

議院内閣制と難民庇護政策

——トルコを事例として——

広田 潤平
(粕谷研究会 4 年)

- I はじめに
- II 議院内閣制と選挙争点化に関わる先行研究
 - 1 大統領制と議院内閣制における政策へのコミットメント
 - 2 争点化しやすい政策の特徴や政治環境に関する研究
 - 3 争点化の時機に関する研究
- III 難民庇護政策実践の仮説とメカニズム
- IV トルコにおける難民庇護政策の政策争点化の展開
 - 1 難民受容と社会変化
 - 2 南東部選挙区における選挙争点化
 - 3 2016年以降の難民庇護政策の展開
 - 4 2018年の大統領制移行後の展開
- V 結 論

I はじめに

近年、移民・難民の大規模な流入は、世界各地、とりわけ自由民主主義を採用する先進国にとっても、大きな政治課題となっている。大規模な人口流入に伴う人口動態の変化が議論を呼び、2016年の米国の大統領選挙や、欧州議会における難民受け入れの是非の議決などにおいても、意見が分かれる形となった。自由民主主義的な政策を採用する国家において、またこの概念が広く国民に信奉されている国や共同体において、他国の市民を自国に受け入れることは自由民主主義の核として存在し、20世紀後半からのグローバリゼーションを席卷してきた。一方

で、他国の市民の流入は政府財政の圧迫、雇用の競争激化、インフレーション、それに伴う現地のコミュニティにおける摩擦等、様々な問題を生み出している。第二次世界大戦後の欧州での労働力確保のための盛んな人口流入は結果として、世界の経済が停滞した1970年代に限界を生み、「自由民主主義国家のパラドックス」として Hollifield (1992) は移民受容におけるディレンマを説いた¹⁾。

こうした潮流の中で、難民の庇護に関わる政策は国家にとって特に腰の重い政策として考えられてきた。一つの理由として移民政策が自国の経済に貢献するいわゆる経済移民としての側面として捉えられるのに対し、難民政策は人道的規範を遵守する国家としての国際法上の使命によって行われるところにある。1951年の難民の地位に関する条約及び1967年の難民の地位に関する議定書（以下、難民条約）に批准する国家は難民条約上の難民の保護が求められている。しかし、一国内の景気や国民の反発如何にかかわらず、庇護の義務が生じることからして、厳密な政策の遂行は現実的に難しい。したがって、「難民」の定義の解釈や難民認定手続をめぐっても国ごとに差異が認められている。こうした問題解消のために役割を果たしてきたのが、国連高等難民弁務官事務所（UNHCR）のような国際機関であり、また「第三国定住」等の枠組みや自国の経済開発に難民を統合させるような経済構造の創出等にも取り組まれてきた²⁾。

こうした文脈において、本稿におけるリサーチクエスションは、「自由民主主義国家におけるいかなる政治構造が難民庇護政策の積極的な実践につながるのか」である。上述の欧米各国が政策の実践に難色を示し、消極的な姿勢を見せていることからこの命題に取り組む意義は大きいといえる。これに対する筆者の仮説とは「大統領制に比べ、議院内閣制が採用される民主主義国家においては、大規模な難民流入の後、難民受容の是非が国内の議会選挙の争点となって活用されやすい。その結果、難民庇護推進派がその選挙で勝利すると、難民庇護政策に対する責任を負い、庇護政策が実践されやすい。」というものである。上述したような難民の大規模流入がもたらす国民の生活への影響は多様かつ顕著であり、議会選挙において争点となりやすい。議会の多数派が執政府権限を握る議院内閣制においては特に、難民受容の割合が高い選挙区において、野党が政府による難民庇護政策に反対する形で、顕著な争点化が確認できる。結果として争点となった難民受容の是非に関しては、選挙に勝利した政党がその政策に対する実行責任を負うため、政策実行のインセンティブが生まれるという主張である。本稿では、この構造に関してトルコを事例に、仔細に検証していくことで明らかにし、大統

領制と比較した際に、議院内閣制がもたらす難民庇護政策の政策争点化と忠実な政策実行のメカニズムを紐解く。

本稿の構成は、第Ⅱ節で本稿の分析のポイントとなる「議院内閣制と大統領制の比較」、「選挙における争点化要因」、「移民政策の政策争点化の時機」について先行する研究の主張を概観し、考察を加える。第Ⅲ節においては、本稿の提示する仮説とそのメカニズムを詳説する。第Ⅳ節では、実際に大規模な難民の流入が始まった2012年以降のトルコの2018年までの事例を検証し、第Ⅴ節にて本稿の結論を提示する。また、本稿において重要となる「移民」及び「難民」という用語に関する定義を補足したい。本稿での「移民」とは、「本来の居住地を離れて、国境を越えて移動したあらゆる人」を指し、狭義の「移民」を意味する。したがって、「移民政策」は「ある一国において、国境を越えて移動して入国してきたあらゆる人に対する国の政策」を意味する。また、「難民」の定義に関しては、「条約難民」という言葉が意味するところの「難民」であり、ある政府が「難民」としての法的地位を与えたかにかかわらず、「難民条約が規定する理由に基づく迫害のおそれがあるという恐怖によって、国外に避難した人」を指す。

Ⅱ 議院内閣制と選挙争点化に関わる先行研究

移民・難民政策に着目した政治学的研究があまり多くない中、本稿での論考を進めていく上で重要となるのは、いかなる「民主主義の政治構造（大統領制か議院内閣制）」のもと、いかなる「政策」が、いかなる「時機」に、ある政策課題が選挙において争点化し、執政府の政策争点へのコミットメントが高くなるのかを明らかにしていくことである。この問いに対する研究蓄積を概観していきながら、前節に挙げた仮説の妥当性を検討していきたい。

1 大統領制と議院内閣制における政策へのコミットメント

大統領制と議院内閣制を比較する際、どちらの政治構造が政策への明確なコミットメントを行いやすい傾向にあるのか、先行研究の考察を検討していきたい。大統領制と議院内閣制の比較研究は、長年にわたり様々な研究がなされていて、どちらが好ましい政治制度であるかについては、今日に至るまで議論が重ねられている。代表的なものとして、Linz (1994) は議院内閣制民主主義との比較において、大統領制民主主義における問題点をいくつか明確に指摘している。具体的

には、(1)議会と大統領の二重の正統性、(2)固定任期、(3)ゼロサム的性格、(4)政治的行き詰まりの解消手段の不在などである。Linz (1994) によれば、(1)議会と大統領の二重の正統性が意味するところは、大統領制を採用する国家において、立法院と執政府が別々に選出されることである。したがって、米国でしばしばみられる分割政府のように、行政府トップの政党と、立法院で過半数を占める政党が相反する可能性を指摘している。大統領制民主主義では、執政府と立法院は双方国民の信任を得て選出されるが故、どちらも国民の意思を反映しているという正統性が存在している。よって、双方に対立が生じた場合には妥協することが難しく、政策的立案と実行に一貫性がなくなり、政策が行き詰まるリスクを避けられない。また、(4)政治的行き詰まりの解消手段の不在が意味するところは、二重の正統性の問題によって政権が行き詰まった際に、議会によって執政府の不信任を決議したり、議会を解散させたりする仕組みが存在していないということである。つまり、大統領の政策運営の悪さを理由として制度的に大統領を解任させるなど、国民に大統領を選び直す機会を再提供する用意が通常なされない。仮に、大統領が議会や国民の声を無視して政策を実行したとしても、任期内であれば、大統領は自身の裁量で意思決定が可能であり、これが(2)固定任期で指摘される問題点でもある。

特にここから政策へのコミットメントに関して言えることは何であろうか。(1)の要因からいえるように、選挙時点で公約を掲げて政策を立案・実行しようと試みたとしても、立法院と執政府の間の対立が生じた場合、特定の政策へのコミットメントが難しくなるのは容易に考えられる。これは立法院の多数派を占める与党が執政府を握ることのできる議院内閣制では起こり得ないことである。(2)、(4)の要因から言えることは、大統領制に関しては議院内閣制で存在する制度的な解散が存在せず、政治的行き詰まりが生じた際に民意を立法院に反映させるには、議員の任期終了を待つ必要がある。議院内閣制においては、常に国民の信を問われうる立法院議員の状況、及び議会に信頼を委託されているという内閣の状況によって、議員は国民の意思を代弁し、内閣は議会の意思を実行する責任が常に生じている。議院内閣制はこの制度設計によって、国民の意思を反映した政策が行われやすい政治を実現している。以上の要因を鑑みれば、大統領制ではある特定の政策に対するコミットメントは議院内閣制に比べ、相対的に低くなると考えられる。

さらに、政策を政党の方針通りに立案・実行していくという意味において、党

議拘束の存在に関する研究にも触れたい。党議拘束は一般的には議会での議決などにおいて、党としての方針に党議員を従わせる内部規則であり、党議拘束がかけて議決される政策へのコミットメントを高める。一般的には国会議論を形骸化させるとの批判もあるが、マニフェストに掲げられた政策に関しては民意に対し確実に応答する意味において、重要であるといえる。大統領制と比較すれば、議院内閣制においては党議拘束を生み出しやすいことが言われている。Croissant & Merkel (2004) は民主化第三の波以降の新しい民主主義国家に焦点を当て、政府の形態が政党制度の成り立ちに与える影響について分析を行った³⁾。そのうえで、大統領制と議院内閣制における党内規律そのものとその必要性について、両制度を比較している。Croissant & Merkel (2004) によれば、大統領制を採用する国家における議会が主に予算決定と立法活動に重点が置かれているのに対し、議院内閣制においては執政府首長を辞任させることすらできる意思決定機関として機能していることが政党規律に影響を与えているとしている。議院内閣制における執政府首長の退陣のリスクが常在することは、政党の構成員が内閣を継続的に議会で支援する必要があることを意味する。対照的に、大統領制では大統領の任期が固定されているために、ほとんど選挙時のみ政党が結束できれば十分である。こうした議院内閣制の持つ構造上の特徴が政綱を遵守する組織的な政党形成をもたらすとしている。したがって、特定の政策を議決・実行する際においても、議院内閣制では、内閣を構成する政党内で特定の法案に対して一致した見解を予めまとめ、党の方針のもとに確実に国会で法案を通すことが多い。大統領制においては、執政府首長の辞任リスクは任期内ではほとんどないために、議決活動での政党内の規律は必要とされず、政党間を超えたアドホックな協力に基づく立法活動が行われやすい。つまり、政党としての公約を掲げ、それを実際に法案として議会の承認を得て、実行するという特定の政策へのコミットメントは議院内閣制のもとでより保証される。このことから、議院内閣制では有権者からの選挙時に提示された政策の実現への期待値は高くなるため、選挙争点の信用度が高くなりやすいともいえる。

2 争点化しやすい政策の特徴や政治環境に関する研究

2点目として、民主主義国家における「選挙における争点化」の過程に関する研究を見ていく。いかなる条件のもと社会問題は政治化し、選挙における争点になっていくのだろうか。政治学における「争点投票」を分析した論文を紹介する。

Carmins & Stimson (1980) は争点投票における投票者の理性的な投票行動に関する議論の中で、投票争点となる課題そのものの平易さ・複雑さに着目し争点投票の成立する可能性を検討した。結論として、争点そのものが特別に政策的な認識能力や政治状況への注意を必要とするものでなければ、「平易な争点投票 (easy-issue voting)」として、争点投票が観察されやすいことを分析した。Carmins & Stimson (1980) によれば、平易な争点投票になりやすい政治課題には三つの性質のいずれかをはらんでいる。(1)高度な情報を必要としない象徴的な政治課題、(2)政策の停止を目指すもの、(3)長年政治課題として存在してきたものの三点を示している。1972年の米国における大統領選挙での争点となったベトナム戦争と人種統合政策の争点化を例として取り上げ、有権者の政治に関する情報の精通の度合いを三段階に分け、当時の候補である共和党のリチャード・ニクソンと民主党のジョージ・マクガヴァンのいずれに投票したかの関係性を統計的に分析した。その結果として、ベトナム戦争の争点に比べ、人種統合政策に関しては、平易な政策課題であり、有権者の政策的情報の精通度合いにかかわらず、候補者の政策志向と投票行動に合理的な関係があることを示した。よって、ベトナム戦争の継続・撤退に関する議論は、問題の複雑さ、及び人種統合政策に比べた際の政策の一時性が起因して、有権者全体が争点投票できるほど平易ではなかったことが明らかとなっている。その意味では、平易な課題における争点投票者 (easy-issue voter) と争点に影響されない投票者 (個人の属性や家族の選好で投票行動を決める有権者) は、高度な政策課題が争点となる際には実質的には変わらないという結論に至っている。この研究は争点投票の研究において、争点そのものの性質が争点投票として成立するかの鍵を握っているという意味において、重要な役割を果たしている。

争点投票に関しては、統計的に分析してきた平野 (2007) の研究も肝要である。政党のイデオロギーが近く対立争点を生みにくい日本において争点投票は稀であったが、消費税への賛否が争点となった1989年の参議院選挙と、郵政民営化事業の是非が争点となった2005年の衆議院選挙において、争点投票が確認されたと分析している。平野 (2011) によれば、争点投票が行われるための要因は次の三点が考えられる。(1)有権者がその争点を重視し、なおかつ自分自身の立場が明確であること、(2)各政党・候補者の立場が明確に異なり、なおかつそれぞれの立場を有権者が認識していること、(3)各政党が政権を獲得した場合に公約を議会で実現するだけの党内規律が存在していることに対する、最低限の信頼が存在してい

ることである。

(1)に関しては、有権者がある政策課題を選挙上の重要な争点として認識し、且つ有権者自身の立場が明確にあること、あるいは明確に立場を示しやすい争点であることを意味している。Carmins & Stimson (1980) の議論も考慮すれば、政策課題が専門的でなくわかりやすいうえ、政策の実行と停止という二者択一的な政策争点であればあるほど、こうした傾向は強まると解釈できる。また(2)に関しては、政党や候補者の立場が正確に有権者に認識させられるかが重要であり、わかりやすく言えば、与野党の間で政策の差異が広く認識されているかが問われている。1989年の日本では、与党が消費税増税を掲げたのに対し、野党は消費税に反対するという構造は広く認識されていた。また、(3)は平野 (2011) の主張の重要な部分であり、政党の党議拘束の存在と、党内規律自体に対する有権者の信頼を重視している。つまり、守られるはずのない公約に対して、有権者が動員されないことを意味している。上述のように、日本が採用するような議院内閣制においては、議会における過半数の獲得によって政策の議決と実行が容易となるため、一般的に党議拘束を伴うインセンティブが発生する。したがって、ある政党の志向する政策を候補者が掲げた際に、その候補者が当選すれば政策が実現するという信頼が有権者のもとに醸成され、有権者にとって争点投票のしやすい環境になることを意味する。

3 争点化の時機に関する研究

特定の政策の選挙争点化の起こりやすさを説明しても、なぜある選挙では争点化し、ある選挙では争点化しなかったかを説明はできない。移民・難民政策を選挙争点化するうえで、適切な時機は存在するのだろうか。

移民政策と選挙争点化の時機を分析した貴重な論文の一つとして重要となるのが Money (1997) の研究である。戦後の経済状況に応じて経済移民の数が大きく変動した1950～1980年代の英国において、移民政策が争点化されるタイミングを分析した。Money (1997) によれば、移民の居住地域は必ずしも国内に均等に分散するのではなく、家族のつながりや社会的属性によって偏在する傾向がある。そのうえで、移民の多い地域が議会の過半数を取る上で重要であり、且つ選挙区をスイング (swing) できる可能性が高い場合、野党によって議会選挙での選挙戦に移民政策が顕著に取り上げられたと分析している。移民の割合が高い選挙区においては、様々な社会変化によって地域コミュニティでの反移民の風潮が生じ

やすい。しかし、移民の占める割合が増えるのみでは、政党の選挙争点の形成には至らず、その選挙区が議会の過半数を確保する上で重要な選挙区であり、当該選挙区の与野党の支持率の差が小さい場合に国内の選挙争点として取り上げられるとした。前回の選挙戦における与野党の支持率の差が小さければ小さいほど、選挙区をスイングできる可能性が高いために、反移民政策派と移民政策推進派の対立が議会の多数派形成に活用される。換言すれば、英国の議会選挙における移民政策の争点化は、選挙区の選挙マージン及び、当該時期の議席保有率に依存していることを示して、議院内閣制における議席の多数派確保の重要性を強調した結果であるともいえる。

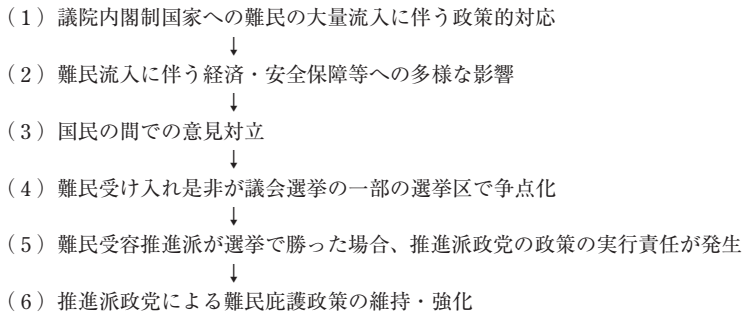
また本稿のテーマとする難民政策の実践にこの議論は援用可能であると筆者は考える。難民受容の性質としては、難民条約を批准する多くの民主主義国家において、難民を保護する法的な要請が発生する点で、出入国の管理を含め、地位の付与を国の裁量で行うことのできる移民受容とは根本的な違いが存在している。一方で、難民条約の示す難民該当性を決める条文の解釈に関しては国家の裁量に依存する現状があり、実質的に保護可能な難民の範囲には国の政策や政治的立場によっても齟齬が生まれている。例えば、2016年の「EU・トルコ声明」のように実質的に金銭的な負担を負うことによって、難民保護の負担を免れる先進国のあり方には国際社会から疑問も生じている。本稿の立場としては、難民の受容に関して、法的地位の付与及び保護状況に各国家の裁量が多分に影響を与えている点において、政策的に移民を受け入れることとの差異は限定的であると考え。したがって、Money (1997) の示した移民政策は今日の難民受容政策の文脈においても、援用する余地があるといえる。

Ⅲ 難民庇護政策実践の仮説とメカニズム

前節での検討を踏まえて、いかなる民主主義国家の政治構造が難民政策の実践に影響を与えるのだろうか。本稿のリサーチクエスションに対する仮説は、「大統領制に比べて、議院内閣制が採用される民主主義国家においては、大規模な難民流入の後、難民受容の是非が国内の議会選挙の争点に採用されやすい。その結果、難民庇護推進派がその選挙で勝利すると、難民庇護政策に対する責任を負い、政策が実践されやすい。」である。

この仮説が成立するメカニズムは図1に図示した通りである。まず、ある国に

図1 本稿における仮説が成立するメカニズム



出所：筆者作成。

における特別な事情によって大規模な難民が発生し、民主主義国家へと流入していく。民主主義国家のもとにおいては、国際慣習法として発展したノン・ルフールマン原則に基づき、発生した難民の規模を問わず、難民を自国へと受け入れる政策的な対応を迫られる。難民を受容する国に流入する難民の規模が大規模であればあるほど、その国の難民を受容する地域コミュニティにおける人口動態の変化に伴う様々な社会問題が表面化する。安全保障、地域コミュニティにおけるインフレ、難民に対する福祉政策への不満、雇用環境など、多様な問題がここでは想定される。難民の受容によって社会問題が多様化・顕在化していく中で、国民の間での対立が深まり、政党や市民団体に意見が表出されていく。難民の大規模流入によって引き起こされる問題はその性質上、「高度な情報の必要のない政治課題」であることが多く、広く国民の間で共有される。また、人道的要請により引き起こされる難民政策は「政策の停止」の是非が課題となり、選挙における争点となりやすい。

この傾向は特に議院内閣制を採用する国家において顕著になる。大統領制に比べて、議院内閣制では議会多数派を確保することの重要性は政策と立案・実行するうえでいずれも非常に高く、構造的に有権者からの政策コミットメントに対する信頼も高い点で選挙争点化の作りやすい政治環境と言える。さらに、人口に対する難民の割合が特に高い地域において、野党が議会過半数を獲得するために重要となる選挙区においては、直近の議会選挙で難民政策の是非が選挙争点として強調される。この文脈で、議会選挙において争点となる難民受容の是非は、難民

庇護政策が争点となる選挙の結果に委ねられる。ここで、難民受容の推進派となる政党が結果的に過半数を得て勝利した場合には、難民庇護政策へのコミットメントのインセンティブが生じ、難民庇護政策が実行される。とりわけ議院内閣制のもとにおいては、党議拘束を生みやすく、内閣の政策に対する実行責任も大統領制に比べて大きいため、この傾向は顕著になる。次節で詳述するトルコに関しては、シリア難民を受容する主要コミュニティは南東部地域に集中していて、その多くの票が政権与党の公正発展党（AKP）の議会選挙の議席基盤となっていた。難民庇護政策を推進していた AKP に対して、最大野党の共和人民党（CHP）や右翼系の民族主義者行動党（MHP）が難民庇護政策への反対を掲げ、地域コミュニティの不満を取り込み、AKP の支持基盤の弱体化を図った。こうして2015年6月に行われた議会選挙では、特にトルコ南東部の選挙区において、難民庇護政策が選挙における争点となった。

大統領制国家に難民の大規模流入が起きた際にはいかなるシナリオが考えられるだろうか。移民・難民の大規模流入がもたらす受け入れコミュニティへの社会的影響が顕著になること、またその性質が国政選挙において難民受容を争点化させる可能性は同様に存在する。しかし、大統領制国家においては、議会選挙での争点化は観察されにくく、根拠は大きく2点ある。1点目は、大統領制国家においては政党の党議拘束を生み出すインセンティブが低いことである。それぞれの議員が地域の利益や特定の組織や個人の意向を反映する議員活動を行いやすく、難民政策の改革の目的のもと政党が一致して、政策立案を行う可能性が低い。もう一つの根拠としては議会選挙の結果で難民政策に関する改革が見通される結果になったとしても、政策が実行されるか否かは執政府を獲得した大統領の意向に依存してしまうためである。そのため選挙争点となっても、実行されるまでの信頼は保たれにくく、選挙争点化がそもそも起こりにくいと考えられる。

しかしここで、大統領制においては議会選挙ではなく、大統領選挙において移民政策・難民政策が争点となるのではないかという反論も検討すべきである。ただこの場合においては、本稿の分析する帰結である難民政策の実行という点で、大統領制の問題点が想起される。それは大統領制における固定任期制と制度的な大統領解任の可能性の不在が、大統領の政策コミットメントへの信用を低くしていることである。争点となった大統領選挙において勝利したとしても、政策立案は議会に依存するうえ、政策を国民の要望や公約通りに実践しなかったとしても、自身の地位が危ぶまれない点で、政策へのコミットメントは議院内閣制の執政府

に比べて低くなる。米国の2016年の大統領選挙で共和党のドナルド・トランプが反移民を掲げた排外主義的な言説で勝利した一方で、実際の反移民政策が限定的であることはこのシナリオの妥当性を示唆している。大統領令に基づいて特定の中東の国からの移民の入国禁止などは実行された一方で、対墨国境の物理的境界の建設などは、下院の多数派を占める民主党議員などの反対もあり、予算も含めた反移民政策の実践は順調とは言えない。また本稿の事例検証の対象国であるトルコは、2017年に大統領制移行の是非に関する国民投票の結果、大統領制に移行し、2018年に再選したレジェップ・タイイップ・エルドアン大統領を執政府首長とする大統領制国家となった。2019年現在、これまでの難民に対する手厚い庇護政策からの転換の兆しが見え始め、シリア人の国内移動の厳格化やシリア北部地域への段階的な帰国を目指した政策を実行している。イスタンブールを含めた都市部でも鬱積し始めた不満や、EUからの難民庇護政策への財政支援の先行きの不透明さが反映された結果であると考えられている。一方で、本稿の仮説に基づけば、エルドアン大統領が難民庇護政策の方針転換を打ち出し始めたのは、大統領制移行に伴い執政府首長の任期が確保され、執政府の難民庇護政策への責任が相対的に低下した結果でもある。難民庇護政策が争点となったトルコ南東部の選挙区における重要性が、大統領制のもとでは低下したことも一因であると主張する。

IV トルコにおける難民庇護政策の政策争点化の展開

本節では、筆者が主張する難民政策の選挙における争点化とその後の政策的展開を、議院内閣制を採用し、難民の大規模な流入を経験した2018年までのトルコの事例で分析するとともに、2018年に大統領制へと転換して以降の現在のエルドアン大統領の難民政策における政策変化に関しても考察を広げる。トルコが本稿の事例検討において用いられる理由は、2012年から始まった難民の大規模流入の際に国境を開放し、シリア難民に対して国内での庇護政策を広く実践してきた数少ない民主主義国家であるからである（2019年1月時点、国内のシリア難民は約362万人）⁴⁾。EUをはじめ多くの国々が、自由民主主義的信条を掲げながら、難民の受容を拒否、あるいは大きく制限する一方で、トルコ政府は「一時的保護」という法的地位を与えることによって、多くのシリア人が現在までに医療や教育を受けられるよう体制を整えてきた。トルコに関しては民主主義の実践に疑問を投げ

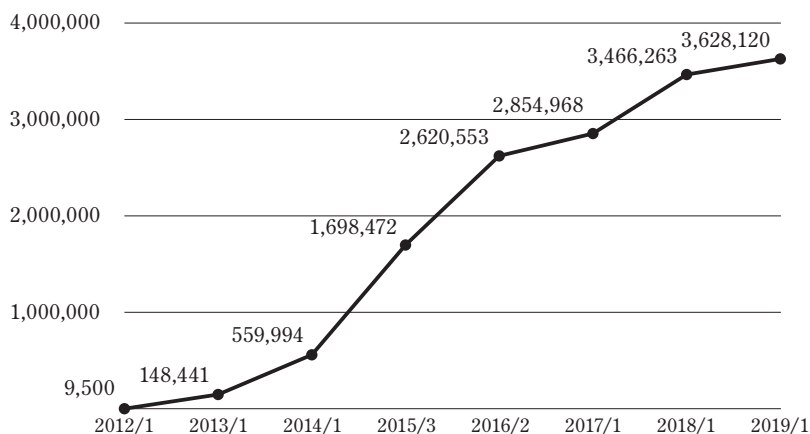
かけられることも散見されるが、「ポリティ IV」プロジェクトのポリティ・スコアによれば、1980年のクーデターを経た民政移管以後は、1985年から2015年までスコア7以上を維持しており、民主主義国家であることが示されている。つまり、執政府エリートが競合によって選出され、制度化され、一般に開放されていること、執政府権限が抑制されていること、政治参加の制度化、複数政党の競合が一定程度見込まれた制度を保持してきたといえる。また、政治体制に関しては、2018年までは議院内閣制を採用してきたため（2014年に大統領が公選制となるものの、当時の憲法上の執政府における権限は首相が保持）、本仮説を検討するうえで格好の事例国といえる。

1 難民受容と社会変化

1.1 議院内閣制国家への難民の大量流入に伴う政策的対応

本項ではまず、難民の大規模流入がトルコの主要な難民受容地域において、どのような社会的影響を引き起こしたかについて概観する。トルコにおけるシリア難民の大規模流入は、2012年以降、急激に広がった。図2が示すように、2012年1月時点で9,500人ほどだったシリア人の数は、2013年1月の統計で約15倍の14万人を超えた。シリアにおいては、多様な国家による政権派・反体制派への支援により内戦がさらに激化したことに加え、クルド系武装組織やIS等の多様なアクターが介入し、長期化した。それにつれてトルコ国内に避難する難民の数は増加し続け、UNHCRに登録されている難民の数だけでも約360万人（2019年現在）を超えた。トルコ国内におけるシリア人の主な居住先は表1が示すように、最大都市のイスタンブールが約54万人（2019年）で最も多く、次いで南東部の地方都市ガジアンテップが約44万人（同）、3番目がシャンルウルフアで約43万人（同）となっている。全体としては経済規模の大きい都市部（イスタンブール、アンカラ、イズミル等）と、地理的にもシリアに近く、伝統的にもつながりのあった南東部の県（ガジアンテップ、シャンルウルフア、ハタイ等）においてシリア人が集中している傾向にある。特に、さほど人口の多くなかった南東部地域に関しては、県の人口の10～20%にのぼる数のシリア人を受け入れていたため、小さくないシリア人コミュニティが生まれていた⁵⁾。また、トルコに避難したシリア人の多くは「難民」として難民キャンプに住むのではなく、法的には「一時的保護」の地位を得て、トルコ国内の市街地に住んでいる。トルコ政府の移民管理局の統計によれば、難民キャンプで生活するシリア人は約6万人（全体の約1.7%）ほどであり、

図2 トルコ国内におけるシリア難民人口の推移



出所：UNHCR OPERATIONAL PORTAL 〈<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>〉より、筆者作成。

表1 「一時的保護」として保護されるシリア難民の人口の上位10県

県	「一時的保護」のシリア人	県の人口	県の人口に対するシリア人口の割合	GDP (2017) [単位：千トルコリラ]
イスタンブール	547,485	15,067,724	3.63%	970,188,957
ガジアンテップ	444,167	2,028,563	21.90%	55,583,482
シャンルウルフア	430,359	2,035,809	21.16%	27,847,279
ハタイ	429,916	1,609,856	26.71%	40,454,193
アダナ	241,048	2,220,125	10.86%	62,341,484
メルシン	201,425	1,814,468	11.10%	55,569,151
ブルサ	174,348	2,994,521	5.82%	127,583,972
イズミル	146,472	4,320,519	3.34%	191,467,959
キリス	115,938	142,561	81.36%	2,947,172
コンヤ	107,954	2,205,609	4.89%	66,122,142
アンカラ	92,838	5,503,985	1.69%	280,580,928
国内総数	3,634,378	82,003,882	4.43%	3,106,536,751

出所：İl bazında gayrisafi yurt içi hasıla, iktisadi faaliyet kollarına göre, cari fiyatlarla, NACE Rev.2, 2004-2017、及び GECİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ SURIYELİLERİN İLLERE GÖRE DAĞILIMI 〈<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>〉より筆者作成。(2019年7月18日アクセス)

全体の98%以上は一般のトルコ人と同じ環境で生活しているのである⁶⁾。こうした地域における人口の不自然な急増によって、少なくとも一時的に社会の混乱が発生し、政府としては政策的対応を迫られた。

シリア内戦が発生して以降、基本的にトルコ政府はシリア難民に対する最低限のスクリーニングを行いながら、国境開放政策を敢行し続けた。2012年の半ば頃には、シリア難民の急増に伴い、8月に政府管理の難民キャンプを一時的に9つ設置した⁷⁾。しかし、当初想定した保護の限界であった10万人をはるかに超える数のシリア人が、難民としてトルコ国境に押し寄せ、人道的な国境開放政策の一方で密輸・密売や、ISやアルカイダ等のテロ組織も横行し、国内でのテロ活動が顕著になると政府の国境政策や、社会の混乱に対する政策対応に懐疑的な世論が形成されることとなった⁸⁾。

1.2 難民流入に伴う経済・安全保障等への多様な影響

ここで、難民の大規模流入に伴う経済的・社会的影響を掘り下げていく。特にトルコ南東部の地域においては、トルコ人人口の10~20%の数のシリア人が避難してきた地域もあったため、多様な影響が受容地域の社会全体に発生した。

まず、顕著になった難民受容地域における雇用環境に着目する。「一時的保護」の在留資格を得たシリア人は子供の教育や医療にアクセスできていたが、雇用に関しては2015年までの間は労働許可がほとんど出されていなかった。その結果として、特にインフォーマルセクターでのシリア人労働者が増加し、トルコ南東部地域における労働市場が競争的になり、一時的にはトルコ人の失業のリスクが上昇した。Bahçekapılı & Çetin (2015) の研究によれば、トルコ南東部のシリア難民の受け入れの人口比割合が高い地域で、失業率が高くなる傾向にあることは統計的に明らかになっている。失業率が増加しなかった地域に関しても、対人口の難民割合が特に高まった結果として、現地のトルコ人が他県での雇用を求めて都市部への移動を行い、失業率が上昇しなかったという分析がなされている。このデータからの考察として、大量に流入したシリア難民が労働者として、特に非熟練労働セクターにおいて低賃金で就労するようになり、トルコ人労働者の仕事が奪われた可能性に言及している。実際に、南部アナトリア地域での非熟練労働分野での賃金低下を分析した研究もあり、2014年までの推計では、インフォーマルセクターへの10人のシリア人労働者の流入毎に、トルコ人労働者6~7人の雇用が失われたとも分析されている⁹⁾。

表2 トルコにおけるテロ発生状況（2011～2018年）

年	テロ発生数	テロ発生数 (IS)	テロ死者数	テロ死者数 (IS)	負傷者数	負傷者数 (IS)
2011	51	0	25	0	110	0
2012	188	0	247	0	463	0
2013	42	2	83	53	192	140
2014	95	4	40	3	89	9
2015	424	12	490	154	1,107	455
2016	544	57	1,007	165	2,772	600
2017	181	7	222	41	328	70
2018	94	0	94	0	201	0

出所：The Global Terrorism Database (GTD) 〈<https://www.start.umd.edu/data-tools/globalterrorism-database-gtd>〉より、筆者作成。

また、受容地域での摩擦は急激な物価上昇にも及んだ。需要の増加による住宅家賃や物価の急激な上昇、公共サービスによって難民が保護されていることを理由に不満を募らせる事件が頻発した。その結果として、国境開放政策に対する大規模な抗議活動や、トルコ人とシリア人の間の一時的な緊張状態も生じ、地方政府によって一部のシリア人を都市部から難民キャンプへと移送する事態も発生した¹⁰⁾。特に家賃の問題を巡ってはトラブルが頻発し、ガジアンテップ県では賃金を滞納したシリア人によってトルコ人一家を殺傷する事件も発生し、その反動でシリア人に対する暴動を行った多数のトルコ人も逮捕された¹¹⁾。シリア人が絡んで治安を悪化させた事件は全体のシリア人の4%ほどであったと推計されているが、少なからず社会的な混乱や不安が広く市民の間で共有されていたと考えられる¹²⁾。

さらに、シリア難民の流入時期におけるテロ活動の増加もトルコにおいて社会的影響を与えた。ただここでの留意点として、難民庇護の結果として難民によるテロ活動が増加したのではなく、難民庇護のために国境開放政策を推し進めた結果として、テロ組織のトルコ・シリア国境での活動が活発になったことが、結果として社会の混乱を招いたということである。2013年頃からトルコ国境地域でのIS勢力が脅威として成長し、表2から明らかなようにトルコ国内では、2013年からISによるテロ攻撃が発生している。中でも社会に大きな影響を植え付けた

のは、2013年5月にトルコ南東部のハタイ県レイハナルで起きたISによる最初のテロ攻撃である。自動車2台が爆発し、53人が死亡、140人が負傷する事件となった¹³⁾。現地ではシリア人に対する恐怖や、シリア内戦に巻き込まれる形となった政府の外交政策に対する不満が高まり、各地でデモも行われた¹⁴⁾。2013年はテロの数では他の年に比べ少ないものの、テロそのものの規模は甚大であり、ISという新興のテロ組織という存在が国内に大きな衝撃を与え、国民の間に広く恐怖心を植え付けた。

2 南東部選挙区における選挙争点化

2.1 国民の間での意見対立

前項で挙げた社会的な混乱は、どのように政治的主張へと発展していったのだろうか。ここでも、人口に占める難民の割合が高い南東部地域に焦点を絞って、難民庇護政策の争点化の展開を観察していく。特に、2015年の6月総選挙における南東部地域での政党間の言説を調査しながら比較を試み、どのように有権者の支持が変化していったかを検討する。また、選挙争点化の検討に Money (1997) の主張を参照して分析するうえで留意すべきは、イギリスが小選挙区制であるのに対し、トルコは大選挙区拘束名簿式の比例代表制を採用していることである。トルコにおいては高い阻止条項(10%)のもと主要4党が議席を競争しているため、政権与党の過半数確保が議会において重要となる。つまり、ここでは二大政党制での純粋なスイングの可能性ではなく、野党の連立による議会多数派確保によるスイングを想定している。さらに、トルコの政治の争点化において留意すべきは、一般的には党議拘束が高い政治文化が存在していることである。これは単に議院内閣制の構造が党議拘束の傾向を強めているのではなく、民主主義の定着過程において、政党内の権威主義的構造が党内規律の重視の傾向を強めたとされている。Ayan (2009) によれば、トルコを含めた民主化第三の波とともに民主化を果たした国においては、エリート主導型のトップダウンの改革がなされ、政党構造にも反映されたとしている¹⁵⁾。

難民流入に伴う諸問題を国民はどのように考え、主要政党にどのように反映されていたのだろうか。Erdoğan (2014) によるシリア人のトルコ社会への受容・社会統合に関するインタビュー調査によれば、与党の公正発展党 (AKP) 及び国民民主主義党 (HDP) を支持する有権者と、共和人民党 (CHP) 及び民族主義者行動党 (MHP) の支持者の間で明確にシリア人への政策に関する態度に乖離が見

られた¹⁶⁾。シリア人の増加に伴い社会全体としてシリア人に対する厳しい意見が存在したが、AKP 及び HDP の支持者の間では、シリア人を同胞と捉え、シリア人の「保護」を重視する傾向が高いことが示されている。AKP では、2012年に当時外務大臣であったアフメット・ダウトオールをはじめ、トルコに逃れてきたシリア人は同胞であり、保護しなければならないとの立場を明確に示している¹⁷⁾。また、クルド系の基盤を持つ HDP においてもシリアの難民に対する保護の立場を示していて、2014年の IS によるコバニ占領作戦によって多くのシリアのクルド系住民がトルコに避難したことで、その傾向がさらに強まったとも考えられる。一方で、CHP は与党の難民庇護政策に懐疑的な立場を示し、シリアのアサド政権と公式のダマスカス訪問を果たすなど、シリア難民が恐れるシリア政府との関係を築いていた¹⁸⁾。また、後述するように民族主義系右翼の MHP はトルコ人の利益を重視することで、難民庇護政策に対して CHP と同様の立場をとった。トルコの各政党間で政治的に難民庇護政策への立場が明確に分かれ、有権者もその差異を認識していたと考えられる。これが次に分析する争点化への一因となった。

2.2 難民受け入れ是非が議会選挙の一部の選挙区で争点化

ここでは2015年6月における議会選挙での各党の立場と、それに対する国民の認識に焦点を当てて検討していく。検討で対象とするトルコ南東部の選挙区は、人口に対する難民受容の割合の高かった上位10県、アダナ県、ガジアンテップ県、ハタイ県、カイセリ県、カフラマンマラシュ県、メルシン県、マルディン県、キリス県、オスマニエ県、シャンルウルファ県における選挙区である。トルコの南東部選挙区は与党 AKP にとって重要な支持基盤であり、上記10県での2011年での議席率は図3が示すように、60%を超えている。特に南東部最大都市のガジアンテップ県選挙区においては、全議席の4分の3を AKP が確保していた。南東部選挙区がトルコにおいて政権与党が議席の過半数を握る上で重要であったことを念頭に置くと、野党としては AKP の過半数獲得阻止のために、AKP の支持基盤の選挙区を切り崩すインセンティブが働いたとみられる。そこで、難民の大規模な流入を契機に、難民庇護政策への国民の反発の可能性を見込んで、野党側が選挙争点化を行っていったと考えられる。

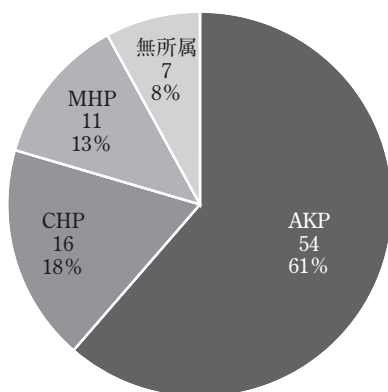
ここでトルコの各主要政党の選挙争点を確認していきたい。2015年総選挙における国内全体での主な争点は、難民政策よりも経済政策や福祉政策がより重要であった。特に技術インフラの整備や経済規模の拡大が与党 AKP のマニフェスト

の重要課題として掲げられた¹⁹⁾。他各党の国内の選挙の方向性も、概して沈滞するトルコ経済の拡大であった²⁰⁾。野党としても、トルコ経済の安定とトルコ人への福祉政策の拡大を主要な争点としてマニフェストに掲げたうえで、難民庇護政策に割かれている財源を移転するべきとの主張をするに留まった²¹⁾。また、国内の難民に対する政策に関してはテロ攻撃への警戒としての国境統制をいかに為すべきかという文脈、またシリア内戦での外交政策という側面で語られることが多かった。一方で、南東部においては、国内全体の争点とは違う争点化の展開を見せた。特に与党 AKP が難民庇護政策を推進してきたことに対し、野党 CHP や MHP の側から難民庇護政策の痛烈な批判を行うことで、選挙区での難民庇護政策の争点化を試みた。CHP における難民政策の指針を決定づけたのは、選挙前の4月に南東部のメルシン県選挙区において行われた CHP 候補者議員促進会議において、CHP 党首のケマル・クルチュダオールが「シリア人の兄弟たちをシリアに帰国させる。自分の国に帰ってくれ、申し訳ないと話す。」と発言したことである²²⁾。シリアにおける問題の解決をもたらすとともに、シリア人を帰国させることを CHP の方針として国民に印象付けた。ガジアンテップ選挙区の第一候補であった CHP 議員メフメット・シェケルもシリア国境のシリア側にキャンプを設置し、シリア難民を住まわせる方針を示し、シリア人が南部のトルコ人と共存する難しさを強調した²³⁾。また、シリア人排斥を訴えるポピュリスト戦略は MHP で顕著に確認された。ガジアンテップ県選挙区で議席を獲得した MHP 議員ウミット・オズダーは、ガジアンテップ選挙区がシリア人問題に直面していることを挙げ、シリア人が犯罪率の上昇と賃金の低下等につながっているとの言説を展開した²⁴⁾。また SNS で「ガジアンテップから50万人のシリア人が出て行き、50万人の観光客がやって来る」と発言したこともメディアで大きく取り上げられた²⁵⁾。

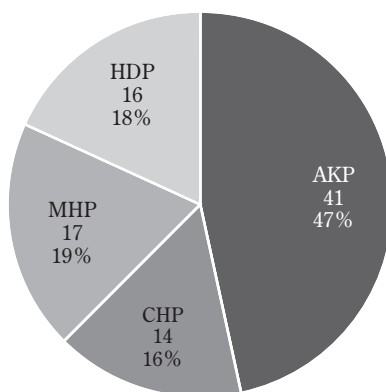
2015年6月の選挙結果は図3が示す通りである。2011年まで特に政権与党の票獲得の基盤であった南東部選挙区において、与党 AKP の政策への反発が広まった結果として、与党の議席喪失へとつながった。2011年には60%の議席を確保していたが、2015年6月選挙においては47%にまで減少し、選挙全体の結果と同様に過半数を割った。与党と野党3党の獲得議席はほぼ5割ずつとなり、支持が拮抗したことがわかる。また、ここで顕著になったのは MHP の台頭であり、南東部選挙区では20%近い議席を獲得した。特に、大規模な難民受け入れを行ってきたガジアンテップ県での得票率は2011年の9.5%から倍増の18%を記録し、同様

図3 2011年及び2015年6月のトルコ南東部における獲得議席比率比較

南東部の難民受容割合上位10県における議席数（2011年）



南東部の難民受容割合上位10県における議席数（2015年6月）



出所：24. Dönem Milletvekili Genel Seçimi 〈<http://www.ysk.gov.tr/tr/12-haziran-2011-xxiv-donem-milletvekili-genel-secimi/4929>〉、25. Dönem Milletvekili Genel Seçimi 〈<http://www.ysk.gov.tr/tr/7-haziran-2015-25-donem-milletvekili-genel-secimi/3304>〉より、筆者作成。

にキリス県においても、2011年の21%から35.6%へと増加した^{26) 27) 28) 29)}。つまり、6月選挙においては、南東部選挙区での支持基盤の逆転を目指した野党候補が難民庇護政策に特化した争点を訴えることによって、国民の支持を集めた。また、2015年から政党として選挙に参加したクルド系の支持層が基盤である HDP も躍進を見せた。多くが無所属議員として参加した2011年の選挙に比較すると倍以上の得票率を獲得する結果となった。HDP は難民庇護政策に関しては与党に近い立場をとっていたが、与党 AKP の票が HDP に流れたことを考慮すると、2014 年以降のクルド系シリア難民の増加が、シリア人庇護政策推進派の有権者に少なからず影響を与えた可能性がある。

2.3 難民受け入れ推進派が選挙で勝った場合、受け入れ派政党の政策の実行責任が発生

6月選挙の結果は国内全体においても、与党 AKP が過半数を割る結果となった。これは南東部選挙区における難民庇護政策への争点化と、争点投票によって野党の得票数が拡大されたことが一因となっている。一方で、議会内の多数派を構成するための連立交渉が6月選挙以降に行われたが、連立合意はなされず、8

月にエルドアン大統領が再選挙を決断した³⁰⁾。再選挙は11月に行われ、与党 AKP が58%を占める317議席を確保して過半数を獲得した³¹⁾。結果的に6月選挙で確保した野党側の票は与党 AKP に再度流れた。南東部選挙区においても、与党が再び2011年時に議席を再確保した結果となった。二度の選挙の間で事態を一変させたのは、トルコ国内で長年テロ活動を続けていたクルド人労働者党 (PKK) との停戦が7月に破綻したことである³²⁾。結果として、テロ活動に対する安全保障の強化が国内世論を席卷し、政権与党に票が逆戻りした。2015年議会選挙直後にトルコ全81県で行われたインタビュー調査によれば、新政権の最優先課題として33%がテロ対策を挙げており、最も割合が高い課題となった³³⁾。そのため、11月の選挙では本稿の観察対象である難民受容に関する争点投票が観察されにくい結果となった。しかしながら、南東部選挙区における難民庇護推進派である AKP が勝利したため、難民庇護政策の維持・強化の実行責任が結果的に働いたと考えられる。

3 2016年以降の難民庇護政策の展開

3.1 推進派政党による難民庇護政策の維持・強化

2015年11月の議会選挙で過半数を得た AKP による難民庇護政策はどのように展開されただろうか。まず、外交の面でのトルコ政府の成功として「EU・トルコ声明」を2016年3月に発表し、難民受容の負担をトルコが背負う代わりに、EU からの難民庇護のための財政支援の形で60億ユーロの資金提供を受けることとなった。これは難民庇護政策のさらなる強化に向けて、南東部選挙区での選挙争点に対する国民の意向を反映する形で、声明の発表に至ったと考えられる。この声明は国際社会における圧力や EU による譲歩によって実現したという側面は大きいものの、難民庇護政策実行の財政基盤を固めるうえで重要となるステップであったと考えられる。

2016年以降のトルコの難民庇護政策の手厚さは、表3が示すように、同様にシリア難民を受け入れる隣国レバノンと比較した場合、歴然としている。両国の経済規模の差を加味しても、レバノンもトルコと同様に「レバノン・コンパクト」によって EU から4億ユーロにのぼる財政支援を得ているため、流入する難民人口に対する EU の財政支援はトルコと大きく違わない。しかしながら、トルコが首相府管轄の災害・緊急時対応庁 (AFAD) を主導として難民政策を展開するのに対し、レバノンにおいては UNHCR の管理による難民庇護政策が中心となっ

表3 トルコとレバノンのシリア人庇護政策比較

	トルコ	レバノン
教育	・公立学校での初等／中等教育を提供 ・シリアのカリキュラムに応じた「アラブシリア人学校」を設置	・国際機関や NGO による初等教育の提供
雇用	・労働許可申請可能 ・雇用を目的としたシリア人としての登録と身分証の発行	・労働許可申請可能 ・居住制限による一部のシリア人に対する労働許可の制限
医療	・無償での一次医療の保障 ・無償での救急医療の保障（登録・非登録を問わず）	・UNHCR にて難民登録を行った難民の一次医療の保障 ・一次医療では費用の75％までの補助金付
キャンプ	・全て政府による管理	・国際機関及び UNHCR による管理
都市移動	・旅行許可証を発行	・1人200ドルで居住許可取得可能

出所：Saleh, A., & Aydın, S., & Koçak, O. (2018). A comparative Study of Syrian Refugees in Turkey, Lebanon, and Jordan: Healthcare Access and Delivery. Uluslararası Toplum Araştırmalar dergisi. より筆者作成。

ていて、トルコの難民庇護政策における政策コミットメントの高さが推測できる。

例えば教育の面では、トルコにおけるシリア人の社会統合・将来的な帰還を目的として、シリア人の子どもに対する初等教育及び中等教育を、トルコ語あるいはアラビア語で受けられる体制が整っている。また、医療面に関しても一次医療や救急医療に無償で広くアクセスできる権利が整えられている。キャンプの運営や管理に関しても、国際 NGO やトルコ国内の市民団体との協働のもと、政府主導で管理され、キャンプ内の福祉は充実している。また、地方公共団体のレベルにおいても手厚いサービスが存在し、ガジアンテップ県では地方政府と NGO、国際組織の協働のもと毎日の定期的なカウンセリングサービスも行われている³⁴⁾。

選挙後に特に顕著な改革が行われたのは、雇用の分野においてである。2016年1月に、シリア人の労働許可が立法によって正式に認められ、職場におけるトルコ人労働者に対する割合が10%を超えないという制限のもと、職場を通じて正式な雇用契約が結べるようになった。また賃金に関しても最低賃金を下回らないことが規定され、シリア人に対する雇用の門戸が広がった³⁵⁾。また、アダナ県などでは地方政府によってシリア人の起業支援などを独自に行い、2016年の終わりまでに約100県のシリア系企業が現地の商工会議所に登録されている³⁶⁾。2016年に

はトルコ国内全体でもシリア系のパートナーを持つ新しい企業が1777件起業された。これはトルコ国内で2016年に締結された海外との企業間パートナーシップ数の28%を占めている³⁷⁾。

4 2018年の大統領制移行後の展開

2017年4月に行われた国民投票の結果に基づき、トルコの議院内閣制は2018年に終了が決定し、2018年6月の大統領選挙の後、大統領制へと移行した。通常の大統領制より権限が大統領に集中していることから独裁体制との批判もある一方で、難民庇護政策に対するコミットメントに対してはいかなる影響を与えたのだろうか。

2019年現在において、与党 AKP のシリア難民に対する政策は転換点を迎えている。国境開放政策は維持されているものの、段階的にシリア人をシリアに帰還させていく計画が政府を中心になされている。これは現状の難民庇護政策の財政的限界、持続可能な難民庇護政策を求める国際的潮流も方針転換の一因ではあるが、大統領制になった結果として、難民庇護政策へのコミットメントの重要性が相対的に減じたことが指摘できる。2018年の大統領選挙における政権与党 AKP の公約を確認すると、シリア人に限らないトルコ国内の移民に対する政策に関して、明確に言及されている。2017年までのシリア人360万人に対する人道的支援や、難民庇護における国際社会の必要性の訴求を強調しつつ、「移民の社会統合政策の強化に向けた尽力が最終段階に入った (Göç Uyum politikalarımızın güçlendirilmesine yönelik çalışmaların son aşamasına geldik.)」ことを示している³⁸⁾。そのうえで、AKP が立案した「社会統合戦略案 (Uyum Strateji Belgesi)」の範囲で今後の移民・難民政策の実現をすることを約束している。しかしながら、この社会統合戦略案の具体的な内容に関しては、公約の中で詳細に言及されていないうえ、2019年11月時点においてもこの社会統合戦略案は公開されていない。トルコの新聞社ジウムフリエット紙の調査に対して、トルコ移民管理局の担当者は社会統合戦略を実現していく責任を認めたうえで、社会統合戦略案の公開に関しては政治的必要性に基づき、公開しない方向で進めているとした³⁹⁾。AKP はこのプランを公約に掲げているにもかかわらず、未だ不透明なままである。これまで AKP は難民庇護政策の推進を掲げてきたが、大統領制に移行した現在、その公約に対して応答する合理的責任は議院内閣制に比べ低く、政策的なコミットメントが低下した結果であるといえる。何故ならば、大統領選挙においては、国民全

体の支持を広く得ることの方が肝要となるからである。

現状として、南東部のみならず都市部においても長年滞在するシリア人に対しては国民の不満も上昇してきており、国内全体の85%のトルコ人がシリア人の祖国への帰国を支持しているとのデータもある⁴⁰⁾。こうしたシリア人に関わる問題がさらに顕著になる中で、国民からの支持を得つつ、制度的に執政権を失わずに難民庇護政策の方針転換を実現するには、大統領制移行はエルドアン政権における転機となったと考えられる。2018年1月以降、シリア北部への「オリーブの枝」作戦と、2019年10月の「平和の泉」作戦を実行し、トルコに避難したシリア人を迫害してきたシリア政府勢力やクルド系のテロ組織等に属さない地域を確保することで、シリア難民の帰還に向けた計画をトルコ政府は加速させている⁴¹⁾。これは迫害の恐れのある国に難民を強制送還させないことを定めたノン・ルフールマン原則に配慮して人道的規範を遵守しつつ、シリア人の安全な帰還によって国内全体の支持を得ようとする動きであると考えられる。シリア人の庇護政策から段階的な帰還を目指す政策は、一見現実的な政策である一方で、大統領制への移行によって可能となった政策であるともいえる。

V 結 論

本稿では、現代の国際社会で大きな政策課題となっている移民・難民に対する政策に触れて、いかなる民主主義国家の政治制度もとで難民庇護政策が実践されるかという可能性について、議院内閣制と大統領制という政治制度の違いがもたらす政策対応の違いを検討してきた。筆者が主張するのは、議院内閣制が持つ党議拘束を含めた、政策のコミットメントを高める構造的要因をベースとして、大規模な難民の庇護という政策課題の性質が議会選挙において、政策の是非の争点化を引き起こし、選挙の結果に基づいて執政府が政策実行責任を負い、難民庇護政策が維持・強化されるということである。この仮説に対し、トルコを事例として検討を行った。具体的には、2011年以降に発生したシリア難民のトルコへの大規模な避難という事象によって、トルコの特に南東部選挙区で観察された争点投票の過程と、トルコによる庇護政策の実態を観察することで仮説の妥当性を検討した。本稿の主張は必ずしも難民推進派が議会選挙の争点投票で勝利する必然性を示唆する根拠を示していないが、政府が難民庇護政策という難題に積極的に取り組む政治制度上のメカニズムを明らかにした。

本稿で今後の課題として残ったのは、トルコ南東部選挙区における有権者の明確な政党ごとの争点認識に関するデータが得られなかったことである。当該選挙区の有権者の争点認識と、国内全体の有権者の争点認識との間の差異を統計的に示す研究及び調査は、本主張をさらに補強するために今後必要となっていくであろう。

難民庇護政策にかかわらず、トルコの政治制度・政策がトルコの持つ様々な特異性によって説明されることも多いが、難民庇護政策の積極的な実践という今日では珍しい政策展開を一民主主義国家における自然な現象として分析した。その意味では同様の議院内閣制国家における難民の大規模流入と庇護政策の実施に関しても、この主張の一定程度の汎用性が存在するのではないかと考えられる。もっとも、議院内閣制と大統領制の比較を行った本稿の主張の妥当性は、2018年に大統領制に移行したばかりのトルコ政府の今後のさらなる政策展開の如何によって、検討されるべきであろう。エルドアン大統領の2020年以降の動向に注視していきたい。

- 1) Hollifield, J. F. (1992). *Immigrants, markets, and states: The political economy of postwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- 2) Betts, A., & Collier, P. (2018). *Refuge: Transforming a broken refugee system*. Lieu de publication inconnu: PENGUIN BOOKS.
- 3) Croissant, A., & Merkel, W. (2004). *Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System*. Friedrich Ebert Stiftung Philippine Office. Retrieved from <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50072.pdf>>.
- 4) UNHCR Operational Portal より引用。 <<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>>.
- 5) GECİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ SURİYELİLERİN İLLERE GÖRE DAĞILIMI (2019/07). T. C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. Retrieved from <<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>>.
- 6) Bakanlık, T. C. İ. (n.d.). GEÇİCİ KORUMA. Retrieved from <<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>>.
- 7) Syria Neighbors: Keep Borders Open for Refugees. Human Rights Watch. (2012, December 13). Retrieved from <<https://www.hrw.org/news/2012/08/29/syria-neighbors-keep-borders-open-refugees>>.
- 8) Turkey builds wall in token effort to secure border with Syria. Reuters. (2014, May 5). Retrieved from <<https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-turkey-wall/turkey-builds-wall-in-token-effort-to-secure-border-with-syria>>.

idUSBREA4409Z20140505.)

- 9) Carpio, X. V. D., & Wagner, M. (2015). The Impact of Syrians Refugees on the Turkish Labor Market. Policy Research Working Papers. doi: 10.1596/1813-9450-7402.
- 10) Suriyeliler Gaziantep'i terk ediyor. CNN TÜRK. (2014, August 15). Retrieved from <<https://www.cnntrk.com/haber/turkiye/suriyeliler-gaziantepi-terk-ediyor>>.
- 11) Gaziantep'teki gerilimin ana sebebi kiralık evler. En Son Haber. (2014, August 18). Retrieved from <<https://www.ensonhaber.com/gaziantepteki-gerilimin-ana-sebebi-kiralik-evler-2014-08-18.html>>.
- 12) Ibid.
- 13) The Global Terrorism Database (GTD) 統計より引用。<<https://www.start.umd.edu/gtd/access/>>.
- 14) Car Bombings Kill Dozens in Center of Turkish Town Near the Syrian Border. New York Times. (2013, May 11). Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2013/05/12/world/middleeast/bombings-in-turkish-border-town.html>>.
- 15) Ayan, P. (2009). THEORIZING AUTHORITARIAN PARTY STRUCTURES: THE CASE OF TURKEY. Ph.D. Desertation Bilkent University.
- 16) Erdoğan, M. M. (2014). SYRIANS IN TURKEY: SOCIAL ACCEPTANCE AND INTERGRATION RESEARCH. HACETTEPE UNIVERSITY.
- 17) T.C. Dışişleri Bakanlığı'ndan. (n.d.). Retrieved from <http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-tbmm-genel-kurulu_nda-suriye_deki-olaylar-hakkinda-yaptigi-konusma_-26-nisan-2012.tr.mfa>.
- 18) Turkish opposition CHP's role on path to Syrian solution. Hürriyet Daily News. (2013, March 8). Retrieved from <<http://www.hurriyetdailynews.com/opinion/cihan-celik/turkish-opposition-chps-role-on-path-to-syrian-solution-42618>>.
- 19) Aytaç, S. E. (2017). Policy Priorities in the Election Manifestos of Political Parties in Turkey, 2002-2015. SIYASAL: Journal Political Sciences. doi: 10.26650/siyasal.2017.26.2.0001.
- 20) Ibid.
- 21) Election results may add to woes of displaced Syrians. Daily Sabah. (2015, June 9). Retrieved from <<https://www.dailysabah.com/minorities/2015/06/09/election-results-may-add-to-woes-of-displaced-syrians>>.
- 22) Kılıçdaroğlu'ndan Suriyelileri gönderme vaadi. SABAH. (2015, April 23). Retrieved from <<https://www.sabah.com.tr/gundem/2015/04/23/kilicdaroglundan-suriyelileri-gonderme-vaadi>>.
- 23) 'Türkiye koalisyonla uğraşırken sınırlar yeniden çiziliyor'. Sputnik Türkiye. (2015, October 5). Retrieved from <<https://tr.sputniknews.com/columnists/201506171016040765/>>.
- 24) Election results may add to woes of displaced Syrians. DAILY SABAH. (2015,

- June 9). Retrieved from <<https://www.dailysabah.com/minorities/2015/06/09/election-results-may-add-to-woes-of-displaced-syrians>>.
- 25) MHP'li Özdağ'dan skandal 'Suriyeli sığınmacılar' açıklaması!. Yeni Akit. (2015, May 11). Retrieved from <<https://www.yeniakit.com.tr/haber/mhpli-ozdagdan-skandal-suriyeli-siginmacilar-aciklamasi-67481.html>>.
- 26) GAZİANTEP İLİ SEÇİM ÇEVRESİ. T.C.Yüksek Seçim Kurulu. (2011). Retrieved from <<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2011MilletvekiliSecimi/KesinSonuclar/gaziantep.pdf>>.
- 27) GAZİANTEP İLİ SEÇİM ÇEVRESİ. T.C.Yüksek Seçim Kurulu. (2015). Retrieved from <<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Milletvekili/7Haziran2015/KesinSecimSonuclari/Cevre/Gaziantep.pdf>>.
- 28) KİLİS İLİ SEÇİM ÇEVRESİ. T.C.Yüksek Seçim Kurulu. (2011). Retrieved from <<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2011MilletvekiliSecimi/KesinSonuclar/kilis.pdf>>.
- 29) KİLİS İLİ SEÇİM ÇEVRESİ. T.C.Yüksek Seçim Kurulu. (2015). Retrieved from <<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Milletvekili/7Haziran2015/KesinSecimSonuclari/Cevre/Kilis.pdf>>.
- 30) President Erdogan of Turkey to Call for New Election. New York Times. (2015, August 21). Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2015/08/22/world/europe/president-erdogan-of-turkey-to-call-for-new-election.html>>.
- 31) Sandık Sonuçları ve Tutanaklar. (n.d.). Retrieved from <<http://www.ysk.gov.tr/tr/1-kasim-2015-26-donem-milletvekili-genel-secimi/3413>>.
- 32) The truce between Turkey and Kurdish militants is over. Economist. (2015, July 26). Retrieved from <<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2015/07/26/the-truce-between-turkey-and-kurdish-militants-is-over>>.
- 33) IPSOS Sosyal Araştırmalar Enstitüsü. (2015). 1 Kasım 2015 Genel Seçim Sandık Sonrası Araştırması, 4 Kasım 2015. Retrieved from <http://www.arastirmakutuphanesi.com/wp-content/uploads/2015/11/Ipsos_Sand%C4%B1kSonras%C4%B1_Bulgular_Gorseller_04112015_CNN_FinalDosya.pdf>.
- 34) Betts, A., & Ali, A., & Memişoğlu, F. (2017). Local Politics and the Syrian Refugee Crisis Exploring Responses in Turkey, Lebanon, and Jordan.
- 35) Oğuz Esen & Ayla Oğuş Binatlı. (2017). The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Economy: Regional Labour Market Effects. social sciences.
- 36) Betts, A., & Ali, A., & Memişoğlu, F. (2017). Local Politics and the Syrian Refugee Crisis Exploring Responses in Turkey, Lebanon, and Jordan.
- 37) Oğuz Esen & Ayla Oğuş Binatlı. (2017). The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Economy: Regional Labour Market Effects. social sciences.
- 38) Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi. (2018).

- Adalet ve Kalkınma Partisi. Retrieved from <https://www.trthaber.com/pdf/Beyanname23Mays18_icSayfalar.pdf>
- 39) 4 milyona yakın Suriyelinin kalıcı olduğunu kabullenen iktidarın uyum stratejisini açıklıyoruz. Cumhuriyet. (2019, November 6). Retrieved from <<http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/1700567/4-milyona-yakin-suriyelinin-kalici-oldugunu-kabullenen-iktidarin-uyum.html>>
- 40) Erdoğan, E. (2018). Türkiye’de Kutuplaşmanın Boyutları Araştırması. İstanbul Bilgi Üniversitesi Retrieved from <<http://goc.bilgi.edu.tr/media/uploads/2018/02/05/bilgi-goc-merkezi-kutuplasmanin-boyutlari-2017-sunum.pdf>>
- 41) Turkey cares about Syrian people, not the oil, Erdoğan says. Daily Sabah. (2019, November 18). Retrieved from <<https://www.dailysabah.com/politics/2019/11/18/turkey-cares-about-syrian-people-not-the-oil-erdogan-says>>

参考文献

- Altındağ, O., & Kaushal, N. (2017). Do Refugees Impact Voting Behavior in the Host Country? Evidence from Syrian Refugee Inflows in Turkey. IZA Institute of Labor Economics.
- Aras, N. E., & Mencütek, Z. Ş. (2015). The international migration and foreign policy nexus: The case of Syrian refugee crisis and Turkey. *Migration Letters*, 12 (3), 193–208. doi:10.33182/ml.v12i3.274.
- Ayan, P. (2009). THEORIZING AUTHORITARIAN PARTY STRUCTURES: THE CASE OF TURKEY. Ph.D. Dissertation Bilkent University.
- Aytaç, S. E. (2017). Policy Priorities in the Election Manifestos of Political Parties in Turkey, 2002–2015. *SİYASAL: Journal Political Sciences*. doi: 10.26650/siyasal.2017.26.2.0001.
- Bahçekapili, C., & Cetin, B. (2015). The Impacts of Forced Migration on Regional Economies: The Case of Syrian Refugees in Turkey.
- Betts, A., & Ali, A., & Memişoğlu, F. (2017). Local Politics and the Syrian Refugee Crisis Exploring Responses in Turkey, Lebanon, and Jordan.
- Betts, A., & Collier, P. (2018). Refuge: Transforming a broken refugee system. Lieu de publication inconnu: PENGUIN BOOKS.
- Carmines, E., & Stimson, J. (1980). The Two Faces of Issue Voting. *American Political Science Review*, 74 (1), 78–91. doi:10.2307/1955648.
- Carpio, X. V. D., & Wagner, M. (2015). The Impact of Syrians Refugees on the Turkish Labor Market. Policy Research Working Papers. doi: 10.1596/1813-9450-7402.
- Croissant, A., & Merkel, W. (2004). Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System. Friedrich Ebert Stiftung Philippine Office. Retrieved from <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50072.pdf>>
- Dyke, J., & Blaser, N. (2015). What do Turkish elections mean for Syrian refugees?

- Retrieved October 1, 2019, from <<http://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2015/06/09/what-do-turkish-elections-mean-syrian-refugees>>
- Erdoğan, E. (2018). Türkiye’de Kutuplaşmanın Boyutları Araştırması. İstanbul Bilgi Üniversitesi Retrieved from <<http://goc.bilgi.edu.tr/media/uploads/2018/02/05/bilgi-goc-merkezi-kutuplasmanin-boyutlari-2017-sunum.pdf>>
- Erdoğan, M. M. (2014). SYRIANS IN TURKEY: SOCIAL ACCEPTANCE AND INTERGRATION RESEARCH. HACETTEPE UNIVERSITY.
- Hollifield, J. F. (1992). Immigrants, markets, and states: The political economy of postwar Europe. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- IPSOS Sosyal Araştırmalar Enstitüsü. (2015). 1 Kasım 2015 Genel Seçim Sandık Sonrası Araştırması, 4 Kasım 2015.
- Kirişçi, K. (2014). SYRIAN REFUGEES AND TURKEY’S CHALLENGES: GOING BEYOND HOSPITALITY. BROOKINGS.
- Linz, J. J., & Valenzuela, A. (1994). The failure of presidential democracy. Baltimore, MD: Johns Hopkins university press.
- Oğuz Esen & Ayla Oğuş Binatlı. (2017). The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Economy: Regional Labour Market Effects. social sciences.
- Saleh, A., & Aydın, S., & Koçak, O. (2018). A comparative Study of Syrian Refugees in Turkey, Lebanon, and Jordan: Healthcare Access and Delivery. Uluslararası Toplum Araştırmalar dergisi.
- Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. World Politics, 46 (1), 1-22. doi: 10.2307/2950664.
- 岩坂将充. (2016). 議院内閣制における政治の「大統領制化」. 執政制度の比較政治学.
- 岩坂将充. (2018). トルコにおける政軍関係と分断構造. 分断社会の比較政治学.
- 澤江史子. (2014). 第二章 トルコの選挙制度と政党.
- 佐藤哲也. (2001). 「争点投票支援システムの提案とその評価」.
- 間寧. (2017). 「トルコ型大統領制のための憲法改正・無改正」. トルコ情勢.
- 平野浩. (2007). 「変容する日本の社会と投票行動」.
- 平野浩. (2011). 「投票行動と政党」. 『現代の政党と選挙』.
- 山本香, 景平義文, 澤村信英. (2013). 「シリア難民による学校運営と NGO の支援活動: トルコ・ハタイ県の事例」『国際教育協力論集』16巻1号.
- Website—
- Car Bombings Kill Dozens in Center of Turkish Town Near the Syrian Border. New York Times. (2013, May 11). Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2013/05/12/world/middleeast/bombings-in-turkish-border-town.html>>
- Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi. (2018). Adalet ve Kalkınma Partisi. Retrieved from <https://www.trthaber.com/pdf/Beyanname23Mays18_icSayfalar.pdf>

- Election results may add to woes of displaced Syrians. Daily Sabah. (2015, June 9). Retrieved from <https://www.dailysabah.com/minorities/2015/06/09/election-results-may-add-to-woes-of-displaced-syrians>.
- GAZİANTEP İLİ SEÇİM ÇEVRESİ. T.C.Yüksek Seçim Kurulu. (2011). Retrieved from <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2011MilletvekiliSecimi/KesinSonuclar/gaziantep.pdf>.
- GAZİANTEP İLİ SEÇİM ÇEVRESİ. T.C.Yüksek Seçim Kurulu. (2015). Retrieved from <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Milletvekili/7Haziran2015/KesinSecimSonuclari/Cevre/Gaziantep.pdf>.
- Gaziantep'teki gerilimin ana sebebi kiralık evler. En Son Haber. (2014, August 18). Retrieved from <https://www.ensonhaber.com/gaziantepteki-gerilimin-ana-sebebi-kiralik-evler-2014-08-18.html>.
- GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ SURIYELİLERİN İLLERE GÖRE DAĞILIMI (2019/07). T. C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. Retrieved from <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>.
- GTD Access. (n.d.). Retrieved from <https://www.start.umd.edu/gtd/access/>.
- KİLİS İLİ SEÇİM ÇEVRESİ. T.C.Yüksek Seçim Kurulu. (2011). Retrieved from <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2011MilletvekiliSecimi/KesinSonuclar/kilis.pdf>.
- KİLİS İLİ SEÇİM ÇEVRESİ. T.C.Yüksek Seçim Kurulu. (2015). Retrieved from <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Milletvekili/7Haziran2015/KesinSecimSonuclari/Cevre/Kilis.pdf>.
- Kılıçdaroğlu'ndan Suriyelileri gönderme vaadi. SABAH. (2015, April 23). Retrieved from <https://www.sabah.com.tr/gundem/2015/04/23/kilicdaroglundan-suriyelileri-gonderme-vaadi>.
- MHP'li Özdağ'dan skandal 'Suriyeli sığınmacılar' açıklaması!. Yeni Akit. (2015, May 11). Retrieved from <https://www.yeniakit.com.tr/haber/mhpli-ozdagdan-skandal-suriyeli-siginmacilar-aciklamasi-67481.html>.
- Operational Portal. (n.d.). UNHCR. Retrieved from <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>.
- President Erdogan of Turkey to Call for New Election. New York Times (2015, August 21). Retrieved from <https://www.nytimes.com/2015/08/22/world/europe/president-erdogan-of-turkey-to-call-for-new-election.html>.
- Sandık Sonuçları ve Tutanaklar. (n.d.). Retrieved from <http://www.ysk.gov.tr/tr/1-kasim-2015-26-donem-milletvekili-genel-secimi/3413>.
- Suriyeliler Gaziantep'i terk ediyor. CNN TÜRK. (2014, August 15). Retrieved from <https://www.cnnurk.com/haber/turkiye/suriyeliler-gaziantepi-terk-ediyor>.
- Syria Neighbors: Keep Borders Open for Refugees. Human Rights Watch. (2012, December 13). Retrieved from <https://www.hrw.org/news/2012/08/29/syria>.

neighbors-keep-borders-open-refugees.〉

T.C. Dışişleri Bakanlığı'ndan. (n.d.). Retrieved from 〈http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-tbmm-genel-kurulu_nda-suriye_deki-olaylar-hakkinda-yaptigi-konusma_-26-nisan-2012.tr.mfa.〉

The truce between Turkey and Kurdish militants is over. Economist. (2015, July 26). Retrieved from 〈<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2015/07/26/the-truce-between-turkey-and-kurdish-militants-is-over.>〉

Turkey builds wall in token effort to secure border with Syria. Reuters. (2014, May 5). Retrieved from 〈<https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-turkey-wall/turkey-builds-wall-in-token-effort-to-secure-border-with-syria-idUSBREA4409Z20140505.>〉

Turkey cares about Syrian people, not the oil, Erdoğan says. Daily Sabah. (2019, November 18). Retrieved from 〈<https://www.dailysabah.com/politics/2019/11/18/turkey-cares-about-syrian-people-not-the-oil-erdogan-says.>〉

Turkish opposition CHP's role on path to Syrian solution. Hürriyet Daily News. (2013, March 8). Retrieved from 〈<http://www.hurriyetdailynews.com/opinion/cihan-celik/turkish-opposition-chps-role-on-path-to-syrian-solution-42618.>〉

'Türkiye koalisyonla uğraşırken sınırlar yeniden çiziliyor'. Sputnik Türkiye. (2015, October 5). Retrieved from 〈[https://tr.sputniknews.com/columnists/201506171016040765/.](https://tr.sputniknews.com/columnists/201506171016040765/)〉

4 milyona yakın Suriyelinin kalıcı olduğunu kabullenen iktidarın uyum stratejisini açıklıyoruz. Cumhuriyet. (2019, November 6). Retrieved from 〈<http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/1700567/4-milyona-yakin-suriyelinin-kalici-oldugunu-kabullenen-iktidarin-uyum.html.>〉