

## 民主化以降の民主主義と立憲主義：盧武鉉政権における「憲法問題」と民主政20年の持続

浅羽, 祐樹  
山口県立大学国際文化学部：講師

<https://doi.org/10.15017/2197542>

---

出版情報：韓国研究センター年報. 7, pp.31-42, 2007-03-15. Research Center for Korean Studies, Kyushu University

バージョン：

権利関係：

# 民主化以降の民主主義と立憲主義： 盧武鉉政権における「憲法問題」と民主政20年の持続<sup>1)</sup>

浅羽祐樹（山口県立大学国際文化学部講師）

## 1. はじめに

2003年2月25日に盧武鉉政権が成立してから4年半が経過した。2007年8月現在（執筆時）、年末に実施される第17代大統領選挙はハンナラ党の候補者決定という最初の山場を迎えており、「次」が浮き彫りになってきた分、現政権の「終わりの始まり」は確実に見えてきた。すでに、盧武鉉政権を振り返って、「民主政府の無能論」や「進歩左派勢力による国政の失敗」、それに「失われた5年」あるいは金大中政権と合わせて「失われた10年」といった厳しい評価も出ている<sup>2)</sup>。こうした批判に対して、盧武鉉政権は逐一反駁し、自らのパフォーマンスを自賛している有様である<sup>3)</sup>。前者では、非エスタブリッシュメントで政治のアマチュアである盧武鉉大統領の無能さが糾弾されているのに対して、後者ではその大統領自らが反駁の先鋒に立っている。このように、「盧武鉉時代の韓国政治」に対する評価は両者の間で全く異なるが、政権を評価する上で盧武鉉大統領という特定のアクターの特異なキャラクターに焦点が置かれているという点では一致しているのが特徴的である。言うなれば、盧武鉉大統領こそが、今日の韓国政治を画する最大のメルクマールだというわけである。

本稿では、基本的には、上のような問題意識を共有するが、特定のアクターのみを取り上げるのではなく、アクターと制度の相互作用に注目する。その中で、本稿が特に注目するのは「憲法問題（the Constitution Question）」である。憲法問題とは、際たる政治・法制度である憲法と大統領をはじめとする多様なアクターの相互作用の中で問題として浮上するものことで、当然、盧武鉉大統領の提案によって年初から問題となった改憲論議も含むが、それだけに限定されない幅広い射程を有する。事実、盧武鉉政権期において、成立初期の大統領の再信任問題に始まって、国会における大統領の弾劾訴追、首都移転法案に対する違憲判決、憲法裁判所長官の任命をはじめとする憲法裁判所の位置づけをめぐる問題、今回の改憲論議、それに大統領の政治的中立に関する憲法訴願など、幅広い意味で憲法問題が続出した。こうした中で、制度圏だけでなく市民社会においても、1987年に成立した現行憲法に対する関心が高まっている。くしくも、今年は選挙の年であるだけでなく、民主化から20年という記念碑的な年でもあるため、いやがうえにも、5年任期の一つの政権について個別に評価すること以上に、20年間持続してきた「民主政」に対して総括をする中で位置づけることが求められていると言えよう。民主政20年はそのまま現行憲法の持続を意味するが、憲法問題という観点は、特定の政権を評価するだけでなく、民主政と憲法の関係といったより根本的な問題について問う上でも、一定の客観的な基準となるものである。

1) 本稿は韓国学世界学術大会(2007年8月24日、大韓民国釜山広域市 BEXCO)での報告原稿を修正・補完したものである。なお、本稿は文部科学省平成19年度科学研究費補助金(若手研究(B))「韓国憲法の持続と変化:新制度論における制度的均衡と均衡制度の観点から」(課題番号19730111)による研究成果の一部である。

2) こうした批判は主として主要な反対党であり有力な次期大統領候補を有するハンナラ党から出されているが、市民社会内部からも保守と進歩の別を問わず提起されている。例えば、바른사회시민회의 편(正しい社会市民会議編)〈혼란과 좌절, 그 4년의 기록: 노무현 정부 4주년 평가(『混乱と挫折、この4年の記録: 盧武鉉政府4周年評価』)〉(해남, 2007년); 경향신문 특별취재팀 편(京郷新聞特別取材チーム編)〈민주화 20년의 열망과 절망: 진보 개혁의 위기를 말한다(『民主化20年の熱望と絶望: 進歩改革の危機を問う』)〉(후마니타스, 2007년)を参照せよ。

3) 例えば, 대통령비서실 편저(大統領秘書室編著)〈있는 그대로, 대한민국(『ありのままの大韓民国』)〉(지식공작서, 2007년)を参照せよ。また, 청와대브리핑 홈페이지(青瓦台ブリーフィング・ホームページ)([http://www.president.go.kr/cwd/kr/hotissue/as\\_it\\_korea/index.php](http://www.president.go.kr/cwd/kr/hotissue/as_it_korea/index.php))を参照せよ(2007年8月10日アクセス)。

本稿では、まず、第2節では、「民主化以降の民主主義」という現行憲法や民主政20年の評価における代表的な見方について取り上げる。憲法問題をただしく理解するためには、今や、民主主義だけでなく立憲主義という観点も導入し、「民主化以降の民主主義と立憲主義」へと問題を再定立する必要があると論じる。民主主義と立憲主義はどちらか一方に依拠して他方を批判するという一方的な関係ではなく、両者の間の対立や緊張に注目することではじめて民主政と憲法のダイナミズムが明らかになる。第3節では、建国以降、韓国憲政史における憲法問題について概観する。その中で、特に、現行憲法の成立過程に注目し、民主主義と立憲主義の関係において当初それほど対立や緊張が見られず、「民主化以降の民主主義」にのみ注目して済まされてきた理由について説明する。第4節では、盧武鉉政権における憲法問題の特徴を整理し、今や、立憲主義との関係において問題を再定立せざるをえないことを明らかにする。第5節では、盧武鉉政権において浮上した憲法問題について、個別の事例ごとに検討する。最後に、第6節では、本稿全体を整理すると同時に、韓国学における「個別性」と「普遍性」に対する含意を導き出す。韓国学は韓国という研究対象以外には共通項を持たないため、各ディシプリン間で対話が成り立たず、同じディシプリンの中ですら、個別性に執着するか、あるいは逆に、一般理論を機械的に適用するかの両極のどちらかの場合がほとんどであった。本稿では、民主主義と立憲主義の関係というのは、民主政における普遍的な問題の一つであるものの、文脈によって異なって現れるという認識に立っており、その事例の一つとして韓国憲政史を位置づけることで、「韓国」の意義を「個別性」と「普遍性」の間に見出すことができるものと思われる。

## 2. 民主主義と立憲主義

「民主化以降の民主主義<sup>4)</sup>」という枠組みは、2002年、第16代大統領選挙の過程において提示され広く流布したものであるが、今や、特定の論者や書物に限定されることなく、現行憲法や民主政20年について論じる上で、受容するにせよ否定するにせよ、ある種の議論の前提にさえなっている。1987年の現行憲法の成立によって手続き的民主主義が実現し、韓国の政治体制は民主政へと移行したという点ではコンセンサスがあるものの、手続きや制度をこえてさらにどんな民主主義が必要なのか、そして同じ民主制の中でもよりよい制度とは何か、については異論が見られる。当初この枠組みを提示した崔章集は、民主主義とは本来手続きや制度といった次元に限定されるものでもなければそれらのデザインだけで完了するものでもなく、民主主義の不断の問い直し、すなわち、「民主主義の民主化<sup>5)</sup>」が必要であるとその後も繰り返し主張している。同時に、制度デザインの重要性は認めるものの、よりよい制度を際限なく追求するよりも、まずは所与の制度の中で政治本来の役割と機能を果たすことが重要であると主張している。このように、この議論は、現行憲法を代替するより民主的な憲法を制定しなければならないといった単純なものではなかったのは間違いない。崔章集自身、憲法と民主主義の関係を扱ったダールの話題作『米国憲法と民主主義』の韓国語版翻訳に寄せた序文「民主主義と憲政主義」の中で、次のように述べている。「民主主義体制は民主的規範と憲法によって具体化された制度という形式、すなわち民主主義と憲政主義の両者間の緊張と乖離、そして葛藤を包括するため、複雑なダイナミズムを生み出す<sup>6)</sup>。」民主主義と立憲主義(憲政主義)の両者間には調和ではなくむしろ「緊張と乖離、そして葛藤」があると認識されていたのは確

4) 최장집(崔章集)〈민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기(개정판)(『民主化以降の民主主義: 韓国民主主義の保守的起源と危機(改定版)』)〉(후마니타스, 2005년)

5) 최장집(崔章集)〈민주주의의 민주화: 한국민주주의의 변형과 헤게모니(『民主主義の民主化: 韓国民主主義の変形とヘゲモニー』)〉(후마니타스, 2006년)

6) 최장집(崔章集), “민주주의와 헌정주의: 미국과 한국(『民主主義と憲政主義: 米國と韓國』),” 로버트 달(ロバート・ダール)(박상후·박수형·윤길)〈미국헌법과 민주주의(『米國憲法と民主主義』)〉(후마니타스, 2004년) p.11

かである。とはいえ、そこから生み出される「複雑なダイナミズム」にどのように対応するのかにおいては、どこまで一方的でない開かれた姿勢が維持されたのかは定かではない。問題は、民主政と憲法のダイナミズムの中で、ニュアンスに富んだ議論を可能にする柔軟な理論的枠組みを確立することである。そのために、本節では、民主主義と立憲主義の関係について、どちらか一方に依拠して他方を批判すればすむというものではないという観点から米国と日本を対象にした議論を検討する。

阪口正二郎は、米国の憲法理論について論じつつ、民主主義と立憲主義の間には「埋めがたい溝<sup>7)</sup>」が存在しているとした上で、「どぎつ<sup>8)</sup>」く、「綱渡りに等しいぎりぎりの選択<sup>9)</sup>」だが、どうしてもどちらか一方だけを選ばなければならないとすると、立憲主義を選ぶと主張している。従来、この両者の関係については、立憲主義を民主主義の観点からどのように正当化することができるのかという点において問題になってきたが、逆に民主主義が問われることはなかった。米国は立法府が制定した法を司法府が憲法に適っているかどうかを審査し、場合によってはそれを無効にするという違憲立法審査権を世界で初めて確立した国であるが、この違憲立法審査権こそが立憲主義の要であり、民主主義との関係において常に問題になってきた。司法府は国民によって直接選出されていないにもかかわらず、なぜ国民が直接選出した立法府において多数決で制定された法を無効にできるのか。さらには、憲法の改正には法律の制定以上に煩わしい手続きが伴う硬性憲法であるのが一般的であるが、なぜ多数決で憲法を改正できないのだろうか。このように、立憲主義には「反多数決主義という難点 (countermajoritarian difficulty)」が内在しているというわけである。

阪口によれば、この「反多数決主義という難点」に対して、従来大別して2つの方法で立憲主義を擁護すべく憲法理論が発展してきたという。第1に、立憲主義の「源泉」に注目する原理主義や二元民主政治論では、立憲主義はそもそも民主主義に立脚しているとして立憲主義を正当化する。第2に、立憲主義の「内容」に注目するプロセス理論やプリ・コミットメント理論では、立憲主義は民主主義を生み出し安定化させるとして立憲主義を正当化する。それぞれについて詳述することが目的ではないのでそうしないが、いずれにせよ、民主主義と立憲主義の関係において問題になるのは常に立憲主義で、立憲主義をいかにして民主主義の観点から正当化できるのかという点に腐心してはいるものの、立憲主義に固有の理由づけにはなっていないのが特徴的である。

阪口は、逆に、多数決主義として理解されてきた民主主義そのものを問うことが重要であると主張している。そもそも、阪口によれば、立憲主義とは通常理解されるようにただ単に憲法に則って政治を行うということではなく、「善き生のあり方が人それぞれにとって多様であるということ」を前提にして、お互いがその異なった善き生を生き抜くための条件を確保しようとするもの<sup>10)</sup>である。個々人が追求する価値は多様であるばかりではなく、同一の基準では比較することができないものであり、そうした個々人が共存できる社会の基盤としての憲法があり、多数派といえ犯すことができない領野があるというわけである。阪口はこれを「リベラルな立憲主義 (liberal constitutionalism)」と呼んでいるが、こうした立憲主義の観点からすれば、多数決で決めさえすれば何でもすることができるといふ多数決主義として理解される民主主義こそが問題になる。言うなれば、「多数決主義という難点 (majoritarian difficulty)」が民主主義には内在しているというのである。民主主義と立憲主義の関係において、立憲主義だけが一方的に問題になるのではなく、民主主義も異なる意味において問題であるというわけである。

長谷部恭男<sup>11)</sup>も日本における憲法状況を論じながらこうしたリベラルな立憲主義を標榜している。長谷部にとっ

7) 阪口正二郎『立憲主義と民主主義』（日本評論社、2001年）p.289

8) 同上、p.279

9) 同上、p.292

10) 同上、p.288

ても、立憲主義とは、一様に比べることができない価値観や世界観の多元性を前提にした上で、その間の公平な共存をはかることを目的にしており、そのためには公私の領域を区分し、公的な領域では、どんな価値観や世界観の持ち主でも、すべての人々に共有する社会全体の利益の実現について議論し決定しなければならないという。というのも、個々人が追求する価値観や世界観がそのまま公的な領域に持ち込まれると、同一の基準で比較し優先順位をつけることができないがゆえに収拾がつかず、人々の共存が危うくなる恐れがあるからである。こうした観点からすると、自衛隊の存在は戦力の不保持を定めた憲法9条に反し、いかなる場合においても武力行使を禁止するという絶対平和主義は立憲主義に反するという。絶対平和主義はある個人にとっては高邁な理想として追求すべき価値であるかもしれないが、国の政策として採用し、必ずしもその価値観を共有しない他人にも強制されるとなると、国民の生命・財産の確保という別の重要でかつ相互に比較できない価値観と衝突してしまう恐れがある。絶対平和主義は戦後日本の憲法学界で長らく主流であったことを勘案すると、こうした長谷部の立論が有する含意は大きい。もっとも、長谷部は現有の実力、つまり自衛隊の存在を肯定しているだけで、その活動の無制限な拡大にはむしろ否定的である。

また、長谷部は民主主義と立憲主義と間には根源的な対立や緊張があることを前提とした上で、違憲立法審査権に対する「反多数決主義という難問」という指摘について、民主主義との関係から正当化しようとはせず、違憲立法審査権とはそもそも民主的な政治過程を外側から限定するのが本来の役割であると率直に認めている。立憲主義の本来の役割と機能は民主主義との整合性にあるのではなく、むしろ民主的でない点にこそあるというこの身も蓋もなさが長谷部の憲法理論の核心である。さらに、長谷部の率直さはそもそも憲法とは何か、という点に最もよく現れている。憲法の存在理由を説明する上で、構成員全員がかつて少なくとも一度は合意したとか人類普遍の原理が体现されているというように神秘化する必要は全くなく、現に何らかの憲法がすでに存在しているということを前提にせざるをえないという。かつて一度も合意に加わっていなくても、一部の人々が他の人々よりも相対的に得をしていても、全ての人にとってないよりはある方がましならば、憲法はそれなりにもつという。

阪口にせよ長谷部にせよ、「民主主義よりも立憲主義を！」とあえてポレミカルなかたちで主張してはいるものの、それは両者の間には原理的な次元で対立や緊張があり、どちらか一方に依拠して他方を批判すればすむというものでもなければ、常に一方を他方によって正当化しなければならないというものでもないということを十分に踏まえた上でのことである。従来、立憲主義には「反多数決主義という難問」が指摘され、民主主義との関係においていかに正当化できるのかが課題であるとされてきたが、阪口らによると、立憲主義には「各人が相互に最終的には通約不可能な多様な価値を抱いていることを前提にした上で、互いに相手の価値を尊重しながら生活してゆけるような社会を目指す<sup>12)</sup>」というそれ固有の目的があり、そのためにはむしろ多数決主義として理解される民主主義とは整合でないことが求められるというわけである。このように、民主主義は単独で取り上げることは言うまでもなく、立憲主義と同時に論じられる場合においても、ただ単に前者が後者を正当化するという一方的な関係においてのみ問題にするのではもはや十分でない。重要なのは、両者にはそれぞれ固有な意義があり、どちらか一方へと解消されるべきものでは決してないと認めることではじめて民主政と憲法のダイナミズムが明らかになるということである<sup>13)</sup>。

11) 長谷部恭男『憲法の理性』（東京大学出版会、2006年）；長谷部恭男『Interactive 憲法』（有斐閣、2006年）；長谷部恭男『憲法とは何か』（岩波新書、2006年）、長谷部恭男・杉田敦『これが憲法だ』（朝日新書、2006年）などを参照せよ。

12) 阪口、前掲書、p.288。

13) 韓国でこの問題を扱った論考として、例えば、김성호(金聖昊), “권력구조와 민주주의(「権力構造と民主主義」),” 진영재 편(陳英宰編)〈한국 권력구조의 이해(「韓国権力構造の理解」)〉(나남, 2004년)を挙げることができる。

### 3. 韓国憲政史における憲法問題

憲法問題とは憲法改正にのみ限定されるわけではないが、ここでは、憲法改正に注目しつつ韓国憲政史における憲法問題について概観する。1948年7月17日にいわゆる建国憲法が制定されて以来、1987年に現行憲法が成立するまで、約60年間の韓国憲政史において9回にわたって憲法改正が行われた<sup>14)</sup>。形式的には常に憲法改正とされてきたが、そのうちの5回<sup>15)</sup>は実質的には憲法制定である。10の異なる憲法典が存在し、平均寿命はわずか6年であるなど、韓国憲政史は憲法問題が続出する「波乱万丈の運命<sup>16)</sup>」をたどってきた。憲法改正の焦点は常に統治構造、中でも大統領の選出方法や任期に関するものであったのが特徴的である。もう一つ特徴的なのは、まだしも民主的とされた第2共和国憲法と現行憲法も含めて、憲法改正の過程は常に制度圏が主導し、市民社会は排除されるのが常であったという点である。

このように、韓国憲政史において憲法改正は政治変動の契機であったが、問題になるのは常に民主主義で、民主主義と立憲主義の関係が深く問われることはなかった。たとえ憲法が問題になったとしても、本来国民によって直接選出されるべき機関が選出されていないということであり、だからこそ民主化とは大統領の直接選出を可能にするように憲法を改正することを意味した。大統領を直接選出するようになると国会と大統領という2つの異なる機関を国民は民主的に選出するようになるが、それらの機関同士の関係をどのように位置づけるべきなのかについてはほとんど関心が払われていなかった。

現行憲法の成立過程について、ワインゲスト・モデル<sup>17)</sup>に依拠した大西裕<sup>18)</sup>の説明に言及しながら概観しておく。ワインゲストは執権者Sと市民A・市民Bという3者からなる権威主義体制における相互作用モデルを立て、執権者Sによる侵害に対して市民Aと市民Bの両方が協調して同時に挑戦するとき、はじめて民主化は成功し、体制移行が実現すると仮定する。そもそも、権威主義体制において執権者Sは資源を独占しており、その配分を通じて市民の一部（例えば市民A）を懐柔することで挑戦を退け体制を維持することが可能である。その一部の市民にとって、懐柔され、他の市民（例えば市民B）に対する侵害を黙認する方が少なくとも個別には合理的である。市民はそれぞれ利己的であるだけでなく、互いに多様で異なる利害関係を有しており、どこまで侵害されたら挑戦するのかについても基準が一致しないため、市民間の協調は本来容易ではない。全ての市民にとって懐柔や黙認よりも挑戦の方が望ましいとされるためには、民主化の争点は最小主義的でなければならない。そうすることではじめてトリガー・ポイント（trigger point）が下がり挑戦者の数が最大化し、執権者Sにとって脅威の信頼度（threat credibility）が高まる。

1987年の民主化過程（6月抗争）において、大統領の直接選出を可能にする「民主憲法争取」というスローガンは、全ての市民が合意できる最小主義的な民主化の争点であったと言える。だからこそ、いわゆるサラリーマン部隊も含めた幅広い戦線が形成され、抗争は全国的なヘゲモニーを獲得できた。逆に、民主化の争点が最小主義的であったからこそ市民Aと市民Bとの間に共闘が成立し、その分脅威の信頼度を感じざるをえなかった執権者Sは体制移行を認めるにいたったのである。しかし、このことは同時に、執権者Sが大統領の直接選出を可

14) 拙稿（水島朝穂との共著）「韓国憲政史における自己拘束的な憲法：1948年憲法・1962年憲法・1987年憲法の比較」早稲田大学比較法研究所『比較法学』第38巻第1号（2004年）pp.169-206.

15) 1960年6月の第2共和国憲法、1962年の第3共和国憲法、1972年の第4共和国憲法（いわゆる維新憲法）、1980年の第5共和国憲法、そして1987年の現行憲法である。これ以外にも、1952年、1954年、1960年11月、1969年の4回、憲法改正が行われている。

16) 김철수(金哲洙)〈한국헌법(『韓国憲法』)〉(법원사, 2003년) p.13

17) Barry Weingast, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law," *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 2 (1997), pp.245-263.

18) 大西裕「韓国の民主化：条件付きの安定的穩健保守体制」恒川恵市編『民主主義アイデンティティ：新興デモクラシーの形成』（早稲田大学出版部、2006年）pp.95-119.

能にする憲法改正を認める6・29宣言を公表することで一応の民主化が約束されると、それ以上の民主化を求めていなかった市民（市民Aとする）とさらなる民主化の実現を求める市民（市民Bとする）との間でそもそも存在していた利害の相違が露呈することになった。市民Aの典型例は権威主義体制において執権の可能性から排除されていた制度圏内の野党政治家であり、具体的には金泳三や金大中である。彼らにとって、直接選出が可能になり自らの執権の可能性が開かれさえすればそれで十分だったのである。さらに、市民社会の中にも、サラリーマン部隊に象徴される中間層は手続き的民主主義が実現されることで満足し、それ以上の行動をとることはなかった。他方、労働者のような市民Bは経済社会的な民主化を求めて7-8月大闘争を行ったが、市民Aから同調を得られず、執権者Sから容易に鎮圧された。憲法改正は国会で審議され国民投票に附されるなど民主的な正統性を確保する過程を経たが、実質的な決定は与野党からごく一部の政治家のみが参加した8人政治会談で行われた。

この民主化から憲法制定にいたる一連の過程について図式的に示すと次のようになる。第1局面の6月抗争においては、大統領の直接選出といった最小主義的な民主化の争点を掲げたため、市民Aと市民Bの間で共闘が可能になり、その分執権者Sにとって脅威の信頼性が高まり、妥協に迫られた。第2局面の6・29宣言では、執権者Sと市民Aの間に妥協が成立し、体制移行が約束された。第3局面では、排除された市民Bは7-8月大闘争を行うが鎮圧される中で、憲法が改正された。

現行憲法についてしばしば指摘されるのは第3共和国憲法との類似性である。本稿との関係においてこの指摘が重要なのは、6月抗争において「民主憲法争取」や「第3共和国憲法の復活」が民主化の争点を大統領の直接選出という最小主義的なものへと収斂させる上でフォーカル・ポイント(focal point)として機能したという点である。第3共和国において、大統領は国民によって直接選出されており、第3共和国憲法はそれなりに民主的な憲法であったと認識されていたということである。第4共和国憲法と第5共和国憲法が問題なのは、本来国民が直接選出すべき大統領をそうできないからであり、そうできるように憲法を改正することこそが民主化であるとされたのである。実際、現行憲法と第3共和国憲法がどのくらい類似しているかについては別途検討する必要があるが、ただ単純に両者を比較することよりも、間に第4共和国憲法と第5共和国憲法という非民主的な憲法においてこれら2つの憲法が位置しているという経路依存性(path-dependency)が重要であるというわけである。

こうして成立した現行憲法であるが、大西裕が「条件付きの安定的穩健保守体制」と呼ぶように、盧武鉉政権の成立までは安定した体制であった。大西はその条件として市民Bの排除を挙げている。経済社会的な民主化を求めるなどイデオロギー的に過激な市民Bを政治過程から排除することで、執権者Sと市民Aの間にはイデオロギー対立はなく、金大中政権の誕生といった執権者Sと市民Aの入れ替えが行われたとしても民主政が動揺することはなかった(平和的な政権交代!)。事実、金大中が権威主義時代に民主化という争点を掲げたのは、彼が民主化という選好を本来的に内在化していたというよりもむしろ、そうすることでしか執権の可能性を開くことができなかつたので戦略的に争点化したという解釈が成立するほど、執権者Sと制度圏における野党政治家Aの間にはイデオロギーの相違は存在していなかった。少なくとも、現行憲法の成立で手続き的な民主主義が実現されることで、民主化が争点になることはもはやなくなった。民主化以降の選挙政治において、唯一地域主義のみが亀裂になっているのは、民主化という争点はなくなったもののそれに替わる新たな争点が明確になっていないことの証左である。

現行憲法下において民主主義が問われなくなると同時に、憲法や立憲主義が問題になることもなかった。違憲立法審査権を担い立憲主義の核心的な機関である憲法裁判所によって光州「事態」が「民主抗争」として認定されたように、憲法によって民主化が進展するなど民主主義と憲法の間には「幸せな同居<sup>19)</sup>」が続いた。そうした中、民主化以降の民主主義と立憲主義の間に本来的に内在する対立や緊張は表面化せず、問題として認識される

ことがなかった。

#### 4. 盧武鉉政権における「憲法問題」

盧武鉉大統領は第17回司法高試に合格後大田地方法院判事を経て弁護士になるなど、韓国憲政史上初めて法曹界出身の大統領である。その盧武鉉政権になって憲法問題が続出し、現行憲法そのものが問われるようになったのは何とも皮肉である。

盧武鉉政権になって表明化した憲法問題は憲法改正だけではない。政権成立初期の大統領の再信任問題に始まって、国会における大統領の弾劾訴追、首都移転法案に対する違憲判決、憲法裁判所長官の任命をはじめとする憲法裁判所の位置づけをめぐる問題、改憲論議、それに大統領の政治的中立に関する憲法訴願など、従来とは異なる次元で憲法が政治の争点になったのが盧武鉉時代における韓国政治の特徴である。だからこそ、盧武鉉大統領という特定のアクターの特異な経歴やキャラクターに過度にとらわれるのではなく、制度とアクターの相互作用が浮き彫りになるものとして広く憲法問題に注目する必要があるのである。

憲法改正に限定してみても、盧武鉉政権においてもやはり統治構造が主たる問題になったのは後述するとおりであるが、南北協力や統一の展望の中で領土条項（第3条）や、最近の新自由主義の進展との関連で経済秩序について定めた第9章など、従来問題にはならなかった事項が改正の対象として論じられるようになった。また、従来のように統治構造が問題になるときでも、大統領の選出方法や任期など単一の機関の構成方法だけでなく、大統領と国会のように両方とも国民によって直接選出された機関同士の関係、さらには、選出された機関と憲法裁判所のような選出されていない機関との関係が問題になるようになった。さらに、制度圏内だけでなく、市民社会において現行憲法についての再検討が積極的に行われているのは、かつてなかったことである。このように、憲法改正という狭い意味で憲法問題を理解しても、以前とは論争の位相が大きく変わっている。

現行憲法下における民主政を「1987年体制<sup>20)</sup>」と呼ぶ向きもあるが、そうした観点からは、現行憲法の限界が指摘されている。前述のとおり、現行憲法の成立過程において市民Bは排除されており、手続き的民主主義の確立を以って完了したとされる制度デザインにそもそも満足していない。市民Bからすると、現行憲法は「彼ら(執権者Sと市民A)」だけで勝手に「野合」した文書に過ぎず、自らは一度も承認を与えていないものである。だからこそ、彼らは「もっと民主主義を！」と訴え、今後こそ市民社会のイニシアティブでより民主的な憲法を実現させなければならないと主張している。この「もっと民主主義を！」という主張には、「民主化以降の民主主義」や「民主主義の民主化」論に当初見られた微妙なニュアンスは見出すことはできない。市民Bにとって、民主主義の不足こそが問題なのであって、民主主義そのものに他の原理との間に対立や緊張が内在していることは一切問題にはならなかった。

それでは、なぜ、盧武鉉政権になって憲法改正に限らない憲法問題が続出し、現行憲法そのものが問われるようになったのであろうか。前述のワインゲスト・モデルを援用するならば、これまで排除されてきた市民B（「非エスタブリッシュメント」）が市民社会の周辺領域で活性化しただけでなく、大統領選挙と国会議員選挙に相次いで勝利し執権者Sの位置を占めるようになったからであると言える。つまり、大西がいう体制安定のための「条件」が解除され、「イデオロギー政治<sup>21)</sup>」が復活し、「安定的穏健保守体制」が動揺し始めたのが憲法問題として現れているのである。以下、第5節では、盧武鉉政権において浮上した憲法問題について、個別の事例ごとに検

19) 國分典子「韓国憲法における民主主義と立憲主義」『憲法問題』11号（2000年）

20) 함께하는 시민행동 편(ともにする市民行動編)〈헌법다시보기: 87년헌법, 무엇이 문제인가(『憲法再検討: 87年憲法、何が問題なのか』)〉(창비, 2007年)

21) 大西裕「韓国におけるイデオロギー政治の復活」『国際問題』2004年10月号、pp.17-30.



討する。

## 5. 事例研究

事例の事実関係について詳細に述べるのではなく、個別の事例を通じて見えてくる憲法問題の様相を明らかにすることに主眼がある。

まず第1の事例は、国会における盧武鉉大統領に対する弾劾訴追案の議決と憲法裁判所における棄却というものである<sup>22)</sup>。2004年3月12日、国会は選挙法違反などの事由で盧武鉉大統領に対する弾劾訴追案を定数(273)の3分の2を上回る193対2で可決した。これにより、大統領の権限行使は停止され、高建國務総理が大統領権限代行に就任すると同時に、最終的に弾劾を確定し罷免するかどうかに関しては憲法裁判所による審判が始まった。盧武鉉大統領は韓国憲政史上国会で弾劾訴追された初めての大統領である。同年5月14日、約2ヶ月にわたる審査を経て、憲法裁判所は選挙法の違反に関しては一部認定したが弾劾するに値するほど重大でないとし、盧武鉉大統領に対する弾劾訴追案を棄却するという主文を下した。これにより、盧武鉉大統領は即時にこの間行使が停止され高建國務総理が代行していた大統領としての権限を回復した。

そもそも大統領制の下では、大統領も議会も国民によって直接選出され、それぞれの任期が固定されていて、互いの存廃に影響を与えない。どちらも国民に直接責任を負い、それぞれ一定の役割を負託されている。こうした二重の民主的正統性(dual democratic legitimacy)は、議員内閣制にはない大統領制に固有の制度的な特徴の一つである。言うなれば、大統領制の下、国民は大統領と国会という二人の代理人を有しているわけである。

民主政国家では、本人(principal)である国民は政府という代理人(agent)を雇い、共通の目的の実現を図っている。代理人には、本人からの負託に沿って共通の目的を実現することが期待されているが、インセンティブ付与がうまく行われなければ、逸脱しかねない。本人と代理人の間には、一般に、代理人の逸脱(agency slack)の可能性を減らそうとすると本人によるモニタリング・コストが高まり、逆に、そのコストを減らすべく代理人に委任する部分が大きくなると逸脱の可能性が高まるというディレンマが存在している。このディレンマのことを本人-代理人問題(principal-agent problem)と呼ぶ。本人-代理人問題を解決するためには様々な手法がありうるが、複数の代理人を設け、相互に牽制させることで、結果として均衡を図ろうとするのが、憲政システムとしての大統領制である。

議員内閣制においては、国会の信任を失うと内閣は国会を解散するか総辞職する他ない。国会だけが唯一国民から直接選出され、民主的正統性が担保されているからである。本人である国民は国会というただ一人の代理人を通じて内閣をコントロールしようとしている。国会は国民との関係においては代理人だが、内閣との関係においては本人になるという二重性を帯びている。他方、大統領制においては、国民は大統領と国会という二人の代理人を有している。大統領であれ国会であれ、本人である国民は一人の代理人に全幅の信頼を寄せていない。国会による大統領の弾劾というのは、国会に大統領の行き過ぎを牽制させるように国民が予め憲法に書き込んだ制度の一つである。その意味で、国会による盧武鉉大統領の弾劾訴追は「憲政の中断」や「議会クーデター」ではなく、現行憲法が予定していたある種の帰結である。

問題は、弾劾にいたるほど大統領と国会が衝突し国政の運営が行き詰まったとき、どちらも民主的正統性を有しているので、議院内閣制のように事態が打開せず膠着しかねない点である。このように二人の代理人がどちらも自分こそ真の代理人であると本人に訴えあっている状況のことを、ここでは、本人-代理人問題に倣って、

22) 以下の記述は、拙稿「二重の民主的正統性における代理人間問題：韓国の盧武鉉大統領弾劾という事例」『現代思想』2004年10月号、青土社、pp.174-197に依拠している。

代理人間問題 (agency-agency problem, or inter-agency problem) と呼ぶことにする。国会による盧武鉉大統領の弾劾訴追はそうした代理人間問題の一つである。そもそも、代理人間問題は二重の民主的正統性に基づく大統領制という憲政システムに内在的であり、それを民主的に解決することは不可能である。

現行憲法では、その解決は憲法裁判所に委ねられているが、憲法裁判所というこれまでほとんど注目されてこなかった機関が実は大きな役割を果たしているということが明らかになると同時に、その機関は大統領や国会とは異なって国民によって直接民主的に選出されていないということの意味がいやがうえにも問われている。なぜ民主的に構成された諸機関間の対立の解決が民主的に構成されていない機関に委ねられているのか。もちろん、現行憲法でそのように定めているからであるが、そもそもなぜおおよそ憲法なるものによってそうしたことが可能なのか。これこそがまさに、民主主義とは原理的に対立や緊張関係に立つ立憲主義の問題である。ところが、こうした憲法をめぐる根本的な問いに対して、韓国では一般に、憲法裁判所の判断は国民多数の意向を反映したものであるとして正当化された。つまり、非民主的な機関の意義をあくまでも民主的に理由づけようとしたわけである<sup>23)</sup>。

立憲主義固有の意義をあくまでも民主主義との関連において位置づけようとしたのは、第2の首都移転法案に対する違憲判決という事例でも同じである。首都移転法案は、第1の事例とは異なり、大統領と国会の間に対立はなく、むしろ国会も大統領に同調し圧倒的多数で制定した法ですら、憲法裁判所は無効にできるということが明らかになった。憲法裁判所が示したその根拠は、ソウルが首都であるというのは慣習憲法であり、慣習憲法の改正には成文憲法の改正と同様な手続きが必要であるにもかかわらず、同法案ではそういった手続きがとられていないために違憲であるというものである。こうした論旨が盧武鉉大統領が言うように「はじめて聞く法理」であるかどうかはともかく、なぜ選出されていない機関である憲法裁判所が選出された機関である国会において多数決で制定された法を無効にできるのかについて本来であれば根本から問い直されるべきであった。第1の事例と同じように、今回も、首都の移転に対して国民の多数は反対しているので、むしろ憲法裁判所こそがそうした意向をきちんと反映した判断を下したものとして評価された。ここでも、立憲主義の核心である違憲立法審査権の意義について、民主主義に合致するので好ましいという判断であった。

上記2つの事例は、盧武鉉政権において憲法改正に限らない憲法問題が続出し、その中で、かつて「幸せな同居」とまで言われた民主主義と立憲主義の間で原理的な対立や緊張が見出されるようになったことを如実に物語っている。しかし、両者にそれぞれ固有の意義があると認めるのではなく、民主主義との関係においていかに立憲主義を正当化できるのか、という一方的な見方から抜け出せていないことも同時に明らかである。

第3に、全孝淑憲法裁判所長官の任命を事例として取り上げ、現行憲法における憲法裁判所の位置づけについて検討する。

盧武鉉大統領は2006年9月、6年の任期の切れる尹永哲憲法裁判所長の後任として、すでに憲法裁判所の裁判官であった全孝淑氏を韓国憲政史上初の女性の憲法裁判所所長に任命するにあたって、一度裁判官の職を辞任させた上で任命した。その上で、国会で人事聴聞会を経ていよいよ本会議で票決という段階になって、突然当初は誰も注目していなかった問題が提起された。憲法第111条第4項に明らかなように、憲法裁判所長の候補者は憲法裁判所の裁判官に限られている。にもかかわらず、盧武鉉大統領は「野人 (民間人)」を憲法裁判所長に任命しようとした。大統領府は所長への任命の中には当然裁判官への任命が含まれているため手続き的な瑕疵はないと主張したが、ハンナラ党や憲法学界はそうは見ないのが大勢であった。

22) 차동욱(車ドンウク), “공간분석 모델을 통해 본 헌법재판소의 전략적 판결과정 (「空間分析モデルを通じて見る憲法裁判所の戦略的判決過程」),” 《한국정치학회보》(『韓國政治学会報』) 제40집 제5호 (2006년), pp.111-137.

この問題が厄介なのは、現行憲法における憲法裁判所の位置づけに密接に関わっているからである。そもそも、韓国では、日本とは異なって、大法院も含めて一般の法院に違憲立法審査権はない。現行憲法への改正の際、違憲立法審査権の扱いは焦点の一つだったが、結局、今のようなかたちで決着した。さらに、憲法裁判所の構成には、政治が関与することが初めから織り込み済みである。9人の裁判官のうち、大統領と国会と大法院長が3名ずつ任命（国会の場合「選出」、大法院長の場合「指名」）することになっている（第111条第2項・第3項）。その中で、所長は大統領が国会の同意を得て任命することになっている（第111条第4項）。大統領は大法院長の任命権を有する（第104条第1項）ので、事実上、少なくとも6名の憲法裁判所裁判官の任命に直・間接的に何らかの影響力を有していることになる。ただ、裁判官には6年の任期が保障されており（第112条第1項）、大統領の任期（5年）より長いため、実際に大統領が任命できる裁判官の数は限定される。

全孝淑裁判官は大法院長の指名によって3年前の2003年に憲法裁判所の裁判官になった。もしそのまま所長に任命されていた場合、任期は残余の3年間だけとなる。また、この場合、憲法裁判所の構成にあたって、大統領と国会と大法院の間で3対3対3という均衡が崩れるという憂慮があったのは事実である。

憲法裁判所は現行憲法によって新設された国家機関である。韓国の憲法裁判所も、民主化以降あるいはポスト社会主義における一連の「違憲立法審査革命」に連なっている。権威主義体制下の憲法委員会（第4共和国憲法第8章や第5共和国憲法第6章）はただの1回も違憲判断を下したことがないのに対して、憲法裁判所は今回の首都移転法案も含めていくつか画期的な違憲判決を書いている。法律の違憲審判の他に、憲法裁判所には、今回の盧武鉉大統領に対する弾劾訴追も含めた弾劾審判、政党解散の審判、国家機関相互間・国家機関と地方自治団体間および地方自治団体相互間の権限争議に関する審判、憲法訴願に関する審判が任されている（第111条第1項）。このように、憲法裁判所には多大な権限が付与されており、首都移転法案に対する違憲判決で明らかのように、国政における拒否権プレーヤーであることは間違いない。こうした政治的にも重要な含意を有する機関であるにもかかわらず、これまで政治学的に真剣に検討されることはほとんどなかった。さらには、憲法裁判所には、なぜ、国民によって直接選出されていない裁判官によって構成されている憲法裁判所が国民によって直接選出された国会において多数決で制定された法律の違憲審査をすることかできるのか、あるいは、国民にとってどちらも自らが直接選んだ代理人の間で、一人の代理人（国会）がもう一人の代理人（大統領）を訴追した弾劾を審判することができるのか、という反多数決主義という難問が伴っているが、これを立憲主義に固有の問題として位置づけてこなかった。そのため、盧武鉉大統領に対する弾劾訴追に対する棄却の場合も首都移転法案に対する違憲の場合も、国民多数の意向を反映した民主主義に合致する判断であるとしてのみ評価された。

最後に、大統領の連任を可能にし、大統領と国会議員の任期を一致させるという盧武鉉大統領によるいわゆる「ワンポイント改憲」の挫折について検討する。

現行憲法において、大統領の任期は5年とされており、再任は認められていない（第70条）。また、国会議員の任期は4年で（第42条）解散がないため任期は固定されており、大統領選挙と国会議員選挙は常に一致せず、非同時選挙である。このため、国会議員選挙は現政権の業績に対する中間選挙としての性格を帯び、大統領に対する弾劾訴追という例外的な状況で行われた第17代国会議員選挙を除いて、民主化以降全ての国会議員選挙において「与野大（分割政府）」が出現した<sup>24)</sup>。民主化以降の大統領は、たとえ政治経験が豊富であっても、国会運営の隘路に陥り、ガバナビリティの危機に常に直面せざるをえないのは現行憲法に内在する制度的な欠陥であるために、

24) 民主化以降の選挙制度と政党システムについては、拙稿「民主化以降韓国の国会議員選挙：小選挙区比例代表並立性の制度的効果を中心に」『現代韓国朝鮮学会』第4号（2004年）pp.38-50; 줄고(拙稿)〈한국 혼합형 선거제도의 정치적 효과(『韓国における混合型選挙制度の政治的効果』)〉서울대학교 대학원 정치학과 박사논문(ソウル大学大学院政治学科博士論文), 2006年などを参照せよ。

憲法を改正しなければならないというものである。

この案は、制度圏内外でそれなりにコンセンサスがあったのは事実である。政治学界では、例えば、2005年に盧武鉉大統領がハンナラ党に大連立を提案するにあたって参考にしたといわれる研究書<sup>25)</sup>の中で、ほぼ同様の提案が行われている。にもかかわらず、結局、盧武鉉大統領による改憲構想が発議されることなく挫折したのは、なぜ、今、盧武鉉大統領による改憲なのか、について最後までその底意が疑われたからである。

もちろん、大統領は改憲の発議を提案でき（第128条第1項）、「今」が適時というのにもそれなりに理由がある。大統領選挙と国会議員選挙がほとんど間を置かず行われるのは民主化の定礎選挙以来20年ぶりであり、この期を逃すとさらに20年待たなければならないのも事実である。誰でも自らの任期の短縮は受け入れがたいものだし、ましてそれが大統領ならばなおさらである。当初改憲の目的は自らの任期延長と誤解されたのは盧武鉉大統領としてはやりきれないだろう。また、改憲の発議は、いくら大統領選挙の年とはいえ、憲法に明記された大統領の権限であり、必要があれば行使するのは正当であるというのももっともである。

とはいえ、結局、ハンナラ党だけでなく、かつての身内のウリ党まで含めて主要政党から一致して改憲の発議を留保するように求められ、その要求を飲まざるをえなかった。次期国会における改憲論議の開始という各政党間の合意をなんとか得ることができたため、まだしも「名誉ある撤退」である。

今回の改憲論議における一番の問題は何か。それは現職大統領による次期大統領選挙への介入や市民社会の排除、ワンポイント改憲など改正の範囲が狭いことではなく、盧武鉉大統領による政治改革における論理的な一貫性の欠如にある。今回の憲法改正と選挙制度改革の主張が論理的に一致しないのである。

たしかに、現行憲法には分割政府の出現を容易にし、ガバナビリティの危機を招来するという制度的な欠陥が内在しているので、大統領と国会の任期を一致させることでそれを克服することが必要であるかもしれない<sup>26)</sup>。しかし、他方で、盧武鉉大統領はハンナラ党に大連立を呼びかけ、地域主義の克服を目的に現行の小選挙区比例代表並立制から中選挙区制への選挙制度改革の改正に合意するならば、国務総理のポストを譲るとまで提案するほど、選挙制度改革を改革する必要性を主張してきた。

小選挙区比例代表並立制ゆえに地域主義が生じているのかについては別途検討する必要があるものの、仮にそうだとすると、首尾よく選挙制度改革が改革されると、中選挙区制は一般に多党制をもたらすので、今以上に、分割政府が出現することは必至である。一方で分割政府の弊害を説き改憲を提案しつつ、他方で分割政府の出現が必至の選挙制度改革を主張するというのは、端的に、論理的な一貫性に欠けている。なぜ、今、大統領による改憲なのかについて盧武鉉大統領の主張の真摯さを全て認めたとしても、政治改革におけるこの論理性の欠如だけは否定しきれない。

そもそも、選挙制度は事実上広義の憲法であり、ダールが言う「憲法システム<sup>27)</sup>」の一部である。盧武鉉大統領自身、選挙制度は「憲法的政治制度<sup>28)</sup>」であると認めている。だとしたら、狭義の憲法だけに限定した今回の盧武鉉大統領による改「憲」構想ははじめから限界を伴ったものであったと言える。その意味で、「ワンポイント改憲」が問題だったのではなく、広く憲法システムの中で諸般の政治制度の関連を位置づけず、一つの側面(one dimension)にだけ固執した「ワンダイメンション改憲」に躓きの石があった。

この事例から、憲法問題とは憲法改正に限定されるものでなければ、憲法とは狭義の憲法典に限定されるもの

25) 강원택(康元澤)〈한국의 정치개혁과 민주주의(『韓国の政治改革と民主主義』)〉(인간사랑, 2005년)

26) もっとも、これとて本当にそうなのかは実はまだよく検証されていないが、ここでは論じない。

27) 로버트 달(ダール), 전계서(前掲書)

28) 청와대브리핑 홈페이지(靑瓦台ブリーフィング・ホームページ)([http://www.cwd.go.kr/cwd/kr/archive/archive\\_view.php?meta\\_id=cwd\\_news&page=2&category=&sel\\_type=1&keyword=&id=1c17087316107b56a30558a](http://www.cwd.go.kr/cwd/kr/archive/archive_view.php?meta_id=cwd_news&page=2&category=&sel_type=1&keyword=&id=1c17087316107b56a30558a))を参照せよ(2007年7月17日アクセス)。

でもないことが明らかになった。

## 6. おわりに

本稿では、盧武鉉時代の韓国政治を評価する基準として、盧武鉉大統領という個別のアクターの特異なキャラクターではなく、アクターと制度の相互作用が現れる憲法問題に注目する必要があると主張した。憲法問題は改憲論議に限定されない射程を持ち、長らく韓国憲政史において核心的な争点を構成してきたが、盧武鉉政権下で従来とは異なるかたちで次々と問題になった。かつて大統領が問題になったのは、国会を無視するからではなく、国民によって直接選出されていないからであったが、盧武鉉政権に入り、どちらも国民が直接選出した大統領と国会の間の対立や、それらの機関と国民が直接選出していない憲法裁判所の関係などが問われるようになったのである。

民主主義と立憲主義の間には本来原理的な対立や緊張があり、どちらか一方に依拠して他方を批判すればすむというものでもなければ、常に一方を他方によって正当化しなければならないというものではない。立憲主義はそれ固有の次元において意味があるものであり、だからこそ、憲法裁判所に違憲立法審査権が委ねられているのである。だとすれば、「民主化以降の民主主義」ではもはや不十分であり、いまや「民主化以降の民主主義と立憲主義」へと私たちの認識の枠組みを広げる必要がある。

韓国では、日本では戦後ほとんど使われなくなった「憲政史」<sup>29)</sup> という用語が一般に用いられているのが示唆的である。憲政史という概念について、憲法史や政治史とは明確に区別して用いることが重要である。憲法史においては、憲法典が政治を規律するべきであるという規範論に立つ反面、政治史では、憲法とは所詮政治の産物にすぎないとしてその規範性を重視しない傾向がある。これに対して、憲政史という枠組みは、憲法規範と社会現実の間には乖離が存在し、社会現実の中で憲法規範は未だ実現されていないことを前提にしつつも、法の変動と政治変動のダイナミックな連関を把握しようとするものである。

こうした憲政史研究のアプローチは、近年政治学において隆盛な新制度論の流れと整合的である。一方で、制度はインセンティブ付与を通じて、アクターが自らの目的や利害を追求する上で選択可能な手段や戦略を制約することで、アクターの行動や相互作用を構造化する（制度的均衡）。他方、制度はパレート最適なゲームのルールというよりもアクターによる暫定的な均衡戦略であるため、均衡が崩れると変化するものである（制度均衡）。つまり、制度はアクターの行動パターンを律する独立変数として機能すると同時に、アクターによる政治変動の帰結として改正される従属変数でもあり、政治変動の契機になる媒介変数でもあるということである。こうした制度の帰結や制度そのものの変化と持続のダイナミズムを明らかにする上で、韓国憲政史における「憲法問題」は絶好の事例である。

民主主義と立憲主義の関係というのは、民主政である以上避けられない普遍的な問題であるが、文脈によって異なったかたちで現れる。韓国憲政史においても、いまだ立憲主義がそれ固有の次元ではなく、あくまでも民主主義との関係において位置づけられているというかたちであれ、すでに顕在化していることだけは確かである。この「共通だが異なる (common but different)」現れ方を明らかにすることで、「韓国学」の意義を「個別性」と「普遍性」の間に見出すことができるものと思われる。

29) 한국정치외교사학회 편 (韓国政治外交史学会編) 〈한국정치와 헌정사 (『韓国政治と憲政史』)〉 (한울, 2001년)