

天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議（第7回）議事概要

1 日時：平成28年12月14日（水）10：00～11：54

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）資料の説明

○ はじめに、資料1「海外の主な制度及び事例の概要について」に関し、事務局から次のような説明があった。

- ・アジア、イスラム、ヨーロッパの14か国を調査し、参考となる制度や事例のあった11か国について資料を作成した。
- ・退位については、憲法に根拠規定を置いている国が多い。要件としては、国王としての役割を果たすことができないといった客観要件を挙げている国が多く、本人の意思を要件としている国は少ない。

- ・ 実際の退位の事例においては、その理由として、単に高齢ということのみならず、安定的な王位の継承を挙げているものが多い。
 - ・ 例えば、スペインでは、高齢であることのほかに、皇太子に王位継承の準備ができており、退位は安定的な王位継承に資するということを退位のための特別法である組織法に明記している。また、オランダでは、2013年には女王が75歳となること、オランダ王国成立200年となること、オランダの国に対する責任は今や新たな世代の手に委ねられなければならないと確信しており、皇太子及び皇太子妃は彼らの将来の職務について十分準備ができていると説明している。このほか、カタールでは、新しい世代が進んで責任を担おうとしていると説明しており、ブータンでは、可能な限り多くの経験を積むことが必要かつ重要であるため、皇太子に譲位すると説明している。ベルギーでは、年齢と健康の問題により、みずから思うように職務が遂行できないことに加え、皇太子が王位継承の準備ができており、次世代にバトンを引き継ぐべき時期が来たと判断したと説明している。
 - ・ 退位後の称号は、名譽的に退位前の国王の称号を使用し続けている国、王女など国王即位前の称号を使用している国、新たな称号が付与されている国など様々であり、退位後の活動についても、国によって様々である。
 - ・ 11か国全てにおいて国王や首長の権限を代理する制度があり、大半が摂政と臨時代行を区別していない。
 - ・ 代理の原因は、国王や首長が未成年者の場合、不在の場合、職務遂行ができない場合を規定する国が多い。
 - ・ 代理する者の権限については、全ての国において基本的に国王や首長の権限と同じ又は準じたものとなっている。
- この説明に関し、次のような質疑応答及び意見があった。
- ・ イギリスには退位の制度はないのかという質問があり、事務局から、イギリスには退位の一般的な制度はないが、エドワード8世が退位した際に特別法を制定している先例があるので、法理論上は可能と思われるとの説明があった。

- ・ 海外の王室は、歴史も文化も違うので、そのまま直ちに参考になるわけではないし、また、英国のように広大な王室の領地からの収入で生活費を賄って税金も納めている国とは立場も違うかもしれないが、海外の事例で共通しているのは、円滑な王位継承のため、次代の準備ができていることを宣言している点であり、それはとても大事な点ではないか。有識者会議の検討においても、いかに円滑に皇位継承していくか、そのためにどうするかが大変重要なテーマなのではないか。
 - ・ 退位理由として挙げられる「次代の準備ができている」という宣言は、どういう基準で、どのような形で認証されているのかという質問があり、宮内庁から、前国王の退位によって即位された新国王の年齢は、例えばオランダは46歳、ベルギーは53歳、スペインは46歳であり、働き盛りの年齢であることも考慮されているのではないかと説明があった。
- 次に、資料2「高齢者に関する規定例について」に関し、事務局から次のような説明があった。
- ・ 何をもちて高齢とするかは不確定概念であり、法律上の高齢の概念には幅がある。
 - ・ 法律上具体的な年齢を設定している例としては、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」において、高年齢者は、厚生労働省令で定める年齢以上の者をいうとしており、省令で「55歳」としている。また、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」では「60歳以上」、「高齢者の医療の確保に関する法律」では、前期高齢者を「65歳以上（75歳未満）」、後期高齢者を「75歳以上」、「道路交通法」では「70歳以上」としており、様々に分かれている。
 - ・ 法律上具体的な年齢を設定せず、機能に着目して規定している例としては、「福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律」があり、「心身の機能が低下し日常生活を営むのに支障のある老人」と規定しているほか、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」では「高齢者で、日常生活又は社会生活に身体の機能上の制限を受けるもの」、「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」では「日常生活に身体の機能上の制限を受ける高齢者」と規定している例がある。

- ・「高齢者」とだけ漠と規定し、機能を明示していない例として、「小笠原諸島振興開発特別措置法」、「水産基本法」、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」がある。

○ この説明に関し、次のような意見があった。

- ・ 天皇は能力主義ではなく血筋が重要であるから、一般の能力主義から見た定年などはあまり参考にしないほうがいいのではないか。具体的な年齢を設定しない例で考えたほうがいいのではないか。
- ・ 普通の法律でさえ、高齢者の概念が非常に曖昧であることがこの説明で分かった。まして、天皇に関しては、具体的な年齢を規定することは適当でないと思う。

(2) 自由討議

○ 前回までの議論の内容を確認し、これを踏まえた自由討議を行い、次のような質疑応答及び意見があった。

- ・ 次世代の準備がもう十分整っているということを国民によく周知するためにも、少し公務の引継ぎをしていただくほうがよいのではないか。
- ・ 何が公務かということについての認識が、一般国民と専門的な議論では多少乖離があるのではないか。国民は国事行為と公的行為を区別して見ていないと思うし、私的な御趣味も含めてお出ましがあれば公務として伝えられる傾向もあるので、そこについて共有イメージが持てるような情報発信をこれからもしていったほうがいいのではないか。
- ・ 公的行為は義務ではないことや、それぞれの天皇によって変わることを分かりやすく国民に説明していった方がよいのではないか。
- ・ 恐らく国民はとりあえず負担を軽減してさしあげればよいと思っている。公務を減らすのはなかなか難しいということの意味合いは、本来は皇太子殿下や他の皇族方に公務を分担するのが第一の簡単な選択肢なのだが、今上陛下に在位

したままやり方を強制的に変えさせることになってしまうからなかなか難しいということではないか。

- ・ 公務の削減は宮内庁の運用の問題ではないかとの指摘があり、宮内庁から、これからも御公務の見直しは考えていくが、天皇陛下の御意思と客観的な情勢からして大幅に減らすことは現時点では困難であり、特に国民の気持ちや期待に伝えていくという観点からは、各種世論調査を見ても、天皇陛下の被災地へのお見舞いや外国御訪問は国民が極めて重要だと考えており、こうした部分については減らすことは無理だと考えているとの説明があった。
- ・ 海外の退位の事例では次代がもう十分にそれを担うことができるというケースが多い。少しずつ公務を譲られる準備期間も想定しておいた方がいいのではないか。ただし、強制にならないようにする必要がある。
- ・ 仮に退位をされることが決まった場合には、その準備のために、とりわけ国民が大切と思っているようなことを少し譲っていただいて、次世代の準備ができているというメッセージを発することがよいのではないか。
- ・ 摂政は法律上も非常に問題があるのではないか。今上陛下は御自分で御判断できるが、摂政というのは御自分で御判断できないときに皇室会議等の周りが決める制度であり、制度上は現在の状況に適用させるのは無理ではないか。
- ・ 皇室典範を改正すれば制度化になり、次代にもその次にも適用され、特別法であれば一代限りのものとなるとの報道が見られる。しかし、ヒアリングでも様々な意見があったように、皇室典範に根拠を持つ特別法において一代限りでなく末代まで適用可能にするという法形式や、皇室典範の附則で今上陛下だけに適用するという法形式も可能である。このように、法制的な法形式論よりも、今上陛下のこの状況に限って対応できるようにするのか、それとも次代、次々代にも対応できるものを作るのかということが、議論の本質なのではないか。
- ・ 摂政と退位とで議論が分かれたが、摂政を主張する方々は、終身天皇を前提にして、それが一番大事だと考えて摂政と言っている。一方、退位を主張する方々は、大体、今上天皇のことを考えてそうっており、終身天皇を否定しているわけではないと思う。制度化してしまうと終身天皇の否定につながりかねないので、そうしたことも考慮して決めなければならないのではないか。

- ・ 天皇陛下の進退についてはよほど慎重に事を運ばなければいけないのではないか。不本意な退位があってはいけないし、政治的な意味合いを持ってはいけない。天皇陛下は政治的な意味合いを持っておられなくても、状況によっては一部の政治勢力やメディア等が政治的な意味合いを持たせることもあり得るので、そういうことが起きないように状況であるということが退位の条件だ。そういう面では、確かに今の状況であれば、政治的な状況が分かっているし、天皇陛下の御意思に反してはいないということも推察され、大丈夫と思う。一方、将来の天皇については、その代と次世代の年齢的な間柄や、そのときの政治経済状況、その代の天皇陛下の御意思や世論は不確定であるので、状況がよく分かっている今の状況で個別法をつくるのはよいが、将来まで規定するような法律にはしないほうがよいのではないか。
- ・ 将来まで退位をルール化したときに摂政制度との関係で起きる問題として、天皇陛下の御意思が皇室会議等を通じてそんたくできれば退位できるというような形にせよ、元気で意思表示ができる天皇陛下は退位され、意思表示ができなくなった天皇陛下は逆に天皇をずっと続けられて摂政が置かれるということになり、少し不思議な感じがするのではないか。
- ・ 退位されたという先例ができれば、後世の天皇陛下は、たとえ自分は最後まで続けるのがいいと思われていても、高齢になられたのだから先例に倣って退位されてはどうかといった議論が起きかねないのではないか。その意味で、将来の天皇の行動を制約しかねないような、あるいは将来の天皇の進退に事実上影響しかねないようなことはできるだけ避けるべきではないか。
- ・ 今の天皇陛下については、政治経済状況も安定しており、その御意思に反してはいないということも推察できている。世論も多くが賛成されており、次世代もしっかり準備ができている。そういう今の状況が分かっている中での法律に基づく退位とすべきではないか。
- ・ 皇統の持続性の観点だけを考えると、天皇の存在自体に意義があり、祈りだけあればよいのだというヒアリングで出された意見も確かにあるのだろうと思うが、天皇と国民との関わり、国民から見た天皇という観点にも留意する必要があるのではないか。国民との関係で今上天皇が築き上げられてきた象徴の役割というものがある。そこをどう考えるのかというのが今回の議論の出発点なの

ではないか。そう考えると、長期間にわたりずっと摂政を置いて対応すればよいとした場合、それでは国民の目に映るのは摂政しかいないということになり、そうした状態が20年も30年も続く可能性もあるということも、考えなければならぬのではないか。

- ・ どのような形であれ、今回今上天皇が退位することとした場合、将来的にもあり得べきということを肯定することになることは認識しておくべきだろう。
- ・ 退位の要件化は難しいと思う。少なくとも、想定される次代と次々代について適用可能にするには、年齢を要件として書き込むことはできず、その都度考えなければいけないことが多いので、要件を具体的に書くのは難しい。要件化が難しいのは、検討に時間を要するからではなくて、今の状況で全部決め切れなからではないか。
- ・ 40年ほどしか前ではない時期に制定された法律で55歳を高齢者としているが、今見ると非常に違和感がある。例えば40年後の人たちが、今、私たちが議論していることを見てどのくらい違和感を覚えるだろうかということを見ると、やはりその時代時代の波というのをしっかりと受け止めて、将来様々な状況が変わった場合には、これは適用できるものではないということを明言した上で、今の時点での判断をするということが必要なのではないか。その時代の判断はその時代の人、社会、文化、風土が決めることを前提にして決めていく必要があるのではないか。全ての天皇とか将来にわたってではなくて、今上陛下についてのみ決めていくべきではないか。それを明言する必要があるのではないか。
- ・ ここでの議論は、天皇を制度たらしめている法的根拠に基づいて議論すべきではないか。ある種の主観性や個別性で議論すると、皇位の安定継承や皇室そのもののあり方を動揺させかねないのではないか。
- ・ 皇室典範の本格的改正は、これ自体がかなり法律論的にいろいろな問題を持つのみならず、歴史的に考えた場合にもかなり大きな意味を持つ。江戸時代において、幕府は禁中並公家中諸法度によって天皇、朝廷を規制したが、戦後の民主的な憲法と民主化の下において、帝国憲法下における主権者あるいは統帥権者として絶対的な力を持っていた天皇に対して、民主主義という観点から、新たな政治の制度を確立し、このあり方が憲法と皇室典範という形で文章化され

た。皇室典範に、全ての天皇に適用される形での要件を入れてしまうことは、今後、強制的な退位や、恣意的な退位の根拠として硬直化し、かつ固定化したものとして利用されるおそれがある。また、将来において主観的な利用あるいは政治的な利用が起きないとも限らない。それ故に、恒久的な規定として皇室典範の改正を行うことは、かえって天皇のあり方あるいは象徴天皇の制度と政治のあり方の関係を動揺させることになるのではないか。

- ・ 天皇陛下が、在位している限りは必ず御公務を続けようという強い意欲をお持ちであることからすれば、摂政の設置は現時点において現実的ではないのではないか。また、摂政制度は、象徴天皇の機能を分裂させる、もしくは不完全にさせる危険を伴うのではないか。さらに、国民の感情として、今上陛下御自身の威厳、尊厳を損なうおそれが非常に高い。以上のような理由から、退位を可能にするような方向で考えるべきではないか。
- ・ 時代と状況に応じて、天皇と後継者の対応は違ってくるので、全てを吸収して、具体的な文言で、退位の要件を制度化していくのは実際には大変大きな困難を伴うのではないか。
- ・ 慎重であるが同時にある種のスピード感を持って対応する必要がある。ヒアリングでも言われていたように、憲法は明示的に退位を禁止しているわけではなく、法が一つの法を補強していく例もこれまでにいろいろある。憲法上も、特別法によって皇室典範を補足・追補していくことは、法理論として十分可能ではないか。
- ・ 現実には摂政の問題を考えるとときには二重象徴の可能性が出てくる。また、摂政をもし今回適用するのであれば、摂政の設置要件を変えなければならないという問題もある。さらに、昭和天皇のときにも摂政問題はあったが、大正天皇のときも摂政問題があり、近代以降、摂政というのは歴史的事象に照らしてもあまりうまく機能しなかったという事実があり、これは重いと思わなければいけない。
- ・ 確かに明治の皇室典範で明らかに退位は認めないということになったが、未来永劫、これがずっと続くであろうというような決意の下にそれを決めたわけではなく、当面、その当時の政治状況や社会状況などに照らして認めないことが大事だということで伊藤博文が選択した。だから、皇室典範も実は不磨の大典

ではなくて、変えられる要素は持っているのだけれども、当時決めてしまったからしばらく変えてないということであって、我々はそのような歴史の上に立ってこの問題を考えていくことが重要なのではないか。同じことがまた起きるかもしれないが、それは状況によって異なるということを前提にしていくべきなのではないか。

- ・ 退位の要件を設ける場合、天皇の意思を要件にしなければ強制退位が起り得るし、天皇の意思を要件にすれば恣意的退位が起り得るということは、常に考えておく必要があるのではないか。すなわち、仮に天皇の意思に基づかない退位制度を設けるとすれば、天皇の意向に反して時の内閣や国会の多数派が天皇を退位させることが可能となってしまう。逆に、天皇が意思表示した場合に退位できる制度を設けるとすれば、ひとたび、天皇の退位の意思が表明されれば、退位を認めないとの判断がなされることは、通常、考えられないことであるから、将来、その時々々の政治情勢を理由に天皇が退位する、というような事態を招きかねない。
- ・ 仮に今回退位ということがあった場合、それはそういう退位があることが普通であるということではなくて、今回の事情に鑑みて退位があり、今後の前例になるものではないというような趣旨のものにする必要があるのではないか。
- ・ 例えば85歳定年制を考えてみた場合、仮に、退位後に新たに即位される天皇が既に相当な高齢であるようなとき、その在位期間をどうするべきかという問題が生じるので、具体的な年齢を書くことは難しいのではないか。
- ・ 退位を可能にする場合であっても、高齢で負担が重くなったというだけでなく、在位期間が長く、いろいろやって下さっていて、次の順位の方の準備はもう整っていて、皇位の安定的な継承にむしろ資するというような理由も必要なのではないか。
- ・ 今まで退位の制度がなかったのはもっともな理由がある。例えば不本意な退位であるとか政治的な退位であるとか様々な問題がある。しかしながら、今の状況に鑑みて、天皇陛下の御高齢ということや国民の意識、あるいは次世代の御準備の状況等を踏まえ、政治経済の安定、政治利用がないこと、そして天皇陛下の御意思に反してはいないことが推察されることなどから、退位がいつもあるわけではないけれども、特例としての退位はあり得るのではないか。

- ・今回起こっていることは歴史的に言うと1回的なことであり、続けて起こるといふ考え方をとらないということではないか。
- ・国民投票というのは難しいが、国民の意識は世論調査等で分かるので、非常に大事なのではないか。
- ・天皇陛下の存在というのは、国民の意識とか国民の気持ち、あるいは国民との関わり抜きにはあり得ないのではないか。
- ・宮内庁から、直近で譲位されたのは1817年の第119代光格天皇であり、これまで58方が譲位をされており、このうち上皇となられたのは55方であること、譲位の年齢を見ると、30歳未満は全体の43%、40歳未満は全体の71%、50歳を超えて譲位された例は6方しかおらず、圧倒的に若いうちに譲位されていること、上皇が実質的に政務をとった院政期は11世紀後期から13世紀前期までのわずか4代であり、年数にすると150年足らずという限られた期間であり、歴史全体を見て、上皇がいるからといって常に弊害が生じていたということではないこと、また、この限られた期間についても、当時は天皇や上皇に政治権力があつた時代のことであり、現行憲法下でこうした弊害が出ることは考えられないことについて補足説明があつた。
- ・上皇が権力をふるつた白河、鳥羽、後白河、後鳥羽の時代は、そのために上皇になつたわけであり、詔勅とは違ふ形で院宣を出し、院庁をつくるという、最初から実質的な権力をつくる意図があつたわけだから、そのことを現代の憲法の下で機能している象徴天皇制と結びつけていくのは、歴史解釈上相当な飛躍があると思うので、現在の時点では問題にならないのではないか。
- ・国民から見た天皇ということから議論が出発すると考えれば、世論調査の結果は、我々の結論を導く上での大きな要素の1つになるのではないか。
- ・世論調査は、全紙、全てのメディアがかなり網羅的にやっている。特定の部分の傾向的なことではないということがにじみ出るようなものであれば、参考にするにはいいのではないか。
- ・世論調査では摂政を認めるという回答が多いが、現行制度下の摂政は、天皇陛下

下が意思表示を行えない状態のときに置かれるものであって、その条件を示さず一般論として聞かれれば、短期的には摂政でいいと多くの人が答えるだろう。

- ・ 世論調査の結果を見ると、8月の天皇陛下のおことばの前と後ではあまり変わっていない。ということは、おことばで左右されたのではなくて、国民全体の意識がこうだというように判断できるのではないか。
- ・ 我々が検討すべきことは、退位を今上天皇について可能とするのか、将来の天皇についても可能とするのかといった点であって、それを具体化するときどのような法形式にするかというのは技術的な話であり、有識者会議が言う話ではないのではないか。

(3) 今後の進め方

- 第8回会議については、1月11日10:00から開催することとなった。