

天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議（第6回）議事概要

1 日 時：平成28年12月7日（水）9：58～11：30

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 議事概要

(1) 有識者ヒアリングで表明された意見について、自由討議

○ はじめに、資料2「ヒアリングに関連する論点に係る国会答弁等について」を事務局から説明。説明の概要は次のとおり。

- ・ 国家機関たる天皇の行う国事行為については、内閣の助言と承認により決定され、天皇に拒否権が認められない形式的・名目的な行為であり、憲法上、明確に規定されているものである。一方、自然人たる天皇が象徴としての地位に基づいて行う公的行為については、天皇の意思に基づくものであるが、国民の期待等を勘案して判断すべきものであり、個々の天皇の意思やその時代の国民意

識によって形成・確立され得るものである。また、自然人たる天皇としての行為のうち、公的行為以外にその他の行為が存在する。

- ・ 摂政は天皇が国事行為を行えないときに設置されるものである一方、委任は天皇の国事行為に当たる以上、国事行為を行えることが前提とされる。また、摂政においては国事行為の全部を恒久的に行うことも想定している一方、委任においては期間を限定して国事行為の全部又は一部を行うことを想定している。
- ・ 日本国憲法第1条にいう「日本国民の総意」とは、具体的な国民一人一人の意思という意味ではなく、いわゆる総意、総体としての国民の意思を意味する。
- ・ 日本国憲法第4条は、天皇は、国事行為のほかに、その御意思によって国政に影響を及ぼすような権能はお持ちにならないことを規定している。現行憲法の下では、たとえ実質的に政治の動向に影響を及ぼす権能とみられることのないようなものであっても、これを法律によって天皇の権能に附加することは許されないという見解もある。
- ・ 皇室典範制定時の国会において、あらゆる場合を予想して法律に規定することには限度があることから、予想の範囲外のことが発生した場合には、もとより皇室典範も国の法律であることから、そのときに国のすべての智力を尽くして適当な法律が生まれ出る余地もあると答弁されている。また、当時皇室典範制定に関与した者が、もし予測できない事由によって退位が必要とされる事態が生じたならば、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との制定当時の考え方を述べている。

○ この説明に関し、次のような質疑応答があった。

- ・ 宮中祭祀は、天皇の行為の分類の上ではその他の行為に分類されるものであって、公的行為ではないという理解でよいかという質問に対し、事務局から、政教分離原則があるという前提の中で、現在はその他の行為に分類されており、公的行為ではない、との説明があった。

○ 次に、資料1「有識者ヒアリングで表明された意見について」のうち、「① 日本国憲法における天皇の役割をどう考えるか。」「② 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。」及び「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か。」について事務局から説明があり、構成員間で、ヒアリング対象者の意見をまとめると、基本的に、①国事行為については、憲法に基づき、今後とも内閣の助言と承認を踏まえ実施されるべき、②公的行為については、各天皇が自らの考え方で程度、内容などを決めていけばよく、各天皇・時代によって異なってしかるべき、③御公務等については、宮内庁が中心となって、皇族方による分担や御公務の見直しにより、負担軽減を図るべき、という3点について、概ねヒアリング対象者の間では意見が共通していたことを確認した。

○ このほか、次のような質疑応答及び意見があった。

- ・ 国事行為については、既に憲法で決まっていることであり、あまり議論の余地はないと思われる。その他の行為、特に宮中祭祀等については、確かに大切な部分かもしれないが、論ずることは難しいため、やはりここで論ずべき問題の核心は、いわゆる公的行為の部分はどうするかということではないか。
- ・ 見方は多様だが、ヒアリング対象者は、今の天皇陛下がしてくださっていることは大切であり、また、ありがたいことだということについては同じようにおっしゃっていたと思うので、その意味では、公的行為というのは象徴天皇として必須の活動の1つなのではないか。
- ・ ヒアリング対象者の間で共通していたのは、それぞれ捉え方は違っても、そのあり方はそれぞれの代の天皇陛下で違って当然であり、それぞれ個性があってよいということであり、これはまさに公的行為についての多様性あるいはそれぞれの天皇の自由度というものが高くあるべきだという点と思われる。これは別の言い方をすれば、いずれかの天皇陛下が一定の基準を決めて後の天皇陛下にそれを強いるようなことはあってはいけないということであり、そうであれば、公的行為が大事だといっても必ずしもそれが能力主義にならないようにすることができるのではないかと、という点である。
- ・ 若いときに可能であるという範囲と高齢になってからそれが可能になる範囲は違ってくると思うが、その際に分かれ道は、若いときあるいはお元気なときになさりたいと思ったことが100%できなければおやめになるという「100%か0%か」という考え方が、多くの皇室のメンバーに少しずつ分担していただき段階的に調整していくという考え方かの違いだと思う。

- ・国民から見たときに象徴天皇及びその御家族がなさるという意味では、象徴天皇の公的行為の一部をほかの皇族がなさっても、それは意義が低下するという事にはならないのではないか。そのような形で皇室の中での協力のお姿を国民に見せていただくということは、特にこれから高齢化社会において、一人一人の国民ができるだけ役割を果たしながら社会を支えていくことが必要になってくる面から言っても、よき象徴のあり方なのではないか。
- ・だんだんに天皇陛下御自身がなさるお仕事が減ってきて、そのほかの皇室のメンバーのなさる公的行為が増えてくるという形で、代替わりが退位という形で行われるにしろ、あるいはこれまでどおりの形で行われるにしろ、円満な交代が行われるのではないか。そのような形になっていけば、最終的には、天皇陛下御自身がなさる仕事の範囲は相当絞られてくるはずであり、それが次の天皇陛下の出発点になるため、天皇陛下御自身がなさる公的行為の最低限の範囲が相当絞られた中で次の陛下が御自分のお考えで公的行為をなさることも可能だと思われる。そういう面で、できるだけ時間をかけて段階的に仕事を代わっていただくことで円滑な代替わりが行われるといいのではないか。
- ・天皇が行っている公的行為を、天皇からの委嘱を受けて皇族の方が行った場合、象徴的な行為と認められるのかという質問があり、宮内庁から、皇族方の御活動のうち、例えばいろいろな式典等に参加される場合は御公務だが、それは天皇陛下の象徴的行為の代行として行っておられるのではなく、皇族としての御公務という位置づけであるとの説明があった。
- ・御公務を国民がどう受け止めているかということのも大事だと思う。したがって、分類学的にとにかく隅々まで矛盾がないように分類をすることは我々にとっては大事だと思うが、テレビや現場で陛下あるいは皇族の方を実際に見ての国民の受け止めは、かなり曖昧であってもよい。ただ、問われたときにきちんと分類しておくことが大事であって、その点で言えば、いわゆる公的行為、象徴としての務めの部分は議論をきちんと重ねておいたほうがいいのではないか。
- ・有識者ヒアリングにおいては、例えば専らお祈りいただきたいという意見があったが、祈りというのは具体的な儀式を伴う。その際、例えば正式の御衣装を着用すること自体が高齢になられて御負担になり、場合によってはしばしば掌典長などが代行することになっている。したがって、お祈りいただければいい

という場合、その祈りをされること自体が、実は大変な身体的、物理的な御負担を伴うわけだが、その関連で、祈りについてどのように捉えられているのかというのが必ずしも明確でなかった。また、祈りを内面的な面からだけ強調する場合、国民に見えずに何もしなくても祈っているのだということで、果たしてそれでいいのか。現在のような情報化社会において、祈りをしているから象徴天皇は担保されるということは、かなり不都合なことになるのではないか。

- ・ 公的行為は各天皇のお考えによって範囲は異なりうるので、実は全部はやらなくてもよいものだという点を強調していくと、今のやり方を変えればよいのではないかという考え方があり得るが、これに対しては、先日のヒアリングで複数の方から出されたように、そうすると、天皇に対して、公務の一定のやり方を強制することになるのではないかという意見もあるのではないか。

○ 次に、資料1「有識者ヒアリングで表明された意見について」のうち、「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。」及び「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。」について事務局から説明があった。

○ 摂政については、ヒアリング対象者の意見として、憲法や皇室典範において予定された制度であり、退位を認めるよりも、公務の負担軽減の方策として、解釈や法改正により、積極的に活用すべきとの肯定的な意見があった一方、象徴の二重性が生じる、今上陛下の現状は摂政を設置すべき状態ではない、などの理由から摂政の設置に否定的な意見があり、意見が分かれていることを確認した。

○ また、国事行為の臨時代行については、ヒアリング対象者の意見として、現行法で高齢の場合に適用が可能であり、公務の負担軽減の一つの方策として、積極的に活用していくべき、という意見で共通していたことを確認した。

○ このほか、次のような質疑応答及び意見があった。

- ・ 摂政については、よく大正天皇の例が挙げられたが、摂政の設置が、天皇御自身の意思の表明さえできないような状況を想定しているのであれば、あまり大正天皇の事例は心配しなくてもいいのではないか。摂政をそれほど否定的に捉

える必要もないのではないか。

- ・ 天皇は亡くなるまで存在が大事だという考え方は、摂政でその間をつなげばいいのではないかという考え方に大体つながっていて、それ以外の方は摂政についてあまりおっしゃっていなかったのではないか。むしろ臨時代行のほうはたくさんの方が賛成されていたと思う。
 - ・ 摂政の高齢化のスパイラルという趣旨の御発言をされた方がいらしたと思うが、そういう観点から見ても、やはり摂政は、非常に辛い制度になりかねないのではないか。
 - ・ 昭和天皇の末期にも摂政を置くのかという問題がかなりあって、相当程度ストラグルがあったと聞いており、そのことは考えておいていいのではないか。
 - ・ 100歳まで御存命、100歳以上御存命になるようなことを考えると、摂政の期間が何十年もの長期に及ぶ可能性がある。それに対しては、象徴や権威の二重性の問題が生じるのではないかと指摘された方もたくさんいらっしゃったかと思う。
- 次に、資料1「有識者ヒアリングで表明された意見について」のうち、「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。」及び「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。」について事務局から説明があり、構成員間で、ヒアリング対象者の意見として、退位については、天皇が高齢となり公務の遂行が困難となった場合に必要である、次の世代への円滑な皇位継承に資する、などの理由から退位に肯定的な意見があった一方、皇位の不安定化を招く、恣意的な退位や強制的な退位の問題がある、などの理由から退位に否定的な意見があり、意見が分かれていることを確認した。
- また、聴取項目⑦については、ヒアリング対象者の意見として、憲法が「皇室典範の定めるところによる」と明示している、高齢を理由とする執務不能の事態は繰り返し起こり得る、などの理由から、皇室典範改正により退位を制度化すべきとする意見、将来にわたる制度化は検討に時間を要する、その時々天皇と国民の判断に委ねればよい、などの理由から、当面一代に限り特別法で退位できる

ようにすべきとする意見、皇室典範に根拠を置いて特別法により退位を制度化すべきとする意見に分かれていることを確認した。

○ さらに、聴取項目⑧については、ヒアリング対象者の意見として、退位後の称号については、太上天皇又は上皇とすべきとの意見と、上皇ではなくて前天皇、元天皇とすべきとの意見に分かれ、退位後の御活動については、退位した天皇自身が判断すればいいとの意見と、抑制的であるべきとの意見に分かれていることを確認した。

○ このほか、次のような質疑応答及び意見があった。

- ・ 高齢という条件があって、なおかつ陛下御自身の意思がある場合に退位という制度があってしかるべきではないか。ただし、退位に至るまで、お仕事を少しずつほかの皇室の方々に分担していくプロセスがあったほうがよい。そのほうが国民の心の準備もできると思われる。つまり、御公務を100%できなくなったので退位されるというのではなく、だんだんこのパーセンテージを減らしていかれて退位されていく。だからこそ退位された後は限りなくお仕事は0%にしていく。そうでないとやはり象徴性の二重問題が出てくる。逆に、退位された後、仕事を限りなくなさらないようにするということについて理解を得るためにも一定の期間を経て仕事を少しずつ代わっていただくのがよいのではないか。国事行為については代行を増やしていただくとともに、公的行為については、陛下御自身がなさっていた公務を少しずつ分担していく。スピード感という観点に反するかもしれないが、ある程度期間を持って、拙速感を避ける形がよい。一番大切なのは、円滑な代替わりをしていくことであり、それが皇室の安定的な持続のためには大切だと思うので、円滑に代替わりをしていただくために、少しずつ仕事を分担されていって、最終的に代替わりされるというようなプロセスがあったほうがよいのではないか。
- ・ 陛下がおっしゃったから法律をつくるというと憲法上の問題が出てくるので、手続を踏む必要があるのではないか。
- ・ 少しずつ公務を譲っていただくことは可能なのかとの質問があり、宮内庁から、公務の削減はこれまでも取り組んできており、これ以上の削減は困難である、また、天皇陛下は重要な務めとそうでない務めがあるとはお考えになっていないとの説明があった。

- ・秋篠宮殿下が御公務をなさる場合の経費は宮廷費が充てられるのかという質問があり、宮内庁から、宮廷費であるとの説明があった。
- ・天皇陛下が現役として象徴天皇であられる限り、御自身がつくり上げてきた天皇というのはこういうものだという中に、御公務がかなり分かちがたくあるのではないか。それを果たすことが象徴天皇として最大の要件とされておられるように理解する。そうしたときに、様子を見てだんだんと御公務を減らされることはこれ以上かなり難しいうえ、実際にいきなり御公務が不可能になるときが来るかもしれない。畏れ多いが、万が一、そういうときが来たときには、我々は不作為を重ねていたことになるのではないか。慎重ではあるけれども、スピード感が重要ではないか。国民の合意として、国会等の合意を形成していくプロセスがあれば拙速ではなく、また陛下のおことばを直接反映したわけではないので、問題ないのではないか。
- ・象徴的行為を少しずつ移行しましょうというのは、実際は難しいのではないか。
- ・今上陛下が例えば、100歳まで生きられたときに、皇太子殿下、秋篠宮殿下が何歳になられているかを考えたときに、なかなか難しい状況になる。そういう意味で、皇位の安定的な継承のための退位というのはあり得るのではないか。ただし、即位の拒否権は認められない。これは天皇が世襲制であることから、あり得ないし、また、自由に退位することを認めることもできない。即位はしても、すぐ退位されては困るわけで、天皇が世襲制である以上は、そのような自由はない。そのあたりをはっきりしておかなければいけない。その上で、安定的な皇位継承に資するというような客観的な状況が認められたときに限り、退位は可能なのではないか。ヒアリングにおいても、結局皇位の安定的な継承というのが一番のポイントとして論じられていたのではないか。
- ・安定的な皇位継承のため、皇太子御夫妻に少しずつ分担しながら御経験を深めていただくことも考えられるが、ある日突然ということもあるわけで、少しずつ御公務を分担するという話と退位は決して矛盾する話ではなく、同じように議論して行って、いつがいいかという見極めが問題なのではないか。
- ・議論や制度づくりは速やかに行ったほうがいい。一方で、可能な限り次世代の天皇になる方に仕事をある程度譲っていただいた後で皇位の継承があったほう

が、国民もわかりやすいし、次の天皇になられる方もそのほうがよろしいのではないか。スピード感をもって決めるのはいいが、後から歴史を振り返ったときに、あのとき何であんなに急いでやったのかといわれる可能性もある。議論を速やかに行い、制度をしっかりと決めることは時期を失してはいけないが、その後、実際に退位が行われる場合には、十分なプロセスを踏んだほうがいいのではないか。

- ・ 御公務を徐々に次の世代に移していくことは、もうほとんど全部やってしまったという意見がある。今は全身全霊でやっておられるけれども、いずれできなくなるのではないか。
- ・ 恣意的な退位を回避するため、陛下の健康状態について、客観的に医師の診断を出してもらうことは可能かとの質問があり、宮内庁から難しいとの説明があった。
- ・ 本人の意思に基づく退位では恣意的になってしまうし、また、陛下に意思を伺わないで決めてしまったら強制的な退位になるので難しい。そこをどこでどのように決めるかということがこれから問題点になるのではないか。
- ・ 後継者の育成というのは非常に大きな問題なのではないか。皇位の安定的な継承がとにかく大前提で、そのための手段を検討しているわけだが、では、何をつないでいくかというときに、象徴の中身として、例えば日本とは何かとか、日本文化とは何かとか、そういうことを象徴するお姿もあるのではないか。
- ・ 例えば長時間畳に正座するのは、高齢化でこういう症状が出たときにはもう無理だとか、そういう一般論的な医学的な見解は1つ参考になるのではないか。
- ・ 宮中祭祀の継承や負担軽減は適切に行われているのかという質問があり、宮内庁から、宮中祭祀のやり方もかなり見直してきており、例えば、新嘗祭は夕の儀と暁の儀で構成されるが、夕の儀については陛下御自身に御出席いただく時間は極力短くして、未明に行う暁の儀については、陛下は御所でお慎みいただくなど、宮中祭祀でも見直せるところは見直してきており、陛下の御負担はかなり軽減してきているという認識であるとの説明があった。
- ・ ヒアリングでは「天皇は祈る存在」という意見が多く出たが、このような発言

をした方々のほとんどが宮廷の歴史をずっと勉強してきた方々である。過去の歴史の中で、天皇は五穀豊穡を祈る存在であり、また、武家の時代には征夷大將軍などに権力を与える権威であり、ずっと千何百年も続いてきたということ強調したものだと思う。だから、そのような意見にも留意しないといけないのではないか。

- ・ 公務の負担軽減というのは、決して今なさっていることをなさらなくていいということではなくて、今なさっている大切なことを後継者の方々等にも少し分担していただくような形ができないかという趣旨なのではないか。

(2) 今後の進め方

- 次回会合においては、本日議論した内容を踏まえ、更に議論を深めることとなった。
- 併せて、諸外国における関連する制度や事例について、事務局から説明を聴取し、今後の議論の参考にすることとなった。
- 第7回会議については、12月14日10:00から開催することとなった。