



トルコにおける大統領制への移行

ジェトロ・アジア経済研究所 地域研究センター 中東研究グループ長 間 寧

はじめに

トルコで2017年4月16日、国家元首である大統領を行政の長にする「大統領政府制度」のための憲法改正案が国民投票に付された。18条からなる同案は幾多の世論調査予想値に極めて近い51.4%の賛成で成立した。(議会の信任を条件に行政の長を務める)首相職が廃止されたことで、議院内閣制から大統領制への移行が決まった。この憲法体制の変更はトルコの政治体制にどのような影響を与えるのか。憲法改正条項で最も顕著なのは大統領権限の増加である。ただし、大統領制に移行する以上、大統領権限の増加はある程度当然である。より大きな問題は、大統領権限拡大に対応する権力抑制規定が憲法改正にほとんど盛り込まれていないことである。本稿ではトルコ型大統領制について、(1)なぜ大統領制導入が必要だったのか、(2)世論は大統領制を支持したのか、(3)大統領権限の抑制機能はどの程度欠如しているのかを考察したうえで、2019年11月に予定されている大統領・議会同時選挙への道筋をたどる。

なぜ大統領制か

そもそもレジェップ・タイップ・エルドアン大統領(議院内閣制における国家元首としての大統領, 2003-14年は首相)は大統領制を一貫して目指していたわけではない。2007年総選挙の公正発展党(AKP)勝利の直後にエルドアンが諮問委員会に作成させた体系的(かつ民主化に向けた)憲法改正の草案にも大統領制の要素は皆無だった。エルドアンの大統領制を求める姿勢が鮮明になったのが、AKP政権第3期(2011年6月より)に入ってからである。大統領制導入は2つの偶然をエルドアンが利用したことの産物である。

偶然の一つは、2007年4月の大統領選挙(議会による間接選挙)でAKPが擁立したアブドゥッラー・ギェル候補(当時外相)に世俗主義勢力が抵抗したことの帰結である。軍部はそのホームページで反意を表明、野党第一党の共和人民党(CHP)は国会投票を欠席して投票結果が無効であることを憲法裁判所に認めさせた。これに対して、エルドアン首相は国会の抵抗を乗り越えるべく大統領を直接選挙制にするなどの憲法改正案を国会で採択させたのである。もう一つの偶然は、AKP党規約が、国会議員の4選、党首の5選を禁

じていたことである。多選禁止規定は、AKP 結党当初の党内民主主義の意識を反映していた。

エルドアンはこの2つの偶然を利用した。第1の偶然である大統領直接選挙制は、エルドアンが(ギョル大統領の再選希望を制して)自ら立候補した2014年大統領選挙で初めて適用された⁽¹⁾。大統領に関する憲法上の権限規定は全く変わっていないにもかかわらず、大統領が(国会でなく)国民に選ばれたことは、憲法に定められた以上の権限を行使するための口実をエルドアンに与えた。そして憲法規定

を超える権限行使の既成事実を積み重ねたエルドアン大統領は「現行憲法は現実に合っていないため憲法を現実に合わせるべき」と主張するようになった。

第2に、AKP党規の多選禁止規定を変更することは容易だったが、エルドアンは首相だったときからあえてこの規定に手を付けなかった。多選禁止規定が存続したことは、①党内の有力者を議員3期で引退させる、②総選挙候補者リストは党首エルドアンが作成するため、総選挙のたびにエルドアンに忠実な新人国会議員が増える、③大統領になれば引退の必要がなくなる、という結果をもたらした。

すなわちエルドアンが2014年に大統領に転じたのは、AKP党規の多選禁止規定を廃止して首相を続けるよりも、党内・国内支配を固めるうえでより好都合だったからである⁽²⁾。ただし既存の憲法規定は大統領を行政の長でなく国家機関の間の調整役と規定していたため、国の最高指導者として権力を行使するために、その規定を変更する必要があったのである。そもそも2002年以来議会単独過半数を維持してきたAKP政権にとって大統領制導入は必要ではなかった。ギョル大統領やビュレント・アルンチュ元国会議長などの党内有力者も大統領制は強権化につながるとして反対してきた。

大統領制への賛成はわずか

大統領制導入は、国民がその必要性を認めているとは言いがたい。国民投票翌日にIPSOS (2017) が電話を用いて実施した世論調査(無作為抽出標本1,501人を対象)によ

筆者紹介

1984年東京外国語大学英米語学科卒業、アジア経済研究所入所。1991年中東工科大学行政学修士取得。2004年ビルケント大学政治学博士取得。

*主な著作“Economic and corruption voting in a predominant party system: The case of Turkey,” Acta Politica, 2017, advance online publication., 「トルコの政治変動と外交政策」(六鹿茂夫 編『黒海地域の国際関係』名古屋大学出版会, 2017年), “Legislative agenda setting by a delegative democracy: omnibus bills in the Turkish parliamentary system,” coauthored with Seref Iba, Turkish Studies, 2016, advance online publication., “Constitutional Review in Turkey: Multilevel Analysis,” Sage Research Methods: Cases, 2016., 『アジア開発途上諸国の投票行動—亀裂と経済』(研究双書 No.577, アジア経済研究所, 2009年, 編著)

(1) 憲法改正成立に必要な国民投票の実施が大統領選挙やり直しの2007年8月に間に合わず、ギョル大統領は旧制度のまま国会投票で選出されたからである。大統領を直接選挙制および再選可能にする憲法改正は2007年10月の国民投票で成立した。その後の最初の大統領選挙が2014年8月に実施された。

(2) 党内の多選禁止規定が大統領の権力集中に道を開いたことになる。

表1 憲法改正へ賛成・反対の理由

賛成：769人 (51.2%)	%	反対：732人 (48.8%)	%
国の将来のため	25	大統領制に反対	53
エルドアン大統領のため	21	国の将来・平和のため	10
政権安定のため	8	共和国の価値を守るため	10
治安維持・テロ撲滅のため	7	憲法改正反対のため	8
大統領制に賛成	6	民主主義と人権を守るため	4
AKP を支持するため	6	AKP・大統領が改憲を支持のため	3
その他	27	その他	12
合計	100	合計	100

出所：IPSOS（2017）報告結果をもとに筆者作成。

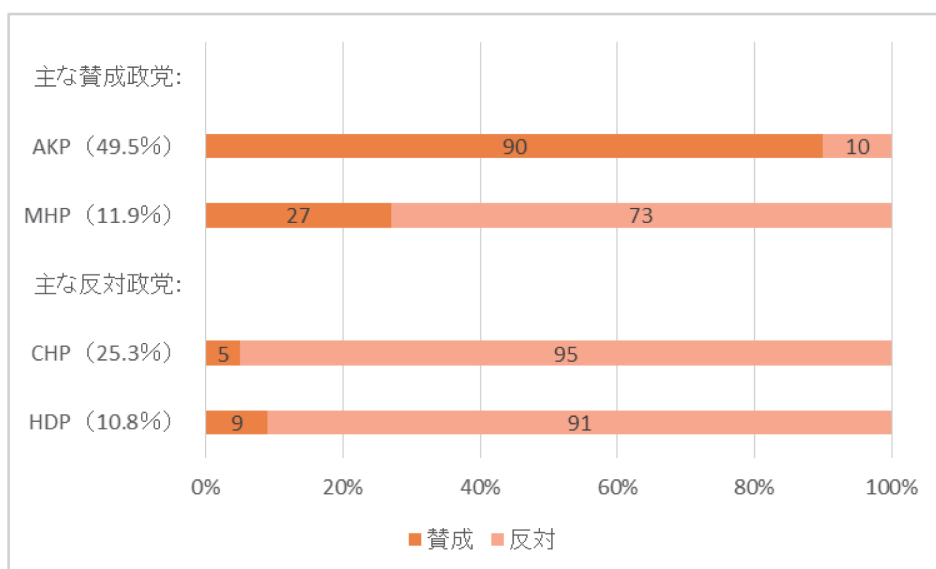
ると、憲法改正に賛成票を投じた人（769人）のうち、その理由として大統領制に賛成との答えは6%にすぎない（表1）。最も多かった答えは、国の将来のため（25%）、エルドアン大統領のため（21%）という抽象的ないし党派的なものだった。他方、反対票を投じた人（732人）のうち53%が大統領制反対を理由に挙げている。他の世論調査や聞き取り調査の結果も、AKPに近い有権者も大統領にさらなる権限を集中させることに懸念を抱いていることを示した。

そもそも大統領制への国民の支持は弱かった。国民投票のための国会決議は、野党第3党である民族主義行動党（MHP）のデヴレット・バフチェリ党首が2016年10月に（党内の反対を抑え込んで）賛成に立場を変えたことでようやく成立した⁽³⁾。にもかかわらず国民投票での賛成票率である51.4%は、AKPとMHPが直近2015年11月総選挙で得た合計得票率である61.4%を10%ポイント下回る。その差の大部分はMHP票が反対に回ったことによる（図1）。今回の国民投票での賛否支持を前回総選挙（2015年11月）のそれと比較すると、前回AKPを支持した人々の90%が賛成票を投じているのに対し⁽⁴⁾、前回MHPを支持した人々の73%が反対票を投じている。このように国民投票結果が僅差に終わったことは、MHP党首の戦略が同党支持者の多数派から拒否されたことを意味する。

(3) この経緯については、今井（2017）および間（2017b）を参照。

(4) AKPは前回総選挙と比べて、大都市や若年層（特に初回投票者）で支持率を減らしたがクルド地域でやや勢力を拡大している。

図1 憲法改正への賛成・反対：支持政党別内訳



出所：IPSOS (2017) 報告結果をもとに筆者作成。

注：支持政党は2015年11月総選挙で投票した政党。政党名後の括弧内は同総選挙における政党得票率。

大統領の任期長期化と与党掌握

大統領制導入に関わる憲法改正は大きく3つにまとめることができる⁽⁵⁾。第1に、大統領の任期と党派性の自由度が増した。任期は旧制度では5年2期までだったが、新制度では3期への抜け道ができた。(大統領与党が多数を占めるであろう)国会が、大統領任期2期目中に解散総選挙を決めた場合、大統領は3期目のために立候補することが認められるのである。これは、大統領選挙と国会選挙を同日に行うという規定に依拠している。しかもエルドアン大統領は新制度により2019年の大統領選挙に当選した場合、その任期は2019年から新たに数え始められ、2014年からの旧制度での1期目は合算されない。すなわちエルドアンは、最長で2014年から2034年という本来の任期の2倍に当たる4期20年間(別人の大統領でも3期15年)、大統領を続けることが理屈上可能になる⁽⁶⁾。

また旧制度では大統領の党籍離脱が義務づけられていたが、新制度では大統領は党員のみならず党首であることも可能になる⁽⁷⁾。しかも国会運営で会派(実際は政党)を単位とする現行の憲法規定は何ら改正されていない。そのため党首である大統領は与党が多数派と

(5) 詳しくはJ 間 (2017a) の表1を参照

http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Mid_e/Radar/Turkey/pdf/20170417_turkey01.pdf

(6) 民主的大統領制諸国において再選または3選を禁止する国が多いが、自由で公平な選挙が実施される限り、再選以上を禁止することが民主主義に必要とは言えない (Shugart and Carey 1992, 87-91)。

(7) 通常の大統領制諸国では政党は議会与党となることよりも大統領を選出することに注力するため、大統領は必ずしも議会の自党議員を支配できない。これに対し、トルコの政党(特に現与党である)はそもそも議会多数を制して首相を擁立することを前提としていたため党規律は強い。

なるはずの国会（一院制）への支配力を強める。旧制度でも、首相から転出した大統領が、党籍離脱後も元所属政党出身の後任首相を通じて政権掌握を試みたが、後任首相や後任首相対抗勢力の抵抗に遭った⁽⁸⁾。エルドアン大統領もアフメット・ダウトール外相を党内基盤が弱いを見込んで AKP 総裁（そして首相）に指名したが、首相となったダウトールは市場経済と EU との協調を重視して次第にエルドアンとの違いを出すとともに軍部や官僚の支持を固めた⁽⁹⁾。このように大統領党籍離脱規定は、エルドアンのようなカリスマ性の強い大統領に対してさえ、その行政府支配へのある程度の歯止めを果たしていた⁽¹⁰⁾。

大統領権限の拡大

第2に、行政、立法に関わる大統領権限が拡大した。行政に関しては、大統領は副大統領、閣僚、高級官僚を、役職要件なしに任免できる。しかも（人数制限のない）副大統領は選挙の洗礼を受けないにもかかわらず大統領を（期限なく）臨時代行する権限を持つ。国家安全保障に関しては、大統領は国軍参謀総長を任命、国家安全保障会議委員を任命、同会議の組織と任務を大統領例により定めることができるうえ、非常事態令を広範な条件で公布できる。また非常事態令下ではあらゆる法領域について、法的効力を持つ大統領令を公布できる（ただし3ヵ月以内に国会承認されないと失効する）。これに対し、米国では大統領が指名した閣僚、高級官僚、武官を上院が承認する必要がある。下級官僚の任免の権限者と手続きは下院が定める。また米国大統領に非常事態令公布権限はない。

立法に関しては、大統領は憲法が議会に認めた法領域事項・既存法が詳細に定めた事項・基本的人権事項を除き、行政権限に関する（官庁組織変更を含む）大統領令を公布できる。しかもそれは司法審査の対象とならない。これは、組織を法律が定め、大統領令が司法審査の対象となる米国と大きく異なる。法案提出権限は（他の大統領制と同様に）国会の専権事項であるにもかかわらず、予算案は大統領が国会に提出する。しかも承認されなければまず暫定予算が、次に前年度予算が執行される。なお、大統領が拒否権を発動した法案は国会議員総数過半の賛成を条件に再可決される。この条件は米国よりも緩いように見えるがトルコでは大統領令などが国会の立法権限を侵食していることを考慮に入れる必要がある。

(8) トウルグット・オザル大統領（1989-93年）とユルドゥルム・アクブルット首相（1989-91年）およびメスット・ユルマズ首相（1991年）との関係やスレイマン・デミレル大統領（1993-2000年）とタンス・チルレル首相（1993-1996年）の関係である。

(9) その後エルドアンは政治的中立義務を無視して党執行部を使ってダウトール首相を党総裁（そして首相職）から実質的に解任させ、より従順なビナリ・ユルドゥルムを後任に指名したが、エルドアンが行政府の長であるかのように振る舞うようになったのは2016年7月クーデタ未遂に伴う非常事態令公布後である。

(10) 民主的大統領制諸国の多くでも大統領が党員であることを禁止していないが、大統領候補は党首でないため（予備選挙を勝ち抜いた人間が党の統一候補に選出される）、与党との間に制度的関係はない。

さらに大統領制の原則に反して⁽¹¹⁾、大統領は任意で（時期などの制限なくして）、国会解散総選挙を決定できる。その場合、同日選挙の規定に従って大統領選挙も同時実施されることになるものの、議会が大統領と対立するようになった（たとえば弾劾が試みられる）場合、議会を威嚇したり実際に解散したりする手段を大統領に与える。この規定は、総選挙後に新内閣が国会信任を得られなかった場合に大統領が解散総選挙決定できるとの旧規定を変更したものである。これは今回の憲法改正で多く見られた、既存憲法条文の小幅な書き換えにより、大きな制度変更をもたらした一例である。

権限抑制機能の欠如

第3に、大統領権限を抑制するための憲法規定がほとんど見当たらない。上述の大統領権限は、民主的大統領制諸国でも多かれ少なかれ認められている。ただし、民主的大統領制では、大統領権限が大きければその抑制機能も強い。民主的大統領制の理念型である米国大統領制ではそれぞれの大統領権限に対応する権限抑制機能が備えられている。他の民主的大統領制諸国では、行政や立法に関する大統領権限について米国ほどは権力抑制を徹底していないものの、司法の独立性を維持する憲法規定を持つことは米国と共通している。たとえばラテンアメリカの民主的大統領制諸国では、最高裁判所判事を大統領が任命する場合には議会の承認を必要とする。それ以外の場合でも、任命と承認を議会が行う形でやはり独立性を確保している（Moreno, Crisp, and Shugart 2003, 119-120）。

アジアの大統領制でも、フィリピンでは最高裁判所判事を大統領が任命して議会が承認、インドネシアでは大統領が議会の承認を条件に司法委員会委員を任命し、同委員会が最高裁判所判事を任命する。韓国では憲法裁判所（最高位の裁判所）の判事の3名を大統領に直接任命させるものの、他の3名を国会が選んだ候補の中から、残りの3名を最高裁判所長官（国会選出による）が選んだ候補の中から、大統領にそれぞれ任命させることで、大統領の裁量を制限している（Europa Publications 2017）。

これに対しトルコの大統領制ではまず、判事検事委員会の任命権を大統領と国会（実際には与党）が握るようになった。司法府全体についての人事機関である判事検事委員会の定員が旧制度の22名から新制度で13名に減ったにもかかわらず大統領が任命する構成員は実質6名（委員4名および司法相と司法次官）のままとされた。しかも残りの7名については、法曹による互選を廃止して（与党が多数を占めるはずの）国会による任命となった。これにより司法府人事への政権の影響力は強まる。

判事検事委員会は下級裁判所人事を自らが決定するのに加え、上級裁判所判事検事の候

(11) 議会と大統領は選挙と解任において互いに独立しているという原則 (separate origin and survival) である。

補を選定する⁽¹²⁾。さらに大統領は旧制度と同じく新制度でも、上級裁判所の判事を（自らの裁量により、ないし候補者の中から）任命する。すなわち大統領は上級裁判所人事の入口と出口の両方を支配することになる（米国では連邦判事のすべては大統領が指名するが、上院の承認が必要である）。中でも憲法裁判所はこれまで、政府が成立させた法律を違憲立法審査により無効にしたり、検察当局による不当拘束を中止させる判決を下したりしてきた⁽¹³⁾。司法独立性の最後の牙城だった憲法裁判所は大きな政治圧力にさらされる。

司法府の独立性が弱まったのに加え、一院制国会の行政府への対抗権限も縮小した。国会任期が4年から5年に伸びたことで、大統領与党に対する投票による監視・民意反映機能は低下した。しかも通常の大統領制諸国では下院の中間選挙や上院（トルコでは存在しない）の部分改選が行われて大統領権限を抑制するのに、トルコでは同様の制度は導入されていない。これも大統領制導入に際しての欠落点の一つである。さらに行政府監視権限も弱められた。特に、弾劾規定が極めて厳しくなったことである。しかも弾劾対象者は任期終了後も同じ弾劾規定を適用されるため一生刑事訴追から逃れることになる。このように弾劾規定は見かけとは反対に、大統領やその被任命者の訴追を阻止する内容になっている。

しかもトルコは中央集権的な一元的国家で、地方分権的な連邦制国家の対極にある。地方行政を内務省が県・郡知事を派遣して管轄しているのである。市を中心とする地方自治体の権限は住民サービス提供に限られており、連邦制の地方政府が持つような教育、治安、開発、司法などに関する権限はない。大統領制諸国の多くは連邦制であり、地方政府の権限は大統領権限を相対的に弱めているといえる。一元的国家の大統領制では行政府の長である大統領への権力集中が強くなる。

エルドアンの大統領復帰と2019年大統領・議会同日選挙

大統領制導入は決まったものの、国民投票結果が僅差になったことは2019年に大統領・議会同日選挙を迎えるエルドアンにとって不安材料である。そのためか、国民投票が終わっても国内の主要野党勢力や欧州を敵視する言動により支持基盤固めを図っているかに見える⁽¹⁴⁾。そのような対決路線が国内政治の緊張を高めるとともに欧州との関係を悪化させる

(12) 上級裁判所には、憲法裁判所、最高裁判所、最高行政裁判所が該当する。

(13) 2014年3月には政府がTwitterやYouTubeへのアクセスを遮断したときにも4月に憲法裁判所がアクセス解禁を命じる判決を下している。また9月に上記のアクセス禁止を合法化する法律が成立したが再び憲法裁判所が違憲判決を下した。2016年2月には、テロ容疑で拘束されていた新聞記者の釈放を、言論の自由を理由に命じた。

(14) 対決路線にもはたりの側面はある。たとえばエルドアンは国民投票後、死刑制度の復活に言及しているが、あくまでも国会が承認した場合にそれを承認するとしてに留まる。死刑制度復活は、世論の支持は高いものの憲法改正を必要とする。それが今回の憲法改正案に盛り込まれなかったことは、死刑復活が少なくとも現時点では世論高揚のために使われているに過ぎないことを示す。しかしそれが相手側との対立連鎖をもたらす危険は十分にある。

可能性は否定できない。国民投票を控えた3月にオランダやドイツなどで国民投票賛成陣営が当局と対立したことをめぐり悪化したトルコの対欧州関係はひとまず落ち着いたかに見えたが、国民投票後の4月25日、欧州の民主主義監視機構である欧州評議会は、トルコの国民投票が民主的に行われなかったことを理由にトルコを2004年以前の地位である監視対象国に格下げした。欧州評議会は欧州連合とは別組織であるものの、その決定は欧州連合にとって参考意見となるため、トルコにとって深刻な決定である。これまでもトルコと欧州の対立では両者がいずれは関係修復を試みるため鎮静化するが、それにより到達された関係は以前よりも低い水準に落ち着くということが繰り返されてきた。

5月2日にエルドアンはAKPへ復党し、21日のAKP臨時党大会開催も決まりエルドアンの党首復帰が見込まれている。エルドアン党首は今年いっぱいをかけてAKPの組織とAKP市政の見直しを行う。AKP地方組織やAKP市政のうち国民投票選挙活動で働きが芳しくなかった所の人員を刷新するのである。2018年は経済と地方自治体での実績作りで2019年大統領・議会同時選挙に備える⁽¹⁵⁾。その同日選を占うとともに勢いづけるのが2019年3月の統一地方選挙である。その意味でAKPの地方自治体・組織が全力稼働するであろう。

大統領選挙も国民投票と同様、最終的には二者択一を迫る選挙であることからすると今回の国民投票は大統領選挙の前哨戦だった。主要野党勢力は賛成陣営との対立路線ではなく穏健姿勢を示すことで2015年11月総選挙での合計得票率を上回る国民の支持を得た。野党は大統領選挙で統一候補擁立を狙う。それが無理でもCHPは、自党支持者の離反を招かないために自党出身の、しかし他党支持者の反発を抑えるために党首以外のしかも中道寄りの、候補の擁立を模索するであろう⁽¹⁶⁾。

おわりに

トルコの大統領制では大統領に与えられた権限は、民主的大統領制諸国と大きく違わないが、その権限を抑制するための機能は他国の水準に達していない。トルコのこれまでの議院内閣制下の大統領には、その政治的中立を条件として、立法、行政、司法に関わる拒否権や任命権限が与えられていた。今回の憲法改正ではその政治的中立条件がなくなったにもかかわらず、その権限が残された。結果として、トルコ型大統領制は、現行憲法が現実に合っていないため憲法を現実に合わせるべきとの改憲派の主張が必要とする以上の権

(15) Abdulkadir Selvi, “Erdoğan'ın çizdiği yol haritası.”

<http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/abdulkadir-selvi/erdoganin-cizdigi-yol-haritasi-40439617>

(16) 2014年8月大統領選挙では野党第一党のCHPはエルドアン支持層を引きはがす狙いで地頭とは関係のない保守穏健派であるイスラム学者のエクメレッティン・イフサンオールをMHPとの統一候補として擁立したが、(もともとAKPに近いMHP支持者のみならず) CHP支持者の離反にも遭った。

力を大統領に認めた。

今後、国会では憲法改正を受けて既存法の改定が行われる。特に重要なのは選挙法改正である。県を選挙区単位とする現行の比例選挙制度を維持するか、10パーセントと高い足切り基準を引き下げるか、小選挙区制にするか、などが焦点となる。また大統領権限に関する法律改正では、野党は三権分立を求めるものの与党に押し切られるだろう。今回の国民投票がトルコの将来を見据えた判断だった。2019年11月の大統領・議会同日選挙は、国民投票で薄氷の信認を得た現政権がそれまでの2年間半に成し遂げた政策実績を問う選挙になるであろう。

参考文献

- 今井公平 2017. 「民族主義者行動党はなぜ大統領制に賛成したのか」『中東レビュー』, Vol. 4.
- 間 寧 2017a. リポート「トルコ型大統領制のための憲法改正・無改正」アジア経済研究所 (2017年4月).
- 間 寧 2017b. 「分析レポート: 浸透と排除—トルコにおけるクーデタ未遂とその後—」アジ研ワールド・トレンド2017年3月号 (No.257).
- Europa Publications, Limited. 2017. The Far East and Australasia.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). 2017. Turkey Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by The Grand National Assembly On 21 January 2017 and to Be Submitted to a national referendum on 16 April 2017.
- IPSOS Sosyal Araştırmalar Enstitüsü. 2017. “Anayasa Değişikliği Referandumu Sandık Sonrası Araştırması.” <http://www.ipsos.com.tr/node/1174>.
- Moreno, Erika, Brian F. Crisp, and Matthew Soberg Shugart. 2003. “The accountability deficit in Latin America.” In *Democratic accountability in Latin America*, edited by Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. 1992. *Presidents and assemblies : constitutional design and electoral dynamics*. New York;Cambridge [England];: Cambridge University Press.
- van Cranenburgh, Oda. 2008. “‘Big Men’ Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries.” *Democratization* no. 15 (5):952-973. doi: 10.1080/13510340802362539.

*本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。