

中・東欧諸国におけるポスト共産主義時代の政軍関係 —ハンガリーの事例から—

荻野晃

Civil-Military Relations in Post-Communist Europe :
In Case of Hungary

Akira OGINO

1 はじめに

1989年の中・東欧諸国における体制転換から早くも17年が経過した。すでに、ほとんどの中・東欧諸国が北大西洋条約機構（NATO）およびヨーロッパ連合（EU）への加盟を実現させている。中・東欧諸国にとって、軍の改革は議会制民主主義の定着や市場経済への移行と同様、民主化のバロメーターである。とくに、民主的なシヴィリアン・コントロールの確立はNATOの一員として行動するうえで不可欠な要素となる。

体制転換後の中・東欧諸国における政軍関係(civil-military relations)⁽¹⁾の特質には、各国に共通する旧体制の負の遺産として、軍内部に残る旧共産党の影響、軍を統制する立場にある文民の側の人材不足などが挙げられる。しかし、その一方で、各国の歴史的背景、政治的発展の多様性から、国によって政軍関係に異なった側面もみられる。

ハンガリーの体制転換は、社会主義労働者党（共産党）改革派による、いわば「上からの民主化」であった。1960年代後半から漸進的な経済改革が実施され、1980年代末に政治的な民主化に至ったハンガリーの体制転換では、他国と比較しても、市街戦や大規模なデモ、ストライキによって政治的混乱に陥ることなく党の指導的役割の放棄とソ連型社会主義体制の解体がスムーズに実現した。しかし、体制転換が漸進的に進行した結果、ハンガリー国防軍(Magyar Honvédség)内部での大幅な人事の刷新、体質改善が不徹底に終わった。また、40年にわたるソ連型社会主義体制の下で、軍と社会との関係に変化が生じていた。さらに、冷戦終結後の政治体制や国際環境もハンガリーの政軍関係に少なからず影響を及ぼすことになった。

本稿の目的は、中・東欧諸国におけるポスト共産主義時代のシヴィリアン・コントロールのあり方を、ハンガリーを事例に考察することにある。分析に際して、政軍関係に関する先行研究の方法論と成果をふまえ、ハンガリーにおける政軍関係の特質を述べる。さらに、筆者はハンガリーのシヴィリアン・コントロールの問題点を論じるうえで、他のヴィシエグラード諸国⁽²⁾との比較の視点を取り入れる。そして、ハンガリーのみならず、中・東欧諸国における民主的なシヴィリアン・コントロールの確立と今後の課題について考える。

2 先行研究

1 政軍関係の研究史

政軍関係の先行研究において、ハンチントン(Samuel P. Huntington)はシヴィリアン・コントロールを主観的シヴィリアン・コントロール(subjective civilian control)と客観的シヴィリアン・コントロール(objective civilian control)とに分類した。前者は文民の軍に対する影響力の極大化、政治と軍の一体化(軍の文民化)により、軍の政治への介入を防止することである。後者は軍のプロフェッショナルリズムの極大化(軍の軍事化)によって政治と軍の分離を徹底し、将校の関心を軍事問題に集中させて政治への介入を防止することにある。ハンチントンが述べたプロフェッショナルリズムとは、将校の専門技術(expertise)、責任(responsibility)、団体性(corporateness)の3点からなる。専門技術とは軍隊という暴力装置の管理である。責任とは軍の顧客である国家の安全保障を達成する責任となる。団体性とは将校が専門的な職業能力を持った団体を形成していることである⁽³⁾。旧社会主義諸国における政軍関係は、政治(共産党)と軍とが一体化したハンチントンの主観的シヴィリアン・コントロールにもとづいていた。

ハンチントンが論じたプロフェッショナルリズムと客観的シヴィリアン・コントロールに対して、本来、軍は国家の救済者として政治に介入する動機を持ち、プロフェッショナルリズムの極大化のみで軍の政治への介入を防ぐことはできず、軍人が文民政治家に従う文民優位の原則を確立することが必要であるとファイナー(Samuel Finer)は述べた。ファイナーは軍の政治への関与の度合いを政治文化(political culture)で規定した。ファイナーの政治文化は、政権に正統性があり軍に政治介入の余地がない「成熟(mature)」, 政党, 教会, 労組などによる組織的な文民の軍の政治介入に対する抵抗が可能な「発達(developed)」, 国民の組織度の低さや世論の分裂で文民が軍の政治介入に強く抵抗できない「低い(low)」, 正統性のない軍事政権が世論を無視できる「最低限(minimal)」の四つの国家群に分類される⁽⁴⁾。文民優位の原則の確立には、より高度な政治文化が求められる。

ジャノヴィッツ(Morris Janowitz)は軍の社会からの孤立を不適切であると捉えて、ハンチントンの政治と軍の分離にもとづく客観的シヴィリアン・コントロールを批判した。プロフェッショナルな軍が政治に関心を持つことを前提に、軍人と文民政治家とが価値観を共有すること、軍と社会とを一体化することが重要であるとジャノヴィッツは主張した⁽⁵⁾。

2 冷戦後の政軍関係の研究

冷戦の終結によって国際情勢は大きく変化した。また、ソ連型社会主義体制の崩壊により、旧ソ連諸国、中・東欧諸国で民主化が始まった。国際政治の変動に伴い、1990年代に政軍関係の研究も新たな局面に入った。

はじめに、冷戦終結後に生じた国際環境にもとづく近年の政軍関係に関する研究について述べる。デシュ(Michael C. Desch)は政軍関係の構造理論(structural theory)において、シヴィリアン・コントロールは構造的なファクター、とくに個々のリーダー、軍の組織、国家、社会に影響を及ぼす脅威によって規定されるとして、外的(external)、内的(internal)な脅威の大小の組み合わせによって生じる四つのシヴィリアン・コントロールの状態を論じた⁽⁶⁾。デシュの理論によれば、シヴィリアン・コントロールのパターンは、(1)「対外的脅威が大、国内的脅威が小」における「良(good)」, (2)「対外的脅威が小、国内的脅威が小」における「混合(mixed)」, (3)「対外的脅威が大、国内的脅威が大」における「悪(poor)」, (4)「対外的脅威が小、国内的脅威が大」における「最悪(worst)」に分類される。

ブランド(Douglas L. Bland)は政治指導者、将校、文民官僚の間で防衛に関する責任を共有する合意形成(consensus building)の重要性を主張した⁽⁷⁾。ブランドの責任共有理論(theory of shared responsibility)では、以下の四つの論点が示された。

- 1 軍が政治的力を持つプレトリア問題(praetorian problem)⁽⁸⁾を抑制する必要性。
- 2 軍は無規律、誤った冒険心、脅威の誇張によって政府、市民に害を及ぼすことなく国家を守る。
- 3 文民政治家同士の党派対立、文民政治家の利害から軍は保護されるべき。
- 4 文民政治家(国防相)の軍に関する専門的知識の必要性。

ジラルド(Jeanne Kinney Giraldo)は立法府(議会)による軍の統制に着目した⁽⁹⁾。立法府による軍の統制には、行政府のチェック、参謀本部スタッフの人事、国内外における軍の展開などの承認が挙げられる。さらに、立法府の軍の統制においては、議会の防衛委員会が中心的役割を果たすとジラルドは述べた。防衛委員会による軍の統制でキーとなるのが、軍事に関する情報の開示と文民の専門的知識である。その際、行政府から重要な情報を引き出す権利、リサーチするスタッフが不可欠となる。

次に、体制転換後の旧ソ連諸国、中・東欧諸国の政軍関係に関する研究について述べる。ベブレル(Anton A. Bebler)は体制転換後の国軍改革の焦点として、議会による軍のチェック機能、文民国防相、軍の政治的中立、イデオロギーの多元化、軍上層部の入れ替え、新しい防衛ドクトリンの採用を挙げた⁽¹⁰⁾。

ベッツ(David J. Betz)は国防省の文民化(civilianization of the ministry of defense)の必要性を論じた。ベッツが述べた論点は、適切な文民の国防相をみつける、文民官僚を国防省スタッフに組み入れる、参謀本部と国防省の関係の3点である。最初の二つの論点に関して、政治家は軍の改革に関心が低い、文民官僚には軍事に関する専門的知識が不足しているとベッツは論じた。さらに、三番目の論点について、民主的な政治システムの下では、政策の立案、兵站、軍事教育、国際協力などの機能を、参謀本部から軍人・文民を統合した国防省の監督下に移すことが重要であるとベッツは述べた。その際、旧体制下で教育を受けた軍の幹部が改革に抵抗するとベッツは指摘した⁽¹¹⁾。

コッティ(Andrew Cottey) - エドムンズ(Timothy Edmunds) - フォスター(Anthony Foster)は、軍の政治への関与を禁じる法的、制度的な制約、民主的に選出された指導者による明確な軍の指揮系統、文民国防相と文民スタッフを含んだ国防省、参謀本部の国防省への従属、軍事予算の透明性が軍の民主的統制に必要な要素であると指摘した。さらに、彼らは軍の民主的な統制に影響を及ぼすファクターとして、歴史的遺産、国内の政治、経済、社会的状況、国際環境、制度的要因、軍事文化(military culture)とプロフェッショナリズムを挙げた⁽¹²⁾。

さらに、体制転換後のハンガリーの政軍関係に関する先行研究について述べる。ハンガリーの民主的なシヴィリアン・コントロールに関して、大統領と政府(内閣)との間での権限の分離、国会による国防軍の監視、文民国防相による参謀本部の監督、国防軍の社会的名声と信用の回復が焦点になったとサイモン(Jeffery Simon)は論じた⁽¹³⁾。また、ドゥナイ(Dunay Pál)は体制転換後の国防軍の制度改革、国防軍の近代化プログラムの問題点を指摘した⁽¹⁴⁾。

3 体制転換と政軍関係

1 ハンガリー国防軍の民主化

最初に、ハンガリーにおける軍の非政治化について述べる。体制転換当時、ハンガリー人民軍

(Magyar Néphadsereg)を社会主義労働者党から切り離して政府の統制下に置くことが試みられた。人民軍を退役して文民となった国防相カールパーティ(Kárpáti Ferenc)の下で、1990年の初頭までに党と国防省、人民軍の分離が進められた。ハンチントンが述べた政治と軍とが一体化した主観的シヴィリアン・コントロールからの脱却が進められたのである。体制転換以前、人民軍は事実上、党の軍隊であり、内閣や議会には軍を統制する権限がなかった。さらに、党は軍に共産主義イデオロギー教育のための政治将校を送り込み、党と軍とを密接に結びつけてきた。体制転換によって、政策の立案と実施、防衛ドクトリンの発表の権限が党中央委員会から国防省に移った。1990年3月、ハンガリー人民軍はハンガリー国防軍となった。

次に、1989年憲法を通して、体制転換当時の国防軍改革を検証する。1949年憲法を大幅に修正する形で制定された1989年憲法では、第6条において「ハンガリー共和国は国家間紛争を解決する手段としての戦争を放棄し、他国の独立、領土的結合を脅かす武力行使や威嚇を行わない」⁽¹⁵⁾と侵略戦争の放棄が謳われた。また、国防軍の最高指揮権に関して「共和国大統領は軍の最高司令官である」(第29条第2項)と明記された。

国防軍に関する憲法上のその他の規定は、次のとおりである。軍の最高司令官は大統領と規定されているが、平時においては、政府が軍、警察、その他の治安組織の活動を指揮することになっている(第35条第11項h)。また、国会は、戦争状態、平和の宣言、国内外での国防軍の展開、戦時下ないし外国による攻撃の差し迫った危険のある場合に国家防衛会議を招集することを決定する権限を有している(第19条第3項g, h)。国家防衛会議が召集された場合には、国会の権限は停止される(第19条/A第1項)。国家防衛会議は国防軍の国内外での展開を決定する権限を有し、議長である大統領、国会議長、国会に議席を有する政党の党首、首相、閣僚、参謀総長で構成されると規定されている(第19条/B第2, 3項)。第6条の例外としての平和維持活動、人道支援活動などでの軍の展開が、第19条第3項jに規定されている。

ベブレルが論じた議会による軍のチェック機能を検証する。先述の第19条第3項g, hで示された事柄の決定に際して、国会議員全体の2/3の賛成が必要(第19条第4項)であり、第19条第3項jに際して出席した国会議員の2/3の賛成が必要(第19条第6項)と規定された。

ベブレルが指摘した軍の政治的中立に関して、職業軍人の不偏不党の立場が第40条B第4項に、徴兵の政治活動の制限が第40条B第5項にそれぞれ規定されている。

さらに、体制転換後に採択された安全保障・防衛ドクトリンを検証する。ハンガリー国防軍は、フォスターが分類したヨーロッパ各国の軍隊の中の領土防衛(territorial defense)タイプにあたる⁽¹⁶⁾。このタイプの軍は、徴兵制にもとづく大規模な兵力で国土の防衛を主な任務とする。近年、領土防衛タイプにあたる中・東欧諸国の軍は、国連平和維持活動、紛争への限定的介入など国際的任務にも従事するようになった。

1993年3月12日の国会決議11/1993「ハンガリー共和国の安全保障政策の基本原則」⁽¹⁷⁾および同年4月23日の国会決議27/1993「ハンガリー共和国防衛の基本原則」⁽¹⁸⁾では、自国の独立、主権、領土の防衛が規定された。旧体制の防衛ドクトリンでは、社会主義共同体の防衛に重点が置かれていた。アレクシエフ(Alexander Alexiev)が論じたように、冷戦時代の東欧諸国の軍は独自の防衛ドクトリンを持たず、国民国家の軍隊として機能していなかった。東欧諸国の軍はワルシャワ条約機構を通じてソ連軍の影響下に置かれ、軍の内部では、自国の国民的な価値観、自国の政治的アクターへの忠誠よりも、(社会主義諸国間での)普遍的な価値観、外国(ソ連)の政治的アクターへの忠誠が強調されていた⁽¹⁹⁾。

また、二つの国会決議では、ヨーロッパ大陸において国家間戦争の可能性が減少した反面、地域紛争、民族紛争の可能性の増大が指摘された。そして、紛争解決における国連、全欧安保協力

会議（CSCE）、欧州評議会（CE）の役割が重視され、紛争防止への協力、平和維持活動への参加、NATO、西欧同盟（WEU）加盟をめざす方向性が示された。さらに、国際テロへの対処として欧米諸国との協力が明記された。

2 制度上の問題点

体制転換当時の国防軍改革における制度上の問題は、国防軍の最高指揮権の所在が不明確な状態で残されたこと、国防省と参謀本部が分離した状態に置かれたことの2点だった。

1989年10月に社会主義労働者党の改革派が党名変更した社会党は、敗北が予想される翌年春の民主的な総選挙の後にも政治的な影響力を維持しようとして、直接選挙によって選出される軍事に関する権限を有する大統領ポストの確保を試みた。社会党は党内改革派の旗手として国民の間で人気のあった国務相ポジュガイ（Pozsgay Imre）を早期に直接選挙で大統領に選出させようとした。

社会党が大統領ポストを確保しようとした背景には、当時のハンガリーをとりまく国際環境が挙げられる。1989年10月の時点で、ハンガリーと同様に改革を志向する東欧諸国はポーランドだけであり、ソヴィエト・ブロック内部の先行きは不透明であった。そのため、民主化後もソ連との緊密な関係を維持することが不可欠と考えられ、総選挙後に在野勢力が組閣しても、外交・安全保障に関する一定の発言力を確保すべきだと社会党は判断したのである。1989年の体制転換当時、統一労働者党が自主管理労組「連帯」系のマゾヴィエツキ（Tadeusz Mazowiecki）に首相ポストを譲りながら、ヤルゼルスキ（Wojciech Jaruzelski）を大統領に選出したポーランドでも同様の措置が試みられたといえる。だが、社会党の試みは、大統領と内閣の間で対立を生じさせるだけでなく、文民政治家による一元的な国防軍の統制を妨げる要素を含んでいた。

社会党の政治的意図が反映された大統領の選出方法に在野の政治勢力、とくにリベラル派の自由民主連合が反発した。自由民主連合のイニシアティブで実施された1989年11月の大統領選出の時期と方法をめぐる国民投票の結果、大統領は総選挙の後に国会議員による間接選挙で選ばれることになった。そのため、1990年3月の総選挙の後に成立した政治制度は、事実上、議院内閣制となった。国会議員による間接選挙で選ばれた大統領の政治的権限は、社会党の思惑に反して抑えられたのである。しかしながら、先述のように憲法第29条第2項には「大統領は軍の最高司令官」と規定されたままだった。

1990年7月、ハンガリー国会はゲンツ（Göncz Árpád）を体制転換後の最初の大統領に選出した。野党第一党の自由民主連合が推したゲンツの大統領選出は、国会開会後の最初の100日間に重要法案を通すための閣外協力の見返りとして、アンタル（Antall József）を首班とする政府・与党民主フォーラムが大統領ポストを自由民主連合に譲った結果であった。

大統領の国防軍に対する指揮権に関して、憲法上の規定と現実の政治制度との間での隔たりが、1990年10月に表面化した。同年8月のイラクのクウェート侵攻による湾岸危機に端を発したガソリン価格の値上げに抗議するタクシー・ドライバーが、首都ブダペシュトでドナウ川にかかる橋を車両によるバリケードで封鎖した。その際、アンタル内閣は国防軍を動員してバリケードを撤去することを検討していた。第35条第1項hでは、平時における国防軍、警察その他の公安組織の活動を監督する権限は政府にあると規定されていた。ゲンツは政府とドライバーとの話し合いによる解決を求めた。そして、ゲンツはアンタル内閣による国防軍の動員に反対した。さらに、ゲンツは憲法第29条第2項にもとづく国防軍の最高司令官の立場で動員を拒否したのである⁽²⁰⁾。政府、雇用者、被雇用者による話し合いによりガソリンの値上げ幅で妥協が成立した結果、バリケードはドライバーによって自発的に撤去された。そのため、国防軍が出動する事態には至らな

かった。だが、与野党間での政治的取引による大統領選出の結果、国防軍の指揮・命令系統の不明確な一面が浮き彫りになったのである。

バリケード事件の後、国会の防衛委員会のメンバーであるキライー(Király Béla)は、大統領が国防軍の最高司令官であることを認めながらも、大統領の権限は国会と首相によって制約されると主張した。さらに、キライーは国防軍の指揮権に関する憲法改正の必要はないと述べながら、大統領の統制下にある国防軍司令官ポストを廃止し司令官の権限を参謀総長に移し、参謀総長を国防相の監督下に置くことを提案した⁽²¹⁾。

体制転換当時、社会党は軍政部門の国防省と軍令部門の国防軍司令部⁽²²⁾、参謀本部を分離した。国防軍司令部、参謀本部の国防省からの独立もまた、先述の社会党が軍の統制に権限を持つ大統領ポストの確保を試みたことに原因があった。1989年当時の国防省と国防軍司令部との分離は、フィンランド・モデルと規定できる⁽²³⁾。当初、社会党は議院内閣制を採用しつつも、国防軍の最高司令官として強力な権限を行使できる大統領の存在を想定していた。そのため、国防軍司令部が大統領の統制下に置かれたのである。

安定した政軍関係には、軍と政治指導者との間での明確な命令系統の確立が不可欠である⁽²⁴⁾。にもかかわらず、体制転換のプロセスにおいて、国防省が内閣の統制下にあり、国防軍司令部、参謀本部が大統領の統制下にあるという、軍政部門と軍令部門との間で政策の立案、実施に関する権限の分離状態が生じたのである。

体制転換後、ハンガリー国防軍の大幅な人員削減が実施された。旧体制下の人民軍は長期にわたる徴兵期間にもとづく大規模な兵力だが、前近代的な装備からなっていた。厳しい財政状況により、過剰な人員を整理し組織の効率化を図ることは当然であった。しかしながら、国防軍の上層部の入れかえは不徹底であった。上層部の入れ替えが進まなかった要因として、後述する国防省と参謀本部の分離状態により国防相に軍を統制する権限がなかったことに加え、国会の防衛委員会スタッフの軍事に関する専門的知識が欠如していたことが挙げられる。制度上の問題点のみならず、文民の人材不足が軍人による国防軍改革への抵抗を可能にしたのである。

4 民主的なシヴィリアン・コントロール

1 体制転換後の政軍関係

1990年のバリケード事件後、アンタル内閣は国防軍の指揮権の所在について憲法裁判所に審査を求めた。翌年の9月26日、憲法裁判所は「軍隊の指揮は政府(内閣)の法的権限である」⁽²⁵⁾との判決を下した。憲法裁判所の判決にもとづき、国防軍の指揮権を大統領でなく、内閣が有することになった。

ハンガリーと同様、チェコでも憲法上、大統領は軍の最高司令官である(第63条第1項C)⁽²⁶⁾。しかし、大統領の権力はシンボリックなものにとどまっている。実際の軍を統制する権限は、大統領でなく内閣と議会にある⁽²⁷⁾。

独立後のスロヴァキアの憲法でも、大統領は軍の最高司令官(第102条j)⁽²⁸⁾と明記されている。しかし、大統領による戒厳令の布告や戦争状態、非常事態の宣言は、政府の勧告や議会の決定にもとづく(第102条k)。スロヴァキアでは、1994年3月の政変で大統領コヴァーチ(Michal Kováč)が首相メチアル(Vladimír Mečiar)の追い落としに協力したことで、同年12月にメチアルが首相に返り咲くと、両者の対立が激しくなった。1995年6月にスロヴァキア議会が「軍に関する法律」を改正し、参謀総長の任命、解任に関する権限を大統領から政府に移管させた⁽²⁹⁾。この法改正には、大統領の権限縮小を狙うメチアルの意向が反映されていた。スロヴァキアでの首

相と大統領の対立は、コヴァーチ、メチアルが退いた1998年以降も、ジュリンダ(Milkáš Dzurinda)首相とシュステル(Rudolph Schuster)大統領の間で続いた。

スロヴァキアでは、首相が軍事以外にも大統領の政治的権限を押さえ込もうとする傾向が強い。とくに、メチアルはコヴァーチへの政治的報復のために強引な政治手法を用いた⁽³⁰⁾。ハンガリーの大統領は国会で成立した法律を一度だけ国会へ差し戻す権限を有するが、スロヴァキアの大統領と比較して政治的権限は強くない。1990年代初頭、先述のバリケード事件や内閣によるメディア規制をめぐる、ゲンツとアンタルが対立した。しかし、アンタル内閣以降、大統領と首相の大きな衝突は起きていない。

大統領の政治的権限が制限されたハンガリー、チェコに比べて、ポーランドでは直接選挙で選ばれた大統領が強い政治的権限を持っていた。新しい憲法制定までの暫定的な措置として1992年に制定された「小憲法」⁽³¹⁾で、大統領は軍の最高司令官(第35条第1項)、国防相との合意のもとに参謀総長を任命、解任する、国防相の動議で参謀次長、陸海空の各軍司令官を任命、解任する(同第2項)、有事の際の国軍司令官を任命、解任できる(同第3項)と規定されていた。

ポーランドでも、軍事問題を含め、大統領と内閣との間で政治的権限をめぐる対立が生じていた。1991年10月の総選挙でオルシェフスキ(Jan Olszewski)を首班とする連立政権が成立すると、新憲法の制定を前提に国家安全保障会議など大統領の軍事に関する権限強化を図る大統領ワレサ(Lech Wałęsa)とオルシェフスキが衝突した⁽³²⁾。ワレサは軍事問題に限らず積極的に内閣の政策形成に介入し、大統領により強い政治的権限のある統治システムの構築を試みた。

1997年憲法⁽³³⁾では、内閣、首相の権限が大幅に強化された。軍事に関して、大統領は軍の最高司令官(第134条第1項)、平時には国防省を通じて軍を指揮する(同第2項)、法令で明記された期間に参謀総長、陸海空各軍の司令官を任命する(同第3項)と規定され、「小憲法」に比べて、大統領の軍に関する権限は抑えられた。

新憲法制定に加え、1995年にワレサに代わり大統領に選出されたクファシニエフスキ(Aleksander Kwasniewski)が政策形成に直接的に関与することを回避したため、ワレサ時代のような政治的紛糾はなくなった。ポーランドにおける大統領の役割の変容について、大統領の個人的資質のみに帰すべきではない。国内政治の安定に伴う大統領の機能の変化、EU加盟に際して必要となる効率的な統治システムの必要性などの要因から議論がなされている⁽³⁴⁾。

しかしながら、クファシニエフスキの大統領就任後、大統領と内閣との間での軍事に関する権限争いが解消されたわけではなかった。とくに、1997年9月の総選挙から4年後の総選挙までの左派の大統領クファシニエフスキと中道右派のブゼク(Jerzy Buzek)内閣によるコアピタシオンの時代、クファシニエフスキによる国家防衛委員会の国家安全保障会議への改編、参謀総長の統制をめぐる内閣との対立が生じていた⁽³⁵⁾。

ハンガリーとポーランドの軍の統制をめぐる大統領と内閣との対立を比較すれば、ハンガリーではバリケード事件の発生により、大統領と政府の国防軍への統制、とくに国防軍の動員に関する権限で不明確な点が浮き彫りになった。それに対して、ポーランドでは、より強い権限の確保を狙う大統領に政府が反発する形となった。また、ハンガリーの場合、憲法裁判所が下した判決によって決着した。他方、ポーランドの場合、大統領と内閣の対立は1992年6月にオルシェフスキ首相の辞職に至った。後述するように、ワレサの大統領時代のポーランドでは、軍の統制をめぐる、ワレサと首相の対立以外にも、ワレサと国防相、議会の対立が繰り返された。

国防軍に関する1989年憲法の不明確な規定は、最高指揮権の所在にとどまらなかった。国防軍の活動に関する詳細は、1993年12月に制定された国防法⁽³⁶⁾で補完された。しかしながら、将来のNATO加盟を想定した場合、ワシントン条約第5条の集団防衛など、加盟国の責務を履行す

るための法的根拠が存在しない状態だった。

1994年から1998年のホルン(Horn Gyula)を首班とする社会党・自由民主連合の連立政権下では、新憲法制定の議論がなされた。また、NATO加盟を翌年にひかえた1998年12月の国会決議94/1998「ハンガリー共和国の安全保障と防衛政策の基本原則」⁽³⁷⁾において、ハンガリー共和国の安全保障の主な目的の一つとして「北大西洋同盟(NATO)加盟の実現と同盟の安全保障への貢献」が明記された。さらに、国会決議94/1998では「ハンガリーは同盟の政治・軍事構造の統合された一部として、共同防衛から生じる任務を遂行する」と述べられた。しかし、1998年5月の総選挙で連立与党が敗北すると、新憲法制定の論議は立ち消えとなった。

1998年から2002年の中道右派の青年民主連合(以下、フィデスと表記)を中心とするオルバーン(Orbán Viktor)内閣では、国家防衛会議とは別に国家安全保障閣議の機能強化が図られた⁽³⁸⁾。しかし、同閣議の機能強化は不徹底に終わった。

次に、国会による国防軍の統制について検証する。1996年5月、社会党政権の国防相ケレティ(Keleti György)は国会の承認なしにMig29戦闘機をポーランドでの軍事演習に参加させた。国会では、野党がケレティの政治責任を問う声を挙げた⁽³⁹⁾。ケレティは元陸軍大佐で、国防省のスポークスマンを勤めた。「背広の将軍」ともいうべきケレティの国防相就任を契機に、旧体制下の職業軍人が国防省に招聘され、文民官僚に代わり事務次官補などの重要なポストに就いた。旧人民軍幹部の登用は、民主的なシヴィリアン・コントロールへの流れに逆行していた。同時に、ホルン政権下での退役軍人の国防省復帰は、アンタル政権における文民政治家、官僚の軍事問題に関する専門的知識や実務経験の乏しさの教訓を踏まえた結果でもあった。ベッツが論じたように、文民国防相の人材不足、軍の改革への関心の低さ、文民官僚の専門的知識の不足が反映されていたのである。さらに、与党が国会の防衛委員会の委員長ポストを確保している状況で、野党はケレティを辞任に追い込めなかった。

憲法第19条第3項jに規定された他国軍機のハンガリーの領空通過、空港使用、国防軍の平和維持活動への参加には、出席した国会議員の2/3の賛成が必要であった(憲法第19条第6項)。メジェシ(Medgyessy Péter)を首班とする社会党政権による2003年のイラク戦争における米軍機の領空通過の許可は、1998年2月の国会決議にもとづく措置だった⁽⁴⁰⁾。2002年4月の総選挙後に与野党対立が激化する中で、メジェシ内閣はフィデスの反対で新たな国会決議を採決することができなかった。フィデスは政府にアメリカのイラクに対する武力行使の違法性を質し外交路線の転換を促すよりも、むしろ国内世論を政府批判に向けることを意図していた⁽⁴¹⁾。

社会党政権は2003年9月からイラクの復興支援のために、300人の補給部隊を派遣していた。2004年12月31日のイラク派遣の期限切れを前に、同年9月に首相に就任したジュルチャーニ(Gyurcsány Ferenc)は部隊のイラクでの任務を3カ月だけ延長する方針であった。しかし、11月15日、ハンガリー国会は2005年3月末までの任務の延長を求めた政府案をフィデスの反対で否決した⁽⁴²⁾。その結果、2004年12月末をもってハンガリーの部隊はイラクから撤退した。

ポーランドでは、1995年に国防相の人事をめぐる大統領と議会の対立が生じた。1992年の「小憲法」の第61条には、首相は国防相、内相、外相の任命に関して大統領と協議する必要があると明記されていた。事実上、大統領がこれらの閣僚を選択できると、ワレサはこの条文を解釈した。議会は大統領の権限強化を図るワレサに激しく反発し、一時、外相、国防相のポストが空白になるなどの政治的対立に発展した⁽⁴³⁾。ポーランドの場合、強い権限を求める行政府に対して立法府が抵抗する対立の構図がハンガリーよりも色濃く反映された。

チェコでは、1997年10月の汚職事件によるクラウス(Václav Klaus)首相の退陣後、翌年7月までのトショフスキー(Josef Tošovský)による選挙管理内閣、1998年総選挙後のゼマン(Miloš

Zeman)による少数内閣と、ハンガリーと比較しても政治的に不安定な状態が続いた。だが、軍の統制をめぐる、ハンガリーやポーランドにおけるような大統領、首相、国防相、議会の間で大きな対立は生じていない。だが、クラウスの首相時代、軍の人事、兵器の購入をめぐるクラウスと国防相ホラン(Vilem Holan)との間で軋轢があった。1995年9月にクラウスが自らの所属する市民民主党のネツァス(Petr Nečas)を第一国防次官に就けると、省内で市民民主党とホランの属するキリスト教民主連合・人民党による政治的緊張関係が生じた⁽⁴⁴⁾。

前章で述べたハンガリーにおける国防省と参謀本部が分離した状態では、国防相には参謀本部を通して国防軍を指揮する権限がなかった、そのため、国防相による軍の監督は困難であった。また、国防省と参謀本部との間で国防軍の指揮・命令に関する責任の所在が不明確であり、両者は軍の統制に関する権限をめぐる対立した。とくに、国防軍幹部は国防省による軍の職務への干渉に反発していた⁽⁴⁵⁾。

1994年1月、ハンガリー政府は国防省と参謀本部の統合を決定した⁽⁴⁶⁾。民主フォーラムを中心とする連立内閣の決定にもかかわらず、同年5月の総選挙に勝利した社会党のホルン内閣は、国防省と参謀本部の分離状態を維持した。しかしながら、1997年7月にマドリッドで開催されたNATO首脳会議でハンガリーのNATO加盟が決定すると、ホルン内閣はNATO加盟国の制度に適應するよう、参謀本部の国防省への統合を迫られた。

参謀本部の国防省への統合に関して、セーケイ(Székegy Sándor)は三つの具体的な選択肢を指摘していた⁽⁴⁷⁾。セーケイが示す(A)では、参謀総長は国防省内において軍令部門の事務次官補と位置づけられ、軍政部門の事務次官の統制下で作戦の立案と国防軍の指揮を担当する立場となる。(B)では、参謀総長は軍令部門の事務次官と位置づけられ、国防相の統制下で作戦の立案と国防軍の指揮を担当する立場となる。また、参謀総長は同格である軍政部門の事務次官と協力する。(C)において、参謀総長は軍令部門の事務次官補と位置づけられ、軍政部門の事務次官の統制下で作戦の立案のみを担当する。国防軍を指揮は、参謀本部から独立した国防軍司令部が担当する。国防軍指令部は国防省の統制の下にある。

1998年5月の総選挙の後に成立したオルバーン内閣は、参謀本部を国防省に統合する改革に着手した。1999年12月の政府の決定では、参謀本部を国防省内部に統合し、参謀総長が国防軍を、陸軍、空軍の参謀長がそれぞれの軍を指揮することになった⁽⁴⁸⁾。オルバーン内閣の下で実施された参謀本部の国防省への統合は、セーケイが想定した(B)であった。当初、国防相が防衛事務次官を通じて参謀総長を統制する(A)と同様の統合案をオルバーン内閣は示していた。(A)の場合、参謀本部は軍政部門の事務次官の統制下にあり、省内での参謀総長の権限は比較的小さくなる。(B)の場合、軍令部門の事務次官である参謀総長の省内での権限は大きくなる。(C)の場合、参謀総長は国防軍を指揮する立場になく、(A)よりも省内での権限が小さくなる。

オルバーン内閣が示した統合案に対して、参謀総長ヴェーグ(Végh Ferenc)は軍の独立性や陸・空・兵站の三軍の作戦面での能力維持のために合同軍司令部の設置を求めていた⁽⁴⁹⁾。1999年8月、ヴェーグはオルバーン内閣の統合案を拒否して辞任した。さらに、後任のフォドル(Fodor Lajos)も統合案に反対するなど、参謀本部は頑強に抵抗した⁽⁵⁰⁾。その結果、統合後も参謀本部は文民政治家、官僚による省内の軍政部門からの独立性を維持することになった。問題を残しながらも、2001年に参謀本部が国防省に統合され、ようやく制度上の指揮・命令系統の一元化が実現した⁽⁵¹⁾。

ポーランドでは、クファシニェフスキが大統領に就任した後の1996年2月に「国防省に関する法律」が制定された。すでに、ポーランドでは1992年に参謀本部が国防省に統合されていた。この法律によって、明確に参謀本部が国防省の監督下に置かれ、国防相が参謀本部を通して軍を

統制する指揮・命令系統が確立した⁽⁵²⁾。

独立後のスロヴァキアでは新設の国防省が首都ブラチスラヴァに、参謀本部（1994年に参謀本部が軍司令部を統合）がトレンチーンにそれぞれ置かれており、国防相による軍の統制が困難であった。粗野なナショナリズムと非民主的な政治手法でスロヴァキアを国際的に孤立させたメチアルの退陣後、ジュリンド内閣はスロヴァキア軍の改革に着手し、1999年に国防省と参謀本部との統合を決定した⁽⁵³⁾。

チェコでは、スロヴァキアと分離した1993年の時点で、すでに参謀本部は国防省に統合されていた。参謀本部は制度的に弱く、省内で分離した状態に置かれていた。そのため、国防相の人事担当部門と参謀本部のJ-1局などで職務に重複がみられるなど、省内部でのコミュニケーション不足が生じていた⁽⁵⁴⁾。

最後に、国防相の問題点を挙げる。退役軍人のケレティは軍歴のない前任者ヒュル(Für Lajos)よりも専門的知識、実務能力を有していた。しかし、その反面、ケレティは省内で元同僚の圧力に弱かった。オルバーン政権では、独立小農業者党の国防相サボー(Szabó János)とフィデスの国防次官ヴァヒシュレル(Wachsler Tamás)との間で対立が起こった⁽⁵⁵⁾。

ケレティ以外に、体制転換後のヴィシエグラード諸国で退役軍人が国防相に就任したケースは、ポーランドのパヴラク(Waldemar Pawlak)内閣（1993-1995）でのコロジエチク(Piotr Kolodziejczyk)、チェコのゼマン内閣（1998-2002）でのトヴルジク(Jaroslav Tvrdik)、スロヴァキアのメチアル内閣（1993）でのアンドレイチャク(Imrich Andrejčak)が挙げられる。トヴルジクは国防省内の元同僚の圧力に屈しなかったまれなケースであった⁽⁵⁶⁾。

2003年8月、メジェシ内閣の国防相ユハース(Juhász Ferenc)はオルバーン政権の近代化プログラムに代わる新たな国防軍改革の指針をまとめた⁽⁵⁷⁾。国防軍改革の指針の主な内容は、(1)兵員の削減、国防軍の基地、空港の統廃合や老朽化した兵器の廃棄による近代化の促進、(2)NATOの域外任務や国連平和維持活動に貢献するための兵站部門の能力向上⁽⁵⁸⁾、(3)徴兵制の廃止とプロフェッショナリズムが確立した軍への移行の3点である。また、メジェシ内閣はNATOからの防衛費の増額要求にもとづいて、2002年8月の閣議で防衛費をGDPの2%まで引き上げること決定した⁽⁵⁹⁾。

しかし、2004年9月にメジェシに代わり首相に就任したジュルチャーニが、短期的にGDP比1.81%の防衛費を1.27%まで削減することを打ち出した⁽⁶⁰⁾。一時的ながらも防衛費を1.27%まで引き下げること、NATO加盟前の防衛費の水準に戻ることを意味した。2006年4月に総選挙をひかえたジュルチャーニは、厳しい財政事情に加え、支持率の上昇のために不人気な防衛費の削減を決めたのである。その結果、セネシュは2005年1月に参謀総長を辞任した⁽⁶¹⁾。参謀総長セネシュ(Szenes Zoltán)は兵站部門の専門家として、(2)を重視した国防軍改革を進めていた。ユハースは政府と参謀本部との間での利害を調整できなかった。

文民国防相が過度に権限を行使しようとした例として、1991年から1992年のポーランドの国防相パリス(Jan Parys)が挙げられる。旧体制下で「連帯」の活動に参加し弾圧された経験のあるパリスは、軍の古参将校を追放しようとした。パリスの人事は軍の反発を招いた。さらに、パリスはウィレツキ(Tadeusz Wilecki)を次期参謀総長に推すワレサと対立した。1992年5月、パリスは更迭された⁽⁶²⁾。

パリスの人事権の濫用には、彼自身の報復的な意図のみならず、先述のワレサとオルシェフスキの対立が背景にあった。パリスは大統領と国防省、軍とのつながりを切断しようと試みたのである⁽⁶³⁾。

ポーランドの軍人が国防相に抵抗した例として、1994年9月のドラフスコ事件が挙げられる。

ドラフスコ・ポモルスキ訓練施設でワレサと会談した将軍たちが、国防相コロジエチクの解任を求めていたことが発覚した。同年11月に下院の防衛委員会に提出された調査報告書には、国防相に忠誠を示さなかった将軍たち、民主的なシヴィリアン・コントロールに違反したワレサへの批判が述べられていた⁽⁶⁴⁾。ドラフスコ事件は、体制転換後のポーランドの政軍関係における最大のスキャンダルとなった。

パリスやコロジエチクのような国防相が軍に強い権限を行使しようとしたポーランドと比較して、ハンガリーでは国防相の軍に対する統制は弱い状態にある。

ハンガリーでの国防省と参謀本部の統合は実現した。にもかかわらず、文民政治家、官僚の軍事に関する専門的知識の欠如、文民政治家の間での党派対立、文民政治家の政治的思惑と改革の先送りなどによって、文民国防相による国防軍の統制の強化につながっていないのが現状である。

2 民主的なシヴィリアン・コントロールへの展望

本節では、先述のコッティ-エドムズ-フォスターが示した軍の民主的なコントロールに影響を及ぼすファクター、(1)歴史的遺産、(2)国内の政治、経済、社会的状況、(3)国際環境、(4)制度的要因、(5)軍事文化とプロフェッショナリズムから、ハンガリーのシヴィリアン・コントロールを検証する。

(1) 歴史的遺産

まず、ハンガリーにおける軍の歴史的役割について述べる。二重帝国時代のハンガリーでは、軍は共通の国民的経験、国益や価値観をシンボリックな形で体現する、いわばネーション・ビルダー⁽⁶⁵⁾としての役割を果たしていた。1867年のハプスブルク家とのアウスグライヒ（妥協）に際して、ハンガリーは自立した国家の象徴としての独自の軍隊を持つことを希望し、オーストリア・ハンガリー共通の陸軍以外に専ら国内の治安維持に当たる国防軍を設置した⁽⁶⁶⁾。

戦間期のハンガリーでは、元海軍提督ホルティ（Horthy Miklós）が国王の権限を代行する摂政であった。だが、クン（Kun Béla）のタナーチ（ソヴィエト）政権が崩壊した直後の秩序回復の時期を除き、軍の政治への関与は抑制されていた。

冷戦期、ワルシャワ条約機構の南軍管区に属するハンガリーの戦略的重要性は低く、ハンガリー人民軍はソ連軍をサポートする役割にとどまっていた⁽⁶⁷⁾。また、旧体制下のハンガリーでは、主観的シヴィリアン・コントロールが徹底していた。とくに、一部の兵士がソ連軍との戦闘に参加した1956年のハンガリー事件以降、社会主義労働者党第一書記カーダール（Kádár János）は軍人を権力の中核から排除した。1960年から1984年まで国防相の地位にあったツィネゲ（Czinege Lajos）は、ワルシャワ条約機構加盟国の国防相の中で、唯一、政治局員に選出された経験がなかった⁽⁶⁸⁾。

ハンガリーと比較して、ポーランドでは、歴史的に軍人の社会的地位、名声が高かった。1794年の列強によるポーランド分割に抵抗する蜂起軍を指揮したコシチュエシコ（Tadeusz Kościuszko）、第一次世界大戦後の独立で役割を果たし後にクーデターで権力を掌握したピウスツキ（Józef Piłsudski）など、近現代史上、軍人が政治に関与する伝統があった⁽⁶⁹⁾。

旧体制下でも、他の東欧諸国に比べてポーランド軍人の社会的地位は高かった。1980年代初頭の「連帯」と党・政府との対立による政治的混乱に際して、1981年10月に統一労働者党第一書記となったヤルゼルスキ将軍は、同年12月にソ連の軍事介入を回避するために戒厳令を敷いた。非常事態とはいえ、冷戦期の東欧諸国で軍人が党の最高ポストに就いたケースはヤルゼルスキだけだった。

チェコでは、二重帝国時代、共産主義政権時代の軍は社会から抑圧者とみなされた。また、

1939年のナチス・ドイツによる国家解体、1968年のワルシャワ条約機構軍の介入によって、軍は国家を守らないという認識が定着した。1918年の大統領マサリク(Tomáš G. Masaryk)によるチェコスロヴァキア建国の後でのみ、軍は国家主権を擁護する役割を果たした⁽⁷⁰⁾。

スロヴァキアにおける軍と社会の歴史的関係は複雑である。軍に対する肯定的な評価として、軍の創設が民族のアイデンティティを体現するネーション・ビルダーの役割が考えられる。1939年のチェコスロヴァキア解体に関して、ティソ(Josef Tiso)によるナチス・ドイツの傀儡政権下とはいえ、スロヴァキア人にとって国家を防衛する軍が存在したことになる。また、1944年8月のナチスに対するスロヴァキア蜂起の歴史的な経験が挙げられる。他方、チェコと同様、1968年の記憶は軍の否定的な評価に直結する⁽⁷¹⁾。

他のヴィシエグラード諸国と比較しても、ハンガリーの軍の社会的地位、名声は低く、政治に関与するうえでの正統性を欠いていた。また、バルカン諸国と異なり、ハンガリーではクーデターによる政権奪取の伝統がなく、軍が政治に介入できる余地はない。

(2) 国内の政治、経済、社会状況

ファイナーの政治文化において、体制転換後のハンガリーは「発達」に分類される。ハンガリー国内に政治的、社会的分裂はみられず、民主的な選挙によって成立した政権は正統性を有している。しかしながら、今後、国内政治を不安定にさせてシヴィリアン・コントロールを弱め「成熟」した政治文化への障害となるのが、国外ハンガリー人をめぐる近隣諸国との摩擦、国内での排外的民族主義、ポピュリズム、反ユダヤ主義の台頭、極右勢力による暴力行為⁽⁷²⁾である。2002年の総選挙以降、フィデスは排外的なナショナリズムと反グローバルな経済保護主義を掲げている。

2002年のEU加盟後、ポーランドの「法と正義」、スロヴァキアのスメル(指針)など、反グローバルな政治的主張を掲げる政党が議席を伸ばし政権を獲得した⁽⁷³⁾。フィデス、「法と正義」、スメル、スロヴァキア国民党などの政党の勢力拡大は、中・東欧地域の議会制民主主義を不安定化させる。しかしながら、ヴィシエグラード諸国で軍が政治に関与する可能性は今後も低い。

(3) 国際環境

冷戦終結により、ハンガリーを取りまく国際環境は大きく変化した。核戦争に至る可能性のある東西対立が解消され、外的脅威が小さくなった。また、体制転換後のハンガリーには、民族、宗教などの対立による内的脅威も存在しなかった。第2章で述べたデシュの構造理論にあてはめれば、現在のハンガリーのシヴィリアン・コントロールは、冷戦終結と民主化により外的脅威、内的脅威の双方が緩和された(2)「混合」状態にあたる。国内外での軍事的脅威が低下した(2)の状態では、国内の反体制勢力からの脅威にさらされた(3)「悪」や(4)「最悪」の状態に比べて軍が政治に介入してくる余地は小さい。だが、国外からの脅威にさらされて文民政治家と軍人が結束しシヴィリアン・コントロールが有効に機能する(1)「良」の状態に比べて、(2)の状態では、外的脅威が緩和されることで文民政治家の軍に対する統制が弱まり、文民政治家同士または軍内部での結束が緩む。

デシュは(2)の状態が生じる条件として、文民指導者の経験不足、分裂した文民政治家、文民による軍の統制が機能しているか不確かである、分裂した軍部、軍の果たす任務の方向性が不確かである、文民政治家と軍人の中で軍に対する考え方が異なっていることの6点を挙げた⁽⁷⁴⁾。体制転換後のハンガリーは時期によって程度の差こそあるが、六つのいずれにもあてはまる。体制転換の後、文民政治家の実務経験の不足、国防軍のめざす方向性や改革の内容をめぐる文民政治家と軍人、文民の制度間、軍の内部で利害の不一致が生じ、文民政治家による国防軍への統制が弱まった。ハンガリーのみならず、体制転換後の中・東欧諸国における軍の機構改革と急速な兵員の削減は、軍内部での不満と抵抗を招いている。

冷戦の終結により、核戦争に巻き込まれる可能性のある外的脅威はなくなった。だが、1990年代の旧ソ連、旧ユーゴスラヴィアでの民族紛争を目の当たりにして、中・東欧諸国はNATO加盟を希望した。NATO加盟は軍内部での民主的な価値観の定着、NATO基準での教育・訓練による兵員の能力向上など、中・長期的に中・東欧諸国の国防軍改革を促すといえる⁽⁷⁵⁾。

2001年9月11日のニューヨーク、ワシントンにおける同時多発テロの後、ハンガリーはワシントン条約第5条にもとづく集団的自衛権の発動によるNATO加盟国としての責務の履行を迫られた。しかし、ハンガリーは国外派兵を可能にする国内法の未整備、装備の近代化の遅れから、アフガニスタンでの戦闘に協力しなかった。また、ワシントン条約第5条以外に、1999年の新戦略概念で示されたNATOの非第5条、域外(out of area)任務への参加のために、憲法を改正する必要があった。実際に、2001年のアフガニスタン戦争当時、NATOはハンガリーに憲法改正を求めた。しかし、与野党の対立で、憲法改正は実現しなかった。

メジェシ内閣が2003年にNATOのコンセンサスもない米英主導によるイラク復興支援に国防軍を参加させた教訓から、国防軍の国外派遣、派兵に関する憲法論議が具体化した。2003年12月8日、ハンガリー国会は憲法第40条C第1項を改正した。新たな条文では「(1)ハンガリー軍および外国軍による武力行使は、北大西洋理事会の決定にもとづく場合に認められる。(2)ハンガリー軍および外国軍による他の部隊での活動は、NATOの決定にもとづく場合に認められる」⁽⁷⁶⁾と明記された。

憲法改正によって、国防軍の国外での武力行使、平和維持活動への参加は、NATOの責務の遂行目的に限定された。NATO加盟、アフガニスタン戦争、イラク復興支援という国際環境の変化によって生じたハンガリーの改憲論議は、党派対立を反映しながらも最終的には国防軍の国外派兵、派遣の前提条件を明確にした点で意義ある形に帰結したといえる。その点において、ハンガリーの憲法改正の過程における議論は、原理的な護憲派、原理的な改憲派双方の歪んだ国家観と歴史認識、稚拙な国際政治観、安全保障・防衛問題での認識不足によって建設性、具体性を欠くわが国の憲法論議と異なっていた。

イラク戦争当時、社会党政権は対米支持を打ち出しながらペルシャ湾岸地域への国防軍の派遣を見送り⁽⁷⁷⁾、国内で反対が根強かった復興支援活動からいち早く撤退し⁽⁷⁸⁾、改憲により今後の国外派兵・派遣の法的根拠を明確した。ハンガリーのイラク情勢への対応は、イラク戦争に参戦したポーランドをはじめ、いまだ完全にイラクから撤退していない他の中・東欧諸国のそれと比較しても、抑制された軍の政治利用と対米追従であった。

(4) 制度的要因

ハンガリーでは、国防軍の最高指揮権の所在が内閣にあることが明確になり、参謀本部を国防省に統合したことで、指揮・命令系統の一元化が実現した。しかしながら、文民政治家、官僚による民主的な軍の統制には、文民の軍事に関する専門的知識の習得が不可欠である。

専門的知識を有する文民の人材不足は、ハンガリー、ポーランドに比べて、体制転換後の政軍関係において大きな問題が発生していないチェコも例外でない。ウルリッヒ(Marybeth Peterson Ulrich)は立法府の専門家不足によって生じた、議会の軍に対する統制能力の低さを指摘している⁽⁷⁹⁾。

ジュリンダ内閣の下で軍の改革に着手したスロヴァキアでも、国防省内での専門家不足が深刻になった。ジュリンダ内閣は外務省の人材を国防省に送り込むことを試みた⁽⁸⁰⁾。

ハンガリーで文民の専門教育が進まない要因の一つが、軍事・安全保障に関する大学教育、研究から文民を排除してきた旧体制の伝統にある。また、退役軍人の専門知識に依拠し、文民の防衛問題の専門家に懐疑的な政治家の姿勢も根強く残っている⁽⁸¹⁾。NATO加盟により、今後の文

民への専門教育・訓練が進むことが期待されている。

さらに、ブランドが述べた政治指導者、官僚、将校の間での防衛に関する責任の共有も重要となる。シヴィリアン・コントロールは法律ベースによる文民と将校の間での利害対立の次元、政治家が軍の活動の責任者であり、活動の直接の指揮は軍事の専門家である将校にあるとした説明責任の次元のみならず、法や規制で統制できない行動ベースによる任意の次元が存在する。将校、官僚は政治家の決定した政策を遂行する立場にあり、政治家は将校、官僚など専門家を信頼して責任の範囲内で適切な指示を与える合意形成が必要となる⁽⁸²⁾。

(5) 軍事文化とプロフェッショナリズム

旧体制下のハンガリーでは、軍の政治への関与が党と軍の一体化によって、厳しく制限された。また、党・軍の一体化は軍のハンチントンが述べる将校のプロフェッショナリズムの欠如をもたらした。

確かに、ファイナーやジャノヴィッツが論じたように、極大化したプロフェッショナルな軍を社会から孤立させることは、シヴィリアン・コントロールにとって望ましくない。しかしながら、フォスターによるヨーロッパ諸国の軍の類型論⁽⁸³⁾で、高度な攻撃能力を有する遠征(expeditionary warfare)タイプの軍であるイギリス、フランスを除く、NATO 加盟国の主流である近代化され志願兵を中心とする高い能力と効率性を有する後期近代(late modern)タイプの軍に近づけることは、ハンガリーのみならず NATO 加盟後の中・東欧諸国にとって重要な課題である。今後、国防軍の NATO 基準への適応、相互運用性(interoperability)の確保が求められているのである。

5 おわりに

本稿では、民主的なシヴィリアン・コントロールの視点から、体制転換後のハンガリーの政軍関係を検証した。筆者が論じたハンガリーでの問題点の多くは、他の中・東欧諸国にも共通する課題である。

ポーランドと同様に、ハンガリーでも文民政治家の政治的思惑、政権交代が政軍関係にも影響を及ぼしてきた。だが、ポーランドと比較しても、ハンガリーでは体制転換後の制度改革が文民政治家、官僚による軍への統制の強化につながっていない。

現在、ハンガリーでは、内閣による国防軍の指揮・命令系統の一元化、参謀本部の国防省への統合により、民主的なシヴィリアン・コントロールの制度的な条件が整った。しかしながら、制度が有効に機能するためには、今後、文民政治家、官僚の専門知識の習得、人材の育成、国防軍内部でのさらなる体質改善が必要である。

さらに、ハンガリー国会による国防軍の統制は、党派間の対立に左右されることが多い。とくに、2003年から2004年にかけての国会における国防軍のイラク派遣と撤退をめぐる審議では、政党の政治的思惑が反映されていた。同年12月の国防軍の国外派兵、派遣に関する憲法改正は、今後の内閣による国防軍の指揮・命令のみならず、国会による内閣、国防軍のチェック機能を強化するうえでも重要であった。さらに、防衛予算の承認、監査など、国会の防衛委員会の権限を強化することも不可欠なのである。

本稿では、体制転換後の国際環境、政治制度上の問題点、国内の政治状況、歴史的背景などの側面から、中・東欧諸国の政軍関係を考察した。中・東欧諸国が NATO 加盟後に求められている軍のプロフェッショナリズムの確立、軍と社会の関係についてのより詳細な分析は、今後の研究課題としたい。

〔注〕

- (1) 政軍関係は軍事のみならず政治学、歴史学でも重要な概念である。にもかかわらず、日本では軍事問題への関心の低さから十分な市民権を得ていなかった。ハンチントンによる政軍関係研究の著書『軍人と国家』の邦訳では、原文どおり「シヴィル・ミリタリー・リレーションズ」と記述されている。筆者自身は文民政治家と軍の関係のあり方を論じるため、本稿で政軍関係という日本語を用いる。サミュエル・ハンチントン著、市川良一訳『軍人と国家 上・下』原書房、1978年。
- (2) 旧ソヴィエト・ブロックの中で歴史的、文化的に西欧との結びつきが強く、経済発展の段階も均質的なポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーの四カ国を意味する。1991年2月にハンガリーのヴィシエグラードで、ポーランド、チェコスロヴァキア（当時）、ハンガリーの首脳が会談したことに由来する。また、1335年にヴィシエグラードでハンガリー国王、ポーランド国王、ボヘミア（チェコ）国王による会談が行われた。
- (3) Samuel P. Huntington, *The Soldiers and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957).
- (4) Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military Politics* (New York: Praeger, 1962).
- (5) Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1977).
- (6) Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999). デシュが挙げた(1)の事例は、アメリカ（1941～1945年、1948～1989年）、ソ連（1955～1986年）、日本（1945年）、ブラジル（1982年～）、アルゼンチン（1982年～）。(2)の事例は、ロシア（1991年～）、アメリカ（1945～1947年、1989年～）、アルゼンチン（1955～1956年）、ブラジル（1961～1964年、1974～1982年）、チリ（1970～1973年、1978年～）、日本（1922～1932年）。(3)の事例は、ソ連（1986～1991年）、ドイツ（1914～1918年）、フランス（1954～1962年）、日本（1932～1945年）。(4)の事例は、アルゼンチン（1966～1972年、1976～1982年）、ブラジル（1964～1974年）、チリ（1973～1978年）。
- (7) Douglas L. Bland, "A United Theory of Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, Vol.26, No.1, Fall 1999, pp.7-26.
- (8) ハンチントンのプロフェッショナルリズムへの批判として、パールマター(Amos Perlmutter)は古代ローマの近衛兵を例に挙げて、プロフェッショナルな軍による政治への介入の危険性を指摘した。Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians and Revolutionary Soldiers* (New Haven: Yale University Press, 1977).
- (9) Jeanne Kinney Giraldo, 'Defense Budgets, Democratic Civilian Control, and Effective Governance,' in Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (Austin: University of Texas Press, 2006), pp.178-207.
- (10) Anton A. Bebler, 'The Regionwide Perspective on Post-Communist Civil-Military Relations,' in Anton A. Bebler, ed., *Civil-Military Relations in Post-Communist States: Control and Eastern Europe in Transition* (Westport, Connecticut: Praeger, 1997), pp.65-76.
- (11) David J. Betz, *Civil-Military Relations in Russia and Eastern Europe* (London: RoutledgeCurzon, 2004).

- (12) Andrew Cottey, Timothy Edmunds, Anthony Foster, 'Introduction: The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe,' in Anthony Foster, Timothy Edmunds and Andrew Cottey, eds., *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe* (New York: Palgrave, 2002), pp.1-17.
- (13) Jeffrey Simon, *Hungary and NATO: Problem in Civil-Military Relations* (Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, 2003). なお、サイモンは同様の分析枠組みで他のヴィシエグラード諸国の政軍関係についても考察している。Jeffrey Simon, *Poland and NATO: A Study in Civil-Military Relations* (Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, 2004); Jeffrey Simon, *NATO and the Czech & Slovak Republics: A Comparative Studies in Civil-Military Relations* (Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, 2004).
- (14) Pál Dunay, 'Civil-Military Relations in Hungary: Not Big Deal,' in Anthony Foster, Timothy Edmunds and Andrew Cottey, eds., *op.cit.*, pp.64-87
- (15) ハンガリーの憲法の条文 (英語訳) は,
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/hu00000_.html を参照。
- (16) Anthony Foster, *Armed Forces and Society in Europe* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), pp.53-62.
- (17) 国会決議11/1993は, Szerk.: Gazdag Ferenc. *Magyar biztonság és védelem politikai dokumentumok 1989-1998 1* [ハンガリーの安全保障・防衛政策資料集 1989-1998 1巻] (Budapest: HM Stratégiai és Védelmi Kutató Hivatal, 2002), 45-48.o.を参照。(以下, *Magyar biztonság és védelem politikai dokumentumok*と略記。)
- (18) 国会決議27/1993は, uo., 48-53.o.を参照。
- (19) Alexander Alexiev, 'Party-Military Relations in Eastern Europe: The Case of Romania,' in Roman Kolkowicz and Andrzej Korbonski, eds., *Soldiers, Peasants and Bureaucrats* (London: Allen&Unwin, 1982), pp.199-231.
- (20) 1990年10月27日付ハンガリーの全国紙『ネープサバッチャーグ』, *Népszabadság*, 1990. október 27.
- (21) Szabó János, "A Magyar Honvédség kormányzati kontrolljának fejlődése (1989-1997) [政府によるハンガリー国防軍の統制の展開 (1989-1997)]," *Valóság*, 1997, 12, 75.o.
- (22) 1992年12月11日の憲法裁判所の判決63/1992にもとづき, 事実上, 参謀総長が国防軍司令官となった。後に国防軍司令部は参謀本部に統合された。憲法裁判所の判決63/1992は, 次のURLから検索, 閲覧が可能。<http://www.mkab.hu/hu/frisshat.htm> 憲法裁判所に審査を求めたのは国防相ヒュルであり, 大統領の国防軍に対する政治的権限を縮小する狙いがあった。国防軍司令部が最終的に廃止されたのは, 2期10年の任期を終えたゲンツに代わりマードル(Mádl Ferenc)が大統領に選出された後の2000年10月であった。Jeffrey Simon, *Hungary and NATO*, p.78.
- (23) Zoltán Szenes, 'The Implications of NATO Expansion for Civil-Military Relations in Hungary,' in David Betz and John Löwenhardt, eds., *Army and State in Postcommunist Europe* (London: Frank Cass, 2001), p.83.他のヨーロッパ諸国と比較しても, 大統領が強力な政治的権限を持つフィンランドについては, マックス・ヤコブソン著, 北詰洋一訳『フィンランドの知恵 - 中立国家の歩みと現実』サイマル出版会1990年, 64-65頁を参照。
- (24) Szabó József, "A honvédelem reformjának egyes kérdései [国防軍改革の諸問題]," *Hadtudomány*, 2001, 1, 10.o.

- (25) 1991年9月26日の憲法裁判所の判決48/1991は、次のURLから検索、閲覧が可能。<http://www.mkab.hu/hu/frisshat.htm>
- (26) チェコの憲法（英語訳）は、以下のURLを参照。
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ez00000_.html
- (27) Tomas Zipfel, 'The Politics and Finance of Civil-Military Reform in the Czech Republic,' in David Betz and John Löwenhardt, eds., *op.cit.*, p.102.
- (28) スロヴァキアの憲法（英語訳）は、以下のURLを参照。
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lo00000_.html
- (29) Jeffrey Simon, *NATO and the Czech & Slovak Republics*, pp.158-159.
- (30) 1995年8月、コヴァーチの息子が誘拐されオーストリアに連れ去られる事件が発生した。この誘拐事件では、情報局（秘密警察）の関与が噂され、大統領と首相の関係悪化が促進された。南塚信吾編『ドナウ・ヨーロッパ史』山川出版社、1999年、405頁。
- (31) ポーランド「小憲法」（英語訳）は、以下のURLを参照。
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl02000_.html ポーランドの正式な憲法は、1997年に制定された。
- (32) Jeffrey Simon, *Poland and NATO*, pp.16-17; ヤヌシュ・オニシキエヴィッチ「ポーランドにおけるシビリアン・コントロールへの道程」（L. ダイヤモンド, M. F. プラットナー編, 中道寿一監訳『シビリアン・コントロールとデモクラシー』刀水書房, 2006年）, 170頁。
- (33) 1997年憲法（英語訳）は、以下のURLを参照。
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000_.html
- (34) ポーランドにおける大統領の権限をめぐる統治システムの変容に関しては、仙石 学「ポーランドにおける執政の変容 —権力分担のシステムから効率的統治のシステムへ」『法学論集』第37巻第1号, 2004年10月, 49-69頁。
- (35) Jeffrey Simon, *Poland and NATO*, pp.147-148.
- (36) *Magyar biztonság és védelem politikai dokumentumok 2*, 367-460.o.
- (37) *Magyar biztonság és védelem politikai dokumentumok 1*, 53-57.o.
- (38) Jeffrey Simon, *Hungary and NATO*, p.94.
- (39) Szabó János, *Haderóváltás Magyarországon 1989-2001* [ハンガリーにおける軍の変革 1989-2001] (Budapest: PolgART, 2003), 99.o.
- (40) 1998年2月17日の国会決議の全文（ハンガリー語）は、
<http://www.complex.hu/kzldat/o98h0011.htm/o98h0011.htm>
- (41) 2003年のイラク情勢をめぐる与野党の駆け引きは、拙稿「イラク情勢と中・東欧 —ハンガリーの事例から」『法と政治』第56巻第3・4号, 2005年12月, 9-18頁を参照。
- (42) 2004年11月17日付『ネープサバッチャーグ』（電子版）, *Népszabadság Online*, 2004. november 17.を参照。『ネープサバッチャーグ』（電子版）は、以下のURLである。
<http://www.nol.hu/>
- (43) Elizabeth P. Coughlan, "Democratizing Civilian Control: The Polish Case," *Armed Forces & Society*, Vol.24, No.4, Summer 1998, p.526.
- (44) Jeffrey Simon, *NATO and the Czech & Slovak Republics*, p.138.
- (45) Szabó József, i.m., 4.o.
- (46) Jeffrey Simon, *Hungary and NATO*, p.21.
- (47) Székely Sándor, "A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának

- néhány időszerű kérdés [国防省と参謀本部の統合における現在の諸問題],” *Új Honvédségi Szemle*, 1999, 8, 107-109.o.
- (48) Czoller Ernő, “Az euroatlanti integráció hatása a magyar haderőstruktúrára [ユーロアトランティック統合のハンガリー軍構造への影響],” *Hadtudomány*, 2001,1, 29.o.
- (49) Végh Ferenc, “A haderőreform folytatásának koncepciója az ezredforduló után [新千年紀における軍改革の継続性の概念],” *Hadtudomány*, 1999, 1, 30.o., 34.o.
- (50) Zoltán Szenes, *op.cit.*, pp.84-85.
- (51) Pál Dunay, *op.cit.*, pp.73-75; Szabó János, *Haderőváltás Magyarországon 1989-2001*, 87.o, 94.o. 219-225.o.
- (52) Andrew A. Michta, *The Soldier-Citizen: The Politics of the Polish Army after Communism* (London: Macmillan, 1997), pp.95-97; Elizabeth P. Coughlan, *op.cit.*, pp.528-529.
- (53) Marybeth Peterson Ulrich, “Developing Mature National Security Systems in Post-Communist States: The Czech Republic and Slovakia,” *Armed Forces & Society*, Vol.28, No.3, Spring 2002, pp.414-416.
- (54) Jeffrey Simon, *NATO and the Czech & Slovak Republics*, p.87-88.
- (55) Jeffrey Simon, *Hungary and NATO*, p.95.
- (56) Jeffrey Simon, *NATO and the Czech & Slovak Republics*, p.137.
- (57) メジエシ政権の国防軍改革の指針 (英語) は,
<http://www.honvedelem.hu/cikk.php?cikk=13869>
- (58) 1995年12月以来, ハンガリー国防軍は NATO 加盟国を中心とするボスニア・ヘルツェゴヴィナでの平和履行軍(IFOR), 平和安定化軍(SFOR)に参加し, 補給の任務で実績を挙げている。Haris T. Csaba, “A miísszió öt éve [5年間の任務],” *Új Honvédségi Szemle*, 2001, 4, 2-4.o.
- (59) 2002年8月9日付『ネープサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság Online*, 2002. augusztus 9.
- (60) 2004年12月9日付『ネープサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság Online*, 2004. december 9.
- (61) 2005年1月7日付『ネープサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság Online*, 2005. januar 7.
- (62) Paul Latawski, ‘Domestic Control of Armed Forces in Postcommunist Poland: the Interplay of History, Political Society and Institutional Reform,’ in Anthony Foster, Timothy Edmunds and Andrew Cottey, eds., *op.cit.*, pp.28-29.
- (63) ヤヌシュ・オニシキエヴィッチ, 前掲書, 170頁。
- (64) Jeffrey Simon, *Poland and NATO*, pp.37-39.
- (65) Timothy Edmunds, Anthony Foster and Andrew Cottey, ‘Armed Forces and Society: A Framework for Analysis,’ in Anthony Foster, Timothy Edmunds and Andrew Cottey, eds., *Soldiers and Societies in Postcommunist Europe: Legitimacy and Change* (New York: Palgrave, 2003), p.11-12.
- (66) 大津留厚『ハプスブルクの実験』中公新書, 1995年, 83頁。
- (67) Pál Dunay, *op.cit.*, p.66.
- (68) Ács Tibor, Balogh Gyula, Bencze László, Hegedűs Zoltán, Liptai Ervin, Móricz Lajos, Szakály Sándor, *Honvédelmi miniszterek 1848-1994* [国防相 1848-1994] (Budapest:

- Zrínyi Kiadó, 1994), 147.o.
- (69) Paul Latawski, 'The Polish Armed Forces and Society,' in Anthony Foster et al, eds., *Soldiers and Societies in Postcommunist Europe*, pp.26-27.
- (70) Marie Vlachová, 'The Integration of the Czech Armed Forces into Society,' in *ibid.*, p. 42.
- (71) Marybeth Peterson Ulrich, 'Armed Forces and Society in Slovakia,' in *ibid.*, p.60.
- (72) 2006年9月19日未明, 同年5月の社会党幹部会の非公開協議でジュルチャーニ首相が「(4月の総選挙の際に)嘘をついた」と述べたことに抗議して国会議事堂前のコシュート広場に集まった人々の一部が, 暴徒化して自由広場のハンガリー国営テレビを襲撃する事件が発生した。2006年9月19日付『ネープサバツャーグ』(活字版), *Népszabadság*, 2006. szeptember 19. 国営テレビ襲撃事件は, スロヴァキアでフィツォ(Robert Fico)内閣の成立により与党となったスロヴァキア国民党の党首スロタ(Jan Slota)による反ハンガリー発言に激しく反発し, ハンガリー事件の50周年を10月23日にひかえて過激化した極右勢力によって引き起こされた。ハンガリーで100人を超す負傷者を出す騒乱に至ったのは, 1956年以来, 初めてであった。
- (73) ポーランドでは, 2005年9月の総選挙で反EU的な主張を掲げる政党「法と正義」が政権を獲得した。スロヴァキアでは, 2006年6月の総選挙の結果, 反グローバルな左派政党のスメル(指針)が第一党になり, 二つの民族主義政党との間で連立政権を樹立した。
- (74) Michael C. Desch, *op.cit.*, pp.16-17.
- (75) Molnár Ferenc, "A demokratikus konszolidáció, a civil társadalom és a haderő felügyelete [民主主義体制の強化, 市民社会, 軍の統制]," *Új Honvédségi Szemle*, 2003, 7, 16.o.
- (76) 改正された条文(ハンガリー語)は, 以下のURLを参照。
<http://www.complex.hu/external.php?url=3>
- (77) ハンガリーは米軍による亡命イラク人に対する軍事訓練のためのタサール基地の提供や米軍機の領空通過の承認にとどめ, 特殊部隊, 医療チームなどのペルシャ湾岸地域への派遣をひかえた。
- (78) ハンガリーは補給部隊を撤退させた後も, NATOの合意の枠内でイラク人による治安部隊の創設に協力することになった。2004年11月24日の政府決定2295/2004, *Magyar Külpolitikai Évkönyv 2004* [ハンガリー外交年鑑 2004年] (Budapest: Összeállította Külügyminisztérium, 2004), 413.o.を参照。
- (79) Marybeth Peterson Ulrich, "Developing Mature National Security Systems in Post-Communist States," pp.407-408.
- (80) *Ibid.*, p.416.
- (81) David J. Betz, *op.cit.*, p.87.
- (82) Douglas L. Bland, "Managing the 'Expert Problem' in Civil-Military Relations," *European Security*, Vol.8, No.3, Autumn 1999, pp.40-41.
- (83) フォスターの類型論では, ヨーロッパ諸国の軍は, 遠征タイプのイギリス, フランス, 領土防衛タイプのフィンランド, ギリシャ, ノルウェー, スウェーデン, トルコ, 中・東欧諸国, 旧ソ連諸国, 後期近代タイプのベルギー, デンマーク, ドイツ, イタリア, オランダ, ポルトガル, スペイン, ポスト中立(post-neutral)タイプのオーストリア, アイルランド, スイスの四つに分けられる。Anthony Foster, *op.cit.*, p.53.