皇位継承等に関する論点整理概要版

平成 28 年 12 月２１日
民進党　皇位検討委員会

第１　天皇陛下のおことばの受け止めについて

・「国民の理解を得られることを、切に願っています。」と締めくくられていることを、極めて重く受け止めることが、我々の議論の起点である。
・本委員会による論点整理は、天皇陛下のおことばについての理解を深めるとともに、象徴天皇、皇室制度のあるべき方向性を示すものである。

第２　国民的検討にむけた論点の提示

１．退位についての論点～天皇の退位を認めるべき

・ご高齢等で、象徴天皇のお務めが果たせなくなった場合、一定条件の下に退位を認める制度を整備することが憲法規定、天皇陛下の問いかけに合致する。
・公務の負担軽減のみでは万全の対応はできない。憲法が期待し、天皇陛下が体現してこられた能動的な象徴性を確保できなくなる。
・摂政を置けば良いという主張がある。しかし、その場合も、天皇は象徴としての立場にとどまる。したがって、象徴としての行為を摂政が代行することはできない。摂政を設けることは、天皇陛下の当事者としての資格を否定するものであり、ご健在な陛下に対して、非礼にあたる。

２．法案の形態・内容についての論点
皇室典範か特例法か～皇室典範の改正によるべき

・退位の制度化は、恒久的な制度として皇室典範を改正する方法と、今上天皇一代限りで退位を認める特例法による対応の２通りが考えられる。恒久的な皇室典範改正によるべきである。単に今上天皇一代限りの対処を行うことは、安定的な皇位継承という問いかけの本質から外れるものである。
・憲法は、憲法規範を具体化する場合に、下位規範である法律に委任している（法律事項）。
　その場合、通常は、あくまで一般的な「法律」と言及するのみで、ある特定の法律名を固有名詞として名指しすることはない。
　しかし、憲法第２条は、「皇位」の「継承」について、特に「皇室典範の定めるところにより」とし、皇室典範によることを要請している。したがって、特例法によることは、天皇の退位に違憲の疑いを生じさせるとの指摘もある。
・憲法第 41 条が要請する、法律の一般性の原則を貫くべきである。特例法は「その天皇固有の問題がある」という判断につながり、適切でない。と同時に、時の政権与党による恣意的運用の危険性を排除できない。この点、皇室典範の中に特例法の根拠規定を設ければよいとの議論もあるが、形式的に「皇室典範」を改正しても、実質的には特例法に全面的に委ねることとなり、憲法第２条の趣旨を潜脱する。また、上記「法の一般性原則」に抵触して、時の政権与党による恣意的な運用の危険性を排除できない点においてもまったく同様であ

り、許されない。

３．皇室典範改正の基礎的論点

・皇室典範第４条の改正が中心となる。「天皇は、皇嗣が成年に達しているときは、その意思に基き、皇室会議の議により、退位することができる。」との規定を新設すべきである。

・皇嗣が成年に達していれば、即位と同時に摂政を設ける不合理を避けることができる。

・強制退位の可能性を退けるために、天皇ご自身のご意思に基くことを要する。

・あわせて皇室会議の議決によることで、十分な理由のない退位を防ぎ、退位の客観性を担保できる。

・その他の改正事項は、退位された天皇の称号など、付随的なものに限られ、必要となる改正条文は、せいぜい１０条以下であり、わずかであるとの指摘もある。

・また、皇室典範改正でも、特例法でも、改正すべき事項と数はほぼ変わらないのではないかとも指摘がある。

・したがって、皇室典範改正によると、特例法に比して膨大な作業と時間がかかるとの指摘はあたらないとの意見も少なくない。

・なお、特例法によることと皇室典範改正によることとの重大な相違点は、特例法による場合、退位の安定性を確保するために欠かせない要件と手続を恒久的に定めることができないという重大な欠陥を免れない。

第３　今後の検討事項

・小泉内閣の「皇室典範に関する有識者会議　報告書」、野田内閣においての「皇室制度に関する有識者ヒアリングをふまえた論点整理」等を尊重して、議論を進めていく。

・女性皇族が婚姻後も身分を保持し、当該女性皇族を当主とする宮家（女性宮家）の創設が可能となるよう皇室典範を改正すべきである。

・皇位継承資格について、女性や女系の皇族に拡大することについても議論を喚起していく。

・政府は、事柄の性格に鑑み、決して政争の具にされるようなことがあってはならず、各党の意見を丁寧かつ適正に徴すなど、静かで節度ある議論が行われる環境を整えるべきである。

皇位継承等に関する論点整理

平成 28 年 12 月２１日
民進党　皇位検討委員会

はじめに

本年８月８日の『象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば』は「国民の理解を得られることを，切に願っています。」と締めくくられている。これを極めて重く受け止めることが、我々の議論の起点である。皇位継承等について、国民の代表たる国会の野党第一党として、有識者の見解や国民の声などの広範な観点から議論を整理し、取りまとめ、党の基本的な考え方を明らかにすることを目的として「皇位検討委員会」を設置した。

課題の性格等に鑑みて、静かな環境のもとで慎重な議論を進めていくために、委員会所属メンバー等による内部検討を通じ、有識者ヒアリングを行いつつ、論点整理を行った。

現在、政府が設置した有識者会議においての議論は進行中であり、国会で審議されることが予想される法案の骨格が示されている段階でもない。にもかかわらず、ここに我々の見解を公表するのは、これまで続けられてきた有識者会議での議論や政府の取り組みに対し、重大な疑念を抱くからである。特に、報じられている特例法により一代限りの退位を可能にするやり方は、憲法に抵触し、民意からかけ離れ、何より天皇陛下のお気持ちにも反していると言わざるを得ない。

以下に示す論点は、陛下のおことばについての理解を深めるとともに、象徴天皇、皇室制度のあるべき方向性を示すものである。

第１　天皇陛下の『おことば』の受け止めについて

- 平成 28 年８月８日の『象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば』を通して、「我が国の長い天皇の歴史をあらためて振り返りつつ、これからも皇室がどのような時にも国民とともにあり、相たずさえてこの国の未来を築いていける」よう、将来にわたる象徴天皇のお務めと安定的な皇位継承のあり方に関し、陛下から真摯な問いかけがなされた。
- また、『おことば』は、「皇太子や秋篠宮ともよく御相談の上でなされたこの度の陛下の御表明」（皇后陛下　お誕生日に際し宮内記者会の質問に対する文書ご回答：10 月 20 日）であり、天皇陛下、皇太子殿下、秋篠宮殿下のご総意となっていることも深く認識すべきである。さらに、天皇の公的な行為に関わる事務は内閣の一般行政事務（憲法第７３条）の一種であり、『おことば』については内閣が責任を負うものである。

- 『おことば』はご自身のご体調報告を中心として行われ、現行の皇室制度に具体的に触れておらず、国政不関与を定めた憲法に抵触するものではない。そのことを確認した上で、一般化した法律論議を行っていくという考え方に立つべきである。
  特に、この度の『おことば』においては、我が国の歴史や伝統、文化と深く関わるのみならず、国家の基本にも関わる象徴天皇制の将来に向けたあり方を考える際の要点が、的確に示されている。

- まず、我が国における天皇とは、古来、現在の象徴制に至るまで一貫して、宮中における祭祀や行事を通じて、国民の安寧と幸福をお祈りになるご存在である。この点は、おことばの以下の箇所に読み取ることができる。

  「私はこれまで天皇の務めとして，何よりもまず国民の安寧と幸せを祈ることを大切に考えて来ました」
  「これまで私が皇后と共に行って来たほぼ全国に及ぶ旅は，国内のどこにおいても，その地域を愛し，その共同体を地道に支える市井の人々のあることを私に認識させ，私がこの認識をもって，天皇として大切な，国民を思い，国民のために祈るという務めを，人々への深い信頼と敬愛をもってなし得たことは，幸せなことでした。」

- また、天皇陛下は、昭和天皇と同様に、常に国民とともにあろうとなされたことに明らかなように、単に対外的に日本国を象徴するだけでなく、対内的にも国民の精神的な統合に大きな役割を果たすいわゆる「国民統合の象徴」としてのご存在でもある。この点は、おことばにおいても明確に述べられている。

  「同時に事にあたっては，時として人々の傍らに立ち，その声に耳を傾け，思いに寄り添うことも大切なことと考えて来ました。」
  「このたび我が国の長い天皇の歴史を改めて振り返りつつ，これからも皇室がどのような時にも国民と共にあり，相たずさえてこの国の未来を築いていけるよう，そして象徴天皇の務めが常に途切れることなく，安定的に続いていくことをひとえに念じ，ここに私の気持ちをお話しいたしました。」

- また、この度のおことばの背景には、天皇陛下の高齢化による身体の衰えのご自覚がある。しかし、そのことへの対処方法は、象徴としての務めを減ずればよいということではない。それでは憲法が期待し、これまで天皇陛下が体現してこられた能動的な象徴性を確保できなくなる。これは、おことばの中で、明快に示されている。

  「既に 80 を越え，幸いに健康であるとは申せ，次第に進む身体の衰えを考慮する時，これまでのように，全身全霊をもって象徴の務めを果たしていくことが，難しくなるのではないかと案じています。」
  「天皇の高齢化に伴う対処の仕方が，国事行為や，その象徴としての行為を限りなく縮小していく

ことには，無理があろうと思われます」

- さらに、この度のおことばのもう一つの背景として、天皇が身体的に深刻な状態に立ち至った場合に、社会が停滞することや、崩御に伴う「重い殯（もがり）」の負担などへの陛下の深いご懸念がある。これは、おことばの中では、以下のように述べられている通りである。

「天皇が健康を損ない，深刻な状態に立ち至った場合，これまでにも見られたように，社会が停滞し，国民の暮らしにも様々な影響が及ぶことが懸念されます。更にこれまでの皇室のしきたりとして，天皇の終焉に当たっては，重い殯（もがり）の行事が連日ほぼ２ヶ月にわたって続き，その後喪儀（そうぎ）に関連する行事が，１年間続きます。その様々な行事と，新時代に関わる諸行事が同時に進行することから，行事に関わる人々，とりわけ残される家族は，非常に厳しい状況下に置かれざるを得ません。こうした事態を避けることは出来ないものだろうかとの思いが，胸に去来することもあります。」

- これは退位によってそうした懸念を軽減できるとのお考えを示唆されたものであると受け止めることができる。
- これらの点についても、今後の象徴天皇のお務めと安定的な皇位継承のあり方について検討を進める際に、深く想いを致すべき事柄である。
- 宮内庁は、天皇皇后両陛下のご意向を踏まえ、今後の御陵及び御喪儀のあり方について、土葬から火葬に改めること、両陛下の御陵は同じ敷地の中に寄り添う形で造り、縮小するなどの方針を決めている。これも、退位の制度化や殯の簡素化と同様のお気持ちによるものと考えることができる。

第２　国民的検討にむけた論点の提示

- おことばの中で天皇陛下は、現代の日本の社会において、天皇がそのお務めを全うするには何が必要かという視点から、一貫して問いを投げかけておられる。この根源的な問いに対し、陛下が、平成の歳月の中で築き上げてこられた公務を、単に量的に削減することで対処しようとすることは、陛下のこれまでのご努力を蔑ろにするものであろう。
- この点、政府が設置した有識者会議は、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」という名称が示すように、天皇の公務の削減自体が中心的テーマとされており、陛下の問いかけに対して正面から向き合う姿勢が欠けていると言わざるを得ない。
- 同会議が公開している資料や報道によれば、同会議のヒアリングでは、陛下がご高齢で公務を行うことが難しくなった場合には、摂政を設置して対応すれば足り、生前退位は認めるべきではないという意見が一定数の識者から出されている。しかしながら、陛下

は、おことばで、「（摂政を置いた）場合も、天皇が十分にその立場に求められる務めを果たせぬまま、生涯の終わりに至るまで天皇であり続けることに変わりはありません。」とお述べになり、摂政では代替できない天皇としての務めの重要性と摂政の限界を指摘されている。

- こうした問いかけに向き合わず、単なる天皇の公務負担軽減策として、摂政設置で対応すべきという議論は、摂政制度の本来の趣旨を理解せず、陛下のご真意から目を逸らすものである。また、お気持ちどおりの退位を求める圧倒的多数の国民の声にも反するものである。
- 陛下のおことばは、内閣が責任を負う一般行政事務の一環として、内閣の了解を得て発せられている。この事実については、秋篠宮殿下が、平成２８年１１月３０日に公表された記者会見におけるご回答でも明確に触れておられた。したがって、率先しておことばを受け止め、真正面から対策を講じるべき内閣の下で、陛下のお気持ちに反した議論が展開されていることを強く憂慮する。
- 我々民進党は、「このたび我が国の長い天皇の歴史を改めて振り返りつつ、これからも皇室がどのような時にも国民と共にあり、相たずさえてこの国の未来を築いていけるよう、そして象徴天皇の務めが常に途切れることなく、安定的に続いていくことをひとえに念じ、ここに私の気持ちをお話しいたしました。国民の理解を得られることを、切に願っています。」と結ばれた陛下のおことばを、国民全体への問いかけとして重く受け止める。
- そして、日本国憲法第１条は、「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であって、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。」と規定している。よって、国民の代表たる国会においても、陛下の問いかけに応える本質的な議論を行わなければならないと考える。そこで、長い皇室の伝統を踏まえ、象徴天皇としてのお務めをどのように安定的に未来へとつなげていくか、という視点から、皇位継承の在り方について、以下の論点を示す。

１．退位についての論点～天皇の退位を認めるべき

- 天皇陛下は、象徴天皇の在り方として、積極的に国民の声に耳を傾け、思いに寄り添うことが必要であると考えられ、その信念に基き、自らのお務めを行ってこられた。陛下のこのお考えとお務めは、憲法第１条に規定された、日本国の象徴であり、日本国民統合の象徴であって、その地位が国民の総意に基くという、天皇の位置づけに沿うものである。
- 憲法は、天皇に、日本国及び日本国民統合の象徴であるにふさわしく行動するよう期待している。天皇陛下は、その憲法の期待に応えるべく、ご公務に積極的・能動的に取り組んでこられた。そのお考えに対しては、秋篠宮殿下も、先のお誕生日のご回答の中で、「私もそのお考えに非常に同じような気持ちを持っております。」とし、最大限尊重すべき旨表明しておられた。

- そうであるならば、天皇がご高齢等で、象徴天皇としてのお務めが果たせなくなった場合には、ご公務を果たし得る皇嗣に譲位を行う制度を整備することが、憲法上の天皇の位置づけ及び、天皇陛下の問いかけに合致する対応であろう。
- 天皇の退位は、歴史的に、江戸時代以前の皇位継承においては、むしろ、標準的な在り方であった。制度上、退位が廃されたのは、明治時代である。皇室の長い歴史を踏まえると、天皇の退位を認める時代の方が長く続いていた。
- 陛下のおことばの中には、天皇が深刻な状態に立ち至ったときの国民や周囲の人間への負担を懸念し、殯を含む喪儀の簡素化へのご希望を示唆されている箇所がある。退位制度を設けることが、社会的な負担も軽減し、これまでの皇位継承の伝統に合致すると考える。
- これに対して、天皇がご高齢等で公務を十分に行うことが出来なくなった場合には、摂政を置いて対応すれば良いという主張がある。確かに、憲法は第５条で摂政について規定している。しかし、摂政はあくまで、天皇の名で国事行為を行う者に過ぎない。天皇そのものではなく、象徴でもない。象徴天皇としてなされるべき行為は、摂政が代行できるものではなく、天皇にしか果たせないお務めである。陛下のおことばにあるように、摂政が設置されたとしても、天皇は天皇としてとどまるのであり、国民統合の象徴は、あくまでも天皇である。そのように考えるならば、ご高齢などで、天皇が天皇としてのお務めを十全に果たせなくなった際には、ご公務の負担に耐えうる次の天皇へと譲位し、次の天皇が、象徴としてのお務めを十分に果たしうる制度を整えるべきである。それこそが、望ましい象徴天皇の在り方であると考える。
- そもそも、摂政は、天皇がそのお務めを自ら行えない場合に、天皇ご自身のご意思にかかわらず、設けられるものである。したがって、摂政を設けて対応すればよいという主張は、天皇陛下の当事者としての資格を否定することになる。ご高齢とはいえ、ご健康で責任感に溢れる陛下に対して、非礼にあたるものである。

２．法案の形態・内容についての論点

皇室典範か特例法か～皇室典範によるべき

- 本来、天皇陛下という御存在には、聖と俗、両方にまたがる両義性が備わっていると考えられることから、世俗の法律の体系の中で象徴としてのあり方をすべて規定することには限界があると思われる。
- ただし、憲法上の天皇の位置づけに鑑み、象徴天皇のあり方と制度については、本来は、一般行政事務に携わる内閣が、この度のようなおことばを待つことなく、その検討と整備を進めるべきであった。ところが、その時宜を失したために、止むにやまれぬお気持ちから、異例といえるビデオメッセージという形で、陛下が直接国民におことばを伝えざるを得なくなるまでに至ったという事実については、政権の不作為と怠慢は弁解の余地がない。

- あわせて、憲法において、天皇の地位が「主権の存する日本国民の総意に基く」以上、天皇の退位の制度化を含む皇位継承のあり方は、国権の最高機関たる国会の自発的な取組みとして審議し、与野党が協力し合って法制化することがふさわしい。
- 政府は、事柄の性格に鑑み、決して政争の具にされるようなことがあってはならず、各党の意見を丁寧かつ適正に徴すなど、静かで節度ある議論が行われる環境を整えるべきである。
- 退位の制度化を図る際には、恒久的な制度として皇室典範を改正する方法と、今上天皇一代限りで退位を認める、特例法による対応の２通りが考えられる。我々は、恒久的な皇室典範改正によるべきだと考える。
- 憲法は、憲法規範を具体化する場合に、下位規範である法律に委任している（法律事項）。その場合、例えば、憲法第１０条（国籍＝国籍法）、第１７条（国家賠償＝国家賠償法）、第２７条（勤労及び労働＝労働基準法・労働契約法）、第４４条（選挙＝公職選挙法）等、「法律の定めるところにより」「法律でこれを定める」として、法律に委ねる場合に、あくまで「法律」とのみ言及するのみで、委任先がいかに基幹的な法律であっても、ある特定の法律名を挙げて、委任することはない。
- この点、「皇位」の「継承」については、「皇室典範の定めるところにより」とし（第２条）、「皇室典範」という法律名を名指ししている。また、憲法第１章「天皇」の中にあっても、第４条の国事行為の委任については、「法律の定めるところにより」としており、憲法は、明確に、委任先を、「法律」と「皇室典範」で書き分けている。
  内閣法制局は、一貫して、法形式的には、皇室典範は、通常の法律となんら異ならないとしているが、法規範のレベルが違うからという理由で憲法が委任先を書き分けるのであればともかく、法形式及び法効力でまったく同等であるにもかかわらず、委任先を書き分けているということは、効力関係なしに、「皇室典範」という名前の法規範を委任先として名指ししている、ということなのである。
- すなわち、憲法は、皇位の継承に関する事項は、一般的な「法律」ではなく、「皇室典範」によることを要請している。したがって、皇室典範によらない、特例法によって天皇の退位を認めることは、憲法の要請に反し、退位に違憲の疑いを生じさせるとの指摘もある。したがって、皇位継承の中核的問題である陛下の退位に関する事項は、特例法によることなく、皇室典範の改正によるべきである。
- また、憲法第 41 条が要請する、「法律の一般性の原則」の点からも、特例法による対処は問題がある。法律は公平に適用される一般的なものとすべきであり、特例法になった場合、「その天皇固有の問題がある」という判断をしていることにもつながり、適切でない。と同時に、政権与党による恣意的運用の危険性を排除できない。
- 皇室典範の中に特例法の根拠規定を設ければよいとの議論もあるが、形式的に「皇室典範」を改正しても、実質的には特例法に全面的に委ねることとなり、憲法第２条の趣旨を潜脱する。また、上記「法の一般性原則」に抵触して、時の政権与党による恣意的な運用の危険性を排除できない点においてもまったく同様であり、許されない。
- 陛下は、おことばで、「象徴天皇の務めが常に途切れることなく、安定的に続いていく

ことをひとえに念じ」と述べられている。陛下は、皇位継承を安定的に行うことの重要性を問いかけておられる。単に今上天皇一代限りの対処を行うことは、安定的な皇位継承という問いかけの本質から外れるものである。

- よって、より普遍的かつ安定的な制度とするため、皇室典範改正によって退位制度を整備すべきである。具体的には、第４条の改正である。
- 現行第４条に、「退位」を追加し、「天皇が退位し、又は崩じたときは、皇嗣が直ちに即位する。」とする。
- さらに、第４条の２として、【退位】「天皇は、皇嗣が成年に達しているときは、その意思に基き、皇室会議の議により、退位することができる。」との規定を新設すべきである。
- この規定の趣旨は、以下の三点に整理できる。
- ①皇嗣が成年に達していれば、即位と同時に摂政を設ける不合理を避けることができる。
- ②強制退位の可能性を退けるために、天皇ご自身のご意思に基くことを要する。
- ③あわせて皇室会議の議決によることで、十分な理由のない退位を防ぎ、退位の客観性を担保できる。
- 退位の議決は、天皇の地位に関する議決として重要であるため、摂政を置く場合の規定等と同じく、３分の２以上の多数を必要とすべきであると考える（皇室典範 35 条第１項）。
- その他の改正事項は、退位された天皇の称号など、付随的なものに限られ、必要となる改正条文は、せいぜい１０条以下であり、わずかであるとの指摘もある。
- 天皇の意思に基く退位制度を設けることは、天皇は、国政に関する権能を有しないと定めた憲法第４条第１項に反するのではないかとの主張も考えられる。しかし、天皇ご自身の退位については、その意思を全く無視するのは、妥当性を欠く。
- 退位要件としては、皇族二方、衆参正副議長、内閣総理大臣、宮内庁長官、最高裁長官及び最高裁判事、で構成される皇室会議の議決で十分である。
- 皇室典範による恒久的な制度改正には時間がかかるため、今上天皇のご年齢を考えると、特例法による速やかな対応が必要であるという主張がある。しかし、改正を退位に絞れば、上記のとおり、必要となる改正条文数はせいぜい 10 条以下であるとの指摘もある。また、皇室典範改正でも、特例法でも、改正すべき事項と数はほぼ変わらないのではないかとも指摘がある。
- したがって、皇室典範改正によると、特例法に比して特に長期の時間及び膨大な作業が必要との指摘はまったくあたらないとの意見も少なくない。
- なお、特例法によることと皇室典範改正によることとの重大な相違点は、特例法による場合、退位の安定性を確保するために欠かせない要件と手続を恒久的に定めることができないという重大な欠陥を免れない。

第３　今後の検討事項

- 皇位が男系で継承されてきた歴史的経緯を踏まえつつ、他方で、高齢化や女性皇族のご結婚に伴う皇籍離脱により、天皇陛下及び特定の皇族方にご公務が集中し、皇室のご活動の維持や皇位継承資格者の確保に困難が生じることへの対応が速やかに検討されなければならない。
- 皇室のご活動をどう安定的に維持していくかは、現実に差し迫った重要な課題である。小泉内閣において「皇室典範に関する有識者会議　報告書」（平成 17 年 11 月 24 日）が提出されている。また、旧・民主党政権の野田内閣において、この課題に対し、女性皇族の婚姻後の身分の問題に絞って整理・検討を行い、国民の議論に供するため「皇室制度に関する有識者ヒアリングをふまえた論点整理」（平成 24 年 10 月５日）を公表した経緯がある。
- 以上の経緯等を尊重しつつ、女性皇族がご結婚後も皇族の身分を保持し、当該女性皇族を当主とする宮家の創設が可能となるよう皇室典範を改正すべきだと考える。また、皇位継承資格について、女性や女系の皇族に拡大することについても国民的な議論を喚起していくべきと考える。

おわりに

- 皇室のご活動や在り方については、国家の基本に関わる象徴天皇制を支えるもので、我が国の歴史や伝統、文化等と深く関連するものである。皇室の弥栄を祈念し、両陛下、皇族方のお考えをくみとりながら、広く国民の理解と支持を得て、国権の最高機関である国会が、党派を超えた協力をはかり、その責任において次期通常国会で必要な皇室典範の改正を実現すべきである。