

天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議（第8回）議事概要

1 日時：平成29年1月11日（水）10：00～11：53

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）自由討議

○ 有識者会議での議論を分かりやすく整理する観点から、天皇の公務の負担軽減等について、どのようなことができるのか、これまでの議論を総括した。

○ 運用の見直しに関し、次のような意見があった。

・天皇の御活動においては、宮中祭祀のボリュームが大きく、また、ヒアリングにおいても役割の中核は祭祀であるとする意見が多くあったが、政教分離の観点から、それを公務と位置付けることはできないので、公務負担軽減の対象とすべきではないのではないか。

- ・ 天皇の公務のあり方は、天皇自身の象徴観によるところが大きいのではないか。
 - ・ 国事行為の一環として行われる栄典の親授式などの儀式や、国事行為である認証官の認証に関連して行われる認証式などの儀式については、これらを縮減するなどの見直しを行うとともに、皇族方に分担することにより、負担軽減が可能ではないかとの意見があるが、これらの儀式は、国事行為である御署名や御押印と密接な関係にあり、その見直しは困難なのではないか。
 - ・ 現行の国事行為の臨時代行制度は、これまでも多数の活用例があり、国民に自然に受け入れられており、円滑な実施が可能ではないか。
- 摂政の設置に関し、次のような意見及び質疑応答があった。
- ・ 現行の摂政制度は、意思能力がない場合における法定代理であるが、国民の間でも、摂政制度は弾力的に活用できるという誤解があると思われるので、摂政制度の趣旨を正しく理解していただくよう説明していくことが必要なのではないか。
 - ・ 摂政は、設置要件を緩和したとしても、退位によるよりも、他の制度を変更する必要はあまりないのではないかという意見もあるが、委任と摂政の使い分けは、憲法ではっきり規定されており、それを超えた運用は難しいのではないか。
 - ・ 委任は臨時だが、摂政は長期にわたり崩御まで続くという理解で良いかという質問があり、事務局から、摂政が置かれる場合は、天皇の意思能力がなくなっており、基本的には不可逆的である場合が想定されているとの説明があった。
 - ・ 摂政制度は国事行為の代理のためだけにあるものなのかという質問があり、事務局から、摂政は、憲法で規定されている国事行為の法定代理であり、天皇の公的行為を摂政が事実上行うことは考えられるが、その場合でも、あくまで摂政としての行為であり、象徴としての行為とはならないと考えられるとの説明があった。
 - ・ 摂政が置かれるような状況においては、天皇が憲法上の国事行為すらできない状況にあるのだから、公的行為ができるとは考えにくいという理解で良いかと

いう質問があり、事務局から、公的行為は、天皇が自然人として、象徴としての地位に基づき行うものであり、象徴の地位にあっても意思能力が失われていれば自然人としての行為はできないので、天皇の公的行為は存在しないことになるとの説明があった。

○ 退位に関し、次のような意見があった。

- ・ 天皇の意思に基づかない退位を可能とする場合、ある年齢に達すれば機械的に退位する制度としない限り、天皇の意向に反して天皇が退位させられることとなりかねないのではないか。
- ・ 今上陛下については、御意思に反してはいないことが推察されるので、退位に伴う弊害を心配する必要はないのではないか。また、今上陛下が退位され、皇太子殿下が即位されることは、円滑な皇位継承に資するのではないか。
- ・ 退位を可能とすれば、天皇の意向、内閣や国会の発意など何らかのきっかけが必要とならざるを得ず、かえって、天皇の地位が不安定となるのではないか。
- ・ 退位について年齢などの客観的な要件を設けることの是非については、医学的な見地からの検討も必要なのではないか。
- ・ 今上陛下は、即位以来長期にわたり、国事行為はもちろんのこと、全国各地への御訪問、被災地へのお見舞いをはじめとする御公務に積極的に取り組んでこられた。国民はこのような御活動こそが今上陛下の御姿であると認識し、深く敬愛し、感謝しているのではないか。今上陛下は、これまで続けてこられた公的行為を自ら続けることが困難となることに御心労を抱かれており、国民はその御心労を理解し、また、共感し、今上陛下の御負担を軽減するためにはどのようなことができるのかについて考えているのではないか。
- ・ 天皇の地位を退かれれば、世間の注目の度合いは天皇とは異なるものとなり、退位された天皇の人間的な尊厳に配慮することができるのではないか。また、そのことにより、ひいては、天皇の地位そのものの威厳や尊厳も守られることになるのではないか。
- ・ 退位について、様々な方法がある法形式論よりも、今上陛下のこの状況に限っ

て判断するのか、全ての天皇を対象とする制度を作るのかということが、議論の主眼なのではないか。

- ・今上陛下に限ったものとする場合、退位の基準や要件が明確でなく、後代様々な理由で容易に退位することが可能になるため、時の政権による恣意的な運用も可能になるのではないかという意見があるが、今上陛下が退位される事情を法案に詳細に書き込めば、後代恣意的に運用されることを避けることができるのではないか。
- ・恒久的な退位制度を作る場合、退位の要件を設ける必要がある。将来の全ての天皇を対象とした個別的・具体的要件を規定することは困難であることから、一般的・抽象的な要件を定めることになるが、その場合、時の政権がその要件を恣意的に解釈・運用し、その恣意的な判断が法の要件に基づくものであると正当化する根拠に使われるのではないか。
- ・皇室会議の議決を要件とするなど手続を整備することにより、恣意的な退位を避け、退位の客観性を確保することができるのではないかという意見があるが、事実認定等を行う機関である皇室会議に、具体的な要件を設定することなく、白紙で「天皇の退位」に係る判断を担わせることは困難なのではないか。また、「天皇の退位」の判断の責任は、皇室会議ではなく、最終的には政府や国会が負うべきではないか。さらに、三権の長や天皇の親族である皇族によって構成される皇室会議に、「天皇の退位」の判断という国政に関する包括的な権能を付与することは、三権分立の原則や天皇の国政関与禁止を定める憲法の趣旨に鑑み、不適當なのではないか。
- ・強制退位を避けるためにも、天皇の意思に基づくことを要件とした退位を将来の全ての天皇が行えるようにすべきではないかという意見があるが、天皇が意思表示した場合に退位できることとすると、皇室会議や国会等の別の機関が退位は望ましくないとの判断をすることは通常考えにくいのではないか。そうなれば、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のではないか。
- ・これまで、退位は原則としてないものとされてきており、退位することが当然のことと考えるべきではないのではないか。天皇の進退は慎重に考える必要があるのではないか。

- ・ 崩御によるよりも、事前にその時期を明確にできる退位の方が、円滑に御代替わりができるのではないかという意見もあるが、世論は、皇位継承事由として崩御よりも退位を優先すべきとまでは考えていないのではないか。また、崩御よりも退位を優先させるという考え方は、これまでの天皇の歴史と隔たりが大き過ぎるのではないか。崩御による影響については、儀式や手続を工夫することにより回避できるのではないか。
 - ・ 皇室典範改正による退位にもリスクがあり、特別法による退位もリスクがあるが、特別法による場合は、国会でその都度国民の意思を反映して状況に応じた慎重な審議ができるので、リスクは少ないのではないか。
 - ・ 過去の124代の天皇のうち、半数近くが退位しており、歴史的にはむしろ退位が皇位継承事由の原則であったとの意見もあるが、日本国憲法下の天皇に係る議論において立憲制確立より前の事例は参考にならないのではないか。
 - ・ 今上陛下の御意思を確認するような手続的なものを盛り込む必要があるとの意見があるが、今回に限っていえば、いろいろなことから陛下の御意思が推察できているので、改めて確認するのは不要なのではないか。また、天皇の御意思の確認という手続を法律に書けば、憲法第4条に違反するおそれが生じるのではないか。
- その他、次のような意見があった。
- ・ 今後論点整理を公表した後は、論点整理に対する国会や世論の動向等も参考にしながら、さらに議論を深めていく必要がある。その場合、長寿社会に的確に対応するための医学的見地からの検討も必要であり、さらに退位後のその他の課題についても検討する必要があるのではないか。
 - ・ もし退位されるとした場合、退位後のお立場等がどうなるかというのは、非常に大事な点だと思われ、国民の関心も高いところと思われるので、慎重に議論しなければならないのではないか。
- 宮内庁から、今上陛下の昨年の御活動について、次のような説明があった。

- ・ 国事行為及びこれに伴う行事として、1,029件の法律・政令・条約の公布など、新任外国大使34名の信任状捧呈式、春・秋2回の大綬章親授式・拝謁、文化勲章親授式、拝謁兼お礼言上、97名の認証式、新年祝賀の儀などを行われた。
- ・ 象徴としての公的な御活動として、3回の国会開会式、全国戦没者追悼式、天皇陛下御誕生日祝賀行事に臨まれたほか、勲章や褒章受章者などからの拝謁は54回受けられた。地方行幸啓として、恒例の国体、植樹祭、海づくり大会に加えて、東日本大震災復興状況御視察などをされた。また、被災地のお見舞いなどの地方行幸啓として福島など4県6市5町1村を御訪問された。
- ・ 外国御訪問として、フィリピンを御訪問になり、この際には、日本人・フィリピン人の戦没者の追悼を行われた。また、御訪問に先立ち、遺族の方と御懇談をされた。
- ・ 外国賓客などの御接遇として、ベルギー国国王陛下、シンガポール国大統領閣下などを国賓として御接遇をされた。そのほか、アウン・サン・スー・チー・ミャンマー国国家最高顧問などの11か国の公式実務訪問賓客との御会見又は御引見をされた。また、スウェーデン国国王陛下など19件の御会見、御引見、御夕餐などの御接遇をされた。
- ・ 在京外交団に対して、大使夫妻とのお茶15か国、午餐20か国、離任する大使夫妻の御引見20か国について御対応された。
- ・ 日本から赴任する大使に対して、新任大使夫妻出発前の拝謁、お茶53か国、帰任した大使夫妻とのお茶11か国について御対応された。
- ・ 宮中祭祀としては、新嘗祭、四方拝など、恒例の祭祀などに19回お出ましになった。なお、昭和天皇が同じく83歳のときに出御された宮中祭祀は4回である。宮中祭祀に際しては、御拝礼だけでなく、御潔斎やお召しかえなど事前の御準備や、賢所への御移動なども含めて全体で約2時間を要することになる。また、宮中三殿の中には賢所、皇霊殿、神殿などの各殿があるが、御拝礼は儀式によって御拝礼される殿の数が1又は3と異なるため、御拝礼に要する時間は10～30分である。

○ 宮内庁から、今上陛下の御活動のあり方等に関し、次のような説明があった。

- ・ 今上陛下は、これまでの皇室の伝統的行事及び祭祀について、昭和天皇の御代のものをほぼ全てお引き継ぎになった。また、伝統とともに現代を生きることの大切さを深く思われ、日本各地に住む人々の生活に心を寄せ、人々とともに今という時代に丁寧にかかわりつつ、象徴天皇としての一つの時代を築いてこられた。
- ・ 御公務の中には定例的なものも数多く含まれるが、陛下は、それぞれの御公務は非常に重要なものであるとお考えであり、宮内庁としては、御公務の一律の削減はなじまないと考えており、象徴としての天皇陛下がなさってこそ意味があると考えている。これまで陛下の御年齢も踏まえて、累次にわたって御公務の見直しを行ってきているが、陛下が常に国民とともにあるというお考えのもとにこれまで積み重ねられてきた御公務を大幅に削減することは難しいと宮内庁としては考えている。
- ・ なお、仮に御代替わりがあった場合には、宮内庁としては、陛下が象徴としてなされてきた行為については、基本的に全て新天皇にお譲りになることになるものと整理している。したがって、象徴が二元化することはないと考えている。その後、何をなされるかは、御意思に基づいてお考えになるものと宮内庁としては考えており、第三者が強制するものではないと考えている。

○ 宮内庁から、皇太子殿下の昨年の御活動について、次のような説明があった。

- ・ 国事行為の臨時代行として、天皇陛下がフィリピン御訪問の際、1月26日から30日の間、代行を務められた。
- ・ いわゆる七代行啓として、献血運動、全国高校総体、国民文化祭、全国育樹祭など七つの行事に御臨席になった。そのほか、恒例の行啓として、国際学会開会式などに御臨席になった。また、昨年は被災地への行啓として、東日本大震災の復興状況の御視察で岩手県を御訪問された。さらに、神武天皇山陵御参拝などのため奈良県と京都府を御訪問された。
- ・ 宮中行事として、新年の諸行事や園遊会の行事に御参列になったほか、国賓、公賓など、外国からの賓客の訪日に際しては、歓迎行事や宮中晩餐などに御陪

席になった。また、東宮御所における御接見として、離任する外国大使14か国、赴任大使17か国、青年海外協力隊など8件に御対応された。

・ 宮中祭祀として、拝礼など18件に臨まれた。

○ 宮内庁から、皇太子殿下は御自身で御公務をなさるとあわせて、天皇陛下のおそばで天皇陛下のなさりようを常に見ておられ、陛下の御活動に対する御理解は十分であると考えられるとの説明があった。

(2) 今後の進め方

○ 第9回会議については、1月23日17:30から開催することとなった。

○ 次回会合においては、事務局に、ヒアリングの結果も含め、これまでの有識者会議での議論を踏まえた論点整理案を作成させ、更に議論を深めることとし、メンバー間の合意が得られれば、次回会議終了後、論点整理を公表することとなった。