なぜ被援助国は難民を受け入れるのか

――トルコを事例として

指導教員名：小林誉明
提出年月日：2020 年 1 月 8 日
学籍番号: 18PC909
氏名: 鐘　柳吟

なぜ被援助国は難民を受け入れるのか

――――トルコを事例として

目次

序章 5
第 1 節　はじめに 5
第 2 節　研究の意義 5
第 3 節　概念の定義 6
第 1 項　「移民」と「難民」 6
第 2 項　移住の要因の違いによる分類 7
第 4 節　本研究の流れ 8

第 1 章　シリア難民危機の実情とトルコにおける難民受け入れ状況 9
第 1 節　難民危機 9
第 1 項　シリア難民危機 9
第 2 節　トルコにおける難民受け入れ状況 12
第 1 項　トルコの概況 12
第 2 項　トルコにシリア難民の概況 14
第 3 項　トルコの難民保護政策 17

第 2 章　先行研究 22
第 1 節　先行研究 22
第 1 項　難民の国際影響 22
第 2 項　難民を受け入れるインパクト 23
第 3 項　難民受け入れと開発援助の関与性 26
第 2 節　仮説 27

第 3 章　難民がもたらした援助 29
第 1 節　トルコに対する難民援助 29
第 1 項　EU のトルコに対する難民援助 29
第 2 項　UNHCR のトルコに対する難民援助 36
第 3 項　日本のトルコに対する難民援助 41
第 2 節　EU と交渉するための「切り札」 46

第 4 章　結論 49
第 1 節　トルコが難民を受け入れる理由 49
第 2 節　国際社会と受け入れ国への示唆 50
第 3 節　残された課題 51

参考文献： 52

表目次

表 1　第二次世界大戦後の難民運動 9
表 2　トルコの難民受け入れ歴史 17
表 3　難民政策の流れ 21
表 4　EU 援助金の詳細 31
表 6 第一部分（2016−2017）開発援助プロジェクト詳細 32
表 7 第二部分（2018−2019）人道支援プロジェクト詳細 33
表 8 第二部分（2018−2019）開発援助プロジェクト詳細 33
表 9　3RP 計画の 8 つの戦略方向 38
表 10　3RP 援助額 39
表 11　日本のトルコに対する援助方針 42
表 12　円借款プロジェクト 43
表 13　円借款金額 44
表 14　難民に対するプロジェクト 44
表 15　シリア情勢に反応する詳細（2015 年） 45
表 16　シリア情勢に反応する詳細（2016 年） 45
表 17　トルコと EU の相互需要 47

要旨

世界各地で起こっている難民問題の中でも、特に大量の難民や避難民を引き起こしている主な原因が、戦争（内戦）や迫害なのである。紛争や迫害からの難民が世界で増え続け、2018 年 7000 万人を超えた。現在、シリアは世界中最多の難民発生数国である。シリア内戦により生じた難民の数は多く、２１世紀最大な人道危機と言える。安全を求めているシリア難民は周辺国へ流入した。シリア難民を受け入れた周辺国のうち、トルコは 2012 年から現在まで、受け入れた難民人数一位である。自身の経済状況が良い状況ではないが、トルコは「オープンドア」政策で大量の難民を受け入れ、国際社会で称賛もらえた。しかし、難民を受け入れて得た社会、経済、文化ショックはトルコに大きな影響を及ぼす。難民を受け入れている国の多くは発展途上国であり、先進国が第三世界からの移民を受け入れている理由、移住の理由、移民が受け入れ国に与える影響についての研究が多いが、発展途上国が大量の難民を受け入れている理由についての研究は少ない。

このような背景を基づいて、トルコはなぜ難民を受け入れるのかという疑問が生じた。本論は、まず世界中難民の全貌を把握し、トルコの難民受け入れ状況をまとめた。トルコは主要難民受け入れ国として、難民政策や対策（入国条件、支援状況）を整理し、シリア内戦開始前から現在までのトルコ難民政策の変化を把握する。EU、UNHCR、日本のトルコに対する難民援助について議論した。その中、難民支援方針、難民支援プロジェクトおよび支援金額を分析した。また、トルコと EU の交渉について議論した。

データにより、EU、UNHCR、日本どちらでも難民受け入れ地域への開発援助プロジェクトを出した。議論結果により、①トルコは難民を通じて EU との交渉の機会を得た；②資金援助の獲得、一部の地域は地域発展の機会を獲得できる；③トルコの国際的地位の上昇；④シリア内戦への予想失敗、トルコが難民を受け入れた理由を 4 つにまとめた。

序章

第 1 節　はじめに

国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）によると、世界の難民の 84%が開発途上国で受け入れ、先進国は全体のわずか 16%である[1]。トルコは世界中最も大量なシリア難民を受け入れた[2]。自身の経済状況が良い状況ではないが、トルコは「オープンドア」政策で大量の難民を受け入れ、国際社会で称賛もらえた。しかし、難民を受け入れて得た社会、経済、文化ショックはトルコに大きな影響を及ぼす。

途上国であるトルコがなぜ難民を積極的に受け入れるのか、という疑問が出てくる。これは本論文で検討したい問題である。まず、トルコにとって難民の受け入れはどんなメリットがもらえるのかという疑問について、経済、政治面で議論しておく。従来 EU 加盟希望が持っているトルコは、EU から何かメリットをもらえるのかを議論する。従って、EU を研究対象として選んだ。また、国際機関である UNHCR は国際社会の代表として研究対象になる。日本は紛争地に離れている国として対象にした。難民に対する援助はトルコにどんなメリットをもたらした、トルコはなぜ難民を受け入れるのかについて答えを見つけ出す。

第 2 節　研究の意義

難民の発生国は主に国内経済、政治不安定の発展途上国である。安全を求めるのが目的の難民はまず難民発生国の周辺へ移動することになるが、難民発生国の周辺国も主に開発途上国である。このような国は自身の経済も遅れていて、難民の流入はさらに負担になっている。ドイツなど先進国は昔から難民を受け入れた歴史が豊富で、先進国が第三世界からの移民を受け入れている理由、移住の理由、移民が受け入れ国に与える影響についての研究が多い。一方、発展途上国は難民を受け入れるはやむを得ないの結果になっていて、他に難民を受け入れている理由についての研究は少ない。トルコは現在、シリア難民の最大受け入れ国であり、積極的な姿勢で難民を受け入れた。本論は先進国ではないトルコが難民を受け入れる理由を判明しておきたい。難民

[1] UNHCR(2019)「Global Trends Forced Dsiplacement In 2018」
[2] UNHCR(2019)「Global Trends Forced Dsiplacement In 2018」により、トルコは最大難民受け入れ国である。

問題の対応について、難民受け入れ国と先進国、また国際社会に示唆を提示しておきたい。

第 3 節　概念の定義

第 1 項　「移民」と「難民」

難民問題を議論するたびに、「移民」と「難民」という言葉がよく混じって使われているのだが、大きな違いがある。分析を始まる前に、まず「移民」と「難民」の定義や概念から、二つの区分を明確したいと思う。

人の移動は、人類誕生以来、現在に至るまでの、ある場所から他の場所まで永続的または一時的な行動である。このような移動は、国境を越えるか否かという判断基準によって、国内移民と国際移民に分類される。近代、特に国家の形成、国境線が明確化したに連れ、国境を超えた国際移民という概念や言葉が現れた。国際的な人の移動はグローバル社会に大きな影響を与えた。

現在、国際移民は法における正式な定義がないが、国連経済社会局（UNDESA）[3]によると、「多くの専門家は移住の理由や法的地位に関係なく、定住国を変更した人々を国際移民とみなすことに同意している。3 カ月から 12 カ月間の移動を短期的または一時的移住、1 年以上にわたる居住国の変更を長期的または恒久移住と呼んで区別するのが一般的」（UNDESA 2016:5）としている。19 世紀に入って国民国家の形成において国境の確定により、国民を登録管理するようになり、移民が法律上明確になった。殖民時代を終えて、ヨーロッパの産業革命の影響による交通手段の発展などにより人口移動が起こった。アメリカは、独立後の国づくりの過程で他国からの移民を大量に受け入れ、最大の移民受け入れ国と言われる。

厳密にいえば、「難民」の言葉は、①難民条約の定義に基づいて難民と認定され者（いわゆる「認定難民」）、②補完的な保護を受けた者、③難民として再定住を認められた者、に限定するのが適切である（墓田 2017:6）。第二世界大戦後、戦争により移民が急増し、難民問題は世界中でもっとも緊急性があることによって、国連加盟国は難民への関心は高くなって、難民基本人権を保障する意識が高まった。1946 年に国際連合人権委員会が設置され、1948 年に「世界人権宣言」が起草され、反対票 0 票で通過し採択された。また、世界一体化の進展に連れ、国家と国家の協調の重要性が明らかになった。難民問題を解決するため、1951 年に「難民の地位に関する条約」が採択された。この難民条約によって、「難民」の定義、権利、法的地位などが定められた。

[3] https://www.worldbank.org/ja/news/press-release/2018/06/14/global-migration-can-be-a-potent-tool-in-the-fight-to-end-poverty-across-the-world-new-report

1951 年の「難民の地位に関する条約」[4]では、「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいると迫害を受けるかあるいは迫害を受けるおそれがあるために他国に逃れた」人々と定義されている。

第 2 項　移住の要因の違いによる分類

「難民」とそれ以外の移住者[5]との第一の違いは、強制移住か否かである（柄谷 2004：71）。「難民」と「移民」の区別は、その要因から判明できる。人の移動は、自発的移動と非自発的移動に分けられる。そして移住はさまざまな形態がある。これによって、「移民」と「難民」の区別はできる。「難民」は、国際的保護の対象になる。「難民」以外の「移住者」は、少なくとも市民的及び政治的権利は守られているという前提だった。つまり、経済的及び社会的権利の侵害による移住は、自発的移住にあたり、国際的保護の対象から外れることになる（柄谷 2004：71）。

滞在時間の点につき、短期的移住の人、例えば短期旅行者も移住と見なす。他には、出稼ぎ労働者、実技研修生、留学生などそれぞれの理由で他の地域まで自発的に移住する人々は自発的移動に捉える。つまり、よりよい生活を過ごす、知識を獲得するため移動する。その理由は自らの地域では生活条件が不十分、教育資源の不足、労働機会の欠如などである。多くの移民は発展途上国から先進国まで移動するのは、途上国の経済発展が遅い、貧困、教育レベルが低いなど資源不足のためであり、いわゆる、経済的な理由は国際移民の主な理由である。すなわち「移民」とは，経済的な理由を背景として自発的な意思によって海外に移住した人々であり、「難民」のような直接的な迫害は存在していない（荻野 2014：48）。ほかは、国際結婚などの移動も含まれている。

一方、非自発的移動は、やむを得ない移動である。住むところはもはや最低水準の生活確保もできず、自身の命の安全を求めるために移動する。このやむを得ない移動は幾つの要因がある。まずは、自然災害、環境問題によって移動する。気候変動や災害と関連つけられる避難がよくある。UNHCR により、「気候変動の恐れがない地域はありませんが、避難を強いられる危険性が最も高いのは、災害が多く、人口密度が高く、十分な準備のための余裕や資源が欠如している国です」と指摘されている[6]。例として

---

[4] https://www.unhcr.org/jp/what_is_refugee　アクセス：2019 年 10 月 3 日

[5]国際移住機関（IOM）によれば、移住者と移民その定義は以下のようなものである。
移民（Emigration） - The act of departing or exiting from one State with a view to settling in another.
移住（Immigration） - A process by which non-nationals move into a country for the purpose of settlement.
「難民」が決定されたと同時に、国際的保護の対象とはならない移住者として、「移民」が誕生した（柄谷 2004：69）。

[6] https://www.unhcr.org/jp/what_is_refugee　アクセス：2019 年 10 月 3 日

は、インド南部のタミル・ナドゥ州とアンドラ・プラデシュ州の洪水によって、180万人の避難民が発生した。さらに、サイクロン・コメンやモンスーンによる洪水によってミャンマーで160万人、インドでは120万人が避難民になった。これらの国々はほとんど発展途上国であり、防災・災害対策に関する対処が不十分であるため、避難民が大量発生した。ここでは、難民の定義:「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいると迫害を受けるかあるいは迫害を受けるおそれがあるために他国に逃れた」により、「気候難民」という言い方は適当ではない。国際移住機関IOM（International Organization for Migration ）によると、こうした災害被災者は「避難民」に属す。

以上に述べたように、「難民」と「移民」は移動の要因によりそれぞれの特徴を持っている。本論は難民を中心として、難民がもたらした影響及びメリットを分析してゆく。

第4節　本研究の流れ

第 1 章では、シリア難民大量発生する根本的原因のシリア戦争を紹介しておきたい。次に、トルコへ流入したシリア難民の現状、全体な状況を紹介する。主要難民受け入れ国として、難民政策や対策（入国条件、支援状況）を整理し、シリア内戦開始から現在までのトルコ難民政策の変化を把握する。

第2章では、難民の影響、難民を受け入れるインパクト、難民受け入れと開発援助の関与性の先行研究を述べる。最後、本論の仮説を説明しておく。

第3章では、二つの部分に分ける。まずは、EU、国際機関UNHCR、日本からのトルコに対する援助を分析する。その中に、それぞれの援助方針、援助額、援助プロジェクトから、トルコがもらえるメリットを見つけ出す。次に、EUとトルコの国際関係から、政治面でトルコがもらえるメリットを議論する。

第4章では、3章の分析結果を基づいて、トルコは難民を受け入れた四つの理由をまとめる。また、開発途上国、援助国、国際社会に示唆を提示しておきたい。

第 1 章　シリア難民危機の実情とトルコにおける難民受け入れ状況

第 1 章では、まず世界中難民の状況を紹介する。シリア難民危機の発生や現在の難民の受け入れ状況を説明する。また、本研究の事例対象であるトルコの難民受け入れ状況や難民保護に関する政策をまとめる。

第 1 節　難民危機

第 1 節では、難民危機の実情を把握しておきたい。シリア内戦の発生、シリア難民危機の全貌をまとめる。また、世界中に難民の状況を全体的に把握する。

第 1 項　シリア難民危機

チュニジェアのジャスミン革命からアラブ世界に波及した大規模反政府デモ騒乱に乗じて、2011 年にはシリア市民の一部が民主社会を求め、学校の壁に革命を求める落書きをした 10 代の若者たちがアサド政権に拘束・拷問されたことで抗議デモが起きた。国内各地域の勢力の利益はそれぞれ異なり、国外政府の参入がさらに複雑化する一方、また国外政府の参入は「テロとの戦い」を理由としているが、その正当性を明確しにくいため、シリア内戦は短期間で内戦終結するのが難しい。内戦の過程においてどちら側でも残虐な攻撃を行ったため、都市部から農村部まで大量なシリア国民が戦争により死傷し、大量な難民が発生して、難民の帰還もなかなか進まない。

第 2 項　世界中の難民状況

現在世界各地で起こっている難民問題の中でも、特に大量の難民や避難民を引き起こしている主な原因が、戦争（内戦）や迫害なのである。紛争や迫害からの難民が世界で増え続け、2018 年 7000 万人を超えた。

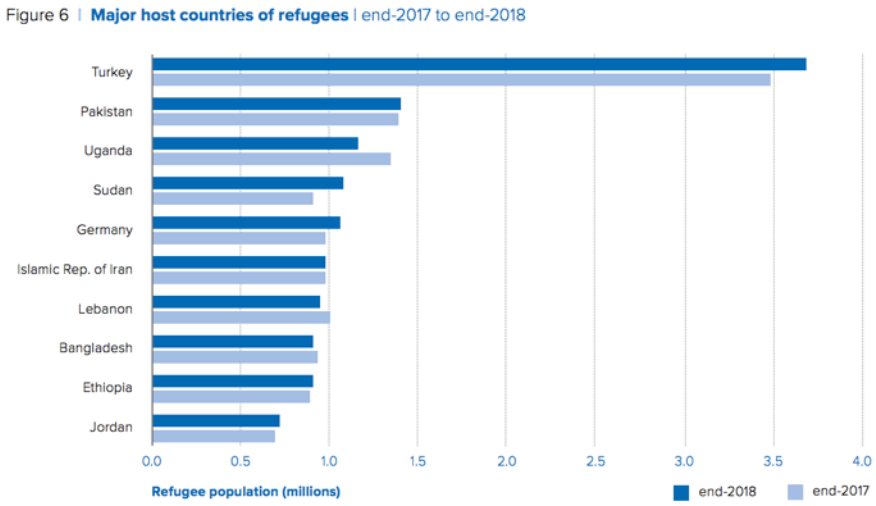
表 1　第二次世界大戦後の難民移動

時間	難民移動	人数（万人）
1945-1950	第二次世界大戦後東欧から西ドイツまで	1,200
1940s	第二次世界大戦中東フィンランドから西フィンランド	43
1993-1994	ブルンジからタンザニアまで	30
1994	ブルンジからタンザニアまで	25
1992-1995	ボスニア・ヘルツェゴビナから周辺国まで	130
2011-現在	シリアから周辺国まで（トルコ, イラク, レバノン, ヨルダン）	390

（出所：Cengiz Bahcekapili1& Buket Cetin1：2015）

国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）によると、紛争や迫害によって移動を強いられた 7080 万人のうち、国内避難民が 4130 万人、難民が 2590 万人、庇護申請者が 350 万人。現時点では、全体の 3 分の 2 以上、67%の難民が 5 カ国に集中し、シリア（670 万人）、アフガニスタン（270 万人）、南スーダン（230 万人）、ミャンマー（110 万人）、ソマリア（90 万人）で発生する。受け入れ国について、トルコは最大の難民受け入れ国で 370 万人が滞在している（4 年連続 1 位）。続いては、パキスタン 140 万人、ウガンダ 120 万人、スーダン 110 万人、ドイツ 110 万人の難民を受け入れた。世界の難民の 84%が開発途上国で受け入れ、先進国は全体のわずか 16%である[7]。

図 1



（出所：UNHCR「Global Trends forced Displacement in 2018」）

実際、難民の五人中 4 人が隣国へ流れて行き、貧しい国の隣国や周辺国は同様に貧しい場合が多い。難民として受け入れられたものの、生活が一向に改善しないという状況が生まれてしまう。これらの国の多くは被援助国であり、自国の国民に対する基本的な社会サービス提供にさえ苦慮している状況で、難民支援は負担になっていく。

現在、シリアは世界中最多の難民発生数国である。アサド政権はシリア政府の腐敗を一掃したが、自らの権力を守るような政治を固める一方で市民の生活を困難にしてきた。戦争においてどちら側も残虐な攻撃を行ったため、都市部から農村部まで大量なシリア国民が戦争により死傷状に陥って大量な難民が発生し、シリア内戦により生じた難民の数は多く、２１世紀最大な人道危機と言える(UNHCR:2019)。560 万人以上のシリア難民が、トルコ、レバノン、ヨルダン、イラク、エジプトの 5 カ国にいる。その内、トルコでは 325 万人以上のシリア難民が登録されており、レバノンでは 100

[7] UNHCR(2019)「Global Trends Forced Dsiplacement In 2018」

万人以上 121、ヨルダンでは 654,500 人、イラクでは 244,000 人、エジプトでは 124,500 人、北アフリカの他の国では 30,000 人以上が登録されている(UNHCR:2019)。トルコはヨーロッパ大陸とアジア大陸にまたがり、中東と欧州の中間エリアとして重要な地政条件を持っている。また、六つの県はシリア国境に接して、15 個の境界出入口はシリア難民の避難路線に便利な条件を提供し、ヨーロッパ諸国へ流入したい難民たちがトルコを短期滞在国として避難している。シリア難民の人口はシリアと国境を接する南東部だけでなく、ヨーロッパに近く経済活動の活発なイスタンブールやイズミールにも集中している。

第 3 項　ヨーロッパの難民流入

2015 年、難民情勢に新たな変化が現れた。トルコ西部国境の管理が緩くなったため、多くの難民がトルコからヨーロッパに国境を越えて入ってきて、移民と難民人数は 88 万 8400 人で、2014 年の 17 倍に達した。

図 2

(出所：Syria: Epicenter of a Deepening Refugee Crisis, Migration into Europe. By esri Map)

トルコからヨーロッパへの 3 つの海路:

1. トルコ西海岸にある都市を起点として、直接海を渡ってギリシャに向かう;
2. トルコのメルスィンからイタリアまで;
3. アンタリアのカスからギリシャのメス島まで。

現在の、黒海を通ってヨーロッパに達し、黒海を越えてルーマニアに到達しようと

する難民もいる。二つ目のルートは道のり最も長く、最も危険である。

また、陸路が 2 本ある。欧州対外国境管理協力機関（European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union）の資料によると、西バルカン路線はマケドニア、セルビアを経てハンガリー、クロアチアに至り、西ヨーロッパに入る。2015 年 9 月、ハンガリーとクロアチアが難民の流入を阻止するため、国境に壁を作った[8]。トルコとブルガリアの国境、あるいはトルコとギリシャ国境を通ってローマに入る。

第 2 節　トルコにおける難民受け入れ状況

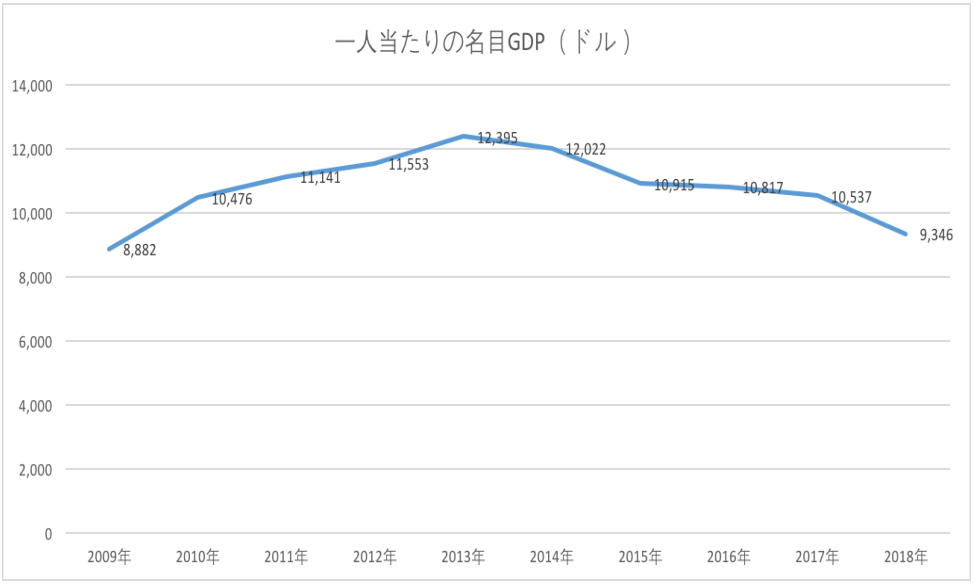
第 2 節では、トルコの難民受け入れ状況と、トルコの難民に対する政策を把握してゆきたい。トルコで滞在している難民の人数、分布をこの節で説明する。また、シリア難民の法的地位について、トルコの政策に基づいて判明しておきたい。

第 1 項　トルコの概況

トルコ統計局（Turkish Statistical Institute）が発表したデータによると、2018 年第 4 半期の国内総生産(GDP)は 2.4%低下し、これは第 3 四半期の萎縮 1.6%に続いて第 2 半期の経済低下となった。2 四半期連続の景気低下は、トルコが 2009 年以来初めて景気後退に陥ったことを示している。2018 年通年では、トルコの GDP は 2.6%と、2017 年の 7.4%を大きく下回っている。特に 2018 年第 4 四半期は、建設業の産出が前年と比べて 8.7%低下、工業産出が 6.4%、家庭消費支出が約 9%低下した。トルコとアメリカの関係悪化の影響により、トルコは為替危機が発生した。昨年通年、トルコリラ対ドル為替レートは 30%下落した。トルコ中央銀行はリラの下落を抑制するため、基準金利を 24%に引き上げさせ、経済活動をさらに下げさせた。リラの大幅安くなるにより、企業外債の返済コストが増加し、倒産を申請する企業も少なくない。トルコは高インフレ問題に直面している。2018 年 10 月の消費価格指数(CPI)は前年同期と比べて 25%上昇し、15 年ぶりの高値を記録した。今年 3 月の CPI は 19.71%と反落しているが、依然として高い。

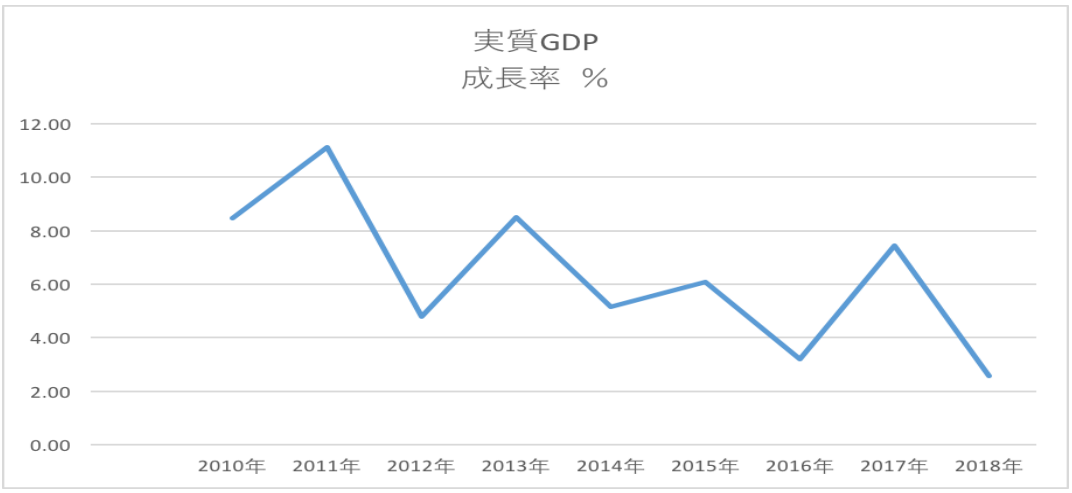
[8] https://frontex.europa.eu/ アクセス：2019 年 12 月 7 日

図 3　トルコ一人当たりの名目 GDP



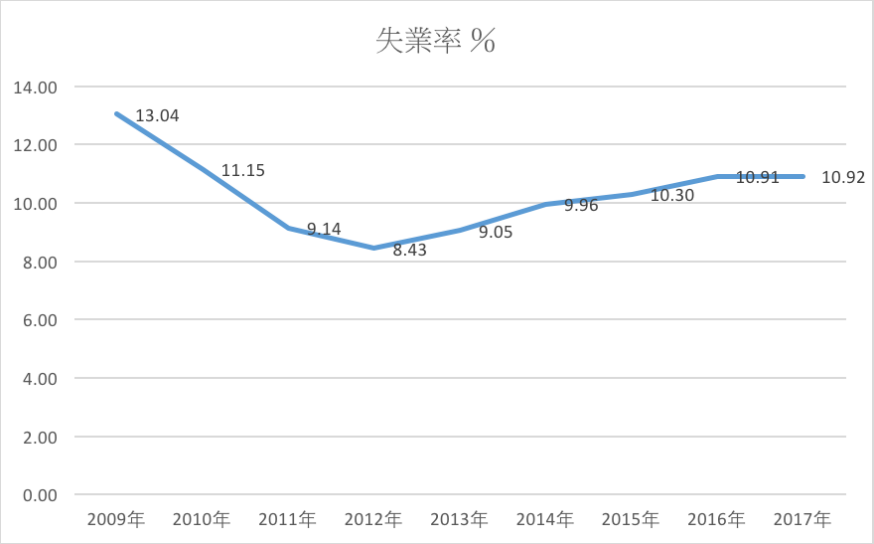
（「World Economic Outlook Database」（2019 年 4 月号、IMF オンライン）により筆者作成）

図 4　トルコ実質 GDP 成長率



（「World Economic Outlook Database」（2019 年 4 月号、IMF オンライン）により筆者作成）

図 5　トルコ国内失業率



（「World Economic Outlook Database」（2019 年 4 月号、IMF オンライン）により筆者作成）

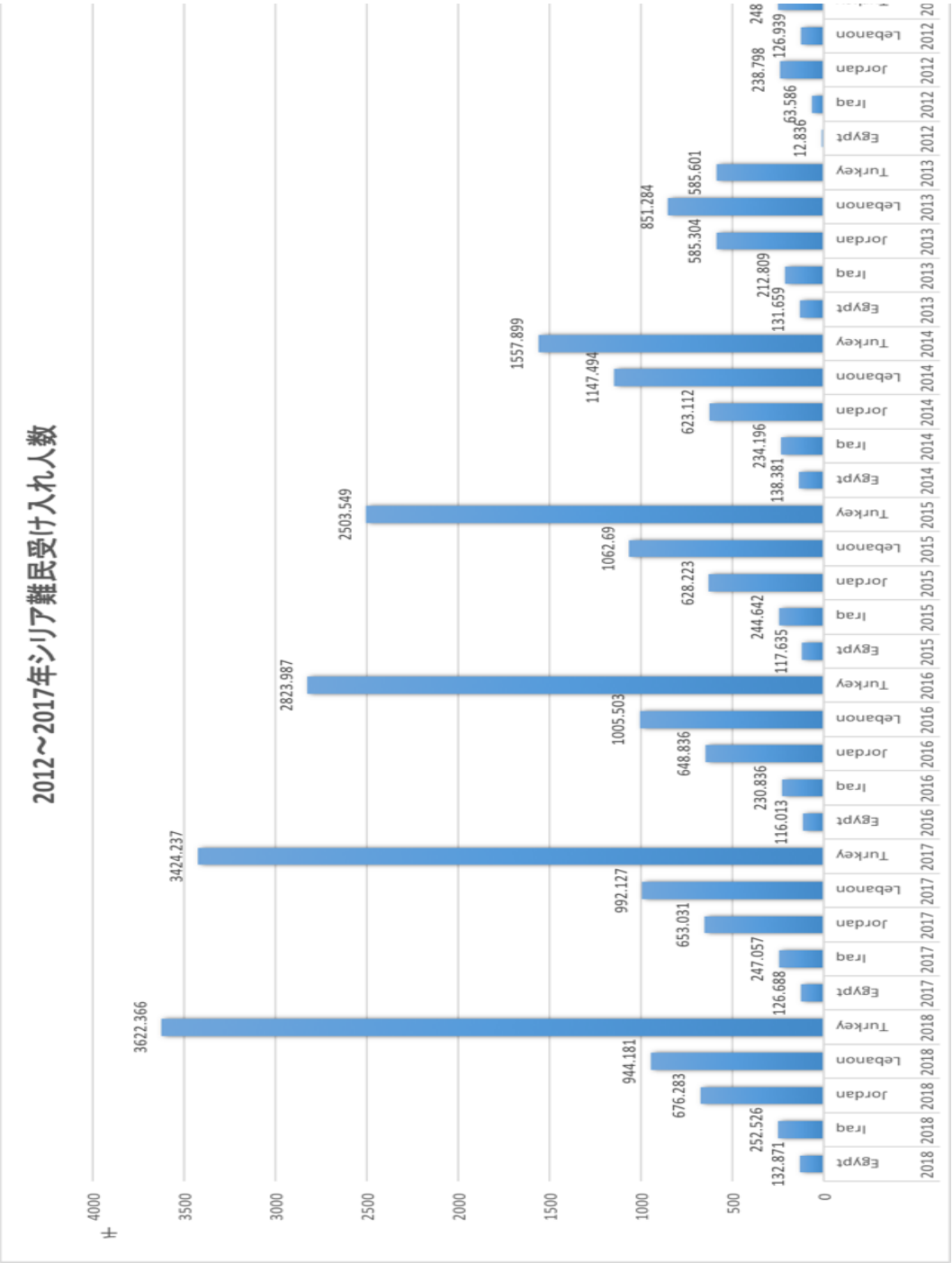
トルコの失業率は 2009 年から 2012 年にかけて年々低下傾向にあるが、2012 年から現在まで上昇傾向にある。実質 GDP 成長率も含めて、2018 年は 2017 年に比べて大幅に低下している。トルコの経済が不安定の状態に陥る。

第 2 項　トルコにおけるシリア難民の概況

トルコのシリア難民危機はシリア内戦と同じくらい長い。最初 252 人のシリア難民が 2011 年 4 月にトルコに到着した。図 6 はシリア周辺国が、2012 年から 2018 年までにシリア難民滞在人数を示す。表により、トルコは 2012 年から現在まで、受け入れた難民人数は一位である。2019 年 11 月の時点でトルコ国内滞在しているシリア難民人数が約 370 万人[9]、現在シリア難民の最大の受け入れ国である。

[9] https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71061 アクセス：2019 年 12 月 21 日

図 6



（UNHCR：https://data2.unhcr.org/en/situations より筆者作成）

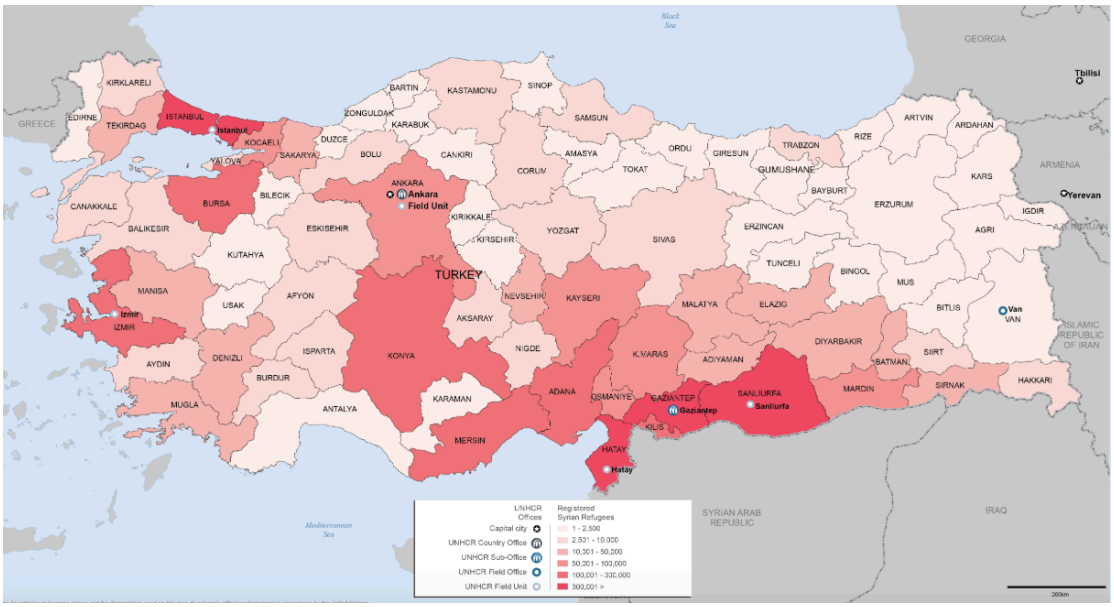
そのうち、すでにトルコで登録した難民は 330 万人を超え、トルコ政府の統計によると、登録完了の難民のうち、女性は総人口の 45.8%、男性は 54.2%である。性別では大きな差が見当たらない。18 歳から 59 歳まで年齢範囲の難民人数は全体の半分[10]を

[10] https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113 アクセス時間：12 月 21 日

以上占めている。男性難民のうち、年齢層 0 歳～4 歳の難民は全体の 8.1%を占め、5 歳～11 歳は 8.3%を占め、12 歳～17 歳は 6.8%を占め、18 歳～59 歳は 29.5%を占め、60 歳以上の男性難民は全体の 1.5%占めている。女性難民の方は、年齢層 0 歳～4 歳の人数は全体の 7.6%を占め、5 歳～11 歳は 7.8%を占め、12 歳～17 歳は 6.0%を占め、18 歳～59 歳は 22.8%を占め、60 歳以上の女性難民は全体の 1.5%占めている[11]。

トルコ東南部にある六つの県はシリア国境に接して、15 個の国境出入口はシリア難民の避難経路に便利な条件を提供している。ヨーロッパ諸国へ流入したい難民たちがトルコを短期滞在国として避難しており、多数のシリア難民は主にトルコの東南部に分布している。難民危機の深刻化につれ、難民のトルコ国内での移動も発生し、他の地域まで拡散した。シリア難民の人口はシリアと国境を接する南東部だけでなく、ヨーロッパに近く経済活動の活発なイスタンブールやイズミールにも集中している。

図 7 トルコ内シリア難民の分布



（出所：UNHCR「Provincial Breakdown Syrian Refugees in Turkey - December 2019」）

多数のシリア難民（3604782 人）はキャンプ外に住んでいて、主にシリア国境に近い都市シャンルウルファ（Şanlıurfa）、ガーズィアンテップ（gaziantep）、ハタイ（hatay）、キリス（ kilis）[12]などトルコの主要都市に集中している。他は、62653 人のシリア人が暮らしている 7 つの臨時宿泊センターもシリア国境に近い地域にある。

[11] https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113 Source - Government of Turkey アクセス時間：2019 年 12 月 21 日

[12] DTM Turkey Migrant Presence Monitoring - Overview of the Situation with Migrants, Quarterly Report | July - August - September 2019 https://reliefweb.int/organization/iom

未登録シリア難民は 300,000～400,000 人ほどが主要都市で暮らしている[13]。難民は最も多くの難民が滞在している都市がイスタンブールだが、イスタンブール市人口の 3.7%に過ぎない。一方、ガーズィアンテップ市人口の 21.4%、シャンルウルファ市人口全体の 22.2%、ハタイ市人口の 27.3%、キリス市人口の 82.2%[14]を占めている。キルス市では、シリア難民の人数がすでに住民の人数を超えていて、難民キャンプ内人数の増加により、キャンプの運営に圧力を加えて、生活環境は悪化しつつある。

第 3 項　トルコの難民保護政策

トルコは移民発生国と認識されていたが、実際にはトルコは移民を受け入れてきた歴史もある。トルコにとって、移民と難民の受け入れは新しい現象ではない。歴史から見ると、オスマン帝国時代から今まで、トルコは大量の難民と移民を受け入れている(Latif,2002)。1980 年代から、トルコは異なる背景を持つ移民を受け入れた（Ahmet,2015)。2013 年にトルコ政府は『外国人及び国際保護法」(Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu：法律 6458 号）を制定した。

第 1 目　シリア戦争開始前

トルコの難民受け入れの歴史はオスマン帝国時代にさかのぼる。14 世紀から 19 世紀後半にかけて、オ スマン帝国はユダヤ人、ハンガリー人、 ポーランド人、カフカス人をはじめとする何百万人もの難民を受け入れてきた（Tugrul：2006)。1923 年、オスマン帝国が消滅して、トルコ共和国が生まれた以来、地理的位置と歴史的文化的要因により、トルコは長い間、重要な難民受け入れ国となってきた。

表 2　トルコの難民受け入れ歴史

時間	難民の移動	難民人数（万人）
1923-1950	ブルガリア, ギリシャ, ユーゴスラビア、ルーマニア	85
1950-1970	ブルガリア、ギリシャ、ユーゴスラビア、ルーマニア	37.2
1971-1986	ブルガリア、ユーゴスラビア、アフガニスタン	12.7
1988	イラン、イラク	5.1
1989	ブルガリア	30
1991	イラク	46
1992-1995	ボスニア・ヘルツェゴビナ	2.5
2011-現在	シリア	360

[13] Turkey’s Syrian Refugees:Defusing Metropolitan Tensions　International Crisis Group Europe Report N° 248 約 11％の未登録シリア難民
[14] https://www.goc.gov.tr/アクセス:2019 年 11 月 30 日

（K.KIRISCI：1991により筆者作成）

1980 年代トルコに入った難民は三つの種類があることが確定できる。このような人的移動の特徴は「条約難民」、近隣中東国家の「国際難民」とブルガリアからきた「国家難民」である（K.KIRISCI：1991）。

第一、トルコ系難民(National Refugee)、すなわちバルカン諸国、東欧諸国から来たトルコ系とトルコ文化を認める難民、例えばギリシャ系ムスリム(1923 ~ 1926 年、約 35 万人[17])、ブルガリア系トルコ人(1950～1951 年、約 15 万 4 人);1989 年、約 31 万人)、旧ユーゴスラビアのムスリム(1946～1970 年、約 18 万 3 千人[18])。

第二、条約難民(Conventional Refugee)、すなわち、ボスニア人(1992～1995 年のボスニア戦争の間、約 3 万人)、アルバニア人(1999 年のコソボ危機、約 2 万人)などの旧ソ連・東欧地域からの難民である。トルコは 1951 年の国連難民条約と 1967 年の難民地位に関する議定書の締約国である。協約によると、トルコは「地理的制限」を留保し、欧州地域からの難民を受け入れという国際的な義務を課している。政府は「一時避難者」の身分を与え、一部の亡命者は第三国に再配置され、他の亡命者は本国に送還された。これらの難民は通常、規模が小さく、多くは西側諸国に再配置され、地域社会に大きな影響を及ぼすことはない。

第三、非条約難民(non-conventional refugees)、欧州地域以外の難民出身で、これらの難民は「客」や「臨時客」の身分が与えられた。1980 年代、難民として、イラクのクルド人(1988 年政府軍とクルド人武装軍事衝突でトルコ入りし、約 65 万人とイランの難民(1979 年のイスラム革命でトルコ入りし、約 100 万人)がいた。難民の規模は大きく、大半は本国に送還され、少数だけが第三国に再配置され、一部はトルコに残っている。

中東情勢の変化に伴い、特にイラク戦争(1980～1988 年)や湾岸戦争(1990～1991 年)が勃発すると、中東難民がトルコに避難を求めるようになり、国の安全に悪影響を及ぼした。1994 年 9 月に「難民申請規則」（閣議決定 94/6169 号）を策定したトルコ政府は非ヨーロッパ難民がトルコの経済と社会発展に与えるマイナスの衝撃を防ぐため、1994 年 11 月「トルコに亡命を希望する外国人のための管理手続きと原則」という行政規則を制定した（Erogu:2015)。その後、トルコ内の庇護希望者はまず難民としての地位を国連難民高等弁務官事務所に認定された後、再び第三国に再配置された。

[17]Kemal Kirisci, (1996)「Refugees of Turkish Origin: Coerced Immigrants to Turkey since 1945」
[18]Kemal Kirisci（1991）「Refugee Movements and Turkey」

第 2 目　シリア戦争開始後

シリア危機の初期に、トルコは「オープンドア政策」に従って難民の入国を歓迎した。すなわち、トルコ政府はシリア難民に「一時的な庇護」を提供した。アサド政権の退陣を外交仲裁で説得しようとしたが、失敗すると「シリア全国委員会」をはじめとする反体制派勢力を公に支持し、シリア問題に積極的に介入した。これと同時に、トルコ政府は施設を整えて難民キャンプの建設に着手し、トルコへの避難を希望する「シリアの兄弟」の受け入れを宣言し、人道主義救援の役割を積極的に果たし、自身の地域の影響力を高めようとした。このような政策は、シリアの衝突に備えた一時的な措置と見ることができる。2011 年 4 月、最初のシリア難民が国境を越えてトルコに入ると、トルコ政府はすぐに国境に近い地域にいわゆる「客営区」を設けた。2011 年 10 月から、トルコ政府は中東全域で唯一、シリア難民の「一時的保護」に同意している国である。2012 年 8 月、トルコ外相だったダウトオール氏は、国連難民高等弁務官に会うとき、トルコがシリア難民を受け入れる上限線は 10 万人だと述べた（望月:2015)。しかし、情勢の発展に伴い、難民の流入量は予想をはるかに上回る。2012 年 11 月から、トルコは規制強化に乗り出した。トルコ政府は、有効な身分証明書を持っていない難民はトルコに入国することができず、緊急時に救助を必要とする人だけが例外的に出国できるようにした。トこのうち、アットメ(Atmeh)、ババール(Bab al Hawa)、サラメ(Bab al-Salame)など国境の河口に近い一時避難所は半永久的な居住地に変わった。

移民と難民庇護の分野では、政策変化ではなく、新しい政策を出したため、『外国人及び国際保護法』(LFIP) は意義を持っている。2013 年 4 月 LFIP 通した前、トルコの難民政策は語れない (N.slı Şirin Öner and Deniz Genç, 2015)。

シリア難民がトルコに到着してから、2013 年にトルコ政府は外来人口について『外国人及び国際保護法』を議会全体会議で通し、大統領に送付した。また、外国人と国際保護法 (LFIP) の第 6458 号法律[20]は 2013 年 4 月 10 日に大統領を批准した。外国人法と国際保護法の条文は三つの部分：外国人、国際保護、移民管理総局が含まれる。これによって、移民管理総局という新しい管理機関が設置された。また、庇護を求め

[20] Article 91 of the Law 6458 regulates;

- the actions to be carried out for the reception of such foreigners into Turkey;
- their stay in Turkey and their rights and obligations;
- their exit from Turkey;
- measures to be taken against mass influxes;
- cooperation and coordination among national and international institutions and organizations;
- determination of the duties and mandate of the central and provincial institutions and organizations

る人と難民の基本権利を守るため制定されたが、「地理的制限」はキープしたままである。「一時保護」と「国際保護」、この二つの政策は難民の管理を解決できなかった。その一、「一時保護」は過渡的な制度である。2015 年初めまで、難民キャンプの外に住むシリア人の大多数は「登録も身元も不明で、引き続き全国各地に移住・分散している」としている。トルコでは 2014 年初めに難民登録制度が始まった。2014 年 10 月 22 日、政府は『一時保護規則』(Geçici Koruma Yönetmeliği：閣議決定 2014/6883 号)を定めた。この規則によって、すべてのシリア難民とシリアからの無国籍難民は「一時保護」を受けられ、合法的な居留権と無料の医療が含まれる基本権利とサービスを持つことができるようになった。庇護を求める人の身分は移民管理総局によって決められ、一時保護が得られる身分証が配布されるが、「一時保護」をもらった難民は「国際保護」を申し込む資格がなくなる。「一時保護規則」は難民問題を解決するための短期的な方法であり、シリア難民の安全と人道主義ニーズを一時的に満たすものである。なぜかというと、「一時保護」の時間制限はすべて政府に決められていて、根本的な解決策にはならないからである。その二、「国際保護」体制の難民身分確認手続きが複雑であり、身分承認されるまでに長い時間がかかる。『外国人および国際保護法』の規定により、「国際保護」をもらえる避難民は三つの形に分けられている。

まずは、1951 年の『難民条約』の難民定義に属し、ヨーロッパ諸国から庇護を求める人である。このような人は難民としての身分と権利を持つ。

二は、1951 年の『難民条約』の難民定義に属し、ヨーロッパ諸国以外の国から庇護を求める「条件付き難民」(Conditional refugees) である。このような人々は、難民の権利を持っている。

三は、『難民条約』の難民定義や「条件付き難民」に合致しないが、帰国したら死刑などの脅威がある、または国内戦争、濫用される暴力が受けられる恐れがある避難民は、補完的保護 (subsidiary protection) な権利を持っている。避難民は権利をもらうために、まず UNHCR で「国際保護」を申し込んで登録する必要がある。その後、また各省庁の移民管理局で再び登録しなければならない。

トルコの難民政策は健全化していないため、一時的保護は正常化、合法化できない可能性が高い。トルコ政府は難民を受け入れるとき、「トルコ系 (Turkish Descent)」を重視する傾向が見当たる。これは冷戦の影響が残っていて、基本的に東欧やソ連からの避難者に保護を提供していた。このような避難者はほぼトルコ系民族だった。2006 年に修正された「移民法」では、トルコ血統、またはテュクル系民族に関係持つ人に限ってトルコで移民、居住、または難民身分をもらえる。歴史な面から見ると、トルコ政府がシリア難民を「お客さん」の位置づけにする理由がわかる。

トルコのシリア難民受け入れ政策の変化からみると、全体的に改善されたいう特徴がある。2011 年の「一時的保護」はシリア難民を「客人 (guest)」として認定され、

トルコ内での基礎的な生活条件をシリア難民に与えられる。だが、法律の面では保護されていない。難民条約のノン・ルフールマン原則により、トルコはシリア難民を強制帰還することはできない。また、シリア内戦の続きによりトルコに入る難民人数の年々上昇につれ、トルコ政府の「一時的保護」の政策はもはや対処できなくなる。2013年制定した『外国人と国際保護法』はトルコに入る庇護希望者（シリア難民だけでなく、他の難民も含まれる）に明確な法律的身分を与えた。それ以外にも、難民管理機関の設置により難民に対する管理体制を整えた。

表 3　難民政策の流れ

	政策	内容
2011 年	「一時的保護」	生活条件の提供；一時的な措置；法律身分なし
2013 年	『外国人と国際保護法』	法律身分あり；難民登録制度；難民管理機関

（筆者作成）

第 2 章　先行研究及び仮説

第 1 節　先行研究

第 1 項　難民の国際影響

シリア内戦によって、大量発生している難民はシリア周辺国だけでなく、国際社会、特にヨーロッパに非常に大きい影響を与えた。西アジア、北アフリカや中東国家の民族分裂、宗教衝突、社会秩序[21]の混乱は現在難民危機の接要因であり、トルコからの庇護を求める難民はヨーロッパ諸国のよりよい経済環境を望んでいて、ヨーロッパ諸国国内に移動する希望が大きいものの、テロの恐れにより国内避難民に反発な感情が激しくなっている一方で、ヨーロッパ諸国は難民に拒否する姿勢である。このように、矛盾の激化しつつ、難民危機の影響が拡大する傾向が見られる。

第 1 目　政治影響

難民が導いた国内社会の不安定、テロの恐れ、難民保護によって発生するコスト、国家安全保障などの理由で難民受け入れに反対する国と、人権保護責任、労働力を獲得できるなどの理由で難民受け入れに積極的に向き合う国の意見は一致していない。また、各国の経済水準、社会福祉、政治、歴史文化伝統で大きな差があることが、難民受け入れの分担についての意見が統一しにくい理由でもある。シェンゲン圏[22]の各成員国は難民認定標準や入国条件それぞれ違い、シェンゲン成員国に一定の国家安全リスクがある。

同時に、テロや安全状況の恐れは EU 同盟国内政治状況にも影響を与える。フランスでは、フランス大統領選挙の第 1 回投票をめぐる最新世論調査で、中道・独立系候補のエマニュエル・マクロン（Emmanuel Macron）前経済相（39）の支持率が、初めて極右政党「国民戦線（FN)」のマリーヌ・ルペン（Marine Le Pen）党首を上回った[23]。イギリスでは、2016 年の EU 脱出国民投票は、移民やテロへの恐れによって影響された[24]。

---

[21] 中東地域の宗教衝突は従来地域不安定の要因であり、経済発展が遅れている中東地域の国々の社会不安定も戦争起こしやすい環境条件を備える。

[22] シェンゲン協定により、ヨーロッパの国家間において国境検査なしで国境を越えることを許可する協定である。

[23] https://www.afpbb.com/articles/-/3120761　アクセス：2020 年 1 月 6 日

[24] ジェトロ（2017）「英国の国民投票に対する各国の反応」投票前日の 6 月 22 日には、「タイムズ」紙に 1,285 社のビジネスリーダーらが残留を支持するレターを投稿するなど、経済面で EU を離脱した場合に発生する悪影響を訴えた。一方で、投票日当日の 23 日に国民統計局（ONS）が、移民の純流入

第 2 目　経済影響

EU 財務危機[25]がまだ解決していない際に、難民の流入はさらに EU 加盟国財政の負担をかけた。ドイツでは、全国全部の州が、難民に服、住まい、食品、医療などの支援を提供する責任を背負っている。難民 1 人当たり約 1 万 2,000 ユーロの推定費用に基づいている。さらに、これは、一部が政府支出によるもので、一部は流動性が制約下にある消費者に転嫁されると考えられる（ジェトロ：2016)。

難民からもたらした EU 諸国に対する経済影響についての研究では、難民受け入れのコストと利益を分析したが、その結果は一致していない。一部の研究[27]では、増加した移民による EU 経済の貢献は短期間のコストより多い。だが、他の研究では、言語、文化などの問題によって移民が EU で労働力になるにはまだ長期的な過程が必要であると指摘されている。今の段階では、必要となるデータは欠けている状態ので、難民の受け入れのコスト収益について量的分析は難しい。

第 2 項　難民を受け入れるインパクト

2011 年から現在に至るまで、360 万人以上を受け入れたトルコでは経済、社会、政治など様々な方面に影響があった。シリア難民危機が勃発した以来、特にヨーロッパの学者たちは難民の流入による影響に関する研究が多くみられる。

トルコはすべての登録難民に無料医療と教育を提供し、難民キャンプを作り「完璧な難民キャンプのモデル」となった。「これらのサービスを提供するために、難民が到着して以来、トルコ政府はすでに 53 億 7000 万ユーロ近くを使い、すべてトルコの財政資源から資金を提供している。経済協力開発機構（OECD）の『トルコ経済報告』（2019）は、2020 年と 2021 年までのトルコの GDP 成長が 3%前後の安定した水準を維持する見通しであることを示している。また、難民を選別し、定着させ、扶養することにはコストがかかるが、シリア難民を最も多く受け入れているトルコでも、このコストは抑えられることが可能であることが証明されている。短期間内、難民の到来が GDP を増加させたのは、難民支援の支出が増加するとともに、消費者と労働者力の数が増加したためである（Valdaru, Asari, Mälksoo:2015)。欧州委員会の「2015 年秋

数は過去最大の 33 万 5,600 人となり英国の総人口が増加した、と発表したこともあり、国民の移民流入増大に対する懸念が増していた。

[25]欧州経済は 2008 年の世界経済危機による落ち込みから緩やかに回復してきていたが、欧州債務危機の顕在化による景況感の急落、財政健全化に向けた各国政府の財政引締め等から需要が減退し、景気の失速傾向が鮮明になっている。

[27] IMF によると、難民の長期的な影響は保護の受給者がどの程度整合しているかにかかっている。IMF や OECD の分析では、移民による経済成長の短期的な活性化効果は GDP の量的指標から導き出されることを指摘しなければならない。移民がヨーロッパ経済の生産性に影響を及ぼすかどうか、またどのように影響を及ぼすかについての国際機関の研究には答えがない。https://inimareng.ee/en/migration-and-demographic-changes-in-estonia-and-europe/the-impact-of-the-refugee-crisis-on-europe-and-estonia/

季経済予測」は、シリアなどからの大量の難民流入について独自の分析を行い、経済への影響を試算した[28]。予測によると、EU への短期的影響の大きさは、加盟国の難民認定の法的規定、難民受け入れ能力、難民の特性などによって異なると予想される。加盟国間で金額にばらつきがあるものの、大半の国では、難民到着に伴う追加的な公共支出は限定的とみられる。例えば、人口当たりの難民の比率が最も高い EU 加盟国のスウェーデンを１つの例とすると、2015 年の財政収支への影響は GDP 比で 0.5%近くに達することが判明した(EC:2015)。ただし、これに伴う経済成長へのプラス効果は、かなり小さいとみられている(EC:2015)。

中長期的に最も重要なのは、労働市場への統合について経済的影響である。財政的な影響は、移民と難民によって異なる傾向にある。労働移民は通常プラス効果が最も大きいと経済協力開発機構（OECD）の『トルコ経済報告』(2019）が指摘した。現在押し寄せている難民の教育水準に関するデータでは、難民の教育水準は比較的低いと考えられる。難民は労働移民と比べ、所有している資格水準よりも低い仕事に就く傾向が強い[29]。難民の賃金は、時間が経てば一般的な水準に追い付く傾向にあるものの、通常は非常に低い水準からスタートする。また、難民は労働市場を変化させている。2014 年末までに、86%のシリア難民が難民キャンプを離れ、主にトルコ・シリア国境に近い省(62%)とイスタンブール(21%)に移住した(IMF:2016)。そこを例にとれば、2014 年実施始めた『外国人と国際保護法』は難民に一時的な保護地位が与えた一方で、現地の公式労働力市場への参入を認める規定は実施されていない。そのため、これまで難民は非正規職で働くしかなかった。彼らが労働参加により、低学歴のトルコ人女性労働者は労働市場から退出し、非公式の農業に従事するようになり、一部の地域では、このグループの就業率と失業率は低下している(Del Carpio, Wagner: 2015)。

Maystadt と Verwimp(2009)は 2008 年にタンザニアで、1993 年のブルンジと 1994 年のルワンダにおける難民の影響を調査した。移民を受け入れた地域では、農業労働者が競争や食料品価格の上昇を訴え、個人経営の農民は安価な労働力の恩恵を受ける一方、農業部門ではない企業が活性化している。また、自営業者の福祉も大きな変化はない。

一方、トルコにおける研究により、難民流入は南部で経済的緊張を引き起こしている。難民が到着した瞬間から、彼らは土地、水、住宅、食料、医療サービスなどの希少な資源を地元住民と資源競争するようになった（UNHCR:1997)。そして時間が経つ

---

[28] EU 統計局（Eurostat）のデータを補完するため、EU や加盟各国に加えて、様々な国際機関のデータの検証に多大な努力が払われているものの、現時点では、こうした難民流入のマクロ経済への影響評価においては、データの有効性と信頼性に問題が残る。（ European Economic Forecast Autumn 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf© European Union, 2015）

[29]くつかの調査では、言語が就労の際の障壁になったり、受け入れ国の国外で以前に得た資格や経験が低く評価されるケースがある。

につれて、彼らそれらの存在は自然資源、教育と衛生施設、エネルギー、交通、社会サービスと就業に対するより大きな需要をもたらしている（UNHCR:1997)。ある地域では多くのシリア人が不法労働しているため、地域住宅保証金が値上がりし、人々がさらに住宅を探しにくくなり、インフレも激しくなっている（UNHCR:1997)。「不法労働者を雇用する企業と、不法労働者を雇用しない企業の間には、不公正な競争がある（Öztürkler：2015)」と指摘した。「現地の人たちは、仕事の機会を奪われたと思っている」という（Öztürkler：2015)。

Bahcekapili1 と Buket Cetin（2015）は一定のマクロ経済変数に基づいて、シリア難民が 7 つの異なる地域[31]への影響を分析した。研究対象となる 7 つの地域では、シリア難民が到着すると、すべての地域の人の国内移動比率が上昇し、外国貿易のバランスが改善された。また、研究によると、シリア難民を受け入れた研究対象地域の失業率はトルコ平均より高いことが明らかにされている(Bahcekapili1、Cetin:2015)。

これらの研究では、難民を受け入れたトルコの経済は大きな影響を受けていないことが示されているが、難民を大量に受け入れた地域では、現地失業率の上昇などの影響が生まれたことが判明している。

保護もらった難民は、雇用市場への統合が低い場合が多いため、国家財政収入への貢献度は、EU 諸国に就職した移民よりも低いことが、これまでの経験から明らかになっている(Liebig,Mo：2013)。労働市場への参加率は上がったが、参加の速度は遅い。それはいくつかの要因によって阻害されている。つまり、難民は、他の移民者より教育程度が低く、公用語を話さない場合が多いからである。また、難民は強制的な移動により創傷的な経歴が持つため、難民は、往々にして心理的な病気を患っていることが多い(Steel et al：2009)。難民は受け入れ国の労働市場に参入することはさらに難しく、彼らの受け入れ国に対する「貢献」は移民に追い抜かれている。他方で北欧諸国のように、難民が移民の大部分を占める国では、長い間社会的支援に依存する可能性があることが示されている(Ekberg：2006)。

大規模な難民はトルコの就職、社会安定、経済的圧力などに一連の挑戦をもたらしている。就業の面では、シリア難民の半分は教育レベルが低い未成年者であり、言語の壁もある。彼らは生計を立てるために、労働条件が悪く、賃金も低い仕事を受けることができる。これは労働市場全体の敷居を下げ、賃金水準を下げた。特に難民が集中している東南省では、難民が地元住民の就職に大きな競争圧力をかけている。中東戦略研究センター(Center for Middle east Strategic Studies)は、シリア難民のトルコへの影響を分析した詳細な研究報告書を発表した。報告によると、難民キャンプは南部で経済的緊張を引き起こしており、そこでは多くのシリア人が非正規経済の中

[31]対象地域：Şanlıurfa-Diyarbakır (SD), Adıyaman and Kilis (GAK), Hatay, Kahramanmaraş and Osmaniye (HKO), Mardin, Batman, Şırnak and Siirt (MBSS), Adana and Mersin (AM), Konya and Karaman (KK), and Malatya, Elazığ, Bingöl and Tunceli (MEBT).

で不法に働いている。住宅保証金が値上がりし、人々が住宅を探しにくくなり、インフレも激しくなっている。公共サービスでは難民の数が急増し、トルコ国民が被害を受けている（Menekse：2014)。東南省では、公共サービスの奪い合いが発生し、特に医療方面の資源不足問題が深刻になる（Menekse：2014)。キリス州の場合、難民は地域固有の医療サービスの 3%しか受けていないなかで、政府は難民のための病院を設立し、住民の生活に影響を及ぼしている[32]。

難民を受け入れる最大の課題は経済ではなく社会的・政治的なものである（Cassidy：2015)。とすれば、人種や民族の違いが問題になりうる。集団間には伝統的な敵意が存在するかもしれない。そうでなくても、言語または文化によるコミュニケーションや理解の失敗は深刻な障害となる。場合によっては、難民集団の存在は、その地域の人口構造のバランスに影響を与え、紛争を激化させるであろう（UNHCR:1997)。一方、難民が地元の人々と同じ文化的および言語的グループの出身である場合、彼らの状況に対する認識と同情が生まれうる（UNHCR:1997)。場合によっては、一つの（民族）難民グループの存在により、地元住民の民族的バランスが乱れられ、紛争が悪化するかもしれない。また、難民が一般的な安全保障問題、特に犯罪率、盗難、殺人などを増加させていると広く訴えられている。難民の存在は、その地域の人種と宗派のバランスを変化させている。たとえば、キリスのアラブ人人口は以前 1%にも満たなかったが、今は 59%にまで増えた（Chopra：2015)。

第 3 項　難民受け入れと開発援助の関与性

Ugolor と Atakpu（2018）はサブサハラアフリカに対する開発援助と人道支援の分配と相互影響を議論した。援助国の難民受け入れのための ODA の実質的な支出は 27.5%増加して、政府支援総額の 10.8%に該当し、2015 年の 9.2%、2014 年の 4.8%より高い数値である。また、新しい援助方針は、より幅広い平和と安全活動が含まれる。2016 年に開催された経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）のハイレベル会議において、各政府は、より広範な平和と安全活動を新しい ODA 規則として同意した(Young:2016)。また、難民が社会に復帰するサポートは、移住者が生活を再建する際に直面する大きな問題を解決するために重要である。コミュニティの受容とその吸収力の観点から社会への再融合も考えなければならない。

また、国際政治において、難民流動の予防と長期難民情勢の停止はすでに第一の発展と外交政策目標の優先事項になっているが、二国間援助国政府はこれまでこれらの

[32] http://foreignpolicy.org.tr/syrians-in-turkey-from-emergency-aid-policies-to-integration-policies/

目標を実施するのはかなり遅い(UNHCR：2006)。Czaika と Mayer(2018)は、国内の人的移動または西側諸国への庇護を求める者の流動が、援助を受ける国の二国間援助のモデルに重大な影響を及ぼすかどうかを分析し、援助の配分の決定要因とドナー間の差異を測定する。そこから 3 つの結果が見つけられた：

第一に、ドナー国は内部と外部の庇護希望者を区別する。すなわち、国境を越えた難民の流出は、出身国内の庇護希望者よりも、ドナー国の反応を引き起こす。

第二に、国境を越えた難民の流れは、世界中の難民を多数収容しているにもかかわらず、難民発生国(近隣の)第一の受け入れ国により多くの援助を引きつけた。

第三に、難民の身分を求めて直接西側の援助国に到着した難民の流れは、より大規模な援助を引き起こした。

第 2 節　仮説

シリア難民はトルコの経済、政治、社会文化などに影響を与えている。その中で経済的な影響については諸説があり、一部の研究ではトルコが難民を受け入れた後も経済発展は大きな影響を受けず、GDPは依然として上昇傾向にあると指摘されている。つまり、シリア難民はトルコ経済に活力を与えているといえる。そのうち、上昇傾向が最も高いのは食品や住宅、輸送コストである[33]。

シリア難民は労働力資源を豊富にし,社会的労働コストを低くした。法的制限のため、一部の難民は政府から仕事の許可を得ることができず、不法労働を通じて収入を得なければならない。事業主はこれらの賃金水準の安いシリア人労働者を雇用する傾向が強く、一部の非技術労働者の地元住民は失業しているため、このような現象は国境地帯の州で特に顕著である。また、大量の難民が流入することによる人口構造の変化、宗派間の闘争などにより、地域社会が不安定になるといったなどの問題もある。難民の多くは、暮らし向きが悪く、都会の難民が集まっているところに住んでいる。援助が不足していて、難民が失業や貧乏の状態で犯罪に参加する可能性が高くなっている（UNHCR:1997)。青少年はこのような環境の下で成長し、十分な教育と配慮が欠け、主流社会から離れ、一連の社会問題を派生する。安全保障への懸念がトルコ国民の間で広がっている。難民の増加は地元の人々の不安を引き起こし、まともな労働機会を得られない難民は社会動乱を引き起こす（UNHCR:1997)。例

[33] “Turkey Inflation Rate”，Trading Economics　http: / /www. tradingeconomics. com/turkey / inflation-cpi,2016-05-24; “Turkey Consumer Price Index (CPI) ”，Trading Economics，http: / /www. tradingeconomics. com/turkey /consumer –price-index-cpi，2016-07-04.

えば、窃盗、強盗、強姦、売春などの問題である。トルコの場合は、特に注目すべきことは宗派闘争である。ハタイ県(Hatay)を例として、県内人口は約150万人で、このうちシリアのアサド政権を支持するアラウィ派のムスリムはスンニ派とほぼ同数である。しかし、大量のスンニ派シリア難民による宗派人口の変化が宗派間の緊張を高めている。これまでの研究では、難民受け入れの各方面の影響を表明し、難民受け入れの利害も評価されてきた。だが、トルコが難民を受け入れた理由については議論する文献は少ない。

トルコが受け入れていたのは、トルコ系やテュルク文化と連携した難民だったので、難民受け入れの歴史があったトルコとしても難民について具体的な政策は、シリア難民危機をきっかけとする2013年の法律が最初である。理論によると、移民は本来、受入国に経済、労働力などをもたらす。しかし、シリア難民は分類上予想外の難民であり、難民の最大の移動要因は安全である。現在、難民を受け入れている国の多くは発展途上国であり、先進国が第三世界からの移民を受け入れている理由、移住の理由、移民が受け入れ国に与える影響についての研究が多いが、発展途上国が大量の難民を受け入れている理由についての研究は少ない。各国の援助を受けている途上国として、難民を受け入れることから短期的に大量な人道支援資金を得て、自国の発展を助けることができるだろうか。そこで、第3章では、トルコ全体に対する支援金額、支援分野、プロジェクトについて、国家として日本、EU、国際機関-UNHCRによる比較分析を行い、難民を受け入れるにより自国の発展を助けることを実証していく。

また、トルコが難民を受け入れた初期の変化を踏まえて、トルコが難民を受け入れた理由を分析し、トルコと EU の関係における国際政治の視点から、(客観的理由を含め) トルコが難民を受け入れる動機を考察した。

第 3 章　難民がもたらした援助

2013 年トルコ政府は国際社会に人道支援の呼び声を出した。それから、EU、世界各国から人道支援をもらった。本章では、EU、UNHCR、日本のトルコに対する難民援助について議論する。次に、トルコと EU の交渉について議論する。

第 1 節　トルコに対する難民援助

本節では,トルコがもらった援助について分析する。主に援助方針、援助の金額、援助の重点部分から検討してゆく。

第 1 項　EU のトルコに対する難民援助

2011 年にシリアで内戦が勃発した後、シリア人は戦乱から逃れ始め、北部のトルコや南部のレバノン、ヨルダンなどが難民の重要な避難国となった。しかし、トルコ内の難民はトルコを足がかりにヨーロッパへの旅を続けている。本論第 1 章に書いたトルコの難民政策では、トルコは条件に合った非欧州難民だけを「一時避難者」としての地位を認め、移民を永久に定着させないこととしている。トルコは、難民出身国のシリアと国境を接している一方、EU 諸国のギリシャと接しているという独特な地理的位置が加わることで、難民はトルコをヨーロッパ進出の足がかりとして選択した。すなわち、トルコの地理位置によって、多くの難民初の受け入れ国となった。庇護を求める人々がかつてなく大量に押し寄せたため、国内では現在 400 万人以上の難民(うち 360 万人はシリア人)が収容されている。そこで EU により、トルコの難民保護に対する努力を称賛し、トルコに人道的支援と開発援助を提供する（EU:2016)。2015 年 11 月にはトルコ・エーゲ海経由で欧州に向けた大量の難民流入を食い止めるため、2015 年 11 月に「EU・トルコ共同行動計画（Joint Action Plan with Turkey)」が策定された。翌 2016 年 3 月に「EU・トルコ声明」により、EU が費用を負担し難民をトルコに送還することなどを定めると、トルコ･エーゲ海経由の難民流入は激減した[34]。

第 1 目　難民支援方針

2016 年 3 月 18 日の「EU・トルコ声明[35]」は、EU のトルコに対する難民支援の戦略

[34]林 秀毅「欧州の反グローバリズムをどう考えるか」(「統計」2017 年 12 月号、日本統計協会)
[35] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/アクセス：2019 年 11 月 26 日 具体的な内容は以下になる：

核心である(Slominski, Trauner 2017)。「EU・トルコ声明」は、ノン・ルフールマン原則を含むヨーロッパと国際人権準則を公式に認めている。この合意は、欧州委員会議長によって 2016 年 3 月 15 日から 16 日にかけて欧州理事会(European Council)に提出され、以下の 6 つの中核的な要素を含んで 2016 年末までに実施された。以下にその合意内容を記す（Seeberg:2016)。

1. ギリシャ諸島まできた（経済移民と庇護を求める者の）非正規移民をトルコまで送還する;
2. トルコがギリシャ諸島から難民を再度受け入れされる毎に、シリア人がトルコから EU に再定住する;
3. EU とトルコのビザ自由化のロードマップを加速する;
4. トルコ難民基金を通じて EU のトルコに対する援助資金の支払いを加速し、増加する;
5. トルコの交渉参加のため新しい段階の準備を加速する;
6. 人道主義条件の改善に協力する。

難民支援に関する内容は主に難民がヨーロッパへの流入の継続を防ぐことにある。トルコにとって、第 3、4、5、6 項はトルコがもらえる利益である。ビザの緩和と EU 加盟交渉の再開は、トルコの経済発展に役立つ。だが、ビザの緩和は条件がある。トルコ人が「シェンゲン区」でビザ免除を受けるためには 72 項目の基準を満たさなければならないが、トルコ側は基準を達成するために何の約束もしていない(沈:2016)。

1) All new irregular migrants crossing from Turkey into Greek islands as from 20 March 2016 will be returned to Turkey. This will take place in full accordance with EU and international law, thus excluding any kind of collective expulsion.
2) For every Syrian being returned to Turkey from Greek islands, another Syrian will be resettled from Turkey to the EU taking into account the UN Vulnerability Criteria.
3) Turkey will take any necessary measures to prevent new sea or land routes for illegal migration opening from Turkey to the EU, and will cooperate with neighbouring states as well as the EU to this effect.
4) Once irregular crossings between Turkey and the EU are ending or at least have been substantially and sustainably reduced, a Voluntary Humanitarian Admission Scheme will be activated. EU Member States will contribute on a voluntary basis to this scheme.
5) The fulfilment of the visa liberalisation roadmap will be accelerated vis-à-vis all participating Member States with a view to lifting the visa requirements for Turkish citizens at the latest by the end of June 2016, provided that all benchmarks have been met.
6) The EU, in close cooperation with Turkey, will further speed up the disbursement of the initially allocated 3 billion euros under the Facility for Refugees in Turkey and ensure funding of further projects for persons under temporary protection identified with swift input from Turkey before the end of March.
7) The EU and Turkey welcomed the ongoing work on the upgrading of the Customs Union.
8) The EU and Turkey reconfirmed their commitment to re-energise the accession process as set out in their joint statement of 29 November 2015.
9) The EU and its Member States will work with Turkey in any joint endeavour to improve humanitarian conditions inside Syria, in particular in certain areas near the Turkish border which would allow for the local population and refugees to live in areas which will be more safe.

第 2 目　援助資金およびプロジェクト

EU 難民基金の人道主義と開発援助に関する総予算は 60 億ユーロ、そのうち 2016 から～2017 年に 30 億ユーロ、2018 から～2019 年の 30 億ユーロに分けられる[37]。2016 年から 2017 年までの 30 億ユーロの資金はすべて契約の内容である。

そのうち 22 億 7000 万ユーロがすでに支払われている。そして 2018 年から 2019 年までに 29 億ユーロ以上をコミットし、13 億ユーロ以上の契約を締結した。2 つの金額を合わせて、すべての運営資金は 42 億ユーロの契約と 27 億ユーロの支出を約束したのである[38]。

表 4　EU 援助金の詳細

	EU	加盟国	合計
2016-2017	10	20	30
2018-2019	20	10.24	30.24

（億ユーロ）

「EU Facility for Refugees in Turkey List of projects committed/decided, contracted, disbursed」のデータにより筆者作成)

EU 難民基金(EU Facility for Refugees in Turkey)は EU 加盟国の呼びかけ[39]に応えて建てられた。同基金は総額 60 億ユーロの資金を管理しており、2 つに分けて支援を行う。資金の第一部分は、遅くとも 2021 年までにプロジェクトを支援するために使われる(多数のプロジェクトは早期に完了する)。第二部分は、多数のプロジェクトは早期に完了するのだが、遅くとも 2025 年までに運行されるプロジェクトの支援(多数のプロジェクトは早期に完了する)に使われる。最初の資金は EU 予算から 10 億ユーロ、さらに加盟国から 20 億ユーロを調達した。第二部分については、EU の予算は 20 億ユーロ、加盟国は 10 億 24 ユーロを提供している。EU の 2016 年から 2017 年予算の 10 億ユーロのうち、2016 年には 2 億 5000 万ユーロ、2017 年には 7 億 5000 万ユーロが投入された。EU の 2018 年の予算 20 億ユーロのうち、5 億 5000 万ユーロが 2018 年に調達され、残りは 2019 年に調達される[40]。加盟国は 2016 年に 6 億 7700 万ユーロ、2017 年に 8 億 4700 万ユーロ、2018 年に 3 億 9600 万ユーロを基金に供給し

[37] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf アクセス：2019 年 12 月 1 日

[38] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf アクセス：2019 年 12 月 1 日

[39] トルコ内の難民に大量の追加資金を提供するよう呼びかけている。

[40] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf アクセス：2019 年 12 月 1 日

ており、残りの 8000 万ユーロは 2019 年に支払われる[41]。第二部分の金額について、加盟国は 2018 年に 6800 万ユーロを提供し、残りの金額は 2019 年から 2023 年にかけて支払う予定である。資金援助は人道支援と開発援助の二つの部分に分けられる。それぞれのプロジェクト件数、分野、援助額をまとめて分析する。

資金の用途を下図表に示す。

表 5 第一部分（2016-2017）人道支援プロジェクト詳細

セクター	件数	契約金額(€)	支出純額(€)
保護	15	169,869,670	149,964,828
保健	17	78,633,478	72,727,118
基本需要	8	1,057,048,507	1,024,548,507
行政	1	6,594,415	6,089,226
技術	1	8,723,330	7,892,136
教育	4	57,488,941	57,488,941
合計	46	1,382,849,342	1,321,410,756

（「EU Facility for Refugees in Turkey List of projects committed/decided, contracted, disbursed」のデータにより筆者作成）

表 6 第一部分（2016-2017）開発援助プロジェクト詳細

セクター	件数	契約金額(€)	支出純額(€)
社会経済支援	10	247,217,168	243,373,082
教育	10	845,210,644	579,790,766
保健	5	433,899,356	272,510,495
行政	1	15,970,084	12,105,170
移住管理	2	80,000,000	74,000,000
評価[42]	1	10,547,590	3,797,253
合計	28[43]	1,599,517,674	1,046,286,692

（「EU Facility for Refugees in Turkey List of projects committed/decided, contracted, disbursed」のデータにより筆者作成）

[41] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf アクセス：2019 年 12 月 1 日

[42]モニタリング、評価、審査、コミュニケーション Monitoring and Evaluation, Audit, Communication

[43]一つのプロジェクトは何個のセクターが含める場合がある。

表 7 第二部分（2018-2019）人道支援プロジェクト詳細

セクター	件数	契約金額(€)	支出純額(€)
保護	13	68,900,000	45,430,000
保健	3	19,900,000	10,830,601
基本需要	2	851,000,000	333,500,000
行政	1	290,000	206,789
技術	1	1,950,127	715,737
教育	3	80,000,000	24,000,000
合計	23	1,022,040,127	414,683,127

（「EU Facility for Refugees in Turkey List of projects committed/decided, contracted, disbursed」のデータにより筆者作成）

表 8 第二部分（2018-2019）開発援助プロジェクト詳細

セクター	件数	契約金額(€)	支出純額(€)
保健・保護・社会経済支援・市政インフラに関する特別措置	1	0	0
教育	2	500,000,000	144,577,154
行政	1	0	0
移住管理	1	210,000	141,977
合計	5	500,210,000	144.719.131

（「EU Facility for Refugees in Turkey List of projects committed/decided,contracted, disbursed」のデータにより筆者作成）

以上が各プロジェクトの内訳である。2016 年から 2019 年トルコに対する難民に関する援助プロジェクトは合計 102 件である。プロジェクトはそれぞれ援助分野が定められており、人道支援プロジェクトの合計は 69 件、開発援助プロジェクトの合計は 33 件、総支出純額は 559,402,258 ユーロである。人道支援プロジェクトの支出純額は全体の 55%を占め、開発援助プロジェクトは 45%を占めていることがわかった。このデータから、EU のトルコに対する難民支援は難民の基本生活、安全などだけでなく、受け入れ地域の受け入れ能力への支援もほぼ半分に占めている。EU の難民援助は難

民だけでなく、トルコ地域の受容能力も支援している。

保護分野のプロジェクトは、プロジェクト総件数の 28%を占め、人道支援プロジェクトの 40%に及び、支出純額は全体支出純額の 8%を占めている。援助内容には、主にトルコ南東部の難民に緊急の保護と回復能力を提供し、難民流入が現地人口に及ぼす影響とリスクを減らすことなどが含まれている(EU:2019)。これ見ると、難民に対する保護は支援の重点分野ではないことが言える。

保健分野のプロジェクトは、プロジェクト総件数の 25%、人道支援プロジェクトの 29%、また、開発援助の 27%をそれぞれ占めている。支出純額は全体支出純額の 15%を占めている。援助内容はトルコでの難民や移民のための保健、医療サービスを提供する、トルコ南部で最も脆弱な難民の命を救うための衛生保健と環境保護を提供するなどである。開発援助のうち、シリアの衛生関係者の能力を増加させ、難民と影響を受けるコミュニティを改善し、質の高い公平な衛生保健の機会を得られることを目的とするプロジェクトもある。また、トルコの衛生保健システムを支援することによって難民の健康状態を改善し、一次と二次の衛生保健サービスの獲得と獲得を確保することを目的としている。同施設はまた、難民危機の最初の数年間、一次保健を確保し、専門医療サービスの供給の空白を埋める人道主義組織を支援しており、特に出産年齢の女性と 5 歳以下の子供に無料で保健サービスが提供されている。この部分も、難民の安全に対する援助である。中にもトルコの衛生保健システムへの支援が含まれている。このような内容は、単純な医療物資など人道支援だけでなく、現地の医療水準を上昇する可能性がある。

続いて、教育分野についてはプロジェクト総件数の 19%を占め、人道支援プロジェクト総件数の 10%を占めているが、開発援助プロジェクト総件数の 36%を占めている。支出純額から見ると、全体の支出純額のうち教育分野は 34%を占めている。援助内容を見ると、難民児童の国家教育システムへの編入を支援すること、トルコの脆弱な難民の子供たちの入学を支援すること、非正規教育を受ける機会を増やすこと、トルコの脆弱な難民の子供たちが正規教育にアクセスさせるなどがある。また、開発援助プロジェクトのうち、シリア難民が集中している省に新しい学校を建て、整備するプロジェクトもあった。教育プロジェクトは全ての難民に教育を受ける機会を提供し、トルコの教育システム内にいるシリアの学生に有利な学習環境を提供している。また、教育者の教育と就業に関するプロジェクトも含まれている。例えば、アラビア語のカリキュラムを作ること、トルコ語とアラビア語の授業を提供する、補習や補習授業は条件付き教育現金移転支払の内容が含まれている。他、高等教育奨学金、非正規教育課程と家庭ベースの幼児教育課程も支援の内容になっている。教育施設に関するは、新しい学校の建設と既存の学校の設備を改善させることも支援している[44]。シリア難

[44] EU(2018)「THE FACILITY RESULTS FRAMEWORK MONITORING REPORT」

民の半数は教育を受けている未成年者であり、まずは教育を受けられることを保証している。しかし、難民が殺到し、難民受け入れ地域の教育資源が緊張している。そのため、教育分野の支援に学校の新設や教育施設の追加が行われた。これらは難民によって発展した教育条件であり,現地の教育条件を向上させているといえる。

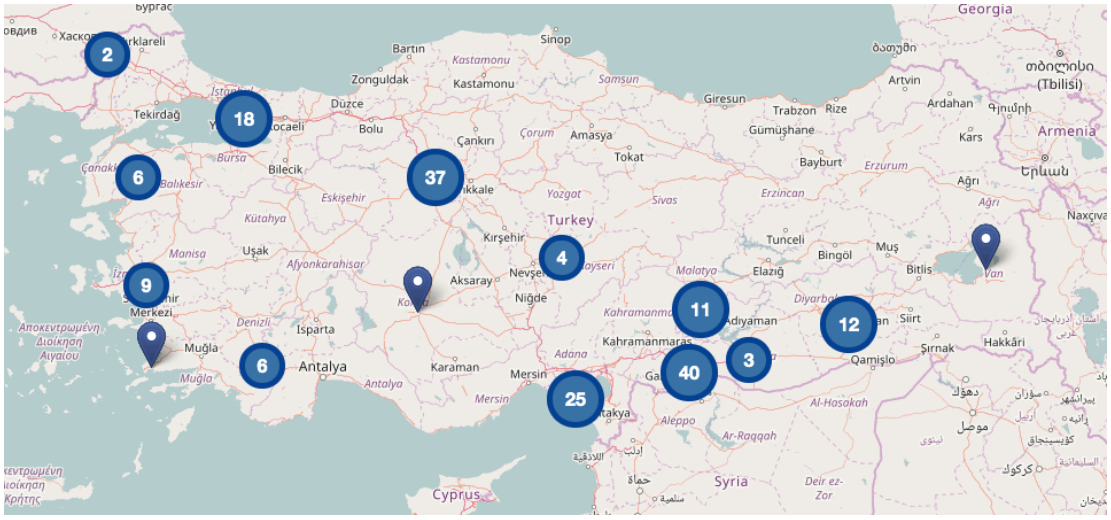
他の分野のプロジェクトの内容も紹介していこう。移住管理（Migration management）への支援では、トルコ沿岸警備隊の捜索能力の向上にもつながった[45]。2018 年には、6 隻の救命ボートが引き渡され、1081 人のトルコ沿岸警備隊が人道主義訓練を受けた。社会経済支援（Socio-economic Support）部分の主な目的は、難民の社会経済状況の改善のために、まず、最も脆弱な難民の安全と最も基本的な生活条件、すなわち基本的ニーズの支援を提供することである。次に、難民が正式な就労機会を獲得し、起業技能を発展させる機会を増やすことを支援する。もう一つの目標は、社会的凝集力は難民と地域社会の経済的繁栄の要な鍵であるため、この優先領域の下での難民のトルコ社会への社会的融合を強化することである[46]。具体的な支援内容は、例えば現金の移転といった社会的支援を提供することが含まれ、職業教育及び訓練の提供、創業研修プログラム、言語生活技能訓練、積極的な労働力市場プランと就業サービス(例えば、技能評価、求職支援、コンサルティング、転職)を確立する。仕事が見つからない難民は収入がないため、トルコで自立することがなかなかできない。難民の就職問題を解決することも重要だ。難民に対する EU の支援には、技術訓練や言語学習が含まれて、難民が労働力になれるようにコストの一部を負担している。

また、各プロジェクトの実施地域から見ると、プロジェクトが行われている多くは難民が最も集中している県である。

[45] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/com_2019_174_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_1016762.pdf アクセス：2019 年 12 月 20 日

[46]https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/com_2019_174_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_1016762.pdf アクセス：2019 年 12 月 20 日

図 8　プロジェクトの実行地域



（出所：official website of the European Union）

このように、トルコに対する EU の支援の中で、まず難民の生活の安全と基本的な生活保障を確保するために、医療施設を設備改善し、現金で生活補助金を支給することなどが挙げられる。教育を受ける年齢層がトルコの教育システムに組み込まれるよう、語学学習を支援するプログラムもある。トルコが受け取った莫大な支援金は、大半がシリアとの国境地帯に使われており、第 1 章で示した他の主要難民受け入れ都市に集中している。これらの地域は、難民のため医療や教育などの社会インフラが発展する機会を得た。一方、シリア難民をトルコ国内に安定させるため、難民を労働力に転化させ、職業訓練を提供している。しかし、UNHCR(2018)によると、難民が労働力に転換するまでには時間がかかり、シリア戦争が終われば難民がシリアに帰還する可能性が高く、労働力転換の途中で失業率が上昇するなどマイナスの影響が出ている。難民が労働力になってトルコ経済に貢献できるかどうかは現時点でまだ断言できない。

第 2 項　UNHCR のトルコに対する難民援助

第 1 目　難民支援方針

国連難民高等弁務官事務所(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)は、第 2 次世界大戦後、国連総会によりジュネーブ総部を置いて設立され、難民高等弁務官事務所は、国連の委託を受けて、世界規模で難民を保護するための国際行動の指導と調整を担当していることは周知のことである。1951 年の「難民条約」と 1967 年の「難民議定書」の実行者である UNHCR は、難民の基本的権利を保護することを第一目標とし、最終的な目標は難民が平和な環境の中で生活を再建でき

るように助けることである。現在、UNHCR は、難民の大規模な流動現象に、自発的な送還、再定住、受け入れ国への溶け込みの 3 つの方法メカニズムで対応しているが、持続的な解決方法を見つけて、世界各地の何百万もの流浪者が尊厳を持ち、安全に生活を再建できるようにすることは UNHCR の仕事の核心部分である。最近のここ数十年、伝統的な解決方法は―自発的に送還し、現地社会に溶け込んだり、第三国に再定住したりすることによって、もはや直接的な解決方法ではなかった。そこで自発的に送還する、現地社会に溶け込む、第三国に再定住の需要を満たすために、新たな枠組みを作る。

2018 年に UNHCR が発表した報告により、4 つの核心[47]目標が定められた：

1）難民を受け入れる圧力を軽減する；
2）難民の自立能力を高める；
3）より多くの人が第三国の解決方法を選択できるようにする；
4）難民発生国における安全と尊厳性の回復に有利な条件の創造を支援する；

UNHCR がリードしている 3RP「シリア周辺地域・難民・回復計画」（The Regional Refugee and Resilience Plan：以下、3RP と記す）は、シリア周辺地域における支援のあり方に戦略的な転換を求めている。この計画は、緊急人道支援と受け入れコミュニティの回復を支援する長期プログラムを含むものであり、約 600 万人への直接的な支援を実現するために 550 億米ドルの資金を求めている[48]。

3RP における難民支援の分野では、食糧支援、住居支援、生活物資や現金給付などの難民世帯のニーズに対する支援や難民登録が含まれる[49]。難民への直接的な支援はもちろん、保健、教育、水・衛生、支援者のための訓練や能力強化、各地域や各国への政策や運営のサポートなどを通し、難民を受け入れている国のインフラやサービスが向上することにより、ヨルダン、レバノン、エジプトにもともと住んでいる 2060 万人の生活も同時に支えることにつながる。この計画は、8 つの戦略的方向で難民支援に支援を提供した。8 つの戦略的方向とは以下のものである。これらの戦略的方向は、危機の影響を受けている脆弱な人々の保護を共同で強化し、尊厳ある生活のための条件と機会を作り、難民と地域社会の受け入れのための適応能力を強化し、国家当局能力を強化することを目指している。

[47] https://www.unhcr.org/globaltrends2018/アクセス：2019 年 12 月 1 日
[48] http://www.3rpsyriacrisis.org/アクセス：2019 年 12 月 29 日
[49] http://www.3rpsyriacrisis.org/アクセス：2019 年 12 月 21 日

表 9　3RP 計画の 8 つの戦略方向

戦略方向	内容
強い国家指導	国家の指導を中心として、国連機関、国際、NGO、その他のパートナーの支持を得ている
地域保護フレームワーク	難民は受け入れ国の領土に入りと行動の自由を提唱し、シリア難民の安全な到着を許可し、母国にいる家族との面会を実現する
リスク対策の強化・深化	個人、家族、コミュニティ、機関が、自然または人為的な衝撃や危機を予測し、防ぎ、回復、転換する能力。長期的危機への対応は、人道主義と開発機関の包括的な対応を含む、利害関係者の異なるアプローチを要求する
経済的機会の強化	受け入れ側コミュニティを難民を受け入れるための経済的機会を作る
ロスジェネ世代を無くす	人道主義者、資金提供者、政策決定者を含む主要なパートナーが集まり、シリアとイラクの危機を受けた児童と青年の教育、保護、福祉、未来を確保するために必要な行動をとる
プロモーションと協力の継続	パートナーシップモデルの構築:地方、地方、国家、地域
問責の強化	準備、回復力、リスクの低減に関するコミットメントを含め、方法の質と責任の面における核心的な人道主義の標準を確保する
シリア難民問題の長期的解決	難民は引き続き、庇護国の領土、国際保護、人道主義支援の獲得を求めている。同時に、危機の長期的性質を考慮すると、長期的な解決の機会が切実である

（UNHCR：http://www.3rpsyriacrisis.org/により筆者作成）

これらの戦略的方向は、危機の影響を受けている脆弱な人々の保護を共同で強化し、尊厳ある生活のための条件と機会を作り、難民と受け入れ地域相互の適応能力を強化し、国家当局の能力を強化することを目指している。

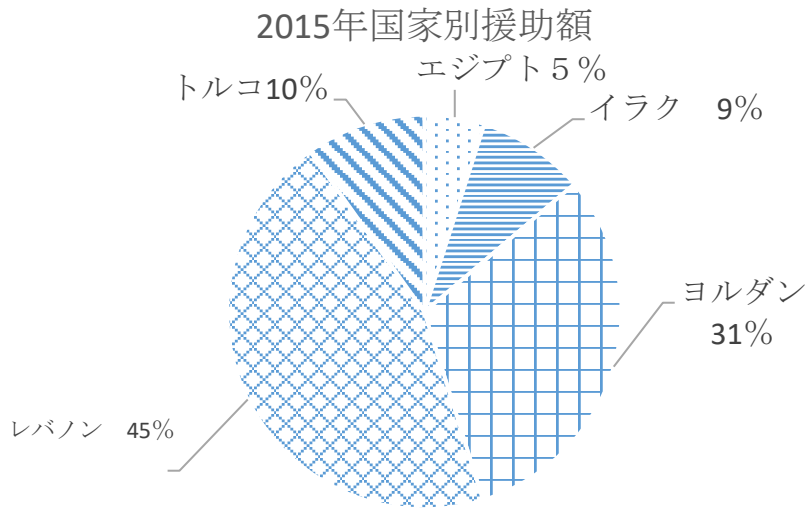
3RP は、トルコ周辺の難民受け入れ国を対象に、エジプト、イラク、ヨルダン、レバノン、トルコなどを支援している。2015 年から 2017 年までの援助額のデータを以下に図に示す。

表 10　3RP 援助額

(UNHCR(2015,2016,2017)「Syria Situation Funding」のデータにより筆者作成)

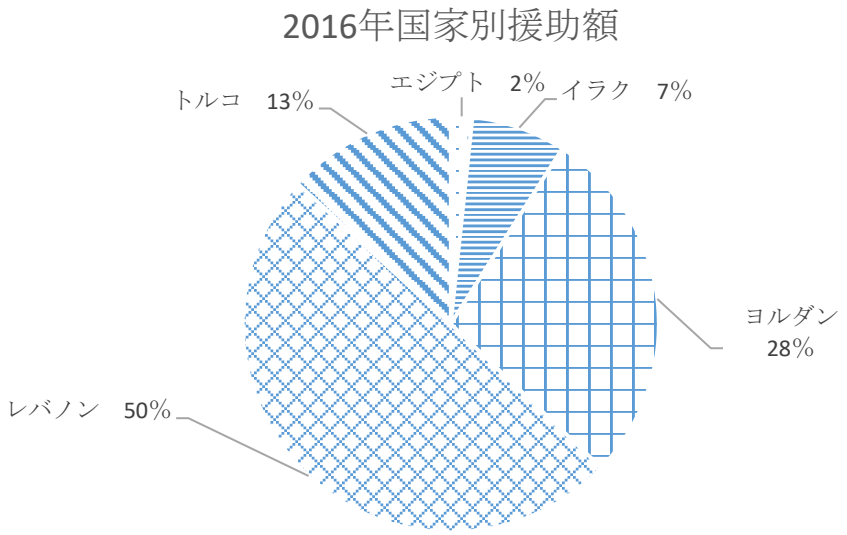
年別	エジプト	イラク	ヨルダン	レバノン	トルコ	合計（$）
2015	30,313,782	54,343,081	193,222,609	276,561,080	60,499,932	714,928,517
2016	2,380,889	10,470,573	40,059,204	70,817,984	18,774,810	189,587,012
2017	8,808,337	24,382,600	68,816,381	86,976,334	95,106,508	69,967,514
合計	41,503,008	89,196,254	302,098,194	434,355,398	174,381,250	974,483,043

図 9 2015 年国家別援助額



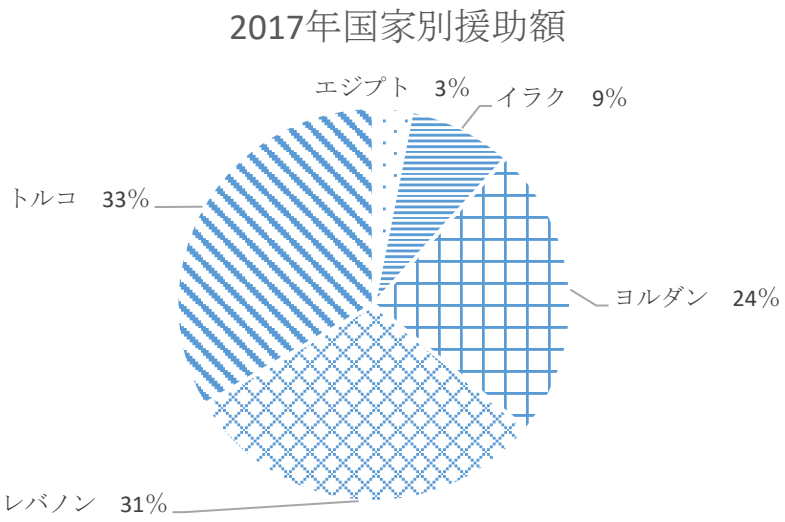
(UNHCR(2015,2016,2017)「Syria Situation Funding」のデータにより筆者作成)

図 10 2016 年国家別援助額



(UNHCR(2015,2016,2017)「Syria Situation Funding」のデータにより筆者作成)

図 11 2017 年国家別援助額



(UNHCR(2015,2016,2017)「Syria Situation Funding」のデータにより筆者作成)

上記に示したように、3RP のトルコへの支援は 2015 年には総支援額の 10%に過ぎなかったが、レバノンとヨルダンへの支援額は全体の 45%、31%にまで達した。また、2016 年のトルコへの支援額は 13%であるが、エジプトへの支援額は昨年の 5%から 2%まで下がって、イラクは 9%から 7%まで減少し、ヨルダンは 31%から 28%に減少した。金額が下がった割合は高くないが、2016 年には 5 カ国に対する援助額がレバノンと

トルコだけ増加した。2017 年のトルコへの支援額は 2016 年の 13%から 20%ほど上がり、33%に達した。他方エジプトへの支援額は 1%減に止まったが、イラクへの支援額は 2%増になり、ヨルダンへの支援額は全体の 24%で、昨年より 4%減少した。また、レバノンへの支援額は 2016 年の 50%から 31%へと大幅に減少した。しかし、3RP 計画のエジプトとイラクへの支援には大きな変化は見あたらない。

このように、トルコへの支援は 2015 年から 2017 年にかけて 10%から 33%へと増加し、5 つの周辺国の中で唯一、援助額が年々増加している。実際の金額で見ると、トルコへの支援は 3 年間で 174,381,250 ドルで全体の 18%を占めるほどである。

そこで注意しなければならないのは、UNHCR がリードしているもう一つの計画:「難民発生国への支援計画：シリア国内戦略対応計画」（The Syria Strategic Response Plan 2015 ： SRP）である。シリアへの支援額は周辺国に比べて多くはないが、国家別の支援額を見ると、シリアへの支援額が周辺国に比べてずっと高い。2015 年のシリア支援額はトルコの 2 倍[50]よりも多かった。2016 年、シリアに対する支援額はトルコのほぼ同じであるが、2017 年はトルコの約５倍[51]に達した。プロジェクトの支援額を見ると、国際組織がシリア難民危機の解決に向けて難民発生国に重心を移していることが分かる。プロジェクトの支援額を見ると、国際組織がシリア難民危機の解決に向けて難民発生国に重心を移している。難民に対する支援は発展よりも人道主義に重点を置いており、難民の基本的な生活を保障することに集中している。つまり、住居地、食糧、健康[52]などである。そのほか、難民を独立させるための職業・技能訓練も含まれる。

第３項　日本のトルコに対する難民援助

日本での難民認定は極端に少ない。日本は 1981 年に難民条約に加入した。翌年には難民認定制度をスタートさせ、申請数は近年、アジアを中心に急増している。日本への難民申請・認定数が欧米諸国に比べ極端に少ないのは、紛争地から遠いという地理的要因がある。現在世界中発生した難民危機に対して、日本は積極的な姿勢で資金援助という間接的な形で人道支援を行なっている。2014 年で、米国に次ぐレベルの 1 億 8161 万ドルを UNHCR に拠出したが、現在は第 5 位[53]だ。

---

[50] 2015 年トルコに対する援助額は、60,499,932 ドル、シリアに対する援助額は 129,274,481 ドルである。データ：UNHCR「SYRIA SITUATION 2015」

[51] 2015 年トルコに対する援助額は、95,106,508 ドル、シリアに対する援助額は 484,547,660 ドル。データ：UNHCR「SYRIA SITUATION 2017」

[52]UNHCR(2019)「3RP Financial Summary」

[53] アフリカ開発会議（ＴＩＣＡＤ）で来日したグランディ国連難民高等弁務官は３０日、東京都内の日本記者クラブで記者会見し「国連難民高等弁務官事務所（ＵＮＨＣＲ）への日本の寛大な支援に感謝している。しかし、かつて日本は第２の拠出国だったが、現在は第５位だ」

第１目　日本のトルコに対する開発援助

日本のトルコに対する援助方針と援助の重点は、JICA のデータにより以下のようにまとめて分析した。

表 11　日本のトルコに対する援助方針

年別	援助基本方針	重点分野
2005	円借款及び技術協力を中心に	1）環境改善 2）人材育成 3）基礎生活分野の改善 4）南南協力支援
2006	円借款及び技術協力を中心に（円借款の供与分野は、環境、人材育成、地域間格差是正及び地震対策に限定され）	1）環境改善 2）人材育成 3）基礎生活分野の改善 4）南南協力支援
2007	円借款及び技術協力を中心に（円借款の供与分野は、環境、人材育成、格差是正、防災・災害対策に限定され）	1）環境改善 2）人材育成 3）BHN の改善及びインフラ整備 4）南南協力支援
2008～2009	円借款及び技術協力を中心に	1）環境改善 2）人材育成 3）社会基盤整備 4）防災・災害対策 5）南南協力支援
2010～2012	比較優位を有する分野を中心に	1）環境改善 2）人材育成 3）社会基盤整備 4）防災・災害対策 5）南南協力支援
2013	周辺地域や国際社会における協力パートナーとしての関係強化を目指す	1）持続的経済発展の支援 2）開発パートナーとしての連携強化
2014～2017	互恵的なグローバル・パートナーとしての関係強化に向けた支援	1）持続的経済発展の支援 2）開発パートナーとしての連携強化

https://www.jiji.com/jc/article?k=2019083001272&g=int&utm_source=jijicom&utm_medium=referral&utm_campaign=jijicom_auto_aja アクセス：2019 年 12 月 21 日

2018	持続可能な経済成長のための支援を通じた戦略的パートナーシップの深化	1）経済を支える強靭な社会基盤づくりへの支援 2）民間セクターとの連携強化 3）開発パートナーとしての連携強化 4）シリア難民対策への支援

援助の基本方針は、2005 年から 2009 年までは円借款と技術協力を主とし、援助の主要部分は環境改善、人材育成,基礎生活・インフラの改善であったが、2008 年からは地震頻発国であるトルコに、援助の重点部分ではトルコの防災能力を構築する内容を追加した。シリア内戦が始まる以前の日本のトルコに対する開発援助は、主にトルコのインフラ整備に集中し、無償資金援助は東部、南東部に集中していた（JICA:2013)。この地域はクルド民族問題に起因する長年の軍事対策の影響も受け、経済的にも立ち後れているためだった。シリア戦争によるシリア難民危機発生後、2013 年に初めて JICA の支援方針でトルコ南部の大量の難民を受け入れている地域への支援に言及した（JICA:2013)。シリア難民危機が発生して 7 年目の 2018 年には、シリア難民問題への支援が日本のトルコ支援の重点分野となっている。JICA は、必要に応じて緊急的な人道支援を実施すると同時に、開発機関として難民・避難民に対する自立に向けた生計向上支援等と難民流入により影響を受けるホストコミュニティに対する支援を中長期的な視野に立ち実施している。全体方針は、難民の流入が止まらないという緊急事態に直面するトルコ自治体を支援することで、シリア難民とトルコ住民両方の生活環境改善を支援することである。このように 2018 年の難民支援には 2 つのプロジェクトがある。

表 12　円借款プロジェクト

案件名	援助額(億円)
ボスポラス海峡横断地下鉄整備計画	1837.89[54]
地方自治体下水道整備計画	127.84
チョルフ川流域保全計画	42.25
地方自治体インフラ改善計画 [55]	450.00

[54] 2010 年 420.78 億円追加、2013 年 429.79 億円追加。

[55] 事業概要： 本事業は、イルラー銀行を通じて、シリア難民受入自治体に対し、インフラ整備に必要な 長期資金を供給することにより、地方自治体のインフラサービスの改善を図るもの。
円借款額： 450 億円
調印日： 2015 年 5 月
事業実施スケジュール：2015 年 5 月から 2022 年 4 月まで（計 84 カ月）
実施機関： イルラー銀行
対象事業：
・上水道（浄水場、送配水管）
・下水道（下水処理場、下水管、雨水収集設備）

（JICA のトルコに対する ODA のデータにより筆者作成）

表 13　円借款金額

	円借款（億円）
2007 年度	-
2008 年度	-
2009 年度	-
2010 年度	420.78
2011 年度	170.09
2012 年度	-
2013 年度	429.79
2014 年度	-
2015 年度	450
2016 年度	-
2017 年度	-
2018 年度	-

（JICA のトルコに対する ODA のデータにより筆者作成）

表 14　難民に対するプロジェクト

案件名	スキーム	実施期間	支援額（億円）
地方自治体インフラ改善事業	有償	2015～2022 年	450
シリア難民向け社会サービスに係る情報収集・確認調査	基礎情報調査	2017～2018 年	-

（JICA のトルコに対する ODA のデータにより筆者作成）

日本のトルコに対する円借款では、4 つのプロジェクトはインフラの改善を内容として行われている。2015 年からはトルコ南部の大量難民受け入れ地域に向けて下水道、廃棄物処理などのインフラ整備が行われている。トルコに対する日本の円借款は、主にイスタンブール近郊の海峡地下鉄事業に使われており、2015 年の難民に対する地域インフラ支援プロジェクトは、地下鉄事業以降最大の借款支援プロジェクトとなっている。この明らかな変化は、トルコの難民問題が日本の支援方針に影響を及ぼし、トルコが支援を受けていない地域がインフラの発展の機会を得たことを示している。

緊急無償資金援助では、主に UNHCR、緊急無償（シリア・アラブ共和国から流出した難民に対する無償資金協力（UNHCR、WFP 連携））、（シリア・アラブ共和国における政情不安により発生した難民等に対する緊急無償資金協力（UNHCR、UNOCHA、WFP 連

・廃棄物処理施設に関する設備

携)）がある(JICA:2017)。UNHCR の 3RP への国家別資金詳細をまとめてみた。

表 15　シリア情勢に反応する詳細（2015 年）

3RP			
ドナー	ヨルダン	レバノン	トルコ
カナダ	12,724,551	17,351,661	8,675,830
EU	0	35,848,623	890,000
日本	10,930,000	2,760,000	2,856,649
ノルウェー	1,167,134	2,202,500	0
フランス	3,401,361	3,401,361	5,668,934
ドイツ	0	0	0
サウジアラビア	4,200,000	1,013,125	0
ニュージーランド	0	0	0
合計	33,423,046	68,577,270	18,091,413

(UNHCR：「2015　Syria Situation」のデータにより筆者作成)

表 16　シリア情勢に反応する詳細（2016 年）

(UNHCR：「2016　Syria Situation」のデータにより筆者作成)

3RP			
ドナー	ヨルダン	レバノン	トルコ
アメリカ	70,178,868	123,350,000	44,900,000
クウェート	35,000,000	31,000,000	890,000
イギリス	28,891,973	44,371,394	0
EU	20,473,644	47,180,980	4,802,412
日本	7,950,000	4,370,000	3,947,500
ノルウェー	2,606,223	451,800	225,900
ドイツ	0	0	0
カナダ	6,582,277	6,582,277	1,719,690
オーストラリア	0	3,828,484	0
合計（$)：	171,682,985	261,134,935	56,485,502

3RP ではトルコへの支援が増えているが、日本がトルコに割り当てた金額はすくないが、3RP では日本がヨルダンにさらに多くの資金を割り当てている。

第 2 節　EU と交渉するための「切り札」

2015 年 9 月、シリア難民、アイラン・クルディ（3 歳）が密航中に溺死した遺体の写真が公開され、国際世論を揺るがした[56]。人道主義の大きな圧力の中で、「難民救助」は一時、欧州諸国の「政治的な方針」となった。UNHCR と IOM の統計によると、2015 年に海路 2 本のルートを経由してヨーロッパに亡命し、保護を求めた難民と移民の総数は 100 万人を超え、そのうち約 80%がトルコからエーゲ海を経てギリシャに到着した。ヨーロッパの大部分の国家はまだヨーロッパ債務危機の谷から抜け出しておらず、また全世界経済の低迷の大きい影響を受けているなかで、難民保護に多額の費用を支払っている。EU 諸国に大量の中東難民が流入し、現地の人口や文化、宗教構造を変える恐れがあり、ヨーロッパ文化とムスリム文化の衝突、社会の急激な分化を招いている。地元住民は、新規移民が自国の就職や教育、社会福祉に影響を及ぼすのではないかと疑いを持っていて、難民流入が社会の治安悪化であると難民流入のせいにしている意見も見られる。パリで発生したテロ事件後、メディアはテロ事件の犯行者身分はシリア難民の一人であることを公表し、社会的不安を引き起こしたことがその例であろう[57]。ハンガリーなどの国々は、難民の入国を拒否することを明確に主張している（盛田：2015)。欧州では、「反移民」「反 EU」などをスローガンとするポピュリズム政党の存在感が急速に高まっている。2016 年に英国が EU 離脱を決めた国民投票でも、ポピュリズム政党である「イギリス独立党（UKIP)」の存在が英国民の投票行動に大きな影響を与えたと言われている（千葉銀行：2018)。EU 自身の包容、統合、協調も難民危機の中で厳しい試練を経験しており、加盟国間の経済発展の不均衡と政治的対立が増幅されている。難民危機の解決は EU にとって急務となっていることは明白である。

欧州は交渉中、大きく譲歩した。例えば前述した「EU・トルコ声明」の具体的な内容で、例えば「1：1 難民交換」、トルコの加盟交渉のプロセスを加速すること、ビザ自由化のロードマップの実施を加速することを通じて、遅くとも 2016 年 6 月にはトルコ住民の EU 入国へのビザの免除を実現する。また、EU はこれまで約束した 30 億ユーロの支援を加速し、30 億ユーロの資金支援を追加している。

難民の大量受け入れはトルコにとって、EU 加盟交渉を進める重点になっている。トルコは 1987 年に EU の前身であるヨーロッパ共同体への加盟を申請し、トルコは 1999 年に欧州連合の候補加盟国の資格を獲得した後、経済、政治、法律などの分野で様々な改革を行い、EU の基準を満たし、1999 年には EU の正式候補となり、2005 年には

[56] https://www.huffingtonpost.jp/2015/09/03/story_n_8080888.html　アクセス：2019 年 12 月 11 日
[57] https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/11/151115_paris_attack_suspects_migrants　アクセス：2019 年 11 月 10 日

EU と交渉を開始した[58]。「アラブの春」が勃発してから、トルコと EU の関係は冷え込みスランプに陥った。このため、2013 年にはトルコの加盟交渉が行き詰まり、事実上停滞状態となり、さらには、2016 年にはトルコで軍事クーデター未遂が発生し、2017 年 7 月に EU がトルコとの EU 加盟交渉の停止を宣言した（内藤:2016)。

視点を変えて制度面から見ると、EU は加盟候補国に対して 30 余りの政策要求を規定しているが、。また、2015 年後半、難民危機がヨーロッパで集中的に発生し、トルコの EU に対する重要性が高まったことから、機会を逃さず、加盟交渉のプロセスを加速することを提起した。EU はトルコとの「条件交換」のために積極的に協力し、譲歩を迫られた。その中でドイツは態度はトルコの加盟要求に対して固とした支持を与えた。2015 年末、EU はトルコの加盟交渉を再開した。欧州委員長はメディアとのインタビューで、EU とトルコの難民問題への協力は「現在のトルコは早期に（EU の）メンバーになれる状況ではないと確信している。より長期に見ても無理だ」と強調した[59]。3 月 17 日、トルコは欧州連合首脳会議に招待された。難民危機を受けて、トルコはヨーロッパを「利益の仲間」にしたわけだ[60]。

表 17　トルコと EU の相互需要

トルコ・EU	要求	協調
要求	EU 加盟交渉	関税同盟
協調	難民足止め	危機救済

（出典：林 秀毅（2018)「トルコと欧州：危機は波及するか－対米関係・難民流入・Brexit との比較－」）

一方、財政面から見ると、難民危機は欧州ではさらに激しくなっているが、トルコは事実上、難民を最も多く受け入れている国であり、トルコ政府は難民を受け入れるために難民キャンプを建設し、登録した難民に基本的な生活と医療を保障するために国家予算の約 6%にあたる 100 億ドルを難民支援に使った[61]。

小括

EU、UNHCR、日本のトルコへの援助をそれぞれ見ると、難民への物資援助だけでなく、発展的な援助内容も含まれている。EU の発展のための援助プロジェクトは、人道支援部分の半分しかないが、依然として援助額は少なくない。そして難民受け入れ地域への収容能力の支援を含め、例えば地元の医療、教育施設の改善を図る。また、日

[58] http://k.sina.com.cn/article_2810373291_a782e4ab02001167t.html?from=news&subch=onews&sudaref=www.google.com&display=0&retcode=0　アクセス：2019 年 12 月 22 日

[59] https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2016/07/174309.php　アクセス：2019 年 12 月 22 日

[60] https://www.dw.com/zh/%E6%AC%A7%E5%9C%9F%E5%B3%B0%E4%BC%9A%E9%98%BB%E6%AD%A2%E9%9A%BE%E6%B0%91%E6%BD%AE%E4%B8%8E%E6%8F%90%E4%BE%9B%E7%8E%B0%E9%87%91%E5%85%8D%E7%AD%BE%E5%BE%85%E9%81%87/a-18883149　アクセス：2019 年 11 月 4 日

[61] https://globe.asahi.com/article/11563221　アクセス：12 月 22 日

本のトルコへの支援では、難民への支援は、国際機関による人道支援であることが多いが、有償資金援助には多額のインフラ整備の支援プロジェクトが追加されており、プロジェクトの実施場所は難民を大量に受け入れているトルコ南部である。実際の援助から分かるように、トルコは確かに難民を通じて地域の発展の機会を得ている。だが、全国全体の経済に助けがあるかどうか、現在のデータは証明するのが難しい。一方、トルコと EU の関係を見ると、EU 加盟をずっと望んでいたトルコにとって、難民はトルコに EU と交渉する資格を持たせる。実際、トルコは確かに EU 交渉の機会を得ている。さらに条件交換として関税同盟、トルコ人のビザ緩和などの利益を得ている。

第 4 章　結論

第 1 節　トルコが難民を受け入れる理由

第 3 章は経済の面、国際政治の面でトルコは難民を受け入れのメリットを議論した。トルコが難民を受け入れた理由を分析して、難民を受け入れる理由を以下四つにまとめた。

第一に、トルコは難民を通じて EU との交渉の機会を得た。

EU への加盟はトルコの内外の政策の中心となってきたが、EU 加盟国をはじめとするドイツ、フランスなどの国の反対や、トルコの経済、政策、人道主義などの法的問題[62]が EU 加盟の基準に達していないなど、長い間の努力が実を結んでいない。トルコはヨーロッパとアジアのつなぎの位置である。トルコは登録された難民に基本的な保護と生活条件を得る権利を与えているが、現在も未登録の難民の大部分がトルコの各都市に散在している。筆者が 2019 年 9 月にトルコ難民が集中しているイスタンブールを訪れたとき、都心では依然として青年や未成年の難民が多く見られた。トルコの非登録難民人数が不安定な状況にあり、基礎生活もまだ保障されていない。一方、欧州諸国はトルコよりも経済環境が良く、より良い条件の庇護を受けるために、難民、特に非登録難民が危険を顧みずに押し寄せてくる。この時、欧州に難民が大量に流入するのを防ぐため、EU はトルコと交渉を行った。「EU・トルコ声明」は両方の目的と利益を体現した。トルコもこれを機会として EU への加盟交渉を再開した。また、EU はトルコ人に対するビザの緩和も約束した。

第二に、資金援助の獲得、一部の地域は地域発展の機会を獲得できる。

トルコは国際社会に人道支援の支援を呼びかけている。EU との交渉でトルコは 60 億ユーロの巨額を獲得した。EU が支援するプロジェクトには、難民の収容のほか、学校や病院などのインフラの一部が含まれている。主に難民が大量に流入する地域に難民を受容する能力を高め、社会不安のリスクを減らすためだが、これらの人道支援が地域発展に条件を提供していることも証明されている。また、一部の難民に対する技術教育は、難民の労働力への転換を加速させている。難民は経済移民と異なり、自身の条件は労働力として受け入れ国に経済成長をもたらすことができるまでに、より多くの技術、言語教育の経済コストと時間コストが必要である。一方、EU や国際社会、さらには世界の諸外国からの資金援助は、労働力転換に必要な経済的コストの一部を担っていることは確かである。シリア内戦から 8 年が経過した現在、シリア難民の帰還

[62] トルコの法律には死刑が残っている。人権を重視する EU 諸国ではこの問題が EU 加盟の妨げとなっている。

意思は高く、今後、トルコ経済に労働力として貢献できるかどうかは断言できない。また、トルコへの日本の援助を見ても分かるように、難民の流入は、トルコの南部に多額のインフラ建設プロジェクトをもたらした。これまで最大額のプロジェクトは、イスタンブール付近の地下鉄事業だった。

第三に、トルコの国際的地位の上昇。

大量の難民がトルコに押し寄せてくると、トルコは大量の難民を支援した。アメリカに次いで世界第 2 位の人道支援国となったことがある[63]。トルコは難民に対して積極的な支援を行うと同時に、国際的なイメージを高めた。2016 年に第 1 回世界人道主義サミット(World Humanitarian Summit)が開催された。このような寛容な難民受け入れは、中東地域で大国の面貌を見せ、トルコの中東地域での発言権を高めることにもつながる。

第四に、シリア内戦への予想失敗。

「オープンドア」政策の実施、2010 年からチュニジアを経験したアラブの春、チュニジアやジャスミン革命など、トルコ政府は危機がシリアの危機とジャスミン革命のように短期間で終われるの判断した。この判断によって、難民危機が終わって受け入れたシリア難民はシリアに戻る。シリア危機以前、トルコとシリアの良好な関係は長い間維持されてきた（近内:2019)。「オープンドア」政策も、中東でさらに多くの主導権を得ようとしていた。しかしシリアの危機は短期間で終わらず、その中には多国間勢力が絡んでおり、国内の政府や反政府勢力だけでなく、ロシア、ヨーロッパ各国やアメリカの関与も含まれる。戦争は激化し、シリア難民危機も 21 世紀最大の人道主義危機となっている。突如として大量の難民が自らの庇護を求め、最初から難民を積極的に受け入れていたトルコ国境に押し寄せてきた。地理的に見ると、トルコはシリアと国境を接しており、同時に欧州への進出にも最適である。国境では直接遮断することなど、国境を全面的に封鎖することは事実上は非常に難しく、トルコは難民受け入れ政策を継続しなければならなかった。しかし、難民の大量流入がトルコの政治に衝撃を与えたことで、トルコの難民受け入れ政策は縮小傾向にある。

第２節　国際社会と受け入れ国への示唆

難民危機は過去から現在に至るまで、世界の大きな難題であり、特にグローバル

[63] https://www.trt.net.tr/japanese/toruko/2017/08/19/8yue-19ri-ha-shi-jie-ren-dao-de-ren-dao-zhi-yuan-dezui-moxin-gaguang-iguo-toruko-792795 アクセス：2019 年 12 月 23 日　トルコは、世界の発展途上国、特に移民・難民に対して行った支援額の国民総所得に占める割合から見て、世界最大の人道支援国に位置付けられる。独立機関であるディベロップメント・イニシアティブズにより 6 月に発表された最新の「世界人道支援報告書」も、トルコが人道支援において最も心が広いことを明らかにしている。報告書によると、トルコは 2016 年に 60 億ドル（日本円で 6549 億円）の支援をし、63 億ドル（日本円で約 6876 億円）の支援をしたアメリカに次いで世界第 2 位となった。

化が加速的に推進されている現在、難民問題はすでに難民が発生したところと難民の受け入れ国の範囲を超えて、グローバルな重大問題になっている。難民問題の解決には、難民受け入れ国自身の政策改革などの努力だけでなく、国、国際機関、非営利組織間のより緊密な協力が必要だ。シリア難民危機を通じて、国際組織と国家間の協力強化が確実に見られた。2016 年、イスタンブールで第 1 回人道主義サミットが開催された。また、3RP プロジェクトが策定され、トルコ、ヨルダン、レバノン、エジプト、イラクなどの難民受け入れ国を積極的に支援している。トルコの『外国人と国際保護法』は、難民の基本権を法律的に保障した。難民受け入れ国として世界に良い手本を示した。難民は主に発展途上国で発生し、難民がまず避難するのも国の周辺国である。難民を多く受け入れている国々の多くは途上国で、トルコは途上国であっても、難民を受け入れる能力は依然として限られている。長期化したシリア戦争は、難民を自国に戻すことができず、受け入れ国の国内にとどまり、受け入れ国の社会、経済、文化などにも影響を及ぼしている。トルコの場合では、キャンプ外に住んでいる都市難民は多い。山本（2016：28）は「キャンプ外に住む難民の増加や多様化する難民の生活形態という変化に着目し，難民と難民を受け入れるホスト・コミュニティ双方に恩恵をもたらす開発援助の必要性」と指摘した。難民受け入れ国への人道的支援はもちろん、国の開発支援も疎かにできない。難民受け入れ国は、経済環境がよくなってこそ、難民の自国への衝撃を減らす能力がさらに大きくなる。また、シリア難民危機の主な原因は、シリア内戦にある。難民発生国の政治情勢の安定と経済社会の再建の着実な推進は難民問題を解決する根本的な解決策でも言える。

第 3 節　残された課題

本論では、トルコがなぜ難民を受け入れるかという疑問から、トルコが難民を受け入れることから得られるメリットを検討した。トルコが大量に難民を受け入れているのを見ることができる地域は、確かに開発援助を受けている。同時にトルコと EU の交渉から、トルコの EU 加盟の需要も見られた。しかし実際にこれらの地域の経済が難民による開発援助によって発展しているかどうかは、本論で証明されていない。開発援助と人道支援の相互関係については，更なる分析・検討が必要である。緒方貞子が「人道問題に人道的解決はなく、難民問題は本質的には政治問題であり，したがって政治によって対処されなければならい」を指摘した（緒方：2006)。難民問題の根本的な解決策は、政治的にさらに踏み込んだ分析が必要である。

参考文献リスト

英語文献：

David Ugolor,Leo Atakpu, ANEEJ.
2018, Migration and Integrity of ODA as a Resource in Sub-Saharan Africa

Young-Powell,Abby.
2017, Debating the rules:What in-house refugee costs count as aid?,*Devex*,july

UNHCR.
1997, Social and economic impact of large refugee populations on host developing countries,*EC/47/SC/CRP.7*

Valdaru, Kert; Asari, Eva-Maria; Mälksoo Lauri.
2016, The impact of the refugee crisis onEurope and Estonia, *Estonian Human Development Report 2016/2017,Estonia at the Age of Migration*

V. Del, Ximena, Carpio;Wagner, Mathis.
2015, The Impact of Syrian Refugees on the TurkishLabor Market, *Social Protection and Labor Global Practice Group August*

Cassidy,John.
2015, The Economics of Syrian Refugees,*The New Yorker,November,*

Zeldin,Wendy.
2016, Refugee Law and Policy: Turkey, *Senior Legal Research Analyst,March*

Esen, oğuz.
2017, The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Economy: Regional Labour Market Effects, *Social sciences 6(4) · October*

European Union; Turkish Government;the United Nations.
2018, Assistance to Syrian refugees in Turkey Conference document, *Brussels II Conference.*

N. ELA GOKALP ARAS,ZEYNEP SAHIN,MENCUTEK.
2015, The international migration and foreign policy nexus: the case of Syrian refugee crisis and Turkey, *Migration Letters, Volume: 12, No: 3, pp. 193 – 208*

LATİF,DİLEK.
2002, Refugee Policy of The Turkish Republic, *THE TURKSH YEARBOOK,*OL. XXXIII

KIRISCI, Kemal.
1991, Refugee Movements and Turkey, December

KIRISCI, Kemal.
1996, Refugees of Turkish Origin: Coerced Immigrants to Turkey since 1945, Int Migr. 1996;34(3):385-412

Black, Richard.
2001, Fz& Ems of Refigee Studies: From Theory to Policy, *International Migration Review*

E. F. Kunz.
1973, The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement.,*International Migration Review, Vol. 7, No. 2 (Summer, 1973), pp. 125-146*

Freeman, Gary P.
1994, Modes of Immigration Politics in the Receiving States, *University of Texas at Austin Austin, TX 78712*

WEA.
2017, Proposals for a global compact on refugees, world evangelical alliance - *global task force on refugees*

Erkoç, T.
2013, Refugee-asylum seeker policy of turkey In the light of recent developments, *APRIL 25, 2013 – ANKARA*

Mackreath, Helen;Sağnıç,Şevin Gülfer.
2017, Civil society and Syrian refugees in turkey, Dr. Refik Saydam Caddesi Dilber Apartmanı No: 39/12

Riddhi,Chopra.
2015, Effect of Syrian Refugee Crisis on Turkey, *2nd International Conference on Multidisciplinary Research & Practice,*pp155-157

Bilge,Menekse.
2014, The impact of syria's refugees on Southern Turkey, POLICY FOCUS 130

Ortado,Ğu Stratejİk; Ara,Ştirmalar,Merkezİ.
2015, The Economic Effeects Of Syrian Refugees On Turkey:A Synthetic Modelling, *Center For Middle Eastern Strategic Studies, Report No: 196, January*

Altindag,Onur;Kaushal, Neeraj.
2017, Do Refugees Impact Voting Behavior in the Host Country? Evidence from Syrian Refugee Inflows in Turkey, IZA DP No. 10849

Cengiz,Bahcekapili; Buket,Cetin.
2015, The Impacts of Forced Migration on Regional Economies: The Case of Syrian Refugees in Turkey, International Business Research; Vol. 8, No. 9; 2015

J. Edward Taylora,1, Mateusz J. Filipskib,et al.
2016, Economic impact of refugees, PNAS July 5, 2016 113 (27) 7449-7453

Shekhar,Aiyar; Bergljot,Barkbu.et al.
2016, The Refugee Surge in Europe:Economic Challenges, IMF

Jacobsen, Karen.
1996, Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes, International Migration Review, Vol. 30, No. 3 (Autumn, 1996), pp. 655-678

MARTIN, PHIUP L.
1994, The Impacts of Immigration on Receiving Countries, 302839181Z

International Crisis Group.
2018, Turkey's Syrian Refugees: Defusing Metropolitan Tensions, Europe Report N°248 | 29 January

Farcy, Jean Baptiste.
2015, EU Turkey agreement: solving the EU asylum crisis or creating a new Calais in Bodrum? . EU Immigration and Asylum Law and Policy

İçduygu, Ahmet.
2015, Turkey's Evolving Migration Policies:A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the EU, IAI WORKING PAPERS 15 | 31 - SEPTEMBER 2015

Seeberg, Peter.
2016, The EU-Turkey March 2016 Agreement As a Model: New Refugee Regimes and Practices in the Arab Mediterranean and the Case of Libya, Centre for Contemporary Middle East Studies, Odense

İçduygu, Ahmet;Aksel, Damla B.
2014, Two-to-Tango in Migration Diplomacy:Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey, European Journal of Migration and Law 16 (2014) 337–363

Haferlach, Lisa;Kurban, Dilek.
2017, Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries, Global Policy Volume 8 . Supplement 4 . June

Niemann, Arne; Zaun, Natascha.

2017, EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, JCMS 2017 pp. 1–20

Zeynep Tugrul
2016, Seeking EU Funds for the Turkish National Asylum Project, From Our Correspondents in Europe

The word bank.
2018, Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets

EU.
2019, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Third Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey, COM(2019) 174 final of 10.4.2019

EU.
2019, THE EU FACILITY FOR REFUGEES IN TURKEY, December

UNHCR.
2019, Global Trends Forced Dsiplacement In 2018

UNHCR.
2015, Syria Situation Funding

UNHCR.
2016, Syria Situation Funding

UNHCR.
2017, Syria Situation Funding

日本語文献：
JETRO, 2017,「英国の国民投票に対する各国の反応」, 海外調査部欧州ロシア CIS 課.

JETRO, 2016,「難民流入のマクロ経済面インパクトについての第 1 次評価」, ブリュッセル事務所海外調査部欧州ロシア CIS 課.

柄谷利恵子, 2004,「『移民』と『難民』の境界：作られなかった『移民』レジームの制度的起源」, 『広島平和科学』26（2004）pp. 47-74

内藤正典, 2016,「トルコ クーデター未遂事件の波紋」（視点・論点）, 解説アーカイブス
盛田常夫, 2016,「EU の新たな難民・移民政策－対応を迫られるハンガリー政府」

望月喜市,2016,「ウクライナからシリア・トルコに軸足を移したロシア外交」, ボストーク 24 号

林秀毅,2016,「欧州の反グローバリズムをどう考えるか」,「統計」2017 年 12 月号、日本統計協会

林秀毅,2018,「トルコと欧州：危機は波及するかー対米関係・難民流入・Brexit との比較ー」, 日本経済研究センター

墓田桂,2017,「『難民問題』の複合性」,国際開発研究第２７巻第２号

黒澤啓,2018,「難民問題に対する人道援助と開発援助の連携の現状と課題」, 国際開発研究第２７巻第２号

内藤正典;見原礼子,2017,「難民・内戦・テロ ―全てがつながる時代に共生を考える―」, 多文化社会研究, 3, pp.7-21; 2017

荻野剛史,2012,「『難民』と『移民』の差異ーわが国における生活面に焦点化して」（単著）,『瀬木学園紀要』第 6 号

UBS アセット・マネジメント株式会社,2017,「最新トルコ経済・金融情勢、及びトルコリラの動向」,投資環境資料

UBS アセット・マネジメント株式会社,2018,「トルコ最新政治経済情勢について」, 投資環境資料

JICA,2004,『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』,外務省

JICA,2005,『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』,外務省

JICA,2006,『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』,外務省

JICA,2007,『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』,外務省

JICA,2008,『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』,外務省

JICA,2009,『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』,外務省

JICA,2010,『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』,外務省

JICA,2011,『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』,外務省

JICA, 2012, 『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』, 外務省

JICA, 2013, 『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』, 外務省

JICA, 2014, 『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』, 外務省

JICA, 2015, 『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』, 外務省

JICA, 2016, 『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』, 外務省

JICA, 2017, 『国別開発協力方針（旧国別援助方針)』, 外務省

JICA. 2018, 「対トルコ共和国 国別開発協力方針（案)」, 平成 30 年 9 月

ウェブページ：

UNHCR: https://www.unhcr.org/

Directorate General of Migration Management：https://www.goc.gov.tr/

EUROPA - European Union website, the official EU website:https://europa.eu/

外務省ホームページ：https://www.mofa.go.jp/mofaj/

JICA - 国際協力機構: https://www.jica.go.jp/