

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	韓国の憲法改正論議
他言語論題 Title in other language	Discussion about Korean Constitutional Amendments
著者 / 所属 Author(s)	高澤 美有紀 (TAKAZAWA Miyuki) / 国立国会図書館調査 及び立法考査局 行政法務課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	905
刊行日 Issue Date	2026-5-20
ページ Pages	31-52
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	韓国では1987年以降憲法改正が行われておらず、改正に向けた議論が、現在、盛んに行われている。そこで、改正の議論が本格化した2000年代後半以降の憲法改正に向けた議論を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

韓国の憲法改正論議

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課長 高澤 美有紀

目 次

はじめに

- I これまでの憲法改正の概要
- II 2000年代後半以降の憲法改正に向けた動きの概要
- III 盧武鉉政権（2003～2008年）における憲法改正の動き
- IV 李明博政権（2008～2013年）における憲法改正の動き
 - 1 国会議長諮問機関「憲法研究諮問委員会」
 - 2 李明博大統領の姿勢
- V 朴槿恵政権（2013～2017年）における憲法改正の動き
 - 1 国会議長諮問機関「国会憲法改正諮問委員会」
 - 2 朴槿恵大統領の姿勢
- VI 文在寅政権（2017～2022年）における憲法改正の動き
 - 1 国会「憲法改正特別委員会」
 - 2 「憲法改正特別委員会」による諮問委員会設置
 - 3 国会「憲法改正及び政治改革特別委員会」
 - 4 文在寅大統領による憲法改正発議
 - 5 国会議員による憲法改正発議
 - 6 国民投票法整備をめぐる状況
- VII 尹錫悦政権（2022～2025年）における憲法改正の動き
 - 1 国会議長諮問機関「憲法改正及び政治制度改善諮問委員会」
 - 2 国会議長諮問機関「国民未来改憲諮問委員会」
 - 3 尹錫悦大統領の姿勢
- VIII 李在明政権（2025～）における憲法改正の動き
 - 1 李在明大統領の姿勢
 - 2 国会の動き

おわりに

キーワード：憲法改正、大統領任期、権力分散、国民投票

要 旨

- ① 李在明（イ・ジェミョン）政権は、2025年8月に、国政運営構想の1番目に憲法改正構想を掲げ、2026年の地方選挙又は2028年の国会議員総選挙で憲法改正案を国民投票に付す方針を示した。本稿では、これまでの憲法改正の試みと議論の概要を整理するとともに、憲法改正に至らなかった政治的要因を紹介する。
- ② 韓国では、1987年の第9次憲法改正以降、過去40年近く憲法改正が行われていない。第8次までの憲法改正の多くが、クーデター等の政治的激変下や独裁政権下で実施され、第9次憲法改正により、権威主義体制から民主主義体制に変化した。第10次憲法改正に向けた議論が、現在盛んに行われている。
- ③ 1987年の民主化以降の憲法改正発議は、2018年の文在寅（ムン・ジェイン）大統領による全面改正案の発議、2020年の国会議員による部分改正案（有権者100万人以上を憲法改正発議権者として追加）の発議及び2026年の国会議員による発議の3回行われた。前2者は与野党の十分な調整なく発議され、国会で可決される見込みのないものであった。
- ④ 韓国の国会は、憲法改正の審議のために期間を限定した特別委員会を設置する例がある。朴槿恵（パク・クネ）大統領弾劾後、大統領への権限集中を見直す必要があるという与野党の共通認識の下、2017年及び2018年の2回、国会に特別委員会が設置された。しかし、2017年は国会議員の関心が大統領選挙に向かい、憲法改正への関心が低下した。2018年は、大統領任期4年（連続再選可）を主張する進歩系政党と、それに反対し大統領と国務総理の権限分担を主張する保守系政党が対立し、特別委員会での憲法改正案策定には至らなかった。
- ⑤ 韓国の憲法改正論議は、民主化運動に関する歴史的事件を前文に追加するといった歴史的背景や、大統領の任期・権限見直しのような権力構造への批判に根差したものであるとともに、時代変化に対応した新しい社会的価値や新しい人権の追加等未来を志向するものでもある。
- ⑥ 尹錫悦（ユン・ソンニョル）大統領の弾劾を受け、大統領権限見直しの必要性が議論されているものの、与野党の意見はまとまっておらず、憲法改正に向けた動きは停滞気味であった。合意できる条項から順次部分的に改憲を進めるアプローチが各方面から主張されており、今後、どのように議論が進むかが注目される。

はじめに

李在明(イ・ジェミョン)政権が2025年8月に公表した今後5年間の国政運営構想において、123の国政課題の1番目に大韓民国憲法(以下「憲法」という。)の改正が掲げられた⁽¹⁾。大韓民国(以下「韓国」という。)では、1987年の第9次憲法改正以降40年近く憲法が改正されていない。I章で見ると、過去の憲法改正の多くは、クーデター等の政治的激変下や独裁政権下で実施され、第10次憲法改正が行われる場合、民主主義体制移行後初めての改正となる。現行憲法下における憲法改正には、与野党の合意と国民の賛成が不可欠である⁽²⁾。2000年代後半以降、II～VIII章で紹介するように、大統領や国会が憲法改正に取り組んできたが、その時々的情勢や与野党の対立により、憲法改正には至らなかった。

韓国では、大統領権限を中心とした権力構造の改編が重要な課題とみなされているものの、憲法改正を必要とする論点について、保守系と進歩系⁽³⁾がそれぞれ一貫した主張に基づいて対立しているわけではない点で、日本とは状況が異なる。本稿では、憲法改正の試みと議論の概要を整理するとともに、憲法改正に至らなかった政治的要因を紹介する。

I これまでの憲法改正の概要

韓国では、1948年の憲法制定以降、9回の憲法改正が行われている(表1を参照)。1948年憲法制定時は大統領制が採られ、李承晩(イ・スンマン)大統領の政権下で、第1・2次憲法改正を通じて独裁体制が強化された。しかし、1960年3月の副大統領選挙で後継者を当選させようとした李承晩大統領の不正に対して学生が起こした4・19学生革命により、同大統領は退陣・亡命し、1960年の第3次憲法改正で議院内閣制が導入された。同年の第4次憲法改正では、同年3月の不正選挙について遡及処罰を可能にする附則が追加された。1961年5月には、経済問題や南北統一運動による社会の不安定化を危惧した朴正熙(パク・チョンヒ)少将が、5・16軍事クーデターを起こし、1962年の第5次憲法改正により大統領制を復活させて大統領に選任された。1969～1980年の第6～8次改正でも、朴正熙大統領の独裁強化や暗殺により大

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2026年4月3日である。大韓民国国会図書館データベース等で検索・閲覧可能であるが、直接のリンクを示すことができないもの及びURLが長大なものは、「〇〇ウェブサイト閲覧可能」としてデータベースのURLを記載している。本稿における人物の肩書は当時のものである。

(1) 국정기획위원회(国政企画委員会)「이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)(李在明政府国政運営5か年計画(案))」2025.8, pp.26, 32. 대한민국 국회 도서관(大韓民国国会図書館)ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/detail/NONB12025000016016>>

(2) 憲法改正には、①国会在籍議員の過半数又は大統領の発議による提案(憲法第128条第1項)、②提案された改正案の大統領による20日間以上の公告(同第129条)、③国会在籍議員の3分の2以上の賛成による議決(公告から60日以内。同第130条第1項)、④国民投票における有権者の過半数の投票及び投票者の過半数の賛成(国会の議決から30日以内。同条第2項)を経る必要がある。なお、憲法改正国民投票は、1962年以降5回(そのほかに大統領信任に関する国民投票が1回)行われ、投票率は約80～90%、賛成は約65～90%である。1987年の第9次改正を除くほとんどは、クーデター政権や独裁政権の正当化に利用されたものであった。최경미「국민투표법에 관한 비교법적 연구—헌법개정을 위한 국민투표를 중심으로—(国民投票法に関する比較法的研究—憲法改正のための国民投票を中心に—)」『성균관법학(成均館法学)』37권 4호, 2025.12, pp.7-8.

(3) 韓国では、独立・朝鮮戦争を経て、進歩系と保守系との政党競争に発展し、特に2000年代以降、対立構造が固定化している。従来は、対北朝鮮安全保障や経済政策を軸とした対立であったが、最近では、社会文化的価値観の軸により対立構造が複雑化している(구세진「균열의 재구성: 2025 대선과 진보-보수의 이념 지형(亀裂の再構成: 2025年大統領選挙と進歩・保守の理念地形)」『국가와 정치(国家と政治)』31집 2호, 2025, pp.70-109)。

統領任期や統治構造の改正が繰り返された。全斗煥（チョン・ドゥファン）大統領の独裁下で、大統領直接選挙を求めて全国的に繰り広げられた 1987 年の 6・10 民主抗争を経て、同年 10 月に第 9 次憲法改正が行われ、大統領直接選挙制が導入され、国会権限が強化された。

過去の憲法改正の多くが、クーデター等の政治的激変下や独裁政権下で実施され、統治構造の変更に関心が集中していた。特に、大統領任期について、大統領経験者が再び大統領に就任できる「重任制」、連続してのみ大統領に就任できる「連任制」、再選が認められない「単任制」の改正がなされ、長期の軍事独裁政権への反省から、現在の 5 年単任制となった。第 9 次憲法改正以降、盧泰愚（ノ・テウ）大統領を始め 9 名の大統領が就任している。

表 1 大韓民国憲法第 1～第 9 次改正の概要

回次	公布年月日	原因・目的	内容
憲法制定	1948.7.17	大韓民国政府樹立	大統領制（国会が選出、任期 4 年重任制（再選 1 回可）） 1 院制（任期 4 年）
第 1 次部分改正	1952.7.7	李承晩大統領再執権	大統領直接選挙制（任期 4 年重任制（再選 1 回可）） 2 院制（民議院議員は任期 4 年、参議院議員は任期 6 年）
第 2 次部分改正	1954.11.29	李承晩大統領 3 選	重任を 1 回とする制限は、改正時の大統領について適用除外 國務総理廃止、國務委員連帯責任廃止
第 3 次形式上は部分改正	1960.6.15	4・19 学生革命	議院内閣制導入 大統領は国会選出（任期 5 年重任制（再選 1 回可）） 憲法裁判所新設、地方自治体長直接選挙制導入
第 4 次部分改正	1960.11.29	李承晩政権時の不正選挙の事後的処罰	不正選挙を行った者への処罰規定導入
第 5 次全面改正	1962.12.26	5・16 軍事クーデター	大統領制復活（任期 4 年重任制（再選 1 回可）） 1 院制復活（任期 4 年） 憲法改正手続に国民投票を導入、憲法裁判所廃止
第 6 次部分改正	1969.10.21	朴正熙大統領 3 選	大統領の任期 4 年連任制（再選 3 回可） 大統領弾劾訴追の要件を厳格化
第 7 次維新憲法全面改正	1972.12.27	朴正熙大統領終身執権	大統領（任期 6 年重任制（再選制限なし）） 国会議員を「統一主体国民会議」が選出する間接選挙に変更
第 8 次全面改正	1980.10.27	朴正熙大統領暗殺 12・12 クーデター	大統領（任期 7 年単任制）を大統領選挙人団（国民が選出）が選出 基本権保障強化
第 9 次全面改正	1987.10.29	6・10 民主抗争 6・29 民主化宣言	大統領直接選挙制（任期 5 年単任制） 国会権限強化、基本権保障拡大、憲法裁判所復活

（出典）閔炳老「韓国の憲法事情」『諸外国の憲法事情 3』（調査資料 2003-2）国立国会図書館調査及び立法考査局，2003，p.42. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/999538>>; 國分典子『憲法からみた韓国—「民主共和国」とは何か—』名古屋大学出版会，2025，pp.6-8; 浅羽祐樹『比較のなかの韓国政治』有斐閣，2024，pp.13-15 等を基に筆者作成。

II 2000 年代後半以降の憲法改正に向けた動きの概要

第 9 次憲法改正以降、1990 年代には議院内閣制への移行が模索された⁽⁴⁾。2000 年代以降は大統領の所属政党と国会の多数派が異なる「与小野大」（分割政府）⁽⁵⁾による政治的停滞を回避

(4) 「3 党合同」の宣言（1990 年 1 月 22 日）において、盧泰愚大統領（民主正義党）、金泳三（キム・ヨンサム）統一民主党総裁、金鍾泌（キム・ジョンピル）新民主共和党総裁は、議院内閣制への憲法改正を合意内容としていた（金泳三（姜尚求訳）『新韓国の創造』東洋経済新報社，1994，pp.187-249）。1997 年の大統領選挙では、金大中（キム・デジュン）新政治国民会議総裁と金鍾泌自由民主連合総裁が憲法を改正して議院内閣制にするという合意の下で連合した（DJP 連合）（浅羽祐樹『比較のなかの韓国政治』有斐閣，2024，p.47）。これらの合意内容は、いずれも達成されなかった。

(5) 김정현「대통령제에서 여소야대의 구조적 갈등과 헌정체제 개혁 방안（大統領制における与小野大の構造的葛藤と憲政体制改革案）」『헌법학연구（憲法学研究）』31 권 2 호，2025.6，p.68.

するため、大統領任期（5年）と国会議員の任期（4年）の一致や大統領権限分散のための権力構造の改編について、多くの議論がなされた。表2には、本格的な改憲案が浮上した盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権以降の主な動きを記載している。

表2 2000年代後半以降の憲法改正に向けた主な動き

年	動き ^(注1)	大統領 ^(注2) 任期 (所属政党)	国会 ^(注3) 期間 (多数党)
2007	○ 1月 「憲法改正推進支援団」発足 ◎ 3月 大統領が、大統領任期4年任期・連任制（連続再選1回可）、大統領・国会議員の任期一致を内容とする憲法改正試案を提示 4月 大統領が、憲法改正の留保を公表	盧武鉉 (16) 2003.2.25- 2008.2.24 (開かれたウリ党) * 進歩系	第17代 2004.5.30- 2008.5.29 (開かれたウリ党) * 進歩系
2008	6月 国会議員による「国会未来韓国憲法研究会」発足 ◇ 9月 国会議長が、諮問機関「憲法研究諮問委員会」を設置	李明博 (17) 2008.2.25- 2013.2.24 (ハンナラ党 →セヌリ党) * 保守系	第18代 2008.5.30- 2012.5.29 (ハンナラ党 →セヌリ党) * 保守系
2009	◇ 8月 「憲法研究諮問委員会」が、結果報告書を公表		
2010	9月 「国会未来韓国憲法研究会」が、「国民と共にする改憲物語」を刊行		
2011-2013			第19代 2012.5.30- 2016.5.29 (セヌリ党) * 保守系
2014	◇ 1月 国会議長が、諮問機関「国会憲法改正諮問委員会」を設置 ◇ 5月 「国会憲法改正諮問委員会」が、結果報告書を採択 11月 憲法改正特別委員会構成決議案を提出(2016年5月に任期満了廃案)	朴槿恵 (18) 2013.2.25- 2017.3.10 (セヌリ党) * 保守系	
2015			
2016	10月 大統領が、国会演説で、憲法改正に向け任期内に改正のための組織を設置すると発言 ❖ 12月 国会に「憲法改正特別委員会」設置		第20代 2016.5.30- 2020.5.29 (共に民主党) * 進歩系
2017	▽ 2月 国会「憲法改正特別委員会」が、専門家から成る諮問委員会に諮問 ❖ 9月 国会「憲法改正特別委員会」が、憲法改正主要議題とりまとめ ❖ 12月 国会に「憲法改正及び政治改革特別委員会」設置	文在寅 (19) 2017.5.10- 2022.5.9 (共に民主党) * 進歩系	
2018	▽ 1月 「憲法改正特別委員会」諮問委員会報告書を公表 ○ 1月 大統領が、「国民憲法諮問特別委員会」を設置 ● 3月 大統領が、憲法改正を発議(5月の審議で投票不成立、廃案) ❖ 7月 国会「憲法改正及び政治改革特別委員会」が、活動結果報告書を公表		
2019			
2020	◆ 3月 国会議員過半数が、憲法改正を発議(5月の審議で投票不成立、廃案)		第21代 2020.5.30- 2024.5.29 (共に民主党) * 進歩系
2021			
2022		尹錫悦 (20) 2022.5.10- 2025.4.4 (国民の力) * 保守系	
2023	◇ 1月 国会議長が、諮問機関「憲法改正及び政治制度改善諮問委員会」を設置		第22代 2024.5.30- 2028.5.29 (共に民主党) * 進歩系
2024	◇ 5月 「憲法改正及び政治制度改善諮問委員会」が、憲法改正試案を公表 ◇ 11月 国会議長が、諮問機関「国民未来改憲諮問委員会」を設置(2025年3月に委員を追加委嘱)		
2025	4月 国会議長が、大統領選と同時の憲法改正国民投票を提案したが、李在明・共に民主党代表や同党指導部の反対を受け、撤回 ◎ 8月 李在明政権国政構想の1番目に憲法改正を掲げ、案を提示	李在明 (21) 2025.6.4- (共に民主党) * 進歩系	
2026	◆ 4月 国会議員過半数が、憲法改正を発議		

(注1) ◎：大統領による憲法改正案、●：大統領による憲法改正発議、○：憲法改正に関する政府組織設置、◆：国会議員による憲法改正発議、◇：国会議長による憲法改正諮問委員会、❖：国会の憲法改正特別委員会、▽：国会の特別委員会による諮問委員会

(注2) 大統領名の次の括弧内数字は、初代以降の歴代大統領の代数である。

(注3) 韓国では、議員の任期に当たる4年をもって1議会期とし、議会期は、議員の任期単位で「第…代国会」と呼ばれる(奥村牧人「大韓民国の議会制度」『レファレンス』703号, 2009.8, pp.97-125. <<https://doi.org/10.11501/999592>>)。

(出典) 「국회연표(国会年表)」국회 기록원(国会記録院)ウェブサイト <<https://archives.nanet.go.kr/assemblyHistory/assmCurrentStateList.do>>; 鹿島兼豪「大韓民国の第20代大統領選挙」『Clair Report』No.531, 2023.3.3, p.7. <https://www.clair.or.kr/down_file/20230303_pdf.pdf>等を基に筆者作成。

大統領による憲法改正案の提示（表2中◎）は盧武鉉大統領及び李在明大統領によって、憲法改正の発議（表2中●）は文在寅（ムン・ジェイン）大統領によってなされている（いずれも進歩系）。盧武鉉政権及び文在寅政権では、憲法改正を検討するための政府組織も設置された⁽⁶⁾（表2中○）。

国会議長による有識者諮問委員会（表2中◇）は、4回設置された⁽⁷⁾。朴槿恵（パク・クネ）大統領の弾劾を受け、2016年及び2017年には国会に憲法改正案を審議するための特別委員会が設置された（表2中❖）。国会の特別委員会は、設置決議で設置期間が定められ、国会議長の諮問委員会と異なり国会議員で構成される⁽⁸⁾。国会の特別委員会も、有識者諮問委員会を設置し、その検討内容（表2中▽）を踏まえて議論を行ったが、いずれの特別委員会も憲法改正案の成案作成に至らなかった。国会議員による憲法改正発議も行われているが（表2中◆）、2020年の発議は野党の審議欠席により定足数に達せず廃案となった。表2に示すように、大統領と国会議員の任期が一致しないため、国会での議論が大統領交代期をまたぐ場合もあるが、以下、政権ごとに憲法改正に向けた議論を見ていく。

Ⅲ 盧武鉉政権（2003～2008年）における憲法改正の動き

盧武鉉候補（開かれたウリ党・進歩系）は2002年の大統領選公約の1つに、任期内の権力構造改編のための改憲推進を掲げた⁽⁹⁾。大統領就任後、次期大統領選挙を約1年後に控えた2007年1月9日に、憲法改正に関する特別談話で、大統領任期を現在の5年単任制から4年連任制（連続再選1回可）に変更し、大統領と国会議員の任期を一致させる憲法改正を提案した⁽¹⁰⁾。このような単一の問題に焦点を当てた改憲案は、韓国では「ワンポイント改憲」と呼ばれる。この憲法改正の目的は、大統領選挙・国会議員総選挙・地方議会選挙の任期・選挙周期が異なるため政争が激化していること、及び大統領制を採る諸外国では大統領と国会議員の任期が一致し、大統領の再選も可能となっていることを踏まえ、大統領と国会議員の任期を一致させて、頻繁な選挙による国力浪費を最小化し、国政の安定をもたらすことであった⁽¹¹⁾。同年1月31日に、政府は、憲法改正推進支援団を設置し、憲法改正試案作成に着手した⁽¹²⁾。

(6) こうした政府組織の設置について、法律で規定がなされているわけではない。

(7) 国会議長による諮問委員会についても、法律で規定がなされているわけではない。

(8) 日本のように憲法を審査する常設の委員会があるわけではないため、特別委員会（国会法（국회법（법률 제 21342 호））第44条）が設置されるが、憲法改正審議のための設置が憲法・法律で義務付けられているわけではない。

(9) 「노무현의 약속 핵심공약 발표회에서 공약에 서명하는 노무현 대통령 후보（盧武鉉の約束 核心公約発表会で公約に署名する盧武鉉大統領候補）」2002.11.18. 노무현자료관（盧武鉉資料館）ウェブサイト <<https://archives.knowhow.or.kr/record/all/view/70598>> なお、その前年には、政界の一部で議論されている改憲論は国政を混乱させるので、議論すべきでないとして述べていた（「목포대학교 초청 특별강연에서 강의하는 노무현 새천년민주당 상임고문（木浦大学招待特別講演で講義する盧武鉉新千年民主党常任顧問）」2001.4.27. 同 <<https://archives.knowhow.or.kr/record/all/view/71579>>）。

(10) 「개헌과 관련하여 국민 여러분께 드리는 말씀（改憲に関連して国民の皆様に申し上げる言葉）」2007.1.9. 행정안전부 대통령 기록관（行政安全部大統領記録館）ウェブサイト <https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&catid=c_pa02062&artid=1309979> 大統領と国会議員の任期を短縮することなく憲法を改正するには、2008年の大統領選挙・国会議員選挙の時期を逃すと20年後になると述べた。

(11) 「노 대통령이 '대통령 4년 연임제 개헌'을 제안한 이유（盧武鉉が「大統領4年連任制改憲」を提案した理由）」2007.1.9. 대한민국 정책 브리핑（大韓民国政策ブリーフィング）ウェブサイト <<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=148614917>>

(12) 「대통령 4년 연임제 도입, 대통령·국회의원 임기（임기주기）일치 헌법개정지안 공개（大統領4年連任制導入、大統領・国会議員任期（任期周期）一致憲法改正試案公開）」2007.3.8. 대한민국 정책 브리핑（大韓民国政策ブリーフィ

大統領の方針に対し、野党・ハンナラ党（保守系）は、国民の同意なく大統領が独断的に憲法改正日程を設定し、国会を軽視していると批判した⁽¹³⁾。

盧武鉉大統領は、同年3月に憲法改正試案を公表した⁽¹⁴⁾。試案の内容は、表3のとおりである。この憲法改正試案は、議院内閣制や現行の大統領任期5年単任制よりも優れていると研究者から評価され、国民にも支持された⁽¹⁵⁾。しかし、2004年以降国会の議席数が減り続けていた与党・開かれたウリ党の議員が2007年2月に大量離党した結果⁽¹⁶⁾、野党・ハンナラ党が国会第1党となった。同党は、同年12月に予定されていた大統領選での勝利を確信して、改憲案を拒否し、第18代国会で国会議員から成る憲法改正特別委員会を設置して憲法改正を改めて議論することを主張した⁽¹⁷⁾。「与小野大」の状況下、同年4月に、与党を含む6党は憲法改正問題を第18代国会で扱うことに合意し、盧武鉉大統領は、憲法改正の留保を公表した⁽¹⁸⁾。

表3 盧武鉉大統領の憲法改正試案の概要（2007年3月）

- ・大統領任期4年連任制（連続再選1回可）
- ・大統領空席時の後任者任期は前大統領の残存任期
- ・残存任期が1年未満の場合は國務総理が権限を代行、1年以上の場合は直接選挙で後任大統領を選出
- ・大統領の事故等において、國務會議（大統領、國務総理、國務委員で構成）の審議を経て憲法裁判所が空席を確認して補欠選挙を実施

（出典）「대통령 4년 연임제 도입, 대통령·국회의원 임기(임기주기) 일치 헌법개정시안 공개(大統領4年連任制導入、大統領・国会議員任期(任期周期)一致憲法改正試案公開)」2007.3.8. 대한민국 정책 브리핑(大韓民国政策ブリーフィング) ウェブサイト <<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=155182531>> を基に筆者作成。

IV 李明博政権（2008～2013年）における憲法改正の動き

盧武鉉政権の経済政策の失敗が問われ⁽¹⁹⁾、2007年の第17代大統領選挙では李明博（イ・ミョンバク）候補（ハンナラ党）が圧勝し、2008年の第18代国会議員総選挙で国会多数党もハンナラ党となった⁽²⁰⁾。国会議長諮問機関「憲法研究諮問委員会」が憲法改正の論点整理を行ったが、国際金融危機や大統領の憲法改正に対する消極姿勢を背景に、憲法改正論議は停滞した。

1 国会議長諮問機関「憲法研究諮問委員会」

盧武鉉政権下の6党合意を受けて、2008年9月に金炯昨（キム・ヒョンオ）国会議長は、

（出典）「대통령 4년 연임제 도입, 대통령·국회의원 임기(임기주기) 일치 헌법개정시안 공개(大統領4年連任制導入、大統領・国会議員任期(任期周期)一致憲法改正試案公開)」2007.3.8. 대한민국 정책 브리핑(大韓民国政策ブリーフィング) ウェブサイト <<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=155182531>> 憲法改正推進支援団は、國務総理傘下に置かれ、國務調整室長を団長とし、法制処、法務部、行政自治部、國務調整室の次官級で構成された。

(13) 윤중빈 「2007년 대통령 헌법 개정 제안에 대한 연구 (2007年大統領憲法改正提案に関する研究)」『신아세아(新アジア)』14권4호, 2007.冬, pp.150-151.

(14) 「헌법 개정 시안 발표에 즈음한 기자회견 (憲法改正試案発表に際しての記者会見)」2007.3.8. 行政安全部大統領記録館(행정안전부 대통령 기록관) ウェブサイト <https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&catid=c_pa02062&artid=1310001>

(15) 浅羽祐樹「第Ⅶ-1章 韓国における1987年憲法の持続と憲法体制の変化」駒村圭吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂, 2016, p.358.

(16) 「Uri党からまた離党者、108議席に減らす」『聯合ニュース』2007.2.12.

(17) 윤 前掲注(13), pp.151-152.

(18) 「개헌발의 유보와 관련하여 국민 여러분께 드리는 글(改憲發議留保に関して国民の皆様にお伝えする文章)」2007.4.29. 행정안전부 대통령 기록관(行政安全部大統領記録館) ウェブサイト <<https://dams.pa.go.kr/dams/DOCUMENT/2009/11/26/DOC/SRC/0104200911264332300043323015290.PDF>>

(19) 所得の伸び悩み、格差の拡大、若年層の就職難及び不動産価格の高騰により、盧武鉉政権は国民の信任を失った(向山英彦「韓国の李明博政権の経済課題」『環太平洋ビジネス情報 Rim』29号, 2008, pp.106-113. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/2710.pdf>>).

(20) 「韓国総選挙 与党「ハンナラ党」躍進、過半数獲得」『読売新聞』2008.4.10.

研究者を中心に構成する「憲法研究諮問委員会」(2008年9月～2009年8月)に、憲法改正に関する検討を諮問した。同諮問委員会は、政党が推薦した研究者を主とする13名の委員及び顧問3名、2つの分科会で構成され、全体委員会、分科会、小委員会計34回のほか、海外現地調査、専門家招請懇談会等を行い、2009年8月に「憲法研究諮問委員会結果報告書」を議長に提出した⁽²¹⁾。主な改正の方向性は、表4のとおりである。

この委員会は、憲法改正案を作成することを目的とせず、将来参考にできるように憲法全般にわたる論点整理を行った。その理由として、同諮問委員会は国会議員から成る憲法改正特別委員会とは異なり成案を作成する立場にないこと等が挙げられている⁽²²⁾。

表4 憲法研究諮問委員会結果報告書における憲法改正の主な方向性 (2009年8月)

<p>前文：未来志向的条項の追加、国家均衡発展の趣旨を明示 総綱：時代に即応するように修正 基本権：社会的変化に対応するために既存の基本権の強化、基本権の新設（生命権、安全権、情報基本権、政治的亡命権等）、平等権強化、軍人等の国家賠償請求権制限の廃止 国会：両院制、通年會期制、内閣不信任・國務委員解任・行政府の法律案提出権について二元政府制導入の場合と大統領制導入の場合を併記、予算法律主義、国会の予算審査強化、監査院の国会への移管 政府形態：二元政府制（大統領任期は現行の5年単任維持）と大統領制（任期4年重任制）の2案を提示 財政：財政に関する章の新設、国会の会計検査権、基金の根拠明示、決算を国会に提出する義務 司法：大法院及び憲法裁判所の長官及び裁判官を国会が選出、憲法裁判所の管掌事項追加、陪審制 選挙管理：選挙管理委員会の構成員を国会が選出、選挙区間の人口偏差基準の明示 地方自治：自治立法権の強化、住民投票・住民召喚の根拠規定整備、自治体間財政不均衡調整に関する規定整備 その他：憲法のハンゲル化等表現の見直し</p>

(出典) 국회의장 자문기구 헌법연구 자문 위원회 (国会議長諮問機構憲法研究諮問委員会) 「결과 보고서 (結果報告書)」 2009.8. 열린국회정보 (開かれた国会情報) ウェブサイト <<https://open.assembly.go.kr/portal/data/file/downloadFileData.do?infId=OD58SX001104GM15594&infSeq=1&fileSeq=10000501>> を基に筆者作成。

内容は、前文の内容の追加、総綱⁽²³⁾の修正、基本権の新設、監査院⁽²⁴⁾の国会への移管、国会への両院制⁽²⁵⁾導入、大法院⁽²⁶⁾・憲法裁判所⁽²⁷⁾の構成員選出方法の見直し、地方自治における住民召喚⁽²⁸⁾の根拠規定整備等である。政府形態については、大統領と國務総理が国政を分担する二元政府制⁽²⁹⁾と大統領制（任期4年重任制）が併記された。大統領任期を4年重任制

(21) 국회의장 자문기구 헌법연구 자문 위원회 (国会議長諮問機構憲法研究諮問委員会) 「결과 보고서 (結果報告書)」 2009.8, pp.11-13. 열린국회정보 (開かれた国会情報) ウェブサイト <<https://open.assembly.go.kr/portal/data/file/downloadFileData.do?infId=OD58SX001104GM15594&infSeq=1&fileSeq=10000501>>

(22) 장영수 「『권력구조』의 개헌에 관한 제 18 대 국회 헌법연구자문위원회의 연구 (『權力構造』の改憲に関する第18代国会憲法研究諮問委員会の研究)」 『안암법학 (安岩法学)』 No.53, 2017, pp.79-80.

(23) 総綱とは、国家と憲法の最も基本となる事項を主に定めている章で、現行憲法では、国民主権（第1条）、国民の要件（第2条）、領土条項（第3条）、平和的統一政策（第4条）等が規定されている。

(24) 監査院は、国家の歳入・歳出の決算、国家及び法律で定められた団体の会計検査並びに行政機関及び公務員の職務に関する監察を行うため、現在は、大統領の下に置かれている（憲法第97条）。

(25) 現在の国会は、1院制である（憲法第41条）。

(26) 大法院は、最高裁判所であり（憲法第101条第2項）、命令、規則又は処分が、憲法又は法律に違反するかどうかを裁判の前提となった場合に、最終的に審査する権限を有する（憲法第107条第2項）。

(27) 憲法裁判所は、法律の違憲審査、弾劾裁判、政党解散の審判、国家機関・地方自治団体等の間の権限争議の審判、憲法訴訟に関する審判を管掌する（憲法第111条1項）。

(28) 住民召喚とは、住民が選出職の地方公職者に対して召喚投票を行い、その結果に応じて任期終了前に解職させる制度である（2007年に施行された住民召喚に関する法律 (주민소환에 관한 법률 (법률 제 7958 호)) に基づき実施される。)

(29) 「二元政府制」とは、議院内閣制と大統領制の混合型の政府形態である。用語として、「二元執政府制」「半大統領制」「準大統領制」「二元執行権制」「権力分散型大統領制」「分権型大統領制」等も用いられる (정만희 「헌법개정논의에 대한 제검토 (憲法改正論議に関する再検討)」 『공법학 연구 (公法学研究)』 19 권 1 호, 2018.2, p.49)。

とする理由としては、現状の任期5年単任制よりレームダック（大統領の任期満了が近くなり影響力を失う状態）の問題を回避しやすいという点が挙げられる⁽³⁰⁾。当時は、2008年以降に広がった国際金融危機等の国内外の状況を踏まえて憲法改正の時期を遅らせるべきであるという意見が強く、国会議員から成る国会の特別委員会設置には至らなかった⁽³¹⁾。

2 李明博大統領の姿勢

李明博大統領は、2009年9月に、憲法改正の範囲を広げると成し遂げられないので、選挙区制、行政区域の変更、権力構造改編に限定する必要があると述べ⁽³²⁾、2010年2月にも同趣旨の発言を行った⁽³³⁾。2011年2月には、選挙区制や行政区域の変更等を憲法に反映する必要性を訴えつつ、大統領が憲法改正を主導すると政治問題となるとして国会で議論する必要性を指摘し⁽³⁴⁾、そのまま2013年2月の任期末を迎えた。

V 朴槿恵政権（2013～2017年）における憲法改正の動き

2012年の第19代国会議員総選挙でもセヌリ党（保守系。ハンナラ党から党名変更）が過半数を占め、同年の第18代大統領選挙では若者の支持を得た朴槿恵候補（セヌリ党）が当選した⁽³⁵⁾。国会議長諮問機関「国会憲法改正諮問委員会」が憲法改正試案を作成し、支持率が低下した朴槿恵大統領は、政局打開策として憲法改正に言及したが、弾劾により具体化には至らなかった。

1 国会議長諮問機関「国会憲法改正諮問委員会」

2014年1月に、姜昌熙（カン・チャンヒ）国会議長は、国会議長としての公約を果たすため⁽³⁶⁾、1987年憲法施行後26年が経過し、国家権力の独占という憲法の弊害が生じていることを理由として、「国会憲法改正諮問委員会」（2014年1～6月）に、憲法改正試案の作成を諮問した。同諮問委員会は、研究者中心であった2009年の「憲法研究諮問委員会」より多様性が強化され、研究者、政治家、法曹、メディア関係者、元行政府職員の15名、2つの分科会で構成された。

(30) 장 前掲注22, p.82.

(31) 同上, p.80. 同時期の国会議員を中心とした動きとして、2008年6月から、「国会未来韓国憲法研究会」（共同代表は、与党・ハンナラ党議員、野党・民主党議員及び自由先進党議員）が、国内外の研究者の参加を得て、セミナー、国際シンポジウム等を開催した。2010年9月に、その活動内容をまとめた「国民と共にする改憲物語」を公表した。この書籍は2分冊で構成され、第1巻は憲法改正の成功条件、憲法改正手続、憲法総綱、基本権、第2巻は統治構造、憲法機関、地方自治、経済条項に関する国内外の研究者等110名の論文集となっている（국회미래한국헌법연구회（国会未来韓国憲法研究会）『국민과 함께하는 개헌이야기（国民と共にする改憲物語）』2권, 2010, pp.883-892.（대한민국 국회 도서관（大韓民国国会図書館）ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/main.do>> で閲覧可能））。

(32) 「李대통령, 개헌 큰틀의 원칙 제시（종합2보）（李大統領、改憲大枠の原則提示（総合2報）」『연합뉴스（聯合ニュース）』2009.9.15. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20090915183100001>>

(33) 「李대통령, 제한적 개헌 필요성 역설（종합）（李大統領、制限的改憲の必要性を力説（総合）」『연합뉴스（聯合ニュース）』2010.2.25. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20100225178700001>>

(34) 「이 대통령 “개헌, 여야 머리 맞대야”（李大統領「改憲、与野党が知恵を出し合うべき」）」2011.2.7. KTVウェブサイト <<https://www.ktv.go.kr/program/home/PG1110841D/content/369956>>

(35) 菊地和幸「大韓民国の第18代大統領選挙」『Clair Report』No.391, 2013.11.29, pp.6, 42. <<https://www.clair.or.jp/forum/pub/docs/391.pdf>>

(36) 국회사무처（国会事務処）『타협과 양보 : 강창희 국회의장 연설문집（妥協と譲歩 : 姜昌熙国会議長演説文集）』2014, pp.154-155.（대한민국 국회 도서관（大韓民国国会図書館）ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/main.do>> で閲覧可能）; 정재황「2014년 국회 헌법개정자문위원회 개헌안에 대한 검토（2014年国会憲法改正諮問委員会改憲案に関する検討）」『세계헌법연구（世界憲法研究）』23권3호, 2017, p.6.

同諮問委員会は、全体委員会、分科会、監査院との懇談会を計 15 回開催し、2014 年 5 月に憲法改正試案を採択した⁽³⁷⁾。

現行憲法が 10 章 130 条の構成であるのに対し、この憲法改正試案は 11 章 161 条の構成で、基本権は現行の全 30 条から全 51 条に拡大・体系化されている。主な内容は、表 5 のとおりである。2009 年の憲法研究諮問委員会結果報告書と共通する方向として、基本権新設、両院制、通年会期制、国会の権限強化、地方の財政格差解消等がある⁽³⁸⁾。同報告書との違いとして、監査院を監察院と会計検査院に分離し独立機関として新設すること、大統領が一貫性のある政策を推進し、再選を意識した政策執行での歪みを防止するための任期 6 年単任制、及び二元政府制の採用がある。2009 年の諮問委員会と同様の保守系政権下での諮問委員会ではあるが、委員構成が変わったこともあり、権力構造の改編について、異なる内容となっている。

「国会憲法改正諮問委員会」報告書提出後の 2014 年 11 月に、与野党国会議員が、国会に憲法改正特別委員会構成決議案を提出したが、朴槿恵大統領が、憲法改正の議論はブラックホールのように他の重要な政治課題を吸い込んで他の議論ができなくなると述べたこと等の影響もあり⁽³⁹⁾、審議されないまま、2016 年 5 月の国会議員任期満了により廃案となった⁽⁴⁰⁾。

表 5 国会憲法改正諮問委員会の憲法改正試案の主な内容 (2014 年 5 月)

<p>前文：従来の前文に、第 10 次改正前文を追加 (国民のための権力行使、憲法遵守義務、自由・権利の濫用禁止)</p> <p>総綱：国旗、国歌、国語、首都に関する規定を新設</p> <p>基本権：基本権主体の拡張、新しい基本権 (生命権、身体・精神の健全性、安全権、情報基本権、性平等、子ども・青少年・高齢者・障害者の権利保護、亡命権等)、司法手続に関する権利強化 (弁護士助力権、犯罪被害者救助請求権、不拘束捜査原則、捜査・裁判独立規定、起訴便宜主義の制限)</p> <p>国会：両院制、下院に国務総理選出・不信任の権限、上院に大法院長、大法院裁判官、憲法裁判所裁判官等の任命同意権、予算法律主義、通年会期制、国政監査廃止、国政調査強化、議員特権の縮小 (職務専念義務・兼職禁止原則、不逮捕特権除外事由の追加、免責特権対象から名誉毀損・侮辱・民主的基本秩序侵害発言を除外)</p> <p>政府：大統領任期 6 年単任制、二元政府制 (大統領は統一・外交安保・国民統合、国務総理は内政を担当)、国会と政府の相互協力・牽 (けん) 制 (下院議員は、国務総理の選出・建設的不信任、個別の国務委員の不信任が可能)</p> <p>憲法機関：監査院を監察院と会計検査院に分離し、政府からの独立機関として新設、人事推薦委員会の新設 (大法院裁判官・憲法裁判所裁判官、監察委員、会計検査委員等を推薦)</p> <p>地方自治：国の地方自治権保障義務、地方財政健全性監督義務、地方財政格差解消義務</p> <p>その他：韓民族の国籍回復、国軍の国際平和維持貢献義務、大統領の違憲政党解散提訴権、文化の創造・振興・文化的多様性、憲法全文のハンゲル化・韓国語規範の遵守</p>

(出典) 국회 법제실 (国会法制室) 「헌법개정 자문위원회 헌법개정안 (憲法改正諮問委員会憲法改正案)」2014.5. (대한민국 국회 도서관 (大韓民国国会図書館) ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/main.do>> で閲覧可能) を基に筆者作成。

2 朴槿恵大統領の姿勢

朴槿恵大統領は、大統領候補時の 2012 年には、大統領任期を 4 年重任制にする意向を示したが、就任後は、前述のとおり憲法改正に消極的になった⁽⁴¹⁾。

2016 年 4 月の第 20 代国会議員総選挙では、セヌリ党内の内紛が影響して、共に民主党 (進

(37) 국회 법제실 (国会法制室) 「헌법개정 자문위원회 헌법개정안 (憲法改正諮問委員会憲法改正案)」2014.5. (대한민국 국회 도서관 (大韓民国国会図書館) ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/main.do>> で閲覧可能)

(38) 後に諮問委員から、今後の人工知能等のいわゆる第 4 次産業革命に調和する基本権規定への期待や、地方自治の強化について十分な成果が得られなかったことが指摘されている (정 前掲注36, pp.47-48)。

(39) 「與 9+野 26 명, '개헌특위구성 결의안' 국회제출 (종합 2 보) (与 9+野 26 人, 「改憲特委構成決議案」国会提出 (総合 2 報))」『nate 뉴스 (ニュース)』2014.11.10. <<https://news.nate.com/view/20141110n47078>>

(40) 국회사무처 (国会事務処) 『의정자료집 (제헌국회~제 21 대국회) (議政資料集 (制憲国会~第 21 代国会))』2025, p.621. 대한민국 국회 도서관 (大韓民国国会図書館) ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/detail/MONO12025000015126>>

(41) 「“개헌은 블랙홀” → “적기” …朴대통령 임박 바꾼 가장 큰 이유 (「改憲はブラックホール」→「適期」…朴大統領の立場を変えた最大の理由)」『중앙일보 (中央日報)』2016.10.24. <<https://www.joongang.co.kr/article/20769264>>

歩系) がセヌリ党と 1 議席差で国会多数党となった⁽⁴²⁾。政権支持率が就任以来最低を記録する中、朴槿恵大統領は、改憲論議に関心を集めることにより求心力を確保するため⁽⁴³⁾、同年 10 月 24 日に国会の 2017 年度予算政府演説で、任期内に政府内に憲法改正のための組織を設置すると発言し、国会に憲法改正特別委員会を設置して憲法改正を議論することを求めた⁽⁴⁴⁾。しかし、同日、機密文書が大統領の旧友である崔順実(チェ・スンシル)氏に流出していた事件が明らかになり、同年 12 月 9 日に国会で大統領弾劾訴追案が可決された⁽⁴⁵⁾。これを受けて、国会内では、第 20 代国会で大統領への権限集中を見直す必要があるという共通認識が醸成され、2016 年 12 月 29 日に、国会で憲法改正特別委員会設置が議決された⁽⁴⁶⁾。

Ⅵ 文在寅政権(2017～2022年)における憲法改正の動き

朴槿恵大統領弾劾を受けて行われた 2017 年の第 19 代大統領選挙では、文在寅候補(共に民主党)が圧勝し、2020 年の第 21 代国会議員総選挙でも共に民主党が過半数を占め、与党が国会多数を占める「与野党小」の構図となった⁽⁴⁷⁾。弾劾により、憲法改正に向けた機運が高まったが、与野党間の意見がまとまらず、憲法改正には至らなかった。

1 国会「憲法改正特別委員会」

国会の「憲法改正特別委員会」(2016 年 12 月～2017 年 12 月)の設置は、第 9 次憲法改正が行われた第 12 代国会(1985 年 4 月～1988 年 5 月)以来であった。同委員会の設置により、国会中心の改憲論議が本格的に展開された⁽⁴⁸⁾。憲法改正特別委員会は、与野党議員 36 名で構成され、2017 年 1～9 月に小委員会を含む 30 回余りの会議を開催した。2017 年 5 月に大統領選挙候補者の意見聴取をした後に、与野党議員 9 名から成る憲法改正起草委員会を設置し、起草を進める予定であったが⁽⁴⁹⁾、起草委員会は設置されず、同年 9 月に憲法改正主要議題をまとめるにとどまった⁽⁵⁰⁾。大統領の任期・権限の見直しについては様々な意見が述べられ、一

(42) 「韓国与党 第一党転落 総選挙惨敗 代表が引責辞任」『産経新聞』2016.4.15.

(43) 奥薗秀樹「第 9 章「崔順実ゲート事件」と朴槿恵大統領弾劾・罷免の背景」『朝鮮半島情勢の総合分析と日本の安全保障』(平成 28 年度外務省外交・安全保障調査研究事業)日本国際問題研究所, 2017, p.97. <https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28_Korean_Peninsula/09-okuzono.pdf>

(44) 국회사무처(国会事務処)「제 20 대국회 제 346 회(정기회) 제 10 차 국회본회의(第 20 代国会第 346 回(定期会)第 10 次国会本会議)」2016.10.24, p.6. (국회 회의록(国会會議録) 웹사이트 <<https://record.assembly.go.kr/assembly/>> で閲覧可能)

(45) 국회사무처(国会事務処)「제 20 대국회 제 346 회(정기회) 제 18 차 국회본회의(第 20 代国会第 346 回(定期会)第 18 次国会本会議)」2016.12.9, p.5. (국회 회의록(国会會議録) 웹사이트 <<https://record.assembly.go.kr/assembly/>> で閲覧可能) 憲法裁判所は、2017 年 3 月 10 日に朴大統領の弾劾を認め、朴大統領は罷免された(「대통령(박근혜) 탄핵(大統領(朴槿恵)弾劾)」전원재판부(全員裁判部) 2016 헌나 1, 2017.3.10. 법제처국가법령정보센터(法制処国家法令情報センター) 웹사이트 <<https://www.law.go.kr/헌재결정례/2016헌나1>>).

(46) 국회사무처 前掲注(40)

(47) 「<韓国総選挙>未曾有の全国選挙 4 連敗…「保守、大韓民国主流の地位を失った」」『中央日報』2020.4.16.

(48) 前掲注(29), p.55.

(49) 이현출「국회 헌법개정특별위원회 활동 및 논의 경과(国会憲法改正特別委員会の活動及び論議経過)」『의정연구(議政研究)』50 호, 2017, pp.229-230.

(50) 主な内容及び争点事項を国民が把握できるようにすることを目的とし、論点ごとに、特別委員会内で多くの理解が得られたもの(29 項目)、賛否が分かれるもの(15 項目)、様々な意見が開陳されたもの(14 項目)、意見が一致したもの(1 項目)に分類された(국회헌법개정특별위원회(国会憲法改正特別委員会)「헌법개정 주요 의제(憲法改正主要議題)」2017.9. 대한민국국회(大韓民国国会) 웹사이트 <<https://steering.na.go.kr/commit/bbs/BCMT2081/view.do?nttId=3004720&menuNo=2000115>>).

致に至らなかった⁽⁵¹⁾。「憲法改正特別委員会」が憲法改正案起草に至らなかった要因として、2017年5月の第19代大統領選挙が政治的関心を集め、政界の憲法改正への関心が低くなったことが挙げられる⁽⁵²⁾。また、急進的な主張をする市民団体が存在したことや、市民団体間の激しい対立があったことも要因とされている⁽⁵³⁾。

2 「憲法改正特別委員会」による諮問委員会設置

「憲法改正特別委員会」は、市民団体・学界等が推薦した研究者・実務家・市民活動家を中心とする有識者53名で構成される諮問委員会（2017年2月～2018年1月）に改憲の主要な論点について諮問した。同諮問委員会は、2小委員会、6分科会（①基本権・総綱、②政府形態、③政党・選挙制度、④経済・財政、⑤地方分権、⑥司法部）で構成され、全体会議、小委員会を含め合計136回の会議を開催するとともに、市民参加討論会、専門家討論会を開催して国民の多様な意見の集約を図った。同諮問委員会が2017年12月に採択し、1月に公表された報告書には、項目別の改正試案及び意見が集約できなかった場合には複数案が掲載されている⁽⁵⁴⁾。主な検討内容は、表6のとおりである。基本権の新設、両院制の導入等2014年の諮問委員会報告書との共通点がある一方、前文への歴史的事件の追加、検察の令状請求制度の見直し⁽⁵⁵⁾、国民召喚制⁽⁵⁶⁾等が新たに記載された。政府形態については、大統領制と二元政府制を併記している。

表6 憲法改正特別委員会諮問委員会の各分科会が示した憲法改正の主な方向性（2018年1月）

<p>前文：歴史的事件（6・10民主抗争）の追加、新しい価値体系、社会原理、未来志向の目標を反映</p> <p>総綱：分権型国家志向の明記</p> <p>基本権：新しい基本権（生命権、安全権、亡命権、情報基本権等）、平等権強化、同一労働・同一賃金原則、軍人等の国家賠償請求権制限廃止、犯罪被害者救助権新設、検察の令状請求制度の見直し</p> <p>国会：両院制、通年會期制、憲法改正・法律案の国民発案、法律案の国民投票、予算法律主義、国会議員の国民召喚制</p> <p>政府形態：大統領制（任期4年重任制（再選1回可））と二元政府制（大統領任期6年単任制）を併記、大統領の国民召喚制、大統領赦免に関する赦免委員会審査の新設、大統領の特別赦免の要件厳格化</p> <p>政党・選挙：政党設立・運営の自律性・民主性の拡大、選挙における比例性と代表性の向上、選挙運動の自由保障</p> <p>司法：司法評議会新設による司法行政権の分離・独立、裁判官の前官礼遇禁止、裁判官の懲戒事由追加、裁判官召喚制度、憲法裁判所所管事項の追加、陪審裁判導入、軍事裁判の見直し</p> <p>憲法機関の整備：国家人権委員会の憲法機関化、監査院の独立機関化</p> <p>地方分権：国と地方の事務配分において地方が優先する原則の明示、地方税の種類・税率・税目・徴税方法を地方政府が定めることを可能にする等の地方分権強化、地方財政調整制度</p> <p>経済・財政：財政の民主性・健全性等の確保、決算・基金の規定整備</p>

（出典）국회 헌법개정특별위원회 자문위원회（国会憲法改正特別委員会諮問委員会）「국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서（国会憲法改正特別委員会諮問委員会報告書）」2018.1, pp.21-28. 국회 기록원（国会記録院）ウェブサイト <[https://archives.nanet.go.kr/upload/namo/files/000013/ 국회_헌법개정특별위원회_자문위원회_보고서_2.pdf](https://archives.nanet.go.kr/upload/namo/files/000013/국회_헌법개정특별위원회_자문위원회_보고서_2.pdf)> を基に筆者作成。

(51) 同上, pp.101-106.

(52) 장영수 「제 20 대 국회개헌특위과정개특위의 실패 원인（第20代国会改憲特委と政改特委の失敗原因）」『고려법학（高麗法学）』98호, 2020.9, p.16.

(53) 同上, p.17. 例えば、国民召喚（後掲注56）の要件・効果について過激な主張をする市民団体が存在したが、政界は消極的であった。また、地方分権について、連邦制を主張する市民団体と反対する市民団体が激しく対立した。

(54) 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회（国会憲法改正特別委員会諮問委員会）「국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서（国会憲法改正特別委員会諮問委員会報告書）」2018.1. 국회 기록원（国会記録院）ウェブサイト <[https://archives.nanet.go.kr/upload/namo/files/000013/ 국회_헌법개정특별위원회_자문위원회_보고서_2.pdf](https://archives.nanet.go.kr/upload/namo/files/000013/국회_헌법개정특별위원회_자문위원회_보고서_2.pdf)>

(55) 現行憲法では、逮捕・拘束・押収又は搜索をするときは、検察の申請により裁判官が発付した令状を提示することとされている（憲法第12条第3項）。しかし、これは憲法上の令状主義とは直接の関係がなく、令状申請権者を誰にするかは立法政策上の問題であるという考え方が、2009年の憲法研究諮問委員会結果報告書で示されており、2018年の憲法改正特別委員会諮問委員会では多数意見であった（국회의장 자문기구 헌법연구 자문위원회 前掲注(2), p.33; 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 同上, pp.108-109）。

(56) 国民召喚制とは、国民が、大統領や国会議員に対して召喚投票を行い、その結果に応じて任期終了前に解職さ

3 国会「憲法改正及び政治改革特別委員会」

「憲法改正特別委員会」が、憲法改正案を作成することができずに活動期間が終了したため、2017年12月に、与野党議員25名で構成される「憲法改正及び政治改革特別委員会」（2017年12月～2018年6月）の設置が議決された⁽⁵⁷⁾。これは、憲法改正と選挙制度改革を併せて総合的に議論するために、個別に活動していた2つの特別委員会を統合したものである。活動期間は、地方選挙が予定されていた2018年6月までとされた。同委員会は、2018年1～4月に14回の会議を開催し、2018年7月に活動結果報告書を国会に提出した⁽⁵⁸⁾。

同委員会も、「憲法改正特別委員会」と同様、憲法改正案作成には至らず、活動結果報告書には、憲法全般にわたり4交渉団体⁽⁵⁹⁾の憲法改正に関する条項ごとの考え方が整理されている。与党・共に民主党と最大野党・自由韓国党（保守系）を含む全交渉団体が賛成した点は、表7のとおりである。予算法律主義の明文化、18歳以上の国民の選挙権保障、国民召喚制の導入等、与野党が合意できそうな部分もあった。しかし、政府形態について意見が対立し、与党・共に民主党や野党・正しい未来党は大統領制を根幹とする大統領任期4年連任制（連続再選1回可）を主張したのに対し、最大野党・自由韓国党は大統領と国務総理の権限分担を主張し、大統領権力を8年まで延長できるようにするのは時代精神に逆行すると主張した⁽⁶⁰⁾。

表7 憲法改正及び政治改革特別委員会で全交渉団体が賛成した論点（2018年6月）

国会：予算法律主義の明示、国民召喚制の明示
司法：大法院長・大法院裁判官、憲法裁判所裁判長・裁判官の任命・選出方法の見直し
選挙：18歳以上の国民の選挙権を保障、選挙制度の国民代表性の強化・比例性の拡大
地方自治：自治立法権強化

（出典）헌법개정 및 정치개혁 특별위원회（憲法改正及び政治改革特別委員会）「헌법개정 및 정치개혁특별위원회활동 결과보고서（憲法改正及び政治改革特別委員会活動結果報告書）」2018.6. pp.149-268. 대한민국국회（大韓民国国会）ウェブサイト <<https://steering.na.go.kr/cmmit/bbs/BCMT2081/view.do?menuNo=2000115&ntId=3009387>> を基に筆者作成。

4 文在寅大統領による憲法改正発議

大統領選前の2017年1月に、文在寅候補は、国会の憲法改正特別委員会で憲法改正に向けた議論を進め、2018年6月の地方選挙に合わせて憲法改正国民投票を行う方向を明らかにし⁽⁶¹⁾、大統領就任後も同様の発言をした⁽⁶²⁾。

「憲法改正及び政治改革特別委員会」が成果なく活動を終了すると見た文在寅大統領は、2018年2月に大統領直属の政策企画委員会傘下に、研究者を中心とする32名で構成する「国

せる制度である。

(57) 국회사무처 前掲注(40)

(58) 헌법개정 및 정치개혁 특별위원회（憲法改正及び政治改革特別委員会）「헌법개정 및 정치개혁특별위원회활동 결과보고서（憲法改正及び政治改革特別委員会活動結果報告書）」2018.6. 대한민국국회（大韓民国国会）ウェブサイト <<https://steering.na.go.kr/cmmit/bbs/BCMT2081/view.do?menuNo=2000115&ntId=3009387>>

(59) 交渉団体とは、20人以上の所属議員を有する政党による院内団体であり、他の交渉団体に属さない20人以上の議員で交渉団体を構成することもできる（国会法（국회법（법률 제 21342 호））第33条）。2018年時の交渉団体の内訳は、共に民主党、自由韓国党、正しい未来党、平和と正義の議員の会（民主平和党、正義党）である。

(60) 헌법개정 및 정치개혁 특별위원회 前掲注(58), pp.208-209, 212.

(61) 이세영「문재인 “2018년 지방선거 때 개헌 국민투표 가능”（文在寅「2018年地方選挙の際に改憲国民投票可能」）『한겨레（ハンギョレ）』2017.1.4. <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/777337.html>>

(62) 「文大統領、「来年6月の地方選挙の時に必ず改憲」『東亜日報』2017.5.20.

民憲法諮問特別委員会」を設置した⁽⁶³⁾。この委員会は、各地域圏での熟議討論会、全国2千人への世論調査、ウェブサイト、SNS、電子メール、郵便等による国民からの意見募集のほか、全国16市道で討論会・懇談会を開催し、主要な機関、学界、団体との懇談会23回を通じて意見を聴取した。国民の総参加者数は約589万人、ウェブサイト、SNS等を通じて国民から寄せられたコメントの総数は約71万件に上った。これらを基に、「国民憲法諮問特別委員会」は、分科会、全体会議計21回を開催するなどして、同年3月13日に大統領に答申した。答申の内容は、①国政全般に国民の参加と意思が最優先して反映されること、②基本権の強化、③地方分権を基本とする集権的体制の分権的再編及び住民自治の拡大、④国会権限の強化及び大統領権限の分散、⑤社会的弱者へのセーフティネット強化の5原則で構成される⁽⁶⁴⁾。

憲法改正案は、同年3月22日に全文が公開され、文在寅大統領は、同月26日に国会に発議した。この改正案は、11章137条から成り、条文規模は、現行憲法（10章130条）と大きく変わらないが、現行憲法の複数の条文をまとめた条項や新条項が相当数あり、内容は大きく変更されている。主な内容は表8のとおりで、これまでの憲法改正試案で提案された内容が多く含まれている。

表8 文在寅大統領発議の憲法改正案の主な内容（2018年3月）

<p>前文：歴史的な事件（釜馬民主抗争、5・18光州民主化運動、6・10民主抗争）の追加 総綱：地方分権国家の明示、首都条項の新設、国家が文化の自律性・多様性を増進する義務の追加 基本権・請求権：基本権主体の拡大、平等権強化、基本権の新設（生命権、身体精神不毀損権、知る権利、自己情報統制権、社会保障を受ける権利、妊娠・出産・養育支援を受ける権利、住居権、健康権、安全権、子ども・青少年・高齢者・障害者の権利保護等）、検察の令状請求制度の見直し、表現の自由・集会・結社の自由の規定見直し、大学の自治保障、選挙権・公務担任権・請願権の強化、裁判請求権の強化、軍人等の国家賠償請求権制限廃止、労働者の権利の強化等 国会：法律案の国民発案、国会議員の国民召喚制、予算法律主義等国会の権限強化 政府：大統領の国家元首の地位削除、大統領選への決選投票制導入、大統領任期の変更（4年連任制（再選1回可））、大統領の被選挙権年齢制限廃止、大統領権限の分散（大統領の特別赦免に対する手続的統制強化、國務総理の行政統括権の拡大）、監査院の独立機関化 司法：陪審裁判の根拠規定設置、大法院の組織改編、大法院長の人事権等の分散、大法院・憲法裁判所の管掌事項の追加、憲法裁判所裁判官の構成の多様化、裁判官の懲戒事由追加、軍事裁判の見直し 選挙制度：国会議員選挙の比例性原則の明示、中央選挙管理委員会の構成方式変更、選挙運動の自由保障 地方自治の強化：国家自治分権会議の新設による中央と地方の協力体制構築、国と地方の事務配分において地方が優先する原則の明示、地方政府への自主組織権付与による自治行政権・自治立法権強化、自治財政権保障・地方財政調整制度の新設、住民発案・住民投票・地方議会議員の住民召喚制度の新設 経済：経済民主化の強化、国土・資源の持続可能性確保強化、農漁民支援、消費者の権利強化、基礎学問奨励 その他：憲法のハンゲル化等</p>

（出典）「大韓民國憲法 개정안 (改正案)」의안번호 (議案番号) 12670, 제출자 대통령 (提出者 大統領), 2018.3.26. 국회 의안 정보 시스템 (国会議案情報システム) ウェブサイト <<https://likms.assembly.go.kr/filegate/servlet/FileGate?bookId=E8D4164F-DA3B-4FE3-AC4D-F251D9907957&type=1>> を基に筆者作成。

この憲法改正発議の手続面、内容面について、多くの批判がなされた。この改正案は、約1か月の「国民憲法諮問特別委員会」の検討を経て、与野党の協議を経ずに、前述のとおり、3月13日に改正案の主要骨子が、同月22日に全文が公開された後、同月26日に発議された。

63 「국민헌법자문특별위원회, 제1차 전체회의 개최 (國民憲法諮問特別委員会、第1次全体會議開催)」2018.2.19. 행정안전부 대통령 기록관 (行政安全部大統領記録館) ウェブサイト <<http://19constitution.pa.go.kr/main/noticeView?number=1>>

64 특위 지원단・대통령직속 정책기획위원회 국민헌법자문특위 (特委支援団・大統領直属政策企画委員会國民憲法諮問特委) 「국민헌법자문특별위원회, 개헌 자문안 대통령 보고 (國民憲法諮問特別委員会、改憲諮問案大統領報告)」2018.3.13. 행정안전부 대통령 기록관 (行政安全部大統領記録館) ウェブサイト <<http://19constitution.pa.go.kr/main/noticeView?number=17>>

このため、手続面では、与野党の事前協議を経ておらず、非民主的であるとして、憲法研究者や野党から批判を受けた⁽⁶⁵⁾。「国民憲法諮問特別委員会」の委員であった憲法研究者からは、同委員会が大統領に提出した改正案が公表されず、同委員会の改正案と大統領発議案との間で変更点が少なくなかったことが指摘された⁽⁶⁶⁾。こうしたことから、この憲法改正発議は、大統領選時の公約を表面上守るためのものにすぎず、実際は野党の反対による否決を誘導したものであると評価されている⁽⁶⁷⁾。

内容的には、前文に追加する歴史的事件⁽⁶⁸⁾の対象が不適切であることや、特に権力構造について、朴槿恵大統領の弾劾訴追から間がないにもかかわらず、大統領任期4年連任制（連続再選1回可）として事実上大統領の地位を強化し、権力分散を図ったというには不十分であることが指摘された⁽⁶⁹⁾。また、発議された憲法改正案の改正条項があまりにも多いため、最小限の改正を一次的に行い、順次憲法を改正するのが望ましいという指摘も見られる⁽⁷⁰⁾。大統領発議の憲法改正案は、5月24日に本会議で提案理由説明が行われた。しかし、野党の欠席で在籍議員の3分の2（当時192名）に足りない114名しか投票せず、投票不成立となり、第20代国会の任期満了とともに廃案となった⁽⁷¹⁾。

5 国会議員による憲法改正発議

2018年に設置された「憲法改正及び政治改革特別委員会」以降、第20代国会中に憲法改正のための特別委員会は設置されなかった。2020年1月に26の市民団体が合同で、国民による憲法改正発議権を憲法に盛り込むことを目的として「国民発議改憲連帯」を発足させた⁽⁷²⁾。その活動を受けて、同年3月に与野党国会議員の過半数（148名、当時の在籍議員は295名）

(65) 박경철「문재인 대통령발의 헌법개정안에 대한 헌법적검토 (文在寅大統領發議憲法改正案に対する憲法的検討)」『법학연구 (法学研究)』57집, 2018.9, pp.53-54; 장영수「2018년 3월 26일 발의된 대통령개헌안의 문제점 (2018년 3월 26日に發議された大統領改憲案の問題点)」『공법연구 (公法研究)』46집 4호, 2018.6, p.3.

(66) 송기춘「2018년 대통령 발의 헌법개정안에 대한 평가 (2018년 대통령發議憲法改正案に対する評価)」『공법연구 (公法研究)』47집 1호, 2018.10, pp.28-30.

(67) 장 前掲注(52), p.18.

(68) 前文への歴史的事件の追記は、「憲法改正特別委員会諮問委員会」で、現在の民主共和国が誕生した契機である6・10民主抗争（I章参照）は憲法に必ず明示されなければならないという指摘（국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 前掲注(54), p.138）がなされて以降、支持を広げている。歴史的事件として大統領發議案に記載された「釜山民主抗争」は、1979年10月に釜山・馬山で大学生と市民が朴正熙大統領の独裁に反対して起こしたデモ事件、「5・18光州民主化運動」は、1979年10月26日の朴正熙大統領暗殺後、全斗煥の政權掌握に反対する市民が1980年5月18日に光州で起こした民主化運動である（イ・ウンソク, ファン・ビョンソク（三橋広夫・三橋尚子訳）『韓国歴史用語辞典』明石書店, 2011, pp.55-56, 177）。

(69) 장 前掲注(65), pp.7, 11-13; 김학성・박용숙「문재인 대통령이 발의한 헌법개정안에 대한 비판적 고찰 (文在寅大統領が發議した憲法改正案に対する批判的考察)」『강원법학 (江原法学)』54권, 2018.6, p.278; 박 前掲注(65), pp.40-52. 大法院や憲法裁判所等の憲法機關に関する大統領の権限が弱められていないことが指摘された。大統領権限以外にも、基本権の強化には実効性がないこと、立法的完結性や憲法的体系整合性に問題があること等が指摘された（김・박 同, pp.272-275; 김배원「대통령 발의 헌법개정안의 완결성과 체계정합성에 대한 검토 (大統領發議憲法改正案の完結性と体系整合性についての検討)」『공법학연구 (公法研究)』19권 4호, 2018.11, pp.187-201）。

(70) 정철「악법성을 지닌 헌법규정의 제도적 해소방안 (惡法性を有する憲法規定の制度的解消方案)」『공법연구 (公法研究)』52집 3호, 2024.2, p.32.

(71) 「大韓民國憲法 개정안 (改正案)」의안번호 (議案番号) 12670, 제출자 대통령 (提出者 大統領), 2018.3.26. 국회의안정보시스템 (国会議案情報システム) 웹사이트 <<https://likms.assembly.go.kr/filegate/servlet/FileGate?bookId=E8D4164F-DA3B-4FE3-AC4D-F251D9907957&type=1>>; 국회의원사무처 (国会事務處)「제 20 대 국회 제 360 회 (임시회) 제 4 차 국회본회의 (第 20 代国会第 360 회 (臨時會) 第 4 次国会本會議)」2018.5.24, p.10. (국회 회의록 (国会會議錄) 웹사이트 <<https://record.assembly.go.kr/assembly/>> で閲覧可能)

(72) 장우리「“헌법개정 발안권을 국민에게” …국민발안개헌연대 출범 (憲法改正發案權を國民に) …國民發案改憲連帯發足)」『연합뉴스 (聯合ニュース)』2020.1.15. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200115086500004>>

により、憲法改正の発議が行われた。その内容は、現行憲法第 128 条第 1 項に定める憲法改正発議権者に、「国会議員選挙権者 100 万人以上」を追加するワンポイント改憲であった。提案理由として、社会環境の変容にもかかわらず歴代国会が憲法改正に失敗しているため、憲法改正への国民参加を制度的に保障し、代議制民主主義を補完することが挙げられた⁽⁷³⁾。

憲法改正の国民発議権は、1954 年の第 2 次改正時に導入されたが（国会議員選挙権者 50 万人以上）、1972 年の第 7 次改正で削除され⁽⁷⁴⁾、現行の「国会在籍議員の過半数又は大統領」となった。憲法改正の国民発議権が規定されていた当時も、発議に関する手続について規定する法律はなく、実際に発議された事例もない⁽⁷⁵⁾。国民発議権の追加について、政界、憲法研究者、市民団体等から、特定勢力が制度を濫用して国民の分裂が激化することへの懸念が示されたのに対し、そのような発議は、国会や国民投票で成立要件を満たす賛成が得られないとの指摘がなされた⁽⁷⁶⁾。

2020 年 4 月に第 21 代国会議員総選挙、5 月に国会議員任期満了が控える中、日程的にも、可決要件的（在籍議員 3 分の 2 以上の賛成。憲法第 130 条第 1 項）にも、国会で議決される見込みは低かった。このような時期に憲法改正発議がなされた理由として、総選挙後の第 21 代国会で憲法改正を推進するための理由作りが目的であるとの指摘が見られる⁽⁷⁷⁾。与党は、憲法改正案公告後 60 日以内（憲法第 130 条第 1 項）に憲法改正案を国会で議決することを野党に提案した⁽⁷⁸⁾。しかし、発議に参加した野党議員も党の方針で反対に回り、同年 5 月 8 日の審議での投票総数は 118 名と発議者数にも及ばず、第 20 代国会の終了に伴い憲法改正発議案は廃案となった⁽⁷⁹⁾。この発議については、過去 2 回の国会の特別委員会では発議すらできなかったので、国会で憲法改正発議ができただけでも意義があるとの評価も見られる⁽⁸⁰⁾。

仮に、在籍国会議員の 3 分の 2 の賛成により可決されたとしても、国民投票の実施に必要な国民投票法⁽⁸¹⁾改正がなされておらず（本章 6 節参照）、国会議決後 30 日以内（憲法第 130 条第 2 項）の国民投票は難しい状況であった。

6 国民投票法整備をめぐる状況

当時の国民投票法では、住民登録されておらず、国内居所申告もしていない在外選挙人は投票人名簿に登録されないため、国民投票権を行使できなかった（当時の同法第 14 条）。憲法裁

(73) 「大韓民國憲法 개정안 (改正案)」의안번호 (議案番号) 24795, 2020.3.6, p.3. 국회의안정보시스템 (国会議案情報システム) 웹사이트 <<https://likms.assembly.go.kr/filegate/servlet/FileGate?bookId=0B69F752-873F-2E39-4235-20A0DE413872&type=1>>

(74) 朴正熙大統領の長期執権に反する憲法改正が野党主導で行われるのを防ぐ目的とされる (장지원 「국회의 헌법개정안 수정권 불인정에 대한 비판적 고찰 (国会の憲法改正案修正権不認定に対する批判的考察)」『공법연구 (公法研究)』 52 집 4 호, 2024.6, p.63)。

(75) 박재영 「제 10 차 개헌안인 국민발안제의 전망과 과제 (第 10 次改憲案である国民発案制の見通しと課題)」『인문사회 21 (人文社会 21)』 11 권 2 호, 2020.4, p.1889; 김선화 「헌법개정 국민발안제 도입의 쟁점 (憲法改正国民発案制導入の争点)」『이슈와 논점 (イシューと論点)』 1676 호, 2020.3.20, p.2. 국회립법 조사처 (国会立法調査処) 웹사이트 <<https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0043&brdSeq=27771>>

(76) 박 同上, p.1892.

(77) 「改憲を推進する与党、「国民改憲発案制の処理を」」『東亜日報』 2020.5.1.

(78) 同上

(79) 「大韓民國憲法 개정안 (改正案)」前掲注(73); 국회사무처 (国会事務処) 「제 20 대국회 제 377 회 (임시회) 제 4 차 국회본회의 (第 20 代国会第 377 회 (臨時會) 第 4 次国会本會議)」 2020.5.8, p.3. (국회 회의록 (国会會議錄) 웹사이트 <<https://record.assembly.go.kr/assembly/>> で閲覧可能)

(80) 장지원 「헌법하에서 발의된 헌법개정안의 법적제 분석과 과제 (現行憲法下で發議された憲法改正案の法制的分析と課題)」『공법연구 (公法研究)』 54 집 2 호, 2025.12, p.65.

(81) 국민투표법 (법률 제 14184 호)

判所は2014年に、在外選挙人は国民投票権者に含まれるので、同条項は在外選挙人の参政権を事実上剝奪するものであるとして、2015年12月31日を期限とする憲法不合致決定（違憲決定による法的空白状態を防止するため、憲法に合致しないと宣言し、立法者に改善を促す決定）を行った⁽⁸²⁾。さらに、2020年1月の公職選挙法改正により選挙権年齢が18歳に引き下げられたことで⁽⁸³⁾、国会議員選挙権者の投票を国民投票の要件とする憲法第130条第2項と、19歳以上の国民を国民投票権者とする国民投票法の規定（当時の同法第7条）とのそごも生じていた。

憲法不合致を解消するための国民投票法改正案は、第20～21代国会で計25件提出されたが、いずれも国会議員の任期満了により廃案となった⁽⁸⁴⁾。その後の第22代国会で、国民投票法は改正され、憲法不合致及び投票年齢のそごは解消した（Ⅷ章1節参照）。

Ⅶ 尹錫悦政権（2022～2025年）における憲法改正の動き

2022年の第20代大統領選挙では、僅差で尹錫悦（ユン・ソンニョル）候補（国民の力・保守系）が勝利したが、国会では共に民主党が過半数を占め、2024年4月の第22代国会議員総選挙を経ても状況は変わらなかった。「与野大」に直面した大統領が法律案拒否権を多用し、大統領と国会の対立が激化した⁽⁸⁵⁾。国会議長は2度にわたり憲法改正に関する諮問委員会を設置したが、大統領の弾劾により、憲法改正の議論は次の政権に持ち越された。

1 国会議長諮問機関「憲法改正及び政治制度改善諮問委員会」

2020年の国会議員による憲法改正発議の後、国会では憲法改正に向けた大きな動きは見られなかった。2024年4月に第22代国会議員総選挙を控え、選挙制度改革の議論が加速する中、金振杓（キム・ジンピョ）国会議長⁽⁸⁶⁾は、「憲法改正及び政治制度改善諮問委員会」（2023年1月～2024年5月）に、憲法改正について諮問した。同諮問委員会は、国会議長及び与野党が推薦した研究者を中心とする24名の専門家で構成され、全体会議のほかに、憲法改正に関する3つの分科会及び政治制度改善に関する1つの分科会が開催された。2023年9月に全国6地域で開催された市民公聴会では、研究者や実務家による討論が行われ、国会放送及びインターネットで中継された⁽⁸⁷⁾。同諮問委員会は、2024年5月に報告書を国会議長に提出した。報告書の憲法改正試案の主な内容は表9のとおりである。前文への歴史的イベントの追加、基本権の新設、予算法律主義、地方自治の強化等過去の改正案と共通する内容も多い。両院制の導入、国民召喚制、憲法改正・法律案の国民発案、大統領任期の見直し等の統治構造の多くの条項について、複数案が併記されている。

82) 현재 2014.7.24. 2009 헌마 256; 高山善裕, 国立国会図書館調査及び立法考査局編『諸外国の国民投票法制及び実施例（2026年版）』（調査資料 2025-1-a 基本情報シリーズ 31）国立国会図書館, 2026, pp.17-18. <<https://doi.org/10.11501/14650815>>

83) 公職選挙法（공직선거법（법률 제 16864 호））第 15 条第 1 項

84) 국회의안정보시스템（国会議案情報システム）ウェブサイト <<https://likms.assembly.go.kr/>> で閲覧可能。

85) 김 前掲注(5), pp.89-90.

86) 国会議長就任後の制憲節（2022年7月17日）に、「国民統合型改憲」の推進を主張していた（국회사무처（国会事務処）『제 21 대 후반기 국회의장 김진표 연설문집（第 21 代後半期国会議長金振杓演説文集）：2022～2024』2024, pp.15-25.（대한민국 국회 도서관（大韓民国国会図書館）ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/main.do>> で閲覧可能））。

87) 국회사무처 법제실（国会事務処法制室）「헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회 결과보고서（憲法改正及び政治制度改善諮問委員会結果報告書）」2024.5, pp.15-28, 187-206. <<https://nas.na.go.kr/nas/cmmn/file/fileDown.do?menuNo=1800037&atchFileId=yu0rv75wyharaaafpwj096q56mkeccb&fileSn=1>>

この諮問委員会の改正試案は第 22 代国会議員総選挙直後に公表された。しかし、第 22 代国会で議長となった禹元植（ウ・ウォンシク）国会議長が、自身の議長公約実現を目的として⁽⁸⁸⁾、別の諮問委員会（後述本章 2 節・Ⅷ章 2 節）に諮問したため、「憲法改正及び政治制度改善諮問委員会」の報告書を受けての国会の特別委員会設置決議案は提出されていない。

表 9 「憲法改正及び政治制度改善諮問委員会」の憲法改正試案の主な内容（2024 年 5 月）

<p>前文：歴史的な事件（釜山民主抗争、5・18 光州民主化運動、6・10 民主抗争）と新たな社会的価値の追加</p> <p>総綱：国民の要件の追加、公務員の憲法遵守義務の新設、文化の自律性・多様性保障の追加</p> <p>基本権・請求権：生命権、平等原則（差別禁止事由）、情報基本権（知る権利、情報アクセス権、個人情報自己決定権）、安全権、保健権、子ども・青少年・高齢者・障害者の権利の明記、同一労働・同一賃金原則、検察の令状請求制度の見直し</p> <p>国会：両院制・単院制併記、国民召喚制の導入、政府提出法律案の扱い見直し、予算法律主義の導入、憲法改正・法律案の国民発案の導入、国会の国政監査権の見直し（いずれも複数案併記）、通年会期制の導入</p> <p>行政府：大統領の国家元首の地位削除、大統領制（任期 4 年連任制・重任制）と二元政府制（大統領任期 6 年単任制）の併記、大統領の決選投票制導入、大統領の被選挙権年齢制限廃止、大統領の特別赦免権の統制強化（いずれも複数案併記）</p> <p>財政・会計機関：監査院について独立機関化と国会所管化を併記</p> <p>司法：大法院裁判官任期の見直し、憲法裁判所裁判官任命方式の見直し（いずれも複数案併記）、陪審制、裁判官の懲戒事由追加、軍事裁判の見直し</p> <p>地方自治：税制・財政権の保障及び財政調整制度の新設</p> <p>選挙：中央選挙管理委員会委員選任方法の見直し（複数案併記）、国会議席配分の比例原則、選挙運動の自由保障</p> <p>憲法改正手続：憲法改正の国民発案、憲法改正案の公告期間の延長</p>

（出典）국회사무처 법제실（国会事務処法制室）「헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회 결과보고서（憲法改正及び政治制度改善諮問委員会結果報告書）」2024.5. <<https://nas.na.go.kr/nas/cmnmn/file/fileDown.do?menuNo=1800037&atchFileId=yu0rv75wyharaafpwjp096q56mkeccb&fileSn=1>> を基に筆者作成。

2 国会議長諮問機関「国民未来改憲諮問委員会」

禹元植国会議長は、2024 年 7 月に尹錫悦大統領に、2026 年の地方選挙で憲法改正国民投票を行うことを提案した⁽⁸⁹⁾。また、第 22 代国会中の憲法改正実現に向け、同年 11 月に議長直属の「国民未来改憲諮問委員会」を発足させた。「国民未来改憲諮問委員会」は、研究者、法律実務家、経営者、放送関係者、農業関係者、気候変動関係者、政党関係者等委員 30 名（2025 年 3 月の追加委嘱（与党・国民の力の推薦が遅れたため）を含む。）、3 つの分科会で構成された⁽⁹⁰⁾。同委員会報告書の公表は、李在明政権発足後に持ち越された。

3 尹錫悦大統領の姿勢

第 20 代大統領選挙前の 2021 年に、尹錫悦候補は憲法前文に歴史的な事件を追加する立場を強調した⁽⁹¹⁾。大統領制の見直しについては、対立する李在明候補が大統領任期 4 年重任制を提案

⁽⁸⁸⁾ 의장비서실（議長秘書室）「제 76 주년 제헌절 경축식 우원식 국회의장 경축사（第 76 周年制憲節禹元植国会議長祝辞）」2024.7.17. 국회（大韓民国国会）ウェブサイト <<https://www.assembly.go.kr/portal/bbs/B0000051/view.do?ntId=3106284&menuNo=600101&sdate=&edate=&searchDt%20Gbn=c0&pageIndex=1>>; 정재황「개헌의 헌정사적 맥락과 대한민국의 새로운 헌법가치 지향（改憲の憲政史的な文脈と大韓民国の新たな憲法価値志向）」『공법연구（公法研究）』54 집 1 호, 2025.10, p.214.

⁽⁸⁹⁾ 홍지인「우의장 “2026 년 개헌 국민투표 추진…尹대통령에 공식대화 제안”（禹議長「2026 年改憲国民投票推進…尹大統領に公式対話提案」）」『연합뉴스（聯合ニュース）』2024.7.17. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240717061500001>>

⁽⁹⁰⁾ 의장비서실（議長秘書室）「국회의장 직속 ‘국민 미래 개헌 자문위원회’ 출범（国会議長直屬「国民未来改憲諮問委」発足）」2024.11.19. 국회（大韓民国国会）ウェブサイト <<https://www.assembly.go.kr/portal/bbs/B0000051/view.do?ntId=3308378&menuNo=600101>>; 「우원식 국회의장, ‘국민 미래 개헌 자문위’ 위원 추가 위촉（禹元植国会議長、「国民未来改憲諮問委」委員追加委嘱）」『국회보（国会報）』vol.701, 2025.4, p.8.（大韓民国国会図書館（大韓民国 국회도서관）ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/>> で閲覧可能）

⁽⁹¹⁾ 김동하「광주 찾은 윤석열 “5·18 정신 헌법전문에 올릴 것”（光州を訪れた尹錫悦「5·18 精神憲法前文に掲げる」）」『조선일보（朝鮮日報）』2021.11.11. <https://www.chosun.com/politics/politics_general/2021/11/11/RNOJRBHSYVDX>

したのに対して、尹錫悦候補は、慎重に判断する必要があり大統領任期を8年とすることを国民がどのように判断するか分からないと述べた⁽⁹²⁾。大統領就任後、2022年8月の国会議員団との会合では、与野党合意で憲法を改正すれば、自身の任期を1年短縮する考えがあると発言した⁽⁹³⁾。

「与野大」政局に行き詰まった尹錫悦大統領は2024年12月3日に非常戒厳を宣布し、同月14日に国会が大統領弾劾訴追案を可決した⁽⁹⁴⁾。2025年2月の弾劾裁判の最終陳述で、尹大統領は、弾劾が棄却され大統領職に復帰すれば、憲法改正を推進し、大統領任期を1年短縮して、大統領が対外政策、國務総理が国内政策を担当する責任分担制を導入すると述べた⁽⁹⁵⁾。憲法裁判所は、同年4月4日に尹大統領の弾劾を認め、尹大統領は罷免された⁽⁹⁶⁾。

VIII 李在明政権（2025～）における憲法改正の動き

尹錫悦大統領の弾劾の結果行われた2025年6月3日の第21代大統領選挙では、李在明候補（共に民主党）が勝利し、「与野大」の状況が解消された。李在明大統領は、憲法改正を重要課題としているが、憲法改正に向けた国会の特別委員会設置は遅れており、改正内容を絞った上での段階的憲法改正の実現可能性が問われている。

1 李在明大統領の姿勢

禹元植国会議長は、尹錫悦大統領罷免の2日後に、2025年6月の大統領選と同時に憲法改正国民投票を行うことを提案した。しかし、李在明・共に民主党代表が、内乱終息が先であると述べたこと等から、提案の3日後に撤回した⁽⁹⁷⁾。李在明候補は、2025年の大統領選挙公約で、大統領戒厳権に対する民主的統制の強化等を掲げた⁽⁹⁸⁾。大統領就任後の2025年8月に、大統領直属の国政企画委員会が、今後5年間の国政運営構想を公表し、123の国政課題の1番目に「本物の大韓民国のための憲法改正」を掲げた。内容は、表10のように、李在明大統領が大統領選で掲げた内容を踏襲している⁽⁹⁹⁾。この内容については、憲法改正よりは関連法律を整備する方が合理的であるという批判が見られる⁽¹⁰⁰⁾。表10に記載した内容のほか、国民投票法改正による違憲状態の解消、2026年地方選挙又は2028年国会議員総選挙と同時に国民投票を実施することも記載された。国民投票法改正は、第22代国会で、投票権年齢引下げ等を含む改正案が9件提出された後、2026年2月23日に、同法を所管する行政安全委員長提出の改正案が

PLFVSFX2LVLKZ4/>

⁽⁹²⁾ 성한용 「'대통령 임기 단축' 개헌 최적기…윤석열 - 이재명 합의만 하면 된다 (「大統領任期短縮」改憲最適期…尹錫悦 - 李在明が合意さえすればよい)」 『한겨레 (ハンギョレ)』 2024.8.5. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1143994.html>

⁽⁹³⁾ 同上

⁽⁹⁴⁾ 국회사무처(国会事務処)「제22대국회 제419회(임시회) 제4차국회본회의(第22代国会第419회(臨時會)第4次国会本會議)」 2024.12.14, p.6. (국회회의록(国会會議錄) 웹사이트 <<https://record.assembly.go.kr/assembly/>>で閲覧可能)

⁽⁹⁵⁾ 「尹大統領「任期に未練がましく執着しない」任期短縮改憲表明」 『中央日報』 2025.2.26.

⁽⁹⁶⁾ 「대통령(윤석열) 탄핵(大統領(尹錫悦)彈劾)」 진원재판부(全員裁判部) 2024 헌나8, 2025.4.4. 법제처국가법령정보센터(法制処國家法令情報センター) 웹사이트 <<https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=197519>>

⁽⁹⁷⁾ 김규원 「이재명과 우원식의 개헌, 새 정부에서 이뤄질까? (李在明と禹元植の改憲、新政府でなされるか?)」 『한겨레 21 (ハンギョレ 21)』 2025.5.30 (6.10 修正) <https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/57417.html>

⁽⁹⁸⁾ 「제21대 대통령선거 이재명 공약목록(第21代大統領選挙李在明公約目錄)」 中央選挙管理委員會 웹사이트 <<https://policy.nec.go.kr/plc/comment/UelPromisePopup.do?menuName=제21대+대통령선거&ocrCnvrSeqNo=11230>>

⁽⁹⁹⁾ 국정기획위원회 前掲注(1)

⁽¹⁰⁰⁾ 김해원 「헌정 위기의 극복과 한계, 87년 헌법체제(憲政危機の克服と限界、87年憲法体制)」 『공법학 연구(公法學研究)』 26 권 4 호, 2025.11, pp.137-142.

審議され、同年3月1日に、在外選挙人参政権に関する憲法不合致の解消、投票年齢の引下げ等を内容とする法案が可決された⁽¹⁰¹⁾。ただし、投票資格のある在外選挙人の正確な把握が困難なため、国民投票が有効に成立する要件である「投票権者の過半数の投票」を満たしているか否かが論争となる可能性があり、研究者からは追加の立法の必要性が指摘されている⁽¹⁰²⁾。

表 10 李在明政権国政運営構想中「本物の大韓民国のための憲法改正」の内容（2025年8月）

<p>前文：5・18 光州民主化運動の精神の追加 総綱：首都条項の新設 基本権の保護強化：安全権等基本権の強化及び拡大、検察の令状請求権の独占廃止 大統領制の改編・権力分散：大統領の4年連任制及び決選投票制の導入、監査院を国会に移管、大統領拒否権の制限、非常命令及び戒厳宣布時の国会統制権強化、國務総理の国会推薦制導入・中立性要求、機関長任命時の国会討議義務化 地方自治：地方自治・均衡発展のための審議機関新設</p>

(出典) 국정기획위원회 (国政企画委員会) 「이재명정부 국정운영 5개년 계획 (안) (李在明政府国政運営 5か年計画 (案))」 2025.8, pp.26, 32. 대한민국 국회 도서관 (大韓民国国会図書館) ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/detail/NONB12025000016016>> を基に筆者作成。

2 国会の動き

禹元植議長は、2025年9～10月頃に国会に特別委員会を設置することを目指していたが、想定どおりの設置はできず、「国民未来改憲諮問委員会」の報告書も公表されていない。同年7月に国会議員会館で開催された制憲77年記念学術大会では、同諮問委員会の委員長等が、検討中の内容について説明した。主な内容は表11のとおりである。その後、同委員会の憲法改正試案は公表されないまま、2026年4月3日に、与野党議員187名が、前文への歴史的事件の追加、戒厳を宣言する大統領権限の制限、地域間格差解消と均衡発展を促進する国家の義務の明記を内容とする憲法改正案を発議した⁽¹⁰³⁾。

表 11 国民未来改憲諮問委員会の憲法改正試案の主な内容（2025年7月）

<p>前文：歴史的な事件（5・18 光州民主化運動、6・10 民主抗争）と新たな社会的価値の追加 総綱：国民のための権力行使、地方分権国家、国際平和維持、公務員の憲法遵守義務、気候条項等の追加 基本権強化：未来世代の基本権、AI等の発展における人間の尊厳、生命権、身体・精神維持権、平等条項の主体及び差別禁止事由拡大、難民保護規定、情報基本権（知る権利、情報アクセス権、個人情報自己決定権）、子ども・青少年・高齢者・障害者の権利の明記、安全権、同一労働・同一賃金原則、検察の令状請求制度の見直し、消費者権、国民投票権、国民発案の新設等 請求権の見直し：陪審裁判請求権の新設、軍人等の国家賠償請求権制限の廃止、犯罪被害者救助請求権新設 国会：予算法律主義の導入、国民召喚制の導入、憲法改正・法案提出の国民発案 行政府：大統領の国家元首の地位削除、大統領任期の変更（4年連任制（連続再選1回可）、決選投票制の導入、國務総理の自律性強化、國務会議の憲法上の地位の強化 会計機関：監査院の独立性強化、監査院長・監査委員の選任方法の見直し 地方自治：条例の地位の格上げ、住民発案・住民投票・住民召喚等の導入 経済：AI、ロボット、デジタルプラットフォームなどの発展に関する条項の新設 司法改革：大法院裁判官選任方法・任期の見直し、憲法裁判所機能の拡大、憲法裁判所裁判官選任手続の見直し</p>

(出典) 「제헌 77주년 기념 학술대회 국민과 함께 미래로 나아가는 개헌 방안 모색 (制憲77周年記念学術大会 国民と共に未来へ進む改憲案の模索)」 2025.7.14. 국회 도서관 의회 법률 정보 센터 (国会図書館議会法律情報センター) ウェブサイト <<https://lnp.nanet.go.kr/policy/assemblyBodo/detail.do?controlNo=174190>> 等を基に筆者作成。

(101) 「[2216968] 국민투표법 전부개정법률안(대안) (행정안전위원회(国民投票法全部改正法律案(代案) (行政安全委員長))」 국회 의안정보시스템 (国会議案情報システム) ウェブサイト <https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetailPage.do?billId=PRC_Y2P6Q0H2J2F3E1H1A0L8F5U5U6P2M1>

(102) 최해린 「재외유권자 모수 산정 어려워…개헌 투표 무효 우려도 (在外有権者母数算定困難…改憲投票無効の懸念も)」 『한국경제신문 (韓國經濟新聞)』 2026.3.3. <<https://www.hankyung.com/article/2026030239401>>

(103) 「大韓民國憲法 개정안 (改正案)」 의안번호 (議案番号) 18099, 2026.4.3. 국회 의안정보시스템 (国会議案情報シ

おわりに

韓国の憲法改正論議は、民主化運動に関する歴史的事件を前文に追加するといった歴史的背景や、大統領の任期・権限見直しのような権力構造への批判に根差したものであるとともに、時代変化に対応した新しい社会的価値や新しい人権の追加等未来を志向するものでもある。本稿では、憲法改正発議権を有する大統領及び国会の動きを中心に紹介したが、そのほかにも憲法改正に向けた動きが幅広く見られる。2018年に大韓弁護士協会⁽¹⁰⁴⁾、2020年に韓国憲法学会⁽¹⁰⁵⁾、2025年に市民団体「参与連帯」⁽¹⁰⁶⁾(会員約23,000人)が憲法改正案を公表している(いずれも全面改正案)。また、VI章1・5節に記載したように、市民団体の活動が国会の動きに影響を及ぼした例もある。このように、憲法改正は、韓国内において幅広く主張されているように見える一方で、憲法改正の必要性について熟議が求められている。憲法は国家の最高規範として安定的でなければならず、制度変更を主張するためには、憲法改正がなぜ必要なのか、憲法改正で問題を十分克服できることを提示する必要がある、問題の原因が明確に憲法上の制度にあるのでなければ、深い分析・評価を欠く憲法改正は、憲法の安定性を損ない、浪費、混乱、危機をもたらすという指摘である⁽¹⁰⁷⁾。

2008年以降、国会では有識者で構成される諮問委員会が5回設置されて議論が蓄積されたが、過去2回の国会議員による特別委員会は憲法改正案の起草に至らず、大統領による2018年の憲法改正発議及び国会議員による2020年の憲法改正発議は事実上改正が見込めない状況での発議にとどまった。憲法改正は、国会議長が重点事業として推進して未完成に終わる定番政策となり、歴代政権は党利党略のために憲法改正を国政課題として打ち出し、実際には他の国政課題よりも低い優先順位に位置付けた上で、野党が協力しなかったので実現できなかったと言いつけているといった批判もある⁽¹⁰⁸⁾。さらには、現在、与野党は互いに相手を問題の元凶として攻撃しながらそれに寄生して延命しようと敵対的共生関係を強化している状況にあり、憲法改正はそのような状況ではなく安定した政治状況の下で熟考して行う必要があるといった指摘もある⁽¹⁰⁹⁾。

憲法前文等の合意できる条項から順次部分的に改憲を進めるアプローチも各方面から主張されている⁽¹¹⁰⁾。10年以上の間懸案となっていた国民投票法改正が実現し、今後、憲法改正につい

ステム) ウェブサイト <<https://likms.assembly.go.kr/filegate/servlet/FileGate?bookId=29E3C138-9BE4-1536-D15D-1955698D9BC1&type=1>>

(104) 국회도서관 (国会図書館) 『헌법개정관련문헌목록 (憲法改正関連文献一覧) II 2017-2024』 2025, pp.193-220. (대한민국 국회 도서관 (大韓民国国会図書館) ウェブサイト <<https://dl.nanet.go.kr/main.do>> で閲覧可能)

(105) 同上, pp.256-295.

(106) [입법청원] 참여연대 헌법 개정안 입법청원 ([立法請願] 参与連帯憲法改正案立法請願)』 2025.11.27. 참여연대 (参与連帯) ウェブサイト <<https://www.peoplepower21.org/politics/2005188>>

(107) 송 前掲注(66), pp.5-6; 이효원「1987년 헌법 이후 헌법개정에 대한 논의와 평가 (1987年憲法以後の憲法改正に関する議論の評価)」『서울대학교법학 (ソウル大学法学)』 66 권 3 호, 2025.9, p.211.

(108) 홍준형「1호 국정과제' 개헌에 대한 미련 (「1号国政課題」改憲に対する未練)」『nate 뉴스 (ニュース)』 2025.11.25. <<https://news.nate.com/view/20251125n02148>>

(109) 이 前掲注(107), p.214.

(110) 김종철「민주공화적 권력구조로의 개헌방안 (民主共和的権力構造への改憲方案)」『헌법학연구 (憲法學研究)』 31 권 3 호, 2025.9, pp.37-38; 「우원식 의장 만난 조국 “지방선거때 원포인트 개헌을” (禹元植議長に会った曹国「地方選挙の際にワンポイント改憲を)」 『동아일보 (東亜日報)』 2025.11.25. <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20251125/132835163/2>>; 박찬수「개헌, 더는 미룰 때 아니다 (改憲, これ以上先延ばしする時ではない)」『한겨레 (ハンギョレ)』 2025.12.15. <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1234724.html>>

てどのように議論が深められ、どのような項目について優先的に憲法を改正するのか、争点となっている政治形態や大統領の任期・権限について政党間の合意がなされるのかが注目される。

(たかざわ みゆき)

(本稿は、筆者が憲法調査室在職中に執筆したものである。)