
韓国の立法過程 — 制度と課題—

2018年1月10日

大東文化大学院 法学研究科 政治学専攻博士後期課程

06242102 洪性暢

目次

はじめに	43
1. 韓国の法令体系	47
1-1 法令の種類	47
1-1-1 第1段階 憲法	47
1-1-2 第2段階 法律及び大統領緊急命令及び大統領緊急財政經濟命令、条約・国際法規	49
1-1-3 第3段階 大統領令、国会規則・大法院規則・憲法裁判所規則・中央選挙管理委員会規則	50
1-1-4 第4段階 國務総理令・部令	51
1-1-5 第5段階 例規行政規則（訓令・例規・告示・指針等）、自治法規（条例・規則）	51
1-2 現行法令の状況	51
1-2-1 現行法令	51
1-2-2 法令別の公布の現状	52
1-3 小括	54
2. 韓国の立法過程（Legislative Process）	55
2-1 法律案の提案者	55
2-2 議員發議法案の立案過程	57
2-2-1 立法の準備段階	58
2-2-2 法律の立案段階	58
2-3 政府提出法律案の立案過程	61
2-4 委員会提案法律案の立案過程	66
2-5 国会提出の段階及び法律案の審議・議決	68
2-6 法律の公布	71
2-6-1 法律案の政府移送および公布	71
2-6-2 大統領の法律案の還付と再議	71
2-6-3 法律の効力発生	72
2-7 第2段階の大統領緊急命令及び大統領緊急財政經濟命令	72
2-8 小括	72
3. 韓国の行政立法過程	76
3-1 大統領令	76
3-1-1 大統領令の立案過程	77
3-1-2 大統領令の段階別にかかる期間	79

3-2 国務総理令・部令	80
3-2-1 国務総理令・部令の立法過程	82
3-2-2 総理令・部令の段階別にかかる期間	83
3-3 小括	84
おわりに	85

表目次

表 1	憲法改正・改正略史	48
表 2	現行法令	52
表 3	法令別の公布の現状 (2017-06-30 現在)	52
表 4	民主化以降の年度別法令公布数	53
表 5	法律案の提出	56
表 6	議席数の現状	58
表 7	政府提出案の段階別にかかる期間	62
表 8	委員会の現況	66
表 9	法律案の提出件数と成立件数.....	73
表 10	民主化以前の法律案の提出件数と成立件数.....	73
表 11	民主化以降の法律案の提出件数と成立件数.....	74
表 12	日本の法律案の提出件数と成立件数.....	74
表 13	大統領令の段階別にかかる期間	80
表 14	総理令・部令の段階別にかかる期間	84

図目次

図 1	韓国の政府組織図	46
図 2	韓国の法令体系	47
図 3	韓国立法過程 (法律のみ)	57
図 4	議員発議法律案の立案過程	61
図 5	政府提案法律案の立案過程	65
図 6	委員会提案法律案の立案過程	68
図 7	法律案の審議議決過程	70
図 8	大統領令の立案過程	77
図 9	総理令・部令の立法過程	81
図 10	韓国の立法過程及び行政立法過程	86

はじめに

大韓民国憲法は、1945年8月15日、第二次世界大戦の3年後にあたる、1948年5月10日実施の「5・10選挙」で選出された198名の議員で構成する「制憲国会」によって制定（1948年7月12日）、公布・施行（同年7月17日）された。

一般的に、憲法は、国家権力機関を組織する組織規範であり、また、国民の基本的人権を保障する国家権力の制限規範である。憲法は国家権力を組織し、制限することにより、国民の基本的人権を保障し、政権の平和的交替を可能にするうえでの、その重要性が認められている。

1948年、大韓民国憲法の制定により、アメリカ流の大統領制と基本的人権保障が導入された。しかし、韓国憲法制定後の立法は、アメリカの影響よりも大陸法とりわけドイツの影響が大である。それは不文法、判例法に慣れない伝統のせいもあるが、制定法中心の明確性がドイツ法を模倣する理由になったのである¹。

大韓民国憲法は、制憲当時から社会正義の実現を重要な目標とした。そこで、ドイツのワイマール憲法を手本にした。その理由の一つは、北朝鮮の存在である。北朝鮮が社会主義国家を、つまり労働者国家を作ったと宣伝され、社会問題を解決し、労働者の天国を成立したと宣伝した。それに対して、大韓民国国民の支持が北朝鮮に向かないよう、国民の社会権を保証する憲法をうたわざるを得なかった。それと同時に憲法の原案を作成した兪鎮午（ユジンオ）は京城帝国大学時代の先生であった、清宮四郎と尾高朝雄のドイツ留学からのワイマール憲法の影響を受けているからだと考えられる。それは冷戦時代のソ連に対抗するために国民の社会権保障を規定した、その先駆的存在であるワイマール憲法を手本にしたのである。

第一次世界大戦の敗北を契機として勃発したドイツ革命によって、ドイツ帝国が崩壊した後制定されたドイツ（ヴァイマル共和政）の憲法は、社会正義の実現を重要な目標とした。そこで、韓国憲法は、制憲憲法から現行憲法まで、一貫して、ワイマール憲法を踏襲している²。

韓国の制憲憲法は、1948年7月17日に公布されたが、憲法本来の役割を果たすことができず、国民の基本的人権は制限され、国家権力を牽制することができず、独裁政権の出現を許してしまった。1960年「4・19革命」による第2共和国憲法へと移っていき、1961年「5・16軍事革命」後には、再び第3共和国憲法が制定され、1972年「10・17維新」後には、第4共和国が制定された。1979年「10・26事態（朴大統領暗殺）」が起きた後に、第5共和国が制定され、1987年6月の国民と野党が一体となった6月抗争³が発端となり、6

¹ 金哲洙（キム・チョルス）『韓国憲法50年一分断の現実と統一への展望一』シナノ印刷株式会社、1998年、3頁参照。

² 同書、3頁参照。

³ 同年6月10日に与党が現行憲法下での大統領選挙を行うことを前提に候補者を指名する全党大会を開くこ

月抗争後に出された「6・29 民主化宣言」後に、第6共和国が制定された。

制憲憲法以降、表1のように、韓国では、9回の憲法改正をたどって現行憲法にいたっている⁴。

第九次憲法改正は、第六共和国憲法の制定による改憲である。すなわち、現行第六共和国憲法は、1987年の6月抗争という国民の抵抗権行使の結果、国会で与党と野党が合意した改憲案を、1987年10月29日に国民投票によって可決し、1988年2月25日に公布・施行した憲法である⁵。

1948年の憲法制定以来、違法な権力の行使を抑制するための憲法裁判を、制憲憲法では憲法委員会制度、第2共和国憲法では憲法裁判所制度、第3共和国憲法では司法審査制、第4共和国憲法では憲法委員会制度、第5共和国憲法では憲法委員会制度、第6共和国憲法では憲法裁判所がそれぞれ設置され⁶、様々な国家機関に委ねてきた。いずれの機関もその役割を果たすことができず、歴代政権により、憲政が蹂躪され、国民の基本的人権が抑圧されてきた⁷。

これに対して、国民からの民衆の抵抗や民主化の働きは絶えもなく続き、それは軍事政権によって暴力的に抑圧された。そして、ハンチントンが言う『第3の波』⁸が1980年代に入って世界の各地で立ち始めると共に、韓国でもその波は軍事政権の終焉をもたらした⁹。

韓国は、1987年の盧泰愚の「6・29 民主化宣言」によって、権威主義体制から民主主義体制へ転換という¹⁰。

盧泰愚の民主化宣言は26年間続いた軍事政権の終焉を意味し、政治制度の面では立憲民主主義体制への移行を開始するシグナルとなった。その後、一進一退を辿って現在の民主主義体制に移ったのである。

本論文では、筆者は韓国政治過程を論じていく。韓国の今日の政治過程を研究していく上で、まず制度面から韓国の法令体系、並びに立法過程をみていく¹¹。

とに反対して、同日、野党と在野の団体が国民大会及び全国18カ所の都市で街頭デモを行った。

⁴ 姜京根（カン・キョンゴン）『現代の韓国法—その理論と動態—』有信堂、2004年、19頁。

⁵ 金哲洙（キム・チョルス）前掲書、21頁。

⁶ 金哲洙（キム・チョルス）『新版 憲法概説』博英社、1993年、449～450頁参照。

⁷ 李範俊（イ・ボンジュン）「在日コリアン弁護士協会 訳」『憲法裁判所—韓国現代史を語る—』日本加除出版株式会社、2012年、9頁。

⁸ S.P.ハンチントン「第三の波—20世紀後半の民主化—」（坪郷實[ほか]訳）、三嶺書房、1995年、108頁。ハンチントンの第一の波は、アメリカ合衆国の独立やフランス革命などを起点とする1828年から1926年の間であり、一般的に封建貴族制が根強く残っている絶対君主制の精算である。第二の波は、第二次世界大戦中の1943年から1962年の間に発生したものであり、ファシスト国家、植民地、個人主義的軍事独裁の生産である。第三の波は、1974年から1990年代にも及ぶ民主化の波はであり、1党制、軍事体制、個人独裁の精算である。

⁹ 洪性暢（ホン・ソンチャン）「韓国大統領の政治的変遷とその政治的位相の変化」、『修士論文』大東文化大学大学院法学研究科、2004年、1頁。

¹⁰ 洪性暢（ホン・ソンチャン）「韓国大統領制の政治的位相—権威主義体制から民主主義体制へ—」、『大東法政論集』第15号、大東文化大学大学院法学研究科、2006年、123～150頁。

¹¹ 日本では先行研究がそれ程ないため、筆者が論じていく。

本論文の構成は、1. 韓国法令体系の、韓国の法令体系の全体像を概観し、2. 韓国の立法過程では、韓国の立法過程での法律案の提案者及び立法過程を論じ、3. 韓国の行政立法では、大統領令及び国務総理令及び部令の行政立法過程を述べていく。

韓国の立法過程の現状を研究していく上で、代表的に以下の三つの機関を挙げ、3機関の資料を基に論じていく。

第1は、韓国法制研究院で、ここは法制について専門的に調査・研究し、法令情報を組織的に収集・管理することにより、国の立法政策のサポート、法律文化の向上を目的に1990年7月設立された政府出資国策研究機関であり、この韓国法制研究院¹²の情報を基に、韓国の法令体系を論じていく。

第2は、国会事務処¹³で、これをもとに韓国の立法過程を論じていく。

第3は、法制処¹⁴では、閣議に上程される法律・条約案・大統領令案・国務総理令案・部令の審査と法令の解釈やその他の法制に関する事務を管掌する国務総理所属下中央行政機関である。法制処をもとに韓国政府立法過程並びに行政立法過程を論じていく。

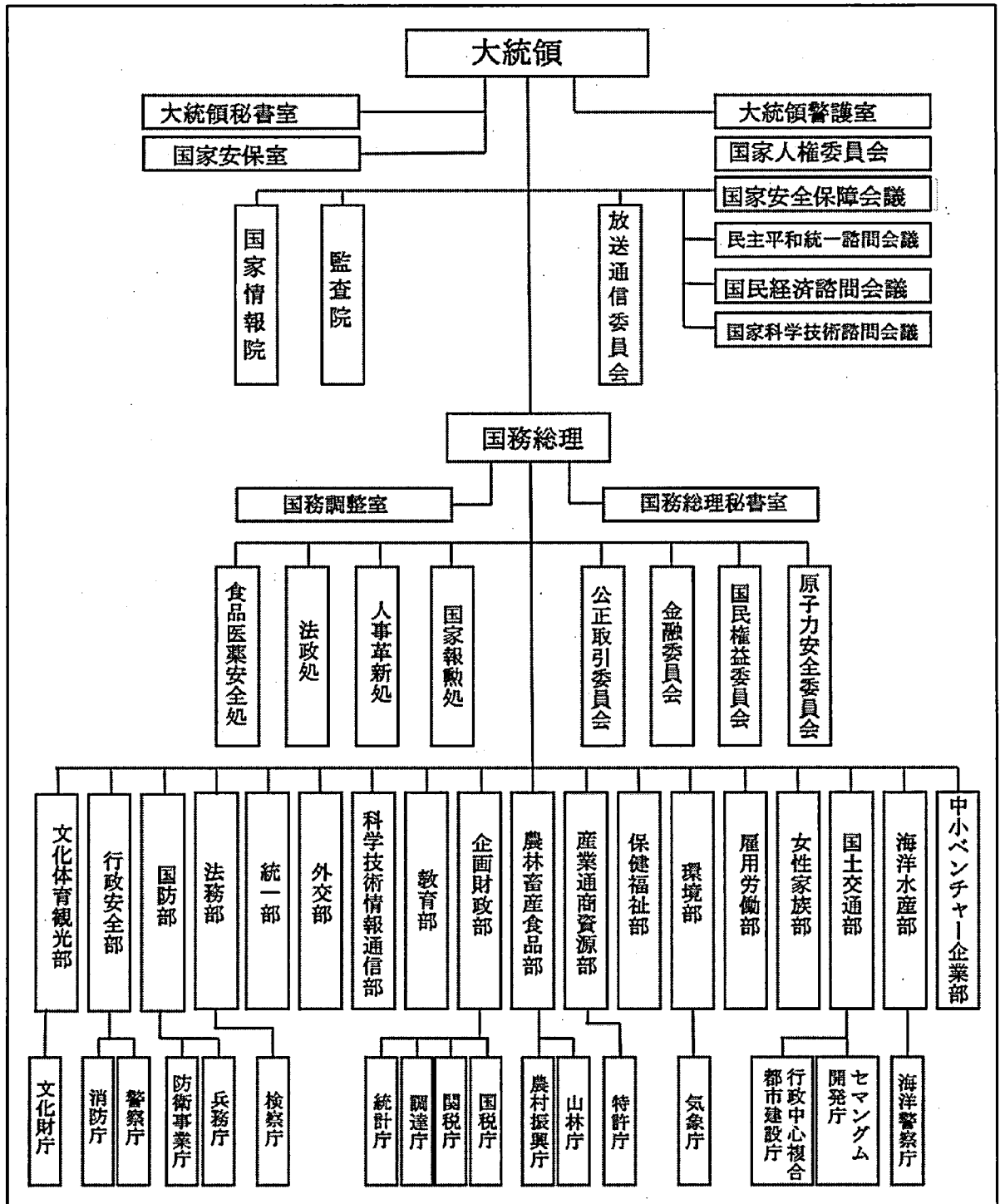
図1は、2017年7月26日を基準に韓国の政府組織図である。18部5処17庁2院4室6委員会になる。

¹² 韓国法制研究院 (<http://www.klri.re.kr/>)。

¹³ 国会事務処 (<http://nas.na.go.kr/>)。

¹⁴ 法制処 (<http://www.moleg.go.kr/>)。韓国の政府組織は大統領制を採用している関係上、日本のそれと多少異なるとはいえ、大きく違うところはないが、日韓両国は同じ漢字を使い、かつ韓国の政府機関の名称は日本のそれを模倣しているところが多いが以下の点で異なる。日本の省は韓国の部と称され、大臣は長官と呼ぶ。また日本の庁は処という字があてられている。但し、日本の法制局は韓国では法制処と称する。従って法律でも日本の政令は、大統領制をとる韓国では大統領令と国務総理令に分かれ、省令は部令という。ちなみに、日本の裁判所は法院と言う。最高裁は大法院となる。本稿では、日本語に訳せず韓国語のまま使用する。

図 1 韓国の政府組織図



(出典) 行政安全部¹⁵の資料を基に、筆者作成。

¹⁵ 行政安全部 (<http://www.mois.go.kr/>)

1. 韓国の法令体系

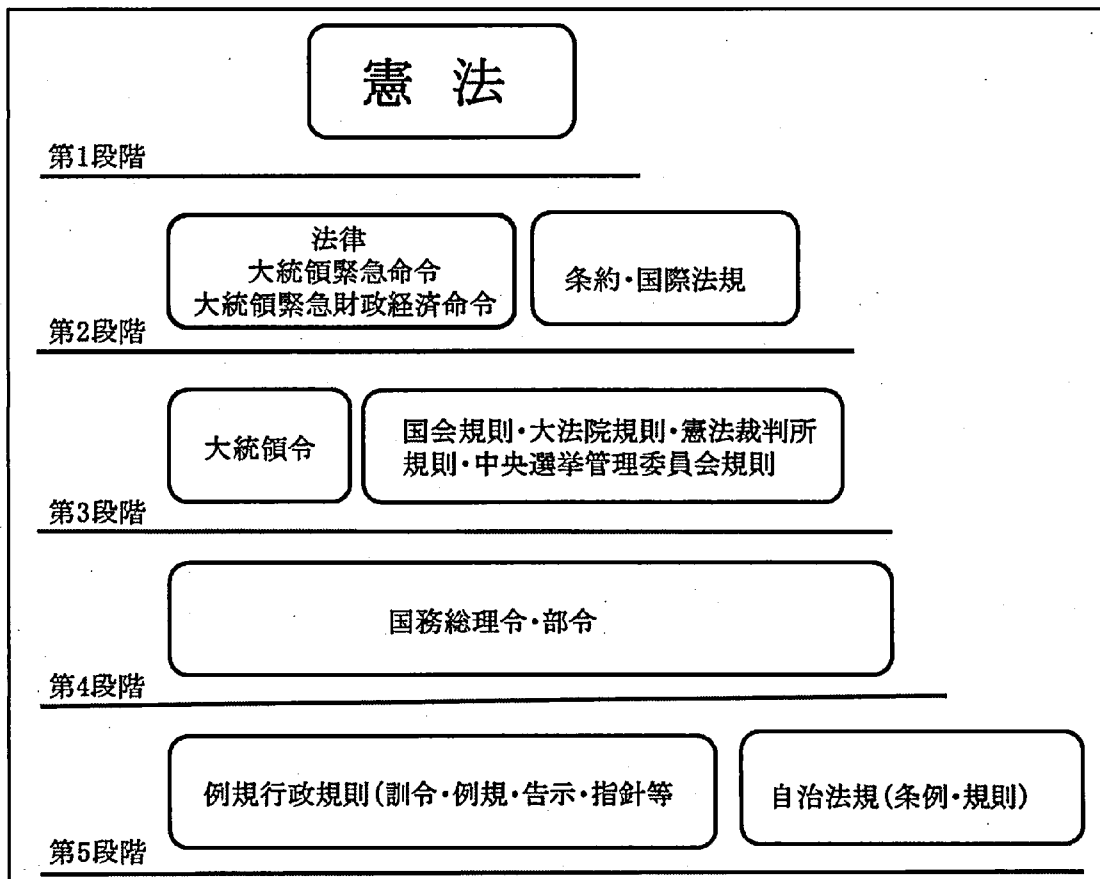
韓国の法令体系は大きく、最高規範である「憲法」とその憲法理念を具現するための「法律」は、その「法律」の効果的な実施のための「大統領令」、「國務総理令」、「部令」などの行政立法に体系化されている。

これらの法令は、一定の位階を形成するため、上位法令の委任により制定される。上位法令の執行のために制定された下位法令は、上位法令に抵触する内容を入れられない。もし上位法令に抵触するかを判断する必要がある場合には、法律の違反は、憲法裁判所で審査する権限がある。命令、規則による処分の違反かは、最高裁で審査する権限がある¹⁶。

1-1 法令の種類

韓国の法令体系は、以下の5段階に分けられる。韓国の法令体系を概略的に要約・整理すると、〈図2〉の通りである。以下順次説明していく。

図2 韓国の法令体系



(出典) 韓国法制研究院の法令体系を基に、筆者作成。

1-1-1 第1段階 憲法

第1段階は、最高位の憲法である。

¹⁶ 韓国法制研究院 http://elaw.klri.re.kr/kor_service/struct.do.

大韓民国憲法は、1945年7月17日に大韓民国憲法が制定・公布されることで、政府樹立のための法的基礎が整えられた¹⁷。

大韓民国の最上位法規範として、国民の権利と義務、政府の基本的な構造、経済秩序と選挙管理等に関する基本的な事項を規定する。

大韓民国のすべての下位法令の制定や改正の基準と根拠となり、もし法律や大統領令などが憲法に違反した場合、憲法裁判所は、憲法の規定と憲法前文、憲法の中に定められた基本理念の解釈を通じて、当該法令の違憲かを決定する。

現在の憲法改正は、制憲憲法の制定以降九次も行われた（表1参照）。

憲法は、第130条からなり、1987年10月29日に採択された。現在は、第6共和国憲法である¹⁸。

表1 憲法改正・改正略史

憲法制定・改正(略称)、制定時の大統領	提案・議決・公布	原因	主要内容	備考
第一共和国憲法(制憲憲法)、李承晩	1948. 6. 23	政府樹立	大統領中心制(国会で選出、任期4年、重任可能)・一院制国会(議員任期4年)	草案は議院内閣制・二院制国会、李承晩の要求で修正
	7. 12			
	7. 17			
第一次改正(抜粋憲法)、李承晩	1952. 5. 14	李承晩の再執権	大統領直接選挙制・二院制国会(民議院議員任期4年、参議院議員任期6年)	野党多数国会、非常戒厳令宣布、国会議員監禁、与野党折衷
	7. 4			
	7. 7			
第二次改正(四捨五入改憲)、李承晩	1954. 9. 8	李承晩の三選	大統領重任制限撤廃・国務総理制廃止・国務委員連帯責任制廃止	改憲必要議席(135.3)に不足(135)を四捨五入で改憲可能と与党
	11. 27			
	11. 29			
第三次改正(第二共和国憲法)、権限代行許政	1960. 6. 11	四・一九学生革命、李承晩退陣	議院内閣制・大統領国会選出(任期5年、重任可)・憲法裁判所新設・地方自治体長選挙制	民主党張勉政権誕生
	6. 15			
	6. 15			
第四次改正(不正選挙)	1960. 10. 117	革命要求世	不正選挙関連者・反	遡及立法

¹⁷ 韓相範(ハン・サンボン)『韓国法の現在(上)』中央大学出版部、1993年、161頁。

¹⁸ 金哲洙(キム・チョルス)前掲書、12頁。

処罰改憲)、尹潽善	11.28	論吸収	民主行為者処罰・不正蓄財者処罰	
	11.29			
第五次改正(第三共和国憲法)、朴正熙	1962.11.5	五・一六クーデター	大統領中心制(任期4年、重任可能)・一院制国会(議員任期4年・比例代表制)・憲法裁判所廃止	朴正熙政権誕生・遡及立法(政治活動浄化)
	12.6			
	12.26			
第六次改正(三選改憲)、朴正熙	1969.8.7	朴正熙三選	大統領三選許容	与党単独変則可決
	9.14			
	10.21			
第七次改正(第四共和国憲法・維新憲法)、朴正熙	1972.10.27	朴正熙終身執権、維新体制構築	大統領中心制強化(統一主体国民会議の間選制・任期6年再選無制限・権限強化)・維新政友会議員の大統領指名・憲法委員会の新設・地方議会選挙実施保留	非常戒厳令宣布
	11.21			
	12.27			
第八次改正(第五共和国憲法)、全斗煥	1980.9.29	朴正熙暗殺	大統領中心制(任期7年単任・選挙人団間選制)・比例代表制改制・基本権保障強化	非常戒厳令拡大・「新軍部」政権誕生
	10.22			
	10.29			
第九次改正(第六共和国憲法)、全斗煥	1987.9.27	六月民衆抗争、六・二九民主化宣言	大統領中心制(任期5年単任)・国会権限強化・基本権保障拡大・憲法裁判所復活	最初の与野党合意改憲・15年ぶりの大統領直選制
	10.12			
	10.27			

(出典) 金浩鎮(李建雨訳)『韓国政治の研究』三一書房、1993年、68頁を基に、筆者作成。

1-1-2 第2段階 法律及び大統領緊急命令及び大統領緊急財政経済命令、条約・国際法規

第2段階では、法律及び大統領緊急命令及び大統領緊急財政経済命令、条約・国際法規の二区分される。

(1) 法律及び大統領緊急命令及び大統領緊急財政経済命令

法律は、国会の立法原則による成文法の法規範に罪刑法定主義、租税法律主義、国籍取

得の要件、財産権の収容と補償、行政各部の設置および地方自治体の種類などを定める。

国民のすべての自由と権利は、国家の安定確保のため、秩序維持または公共福利のために必要な場合に法律で制限することができる。制限する場合にも、自由と権利の本質的な内容を侵害することがないようにしている。

法律は、憲法の下位にあり、憲法に違反する内容を持つことができず、憲法に違反する内容を持つときには違憲法律審査を経て、その効力が否定される（憲法第 111 条）。

大統領緊急財政経済命令と緊急命令は、大統領が国家緊急時に発令し、国会に報告承認を得る場合にかぎり、その法律の効力を持つようになる（憲法第 76 条 1 項、2 項）。

実務的に緊急財政経済命令権を明示した最初の事例は、1987 年に金泳三大統領が改憲憲法の下で発効した、第 16 号の金融実名取引及び秘密保障に関する緊急財政経済命令（1993. 8. 12）である¹⁹。

それ以降は、大統領緊急命令及び大統領緊急財政経済命令は、発行されていない。

(2) 条約・国際法規

国際条約とは、国家間の文書による合意、国際法規と大韓民国が締約国ではなく、条約に国際社会で一般的にその規範力が認められたものと国際慣習をいう。

大韓民国憲法は、国際法の遵守を規定し、憲法によって締結、公布された条約と一般的に承認された国際法規は、国内法と同じ効力を持つようにした。国内法と同じ効力と法律に該当する内容は、法律であり、下位法令に該当する内容は、下位法令で効力を有することを意味する。

条約と国内法が相反する条約を締結するときは、国会の同意を得るようになっており、条約の中には国内法の立法措置があつてこそ執行することができるものもある。

憲法に基づいて締結・公布された条約と一般的に承認された国際法規は、国内法と同等の効力を有する（憲法第 6 条 1 項）。

1-1-3 第 3 段階 大統領令、国会規則・大法院規則・憲法裁判所規則・中央選挙管理委員会規則

第 3 段階においては、大統領令、国会規則・大法院規則・憲法裁判所規則・中央選挙管理委員会規則に区分される。

(1) 大統領令

大統領は、法律で具体的に範囲を定めて委任された事項と、法律を実行するために必要な事項に関して、大統領令を発することができる（憲法第 75 条）。

詳しくは本論文の 3 で述べていく。

(2) 国会規則・大法院規則・憲法裁判所規則・中央選挙管理委員会規則

国会は、法律を反しない範囲内で、議事と内部規律に関する規則を制定することができる。（憲法第 64 条 1 項、国会法第 169 条 1 項）。

¹⁹ 韓国行政研究院『大韓民国歴代政府重要政策と国政運用—第 5 巻：金泳三政府—』図書出版大栄文化社、2014 年、106 頁。

大法院は、法律に低触しない範囲内では、訴訟に関する手続、法院の内部規律と事務処理に規則を制定することができる（憲法第108条）。

憲法裁判所規則は、法律に低触しない範囲内では、審判に関する手続、内部規律と事務処理に規則を制定することができる（憲法第113条2項）。

中央選挙管理委員会は、法律の範囲内で、選挙管理・国民投票管理または政党事務に関する規則を制定することができ、法律に低触しない範囲内では、内部規律に規則を制定することができる（憲法第114条6項）。

1-1-4 第4段階 国務総理令・部令

第4段階は、国務総理令・部令である。

国務総理または、行政各部の長は、所管事項に関して、法律もしくは大統領令の委任または職権に基づいて、総理令または部令を発することができる。（憲法第95条）。

詳しくは本論文の3で述べていく。

1-1-5 第5段階 例規行政規則（訓令・例規・告示・指針等）、自治法規（条例・規則）

第5段階では、例規行政規則（訓令・例規・告示・指針等）、自治法規（条例・規則）に区分される。

(1) 例規行政規則（訓令・例規・告示・指針等）

各級行政機関の訓令・例規・告示（その名称にかかわらず、法令の施行と直接関連して発令する規定・規則・指示・指針・通告などを含み、以下「訓令・例規等」という。）は、その内容が適法かつ現実に適合するように発令・維持・管理する（法制業務運営規定 第25条）。

(2) 自治法規（条例・規則）

自治法規は、地方自治体の自治に関係のあるすべての法律を総称するものである。

地方自治体団体は、住民の福利に関する事務を処理し、財産を管理し、法令の範囲内で自治に関する規定を制定することもできる。（憲法第117条1項）。

1-2 現行法令の状況

1-2-1 現行法令

以下の表2は、現行法令の数である。

以下の統計は有効期間が過ぎた法令を除いて法制処に収録された現在の有効な法令だけを基準として集計したものである。

表 2 現行法令

区分		件数
憲法		1
法令	法律	1,413
	大統領令	1,656
	総理令	83
	部令	1,202
	小計	4,687
合計		4,688

(出典) 法制処の法令統計を基に、筆者作成。

表 2 でわかることは、2017 年 6 月 30 日までの法令別の現状を表したものである。大統領令が一番多く、次に法律、部令、総理令順になっている。

1-2-2 法令別の公布の現状

表 3 は 1948 年から 2017 年までの法令別の公布の現状を表したものである。

この統計は法令公布台帳を基準として集計した統計で、現況に含まれているので上の法制処に収録された現在の有効な法令を基準として集計である。

表 3 法令別の公布の現状 (2017-06-30 現在)

区分		件数
憲法		10
法令	法律	14,838
	大統領令	28,176
	國務院令	257
	閣令	1,765
	総理令	1,402
	部令	22,207
	小計	68,645
合計		68,655

(出典) 法制処の法令統計を基に、筆者作成。

表 3 でわかるように、2017 年 6 月 30 日までの法令別の公布の現状を表したものである。大統領令が一番多く、次に部令、法律、閣令、総理令順になっている。

表 4 は、1987 年の民主化以降から 2017 年までの法令別の公布の現状を表したものである。表 4 でわかるように 20 世紀前半から後半にかけて法令数が急激な変化している。

1998 年、1999 年に急激に法令公布が増えている。それは、1997 年末の外貨危機が直接的な契機になり危機克服のため、金大中政府が推進した 4 代部門 (企業・金融・労働・公共)

改革によるものである²⁰。

2004年3月、選挙法9条公務員の選挙中立義務違反、大統領選挙資金と側近不正、実情に応じた経済破綻などを主張し、盧武鉉大統領令弾劾訴追した²¹。2005年は、このように弾劾からの大統領令権限回復による政治状況を反映したものである。

2012年以降は、2000件以上の法令が公布されている。このような法令の急激な増加傾向は、社会の多様化、技術の専門化によるものである²²。

表4 民主化以降の年度別法令公布数

年度\区分	法律	大統領令	国務総理令 ・部令	合計
	法令数	法令数	法令数	法令数
1987	71	315	236	622
1988	86	232	197	515
1989	113	287	217	617
1990	115	345	218	678
1991	182	326	282	790
1992	45	259	256	560
1993	156	276	304	736
1994	162	408	332	902
1995	290	388	323	1,001
1996	105	361	324	790
1997	241	347	302	890
1998	133	478	415	1,026
1999	475	604	602	1,681
2000	238	416	381	1,035
2001	251	380	300	931
2002	263	395	301	959
2003	206	332	337	875
2004	268	460	449	1,177
2005	517	591	600	1,708
2006	308	559	592	1,459
2007	674	699	571	1,944
2008	492	729	666	1,887
2009	580	726	652	1,958

²⁰ キム・ドンコン『世界化と公共部門改革』博英社、2004年、45頁。

²¹ 孔義植（コン・ウィシク）、鄭俊坤（チョン・ジュンコン）『韓国現代政治入門』芦書房、2005年、66頁。

²² 盧在錫（ノ・ゼソク）『民主主義の立法過程』図書出版オルム、2016年、282頁。

2010	516	637	613	1,766
2011	722	897	726	2,345
2012	455	802	739	1,996
2013	550	770	736	2,056
2014	809	902	776	2,487
2015	744	897	911	2,552
2016	820	905	832	2,557

(出典) 法制処の法令統計を基に、筆者作成。

1-3 小括

以上述べたように韓国の法令体系は、憲法を頂点にした第1段階、法律及び大統領緊急命令及び大統領緊急財政経済命令、条約・国際法規を第2段階、大統領令、国会規則・大法院規則・憲法裁判所規則・中央選挙管理委員会規則を第3段階、国務総理令・部令を第4段階、例規行政規則（訓令・例規・告示・指針等）、自治法規（条例・規則）を第5段階に区分し、上下の秩序をなしている。

下位に位置されている法令が上位法令に反してはならない。

また、表3のように、制憲以降の法令（2017-06-30現在）は、68,655件が公布されている。表4のように、1987年の民主化以降から2017年までの法令別の公布の急激な増加傾向にある。これは、社会の多様化と共に国際化によるものである。

今後も法令数が増え続けていこう。

2. 韓国の立法過程 (Legislative Process)

国会が法律を制定する際に、一連の手順を経ることになる。これを立法過程 (Legislative Process) という。

立法過程は、一定の立法政策の目的の下に作成された法律案が国会に提出された後、所定の手続に基づいて審議を経た上で、政府に移送され、大統領の公布によって法律として効力が発生するまでのすべての過程を含んでいる。立法過程を段階的に見ると、①法律案の立案過程、②国会での審議過程、③法律案の政府移送。大統領の公布と大別することができる。

韓国の法律は、立法機関である国会で制定される。国会議員だけ法律を提出するのではない。国会議員が提出した法律案は、議員発議法案という。政府が提出した法律案は、政府提出法律案という。

同じ法律といっても議員発議法案なのか、政府提出法律案かに応じて、具体的な立法手続きは違いがある。また、「大統領令」は、国会の審議を経ない。行政立法の大統領令は、閣議で審議、議決を経て公布される。「國務総理令」や「部令」は、國務総理や行政各部長官が発する命令であり、次官会議や國務會議の審議も経ない。「國務総理令」は、法制処の審査後、首相の決裁を受けた後、法制処で総理令公布番号を与えられ、「部令」は、行政各部の長官の決裁を受けた後、法務担当官室から府令公布番号を受ける。

以下は、法制処、国会法情報システム (National Assembly Law Information) に従って韓国の立法過程を整理していく。

2-1 法律案の提案者

以下で述べるように、韓国の法律案の提案者は、①国会議員、②政府、③国会の各委員会である。

まず、韓国の憲法は、第40条で「立法権は国会に属する」として、国会の立法機能を明文で宣言している。加えて、憲法は、第52条で「国会議員と政府は法律案を提出することができる。」とし、政府にも法律案提出権を付与し、制度的に保障している。

次に、国会法第51条では、国会の委員会もその所管に属する事項について法律案を立案し、委員長名義で提出することができる。

第1の議員発議法案は、発議者を含む10人以上の賛成で発議する (国会法第79条)。

予算上の措置を伴う法律の場合には表5のように国会法第79条の2 (議案の費用推計資料等の提出) より、議員が予算や資金上の措置を伴う議案を発議する場合には、その議案の施行に伴うと予想される費用の国会予算政策処の推計書または国会予算政策処の推計要求書を併せて提出しなければならない。ただ、国会予算政策処の費用推計要求書を提出した場合には、第58条第1項の規定による委員会の審査の前に、国会予算政策処の費用推計書を提出しなければならない。〈改正 2014. 3. 18〉 委員会は、予算や資金上の措置を伴う議案を提案した場合には、その議案の施行に伴うと予想される費用の国会予算政策処の推計書を併せて提出しなければならない。ただし、緊急の事由がある場合、委員会の議決で

これを省略することができる。〈新設 2014. 3. 18〉

政府が予算や資金上の措置を伴う議案を提出する場合には、その議案の施行に伴うと予想される費用の推計書と同等の財源調達方案に関する資料を議案に添付しなければならない。〈改正 2014. 3. 18〉

第 1 項から第 3 項までの規定による費用の推計と財源調達方案の資料の作成及び提出手続等に関して必要な事項は、国会規則で定める。〈改正 2014. 3. 18〉

[本条新設 2005. 7. 28]

又、国会は政府予算案に対して、修正同意する事ができるが、その案件に対する理由と議員 30 人以上の賛成者と連署し、前もって議長に提出しなければならない。しかし、修正同意には国会議員 50 人以上の賛成が必要である（国会法第 95 条 1 項）。

第 2 の政府提出法律案は、国务会議の審議を経て大統領の名義で提出するもので、国务総理と国务委員が副署しなければならない（憲法第 82 条・第 89 条）。

最近では、憲法上の法律案提案権がない最高裁判所、中央選挙管理委員会と監査院でそれぞれの裁判所組織法、公職選挙および選挙不正防止法及び監査院法など関連法の中の改正意見を国会に提出する場合がある。この場合、これを所管（常任）委員会に送付して法案審査に参考するようにし、所管（常任）委員会では、その意見を参考にして国会法第 51 条による委員会案を提案する事例もある。

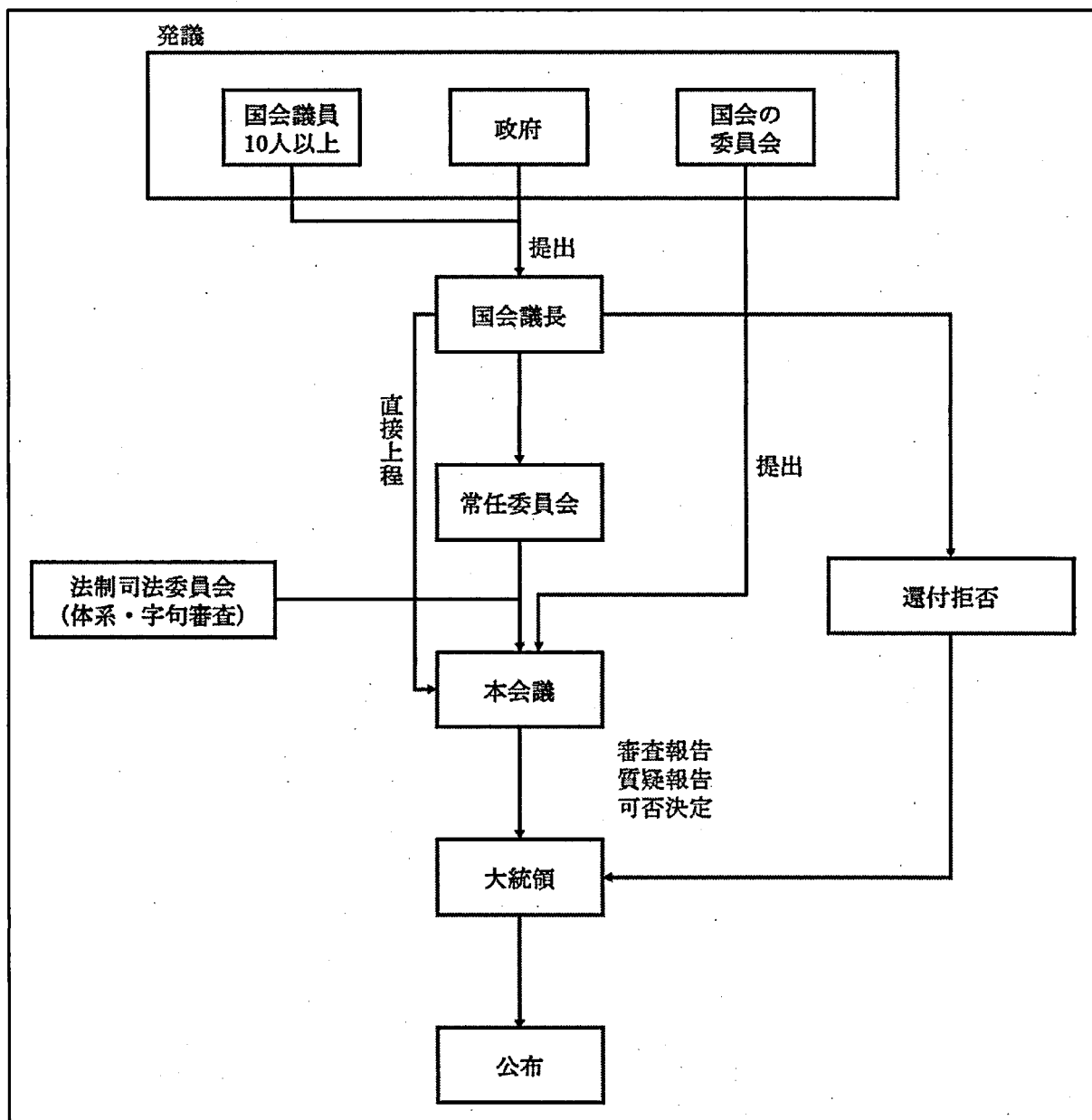
以上述べたように図で表すと以下の表 5、図 3 になる。

表 5 法律案の提出

	予算なし	予算あり
議員	発議者を含む 10 人以上の賛成が必要	議案の費用推計資料等の提出 議案の施行に伴うと予想される費用の国会予算政策処の推計書または国会予算政策処の推計要求書を併せて提出しなければならない
政府	国务会議の審議を経て大統領の名義で提出するもので、国务総理と国务委員が副署しなければならない	議案の施行に伴うと予想される費用の推計書と同等の財源調達方案に関する資料を議案に添付しなければならない。
委員会	その所管に属する事項について法律案を立案し、委員長名義で提出することができる	議案の施行に伴うと予想される費用の国会予算政策処の推計書を併せて提出しなければならない。ただし、緊急の事由がある場合、委員会の議決でこれを省略することができる。

(出典) 2-1 を基に、筆者作成。

図 3 韓国立法過程（法律のみ）



(出典)「大韓民国国会」(www.assembly.go.kr)を基に、筆者作成。

2-2 議員発議法案の立案過程

公職選挙法第 21 条 1 項に（国会の議員定数）国会の議員定数は地方区国会議員と比例代表国会議員を合わせて 300 人とする。〈改正 2016. 3. 3〉

国会議員の総定数は、300 人である。2017 年 12 月 12 日現状の国会議員数は、表 6 で見るように総定員 300 名中 298 名になる²³。

²³ 『国民の党アン・チョルスウ議員大統領選出馬し辞退、国民の党アン・チョルスウ議員当選無効（公職選挙法違反）』

表 6 議席数の現状

交渉団体/選挙区	選挙区	比例代表	合計	備考 (%)	
共に民主党	108	13	121	40.6	
自由韓国党	99	17	116	38.93	
国民の党	26	13	39	13.09	
非 交 渉 団 体	正しい政党	11	0	11	3.69
	正義党	2	4	6	2.01
	民衆党	2	0	2	0.67
	大韓愛国党	1	0	1	0.34
	無所属	2	0	2	0.67
欠員	2	0	2	0.67	
合計	253	47	300	100	

(出典)「大韓民国国会」を基に、筆者作成。

議員発議法案は、以下の5通りある²⁴。

- ① 議員が直接立案する場合
- ② 政府または第三者が提出する案を基に議員が立案して提出する場合
- ③ 政府が用意した案を議員を通じて提出する場合
- ④ 研究者および関連団体などが用意した法律の草案を、議員を通じて提出する場合
- ⑤ 政党に所属する議員は、所属政党の政策実務部門で立案した法律案を、党務会議など所定の党内手続を経て発議する場合

これらの議員発議法案の立案過程を概略的に見ると、以下の通りである。

2-2-1 立法の準備段階

特定の分野に高い関心を持っている議員個人の立法動機によって立法が推進されている場合もあるが、政党の中の政策機構の決定に基づいて、または政党指導部の指示に基づいて立法が推進されることもある。政党別に多少の違いはあるが、政策委員会など政策を審議・決定する機構を置いており、分野別に党専門委員を置き政策開発に力を入れている。20人以上の所属議員に交渉団体を構成した政党の場合には、国会の所属で、政策研究委員を置いて立法政策の審議・決定過程に党と国会との通路を設けている。また、対国民の関係においては、専門家や一般国民の意思を収束するために党レベルで政策セミナーや公聴会などを開催している。

2-2-2 法律の立案段階

- ・議員発議法案の立案段階は、以下の八段階に区分される²⁵。

²⁴ 国会法律情報システム。http://likms.assembly.go.kr/ 参照。

立法を推進しようとする議員は、法制実務者に法律案の立案を依頼するのが一般的である。直接議員が政策担当者に指示することも、外部の専門家に依頼することもあるが、国会には議員発議法案の基礎と成案などの法制支援のために法制室が設置されている。法制室には法制業務を専門とする法制官（契約弁護士・博士を含む）等が配置されて議員発議法案の法制支援や各種法制資料の提供役割を担っており、法制室で議員の法律立案の要求に応じて法律案が立案される過程を説明すると、次の通りである。

(1) 法律の基礎要求

法制室の立法支援を受けて法律案を発議しようとする国会議員は立法しようとする内容が含まれている立法要綱や法律の草案（関連参考資料添付）を作成し、これを法律案立案（検討）依頼書と一緒に法制室に提出する。

(2) 基礎チームの構成

法制室では法律案の立案を求められたら、どんなに簡単で単純な法律を基にした場合にも、その法律が与える影響などを考慮し、法制官数人が共同でチームを構成し、法律を立案し、立法の内容面で専門的な知識を備えた者と立法技術面での経験と知識を備えた者が意見を交換して良い代替案を選択し立案に参加する。

(3) 法律問題と動機把握

法制官に法律の立案が依頼されると法制官は、まず法律案の立案要求者の意図する立法目的とその内容を正確に把握しなければならない。内容を把握し、次は依頼された法律案の問題点を導出し、異議を解決するための最適な選択肢を模索する。この過程で、法制実務的な法制官などは、法律案の立案を依頼した議員や議員補佐官と頻繁に協議する。

(4) 立法資料収集

立派な立法になるためには、立法資料の十分な確保が必要である。法制官などは、関連の法律を全体的に検討するだけでなく、外国の立法例、専門家の意見などを収集し、法律に反映する。

(5) 法律の要綱と分析書作成

新たに制定・改正する法律案に収録すべき条文全体に対して要綱と分析書を作成することにより、立案過程において効率を高めている。まず、制定する法律案の章・節・条文だけ順序別に別紙に配置し、法律案の要綱を作成し、個々の内容は、条文ごとに別紙に分析した後、これをすべて合わせて法律の要綱と分析書を作成する。

(6) 草案の作成

個々の条文の作成が終わった後、一つの法律体制として法律案を立案する。法律とは、最終的に特定の意味を持つ文字や文章によって表現される。

法文は、立法者の意図が正確に表示されるべきである。法律の形式や内容が基の基準に適合し、一般国民が理解しやすいように作成する。

(7) 草案の検討と修正

法案の草案が作成されると前の条文を検討する。検討方法は、条文や項別に表現の内容

²⁵ 国会法律情報システム。http://likms.assembly.go.kr/ 参照。

を統一するかを確認し、脱字をチェックする。他の条文を引用する場合には、その内容が正しいかを検討しなければならぬ。これを水平検討という。また、前の条文について垂直検討を行う。この過程では、いくつかの目標の中で 1 つだけを立て垂直に全条文を検討していく。これは、複数の目標を同時に立て点検すると、時間は節約できるが欠落している部分があるからである。

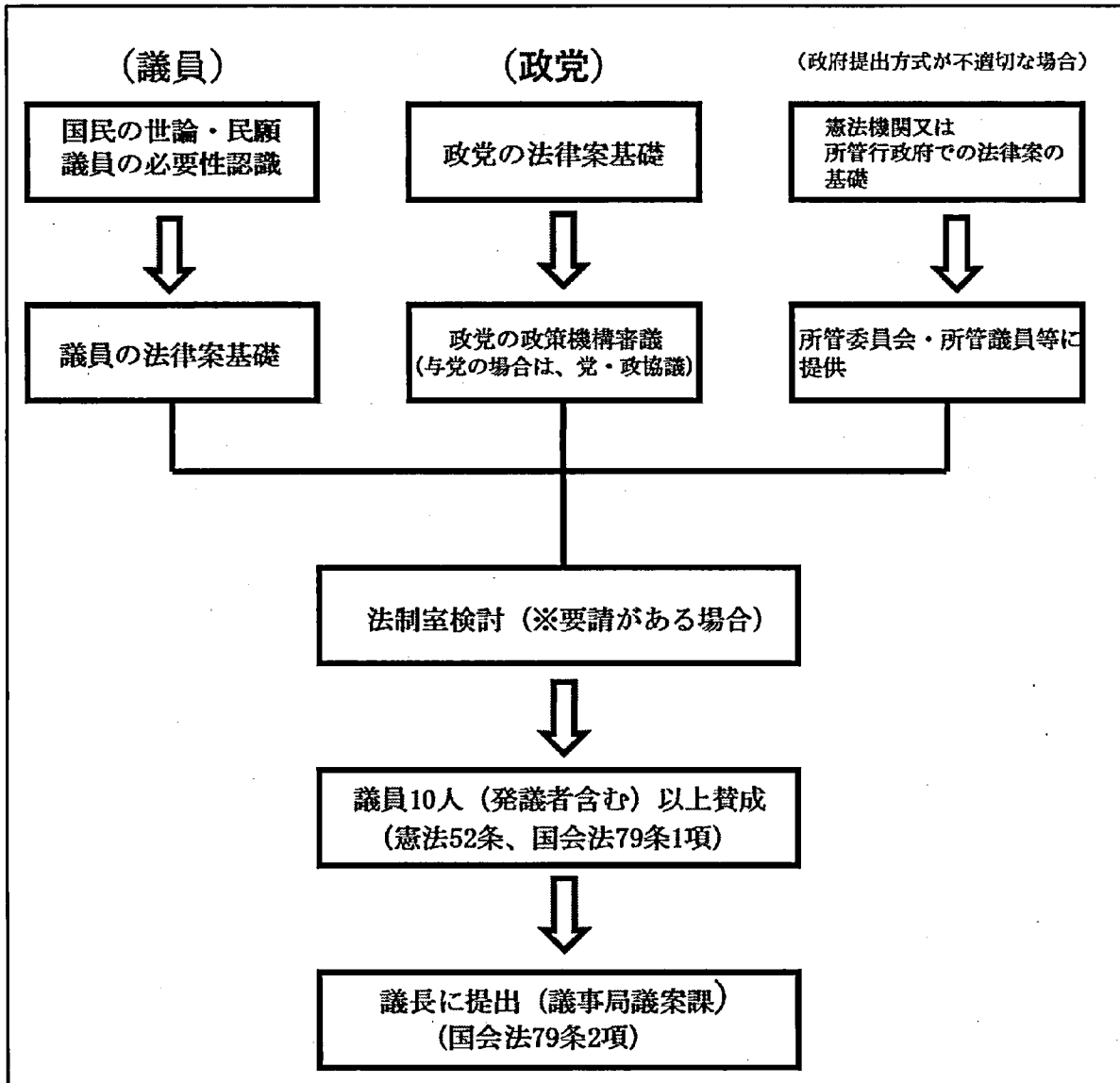
すでに作成された草案は関係機関、専門家や利害関係人等にフィードバックさせ、その意見を聞いて修正が必要な部分は補完する。

(8) 要請議員に提供

上記のような手順を経て成案された法律案は、法制室の内部の決裁を経て法律案の内容が含まれているコンピュータのフロッピーディスクと一緒に要求された議員に提供することになる。この場合、その法律案の成案を担当した法制官がこの要求議員に法律案の内容を説明する。

以上で説明した議員発議法案の立案過程を概略的に要約・整理すると〈図 4〉の通りである。

図 4 議員発議法律案の立案過程



(出典)「国会法情報システム」(National Assembly Law Information)を基に、筆者作成。

2-3 政府提出法律案の立案過程

政府提出法律案は、以下の10段階に区分される。

- ①法令案の立案→②関係機関との協議→③立法予告→④経済長官・次官会議→⑤党・政協議→⑥所管中央行政機関原案確定→⑦法制処審査→⑧次官会議・国务会議審議→⑨大統領裁可及び国务総理と関係国务委員の副署→⑩国会提出

以下の表7は、政府提出案の段階別にかかる期間を表したものである。

表 7 政府提出案の段階別にかかる期間

立法過程	所要期間
法令案の立案	約 30 ～ 60 日
腐敗影響評価 ²⁶	約 15 ～ 30 日
関係機関との協議及び党・政協議	約 10 日 以上
立法予告	約 40 ～ 60 日
規制審査	約 15 ～ 20 日
法制処審査	約 20 ～ 30 日
次官会議審議	約 7 ～ 10 日
国務会議審議	約 5 日
大統領裁可及び国会提出	約 7 ～ 10 日
国会審議・議決及び公布案政府移送	約 30～60 日 (国会審議日程によっては、一律ではない)
国務会議上程	約 5 日
公布	約 3～4 日

(出典) 法政処。http://www.moleg.go.kr/基に、筆者作成。

法令の種類や内容などによって期間が異なる場合がある。政権内での立法過程にかかる期間は約 5 ヶ月 ～ 7 ヶ月程度かかることは普通である。短縮、延長される場合もある。

(1) 法律の立案

政府提出法律案は、各中央行政機関が自己所管事項について立法を推進するのが一般的である。この場合、法律案の草案は、当該法律の執行を担当する所管省庁の所管部署が主管するようになる。主務部署は、いつもの立法情報や資料を蓄積しているため、最も優れた法律の立案者になる。しかし、高度の専門性・技術性を要する分野である場合には、関連研究機関、団体に委嘱をすることもでき、専門家の[法律起草委員会]を設定して、立案することもある。

(2) 関係機関との協議 (合意)

制定・改正または廃止しようとする法律案が所管省庁で立案・成案された場合、他の行政機関との合意を必要とする事項があるときは、立法予告をする前に、協議を経なければならない。

関係省庁の協議 (合意) が必要な事項を例示すると、次の 7 通りである。

- ① 公共料金、手数料その他の予算が伴うか、物価と関連している事項は、企画財政部
- ② 政府の人事・組織に関する事項は、行政安全部
- ③ 地方自治団体の所管事項である場合には、行政安全部
- ④ 書式、定期レポートに関する事項は、行政安全部
- ⑤ 監査院法第 49 条の会計関係法令案は、監査院

²⁶解釈次第では職権乱用を誘発する法令の影響。

⑥その他の政府組織法上の他の省庁の固有業務に関連する事項があるときは、関連省庁

⑦ 予算に関する法律は、企画予算処、会計に関する法律は、財政經濟部、法令でどの府処の専属的所管業務に定めた事項は、その対応する省庁

(3) 立法予告

政府の立法の場合、国民の権利・義務、日常生活と密接な関連がある法令等を制定・改正、廃止しようとするときは、立法に先立ち法令案の立法趣旨、主要な内容や専門を官報・公報や新聞・放送・コンピュータ通信などの方法で広く公告する。その予告期間は、予告するとき定め、特別な事情がない限り、20日以上とする（行政節次法第41条、第42条、第43条）。

中央行政機関は、立法が緊急を要する場合には、立法の内容の性質またはその他の事由により、予告の必要がない場合、または困難であると判断される場合には、上位法令等の単純な執行のための場合と予告が公益に著しく不利な影響を与える場合には、立法予告をしない。法制処長立法予告をしていない法律案の審査要請を受けた場合に立法予告をすることが適当であると判断されるときは、当該中央行政機関に対し立法予告を推奨し、直接予告することができる（行政節次法 第41条）。

予告された法令案について意見があれば誰でも所管中央行政機関に書面で意見を提出することができる。

所管中央行政機関の長は、立法予告の結果、提出された意見の中で重要な事項については、その処理結果を閣議上程案に添付しなければなら（行政節次法第44条、法制業務運営規定第18条）。

(4) 経済長官・次官会議

経済関係部処で提供する法律案は、経済関係の各部処の長官や次官などで、それぞれの構成されている経済関係長官会議と経済次官会議を順番に経ることで、経済政策に関する関連省庁間の十分な協議が行われるようにしている。

(5) 党・政協議

政府は、国民との利害関係がある主要政策及び法律を立案する際に、与党と党・政協議をする。

(6) 所管中央行政機関原案確定

先に記述した段階を経て法律案の草案を補完して初めて所管中央行政機関の原案が確定される。

(7) 法制処の審査

所管中央行政機関から法律審査が依頼されると、法制処は、法律の字句・フォーマット・システムだけでなく、内容の妥当性等の実用的な事項についても審査をし、原案を修正・補完する。法制処の法律案の審査は省庁別に分掌している法制管が担当している。

(8) 次官会議及び閣議審議

法制処の審査が終了した法律案は、次官会議と閣議の審議を経る。ただし、緊急の場合には、次官会議を省略し、すぐに閣議に上程して審議することができる。

(9) 大統領の裁可と国務総理および関係国務委員の副署

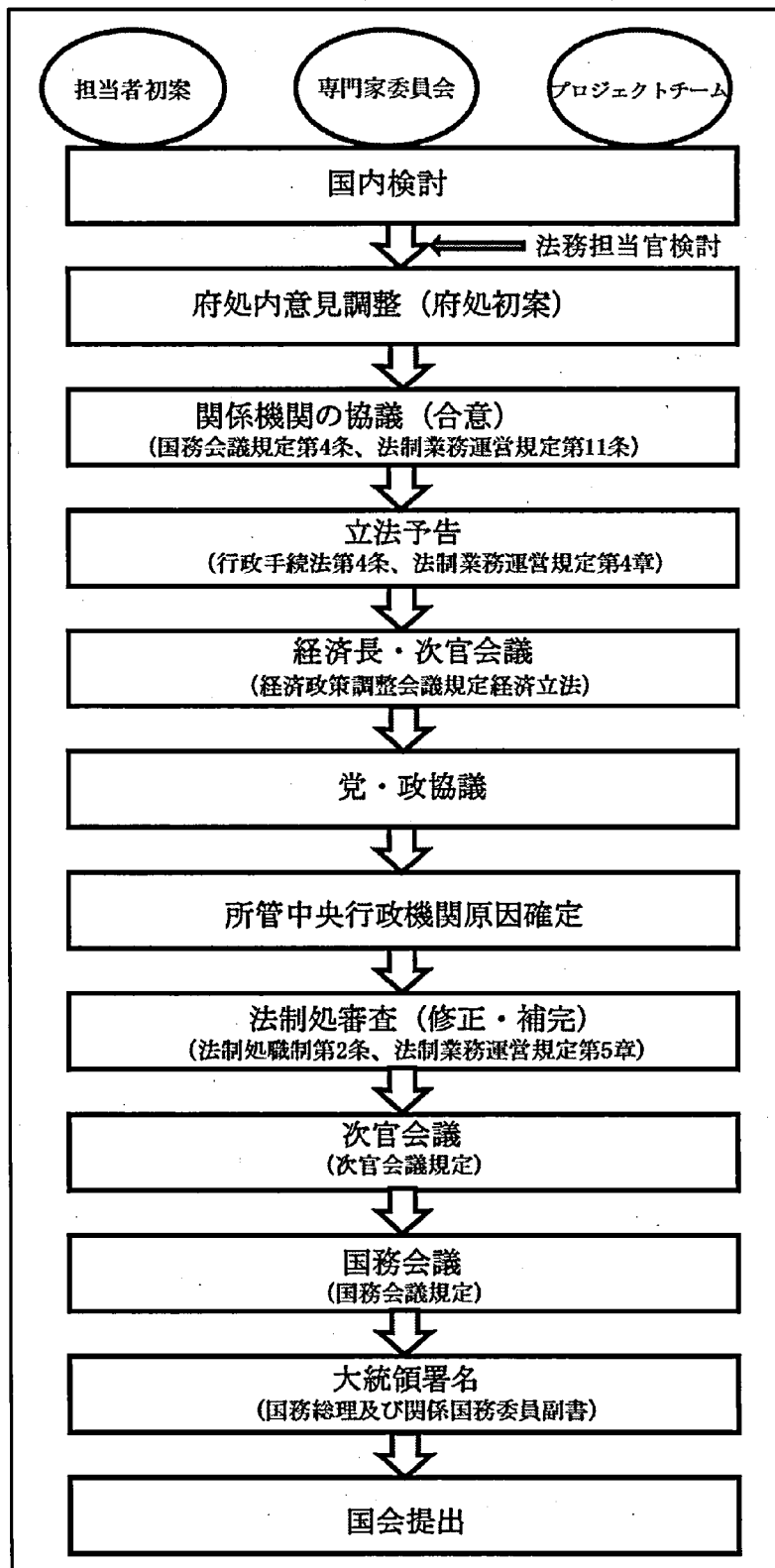
国務会議の審議を終えた法律案は、大統領が署名し、国務総理及び関係国務委員が副署する。

(10) 国会提出

法律の大統領の署名があれば法制処は法律案（700部）を、遅滞なく国会に提出する。

以上で説明した政府提出法律案の立案過程を概略的に要約・整理すると、〈図5〉の通りである。

図 5 政府提案法律案の立案過程



(出典)「国会法情報システム」(National Assembly Law Information)を基に、筆者作成。

2-4 委員会提案法律案の立案過程

表8は委員会の現況を表したものである。委員会の現況韓国では、委員会は、常任委員会、常設特別委員会、特別委員会の三つの委員会がある。

表 8 委員会の現況

委員会	人数
国会運営委員会	28
法制司法委員会	17
政務委員会	24
企画財政委員会	26
科学技術情報の放送通信委員会	24
教育文化体育観光委員会	29
外交統一委員会	22
国防委員会	17
行政安全委員会	22
農林畜産食品水産委員会	19
産業通商資源中小ベンチャー企業委員会	30
保健福祉委員会	22
環境労働委員会	16
国土交通委員会	31
情報委員会	12
女性家族委員会	17
予算決算特別委員会（常設）	50
倫理特別委員会（常設）	15
平昌冬季オリンピックと国際競技大会支援 特別委員会	18
憲法改正特別委員会	36
政治改革特別委員会	18

（出典）「大韓民国国会」を基に、筆者作成。

(1) 提案者

委員会は、その所管に属する事項について法律案、その他の議案を提出することができる。この場合には、委員長が提出者になる（国会法 51 条）。

(2) 所管事項

常任委員会は、案件が回付されることで審査権が付与されるのではなく、所管事項について自主的な審査権を持っている。その所管について議案を自ら立案し提出することができる（国会法 36・37）。各常任委員会の所管事項は、国会法第 37 条で、具体的に明示している。そして、特定の事項について法律案の立案・審査のために本会議議決で特別委員会を構成した場合には、その範囲内で特別委員会も法律案を立案して提出することができる。

(3) 委員会の提案法律の種類

委員会で提案する議案は、立法実務上[委員会案]と[委員会提出の代替案]に区分される。[委員会案]は、委員会がその所管に属する事項について独自に議案を立案し、提出するものである。[委員会提出の代替案]は、原案の趣旨を変更しない範囲内で、その内容の大幅な修正やシステムを別の方法にして原案を代わる案に提出する。つまり[代替案]は、原案の存在を前提にして、その審査過程で原案を破棄し、代わりに提出する案に対して[委員会案]は、原案の存在とは関連がないという点で、その差がある。

(4) 提案手順

委員会で法案を提案しようとするときは、これ立案するための小委員会を構成し、その小委員会で用意した内容を委員会で質疑・討論・逐条審査を経て、委員会案に採択（議決）する。委員の同意（動議）で提案された内容を委員会で直接審査・議決、小委員会の審査・報告させた後に議決することにより、委員会案を用意することになる。

委員会で提出された議案は、すでにその委員会で十分な審査を経て提出されたもので、その委員会に回付しない（国会法第 88 条）。しかし、その議案の内容が不十分であるなどの理由で、再審査する必要があると認めるときは、議長は、国会運営委員会の議決に基づいて、他の委員会に付託することができる（国会法第 88 条）。

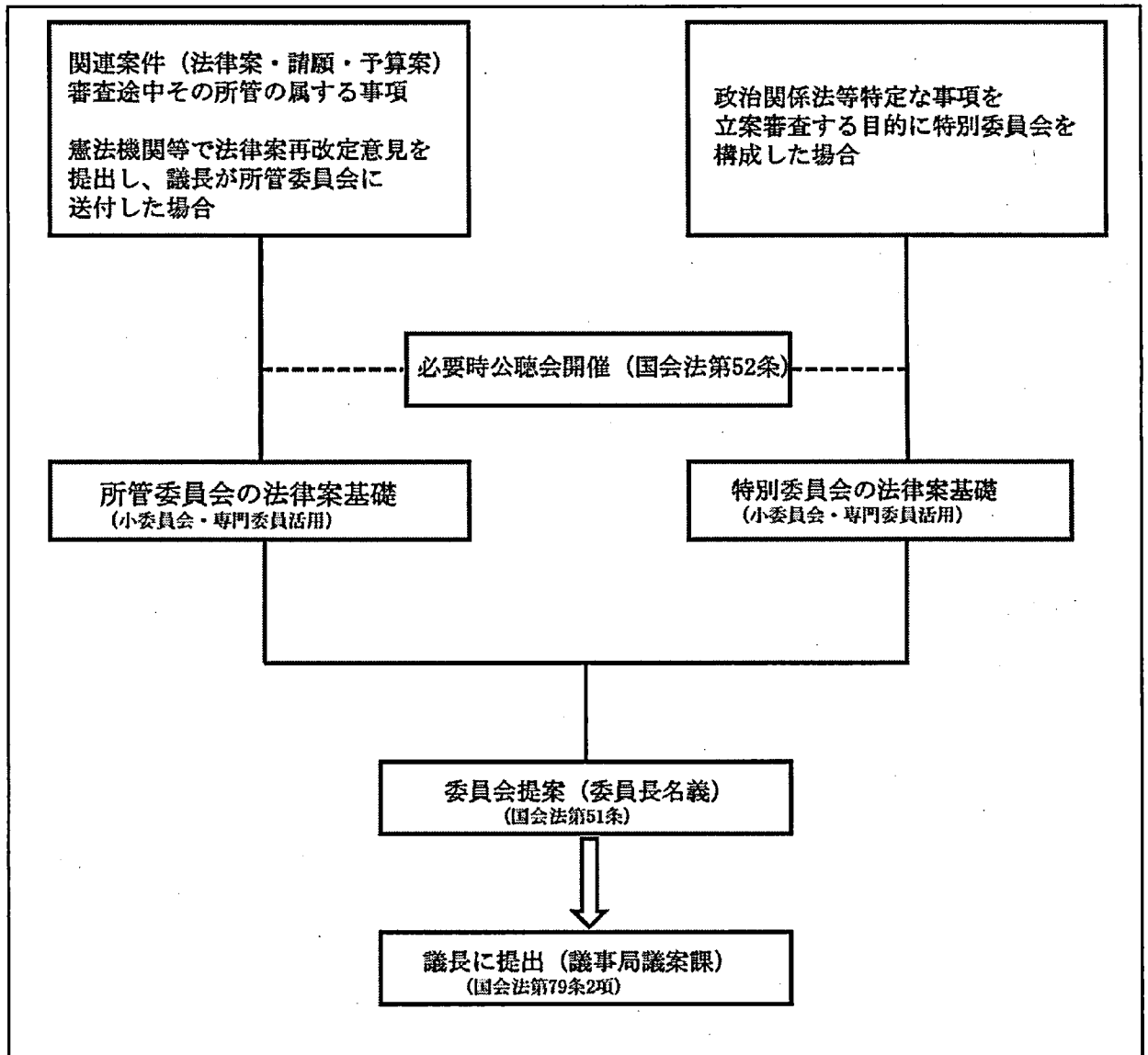
本会議審議途中委員会にとって再び審査させることの必要性を認めるときは、その議決に他の委員会に回付することもでき、同じ委員会に再会部することができる（国会法第 94 条）。

(5) 提案書式

委員会で提出する法律案は、すでにその委員会の審査を経たので提案書式は、当該法律案に対する委員会の審査報告書としての役割を兼ねており、その書式は一定に定められている。

以上で説明した委員会の提案法律案の立案過程を要約・整理すると、〈図 6〉の通りである。

図 6 委員会提案法律案の立案過程



（出典）「国会法情報システム」（National Assembly Law Information）を基に、筆者作成。

2-5 国会提出の段階及び法律案の審議・議決

法律案を発議する議員は、その案を備えて理由をつけ、所定の賛成者（発議者を含む 10 人以上）と連署し、これを議長に提出する。この場合、その中には、発議議員と賛成議員を区分して表示し、法律案のサブタイトルに発議議員の氏名を記載する。発議議員が 2 人以上の場合には、代表発議議員 1 人を明示しなければならない。発議者は、当初の法律案を立案し、立法を主導してきた議員になるのが普通であるが、党の政策部門などで基づいて立法が推進されている場合には、その法律案の所管常任委員会の所属議員、その法律案の内容と直接・間接的に関連している議員の中から担当するが多い。

法律案の提案理由と主な骨子は、正確かつ簡潔にまとめ、立案しなければならない。提案理由は、その法律案を発議になった旨を言うので、委員会で朗読する提案説明のような演説形態は好ましくない。

改正法律案の場合は、新・古条文の対比表を添付し、予算上の措置を伴う法律の場合には、予算明細書を併せて添付する（国会法第79条2項）。

法律案の賛成者の署名を得た後、法律案の提出文書（発議用紙）に必要事項を記載し、署名用紙と法律案3部を添付し、議長（議事局議案課）に提出する。

法律案の審議過程の詳細は、次に説明する法律案の実務で後述することにし、概略的の審議過程だけ要約すると、以下の8通りである。

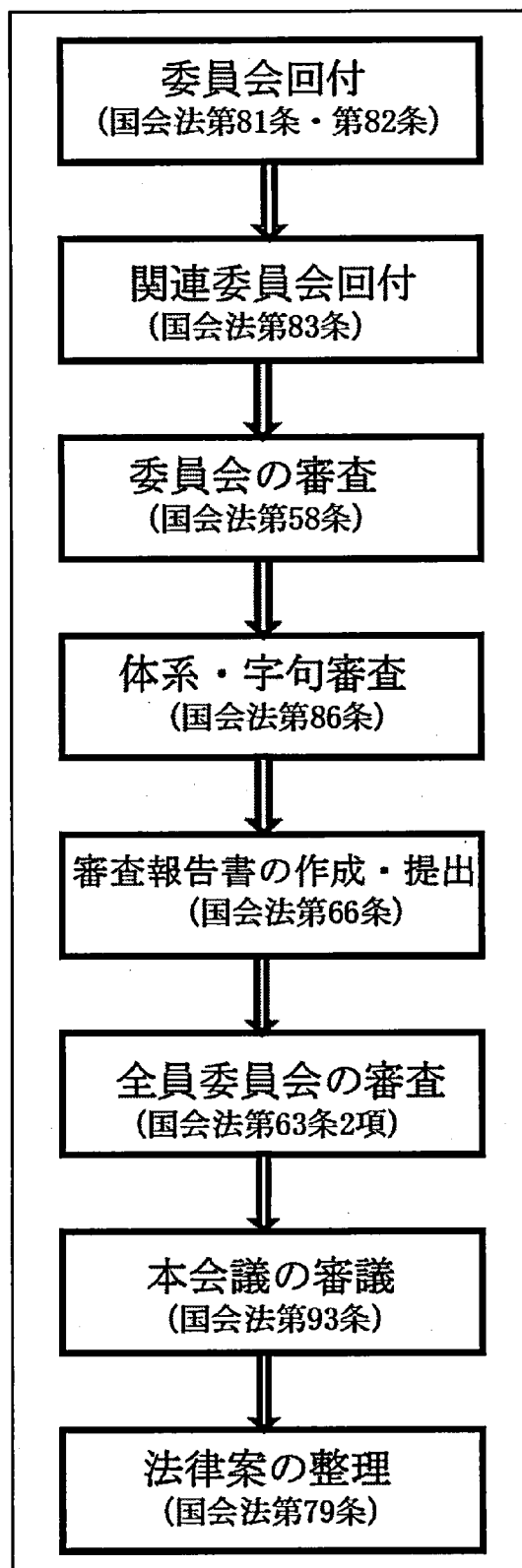
- (1) 委員会回付（国会法第81条・第82条）：所管常任委員会または特別委員会回付
- (2) 関連委員会回付（国会法第83条）
- (3) 委員会の審査（国会法第58条）：議事日程の作成・上程、提案説明（発議者や提出者）、検討報告（専門委員）、代替議論、（常設）小委員会の審査、（必要に応じて、個別に案件の審査小委員会を構成・審査させる）、逐条審査（省略可）、賛否討論採決（議決）
- (4) 体系・字句審査（国会法第86条）：法制司法委員会
- (5) 審査報告書の作成・提出（国会法第66条）：所管委員会で議長に提出
- (6) 全員委員会の審査（国会法63条の2）：政府組織に関する法律案、租税または国民に負担を与える法律などの主要議案の本会議上程前や本会議上程後、在籍議員4分の1以上の要求があるとき開会し、全員委員長名義の修正案を提出することができる。
- (7) 本会議審議（国会法第93条）：本会議上程、委員長の審査報告、全員委員会委員長審査報告（全員委員会回付法律の場合）質疑・討論議決

※本会議の議論終結前に、全員委員会開会要求がある場合は、該当案件を全員委員会に回付する。

- (8) 法律案の整理（国会法第97条）：本会議は、法律案の議決があった後、互いに抵触する条項・字句・数字その他の整理を必要とするときは、これらを議長または委員会に委任する。

以上で説明した法律案の審議・議決過程を概略的に要約・整理すると〈図7〉の通りである。

図 7 法律案の審議議決過程



(出典)「国会法情報システム」(National Assembly Law Information)を基に、筆者作成。

2-6 法律の公布

法律の公布は、以下の3段に階区分される。

2-6-1 法律案の政府移送および公布

国会で議決された法律案は、議長がこれを政府に移送し、(国会法第98条1項)、政府に移送され、15日以内に大統領が公布する(憲法第53条1項)。法律案が政府に移送されてくると法制処は、閣議付議案件の作成要領に基づいて、法律公布案を作成し、閣議付議案件として、行政自治部に送付し、行政自治部は、法律公布案の閣議に上程し、国务会議の審議を完了したら、大統領が署名し、国务総理及び関係国务委員が副書する。法制処は、法律案に対する大統領の裁可が終われば、法律公布台帳に公布番号を一連番号に付与する。法律公布は官報に掲載する。法律公布の日は、官報が発行された日とする(法令等公布第12条)。

2-6-2 大統領の法律案の還付と再議

法律の公布は、大統領の法律案還付、国会の再議、国会議長の法律公布の3段に階区分される。

(1) 大統領の法律案還付

大統領は、国会で移送されてきた法律案に異議があるときは、移送されてきた15日以内に異議書を付けて国会に還付し、その再議を要求できる。国会の閉会中にもまた同様である(憲法第53条)。大統領は法律の一部に対してまたは法律案を修正して、再議を要求することができない(憲法第53条3項)。

(2) 国会の再議

大統領から再議の要求された法律案は、他の法律案とは異なり、委員会の審査を経ずに本会議に直接上程され、本会議は、同案件を議決する場合、政府から再議の要求の理由の説明を聞いた後、質疑・討論を経て、無記名投票で表決する(国会法第112条5項)。

再議の要求された法律案は、国会で再議に付し、在籍議員の過半数の出席と出席議員の3分の2以上の賛成で前と同様の議決を行なえば、その法律案は、法律として確定される(憲法第53条4項)。大統領は、確定された法律が政府に移送された後5日以内にこれを公布しなければならない。再議要求された法律案は修正議決することができない。

(3) 国会議長の法律公布

国会を通過した法律案は、政府に移送された後15日以内に大統領が公布や再議要求をせず、又は、国会の再議し、在籍議員過半数の出席と出席議員の3分の2以上の賛成によって前と同様議決を行なえば、その法律案は、法律で確定される(憲法第53条4項)。

大統領は、このように確定された法律を、遅滞なく公布しなければならない。国会議長は大統領が次の期間内に公布しないときは、その公布期日が経過した日から5日以内にこれを公布し、大統領に通知しなければならない。この場合の公布方式は、ソウル特別市で

発行される日刊新聞 2 以上に掲載することにより行う。

議長が、法律を公布した場合には、大統領に通知しなければならない（国会法第 98 条 2 項、法令等の公布第 11 条 2 項）。

①法律案が政府に移送された後 15 日以内に公布や再議の要求をしていない法律で確定したとき確定した後 5 日。

②国会の再議に付し、前と同様に議決し、法律で確定したとき確定法律が政府に移送された後、5 日。

2-6-3 法律の効力発生

法律は、その法律附則で定めている施行日に効力を生ずる。しかし、法律に特別な規定がない限り、公布した日から 20 日を経過することにより効力を発生する（憲法第 53 条 7 項）。

2-7 第 2 段階の大統領緊急命令及び大統領緊急財政経済命令

法律と同じ効力を持つ、第 2 段階の大統領緊急命令及び大統領緊急財政経済命令は、まず、大統領緊急財政経済命令においては一つ目、内憂・外患・天災・地変または重大な財政・経済上の危機が存在する。二つ目は、国家の安全保障または、公共の安寧秩序を維持するため発動する。三つ目は、緊急の措置が必要とする。四つ目は、国会の集会を待つ余裕のない限り、最小限に必要な財政・経済上の処分を行い。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（憲法第 76 条 1 項）。

また、大統領緊急命令は、一つ目は、国家の危機に関わる重大な交戦状態にある時。二つ目は、国家を防衛するため目的でなければならない。三つ目は、国家を防衛するため緊急の措置が必要な時。四つ目は、国会の集会が不可能な時に限り、法律の効力を有する命令を発することができる（憲法第 76 条 2 項）。

2-8 小括

以上のように韓国の憲法は、第 40 条で「立法権は国会に属する」とし、第 52 条で「国会議員と政府は法律案を提出することができる。」とし、政府にも法律案提出権を付与し、制度的に保障している。

韓国では図 2 のように、法案の提出権者は以下の三つの提案者に区分される。第 1 は、国会発議法律案では、発議者を含む 10 人以上の賛成で発議する（国会法第 79 条）。第 2 は、政府提出法律案は国务会議の審議を終え、大統領が署名し、国务総理及び関係国务委員が副署する（憲法第 82 条）。第 3 は委員会提案法律案では、委員長が提出者になる（国会法 51 条）。

以上に述べた三つの方法で法律案が国会に提出されと、国会では、国会法等の関連規定に沿った手続きを経て審議・議決する。議案整理を終えた法律案は、議長の決裁を受け、政府移送する（国会法第 98 条 1 項）。移送されて来た法律案は、15 日以内に大統領が公布する（憲法第 53 条 1 項）（図 2 参照）。

韓国の立法過程は、時間の流れに沿って①法律案立案前の段階、②法律案立案の段階、③法律提出の段階、④国会での立法論議（委員会と本会議での論議）⑤国会での法律案通過後の段階に分けて見ることができる。主体の側面から見ると、①～③の手順では、国会と政府、両者が主導的に行うことができるのに対し、④の段階では、国会だけが独占して、⑤の段階では、政府が主導一際応じの（大統領の拒否権の行使時など）、国会が再び介入になる場合が生じるのである。

一般的に立法過程は、法又は法律が制定される過程を意味するが、法または法律は一国家の基本政策が文字を通して法の規定という形式で表現される点において、立法過程は一国家の国家政策が決定される過程ともいえる。その主な機能的には、民意集約機能、紛争解決と統合化機能、政治過程としての機能などを挙げることができる。

以下の表 9 は、第 1 回国会(1948.05.31～1948.12.18)から第 354 回(2017.09.01～2017.12.09)までの法律案の提出件数と成立件数を表したものである。

表 9 法律案の提出件数と成立件数

	提出件数	成立件数	成立率 (%)
議員	46,371	15,257	32.9
政府	10,403	8,338	80.1
委員会	5,207	5,091	97.7
合計	61,981	28,686	46.2

(出典) 大韓民国国会の会議録を基に、筆者作成。

表 9 のように、法律案の提出件数では議員提出が 75%、政府が 17%、委員会提出が 0.8% で議員提出が非常に多い。全体成立率では議員提出が 53%、政府が 29%、委員会提出が 18% で議員提出が 5 割引占めている。

以下の表 10 は、民主化以前の第一回国会(1948.05.31～1948.12.18)から第 134 回(1987.06.04～1987.07.03)までの法律案の提出件数と成立件数を表したものである。提出件数では議員提出が 23%、政府が 59%、委員会提出が 17% で政府提出が多い。全体の成立率では議員提出が 13%、政府が 65%、委員会提出が 21% で政府提出が 6 割以上を占めている。これを見ると立法の主導権は政府に有ると言える。

表 10 民主化以前の法律案の提出件数と成立件数

	提出件数	成立件数	成立率 (%)
議員	1,411	569	40.3
政府	3,582	2,852	79.6
委員会	1,034	940	90.9
合計	6,027	4,361	72.4

(出典) 大韓民国国会の会議録を基に、筆者作成。

以下の表 11 は、民主化以降の第 135 回国会(1987.08.07～1987.08.14)から第 354 回(2017.09.01～2017.12.09)までの法律案の提出件数と成立件数を表したものである。提出件数では議員提出が 80%、政府が 12%、委員会提出が 0.7%で政府提出が多い。全体の成立率では議員提出が 79%、政府が 12%、委員会提出が 0.8%で議員提出が 8 割近くを占めている。これを見ると民主化以前と比較して立法の主導権は議員に有ると言える。

表 11 民主化以降の法律案の提出件数と成立件数

	提出件数	成立件数	成立率 (%)
議員	44964	37497	83.4
政府	6819	5484	80.4
委員会	4187	4151	99.1
合計	55,970	47,133	84.2

(出典) 大韓民国国会の会議録を基に、筆者作成。

表 11 のように、韓国の民主化以降の法律案の総提出件数は、表 10 で見るように民主化以前と比較すると民主化以前は約 40 年間で提出件数は、6,027 件で、民主化以後は約 30 年間で提出件数は、55,970 で、提出件数は、10 倍以上増加している。特質できるのは、圧倒的に議員立法が増えたことである。

以下の表 12 は、中村昭雄による日本の法律案の提出件数と成立件数を表したものである。

表 12 日本の法律案の提出件数と成立件数

	提出件数	成立件数	成立率 (%)
閣法	9,067	8,009	88.3
衆法	3,668	1,218	33.2
参法	1,230	190	15.4
合計	13,965	9,417	67.4

(出典) 上記の表は、第 1 回国会(1947.5.20～1947.12.9)から第 168 回(2007.09.10～2008.1.15)までの件数を表したものである²⁷。

中村昭雄が指摘するように、提出件数では内閣が 65%、議員提出が 35%で 7 対 3 である。成立率では内閣提出が 88%、成立した全法律の 85%が内閣提出法案である。提出件数も成立件数も圧倒的に閣法、すなわち政府立法が多く、政府の優位は明らかである。さらに、重要な政策に関する法律案のほとんどは政府立法という形で提出されているのが現状である²⁸。

²⁷ 中村昭雄 『新版 日本政治の政策過程』株式会社芦書房、2011 年、99 頁。

²⁸ 中村昭雄 前掲書、99 頁。

表 11 の韓国の民主化以降の法律案提出件数を比較すると、日本は政府立法が多く、議員立法が少ない。それに対して韓国は、議員立法の提出件数が多く、政府提出法律案が少ない。また、成立件数も多く、成立率も日本と比べると高くなっている。

3. 韓国の行政立法過程

2の韓国の立法過程では韓国の立法過程をその提案者別に述べたが、韓国の法令体系では、国会の審議過程を経ない行政立法がある。それは、図1の第3、第4段階にあたる「大統領令」、「國務総理令」、「部令」である。

行政立法は、法規の性質を有する法規命令と法規の性質を有しない行政規則に区分される。一般的に大統領令は施行令と言ひ、國務総理令及び部令は施行規則と言ふ²⁹。

ここでは、それらの行政立法について述べる。

3-1 大統領令

大統領は、法律で具体的に範囲を定めて委任された事項と、法律を実行するために必要な事項に関し、大統領令を発することができる（憲法第75条）³⁰。

国会を通過した法案であっても拒否権を行使でき、政府は国会で作った法律に対して、施行令（大統領令）で無力化ができる³¹。

最近の大統領令は、以下のように発令されている。

- ・都市開発法施行令(2017. 12. 5. 公布)。
- ・道路法施行令(2017. 12. 5. 公布)。
- ・宅地開発促進法施行令(2017. 12. 5. 公布)。

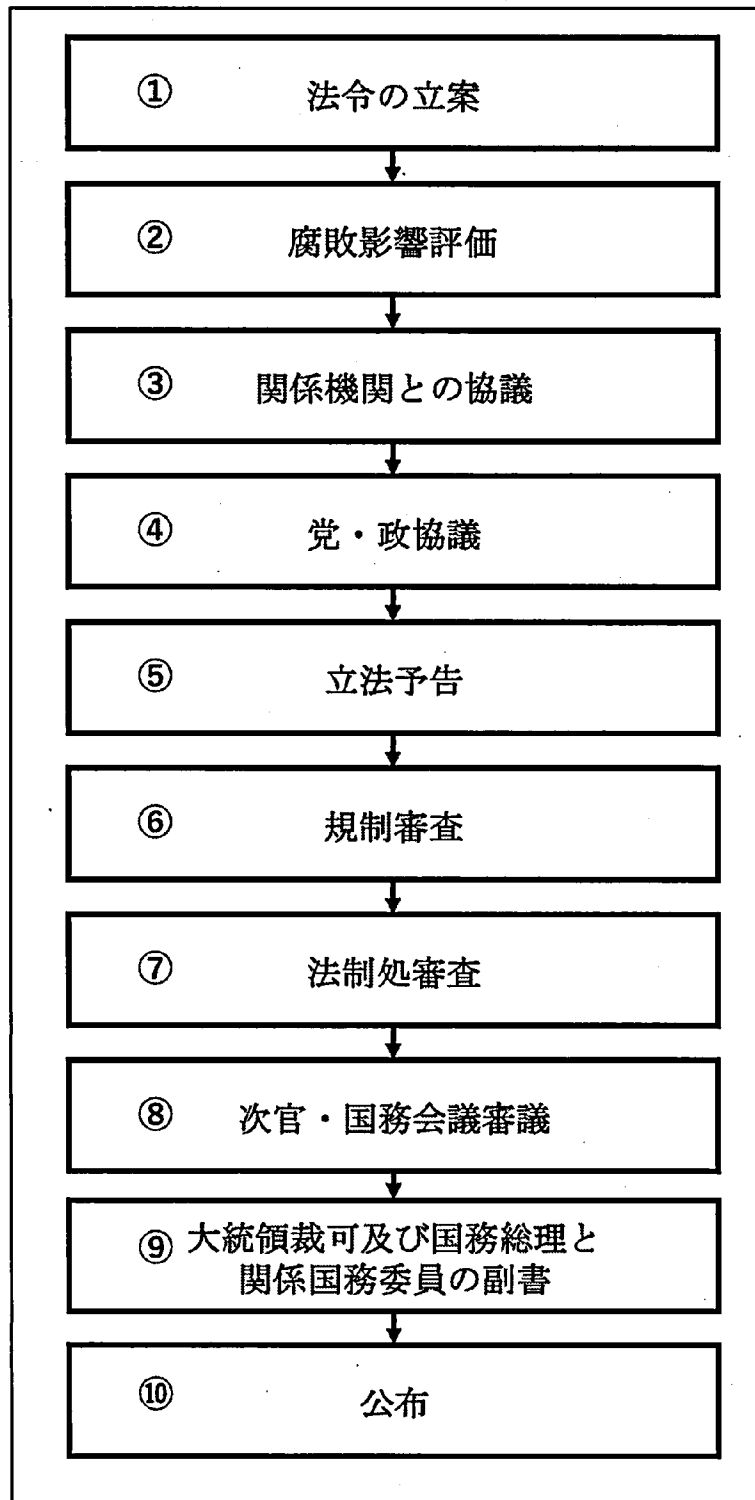
大統領令は、図8のように以下の10段階のプロセスに沿って行われる。

- ①法令案の立案→②腐敗影響評価→③関係機関との協議→④党・政協議→⑤立法予告→⑥規制審査→⑦法制処審査→⑧次官会議・國務會議審議→⑨大統領裁可及び國務総理と関係國務委員の副署→⑩公布段階別にかかる期間

²⁹ 盧在錫（ノ・ゼソク）『民主主義の立法過程』図書出版オルム、2016年、192頁。

³⁰ 金哲洙（キム・チョルス）前掲書、295頁

図 8 大統領令の立案過程



(出典)法制処を基に、筆者作成。

3-1-1 大統領令の立案過程

大統領令が公布に至るまでの手順は、以下の 10 段階に区分される。

(1) 法令案の立案

ある政策を決定した後、その政策の実施に関連し、立法が必要であると判断すると政策の主務部処の中央機関がその所管事項に関する法令案を立案する。

一般的に政策決定過程で専門研究機関による調査・研究、政策推進チーム、または協議体の構成等通し、政策内容について活発な議論をする。

法令案の作成は、これらの政策決定過程での検討・整理した結果を客観的な言語で具体化・規範化する過程である。

(2) 腐敗影響評価

行政機関が法令を再・改正する場合、法令に内在する腐敗誘発要因を体系的に分析・評価、それに対し、事前整備と総合的な改善対策を講じる過程である。

(3) 関係機関との協議

法令案主管機関が法律案を立案すると、その法令案についての意見を事前に調整するため、その内容と関連がある関係機関との協議過程を経る。関係機関との協議の期間は10日以上必要がある。法令案を緊急に推進すべき事由が発生するなど特別な事情がある場合には、法制処長との協議により、10日以下に短縮することができる。

(4) 党・政協議

政府は、国家の重要政策事項や国民生活に重大な影響を与える法令を立案する時には与党と党・政協議し、野党に協力を求めることもある。

各部・処・庁及び国会の委員会の委員長は、法律案及び「大統領令」案及び国民生活や国民経済に重大な影響を与える「国務総理令」案・「部令」案などを制定、または改正するとき、立案段階から与党と協議をする。

行政府の政策方向を与党の立場と調整し、より合理的な政策対案を模索し、政策の効果を高めると同時に国会でのスムーズな立法推進が行われるようにすることである。

(5) 立法予告

立法予告制度は、すべての法令を制定・改正または廃止の際、法令の内容を国民に事前に予告し、人々の多様な意見を集約し、立法に反映することにより、立法過程への国民参加の機会を拡大し、立法の内容の民主化を図り、法律の実効性を高め、国家政策を効率的に実行するための制度である。

立法予告の方法は、法令案の主要内容、意見提出機関、意見提出期間、ホームページアドレスなどを明示し、官報に発表し、新聞・放送・インターネットなどの媒体を使用し、広く国民に知らせること。

立法予告期間は、通常40日以上にする。立法の内容が国民の権利義務、または、日常生活に関連していない場合、立法の内容の性質、その他の事由で予告の必要がない場合、または、困難であると判断される場合などには、法制処長と協議し、予告を省略し、言葉を短くすることができる。

(6) 規制審査

法令案主務機関長は、規制を新設または強化する内容の法令を制定、改正する場合には、法制処に法令案審査を要求する前、規制影響分析、独自審査意見などを添付し、規制改革委員会の規制審査を受ける必要がある。

(7) 法制処審査

法制処は、國務會議に上程する法令案・条約案と「國務総理令」と「部令」案の審査とその他の法制に係る事務を専門的に管理するために政府樹立時から設置され、國務総理大臣に所属する中央行政機関としての政府の立法の総括・調整、法令審査、法令の解釈、法令整備、需要者中心の法令情報サービス提供、自治立法支援、法令情報サービスの提供など、政府内では、法制業務の総括・調整機能を遂行する。

法令案主管機関長が法令案の原案を確定すると、法制処に法令案の審査を依頼する。法制処では、法令案の字句・体系などの形式的要件、憲法の理念とその上位法に違反、他法との重複・競合など、立法内容の合法性など、実用的な事項について審査を行い、原案を修正・補完する。

この過程で、より忠実で、公正な審査のため、法案案と重要な下位法令案には、処長または次長主宰し、局長・法制審議官および法制官などが参加する法令案合同審査会が行われる。

法制処の法令審査制度は、国民の自由と権利に密接な関係があり、国家運営の基になる法律やその下位法令が公布・施行される前に、憲法と上位規範への違反または不適正な内容の規範にならないよう、事前に検討・調整する事前的規範制御制度としての役割をする。

(8) 次官会議・國務會議審議

法律案や「大統領令」案に対し、法制処の審査が完了した、法令案は、次官会議及び國務會議での審議をする。

次官会議は、國務會議に上程される議案の重要事項を事前に審議する機能を有する。緊急の場合は、次官会議を省略し、國務會議に上程し、検討できる。

(9) 大統領裁可及び國務総理と関係國務委員の副署

國務會議審議を終えた、法令案（法律案・「大統領令」案）は、大統領が署名し、國務総理と関係國務委員が副署する。

(10) 公布

法律案が国会から政府に移送され、國務會議の審議を経て、大統領の裁可を受け、「大統領令」案が國務會議の審議を経て、大統領の裁可を受けた場合は、その法律案や「大統領令」は、法制処で、公布番号を付与し、行政自治部に公布のための官報掲載依頼をし、公布する。

法案および「大統領令」案は、官報に掲載し、公布することで、法律および「大統領令」として成立する。

「國務総理令」および「部令」は、法制処の審査完了後、所管省庁の該当「部令」の公布番号を付与し（「國務総理令」の場合は、國務総理の決裁を受け、法制処の公布番号を付与する。）、行政自治部に公布のため、官報掲載依頼をし、公布する。

3-1-2 大統領令の段階別にかかる期間

以下の表 13 は、大統領令の段階別にかかる期間を表したものである。

表 13 大統領令の段階別にかかる期間

立法過程	所要期間
法令案の立案	約 30 ～ 60 日
腐敗影響評価	約 15 ～ 30 日
関係機関との協議及び党・政協議	約 30 ～ 60 日
立法予告	約 40 ～ 60 日
規制審査	約 15 ～ 20 日
法制処審査	約 20 ～ 30 日
次官会議審議	約 7 ～ 10 日
国務会議審議	約 5 日
大統領裁可及び国会提出	約 7 ～ 10 日
公布	約 3～4 日

(出典) 法政処。 <http://www.moleg.go.kr/> 基に、筆者作成。

法令の種類や内容などによって期間が異なる場合がある。政権内での立法過程にかかる期間は約 5 ヶ月 ～ 7 ヶ月程度かかることは普通である。短縮、延長される場合もある。

3-2 国務総理令・部令

国務総理または、行政各部の長は、所管事項に関して、法律もしくは大統領令の委任または職権に基づいて、国務総理令または部令を発することができる（憲法第 95 条）。

最近の国務総理令・部令は、以下のように発令されている。

国務総理令

- ・国民権益委員会とその所属機関職制施行規則(2017. 12. 6 公布)。
- ・化粧品法施行規則(2017. 11. 17. 公布)。
- ・畜産物衛生管理法施行規則(2017. 11. 17. 公布)。

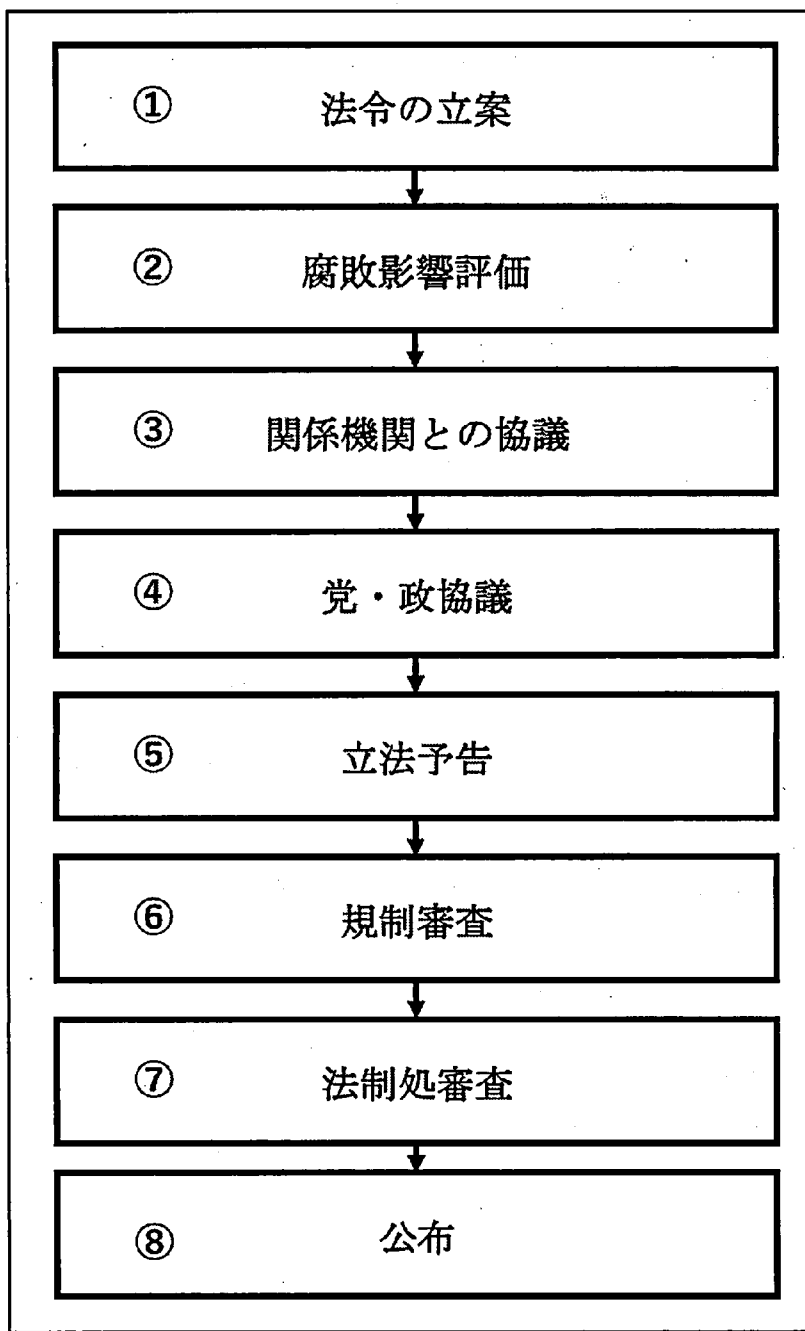
部令

- ・建築物の設備基準等に関する規則(2017. 12. 04. 公布)。
- ・救急医療に関する法律施行規則(2017. 12. 01. 公布)。
- ・エネルギー利用合理化法施行規則(2017. 12. 01. 公布)。

・総理令・部令は、図 9 のように以下の 8 段階のプロセスに沿って行われる。

- ①法令案の立案→②腐敗影響評価→③関係機関との協議→④党・政協議→⑤立法予告→⑥規制審査→⑦法制処審査→⑧公布

図 9 総理令・部令の立法過程



(出典)法制処を基に、筆者作成。

3-2-1 国務総理令・部令の立法過程

国務総理令及び部令が公布に至るまでの手順は、以下の8段階に区分される。

(1) 法令案の立案

ある政策を決定した後、その政策の実施に関連し、立法が必要であると判断すると政策の主務部処の中央機関がその所管事項に関する法令案を立案する。

一般的に政策決定過程で専門研究機関による調査・研究、政策推進チーム、または協議体の構成等を通し、政策内容について活発な議論をする。

法令案の作成は、これらの政策決定過程での検討・整理した結果を客観的な言語で具体化・規範化する過程である。

(2) 腐敗影響評価

行政機関が法令を再・改正する場合、法令に内在する腐敗誘発要因を体系的に分析・評価、それに対し、事前整備と総合的な改善対策を講じる過程である。

(3) 関係機関との協議

法令案主管機関が法律案を立案すると、その法令案についての異見を事前に調整するため、その内容と関連がある関係機関との協議過程を経る。関係機関との協議の期間は10日以上必要がある。法令案を緊急に推進すべき事由が発生するなど特別な事情がある場合には、法制処長との協議により、10日以下に短縮することができる。

(4) 党・政協議

政府は、国家の重要政策事項や国民生活に重大な影響を与える法令を立案する時には与党と党・政協議し、野党に協力を求めることもある。

各部・処・庁及び委員会の議長は、法律案及び「大統領令」案及び国民生活や国民経済に重大な影響を与える「国務総理令」案・「部令」案などを制定、または改正するとき、立案段階から与党と協議をする。

行政府の政策方向を与党の立場と調整し、より合理的な政策対案を模索し、政策の効果を高めると同時に国会でのスムーズな立法推進が行われるようにすることである。

(5) 立法予告

立法予告制度は、すべての法令を制定・改正または廃止の際、法令の内容を国民に事前に予告し、人々の多様な意見を集約し、立法に反映することにより、立法過程への国民参加の機会を拡大し、立法の内容の民主化を図り、法律の実効性を高め、国家政策を効率的に実行するための制度である。

立法予告の方法は、法令案の主要内容、意見提出機関、意見提出期間、ホームページアドレスなどを明示し、官報に発表し、新聞・放送・インターネットなどの媒体を使用し、広く国民に知らせること。

立法予告期間は、通常40日以上にする。立法の内容が国民の権利義務、または、日常生活に関連していない場合、立法の内容の性質、その他の事由で予告の必要がない場合、または、困難であると判断される場合などには、法制処長と協議し、予告を省略し、言葉を短くすることができる。

法令案主務機関長は、規制を新設または強化する内容の法令を制定、改正する場合には、法制処に法令案審査を要求する前、規制影響分析、独自審査意見などを添付し、規制改革委員会の規制審査を受ける必要がある。

(7) 法制処審査

法制処は、国務会議に上程する法令案・条約案と「国務総理令」と「部令」案の審査とその他の法制に係る事務を専門的に管理するために政府樹立時から設置され、国務総理大臣に所属する中央行政機関としての政府の立法の総括・調整、法令審査、法令の解釈、法令整備、需要者中心の法令情報サービス提供、自治立法支援、法令情報サービスの提供など、政府内では、法制業務の総括・調整機能を遂行する。

法令案主管機関長が法令案の原案を確定すると、法制処に法令案の審査を依頼する。法制処では、法令案の字句・体系などの形式的要件、憲法の理念とその上位法に違反、他法との重複・競合など、立法内容の合法性など、実用的な事項について審査を行い、原案を修正・補完する。

この過程で、より忠実で、公正な審査のため、法案案と重要な下位法令案には、処長または次長主宰し、局長・法制審議官および法制官などが参加する法令案合同審査会が行われる。

法制処の法令審査制度は、国民の自由と権利に密接な関係があり、国家運営の基になる法律やその下位法令が公布・施行される前に、憲法と上位規範への違反または不適正な内容の規範にならないよう、事前に検討・調整する事前的規範制御制度としての役割をする。

(8) 公布

法律案が国会から政府に移送され、国務会議の審議を経て、大統領の裁可を受け、「大統領令」案が国務会議の審議を経て、大統領の裁可を受けた場合は、その法律案や「大統領令」は、法制処で、公布番号を付与し、行政自治部に公布のための官報掲載依頼をし、公布する。

法案および「大統領令」案は、官報に掲載し、公布することで、法律および「大統領令」として成立する。

「国務総理令」および「部令」は、法制処の審査完了後、所管省庁の該当「部令」の公布番号を付与し（「国務総理令」の場合は、国務総理の決裁を受け、法制処の公布番号を付与する。）、行政自治部に公布のため、官報掲載依頼をし、公布する。

3-2-2 総理令・部令の段階別にかかる期間

以下の表 14 は、総理令・部令の段階別にかかる期間を表したものである。

表 14 総理令・部令の段階別にかかる期間

立法過程	所要期間
法令案の立案	約 30 ～ 60 日
腐敗影響評価	約 15 ～ 30 日
関係機関との協議及び党・政協議	約 30 ～ 60 日
立法予告	約 40 ～ 60 日
規制審査	約 15 ～ 20 日
法制処審査	約 20 ～ 30 日
公布	約 3～4 日

(出典) 法政処。http://www.moleg.go.kr/基に筆者作成。

法令の種類や内容などによって期間が異なる場合がある。政権内での立法過程にかかる期間は約 5 ヶ月 ～ 7 ヶ月程度かかることは普通である。短縮、延長される場合もある。

3-3 小括

以上のように韓国の行政立法過程においては、2-3 のように政府立法法律案があり、また 3-1 でみた大統領令、3-2 でみた総理令・部令がある。

大統領は、緊急財政経済命令及び緊急命令を発することができる（憲法第 76 条）。大統領と國務總理及び行政各部の長は、法規命令を制定できる（憲法第 75 条、第 95 条）。前者は、法律のような効力をもち、後者は、命令のような効力を有する。また、第 52 条で「国会議員と政府は法律案を提出することができる。」とし、政府にも法律案提出権を付与し、制度的に保障している。

行政立法過程は、立法予告手続き等により、国民・利害関係者・世論、等の意見を受け入れている。しかし、具体的な審査過程は政府の内部で、公務員と専門家によって非公開で行われ、内容も専門的・技術的なので一般国民が理解し難い場合が多く、その過程を追跡・監視するのは難い。また、行政立法は、行政の利便性と利益集団の圧力により左右されやすい。特に議会と比較して行政内部には利益団体の圧力を排除できる装置が欠如している。従って、行政立法に関する立法過程で自律的に統制されまた国会、法院、憲法裁判所による統制がなされている。

表 3 のように大統領令が一番多く、次に法律、次に閣令、総理令順になっている。

表 4 でわかるように 20 世紀前半から後半にかけて法令数が急激な変化している。2012 年以降は、2000 件以上の法令が公布されている。このような法令の急激な増加傾向は、社会の多様化、技術の専門化によるものである。

おわりに

以上述べたように韓国の法令体系は、憲法、法律及び大統領緊急命令及び大統領緊急財政経済命令、条約・国際法規、大統領令、国会規則・大法院規則・憲法裁判所規則・中央選挙管理委員会規則、國務総理令・部令、例規行政規則（訓令・例規・告示・指針等）、自治法規（条例・規則）に5分類され、上下の秩序をなしている（図2参照）。

韓国では、法案の提出権者は以下の三つの提案者に区分される。第1は、国会、第2は、政府、第3は、国会の委員会である。

これらの提出権者から法律案が国会に提出されると、国会では、国会法等の関連規定に沿った手続きを経て審議・議決する。議案整理を終えた法律案は、議長の決裁を受け、政府移送する（国会法第98条1項）。移送された法律案は、15日以内に大統領が公布する（憲法第53条1項）（図2参照）。

韓国の立法過程は、非常に複雑な構図を持っており、既に説明したように、立法権は、国会に属する（憲法第40条）。立法権は、一般的で抽象的な拘束力持つ法規を定める権限である。

このように広い意味での立法権を理解するとき、国会は、独占的に立法権を有しているとはいえないだろう。というのは、大統領は、緊急財政経済命令及び緊急命令を発することができる（憲法第76条）。大統領と國務総理及び行政各部の長は法規命令を制定できる（憲法第75条、憲法第95条）。前者は、法律のような効力を有し、後者は、命令のような効力を有する。また、条約は、法律・命令のような国内法的な効力を有する（憲法第6条1項、第60条1項）。

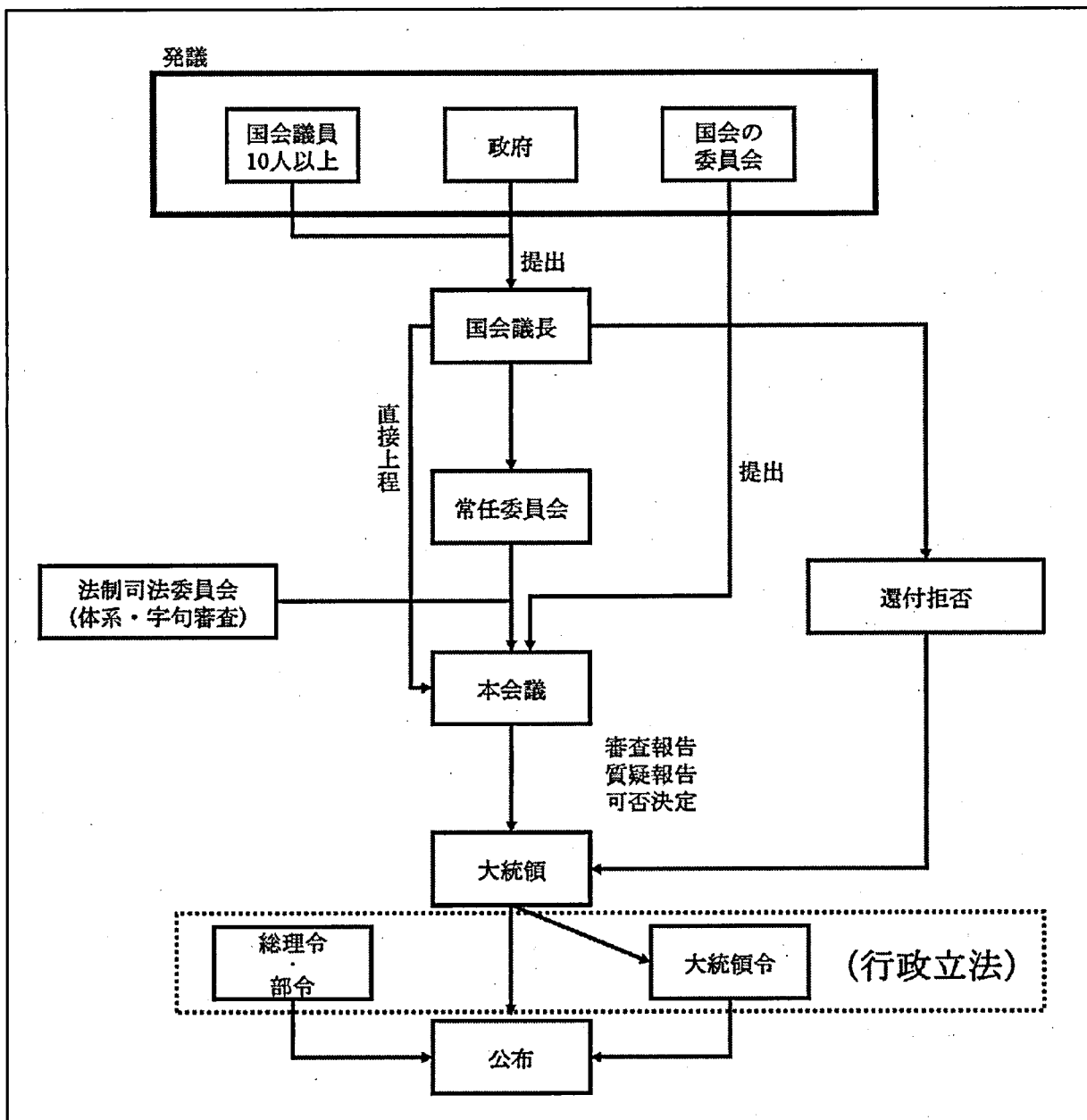
2012年に社団法人韓国立法学会が以下のように指摘するように、政府提出法律案は法律案立案手続きが関係機関協議、立法予告、規制審査、法制処審査、閣僚会議を経なければならないことになっている。複雑で長時間を要するため、その間、利害関係者および関係機関の意見が調整される。議員立法の場合は、立法予告、公聴会など事前に当事者の意見を正確に把握する手続きが不十分である。国会提出以後、実際の審査段階で利害関係者の意見が表出され、関連部署の立場を確認する公式的な議論になり、相対的に審査期間が遅れる。処理率および可決率が低くなり、結果的に未処理法律案が多数発生される³²。

現在の大韓民国憲法は、第九次改正（第六共和国憲法）より、1987年9月27日提案され、同年10月12日に議決し、同年10月27日に公布した憲法である。

図10は、韓国の立法過程及び行政立法過程を筆者がまとめたものである。

³² 社団法人韓国立法学会『大韓民国法制発展するための戦略と方案研究—立法環境の変化による法制的観点からの対応と課題—』法制処、2012年。

図 10 韓国の立法過程及び行政立法過程



(出典)「大韓民国国会」(www.assembly.go.kr)を基に、筆者作成。

主な改憲内容は、大統領中心制(任期 5 年単任)・国会権限強化・基本権保障拡大・憲法裁判所復活、国会解散権廃止などである。

政府提出法律案の立法過程では、政府内で立法過程を経なければならないので長くて複雑である。これに対して国会発議法律案は、国会内で立法過程を経るため、短くて単純である。また韓国の立法過程は制度的側面より国会の勢力図によって左右される。また、大統領の在任期間が 5 年単任に対して、国会議員の在任期間は 4 年なので双方の在任期間のずれによって政治は不安定な時期が生じる。これによって、韓国の立法過程においてもレイムダックが早い時期に現れ、立法過程に支障が生じる。

韓国の立法過程を論じるうえで、国会の権限並びに大統領の権限を含む韓国の政治過程

を併せて分析し、見ていく必要がある。今後の研究課題としたい。

著者 洪性暢

大東文化大学大学院法学研究科 政治学専攻博士後期課程