

# 東アラブ地域パレスチナ難民の現状と課題

北澤 義之

## Current Status and Issues of Palestinian Refugees in Eastern Arab Countries

Yoshiyuki KITAZAWA

### 1. 問題の所在

中東をめぐる安全保障問題を考えるうえで近年ではイラク情勢やアラブ諸国の政治変動に注目が集まるが、パレスチナ問題は、国際政治、域内政治、二国間関係、内政のレベルでいまだに重要性を持っている。中でも、パレスチナ難民問題は、中東和平交渉の中で常に解決すべき問題として扱われている。パレスチナ難民に関しては、国連総会決議 194 号の中で確認されたように、その帰還権の承認が前提となっている。それだけにパレスチナ難民の問題は、特にパレスチナ局面から検討する場合、パレスチナ人の帰還、独立国家の樹立という理念的目標、「大義」と連動して扱われることが多い。他方、旧英国委任統治領パレスチナの一部に独立国家を樹立したイスラエルは、パレスチナ人の帰還権を認めず、さらに独立の根拠となる国連総会決議 181 号に規定された領域を超えて占領地を拡大し、国内法規を改正し、パレスチナ人の土地を領土化するための既成事実を重ねている。このようないわば大状況における対立が変わらないまま、4 度の中東戦争が展開された。

他方、現実にはパレスチナ難民はその最大の受入国であるヨルダンやレバノンやシリアにおいて、また第三次中東戦争以降はイスラエル占領下におかれた旧委任統治領パレスチナの残存部分である西岸やガザ地区において、差別的な状況に置かれてきた<sup>1)</sup>。また、時間の経過とともに、パレスチナ難民およびそのコミュニティは単に保護されるべき人々をめぐる一時的現象としてではなく、社会的影響力を持ち、時として政治の争点となるような政治的実体としての意味を持ち始めた。特に 1960 年代の西岸・ガザ、1970 年前後のヨルダン、1975 年～80 年代のレバノンなどが典型的な事例である。この時期には、まさにアクターとしての難民が注目された。

しかし、1990 年代に米国を中心とする国際的介入の強化により、「中東和平プロセス」が推進され、パレスチナの一部において、独立を視野に入れた暫定自治が開始されると、自治地域内の難民はパレスチナ暫定自治政府 (PA) の管轄下に入り、PA と UNRWA が難民の管理を担当することになった。

この自治の開始が、パレスチナ難民問題とパレスチナの政治主体の距離を生み出し、いわばパレスチナ難民問題の周辺化（自治地域以外のパレスチナ難民問題の切り捨て）をもたらすことになった。例えば、パレスチナ人全体を代表するPLOとイスラエルの直接交渉のきっかけとなったオスロ合意をめぐる話し合いの中で、PLO主流派のファタハ幹部は1993年9月に調印された原則宣言において、パレスチナ側は1948年の国連総会決議194号（パレスチナ難民の帰還権を認めたもの）をイスラエル政府との最終和平交渉の基礎に含めないことに合意している。PLOの影響力低下と、自治推進への重点のシフトにより、アラブ諸国内のパレスチナ難民は政治的には孤立するようになった。

パレスチナ問題、特に難民問題の研究に関して、パレスチナ人の研究者は主にパレスチナ全体の解放・独立という大前提に立った研究を志向する傾向が強く、そのため難民の被害状況（Sayigh, R. 1994）、難民の悲劇・不正の告発（Al-Hout, B. N. 2004）、悲劇のルーツの検証（Pappe, I. 2006）や追放後の難民の悲劇（Abu-Lughod, Lila, and Sa'di, A. H. 2007）などが研究の中心であった。これとは対照的に、ごく最近の難民研究は、これまでの研究テーマを離れ、難民キャンプを宗教的過激主義や好戦性を生み出す場所と描き出しているものもあるが（Rougier, B. 2007）、難民研究の中心は、法的問題（Takkenberg, L. 1998）や強制退去問題（Grabska, k. and Mehta, L. (eds) 2008）や帰還問題（Brynen, R. and El-Rifai, R. 2007）特に、パレスチナへの帰還権問題（Aruri, N. H. (ed.) 2001）に集中している。また、レバノンのキャンプ在住難民を扱った国別研究（Peteet, J. 2005）や西岸・ガザの難民研究（Lybarger, L. D. 2007）、そして全体的なディアスポラ（離散）コミュニティの研究（Schultz, H. L. and Hammer, J. 2003）などがある。またホスト国の難民認識に関する研究（Haddad, S. 2003）やUNRWAがパレスチナ難民のアイデンティティ形成に果たした役割の研究（Bouker, R. 2003）などがある。中でも、難民研究の現時点での到達点を示している新世代の研究者による研究が注目に値する（Knudsen, Are and Hanafi, 2011）<sup>2)</sup>。

本稿は、近年の難民キャンプを巡る社会学的研究の成果に依拠しつつ、また現地視察の成果を交え、いわば大きな安全保障や大義にかかわる「パレスチナ問題」の一部として扱われがちであった難民問題の実態を明らかにすることを目的とする。その際、難民を受け入れている主要なアラブ独立国家であるヨルダン、レバノン、シリアにおける難民キャンプのアクターの役割の変化、そして、それが域内政治に及ぼす影響について考察し、UNRWAを中心とする今後の難民問題への国際社会の対応の課題にも言及したい。

## 2. パレスチナ難民問題とホスト国

### (1) 概要

パレスチナ人<sup>3)</sup>という主体は、法的地位からみれば、国民、難民、無国籍者のいずれかに属する。

国民に属するのは（域内においては）ヨルダン、イスラエル在住の難民出身者であり、当地の難民を含む西岸・ガザの住民は国際法的には無国籍状態であるが、パレスチナ自治政府の管轄下において疑似国民的な立場にある。レバノンとシリア在住のパレスチナ人は難民としての暫定的なアイデンティティを保持している。さらに無国籍状態の難民集団がヨルダン在住のガザ出身難民である<sup>4)</sup>。

パレスチナ難民の環境は歴史的にいくつかの大きな転換点を経ている。1948年の第一次中東戦争時に周辺地域に最初のパレスチナ難民が大量に流出した<sup>5)</sup>。ただし、西岸はヨルダンの占領下におかれ、また1950年にヨルダンが同地の統合を宣言したため難民を含む西岸の住民はヨルダン国籍を与えられ、ガザの住民および難民はエジプトの管理下に置かれた<sup>6)</sup>。その後、1967年の第三次中東戦争で西岸・ガザがイスラエル占領下に入ると、パレスチナ難民の多くがヨルダンに流入した<sup>7)</sup>。そして、「中東和平プロセス」が進み、1994年から西岸・ガザの一部でパレスチナ暫定自治が開始されると同地のパレスチナ人はパレスチナ暫定自治政府の管轄下に入った。

## (2) ホスト国との関係

ここでは、主要なパレスチナ難民の受け入れ国3カ国に絞って、パレスチナ難民とホスト国の政府や社会との関係、について整理する。

【ヨルダン】1948年、ヨルダンには約10万の難民が流入したため、当初5つの難民キャンプが建設された。1967年には主に西岸から難民が流入し、それに対応するためさらに8つの難民キャンプが建設された。この13の難民キャンプのうちUNRWAは10のキャンプを正式に管理することになり、残りの3つはヨルダン政府が直接管理することとなった。政府の「パレスチナ難民問題局」DPAはUNRWAと協力してキャンプにインフラなど必要なサービスを提供することになった。ヨルダン人口の60%を占めるようになったパレスチナ難民には、1954年の国籍法で「1948年5月14日までパレスチナに居住していたユダヤ人を除く住民で、1949年12月20日から1954年2月16日までヨルダン王国に居住していた者はすべてヨルダン市民である」して、国籍が認められ、通常のヨルダン旅券が与えられた。1995年10月現在、ほとんどのパレスチナ難民は、5年間有効な旅券を発行されるようになったが、政府はこれらは旅行目的であり、国籍を示すものではないと強調した。また、パレスチナ人は投票権を認められ、就職し、制限なく役所や政府で働くことも認められた。ヨルダンの難民キャンプ居住率は17.2%とUNRWAのパレスチナ難民キャンプ中最も低くなっていることや（表（1）参照）、労働での差別がほとんど確認されない（表（2）参照）ことから、ヨルダンにおけるパレスチナ難民の同化がすすんでいることが分かる。ただ、1970年にPLOとヨルダン政府との間で武力衝突があって以来（「黒い九月事件」で知られる）、政府は難民キャンプの政治活動を厳しく監視する体制をとり、それ以降パレスチナ難民キャンプでの政治活動は行われなくなり、また社会ではパレスチナ難民を政治的不安定要因とみなす風潮が広がり、大学の奨学金の扱いや、軍・治安関係での職におい

表 (1) : UNRWA 登録パレスチナ難民数 (2010)

ALL REFERENCES ARE TO AGENCY INSTALLATIONS	JORDAN	LEBANON	SYRIA	WEST BANK	GAZA STRIP	TOTAL/AVE
GENERAL						
REGISTERED REFUGEES (RR)	2,004,795	427,057	477,700	788,108	1,122,569	4,820,229
INCREASE IN RRs OVER PREVIOUS YEAR (%)	1.9	1.2	2.2	2.2	2.9	2.1
RR AS % OF TOTAL RRs	41.6	8.9	9.9	16.4	23.3	100
EXISTING CAMPS	10	12	9	19	8	58
RR IN CAMPS (RRCS)	346,830	226,767	129,457	200,179	514,137	1,417,370
RRCS AS % OF RRs	17.3	53.1	27.1	25.4	45.8	29.4
EDUCATION — 2010/2011 ACADEMIC YEAR						
SCHOOLS (ELEM, PREP+6 SECONDARY IN LEBANON)	173	75	118	97	228	691
EDUCATIONAL STAFF	5,603	2,190	2,698	3,098	8,512	22,178
PUPIL ENROLMENT	122,221	32,892	66,014	55,679	206,114	482,920
FEMALE PUPILS (%)	49.2	53.3	48.9	57.5	47.9	49.8
COST PER ELEMENTARY PUPIL (US\$)	572.9	1,035.9	372.8	711.3	675.0	673.6
COST PER PREPARATORY PUPIL (US\$)	556.2	1,500.3	523.8	853.9	936.0	874.0
VOCATIONAL & TECHNICAL TRAINING CENTRES (VTTC)	2	2	1	3	2	10
VTTC TRAINING PLACES	1,335	1,216	1,176	1,444	1,602	6,773
EDUCATIONAL SCIENCES FACILITIES (4 years course) <sup>(1)</sup>	1			2		3
PRE-SERVICE PLACES	850	100		600		1,550
NUMBER OF IN-SERVICE TEACHERS IN TRAINING	286	128	164	95	266	939
HEALTH						
PRIMARY HEALTH CARE FACILITIES (PHCF)	24	29	23	41	20	137
HEALTH STAFF	1,042	513	498	1,304	1,274	4,644
PHCFs WITH DENTAL SERVICES (incl. 8 mobile units)	32	22	19	23	22	118
PHCFs OFFERING MCH <sup>(2)</sup> AND FAMILY PLANNING	24	29	23	39	20	135
PHCFs OFFERING DIABETES/HYPERTENSION CARE	24	29	23	41	17	134
PHCFs OFFERING LABORATORY SERVICES	24	17	21	41	17	120
ANNUAL PATIENT VISITS (1 JAN, TO 30 JUNE 2010) <sup>(3)</sup>	1,231,178	533,496	515,291	888,868	2,142,400	5,311,233
CS <sup>(4)</sup> CONNECTED TO WATER NETWORKS (%)	99.4	100.0	100.0	100.0	100.0	99.8
CS CONNECTED TO SEWERAGE NETWORKS (%)	93.0	91.7	96.1	62.5	91.6	87.0
RELIEF & SOCIAL SERVICES						
SPECIAL HARDSHIP CASES (SHCs)	54,176	54,514	36,691	30,086	103,140	278,607
SHCs AS % OF RR	2.7	12.4	7.6	3.8	9.0	5.7
WOMEN'S PROGRAMME CENTRES	14	9	15	16	10	64
COMMUNITY REHABILITATION CENTRES	10	1	6	15	6	38
RELIEF AND SOCIAL SERVICES STAFF <sup>(5)</sup>	108	114	91	163	202	678
MICROCREDIT COMMUNITY SUPPORT PROGRAMME	13	2	5	8	0	28
MICROFINANCE 8 MICROENTERPRISE (Gaza & West B)						
NUMBER OF LOANS AWARDED	25,186		35,279	56,791	93,012	210,268
VALUE OF LOANS AWARDED (US\$) (cumulative)	34,692,096		24,610,099	79,638,521	99,975,635	238,853,351
PROJECTS						
NO. OF PROJECTS FUNDED 2010	7	7	16	13	14	66
PLEDGES & CONTRIBUTIONS (MILLIONS OF US\$)	0.8	2.3	13.5	4.7	21.0	44.4

(1) 2-year pre-service teacher training at Sibling Training Centre, Lebanon

(2) MCH=Mother-and-child health

(3) Patient visits include medical and dental consultations

(4) CS=Camp shelters

(5) In addition, 77 educational staff, 13 health staff and 16 relief and social services staff are based at HQ Amman, and 12 and 14 microfinance projects are based at HQ Amman and HQ Gaza, respectively.

UNRWA in figures 30 June 2010

表(2): 貧困率・キャンプの形態・労働差別の関係

国/地域	労働市場における差別の有無	キャンプのタイプ	近隣地区の貧困状況との比較
Egypt	有	キャンプ存在せず	⇒ 同様
Syria	無	開放的空間	⇒ 同様
Jordan	無	開放的空間	⇒ 同様
Gaza Strip	無	半閉鎖的空間	⇒ やや高い
West Bank	無	閉鎖的空間	⇒ 高い
Lebanon	有	閉鎖的空間	⇒ 高い

Sari Hanafi, "Palestinian Refugee Camps in Lebanon Laboratory of Indocile Identity Formation"

ては目に見えない制限を受けるようになったとされる (PASSIA, 2004)。ヨルダンの一般国民の中にも、これ以降パレスチナ人への警戒心が広がったが、時間の経過とともに緊張の度合いは薄れている。ただ、パレスチナ問題自体は解決していないため、周辺での事態の進展 (インティファダやイスラエルの強硬策など) が難民キャンプを中心とするパレスチナ人を刺激する可能性に関して、ヨルダン治安当局は警戒を続けている。

【レバノン】レバノンのパレスチナ難民は主にパレスチナ北部のガリラヤ地方や海岸部出身者が多い。レバノンのパレスチナ難民は国籍がなく、最も厳しい生活環境に置かれているとみられる。彼らの大部分はレバノン国内の12の難民キャンプに暮らしており、また数千人が「非公式」キャンプに暮らしている。難民に対しては、1975年の内戦以来、一般のレバノン人からは敵対的な態度が向けられ、一時的な居住の制限つきで居住しているにもかかわらず、彼らにはいかなる社会的権利も認められず、多くの点で彼らに対する扱いは国際人権法に違反している。レバノン政府は、難民キャンプ内の建設を制限し、軍の許可を得なければ、住居や衛生設備の補修や改善のための建設工事や物資の搬入も制限され、それが認められないことも多い。居住環境は劣悪で、彼らのレバノンの旅行許可証は世界の他の国では認められないことが多い。

また彼らはレバノン政府の労働許可証の発行を受けなければならず、また公共部門では労働を認められず、さらに70の職種での労働を認められていない。貧困と失業率が極度に高く、職を求める者は就労許可証も居住許可証も必要としないシリアからの出稼ぎ労働者と競争しなければならない。また1994年に一部の難民に認められた国籍を、1982年まで遡及的に無効にしようという動きがある。さらに、難民は特別の許可がなければ、財産を所有したり相続したりすることが認められず、また事業を起こしたり投資したりすることも認められない。2002年に、レバノン議会は国民財産法の改正法案を通過させ、「レバノンによる国家承認を認める市民権を持っていない非レバノン人は、相続し、あるいは財産を獲得することを」禁じられた。その結果、難民はキャンプ内での家の所有権を自分の

子供に与えることができず、財産はレバノン政府に渡されることになる。2003年にレバノン国会議長ナビーフ・ベリ（Nabih Berri）が難民の財産所有禁止を無効にする法案を取り下げてから、この法案が改正される可能性が失われた。これまでのところ、レバノン政府は、難民に関する多国間協議に参加することを拒否しているため、レバノンがパレスチナ人の領土内への定住や、あるいは帰化を認めることに反対であることは極めて明白である。その理由の一つとしては、同国のムスリムとキリスト教徒の微妙なバランスが変わることを恐れていることである。

このようなこともあり、勢いレバノンの難民キャンプ居住率は53.2%と全難民キャンプ中最も高く（表（1）参照）、労働環境も劣悪であることが理解できる（表（2）参照）。

【シリア】1948年にシリアに流入したパレスチナ難民の大部分は、サファドやハイファやガリラヤなどのパレスチナ北部地方出身であり、その後1967年にはゴラン高原からの難民が流入した。シリアのパレスチナ難民の難民キャンプ居住率は27.1%（表（1）参照）であり、国内に10あるUNRWAの運営するキャンプ外に居住する者が多数を占めている。シリアのパレスチナ難民の法的地位は1957年のシリア・アラブ共和国法260号により規定されており、パレスチナ難民はシリア国民と同じ義務と責任を負っている。ただ投票権とシリア旅券を持つことは認められないが、これはパレスチナ人としてのアイデンティティまたは民族性を維持するためであるとされている。旅券の代わりに、パレスチナ難民は旅行許可証を所持しているが、これは多くの政府から認められず、そのため移動の自由が妨げられている。しかしパレスチナ人は統合されており、何らかの財産を持つことを認められている。それは、シリア国民と同じようにビジネスをしたり、（農地は認められないが）個人で住宅を所有したり、政府のサービスだけでなく教育を受けることができる。また、男性は軍務につくこともある（シリア軍司令下におかれるパレスチナ解放軍PLA）。労働許可は必要なく、政府で働くこともできる。このため経済的に安定しており、多くの難民がキャンプを出て外に住居を構えることができる。シリアは、レバノンと同じく中東和平の多国間協議に参加することを拒否している。ただシリアの場合は難民が同化した場合の人口バランスの問題ではなく、和平協議の前提にすべきであると主張しているゴラン高原の占領地返還問題について当事者であるイスラエルがその返還を和平交渉の条件にすることを拒否しているからである。

### （3）難民政策の政治・社会的条件

ヨルダンには難民の同化政策を基本としている。1970年代までは、パレスチナの解放を掲げるアラブ・ナショナリズムに対し、パレスチナの一部である西岸の領土化政策を進めるヨルダンは、ヨルダン川の西岸と東岸に住むパレスチナ難民を「国民」として同化させることでイスラエルによる攻撃から保護するとのレトリックで自らの正当性の維持を図った。しかし、国内的に影響力を拡大するPLOとの関係が悪化し、1970年にPLOとの間で難民キャンプを巻き込んだ内戦（黒い九月事件）が起き

ると、政府はPLOの影響力を排除したうえで、徹底的にパレスチナ人の脱政治化を求め難民キャンプへの監視も強化するようになった。西岸は1967年以降、公式には敵であるイスラエルの占領下に入ったが、PLOの影響力排除に関しては水面下でイスラエルと連携した。しかし、人口も少ない新生国家であるヨルダンの発展にとって人口の6割を占めるパレスチナ人の役割は大きく、パレスチナ人としての政治活動は強く監視しつつも、社会的には同化を進める政策を採用し、その結果多くのパレスチナ人は難民キャンプを出て生活している。難民キャンプには補助を必要とする貧困層が多く、政治活動は厳しく監視されるものの、国政選挙への投票権などは認められておりヨルダン国民としての権利は保障されている<sup>8)</sup>。

レバノンにはキャンプに関しては社会的隔離政策をとっている。レバノンはアラブ・ナショナリズムに対して当初から国家主権の維持を主張していた。そこには、レバノンを特徴づけるキリスト教徒諸派とイスラーム教徒諸派の微妙なバランスによってなりたっている宗派主義のバランスが崩れることへの極端な警戒が背景にあった。第一次中東戦争によってパレスチナ難民が流入すると、それが社会に定着することは宗派バランスを壊すことになるという恐れから、徹底して社会的隔離政策をとり、キャンプの監視を強化した。しかし、1970年以降ヨルダンを追放されたPLOがレバノンに拠点を置くようになると、キャンプ内はほぼPLOの影響下に進められた。1975年以降の内戦時にはPLOもレバノン内における一種の政治勢力となった。アラブ国家であるレバノンにとってイスラエルは敵国であったが、特にPLOを敵視するキリスト教右派勢力は対抗上むしろイスラエルと提携しようとした。内戦後は、レバノン政府は難民キャンプの隔離政策を徹底するようになった。また内戦時の経験からレバノン国民一般のパレスチナ難民に対する警戒心は強い。概してパレスチナ難民の「定住」(Tawteen)に関して、特に問題発生当初はパレスチナ人のアイデンティティ維持や帰還の達成という大義のために、アラブ諸国やパレスチナ人指導者は、これを避けようとする傾向があった。他方レバノンは国内的事情からパレスチナ人の「定住」を恐れ、難民の居住を可能な限り難民キャンプにとどめようとした。こうして、「定住」への反対に関しては、パレスチナ解放を掲げるアラブ・ナショナリストも国内の宗派バランスを保持しようとするレバノンの保守派はいわば共犯関係にある<sup>9)</sup>。

シリアはパレスチナ人に国籍は認めないが社会的同化政策をとっている。そのため、キャンプ外居住者の割合も多い。シリアのバアス党政権はそれ以前の政権も含めてアラブ・ナショナリズムを積極的に推進しており、パレスチナ解放を求めるPLOと対立点は少ないが、レバノンなどを巡る主導権の対立などの政治的な理由で、主流派のファタハとは関係が悪く、むしろ左派のパレスチナ勢力との連携が強い。イスラエルとの関係は悪く、特にイスラエルにゴラン高原を占領されているため、中東和平プロセスの中でイスラエルとの直接交渉を拒否してきた。政府は政治的権利を除いて、パレスチナ人に市民と同等の権利を認めている。また政治的権利を認めない理由として、シリアに同化することでパレスチナ人のアイデンティティが失われ、民族的目標達成の障害になるという説明をしてい

る。また、難民キャンプは、市街地と一体化し、孤立していない。

上記の主要ホスト国は、難民条約・難民議定書いずれにも加盟していない。これらの国の難民受け入れ政策を左右するのは、アラブ諸国の政治的傾向（アラブ・ナショナリズムの影響力による圧力・正当化）、PLOの国内的影響力（キャンプをめぐる主導権争い・国内秩序の維持）、国内事情（労働力事情、宗派バランス、国家の正当性）などであった。

### 3. パレスチナ難民キャンプのガヴァナンスとアクター

難民や難民キャンプや当該地域における政治的役割を検討する際、まず難民キャンプのガヴァナンスを検討することが必要になる。難民は援助を受ける存在であり、その時点で非政治的な存在として扱われるようになる<sup>10)</sup>。UNRWAなどの国際機関はホスト国政府と協力して、人道的な立場から機能的に援助活動を推進することを求められる存在と位置づけられる。しかし、特に長期化する難民問題の現実には、いわば物言わない受益者としての難民や無色透明の人道的国際機関という存在を許さず、これらはホスト国内の社会で政治的意味や役割を負うようになる。ここで、ハナフィは、フーコー(M. Foucault)の提唱する「統治性」(governmentality)という概念を引用する。この概念は「様々な状況の下で、いかにわれわれが、他者や自分自身を統治することを考えるか」というものであるが(Dean, 1999)、この概念を意識することによって、難民社会や国際機関のアクターとしての側面が浮かび上がってくる。

#### (1) UNRWA

難民組織の活動は政治問題を除外し、その地位を「人道的そして社会的」問題に限定してきた。難民はしばしばその政治的存在やアイデンティティを奪われ、命に係わる避難場所や食糧を必要としている個人と限定され、難民問題全体は一方で警察や軍に、他方でUNRWAのような非政治的な事業機関に託されるのである。しかしながら、UNRWAはキャンプをめぐる幾層もの権力を無視して行動することが前提になるが、キャンプ居住者の状況はより複雑でより多くの配慮が求められる(Hanafi, 2010)。UNRWAは1949年12月の国連総会決議302号によって創設された(活動は1950年5月から)。その任務は、ホスト国への難民の統合を促進しながら、難民の基本的要求を満たすことであった。しかし、その任務からは、法律上の難民の保護あるいは故郷への帰還は除外されていた(Khoury, 2010; Bocco, 2010)。

キャンプ内においてUNRWAは、住民の生活に必要なものの分配を担うことで、一種の権力を持つ存在とみなされたからであった<sup>11)</sup>。当初、UNRWAは支援活動を円滑にするためにキャンプの職員を任命する際には、キャンプのコミュニティの部族や(パレスチナ時代の)村の指導者など主に伝統的



な指導者と協議し、意見を調整していた。そのため UNRWA は初期には難民生活の多くの局面（たとえば、近隣どうしや社会の紛争、周辺自治体やパレスチナの政治派閥との関係の調整）を仕切り、調整する役割を期待された。UNRWA は近年、新しいキャンプ・エリート（高学歴のエンジニア、教師、薬剤師、科学者）を採用することも多くなったが、それは期待される役割とその活動のギャップにより住民の不満につながることも多かった。また UNRWA に公的に求められる役割は、難民問題の根本原因を解決することではなく、保護活動と定住を進めることが主な任務であり、その点で帰還やパレスチナ問題解決を望む者からはその機能が目的を阻害する存在という位置づけを受けることもあった。

しかし、近年 UNRWA 自体、伝統的な難民救済機関としての役割から踏み出すケースも見られるようになった。その一例として、たとえば、第一次インティファダ（1987-1994）の間にパレスチナ難民に「消極的防護」を行ったことがある<sup>12)</sup>。また自治が開始された時期に UNRWA は PNA の設立に実質的に貢献した（UNRWA）。さらに、2004 年のジュネーブ多国関係国会議以来、UNRWA はサービスの提供をアドヴォカシーとリンクさせ始め、最近では、「人間の安全保障」に基づくアプローチが表れ始めた<sup>13)</sup>。初等教育や職業・技術教育によって UNRWA はパレスチナ難民をエンパワーするための貴重な役割を果たしてきた。そして、時として雇用やマイクロ・クレジットやマイクロ・ファイナンス（1991 年以來）を提供し、最近ではパレスチナ人保護のための公的アドヴォカシーを行っている。またごく最近になってやっと UNRWA は一部のアラブ・ホスト国のパレスチナ難民政策を自由に批判するようになった。しかし、UNRWA の活動が一步踏み込んで帰還問題にかかわるような方向性を示すことに関しては、欧米の旧来のドナー国から「政治化」の危険性を指摘されるということも起きている。

## (2) 難民キャンプの主要アクター（表（3）-1, 2 参照）

シリアとヨルダンにおいては、国家が独自の機関を通して難民キャンプの管理を図っている。シリアは、「パレスチナ・アラブ難民総局」(GAPAR)、ヨルダンは「パレスチナ問題局」(DPA) が、それぞれキャンプ内部での都市生活や政治活動を組織する中心的役割を担うキャンプ局長を任命する。このような管理方法とは対照的に、パレスチナ自治領やレバノンにおいては、人民委員会、安全委員会、UNRWA キャンプ職員、名望家、政治団体、PLO 人民連合、諸団体（労働者、女性、技術者など）、NGO、パレスチナ学者連盟（ハマースに近い宗教指導者の連合組織）などからなる複雑な権力構造網が存在する。これらの諸勢力は、キャンプや地域や時代によって重要性が異なり、一部の政治勢力が支配的になることがあるが、これらは変化しやすい傾向がある。しかしながら、人民委員会（名称は国によって多少異なる）はレバノンやパレスチナにおける最も重要な地域統治組織である。「人民」委員会のメンバーは、投票で選ばれるのではなく、その時に有力な団体や派閥の勢力関係が直接反映される（Kortam, 2007; Hanafi, 2010）。

表 (3)-1：難民キャンプの主要アクター

	SYRIA	JORDAN	WEST BANK	GAZA STRIP	LEBANON
LEADING AUTHORITY	Local Committee (GAPAR)	Local Committee assigned by DPA	Popular Committee (DORA)	Semi-Legitimate Committee (Hamas)	Committee (s) (PLO and Coalition)
SECOND LEADING AUTHORITY	Committee of Development (GAPAR)	NGOs close to Islamic Work Front	Factions; mainly Fatah	Hamas	Factions; Fatah or Hamas
PHANTOM AUTHORITY	UNRWA (weak actor)	UNRWA (weak actor)	UNRWA	UNRWA	UNRWA
ISLAMIC GOVERNMENTALITIES	Hamas and conservative popular Syrian Islam	Islamic Action Front and conservative popular Jordanian Islam	Hamas and Tahrir party	Hamas	Hamas and conservative popular Lebanese Islam

表 (3)-2：難民キャンプの主要アクターの歴史の変遷

HISTORICAL AUTHORITIES	SYRIA	JORDAN	WEST BANK	GAZA STRIP	LEBANON
1950's and 60s	Local Committee (GAPAR)	DPA, PLO and UNRWA	Jordanian state, UNRWA and notables	UNRWA and Egyptian military officers	Lebanese Military Intelligence
1970's	Local Committee (GAPAR)	DPA, UNRWA and partially notables	Israeli Defense Forces, UNRWA and notables	UNRWA and Israeli Defense Forces	PLO
1980's	Local Committee (GAPAR)	DPA, UNRWA and partially notables	Israeli Defense Forces and UNRWA	Israeli Defense Forces and notables	Pro-Syrian coalition (factions and popular committees)
1990's	Local Committee (GAPAR)	DPA, UNRWA and partially notables	Israeli Defense Forces (before 1994), Popular Committees and notables	Israeli Defense Forces (before 1994), Popular Committees and notables	Factions and Popular Committees

Sari Hanafi, Governing Palestinian Refugee Camps in the Arab East

#### (a) ホスト国政府と人民委員会

【ヨルダン】ヨルダンにおいて、キャンプ住民はヨルダン国籍を与えられているので国政選挙、地方選挙いずれにも投票する<sup>14)</sup>。そこで、彼らはキャンプの存在する地方自治政府に代表される。しかしながら、パレスチナ問題局 DPA は特別に難民キャンプを担当する委員会を指名する。

例えば、アンマン市内のアル・フセイン・キャンプの場合も、他のキャンプと同様に、ヨルダン政

府の強い管理と監視の下に置かれている。これは歴史的な難民キャンプと政府機関との対立や緊張を反映している。このキャンプはアンマン市街地の中に位置することもあり、どこからが難民キャンプかの境界を見分けるのが難しいほどである。DPAの次に重要な地位に位置づけられる名望家はガヴァナンスで影響力を持つが、ヨルダン政府の方針に従うのが前提となっている（Hanafi, 2010）。

政府組織は、DPAの指導の下に、主にサービスと安全を保障する。これに対しUNRWA、国際組織、地方NGOは補助的なサービスを提供する。常にUNRWAのキャンプ職員のプレゼンスはあり、キャンプ内の学校、保健センターなどUNRWAに関するすべての管理・運営で重要な役割を果たしている。しかしながら、インフラ整備に関する直接的役割が縮小された結果、UNRWAの影響力は1970年代以来減退した。DPAに加えて、これらの組織がキャンプ内の生活環境改善のためのインフラ計画にかかわるようになったのはごく最近になってからである<sup>15)</sup>。

【レバノン】レバノンのパレスチナ難民キャンプには非常事態法が適用され、通常のレバノン法は停止され、キャンプは治安部隊（憲兵や軍諜報部—第二局）の統治下におかれていたが、1969年のカイロ協定に基づいて、キャンプに人民委員会の設立が決められた。そしてPLOの国内的影響力が拡大したことを背景に、1970年から1982年の間、レバノン警察は力のあるパレスチナ人民委員会との交渉なしではキャンプに入ることさえできなかった。PLOなどのパレスチナ政治組織は慣例的な法廷や紛争解決プロセスに基づき、習慣的な解決を適用した。かなり長い期間、キャンプはパレスチナ民族闘争での正当性を持った新しいエリートを生み出した。しかしこの状況は、イスラエル軍の軍事侵攻を機にパレスチナ政治勢力が追放された1982年に変化した（Petecet, 1987）。

1982年以降、PLO人民委員会と治安委員会は完全に解体することを強いられた。南部のキャンプでは解体されなかったが、代わりにより弱体で明らかに親シリアの委員会に置き換えられた。キャンプ住民の証言では、人民委員会の弱体化は財源の欠如、そして彼らが選挙で選ばれていないことだけでなく、レバノン当局から承認されていないことからくる正当性の欠如によるものだった（Petecet, 1987）。

バダウィー・キャンプとナハル・アル・バーリド・キャンプにおける最近の聞き取り調査によると、合法的な人民委員会が存在しないことが深刻な障害になっていることが明らかになった。ここでは、人民委員会は各政治派閥やPLOの政治的・経済的支援のみによって維持されていたが、1982年以降、これらの委員会はほとんど財源を失い、そのため自治活動の機能を果たせなくなった。調査によると、一方で委員会が非合法的な増築などに関する都市の条例などについての情報を提供できるような専門技術を持つ人材（エンジニアや公衆衛生の専門家など）が不足し、他方で女性と青年の代表がないということが明らかになった。さらに、時として、レバノンの軍諜報部や警察が委員会に治安を任せられそうな人物の配置を認めるものの、実際には委員会に予算や地域的な自治権をもつことを認めないため、機能していない。もちろん、機能不全に関してだけでなく、当局から人員が割り当

てられることに対する不満も住民にはある。ともかく、住民の意向をくみ上げる人民委員会が機能しないため、キャンプ修復などの日常的に必要な事業にも住民の意向が十分反映できない状態が続いている<sup>16)</sup>。

【シリア】シリアには、ホスト国政府と UNRWA と共同で運営される公式キャンプと政府の直接管轄する非公式キャンプが存在することは特筆に値する。シリアの公式キャンプの場合、「パレスチナ・アラブ難民総局」(GAPAR) が UNRWA や周辺の地方自治体と協調して活動している。公式キャンプの場合、GAPAR とキャンプ代表からなる「社会開発委員会」が連動してキャンプの運営にあたっている。ここでは、非公式キャンプでありながら、首都のダマスカスにあるシリア最大のパレスチナ難民キャンプであるヤルムーク・キャンプのガヴァナンスを例に取り上げる。

ヤルムーク・キャンプの中では、「バラディーヤ」(Baladiyyah) (地方自治体の意) とよばれる組織がガヴァナンスに関して主要なアクターである。これは他の地方自治体と似た仕組みであるが、二つの顕著な違いがある。一つは、キャンプに適用される都市条例の幾つかが周辺の市町村のものとは異なることであり、二つ目は、ヤルムークの「バラディーヤ」は選挙によらず、バアス党の厳しい管理下に置かれていることである。ヤルムークの「バラディーヤ」は「技術組織」(主に、エンジニア、公衆衛生に関する専門家) と「地方委員会」によって構成されている。「地方委員会」は GAPAR の監督下に置かれている。1989 年以降、委員会のメンバーはバアス党の「パレスチナ司令部」の承認を受け、地方行政省によって指名されている。「バラディーヤ」の主な財源は、地方行政省によっている。「地方委員会」のメンバーは、バアス党員か党友のキャンプ住民から指名され、大学の卒業者が多く、これらの新しいエリートは、名望家やムフタールなどの伝統的エリートと大きく異なっている。

一部の例外を除いて、キャンプは基本計画に基づいて作られ、下水、上水、電気、通信などのシリアのインフラとうまく連動している。地方自治体は多くのインフラ計画を実施してきたが、それには道路・歩道改修、街路灯、緑地整備などが含まれている。他のキャンプと違って、ヤルムーク・キャンプではシリア国家のプレゼンスが非常に明確であり、ポスターやアサドの肖像画や国旗などのシンボルだけでなく、キャンプ生活の多くの局面での国家の介入によってもそれがわかる。調査への回答はおおむね、「ヤルムーク・バラディーヤ」の機能に満足を表明している。しかし、当然のことながら地方委員会の構成や GAPAR の介入に関しては、その機能的役割はさておき、民主的な仕組みを求める声も上がっている (Fadhel, 2008)。しかし、他のシリア国民と「同じ程度の不自由さ」であることが、キャンプ住民に差別感を与えない面もある。彼らは指名による地方委員会よりも選挙による地方委員会の設立を支持している<sup>17)</sup>。

## (b) その他のアクター

### (i) 伝統的支配層

歴史的に、キャンプ内ではかつての名望家が組織の権威や、UNRWA の支援を得てきた。そして食

料や支給品の分配、キャンプの物理的組織、そしてキャンプの運営をめぐるガバナンスの権限を与えられていた (Tonge, 2009)。名望家が権力を行使するには3つの様態があった。パレスチナ領内やレバノンにおいては、名望家は紛争解決で非常に重要であり、UNRWA や他の組織からキャンプ統治の相談を受ける。シリアの場合は、名望家は伝統的なエリートではなく、新たな教育を受けた層である。ヨルダンでは、旧名望家が権力を握っているが、それは新名望家層が出現するのを妨げるわけではない。キャンプ内において名望家層の影響力を拡大するのか縮小するのか、UNRWA は極めて曖昧な役割を演じている (Hanafi, 2010)。

【ヨルダン】 キャンプの名望家、特にムフタール (Mukhtar) は、パレスチナからの離散以前ほど同じグループから選ばれる訳ではなくなった。ヨルダンのムフタール認識はパレスチナ領とシリアの中間に位置する。ヨルダンの制度は、古い名望家を再利用し、また若いムフタールに力を与えることを両方行っている。ムフタールは、いわば内務省の準政府職員になった。キャンプ住民は、この仕事に応募することができる。それに対し DPA がキャンプ住民の中で調査を行い、応募者がこれから代表しようとしている住民に受け入れられるかを確かめる。

以前、キャンプの名望家はキャンプ内に居住していたが、フセイン・キャンプにはキャンプ外に居住するムフタールがいる。キャンプ・サービス委員会の大部分は、またキャンプの中に住んでいない。調査への回答者はこのようなやり方は、コミュニティの参加を促進しないと懸念を表明した (Hanafi, 2010)。

【パレスチナ領・レバノン】 パレスチナ領の名望家は大変重要である。調停委員会はしばしばシャイフや地方ムフタールによって構成されている。彼らは社会秩序を維持し、個人的または一族による自警団の懲罰を防ぐように要請されている。そのため、これらの委員会は犯罪や傷害の場合は慣習法を使って調停する (Hilal, 2007)。UNRWA は歴史的に古い名望家政治に依拠しそれを再利用していた。特にパレスチナ領において、UNRWA は彼らにキャンプ運営や他の分野での指導的役割を負わせたのである。

パレスチナ領とレバノンにおいて、けんかや問題が起きると、キャンプ住民は警察に行く前に、地域の治安指導者に行くのと同じく、イマーム (Imam) (宗教指導者) や地元名望家やムフタールに相談していた。そのような紛争解決方法は過去に機能していたが、難民キャンプにはもはや、以前のように調和的な共同体主義的な構造が存在しない。1970年代が終わってから、正当性をパレスチナ民族闘争におく、新エリートが出現した。これは、オスロ・プロセスが開始されてから特にパレスチナ領において顕著となったが、その理由は、もはや単にパレスチナ解放闘争に参加しただけでは、政治的に支持を得るには十分ではなくなったからである (Hanafi, 2010)。

【シリア】 シリア政府は、教育や政治的忠誠に基づいて、新エリートを作ることに特に関心があった。その一方でシリア政府は、伝統的権威を持つムフタールのポストを利用しようとした。それはム

フタールは住民をよく知り、非常に官僚的な役割を担ったが、際立った権力はもたなかったからである。しかしながら、最近のキャンプでの聞き取り調査では、拡大家族構造の復活が報告されている。2009年5月、ある男が他の近隣出身の男と口論の末、殺害された。殺人事件は二つのコミュニティ間の衝突になり、それがシリア警察の介入と一カ月の同地域への多くの警察の展開をまねいた。それは、殺人者の近隣のサフリヤ地区の住民を起こりうる報復から守るためであった。そのような出来事はある警察官の証言ではヤルムーク・キャンプでは稀であった。突然、部族的紐帯がそのキャンプで復活した背景としては、貧困率が着実に上昇し、その結果不安定と危険な環境が血縁に新たな意味を持たせる原因になったものと考えられる。ムフタールや宗教指導者はこの緊張を和らげるために指導的役割を果たすようになってきている (Hanafi, 2010)。

## (ii) イスラーム組織

ハナフィは、「キャンプには新しい「統治性」がある。それは、公式の権威が欠如する中で生まれ、日々のキャンプの機能を保障する。このことは、レバノンやガザの場合明白である。しかしながら、ヨルダンやガザにおいて、相対的貧困やPLOの権力の消滅がこの新たな統治性を促している。これらにおいて、我々はいかに権力が特定の職務に変えられるか、新しい権威に再配分されるかを観察できる。それはNGOの指導者であったり、モスクのイマームであったり、近隣の年寄 (wujaha') であったり、もっと重要なことに個人であったりする」と、イスラーム勢力の影響力拡大の背景を説明している (Hanafi, 2010)。

この現象は当該地域での保守的イスラームの復活と並行してみられるはずである。ダマスカス、ガザ、アンマン、トリポリ、シドンそしてそれよりは控えめなレベルで西岸諸都市において、「イスラーム集団」(Al-Jama'a al-Islamiyya) や「ムスリム同胞団」(Ikhwan al-Musulimin) やいくつもの地元で結成されたサラフィー集団は、自治体の政府や時としてキャンプの治安指導者と社会支援の根拠をめぐって競ってきた。バダウィ・キャンプ出身の一人の青年はこの事情について、「トリポリに学校があり、キャンプから多くの学生が通っている。そのような学校には Sheikh Abdullah al-Shahhal や Al-Sahab Islamic Foundation による Al-Hidaya al-Islamiyya やムスリム同胞団の学校やイスラーム大学があるが、これは今ハマースの管理下にある」と証言している (Hanafi and Long, 2010)。

特にレバノンにおいて、1982年のPLO指導部の撤退以降、存在する人民委員会・治安委員会は親シリア的委員会に変えられた。この委員会は弱体で、キャンプ住民の大部分から正当性に異議を唱えられ、また実質的に財源がなかった。またレバノン当局からは、自らの効果的な治安計画を立案し、合法的な治安機能を果たすことを許されなかった。したがって、キャンプ住民は日々の行動に関する規定を考え、平和と秩序を維持するための、新たな、非公式の、代替的なガヴァナンス構造、自警団、自己調整に訴えることになった (Hanafi and Long, 2010)。

キャンプの保守的なイスラームの環境は、政治派閥による日常的な警察活動と相俟って、これまで

同じように貧困なレバノンの近隣地区ではみられる多くの犯罪を防ぐのに成功してきた。もっとも、同時にそれは一部の派閥自体が異なった種類の犯罪を犯すことを可能にしたのである。たとえば、ナハル・アル・バーリド・キャンプの住民が指摘するように、彼らの社会はファタハ・イスラームを数か月の間その中心部に受け入れた。なぜならそのグループは信心深く、犯罪を防止し、良いイスラーム的行動を行うように見えたからである。

多くのナハル・アル・バーリド事件の目撃者は、一部のイマームが（武装はしていないが）ファタハ・イスラームの金曜礼拝の間のキャンプでの宗教活動を容認した。しかしながら、2007年春の住民とファタハ・イスラームの武装集団との間の二度の衝突後、少なくとも2人のイマームが彼らは「敬虔で信心深い人々」だからとして、ファタハ・イスラームの代理として仲裁に入った。イスラーム運動は、ある程度、正規の権威がない中で、社会秩序を保つ能力のためにキャンプで歓迎された。パレスチナ人とレバノン人によって正当な主権があると承認されたパレスチナの権威が実際に存在しないので、パレスチナ人はキャンプ内での秩序を保つための代替の——しかしあまり効果的でない——方法を採用することを強いられた（Hanafi and Long, 2010）。

レバノンのキャンプ近郊におけるこれらの保守的で都市的なイスラーム主義の出現は、多くのパレスチナ人に強い印象を与えた。キャンプ住民を社会的に自分たちの中に受け入れることで、パレスチナ人を宗教上の仲間として受け入れることで、パレスチナ人を自分たちの宗教大学に受け入れることで、IrqaやAl-MajidやAl-Nassのようなサウジアラビアの宗教的保守派の衛星放送を地域に広めることで、これらのアクターは多くのパレスチナ人にその状況を議論する新しい準拠枠を提供してきた。その結果、より多くのパレスチナ人がPLOやその他の政治勢力よりもイスラーム的諸権力に相談したり、援助を求めたりし始めた（Hanafi, 2010）。

問題解決のために地方のあるいはより大きなパレスチナの権威筋に頼れず、キャンプ住民は高度に個人的な調停を探ることになる。キャンプ住民は受け入れ可能な行動規範を求めて、道徳や倫理という共通の観念——特にイスラーム的な倫理 *ikhlaq*——に依拠し始めた。その結果、シャイフやイマームや他の「道徳的に健全な」人物、例えば「顔役」(wujaha')が20年前にPLOのような世俗的な政治組織が持っていた権威を獲得するようになった。Deanが指摘するように「道徳や倫理の観念は一般的に自制的認識に依拠している。彼らは自分自身の行動の様々な局面を監視し調整することができる自律的な人間に関する何らかの概念を仮定している」(Dean, 1999)。

イスラーム運動の影響力の大きいキャンプのすべての年齢層に共通する認識は、モラルの墮落が問題だという認識である。特に、飲酒、喫煙、呪い、同性愛、児童虐待、薬物使用、ポルノ、売春、セクハラなどが問題視されている。そしてこれらの問題の解決のために主張されるのは、特定の政治的権威の合法化ではなく、イスラーム的価値の復興であった。また、イスラーム主義こそがこの地域のパレスチナ問題の唯一の解決であるとみず者が増えている。というのはレバノン政府がパレスチナ社

会と信頼に基づいた活動をするつもりがないので、政治的解決の道が閉ざされているからである。

キャンプでの社会学的調査によると、イスラーム主義は1990年代に影響力を持ち始めたということである。一部の人にとっては、それが良いことをもたらし、健全でイスラーム的なやり方がもたらされ、暴力がなくなり、モラルの復活があったとする。また他方でこれまでのやり方に合わない方法を強制するので紛争が起こりやすくなったとする意見もある (Hanafi and Long, 2010)。

#### 4. むすびに代えて

パレスチナ難民問題は、長期化するにつれて受け入れ各国の社会問題となり、難民およびそれをめぐる諸アクターの存在をあぶりだした。特に、パレスチナ難民を多く受けいれている主要な域内主権国家たるヨルダン、レバノン、シリアを比較した時に、難民としての権利はそれぞれに抑圧されている特徴はあるものの、人間の安全保障の観点からみた場合、レバノンのパレスチナ難民の生活環境の劣悪さは特に問題になるだろう。キャンプ自治の閉塞状況の中で、レバノン政府はこれまでのキャンプを隔離し、キャンプ内政治はほぼ静観する方向性から、治安面での介入を強化する方向に転換しつつある。これは、2007年のナハル・アル・バーリド難民キャンプに外部から侵入し、立てこもったファタハ・イスラームというイスラーム過激派とレバノン治安部隊との間で展開された衝突がもたらしたものである。微妙な宗派バランスに気を遣うレバノン治安当局の問題関心は理解できるが、その後の対応においてキャンプ住民の意向をくみ上げる仕組みを閉じたまま、治安を強化するのでは、再びイスラーム急進勢力の入り込む環境をはぐくむだけであるように思われる。レバノンの場合、長期的な安全保障体制の確立のためには、人間の安全保障の観点を取り入れた難民キャンプ対策が必要であろう。

ヨルダンのパレスチナ難民は、すでに3世代がヨルダン社会への統合のプロセスを経て、社会的に定着しつつあるといえるだろう。ただ、少数派ながらキャンプに残る住民の生活環境は、相対的に貧困であり、国政への参加は認められているとしても、自治への参加感覚は地方選挙への参加よりはむしろキャンプの運営に何らかの関与ができる環境を整えることではないだろうか。そのためには、極めて限定されている人民委員会の活動の自由を認めることが必要のように思われる。シリア情勢はまったく予断を許さず実際にヤルムーク・キャンプが攻撃されたニュースなども伝えられている。シリアのパレスチナ難民の状況は言うまでもなく内戦ほっ発以前の状況であり、パレスチナ難民自身のアサド政権への対応は不透明なところがあるが、危惧されるのがイラクで起きた状況が再現される可能性である。同じくバアス党が支配していたサッダーム・フセイン治下のイラクにおいては、パレスチナ難民は過度に優遇されていたとの認識が一部の反政府勢力の間に広がり、パレスチナ難民が攻撃を受け、再難民化したことは記憶に新しい。



最後にキャンプを巡る政治を見て国際機関である UNRWA のアクターとしての機能の重要性が改めて注目される。パレスチナ難民キャンプの現場で、ヨルダンやシリアにおいては相対的に UNRWA の影響力は低下しているが、住民の利益を代表するアクターの機能が低下しているレバノンにおいては（あるいは内戦後のシリアにおいては）、特に UNRWA の人間の安全保障に基づいた活動の強化が求められる。その際ローカルなレベルでの機能と国際社会における紛争解決に関する（21世紀になって変化がみられ、旧来の本組織の機能を重視する立場からの抵抗もあるが）アドヴォカシー強化が期待される。喫緊の課題としては、シリア情勢とも連動した難民の保護に関して UNHCR 等との連携作業が必要になるだろう。

本稿は主にパレスチナ難民受け入れのアラブ諸国の状況を中心にしており、難民問題をめぐる域内の安全保障を考察する際に、暫定自治下にあるパレスチナ難民の問題も視野に入れて、域内政治のレベルから多面的に検討することが必要であると思われるが、この点に関してはまた稿を改めたい。

[付記 本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（A）『中東における紛争予防に関する学際的研究の構築』課題番号 22243017）による研究成果の一部である。]

## 註

- 1) パレスチナ問題発生当初から 1970 年代まで、特に 1979 年のエジプトのイスラエルとの和平条約締結までは、アラブ・ナショナリズム Qawmiyyah の立場から、公的には、アラブ諸国はその同質性を根拠に協力することを求められており、その象徴的問題がパレスチナ問題であり、難民受け入れ問題はパレスチナ周辺のアラブ諸国の国家的地位にかかわる問題であった。しかし、同時に PLO との関係や難民キャンプをめぐる政治情勢が、受け入れ国にとっての不安定要因となることが多かった。
- 2) 2010 年 12 月 25 日から 2011 年 1 月 6 日まで、レバノンとヨルダンの難民キャンプを視察した際、ハナフィ（S. Hanafi）氏と意見交換した。ハナフィ氏はこれまでの難民研究がその重要性にもかかわらず、現実のパレスチナ難民の生活にあまり注目しない静的な研究が中心だったことに対し批判的な立場をとる。彼はこれまでの伝統的な難民研究の分野もカバーしつつ、しかし、あくまでもパレスチナ難民の実態から出発した研究を目指す。特に彼自身の問題意識としては、制度的には同じに見えるシリアとレバノンの難民の置かれた状況の大きな違いへの注目から発している。キャンプ内の政治や行政がどのように展開されているか、それを UNRWA、地元政府、キャンプ内 NGO などとの関係において分析する。ハナフィ氏自身や、この本に論文を寄せている研究者の多くはパレスチナ問題の実際の解決という問題意識を共有しつつ、さまざまなアプローチを試みており（キャンプ内の政治、アラブ諸国間関係と難民問題、無国籍の問題、ホスト国における難民差別の実態、解決の方向性の問題）、今後とも彼自身や本書に名を連ねている研究者との交流が重要である。また、本書への寄稿者の多くが UNRWA の改革やプロジェクトの策定において、多くの報告書を出しており、UNRWA の行政そのものにも影響力を持っていることが注目される。現在バイルート・アメリカ大学（AUB）の教授であるハナフィ氏自身は、シリアの難民キャンプの出身であるが、パレスチナ問題の独立問題に関してはパレスチナ人にとっての選択肢の一つとして重要であるという認識であり、独立のみが解決であるという認識には立っていない。
- 3) パレスチナ人の公的代表機関であるパレスチナ解放機構（PLO）のパレスチナ民族憲章では以下のように規定

されている。「第5条：パレスチナ人は追い立てられたか、とどまっているかに関わらず、1947年まで、パレスチナに正常に居住していたアラブ人である。その日以降、パレスチナの中でも外でも、パレスチナ人の父親を持って生れた者は、また全てパレスチナ人である。」

- 4) なお、アラブ連盟は、1965年の「カサブランカ協定」においてアラブ諸国に対して、パレスチナ難民の地位を維持するために市民権を認めないように求めたが、同時に難民にホスト国の国民と同じ権利を与えるように求めた。しかしながら実際にこれは守られなかった（PASSIA, 2004）。
- 5) 西岸・ガザ、ヨルダン、シリア、レバノン、イラク、エジプトなどに72万6000人（うち3万2000人はパレスチナ内部での避難）のパレスチナ人が流出したといわれる（PASSIA, 2004）。
- 6) エジプトはガザを占領したが領有権は主張しなかったため。
- 7) この戦争でパレスチナの残りとしリア領ゴラン高原、エジプト領シナイ半島はイスラエルの占領下におかれ、30万人のパレスチナ人が西岸・ガザから非難し、うち17万5000人はUNRWA（国連パレスチナ難民救済事業機関）に登録された難民であり、二度目の難民となった（PASSIA）。西岸はヨルダンが領有権を主張し、そのため当地の住民に国籍を付与していたので、（再）難民化したといっても法的には占領下におかれた「国内の」西岸から東岸（ヨルダン本土）に移動した形になる。なお、ヨルダンの西岸領有権主張に対し、PLOだけでなく他のアラブ諸国もこれに反対していた。
- 8) 2011年に視察したもっとも初期に建設された難民キャンプの一つ（ワハダート・キャンプ）では、一般的にパレスチナ難民キャンプの学校での勉強意欲は高く、同キャンプを含めて成績は他のヨルダン人の多い学校と比べてもトップクラスに位置づけられるとの学校関係者の説明があった。
- 9) 2011年のレバノンキャンプ視察によって、顕著だったのがキャンプ内における政治的ポスターや民族派・左派・イスラーム勢力などの事務所の存在であり、このような光景は西岸・ガザも含めて他の国の難民キャンプでは見られないものである。すなわち、レバノン政府はキャンプそのものを社会的に隔離することでキャンプ内の政治活動は容認してある種のガス抜きを図っているものとも思われる。他方、貧困状況は一見して他のキャンプより悪く、UNRWA職員の説明では、レバノンの難民キャンプの学校の修学意欲は低く、ドロップアウトも多いと聞いた。社会的差別状況の認識が、生徒の学習意欲を失わせている。
- 10) ハナフィはフォーコーのバイオ・パワーを引用して、「人道的組織によって行使されたバイオ・パワー（Foucault, 1990）は、助けを必要とする人々という範疇を作り上げたが、それにはその人々の非政治化という効果をともなった。難民は、政治的存在をなく奪われる一方で、食料を与えられ、住居を提供される団体へと変えられた。人道法は「保護される人々」に言及するのが常であるが、現行の人道的事業は主に「犠牲者」あるいはしばしば、より肯定的に聞こえるような「生存者」に焦点を絞っている。人々を犠牲者と分類することで、人道活動の基本原則が幸福を求める権利から変えられてしまう。災難にあった地域——隔離空間——において、寛容性や実用主義の価値は、それぞれに自身の代理を与えられる関連する人々（難民、人道組織、国際社会など）の権利や責任への言及を不明瞭にしてしまう」と指摘する（Hanafi, 2010）。
- 11) ハナフィは資源などの分配を担当する本来、中立的で機能的なこの機関に対し、難民の多くが実質的な権威を感じることから、phantom sovereigntyと呼んだ（Hanafi, 2010）。
- 12) UNRWAは第一次インテリファードの時にさらに積極策を行ったことに注目すべきである。それはアドヴォカシーだけでなくその領域で物理的な保護を行った（1988, Refugee Affairs Officer program, 1991's Human Rights Observation program）。
- 13) UNRWAは毎年ホスト・ドナー会議を年に1、2回開催し、UNRWAの予算や計画やプロジェクトに関連する「臨時の問題」が議論される。2004年の会議は異なった性格のものだった。目的はまさに非伝統的なドナー（富

- 裕アラブ諸国、アジア諸国など）への接近であり、ホスト国と UNRWA の協力関係を強める刺激を与えることであった。多くの UNRWA 関係者以外の専門家を含むセミナーが開かれた。
- 14) ただ、難民キャンプの存在する地区の区割り・議席配分が今後さらに問題となるだろう。本来、ヨルダンでは西岸を領土とみなしていたため、東岸在住のパレスチナ難民キャンプ在住者には西岸の選挙区での投票を求めていた。しかし、1988年の西岸への領有権放棄以降、東岸のみを選挙区にしたため表の格差や投票区をめぐる問題が発生している。
- 15) なお、最近のこのような計画の主なドナーは欧州委員会 European Commission である。
- 16) 2009年2月、イタリア開発協力事務所がナハル・アル・バーリドの「新キャンプ」の下水網を周辺の自治体のものと接続する計画を開始した。レバノン・パレスチナ対話委員会 LPDC が人民委員会を招待せずに多くの会議を開催した。結局、人民委員会は計画への調印にだけ呼ばれたが、同委員会はそれを拒否した。それは同委員会が議論のプロセスに参加しなかったからである。これは人民委員会の合法性や外部の組織との協力の時に直面する問題のごく一例である。その結果、対話者は、国際協力機関や国際機関によって提案された計画の多くはキャンプで最も必要な要求とは異なり、それらは技術的な発想に動かされる傾向が強いとの不満が寄せられる (Hanafi, 2010)。
- 17) 実験的なこのキャンプの提供する生活環境は優れているが、シリア人地区との境界が明確でないこともあり、UNRWA はこれを難民キャンプとは見ていない (Al-Mawed, 1999)。

#### 【参考文献】

- Abu-Lughod, Lila, and Sa'di, A. H. (eds) (2007) *Nakba: Palestine, 1948, and the Claims of Memory*, New York: Columbia University Press.
- Abu Zahra, Nadia (2005) "No advocacy, no protection, no politics: why aid-for-peace does not bring peace", in: *Borderlands (e-journal)*, vol. 4, n° 1, 2005.
- Al-Hout, B. N. (2004) *Sabra and Shatila: September 1982*, London: Pluto Press.
- Al Husseini, Jalal and Riccardo Bocco (2010) "The Status of The Palestinian Refugees In The Near East: The Right Of Return And UNRWA In Perspective". A. Knudsen and S. Hanafi (Ed.) *Palestinian Refugees: Identity, Space and Place in the Levant*. Routledge.
- Al-Mawed, Hamad Said (1999) The Palestinian Refugees In Syria Their Past, Present and Future (<http://prn.mcgill.ca/research/papers/al-mawed.pdf> last accessed 13:10 9 Oct. 2012)
- Aruri, N. H. (ed.) (2001) *Palestinian Refugees: The Right of Return*, London: Pluto Press.
- Bocco, Riccardo (2010) "UNRWA and the Palestinian Refugees: a History Within History". *Refugee Survey Quarterly*. Number 2-3/2009. Pp. 360-388.
- Brynen, Rex (2009) "Building a Better Relationship," Palestinian Refugees, Lebanon, and the Role of the International Community. Ottawa: International Development Research Centre.
- Brynen, R. and El-Rifai, R. (2007) *Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development*, London: I.B. Tauris.
- Dean, Mitchell (1999) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Press.
- Dorai, M. Kamel (2010) "Palestinian refugee camps in Lebanon Migration, mobility and the urbanization process" A. Knudsen and S. Hanafi (Ed.) *Palestinian Refugees: Identity, Space and Place in the Levant*. Routledge.
- Fadhel, Kh. (2008) 'Requalification d'un Espace d'un camp. L'exemple du camp de refugies Palestiniens d'al-Yarmuk a Damas', unpublished paper.

- Feller, Erika; Volker Turk, and Frances Nicholson (eds.) (2003) *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge: Cambridge University Press and UNHCR)
- Foucault, Michel (1990) *The History of Sexuality: An Introduction*, Vintage Books, New York.
- Grabska, k. and Mehta, L. (eds) (2008) *Forced displacement: Why Rights Matter*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Haddad, S. (2003) *The Palestinian Impasse in Lebanon: the Politics of Refugee Integration*, Brighton: Sussex Academic Press.
- Hanafi, Sari (2010) *Governing Palestinian Refugee Camps in the Arab East: Governmentalities in Search of Legitimacy* (AUB Working Paper Series), American University of Beirut (AUB)
- Hanafi, Sari (2008) "Palestinian Refugee Camps in Lebanon: Laboratories of State-in-the-Making, Discipline and Islamist Radicalism" in *Thinking Palestine*, ed. Ronit Lentin. London: Zed books, pp. 82–100.
- Hanafi, Sari (2010) 'Framing Arab socio-political space: state governmentality, governance and non-institutional protestation'. *Contemporary Arab Affairs*. London: Routledge. Vol. 3, No. 2. Pp. 148–162.
- Hanafi, Sari and Taylor Long (2010) 'Governance, Governmentalities, and the State of Exception in the Palestinian Refugee Camps of Lebanon'. *Oxford Refugee Studies*. pp. 34–60.
- International Crisis Group (2009) *Nurturing instability: Lebanon's Palestinian refugee camps*. Middle East Report No. 84: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/084-nurturing-instability-lebanons-palestinianrefugee-camps.aspx> (accessed 28 June 2010).
- Jensen, Michael (2009) *The Political Ideology of Hamas: A Grassroots Perspective* (London: I.B. Tauris)
- Kortam, Manal (2010) *Governing Shatila Camp: The Saga of A Unique Election Experience*. A. Knudsen and S. Hanafi (Ed.) *Palestinian Refugees: Identity, Space and Place in the Levant*. Routledge.
- Knudsen, Are and Hanafi, Sari (2011) *Palestinian Refugees: Identity, space and place in the Levant*.
- Knudsen, Are (2003) *Islamism in the Diaspora: Palestinian Refugees in Lebanon*. Working Paper 10. Bergen: Christian Michelsen Institute (CMI)
- Knudsen, Are (2010) "Nahr el-Bared: The Political Fall-Out Of A Refugee Disaster". in A. Knudsen and S. Hanafi (Ed.) *Palestinian Refugees: Identity, Space and Place in the Levant*. Routledge.
- Lindsay, James (2009) *Fixing UNRWA: Repairing the UN's Troubled System of Aid to Palestinian Refugees*. The Washington Institute for Near East Policy.
- Pappe, I. (2006) *The Ethnic Cleansing of Palestine*, Oxford: Oneworld PASSIA, Palestinian Refugees, Special Bulletin May 2004 (<http://www.passia.org/publications/bulletins/Refugees/Pal-Refugees.pdf> last accessed 12:00 18Nov.2012)
- Peteet, J. "Socio-Political Integration and Conflict Resolution in the Palestinian Camps in Lebanon", *Journal of Palestine Studies* 38, 1987.
- Peteet, J. (2005) *Landscape of Hope and Despair: Palestinian Refugee Camps*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Rougier, B. (2007) *Everyday Jihad: The Rise of Militant Islam among Palestinians in Lebanon*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sayigh, R. (1994) *Too Many Enemies: The Palestinian Experience in Lebanon*, London: Zed Books
- Schultz, H.L. and Hammer, J. (2003) *The Palestinian Diaspora: Formation of Identities and politics of Homeland*, London: Routledge.
- Takkenberg, L. (1998) *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford: Clarendon Press.
- Tonge, Abigail (2009) 'Draft of Research on Actors in Sovereignty and Governance in Tanzanian, Indian, Sahrawi, Kenya, and Palestinian Refugee Camps'. Unpublished report presented to Issam Fares Institute. 26 p.