

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	緊急政令をめぐる論点—韓国からの示唆—
他言語論題 Title in other language	Issues on Emergency Decrees: Insights from South Korea
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	908
刊行日 Issue Date	2026-8-20
ページ Pages	57-74
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	日本では、緊急事態条項に関する憲法改正が議論されている。本稿は、緊急政令を主たる検討対象とし、日本の議論、韓国の制度及び事例を紹介し、論点について述べる。

* 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。

緊急政令をめぐる論点

—韓国からの示唆—

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 日本の状況

- 1 政府の見解及び現行の規定
- 2 緊急事態において採られる措置と立憲主義的憲法規範との関係
- 3 日本国憲法に国家緊急権が規定されていないことについての解釈

II 韓国の状況

- 1 緊急事態に関する枠組み
- 2 緊急命令、緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分

III 緊急政令をめぐる課題—韓国からの示唆—

- 1 対象となる事態
- 2 制限される権利
- 3 事前統制
- 4 事後統制
- 5 法律による対応に関する課題

おわりに

キーワード：緊急事態、緊急政令、緊急命令、国家緊急権

要 旨

- ① 令和 7（2025）年 10 月 20 日の自由民主党・日本維新の会連立政権合意書では、緊急事態条項（国会機能維持及び緊急政令）について憲法改正を実現することが挙げられ、令和 8（2026）年に入り、議論が活発化している。本稿では、特に緊急政令（法律に代わる代行命令）に着目し、日本の状況を概説した上で、韓国の状況から浮かび上がる論点について述べる。
- ② 平時の立憲主義的統治機構を変更して特定の国家機関に権力の集中を認める国家緊急権は憲法上否定されているとするのが日本の憲法学の通説的考え方とされる。ただし、過去の学説を見ると、緊急政令について、国家緊急権に属するという考え方と、平常の立憲主義体制の枠内の臨時措置とする考え方のいずれも採り得る可能性がある。
- ③ 韓国では 1987 年に改正された現行憲法（第 6 共和国憲法）以前にも、憲法上、大統領の緊急命令等が規定され、改正により、発動要件、事後統制、司法審査の可否が変動してきた。過去の独裁政権においては、これらの規定が濫用された例が見られる。
- ④ 韓国の現行の緊急命令及び緊急財政・経済命令は、緊急政令と同様の性質を有すると考えられる。国家の安危に関わる重大な交戦状態にある場合に発動される緊急命令は、現体制下で発動された例はないが、その内容を具体化した「戦時待機法（案）」が平時から準備されている。内憂・外患・天災・地変又は重大な財政・経済上の危機時に発動される緊急財政・経済命令は、1993 年に金融実名制の導入に際して発動され、憲法裁判所はこれを合憲と判断した。
- ⑤ 韓国の制度を見ると、緊急命令等の発動要件には解釈の余地があり、規定の抽象性が、適用対象の拡大を招く可能性がある。韓国の事前統制は、形式的手続の意味合いが強く、その実効性には限界がある。事後統制も、国会承認の時期の規定が抽象的であると緊急措置の長期化・恒常化の歯止めにならず、司法審査は統治行為との関係で制約を受ける可能性がある。韓国では低強度の緊急権導入の必要性も示唆されており、これは、国家緊急権との関係における緊急政令の位置付けを再考した上で、個別の要件を検討することにつながり得る。また、韓国で危機に対応するための多数の法令の適用関係や権限関係の混乱があり、緊急事態関連法制を統制する基本法を定める必要性が指摘されていることは、憲法で緊急政令について規定されている場合であっても危機に対応するための法律の在り方が重要であることを示している。

はじめに

令和 7（2025）年 10 月 20 日の自由民主党・日本維新の会連立政権合意書では、「緊急事態条項（国会機能維持及び緊急政令）」について憲法改正を実現することが掲げられ⁽¹⁾、令和 8（2026）年 5 月 14 日の衆議院憲法審査会では「『緊急事態条項』のイメージ（案）」について議論⁽²⁾されるなど、緊急事態法制をめぐる検討が進められている。

緊急事態において、各アクターの役割や責任について明確な定義を欠いたまま行政府に権力が集中すると、場合によっては国民にとって重大な結果を招き、司法による救済もなされない可能性がある。そのため、危機の前段階で緊急事態法制が考察され、構築されていることが重要であるとの指摘もある⁽³⁾。

多くの国で、憲法に緊急事態条項が規定されているが⁽⁴⁾、将来の危機への向き合い方には様々な方法が存在し、緊急事態条項は不確定な未来に対する「備え」を主題とするため、全ての国に共通するような「正解」があるという前提から出発するべきではないといわれる⁽⁵⁾。他方で、緊急事態条項の規定や運用事例を有する国の制度及びその運用上の問題を参照することにより、緊急事態条項をめぐる検討課題を整理することは可能である。

本稿は、緊急政令を主たる検討対象として⁽⁶⁾、緊急事態条項をめぐる検討課題を整理することを目的とする。そのために、まずⅠ章で日本の状況を概観する。次にⅡ章では、韓国の制度及び運用を紹介する。韓国は、日本同様に大陸法系の法体系を採用し⁽⁷⁾、かつ連邦制⁽⁸⁾を採っておらず、韓国の憲法に規定されている緊急命令、緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分は、日本で検討されている緊急政令及び緊急財政処分に近い性質を有するものと考えられる

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 8（2026）年 7 月 3 日である。特定のウェブサイトでは検索・閲覧可能であるものの、直接のリンクを示すことができないもの及び URL が長大になるものは、「〇〇ウェブサイトにて閲覧可能」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) 「自由民主党・日本維新の会 連立政権合意書」2025.10.20, p.4. 自由民主党ウェブサイト <<https://storage2.jimin.jp/pdf/news/information/211626.pdf>>

(2) 衆議院憲法審査会「会議日誌・会議資料—第 221 回国会—」<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/221.htm>

(3) アルノ・グリヴォ（Arnaud Grivaud）、久保田祐介訳「コロナ禍におけるフランスの対抗権力・日本の対抗権力」只野雅人ほか編著『統治機構と対抗権力—代表・統制と憲法秩序をめぐる比較憲法的考察—』日本評論社、2023, p.111.

(4) 越田崇夫『諸外国の憲法における緊急事態条項』（調査資料 2023-1-a 基本情報シリーズ 30）国立国会図書館、2023. <<https://doi.org/10.11501/12998127>>

(5) 林知更「第 1 章 憲法と危機」東大社研ほか編『危機対応の社会科学 下』東京大学出版会、2019, p.14.

(6) 自由民主党・日本維新の会連立政権合意書で取り上げられた緊急事態条項のうち、国会機能維持に関する論点は、高澤美有紀「緊急時における議会機能の維持及び政府の監視—憲法に緊急事態条項がない国の状況—」『レファレンス』899 号、2025.11, pp.57-78. <<https://doi.org/10.11501/14560835>> で紹介している。

令和 8（2026）年 5 月 14 日の衆議院憲法審査会の「『緊急事態条項』のイメージ（案）」では、緊急政令について、①緊急事態の発生により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、あらかじめ法律の定めるところにより、内閣は、法律と同一の効力を有する緊急政令を制定することができること、②内閣は、緊急政令を制定したときは、あらかじめ法律の定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない、次の国会開会後、所定の日数以内に、国会の承認が得られなかった場合には、その効力を失うことを内容としている。また、緊急財政処分について、緊急事態の発生により、国会による予算の議決を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、あらかじめ法律の定めるところにより、内閣は、財政上必要な処分を行うことができることを内容としている（衆議院憲法審査会 前掲注(2)）。

(7) 判例に基づく不文法を中心に法体系を發展させてきた米国等では、憲法に緊急事態条項が規定されていない。

(8) 中央政府（連邦政府）と州政府が明確に権限を分担して形成されている国家制度をいう。連邦制国家では、州による緊急対応が主となる場合がある。

ためである。さらにⅢ章では、Ⅰ章及びⅡ章を踏まえ、緊急政令をめぐる課題について論じる。

I 日本の状況

本章は、日本における緊急時の法律に基づく政令（1節）並びに緊急政令の位置付けと関連して憲法学説上の国家緊急権の位置付け及び解釈（2・3節）を整理する。

1 政府の見解及び現行の規定

政府は、大規模な災害や経済的混乱のような非常事態に対応すべく、公共の福祉の観点から合理的な範囲内で国民の権利を制限し、あるいは義務を課す法律を制定することは可能であり、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）等既に多くの立法があるとしている⁽⁹⁾。

現行法上、災害対策基本法以外の法律にも、国会閉会中等の要件を満たす場合に政令を制定し、その後に開かれた国会で政令に代わる法律を制定する規定がある（表1を参照）⁽¹⁰⁾。このような法律に基づく政令について、政府は限定された事項についてのみ政令の制定ができる委任命令であると説明しており⁽¹¹⁾、学説上も法律に代わる代行命令としての緊急政令とは異なるとする考え方が有力とされる⁽¹²⁾。

表1 現行法における緊急時の政令制定規定

法律	政令に基づく措置	根拠条文	制定・国会承認手続
災害対策基本法	物資の配給、譲渡制限等 物価等の統制 モラトリアム（支払猶予） 海外支援の受入れ	第109条第1項第1号 第109条第1項第2号 第109条第1項第3号 第109条の2（平成7年改正により追加）	・国会閉会中又は衆議院解散中、かつ、臨時会召集・参議院緊急集会のいとまがない場合に政令を制定 ・政令制定後、直ちに、臨時会又は参議院の緊急集会において政令に代わる法律制定措置等 ・政令に代わる法律を制定しない場合、政令は、臨時会召集から20日若しくは臨時会終了日のいずれか早い時、又は参議院の緊急集会から10日若しくは緊急集会終了時のいずれか早い時に失効
国民保護法	モラトリアム 海外支援の受入れ	第130条第1項 第93条第1項	
新型インフルエンザ特措法	モラトリアム	第58条第1項	

（注）災害対策基本法（昭和36年法律第223号）、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成16年法律第112号。「国民保護法」）、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号。「新型インフルエンザ特措法」）

（出典）衆議院憲法審査会事務局『「緊急事態」等に関する資料』（衆憲資第98号）2022, p.23. <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi098.pdf/\\$File/shukenshi098.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi098.pdf/$File/shukenshi098.pdf)>等を基に筆者作成。

災害対策基本法制定時には、国民の権利義務又は日常生活に極めて重大な影響を及ぼすべき事項について政令で規制することが、憲法の理念から非常に重大な問題であることが議論され

(9) 第159回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録第5号 平成16年4月20日 p.28.

(10) これらのほか、「緊急事態」が規定されている法律には、警察法（昭和29年法律第162号）、自衛隊法（昭和29年法律第165号）、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）、武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成15年法律第79号）がある。

(11) 第39回国会衆議院地方行政委員会議録第13号 昭和36年10月26日 p.10.

(12) 岩間昭道「憲法解釈における行政法理論—憲法解釈における憲法学説と行政法学説の対話—（現代公法の解釈）」『公法研究』66号, 2004, pp.74-75.

た⁽¹³⁾。同法は、昭和 36（1961）年の法案提出時には「第 8 章 災害緊急事態」が規定されていたが、衆議院の審議過程において、この規定が及ぼす影響が極めて広く、慎重に審議すべきであるとして同章の題名のみを残して章内の各条が削除された状態で制定され、次の通常国会で審議を尽くすこととされた⁽¹⁴⁾。同年の審議の際に、日本社会党は、社会の秩序の維持と公共の福祉という法律の目的を受けて政令が制定されることについて、大日本帝国憲法時代の緊急勅令と同様で内閣が専横に走るおそれがあるとして強く反対した⁽¹⁵⁾。昭和 37（1962）年の改正により、災害緊急事態の布告（第 105 条）や緊急措置（第 109 条）の規定において、「国の経済及び社会の秩序の維持」の部分から、「社会の秩序」の部分削除されるなどした「第 8 章 災害緊急事態」の各条項が追加された⁽¹⁶⁾。改正時の審議で、参考人として出席した憲法学者は、「非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合」に限られるのであれば合憲⁽¹⁷⁾、また、経済的な自由について、一応法律が枠を決めて緊急事態において政令の制定を認めるということであれば合憲であると述べた⁽¹⁸⁾。

政府は、同法の政令は限定された事項についてのみ制定ができることから委任命令の範囲を逸脱しないと説明し⁽¹⁹⁾、当初の対象は、①物資の配給、譲渡制限等、②物価等の統制、③モラトリアム（支払猶予）に限定されていた。平成 7（1995）年の阪神・淡路大震災を受けた改正により、海外支援の受入れに関する規定（第 109 条の 2）が追加された。平成 16（2004）年に制定された武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成 16 年法律第 112 号。「国民保護法」）⁽²⁰⁾及び平成 24（2012）年に制定された新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号。「新型インフルエンザ特措法」）には、災害対策基本法の規定を準用する形で、モラトリアムや海外支援の受入れの規定が設けられている。

2 緊急事態において採られる措置と立憲主義的憲法規範との関係

緊急事態において採られる措置と立憲主義的憲法規範との関係については、学説上、表 2 のように、①立憲主義的臨時措置権、②超立憲主義的非常措置権及び③超憲法的措置の 3 つに分類されている。

(13) 第 39 回国会衆議院会議録第 6 号 昭和 36 年 10 月 6 日 pp.3-5; 第 39 回国会衆議院地方行政委員会議録第 7 号 昭和 36 年 10 月 13 日 p.10.

(14) 第 39 回国会参議院地方行政委員会議録第 8 号 昭和 36 年 10 月 27 日 p.1; 災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/03919611115223.htm>

(15) 第 39 回国会衆議院地方行政委員会議録第 13 号 前掲注(11), pp.7-8; 「統制事項しぼる」『朝日新聞』1962.3.16, 夕刊.

(16) 第 39 回国会衆議院地方行政委員会議録第 5 号 昭和 36 年 10 月 10 日 pp.14-15; 災害対策基本法等の一部を改正する法律（昭和 37 年法律第 109 号）衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/04019620508109.htm> 昭和 36（1961）年当初の提出時は「…国の経済及び社会の秩序の維持に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なもの…」（第 105 条）、「…国の経済及び社会の秩序を維持し、並びに公共の福祉を確保するため緊急の必要…」（第 112 条）と規定されていたが、昭和 37（1962）年に追加された条文では「…国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なもの…」（第 105 条）、「国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要…」（第 109 条）となった。

(17) 第 40 回国会衆議院地方行政委員会議録第 29 号 昭和 37 年 4 月 13 日 pp.1-2.（小林直樹参考人）

(18) 同上, p.2.（田上穰治参考人）

(19) 第 39 回国会衆議院地方行政委員会議録第 13 号 前掲注(11)

(20) 国民保護法に基づく内閣への政令制定権付与により、従来の法体系とは異質な段階に入ったとの指摘がなされている（加藤一彦『非常時法の憲法作用—国家緊急権の削除可能性—』敬文堂, 2022, p.98）。

表2 緊急事態において採られる措置の種類

種類	内容
①立憲主義的臨時措置権	あくまで平常の立憲主義的憲法体制を維持したまま、一定の緊急事態に対処するため、通常の状態機関が一定の臨時的措置を採り得ることを憲法自身が明示的に認めた権能
②超立憲主義的非常措置権	非常事態に対処するため、一定の要件の下に平常の立憲主義的統治機構を一部変更して特定の国家機関に権力の集中を認め、その国家機関が人権保障規定の一部停止などの非常措置を採ることを憲法自身が明示的に認めた権能
③超憲法的措置	極度の非常事態に対処するため、憲法に基づかないで、立憲主義的憲法体制それ自体を一時的に停止又は破棄する超憲法的措置

(出典) 新正幸『純粹法学と憲法理論』(現代憲法理論叢書) 日本評論社, 1992, pp.219-222 を基に筆者作成。このほか、小林直樹『国家緊急権—非常事態における法と政治—』(法学選書) 学陽書房, 1979, pp.41-45; 和田英夫「緊急権と抵抗権」橋本公巨・和田英夫編『岩波講座現代法 2』岩波書店, 1965, pp.130-132 等を参照。

現行法上の政令制定規定(表1を参照)は、①立憲主義的臨時措置権に含まれ、あくまで平常の立憲主義体制の枠内の臨時措置である。日本国憲法上の参議院緊急集会もこの枠内の制度である。日本国憲法制定時に、連合軍最高司令官総司令部(GHQ)は、災害等の突発的要請に対しては内閣の emergency power によって処理すべきであるとして、衆議院解散中の措置に関する規定を設けることを否定していた⁽²¹⁾。しかし、その後の交渉を経て、自然災害等の発生時に立法行為が不可能になることや広範な委任立法が違憲となる可能性を考慮し、参議院の緊急集会制度が規定された⁽²²⁾。日本国憲法制定時の帝国議会審議で、政府は、大日本帝国憲法で規定されていた緊急の措置はあまりにも当局者に便宜過ぎて民主主義政治の運用に遺憾な結果を生じたことから、民主主義を徹底するため、衆議院が解散され急に議会を開くことができない場合に、参議院の緊急集会で暫定措置を採る方途を規定したと説明している⁽²³⁾。

②超立憲主義的非常措置権に位置付けられるものは、憲法上の国家緊急権であり、日本国憲法には規定されていない(国家緊急権が日本国憲法に規定されていないことについての解釈は本章3節を参照)。①立憲主義的臨時措置権と②超立憲主義的非常措置権の違いは、①は立憲的な憲法秩序の一時停止がなされず平時の統治構造の枠内での臨時措置にとどまるのに対し、②は統治機構の一部変更と権力集中を伴う点である。大日本帝国憲法の緊急勅令(第8条)及び緊急財政処分(第70条)は①に属し、戒厳(第14条)及び非常大権(第31条)は②に属するという考え方⁽²⁴⁾がある。他方で、これらのいずれも②に属するという考え方⁽²⁵⁾もある。これらの考え方を見ると、衆議院憲法審査会で検討されている緊急政令(「はじめに」を参照)は、①に属するとする考え方と、②に属するとする考え方のいずれも採り得る可能性がある。

(21) 佐藤達夫、佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第3巻』有斐閣, 1994, p.296. 英米法のマーシャル・ロー(martial law)の法理では、憲法上の規定なく政府が緊急時に採った措置は、事後に議会の免責を求め、合法化される(矢部明宏ほか「I 憲法上の国家緊急権」『主要国における緊急事態への対処—総合調査報告書—』(調査資料2003-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2003, p.10. <<https://doi.org/10.11501/999552>>).

(22) 佐藤、佐藤補訂 同上, pp.321-323.

(23) 第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員会議録(速記)第2号 昭和21年7月1日 p.5.

(24) 新正幸『純粹法学と憲法理論』(現代憲法理論叢書) 日本評論社, 1992, p.219. 大日本帝国憲法下の規定及び運用については、越田崇夫「明治憲法の緊急事態条項」『レファレンス』881号, 2024.5, pp.31-60. <<https://doi.org/10.11501/13591827>> を参照。ドイツ系諸憲法に広く見られた緊急命令や緊急財政処分の制度も①立憲主義的臨時措置権に属するとされる(小林直樹『国家緊急権—非常事態における法と政治—』(法学選書) 学陽書房, 1979, p.43)。

(25) 鈴木法日兄編著『日本国憲法講義 改訂版』木鐸社, 1995, p.25. (新正幸執筆部分。新 前掲注24と異なる分類がなされている。); 川添利幸・山下威士編『憲法詳論』尚学社, 1989, pp.444-445. (石村修執筆部分)

Ⅱ章で後述する韓国の緊急命令、緊急財政・経済命令、緊急財政・経済処分及び戒厳は、韓国の法制処（日本の内閣法制局に相当）の解説によると、国家緊急権に該当する⁽²⁶⁾。韓国の憲法に国家緊急権を定めた趣旨として、権力集中と立憲主義の一時的停止が立憲主義を破壊する危険があることから、国家緊急権の要件及び限界を定めて濫用を防止し、国家緊急権が憲法保護の手段として機能するようにしていることが説明されており⁽²⁷⁾、日本の学説に当てはめると、全て②に属するものと見られる。

③超憲法的措置は、憲法に基づかないで立憲主義的憲法体制それ自体を一時的に停止又は破棄する措置である点で、②超立憲主義的非常措置権と異なる。

3 日本国憲法に国家緊急権が規定されていないことについての解釈

憲法学説上、日本国憲法に国家緊急権が規定されていないことに関する見解は、国家緊急権の存在を否定する①否定説、解釈上の国家緊急権を認める②容認説、憲法上の欠缺（けんけつ）と見る③欠缺説に分かれている（表3を参照）。①否定説が、通説的考え方とされる⁽²⁸⁾。

表3 日本国憲法に国家緊急権が規定されていないことに関する主な見解

見解	理由	見解に対する批判
①否定説 （国家緊急権は意識的に日本国憲法から排除された）	・憲法は国家緊急権を積極的に排除している*1。 ・人権・権力分立を停止する国家緊急権は、立憲主義に反し、容認し得ない*2。 ・憲法制定権力自体が国家緊急権のようなものなので、本来的に条項化できない*3。	・実定法の枠内で対処できない非常事態が発生した場合に、国家が活動を停止し、個人が非常事態の中にいわば放置される*8。 ・国家緊急権の濫用防止を重視し、必要かつ十分な行使を可能にするかどうかについて配慮していない*8。
②容認説 （法の存在形式として不文の法理を肯定）	・憲法典の規定に従うと国家の存立が失われる場合には不文の権能として認められる*4。 ・憲法前文の「信託」を基に認められる*5。 ・「公共の福祉」条項での対応が可能である*6。	・不文の法理は内容が曖昧なので、濫用の危険がある*8。
③欠缺説 （国家緊急権の規定がないのは法の欠缺であるため、明文規定が必要）	・現行法でも対応可能だが、合憲性や正統性に疑義が残るため、立憲的運用には憲法上の根拠が必要*7。	・想定される全ての事態に対応可能な規定を設けようとする、と、行政府に強大な権限を与える内容になる*9。

（出典）*1 大河内美紀「第1部第6章 憲法の変動と保障」本秀紀編、愛敬浩二ほか『憲法講義 第3版』日本評論社、2022, pp.131-132; *2 辻村みよ子『憲法 第8版』日本評論社、2025, pp.527-528; *3 棟居快行「災害と国家緊急権」関西学院大学災害復興制度研究所編『緊急事態条項の何が問題か』岩波書店、2016, pp.27-28; *4 小嶋和司『憲法概説』良書普及会、1987, p.34; *5 橋本基弘『日本国憲法を学ぶ 第3版』中央経済社、2023, p.10; *6 岡田大助「第14講 緊急事態における国家の役割」後藤光男・高島穰編著、秋葉文志ほか執筆『人権保障と国家機能の再考—憲法重要問題の研究—』成文堂、2020, pp.262-264; *7 東裕『憲法と非常事態の法理—不文の緊急権としての「必要性の原理」の立憲化—』成文堂、2023, pp.197-198; *8 工藤達朗「国家緊急権と抵抗権」『中央ロー・ジャーナル』59号、2019.6, pp.105-107. <<https://chuo-u.repo.nii.ac.jp/records/12087>>; *9 岩間昭道「憲法改正問題について」『千葉大学法学論集』38(4)、2024.3, pp.98-99. <<https://opac.ll.chiba-u.jp/da/curator/900122476/>> を基に筆者作成。

(26) 법제처 (法制処) 『헌법 주석서Ⅲ 국회・정부에 관한 장 (제 40 조부터 제 100 조까지) (憲法注釈書Ⅲ 国会・政府に関する章 (第40条から第100条まで))』 (제2판) 2010, p.534. <https://moleg.go.kr/board.es?mid=a10404000000&bid=0007&act=view&list_no=51851&nPage=13>

(27) 同上, pp.533-534.

(28) 新正幸「緊急権と抵抗権」樋口陽一編著『講座・憲法学 第1巻 (憲法と憲法学)』日本評論社、1995, p.225. 否定説を採る最近の文献として、棟居快行「災害と国家緊急権」関西学院大学災害復興制度研究所編『緊急事態条項の何が問題か』岩波書店、2016, pp.27-28; 水島朝穂『平和の憲法政策論』日本評論社、2017, p.251; 大河内美紀「第1部第6章 憲法の変動と保障」本秀紀編、愛敬浩二ほか『憲法講義 第3版』日本評論社、2022, pp.131-132; 辻村みよ子『憲法 第8版』日本評論社、2025, p.528 等がある。

①否定説は、国家緊急権が立憲主義に反すること等を理由に、日本国憲法から国家緊急権が意識的に排除されたとする立場である。また、①否定説の立場を採りつつ、憲法典に緊急事態条項があっても根拠となる法律がなければ機能しないこと⁽²⁹⁾、人災である戦争について政府に国民の権利を制限する権限を付与することは問題があることや自然災害や感染症まん延に対しては既に法整備がされていること⁽³⁰⁾等を理由に、法律で対応すべきであるとする見解もみられる。

これに対し、憲法典に規定がなくても不文の国家緊急権⁽³¹⁾や解釈による国家緊急権⁽³²⁾が認められるという②容認説がある。ただし、②容認説であっても、一時的で必要最小限度かつ事後的責任追及制度がある場合に限定する必要性⁽³³⁾や、あらかじめ可能な限り要件を明確に定めておく必要性⁽³⁴⁾が指摘されている。

憲法典に国家緊急権の規定がないことは法の欠缺であるとし、国家緊急権は憲法の明文規定に基づく必要があるという立場が、③欠缺説である⁽³⁵⁾。この見解は、国家緊急権の内容を憲法典で明文化することにより濫用の危険を防ぐとともに合憲性や正統性を担保する必要があるとする。しかし、想定される全ての事態に対応可能な規定を設けようとする、と、行政府に強大な権限を与える内容になる可能性がある⁽³⁶⁾。憲法典に国家緊急権の規定がない限り国家緊急権は認められないという考え方、及び憲法典に規定がなくても国家緊急権は認められるが濫用のおそれがあるので規定することが望ましいという考え方のいずれにも③欠缺説が結び付き得ることを理由に、①否定説又は②容認説を採りつつ③欠缺説を採り、国家緊急権に関する規定を憲法典に導入することは、論理的に矛盾しないという指摘がある⁽³⁷⁾。

Ⅱ 韓国の状況

1 緊急事態に関する枠組み

(1) 憲法の規定

例外的な状況に対応するための緊急政令類似の制度として、大韓民国憲法（以下、韓国に関する記述において「憲法」という。）⁽³⁸⁾に、大統領の①緊急命令、②緊急財政・経済命令がある（憲法第 76 条⁽³⁹⁾）。また、個別の措置として③緊急財政・経済処分（同条）も規定されて

(29) 加藤 前掲注20, pp.14-15.

(30) 倉持孝司ほか編著『論争から読み解く日本国憲法』法律文化社, 2025, pp.192-193. (中里見博執筆部分)

(31) 小嶋和司『憲法概説』良書普及会, 1987, p.34.

(32) 岡田大助「第 14 講 緊急事態における国家の役割」後藤光男・高島穰編著, 秋葉丈志ほか執筆『人権保障と国家機能の再考—憲法重要問題の研究—』成文堂, 2020, pp.262-264. (公共の福祉（日本国憲法第 13 条）に基づき、国家緊急権を導出可能とする考え方); 橋本基弘『日本国憲法を学ぶ 第 3 版』中央経済社, 2023, p.10. (日本国憲法前文の「信託」に基づき、国家は緊急事態に対処する責任と権限があるとする考え方)

(33) 佐藤幸治『日本国憲法論 第 2 版』(法学叢書 7) 成文堂, 2020, p.62.

(34) 大石眞『憲法概論 1』有斐閣, 2021, p.50.

(35) 東裕『憲法と非常事態の法理—不文の緊急権としての「必要性の原理」の立憲化—』成文堂, 2023, pp.197-198, 214-215.

(36) 岩間昭道「憲法改正問題について」『千葉大学法学論集』38(4), 2024.3, pp.98-99. <<https://opac.ll.chiba-u.jp/da/curator/900122476/>>

(37) 工藤達朗「国家緊急権と抵抗権」『中央ロー・ジャーナル』59 号, 2019.6, p.107. <<https://chuo-u.repo.nii.ac.jp/records/12087>>

(38) 邦訳は、初宿正典・辻村みよ子編, 江島晶子ほか執筆『新解説世界憲法集 第 6 版』三省堂, 2025, pp.367-395. (水島玲央執筆部分) 等を参照した。

(39) 第 76 条

いる（表4を参照）。表4に記載したほか、「戦時・事変又はこれに準ずる国家非常事態」において、大統領が戒厳を宣布することができる（憲法第77条）⁽⁴⁰⁾。戒厳は、軍事力でしか秩序を維持できない「戦時」⁽⁴¹⁾、「事変」⁽⁴²⁾等に対応するために憲法の一部条項の効力を停止させるものであり⁽⁴³⁾、本稿で主たる検討対象とする緊急政令とは性質が異なるため、本稿では扱わない。

表4 韓国の緊急命令、緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分

	①緊急命令	②緊急財政・経済命令	③緊急財政・経済処分
根拠	憲法 76 条 2～5 項、89 条 5 号	憲法 76 条 1・3～5 項、89 条 5 号	
発動要件	・ 国家の安危に関わる重大な交戦状態に際し、国家を保衛するために緊急の措置を採る必要 ・ 国会の集会が不可能	・ 内憂・外患・天災・地変又は重大な財政・経済上の危機に際し、国家の安全保障又は公共の安寧秩序を維持するために緊急の措置を採る必要 ・ 国会の集会を待つ余裕がない	
手続	・ 国務会議の審議		
効果	・ 基本権を制限する命令（法律と同一の効力。全基本権が対象）	・ 経済的基本権を制限する命令（法律と同一の効力）	・ 経済基本権を制限する個別的・具体的行政処分又は措置
国会承認	・ 遅滞なく国会承認 ・ 国会の承認を得られなかったときはその時から失効		

（出典）根拠規定及び박연도・김인재『大統領 緊急命令制度의 検討』한국법제연구원, 1993, pp.14-15. <<https://www.klri.re.kr/kor/publication/361/view.do>> 等を基に筆者作成。

①緊急命令は、国家の安危に関わる重大な交戦状態にある場合に、国家保衛を目的として緊急の措置を採るために法律の効力を有する命令を大統領が発するものである。重大な交戦状態には、国会が宣戦布告に同意して戦争が開始された場合に加え、内乱・事変が含まれる一方、現実的な混乱が発生していない場合には要件を満たさないとされる⁽⁴⁴⁾。「法律の効力を有する命令」は、国会が立法できない状況を補完するための立法事項に限定され、憲法条項の停止、国会の解散、軍政の実施や治安目的の軍隊の動員等はできない⁽⁴⁵⁾。①緊急命令は、②緊急財政・経済命令及び③緊急財政・経済処分よりも包括的な権限で、濫用の危険が高いため、要件が厳

① 大統領は、内憂、外患、天災、地変又は重大な財政及び経済上の危機に際し、国家の安全保障又は公共の安寧秩序を維持するために緊急の措置が必要となり、国会の集会を待つ余裕がないときに限り、最小限に必要な財政及び経済上の処分を行い、又はこれに関して法律の効力を有する命令を発することができる。

② 大統領は、国家の安危に関わる重大な交戦状態に際し、国家を保衛するために緊急な措置が必要となり、国会の集会が不可能なときに限り、法律の効力を有する命令を発することができる。

③ 大統領は、第1項及び第2項の処分又は命令をしたときは、遅滞なく国会に報告し、その承認を得なければならない。

④ 第3項の承認を得られなかったときは、その処分又は命令は、そのときから効力を喪失する。この場合、その命令により改正又は廃止された法律は、その命令が承認を得られなかったときから、当然に効力を回復する。

⑤ 大統領は、第3項及び第4項の事由を遅滞なく公布しなければならない。

(40) 戒厳には、非常戒厳と警備戒厳があり（憲法第77条第2項）、戒厳法（계엄법（법률 제 20993 호））では、非常戒厳は社会秩序が極度に乱れて行政・司法機能の遂行が著しく困難な場合に宣布され、警備戒厳は一般行政機関だけでは治安を確保できない場合に宣布されることが規定されている（同法第2条）。非常戒厳の場合には、言論・出版・集会・結社の自由等の人権が制限され得る（憲法第77条第3項）。憲法が制定された1948年以降、非常戒厳が13回、警備戒厳が4回発動されている（水島玲央「第12章 韓国」奥村公輔編『法制度からみる世界の危機対応ハンドブック』東京大学出版会、2026, p.297）。

(41) 戦時とは、武力を中心とした国家相互間又は国家と外交団体との間の闘争状態であり、外敵の侵入による危機をいう（법제처 前掲注26, p.550）。

(42) 事変とは、武装反乱集団の暴動行為をいう（同上）。

(43) 同上, pp.543-544, 549.

(44) 同上, p.543.

(45) 同上, p.544.

格である（国会の集会が不可能なときに限定）。緊急命令の運用のため、平時から、重大な交戦状態における効率的な人的・物的動員を内容とする法律案が準備されている。このような法律案は、平時は、政府内で待機状態（非公開）となっており（いわゆる「戦時待機法（案）」）、事態が発生し、国会の集会が不可能な場合に、法律案の内容を緊急命令で発することができる⁽⁴⁶⁾。

②緊急財政・経済命令及び③緊急財政・経済処分は、内憂・外患⁽⁴⁷⁾・天災・地変又は重大な財政上及び経済上の危機にある場合であって、国家の安全保障及び公共の安寧秩序を維持するために緊急の措置が必要となり国会の集会を待つ余裕がないときに限り、法律の効力を有する命令の発動（②緊急財政・経済命令）又は財政・経済上の処分（③緊急財政・経済処分）を行うことができるものである。②及び③の発動も、①緊急命令と同様、現実の危機が発生した場合に限られる。「国会の集会を待つ余裕がない」場合は、国会の閉会中又は事実上集会が不可能なときと解されている⁽⁴⁸⁾。②緊急財政・経済命令は、財政・経済上の運用に関する法律事項を対象とし、急迫した経済危機を解決するため、不良企業に公的資金を投入しつつ国有化を行う可能性もあるとされる⁽⁴⁹⁾。②及び③により制限される人権は、財産権（第23条）、労働（勤労）3権（団結権、団体交渉権、団体行動権）（第33条）、職業の自由（第15条）等の経済的基本権とそれに関連する基本権と解されている⁽⁵⁰⁾。

①緊急命令及び②緊急財政・経済命令は、暫定的に法律と同等の効力を有し、法律代位命令と呼ばれる。特殊な状況において、立法手続の順序が変わり、効力発生時点と効力確定時点とが一致しないが、手続的要件を満たすことで、法律の効力を付与することが正当化される⁽⁵¹⁾。これらは、法律に代わる代行命令であり、日本でいう憲法上の緊急政令に相当すると考えられる。

①～③のいずれも、事前に国务會議⁽⁵²⁾（日本の閣議に相当）の審議を経て、事後に遅滞なく国会承認を得ることとなっており、国会承認を得られなかったときはその時から失効する。

（2）憲法以外の規定

危機の都度制定された法令が40以上に上るとされる⁽⁵³⁾。表5は、そのうちの主な法令の位置付けを示している。「統合防衛法」では、敵の侵入・挑発やその脅威に対して統合防衛作戦を遂行するため、統合防衛事態の宣布、住民等に対する避難命令が可能である⁽⁵⁴⁾。このほか、

(46) 戦時待機法（案）として、「戦時資源動員に関する法律案」、「局地戦等危機克服のための部分動員に関する法律案」が訓令に規定されている（「국방동원업무에 관한 훈령（国防動員業務に関する訓令）」（국방부훈령 제3002호）第8条）（김재호・김권일「전시동원（戦時動員）에 관한 법적 검토—전시대기법 및 동원 선포요건의 문제점을 중심으로—（戦時動員に関する法的検討—戦時待機法及び動員宣布要件の問題点を中心に—）」『공법연구（公法研究）』45집1호, 2016.10, pp.493-496）。また、この訓令に明示されているような動員以外の様々な事項についても同様の法律案が準備されているとされる（김권일「군사의무에 대한 공법적 검토（軍事義務に関する公法的検討）」『국가법연구（国家法研究）』18집2호, 2022.5, p.64）。

(47) 法制処の解説には外患についての説明はないが、韓国の刑法（형법（법률 제2145호））第2編第2章には、日本の刑法（明治40年法律第45号）第2編第3章と同様に「外患の罪」が規定されており、外国と通謀して国家の安全を脅かす行為が処罰の対象となっている。

(48) 법제처 前掲注(26), p.537.

(49) 同上, p.538.

(50) 장영수『헌법학 제15판（憲法学 第15版）』弘文社, 2024, p.529.

(51) 허완중「법률과 법률의 효력（法律と法律の効力）」『공법학연구（公法研究）』11권1호, 2010, pp.190-191.

(52) 国务會議は、1948年の憲法制定当初から置かれている。現行憲法では、大統領、国务總理及び国务委員（15人以上30人以下）で構成され、大統領が議長となり、政府の権限に属する重要な政策を審議する（憲法第88条）。

(53) 유병덕・신진「인공지능을 활용한 통합방위체계의 효율성 분석（人工知能を活用した統合防衛体系の効率性分析）」『융합보안논문지（融合保安論文誌）』23권1호, 2023.3, pp.150-151.

(54) 통합방위법（법률 제21065호）; 윤우섭・권영석「국가 위기관리태세 결정 기준에 관한 연구—통합방위사태

国家安全保障上の北朝鮮の脅威を背景として、「非常対備に関する法律」、「民防衛基本法」等がある⁽⁵⁵⁾。「災難及び安全管理基本法」では、所定の災難⁽⁵⁶⁾発生時に、被害軽減のために災難事態の宣布、災害管理資源の動員、避難命令等が可能である⁽⁵⁷⁾。本章2節(2)で後述するように、現在の第6共和国憲法下で表4に記載した緊急命令等が発動されたのは、②緊急財政・経済命令1例のみであるのに対し、法律に基づく統合防衛事態や災難事態の宣布は複数の事例があり、法律レベルでの危機対応が機能しているように見える。しかし、このような法令が多数に上るため、適用される法令や省庁の業務分担に重複や不明確さがあり、業務の調整と統制が構造的に制限されることが指摘されている⁽⁵⁸⁾。

表5 韓国の国家危機関連主要法令

危機区分	法的根拠	内容
包括的安全保障	憲法	緊急財政・経済命令、緊急財政・経済処分、緊急命令、戒厳
伝統的安全保障	統合防衛法	敵の侵入・挑発やその脅威に対応するため、統合防衛推進体系、統合防衛事態宣布、訓練、作戦時の対応措置等を規定。3種の統合防衛事態のうち、甲種事態（大規模兵力侵入・大量殺傷武器攻撃等）の場合は大統領が、乙種・丙種（敵の侵入）の場合は市・道知事が、統合防衛事態を宣布。1996年、2010年に乙種事態宣布例がある。
	非常対備に関する法律	戦時・事変又はこれに準ずる緊急時に国の人材・物資等資源を効率的に活用できるよう、平時計画の樹立、動員資源管理、訓練等を規定。
	民防衛基本法	戦時・事変又はこれに準ずる緊急事態、国家的災難から住民の生命と財産を保護するため、民防衛隊の設置・組織・編成と動員等について規定。
災難	災難及び安全管理基本法	災難の予防・対備・対応・復旧等について規定。行政安全部長官が災難事態宣布を行った例は、2025年までで、自然災害（干ばつ）1回、社会災害（山火事、海洋環境汚染）5回の計6回。

(出典) 김태호・남성욱「한국의 국가위기관리체계 변동과정 연구 (韓国の国家危機管理体系変動過程の研究)」『국방연구 (国防研究)』66 권 1 호, 2023.3, p.4等を基に筆者作成。

2 緊急命令、緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分

(1) 濫用の歴史

1987年に改正された現行憲法（第6共和国憲法）以前にも、憲法上、大統領緊急命令等が規定され、改正により、発動要件、事後統制、司法審査の可否が変動してきた（表6を参照）。

大統領の緊急命令及び緊急財政処分は、第1共和国憲法下の朝鮮戦争中に頻繁に発動・濫用されたことへの反省から、1960年改正（第2共和国憲法）では緊急命令は国務総理、緊急財政処分は国務会議の権限となった。1962年改正（第3共和国憲法）で再び大統領権限となっ

선포질차와 경계태세 발령조건 개선을 중심으로— (国家危機管理態勢決定基準に関する研究—統合防衛事態宣布手続と警戒態勢発令条件改善を中心に—) 『한국과 국제사회 (韓国と国際社会)』7 권 1 호, 2023, pp.166-167.

(55) 김훈희「국가안보 위협 대응을 위한「비상대비에 관한 법률」개정방안연구 (国家安保脅威対応のための「非常対備に関する法律」改訂案研究)」『법학논총 (法学論叢)』37 권 3 호, 2025, pp.482, 487-488.

(56) 「재난 및 안전관리 기본법 (災難及び安全管理基本法)」(법률 제 21065 호)では、災難は「国民の生命・身体・財産と国家に被害を与え、又は与えることができるもの」として定義され、自然災害（台風、洪水、豪雨、強風、津波、地震、火山活動など）と社会災難（火災、崩壊、爆発、「感染症の予防及び管理に関する法律」による感染症による被害など）に区分されている。つまり、人為的事故などの社会災害、地震や豪雨などの自然災害、さらには感染症なども含めて、広く「災難」として捉えられており、全て災害対応の対象とされている（金慧英「韓国の災害福祉の現状と課題—コロナ禍における高齢者の社会的孤立を防ぐ取り組みを中心に—」『災害復興研究』14号, 2022, p.72）。

(57) 행정안전부（行政安全部）「재난사태 선포 안내서 (災難事態宣布ガイドブック)」2025.12.31, pp.1-5, 17. <https://www.mois.go.kr/ftt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?jsessionid=Efw433XdJcAfMiYrfexT6MUAwOmkwhDtJJRZRAZ8.node50?bbsId=BBMSMSTR_000000000015&nttId=122832>

(58) 유·신 前掲注(53)

た後⁽⁵⁹⁾、1972 年改正（第 4 共和国憲法）で大統領の緊急措置となり、事後の国会承認⁽⁶⁰⁾や司法審査が排除され、集会・デモ等を禁止する緊急措置により国民が弾圧された。このような濫用を防止するため、1980 年改正（第 5 共和国憲法）で発動要件や事後統制の強化、措置継続期間の限定が行われた。1987 年改正（第 6 共和国憲法）で、現在の規定（表 4 を参照）となった。

表 6 緊急命令、緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分に関する憲法規定の変遷及び適用事例

時期・条項	憲法規定の内容	適用事例
第 1 共和国憲法 (制憲憲法) (1948.7.17) 第 57 条	- 大統領の緊急命令、緊急財政処分 - 内憂、外患、天災、地変又は重大な財政、経済上の危機において公共の安寧秩序を維持する必要がある、国会の集会を待つ余裕がない場合 - 遅滞なく国会報告、国会承認（承認がない場合失効）	緊急命令 14 件 緊急財政処分 27 件
第 2 共和国憲法 (1960.6.15) 第 57 条	濫用防止のため、國務総理による緊急命令、國務會議による緊急財政処分に変更	0 件
第 3 共和国憲法 (1962.12.26) 第 73 条	- 大統領の①緊急命令、②緊急財政・経済命令、③緊急財政・経済処分 - 内憂、外患、天災、地変又は重大な財政、経済上の危機において公共の安寧秩序を維持する必要がある、国会の集会を待つ余裕がない場合（②③）、国家の安危に関係する重大な交戦状態において国家保衛の必要があり、国会の集会が不可能な場合（①） - 遅滞なく国会報告、国会承認（承認がない場合失効） - 大統領は、遅滞なく公布する義務	緊急命令 1 件
第 4 共和国憲法 (1972.12.27) 第 53 条	- 大統領の緊急措置 - 天災、地変又は重大な財政、経済上の危機、国家安全保障又は公共の安寧秩序が重大な脅威を受けた場合又は受けるおそれがある場合 - 憲法に規定する国民の自由及び権利を暫定的に停止できる - 遅滞なく国会に通告 - 在籍国会議員過半数により緊急措置の解除建議が可能 - 緊急措置は、司法的審査の対象とならない	緊急措置 9 件 (一部の措置について、現行憲法下の 2013 年に憲法裁判所の違憲判決、2010・2013 年に大法院の違憲判決)
第 5 共和国憲法 (1980.10.27) 第 51 条	- 大統領の非常措置（名称変更） - 天災、地変又は重大な財政、経済上の危機、国家の安全を脅かす交戦状態やそれに準ずる重大な緊急事態において国家を保衛するために急速に措置が必要 - 憲法に規定する国民の自由及び権利を暫定的に停止できる - 遅滞なく国会通告、国会承認（承認がない場合失効） - 措置を最短期間内に限定し、遅滞なく解除する義務 - 在籍国会議員過半数により緊急措置解除要求が可能	0 件
第 6 共和国憲法 現行 (1987.10.29) 第 76 条	- 大統領の①緊急命令、②緊急財政・経済命令・③緊急財政・経済処分 - 内憂、外患、天災、地変又は重大な財政経済上の危機において国家安全保障又は公共の安寧秩序を維持するため緊急措置が必要であり、国会の集会を待つ余裕がない場合（②③） - 国家の安危に関わる重大な交戦状態において国家を保衛する必要がある、国会の集会が不可能な場合（①） - 遅滞なく国会報告、国会承認（承認がない場合失効） - 大統領は、遅滞なく公布する義務	緊急財政・経済命令 1 件 (1996 年に憲法裁判所の合憲判決)

(出典) 박연도・김인재『大統領 緊急命令制度의 檢討』한국법제연구원, 1993, pp.3-12. <<https://www.klri.re.kr/kor/publication/361/view.do>>; 국회사무처(国会事務處)『의정자료집(제헌국회~제 21 대국회)(議政資料集(制憲国会~第 21 代国会))』2025, pp.688-689. (대한민국 국회 도서관(大韓民国国会圖書館) 웹사이트 <<https://dl.nanet.go.kr/main.do>> で閲覧可能)等を基に筆者作成。

⁽⁵⁹⁾ 第 3 共和国時代には、国家緊急事態を宣言する権限を法律に基づき大統領に与えることを内容とする「国家保衛に関する特別措置法」(1971 年に制定され、第 5 共和国時代の 1981 年に廃止)が制定された。この法律に基づく措置は、第 6 共和国に入った後の 1994 年と 2015 年に憲法裁判所により違憲と判断された(헌재 1994.6.30. 92 헌가 18 결정; 헌재 2015.3.26. 2014 헌가 5 결정)。

⁽⁶⁰⁾ 国会への通告のみとなった。

第1～6共和国憲法下で、緊急命令15件（第1共和国憲法下14件、第3共和国憲法下1件）、緊急財政・経済命令1件（第6共和国憲法下）、緊急財政処分27件（第1共和国憲法下）、緊急措置9件（第4共和国憲法下。うち、第5、6、8号は先に発動された緊急措置の解除）が発動されている。

第4共和国憲法下の緊急措置については、現行憲法下で、憲法裁判所（法律の憲法違反を審査対象とする⁽⁶¹⁾。）及び大法院（最高裁判所。命令、規則又は処分の憲法・法律違反を審査対象とする⁽⁶²⁾。）により、違憲判決が下された。第4共和国憲法では、緊急措置に対する司法審査は排除されていたが、憲法裁判所は、2013年に、緊急措置第1号（憲法批判・改憲論議の禁止。第5号により解除）、第2号（非常軍法会議の設置）及び第9号（緊急措置第1～7号までを統合した措置）について、憲法裁判所が審査対象とする法律か否かは、制定方式や名称ではなく規範の効力を基準に判断しなければならないこと、及び緊急措置が法律と同じ効力を有することを理由に当時の緊急措置を違憲審査の対象とし、現行憲法に基づき、当時の措置が国家緊急権に内在する限界を逸脱して人権を侵害していることを理由に違憲と判断した⁽⁶³⁾。大法院は、2010年に、緊急措置第1号が法律としての形式及び実質を備えていないことを理由に、違憲審査の対象とし、違憲と判断して過去の合憲判決を廃棄した⁽⁶⁴⁾。同判決及び2013年の緊急措置第4号（全国民主青年学生総連盟の活動禁止）に関する判決では、国民の基本権を侵害することを理由に、現行憲法はもちろん当時の憲法に照らしても緊急措置が違憲無効であると判断している⁽⁶⁵⁾。第6共和国憲法下の1993年に発せられた緊急財政・経済命令に対する憲法裁判所判決については、次の（2）で述べる。

（2）現行憲法下での事例

1987年に憲法が改正されて以降の緊急財政・経済命令は、1993年8月12日に発せられた「金融実名取引及び秘密保障に関する緊急財政・経済命令」（第16号）の1例のみで、緊急財政・経済処分や緊急命令が発せられた例はない。

当時の韓国では、仮名、借名による金融取引が可能であったため、非合法的な金融取引が横行していた。1982年に「金融実名取引に関する法律」が成立していたものの、賛否の対立が激しかったため全面施行ができず、1992年の大統領選で、各候補者が金融実名制の実施を公約として掲げた。当選した金泳三（キム・ヨンサム）大統領は、国会審議の間に闇資金が市場から大規模に流出して経済危機を招来することを避けるため、非公開で実施に向けた準備を進め、1993年8月12日に予告なく緊急財政・経済命令を発動し、同月19日に国会で承認された⁽⁶⁶⁾。その後、1997年に「金融実名取引及び秘密保障に関する法律」⁽⁶⁷⁾として法制化され、緊急財政・

(61) 憲法第111条第1項。なお、憲法裁判所は、第3共和国憲法で廃止され、第6共和国憲法で復活している。

(62) 憲法第107条第1・2項

(63) 헌재 2013.3.21. 2010 헌바 70, 132, 170 (병합).

(64) 대법원 2010.12.16. 선고 2010 도 5986.

(65) 대법원 2013. 5. 16. 선고 2011 도 2631; 대법원 2010.12.16. 선고 2010 도 5986.

(66) 財務部『金融實名制實施 1 周年 白書』1994.8.12. 행정안전부국가기록원 (行政安全部国家記録院) ウェブサイト <https://www.archives.go.kr/next/newsearch/showDetailPopup.do?rc_code=1310377&rc_rfile_no=200041012344>; 한국조세연구원 (韓国租税研究院)「갈등사례분석—금융실명제를 중심으로— (紛争事例分析—金融実名制を中心に)」2006.9, pp.1-5. (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) ほぼ全会一致 (反対1名) で可決された。

(67) 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 (법률 제 5493 호)

経済命令は廃止された。この緊急財政・経済命令について、韓国租税研究院（現在の韓国租税財政研究院）は、2006年の報告書で、政策として一定程度成功していると述べている⁽⁶⁸⁾。

この緊急財政・経済命令に対して、憲法第76条第1項の要件を満たしておらず、財産権を侵害するもので違憲であるとする訴訟が提起された。憲法裁判所は、緊急財政・経済命令は、高度の政治的決断により発動される行為で、いわゆる統治行為⁽⁶⁹⁾に属するが、統治行為を含む全ての国家作用は国民の基本権侵害と直接関連する場合には司法審査の対象となると判示した。実体的要件については、憲法第76条の要件に合致する緊急財政・経済命令であれば、目的の正当性、手段の適正性、被害の最小性、法益の均衡といった基本権制限の比例原則を遵守しているという前提を述べた上で、地下経済がはびこる中での緊急財政・経済命令は、重大な財政上及び経済上の危機において国家の安全保障又は公共の安寧秩序を維持する目的のため著しく非合理かつ恣意的であるとはいえないとした。手続的要件については、当時国会が閉会中であり、国会が集会して法改正すると投機を助長する等の副作用が予想され、国会の集会を待つ余裕がないときに該当するとした。これらを理由に、憲法上の要件を満たしているとして合憲判決がなされた⁽⁷⁰⁾。

この判決に対し、金融实名制が未施行であるという事態が、国家の存立や公共の安寧秩序に対する危機に該当し、憲法が規定する通常的手段では除去できず例外的な手段によってのみ防止・除去できる事態であったというには無理があり、政策執行が思うように進まない状態にすぎなかったとの研究者からの指摘がある⁽⁷¹⁾。この研究者は、国家緊急権は正常状態を回復するための措置であるため、正常状態に戻った場合には直ちに解除されなければならないにもかかわらず、この緊急財政・経済命令が正常な状況下でも解除されないまま1997年に法制化されたことは、当時が非常事態ではなかったことを証明しており、円滑な政策執行のために国家緊急権が濫用されたと評価している⁽⁷²⁾。また、別の研究者は、国家緊急権による立法は国会立法原則の例外になるため、厳密に解釈され、客観的証拠によって司法判断されなければならないにもかかわらず、この判決では、客観的証拠を示さないまま大統領の判断を尊重し、「国会の集会を待つ余裕がないとき」を拡大解釈しており、むしろ、統治行為に対する司法審査が認められないという理由付けの方が自然であったと評価している⁽⁷³⁾。

2020年からの新型コロナウイルス禍において、与野党から、国民や企業への支援金給付のため、大統領による緊急財政・経済命令の発動が要望された。これについては、憲法学者らから、金融实名制の実施は機密性が要求されるものであったのに対し、2020年当時は、公開で議論がなされており、国会の集会が困難な状況でもないことから国会が責任を負うべきで、緊

(68) 한국조세연구원 前掲注(66), pp.44-46.

(69) 韓国における「統治行為」には、「高度の政治的意味を持つ国家機関の行為に対して司法審査が可能であっても裁判統制から除外される行為」、「国政の基本方向や国家的次元の政策決定を対象とする高度の政治的性格を有する行為として司法的審査の対象とするには不適切な性質の国家行為」等の定義がある（김민철 「통치행위의 합리적 통제방안에 대한 검토（統治行為の合理的な統制案の検討）」『서강법률논총（西江法律論集）』14 권 2 호, 2025, pp.9-10）。

(70) 헌재 1996. 2. 29. 93 헌마 186.

(71) 조한상 「현행 헌법상 국가긴급권의 개선방향에 관한 고찰（現行憲法における国家緊急権の改善方向に関する考察）」『헌법학연구（憲法學研究）』13 권 2 호, 2007.6, p.496.

(72) 同上, p.497.

(73) 송기춘 「긴급재정・경제명령권에 관한 소고（緊急財政・經濟命令權に関する小考）」『헌법학연구（憲法學研究）』14 권 4 호, 2008.12, pp.372-373.

急財政・経済命令を発動できないと指摘されている⁽⁷⁴⁾。また、経済学者から、緊急財政・経済命令で中小企業を救済しても廃業を延期するにとどまり、景気回復にはつながらないとの指摘がなされた⁽⁷⁵⁾。

2026年には、米国・イラン間の紛争による中東からの原油調達難について、李在明（イ・ジェミョン）大統領が国務会議で、緊急財政・経済命令を発動して需給不安に対応する可能性に言及したが⁽⁷⁶⁾、その2日後に、副首相兼財政経済部長官から、実際に発動する趣旨の発言ではなかったとの説明がなされた⁽⁷⁷⁾。

Ⅲ 緊急政令をめぐる課題—韓国からの示唆—

以下では、韓国の緊急事態法制から浮かび上がる課題・論点について、対象となる事態、制限される権利、事前・事後の統制、法律による対応の各観点から述べる。

1 対象となる事態

韓国の憲法第76条は緊急事態を、重大な交戦状態とその他の緊急事態に区別し、重大な交戦状態では緊急命令、その他の状況では緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分ができるようになっている（表4を参照）。緊急命令については、どの程度の交戦状態が「国家の安危に関わる重大な交戦状態」なのかは解釈の余地があり⁽⁷⁸⁾、緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分に比べ、要件が簡略であることから、濫用防止のため現在よりも明確に規定することが望ましいとの指摘⁽⁷⁹⁾がある。また、重大な交戦状態に至らない場合や大規模な災害でも、財政・経済上の措置以外に行政上の措置や動員のような強制的な措置が必要な場合があることを理由に、緊急命令を発することができるようにしたり⁽⁸⁰⁾、緊急命令と緊急財政・経済命令を統合した上で現代の様々な種類の危機を包含できるように拡大したり⁽⁸¹⁾する必要性も指摘されている。緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分については、判断主体によって財政・経済の危機に当たるか否かの認識が異なるため、より精緻な規定が必要であると指摘されている⁽⁸²⁾。

(74) 황춘화 「정부는 왜 ‘긴급재정명령 발동’ 요구에 즉각 응하지 않을까 (政府はなぜ「緊急財政命令発動」の要求にすぐに応じないのだろうか)」『한겨레 (ハンギョレ)』2020.4.9. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/936323.html>

(75) 「대통령 긴급명령만이 해결책인가? (大統領緊急命令だけが解決策ですか?)」『World view』2021.1.6. <<https://theworldview.co.kr/archives/15597>>

(76) 임형섭・황윤기 「李대통령 “수급불안에 과감히 대응…긴급재정명령 활용할 수도” (종합) (李大統領「需給不安に大胆に対応…緊急財政命令を活用することもできる」(総合))」『연합뉴스 (聯合ニュース)』2026.3.31. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260331075251001>>

(77) 이세원 「구윤철 “李대통령, 긴급재정명령하라는 뜻 아니었다…논의 없어” (具潤哲「李大統領, 緊急財政命令をしろ」という意味ではなかった…議論なし)」『연합뉴스 (聯合ニュース)』2026.4.2. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260402171000002>>

(78) 한영수・강현철 「국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구 (国家危機管理法制の改善策に関する研究)」(현안 분석 2010-7) 2010.8.31, p.61. 한국법제연구원 (韓国法制研究院) 웹사이트 <<https://www.klri.re.kr/kor/publication/883/view.do>>

(79) 조 前掲注(71), pp.498-499.

(80) 한・강 前掲注(78), pp.60-61.

(81) 同上, p.61.

(82) 조 前掲注(71), p.498.

2 制限される権利

韓国の憲法は、第2章に詳細な人権のカatalogを規定している。緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分により制限されるのは、財産権、労働3権、職業選択の自由等の経済的基本権とそれに関連する基本権と解されているのに対し、緊急命令は基本権全般を制限対象とする。ただし、国家緊急権の行使において、基本的人権の制限は、緊急事態の克服のための必要最小限のものでなくてはならないとされている⁽⁸³⁾。

3 事前統制

韓国の緊急命令、緊急財政・経済命令及び緊急財政・経済処分は、事前に国务會議の審議を経て発動される（憲法第89条第5号）。大統領制を採る韓国の国务會議は、議決機関ではなく審議機関であるため、国务會議を経ずになされた大統領の命令の効力について、学説上、有効説と無効説に分かれており、実質的には無効とするのは困難であると指摘されている⁽⁸⁴⁾。

このように韓国の憲法上の事前統制は、形式的手続の意味合いが強く、大統領と国务會議の關係に鑑みると、国务會議による事前統制の実効性が低いことから、国会又は会派に比例する一定数の国会議員で構成される機関の事前の同意を要件とする必要性が指摘されている⁽⁸⁵⁾。

4 事後統制

(1) 議会による統制

緊急命令等が発動されたときは、遅滞なく国会の承認を得ることとされ、承認が得られなかった場合に失効する。「遅滞なく」は、時間的即時性が強く要請されるものの正当な理由による遅延が許される場合に用いられ、日本の法令で用いられる場合と同様である⁽⁸⁶⁾。現行憲法下で発動された「金融実名取引及び秘密保障に関する緊急財政・経済命令」は、発動の7日後に国会で承認された（Ⅱ章2節（2）を参照）。それより前の緊急命令15件（表6中第1共和国及び第3共和国での例）について見ると、12件は緊急命令発動後3～32日の間に、1件は1年半後に⁽⁸⁷⁾国会で承認され、2件は発動後1～2週間で否決された。否決されたうち1件の緊急命令は、否決の3日後に修正して再度発動され、その後国会で承認された⁽⁸⁸⁾。韓国におけ

⁽⁸³⁾ 김선화 「국가비상사태 극복을 위한 해외헌법규정례와 개선방향 (国家非常事態克服のための海外憲法規定例と改善方向)」『NARS 헌안분석』2025.5.14, p.23; 조주형 「준(準) 국가비상사태에 대한 헌법적 대응의 해석적 한계와 극복요건 (準国家非常事態に対する憲法的対応の解釈的限界と克服要件)」『법제 (法制)』vol.710, 2025.9, p.8; 계획열・계인국 「국가긴급권 행사의 헌법적 요건과 해석—헌법장애를 대상으로 한 계엄선포의 위헌성— (国家緊急權行使の憲法的要件と解釈—憲法障害を対象とした戒嚴宣布の違憲性—)」『고려법학 (高麗法学)』116 호, 2025.3, pp.13-14.

⁽⁸⁴⁾ 법제처 前掲注(26), pp.670-671.

⁽⁸⁵⁾ 조 前掲注(71), pp.499-500.

⁽⁸⁶⁾ 박윤흔 「법제업무강좌 (3) (法制業務講座 (3))」2009.1.1. 법제처 (法制処) 웹사이트 <https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=125246>; 吉田利宏 『新法令用語の常識 第2版』日本評論社, 2022, pp.36-43.

⁽⁸⁷⁾ 緊急命令第12号「捕獲審判令」は、1952年10月4日に発動、1954年3月31日に国会で承認された。韓国の海洋主権を侵害する外国船舶の捕獲事件を審判する手続を内容とし、国会では、緊急命令ではなく法律で定める必要があると考えられていたが、法案が提出されなかったため、発動の1年半後に承認された（국회사무처 (国会事務処)「제2대국회 제18회(정기회) 제46차 국회본회의(전체회의) (第2代国会第18回(定期会)第46次国会本會議(全体會議))」1954.3.31, pp.35-36. (국회 회의록 (国会會議錄) 웹사이트 <<https://record.assembly.go.kr/assembly/mnts/main.do>> で閲覧可能)。

⁽⁸⁸⁾ 緊急命令第7号「非常時郷土防衛令」は、北朝鮮軍の侵攻による非常事態における国民の防衛組織強化を内容とし、1950年7月22日に発動されたが、同年8月1日に国会が否決し、同月4日に緊急命令第9号として再度

る国会承認の時期の幅は、事後的な議会承認手続がある場合でも、運用次第で統制の実効性が低下し、緊急命令等の発動期間が長期化・恒常化し得ることを示している⁽⁸⁹⁾。

国会の承認が得られなかった緊急命令は、その時から効力を喪失する。効力を喪失する前の緊急命令に基づいてなされた措置に対しては、緊急命令の発動要件違反や内容の違憲性等を理由に、大統領の弾劾訴追といった憲法的統制が可能である⁽⁹⁰⁾。緊急財政・経済命令や緊急財政・経済処分についても、同様である⁽⁹¹⁾。

(2) 司法による統制

憲法裁判所及び大法院は、過去の緊急措置等について複数の判断を行っている（Ⅱ章2節（1）を参照）。韓国の判例・学説では、高度に政治的性格を有する行為は「統治行為」に属するとして、司法審査を抑制する考え方がある。判例上、統治行為に司法審査を及ぼすか否かの判断基準として、①憲法・法律により当該国家機関に明示的に権限が付与されているか、②国民の基本権の侵害又は侵害のおそれがあるか、③行政行為の違憲性・違法性の程度、④国防・外交・政策的意思決定等の憲法裁判所や法院には正しい判断が難しい領域か否か、が考慮されているといわれる⁽⁹²⁾。過去の緊急措置及び緊急財政・経済命令について、憲法裁判所及び大法院は、②の国民の基本権制限に関連するとして、審査対象とした例がある。しかし、審査対象とした場合であっても、金融実名制の例では、大統領の判断を尊重しており、統治行為に当たるとして司法審査の対象としない場合と変わらないことが指摘されている（Ⅱ章2節（2）を参照）。また、緊急命令等の事例ではないが、例えばイラクへの派兵に関する憲法訴訟では、国家安全保障に関わる複雑かつ重要な問題であるとして、憲法裁判所は司法判断を差し控えており⁽⁹³⁾、個別具体的な事案が司法審査の対象となるか否かは、常に問題となり得る。

5 法律による対応に関する課題

緊急命令を運用する目的で、非公開の「戦時待機法（案）」が政府内で準備されている（Ⅱ章1節を参照）。これについて、非公開の案ではなく、通常の立法手続であらかじめ法整備しておく必要性が指摘されている。その理由として、通常の立法手続による事前の法整備により、国民の基本権侵害を最小化し、危機に効果的に対応できること⁽⁹⁴⁾、事前に法整備しておくことで予測可能性・法的安定性に資すること⁽⁹⁵⁾、事態発生後に法案を提出すると公布までに2～

発動され、同月17日に国会で承認された（국회사무처（国会事務処）「제2대국회 제8회(임시회) 폐회식 국회 본회의(전체회의)（第2代国会第8回（臨時会）閉会式国会本会議（全体会議）」1950.11.26, pp.14-15.（국회 회의록（国会會議録）ウェブサイト <<https://record.assembly.go.kr/assembly/mnts/main.do>> で閲覧可能））。

⁽⁸⁹⁾ なお、戒厳については、現行憲法上、大統領は戒厳宣布時に遅滞なく国会に通告する義務（憲法第77条第4項）のみを負うところ、2026年4月3日に発議された憲法改正案では、大統領が戒厳を宣布したときは、遅滞なく国会の承認を受けなければならない、国会が承認を否決した場合又は戒厳宣布から48時間以内に承認しなかった場合に、直ちに戒厳の効力を喪失することとされた（「大韓民國憲法 개정안（改正案）」의안번호（議案番号）18099, 2026.4.3. 국회의원정보시스템（国会議員情報システム）ウェブサイト <<https://likms.assembly.go.kr/filegate/servlet/FileGate?bookId=29E3C138-9BE4-1536-D15D-1955698D9BC1&type=1>>）。この改正案は、発議案の公告から60日以内の国会の議決（憲法第130条第1項）が行われなかったため、国民投票（同条第2項）にも付されていない。

⁽⁹⁰⁾ 법제처 前掲注(26), p.545.

⁽⁹¹⁾ 同上, pp.539, 542.

⁽⁹²⁾ 김 前掲注(69), pp.29-31.

⁽⁹³⁾ 헌재 2004.4.29. 선고 2003 헌마 814.

⁽⁹⁴⁾ 한·강 前掲注(78)

⁽⁹⁵⁾ 김 前掲注(46), p.64.

4 日かかり適時の危機対応が制限されること⁽⁹⁶⁾が挙げられている。

また、憲法以外に危機関連法令が多数あるため、危機時の法令の適用関係や権限関係の混乱が生じており⁽⁹⁷⁾、緊急事態関連法制を統制する基本法を定める必要性も指摘されている⁽⁹⁸⁾。

おわりに

韓国の制度を見ると、緊急命令等の発動要件には解釈の余地があり、規定の抽象性が、適用対象の拡大を招く可能性がある。韓国の事前統制は、形式的手続の意味合いが強く、その実効性には限界がある。事後統制についても、国会承認の時期の規定が抽象的であると、緊急措置の長期化・恒常化の歯止めにならない可能性がある。司法審査は、統治行為との関係で制約を受ける可能性がある。

今日では、国家の危機が経済的要因によって生じる場合が多く、韓国の既存の国家緊急権で対処することが困難であることから、濫用を防止しつつ基本権侵害を最小限に抑えて経済的危機に対処できる低強度の緊急権の導入も示唆されている⁽⁹⁹⁾。このような示唆は、憲法上の緊急政令が、学説上の①立憲主義的臨時措置権と②超立憲主義的非常措置権（表2を参照）のいずれに位置付けられるものかを再考した上で、個別の要件を検討することにもつながり得る。

また、韓国では、統合防衛法や災難及び安全管理基本法が機能しているように見える一方で、多数の法令の適用関係や権限関係の混乱があり、緊急事態関連法制を統制する基本法を定める必要性が指摘されている。このことは、憲法で緊急政令について規定されている場合であっても、危機に対応するための法律の在り方が重要であることを示している。

（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。）

⁽⁹⁶⁾ 양승봉 「우리나라 비상대비업무 발전 방안 연구（我が国非常対備業務発展方案の研究）」『미래사회（未来社会）』 vol.14 no.1, 2023, p.96.

⁽⁹⁷⁾ 유・신 前掲注(53)

⁽⁹⁸⁾ 양 前掲注(96), pp.95-96.

⁽⁹⁹⁾ 조 前掲注(71), p.502.