

特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」  
最終報告書

平成18年6月  
(2006年)

独立行政法人 国際協力機構  
中東・欧州部

地 五

06-02

J R

特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」  
最終報告書

平成18年6月  
(2006年)

独立行政法人 国際協力機構  
中東・欧州部

## 序 文

JICA は途上国の各地において、平和構築に資することを旨とした種々の事業活動を展開しています。パレスチナ難民支援においては、1985 年から 2004 年まで UNRWA を通じてパレスチナ難民支援のための技術協力を実施してきた他、2000 年からは青年海外協力隊、2003 年からはシニアボランティアをシリアの UNRWA に派遣しています。今後新たな局面を迎えるパレスチナに対して、我が国は 2005 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おり、その中でもパレスチナ難民問題は重要な問題であると認識しています。

平和構築が JICA 事業における重要な課題の一つとなっている昨今、本特定テーマ評価は、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を目的として行われました。本レビューで明らかになった課題は、今後、改革アクションとして、改善の実現に向け取り組む予定です。

パレスチナ難民に対する支援の多くは、未だ実施中であり、協力の最終的な結果を検証する段階にはいたっていないものが大半です。本レビューでは、そうした状況を踏まえ、結果に焦点を当てるのではなく、より良い結果の達成に向けて如何に事業を改善していくかとの視点から評価を行いました。このためレビュー手法等、模索しながら進めたものではありますが、皆様から忌憚のないご意見をいただければ幸いです。

本評価の実施にあたり、防衛大学校の立山良司教授に外部有識者としてご参加いただき、多数の助言を頂きました。また、名古屋大学大学院中西久枝教授と関西学院大学村田俊一教授にも外部有識者レビューとして貴重なご意見を頂きました。ここに厚く御礼申し上げます。

末筆ながら、本レビューにご協力とご支援をいただいた国内外のパレスチナ支援関係者の皆様に対し、心より感謝いたします。

2006 年 6 月  
独立行政法人 国際協力機構

理事 伊沢 正



シリア UNRWA 現地事務所



シリア・ヤムルーク非公式キャンプ



シリア・カバル・エシットキャンプ



シリア UNRWA 小学校  
(アル・ヤムルーク非公式キャンプ)



シリア・ダマスカス職業訓練センター  
(日本の機材供与)



シリア 草の根・人間の安全保障無償  
(カバス・エシット・コミュニティセンター)



パレスチナ・カランディアキャンプ（エルサレム）



パレスチナ・デヘイシャキャンプ（ヘブロン）



パレスチナ・ベドウィン非公式キャンプ



パレスチナ草の無償（デヘイシャ・クリニック）



パレスチナ・アクバッド・ジャバール・キャンプ  
（ジェリコ）



分離壁





ヨルダン・UNRWA アンマン本部



ヨルダン・アル・スクネ非公式キャンプ



ヨルダン・ザルカキャンプ



ヨルダン・ジェラシュキャンプ



ヨルダン・ジャバル・アル・フセイン・キャンプ



ヨルダン・バカア・キャンプ

# 特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」

## 報告書

### 目次

#### 序文

要旨 .....	1
----------	---

第1章 「パレスチナ難民支援評価」の概要 .....	7
----------------------------	---

1-1 評価の背景・経緯.....	7
-------------------	---

1-2 評価の目的.....	7
----------------	---

1-3 パレスチナ難民支援評価の視点と枠組み.....	8
-----------------------------	---

1-3-1 評価の視点.....	8
------------------	---

1-3-2 評価の枠組み.....	9
-------------------	---

1-4 評価の実施プロセス.....	10
--------------------	----

1-4-1 評価検討会.....	10
------------------	----

1-4-2 調査工程.....	11
-----------------	----

1-5 調査団員構成.....	11
-----------------	----

1-6 現地調査日程.....	11
-----------------	----

1-7 現地調査主要面談者.....	11
--------------------	----

第2章 パレスチナ難民問題をめぐる基本認識と現状 .....	12
--------------------------------	----

2-1 パレスチナ難民問題をめぐる基本認識.....	12
----------------------------	----

2-1-1 政治的シンボルとしてのパレスチナ難民問題.....	12
---------------------------------	----

2-1-2 援助依存意識の存続・拡大と UNRWA の自己肥大化.....	13
---------------------------------------	----

2-2 パレスチナ難民問題の概要.....	14
-----------------------	----

2-2-1 パレスチナ難民の定義・経緯.....	14
--------------------------	----

2-2-2 パレスチナ難民の人口動態・分布.....	15
----------------------------	----

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.....	18
--	----

2-3-1 パレスチナ難民の置かれている現状.....	18
-----------------------------	----

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.....	26
--	----

2-4	パレスチナ難民の抱えている課題とニーズ	31
2-4-1	パレスチナ難民支援の課題	31
2-4-2	パレスチナ難民支援ニーズ	32
2-5	パレスチナ難民問題をめぐる基本認識・対応の変化	34
2-5-1	二本立て原則の限界・矛盾	35
2-5-2	原則論から実践的対応へ	36
<b>第3章</b>	<b>国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）</b>	<b>37</b>
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	37
3-1-1	UNRWA 発足の経緯	37
3-1-2	国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）の機構・人員・予算	37
3-1-3	UNRWA における意思決定メカニズムとドナーの関与	39
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	41
3-2-1	教育・職業訓練	41
3-2-2	医療・保健	42
3-2-3	救済・社会事業	42
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	42
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	42
3-3-1	国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）が抱える課題	42
3-3-2	国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）の今後の方向性	43
<b>第4章</b>	<b>日本以外のドナーによるパレスチナ難民支援</b>	<b>46</b>
4-1	米国（米国国際開発庁（USAID））	46
4-1-1	パレスチナ難民問題に対する基本的な考え方	46
4-1-2	主なパレスチナ難民支援プログラム	46
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	48
4-2	欧州委員会（欧州委員会人道支援室（ECHO））	49
4-2-1	パレスチナ難民問題に対する基本的な考え方	49
4-2-2	主なパレスチナ難民支援プログラム	49
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	49
4-3	カナダ（カナダ国際開発庁（CIDA））	50
4-3-1	パレスチナ難民問題に対する基本的な考え方	50
4-3-2	主なパレスチナ難民支援プログラム	50



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	50
<b>4-4</b>	<b>英国（英国国際開発省（DFID））</b>	<b>51</b>
4-4-1	パレスチナ難民問題に対する基本的な考え方	51
4-4-2	主なパレスチナ難民支援プログラム	51
<b>4-5</b>	<b>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）</b>	<b>51</b>
<b>第5章</b>	<b>日本によるパレスチナ難民支援の概要</b>	<b>55</b>
<b>5-1</b>	<b>歴史的経緯</b>	<b>55</b>
<b>5-2</b>	<b>日本のパレスチナ難民支援方針及び概要</b>	<b>57</b>
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	57
5-2-2	日本政府によるパレスチナ難民支援の概要	58
5-2-3	国際協力機構（JICA）による支援の概要	60
<b>第6章</b>	<b>これまでの JICA のパレスチナ難民支援に対する評価</b>	<b>63</b>
<b>6-1</b>	<b>評価手法</b>	<b>63</b>
<b>6-2</b>	<b>調査結果</b>	<b>65</b>
6-2-1	戦略性	65
6-2-2	裨益効果	69
6-2-3	インパクト	71
<b>6-3</b>	<b>JICA のパレスチナ難民支援に対する評価</b>	<b>72</b>
6-3-1	戦略性	72
6-3-2	裨益効果	74
6-3-3	インパクト	76
<b>第7章</b>	<b>今後のパレスチナ難民支援</b>	<b>78</b>
<b>7-1</b>	<b>今後のパレスチナ難民支援のあり方（参考意見）</b>	<b>78</b>
7-1-1	UNRWA に対する支援の政治的重要性	79
7-1-2	パレスチナ難民に対する戦略的支援のあり方	79
<b>7-2</b>	<b>JICA のパレスチナ難民支援に関する提言・参考意見</b>	<b>82</b>
7-2-1	UNRWA に対する技術協力のあり方	82
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	83
7-2-3	実施体制の整備	85

補論  団長所感（防衛大学校教授 立山良司） .....	86
巻末  外部有識者レビュー.....	89
（添付資料1） 調査日程.....	99
（添付資料2） 面談者リスト .....	102
（添付資料3） UNRWA 登録難民と UNRWA 公式パレスチナ難民キャンプ の国別の状況（2005年3月31日現在）.....	105
（添付資料4） 国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）中期計画 （MTP）（2005-2009）.....	108
（添付資料5） 主要ドナーのパレスチナ支援・パレスチナ難民支援プロジェクト .....	113

# 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<sup>1</sup>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

---

<sup>1</sup>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<sup>2</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。

---

<sup>2</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。



## 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

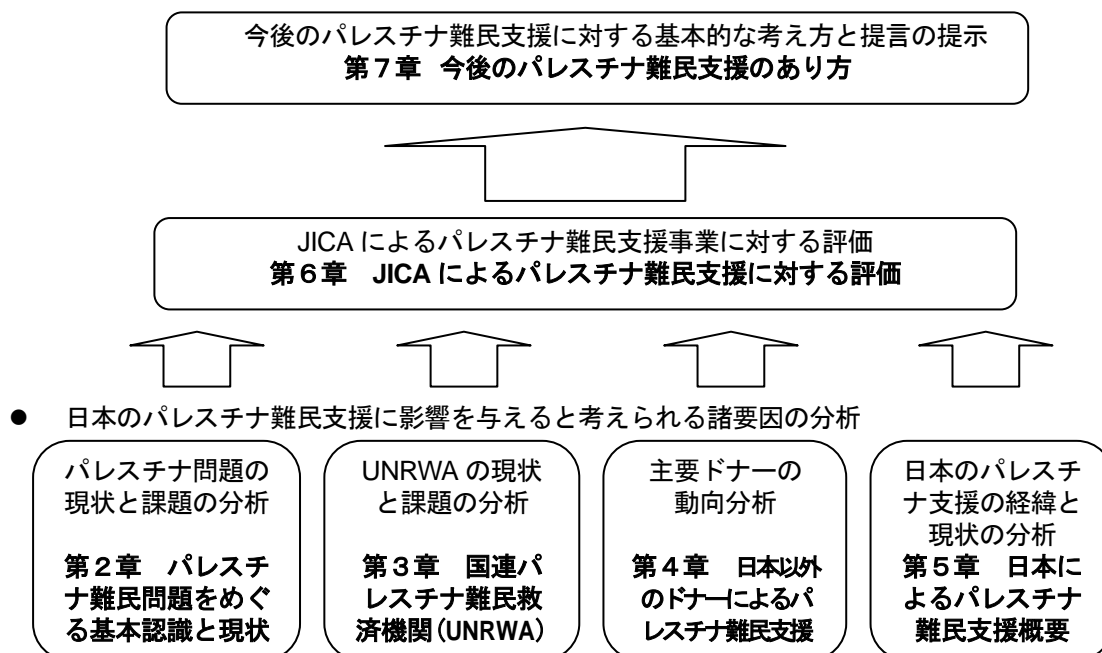
日本の支援が、パレスチナ難民やパレスチナ難民を受け入れている国の社会にどのような正・負の政治的インパクトを与えたかを中心に評価を行う。これは、本調査が、パレスチナ難民支援を通じてパレスチナ難民に対する開発効果のみならず、パレスチナ難民問題の政治的な側面や中東和平問題における日本の政治的・外交的立場に全体としてどのような影響を及ぼしているかを断片的ながらも見ることに重要であると考えられたためである。経済的インパクトについては、今回の調査では時間的制約もあり、また裨益効果を超えた経済的インパクトを測定することが困難であると考えられるため、注目に値するインパクトがある場合に評価することとする。中でも、UNRWA 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
<b>中東地域別支援委員会</b>	
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
<b>外務省</b>	
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
<b>JICA</b>	
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

<b>コンサルタント</b>	
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な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な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<sup>3</sup>。

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

---

<sup>3</sup> 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を享受してきているが、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<sup>4</sup>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。）

<sup>4</sup> 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

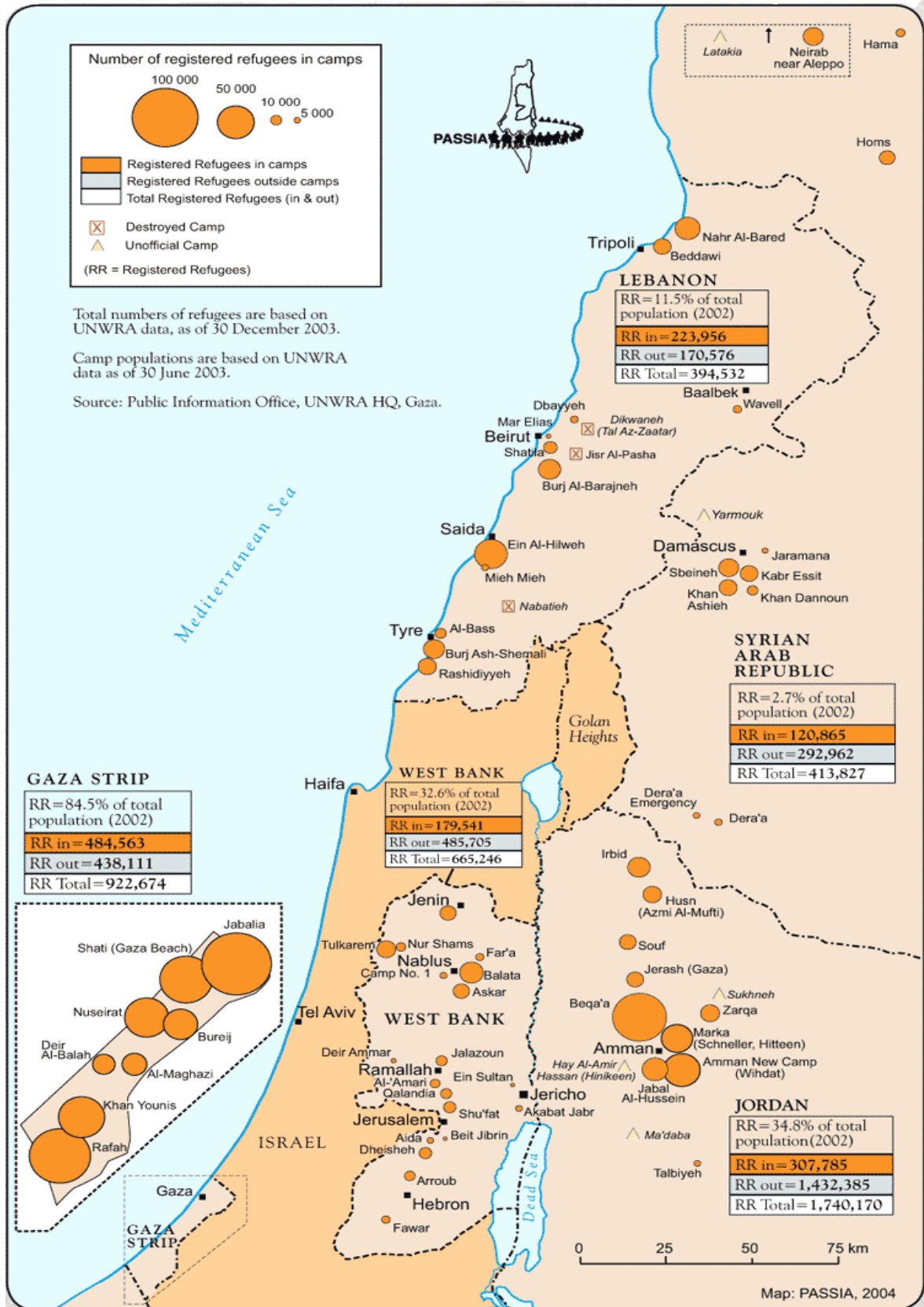


表2-1 UNRWA 登録パレスチナ難民の国・地域別分布

		UNRWA 登録 難民数 <sup>*1</sup>	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 <sup>*6</sup>	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 <sup>*2</sup>	29.38%	181,241	26.36%
	ガザ地区	961,645	22.60%	1,360,000 <sup>*2</sup>	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 <sup>*3</sup>	34.24%	283,183	15.90%
シリア		424,650	9.98%	18,000,000 <sup>*4</sup>	2.36%	112,882	26.58%
レバノン		400,582	9.41%	4,400,000 <sup>*5</sup>	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<sup>5</sup> (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、

---

<sup>5</sup> 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%と最も低いが、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

っており、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/km<sup>2</sup>）<sup>6</sup>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）<sup>7</sup>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

<sup>6</sup> ちなみに、人口密度が最も高いのは、マカオ（16,825人/km<sup>2</sup>）で、香港（6,119人/km<sup>2</sup>）、シンガポール（6,049人/km<sup>2</sup>）、ジブラルタル（4,107人/km<sup>2</sup>）と続く（United Nations, *Demographic Year Book 2001*）。

<sup>7</sup> 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"> <li>● 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。</li> <li>● 多くのパレスチナ難民はシリア社会に統合されている。</li> <li>● 難民キャンプに住む難民は一般的に言って貧しい。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● UNRWA のサービスの質は高いが、問題点(特に、混雑)はある。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● UNRWA の学校やクリニックは過度に混雑している。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>

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"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 分離政策により、失業率が急激に上昇している。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● UNRWA の学校に通う生徒の成績(国家統一試験)が落ちていいる。原因としては、1)インテリゲンシアによる心理的影響、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。</li> <li>● UNRWA の学校は、混雑しており2シフト制を実施している。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>				
レバノン	<ul style="list-style-type: none"> <li>● シリア、ヨルダン、西岸に比べると置かれている社会・経済状況はかなり悪い。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市民権はなし。海外渡航の権利(再入国)も制限されている。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 大学への進学も実質的に制約を受けている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● UNRWA の学校を新規に建設することは困難になっている。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>

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））

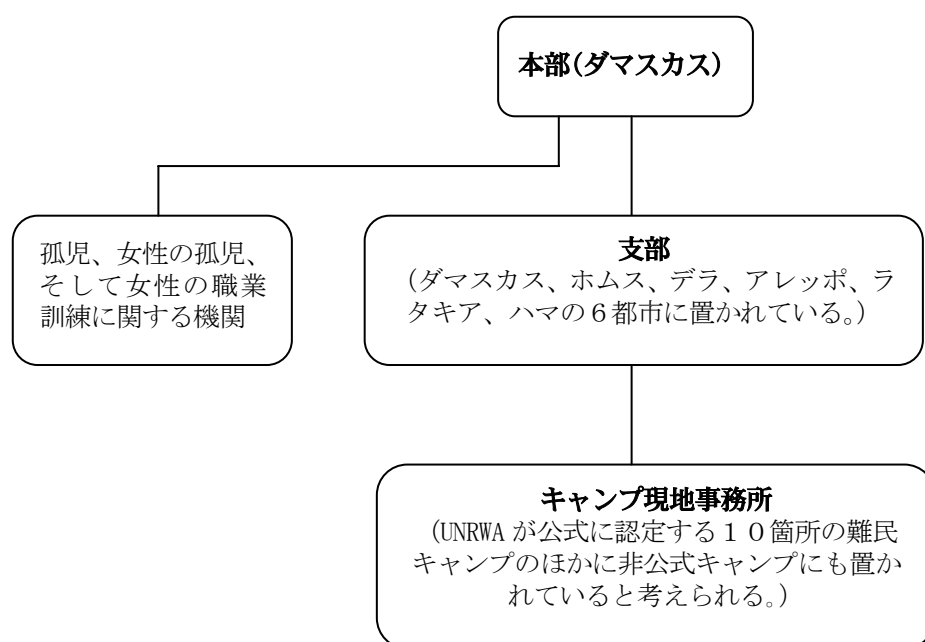
##### (ア) 背景・基本方針

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）<sup>8</sup>



(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<sup>9</sup>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

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 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）<sup>10</sup>

### (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

<sup>10</sup> 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。

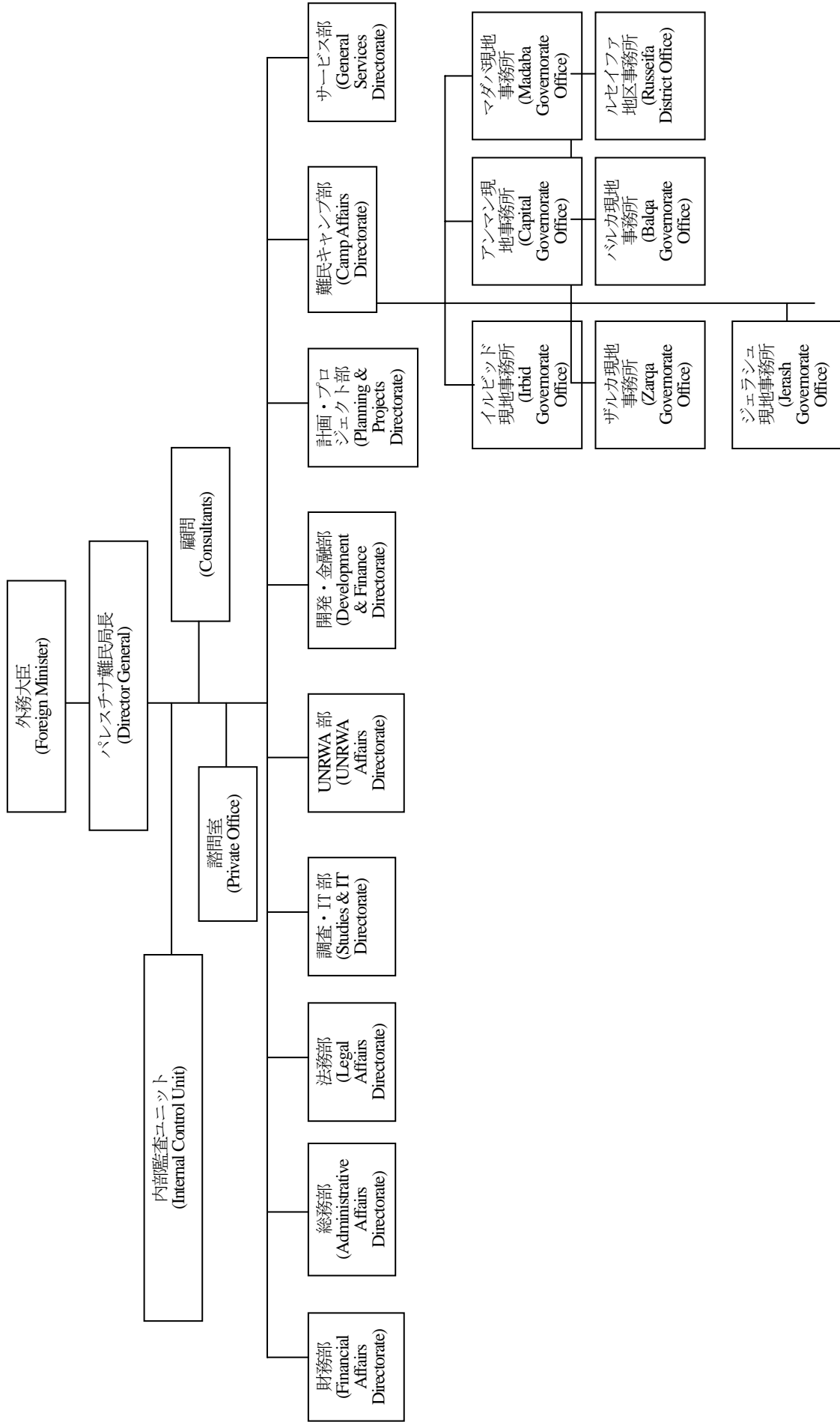
具体的には難民キャンプ内で、道路整備やコミュニティ・センターの建設などの開発プロジェクトを計画・実施すること、社会生産性プログラム（SPP）を通じた基礎インフラ整備（道路整備、上下水道整備、電気）を計画・実施すること、キャンプ・サービス委員会に対する支援、青少年・スポーツクラブに対する支援、女性に対する職業訓練支援等を行っている。キャンプ内の国際協力プロジェクトについては、現在、EU、フランス、ドイツなどがパレスチナ難民局に対して支援を行っている。

（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<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> 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<sup>12</sup>。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<sup>13</sup>。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

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 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](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"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 水資源開発が重点課題である。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 過密人口となっており、住居が狭く、また違法建築も多い。</li> <li>● また、電気、水、そして道路の整備を急いでほしい。</li> </ul>	
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 上下水道の整備が課題である（ジェラシュ・キャンプ）。</li> <li>● 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）</li> </ul>	
パレスチナ	西岸	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 上下水道の整備が難民キャンプ共通の課題である。</li> <li>● 電気、上下水道料金未納が難民キャンプでの問題である。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> </ul>
	ガザ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 上下水道の整備が必要である。</li> <li>● 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。</li> </ul>		

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ぎ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

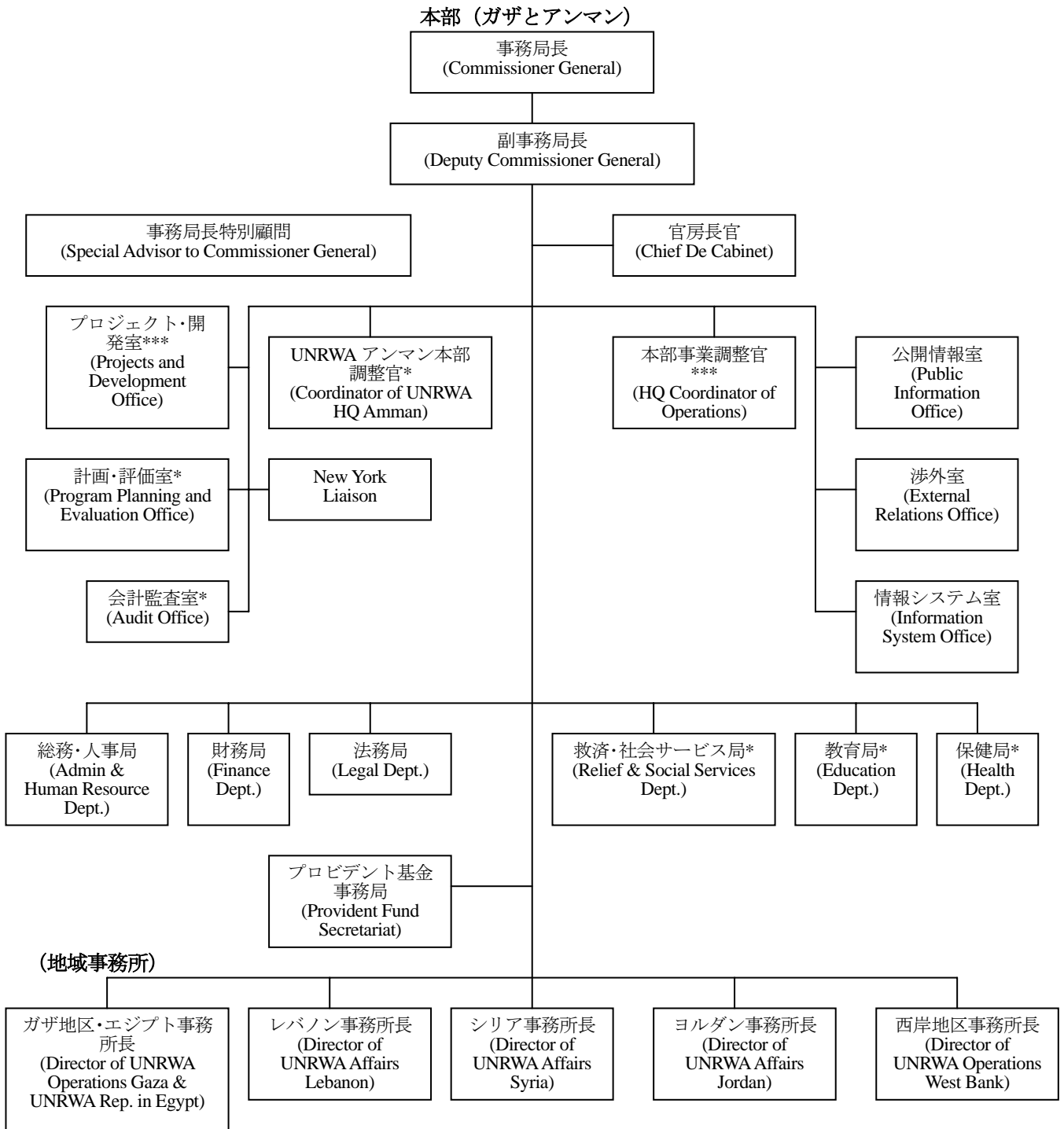
UNRWA はその本部をウィーンやベイルートに置いたこともあったが、中東和平プロセスに対するコミットメントを示すものとして、1996年よりはアンマンとガザの2箇所に本部を置いている。そして、アンマン（ヨルダン）、ベイルート（レバノン）、ダマスカス（シリア）、東エルサレム（西岸地区）、そしてガザ市（ガザ地区）の5箇所に主要な地域事務所を置いている（以下の図3-1を参照）。また、主要な地域事務所の管轄のもと、それぞれのパレスチナ難民キャンプに連絡事務所を置いている。さらに、国連ニューヨーク本部とジュネーブ、そしてカイロ（エジプト）にも連絡事務所を置いている。

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。<sup>14</sup>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<sup>15</sup>。

<sup>14</sup> 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>)

<sup>15</sup> 同上

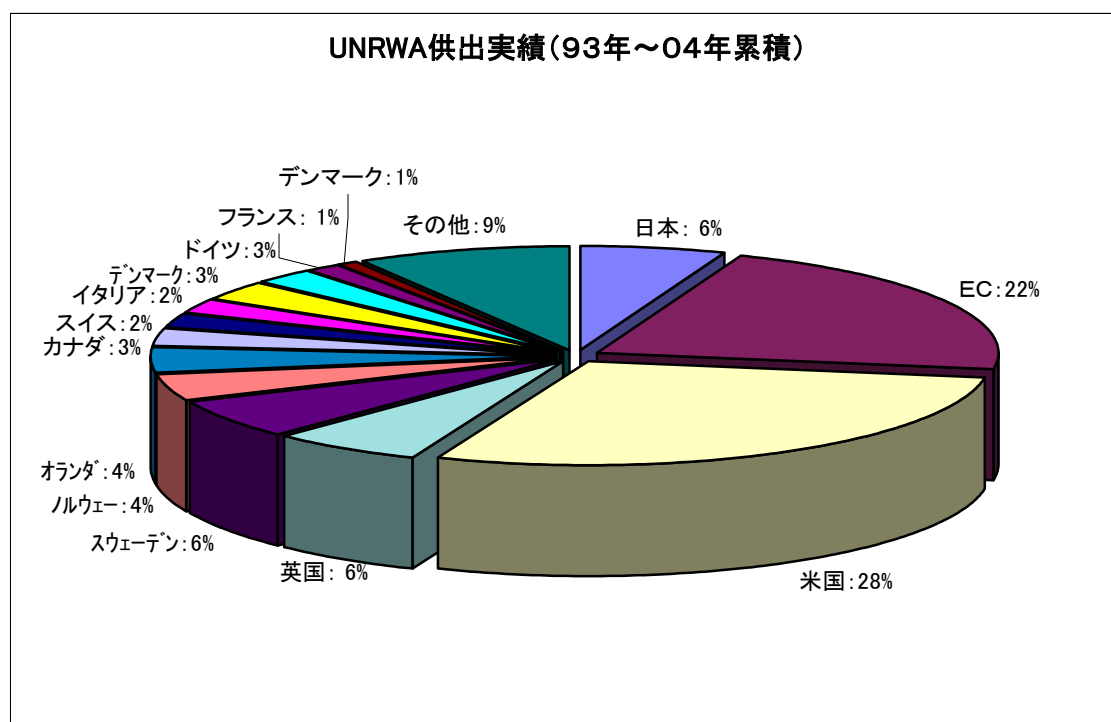
表3-1 UNRWA に対する主要ドナーの拠出状況

(\$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
<b>合計</b>	<b>300,370,315</b>	<b>335,546,853</b>	<b>319,945,125</b>	<b>315,527,397</b>	<b>265,134,310</b>	<b>261,072,346</b>	<b>274,562,895</b>	<b>325,109,742</b>	<b>400,387,334</b>	<b>390,390,946</b>	<b>421,377,045</b>	<b>484,366,578</b>	<b>4,093,790,886</b>

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<sup>16</sup>

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<sup>17</sup>

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

<sup>16</sup> 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/](http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/wbgaza/))

<sup>17</sup> 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<sup>18</sup>

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
<b>総計 (単位: 1000米ドル)</b>	<b>74,558</b>	<b>74,400</b>	<b>150,000</b>

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。

<sup>18</sup> 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<sup>19</sup>

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<sup>20</sup>

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

<sup>19</sup> 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](http://europa.eu.int/comm/echo/field/gaza/index_en.htm))

<sup>20</sup> 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ことにあるが、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<sup>21</sup>

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。

<sup>21</sup> 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"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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、レバノンを包括的に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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> <li>● 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ユ・パレスチナ難民キャンプに対し集中的に、UNRWA をカウンタートパートとして投下する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>

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"> <li>● 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。</li> <li>● 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</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。</li> <li>● 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る。</li> <li>● 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いる。</li> <li>● 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。</li> </ul>



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。

## 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ールしている。

<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。

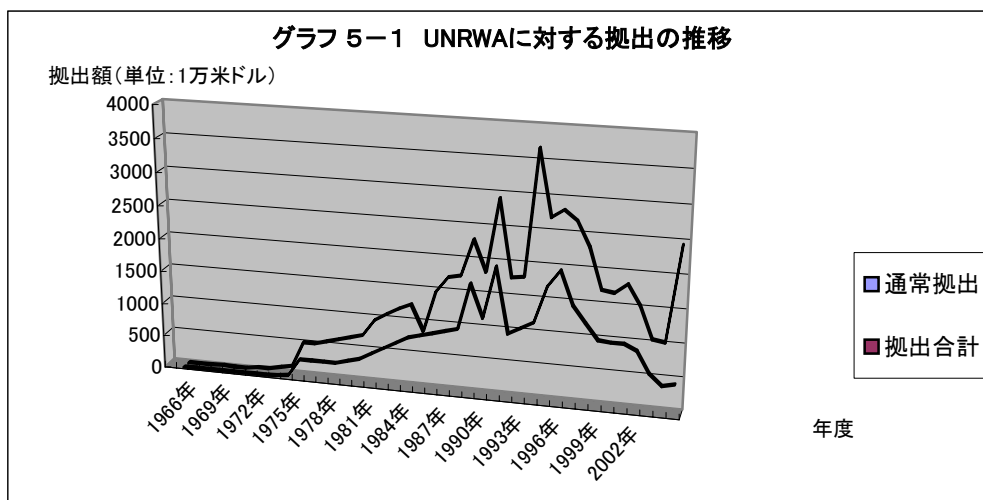
<sup>26</sup> 図5-1においては、通常拠出と拠出合計（通常拠出、緊急無償、食糧援助、草の根無償の合計）の推移を示している。拠出合計は緊急事態による拠出額の変動（特に、緊急無償と食糧援助に表れると考えられる）を含んでいるのに対し、通常拠出は通常予算サイクル・ルーティンにおける毎年度のコミットメントを示しており、緊急事態の影響が比較的少ないと考えられる。日本の UNRWA に対するコミットメントの強さを測る上では、通常拠出を参照するほうが良いかもしれない。なお、通常拠出と拠出合計のトレンドは、1984年度と2004年度を除き、おおむね一致している。

<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)	
S 28 (53) ~							
S 38 (63) 年度	11						11
S 39 (64) 年度	2						2
S 40 (65) 年度	3						3
S 41 (66) 年度	3						3
S 42 (67) 年度	4		10				14
S 43 (68) 年度	4						4
S 44 (69) 年度	5						5
S 45 (70) 年度	5		30				35
S 46 (71) 年度	5		30				35
S 47 (72) 年度	15		60				75
S 48 (73) 年度	35		75				110
S 49 (74) 年度	300		200				500
S 50 (75) 年度	300		200				500
S 51 (76) 年度	300		250				550
S 52 (77) 年度	300		300				600
S 53 (78) 年度	350		300				650
S 54 (79) 年度	400		300				700
S 55 (80) 年度	500		450	10.10			950
S 56 (81) 年度	600		460	10.60			1,060
S 57 (82) 年度	700		460	10.60			1,160
S 58 (83) 年度	800		442	10.60			1,242
S 59 (84) 年度	850						850
S 60 (85) 年度	900		564	11.00			1,464
S 61 (86) 年度	950		750	12.00			1,700
S 62 (87) 年度	1,000		736	12.00			1,736
S 63 (88) 年度	1,697		593	8.00			2,290
H 元 (89) 年度	1,200		623	7.66			1,823
H 2 (90) 年度	1,976	200	740	10.06			2,916
H 3 (91) 年度	1,000		775	10.00			1,775
H 4 (92) 年度	1,100		698	9.00			1,798
H 5 (93) 年度	1,200	1,650	820	10.00			3,670
H 6 (94) 年度	1,750		943	10.00			2,693
H 7 (95) 年度	2,000		816	8.00			2,816
H 8 (96) 年度	1,500	350	825	8.00			2,675
H 9 (97) 年度	1,260	300	748	8.00			2,308
H 10 (98) 年度	1,024		678	8.00			1,702
H 11 (99) 年度	1,007		667	8.00			1,674
H 12 (00) 年度	1,007		762	8.00	48	50,036,070	1,817
H 13 (01) 年度	922		561	6.00	38	40,236,387	1,521
H 14 (02) 年度	603		410	5.00	30	36,709,678	1,043
H 15 (03) 年度	439	151	410	5.00	15	18,857,906	1,015
H 16 (04) 年度	483	1,500	455	5.00	9	9,955,000	2,447
H 17 (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 からの研修員をどこ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 シ ー 特 別 寄 附 として 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・ボランティア(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も、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。</p> <p>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、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あり。</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 シ ー 特 別 寄 附 として 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>ヨルダンでは、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あり。</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	
	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	<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い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>JICA による研修は、指導員の技術向上に有益であった。</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を取り入れられるようになった。一部においてはシラバスも改訂したが、改訂には本部の許可がある。</li> <li>移動診療所(UNRWA に対する緊急無償)は、西岸地区南東部の遠隔地を中心に1日当たり、50-100人に裨益している。</li> <li>ジェリコ病院の建設(一般プロジェクト無償)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。難民も相当数利用している。</li> <li>デヘインヤ難民キャンプ診療所(草の根・人間の安全保障無償資金協力)は緊急医療を目的とし、また二次医療も可能な設備を持つており、1日の利用者数は10人前後である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ul>
	西岸					
				<ul style="list-style-type: none"> <li>草の根・人間の安全保障無償資金協力を通じて、パレスチナ難民の雇用・所得の拡大、被災者の精神・身体面でのケアが行われている。</li> </ul>		

### (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見受けられた。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はしない支援

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は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は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、レバノンについて言えば、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であろう。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。



## 補論 団長所感（防衛大学校教授 立山良司）

最後に、今回の調査を通じて特に気づいた点や強調しておきたい点をいくつか列挙し、本調査報告書の結語とさせていただきます。今回の調査は、パレスチナ難民支援を重点に評価した日本では初めての評価調査であった。当初の金額は小さかったとはいえ、日本はUNRWAに対する拠出を国連に加盟する以前から実施し、すでに50年以上に及んでいる。JICAによる技術協力も20年以上にわたり行なわれてきた。その意味で、本件調査はこれまでの支援をレビューし、今後の対パレスチナ難民支援を行う上で極めて重要な意義を有すると思われる。

他方で、これまでパレスチナ難民支援を包括的にレビューする機会に恵まれなかったのはまことに残念である。実際、技術協力が始まってから20年たって初の評価が行なわれるということでは、支援の歴史的経緯を組織ないし制度の記憶として残すことはきわめて困難である。結果として歴史的な経緯は往々にして忘れ去られ、現在の視点での必要性だけに議論が限定される傾向がある。しかしながら、パレスチナ難民に対する技術協力はもともと政治的な配慮から始まったのであり、こうした歴史的な経緯が完全に捨象され、評価が技術的な面だけに限定されるならば、不完全な評価となってしまふ。したがって、今後は例えば10年ごとに評価を行うといったようなことを真剣に検討すべきである。

今回の調査を通じて調査団が改めて強く感じたことは、パレスチナ難民の存在自体が極めて政治的であるとの認識を再確認すべきだということである。累次述べてきたことではあるが、パレスチナ難民は日々の食糧や生活にも事欠くような難民ではなく、全体で見れば半数以上はすでに難民キャンプ外で生活している。生活水準の程度の差こそあれ、ほとんどのパレスチナ難民はそれなりに教育を受け、多くが定職を持っている。したがって、中にはパレスチナ難民支援は必要ないと言う関係者さえいる。しかし、右のような議論はパレスチナ難民問題が持つ別の側面、すなわちパレスチナ難民問題が極めて歴史的・政治的であるという側面を無視している。冒頭でも述べたが、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、その解決に対しては国連を中心とした国際社会は現在も重大な責任を有している。パレスチナ人・難民の側からすれば、自分たちのアイデンティティを保持し歴史の負の部分記憶に留め、国際社会にその責任を忘れさせないためにも、パレスチナ難民が現在も存続し、問題として未解決であることを絶えず中東和平問題の文脈で掲げているという面がある。その意味で、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。

以上の原則論とは別に本報告書で繰り返し述べているように、パレスチナ難民問題をめぐる状況にも変化が生じており、より現実的な対応を模索することが可能との認識が得られたことは、今回の調査の重大な成果である。こうした変化は1990年代初前半に始まった中東和平プロセスの進展がもたらしていることはいままでのない。その中東和平プロセスは90年代後半に入ると大きく停滞し、2000年以降はイスラエル・パレスチナ間で暴力の嵐が吹き荒れた。しかし、それもようやく沈静化しつつある。もちろん将来を無条件に楽観視することはできないが、パレスチナにおける新しい指導部の誕生やイスラエル政治の再編成などが和平達成の可能性を増大させる方向に作用していることは事実だ。新たに生じつつある和平達成の可能性を現実のものとするためには、当事者の努力の

必要性はいうまでもないが、国際社会の協力もまた不可欠である。

それ故、日本としては国際社会の一員として、また、中東地域の安定に重大な国益を有するものとして、パレスチナ問題解決のための試みにこれまで以上に取り組む必要がある。パレスチナ難民支援はこうした取り組みの核心の一つであり、強いコミットメントをする意味は十分あると考える。パレスチナ難民支援への取り組みはまた、UNRWA 改革に対する日本の積極的な関与を伴う必要がある。日本政府はこれまでも UNRWA 改革を重要課題としてきたが、活動を開始してから半世紀以上を経た UNRWA にとり組織改革は急務である。また、パレスチナ難民をめぐる状況の変化への対応も不可欠である。かかる観点から、日本として特に以下のような改革を UNRWA に求めてゆくことが重要であろう。

- **UNRWA にパレスチナ難民問題に対しより現実的な対応を求める。**

これまで累次述べてきたが、今後は「政治的なシンボルとしてのパレスチナ難民問題と UNRWA」という立場を守りつつも、パレスチナ難民問題に対しては将来における難民の自立・発展を見据えたより現実的なアプローチを進めることが重要である。具体的に、難民キャンプ周辺コミュニティと連携したプロジェクトの推進や、難民キャンプのインフラ整備と周辺の地域開発との整合性を考慮に入れるよう、UNRWA に働きかけることが考えられる。また、難民の自立化を目指し、より一層マイクロファイナンス・プロジェクトを推進することも考えられる。

- **UNRWA に対しより一層の合理化とサービスの質の向上を求める。**

難民人口は今後とも高い伸びで増加することが予想されるが、人口増加に応じた UNRWA の予算の伸びは期待できない。したがってより一層の合理化努力を UNRWA に求める必要がある。具体的には例えば、本部機能の合理化を推進することや、UNRWA の職業訓練校に非難民の子弟を受け入れ一定の料金をとるなど受入国政府などとの共同プロジェクトの可能性を探ることが考えられる。また、UNRWA が運営する学校における教師などの質の低下が指摘されているため、質の向上のための取り組みを行うよう求める。

- **UNRWA のガバナンスにおける改革を推進するべく働きかける。**

UNRWA は、国連総会に直属し事務総長に責任を負うため、管理・監督されにくいという面がある。また、国連総会決議で正式に認められた諮問委員会の役割は、事務局長のサポートにとどまっている。したがって、UNRWA をより効果的に監督するために諮問委員会の権限を拡大すべきであるとの議論がある。また、現在 UNRWA に関する実質的な討議は、非公式主要ドナー国・ホスト国会合で行われているが、同会合に正式なマンデートを与え、また参加資格を有する国の基準を拡大し、主要 NGO、関連国際機関も含んだ形にすることを検討している。こうした方策をさらに進めて、UNRWA のガバナンスを改善してゆくことが望ましい。

総じていえば、パレスチナ難民支援策を立案・実行するにあたり最も留意すべき点は、パレスチナ難民支援をパレスチナ問題解決への全体的な取り組みの中に位置づけること、並びに難民問題の解決という将来的な視点を取り込むことである。JICA をはじめ日本がより有意義なパレスチナ難民

支援策を立案・実行していくにあたり、本報告書が有効な示唆や参照枠を提供できれば幸いである。

## 外部有識者レビュー

名古屋大学大学院 国際開発研究科長

中西 久枝教授

関西学院大学 総合政策学部国際開発戦略リサーチセンター長

村田 俊一教授

外部有識者レビューは、本件評価に直接かかわっていない外部有識者に対し、第三者の独立した立場からの最終報告書案へのレビュー（2次評価）を依頼したものである。

## 特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」最終報告書（案）へのコメント

中西久枝（名古屋大学大学院国際開発研究科長）

日本のパレスチナ支援が始まってから50年以上の月日が経っている。また、JICAによる技術協力もすでに20年以上実施されてきた。そうした状況の中で、本報告書は、これまでのパレスチナ難民支援を総合的かつ包括的に分析した最初のものである。また、日本のODA大綱のなかで平和構築が人間の安全保障という視点をふまえた大きな柱のひとつになっている現在、今後のパレスチナ難民支援のありかたについて、これまでの日本およびJICAの支援体制を検討するうえでも重要な視座を提供している。この報告書の意義について以下、いくつかの視点からコメントしたい。

### 1. 日本およびJICAのパレスチナ難民支援のありかたを国際的視点から分析

本報告書は、日本およびJICAのパレスチナ難民支援の歴史と概要およびその特徴について、パレスチナをはじめ近隣諸国でのパレスチナ難民に関する現状と支援の実態調査に基づき執筆されており、その点でも説得力がある。また、日本およびJICAの支援のありかたを論じる背景や前提として、パレスチナ難民問題をめぐる基本認識と現状、国連パレスチナ難民救済機関（UNRWA）の発足とその後の活動の変遷、日本以外のドナーである米英、EU、カナダのパレスチナ難民支援についても、それらの概要を明確に示している。その意味で、日本およびJICAの支援のありかたが国際的なパレスチナ難民支援体制のなかでどのような位置を占めるのか、示唆深く論じられている点が評価できる。

パレスチナ難民支援についてはUNRWAを通じて支援するという日本のこれまでのスキームは、米国、英国、EU、カナダのように代表的なドナーによっても一般的に共有されていることが、本報告書で論じられている。さらに、難民問題の存続が政治的なシンボルとしてパレスチナ難民によって捉えられているという現実から、またUNRWAを通じての難民支援体制は存続すべきであるという観点からも、日本のUNRWAへの拠出金の供与は維持すべきだという提言は妥当であると思われる。

### 2. JICAによる支援プロジェクトへの評価から学ぶこと

本報告書で最も重要であると思われるのは、第6章の「JICAによるパレスチナ難民支援に対する評価」である。その指標は、戦略性、裨益効果、インパクトの3つである。パレスチナ難民社会に対する裨益効果では、UNRWAに対する支援が当該社会に与えた裨益効果のみならず、草の根・人間の安全保障無償資金協力による具体的な受益者と裨益効果が創出されたことが実証されている点が注目される。また、パレスチナ難民支援を直接の目的としない支援においても、ジェリコ病院建設計画や大アンマン市環境衛生改善計画のように、当該地域社会を超えて近郊の難民に対しても裨益効果があがったプロジェクトもあり、今後の支援のありかたへの重要な視座を提供している。

また、インパクトについては、UNRWA 関係者およびパレスチナ難民キャンプ関係者の多くが日本の支援を周知している事実や日本への親近感を助長していることにつながっているといったインパクトが十分確認されたことが窺える。しかし、複数の支援ツールの連携の実態とその相乗効果について十分に分析する時間的余裕がなかったのはたいへん残念であるので、今後何らかの形でその部分を補填する必要がある。

戦略性からの指標では、極度の政治性をもつパレスチナ難民支援においても、戦略的支援のありかたが必要であるという指摘は特に重要である。特に日本の場合、二国間支援におけるパレスチナ難民支援の位置づけが明確でないという点は本報告書でも示唆されており、今後 UNRWA を通じた支援と二国間支援の連携が模索されてしかるべきだという主張は貴重である。しかしその一方で、国別アプローチや中央政府レベルおよび草の根レベルの援助がより有効性をもつようにするためには、どのような難民支援をパレスチナ周辺諸国で具体的に展開していくべきか、個別のプロジェクト内容が本報告書では描かれていないが、これは JICA 関係者が今後さらに検討していく課題として残されている。

### **3. 難民支援問題を中東和平という大きな文脈で捉える重要性**

最後に、パレスチナ難民支援問題を中東和平という大きな問題との関連性をどう捉え、それをどのように支援体制に反映させるかという点について、2006年2月現在のパレスチナの現況との文脈でふれておきたい。日本はパレスチナ難民問題を、中東和平問題全体の文脈のなかで捉えるべきであるという認識に立脚し、難民受け入れ国への支援を総合的に考えた上で支援すべきだというのが絶対的な認識であったことが強調されている。この基本認識は、日本のパレスチナ支援政策の根幹に存在するものであり、過去20年の日本の支援の柱であったことは言うまでもない。オスロ合意後の自治政府をめぐるさまざまな政治的・経済的環境変化から、難民を取り巻く状況もかなり変化しており、本報告書でもふれているように、その意味で今後のパレスチナ支援のありかたについては再度検討する時期にあるといえよう。しかしながら、実は2006年1月25日の選挙終了後のパレスチナの状況変化を鑑みると、上述のこの絶対的な基本認識に立った支援が逆に今ほど求められている時代はないように思われる。

2006年に入ってから、パレスチナを取り巻く政治・経済環境はかなりの変化が見られる。2005年9月にイスラエル軍のガザ撤退を果たしたシャロン首相が1月初頭より体調を崩し、シャロン政権の存続がほぼ期待できない状況になっているなか、ポスト・シャロンのイスラエルのパレスチナ和平への路線がどう展開するか未知数は多い。また、1月25日の選挙で大方の予想に反しハマスが勝利を収め、自治政府のなかでどのような役割を果たしそれを国際社会がどのように受容あるいは反発していくか、今後のパレスチナ社会への国際的支援の枠組みそのものに影を落としている。こうした状況下、短期・中期的には欧米諸国が自治政府に対して支援する総額が減少することはありえな

い話ではない。

さらに、2002年以来建設中の西岸の分離壁は全長680 k mのうち、その42%程度が2005年12月現在終了しており、ハマスの評議会選挙での勝利を受けイスラエル政府は残り400 k mの建設のペースを早めているという観測もパレスチナには存在する。この壁の人道的インパクトには大きなものがあり、貧困ラインにいるパレスチナ人の数は UNOCHA の統計によれば1年前と比べ倍増しているという。今後のイスラエルの政策で西岸のユダヤ人入植者がガザで実現したように西岸地域を出てイスラエルに移住していくことは、その人数からしても比較的短期間に期待するのはむしろかしい。そのような理想的な状況が生み出されることは多くのパレスチナ支援者が望むところではあると思われる一方、現実的にはかなりの時間がかかる可能性が高い。

事実上、ガザおよび西岸のパレスチナ人・難民の多くは、イスラエル経済や社会経済サービスに依存せざるをえない状況下に置かれてきた一方、分離壁の延長・完成により生活や生存そのものが脅かされるパレスチナ人・難民は今後増大する見通しである。西岸地域のパレスチナ人・難民の人間の安全保障に国際社会がどれだけ貢献しうるのかを考えれば、パレスチナ難民支援の問題を、近隣諸国をも含めた形で総合的に対応していく重要性は今まで以上に現在強まっていると考えられる。

#### 4. おわりに

今後のパレスチナ難民支援は、UNRWA に対する拠出金は継続しつつ、UNRWA を通じた支援と二国間支援の連携をより強化することに加え、UNRWA が従来基本方針に据えてきた人道支援からより開発支援の方にシフトしていく支援の構築の必然性が本報告書では確認されている。そのなかで、拠出金供与国としての日本が UNRWA のガバナンスに関わる問題についても積極的に働きかけていくことが重要だとする調査団長の提言は傾聴に値する。また、より包括的・長期的かつ持続可能なパレスチナ難民支援を構築していくためには、あらゆる支援プロジェクトにおいてパレスチナ難民自身の自助努力を促進する内容、手法を主流化していくことが肝要である。

本報告書はこれまでの日本および JICA のパレスチナ難民支援に対する評価として総括を行っている点においても、さらに、専門家の立場から数多くの示唆深い提言に富んでいる点においてもきわめて貴重であり、パレスチナ難民支援に携わる多くの専門家、実務家にとって汎用性がある。今後の日本および JICA のパレスチナ難民支援が、総合的かつ包括的展開に向けてよりいっそう進展していくのを心から祈念したい。

(2006年2月)

## 特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」最終報告書(案)に関するコメント

村田俊一（関西学院大学総合政策学部 国際開発戦略リサーチセンター長）

### はじめに

中東和平の問題は行為主体の利害が複雑化し、その関連からドナー側の支援も多岐にわたっている。昨今、イスラム原理主義組織ハマスが勝利した先のパレスチナ評議会議員選挙後の対応について関係諸国はパレスチナ難民の問題も含めて包括的に協議していくことが望まれている。パレスチナ自治政府のアッバス議長は、ハマスに対し、イスラエル国家の承認、対イスラエル停戦の継続、これまでの自治政府の対イスラエル合意順守の三つを要求する考えを示したといわれているが（イスラエル国家の承認は、米、露、欧州連合、国連の4者がハマスに求めている対自治政府支援継続の条件）、ハマスは拒否しているといわれている。アッバス議長、ハマス、イスラエルの3者の駆け引きが活発化するとみられる複雑な政治環境の中で、日本国政府・JICAのパレスチナ難民支援は柔軟かつ戦略的に継続・実施され、難民支援プロジェクトの内容もガバナンスの観点を含めて、再度検討される余地があるのではないか。パレスチナの新しい政治、経済、社会的動向を考慮に入れて最終報告書(案)に関するコメントをしたい。

### 1. グローバルな政策関連と戦略性について

ミレニアム開発目標との関連性：2000年の国連総会において各国元首および政府首脳は、世界中に存在する人間開発の著しい不平等を考慮し、グローバルなレベルにおける人間の尊厳、衡平の原則を支持する共同の責任と認めた。2015年までに達成すべき開発貧困撲滅のための8項目からなる目標（極度の貧困と飢餓を根絶する。初等教育の完全普及を達成する。ジェンダー平等を推進し女性に力を与える。乳幼児死亡率を削減する。妊産婦の健康を向上させる。HIV／エイズ、マラリア、その他の実病と戦う。持続可能な環境を確保する。開発のためのグローバル・パートナーシップの推進）を設定した。

日本国政府は、今まで50年以上、上記の政策をパレスチナにおいて地道に実践し、特に保健、教育、救済・社会事業に成果をあげてきた。この支援は平和構築支援に先駆け、中東における日本国政府・JICAが国際社会で信用を得る外交政策としては稀に見る“リスク”を取った開発支援といっても過言ではないだろう。逆説的に考えて、もし50年にわたる日本国政府・JICAのパレスチナ難民支援がまったく実行されなかったならば、中東における日本国政府の信用は国際社会において、どれほ



どの非難を浴び、信用の低下につながるか、想像も絶する。この点において、最終報告書（案）の内容に関して、筆者は支持、同意すると同時に、文献としても、パレスチナ（難民）問題を把握する上で、質の高い内容であることをここに明記する。

## 2. 評価の方法

高度に政治性を帯びているパレスチナ（難民）問題に関して、従来のプロジェクト評価項目（妥当性、効率性、効果、インパクト、自立発展性）と異なり、戦略性、裨益効果、そしてインパクトを重視したことは理解できるが、今後の評価の際には以下の点を含むことを検討していただきたい。

・日本政府の援助の歴史的背景と JICA のプロジェクトの歴史をレビューする際、戦略性、裨益効果、インパクトにおいて、時系列的にはどの時期に焦点を当てて評価しているか明記していただきたい。（第5章はパレスチナの問題を把握する意味で重要ではあるが、表3-1、表5-1を参照して、過去10年の枠組みでデータの集積が多いことから、この評価結果は過去10年のデータをもとに作成されているとも解釈できる。）

・結論に関して、“今後のパレスチナの支援のあり方”において短期的、中長期的な“Time Frame”を考慮に入れた優先順位を付けるほうが、今後の計画実施にも役立つのではないだろうか。例えば、どのようなプロジェクトが緊急性を帯びて、修正されるべきか、また援助協調の管理の複雑性は UNRWA の組織改革を必要とするが、その具体的なプロセスの提案、等の視点が含まれていればより理解が深まったと思う。

・聞き取り調査の標本サイズ（サンプル）において、“P69、現地調査においてそれぞれのプロジェクトに関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、云々」は添付資料2の”面談者リスト”がデータの中心と思われる。今後の課題として、特に難民キャンプ内の受益者に関して、どのような意見が出されたのか要旨を整理することを検討していただきたい。これは受益者・住民のニーズを把握する上で大変重要と考える。

・最近は受益者独自の評価“Beneficiary Evaluation”という方法も実践されており、今後は受益者独自の評価・第三者評価を組み合わせた多角的な評価方法も考慮されるべきであろう。治安・安全管理上、Key Factor となるガザ地区が調査されていないことから今後の評価の課題として検討していただきたい。

## 最後に

2月18日にパレスチナ自治政府の評議会が招集されるが欧米諸国が求めているイスラエルの生存権に対して、ハマスは「どんな圧力を受けても、我々の敵イスラエルは認めない」と述べていることから、パレスチナ問題は政治的にさらに複雑化するであろうし、一般住民・貧困層を巻き込んだ社会不安の火種にもなりかねない状況である。その意味でも、日本政府・JICAの平和構築事業の一環として、柔軟性のある、きめ細かな、そして一般の弱者住民を含めた難民プログラムが期待される。特に UNRWA の行政サービスの質的高揚を促し、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観察しながらパレスチナ難民を対象とした支援の配分、とりわけ、レバノン、ガザ地域を対象とするプロジェクトの案件を検討するフォーラムを設置することが必要となろう。パレスチナ難民問題に関する政治的な意味での戦略性もさることながら、地道な、弱者住民（パレスチナ難民のみならず共生・共存している地域住民）に対する支援（教育、医療・公衆衛生、インフラ、等）は地域の特性と住民のニーズに応じた形で、（人口増加による問題、難民の間における貧富の差の緩和も含めて）、変化する環境に即応できる効率的・効果的なパレスチナ自治・行政サービス体制を構築していくことが、求められているのではないだろうか。

(2006年2月)

## 添 付 資 料

(添付資料1) 調査日程

日順	月日(曜日)	行程	調査業務概要・訪問先	
1	7月25日(月)	羽田ー関空 ードバイ	20:40	日本出発(JL1319)-西田団員
2	7月26日(火)	ドバイー アンマン	15:55	アンマン着(EK903) JICA事務所 打合せ
3	7月27日(水)	アンマン	12:30	日本大使館表敬 大アンマン市役所 (保健・環境次官)
4	7月28日(木)	アンマンー ダマスカス	9:00 11:00 12:00 14:00 14:30 15:30	アンマン発 ヨルダン出国 シリア入国 ダマスカス着 JICA事務所打合せ 在シリア日本大使館表敬
5	7月29日(金)	ダマスカス		予備調査
6	7月30日(土)	ダマスカス		予備調査
7	7月31日(日)	ダマスカス	9:00 9:45 13:00 13:55	シリア政府国家企画庁 労働・社会省パレスチナ難民局 UNRWAシリア事務所(次長) UNRWAシリア事務所(教育プログラム主任)
8	8月1日(月)	ダマスカス	9:00 11:00 15:00 20:40	UNRWA教育開発センター UNRWAダマスカス職業訓練センター カナダ大使館 笠井団員日本発(JL1319)
9	8月2日(火)	ダマスカス	11:15 14:45 16:05 17:30 18:00	カバル・エシエット難民キャンプ 在シリアEU代表部 笠井団員ダマスカス着(EK911) JICA事務所打合せ UNICEFシリア事務所
10	8月3日(水)	ダマスカス	9:00 11:00 1:30 15:30	アル・ヤルムーク難民キャンプ アル・ヤルムーク自治体 UNRWAレバノン事務所教育プログラム主任との協議 在シリア日本大使館報告
11	8月4日(木)	ダマスカス ーヨルダン ーテルアビブ	9:00 11:00 12:00 14:00 15:00 17:00 19:00	ダマスカス発 シリア出国 ヨルダン入国 ヨルダン国内移動 ヨルダン出国 イスラエル入国 テルアビブ着 JICA事務所打合せ
12	8月5日(金)	西岸 (エルサレム /アイザエリ)	9:00 10:30 13:00 14:00 17:00	日本ボランティアセンター(JVC) UNRWA西岸事務所 NGO(シャローク・ソサイエティー・チャリタ ブル・フォー・ウーマン) アイザエリ地区 在イスラエル日本大使館表敬

13	8月6日 (土)	西岸 (ラマツラ)	9:00 11:00 12:00 12:45 13:30	PLO 難民局 PA 計画庁 ラマツラ市 立山教授日本発 (JL411) カランディア難民キャンプ
14	8月7日 (日)		01:20	立山教授テルアビブ着 (KL461) 予備調査
15	8月8日 (月)	テルアビブ 西岸 (ラマツラ) テルアビブ	9:30 13:00 17:00	イスラエル外務省 UNRWA カランディア職業訓練センター (帰国研修員) ECHO
16	8月9日 (火)	西岸 (ジェリコ)	9:00 10:00 11:00 12:00 13:30 17:30	ジェリコ病院 ジェリコ市 ジェリコ県知事表敬 YMCA アクバット・ジャバール難民キャンプ JICA ガザ事務所 TV 会議
17	8月10日 (水)	西岸 (ベツレヘム)	9:00 12:00 13:30	ベツレヘム市 NGO (イブダ) デヘイシャ難民キャンプ
18	8月11日 (木)	西岸 (ラマツラ/ エルサレム)	9:00 10:30 12:00 14:00 16:00	CIDA 住宅・公共事業省 パレスチナ赤新月社 NGO (アネラ) イディオット・アハロノット新聞社
19	8月12日 (金)	西岸 (エルサレム)	9:00 10:00 14:30 16:30	UNRWA 西岸事務所 (渉外部長) UNRWA 西岸事務所 (オペレーション次長) USAID 在イスラエル日本大使館報告
20	8月13日 (土)	テルアビブ -アンマン	9:00 12:00 13:00 14:00 15:00	テルアビブ発 イスラエル出国 ヨルダン入国 アンマン着 JICA 事務所打合せ
21	8月14日 (日)	アンマン	8:30 9:30 10:00 12:00 15:00 16:00	UNRWA ヨルダン本部 (教育局職業訓練部) UNRWA ヨルダン本部 (教育部長) UNRWA ワディ・シール訓練センター (帰国研修員) ヨルダン政府パレスチナ難民局 アンマン・ニュー・キャンプ ジャバル・アル・フセイン難民キャンプ
22	8月15日 (月)	アンマン	9:00 11:00 14:30 15:30	バカア難民キャンプ ジェラシュ難民キャンプ UNRWA ヨルダン本部 (保健局長) 在ヨルダン日本大使館報告
23	8月16日 (火)	アンマン	9:00 12:00 17:15	JICA 事務所打合せ 大アンマン市 (保健・環境次官) 立山教授アンマン発 (EK3904)
24	8月17日 (水)	アンマン	11:00 12:35 15:00	EU 笠井団員アンマン発 (EK3904) 計画・国際協力省 (MOPIC)
25	8月18日 (木)		9:00 10:30 13:30	ザルカ難民キャンプ アル・スクネ難民キャンプ USAID
26	8月19日 (金)	アンマン		予備調査・報告書作成

27	8月20日(土)	アンマン		予備調査・報告書作成
28	8月21日(日)	アンマン		予備調査・報告書作成
29	8月22日(月)	アンマン	10:00	ヨルダン職業訓練センター
30	8月23日(火)	アンマン	10:00 11:00 14:30 16:30	バカア難民キャンプ エイン・エルバシヤ訓練センター 在ヨルダン日本大使館報告 JICA事務所報告
31	8月24日(水)		12:35	西田コンサルタント アンマン発 (EK3904)
32	8月25日(木)		17:20	西田コンサルタント 日本着 (JL5090)

(添付資料2) 面談者リスト

シリア

国家企画庁 Mr. M. Bassam Al-Sibai	<b>State Planning Commission</b> Deputy Head of State Planning commission
社会・労働省パレスチナ難民局 (GAPAR) Mr. Ali Mostafa	<b>General Authority for Palestine Arab Refugees</b> Director General
UNRWA シリア事務所 Ms. Patricia Mc Phillips Mr. Mahmoud Badran	<b>UNRWA Syrian Arab Republic Field Office</b> Deputy Director Chief Field Education Programme
UNRWA 教育開発センター Mr. Mohammad Ammouri (氏名不詳) イブラヒム・サフェア イマド・アブド・アル・ハフェズ 古川 浩一 伊藤 州一	<b>UNRWA Education Development Center</b> Deputy Chief Field Edu. Programme/School Edu. Officer UNRWA 教育開発センター所長 UNRWA 監督官 (音楽) UNRWA 監督官 (体育) 青年海外協力隊員 (視聴覚教育) 青年海外協力隊員 (IT 教育)
UNRWA ダマスカス職業訓練センター イサム・アル・カディ マジッド・アル・ナデル ゼダン・アル・ヤティーム 天田 重庚 神田 茂樹	<b>UNRWA Damascus Training Center</b> ダマスカス職業訓練センター副所長 UNRWA 監督官 (電子技術) UNRWA 監督官 (建設機械) シニア・ボランティア (機械) シニア・ボランティア (配管)
UNRWA レバノン事務所 Ms. Afaf Younis	<b>UNRWA Lebanon Field Office</b> Chief, Field Education Programme
カバル・エシット・パレスチナ難民キャンプ アレフ・シーク	社会サービス担当官
アル・ヤルムークパレスチナ難民キャンプ Mr. Mohammad Ammouri Mr. Mahir Hamadah フッサム・アル・デビー	<b>Al-Yarmouk Camp</b> Deputy Chief Field Edu. Programme/School Edu. Officer Engineer 保健プログラム副主任
在シリアカナダ大使館 Mr. Christopher Hull	<b>Embassy of Canada</b> Counselor (Political)
在シリアEU代表部 Mr. Andrea Matteo Fontana	European Union Delegation of the European Commission First Secretary (Head of Economic Co-operation Section)
UNICEF シリア事務所 Mr. Marc Lucet Mr. Mohamad Kanawati	<b>UNICEF</b> Programme Officer Assistant Project Officer

パレスチナ

PLO 難民局 Mr. Saji Salameh	<b>PLO Department of Refugee Affairs</b> Director General
PA 計画庁 Mr. Ibrahim Abdelrahim	<b>PNA Ministry of Planning</b> Director of North, South America and Far East Country
住宅・公共事業庁 Dr. Mohammad Shtayyeh	<b>Ministry of Public Works &amp; Housing</b> Minister
イスラエル外務省 Mr. Aharon Leshno Yaar Mr. Rony Adam Mr. Dalia Grad Efrat	<b>Israeli Ministry of Foreign Affairs</b> Deputy Director General、 Head of UN & Int l .Org. Dep. Director of Dep. for Political Affairs at UN First Secretary of Department for Political Affairs at UN

<b>UNRWA 西岸事務所</b> Dr. Muhanad S. Beidas Mr. Ghassan M. Madih Mr. Andrew Whitley 安藤 直美 Mr. Anders Fange Mr. Jean Tissot	<b>UNRWA West Bank Field Office</b> Chief, Field Education Programme Field Sanitary Engineer Director of External Relations Department External Relations & Projects Officer Director of UNRWA Operations West Bank Deputy Director of UNRWA Operations West Bank
<b>カラディヤ職業訓練センター</b> Mr. Adeeb I Suleiman	<b>Kalandia Training Center</b> Engineer
<b>カラディヤ難民キャンプ</b> ユシフ・ホシヤ Mr. Khalil Asous Dr. Ibrahim Jaber	<b>Kalandia Camp</b> UNRWA エルサレム地域担当 Service Officer Mobile Clinic doctor
<b>アクバット・ジャバール難民キャンプ</b> Mr. Ghassan M. Madih	<b>Aqabat Jabr Camp</b> Field Sanitary Engineer
<b>デヘイシャ難民キャンプ</b> アムハド・アブ・ラバン フセイン・シャヒーーン	<b>Dheisheh Camp</b> Director Council member
<b>ラマッラ市</b> Mr. Issam Rafidi Mr. Mahew Natoun	<b>Ramallah Municipality</b> General Director Financial Director
<b>ジェリコ市</b> Dr. Sami F. Musallam Basel A. Hijazi	<b>Jericho Municipality</b> Governor Head of Engineering Department
<b>ベツレヘム自治体</b> Dr. Victor Batarseh Mr. Judeh Morkus	Bethlehem Municipality Mayor City Engineer
<b>ジェリコ病院</b> サミ・ハサン	<b>Jericho Hospital</b> 第二副院長
<b>イディオット・アハロノット新聞社</b> Mr. Ronni Shaked	<b>Yedioth Ahronoth</b> Journalist
<b>USAID</b> Mr. R. David Harden Dr. Dan W. Blumhagen	<b>U.S. Agency for International Development</b> Deputy of Mission Director Chief of Program & Project development Office
<b>ECHO</b> Mr. Alberto Oggero	<b>European Commission Humanitarian Aid</b> Expert of Palestine Territories
<b>CIDA</b> Mr. Dominique Rossetti Mr. Ra'id N. Malki	<b>Canadian International Development Agency</b> Deputy Representative Deputy Head of Canadian Cooperation Program
<b>パレスチナ赤新月社</b> Mr. Younis Al-Khatib	<b>Palestinian Red Crescent Society</b> President
<b>NGO アネラ</b> Dr. Thomas Neu Mr. Jamal El-Aref Mr. Robert Mosrie	<b>American Near East Refugee Aid (ANERA)</b> Middle East Representative Deputy Middle East Representative Regional Program Manager
<b>YMCA</b> Mr. Judeh N. Majaj Mr. Adnan Shalaldeh	<b>YMCA</b> General Secretary Program Director
<b>日本ボランティアセンター</b> 藤谷リカ	<b>Japan International Volunteer Center</b> Program Coordinator
<b>NGO 地に平和</b> 太田道子	



NGO イブダ ジアド・アッバス	I b daa (NGO) イブダ文化センター所長
シャローク・ソサイエティー・チャリタブル・フォー・ウエメン Ms. Fatima Fara'on	Shorok Society charitable for women(NGO) Representative

**ヨルダン**

ヨルダン政府外務省パレスチナ局 Mr. Wajeeh Azayzeh	<b>Department of Palestinian Affairs</b> Director General
計画・国際協力省 Mr. Nasser Shraideh	<b>Ministry of Planning and International Cooperation</b> Director of International Cooperation Department
UNRWA ヨルダン本部 Mr. Kabir Shaikh Mr. Salim Shehadeh	<b>UNRWA Headquarters, Amman</b> Director of Education Chief of Technical & Vocational Edu. & Training Division
UNRWA ワディ・シール訓練センター Mr. Rushdi Husni Alqam	<b>UNRWA Wadi Seer Training Center</b> Vocational and Technical Education & Training Specialist
アンマン・ニュー・キャンプ Mr. Kamal Mass Mr. Omrau Khevil	<b>Amman New Camp</b> アンマン・ニュー・キャンプ・サービス委員 アンマン・ニュー・キャンプ・サービス委員
ジャバル・アル・フセイン難民キャンプ (氏名不詳)	<b>Jabal el-Hussein Camp</b> ジャバル・アル・フセイン・キャンプ・サービス委員 長他
バカア難民キャンプ Mr. Ismael Saleh	<b>Baq'a Camp</b> Area Officer
ジュラシュ難民キャンプ Mr. Mahmoud Abdullah Mr. Hassan Bahjat Al-Kiswany	<b>Jerash Camp</b> Area Officer Field Social Services Officer
ザルカ難民キャンプ (氏名不詳)	<b>Zarqa Camp</b> ザルカ・キャンプ・サービス委員長他
アル・スクネ難民キャンプ (氏名不詳)	<b>Al Sukhne Camp</b> パレスチナ難民局 (DPA) 事務官他
ヨルダン職業訓練センター ヘシャム・ラワシュデ	<b>Jordan Training Center</b> 職業訓練協力局長補佐
エイン・エルバシヤ訓練センター モードク・アル・マスリ	エイン・エルバシヤ職業訓練センター所長
大アンマン市 Dr. Hussein Zaki Said	<b>Municipality of Greater Amman</b> Under Secretary Assistant for Health & Environment Affairs
USAID Mr. Michael T. Harvey Mr. Claire Kaneshiro	<b>U.S. Agency for International Development</b> Deputy Director Regional Refugee Coordinator
EU Mr. Penelope Andre-Eklund	<b>European Union</b> Development & Regional Cooperation

(添付資料3) UNRWA 登録難民と UNRWA 公式パレスチナ難民キャンプの国別の状況  
(2005年3月31日現在<sup>33</sup>)

1. ヨルダン

地域	キャンプ名	UNRWA 登録難民数
アンマン南部	アンマン・ニュー・キャンプ	50,703
	タルビエ・キャンプ	871
<b>小計</b>		<b>51,574</b>
イルベッド	イルベッド・キャンプ	24,351
	ホスン緊急避難キャンプ	20,988
	スーフ緊急避難キャンプ	15,882
	ジェラシュ緊急避難キャンプ	15,488
<b>小計</b>		<b>76,709</b>
アンマン北部	ジャバル・アル・フセイン・キャンプ	29,998
	バカア緊急避難キャンプ	68,386
<b>小計</b>		<b>98,384</b>
ザルカ	ザルカ・キャンプ	18,004
	マルカ緊急避難キャンプ	38,425
<b>小計</b>		<b>56,429</b>
その他		87
<b>合計</b>		<b>283,183</b>

2. パレスチナ

(1) ガザ

地域	キャンプ名	UNRWA 登録難民数
ジャバリヤ	ジャバリヤ・キャンプ	106,691
リマル	ガザ・ビーチ・キャンプ	78,768
ヌセイラット	ヌセイラット・キャンプ	57,120
デイル・エル・バラ	デイル・エル・バラ・キャンプ	19,534
ブレイジュ	ブレイジュ・キャンプ	28,770
ハーン・ユニス	ハーン・ユニス・キャンプ	63,219
ラファ	ラファ・キャンプ	95,187
マガジ	マガジ・キャンプ	22,266
<b>合計</b>		<b>471,555</b>

<sup>33</sup>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) 西岸

地域	キャンプ名	UNRWA 登録難民数
ジェリコ	アクバット・ジャバル・キャンプ	5,510
	エイン・スルタン・キャンプ	1,723
<b>小計</b>		<b>7,233</b>
エルサレム	シュファット・キャンプ	10,069
	アマルト・キャンプ	8,805
	カランディア・キャンプ	10,024
	デイル・アマル・キャンプ	2,275
	ジャラゾン・キャンプ	10,390
<b>小計</b>		<b>41,563</b>
ヘブロン	ファツフル・キャンプ	7,630
	アロウブ・キャンプ	9,859
	デヘイシャ・キャンプ	12,045
	アイダ・キャンプ	4,534
	ベイト・ジブリン・キャンプ	2,025
<b>小計</b>		<b>36,093</b>
ナブルス	ファラ・キャンプ	7,244
	デイル・エル・バラ・キャンプ	6,508
	アスカル・キャンプ	14,629
	バラタ・キャンプ	21,903
	トゥルカルム・キャンプ	17,455
	ヌル・シャムス・キャンプ	8,659
	ジェニン・キャンプ	15,496
<b>小計</b>		<b>91,894</b>
ガザ難民		4,458
<b>合計</b>		<b>181,241</b>

## 3. シリア

地域	キャンプ名	UNRWA 登録難民数
ダマスカス	カーン・エシュ・シエ・キャンプ	16,108
	カーン・ダノウン・キャンプ	8,500
	スベインネ緊急避難キャンプ	17,261
	カバル・エシット緊急避難キャンプ	19,475
	ジャラマナ緊急避難キャンプ	3,721
<b>小計</b>		<b>65,065</b>
南部	デラ・キャンプ	4,952
	デラ緊急避難キャンプ	4,354
<b>小計</b>		<b>9,306</b>
ホムス-ハマ	ホムス・キャンプ	13,230
	ハマ・キャンプ	7,578
<b>小計</b>		<b>20,808</b>
北部	ネイラブ・キャンプ	17,703
<b>小計</b>		<b>17,703</b>
<b>合計</b>		<b>112,882</b>

4. レバノン

地域	キャンプ名	UNRWA 登録難民数
ベイルート	マル・エリアス・キャンプ	612
<b>小計</b>		<b>612</b>
山岳部	ブルジュ・バラジュネ・キャンプ	15,484
	ディクワネ・キャンプ	9,178
	ドウバイエ・キャンプ	4,002
	チャティラ・キャンプ	8,212
<b>小計</b>		<b>36,876</b>
サイダ	エイン・エル・ヒルウェ・キャンプ	45,004
	ナバティエ・キャンプ	7,104
	ミア・ミア・キャンプ	4,473
<b>小計</b>		<b>56,581</b>
タイア	バス・キャンプ	9,287
	ランディエ・キャンプ	25,745
	ブルジュ・シャマリ・キャンプ	18,625
<b>小計</b>		<b>53,657</b>
トリポリ	ナール・エル・バレド・キャンプ	30,439
	ベダッウィ・キャンプ	15,641
<b>小計</b>		<b>46,080</b>
ベッカー	ワベル・キャンプ	7,551
<b>小計</b>		<b>7,551</b>
その他		9,595
<b>合計</b>		<b>210,952</b>

以上

**(添付資料 4) 国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) 中期計画 (MTP)**  
**(2005-2009)**  
**(要約)**

1. **戦略的枠組み** : UNRWA は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目的とする。
  
2. **低下しつづける指標** : 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。  
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。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。
  
3. **中期計画の4つの目標**
  - (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。
    - 費用見積 : 777.2百万米ドル (中期計画全予算の約70%) (教育 : 385.4百万米ドル、保健 : 71.1百万米ドル、難民キャンプ開発 : 314.6百万米ドル、救済・社会事業 : 6.1百万米ドル)
  - (2) パレスチナ難民の中でも特に恵まれぬ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。
    - 費用見積 : 228.7百万米ドル (中期計画全予算の約21%) (教育 : 8.0百万米ドル、保健 : 85.5百万米ドル、難民キャンプ開発 : 103.2百万米ドル、救済・社会事業 : 32.0百万米ドル)
  - (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。
    - 費用見積 : 89.9百万米ドル (中期計画全予算の約8%) (教育 : 44.1百万米ドル、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 : 45.8百万米ドル)
  - (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。

- 費用見積：11.9百万米ドル（中期計画全予算の約1%）（教育：3.5百万米ドル、保健：2.1百万米ドル、救済・社会事業：4.1百万米ドル、その他2.2百万米ドル）

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）とおおむね一致する。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、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。

#### 4. UNRWA の運営における優先事項

- （1） データを収集、分析、そして活用する能力を向上させ、UNRWA の予算プロセスにも役立てること。
- （2） UNRWA が実施するプログラムにおいて各セクター間の連携を強化すること。
- （3） 他の国連機関との連携を強化すること。
- （4） 主要ドナーとの連携を緊密にし、より効率的な運営を目指すこと。

#### 5. 中期計画が前提とするシナリオ

- （1） 中東和平プロセスに具体的な進展がほとんど見られず現状が続く場合（シナリオ1）：この場合、中期計画に挙げられている目標は限られた範囲でしか達成されないと考えられる。
- （2） 国際協調を図らずイスラエルが一方的に分離を決定する一方、緊張が続くといった短期的な進展が見られる場合（シナリオ2）：この場合、ドナーからの協力も増え中期計画の目標が達成されるものもあるが、短期的な効果にとどまると考えられる。よりパレスチナ難民が自立発展的で長期的な開発目標を実現するためにはいまだ障害が残ると考えられる。
- （3） 全ての面で進展が見られ、ロードマップが実現される場合（シナリオ3）：この場合、中期計画はその目標を全て達成し、パレスチナ難民が自助と人間開発を十分に達成する。
- （4） 以上の3つのシナリオを描くに際しては、いくつかの前提を想定している。特に重要なのは、以上3つのシナリオはいずれも、各ドナーからの支援が十分に得られることを前提としている点である。

#### 6. 教育プログラム

- （1） 課題
  - 一クラスあたりの生徒数及び教員一人当たりの生徒数が多すぎ、UNESCO が定める基準を満たしていない。また、UNRWA の学校の77%が2シフト制である。さらに施設・機材が不十分である。
  - 教員やサポートスタッフの勤務環境が受け入れ国の水準よりも低い。
  - 紛争の影響により、学校運営や授業を十分に行うことができない。

- 技術・職業訓練に対する需要に供給が追いついていない。
- パレスチナ自治政府は第10学年を導入したが、UNRWA はこれについていくことができないでいる。

## (2) 目的

- 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（中期計画の第一目標）。
  - 質の高い教育と学習機会へのアクセス（IT 学習と IT 機材）を向上・整備する。
  - 学習に必要なインフラ（学校、教室）の整備・改修を行う。
  - 奨学金を再び導入し、ガザと西岸における教育システムをパレスチナ自治政府の教育システムに則ったものにし、さらに早期教育を拡充する。
- 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（中期計画の第二目標）。
  - 特別なニーズを持った子供達に対するサポートを強化する。
- 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（中期計画の第三目標）。
  - 技術・職業訓練センター等のシステムや施設・機材を拡充・最適化する。
- 4) UNRWA 内のキャパシティを一層向上させる（中期計画の第四目標）。
  - 教育局内のキャパシティ（教育マネジメント情報システム等）を向上させる。

## 7. 保健プログラム

### (1) 課題

- 保健プログラムは恒常的に資金が不足しており、UNRWA の保健スタッフは過剰労働の状態にある。また、基準を満たした能力あるスタッフが少なく、施設の状態も悪い。
- 水、衛生、環境状態が、特にガザ、西岸そしてレバノンにおいて、悪い状態にある。
- パレスチナ難民は、伝染病、伝染病以外の病気、精神病や心理的な問題、そして栄養不良といった問題を抱えている。特に、子供や妊婦はビタミンAや鉄分が不足している。
- ガンや障害の早期発見・治療が十分に行えない。
- 全てのプログラムにおいてジェンダーの視点が主流となっていない。

### (2) 目的

- 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（中期計画の第一目標）。
  - 医師や医療スタッフの過剰労働をなくす。
  - 施設や機材の拡充を通じ、難民に対する基礎保健サービスのアクセスを向上させる。
  - 平等で持続可能な総合病院システムを導入する。
  - 心理カウンセリングやコミュニティ・メンタル・ケアを拡充・導入し、子供達の障害を早期に発見・治療するシステムを設立し、女性の間のガン検査を導入

する。

- 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（中期計画の第二目標）。
  - 非衛生によって生じる疾病を予防するため、難民キャンプの環境衛生状態を改善する。
- 3) UNRWA 内のキャパシティを一層向上させる（中期計画の第四目標）。
  - 保健局内のキャパシティ（特に IT を利用した保健サービスの運営やモニタリング）を向上させる。

## 8. 救済・社会サービス

### (1) 課題

- 度重なる紛争による被害、経済不況、高い人口増加率により、貧困、社会的弱者、社会心理学的問題が増加している。
- 資金不足が慢性化し、食糧・現金支援が不規則になっている。
- UNRWA の受益者である難民というステータスが、受入国において難民が経済・社会活動を行う際の妨げとなっている。
- 難民の生活状況に関する最新の生活かつ最新の情報が不足しており、またこれを収集・分析する能力が不十分である。

### (2) 目的

- 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（中期計画の第一目標）。
  - ソーシャル・ワーカーの増員、過剰労働の削減、そして IT の導入によりソーシャル・セーフティ・ネットを拡充する。
- 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（中期計画の第二目標）。
  - コミュニティセンターを更に設立し、コミュニティを中心とした社会サービスを、特に若年層であるまたは障害のある女性に対し拡充する。
  - マイクロクレジット・コミュニティ支援プログラムを通じて、優遇されたローンを提供する。
  - 特に困難な立場にある社会的弱者の財政的困難を緩和する。
- 3) UNRWA 内のキャパシティを一層向上させる（中期計画の第四目標）。
  - 救済・社会サービス局のキャパシティとプログラムの運営の強化・向上を図る。

## 9. マイクロエンタープライズ・マイクロファイナンス開発プログラム

### (1) 課題

- シリア、ヨルダン、パレスチナにおけるマイクロファイナンス市場は依然として未発達の



ままである。

- 女性、若年層そして障害者のマイクロファイナンスに対するニーズは特に大きく、また、ビジネス訓練の必要性も高い。
- 様々な規制や危機により、有効なマイクロファイナンス業務を展開することができないでいる。
- マイクロエンタープライズそしてマイクロファイナンス開発プログラムは一般予算から資金を受けておらず、今後5年間で更なる資金投入が必要となっている。

## (2) 目的

1) 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（中期計画の第三目標）。

- 13の現地事務所を新たに西岸、ヨルダンそしてシリアの都市部に設立し、マイクロファイナンスの市場を開拓する。
- マイクロクレジット供与を拡大する。
- ガザやシリアのグループ、特に貧困層や女性のグループに対するローン供与を拡大する。
- ガザにおいて消費者金融ローンの供与を拡大する。
- パレスチナ、ヨルダン、そしてシリアにおける小規模企業ローンの供与を拡大・導入する。
- 住宅ローンを新たに導入する。

## 10. 業務・技術サービス局

### (1) 課題

- シェルターやインフラ整備の優先順位が低いこともあって、これらに対する予算の確保が困難であり、ドナーの支援が必要となっている。

### (2) 目的

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（中期計画の第一目標）。

- 難民キャンプ開発政策を実施する。
- 住居の建替を実施し、インフラ整備といった難民キャンプ開発を実施する。
- 資金が不足していることもあり、以上の目的を達するために、段階的アプローチを実施する。

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（中期計画の第二目標）。

- シェルターの改修を実施する。
- 受益者はニーズ・ベースで選ぶこととする。
- 難民キャンプのインフラを改修・向上する。

以上

(添付資料5) 主要ドナーのパレスチナ支援・パレスチナ難民支援プロジェクト

1. カナダ国際開発庁 (CIDA) が実施する主なパレスチナ支援・パレスチナ難民支援プロジェクト

	プロジェクト名	期間	供与額
パレスチナ	補習のための遠距離教育プロジェクト	2003-2004	5,000,000
	難民キャンプの家族再会プロジェクト	2000-2002	2,600,000
	コミュニティ・コーナー・プロジェクト	2000-2004	1,700,000
	地域のイニシアティブ支援基金	実施中	1,000,000 (毎年)
	パレスチナ地方自治体運営プロジェクト	2002-2004	3,000,000 (フェーズ2)
	パレスチナ人女性向けの技術・職業訓練プロジェクト	2001-2006	4,000,000
	子供の福祉プロジェクト	2002-2005	5,000,000 (フェーズ2)
	国連開発計画緊急支援プログラムへの協力	2002-2003	5,000,000
	雇用創出社会開発プロジェクト	2001-2003	5,000,000
	西岸の地雷に関する意識向上プロジェクト	2002-2003	50,000
	UNRWA の緊急支援アピールに対する協力	2000-2003	5,250,000
	パレスチナ住宅ローン・住宅建設協力	1999-2004	3,000,000
	国際赤十字委員会への協力	2000-2003	3,350,000
	国連人道問題調整事務所への協力	2002-2003	400,000
	緊急水資源開発プロジェクト	2002-2003	100,000
	民主化教育強化プロジェクト	2000-2002	49,841
	青少年の暴力予防プログラム	2000-2002	174,192
	演劇プロジェクト	2002-2003	290,000
	労働組合教育プログラム	2003-2006	20,000
	レバノン	パレスチナ人女性に対する奨学金供与	2000-2006
学校課外活動に対する支援プロジェクト		2001-2003	139,164
地域のイニシアティブ支援基金		2002-2003	350,000

2. 英国国際開発庁 (DFID) のパレスチナ支援プロジェクトと支出の状況

項目	内容	割当予算	2003/4年度支出	2004/5年度支出見積もり
<b>和平への期待増進</b>				
UNRWA (一般基金)	難民への教育・医療・社会サービス	毎年度の政府決定による	19,500,000	8,500,000
交渉支援ユニット	最終地位交渉の準備に向けた政策・法律・コミュニケーション支援	9,200,000	1,618,914	1,500,000
警察支援	アドバイザー派遣、機材供与、長期計画の策定	3,000,000	350,000	1,000,000
帯水層の持続的な管理	西岸・ガザにおける帯水層の持続的な産出能力に対する理解向上	3,500,000	1,053,302	750,000
UNSCO 社会経済調査	UNSCO の社会経済調査ユニット支援	200,000	200,000	0
他の紛争削減・平和構築	未決定			
<b>より効果的で説明責任があり包括的なパレスチナの統治機構支援</b>				
公共管理・公務員制度改革	パレスチナ自治政府の再建と公共事業体の合理化支援	5,000,000	722,000	2,000,000
ヘブロンの水・衛生	地方自治体のサービスとガバナンス向上のためのコミュニティ開発	5,000,000	1,985,666	1,400,000
UNRWA への技術協力	ガザ現地事務所での教育・医療・登録システムに対する支援	3,750,000	1,113,000	1,360,000
液体比重測定プロジェクト	液体比重のモニタリング能力の向上	450,000	0	450,000
一次医療の管理・運営	一次医療従事者に対する大学院レベル訓練	2,204,777	670,872	200,000
小規模プロジェクト	法律の整合性確保など	3,510,000	437,000	200,000
経済政策プログラム3	経済・貿易政策策定支援	1,015,000	364,902	50,000
パレスチナ医療救済委員会組合	公的機関・民間における女性のための一次医療サービスの向上	1,201,904	296,285	未定
医療・保健行政の強化	保健省の能力・システムの向上	3,600,000	380,991	0
<b>人道・開発援助のより効果的な分配</b>				
緊急直接財政支援	パレスチナ自治政府の2004年度財政赤字補填	7,200,000	0	7,200,000
UNRWA ジェニン・キャンプ復旧	難民の住宅の再建・修復	987,000	533,049	460,000
小規模無償資金協カスキーム	小規模コミュニティ・プロジェクト	毎年度の政府決定による	400,000	400,000
小規模プロジェクト	NGO が実施するプロジェクトに対する支援	2,467,000	1,060,000	375,000
パレスチナ中央統計局	統計策定能力の向上	700,000	0	300,000
貧困層の参加を得た参加型計画	貧困層の支援を目的とした国家・地方・セクター・プラン	1,000,000		300,000
UNRWA 緊急事態アピール	西岸・ガザにおける社会福祉援助	毎年度の政府決定による	2,500,000	未定
パレスチナ自治政府の対 UNRWA 債務帳消し	パレスチナ自治政府の UNRWA に対する付加価値税債務の支払い支援	5,000,000	5,000,000	0
世銀による NGO のキャパシティ・ビルディング	パレスチナ NGO のサービス供給能力向上	4,500,000	2,000,000	0
<b>総計</b>			<b>40,185,981</b>	<b>26,445,000</b>

通貨単位はポンド (出典: 英国国際開発庁 (DFID) 国別支援計画パレスチナ)

# 特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」

## ■ 報告書目次 ■

### 要旨

- 第1章 パレスチナ難民評価の概要
- 第2章 パレスチナ難民問題をめぐる基本認識と現状
- 第3章 国連パレスチナ難民救済機関 (UNRWA)
- 第4章 日本以外のドナーによるパレスチナ難民支援
- 第5章 日本によるパレスチナ難民支援の概要
- 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
- 第7章 今後のパレスチナ難民支援



草の根・人間の安全保障無償で日本が支援したシリア国内のUNRWA コミュニティーセンター

独立行政法人国際協力機構（以下、「JICA」）は、1985 年以降 UNRWA（国連パレスチナ難民救済機関）を通じてパレスチナ難民のための技術協力（研修員の受入れ、専門家・シニア海外ボランティア・青年海外協力隊の派遣）を実施してきている。

将来的なイスラエル・パレスチナの二国家平和共存に向けて対パレスチナ支援に取り組む上で不可欠な要素であるパレスチナ情勢は新たな局面を迎えているが、パレスチナに対して、日本政府は 2005 年 5 月に 1 億ドルの対パレスチナ支援をコミットする等、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。対パレスチナ支援における JICA の役割拡大が期待される中、パレスチナ難民問題に JICA がどのように対処するかが今後の重要な課題となっている。

特定テーマ評価「パレスチナ難民支援評価」は、JICA のこれまでのパレスチナ難民に対する支援を評価し、協力の成果を把握した上で、パレスチナ難民の現状を分析することによって、JICA 協力のあり方を再検討し、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を目的として、2005 年 7 月～9 月にかけて実施された。

### 国連パレスチナ難民救済機関 (UNRWA) ・ パレスチナ難民問題をめぐる 基本認識と現状

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があり、第一次中東戦争（1948～49 年）の結果、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 は、これらのパレスチナ難民を支援するため、1949 年 12 月の国連総会決議 302 号 (IV) に基づき設立され、1950 年よりその活動を開始した。

UNRWA の公式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。UNRWA 難民数は、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・福祉支援などが大きな課題となっている。

今日のパレスチナ難民キャンプは、多くの場合、周辺コミュニティと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。しかしながら一般的に他国では、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、特に西岸・ガザ地区及びレバノンに居住するパレスチナ難民の生活環境は一層厳しくなっている。

### 日本によるパレスチナ難民支援の概要

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。日本政府は、パレスチナ問題が中東地域において最大の不安定要素であるとの認識から、UNRWA を通じたパレスチナ難民支援は、人道上的みならず、同地域の安定維持のためにも必要不可欠であると考えている。1953 年から 2005 年 3 月までの日本の拠出実績合計は、4 億 9,942 万米ドルとなっている。

日本政府は拠出金に加え、食糧援助や草の根・人間の安全保障無償資金協力、さらには JICA を通じた技術協力を UNRWA に対し実施している。1985～2004 年まで、JICA は 246 人の研修員を UNRWA から受け入れると共に、1986～2004 年まで、UNRWA に対して 14 名の専門家を派遣した。加えて 2003 年より 7 名のシ

ニア海外ボランティア、2000年より28名の青年海外協力隊員をシリア政府との二国間技術協力の枠組みを通じて、UNRWAに派遣している。(2006年3月現在)

## JICAのパレスチナ難民支援に対する評価

本評価では、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、UNRWAを通じた支援と二国間支援はどのように連携しているか)、②裨益性(パレスチナ難民や難民キャンプに対してどのような効果があったか)、③インパクト(パレスチナ難民に対する支援が受入国や社会に対してどのような波及効果を与えているか)の視点からこれまでのJICAのパレスチナ難民支援を評価した。

戦略性に関しては、わが国としては、これまで長期的・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が、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、今後は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。なお、UNRWAを通じた支援と二国間支援の連携としては、JICAのジェリコ地域開発技術協力プロジェクト(母子保健)において、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、難民と地域住民の両方が裨益するような取り組みが行われている。

次に裨益性であるが、技術協力、緊急無償、草の根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効果を与えていた。具体的には、シリアでは10年以上にわたる職業訓練の専門家の派遣を基礎として、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供与された日本の機材が蓄積・拡充されており、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。さらにシリアの小学校教育(音楽・体育)への青年海外協力隊員は、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、シラバスに看護師の訓練コースなどの新訓練課程が加わり、カリキュラムも改善された。さらに、JICAによる研修員の受入れを通じて、職業訓練指導員の技能・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た。

インパクトについては、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と考えられる。また拠出金に加えて、技術協力は「顔が見える援助」として効果的であることが現地調査で確認された。特に、シリアにおいては現在多くのシニア海外ボランティアや青年海外協力隊員が派遣されており、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。

## 今後のパレスチナ難民支援(提言)

パレスチナ難民の法的地位や社会経済状況に加えて、パレスチナ難民に対するUNRWAを通じた援助や二国間援助についても、受入国それぞれで考え方が異なっていることから、パレスチナ難民に対する戦略的支援のあり方としては、受入国であるシリア、レバノン、ヨルダン、パレスチナへの支援に国別アプローチを採用することが重要である。具体的には、1)パレスチナ(西岸、ガザ)に対しては、将来的に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。2)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べきである。3)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。4)ヨルダンに対しては、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。

またパレスチナ難民支援を計画・実施する際には、人間の生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、人々の豊かな可能性を実現するために、人間中心の視点を重視する「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位置づけることが重要である。

本評価の結果もふまえて、JICAは引き続きパレスチナ難民のニーズの把握に努めると共に、支援を拡充する方策について検討を進めている。

本件に関するお問い合わせ先:

JICA 中東・欧州部 中東第一チーム

FAX:03-5352-8637、E-mail:jica5R@jica.go.jp

\* 報告書は以下からダウンロード可能です。

<http://www.jica.go.jp/evaluation/index.html>