

## 占領管理体制下における韓国憲法の制定

李 京 柱

はじめに

一九四八年に制定された韓国憲法は、その後九回に渡って改正されたが、来年で五〇周年を迎えることになる。それに伴い近年、韓国では回顧と展望の作業が活発になりつつある<sup>(1)</sup>。

そして、その憲法が米軍の占領下で制定されたということから、米國憲法の韓国憲法に対する影響についても多くの人によって語られている<sup>(2)</sup>。ところが、このような従来の研究の多くは米國憲法の制度ないしは理念が韓国憲法に与えた影響に関するものであり、憲法制定過程に占領軍が果たした役割に関する研究ではない。その理由としては、憲法制定過程に関する実証研究が進まなかっ

たことも影響すると考えられる。

そこで以下、マッカーサーの率いる米極東司令部の指揮下で行われた南朝鮮の占領<sup>(3)</sup>とその下で行われた韓国憲法の制定過程を、占領管理体制という視点から究明することにしたと思う。このような視点から、本稿では一九四八年の韓国憲法の制定過程を、主として近年公刊・公開された米軍側の文書に依拠しつつ、検証することを目的とする。

(1) 例えば、金孝全「韓国憲法五〇年の成果と二一世紀的課題」法学(ソウル大学)第三二六巻第二号五一頁以下(一九九五年八月)。

(2) 韓相範「韓国憲法と英米法の影響」高試界一九八二年一二月号(ソウル)、李相敦「アメリカの憲法制度が韓国の憲法制度の発展に与えた影響」公法研究第一四巻(ソウ

ル、一九八六年)、金哲洙『韓国憲法史』(大学出版社、ソウル、一九八八年)、安京煥『アメリカ憲法が韓国憲法に与えた影響』米国学(ソウル、一九九三年)。

(3) 沖縄を除く日本本土の占領には連合国最高司令部(GHQ/SCAP)兼米太平洋軍総司令部(GHQ/AFMAC)後( GHQ/FEC)の司令官としてマッカーサー元帥が当たり、「間接統治方式」をとった。南朝鮮はマッカーサー司令部傘下のホッジの率いる第二四軍団が占領を開始し、「直接統治方式」を行った。なお、連合国軍最高司令部の民政局の中には朝鮮部が設けられていて、南朝鮮に対する統治にもGHQからの手が直接延びていた。GHQ/FEC Organization Chart of GHQ/FEC, Hussy Papers Roll No.1.国会図書館憲政資料室。

(4) 占領史研究の中には、第二次世界大戦後の占領を単なる軍事的占領でなく占領管理体制として把握する捉え方がある。この捉え方では、占領によって国家の在り方そのものが根本的に変化したという点を重視する。詳しくは、豊下樽彦『日本占領管理体制の成立』(岩波書店、一九九二年)を参考されたい。

## I 米軍政と植民地官僚体制の再編成

### 1 ポツダム宣言と占領

#### a ポツダム宣言第八条と朝鮮

周知の通り、日本と韓国の戦後はポツダム宣言の受諾から始まる。植民地朝鮮にとって、日本のポツダム宣言受諾は朝鮮の独立を意味するものであった。

朝鮮の独立が連合国の間で論議されたのは一九四三年からであった。イタリア降伏の兆しが見られた同年一月から、ヨーロッパ戦線での勝利を予想した連合国の三首脳(米・英・中)は、同月二十七日、エジプトのカイロで会談を開いた。三首脳は対日軍事行動を決議しこれを以下のような内容を含むカイロ宣言として発表した。

「各軍事使節は日本に対する将来の軍事行動について協議をおこなった。……上記同盟国の目的は、日本から日本が一九一四年第一次世界大戦以後奪取または占領した太平洋諸島を一切剥奪すること……(日本は)暴力と食欲によって奪取した一切の地域から駆逐されるべきである。上記の三大国は朝鮮人民の奴隷状態に留意し適当な時期に朝鮮を自由独立のものにする決意を有する」。

したがって、ポツダム宣言第八条が、「カイロ宣言の条項は、履行せらるべく、又日本の主権は、本州、北海道、九州及び四国並びに吾等の決定する諸小島に極限せらるべし」と定めたのは、右のようなカイロ宣言を確認

するものであった。

#### b 建国運動と占領の開始

ポツダム宣言の受諾を「解放」として受けとめた南朝鮮の民衆は、さっそく新しい秩序と国家建設に着手した。その過程で軍事力は二つの意味をもって重視された。一つは、混乱を予防し新しい秩序を作り上げるための実力としての軍事力であった。もう一つは、自衛のための実力としての軍事力であった。<sup>(1)</sup>南朝鮮の米軍政庁に登録された軍事団体が三〇にも及んだのは右のような南朝鮮の情勢を示しているといえる。

他方、日本のポツダム宣言受諾後の南朝鮮の情勢は目まぐるしい変化を見せていた。特に、国内では、六万人に及ぶ隊員を保持していたと言われる朝鮮国軍準備隊に指導力を発揮していた建国準備委員会をはじめとする南朝鮮の革新勢力は、早い段階から国家建設に乗りだしていた。建国準備委員会は九月六日には全国人民代表者会議を開き、民主主義的政府を即時樹立することを決議した。そして「朝鮮人民共和国」臨時組織法案を決議した。それにより、「主権は人民にある」こと、国号を「朝鮮

人民共和国」にすること、その国家は「日本帝国主義に野合した親日派と民族反逆者を除外し、勤労人民の利益を中心とする全民族的幸福のための真の民主主義国家」であることが宣言された。そして、二年以内に新しい憲法に基づいて全国人民代表者大会を開催する予定を決議した。<sup>(3)</sup>それは一九四五年八月末までに南朝鮮の各地で建設されていた建国準備委員会を基盤としていた。

ところが、「朝鮮人民共和国」(以下では「人共」と南朝鮮占領の担当者であるアメリカの占領政策とは全く噛み合わないものであった。しかも「人共」が新憲法を想定していることから、米軍側では右のような新国家建設を阻止しなければならなかった。そこで、アメリカ軍の南朝鮮占領の第一声である「布告第一号」<sup>(4)</sup>には、南朝鮮地域における行政権を米軍政庁に置くこと(第一条)、軍政長官の命令に服従すること(第三条)が盛り込まれ、占領以前の南朝鮮の民衆による「事実上の支配」を全面的に否認した。そして、「人共」に対して米軍政庁は「朝鮮人民党」と名前を変更することを要求した。だが、「人共」側がこれに応じなかったため、米軍政庁は一二月、「人共」を不法化した。これによって民衆側による

憲法制定の動きはひとまず中断されてしまった。

c モスクワ三相会談と米ソ共同委員会

第二次世界大戦後の連合国による他の国の占領と比較してみれば、朝鮮の占領は、連合国の国際的な取極めが存在しないままに占領が始まったというところに特異性がある。しかも、一九四五年夏における米軍の朝鮮進駐計画の一つによれば、十一月一日九州を攻略し日本本土を占領した後、朝鮮半島に進駐することが予定されていた。<sup>(5)</sup>ところが、一九四五年八月八日、ソ連が対日宣戦布告を発すると、朝鮮半島の状況は急転換を余儀なくされる。そこで、アメリカは、今まで準備してきた構想の中から、より確実な方法である直接占領方式をとることと、米軍による占領を南朝鮮に限ることを決定する。これが「三八度線問題」である。すなわち、三省調整委員会(SWNC)は八月一〇日と翌日の間、徹夜会議を行い、朝鮮半島の占領は北緯三八度線によってソ連軍とアメリカ軍が分割占領することを決め、八月一五日にはこの意思をスターリンに送り、ソ連の了解を得たのである。<sup>(6)</sup>

ところが、これは、後の極東委員会や米ソ共同委員会のような占領管理機構に関する合意までを含むものではなかった。朝鮮の独立とその間の占領体制をどうするかは、一九四五年一二月のモスクワ三相会談まで決定されなかった。すなわち、モスクワ三相会談で、朝鮮独立の諸方策を決定するものとしての米ソ共同委員会の設置に米ソははじめて合意したのである。<sup>(7)</sup>

2 植民地統治体制の再編

a 植民地官僚体制の再編

米軍が南朝鮮に到着した際、日本警察の八〇—九〇％は職務を離脱していた。多くの地域では現地の人民委員会の支持を受ける治安隊が治安維持を行っていた。そこで、米軍政庁<sup>(8)</sup>は、日本人を警察から除外しつつ、朝鮮人を残して、朝鮮総督府時代の全国的な警察組織を維持した。その理由は治安隊に対抗しようような集団を見つげることができなかったからである。<sup>(9)</sup>

なお、軍政庁長官にはアーノルド(A. V. Arnold)少将が任命された。その権限は朝鮮総督府時代に劣らないほど大きいものであった。軍政庁長官は行政権と立法

権を保有していた。米軍政庁は非常に中央集権的な統治体制で出発した。朝鮮総督府から引継いだ官僚体制の中で、官房六課と六個の内局等に米軍人の局長を任命し始めたのは一九四五年の九月二八日であった。<sup>(10)</sup>

日本人官僚の罷免が行われたが、彼らはしばらく米軍政庁の行政顧問として米軍政庁に残され、その職務を代行した。一〇月五日からは朝鮮人一人を行政顧問として任命した。米軍政庁によるこのような行政機構の再編は法令第六四号(一九四六年三月二九日)を契機に一段落した。<sup>(11)</sup>

#### b 植民地時代の司法システムと軍政法令

米軍政庁長官の官房の一つである総務処の仕事は法務部と密接なつながりをもって行われた。その総務処長に就いたのはウッドオール(Emery J. Woodall)少佐であり、法務部長を兼任することになった。<sup>(12)</sup>彼はソウルに着いて間もなく、いくつかの法的諸問題、特に法律と秩序の維持と裁判所の構成に関する問題の解決に乗り出した。特に、ウッドオールは治安隊等によって統制されている治安状態を「無法の状況」と認識し、そのため日

本の植民地時代の裁判所・検察組織および諸法令を再編することにした。<sup>(14)</sup>

第一に、朝鮮総督府時代の裁判所令に基づく裁判所・検察組織が再編成された。例えば、中央では朝鮮高等裁判所が大法院に名称変更され、地方では地方裁判所の他に米軍による軍事裁判所が設置された。検察組織も朝鮮総督府時代と同様に裁判所の附属機関として再編された。そしてこれらの裁判所・検察組織は米軍政庁の法務部長の管理監督の下に置かれた。

第二に、諸法令の整備および制定が行われた。例えば、一九四五年の一〇月九日の軍政法令第一一号で、米軍政庁は朝鮮人に対する差別的かつ抑圧的な日本植民地時代の法律の一部を廃止した。第一条では政治犯処罰法、予備検束法、治安維持法等の特別法律の廃止がまず取り上げられ、第三条では罪刑法定主義を定め刑罰の濫用の制限が記されたが、これは南朝鮮に対する米軍政庁による統治と朝鮮総督府による統治との相違を示すための規定であった。だが、その一方一二月二日には右で取り上げなかったその他の多くの法律の存続を内容とする軍政法令第二一号が発表された。<sup>(15)</sup>

しかし、このような措置によっても南朝鮮の政治状況を統制することはできず、米軍政庁は軍政法令五五号をはじめ、政治活動を厳しく規制する法令をつぎつぎと発する。軍政法令五五号では「三人以上の人が集まる集団が政治活動をする場合」は政党として取り扱われ、そのような政党はすべて米軍政庁に登録し、多くの情報を提出しなければならなくなった。<sup>(16)</sup> 軍政法令七二号の「軍政法令に違反する行為等に関する処罰法」によれば、いかなる方法であれ、占領軍の活動に支障を来す行動は、米軍政庁の軍事裁判によって裁かれることになった。<sup>(17)</sup>

c 朝鮮警備隊と海岸警備隊

軍政法令二八号は民衆による軍事部隊の解散を宣言した。だが、米軍政庁の意図は右のような消極的な措置に止まらなかつた。「朝鮮の国防計画」というものが用意され、その中には、「警察力を支援するための軍隊を発展させていくこと」を勧告した上、「陸軍・空軍は四万五千人、海軍・海岸警備隊は五千人にすること」を提案するなど、かなり具体的な軍備スケジュールが盛り込まれていた。<sup>(18)</sup> この「計画」について、モスクワ三相会談に

おける朝鮮問題に関する国際的取極めなどを意識したアメリカ本国は、時機尚早であると判断し、計画の実施の延期を求めた。だが、それは積極的な阻止ではなかったため、米軍政庁は「国防部」という名称を「警務部」に変更し、国防計画をさらに進めていった。<sup>(19)</sup> また、幹部要請のための軍事英語学校が開校され、兵士養成のために、「朝鮮警備隊訓練所」(Korean Constabulary Training Center)などが設置された。そして、「朝鮮の国防計画」からはじまった武装計画は「朝鮮国防警備隊」(Korean Constabulary)として米軍政庁によって積極的に推進されていった。<sup>(20)</sup>

(1) 韓国史料研究所編『韓国現代政治史』(以下では『韓国現代政治史』と略す)第一巻(建国前後)六六頁(成文閣、ソウル、一九八〇年)。

(2) 韓鎔源『創軍』二六頁(博英社、ソウル、一九八四年)。

(3) 建国準備委員会『全国人民委員会代表者大会議事録』二九頁(全国人民委員会、ソウル、一九四六年)。

(4) USAMGIK, *Official Gazette 1945-1948* (hereafter: *Official Gazette*) vol. 1, pp. 20-21.

(5) 竹前栄治『GHQ』一七頁(岩波新書、一九八三年)。

(6) 李圭泰「新しい占領者と『解放』された植民地の民

衆」歴史学研究第六〇〇号七一頁(一九八九年)。

- (7) U. S. Dept. of State, *FRUS* (hereafter: *FRUS*) 1945, Vol. VI, p. 1150.
- (8) 正式の名称は南朝鮮米軍司令部軍政庁 (U. S. Army Military Government in Korea: USAMGIK) である。だが、占領期の朝鮮では、正式の名称の後ろの三文字をとり、軍政庁と呼んだ。
- (9) USAFIK, G-2 Historical Division, *HUSAFIK* (hereafter: *HUSAFIK*) part III, Chap. IV, pp. 11-12.
- (10) *Official Gazette 1945-1948* vol. 2, p. 3.
- (11) *ibid.* p. 244.
- (12) 米軍政庁官房の総務処は七—一〇人の米軍将校等で構成され、その任務は法令の作成等に止まらず、軍政長官の占領政策・活動とも深く結びつくものであった。総務処の軍政法令作成等の任務は軍政法令第六四号によって廃止されるまで続いた。その後の法令の作成の任務は法務部に移された(軍政法令六七号)。
- (13) Appointment No. 4, 29 September 1945, *Official Gazette*, Vol. 2, p. 5.
- (14) *HUSAFIK part 3*, chap. V, p. 29.
- (15) Ordinance No. 21, 2 Nov. 1945, *Official Gazette*, vol. 1, p. 140.
- (16) Ordinance No. 55, 23 Feb. 1946, *ibid.*, p. 222.
- (17) *ibid.*
- (18) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea* :

*KMAG in Peace and War*, Office of the Chief Military History, Dept. of the Army, Washington D. C., 1962, p. 9.

- (19) Ordinance 86, "Korean Constabulary and Korean Coast Guard", 1946. 6. 15, *Official Gazette*, vol. I, p. 317.
- (20) 韓銘源・前掲注(2) 七二頁。

## II 韓国憲法の制定の経緯

### 1 政務委員会と朝鮮憲法案の構想

米軍政庁は政治勢力の右派的再編成に積極的に介入するなど、抑圧的に占領統治にあたったが、厳しい取締りのみでは正統性のある南朝鮮の占領体制を創出することは難しかった。このような状況認識は米軍政庁自身が誰より切実に感じていた問題でもあった。そこで、米軍政庁は、海外で独立活動を続けていた「大韓民国臨時政府」という独立運動団体のメンバーを個別的に取り入れることによって南朝鮮における占領体制のアメリカ流の形成を図った。日本のような間接的占領統治を想定した政務委員会構想<sup>(1)</sup>の実現のために、当初政務委員会のパートナーとして米軍政庁が考えたのは金九および李承晩であり、また法務部長であったウッドオールはこのような

間接的占領統治のための案として「The Constitution of Korea」を作成した<sup>(2)</sup>。しかし、モスクワ三相会談によって決められた信託統治を通じた朝鮮の独立案が発表されると、金九は信託統治の反対に懸命になり、時には米軍政庁を脅かす行動までとることがあった。特に、金九を中心とした「大韓民国臨時政府」の信託統治反対運動は、米軍政庁の予想をはるかに越えて激化し、米軍政庁を打倒する運動としての様相を呈していった<sup>(3)</sup>。金九らによるクーデターのな信託統治反対運動は米軍に簡単に抑えられたが、米軍政庁の金九に対する信頼は大きく低下した。

金九が南北朝鮮による統一政府の即時樹立を主張したのに対して、李承晩は早くから南朝鮮による単独政府の樹立を主張し続けていた<sup>(4)</sup>。だが、李承晩のこのような主張は、当面は米ソ共同委員会を控えた米国の国際舞台における政治的威信を損なうばかりであった。

## 2 南朝鮮過渡立法議院と朝鮮臨時約憲

このような南朝鮮における政治的な状況を打開するための策として打ち出されたのが、一九四六年の後半期に

本格化した「左右合作」である<sup>(5)</sup>。左右合作運動は南朝鮮の国内勢力にもある程度影響を及ぼした。その結果組織されたのが南朝鮮過渡立法議院であった。南朝鮮過渡立法議院は、米軍による占領統治を協賛する組織であった。ところが、当初の左右合作のスローガンにも関わらず左翼に対する厳しい弾圧の中で議員選挙が行われたため、その議院内部では地主を基盤とする韓国民主党が多数を占めてしまった<sup>(6)</sup>。

この時期、北朝鮮ではすでに土地の改革をはじめとする戦後処理が開始されていたが、これに危機感を抱いた韓国民主党の徐相日等は「南朝鮮過渡約憲」という憲法案を南朝鮮過渡立法議院に提出し、地主中心の既成の秩序を固めようとした。ところが、三六年に及ぶ日本の植民地統治に苦しめられた多くの民衆は、それとは異なる体制を念願していた。「臨時憲法・臨時選挙法起草委員会」等を中心とするグループはこのような民衆の憲法思想を意識した憲法案を提出した<sup>(7)</sup>。結局、右の両憲法案は第三の憲法案である「朝鮮臨時約憲」として採択された。しかし、米軍政庁が反対したため、結局この「約憲」は実施されなかった。米軍政庁としては、南朝鮮における

「政治勢力に対する右派的再編成が一段落してない以上、その時点での朝鮮側の代表機関である南朝鮮過渡立法議院はあくまでも過渡的機関に止めておく意図であった。しかも、「約憲」の内容は南朝鮮過渡政府に米軍政庁の協賛機関としてのみならず、独立政府としての性格を付与するものとなっており、米軍政庁としてはこれを容認するわけにはいかなかったのである。

ただ、個人の経済的平等と均等な発展を求める「約憲」の理念は、後の国会における憲法制定過程にも大きな影響を及ぼすことになったといえることができる。

### 3 新憲法制定への経過

#### a 米ソ共同委員会の決裂と朝鮮問題の国連上程

一九四七年の秋になると、朝鮮の独立問題は米ソ共同委員会を離れ、国連で議論されることになった<sup>(8)</sup>。しかし、そこに至るまでは至難な道のりがあった。すなわち、第一次米ソ共同委員会が一九四六年五月に中断され、しかも、紆余曲折の末再開された第二次米ソ共同委員会さえも一九四七年一〇月一七日に決裂したのであった。米ソ共同委員会を激しい論戦に追い込んだのは、どのような

政党および団体を共同委員会の話し合いの相手にするかであった<sup>(9)</sup>。その理由は、モスクワ三相会談で、朝鮮の独立のための過渡的段階として信託統治期間を設けること(第三条)、その間は臨時政府を樹立し諸施策を実施すること(第一条)が決議されていたため、誰を臨時政府樹立の際の話し合いの相手にするかは占領体制の根幹に関わる重大な問題だったからであった<sup>(10)</sup>。

このような状況下、一九四七年九月一七日、マーシャル米国務長官は、国連総会で、「過去二年間アメリカはモスクワ協定を実践する道についてソ連と合意し、朝鮮を独立させようとしたが、朝鮮の独立問題は二年前と比べ少しも前進していない」と述べた。このような前置きの上で、彼は、「朝鮮の独立問題が国連総会上程されることになれば、信託統治を経ずにも朝鮮を独立させる道が講じられる<sup>(11)</sup>」と声明した。

これに対して、ソ連側は、朝鮮問題を国連へ移すことはモスクワ協定違反であると非難し、「米ソ両軍を同時に撤退させ、朝鮮問題解決を検討する国連総会に、南北朝鮮の代表を参加させる」べきであるという反対決議案を提出した<sup>(12)</sup>。しかし、十一月一四日の第二次国連定期総

会の全体会議は、ソ連が退場した中で、ついにアメリカが提案した「南北総選挙を通じた朝鮮独立案」を可決した。<sup>(13)</sup>これはモスクワ協定という信託統治を通じた朝鮮独立案が効力を失い、朝鮮独立問題が米ソ共同委員会を離れたことを意味した。

このような国際社会におけるアメリカの積極的な行動によって、朝鮮の独立問題が新しい局面を迎え、これに伴って憲法制定の動きも水面下から浮上して活発化した。

b 法典編纂委員会の憲法起草分科委員会

国連での朝鮮問題に関する決議に伴って、米軍政庁内に設置された憲法起草分科委員会が本格的に活動をはじめたのは、九月二一日以後であった。その日は、マーシャルの提案すなわち、朝鮮独立問題を、米ソ共同委員会の決定によらず、国連総会の決定によって解決すべきだという提案が国連で採択された日であった。そして米軍政庁の指導によって設置された憲法起草分科委員会も憲法案作成への具体的な活動を始めた。そこには、法律審議局の主席顧問であり、法典編纂局の局長であるベグラ  
ー (C. Perler) 博士、金炳魯司法局長、権承烈法務部

次長、金用茂大法院長、李仁檢察総長、姜柄順弁護士が参加した。<sup>(14)</sup>

この憲法起草分科委員会でもっとも激しい議論の的になったのは、新しい国家像をどう描き出すかということであった。米ソ共同委員会が南朝鮮の各政党および政治団体に新国家の統治構造および政策に関する考え方を求め、それに南朝鮮の諸政党および政治団体が応じた形でまとめられた「答申案」では、<sup>(15)</sup>地主を基盤とする韓国民主党さえも原則の上では経済的基本生活の均等と計画経済を掲げていた。なお、前年の一〇月に米軍政庁自らが調査した世論調査でも、六九%の人が資本主義経済の是正を求め、新しい体制として社会主義体制を好ましいと思っていた<sup>(16)</sup>という結果が出されている。このことから明らかであるように、多くの民衆が望んでいた国家像は少なくとも近代的な意味での資本主義経済を基礎にするものではなかった。

当時の資料から読みとる限りでは米軍政庁は南朝鮮に自由放任的・近代的市民国家を樹立するという構想をもっていたようである。しかし、新しい国家像に関するそのような世論の動向を無視することはできなかった。従

って結局将来の憲法草案作成に備えていた米軍政庁、特に法律顧問ベグラーの具体的な指導の下で作成された憲法起草分科委員会の憲法草案<sup>(17)</sup>は、農地改革(第一一〇条)、公共性をもつ企業の国営または公営(第一一一條)、公共の福利を理由とする財産権の制限(第一九條)を規定するなど、少なくとも形の上では修正資本主義の原理を採らざるを得なかった。

### c 国会審議と韓国憲法

アメリカのリーダーシップによりつくられた「国連臨時朝鮮委員会」は、南北総選挙を実施するための南北朝鮮の実態把握と政治指導者との協議のため、南朝鮮訪問に続く北朝鮮への訪問を北朝鮮を占領しているソ連側に要請した。しかし、それはモスクワ協定の違反を理由に拒絶された。その結果、国連は、「可能な地域」<sup>(18)</sup>だけでも選挙を実施することを決定することとなった。そして、いよいよ一九四八年五月一〇日、南朝鮮で選挙が行われた。選挙の結果、南朝鮮のみの地域代表一八九人が選出され、第一回国会を構成するが、これがいわゆる「制憲国会」である。

「制憲国会」では兪鎮午が起草した憲法草案を中心に、米軍政庁の指導の下で作成された憲法起草分科委員会の憲法案、臨時政府の大韓民国建国綱領と憲章、民主議院で制定した臨時憲章、南朝鮮過渡立法議院で議論された諸憲法案及び欧米諸国の憲法が議論の対象になった。<sup>(19)</sup>さらに、「朝鮮人民の権利に関する布告」<sup>(20)</sup>、「The Constitution of Korea」(Woodall案)、朝鮮民主主義人民共和国の憲法、各政党の綱領と政策、一九四七年の第二回米ソ共同委員会に提出された諮問五・六号に対する各政党、社会団体の「答申案」などが参考にされた。

- (1) Telegram from The Acting Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State, 20 Nov. *FRUS/1945*, Vol. 6, pp. 1133.
- (2) Woodall, "Supporting Brief for Proposed Interim Government for South Korea", p. 1, Dept. of State, *Records of the U. S. Dept. of State Relating to the Internal Affairs (hereafter Internal Affairs) of Korea, 1945-1949*, (Scholarly Resources Inc., Wilmington, 1986).
- (3) *HUSAFIK Part 2*, Chap. II, p. 59.
- (4) 『韓国現代政治史』第一巻二六七頁以下。
- (5) 同二九四頁。
- (6) Cummings, B., *The Origins of the Korean War: Liber-*

- ation & the Emergency of Separate Regims, Princeton Univ. Press, Princeton, 1981, p. 206f.
- (7) Telegram from U. S. Political Adviser to The Secretary of State, Temporary Constitution of Korea, Sept. 3, 1947, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*.
- (8) *FRUS 1947*, vol. VI, p. 809.
- (9) *HUSAFIK part 2*, Chap. IV, pp. 168-172.
- (10) *FRUS 1947*, vol. VI, p. 1150.
- (11) 『韓国現代政治史』第一巻四一〇頁。
- (12) 同四一一頁。
- (13) *FRUS 1947*, vol. VI, p. 809.
- (14) 兪鎮午『憲法起草回顧録』一九頁（一潮閣、ソウル、一九八〇年）。
- (15) 編集部『臨時政府樹立大綱—米ソ共同委員会の諮問案 答申集』（セハン民報社、ソウル、一九四七年）。
- (16) The Questionnaire about type and structure of a future korean government prepared by Dept. of Pub. Info. USAMGIK: この資料は、申福龍『韓国分断史資料集』（原主文化社、ソウル、一九九一年）で復刻したものを引用した。
- (17) 兪鎮午・前掲注(14)二二頁。
- (18) 李基鐸『現代国際政治(資料選集)』三五五頁(日新社、ソウル、一九八六年)。
- (19) 韓国国会事務局『国会史』一一頁（一九七一年）。
- (20) 兪鎮午・前掲注(14)二三頁。

### III 新しい国家建設と憲法

#### 1 憲法と権力の集中

##### a 脱植民地国家と国家のあり方

北朝鮮での新しい憲法案の提出<sup>(1)</sup>の影響もあって、南朝鮮における憲法制定作業の第一歩は新しい国家像をめぐる問題で難航した。憲法案の説明を行った徐相日の次のような言葉はこれを象徴するものであった。「周知のとおり、我々にとって選択できる路線は二つしかありません。すなわち、独裁共産主義国家を建設するかまたは民主主義民族主義国家を建設するかであります<sup>(2)</sup>。これらの説明が共産主義に対する危機感の現れであったとすれば、憲法草案の作成に深く関わった兪鎮午の説明はより理性的であった。彼は「政治的民主主義と経済的・社会的民主主義の調和をはかることにこの憲法の基本精神」がある<sup>(3)</sup>と強調した。しかしその一方、一部の議員の間では「社会民主主義でなければ共産主義を防ぐことが不可能である」との認識が強まっていた<sup>(4)</sup>。

これらの国家像の違いが著しく表面化したのは憲法草案一七条の修正に関する議論の時であった。草案では

「すべての国民は勤労の権利と義務がある」とされていたが、ここに「企業主は企業利益の一部を法律の定めによって賃金以外の適切な名目で勤労者に均霑する(均等に配分する、占有する)べきである」という条項の追加の要求が議員の中から出たのである。文時煥議員ら五人によって提案されたこの修正案は、戦後の労働争議の大部分が労働者の企業経営への参加の要求にあると判断し、これらの「共産主義的要求」を緩和するための策として労使協調路線を打ち出すものであった。<sup>(5)</sup>これは、議会の多数を占めている韓国民主党の憲法構想と背馳するものではなかった。韓国民主党は一九四七年米軍政庁が実施した世論調査が示すように、社会主義的憲法構想に傾いている民衆の動向に驚き、<sup>(6)</sup>南朝鮮過渡立法議院での「朝鮮臨時約憲」の制定の際には、かなり大幅な妥協を余儀なくされていた。そして、米ソ共同委員会に出した「答申案」でも韓国民主党は妥協的な文言を盛り込むべきであると考えていた。それが「均霑権」条項であり、この「均霑権」条項は先に見たように私企業の利益分配へ労働者の参加する権利を意味した。<sup>(7)</sup>

「均霑権」条項は国家社会主義を要求する国会内の極

右的な勢力を宥めると同時に左派勢力を説得する切り札としての役割を果たしたのであった。

#### b 大統領制と李承晩

韓国憲法は第六章で経済秩序全般に関する規定をおいた。個人の経済的自由は国民経済の均等な発展という範囲内で保障される(第八四条)、地下資源・水産資源等の自然力を国有にする(第八五条)、国防または国民生活の切迫した必要によっては私営企業を統制管理する(第八六条)と規定するなど、かなりの計画性を保った経済条項を持った憲法案ではあったが、実際にそれを実行する権限は大統領一人に集中されていた。しかも大統領に与えられた権限はこの経済・財政条項のみならず、国家権力の行使全般に渡るものであった。例えば、第五七条では緊急権を規定し、非常時を理由に議会の統制なしに「法律の効力をもつ命令を発するかまたは財政上の必要な処分をすることができ」ようにするなど大統領権限の強化が計られている。<sup>(8)</sup>

また、平時においても、大統領中心の統治機構が規定された。当初、憲法起草委員会に提出された憲法案は内

閣責任制の統治構造を規定していた。しかし、「最も有力な大統領候補であった李承晩が憲法起草委員会に直接足を運びアメリカ流の大統領中心制にすることを固執し<sup>(9)</sup>」、米軍政庁もこれを黙認した。その理由としては、ペグラの指導の下で作成された憲法起草分科委員会の憲法案における外交・国防・緊急権に関する大統領の諸権限にも示されたように、米軍政庁はすでに大統領に力点をおいた権力分立の在り方を考えていたことが挙げられる。その結果、第一七回「憲法起草委員会」で憲法案が大統領中心制に変更された<sup>(10)</sup>。

### c 集権的な大統領と「経済・財政条項」

既に述べたように、経済・財政条項においては、権限は大統領個人に集中していた。しかし、これは次のような問題を生じるものであった。経済・財政の章では、基本理念として社会正義と公共の福利を掲げその範囲内で経済的自由を保障することを標榜しながらも、その判断および許認可の権限を政府に与えたため、政府の統制の下に置かれる多くの国有財産が政治的取引の対象になる可能性を含んでいた<sup>(11)</sup>。そして、運輸・通信・電気・水道

等の公的性質をもつ企業も「公的必要」によっては私営を認め、政治的忠誠と奉仕の対価として特定の者に配分される危険性があった<sup>(12)</sup>。

予算編成もまた政府の権限であり、国会は政府の同意なしには政府が提出した支出予算項目の金額を増やすことも新しい項目を設けることもできなかった(第九一条三項)。そして予算外に国家の負担になる契約を結ぶ時は国会の議決が必要とされた(第九二条)が、その議決の性質については何の規定もされていなかった<sup>(13)</sup>。

## 2 脱植民地化と新しい憲法

### a 戦後処理と民族主義国家

以上のような激しい論戦にもかかわらず例外的に議員の間で賛否の議論を経ずに決まった条文の一つは、反民族行為者に関する条項(草案の一〇〇条)であった。この条文が盛り込まれたのは、憲法草案の第二二条が刑罰不遑及の原則を定めたからであった。草案一〇〇条には一九四五年八月一五日以前の反民族的行為を処罰する旨を規定するものであったが、この条文については反対意見はなく、むしろその適用の範囲を一九四五年の八月一

五日以後にまで拡大しようとする議論が多かった<sup>(14)</sup>。この条文がすんなりと決まったのは、対日協力者の処理に対する国民的なコンセンサスがあったからである。南朝鮮過渡立法議院ではすでに、最も大事な法律として「朝鮮臨時約憲」と共に「対日協力者等に関する特別法」を制定していた<sup>(15)</sup>。それは新しい国家建設と戦後処理がワンセットになっていることを示唆するものであった。

#### b 侵略戦争の放棄と武装国家への道

憲法草案の第六条は侵略戦争の放棄を規定したという点で特筆すべき条項であった<sup>(16)</sup>。これについて、憲法草案の起草委員の一人である兪鎮午は次のようにその趣旨を述べた。「現在世界の重要な国家が『戦争放棄に関する条約』に加入している。そこでは戦争放棄に関して定められている。この憲法草案はその基本精神を是認するものである<sup>(17)</sup>。これは日本国憲法の第九条とフィリピン憲法、そしてフランス憲法を参考にした条項であった。しかし、それは自衛権の放棄と戦力の放棄までを含むものではなかった。

侵略戦争の放棄という規定が第二次世界大戦後の諸国

家の憲法においてどのような位置を占めるかについて、彼は憲法学者として詳しい知識をもっていた。「今度の戦争以後、新しく制定された憲法の中では戦争を放棄する条文が入っていて、したがって、国防軍を置かない条文を入れた憲法の例があります<sup>(18)</sup>。それはすでに制定された日本国憲法を指す話であった。自衛権の放棄と戦力の放棄が侵略戦争を起こした国に対する懲罰の意味を含むものであることを、彼は誰よりも承知していたようである。その理由を彼は以下のように端的に述べている。

「わが国は敗戦国ではないのです。すなわち、侵略戦争を否認するが、同時に国防軍を置いてあります。その軍隊は侵略戦争を行う軍隊ではなく、国土防衛の遂行を使命とする防衛的なものであります<sup>(19)</sup>。ただ、その軍隊の組織と編成は議会の統制を受けなければならなかった。

戦争と武装に関するこれらの議論は、一九四五年八月以来の議論を引き継いだものであり、憲法第六条に明文化された。敗戦直後から軍隊を名乗る軍事団体が多かったことは、前にも述べた通りであるが、左派であるか、右派であるかにかかわらず、程度の差こそあれ、これら軍事団体は以下のような共通の認識を有していた。

「日本帝國主義の侵略戦争によって朝鮮民衆はその悲惨な戦争の弊害で生活の全面的な破滅の危機に瀕せられた。侵略戦争はその犯罪人に限らず、人民を戦争物資の製造と調達に駆り立てた。しかも戦争はこのように人民の財産のみを奪うのみならず、人民の血と命を奪い取った」<sup>(20)</sup>

この時期の南朝鮮における戦争と武装に関する議論は、右のような戦争に対する否定的な評価となつて現れるとともに、次のような、日本による再侵略に対する非常に強い警戒心としても示されている。「日本帝國主義は敗退しながらも民族反逆者に対して後日を頼み、その反逆者達はその約束を信じ、すでに行動を開始した例もある」<sup>(21)</sup>。再侵略の準備が本当にあったか否かは確認されないにしても、この時期における警戒心は非常に強かつたのである。

### c 脱植民地化と市民的自由の保護機関

日本による朝鮮に対する植民地統治は、人身の自由を初めとする自由権一般に関する制限の上に成り立つものであった。したがって、新しい憲法案の提案説明では以下のような理由が述べられた。すなわち、「特に人身の

自由と保護に重点を置きました。すべての民主主義国家で実施されている人身の保護、令状の問題を認めました。なお、逮捕・拘禁を受ける時、即事に弁護人の助力を受ける権利等を認めました」<sup>(22)</sup>。

ところが、このような基本的人権の多くは法律の留保の下におかれるものであった。そのような状況からすれば、実際に保障される人権の内容は法律によってはじめて定められるのであるから、そのような法律の適否を誰が判断するかということは最も大事なポイントとならざるをえなかつた。憲法草案では、憲法委員会を設置し、法律が憲法に違反しているかどうかを裁判の前提になつた場合には、憲法委員会の決定に従う旨規定していた。しかし、憲法委員会を率いる委員長は副大統領であつた。大法官五人と国会議員五人によって構成されるこの憲法委員会が果たして市民的自由を守れることができるかは疑問であつた。右のような欠陥を理由に司法府の人々を中心に構成された法典編纂委員会は、裁判所にその判断を委ねるよう強く勧告した<sup>(23)</sup>。しかし、当時の裁判所は議會を牽制しうる程度の国民的信頼と權威を確保していなかつた。植民地時代から居座り続けていた多くの裁判官

達は植民地統治への協力者としての印象が強く、彼らの主張は結局説得力をもたなかった。<sup>(24)</sup>

- (1) 臨時立法・行政機関である北朝鮮人民委員会に憲法案が提出されたのは一九四八年二月七日である。Despatch No. 240 from Jacobs (U. S. Political Adviser) to The Secretary of State, "Constitution of Korean Democratic People's Republic of North Korea," Jul. 29, 1948, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*.
- (2) 韓国国会立法調査局『憲法制定会議録』(国会図書館ソウル、一九六七年)以下では『憲法制定会議録』一〇〇頁。
- (3) 『憲法制定会議録』一〇二頁。
- (4) 『憲法制定会議録』四七〇頁以下。
- (5) 『憲法制定会議録』四五五頁以下。
- (6) USAMGIK Dept. of Public Information, "The Questionnaire about type and structure of future Korean Government", 10 Sept. 1946.
- (7) このような規定の登場については以下を参考されたい。編集部『臨時政府樹立大綱—米ソ共委諮問案答申集』一七頁(センシブ民報社、ソウル、一九四七年七月)。
- (8) Despatch No. 232 from Political Adviser to Foreign Service of the U. S. A. "Comment of Charis Pergler on New Korean Constitution" July 26, 1948, *Internal Affairs of Korea 1945-1949*.
- (9) 兪鎮午「李博士の固執」政経研究所編『議院内閣制』五五頁(政経研究所、ソウル、一九八六年)。
- (10) 『国会史』(憲法制定国会)一一頁。
- (11) Despatch No. 245 from Economic Adviser (Arthur C. Bunce) to the Secretary of State "Economic Provisions of the Constitution of the Republic of Korea and Government Organization Law" Aug. 3, p. 2, 1948, *Internal Affairs of Korea 1945-1949*.
- (12) *ibid.* p. 3.
- (13) *ibid.* p. 4.
- (14) 『憲法制定会議録』六二八頁。
- (15) 朴慶茂「憲法第一〇二条および反民族行為処罰法について」法政第三巻二二頁以下(一九四八年二月、ソウル)。
- (16) 朴一慶「わが国の憲法と平和主義」法政第一〇巻第七号三頁以下(一九五五年七月、ソウル)。
- (17) 『憲法制定会議録』一〇二頁。
- (18) 『憲法制定会議録』一三六頁。
- (19) 同。
- (20) 姜炳度「民主主義とファシズム」『民主主義一二講』一七三頁以下(文友印刷館、ソウル、一九四六年)。
- (21) 同。
- (22) 『憲法制定会議録』一〇二頁。
- (23) 法典編纂委員会「国会憲法起草委員会で決定した憲法案に対する異見」法政第三巻八号三三頁(一九四八年

八月、ソウル。

(24) 俞鎮午『憲法起草回顧録』二三頁（一潮閣、ソウル、一九八〇年）。

おわりに

戦後の南朝鮮では、武力のあり方を含めたさまざまな国家構想が民衆の側から積極的に表明されていた。しかし、「人共」による憲法制定への動きを米軍政庁が阻止する過程と南朝鮮過渡立法議院で採択された「朝鮮臨時約憲」を否認する過程にもみられるように、米軍政庁は南朝鮮の政治勢力による独自の動きを阻止し、あるいは直接南朝鮮における政治勢力の再編成に関わったりすることによって、南朝鮮をアメリカ流の体制に再編していった。国会における憲法草案の作成はこのような南朝鮮における政治勢力の右派的再編成が一段落した段階で行われたため、米軍政庁自らが草案を用意するまでもなかった。このように、南朝鮮において占領統治を通じて米軍政庁が果たした役割は単に、日本軍の武装解除に止まるものではなく、それは政治体制を含む国家形成全般に関わるものであった。憲法起草分科委員会における憲法

案の作成の過程に端的にみられるように、民衆の側から示されたさまざまな憲法意識から一九四八年憲法という特定の憲法意識への組織化のプロセスの中で、米軍政庁が果たした役割からすれば、米軍の南朝鮮占領は、日本軍の武装解除のための単なる軍事占領ではなく、新しい憲法体制の創設も含む占領管理体制だったと結論付けることができるのである。

以上、第二次世界大戦後の韓国憲法制定につき、米軍の占領政策が与えた影響に焦点をあてて検討した。資料としては、従来この分野で用いられたものに加え、新たにこれまで使用されてこなかった米軍側の資料等を用いた。この米軍側の資料に対する詳細な検討を加えることによって、従来の米國憲法の韓国憲法に対する制度上の影響という議論に対して、新たに憲法制定過程に占領軍が果たした役割に関する実証的な研究を占領管理体制という視点から究明するという筆者独自の視座を加えることができたものと考ええる。結果、一九四八年の韓国憲法の制定は軍事的意義の濃厚な占領管理体制の一環として位置づけることができたといえるであろう。