

# 天皇の退位等についての立法府の対応について

2017年2月20日

参議院会派「沖縄の風」 代表 糸数 慶子  
同 幹事長 伊波 洋一

## 1. はじめに

昨年8月8日に内閣の最終的な責任のもと発出された今上天皇の「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」）は、日本国憲法下で天皇が高齢となった場合の生前退位の制度創設と、象徴天皇制の継続性・安定性の確保に向けた立法府の対応を強く示唆するものでした。この問題についての参議院会派「沖縄の風」の意見を述べます。

象徴天皇制、特に今上天皇が熱心に取り組んでこられた象徴的行為は、沖縄戦も含めた先の大戦に対する歴史的反省の表れであり、日本国憲法に定められた平和主義の一つの具体化であると考えています。「憲法尊重擁護義務」（憲法第99条）を誰よりもよく遵守し、公的行為、とりわけ象徴的行為において、積極的に憲法の三原則をはじめとする憲法理念の体現に努めてこられたことこそが、多くの国民の支持につながっていると考えます。そのようなものとして公的行為、象徴的行為が継続することを期待しています。

会派「沖縄の風」は、天皇がご高齢となり象徴的行為を果たせなくなった場合に、天皇ご自身の意思で、生前であっても退位できる制度を創設すること、またあわせて、象徴天皇制が安定的に継続するために、女性・女系天皇を容認し、女性宮家の制度創設に向け議論をすべきであると考えます。

## 2. 沖縄県民の想い

私たち参議院会派「沖縄の風」は、沖縄の未来と県民の尊厳、日本の民主主義を守るため、沖縄の民意を日米両政府に訴えることを主な目的として活動しています。

沖縄県民の間には、450年間続いた琉球王国が併合された明治政府の「琉球処分」と皇民化教育、沖縄戦とその後の米軍統治など、天皇制に対して複雑な想いが存在する

ことも事実です。特に昭和の時代、1945年、本土防衛の「捨て石」にされた沖縄戦により、天皇の名の下に県民を巻き込んだ激しい地上戦が行われ、住民の四人に一人、12万人を超える沖縄県民が犠牲になりました。また、47年9月、米側に対し「25年から50年、あるいはそれ以上」沖縄を米国に貸し出す方針が記された「天皇メッセージ」の問題もあります。こうした米軍統治の結果、ハーグ陸戦法規やポツダム宣言に違反する、米軍による私有地の強制接収（「銃剣とブルドーザー」）による基地の建設・拡大が行われました。その後の基地返還にあたって「代替施設」を県内に建設することが求められ、新たな基地負担が押しつけられるという、辺野古新基地問題をはじめとする米軍基地問題が現在まで続いています。

昭和天皇は、施政権返還後の沖縄を訪問し、沖縄戦の戦没者の霊を慰め、長年の県民の苦勞をねぎらいたいとのご希望を持っておられました。病によりかえりませんでした。戦後、昭和天皇は人間天皇として日本国憲法の定める新しい象徴天皇としての役割を橋渡しされて、昭和の時代を終えられました。

今上天皇は常々、「忘れてはならない4つの日」として、終戦記念日、広島と長崎の原爆忌と並び、6月23日の沖縄慰霊の日を挙げてこられ、毎年その日はご家族で祈りを捧げているといひます。また、「人々の傍らに立ち、その声に耳を傾け、思いに寄り添う」（「おことば」）ため、象徴的行為として国内外の戦争犠牲者を悼む「慰霊の旅」に取り組み、なかでも沖縄訪問はすでに10回に及んでいます。「過去を清算する」という姿勢ではなく、あくまでも沖縄県民の悲しみに寄り添い、共に在ろうと努めてこられた姿は、保守、革新、独立論など、立場の違いを超えて、多くの沖縄県民にも受け止められています。

### 3. 生前退位について

皇室の制度を検討するにあたっては、あくまでも日本国憲法の基本に立ち返るべきだと考えます。すなわち「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。」（第1条）が起点となります。一方、皇室典範第4条は崩御のみを皇位継承事由としており、退位を実現するには何らかの新たな立法措置が必要となります。

この点、「退位には、強制退位や恣意的退位の問題、象徴や権威の二重性の問題など様々な問題があるとされており、これらの弊害について考慮する必要がある」として、生前退位を認めるべきではないとする意見もあります。確かに内閣や国会などの政治権力が、新たな天皇を即位させるために天皇に退位を迫るおそれ、ないとは言えません。しかし、予見可能で明白な退位の要件を一定の法形式により定め、手続をできる限り慎重なものとしてその要件を確認するとともに、一連の判断過程を国民に開いて透明化し

国民的合意を形成することで、政治権力が恣意的に介入することを防ぎ、強制退位を回避することができるのではないかと考えます。

また、日本国憲法の基本的人権の尊重の原則からいって、天皇ご自身の意思による退位は極めて重要です。天皇ご自身は、人権享有主体であるか否かに争いがありますが、皇位の世襲と象徴という特殊性から一部の基本的人権について制約を受けています。しかし、このことは天皇に憲法の保障を一切及ぼさなくてもよいということではなく、性質上許される限りにおいて権利保障を及ぼすべく努めることは立法府の責務であると考えべきです。この場合にも、天皇の意思、要件、手続、国民的合意が要請されることは言うまでもありません。

よって、憲法との整合性からも、天皇ご自身の意思に沿い、明白な要件、慎重な手続、国民的合意のもと、退位を実現すべきであると考えます。

#### 4. 生前退位の法形式について

##### (1) 一代限りの特例法か恒久的一般法か

生前退位を認めるとして、どのような法形式が望ましいかについても、議論があります。

この点、恒久的な適用を否定し、今上天皇一代限りの制度によるべきとする議論もあります。しかし、一代限りの制度を先例としてしまうと、退位について、時の政治権力がその都度の政治情勢によって恣意的に判断することが可能となり、天皇ご自身の意思に沿い、明白な要件、慎重な手続、国民的合意のもと、実現すべきとの退位を認める諸条件を満たすことができず、かえって「日本国の象徴であり日本国民統合の象徴」たる権威に疑念が生じかねません。

また、8月8日の「おことば」でも、「私のあとを歩む皇族にとり良いことであるか」と、一代限りではなく恒久的な制度化の必要性を示唆されています。

よって法律の形式は、一代限りの特例法ではなく、恒久的な適用のあり得る一般法とすべきと考えます。

##### (2) 皇室典範の改正か皇室典範改正によらない特別法か

また、「皇室典範に根拠を持つ特別法において一代限りでなく後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」、すなわち典範によらない特別法等で可能とする議論もあるようです。

しかし、憲法第2条は「皇位は、世襲のものであつて、国会の議決した皇室典範の定めるところにより、これを継承する。」と定めています。また、他の憲法の条文で法律

に詳細を委ねる場合（例えば、第10条、第92条など）も存在しますが、特定の法律名を明記しているのは第2条のみです。これは皇室典範以外に、特定の皇位継承にしか適用されない特別法の制定を許さない趣旨と解すべきです。

よって、生前退位の法形式は皇室典範の改正によるべきと考えます。

## 5. 皇室典範の改正に当たって

天皇制の安定性・継続性の確保は「おことば」のなかでも強調されていました。そのため、皇室典範の改正に当たっては、女性・女系天皇を容認し、女性宮家の制度創設に向け議論すべきです。

この点、今般の皇室典範改正は生前退位に限るべきとする議論もあり得ます。確かに、「おことば」においてもご高齢を理由にしており、急ぐ必要も理解できます。

しかし、「おことば」では「平成30年」を大きな節目と触れていますが、現時点から一年半以上の時間的余裕があります。憲法第2条に定められた皇位の在り方という事柄の重大性を鑑みれば、内閣、国会とも最優先で取り組むべき課題であり、時間的余裕がないということは理由に当たらないのではないかと考えます。

天皇は一部の基本的人権について制約を受けているとはいえ、性質上許される限り憲法上の権利を保障すべく努めることは立法府の責務であると考えます。そして憲法には天皇の地位は男性に限るとの規定はなく、第14条第1項は性別における差別を禁止しています。皇位の男系男子による継承を規定する皇室典範第1条は、これに反しているといわざるを得ません。このことは天皇に限らず、女性一般について、国民意識に明治憲法下での男尊女卑の旧弊を残存させる一つの根拠となっているのではないのでしょうか。歴史的にも、女性天皇は存在し、明治の旧皇室典範の制定過程や自由民権運動の民間憲法草案、1946年の「臨時法制調査会」においても女性天皇の容認論がありました。明治以来の男系男子による継承は何ら自明の日本の伝統などではありません。

また、2005年の小泉内閣における「皇室典範に関する有識者会議」では、女性・女系天皇の容認が提言され、2012年野田内閣における「皇室制度に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理」では、女性宮家の制度の創設について検討されています。

さらに、「主権の存する日本国民の総意に基く」天皇の地位について、国民の多数が女性・女系天皇を容認しているとする世論調査結果（2016年8月読売新聞社、同月日本経済新聞社、9月朝日新聞社、11月日本世論調査会、2017年1月共同通信社）もあります。皇室典範の改正に当たり、憲法違反の疑いのある皇位の男系男子による継承について議論しないことは、立法府の責務を放棄するものとの批判を免れません。

男系継承を維持するために、70年以上前に皇籍離脱した家の人を皇位継承者とすることは「国民の総意」に背くものであり認められません。

よって、皇室典範の改正に当たっては、女性・女系天皇を容認し、女性宮家の制度創設に向け議論すべきと考えます。

なお、万が一、生前退位の制度整備を優先して平成30年を過ぎた場合であっても、女性・女系天皇を容認し、女性宮家の制度創設について、改正皇室典範の施行後3年以内の検討を明記するなど、あくまでも抜本改正を目指すべきであると考えます。

## 6. 結論

参議院会派「沖縄の風」は、天皇の生前退位の制度を創設するため、皇室典範の改正が必要であり、あわせて女性・女系天皇を容認し、女性宮家の制度創設に向けて議論すべきと考えます。

なお、天皇の「地位は、主権の存する日本国民の総意に基く」（憲法第1条）ことから、皇室典範の改正に当たっては、なるべく広く国民の同意が得られるよう、国会における採決も全会一致を目指すべきです。衆議院、参議院の正副議長各位におかれましては、間違っても多数党による強行な事態が生じないようお取り計らいいただくことをお願いするとともに、我々も立法府の一員として努力することを申し上げたいと思います。

以 上