

資 料

宋 石允

## 現代韓国憲政史における国家緊急権<sup>1)</sup>

ソ  
徐

スン  
勝 (訳)

### 1 はじめに

国家緊急権<sup>2)</sup>は、法よりも権力を優先させ、執行部に無制限の権限を付与するものではない。国家緊急権はむしろ、非常事態においても、国家権力が法の範囲内で行使されるように保障し、非常事態の下でも秩序が存在することが重要だという考えに基づくものである。それゆえ、国家緊急権の課題は日常的な憲法秩序とそれを可能にする前提条件を復旧することであり、それに必要な非常措置は比例の原則に反することのない最小限の範囲内で認められるといえよう。

しかし、このような立憲主義的な基本要請は、韓国現代憲政史の現実と大きな距離がある。権威主義体制下で国家権力が国家緊急権を超憲法的に誤用した例は限りがない。本稿では、まず、韓国の歴代憲法における国家緊急権関連の条項と緊急権発動事例を見て(第2章)、続いて、国家緊急権によって民主憲政が歪曲された様態を戦争国家の形成と維持・強化という観点から叙述する(第3章、第4章)。最後に、非常事態下における立法(第5章)と国家緊急権の統制(第6章)と関連する問題に簡単に触れることにする。

### 2 歴代憲法における国家緊急権とその発動

#### (1) 歴代憲法と国家緊急権条項

韓国の憲法は1948年憲法が制定されてから、1987年に現行憲法が制定されるまで数多くの変化を経てきた。歴代憲法において一般的に国家緊急権として分類しうる権限としては、緊急財政命令及び処分権、緊急命令権、戒厳宣布権、非常措置権がある。1948年憲法は大統領に緊急命令権と緊急財政処分権(憲法第57条)及び戒厳宣布権(憲法第64条)を認めており、1960年憲法は緊急処分権とその処分を執行す

るのに必要な場合の緊急命令権(憲法第57条)及び戒厳宣布権(憲法第64条)を規定していた。第三共和国憲法〔1962年〕は緊急財政命令及び処分権、緊急命令権(第73条)及び戒厳宣布権(第75条)を規定していた。1972年10月の維新クーデターの後に制定されたいわゆる第四共和国〔維新〕憲法は緊急措置権(第53条)と戒厳宣布権(第54条)を規定しており、このうち特に緊急措置権はそれ以前の国家緊急権とは異なり、国民の自由と権利を停止することができ(同条第2項)、また司法府と立法府の統制を受けない「無所不為」〔オールマイティ〕の超憲法的なものであった(同条第3、4、5項)。その後、1980年の5・18クーデターによって政権の座についた勢力が制定した第五共和国憲法では、緊急措置権を緩和した非常措置権(第51条)と戒厳宣布権を規定した。1987年6月の民主化運動の結果制定された現行憲法は緊急財政命令及び処分権(憲法第76条第1項)、緊急命令権(憲法第76条第2項)、そして戒厳宣布権(第52条)に対する規定を置いている。

## (2) 国家緊急権発動の種類と事例

1949年から1980年までの間、韓国憲政史は非常事態化の歴史であったと言ってもよいほど多様な形態の国家緊急権が発動された。類型別に見ると以下の通りである。

### 1) 緊急命令

緊急命令は朝鮮戦争が勃発した1950年に第1号が公布されて以来、現在までに16回発動された<sup>3)</sup>。その中で14回は第一共和国下のものであり、1955年9月5日の郵便物等国営事業料金の引き下げに関する緊急命令を除いては、全て朝鮮戦争の期間中に発動されたものである。それ以降、第三共和国下の1972年8月2日に経済の成長と安定に関する緊急命令が一度発動され、現行憲法が制定された後、金泳三キムヨンサム政権下で改革政策の一環として金融実名制が実施される中で、1993年8月12日に金融実名取り及び秘密保障に関する緊急財政経済命令<sup>4)</sup>が公布された。

### 2) 緊急財産処分

緊急財産処分は第一共和国下だけで27回発動された。その中で3回は朝鮮戦争中になされたものであり、残りの24回は1955年9月5日の郵便物等国営事業料金の引き下げに関する緊急命令によるものであった。

### 3) 緊急措置

先に言及したように、1972年の維新憲法第53条は大統領に緊急措置権を付与した。韓国現代憲政史において、民主憲政が一番残酷な試練を受けた維新時代は緊急措置によって象徴される。

#### (a) 緊急措置の沿革

1974年1月8日に公布された大統領緊急措置第1号は、大韓民国憲法を否定、反対、歪曲あるいは誹謗する一切の行為、大韓民国憲法の改正、あるいは廃止を主張、発議、提案あるいは請願する一切の行為、流言蜚語を捏造、流布する一切の行為、及び以上の行為を勧誘、煽動、宣伝したり、放送、報道、出版、その他の方法でこれを他人に伝える一切の言動を禁じ、この措置に違反した者とその措置を誹謗した者は裁判官の令状がなくても逮捕、拘束、押収、捜索し、15年以下の懲役に処す、この措置に違反した者とその措置を誹謗した者は、非常軍法会議で審判し処分を定めるという内容であった。同じ日に公布された第二号は、非常軍法会議の組織に関する内容であった。

1974年4月3日に公布された大統領緊急措置第4号は、全国民主青年学生総連盟（民青学連）とそれに関連する団体を組織したり、あるいはそれに加入したり、その構成員と会合あるいは通信すること等に関わる一切の行為を禁じることが主な内容であった。1975年4月8日に公布された大統領緊急措置第7号は高麗<sup>コリョ</sup>大学の休校を命じるものであった。

以降、第2号を除く全ての緊急措置が解除された後、1975年5月13日に公布された大統領緊急措置第9号は、新たに流言飛語を捏造、流布したり、事実を歪曲し伝播する行為、集会・示威、あるいは新聞、放送、通信等、公衆伝播手段や文書、図書、音盤等表現物によって大韓民国憲法を否定、反対、歪曲あるいは誹謗したり、その改正あるいは廃止を主張・請願・煽動あるいは宣伝する行為、学校当局の指導、監督下になされる授業、研究、あるいは学校長の事前の許可を受けるか、その他の儀礼的非政治的活動を除外した学生の集会・示威あるいは政治関与行為、及びこの措置を公然と誹謗する行為などを禁止することが主な内容であった。この緊急措置第9号は1979年12月7日になってようやく解除されたが、緊急措置による支配は実に4年7ヶ月ものあいだ続いた<sup>5)</sup>。

(b) 緊急措置第4号と人革党再建委事件<sup>6)</sup>

朴正熙は1974年4月3日に緊急措置第4号を宣布するにあたって発表した談話で、「今日、我が社会の一角では共産主義者が日々展開している赤化統一のための、いわゆる統一戦線の初期段階的な不法活動の様相が台頭している。かような不純要因を根本からなくすことで国家の安全保障を確固たるものにしていく」と述べたが、ここには大学生の反政府デモを対共〔対共産主義〕事案と結びつけ強力で弾圧しようとする意図がすでに現れている。そうした意図は3週間後の4月25日に中央情報部の発表によって具体化された。申植秀<sup>シンジク ス</sup>・中央情報部長官の発表内容は、「民青学連は共産系不法団体である人民革命党再建委員会（人革党再建委）の組織と、日本

の朝鮮総連系及び日本共産党、国内左派、革新系の人物が複合的に作用、1974年4月3日を期して現政府を転覆しようとする不純な反政府勢力であり、彼らは北傀〔北朝鮮傀儡政権〕の統一戦線工作と同一な4段階革命を通じて、労働者・農民による政府の樹立を目標としており、過渡的な政治機構として民族指導部の結成を画策した」というものであった。

民青学連事件と人革党再建委事件の裁判は分離して行われた。民青学連と関連して拘束された中で7名に死刑、7名に無期懲役が宣告されるなど、宣告された量刑は重いものであったが、彼らは10ヶ月もしないうちに全員釈放された。彼らの大部分は学生であるか、よく知られた名望家であったために、国家反乱を試みたという罪状は国民に説得力を持ちえなかったためだ。

しかし、民青学連を背後でそそのかした容疑を受けた人革党再建委関連で拘束された23名の場合は状況が異なった。人革党再建委事件は、1964年の韓日国交正常化交渉反対デモを弾圧するため、同年6月3日に宣布された戒厳令を正当化するためにでっちあげられたことで知られている人民革命党事件の10年ぶりの再版であった。第一次人革党事件は、世論の強い批判の中で検察内部ですら公訴を棄却するなど紆余曲折の末、比較的軽い処罰で済んだが、今回は違った。緊急措置第2号によって設置された非常普通軍法会議と非常高等軍法会議による裁判について、大法院は、1975年4月8日、死刑8名、無期懲役7名、懲役20年4名、懲役15年4名といった重刑を宣告した。この判決が下された日、高麗大学校の休校を命じる緊急措置第7号が宣布されるなど、当時の雰囲気は推し量るに難くない。死刑が宣告された8名に対しては翌4月9日、すぐさま死刑が執行された。

人革党再建委事件は代表的な「司法殺人」という批判を受けてきた。最近、国家機関の一つである疑問死真相究明委員会が、人革党再建委事件は当時、中央情報部が事件関係者を拷問し、被疑者審問調書と陳述調書を偽造し、事件をでっち上げたものであるという趣旨の最終結果を発表したことがある<sup>7)</sup>。この事件に対して現在、再審が請求されている<sup>8)</sup>。

#### 4) 戒 厳 令

##### (1) 戒厳令の沿革

韓国で戒厳制度が初めて登場したのは日本の占領下においてだった。1913年9月に出された勅令第283号「朝鮮ニテ施行サレル法律ニ関スル件」によって1882年に制定された日本の戒厳令は植民地朝鮮に「依用〔借用〕」された。

1948年7月に制定された大韓民国憲法は第64条で「大韓民国は法律が定めるところにより戒厳を宣布する」と規定したが、新しい法律が制定されるまでは日本の戒

戒令が継続して適用された<sup>9)</sup>。1948年憲法の第64条に基づいた戒厳法は、1949年11月24日に法律第69号として制定された。この戒厳法の主な内容は以下の通りである。

戦時、事変、あるいはこれに準ずる国家非常事態において、兵力でもって軍事上あるいは公共の安寧秩序を維持する必要があるとき、特に警備に必要な地域を区切って戒厳を宣布することができるようにする。

戒厳を警備戒厳と非常戒厳とに分け、警備戒厳は戦時、事変、あるいはこれに準ずる非常事態により秩序が攪乱された地域に宣布し、非常戒厳は戦争あるいは戦争に準ずる事変において、敵の包囲攻撃により社会秩序が極度に攪乱された地域に宣布するものとする。

戒厳宣布権者は大統領とし、大統領の戒厳宣布を待つ余裕がない場合は、当該地域を管轄する軍事責任者が臨時で戒厳を宣布することができるようにし、大統領が非常戒厳を宣布・追認したときは、直ちに国会に通告するようにする。

戒厳司令官は戒厳の施行に関して国防部長官の指揮・監督を受け、全国を戒厳地域とする場合には、大統領の指揮・監督を受け、戒厳地域内の全ての行政事務と司法事務を掌握するようにする。

非常戒厳地域内で戒厳司令官は、軍事上必要な場合、逮捕・拘禁・搜索・居住・移転・言論・出版・集会、その外団体行動に関して特別な措置をとることができるようにし、一定の罪を犯した者は軍法会議で裁判することができるようにする。

この戒厳法は1981年に全文改定され、現在に至っている。

## (2) 戒厳宣布の略史<sup>10)</sup>

「依用」戒厳令は解放後、米軍政下でもそのまま適用され、この戒厳令に基づいた戒厳が1946年10月に大邱テグを中心に起こった騒動事態〔大邱10月蜂起〕とその拡散とに関連して宣布されたことがある。

大韓民国政府樹立後も、この戒厳令に基づいて二度戒厳令が宣布されたことがある。一度目は1948年10月19日に発生した麗水・順天ヨス スンチョン事件を鎮圧するため1948年10月25日に宣布された戒厳であり、二度目は済州4・3チェジュン事態を鎮圧するために1948年11月17日に宣布されたものだ。

1949年に制定された戒厳法に基づいて初めて戒厳が宣布されたのは1950年に朝鮮戦争が勃発してからであった。6月25日、戦争が勃発し、戦況が不利に展開していた7月8日、全羅南北道を除く全国に非常戒厳が宣布された。7月20日にこれら地域にも非常戒厳が拡大された。以後、ソウルが奪還され、戦線が北側に移ると、10

月10日、38度戦以北の地域に非常戒厳を宣布し、済州島の戒厳は解除された。続いて11月7日に、慶尚道の戒厳を解除し、残りの地域は非常戒厳から警備戒厳に変わった。しかし、その後、中国〔人民志願〕軍の介入で戦況が再び不利になると、12月7日、再び全国に非常戒厳が宣布された。翌年になって戦線が38度線を中心に膠着状況を呈すると、1951年3月20日、政府は再び南側後方地域の戒厳を解除した。このように戦争初期から戦線が膠着状況に陥る1951年春まで、非常事態の程度に応じて戒厳が拡大されたり縮小されたりした<sup>11)</sup>。

しかし、戦況が安定し、休戦の論議が始まり、体制それ自体が崩壊する危険がなくなった後は新しい様相が現れた。臨時首都があった釜山プサンで、李承晩イスンマンを始め再び政権を掌握しようとする勢力と、これを阻止しようとする国会多数派との葛藤が深まった。政府は情勢が安定していたにも関わらず、1951年12月1日付けで釜山と大邱を除く全国に非常戒厳を宣布した。戒厳が拡大される状況の中で、国会は政府が提出した大統領選挙を直接選挙制に変えようとする改憲案を圧倒的多数で否決した。その後、戒厳の必要性について世論の批判が高まり、徐々に戒厳が緩和されたり解除され、1952年4月にはほとんど全面的に戒厳が解除された。しかし、5月25日、最後方の釜山を中心として再び非常戒厳が宣布された。これがいわゆる釜山政治危機から抜粋改憲につながる一連の事件の始まりであった。

以降、1980年度まで韓国憲政史の転換期ごとに例外なく戒厳が宣布されてきた。1960年4月19日非常戒厳、1961年5月16日非常戒厳、1964年6月3日非常戒厳及び1965年の衛戍令<sup>12)</sup>、1972年10月17日非常戒厳、1979年10月18日釜山に非常戒厳宣布、10月20日、馬山マサン・昌原チャンウォンに衛戍令宣布、1979年10月27日非常戒厳、1980年5月17日、非常戒厳全国拡大につながる戒厳宣布の歴史は、まさに韓国現代憲政史そのものであった。

### 3 戦争国家の形成と戒厳令

#### (1) 釜山政治危機<sup>13)</sup>と戒厳令

朝鮮戦争の勃発直前、1950年5月30日に実施された第二代国会議員選挙は制憲国会を主導した李承晩勢力と韓国民主党〔韓民党〕勢力に大敗北をもたらした。その代わりに、単独政府樹立過程から距離をおいていた中間派勢力が躍進した。李承晩の議会における支持基盤が脆弱な状況は戦争中も変わらなかった。国会で大統領を選出する当時の憲法では、李承晩の再選は不可能な状況であった。休戦の論議が始まって4ヶ月後の1951年11月30日、李承晩は大統領直接選挙制改憲案を国会に提出

した。しかし、国会はこの憲法改正案を1952年1月18日、在籍議員175名中、賛成19、反対143という圧倒的多数で否決した。これに対し、李承晩の後援で結成された院外自由党と各種御用団体は改憲案否決反対民衆大会を開催し、国会議員辞職運動を行った。国会の反李承晩勢力は政府が提出した改憲案を否決しただけでなく、4月17日、内閣制改憲案を在籍議員の3分の2にあたる123名の名で提出した。これに対し李承晩は5月14日、再び大統領直接選挙制改憲案を提出した。このように国会と大統領が全面衝突する状況の中で正体不明の暴力団が動員され、国会解散を要求するデモを行った。

李承晩は5月25日午前0時を期して、釜山を初めとする23の郡に非常戒厳を宣布した。26日には内閣責任制改憲案を推進していた国会議員10名が逮捕されたが、その理由は国際共産党の秘密資金事件に関連した容疑があるというものだった<sup>14)</sup>。これは、国内政治における政治的反对者を弾圧するために、彼らを敵の手先として罪をきせた数ある例の中の一つにすぎない。

このような状況の中で、國務総理の張澤相<sup>チャンテクサン</sup>はいわゆる抜粋改憲案を国会に提出した。7月3日からは警察と戒厳軍が動員され、出席を拒否していた国会議員たちを強制的に引きづり出し、議事堂に閉じ込め、7月4日、国会の内外に警察が配置され、国会が李承晩の繰るテロ団に取り囲まれる恐怖の雰囲気の中で改憲案が満場一致で通過した。

## (2) 朝鮮戦争の意味：戦争国家の形成と民主憲政の挫折

朝鮮戦争勃発の直前である1950年5月30日に行われた国会議員選挙における比較的自由的な雰囲気、2年のうちに劇的に変わる中で戦争の悲劇が待ち構えていた。朝鮮戦争に対する戦争史や政治外交史の観点を越えて、最近の研究では朝鮮戦争を多様な視点から再照明している。

朝鮮戦争における人命の損失は正確には把握することはできないが、民間人の場合、死亡244,663名、虐殺128,936名、負傷229,625名、拉致8,4532名、失踪303,212名など総990,968名に達するものと公式統計では集計されている。軍人の場合、死亡29,494名、戦傷101,097名、捕虜65,601名、失踪105,672名など総301,864名に達するものと集計されている<sup>15)</sup>。すなわち、民間人虐殺を含む死亡者は40万を超え、拉致・失踪・捕虜など、韓国から流出した人口数は民間人と軍人を合わせて約56万名に近い。ここに負傷者の数を加えると朝鮮戦争の間130万近くの人名損失があったものと思われる。この数は、1952年当時の韓国の人口が20,526,705名であったことを考え合わせると、ほとんど全ての韓国人が直接的あるいは間接的に関連し

ていると見ても過言でない。さらに、経済的被害についていうと、工業施設の40%、住宅の16%が破壊されるなど、総破壊規模が4,123億ファン〔圓：当時の通貨単位〕に及び、この額は当時の国民総生産の1.7倍に達するものである<sup>16)</sup>。こうした戦争の被害状況によって民衆の心理の奥深くに被害意識と恐怖感が植え付けられたのは当然のことである。

また、戦争によって権威主義政府を積極的に支持する社会集団が形成されたことも見過ごすことができない<sup>17)</sup>。まず、参戦者とその家族を挙げることができる。1958年7月31日現在、除隊将兵は1,037,278名であり、彼らは1952年2月以降、大韓民国在郷軍人会として組織されている。1951年5月には大韓傷痍勇士会、1951年11月には大韓軍人遺族会が結成された。1954年末現在、軍事援護対象者と警察援護対象者を合わせた数が約470万に達した。こうした彼らが戦争に対してもつ被害意識や共産主義に対する敵愾心が、権威主義体制に対する支持につながった場合が少なくなかった。また、戦争期間中、1・4後退〔1951年〕期間などを通じて発生した越南者〔北朝鮮から韓国へと移ってきた者〕たちの数が約65万に達し、彼らもやはり戦争以前の越南者とともに、共産主義と北朝鮮に対する強い敵愾心をもっていた。

朝鮮戦争は南北朝鮮それぞれにおける国家統合力を強めた。こうした理由で朝鮮戦争は国家形成戦争であったと評価されもした<sup>18)</sup>。しかし、戦争によるこうした統合は立憲主義的な価値の実現を中心とした積極的な統合ではなかった。それはむしろ、政治統合体の周辺に留まっていたは、敵とみなされ、生存それ自体が危険にさらされかねないという恐怖に基づく消極的な統合(negative integration)の側面が強かった。戦争の期間中、前方後方を問わず、また敵と味方の区別なく、繰り広げられた暴力の経験は潜在意識の深部に恐れとして刻まれた。国民大衆の恐怖心を利用するのに長けていた権威主義政府は「記憶の恐怖」<sup>19)</sup>をうまく利用し、準戦時体制を維持するのに成功し、これは国家緊急権がいつでも発動されうる土壌となった。それ以来、韓国の権威主義政府は、参戦した軍人出身の政治家の共産主義に対する敵愾心と、一般国民が戦争中々に経験した暴力に対する恐怖及び無法な暴力の前で無力であったことに対する自愧の念が合わさって維持されたものといえる。

#### 4 戦争国家の維持・強化と戒厳令

朝鮮戦争は国家抑圧機構の急速な膨張をもたらした。軍は戦争を通じて、11万3千名から60万名へと5倍以上成長した<sup>20)</sup>。こうした軍の膨張は同時に将校集団の膨



張を意味し、彼らは1960年代以降の軍部統治の基盤になった。

1952年の釜山政治危機において李鍾贊<sup>イジョンチャン</sup>陸軍参謀総長を中心とする軍首脳部は戒厳令の宣布が不当であると抵抗し、また、1960年4月革命当時にも、戒厳軍は発砲命令を拒否し、李承晩の下野を可能にした。しかし、1961年5月16日、一部の軍人たちがクーデターを起こした後、韓国の憲政はその後、20年あまりの間、国家緊急権が随時発動され、30年あまりの間、軍将校出身が統治する状況に置かれることになった。

#### (1) 5・16軍事クーデターと戒厳令

1960年の3・15不正選挙に抗議し立ちあがった4・19革命によって李承晩政権が退いた後、7月29日に行われた総選挙で民主党が勝利し、8月23日、張勉<sup>チャンミョン</sup>政権が発足した。第二共和国の民主政府は李承晩の権威主義体制下で歪曲された憲政秩序を建てなおす努力をしたが、その努力が実を結ぶ前に、1961年5月16日の軍事クーデターによって崩壊してしまった。

朴正熙<sup>パクチョンヒ</sup>少将を中心とするクーデター部隊は5月16日、国家機関を掌握し、非常戒厳を宣布すると同時に、6項目からなるいわゆる革命公約を宣布した。この公約の第一項目は「反共を国是の第一義と定め、これまで形式的でスローガンにとどまっていた反共体制を再整備・強化する」と宣布して、新政権が分断と戦争に基盤を置いた消極的な統合を強化することを追及するものであることを明らかにした。

革命指導部によって構成された軍事革命委員会は、5月19日、名称を国家再建最高会議と変えた後、6月6日に国家再建非常措置法を宣布した。この法は第一条で「大韓民国を共産主義の侵略から守護し、腐敗と不正と貧困による国家と民族の危機を克服し、真の民主共和国として再建するための非常措置として国家再建最高会議を設置する」と定め、第三条では「憲法に規定された国民の基本的権利は革命課業遂行に抵触しない範囲内で保証される」と定めた。この法を起草した韓泰淵<sup>ハンテヨン</sup>はナチス・ドイツの授権法を参考にし、法案をつくったと証言している<sup>21)</sup>。

5月16日に宣布された非常戒厳は、5月27日に警備戒厳に変更された。この警備戒厳は1962年12月6日になって解除され、10日後の12月17日には、第三共和国憲法に対する国民投票が実施された。国家緊急権は、憲法が脅かされている危機的状況を克服するための非常手段としてではなく、憲法を破壊し国家権力を争奪する手段として悪用されたわけだ。カール・シュミットが「非常事態について決断を下す者が主権者」であるとし、「非常事態における国家は自己保存権に基づき法を停止させる」という指摘<sup>22)</sup>は、韓国の政治軍人たちにある種の福音であった。彼らはさ

らに非常事態を持続的に作りだそうと努力した。

(2) 10月維新クーデターと戒厳令

1) 国家防衛に関する特別措置法の制定

1971年になり、朴正熙政権が永久政権に対する欲求を露骨にあらわすと、各大学ではこれに抗議するデモが激しくなった。これに対し、朴正熙は10月15日、「学園〔キャンパス〕秩序確立のための9項目の特別措置」を実行するように内閣に命じた<sup>23)</sup>。その主たる内容は、学園秩序を破壊することを企てた学生を学園から追放すること、物議をかもし学生全員を除籍すること、学術目的以外のサークルや地下新聞を解散させること、警察をキャンパスに駐屯させ、学生リーダーを摘発すること、それに軍を治安維持にも協力させることなどだった。この特別命令に従って衛戍令を発動し、衛戍軍は休校令が下ったソウル大・高麗大・延世大・全南大などに進駐した。この措置の結果、117名の大学生が除籍され、71名が軍に強制徴集された。休校令は10月31日に、衛戍令は11月9日に解除された。

大学の抵抗を制圧した朴正熙政権は1971年12月6日、国家非常事態を宣言し、27日、国家防衛に関する特別措置法案を国会に提出した。これに野党が猛烈に反発すると、27日、与党は立法手続きを無視し、単独でこの法案を通過させた。

この法は「非常事態下における国家の安全保障に関連する内政・外交及び国防上必要な措置を事前に効率的かつ迅速にとることで大韓民国の安全を保障し国家防衛を確固たるものにする」ことを目的とし(同法第1条)、国家非常事態の宣布条件と解除条件を規定すること、国防上必要な場合は人的・物的動員を行える国家動員令を発することができるようにすること、その他、国家非常事態下で大統領がとることができる特別措置の根拠規定をつくることなどを主な内容としている<sup>24)</sup>。

2) 戒厳令の宣布と維新クーデター

朴正熙はこのような超憲法的な法律の制定にとどまらず、1972年10月17日、全国に非常戒厳を宣布した。その主な内容は、国会を解散し、政党及び政治活動を停止させるなど憲法を停止させ、当時の国務会議を非常国務会議と改称し、国会の機能を遂行させ、非常国務会議は10月27日までに憲法改正案を公布し、その公布から一ヶ月以内に国民投票に付し、確定することであった。当時、東西冷戦が緩和される雰囲気に応じて、朝鮮半島でも南北赤十字会談が開かれる状況であった、このことは断断に基礎を置いた心理的な恐怖心に依存している支配体制の立場からすると、構造的危機であった。このような危機状況を朴正熙は上からのクーデ

ターでもって正面突破したわけである。朴正熙が維新憲法の制定理由として、「最近の国際社会は冷戦時代から和解の時代へ、両極体制から多極体制へ変転、激動する中で、我々を取り巻く周辺情勢は我々に多くの挑戦と試練をもたらしている」とし、体制を至急に整備・強化する必要性を力説している<sup>25)</sup>。

しかし、こうした主張は大きな説得力をもつものにはなりえず、維新独裁政権に対する抵抗は尽きることがなかった。この体制の延命に助け舟となったのは、逆説的にも、1975年春のインドシナ半島の共産化であった。当時、ベトナム・カンボジアなどで起こった状況は、韓国の民衆に朝鮮戦争での恐怖の記憶を思い起こさせるのに十分であった。維新独裁政権はそのことをうまく利用した。政府は1975年5月3日、緊急措置第9号を宣布し、つづいて自主国防力の強化のための制度的装置という名目で7月15日、民防衛隊編成のために民防衛基本法を制定し、16日に防衛税を新設し、学徒護国団を復活させるなど、挙国的な総力安保体制の確立を試みた<sup>26)</sup>。また、教授再任用制を実施し、体制に批判的な教授を解職することができる制度的な装置を備え、1976年4月から全国的に班常委会〔隣組〕を設置した。

### (3) 5・17軍事クーデターと戒厳令

維新体制下で鉄拳統治が続くと民心は離れ、1978年に行われた第10代国会議員選挙では第1野党であった新民党が与党の共和党より支持率では先行する結果が出た。1979年になって、維新独裁に対する国民の抵抗はさらに強まり、10月18日に釜山で非常戒厳が宣布され、ついで20日には馬山と昌原で宣布された。こうした状況の中で体制側内部が強硬派と穏健派に割れ、結局、10月26日、朴正熙が射殺される事態が起こった。10月27日、釜山地域の戒厳は済州島を除く全国に拡大した。

全国民が民主化に対する期待で一杯だった状況の中、チョンドゥッファン全斗煥を中心としたいわゆる新軍部は12・12事態を通じて軍部内の権力を掌握し、1980年5月17日に戒厳を済州島にまで拡大すると同時に、政治の前面に登場した。クァンジュ光州を中心とする国民の抵抗は戒厳軍によって無残にも鎮圧された<sup>27)</sup>。その後、新軍部は国家防衛非常対策委員会という機構をつくりあげ、実権を握るようになる。8月16日、チュウギョハ崔圭夏が大統領を辞任するやいなや全斗煥は大統領に就任した。10月22日、新しい憲法案に対する国民投票が実施され、10月27日に公布された。同時に国家防衛非常対策委員会は国家防衛立法会議に拡大改編されたわけだが、これは国家防衛立法会議が暫定的に国会の権限を代行するという新憲法附則第6条によるものである。

非常戒厳は1980年10月17日から再び済州島を除いて1981年1月24日まで続いた。それは金大中に対する死刑が確定し、同日特別赦免で無期に減刑された翌日だった。

非常戒厳は権威主義政権が再び生み出され、安定するときまで続いたのである。

## 5 「非常事態」における立法

### (1) 非常立法機構における立法

韓国現代憲政史において国家の立法機能を代行した非常機構としては、国家再建最高会議、非常国务会議、国家防衛立法会議を挙げることができる。これらの機構は与野間の相互牽制や討論、そして世論の統制から自由に立法を行うことができた。可決された法律を中心に詳しく見ると、国家再建最高会議は2年7ヶ月の活動期間の間に1015件の法律案を通過させた。また、非常国务会議は約4ヶ月の間に270件の法律案を、国家防衛立法会議は約5ヶ月の間に189件を可決した。この件数は、1988年以降、第13代・第14代国会が各々4年の任期の間に806件と656件の法律案を可決したことに比べると、「生産的」なものであった<sup>28)</sup>。

### (2) 非常立法機構と反民主憲法

批判と牽制が欠如した状態でつくられた法律の中には問題がある場合が少なくなかった。1980年代民主化運動過程において代表的な反民主憲法として批判された法律として、国家保安法、社会安全法、社会保護法、言論基本法、集会及び示威に関する法律、非常対備資源管理法、軍事機密保護法、労働関係法、その他選挙法など、政治関係法及び言論関係法などを挙げることができるだろう<sup>29)</sup>。これらの法律の大多数は その具体的な内容はここでは詳しく立ち入らないが 国家緊急権が発動された状況において非正常な方式で制定されたり、改悪されたものである。これらの法律は1980年代末と1990年代にかけて立法及び判決によって廃止されたり、代替及び緩和される傾向を見せている。

## 6 国家緊急権の統制

国家緊急権の本質が、非常事態において憲法が停止されることを決して合理化することではなく、憲法が政治の論理によって全面的に排除されることを防止し、正常な憲政秩序の回復を迫るものであるとするなら、非常事態を克服することに劣らず、国家権力が非常事態と関連した権限を濫用することを統制することが重要である。ここでは、韓国憲政の歪曲において決定的な役割を果たした戒厳宣布についてだけ簡単に触れておく。

戒厳宣布についての統制は国会による統制と司法府による統制の2つに分けてみることができる。国会による統制は国会による戒厳解除要求権の発動である。だが、国会による統制は戒厳宣布権者が国会議員の過半数を掌握している権威主義体制においては現実的には無意味なものであった<sup>30)</sup>。

戒厳宣布行為を司法審査の対象と見るかどうかについては、法院の決定に変遷があった。第三共和国までは法院は戒厳宣布行為も基本的には司法審査の対象になると見ていた<sup>31)</sup>。その後、1970年代末と1980年代には、こうした立場から後退し、「大統領の戒厳宣布行為は高度の政治的・軍事的性格を帯びる行為であり、その宣布の正当・不当を判断する権限は憲法上戒厳の解除要求権を有する国会にだけあるものであると言え、その宣布が当然に無効な場合はともかく、司法機関である法院が戒厳宣布の条件が備わっていたかどうか、宣布の正当・不当を審査するということは司法権に内在的な本質的限界を越えるものとなり、適当ではない<sup>32)</sup>」という立場を維持した。しかし、最近の判決はこうした立場を部分的に変更し、「非常戒厳の宣布や拡大が国憲紊乱の目的を達成するためになされる場合には、法院はそれ自体が犯罪行為に該当するかどうかについて審査することができる<sup>33)</sup>」という立場を示している。

憲法裁判所の場合、先に言及したように、憲法裁判所は国家緊急権を発動するいわゆる統治行為論の場合であっても、それが国民の基本権の侵害と直接関連する場合には当然、憲法裁判所の審査の対象になることを明らかにしており<sup>34)</sup>、基本権を侵害する戒厳宣布行為も当然、これに含まれるものと見なければならぬ。

## 7 結論に代えて

戒厳法は1981年に改正されるまで、非常戒厳を「戦争または戦争に準じる事変において、敵の包圍攻撃によって社会秩序が極度に攪亂された地域に宣布するもの」と定義している。韓国の権威主義政府は数十年間、自己を批判する者を敵と内通する者と決めつけて弾圧し、反対勢力に対する国民の支持が広まると、結局は国民全体を敵と見なさざるをえない状況にまで至った。1979・80年の戒厳は国民の「包圍攻撃」に対して宣布されたものであり、韓国国民はさらに7年あまりに及ぶ闘争の果てに、1987年6月29日、ついに権威主義勢力から降伏宣言を引き出した。

1991年に発刊された『最後の戒厳令』という仮想政治小説は当時、記者たちの間で必読書だったという。この小説の内容は、盧泰愚大統領の任期末であった1992年に、また戒厳令が宣布されるが、こうした憲法破壊の試みは国民の抵抗を受け挫折

するというものであった。しかし、現実には最後の戒厳令は1980年に宣布され、現在まで宣布されていない。

1990年代以降の韓国憲政史は過去の憲法破壊行為を清算し、その残滓を洗い流す過程であると言える。40年を越える権威主義統治は数多くの弊害を残した。それを克服するというは、いくつかの悪法を改廃すること以上に広範囲に及ぶ課題である。また、憲政の正常化はもとより、社会発展の水準に合わせて民主主義をつくっていくことが求められている。こうした課題を実現する上で、東北アジアに平和が定着し、韓国が戦線国家としての性格から脱皮することが重要な要件であることはあえて強調する必要もないだろう。

- 1) 本稿は本セミナー発表のためのものであり、韓国における国家緊急権についての制度と現実を簡略に紹介したものにすぎない。憲法理論の次元での本格的な分析と評価は引き続き補完されなければならない。
- 2) 国家緊急権 (Staatsnotstandsrecht) という用語は、刑法上の主観的正当防衛 (Notwehr) や緊急避難 (Notstand) に関する法理を憲法的状況に代入したものであると見ることができる。しかし、憲法学の観点からすると、国家と国民の関係において国家が公的権利の主体たりえないのが原則である。この用語には官憲国家的な国家法人説やカール・シュミット流の国家主義的憲法理論の残滓が残っている印象がある。というのも、非常事態における国家に特別な権限を認めるということは、国家それ自体のためではなく、国民の基本権を持続的に保障するための手段としての意味において理解されねばならないからだ。国民の基本権保障を最高の価値とする現代憲法学においては、国家の優越性を強調する国家緊急権という用語よりも非常事態法 (Recht des Ausnahmezustandes) という中立的な用語がより適切であるものと思われる。(この点に関しては、K. Hesse, Staatsnotstand und Staatnotstandsrecht, in: Gorres-Gesellschaft (g). Staatslexikon Bd. 5, Freiburg/Basel/Wien 1989, 201-205頁, 202頁を参照) しかし、本稿は、国家緊急権についての本格的な法理論的探求を目的とするものではないので、慣用的な表現である国家緊急権という用語をそのまま用いることにする。しかし、筆者が国家緊急権という用語の背後に存在している含意に同意するものではないことを強調しておく。
- 3) この点について詳しい内容は、法制處『大韓民国法制50年史』1999年、2262頁以下を参照
- 4) この緊急財政経済命令は、一週間後の8月19日に国会の承認をえた。以降、この緊急財政経済命令について提起された憲法訴訟願審判事件において憲法裁判所は、国家緊急権を発動するいわゆる統治行為である場合にも、それが国民の基本権侵害と直接関連する場合には、当然、憲法裁判所の審判の対象になるとし、憲法第76条代1項が規定する「内憂・外患・天災・地変あるいは重大な財政・経済上の危機において国家の安全保障

## 現代韓国憲政史における国家緊急権（徐）

- あるいは公共の安寧秩序を維持するために緊急な措置が必要であり、国会の集会を待つ余裕がない場合」という条件を充足していると判断を下したことがある。（憲裁 1996.2.29.憲法裁判集第8巻第1集，111頁以下）
- 5) キム・ヨンス『韓国憲法史』学文社，2000年，615頁
  - 6) 人革党再建委事件に関する詳しい内容は，[http://relih.jinbo.net/reading/korea\\_history/inhyuk/main.html](http://relih.jinbo.net/reading/korea_history/inhyuk/main.html) を参照
  - 7) 東亜日報，2000年9月13日
  - 8) 京郷新聞，2002年12月11日
  - 9) しかし、依用戒厳令が独立以降に効力を喪失したという主張が提起されている。（この点については、<sup>キムスンテ</sup>金淳泰「済州4・3民衆抗争当時の戒厳に関する考察：戒厳の法的根拠の有無に対する判断を中心に」、『民主法学』第14号，1998年，257-274頁；金昌祿「1948年憲法第100条：4・3戒厳令を通じて見る日帝法令の効力」、『法学研究』（釜山大）第39巻第1号，1998年12月などを参照すること）
  - 10) 戒厳令宣布の沿革については、キム・ドチャン『戒厳令：国家緊急権に関する一考察』博英社，1968年，229頁注4；<sup>チェグワン</sup>崔大権「6・25戦争の法的照明」ソウル大学校法学研究所『6・25 50周年学術シンポジウム：6・25の法的照明』2000年，1-39頁，6頁以下などを参照すること
  - 11) 当時の代表的な憲法学者だった<sup>ユジンオ</sup>兪鎮午は「注意しなければならないのは、戒厳は戦時、事変あるいはこれらに準じる非常事態について秩序が紊乱したという理由だけでは宣布することができず、必ず、兵力をもってしなければ秩序を維持することができない程度に秩序が紊乱した場合に限って宣布することができるという点」を強調している。（兪鎮午『憲法解義』一潮閣，1957年，204頁）
  - 12) 衛戍令は1950年3月27日の大統領令によって初めて制定され、「陸軍軍隊が永久に一地区に駐屯し、当該地区の警備、陸軍の秩序及び軍紀の監視と陸軍に属する建築物、その他の施設の保護にあたることを目的」とし、単純な軍事関連命令のように見えるが、実際は、国家緊急権の一種として悪用されてきた。（衛戍令について具体的な批判は、<sup>イグエス</sup>李桂洙「韓国の軍事法と治安法：軍事と治安の錯綜と顛倒」、『立命館大法学』285号，2002年5号，3.2を参照）
  - 13) 釜山政治波動といわれる抜粋憲法についての詳しい内容は、釜山日報社『秘話 臨時首都千日（上）』1983年，236頁以下；キム・ヨンス，前掲書，435頁以下などを参照
  - 14) 大韓民国国会『大韓民国国会 50年史』1998年，155頁
  - 15) チョン・ソンホ「朝鮮戦争と人口社会学的変化」韓国精神文化研究所編『朝鮮戦争と社会構造の変化』白山書堂，1999年，11-58頁，14頁以下
  - 16) チョン・サンファン「朝鮮戦争と経済構造の変化」韓国精神文化研究所編，前掲書，123-195頁，129頁以下
  - 17) カン・インチョル「朝鮮戦争と社会意識及び文化の変化」韓国精神文化研究所編，前掲書，197-308頁，215頁以下

- 18) 朝鮮戦争と国家形成に関する論文として、徐仲錫<sup>ソジュンソク</sup>「韓国戦争と南韓の国家形成：財政分析を通じた歴史社会学的理解」韓国戦争研究会編『脱冷戦時代における韓国戦争の再照明』白山書堂、2000年、231-262頁；徐東暎<sup>ソドンヨン</sup>「韓国戦争と北韓体制の変化：戦時生産体制と地方統治体制を中心に」韓国戦争研究会編、前掲書、263-306頁；白ハクスン『国家形成戦争としての韓国戦争』世宗研究所、1999年；朴明林<sup>パクミンニム</sup>「韓国戦争と韓国政治の変化：国民統合・憲法政治・韓米関係を中心に」韓国精神文化研究所編、前掲書、59-121頁などを参照
- 19) 徐仲錫『書奉岩と1950年代(下)』歴史批評社、1999年、702頁以下、朝鮮戦争が遺した暴力についての被害意識については、金東楯<sup>キムドンチュン</sup>『戦争と社会』トルベゲ、2000年を参照
- 20) カン・インチョル、前掲論文、218頁
- 21) 韓泰淵<sup>ハンテヨン</sup>「韓国憲法と憲法学の回顧」『憲法学研究』第8巻第1号(2002年4月)、9-52頁、34頁以下を参照
- 22) C. Schimmit, Politische Theologie, Munchen/Leopzig, 1922, 9頁, 13頁
- 23) 丘東朔<sup>クビョンスク</sup>「第三共和国憲法史」韓泰淵他『韓国憲法史(下)』韓国精神文化研究院、1991年、113-202頁、192頁以下
- 24) 以降、憲法裁判所は、「大統領は動員対象地域内の土地及び施設の使用と収容に対する特別措置をとることができる。これに対する保償は徴発法に準じ、その手続きは大統領令で定めると規定した「国家防衛に関する特別措置法」第5条第4項は憲法に違反すると判断し、その理由として、「この特別措置法は超憲法的な国家緊急権を大統領に付与しているという点で、これは憲法を否定し破壊する反立憲主義、反法治主義の違憲の法律であり、国家緊急権発動(非常事態宣布)の条件を規定した、上の特別措置法第2条の『国家安全保障に対する重大な危険に効率的に対処し、社会の安寧秩序を維持し国家を防衛するため迅速な事態対応措置をとる必要がある場合』という規定内容は、あまりに抽象的で広範囲な概念になっており、濫用・悪用の余地が極めて大きく、基本権制限法律、特に刑罰法規の明確性の原則に反しており、にもかかわらず、国会による事後統制装置も皆無であるという点で、非常事態宣布に関する上の特別措置法第2条は違憲無効であり、本件の審判対象である法律条項を含む非常事態宣布が合憲有効であることを前提にした上で、合憲有効になる上の特別措置法のその外の規定はすべて違憲である」という判断を下した。(憲裁1994.6.30, 憲法裁判集第6巻第1集, 557頁以下)
- 25) イ・カンヒョク「第四共和国憲法」韓泰淵編、前掲書、203-264頁、213頁以下
- 26) キム・ヨンホ「1970年代後半国内政治動態」韓国精神文化研究所編『1970年代後半期の政治社会変動』白山書堂、1999年、213-257頁、239頁以下；マ・インソプ「1970年代後半期の民主化運動と維新体制の崩壊」韓国精神文化研究所編、前掲書、259-305頁、290頁以下
- 27) 光州民主化運動と関連した法的問題については、朴恩正、韓寅燮編『5・18の法的責任と歴史的責任』梨花女子大学出版社、1995年参照。



現代韓国憲政史における国家緊急権（徐）

- 28) 大韓民国国会『大韓民国国会50年史』304, 498, 596, 712, 777頁参照。
- 29) この点に関する詳しい内容は、韓国キリスト教社会問題研究院編『法と民主化：現行政治悪法研究』民衆社、1986年；民主化のための弁護士会『反民主悪法改廃に関する意見書』歴史批評社、1989年など参照。
- 30) また、釜山政治波動において、国会による戒厳解除要求決議が大統領に無視された違憲的状況が発生した。
- 31) 大裁、1964.7.21.しかし、この事案で問題になった6・3戒厳令が非常戒厳の要件を充足していたと見たのではない。
- 32) 大裁、1979.12.7.
- 33) 大裁、1997.4.17.
- 34) 憲裁、1996.2.29, 憲裁判例集, 第8巻1集, 111頁以下

本稿は、2003年2月17日、科研(A)「現代韓国の安全保障と治安法政の実証的研究」の第2回日韓共同研究（立命館大学）において報告されたものである。

カギ括弧内は訳者補足