

## 1948年韓国国会の憲法制定における政府形態問題に関する研究

—— 大統領制と議院内閣制採択に関する論争を中心に ——

高 城 建 人

京都大学大学院 人間・環境学研究科 共生文明学専攻

〒606-8501 京都市左京区吉田二本松町

**要旨** 本研究は、1948年韓国の初代国会での憲法制定会議における政府形態の審議に関する研究である。具体的には、1948年6月末から7月初旬まで国会で行われた憲法制定会議における政府形態に関する論争を経てどのような内容の憲法が制定され、統治構造に関する内容に関してその後の韓国の歴代憲法との違いは何かと各条文の明暗を分けた要因は何かを明らかにすることを目的とする。

以上のような研究目的を踏まえ、検証を行った結果、1948年の憲法は、①あくまで審議機関であるその後の韓国の國務院と違って議決機関であったこと、②その後の憲法とは違い国民投票権の規定がなかったこと、③国会によって大統領が選出されていたこと、以上3つの特徴がすべて備わっていたことにより、大統領及び行政府が国会の統制に置かれることでその後の歴代憲法と比べて大統領の権限が最も脆弱であったことを明らかにした。また、各条文の明暗を分けた要因として当時の議員たちの駆け引きが大きな役割を果たしたことをも明らかにした。

## 1 はじめに

本研究は、1948年韓国の初代国会での憲法制定会議における政府形態の審議に関する研究である。具体的には、1948年6月末から7月初旬まで国会で行われた憲法制定会議における政府形態に関する論争を経て、どのような内容の憲法が制定されたのか。統治構造に関する内容に関して、その後の韓国の歴代憲法との違いは何かを明らかにすることを目的とする。

## 1-1 先行研究の状況と問題点

1948年当時の韓国の国会の憲法制定会議での政府形態の審議に焦点を当てた先行研究としては、キム・ホンウ(1997)の研究とソ・ヒギョン(2001)の研究が挙げられる。

キム・ホンウの研究は、1948年当時の国会の臨時議長で後に韓国初代大統領となった李承晩

(1875-1965)が憲法制定で大きな影響を及ぼしたと考えられていたことに反して、実際の国会審議においては彼(李承晩)が提案したことがことごとく否決されていた点などを明らかにして、実際には彼の影響力が限定的であったことを解明した。また、同研究は、国会審議を経て成立した憲法における大統領の権限は、議院内閣制を導入した1960年の憲法を除き、大統領制を定めた歴代韓国憲法の中で最も弱かったものであったということをも明らかにした<sup>1)</sup>。

キム・ホンウの次に国会での審議過程を研究したのが、ソ・ヒギョンの研究である。ソ・ヒギョンの研究は、先述したキム・ホンウの研究で欠如した国会審議における具体的な論争内容と憲法草案の内容修正について分析を行った。ソ・ヒギョンの研究は、政府形態論争に関して大統領制の擁護者は迅速で強力な行政による効率的な政治を、議院内閣制の擁護者は行政部門での腐敗の是正、大統領の専制への懸念、政府と国会との円満な関

係による政治の安定を理由に、それぞれの意見を主張したと指摘した。また、同研究は、憲法制定会議における議論の結果、国務総理の任命の際の国会承認と大統領の緊急命令発布ができる具体的な要件の条文明記、大統領ではなく国務院（内閣）が国政を決定するという条文の温存を通じての「大統領の権限乱用防止の条文」の温存が行われたことを明らかにした<sup>2)</sup>。

しかし、キム・ホンウとソ・ヒギョンの研究には以下の問題点が存在する。

まず、1948年に制定された憲法とその後の韓国憲法における大統領権限に関する比較を行っていないことである。キム・ホンウの研究は、1948年の韓国憲法は、その後の韓国の歴代憲法の中で大統領の権限が最も弱いものであったと指摘したが、1948年の憲法とその後の歴代韓国憲法との比較を行っていない。そのため、その後の韓国の憲法と比べて具体的にどう弱かったのかが明らかにされていない。ソ・ヒギョンの研究でも具体的な論争内容に焦点をあてているだけである。

次に、国会での議論の結果、憲法草案と比較して変更または温存された内容についてののみ注目し、変更または温存もしくは国会会議で論争になった条文の修正案がそもそも出されなかった背景は何かを明らかにしていない。ソ・ヒギョンの研究においては、大統領への権限の制限が行われた背景として、大統領制擁護者の中でも大統領の強力な権限を懸念する議員たちが存在したからだと述べている。しかし、ソ・ヒギョンの研究でも述べているように、国務総理の国務委員（閣僚）提請権や国会による内閣不信任決議を明記した修正案が否決されるなど、大統領及び行政権の権限を制限する修正案がすべて通ったわけではない。また、ソ・ヒギョンの研究ではあまり触れられていないが、国務総理の国務委員提請権や国会による内閣不信任決議など議院内閣制の要素だけでなく、大統領制の核心である国民による直接選挙の修正案も否決されている。さらに、詳しいことは後述するが、票決前に行われた質疑応答と討論において当時論争になっていた67条の条文内容は国会議員からの修正案が出されていない。結果的に憲法の草案通りに議院内閣制と大統領制

を混合したかなり曖昧な政府形態になった。しかし、従来の先行研究は、国会会義中、争点となった条文に対する修正案が出されなかった要因は何であるか、提出された修正案の中で可決または否決・撤回といったそれぞれの修正案の明暗を分けたものの要因は何かを明らかにしていない。

## 1-2 本稿で提示される基本認識

従来の先行研究の問題点を踏まえ筆者は、以下のことを新たに発見したことを提示する。

まず、1948年の憲法はその後の歴代韓国憲法と比べて、①その後の韓国の国務院が審議機関であったのと異なり議決機関であったことにより、大統領の権限の単独行使が制約されていたこと、②他の韓国歴代憲法とは異なり国民投票権の規定がなかったこと、③国民が直接選出する本来の大統領制とは異なり、国会によって大統領が選出される間接選挙制を取っていたこと、以上3点の特徴がすべて備わっていたことにより、大統領及び行政政府が国会の統制に置かれることでその後の歴代韓国憲法と比べて大統領の権限が最も脆弱であったという認識を提示する。その認識を証明するために本稿では、政府形態と大統領権限に関する歴代韓国憲法の条文を用いて比較を行うことにする。

次に可決または否決・撤回されたそれぞれの修正案の明暗を分けた要因として、①大統領専制など大統領制反対の議員たちが懸念していたことの防止策の多くが、憲法草案で盛り込まれていたこと、②大統領制支持者の一部と議院内閣制支持者との間のコンセンサス、③長時間の慎重な議論よりも実際の実施を優先したこと、以上3点の新しい認識を提示する。

使用する一次資料としては、主に国会議事録を用いることとする。特に憲法についての話し合いが行われた1948年6月23日から7月12日までの記録を用いる。

## 1-3 研究の意義

本研究の意義は、今日の韓国政治制度の特徴である大統領制と議院内閣制の混合政府形態の起源を明らかにすることである。今日の韓国の政治制

度は純粋な大統領制ではなく、大統領と國務総理（首相）が併存し、かつ大統領に行政権の行使を認めるいわば大統領制と議院内閣制が合体した政府形態をとっている。このような韓国の政治制度は1948年の憲法から続いている。詳しいことは後述するが、1948年の初代韓国憲法は、大統領に行政府の実権を与えると同時に國務総理制度をも設け、大統領制と議院内閣制を混合した政治制度を採択した。1948年の初代韓国憲法で導入した混合政府形態は、國務総理制度を廃止した1954年憲法や議院内閣制を導入した1960年憲法などの一時期を除いて今日においても続いている。したがって、1948年憲法の制定と同憲法の国会での審議過程を詳細にたどることによって、韓国の混合型政府形態の起源と背景を探ることができる。

#### 1-4 論文構成

本稿は、1948年の初代韓国憲法における政府形態に関する条文を決定させた要因（可決・否決・修正案未提出など）は何であるか、同憲法で決定された大統領の権限はその後の韓国の憲法と比べてどのような特徴を持つかという問いを立てる。その問いに答えるために、まず、第2章では、国会審議以前の憲法起草委員会という国会が設置した委員会における憲法草案作成過程について述べる。第3章では、国会における憲法草案の審議及び票決について述べる。第4章では本稿の問いでかつ内容の核心部分である、国会審議で出された修正案が可決または否決・撤回された要因について、①憲法草案における議院内閣的要素 ②大統領制支持者の一部と議院内閣制支持者たちとのコンセンサス、③長時間の審議より早めの実行の優先という議員たちの優先軸の設定、以上3点に分けて述べたいと考える。第5章では、1948年に成立した憲法とその後の韓国の憲法における大統領の権限について、表を用いながら比較していきたいと考える。おわりにでは、これまでの内容を簡単にまとめることにする。

## 2 憲法起草委員会における憲法の作成

1945年8月15日の日本の降伏により、朝鮮半島は日本の植民地支配から突然解放されるようになる。その後、38度線を境に朝鮮半島北部（現在の北朝鮮）ではソ連、南部においては米国による軍政が開始される。

米軍政が実施された後、独立に向けての憲法制定準備が進むようになる。例えば1946年3月に行政研究委員会における憲法案（行政研究委員会案）を始め、同じく1946年3月の民主議院案など様々な憲法草案が出されるようになる<sup>3)</sup>。

憲法制定が本格的に行われるのは国会議員選挙が行われた1948年5月になってからである。総選挙後開かれた国会において6月2日に憲法起草委員会が構成され、憲法制定に向けての準備が行われた<sup>4)</sup>。同委員会においては、国会議員の中から選ばれた起草委員30人と法学の知識を持つ専門家の中から選ばれた専門委員10人で構成された<sup>5)</sup>。

憲法草案の作成において主導的な役割を果たしたのが憲法学者の兪鎮午（1906-1987）である。既に米軍政期の臨時政府である南朝鮮過渡政府の下で開かれた委員会である法典編纂委員会において憲法草案作成に携わっていた兪鎮午は、その時作成された憲法草案と行政研究会の憲法草案を調整したものを憲法起草委員会に提出する。

兪鎮午が出した憲法草案は両院制、議院内閣制を骨子とするものであった。その後、憲法起草委員会で起草委員と専門委員による話し合いが行われ、両院制は削除されて一院制へと変更されたものの<sup>6)</sup>、兪鎮午が主張していた議院内閣制はそのまま採択される<sup>7)</sup>。

しかし、そこで突然の出来事が起こる。当時国会臨時議長であった李承晩が憲法起草委員会の憲法制定に口をはさみ、大統領制の導入を頑なに主張したのである。既に憲法起草委員会の条文確定前の読会（会議）に入りこみ、議院内閣制に反対の立場を明確に表明した<sup>8)</sup>李承晩は、議院内閣制に決定された後の6月21日に再び介入し、「もし国会でそのまま議院内閣制が採択された場合は、

いかなる地位にも就任せず、民間で国民運動を行う」と宣言する<sup>9)</sup>。最終的には憲法起草委員会側が折れ、議院内閣制から大統領制に修正する<sup>10)</sup>。なお、修正する前と修正したあとの条文を比較したのが表1である。

表1を見れば分かるように、本来の憲法草案と比べて以下2点の変化が見られる。

まず、国会による国務院への不信任決議（旧草案第72条）と大統領の国会解散権（第57条）が削除されたことである。それらふたつは議院内閣制の主な特徴であるが、李承晩の大統領制への導入を頑なに主張したことで削除されたのである。

次に国務総理の権限が削除され、その多くが大統領に移行されたことである。表1でも記述しているように、本来の憲法草案での国務総理の権限は、国務院の首班で国務会議の議長（第70条）で国務委員の罷免権（第71条）と任命権（第75条、行政各部長官は第69条）も事実上持ってお

り、大統領は象徴的な存在に過ぎなかった。しかし、修正された憲法草案においては、先述した国務総理の地位と権限が削除され、国務院の副議長で大統領の補佐役に留まり、大統領が国務会議の議長を務め（第69条）、国務委員の任命権（第68条、行政各部長官は第72条）をも大統領に与えたのである。

それら2点の変化があった反面、大統領が国会から選出される間接選挙を取っていたこと（第52条）や国務院の位置づけが米国のような純粋な大統領制が取っているような審議機関ではなく、議決機関（第67条）とし、大統領の行動も国務会議の議決に拘束させるようにするなど、議院内閣制の要素も残されていた。

李承晩の要請を受け、憲法委員会で修正された憲法草案は、そのまま国会に提出される。

表1 大統領制への変更前と変更後の憲法条文比較<sup>11)</sup>

大統領制に変更する前の憲法草案	大統領制に変更し、国会に提出した憲法草案
第35条（第三章国会）：国会が解散された場合は、解散された日から六十日以内に総選挙を行い、選挙日から二十日を経過した後の第一月曜日に国会は集会する。	解散に関する記述なし
第57条（第四章政府）：大統領は国会の解散を命じることができる。但し同一の事由による解散は一回に限るようにする。	解散に関する記述なし
第69条（第四章政府）：国務総理は、大統領が任命し、国会の承認を得なければならない。 国務委員は国務総理任命に対する国会の承認があった後、国務総理の提薦で大統領が任命する。	第68条（第四章政府）：国務総理と国務委員は大統領が任免する。
第70条（第四章政府）：国務総理は、国務院の首班として国務会議の議長になって国務院の統一を維持するために国務委員を統理（ママ）する。	第69条（第四章政府）：大統領は、国務会議の議長となる。 国務総理は大統領を補佐して国務会議の副議長になる。
第71条（第四章政府）：国務会議の議決は過半数で行う。議長は議決における決定権以外に可否同数の場合には決定権を有する。 国務総理は、国務会議の議決に服従しなかったり、国務院の統一を阻害する国務委員を大統領に提請して罷免できる。	第70条（第四章政府）：国務会議の議決は過半数で行う。議長は議決における決定権以外に可否同数の場合には決定権を有する。（国務総理の国務委員罷免権削除）
第72条（第四章政府）：国会で国務院に対する不信任決議案が可決された場合は、国務院は総辞職しなければならない。但し、七日以内に国会が解散された場合は例外とする。 国務院に対する不信任決議は記名投票で行う。 国務院に対する不信任決議を行う場合は議員三十人以上の発議により在籍議員過半数の賛成が必要である。	国会による内閣不信任決議に関する条文なし
第75条（第四章政府）：行政部長は、国務委員の中で国務総理の提請で大統領が任命する。	第72条（第四章政府）：行政部長は、国務委員の中から大統領が任命する。

※下線部は筆者がつけたものである。

### 3 憲法草案の国会での審議

#### 3-1 国会における政府形態に関する質疑応答、 討論

憲法起草委員会から出された憲法草案は、その後6月23日から7月12日の約3週間にかけて国会で審議されるようになる。ここでは、主に政府形態及び大統領権限の議論と内容変化について述べることにする。

憲法草案に関する議論は兪鎮午が憲法草案について説明を行うことから始まった。兪鎮午は草案について、一院制と大統領制が明記した理由を、慎重な審議よりも政府の安全性と強力性（ママ）を優先した結果だとしている<sup>12)</sup>。

政府形態に関する懸念は、質疑応答・討論がはじまった6月23日から開始する。

国会における質疑応答形式は、現場での質問と質疑書の事前提出の両方に対して担当委員が答える形で行われた。最初に出された懸念は大統領制の欠陥に関してであった。金若水（1890-1964）議員は、「大統領制を採用した場合、国会と大統領が別々でかつ大統領など行政に属する人の権限や地位は任期中変わらない」と懸念し、南米諸国で革命が頻発するのはそういった大統領制の欠陥であるとしている<sup>13)</sup>。大統領制への懸念はその後、条文修正会議でも続いていく。

大統領制の制度それ自体の懸念以外にも、大統領の選出方法を定めた52条に対する懸念も存在した。52条では、大統領及び副大統領を国会で選出すると定めていた。同条文については、「主権在民の原則に違反する」という指摘が相次いだ。例えば6月26日の会議前に金長烈（1897年-？）議員が提出した質疑書では、「主権在民の原則にも関わらず大統領を国会で選出するのはなぜか」という内容が書かれている<sup>14)</sup>。同内容は、6月28日の会議前に鄭求參（1893-1979）議員が提出した質疑書にも書かれている<sup>15)</sup>。これに対して憲法起草委員会で憲法制定に携わった徐相日（1886-1962）議員と兪鎮午委員は、それぞれ「直接選挙がないからといって主権が国民にないということの意味しない」と回答している<sup>16)</sup>。

大統領の権限に関しても国会議員から質問が行われた。特に問題となったのが、緊急事態時の大統領の緊急措置権を定めた第56条と國務院（内閣）の位置づけを定めた67条と、大統領の國務総理及び國務委員の任免権を定めた68条、國務院での議決事項を定めた71条であった。第56条に関しては、「このような緊急の措置は、ドイツの実例を見て冷静に批判する必要がある<sup>17)</sup>」という発言や「56条の大統領の緊急命令や66条の大統領の不訴追権という権限を大統領に与えれば果たして大統領が国会に従うのか<sup>18)</sup>」という発言が出るなど、過去のドイツのワイマール共和政の事例を引き出して大統領の緊急措置の乱用を懸念する発言があった。

國務院を主要国策の議決機関として定めた67条も論争的となった。67条の憲法の条文では、「國務院は、大統領と國務総理、その他の國務院で組織される合議体として大統領の権限に属した重要国策を議決する」という内容になっていた。そこで争点となったのは大統領は國務院の決定に拘束されるのか、それとも國務院から独立して行動する（國務院で議決されたことを無視して独断で自分の望む政策を執行する）ことができるかであった。その発端となったのは、6月28日に李源弘（1903-1976）議員の質疑に対する権承烈（1895-1980）専門委員の回答である。質疑に対して権承烈は、「大統領の権限に属するのは行政に関する全体」だとして國務院の議決からの逸脱行為を大統領に認めるような回答を行った<sup>19)</sup>。この回答に対して、起草委員として憲法制定にも携わった金俊淵（1895-1971）議員は、「大統領も國務院の議長として國務院での決定に服従しなければならない」として大統領の独自行為を認める権承烈の条文解釈を批判する<sup>20)</sup>。金俊淵議員の批判を受けて権承烈は、見解を修正するが、國務院の条項に関する質問はその後も続く。また、67条の大統領國務総理及び國務委員任免権に対する批判も相次ぐ。さらに71条の國務会議での議決事項に対して、「決定権と責任の所在は誰にあるのか<sup>21)</sup>」という質問や大統領の國務行為には國務委員（閣僚）の署名がなければならないと定めた65条の規定に対して「その規定のままだと大統領

領は操り人形に過ぎなくなる<sup>22)</sup>」というコメントなど、同条文についての質問やコメントが相次いだ。

65条と67条の質問に対して兪鎮午は、「大統領の権限に属するということは大統領が必ずしも独自に行動するということを意味しない」として議院内閣制のような内閣（内閣）の連帯責任を示唆する解釈を行う<sup>23)</sup>。憲法の内容に関する質疑応答は6月30日まで続く。

### 3-2 国会における政府形態に関する票決

条文に関する票決が行われたのは、7月1日になってからであった。

その中で、政府形態や大統領の選出方式に関して票決が行われたのは、7月5日になってからであった。最初に出されたのが国会の政府に対する不信任決議案である。不信任決議案に関する条文追加は、国会の政府に対する国政監査権を明記した42条の次の項目（国政監査権を42条1項にして国会による不信任決議は42条2項とする）に入れることにした。同修正案は、大統領制へ変更する前の憲法草案に含まれた内容であった。姜旭中議員（1909-1969?）とその他10人が提出した同修正案は、票決の結果、在籍議員178人中賛成65人反対98人で否決される<sup>24)</sup>。

その翌日である7月6日から政府形態や大統領の権限と選出方式に関して票決が本格的に行われるようになる。同日に最初に出されたのが大統領

の選出方式を定めた52条についてであった。52条に関して朴鍾南(1915-?)議員とその他19人が従来の国会による選出から国民の直接選出への修正案を提出する。在籍議員189人中、賛成16人、反対132人の圧倒的多数で否決される<sup>25)</sup>。

大統領選出方法を定めた52条の表決が行われた後、55条に対して大統領の辞任・死去後、大統領だけでなく副大統領をも選挙を行うように規定する修正案が出される<sup>26)</sup>。票決の結果、在籍議員186人中、賛成21人、反対107人で否決される<sup>27)</sup>。55条の後、修正案が出されたのは大統領の緊急措置権を定めた第56条に対して発動の具体的な要件を定めた修正案が出された。票決数182人のうち賛成140、反対40で同修正案は可決される<sup>28)</sup>。

56条の票決のあと、修正案が出されたのは大統領の国務総理及び国務委員の任命権を定めた68条である。第68条の条文の修正案に対しては、①大統領の国務総理任命には、国会承認が必要なことと任命された国務総理が国務委員を推薦する案と、②大統領の国務総理任命には、国会承認が必要なことのみ、の2点に分かれた。最終的には、②の修正案が通過する<sup>29)</sup>。その後も司法部門などの分野に関しても票決が行われ、7月12日に票決が終わり、憲法が成立する<sup>30)</sup>。

国会審議に出された憲法草案の国会・政府に関する内容と修正案、変更（または温存）された内容を整理したのが表2である。

表2 論争となった憲法条文（政府・国会事項）の内容及び論争条文の修正案の提出有無

論争となった憲法条文の内容	修正案の提出有無	表決結果・変更内容
政府の国政運営のチェックのために国会による不信任決議を入れるべき（憲法草案においては、不信任決議に関する規定なし）	修正案提出。42条の後ろに国会の政府に対する不信任決議を挿入	修正案否決。
第52条：1 大統領と副大統領は国会で無記名投票でそれぞれ選挙する。	修正案提出。国会ではなく、国民が直接大統領を選出する。	修正案否決。
第55条：2 大統領または副大統領が空席となった場合は、直ちに国会で大統領または副大統領を選挙する。	修正案提出。大統領が空席となった場合は、大統領と副大統領両方の選挙を行う。	修正案否決。
第56条：戦時又は非常事態に際して公共の安寧秩序を維持するために緊急な措置をする必要があるときは、大統領は、国会の集会を待つ余裕がない場合に限り、法律の効力を有する命令を発し、又は財政上必要な処分をすることができる。前項の命令又は処分を遅滞なく国会に報告し、承認を得なければならない。	修正案提出。内憂、外患、天災、地変など、発動できる具体事例を明記	修正案可決。 内憂、外患、天災、地変又は重大な財政、経済上の危機に応じて公共の安寧秩序を維持するために緊急な措置をする必要があるときは、大統領は、国会の集会を待つ余裕がない場合に限り、法律の効力を有する命令を発し、又は財政上必要な処分をすることができる。

表2 論争となった憲法条文（政府・国会事項）の内容及び論争条文の修正案の提出有無（つづき）

論争となった憲法条文の内容	修正案の提出有無	表決結果・変更内容
		前項の命令又は処分は、遅滞なく国会に報告し承認を得なければならない。
第65条：大統領の国務に関する行為は文書でしなければならず、すべての文書には国務総理と関係する国務委員の署名がなければならない。軍事のこともまた同じである。	修正案未提出。	修正案未提出。
第67条：国務院は、大統領と国務総理その他の国務委員で組織される合議体で、大統領の権限に属する重要国策を議決する。	修正案未提出。	修正案未提出。
第68条： 1 国務総理と国務委員は大統領が任免する。	修正案提出。 ① 1 国務総理は大統領が任命し、国会の承認を得なければならない。国会議員総選挙後新たな国会が開会された時には国務総理に対する承認を再び得なければならない。 国務委員は国務総理の推薦で大統領が任命する ② 1 国務総理は大統領が任命し、国会の承認を得なければならない。国会議員総選挙後、新国会が開会した時は、国務総理任命の承認を再び得なければならない。 国務委員は大統領が任命する。	②の内容採択。 1 国務総理は大統領が任命し、国会の承認を得なければならない。国会議員総選挙後、新国会が開会した時は、国務総理任命の承認を再び得なければならない。国務委員は大統領が任命する。
第71条：左の事項は、閣議の議決を経なければならない。 1. 国政の基本的計画と政策 2. 条約案、宣伝、強化その他重要な対外政策に関する事項 3. 憲法改正案、法律案、大統領令案 4. 予算案、決算案、財政上の緊急処分案、予備費支出に関する事項 5. 臨時国会の集会要求に関する事項 6. 戒厳案、戒厳案 7. 軍事に関する重要事項 8. 荣誉授与、赦免、減刑、復権に関する事項 9. 行政各部間の連絡事項及び権限の画定 10. 政府に提出又は回付された請願の審査 11. 大法院判事、検察総長、審計院長、国立大学総長、大使、公使、国軍総司令官、国軍参謀総長、その他法律によって指定された公務員及び重要国営企業の管理者の任免に関する事項 12. 行政各部の重要な政策の樹立と運営に関する事項 13. その他国務総理または国務委員が提出する事項	修正案未提出。	修正案未提出。

#### 4 各条文の修正案の可決と否決・撤回・修正案の未提出要因

3では、憲法起草委員会が出された憲法草案について国会における審議、票決される過程を述べた。それでは各修正案の明暗を分けたものは何であろうか。もしくは当時論争となった条文に対する修正案がそもそも出されなかったのはなぜであったのか。ここでは、①憲法草案における大

統領権限制約要素、②大統領制支持者の一部と議院内閣制支持者とのコンセンサス、③長時間の審議より早めの実行の優先という議員たちの優先軸の設定の3点に分けて述べることにする。

##### 4-1 憲法草案における大統領権限制約要素の存在

まず、最初の憲法草案において大統領権限を制約する条文が内包されていたことである。

例えば、6月28日の67条と71条の内容に関

する質問に対して、兪鎮午は次のように発言している。

第 67 条に関する問題については、私は原案を執筆した一人で、いま質問もありましたので、お話しさせていただきます。この間、憲法の起草について全般的な説明を申し上げるときにすでに申し上げましたね。私たちの国の憲法における大統領制度と米国憲法との相違点を申し上げる時、米国大統領の権限が大統領の独断政策、各省長官を大統領が任命してのみこれを執行できるだけですが、それと反対に私たちの国の制度における大統領に属する権限は必ず国務院の決議を通じて行うということを、先日の説明の際に申し上げました。しかし、67 条の解釈で、大統領の権限に属するが、その大統領の権限は 67 条のために制限を受けると考えます。大統領の権限に属しますが、大統領の権限を行うことにおいて、必ず国務院会議の議決を経てこそ行うことができるのです。それではどのような事項において国務院会議の議決を経なければならないのか、それを 71 条に列記してあります。71 条に掲げる事項は、条文を見ればおわかりでしょうが、全て大統領の権限に属する事項です。しかし国務院は大統領に属する権限に対してすべて議決をし、大統領は国務院会議の議長として国務院会議の議決により、大統領はこれを執行しなければならないものと考えます<sup>31)</sup>。

周知のように、純粋な大統領制を取っている国における国務会議（閣僚会議）は、あくまで諮問機関もしくは審議機関であり、議院内閣制の閣議のような議決機関ではない。したがって大統領制における国務会議（閣僚会議）の決議は強制力を持たず、大統領の個別行動を何ら拘束することはない。そのような大統領制の一般的な国務会議と韓国の国務会議は違うことを兪鎮午は強調しているのである。

大統領の独裁を懸念する意見への対応として 67 条などを根拠として心配無用だという考えは、兪鎮午以外にも多く見られた。例えば 6 月 29 日の李源弘議員の意見書（実際の国会会議では未発

言）では、「一般的な大統領制とは違い、憲法草案では、大統領制と議院内閣制の中間形態をとっており、かつ行政府を牽制するいくつかの条文があるので、大統領独裁に陥ることはない<sup>32)</sup>」と書かれている。また、6 月 30 日の趙漢栢（1908-1997）議員の意見書（実際の国会会議では未発言）では、「第 67 条の解釈に当たっては、国務院の議決に大統領は服従すべきだ<sup>33)</sup>」という内容が書かれている。

71 条の条文についても兪鎮午が「全て大統領の権限に属する事項であるが、国務院は大統領に属する権限に対してすべて議決を行い、大統領はこれを執行しなければならない。」と述べていた。すなわち、大統領の専制を懸念する議員たちは国務院の議決によって解決できると考えていた。また、67 条のみでなく、71 条に対しても修正案提出ではなく条文解釈で大統領専制の問題を防止できると考えていた。

大統領の独裁への懸念から大統領制の導入を反対する人たちの憲法条文への批判は、第 67 条ではなく、先述したように緊急事態時に大統領に緊急措置権を与えた憲法 56 条と大統領に国務委員任命権を与えた第 68 条であった。例えば 6 月 29 日に徐淳泳（1900-1983）議員の意見書（実際の国会会議では内容の一部のみを発言）では、「国務院における官職任免権を大統領が持ち、かつ議長として大統領が国務会議に参加する以上、国務会議は実は有名無実な存在になるのではないのか、国務総理の存在の権限もなく事実上大統領が総て仕切るわけであるが、それは大統領が首相を兼任したナチスドイツや敗戦後のフランスのペタン政府のような独裁思想の発露ではないのか<sup>34)</sup>」という意見が書かれていた。また、同日の黄炳珪（1907-1984）議員は、「閣僚の任免を定めた 68 条は、大統領の専制政治に陥る危険がある<sup>35)</sup>」とした。大統領の国務総理任免に伴う大統領独裁への懸念は、同日の申性均議員（1905 または 1907-1967）の発言<sup>36)</sup>や金長烈（1897 または 1899-？）議員<sup>37)</sup>と吳基烈（1889-1950）議員の発言<sup>38)</sup>、6 月 30 日の張洪琰（1910-1990）議員の発言<sup>39)</sup>や趙漢栢議員<sup>40)</sup>と曹奉岩議員（1898-1959）の意見書（実際の国会会議では未発言）にも書かれてい

る<sup>41)</sup>。

憲法 56 条と憲法 68 条に反対する議員たちは、先述したように、その後大統領の緊急措置の具体的な発動要件を明記し、國務総理の国会承認と國務総理の國務委員提請権を認める修正案を出すに至る。

このように大統領の独裁を懸念する議員たちは、大統領の権限を制約する内容が既に含まれている憲法 67 条ではなく、大統領の独裁に陥りかねない 56 条と 68 条の修正案を求めたのである。67 条に関する修正案が出されなかったのは、大統領独裁を懸念していた議員と大統領制擁護者の間で意見が一致していて現状維持が望ましいと考えたからであった。

#### 4-2 大統領制支持者の一部と議院内閣制支持者たちとのコンセンサス

4-1 では、一部の議員たちが第 56 条と第 68 条の修正案を出した背景として、大統領の恣意的な緊急措置の発動と閣僚任免に伴う大統領独裁への懸念であったと述べた。そして出された二つの修正案は、先述したように 56 条の修正案と國務総理の国会承認と國務総理の國務委員提請権を定めた 68 条の修正案①ではなく、國務総理の国会承認のみを定めた修正案②が採用されたとした。その反面、国会会議で議論があった大統領直接選挙や国会の國務院不信任決議権を定めた修正案は否決される。それらの修正案の明暗を分けたのは、大統領制の導入を主張する議員たちの動向であった。

大統領制を主張する人たちが持ち出したのは、行政の迅速な推進であった。例えば 6 月 29 日の質疑応答・代替討論において、陳憲植 (1902-1980) 議員は、「新生国家建設を行うこの時期において、刷新と推進を希望するなら大統領責任制を採用するのが最も適切だ」と述べている<sup>42)</sup>。同趣旨に基づく大統領制への支持は、李源弘議員の意見書<sup>43)</sup> (実際の国会会議では未発言) や宋鳳海 (1889-1971) 議員の意見書<sup>44)</sup> (実際の国会会議では未発言)、6 月 30 日の崔奉植 (1892-1981?) 議員<sup>45)</sup> と徐二煥 (1894-?) 議員<sup>46)</sup>、趙漢栢議員の発言<sup>47)</sup> でも表れている。

大統領制を主張する議員たちは、行政の刷新と安定性、迅速な推進を理由として同制度を支持した。しかし、こうした主張の背景から国民による大統領直接選挙には言及しないのか懐疑的な見解を示す議員が多かった。例えば、先述した宋鳳海議員の意見書では、「今回の国会選挙の際も多く混乱が生じたことを踏まえると、大統領選挙をもし直接選挙にするなら、混乱が生じて政府樹立が遅れる可能性がある」として、国会による間接選挙を支持する。宋鳳海議員の意見と崔奉植議員の意見は異なるが、先述した崔奉植議員の発言においては「現在の韓国の民度を照らしてみると普通選挙がむしろ不公正である。現在は国会で選挙するのが妥当である」として大統領直接選挙は時期尚早であるという見解を表明している。政府の安定と迅速な刷新を理由に大統領制導入を主張していた分、実施に伴う混乱と政府樹立の遅れが予想される国民による大統領直接選挙には懸念の声を示したのである。

国会審議において国会による大統領直接選挙を主張したのは、大統領制支持者ではなく、議院内閣制支持者たちであった。彼らの主張の特徴は、国民による大統領直接選挙という大統領制の要素と国会による國務院不信任決議という議院内閣制の要素の併用であった。例えば 6 月 29 日の姜旭中議員の発言においては、「政府が腐敗したときは国会で不信任案の決議を出して政変を起こするのが妥当である。また、国会という立法府で政府の首班を選挙するのは法理上矛盾である。初代だけ国会で選出し、その後は国民の直接選挙にするのが妥当だ<sup>48)</sup>」とし、不信任決議による政府のチェックという議院内閣制の要素と国民の直接選挙という大統領制的な要素の併用を主張する。同じ日に車庚模 (1891-?) 議員も「大統領直接選挙と内閣責任制が望ましい<sup>49)</sup>」という発言を行っている。また、金秉會 (1916 または 1917-1987) 議員は「民主主義の原則に最も適した内閣責任制を取るべきだし、仮に大統領責任制にするにしても、国民が直接選挙して常に民意を充分反映させるべきだ<sup>50)</sup>」と主張している。同日の鄭濬 (1915-2004) 議員も、「もし政治を誤った場合は不信任決議を行えるようにするべきだ<sup>51)</sup>」と述べ

ている。主権在民原則に基づく大統領直接選挙の導入と大統領専制の是正策としての議院内閣制の導入の主張は、同日の金長烈議員の発言<sup>52)</sup>や呉基烈議員（国会による不信任決議については発言せず）の発言<sup>53)</sup>にも表れた。

他方、大統領制の支持者やどっちつかずの曖昧な態度を取っていた議員の中でも大統領直接選挙と国会による不信任決議自体には懐疑的であったが、大統領の権力乱用の危険から大統領に対する牽制措置を行うべきだという意見は存在した。例えば6月29日の朴愚京（1894-1966）議員は、大統領制に賛成するとしつつも「国務総理は必ず国会の承認を得ることにして国会と大統領間を調節させるのが望ましい<sup>54)</sup>」と述べている。「国務総理時の任命時に国会の承認を得なければならない」という主張は、黄炳珪（1907-1984）議員<sup>55)</sup>や6月30日の張洪琰（1910-1990）議員<sup>56)</sup>、徐二煥議員の発言<sup>57)</sup>、趙漢栢議員の発言<sup>58)</sup>からも現れている。この中で黄炳珪議員と張洪琰議員を除いた議員たちは、国会会議において大統領制支持を表明した人たちであった。すなわち、大統領制を支持する中でも、議院内閣制支持者と大統領専制を懸念する議員たちが主張したような、国会の国務院に対する不信任決議や大統領直接選挙は支持しないものの、現行の憲法が望ましいとは思わず、大統領に対する何らかの制限措置が必要だと考えていたのである。その点（大統領の権限に一定の制約）に関しては、大統領制支持者の一部と議院内閣制支持者・大統領専制を懸念する議員の間には一定の共通項があったのである。

大統領制支持者の一部と議院内閣制支持者とのコンセンサスは、7月1日以降に行われた実際の票決にも表れている。例えば、議院内閣制支持者たちが中心となって提出した国会の国務院不信任決議の明記を定めた修正案は、表決の結果、先述したように、在籍議員178人中賛成65人反対98人で否決される。大統領直接選挙の修正案も同じく否決される。しかし、大統領の緊急措置権の発動の際の具体的な条件を追加する56条の修正案と「大統領の国務総理任命には、国会承認が必要とする」ように定めた68条の修正案に関しては、それぞれ表決数182人中賛成140人、反対40人、

在籍議員165人中賛成117票、反対17票で可決された。それらの修正案の可決の際に大きな要因となったのは大統領制支持者の同修正案への支持である。例えば56条の修正案を提出したのは、陳憲植議員とその他44人、李源弘議員その他12人、李鎮洙（1900-?）議員その他12人であった<sup>59)</sup>。しかし、同修正案の提出を主導したそれら3人の議員（陳憲植議員、李源弘議員、李鎮洙議員）の中で陳憲植議員と李源弘議員は国会で大統領制支持を明確に表明した議員であった。

「大統領の国務総理任命には、国会承認を必要とする」ように定めた68条の修正案が可決されたのも同じである。先述したように同修正案は、在籍議員165人中、賛成117票、反対17票の圧倒的な多数で可決されるようになる。その背景となったのは、議院内閣制支持者だけでなく、大統領制支持者の多くも同内容を支持したからである。同修正案については、陳憲植議員とその他44人、安駿相（1898-1994）議員とその他10人、洪範憲（1917-1972）議員とその他11人、權泰郁（1907または1910-1981）議員とその他10人、趙炳漢（1902-?）議員とその他10人、李源弘議員その他15人、黄斗淵（1905-1984）議員その他10人、趙鐘勝（1903-1970）議員その他12人、徐二煥議員その他11人というように多くの議員が修正案を出した<sup>60)</sup>。

68条に関して多くの議員が修正案を出していたわけであるが、修正案の内容は先述したように、主に①大統領の国務総理任命の際の国会承認と国務総理の国務委員任命の提請権を定めたものと、②国務総理の国会承認のみを定めたもの、の2つに大別できるものであった。

①の国務総理の国会承認と国務総理の国務委員任命の提議権への修正案を出したのが陳憲植議員とその他44人、安駿相議員とその他10人、洪範憲議員とその他11人らである。陳憲植議員は、同修正案を出した理由として政府と国会との緊密の連携を挙げている<sup>61)</sup>。朴海楨（1916-1966）議員も陳憲植議員の修正案に賛成する発言を行っている<sup>62)</sup>。

他方で、大統領の国務総理任命時の国会承認それ自体は賛成するものの、国務総理の国務委員提

薦権までを認めた①の修正案に反対する声も多く存在した。例えば、宋昌植（1900-?）議員は「国務総理の国会承認は賛成するが、国務総理が国務委員の提薦権までを持つのは、純粋な内閣責任制になるのであり、大統領制を定めた現憲法と矛盾するものである」として反対する<sup>63</sup>。同趣旨に基づく反対は、李允榮議員の発言<sup>64</sup>にも表れている。また、金載學（1897-1984）議員や李錫柱（1904-1998）議員は、「国務総理に国務委員の提薦権を与えることは国務総理の独裁につながりかねない」として国務総理独裁を理由に陳憲植議員らの修正案に反対する姿勢を取る<sup>65</sup>。二人とも国務総理の国会承認には賛成していた。崔雲教（1900-1987）議員も国務総理の国会承認は修正案に盛り込みつつも、国務総理の国務委員提薦権は削除するよう提案する<sup>66</sup>。最終的には、国務総理の国会承認のみを定めた修正案②が採択される<sup>67</sup>。

国務総理の国会承認と国務総理の国務委員提薦権を定めた68条の修正案①ではなく、国務総理の国会承認のみを定めた修正案②が採用されたが、その理由は何であろうか。その要因として考えられるのが、大統領制支持者の態度である。彼らの多くは、国務総理の国会承認までは認めたものの、国務総理の国務委員提薦権を認める議院内閣制的な修正案については反対した。68条の修正案の内容について大統領制支持者同士で意見が分かれたわけであり、同修正案の成立はこうした各議員の違う意見の中での妥協に基づくものであった。

56条の修正案だけでなく、68条のいずれの修正案についても大統領制支持者が大きく関わっていた。修正案を主導した議員たちの中で陳憲植議員と李源弘議員、徐二煥議員は、先述したように大統領制への導入を主張した人物である。特に、陳憲植議員と李源弘議員は56条の修正案を提出した人物でもあった。同じできごとは、大統領権力の制限に関して大統領制支持者の多くと議院内閣制支持者の間で一定のコンセンサスがあったものの、国会の内閣不信任や国務総理の国務委員任命に対しては多くの大統領制支持者が反対していたことを表すものである。

議院内閣制支持者たちが主張した国会による国務院不信任決議と大統領直接選挙は否決された反

面、大統領の緊急措置発動要件の厳格化と大統領の国務総理任命時の国会承認の修正案は可決された。それを左右したのは大統領制支持者の動向であった。

#### 4-3 長時間の審議より早期実施の優先

憲法草案の条文を左右した3つ目の要因は、長時間の審議より早めの憲法実施を優先したことである。それは当時の議員や議長の発言でも見てとれる。それがはっきりと表れたものが7月5日の李承晩議長の発言である。同日の国会で彼は次のように述べている。

（省略）40年間も政府なくして暮らしてきた百姓（ママ）たちが今どうなっているのか、どうしてこうなったのか考えるべきです。今日わたしたちがこのような状況を私たちが私たち民衆の政府を樹立して私たちの政府を樹立し、皆さんもその時再び利用すれば良いのですが、遅滞すれば何が起こるか分からないので、政府を一日も早く樹立しなければならないことが、全民族が望むことです。みなさんがここに来てやろうとする一番重要な責任はこれです。だとすれば、この国会で法律を作って私たちの政府を組織させる態度を取り、一日でも早く進めていくことが、私たちの優先急務です<sup>68</sup>。

憲法条文の内容に関する些細な論争よりもまずは、一日でも早く憲法を完成させて政府を樹立することを優先すべきだと彼は主張しているのである。同日のその後の発言においても彼は、独立を早く行うためにも重複するような修正案はなるべく出さないでほしいと述べている<sup>69</sup>。李承晩の発言を受け、法律の公布及び大統領の法案拒否後の諸手続きを定めた39条に関する修正案を提出した☒載☒（1914-1999）議員が自身の修正案を取り下げると発言する<sup>70</sup>。李承晩の発言が影響したのかは定かではないが、さらに条約の批准と宣戦布告に対する国会の同意を定めた41条についても李源弘議員とその他15人、黃炳珪議員とその他10人、徐淳泳議員とその他10人、陳憲植議員とその他44人が提出した修正案がすべて撤回され

る<sup>71)</sup>。いずれも強制ではなく、議員たちの自発的なものであった。

修正案の撤回は翌日の7月6日にも続く。国務総理と国務委員、政府委員の国会での意見陳述などを定めた43条に対する黄炳珪議員とその他10人の修正案と弾劾裁判所の規定を定めた46条に対する徐淳泳議員とその他10人、国会議員と地方議員の兼職の禁止を定めた47条に対する徐淳泳議員とその他10人、黄斗淵(1905-1984)議員とその他10人の修正案も撤回される<sup>72)</sup>。それらの修正案の撤回と背景として、徐相日議員は、憲法をいち早く通過させようという愛国的見地によるものだとしている<sup>73)</sup>。その後、政府の章に関しても多くの修正案が撤回される。例えば、大統領と副大統領の選出方法を定めた第52条に対する姜旭中議員その他11人の修正案(先述したように条文自体はその後他の議員たちによって修正案が出され、票決が実施)や大統領就任時の国会での宣誓を定めた53条に対する金汝杵(1905-1987)議員とその他13人、吳澤寛(1888-?)その他15人が修正案を撤回する<sup>74)</sup>。その後も大統領の任期満了後や空席時の選出を定めた55条に対する姜旭中議員その他11人が修正案を撤回する。また、委任された事項と法律を実施するために法律で一定の範囲を定めて大統領に認められていた命令発布を定めた57条に対する徐二煥議員その他10人の議員が提出した修正案も撤回する。その後も大統領の勲章受章などを定めた64条に対する柳來琬(1888-1956)議員その他10人が提出した修正案や、国務院の位置づけを議決機関と定めた67条に対する金明東(1902-1950)議員その他13人、柳來琬(1888-1956)議員その他10人が提出した修正案も撤回される<sup>75)</sup>。また、大統領が国務会議の議長であることを定めた憲法69条に対する金明東議員その他13人が提出した修正案や行政各部の組織と職務範囲を法律で定めると規定した74条に対する徐淳泳議員その他10人と金秉會議員その他24人の修正案も撤回される<sup>76)</sup>。

撤回された修正案の特徴は、そのまま提出された修正案と比べると以下の特徴がある。それは政府運営や政府形態に関して相対的に重要性が低い

ものであることである。先述したように、撤回された修正案は法律の公布要件や条約の批准、国務総理と国務委員の国会での意見陳述などであった。その反面、そのまま提出された修正案は、国務院への不信任決議や大統領直接選挙、国務総理任命時の国会承認などその後の国政運営や政府形態と大きく関わるものである。李承晩議長の要請を受け、早めの憲法成立のために相対的に重要性が低い修正案に関しては、撤回が行われたのである。

憲法改正について1948年の憲法においては、在籍議員の3分の2以上の賛成が必要(98条)だとしている<sup>77)</sup>。他の国の憲法改正手続きと比べて決して改正が容易なわけではなかった。そうした実際の憲法規定にも関わらず、多くの議員たちは、憲法を実際に運営して問題が生じた場合、いつでも改正(修正)できると考えていた<sup>78)</sup>。

このように、多くの修正案が撤回され、票決を経ずに原文のまま残されたが、その背景となったのは、李承晩議長の早急の憲法制定要請に対する国会議員たちの同意であった。

## 5 歴代韓国憲法における大統領権限の比較

1948年の6月23日から7月12日まで行われた国会における憲法会議を経てできあがった憲法は、1948年8月15日の正式な独立後、本格的に執行されるようになる。それでは、大統領の権限に関して同憲法の特徴は何であろうか。大統領権限に関する歴代憲法の比較を書いたのが表3である。

その後の韓国憲法と比較して大統領権限に関して1948年の憲法は以下3点の特徴をすべて持っていた。この意味で、点で議院内閣制を導入した1960年憲法を除いて、大統領制を導入したその他の歴代憲法の中で条文上において大統領の権限が最も脆弱であったと言える。

まず、国務院の位置づけである。通常の純粹大統領制における国務院の位置づけは議決機関ではなく、審議機関もしくは諮問機関である。当然国務会議を経ない大統領の行為も憲法上問題とならない。しかし、1948年の憲法における国務院の位置づけは議院内閣制における内閣と同じよ

表3 大統領権限に関する歴代韓国憲法規定<sup>79)</sup>

	1948年憲法	1952年憲法	1954年憲法	1960年憲法	1963年憲法	1973年憲法	1980年憲法	1987年憲法
大統領の地位	行政府の長	行政府の長	行政府の長	象徴的存在. 行政府の長は 國務總理	行政府の長	行政府の長	行政府の長	行政府の長
大統領選出方法	国会による 間接選挙 (53条)	国民による 直接選挙 (53条)	国民による 直接選挙 (53条)	国会の両院合 同会議で選挙 (53条)	国民による 直接選挙 (64条)	統一主体国民 会議による間 接選挙(39条)	大統領選挙人 団による間接 選挙(39条)	国民による 直接選挙 (67条)
大統領による 國務總理の 任命	国会の承認が 必要(69条)	国会の承認が 必要(69条)	國務總理制 廃止		国会の承認 不要(84条)	国会の同意が 必要(63条)	国会の同意が 必要(62条)	国会の同意が 必要(86条)
国会の國務 院不信任決 議	なし	あり (第70条2項)	なし 個別國務委員 への不信任決 議は可能 (第70条2項)	あり(71条)	なし	なし	なし	なし
国会の 國政監査權	あり(43条)	あり(43条)	あり(43条)	あり(43条)	あり(57条)	なし	なし	あり(61条)
大統領の 国会解散權	なし	なし	なし	なし	なし	あり(59条)	あり(57条)	なし
国民投票 発議要件	国民投票に関 する条文なし	国民投票に関 する条文なし	主権の制約ま たは領土の変 更をもたらす 重大事項に限 る。事前に国 会の可決が必 要 (大統領、国 会に国民投票 発議權なし) (第7条2項)	主権の制約ま たは領土の変 更をもたらす 重大事項に限 る。事前に国 会の可決が必 要 (大統領、国 会に国民投票 発議權なし) (第7条2項)	国民投票に関 する条文なし	大統領自身が 必要だと認め た国家の重要 政策を国民投 票に付すこと が可能(49 条) その際に國務 會議の審議必 要(66条)	外交・国防・ 統一その他 国家安危に対 する重要国策 について大統 領が国民投票 に付すことが 可能(47条) その際に國務 會議の審議必 要(65条)	外交・国防・ 統一その他 国家安危に対 する重要国策 について大統 領が国民投票 に付すことが 可能(72条) その際に國務 會議の審議必 要(89条)
大統領の緊 急措置発動 要件	国会の集會を 待つ余裕がな い場合に限 る。事後国会 の承認必要。 国会の承認を 得ない場合 は、効力喪失 (57条)	国会の集會を 待つ余裕がな い場合に限 る。事後国会 の承認必要。 国会の承認を 得ない場合 は、効力喪失 (57条)	国会の集會を 待つ余裕がな い場合に限 る。事後国会 の承認必要。 国会の承認を 得ない場合 は、効力喪失 (57条)	国会の集會を 待つ余裕がな い場合に限 る(57条) 事後国会の承 認必要。国会 の承認を得な い場合は、効 力喪失(58条)	国会の集會を 待つ余裕がな い場合に限 る。事後国会 の承認必要。 国会の承認を 得ない場合 は、効力喪失 (73条)	国会への通告 のみで国会か らの承認不要 (53条)	国会の承認必 要。国会の承 認を得ない場 合は、効力喪 失(51条)	国会の集會を 待つ余裕がな い場合に限 る。事後国会 の承認必要。 国会の承認を 得ない場合 は、効力喪失 (76条)
國務院の 位置づけ	議決機関 (68条)	議決機関 (68条)	議決機関 (68条)	議決機関 (68条)	審議機関 (83条)	審議機関 (65条)	審議機関 (64条)	審議機関 (88条)

うに議決機関となっている。したがって國務會議を経ない大統領の単独行為は憲法上許されず、大統領の行動は國務會議で拘束されることになっている。國務院を議決機関とする憲法規定は1960年憲法まで続く。しかし、表3で見たように、1954年憲法においては國務總理制を廃止して事実上の審議機関と化し、1960年の憲法は議院内閣制を採用したので、大統領制を定めた歴代韓国憲法の中での國務院の条文上、1948年の憲法と1952年の憲法が最も大統領の行動を制約していたと言える。國務院の位置づけが議決機関から審議機関へと変化したのは、1963年憲法からである。

次に、大統領の選出方法である。1948年憲法において、大統領は国会で選出されることとなっている。国民の直接選挙ではなく、代理機関による選出は、1960年憲法と1971年憲法、1980年憲法と同じである。しかし、議院内閣制を定めた1960年憲法を除き、1948年憲法と1971年・1980年憲法とは以下の点で異なる。それは、大統領を選出する代理機関の性格である。1948年の憲法では国会で選出するのに対し、1971年と1980年憲法においてはそれぞれ統一主体国民會議と大統領選挙人団で選出するとしたが、それらの団体の構成員はすべて大統領の直間接的な任命によって構成されていた。したがって、事実上大統領の異

賛機関であり、国会とは性格を異にする機関であった。それに対して、1948年の憲法においては、国民から選出された議員から構成される国会から選出されたので、当然国会の拘束を受け、国会と対立すると再選できない仕組みとなっていた。大統領直接選挙を明記した1952年憲法とは違い、国民の委任による国政機関は国会に一元化されたので、国会の支持を得て始めた大統領の行動の正統性が生じるようになった。したがって、もし、大統領が国会の多数派と対立していた場合は、再選ができないシステムになっていた<sup>80)</sup>。それは、国会ではなく国民の直接の支持を通じて選出することで、国会とは異なる新たな正統性を確保した。その後の憲法（1960年、1971年、1980年憲法を除く）とは異なるものであった。

もともと大統領制とは、権力分立を基本とする統治制度である。すなわち、大統領は国会とは別の国民による直接選挙によって選ばれ、国会の影響から自立していることが大統領制の特徴である。それと比べて1948年の憲法では、大統領は国会で選ばれ、国会のコントロールの下に置かれることになっていた。しかし、議院内閣制の首相と違って、大統領に国会解散権がなかった。そのため、国会の多数派と政府が対立していても大統領は国会解散と再選挙を通じて民意を確認することができず、次の国会選挙まで苦しい国政運営を行わなければならなかった。権力分立（国会ではなく国民から直接正統性を確保）によるという本来の大統領制の要素を持っていなかったことに加え、議院内閣制の首相が持っていたような国会解散権をも持っていないことを踏まえると、1948年憲法で定められた大統領の権限は、その後の歴代韓国の大統領権限と比べても脆弱であったと言える。

最後に、国民投票発議権がなかったことである。そのためある政策に関して国会と大統領が対立した場合、大統領は自らの政策の正統性の根拠を国民に直接訴える手段がなかった。したがって、大統領が出した法案が国会に否決されるとそのまま廃案となったのである。

以上がその後の韓国憲法と比べての1948年憲法の特徴である。上記の大統領権限の制約要素により、1948年の憲法で定めた大統領の権限は、

その後の韓国の憲法の条文中で定められた大統領権限と比較すると（1960年憲法を除く）、最も大統領の権限が弱かったと言える。

## お わ り に

本稿をまとめると以下の通りである。

1948年の憲法草案は、当初、議院内閣制を骨子とするものであった。しかし、李承晩の介入により急遽大統領制へと変更されるようになる。その後、6月23日から約三週間にかけて国会で憲法に関する審議が行われ、大統領の緊急措置発動要件の厳格化や大統領の国務総理任命の際の国会承認条項の追加などいくつかの修正を経て7月12日に最終的に完成した。そして制定された憲法は同年8月15日の独立から正式に実施されるようになる。

本稿の目的は、①政府形態に関する条文を決定させた要因はなにで、②同憲法で決定された大統領の権限はその後の韓国の憲法と比べてどのような特徴を持つか、の2点を明らかにすることであった。同目的に照らし、筆者は当時の国会議事録を詳細に検討し、①憲法草案における大統領の権限制約的要素の存在、②大統領制支持者の一部と議院内閣制支持者たちとのコンセンサス、③長時間の審議より早めの実行の優先という議員たちの優先軸の設定の3つが条文の明暗（修正案の可決・否決・破棄、論争条文の修正案未提出）を分ける決定的な要素であったことを明らかにした。そして歴代韓国憲法との比較を行い、①国会による間接選挙、②審議機関ではなく、議決機関という國務院の位置づけ、③国民投票制の不備の3つの点を特徴とし、その3点がすべて備わっていることで、1948年憲法における大統領の権限は、議院内閣制を定めた1960年憲法を除いた歴代憲法の中で最も脆弱であったと結論付けた。

最後に、①1948年に制定された憲法はその後どう運営されたのか、②憲法のどの点が実際の運営において問題となってその後1952年、1954年の憲法改正へと繋がったのか、の2点を明らかにすることを今後の課題にしたい。

## 注

- 1) キム・ホンウ, 「制憲国会における政府形態論議」, 『議政研究』第3巻第1号, 1997年, 247-248項, (原語韓国語)
- 2) ソ・ヒギョン, 「大韓民国建国期の政府形態と運営に関する研究——‘大統領権限統制’に関する論争を中心に——」, 『韓国政治学会報』第35巻第1号, 2001年, 101-102項.
- 3) 米軍政期(1945-1948)に公私の諸団体で出された憲法草案については, シン・ウチョル, 「大韓民国憲法(1948)の“民主主義諸制度樹立”」, 『中央法学』第11集第1号, 2009年4月やキム・ソンホ, チェ・ソン, 「1948年建国憲法に表れた混合的権力構造の起源」, 『憲法学研究』第15巻第2号, 2009年6月(いずれも原文韓国語)を参照.
- 4) キム・ソンホ, チェ・ソン, 前掲書, 177項. 憲法起草委員会での草案制定過程に着目した研究としては, イ・ヨンロク(2001, 2002④, 2002⑤, 2003)やチョン・ジョンソプ(2004), キム・スヨン(2007)の研究が挙げられる. 憲法起草委員会での憲法草案準備について, 本稿では, 既存の研究を参考としつつもなるべく一次資料を用いることとする.
- 5) 憲法起草委員会に選出された人物は以下である. 委員長: 徐相日(1886-1962) 起草委員兼任 副委員長: 李允榮(1890-1975) 起草委員兼任 専門委員: 高秉國(1909-1976), 任文桓(1907-1993), 權承烈(1895-1980), 韓根朝(1895-1972), 盧龍鎬(1904-1970), 盧鎮嵩(1900-1967), 金龍根(1909-?), 尹吉重(1916-2001), 兪鎮午(1906-1987), 車潤弘(?-?) 起草委員: 柳聖甲(1909-1950), 尹錫龜(1892-1950), 金沃周(1915-1980), 金俊淵(1895-1971), 吳錫柱(1888-1952), 申鉉燦(1903-1965), 白寬洙(1889-1952), 吳龍國(1904-?), 崔圭鉦(1901-1978), 李鍾麟(1883-1950), 李勳求(1896-1961), 金光俊(1915-1971), 柳鴻烈(1907-1966), 延秉吳(1894-1963), 趙憲泳(1901-1988), 金翼基(1916-1992), 鄭烏榮(1901-1979), 金尙德(1891-1956), 李康雨(1890-?), 許政(1896-1988), 具中會(1897-?), 朴海克(1882-1952), 金秉會(1916-1987), 洪翼杓(1910-1976), 徐成達(1892-?), 曹奉岩(1898-1959), 池青天(1888-1957), 金孝錫(1893-1966). 憲法起草委員会のメンバーについては, 兪鎮午, 『憲法起草回顧録』, 一潮閣, 1980年, 45-46項(原語韓国語)の内容を参照.
- 6) 兪鎮午, 『憲法起草回顧録』, 一潮閣, 1980年, 57項.
- 7) 兪鎮午, 前掲書, 59項.
- 8) 兪鎮午, 前掲書, 58-59項.
- 9) 兪鎮午, 前掲書, 62項.
- 10) 兪鎮午, 前掲書, 74-75項. なお, 兪鎮午によれば, 憲法修正を担ったのは, 自身ではなく, 起草委員の金俊淵(1895-1971)であったとしている.
- 11) 李承晩の要求を受け, 大統領制へ憲法条文が修正される前の憲法草案と修正されたあとの憲法草案の原文については, 兪鎮午, 前掲書, 76-79項と208-233項を参照.
- 12) 『第1回国会定期会議速記録第17号』, 1948年6月23日, 10-11項. (原語韓国語)
- 13) 『第1回国会定期会議速記録第17号』, 1948年6月23日, 14-15項. (原語韓国語)
- 14) 『第1回国会定期会議速記録第18号』, 1948年6月26日, 7項. (原語韓国語)
- 15) 『第1回国会定期会議速記録第19号』, 1948年6月28日, 4項. (原語韓国語)
- 16) 『第1回国会定期会議速記録第18号』, 1948年6月26日, 7項. (原語韓国語) 『第1回国会定期会議速記録第19号』, 1948年6月28日, 4項. (原語韓国語)
- 17) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 17-18項. (原語韓国語) 黃炳圭議員(1907-1984)の発言.
- 18) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 20項. (原語韓国語) 金秉會(1916または1917-1987)議員の発言.
- 19) 『第1回国会定期会議速記録第19号』, 1948年6月28日, 10項. (原語韓国語)
- 20) 『第1回国会定期会議速記録第19号』, 1948年6月28日, 10-11項. (原語韓国語)
- 21) 『第1回国会定期会議速記録第19号』, 1948年6月28日, 12項. 金景道(1904-?)議員からの質疑, (原語韓国語).
- 22) 『第1回国会定期会議速記録第19号』, 1948年6月28日, 13項. 曹國鉉(1896-1969)議員の発言(原語韓国語).
- 23) 『第1回国会定期会議速記録第19号』, 1948年6月28日, 13-14項. (原語韓国語)
- 24) 『第1回国会定期会議速記録第25号』, 1948年7月5日, 28項. (原語韓国語)
- 25) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 6項. (原語韓国語)
- 26) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 7項. (原語韓国語)
- 27) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 8項. (原語韓国語)
- 28) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 8項. (原語韓国語)
- 29) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 17項. (原語韓国語)
- 30) 『第1回国会定期会議速記録第28号』, 1948年7月12日, 16項. (原語韓国語)
- 31) 『第1回国会定期会議速記録第19号』, 1948年6月28日, 13-14項. (原語韓国語)
- 32) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 16-17項. (原語韓国語)
- 33) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 22項. (原語韓国語)
- 34) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 16項. (原語韓国語)

- 35) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 18項。(原語韓国語)
- 36) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 22-23項。(原語韓国語)
- 37) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 31-32項。(原語韓国語)
- 38) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 33項。(原語韓国語)
- 39) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 5項。(原語韓国語)
- 40) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 22項。(原語韓国語)
- 41) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 24-25項。(原語韓国語)
- 42) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 10項。(原語韓国語)
- 43) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 16項。(原語韓国語)
- 44) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 27項。(原語韓国語)
- 45) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 5-6項。(原語韓国語)
- 46) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 20項。(原語韓国語)
- 47) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 21-22項。(原語韓国語)
- 48) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 12項。(原語韓国語)
- 49) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 17項。(原語韓国語)
- 50) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 20項。(原語韓国語)
- 51) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 24-25項。(原語韓国語)
- 52) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 31-32項。(原語韓国語)
- 53) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 33項。(原語韓国語)
- 54) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 11項。(原語韓国語)
- 55) 『第1回国会定期会議速記録第20号』, 1948年6月29日, 18項。(原語韓国語) なお、彼自身は政府形態に関する自身の意見表明はしなかった。
- 56) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 5項。黄炳珪議員と同様、彼自身は政府形態に関する自らの考えを表明していない。
- 57) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 20項。(原語韓国語)
- 58) 『第1回国会定期会議速記録第21号』, 1948年6月30日, 22項。(原語韓国語)
- 59) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 8項。(原語韓国語)
- 60) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 9項。(原語韓国語)
- 61) 同上。
- 62) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 12項。(原語韓国語)
- 63) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 9項。(原語韓国語)
- 64) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 10項。(原語韓国語)
- 65) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 12項。(原語韓国語) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 14項。(原語韓国語)
- 66) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 12-13項。(原語韓国語)
- 67) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 17項。(原語韓国語)
- 68) 『第1回国会定期会議速記録第25号』, 1948年7月5日, 23項。(原語韓国語)
- 69) 『第1回国会定期会議速記録第25号』, 1948年7月5日, 27-28項。(原語韓国語)
- 70) 『第1回国会定期会議速記録第25号』, 1948年7月5日, 27項。(原語韓国語)
- 71) 『第1回国会定期会議速記録第25号』, 1948年7月5日, 28項。(原語韓国語)
- 72) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 2項。(原語韓国語)
- 73) 同上。
- 74) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 3項。(原語韓国語)
- 75) 同上。
- 76) 『第1回国会定期会議速記録第26号』, 1948年7月6日, 4項。(原語韓国語)
- 77) 他国のように国会通過後の国民投票実施規定はなく、在籍議員の3分の2以上の賛成でそのまま憲法改正が実現できる記述となっていた。
- 78) そして憲法制定会議での憲法審議で行われた決定(慎重な審議より早めの実施を優先)は、直後の憲政運営に大きな影響を与えることになる。1948年の政府樹立後、政府と国会は、国務総理の地位や國務院の位置づけ、大統領の権限など政府形態の条文上の解釈の違いにより、対立を続けるようになる。そして憲法条文上に内在する問題点(解釈の違い)の是正のために国会側(主に当時国会内で力を持っていた民主国民党が中心)は1950年1月と1952年4月に、政府側は1952年、1954年に憲法改正案を提出する。1948年の憲法制定からわずか10年足らずの間で頻繁に憲法改正案が出されたのは、1948年の憲法制定会議において、多くの修正案を撤回し、問題を後回し(内容上問題がある条文の多くがそのまま温存)にしたからであった。
- 79) 大統領権限に関する歴代韓国憲法の条文内容については、「大韓民国憲法」  
url: [www.law.go.kr/법령/](http://www.law.go.kr/법령/) (最終アクセス日: 2021年3月31日)を参照。
- 80) 国会からの支持によって選出される点で議院内閣制の首相と同じであるが、以下の点で異なっていた。まず、国会の内閣不信任決議権と政府の国会解散権がなかったことである。したがってたとえ国会と政府が対立した場合があっても国会解散を行って選挙を行い、民意を問うこと

ができず、次の選挙まで待たなければならなかった。次に国会議員選挙と大統領選挙の時期が一致していなかったことである。当時の規定では、国会議員選挙は1950年から4年毎であったのに対し、大統領選挙は1952年から4年毎で両者の選挙時期はずれていた。したがって国会議員選挙時の世論動向と大統領選挙時の世論動向は違う可能性（国会議員選挙時に人々がある政党を多数党に選んだとしても2年後もその支持が続くとは限らない）が生じ、大統領選挙に

おいて民意に反する（国民の支持する人物と国会が支持する人物とが異なる）結果が生じる可能性もあった。そして同問題は1952年に顕在化する。1952年当時、李承晩は国会議員召喚運動など官制民意動員を通じて反李承晩の性格が強かった国会を外から圧迫する行動を取っていた。その際に李承晩は、国会の意見と国民の意見のずれの是正という理屈を用いて自らの行動を正当化した。

## **The research on the Form of Government in the Constitution Establishment of the South Korean National Assembly in 1948 —— centered on the controversy over the adoption of the presidential system and the parliamentary system ——**

Kento TAKASHIRO

Graduate School of Human and Environmental Studies,  
Kyoto University, Kyoto 606-8501 Japan

**Summary** This research is a study on the deliberation of the form of government at the Constitution Establishment Conference in the first National Assembly of south Korea in 1948. Specifically, the purpose is to clarify what kind of constitution was established after the constitutional conference held in the National Assembly from the end of June to early July 1948, and what differed from the next constitution.

Based on the above research objectives, the results of the verification revealed the following : The 1948 Constitution was the most vulnerable to the president's authority compared to the succeeding constitution. The lawmakers' intentions at that time had a significant impact on the contents of the constitution.