

第 4 章

トルコの雇用と社会政策

村上 薫

要約：

トルコでは、1980 年代以降の経済自由化により、労働市場の柔軟化が進み、インフォーマルセクターが拡大した。2003 年の新労働法は柔軟な雇用を制度化し、インフォーマルセクター労働者の削減を目的とする。他方、インフォーマルセクター労働者のセイフティネットとして公的扶助制度の本格的な運用が開始した。

キーワード：

トルコ、インフォーマルセクター、雇用の柔軟化、公的扶助制度

はじめに

トルコでは、1980 年代以降、経済自由化政策が進められた結果、労働市場の柔軟化が進み、社会保険に未登録で労働法の規制を逃れるインフォーマルセクターの雇用が拡大した。2003 年の労働法大改正は、柔軟な雇用の存在を認めてこれを制度化し、インフォーマルセクターの雇用を削減することを目的としていた。

トルコでは社会保障制度は、社会保険制度を中心とし、公的扶助制度はほ

とんど整備されていない。そのため、インフォーマルセクターの雇用の拡大は、公的な社会保障のしくみからこぼれ落ちる人々の増大を意味する。新たに本格的な運用が開始した連帯基金制度は、そのようなインフォーマルセクターで働く人々やその家族を取り込む新しいセイフティネットの必要に対応する制度といえる。

このように、近年の雇用における変化と、新たな労働法制・社会保障スキームの導入は深く関係しているように見える。本稿では、両者の関係をより踏み込んで分析するための予備的作業として、雇用と社会政策にかんして、研究動向、ならびに制度と現況を概観する。

第1節 先行研究

1980年代以降のトルコでは雇用の柔軟化とインフォーマルセクターの拡大が起きていると言われる。ただし、統計的データが十分整備されていないため、柔軟化の実態を踏まえた分析は多くない。たとえば、近年の労働市場構造の変化を分析する Ansal et al.[2000]は、失業や不完全就労問題に焦点を当てる一方、雇用の柔軟化についてはパートタイム労働に短く言及するにとどまっている。なお、統計局では、1987年から国際労働機関（ILO）の技術支援を得て労働市場調査を行い、統計資料と調査報告書を刊行している。インフォーマルセクターの雇用を分析した Bulutay[2000]は、その成果のひとつである。

トルコでは社会政策は労働政策とほぼ同義に用いられることが多い。労働政策研究は、労働法、なかでも労働組合法にかんする法制史的な研究を中心としている。概説的な研究として Talas[1992]、共和国建国期について Gülmez[1991]などがある。

労働組合の発展にかんする政治経済学的分析としては、Çetek ve Akkaya[1999]、Cizre- Sakallıoğlu [1992]などがある。Bianchi[1984]は、ト

ルコの政治的決定過程は、多元主義的な部分とコーポラティスト的な部分の両方が並存してきたとする。

社会保障は社会保険制度を柱として組み立てられてきた。これについても実践的な関心に立つ詳細な制度分析や、歴史的な発展に追った Fişek et al[1998]のようなすぐれた研究があるものの、制度発展の政治経済学的な分析はほとんど行われていない。

労働法や社会保険制度など、社会政策の発展における労働組合の影響力については、労働組合の現場でも研究者の間でも意見が分かれている¹。たとえば、Koray ve Topçuoğlu [1995]は、国家主導で社会経済開発が進められる状況では、労働者の諸権利は国家のパターナリズムによって実現したとする。また Başbuğ[1998]は、統制的な労働政策に示されるように社会政策が十分な社会権を保障していないこと、これはトルコの社会政策が社会的公正実現ではなく、社会の形成を目的とする介入であったと指摘する。一方、そうした側面を認めつつも、労働運動が権利の拡大に一定の役割を果たしたという見方もある²。労働法の法制史的な研究は、そのような見方を前提としたものであるように思われる。

社会保障制度のなかで公的扶助は残余的な位置づけにおかれてきたが、1986年に初めて普遍主義的な公的扶助制度である連帯基金(後述)が導入された。連帯基金については、政治的なばらまきの手段として導入されたという批判が当初からなされてきた。Şenses[1999]は、経済学者の立場から、これを実証しようとしたものである。そのような批判を受けつつも、1990年代後半以降、貧困問題が新たに社会問題化されるなかで、連帯基金は公的扶助制度として活用されることが期待されている。Buğra and Keyder [2003]は、連帯基金制度を実効性の高い制度にするために修正すべき点は何か、という政策提言的な関心に立ち、運用の現場で実態調査を行い、分析を加えたものである。

最後に、トルコの雇用と社会政策について研究するうえでは、調査研究・資料のピブリオである Koç ve Koç[1998] と Tarih Vakfı[2000]、労働問題に

かんする百科事典である Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı [1998]が役立つ。電子ジャーナル İş Güç (<http://www.isguc.org/index.php>) は、労働問題全般を扱う学術誌である。

第2節 労働法・雇用制度の変化

1. 労働法の整備

最初の労働法は1936年に制定され(3008号法)、その後71年に1475号労働法が制定された。1475号法は、家内労働者と農業賃金労働者など一部の例外を除き、労働契約に基づいて賃金支払いを受ける被雇用者をすべて「労働者」と見なし、また規模に関係なくすべての事業所を適用の対象とした。対象外とされる職種のうち、農業賃金労働者には、一部条項(法定最低賃金と求人)のみ労働法が適用され、それ以外の労働条件については債務法が適用された。公務員、海員、および報道業務の従事者については、労働法とは別にそれぞれ労働条件が定められている。公務員法は、共和国建国(1923年)直後の1926年に最初に制定され、65年に現行の657号公務員法が制定された。

2003年には、約30年ぶりに労働法制の大改正が行われ、4857号労働法が制定された。1980年代以降、トルコでは経済自由化政策のもとで、派遣労働やパートタイム労働が普及し、労働市場の柔軟化が進行した。一方、1475号労働法は無期限労働契約によるフルタイム労働を想定しており、これらの新しい雇用形態は、法的規制の外に置かれてきた。(1475号労働法のもとでも、労働省はフルタイム労働を対象とする規定を、パートタイム労働に援用することで、事実上の規制をはかっていた。)新しい労働法は、労働市場の実態に即して、非典型雇用を制度化し、法的規制をかけるものである。それと同時に、新しい労働法には、雇用の柔軟化が労働者にもたらす弊害を軽減す

るための労働者保護規定が盛り込まれた。雇用の柔軟化を認めつつ、その弊害を軽減するという姿勢は、EU 加盟を視野に入れて現在進められている法制度の EU 標準化の流れに沿ったものといえる（Kaya[n.d.]）。

[雇用の柔軟化]

- ・ 労働者配置転換の規制（ödünç iş ilişkisi）：グループ内企業の事業所であれば、雇用契約を維持したまま労働者の配置換えが可能。期限付き雇用契約の一種で、期間は 6 ヶ月を上限とし、2 回まで延長が可能。
- ・ 試用期間の延長：雇用契約にもとづき雇用された労働者は従来の最長 1 ヶ月から 2 ヶ月に、労働協約を結ぶ場合は従来の最長 3 ヶ月から 4 ヶ月に延長された。使用者側に有利な制度変更である。
- ・ 期限付き雇用契約（beliril süreli hizmet sözleşmesi）の制度化：定義と、無期限雇用契約への転換の条件を明記。契約の更新を禁じ、更新された場合は、無期限雇用契約に移行したと見なすとする。無期限雇用契約との差別待遇を禁止。
- ・ パートタイム労働雇用契約（kısmi süreli çalışma）の制度化：「週間労働時間がフルタイムより一定程度短い労働」と定義。賃金は、同じ職場の（該当する労働者がいない場合は同様の職種の職場の）フルタイム労働者の賃金に対する時間比で支払われる。フルタイム雇用契約との差別待遇を禁止。
- ・ オンコール労働（çağrı üzerine çalışma）の制度化：一定期間について労働時間と賃金を決めておき、雇用主はその範囲内で必要に応じて労働者を呼び出して勤務させることができる。労働者を勤務させなかった場合でも、当初決めた賃金は支払う。労働者を勤務させる場合は 4 日以上前に呼び出さなければならない。労働時間が予め決められていない場合は、1 週間あたり 20 時間、1 日あたり連続 4 時間以上が、勤務条件として自動的に適用される。オンコール労働は、パートタイム労働雇用契約の一種だが、内部労働雇用調整を促進するものであり、通常のパートタイム労働よりも雇用主に有利な雇用形態といえる。

- ・ 派遣労働の規制：派遣労働者を働かせることのできる職種を、事業主（asıl iş veren）の本来の業務（asıl iş）ではない補助的な業務（yardımcı iş）に限定する。これは、事業主と派遣企業の雇用主（alt iş veren）が共謀して派遣労働者の賃金を低く抑えるのを防ぐことを目的としている。労働者保護の側面をもつとともに、派遣労働を制度化することで雇用の柔軟化を促進する側面をもつ。

[労働者保護規定]

- ・ 事業所の所有変更に伴う雇用の保護：事業所の所有者が変更された場合の労働者の処遇について、1475 号法では賠償金の支払い規定のみを定めていたが、雇用契約の維持が盛り込まれた。ただし、倒産により売却された場合をのぞく。
- ・ 労働時間短縮（kısa çalışma）の制度化：経済危機からの防御策として、ヨーロッパ諸国の労働法制を参照して導入。経済危機やその他の不可避の事情により操業時間を短縮ないし操業停止に至った場合、3 ヶ月以内であれば、雇用主は労働者を解雇するかわりに、雇用契約を維持したまま雇用保険で賃金を保障することができる。労働者だけでなく雇用主にとっても有利な制度といえる。
- ・ 雇用保障制度の拡充：雇用保障の概念は 4773 号雇用保障法（2002 年）によって初めてトルコの労働法制に導入されたが、今回の改正で新たな規制が追加された。すなわち、30 人以上が就業する事業所では、雇用主は 6 ヶ月以上勤務している労働者の無期限雇用契約を破棄する場合、労働者の能力不足や勤務態度からなる正当な理由、または経営上の必要性から発生する正当な理由が必要とされる。労働契約を破棄された労働者は、不当な解雇理由であることを理由に労働裁判所に起訴することができる。労働者が勝訴した場合、労働者は職場に復帰するか、賃金の 4～8 ヶ月分の賠償金の支払いを受けことができる。無期限雇用契約であれば、フルタイム労働者だけでなく、パートタイム労働者にも適用される。

[その他の労働者保護規定] 有給休暇日数の引き上げや出産休暇の拡充（産前産後各 6 週間から各 8 週間へ延長）など。

2．労働組合法・団体労働協約法

1924 年憲法は協約・労働・集会・団体結成の権利を保障したが、1936 年に制定された労働法はストライキを禁じ、また 1938 年の団体法は、労働組合の結成を規制した。しかし、1946 年に団体法が改正され、団体結成の原則から「階級」条項が除外されると、47 年に労働組合法が制定された。1960 年の軍事介入後に制定された 1961 年憲法は、リベラルな内容で知られるが、労働に関しても、憲法レベルで初めて労働三権を保障した。1961 年憲法にもとづいて、労働組合法、団体交渉・ストライキ・ロックアウト法、国家セクター労働組合法が制定された。1961 年憲法は公務員にも労働三権を認めたが、公務員労働組合法（1965 年）は、公務員の団結権を制限した。

1980 年の軍事クーデター後、ストライキとロックアウトは禁じられ、労働組合活動は事実上停止した。1961 年憲法にかわって制定された 1982 年憲法は、労働三権を認めながらも、労働組合の政治活動を禁じるなど、労働組合運動にたいして抑制的な性格をもった。新憲法にもとづいて、1983 年に制定された 2821 号労働組合法と 2822 号労働協約・ストライキ・ロックアウト法は、いずれも労働組合運動に新たな制約を課すものとなった。2821 号法では、それまで認められていた地域別・事業所別の組合結成が禁じられ、産別組合のみが認められた。2822 号法では、産業部門全体で労働者の 10%、また事業所レベルでも労働者の 50%以上が、それぞれ組織されていることが、労働協約締結の条件とされた。また、チェックオフ協定を結べる労組数が、それまで最大 4 労組から、労働協約を結ぶことのできる労組（すなわち 1 労組）のみに限定された。これらはいずれも、労組数が減少し、少数の中道路線の労組にまとまることを狙ったもので、政府の労働運動にたいする統制を容易にすることを目的としていた（Çetik ve Akkaya[1999]）。

2821 号法および 2822 号法のこうした統制的な条項は、ILO から強い批判を受け、1988 年に ILO 総会を控えて一部が改正された。これによって、6 ヶ月以上の実刑を受けたものは労組幹部になれないとする条項などが削除された。しかし、十分な改正が行われていないとして、その後も ILO からの批判は続いた。労働法制を ILO 標準にあわせることは、EU 加盟の条件のひとつでもあることから、労働省では新しい労働組合法案と労働協約・ストライキ・ロックアウト法案の準備を進めてきた。2005 年末にまず労働組合法案を公開し、労働組合側に提示した。

第 3 節 雇用・労働市場の状況

1. 雇用状況

2000 年の産業部門別雇用者は、総数 2131 万人で、その内訳は農業 36%、工業 18%、サービス業 46%、建設業 7%である。就業上の地位を見ると、常雇い 39.1%、臨時雇い 10.0%、雇用主 5.3%、自営者 24.8%、不払い家族労働者 20.7%である。都市部に限ると、常雇い 60.3%、臨時雇い 11.2%、雇用主 8.3%、自営者 15.7%、不払い家族労働者 4.4%である (SIS[2001])。

2000 年の労働力化率は 49.2%である。男女別では男性 73.1%、女性 25.5%で、男女差が大きい。女性の労働力化率は、とりわけ都市部で低い。都市部の労働力化率は男性 70.7%、女性 17.2%であるのに対し、農村部では男性 77.0%、女性は 38.6%である (SIS[2001])。

失業率は 6.6%で、都市部に限ると 8.9%である (農村部は 3.7%)。高校以上の教育を受けた若年層 (15 歳 ~ 24 歳) に限定して失業率を見ると、21.7%と平均を大きく上回っており、失業問題がこの層に集中していることがわかる (SIS[2001])。

前述のように、トルコでは 1980 年代以降、労働市場が柔軟化し、非典型

雇用が拡大していると指摘されている。しかし、統計的なデータでこれを示すことは難しい。パートタイム労働は、表 1 に見るように、女性に集中しており、先進諸国と同様のパターンを示している。しかし、全雇用に占める割合は 1 割未満、女性雇用に占める割合も 2 割に満たない。

表 1 パートタイム労働者の雇用に占める割合 (単位: %)

	1990	2001	2002	2003	2004
全雇用に占めるパートタイム労働者	9.2	6.2	6.6	6.0	6.6
男性雇用に占めるパートタイム労働者	4.9	3.2	3.8	3.6	3.7
女性雇用に占めるパートタイム労働者	18.8	14.0	13.5	12.3	14.8
パートタイム労働者の女性比率	62.6	62.6	58.6	56.9	59.4

(注) 週の労働時間が 30 時間以下の労働者を対象とする。

(出典) OECD Employment Outlook

(<http://www.oecd.org/dataoecd/36/30/35024561.pdf> よりダウンロード)

トルコでは、新しく登場した非典型雇用のうち、その弊害がもっとも注目され、社会問題化しているのは、派遣労働である。1980 年代に最初に注目されたのは、建設部門やアパレルなど製造業部門における派遣労働や下請けの拡大であった。現在では、これに清掃などのサービス部門が加わっている。しかし派遣労働について統計的なデータはとられておらず、正確な規模はわからない。石油労 (Petrol-İş) の調査によれば、労働者に占める派遣労働者の割合は増加傾向にあり、公共セクターの場合は 1994 年の 11.3% から 1997 年に 14.5% に、また民間セクターでも 10.1% から 11.3% に拡大しているという (Çetik ve Akkaya[1999:120])。

2．インフォーマルセクター・不完全就労

統計局による不完全就労の定義は、経済的な理由で 40 時間以下の就労しかできない、収入が少ないので求職中である、希望する仕事ではない仕事に就いているため求職中の就労者となっている。2000 年の不完全就労率は 7.0%で、失業率 (6.6%) を若干上回る。都市農村別では、都市部では 7.4%、農村部で 6.5%である。これを失業率 (都市部 8.9%、農村部 3.7%) と比較した場合、都市部では失業が、農村では不完全就労が相対的に深刻であることがわかる。高校以上の教育を受けた若年層 (15 歳 ~ 24 歳) の不完全就労率は 6.8%にとどまっており、失業問題ほど深刻ではない (SIS[2001])。

インフォーマルセクターのトルコ語訳は、英語の informal sector を enformal sektör (ないし enformal kesim) と音訳する場合と、kayıtdışı ekonomi (未登録経済) と意識する場合とがある。は主に口語で、雇用について用いられるのにたいして、は主に公文書や学術書で用いられ、雇用に限らず、企業の脱税から犯罪組織の麻薬売買まで含めた、経済分野における違法行為全般をさすことが多い。いずれの場合も定義は一定していない。たとえば冒頭でも紹介した、統計局刊行のインフォーマルセクターについての論集 Bulutay[2000]では、各章の執筆者が異なる語を用い、それぞれ異なる定義を行っている。

第 4 節 労働組合・企業団体

1．労働組合

現在、労働組合の頂上団体は、トルコ労働組合連合 (Türk-İş)、革命的労働組合連合 (DİSK)、正義労働組合連合 (Hak-İş) である。トルコ労働組合連合 (Türk-İş) は、1952 年に結成された。Türk-İş は公共セクターの労働者

を中心とし、穏健路線をとる。これに不満な急進的な労働者たちは、1967年に革命的労働組合総連合（DİSK）を結成し、組織労働者数では劣りながらも、労働運動の主導権を握った。正義労働組合連合（Hak-İş）は、イスラム主義政党の影響下にある労働者たちにより 1972 年に結成された。現在まで、最大の団体はトルコ労働組合連合（Türk-İş）であり、1998 年時点で組織労働者の 73%が所属している（Ansal et al[2000:64]）。

リベラルな 1961 年憲法体制下で発展をみた労働運動は、高度経済成長を背景として実質賃金の上昇を獲得するなど、労働者に多くをもたらした。しかし石油危機をきっかけに 1970 年代後半に経済が破綻すると、労働運動は激しさを増して、政治社会不安の要因のひとつともなった。政治社会的混乱を收拾すべく 1980 年に軍がクーデターを起こすと、83 年に民政移管されるまで、ストライキとロックアウトが禁止され、労働組合活動は事実上停止させられた。もっとも戦闘的な革命的労働組合連合（DİSK）は閉鎖された（1991 年に活動を再開）³。

軍事介入の 3 年後に民政移管が実現すると、中道右派の祖国党政権下で、それまでの保護主義的な経済政策にかわり、ネオリベラリスト経済政策がとられるようになる。以後、歴代政府は、労働界にたいして、それまでのコーポラティスト的協力関係を放棄することになる。法制度面では、新憲法体制下で、労働運動に抑制的な内容をもつ 2821 号労働組合法と 2822 号労働協約・ストライキ・ロックアウト法が制定された。トルコ労働組合連合（Türk-İş）は、1970 年代まで政権党が何かにかかわらず歴代政府と良好な関係を維持し、1980 年の軍事介入の際も軍部支持を打ち出した。しかしそのトルコ労働組合連合（Türk-İş）が抑圧的な労働法制の改正を要求すると、民政移管後成立した中道右派の祖国党政権は、これを拒絶し、両者の関係は悪化した。トルコ労働組合連合（Türk-İş）は 1987 年の選挙では反祖国党キャンペーンをはったが、結局祖国党が勝利すると、翌年にかけて労組の枠を超えて大規模な労働争議が起きた。その後も、トルコ労働組合連合（Türk-İş）は、1970 年代までの政労協調路線をとろうとするが、政府はこれに応じず、1993 年にはつい

に革命的労働組合連合（DİSK）、正義労働組合連合（Hak-İş）その他の 18 の大衆組織とともに、民主化プラットフォームを結成するに至った（Çetik ve Akkaya[1999:132-138]）。

経済自由化が進められるなかで、企業レベルでも、企業競争力を高めるため、労働組合つぶしのためのさまざまな手段が講じられてきた。組織率を 50%以下に抑えれば、労働協約を免れるため、たとえば、労働協約以上の労働条件を提示し、組織化を妨げるといった手段がある。また、派遣労働者の比率を高めるという手段もある。とくにもともと組織率の高い公共セクターでは、派遣労働者が積極的に導入された結果、労働者に占める割合は、上述したように 1994 年に 11.3%から 1997 年には 14.5%まで拡大した（Çetik ve Akkaya[1999:120]）。国営企業における積極的な派遣労働者の導入の背景には、民営化を控え、有利な売却を行う条件を整える必要があるという事情もある。

以上で見たような状況のもとで、労働組合の勢いは、そがれつつあるように見える。労働省のデータによれば、2004 年現在の組合数は 96、2005 年 1 月現在の組合員数は 280 万人で、組織率は 58%である（http://www.calisma.gov.tr/istatistik/cgm/sendikalasma_oranlari.htm）。しかし、Çetik ve Akkaya[1999]は、労働省が発表する組合員数データは、労組の申告に基づいているため、実数を大幅に上回っていると指摘する。

表 2 は、Çetik ve Akkaya[1999]が、実数により近いと考えられる石油労のデータと労働省のデータを組み合わせて組織率を計算した結果である。これによれば、労働省の組合員数データを用いた場合（V/III）、1980 年から 95 年にかけて、組織率は増加傾向にある。しかし、石油労の組合員数データを用いると、分母の賃金労働者を石油労と労働省のデータのいずれを用いた場合も（IV/II および IV/III）組織率の減少を確認できる。一般に、組織率と労働者の権利は必ずしも比例しない。たとえばフランスでは、組織率は低いが、組織労働者以外の労働者も労働協約にカバーされ恩恵を受けることができる。しかし、トルコでは組織率が低ければ労働協約そのものが結べない

ため、組織率の低下は労働運動にとって深刻な問題である。

表 2 労働組合の組織率（単位：1000 人）

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995
全雇用（労）Ⅰ	18,523	19,946	19,452	19,959	19,905	20,396	21,378
賃金労働者（石）Ⅱ	4,695	6,083	5,818	6,100	6,347	6,507	6,435
賃金労働者（労）Ⅲ	--	3,495	3,573	3,606	3,683	3,837	3,834
労働組合員（石）Ⅳ	1,049	1,463	1,432	1,365	1,280	1,181	1,081
労働組合員（労）Ⅴ	--	1,921	2,076	2,192	2,341	2,609	2,660
Ⅳ/Ⅰ	22.3%	24.0%	24.6%	22.3%	20.1%	18.1%	16.8%
Ⅴ/Ⅲ	--	54.9%	58.1%	60.8%	63.5%	68.0%	69.3%
Ⅳ/Ⅲ	--	40.9%	40.0%	37.8%	34.7%	30.7%	28.2%

（注）（石）石油労のデータ、（労）労働省のデータ。石油労の賃金労働者データ（Ⅱ）は公務員を含まない。

（出所）Çetik ve Akkaya[1999:98]のデータをもとに筆者作成。

産業部門別では繊維と金属産業部門が、また公共／民間部門別では、公共セクターの労組のプレゼンスが大きい。石油労のデータによれば、労働組合員数は、1980年に公共セクターで71万人、民間セクターで34万人、1996年に公共セクターで66万人、民間セクターで30万人であった。ただし、組織率はいずれのセクターでも低下しており、公共セクターで89%から67%へ、民間セクターで24%から10%に減少している（Çetik ve Akkaya[1999:100,127]）。

2004年には、労使の賃金などの交渉の結果、1,279の協約が結ばれ、7,913の職場、325,189人の労働者に適用された。また、47の事業所で30件、3557人の労働者がストライキを行い、9万3161人・日の損失があった。さらに、1件のロックアウトが801人の労働者にたいして行われ、2万826日の損失

があった（<http://www.calisma.gov.tr/istatistik/istatistik.htm>）。

2．産業界

使用者側はトルコ経営者団体連合会（Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu：TİSK）が組織されている。トルコ経営者団体連合会は、1961 年憲法体制のもと 1962 年に結成され、2004 年現在 51 団体が参加している（<http://www.calisma.gov.tr/istatistik/istatistik.htm>）。政労使の三者協議会をはじめとする、公式非公式の政策協議の場に、産業界を代表して出席し、意見を聴取される。

第 5 節 雇用変化に対応した社会保障改革

トルコでは社会保障政策は、社会保険制度を柱とし、公的扶助は残余的な位置づけに置かれてきた。現在の社会保険の加入率は、勤労者の 55%である（Bugra and Keyder [2003:17]）。社会保険制度が整えられる一方、就労したことのない人や困窮者の排除を食い止めるための社会扶助的な措置は、予算のなかでも社会改革の試みのなかでも重視されてこなかった。しかし、1980 年代以降、社会保険制度に登録されないインフォーマルセクターの雇用が増大すると、第一に保険料徴収困難による社会保険制度の財政破綻、第二には社会保険制度にカバーされない人々の貧困問題の解決が、喫緊の政策課題として浮上した。1990 年代に入り実施された社会保険制度改革および公的扶助制度の整備は、こうした労働市場構造の変化に対応していたと考えられる。

1999 年の社会保険制度改革では、年金受給資格の厳格化などが実現した。改革には、雇用保険制度の導入も併せて盛り込まれたが、労働界はむしろそれを口実とする安易な解雇を懸念し、安全弁としての機能を認めなかった。

ゼネストが繰り返される中、エジェヴィット政権は7年半ぶりの連立安定多数に頼んで法案を可決させた。エジェヴィット首相率いる民主左派党は労組を支持基盤としてきたが、労働界の強い反対を押し切ってまで改革を実現させた背景には、IMFの強い要請があった（村上[2002]）。

一方の公的扶助制度の整備は、1992年に社会保険未加入者のための医療費補助制度（「緑のカード」）が導入され、また各地方自治体による食料・燃料配給や無料食堂、家賃補助などの支援がはじまった。さらに、1990年代後半から、普遍主義的な公的扶助制度である連帯基金の本格的な導入が開始した。

連帯基金（正式名称は「貧困との戦いと社会的相互扶助と連帯のための基金」（Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu）は、初の普遍主義的な公的扶助制度として、経済自由化を推進した中道右派の祖国党政権によって、1986年に導入された。導入の背景には、経済安定構造調整プログラムの適用による実質賃金の急落により所得格差が拡大し、世論の不満が高まった。そのため国政・地方選挙を控えて、貧困層への配慮が必要だったこと、折しも同プログラムの実施から7年が経ち、世銀・IMFの財政コントロールが緩和されたことがあるといわれる。連帯基金は、議会の承認を得ずに政府が自由に用途を決められる財源として祖国党政権時代にもうけられた基金制度にもとづいている。そのため連帯基金は、導入された当初から政治的なばらまきの手段であると批判されてきた（Şenses[1999]）。だが、貧困問題が深刻化した1990年代後半に、前述のエジェヴィット政権の民主左派党出身担当大臣の熱心な活動により、貧困救済策として本格的な運用が開始した（Bugra and Keyder[2003]）。

連帯基金制度は、社会保険制度の未登録者を対象とする。制度の柱は、日常生活支援を目的とする現物支給（食料・燃料・学用品）と医療費補助・学費補助など現金給付である。これに加えて、2002年からは世銀の支援で社会的リスク削減プロジェクト（Sosyal Riski Azaltma Projesi：以下、SRAPと略）が開始した。SRAPは中長期的な視点に立つ貧困対策であり、より選

別的で経済的自立を目標とする。主な内容は、給付手続きの合理化（ミーンズテストの徹底など公正な受給者選定、受給者のデータベース作成など）職業訓練や資金提供による起業支援、最貧層（人口の 6%）の乳幼児・児童・妊婦にターゲットを絞った保健医療・教育支援である。これは学校・クリニックに定期的に行くことを条件とする、トルコで初めての条件付き支援で、母親を給付対象とする。SRAP 導入以前にも職業訓練などワークフェア型の支援制度はあったが、本格的な運用は SRAP の導入後に始まった。SRAP など選別的な支援も実施されているが、ワークフェア的な条件のつかない従来型の現金現物給付の比重が依然として大きい。

〔注〕

¹ 2002 年 9 月にイスタンブールの革命的労働組合連合（DISK）事務局において Ergün İşeri 氏に筆者が行ったインタビュー。

² 2001 年 2 月にアンカラ大学政治経済学部 of Yavuz Sabuncu 氏に筆者が行ったインタビュー。

³ 傘下の労組の一部はトルコ労働組合連合（Türk-İş）に参加し、残りは無所属となった。

[0]

〔参考文献〕

日本語文献

村上薫[2002]「トルコ / 社会保険制度とその改革」(『アジア研ワールドトレンド』第 65 号)

外国語文献

Ansal, Hacer, Suat Küçükçifçi, Özlem Onaran ve Benan Zeki Orbay
[2000] *Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

Başguğ, Aydın [1998] "Cumhuriyetin 75. Yılında Sosyal Hukukun

-
- Konumu”, *Türkiye’nin Günlüğü*, No.52.
- Buğra, Ayşe and Çağlar Keyder [2003] *New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey*, UNDP.
- Bulutay, Tuncer (der.)[2000] *Enformal Kesim (I)*, Ankara: T.C.Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Cizre-Sakallioğlu, Umit [1992] ”Labour and State in Turkey”, *Middle Eastern Studies*, Vol.28, No.4.
- Çetik, Mete ve Yüksel Akkaya [1999] *Türkiye’de Endüstri İlişkileri*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Fişek, Gürhan, Şerife Türkan Özsuca ve Mehmet Ali Şuğle [1998] *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Gülmez Mesut [1991] *Türkiye’de Çalışma İlişkileri: 1936 öncesi* (2.Bası), Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Kaya, Pir Ali [n.d.] ”4857 Sayılı İş Yasası’nın Türk İş Hukuku’nda Meydana Getirdiği Yenilikler”
(http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=174, 2006 年 2 月 6 日閲覧)
- Koç, Canan ve Yıldırım Koç [1998] *Türkiye Çalışma Yaşamı Kaynakçası* (2.Basım), Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş).
- Koray, Meryem ve Alper Topçuoğlu [1995] *Sosyal Politika* (3.baskı), Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı [1998] *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* Cilt 1-3, İstanbul: Kültür Bakanlığı ve Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Lordoğlu Kuvvet [1995] ”Çalışma hayatının genel Görünümü 1980-1993”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* Cilt 11, İstanbul: İletişim

Yayınları.

SIS [2001] *Household Labour Force Survey Results 2000*, Ankara: State Institute of Statistics Prime Ministry Republic of Turkey.

Şenses, Fikret [1999] "Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 26(3-4).

Talas, Cahit [1992] *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Ankara: Bilgi Yayınevi.

Tarih Vakfı [2000] *Türkiye'de Çalışma Yaşamı Bibliyografyası*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

インターネット

<http://www.calisma.gov.tr/istatistik/istatistik.htm> (2006 年 2 月 6 日閲覧)

http://www.calisma.gov.tr/istatistik/cgm/sendikalasma_oranlari.htm

(2006 年 2 月 6 日閲覧)

<http://www.oecd.org/dataoecd/36/30/35024561.pdf> (2006 年 2 月 14 日閲覧)