

Title	「移民・難民受け入れ国トルコ」におけるシリア人の社会的包摂に関する一考察
Sub Title	A study on the problem of social inclusion for Syrians in Turkey as an immigrant country
Author	鈴木, 慶孝(Suzuki, Yoshitaka)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2021
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.131, (2021. 12) ,p.57- 89
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20211215-0057

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「移民・難民受け入れ国トルコ」におけるシリア人の 社会的包摂に関する一考察

鈴木慶孝

- 一 はじめに
- 二 シリア人の流入と「移民局」の設立
- 三 「外国人と国際保護法」とシリア人の地位・権利・現状
 - (一) トルコ国内のシリア人の法的地位
 - (二) シリア人の地位及び権利
 - (三) シリア人の労働と教育をめぐる状況
- 四 トルコ国籍取得をめぐる問題
- 五 トルコ国民社会との「調和」と相克
 - (一) 移民局による「調和」政策
 - (二) トルコ国民社会との相克
- 六 結語

一 はじめに

本稿の目的は、移民や難民の受け入れ国へと変化しつつあるトルコ共和国の、平等かつ公正な社会的包摂・統合に向けた課題の一端を示すことにある。トルコは元来移民の送り出し国であり、さらにクルド人をはじめとする多くの政治的難民を生み出してきた。しかし二〇一一年に発生したシリア内戦に伴う難民の流入を受けて、トルコは世界最大の難民受け入れ国となった。⁽¹⁾ また多くの移民が、様々な理由でトルコに滞在していることから、トルコが「移民の送り出し国」であり、「難民を生み出す国」であるという従来のイメージは、その実相と共に大きく変化している。トルコは、二〇一三年に移民や難民の管理を行うための法律である「外国人と国際保護法」を制定した。また同法の制定に伴い、内務省内に「移住管理(行政)総局」を設けている(以下「移民局」と明記)。そして、様々なプロジェクトを実行することで、外国人とトルコ国民社会の「調和(Harmonization)」の実現を掲げている。

一方でトルコは、これまでもアレヴィー派やクルド人をはじめとする、国内のナシヨナル・マイノリティの包摂問題に直面してきた⁽²⁾。よって移民や難民をトルコ社会に公正に包摂していくこともまた、多くの困難が予想される。しかし移民局の設立から今日に至るまで、移民や難民の社会的包摂がそもそもどういった課題に直面しているのか、既存のナシヨナル・マイノリティの包摂問題とどういった違いがあるのかなど、解決されるべき課題自体が、十分に議論されていないのが実態である。よって本稿では、トルコへ逃れてきたシリア人の置かれた状況に焦点を当てながら、トルコが移民や難民を公正かつ平等に社会へ包摂するさいの課題の一端を論じると共に、トルコが国内の多様性を首尾よく包摂するための新たな課題や展望を示していく⁽³⁾。

二 シリア人の流入と「移民局」の設立

移民局は次のようにトルコの現状を述べている。「トルコを出入りする外国人は四〇〇〇万人に達し、我が国に滞在する外国人は五〇〇万人に達している。(中略) こうした状況の最も大きな要因は、トルコの地政学的な重要性にある。移住手段を考えるさいには、トルコはその地政学的な位置ゆえに、外国人にとって東と西を結びつける天然の橋のような場所となっているのである。別な理由としては、トルコの増大した経済力と政治的安定性もあるだろう。移住の動きの観点から、トルコの『通過国』としての地位は近年変化しており、同時にまた我が国は『目的国』になつているのである⁽⁴⁾。さらに「トルコは特に、近年増加する経済的・地域的な力によって、正規移民、非正規移民を引き付ける場所になつていいる。これらのあらゆる要因から、移住はトルコの経済、社会―文化、人口構造、そして公共秩序と安全に深刻な影響を与えていいる⁽⁵⁾」。このように移民局は、外国人の移住に伴うトルコの変化を必ずしも肯定的には捉えていない。しかし、数多くの移民や難民が様々な理由からトルコに滞在することで、トルコは大きな社会変動を実際に経験していくことになる。

トルコの外国人の受け入れには長い歴史がある。移民局によれば、就労や就学を除いて、トルコが受け入れてきた外国人の総数は一九二二年以降で二五〇万人以上になる。とくに大規模な受け入れとしては、一九二二―一九三八年にギリシャから三八万四〇〇〇人、一九二三年―一九四五年にバルカンから八〇万人、一九八九年にブルガリアから三四万五〇〇〇人、一九九一年に湾岸戦争後のイラクから四六万七四八九人を受け入れてきたという⁽⁶⁾。ただし、こうした人々の多くはトルコ系のムスリムであるとされている⁽⁷⁾。つまりトルコ政府の選別によって受け入れられた人々であった。そもそもトルコは、多民族国家であったオスマン帝国から同質的なネイションを形成するために、建国以降

もトルコ系の人々やムスリムの移住を促進してきた。さらに国内地域の民族構成を調整するために、クルド人の強制移住も行ってきた。建国当初から、外国人の受け入れやその移住政策も、同質的な国民国家を構築するための手段だったのであり、トルコ国家の統制下にあった。しかしこの度の、予期せぬシリア人の大規模な受け入れは、トルコの同質性の管理に根本的に挑みかかるものとなった。

二〇一一年以降、シリア内戦の激化に伴い、多くのシリア人がトルコに逃れてきた。トルコ政府は当初、人道上の観点から国境を開放し、数多くのシリア人を積極的に受け入れてきた。トルコに逃れてきたシリア人は、二〇一二年には約一万四〇〇〇人、二〇一三年には約二万四〇〇〇人、そして二〇一四年には約一五二万人と増加の一途を辿り、二〇一五年には約二五〇万人、二〇一六年には約二八三万人、二〇一八年には約三五六万人に達した。⁽⁸⁾ こうしたシリア人の大規模な流入に対するトルコ政府の対応は、以下の三つのフェイズから理解可能である。すなわち、①二〇一一年の「急場しのぎの歓迎と人道的アプローチ」、②二〇一二〜二〇一四年の国境開放・難民キャンプ設立・一時的保護の付与、そして③二〇一五年から現在にかけての、シリア人の長期滞在に向けた対応と、「シリア人の帰還を促すための」外交政策の展開である。⁽⁹⁾ ①の時期には、トルコへ避難してきたシリア人の数は少数であったことから、トルコ政府は災害緊急事態管理局 (AFAD) に難民キャンプを設営させ、同年一〇月にはシリア人に「一時的保護」の地位を付与することで、彼らへの援助活動を展開していった。一方でこれらの措置は、シリア人の短期的な滞在を想定したものであり、難民の地位や、法的な権利をシリア人に付与するものではなかった。②の時期には、トルコへ逃れてきたシリア人の総数は急増し、難民キャンプも拡大し続けていった。ここに来てトルコ政府は、増加するシリア人に対応するために、「外国人と国際保護法」を制定し、移民局を設立することになった。これにより、トルコにおける移民や難民の地位や権利が整理され、シリア人の法的地位も初めて明確化されると共に、彼らに一定の権利が付与されることになった。③の時期では、トルコ政府はシリア人の長期滞在を視野に入れざるをえなくなり、彼

らの再定住、統合、“自発的”帰還を目指した政策を打ち出すことになる。またイスラミック・ステイトの台頭やクルド・ナシヨナリズムへの警戒、安全保障の観点から、トルコ・シリア間の国境の閉鎖が度々行われており、シリア人の受け入れが段階的に厳しくなっていた時期でもある⁽¹⁰⁾。このようにしてトルコは、難民の受け入れとその対応に追われることになった。

M I P E X (移民統合政策指標)によれば、近年トルコが移民や難民に様々な権利を整備し、それらを付与し始めたことから、「移民国」としての自らの現実を徐々に受け入れ始めていると指摘する⁽¹¹⁾。しかし以下で見えていくように、移民や難民をトルコ社会が公正・平等に受け入れ、統合していくためには多くの課題が横たわっている。

三 「外国人と国際保護法」とシリア人の地位・権利・現状

(一) トルコ国内のシリア人の法的地位

トルコの移民や難民を含めた外国人全般の取り扱いは、一九二三年の「交換・開発・定住に関する法(法律第三六八号)」、一九二六年の「定住法(法律第八八五号)」、一九二八年の「国籍法(法律第一三二二号)」、一九三四年の「定住法(法律第二五二〇号)」、一九五〇年の「パスポート法(法律第五六八二号)」や「外国人定住と旅行法(五六八三号)」、二〇〇三年の「外国人の労働許可に関する法(法律第四八一七号)」等によって規定され、外国人の出入国やビザの発給、国内滞在、定住、就労、帰化、追放等を管理してきた⁽¹²⁾。特に「定住法」のなかで「移民」が「トルコ系とその文化に連なる者」と定義されたことから、共和国初期からトルコ系移民の受け入れが積極的に行われてきた一方で、この定義に合致しない移民や難民はトルコから排除されてきた⁽¹³⁾。トルコにおける「移民(Göçmen)」とは、本来的には

「トルコ系」や「トルコ文化に属する者」を指すのであり、非トルコ系の人々は「外国人 (Yabancılar)」として区別され、トルコ社会への統合対象としては見られてこなかったとも指摘される¹⁴⁾。現在の二〇〇六年制定の定住法第五四三号の第三条と四条でも、「移民 (Göçmen)」がトルコ系とトルコ文化に属する者であり、これらに該当しない外国人は「移民」とは認められないことが明確に述べられている¹⁵⁾。こうした規定が、後述する「外国人」と「移民」の間の国籍取得要件の違いを生み出すことになる。このようにしてトルコは、「移民」の独自の解釈を採用することで、受け入れる人々を選別してきたのである。

一方で難民の国際保護に関しては、トルコは一九五一年の「難民の地位に関する条約」、一九六七年の「難民の地位に関する議定書」に批准してきたが、そこに「地理的制限」を課すことで、「欧州からやってきた者」のみを「難民」と規定してきた¹⁶⁾（つまり、後述のようにトルコではシリア人は「難民」とは認定されていない）。さらに一九九四年には、移民や難民に対する国内政策を国際基準に適合させるための「庇護規定」を閣議決定し、同規定が「外国人と国際保護法」が制定されるまでの有効な法的行政のツールであった。しかしこれらの庇護規定は、一時的保護の部分的な提供に留まっており、さらに国境の開放や難民の強制送還の禁止、人道的支援を欠くなど、十分な保護体制を整備したものではなかった。そして何よりもこうした諸制度は、この度の大規模なシリア人の保護に対応できるものではなかった¹⁷⁾。

シリア人の大規模な流入を受けてトルコ政府は、二〇一三年に「外国人と国際保護法（法律第六四五八号）」を制定した。同法は、トルコへの入国・入国禁止、定住、退去の要件と共に、国際保護・一時的保護の条件や移民局の役割などを改めて規定したものであり、トルコにおける外国人（移民・難民を含む）の取扱いをまとめた包括的な法となっている。同法が明示している目的や枠組みは以下のようなものである。同法は「外国人のトルコへの入国・滞在・出国と共に、トルコに保護を求める外国人に保障される保護の枠組みや履行に関する手続きや原則を規定する」

ものであり、「この法律は外国人に関連する行動や活動に適用されるものであり、国境や国境ゲート、あるいはトルコ国内における個々の外国人の保護要請に対して、保障されるべき国際保護や、強制移動を余儀なくされ祖国に戻ることができず、集団としてトルコに流入した外国人に対して、緊急的なものとして、一時的保護を提供するものである」と述べられている¹⁹⁾。

同法並びに移民局によれば、トルコにおける外国人の滞在の種類は、「合法移民（短期・長期滞在、家族滞在、学生滞在、人道的滞在、人身売買の被害者の滞在）」、「不法移民（不法入国・滞在並びに、合法的に入国したが滞在許可の期間を過ぎてもトルコにいる者）」、「国際保護（難民、条件付き難民、補助的保護）」、「一時的保護」に分類できる。また同法では、「難民」とは「欧州諸国での出来事の結果やってきた者」とされ、「条件付き難民」とは「欧州諸国以外での出来事の結果やってきた者」、「補助的保護」とは「難民や条件付き難民には該当しないが、〔国際的な保護が必要である〕外国人あるいは無国籍者」だと定義されている¹⁹⁾。

二〇二一年の時点で、トルコに滞在する「合法移民」は一一四万七千七百四十人であり、短期滞在が約八十二万人、学生滞りが約九万五〇〇〇人、家族滞在が約八万六〇〇〇人、その他で約一四万人となっている。出身国別の内訳は主に、イラク人、チュルクメニスタン人、シリア人、イラン人、ウズベキスタン人、アゼルバイジャン人、ロシア人、アフガニスタン人などで占められている。「不法移民」は、二〇二一年の段階で五万三千七百七十三人だが、二〇一九年度の不法移民数は、四五万四千六百二人であることから、この二年間に多くの不法移民が国外追放されたことが確認できる。

出身国別の内訳は主に、アフガニスタン人、シリア人、パキスタン人、イラク人、ウズベキスタン人、バングラディッシュ人、イラン人で占められている。後述のように、シリア人のなかには、トルコ政府から「難民」や「一時的保護」の対象者として登録してもらえずに、「不法移民」として扱われ、トルコから追放された者も含まれると思われる。「国際保護」に関しては、「難民」、「条件付き難民」、「補助的保護」別の認定数は公表されておらず、申請者

数のみが公表されている。二〇二〇年の時点で、三万一三三四人が国際保護の申請を行っている。出身国別では主にアフガニスタン人、イラク人、イラン人が国際保護を申請している。そして、シリア人の保護を目的とした「一時的保護」では、二〇二一年の時点で、三六八万四四一二人が登録されている⁽²⁰⁾。そして総数は不明かつ想定困難だが、トルコ政府からあらゆる申請を却下され、どの地位も権利も認められていない「証書なき移民 (Undocumented Migrants)」も存在している⁽²¹⁾。

上述のように、トルコに逃れてきたシリア人は「難民」ではなく、「一時的保護」の対象者であり、ゲスト的な扱いになっている⁽²²⁾。一時的保護とは、「国から離れることを余儀なくされ、また帰国することもできず、緊急的かつ一時的な保護が必要であり、我が国に大挙してやってきたか、あるいは我が国の国境を通過する外国人に対して、一時的保護を保証するものである」とする⁽²³⁾。このようにしてトルコに逃れてきたシリア人には、本来難民として付与されるべき地位や権利等が制限されており、トルコ独自の枠組みでその付与が行われることになった。「トルコ系とトルコ文化」による制限は課されなかったものの、トルコ政治への参加、国籍へのアクセス、反差別に関する規制が盛り込まれていないなど⁽²⁴⁾、トルコ国民社会に公正に参加するには、依然課題が残るものだった。

(二) シリア人の地位及び権利

「一時的保護」としてのシリア人の地位や権利、義務は、「外国人と国際保護法」第九一条に依拠して設けられた「一時的保護の規定」で定められている。一時的保護に関する様々な規定を概観するならば、トルコ国内のシリア人の置かれた状況は極めて曖昧で、不安定な立場にあることが理解できる。詳細な内容は同規定を参照されたいが、各々の条文中で示されているように、そもそもシリア人への一時的保護の体制自体が、トルコ国家・政府の判断で恣意的に終了することが可能となっている。さらに移動の制限が設けられ、定住地も指定されている。これにより、一時

的保護の受益者は基本的に、指定された定住地でしか労働市場への参加、教育・健康ケアサービスを受けることができな。また一時的保護の地位を利用した「長期滞在」への移行や「帰化」も禁じられている。当局の判断でトルコの公共秩序の脅威とみなされる者も、一時的保護から排除される。トルコを「自分の意思」で離れた者もまた一時的保護の地位を失う。そして、指定された場所での滞在義務を含め、課された義務を違反した場合には、権利が制限されることになっている。⁽²⁵⁾ 現在、三六〇万人以上のシリア人が、こうした「一時的保護」の下で、トルコで生活している。

さらに、第六条で強制送還の禁止が謳われている一方で、現在のトルコでは、シリア人の拘留とシリアへの強制送還・追放処分が数多く報告されている。アムネスティ・インターナショナルと欧州理事会 (European Council) の報告書によれば、トルコ政府は、近年の軍事作戦 (「ユーフラテスの盾作戦 (二〇一六年)」、「オリーブの枝作戦 (二〇一八年)」、「平和の春作戦 (二〇一九年)」) によって、トルコ・シリア国境沿いにセーフゾーンを設けており、そうした地域にトルコ国内のシリア人を強制的に送致している。そのさいに、シリア人が「自発的に帰還」したと見せかけるために、時には暴力を行使しながら、強制的に帰還同意書にサインさせている。強制送還の対象者には、一次的保護の登録者・未登録者も含まれている。一時的保護下にある者は、強制送還のさいにはその地位を失うことになる。こうした一連の政策によって、トルコ当局はこれまでに、「ユーフラテスの盾ゾーン」に三八万人、「オリーブの枝ゾーン」に六万五〇〇〇人、「平和の春ゾーン」に一三万五〇〇〇人が、帰還していったという。⁽²⁶⁾

このようなセーフゾーンへの「自発的帰還」だけでなく、トルコ国内には合法的に入国できず、または一時的保護を得られなかったために、強制送還、追放の対象となっているシリア人が数多く存在している。近年トルコは、シリア国境沿いに約七六四kmにわたる壁を構築しており、国境警備をより厳重にした。それにより、シリア人がトルコに避難することが難しくなっている。非合法的な手段でトルコに入国、避難するシリア人も増加しており、二〇一八年

だけで、少なくとも二万四三五八人のシリア人が、シリア国境沿いからトルコに不法に入国したことで逮捕されている。またトルコ国内でも、二〇一九年には、五万五二三六人のシリア人が、「非合法移民」として逮捕されている。⁽²⁷⁾ こうした事例が示すように、一時的保護を得られなかったシリア人がトルコには数十万人いるとも指摘されており、⁽²⁸⁾ こうした人々は「非合法移民」、「証書なき移民」としてトルコに留まらざるをえなくなったことで、逮捕や強制送還、国外追放のリスクに常に晒されることになる。また最低限のサービスを受けることができないことから、摘発を恐れ、トルコ国内に留まることができたとしても、極めて厳しい生活状況に追い込まれることになる。

以上のように、トルコにおけるシリア人は、安定した庇護制度の下で生活を送っているわけではない。さらに以下でみていくように、庇護体制のなかで権利を付与されたシリア人であっても、不安定な生活を余儀なくされることになる。

(三) シリア人の労働と教育をめぐる状況

1 シリア人の労働状況

現在多くのシリア人は、トルコ・シリア国境沿いの難民キャンプではなく、移民局が指定した各県で生活している。指定された県でなければ、教育・労働・健康ケアに関する許可やサービスを、基本的には受けることができないからである。また無許可で他県に移動し、生活を送ることは、一時的保護の剝奪、摘発や拘留、追放と隣り合わせである。⁽²⁹⁾ 各県で登録されている、一時的保護下にあるシリア人の内訳をみると、イスタンブール県(約五二万七〇〇〇名)、首都を含むアンカラ県(約一〇万一〇〇〇人)、トルコ第三の都市イズミール県(約一四万八〇〇〇人)をはじめ、多くの県が受け入れを行っているが、シリア人の受け入れはやはりシリア国境沿いの県に集中している。また一時的保護下にあるシリア人の年齢層に関しては、〇〜九歳までが約一〇六万人、一〇〜一八歳までが約六八万人、一九〜三四歳ま

でが約一一六万人、三五〜五九歳までが約六五万七〇〇〇人、六〇〜九〇歳以上が約一万六〇〇〇人と、幼年層や就学年齢層、生産年齢人口が多いのが特徴である。³⁰⁾ よってトルコ社会への統合のみならず、シリア人の生活を再建するためには、こうした世代がトルコで安定して生活を行えるように、就労・教育環境を各都市部で整えていくことが必須となる。

まずはシリア人の労働環境からみていきたい。当初、一時的保護下にあるシリア人の大半は労働許可を得ることが不可能であった。有効なパスポートを所持したシリア人のみが労働許可を得ることが可能であったのだが、トルコに逃れてきた多くのシリア人はパスポートを所持していなかった。そのため多くのシリア人は、無許可での違法労働や、低賃金労働に従事する他なく、それが児童労働を引き起こす原因にもなっていた。しかし二〇一六年一月に「一時的保護下にある外国人の労働許可に関する規定」が設けられたことで、一時的保護下にあり、六か月以上トルコに滞在しているシリア人の労働が可能になった。³¹⁾

しかしシリア人の多くが、厳しい労働状況に置かれている。まずシリア人を雇用するさいには、雇用主が申請を行う必要があるのだが、そのさいに労働許可料を国に支払う必要がある。許可料は約三七八トルコリラ（日本円で約五〇〇〇円）である。こうした費用負担から、許可料の支払いを嫌がる雇用主が数多くおり、結果的にシリア人の違法な雇用や、長時間労働、最低賃金以下の労働、賃金未払いが横行してしまっている。また各雇用先では、全従業員に占めるシリア人労働者の割合は一〇%以下にしなくてはならないことから（従業員数が一〇名ならば、雇えるシリア人は一人まで）、各企業がシリア人を多く雇用することが難しくなっている。さらにトルコ語能力の欠如によって、シリア人の多くは非熟練の単純労働市場に組み込まれることになる。二〇一六年一月から二〇一八年九月までに、シリア人に与えられた労働許可数は二万七九三〇件であり（内訳は最大の割合を占める「肉体労働者」で二四二一件、「繊維労働者」で一一一七件、「雑用」で六五三件、「医者」で五五四件、「看護師」で五四三件など。また労働許可の九三%は男性、七%は女

性である)、こうした数値がシリア人の全労働人口数と比較しても、極端に低いことが理解できる。多くのシリア人は、雇用を失うことを恐れて、雇用主に声を挙げることができない。結果的に、一時的保護下にあるシリア人への労働許可は実現したものの、実際には多くのシリア人は依然として違法な状態での低賃金・単純労働に甘んじなければならなくなっている。³²⁾ ルイス・カロ (二〇二〇) によれば、九四万人のシリア人労働者のうち、約八六万二〇〇〇人が非正規状態であり、主に非熟練の労働市場 (製造業、建築作業など) で働いている。さらに五〜一四歳までのシリア人の児童労働者の数は約一二万七〇〇〇人にもなる。シリア人の平均月収は、約一三〇二トルコリラ (日本円で約一七〇〇〇円) 程度である。³³⁾ これは家族を支えながら都市部で生活していくには厳しい額である。当然ながら、一時的保護を得られていない、あるいは指定された県を離れたシリア人は、労働許可を得ることはできず、正規の労働市場から排除されることになる。

一方近年では、シリア人自身による起業が増加している。一時的保護下にあるシリア人は、銀行口座の開設や起業を行うこともできる。二〇一八年五月末で、トルコ国内でシリア人が設立した会社は七二〇〇社以上上り、未登録の会社も含めれば、その総数はさらに増えるという。多くはイスタンブール県や、シリア国境沿いのガジアンテップ県、ハタイ県で設立されている。シリア人によって起業された会社は、シリア人の顧客向けに設立されたものもあり、屋台やレストラン、肉屋、ベーカリーなどがある。こうしたシリア人によって起業された店舗が、シリア人の失業、非正規雇用の改善につながることを期待されてきた。しかしシリア人起業家によって設立された会社の雇用者数も全体で一〇万人程度と推定されている。前述のように、一時的保護下にあるシリア人の雇用には制限があることもあり、シリア人起業家によって雇用されたシリア人の数も、トルコで働く全てのシリア人の一七％程度とされる。またシリア人起業家は、トルコの法や金融に関するノウハウや、アラビア語での情報取得、移動の制限、金融取引や輸出入、ローンに関する銀行とのやり取り、法人化、ビジネスネットワークの拡大に関しても問題を抱えているという。³⁴⁾ この

ように、シリア人がトルコ経済に統合され、経済的な自立を果たしているとはいえない状況にある。

2 シリア人の教育状況

シリア人の子供たちが、トルコの教育システムに統合される手段は二つあった。それは、トルコの公立・私立学校に通うか、トルコに到着したばかりのシリア人の子供たちが教育を受けられるようにするために、難民キャンプ内外で設立され、トルコの国民教育省に認可された「一時的教育センター (Geçici Eğitim Merkezi)」に通うかである。前者はトルコ国民向けのカリキュラムとトルコ語での授業である。後者は、トルコの国益に反しないように修正されたシリア人向けのカリキュラムを使用し、シリア人の教員によってアラビア語での教育を受けることが可能であった。³⁵⁾

しかし、シリア人の子供たちの教育状況に関しては、以下のような問題が生じている。公立学校では、一時的保護を受けているシリア人の子供たちは無料で初等・中等教育に該当する基礎教育を受けることができる。また一時的保護に登録されていない子供であっても、「ゲスト」として学校に通うことはできるが、卒業証明書等は発行されないことになっている。よって教育に関する公的な書類を得るためには、一時的保護への登録が必須となっている。公立学校や一時的教育センターには多くのシリア人の子供たちが通っており、二〇一九・二〇二〇年度では、六八万四二五三人が通っており、これは就学年齢に達したシリア人の子供の六三％に該当するが、その一方で四〇万人のシリア人の子供たちが学校に通えていない。その理由としては、貧困に端を発する児童労働や強制結婚の横行が挙げられている。また学校内での差別や偏見、いじめの問題も深刻である。トルコ語の学習機会も限られている。さらに、EUや世界銀行の支援によって、シリア人の子供たちの入学数の増大に対応できるよう、多くの学校が建設されているが、教員数が八万名ほど不足しているなど、十分な教育環境を構築できているわけではない。³⁶⁾ また私立学校に関しても、高い教育費用が掛かることから、私立学校への入学は多くのシリア人にとって現実的ではないといえる。

一方で、UNICEF等の国際機関や市民社会組織の支援を受けて運営されている一時的教育センターは、シリア人の教員による、シリア人向けのカリキュラムに沿った、アラビア語での教育が受けられることもあり、当初は多くのシリア人の子供たちが通っていた。しかし近年のトルコ政府の方針により、一時的教育センターの段階的な閉鎖が決まっている。これは同センターに通っている子供たちを公立学校に通わせることで、彼らをトルコ社会に統合させるためである。二〇一九年には一県で一九九の一時的教育センターがあり、約三万九〇〇〇人のシリア人の子供たちが通っていたが、二〇二〇年までにすべての一時的教育センターが閉鎖された。一時的教育センターは脆弱なインフラ設備や教材の不足、立地の悪さ、子供たちや先生たちの様々な物理的・精神的な負担など、多くの問題を抱えていたものの、子供たちにアラビア語やシリアの文化を維持させたいシリア人の家庭からの支持もあった。しかし今後、公立学校でのトルコ国民向けの教育が施されることで、子供たちがシリア人としてのアイデンティティや母語を失ってしまうことが懸念されている。⁽³⁷⁾

トルコ大国民議会の人権調査委員会の報告書(二〇一八)では、「シリア人の子供たちにアラビア語の教育を継続的に行っていくことはもはや不可能である。こうした子供たちがトルコに永住するのであれば、トルコ語教育を行い、トルコ語教育のカリキュラムに適応させていく必要がある。子供たちのアイデンティティを守るために、母語学習の可能性を保証しつつ、みながトルコ人の教育システムの中に統合される必要があるのだ」と述べられている。⁽³⁸⁾ さらに移民局は、トルコ語を学習することで、労働市場、教育活動、提供される権利やサービスに容易にアクセス可能になり、トルコ社会により適合し、社会的な絆を深めることができるとする。⁽³⁹⁾ 学校教育におけるトルコ語教育は確かにトルコの日常生活への統合を手助けするだろうが、母語能力の欠如もまた、シリアとの社会的絆を失うだけでなく、将来的なシリアへの帰還を一層困難にさせる。⁽⁴⁰⁾ トルコではこれまで、国民の同質性の維持の観点から、トルコ語以外の母語教育は禁じられてきた。よって、「母語としてのアラビア語」教育の実現は、きわめて難しいと言える。仮に異

なる形で言語教育が実現されたとしても、それはクルド語と同様に「方言」や「生活言語」といった形態のなかでの、部分的かつ限定的な教育内容に留まらざるを得ない。後述のように、トルコ政府が、シリア人の独自のアイデンティティや言語・文化に配慮し、これらを保護・促進するような政策を積極的に打ち出すことはきわめて難しいのが現状である。多くのシリア人の子供たちは、公教育のなかで、多くのナショナル・マイノリティと同様に、トルコ化を被ることは避けられないといえる。さらに、学校に通うことができないシリア人の子供たちがいるなか、公教育を安定して受けられる子供たちもいることから、シリア人の子供たちの将来の行く末だけでなく、各々のアイデンティティにも、大きな格差や分断が生じていく恐れがあるだろう。

ここまで様々にトルコのシリア人の地位や権利、不安定な生活状況を概観してきたが、それには以下のような問題点があると指摘されている。トルコの外国人に対する庇護体制は、法的差異に基づく、権利の不平等だといわれる。とくにシリア人のような「ゲスト」あるいは「一時的保護」といったきわめて曖昧な地位が、彼らへの権利付与や将来の見通しまでも不明瞭にさせている。シリア人は「ゲスト」であり、一時的にトルコにいただけであって、いずれシリアに帰るという言説や想定が、彼らの政治的要請や権利の枠組みを狭めているのである。前述のように現在のシリア人の子供たちは、永住や長期滞在、トルコ社会への統合を想定したうえで公立学校に通わされている。しかし一時的保護のもとでは、帰化や長期滞在への移行はできず、移動も制限されている。そして将来的には保護的地位の廃止もあり得る。よって、シリア人の子供たちが、トルコ国民・市民として将来生活していくことになるのかどうかを含めて、その一切が不確実である。多くのトルコのシリア人は統合、再定住、拘留、強制送還、同化、排除、アイデンティティ危機をはじめとした、何層にもわたる曖昧かつ不安定な空間のなかを行き交っているのである。

四 トルコ国籍取得をめぐる問題

トルコのシリア人の大半は「難民」でもなければ、「トルコ市民」になることもできず、トルコでの定住が今後も許可されるのか、あるいはシリアへの帰還が可能になるのか、その一切が不明瞭のまま、厳しい生活状況を耐え忍んでいる。近年では、こうした不安定な地位や権利問題を解消し、安心してトルコ社会で生活をしていくための、シリア人からのトルコ国籍取得の要望も増加している。UNHCRの協力の下で作成され、トルコ国内の一五の都市の一四一八世帯、六五二七人のシリア人を対象に行われた意識調査である「シリア・バロメーター(二〇一九)」では、「シリアとトルコの二重国籍を得たい」には五七・七%、「トルコ国籍のみを得たい」には二二・六%が同意している。さらに五一・八%が「どんな状況でもシリアには帰らない」としている⁽⁴²⁾。難民連帯連盟によれば、インタビュー調査の結果から、多くのシリア人がトルコ国籍を望む背景には、教育や労働・保健への完全なアクセスや、地域社会で平等な扱いを受けること、移動の自由を得たいこと、有効なパスポートを得ることで国外の親戚に再会すること、あるいはトルコへの帰属感を得ることなどが、挙げられるとする。またシリア人が、一時的保護で既に保障されている労働・教育に関する権利を、トルコ国籍を取得することで十分に行使したいと考えていることも、背景として挙げられるという。つまり一時的保護下では、これらの権利は与えられてはいても、十分には行使できていないのである⁽⁴³⁾。近年では、トルコ政府側からも、シリア人の国籍取得に関する発言が度々行われている。しかし、シリア人への国籍付与は、民族問題で揺れてきたトルコ国民社会に大きな影響力を与えることから、一部のトルコ国民からの反発も招いている。

シリア人のトルコ国籍取得に関する議論は、二〇一六年七月にエルドアン大統領が、すべてのシリア人にトルコ国

籍を付与すると受け取れる発言を行ったことに端を発する。約半年後の二〇一七年一月、エルドアン大統領は発言を修正し、高度人材のシリア人に国籍を付与するとした。⁽⁴⁴⁾これにより、トルコの大国民議会やトルコ社会内でもシリア人への国籍付与が議論され、大きな波紋を呼ぶことになった。

トルコの国籍法（法律第五九〇一号）は、血統主義によってトルコ国籍の付与を規定しており、トルコ人の父、あるいはトルコ人の母から生まれた子は、トルコ国民となる。一方で出生地主義の規定に関しては、国籍法第八条によつて、「トルコで生まれ、外国人の父と母のもとに生まれたが、どの国の国籍も持っていない子供は、出生によりトルコ国民となる」と明記されている。⁽⁴⁵⁾こうした規定には、トルコ国内で生まれたシリア人の子供たちが該当すると思われるが、実際にはこうした規定が十分に適用されず、シリア人の子供たちは無国籍状態のままになっており、その総数は三十一万人以上に達するとされている。⁽⁴⁶⁾血統主義や出生地主義以外の方法でトルコ国籍を得るには、合法的にトルコに五年間以上滞在し、十分な道德意識やトルコ語能力、収入があり、公衆衛生を脅かさないこと（第一条）、トルコ国民と結婚し三年以上経過していること（第一六条）、そして主に高度人材の受け入れを想定している例外規定の第一二条などがある。第一二条では、トルコに科学や技術、経済、社会、スポーツ、文化・芸術分野で貢献できる者が、例外的に国籍を付与されることが述べられている。⁽⁴⁷⁾前述のように、一時的保護下のシリア人の滞在期間には、国籍取得要件で必要となる滞在期間には含まれない。そのため、一時的保護下にあるシリア人がトルコ国籍を得るためには、トルコ国民と結婚するか、例外規定が適用されるしかない。これがときに、生活苦に端を発するシリア人女性の強制結婚を生むことになる。

さらにデルヤ・バユルが指摘するように、そもそもトルコの国籍法は、トルコ系とその家族に国籍を付与するものだった。例えば、かつてのトルコの国籍法（一九六四年法律第四〇三号）の例外規定では、「トルコ系（Turk Soyru）」が国籍を取得できると明記されていた（第七条のc）。二〇〇九年に現在の国籍法（第五九〇一号）が制定され、「トルコ

系」という表現は削除されたものの、例外規定によって国籍を得られる者は、実際にはトルコ系やその文化に属する者だった。なぜならば、例外規定(第二二条の(c)、二〇一六年の改正以降は(d))には「移民(Göçmen)」として認められた個人」にトルコ国籍が付与されるとある。「移民(Göçmen)」は、前述の定住法第五四三号によって「トルコ系とトルコ文化に属する者」と定義されていることから、トルコ系の人々は依然として、国籍取得に関して特権的な地位を得ている。⁽⁴⁸⁾つまり「移民(Göçmen)」とは、様々なビザによって滞在許可を得ている「合法移民」やシリア人を含めた外国人全般を指すのではなく、あくまでもトルコ系諸民族を指す。よって、国籍法の例外規定によってトルコ国籍を得られる者は、高度人材や高所得者、トルコ系の人々のみなのである。一時的保護のシリア人に当てはめるならば、高度人材のシリア人か、トルコ系シリア人しか、トルコ国籍を得られる可能性はない。

このように、一時的保護のシリア人がトルコ国籍を取得するのは容易ではないが、国籍付与の対象者の拡大を警戒してか、トルコ大国民議会や国会議員の間でも、トルコ国籍の付与をめぐって議論が交わされた。トルコ民族の価値観を擁護する民族主義者行動党(MHP)に在籍するウミト・オズダー(Umit Özdağ: ガジアンテップ県選出)は、シリア人に国籍を付与することはトルコ人にとっての災害になるとし、定住法もまたシリア人に適用されるものではないとしたうえで、「二五万人にのみ国籍を与えると説明しているが、彼らの配偶者や子供も合せれば一五〇万人に達するのであり、「トルコ」社会からの抵抗が弱まったさいには、あらゆるシリア人に国籍が与えられてしまうだろう」、「エルドアン〔大統領〕がシリア人に対して大規模に国籍を付与しようとしていることは、現代世界では例がないことである。なぜならば、各国はこれらが「国の」破壊につながると予見できているからである。トルコは、この政策によって危険に晒されるだろう。シリア人に国籍を与えることは、今日のトルコだけでなく、同時に未来をも殺してしまうだろう。エルドアンは、人口構成〔に変化を与える〕爆弾を、トルコに植え付けようとしているのである」と述べており、シリア人への国籍付与に強硬に反対している。⁽⁴⁹⁾

さらに、トルコの最大野党である共和人民党（CHP）に在籍するメフメット・テムム（Mehmet Tim: バルケシル県選出）は、大国民議会において以下のように発言した。彼は特定のシリア人に国籍を付与することが、差別的であり不当なものだとしながら、「トルコは多様なアイデンティティ、多文化の国なのである。こうした事態にどのような対応をとればいいのか、その経験を持ち合わせているのである。こうした経験を活用しなくてはならない。それらが示すのは、シリア問題に関する誤った政策を、国籍のようなデリケートな問題で改善することはできないということである。これは真つ先に、トルコの既存の（国民統合の）問題をさらに深刻にさせるでしょう。これを無視することは、トルコの現実を知らないことであり、新たな問題の扉を開いてしまうことでもあります。さらに、シリア人は数世紀にわたり自らの故郷で生活してきたのであり、彼らの祖国はシリアなのです。過去も、歴史も、家族も、伝統も、その故郷で育まれたものであり、未来もそこにあるのです。こうした同胞たちを、故郷から分断させてしまうことは、まずもって不当なことでしょう」と述べ、国籍付与を暗に否定し、シリア人の祖国への帰還を促している。また国民統合問題をこれ以上複雑化させたくないという心情も垣間見ることが³⁰できる。

加えて、親クルド政党である人民民主主義党（HDP）所属の議員も、議会において発言を行っている。イドリス・バルケン（İdris Bırkan: ディヤルバクル県選出）は、「シリア人同胞は、残念なことなのだが、今日、避難してきた我が国で難民の権利を有していない。国籍をめぐる議論は、日々の政治的論争の一部になっており、こうした状況下では、毎日それぞれの町で発生しているいくつかの人種主義的、排外主義的な攻撃の標的に（シリア人が）なってしまう危険性がある。ゆえにまず必要なことは、この戦争の被害者である人々を日々の政治的論争の対象にさせないようすること、まずは国籍よりも難民の権利を保障すること、国籍を欲する者にもそれらを申し出る権利を保障することといった、体制作りが必要なのである」と³¹する。このようにして国政でも、国籍の付与に関しては、否定的あるいは慎重に検討されるものになっている。

前述のシリア・バロメーターでも、トルコ国民の多くがシリア人への国籍付与に反対している。トルコ系やトルコ語が理解できる者、教育を受けた者に対する国籍付与に関して、それを支持する人々は5%以下となっている。⁽⁵²⁾しかし二〇二一年の段階で、すでに一五万人のシリア人にトルコ国籍が付与されている。⁽⁵³⁾無国籍、一時的保護、非合法移民のシリア人もいれば、国籍を得たことで「シリア系トルコ国民」として、トルコ国民と同等の地位と権利を行使し、ある程度安定した生活を送ることが出来る者たちもいる。このようにしてトルコ国内のシリア人は、すでにその地位や権利に大きな差異が生まれているのである。しかし、トルコ国内でどのような地位や権利を得ようとも、トルコ国民社会に公正かつ平等に包摂されるためには、解決しなければならぬ大きな問題がある。それはスンニ派のトルコ民族の諸価値によって形成されている、排他的な国民概念やナシヨナル・アイデンティティのなかで、いかにして「シリア人」のアイデンティティを承認するのかわという問題である。

五 トルコ国民社会との「調和」と相克

(一) 移民局による「調和」政策

現在のトルコ政府は、外国人とトルコ社会の「調和 (Cohesion)」を掲げている。調和という文言は、「外国人と国際保護法に関する共通の規定」として、同法の第九六条に明記されている。そこでは以下のような移民局の方針が示されている。「外国人、「保護」申請者、国際保護の受益者と、我が国の社会との相互の調和を促進するために、さらに「彼らが」トルコ国内や再定住先あるいは帰国先で、第三者に依存せずに、社会的生活のあらゆる領域で自立できるような知識と技術を身に付けさせるために」、様々な関係機関と協力しながら、調和活動を展開していくとする。⁽⁵⁴⁾

さらに移民局が公表した、「調和戦略・地域的・国民的行動プラン（二〇一八〜二〇二三）」では、具体的な政策が示されている。同プランでは、①社会的調和、②情報、③教育、④健康、⑤労働市場、⑥社会支援から成る六つの領域で、外国人の自立を促進し、効果的な調和政策を行っていくとする。またその「ミッション」では、人権アプローチを基礎とした社会的調和の確立を行うこととし、「ヴィジョン」としては「人を焦点にし、透明性と権利を基礎とする移住管理を行うことで、社会的調和の存在を持続させていく」としている。詳細な政策の内容・方針は同行動プランを参照されたいが、たとえば、自治体の能力の強化、地方レベルでの相互対話の促進、外国人への情報提供能力の強化、外国人の子供たちの正規教育への参加の促進と教育を中断する要因（経済的事情、児童婚、差別等）の排除、トルコ語教育の拡充、医療サービスへのアクセスの簡易化や充実化、労働市場における外国人の社会保障並びにその他の労働者の権利を周知させ、権利へのアクセスを保証すると共に労働条件を監督する、あらゆる外国人を包摂するよくな公的機関による社会支援プログラムを進展させていく、宗教サービスの拡充、異文化間コミュニケーションの促進等が挙げられている。さらに「社会的調和とは、外国人が文化的・社会的・経済的にも生活している社会に参加し、共通の帰属感を発展させ、文化間の相互作用、協議、社会的対話の枠組みからお互いの差異を認識し、尊敬を示して、共生を保証するものだ」と定義される。社会的調和とは一般的に、外国人の社会的受け入れや、共生の文化を対象にしたものである。外国人が健全な形でアイデンティティを承認され、排除されることなく社会的生活に参加するためには、言語や宗教、文化といった差異を承認していくこと、つまり多様性の社会的な受け入れが、社会的調和にとって大事になるのである。また社会のなかで外国人の能力や働きが評価されて、有能な個人として認識されることが、社会的調和にとって重要な要素なのだ⁽⁵⁵⁾という。

同政策内容を概観するならば、それは端的に、ここまで述べてきた労働市場や教育環境をはじめとする様々な生活空間の中での、一時的保護下のシリア人を含む外国人の生活状況の改善と、自立の促進を目指したものだと言える。

しかしシリア人の置かれた状況に限ってみても、それぞれの領域の問題はいずれも相互に複雑に絡み合っており、経済的貧困に端を発する児童労働ひとつにしても、短期的に解決される問題ではない。それぞれの問題を同時並行的に解決しなければ、一つの問題が他の問題の発生へと容易に波及していく。また仮にこれらの政策で、生活・労働・教育状況が改善されようとも、「一時的保護」に由来する、不安定な地位や権利、各種制限の問題そのものが解消されるわけではない。

さらに、アイデンティティや差異の承認、多様性の受け入れも述べられているが、例えばシリア人のアイデンティティや文化、言語の維持への取り組み、多言語・多文化教育の実施、政治的権利の付与に關しても具体的な提言がないなど、移民や難民の公正かつ平等な統合が目指されているとはいえないものとなっている。むしろ、外国人の子供たちの公教育への編入や、トルコ語の学習機会の拡充などが謳われているなど、シリア人をはじめとした外国人のアイデンティティの維持や多文化社会の構築ではなく、実態としてはトルコ社会の同化の側面が強いといえる。移民局は、調和とは、同化や統合でもなく、移住者とトルコ社会の間の相互理解に依拠したものだとする⁽⁶⁶⁾。しかし「調和」とは結局のところ、トルコにとっての移民や難民の無害化のだと示唆されているように⁽⁶⁷⁾、シリア人を含む外国人の長期滞在や永住化を想定しておきながら、各々のアイデンティティの適切な承認が行われない統合政策のままでは、単なるトルコ社会への同化・服従となるだろう。それは困難な生活状況のため、経済的能力や技能を身に付けられず、トルコ社会になじめず、トルコ語を習得することができなかった「調和できなかった外国人(シリア人)」の排除を促すことにもつながるものである。

(二) トルコ国民社会との相克

シリア人の大規模な受け入れへの反発から、調和プロセスは望むような成果が達成できていないと評価されている

なかで、トルコ政府は外国人の受け入れに向けた難しいかじ取りを迫られている。将来的なシリア人の定住・永住、あるいは市民化や国民化が現実味を増すなか、不十分ながらもトルコ政府は統合政策を打ち出してきた。しかしそれらの目的は、あくまでもトルコ社会の同質性の維持に向けられているようにみえる。シリア人をみてみても、彼らは民族的・宗教的に多様であることから、⁽⁵⁸⁾シリア人の存在が、トルコの民族的・宗教的多様性をより可視化させ、既存の国民統合の問題、アイデンティティの承認問題を過熱化させることは避けられない。それは、トルコの警察アカデミー庁が、トルコの様々な民族・宗派集団の社会的衝突に、シリア人の子供や若者たちが遭遇することを懸念していることにも表れている。⁽⁵⁹⁾アラブ系のトルコ国民であり、アラウィー派としての出自をもつシュレ・ジャンは、トルコとシリアの国境沿いに位置し、シリア人が数多く流入したアンタクヤ県の変化や実態を知るためのフィールドワーク調査を行った。それによれば、もともと多文化地域であり、様々な民族が共生してきたアンタクヤだが、近年のシリア人の流入やトルコのシリア政策、セキュリティ問題などが絡み合った結果、⁽⁶⁰⁾各々の民族的・宗教的アイデンティティが先鋭化・政治化し、地域内の分断や対立が鮮明化しているという。こうした事例に代表されるように、外国人の受け入れに伴う問題は、労働や教育、健康ケアといった生活に根差したものでなく、今後のトルコの国民社会の在り方や、多様性の受け入れ方にまで大きな影響を与えることになる。

トルコは自らの社会的多様性を賛美しつつも、多様性の受け入れを警戒してきた国家である。クルド問題に象徴されるように、マイノリティの人々が「トルコ国民」の間の民族的・宗教的差異を主張することで、マジョリテイであるスンニ派トルコ民族とは異なる、独自の地位や権利を得ることは難しいことであり、それらを希求する主張や活動は常に弾圧や抑圧と隣り合わせである。一方で、すでに国籍付与によって「シリア系トルコ国民」が数多く誕生するなど、トルコ国民の間の差異は、日に日に増していつている。先のMHPの議員が主張したように、彼らの婚姻や出産を契機として、今後もシリア・アラブ系のルーツをもつ「トルコ国民」は数多く誕生するものと思われる。しかし、

「トルコ国民」となったシリア人にとつてもまた、自らのルーツに基づくアイデンティティやその独自の言語・宗派が公的空間で承認され、「トルコの多様性」として維持されることはきわめて難しいものとなる。彼らはトルコのナショナル・マイノリティと同様に、マジヨリティであるスンニ派トルコ民族と、それらを優遇する国家制度や法の支配、社会規範に従属せざるを得ないのである。⁽⁶²⁾

移民局は人権アプローチを掲げてはいるものの、シリア人のみならず「外国人と国際保護法」やそこから付与される地位や権利も、既存のトルコ社会の構造を脅かさないものに留まらざるをえないだろう。トルコ政府並びにトルコ社会が真の調和を実現するためには、シリア人を既存のトルコ国民社会に「調和」させること以上に、トルコ国民社会の多様性への受け入れ態度そのものを根本的に変化させる必要がある。ナショナル・マイノリティの主張や活動・権利付与を阻み、国民の単一性を称揚する現在のトルコのままでは、移民や難民、シリア人の法的地位の違いに関係なく、「人権アプローチ」に依拠した権利付与も、公正な政治社会活動への参加も、適切なアイデンティティの承認も実現されることはないだろう。

六 結 語

本稿では、「移民や難民の受け入れ国」に変化しつつあるトルコの実情や統合の課題の一端を、シリア人の処遇をめぐる問題に焦点を当てて考察してきた。トルコは移民局を設立し、様々な関連法や規定を設け、外国人とトルコ社会の「調和」のための様々な政策を実行している。しかし多くのシリア人は社会経済的な困窮の只中におり、それは端的に「難民」にも「市民」にもなれないというきわめて不安定な地位や権利、様々な制限に起因したものである。また一連の政策も、シリア人のトルコ社会における公正・平等な統合を目指したものだというよりも、既存のトルコ

社会への同化か従属に留まっている。つまりトルコ社会側の変化や多文化化を想定したものではないということである。シリア人の滞在が永続化し、社会経済的な格差が広がっていくなかで、トルコの外国人の処遇や権利、そしてアイデンティティの承認をめぐる問題は、より一層政治的な争点になっていくと思われる。今後、公正かつ平等な社会統合を実現していくための、移民・難民概念の再考、シティズンシップの拡大、多文化主義的な統治手段の検討や、ナショナル・アイデンティティの在り方をめぐる議論は、ますます避けることができなくなるだろう。筆者もまた、シリア人のみならず、トルコが規定する「難民」や「移民」といった外国人の受け入れや定住、統合政策の展開によって、トルコがいかなる政治社会変動を経験し、多様性の受け入れに関してどのような問題が生じ、その解決すべき課題が何であるのかを複合的に考察しながら、「移民・難民の受け入れ国トルコ」の行く末を注視していきたい。

(1) 本稿で論じるように、トルコ国内におけるシリア人は「難民」ではなく「一時的保護」の対象者とされる。トルコの判断に沿った「難民」やその対象者もいることから、本稿では用語の混乱を避けるために、シリア難民を「シリア人」、あるいは「一時的保護のシリア人」などと明記する。

(2) ウイル・キムリックは、「ナショナル・マイノリティ」をマジョリティと競合可能な「ネイション」とみなすが、本稿では宗教的マイノリティを含め、トルコのマジョリティであるスンニ派トルコ民族に対抗的な集団として、より幅広い意味で使用する。Kymlicka, Will, 2001, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press. (＝二〇二二、岡崎晴輝、施光恒、竹島博之監訳『土着語の政治——ナショナルリズム・多文化主義・シティズンシップ』法政大学出版局)。

(3) 本稿は、二〇二二年五月一五・一六日に開催された「日本中東学会第37回年次大会」において、筆者がスライド形式で口頭報告した内容を大きく加筆修正し、論文化したものである。報告時に貴重なご意見を寄せてくださった先生方に深く感謝申し上げます。

(4) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Hakimuzda”, (Retrieved June 4, 2021 <https://www.goc.gov.tr/hakimuzda>).

- (5) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “History of Migration”, (Retrieved June 4, 2021, <https://en.goc.gov.tr/history-of-migration>).
- (6) 組織 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “History of Migration”.
- (7) Bayır, Derya, 2016, *Minorities and Nationalism in Turkish Law*. London. New York: Routledge, 160-2. Bel-Air, Françoise de, 2016, Migration Profile: Turkey. Florence: Migration Policy Center at the European University Institute. Can, Sule, 2020, *Refugee Encounters at the Turkish-Syrian Border: Antakya at the Crossroads*, London/New York: Routledge, 9-10. 等々参照してください。
- (8) Jauhainen, S Jussi, 2018, Refugees and Migrants in Turkey, 2018, Turku: Publications of the Department of Geography and Geology of University of Turku.
- (9) Batalla, Laura and Juliette Tolay, 2018, Toward Long-Term Solidarity with Syrian Refugees? Turkey’s Policy Response and Challenges. Washington: Atlantic Council.
- (10) İçduygu, Ahmet and Doğuş Şimşek, 2016, Syrian Refugees in Turkey: Towards Integration Policies, *Turkish Policy Quarterly*, 15 (3) : 59-69. 組織 Batalla, Laura and Juliette Tolay, 2018, を参照.
- (11) MPEX (<https://www.mipex.eu/turkey>). (最終アクセス日二〇二一年五月六日).
- (12) Kibar, Dardagan Esra, 2013, “An Overview and Discussion of the New Turkish law on Foreigners and International Protection” *Perceptions*, 18 (3) : 109-128. İçduygu, Ahmet et al., 2014, Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere, İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi. Pusch barbara and Ibrahim Sirkeci, 2016, Introduction: Turkish migration policy at glance, Ibrahim Sirkeci and Barbara Pusch eds, “*Turkish Migration Policy*” London: Transnational Press London, 9-22. Şanlı, Tuğçe, 2018, “Türkiye’deki Suriyeli Mültecilerin Entegrasyonu: Yeni Bir Yol Haritası.” *Social Sciences Studies Journal*, 4 (19) : 2029-49. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu (TBMM), 2018, Göç ve Yumun Raporu, Ankara: TBMM. 鈴木慶孝 二〇二〇『「トルコ国民」とは何か——民主化の矛盾とナショナル・アイデンティティ』慶應義塾大学出版会。
- (13) 前掲 İçduygu et al., 2014, 55-8p. 前掲 Bayır, Derya, 2016.
- (14) 前掲 Pusch barbara and Ibrahim Sirkeci, 2016. 両者は「トルコにおける「移民 (Göçmen)」」「外国人 (Yabancı)」などの用語の使われ方や意味合いを精査する上で、「トルコ系」の「移民 (Göçmen)」が、現在のトルコ社会では特権的な地

位を得づることを指摘する。

- (15) トルコ定住法第五五四三条 (Retrieved June 22, 2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5543.pdf>).
- (16) Aclığöz, Meral and Hakkı Onur Aimer, 2014, Turkey's new law on foreigners and international protection: An introduction, Turkish Migration Studies Group (TurkMIS). 前掲『TBMM, 2018.
- (17) Turkey: Regulation No. 1994/6169 on the Procedures and Principles. (Retrieved June 8, 2021, <https://www.refworld.org/docid/49746cc62.html>). İçduygu, Ahmet, 2015, Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead, Washington: Migration Policy Institute, 8p. 前掲 Kibar, Dardağan Esra, 2013, 前掲 Şanlı, Tuğçe, 2018.
- (18) Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Kanun numarası: 6458). (Retrieved June 8, 2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>).
- (19) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (<https://www.goc.gov.tr/>). (最終閲覧: 二〇二一年六月一〇日). 前掲 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu.
- (20) Republic of Turkey Ministry of Interior Directorate General of Migration Management (<https://en.goc.gov.tr/>). (最終アクセス: 二〇二一年七月五日). 一方で「国際保護」の受け入れ人数に関しては、移民局は「様々な国から二五万人以上の人々を国際保護の下で受け入れ、〔彼らは〕トルコで平和裏な生活を送っている」とも述べている。Ministry of Interior Directorate General Migration Management, 2019, A Guide to Living in Turkey, Ankara: Ministry of Interior Directorate General of Migration Management, 11p.
- (21) Üstübcü Aysen and Sibel Karadağ, 2020, Refugee Protection in Turkey during the First Phase of the COVID-19 Pandemic: Turkey Interim Report: ADMİGOV.
- (22) トルコでは保護下のシリア人は「ゲスト (misafir)」としても表現されている。
- (23) 前掲 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu の第九一条 .
- (24) 前掲 İçduygu, Ahmet, 2015, 6p. Kaiser, Bianca and Ayhan kaya, 2016, Chapter1: Transformation and Europeanization of Migration Policy in Turkey: Multiculturalism, Republicanism and Alignment, Ibrahim Sirkeci and Barbara Pusch eds, “*Turkish Migration Policy*” London: Transnational Press London, 23-40.
- (25) トルコ国内のシリア人に大きな影響を与える規定としては、一時的保護の登録者は「非合法にトルコに入国してしまい、

- 滞在しても罰則を受けない(第五条)、「強制送還禁止の適用(第六条)」、「国際保護の対象とはならない(第七条第三項)」、「一時的保護に該当しない外国人(犯罪者、テロリスト、軍事衝突の関係者等)の要件(第八条)」、「トルコ政府の判断で、一時的保護体制が廃止できる(第一条)」、「自らの意思でトルコを離れた者を含めた、一時的保護の停止の要件(第二条)」、「過去に一時的保護を失った者が、再び保護を求めたさいには、移民局がその付与の是非を判断する(第一三条)」、「トルコの安全保障、公共秩序、治安、公衆衛生が脅かされたさいの、一時的保護の停止(第一五条)」、「一時的保護の登録手続き(第二二条)」、「一時的保護に登録された者への、アイデンティティ証書の発行と失効の要件(二二条)」、「当局の判断による一時収容センターへの送致(第二三条)」、「移民局が指定した県での滞在の権利(第二四条)」、「一時的保護によるトルコへの滞在は通常の滞在許可とは異なるため、これらの権利や滞在期間を利用して、長期滞在に移行することはできず、またトルコ国籍取得の要件も満たすことはできない(第二五条)」、「一時的保護の対象者に、健康・教育・労働・社会的補助に関するサービスへのアクセスを認める(第二六条)」、「無料で通訳のサービス(第二一条)」、「義務(移民局が指定した場所に滞在、生活状況の報告等)(第二三条)」、「義務違反者への権利の制限(第三五条)」、「そして「自発的な帰還と第三国定住、トルコへの再入国禁止(第四二、四五条)に関する規定」等が挙げられる。詳細は同規定を参照されたい。Geçici Koruma Yonemmeligi (Retrieved June 11, 2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetni/21.5.20146883.pdf>).
- (26) Amnesty International, 2019, Sent to a War Zone: Turkey's Illegal Deportations of Syrian Refugees, London: Amnesty International. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 2019, The Asylum Information Database: Country Report: Turkey, EU.
- (27) Gürakar Özlem G, 2018, Seeking Asylum in Turkey, Melbourne: NOAS. 前掲 ECRE, 2019.
- (28) Makovsky, Alan, 2019, Turkey's Refugee Dilemma: Tiptoeing toward Integration, Center for American Progress.
- (29) シリア人が、イスタンブールのような都市に移動するのは「安全で、よりよい生活環境を求めづるから」とも指摘されている (Barbelet, Veronique and Caitlin Wake, 2017, The Lives and Livelihoods of Syrian Refugees in Turkey and Jordan, London: Humanitarian Policy Group Overseas Development Institute)。
- (30) Ministry of Interior Directorate General of Migration Management (<https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27>). (最終アクセス二〇二一年七月五日).
- (31) 前掲 İcduygu, Ahmet, 2015, Kızıl, Cihan, 2016, "Turkey's Policy on Employment of Syrian Refugees and Its Impact on the

- Turkish Labour market,” Eroğlu, Deniz et al. (eds), 2016, Turkish Migration 2016 Selected Papers, London: TRU, 164-70.
- (32) Aida and Ecre, 2021, Access to the Labour Market: Turkey (Retrieved June 15, 2021, <https://asylumineurope.org/reports/country/turkey/content-temporary-protection/employment-and-education/access-labour-market/>). 編纂 ECRE, 2019, Al-Atou, Sasha, 2018, Syrians in Turkey: Groupings, Fractures a Floundering Civil Society, N/A: Arab Reform Initiative, Memişoğlu, Fulya, 2018, The Syrian Community in Turkey: Perspectives, Prospects, and Policies, Istanbul: Podem Publications, HDR, 2018, “Mültecilerin çalışma yaşamı ve örgütlenme alanına ilişkin yasal mevzuata ciddi değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır” (Retrieved June 15, 2021, <https://www.hdp.org.tr/tr/multecilerin-calisma-yasami-ve-orgutlenme-alanina-iliskin-yasal-mevzuata-ciddi-degisiklikler-ve-eklemeler-yapilmalidir/11706/>).
- (33) Caro Pinedo Luis, 2020, Syrian Refugees in the Turkish Labour Market, International Labour Organization (ILO) (Retrieved June 15, 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_738602.pdf).
- (34) Atasu-Topcuoglu, Reyhan, 2019, “Syrian Refugee Entrepreneurship in Turkey: Integration and the Use of Immigrant Capital in the Informal Economy,” *Social Inclusion*, 7 (4) : 200-10. IngevTAM, 2019, Needs Assessment for Syrian SMEs: Research on Knowledge and Barriers among Syrian Entrepreneurs in Turkey, Istanbul: INGEV.
- (35) Güntüç, Emine et al., 2020, “Current Conditions and Issues at Temporary Education Centres (TECs) for Syrian Child Refugees in Turkey,” *Multicultural Education Review*, 12 (2) : 53-78. 編纂 TBMM, 2018.
- (36) Aida (Asylum Information Database) and Ecre (European Council on Refugees and Exiles), 2021, Access to Education: Turkey. (Retrieved June 15, 2021, <https://asylumineurope.org/reports/country/turkey/content-temporary-protection/employment-and-education/access-education/>).
- (37) 編纂 Aida (Asylum Information Database) and Ecre (European Council on Refugees and Exiles), 2021, Access to Education: Turkey. 編纂 Güntüç, Emine et al., 2020, Çelik, Çetin and Ahmet İcduygü, 2018, Schools and Refugee Children: The Case of Syrians in Turkey, *International Migration*, 57 (2) : 253-67.
- (38) 編纂 TBMM, 2018, 92p.
- (39) Ministry of Interior Directorate General of Migration Management, 2019, A Guide to Living in Turkey, Ankara: DGMM.

- (40) 前掲 Jauhainen, S Jussi, 2018, 28p.
- (41) Dereli, Begüm, 2018, *Refugee Integration through Higher Education: Syrian Refugees in Turkey*, United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility, Sert, Ş. Deniz and Dilem Danş, 2020, "Framing Syrians in Turkey: State Control and No Crisis Discourse," *International Migration*, 59 (1) : 197-214. Paker, Hande, 2019, *Practicing Coexistence in Civil Society: Syrian Refugees in Turkey*, Istanbul Policy Center, 前掲 Şanlı, Tuğçe, 2018, 前掲 Baratta, Laura and Juliette Tolay, 2018, 前掲 Üstüerci Aysen and Sibel Karadağ, 2020, 前掲 Memişoğlu, Fulya, 2018.
- (42) Erdogan, Murat. M ed, 2020, *Syrians Barometer 2019: A Framework for Achieving Social Cohesion with Syrians in Turkey*, Ankara: Orion Kitabevi.
- (43) Mültecilerle Dayanışma Derneği ed, 2017a, *Entegrasyon ve Sınır Politikaları Çerçevesinde Mültecilerin İşelleştirilmesi ve/veye Disgallaştırılması: Toplantı Notları*, İzmir: Sade Matbaacılık Ambalaj San. Tic. Ltd. Şti. Mültecilerle Dayanışma Derneği ed, 2017b, *Sonsuz Geciciliğe Çare: Suriyeli Mülteciler Türkiye Vatandaşlığı Hakkında Ne Düşünüyor?*, İzmir: Sade Matbaacılık Ambalaj San. Tic. Ltd. Şti
- (44) 前掲 Makovsky, 2019, 11p.
- (45) トルコ国籍法第五九〇一号 (Retrieved June 21, 2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetn/1.5.5901.pdf>).
- (46) *Hürriyet Daily News*, 2018, "More than 300,000 'stateless' Syrian babies born in Turkey: Refugee subcommittee," (Retrieved June 22, 2021, <https://www.hurriyetdailynews.com/more-than-300-000-stateless-syrian-babies-born-in-turkey-refugee-subcommittee-128494>). ISI and ENS, 2019, "Joint Submission to the Human Rights Council at the 35th session of the Universal periodic Review (Third Cycle, January 2020) : Turkey," Institute on Statelessness and Inclusion and European Network on Statelessness. トルコ大国民議会の報告書によれば、「無国籍者がこの国の国籍も有してゐないならば、トルコの出生地主義に基づいてトルコ国籍を得ることが可能である。しかし今日までに無国籍であると主張するシリア人の申し出がないために、こうした形でトルコ国籍を得ることがないのである」とする (前掲 TBMM, 2018, 137p)。「難民インターナショナル」の報告書によれば、シリアの国籍法では、シリア人の子供たちは、父親がシリア人であることでシリア国籍を取ることができる。しかし父親が戦死した、あるいは行方不明になってしまったことで、父親の所在や存在を証明することができない多くのシリア人の子供たちがおり、内戦下での公的な出生証明書の紛失や、アサド政権に身元を特定される恐怖も相まっ

- て、こうした子供たちはシリア国籍を得る機会を失ってしまっている。シリアの出生証明書をトルコで得ることも可能だが、父親が不明なままの出生証明書では、シリア領事館を経由してシリア国籍を取得することもできないのである。またトルコの国籍法の規定に関しても、子供たちのシリア国籍の有無を証明しないかぎり、実際に適用されることはなく、出生地主義の適用も例外的であるという。Refugees International, 2015, Birth Registration in Turkey: Protecting the Future for Syrian Children, Washington: RI. トルコ国籍を取得するさいの障害には、父親不明の出生証明書を領事館に提出し、シリア国籍を取得できなかったことを理由として、トルコ国籍を得ようとする人々への、トルコ側の警戒感もあるかと思われる。結果的に、父親の存在・所在や、シリア国籍の有無を公的に証明できないこと、あるいは届け出ることを躊躇うといった複合的な理由から、シリア・トルコの両国籍も取得できない子供たちが存在してしまっているといえるだろう。
- (47) 前掲トルコ国籍法第五九〇一号。
- (48) 前掲 Bayr, Derya, 2016, 160-3p. 前掲トルコ国籍法第五九〇一号。前掲トルコ定住法第五五四三号。トルコの法律や移民局の表現を注意深くみれば、前掲の Pusch Barbara and Ibrahim Sirkeci, 2016 でも指摘されているように、例外はあるにしても、「外国人」と「移民」が区別されていることが理解できる。そもそも法律名からしても「外国人」と国際保護法」なのであり、一時的保護下のシリア人も、滞在許可を得ている「合法移民」も基本的には「外国人」なのであり、「移民」ではならぬのである。
- (49) MHP Gaziantep Milletvekili Ümit Özdağ'ın Basın Toplantısı... (Retrieved June 23, 2021, https://meclishaber.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=137670).
- (50) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı: 26. Dönem 1. Yasama Yılı 113. Birleşim 14/Temmuz /2016 Perşembe (Retrieved June 23, 2021, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=22685&p5=H).
- (51) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 26. Dönem 1. Yasama Yılı 111. Birleşim 12/Temmuz /2016 Salı (Retrieved June 23, 2021, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=22681&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=20).
- (52) 前掲 Erdogan, Murat. M ed, 2020. 同調査は、二六都市の二二七一人のトルコ国民からも、シリア人に対する意識調査を行っている。詳細は「こちら」を参照されたこと。

- (53) Hürriyet Daily News, 2021, "150,000 Syrians granted Turkish citizenship: CHP." (Retrieved June 23, 2021, <https://www.hurriyetdailynews.com/150-000-syrians-granted-turkish-citizenship-chp-164586>).
- (54) 前掲 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu の九六条。
- (55) T. C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2018, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı: 2018-2023, Ankara: T. C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. 同行動プランでは「移民 (Göçmen)」という表現は「定住法における「移民」の定義とは異なるものであり、外国人や国際保護の申請者及び受益者、一時的保護下のシリア人を指すと説明されている。よって本章では、混乱を避けるために、「移民」と明記された部分は「外国人」と訳した。
- (56) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü "Uyum Hakkında" (Retrieved June 24, 2021, <https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda>).
- (57) Açıkgöz, Meral and Hakkı Onur Ariner, 2014, Turkey's new law on foreigners and international protection: An introduction, Turkish Migration Studies Group (TurkMIS).
- (58) Yıldırımnaplı Sinem et al., 2017, Suriyeli Sığınmacıların Toplumsal Kabul ve Uyum Sürecine İlişkin Bir Araştırma, *Bilgi* (35): 107-26.
- (59) 前掲 Erdoğan, Murat. M. ed., 2020.
- (60) Polis Akademisi ed., 2017, Mass Immigration and Syrian in Turkey: Conference Final Rapor, Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- (61) 前掲 Can, Süleyman, 2020. トルコにはナシヨナル・アイデンティティであるアレヴィーとは似て非なる宗教的共同体として、アラウィー派が存在する。シュレ・ジャンによれば、トルコには一〇〇万人のアラウィー派があり、クルド人やアレヴィーとは異なって、近年まで自らのアイデンティティを秘匿して生活してきたという。シュレも、自らがアラブ系であり、アラウィー派であることを隠して生きてきたという。
- (62) 前掲 Bayır, Derya, 2016. 前掲 鈴木 二〇二〇。Ünlü, Barış, 2018, *Türklük Sözleşmesi: Oluşumu, İşleyişi, Krizi*, Ankara: Dipnot Yayınları.

鈴木 慶孝（すずき よしたか）

所屬・現職

大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター客員研究員

最終学歴

慶應義塾大学大学院社会学研究科後期博士課程単位取得退学

所属学会

日本中東学会・三田社会学会

専攻領域

国際社会学、多文化共生研究、トルコ研究

主要著作

『トルコ国民』とは何か——民主化の矛盾とナショナル・アイデンティティ』（慶應義塾大学出版会、二〇二〇年）

「FETÖ事件後のトルコ——宗務庁による公共秩序の防衛に関する一考察」『法学政治学論究』第一二八号（二〇二二年）