OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	皇位継承と天皇の意思
Author(s)	野村, 玄
Citation	待兼山論叢. 史学篇. 2017, 51, p. 1-26
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/71389
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

皇位継承と天皇の意思

野村　玄

キーワード：天皇／退位／公的行為／内閣

はじめに

2016年（平成28）7月13日の「NHKニュース7」は今上天皇（以下、本稿では天皇といい、その他の個人についても敬称は略す）が退位の意向であると報じ、[1] 2016年（平成28）8月8日には「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」という）がビデオメッセージなどの形で公表された。[2]「おことば」で天皇は「個人として，これまでに考えて来たこと」として高齢の天皇が在位し続けながら「国事行為や，その象徴としての行為」など「その立場に求められる務めを果た」すことの「無理」を指摘するいっぽう、「天皇が未成年であったり，重病などによりその機能を果たし得なくなった場合には，天皇の行為を代行する摂政を置くことも考えられます。しかし，この場合も，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。」とも述べたうえで、「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」ことを望んだ。「おことば」では高齢の天皇の在位に伴う懸念などとともに「象徴天皇の務め」の存続の願いも述べられたが、懸念の解消方法についての具体的な言及はなかった。だが、高齢在位に伴う懸念と制度存続の願いという相反する内容を両方解決できる方法は、摂政ではないとすると退位しかないのではないかと推測された。

その後の一連の動きを振り返ると、政府は、まず内閣総理大臣が「私としては、天皇陛下が国民に向けて御発言されたということを、重く受け止めて

おり」、「天皇陛下の御公務のあり方などについては、天皇陛下の御年齢や御公務の負担の現状にかんがみるとき、天皇陛下の御心労に思いを致し、どのようなことができるのか、しっかりと考えていかなければいけない」とコメントし、[3] さらに2016年（平成28）9月23日付けの内閣総理大臣決裁によって「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」を設置した。[4]

この後、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」（以下、有識者会議という）が始動するが、同会議の座長代理を務めた御厨貴は毎日新聞のインタビューで「一番大変だったのは昨年11月に3回行われた専門家へのヒアリング」[5]（2016年〈平成28〉、以下の丸括弧のルビは筆者による）とし、「専門家の一部の方が退位に反対され、それが大きく報道されて、有識者会議は大丈夫かという議論が内外に起きたことは間違いない。退位反対が結構多いという流れになり、議論が行き詰まることを心配し」[6] たが、「第3回のヒアリングで憲法学者らが専門知を生かした議論をしてくれたので、僕らはようやく息を吹き返した。ここが一つのヤマだったと思います。」[7] としたうえで、記者からの「退位を認めるか認めないかというせめぎ合いがあったということですね。」[8] という問いに御厨は「具体的には、摂政の問題でした。摂政を設ければ、わざわざ退位することはない。調べて分かったのは、本人の意識がなくなり、人事不省になった時には摂政を置けるけれども、意識がはっきりしている場合は置けないということです。だとすれば、皇室典範を改正して要件を改正すれば置けるという議論が導かれる。そこは退位を恒久制度化するという議論と、典範改正という点では共振します。共振はするが、正反対の議論です。典範を改正して要件を広（ママ）げ、摂政を認めると退位しないことになり、典範を改正して退位を制度化すると、将来も退位が可能になる。ここが議論のしどころであって、特例法で一代限り認める方向が有力になる契機になりました。特例法なら今の陛下の状況などを法文に書き込み、恣意（しい）的な退位ではないことを証明できる。何十年か先にまた退位の問題が起こった時の状況を、今から想定することは不可能です。そこは抽象化された文章にならざるを得ない。抽象的な要件だと、それにあてはまるか否かを誰が解釈するかということになり、恣意の要素が増えるの

ではないか。だから将来の議論はオープンにしておくべきだと。この結論に到達するまでがもう一つのヤマでした。」[9] と答えている。

そして、御厨は別の手記で有識者会議の歳末の休み中に「この際、最初は一代限りの特例法だが、いずれこれが「先例」になるという「道筋」を、メディアを通して広げようと考え、新聞やテレビの取材に応じることにした」[10] ところ、「官邸が気にした」[11] ことを明らかにし、その理由の一つとして「それは国会だ。12月になって（2016年〈平成28〉）、衆院議長の大島理森さんが「これは国会マター。官邸が決めることではない」と強い態度で発言をはじめていた」[12] ことを指摘している。御厨によれば、「もともと官邸は、天皇退位については政府が案を出せば国会は認めると考えていたフシがある」[13] といい、御厨は「案の定、年明け以降、大島さんを中心に国会の攻勢が一気に強まった。官邸にとっては大誤算だ。その頃、菅（義偉）官房長官と食事をする機会があったが、「国会がここまでとは思わなかった」と困惑の体だった。官邸の情報収集の意外な「穴」を見た思いだった。」[14] と振り返っている。

確かに当時の野党第一党の民進党（以下、政党や政治家の立場は本稿執筆時点の2017年（平成29）9月現在のもの）が「退位の制度化を図る際には、（中略）恒久的な皇室典範改正によるべきだ」[15] とするなど、有識者会議と異なる考え方を表明する政党は存在し、内閣総理大臣も2016年（平成28）9月30日の衆議院予算委員会の場で「まずは有識者会議の場において静かに議論を進めていただくこととしておりますが、憲法上、天皇の地位は国民の総意に基づくとされていることも踏まえ、一定の段階で与野党を交えた議論を行うことも考えているところでございます。」[16] と答弁はしていたものの、国会の関与のタイミングは官邸の当初の予想と大きく異なったのだろう。御厨によると「1月16日（2017年〈平成29〉）には衆参両院の正副議長が、天皇の退位に関する法整備のあり方を両院合同で検討することに合意。これに配慮し、有識者会議が23日（2017年〈平成29〉1月）に取りまとめた「論点整理」は、特例法を推しながらも具体的な法整備のあり方は示さず、有識者の意見を並べるものになった。「論点整理」を受け取った安倍（晋三）首相は、「参考にします。そう言わないとダメなので」と言い、

24日に衆参の正副議長に示して、国会での取りまとめを要請」した。[17]（2017年〈平成29〉1月）

議論の場は衆参正副議長による「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、全体会議という）へと移った。そこでは全体会議が7回、各政党・会派からの意見聴取が2回行われ、検討の内容は「「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」[18]（以下、「とりまとめ」という）として結実した。

「とりまとめ」は6章からなり（1.はじめに－立法府の主体的な取組の必要性、2.今上天皇の「おことば」及び退位・皇位継承の安定性に関する共通認識、3.皇室典範の改正の必要性とその概要、4.特例法の概要、5.安定的な皇位継承を確保するための方策についての検討及び国会報告について、6.おわりに－政府に対する要請）、のちに述べる本稿での検討課題からは、なかでも第2章で各政党・各会派の「共通認識」として「「おことば」を重く受け止めていること」を明記して「「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」とし、「おことば」を前面に出したこと、[19]そして第3章で「皇室典範の改正が必要であるという点で一致した」とし、「「天皇の退位については皇室典範の本則に規定すべきである」との強い主張もあったが、我々四者（衆参正副議長）としては、そのような主張の趣旨も十分に踏まえながら、（中略）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、これに基づく退位の具体的措置については、皇室典範の特例法であることを示す題名の法律（以下単に「特例法」という。）で規定するのがよいと考えた」として附則の書きぶりと法律名を具体的に記し、それによって「①憲法第2条違反との疑義が払拭されること、②退位は例外的措置であること、③将来の天皇の退位の際の先例となり得ることが明らかになる」としたこと、[20]第4章でその「特例法」の「今上天皇の退位に至る事情等に関する規定に盛り込むべき事項」に「昨年8月8日（2016年〈平成28〉）の「おことば」が発表されて以降、そのお気持ちが広く国民に理解され、共感が形成されていること」を明記し、「特例法」の「法形式」も示したこと[21]が重要である。

この「とりまとめ」は各政党・各会派からの意見とともに2017年（平成29）3月17日に衆参正副議長から内閣総理大臣に手交され、[22]政府は2017年（平成29）4月26日に衆参正副議長へ「法律案の骨子」を示したが、「その骨子を精査したところ、四者（衆参正副議長）としては取りまとめに沿ったものと判断」し、[23]2017年（平成29）5月10日の8回目の全体会議で「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案の要綱等」の説明がなされた。[24]そして、2017年（平成29）5月18日の「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案」の閣議請議の後、[25]法案は2017年（平成29）5月19日に閣議決定され、[26]2017年（平成29）6月9日に「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」（以下、法という）は成立、[27]2017年（平成29）6月16日に公布された。[28]ここに天皇の退位は実現する見込みとなった。

しかし、将来を視野に入れると、依然大きな課題が残されている。それは上記法の立案・成立が天皇の「おことば」に端を発していることは明らかであるのに、法第1条は立法の趣旨で「おことば」に言及せず、天皇の「お気持ち」を国民が「理解し、これに共感している」と謳った点についてである。[29]もちろんこの点は全体会議で議論され、政府は「「おことば」という文言を使用しませんでしたが、これは「おことば」に基づき立法することとすれば、憲法第4条第1項に違反するおそれがあるからです。」[30]と説明している。だが、今回の法案審議過程で確認されたように、「この法案の作成に至るプロセスやその中で整理された基本的な考え方については、将来の先例となり得る」[31]とされている。その将来の先例となり得る法案作成の過程に2016年（平成28）8月8日の「おことば」は含まれるのか、すなわち将来の天皇も今回のような「おことば」を述べる可能性があるのかという点は依然曖昧なのである。[32]

先行研究は、今回の報道や「おことば」以降の一連の経緯をめぐる議論について、「我々は今回の天皇のメッセージを同情心だけで捉えてはいけない。このような政治的発言が本当に良かったのか、どうして政治的な発言をしたのかということを、特に我々歴史研究者は、史料に基づいてきちんと議論する必要がある」[33]と指摘する。だが、管見の限り、「おことば」の内容解釈を

めぐる一部の研究を除けば、[34]今回の「おことば」をめぐる性格（政治性の有無）や一連の経緯について報道以外の「史料に基づいてきちんと議論する」[35]ことは、現在までのところほとんどなされていないように思われる。

おそらく天皇が自らの心身の状態を政府関係者や国民に伝える方法は意思表示以外にないだろう。今回の「おことば」は、天皇が2016年（平成28）12月20日の記者会見で述べたように「内閣とも相談しながら表明」[36]したものである。そこでは当然「おことば」が違憲とならないよう配慮されたと推測される。にもかかわらず、憲法上の制度の当事者による「おことば」を直接的契機とした場合の皇位継承法の立法に違憲のおそれがあるとすると、現行憲法下の天皇の「おことば」とは何か、そして現行憲法がそこまで天皇の意思表示を規制する理由も検討対象とならざるを得ないだろう。

上述のように「とりまとめ」段階では「おことば」の語は記載されていた。ところが実際には、政府作成の法案の趣旨に「おことば」の語はなく、最終的に「お気持ち」の語が記載された。[37]これらのことは、全体会議の「とりまとめ」における「おことば」観と政府（与党）の「おことば」観がそれぞれ異なるものであったことを予測させる。

そこで本稿は、まず「おことば」について、「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案」をめぐる全体会議での議論のうち、「おことば」の取り扱いに関する議論について同会議の議事録などにより分析し、全体会議が「とりまとめ」段階で「おことば」の語を記載した（できた）理由を考察する。

ところが、政府の法案作成段階では、立法の趣旨から「おことば」の語が消えた。したがって、次に検討すべきことは、なぜ立法府で容認された「おことば」の語が行政府で許容されなかったのかという点であろう。その行政府のこだわりは、注37）で見たように政府（与党）が当初「おことば」の語の削除のみならず「お気持ち」の語までをも「ご心労」に変えるほどの徹底ぶりであった。そこには「天皇の意思」に過敏となる政府の姿が看取される。そのような政府の姿を理解するためには、「おことば」が出る前後の政府の対応、そして「おことば」を発した天皇と側近の考えを知る必要があろう。

本稿はこれらの点について、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づく開示請求への決定通知や開示行政文書なども用いながら検討する。そのうえで、現行憲法下の天皇の「おことば」を通じた意思表示についての問題点、そして将来にむけた検討課題と制度の改善なども提言したい。

1. 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と「おことば」

全体会議の議事録を通読すると、全党・全会派が一斉・同時に「おことば」に関する認識を発言しているわけではないが、いくつか共通する発言を拾い出すことができる。例えば、民進党参議院議員の長浜博行は(2016年〈平成28〉)「8月のこのお言葉は内閣とも相談しながら表明したというふうにおっしゃられておりますので、国政に関する権能を有しないという憲法四条の問題にはこのお言葉は違反をしないというふうに当然考えているところでございます。」[38]と述べ、「おことば」は内閣と相談して発せられたものであるから違憲ではないとの認識を示している。また、沖縄の風参議院議員の伊波博一も(2016年〈平成28〉)「昨年八月八日の今上天皇のお言葉は、これはある意味で天皇の意思という意味合いもありますけれども、同時に、やはり内閣の最終的な責任のもとで発せられているというふうに理解をしております。ですから、このようなお言葉自体が憲法に違反をするという議論は当たらないのではないか、このように考えます。」[39]と同様の認識を示している。

これら「おことば」自体が違憲ではないという認識は、おそらく内閣と相談のうえで発せられたという手続き面以外に、内容の妥当性も考慮されたからだと推測され、例えば公明党衆議院議員の北側一雄は(2016年〈平成28〉)「昨年八月八日の陛下のおことば、私も何度も読ませていただきました。そこで様々、私も感じたことがあったんですが、一つ感じたことは、非常におことばそのものの一言一言に注意深くおことばを表明されていらっしゃるということを感じました。ですから、(佳彦)野田先生御承知のとおりで、退位というふうな言葉は一切使われておりません。直接退位に関わるような表現をされておられません。そ

このところを、それは陛下御自身が非常に注意深くおことばを発せられているなというふうに私は感じました。」[40]とし、天皇が「おことば」の中で退位という直接的な表現を用いなかったことを高く評価している。このように手続き・内容の両面で慎重に発せられた「おことば」については、沖縄の風参議院議員の伊波博一が「これまでの御意見を見ますと、やはり各会派ともこのおことばについては尊重するという意思はとても強く受けます。」[41]と述べたように、全体会議の各党・各会派から一様に尊重されていた。

しかし、全体会議の議事録を検討すると、全体会議では退位の法制化の方法、とくに退位の要件をめぐって議論する際、必ずしも「おことば」という語を用いておらず、のちに検討するように天皇の「意思」または「御意思」の語が用いられている。このことが全体会議における「おことば」観をわかりにくくしているのだが、上述の伊波博一の「今上天皇のお言葉は、これはある意味で天皇の意思という意味合いもありますけれども」[42]という発言を参照すると、議員の用いる天皇の「意思」と「お言葉」は同義であることがうかがわれ、そのことは社会民主党参議院議員の又市征治による「現状の問題として、天皇が内閣と相談しながら発せられた昨年（2016年〈平成28〉）八月八日のお言葉については、これは、これまでの全体会議でも、あるいは事務局が取りまとめた各党の御意見でも、各党・会派全てがこのお言葉を理解し、尊重する、こういうふうにされていると思います。さらには、お言葉で示唆された今上天皇の退位については、各党・会派全てが認めているわけでありますから、したがって、今、立法府としてその対応を検討している。だから、御意思という問題について、これは政治的であるとかないとかいう域を超えて、論議を現実問題としてやっているということです。もし天皇の意思を退位に絡めることが違憲だという論理になってくるならば、今上天皇についても退位を認めないという逆の論理になっていくのではないのか、それが論理の帰結ではないのか、こういうふうに考えるわけでありまして、ぜひ天皇の御意思と憲法四条の問題はそのように整理をすべきではなかろうか、こう考えております。」[43]という発言からもわかる。しかも、この又市の発言からは、もともと

「おことば」は退位という直接の表現を避けていたにもかかわらず、実際には全体会議において「おことば」が退位の「意思」を「示唆」したものとして把握されており、全体会議では、退位を法制化するにあたっての要件にその「おことば」＝「天皇の意思」を含めるか否かが大きな論点として浮上していたことが判明する。

この点について、公明党衆議院議員の北側一雄は「憲法第四条一項では、天皇は、国政に関する権能を有しないと規定しております。この天皇の国政関与の禁止は、天皇に政治上の責任問題の生ずるおそれをなくすことによって、象徴天皇制を安定的に維持するという意味でも重要と考えます。皇位の継承という国政の重要事を、直接、天皇の意思に係らしめることは困難と考えます。」[44]と述べ、日本国憲法第4条第1項に基づき、皇位継承を伴う退位を「国政の重要事」と捉え、そこに「天皇の意思」を関与させてはならないと明確に否定したが、これに対して民進党衆議院議員の馬淵澄夫は配付された公明党の意見資料をもとに「憲法四条の国政関与禁止を論拠として、「天皇の意思に係らしめることは困難」、このようにされておられますが、ここまで断定してしまうと、天皇の意思をそんたくしない、全く受けとめない法制度につながるおそれがあるのではないか。」[45]と疑義を呈している。すなわち、日本国憲法第4条第1項をそのまま適用すると、「天皇の意思」を全く考慮しない退位制度となる危険性を指摘したものだが、これに北側一雄はさらに論点を拡げて「先ほども申し上げましたとおり、皇位の継承というのは極めて国政の重要事でございます。それを直接天皇の意思に係らしめることは、この四条一項の天皇は国政に関する権能を有しないという規定からして困難ではないかという趣旨でございます。この直接というところをあえて書かせていただいております。さまざまな事情、そして背景の一つとして、天皇の御意思というのをはかっていくということは多少はあるかと思うんです。ただ、それを退位の要件として規定していくというのは、私はやはり憲法上問題が多いのではないかと思っております。さらにちょっと付加をさせていただきますと、ここは非常に難しい問題だと思うんですが、天皇の御意思とい

うものを退位の要件にしていくことを一般に認めてしまうと、天皇陛下に退位の自由はあるのか、こういう問題があります。さらに翻って、これは有識者会議の議論でもあったようでございますけれども、そもそも即位の自由があるのかないのか、こういうふうな議論にもつながってくるのではないかというふうに思っておりまして、これは単に四条だけではなくて、憲法二条に定められた世襲による皇位継承という天皇制の根幹にもかかわる話ではないかと思いますので、これはよくよく慎重に議論を進めていく必要があるのではないかというふうに考えております。」[46)]と応答している。

北側としては、「天皇の意思」が退位に直接関与することを否定したのであり、間接的に「天皇の意思」を推測することまで否定したわけではなかったが、退位の要件に「天皇の意思」を含めることについては、即位・退位の自由の有無にまで議論が及び、慎重を期すべきだとの見解であった。

だが、さらに民進党衆議院議員の馬淵澄夫は公明党の意見資料に天皇の公的行為への言及があることをふまえ、「「公的行為は国民と共にある象徴天皇の重要な行為」、このように記されていますが、これは天皇が務めを果たすということにおいて、意思と大きくかかわっているということをどのように説明されるものでしょうか。」[47)]と質問する。

馬淵は、天皇の行動と天皇の意思の直接的関係性を全否定すると、天皇の公的行為はどのように位置づくのかと質したのだが、この質問は民進党の基本姿勢を知るうえで大変重要である。すなわち、北側は退位は「国政の重要事」であるから「天皇の意思」を直接に関与させられないと主張したのだが、馬淵においては退位と公的行為は並立させて議論可能なものなのである。北側としてはその点を突いてもよかったと思うが、北側は「おっしゃっているとおり、象徴としての行為、公的行為というのは、天皇の御意思に基づいてなされる行為だというふうに私も認識をしております。ただし、この四条一項の「国政に関する権能を有しない。」、国政関与禁止という条項の趣旨は、やはり公的行為にも当然当てはまるわけでして、その意味で、この公的行為についても内閣の責任があるというのが通常の考え方であろうというふうに

思っております。」[48]とし、公的行為といえども日本国憲法第4条第1項の規定が及ぶと応答した。これは一体なぜであろうか。

筆者の推測だが、北側は退位という天皇の行動を「国政の重要事」としたものの、退位は憲法に列挙された国事行為ではないことから、公的行為とされる恐れを考慮し、公的行為も日本国憲法第4条第1項の規定が及び、内閣の関与が必要であると確認しておきたかったのではなかろうか。その北側の警戒感の有無を確定はできないものの、民進党が退位を公的行為に類するものと理解していた可能性は、民進党衆議院議員の野田佳彦による「さっきの四条の国政に対する権能に関して、我々が天皇の御意思を要件としてセットしていることについて、憲法違反の疑いが逆にあるのではないかという御指摘がありましたけれども、この点についてだけは少し反論しておきたいと思いますけれども、やはり象徴天皇、まさに人間天皇としての公的な行為は、その御意思によって、国事行為はこれは別ですが、御意思によって行われてきたお務めがたくさんあると思います。その中で、まさに御自身の退位するとかしないかということは極めて御意思に関わることであって、意思なき退位というのは基本的にはあり得ないのではないかと思います。退位を認めるならば、その御意思というのは十分にこれそんたくされなければいけないのではないかと思います。これは、皇室典範改正でやるにしろ、特例法で対処するにしろ、御意思に反してはこれ法改正すべきではないですよね。ということは、特例法でも立法事実として天皇の御意思ということが当然のことながら前提になっているんじゃないでしょうか。この憲法論の話でいうと、それは特例法だろうが、典範改正だろうが、同じことではないかと思います。」[49]という発言からもうかがわれよう。

この野田の発言に対し、公明党衆議院議員の北側一雄は前言を繰り返して「公的行為は天皇の意思に基づく、これを否定するものじゃありません。ただ、皇位の継承という国政における極めて重要事、この国政に係る極めて重要な皇位の継承について天皇の御意思というものを直接要件化するというのは、これはやはり四条一項に抵触するのではないかという考え方というのは、私

はむしろ普通の、通常の考え方ではないのかなというふうに思います。」[50]と発言したが、自由民主党衆議院議員の茂木敏充は退位の位置づけをより明確化させて「憲法の四条では、天皇は国政に関する権能を有しない、そうした上で、効果が国家に帰属することになるような天皇の意思に基づく行為は、憲法に限定列挙された国事行為以外一切認めない趣旨が書かれていると思っております。天皇の退位をどう捉えるかということでありますけれど、天皇の退位は、国家機関としての天皇の地位を離れるという、まさにその効果が国家に帰属する行為を、私は行為と言わざるを得ないんだと思います。そういった意味において、そういった天皇の意思、当然、八月八日（2016年〈平成28〉）のおことばの中からも推察できる部分はあります。そして、それに対して国民が、これまでの陛下の様々な御公務であったり、そういったことについて、さらには、それについてそれを今後続けていけるかどうか、こういうことについて非常に思いを持たれていることについて共感をし、理解をしている、そういったことについては十分念頭に入れる必要があると思っておりますが、直接、天皇の意思ということから退位につなげるということにつきましては憲法上の疑いがあると言わざるを得ないと考えておりまして、野田（佳彦）先生がおっしゃるように、憲法上の疑義がないものを作るべきであると、全く同じ考え方であります。」[51]と述べている。

すなわち、茂木は公的行為をめぐる議論から離れ、退位という「行為」は「その効果が国家に帰属する」以上、「天皇の意思」と直接関係づけることはできないとの認識を示したうえで、「天皇の意思、当然、八月八日（2016年〈平成28〉）のおことばの中からも推察できる部分はあります」とも認めた。さらに、自由民主党衆議院議員の高村正彦は「くどくなってしまいますが、野田（佳彦）先生いみじくもおっしゃった天皇陛下の御意思をそんたくする、私たちはそれに全く反対じゃありません。そんたくするというのと、まさに直接の要件にするというのは、ここは違うんだと。そして、この直接の要件として書くことについては、これは憲法違反の疑いを免れない、むしろそういうふうに感ずる人が私は多数ではないかと、こういうふうに思っております。」[52]と念押しし、野田

の「そんたく」という発言を捉え、退位の直接要件として天皇の「御意思」を位置づけることにあらためて否定的な考えを示した。

その高村らが思い描く退位とその実行可能条件とは、高村によれば「自民党が考えているところのイメージを総括的に申し上げますと、特例法によって今上天皇陛下の御退位を認める。その理由は、事情として認めてさしあげたいという国民の総意が形成されているからである。そして、さらに、その総意が形成されるに至った事情というのは、まさに天皇陛下のお言葉にある。だから、我々は、天皇陛下のお言葉そのものを直接的に考えるのではなくて、天皇陛下のお言葉によって、国民の、御退位をさせてさしあげたい、そういう総意が形成されたということを原因として、事情として、退位を認める。」[53]というものであった。茂木と高村の野田に対する一連の発言によって、退位は公的行為ではない、より重要で新たな位置づけがなされ、天皇の「おことば」＝「御意思」は退位の直接要件にこそならないものの、「国民の総意」を介した退位の事情の中に位置づけられた。しかも全体会議では「おことば」を違憲としておらず、尊重していたから、「とりまとめ」の段階においては、「おことば」への言及が可能になったものと思われる。

2.「おことば」をめぐる作成過程と政府当局者の認識

ところが、上述のように、政府の法案作成段階では「おことば」の語が後景に退いた。果たして「おことば」の語を避けなければならなかった事情とはいかなるものであったのだろうか。全体会議で政府が「「おことば」という文言を使用しませんでしたが、これは「おことば」に基づき立法することとすれば、憲法第4条第1項に違反するおそれがあるからです。」[54]と説明していたことは既にふれたが、そのような説明を根拠づけたであろう内閣法制局長官の見解は「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、また仮に天皇がその意思に

よって退位することができるとした場合、将来においてでありますが、いわゆる退位の強制、例えば天皇に対して退位を迫るような行為が行われることや、いわゆる恣意的な退位、例えば政治的な意図を含んだ退位あるいはその表明が行われるといったことが生じないことを制度として担保できるのかといった諸問題があると考えられます。」[55]というものであった。前章で見た茂木・高村の発言よりもさらに厳しい姿勢だが、この見解が政府の法案作成時に「おことば」の語を使用させなくさせた根拠だったとすると、この見解のいう「天皇の意思」とは「おことば」のことだろう。

だが、そもそも「おことば」は退位のことに直接言及しておらず、それを推測できるという程度のものだった。だから、立法府における「とりまとめ」の段階では、誰も「おことば」を違憲だとはしなかったし、そこから「天皇の意思」を直接導き出したりはできないものの、国民が「天皇の意思」を推測することはできるとされていたのである。ところがいまや、退位のことに直接言及せず、示唆したのみの「おことば」であっても、直接の「天皇の意思」になってしまうのではないかという極端な恐れが生じてしまっている。

しかし、「おことば」は「内閣とも相談しながら表明」[56]されたものではなかったのだろうか。確かに新聞各紙は「おことば」の原案を内閣が検討した様子を報じており、朝日新聞は「お気持ち表明に先駆け、「原案」について安倍晋三首相も加わって宮内庁と直前まで修正作業を繰り返した。官邸関係者は「原案は天皇陛下の意向が強すぎて激しい内容だったが、8月8日（2016年〈平成28〉）のビデオメッセージは、抑制された穏やかな内容になった」と語る。」[57]と伝え、毎日新聞は「首相周辺は「最初の原稿案は、より強くてストレートな表現だった」と話す。」[58]とするほか、「陛下がおことばを表明する数日前、宮内庁から届いた原稿案を見た官邸関係者は、摂政に否定的な表現が入っていることに驚いた。官邸内には「摂政を落としどころにできないか」との声が依然強かった。安倍晋三首相と打ち合わせた官邸関係者は、「陛下のお気持ちと文言が強すぎる。誰も止められない」と周辺に漏らした。官邸と宮内庁で原稿案のやりとりを数回したが、摂政に否定的な表現は最後まで残った。」[59]と詳

報している。

筆者は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づき、内閣官房と宮内庁に「おことば」の検討過程・検討内容を示す文書の開示請求を行ったが、いずれも不存在を理由とした不開示決定であったため[60]、自身の眼で確認はできなかった。報道によるなら、当初の「おことば」原案は相当のインパクトをもった内容だったのだろう。内閣としても懸命に事前の関与を行ったが、あるいは力及ばず、どこかで抑制しきることのできなかった部分があるとの自覚または後悔の念があったのかもしれない。例えば、もし摂政のくだりがなかったとしたら、「おことば」のイメージは随分と異なったであろうし、そのような事前の関与の不完全さが、違憲ではないはずの「おことば」の取り扱いに政府をして立法府以上の対応をとらしめた可能性はある。

このように政府の思いと立場は推測するよりほかないが、やはりどうしても検討を要することは、なぜ天皇とその側近はそのような「おことば」を発する判断をしたのか、またそのことについての自己評価という点であろう。これらの点について、限界はあるが、筆者が「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づいて開示を受けた行政文書である2016年（平成28）8月から9月当時の宮内庁長官と宮内庁次長の会見要旨をもとに考察してみたい。長官と次長の会見は一部報道されることはあるものの、通常は宮内庁のホームページなどにも紹介されず、会見の詳細を知ることはできない。しかし、宮内記者会は周囲の予想よりも長官・次長に肉迫しており、その内容の検討から「おことば」をめぐる当事者の考えの一端にもふれることができる。

まず、ほかに方法はなかったのかという点である。天皇がビデオメッセージで自らの所感を述べた例はあるものの[61]、今回、天皇自身の問題を天皇自身が語るという方式だったために政府も対応に苦慮したところがあったわけである。この点について、会見では次のようなやりとりが行われた。

（記者）憲法上のお立場とはっきり言われているんですが，ちょっと象徴的なことを言うとですね，発言されること自体が憲法に抵触

しているという意見もある。私も若干危ないと思うんですけども，なのに御本人が直接表明するというのは，これは御本人が強い意向でどうしてもということなんでしょうか。

（長官）象徴としての活動をされるというのは陛下御自身です。象徴としての経験を通じての思いを述べていただくというのは，やはり陛下に行っていただくのが一番相応しいのではないかという考えで御表明をいただいております。

（記者）ただね，周辺はこれはやっぱり憲法に関わるというような意見もあったと思うんですけど，違う方法というのも検討されたんですか？

（長官）違う方法とは？

（記者）長官が代弁するとか。もうちょっと間接的な方法で。

（長官）陛下の憲法上のお立場はあるわけですが，長官が発言に当たっては，やはり陛下の憲法上のお立場を踏まえて発言をする必要があると思っております。御本人以外の者が発言をする場合には，何か大きな幅があるというようには考えておりません。また，先ほど申し上げたように，象徴としての活動をされているのは陛下お一方でございますから，象徴の活動を通じての思いというのは御自身に行っていただくのが，一番わかりやすいことではないだろうかということでお願いしました。[62)]

すなわち、宮内庁長官が代弁する方法は考えなかったのかという問いだが、長官は、憲法上の立場を考えて発言しなければならない点では長官が天皇の代弁者となった場合でも差異はなく、ならば「象徴としての活動」については当人に語ってもらうほうがよいという判断だったと説明している。しかし、その天皇自身が語ったということの衝撃と問題点について、記者は大変率直に長官に迫っている。

（記者）やっぱりすっきりしないところがあります。例えて言えば，オフサイドなのにプレイしている人達も観客も審判も，オフサイドではないんだと言い張っている状況で，9月〈2016年〈平成28〉〉にも有識者会議が動くとニュースで出ていますが，明らかに発言が誘発している状態です。でありながら憲法との兼ね合いで違うんだと言い張っていますけれども，客観的に外国人が見たとしたら日本人全体が見えるものを見ないで勝手にそう思い込んでいると，オフサイドをオフサイドでないと言っているように見えます。この事態が正常ではないと非常の手段で行ったんだというような認識は宮内庁にあるのでしょうか。それともこれは別にかまわないのだと今後もあり得るのだということでしょうか。

（長官）陛下が5，6年前から将来御身体の機能が低下したときに象徴の務めというのはどういう在り方が良いのだろうかという問題意識を持たれたわけです。それに関して御自身がそのことについて，公にしようと御判断されて，その場合にどういう形で公にするのがいいということについては憲法上の立場を十分に念頭において公にするということで進めてきました。具体的にどの部分のことを言っているのかわかりませんが，陛下はお立場を踏まえながら具体的な制度についての評価だとか，こういうことを求めるとかということは避けてお気持ちを述べられているところです。いろいろな報道があることは承知しておりますが，私はお立場を十分踏まえて述べられたものであると思います。

（記者）お言葉の内容については，私は個人的にもの凄く共感するところがありますし，ほぼ納得しておりますが記事にもそう書きましたが，お言葉以降の日本中の反響を見て恐ろしいと思った。やはり天皇の力というのは恐ろしいし，恐ろしいという言い方は乱暴ですが，いざというときはもの凄い力を発揮するものだなと。であるからこそ伝家の宝刀を抜くのは慎重にも慎重を期

さなければいけないと改めて思いました。怖いですね。

（長官）陛下でないと語れない，象徴という立場の方でないと語れないという思いを述べること自体は私は否定されることではないと思っております。勿論憲法上のお立場があるので，その中で思いを述べるということは認められることではないだろうかと思っています。[63)]

記者が憲法との関係を踏まえ、2016年（平成28）8月8日の「おことば」は非常手段だったとの認識はあるのか、また今後も同じことはあり得るのかと問うたのに対し、長官は天皇が適切に自身の立場を踏まえて発言したと答えたが、記者は「おことば」が発せられて以降の情勢と「天皇の力」に恐怖を覚えたと告白し、あのような行動には慎重さが求められるのではないかと指摘したところ、長官は天皇にしか語ることのできないことについて立場を踏まえながら語ることは認められると応じている。今後も同じことはあり得るとの認識なのだろう。それと関連し、あの「おことば」は天皇の行為としてどのように位置づけられるのかを宮内庁次長に問うた記者もいる。

（記者）8日（2016年〈平成28〉8月）のおことばのことで，先ほど次長からお話しがありましたが，内閣が責任を持つということからすると，整理の仕方からすると陛下の公的行為として，今回おことばを述べられたという整理でしょうか。

（次長）なかなか線引きが難しいですけれども，やはりあのおことば表明自体は，ビデオメッセージという形式を使いまして国民にお話しをされたといったものでございましたので，公的な行為ということになるのかなと思います。勿論その中のお気持ち自体は，お気持ち表明の中でもありましたように，これまでの象徴としてのお務めといったものを踏まえての陛下御自身の感想であり，心情であり，そういったお気持ちを述べられた内容になっ

ておりますが，おことば表明という行為自体は公的な行為という位置づけになるのだろうと思います。[64]

記者が2016年（平成28）8月8日の「おことば」は公的行為に該当するのかと問うたところ、次長は「線引きが難しい」としながらも、「形式」と「行為自体」から公的行為に該当するとの認識を示した。

おわりに

もし2016年（平成28）8月8日の「おことば」が宮内庁次長のいうように公的行為であったとするならば、それは「国事行為と同様に国政に関する権能が含まれてはならない、すなわち政治的な意味や政治的な影響を持つものが含まれてはならない、象徴たる性格に反するものであってはならない、内閣が責任を負うものでなければならない」[65]という性格の行為に該当する。したがって、当然に内閣は行為の内容を事前に検討しているはずであるし、上述のように報道からはその努力の一端がうかがわれた。

しかし、主権者たる国民として「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づく開示請求を行っても、今回の「おことば」の検討過程の痕跡は残念ながら一つも見出すことができなかった。これは、2016年（平成28）8月8日の「おことば」が天皇の「個人として，これまでに考えて来たこと」を述べたものだったからなのか、あるいは「おことば」全般がそのような取り扱いを受けるものだからなのかは不明だが、痕跡の不存在は心もとない。

内閣は公的行為としての質を確保すべく的確に事前の「おことば」の検討を行ったと証明できる痕跡を残し、[66]その全部開示が難しいのならば一部開示でもよいから、今後もあり得るという天皇の心身に関する「おことば」について、[67]内閣と国民が合憲性を確信できる制度を将来にむけてぜひ構築してほしい。

［注］

1） 当時、筆者はまだ帰宅しておらず、家内からの携帯電話へのメールで報道の事実を知った。
2） 宮内庁ホームページ（http://www.kunaicho.go.jp/page/okotoba/detail/12、2017 年 9 月 4 日閲覧）。以下、本稿での「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」の引用は同ホームページによる。
3） 自由民主党ホームページ「安倍晋三内閣総理大臣コメント」（https://www.jimin.jp/news/press/president/132858.html、2017 年 9 月 4 日閲覧）。
4） 「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議の開催について」（平成 28 年 9 月 23 日・内閣総理大臣決裁）。首相官邸ホームページ「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/、2017 年 9 月 4 日閲覧）における「根拠・構成員」PDF ファイル。
5） 聞き手・岸俊光「Listening 〈論点〉特例法による天皇退位 インタビュー 御厨貴・有識者会議座長代理」（毎日新聞ホームページ、2017 年 4 月 28 日、https://mainichi.jp/articles/20170428/org/00m/070/004000c、2017 年 9 月 4 日閲覧）。
6） 前掲注 5）。
7） 前掲注 5）。
8） 前掲注 5）。
9） 前掲注 5）。
10） 御厨貴「想定外の報道、宮内庁の胎動……座長代理が体験した 7 カ月の真相」（『Journalism』no.325、2017 年 6 月）58 頁。
11） 前掲注 10）。
12） 前掲注 10）。
13） 前掲注 10）。
14） 前掲注 10）御厨「想定外の報道、宮内庁の胎動……座長代理が体験した 7 カ月の真相」58 頁～ 59 頁。
15） 民進党ホームページ「皇位検討委員会、「皇位継承等に関する論点整理概要版」を発表」（https://www.minshin.or.jp/article/110641、2016 年 12 月 21 日、2017 年 9 月 4 日閲覧）における「皇位継承等に関する論点整理」PDF ファイル。民進党皇位検討委員会「皇位継承等に関する論点整理」（平成 28 年 12 月 21 日）8 頁。
16） 「第百九十二回国会衆議院予算委員会議録第二号」25 頁 1 段目。
17） 前掲注 10）御厨「想定外の報道、宮内庁の胎動……座長代理が体験した 7 カ月の真相」59 頁。御厨「想定外の報道、宮内庁の胎動……座長代理が体験した 7 カ月の真相」59 頁によると有識者会議は休会となり、2017 年（平成 29）3 月 22

日から再開され、同年 4 月 21 日に最終報告を提出した。

18）衆議院ホームページ「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、2017 年 9 月 4 日閲覧）における「「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」PDF ファイル。以下、本稿で引用する「「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」はこの PDF ファイルによる。

19）「「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。

20）「「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～ 2 頁。

21）「「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」2 頁～ 3 頁。

22）衆議院ホームページ「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、2017 年 9 月 4 日閲覧）における「天皇の退位等についての立法府の対応について（内閣総理大臣への議論のとりまとめの手交）（平成 29 年 3 月 17 日）」の「出席者、会議の概要」PDF ファイル。

23）衆議院ホームページ「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、2017 年 9 月 4 日閲覧）における「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（平成 29 年 5 月 10 日）」の「議事録」PDF ファイル。「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（平成 29 年 5 月 10 日）」の「議事録」1 頁 1 段目。以下、本稿で引用する「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」各回の「議事録」は衆議院ホームページ「天皇の退位等についての立法府の対応について」に登載の PDF ファイルによる。なお、実際にはそれまでに、「とりまとめ」後の附則の文言や法案名などの検討に際して政府・与党側の案と「とりまとめ」との相違が明らかとなり、野党の反発で再調整されていた。朝日新聞（大阪）2017 年 4 月 19 日、朝刊、第 3 面。朝日新聞（大阪）2017 年 4 月 20 日、朝刊、第 4 面。朝日新聞（大阪）2017 年 4 月 24 日、朝刊、第 2 面。朝日新聞（大阪）2017 年 4 月 27 日、朝刊、第 1 面・第 4 面。朝日新聞（大阪）2017 年 4 月 28 日、朝刊、第 1 面・第 4 面。

24）「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（平成 29 年 5 月 10 日）」の「議事録」1 頁 2 段目～ 4 頁 2 段目。

25）「法律案審議録「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案（平成 29 法律 63）」

（内閣官房から内閣法制局に提出されたものを除く。）」（内閣法制局保有行政文書）。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づく開示。内閣法制局二第 46 号・平成 29 年 6 月 19 日付け。

26）前掲注 25）。

27）首相官邸ホームページ「天皇の退位等に関する皇室典範特例法について」（http://www.kantei.go.jp/jp/headline/taii_tokurei.html、2017 年 9 月 4 日閲覧）。

28）前掲注 27）。

29）首相官邸ホームページ「天皇の退位等に関する皇室典範特例法について」（http://www.kantei.go.jp/jp/headline/taii_tokurei.html、2017 年 9 月 4 日閲覧）における「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」PDF ファイル。

30）衆議院ホームページ「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、2017 年 9 月 4 日閲覧）における「「議論のとりまとめ」と法案骨子の対比表」PDF ファイル。「「議論のとりまとめ」と法案骨子の対比表」1 頁。

31）2017 年（平成 29）6 月 1 日の衆議院議院運営委員会における国務大臣（内閣官房長官の菅義偉）の答弁。「第百九十三回国会衆議院議院運営委員会議録第三十一号」3 頁 2 段目。この答弁について、野口武則・真野敏幸「退位特例法案「先例」で火種消す　将来の退位に道」（毎日新聞ホームページ、2017 年 6 月 3 日、https://mainichi.jp/articles/20170603/ddm/002/040/050000c、2017 年 9 月 4 日閲覧）は「今年 3 月に衆参正副議長のもとでまとめた国会見解は「例外的措置だが、将来の先例となり得る」との折衷案で決着した。与野党とも都合よく解釈できる表現だった。ただし 5 月に閣議決定した特例法案の条文には、先例化に関する文言がなかった。1 条に退位に至る事情を詳しく書き、今の陛下に限る特例法案だと明確にした。野党が賛成するためには、政府答弁で先例化の言質を取る必要があった」とする。しかし、「「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案」法制局審査資料」（内閣法制局保有行政文書、内閣官房より内閣法制局に提出されたもの）に含まれる「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案　説明資料」には既に内閣官房長官の答弁と同様の文言がある。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づく開示。閣総 328 号・平成 29 年 7 月 7 日付け。したがって、既に法律案の閣議請議がなされる 2017 年（平成 29）5 月 18 日以前には政府としても「先例となり得る」ことを想定していたことになる。なお、「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（平成 29 年 3 月 2 日）」の「議事録」1 頁 3 段目において自由民主党衆議院議員の高村正彦が「特例法による対応が適切と考えますが、これは必ずしも将来の天皇の退位を否定しているものではありません。」と発言し、全体会議のその後の議論にも影響を与

えたが、その高村は「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（平成 29 年 3 月 3 日）」の「議事録」11 頁 3 段目において「特例法の中に将来の天皇にも適用ある云々なんていうことは書きません。ただし、一代限り、「限り」と言うと、世論調査なんかのときに将来には認められないのではないかと誤解するおそれがあるから、一代限りという言葉は今まで私たちも使ってきたけれども、これから余り使わない、そういうことを言った」とも述べていた。

32）日本維新の会参議院議員の片山虎之助は「第百九十三回国会参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会会議録第二号」10 頁 3 段目において「天皇の御意向は表明されていない、天皇の意思は表明されていないということなんですよね。天皇のお気持ちを国民が察して、それが大きい世論になった、それがこの立法の、ここまで来たと、こういうふうに考えてよろしゅうございますか。」と質問しており、同会議録 10 頁 4 段目では「天皇陛下は意思を言われない、意思を言われることは、憲法の四条ですか何かの違反の疑いが出てくる。そうすると、この場合、特例にするかどうか、特例法を作るかどうか。今回は非常にスムーズに行きましたよね。こういうことになるんですか、今後は、これ以外のケースがあるんですか。どういう場合に、これは特例にして、特例法を作って退位をお認めしようかと、これは具合が悪いと、これは結構だと。天皇陛下は御意思を言われないんだから。言われると、これは憲法四条の問題が出てくる。どういう判断ですか。」とも質問している。これらの質問は、やはり現に発せられた「おことば」の位置づけの難しさを示している。

33）吉田裕・瀬畑源・河西秀哉「座談会　「平成」の終焉と天皇制の行方」（吉田裕・瀬畑源・河西秀哉編『平成の天皇制とは何か　制度と個人のはざまで』岩波書店、2017 年）246 頁。河西秀哉の発言。

34）「おことば」の内容解釈をめぐる研究としては、山口輝臣「4　宮中祭祀と「平成流」―「おことば」とそれに映る天皇像」（吉田裕・瀬畑源・河西秀哉編『平成の天皇制とは何か　制度と個人のはざまで』岩波書店、2017 年）が重要な業績であろう。

35）前掲注 33）。

36）「天皇陛下お誕生日に際し（平成 28 年）」（宮内庁ホームページ、http://www.kunaicho.go.jp/page/kaiken/show/7、2017 年 9 月 4 日閲覧）。

37）朝日新聞（大阪）2017 年 4 月 24 日、朝刊、第 2 面によれば、法案の骨子「原案は「ご心労」と表現していたが、「天皇の意思」を重視する民進党に配慮し、とりまとめにあった「お気持ち」に差し替えた」とされる。だとすると、当初「とりまとめ」にあった「おことば」と「お気持ち」の語は、いったん骨子原案の段階で全て消えていたことになる。

38）「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（平成 29 年 3 月 2 日）」

の「議事録」2 頁 2 段目。
39）「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（平成 29 年 3 月 8 日）」の「議事録」8 頁 2 段目。
40）「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（平成 29 年 3 月 3 日）」の「議事録」14 頁 3 段目。
41）「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（平成 29 年 3 月 3 日）」の「議事録」8 頁 2 段目。
42）前掲注 39）。
43）「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（平成 29 年 3 月 8 日）」の「議事録」5 頁 3 段目～ 6 頁 2 段目。
44）「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（平成 29 年 3 月 2 日）」の「議事録」3 頁 2 段目～ 3 段目。
45）「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（平成 29 年 3 月 2 日）」の「議事録」10 頁 1 段目。
46）「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（平成 29 年 3 月 2 日）」の「議事録」10 頁 3 段目～ 11 頁 1 段目。
47）前掲注 45）。
48）「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（平成 29 年 3 月 2 日）」の「議事録」11 頁 1 段目～ 2 段目。
49）「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（平成 29 年 3 月 3 日）」の「議事録」13 頁 3 段目～ 14 頁 1 段目。
50）「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（平成 29 年 3 月 3 日）」の「議事録」14 頁 3 段目。
51）「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（平成 29 年 3 月 3 日）」の「議事録」14 頁 1 段目～ 2 段目。
52）「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（平成 29 年 3 月 3 日）」の「議事録」15 頁 2 段目。
53）「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（平成 29 年 3 月 8 日）」の「議事録」9 頁 3 段目～ 10 頁 1 段目。
54）前掲注 30）。
55）「第百九十三回国会衆議院議院運営委員会議録第三十一号」8 頁 1 段目。
56）前掲注 36）。
57）「検証　天皇陛下お気持ち表明」（朝日新聞（大阪）2016 年 10 月 18 日、朝刊、第 2 面）。
58）野口武則・高島博之「検証　おことば表明 1 カ月　政府、今春「退位は困難」

宮内庁に「摂政で」回答　陛下の本気度伝わらず」（毎日新聞（東京）2016 年 9 月 7 日、朝刊、第 1 面）。

59）前掲注 58）。

60）閣総第 257 号・平成 29 年 5 月 29 日付け。宮内秘発甲第 526 号・平成 29 年 6 月 12 日付け。

61）東日本大震災の際の天皇によるビデオメッセージのことである。このビデオメッセージについては、川島裕「天皇皇后両陛下の祈り　厄災からの一週間」（『文藝春秋』第 89 巻第 5 号、2011 年 6 月、のち同『随行記　天皇皇后両陛下にお供して』文藝春秋、2016 年に再録）を参照のこと。2016 年（平成 28）8 月 8 日の「おことば」をビデオメッセージ方式とする際には、この 2011 年（平成 23）の折のことが先例とされたと「平成 28 年 8 月 8 日（月）長官会見（要旨）」（宮内庁保有行政文書）12 頁にある。なお、本稿で使用する宮内庁長官・宮内庁次長の会見要旨は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づく開示を受けたものである。宮内秘発甲第 204 号・平成 29 年 3 月 9 日付け。

62）「平成 28 年 8 月 8 日（月）長官会見（要旨）」（宮内庁保有行政文書）5 頁～ 7 頁。

63）「平成 28 年 8 月 10 日（木）長官会見（要旨）」（宮内庁保有行政文書）3 頁～ 4 頁。

64）「平成 28 年 9 月 26 日（月）次長会見（要旨）」（宮内庁保有行政文書）2 頁。

65）「第百九十三回国会参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会会議録第二号」8 頁 3 段目～ 4 段目の国務大臣（内閣官房長官の菅義偉）の答弁。

66）例えば、国事行為で必要とされる内閣の助言と承認については、閣議決定を経ることでその痕跡が残る。「第四十六回国会衆議院内閣委員会議録第十号」4 頁 3 段目の内閣法制局参事官（第四部長）の答弁。公的行為も内閣の責任の下で行われるのならば、とくに重要な公的行為については閣議決定を経るなどの手続きを定めておくことも必要ではなかろうか。

67）いっぽう、今回のような「おことば」が今後も発せられることに反対する意見もある。阿比留瑠比「玉座を胸壁とするなかれ　「お気持ち」表明今回限りに」（産経新聞（大阪）2017 年 4 月 22 日、朝刊、第 3 面）。

（付記）本稿は、2017 年（平成 29）4 月 8 日の第 32 回待兼山史友会総会記念講演「皇位継承と天皇の意思」の内容を大幅に変更したものである。

（文学研究科准教授）

SUMMARY

Japanese Imperial Succession and the Emperor's Intention

Gen NOMURA

The NHK News 7 program of 13 July 2016 reported the current Japanese Emperor's intention to abdicate, and on 8 August 2016 a Message from His Majesty the Emperor regarding his duties as a symbol of the State was announced. The government presented to the National Diet a Special Bill on the Imperial Household Law Regarding the Abdication of the Emperor for the speakers and vice-speakers of both Houses to discuss in the legislative branch. On 16 June 2017 this bill was promulgated, allowing for the possibility of the present Emperor's abdication.

Taking into consideration the future, however, important issues still remain. As was confirmed in the Diet, the process of the creation of the bill and its fundamental point of view is to serve as a precedent for the future. The question of whether, in the process of creating a bill that is to comprise a future precedent, the message of 8 August 2016 should be included, which is to say whether a future emperor might give a similar message, remains ambiguous.

There is probably no other means for the Emperor to explain his mental and physical condition to the government and the people other than to do so through a declaration of intent. This message was "delivered under consultation with the Cabinet," as the Emperor stated in the press conference of 20 December 2016. Nevertheless, if the message, involving those concerned with constitutional process, and forming the direct impetus for the creation of a law regarding imperial succession is to be considered unconstitutional, the questions of what becomes of the message given by the Emperor who is subject to the current constitution, and the reason for such extensive constitutional regulation of the Emperor's declaration of intent, must be considered.

Regarding the Emperor's message of 8 August 2016, through examining the perceptions of the concerned government parties regarding that message, this paper presents an amelioration of the points at issue and the system, looking toward the future, as concerns the declaration of intent given in the message of the Emperor, who is subject to the current constitution.