

トルコの社会保障政策の変遷と課題

—限定的なベーシックインカムを基軸としての再検討

今井 宏平

はじめに

- 1 ベーシックインカムのタイプ
- 2 トルコの社会保障政策
- 3 ポピュリズムのベーシックインカム
- 4 トルコにおけるシリア人
- 5 野党のベーシックインカムに関する議論

おわりに

はじめに

2024年3月31日に実施されたトルコの地方選挙において、2002年11月の議会選挙以降、議会選挙でも地方選挙でも常に第一党の座を維持してきたレジェップ・タイイップ・エルドアン大統領率いる公正発展党（AK Parti）が初めて最大野党の共和人民党（Cumhuriyet Halk Partisi：以下 CHP）に得票率で競り負けた。

この公正発展党の敗北の要因は複数あるが、地方選挙ということもあり、大都市市長選および市長選に立候補した候補者の個々の人気に依存する部分も大きかった。しかし、全国的に共通していた敗北の要因は、経済の悪化に歯止めがかからず、インフレによる物価高騰で有権者が疲弊したこと、そしてこれまでの選挙では公正発展党の重要な票田であった高齢者および年金受給者が離反したことであった。特に後者に関しては公正発展党が十分な年金を捻出できず、福祉政策が問題であると判断された結果であった。トルコでは近年、急速に中間層の力が衰え、一部の富裕層と多くの貧民層が存在するといういびつな構造に拍車がかかっている。また、高齢者人口が増えており、年金や最低賃金受給の問題が大きな焦点になり始めている。さらにトルコには約350万人ものシリア難民が暮らしており、有効な福祉政策が打ち出せない中、生活面で一定の保護を受ける難民への風当たりも強まっている。

そこで改めて注目されるのがベーシックインカムの議論である。本報告ではベーシックインカムを基軸にトルコの社会政策の変遷と抱える問題について検討する。

1 ベーシックインカムのタイプ

ベーシックインカムの目的は、より平等な福祉政策を多くの人々が享受することである。国民全てに最低限の生活が保障されることが大きな特徴で、特に貧困層が多い国々、貧富の差の大きい国々ではセーフティ・ネットを構築するという点で有用である。

さまざまなところですでに議論しつくされているが、ベーシックインカムにはいくつかのタイプがある。まずは、「普遍的な（完全な）ベーシックインカム（Universal Basic Income）」である。これはさきほどのベーシックインカムの定義のところでも触れた、全ての国民に「給与」として一定の額の給付を支払うものである。スタンフォード大学のベーシックインカム・ラボによると、該当する地理的範囲の全ての人々が対象、継続的な支給、現金による支給、家庭ではなく個人単位、条件なしという5つが完全なベーシックインカムの必要条件とされた⁽¹⁾。一般にベーシックインカムというところが想定される。

しかし、完全なベーシックインカムは財源の問題が常に付きまとい、ある程度人口が限定的で裕福な国家でしか実現は難しいように見える。スイスが完全なベーシックインカムの導入をめぐり、2016年6月5日に国民投票を実施したが、否決された。また、ブラジルでは2004年1月9日にベーシックインカム法が制定されたが、同法に基づく具体的な政策は実施されていない。ベーシックインカム法は同年に制定されたボルサ・ファミリアと関連付けられることがあるが、2つの出自は異なる（近田2015）。ベーシックインカム法は普遍的なベーシックインカムを目指したもので、ボルサ・ファミリア、さらに2019年からブラジルのマリカ市で実施されているベーシックインカムは次に述べる限定的なベーシックインカムであった。

では限定的なベーシックインカムとはどのようなものなのか。こちらは完全なベーシックインカムの5つの条件を満たさず、資格者にいくつかの制約を設けて、地域も限定される。グローバルインカムに近い形で低所得者、退職者などに条件付きで手当が支給されたり、税金が一部免除されたりするものである。支給は一般的に現金が想起されるが、ブラジルのようにカードやスマートフォンへのチャージといった形態も含まれる。後者の方が、資金面の管理が容易であり、ブラジルのマリカ市の事例などで採用された。限定的なベーシックインカムはブラジルの他にも多くの地域で実験的に導入されている⁽²⁾。限定的なベーシックインカムは、完全なベーシックインカムに比して、導入のハードルは低い反面、そうした政策が完全なベーシックインカムにつながるものかは定かではなく、これまでの事例を見ると、ブラジルのボルサ・ファミリアとベーシックインカム法との関係のように、両者のつながりは薄いと考えるのが妥当である。

(1) “What is Basic Income?”, Stanford Basic Income Lab (<https://basicincome.stanford.edu/about/what-is-ubi/>), 2024年5月15日閲覧。

(2) ベーシックインカム・ラボによると、ブラジルの他、フィンランド、英国、ドイツ、スペイン、イラン、インド、モンゴル、インドネシア、中国、韓国、日本、ケニア、ナミビア、シエラレオネ、リベリア、トーゴ、カナダ、米国の全土、もしくは一部地域で実験的にベーシックインカムが実施された／されている。“Experiments-map”, Stanford Basic Income Lab (<https://basicincome.stanford.edu/experiments-map/>), 2024年5月15日閲覧。

2 トルコの社会保障政策

次に、トルコにおける社会保障政策について見ていきたい。トルコの社会問題に対する国家の対応の柱は健康保険と年金であった。とはいえ、トルコの社会政策はもともと不平等なシステムであった。というのも、公務員と公的企業で働いた者だけが健康保険と年金を受給できるシステムであったためである。1971年以降、健康保険と年金の対象者が徐々に拡大していった。まず、1971年に自営業者にも年金が適用されるようになり、次いで1983年に農家にも適用が始まり、85年には農家に健康保険も適用されるようになった。こうした雇用を基にした社会保障は、1992年に個別健康保険（グリーンカード）を導入したことで、次第に収入を基にした社会保障に変容し、貧困層にも健康保険が適用されるようになった（Grütjen 2008）。グリーンカードは、年齢に関係なく、条件を整えば男性で25年間、女性で20年間働けば年金を取得することができる制度であった。グリーンカード導入の背景には、トルコでインフォーマルな経済活動がある程度活発であったということが挙げられる。インフォーマルな経済活動に詳しいシュナイダー等の研究によると、近年になればなるほどその割合が減少しているものの、インフォーマル経済の収入がトルコ国民全体の収入に占める割合は27%から35%となっており、トルコ経済の年間収入の4分の1以上となっている（Medina and Schneider 2018）。

その一方で、グリーンカードの導入に至るまでの社会保障の拡大は、確実にトルコ政府の財政を圧迫した。なぜなら、当時の政府関係者が社会保障を有権者からの人気取りのために使用したからであった。つまり、社会保障費に充てる額が年々増していき、一方で新自由主義経済への対応が困難となり、それが94年と2001年の経済危機の誘因の1つとなった。アクプナルとアクヨルは、1980年代の社会保障政策がクライアンテリズムに基づくものであったのに対し、90年代のそれはポピュリズムに基づくものと分類しているが、いずれにせよ、選挙における票取りを視野においていたことには変わりなかった（Akpınar and Akyol 2018）。80年代はトゥルグット・オザル（1983-1989年に首相、89-93年に大統領）が中心となって新自由主義経済を導入したことで、国際競争力がないトルコの中小企業は業績が次第に悪化し、また、職を求めて大都市に移動する人々が増えた。こうした動きは貧富の差を拡大し、貧困層を増加させた。1986年に貧困撲滅を目標に「社会援助および連帯基金（Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı：以下SYDV）」が発足した。ただし、SYDVの理事会のメンバーは全員、政権政党から委任された公務員であり、その援助の決定には政府の意向が色濃く反映されたため、クライアンテリズムに基づく政策とされた（Akpınar and Akyol 2018）。ポピュリズムに基づくとされた90年代の政策を振り返ると、その根底には、国営企業の民営化が必要であり、グリーンカードの制度はそれを後押しする狙いがあった。1999年には失業者に対する保険、2001年には私的年金システムが立ち上げられた。このように、トルコにおいて社会保障政策の対象者は徐々に拡大したものの、2000年初頭の時点で健康保険適用者はいまだに人口の3分の1程度であった。また、新自由主義経済を取り入れる中で、貧富の差が拡大し、グリーンカードを導入したにもかかわらず、貧困層のセーフティ・ネットが不十分であった。

トルコにおいて貧困層のセーフティ・ネットに力を入れたのが公正発展党であった。2003年か

ら社会保障の改革に力を入れ始め、まず、2004年にグリーンカードの適用をさらに拡大させ、2006年の社会保障および一般健康保険法により、資格要件と保険料を引き上げ、社会サービスの民営化への道を開くとともに、これまで3つあった社会保障団体を統合し、社会保障機構（Sosyal Güvenlik Kurumu）とした（Özdemir 2020）。この法律により、長短期保険の一般健康保険料は基本利益の12.5%となり、収入が最低賃金の3分の1未満の人々の保険料のみが国によって補償されることとなった。この法律は2008年から施行され、2012年には対象の人々全てに保障が適用された（Ezer 2023）。これにより、公正発展党は健康保険適用者を大幅に拡大することに成功した。一般健康保険法の改革は、公正発展党がベーシックインカムに近い政策、すなわちできる限り多くの人々に社会保障制度を適用する政策を実施してきたと評価することができるだろう。

3 ポピュリズムのベーシックインカム

ベーシックインカムに関する研究は、当該政府や自治体を実施するベーシックインカムに関する政策のみに焦点を当てる場合が多い。その一方で、ベーシックインカムを政策として実施する政権の他の政策にももっと目を向ける必要があるだろう。例えば、イランはアフマディーネジャード政権下で限定的なベーシックインカムを実施したとされるが、同政権はポピュリズムを駆使する政権としても知られていた。また、ベーシックインカムは当然のことながら、「国民全てに最低限の生活を保障」することが前提となっている。ところが、この「国民全て」という点が、とりわけポピュリズムと称される政権においてはネックとなる。というのも、ポピュリズムは一方を「我々」、他方を「彼ら」として国民の間に分断（polarization）を生み出し、相互の対立関係を深める政策を好んで用いる。エルドアン政権がポピュリズム政党かどうかという点は議論の余地があるが、少なくとも国民の間の分断を深めたという点は確実に指摘できるだろう。この国民の分断は2014年以降顕著となった。トルコ国内の分断に関する研究の第一人者であるソメルは、公正発展党政権期における国民の分断を4つの時期に区分している（Sommer 2019）。

2002年から2006年の第1の時期は、協調の時期で、公正発展党は穏健的な政策で、国民の一体感を高めようとした。些細な部分で世俗主義支持者と親イスラーム支持者の対立はあったものの、あまり問題とならなかった。ここでの世俗主義支持者とは、具体的にはムスタファ・ケマル（アタテュルク）が国家運営の方針として提示した六本の矢（共和主義、民族主義、人民主義、国家資本主義、世俗主義、革命主義）⁽³⁾を護持しようとする軍部、最大野党でケマルが結党したCHP⁽⁴⁾、憲法裁判所などの組織、そしてそれを支持する国民である。

2007年の第2の時期は、次第に国民の間で分極化が始まり、その対立軸となったのは前述の世俗主義と親イスラームであった。2007年は大統領選挙と総選挙が同時に行なわれるという重要な

(3) 六本の矢の詳細に関しては、例えば、今井宏平『トルコ現代史——オスマン帝国崩壊からエルドアンの時代まで』中央公論社、2017年、第1章を参照。

(4) CHPは1923年9月9日に結党されたが、1980年9月12日軍事クーデタ後の1981年10月16日に他の政党と同様に一度解党となった。その後、1992年9月9日にデニズ・バイカルによって再度結党され、現在に至っている（2024年7月7日時点）。

年であった。大統領選出に関して、世俗主義勢力は当時首相を務めており、国民から人気の高いエルドアンの出馬を最も懸念していた。2007年以前に親イスラーム政党出身者が大統領に選出されたことはなく、大統領職は世俗主義者が占有していた。そうした中、公正発展党陣営はエルドアンではなく、当時外務大臣を務めていたアブドゥッラー・ギュルを大統領候補として選出した。ギュルが大統領になるためには当時のトルコ共和国憲法第102条に基づき、国会投票で定員の3分の2に当たる367票の支持を獲得することが必要であった⁽⁵⁾。しかし、ギュルは4月27日に行なわれた第1回目の国会投票で361票しか獲得できなかった。国会での投票をボイコットしたCHPは、憲法裁判所に対して投票の無効を訴え、5月1日に無効の決定が下された。軍部も国会投票の当日、Webサイト上でギュルの大統領選出に対する警告を行なった。軍部の行動は、EUから「トルコの軍部は非民主主義的な方法で親イスラームの大統領の選出を拒んでいる」と非難された。エルドアンはこうした動きに対して、5月3日の国会で11月に予定されていた総選挙を7月22日に前倒しする案を可決させ、CHP・司法府・軍部を中心とする世俗主義勢力の行動を国民に直接問いかけるという手段を選んだ。この早期選挙で公正発展党は大勝し、最大野党のCHPは議席を減らした。その結果、公正発展党は第3回目の投票でギュルを大統領に選出することに成功した。その一方で、国内は世俗主義と親イスラーム支持の保守派との間で分極化が深まった。

分極化の第3の時期は2008～2013年で、公正発展党の権力が拡大し、それに伴い、野党勢力に対する締め付けが厳しくなった。また、2010年前後に公正発展党に対するクーデタ計画が明るみとなり、軍部の影響力が減少した。分極化の象徴となった事件が、2013年5月のゲズイ抗議であった。この事件は、2013年5月27日、イスタンブールのタクシム広場に隣接するゲズイ公園において、公正発展党による公園の再開発計画に反対する一部の市民活動家が始めた抗議運動で、瞬く間に大規模な反政府運動となり、約1ヶ月間トルコ政治を揺るがした。エルドアンは抗議に対して警察を投入するなど、抗議運動への対立姿勢を一切崩さなかった。これにより、分極化がこれまでの親イスラームおよび保守勢力と世俗主義という構図から次第にエルドアン支持者とエルドアン不支持者という構図に移行し始めた。また、エルドアンの民主的な抗議運動に対する妥協のない対応は、協調の機運を低下させた。

分極化の第4期である2014年以降は、第3期の傾向がより先鋭化されていった。2014年8月の大統領選挙は、国民の直接投票によって実施されることがすでに決まっていたが、この選挙でエルドアンが大統領に就任した。さらに2016年7月15日に米国在住の宗教指導者、フェトフラー・

(5) 当時のトルコ憲法第102条において、大統領選出に関して以下のような手順で選出することが定められていた。「大統領は大国民議会の3分の2以上及び秘密投票により選出される。少なくとも3日間の間隔を置いて実施される投票のうち、最初の2回において議員総数の3分の2の票を獲得した候補者がいなかった場合、第3回目の投票において議員総数の過半数の票を獲得した者が大統領に選出される。第3回目の投票において議員総数の過半数を獲得した者がいなかった場合、この投票で最も多くの票を獲得した2名の候補者に対して第4回目の投票が実施される。第4回目の投票においても議員総数の過半数による大統領選出が不可能であった場合、トルコ大国民議会は直ちに解散し、総選挙を行なう」。この大統領選出の過程は、2007年10月の憲法改正によって次回の2014年の大統領選挙から大統領の選出を国民の直接投票によって行なうことが決定したため、内容が大きく変更となった。さらに2017年4月の憲法改正に関する国民投票で議院内閣制から大統領制への移行が決定したため、102条は廃止となった。

ギュレン師率いるギュレン運動によるクーデタ未遂事件が起き、命の危険にさらされながらもエルドアンはこの危機を短期間で解決し、多くの国民からの支持、そしてそれまで公正発展党と対立していた野党の民族主義者行動党の支持を獲得した。この高い支持を背景に、エルドアンは2017年4月16日に大統領制への移行の是非を問う国民投票を実施し、51%の賛成によって2018年6月の大統領選挙および議会選挙を境にトルコにおいて大統領制が施行されることが決定した。そして、この大統領選挙でエルドアンが2014年に続き大統領に選ばれ、実権的な大統領として絶大な権力を手にした⁽⁶⁾。さらにエルドアンは当選が危ぶまれた2023年5月の大統領選挙でも勝利し、現在(2024年7月7日)でも大統領として権勢を振るっている。

2008年以降、分極化が進展する中で、公正発展党は次第に貧困層や保守層を重視することで、社会保障制度において見せた多くの国民への寛容性とは違った側面を明らかにした。例えば、公正発展党は1990年に立ち上げられていたトルコ総合住宅管理省(TOKİ)を活用し、ゲジェコンドと呼ばれる粗末な掘立て小屋を一掃するとともにゲジェコンドに住んでいた貧しい住民のために同じ地域に新しい清潔なマンションを建設し、安価で提供した。2012年の時点でTOKİが建設したマンションの90%は公正発展党政権下の2003年以降のものであった(Marschall, Aydogan, and Bulut 2015)。このTOKİの支給は、一方で選挙においてクライエンテリズムとして機能していると指摘されており(Marschall, Aydogan, and Bulut 2015; Çavdar 2016)、これはベーシックインカムに近い政策とは方向性が異なっている。

4 トルコにおけるシリア人

トルコでベーシックインカムの普及が難しいもう1つの理由が、トルコに多くの難民が流入している点である。特に、2011年3月のシリア内戦勃発後に隣国シリアから流入したシリア難民は一時的にその数が350万人以上となるなど、トルコの内政に大きな影響を与えることとなった。ほとんどのシリア人が「一時的な保護」という資格でトルコに滞在しているが、約7万7000人が滞在許可を、約23万人が市民権を取得してトルコに居住している⁽⁷⁾。

トルコはなぜ多くのシリア難民を受け入れたのだろうか。それには主に3つの理由が挙げられる。まず、トルコとシリアは約910キロメートルにわたり国境を接しているという地政学的な要因である。シリア北部に居住する人々が内戦の戦火から逃れるためにトルコを選択するのは自然な成り行きであった。2つ目の理由は、2011年後半以降、トルコがアサド政権に対抗する反体制派の後見人となったことである。これにより、反体制派を支持する人々が脱出先としてトルコを選択する

(6) この時期のエルドアンの権力固めの詳細に関しては、例えば、今井宏平・岩坂将充『エルドアン時代のトルコ』岩波書店、2023年、第2部に詳しい。

(7) “İkamet izni ile ülkemizde bulunan ilk 10 uyluk”, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı Websitesi (<https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri>); “Bakan Yerlikaya: 238 bin 55 Suriyeli vatandaşlık aldı”, *Dünya*, 17 Aralık 2023.

ようになった。2024年5月10日の時点でもトルコとシリアは外交関係が断絶したままである⁽⁸⁾。3つ目の理由は、シリア内戦発生時の外務大臣、アフメット・ダヴトオールが「人道外交」を前面に打ち出し、シリア難民の受け入れを積極的に展開したという政策的な側面であった。ダヴトオールは難民対策を通じて、トルコのソフトパワーを高めることを目指した。そのため、シリア難民を「客人」と見なし、門戸を開放する政策を採った。加えて、受け入れ当初は、トルコ人とシリア人の多数がイスラームという共通の宗教を信仰している点も注目され、しばしば同胞のムスリムを支援するという言説は、シリア内戦勃発時からトルコの政策決定者の発言で見られた（Polat 2018）。

トルコは世界の難民受け入れの基準である2つの法、1951年の難民の地位に関する条約、および1967年の難民の地位に関する議定書に関して、前者に調印の際は時間的、地理的制限を、後者に調印の際は地理的制限を設けて調印している（Koca 2016）。地理的制限はトルコに行きついた人々で国際的な保護が必要な場合、「ヨーロッパ市民に限り」、完全な難民の地位を付与する責任が生じるというものであった。つまり、非ヨーロッパ難民は一時的な保護の地位のみ取得可能で、トルコへの統合が事実上不可能ということである⁽⁹⁾。

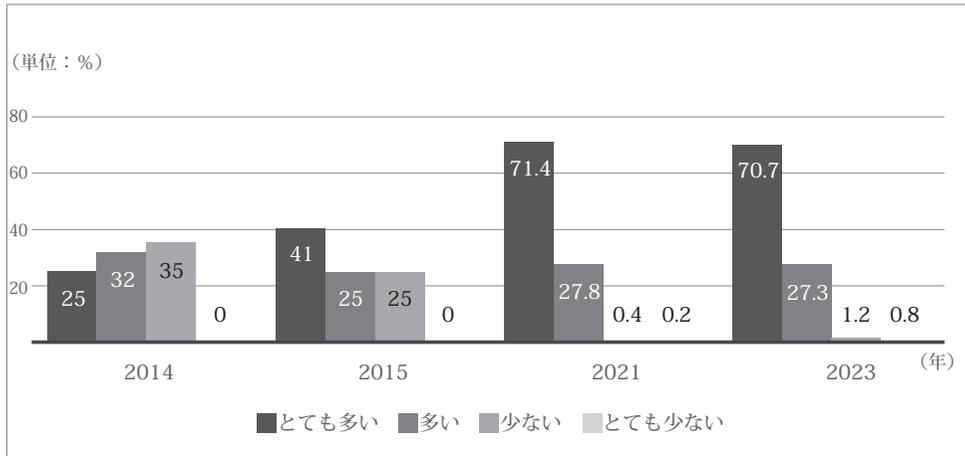
難民に関する独自の法律はなかなか制定されず、冷戦後、内戦が勃発したバルカン半島の国々からの大規模な移民に対応するために1994年に「他国からの庇護申請者の滞在許可に関する条件」という法律がやっと制定された。ただし、この法律は基本的に「いかに難民・移民の入国を防ぐか」に主眼が置かれていた。シリア難民危機を受け、2013年4月に「外国人および国際保護法（法律第6458号）」が議会で承認、2014年4月から施行された。ただし、シリア人はあくまで、「一時的な保護」に限定された難民であり、1951年以来の地理的制限は撤廃されなかった。

当初、シリア難民は主にシリアに近い南東部を中心に設置された難民キャンプで生活していたが、徐々にキャンプ外に出て生活をおくるようになっていった。それに伴い、トルコ人の対シリア人感情が悪化していった。当初、一般のトルコ人はシリア人のトルコ滞在はあくまで時限的なものと考えており、シリア人は帰還するものと考えていた。しかし、内戦が収束しなかったため、シリア人はトルコをはじめとした周辺国、さらには2015年夏から16年春までのヨーロッパ難民危機に見られたように、ヨーロッパ諸国へと渡った。トルコでも2015年以降、明らかにトルコ人のシリア人に対する嫌悪感が増していった。図1はシリア難民の数に対するトルコ人の評価を集計したものである。2014年と2015年のデータは米国のシンクタンクであるジャーマン・マーシャル財団（GMF）が実施したものであり、2021年のデータは筆者の今井がアジア経済研究所のプロジェクトで意識調査を実施して得たもの、そして2023年のデータは筆者らが日本学術振興会のプロジェクトで実施した調査で得たものである。「外国人の数に関してどう思うか？」という質問に関して、「とても多い」という回答の割合が2014年は25%、2015年は41%であったのに対し、2021年は

(8) 2022年末から両国関係の改善に向けた動きが見られ始めた。2022年12月28日にフルシ・アカル国防大臣、ハカン・フィダン国家情報局長官らがモスクワでロシアおよびシリアのカウンターパートと会談、シリア内戦の解決、シリア難民の帰還、対テロ取り締まりという3つの点が話し合われた。2023年4月25日にモスクワで2回目の会合が実施され、最初の会合には不在だったイランも参加し、4カ国間での話し合いとなった。しかし、それ以降は関係の進展がなく、関係正常化は暗礁に乗り上げている。

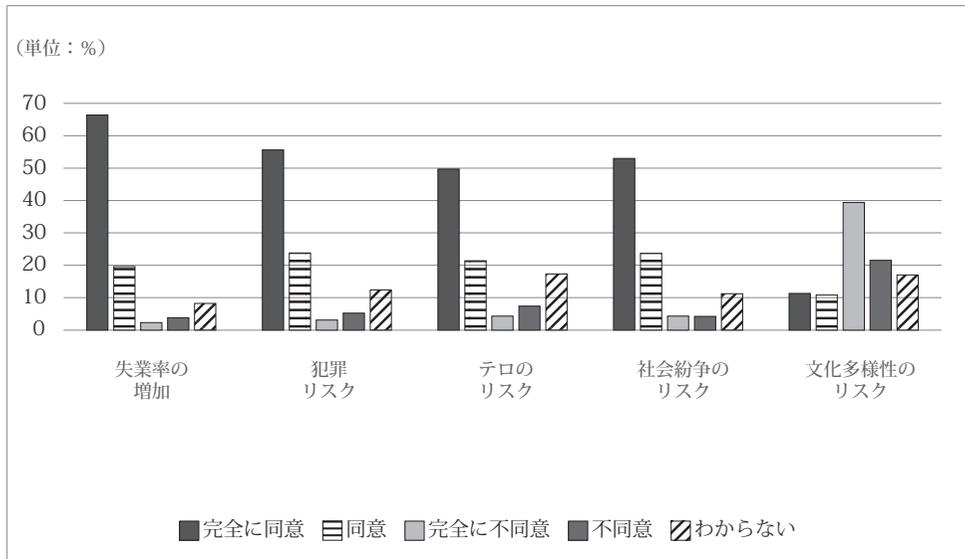
(9) しかし、1970年代後半からトルコが難民の受け入れ国となって以降、実際にトルコに難民としてやってくる人々の多くは非ヨーロッパ難民であった。

図1 シリア難民の数に対するトルコ人の評価



出所：ジャーマン・マーシャル財団による調査（2014、2015年）
 筆者による調査（2021年）
 筆者ら JSPS プロジェクトによる調査（2023年）

図2 シリア難民に関するトルコ人の脅威認識（2021年）



出所：世論調査（2021年）

71.4%にまで増加し、2023年も同水準の70.7%であった。また、「とても多い」と「多い」という回答を足した割合も2014年が57%、2015年が66%であったのに対し、2021年は99.2%、2023年も98%であった。さらに図2のように2021年に実施した世論調査の別の質問項目の結果を見ると、トルコ人はシリア難民がさまざまな局面で自分たちの脅威になると考えていることが理解できる。

この図2から読み取れるのは、トルコ人がシリア人に関して安全保障の脅威以上に経済的脅威になることを危惧しているという点である。シリア人がトルコに財政負担を強いるとともに、一部のトルコ人の職を奪っていると考えられた。コロナ禍もこうした考えに拍車をかけた。2022年9月までに、トルコはシリア難民に対して1000万ドルを費やしたと見積もられている（Tahiroğlu 2022）。その結果、2021年夏に反難民政党である勝利党（Zafer Partesi）が結党され、これが呼び水となり、これまで難民政策に対してあいまいな態度を示してきた各政党のシリア人に対する政策がより厳しいものとなった。例えば、エルドアン大統領が2022年5月3日にそれまでのシリア難民をトルコ国内に留める立場を改め、100万人のシリア難民をシリアに帰還させる考えを示した⁽¹⁰⁾。トルコの諸政党は、多くのシリア人を受け入れることを拒否することも難しい現状だが、ベーシックインカムに近い政策を再度検討する場合、シリア人の対処は避けては通れないだろう。

5 野党のベーシックインカムに関する議論

(1) クルチダールオール家族支援保険

実際に採用はされていないが、トルコでベーシックインカムをめぐる議論は内政においてどのように議論されてきたのだろうか。これまで見てきたように、公正発展党は当初は弱者救済を掲げていたが、2007年以降、国民の間の分断を強く意識した形で選挙戦を展開してきた。この分断政策は国民全員に一律に社会保障を提供するベーシックインカムの議論とは整合性が悪く、支持者やイデオロギー的に近い人々を優遇しがちであった。

それでは他の政党はどうだろうか。2002年以降、最大野党の座を維持するCHPは前述したように世俗主義に傾倒した政党で、エリートが率いる政党というイメージが強い。CHPに付随する世俗主義とエリートのイメージが公正発展党を支持する保守層や貧困層を遠ざけてきた。しかし、近年その印象は変わりつつある。CHPに付随する世俗主義とエリートという印象を変化させる発端となったのは、2010年にケマル・クルチダールオールが党首になってからである。クルチダールオールは2002年に政治家へ転身する前は、公務員として働いており、特に1992年から96年、97年から99年の間に社会保険委員会の委員長を務めた。この経歴からもわかるように、経済学部出身のクルチダールオールは社会保障、福祉政策に力を入れる政治家であった。クルチダールオールの著書である『公平な配分のための社会的正義』には、インフォーマル経済への対応、社会保障システムの問題点、貧困の解消などに関する記述が散見される（Kılıçdaroğlu 2023）。クルチダールオールは、2023年5月の大統領選挙に大統領候補として出馬することとなるが、まだ自身が大統領

(10) “Erdogan, 1 milyon Suriyelinin gönüllü geri dönüşü için hazırlık yaptıklarını söyledi”, *BBC News Türkçe*, 3 Mayıs 2022.

領候補となる前から、「家族支援保険 (Aile Destekleri Sigortası)」の導入を訴えていた。これは、2023年9月18日にイスタンブールでの会合で発表したもので、全ての家庭の最低収入を保証する必要性を謳っている。クルチダールオールが家族支援保険について話したのはこれが初めてではない。家族支援保険はクルチダールオールがCHPの党首となってから目玉の政策の1つであった。2011年2月に、早くも家族支援保険に関する小冊子がCHPから出ている (CHP 2011)。クルチダールオールは、「全国民が社会保障の権利を有している。国家はこの保障のために必要な措置を講じ、組織を設立する」というトルコ共和国憲法第60条を実現することを目標としてきた。ただし、クルチダールオールの家族支援保険は、その対象をまずは「最低賃金以下の収入、または収入がまったくない全ての世帯」とし、富裕層に関してはその対象から外していた (CHP Website 2023)。また、家族支援保険を導入するためには、財源の一元化が必須と考え、家族支援委員会を新たに創設することも明言していた (CHP Website 2023)。

ボアジチ (ボスポラス) 大学の名誉教授で、トルコにおけるベーシックインカム研究の第一人者であるブーラは、クルチダールオールが提示した家族 (支援) 保険に関して、ベーシックインカムに近いものとして高く評価した⁽¹¹⁾。クルチダールオールは大統領候補に選出された後の2023年4月22日にも家族支援保険について再度強調している。

(2) 人民民主党のベーシックインカム

クルチダールオール率いるCHPと並び、2023年5月14日の議会選挙に先駆けてベーシックインカムに言及したのが新クルド政党の人民民主党 (HDP) であった。HDPはベーシックインカムを自分たちの「反資本主義・民主的経済政策」の柱の1つとした。元々、HDPを含め、90年代初頭から続く世俗的な親クルド政党は左派政党の流れを汲んでおり、また、HDPおよびその後継政党である民主左派党はドイツの緑の党の影響も受けている。2023年の選挙に際して、クルチダールオールの家族支援保険と同様、全ての国民が一律に支援を受けられる保障制度に言及したものの、クルチダールオールの案ほど具体的なものではなかった⁽¹²⁾。

おわりに

トルコ経済社会研究基金 (TESEV) は1994年に設立された市民社会組織で、EUなどから援助を受けつつ、民主化や社会問題に焦点を当て、提言を行なっている団体である。TESEVから2020年5月に刊行されたのが、「コロナ後にグローバルベーシックインカムは実現するのか」というレポートであった。このレポートはコロナ発生後、早い時期に刊行されたものであったが、結論としては、コロナ後もベーシックインカムがトルコに導入されることには悲観的であった。その理由の1つが、ベーシックインカムに注目しているのは主に市民社会であり、政治家はこの議論に熱心で

(11) Özgecan Özgenç, “Prof. Dr. Ayşe Buğra, CHP’ nin “Aile Destekleri Sigortası” programını değerlendirdi: “Yoksul kesim için hayatın belirsizliğini azaltabilir””, *mediyascope*, 20 Eylül 2022.

(12) Özgecan Özgenç, “HDP, ekonomi programını açıkladı, Rıdvan Turan: “Demokratik ve katılımcı ekonomi programımızın sınıf pusulası sağlamdır””, *mediyascope*, 4 Şubat 2023.

はないというものであった（Bingöl 2020）。

本稿で見てきたように、政権与党の公正発展党は、当初、限定的なベーシックインカムに近い政策を実現させてきた。ただし、その一方でクライアンテリズムに基づく政策も同時に進め、権力を掌握するにつれ、そうした傾向が強くなった。野党では、CHPを2010年から率いてきたクルチダールオールが限定的なベーシックインカムを売りにした経済政策を訴えてきた。2023年の大統領選でエルドアンに敗北し、その後、CHPの党首選でもクルチダールオールはオズグル・オゼルに敗北し、役職なしの一議員となったが、冒頭で触れたように、その後CHPは地方選挙であるが初めて公正発展党に勝利した。皮肉なのは、クルチダールオールが訴えてきた社会保障政策が2024年地方選挙の争点となり、公正発展党のクライアンテリズムの影響力が徐々に低下していることが明らかになったことであった。次回の大統領選挙および議会選挙は2028年に実施が予定されている。まだ先であるが、今回の地方選挙の結果を見ると、社会保障政策が再度争点の1つとなることが予想される。一方で、2024年の地方選挙で公正発展党が有効な社会保障政策を打ち出すことができなかった要因は、しばしばベーシックインカムに基づく社会保障政策で問題となる、財源の枯渇がその背景にあった。2010年代後半以降、エルドアン大統領の利下げ政策の影響もあり、トルコ経済は成長率が停滞した。こうした状況下において、ある程度のまとまった財源を必要とするベーシックインカムの実施は限定的と言えども困難を伴う。次回の選挙を見据えて、エルドアン率いる公正発展党がトルコ経済を立て直せるのか、また、2000年代のように多くの国民を対象とする社会保障政策を刷新できるのか、そして、その際にシリア人はその対象となるのか、それとも別の措置が検討されるのか、クルチダールオールが去った後のCHPが限定的なベーシックインカムをどの程度前面に打ち出すのかといった点は争点として興味深い。

（いまい・こうへい ジェトロアジア経済研究所研究員）

【参考文献】

- Akpınar, Taner and Servet Akyol (2018) "Political Economy of Transforming Social Security Policy in Turkey", *World Review of Political Economy*, Vol. 9, No. 1, pp.80-96.
- Bingöl, Ezgi Seçkiner (2020) "The Universal Basic Income Debate After the Covid-19 Pandemic: Has Its Time Come?", *TSEV Working report*, May 2020.
- CHP (2011) *Aile Sigortası: Güçlü Sosyal Devlet'e doğru*.
- CHP Website (2022) "15 Sorunda Aile Destekler Sigortası" (<https://chp.org.tr/yayin/15-soruda-aile-destekleri-sigortasi>).
- Çavdar, Ayşe (2016) "AKP's housing policy: TOKI as the loyalty generator", *Journal für Entwicklungspolitik*, XXXII 1/2-2016, pp.42-63.
- Ezer, Burcu (2023) "An Evaluation of the Turkish General Health Insurance Within the Scope of the Healthcare Reform", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 2, ss.847-893.
- Grütjen, Daniel (2008) "The Turkish Welfare Regime: An Example of the Southern European Model? The Role of the State, Market and Family in Welfare Provision", *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 7, No. 1, pp.111-129.
- Kılıçdaroğlu, Kemal (2023) *Hakça Paylaşmak için toplumsal Adalet*, Tekin Yayınevi: İstanbul.
- Koca, Burcu Toğral (2016) "Syrian refugees in Turkey: from "guests" to "enemies" ?", *New Perspectives on Turkey*, Vol. 54, pp.55-75.

- Marschall, Melissa, Abdullah Aydogan and Alper Bulut (2015) "Clientelistic Sources of AKP Governance in Turkey: Does Housing Create Votes?", Paper of MPSA Annual Conference, Chicago 2015.
- Medina, Leandro and Friedrich Schneider (2018) "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?", *IMF Working Paper*, WP/18/17: 1-76.
- Özdemir, Yonca (2020) "AKP's neoliberal populism and contradictions of new social policies in Turkey", *Contemporary Politics*, Vol. 26, No. 3, pp.245-267.
- Polat, Rabia Karakaya (2018) "Religious solidarity, historical mission and moral superiority: construction of external and internal 'others' in AKP's discourses on Syrian refugees in Turkey", *Critical Discourse Studies*, Vol. 15, No. 5, pp.500-516.
- Somer, Murat (2019) "Turkey : The Slippery Slope from Reformist to Revolutionary Polarization and Democratic Breakdown", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 681, No.1, pp. 42-61.
- Tahiroğlu, Merve (2022) "Göç Politikaları: Türkiye'deki Mülteciler ve 2023 Seçimleri", Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, 20 Eylül.
- Yörük, Erdem (2020) "The Politics of Welfare in Turkey", Güneş Murat Tezcür (ed.), *The Oxford Handbook of Turkish Politics (Online first)*, Oxford University Press: New York, pp.1-20.
- 近田亮平 (2015) 「ブラジルの条件付現金給付政策——ボルサ・ファミリアへの集約における言説とアイデア」宇佐見耕一・牧野久美子編『新興諸国の現金給付政策——アイデア・言説の視点から』日本貿易振興機構アジア経済研究所, 59-95 頁