

韓国憲政史における立憲主義と現実政治の葛藤の起源

—— 1954 年国会の憲法改正議論を中心に ——

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 本稿は、1954 年韓国の憲法改正に関する研究である。具体的には、1954 年の憲法改正がどのような内容であり、与野党議員が互いの主張を正当化するためにどのような言説を使ったのか、1954 年の憲法改正がその後の韓国憲政史と制度に及ぼした影響は何かを明らかにすることが本稿の目的である。

1954 年の憲法改正は、国民投票制、国務総理制と国務院不信任制の廃止、初代大統領に限っての任期制限撤廃、以上 3 つの特徴を持っている。野党議員らは、①代議制民主主義、②行政独裁の阻止、③立憲主義の 3 つの点を挙げて、憲法改正に反対した。一方、与党議員らは、①直接民主主義、②権力分立、③現実政治、の 3 つを理由として掲げ、憲法改正を支持した。与野党議員間の論争は、民主主義に対する認識の違いから始まった。

1954 年の憲法改正は、韓国の憲政史と政治制度において①立憲主義に対する当時の時代状況言説の優位、②国民投票制の確立に伴う政治指導者の議会迂回手段の確保、③国会の政府監視権限の欠如、以上 3 つの影響を与えた。

①立憲主義に対する当時の時代状況言説の優位、②国民投票制の確立に伴う政治指導者の議会迂回手段の確保、③国会の政府監視権限の欠如、以上 3 つは 1987 年までの韓国の課題として残り続くことになる。

1. 序 論

1-1 はじめに

1948 年の憲法制定から 1987 年までの約 40 年近く韓国の課題として残り続けていたのが①法的規則をどう徹底させるか、②法によって権力をいかに制限するか、という立憲主義の課題解決であった。また、政府の権限乱用を国会がいかに防止するかも課題として残り続けた。なぜなら国際情勢と国内情勢を理由として憲法改正が頻発したからである。具体的には東西冷戦によって南北分断され、それが常に政権を不安定化させた。国内情勢では北朝鮮ゲリラによる国内政治の攪乱とその影響による国内政治の不安定化である。政府はこれら 2 つを理由に憲法改正を正当化した。それは南

北に分断され、実際に戦争をも経験した分断国家韓国の特異な状況に基づくものであった。1987 年までの韓国政治は、国内外情勢など実際の政治を理由として用いて憲法を改正しようとする政府と法による権力制限を用いて憲法の基本原則を守ろうとした野党との対立であったといえる。

政府は先述した当時の国内外情勢と同時に上からの国民動員及び国民投票による国民の直接の支持を通じて憲法改正を正当化した。すなわち政府は、法の規定と代議制の原則に対し国民の直接意思を用いてそれを突破しようとしたのである。それに対して国会は、行政府を牽制する権限（不信任決議、国務総理任命の際の国会承認権など）を持っておらず、政府の意のままの行為を許した。政府による同様のやり方がなくなるのは、南北の経済格差が広がり北朝鮮の存在が以前のように脅

威でなくなりかつ市民社会が成長し、憲法を改正した1980年代後半になってからであった。

そうした①法的原则に対する政治の優越、②国民意思を用いての代議制及び法的原则の迂回、③国会による政府の権力乱用防止措置の欠如、という1987年までの韓国憲政史の特徴の起源は1954年の憲法改正が起源であったと考える。なぜなら1954年の憲法改正の際に政府は①代議制の原則に対する直接的な国民意思の優越、②当時の国内外危機の強調を通じて自らの行動を正当化したからだ。また、同憲法改正によって行われた国務総理の国会承認と国会による内閣不信任制度が廃止されたことにより、国会が政府を監視する権限はなくなった。そして1954年の憲法改正の際に政府は後述する四捨五入原則を用いて憲法改正を強引に行った。

したがって本稿では、先述した1987年までの韓国憲政史の特徴の起源を探るために1954年の韓国国会における憲法改正議論を詳しく分析することにする。具体的には、政府形態・政治制度に関して1954年に出された憲法改正案はどういう内容であったのか。そして憲法改正案の内容に対して与野党議員はそれぞれどういう言説を用いて互いの主張を正当化したのかを明らかにすることを目的とする。

1-2 既存研究の状況

1954年11月の憲法改正に焦点を当てた研究としては、チョン・サンウ(2003)の研究とソ・ヒギョン(2014)の研究、イ・チャンホン(2018)の研究が挙げられる。チョン・サンウの研究では、1954年の憲法改正により、国民投票制度など直接民主制が導入されるなど肯定的な側面があったとする。その反面、大統領の権限強化や議会の形骸化、四捨五入の理屈を用いて一度否決された決議を半ば強制的に覆すなどといった、後の韓国の憲法政治にとって負の側面をもたらしたと主張した¹⁾。また、ソ・ヒギョンの研究では、1954年の憲法改正草案の中で特に初代大統領の任期制限撤廃に焦点を当てて分析を行っている。ソ・ヒギョンによれば、初代大統領の任期制限撤廃に関して与野党議員間で賛否論争が起こったが、論争の争

点は状況主義(situationism)と民主主義(democracy)の対立であったとする。すなわち、憲法改正賛成論者は、国家の危機状態に陥っている現状(1954年当時)において李承晩のようなリーダーシップのある人物が国を治め続けるべきだという状況主義を用いて憲法改正を支持した。それに対し、憲法改正反対論者は①任期延長に伴う独裁化のおそれ、②例外主義の否定と国民平等の徹底、以上2つを理由として憲法改正に反対したとしている²⁾。また、イ・チャンホンの研究では、1954年の憲法改正によって国務総理制度が廃止されることで、1948年まで続いた大統領制と議院内閣制との混合政府形態から純粋な大統領制へと変貌したとした³⁾。

以上が1954年憲法改正議論についての主な先行研究であるが、筆者の把握する限り従来の先行研究では以下の問題点がある。

まず、憲法改正の当時、国会で行った論争について詳しく検証しておらず、憲法改正案の内容と表決結果の紹介だけにとどまっていることである。例えば、チョン・サンウの研究では、憲法改正に賛成する与党と憲法改正に反対する野党は、それぞれどういう言説を用いて自らの主張を正当化したのかについての分析に至っていない。したがって、1954年当時の憲法改正をめぐる与野党間の論争空間がわからない。イ・チャンホンの研究においても当時の国会での論争内容及び両者の主張の相違を整理していない。したがって従来の先行研究では、1954年当時、どういう点において両者の意見が食い違っていたのか、当時の論点は何かにについて明らかにされていない。

次に、1954年の憲法改正がその後の韓国の憲政史と政治制度にどのような影響を与えたのかについて分析を行っていないことである。

同問題点を改善するためには、当時の国会議事録を綿密に分析し、与党議員と野党議員間の論争を整理する必要があると考える。

1-3 論文構成

本稿では、1954年に提出された憲法改正案はどういう内容であり、当時の国会においてどういう内容の論争が行われたのか、同年の憲法改正は

その後の韓国憲政史と制度にどのような影響を与えたのかを問とする。その問いに答えるために、まず、第2章では、1954年に憲法改正案が出された背景について述べる。そして第3章では、1954年の憲法改正案提出に影響をもたらした1954年の国会議員総選挙結果と憲法改正案提出と可決に向けての李承晩政権の工作について述べる。そして第4章では1954年11月の国会審議とその結果について述べる。

第5章では、憲法改正案に対する与党と野党の主張の違いについて述べる。また、1954年国会の憲法改正議論の論点について述べていく。そして国会の憲法改正議論の際に、与党議員が用いた言説の問題点についても述べる。第6章では1954年憲法改正がその後の韓国憲政史、制度に与えた影響について述べる。おわりにではこれまでの内容をまとめることにする。

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。国会議事録以外の史料としては、國務會議録などの政府関係資料及び当時の新聞記事や主要人物の回顧録を用いることとする。

1-4 本研究の意義

本研究の意義は、これまで注目されなかった1954年の憲法改正における与野党議員間の論争とそこに内包されている論点、そして1954年の憲法改正がその後の韓国憲政史や制度に及ぼした影響を分析することである。1954年憲法改正については、通称四捨五入改憲として李承晩政権期の主な出来事の一つとして韓国国内でも多く知られている。1954年の憲法改正に対し、韓国国内では、李承晩が自らの権力延長と独裁を推進するために一度否決された憲法改正案に対して四捨五入の原則を用いて強硬可決させた出来事であったとして否定的に認識されている。これまで韓国では、初代に限っての大統領の任期制限撤廃という内容と四捨五入を用いての強硬可決という結果のみが注目されていた。したがって、1954年の憲法改正案はどういう内容であったのか、与党は憲法改正案の提出・可決の試みの際にどういう言説を用いて自らの主張を正当化しようとしており、彼らの主張に含まれる問題点はなにか、当時の国会ではどう

いう議論が行われその際の論点は何かにについては明らかにされなかった。また、1954年の憲法改正がその後の韓国憲政史、制度に及ぼした影響について分析した研究は皆無であった。そうした従来の先行研究の問題を踏まえ、筆者は、憲法改正に関する当時の新聞記事と当時の国会議事録を綿密に分析し、1954年当時の与野党間の対立状況及び論点、1954年の憲法改正がその後の韓国憲政史と制度に及ぼした影響を明らかにしている。

2. 1954年の憲法改正案提出の背景

1954年の憲法改正案提出の背景としては1948年の憲法制定までさかのぼる。

1948年5月に第一回国会議員選挙が行われた後に召集された国会において、憲法制定の準備が行われた。同国会で設置された憲法準備委員会においては当初、議院内閣制を骨子とする憲法草案が作成された。韓国民主党（後の民主国民党）も議院内閣制の憲法草案に賛成した。しかし、当時の国会議長で後に韓国初代大統領となる李承晩が頑なに大統領制の導入を主張したため、大統領と議院内閣制を合体した憲法案が作成され、後に公布される。

しかし、政府形態をめぐる李承晩と民主国民党との対立はその後も続いた。両者の対立は、1948年当時の憲法が國務院の位置づけを大統領制が取っている審議・諮問機関ではなく、議院内閣制が取っている議決機関であると定めていたこと（68条）、大統領と國務総理が併存し、両者の役割分担が不明確であること（71条）など、条文の曖昧さによって激化した。両者の対立は、1952年5月の釜山政治波動の後である1952年7月に行われた憲法改正により、暫定的な妥協が成立する。そして、1952年7月に従来の国会による大統領間接選挙から国民による大統領直接選挙へと憲法が改正され、翌月である8月に大統領直接選挙が実施される。

しかし、イ・チャンホンも指摘したように⁴⁾、1948年の憲法に内在された根本的な問題点（國務総理と国会との関係、大統領と國務総理との役割分担の不明確など）は、そのまま温存されていた。例えば、新しく改正された憲法においては、国会

による国務院への不信任決議の条文が追加された。そして国務院の位置づけもそのまま議決機関とされていた。国務院の位置づけおよび国会の国務院へのコントロールの如何と大統領と国務総理との権限分担が李承晩と民主国民党との対立の発端であったわけだが、同問題に関しては未解決のまま終わったのである。

3. 1954 年 5 月の国会議員選挙における自由党の圧勝と憲法改正案可決に向けての工作

1952 年に改正した憲法がいくつかの問題点を有することを自覚した政府は、1954 年に憲法改正に向けて 1954 年から再び動き始めるようになる。

憲法改正案が争点となりはじめたのは 1954 年 5 月の第 3 代国会議員選挙時であった。

選挙に際して与党である自由党は、憲法改正をスローガンに掲げる。そして選挙に立候補しようとした自由党所属の政治家に対し、憲法改正案提出に賛成することを自由党の公薦権付与の条件にした。そして自由党は、党の公薦権の付与などを通じて立候補者の調整を行った。

野党候補間の候補者調整がうまくいかなかったこと、そして当時の民主国民党が脆弱な組織基盤しか有しなかったこと、無所属候補が乱立していたこと、などの諸要素により、全議席（203 議席）のうち、自由党が 114 議席（得票率 36.8%）を獲得する。それに対し、民主国民党はわずか 16 議席（得票率 7.9%）の獲得に留まった。

しかし、選挙に圧勝したとはいえ、自由党は憲法改正に必要な全議席の 3 分の 2 以上の議席を得ることができなかった。1954 年国会議員選挙の全議席は 203 議席であったので、憲法改正のためにはその 3 分の 2 である 136 以上の議席が必要であった。しかし、自由党は 114 議席（全議席の 56.15%）の獲得に留まり、憲法改正には 22 議席足りていなかった。そのため選挙後自由党は、憲法改正案の提出と可決のために無所属議員の包摂を行う。

憲法改正案に積極的に関わったのが他にもない李承晩である。特に李承晩は、①国民投票制の実施、②国務総理制度の廃止、以上 2 つを主張していた。例えば彼は、国会議員選挙の 1 か月前であ

る 4 月 6 日に彼が以前から主張していた国民投票制の導入について次のように述べている。

私が今まで何回か発表したことがあって憲法改正案を説明したのが何個かあったが、それについて他の人たちがいくつか添付（ママ）したのもあったし、また議論もあったが、この国会では独立を探そうが失おうがそれに無関（ママ）であるので、私が宣言したのは民国安危（ママ）に関係する重大問題が起こった場合は全国民の投票者の 3 分の 2 以上の投票で決定したあとに（方針を）定めることということで、（この案件については）韓人（ママ）であれ、韓人（ママ）でないというのであれ、今日の我々の現状を知るものはこれ（この案件）に反対するものはいないと思われるが、民意を違反した国会議員の召喚の件などに関してこの国会ではこれに断固と反対していたので、これまで国会で提出できないままであるので、（まして）それ以外に私が発論（ママ）したのも（当然）無効となるのでこれらの問題に対して（議会が）このような態度を保持し続けていると、そのほかのことにしてもはやいうこともない。なので、各投票区ではこれからは（自由党の）立候補者にこの何個かの改憲問題を通過させるという条件のためにその決意を聞いて立候補させるようにし、後に投票したあとも民意を違反したことを行った場合は（議員の）召喚を行うという条件をつけて投票させるべきである⁵¹。

重要な争点については、国会だけでなく、国民投票を通じて国民の意思を直接問うべきだと主張したのである。

さらに総選挙に圧勝してから 1 か月後の 6 月においても憲法改正の正当性を国民に訴えている。今度は国務総理制の廃止についてであった。

私たちは皇帝もしくは君主などという古代の遺物はすべて破堤（ママ）し、単純に民主国家になったのでアメリカの制度を採用して三権分立を作り、大統領が内閣を組織して行政

を行うようにしているので、国務総理制度が必要ないことは私が常に主張してきたことである。(中略)我が国の行政において政府が鞏固にし、国内からでも国外からでもどんな勢力であれ、政権を揺るがせることができないように作ってこそ国権を確立できるのであるが、国務総理制を作っておいて他国の害のある習慣を追い変動し始めると政府が五日京兆(ママ)で常に鞏固とすることができず、さらにそれに関連してすべての政客が勢力争いに明け暮れると混沌紛糾な状態を防ぐことは難しく、それ以外にも無益な紛争が多く起こるので、私は前から総理制というものを賛成しなかったのであるが、国会で制定したので、今までやり過ぎたのであるが、この度に国会が(総選挙で)新しくなったあとに憲法改正について話をし、私が今日に来て国務総理制を削除する案件を何人かに説明し、また国務総理とすべての閣員はこの問題に協議して異議なく過ぎてきたのである⁶⁾。

韓国は、アメリカと同じように三権分立を基礎とする大統領制を採用しているので、それと相反する国務総理制度は不要だと李承晩は主張していたのである。李承晩は、むしろ国務総理が存在することによって国政運営が混乱に陥っているのを、行政府内の円滑な意思決定のために国務総理制を廃止すべきだと主張していた。

一方で、民主国民党はこうした李承晩と自由党の動きに対して反対の立場を取るようになる。例えば9月には、次のように述べている。

総理制及び国務院連帯責任制を廃止することは、政党政治の具現を標榜してきた自由党の公約に違反することである。また、我々韓国はアメリカ式の厳格な分立と相互牽制もなく連邦組織に対する中央政府の権限の狭小(ママ)などの条件が具備(ママ)されておらず、現行の憲法下においても行政府の権力が過大で政府間の各部署間の総合性がなく、無計画であるが、もしこの(状況の)上に前記条項が採択され、国会の内閣不信任まで廃棄され

ると民主主義的責任政治の実現は百年下請(ママ)を待つことになるであろう⁷⁾。

厳格な三権分立と連邦制を導入して政府の権限が弱いアメリカと違い、韓国においては中央集権制、立法府に対する行政府の優位が顕著であるので、そもそもアメリカと違うと述べている。そのような韓国の状況において、もし、国務総理制度を廃止した場合、国会による政府へのチェック機能がなくなるので、行政権の暴走と権力乱用を防ぐことができなくなるとしているのである。

国務総理制廃止をめぐる民主国民党と自由党(李承晩)との見解の違いは、行政権の権限に対する見解の違いに基づいていた。自由党においては、国務総理の存在により、行政府の長が2人存在することによって意思決定がうまく行われず、国政運営が混乱に陥っているとしていた。それに対して民主国民党は、行政府の権限が強すぎる現状(1954年当時)において国務総理制を廃止すると、立法府(国会)による行政府(政府)のチェックを行うことができなくなると主張しているのである。自由党は現状の韓国の行政権が弱いと主張した反面、民主国民党はむしろ強すぎると主張していた。

1954年の国会議員選挙後、李承晩政権は憲法改正案の作成に取り組むようになる。李承晩政権がいつから憲法改正案の作成準備に着手したのかは定かではない。ソ・ヒギョンによれば、当時の新聞記事に照らしてみると憲法改正案の起草の準備が始まったのは、憲法改正草案委員会が構成された1954年7月9日頃であったとする⁸⁾。そして8月12日ごろには憲法改正案の草案がほぼ完成したとしている⁹⁾。

政治部門に関する憲法改正案の具体的な内容としては、①初代大統領(李承晩)に限り、任期制限の撤廃、②国務総理制度廃止、③国会の国務院不信任決議権削除、④憲法改正の国民発案制度及び主権と領土変更時の国民投票導入であった。政治部門に関しての現行憲法(1954年当時)と憲法改正案との内容を比較したのが表1である。

表 1 政治部門に関する現行憲法（1954 年当時）と 1954 年憲法改正案との内容比較¹⁰⁾

	現行憲法（1954 年当時）	1954 年憲法改正案
国民投票規定	国民投票制に関する条文規定なし	国民投票制の条文追加 7 条 2：大韓民国の主権の制約または領土の変更をもたらす国家安危に関する重大事項は国会の可決を経た後、国民投票に付して民議院選挙権者 3 分の 2 以上の投票と有効投票 3 分の 2 以上の投票を得なければならない。 前項の国民投票の発議は国会の可決があつてから 1 か月以内に民議院選挙権者 50 万人以上の賛成を必要とする。 国民投票で賛成を得られなかった場合は第 1 項の国会の可決事項は遡及して効力を喪失する。 国民投票の手続きに関する事項は法律で定める。
大統領任期制限規定	55 条 1：大統領と副大統領の任期は 4 年にする。ただし、再選によって 1 次重任できる。	付則を追加して当事者（李承晩）に限って大統領の任期制限撤廃。 付則：この憲法公布当時の大統領に対しては第 55 条第 1 項の制限を適用しない。
国務総理制度	44 条：国務総理、国務委員と政府委員は国会に出席して意見を陳述し質問に応答でき、国会の要求があつた場合は出席答弁しなければならない。 46 条：大統領、副大統領、国務総理、国務委員、審芸院長、法官、その他法律が定めた公務員がその職務随行に関して憲法または法律に違反した場合、国会は弾劾の訴追を決議できる。 国会の弾劾訴追は民議院議員 50 人以上の発議があり、その決議は各院の在籍議員 3 分の 2 以上の出席と出席議員 3 分の 2 以上の賛成が必要である。 52 条：大統領が事故によって職務を代行できない場合は副大統領がその権限を代行し、大統領、副大統領両方事故によりその職務を代行できない場合は国務総理がその職務を代行する。 53 条 8：大統領と副大統領は国務総理または国務委員を兼任できない。 66 条：大統領の国務に関する行為は文書にしなければならず、すべての文書には国務総理と関係国務委員の副書がなければならない。軍事に関しても同じである。 68 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として大統領の権限に属する重要国策を議決する。 69 条：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。 民議院総選挙後、新国会が開会されたときは国務総理に対する承認を再び得なければならない。 国務総理に空席が生じた場合は、10 日以内に前項の承認を得なければならない。 国務委員は国務総理の提請によって大統領が任免する。 70 条 2：国務総理は大統領を補佐し国務会議の副議長になる。 3：国務総理と国務委員は国会に対して国務院の権限に属する一般国務に関しては連帯責任を負い、各自の行為に関しては個別責任を負う。 72 条：左の議決は国務院の議決を経なければならない。 13 その他国務総理または国務委員が提出する事項。	国務総理制度の廃止、国務総理に関する条文削除、もしくは変更。

	現行憲法（1954年当時）	1954年憲法改正案
国務総理制度	73条：行政各部の長は国務委員でなければならず、国務総理の提請によって大統領が任免する。 国務総理は大統領の命を承り、行政各部長官を統理監督し、行政各部に分担されない行政事務を担う。 74条：国務総理または行政各部長官はその担った職務に関して職権または特別な委任によって総理令または付令を発することができる。	国務総理制度の廃止。国務総理に関する条文削除、もしくは変更。
国会による国務院不信任制度	70条2：民議院で不信任決議をした場合や民議院議員総選挙後最初に集会された民議院において信任決議を得られなかった場合、国務院は総辞職しなければならない。 国務院信任もしくは不信任決議はその発議から24時間以上経過したあとに在籍議員過半数の賛成で行う。民議院は国務院の組織完了または総選挙直後の信任決議から1年以内は不信任決議を行うことができない。ただし、在籍議員の3分の2以上の賛成による国務院不信任決議はいつでもできる。総辞職した国務院は新しい国務院の組織が完了するまでその職務を行う。	国会による国務院不信任制度の廃止。国会による個別国務委員（閣僚）の不信任決議のみ温存。 70条2：民議院で国務委員に対して不信任決議行った場合、当該国務委員はすぐに辞職しなければならない。 前項の不信任決議はその発議から24時間経過したあとに在籍議員過半数の賛成を得なければならない。

自由党によって作成された憲法改正案は、その後国会に提出される。

4. 1954年11月国会における憲法改正案の審議と表決結果

自由党によって提出された憲法改正案は、1954年11月18日から審議が行われる。憲法改正案の審議は李在鶴議員（自由党所属）の憲法改正案の提出理由の説明から始まった。李在鶴議員は、憲法改正案を提出した動機として①国家存亡の危機に直面している現状（1954年当時）に対応するため、②韓国の課題を解決して政界の安定をはかるため、③1952年憲法改正の理論的矛盾を除去するため、④韓国国民の民度と7年間の経験に照らして韓国の実情に合う国家基本法を制定しなければならないと考えたから、だとしている¹³⁾。そして李在鶴議員は、憲法改正案の内容と修正・条文を追加した理由について述べた。まず、国民投票制については、国を守ることを政府や国会にのみ任せのではなく、国民にも守護（ママ）させるためであるとしている。次に国務総理制の廃止については、国務総理の存在が希薄であるのみならず、大統領が国務総理の役割も兼ねているので、そのまま残す必要がないからだとしている。最後に初代大統領の任期制限撤廃については、国家存亡の危機において現大統領（李承晩）ほどの人物はならず、国民が彼を選ぶ機会を与えるためだとして

いる¹²⁾。提出理由の説明が終わったあと、11月18日から11月24日にかけて質疑応答が行われた。主に野党（特に民主国民党）議員が憲法改正案の内容に対しての質問を行い、与党議員がその質問に答える形で行われた。与党では主に、張暲根議員（自由党所属）と黃聖秀（自由党所属）議員が野党議員の質問に対する回答を行った。11月24日から代表議員の意見表明を行ったあと、11月27日に表決が行われる。そして表決の結果 賛成135票、反対60票、棄権7票により可決に必要な全議席（203票）の3分の2（136票）からわずか1票足らずで否決される¹³⁾。

しかし、国会は改正案の否決発表からわずか2日後に決定を覆すようになる。当時の副議長であった崔淳周（自由党所属）は、「一昨日の否決宣言は計算上の間違いであり、在籍203人の3分の2は135であるので、憲法改正案は通過したと正する。203の3分の2は135.33であり、小数点は切り捨てるのが一般的であるので、改正に必要な議員数は135であるので、当然改正案は可決された」と述べた¹⁴⁾。

この議決に民主国民党と憲法改正に反対した無所属議員たちは激高し、民主国民党や無所属など改正案に反対した議員たちはその決定を不服として議会から退場する¹⁵⁾。その後、残った自由党議員たちだけで討議を行い、20人の自由党議員は賛成135人で否決されたとする崔淳周副議長の宣布は計算違いによるものであり、賛成135人で改憲

案が可決されたとする同意案を提出する。表決の結果全員一致で同意案は可決され、憲法改正案の通過が確定する¹⁶⁾。

5. 1954 年の憲法改正審議から見る 与野党間の論争内容及び論点

第 4 章では、1954 年 11 月国会における憲法改正案の審議と表決結果について述べた。それでは、1954 年当時の韓国国会においては、政府形態・政治制度の修正内容ごとにどのような内容の論争が起こったのだろうか。また、それぞれの論争に内包されている論点は何か。この章では、①国民投票制度の導入、②国務総理制度の廃止、③初代大統領の任期制限撤廃、以上 3 つに分けて述べたいと考える。

5-1 国民投票制度の導入に関する論争

国民投票制度の可否については、憲法改正案の審議がはじまった初日（11 月 18 日）から論争が起こった。

曹泳珪議員（民主国民党所属）は、「国会議員というのは民意の代弁者である。国民 50 万人に国民投票発議権を与えたのかがわからない」という発言を行っている¹⁷⁾。また、翌日である 19 日に李雨茁議員（無所属）も「国会が国民の意思の代弁者であるにもかかわらず、国民に再び意思を問うというのは国会に対する冒涇であり、国会の権限を喪失させるに過ぎない」と述べている¹⁸⁾。また、同日に曹在千議員（民主国民党所属）も国民投票制の乱用を恐れるという発言を行っている¹⁹⁾。

曹泳珪議員、李雨茁議員、曹在千議員の質問・発言に対しては、李在鶴議員と張暲根議員、黃聖秀議員が回答を行った。

例えば曹泳珪議員の質問に対して李在鶴議員は、「世界各国の憲法ではすべて国民に国民投票の発議権を与えている。そうした各国の傾向を踏まえたのみである」と述べている²⁰⁾。

曹在千議員の質問に対しては、張暲根議員が回答を行った。張暲根議員は、「国会議員や大統領は国民の代表者に過ぎない。しかし、国民の意思に反して国会議員が行動する場合もあるので、各国

では直接民主主義制度を採用している。国民を信用できず彼らに最終決定権の付与を否定するのは代表者である私たち自身（国会議員）を否定することであり、また民主政治の否定である」と述べている²¹⁾。

張暲根議員の回答後も、国民投票制をめぐる与野党の論争は続いた。11 月 22 日には、白南軾議員（無所属）が「警察など官権が政治に介入する現状のまま、国民投票を実施した場合、果たしてきちんと民意が発動できると思うのか」という発言を行っている²²⁾。同日に、鄭在浣議員（無所属）も、国民投票実施の際の官権介入の恐れを指摘している²³⁾。11 月 23 日には、李哲承議員が、「官製団体によって起こった 1952 年の憲法改正に照らしてみると、国民投票は政府による強権投票になるだけである」と述べている²⁴⁾。

白南軾議員、鄭在浣議員、李哲承議員の発言からもわかるように、当時野党議員と憲法改正に反対する無所属議員が懸念していたことは、国民投票実施の際の警察による介入であった。当時、韓国において警察は、内務部長官の指揮下にあったが、1954 年の国会議員選挙のように、政府の指示を受けて警察による官権介入が行われていた。国民投票実施のためには、警察など官権の影響から解放され、国民が自ら自由に意思表示をできるようにする必要があった。そうした是正なくして、国民投票を実施することは問題が多いと、当時の野党の国会議員たちは主張していたのである²⁵⁾。官権の介入を懸念する野党議員に対し、与党議員は十分な回答を行うことができなかった。「乱用の恐れがある場合、それを是正していけばいいだけの話で、それを理由として反対するのはおかしい話である」と述べた張暲根議員の発言や「国民投票制の実施要件は主権の制約もしくは国家安危に関する重大事項に限られていること、国会の可決が必要であることが定められているので乱用の恐れはない」と李忠煥議員が述べたのみであった。

国民投票を実施する際の官権の介入を懸念する声は 11 月 27 日の錢鎮漢議員（無所属）の発言にも表れている²⁶⁾。

国民投票制の実施に伴う国会の権限弱体化を懸念する声も相次いだ。先述した 19 日の李雨茁議員

の発言だけでなく、26日には蘇宣奎議員（民主国民党所属）が「もし、政府の意図に反する法律を国会が可決した場合、政府は民意を発動して国民投票を実施させ、それを白紙にするであろう。その場合、国会は機能を喪失し、無力な存在に陥る」と述べた²⁷⁾。

国民投票制導入をめぐるの論争内容を踏まえてみると、当時の与野党間で起こった論点は以下であったといえる。それは、①国民の直接意思は代議制の原則に優越するのか、②民意とは国民から委任を受けた代議機関による決定なのか、それとも重要争点に関する国民投票を通じての国民の直接意思表示なのか、ということであった。当時国民投票制度導入に反対した野党議員たちは、同制度の導入により国会の決定が覆されることに伴う代議制の機能不全を懸念していた。また、彼らは、「国民が代表者を選んでいるので、当然代表者が国民の利害を代弁しており、当然国民意思と国会意思は同じである。したがって国民投票の導入は必要ない」と主張していた。すなわち、国民投票制がなくても国会での話し合いによって民意が把握できると主張していたのである。それに対して国民投票制に賛成した与党議員たちは、国民の直接意思は代議制に優越するとしていた。また、彼らは、「国会意思と国民意思は常に同じだとは限らないので、国民投票を実施して常に民意（国民の直接意思）を確認すべきだ」と主張していた。すなわち、国会が当時の民意と異なる決定を行うこともあるので、重要な争点は、国民投票を通じて国民からの直接の民意を聞くべきだと主張していたのである。与党と野党の間では民意の捉え方に関して意見を異にしていた。

5-2 国務総理制度と国務院不信任制度の廃止に関する論争

国民投票制の実施とともに与野党間で論争が起こったのが国務総理制度および国務院不信任制度の廃止であった。野党議員は、行政権の肥大化を理由に挙げて反対した。

例えば、11月18日に先述した曹泳珪議員は、「国務院不信任制度を削除したのは、大統領の権限を強めようとする意図ではないのか。また、大統領

の権限拡大は民主主義に逆行するものではないのか」という主張を行った²⁸⁾。また、11月20日には曹在千議員が、「連邦制や政党制など、行政権の乱用を防止する制度が存在しない韓国の現状においては、国務総理制度と国務院不信任制度を廃止するのは危険だ」と述べている²⁹⁾。また、11月22日に鄭在浣議員は、「国民から選ばれた国会によって政府を監視する国務院連帯責任制を廃止することは国民主権の具現を制約するだけである」と述べた³⁰⁾。11月24日には、金義澤議員（無所属）が「現行憲法は、国家権力を行政府に集中させるものだ」と述べた³¹⁾。11月25日の尹亨南議員（無所属）³²⁾や11月27日の愼道晟議員（民主国民党所属）³³⁾と金壽善議員（無所属）³⁴⁾も行政権の肥大化を理由として国務総理制度と国務院不信任制度の廃止に反対した。

それに対して与党は①大統領の権限が拡大されていないこと、②三権の権力分割の徹底化、③行政の効率化、3点を用いて野党議員および無所属議員からの批判をかわそうとした。①として与党議員が用いたのは、国会による国務委員個別不信任条項であった。例えば11月18日に李在鶴議員は、「今回の憲法改正案では、国会による国務委員の個別不信任が明記されているので、大統領の権限は拡大していない」と述べている³⁵⁾。同日の黃聖秀議員³⁶⁾や11月20日の張暲根議員も李在鶴議員と同じ発言をしている。

②としては、大統領制への移行にともなう三権の権力分割の徹底化を用いた。例えば、11月20日に張暲根議員は、「民意を代表するのは、国会のみならず、国民が大統領を直接選んだ場合、大統領にもあてはまることである。立法権、司法権、行政権の三権を分立させて互いに牽制させるべきだ」と述べている³⁷⁾。

そして三権の権力分割の徹底化の理由として与党議員が用いたのが、議院内閣制採用の際に起こりうる多数党の専制であった。例えば11月20日に張暲根議員は、「民主政治と政党政治が未発達の際に多数派が行政権、立法権をすべて担う場合、多数派の権力乱用が生じる恐れがある」と述べている³⁸⁾。また、黃聖秀議員も「議院内閣制においては、多数が行政、立法ないし司法を掌握すること

で、国政を効率よく運営できるというメリットがある反面、すべての権力を掌握しているので、多数党の独裁を招来しやすい」と述べている³⁹⁾。

③としては、国務総理と大統領の併存による行政府の機能不全をあげた。例えば、11月20日に張暲根議員は、「国務委員にとって上司が国務総理と大統領2人存在するので、行政府の行政運営の責任が大統領にあるのか、国会にあるのか不明確であったので、混乱が起こっていた」と述べている⁴⁰⁾。

国務総理制度と国務院不信任制度の廃止をめぐる論争を踏まえると、与野党議員間の論点は以下であったといえる。それは、三権分立をどう捉えるかということであった。すなわち、権力の分割を重視すべきか（与党側の主張）、それとも権力の抑制と均衡を重視すべきか（野党の主張）が当時の論点であった。

野党議員は、行政独裁を懸念し、国務総理制度や国務院不信任制度を通じて行政に対して頻繁にチェックを行うべきだと主張した。その反面、与党議員は、行政府（政府）に対する立法府（国会）の影響力を遮断し、徹底した権力分割を行うべきだと主張した。

しかし、当時の与党議員は、野党議員の懸念に対して十分な回答を行わなかった。野党議員が懸念していたのは、「国務総理制度と国務院不信任制度を廃止した場合、警察など官権を掌握した政府による国会への弾圧が生じるのではないか」ということであった。そして野党議員は、国務総理制度と国務院不信任制度はそうした行政権の乱用と肥大化を牽制するために必要不可欠な手段であると主張していた。それに対して、与党議員は、①大統領の権限が拡大されていないこと、②権力分割の徹底化、③行政の効率化、の3つをあげて回答した。しかし、野党議員がそもそも懸念していた行政権の乱用と肥大化に対しては、国務委員に対する個別不信任権の規定以外には十分な説明を行うことができなかった。

5-3 大統領の任期制限撤廃に関する論争

大統領の任期制限撤廃についても与野党議員間で論争が行われた。

大統領の任期制限撤廃に反対する野党議員と無所属議員は、「個人の独裁と憲法で定められた法の下での平等に抵触する」ことを理由として用いた。

例えば、11月18日に曹泳珪議員は、「すべての国民は法の下で平等であるという憲法8条に抵触するのではないか」との発言を行った⁴¹⁾。11月20日に曹在千議員は、「現大統領（李承晩大統領）に限って任期制限規定を撤廃することは、一種の制限された君主主義（ママ）をつくるものではないか」として大統領の任期制限撤廃に対して否定的な意味合いの質問を行った⁴²⁾。また、11月20日には、鄭在浣議員が、「特定個人に限って任期制限撤廃を行うことは憲法第8条に違反する」と述べている⁴³⁾。11月24日には金義澤議員が「権力というのは一人が長い期間握り続けると、権力乱用、独裁に陥る危険があることは歴史上の実例を見ても明らかである」と述べた⁴⁴⁾。11月26日には、蘇宣奎議員が、「実質上においては大統領終身制ではないのか」という発言を行っている⁴⁵⁾。

野党側の攻勢に対し、与党は①条文内容、②当時の時代状況、を用いて野党の批判をかわそうと試みた。

①として与党議員が主張したのは、「憲法改正案の内容はあくまで任期制限撤廃であり、特定個人の独裁を意図したものではない」ということであった。

例えば、11月19日に野党議員の質問に対して回答を行った李在鶴議員は、「今回の憲法改正条文は、（任期制限に影響されずに）国民に選ぶ機会を与えるだけである」として大統領終身制ではないと述べた⁴⁶⁾。また、11月20日には張暲根議員が、「今回の憲法改正案の内容は、あくまで国民が望むなら任期制限に関係なく、国民が選ぶことができるようにすることである。当然、国民から支持されると当選し、支持されないと落選する仕組みであるので、大統領終身制ではない」と述べた⁴⁷⁾。

11月26日には、丁明燮議員（自由党所属）が、「終身制というのは、ある人物の力量に関わりなく、無条件で任期を死ぬまで務め続けるという原則である。しかし、今回の憲法改正案はそうした終身制の原則と違い、国民が望むなら選ぶ権利を付与しただけである。国民が望まないなら、選ばなけ

ればいいだけだ」と述べた⁴⁸⁾。

②としては、朝鮮戦争(1950-1953)の休戦後間もなく、また国内整備が完成していない当時の時代状況を用いた。例えば、11月22日に黄聖秀議員は、「超非常時の国難と特別な人物に対して例外規定を作ることは、特権階級を作る例外規定とは違うものである。また、国民の投票なしでの終身制にするものではなく、国民が投票できる例外的な規定をつくっただけだ」と述べた⁴⁹⁾。また、11月24日には、黄聖秀議員が再び、「未曾有の国難において国民が李承晩を望むなら国民が望む通りに選挙する方法を作るべきだということが提案者の考えである」と述べている⁵⁰⁾。同日に張暲根議員も、第二次世界大戦という非常事態により、4選を果たしたアメリカのフランクリン・ルーズベルトを例にあげて、大統領の任期制限撤廃を正当化する発言を行った⁵¹⁾。

与党議員は、「国家存立の危機状況」という当時の現実政治状況を用いて、大統領の任期制限撤廃に賛成していた。しかし、彼らの主張には大きな問題点を含んでいた。それは、「国家存立の危機状況」の基準は具体的に何で、誰が判断するのか、ということである⁵²⁾。当時の与党議員は、状況主義言説を展開する際に具体的で客観的な数値(経済状況、北朝鮮からの軍事挑発、復興の進展度合いなど)をあげずに、漠然と「流動的な危機状態においては、任期制限に関わりなく国民が自ら好む人を選ぶ機会を与えるべきだ」という言葉を繰り返して述べていた。また、「国家存立の危機状況」の判断主体(大統領か国会かそれとも国民か)は誰なのか、それをどう確認できるのかという確認方法も欠如していたので、政治指導者(特に大統領)によって恣意的に判断される可能性もあった。以上のような問題があったにもかかわらず、当時の与党議員は説得力のある論理を展開できなかった。

以上が、大統領任期制限撤廃をめぐる与野党間の論争であった。同論争内容を踏まえてソ・ヒギョンは、初代大統領任期制限撤廃をめぐる当時与野党間で行われた対立は状況主義と民主主義の対立であったとしている。

議員たちは、当時の現実政治状況を強調する状況主義を用いた。国会審議において実際多くの自由党議員が、「戦争が休戦して間もないところで国家存続の危機に陥っている現状(1954年11月当時)においては、李承晩のような国民の幅広い尊敬を受けているカリスマのある指導者が必要だ」と発言していた。

しかし、初代大統領の任期撤廃に関する争点が状況主義と民主主義の対立であったというソ・ヒギョンの主張は少し検討が必要である。ソ・ヒギョンの主張の最大の問題点は、そもそも民主主義とは何かという定義を行わずに同概念を安易に使っていることである。民主主義(democracy)の語源である民衆(デモス demos)の支配(クラティア kratia)の内容に基づき、「主権在民の原則に基づき国民が国の政治に直接的(投票を通じて重要国策を直接決定)・間接的(政権獲得を目指す競争的な野党が参加する定期的な選挙によって代表者を選出し彼らに国政を委任)に関わるべきだ」という考えを民主主義だと定義すると、当時行われた憲法改正は、そうした民主主義の原則に抵触しないからだ⁵³⁾。なぜなら当時憲法改正の内容はあくまで大統領の任期制限撤廃であって国民が大統領を直接選ぶ権利が否定されたわけではなかったからである。実際、1954年の当時の国会の憲法改正会議においては、前のページでも述べたように「初代大統領の任期制限撤廃は反民主的なものだ」と批判していた野党議員に対し、与党議員は「あくまで任期制限にかかわりなく、国民に選択の自由を与えるだけである。国民が大統領を直接選ぶ権利が奪われるわけではないので、反民主的だ」という批判は筋違いである。もし国民が今の李承晩大統領を支持しない場合は、選挙を通じて国民が彼を落とせばいい話だ」と述べて反論を行った。また、1954年の憲法改正は、国民の権利が制約される内容ではなく、従来の憲法では明記されなかった国民投票制が導入されるなど、むしろ国民の政治参加の機会が広がった。したがって1954年の憲法改正案の内容に対する与野党議員間の対立を単なる状況主義と民主主義の対立だとみなせない。

また、1954年の大統領任期制限撤廃における与野党議員間の論争内容を、状況主義と民主主義の

対立だと結論付けた場合、後の1972年や1980年の憲法改正との連続性もよくわからなくなる。1972年の憲法改正では、統一主体国民会議という国会ではない特定機関が大統領を選ぶ間接選挙の方式が取られていた。同憲法改正により、国民が大統領を選ぶことはできなくなった。1980年の憲法改正でも特定機関から大統領を選ぶ間接選挙方式が採択された。間接選挙方式は憲法を改正する1987年まで続く。

しかし、先述したように1954年の憲法改正では、国民が行政府の長を直接選ぶ権利が奪われたわけではなかった。当時の議論はあくまで任期制限に関わりなく国民が自ら好む人を選出する機会を与えようということであった。以上の点を踏まえてみると、1954年初代大統領任期制限撤廃についての当時の論争内容の本質、そして後の韓国憲政史との連続性を解明するためには、状況主義と民主主義の対立とは別の枠組みを提示する必要があると考える。

以上の問題点を踏まえて筆者は、大統領の任期撤廃をめぐる与野党議員間の論争は、立憲主義と現実政治（状況主義）の対立であったと考える。野党議員は、「法の下での平等と法による特定個人や特定機関の権力制限、法の厳格な解釈と適用」という立憲主義を用いて初代大統領の任期制限撤廃に反対した。それに対して与党議員は、「国家存亡の危機に陥っている現状においては、例外規定が必要だ」と主張して初代大統領に限っての大統領の任期制限撤廃に賛成した。

初代大統領に限っての任期制限撤廃をめぐる論争内容を踏まえてみると、当時の与野党間で起こった論点は以下であったといえる。それは、国家安保の危機という流動的な状態において、法はどうあるべきかということであった。すなわち、当時の緊急性を鑑みて当事者に限っての例外規定を認めるべきか、それとも法の原則を徹底すべきであるのかということであった。また、それは法に対して当時の政治を介入させるべきであるかどうかということであった。すなわち、法というのは当時の時代状況に常に対応し変容すべきか、それとも当時の時代状況から超然的な立場を取り、法の原理原則を徹底すべきかという問題につながる

話であった。初代大統領の任期制限の撤廃に賛成した与党議員たちは前者の原則を取っていた。それに対して反対していた野党議員たちは後者の原則を取っていた。与党と野党の間では法のあるべき姿に関して意見を異にしていた。

6. 1954年憲法改正がその後韓国の憲政史と制度に及ぼした影響

紆余曲折を経て憲法改正案が通過したわけであるが、1954年の憲法改正はその後の韓国の憲政史と制度にどのような影響を及ぼしたのであろうか。本章では以上の点について述べておきたい。

1954年の憲法改正は、韓国の憲政史と政治制度において①立憲主義に対する現実政治の優位、②国民投票制の確立に伴う政治指導者の議会迂回の手手段の確保、③国会の政府監視権限のはく奪、以上3つの影響を与えた。

まず、1954年の憲法改正により、現実の政治が立憲主義の原則より優位に立つことになった。すなわち、「国家危機の状況においては、例外規定が必要だ」という言説は、その後1987年まで、韓国の政治指導者（全斗煥大統領まで）が憲法の基本原則を無視して自らの支配を正当化するために用い続けたものであった。例えば1961年にクーデターを起こして政権を掌握した朴正熙は、「国家の混乱を是正するため」と主張して自らのクーデターを正当化した⁵⁴⁾。また、1969年に憲法改正による大統領の任期制限規定変更（2期8年から3期12年に変更）の試みの際にも朴正熙と憲法改正に賛成する与党議員は、「国防安定と経済発展をはかっている重要な時期である今日において任期を最大8年に限定すると指導者交代に伴う国政混乱が起こる可能性がある。現在のような重要な時期において朴正熙大統領にさらに4年間国政を任せる機会を国民に与えるべきだ」と主張した⁵⁵⁾。1972年に戒厳令を宣布する非合法的な方法で憲法を改正（大統領への任期制限撤廃）しようとした際にも朴正熙は「緊迫した国際情勢に対応するため」と述べて自らの行動を正当化した⁵⁶⁾。1979年にクーデターを起こして政権を掌握した全斗煥も国家危機状況を理由として自らの行動を正当化した⁵⁷⁾。

1952年の釜山政治波動とそれに伴う同年の憲法改正の際に李承晩は、戦時中であるという状況主義言説を用いて憲法改正に反対する野党議員を弾圧した。しかし、1952年当時においては、状況主義言説が憲法改正案の内容に含まれることはなかった⁵⁸⁾。それが、1954年の憲法改正においては、「現在の緊迫する国内外情勢を鑑みて初代に限って任期制限を撤廃する」として、状況主義言説が憲法改正にまで影響を及ぼしたのである。

立憲主義に対する現実政治の優位は、立憲主義の弱体化をもたらした。そして、立憲主義の弱体化に伴い、憲法そのものの権威も低下した。「国家安保の危機的な状況に対応する」という名目のもと、憲法は当時の政治指導者の都合によって改正が繰り返し行われた。憲法はもはや、政治指導者が恣意的な自らの統治のための手段に転落するようになった。1954年の憲法改正以後も韓国の憲法は、その後も憲法改正（1960年、1963年、1969年、1972年、1980年、1987年）を繰り返した。法による支配はもはや機能せず、人による支配が事実上続いたのである。立憲主義と憲法の権威の回復は1987年まで韓国の課題として残り続けた。

次に、1954年の憲法改正により、これまでなかった直接民主主義の制度が成立したことである。すなわち、1954年の憲法改正により、限定的ではあるが、重要国策に対して国民に直接意見を聞く制度が設けられた。国民投票制度が採択されたものの、李承晩政権時代（1948-1960）に国民投票が実施されたことは一度もなかった。国民投票制が初めて実施されたのは、憲法改正から8年後で、李承晩政権が崩壊した2年後である1962年からであった。

しかし、国民投票制は、その後韓国の指導者が自らの超憲法的支配を正当化するために用いられた。韓国の憲政史上、国民投票が実施されたのは、1962年12月の憲法改正に関する国民投票、1969年10月の憲法改正（大統領の任期制限変更）に関する国民投票、1972年11月の憲法改正（大統領の任期制限撤廃）に関する国民投票、1975年2月に1972年憲法改正及び朴正熙大統領への信認投票、1980年10月の憲法改正に関する国民投票、そして1987年10月の憲法改正に関する国民投票、以

上6つである。そのうち、1987年の国民投票を除く、過去5回の国民投票は、当時の執権者が自らの支配を正当化するために実施したものであった。すなわち、当時の法的制約や国会の牽制に対してそれらを事実上迂回し、国民に直接問い彼らの直接信任を得ることで自らの超憲法的行為（当時の憲法規定を無視した行為）を正当化しようとした。1954年の当初の国会審議において多くの野党議員が国民投票制導入に伴う国会の地位低下と政府による悪用を懸念する発言を行っていたが、彼らの懸念は現実には当たってはまったのである。

国民投票を実施して得た国民の直接意思を用いて法的制約、国会の牽制を突破しようとする試みは、1987年まで続いた。

最後に1954年の憲法改正により、政府の暴走に対して国会が牽制する権限がなくなったことである。1954年の憲法改正により、従来国会がもっていた大統領の国務総理任命の際の国会の承認、国会の国務委員不信任決議権がなくなった。1960年憲法改正による議院内閣制導入のあと、1963年の憲法では大統領制を基本原則としつつ国務総理制度をも設ける1954年憲法改正以前の韓国の政治制度へと回帰した。しかし、1963年の憲法では、国会による国務総理の承認規定がなくなった。1973年の憲法では、1954年以前の憲法で定められていたような国会による承認ではなく、国会による同意と定められた。したがって国務総理に関する国会の影響力は1963年憲法と比べては強まったものの1954年以前と比べると弱いままであった。また、1963年以後の韓国憲法では、1952年憲法で存在した国会による国务院不信任制度の条文規定はなかった。さらに、1973年と1983年の憲法では、従来国会が保持していた国会の国政調査権が撤廃されると同時に、大統領による国会解散権が設けられた。1960年の憲法改正を除き、憲法を改正するにつれ、徐々に政府の権限が強まり、反対に国会の政府への牽制手段はなくなっていったのである。その発端を開いたのは1954年の憲法改正であった⁵⁹⁾。

①立憲主義に対する当時の現実政治の優位、②国民投票制の確立に伴う政治指導者の議会迂回の手手段の確保、③国会の政府監視権限の欠如、以上

3つは1987年までの韓国の課題として残り続くことになる。

お わ り に

1954年11月に憲法改正案が出された背景としては1948年憲法から続いていた条文上の問題があった。すなわち、1948年憲法においては、①国務総理と大統領の共存すること、②国務院の位置づけが不明確であったこと、③大統領と国務総理との役割分担が不明確であったこと、以上3点の問題を有していた。1952年に憲法改正が行われた後も同問題は解決できておらず、条文が温存されたままであった。同問題に対して李承晩は、国務総理制の廃止を通じて行政府内の権力一元化をはかりとした。さらに彼は、大統領就任前から彼の持論であった国民投票制度をも憲法改正案に盛り込んだ。そして自由党内では、初代大統領に限っての任期制限撤廃の条項をも作成した。

①国民投票制実施、②初代大統領に限っての任期制限撤廃、③国務総理制の廃止、以上3つが政治に関する主な改正内容であったが、改正案の内容をめぐる野党議員間で論争が起こった。

例えば、国民投票制について与党は、「国民主権の原則のもと、当然国民が国の重要な政策の決定を行うべきだ」と述べ、議会を迂回して国民に直接意思を問う直接民主主義的要素を用いた。それに対して野党は、「国民投票制の実施は国会の弱体化をもたらすだけでなく、実施の際に官権介入が行われる可能性がある」として代議制民主主義の原則を用いて反対した。論点となったのは「民意とはなにか」と「国民の直接意思は代議制に優越するのか」であった。

初代大統領に限っての任期制限撤廃について与党議員は、「国家存立の危機に陥っている現状(1954年当時)においては、カリスマと人望の厚い李承晩大統領に何回も立候補できる機会を与えて状況を打破すべきだ」と主張した。それに対して野党は、「特定個人に限って任期制限撤廃を求めることは、法の下での平等、法の支配に反する」として法による権力制限と個人の平等の保障、法規定の遵守という立憲主義を用いて対抗していた。

論点となったのは、「国家安保の危機という流動的な状態において、法はどうあるべきか」ということであった。

国務総理制の廃止について、与党は、「アメリカのような大統領制を取っている韓国の政治制度において、当然三権分立を徹底すべきである。国務総理制をもたすことは行政府内の一元化を阻害すると同時に議会による不当な干渉を招くだけだ」と主張していた。それに対して野党は、「アメリカのような連邦制を取っていない韓国の現状において国務総理制を廃止することは、政府の暴走を招くだけだ。それを是正するために議会によるチェックが必要だ」と主張した。論点となったのは「現状(1954年)において韓国に最も適している政治制度は何か、権力分割を優先すべきかそれとも権力の抑制均衡を優先すべきか」ということであった。いわば、三権分立の捉え方をめぐって、与党と野党は対立していた。

1954年の憲法改正は、韓国の憲政史と政治制度において①立憲主義に対する現実政治の優位、②国民投票制の確立に伴う政治指導者の議会迂回の手段の確保、③国会の政府監視権限のはく奪、以上3つの影響を与えた。その後韓国の政治指導者は国内外の危機状況を理由として憲法違反を繰り返した。そして政治指導者はその際、国民投票を実施し国民の直接支持を得ることで自らの行動の正当化をはかった。それに対して国会は政府を牽制する権限を失っていたので、政府の意のままの行動を許した。上述した3つの影響は、1987年までの韓国の課題として残り続くことになる。

注

- 1) チョン・サンウ、「1954年憲法改正の性格に対する批判的考察」、『法史学研究』第28号、2003年、248-249項。
- 2) ソ・ヒギョン、「韓国憲政史と改憲——大統領の任期議論を中心に——」、『韓国政治外交史論叢』第35巻第2号、2014年、78項。
- 3) イ・チャンホン、「第1共和国権力構造をめぐる葛藤研究：憲法制定、第1・2次改憲過程を中心に」、釜山大学校大学院修士学位論文、2018年、60項。
- 4) イ・チャンホン、前掲書、2018年、37-38項。
- 5) 「改憲を公約せよ」、『京郷新聞』、1954年4月8日。(原語韓国語)

- 6) 「総理制改憲削除必要」,『東亜日報』,1954年6月19日。(原語韓国語)
- 7) 「責任政治の危機、民国黨、改憲反対聲明」,『京郷新聞』,1954年9月21日。(原語韓国語)
- 8) ソ・ヒギョン,『韓国憲政史』,図書出版フォーラム,2020年,246項。(原語韓国語)
- 9) 同上。
- 10) 1954年当時の憲法条文と1954年憲法改正案の内容については、「大韓民国憲法」url: www.law.go.kr/법령/ (最終アクセス日: 2021年7月28日) 及び『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,2-3項(原語韓国語)を参照。表1は、先述した情報源をもとに、筆者が独自に翻訳し、作成したものである。
- 11) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,7項。(原語韓国語)
- 12) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,7-12項。(原語韓国語)
- 13) 『第19回国会臨時会議速記録第90号』,1954年11月27日,56項。(原語韓国語)
- 14) 『第19回国会臨時会議速記録第91号』,1954年11月29日,1項。(原語韓国語)
- 15) 『第19回国会臨時会議速記録第91号』,1954年11月29日,4項。(原語韓国語)
- 16) 『第19回国会臨時会議速記録第91号』,1954年11月29日,12-13項。(原語韓国語)
- 17) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,17項。(原語韓国語)
- 18) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月19日,6項。(原語韓国語)
- 19) 『第19回国会臨時会議速記録第83号』,1954年11月19日,16項。(原語韓国語)
- 20) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,20項。(原語韓国語)
- 21) 『第19回国会臨時会議速記録第83号』,1954年11月19日,21-24項。(原語韓国語)
- 22) 『第19回国会臨時会議速記録第85号』,1954年11月22日,3項。(原語韓国語)
- 23) 『第19回国会臨時会議速記録第85号』,1954年11月22日,6項。(原語韓国語)
- 24) 『第19回国会臨時会議速記録第86号』,1954年11月23日,17-18項。(原語韓国語)
- 25) ソ・ヒギョン(2020)も国民投票制の問題について同じような指摘をしている。すなわち、ソ・ヒギョンは、「後進国の事例を見ると、その効果(国民投票制)は大概マイナスである。執権者が国会を迂回した権力強化策として頻繁に使ったからだ。(中文省略)。大衆としての有権者は宣伝と扇動にかなり脆弱な存在だからだ」と述べている。ソ・ヒギョン,『韓国憲政史』,図書出版フォーラム,2020年,251項。(原語韓国語)本文でも述べたように、1954年当時の韓国において行政権力と警察権力が密接に結びついていたが、その状況のまま国民投票制を導入すると、官権が投票に介入する恐れがあった。
- 26) 『第19回国会臨時会議速記録第90号』,1954年11月27日,4-5項。(原語韓国語)
- 27) 『第19回国会臨時会議速記録第89号』,1954年11月26日,4項。(原語韓国語)
- 28) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,16項。(原語韓国語)
- 29) 『第19回国会臨時会議速記録第84号』,1954年11月20日,6-7項。(原語韓国語)
- 30) 『第19回国会臨時会議速記録第85号』,1954年11月22日,7項。(原語韓国語)
- 31) 『第19回国会臨時会議速記録第87号』,1954年11月24日,4項。(原語韓国語)
- 32) 『第19回国会臨時会議速記録第88号』,1954年11月25日,4項。(原語韓国語)
- 33) 『第19回国会臨時会議速記録第90号』,1954年11月27日,20項。(原語韓国語)
- 34) 『第19回国会臨時会議速記録第90号』,1954年11月27日,43項。(原語韓国語)
- 35) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,19項。(原語韓国語)
- 36) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,23項。(原語韓国語)
- 37) 『第19回国会臨時会議速記録第84号』,1954年11月20日,18項。(原語韓国語)
- 38) 『第19回国会臨時会議速記録第84号』,1954年11月20日,19項。(原語韓国語)
- 39) 『第19回国会臨時会議速記録第85号』,1954年11月22日,14項。(原語韓国語)
- 40) 『第19回国会臨時会議速記録第84号』,1954年11月20日,17項。(原語韓国語)
- 41) 『第19回国会臨時会議速記録第82号』,1954年11月18日,17-18項。(原語韓国語)
- 42) 『第19回国会臨時会議速記録第84号』,1954年11月20日,11項。(原語韓国語)
- 43) 『第19回国会臨時会議速記録第85号』,1954年11月22日,8項。(原語韓国語)
- 44) 『第19回国会臨時会議速記録第87号』,1954年11月24日,6項。(原語韓国語)
- 45) 『第19回国会臨時会議速記録第89号』,1954年11月26日,8項。(原語韓国語)
- 46) 『第19回国会臨時会議速記録第83号』,1954年11月19日,8項。(原語韓国語)
- 47) 『第19回国会臨時会議速記録第84号』,1954年11月20日,23項。(原語韓国語)
- 48) 『第19回国会臨時会議速記録第89号』,1954年11月26日,34項。(原語韓国語)
- 49) 『第19回国会臨時会議速記録第85号』,1954年11月22日,18項。(原語韓国語)
- 50) 『第19回国会臨時会議速記録第87号』,1954年11月24日,6項。(原語韓国語)
- 51) 『第19回国会臨時会議速記録第87号』,1954年11月24日,15項。(原語韓国語)
- 52) ソ・ヒギョンも「戦争や自然災害、経済恐慌などのような状況なら簡単に判断できるが、日常状態においては、いつなが非常事態なのか判断しづらい傾向がある」と述べて、当時与党議員の主張を否定的に捉えている。ソ・ヒギョン,前掲書,2020年,255頁。
- 53) もっとも、民主主義の内容は一枚岩ではなく、学

- 者間でも意見が分かれている。歴史上においても直接的な要素（直接民主主義）を重視すべきか（ルソーからシュミットにおける流れ）それとも間接的な要素（間接民主主義）を重視すべきか（ロック、ミルからシュンペーターにおける流れ）に関して思想家間で意見が分かれ今日でも論争が続いている。しかし、直接民主主義を優先するか間接民主主義を優先するかに関して思想家間で意見の相違はあったものの、プラトン、アリストテレスの時代から今日まで一貫して民主主義は「人々の支配」を意味し、それを前提としたうえで論争が起こっている。古代から現代にかけての民主主義理論の系譜と特徴については、デイビッド・ヘルド、『民主政の諸類型』、御茶の水書房、1998年、ロバート・ダール、『デモクラシーとは何か』、岩波書店、2001年、権左武志、『現代民主主義思想と歴史』、講談社選書メチエ、2020年、宇野重規、『民主主義とは何か』、2020年、空井護、『デモクラシーの整理法』、2020年、山本圭、『現代民主主義』、中公新書、2021年、の著書を参照。
- 54) 「軍部クーデター軍事革命委組織を発表」、『朝鮮日報』、1961年5月16日。（原語韓国語）朴正熙などのクーデター勢力は、クーデターを起こした理由として同日発表された声明文において「腐敗して無能な現政権と既成政治人にこれ以上国家と民族の運命を任せることができないと判断したため」と述べている。
- 55) 「憲法改正案」、『第72回国会会議録第2号』、1969年9月10日、3-5頁。（原語韓国語）
- 56) 「朴大統領特別宣言全文」、『京郷新聞』、1972年10月18日。（原語韓国語）朴正熙は「現在韓国をめぐる国際情勢は急激に変化しており、そうした変化に対応するためには、新しい一大維新的改革が必要であるが、今日韓国の政治現実を直視すると正常な方法では上述した改革が成し遂げられないと判断したので、このような非常措置を行った」として自ら行った戒厳令宣布を正当化している。
- 57) 「全斗煥大統領就任辞全文。清浄で互いに信じあうことができる正義的な新しい社会を建設」、『京郷新聞』、1980年9月1日。（原語韓国語）全斗煥は、「80年代はまた国際秩序と世界経済秩序に激動と激変が続くと予想される。したがってこれから韓国が生存権を守り、明るい未来をすすめていくためには国民の決意と団結を要請する」と述べて自らの大統領就任を正当化した。
- 58) 1952年の大統領直接選挙への憲法改正に対して政府が用いたのは主権在民原則（主権在民の原則上、国会ではなく、国民が直接大統領選すべき）であった状況主義ではなかった。1952年の釜山政治波動とそれに伴う同年の憲法改正については、拙著、「1952年韓国釜山政治波動の政治思想的影響」、『社会システム研究』、2022年3月、を参照すること。
- 59) 歴代韓国憲法における行政府の権限比較については、拙著、「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」、『人間・環境学紀要』第30巻、2021年12月、181頁を参照すること。

The origins of Constitutionalism and Real Politics Conflict in Korean Constitutional History

—— Focusing on the discussion on the constitutional amendment of the Korean National Assembly in 1954 ——

Kento TAKASHIRO

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

Summary This article is a study on the revision of the Korean Constitution in 1954. Specifically, the purpose of this article is to find out what the 1954 Constitutional Amendment was about, and what democratic theories the ruling and opposition lawmakers used to justify each other's claims.

The 1954 constitutional amendment features three characteristics: referendum system, the abolition of the prime minister system and the no-confidence system of the State Council, and the abolition of the presidential term restriction. Opposition lawmakers objected to the revision of the Constitution, citing three points: representative democracy, prevention of administrative dictatorship, and constitutionalism. On the other hand, ruling party lawmakers supported the revision of the Constitution, citing three principles: direct democracy, separation of powers, and situationism. The controversy between ruling and opposition lawmakers was caused by differences in perception of democracy.