

## レバノン政治混迷

7年以上、予算案の国会承認なし

溝渕 正季

『Asahi 中東マガジン』2012年5月8日掲載

レバノンの国家公務員は、場合によっては5月以降の給与を受け取ることができなくなってしまうかもしれない——。国家公務員はレバノン全体の労働人口の16%、12万人以上を数える。労働者のおよそ6人に1人。国家公務員の側に落ち度や非があるわけではない。問題の元凶は、7年以上にわたって互いに中傷合戦を行うだけで、法案を全く可決することができない(どこかの国でも似たような話をよく耳にするが)政治家の側にある。

レバノンは会計年度について、1月1日に始まって12月31日に終わる「暦年制」という制度を採用しているのだが、そのレバノンでは2005年度以降、国民議会によって承認された公式の予算案が存在しないという、きわめて異常な状況が続いている。レバノンの憲法では、「内閣は毎年度10月会期の最初に、翌年度の歳入および支出の一般予算額を国民議会に提出し、票決する」(83条)と定められている。ところが、2004年10月会期から現在に至るまで、政府予算に係る法案が議会で議決されていないのである。

レバノンでは、2005年2月のラフィーク・ハリリー元首相暗殺事件、そして同年4月の、この事件への関与が疑われたレバノン駐留シリア軍の完全撤退といった出来事を経て、その政治情勢は急速に混迷の度を深めていった。

レバノン政界を大きく二分しているのは、「3月14日勢力」と「3月8日勢力」と呼ばれる2つの政治勢力である。前者は、「杉の木革命」とも称されるレバノン駐留シリア軍の撤退を求める民衆蜂起を主導し、後に首相も務めたサアド・ハリリー氏(ラフィーク・ハリリー元首相の息子)率いるムスタクバル潮流などによって構成され、後者は親シリア派のヒズブッラーなどによって構成される。

2005年以降、両勢力間の対立は激化の一途を辿っており、そうした中で予算案が議会において可決されないまま、ずるずると年を越してしまうという状況が続いてきた。政府予算とは、政府による全ての政策や計画の基礎となる前提であり、こうした予算案の長期にわたっての不在という事態は、通常の法治国家では俄かに信じ難いことである。

予算案不在の場合には、「当年度予算は前年度予算に基づく」(86条)との憲法上の規定に基づき、少なくとも法的には、2005年度の予算案に基づいて予算のやり繰りをしていかなければならないことになっている(2005年度の政府支出は総額でおよそ52億ドル)。だが、レバノンの毎年の高いインフレ率を考慮すれば、そうした措置を実行に移すことは

実質的には不可能である。

それゆえ、シリア軍撤退後の2005年7月に成立し、2009年11月まで続いたフアード・スィニューラ内閣、そして2009年11月から2011年1月まで続いたサアド・ハリリー内閣（いずれも3月14日勢力が主導）は、なし崩し的に憲法を無視し、2005年度予算を超過する額の予算を毎年執行してきた。そうした超過分は、レバノン財務省の公表する統計によると、この5年間の累計でおよそ160億ドルにも上っている。

現在問題になっているのは、2011年6月にヒズブツラーの支持を得て誕生し、現在に至るまで政権を維持しているナズィーブ・ミーカーティー内閣（ミーカーティー氏は3月8日勢力に近いとされている）が、2011年度において2005年度予算を60億ドル近くも超過する「灰色の」予算を執行したことだ。

ミーカーティー内閣は2012年に入って以降、この超過分60億ドルを事後に承認するための法案の可決を、議会に対して一貫して要求してきた。だが、ミーカーティー内閣において野党の立場に甘んじている3月14日勢力は、まずは自分たちが与党であった2006年度から2010年度にかけての時期について、その超過分予算およそ160億ドルを事後承認する法案を可決することが先だと強硬に主張している。3月14日勢力が与党であった時代、彼らは3月8日勢力から超過予算について散々批判を浴びてきたからだ。

こうして与野党間の主張が平行線を辿る中で、ムハンマド・サファディー財務相は4月、ミシェル・スライマーン大統領に対して、2011年度の超過予算60億ドルを承認する大統領令へのサインを要求した。レバノン憲法によれば、たとえ予算案が議会を通過しなくても、大統領のサインさえあれば超法規的措置として問題は解消する。

サファディー財務相の行動は、こうした法規定を盾に予算問題を一気に解決しようとする試みであった。ミーカーティー内閣としては、2011年度の超過予算問題を早急に片付けて、本来なら2011年10月には議決されてあるべき2012年度予算案の審議に入らねばならないとの思いが強い。

スライマーン大統領は当初、この大統領令の発布に前向きな姿勢を見せていた。すぐにもサインがなされ、問題は解決するものと考えられた。ところが、スライマーン大統領は一転、そうした態度を翻し、この大統領令にはサインすることはできないと主張し始めた。4月25日のことだ。「私は大統領令にサインをするつもりはない。なぜなら、それが違法なものであり、憲法を犯す部分を含んでいるからだ」というのが、大統領の主張である。

当然、大統領のこうした姿勢を3月14日勢力は歓迎した。ムスタクバル潮流所属のガーズィー・アリー・ユースフ議員は、「私は、予算に関するスライマーンの態度を全面的に支持している。予算に関する与野党間の合意無しには、彼は60億ドルにも及ぶ超過予算項目にサインすることはできないだろう」と語る。そして、「なぜミーカーティー内閣や3月8日勢力の面々は、自分たちが同じことをしているにもかかわらず、我々を批判する

のか。彼らだって見境無しに、会計監査も経ずに、予算を使い込んでいるではないか」と語気を強める。

他方で、こうしたスライマーン大統領の態度に対して、与党連合を構成する3月8日勢力、すなわちヒズブッラーやアマル運動、自由国民潮流といった政治勢力は、一様に驚きを隠せなかった。大統領令の発布は既定路線だと考えられていたからだ。彼らは、大統領がサインを拒否した理由は3月14日勢力を刺激したくなかったからだと主張しているが、真偽のほどは定かではない。

前述のように、現行の法規定——これは2005年以降遵守されていないが——によると、政府は前年度の政府予算を超過する予算を議会による議決の無いままに執行することはできない。言い換えれば、ほとんどの民主国家と同様、レバノンにおいても、予算案は政府によって毎年作成され、議会による承認を受けなければならないということだ。もしそれができなかった場合、超法規的な措置として大統領が大統領令として予算を承認することになる。

だが、スライマーン大統領は2011年度予算の超過分を事後承認する大統領令へのサインを拒んだ。これによって、1つの議題が急浮上してくることとなった。つまり、「とりあえず5月分の国家公務員の給与をどうするのか」という問題である。

言うまでも無く、国家公務員の給与の出所は政府予算であり、政府予算を議決か、あるいは大統領令無しに執行することは憲法違反である。そして当然、レバノンの国家公務員にとって給与未払いともなれば、それは生活の懸かった死活的な問題となる。同時に、国家公務員への給与未払いという前代未聞の事態が生じれば、近代国家としてのレバノンのメンツは丸潰れである。

ここに至り、ミーカーティー内閣は次のような判断を迫られることとなった。つまり、過去のスィニューラ内閣やハリリー内閣と同様、なし崩し的に法を犯し、5月分の国家公務員給与分の予算を支出するか、あるいは、あくまで法を遵守し、予算未承認のままに公務員給与を払うことはできないとの立場を貫くか、である。

レバノン・ノートルダム大学の経済学者ルイス・ホベイカ教授などは、たとえ財政法に違反することになっても、公務員給与は適正に支払われるべきだと強く主張している。「国民や公務員の経済的厚生は、法よりも重要なものである。政府には、いかなる状況においても、公務員に対して給与を支払う道義的な義務があるのだ」。

他方で、法の遵守を唱える政府情報筋は、「我々は単純に、法を犯しているのだ。法はいかなる時にも遵守されなければならない。たとえ誰かが『公務員から給与を剥奪することは公正なことではない』と主張したとしても、である」と述べる。

これまでの事例を踏まえれば、恐らく政府は前者の選択肢、すなわち憲法を無視する私たちで5月分の公務員給与を支給することを選ぶのであろうが、とはいえ事態は予断を許さない。

いずれにしても、レバノン政府にはこうした争点に時間と労力を費やす余裕など無いはずである。国民は慢性的な電力不足に悩まされ、その解消が急務となっている。その一方で、沖合のガス田開発計画の推進が持ち上がっている。隣国シリアでは政府軍と反体制勢力との間の武力衝突が続いており、周辺国への難民は無視できない数へと膨らみつつある。急を要する課題は山積する中で、2013年には議会選挙が予定されている。

政府予算とは、これら全ての課題に対して、政策や計画を遂行していくための最も基礎となる前提である。レバノンの政治指導者たちは早急に、公務員給与の未払いという失態によって政府に対する国民の信頼をこれ以上失う前に、予算案に関して皆が妥協できる落としどころを探るべきであろう。

(c) 溝淵正季