



(公財) 国際宗教研究所 宗教情報リサーチセンター

「ラク便利」 小特集

→他の論文・研究ノート・小特集のバックナンバーは[こちら](#)をご覧ください。

*印刷してご利用の際は2頁目以降を印刷して下さい。

小特集①

「退位特例法」成立

はじめに

「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」（以下、「退位特例法」）が6月9日に成立し、同月16日に公布された。以下、本小特集では退位特例法成立にいたるまでの経緯と、その要点、および同法に関連して残された議論についてまとめる。

1. 「退位特例法」成立までの経緯

「退位特例法」に関する報道や議論の契機となったのは、2016年7月13日夜、天皇陛下が周囲に「生前退位」のご意向を示されたとNHKが報じたことであろう。宮内庁は報道内容を否定したが、以降、各紙では「生前退位」についての特集が連日組まれた（朝日・東京7/14ほか）。こうした報道から約1ヶ月後の8月8日午後3時、天皇陛下からのビデオメッセージ「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」）がNHKおよび民放各社で放映される。「おことば」は約10分、1,800字にわたり、陛下はご高齢に伴う身体の衰えに言及。今後、象徴としてのお務めを果たしていくことの困難さについてお話をされた。この「おことば」は同時刻に宮内庁から英語翻訳も公開されており、日英文ともに各紙で全文掲載され、世界中の関心を呼んだ。「おことば」は「生前退位」のご意向を色濃くにじませるものとされ、安倍総理は同日、有識者会議を設置して法整備を進めていく考えを表明した（毎日・東京8/9ほか）。

政府は安倍総理の私的諮問機関として、2016年9月23日、「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」）を設置した。「有識者会議」は今井敬・経団連名誉会長を座長とした計6名で構成され、専門家からのヒアリングを行いつつ、退位後の天皇の身分や摂政制度、新元号などについて多岐に渡る議論を行っている（毎日・東京9/24ほか）。「有識者会議」は同年10月17日を皮切りに、2017年4月21日までに14回の会合で議論をなして、同日、最終報告を総理に提出している。当初より今上天皇に限って退位を認める特例法を推進していた安倍政権に対して、2016年中の議論は、必ずしも合致したものではなかった。2016年11月に開かれた「有識者会議」では、専門家16人へのヒアリングで7人が退位に反対・慎重の立場を提示（東京・東京11/30ほか）。参衆両議員に対するアンケートでは皇室典範改正による恒久法を支持する割合が特例法支持を上回り、とりわけ民進党員は6割が皇室典範改正の考えを示した（読売・東京11/3）。この時期の各紙世論調査においても、恒久法化を望む声が6割半ばから8割強まで、過半数を超えている（産経・東京11/9ほか）。

一代限りの特例法とするか、皇室典範の改正を行うかは、2017年の国会論議が開始されてからも、政党間での議論が難航した。2月20日には8党2会派への聴取が行われており、特例法支持の4党（自民・公明・日本維新の会・日本のこころ）に対して、皇室典範改正を推したのが4党2会派（民進・共産・自由・社民、無所属クラブ・沖縄の風）であった（日経・東京2/21）。各党で見解が割れた形であるが、3月17日、参衆両院の正副議長は「国会の総意」のとりまとめを総理に提示し、政府は天皇の退位を特例法で定める方針を固めた（朝日・東京3/18ほか）。

以降、政府が国会に対して、4月26日に「退位特例法」の骨子を、5月10日には同法の要綱を提示。同月19日に政府が同法を閣議決定し、国会に提出。6月9日に同法が成立し、同月16日に公布された。次項にて「退位特例法」の要点をまとめていく。

2. 「退位特例法」の要点

一代限りの特例法を推す自民・公明ら慎重派と、安定的な皇位継承のために制度化を目指す民進らの対立は根深く、最後まで議論が続けられた。結果としては特例法に落ち着いたが、同法附則第3条に「皇室典範附則に次の一項を加える。「この法律の特例として天皇の退位について定める天皇の退位等に関する皇室典範特例法は、この法律と一体をなす」と定められたこと、および同法成立までの経緯は将来の先例となり得るという国会の見解をもって、各党の意見が折衷されている。ただしこの見解は、上記3月17日の「国会の総意」とりまとめや、6月1日に行われた衆院議院運営委員会の菅官房長官による答弁を根拠としており、「退位特例法」条文には制度化・先例化についての表現は含まれない（毎日・東京6/3ほか）。

また、同法第1条の「趣旨」では、法律の条文としては「異例の長さ」となる約400字で、天皇陛下の活動と同法成立の経緯が書かれた。2016年8月の「おことば」を受けての法整備が行われたとなれば、天皇が国政に関わることを禁じる憲法に違反する恐れがある。そこで、政府は「おことば」を受けた国民らが天皇陛下の「お気持ちを理解し、共感している」との文言を盛り込み、法整備の根拠とした。国会は同法を将来の先例として捉えているため、事実上、退位の要件は(1)国民の理解と共感が得られていること、(2)天皇が高齢、および今後の活動が難しいと案じていること、(3)皇太子の年齢が即位に十分であることと目されている（毎日・東京・夕6/9ほか）。

天皇陛下は退位後に「上皇」、皇后陛下は「上皇后」となり、ともに敬称は「陛下」とされることになった。過去に上皇が院政を敷いて政治に関与した例が見られ、象徴や権威の二重性への懸念が指摘されたが、政府は退位後の「上皇」は、歴史上の「太上天皇」の略称とは異なり、象徴天皇制における新たな称号と位置付けている。また、歴史上に見られない「上皇后」という称号については、「皇太后」では逝去した天皇のきさきとしての意味が浸透しているとして避け、「上皇」と一対になるものとして定めた。上皇の葬儀と陵墓は、天皇と同様とされる（読売・東京6/10ほか）。

天皇陛下の退位後に皇位継承順位1位の「^{こうし}皇嗣」となる秋篠宮さまは、皇太子と同様の待遇となるものの、新たな称号は見送られた。皇室典範では「皇嗣たる皇子を皇太子という」と定めており、秋篠宮さまはこれに当たらない。そのために「有識者会議」では、新たな称号として「^{こうたいてい}皇太弟」とする案や、皇室典範の規定を読み替えて「皇太子」とする意見も出ていたが、同会議の最終報告では秋篠宮家が「国民に広く親しまれてきた」ことから宮家当主の立場を維持することが適当とされた（朝日・東京4/5ほか）。

3. 今後のスケジュールと、残された議論

「退位特例法」の施行日については、同法附則第1条にて、公布日から3年を超えない範囲で施行され、皇嗣が直ちに即位すると規定されている。退位と改元の時期については政府が制令で定めることになっているものの、同時に、同法では「あらかじめ、皇室会議の意見を聞かなければならない」とされる。天皇陛下が「おことば」で平成30年（2018年）を節目と

されていたことや、改元の混乱を少なくするために、政府は 2019 年元日を軸に検討していた。しかし、宮内庁は、12 月から 1 月は宮中行事が多く予定されていることなどから、元日に即位などを行うことに難色を示している。同庁内では、新年度初日の 4 月 1 日に即位の儀を行うことを望む声が多いという。政府は同庁の意志を部分的に汲み、退位および即位の儀式と改元とを切り離し、2018 年 12 月下旬に同法の施行を、2019 年元日に改元を行うことで再検討している（読売・東京 5/20 ほか）。

とりわけカレンダーを制作する出版業界や造幣局においては、改元時期や新元号に対する関心が高い。市場には年間約 2 億冊のカレンダーが出回るとされ、この印刷・流通には相当の時間が掛かる。2019 年用のカレンダーならば、2018 年の初頭には販売の準備が整っているのが通例だという。また、元号はもちろん、即位の時期もカレンダー制作に関わる。「退位特例法」では、天皇誕生日が皇太子さまの誕生日である 2 月 23 日に改められることが明記されているが、退位・即位が新年になるのか、年度替わりになるのかによって事情が変わってくる。さらに、今日では元号を M・T・S・H などアルファベットで示す例も多く、コンピュータのエンジニアなどからは近年の元号との重複を危惧する声が聞かれるという。なお、新元号については、政府が複数の専門家に依頼し、それぞれから案を受け取っていることが、4 月 7 日までに分かっている（毎日・東京 4/7、読売・東京 5/20 ほか）。

「退位特例法」の成立過程で幾度も議論に上がりながら、明確な結論が提示されなかったのは、女性宮家に関する問題であろう。ここにおいても女性宮家の創設に慎重な自民党と推進派の民進党とが対立した。政府は同法の附帯決議に「安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等」を検討課題として採択しているが、これは同法成立後 1 年以内に女性宮家問題について何らかの結論を出すべきとする民進党が、同法成立への合意を急ぐ与党に対して「ゴリ押し」したものと、産経新聞が報じている。なお、議論を開始する時期については「法施行後」とし、期限も設けられていない（産経・東京 6/2）。同紙は社説で男系継承の歴史的正当性を説き、「女系継承が行われれば、原則を放棄し、別の王朝を創始するに等しいものだ」とし、女性宮家の創設を批判。同日の別頁では、皇室典範では男系継承が定められていることから、女性宮家の創設が皇位継承資格者の増加に繋がらないとし、民進党の見解を「見事に本質を外した立論」と揶揄している（産経・東京 6/10）。対して、伊藤智永・毎日新聞編集委員は『サンデー毎日』で「おことば」に触れ、天皇陛下が「政府と国民に求められたのは〔中略〕女性宮家創設または女性天皇容認を早く決断してほしい、という点にあったのは明白である」と断じている（サンデー毎日 5/21）。かように、各党・各紙において、女性宮家創設に関する見解の溝は深い。

女性宮家の創設は女性天皇や女系天皇の誕生に繋がるとして、保守系の議員や有識者からたびたび否定されていたが、民主党政権時代の 2012 年 10 月、野田内閣がその必要性を「論点整理」としてまとめている。そこでは結婚で皇籍から離脱した女性を政府の嘱託職員とし、皇室典範を改正しないままに皇族としての公務を続けられる案が挙げられており、自民党内ではこの案を再検討しているという（読売・東京 5/31 ほか）。附帯決議に採択されたことによって議論の再燃が予想されるものの、「退位特例法」制定の経緯にあって玉虫色のまま棚上げされた本件が、今後どのように進展するかは不明である。

【文責：今井信治】