでも皇室典範と書いてあるのだから皇室典範という点も重要だというのであれば、皇室典範改正として現天皇に限定した退位制度を定めるということになりますけれども、それが憲法違反だとは私は考えません。法律は一般法でなければならないという原則はそ

もそも日本国憲法の基本原理の例外を定めております天皇制に対しては適用されないと解しておりますし、それに私自身は、憲法は法律について一般法であるべきだとは考えていない。措置法律も、他の憲法原理、例えば平等原則などに反しない限り許されると考えているからであります。

IVですが、最後に、退位後の地位をどうするかというテーマであります。憲法上、特に守るべきルールというようなものはないと私は考えております。立法政策の問題であり、皇族を離れることから、皇族にとどまり、かつ、特定の称号を定めることまで含めて、いろいろな遇し方があり得るだろうと思えますけれども、皇族を離れるというような定めをする場合には、政治的行為を控えるということは必要ではないかと思えますので、もしも私人になってしまったら憲法の適用はないのだという解釈を採るとすれば、法律でこの点をはっきりさせたほうがよいのではないかと考えております。

以上、憲法上の問題につき、専門家として考えるところを述べさせていただきました。  
○ありがとうございました。

それでは、意見交換を行います。ただいまの御説明につきまして、御質問、御意見がございましたら、どうぞお願いします。どうぞ。

○ありがとうございました。

先生の御説の中で2番目の負担軽減の方法にかかわるところですが、国事行為の内容を見直し、天皇みずから行う必要があるものを厳選するとあります。この国事行為の内容は憲法の第7条で制定されているのですが、それを見直して、天皇がみずから行う必要がある、ないという振り分けをするのはどこまで可能なのでしょうか。

○国事行為として例えば外国からの大使の接受というのを全て天皇がみずからやる必要があるかということ、恐らくその必要はないだろうと思えますし、例えば勲章を与えたりする場合、これも全て天皇がみずからやらなければいけないということは、現実にそのように運用されていないと思えますから、どこまでみずからやってもらい、どこからはほかの人が書面を渡すだけにするというようなやり方が可能だし、現実にそう行われていますから、そういう点を厳選していく。例えば国务大臣全て認証式を皇居でやらなければいけないと憲法に書いてあるわけではありませんから、そこら辺、たとえて言えばそういった点を厳選していくということは可能ではないかと思えます。

○どうぞ。

○先ほどおっしゃいました象徴的な行為がいわば困難になった場合、それでもって天皇退位というのは憲法の趣旨に合わないというお話だったように伺いますが、そうすると、退位の要件というのはほかに何かあるのかということと、象徴的行為を逆に2番目ですが、いわゆる負担軽減。先生がここにお書きになっているのは、象徴的行為は別に負担ではないからというお話ですが、そうすると軽減をするのは天皇が個人の行為として軽減していくということになりますか。

○そのとおりです。天皇が象徴的行為はぜひ行いたいという場合には、自分が行い得る限

りで内閣の承認をとって公的行為としてやれば公費で賄えますし、そういうように考えております。

○前者のほうはいかがでしょう。象徴的行為でもって退位というのが認められないという、ほかに要件は。

○それを条文上ははっきり書くというのは避けるべきではないか。書くとやはり憲法問題になると思います。それは天皇の心の中でお考えになることであって、それが条文でない形で、私は条文を書く専門家ではありませんから、どういう用語を使うかはわかりませんが、その専門家が考えて何か客観的な要件を定める。それをどう運用するかというときに、天皇自身の理想像に従って天皇はお考えになるということだろうと思います。

○どうぞ。

○先生、ありがとうございました。ただいまの御質問とも関連いたしますが、天皇陛下が御自分のお考えで、いわゆる象徴的行為の範囲を決めていかれるというときに、先ほど象徴的行為というのは象徴であるからこそできる行為なのだというように提示されたのですが、一つのお考えとして、例えば陛下が象徴的行為とお考えのものの一部を皇太子殿下であるとか秋篠宮殿下等、皇族の一部にやっていただくというようにお考えになった場合、それを少し幅広く象徴的行為というように解釈することは可能と考えてもよろしいでしょうか。

○それは、憲法上は私は象徴的行為というのではないと思っていますから、普通の用語として、法律用語になるかどうかはわかりませんが、そういう用語を使って、これは象徴的行為ですよということはちっとも禁止されていませんから構わないと思いますけれども、法律論として言うとなんかそういうものはないということです。

○どうぞ。

○先生、ありがとうございます。

機関としての地位と象徴としての行為という今のお話なのですが、仮に御退位されるときに機関としての地位を御退位なさるとするのは非常に明確にできると思うのですが、象徴であった部分というのは、御存在があり続ける以上、心理的にとか、国民の支持とかいろいろなところで出てきてしまうと二重の象徴性というような問題も出るのではないかなという議論もあるようなのですが、この辺はどのように解釈したらよろしいのでしょうか。

○退位するというのは天皇の地位を退位するのであって、象徴の地位を退位するわけではないのです。天皇の地位に象徴というものが付与されているわけですから、天皇を退位すれば象徴ではなくなり、象徴的機能は果たせないということになると思います。ただ、国民の心理の中で果たすよと言われれば、それは国旗も果たしているだろうし、二重三重のいろいろな日本を象徴するものがあると思いますから、これはどうすることもできないと思います。

○どうぞ。

○大変明快にありがとうございます。

象徴的行為というのは、今の天皇陛下がやっていらっしゃるものはあるけれども、それは将来の天皇の行動が必ずそうでなければいけないということではなく、それぞれの天皇によるという御説明だったと思いますが、その上で、退位というのを考えていくと、むしろ恒久的制度として今回はつくるべきではなく、今の天皇が果たしていらっしゃる象徴的行為を前提にしてその御負担を考え、退位というのを認めるべきだということになるのかということ伺いたいのですが。

○必ずしもそうではないと思います。つまり、どういう条文にするかは私にはわかりませんが、客観的な要件を定められて退位制度をつくったとすると、その退位制度を運用するにあたって、天皇がどういう考えで運用していくか。それはその時々天皇が考えることだということでもありますから、そういう意味で、恒久的制度にしてもいいし、そうではなくて、退位制度をつくとどう機能するかというのは、将来のことはわからないわけですね。だから、とりあえず現天皇の場合だけやってみて様子を見て、これがうまくいきそうだったら恒久的にしようとか、そういうアプローチもあり得るだろうと私は考えている。どちらがいいかというのは皆さんのほうがよく判断されることではないかなと思います。

○ありがとうございました。

時間がまいりましたので、これで高橋様からのヒアリングを終了させていただきます。

高橋様、どうもありがとうございました。

○どうもありがとうございました。

#### (6) 園部 逸夫 元最高裁判所判事

○それでは、次に、元最高裁判所判事、園部逸夫様から御意見を伺います。

資料1の八つの意見聴取項目について、20分程度御意見を陳述していただいた上で、10分程度、意見交換を行いたいと思います。時間厳守のほど、よろしくお願いします。

それでは、園部様、お願いします。

○レジュメは既に差し上げておりますので御覧いただいたと思いますが、私は法律家でございますので、あまり主義主張や理念論はもういたしません。今日は特に憲法4条との関係を前提にしながら私の所論を述べたいと思います。

まず、本年8月8日のおことばは、憲法第4条に違反するのではないかと、あるいは天皇陛下の8月8日のおことばによって制度を改正することや特別措置法を制定することについて、憲法上、疑義があるのではないかと趣旨の批判が出ております。8月8日のおことばは、具体的な制度改正を御支持されたわけではなく、象徴というお立場にある唯一の方である天皇陛下でなければお話になることができない象徴のあり方についてのお気持ちをお述べになったものであって、憲法上の疑義はないと考えます。

ヒアリングレジュメの5ページの(イ)に特別措置法制定前に皇室会議の議員と同様な議員で構成される会議を開催し、今上陛下の譲位及び譲位時期の御意思を確認の上、同会議から今上陛下の御意思を内閣に伝え、内閣が〇年〇月〇日に御譲位いただく旨の法案を提出し、国会で定めるという方法、これは憲法4条違反ではないかという疑問がございます。あるいはまた譲位に関する法律が制定される前の段階で天皇に譲位の御意思や譲位を御希望の時期を確認することは、憲法第4条違反ではないかという意見もございます。また、法律が定まる前に天皇の御意思を確認することは、天皇が政治に影響を及ぼすこと、あるいは内閣による天皇の政治利用になるのではないかという意見もございます。

これに対しまして、私の意見は、仮に法律制定前に天皇陛下の御意思を確認することとなれば、その時期は有識者会議での検討を経て、内閣としての対応の方向性が出され、また与野党間の調整も事実上行われ、国民の世論もおおむね一致している状況の下で行われることになるものと考えられます。

天皇陛下の御意思の確認の時期がこうした状況になっているときに行われるとすれば、譲位の導入は実質上、政治的に既に解決された事柄となっており、天皇陛下の意思表示はそもそも憲法4条の国政には当たらない行為となります。したがって、法律が定まる前の意思表示であっても憲法4条との関係で問題になることはないと思います。

なお、特別措置法などの法律で、譲位や譲位の時期を定める場合にも、その譲位が強制譲位とならないよう、天皇陛下の御意思を確認する手続が必要であり、その必要上、天皇は内閣、皇室会議からの要請を受けて、いわば受動的に意思を示されることになる仕組みを私は提案しております、この場合の天皇の意思表示が政治的な意味を持つことは考えられません。

天皇が法律によって定められた手続に従って譲位の御意思を表明されることは、天皇が譲位することができることを法律で定めた上での手続上の行為であり、既に国会での議論を経て政治的に決着がついた事柄についての意思表示でありますから、国政関与とは言えず、憲法第4条違反にはならないと考えます。

一般に皇室典範の改正を要する事柄について、天皇陛下がお考えをお述べになることが国政への関与とみなされることについては、私もそのように考えます。ただ、この譲位という事柄については、その地位にある方御自身の御存在のあり方そのものにかかわる事柄でございまして、御本人の意思とは無関係であってはならない事柄であり、憲法第4条が定める国政とは次元が異なる問題であり、国政には当たらないことから、譲位の意思表示は国政関与ではないと考えます。

仮に、憲法第4条の国政に当たるとしても、憲法は人を象徴として定めており、人道上の観点から、御本人が譲位の意思を表明されることは憲法上認められると考えます。

また、譲位にあたり、天皇の意思を要件とする法律は、譲位を認めるか否かについての政治的議論を経て、譲位導入という決着がついたことにより、譲位を導入することと実際に譲位される場合の手続をあわせて定める法律になるものと考えます。

したがって、当該法律が定める天皇の意思表示は政治的に決着がついた事柄についての意思表示であり、国政への関与ではなく、憲法第4条違反にはならないことから、譲位にあたり、天皇の意思を要件とする法律を定めることが憲法4条に反することはないと考えます。

なお、質問が、憲法は天皇の意思とは無関係な強制退位しか認めていないという憲法解釈によるものであるとすれば、これについては従来いろいろ議論がございましたけれども、これまでそのような憲法解釈がなく、これは極めて特異な解釈で、実際にはあり得ない解釈によるものではないかと思えます。

次に、譲位の導入は、現在、崩御のみとされている皇位継承のあり方に譲位を加えることによって、その時々のお考えになる多様な象徴観にかなった皇位の継承のあり方に対応できるよう、選択の幅を広げようとするためのものであります。すなわち、今上陛下のような象徴としてのあり方をお考えの方には、譲位という形で皇位を継承していただき、別のお考えにより崩御まで在位されることを希望される方があれば、それを妨げるといったものではございません。譲位を受けて即位される新天皇や後代の天皇は、御自身の象徴観により、その具体的なあり方をお考えになるとわれ、多義的な内容を持つ象徴について、その時々のお考えに沿った象徴の姿を描くことができるようにするために譲位を導入することは意義があるということになります。むしろ皇位継承原因を崩御に限定している現行制度のほうが、多岐にわたる象徴像に対応できない仕組みとなっているのではないかと思えます。

次に、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るようなこととなつてはいけないと思えます。軽減の内容、つまり、御公務の軽減の内容がお気持ちにかなうのであれば軽減を図るべきであり、軽減すべきでないということはありません。ただ、高齢化という事態の中で御公務の軽減という対応ではさまざまな象徴のあり方に対して皇位継承原因の面からどのように対応するかという課題の解決にはなりません。一般論として国事行為の意義や趣旨から、天皇の象徴としての役割にふさわしい行為は国事行為にどんどん増やしていってもそれは構わないと思えますが、しかし、今から国事行為を増やして今上陛下になさっていただきたいという趣旨ではございません。

天皇は、その存在自体が象徴であつて、特段御活動なさらなくても象徴であるという意見がございますが、そのような考え方があることは承知しておりますけれども、さまざまな象徴論があつてしかるべきであると思えます。私としては、さまざまな象徴像や象徴観に対応できるような仕組みがあることが望ましいと考えており、そうした仕組みの一つとして譲位の導入も望ましいと考えているところであります。

例えば象徴のあり方として、御存在のあり方が大切であるとともに、そうした御存在である方が御活動なさることによって象徴の意義が深まるという象徴観にも対応できるものとして譲位という皇位継承のあり方もあるのではないかということがございます。

次に、摂政や臨時代行の問題ですが、摂政や臨時代行でも象徴天皇の権威は損なわれないという意見がございますけれども、摂政や臨時代行が置かれる期間が数カ月間から数年間の短い期間であり、また、天皇がいずれ復帰されるということを前提として設置されるのであれば、天皇の権威が損なわれるものではないと思います。ただ、御高齢により摂政や臨時代行を置くことになる場合、天皇が国事行為に復帰されることは想定されないでしょうし、また、設置期間も崩御までの長期にわたることが想定され、こうした場合、先ほども意見表明で述べましたように、どなたが象徴かわかりにくくなるなど、天皇の権威が低下するおそれがあると思います。

また、特に外国との関係で、摂政や臨時代行では問題があります。例えば天皇陛下が全く御活動をできないわけではないような場合に、国賓への対応を摂政などがなさるのは、相手国の受け止め方などがやはり天皇による御接遇の場合とは違うのではないかと考えられます。また、外国御訪問も天皇の場合と摂政の場合とでは相手国の対応や印象が異なるのではないのでしょうか。

次に、譲位を導入する場合にさまざまな懸念があることは理解できますが、象徴天皇制において譲位を導入することの意義に鑑みて、消極論者が述べるような譲位による懸念を除くために知恵を絞ることが必要だと思えます。

譲位された天皇、制度上は象徴ではないこととなります。また、象徴的な行為をなさらないことになると思われ、譲位後の天皇を国民が象徴として受け止めることはなくなると思えます。

他方、新天皇は、即位され、象徴となられ、象徴というお立場に伴うさまざまな御活動をなさる御様子やそのお姿を通して、象徴としてふさわしい存在として国民に受け止められることになると思えます。また、代替わりにあたっては譲位の儀式も行われると思われ、また、即位の礼や大嘗祭など、さまざまな儀式を通して天皇の地位やそれに伴う権威が前天皇から新天皇に移ることとなり、象徴の二重化、権威の二元化ということが避けられないということはないと考えます。なお、歴史上の上皇と天皇の関係を例に挙げ、権威の二元化等を心配する議論もありますが、そもそも上皇や天皇の置かれた立場が現在とは異なり、そのことをもって譲位導入を否定することは適当ではないと思えます。

譲位後の天皇の御生活や御活動のあり方については、上皇御本人がお考えになり、お決めになることでありますが、これは仮称でございますけれども、上皇という皇室典範が定める地位にある方は、公人としてのお立場をお持ちであると考えられ、その方がなさる御活動の中には、公的な意義を有する行為もあり得るとい趣旨のことをレジュメに記述いたしました。そうした行為をすべきであるか、すべきではないかということをご私立場から申し上げることはふさわしくないと存じます。

次に、譲位が恣意的になされたり強制されたりすることにより、譲位が政治に影響を及ぼしたり政治に利用されたりすることがないように、譲位の要件と手続をあらかじめ明確に定めておくことにより防ぐことができると考えます。

例えば御高齢や御体調といった譲位の客観的な要件を満たしていることを前提とした上で、一つ、天皇が譲位の御意思や譲位の時期を表明することによって、その時点での政治状況を勘案して、政治的な影響を及ぼすことがないことを内閣が確認し、承認することとする。天皇御本人の意思による譲位であって、政治的な背景により強制譲位でないことが明確となるよう、天皇に譲位を御希望になるお考えを御表明いただく。こうした一連の手順を踏んだ後に譲位について国会の同意を得ることを要件とすることなどが考えられます。

さて、譲位については、恣意的な譲位を回避できるような仕組みをつくるべきです。例えば天皇よりお若い皇位継承資格者がいらっしゃる中で、天皇が御高齢となり、譲位の御意思をお持ちになる場合に譲位ができるような仕組みであれば、皇位継承に支障はございません。また、譲位を受けて即位されるお立場にある方については、現行制度の崩御による皇位継承の場合と同様に、天皇が譲位したときは皇嗣、つまり、皇位継承順位第1位の皇族の意思の確認を要せず直ちに即位することとすれば、皇統の維持、継続に支障が生ずることはないと考えます。

なお、現実にはあり得ないことですが、現行制度のままでも皇位継承資格者全員が皇位につかれることを拒否することを公に表明されることとなれば、實際上、世襲による象徴天皇制度は成り立たなくなりますが、これは御高齢による譲位の導入とは関係のないこととさせていただきます。

次に、立憲制の下であっても明治憲法での天皇の地位、権能、正統性の根拠等は現行憲法とは異なっておりまして、皇位継承原因のあり方についても現行憲法の象徴天皇制の下での象徴のあり方にふさわしいあり方を考えるべきだと思います。国論が二分されるような状態は望ましくないと考えますが、譲位については国民の大多数が賛成しているのではないかと私は伺っております。譲位に反対の意見もありますが、反対する方々が述べている譲位に対する懸念について、そうした懸念を回避できるような譲位のあり方や仕組みを考えていくことが大事であります。法律の形式については、特別措置法か皇室典範改正かについて両論ございますが、いずれも譲位を前提とした上での議論であり、両者の意見が共通している場合、今上陛下のみ譲位を可能とするか、後代の天皇も含めて譲位を可能とするかという点で意見は分かれますが、少なくとも今上陛下の譲位を可能にするについては、両者とも賛成している。

したがって、まず実行することは、今上陛下の譲位を実現するための対応を考えるべきで、具体的には、まず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のではないのでしょうか。

譲位は特定の能力が必要となるような象徴のあり方を前提として、それを実現するために導入するというものではありません。そうではなく、さまざまな象徴のあり方にも対応できるよう、現在、崩御に限定している皇位継承原因について選択肢を広げるために譲位を導入しようとするものであります。特定の能力を期待するのではなく、その時々天皇が望ましいと考える象徴のあり方を実現できるような仕組みとして、皇位継承原因に譲位

を崩御に追加することが望ましいと考えているところであります。

最後に、一般論として、特別措置法による場合であっても恣意的な譲位とならないよう、個々具体の場合に天皇の御意見を確認し、また、天皇の御年齢、御体調といった客観的な状況や政治的影響の有無、国民の受け止め方などを確認の上、譲位の可否を判断し、特別措置法により対応することとすれば問題ないと思います。今回については、特別措置法で譲位を認めるということとしても、おことばの内容やこれまでの経緯を見れば譲位は恣意的なものでないと国民に受け止められることになると思われ、恣意的なお気持ちでないことや御高齢であることを御体調に鑑み、恣意的でない状況であることが織り込まれた内容の特別措置法を定めることとすれば、恣意的な譲位ではない譲位の先例となるのではないかと思います。

最後に、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さまざまな期待やその時々のお天皇の象徴のあり方についてのお考えに対応できるよう、皇位継承原因についても崩御に限定せず、譲位という選択も可能な仕組みにすべきではないでしょうか。譲位導入に伴う懸念、つまり、強制譲位、恣意的な譲位、天皇と上皇との関係などについては、懸念を回避できるような仕組みを頭を絞って考えるべきではないかと思えます。

以上、急ぎましたけれども、一応私のレジュメに対するアペンディックスとして申し上げます。どうぞよろしく申し上げます。

○ありがとうございました。

それでは、意見交換を行います。いかがですか。

○大変明快にまとめていただきまして、ありがとうございます。

6ページのところで、特別措置法で対応するときという、先ほど御説明がございましたが、恣意的な譲位でないことを明らかにするというのは、例えば今上陛下についてのみの特別措置法にする場合に、要件といいますか、例えば趣旨規定にそれを書いて特別措置法をつくるとか、そういう御趣旨でございましょうか。

○最後のほうが聞こえづらかった。今上陛下がどうですか。

○今上陛下のみに適用される特別措置法というのがこの御趣旨だと思いますが、そこで恣意的な譲位でないことが明らかであることをどういう形で書き込むかということになりますが、趣旨規定とかそういうもので書くのでしょうか。

○その規定そのものの中に天皇陛下の御意思を法律上の規定として確かめる規定ですね。つまり、どういう形でなく、向こうからこう言うては何ですが、一方的におっしゃるのではなくて、内閣なりしかるべき地位にある人が陛下に直接お会いになるなりする。そこでよく御意思を承って、それを内閣へ持ち帰って協議をするという手続を法律をつくる前にするか、法律をつくってからするかというのは議論が分かりますが、私は法律の中にそういう規定を設けて、天皇の意思を確かめる規定を置いて、それに基づいて内閣がその天皇の意思を確かめるという方法が一つの方法として挙げられるのではないかと思います。

○ほかに。どうぞ。

○もう一点だけよろしいでしょうか。多様な象徴像といいますか、それぞれ時の天皇陛下によってさまざまな違いがあり得る。今回の今上陛下の場合はもうある程度ははっきりしていますが、これを例えば恒久的な法にした場合に、ある天皇は、自分は存在することだけによってその象徴を果たしている。ですから、譲るといふつもりはないというお考えの方も出ていらっしゃるかもしれない。その場合、仮に恒久的な法にしておいても、天皇の意思を確認するということがあるからそれでも構わないではないかという御趣旨でしょうか。それとも、今の天皇陛下の御意思というか、象徴像ははっきりしているのですが、それは変化するから、とりあえず特例法だけで対応したほうがよいという、どちらのお考えでしょうか。

○そういう先のことになりますと、これはゆっくり考えなければいけませんから、特別措置法ではなかなか決められないと思うのです。したがって、皇室典範の改正、つまり、崩御以外の理由として譲位という規定を置くとしまして、その譲位についての意思の確定は誰が決めるのか、天皇御自身が決めるのか、あるいは内閣のほうで、こういうことを言うのは申しわけないのですが、相当に高齢になっているけれども、しかも摂政も置かれない。なお頑張る。これは今の天皇の話ではないですよ。将来、そういう天皇が出てこられるかもしれません。

それは、はたから見てもまことに申しわけない状態で、何とか譲位していただきたいというときに、しかも天皇に譲位していただけませんかと聞いても、それもよくわからないというような状態にもこれからの高齢社会にはあり得ることでございまして、ここはもう相当に知恵を絞って、やはりある程度は例えば80とか90とかというお年になれば、それも一つの定年制を入れるわけではございませんけれども、いかがでございましょうかと、こちらから見ていても何とも申しわけない事態になっている、譲位をなさってはいかがでしょうかとか、そこはいろいろ規定をどういうようにするかということは、今、申し上げにくいのですが、そういうことを考えて、その時々のお天皇については、また考え、先に考える。ただ、今は、今上陛下がおやめになりたいとおっしゃっているのだからとりあえずそれにどう応えるかということに力を注げばよろしいのではないかと。それが典範に決めるということになりますと、崩御以外の理由としていろいろ書かなければなりません、それは時間がかかるのではないかなと思っております。

○どうぞ。

○今の御質問に関連することで伺いたいのですが、もし、仮に将来、御退位、そのときの天皇陛下の天皇像から言って御退位されたい場合は御退位されることもできる。また、そうでなければ退位されないこともあるというように、確かに選択肢を広げるという意味ではそのとおりかと思うのですが、一方では、実体論として、今、例えばある代の天皇陛下がその天皇像から見て、この年齢ではもう天皇陛下としては続けられないということで御退位になった場合、その後で、天皇陛下になられる方が同じような状況になった場合、国民あるいは先ほど政府のほうからのお願いというようなお話もされましたけれども、いず

れにしても、前の天皇もこのような状況で退位されたのだから、今の天皇もそうされるべきというような世論といいますか、そのようなプレッシャーも出てくる可能性はあると思います。法律上選択肢であったとしても、ある一定の事象が起きると、経路依存性といいますか、その後に影響を与えることもございますので、その辺をどう考えたらいいかということ。

あともう一点は、先生のレジュメの中で、御負担をお気持ちの面での御負担と御身体の面での御負担というようにお分けになって、確かにお気持ちの面での御負担は軽くする方法としては、結局象徴の地位から皇嗣にお譲りいただくことが考えられるとおっしゃっているとおりと思うのですが、行為としての御負担、御身体の面での御負担については、形としては例えば皇太子殿下であるとかそのほかの皇族方にそうしたお仕事を譲っていく、あるいは分担していただくということが考えられると思うのですが、先生はやはりここでも、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いうように結論づけられています。しかし、いきなりそこまでいかなくても、お譲りいただく前にさまざまなお仕事を多くの皇族に分担していただく形で身体的な面での御負担を軽減していただくことはあり得ないのでしょうか。

○まず一つは、摂政制度というのがあるのだから、それでいいではないかということでございますけれども、天皇陛下はまだまだお元気でございますので、相当高齢になるまで御存命であると思います。また、そう願いたいと思います。そうしますと、しかし、これは人の常でございます、90にも100にもなると、どうしてもどこか欠陥が出てくるわけで、問題は、陛下御自身がそういうことをお気づきにならずに天皇として行為をし続けられるということは、はたで見ていると痛々しいという状態も必ず出てくると思うのです。これは今の高齢化社会ではどのようにして防ぐか。

それで、一つは定年制ということもございませぬけれども、例えば92、95になってもまだ天皇として御活躍いただくということは常識として考えられないわけだから、その辺で国民の側からそろそろお譲りいただいではどうでしょうかという世論が沸き起こってくるかもしれませんし、その辺は譲位がいいのか、摂政がいいのかというのは基本的な問題ですが、もうそうは言っても皇太子御自身がどんどんお年を召されるわけでございまして、皇太子にも天皇陛下の期間というものがないといけない。

そういうそろばんをはじいて悪いのですけれども、いろいろ検討して、ある意味では今度の天皇、今の天皇は幸いにと申して申しわけないけれども、御自身から譲位を願っておられるけれども、次の天皇はどう考えられるかわからない。だから、そういう意味では、この先のことを考えるときはよほど慎重に、やはり年齢でもっていくのか、ある程度どういう状況になればですね。摂政についてはいろいろな要件が書いてありますけれども、天皇については崩御しか要件がないので、ほかの要件をつくるというのはなかなか大変だと思いますけれども、これはやはり今の医学をよく研究して、大体何歳ぐらいになったらもうひとついかがですかということをごちから申し上げる機会をつくるとか、そういうい

ろいろな手だてを講じないといけないので、皇室典範については少し時間をかけて考えていただくということで、今の今上陛下については、もう向こうからそうおっしゃっているわけだから、何とかこれにとりあえず対応するにはどうしたらいいだろうかということで特別措置法のほうが取っかかりが非常にたやすいと言ったら悪いですが、典範を改正するのに比べると少し楽ではないかなという考え方でおります。

○あと1問ぐらいですが、いかがでしょうか。

どうぞ。

○ありがとうございました。

象徴天皇は、その御代によって天皇のあり方が違うことは十分にあり得るという御説明は、まことにそのとおりだと思います。そういたしますと、天皇の地位が歴史あるいは伝統を積み重ねてきた連続性との関係で、天皇に多様性があり得るという解釈を前提にすれば、制度としての天皇制度、あるいは皇室制度が揺らぐという解釈も一部には出て来ます。この点についてはいかがお考えになられますか。

○御質問の趣旨がわからないのですが、最後のほうはどういうことでしょうか。

○これは天皇のあり方についての質問です。歴代の天皇の意思が個別に異なり、天皇に多様なあり方が許されることを認めた場合に、全体としての制度として存在する天皇の歴史的なあり方、あるいは伝統と現代との連続性を踏まえた天皇と国民を結びつけていくあり方、こうした流れをずっと継承してきたこれまでの伝統と天皇の制度としてのあり方との関係に、揺らぎが生じるのではないかという見方が一部から出ているということなのです。

○それはよくわかります。ですから、通常の年齢ですね。60、70、せいぜい80ぐらいまででこれまでの天皇陛下は譲位というか崩御しているわけですが、そういう時代の天皇のあり方と今の高齢化社会における天皇のあり方というものは、やはり基本的に考えなければいけないのではないかと。しかも天皇陛下御自身が、ただ在位をしているだけで全く自分の意思も何も伝えられなくなるような状態というのは必ずあるわけがございます。それは高齢化と医療の発達によってそういう人間というか、我々もそうですが、そういう人たちが出てくるわけございまして、そういうような状態になる前に、なるべくならとにかく御健康で、しかも御高齢で御自分の意思でそういうことをおっしゃるようなときにおっしゃっていただいたほうが、はたから見ても仕方がない状態になるから、もう強制的に譲位させるというような甚だ悲惨な状態になるようなことのないように、やはり高齢化社会と天皇制というものについて、基本的に医学的な見地から、政治的な見地から十分検討されることが必要だと私は考えるのでございます。

○よろしゅうございますか。時間がまいりましたので、これで園部様からのヒアリングを終了いたしたいと思っております。どうもありがとうございました。

○どうもありがとうございました。

## (7) 次回日程

○それでは、皆様、長時間にわたり御協力、ありがとうございました。

次回、第6回会議は12月7日10時からを予定しております。これをもちまして本日の会議を終了いたします。どうもありがとうございました。