講 演

韓国憲法における政府形態の変遷

鄭 萬 喜

- I 序 説
- II 立憲主義憲法の誕生と大統領制の選択
- III 議院内閣制の経験と失敗
- IV 第三共和国以後の政府形態
- V 現行憲法上の政府形態
- VI 結 論

I 序 説

韓国憲法は1948年7月に制定・公布されて以来、今日に至る半世紀の憲政史において9回にわたる改正がなされ、波乱と紆余曲折を経て現行の第6共和国憲法に至っている。このように韓国憲法史は、一言でいうと頻繁な改憲の歴史を意味し、その憲法改正の内容は、主に、権力構造と政府形態に関するものであって、改憲の動機は執権勢力の執権延長のため、あるいは政権維持に有利な権力構造を形成するためのものであった。したがって、憲法改正は、おおむね、基本権の保障というよりは、国家権力の構造に関する変革の試図に止まったという点を指摘せざるをえない⁽¹⁾。

例えば、第1次改憲（1952, 7）と第2次改憲（1954, 11）は、李承晩大統領の政権継続のための政治的欲求による違憲的な改正であって、第6次改憲（1969, 10）と第7次改憲（1972, 12）は、朴正熙大統領が長期執権のための政治的道具として悪用した結果として行われたことは周知の事実である。

しかしながら、9回にわたるすべての改憲の過程が、非民主的で否定的なものではなかった。とくに、第3次改憲（1960, 6）による第2共和国の成立と第

(1) 金哲洙、『韓国憲法史』（大学出版社、1988）、73頁。

9次改憲（1987, 12）による現行憲法の成立は、国民的な連帯感をベースにした民主的改憲の産物であった。

いずれにせよ、韓国憲法における頻繁な改憲は、西欧の立憲主義憲法や韓国の憲法より1年早く施行された日本国憲法とは著しく異なっており、韓国憲法の一つの特徴でもある。

韓国は制憲憲法以来、近代的立憲主義の基本原則に立脚して、憲法の最高法規性、そして、その改正の困難性を規定して来たわけだが、憲法の現実には、頻繁な改正のために政局の安定と持続的憲政の発展を期待することはできなかったのである。この点は、英国の憲法学者ウィーア（K. C. Wheare）が適切に指摘しているように、いくら憲法が硬性憲法主義を用いたとしても、その政治社会の支配的勢力がその憲法に満足あるいは順応できなかった場合には、憲法の改正は避けられないという事実を表していることであろう⁽²⁾。

建国初期の韓国の政治文化は、自由に関する精神的基盤の脆弱性と民主主義的な伝統の欠如で、最初から憲法が政治的に悪用される可能性が予見されていたし、実際に、執権勢力は彼らの政治的欲求を充足させるための手段として、憲法改正を随時行ったのである。いわば、韓国憲法は、その施行と共に大きく蹂躪されることになり、それはレーヴェンシュタイン（K. Loewenstein）のいう、いわゆる「名目的憲法」（nominal constitution）にすぎないものであった⁽³⁾。

制憲憲法を意味する第1共和国の憲法上の政府形態には、大統領制権力構造が用いられたが、それは純粋なアメリカ型の大統領制とは異なるもので、大統領制と議院内閣制の要素が混合された政府形態であった。

その後は、第2共和国憲法時代の1年未満の短い議院内閣制の経験を除けば、現行憲法に至るまで、大統領制を基本とする政府形態を維持している。しかし、厳密な意味では、それは「変形された大統領制」あるいは「韓国型大統領制」⁽⁴⁾、「大統領制中心の折衷型」⁽⁵⁾、「大統領主義制」⁽⁶⁾などと表現される。

(2) K. C. Wheare, *Modern Constitutions* (Oxford University Press, 1966, 2nd ed), p. 17.

(3) K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process* (Chicago, 1957), p. 148.

(4) 權寧星, 『憲法学原論』(法文社, 1997), 689頁。

(5) 許 營, 『韓国憲法論』(博英社, 1997), 711頁。

(6) 韓泰淵, 『憲法学』(法文社, 1983), 451頁。

このように、韓国憲法上の権力構造は大統領制と議院内閣制を適切に混合した折衷型であるが、大統領制的要素を中心とした政府形態であることをその特色としている。

しかし、半世紀の憲政史を経る間、憲法制定の過程において大統領制の早急な選択は独裁を経験することになるし、それに対する反省から、イギリス型の議院内閣制を導入するが、その成功の前提条件の欠如により、またも失敗してしまうのである。

その後、今日にいたるまでの大統領制中心の政府形態の運用は、権威主義的な体制のなかでの独裁化の傾向を大きく脱することはなかった。一言でいうと、韓国憲政史に現れた権力構造の変遷は「実力者の権力維持により成立した試行錯誤の歴史」といえる⁽⁷⁾。

最近、韓国の政治圏では、今年12月の大統領選挙を控えて、一部の野党と政治勢力による内閣制への改憲が強く提起されている。つまり、大統領制の運用上の問題点が指摘されているし、とくに、「韓宝スキャンダル」のときに露呈された政治的腐敗は、大統領への権力の集中にその原因があるという世論の批判を受けている。さらに、権力の分散を図り、政治的腐敗を清算するためには、根本的政治改革としての議院内閣制への改憲しかない、という主張が強く提起されつつある。

したがって、本稿では、韓国の憲法における権力構造あるいは政府形態の変遷過程を概観し、現行憲法上の政府形態の構造と問題点を分析することをもって、これからの韓国憲法の権力構造の方向に関する一つの示唆点を提示することをその目的とする。

II 立憲主義憲法の誕生と大統領制の選択

韓国の近代史において、日帝の侵略による大韓帝国の崩壊は、李氏朝鮮5百年の君主制の歴史の幕が閉じることを意味するし、その後の植民地支配から免れた1945年8月15日の解放は、直ちに、君主制から共和制への転換のための一つの革命的な性格を持つと解されうる⁽⁸⁾。実に、君主制から共和制への転換

(7) 文光三、「憲法上政府形態の変遷に関する考察」、房山丘秉朔博士停年記念「公法理論の現代的課題」(1991)、138頁。

(8) 韓泰淵、「韓国憲法における大統領制の実相」、考試研究創刊20周年記念論叢(1994)、171頁。

は、国民主権による君主主権の克服という真の意味での政治的革命を必要とする。ところが、当時、韓国は、内部からの革命ではなく、連合軍の勝利という外勢により独立を成し遂げたのであり、解放後の新しい自主独立国家の建設は、君主制による王政復帰ではなく、民主的共和国の建立であるということ、を、当然に意味したので、憲法制定の過程における国家形態に関する論議は当初から賛否の対象から除外されたのである。

したがって、制憲憲法の制定過程では、権力構造の政府形態の如何が憲法を中心問題として登場するしかなく、結局、西欧的議院内閣制の採択とアメリカ型大統領制の導入という、対立する二つの政治勢力の主張が競合したのであった。

議院内閣制案は、当時、制憲国会内の唯一の政党であった韓国民主党が新しい政府構成において主導権を握るための実践的な原因から提起された。反面、大統領制案はアメリカで教育を受けて帰国した李承晩博士の強力な主張によるものであった。ここで、対立する政治的見解の妥協が必要となり、その結果、当時、圧倒的な政治的影響力を持っていた李博士の勝利で終わることとなった。しかし、一方的に李博士の主張が受け入れられたのではなく、議院内閣制憲法草案(兪鎮午博士起草)に大統領制の要素を適宜に加味した妥協の産物として、制憲憲法の権力構造が成立した。

このような制憲憲法上の権力構造は無原則の政治的な妥協の産物であったことを意味するし、最初から政治的経験とか理論に基づくものではなかったので、その政府形態は、大統領制を中心にするが、アメリカ型の大統領制とは大きく区別される、変形された大統領制になるしかなかった⁽⁹⁾。

制憲憲法上の大統領制的要素に関する規定としては、大統領は国家の元首であると同時に、行政府の首班としての地位を持ち(第51条)、国務総理及び国務委員の任命権を持っており(第69条)、法律案拒否権を行使することができる(第40条)こと、また、大統領に事故ある時の権限代行者として副大統領(第52条)を設けたことなどが挙げられる。しかし、大統領の選出は、国会による間接的な選挙によると定めており、これは制憲憲法の特色である。大統領の国会による選出は、大統領制の本質と両立することができない制度で、この規定は、その4年後の第1次改憲の際に、国民による直接選挙に変わることになる。

制憲憲法の議院内閣制的要素としては、大統領、国務総理及び国務委員で構

(9) 韓泰淵、『憲法と政治体制』(法文社、1987)、97頁。

成される合意体としての国務院（第68条）を設けたこと、政府の法律案提出権（第39条）、国務総理、国務委員及び政府委員の国会出席並びに発言権（第44条）、大統領の国務に関する行為に対する国務総理及び関係国務委員の副署（第19条）などが挙げられる。しかし、ここでの国務委員あるいは国務総理は、議院内閣制の内閣のような独自の権限を持つ執行権担当者を意味するものではなく、ただ大統領を補佐する補助的機関にすぎないものであった。

このように、制憲憲法上の政府形態は、無原則的な政治的妥協と折衷により成立したものであったため、制定当初から少なくない問題点を抱えて出発した。そして、その後の憲政運用の過程においても試行錯誤を繰り返し、国政の不安定を招来した。

1952年の第1次改憲で、大統領と副大統領の国民による直接選挙が採択されたが、その代わりに、議院内閣制的要素を大幅に導入した。大統領は国会の同意を得て、国務総理を任命することができ、国務総理と国務委員も国会に対して連帯責任を負い、国会には政府不信任権があった。しかし、大統領は憲政の運用において国務総理を任命せず、事実上、大統領の独走の状態であった。

1954年の第2次改憲は、李承晩大統領の永久執権のための違憲的改憲⁽¹⁰⁾であったが、政府形態において大統領制的要素を強化し、議院内閣制的要素を払拭するために国務総理制及び国会の国務委員に対する連帯的な不信任制を廃止して、国務委員に対して個別的な責任を問えることにした。

とにかく、制憲憲法上の政府形態は大統領制を用いながらも議院内閣制的要素を加えた大統領中心制といえるが、第1次改憲による大統領直選制と議院内閣制的要素の強化は Weimar 憲法上の二元政府制と類似した政府形態を意味するものでもあった。しかし、ここでの政府形態の混合は、大統領制を原則とする立場からは、ヴァイマル憲法でみられるような執行権の二元的構造とは区別される。このような意味で、第1共和国憲法上の政府形態は原則的な大統領制権力構造に、大統領の権力を制限するための方法としての議院内閣制的要素

(10) 第2次改憲は、初代大統領に限っては、3選制限は適用されないとしたが、これは、平等の原則に違背し、また手続上においても、国会在籍議員3分の2以上の賛成を要求する議決定足数に1票不足して、否決と宣言されたが（在籍議員203人中、改憲に必要な議決定足数は136人であったが、135人しか賛成しなかった）、数学上の四捨五入原理を導入し、否決宣言を覆して、改憲案の通過を宣言した。これは、明白な手続上の瑕疵がある違憲的改憲であった。

を加えた中南米型のいわゆる「大統領主義制」の類型であると説く見解もある⁽¹¹⁾。そのような政府形態における憲政運営の実においては、議会に対して優越な地位を持つ大統領が権力を独占したし、議院内閣制的要素は全く機能を発揮できなかったのである。これに関して、レーヴェンシュタインは、韓国の制憲憲法上の権力構造を「新大統領制」(neopresidentialism)の類型であるとみなして、厳格な権力分立の原理に立脚したアメリカ型の大統領制とは区別される権威主義的政府形態として分類したのである⁽¹²⁾。

III 議院内閣制の経験と失敗

制憲憲法の下での李承晩大統領の独裁体制は、1960年の3・15不正選挙をきっかけに崩壊することとなる。不正選挙に抗議する4月19日の学生デモは市民革命に発展し、結局、李大統領の辞任をもって第1共和国は幕を閉じることとなった。

李大統領の辞任後、許政過渡政府が構成され、同年6月15日、国会で憲法改正案が与野党の合意で通過し、議院内閣制を用いることとなった。これは、第3次改憲による、第2共和国憲法の成立を意味するものである。

憲法上の議院内閣制権力構造の採択は、大統領制の独裁に対する歴史的な反動であり、4・19革命による全国民の民主的改革の要請で、大統領制の独裁的傾向に対して終止符を打ったことを意味する。

当時の国会の改憲案に関する提案説明にも、権力の集中を防止して、国政の全般にわたり、常に、国民に対して責任を負い、国民の真の多数意思を現実的に国政に反映できる議院内閣制政府形態が主張された⁽¹³⁾。いわば、第2共和国憲法による議院内閣制の採択は、大統領の独裁を経験した当時の国民的な共通認識といえる権力の統制と自由保障の要請による新たな政府形態の選択を意味するものであった。こうして、新憲法に従って、同年7月総選挙が実施され、国会が構成された。同年8月には、国会両院合同会議で、大統領に尹潽善氏が選ばれることとなった。また、国務総理としては張勉氏が認准された。

(11) 韓泰淵, 前掲書(注6), 456頁。

(12) K. Loewenstein, op. cit., p, 65.

(13) 第3次改憲案の提案説明(1960. 5. 11. 鄭憲珠議員)に関する資料は、韓国比較憲政研究所, 「憲政研究」第2集, 1969, 269頁に収録。

第2共和国憲法上における議院内閣制に関する規定は、次の通りである。大統領は象徴的な国家元首としての儀礼的権限だけを行使し、国会の両院合同会議で選出される（第53条）。実質的行政権は内閣である國務院に属し、内閣首班である國務総理は、民議員で選出され、大統領が任命する（第69条）。國務総理と國務委員の過半数は国会議員で構成されなければならない、国会が内閣を不信任したとき、内閣は総辞任しなければならない。内閣は、これに対応して、民議院解散権を行使して権力的均衡を維持する（第71条）。このような制度は、イギリス型の真正の議院内閣制に該当するものであった⁽¹⁴⁾。しかし、この議院内閣制憲法は、1961年の5・16軍事クーデターにより、1年にも満たず、9カ月の短命で終わってしまった。

当時、議院内閣制が成功しなかった原因としては、様々な側面からの種々の説明ができるだろうが、一般的には、議院内閣制実施の前提になる当時の社会的与件の欠如を指摘することができるし、また、執権党であった民主党の分裂による内閣の弱体化と政局の混乱による社会的秩序の紊乱などが挙げられている⁽¹⁵⁾。

他方、議院内閣制の制度的運用面で露呈された諸問題を分析してみると、憲法上の国家元首である大統領と実質的に行政権を持っていた内閣との関係において、大統領の地位と役割が全く発揮されなかったこと、また、国会と政府との間に、緊密な関係を維持しつつ相互の協動的国政運営を行うことができなかったこと、さらに、議院内閣制において強調される責任政治が具現されなかったこと、などをその失敗の原因であるとする指摘もなされている⁽¹⁶⁾。このような議院内閣制の運用上の要因と議院内閣制の成功の前提条件の欠如により、政局は不安と混迷を繰り返すこととなり、遂に、第2共和国はその幕を閉じることとなった。

要するに、大統領制の独裁化傾向は4・19革命により、議院内閣制の自由的傾向へ移行することとなるが、当時の時代的状况あるいは社会的条件は、高度の政治的技術を要する議院内閣制を定着させるには様々な難しい問題点を抱えていたといえる。とくに、議院内閣制が成功するための必須的な前提条件としての民主的政党制の確立が欠如した状況の下での議院内閣制の採択

(14) 徐柱實、「韓国の議院内閣制の理論と経験」、韓日法學研究第10集（1991）、119頁。

(15) 韓泰淵、前掲書（注6）、363-364頁。

(16) 尹世昌、「議院内閣制の是正点」、考試界1961年6月号、30頁。

は、一つの試行錯誤を意味するだけであった⁽¹⁷⁾。

しかしながら、当時の議院内閣制の失敗の原因を、全的に、その制度自体またはその運用上の問題にあったとみることはできない。第2共和国が1年にも満たず崩壊してしまったのは、その制度に問題があったわけではなく、5・16クーデターにその原因があるという見解もあるし⁽¹⁸⁾、議院内閣制の運用の時期が適切ではなかったという見解もなされている⁽¹⁹⁾。

IV 第3共和国以後の政府形態

1 第3共和国憲法と大統領制への復帰

1961年5月16日、軍事クーデターの成功で、軍事内閣である「国家再建最高会議」が構成された。軍事政府は、軍政実施の1年後に憲法審議委員会を発足させて憲法改正作業に入った。1962年12月、国民投票により憲法改正が確定され、1963年12月26日に公布された。

この1962年憲法は、第3共和国憲法に相当するもので、第2共和国政府に対する反動として、再び、強くて安定した政府形態への願がつよくなり、大統領制が用いられた。しかし、第3共和国憲法上の大統領制は、第1共和国大統領制への単純な回帰ではなかった。

両者は、その制度採択の背景と与件が異なるため、自然に異なる性格と価値を内包していた⁽²⁰⁾。とくに、第3共和国憲法は、国民投票により、民政移譲の形式を取っていたが、実質的には軍事政府勢力による民政の主導権の掌握が意図されたために、意識的あるいは無意識的に、憲法上の大統領の地位は第1共和国のそれよりも、比較的強化されていたことが認識できる。また、第3共和国憲法の制定過程は、第1共和国憲法のそれとは異なり、政治的妥協の必要性がなかったため、第1共和国の憲法に比べてより古典的な大統領制に接近しているといえる⁽²¹⁾。

(17) 鄭萬喜、「議院内閣制の検討」、『現代憲法と議会主義』（法文社、1995）、345頁。

(18) 許 營、前掲書、701頁。

(19) 徐柱實・前掲論文、123頁。

(20) 西尾昭・葛奉根、「韓国における統治構造—大統領制を中心に—」、同志社法学第48巻3号（1996）、69頁。

(21) 西尾昭・葛奉根、前掲論文、69頁。

第3共和国憲法上の大統領制に関する規定をみると、次の通りである。①大統領は、国家の元首であると同時に行政権の首班であり、国民の直接選挙によって選ばれる。②任期4年の大統領は、弾劾訴追の場合を除いて、政治的責任を負わない。③大統領は国家緊急権を初めとする緊急命令と緊急財政・経済命令権を行使することができる。④大統領は、国会の同意なしに、國務総理・國務委員を任命することができる。⑤大統領は、政党の党首職を兼任することができ、政党を通じる国会の支配を容易にした。とくに、第3共和国憲法は政党国家的傾向を指向して、国会議員の必須的政党推薦制とともに、党籍離脱・変更のときの議院資格喪失を規定して大統領の強力な影響力を発揮することができるようにした。

このように、第3共和国憲法は、第1共和国憲法に比して、大統領の地位が強化されており、さらに、これに議院内閣制を加えているのが特色である。すなわち、副大統領制を設けず國務総理制を採択して、大統領は國務総理の提請により國務委員を任命することができたし、国会は國務総理と國務委員の解任を大統領に建議することができた。

しかし、このような議院内閣制的要素は、あくまでも形式的な意味を持つだけで、純粋な議院内閣制の要素とはいいいにくい。國務総理・國務委員に対する解任建議は、拘束力がないため、内閣の議会に対する責任の要素とみることは難しい。また、國務會議は議院内閣制の内閣と類似したものではあるが、議決機関ではなく、審議機関として設けられ、大統領の政策決定において補佐機能を遂行するだけであった。このような、審議機関の性格を持つ國務會議は第4、第5共和国を経て、現行憲法においても同様に設置されている。

いずれにせよ、第3共和国憲法上の大統領制は、外見上は比較的アメリカ型大統領制に近い制度のようにみられたが、その運用の実際においては工作政治、選挙不正、国論分裂など典型的な後進国政治の形で現れた⁽²²⁾。そして、結局、1969年には大統領の任期延長のための3選改憲を強行して、1971年の第7代大統領選挙で朴正熙大統領は3選に成功することになった。しかし、同年の国会議員の総選挙では、執権党の民主共和党の議席数が大きく減った代わりに野党の新民党の議席数が増して、野党の政府に対する牽制機能が強くなった。そのような政局の下で、朴大統領は野党の牽制に対して強い不満を感じることとなり、南北分断状況下の安保論理を訴えて、同年12月国家非常事態を宣

(22) 金孝全,「韓国憲法における大統領制」,韓国憲法学会学術発表論文第3集(1995),79頁。

言し、「国家保衛に関する特別措置法」⁽²³⁾を制定して、大統領に超憲法的な国家緊急権の行使を許したのである。このような大統領の露骨的な独裁政治は、典型的に、レーヴェンシュタインの「新大統領制」の類型に属するものである。

2 第4共和国憲法上の政府形態

1972年10月17日、朴大統領は非常戒厳を宣布し、非常措置を断行した。そして、国会を解散し、すべての政党活動を禁止するなど憲法の一部条項の効力を停止させた。また、国会の機能に代わった非常國務會議により、全面的に新しい憲法案が作成され、同年11月国民投票により新憲法が確定され、同年12月27日公布・施行された。これがいわゆる「維新憲法」ともいわれている第4共和国憲法である。

この10・17非常措置により、第3共和国憲法の規範力は事実上失われ、憲政が中断されることになり、韓国憲政は、5・16軍事クーデターに続くもう一つの不幸な事件を迎えることになったのである。

この維新憲法制定の性格に関しては見解が分かれているが、その一つとして、超国家的な非常事態を收拾するための超憲法的な非常措置による第3共和国憲法の全面改正であるとみる見解がある⁽²⁴⁾。

しかし、このような見解に対して、維新措置は、統一を名分にした、政治的な体制改革の不可避性を掲げた当時執権者の超憲法的な力の行使による「下向式革命」ないしは「政変」⁽²⁵⁾であり、一種の「親衛クーデター」⁽²⁶⁾であるとみる見解が支配的である。

したがって、維新憲法は憲法全般にわたる実質的な変革をもたらしたものであり、新しい憲法の制定であるともいえる。ただし、この維新措置による維新憲法が、国民投票で総有権者の84%⁽²⁷⁾の賛成で確定されたということは、C.

(23) 当時、国家保衛に関する特別措置法の正当化理論は、韓泰淵、「韓国憲法における国家緊急権、特に国家保衛に関する特別措置法に対して一」、憲法研究第2集（1972年）、32頁以下。

(24) 韓泰淵、前掲書（注6）、49-50頁；朴一慶、『憲法』（一明社、1980）、132頁。

(25) 許 營、前掲書、116頁。

(26) 文光三、前掲論文、151頁。

(27) 11月21日実施された国民投票では、総有権者数15,676,395人中、14,410,714人が投票し、91.9%の投票率を表しており、このなかでの13,186,559人が賛成して、91.5%の賛成率を記録した。金哲洙、前掲書、116頁。

Schmittの決断主義的観点からみれば、維新憲法制定の正当性は認められたとする見解もある⁽²⁸⁾。確かに、維新憲法は当時の執権者の政治的決断の産物であるといえるし、それが国民投票の圧倒的な支持によりその正当性が付与されたという評価もできる。当時の維新憲法案の提案説明においても、維新憲法の基本性格は祖国の平和的統一を指向し、土着的民主主義を確立することにあると主張して、維新憲法の正当化を国民に向けて説明したのである。しかし、維新憲法は、実質的には執権者の継続的執権のために行われたものであり、そのクーデターの性格は否認することはできない⁽²⁹⁾。

維新憲法によって用いられた第4共和国の政府形態は、韓国の憲政史において大統領の地位と権威をもっとも強化したものであったが、反面、憲法理論上は少なくない問題点をも抱えた、あまりにも不正常的な制度であったという点に著しい特徴があった⁽³⁰⁾。

第4共和国の大統領制に関する要素は、次の通りである。①大統領は国家の元首であり、行政権の首班である。②大統領は、「統一主体国民会議」で選出される。③大統領の任期は6年であるが、重任制限の規定はなくなった。④大統領は、国会議員定数の3分の1に該当する国会議員候補者を一括推薦することができるし、これを受け、統一主体国民会議が総括して選出する。⑤大統領は、任意で国会解散権を行使することができる。⑥大統領は、国政の全般に関する広範囲にわたる緊急措置権を持つ。⑦大統領は、一般裁判官の任命権をも持つ。

このように、大統領の地位と権限は強化されたが、旧憲法上の議院内閣制的要素はそのまま残されており、とくに、国会の国務総理ないし国務委員に対する解任議決権を規定して、国務総理に対する解任議決があるときは、大統領が国務総理と国務委員全員を解任することとし、連帯責任を規定しているのが特徴である。

このような第4共和国の政府形態に関しては、様々に評価され、「領導的大統領制」⁽³¹⁾、「絶対的大統領中心制」⁽³²⁾、「権威主義的大統領制ないし全体的混

(28) 許 營, 前掲書, 116頁。

(29) 金哲洙, 『憲法学概論』(博英社, 1997), 66頁。

(30) 許 營, 前掲書, 703頁

(31) 朴一慶, 前掲書, 275頁。

(32) 文鴻柱, 前掲書, 408頁。

合政府制」⁽³³⁾、「新大統領制」⁽³⁴⁾、「混合型政府形態」⁽³⁵⁾などといわれている。

このような絶対的権限を持つ大統領制は、大統領の選出方法において国民による直接選挙ではなく、間接選挙を取っていたという点で、その大統領制の民主的正当性の欠如が大きく指摘されている。この点が、維新憲法の権力構造においての決定的な制度的欠陥であったといわざるをえない。ともかく、維新憲法に対しては、危機権力の制度化による危機政府理論をもって、維新憲法を正当化しようとする立場もあるが⁽³⁶⁾、維新憲法を一言で表すと、執権延長と独裁体制の確立を目的とした不正常な制度であったとしかいえない。

3 第5共和国憲法上の政府形態

1979年10月26日の朴大統領の死亡で維新体制は崩壊に至り、新しい憲法秩序が模索されはじめ、国会は憲法改正の主導権を握るようにもみられた。しかし政府は、1980年5月17日、非常戒厳を全国に拡大実施して、国会を解散し、すべての政党及び政治活動を禁止した。同年8月には、危機管理政府を指導してきた崔圭夏大統領が辞任して、後継者として統一主体国民会議において全斗煥氏が大統領に選ばれた。そうして、政府の主導下で国務会議で議決された憲法改正案が10月22日国民投票により確定され、同年10月27日公布・施行されたのが第5共和国憲法である。第5共和国憲法の成立は、旧体制の矛盾を清算するという動機でなされたものであったため、大統領の権限をある程度制限し、国会の地位を相対的に強化したが、大統領は依然として、選挙人団による間接選挙によって選ばれた。また、大統領の任期は7年の単任制（重任禁止）にした。大統領の国会解散権はそのまま認められ、非常措置権と戒厳宣布権など国家緊急権を規定した。旧憲法上の議院内閣制的要素としての国務総理制と国務総理及び国務委員に対する解任建議権などはそのまま置かれた。したがって、第5共和国憲法上の政府形態はアメリカの大統領制とは区別されるし、議院内閣制的要素が加味されていることと大統領の大権的権限が認められていることから、フランス第5共和国の二元政府制に類似しているとみることができ⁽³⁷⁾。ともかく、第5共和国憲法の権力構造は、第4共和国憲法に比して権

(33) 權寧星, 前掲書, 789頁。

(34) 金哲洙, 前掲書(注29), 734頁。

(35) 葛奉根, 『維新憲法論』(韓国憲法学会出版部, 1977), 219頁。

(36) 韓泰淵, 前掲書(注6), 460頁。

(37) フランス第5共和国憲法においても、大統領直選制改憲以前を意味する1958

力分立の原理がある程度は採択されているが、大統領の優越的な地位が依然認められていて、憲政運用の実際においても強力な権威主義的大統領制として運用された⁽³⁸⁾。これは、レーヴェンシュタインのいう新大統領の範疇に属するものであった⁽³⁹⁾。

V 現行憲法上の政府形態

1 変形された大統領制

第5共和国憲法による大統領の間接選挙制は、憲法施行以降統治権の正当性問題と関連して議論の対象となり、大統領直接選挙制への改憲要求が益々重大な政治的争点として浮かび上がり、1987年6月の市民抗争を契機に、国民による直接選挙制への改憲が不可避となった。こうして、同年10月与野党の合意による大統領直選制改憲案が国会で議決され、また、国民投票で確定されることとなり、第9次改憲による第6共和国憲法⁽⁴⁰⁾の成立をみることとなった⁽⁴¹⁾。

-1962年当時の憲法と類似している。しかし、フランスの場合、首相は内政に関する実質的権限を行使するが、韓国の國務総理は大統領の補佐機関にすぎないという点に差異がある。フランスの二元政府制に関しては、成樂寅、『フランス憲法学』（法文社、1995）、336頁以下；丘秉朔、『議院内閣制の研究』（和成社、1991）、28頁以下。

(38) 金哲洙，前掲書，736頁。

(39) 權寧星，前掲書，867頁。

(40) 1987年10月27日の国民投票によって確定され、1988年2月25日より施行された。

(41) 韓国憲法史の時代区分を慣行的に、制憲憲法の制定以来現行の憲法に至るまでを、第1共和国から第6共和国までに区分しているが、これに関しては異見が提起されている。共和国の序数表記による憲政の区分は、フランス憲法の慣行にならったものであるが、その基準設定が明白ではないといえる。フランスでは、共和政が中断され、帝政などを経験しながら共和政が復活されたのであるから、一貫的な基準により憲政が区分されているが、韓国の場合は、歴史変化的事件と憲法の改正または統治者を中心に憲政の時代区分が行われている。韓国は、制憲憲法以来、政治体制が共和政を維持しているから、第2、第3などの共和国表記は、概念上の混乱を招く恐れがある。したがって、權寧星教授は、第1共和国、第2共和国などの表現の代わりに、1948年憲法（李承晩政権時代）、1960年憲法（張勉政権時代）、1962年憲法（朴正熙時代）、1972年憲法（維新時代）、1980年憲法（全斗煥政権時代）、1987年憲法（盧泰愚政権時代）、

現行憲法上の政府形態は、1980年憲法に比して、大統領の権限を弱める一方、国会の地位を強化することによって、権威主義から脱却しており、大統領直選制へ還元されていることからアメリカ型大統領制により接近した「準アメリカ型大統領制」⁽⁴²⁾といえるものである。しかし、議院内閣制的要素が依然加味されていることから、決して、アメリカ型大統領制と同じ範疇に属するとはいえないし、むしろ過去の第3共和国憲法（1962年）の大統領制に類似しているといえることができる⁽⁴³⁾。

現行憲法上に規定されている大統領制の要素は次の通りである。①大統領は国家の元首であると同時に、行政府首班としての地位と権限を持つ（第66条第1項、第2項）。②大統領は国民により直接選出されるので（第67条第1項）、国民による権力の正当性と代表性を直接に付与されることとなる。③大統領は、任期5年の間（第70条）は、弾劾訴追の場合を除いては、国会に対して政治的責任を負わない（第53条2項）。④大統領は、法律案拒否権を行使することをもって（第53条2項）、国会の軽率と専制を防止することができる。⑤旧憲法上の大統領の国会解散権が削除されることとなり、国会と政府との権力的均衡がある程度維持されている。ここで、以上の要素だけを見ると現行憲法の政府形態は大統領制に相当するものである。しかし、現行憲法には、依然として、議院内閣制的要素が残されている。すなわち、①国務総理制を設け、国務総理の任命には国会の同意を得なければならない（第86条1項）。②議院内閣制の内閣に類似した国務会議を設けて、執行府の権限に属する重要政策を審議するようにした（第88条1）。③国務総理は、大統領の命を受け行政各部を統

1993年文民政府時代（金永三政権時代）に区分している（權寧星，前掲書，93頁）。許 營教授は、1987年の憲法改正による盧大統領時代を第6共和国と呼ぶのを否定して、第5共和国の延長であるとみて、第5共和国改正憲法時代（盧大統領時代）と記述している。その理由は、改正憲法が旧憲法の効力の中絶なしに旧憲法の改正手続によって行われたことと、改正憲法によって当選された大統領が旧憲法下の執権層と政治的に同一の集団に属しているため、改正憲法時代を第6共和国と呼ぶのは政治的な意味しかないし、憲法理論的には説得力がないからであるという（許營，前掲書，127頁）。韓泰淵博士は、1972年の維新憲法は、第3共和国憲法とはその次元を異にする第4共和国憲法とみるのは正しくなく、それは、同一人、すなわち朴大統領の統治を意味するという理由から、第3共和国の一の変形であるとみることができるといえる（韓泰淵，憲法と政治体制，105頁）。

(42) 權寧星，前掲書，790頁。

(43) 金哲洙，前掲書，690頁。

括する（第86条第2項）。また、国務委員の任命を大統領に提請したり、若しくは解任を建議したりすることができる（第87条の第1項、第3項）。④国会は、国務総理または国務委員の解任を大統領に建議することができる（第63条第1項）。⑤政府も法律案を提出することができる（第52条）。⑥国務総理、国務委員または政府委員は、国会若しくはその委員会に出席して、国政処理状況を報告若しくは意見を陳述し、質問に応答することができる（第62条第1項）。また、国会若しくはその委員会の要求があるときは、国務総理、国務委員及び政府委員は出席・答弁しなければならない（第62条第2項）。⑦大統領の国法上の行為には、国務総理と関係国務委員の副署が必要である（第82条）。このような要素は、外見的な制度的側面だけをみるときは、議院内閣制的要素であるとみなされうるだろうが、実質的な機能の面から検討すると、それはただ大統領の権限行使に対する統制機能を担当しているところにその意味があるわけで、決して議院内閣制的機能を果たしているものではないといえる⁽⁴⁴⁾。例えば、国務総理は議院内閣制の首相のような実質的権限を行使するのではなく、大統領の補佐機関にすぎないし、国務会議も議院内閣制の閣僚会議のような議決機関ではなくて審議機関にすぎない。また、国務総理・国務委員に対する解任建議も議院内閣制の内閣不信任のような法的拘束力はないからである。現行憲法上の政府形態は上記のように大統領制を基本にしながら、議院内閣制的要素を加味した混合型の政府形態で、アメリカ型の大統領制とは区別される。他方で、大統領の大権的権限を認めて、二元政府的要素を含んでいるのが特徴である。すなわち、大統領は、国家緊急権としての緊急命令権（第76条）と戒厳宣布権（第77条）を持っており、国家の重要政策に関する国民投票付与権（第72条）と憲法改正案発議権を行使する（第128条）。このような権限は、アメリカ型の大統領制ではみられないもので、フランス第5共和国憲法上の二元政府制的要素と類似しているといえる⁽⁴⁵⁾。

よって、現行憲法上の政府形態は、アメリカ型大統領制とも異なっているし、フランス型の大統領制とも区別されるものである。大統領制に議院内閣制的要素を加味してはいるが、二元政府制のような強力な議院内閣制的要素、すなわち、国会解散権と政府不信任権は存在していない。したがって、現行韓国

(44) 權寧星，前掲書，689頁。

(45) フランス憲法上の大統領は、国会解散権（第12条）、国民投票付託権（第11条）、非常大権（大16条）を行使する。詳細は、成樂寅，前掲書，365頁以下を参照。

憲法の政府形態は「大統領制に議院内閣制の要素が多少加味された折衷型」⁽⁴⁶⁾ないし「混合型の政府形態」であるといえるが、一般的な慣用としては「半大統領制」と呼ばれている⁽⁴⁷⁾。

2 現行政府形態の問題点

(1) 大統領選挙制度に関連した問題点

現行憲法上の政府形態が基本的には大統領制であるというとき、その選挙制度と関連して様々な問題点が指摘されている。第1に、大統領の選出方法において統治権の正当性確保のために直選制を採択したが、ただ、相対的多数選挙制度により大統領を選出することになり、選挙権者の過半数の支持も満たしていない少数派大統領 (minority president) を出現させようという問題点がある。このような少数派大統領は、多数国民の支持による民主的正当性が希薄となり、政治的指導力を発揮しにくくなる⁽⁴⁸⁾。とくに、韓国の政党政治はアメリカのような両党制が確立されていないため、候補者が乱立する場合には選出された大統領の民主的な正当性はますます脆弱化することになる。

したがって、絶対多数選挙制度と決選投票制を導入する方向に大統領選挙制度の改善が要請される⁽⁴⁹⁾。また、大統領選挙で最高得票者が二人以上いるときは、国会での多数決で、その当選者を決定する (第67条の2) という規定を設けたため、大統領直選制の制度的本質が変質されているという指摘もある⁽⁵⁰⁾。

第2に、現行法上の大統領制には、アメリカ大統領制とは異なり、大統領の事故により、その職を自動承継して政局の不安定を予防することができる制度的装置としての副大統領制を設けていないという点に問題がある。大統領が關

(46) 金哲洙, 前掲書, 738頁。

(47) 学者によっては、韓国型大統領制 (權寧星, 前掲書, 791頁), 変形された大統領制 (許 營, 前掲書, 720頁), 比較的純粋な大統領制 (文鴻柱, 前掲書, 411頁), 大統領中心制 (丘秉朔, 『新憲法原論』 (博英社, 1990年), 758頁), などで表現されている。

(48) 1987年の第13代大統領選挙の時、盧泰愚大統領は有効投票の37%で当選された。また、1992年の第14代選挙で、金永三大統領は42%の支持で当選された。

(49) フランス第5共和国憲法・オーストリア憲法・ポルトガル憲法・イラン憲法・チリ憲法などは、大統領選挙において絶対多数選挙制度を採択している。中央選挙管理委員会, 各国の選挙制度, 1993, 485-487頁。

(50) 許 營, 前掲書, 712頁。

位若しくは事故により職務を遂行することができない場合には、国務総理、法律で定められた国務委員の順序で、その職務を代行する（第72条）と規定しているが、これは、民主的正当性の深刻な空白状態を招くことになる。なぜならば、国務総理が、たとえ、国会の同意を得て任命されるとしても、大統領の権限代行者としての民主的正当性は大きく不足しているといえるからである。したがって、大統領選挙のときに、副大統領をともに選挙して、大統領闕位のときはその職を承継するアメリカ型の副大統領制を採択するのが、大統領制要素を強化した現行憲法の政府形態に符合するものと考えられる。

第3に、現行憲法上の大統領の5年任期の単任制（重任禁止）に関する問題である。このような重任制限規定は、過去韓国の憲政史の経験からの反省で長期執権による独裁への憂慮から設けられたが、これは、大統領直選制の理念と離れる制度であるといえる。

大統領直選制が追求する民主政治の根本理念は、国民により直接選出された大統領に対して、次の選挙を通じての審判の機会を持たせるということである。従って、大統領の重任を許容するのが直選制の原理と理念的に符合するといえるし、大統領独裁の防止は重任禁止をもってではなく、権力統制を強化することをもって可能であるといえる。

大統領の任期の間の国政遂行能力や業績などに対する国民的評価と再信任を問う機会としての意義を次期の選挙が持つというならば、重任は許容されるべきである。とくに、大統領制の問題点の一つとして指摘されている執権末期のレイムダック現象を最小化するためにも重任許容が望ましいと考える。そうすると、重任を許容するときの任期が問題になるが、アメリカ大統領制のように4年任期で、一回に限りの重任許容が妥当であると考えられる⁽⁵¹⁾。

（2） 大統領と国会の権力関係においての問題点

現行憲法上の大統領中心の政府形態は、旧憲法に比して国会の地位を強化

(51) アメリカの憲法制定過程で、大統領の選出方法と任期・重任制限に関しては多くの議論が行われて、重任制限の提案に関しては、そのような制限は大統領が国家のために善良な行為を行える機会と可能性を排除することになりうるという理由で否決され、4年任期の永久再選制（permanent reeligibility）が採択されたのである。その後、現行のような3選禁止が採択されたのは、1951年の連邦修正憲法第22条によるものである。

Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency* (1980).pp. 46-49.

し、大統領の国会解散権を削除して、国会と政府間の権力的均衡が維持されている。しかし、他方で、現行大統領制が政党制との結合において国会の多数党と執権党が一致しない場合には、すなわち、アメリカにおけるいわゆる分裂政府 (divided government) 現象が現れると、国会と行政府の深刻な対立・衝突による国政の交錯状態を招くおそれがある。

去る1988年4月の第13代総選挙の結果、国会の構成が韓国憲政史上初めて、与少野大の4党体制で構成され、執権党が議席の過半数を確保することができず、国会と政府は極限の対立をみることとなり、政局の交錯状態ないし無政府のような状態が現れたときがある⁽⁵²⁾。

このように、厳格な権力分立を前提にした大統領制の原理と政党制の結合による「分裂政府」現象ないし「与少野大」現象は、議会と大統領との間の対立により国家政策の矛盾・一貫性の欠如などを招いて、政局の交錯状態が免れにくくなる。とくに、現行憲法は、大統領と国会議員の任期が同一ではないため、国会の構成において、いわゆる与少野大現象が現れやすい。

アメリカの大統領制においては厳格な権力の分散と権力相互間の統制原理により、議会と大統領との間の権力的均衡が維持されているが、現代的政党政治との結合により、議会と政府が極度に対立する分裂政府現象が一般的に現れている。

このような議会と大統領との対立・衝突は、政局の沈滞・交錯状態を招き、国家政策の一貫性ある推進が困難になるなどの深刻な問題が提起されるという批判的な指摘があり、それに関する政治改革論議も活発に展開されている⁽⁵³⁾。しかし、アメリカの政党組織は根本的に中央党組織による党の規律と結束が微弱で、議員ひとり一人の独自性が強いいため、たとえ、分裂政府下で、議会と政府が対立しても、超党派的な立場で国家利益を優先する議員達の自由

(52) 韓国憲政史における初めての「与少野大」現象により、野党の地位が強化され、国会がようやく「行政府の侍女」から免れ、「行政府の監督者」の役割を期待することができたが、それも長くは行かず、1990年1月の電撃的な3党合党宣言により、民自党という巨大与党対群小野党の構造で還元された。当時の3党合党は、国民の国会構成権を無視することであり、代議制原理を歪曲させることで問題があったといえる。このような観点からの問題提起は、許營、「代議制の危機を招来した6共憲政」、韓国論壇、1990年7月号。

(53) 詳細は、J. Sundquist, *Constitution, Constitutional Reform and effective Government*, rev. ed. (1992), p. 102; Donald L. Robinson, *Reforming American Government* (1985).

な票決により、深刻な国政の混乱や政局の不安問題は発生していないことが特色である。

むしろ、分裂政府現象は、強力な大統領に対する牽制の目的で、国民が意図的に形成した自衛の手段であるとみる見解も強い⁽⁵⁴⁾。

しかし、韓国の大統領制は、政党制との結合において今日までほとんど例外なしに、執権党が議会の多数党と一致したため、執権党を通じた権力の統合・集中現象は避けられないというのが問題である。このような権力の統制は事実上不可能になる。

大統領への権力の集中と関連して韓国憲法における大統領制と議院内閣制の融合は、大統領制における専横を防止するための積極的な機能を発揮するよりは、むしろ議院内閣制的要素が大統領の実質的な権力強化に寄与する装置として転落してきたという指摘もある⁽⁵⁵⁾。たとえば、国務総理・国務委員に対する国会の解任建議などは、議院内閣制の原理である行政府の議会に対する責任の要素やこのようなものが大統領制に吸収され、牽制的な作用よりも大統領の権力強化の裏付けになったという。また、国務総理または国務委員の解任建議も、大統領の補佐機関による補佐責任にすぎないため、大統領の政治的無責任は確固たるものとなり、国家元首としての大統領の地位をもっと強化させるということである。さらに、大統領の国家元首としての地位は、党籍とは相容れないものであるが、大統領が執権党の党首を兼ねることで、権力の統合を加速化していることも批判されている⁽⁵⁶⁾。

3 議院内閣制改憲論議と韓国憲法の課題

来る12月の大統領選挙を控えて、政治圏では憲法改正論議が展開されている。特定の野党と政治勢力は議院内閣制への改憲を選挙公約として掲げたり、党利・党略と執権の手段として内閣改憲を主張したりする。

現行憲法が改正されて10年も経っていないのに、新しい政府形態への憲法改正を真摯に論議する勢力があるという事実自体が、韓国社会における「政治的

(54) divided government 現象に対する肯定的な側面に関する見解としては、Mark P. Petracca, *Divided Government and the Risks of Constitutional Reform*, *Political Science and Politics*, vol. 24, No. 4 (1991), p. 634; Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Cycles of American History* (1986), p. 304.

(55) 徐柱實, 大統領制権力構造における幾つかの問題, 日嶺下在玉博士華甲記念論文『現代公法論叢』(1994), 15頁以下。

(56) 徐柱實, 前掲論文, 47頁。

一貫性欠如のバロメーター (barometer)」を意味しているといえる⁽⁵⁷⁾。

最近の議院内閣制改憲論の主張は、現行大統領制の権力構造が、大統領に権力が集中していて、不正・腐敗と権力濫用を招いているから大統領の独裁に終止符を打って、大統領制の病魔を治癒するためには、憲法を改正して権力の分散と責任政治を具現することができる議院内閣制を設けるべきであるということである。さらに、軍人大統領時代が終わって文民大統領時代に至っても、依然、大統領制を「帝王的大統領制」として運用してきたので大統領の独裁を免れることができなかつた。したがって、大統領個人の徳性に憲政を任せることは危険すぎるといふ主張である⁽⁵⁸⁾。

このように、韓国憲法上の大統領制の運用実体は、大統領への権力集中による政治的腐敗現象が不可避であるから、大統領制を否定し、議院内閣制に改憲するべきであるという主張が提起されている。

ところが、現行憲法下でも憲法改正なしに制度の運用如何によっては大統領への権力集中を防げうるといふ主張も提起される。それは、憲法上大統領の補佐機関であり、行政府の第 2 人者である国務総理を実勢総理として選出して、総理の権限を強化し、総理の国務委員提請権に実質的意味を付与することになると行政権をある程度分散することができるし、これはフランス型の半大統領制ないし二元政府制として運用される余地があるとみる見解である。とくにこのような政府形態は、政党制との結合において野党の地位が強化され、選挙の結果国会の多数派が野党になる場合、執権党に反対である政党から事実上国務総理が選出され、その国務総理を中心に内閣が構成されうることから、これは、すなわち、フランス憲政体制の韓国的導入を意味している、とすることができる⁽⁵⁹⁾。

確かに、現行憲法の権力構造はアメリカの大統領制と区別されており、国務総理を国会の同意を得て大統領が任命し、国務総理または国務委員に対する国会の解任建議権は、フランス憲法上の二元政府制ないし半大統領制的要素、すなわち、内閣の議会に対する責任の要素としてみなされうると考える。

フランス第 5 共和国憲法上の権力構造は、第 3・4 共和国での古典的議院内閣制の失敗に対する反省から議院内閣制的基盤の上に、大統領制的要素を折衷

(57) 崔大權, 「憲法改正論議」, 韓国公法学会学術発表論文 (1997, 6), 5 頁。

(58) 金哲洙, 「憲法改正論議」, 考試研究 (1997, 8), 12-13 頁。

(59) このような立場の説明としては、成樂寅, 「韓国憲法上の二元政府制 (半大統領制) 権力構造の定立」, 考試研究 (1997, 8), 61 頁。

した政府形態であり、デュヴェルジェはこれを「半大統領制」⁽⁶⁰⁾ (regime semi-president) と呼ぶ。内閣が議会に対して責任を負う点においては議院内閣制の性質をそのまま持っており、国民によって直選される大統領を置く点においては大統領の要素を持つことになる。大統領は独立機関ではあるが、重要な国政の決定は大統領が主宰する合意的機関である閣議で決定する。このような半大統領の特徴は、大統領が首相とともに行政権を共有するという行政府の二元的構造と大統領が国会から独立していても、単独で統治するのではなく内閣を通じて統治するということにある。首相と内閣は、議会の信任に依存する限り、大統領から独立している。従って、フランスの場合、大統領は国防・外交など国家の運営に関係する重要事項においては権力行使の前面に出るが、内治に関する日常的な権限行使は首相に任せる慣行から議院内閣制で運用されることがみられる。

結局、フランスの半大統領制は、その国特有の政治状況と結合され、発展された制度であるということができし、それは議院内閣制を基本としながら執行権の安定性を維持するため大統領制的要素を加えた政府形態を意味する。そうしながら、その政府形態は、憲法運用の実際において、多様な形態での運用ができる制度的弾力性を持っているという点は、肯定的要素として高く評価されうる⁽⁶¹⁾。

韓国の現行憲法の運用においては、議会主義と議院内閣制的要素を強化することになると、フランスの半大統領制と類似している政府形態で運用されうる余地があるといえるだろう。憲法上の権力構造が大統領制中心に運用されているということから、大統領制原理に視角を固定してその大統領制の問題点を議院内閣制への改憲をもって解決しようとする主張には問題があると考えられる。なぜならば、韓国の権力構造は韓国の特殊な政治的状況の下で形成された折衷型の政府形態を意味するものであるから、政府形態の選択において議院内閣制にするかそれとも大統領制にするかという純粋な二分法的論議は意味がないからである。

したがって、現時点での議院内閣制への改憲論議が、党利党略や政権創出の

(60) M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. I. 18th ed, 1990, p. 189;

M. Duverger, *A New Political System Model ; Semi presidential government*, *European Journal of Political Research*, 1980, pp. 168-183.

(61) 成樂寅, 前掲書, 358頁。

ための政治的戦略で行われては決していけないし、むしろ権力構造に関する憲法改正の論議は、これからの南北統一に備えた統一憲法を構想することに、その焦点があわせられるべきであると考ええる。

VI 結 論

以上で、考察したように、韓国の制憲憲法上における権力構造の採択においての大統領制と議院内閣制との間の意見対立は、結局のところ、大統領制政府形態を選択することになるが、それは、当時の韓国社会の政治的・経済的・社会的状況を顧慮するときに、例えそれが、強要された選択を意味するものであっても、その選択は不可避な選択であったと考える。

西欧的な民主主義の経験が全くなく、近代的議会制と政党制の伝統が欠如していた状況の下で、円熟した政治的技術を要する議院内閣制を選択することは危険の負担が大きいものであったため、当時の実力者である李承晩博士の政治的意志により、行政権の安定性と権威を保障することができる大統領制を選択するしかなかったと考える。

しかし、その大統領制は厳格な意味では純粋なアメリカ型とは区別されるもので、議院内閣制的要素が混合された折衷型の政府形態に該当するし、現行憲法に至るまで、そのような混合型の政府形態は維持されている。議院内閣制的要素が加味されたのは、制憲憲法の制定過程での政治的妥協の結果であったことを意味するわけで、如何なる理論的根拠や経験にも基づいたものではない。

また、その後、歴代憲法での議院内閣制的要素には、大統領と政府を統制する機能が期待されたが、実際に、その機能はほとんど発揮されず、大統領制中心に運用されてきた。それは憲法上、同一権力構造の下で、議院内閣制的要素と大統領制要素の混合を憲法構造的に相互の機能を維持していくことは難しいということを表している。レーヴェンシュタインがヴァイマル憲法の失敗の理由を、権力分立の原理に立脚した大統領制と権力の共和と統合をその原理とする議院内閣制の混合は、構造的には、その機能の麻痺を意味するわけであるから、実際の憲法運用の過程では、その麻痺を回避するために二者択一をするしかなかったからである、と指摘したように⁽⁶²⁾、韓国憲法においても二律背

(62) K. Loewenstein, Der Staatspräsident, AöR, Bd. 75, Heft 2. (1949), SS, 181-184.

韓泰淵, 前掲書(注6), 440頁。

反動的な二つの要素の混合は、強力な大統領の出現により議院内閣制的要素が犠牲され、もっぱら大統領の立場から運用されてきたのである。しかし、韓国の大統領制は、最初からレーヴェンシュタインの「新大統領制」の類型に属するものであり、大統領の絶対的権力と優越的地位が保障される権威主義的統治主義に該当するものであった。

このような大統領の独裁化傾向に対しては、戦争と国土分断以降の南北の対峙という危機的状況を克服するための「強力な政府」の要請による不可避な選択であったという、危機政府理論による正当化の見解もあるが、それよりは、執権者の執権延長と権力の極大化という政治的衝動と欲求を充足させるための政治的動機が決定的な理由であるといわざるをえない。

現行憲法上の大統領制は、国民的熱望による大統領直選制への改憲によって成立したものであるが、その政府形態の制度的問題点が指摘されているし、依然、大統領への権力集中による政治的腐敗に対する国民的懐疑と失望により、新しい政府形態への変更、すなわち、議院内閣制への改憲の主張が強く提起されている。

しかし、憲法上の権力構造や政府形態の変更は、主権者の根本的な政治的決断に関する問題で、極めて、慎重を期さなければならないし、それに関する真正な国民の連帯的意思形成のための十分な討論と議論の過程が必要である。むしろ、現時点で優先的に顧慮されなければならないことは、大統領制であるか議院内閣制であるかという、政府形態選択の問題ではなくて、現在の権力構造を形成する基本的原理としての代議制や議会民主主義に対する再検討が必要で、その具体的要素としての選挙制度・政党制度・政治資金制度などに対する政治改革の課題が先決されるべきであると考え⁽⁶³⁾。

現行憲法下での真正な意味の政権交替を一回も経験せずに、政府形態を変えようとする主張は、早急で軽率な態度であるといわざるをえない。

現在の憲法と権力構造の下でも、憲法の守護者としての大統領の責任ある憲法運用次第によっては大統領制の独裁的傾向を防げるし、大統領への権力集中の防止策は、現行の権力構造の改編以前に、民主的政党制度を確立させることと野党の地位を強化することがより重要であり、政治の担当者らが国民世論に順応する政治文化を定着させることが要求されるといえる。

(63) 同旨；崔大権，前掲論文，19頁。政治改革のための選挙法・政治資金等の改正方向に関しては，韓国公法学会，第70回学術発表論文「21世紀民主主義実現のための政治関係法の改革法案」（1977，8）参照。

本講演のために多くの方々にお世話になりました。とりわけ、スケジュールを変更してまでも私の講演を聴いて下さった比較法研究所長の 大須賀明教授と、来日中いつも暖かく御配慮を下さった法学部長の 佐藤英善教授には、心から感謝申し上げます。

以上

早稲田大学比較法研究所は、1997年10月15日、韓国の著名な公法学者である東亜大学校法科大学（法学部）の鄭萬喜教授を招いて、韓国憲法上の政府形態に関する講演会を行った。

鄭萬喜教授は、当日、通訳がついているにもかかわらず御自身自ら日本語で講演された。先生の真面目さと努力する姿勢はいまも記憶に残っている。

鄭萬喜教授は、1977年東亜大学校法科大学を卒業した後、高麗大学校に進学し、修士号、博士号を取得された。その間、アメリカのカリフォルニア大学ヴァークレー校、東京大学、京都大学で修学しており、アメリカ憲法と日本の憲法に高い識見をお持ちである。早くから、国家権力構造論に関心があり、特に、議会制民主主義制については、一貫した研究を行われている。著書として代表的なものに、政党法論（東亜大学出版部、1984）、アメリカの憲法と権力構造（法文社、1988）、憲法と議会政治（法文社、1991）、現代憲法と議会主義（法文社、1995）、などがある。

講演の際、鄭萬喜教授は、9回にわたる改憲がなされた韓国憲法の歴史的な変遷過程を、その権力構造を中心に話された。また、大統領選挙を控えての議院内閣制への改憲論議が与野党の間で出されている問題については、改憲の問題は、主権者である国民の政治的決断と関連している極めて重要な問題であるから慎重を期さなければならないことと、選挙制度・政党制度・政治資金制度などの政治改革が先行されることが重要で、今の大統領制も運用次第によっては、権力集中による大統領の独裁化は防げうと指摘をなさった。

去る12月の選挙で、韓国第15大統領に、議院内閣制への改憲を表明した野党の 金大中氏が当選され、韓国憲法上初めての政権交代が行われた。従って、今後、改憲論はますます盛んに議論されることになるだろう。その際、鄭萬喜

教授のこの論文は、有益な資料になるのではないだろうか。また、議会制の歪みが出始めている日本の憲法論議にも多大な参考になると考える。

立派な講演を下された鄭萬喜教授に感謝の気持ちをお伝えしたい。鄭萬喜教授のこれからのますますの御活躍を期待する次第である。

ところで、1997年は、東亜大学校と早稲田大学が総合学術交流協定を結んだ意義ある年である。これからの両校の友好的な交流を期待しながら、東亜大学校の無窮の発展をお祈りしたい。

法学部長 佐藤英善