

## 第5章 日本によるパレスチナ難民支援の概要

日本の UNRWA に対する支援の歴史は古い。日本政府は、国連に加盟する以前の1953年より50年以上に亘り、UNRWA に対する拠出金の供与を始めとする支援を行ってきており、また国際協力機構（JICA）も1985年から20年以上にわたり、UNRWA からの研修員の受け入れや UNRWA に対する専門家派遣といった技術協力を実施してきた。この章では、日本政府のパレスチナ難民に対する歴史的経緯、支援内容を総括する

### 5-1 歴史的経緯

日本政府のパレスチナ問題への関わりは戦後すぐに始まった。サンフランシスコ条約が発効し戦後日本が外交活動を再開したのは1952年だった。その年に日本はイスラエルを承認し外交関係を樹立している。さらに翌年の1953年には今から考えれば信じられないような小額だが UNRWA へ初の拠出金として1万ドルが支払われ、パレスチナ難民への支援も開始された。日本が国連に加盟したのはそれから3年後の1956年のことである。国連加盟国でもない日本が UNRWA へ拠出を始めたのは、アラブ（パレスチナ）とイスラエルそれぞれとの関係をバランスさせるというその後の日本の中東外交における基本的姿勢が早くもこの時期に萌芽していたのだろう。

このように日本の対パレスチナ支援はかなり早い時期から行われたが、1960年代まではきわめて消極的だった。日本経済自体が豊かでなく、戦後復興に追われていたという事情もあるだろうが、1953年から1969年までの17年間の UNRWA への拠出累計額は現金拠出と食糧援助をあわせて42万ドルに留まっている。1960年代、日本の主要なエネルギー源は石炭から石油へと切り替えられ、日本の中東石油への依存度は上昇し、アラブ諸国との関係も拡大していた。しかしそれでもこの当時、日本はアラブ・イスラエル紛争、パレスチナ問題でどちらにもコミットしない消極的な中立姿勢を貫いていた。

こうした消極姿勢が大きく変わったのは、1973年の第1次石油ショックのときである。同年11月、日本政府は「日本の中東外交の転換点」といわれた二階堂内閣官房長官談話を発表した。談話は「わが国はいち早くパレスチナ人の自決権に関する国連決議を支持してきた」ことを強調し、「全占領地からのイスラエル兵力の撤退」を求め、さらに最後は「今後の諸情勢の推移いかんによってはイスラエルに対する政策を再検討せざるを得ないであろう」と結んでいる。アラブ諸国の石油戦略を前に、それまでの消極的中立姿勢をかなぐり捨て、イスラエルに対し極めて厳しい対応を打ち出したのである。

しかし、日本がパレスチナ問題に対し従来の姿勢を転換し始めたのは、必ずしも第1次石油ショック以降のことではない。日本は従来、パレスチナ人に民族自決権を認めるとした国連総会決議案の採択には棄権を繰り返していたが、1971年12月に初めて民族自決権を認める総会決議に賛成している。また、UNRWA への拠出金も1970年代に入り増加し始め、72年には75万ドルと単年度で69年までの累積を上回った。もちろん、UNRWA への拠出金が1973年を境にさらに増大したことはいうまでもなく、74年には500万ドルと対前年比で4倍強になっている。

73年以前に日本がパレスチナ問題への関心を強めた一つの背景は、70年代に入り産油国の間で資源ナショナリズムの動きが高まり、アラブ産油国からパレスチナ問題へのより積極的な対応を求められたことがある。加えて1970年の黒い9月事件や72年の日本赤軍によるロッド空港（現テルアビブ空港）襲撃事件などがあり、日本国内でもパレスチナ問題の重要性が認識され始めたことが指摘できる。

このようにして1970年代、日本はアラブ諸国との関係を強めるとともに、対パレスチナ支援を強化し、UNRWA への拠出金は1980年には950万ドルに増大した。そして1972年には、日本が10番目のUNRWA 諮問委員会メンバーとして認められているが、これは日本が「主要ドナー国」と考えられたからである<sup>22</sup>。また、1977年にはPLO（パレスチナ解放機構）の東京事務所が開設され、81年にはアラファト議長が初めて来日した。

こうした日本の外交姿勢が再び変化したのは80年代中ごろからである。それまで最低限の関係しか有していなかったイスラエルとの外交関係が活発化し始め、1985年にはシャミール外相がイスラエル外相として初めて日本を訪問した。また、1988年には宇野外相が日本の外相としては初めてイスラエルを公式訪問した。この時、宇野外相はヨルダン川西岸のデヘイシェ難民キャンプも訪問し、パレスチナ難民問題へ日本が積極的にかかわる姿勢を初めて現地で打ち出した。

1980年代に入り日本がイスラエルとの関係を拡大した最大の要因は対米関係にある。すでに70年代末ごろから日米間では貿易摩擦が顕在化していたが、80年代に入ると米議会内でも対日批判が噴出した。さらに一部はイスラエル・ロビーの働きかけもあり、日本がアラブ・ボイコット<sup>23</sup>に「服従」し、イスラエルに消極的な外交を展開しているのは、自由貿易、さらには自由経済システムを阻害する日本の貿易・経済政策に起因しているという批判を展開したのである。その意味で日本の対イスラエル姿勢転換の主たる要因が対米関係にあったことは否めない。

この背景には、重要な国際政治上な動きがあった。すなわち、1988年11月のPNC（PLOの国会に相当する機関）がパレスチナ国家の独立を宣言し、同12月にアラファト議長がジュネーブの国連総会で政治宣言を行い、PLOの武装闘争を放棄し、国連決議を通じた平和的解決を宣言したことでイスラエルとの平和的共存路線に転換したのであった。この関連で、日本は88年からUNDPを通じたパレスチナ自治区向けの支援を開始し、またUNRWAに対する支援も増加した。

ただ、UNRWAへの拠出金はすでにかかなりの額に達していた。むしろ求められたのは日本のプレゼンスを示す「目に見える支援」だった。この結果、1985年からスタートしたのが、JICAによるUNRWA

<sup>22</sup>他に、諮問委員会に選ばれた理由としては、英・仏は当事国であること、難民受入国（シリア、ヨルダン、レバノン）であること、エジプトがアラブ諸国の代表であること等がある。

<sup>23</sup> アラブ・ボイコット＝アラブ連盟加盟諸国はイスラエルとあらゆる経済関係を持つことを互いに禁止するとともに、第三国企業であってもイスラエルに投資をした場合など、当該企業との商取引を禁止する措置を課していた。ボイコットが適用されれば、イスラエルと比べはるかに大きな市場であり、かつ石油を有しているアラブ諸国とのビジネスチャンスを失うことを意味した。このため多くの日本企業はアラブ・ボイコットに神経を尖らし、イスラエルとの取引をほとんど行わなかった。これに対しイスラエル政府はもちろんのこと、米国のユダヤ団体なども「公正な経済活動の原則に反する」として日本企業、さらに日本政府を批判した。米議会が貿易摩擦問題の一環としてアラブ・ボイコット問題を取り上げた背景には、こうした経緯があった。なお、1990年代における和平プロセスの進展の結果、相当数のアラブ諸国がイスラエルとの経済関係を持つようになり、アラブ・ボイコットは現在ほとんど有名無実化している。

を通じた技術協力である。第一弾はアンマンにある UNRWA の職業訓練校への JICA の専門家の派遣と、パレスチナ人インストラクターらを日本に招請するプログラムの開始だった。以降、UNRWA を通じた JICA の対パレスチナ支援は20年続けられてきたのである。

今回の特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」現地調査で、アンマンにある UNRWA のワディ・シール職業訓練校を訪ねた。その時に面談した何人かのインストラクターは、1986年に同職業訓練校に派遣された最初の JICA 専門家の名前を挙げ、彼らが訓練プログラムをいかに改善し整備したかを力説し、感謝していた。また、ヨルダン川西岸にあるカランディア職業訓練校では最初の年、つまり1985年に日本に招請されたインストラクターの話聞いた。彼は20年前の経験を今でも生き生きと語り、当時オーバー・ヘッド・プロジェクター（OHP）による授業を日本で受けたことは新鮮な驚きで、帰国後、早速自分の授業に取り入れたと語っていた。

まさに「目に見える支援」のよい例だろう。20年の歳月を経ても、JICA 専門家の名前が記憶され、日本での経験が鮮やかに語られている。

## 5-2 日本のパレスチナ難民支援方針及び概要

### 5-2-1 日本の難民支援政策一般とパレスチナ難民支援政策

日本は、政府開発援助（ODA）大綱及び政府開発援助（ODA）に関する中期政策において、人間の安全保障及び平和構築の観点から、難民支援を重視するようになってきている。ODA 大綱の基本方針において、人間の安全保障をその基本方針と定めて、紛争時より復興・開発にいたるあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行うことを明確にしており、また、平和構築を重点課題として定め、ODA を活用して例えば和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援なども行うとしている。さらに、ODA 大綱においては、エネルギー供給や中東和平の観点から、中東地域を重視している。

ODA 中期政策においても同様に、人間の安全保障を基本方針として、平和構築を重点課題と定め、より具体的に、紛争の予防・再発防止、紛争直後の段階から復興・再建段階、そして中長期的な開発といった段階に応じた支援を行うこと、紛争前後の段階に応じて必要な対応を継ぎ目なく一貫性を持って行うこと、紛争発生後迅速かつ効果的な支援を行うことなどが明らかにされている。

また、日本はパレスチナ問題については半世紀以上も続くアラブ・イスラエル紛争の核心であり、中東和平問題は日本を含む国際社会全体の安定と繁栄にとって重要であると認識しており、パレスチナ改革やパレスチナ自治政府の行政能力向上のための支援、そして、イスラエル・パレスチナ双方の市民間の対話や相互理解の場を提供し、両者間の信頼醸成に貢献するような支援を実施している。

## 5-2-2 日本政府によるパレスチナ難民支援の概要<sup>24</sup>

日本は、UNRWA に対し、国連に加盟する以前の1953年から拠出を行っている。UNRWA に対する支援の基本方針は、中東地域において最大の不安定要素として残されているパレスチナ難民の救済を実施する国際機関である UNRWA に対する支援は、人道上のみならず、同地域の安定維持のためにも必要不可欠であり、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、同機関が解決のために重要な役割を果たすことも予想されることから、中東和平に貢献するというものである<sup>25</sup>。

日本の1953年から2005年3月までの拠出実績総計は、4億9,942万米ドルとなっている（以下の表5-1を参照のこと）。特に、ピーク時（1993年）は、拠出合計が3,670万米ドルにのぼり、米国、ECに続き第3位の拠出順位となったこともある。しかしながら、1990年代以降（特に1995年以降）は、通常拠出及び合計で見た場合、UNRWA に対する拠出は減少傾向にあり（以下のグラフ5-1参照<sup>26</sup>）、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、カナダ、スイスに次いで第9位となっている（表3-1を参照）<sup>27</sup>。なお、2004年度は UNRWA に対する拠出の合計は2,447万ドルとかなり回復している。

日本政府の拠出の内訳としては、これまでの合計で通常拠出が2億8993万米ドルと最も多く、次いで食糧援助が1億7141万米ドルとなっている。また、額は小さいものの、これまでの合計で緊急無償を4,701万米ドル、そして草の根無償を140万米ドル、それぞれ UNRWA に対し供与している。

また、UNRWA が実施する特別計画においては、日本は「顔が見える支援」として、小学校建設、職業訓練所整備、下水道網整備、廃棄物投棄場整備等のプロジェクトに対して拠出金をイヤマックしている。

<sup>24</sup> 留意点として、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、例えば一般無償資金協力でもパレスチナ難民の自立・発展に貢献している場合があるが、ここでは基本的にパレスチナ難民支援を直接の目的とする支援に限定している。

<sup>25</sup> 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。

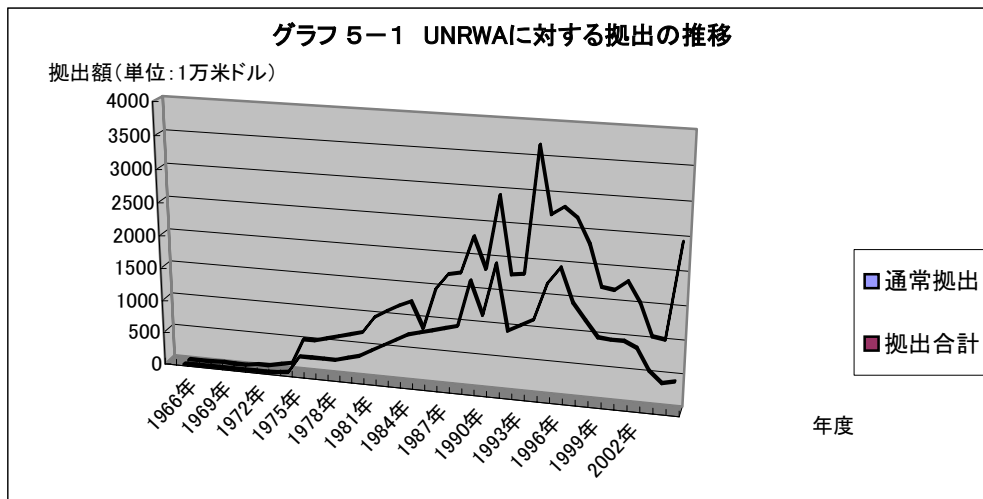
<sup>26</sup> 図5-1においては、通常拠出と拠出合計（通常拠出、緊急無償、食糧援助、草の根無償の合計）の推移を示している。拠出合計は緊急事態による拠出額の変動（特に、緊急無償と食糧援助に表れると考えられる）を含んでいるのに対し、通常拠出は通常予算サイクル・ルーティンにおける毎年度のコミットメントを示しており、緊急事態の影響が比較的少ないと考えられる。日本の UNRWA に対するコミットメントの強さを測る上では、通常拠出を参照するほうが良いかもしれない。なお、通常拠出と拠出合計のトレンドは、1984年度と2004年度を除き、おおむね一致している。

<sup>27</sup> 拠出金の額につき日本政府の会計年度は4月から翌年の3月までとなっているのに対し、UNRWA の会計年度は1月から12月までとなっているため、同じ年でも両者の額は必ずしも一致しない点注意が必要である。また、拠出金の内訳についても両者は必ずしも同じ区分の仕方をとっていない。

表5-1 日本の国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）に対する現金拠出（2005年9月現在）

年 度	通常拠出 (万ドル)	緊急無償 (万ドル)	食糧援助		草の根・ 人間の安全保障無償		合 計 (万ドル)
			(万ドル)	(億円)	(万ドル)	(円)	
S28(53)～ S38(63)年度	11						11
S39(64)年度	2						2
S40(65)年度	3						3
S41(66)年度	3						3
S42(67)年度	4		10				14
S43(68)年度	4						4
S44(69)年度	5						5
S45(70)年度	5		30				35
S46(71)年度	5		30				35
S47(72)年度	15		60				75
S48(73)年度	35		75				110
S49(74)年度	300		200				500
S50(75)年度	300		200				500
S51(76)年度	300		250				550
S52(77)年度	300		300				600
S53(78)年度	350		300				650
S54(79)年度	400		300				700
S55(80)年度	500		450	10.10			950
S56(81)年度	600		460	10.60			1,060
S57(82)年度	700		460	10.60			1,160
S58(83)年度	800		442	10.60			1,242
S59(84)年度	850						850
S60(85)年度	900		564	11.00			1,464
S61(86)年度	950		750	12.00			1,700
S62(87)年度	1,000		736	12.00			1,736
S63(88)年度	1,697		593	8.00			2,290
H元(89)年度	1,200		623	7.66			1,823
H2(90)年度	1,976	200	740	10.06			2,916
H3(91)年度	1,000		775	10.00			1,775
H4(92)年度	1,100		698	9.00			1,798
H5(93)年度	1,200	1,650	820	10.00			3,670
H6(94)年度	1,750		943	10.00			2,693
H7(95)年度	2,000		816	8.00			2,816
H8(96)年度	1,500	350	825	8.00			2,675
H9(97)年度	1,260	300	748	8.00			2,308
H10(98)年度	1,024		678	8.00			1,702
H11(99)年度	1,007		667	8.00			1,674
H12(00)年度	1,007		762	8.00	48	50,036,070	1,817
H13(01)年度	922		561	6.00	38	40,236,387	1,521
H14(02)年度	603		410	5.00	30	36,709,678	1,043
H15(03)年度	439	151	410	5.00	15	18,857,906	1,015
H16(04)年度	483	1,500	455	5.00	9	9,955,000	2,447
H17(05)年度	483	550					
合 計	28,993	4,701	17,141	210.62	140	155,795,041	49,942

出典：外務省国際社会協力部人道支援室



出典：外務省国際社会協力部人道支援室

さらに、我が国は UNRWA の諮問委員会及び財政作業部会のメンバーとなっており、UNRWA の運営に対して影響力を有している。

### 5-2-3 国際協力機構（JICA）による支援の概要

また、日本は拠出金の供与だけでなく、JICA を通じて技術協力の供与も過去20年以上にわたって実施してきている。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。

#### (1) UNRWA からの研修員の受け入れ

国際協力機構（JICA）の前身である国際協力事業団が1985年に初めて5人の研修員を受け入れてから、その後2004年までに累計で246人の UNRWA からの研修員に対しトレーニングを行ってきた（以下の表5-2参照のこと）。研修の分野は基本的に職業訓練であるが、木工・家具製造から自動車整備技術、そして電子技術と幅広く、研修対象者は職業訓練を実際に行う指導員が中心となっている。そして、年度によっては、地域保健や学校教育関係者の研修も受け入れられている。

研修員の国別の出身者を見ると、パレスチナが115人と最も多くなっており、次いでヨルダンの64人、シリアの37人そしてレバノンからが最も少なく26人となっている。UNRWA からの研修員をどの国から何人を受け入れるかについては、JICA からはその年度に受け入れられる人数全体だけを UNRWA に対し指定しており、どの国から何名が研修を受けるかは UNRWA が決定してきたようである。

また、各年度によって受け入れている研修員の数にばらつきは見られるが、大体10人から20人程度の研修員を受け入れているようであり、直近の過去3年においては、2002年12人、2003年13人、そして2004年11人の研修員を UNRWA から受け入れている。しかし、2005年については、JICA がパレスチナ難民支援全体の見直しを行うために、UNRWA からの研修員受け入れを一旦終了させている。なお、過去20年間の研修員受け入れ数の平均は12.6人となっている。

表5-2 JICAによるUNRWAからの研修員受け入れ実績 (平成17年5月現在)

年度	パレスチナ	ヨルダン	レバノン	シリア	国名不明	年度合計
1985	1	3			1	5
1986	8	4		2	1	15
1987	6	8			1	15
1988	10	2				12
1989	8	8				16
1990	1				1	2
1991	6	6	4	4		20
1992	4	5	4	3		16
1993	12	2	2	4		20
1994	7	2	1	3		13
1995	6	2	2	0		10
1996	4	1	2	2		9
1997	7	1	1	1		10
1998	4	2	1	4		11
1999	5	2	1	2		10
2000	5	2	2	3		12
2001	7	2	2	3		14
2002	3	3	2	4		12
2003	8	5	0	0		13
2004	3	4	2	2		11
<b>合計</b>	<b>115</b>	<b>64</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>246</b>

出典：国際協力機構（JICA）中東・欧州部中東第一チーム

## (2) UNRWA に対する専門家派遣

UNRWA からの研修員受け入れに加えて、JICA は UNRWA に対して専門家派遣についても1986年以降2004年まで継続的に実施してきた。具体的には、ヨルダンの UNRWA ワディ・シール職業訓練センターに対し、自動車整備、電子機器、そして木工の専門家を合計で7人を1986年から1998年にかけて派遣してきており、また、シリアのダマスカス職業訓練センターに対しては、建設機械、塗装、自動車整備、電子技術、木工・家具製作の専門家6人を、1993年から2001年にかけて派遣してきている。さらに、UNRWA のアンマン本部教育局にも、職業訓練教育管理の専門家を2001年から2004年にかけて派遣した<sup>28</sup>。その一方で、レバノン、西岸、そしてガザの職業訓練センターには専門家の派遣は行われていない。これら2カ国・地域に対して専門家が派遣されてこなかったのは、両国における治安の問題が懸念されていたこと、また主に専門家が派遣されていた1980年代から90年代後半にかけてはレバノンとパレスチナには JICA 事務所がなく（JICA パレスチナ事務所は1998年開設）、事務手続き上専門家を派遣することが難しかったという事情があるようである。

<sup>28</sup> JICA の独法化に伴う制度の変更により、2004 年以降 UNRWA に対する専門家の派遣は中断している。具体的には独法化以前に実施した UNRWA への専門家派遣事業は、国際約束に基づかない目的達成業務（本来、JICA の実施する技術協力事業は、国際約束に基づくことを原則とする。）として整理されてきたが、2003 年 10 月の独法化以降、こうした目的達成業務は廃止されたため、UNRWA への専門家派遣についても個別の案件ごとに国際約束を締結する必要が生じており、これが UNRWA への専門家派遣の制約要因となっている。

### (3) シニア海外ボランティア及び青年海外協力隊の派遣

また、シリアでは、シリア政府との二国間の技術協力の枠組みを通じて、UNRWA へシニア海外ボランティアや青年海外協力隊が積極的に派遣されている。具体的には、シニア海外ボランティアについては2003年以降2005年9月現在までに合計で5人を派遣しており、現在グループコーディネーター、配管設備、自動車電装など4人が派遣されている。青年海外協力隊についても、2000年以降2005年9月現在までに合計で25人の隊員が派遣されており、現在はUNRWA が運営するシリア国内のパレスチナ難民向け小学校において体育、音楽の分野に7人が派遣されている。このようにUNRWA のような国際機関に青年海外協力隊やシニア海外ボランティアが派遣されることは珍しく、シリアのUNRWA に対してボランティアが積極的に派遣されているのは、たまたまシリア政府及びUNRWA の双方ともにシニア海外ボランティアと青年海外協力隊をUNRWA の機関に派遣することを歓迎したという事情があるようである<sup>29</sup>。

### (4) その他

また、今年度、パレスチナ難民を対象としたパレスチナ難民女性職業訓練センターに対する専門家派遣をJICAはヨルダンにおいて実施予定である。これは、UNRWA ではなくヨルダン政府の職業訓練センターを対象としている点でこれまでの協力とは異なっている。具体的には、ヨルダン国内にある3つの難民キャンプの女性（職業訓練参加者年間約600人）、裁縫・服飾に関わる女性（難民キャンプ内、年間約1,100人程度）、そしてパレスチナ局担当職員（10名程度）を対象として、裁縫・服飾分野での日本からの専門家派遣、機材供与、研修などの投入により、職業訓練（ヒッテーン、イルビット、ザルカ）の設備と内容の拡充を図るとともに、難民女性のエンパワーメント、難民キャンプ居住者の生活水準向上を目的としている。

---

<sup>29</sup> なお、UNRWA が配属先となっているボランティアの受け入れは、シリア社会労働省である。



## 第6章 これまでの JICA のパレスチナ難民支援に対する評価

### 6-1 評価手法

これまでパレスチナ難民支援におけるニーズ、それに対する主要ドナーや UNRWA の取り組みを見てきた。本章では JICA 事業を評価することが主要な目的であるが、日本の取り組みの中での位置付けをみるために JICA 事業と共に日本による支援についてもあわせ調査することとした。しかしながら、すでに述べたように、パレスチナ難民支援事業が通常の開発プロジェクトとは異なり、政治性を帯びた特殊な状況下で行われていることから、今回の評価調査はいわゆる通常のプロジェクト評価を行うものではなく、JICA 事業が、日本が行っている様々な人道支援・開発プロジェクトと並行してパレスチナ難民支援に対しどのような相乗効果をあげているかを分析することを目的とする。したがって、本調査では評価手法として、まず視察対象プロジェクトの選定を慎重に行い、次に対象プロジェクトに関する情報を収集し、その上で関係者からのヒアリングを行った。

視察対象プロジェクトの選定に際しては、1) 地域の選定、2) 支援スキームの多様性、そして 3) 直接的な裨益対象の 3つの観点から視察プロジェクトを選定した。地域の選定に際しては、日本政府・JICA がレバノンで実施しているプロジェクトがほとんどないことから、レバノンを現地調査対象地域から外すこととし、また調査時期がイスラエルのガザ撤退と重なり、治安・安全管理上の考慮がなされたこともあって、ガザについても今回の現地調査対象地域に含まないこととなった。したがって、視察対象プロジェクトの選定に際しては、基本的には現地調査を行うヨルダン、シリアそして西岸にあるプロジェクトから選ぶこととなった。

また、支援スキームの多様性については、様々な支援スキームを通じたパレスチナ難民支援が相互にどのように作用・影響しているかを見るために、JICA が実施している専門家派遣や研修員の受け入れといった技術協力だけでなく、日本政府が実施する UNRWA に対する緊急無償や草の根・人間の安全保障無償についても視察対象とすることとした。しかし、本調査の目的はあくまで JICA 事業を評価することにあり、日本政府が実施するプロジェクトはあくまで JICA 事業との関係性を見るために視察するという位置付けである。また、難民を直接の支援対象とする支援スキームのうち、通常抛出と食糧援助については今回の調査の趣旨には必ずしもなじまないこともあり、調査対象とはしないこととした。

さらに、パレスチナ難民支援を直接の目的とするプロジェクトがパレスチナ難民を受け入れている国の住民にどのような影響を与えているかに加え、必ずしも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がパレスチナ難民特に難民キャンプ内に居住する難民に対してどのような影響を与えているかを観察するために、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も参考までに視察対象としていくつか選ぶこととなり、具体例として一般無償資金協力プロジェクトを対象とすることとなった。

具体的に視察プロジェクトを選定するに際しては、パレスチナ難民に対して技術協力を実施する JICA、そして UNRWA やパレスチナ難民に対して様々な支援を実施・監督する外務省と協議して了承を得た後、以下の12のプロジェクトを視察することとなった。

視察プロジェクト一覧

シリア

- (ア) UNRWA に対する専門家派遣 (職業訓練、ダマスカス職業訓練センター、1993年～2001年)
- (イ) UNRWA に対するシリア海外ボランティア派遣 (職業訓練、ダマスカス職業訓練センター、2003年～2007年)
- (ウ) UNRWA に対する青年海外協力隊派遣 (学校教育、UNRWA が運営する小学校や教育開発センター、2000年～現在)
- (エ) UNRWA に対する草の根無償資金協力 カバル・エシット・キャンプ・コミュニティ・センター建設計画 (67,287米ドル、2002年)

西岸

- (オ) UNRWA からの研修員受け入れ(1985年～2004年)
- (カ) ジェリコ病院建設計画 (一般プロジェクト無償資金協力、19.520億円、1996年)
- (キ) UNRWA に対する緊急無償資金協力 移動診療所計画 (315,000米ドル、2003年)
- (ク) 難民キャンプ組織に対する草の根・人間の安全保障無償資金協力 デヘイシャ難民キャンプ診療所整備計画 (90,500米ドル、2005年)

ヨルダン

- (ケ) UNRWA に対する専門家派遣 (職業訓練、UNRWA アンマン本部教育局、2001年～2004年)
- (コ) UNRWA からの研修員受け入れ (1985年～2004年)
- (サ) 大アンマン市環境衛生改善計画 (一般プロジェクト無償資金協力、5.04億円、1994年)
- (シ) 難民キャンプ組織に対する草の根・人間の安全保障無償資金協力 南バカア母子保健センター拡張計画 (42,626米ドル、2003年)

以上の評価の視点と手法をまとめると、概要以下の表6-1の通りとなる。

表6-1 「視察対象プロジェクト (JICA 事業との関係性を見るために、日本による支援 (無償資金協力等) も視察することとした)」

目的	実施機関	援助対象機関	支援スキーム	直接の裨益対象者	視察対象プロジェクト
難民支援を直接の目的とする支援	外務省	UNRWA	通常拠出	UNRWA 登録難民	
			緊急無償		(キ)
	食糧援助				
	草の根・人間の安全保障無償	(エ)、(ク)、(シ)			
JICA	UNRWA が運営する職業訓練センターと小学校等	技術協力 (専門家、シリア・ボランティア、そして青年海外協力隊の派遣、研修員の受け入れ)		(ア)、(イ)、(ウ)、(オ)、(ケ)、(コ)	
	ヨルダン政府パレスチナ局女性職業訓練センター	技術協力			
難民支援を直接の目的としない支援	外務省	受入国政府 (ヨルダン、シリア、パレスチナ)	一般プロジェクト無償	受け入れ国民	(カ)、(サ)
			緊急無償		
	草の根・人間の安全保障無償				
JICA	受入国政府	技術協力			

実際に評価を行うに際しては、それぞれのプロジェクトにつき事前に関連情報の収集と机上分析を行うとともに、現地調査においてそれぞれのプロジェクトに関係する関係者からのヒアリングを

行い、定性分析を実施した。具体的には、UNRWA の職業訓練関係者、JICA から派遣された専門家、シニア海外ボランティア、青年海外協力隊員、UNRWA から JICA の研修に参加した指導員、それぞれのプロジェクトがある難民キャンプの内の住民、関連地方自治体、そしてプロジェクトを運営する団体・関係者に対し、それぞれの評価項目につきインタビューを実施した。

## 6-2 調査結果

1-3 で検討した評価の視点と以上の 6-1 の手法に基づき、現地調査を実施したところ、結果は概要以下の通りとなった（パレスチナ難民支援評価に関する現地調査のヒアリング結果については、以下の表 6-2 を参照のこと。）。

### 6-2-1 戦略性

#### (1) 長期的・包括的な戦略

今回の調査では、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態・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ことが明らかになっている。他方で、米国や EU といった一部ドナーは、パレスチナ難民を対象とした 3 年程度のヨルダン、シリア、レバノン、パレスチナを包括したリソースの配分計画ないし地域支援プログラムを作成している。

#### (2) 二国間支援におけるパレスチナ難民支援の位置付け、パレスチナ難民及び受入国社会に対する配慮

今回の調査では、ヨルダン及びシリアにおいてはいずれも、パレスチナ難民支援は日本の二国間支援における重点課題とはなっておらず、またそれぞれの国に対する二国間援助の計画・実施におけるパレスチナ難民に対する特別の配慮については、机上分析および現地調査のヒアリングでは、配慮がなされたケースが見られたり、また特に配慮がなされなかったケースも見られたりするなど、限定的であった。また、米国、EU といったドナーもパレスチナを除いては、パレスチナ難民受入国に対する二国間支援の枠組みでパレスチナ難民を特に重点対象としてはおらず、また二国間支援の枠組みではパレスチナ難民に対する特段の配慮をしていないことが明らかになっている。むしろ、両ドナーは、パレスチナ難民支援は UNRWA ないし地域プログラムを通じた支援で対処することとし、二国間支援は基本的にパレスチナ難民受入国の開発を基本的な目的としている。

日本の支援については具体的に、シリアにおいて UNRWA に対しシニア海外ボランティアや青年海外協力隊を派遣するに際しても、特に支援の効果が難民キャンプを超えて一般シリア国民に広がるような配慮や、難民社会と受入国社会の間の交流・理解が深まるような配慮も、特にはなされていなかった。その一方で、ヨルダンに対する支援計画の策定においては、中東和平に資する案件があれば支援を検討するというのを支援方針の一つとしており、大アンマン市の環境衛生改善計画においても、人口密集地（特に難民キャンプ）における衛生状況の改善という配慮がなされている。

一方、パレスチナにおいては、パレスチナ難民支援は重点分野とされており、国際機関を通じた支援や草の根・人間の安全保障無償資金協力が積極的に実施されるなどパレスチナ難民支援が強く

意識されていた。

表6-2 パレスチナ難民支援評価（ヒアリング結果まとめ）

	戦略性		裨益効果		インパクト	
	長期的・包括的なパレスチナ難民支援計画	パレスチナ難民支援の位置付け、及び非難民社会への配慮	バイとマルチの連携	パレスチナ難民社会		受け入れ国
シリア	<ul style="list-style-type: none"> <li>シリア、ヨルダン、レバノン、そしてパレスチナ全体を見据えた、長期的・包括的なパレスチナ難民支援政策・計画が策定されたことはない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>パレスチナ難民支援は二国間支援における重点課題ではなく、特に、支援の計画・実施に際してもパレスチナ難民に対する特別の配慮は見当たらない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNRW に 対 する 専 門 家 派 遣 の 際 に は、UNRW に 対 する 日 本 政 府 の 拠 出 金 の 一 部 を イ ヤ・マ ー ク し て 専 門 家 の 機 材 供 与 に 充 て て い た。</li> </ul>	<p>パレスチナ難民社会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>UNRW に対するシニア・ボランティヤ(職業訓練と青年海外協力隊(学校教育)の派遣は、パレスチナ難民社会に対して効果が見られた。具体的には、職業訓練では、センターの施設や機材が拡充したことに加え、派遣によりカリキュラムも変更・向上している。また、青年海外協力隊について、教科書配布、指導員に対するグループ指導、そして各種イベントを開催することで、技術移転効果は難民キャンプ全体に裨益しつつある。</li> <li>カバール・エシット・キャン・コミュニティ・センター建設(草の根・人間の安全保障無償)は、難民キャンプの女性の意識向上と雇用機会増大に貢献している。</li> <li>他方で、UNRW だけに 対 する 支 援 は 支 援 依 存 を 助 長 す る リ ス ク が あ る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>カバール・エシット・キャン・コミュニティ・センター(草の根無償)により建設)のサービスは、非難民にも裨益している(受益者全体の2割程度)。</li> <li>UNRW に対する支援は UNRW 登録難民に裨益することと並り、基本的には近隣のシリア人コミュニティには裨益しない。</li> </ul>	<p>日本のパレスチナ難民問題に対するコミットメントを示す上では効果的である。とくに、ヒトの派遣は「顔が見える援助」として効果的である。専門家を通じてパレスチナやパレスチナ難民に関する情報は貴重であった。他方で、UNRW だけに 対 する 支 援 は、政 治 問 題 と し て の 難 民 問 題 を 永 続 化 す る リ ス ク が あ る。</p>
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> <li>ヨルダンではパレスチナ難民をアテンドする必要があると感じている。二国間支援の計画・実施に際してもパレスチナ難民に対する特別の配慮は一部で見られている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNRW に 対 する 専 門 家 派 遣 の 際 に は、UNRW に 対 する 日 本 政 府 の 拠 出 金 の 一 部 を イ ヤ・マ ー ク し て 専 門 家 の 機 材 供 与 に 充 て て い た。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>JICA 専門家により、シラバスに新訓練課程を加え、カリキュラムも変更した。特に、看護士の訓練コースが加わったことは大きな貢献であった。</li> <li>JICA 研修により個人の技能・知識が向上し、教授手法においても共同作業や精神面での訓練などを取り入れた。</li> <li>JICA 研修の後、必要に応じてシラバスやカリキュラムを職業訓練センターの実情に合わせて改善した。</li> <li>南バカア母子保健センターの拡張により、診療患者数が拡大した。診療患者は基本的に UNRW 登録難民である。</li> <li>大アンマン市環境衛生改善計画(フェーズ1)は難民キャンプも対象としている。</li> <li>ヨルダンは人口の2/3がパレスチナ人であり、また難民が多いことから、二国間支援のほとんど全てが直接・間接にパレスチナ難民に裨益すると考えられる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>JICA による専門家派遣や研修員受け入れは基本的に UNRW 登録難民が対象であり、それ以外にはあまり裨益していない。</li> </ul>	<p>ヨルダン</p>	

表6-2 パレスチナ難民支援評価（ヒアリング結果まとめ（続き））

	戦略性		裨益効果		インパクト	
	長期的・包括的なパレスチナ難民支援計画	パレスチナ難民支援の位置付け、及び非難民社会への配慮	ハイとマルチの連携	パレスチナ難民社会		受け入れ国
パレスチナ	● シリア、ヨルダン、レバノン、そしてパレスチナ全体を見据えた、長期的・包括的なパレスチナ難民支援政策・計画が策定されたことはい。	● パレスチナ難民支援は対パレスチナ支援の枠組みで重点分野として支援が行われている。パレスチナとイスラエルの信頼醸成を目的としたプロジェクトを戦略的に行ってきた。	● 無償資金協力・技術協力とUNRWAとの連携の可能性を模索している。	● JICA による研修は、指導員の技術向上に有益であった。	● 移動診療所(緊急無償)は、UNRWA登録難民のみならず、非登録難民にも裨益している。● ジェリコ病院(一般プロジェクト無償)より建設は、難民・非難民を問わず、広く裨益している。	● 日本のパレスチナ難民問題に対するコミットメントを示す上では効果的である。● とくに、ヒトの派遣は「顔が見える援助」として効果的である。● 専門家を通じたパレスチナやパレスチナ難民に関する情報は貴重であった。● 他方で、UNRWA だけに対する支援は、政治問題としての難民問題を永続化するリスクあり。
				● パレスチナ難民支援は対パレスチナ支援の枠組みで重点分野として支援が行われている。パレスチナとイスラエルの信頼醸成を目的としたプロジェクトを戦略的に行ってきた。		
西岸						
ガザ						

### (3) UNRWA を通じた支援と二国間支援の連携

UNRWA を通じた支援と二国間支援の連携については、具体的には、これまで UNRWA に対する専門家派遣の際に、UNRWA に対する日本政府拠出金の一部をイヤ・マークして専門家の機材供与に充てている具体例が見られたが、他には具体的な連携の事例は見られない。しかしながら、これは特に日本に特有なことではない。例えば、米国とEUのヒアリングからは、UNRWA を通じた支援と二国間支援を連携するというよりは、むしろ UNRWA を通じた支援はパレスチナ難民支援、そして二国間支援はパレスチナ難民受入国の開発支援というように峻別している姿が明らかになった。

しかし、最近では JICA が中心となって技術協力と UNRWA のプロジェクトとの連携の可能性を模索しており、新しい連携の動きがあることが明らかになっている。具体的には、JICA のジェリコ地域開発(母子保健、及び廃棄物処理)において、JICA が関連地方団体とプロジェクトを実施する一方、同自治体は UNRWA の難民キャンプを管轄しないため、難民キャンプはプロジェクトの対象から外れてしまうことになる。しかし右のような状況を予防するため、難民キャンプを管轄している UNRWA がキャンプ内で JICA が実施するプロジェクトと同様の活動を展開することにより、難民と非難民(Non-Refugee)の両方が裨益するような取り組みが行われている。

## 6-2-2 裨益効果

### (1) パレスチナ難民社会に対する裨益効果

#### (ア) パレスチナ難民支援を直接の目的とする支援

まず、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、そして UNRWA からの研修員受け入れはいずれも、パレスチナ難民社会に対して、難民の職業訓練技術・能力や学校教育の質を向上させる上で一定の効果があったことが確認されている。具体的には、シリアにおいては、これまで職業訓練の専門家が10年以上にわたって派遣されていたが、この過去における派遣を基礎として、現在シニア海外ボランティアが職業訓練指導員に対する技術指導を行っている。また、職業訓練センターにこれまでの専門家派遣を通じて供与された日本の機材が蓄積・拡充しており、日本の機材を前提として職業訓練のシラバスやカリキュラムの変更も行われている。また、シリアの青年海外協力隊の小学校教育(音楽・体育)における積極的な活動により、パレスチナ難民社会全体に効果が広がりつつある。隊員は、これまでの学校での教育活動に加え、イベントを通じたパレスチナ教員同士のネットワーク作り、教科書配布や指導員に対するグループ指導を通じた教員への体系的な技術移転に取り組んでおり、その技術移転効果は派遣されているそれぞれの学校にとどまらず、難民キャンプ全体に裨益しつつある。また、ヨルダンにおいても同様に、JICA の専門家派遣を通じて、シラバスに新訓練課程が加わり、カリキュラムも変更されていた。特に、看護師の訓練コースが加わったことは JICA 専門家の大きな貢献であった。さらに、JICA による研修員の受け入れを通じて、職業訓練指導員個人の技能・知識が向上し、教授手法においても共同作業や精神面での訓練などが取り入れられていた。さらに、JICA 研修の後、必要に応じてシラバスやカリキュラムが職業訓練センターの実情に合わせて改善されていた。西岸においても研修員受け入れの効果はヨルダンの場合と同様、職業訓練指導員や地域保健関係者個

人の技術向上に有益であったが、西岸では、研修員受け入れの効果は、UNRWA の職業訓練システム全体の向上や改善には繋がっていなかった。具体的には、一部においては職業訓練のシラバスは改訂されたが、通常シラバスの改訂には本部の許可があるので、ほとんどの場合シラバスの改訂はできなかつたとの由である。

移動診療所（緊急無償資金協力）についても、今回の調査を通じてパレスチナ難民特に遠隔地に住む難民の保健・医療状況の改善に大きな貢献をしていることが確認できた。西岸地区南東部の遠隔地を中心に週6日、1日当たり平均で50-100人の患者に対し基礎医療・保健サービスを提供している。

UNRWA または難民キャンプ内組織を対象とした草の根・人間の安全保障無償資金協力も、パレスチナ難民社会の福利・厚生に貢献している姿が明らかになっている。具体的には、シリアのカバル・エシット難民キャンプに草の根・人間の安全保障無償資金協力によって建設された女性のコミュニティ・センターは、女性のパレスチナ難民を対象としており、職業訓練、女性の人権意識の啓蒙、そして保育サービスの提供を通じて、難民キャンプの女性の意識向上と雇用機会増大に貢献していた。ヨルダンの南バカア母子保健センターでは、UNRWA 登録難民を診察対象としているが、草の根・人間の安全保障無償資金協力により同センターが拡張されたことにより、診療患者数が1日あたり30人以上増えた。さらに、草の根・人間の安全保障無償資金協力により建設された西岸にあるデヘイシャ保健クリニックは、二次医療サービスを提供することも可能なほどの設備を持っているが、同クリニックで提供されているサービスは基本的に緊急医療に限られているため、1日の利用者数は10人前後であった。また、利用者も UNRWA 登録難民に限られていた。

#### (イ) パレスチナ難民支援を直接の目的とはしない支援

また、今回視察した一般無償資金協力プロジェクト（ジェリコ病院建設計画と大アンマン市環境衛生改善計画は、裨益対象とされている地域社会のみならずパレスチナ難民に対しても裨益効果があることが確認されている。具体的には、ジェリコ病院の建設により、ベッド、施設、そして機材が改善し、医療サービスの質量ともに拡大した。そして、具体的な数字は明らかではないが、ジェリコ市とその近郊におけるパレスチナ難民の人口は総人口の約60%を占め、利用者数の6割はパレスチナ難民と考えられることから、パレスチナ難民も相当数利用していると考えてよい。

また、大アンマン市環境衛生改善計画も対象となるヨルダン市民のみならず難民キャンプも裨益対象として含まれており、UNRWA とヨルダン政府パレスチナ難民局の支援を得て、廃棄物の収集・処理を行っており、特に問題もなく順調に進んでいるとのことである。プロジェクトの実施により、難民キャンプであるか否かを問わず対象地域の衛生状況は目に見えて改善している。具体的には、UNRWA はパレスチナ難民キャンプ内の廃棄物の収集を行い、廃棄物の処理場までの運搬と処理場での処理は大アンマン市が行うという具合に役割分担がされていた。



## (2) 難民キャンプを超えた近隣の地域社会や難民受入国社会に対する裨益効果

### (ア) パレスチナ難民支援を直接の目的としない支援

パレスチナ難民支援を直接の目的とする支援、特に UNRWA を対象とした支援の多くは、その効果が対象となるパレスチナ難民社会を超えて、受入国やパレスチナの非難民社会にまで波及することが、移動診療所やカバル・エシット・コミュニティ・センター建設プロジェクトを除いて、ほとんど見られなかった。

西岸における移動診療所計画（緊急無償資金協力）では、西岸地区南東部の遠隔地を中心に週6日、1日当たり平均で50-100人の患者に対し基礎医療・保健サービスを提供している。この医療・保健サービスの受益者のうち UNRWA 登録難民と非 UNRWA 登録難民の割合は厳密には明らかではないが、移動診療所のサービスを受けられる対象者の中には、UNRWA 登録難民以外の患者も相当数含まれていた。UNRWA 側の説明によれば、UNRWA が移動診療所のサービス対象に UNRWA 登録難民以外の者を含めているのは、例外的であり、遠隔地にあつてはほとんど全ての場合一次医療すら満足に提供されていないため、人道的観点から UNRWA 登録難民以外の者もサービスの対象としていたとのことであった。

また、シリアのカバル・エシット難民キャンプに草の根・人間の安全保障無償資金協力によって建設された女性のコミュニティ・センターでは、基本的に女性のパレスチナ難民を対象としているが、難民でなくても一部のプログラムには参加できるとのことであった。

### (イ) パレスチナ難民支援を直接の目的としない支援

6-2-2 (1) (イ) を参照。

## 6-2-3 インパクト

今回の調査では、訪問した UNRWA 関係者やパレスチナ難民キャンプ関係者の多くが、日本がこれまで拠出金を始めとする UNRWA に対する様々な支援を行ってきたことを認識していることがわかった。

また、拠出金に加えて、技術協力は現場レベルにおける「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。特に、シリアにおいては多くのシニア海外ボランティアや青年海外協力隊員が現在派遣されており、これがシリアのパレスチナ難民社会における日本のプレゼンスやパレスチナ難民問題に対する日本のコミットメントの強さを示していると受け取られていた。また、研修員受け入れは、研修による技術・知識の習得・向上といった開発目的に加え、日本に対する親近感が増す、また研修を通じて日本がパレスチナ問題に対し関心をもって取り組んでいることが理解されるといった開発目的を超える効果が確認された。

さらにその他のインパクトとして、UNRWA に対する専門家、協力隊員、そしてシニア海外ボランティアの派遣を通じて、パレスチナやパレスチナ難民に関する情報が得られており、これら情報が外交上貴重であったとの指摘が日本側からなされている。

一方、様々な支援ツールが連携して、どのような相乗効果をあげているかについては、時間的な制約から今回はあまり調査できなかった。しかしながら、シリアにおいては、現在職業訓練センタ

一に派遣されているシニア海外ボランティアの活動は、過去の UNRWA に対する専門家派遣の蓄積のもとに実施されていることから、日本が提供した機材のノウハウの蓄積が相当程度なされており、これら蓄積のインパクトはハード及びソフトの面でかなり大きな役割を果たしていた。

### 6-3 JICA のパレスチナ難民支援に対する評価

以上の調査結果をもとに、JICA によるパレスチナ難民支援に対する分析を試みたところ、評価結果は概要以下のとおりとなった。

#### 6-3-1 戦略性

##### (1) 長期的・包括的な戦略

以上見たとおり、わが国としては、これまで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。一般的に紛争勃発の結果として突発的に発生するという難民問題の特性を考えた場合、緊急的な対応が迫られる中、時間をかけて支援政策を練り上げることは困難である。しかしながら、パレスチナ難民支援の場合には半世紀以上も継続しており、結果的には人道的な観点に立った難民支援の域を出ることができなかつたと考えられる。特に、パレスチナ難民に対する人道支援を扱う唯一の国連機関として UNRWA が存在しており、パレスチナ難民支援は UNRWA を通じて行うとの国際的な不文律が成立してきたこともあって、UNRWA に対して毎年一定額を拠出し、拠出金が有効に使われること以上について考慮する必要がなかったという事情もあろう。しかし、今後は、2003年に改定された ODA 大綱に平和構築が重点課題の一つとして明記され、難民支援が平和構築支援の一要素として明確に位置付けられることになったことも踏まえ、包括的なパレスチナ支援の中で難民支援に如何に取り組むかという視点が重要になると考えられる。

他方で、米国や EU といった一部ドナーは、パレスチナ難民を対象とした 3 年程度のヨルダン、シリア、レバノン、パレスチナを包括したリソースの配分計画ないし地域支援プログラムを作成しており、より効率的で効果的なパレスチナ難民支援の計画と実施に努めている。したがって、今後日本が援助リソースなど様々な制約の中で、より効率的・効果的な支援を行うことを考えるのであれば、両ドナーのアプローチは参考となる。

##### (2) 二国間支援におけるパレスチナ難民支援の位置付け、パレスチナ難民及び受入国社会に対する配慮

二国間援助におけるパレスチナ難民支援の位置付けは、日本の場合あまりはっきりしていない。このことは、米国、EU といった主要ドナーとの一つの違いである。米国や EU は、パレスチナを除いては、パレスチナ難民受入国に対する二国間支援は、基本的に受入国の開発を基本的な目的としており、二国間支援を通じてパレスチナ難民支援を行うことは考えていない。その一方で、日本は、UNRWA に対する支援に加えて、パレスチナ難民受入国に対する二国間支援を通じてパレスチナ難民支援を行っているが、その位置付けは必ずしも明確ではなく、国により異なっている。例えば、シリアにおいては、現在 UNRWA に対しシニア海外ボランティアや青年海外協力隊が派遣されているが、これは特にパレスチナ難民支援に重点が置かれているわけではなく、JICA が UNRWA に対しシニア海外ボランティアや青年海外協力隊を派遣することに UNRWA 及びシリア政府の双方が歓迎す

るという特殊な要因に基づくものであった。また、UNRWA に対するボランティアの派遣に際しても、特に支援の効果が難民キャンプを超えて一般シリア国民に広がるような配慮や、難民社会と受入国社会の間の交流・理解が深まるような配慮も、特にはなされていないが、これも二国間支援におけるパレスチナ難民支援の位置付けや戦略が不明確であることに起因する可能性がある。

また、ヨルダンにおいては、パレスチナ難民や難民キャンプをターゲットとして、ヨルダンにおける二国間援助を計画・実施する必要性はあまりないと考えられている。これは、ヨルダンでは、1) 人口の約2/3がパレスチナ人であり、UNRWA 登録難民の85%近くがすでに UNRWA が公式に認める難民キャンプから出て生活していること、そして2) 非公式キャンプはともかく公式の難民キャンプについては他の国・地域のパレスチナ難民キャンプと比べても状況が比較的恵まれていることもあって、特にパレスチナ難民だけに特化した支援を行う必要性は低いと考えられるからである。ただし、ヨルダンに対する二国間援助の計画・実施においては、中東和平に資する案件を重視することが援助方針の一つとして掲げられており、一定の配慮がなされている。

その一方で、パレスチナにおいては、パレスチナ難民支援を意識して支援が計画・実施されていたが、これはパレスチナにおけるパレスチナ難民の占める割合や置かれている状況（特にガザ）を考えた場合、ある意味当然と言えよう。中でも、草の根・人間の安全保障無償資金協力については、申請から供与の決定まで時間が比較的速く「平和の配当」が目に見える形で早くあらわれやすいこともあって、常に紛争のリスクがあり最終的な和平までの道りが遠いパレスチナ難民支援の場合には極めて有効であると考えられる。また、パレスチナにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力はパレスチナ難民を含むパレスチナ人とイスラエル人間の信頼醸成を目的としたプロジェクトに対しても供与されており、戦略的に活用されている点が窺える。

### (3) UNRWA を通じた支援と二国間支援の連携

先に述べたように、UNRWA を通じた支援と二国間支援の連携については、これまでは限定的であったが、これはこれまで両者を連携させるべきか否かについて必ずしもコンセンサスがなかったことに一つの原因があると考えられる。具体的には、UNRWA を通じた支援と二国間支援の連携は相乗効果をもたらす可能性があり望ましいとする考え方と、両者を連携させて支援を行うことは二重投資になり、非効率であるという考え方も一方で存在する。したがって、連携による相乗効果と連携によるオーバーラップの回避という相反する要請が共存していることもあり、これまでは両者の連携に対する考え方が明確でなかったと考えられる。

他ドナーについては、米国とEUはUNRWA を通じた支援と二国間支援を連携するというよりは、むしろ、UNRWA を通じた支援はパレスチナ難民支援、そして二国間支援はパレスチナ難民受入国の開発支援というように峻別しているが、これは二重投資を防ぎ、限られたリソースを抛り効率的・効果的に活用するとの考え方に基づいている。

したがって、一つの考え方としては、JICA の技術協力と UNRWA のプロジェクトとの連携の可能性を模索しているジェリコ地域開発（母子保健、及び廃棄物処理）において、今後どのような相乗効果が得られるか分析していくことが今後 UNRWA に対する支援と二国間支援の連携を考える際の一つの指針になると考えられる。

## 6-3-2 裨益効果

### (1) パレスチナ難民社会に対する裨益効果

#### (ア) パレスチナ難民支援を直接の目的とする支援

以上の調査結果を総括すると、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ては、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おおむねポジティブな効果を与えていたといえる。具体的には、技術協力を通じて職業訓練や地域保健サービスの質の向上や施設拡充に繋がっており、パレスチナ難民の就業や衛生・保健の改善に繋がっていると考えてよい。

他方で、西岸において確認されたように、研修員受け入れが必ずしも職業訓練のサービス向上に繋がらない事例も見られており、これは今後改善策を検討する必要がある。具体的には、職業訓練センターには職業訓練プログラムやシラバスの変更をする権限がなく、これらを改善するためには本部の許可が要ることがわかっている。同様の指摘は日本の専門家からもなされており、今後この方面での改革を企図するのであれば、UNRWA 本部にこれら権限を与えられたハイレベルの専門家派遣が必要となろう。

緊急無償資金協力（移動診療所）や草の根・人間の安全保障無償資金協力についても、基本的には、パレスチナ難民社会の基礎的なニーズを満たしていると思われられた。診療施設のない遠隔地に居住するパレスチナ難民にとって移動診療所は大変貴重であるし、草の根・人間の安全保障無償は、需要過剰で混雑の激しい UNRWA クリニックが提供するサービスの質の向上や社会的弱者や女性に対する社会サービスの提供に貢献している。

#### (イ) パレスチナ難民支援を直接の目的としない支援

また、今回の調査で視察した一般プロジェクト無償資金協力（ジェリコ病院建設計画と大アンマン市環境衛生改善計画）についても、両プロジェクトは必ずしもパレスチナ難民支援を直接の目的とはしていないものの、パレスチナ難民社会の保健・衛生状態の改善に貢献していると考えてよい。これは、一つには両プロジェクトがパレスチナ難民キャンプを含む難民居住地域を対象として包括しているからであるが、パレスチナ難民支援を直接の目的としない支援もパレスチナ難民を対象として含まれば自動的に裨益効果が見られるというわけではない。

大アンマン市環境衛生改善計画の場合には、大アンマン市が中心となって、廃棄物の収集と処理の役割分担につき、難民キャンプを管轄する UNRWA と連絡・調整を重ねてきており、こういった配慮が重要であることがわかる。また、ジェリコ病院建設計画においては、パレスチナ難民が持つ UNRWA の健康保険ではパレスチナ公立病院を利用できないことが問題となり得たが、通常パレスチナ難民は UNRWA の健康保険に加えパレスチナの保険も保持しているとのことであり、保険システムの互換性の無さが障害とはならなかった。以上の事例からは、パレスチナ難民支援を直接の目的としない支援を実施する場合にはこういった UNRWA とパレスチナ・受入国政府の間に見られるシステムの相違点に対する配慮が必要

であることを示している。つまり、パレスチナ難民支援を直接の目的としないとプロジェクトであっても、パレスチナ難民や難民キャンプに対する適切な配慮がなされれば、プロジェクトの効果は十分難民社会に裨益する可能性があることを示唆しており、大変興味深い。このような形の地方自治体と UNRWA の調整と協力は、今後 UNRWA のサービスや機能の最終的な移行を考える上でも役立つ可能性が高い。

## (2) 難民キャンプを超えた近隣の地域社会や難民受入国社会に対する裨益効果

### (ア) パレスチナ難民支援を直接の目的とする支援

UNRWA を対象とした支援の効果が対象となるパレスチナ難民社会を超えて、受入国やパレスチナの非難民社会にまで波及することが、移動診療所やカバル・エシット・コミュニティ・センター建設プロジェクトで確認された。UNRWA は、パレスチナ難民特にパレスチナ難民キャンプに住む難民にサービスを提供することを目的としており、受入国やパレスチナの非難民社会にまでサービスを提供することは、人道的な配慮が必要な場合を除いては考えていない。これは、UNRWA にはリソース等の様々な制約があることを考えた場合、ある程度は理解できることである。しかしながら、UNRWA の機能やサービスの受入国政府・地方自治体への移行を将来的に考える場合、このような発想が一つの大きな障害になり得る。また、UNRWA は国連機関でありながら、2万4千人以上の職員のほとんどがパレスチナ難民であることに象徴されるように、UNRWA 職員の雇用やパレスチナ難民に対するサービスは国連加盟国からの分担金ないし拠出金に依存しており、大変難しいことではあるが、今後、表立って難民の自立・発展を声高に主張せずに、どのようにして UNRWA に対する支援がパレスチナ難民社会を超えて難民キャンプ周辺の非難民コミュニティに裨益することが望ましいかを考える必要がある。

緊急無償資金協力については、今回の調査では、西岸において UNRWA を対象とした移動診療所を1件視察しただけであり、このケースだけを通じてパレスチナ難民支援を直接の目的とする緊急無償資金協力の裨益効果を一般化することはできないが、本ケースは UNRWA が UNRWA 登録難民以外にもサービスを提供している点で注目に値する。特に、UNRWA が遠隔地の地方自治体と連絡・調整をとりつつサービスを提供している点は、UNRWA 機能の将来的な移行を円滑化する作用がある可能性がある。

### (イ) パレスチナ難民支援を直接の目的としない支援

今回の調査では、パレスチナ難民支援を直接の目的としない支援として一般プロジェクト無償資金協力（ジェリコ病院建設計画と大アンマン市環境衛生改善計画）を視察・調査したが、両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。特に、パレスチナ難民支援に特化しない支援のメリットとしては、1) 難民キャンプと難民キャンプの周辺地域の双方に裨益し、難民キャンプに支援が特化することで生じうる難民キャンプと非難民社会の間の軋轢や対立といったネガティブな影響を避けることができること、2) インフラ整備等にあたって難民キャンプと難民キャンプの周辺地域のシステムが整合性を保たれること、そして、3) 各種料金体系の整備や徴収に際しても難民キャンプと難民キャンプの周辺地域の間で一貫性が保たれること、などが挙げられる。

### 6-3-3 インパクト

日本のパレスチナ支援が、どのように日本のパレスチナ難民問題なり中東和平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しているかについては、支援ツールによって違いが見られる。例えば、UNRWA に対する拠出金については、UNRWA、パレスチナ政府、パレスチナ難民受入国政府そして主要ドナーといった関係者（特にハイレベル）に対して幅広く、日本のコミットメントを示すためには、大変有効である。これら関係者は基本的に中東和平問題やパレスチナ難民問題に関心を持っており、UNRWA に対する拠出金の動向についても常日頃より注視している。しかしながら、拠出金の供与動向は、現場レベルではあまり関心がないようである。これは、現場レベルでは、自分達のニーズやプロジェクトを誰が支援してくれるかに関心があり、全体としての拠出金の額には関心がないからであろう。したがって、拠出金のもたらす政治的インパクトも現場では必然限定的である。

一方で技術協力、緊急無償資金協力や草の根・人間の安全保障無償資金協力は、現場レベルで日本のプレゼンスを示すために極めて有効であるが、その効果の地域的広がりには自ずと限界があるように見受けられた<sup>30</sup>。シリアでは、多くのボランティアが現在派遣されているが、草の根レベルでの日本に対するイメージを大変によくしている。特に、イスラエル・パレスチナ問題に対し欧米諸国とは異なり、中東和平やパレスチナ難民問題に関していわゆる「過去の問題」がない日本が、パレスチナ難民に対し支援を行っていることは、純粋に善意ととられているようであり、とても感謝されていたことは印象的である。しかし当然のことながら、シリアの現場レベルでのポジティブな影響が、即全体としての日本の立場を向上させるわけではなく、その効果は地域的な広がりには限界がある点は留意すべきである。したがって、技術協力や草の根・人間の安全保障無償資金協力を、どの国・地域にどの程度投入するかによって、その時々の方針判断となる。

しかしながら、日本のパレスチナ難民支援が日本のプレゼンスやコミットメントといった示威効果を超えて、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ーヤーに対しどのような影響を与えているかについては、今回の調査では確認できていない。UNRWA に対する拠出金を始めとするパレスチナ難民に対する支援は一方で、パレスチナ難民問題に対する日本のコミットメントを明確にし、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民に対し、難民問題に真剣に取り組むよう促すインセンティブとなる可能性がある。他方で、特に UNRWA に対する支援については、支援により UNRWA が将来にわたっても解体されずに残ることで、かえってパレスチナ難民問題に係るキープレーヤーが難民問題を解決しようとする意欲を削ぎ、難民問題を永続化させることとなっているという指摘がある。しかし今回の調査では、関係者から証言を総合しても、日本のパレスチナ難民支援により、パレスチナ自治政府を始めとするキープレーヤーの難民問題や中東和平プロセスに対する行動パターンにポジティブにしるネガティブにしる何らかの変化が見られたとの実証は困難である。

<sup>30</sup> 例えば、今回の調査では、UNRWA アンマン本部では、シリアにおける青年海外協力隊の活動についてはほとんど知らないようであったし、また、UNRWA の各国現地事務所においても草の根・人間の安全保障無償資金協力プロジェクトを把握していない例が見られた。

また、様々な連携による相乗効果については、今回の調査でははっきりとは確認できておらず、今後の課題となっている。連携については、連携による相乗効果と連携による二重投資のコストと言う相反する観点から、包括的に評価する必要がある。その意味で、ジェリコ地域開発プログラムは UNRWA と二国間支援の連携のケースになる可能性があり、今後注視してゆくべきである。

## 第7章 今後のパレスチナ難民支援

これまで見てきたように、今後のパレスチナ難民支援を考えるに際しては二つの点を踏まえておく必要がある。第1に、帰還権の保持はパレスチナ難民にとって、難民問題が存続しているのだというシンボルとして絶対的なものであり、UNRWA を通じた支援は現在も存続しているパレスチナ難民問題に国際社会が支援を続けているという具体的な証と位置付けられていることである。第2に、オスロ合意以降のパレスチナ問題をめぐる状況の変化、さらにパレスチナ難民の増加、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国のキャパシティ不足、そしてUNRWAの財政難といった新たな問題が顕著になっており、こうした変化に対応するため、当事者や関係者の間でもパレスチナ難民支援についても現実的な対応が必要との認識が生まれ始めている点である。したがって、調査団としては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望ましいと考える。

また、パレスチナ難民支援を計画・実施するに際しては、「人間の安全保障」により焦点を当てる必要がある。「人間の安全保障」の視点からの人づくり支援は、難民の帰還権や難民受入国との関係でセンシティブな問題を生じる可能性が低く、ニーズも高い。JICAはこれまで専門家派遣、研修員受け入れ、最近では青年海外協力隊やシニア海外ボランティアの派遣を通じて、職業訓練や教育の分野でUNRWAを通じた支援を行ってきており、こうした活動を戦略的に続けていくことが効果的であると考えられる。具体的には、一方で、パレスチナ難民の中には将来のパレスチナの国造りに貢献し得る人材もいると考えられることから、こうした人材の育成をパレスチナ自治政府のキャパシティ・ビルディング支援の一環として実施し、また他方で、パレスチナ問題の解決に伴いパレスチナ難民は、UNRWAの支援を得ずに自活しなくてはならず、こういった難民に対して職業訓練等の支援を行うことが考えられる。このような国造り支援の理念と人間の安全保障の視点にたったパレスチナ難民支援を対パレスチナ支援計画にしっかりと位置付けることが重要である。

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。したがって、本章においては、「7-1 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のマンデ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、「7-2 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ることにしたい。

### 7-1 今後のパレスチナ難民支援のあり方（参考意見）

これまで見てきたように、UNRWAに対する支援が持つ政治的意味合い、そしてパレスチナ難民支



援における戦略的アプローチ、そして UNRWA の改革へ積極的な関与といった事項は、今後パレスチナ難民支援を計画・実施してゆく上で極めて重要な問題である。しかしながら、これらの問題は政治的・外交的な性質を有することもあって、JICA だけで取り組むことが困難である、ないし JICA のマンデートを外れてしまう問題でもある。したがって、ここではこれら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示すこととしたい。

### 7-1-1 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。

繰り返し述べてきたように、パレスチナ難民問題は中東和平問題の枠組みの中で政治的問題として捉えられなければならない、国際社会はパレスチナ難民問題を支援する責務があると考えている。そして、パレスチナ政府や UNRWA の関係者は、パレスチナ難民支援と UNRWA に対する支援、特に拠出金の供与をもってパレスチナ難民問題に対するコミットメントの強さを測る尺度として考えることが往々にしてある。したがって、日本は国際社会の一員として UNRWA を通じたパレスチナ難民への支援を今後も一定程度は継続することが望ましい。特に、日本が中東和平問題に対しコミットメントをするのであれば、UNRWA に対する支援を継続することは重要である。日本が、他ドナーと比較して、UNRWA からの支援のレベルを突出して下げる、ないし、停止してしまうことは、中東和平問題に対して日本が関心を失ってしまったとの誤ったシグナルを特にパレスチナ側ないしアラブ諸国に対して送るリスクがあり、慎重に検討する必要がある。したがって、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。

その一方で、技術協力は拠出金と異なったメリットを有する援助ツールであり、7-2-1 で見るようにその特性を考えた支援を検討することが望ましい。

### 7-1-2 パレスチナ難民に対する戦略的支援のあり方

6-2-1 で詳しく見たように、日本のパレスチナ難民支援はこれまでは人道支援に重点をおいてきた。日本のパレスチナ難民支援においては戦略的な観点も考慮していく必要がある。また、JICA については、難民支援を全体的に調整する事務局が存在せず、シリア、ヨルダン、パレスチナの各国の事務所が個別に事業を実施してきたという実施体制上の問題が、地域全体の包括的な戦略を策定することを困難にしてきた側面がある。しかし、パレスチナ難民を取り巻く状況も変わり、また日本の開発援助を取り巻く状況も変わった現在、今後パレスチナ難民支援を計画・実施するに際しては、より戦略的に行うことも考えられる。このようなパレスチナ難民支援戦略を策定するに際しては、包括的なリソースの配分、国別アプローチ、中央政府レベル及び草の根レベルの双方に対する援助、長期的な視点からの開発が特に重要である。

- 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。

例えば、パレスチナ難民支援を考えるに際しては、国・地域別にパレスチナ難民が置かれている生活水準の厳しさを基準とするのであれば、今回の調査で明らかになったように、レバノンやガザにリソースの配分の重点が置かれることになろう。また、例えば日本が現在有する支援の実施体制を基準とするのであれば、例えば、レバノンについては、レバノンは JICA 事務所がなく、かつ治安が良くないこともあって技術協力の供与が困難であるのであれば、マルチを通じた支援に重点を置き、UNRWA に対する拠出のうちレバノンに対するイヤマーク・プロジェクトを中心に実施することもできよう。実際、米国や EU といったドナーは、シリア、ヨルダン、レバノンそしてパレスチナを包括的に見つつ、効率的で効果的な資源配分に努めているようである。

- 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。

2-3 で詳しく見たように、パレスチナ難民の置かれている状況は、国・地域により異なっている。したがって、それぞれの国・地域の状況に応じた支援を計画・実施することが重要である。具体的には、以下の通り。

- 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。（7-2-2 を参照。）
- 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ことを検討し、そして二国間援助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。

レバノンにおけるパレスチナ難民に対する支援を行うことは、同国の治安に問題があること、そして JICA がレバノンに事務所を有していないことを考えた場合、日本が技術協力を実施する際の制約が大きい。しかしながらレバノンにおけるパレスチナ難民に対する支援は、難民のおかれている状況が厳しいことから、特に人道的観点からもとても重要であり、UNRWA を通じた支援が特に重要となる。具体的には、レバノンにおいては政治的配慮を行いつつも UNRWA に対する拠出金を活用したイヤマーク支援を人道的支援として位置付け、同国に対して重点的に割り振ることも考えられよう。また、JICA 現地事務所がなくてもシリアに派遣される専門家等の実施するワークショップにレバノンからの参加を得る、あるいは専門家等がレバノンの巡回指導を行うことが可能であれば、とても有効であろう。また、二国間援助の計画・実施は基本的にレバノン政府と協議して行なわれることもあり、同国内のパレスチナ難民の支援に活用することは、レバノン政府が承認するとは考えられず困難であろうが、可能な範囲で草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用することを模索してみてもどうか。

- 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。

具体的には、UNRWA に派遣されているシニア海外ボランティア及び青年海外協力隊の活動範囲が現在では基本的に UNRWA に対する支援に限定されているが、今後はこの活動範囲を UNRWA 以外にも拡大する、ないし、UNRWA 以外に派遣されているシニア海外ボランティアや青年海外協力隊と連携を強化することを検討する。また、ボランティアによる UNRWA 職員と周辺の地方自治体や政府関係職員との交流促進なども大変有効であろう。

▶ 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。

ヨルダンにおいては、これまで行ってきたヨルダン二国間支援が、難民・非難民を問わず幅広く裨益してきたと考えられることから、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しながら、今後も基本的にこれまでの支援のあり方に従うことが望ましい。しかし、ヨルダン国内においては、難民キャンプの中でも特に貧しい UNRWA に登録されていない3つの非公式キャンプについて特別の配慮を行う必要がある。具体的には、草の根・人間の安全保障無償資金協力の供与をこれまで以上に積極的に検討することが考えられる。

- 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。

日本政府及び JICA のパレスチナ難民支援は、すでに様々な支援スキームを通じて中央政府、地方政府、そして NGO などに対して支援を供与してきている。他方で、今回の調査では、これら様々なスキームはそれぞれ当初想定されていた効果を発揮している一方で、現状ではこれらのスキームが有効に組み合わせられて相乗効果を発揮している事例を見つけることはできなかった。したがって、今後のパレスチナ難民支援を考える際には、この点が一つの切り口となり得る。具体的には例えば、JICA が現在実施しようとしている「ジェリコ地域開発」における母子保健プロジェクトの母子健康手帳の普及に際して、草の根レベルで地方自治体職員、UNRWA 関係者そして難民の啓蒙活動を行う、また、JICA が実施しようとするプロジェクトに、日本政府の拠出金を利用した UNRWA のイヤマーク・プロジェクトをリンクさせることなどが考えられる。

- 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。

パレスチナ難民支援は、パレスチナの開発、難民受入国の開発、パレスチナ・受入国を含む地域全体の開発をどのようにして進めるかという長期的な開発問題とも密接に関係している。今回の調査においては、基本的にイスラエルとパレスチナが今後それぞれ別々の国家として存続していくことを前提としているが、その場合長期的にパレスチナやパレスチナ難民受入国がどのように経済面を中心とした開発を進めてゆくかについての青写真を持つことが必要である。例えば、現段階では、まだアイデアに過ぎないが、西岸とガザを結んで両地域の開発を図る西岸・ガザ回廊構想、西岸とヨルダンを結び両地域の開発を図りさらにヨルダンのアカバからの国際貿易を通じて地域の発展を振興するという構想、そしてガザとエジプトを結んで両地域の開発を目指す考え

方など、様々なアイデアがある。現段階では、こういった考え方はいまだアイデアに過ぎないが、今後パレスチナ難民支援を考えるに際しては、こういったパレスチナ及び難民受入国を含む地域全体の長期的な開発構想の枠組みの中で検討しようとする姿勢が望ましい。

## 7-2 JICA のパレスチナ難民支援に関する提言・参考意見

ここでは以上のパレスチナ難民支援における基本方針とパレスチナ難民支援ニーズをもとに、今後の JICA パレスチナ難民支援に関する具体的な提言を試みる。具体的には、「人間の安全保障」の視点に立った国造り・人造り支援を基本とし、UNRWA に対する支援の政治的重要性を認識し、引き続き UNRWA に対する支援を行ってゆきつつも、UNRWA がこれまで担ってきた様々な機能をパレスチナ自治政府・パレスチナ難民受入国に移管することを促進する、そして併せてこれまで以上に戦略的に支援を行ってゆくことを基本方針とする。そして、これら基本方針に基づきつつ、今回の調査の過程で挙げられた様々な支援ニーズに添えてゆくというのが基本的考え方である。

### 7-2-1 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。

今回の調査で明らかになったことは、現在のところ JICA 内部また日本政府内部での UNRWA への技術協力の供与に対する考え方は多様であり、必ずしもコンセンサスは存在しないということであった。具体的には、UNRWA に対する支援は基本的にパレスチナ難民コミュニティ内にとどまり難民キャンプ周辺の非難民コミュニティにまで裨益せず限定的である、また日本の政府開発援助 (ODA) 予算に制限があり、拠出金に加えて技術協力を行うことは行き過ぎであるとの考え方がある一方、過去20年間における UNRWA に対する専門家派遣や UNRWA からの研修員受け入れといった JICA の技術協力支援は、現地における「目に見える支援」の役割を果たし、かつ高く評価されているとの指摘がある。特に、5-1-1 で見たように UNRWA に対する技術協力が、経済大国となりまた石油資源を中東に依存する日本が、資金 (カネ) による協力に加えて中東和平問題に対して何ができるかという観点から始まったことに留意したい。また、パレスチナ難民支援が、中東和平問題と密接な関係を有している以上、政治的・外交的な側面を有しており、今回の調査においては専門家を通じたパレスチナやパレスチナ難民に関する情報は貴重であったとの意見もあることから、UNRWA に対する技術協力を実施するかどうかは、単に UNRWA に対する支援がパレスチナ難民支援に繋がるかどうかの観点からだけではなく、政治的・外交的な配慮も加えた判断が望ましい。したがって、UNRWA に対する今後の技術協力供与の是非は、以上のような様々な側面から検討されるべきである。

- 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。

6-3-2 で明らかになったように、これまで UNRWA に対する技術協力の裨益効果は基本的に UNRWA 内部ないしパレスチナ難民キャンプ内にとどまる傾向がある。例えばシリアにおいては、青年海外協力隊やシニア海外ボランティアの活躍により、その効果はパレスチナ難民社会全体に効果が広がりつつあるが、パレスチナ難民社会を超えるところまでには至っていない。今後、パレスチナ難民とシリア国民との間の融和・統合を意識するのであれば、シニア海外ボランティアや協力隊員の活動を UNRWA 内部に限定することなくあえてシリア側カウンター・パートとの交流増進や対話促進にまで拡大することも可能であろう。このような配慮は、UNRWA の機能をシリア政府側に移行することに直接的に寄与するものではないかもしれないが、実際の移行を容易にするといった長期的な効果を発揮すると考えられる。

#### 7-2-2 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

以上で述べたように、UNRWA に対する支援を継続する必要性はあるものの、実際の支援の計画・実施に際しては、単に UNRWA に対する拠出や技術協力を継続すればよいということではない。第4章で見たように、多くのドナーも、増大しつつあるパレスチナ難民の数を目の前に、国際社会が UNRWA に対する支援を今後も続けてゆくことないし増加させていくことが持続可能ではないことは明らかであり、将来的に UNRWA がこれまで果たしてきた諸機能を、パレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国に移管してゆかなければならないことは認識している。また、パレスチナ自治政府の中にも同様の認識が共有され始めていることが、今回の調査では明らかになっている。

したがって、今後は UNRWA の諸機能がパレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国に移管されることを促すような支援プログラムを検討する必要がある。具体的には、以下の3点が特に重要となろう。

- 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 が現在実施しようとしている「ジェリコ地域開発」が今後のパレスチナ難民支援の一つのモデルとなりうる。

今後基本的に、UNRWA のサービスがパレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国政府に移行するとの最終的なイメージを持ってパレスチナ難民支援を行うのであれば、パレスチナ難民に特化した支援や UNRWA に対する支援を中心に考えることは望ましくない。このことは、以上に述べた UNRWA に対する支援の重要性と矛盾すると指摘する向きもあるかもしれないが、必ずしもそうではない。UNRWA に対する支援は依然として政治的な意味で重要であり、一定程度の水準は保たれる必要があろう。そしてどの程度の水準を保つべきかは政策判断となる。しかしながら、UNRWA が持つ機能をパレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国政府に移行するという観点は、開発の裨益効果という観点から考えたものであり、その区別は極めて重要である。そして、両者のバランスをどのようにとるかという点がパレスチナ難民支援を考えるに際して最も難しいところである。

具体的に、UNRWA が持つ機能をパレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国政府に移行するに際しては、上下水道、電気、道路整備などのインフラ整備の支援を計画・実施するに際しては難民キャンプと難民キャンプの周辺地域の双方に裨益すること、インフラ整備にあたって難民キャンプと難民キャンプの周辺地域のシステムが整合性を保っていること、そして、各種料金体系の整備や徴収に際しても難民キャンプと難民キャンプの周辺地域の間で一貫性が保たれるよう配慮することが重要になってこよう。

その意味で JICA が現在実施しようとしているプログラム型の協力「ジェリコ地域開発」が一つのモデルとなりうる。特に、同プログラムの母子保健プロジェクト（2005年8月から3年間）においては、JICA と日本政府の資金協力を得て UNICEF が共同開発する母子手帳を、UNRWA が難民キャンプで活用できる可能性がある。パレスチナの保健庁をカウンターパートとした JICA プロジェクトでは難民を直接裨益対象としないものの、プロジェクトのパイロット地区のジェリコ県では人口約5万人のうち7000人、また全国では370万人の人口のうち160万人が難民として登録されており、母子手帳を全国展開するためには、難民への協力が必須である。パレスチナの保健庁から UNRWA への協力が実現すれば一般住民だけでなく難民にも JICA プロジェクトの波及効果が及ぶことになる。

- 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。

次に、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。パレスチナ難民キャンプ、特に UNRWA が公式に認める難民キャンプにおいては、教育、保健、救済・社会事業を中心に、UNRWA が基本的に管理・運営を行っている。したがって、これらの分野における協力を実施する場合には UNRWA のサービスが将来的にはパレスチナ自治政府やパレスチナ難民受入国政府に移行するという前提で支援計画を考える必要がある。右が政治的に困難な場合は、少なくとも UNRWA と関係省庁（教育省や保健省等）・関係自治体の連携・協力が深まるような配慮が重要となろう。

さらに、パレスチナ難民キャンプの行政システムにおける位置付けを今後どうするのか真剣に議論する必要がある。最も望ましい形は、難民キャンプがパレスチナ自治政府ないしパレスチナ難民受入国の既存の地方行政組織に吸収されるということであろうが、政治的な問題やキャパシティの問題もあってなかなか困難であることが予想される。この点については、実際の協力形態としては難民キャンプがパレスチナ自治政府ないしパレスチナ難民受入国の既存の地方行政組織に吸収されるよう具体的なアクションを取るというよりは、個別の具体的な協力を実施する際に本件に関する対話を促進するなどのアドボカシー的な措置の方が現段階では有効であると考ええる。

- 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。

パレスチナ難民と言っても、居住する国によって経済・社会的な状況が異なり、また同じ受入国の中でもパレスチナ難民それぞれの状況は異なっている。例えば、比較的裕福な難民は難民キャンプを出て受入国の社会に溶け込む傾向があるが、その一方で貧しい難民は難民キャンプにとどまる傾向がある。しかしながら、これまでどのような要因がパレスチナ難民を経済的に豊かにし難民キ

キャンプから出ていくことを可能にするか、またどのような要因が難民を難民キャンプ内に留める傾向があるかについては、きちんとした分析はなされておらず、また、今回の調査でも必ずしも明らかになっていない。したがって、今後、パレスチナ難民の将来的な自立・発展を考えていく上では、より詳細に難民の置かれている状況を分析し、自立・発展に貢献すると考えられる要因を分析してゆくことが重要である。

### 7-2-3 実施体制の整備

今後、パレスチナ難民支援を効果的に行うためには、それにふさわしい実施体制を整備する必要がある。特に、パレスチナ難民のおかれている状況が国・地域ごとに異なる現在の状況においては、各フィールドによって異なる状況やニーズを十分に把握して援助を行うため、以下の3点を提言したい。

- 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。

この場合、UNRWA のレバノン現地事務所との関係をどこが担当するかを検討する必要がある。また、基本的には在ヨルダン日本大使館が UNRWA との公式チャンネルであることは今後も変わらないであろうが、シリア、ヨルダン、レバノンそしてイスラエルの日本大使館もそれぞれ UNRWA 現地事務所との協議を促進することが望ましい。実際過去（1990年代前半）においては、在ヨルダン日本大使館が中心となってシリア、レバノン、イスラエルの担当官一同がアンマンに集まり、UNRWA に対する支援や交渉につき、協議を行ったこともある点付言しておきたい。

- 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。

また、今回の調査を通じて調査団は、JICA パレスチナ事務所における体制が現状では必ずしも十分ではないのではないかと印象を持っている。今後、JICA パレスチナ事務所の人員は所員及び長期専門家が派遣され、改善されるとの由である。今後、パレスチナ難民支援を含めパレスチナ支援の拡大が予想される中、同事務所の体制整備は急務である。

- 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。そうした NGO との連携を促進する上で、NGO が現地で実施する事業に対し、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も必要ではないか。またその際には現場レベルでそうした事業への支援が迅速に行えるようにすることが望ましい。