

# イラク政府による憲 法違反の記録

以下、イラク共和国憲法が 2005 年に制定されて以来、イラク中央政府によってなされてきた憲法違反の記録。

## 序章:連邦主義と真の互惠関係に対する違反

イラク政府は表題に関する多数の憲法違反を行ってきた。その中で最も重要と思われる条文を列挙する。

1.第 1 条：本条文は国家の基本的枠組みを規定する。イラクが、民主的議会を備えた政府による統一し独立した連邦制国家であることを目指し、それにより具体的な国制、政体が決定される。同憲法はまたイラクの統一を保障している。イラクが同憲法を制定して以来 12 年以上、イラクは連邦制国家とは到底言えない中央集権国家であった。それもひとえにイラク政府が、二院制、互惠関係、地域主義といった連邦制の原則を遵守しなかつたことによる。

2.第 4 条（第 1， 2 項）：本条文はアラビア語とクルド語がイラクの公用語であるとうたっている。本条文はイラク国民を構成する 2 大民族であるアラブ人とクルド人の 相互関係を強化することを目指している。それゆえ本来であれば、イラク政府はアラビア語とクルド語を公式に同等の地位にするための法律制定をしなければならない。しかしながら、連邦政府内並びに評議会の討議においてクルド語は一貫して黙殺されている。クルド語は公用語であるはずなのに、イラク・ディナール札の中に記載されていない。

3.第9条(第一項1,2)本条文はイラク軍組織内において、イラクの異なる集団の人々の間に安定と調和をもたらす義務を規定している。本条文は、かつてイラクにおける多民族、宗派を排除、弾圧するためにイラク軍が乱用され、その結果多くのイラク国民が辛酸をなめた経験を二度と引き起こさないためにある。バース党政権下において際立ったイラク軍によるクルド人の弾圧と絶滅作戦といった悲劇的経験は、国内外から多くの同情を集めた。このような悲劇を繰り返さなくすべく、憲法は新生イラク軍においては全てのイラク国民の参加の原則を確認している。

4.第12条(First)：本条文は、イラク立法府において未だ法制化されていない中でも取り分け重要なものである。本条文は、イラク国旗、国章、国歌はイラク社会を構成する様々な集団とその多様性を象徴するものでなければならないと規定している

5.第48、65、137条:連邦政府とその地方支部によってなされてきた主要な憲法違反の中でも、この3つの条文はイラクとクルドの間の相互協力の原則をないがしろにしている点で際立っている。これら条文への違反は、相互協力の原則遵守と連邦政府と地域の調和維持のため上院を設立することを不可能にしているのである。現在のところ、イラク国民議会は多数派優位の原則を確認する法案を、クルディスタン地域や一つの地域として統合されていない諸県と調整することなく一方的に通過させた。それゆえ、大政党、議会内党派と関係のある地域や地方行政区画の利益は守られ一方で、スンニ住民やクルド人はシーア勢力に屈服することを余儀なくされている。シーア勢力はイラク社会の多数派であり、そのため議会の多数派を占めているからである。

6.連邦国家は、いずれも地域と連邦政府の紛争を調停する連邦裁判所をもつことが中央集権体制との差異となっている。イラク連邦共和国憲法は、第92条で国民議会によりこのような裁判所を設立する法律を制定することを義務付けている。しかしながら、今のところ議会は本条文を事実上停止し憲法違

反を審査する連邦裁判所の機能を規定する法律の制定には動いていない（裁判所は現在憲法制定以前の法律に基づいて行動している）。他方で、判決を下すのに必要な裁判官数を規定することで、国際的基準に沿った連邦裁判所の機能を付与するのを妨げている。加えて、裁判所はしばしば懸案の判断を任される場合、連邦政府の中枢から干渉を受ける。前首相ヌーリー・アルマリキが、司法の信頼と中立性を著しく毀損したことは特筆される。

7.少数派の地域並びに地域を形成できていない諸県の権利保証と安定化を通じた、統治における少数派の本格的な参加の原則を実現するために、イラク憲法は第 105、106、107 条で機関を設立の法制定を義務付けている。連邦諸機関、奨学金、国家代表、地域的・国際的な会議、報道機関、通信局への、少数派地域や地域を構成しない諸県の平等な参加を保証する公的機関の設立と、それを連邦政府、地域と諸県の代表で構成することが要請される。同様に連邦の歳入を平等な分配を監督する公的機関の設立も必要である。それは連邦政府、地域、諸県から選出された専門家集団によって構成され、補助金や国際支援金、借入金の平等な分配の監督を保証される。

また財源の最適な仕様と分配を確かめるため、地域や諸県に予め決められた割合で予算を分配する際に透明性と公平性を担保するためでもある。連邦内の公共事業を監督する連邦公共事業委員会の設立も必要であり、その職務には事業の指名と促進も含まれるべきである。

8.一般的にイラク政府にはイラク憲法の理念を実現するための意思決定主体が欠如しているが、連邦国家樹立にあたって決定的な条文、特に新地域創設について規定する第 117(第 2 項)、118、119 条の適用は全く考慮されていない。実際、イラク連邦政府は新地域の創設に公の場で反対を表明するか裏で妨害してきた。その分かりやすい例がかつてのマリキ政権によるサラフディン地域創設への妨害である。その新地域創設の要求は 2011 年 10 月 27 日、憲法に則り現地の評議会が投票によってなされた。その後彼らの要求は、法的

手続きを経て、新地域創設宣言へと至った。そこでこの新地域創設は、イラク政府の妨害にあい頓挫したのである。同様の構図はシーア政権の支持基盤である南部バスラの人々が、新地域創設を要求した際にも見られたのである。

9.第 121 条（第 3、4 項）:地域の財政及び外交の権利について、クルディスタン地域は 2014 年より適切な歳入の配分を受けていないのみならず。イラク国家の領事館、外交使節団の中に地域代表を加えることも許されなかった。

10. 第 141 条:2003 年のイラク戦争以前にクルディスタン地域が勝ち取った法律、議会の決定、裁判所の判断に対し、戦争後のイラク政府は本条文の遵守を頑なに拒むことで反故にしようとしてきた。

11. イラク議会は絶対的な多数決原理による普通選挙法を通過させた。これは国内の合意形成の原則において、クルディスタン地域やイラク国内の他の少数派の懸念を考慮しないものである。イラクは県の数に等しい投票集団に分断されているにも関わらず、2005 年に実施された初の総選挙ではイラクの選挙民全体をまるで単一の投票集団であるかのように見做した。まず初めに議会は、それぞれの県がイラク全体の人口に占める割合に従って議席を配分した。しかしながら、国勢調査の不足によってそれぞれの県の人口について正確性は保証されていなかった。次にそれぞれの県に正当で公正なやり方で議席を割り当てることなしにイラクを幾つかの選挙区に分割したことで、多数派の数の論理の前に少数派は本来確保すべき議席を得られなかった。このことはイラクの実際の人口比に従った議員によって国民議会を構成することを妨げた。さらに連邦評議会(地域評議会)の閉鎖は、地域と政府の相互関係と立法政府の合意形成における原則を侵犯した。

12.連邦政府の諸機関の円滑な運営に向けた効果的な相互関係の形成のために、幾つかの政治的合意がクルディスタン地域と新生イラク政府との間で結ばれたもののいずれも空約束となった。その中でも取り分け、2005 年のイブ

ラヒム・ジャフアーリ氏による組閣のための合意、2010年のヘウレルにおけるヌーリー・アル＝マリキ氏の組閣の際の合意、さらには2014年のハイダル・アル＝アバディ氏の組閣に際した合意が、全て反故にされたことでクルディスタン地域政府はイラク政府に対する大いなる不信感を抱くことになった。

## 第二章：民主主義と権力分立の原則に対する違反

連邦政府当局は、市民社会を支える民主制の基礎となる権力分立の原則を遵守しようとしてこなかった。イラク連邦憲法第47条は、連邦当局は議会、行政府、立法府(?)から構成されると規定している。当局の機能と職務は、権力分立の原則に基づき運用されることが期待されている。しかしながら、この新生イラクの青写真は望んだように出来上がることはなかった。本来徹底されるべき連邦政府諸機関の権力の分立不完全に終わり、民主制に即すことない法制定、行政の司法、立法への優越性が実態となっていた。

### 1. 行政府の司法に対する介入：

第130条は次のように規定している：“現行法は憲法に照らして無効とされるかまたは修正されない限り拘束力を保持する”解散したはずのイスラム革命最高評議会の決定は依然として行政府に司法への影響力を与え続けている。続く第19条第5、12、A項、第37条第1、B項、第88条は次のように規定する：公正な審理に基づいて有罪が確定しない限り被告人は無罪となる：恣意的な逮捕は禁じられる：何人も令状無しで逮捕されないし、尋問されない：判決は独立でなければならず、何人も法律以外に司法に影響を及ぼす力を持ってはならない。他方でイスラム革命最高評議会の決定は未だに法的拘束力があり、司法の独立性を脅かしている。内相に罰金を科す権限と違反者を摘発する権限を認めた、1992年2月4日に発布された政令27号は司法の独立性への冒涇の典型である。決議55号は望むままに人々を15日間拘留す

る権限を認めた。1994年の決議73号と1997年の決議160号は、恣意的な科料と財産差し押さえの権限を与えた。決議160号と2002年のその修正条項第5項は、運輸相に人々を拘束する権限を認めた。次の決定の数々は現在も有効であり、司法の独立性を侵害し続けている。

- ・1984年に議会を通過した決議494号と1333号
- ・1979年2月20日の215条と1985年の5月5日の515号

これらに加えて司法の決定に権力が介入した多くの報告がある。

2. 行政府の立法府への介入と国民議会の権限を認める憲法61条、また大使の任命や特権付与について規定する5、9項への違反;参謀長、参謀、師団長、また諜報機関トップの任命における閣僚会議の推薦。

イラク政府はこの本条文における権力分立について、一顧だにせず、国民議会はその権限を越えた決定をしている。イラク軍将官の任命、大統領、首相が共同で要請し議会3分の2を超える賛成を必要とする国家非常事態宣言等がその例である。国民議会は国家の非常事態と認められるべき状態にある時や戦時にのみ、国家非常事態宣言の期間延長と政府の施策を支持することが求められる。

3. 首相は閣僚会議の決定権を牛耳っている。移行政府は憲法第80条を黙殺してきた。本条文は、現状首相が行使している閣僚会議の権限について規定している。第85条は、閣僚会議について条例制定の義務を定めているが、二回投票制において権力の独占を確固たるものにすべく無視されていた。2014年の政治合意(憲法制定後の第三次政府によって締結された)は、閣僚会議に関する条例制定の重要性を強調している。それでも2014年終わりまでは条例は議会通過できなかった。条例が制定されたとはいえ、首相は一方的な行動を続け、いわゆる一体改革の名の下で政府の要職の定数を削減している。

4. 政権による独立機関への介入：イラク憲法は独立機関の設置を定めている。高等人権委員会、独立選挙委員会、規律委員会といった独立機関は、立法府の監督下に置かれている。中央銀行、金融規制局、情報・通信公社、は財政、権限において独立した機関とされる。これらの機関は国民議会への説明責任とその諮問を受ける義務がある。養老並びに戦死者遺族年金機構を除けば、閣僚会議の諮問も受ける必要がある。しかしながら、2011年の連邦最高裁判決第88号は、独立機関の独立性を骨抜きにし、同時に首相は、それら機関の持つ期限を手中に収めることを可能にした。この判決は首相が、あらゆる権限を監査無しで行使するために、これらの機関に介入することを可能にした。第135条(第一項)は、国家委員会に説明責任と正義に基づくことを規定しており、非バース化のために再編された最高国家委員会においても、国民議会の監督下で独立機関として司法部門や他の独立機関と協力しその職務を果たしてきた。しかしそれはスンニ国民の政治参加排除と周辺化のための手段とされ続けてきた。

### 第三章 イラク政府は憲法140、143条に基づく履行を拒絶した。

第140条 まず、第一に、過渡的な行政法の第58条の全ての条文が求める履行を完結させる必要な段階を行政当局は引き受けることになっている。そして、第二に、過渡的な行政法の第58条に規定しているイラクの過渡的な政府の行政機関の責任は拡大し2007年12月31日までにキルクークやその他係争地を正常化し、国勢調査、住民の真意を問う投票の実現を完全に達成しなければならない。

立法者は、憲法140条は明白イラク中央政府に対して前政権が起こしたキルクークやその他係争地で起きた差別的政策に起因する人口変化という不正義の影響を取り除くという側面からイラクの過渡的行政法の第58条の完全なる履行を成し遂げるための必要な手段を講じることを中央政府の責任としている。同様に第143条も58条の完全なる履行を強調している。

しかし、2005年以来イラク政府のこの履行に関する連続した姿勢を追跡検証した結果、イラク政府の140条に基づく履行に対する誠意を全く感じられな

かった。また、彼らは9人で構成される上級委員会といくつかの小委員会（事務委員会、財務委員会、真実追及委員会、専門委員会、検証委員会など）の構成に関する合意を含む、合意に関して全く進展しておらず満足といえるものではなかった。

キルクーク、シンジャール、ハーナキーンにある現在開設してある支部事務所と同様にこれら上級委員会はこの条項の履行に関し、大臣たちの評議会に対していくつかの勧告を行っていた。しかし、中央政府はこの条項履行にむけての真摯な姿勢、善意が欠けており、この条項履行に関する予算を分配することをためっているということが明るみに出た。

上記で述べた上級委員会が作成した勧告は以下のとおりである。

- 1 140条履行によって職を失う労働者の帰還（しかし、非常にまれな再任の例を除きこの勧告は要望通り履行されてこなかった）
- 2 先住していた非追放者及び強制連行された人々の先住していた地域への帰還（しかし、この勧告に基づく帰還の支援を中央政府は履行しておらず、非追放者及び強制連行されたもので帰還した人数は僅かであり、しかも彼ら自身で先住した地域へと帰還しなければならなかった。）
- 3 アラブ系住民の帰還に際して所有している一区画の土地を返還する際に一家族あたり2000万（イラクディナール）の補償がされること（しかし、このような約束事になっているが2007年の国連の代理人による積極的な当該キルクークのアラブ系住民の帰還問題に関する仲介にも拘らず、実際はたとえ、アラブ系住民の家族が政府から配分された一区画の土地を保有していなくても中央政府から補償金を受け取っており、加えて、帰還をせず、そのまま以前から住んでいたキルクーク市の土地に住み続けておりそして、その補償金を使って新たなキルクークの土地を購入してしまっている。この観点から人口変化の進行は中央政府により進行することが維持されてしまっているといえる。また、近年のイラク内務省はアラブ系住民と結婚している人の市民権登録のキルクークへの移転を認めた。加えて、キルクークに移転する以前の地域へと移転した人々も再び、キルクーク市の市民権、配給カード取得が容易となってしまっている。）
- 4 アラブ化政策に基づき人口変化が生じたキルクークを含む係争地内の農業協定を中止しないように中央政府は依然として当該係争地における農業協定、政策を破棄しておらず、また、以前と変わらず、キルクークを含む係争地の耕作地はアラブ系移住者によって投資、耕されてしまっている。
- 5 140条に基づき、アラブ化政策により離散してしまっている家族に対する一定額の補償金の支払いが十分に支払われておらず、支払われていたとしても満足のいく金額になっていない。
- 6 キルクーク県、トスイン及びハムザリの地域における前政権によって公的使用に用いられないにも関わらず没収された不動産の返還について2007年1月10日に決定がなされたが、委員会がこの決定がキルクークにおける



不動産を巡る紛争及び訴訟解決に重要だという見解を示したにもかかわらず、中央政府の大臣の評議会はこの決定を支持していない。

7 イラク中央政府のクルディスタン自治政府に対する要求の一環としてイラク共和国大統領はイラク議会に対してイラクの行政区画の引き直す法案を提出したが、イラク議会はこの法案を可決することが出来なかった。

8. キルクーク県評議会が憲法 140 条を根拠に住民投票の参加要求をしたことに、閣僚会議が返答を拒絶した。キルクーク政府の動きは、憲法第 140 条の適用—すなわち地方行政運営の正常化—において極めて初歩的なものであった。独立高等選挙管理委員会、下部委員会、事務所が設置された後も、イラク移行政府による組織的な妨害行為がなされた。不十分な資金提供、アラブ人避難民の住民登録の移行と配給票の発行と、離散民となったキルクークのクルド、テュルクメン市民の帰還のための証明書発行、登録といった行政事務への対応における怠慢といった不誠実な対応がなされた。これら全ての政府による妨害行動が、憲法 140 条の適用、人口移動の正常化、県における国勢調査の実施、その人口が重大な要素となる住民に対する初動での失敗を引き起こした。イラク憲法第 140 条の適用、すなわち地方行政の正常化は、まだ端緒についたばかりである。

#### 第 4 章：クルディスタン地域への連邦予算配分停止について

イラク共和国憲法が施行された 2005 年以来、連邦総歳出の 17%、中央政府の予算を差し引いた連邦予算の総収入(行政、政府運営、開発予算)の内 17% をクルディスタン地域に割り当てることで合意が成立している。2005 年以来、この割り当て予算は連邦総予算に繰り込まれており、それゆえ連邦政府(財務省)には支払い義務がある。しかしながら 2005 年以降の移行政府は、この憲法上の義務を履行せず経済政策による制度的方法でクルディスタン地域を追い詰めようとしてきた。政府は、そのために以下のような仕打ちをしてきた。

1. 国家予算からクルディスタン地域への予算配分に占める割合の控除は、最も酷い時で 11 から 12% に達した。

2.公共支出から政府が優先的に予算を差し引くことや、憲法による裏付けのない政府の恣意的予算の拡大と新設予算の濫造によるクルディスタン地域への予算配分の減少は、地域への大きな逆風となっている。2006年に制定された連邦予算法第13条B項によれば、政府の都合による予算は16項目以上新設してはならないにも関わらず、現在その数は33項目に達している。これに加えて債務、事務処理費、分割償還金が、2017年に44回目の改正をされた同法第2項において34番目の予算として追加された。

3.クルディスタン地域からの開発予算の剥奪

4.2014年2月以来の一般会計における地域予算配分の停止による、クルディスタン地域住民の権利剥奪

5.クルディスタン地域への医療品配分の削減。2005年以来クルディスタン地域は本来の配分量のうち最大でも60～65%しか受領することができず、2016年10月以来さらに25～30%まで削減された。

6.国家予算からクルディスタン地域への予算支払い拒否。クルディスタン地域自衛部隊ペシュメルガの予算やダム建設計画のような公共の福祉に資する事業予算の剥奪がなされた。

7.外国からの借款、財政支援、また国際的人道支援、とりわけ世界銀行からの支援については、クルディスタン地域に認められている17%の取り分が剥奪されている。クルディスタン地域は、国家支出の一部としてそれら債務の利子支払いに貢献しているにも関わらず、である。

8. バース党政権によって 1963 年から 2003 年の間になされた経済的、人的、社会資本の破壊は、およそ 38 兆 4 千億円の被害額をもたらしたが、その補償は新政府によってなされてない。イラク政府の政策によって蔑ろにされた憲法の条文の中でも。最も重要なものは以下のとおりである。

I. 憲法第 5 条：本条文は法の支配について規定し、法が国家においてあらゆる権力に優越することを想定している。しかしながら、法の尊重の原則は 2014 年 2 月以来、連邦財政法において規定されているクルディスタン地域への国家予算の配分の取り決めが遵守されないことで蔑ろにされている。クルディスタン地域への予算配分停止は、ただ首相の一存で決まったのである。

II. 憲法第 14 条：イラク政府は給与、生活賃金の未払いといった対応により、クルディスタン地域の住民とその他の地域の住民を差別している。差別的措置は、本条文の以下の規定に違反している。「イラク国民は法の前に平等であり、性別、人種、民族、国籍、出生、肌の色、宗教・宗派、思想信条、また社会経済的地位によって差別されない」

III. 憲法第 25、26 条：連邦政府は、この二つの条文（国家は、天然資源開発に必要な十分な投資、歳入の多様化、民間企業の育成といった、現代経済の原則に基づいたイラク経済の再生をしなければならない）を、遵守せず、国家予算からクルディスタン地域への支出を停止することで深刻な経済危機を引き起こし、地域経済を損なってきた。

IV. 憲法第 29 条第 1 項、憲法第 30 条第 1、2 項は、国家に家族が社会の基礎でありその保護を義務付けている。それぞれの家族の宗教上、倫理的、固有の価値を尊重する。妊婦、子供、高齢者を保護する。彼らの才能、能力を育

むための環境整備をする。十分に適切な収入、住宅、保護、医療保険を提供する。これら国家の義務は、個人と家族の権利保護の具体的内容である。

V. 憲法第 31 条第 1 項: いずれの市民も医療保険の権利を有する。国家は公衆衛生を守り、予防と治療のために異なる種類の病院や医療機関を設立しなければならない。

しかしながら、イラク政府はクルディスタン地域の予算配分の停止並びに医療品配分を削減することで、本条文に違反してきた。しかも医療品の供給量は、最高で本来の量の **65%** にも満たなかった。このような政府の措置は、クルディスタン地域政府保健省の機能不全をもたらし、市中の要求に見合う医薬品と医療用品を調達することが不可能になった。クルディスタン地域政府は、国内避難民や難民が、**180 万人**以上が地域に流入した当時、中央政府から医薬品の配分が増加することを期待していた。

VI. 憲法第 32 条：連邦政府は、障害者や特別支援が必要な人々を社会に統合するために支援するという、本条文が規定する義務を履行しようとしなかった。クルディスタン地域への予算配分停止は、地域政府にそのような人々への給付を不可能にしてきたのである。

VII. 憲法第 106 条：連邦の歳入を監査し適切に配分するための機関の設立について規定している。第 1 項において、地域と地域に編成されていない諸県に補助金、支援金、借款の公正な配分に資することを規定している。第 2 項においては、連邦の財源の最適な利用に資することを規定している。第 3 項においては、地域や地域に編成されていない諸県へ、予め定められた割合の財源配分の透明性、公平性の担保に資することを規定している。しかし、上

記の職務を遂行する機関は未だ設立されず、法整備もされていない。それゆえ上記の条文は全く機能していない。

VIII. 憲法 121 条第 3 項は次のように規定する：地域と諸県は、その責任と義務を履行するに十分な国家歳入の配分を受けなければ。但し地域、諸県の天然資源、必要事項、人口が考慮されねばならない。

IX. 最後に、地域への国家予算配分の停止はクルディスタン地域住民の憲法上の権利享受に、悪影響を及ぼしてきた。本来国家は国民にそれら権利を享受するために予算を投じることが要請されている。本来クルディスタン地域住民は、以下の権利を享受しなければならない。

i. 憲法 33 条：

第 1 項：安全な環境で生活を送る権利

第 2 項：国家は環境と生物多様性保護のため施策を講じなければならない

ii. 憲法 34 条：国家は教育促進と非識字率削減の努力をし、科学研究を促進し、青年の長所、独創性、革新性やその他人間としての成熟を助長しなければならない

iii. 憲法 36 条：個人には身体鍛錬の権利があり、国歌はそのような個人の活動を促進するため、適切な設備、環境を整備する義務がある

iv. 憲法 132 条：

第 1 項：殉死者や政治犯または前独裁政権の恣意的な決定の犠牲になった家族の権威への考慮

第 2 項：テロ行為による死者、負傷者への補償

**第五章：クルディスタン住民に対する天然資源の適正な配分における連邦政府の相互関係の原則の違反について**

原油収入はイラク経済の大部分を占めており、イラク憲法において恒久に詳細な規定をされるべき特別な考慮をされる必要がある。憲法第 111 条は、原油、天然ガスの所有権はイラク国民にあることを強調している。憲法第 112 条は、新生イラクにおける富の分配が相互関係の原則に従って確立されることを定めている。これは天然資源の豊かな地域が、連邦の権力と富を手にする上でカギとなることを考慮している。本来の本条文が規定する内容は国家の最優先課題として、確固とした法整備をされなければならなかった。その 3 つ理由を以下述べる。

1. イラクでは、フセイン政権崩壊前は、石油、天然ガスについて一本化された法律を用意していなかった。長い間に分化していった一群の関連法案が存在していた。

2. 以前の経済体制は全体主義政権の支配下における中央集権的思想に基づいていた。天然資源に関する法律は、この時の全体主義支配の名残を引きずっている。これに対し、2005 年に憲法が制定された後の新経済体制は、自由主義経済と海外投資への門戸開放の原則に基づいている。以前の法は新たな経済環境にはそぐわず、それ故新法は石油と天然ガスが決定的に重要なのである。

3. 憲法 112 条(2 項目)は以下のように規定する。

「連邦政府は、天然資源を産出する地域と県と共に、イラク国民に最大の利益をもたらすために最高の技術の使用と市場原理、投資促進の原則に基づいて、石油と天然ガス開発の戦略を立てることが要請される」

天然資源開発について前政権下では法規制されていなかった。移行政府は、2007 年 7 月 4 日に国民議会で「連邦石油及び天然ガス法」が制定されたにも関わらず、実際の運用における障害につまずいてきた。これら二つの憲法の

条文は、この法案に反映され地域に石油、天然ガスの開発と管理権が認められるはずであった。この試みは2007年2月26日のイラク諮問評議会の決定により頓挫した。イラク政府は諮問評議会に、このような地域の権限に介入することを認めた。それは法とその解釈を逸脱せず、憲法の条文に違反しないにも関わらず、である。しかも政府は、石油、天然ガス開発において連邦政府と地域政府の完全なら対等な関係に基づくことを定めた本条文第1項に基づいてこのような決定を下したのであった。

クルディスタン地域は、連邦石油及び天然ガス法の制定について、2017年5月31日まで合意に達しない場合について規定した付帯条項の追加を認め、地域政府大統領とイラク首相が署名した2007年2月26日付けの覚書の内容を履行したにも関わらず、諸政党は憲法に則る形で、開発と生産について契約を進めている。石油、天然ガス生産の地域の取り分を奪うのみならず、地域で操業する外国企業への支払期限は守られない。その一方で連邦石油相の浪費はすべて国家予算として処理されている。同法は全くないがしろにされているのである。

イラク憲法が施行されてから12年、国家経済を支える最も重要な部門において法の抜け穴の存在を許し続けている。それもひとえに、移行政府が同条文二項に基づく法整備を怠ってきたからに他ならない。

連邦政府は石油及び天然ガス法の制定と運用において、はっきりとクルディスタン地域政府(これはイラクで唯一の「地域」である)との協力関係の原則を拒否し続けてきた。

この事態は、連邦政府があらゆる法制上の問題を放置し続けるつもりであることを示している。連邦政府は、石油と天然ガス採掘に関する契約と操業について定めた現行法を無視し、勝手に外国勢力との契約を取り決め、他の採掘事業についても独断的に執り行っている。このような独断専行は専ら、天然資源の利益は住民が手にするという原則が、クルディスタン地域住民には認めたくないという目的に基づいている。このような法の逸脱行為が、イラ

ク憲法第 111 条の規定を根拠としてなされるという恥ずべき事態に陥っている。

## 第 6 章:権利と自由の侵害

現行のイラク憲法は数多くの権利と自由について保証しており、それがイラク国民をしてこの憲法に賛成票を投票せしめた。しかしながら、この憲法に従って成立したはずの移行政府は、権利と自由に関する憲法の規定の大半を踏みにじってきた。ここにその例を示していく。:

1.憲法第 2 条第 2 項は以下のように規定している。

「本憲法はイラク国民の多数を占めるムスリムとしての価値観とクリスチャン、エジーディ、マンダ、サビーアといったイラクに存在する宗教を信仰する全ての個人のあり方を保障している」

2.憲法第 14 条は以下のように規定する。

「全てのイラク国民は法の前に平等である。性差、人種、民族、国籍、出身、肌の色、宗教・宗派、思想信条また社会経済状態によって差別されない」

移行政府は、シーア住民を他のイラク国民とは別に特別視し他の集団を差別し続けるといった、本条文の規定に反した行動を取り続けてきた。公共サービス、所得配分、大学院過程、奨学金、外交任務、さらには警備・保安にまで差別的待遇を設けていた。

第 15 条は次のように規定する。「全ての個人は安全で自由な生活を享受する権利がある。この権利の剥奪ないし制限は司法の判断によらない限り一切禁じられる」

第 37 条(第一項 2)は、次のように規定する。「何人たりとも司法の判断によらない限り身柄を拘束され捜査をされることはない」



イラク政府は本条文に真っ向から対立する行いをしてきた。スンニ住民に対する数多くの令状なしの逮捕と殺戮は周知の事実である。

3. 憲法第 28 条第 2 項、29 条、30 条は、イラク国民の個人的、社会的、経済的な権利について規定している。

- ・ 低所得者への税負担軽減
- ・ 家族構成の維持、妊婦、子供、老人の保護
- ・ 児童の経済的搾取の防止
- ・ 家庭や学校における暴力の防止
- ・ 健康で文化的な最低限度の生活送るための最低限の社会・健康保険
- ・ 個人と家族に対する生活費と住宅の提供
- ・ 高齢者、障害者への社会・健康保険の提供

他

イラク政府は以上のような基本的権利を保障することができなかった。何千もの家族が戦争、貧困、障害、無知によって離散の憂き目にあっている。母親、子供、老人の保護について、何千もの人々が強制退去、テロリズム、イラク政府の治安維持における無能力のせいで故郷を追われている。加えて何千もの子どもたちが教育の機会と尊厳ある生活を送る権利を奪われている。そのような子どもたちは路上生活を余儀なくされ、あらゆる人権侵害に曝されている。上記の条文において保障されている権利は、移行政府によって故意または無意識に無視されてきた。いずれにしろ、政府に責任があることには変わりはない。イラク政府は、戦死者や政治犯の権利を保護において無能ぶりを見せてきたが、それはとりわけクルディスタン地域で顕著であった。イラク政府は、アンファール作戦の犠牲者とその家族に補償をする義務があった。

注：アンファール作戦、つまり毒ガスによるハラブジャ攻撃はイラク国民議会によって認定されていた。

政府は、またフセイン政権時代の政治犯への補償をしていない。テロ行為の犠牲者の家族への補償について、政府はその補償を直ぐに取り下げた。その例として、ダーイシュとの戦争で1700人以上のペシュメルガが戦死し、10000人が負傷した。イラク政府は、戦死したペシュメルガの家族への補償をしていないし、関心も見せていない。2003年から2017年の間に発生したテロ行為による犠牲者について一顧だにしていないのは、言うまでもない。加えて戦死者、政治的理由による解雇者、退職者、ペシュメルガの傷痕軍人、退役軍人

4. 憲法第31条、32条は政府が取るべきイラク国民の健康保障のあり方について規定されている(健康保険、病院・保健機関の設立、障害を持つ人々に対する特別な施策等々)

イラク政府はこれら権利をイラク国民、特にクルディスタン地域の住民に保障する責任を果たしてこなかった。医薬品や購入や医療用品の補給に必要な予算は連邦予算に予め用意され、またその予算はあらゆる控除から免れ、他の項目に優先している。それにも関わらず、イラク政府は地域に対する医薬品、医療用品の補給の割当量を増やすのではなく減らした。この措置は、クルディスタン地域政府が地域外からの180万人のアラブ人国内避難民保護に責任を取った際に、地域政府が連邦政府に想定したことと反していた。このように多数の国内避難民へ医療提供が必要な緊急時に、連邦政府がクルディスタン地域政府へ援助をするという責任を放棄したと見られている。

5. 憲法第33条は次のように規定する。「国家は環境と生物多様性を保護しなければならない」。中央政府は市民生活に直結する環境保護について、なん

ら重要な措置を講ずることができなかった。逆にイラクの環境は 2003 年から広域の汚染にさらされ、さらなる悪化の一途をたどっている。

6. 憲法第 41 条は次のように規定する。「イラク国民は法の下に、宗教・宗派、信条、選択による行動の自由を有する」。イラク政府は、本条文を遵守せよ、とはせず、シーア以外の集団(クリスチャン、エジーディ、サビーア、カカイ等)に属する個人の法的地位に明確にしてこなかった。これは異なる宗教・宗派が存在するイラクにおいて、最も重要な市民の権利であり国家を支える平和的な共存の原理である信教の自由に対する明確な逸脱行為である。

7. 憲法 44 条の第 1 項は次のように規定する。「全てのイラク国民は移動、旅行、イラク内外を問わず居住の自由がある」。イラク政府は、女性の単身旅行を制限することで本条文に違反し、移動の自由と女性の権利に対する侵害とみられている。

8. 憲法第 17 条:

第 1 項：全ての個人は他者の権利と公共の福祉に反しない限り、私生活を送る権利がある

第 2 項：居住地の尊厳は守られなければならない。何人たりともその居住地を法に基づく司法の判断がない限り、搜索、侵害されることはない。

9. 憲法 125 条は次のように規定する。「本憲法は、テュルクメン、カルデア、アッシリアその他全ての民族に、行政の保護を受ける権利、参政権、文化的な生活を送る権利、教育を受ける権利を認めており、それは具体的に法制化されねばならない」。イラク政府は、国内の諸民族の権利を保障する本条文に違反し、上記の諸権利がないがしろにされてきた。

10.憲法第 132 条(第 1, 2 項)は次のように規定する。「国家は戦死者、政治犯、犠牲者、過去の独裁政権の弾圧の犠牲者の家族を保護しなければならない」また、「国家は、テロ行為による死者と負傷者の保障をしなければならない」。

イラク政府は、戦死者や政治犯の権利を保護する力がなかったが、とりわけクルディスタン地域住民に対しては特に顕著であった。イラク政府は、アンファール作戦の犠牲者とその家族に補償をする義務があった。注：アンファール作戦、つまり毒ガスによるハラブジャ攻撃はイラク国民議会によって認定されていた。政府は、またフセイン政権時代の政治犯への補償をしていない。テロ行為の犠牲者の家族への補償について、政府はその補償を直ぐに取り下げた。その例として、(IS) ダーイシュとの戦争で 1700 人以上のペシュメルガが戦死し、10000 人が負傷した。イラク政府は、戦死したペシュメルガの家族への補償をしていないし、関心も見せていない。2003 年から 2017 年の間に発生したテロ行為による犠牲者について一顧だにしていないのは、言うまでもない。加えて戦死者、政治的理由による解雇者、退職者、ペシュメルガの傷痍軍人、退役軍人に対する補償は、国防予算によって賄われるはずが、それは未払いのままである。2005 年以来国家予算のうちで、国防予算の 17%がクルディスタン地域へ配分されることが決まっていたにも関わらず、である。

## 第7章イラクにおける司法・立法機構の不備

イラク連邦政府当局は、これまで連邦制の構築に寄与する法案を提出しないことで、イラク憲法の条文を法制化することを遅らせそうとしてきた。連邦諸機関と政府当局は、2003年以前のような中央集権体制に戻すため協働してきた。以下に列挙する憲法の中で最も重要な条文を停止し、関連法案を議会通過させなかった。

### 1.憲法第12条

第1項：イラクの国旗、国歌、国章はイラク国民を構成する全ての集団を象徴するよう、法律によって制定される。

第2項：叙勲、祝日、宗教上ないし民族的記念日、またヒジュラ暦、グレゴリウス暦は法制化されねばならない。

2.憲法第18条は、イラク国籍をもつ母親の子供へ市民権を保証している。しかしながら、イラク政府は本条文を一顧だにせず、その法制化を避けてきた。イラク政府の怠慢は、憲法違反であるのみならず女性の権利の侵害である。

3.憲法第21、22、24条：これらの条文は政治亡命者保護、難民の本国送還の禁止、商業組合と労働組合の設立の権利、労働者と商品の移動の自由、私有財産保有の権利を保証している。

4.憲法84条は、治安機関、諜報機関の機能、権限について法制化の必要を強調している。そのような法律は未だ制定されておらず、数多の人権侵害を看過することにつながっている。

5. 憲法第 61 条第 9 項の規定による、戦時における政府の役割について定めた緊急事態法はまったくないがしろにされている。

6. 憲法 86 条は、省庁の編成、その機能、職務の範囲、大臣の権限について法制化を定めているが、未だにそれは実行されていない。この法の不備は、連邦政府、地域政府、地域に編成されていない諸県の諸機関の関係に不均衡をもたらしている。

7. 憲法第 93 条(第 6 項)は以下のように規定する。「大統領、首相、大臣たちに対する弾劾について法制化されねばならない」。しかしながらそのような法律は未だ成立せず、権力者による多くの不正が見過ごされてきた。クルディスタン地域の予算配分を停止するという一方的かつ恣意的な決断について、首相に説明責任を求める法律は存在しない。

8. 既述ではあるが、憲法 122 条第 1 項で概略が規定されている石油、天然ガス部門に関する法律も存在しない。この問題については前章で詳述されている。

9. 憲法第 113 条は文化財保護法の制定を定めているが、そのような法律は存在しない。法律の不備は、イラクの大部分とメソポタミア文明の遺産保護に対する政府の職務怠慢をもたらしている。

10. イラクにおける関税手続きは、法的無秩序に陥っているが、本来であれば憲法第 114 条に基づく法整備がなされていなければならない。

11. 憲法第 123 条は連邦政府から地方行政区画への権限委譲について定めているが、これも無視されてきた。2005 年にイラク憲法が施行されてからの、行政機構における地方分権化の原則に対する明確な背信である。

12. バグダッドの首都としての地位は、憲法第 124 条が要請する法整備によって確立されねばならないが、未だ法的根拠の無い状態に置かれている。第

## 8 章：イラク国家の失敗

イラク国家の失敗と移行政府の国家運営における無能力は明らかである。国際的な基準、指標に照らして、イラク国家はあらゆる分野において失敗が示されている。それもひとえに、多くの憲法の条文を事実上停止したことに原因がある。

1. 憲法第 7 条は以下のように定めている。

第 1 項：差別主義、テロ行為、タクフィール主義(他宗教の弾圧)、民族浄化を容認、助長、煽動することや、とりわけフセイン政権時代とその象徴について称揚するいかなる主体、行動、計画は禁じられる。そのような主体は、イラクの政治的多様性のうちには含まれない。法規制の対象にされねばならない。

第 2 項：国家はあらゆる手段でテロリズムと闘争しなければならず、その領域をテロ行為のための基地、通過点、実行現場にされることを許してはならない。

イラク国家は、差別主義、テロリズム、残虐行為、そしてテロ組織による流血と非人道的な行為を阻止することに失敗し続けてきた。国家の基本的な役割は、その市民を侵略行為やテロ攻撃から守ることにある。イラク憲法第 109 条は次のように規定している。「連邦当局は国家の統一、尊厳、独立、主権と民主的連邦制を守らなければならない」。憲法 110 条(第 2 項)は連邦政府

の欠くべからず役割を次のように規定する。「(連邦政府は、)国家安全保障政策を立案し、それに基づいて国家の安全を保障する。そのために、イラクの国境警備と防衛を目的とする軍隊を設立し運用することを含む」。しかしながら、イラク当局は、2005年に憲法が施行されて以来国家の統一、独立と主権を維持することができず、あまつさえイラクの領土を長期間テロ組織の支配下に置くことを許している。

2. 憲法第8条は次のように規定する。「イラクは近隣諸国との友好の原則に立ち、他国への内政不干渉の原則を守り、紛争の平和的解決を目指し、諸国と相互利益・依存関係を構築し、国際的信義を守らなければならない。

イラク政府は近隣諸国と相互利益・依存の原則をもって関係を結ぶことができず、イラクの独立と主権を守ることができなかった。イラクは近隣諸国と対等な関係を結ぶことができないばかりか、幾つかの国の従属下にある。憲法第110条において、イラク連邦当局は数カ国をまたぐ水路に排他的管轄権がある。「第8条：イラク国外の水源における政策立案、イラク国内に流入する水量の保障、国際法・条約に基づくイラク国内の分配をしなければならない」。連邦政府は、近隣諸国からの水の流入に責任をもって保障することができなかった。

3. 憲法9条(第1項):

A. イラク軍と治安部隊は、イラク国民を構成するあらゆる集団の排除や差別ではなくそれら調和と代表することを示すため、あらゆるイラク国民の参加が要請される。実力装置は、文民統制下に置かれ、イラク防衛に尽力し、イラク国民を弾圧する手段として利用されてはならず、政治への干渉手段としてなってはならず、権力移譲には関与しない。

B. 国軍以外の武装勢力結成は固く禁じられる。



イラク政府は、周知のように国軍の枠外での武装勢力の存在を黙認している。

4. 憲法第 25 条は次のように規定する。「国家は、天然資源開発に必要な十分な投資、歳入の多様化、民間企業の育成といった、現代経済の原則に基づいたイラク経済の再生をしなければならない」

憲法第 28 条は以下のように規定する。

第 1 項：法的根拠の無い、いかなる徴税や科料徴収ないしはそれらの免除は禁じられる。

第 2 項：低所得者が最低限の生活を送ることを保障するために税控除制度が必要であり、それは法制化されねばならない。

憲法第 106 条は以下のように規定する。

連邦歳入を監査し適正に運用するための法律が必要である。連邦歳入の適切な管理のための委員会は、連邦政府、地域、県の代表から構成されねばならず、以下の責務を負う。

第 1 項：補助金、援助金、借款は、地域、地域に編成されていない諸県へ公平な分配の権利が保障されなければならない  
第 2 項：連邦財源は適切な使途と配分が保障されなければならない

第 3 項：地域や地域に編成されていない諸県への財源配分の透明性、公平性を担保するため、予め定められた割合に従って配分されなければならない

イラク移行政府は国際的支援にも関わらず、憲法第 25 条に規定された現代経済の原則に基づく経済再生に失敗し、また憲法第 28 条に規定された原則に基づく徴税規則の法制化に失敗した。

5.憲法第 110 章は以下のように規定する ::

連邦政府は以下の専権事項を有する。

中略

第 9 項 : 人口統計並びに国勢調査

イラク憲法が通過して以来、政府は人口統計並びに国勢調査の実施に失敗してきた。人口に関する統計と一般調査の中断は、選挙とイラクの民主主義に多大な影響を与えている。これまで実施された全ての選挙において、中央と地域間の選挙違反に関する非難の応酬が存在した。これら統計、調査の中断状態は、憲法第 49 条といった重要な条文の施行に影響を与えている。

憲法第 49 条 :

第 1 項 ; 国民議会議席数は、イラク国民 10 万人につき一席の割合で配分されなければならない。選挙は秘密投票によってなされねばならない。国民議会はイラクの全ての構成主体を代表しなければならない。

翻訳

一般社団法人日本クルド友好協会

研究員 並木 宣史

一般社団法人日本クルド友好協会

第二代 学生連盟幹事長 瀬谷 公基