

特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」

報告書

要旨

パレスチナ難民問題をめぐる基本認識とパレスチナ難民の置かれている現状

パレスチナ難民問題への対応を考える上で重要なことは、本問題が中東和平プロセスにおいて象徴的な政治問題となっているということである。つまり、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民にとって、パレスチナ難民問題は中東和平問題全体の文脈の中でとり扱われなければならないとの認識は絶対的であるということである。パレスチナ難民支援を計画・実施するに際しては、パレスチナ難民問題をめぐるこれらの基本認識がこれまで大きな障害となっていた。

しかしながら、今回の調査で明らかになったことは、これら基本認識は現在でも維持されている一方、パレスチナ難民やパレスチナ難民問題を取り巻く政治的、経済的、社会的情勢が変わる中で、パレスチナ難民、パレスチナ自治政府、そしてパレスチナ難民受入国のそれぞれは、それぞれが直面する状況に応じて、現実的に対応してきているということである。また、ドナー側においても、UNRWA が度重なる「緊急アピール」を発出し、「緊急アピール疲れ」を起こすなど、パレスチナ難民問題が負担となってきている。

UNRWA によると、パレスチナ難民とは1946年6月から1948年5月までの2年の間にパレスチナを通常の住居としたことのあるもので、1948年のアラブ・イスラエル紛争の結果、住居や生活の糧を失い、西岸、ガザ、ヨルダン、シリア、レバノンに避難した者、及びその子孫と定めている。UNRWA 登録難民¹の人口は着実に増加しており、1950年の91万4,221人から、その後増加を続け2005年3月31日には、425万人を超えている。

パレスチナ難民が居住する今日の難民キャンプは、通常想像するような緊急避難措置として難民受入国でテントを張り、水・食糧や緊急医療といった人道支援を受けるいわゆる難民キャンプの姿とは異なる。多くの場合、パレスチナ難民キャンプと周辺コミュニティを識別することは困難で、特にヨルダンでは難民キャンプの住人の多くは受入国市民と同じような住居に住み、程度の差こそあれ、受入国で勉強し、働き、生活の糧を得るといった具合に、受入国市民に近い生活を送っている。

各国・地域に居住するパレスチナ難民の置かれている状況を、一概に比較することは難しいが、調査団が行ったヒアリングの結果を総合すると、レバノンに居住するパレスチナ難民が最も厳しい

¹本報告書においては、混乱を避けるため、UNRWA の定義に当てはまり UNRWA に登録している難民をすべて UNRWA 登録難民とし、もともと西岸及びガザの住民で 1967 年の第三次中東戦争の際に初めて難民となった者（つまり、1948 年難民として一旦西岸、ガザに避難していた者は含まない、したがって UNRWA 登録難民の資格を有しない）を「1967 年難民」と呼ぶこととし、両者を併せてパレスチナ難民、それ以外の者を非難民とすることとする。また、非難民については、本報告書ではパレスチナ難民受け入れ国であるヨルダン、シリア、そしてレバノンにおける地元住民、及びパレスチナ自治区にあってパレスチナ難民ではない地元住民を意味する。

状況、ないし西岸・ガザに居住する難民と並んで最も厳しい状況（ガザの方が西岸より厳しい）にある一方で、ヨルダンに滞在する難民が最も恵まれている、そしてシリアに居住する難民はその中間に位置するという具合に要約できる。

また、多くのパレスチナ難民が周辺コミュニティに溶け込んで生活しているとはいえ、難民キャンプ内の生活環境・経済状況はいまだ厳しい。キャンプ内の人口密度は高く、インフラが完全ではないところが多く、また1991年の湾岸戦争、インティファダ、そしてイスラエルの分離政策の影響を受けてシリア、レバノン、そしてパレスチナに居住するパレスチナ難民の就職機会は一層制限されている。パレスチナ難民キャンプを抱える地方自治体の中には、難民キャンプの存在が一定の行政的負担になっているところもあり、難民キャンプがスラム化する可能性もある。

UNRWA が提供するサービスの質の低下

一般に、UNRWA により公式に認められている難民キャンプに居住する難民に対しては、UNRWA が保健、教育、そして救済・社会事業を中心にサービスを提供している。具体的には、ヨルダン、シリア、レバノン、そしてパレスチナ自治区（イスラエル占領地）にある全ての難民キャンプに対し、それぞれの国の政策や事情に従いつつも、基本的には均一のサービスを提供するよう心がけている。

UNRWA が提供するサービス（教育、保健、そして救済・社会事業）の質は、過去においては受入国政府やパレスチナ自治政府が提供するサービスと比較して同等、ないしほとんどの場合上回っていた。しかしながら、近年 UNRWA の財政難を理由として、特に教育サービスの質が低下している。さらに、UNRWA が提供する学校やクリニックは、受入国政府やパレスチナ自治政府が提供するサービスと比較すると、多くの場合需要が過剰になっていることも今回の調査では確認されている。

パレスチナ難民の人口が増加を続ける中、そして国際社会からの支援が必ずしも潤沢ではなくなりつつある状況の中で、どのように UNRWA がパレスチナ難民に対して提供するサービスの質を維持してゆくことができるかが、UNRWA が直面する課題といえることができる。

他ドナーの動向

米国、ECなどの主要ドナーもパレスチナ難民支援を実施するにあたっては、パレスチナ難民問題の政治的な側面に注意を払っており、実際にパレスチナ難民に対し支援を実施するに際しても、二国間支援の枠組みでパレスチナ難民を支援するよりは、UNRWA を通じた支援が中心となっている。また、これまで主要他ドナーは、パレスチナ難民の食糧、飲料水、保健・医療といった基礎的なニーズの充足に重点を置いてきている。

しかしながら、以上のような状況も最近では変化が見られるようである。主要ドナーが、いまだパレスチナ難民問題の政治的な側面には配慮しつつも、これまでとは異なり人道支援から開発支援へ移行しつつある旨述べていたことは一つの大きな特徴であった。

また、ドナーの中には、ECや米国のように、レバノン、ヨルダン、シリアそしてパレスチナを含んだ地域全体を見ながら、パレスチナ難民を対象としたリソースの配分や支援の内容を戦略的に決定しているところもあり、これは今後日本がパレスチナ難民支援を考える際に参考になると考え

られる。

日本政府・JICAによるパレスチナ難民支援

日本は、人道上のみならず、中東地域の安定維持のためにも UNRWA が必要不可欠であり、また、将来発生すると思われる難民帰還及び定住問題に対し、UNRWA が重要な役割を果たすと考え、国連に加盟する以前の1953年から UNRWA に対する拠出を行ってきた²。日本の1953年から2005年3月までの拠出実績総計は、4億9,942万米ドルで、UNRWA 側の統計によれば2004年における日本の拠出額は約1,130万ドルで、第7位カナダ、第8位スイスに次いで第9位となっている。

日本政府は拠出金に加え、食料援助や草の根・人間の安全保障無償資金協力、さらには国際協力機構（JICA）を通じて技術協力の供与も過去20年以上にわたって UNRWA に対し実施してきている。具体的には、UNRWA からの研修員の受け入れ、UNRWA に対する専門家派遣、シニア海外ボランティアの派遣、そして青年海外協力隊の派遣を行っている。

これまでの JICA によるパレスチナ難民支援に対する評価

今回の調査では、戦略性、裨益性、インパクトの3つの視点から、これまでの JICA のパレスチナ難民支援の評価を行った。評価に際しては、JICA による UNRWA を通じたパレスチナ難民支援を評価するとともに、日本政府によるパレスチナ難民や UNRWA への支援を同時に見ていくことで、実施機関としての JICA のパレスチナ難民支援と政府の取り組みとの整合性や相乗効果についてもレビューした。

まず、戦略性に関しては、わが国としては、これまでシリア、ヨルダン、レバノン、そしてパレスチナ（西岸、ガザ）を包括し全体を見据えた、長期的・包括的なパレスチナ難民支援プログラムを策定したことはない。

次に裨益性であるが、今回の調査で視察したパレスチナ難民支援を直接の目的とする技術協力、緊急無償、草の根・人間の安全保障無償資金協力のプロジェクトはいずれもパレスチナ難民社会に対し、職業訓練、地域保健、コミュニティ開発、ジェンダー、環境・衛生等それぞれの分野においてポジティブな効果を与えていた。視察した一般無償資金協力プロジェクトは、難民・非難民を問わず、広く地域社会へ裨益が見られた点が大きな特徴である。

最後にインパクトについて、UNRWA に対する支援は、日本のパレスチナ難民問題に対するコミットメントを国際社会やパレスチナ難民に示す上で効果的である。また、拠出金に加えて、技術協力は「顔が見える援助」として大変効果的であることが観察された。他方で、プレゼンスやコミットメントといった効果を超えて、パレスチナ難民問題の政治的進展や中東和平プロセス全体の進展に対し、また、これら諸問題におけるキープレイヤーに対しどのような影響を与えているかについては明らかにならなかった。また、様々な連携による相乗効果については、今回の調査ではそもそも連携しているケースが限定的であることから確認できておらず、今後の課題となっている。

² 外務省国際社会協力部人道支援室、「国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East）、（平成17年4月）より。

今後のパレスチナ難民支援に対する考え方と提言・参考意見

今後パレスチナ難民支援を考えるにあたっては、従来のパレスチナ難民問題をめぐる基本認識を踏襲しつつも、パレスチナ難民をめぐる新しい状況を踏まえ、現実的な対応をパレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国に働きかけてゆくことが基本方針となる。より具体的には、「人間の安全保障」の考え方に立った人造りを基本として、UNRWA 支援の政治的重要性を認識し UNRWA に対する支援を一定程度継続しつつ、UNRWA が果たす機能のパレスチナ自治政府・パレスチナ難民受入国への移行を促進するよう、戦略的アプローチを推進することを掲げる。

しかしながら、具体的に今後のパレスチナ難民支援を考えるに際しては、パレスチナ難民問題が有する政治的な側面のために、JICA だけでパレスチナ難民問題の全ての側面に対応するには自ずと限界があることは自明である。したがって、以下においては、「1. 今後のパレスチナ難民支援のあり方」において、より上位の問題であり JICA だけでは取り扱うことが困難ないし JICA のマנדートから外れる問題ではあるが、今後 JICA がパレスチナ難民問題に取り組む上では重要と考えられる問題について、どのような方向性に向かうことが望ましいと考えられるかについて本調査団の見解を参考意見として示すこととし、「2. JICA のパレスチナ難民支援に関する提言」においては、今後パレスチナ難民支援に対して JICA がどのように取り組むべきかについて具体的な提言を試みた。

1. 今後のパレスチナ難民支援のあり方

(1) UNRWA に対する支援の政治的重要性

- UNRWA に対する支援、中でも UNRWA に対する拠出金の供与は引き続き現状ないし必要に応じてそれ以上のレベルを維持することが望ましい。

(2) パレスチナ難民に対する戦略的支援のあり方

- パレスチナ難民支援を行うに際しては、受入国であるシリア、レバノン、ヨルダン、そしてパレスチナに対するリソースの配分を地域全体の中で考える。
- その上で、実際の支援のプログラミングに際しては、国別アプローチを採用することが重要である。
 - パレスチナ（西岸、ガザ）に対しては、UNRWA の機能がパレスチナ自治政府に移行することを念頭に置きつつ二国間援助を中心とした支援を行うべきである。
 - 法的地位を含め難民の置かれた状況が最も厳しいレバノンに対しては人道支援の観点から支援を行うこととし、UNRWA を通じた支援を手厚くするべきであり、そして二国間支援についても可能な範囲でパレスチナ難民をターゲットとしてゆくことが考えられる。
 - シリアは二国間援助の枠組みの中で UNRWA に対し支援することを歓迎しており、この状況を積極的に活用し、その上で UNRWA に対する支援が、難民社会を超えてシリア国民にも波及するよう配慮することが重要である。
 - ヨルダンに対しては、基本的に現状を維持しつつ、二国間援助が難民キャンプやパレス

チナ難民に然るべく裨益するよう配慮することが望ましい。特に、厳しい状況にあるヨルダン国内の3つの非公式キャンプに対しては、特別の配慮が必要である。

- 中央政府に対する支援と難民キャンプを抱える地方自治体や地域社会といった草の根レベルに対する支援を組み合わせ、援助の相乗効果を期待する。
- 理想的には、パレスチナ難民支援は、パレスチナ（西岸、ガザ）そして他のパレスチナ難民受入国を含む長期的な地域開発との関連で考えることが望ましい。

2. JICA のパレスチナ難民支援に関する提言

(1) UNRWA に対する技術協力のあり方

- UNRWA に対する今後の技術協力のあり方については、必ずしも日本政府及び JICA 内部にもコンセンサスがあるとは言えない。それ故過去の経緯を踏まえつつ、コンセンサス形成に努めるべきである。
- 仮に今後も UNRWA に対して技術協力を継続するのであれば、UNRWA の機能の移行を念頭におきつつより戦略的に行うべきである。

(2) UNRWA が果たす機能のパレスチナ自治政府・パレスチナ難民受入国への移行を促進するよ うな支援のあり方

- 今後パレスチナ難民支援を考える際には、二国間協力の枠組みの中で難民キャンプを含めた地域全体の開発支援を計画・実施するよう心がける。その意味で、JICA が現在実施中のジェリコに焦点をあてた開発調査及び技術協力プロジェクトは、今後のパレスチナ難民支援の一つのモデルとなりうる。
- パレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国とその地方自治体のキャパシティ・ビルディングを重点とする。
- パレスチナ難民に関するより詳細な情報を整備し、パレスチナ難民の状況をより詳細に分析する。

(3) 実施体制の整備

- 在ヨルダン大使館をはじめとする関係在外公館の協力を得て、JICA ヨルダン事務所が UNRWA 本部を中心に UNRWA との関係の全体的な調整役を行うとともに、シリアとパレスチナ各 JICA 事務所も UNRWA 現地事務所と連携し、各フィールドの状況やニーズの把握に努める。
- 今後、パレスチナ難民支援を含めパレスチナ支援を積極的に進めるのであれば、JICA パレスチナ事務所の体制を早急に整備することが重要である。
- 今後 JICA が平和構築支援や難民支援のような分野に取り組む際には、現地の NGO との連携がより効果的な事業を行う上で重要である。そのため JICA が小規模の資金供与を含む支援を行えるようなスキームを工夫していくことが必要である。

パレスチナ難民問題は、イスラエルが建国された際の言わば負の遺産であり、言ってみれば欧米を中心とした国際社会がある意味切り捨ててしまった部分である。国際社会はパレスチナ難民問題

の当事者であり、相当の責任を有している。そして、国際社会の一員として、また、中東地域の安定に国益を有する日本としても、本問題に取り組む責任があり、今後ともパレスチナ難民支援に強いコミットメントを果たす意味は十分あると考えられる。

第1章 「パレスチナ難民支援評価」の概要

1-1 評価の背景・経緯

パレスチナ難民数はおよそ425万人（2005年3月31日時点）で、西岸、ガザを始め、ヨルダン、レバノン、シリアなどの周辺国に50年以上にわたり居住している。パレスチナ難民の60-70%が貧困層である他、周辺国ではヨルダンのように人口の30%以上をパレスチナ難民が占める地域もあり、難民受入国での社会的影響や、難民への長期にわたる生活支援などが大きな課題となっている。

JICAはこれまでにUNRWA（the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East：国連パレスチナ難民救済機関）を通じて技術協力を実施しており、UNRWAの職業訓練センターに自動車整備、塗装、建築機械などの分野で1986年以降14名の専門家を派遣、また2003年から2005年9月まで5名のシニア海外ボランティア、2000年から2005年9月まで25名の青年海外協力隊員を派遣しているほか、UNRWAを通じて電子・コンピューター、自動車整備、測量技術などの分野で1985年以降240名以上に対して本邦研修を行ってきた。加えてパレスチナ難民支援については外務省がUNRWAに拠出金を供与しているが、JICAによる技術協力との連携が必ずしも明確でなく、また十分なニーズアセスメントも行われていない。JICAは、独立法人化に伴い国際機関に対する専門家派遣のスキームを見直しており、UNRWAに対する邦人派遣は2004年以降、青年海外協力隊とシニア海外ボランティアのみで支援を続けている。

今後新たな局面を迎えるパレスチナに対して、我が国は本年1月に6,000万ドルの無償資金協力を、また同年5月には約1億ドルの経済協力をコミットした他、中東和平プロセスで積極的な役割を果たしていく旨を表明している。パレスチナの復興支援に対するJICA援助の拡大が期待される中、JICAでは人間の安全保障や平和構築の理念を踏まえた支援を検討しているが、支援に際しては、政治的、地域的な要因にも十分に配慮しながら、パレスチナだけでなく、周辺の中東諸国への影響、あるいは周辺国も取込んだ包括的な支援を考慮する必要がある、その中でパレスチナ難民問題にJICAがどのように対処するかが大きな課題となっている。

以上の状況に鑑みて、パレスチナ難民の現状やこれまでのJICAの協力の成果を把握した上で、JICAの協力のあり方を再検討し、それらの結果を今後のパレスチナ支援、中東地域支援の戦略策定に反映させることとする。

1-2 評価の目的

本調査では、JICAによるこれまでのパレスチナ難民支援をレビューし、今後のパレスチナ難民支援へ反映させるため、以下の3点をその目的とする。

- (1) これまでのUNRWAを通じたJICAによるパレスチナ難民支援を評価し、合わせて日本政府によるパレスチナ難民支援をレビューすることで、戦略性、裨益性、インパクトの視点から、実施機関としてのJICAのパレスチナ難民支援と日本政府の取り組みとの整合性や相乗効果について検討する。
- (2) パレスチナ及び周辺国に在住するパレスチナ難民の現状を把握し、地域毎のニーズアセス

メントを行う。また、パレスチナ難民に係る歴史的背景、問題点、留意点などを整理し、パレスチナ難民支援を取り巻く状況を把握する。

- (3) さらに UNRWA、ならびにパレスチナ難民受け入れ政府機関による支援の枠組みと支援分野を検討し、今後の JICA によるパレスチナ難民支援のあり方について提言を行う。

1-3 パレスチナ難民支援評価の視点と枠組み

1-3-1 評価の視点

今回の調査では、以上で述べたように、これまでの JICA のパレスチナ難民支援を評価することが主要な目的となっている。また、評価に際しては、JICA による UNRWA を通じたパレスチナ難民支援を評価するとともに、日本政府によるパレスチナ難民や UNRWA への支援を同時に見ていくことで、実施機関としての JICA のパレスチナ難民支援と日本政府の取り組みとの整合性や相乗効果についてもレビューすることとしている。

ただし、本調査は個々のプロジェクトを評価することを目的とするものではない。通常のプロジェクト評価においては、プロジェクトの効率性、効果、インパクト、妥当性、そして自立発展性のいわゆる評価5項目の視点から評価を行う。しかしながら、今回の調査では、個々のプロジェクト、特に様々なスキームのプロジェクトが相互に関連を持ちながら、どのように全体としてのパレスチナ難民支援に貢献してきたかをレビューすることが目的である。したがって、評価の視点も通常の評価5項目とは異なり、戦略性、裨益効果、そしてインパクトの観点から評価を行った。戦略性、裨益効果、インパクトの観点から評価を行うのは、主として開発の観点から全体としてパレスチナ難民支援の裨益効果を測定することに加え、高度に政治性を帯びているパレスチナ難民問題やその延長線上にある中東和平問題に対して日本がいかに戦略的に対応し、そしてパレスチナ難民支援がこれら政治問題における日本の政治的・外交的立場にどのような影響や貢献をしているかを断片的ながらも見ていくことが重要であると考えからである。具体的には以下の通りとなっている。

(1) 戦略性

パレスチナ難民支援に関する戦略が策定されていたか、特に西岸やガザのみならずヨルダン、シリア、そしてレバノンといったパレスチナ難民受入国も含めた包括的な視点からパレスチナ難民支援戦略が策定されていたか、策定されていたとすれば、その戦略の中東和平プロセスにおける位置付けや妥当性について評価を行う。そのような戦略が策定されていない場合には、策定されなかった理由や妥当性につき分析を行う。

また、パレスチナ難民支援を目的とするプロジェクトについては、プロジェクトを立案・実施する際に、パレスチナ難民のみならず非難民 (Non-Refugee) 社会や受入国社会に対しても広く効果が裨益するような配慮がなされたか、またパレスチナ難民支援を直接の目的としないプロジェクトについては、プロジェクトを立案・実施する際に、難民キャンプを除外することなくパレスチナ難民社会についても効果が裨益するような配慮がなされたかについて評価する。

さらに、対 UNRWA 支援を目的とするプロジェクトとパレスチナ自治政府やパレスチナ難民を受け入れている国 (ヨルダン、シリアそしてレバノン) に対する通常の (必ずしもパレスチナ難民に直

接的に裨益するとは限らない) 二国間援助がどのように連携しているか、具体的には、UNRWA に対する支援と難民受け入れ国・パレスチナに対する二国間援助が互いに相乗効果を持つように組み合わせられているといった配慮がなされているか、また互いにオーバーラップを避けより効率的な支援が実現されているかといった点につき分析する。

(2) 裨益効果

パレスチナ難民支援を直接の目的とするプロジェクトについては、パレスチナ難民や難民キャンプに対し裨益効果は見られたか、そして、難民キャンプを超えて近隣の地域社会や難民受入国への裨益効果は見られたかにつき評価を行う。そして、パレスチナ難民支援を必ずしも第一義的な目的とするわけではないプロジェクトについては、パレスチナ難民や難民キャンプに対し裨益効果が見られたか、そして裨益効果があったとすればその効果はどのようなものであったかにつき評価を行う。具体的には、裨益効果を「パレスチナ難民（特に、公式・非公式のキャンプに住む難民）の基礎的な社会ニーズの充足にどのように貢献しているか」と定義する。開発の観点からすれば、本来難民の基礎的なニーズの充足に加え、難民の自立・発展も含まれるべきであるとの考え方もあるが、現段階では帰還権の放棄につながるような難民の自立・発展は政治的にも機微な問題であり、今回の調査では検討しないこととした。

(3) インパクト

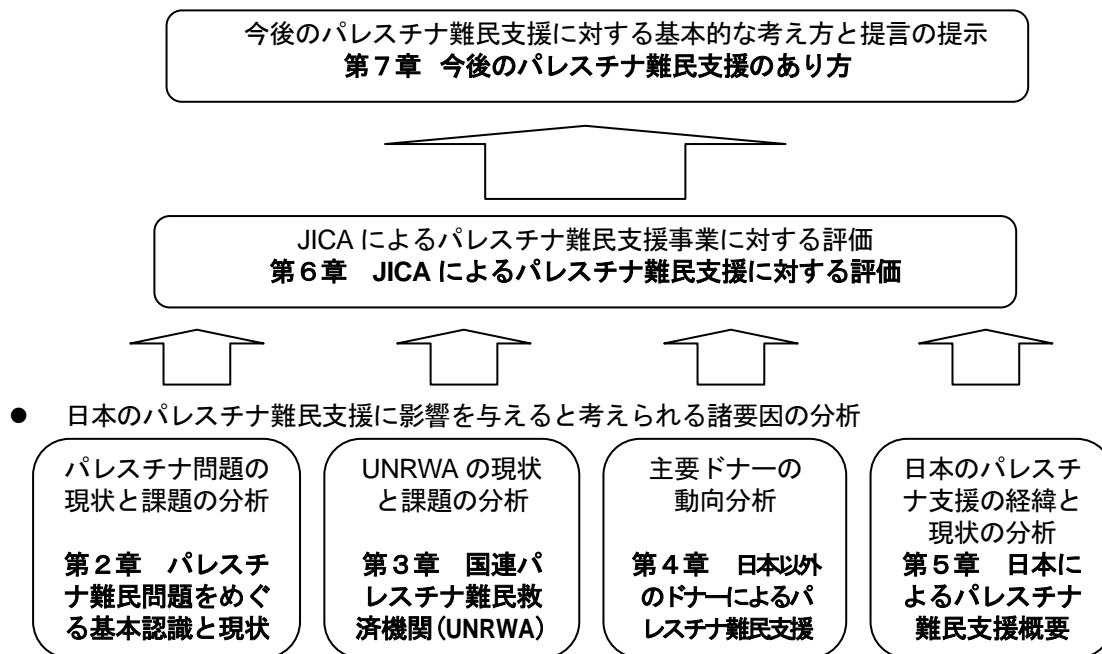
日本の支援が、パレスチナ難民やパレスチナ難民を受け入れている国の社会にどのような正・負の政治的インパクトを与えたかを中心に評価を行う。これは、本調査が、パレスチナ難民支援を通じてパレスチナ難民に対する開発効果のみならず、パレスチナ難民問題の政治的な側面や中東和平問題における日本の政治的・外交的立場に全体としてどのような影響を及ぼしているかを断片的ながらも見ることに重要であると考えられたためである。経済的インパクトについては、今回の調査では時間的制約もあり、また裨益効果を超えた経済的インパクトを測定することが困難であると考えられるため、注目に値するインパクトがある場合に評価することとする。中でも、UNRWA に対する支援と二国間援助が連携して相乗効果を発揮しているか否かに注目することとしたい。具体的には、個々のプロジェクトや支援スキームを通じて、国際社会やパレスチナ人・難民が日本のパレスチナ難民問題に対する立場をどのように認識するようになってきているか、また、日本の支援が中東和平プロセスにおける政治問題としてのパレスチナ難民問題の進展や中東和平プロセス全体の進展に対し、どのような影響を与えているかにつき分析を試みる。

1-3-2 評価の枠組み

調査団は、以上の評価視点をもとに JICA がこれまで行ってきたパレスチナ難民支援評価を行うとともに、パレスチナ難民問題の現状、UNRWA の現状と課題、主要他ドナーの動向、そして、日本政府と JICA のパレスチナ難民支援の経緯と現状についても、詳しくレビューする。これは、パレスチナ難民支援評価が通常の評価とは異なり、中東和平問題といった極めて政治性の高い問題と関連があることから、これら諸問題に影響を与えると考えられるイシューやプレイヤーを詳細に分析する必要があるためである。そして、同分析のもとに JICA がこれまで行ってきたパレスチナ難民支援評

価を行うこととした。したがって、本報告書の構成は概要以下の図1-1の通りとなる。

図1-1 評価調査の枠組み



1-4 評価の実施プロセス

1-4-1 評価検討会

本評価の実施にあたっては、評価検討会を実施し、フレームワーク、評価視点、現地調査方法、とりまとめ方法に関し協議を行った。評価検討会の構成は以下のとおりである。

表1-1 評価検討会の構成

氏名	所属
中東地域別支援委員会	
立山 良司	防衛大学校教授
池田 明史	東洋英和女学院大学教授
外務省	
山本 英昭	経済協力局国別開発協力第二課課長補佐
古谷 幸子	国際社会協力部人道支援室事務官
JICA	
中川 寛章	中東・欧州部長
黒澤 啓	中東・欧州部中東第一チーム長
阿部 俊哉	中東・欧州部中東第一チーム職員
酒本 和彦	中東・欧州部中東第一チーム職員
笠井 香代	中東・欧州部中東第一チーム特別嘱託
三輪 徳子	企画・調整部事業評価グループ長
山本 将史	企画・調整部事業評価グループテーマ別評価チーム職員
戸田 隆夫	企画・調整部人間の安全保障グループ長
清水 康子	企画・調整部人間の安全保障グループシニア・アドバイザー (JICA-UNHCR 連携)
丸山 英朗	青年海外協力隊事務局海外グループアフリカ・中東・欧州チーム長

コンサルタント	
西田 竜也	有限会社 クランベリー コンサルタント

1-4-2 調査工程

表 1-2 調査工程

	2005年7月	8月	9月
国内作業	□		□
現地調査		■	

注： □ : 国内作業 ■ : 現地調査 (シリア、ヨルダン、パレスチナ)

1-5 調査団員構成

- (1) 総括・地域政策： 立山 良司 (防衛大学校 国際関係学科 教授)
- (2) 評価監理： 笠井 香代 (JICA 中東・欧州部中東第一チーム 特別嘱託)
- (3) 評価実施・分析： 西田 竜也 ((有) クランベリー)

1-6 現地調査日程

添付資料1を参照。

1-7 現地調査主要面談者

添付資料2を参照。

第2章 パレスチナ難民問題をめぐる基本認識と現状

2-1 パレスチナ難民問題をめぐる基本認識

2-1-1 政治的シンボルとしてのパレスチナ難民問題

パレスチナ難民問題への対応を考える上で重要なことは、本問題が中東和平プロセスにおいて象徴的な政治問題となっているということである。つまり、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民にとって、パレスチナ難民問題は中東和平問題全体の文脈の中でとり扱われなければならないとの認識は絶対的であり、この点につき外部から疑問を投げかけるとか、このような認識を変えようとすることは著しく困難であるということである。また、イスラエルとパレスチナで5つあると言われる交渉事項（1）エルサレムの地位に関する問題、2）国境確定に関する問題、3）パレスチナ難民問題、4）水資源に関する問題、5）イスラエルの入植地に関する問題）の中でも、難民問題が特に解決が困難と言われるのは、パレスチナ難民問題がイスラエルとパレスチナの間の最終地位交渉だけで解決できる問題ではなく、パレスチナ難民を受け入れる国を交えて解決する必要があるためでもある。以上のような難民問題に対する絶対的認識は、以下に見るようなあたかも既得権にも似た3つの考え方を生む土壌となっている。

第1に、パレスチナ人にとって、帰還権の保持がアイデンティティとなっていることである。パレスチナ難民問題が1948年に最初に発生してからすでに50年以上が経過しており、パレスチナ難民の多くが第3世代、第4世代となっている中、パレスチナ難民にとっては、自分達が難民であるということ、そしてもともと居住していた土地に帰る権利があるということが、パレスチナ難民の間の連帯意識や絆となっている。他方で、帰還権の問題については、イスラエル側はシオニズムの正当性否定につながるため、絶対に受け入れておらず、今のところ最終的な解決の方向性は見えていない。また、付随する問題として、帰還権には集団としての帰還権と個人の帰還権の問題という二つの側面がある。これはつまり、仮に政治的にパレスチナ側が集団としての帰還権を放棄したとしても、個人の帰還権の問題は存続し、最終的に帰還権をどのように処理するかは個人に委ねられるという考え方であるが、このように帰還権を集団と個人の問題に分けて考えることで、帰還権の問題は一層複雑になってしまっている。したがって基本的に援助を実施する側としては、パレスチナ難民支援を行うにあたっては、帰還権の問題については極力触れない、ないし少なくとも中立的であることが望ましいし、帰還権の放棄に繋がるとみなされるような発言や活動は厳に慎まなければならないということになる。

次に、中東和平プロセスにおいて「難民問題は継続している」ということを示す証としての難民キャンプは存続しつづければならないという考え方である。これは言い換えれば、ある意味パレスチナ難民問題の最終的解決を目指してはならない、少なくとも、政治問題としての難民問題は存続しつづければならないという帰結になり、必然的に開発や人道支援の観点からパレスチナ難民問題の解決を目指すことが、この考え方と矛盾を生じやすくなることを意味する。つまり、パレスチナ難民支援を計画し実施することで、難民問題を解決してしまうことは、中東和平プロセスにおけるパレスチナ側の政治的立場を弱めることになってしまうのである。したがって、パレスチ

ナ側としては、このように難民問題をなくしてしまうような形でのパレスチナ難民支援には賛成できないという事情がある。具体的には、パレスチナ難民が、受入国や西岸・ガザ地区の社会に完全に同化・定住してしまう、または難民キャンプを受入国や西岸・ガザにある近隣の地元住民のコミュニティと変わらないように定住を前提としたコミュニティに発展・解消させてしまう、というような開発支援に対しては、パレスチナ側はこれまで賛成してきていない。

最後に、2番目の考え方と関連して、難民キャンプが今後も存続しなければならないように、UNRWA も存続し、国際社会は UNRWA に対する支援を継続しなければならないという考え方が定着している。歴史的にパレスチナ難民の問題はイスラエル国家の樹立と密接な関係がある。このことは、国際社会、特に欧米の一部の国が、パレスチナ難民問題に対して、歴史的・政治的な責任を有していることを意味し、同時にパレスチナ難民に対して必要な支援を中心的に行っている UNRWA に対し国際社会が支援することが、国際社会がパレスチナ難民に対する責任を果たしていることの証となっている。つまり、パレスチナ側は、歴史的・政治的にパレスチナ難民問題に責任を有する国際社会が、UNRWA に資金拠出等の必要な支援を行うことは半ば当然であると考えている。特に、UNRWA によるパレスチナ難民に対するサービスの維持は、パレスチナ難民の帰還権を認めている国連総会決議194号に対する国際社会のコミットメントの継続を示すとパレスチナ側は考えており、UNRWA の活動が停止する、ないし UNRWA のマンデートが更新されないといった事態が生じた場合には、パレスチナ人・難民は「歴史的にパレスチナ難民問題に歴史的・政治的に責任を有する国際社会（特に、欧米の一部の国）が、果たすべき責任を果たしていない、ないし放棄した」と認識し、過激主義を助長する要因となる可能性がある。したがって、UNRWA が行っているパレスチナ難民支援のマネージメントや効率性にどのような問題があるにしろ、UNRWA に対する国際社会の支援を急激に削減することは、以上のような歴史的経緯もあって政治的には極めて困難であり、日本を含めた国際社会は UNRWA に対する一定程度のコミットメントを維持することが肝要であるということになる。

2-1-2 援助依存意識の存続・拡大と UNRWA の自己肥大化

既に述べたが、パレスチナ人・難民の間には、国際社会はパレスチナ難民そしてその象徴としての UNRWA を支援すべき、ないし国際社会はパレスチナ難民に対し十分な支援をしていないとの意識はパレスチナ難民やパレスチナ難民を受け入れているアラブ諸国の間でいまだにきわめて強い。しかも、パレスチナ難民の人口が年々増加するに連れて、パレスチナ人・難民のそのような意識は存続・拡大し続けている。

他方で、現実の問題として、必ずしも全てのパレスチナ難民が全面的な支援を必要としているわけではない。後に詳しく見るが、例えば UNRWA 登録難民のうち、実際に UNRWA の公式の難民キャンプに居住にしている難民は約45%であり（表2-1参照）、これは多くの難民がすでに難民キャンプを出てパレスチナ社会ないし受入国に統合されていることを示唆している。実際、難民キャンプ内に住むパレスチナ難民とキャンプ外に住む難民の間には、生活水準に差が見られるのであるが、このような差を踏まえて個々のパレスチナ難民の状況に応じてどのように違ったアプローチを取るべ

きかについては、これまでほとんど議論されていない。

より具体的には、UNRWA はどこまで無償のサービスを維持・拡大するべきかという根本的な問題が存在する。UNRWA が提供するサービスは UNRWA 登録難民に対しては基本的に無償である。したがって、今後も UNRWA が無償のサービスを提供していくこととパレスチナ難民の人口が増加してゆくことを前提とした場合、国際社会が増加しつづける負担を今後も担い続けることは可能であるか否かという問題にいずれ直面せざるを得ない。特に、これまで UNRWA が提供するサービスの質がパレスチナ難民受け入れ国の水準を上回る一方、パレスチナ難民を受け入れる国の国民が UNRWA のサービスを基本的には受けることができないことで生ずる不公正感、また、UNRWA が提供するサービスとパレスチナ難民を受け入れている国・社会のサービスとの間に有機的なつながりが欠如していたこと（例えば、パレスチナ難民受入国の二次医療と UNRWA が提供する一次医療との間の連携の欠如など）により、問題は一層複雑かつ困難になっている。

したがって、パレスチナ難民問題が持つ歴史的・政治的な特殊性を抱えつつも、以上のようなパレスチナ難民の現状を踏まえて、増えつづける負担を国際社会が担わざるを得ないことを考えた場合、今後国際社会はその負担を軽減するべく何らかの形でパレスチナ難民の自立意識を促す可能性を模索せざるを得なくなるであろう。

2-2 パレスチナ難民問題の概要

2-2-1 パレスチナ難民の定義・経緯

UNRWAによると、パレスチナ難民とは1946年6月から1948年5月までの2年の間にパレスチナを通常の住居としたことのあるもので、1948年のアラブ・イスラエル紛争の結果、住居や生活の糧を失い、西岸、ガザ、ヨルダン、シリア、レバノンに避難した者、及びその子孫と定めている。しかしながら、この定義に従うと1967年の第三次中東戦争の際に初めて難民となった者はUNRWAの定義から外れることになる³。

パレスチナ難民は、発生した時期に応じて「1948年難民」と「1967年難民」に分けることができる。「1948年難民」は第一次中東戦争の結果、現在イスラエルとなっている地域から難民になった者のことを意味する。その数は、国連の発表によれば、72万6千人であり、これは当時のパレスチナ人口の約75%を占める。一方、「1967年難民」は、第三次中東戦争の結果イスラエルに占領された西岸とガザから主にヨルダンに避難した者を指す。「1967年難民」には「1948年難民」として一旦西岸、ガザに避難していた者と、もともと西岸、ガザの住民で第三次中東戦争の際に初めて難民となったものに分けられる。前者はUNRWAの定義にあたる難民となるが、後者はUNRWA登録難民には含まれないことになる。

本報告書においては、混乱を避けるため、UNRWAの定義に当てはまりUNRWAに登録している難民をすべてUNRWA登録難民とし、もともと西岸及びガザの住民で1967年の第三次中東戦争の際に初

³ ここに列挙されていないイラク、リビア、サウジなどの国々に避難したパレスチナ難民も存在する。これら難民については、UNRWAの支援対象に含まれないが、パレスチナ難民であることには変わりはなく、UNHCRがこれら難民を保護・支援している。

めて難民となった者（つまり、1948年難民として一旦西岸、ガザに避難していた者は含まない、したがってUNRWA登録難民の資格を有しない）を「1967年難民」と呼ぶこととし、両者を併せてパレスチナ難民とすることとしたい。右は、あくまで本報告書における便宜上の措置である点ご了解願いたい。また実際、「1948年難民」と「1967年難民」の区別が特に問題となるのはヨルダンにおいてである。これは、ヨルダンにおいては、歴史的経緯もあってパレスチナ難民の多く（約9割）がヨルダン国民としてヨルダン政府の行政サービス享受着てきているが、ガザから避難して来た者については、ヨルダン国民としては取り扱わず、避難民としているからである。したがって、「1967年難民」でかつガザから避難して来た難民については、UNRWA登録難民としても、また、ヨルダン国民としても扱われないため、UNRWAとヨルダン政府のどちらからも必要なサービスが受けられないという問題が生じてしまい、これら難民に対しては、支援を計画・実施するに際して特に配慮が求められるわけである。

さらに、パレスチナ難民の問題は通常の難民問題と大きく異なっている点がある。それは、パレスチナ難民問題が、難民条約が成立・発効する以前に生じたこともあって、同条約の対象とはなっていないことである。そしてそれに伴い、通常難民問題であれば担当機関となるはず国連難民高等弁務官（UNHCR）も本問題については取り扱わず、UNRWAが扱っている。具体的には、難民条約で定められている難民とパレスチナ難民との大きな違いは、難民条約に定める難民が、自分の国家の保護を求めることができないために、別の国に移動せざるをえない人々であるのに対し、パレスチナ難民については、保護すべき国家自体が存在しない点にある。したがって、難民条約に定める難民が、民主的政府の樹立や紛争の終結といった自国での政治的問題が解決すれば、自国への帰還が可能であるのに対し、パレスチナ難民には帰るべき家はあっても国家が存在しないということになる。このように、パレスチナ難民問題が難民条約の対象とならず、またUNHCRの所掌とならないことに象徴されるように、パレスチナ難民問題が単に人道上の問題ではなく、帰還権の問題に代表されるように政治的に極めて複雑な問題を有していることを示している。

2-2-2 パレスチナ難民の人口動態・分布

UNRWA登録難民の人口は、着実に増加している。具体的には、1950年の91万4,221人から、その後増加を続け2002年には400万人を突破しており、2005年3月31日には、425万人を超えている。したがって、2004年までの56年間の平均人口増加率は、約3.2%ということになり、現在も引き続き自然人口増加によりパレスチナ難民数は着実に増加している。以下の図2-1は、UNRWA登録難民及びUNRWA公式難民キャンプ⁴の地理的分布を示している。また、表2-1はUNRWA登録難民の各国・地域別の状況を示している。（各国・地域内それぞれのUNRWA登録難民及びUNRWA公式難民キャンプのより細かな統計・分布については添付資料3を参照のこと。）

⁴ パレスチナ難民キャンプには、UNRWAが公式にその存在を認め教育、保健、社会・救済事業といったサービスを提供しているキャンプと、公式には認めない非公式キャンプがある。非公式キャンプに対してはUNRWAがサービスを提供する義務はないものの、実態上何らかのサービスを提供していることが多い。

図 2-1 UNRWA 登録難民と UNRWA 公式キャンプの地理的分布

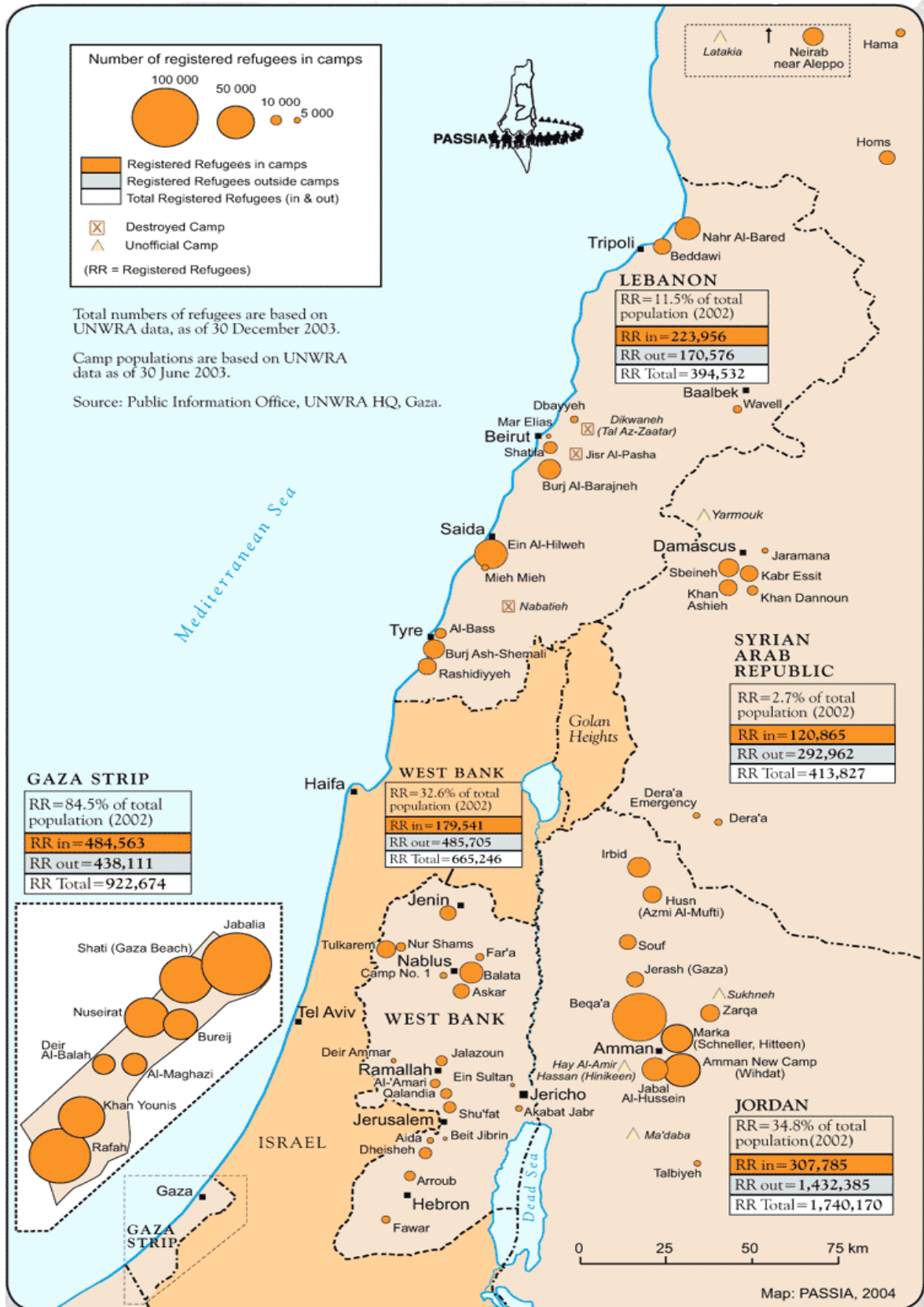


表2-1 UNRWA 登録パレスチナ難民の国・地域別分布

		UNRWA 登録 難民数 ^{*1}	全 UNRWA 登録難民 数に占め る割合	受入国・パ レスチナの 総人口	UNRWA 登 録難民数 の受入国・ パレスチ ナの総人 口に占め る割合	UNRWA 公式 キャンプ内 に居住す る UNRWA 登録 難民数 ^{*6}	UNRWA 登録 難民数に占 める割合
パレスチナ	西岸	687,542	16.16%	2,340,000 ^{*2}	29.38%	181,241	26.36%
	ガザ地区	961,645	22.60%	1,360,000 ^{*2}	70.71%	471,555	49.04%
	小計	1,649,187	38.76%	3,700,000	44.57%	652,796	39.58%
ヨルダン		1,780,701	41.85%	5,200,000 ^{*3}	34.24%	283,183	15.90%
シリア		424,650	9.98%	18,000,000 ^{*4}	2.36%	112,882	26.58%
レバノン		400,582	9.41%	4,400,000 ^{*5}	9.10%	210,952	52.66%
合計		4,255,120	100.00%			1,912,609	44.95%

*1 国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) (2005年3月31日現在) (<http://www.un.org/unrwa>)

*2 パレスチナ中央統計局 (2003年)

*3 ヨルダン政府 (2003年)

*4 シリア政府 (2003年推定値)

*5 レバノン政府 (2002年)

*6 国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) (2005年3月31日現在) (<http://www.un.org/unrwa>)

(1) ヨルダン

ヨルダンには最も多い UNRWA 登録難民が居住しており、その数は約178万人に達している。これはつまり、全 UNRWA 登録難民数の約4割がヨルダンにいることになる。ヨルダンの総人口と比べた場合でも、ヨルダンの総人口の34.24%が UNRWA 登録難民であり、これはガザを除くと最も大きな比率となっている。また、ヨルダンの特徴は、UNRWA 登録難民のうちわずか15.9%が、UNRWA が公式に認める難民キャンプに居住しているにすぎず、ほとんどの UNRWA 登録難民が難民キャンプを出ている。これは、パレスチナ難民がヨルダン社会に溶け込んでいる姿を反映していると言える。

また、ヨルダンには、UNRWA に公式に認定されているパレスチナ難民キャンプが10存在する (ヨルダンにおける UNRWA 登録難民及び UNRWA 公式難民キャンプのより細かな統計・分布については**添付資料3**を参照)。しかしながら、UNRWA に正式に認定されていないパレスチナ難民キャンプが3つある。後に詳しく述べるが、これら非公式キャンプには、「1967年難民」や「ガザ難民」と呼ばれるパレスチナ難民が多く居住しており、社会経済環境も、公式キャンプに比べて劣悪であることが今回の調査から明らかになっている。

(2) パレスチナ

ヨルダンについてパレスチナに UNRWA 登録難民の多くが居住しており、その数は西岸とガザを合わせて約165万人である。これは全 UNRWA 登録難民の約39%を占め、ヨルダンと合わせると実に全 UNRWA 登録難民の8割がパレスチナとヨルダンに居住していることになる。

西岸とガザでは UNRWA 登録難民の分布状況について大きな違いがある。特に、ガザには約96万人の UNRWA 登録難民が居住しているが、これはガザ地区の総人口の約7割を占めていることになり、UNRWA 登録難民のそれぞれの国・地域の総人口に占める割合としては最大となっているのに対し、西岸において UNRWA 登録難民の総人口に占める割合は約3割に過ぎない。

また、UNRWA 登録難民のうち UNRWA 公式パレスチナ難民キャンプに居住している割合も、ガザでは UNRWA 登録難民の約半分以上がキャンプに居住しており、難民キャンプに集中している傾向が窺えるのに対し、西岸では UNRWA 登録難民の約1/4がキャンプに居住しているにすぎず、西岸では UNRWA 登録難民の多くがキャンプ外に出て居住していることが理解される。

(3) シリアとレバノン

これに対し、シリアやレバノンには、パレスチナ及びヨルダンと比較すると、居住している UNRWA 登録難民の数は少ない。シリアとレバノンにはそれぞれ約40万人の UNRWA 登録難民が居住しており、これはそれぞれ全 UNRWA 登録難民数の約10%を占めるにすぎない。また、UNRWA 登録難民がそれぞれの国の総人口において占める割合も、シリアで2%程度、レバノンでも9.1%とヨルダン、西岸そしてガザと比べるとかなり小さなものであることがわかる。

但し、シリアとレバノンの間には違いも見られる。UNRWA 登録難民のうち UNRWA 公式パレスチナ難民キャンプに居住している割合が、シリアでは UNRWA 登録難民の26.58%であり、多くの難民がシリア社会に溶け込んでいる様子を示しているのに対し、レバノンにおいては UNRWA 登録難民の半分以上(52.66%)がいまだにキャンプ内で居住していることを示している。

また、シリアには UNRWA に公式に認められている難民キャンプが10存在するが、これら公式の難民キャンプの他に、3つの非公式のパレスチナ難民キャンプが存在することが今回の調査では明らかになった。ただし今回の調査においては、シリアにおいては、非公式キャンプと公式キャンプの間には社会・経済的な格差は見られないようであった。

2-3 パレスチナ難民の置かれている状況とパレスチナ自治政府・受入国政府の対応

2-3-1 パレスチナ難民の置かれている現状

本調査においては、パレスチナ難民の置かれている現状について、1) 難民を取り巻く経済状況、2) 難民の法的地位や享受できる行政サービス、3) UNRWA が提供するサービスの現状、そして4) 難民キャンプ内の組織といった観点から、シリア、西岸、ガザ、そしてヨルダンにおいて、UNRWA 関連機関、パレスチナ自治政府・受入国政府、他ドナー、NGO、そして難民キャンプ関係者に対し、ヒアリングを行った(ガザについては JICA ガザ事務所とのテレビ・インタビューのみ。また、ヒアリング結果のまとめについては以下の表2-3を参照)。同ヒアリングに基づくパレスチナ難民の現状について分析は概要以下の通りとなっている。

(1) 視察キャンプ

今回、調査団が視察したパレスチナ難民キャンプは以下の通り。

シリア

- 1) カバル・エシット緊急避難キャンプ⁵ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、ダマスカス)
- 2) アル・ヤルムーク・キャンプ (非公式難民キャンプ、ダマスカス)

パレスチナ

- 3) カランディア・キャンプ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、エルサレム)
- 4) アクバット・ジャバル・キャンプ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、ジェリコ)
- 5) デヘイシャ・キャンプ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、ヘブロン)

ヨルダン

- 6) アンマン・ニュー・キャンプ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、アンマン南部)
- 7) ジャバル・アル・フセイン・キャンプ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、アンマン北部)
- 8) バカア緊急避難キャンプ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、アンマン北部)
- 9) ジェラシュ緊急避難キャンプ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、イルベッド)
- 10) ザルカ・キャンプ (UNRWA 公式認定難民キャンプ、ザルカ)
- 11) アル・スクネ難民キャンプ (非公式難民キャンプ、ザルカ)

(2) 総論

まず述べておかなければならないことは、パレスチナ難民が居住する難民キャンプは、通常想像するような緊急避難措置として難民受入国でテントを張り、水・食糧や緊急医療といった人道支援を受けるいわゆる難民キャンプの姿とは全く異なるということである。多くの場合、パレスチナ難民キャンプと周辺コミュニティを識別することは困難である。つまり、難民キャンプとは言っても、1948年に初めて難民キャンプが設立されてから50年以上が経過していることもあって、特にヨルダンでは難民キャンプの住人の多くは受入国市民と同じような住居に住み、程度の差こそあれ、受入国で勉強し、働き、生活の糧を得るといった具合に、受入国市民とほぼ同様の生活を送っている。したがって、パレスチナ難民の多くは、一般にわれわれが想像するような緊急援助を必要とする難民とは性格を異にする点に留意する必要がある。

各国・地域に居住するパレスチナ難民の置かれている状況を比較することは、各国・地域に居住するパレスチナ難民や難民キャンプに関する客観的な社会・経済データが不完全であること、また、各国・地域の中でもパレスチナ難民キャンプや難民の置かれている状況には、かなり幅が見られることもあって一概に比較することはできない。しかしながら、調査団が行ったヒアリングの結果を総合すると、レバノンに居住するパレスチナ難民が最も厳しい状況、ないしガザに居住する難民と並んで最も厳しい状況にある一方で、ヨルダンに滞在する難民が最も恵まれている、そしてシリア、西岸に居住する難民はその中間に位置する、という具合に要約できるようである。

このことは UNRWA 登録難民がどの程度 UNRWA が認める公式難民キャンプに居住しているかにも表れているかもしれない。ヒアリング調査結果にも示されているように、難民キャンプに居住しているパレスチナ難民は、キャンプ外に居住している難民もしくは難民以外の一般市民と比較した場合、

⁵ 緊急避難と名のつくキャンプは、1967年の第三次中東戦争を機に設立された UNRWA 公式認定キャンプのことを示す。

教育や保健といった基礎サービスは UNRWA により提供されているものの、その所得水準や生活水準は一般には低く貧しい。したがって、UNRWA が公式に認める難民キャンプにどの程度 UNRWA 登録難民が集中しているかは、その国に居住する難民の置かれている状況の厳しさを示している可能性がある。つまり、パレスチナ難民が難民キャンプに集中していればいるほど、難民が置かれている経済状況は厳しい可能性がある。具体的には、UNRWA が認める公式難民キャンプに難民が集中しているのは、レバノンが52.66%と最も多く、ガザ（49.04%）、シリア（26.58%）、西岸（26.36%）と続き、ヨルダンが15.90%と最も低い。これは難民の置かれている状況の厳しさを国別に比較したヒアリング調査結果と一貫している。

以上の調査結果につき、どのような要因が難民のおかれている状況の厳しさに影響を与えているかを分析することは必ずしも容易ではないが、二つの要因が挙げられるかもしれない。一つは、難民の置かれている経済的状況であり、例えば、後で詳しく見るように、ガザの経済状況は非常に悪く、これが調査結果に影響している可能性がある。また二つ目の要因として、各受入国・パレスチナの政府機関によるパレスチナ難民への対応も調査結果に影響しているようである。後で詳しく見るように、レバノン政府のパレスチナ難民に対する政策は最も排他的である一方、ヨルダン政府はパレスチナ難民に対し最も寛容な対応を見せている。このように、各受入国・パレスチナの経済状況と対パレスチナ難民政策が、それぞれの国・パレスチナで難民の置かれている状況に対する認識に影響を与えている可能性がある。

以上、国・地域別にパレスチナ難民が置かれている状況を比較してきた。しかしながら、パレスチナ難民や難民キャンプの置かれている状況は、それぞれの国・地域の中でも多様であり、過度の一般化・平均化は望ましくない。具体的には、都市部にある難民キャンプと都市から離れたところにある難民キャンプ、UNRWA に登録されているキャンプとそうではないキャンプでは社会・経済水準にかなりの差があるようである。したがって、支援計画の策定・実施に際しては、個別難民キャンプの状況を詳しく検討する必要がある。

（3）パレスチナ難民を取り巻く経済状況

ヒアリング結果を総合すると、ヨルダン、シリア、パレスチナにおいては難民キャンプに住むパレスチナ難民は、キャンプ外に住む難民や近隣の地元住民と比較して貧しい状況にあると言える。これは、通常難民キャンプ内の生活環境は、キャンプ外的生活環境に比べると劣っており、生活に余裕のある難民であれば、難民キャンプの外に出て生活することを望む傾向があるためであると考えられる。具体的には、ほとんどの場合難民キャンプ内の人口密度は高くなっており、住居の質も必要最低限に留められており、キャンプによっては、上下水道、電気、そして道路舗装といったインフラが完全でないこともある。したがって、UNRWA から教育、保健、救済・社会事業といった基本的なサービスが供与されるにしても、経済的に余裕がある難民であれば、難民キャンプを出てより質の高い生活を希望する傾向がある。つまり、社会的弱者がキャンプに残り、UNRWA の支援はそれらの人々に対する救済が中心となる傾向がある。実際、表 2-1 で見たように、各国・地域でばらつきはあるものの、多くの難民がキャンプを出て生活している姿が見て取れる。しかし、どういった要因により難民がキャンプから自立するようになるかは、今回の調査では必ずしも明らかにはな

っておらず、今後さらに調査が必要である。

また、難民キャンプの状況も個々の難民キャンプにより異なる。今回調査を行ったシリアとヨルダンにはそれぞれ10の UNRWA に公式に認められている難民キャンプが存在するが、これら公式の難民キャンプの他に、それぞれ3つずつ非公式のパレスチナ難民キャンプが存在することが明らかになった。シリアにおいては、これら非公式キャンプに対しても UNRWA が必要なサービスを提供していることもあって、非公式キャンプと公式キャンプの間には社会・経済的な格差は見られないようであった。その一方で、ヨルダンにおいては、非公式キャンプの方が恵まれない状況にあるようである。具体的には、ヨルダンにおいては、非公式キャンプには、「1967年難民」や「ガザ難民」と呼ばれるパレスチナ難民が多く居住している。ヨルダンにおいては通常西岸出身のパレスチナ難民であればほとんどがヨルダン国籍を持つことができるのに対し、これら「ガザ難民」はヨルダン国籍をもつことができず、したがって、ヨルダン政府からの行政サービスを受けるに際して制限がある。また、「1967年難民」の場合には、UNRWA からのサービスを受けることができない。したがって、このような難民が多く居住するヨルダンにある3つの非公式キャンプの社会経済環境は、公式キャンプに比べて明らかに劣悪のようである。実際、本調査団は、3つの非公式キャンプのうちアル・スクネ難民キャンプを訪れたが、住民の所得水準、電気、上下水道、道路舗装などのインフラ、教育や保健などの基礎的サービスのいずれにおいても恵まれない状況にあった。

その他にパレスチナ難民の経済状況に対して影響を与えている主要な要因として、湾岸諸国における就職が制限されていることが挙げられた。具体的には、シリア、レバノン、そしてパレスチナに居住するパレスチナ難民は、1991年の湾岸戦争以後、政治的な理由もあって、パレスチナ人として湾岸諸国で就職することが困難になっているためである。その一方で、ヨルダンに居住するパレスチナ難民の多くは、ヨルダン国民としてのパスポートを所有していることもあって、引き続き湾岸諸国で働くことができる状況にある。

表 2-2 パレスチナの主要経済・社会指標

		1999	2000	2001	2002	2003	2004
GDP (100万ドル)	パレスチナ	4,179	4,116	3,329	2,831	3,144	3,336
	西岸	2,874	2,811	2,228	1,924	2,172	2,320
	ガザ	1,304	1,305	1,101	907	973	1,016
GDP/人 (ドル)	パレスチナ	1,493	1,409	1,087	879	925	934
	西岸	1,681	1,576	1,193	983	1,052	1,072
	ガザ	1,199	1,147	920	717	729	722
貧困層の 割合(%)	パレスチナ	20	27	37	51	47	48
	西岸	13	18	27	41	37	38
	ガザ	32	42	54	68	64	65
失業率 (%)	パレスチナ	12	14	26	31	26	27
	西岸	10	12	22	28	24	23
	ガザ	17	19	34	38	29	35
人口 (100万)	パレスチナ	2.8	2.9	3.1	3.2	3.4	3.6
	西岸	1.7	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2
	ガザ	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4

(出所) The World Bank, Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects, Dec.1, 2004

また、パレスチナの社会・経済状況は、インティファダとイスラエルの分離政策の影響を受けて、一層悪化していることがヒアリング結果から明らかになっている。パレスチナはそもそもイスラエルに経済的に依存しており、イスラエルで職を得ているパレスチナ人・難民が多かった。しかし、ここ数年続いたインティファダとパレスチナのイスラエルからの分離政策を受けて、パレスチナ人がイスラエルで働くことが困難になった結果、失業率が高くなっている。特に、ガザに居住するパレスチナ難民の経済状況は、他地域のパレスチナ難民と比べても厳しくなっており、世銀の統計によれば相対的貧困ライン（1日2ドル未満の所得）下にあるものが人口の約65%、失業率が約35%ととなっている（以上の表2-2を参照）。また、人口密度も世界最高水準（3,836人/km²）⁶であり、出生率も高い（女性一人当たりの平均子供数が4.9）⁷ことが、生活水準を更に悪化させる要因となっている。

（4） パレスチナ難民の法的地位と享受できる行政サービス

パレスチナとヨルダンにおいては、難民のほとんどがパレスチナ及びヨルダンそれぞれの市民と同等の権利義務と行政サービスを享受している。ヨルダンにおいては、かつて西岸がヨルダンの領土であったこともあり、西岸地区のパレスチナ人をヨルダン人としていた経緯に基づくものである。したがって、約9割のパレスチナ難民がヨルダン国籍を保有していると言われ、選挙において投票することもできる。また、土地を所有することも可能である。

但し、ヨルダンにおいては1967年にガザから逃れてきた難民（ヨルダンでは避難民と呼ぶ）に対しては、ガザ地区がヨルダン領ではなかったこともあって、ヨルダン国民と同等の権利義務・行政サービスは提供されていない。

シリアに居住するパレスチナ難民は、一部の権利については制限を受けているものの、通常的生活を営む上では支障が生じない範囲の法的地位を与えられている。具体的には、市民権（国籍、選挙権）と土地所有権については制限を受けているものの、就職に関する権利と、教育や保健といった基礎的な行政サービスについては基本的にシリア国民同様に享受することができる。

レバノンに滞在するパレスチナ難民は、享受できる法的地位と行政サービスの範囲が最も限られている。これは、かつて勃発したレバノン内戦において、パレスチナ難民が関与していたこともあって、パレスチナ難民が内戦発生の一つの要因とされたため、以後レバノン政府のパレスチナ難民に対する風当たりが強くなったという事情がある。具体的には、市民権や選挙権が与えられていないだけでなく、海外渡航した場合のレバノンへの再入国も制限されている。また、パレスチナ難民が就職できる職種には制限があり、この制限は以前の70職種から最近緩和されたものの、給与水準の高い職種を中心に引き続き50の職種に対して就職制限が設けられている。アクセスできる公共サービス（教育・保健）についても制限されており、例えば、通常教育では、初・中等教育まではUNRWAがUNRWA登録難民に対して教育サービスを提供しているが、レバノン政府は高等学校についてもパ

⁶ ちなみに、人口密度が最も高いのは、マカオ（16,825人/km²）で、香港（6,119人/km²）、シンガポール（6,049人/km²）、ジブラルタル（4,107人/km²）と続く（United Nations, *Demographic Year Book 2001*）。

⁷ 世界銀行、世界開発指数データベース、（2005年8月）（<http://devdata.worldbank.org>）

表2-3 パレスチナ難民の置かれている現状（ヒアリング結果まとめ）

	難民キャンプの経済状況	法的地位・行政サービス	UNRWA が提供するサービスの現状	難民キャンプ内の組織	その他留意点
シリア	<ul style="list-style-type: none"> ● 難民キャンプもシリア人コミュニティと同様な経済状況にある。 ● 多くのパレスチナ難民はシリア社会に統合されている。 ● 難民キャンプに住む難民は一般的に言って貧しい。 ● 主要な就職先であった湾岸諸国への渡航が困難になった。 ● 難民キャンプといっても同様ではなく、都市部と農村部では生活水準は異なる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 権利義務については基本的に平等。但し、市民権(国籍、選挙)、一部財産権(土地の所有)に制限がある。 ● 行政サービスの供与についても UNRWA 登録難民とシリア国民の間では平等である。 	<ul style="list-style-type: none"> ● UNRWA のサービスの質は高いが、問題点(特に、混雑)はある。 ● UNRWA の学校の質は高い(シリア人も入学希望)。ただし、現在は UNRWA 登録難民の子弟のみ受け入れられている。 ● 教員の質は UNRWA の学校の方が良いが、施設・機材はシリア政府の学校の方が良い。 ● 学校は UNRWA の方がよいが、クリニックはシリア政府のほうが良い。特に、UNRWA のクリニックはいつも混雑している。他方で、医師や施設は UNRWA の方が良い。 ● 限定的ではあるが、UNRWA は UNRWA に登録されていない難民に対してもサービスを提供している。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 難民キャンプには、キャンプ内の有力者・長老からなる10人程度の委員会がある。委員の選出は選挙で行われるのではなく、シリア政府パレスチナ難民局の任命による。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 「48年難民」と「67年難民」の区別はあまり問題にはなっていない。 ● 10の公式キャンプと3の非公式キャンプがある。ただし、両者に社会・経済的な意味で差があるわけではない。 ● UNRWA に登録されていない難民は3万人程度いると考えられているが、非登録難民の詳しい実情は把握されていない。
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> ● ヨルダン在住のパレスチナ難民の多くはヨルダンのパスポートを持つことができるので、湾岸諸国での就職も可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 約9割のパレスチナ難民がヨルダン国民であり、ヨルダン国民と同様の権利義務を享受している。 ● 1967年にガザから避難してきた避難民に対しては、ヨルダン政府は市民権も行政サービスも提供していない。 ● ヨルダンにはパスポートを持つことのできない難民は25万人程度いる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● キャンプ内の固定資産税は免除されているし、キャンプ内の家屋に対する賃借料を払う必要はない。 ● UNRWA が運営する職業訓練センターはヨルダン政府のものよりも質が高い。このことは卒業生の就職率(UNRWA100%、ヨルダン政府72%)、そしてセンター入学の競争率(UNRWAのセンターは5倍)に表れている。 ● UNRWA の学校教員とヨルダン政府の学校教員の賃金格差はもはや存在しないが、教員の質は UNRWA のほうがまだ良い。 ● 67年難民に対しては、原則として UNRWA はサービスを提供しないことになっている。 ● UNRWA の学校やクリニックは過度に混雑している。 ● 近年 UNRWA が運営する学校の生徒の成績にかげりが見られ、ヨルダン政府が運営する学校の生徒の成績が追いつき始めている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 難民キャンプには、キャンプ内の有力者・長老からなる10人程度のキャンプ・サービス委員会がある。委員の選出は選挙で行われるのではなくヨルダン政府パレスチナ難民局の任命による。 	<ul style="list-style-type: none"> ● パレスチナ難民の問題はヨルダン国内政治上微妙な問題である。 ● ヨルダン人の間には、パレスチナ人に国を乗っ取られてしまうとの危機感を有している。

表 2-3 パレスチナ難民の現状（ヒアリング結果まとめ）（続き）

	難民キャンプの経済状況	法的地位・行政サービス	UNRWA が提供するサービス	難民キャンプ内の組織	その他留意点
パレスチナ	<ul style="list-style-type: none"> ● 主要な就職先であった湾岸諸国への渡航が困難になった。 ● 難民キャンプと一般のコミュニティの間には明らかな差がある。キャンプは人口密度が高く、また生活水準の差も大きい。 ● UNRWA 登録難民は種々の特権・免除を受けており、難民キャンプの方が特に貧しいということはない。 ● 分離政策により、失業率が急激に上昇している。 ● アクバット・ジャバル・キャンプは人口密度も低く住宅地であった。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 法的地位及び行政サービスについて、UNRWA 登録難民と一般パレスチナ人との間に差はなく平等。むしろ、難民のほうが種々の特権・免除を享受している。 ● UNRWA 登録難民は選挙に参加できるが、定住の意思があると認められることを畏れて投票しないものも多い。 ● 難民キャンプに住む難民から税金を徴収することは認められていない。 ● 西岸に住むパレスチナ難民は1988年まではヨルダンのパスポートを取得することができた。 	<ul style="list-style-type: none"> ● UNRWA の学校に通う生徒の成績(国家統一試験)が落ちていく。原因としては、1)インテイクアードによる心理的影響、2)授業時間の損失、3)UNRWA の学校教員の給与下落、が考えられる。 ● UNRWA の学校は、混雑しており2シフト制を実施している。 ● UNRWA のクリニックにおいては1日当たり約100人以上の患者を医師が診察している。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 難民キャンプには、キャンプ内の有力者・長老からなる10人程度の人民委員会がある。委員の選出は選挙で行われるのではなく、パレスチナ解放機構(PLO)難民局の任命による。 	<ul style="list-style-type: none"> ● UNRWA が認定する難民数は全体で約415万人であるが、パレスチナ解放機構が認定する難民は約550万人である。西岸には、非登録難民はほとんどいない。
	ガザ	<ul style="list-style-type: none"> ● ガザに住居するパレスチナ難民の経済状況は、他地域のパレスチナ難民と比べても厳しい。 ● 相対的貧困ライン(1日2ドル未満の所得)にあるものが人口の約65%、失業率が約35%といわれるほど厳しい。人口密度も世界最高であり、出生率も高い。 			
レバノン	<ul style="list-style-type: none"> ● シリア、ヨルダン、西岸に比べると置かれている社会・経済状況はかたまり悪い。 ● レバノンのパレスチナ難民キャンプの状況が最もひどい。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 市民権はなし。海外渡航の権利(再入国)も制限されている。 ● 引き続き50の職種についてパレスチナ難民の就職が制限されている。 ● 公共サービス(教育・保健)へのアクセスも著しく制限されている。 ● 大学への進学も実質的に制約を受けている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● UNRWA の学校は、レバノンにある私立学校より良くないが、公立学校より質は良い。 ● UNRWA は例外的にレバノンにおいては高校も建設・運営している。 ● UNRWA の学校を新規に建設することは困難になっている。 		<ul style="list-style-type: none"> ● UNRWA に登録されていない難民も相当程度いると考えられているが、非登録難民の実情は把握されていない。

レスチナ難民に対し門戸を開いておらず、また、大学教育についても、表向き大学はパレスチナ難民に対しても開かれているものの、経済的に厳しい状況にあるパレスチナ難民が大学に進むことは実際困難である状況が続いている。

(5) UNRWA が提供するサービスの現状

一般に、UNRWA により公式に認められている難民キャンプに居住する難民は、居住する土地・建物に対する賃借料や課税の免除を受けることができる。それ以外にも、UNRWA は保健、教育、そして救済・社会事業を中心にサービスを提供しており、ヨルダン、シリア、レバノン、そしてパレスチナにある全ての難民キャンプに対し、それぞれの国の政策や事情に従いつつも、基本的には均一のサービス提供をするよう心がけているようである。しかしながら、今回の調査結果からは、それぞれの国・地域において、UNRWA が提供するサービスについても差が見られることが明らかになっている。

UNRWA が提供するサービス（教育、保健、そして救済・社会事業）の質は、以前は受入国政府やパレスチナ自治政府が提供するサービスと比較して同等、ないしほとんどの場合上回るものであったようである。しかしながら、現在では特に教育サービスにおいてこのような傾向に変化が見られている。具体的には、ヨルダンとパレスチナにおいて、これまでは UNRWA が提供する教育の質はヨルダン政府やパレスチナ自治政府が提供する教育サービスに比べて、かなり高かったが、近年その質が低下している。特に UNRWA が運営する学校に通う生徒のパフォーマンス（例えば、それぞれの国における全国共通の学力考査における成績）が落ちており、ヨルダン政府やパレスチナ自治政府が運営する学校に通う生徒の成績との差が縮小しているようである。このような UNRWA が提供する教育サービスの質の低下が単に一時的なものに過ぎないものか、また、長期的な傾向となるかは現段階では明らかではないが、今後留意が必要である。このように UNRWA が提供する教育サービスの質が低下した理由としては、今回の調査では、ヨルダンでは、UNRWA が教育に充てている予算が近年特に不足していることや UNRWA が雇用する教員の給与が削減されたことで教員の質が低下していることが挙げられており、パレスチナでは、インティファダによる授業日数の減少や生徒の心理的ダメージ、そして UNRWA が雇用する教員の給与が削減されたことなどが挙げられている。

さらに、UNRWA が提供する学校やクリニックは、受入国政府やパレスチナ自治政府が提供するサービスと比較すると、多くの場合需要が過剰になっている。具体的には、一部を除いて、UNRWA が運営する学校の多くにおいて、生徒数が多すぎるため2シフト制（通う生徒を午前と午後に分けて授業を行う。）を実施している。また、クリニックにおいても、利用者が多すぎてより混雑しており、一人の医師が一日当たり100人以上の患者を診察することも往々にしてある。

(6) 難民キャンプ内の組織

ヨルダン、シリア、そしてパレスチナのそれぞれにおいて難民キャンプ内に自治組織のような住民委員会（ヨルダンにおいてはキャンプ・サービス委員会、シリアにおいては委員会、そしてパレスチナにおいては人民委員会）が組織されている。しかしながら、委員の選出は選挙ではなく、キャンプ内の有力者や長老が委員となることもあるが、多くの場合、受入国政府ないしパレスチナ自

治政府機関（ヨルダンでは外務省パレスチナ難民局、シリアであれば労働・社会省パレスチナ・アラブ難民局、そしてパレスチナであればパレスチナ解放機構（PLO）難民局）により任命されているようである。また、キャンプ内には受入国政府ないしパレスチナ自治政府のパレスチナ難民に関する機関の現地事務所そして UNRWA の現地事務所が置かれている。

住民委員会の基本的な機能は、1) 難民キャンプ内に居住する難民のニーズを、UNRWA や受入国政府ないしパレスチナ自治政府のパレスチナ難民に関する機関に伝達すること、2) UNRWA や受入国政府ないしパレスチナ自治政府とともに開発プロジェクトや行政サービスの計画の策定や実施に関与すること、そして3) UNRWA や受入国政府ないしパレスチナ自治政府が、開発プロジェクトを実施したり、行政サービスを供与したりする際に、住民との連絡や調整を行うことである。多くの場合、住民委員会の委員に対する報酬は特になく、その職務はボランティア・ベースで行われているようである。

2-3-2 パレスチナ自治政府・受入国政府のパレスチナ難民問題担当機関

今回の調査では、シリア、パレスチナ、そしてヨルダンそれぞれの国内に滞在するパレスチナ難民に関する問題を担当する政府機関の機構や機能の概要についても調査を行った。調査結果は概要以下の通りとなっている。

(1) シリア（労働・社会省パレスチナ・アラブ難民局（GAPAR））

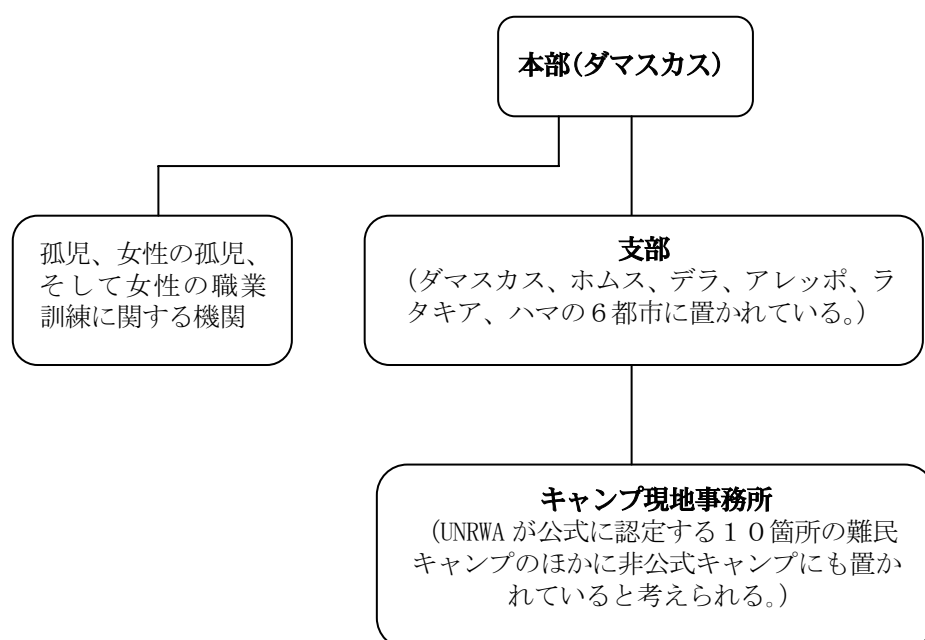
(ア) 背景・基本方針

パレスチナ難民局（GAPAR）は1948年すなわち第一次中東戦争勃発後すぐに設立された。GAPAR が対パレスチナ難民支援を行うにあたっての基本方針は、1948年の国連決議194号に基づきパレスチナ難民は、最終的にはかつて居住していた土地に帰還する権利があることを強く支持する一方、将来における帰還が現実のものとなるまでの間は、アラブの同朋としてシリアに滞在するパレスチナ難民がシリア国民と同様の待遇を受けられるように配慮するというものである。そして、この原則は同様にパレスチナ難民の帰還を支持するアラブ連盟の原則とも一致しているとの由である。

(イ) 機構

パレスチナ難民局は、ダマスカスに本部を置き、ダマスカス、ホムス、デラ、アレッポ、ラタキア、ハマの6つの都市に支部を置いている。そして、支部の下部組織として難民キャンプそれぞれに事務所を持っている。難民局には全体として200人の職員がおり、例えば、最も大きな支部であるダマスカス支部には70人、最も大きな難民キャンプであるヤルムーク・キャンプ（ただし、同キャンプは、UNRWA が認定する公式キャンプではない。）には12人の職員が勤務している。また、本部に直結する機関として、孤児、女性の孤児、そして、女性の職業訓練に関する機関がある。

図 2-1 シリア政府労働・社会省パレスチナ難民局（GAPAR）の機構図（イメージ図）⁸



(ウ) 機能

基本的には、UNRWA との調整や国際社会との折衝を含めパレスチナ難民に関わることは全て GAPAR が取り扱う。具体的には、パレスチナ難民の出生、婚姻、死亡といった市民登録に関する事務から、難民キャンプにおける住宅整備、上・下水道整備、道路整備といったインフラ整備まで幅広く担当する。

(エ) 予算

ヒアリングの結果によれば、シリア政府全体予算⁹のうちパレスチナ難民局の予算は2億シリア・ポンド（約385万米ドル、1シリア・ポンド=0.01926米ドルで計算）と見積もっている。そして、パレスチナ難民局の予算の大きな割合（約170百万シリア・ポンド）が上・下水道、道路整備などのインフラ整備に充てられているが、そのうち140百万シリア・ポンドはパレスチナ難民に対し提供された土地に対する賃借料となっているとのことであり、実際のプロジェクト費用はあまり大きくないようである。

(オ) UNRWA 及び難民キャンプとの関係

パレスチナ難民局は、UNRWA が提供しないサービスを提供することとしている。具体的には、UNRWA はあくまで、教育、保健、そして救済・社会事業の分野のサービスしか提供しないし、しかも、教育であっても基本的には普通教育であれば中学レベル（第9ないし10学年）までの学校教育しか提供しない。保健分野においても UNRWA は、クリニックは提供するが、大きな病

⁸ 本図はあくまでヒアリングに基づくイメージ図である点ご留意願いたい。

⁹ シリア政府全体の予算については不明。

院（二次医療施設）の設立・運営はしない。したがって、シリア政府としては、UNRWA が難民キャンプにおいて提供しないサービスを提供する必要があり、中でもパレスチナ難民局は上・下水道、道路整備といった基礎インフラ整備を担当している。

また、パレスチナ難民局は難民キャンプの自治組織である委員会と年に2回ほど、難民キャンプにおける難民の生活上の問題点やニーズにつき会合を持っている。難民キャンプの委員会には、アラブの慣習に基づいて選出された代表がおり、委員会の代表と難民局の代表がニーズや問題点につき意見交換を行っているとのことである。

(2) パレスチナ（パレスチナ解放機構（PLO）難民局）

(ア) 背景・基本方針

パレスチナ難民問題については、基本的にパレスチナ自治政府ではなく、パレスチナ解放機構（PLO）が担当している。これは、パレスチナ難民が西岸やガザだけでなく、シリア、ヨルダン、レバノンにも居住しており、パレスチナ難民問題が単なる自治区内の問題ではなく、自治の範囲を超える問題でもあるためである。具体的には、1993年9月のオスロ合意において、パレスチナ自治政府（評議会）が行使できる自治権の範囲を定めているが、難民問題は最終的地位に関する問題とされ、自治権の範囲外となっているので、難民問題はPLOが担当することとなっている。しかしながら、実際は、PLO 難民局はパレスチナ自治政府とも緊密な連絡をとっており、パレスチナ難民に対する基本的な立場に大きな違いがあるわけではない。

(イ) 機構

PLO 難民局は西岸に本部があり、その他にガザ、西岸、ヨルダン、レバノン、そしてシリアに5つの国内・在外事務所を置いている。本部は約30名程度が働いており、各事務所には3-6人が配置されており、全体では約70人の職員が勤務している。

局内の機構としては、1) UNRWA 担当、2) 調査・研究担当、3) プロジェクト担当、4) 財務担当、5) 総務担当、そして6) 渉外担当から成っている。

(ウ) 機能

PLO 難民局の主要な職務は、パレスチナ難民の政治的権利と経済・社会問題をドナーとの会合やアラブ連盟の場において代表することであり、また、難民の種々の利益を代表するため、パレスチナ自治政府外務庁、計画庁、PLO 交渉局などと緊密な連携をとっている。しかしながら、難民局は直接には難民支援プロジェクトの計画・実施は実施しておらず、基本的にはパレスチナ自治政府、UNRWA、そして難民キャンプとの間の連絡・調整がその主要な任務である。また、難民局は予算・人員とも十分とは言えず、キャパシティ・ビルディングの必要性が大きくなっている。

(3) ヨルダン（外務省パレスチナ難民局）¹⁰

(ア) 背景・基本方針

ヨルダン国内には現在約180万人のパレスチナ難民が存在するが、そのうち約40万人の UNRWA

¹⁰ ヨルダン政府パレスチナ難民局、「難民キャンプに対するサービス 55 年の歴史」(55 Years in Serving Refugee Camps)

登録難民や67年難民が、国内の UNRWA に公式に認められている難民キャンプ（10箇所）や非公式キャンプ（3箇所）合計13箇所に居住している。UNRWA は原則として、基礎的な教育、保健、そして救済・社会事業に関するサービスを提供するが、基礎インフラなどその他分野の行政サービスをヨルダン政府が提供する必要がある。特に最近では、UNRWA の予算が削減されてゆく中で、UNRWA のサービスが量及び質の面で低下するようになっており、ヨルダン政府の重荷になりつつあるようである。

（イ） 機構（以下の図 2-2 を参照）

パレスチナ難民局は、アンマンにその本部を置き、また本部の他に 7 の難民キャンプに地域事務所を置いている。本部には約100名の職員が勤務しており、地域事務所には 7-8 人が駐在しており、パレスチナ難民局の職員は全体として150人前後となっている。

（ウ） 機能

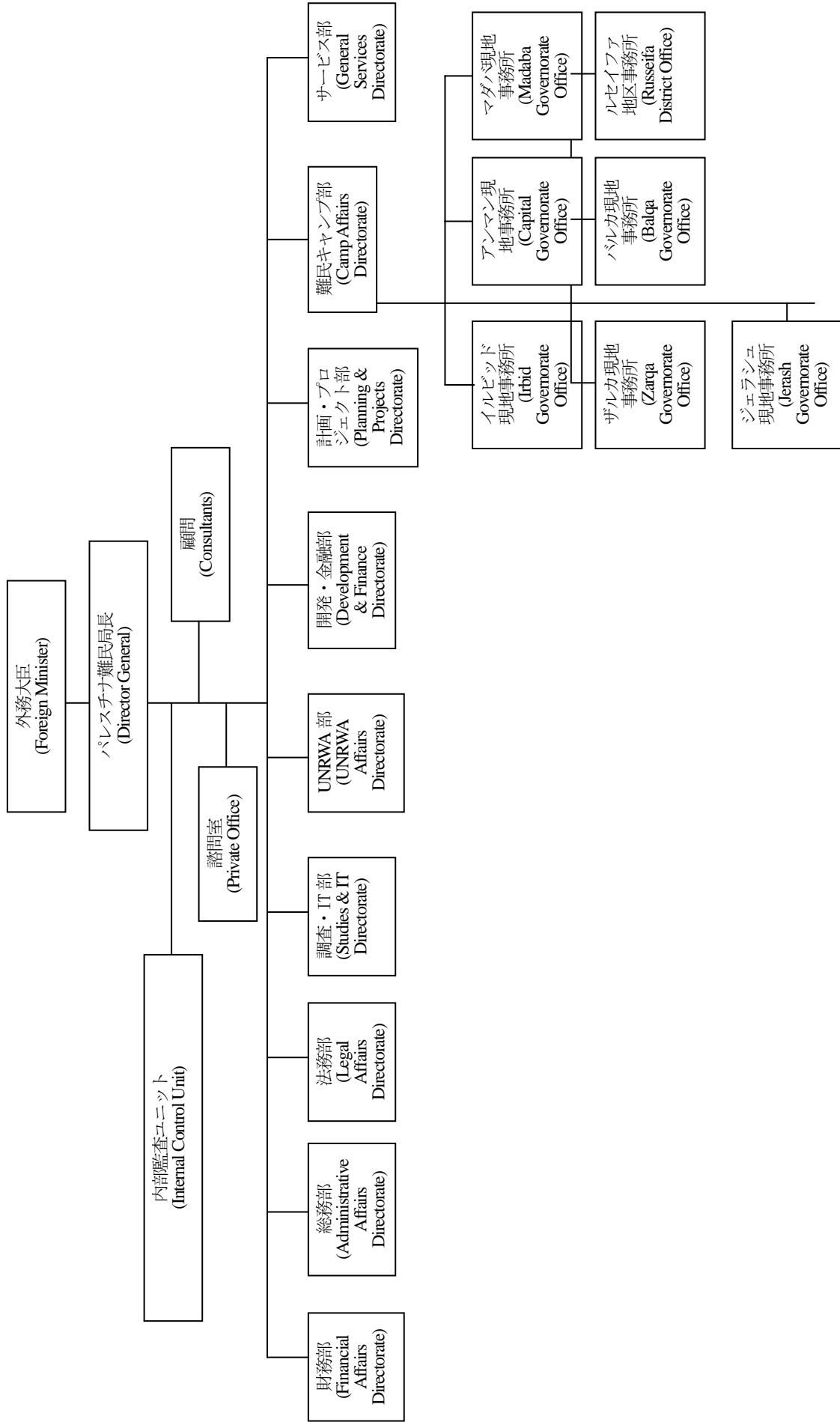
パレスチナ難民局は主として 5 つの機能を果たしている。具体的には、1) 難民キャンプの運営、特に治安と環境衛生の維持・改善を行うこと、2) 社会サービスの提供や事業の実施に際して UNRWA と調整を行うこと、3) 難民キャンプに対する国際協力を受け入れ、ドナーと調整を行うこと、4) 難民キャンプ内の難民と避難民に関する市民登録を管理すること、5) キャンプ内のプロジェクトを計画し実施することである。

具体的には難民キャンプ内で、道路整備やコミュニティ・センターの建設などの開発プロジェクトを計画・実施すること、社会生産性プログラム（SPP）を通じた基礎インフラ整備（道路整備、上下水道整備、電気）を計画・実施すること、キャンプ・サービス委員会に対する支援、青少年・スポーツクラブに対する支援、女性に対する職業訓練支援等を行っている。キャンプ内の国際協力プロジェクトについては、現在、EU、フランス、ドイツなどがパレスチナ難民局に対して支援を行っている。

（エ） 予算

パレスチナ難民局の予算は、2002年度で見ると、約50万ヨルダン・ディナール（以下 JD：ヨルダンの通貨単位、約 1 ヨルダン・ディナール=1.41米ドル）がパレスチナ難民局によって実施されるプロジェクトに使われており、また50万 JD がキャンプ内の自治組織であるキャンプ・サービス委員会への支援、そして10万 JD がキャンプ内で行われるレクリエーション・アクティビティなどに使われている。さらに、人件費や事務的諸経費が50万 JD であり、難民局の予算全体としては約160万 JD となっている。しかし、難民に対する支援については、保健省や教育省からも支援が行われており、例えば社会生産性プログラム（SPP）を通じて2600万 JD がここ最近 3 年間で投入されている。

図2-2 ヨルダン政府外務省パレスチナ難民局 (DPA) の機構概要¹⁾



¹⁾ ヨルダン政府パレスチナ難民局、「難民キャンプに対するサービス55年の歴史」(55 Years in Serving Refugee Camps)

2-4 パレスチナ難民の抱えている課題とニーズ

2-4-1 パレスチナ難民支援の課題

今後のパレスチナ難民支援のあり方を考えるためには、パレスチナ難民が抱えるニーズを分析し開発課題を抽出してゆく必要がある。通常であれば、支援の対象となる国の経済・社会指標の分析や様々な調査をもとに、地域やセクターごとに開発課題を分析してゆくが、パレスチナ難民支援の場合にはそもそもパレスチナ難民の開発課題の分析が行われてきていない¹²。これは、一つにはパレスチナ難民はあくまで最終的には帰還することを前提としているため、あくまで一時的に居住するにすぎない地域で定住し開発を進めるといったことが政治的に避けられてきたという経緯があるためである。また、パレスチナ難民は、パレスチナ、レバノン、ヨルダン、シリアに点在しており、法的地位や社会経済状況といった、受入国それぞれで難民が置かれている状況が異なることもあって、パレスチナ難民の開発課題を包括的に分析することが困難であるといった事情もある。

以上のような事情もあり、パレスチナ難民支援の開発課題を包括的に分析することは今回の調査では困難であるが、ここではパレスチナの開発課題を一例として取り上げて、パレスチナの開発課題がどのようにパレスチナ難民の開発課題とリンクしているかにつき分析を試みる。そして、その上でこれら開発課題が現地調査で行ったヒアリングにどのように反映されているか分析することで、不完全ながらもパレスチナ難民の開発課題の分析に資すれば幸いである。

パレスチナ支援の重点分野は、ガバナンス支援、生産セクター開発、生活基盤整備、そして信頼醸成が挙げられている¹³。より具体的に JICA のパレスチナ国別事業実施計画では、それぞれの重点分野において、開発課題をおおむね以下の通り定めている。

ガバナンス支援：中央政府や地方自治体の統治能力の強化、民主化に向けた政府機能・法制度の整備

生産セクター開発：農業の振興、輸出産業の育成・中小企業育成

生活基盤整備：保健・医療、教育、上下水道、廃棄物処理の整備

信 頼 醸 成：両国の技術者間の交流、イスラエルと周辺国を含む多角協力信頼関係構築

以上のうち、特にパレスチナ難民支援に関して重要だと考えられる開発課題は、以下の通りである。

ガバナンス支援：中央政府や地方自治体の統治能力の強化

生産セクター開発：輸出産業の育成・中小企業育成

生活基盤整備：上下水道、廃棄物処理の整備

信 頼 醸 成：両国の技術者間の交流、イスラエルと周辺国を含む多角協力信頼関係構築

¹² UNRWA が時にニーズ分析に近い調査を行うが、この調査も基本的には UNRWA のマンデートとなっている保健、教育そして社会・救済・事業といった基礎サービスに限られており、包括的な開発課題の分析とは言えない点留意する必要がある。

¹³ 外務省、政府開発援助（ODA）国別データブック[14]パレスチナ

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04_databook/04_middle_east/middle_east.html)

ガバナンス支援は、パレスチナ難民支援を考える場合には極めて重要である。最終的に UNRWA の機能やサービスをパレスチナ政府に移管することが望ましいとすれば、特に中央政府・地方自治体のキャパシティの構築は喫緊の課題となるからである。また、生産セクター開発の農業の振興は、パレスチナ難民の多く、特にパレスチナ難民キャンプの住人のほとんどが農地を所有していないこと、そして生活基盤整備の保健・医療、教育についてはパレスチナ難民に対しては UNRWA がサービスを提供していることから、とりあえず開発課題から外してよいと考えられる。他方で、輸出産業の育成・中小企業育成は、失業率の高いパレスチナ難民の就職に資すること、また、上下水道や廃棄物処理の整備といった基礎インフラの整備は、これまでなおざりにされていたこともあり、開発課題とすることは妥当であろう。また、信頼醸成は中東和平に貢献するものであり、パレスチナ難民問題解決のための前提と言えるものであり、開発課題とするべきである。

以上不完全ながらもパレスチナ難民の開発課題の分析をパレスチナの開発課題から関係付けることで試みた。そして、以上の結果のうち、上下水道・廃棄物処理といったインフラ整備、就業支援、そしてパレスチナ政府のキャパシティ・ビルディングは、以下に見るように現地調査におけるニーズ調査でも裏付けられる形となっている。

2-4-2 パレスチナ難民支援ニーズ

今回行ったヨルダン、シリア、そして西岸における現地調査においては、パレスチナ難民がどのようなニーズを抱えているかについても調査を行った。ただし、今回の調査の目的が必ずしもプロジェクト形成にあったわけではないこともあって、包括的で突っ込んだニーズ・アセスメントを行ったわけではない。したがって、今回のニーズ・アセスメントはあくまで断片的かつ内容もかなり雑駁なものとなっている点あらかじめご了承いただきたい。

その上で、今回の調査においては、UNRWA、受入国政府及びパレスチナ自治政府、難民キャンプを中心にパレスチナ難民支援ニーズに関するヒアリングを行った（ヒアリング結果のまとめについては表 2-4 を参照）。そして、ニーズ・アセスメントの結果概要は以下の通りとなっている。

まず、シリア、ヨルダン、そしてパレスチナにおける難民キャンプにおける共通のニーズとしては、上下水道、電気そして道路整備といったインフラ整備が挙げられた。しかしながら、どうしてこの分野がニーズとして挙げられているかについての分析は今回十分行うことはできなかった。具体的には、今後この分野での支援を検討するのであれば、難民キャンプのインフラ状況が近隣のコミュニティに比べて劣っているから問題となっているのか、難民キャンプに限らず近隣コミュニティも含めて地域全体としてインフラの問題があるのか、または難民キャンプと周辺コミュニティのインフラが整合していないことが問題となっているのか等につきより細かな問題分析を今後行う必要がある。

次に、JICA がこれまで支援を実施してきた UNRWA からは引き続き、専門家、シニア海外ボランティアや青年海外協力隊の派遣、そして研修員の受け入れ等の要望があった。これは、シリア、ヨルダン、そして西岸において訪れたほとんどの UNRWA 機関からほぼ同様の要望が上がっており、関心の高さが窺える。但し、UNRWA は基本的に国際社会からの支援で運営されており、その意味

表2-4 パレスチナ難民支援ニーズ（ヒアリング結果まとめ）

	UNRWA	受入国政府・パレスチナ自治政府	難民キャンプ	その他
シリア	<ul style="list-style-type: none"> ● 小規模で足の速い柔軟な無償資金協力がありがたい。分野としては、マイクロファイナンス、障害児・女性支援が重要である。 ● 青年海外協力隊員の体育（ソフトボール、水泳、バスケット）と音楽分野での派遣を希望する。そして、関連機材の供与を要請したい。 ● メカトロニクス、ホテル経営、グラフィック・デザインそして自動車電子工学分野へのシニア・ボランティアないし専門家の派遣を希望する。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 水資源開発が重点課題である。 ● 住居整備、上下水道、道路整備、電気の供与が難民キャンプにおける主要な課題である。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 過密人口となっており、住居が狭く、また違法建築も多い。 ● また、電気、水、そして道路の整備を急いでほしい。 	
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育局本部よりはむしろ、職業訓練センターに対する専門家の派遣を希望する。 	<ul style="list-style-type: none"> ● パレスチナ難民支援も重要であるが、ヨルダンに対する支援により力を入れてほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 上下水道の整備が課題である（ジェラシュ・キャンプ）。 ● 住宅の改修・再建築、クリニックの施設・機材拡充（アル・スクネ非公式キャンプ） 	
パレスチナ	<ul style="list-style-type: none"> ● 下水道処理が多くの難民キャンプで問題となっている。 ● 上下水道、電気、そして廃棄物処理の整備が、主要なニーズである。 ● 上下水道の整備が必要である。 ● 難民の生活自立・就業支援のために職業訓練に対するニーズが高い。新たに職業訓練センターを建設する予定である。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 上下水道の整備が難民キャンプ共通の課題である。 ● 電気、上下水道料金未納が難民キャンプでの問題である。 ● UNRWA がこれまで担ってきた機能を引き継ぐことができるようパレスチナ自治政府のキャパシティを向上させることが重要な課題である。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 上下水道の整備がパレスチナにおける難民キャンプ共通の課題である。 ● パレスチナ難民に関する社会・経済データの整備が喫緊の課題となっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 例えシンボリックな形でもパレスチナ難民に対する目に見える平和の配当が必要である。

でドナーから援助を受けることに慣れていることには留意する必要がある。また、仮に UNRWA に対する専門家、シニア海外ボランティアや青年海外協力隊の派遣、また UNRWA からの研修員の受け入れを実施するにしても、実施に際しては支援の裨益効果を最大限にする、あるいはホスト国にも裨益するようなシステムを築き上げるといった配慮を行うことが、UNRWA に対する支援を戦略的に行うためにも重要であろう。

また国別の要望としては、パレスチナ自治政府からは、パレスチナ自治政府のキャパシティの向上に関する要望が挙がってきている。具体的には、UNRWA がこれまでパレスチナ難民に供与してきた様々なサービス機能を自治政府が引き継ぐことを念頭におきつつ、パレスチナ難民に関する基礎データの整備を含む統計・データの整備、自治政府の職員の能力向上、歳入・歳出管理等自治政府のキャパシティ全般に対する改革に関するニーズが挙げられている。

ヨルダン政府については、対パレスチナ難民支援に対するヨルダン政府の立場が必ずしも容易ではないという事情を反映しているようである。具体的には、ヨルダン政府は、日本がヨルダンにおけるパレスチナ難民支援を強調することはあまり歓迎していないようであった。具体的には、日本がヨルダンにおけるパレスチナ難民支援を行うこと自体に反対しているというのではなく、日本がパレスチナ難民支援を強調することで、本来パレスチナ難民以外のヨルダン国民に向けられるべき援助リソースがパレスチナ難民に向けられてしまうことを懸念している様子であった。したがって、ヨルダン政府としては、UNRWA に対する支援よりはむしろヨルダン政府パレスチナ局に対する支援、パレスチナ難民に特化する支援よりは、むしろヨルダン国民全般に裨益する支援を要望しているとのことであった。これは、パレスチナ人・難民がヨルダン国民総人口の2/3を占め、政治的にもパレスチナ人以外のヨルダン国民がマイノリティであり、パレスチナ難民の取り扱いが国内政治上難しいということを反映しているかもしれない。

2-5 パレスチナ難民問題をめぐる基本認識・対応の変化

2-1で詳しく見たように、パレスチナ難民支援を計画・実施するに際しては、パレスチナ難民問題をめぐる基本認識が、これまでパレスチナ難民問題を最終的かつ持続可能な形で解決する上で、大きな障害となってきた。

しかしながら、今回の調査で明らかになったことは、これら基本認識は現在でも維持されている一方、パレスチナ難民やパレスチナ難民問題を取り巻く政治的、経済的、社会的情勢が変わりつつあるということである。また、第3章で詳しく見るが、UNRWA 支援の文脈で言えば、ドナー側においても UNRWA が度重なる「緊急アピール」を発出し、もはや何が「緊急」なのかかわからないような「緊急アピール疲れ」を起こす状況に至っている。そのような中、パレスチナ難民、パレスチナ自治政府、そしてパレスチナ難民受入国のそれぞれは、それぞれが直面する状況に応じて、現実的に対応するようになってきている。具体的には、以下に見るように、いわゆる「二本立て原則」の矛盾・限界が露呈しつつあり、パレスチナ難民問題が UNRWA、パレスチナ自治政府そしてパレスチナ難民受入国にとって重荷になりつつある。

2-5-1 二本立て原則の限界・矛盾

これまではパレスチナ難民問題に係る基本認識に基づき、パレスチナ難民の中でも UNRWA 登録難民に対しては UNRWA が、UNRWA 登録難民以外にはパレスチナ自治政府を含めたパレスチナ難民を受け入れている国が、別々にサービスを提供するべきであるとの「二本立て原則」がパレスチナ難民支援の基本的なルールとなっていた。しかしながら、パレスチナ難民を取り巻く状況やパレスチナ難民問題に対する国際社会の対応が変化するにつれ、最近ではこの「二本立て原則」の矛盾や限界が明らかになりつつあると言つてよい。

2-2-2 で見たように、パレスチナ登録難民の人口は1950年には91万4,221人であったが、その後増加を続け、2005年3月31日の時点で425万人を超えており、その人口は55年で4.5倍以上になった計算になる。他方で UNRWA が公式に認めるパレスチナ難民キャンプの数は1967年の第三次中東戦争時に増設された9つの緊急避難キャンプ（ヨルダンに5箇所、そしてシリアに4箇所）を除いては、増えてはいない。その結果、今回の調査でも明らかになったように、多くの難民キャンプで人口が過密となっており、キャンプ内における違法建築も見られたり、非合法ではあるが実態上難民キャンプがその所定の地域を越えて拡がったりしている。また、UNRWA が財政難であることもあって、特に、パレスチナやヨルダンにおいては、学校において UNRWA が提供するサービスの質も低下しているところも見られるようになっている。

また、基本的に UNRWA が提供するサービスの内容は限られている。UNRWA のサービスは、レバノンでは高校の設立・運営をするなど例外的に大きなサービスを提供しているが、基本的に教育では初・中等教育、保健では第一次医療、そして一部の緊急的な食糧や現金の供与といった救済・社会事業のサービスを提供することに限られている。したがって、その他のサービス特に、上下水道、電気、そして道路整備といった社会インフラの整備は、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民を受け入れている国が提供せざるを得ない。しかしながら、今回の調査で明らかになったことは、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民を受け入れている国のパレスチナ難民を所掌する機関のキャパシティ、特に割り当てられている人員や予算が必ずしも十分ではない可能性が高いということである。具体的には、2-3-2 で見たように、シリア政府やヨルダン政府のパレスチナ難民に係る部局の人員はそれぞれ全体で150-200人程度であり、パレスチナ解放機構（PLO）のパレスチナ難民局は約70人の人員である。そして、予算規模についても、シリア政府パレスチナ難民局が2億シリア・ポンド（約385万米ドル、1シリア・ポンド=0.01926米ドルで計算）、ヨルダン政府パレスチナ難民局が約160万ヨルダン・ディナール（約226万米ドル、1ヨルダン・ディナール=1.41米ドルで計算）となっている。

以上のように、UNRWA のサービスの質が低下し、そして、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民を受け入れる国の中央政府もパレスチナ難民、特に難民キャンプに対して十分なサービスが供与できないということになると、パレスチナ難民キャンプを抱える地方自治体においては、難民キャンプの存在が一定の行政的負担になる可能性が高いだけでなく、難民キャンプそのものの生活水準が低下し、スラム化する可能性さえ否定できない。今回の調査においても、電気・上下水道料金の徴収や道路整備に関する税負担について、難民キャンプがしかるべき義務と責任を果たしていないと

いった指摘が地方自治体からなされるケースも見られた。このように UNRWA が公式に認めるパレスチナ難民キャンプを特別な待遇を受ける組織と位置付け、難民キャンプを中心に UNRWA 登録難民に対しては UNRWA が、UNRWA 登録難民以外にはパレスチナ自治政府・難民受入国政府がそれぞれ別々にサービスを提供するという「二本立ての原則」により何とかしのいでゆくというやり方は、矛盾と限界を見せつつあると言ってよいと考えられる。

2-5-2 原則論から実践的対応へ

以上のように、難民キャンプに対して UNRWA とパレスチナ自治政府・難民受入国政府がそれぞれ別々にサービスを提供するという二本立ての原則が、矛盾と限界を見せつつある中で、より現実的な対応を見せる動きも見られている。具体的には、今回の調査で明らかになったように、パレスチナ（西岸とガザ）においては長期的には UNRWA の機能をパレスチナ自治政府がいずれ引き継ぐべきとの認識はパレスチナ自治政府関係者を含め共有されつつあるようである。しかし、UNRWA の機能をパレスチナ自治政府が引き継ぎ UNRWA を長期的には解消するという考え方は、先に述べたようにパレスチナ難民問題に関する基本認識に触れることもあり、政治的なインプリケーションの問題として極めて機微である。したがって、表向きにはパレスチナ問題に対する基本認識は何ら変わっていないと主張しているにもかかわらず、パレスチナ自治政府が UNRWA の機能を将来的には引き継がざるを得ないと認識で現実的な対応を見せていることは、今回の調査で明らかになった重要な変化といえることができる。

実際、「二本立て原則」を超えるいくつかの試みが今回の調査でも見られている。具体的には、ガザにおいては UNRWA の職業訓練校が、UNRWA に難民として登録されていない子弟を受け入れることを予定している。また、これまでパレスチナ難民の住宅を改善するような措置は、パレスチナ難民の定住化を促進するとして、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民を受け入れている国は実施してこなかったが、今回の調査においてシリアがパレスチナ難民キャンプの住宅を改善するプロジェクトを実施していることが明らかになった。さらに、ヨルダンにおいては、ジェラシュ難民キャンプにある UNRWA が運営する身体障害者施設が UNRWA に難民として登録されていない者も受け入れており、UNRWA からヨルダン政府への機能の移管を考える上でよい参考となる可能性がある。

第3章 国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）

3-1 国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）の設立経緯と組織概要

3-1-1 UNRWA 発足の経緯

国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）は恒久的な機関ではなく、あくまで一時的な機関として設立されたにもかかわらず、既に発足以来50年以上が経過している国際機関である。1948年5月、英国によるパレスチナ委任統治が終了すると同時に、イスラエルが独立を宣言したが、これにエジプト等アラブ諸国が反発し、第一次中東戦争（1948～1949年）が勃発した。この戦争の結果、イスラエルに占領された地域のパレスチナ人約73万人が難民となり、ヨルダン、シリア、レバノン、ヨルダン川西岸及びガザ地区に流出した。これらパレスチナ難民を支援するため、UNRWA が、1949年12月の国連総会決議302号（IV）に基づき成立し、1950年よりその活動を開始したのが始まりである。当初は、時限マンデートしか持たない一時的な機関として始まったにもかかわらず、1950年の国連総会において UNRWA のマンデートが更新されて以来、現在に至るまでそのマンデートは更新されつづけている。そして現在のマンデートは2008年6月までとなっている。

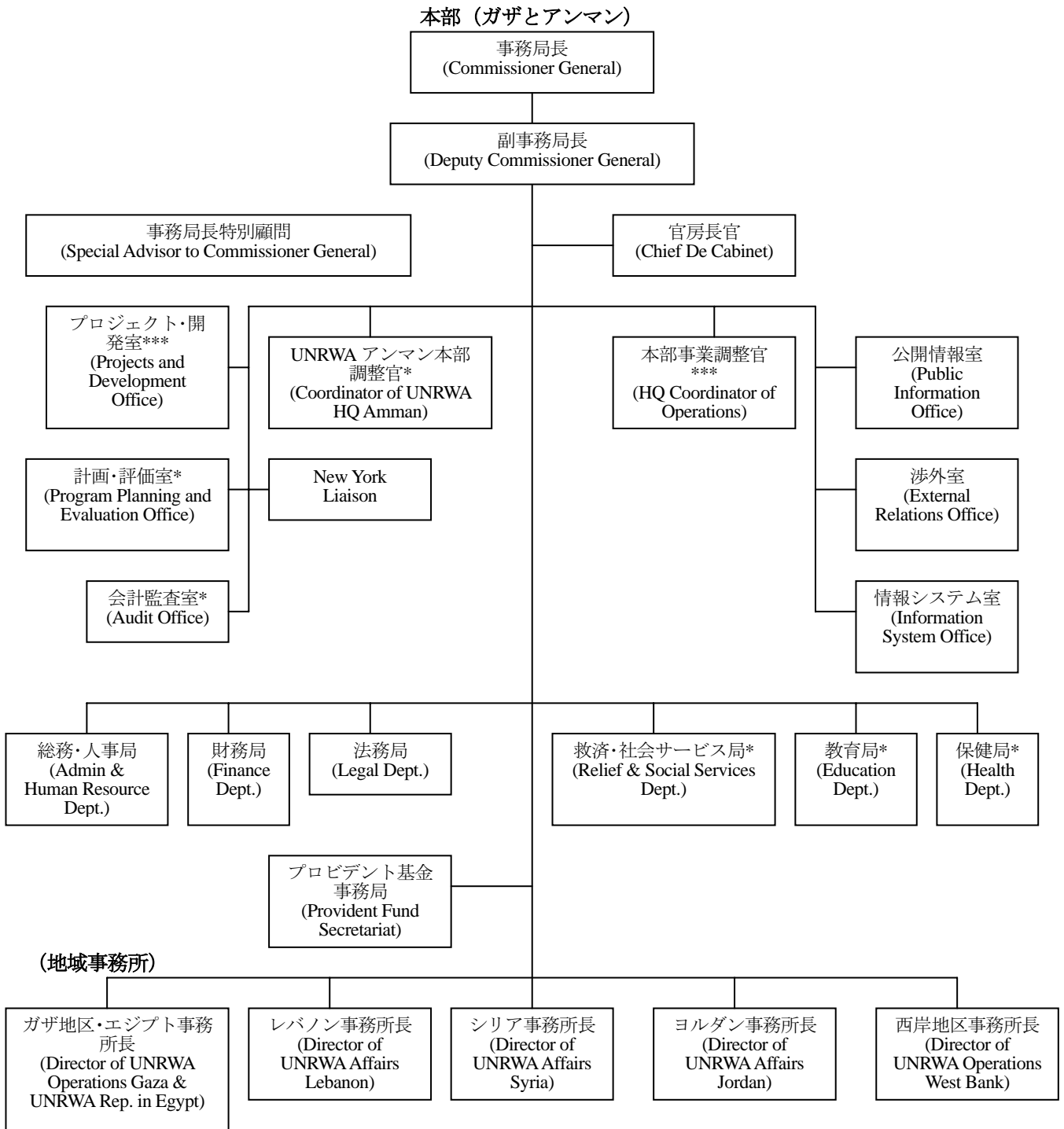
3-1-2 国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）の機構・人員・予算

UNRWA はその本部をウィーンやベイルートに置いたこともあったが、中東和平プロセスに対するコミットメントを示すものとして、1996年よりはアンマンとガザの2箇所に本部を置いている。そして、アンマン（ヨルダン）、ベイルート（レバノン）、ダマスカス（シリア）、東エルサレム（西岸地区）、そしてガザ市（ガザ地区）の5箇所に主要な地域事務所を置いている（以下の図3-1を参照）。また、主要な地域事務所の管轄のもと、それぞれのパレスチナ難民キャンプに連絡事務所を置いている。さらに、国連ニューヨーク本部とジュネーブ、そしてカイロ（エジプト）にも連絡事務所を置いている。

UNRWA は、現在2万4千人以上の人員を雇用しているが、その99.6%が現地職員であり、国際公務員は0.4%に過ぎない。そして、現地職員のほとんどがパレスチナ難民であり、UNRWA がパレスチナ人の最大の雇用機関と言われる所以となっている。また、本部で働いている UNRWA 職員は全体の2%にすぎず、98%は現場で働き、パレスチナ難民に対し様々なサービスを提供している。このように UNRWA が提供するサービス・機能は、極めて労働集約的であり、これは人件費が UNRWA の一般予算の三分の二を占めていることから窺える。

UNRWA が実施する事業は、そのほとんどをドナーからの支援に依存している。UNRWA が実施する各種事業は、各国政府等からの任意拠出金によってそのほとんどがまかなわれており、UNRWA の歳入の93%を占めている。2004年度においては、承認された予算が3億5100万米ドルであったのに対し、実際の支出は3億4600万米ドル、そして歳入は3億3800万米ドルであった。2005年度については、国連総会によって承認された UNRWA の2005年度予算は、3億3900万米ドルとなっている。

図3-1 UNRWA 機構図概要



注) *UNRWA アンマン本部に所在

***エルサレムに所在

3-1-3 UNRWAにおける意思決定メカニズムとドナーの関与

(1) UNRWAにおける意思決定メカニズム

UNRWA のマンデートに関する最高の意思決定機関は国連総会であるが、その下部機関として UNRWA 諮問委員会が、UNRWA の活動と予算審議を監督しており、毎年1回アンマンにて会合が開催されている。メンバー国はベルギー、エジプト、仏、ヨルダン、レバノン、シリア、トルコ、英、米、そして日本（日本は、1973年より同委員会のメンバー）の10ヶ国となっている。

また、財政作業部会が 1970年の国連総会決議2656 (XXV) により設置されており、UNRWA の財政問題を検討し、総会に勧告することを任務としている。具体的には、同作業部会は国連事務総長及び UNRWA 事務局長を支援することを目的とする特別作業部会であり、ニューヨークで開催される。メンバー国は、仏、ガーナ、レバノン、ノルウェー、トルコ、トリニダッド・トバゴ、英、米、そして日本（日本は発足時よりメンバー）となっている。

さらに、非公式ホスト・ドナー国会合が、諮問委員会メンバー国及び100万ドル以上の拠出をしている主要ドナー国により組織されており、年2回春と秋に開催されている。

(2) UNRWA に対する主要ドナーの拠出

1993年から2004年までの UNRWA に対する拠出金の状況を見ると、米国と EU が二大ドナーとして突出していることがわかる。米国は1993年から2004年にかけて約11億7千万米ドル拠出しており、これは同期間中に全てのドナーが、UNRWA に供与した総額の28.5%を占め、また、EU は同期間中約8億9千万米ドルを拠出しており、これは同期間中に全てのドナー UNRWA に供与した総額の21.7%を占める（表3-1とグラフ3-1を参照）。そして、米国と EU で UNRWA への全てのドナーが拠出した総額の50.1%を占め、両国は拠出額において突出している。日本は、近年は UNRWA に対する拠出額はそれほど大きくはないものの、1993年から1999年までは米国と EU に次ぐ拠出国であったことからわかるように、主要ドナーとして UNRWA に対する支援に引き続き貢献している。

なお、2004年度の UNRWA に対する拠出の状況を見ると、EU が約1億3000万米ドルを拠出しており、全てのドナーが供与した総額の27.6%を占めており、次いで、米国（約1億2,700万米ドルを拠出し、全てのドナーが供与した総額の26.9%を占める）、そして英国（3,900万米ドルを拠出し、全てのドナーが供与した総額の8.3%を占める）の順となっている。¹⁴なお、日本は約1,100万米ドルを拠出しており、全てのドナーが供与した総額の2.4%を占めており、国別の比較ではスイスについて第9位となっている¹⁵。

¹⁴ 国連パレスチナ難民救済機関 (UNRWA)、Pledges to UNRWA (Cash and In-kind) for 2004, (<http://www.un.org/unrwa/finances/cont-dec04.pdf>)

¹⁵ 同上

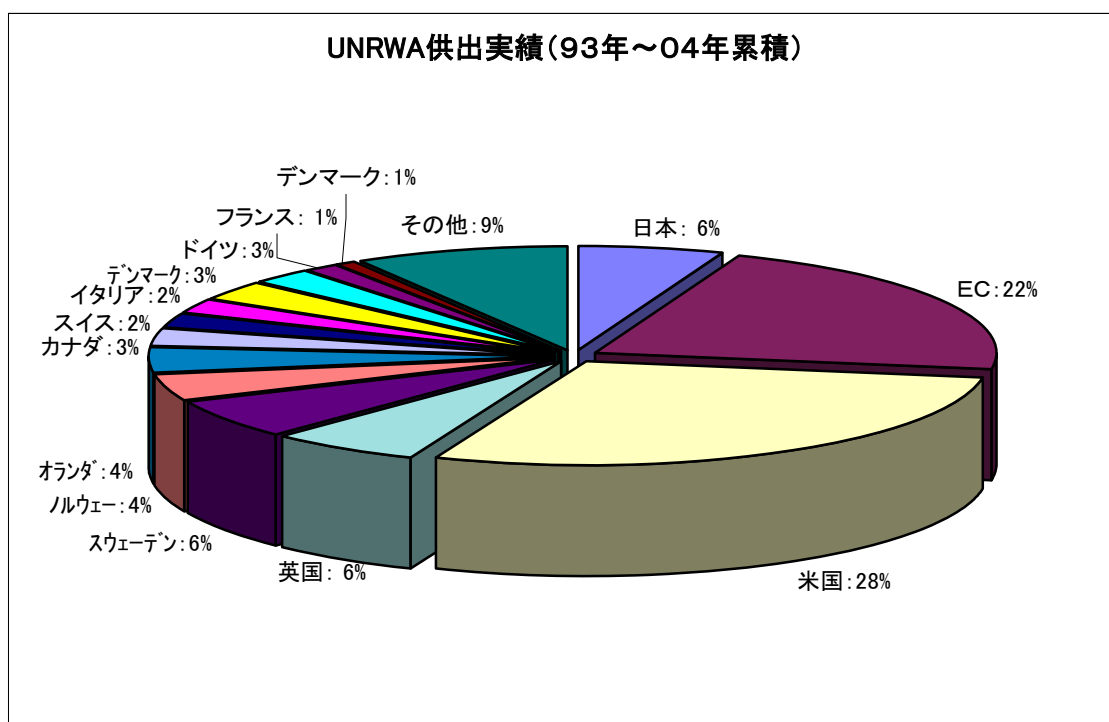
表3-1 UNRWA に対する主要ドナーの拠出状況

(\$US)

ドナー国	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	国別合計
日本	36,645,178	27,695,566	27,843,137	25,551,280	19,873,738	18,889,576	18,970,415	17,726,955	14,705,751	6,564,501	9,390,655	11,295,916	235,152,668
EC	70,787,341	68,312,541	57,212,962	63,654,246	55,744,136	56,648,606	54,837,458	63,039,139	95,454,741	78,775,186	94,295,696	130,448,891	889,210,943
米国	73,880,000	78,172,390	98,851,120	85,500,000	79,253,369	78,400,000	80,541,584	89,586,000	122,781,340	119,687,126	134,020,000	127,416,312	1,168,089,241
英国	10,867,033	8,972,715	14,364,063	11,958,306	9,942,781	11,666,667	12,968,131	32,371,802	36,067,099	30,272,168	35,440,362	39,067,270	253,958,397
スウェーデン	16,336,320	22,151,776	23,184,960	20,871,743	18,820,290	18,239,715	18,145,515	18,477,911	16,873,739	20,155,096	24,647,731	31,764,103	249,668,899
ノルウェー	9,098,568	11,103,069	15,494,797	17,450,382	14,029,785	13,150,887	13,037,109	12,731,321	13,035,303	14,137,318	18,169,357	19,609,666	171,047,562
オランダ	6,418,624	15,351,612	11,399,837	16,047,016	9,321,055	5,785,831	11,869,062	24,416,122	15,359,777	12,786,531	14,229,901	18,014,123	160,999,491
カナダ	9,860,942	10,688,904	9,064,702	8,029,135	7,608,696	8,456,664	10,067,410	12,960,343	7,550,930	7,563,058	7,493,176	15,549,487	114,893,447
スイス	9,391,897	10,152,666	9,618,047	6,417,718	4,971,575	5,355,054	5,755,629	6,041,260	7,194,232	8,215,890	7,567,476	11,437,634	92,119,078
イタリア	9,427,630	10,464,504	7,453,416	6,144,105	4,856,123	3,638,842	4,327,358	5,920,029	10,600,164	7,788,391	11,445,347	10,812,960	92,878,869
デンマーク	11,833,387	14,581,068	6,997,991	10,815,517	7,222,275	7,971,014	8,684,420	8,811,544	9,416,904	7,635,398	9,946,099	10,784,619	114,700,236
ドイツ	10,305,556	8,813,193	11,156,847	9,754,160	8,439,752	9,283,366	5,429,372	4,997,185	7,630,942	9,619,822	10,336,321	9,348,768	105,115,284
フランス	3,203,177	3,923,927	6,229,731	2,360,553	3,473,536	3,923,128	5,905,815	5,337,913	11,931,494	3,368,887	2,681,569	6,512,378	58,852,108
ベルギー	4,324,210	1,628,259	3,825,831	1,828,064	1,215,835	1,576,386	1,235,655	1,894,095	2,459,534	3,835,564	3,264,840	5,545,792	32,634,065
その他	17,990,452	43,534,663	17,247,684	29,145,172	20,361,364	18,086,610	22,787,962	20,798,123	29,325,384	59,986,010	38,448,515	36,758,659	354,470,598
合計	300,370,315	335,546,853	319,945,125	315,527,397	265,134,310	261,072,346	274,562,895	325,109,742	400,387,334	390,390,946	421,377,045	484,366,578	4,093,790,886

出典：UNRWA の資料をもとに作成（外務省国際社会協力部より入手）

グラフ 3-1 UNRWA に対する主要ドナーの拠出状況



出典：UNRWA の資料をもとに作成（外務省国際社会協力部より入手）

3-2 国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）の支援方針・支援プログラム

UNRWA がパレスチナ難民に対して支援を実施するに際しての基本方針は、UNRWA に難民として登録されているパレスチナ難民に対し、基礎的な社会サービスを提供することにある。したがって、UNRWA が提供するサービスは、基本的に教育・職業訓練、医療・保健、救済・福祉の3つの分野が中心となっている。しかし、1990年代に入ると、マイクロファイナンスやマイクロエンタープライズ開発プログラムなども実施するようになってきている。

また、UNRWA が提供するサービスの一つの特徴は、ヨルダン、シリア、レバノン、そしてパレスチナ（西岸及びガザ）のいずれの地域においても、基本的には均一のサービスを提供していることである。但し、レバノンにおいては、パレスチナ難民の置かれている状況が厳しいことから、他の国・地域に比べて手厚いサービスが提供されている。例えば、UNRWA は基本的に、高等教育サービスは提供していないが、レバノンにおいてはパレスチナ難民が高等教育にアクセスする機会が著しく制限されていることから、レバノンにおいては高等学校の建設・運営も行っている。

3-2-1 教育・職業訓練

UNRWA は中東地域で最大の学校システムを運営しており、パレスチナ難民に対し50年以上にわたり基礎教育の機会を提供している。具体的には、初・中等教育と職業・専門教育を提供するほか、教員養成や奨学金の供与も行っている。その一方で、高等教育サービスは提供しておらず、パレスチ

ナ難民は、パレスチナ自治政府・パレスチナ難民受入国の高等学校や大学に進学することが想定されている。

初・中等教育においては、644校を運営し、約48万6千人の生徒に教育の機会を提供している。また、職業・専門教育分野では、UNRWA は職業・技術訓練センターを、ヨルダンに2つ、西岸に3つ、レバノン、シリアそしてガザにそれぞれ1つずつ計8校運営し、4,884人を訓練できるキャパシティを有している。

3-2-2 医療・保健

UNRWA は設立以来、一次医療、栄養補給、二次医療支援、そして難民キャンプにおける衛生サービスの分野でパレスチナ難民に対する主要な医療サービスの提供者となっているが、基本的にはパレスチナ難民に対して一次医療を提供することが主な任務である。

具体的には、パレスチナ難民はUNRWA が運営する122カ所の保健クリニックにおいて、様々な医療サービスを受けることが可能であり、延べ約7百万人がその恩恵を受けている。

3-2-3 救済・社会事業

UNRWA はパレスチナ難民の最低限の栄養基準とシェルターを確保することを目的として、自らでは基本的な生活ニーズを満たすことができない最も貧しいパレスチナ難民とその家族を支援しており、19万人がその恩恵を受けている。

具体的には、救済事業においては、食糧・現金の支給、緊急支援、一時避難施設の改修、難民の登録・管理のほか、特に厳しい状況にある難民とその家族の支援も行っている。また、社会事業においては、貧困緩和プログラム、女性や障害者を対象としたコミュニティ開発プログラムを実施している。

3-2-4 マイクロファイナンス開発とマイクロエンタープライズ開発

UNRWA は1991年より西岸とガザにおいてマイクロファイナンス開発とマイクロエンタープライズ開発のプログラムを開始している。2002年5月31日現在で、UNRWA は5万件以上の融資を様々な事業に対し供与しており、供与総額は6,000万米ドルを超えている。

3-3 国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）が抱える課題と今後の方向性

3-3-1 国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）が抱える課題

以上に見たように、UNRWA は国際社会からの支援をもとに、教育、保健、そして救済・社会事業といった分野において様々なサービスをパレスチナ難民に対して提供している。しかしながら、UNRWA が抱える課題も少なくない。

具体的には、2-3-1で詳しく述べたように、今回の調査では、UNRWA がこれまで提供してきたサービスの質が低下しつつある可能性があることが明らかになっている。UNRWA が提供するサービス（教育、保健、そして救済・社会事業）の質は、過去においては受入国政府やパレスチナ自治政

府が提供するサービスと比較して同等、ないしほとんどの場合上回っていたようである。そして、実際シリアにおいては多くのシリア人やパレスチナ難民が UNRWA の提供する諸サービスの質が、シリア政府が提供するサービスと比較していまだに高いと認識していることが、今回の調査では明らかになっている。しかしながら、ヨルダンとパレスチナにおいて、これまでは UNRWA が提供する教育の質はヨルダン政府やパレスチナ自治政府が提供する教育サービスに比べて、以前はかなり高かったが、近年その質が低下しているとの指摘がなされている。また、レバノンにおいては、パレスチナ難民の置かれている状況が厳しいこともあって、特に教育サービスの質を維持することに苦勞が多いようである。

さらに、これまで幾度か指摘されていることではあるが、UNRWA が提供する学校やクリニックは、受入国政府やパレスチナ自治政府が提供するサービスと比較すると、多くの場合需要が過剰になっていることも今回の調査では確認されている。具体的には、一部を除いて、UNRWA が運営する学校の多くにおいて生徒数が多すぎるため、2シフト制（通う生徒を午前と午後に分けて授業を行う。）を実施しており、また、クリニックにおいても、利用者が多すぎてより混雑しており、一人の医師が一日当たり100人以上の患者を診察することも恒常化しているようである。

したがって、パレスチナ難民の人口が増加を続ける中、そして国際社会からの支援が必ずしも潤沢ではなくなりつつある状況の中で、どのように UNRWA がパレスチナ難民に対して提供するサービスの質を維持してゆくことができるかが UNRWA が直面する課題といえることができる。

3-3-2 国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）の今後の方向性

以上のような課題に対処するために、UNRWA 自身も様々な問題提起と改革イニシアティブを行ってきた。具体的には、UNRWA が対処すべき問題を分析し、そしてそのためにどのような対策をとるべきかを示した2005年から2009年までの中期計画を策定している。そして、さらに UNRWA 内部の構造改革と UNRWA が実施するプログラムの改革のための調査を現在行っている。以下では中期計画の概要と同計画に対する簡単な分析を試み、さらに中期計画を越えた改革イニシアティブについても紹介する。

(1) 国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）中期計画（MTP）（2005-2009）（中期計画のより詳細な要約については添付資料4を参照のこと）

(ア) 問題認識

基本的に、UNRWA の中期計画（MTP）も今回の調査結果と同様な問題認識を共有している。具体的には、中期計画において UNRWA は、かつて UNRWA が成功を誇っていた保健、教育、救済・社会事業等における指標が現在では低下しており、国際水準のみならず受入国と比較しても低い水準にあることを率直に認めている。特に、教育や保健セクターにおいては、施設、機材、そして人材のいずれの面でも不足が生じており、クラスの人数が多すぎる、2シフト制の授業が余儀なくされる、教員一人当たりの生徒が多すぎる、クリニックが混雑している、医者及び看護婦が不足しているなどの問題が生じていると分析している。また、難民キャンプの住宅も損傷や磨耗がひどく、不衛生な状態に置かれている家屋が多いと指摘している。

(イ) 大目標

以上の問題認識をもとに、UNRWA は中期計画においてパレスチナ難民の生活水準を国際基準にまで回復し、自助と持続的な人間開発へと導くことをその大目標としている。ここで、大目標の中に自助と持続的な人間開発を明確な形で中期計画の中で示していることは、パレスチナ難民問題の政治的側面を鑑みた場合、示唆的である。具体的には、2-1-1で述べたが、UNRWA 関係者やパレスチナ難民の多くが、国際社会がパレスチナ難民特に UNRWA を支援することは、過去の経緯もあって半ば当然と見なす傾向があり、依存を助長・維持する土壌となっていたので、UNRWA がパレスチナ難民の自助を目指す方向性を明確に打ち出したことは特に重要な意義を有する。

(ウ) 4つの具体的目標

以上の大目標に基づき、中期計画では4つの具体的目標が定められており、概要以下の通りとなっている。

- 1) UNRWA が提供するサービスを受入国及び国際水準に適ったものにする。特に、教育セクターでは、一クラスの人数を少なくし、教員一人当たりの生徒数を、少なくとも受入国の水準にまで抑えることが喫緊の課題である。保健セクターにおいては、医師一人当たりの患者数を少なくとも受入国水準まで下げることが、最も重要である。救済・社会サービス事業においては、社会的弱者にサービスが行き届くよう配慮することが重要な課題である。
- 2) パレスチナ難民の中でも特に恵まれない難民のニーズを満たすようにする。そして、住居の状況と貧困とに相関関係が見られることから、シェルターの修復、各種インフラの改善、そして環境・衛生整備にも重点を置く。
- 3) パレスチナ難民の潜在的な経済力を最大限に発揮させる。そのために、マイクロエンタープライズ・マイクロファイナンス開発事業を実施する。
- 4) UNRWA 内のキャパシティを一層向上させる。これまで UNRWA 職員のキャパシティ向上には十分な注意が払われてこなかったことから、重点課題とする。また、UNRWA 職員は99%がパレスチナ人（その多くが難民）であることから、UNRWA 職員のキャパシティ向上は、パレスチナ難民コミュニティにも裨益する。

以上の4つの目標は、パレスチナ自治政府の中期開発計画（MTDP）とおおむね一致しており、その意味で一貫性を有する。この点は、2005年5月12日にパレスチナ自治政府と UNRWA の間で行なわれたワークショップでも確認されている。

また、パレスチナ難民の現状や支援ニーズに関する調査が、ジュネーブ開発研究大学院パレスチナ部（Palestine Research Unit of Geneva's Graduate Institute of Development Studies）及びルーベイン・カトリック大学（Catholic University of Louvain）によって現在実施されており、2005年9月までに完了する予定であり、同調査の結果が今後の支援のベースラインとなると期待されている。

(2) その他の UNRWA 改革イニシアティブ

以上の中期計画に加え、UNRWA は現在自らの改革に更に取り組んでいる。今回の調査で明らかに

なったように2005年8月現在、英国国際開発省（DFID）の支援を受けてUNRWAは自らの運営・組織改革について調査を行っているところであった。そして、組織・構造改革に関する調査と平行して、UNRWAはUNRWAが実施するプログラム、特に緊急事態プログラムについても見直しを行っている。組織・運営改革そしてプログラム改革のいずれについても今秋には報告書が完成する予定であり、同調査と中期計画を合わせてUNRWAの本格的な改革プログラムが指導することが期待されている。

第4章 日本以外のドナーによるパレスチナ難民支援

第4章においては、JICAを含む日本が今後パレスチナ難民支援を考えるに際して参考となるように、他の主要ドナーがどのようにパレスチナ難民支援に取り組んでいるかについて検討・分析を試みる。具体的には3-1-3で見たように、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）に対する拠出が突出して多い二大ドナーである米国、ECに加え、UNRWAに対する拠出が2004年度と1993年から2004年度までの累積で第3位となっている英国、そして中東和平プロセスの関連で難民問題の作業部会を務めるなどパレスチナ難民問題に積極的に取り組んでいると考えられるカナダを中心に机上分析を行うこととした。また、実際の現地調査においては米国、ECそしてカナダからヒアリングを行った。

また分析は、基本的に4つの観点から行い、具体的には、1) パレスチナ難民支援に対する基本的な考え方はどのようなものであるか、2) 二国間援助におけるパレスチナ難民の位置付けはどのようなものであるか、3) 実際、パレスチナ難民支援としてどのようなプログラムを実施しているか、そして、4) 長期的・最終的なパレスチナ難民問題の解決に対してどのように考えているかについて机上分析と現地調査におけるヒアリングを実施した。

4-1 米国（米国国際開発庁（USAID））

4-1-1 パレスチナ難民問題に対する基本的な考え方

米国のパレスチナ難民支援に対する基本的な考え方は、UNRWAを通じて支援するというものであり、特に二国間援助の枠組みでは、パレスチナ難民問題を重点として取り上げて支援を行うようなことはしていない。具体的には、USAIDはシリアに対する二国間援助は外交上の問題もあって全く供与しておらず、対シリア二国間援助を通じたシリア国内のパレスチナ難民に対する支援もない。また、ヨルダンとレバノンにおいても二国間援助の枠組みではパレスチナ難民支援を重点とはなっていない。パレスチナにおいては、パレスチナ全体の社会経済開発を実施してゆくことが、西岸・ガザ内のパレスチナ難民の支援にも繋がると考えているようである。

しかしながら、現地調査で明らかになったように、パレスチナ難民問題については国務省が主として人権問題の点から見ており、在ヨルダン米国大使館が、レバノン、ヨルダン、シリアそしてパレスチナに居住するパレスチナ難民の状況を包括的に注視しており、支援も供与している。但し、支援の規模は必ずしも大きいものではなく、パレスチナ難民支援においては、おおむねUNRWAに対する拠出が8割、2割が国務省を通じた支援となっているようである。

4-1-2 主なパレスチナ難民支援プログラム

以上見たように、シリア、ヨルダン、レバノンにおいては、米国は二国間支援の枠組みを通じてパレスチナ難民に対して支援することは行っていないことから、ここでは参考までに米国がパレスチナにおいてどのような支援を行っているかについて詳細に分析することとしたい。

(1) USAID のパレスチナ支援の概要¹⁶

USAID は1993年以降現在までに、累計で15億米ドルに及ぶ支援を実施してきており、そのうち3億7100万米ドルが、インテリファードによる被害に対する人道援助や緊急援助として使われている。具体的には、教室・病院・道路・水道システムの復旧を通じた雇用創出プログラムや、50万人以上を対象とした医療品・食糧の供与を行っている。

(2) USAID のパレスチナ支援の重点分野と支援プログラム¹⁷

USAID は、西岸とガザの政治、経済、社会の安定を目的として、基礎インフラ、雇用創出そしてガバナンス分野を中心に、1) 水資源開発と上下水道整備、2) 社会開発とコミュニティ・サービスの拡充、3) 母子保健・医療、4) 民間セクターの復興、5) 民主制度改革支援、そして6) 高等教育を通じたリーダーの育成を対パレスチナ支援の重点としている。

(ア) インフラ整備と水資源

USAID はこれまでガザ・西岸において約3億米ドルを80のコミュニティにおいて投入し、その裨益者は約100万人の住民に及んでいる。具体的には、貯水池や井戸の建設、そして污水处理施設等の整備を行った。また、イスラエルとの紛争の最中に、紛争により故障した上下水道の修理も行った。

(イ) 社会開発とコミュニティ・サービスの拡充

社会インフラが未整備であるコミュニティをターゲットとして、生活の質の向上を目的とした支援を実施している。具体的には、1900に及ぶ幼稚園や教室の復旧・建設を行い、200の青少年スポーツやコンピューター・センターを建設した。また、職業訓練を通じて数千人のパレスチナ人に対するトレーニングを実施した。

(ウ) 母子保健・医療

USAID は最も脆弱な立場に置かれている母子をターゲットとして、救急医療・一次医療・栄養管理を提供している。これまでに、80以上のクリニックに対して診察や治療の向上を目的として必要な医療機材の供与・更新を行っており、また、150の医療機関に対し必要な薬品を供与している。さらに、紛争によりトラウマに苦しむ子供を支援するために医療関係者やカウンセラーに対し専門的なトレーニングを実施している。

(エ) 民間セクターの復興

パレスチナにおいては失業率が26%と非常に高いこともあり、USAID は就職支援に力を入れている。具体的には、パレスチナ人女性グループにマイクロクレジットを供与したり、貿易・商工組合に資金供与を行ったりしている。これまでに USAID は約1,000の企業を支援し、2500万ドルに及ぶ輸出を創出してきた。

(オ) 民主制度改革支援

USAID はパレスチナにおける政治の安定と民主政治を促進するために、立法府、司法府、そ

¹⁶ 米国国際開発庁 (USAID) のウェブ・サイトより
(http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/wbgaza/)

¹⁷ 同上

して選挙管理委員会の強化・支援を積極的に実施してきている。具体的に USAID は、パレスチナ評議会の管理監督責任・立法機能・代表機関としての役割を強化し、司法府に対してはトレーニング、機材供与、そして情報技術を提供している。また、パレスチナ選挙管理委員会に対しては、自由で公正な選挙を促進するため有権者に対する教育や、国際選挙監視、その他技術協力を提供している。

(カ) 高等教育を通じたリーダーの育成

パレスチナの将来におけるリーダーを育成するために、USAID は160人を対象として米国の大学での留学向けの修士奨学金制度を設立・実施している。また、パレスチナ国内の大学・コミュニティカレッジ・職業訓練校で学ぶ478人の生徒を対象とした奨学金制度も設立・実施している。

(3) USAID のパレスチナ支援予算¹⁸

USAID のパレスチナ支援予算は概要以下の表4-1の通りとなっている。

表4-1 USAID のパレスチナ支援予算

対象プログラム	2004年度	2005年度	2006年度
民間セクター開発	13,950	7,649	23,000
水資源開発	22,808	31,943	51,000
民主主義・ガバナンス	13,350	23,255	20,000
高等教育	2,250	700	14,000
一次医療	6,200	4,823	16,000
社会開発	16,000	1,430	19,000
プログラム・サポート	0	4,600	7,000
総計 (単位：1000米ドル)	74,558	74,400	150,000

4-1-3 長期的・最終的なパレスチナ難民問題の解決に対する考え方

米国の長期的・最終的なパレスチナ難民問題の解決に対する考え方は、パレスチナ難民問題が政治的に極めて難しいとは認識しつつも、現実的に対応してゆこうとするものである。今回の調査で明らかになったことは、米国は、UNRWA とパレスチナ自治政府との統合をどのように進めるか、ヨルダンやシリアでは、どのように UNRWA を受入国政府との統合を図るかといったことを考える必要性を認識しており、そのために現在脆弱であるパレスチナ自治政府のキャパシティをどのように発展させるかが課題であると考えている。ただし、本問題が帰還権の問題も含め政治的に極めて機微な問題であることから、表向き政治的な問題に触れることを避けつつ、UNRWA とパレスチナ自治政府の共同プロジェクトを自然な形でドナーが懲慥してゆくなどの現実的アプローチが有効であると考えているようである。

¹⁸ 米国国際開発庁 (USAID) ウェブ・サイトより (<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/ane/wbg.html>)

4-2 欧州委員会（欧州委員会人道支援室（ECHO））

4-2-1 パレスチナ難民問題に対する基本的な考え方¹⁹

ECHO のパレスチナ難民支援に対する基本的な考え方は、あくまで人道的観点からパレスチナ難民の中でも特に脆弱な立場に置かれている難民の緊急のニーズを満たすというものである。2000年にインティファダが始まってから、1億5,500万ユーロを、パレスチナ、レバノン、シリアそしてヨルダンを含む地域全体のパレスチナ難民に対し供与してきている。また、2004年だけでも約3,700万ユーロを約100万人のパレスチナ難民に対して供与している。

また、ECHO はシリア、ヨルダンそしてレバノンにおけるパレスチナ難民の人道的なニーズは多くのドナーから忘れ去られてしまっていると認識しており、これらパレスチナ難民のうち特に立場の弱い難民の生活水準の向上を目指すとしており、シリア、ヨルダン、レバノンを含む地域全体に居住するパレスチナ難民に対する支援を包括的に考え、リージョナル・プログラムを作成し実施している。

さらに、現地調査で明らかになったことは、最近ではEUのパレスチナ難民に対する支援は、人道支援から開発支援へ移行しつつあるということである。

4-2-2 主なパレスチナ難民支援プログラム²⁰

西岸とガザにおいては、ECHO は貧困農民、ベドウィン族、そして5才未満の子供といった弱い立場にあるグループを対象に食糧支援を実施し、また、安全な飲料水の供給、衛生状態の改善、シェルターや住居の提供なども行っている。さらに、雇用創出やマイクロエンタープライズ開発も行っている。西岸とガザにおける過去の支援の累計は、1億3,000万ユーロに達している。

具体的には、レバノン、ヨルダン、シリアにおいては2000年以来2,500万ユーロ以上を供与し、4,000人の難民のシェルターを改修し、最低限の安全と衛生状況を確保している。

特に、パレスチナ難民のおかれている状況が特に厳しいレバノンにおいては、特別の保健サービスや社会心理学的なサポート、高齢者向けの社会プログラム、安全な飲料水の確保、薬品・医療機材の供与、医療スタッフに対するトレーニングなども実施している。

また、シリアにおいては二国間援助を通じて、パレスチナ難民支援を目的として上水道供給衛生改善プロジェクトを実施し、シリア、レバノンそしてヨルダンにおいて職業訓練プロジェクトを実施していることが、現地調査で明らかになっている。

4-2-3 長期的・最終的なパレスチナ難民問題の解決に対する考え方

ECも米国と同様に、パレスチナ難民問題が中東和平プロセスと密接な関係を有すると考えており、政治的な解決を抜きにしてパレスチナ難民問題の解決は困難であると考えているようである。しかしながら、長期的・最終的なパレスチナ難民問題解決のために現時点でどのようなことをなすべきであるか、どのようなことができるかについては、今回の調査を通じては必ずしも明らかにはな

¹⁹ 欧州委員会人道支援室（ECHO）のホーム・ページより (http://europa.eu.int/comm/echo/field/gaza/index_en.htm)

²⁰ 同上

らなかった。むしろ、ECHO はあくまで人道的な観点で支援を行い、政治問題にはあまり関与しないほうが望ましいという態度も垣間見られた。

4-3 カナダ（カナダ国際開発庁（CIDA））

4-3-1 パレスチナ難民問題に対する基本的な考え方

CIDA はこれまで難民支援や平和構築を重点分野としていることもあって、また、カナダが中東和平プロセスの難民問題に関する作業部会の議長であることに象徴されるように、パレスチナ難民支援に積極的に取り組んでいるようである。カナダのパレスチナ難民支援の基本方針は、市民社会の育成と平和構築のために、平和の担い手となる市民社会のエンパワーメントと、和平プロセスのキープレイヤー間の対話を促進するとのことあるが、近年の傾向としては、パレスチナ支援において難民支援や平和構築だけでは十分ではないとの認識から、その後開発支援へ移行しているようである。

4-3-2 主なパレスチナ難民支援プログラム²¹

具体的には、カナダは UNRWA に対する支援として、15,549,487米ドルを拠出しており、他ドナーとの比較でも7番目に多い拠出となっている。二国間支援についてはシリアとヨルダンに対しては実施しておらず、したがって二国間支援を通じてシリアやヨルダンに居住するパレスチナ難民を支援することは現在のところ行っていないが、パレスチナにおいてはパレスチナ難民も対象とした二国間支援を行っており、難民の置かれている状況が最も厳しいレバノンにおいても、パレスチナ難民を対象としたいくつかのプロジェクトを実施している。具体的には添付資料5の通りである。

4-3-3 長期的・最終的なパレスチナ難民問題の解決に対する考え方

現地調査においては、カナダは長期的・最終的なパレスチナ難民問題の解決について、まずパレスチナ人への支援と難民への支援を今後どういった方向性で行うかを見極めるべきであり、UNRWA の機能をパレスチナ自治政府に移管することを公式レベルで検討することは現段階では時期尚早であると考えていることが明らかになった。つまり、政治的な問題特に帰還権を巡る問題が解決するまでは UNRWA は存続する必要がある、それまでは国際社会はいずれにしろ UNRWA をサポートしていかなければならないと考えているとの由である。カナダは現在、難民問題の作業部会の議長となっており、この長期的なパレスチナ難民支援のあり方についても議論を深めているようである。このような活動はトラック2（非公式レベル）であるが、将来の UNRWA のあり方や帰還権の問題と開発の関係といった政治的に極めて機微である問題を扱うには有効であるようである。

²¹ カナダ国際開発庁（CIDA）のホーム・ページより

(<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocEn/WestBankandGaza-Projects> と
<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/VLUDocEn/Lebanon-Projects>)

4-4 英国（英国国際開発庁（DFID））

4-4-1 パレスチナ難民問題に対する基本的な考え方

英国のパレスチナ難民支援に対する基本的な考え方は、UNRWA を通じた支援と西岸・ガザに対する支援が中心のようである。二国間支援においては、DFID はシリアとレバノンのいずれに対しても支援も行っておらず、また、ヨルダンに対しては、支援は行っているものの、支援の対象がパレスチナ難民となっているわけではないようである。他方で、UNRWA に対する拠出は、他の主要ドナーと比較した場合、39,067,270米ドルでEC、米国に次ぐ第3位の拠出となっている。

4-4-2 主なパレスチナ難民支援プログラム

以上見たように、英国はシリアやレバノンに対しては支援を行っておらず、またヨルダンにおいては特にパレスチナ難民をターゲットとした支援は行っていないことから、ここでは参考までに英国がパレスチナにおいてどのような支援を行っているかについて詳細に分析することとしたい。DFID はパレスチナに対する国別支援計画の中で、対パレスチナ支援の包括目標は持続的な貧困の削減であることを明確にしており、その上で、より具体的な目的を、1) 和平への展望を高めること、2) より効果的で説明責任のあるパレスチナ人の社会制度や政府機構を樹立すること、そして、3) より効率の高い人道援助と開発支援を実施することと定めている。そしてこの3つの目標を達成するために、様々な支援を展開しているが、具体的なプロジェクトの内容を見るとガバナンス分野における支援、NGO の活用も含む小規模プロジェクト実施、そして水資源や保健分野のプロジェクトが多くなっているのが特徴である（添付資料5参照）。

また、DFID のパレスチナに対する二国間支援と UNRWA に対する拠出のバランスは概要以下の通りとなっている。

表4-2 DFID の対パレスチナ支援関連支出内訳概要

支援の枠組み	(単位：百万ポンド)		
	2003/4年度 支出（確定）	2004/5年度 支出見積もり	2005/6年度 支出見積もり
対パレスチナ二国間支援	16.2	16.15	11.5
UNRWA に対する拠出	24.0	10.35	15.0
合計	40.2	26.5	26.5

4-5 主要他ドナーのパレスチナ難民支援に関する動向（まとめ）

主要他ドナーのパレスチナ難民支援に対する動向を総括するといくつかの共通点と特徴があることがわかる（現地調査結果のまとめについては表4-3を参照）。まず、いずれのドナーもパレスチナ難民支援を実施するにあたっては、パレスチナ難民問題が有する政治的な側面に注意を払っている。これは半ば当然ではあるが、パレスチナ難民支援の有する政治性ゆえに、パレスチナ難民支援をそれぞれの支援の中で大きく掲げているドナーはほとんどおらず、あえてパレスチナ難民支援のプロファイルを低く設定している節も感じられる。

表4-3 パレスチナ難民支援に関するドナーの動向（ヒアリング結果まとめ）

	米国	EC	カナダ
シリア	<ul style="list-style-type: none"> ● パレスチナ難民支援については、在ヨルダン米国大使館が、レバノン、シリア、ヨルダンそして西岸・ガザを総括してみている。 ● 国務省の対パレスチナ難民支援はUNRWAを通じた支援が中心である（8割程度）が、レバノンを中心にNGOを通じた支援も行っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 二国間援助を通じた対パレスチナ難民支援については在シリア EU代表部に権限があるが、地域全体を含めた支援や国際機関を通じた支援についてはブラッセルの本部が権限を有している。 ● 二国間援助を通じた対パレスチナ難民支援プロジェクトは2つあり、シリアにおける上水道供給衛生改善プロジェクトとシリア、レバノンそしてヨルダンにおける職業訓練プロジェクトである。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 予算の制約もあって、UNRWAに対する資金拠出を除いては、パレスチナ難民支援に対する支援プログラムは特にならない。しかし、小規模ながらであるが演劇教育のプログラム（4万USドル規模）を実施している。 ● カナダのパレスチナ難民支援の基本方針は、市民社会の育成と平和構築を重点とし、平和の担い手となる市民社会のエンパワーメントと、和平方程のキープレーヤー間の対話を促進することにある。
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> ● パレスチナ難民支援については、在ヨルダン米国大使館が、レバノン、シリア、ヨルダンそして西岸・ガザを総括してみている。 ● 国務省の対パレスチナ難民支援はUNRWAを通じた支援が中心である（8割程度）が、レバノンを中心にNGOを通じた支援も行っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● ECのパレスチナ難民に対する支援は、人道支援から開発支援へ、緊急支援に重点を置いたプログラムから、より自立発展性があり包括的な開発プログラムへと移行している。 ● パレスチナ難民支援は、基本的には、UNRWA に対する一般拠出金を通じた多国間の枠組みを通じた支援と、ヨルダン、シリア、レバノンを含めた対象としたパレスチナ難民支援サブ・リージョナル・プログラムを策定・実施している。 ● ヨルダンにおいては二国間援助を通じたパレスチナ難民支援は行っていない。 ● パレスチナ難民支援サブ・リージョナル・プログラムは、総額で2千万ユーロであり、3年間実施する。そのうち、1,500万ユーロが、難民が置かれている状況が最も厳しいレバノン、250万ユーロがヨルダンとシリアにそれぞれ分配されている。 ● ヨルダンにおいては、250万ユーロをUNRWAの公式キャンプの中で社会・経済状況が最も良くないとされるジェラシュ・パレスチナ難民キャンプに対し集中的に、UNRWA をカウンタートとして投下する。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 予算の制約もあって、UNRWA に対する資金拠出を除いては、パレスチナ難民支援に対する支援プログラムは特にならない。しかし、小規模ながらであるが演劇教育のプログラム（4万USドル規模）を実施している。 ● カナダのパレスチナ難民支援の基本方針は、市民社会の育成と平和構築を重点とし、平和の担い手となる市民社会のエンパワーメントと、和平方程のキープレーヤー間の対話を促進することにある。

表 4-3 パレスチナ難民支援に関するドナーの動向（ヒアリング結果まとめ（続き））

	米国	EC	カナダ
パレスチナ	<ul style="list-style-type: none"> ● USAID のパレスチナ支援の基本方針は、民主主義・自由主義経済に基づくパレスチナ国家の形成と発展を目的としている。 ● USAID のパレスチナ支援は、政治的な問題もあって、非常に複雑で独特な事情を抱えている ● USAID の支援はほとんど全て NGO に対して供与されている。支援を計画・実施するに際しては、ハマスに資金が流れないよう細心の注意を払っている。そのため、USAID は米国の NGO に対し支援を供与し、これら米国 NGO がローカル NGO と更にサブ・コントラクトを結ぶという形をとっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 欧州委員会人道支援局（ECHO）の支援方針は、パレスチナ難民が UNRWA に登録されているかいないかに関わらず、最も脆弱な人々（the most vulnerable）を支援することである。 ● 2004年における ECHO のパレスチナ難民支援予算はパレスチナ、シリア、ヨルダン、レバノンを含め3,800万ユーロで、主な活動は食糧支援、飲料水、衛生、雇用創出、心理社会的サポート、そして国際赤十字委員会と共同で行っている保護活動である。 	<ul style="list-style-type: none"> ● CIDA は歴史的に難民支援や平和構築を重点分野としてきており、西岸・ガザにおいても同様であった。しかし、難民支援や平和構築だけでは十分ではないとの認識から、その後開発支援へ移行した。 ● 人道支援から開発支援への移行という考え方を反映して、UNRWA に対する支援については、現金支援や食糧支給のような支援は徐々に減らしてきています。 ● また、パレスチナ自治政府は4億ドルあまりの財政赤字を抱えており、カナダも他ドナーと共に直接財政支援を行ってきている。 ● CIDA は USAID 同様パレスチナ自治政府を直接支援する方針を打ち出しており、イスラエルのガザからの撤退後における住宅建設プロジェクトに対する1億ドルの支援に加え、ガザ支援に必要とされる3年間で30億ドルの開発支援に参加するつもりでいる。

そして、実際にパレスチナ難民に対し支援を実施するに際しても、主要ドナーの多くはパレスチナ（西岸・ガザ）に対する支援を除いては、二国間支援の枠組みでパレスチナ難民支援を実施するケースは必ずしも多くなく、UNRWA を通じた支援が中心となっているようである。これは、UNRWA を通じてパレスチナ難民支援を実施する方が政治的にも安全であり、また、パレスチナ難民受入国との関係や大々的に二国間支援をパレスチナ難民に対して行うことでパレスチナ難民の定住化や帰還権等の政治的な問題に触れてしまうことに対する懸念があるからかもしれない。また、これまで主要他ドナーは、パレスチナ難民の人道的なニーズに焦点を当て、どちらかと言えば食糧、飲料水、保健・医療といった基礎的なニーズの充足に重点を置いてきたようである。

しかしながら、以上のような状況も最近では、多少は変化が見られるようである。現地調査においては、確かにいまだパレスチナ難民問題の政治的な側面には配慮しつつも、これまでとは異なり、現地調査を行ったドナーの全てが人道支援から開発支援へ移行しつつある旨述べていたことは一つの大きな特徴であろう。

また、ドナーの中には、ECや米国のようにレバノン、ヨルダン、シリアそしてパレスチナそれぞれに居住するパレスチナ難民を包括的に対象として、これらの国と地域に居住するパレスチナ難民全体を見ながらリソースの配分や支援の内容をより戦略的に決定しているところもあり、これは今後日本がパレスチナ難民支援を考える際に参考になると考えられる。特に、ECはレバノン、ヨルダン、シリアにおけるパレスチナ難民問題は忘れ去られつつあると考えており、特に重点を置いているようである。

さらに、CIDA と USAID は特に、積極的に NGO を活用してパレスチナ支援とパレスチナ難民支援を展開しているようであるが、これは両国のパレスチナ難民支援の特徴というよりも、両国が得意とする支援形態に見られる特徴のようである。