國學院大學学術情報リポジトリ

「おことば」と皇室典範特例法に関する憲法的一考察：特集御代替りの歴史と伝統

メタデータ	言語: Japanese
	出版者:
	公開日: 2023-02-05
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 小島, 伸之, Kojima, Nobuyuki
	メールアドレス:
	所属:
URL	https://doi.org/10.57529/00000532

「おことば」と皇室典範特例法に関する憲法的一考察

小島伸之

1．はじめに

平成31（2019）年４月30日、「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」（平成29年６月16日法律第63号、以下「皇室典範特例法」）が施行され、文化14（1817）年の光格天皇譲位以来、大日本帝国憲法下および日本国憲法下を通じて初めて天皇が退位し、翌５月１日に御代替わりがなされた。

退位は、平成28（2016）年７月13日のNHKによる「生前退位」の意向についてのスクープと、同年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」（以下、「おことば」）を契機に、政府・国会が速やかに立法的対応をしたことによるものであったが、「皇室典範特例法」の立法に至る過程は「通常の立法とは異なるプロセスを経た」異例の経過をたどっている[(1)]。

そもそも旧皇室典範立法過程の段階より退位の是非は論点となっていた。旧皇室典範は天皇の退位を認めず（終身在位の原則）、戦後の憲法改正に伴う皇室典範改正の立案作業を行った臨時法制調査会においても退位制度の一般条文化が困難として、天皇が退位を希望する場合には摂政の設置を持って代えるという意見が採られ、終身在位の原則は維持された[(2)]。戦後の皇室典範改正においては、退位を認めない政府の考え方のひとつとして、「自発的な御意思には邪推がつきまとうので、皇室典範にそのような場合を経常法として規定するのは好ましくないこと、やむを得ないことが起こったらそのときに皇室典範を改正して欲しいこと」という理由が挙げられている[(3)]。当時、天皇の戦争責任というデリケートな問題との関係において先送りされた課題が、70年後に顕在化したのである。

「皇室典範特例法」の立法過程の特殊性は、退位に必要となる新たな立法措置を、「この憲法の定める国事に関する行為のみを行ひ、国政に関する権能を有しない」（日本国憲法第４条第１項）天皇のイニシアチブで行うことの是非をめぐって生じた現象といえる。

本稿は、「皇室典範特例法」とその制定過程に関連する憲法的な論点について、

その経緯を振り返りつつ若干の考察を加えるものである。

2.「皇室典範特例法」の制定過程

まず、「皇室典範特例法」成立に至る過程を簡単に振り返っておきたい。

前述のNHKによるスクープの同日、「生前退位」の意向は宮内庁によって否定されるが、天皇（当時）に「生前退位」の強い意向があることを前提とする報道が継続的になされた。一方、「おことば」においては、「憲法の下、国政に関する権能を有しない」ことへの配慮から、「社会の高齢化が進む中，天皇もまた高齢となった場合，どのような在り方が望ましいか，天皇という立場上，現行の皇室制度に具体的に触れることは控えながら，私が個人として，これまでに考えて来たことを話したい」と述べられるにとどまり、「退位の意向」が直接的に明示されることはなかった[(4)]。

そうした、「おことば」を受け、政府は同年９月23日に内閣総理大臣の私的諮問機関の開催を決定し、その名称を「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」（以下、「有識者会議」）とした。「有識者会議」が中間報告的にまとめた『今後の検討に向けた論点の整理』（平成29（2017）年１月23日）においては、摂政の設置や国事行為の委任など「現行制度下での負担軽減」と、退位など「制度改正による負担軽減」の両論が併記される内容となっていた。少なくとも形式的には、退位否定論－肯定論（特例法制定論－典範改正論）をそれぞれ整理して挙げ、国会の議論にゆだねるために特定の結論を示さない形態が採られたのである。

一方、「有識者会議」主導の議論は国民の声を軽視した結論ありきの行政主導であるという批判もあり[(5)]、また、退位を実現するには何らかの立法措置が不可欠であることもあって、国会は平成29（2017）年１月16日の衆参両議院正副議長による協議・合意によって「天皇の退位等についての立法府の対応に関する全体会議」（以下、「全体会議」）を開催することとなった[(6)]。第１回目の「全体会議」における質疑では、必ずしも「有識者会議」の議論に「全体会議」の議論が縛られないことが複数の委員により確認されている。

さて、立法府の「全体会議」の名称は「天皇の退位等」とされ、政府の「有識者会議」の名称（「天皇の公務の負担軽減等」）との間に差異が見られる。この名称については、同年１月25日の「全体会議」において以下のような質疑が交わされている。

> ○野田佳彦君　（前略）まず基本的なことからなんですが、この有識者会議の名称なんですよね、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」。この立法府の場は、たしか天皇の退位に関する意見交換会、「退位等」ですよね。私は、八月八日のメッセージは、むしろ「退位等」でくくる方が受け止めと

しては正しくて、公務負担等というのは少し本質から離れたところではないのか。「等」に本当は入るところなのに、なぜ公務負担という名称を付けたのかがちょっとよく分からないので、教えていただければと思います。（後略）

○内閣官房長官（菅義偉君）　有識者会議の名称でありますけれども、天皇陛下があのようなお言葉を発せられました。政府としては重く受け止めて、これから対応するについて、陛下の国事行為、やはりご高齢で、そういう中から発せられた、そういう考えの下で、やはり御高齢の天皇陛下のことについて、まず私どもは政府として考えるべきだと、そういう形の中でこのような名称は付けさせていただきました。（後略）[7]

議事録からは、「おことば」をどう受け止めたかについてのこの質疑以外に、「全体会議」の名称がなぜ「天皇の退位」を焦点化し、政府の「有識者会議」とは異なるスタンスをとるに至ったのかの理由を探る手掛かりは見いだせない。各政党・各会派からの意見聴取（同年２月20日）によって出された意見は、「全体会議」の名称に沿うかのように、特例法制定論と典範改正論の差異はあれども退位を是とする意見によって占められ、「現行制度の下での負担軽減」を是とする意見は見られなかった。同年３月17日の「「天皇の退位等についての立法府の対応」に関する衆参正副議長による議論のとりまとめ」（以下、「とりまとめ」）においても、「「おことば」以降、退位を認めることについて広く国民の理解が得られており、立法府としても、今上天皇が退位することができるように立法措置を講ずる」ことが「国民代表機関」たる立法府の共通認識とされた[8]。

そして「とりまとめ」は①国民の意思を代表する国会が退位等の問題について明確に責任をもって、その都度、判断するべきこと、②これにより、象徴天皇制が国民の総意に基づくものとして一層国民の理解と共感を得ることにつながること等といった観点から、皇室典範の附則に特例法と皇室典範の関係を示す規定を置き、これに基づく退位の具体的措置などについては皇室典範の特例法であることを示す題名の法律で規定するのがよいとした上で、特例法の規定の概要を示し、こうした法形式が「恣意的な退位や強制的な退位を避けることができることとなる一方、これが先例となって、将来の天皇の退位の際の考慮事情としても機能し得る」とした[9]。

こうした立法府の動きを受け、政府の「有識者会議」がまとめた『最終報告』（同年４月21日）は、「とりまとめ」を「厳粛に受け止め、直ちに法案の立案に取り掛かり、速やかに法案を国会に提出するよう全力を尽くしたい」という安倍晋三内閣総理大臣の発言を踏まえて３月以降議論を進めてきたとし[10]、両論を併記した中間報告（『今後の検討に向けた論点の整理』）とは異なり、退位を与件として、皇室典範の附則に特例法と皇室典範の関係を示す規定を置き、退位の具体的措置等については特例法で規定する立法措置をとるという「全体会議」の結論を

前提とし、もっぱら特例法で規定されるべき具体的規定内容を提言する内容となった。公務の負担軽減ではなく退位を妥当とする判断理由の説明を欠いたまま「もっぱら退位を前提とした制度設計を語ることに頁を割い」た『最終報告』は、「有識者会議」のヒアリング対象者の一人から「率直に言って、かなり異様で唐突な印象を受けた」とも評されている(11)。

『最終報告』を受け、政府は同年４月26日に法案骨子を、５月10日に法案要綱を「全体会議」に提示し、それぞれ了承される。骨子及び要綱は「全体会議」の「とりまとめ」を「忠実に反映」したものとされ(12)、政府提出資料「「議論のとりまとめ」と法案骨子の対比表」によって、退位に至る事情について「おことば」への言及を憲法第４条第１項に違反するおそれから用いなかった点を除き、政府案の内容が「とりまとめ」を忠実に反映した内容であるとことが説明されている(13)。法案は同年５月19日に閣議決定され、同年６月９日に国会で可決成立した。

全会一致で成立した「皇室典範特例法」には(14)、「天皇陛下が、（中略）長期にわたり、国事行為のほか、全国各地への御訪問、被災地のお見舞いをはじめとする象徴としての公的な御活動に精励してこられた中、八十三歳と御高齢になられ、今後これらの御活動を天皇として自ら続けられることが困難となることを深く案じておられること、これに対し、国民は、（中略）この天皇陛下のお気持ちを理解し、これに共感していること、さらに、皇嗣である皇太子殿下は、（中略）御公務に長期にわたり精勤されておられること」（第１条）という、この度の退位の事情を説明する長文の「趣旨」が規定された。なぜ・どのように退位を認めるのか、という点に関するこの「趣旨」の内容は、「全体会議」による「とりまとめ」を、前述した「おことば」への言及の削除した以外ほぼ忠実に反映したものである。結局、なぜ公務の負担軽減ではなく退位なのかという判断理由については、最後まで明確にされなかったといえよう。

３.「天皇の意思」をめぐって

さて、以上「皇室典範特例法」の制定過程を概観してきたが、一つ確認しておきたいことは、今回の退位に関し、天皇（当時）自身による「退位の意向」（天皇の意思）が公的に表されたことはなく、またその意向を確認する法的手続も一切とられていないという点である。なお、「皇室典範特例法」附則第１条は、「この法律は、一部の規定を除き、公布の日から起算して３年を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとする。当該政令を定めるに当たっては、内閣総理大臣は、あらかじめ、皇室会議の意見を聴かなければならないものとする」と規定し、退位の日について皇室会議の議を経る手続きを定めたが、「公布の日から起算して３年を超えない範囲内」という条件により、皇室会議が退位の実行の是非を判断する機会を手続上保証したものではない。

「退位の意向」は、もっぱらNHKのスクープとそれ以降の報道によって国民に認知されたに過ぎない。既に述べたように、「おことば」は「退位の意向」を直接的に明示するものではなかったが、報道においては退位の意向を「強くにじませる」ものであるされた[15]。しかし、「おことば」のみから明確な「退位の意向」読み取る、という理解は自明のものではなく、したがってすでに述べたように、「おことば」を受けて政府に設けられた「有識者会議」の名称も「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」とされたという経緯がある。また、「とりまとめ」に対する民進党の意見において、「今上陛下の『おことば』とその発表以降の退位に関する国民の理解と共感」については、「退位が今上陛下のお気持ちに反していない」という事情が読み込まれているものと理解する」という項目が存在することは、「おことば」が直接的に「退位の意向」を示すものではなく、解釈の余地があることを前提としていることに外ならない[16]。

平成29（2017）年３月２日の立法府の「全体会議」においては、「「おことば」の受け止め方」が議題のひとつとなり、それが「退位の意向」を示すものであるという理解を否定する発言はひとつもなされなかった。この日の会議において、「国民代表機関」である立法府として、解釈の余地の存する「おことば」について、それが退位の意向を示すものであることを確認したことになるのであろう。

大石眞は「皇室典範特例法」の第１条、及び「皇室典範特例法」が先例になるという立法府及び政府の考え方について、「その意味するところは、天皇の退位条件（高齢による執務不可能）を国会が直接に認定し、国会の判断により退位するとの仕組みを探るというものである。かつて現行典範の制定に際し、天皇の退位を国会の議決によらしめる案があったが、今回ゆくりなくもそれがはじめて実現したことになる」と述べている[17]。たしかに、戦後の皇室典範制定時の議論においては、天皇退位についての規定案の中で、退位の条件は規定せず手続要件として国会の承認を規定するものが存在したが(宮澤俊義案)、その案においても、天皇の退位の「志望」を国会が承認するという考え方に立っていた[18]。

退位に関する規定を設けるに際しては、①退位の条件（退位事由）及び②退位の手続要件のいずれか、もしくは両者をどのように規定するかが問題となる。天皇の退位の意思との関係でより具体的に整理するならば、Ⅰ.退位の条件が具体的に規定され、その条件を満たしたことが一定の法的手続により確認されるという考え方にたてば、天皇の意思は必ずしも退位に際して必要とはされないということになろう。また、この考え方に立っても、退位の具体的条件に天皇の退位の意思を含めることもありうる。他方、Ⅱ.退位の具体的条件を規定せず、天皇の退位の意思の下で、一定の法的手続により退位の可否を判断するという考え方もある。さらに、Ⅲ.退位の具体的条件を規定せず、かつ天皇の退位の意思の有無にかかわらず、一定の法的手続により退位の可否を判断するという考え方もありうるが、その法的手続の主体の一存によって皇位が左右される点で問題を含む考

え方と言わざるを得ないであろう。しかし、退位の具体的な条件を規定することなく、天皇の退位の意思やその法的確認手続を欠いたまま、固有の事情に基づいて退位を「国会が直接認定」した今回の「皇室典範特例法」は、結果としてⅢ.の考え方に立ったことになる。

「有識者会議」におけるヒアリングでは、退位に関する天皇の意思を認めないとする考え方は、即ち退位否定論と連なっていたといってよい。退位肯定論者においては、退位に際して天皇の意思やそれを国会や皇室会議等で確認する法的手続きが必要であるという意見が一般的であった。皇室典範改正により退位を制度化すべきとした古川隆久・岩井克己・大石眞、皇室典範に根拠規定を措いて特別法により退位を制度化すべきとした百地章、当代一代限りの退位を特別法で認めるとした５人のうち保坂正康・石原信雄・高橋和之・園部逸夫の４人が、退位に際しては天皇の意思が必要であるとし、退位肯定論者の中では所功のみが退位の条件としての天皇の意思について直接的には言及していないが、一方で「今上陛下が高齢による譲位を決心され希望しておられることは明白である」としている[19]。なお、高橋和之は「退位の意向の表明は「国政に関する権能」の行使だと考える必要はない。この点がどうしても気になるのであれば、非公式な「意向の確認」でもよい」とした[20]。

メディアにおいても、平成29（2017）年１月18日、藤田宙靖は「おことば」が「憲法が禁じる天皇の国政への関与につながりかねないとの批判もありますが、そのようにとらえるのは法理論的には全くの筋違いというべきです」とする見解を公にし[21]、退位肯定で占められた「全体会議」における各党・各会派の意見聴取においても、民進党・社民党・無所属クラブ・日本のこころ・沖縄の風の各党会派は皇室典範ないしは特例法による退位手続きにおいて「天皇の意思」を要件の一つとすべきとした[22]。一方、与党自民党・公明党は共に「天皇の意思」を退位の要件とすることは憲法第４条第１項に反する怖れがあると主張した[23]。

こうした与党の意向に従って、天皇の意思を要件としない退位肯定論という「有識者会議」における意見の傾向とは異なる立法の方向性が決まったのである。既に述べたように「おことば」と退位に関する立法措置の関係を憲法第４条との関係で危惧する与党の意向に沿って、「皇室典範特例法」の「趣旨」から、「おことば」への言及も削除されている。こうした考え方は、内閣法制局の憲法第４条解釈を踏まえたもので[24]、平成29（2017）年６月１日衆議院運営委員会では、「天皇の退位という行為が憲法に規定されている国事に関する行為にあたらないことは明らかでありますから、天皇の交代という国家としての重要事項が天皇の意思によって行われるものとした場合、これを国政に関する権能の行使に当たるものではないと言えないのではないかという問題」がある、という答弁がなされている（横畠裕介内閣法制局長官）。

「皇室典範特例法」から「おことば」への言及を削除することによって、従来

の憲法第4条に関する政府解釈との齟齬はあるいは形式上回避されたとし得るとの考え方もあるのかもしれない。しかし、「おことば」や天皇の意思を形式上の立法事実から抜き去ったことによって、結果として、今回の「皇室典範特例法」の立法事実は、報道によって広められた「退位の意向」に国民が共感したこと（及び皇太子の現況から皇位継承に問題が生じないこと）を、「国民代表機関」が酌んで個別具体的な判断の下、天皇の退位が決定・実現された、ということになってしまった。

こうした「皇室典範特例法」とその前提となる憲法理解に対し、高見勝利は「退位に至る現天皇の「固有の事情」に鑑み、「よって退位を実現する」という沿革の叙述は、「ルールの設定」すなわち、「立法行為」ではない。したがって、それは、憲法41条により「唯一の立法機関」として国会に付与された立法権の行使とは到底、理解できない超立法的権力の行使にあたると評せざるをえないのではなかろうか」と批判している[25]。大石眞も、高見とは別の観点から同様の批判を述べている。すなわち、大石は宮澤俊義の議論を引きつつ、「そもそも、憲法第１条後段の規定は、前文第１項の「日本国民は……ここに主権が国民に存することを宣言」するという文言と相俟って、「国民主権の原理を……特に天皇の地位に関連して、言明したもの」であり、「天皇の地位が主権者たる国民の意思にその根拠をもつ」ことを定めたのである。したがって、その時々の実体的な「国民の総意」に天皇の地位が左右されるといった意味を持つわけではない（中略）現代の代表民主制を特徴づけている「半直接民主制」という憲法構造をしっかり認識するなら、「日本国民の総意」を安易に国会・立法府に収斂させるような議論は慎むべきであろう」とする[26]。

もっとも、現実的に考えれば、「おことば」は「内閣とも相談しながら表明した」と、後に天皇（当時）自身によって説明されており[27]、さらに、平成31（2019）年４月30日に行われた退位礼正殿の儀における天皇陛下のおことばにおいても、「国民を代表して、安倍内閣総理大臣の述べられた言葉に、深く謝意を表します」と述べられていることから[28]、この度の退位は天皇（当時）の意向に沿ったものであり、また、「皇室典範特例法」制定以前に何らかの形で内閣ないしは国会が非公式に退位の意向を確認したはずである、と考えることが自然ではあろう。「おことば」が退位の意向をにじませたものとする理解も、憲法第４条第１項の従来の政府解釈を前提にするならば、さほど無理のあるものではない。そして、天皇（当時）の年齢や体調を鑑みれば、退位を認める立法措置を円滑・迅速にとったこと自体は、現実問題として肯定的に評価される側面もあるのかもしれない。

しかし、憲法論・法律論的に考えるのであれば、公に示された天皇の意思やその法的確認手続きを欠いたまま、報道によって形成された世論を前提に、「ルールの設定」なしに「天皇の退位条件を国会が直接認定する」今回の「皇室典範特例法」のあり方は、やはり極めて大きな問題を孕んでいることもまた事実である。

「とりまとめ」などにおいては、今回の特例法が先例となることが示されたが、どのような点において先例と捉えるかによっては、旧皇室典範制定時の議論以降一貫して懸念されてきた「退位の強要」を可能とする解釈の余地を残すものだからである。この点について、高橋和之は「今回の退位特例法が将来どう機能するかに注意を喚起したが、視点を換えれば、退位制度は天皇の憲法尊重擁護義務の違反に対するサンクションとしても機能しうるものである。退位制度を支持する側も反対する側も、それが両刃の剣であることを忘れてはならない」と述べている[(29)]。

政府・与党は、天皇の地位に関するデリケートな問題に対処する事態に直面し、憲法第１条の「天皇（中略）の地位は、主権の存する日本国民の総意に基づく」、憲法第２条の「国会の議決した皇室典範の定めるところにより，これを継承」、憲法第４条第１項の「国政に関する権能を有しない」、第41条の「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関」、第43条第１項の「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」などの条文を手掛かりに、それらの条文の最大公約数的な文理解釈の組み合わせの下で「皇室典範特例法」を根拠づけたと考えられる。しかし、国民の一般的理解を得るためとはいえ、今回のその試みは、強いて言えばいささかソフィスト的で形式的法治主義に類するようにも思われる。しかしすでに賽は投げられた。将来の国民及び国会が、「皇室典範特例法」をどのような意味で先例とするのかについて、賢明な理解を期待するのみであろう。

４.「皇室典範特例法」の将来的機能

さて、既に「皇室典範特例法」の将来的機能について、高橋和之が「天皇の憲法尊重擁護義務の違反に対するサンクションとしても機能しうる」と述べていることを紹介したが、ここでは、「皇室典範特例法」が将来的にどのように機能する可能性があるのかについていくつか触れておきたい。

ひとつは、高橋の指摘とも関わる論点である。「皇室典範特例法」第１条が、「国事行為のほか、全国各地への御訪問、被災地のお見舞いをはじめとする象徴としての公的な御活動に精励してこられた中、83歳と御高齢になられ、今後これらの御活動を天皇として自ら続けられることが困難となることを深く案じておられる」ことを退位実現の一つの根拠としたことで、天皇の国民的行事への臨席・国内巡幸などの「象徴的行為」が象徴としての天皇自らによって行われるべきとされ、「象徴的行為」が長期にわたって行い得ない場合、国事行為は行い得たとしても、意思能力があるときには、摂政や臨時代行の制度の利用が抑制されるとともに、退位へと繋がる可能性が生じた点である。天皇の行為を国事行為と非国事行為に分類し、「象徴的行為」などの非国事行為はすべて天皇の私的行為として

天皇の理由な判断にゆだねるべきとするという解釈[30]、国会開催式でのおことばなど一部の「公的行為」を準国事行為として、それ以外の公人的行為は皇族が分担する解釈[31]、なども憲法学者からは主張されていたが、そうした考え方を容れなかった今回の「皇室典範特例法」を先例にした場合、ある程度の「象徴的行為」が天皇に必然的に要求される行為であると国民一般に解される余地は残されている。今回の退位の根拠となる法形式について、国会・政府が特例法という形式を用いたのは、上皇がなしてきたのと同様の「象徴的行為」のあり方を、天皇一般のあり方として自明としない意図もあったと思われる。しかし、民主国家において国会の議員や政府は交代する。上皇の天皇在位中同様に「象徴的行為」を行うことが天皇の「憲法尊重擁護義務」と解されないとは限らないのである。

次に、「皇室典範に関する有識者会議報告書」（平成17（2005）年11月４日）の結論が主張するような、女性・女系天皇を可能とする立法措置も、皇室典範本体の改正によらずとも、皇室典範の附則に特例法と皇室典範の関係を示す規定を置いた上でこれに基づく具体的措置等を特例法であることを示す題名の法律という法形式によって実現しうる可能性が生じた点である。むろん、退位と女性・女系天皇の容認とでは性格が異なるものではあるが、「皇室典範特例法」の前提となった「主権の存する国民の総意」（憲法第１条）の理解に基づけば、「固有の事情」・「国民の共感」を根拠にした「国民代表機関」の決定による立法を通じて女性・女系天皇の実現についても、少なくとも法形式論的には「皇室典範特例法」が先例となりうることを否定できないであろう。これ自体は憲法学の通説的理解においては自明とされてきたことではあるが、立法実務上においてもそうした考え方が実行された点で意味を有するであろう。

最後に、重要な点は、天皇がおことばなどの行為を通じて、結果的に立法措置などの国政に事実上の影響力を行使したという事実そのものである。この点について、法形式上はすでに述べてきたように「皇室典範特例法」第1条から「おことば」に関する文言が削除されるなど、天皇の行為の影響力による立法措置であるという形式は徹底して拭い去られてはいる。しかし当然、そうした法形式上の対応によって「皇室典範特例法」が実質的には「おことば」の影響によるものであるという事実までも否定することはできない。渡邊亙は、「天皇が「意見を尊重してもらう」という間接的な方法を通じて、皇室の内部準則に関する変更を実現した」としている[32]。「皇室典範特例法」の立法過程で、退位については自らの象徴の地位から距離をとることであり、そうした場合においては、天皇による影響力の行使が「国政に関する権能」の行使ではないと解釈が複数の憲法学者によって主張されたことも踏まえれば、政府は憲法第４条に関する従来の政府解釈の変更も含め、天皇の行為の憲法上の位置づけの再解釈に正面から踏み込むべきだったように思われる。立憲主義的に考えれば、天皇が事実上影響力を行使したにもかかわらず、その結果から天皇の影響力が不可視化される、という事態が望

ましいものではないということは言うまでもない。

従来の憲法学説や政府見解は、天皇が国政に関してなんらの実質的影響力を行使することができないという前提でほぼ見解の一致を見ていたが、今回の「皇室典範特例法」制定の経緯は、その前提を限定的にとはいえども覆した。天皇に関して従来の政府解釈や憲法学説が想定していなかったことが起き得るということが明らかとなった以上、例えば国事行為（憲法第６条第７条）について、天皇が内閣の助言と承認に従わないようなケースも想定して解釈論や立法論（改正論）を構築する必要が高まったといえるのかもしれない。その際、かつての解散権論争などをあらためて振り返り、「国事行為」とは何なのか、「国事行為」を行う天皇とはいかなる存在であるのかについて、総括的把握を再構築する必要もあるように思われる。

５．おわりに

この度の御代替わりは「円滑に実現」したとはいえ、皇室の現状を鑑みるならば、皇位の安定的な継承をどのように図っていくのか、という重い課題は残っている。そして、「皇位の安定的な継承」は、そもそも天皇という存在をどのように理解するか、という問題と不可分の論点である。上皇は「おことば」において、「伝統の継承者」としての、国民のために祈る行為（「私的行為」）と「象徴」としての国民の傍らに立つ行為（「公的行為」）を連続的なものとした。こうした理解は、日本国憲法における天皇と政教分離（憲法第20条、第89条）の関係理解の再構築という論点にも係わってくる、「おことば」が提示した残された課題なのである。あらためて上皇の「おことば」の一部を振り返って、本稿を閉じたいと思う（下線筆者）。

> （前略）即位以来，私は国事行為を行うと共に，日本国憲法下で象徴と位置づけられた天皇の望ましい在り方を，日々模索しつつ過ごして来ました。伝統の継承者として，これを守り続ける責任に深く思いを致し，更に日々新たになる日本と世界の中にあって，日本の皇室が，いかに伝統を現代に生かし，いきいきとして社会に内在し，人々の期待に応えていくかを考えつつ，今日に至っています。（中略）
>
> 私が天皇の位についてから，ほぼ28年，この間私は，我が国における多くの喜びの時，また悲しみの時を，人々と共に過ごして来ました。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が，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。天皇が象徴であると共に，国民統合の象徴としての役割を果たすためには，天皇が

国民に，天皇という象徴の立場への理解を求めると共に，天皇もまた，自らのありように深く心し，国民に対する理解を深め，常に国民と共にある自覚を自らの内に育てる必要を感じて来ました。こうした意味において，日本の各地，とりわけ遠隔の地や島々への旅も，私は天皇の象徴的行為として，大切なものと感じて来ました。皇太子の時代も含め，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。（中略）

始めにも述べましたように，憲法の下，天皇は国政に関する権能を有しません。そうした中で，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。

註

（1）渡邊亙「皇位継承の憲法政治学的考察―「皇室の自立の再構成」という試論―」（『法政治研究』第４号、2018年）113頁。なお、同法制定過程の具体的経緯については、小幡純子「有識者会議での議論と天皇の退位等に関する皇室典範特例法」（『法律時報』第89巻12号、2017年）を、その経緯に対する批判については、大石眞「天皇退位のための皇室典範特例法の制定に思う」（『學士會会報』第926号、2017年）を参照のこと。

（2）山田敏之「現行制度の制定過程における退位の議論」（『調査と情報』第958号、2017年）８頁。

（3）同前６頁。

（4）「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば（平成28年８月８日）」、https://www.kunaicho.go.jp/page/okotoba/detail/12（2019年９月30日最終閲覧）。

（5）例えば、社会民主党幹事長又市征治「「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」の論点整理の公表について（談話）」、http://www5.sdp.or.jp/comment/2017/01/23/「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」/（2019年９月30日最終閲覧）。

（6）同会議の議事録等については「天皇の退位等についての立法府の対応について」、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_index.htmlおよび、https://www.sangiin.go.jp/japanese/ugoki/h29/tennoutaii/index.html（2019年９月30日最終閲覧）を参照。

（7）「平成29年１月25日　天皇の退位等についての立法府の対応に関する全体会議」議事録、７-８頁。

（8）「「天皇の退位等についての立法府の対応」に関する衆参正副議長による議論のとりまとめ」１頁。

（９）同前２-３頁。
（10）天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議『最終報告』2017年、１頁。
（11）大石前掲註１、５頁。
（12）「平成29年５月10日　天皇の退位等についての立法府の対応に関する全体会議」議事録、１頁、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_13gijiroku.pdf/$File/taii_13gijiroku.pdf（2019年9月30日最終閲覧）。
（13）「「議論のとりまとめ」と法案骨子の対比表」、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_13seifushiryo04.pdf/$File/taii_13seifushiryo04.pdf（2019年９月30日最終閲覧）。
（14）なお、自由党の議員４名は皇室典範改正によって対応すべきとして採決を退席している。
（15）例えば、「天皇陛下、お気持ちを表明　ビデオメッセージ」朝日新聞DIGITAL2016年８月８日、https://www.asahi.com/articles/ASJ8803Z4J87UTIL03Q.html（2019年９月30日最終閲覧）、「天皇陛下が「生前退位」に強いご意向　「象徴の務め困難に」　摂政には否定的　ビデオメッセージに「お気持ち」込められ」産経ニュース2016年８月８日、https://www.sankei.com/life/news/160808/lif1608080017-n1.html（2019年９月30日最終閲覧）等。
（16）「「衆参正副議長による議論のとりまとめ」に対する民進党の意見」、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_t_shiryo01.pdf/$File/taii_t_shiryo01.pdf（2019年９月30日最終閲覧）。
（17）大石前掲註１、７頁。
（18）山田前掲註２、５頁。
（19）「有識者ヒアリングで表明された意見について（聴取項目別）」、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai6/shiryo1.pdf（2019年９月30日最終閲覧）参照。
（20）高橋和之「「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」における意見陳述レジュメ」２頁、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/dai5/shiryo5.pdf（2019年９月30日最終閲覧）。
（21）「（インタビュー）　退位のルール　元最高裁判事、東北大学名誉教授・藤田宙靖さん」『朝日新聞』2017年１月18日付。
（22）「平成29年３月３日　天皇の退位等についての立法府の対応に関する全体会議」、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_07gijiroku.pdf/$File/taii_07gijiroku.pdf（2019年９月30日最終閲覧）参照。
（23）同前参照。なお、「全体会議」において日本共産党・日本維新の会・自由党の意見では退位の要件としての「天皇の意思」について明確な見解を述べていない。
（24）高見勝利「天皇退位特例法の憲法問題」『憲法研究』第１号、2017年、32-33頁。
（25）同前40頁。
（26）大石眞「天皇の「公務」と退位をめぐる諸問題――天皇退位のための皇室典範特例法を機に」『憲法研究』第１号、2017年、15-16頁。
（27）「天皇陛下お誕生日に際し（平成28年）」、http://www.kunaicho.go.jp/page/kaiken/show/7（2019年９月30日最終閲覧）。
（28）「退位礼正殿の儀の天皇陛下のおことば」、https://www.kunaicho.go.jp/page/okotoba/detail/46（2019年９月30日最終閲覧）。
（29）高橋和之「天皇の「公務」をめぐる混迷」（『法律時報』第89巻12号、2017年）62頁。
（30）同前、61頁。
（31）大石前掲註26、16-17頁。
（32）渡邊前掲註１、129頁。