

天皇の地位・公務等に関する意見

大石 眞（京都大学教授）

1. 基本的視点

- ・憲法上の制度として非人格的なベースの議論を行うべきである。
天皇・皇室制度のあり方は、国会・内閣や裁判所などのあり方と同様に、国家的制度として議論すべきもので、皇位にある人格の個性・発言により左右されるべきでない。
- ・憲法・典範制定時と異なる高齢社会に対応した議論が必要である。
国事行為などの公的負担が高齢化の進行とともに問題になることは、すでに昭和天皇の晩年の頃から顕在化していたのであり、その問題への対応はむしろ遅きに失する。

2. 天皇の地位と公務について

(1) 現行憲法における天皇の役割（項目①）

天皇は国の象徴・国民統合の象徴としての機能を果たし（憲法1条）、日本という国の全体性と日本国民の一体性を具現することを期待される。この「象徴」規定は、この関係を国の基本法として維持することを宣言するもので、何らかの具体的な権能や行為を導くような権限付与規定ではなく、何らかの公務を積極的に基礎づけたり、特定の待遇や行動規範を導いたりするものでもない。

(2) 天皇の公務のあり方（項目②）

およそ公務は、国や地方自治体などの公的機関の職務を意味するが、この職務も、単に法令で規定された権限を指すのか、それに必然的に伴う付随的な事務を含むのか、公務を行う立場にある者（公人）として社会儀礼上求められる行為までもも含めるのかは必ずしも明確でなく、その外延や範囲も明らかでない。これは、天皇だけでなく、三権の長、都道府県知事などの公人にも常につきまとう問題である。

広く天皇の公務と言われるもののうち、まず、(a)国事行為は法令で規定された権限に相当するもので限定列挙されており（憲法6条・7条）、原則として拡張解釈は禁止される。次に、(b)明文化されていないが国事行為に必然的に随伴する事務的行為として、憲法上合理的に位置づけられるだけでなく、むしろ憲法上要請されるものがある。これは、国事行為に準ずる行為（準国事行為）として例外的に認められる。

例えば、①国会開会式でのおことばは国会の召集権者であること（憲法7条4号）、②認証官の任命式は官吏任免の認証の定め（同5号）から、③外国元首の応接（国賓の歓迎行事・宮中晩餐会）は国際儀礼上も外国の大使・公使の接受（同9号）との権衡からも当然に認められ、④外国元首との親書・親電の交換や外国への公式訪問は、国際的な外交儀礼・慣行として認められる（後二者は、日本国が「国際社会において名誉ある地位を占める」ためにも必要である）。

他方、(c)公務を行う立場にある者（公人）としてのその他の儀礼的行為には、国民体育大会・全国植樹祭・戦歿者追悼式などの全国的行事への出席、被災地の見舞い、福祉施設の慰問などがある。しかし、これらは憲法上要請されるわけでも象徴たる地位から求められるわけでもなく、あくまでも社会儀礼的な範囲で認められるにすぎないが、その範囲は皇位にある人格の個性などによって自在に伸縮すべきものでもない（上記「基本的視点」参照）。

3. 公務負担軽減問題について

(1) 公務負担軽減の方法(項目③)

天皇の公務負担の軽減という問題は、(1)公務それ自体を見直す公務の範囲の限定、(2)公務の実行を別人に委ねる代行者の設置、という二つの方向から考えることができる。

まず前者は、(a)憲法により指定された職務である国事行為、(b)それに必然的に随伴する準国事行為を除いた、(c)その他の公人的行為を縮減することによってのみ可能となる。この場合、その役割を、国事行為と準国事行為に限定し、その他の公人的行為については、天皇自ら行うのではなく、皇室全体で皇族方が分担して引き受けるものとすれば、天皇の公務負担は大きく軽減される。この線引きの仕方は、その他の公人的行為について、事柄に応じて天皇自ら行うものと皇族が分担するものを区分するという考え方に比べれば、かなり明確なものになる。ただ、これまで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眼には余りにもドラマチックに映るかも知れない。

他方、天皇の公務負担の軽減は、(2)公務を実際に行う代行者を設置することで図ることもでき、その仕組みとして摂政(法定代行)と国事行為代行(委任代行)という制度がある。

(2) 摂政設置の問題(項目④)

現行法上、摂政は「皇室典範の定めるところにより」置くものとされ(憲法5条)、摂政設置の原因は、「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」とされる(典範16条)。この「重大な事故」の例として、高齢による執務不能の状態を読み込み、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(後述4(1)参照)。また、昭和天皇の摂政時代は、皇太子と摂政との資格の区分けなど公務遂行の複雑化を招いたが(宮城と東宮御所の区分け、摂政権限と祭祀執行の問題、班位の問題など)、高齢天皇との併存はより複雑となり、望ましくない。

さらに、現行法上、摂政制度は皇位継承に直接に関わらないものとして、成人に達した男性皇族(皇太子又は皇太孫、親王及び王)だけでなく女性皇族(三后、内親王及び女王)にも就任資格が認められている(典範17条1項)。この場合、成年した女性皇族と言っても、實際上「内親王及び女王」のみが就任可能にすぎないので、国事行為・準国事行為のほかその他の公人的行為まで広く行うことを求めることができるか疑問である。

(3) 国事行為の委任(項目⑤)

負担軽減の方法として、天皇の意思による国事行為の委任も考えられるが(憲法4条2項)、(a)国事行為、(b)準国事行為については委任がありうるとしても、(c)その他の公人的行為については、法的に定義されたものでなく、その範囲を画定することはできないため、そもそも委任という考え方になじまない。仮に、(c)その他の公人的行為まで委任がありうるとしても、現行法は特定人にすべての権能を包括的に委任する仕組みをとるため(国事行為臨時代行法)、その縮減がない限り今度はその特定人の加重負担になるおそれがある。

4. 終身在位制と退位の問題

(1) 退位の可否について(項目⑥)

天皇の公務負担のあり方や天皇の終身在位制を考える場合、天皇・皇室を取り巻く状況が憲法・皇室典範の制定後間もない頃とは大きく変化した高齢社会であることを無視しえない。天皇の終

身在位制と高齢化の問題は、昭和天皇の晩年にすでに顕在化していたと考えるが、日本人の平均寿命が80歳を超える高齢社会を迎えた今日、天皇の終身在位制は広範囲にわたる公務の遂行とは両立しがたい状況に至っており、退位を認めるべきである。

これに対し、①政治的・強制的退位の弊害を示す先例があること、②天皇の重患・重大な事故のために摂政制度が設けられていること、③天皇の自由意思は認められないことなどを理由とする反対論がある。しかし、明治憲法が退位を否定した背景には強大な天皇大権との深い関係があったので、そうした政治的権能をまったく認めず（憲法4条）、皇位継承制度も整備された現行憲法の下では、①にはほとんど根拠がない。また②については、理論上、国事行為などへの復帰がありうる重患・重大な事故に基づく摂政の場合（現に典範20条は摂政廃止の可能性を前提とする）と、それ以後は国事行為などへの公的関与が一切認められない退位の場合を混同した議論であり、採用できない。③についても、退位は天皇の自由意思で行われるわけではなく、所定の公的手続を経て認められることに留意すべきである。

なお、天皇による退位意思の表明が皇位継承に影響を与えることを憲法との関係で問題視するが、退位の意思の表明が直ちに「国政に関する権能」の行使に当たるわけではなく（それはむしろ国政から離脱する意思を意味する）、皇位継承問題は皇室における地位継承という私的な問題を含んでおり、天皇の発言が直ちに憲法違反になるわけではない。

(2) 退位の制度化のあり方（項目⑦）

ただ、退位を認めるとしても、そのあり方については慎重に検討すべきことが多い。

(1) 退位はどの天皇にも適用できる恒久的なものに制度改正すべきである。特例的な立法措置で対応するという議論もあるが、高齢を理由とする執務不能という事態は今後も十分に起こりうるから、そのつど特例を設けるのは妥当でない。また、特例法による場合は、皇位継承に関する規範の複合化を招き、憲法がとくに「国会の議決した皇室典範」（2条）と規定して、議会制定法という形式だけでなく単一の名称まで特定した趣旨に合致しないおそれがある（憲法5条も「皇室典範」という名称を指定している）。

(2) 退位事由（原因）の定め方については、「高齢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」などと具体的に示すことも考えられる。しかし、「高齢」の程度をめぐる解釈は一樣でなく、「みずからすることができない」との判断は一律の判断になじまないので、明文化する必要はない。

(3) その問題は、退位手続をどう定めるかという問題と密接に関係し、これを明文化することで解消できる。例えば、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、①その意思を皇室会議で確認し（出席者の3分の2以上の特別多数による）、②摂政の設置や国事行為の委任に準じて「内閣の助言と承認」を要件とすることである。

(3) 退位後の処遇について（項目⑧）

退位後の天皇の処遇については、出家と仏門への帰依を示す「法皇」を用いるのは妥当でなく、在俗の太上天皇（略して「上皇」という）として皇族の地位を保持し、敬称は「殿下」とするのが望ましい。その皇族としての活動については、新天皇が職務として行う国事行為と準国事行為はなしえず、高齢による執務不能を理由として退位するという仕組みをとる以上、その他の公的行為からもすべて退くのが筋であろう。