

# 戒厳と弾劾 韓国「民主化の終わり」

― 限界にきている「第六共和国憲法」

神戸大学教授  
木村幹

- ・ 「尹戒厳」など韓国政治の混乱の背景には、憲政の制度と政治の機能不全がある。民主化以来の抜本的な改革が必要だ。
- ・ 戒厳と弾劾が、憲法の制度趣旨を無視して乱用された
- ・ 憲法の制度的欠陥を「ボス政治」、次いで世論がカバ―
- ・ 社会の分断が欠陥をあらわに。制度自体の修正が急務

さむら かん 一九九〇年京都大学卒業。同大学大学院法学研究科博士課程中退。博士（法学）。愛媛大学講師、神戸大学助教授などを経て、二〇〇五年から現職。ハーバード大学フエアバンク東アジア研究センター、高麗大学校亜細亞問題研究所客員研究員などを歴任。著書に「全斗煥数字はラッキーセブンだ」「韓国現代史大統領たちの栄光と墜落」など。

韓国政治が大きく動いている。二〇二四年二月三日、突如として戒厳令を宣布した尹錫悦ユンシクニョク前大統領は、その後国会による弾劾訴追と内乱罪の嫌疑による刑事訴追を受け、四月四日には憲法裁判所によって、正式に大統領の職を追われることとなった。

韓国政治はこれにより、六月三日に行われる大統領選挙へと進むこととなったが、混乱はそれで終わらなかつた。五月一日、日本の最高裁判所に当たる大法院は、国会議席の六〇％近くを占める最大野党「ともに民主党」の大統領候補・李在明の公職選挙法違反をめぐる事件について、無

罪としたソウル高等裁判所の判決を破棄して差し戻した。大法院の判断は事実認定にまで細かく踏み込んだものであり、仮に裁判が継続されれば、李在明への有罪判決はほぼ確実と見られている。韓国の公職選挙法では同違反などにより一〇〇万ウォン以上の罰金刑を受けた者は被選挙権を失うと定められており、選挙期間中に条件を満たす判決が出れば、李在明は候補者としての地位を失うことになる。大統領選挙が終わっても、韓国政治をめぐる混乱は続くだろう。韓国憲法は、現職大統領が内乱罪などに関与する場合を除いて刑事訴追されないことを定めているが、既に

刑事訴追された者の裁判が大統領就任により停止されるか否かについては明言していない。また国会法は、在職中に被選挙権を失った者が議員職を「退職」することを定めているが、大統領に関する規定はない。それはすなわち、今回の大統領選挙における最有力候補者である李在明が当選した場合には、さまざまな法的議論が巻き起こることを意味している。

他方、対立する保守系の候補者が当選した場合には、また異なる問題に直面することになる。大統領制をとる韓国では、大統領に国会を解散する権限は与えられていない。前回の国会議員選挙は二四年四月に行われており、既に述べたように「ともに民主党」が過半数を大きく超える議席を確保している。つまり、仮に保守系の候補が大統領に当選した場合、その大統領は尹錫悦と同じく、四年後の二八年四月まで、野党が国会を支配する状況での国政運営を強いられることを意味している。

## 戒厳令は大統領の「統治行為」

さて、このような韓国政治の混乱はなぜ起こっているのだろうか。ここで重要なのは、尹錫悦や李在明の個人的問題よりも、何が彼らの一連の行動をもたらしただかであり、

背景にどのような問題が存在するかであろう。

尹錫悦をめぐる問題において重要なポイントは二つある。一つは彼が発動した戒厳令をめぐる「制度」である。周知のように韓国は、一九四八年の建国から今日まで、北朝鮮との厳しい緊張関係にある。大統領に与えられた戒厳令をめぐる権限は、このような南北関係を前提とするものである。ここでは大統領に任命された戒厳司令官が「軍事的必要により、逮捕・拘束・搜索・押収・住居移転・報道・出版・集会・結社または団体行動に関し、特別な措置をとることができる」と定められており、広範な行政、司法的措置をとることが可能となっている。

とはいえ、韓国の大統領に与えられたこれらの緊急措置権が、常に制度が本来想定したような深刻な安全保障面での危機においてのみ行使されてきたか、といえはそうではない。表1に示したように、韓国で戒厳令が宣布されたのは過去一七回。そのうち北朝鮮との間の緊張関係によって宣布されたものはわずか五回にすぎず、それ以外の一二回は韓国国内の混乱に伴うものとなっている。さらに六一年と七九年の戒厳令はそれぞれ、朴正熙と全斗煥による軍事クーデターと密接に関係したものであり、また、五二年と七二年の戒厳令は、当時大統領であった李承晩と朴正熙が

政権延命のため自ら起こした、「上からのクーデター」に伴うものになっている。

このような戒厳令の乱用が行われた背景には、これを可能にした法的解釈があった。尹錫悦が大統領弾劾をめぐり審判で主張したように、李承晩から全斗煥まで続いた権威

表1 韓国の戒厳令

種類	宣言日	解除日	内容
非常戒厳	1948.10.21	1949.2.5	麗水・順天事件
非常戒厳	1948.11.17	1948.12.31	済州4・3事件
非常戒厳	1950.7.8	1950.12.6	朝鮮戦争
警備戒厳	1950.11.10	1950.12.6	朝鮮戦争
非常戒厳	1950.12.7	1951.4.7	朝鮮戦争
警備戒厳	1951.3.23	1952.4.7	朝鮮戦争
非常戒厳	1951.12.1	1952.4.7	朝鮮戦争
非常戒厳	1952.5.25	1952.7.28	釜山政治波動
警備戒厳	1960.4.19	1960.4.19	4・19革命
非常戒厳	1960.4.19	1960.6.7	4・19革命
非常戒厳	1961.5.16	1962.5.27	5・16軍事クーデター
警備戒厳	1961.5.27	1962.12.5	5・16軍事クーデター
非常戒厳	1964.6.3	1964.7.29	6・3抗争
非常戒厳	1972.10.17	1972.12.13	10月維新
非常戒厳	1979.10.18	1979.10.27	釜馬民主抗争
非常戒厳	1979.10.27	1981.1.24	朴正熙暗殺事件
非常戒厳	2024.12.3	2024.12.4	2024年韓国非戦戒厳

表はいずれも筆者作成

主義体制下においては、戒厳令の宣布は大統領による「統治行為」の一環であるとされ、司法審査の対象とはされてこなかった。それゆえに、戒厳法によりその解除の権限を有するはずの国会の閉鎖・解散までもが実質的に許容され、戒厳令は時の為政者などが憲法体制を停止し、恣意的な政治制度を作り上げるための重要な道具として機能した。尹錫悦による戒厳令宣布とそれに伴う国会封鎖の試みは、このような過去の権威主義政権期の戒厳令の用い方を踏襲したものであった。

### 尹大統領を追い詰めた「選挙時期のずれ」

尹錫悦をめぐるともう一つのポイントは、そもそも彼をして戒厳令宣布という最終手段をとるまで追い詰めた原因である。この点においてまず重要なのは、大統領与党が国会では少数派であったという、「分割政府」状態である。尹錫悦が大統領に就任した二〇二二年五月、韓国の国会は野党「ともに民主党」によって支配された状況にあり、彼は厳しい政権運営を強いられた。大統領が国会を解散する権限を持たない韓国において尹錫悦が任期中に唯一迎えることができた国会議員選挙は二四年四月のもののみであったが、大統領与党「国民の力」はここでも大敗を喫し、尹

表 2 韓国における大統領と国会多数勢力

	選挙	国会多数勢力	大統領
1988年2月	大統領	与党	盧泰愚
1988年4月	国会	野党	
1990年1月	(政党統合)	与党	
1992年4月	国会	与党	
1993年2月	大統領	与党	金泳三
1996年4月	国会	野党	
1998年2月	大統領	与党連合	金大中
2000年2月	(連立崩壊)	野党	
2000年4月	国会	野党	
2003年2月	大統領	野党	盧武鉉
2004年4月	国会	与党	
2008年2月	大統領	野党	李明博
2008年4月	国会	与党	
2012年4月	国会	与党	
2013年2月	大統領	与党	朴槿恵
2016年4月	国会	野党	
2017年5月	大統領	野党	文在寅
2020年4月	国会	与党	
2022年5月	大統領	野党	尹錫悦
2024年4月	国会	野党	

錫悦はその任期全てにおいて、国会の多数を野党に抑えられた状態で過ごすことが確定する。そしてこの膠着状態を打破するために尹錫悦が行ったのが、戒厳令宣布であった、という帰結になる。

注目すべきは、このような大統領与党と国会多数党が異なる「分割政府」状態が、この国においては極めて頻繁に見られることである。表2はこの点について、民主化以後の各時期について整理したものである。実に四〇%以上の

期間において、この国が「分割政府」状況に置かれていることがわかる。

背景に存在するのは、大統領と国会議員の任期をそれぞれ五年・四年と異にする、韓国憲法の変則的な規定である。これにより韓国では、大統領選挙と国会議員選挙が異なる時期に行われる。それゆえ大統領は自らの選挙時の個人的人気を利用して国会で多数を得ることが困難となり、結果、大統領と国会多数党が異なる「ねじれ」状況が頻発するのである。

### 弾劾を多用・李在明候補の政治姿勢

さて、次に李在明に関わる問題を見ていこう。彼において注目すべきは公職選挙法などをめぐる嫌疑よりも、むしろその政治手法である。李在明が党代表に就任してからの彼の政治手法の最大の特徴は、政権と与党に対する徹底した対決姿勢であり、その手法としての弾劾の連発である。韓国憲法は、大統領の弾劾訴追については三分の二以上の賛成を必要とする一方で、「国務総理・国務委員・行政各部の長・憲法裁判所の裁判官・法官・中央選挙管理委員会

の委員・監査院長・監査委員その他法律が定める公務員」については、過半数で足りることと定めている。そして国

**表3 韓国における公職者の弾劾事例**

	人数	訴追案 可決	憲法裁判所 認容	注釈
全斗煥	1	0	0	
盧泰愚	0	0	0	
金泳三	1	0	0	
金大中	6	0	0	
盧武鉉	4	1	0	訴追案可決は大統領
李明博	1	0	0	
朴槿恵	2	1	1	訴追案可決・認容は大統領
文在寅	6	1	0	
尹錫悦	30	13	1	審理中2 訴追案可決・認容は大統領

可決された弾劾案のうち尹錫悦に対するものを除けば、全てが憲法裁判所によって棄却されていることである。それはすなわち、野党が弾劾にあたって、その前提となる「職務執行における憲法や法律に対する違反」の重大性を真剣に考慮せず、その判断を憲法裁判所に丸投げしていること、つまりは弾劾が公職者の罷免そのものを目的とするのでは

会で多数を占める野党がこの規定を利用して、高位公職者を次から次へと弾劾することになっているのが現在の状況である。

この弾劾訴追の連発において注目しなければならないのは、野党が圧倒的多数を占める状況であるにもかかわらず、多くの訴追案が国会の審理中に破棄・撤回などをされていること、そして何よりも、

なく、政府に圧力を加える手段として用いられていることを意味している。

このような今日の韓国の状況をどう理解すればいいのだろうか。明らかなのは、この国の憲法体制にはさまざまな欠陥があり、それらが一斉に露呈した結果、現在の状況があることだ。大統領の巨大な緊急措置権や「分割政府」となりやすい選挙制度、さらには過半数の賛成をもって足りる大統領以外の公職者に対する弾劾訴追制度——しかもそれが憲法裁判所に却下されても国会に対するペナルティは存在しない——は、全てが憲法の規定に由来しているのだ。

### 一九八七年民主化で取り残された戒厳令規定

それでは、韓国の憲法体制はなぜ、このようにいびつなものになっているのだろうか。その原因は、この国が民主化を果たした一九八七年の特殊な政治状況にある。韓国の民主化に向けた制度的準備は、全斗煥政権下の与党代表であった盧泰愚が、同年六月二十九日に出した「民主化宣言」の直後から開始された。とはいえ、この作業には大きな時間的制約があった。全斗煥の大統領任期切れが翌年二月に迫っており、民主主義的な選挙によりその後任を選び出す

ためには、彼の任期切れまでに当時の権威主義的な政治制度を改める必要があったからである。

韓国憲法が規定する大統領制では、新旧政権の交代の間に二カ月程度の移行期間を設けることとなっており、ゆえに大統領選挙実施は一月となる。選挙運動期間を準備し、公職選挙法を改正し、新たな憲法と法律の公示期間をも確保しようと思えば、一〇月には新憲法を制定、公布する必要がある。新憲法の制定には、原案を作って国会を通過させ、国民投票にかける必要があるため、さらに二カ月はかかる。結果、新憲法案策定のために与えられた日時は、実質的に三〇日前後しか存在しなかった。

こうして、当時の与野党はこの短い間に一三〇カ所もの改定を行った憲法改正案を作成する。最大の目的は、まずは民主主義的な選挙により大統領を選出する制度を確立することであり、その中で大きな論争を伴う部分は未解決のまま取り残された。その代表的な例が戒厳令をめぐる規定であり、大統領と国会議員の任期を違える政治制度、そしてその後腐敗の温床となり、歴代大統領が弾劾、あるいは退任後に刑事処罰を受ける大きな要因となっている大統領の大きな行政的権限だったといえる。

とはいえ、このような韓国の憲法体制の欠陥は、すぐに

は深刻なものにはならなかった。なぜなら、当時の韓国には「一盧三金」と称された、盧泰愚、金泳三、金大中、金鍾泌といったボス政治家が存在し、彼らが制度的欠陥を埋める役割を果たしたからである。典型的な事例は九〇年の巨大与党、民主自由党の結党であったろう。当時の韓国は与党の民主正義党が国会の過半数を大きく下回る状況にあり、韓国政治は深刻な機能不全に直面しつつあった。この状況で盧泰愚は金泳三と金鍾泌との間で協議を行い、彼らがそれぞれ党首を務めていた統一民主党と新民主共和党と、民主正義党を統合する。類似した状況は九八年の金大中政権時にも見られ、この時は金大中と金鍾泌の間で連立政権が成立し、金大中が大統領、金鍾泌が国務総理を務めることとなった。

### 世代交代と分断で失われた政治の「安全弁」

しかしながら、二〇〇〇年代に入ると「一盧三金」に代表されるボス政治は姿を消し、韓国は保守と進歩の二大政党が対峙する状況へと突入する。以後、〇四年の盧武鉉に対する弾劾訴追案の可決に代表される、今日の韓国にもつながる政治状況が出現する。ここで、かつてのボス政治家に代わる仲介者役を果たしたのは、巨大デモと世論調査の

結果により可視化された「世論」であった。盧武鉉、朴槿恵と続いた大統領弾劾をめぐる政局に典型的に表れたように、世論は混乱する政治状況に明確な方向性を示すものとして機能し、韓国政治はかろうじて空転を免れた。

しかし、今日では世論もまた、調整弁的機能を果たせなくなっている。二〇〇〇年代以降に始まった韓国政治の保守・進歩両勢力への分断は、やがて社会内部にも深く浸透し、今日では世論もまた、左右に大きく分裂することとなっているからである。尹錫悦弾劾をめぐって出現した保守・進歩両派に分裂した「二つの巨大デモ」は、この状況を可視化するものだといえる。

そして、このような膠着した政治状況は、政治家たちに制度の抜け道を与え、それを利用させることとなる。尹錫悦による戒厳令宣布と、李在明代表下の公職者弾劾の乱用は、このような憲法体制の欠陥につけ込んだものであり、抜け道の「再発見」によるものだと見える。こうした制度的欠陥がさらに露呈することで、政治的混乱はますます深化していったのである。

## 「第六共和国の終焉」を直視すべき

以上のように韓国の憲政史をまとめてみると、今の韓国

の状況が歴史的にどのような位置づけられるべきかがわかる。最初に急ごしらえで作られた欠陥の多い制度があった。しかし、当時はこれを補う要素が三つあった。一つは政治的エリートたちの意思であり、かつてのボス政治家たちがこの制度的欠陥を埋めるべく努力した。二つ目は社会的意思であり、ようやく獲得された民主主義体制を維持すべく、試行錯誤しつつも世論が調整者としての機能を果たしていた。三つ目は政治的エリートと世論双方のディシプリン——すなわち規律である。かつての人々は制度的欠陥があっても、それを利用してまで自らの政治的目的を遂げようとは考えなかった。しかし、社会が大きく左右に分断され、共通の規範が失われようとするなか、人々は、自らの求める利益と正義を実現するための手段を選ばなくなっている。

だとすれば、韓国は今こそ、この全ての淵源である欠陥のある政治的制度を再度点検し、改めるべき時に来ている。一九八七年の民主化から今年で三八年。その期間は、三九年にすぎなかった民主化以前の大韓民国の歴史に並ぼうとしている。八七年に作られた「第六共和国」体制は歴史的使命を終え、その「賞味期限」は切れようとしている。大きな歴史的転換点にあると言えそうだ。●