

〔研究論文〕

ヨルダン政府とイラク難民 —イラク戦争後の難民の動態—

文教大学非常勤講師／東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所非常勤研究員

〔Article〕

錦田 愛子

Jordan after the Iraq War: Its policy toward Iraqi Refugees

Aiko NISHIKIDA

【目次】

はじめに

I サッダーム政権とヨルダン政府

- 1 ハーシム王家による両国統治
- 2 二つのフセイン政権
- 3 湾岸戦争とその後の二国間関係

II イラク戦争の展開と難民の動向

- 1 開戦初期
 - (1) 東部国境地帯における難民対応
 - (2) 到着しない難民
 - (3) イラクへ向かう移動

2 戦後政治体制の構築とイラクへの帰還

3 強まる入国規制と支援の増強

- (1) 爆破事件の余波
- (2) Fafuによる調査結果
- (3) 現在の入国規制および難民政策の
枠組み

III 日本政府とイラク難民

おわりに

Abstract

The purpose of this study is to clarify the migration trend of Iraqi refugees after the Iraq War and the Jordanian government's policy on this issue following its long historical relationship with Iraq. After the collapse of the Ottoman Empire, both Iraq and Jordan were established under the Hashemite dynasty, which was supported by Britain and France during the Mandate Period. After the coup d'état, monarchy ended in Iraq, and Saddam Hussein and his Ba'ath party ascended to power. Initially, the relation between Iraq and Jordan was tense because of the Ba'ath ideology. However King Hussein of Jordan chose to consider Iraq as a strong partner in the region, and Iraq found benefit from having close ties with Jordan. The two countries thus became close allies and remained so even after the two wars in the Gulf area; the Iran-Iraq War of 1980-88 and the Gulf War in 1991.

After the Iraq War, the situation changed: the government under Saddam Hussein was overturned, and Iraq fell into turmoil of violence under its new provisional government. King Hussein had already passed away and was succeeded by King Abdullah II who assumed a pro-the Western stance. Nevertheless, Jordan continued to support the Iraqi refugees and provided a safe base for the international relief organizations; this stance was unwelcomed by Iraqi extremists. In November 2005, three hotels in Amman were attacked supposedly by Al-Qaida group. Jordan closed its border with Iraq as a preventive measure against the infiltration of more Islamic extremists.

Another wave of refugee migration further changed the situation. In 2006, the bombing of the Shiite Askari Mosque in Iraq ignited conflict between the religious sects in Iraq. Jordan was unable to stop the influx of Iraqi refugees fleeing from the violence, and offered them a safe living space. However, at the same time the Jordanian government revised its immigration regulations. It welcomed international aid for the refugees under the condition that the country itself be considered as one of the beneficiaries. Thus, Jordan took advantage of its position and found its new way to survive amidst the Middle-Eastern turmoil following the Iraq War

はじめに

ヨルダン・ハーシム王国は、イラク共和国と東部国境線で接し、建国以来の密接な政治的、社会的、経済的関係をもつ。2003年に開戦したイラク戦争によりサッダーム・フセイン政権が崩壊した後も、ヨルダンは難民の避難先として大きな役割を果たしてきた。本稿の目的は、そうしたヨルダンとイラクの歴史的関係の中でイラク戦争をとらえ、戦争により移動を強いられたイラク難民^注の受け入れ政策を、ヨルダン政治の文脈の中で位置づけていくことである。

以下ではまず、建国からサッダーム政権期までのイラクとヨルダンの関係を略述する。次に、イラク戦争の展開と、それを受けた難民の動向を時系列に沿って整理していく。続いてイラク難民に関する最近の調査結果や入国規制の変動について述べた後、最後に、日本政府とイラク難民の関わりについて、実際に現地ですべてのNGO等の活動を通してふれていきたい。

I サッダーム政権とヨルダン政府

本節では、イラク戦争開始に至るまでの、ヨルダンとイラクの歴史的関係を概観する。なかでも重要なのは以下の3つの側面であり、それぞれの項で論じる。第一項で扱うのは、両国樹立をめぐる欧米諸国とハーシム王家の交渉過程である。ここでは、オスマン帝国時代にこれら二国を含んだ領域が一体であったこと、また両国王室間に血縁関係が存在したことを指摘したい。第二項で扱うのは、イラクでの王制崩壊後、サッダーム政権とヨルダン王室との間で密接な関係が構築されていく過程である。両者の関係は、中東地域政治における各々の利益選択の結果に基づくものであることが、ここで

注 本稿で用いる「イラク難民」とは、イラク戦争により常居地を迫られたもとイラク在住者で、イラク国外に避難地を求めた人々全般を指す分析概念とする。国連機関への難民登録の有無や、移動先の国境の内外による厳密な区別は、ここでは定義の内に含めない。もともと日本語の「難民」とは、「生活の困難に直面している民」全体を指す意味の位相があり（たとえば「ネットカフェ難民」など）、こうした捉え方を肯定的に捉える中に「人間の安全保障」を実現する可能性があることを、市野川は指摘している。[市野川・小森 2007: 73-84]

述べられる。第三項で扱うのは、湾岸戦争をめぐるサッダーム政権とヨルダン政府の関係と、その後の変化である。湾岸戦争では、欧米の介入によりイラクが孤立する中、ヨルダンには唯一の通商経路を提供し続けるなど、地理的配置に基づく特殊な関係を築いた。これらはその後の両国に間接的に影響を及ぼすものであり、前史として最初におさえておく必要がある。

1. ハーシム王家による両国統治

ヨルダン、イラク、パレスチナにおける領土分割と統治体制は、第一次世界大戦後のオスマン帝国解体の過程で、西欧列強による強い介入によってその出発点を定められた。ここではそのうちイラクとヨルダンの建国過程を振り返ることで、両国間の歴史的に緊密な関係を確認する。

現在のヨルダン、イラクを含む地域である「歴史的シリア」(オスマン帝国期以前の呼称)は、戦時中すでに、サイクス=ピコ協定で英仏の勢力圏となることが合意されていた。同じ時期、イギリスはこの地域に対してバルフォア宣言と、フサイン=マクマホン往復書簡という趣旨を異にする合意を交わしていたが、書簡は事実上無視されることになる。戦後開かれたサン・レモ会議では、サイクス=ピコ協定に基づく具体的な分割案が検討され、三地域はイギリスの委任統治下に入る事が決定された。

だが同じ時期、トーマスE.ローレンスを通じてイギリス政府と交渉していたアラブ側は、フサイン=マクマホン往復書簡によりアラブ独立国家の建設が保証されると考えていた。アラブ軍を率いたファイサルは、1918年10月にダマスカスに入り建国を宣言する。その領域には、現在のシリアだけでなく、ヨルダンとパレスチナも含まれていた。1920年3月に開かれたシリア議会で、ファイサルがシリア国王と公式に宣言されたとき、同じ場でイラクからの派遣団がイラク国王と宣言したのは兄のアブドゥッラーだった。ふたりは当時ヒジャーズ地方の王として威光を放っていたシャリーフ・フセインの息子たちであり、預言者ムハンマドの血を引くハーシム家の兄弟であった [Salibi1998: 42, 82-83]。

サン・レモ会議でシリアの統治権を手に入れたフランスは軍を進駐させて、建国後まだ4ヶ月後しか経たないシリア王国を崩壊させた。王の座を失ったファイサルは、ヨーロッパへ亡命する。この政変を受けて兄のアブドゥッラーはシリアに向けて北進するが、道中のヨルダンで拠点を築き、イギリス政府との交渉を始めた。当時植民地相だったウィンストン・チャーチルは、ローレンスを参謀に助言を得ながら、アブドゥッラーにヨルダン(当時の地名ではトランス・ヨルダン)での間接統治を認めることを決定した。旧シリア王国のうち、中心部のシリアはフランスの勢力圏に入り、パレスチナはイギリスの直接委任統治を受け、残る地域はこうしてアブドゥッラーに委ねられた。アブドゥッラーはイラク国王の地位を廃位され、イラクでは代わりに、シリアで敗戦した弟のファイサルが国王に叙せられることになった。その際、バスラ、バグダード、モースルという異なるエスニシティ・グループの居住地を恣意的に統合したことは、後の紛争や難民問題の素地を作ることになった。こうしてチャーチルの策謀により、東アラブ地域では、アラブ勢力の中から国王を選ぶ形をとる「ハーシム家解決案」で諸国家群の領域が画定されたのである [臼杵1999: 21-24; Salibi1998: 80-88; Romano2005: 431]。

同じハーシム王家を頂くイラクとヨルダンの関係は、比較的良好な状態が続いた。1958年にはエジプトでのナーセル派の台頭を受けて、両国の間でアラブ連邦の結成が宣言された。しかしその直後、クーデターが起きてイラク王制は廃止され、連邦は短命に終わる。以後しばらく、イラク国内では度重なるクーデターによる混乱が続くが、1968年7月のバース党による権力掌握により、ヨルダンとの新しい関係構築がようやく進み始めることになる。

2. 二つのフセイン政権

イスラエル建国をめぐる1948年戦争を経て、西岸地区を併合したヨルダンは、国内統治の法整備を急速に進めていた。そのさなかの1951年、アブドゥッラー国王は、パレスチナ人青年の手で暗殺される。後を継いだタラール国王は、統合失調症により政務を全うできなかったため、2年後の5月にはアブドゥッラーの孫のフセインが国王に就任することになった [Dallas1999: 42-3]。フセインは、国内のパレスチナ勢力をはじめとする政治勢力の活動を厳しく監視して、立憲王政の確立に努めた。

他方、イラクで政権を握ったバース党は、アラブ民族主義の主張の中で、列強諸国により画定された諸国家の枠組みと王制の廃止を唱えていた。方向性を異にする両者の関係は、当初は緊張したものであった。1970年に起きた「黒い九月」事件で、ヨルダン政府が国内のパレスチナ武装勢力に一斉攻撃を加えると、イラクはフセイン国王を「血ぬられた虐殺者」、また「アメリカとシオニストの手先」と非難した [Baram1994: 120]。対立は1976年に頂点を迎え、ヨルダンの首都アンマンのインターコンチネンタル・ホテルは、イラクに拠点を置くアブー・ニダールらパレスチナ武装勢力による攻撃を受けた。

だがそうした中、水面下では逆方向の策動も進められていた。革命指導評議会 (RCC) の副議長に就任したサッダーム・フセインは、フセイン国王に対して私的な取引で巨額の政府貸し付けを申し出た。ヨルダン国内にあるアカバ港の利用権を手に入れたイラクは、暴力による脅しと利益供与を同時にちらつかせることで、敵か味方が立場の選択を迫っていた。一方ヨルダンは、地域の大国であるイラクとシリアのどちらを味方につけるかで迷っていた。地理的に近いシリアは、ヨルダンとの間で経済的・社会的つながりが強かったが、それ以上に国内の治安に対する脅威であった。それに対してイラクとの接近は、アカバ港を使用させることで通商の利益を得ることができると共に、貴重な石油供給が期待できることを意味していた。1980年、ヨルダンはイラク政府から1億9千万ドル相当の借款をうけ入れた。同時に供与された5千8百万ドルの資金は、アカバ港の拡張と、港からイラク国境までの道路整備につき込まれ、その後の通商交易の基盤を整えた [Baram1994: 120-4]。こうしてその後の関係は、この二人のフセイン¹の間の外交交渉を中心に展開していくこととなる²。

蜜月時代は長く続いた。イラン・イラク戦争中もその関係は揺るがず、イラクにとってのアカバ港の重要性はむしろ増した。開戦前の1979年と比較して、その後10年の間に、アカバ港を経由する輸入貨物の量は約16万トンから693万トンに増大し、ヨルダンからイラクに向けた医薬品や食料などの輸出も飛躍的に増えた³。これらの支払いや信用貸しの返済が滞ったために、イラクはヨルダンに対して8億3千万ドル以上の負債を負うことになったが、負債の存在は、後に湾岸戦争中の禁輸制裁下で、ヨルダンがイラクから原油供給を受ける口実となった⁴。戦争以前の段階で、イラクはヨルダンに消費量の9割を占める原油を供給していた。

¹ 本稿ではヨルダン国王のフセイン・イブン・タラールをフセイン、またはフセイン国王と呼び、イラク大統領のサッダーム・フセインをサッダームと呼ぶことにする。これは同一名による混乱を避けるとともに、ヨルダン国内での、民衆による俗称の区別に沿ったものである。

² 両国関係をそれぞれの指導者を中心とした外交関係で描写することができるのは、サッダーム就任後のイラクにおいては大統領が、ヨルダンでは国王が、国内政治体制の中できわめて強い権力を握っているためである。

³ 数値は [Baram1994: 126] の注30に引用されている以下の資料より: IMF International Statistics Yearbook - International Financial Statistics, 1987, p.433; Annual Abstract of Statistics, Baghdad, 1987, p.157; Central Bank of Jordan, Monthly Statistical Bulletin, July 1989, p.47.

⁴ これは原油の供給が、イラク政府による負債の返還に相当するとみなされ、現金による支払いを伴わない取引として例外的に認められたためである。負債の返済は1992年春に完了したが、その後も原油の供給は続けられた [Baram1994: 140, 146]。

イラク政府は、バース主義によるアラブ解放を理念として掲げる立場から、パレスチナの大義を体現するPLOとの関係を重視した。だが同時に、ヨルダンのハーシム王家に対しても、尊重の姿勢を見せた。そのことを示す興味深いエピソードがある。1988年、諸戦での勝利を祝うため、イラクを訪問したフセイン国王は、王室墓地に招かれた。そこは建国者であるハーシム王家のファイサルと、その息子のガズイーが埋葬されている墓地だった [ibid.:133]。先述のようにハーシム王家は、イラクとヨルダン両国の建国者の血筋にあたり、両国の歴史的関係を示す存在である。その象徴的価値を評価してみせることで、サッダームはヨルダンとの変わらぬ関係を強調したかったのだろう。前年には占領地パレスチナで第1次インティファダ（民衆蜂起）が起これ、ヨルダンの権威は失墜気味であった。しかしヨルダン国内を安定させるハーシム王家の存在は、イラクにとっては依然利用価値が高かったものと考えられる。

3. 湾岸戦争とその後の二国間関係

1990年に起きた湾岸危機は、こうした両国間の結びつきをいっそう強めることになった。イラクによるクウェート侵攻は、湾岸諸国をはじめとする各国から非難を浴び、1週間後にカイロで開かれた緊急アラブ・サミットでは非難決議が出された。ヨルダンはしかし、これに加わることなく、代わりに翌月、モロッコとアルジェリアを誘いラバトでミニ・サミットを開いた。ここでは開戦回避の目的のもと、「危機を中東諸国内部で解決すべき」との方針と共に、和平案が提示された。その内容は、イラクによるクウェートの保護国化を事実上追認するものであった。ヨルダンはイラク支持をめぐって周辺諸国から孤立しつつあった。さらに追い打ちをかけたのは、ヨルダン政府の閣僚から飛び出した、米軍への協力国に対する中傷発言である。宗教省大臣は、対イラク開戦準備を進める米軍に基地を供与するサウジアラビアへのあからさまな非難として、「汚されたメッカへの巡礼を控えるように」と呼びかけた。憤慨したサウジアラビア政府は、ヨルダンへの石油の輸出を同年中に停止した。その結果、ヨルダンは石油をすべてイラクから輸入することになった。一日の消費量である約6万バレルのうち、3万バレルが負債に対する返済として無料で提供され、残りは市場価格を大幅に下回る1バレル当たり16ドルで供給された [Bouillon2002: 2-7; Baram1994: 138-40, 146; The New York Times1995]。

ヨルダン政府がこれほど頑なにイラク支持を堅持した背景には、人口の過半数を占めるといわれるパレスチナ人の存在がある。彼らはサッダームが打ち出したリンカージ論⁵に強く共鳴し、熱烈にイラクを支持した。国内民主化の契機を受けて盛り上がる、こうした民衆の感情に対しては、逆らわずにむしろ利用する方が安全かつ有利であった。1991年1月17日にイラクへの空爆が始まると、フセイン国王はしばらく反応を遅らせた後、2月に入って演説で空爆を非難した。そこでは戦争を「すべてのアラブとイスラーム教徒への攻撃」であるとし、戦争を通してアメリカが形成を目指す「新世界秩序」⁶の性格に疑問を差し挟んだ。こうした発言は、国内では熱烈な歓迎を受けたが、一方でそれまで財政支援を与えてくれた欧米や湾岸諸国は、ヨルダンに対して背を向けることになった [Bouillon2002: 2-7; Baram1994: 136-42]。

湾岸危機・戦争を通して、ヨルダンが払った代償は大きかった。イラクやクウェートからは、開戦

⁵ イラクによるクウェート侵攻、イスラエルによるパレスチナ占領に結びつけ、前者のイラク側が撤退をするなら、後者のイスラエルも占領をやめるべきだと訴えた。またこの主張を認めない欧米を、ダブル・スタンダードだと非難した。

⁶ 湾岸戦争が起きた1991年は、ソ連が崩壊を迎える一連の過程の最中に当たっていた。そのため本戦争での主導権争いは、冷戦体制が終焉した後の新しい世界秩序がいかに形成されるかという点で、試金石の役割を果たしていた。

の時点ですでに80万人を越える難民が押し寄せており、政府は一時的に東部ルウェイシドの国境を閉めるなどしながら、食料、毛布、医薬品の支給に追われた [USA Today 1991]。ヨルダン人、パレスチナ人の出稼ぎ労働者が湾岸諸国から締め出されたことで、ヨルダン国内への海外送金は激減し、経済的損失は最初の年だけで20億ドルに上ると試算された。とはいえ、逆に避難民によって持ち込まれた資産もあった [Baram1994: 143]。ヨルダンにきたイラク人の中には、サッダーム政権下の圧政を嫌い、終戦後も帰国しない者たちがいた。その人数を正確に把握することは困難で、時期による変動もあると考えられるが、推計では4万~40万人との数字が示されている [National Public Radio1991; The New York Times1995; National Journal2001; Romano2005:434]。彼らの中には2003年のイラク戦争開戦までとどまった者もあり、そこに新たな難民が加わるようになった。

湾岸戦争終了後、ヨルダン政府は欧米や他のアラブ諸国との関係修復に努めた。1991年に始まったマドリードでの中東和平交渉への参加は、その好機となった。サッダーム政権はこれを批判したが、禁輸制裁下で唯一の交易ルートを提供するヨルダンに対して、強い姿勢で臨むことはできなかった。ヨルダン政府は、高官レベルでの政治交渉と、市民レベルの交流を使い分けることで、イラクと欧米という敵対する二つの陣営に対応したとされる。すなわち高官レベルでは、イラクからの亡命政治家を積極的に受け入れるなどして、反サッダーム陣営へのアピールを行った。また市民レベルでは、学生や教員、弁護士、作家、芸術家などの間の交流訪問を推進することで、イラク国民への団結を示した。継続される交易の中には、武器などの輸出禁制品も含まれていたとの指摘もある。またサッダーム大統領とフセイン国王の間には、親密な個人的つながりが築かれていった [Baram1994: 144-151; Bouillon2002: 7-16]。

フセイン国王は1999年、46年間の治世を終えて死去した。翌年にはシリアでハーフィズ・アル＝アサド大統領が亡くなり、東アラブ地域の老獪な政治家が相次いで姿を消していった。ヨルダンでは、皇太子のハサンに代わり、欧米で教育を受けたアブドゥッラーが急きょ後継に指名され、フセインの死後、国王に即位した。こうした突然の指名変更は、フセイン国王が自分の兄弟ではなく実子を後継者につけたかったため、との私欲に基づき説明されがちである。しかしフセイン国王が半世紀近い期間、中東諸国との絶妙なバランスを保ちながら小国の安定を維持してきたことを思えば、これを単に私欲からの行動とは考えるのは適当ではない。むしろ盟友であるサッダーム大統領が国際政治の中で孤立する中、同盟の相手として欧米との関係を深めることの重要性を、フセイン国王は認識していたのではないだろうか。実際、父の政策を引き継ぐ親米路線の若い国王の登場は、欧米諸国に安心感を与えた [The New York Times1999]。イラクに対する経済制裁は解かれぬままに、10年が経過した。さらに2001年の「9.11」同時多発攻撃を経て、アメリカのブッシュ政権は、中東諸国に対する政治的・軍事的圧力をいっそう強めることになる。

II イラク戦争の展開と難民の動向

本節では2003年に始まったイラク戦争と、その影響を受けた難民の動向について、ヨルダン政府による政策という視点から整理・分析を行う。本稿の分析の特徴となるのは、以下の三点である。

第一に、本稿ではイラク難民を、均質の集団として捉えるのではなく、宗派や民族、出身地など異なる属性に留意しながら個別の動向として扱っていく。イラク難民に関する論考の多くは、イラク難民を一体的にとらえる傾向がある。その中では難民の移動や受け入れの問題が、人数と時期のみによって区切られ、分析されている。だが実際に難民に対する受け入れの可否を決めるのは、む

しろこれら個別具体の属性に基づくものであることが多い。移動の時期や、第三国への再定住に際しても、これらの属性が大きく影響する。そのため本稿では、特にイスラーム教スンナ派、シーア派、クルド系、パレスチナ系などの違いに注目しながら、展開を整理していく。

第二に、本稿で扱うのは、2003年の開戦当初から2008年8月現在までの長い期間だが、その中でも特に、開戦前後の動きと、2005年以降に起きた変化に注目する。イラク難民の動向については、2006年2月22日に起きたイラクのサーマッラーにあるアスカリー・モスクの爆破が転機として論じられることが多い。だがヨルダンの場合、それ以前の2005年11月の段階で、すでにイラク難民受け入れについて、別の転機がもたらされていた。それは同年11月28日に首都アンマン市内で起きた同時爆破事件であり、首謀者が「イラク人」⁷であったことが、入国規制の変化に影響を及ぼしたものと考えられる。2007年5月に実施されたノルウェーの調査機関Faf0による調査の結果も、こうした動向を裏付ける。本稿ではこれらを踏まえながら、難民の動向とヨルダン政府の対応を検証していく。

第三に、本稿で考察の対象とするのはヨルダン国内（イラク国境周辺地域を含む）在住の難民に限り、その他の地域にいるイラク難民・避難民⁹については、基本的には検討の対象に含めない。イラク戦争を受けて難民化した人々の多くが、ヨルダンの他にシリアへ向けて避難し、国内および国境地帯で生活を送っているのは見落としし得ない事実である。またイラク国内でのIDPs（国内避難民）や、実際にイラクに帰還した難民（帰還民）についても、彼らを受け入れる体制や治安状況などに大きな問題が指摘されている。しかし本稿が目的とするのは、ヨルダン政府による長期的な政策の中で、イラク難民に対する個々の対応を位置づけることである。そのためここではそれらの問題は扱わず、別稿に譲ることにしたい。

1. 開戦初期

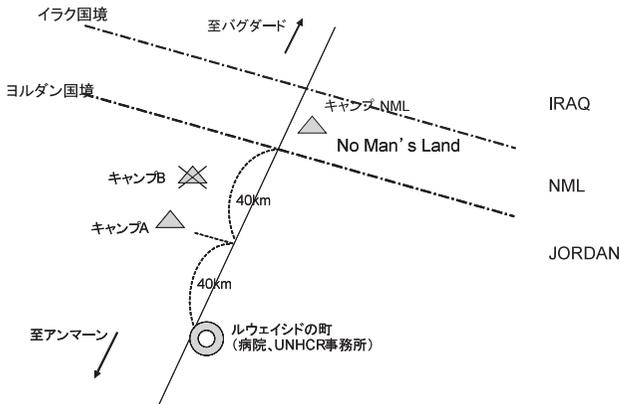
（1）東部国境地帯における難民対応

イラク戦争の開戦前夜、ヨルダンは欧米諸国とイラクの双方との間で関係維持に努めた。湾岸戦争当時に比べて、サッダーム政権に往年の勢いはなかったが、パレスチナ系を多く含む国民感情には配慮する必要があった。ヨルダン政府はイラク戦争中、アメリカ軍による国内の基地及び空域の使用を許可しない旨発表した。後に米英軍による領空使用の噂がとび交うと、アブドゥッラー国王はこれを明確に否定した。またバグダード空爆について「一人のイスラーム教徒、アラブ人、ハーシム王家の一員として」これを批判するとの姿勢を示した [共同通信2003a]。ここでハーシム王家に言及した目的は、やはり両国間の歴史的に特別なつながりを強調することであったと考えられる。

一方で、予見される難民の到来に対して、ヨルダン政府はイラクとの国境地帯ルウェイシドでの難民キャンプの設置など、国連やNGOを中心とした国際援助組織による活動を後方から支援した。ルウェイシドの難民キャンプは開戦前から準備され、イラク人難民用のキャンプAと、

⁷ 海外メディアの報道では「アル＝カーイダによる犯行」と報じられることが多いが、事件後間もない時期に筆者がヨルダン国民に尋ねたところでは、犯行はむしろ「イラク人」によるものと説明されることが多かった（2006年2月、アンマン市内での聞き取り調査）。

⁹ 難民（refugee）と避難民（displaced persons）の違いは、避難の際の移動で国境を越えたか否かで通常は区別される。また避難先から帰還した人々（帰還民）は、定義上ではもはや難民・避難民には含まれない。しかし彼らは、移動を余儀なくさせた同様の原因に基づき不安定な地位に置かれていることから、国連などではすべて「支援対象者（persons of concern）」として保護の対象に含められている。



資料1 ルウェイシド難民キャンプ周辺略図（筆者作成）



資料2 ルウェイシド難民キャンプ
(UNHCR資料写真より)

第三国国籍の難民 (TCNs: Third Country Nationals) 用のキャンプBが設置された [資料1 参照]。これらはどちらも国境のヨルダン側に位置するが、国境から相当の距離があるためシャトルバスが運行されることもあった。キャンプBの設置は、ヨルダン赤新月社が、国際赤十字・赤新月社連盟¹⁰とIOM（国際移住機関）の支援を得て行った。キャンプBはIOMによる移送支援を受け、到着したTCNsを出身国に送り返すことで早期に役目を終えた¹¹。キャンプAはUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）が、ヨルダン政府側の「ヨルダン・ハーシム慈善団体（JHCO: the Jordan Hashemite Charity Organization）；アラビア語名：*al-hai' al-khairi'ya al-'uruduni'ya al-hāshimī ya*」と共同管理を行った。また欧米諸国に本部をおく「国境なき医師団」や、「オクスファム（Oxfam）」、「世界の医師団（Médecins du Monde）」の他、日本からは「ジャパン・プラットフォーム（Japan Platform）」が活動に加わった [IRIN2003b; Human Rights Watch2003: 11; 北澤2004; 矢嶋2005]。

こうした国際的な援助の取り組みを受け入れることは、ヨルダン政府にとって、戦後の継続的な支援を要請する上で有利に働いたと考えられる。中東諸国の中でもヨルダンは、天然資源や基幹産業に乏しく、国家の財政収入としてアメリカをはじめとする外国からの援助に依存している。イラク難民の流入後は、国内経済への負担がさらに増加することが予想され、アル＝ラーギブ首相は早期から、人道援助に加えて経済支援を求める声明を発表していた。こうした積極的な難民問題へのとりくみの姿勢は、ヨルダンとイラクの間の比較的整備された交通網や、入国・国内移動のしやすさ、安定した治安状況などとともに、国際援助組織がヨルダンを支援の主要な中継地とするのに容易な環境を整えた [IRIN2003a; ibid.2003c]。

（2）到着しない難民

だが実際に3月20日に戦闘が始まると、人の流れは予想に反した方向に動き始めた。約1万人の移動に備えてテントの張られた東部国境地帯は、ときおりやって来る数家族単位の難民を受け

¹⁰ 赤新月社 (Red Crescent Societies) は、イスラーム諸国で活動を展開する人道援助組織である。紛争時における医療・救護活動などを行い、各国別に組織される。赤十字社とともに国際赤十字・赤新月社連盟 (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) を形成する。

¹¹ キャンプBには2003年5月20日から、スーダン、エチオピア、エリトリア等の出身者が到着し、一時的に収容された後、ヨルダンを去っていった。

入れるばかりの状態が同月末まで続いた。到着したのはソマリアなどからのTCNsや、パレスチナ人、イラン系クルド人が中心で、支援活動が本格化したのは5月以降のことであった [矢嶋2005: 64; Human Rights Watch2003: 11]。

こうした展開は、次のように説明できる。第一に、イラク国民で自由に移動ができ、かつ避難の意思をもつ者は、開戦以前にすでに近隣諸国へ脱出していた。3月18日のアメリカのブッシュ大統領による最後通牒後、東部国境には避難者が殺到し、クウェート空港は入国者であふれかえった。イラク戦争の開始が避けたい展開であることは、国連決議などの政治プロセスを見れば明らかであり、開戦前夜の段階でイラク周辺諸国にはすでに約80万人¹²の難民が逃れ出ていた [Romano2005: 434]。

第二に、開戦後の情勢悪化や迫害を受けて避難してきたのは、そもそもヨルダン政府も自国内での受け入れに消極的な人々だった。彼らは国境を越えたヨルダン領内のキャンプ地帯に到達することすらできず、ノーマンズ・ランド (NML) と呼ばれる緩衝地帯¹³に留め置かれた。

その最大規模のものは、ラマーディー近郊のアル＝タシュ難民キャンプから逃げてきたイラン系クルド人であった。4月20日の時点で、UNHCRからテントを借り受けて住む人々の数は1千人を超えた。バグダードから西方145キロにあるアル＝タシュ難民キャンプの住民は、イラン・イラク戦争の初期にイラクに逃れてきた宗教的少数派や反体制派の住民がその大半を占める。サッダーム政権は80年代の間、彼らに生活費を支給し、保健省による診療所を開設していた。しかし湾岸戦争で政府が財政不安に陥ると、状況は一変した。食料支援がWFP (国連世界食糧計画) によって行われ、開戦前は約1万3千人がUNHCRの管理下でキャンプに生活していたという。イラク戦争を受けてサッダーム政権が崩壊すると、彼らはイラク警察による保護を受けられなくなった。武装集団による誘拐や略奪の危険が高まり、キャンプの住民の一部はヨルダン国境へ避難した [UNHCR2003; Human Rights Watch2003: 8-9]。



資料3 ノーマンズ・ランドの難民キャンプ (2005年2月, 筆者撮影)

¹² Romano論文で引用されているUSCRによる推計値では、そのうちヨルダンにいたのは約30万人で、大半がUNHCRに登録していない難民だという。

¹³ ノーマンズ・ランド (NML: No-Man's-Land) は、ヨルダンとイラクの国境の間にある幅約2キロの地帯で、入国手続きを待つ車の駐車スペースとして使われていた。ここにできた難民たちの居住地は、後に地名をとってカラマ難民キャンプと呼ばれるようになる。

¹⁴ 筆者が2005年2月に訪問した時点では、常駐の医師もおらず、上下水道などの衛生管理も整わない環境で、アメーバ赤痢と疑われる病気や、砂塵による結膜炎、皮膚炎などの症状がみられた。また病状が悪化して、ヨルダン国内の病院に転送する際には、ヨルダン政府の担当部署から許可を取得する必要があった。

だが複雑な背景をもつ大勢のクルド難民の移入は、ヨルダン政府にとっても対応に苦慮する問題であった。すでに人口の約半数を占めるパレスチナ難民を受け入れている上に、こうした新たな紛争の火種を抱え込むのは、可能な限り避けたい選択であった。NMLの難民キャンプは、茫漠と広がる砂漠地帯の中にあり、立ち入りも厳しく制限されて劣悪な環境状態にあった¹⁴。支援に当たるUNHCRは、NMLにとどまる彼らの受け入れをヨルダン政府に要請したが、政府は短期間のみのルウェイシド難民キャンプへの移動を除き、なかなか許可を出さなかった。

開戦初期の人の動きを説明する第三の要因は、イラク戦争それ自体がもつ性格である。ヨルダン政府および国際援助機関が、難民受け入れの準備を進める際に念頭に置いていたのは、1991年の湾岸戦争の際の避難者の動向だった。イラクによるクウェート侵攻を受けて、ヨルダンには開戦までの間に約86万5千人の難民が逃れた。そこにはTCNsも多く含まれ、今回の戦争でも同様の人の動きが起こるものと予想されていた [USA Today1991; IRIN2003a]。しかし、当時の難民のうち約30万人を占めたのは、パレスチナ出身のヨルダン人であった。彼らは経済目的の出稼ぎ移民で、大半はヨルダン旅券を所持していた。湾岸戦争の際、パレスチナの指導者およびヨルダ

資料4 UNHCR登録のイラク難民人数動向

日付	内訳	2004/11/11	2004/12/31
Camp A	イラン系クルド人	385	→ 第三国移住
	パレスチナ系イラク人 T.D. ¹	126	127
	パレスチナ系エジプト人 T.D.	1	1
	パレスチナ系レバノン人	2	2
	レバノン人	1	1
	イラク人	2	2
	イラン人	7	6
	計	524	139
No Man's Land	イラン系クルド人	642	637
	イラン系イラン人 (Persian)	7	9
	トルコ系クルド人		1
	イラク系クルド人	6	6
	イラク系アラブ人	29	29
	パレスチナ人	42	43
	ソマリア人	9	
	ヨルダン人		2
	スーダン人		1
	その他	6	10
	計	741	738
合計		1265	877

(UNHCR資料に関する2005年2月時点のメモにもとづき筆者作成)

¹ ここでの TD とは、臨時旅券 (Travel Documents) を指すものと考えられる。

ン政府がサッダーム大統領を支持したため、クウェート国内のパレスチナ人およびヨルダン人は国外追放された。また終戦後も湾岸諸国各地で迫害を受けることとなり、ヨルダンには彼らの避難先として多くの再難民を抱えることになったのである〔Le Troquer and al-Qudat1999; Lesch1991〕。湾岸戦争で多くの難民が出たのは、こうした特殊な政治的背景が存在したためといえる。

これに対してイラク戦争では、国内の一部のマイノリティ集団を除くと、難民化を促す特別の政治的要因はなかった。言うまでもなく、戦闘により生活は危険にさらされることとなったが、国外に脱出する余裕のある人々の多くは、既に移動を済ませていた。開戦後、保護を求めて国境に来たのは、クルド人やパレスチナ人¹⁵など、受け入れに政治的配慮を必要とする人々ばかりだった（資料4参照）。ヨルダン政府は王令（Royal Decree）によって例外的に一部の移動を受け入れる¹⁶、などの形で難民の入国を許可したが、クルド系を中心とする多くはNMLにとどめ置かれることとなった。

（3）イラクへ向かう移動

イラク戦争をめぐる政治状況は、開戦当初むしろ人々を逆の方向の移動にさえ促した。バグダードの空爆開始から1週間ほどすると、アメリカ軍による攻撃への抵抗に参加するためイラクへ入国する動きが盛んに報道され始めた。「米兵は石油のために戦っているが、自分たちは生活を守るために戦う」そう言って、イラク国内の家に帰る人々の姿が報じられた。ヨルダンの首都アンマンからは、毎日20本のバスが出て、満席の乗客を運んだ。タクシー運転手は、片道100ドルから600ドルに値上がりした運賃にも関わらず、イラクへ向かう乗客は増えていると述べた。これらの動きはイラク人以外の人々の動きとあわせて「義勇軍」という扱いで報じられる傾向があった〔The New Yorker2003; The Economist 2003; The Washington Report on Middle East Affairs 2003; 共同2003a〕。だが当時、ヨルダンに住み調査を行っていた筆者の感触からは、イラクへ戻るイラク人の心境は、戦闘への参加というよりもむしろ、非常時を故郷で親族や友人とともに過ごし、彼らを守りたいという意識のように感じられることが多かった。彼らは目の前の危険よりも、家族への心配と、サッダーム政権崩壊への期待を胸に、帰郷の途についてたのではないだろうか。

ヨルダン政府はこうした動きに対して、国内で滞在許可が切れた後も不法滞在していたイラク人への処罰を免除することで、帰還を促した。自発的な帰還は、国内に滞在する数十万人の難民がもたらす経済負担を公明正大に減らすことのできる貴重な機会だった。だが他方で自国民に対しては、国境から160キロ以内を軍事地域に指定し、立ち入りに許可の取得を義務付けた。サッダーム政権時代に培われた民衆の間の親イラク意識は、政治バランスの大きな変化が予測されるこの段階においては不安定要素のひとつだった。国内の混乱を避けつつ、湾岸戦争で経験した国

¹⁵ ここでいうパレスチナ人とは、1948年戦争当時にハイファ近郊で戦闘に参加していたイラク軍が、終戦後に自国に連れ帰ったパレスチナ人とその子孫のことを指す。彼らは出稼ぎに来たパレスチナ人とは別の位置づけがなされ、サッダーム政権から家賃補助などの保護を受けた。こうした優遇措置が他のイラク人の反感を買い、イラク戦争後は住み場所を追われることとなる〔Human Rights Watch2003; ibid2006a; ibid2006b〕。

¹⁶ 2003年5月1日、ヨルダン政府はUNHCRなどの働きかけを受けて、550人のパレスチナ人をキャンプAに受け入れることで合意した。また後に、同キャンプから386人のパレスチナ人が、首都アンマンなど国内の町への移動を許されたが、こちらは配偶者がヨルダン人の場合に限定された。アル＝タシュから来たイラン系クルド人については、ヨルダン政府による受け入れが困難と考えたUNHCRが、イラク国内への帰還支援を検討した〔UNHCR2003〕。

際的孤立を繰り返さないようにするためには、国王は民心をつかみながら、サッダーム政権とは距離を置く必要があった。アブドゥッラー国王は、テレビで国民に対して、イラク民衆の苦痛に共感してみせると同時に、国内に駐留する6千人規模の米軍は純粋に防衛目的のものである、と繰り返した [The Economist 2003; UNHCR2003]。

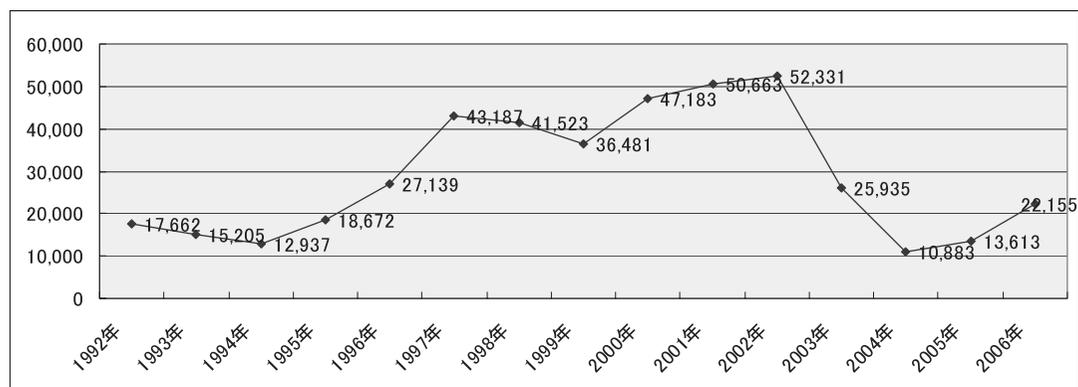
こうしたパフォーマンスは功を奏し、国王は内外から強い反発を受けることはなかったが、国内では大学や通りなどで事前無届けの反戦デモが頻発した。内務大臣のカフターン・マジャーリーは、これに対する厳しい取り締まりを警告したが、効果は薄かった。ムスリム同胞団はその直後に、アンマン市内で1万人規模の行進を行い、催涙ガスで解散させられる騒ぎとなった [The Washington Report on Middle East Affairs 2003]。

2. 戦後政治体制の構築とイラクへの帰還

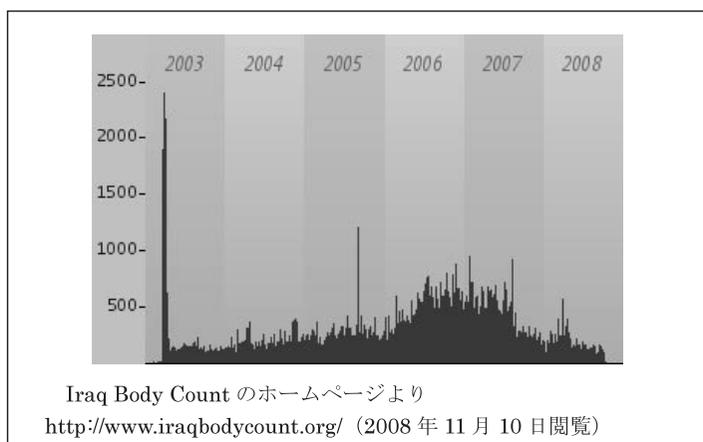
2003年後半から2004年にかけては、イラクから出る難民の人数が大きく減少した。これは下図の資料5で挙げる庇護申請数の減少からも推察される動向である。その背景としては、連合国暫定行政当局 (CPA) 主導のもとで、2003年7月にイラク人による統治評議会 (IGC) が発足し、翌年6月には「移行期のためのイラク国家施政法」(暫定憲法) に基づく暫定政府が組閣されるなど、曲がりなりに国家再建に向けた政治プロセスが進展していたことが挙げられる。また2003年12月にティクリートでサッダーム・フセイン前大統領が拘束されたことも、彼の政権復帰を恐れる市民の間から不安を取り除く効果をもった。

この2年間で、約30万人のイラク人が帰国したとの推計もあるが、その中心はイランからの帰国であった。サッダーム政権の崩壊は、イラク人に帰還の絶好の機会を提供したととらえ、戦災による大規模な難民化や人道的危機は生み出されなかったとの評価すら (当初は) あった。むしろ問題は、受け入れ体制が整わないうちに多くの難民が帰還することで、彼らがイラク国内で再度、避難民 (IDPs) 化することだと一部の研究は指摘していた [Romano2005: 430, 435]。戦前からの避難民に加え、戦後に難民化した者たちの間でも、帰還の動きが見られ始めていた。ルウェイシド難民キャンプからは、劣悪な居住環境に耐えかねて、イラク国内に戻る者が出てきた。NMLに設置されていたカラーマ難民キャンプは、2005年に撤収されることになった。

こうした動きは、2003年後半から2004年初めにかけて、イラク国内での治安状態が比較的安定した状態にあったことの影響も大きいと考えられる。イラク国内で戦闘に巻き込まれるなどして死亡した



資料5 「イラク人による庇護申請数の推移」(UNHCRの資料に基づき、筆者作成)



資料6 「2003～08年のイラク国内での民間人犠牲者数の推移」

民間人について、詳細な統計記録を作成している「イラク・ボディ・カウント」の記録を見ても、この期間の犠牲者数は相対的に少なかったことが分かる（資料6参照）。とはいえこの安定というのは前後の時期との比較の問題であり、すべてのイラク人が帰還することのできる秩序や平和がもたらされた訳ではない。各地では戦闘が散発的に続いており、2003年8月には、バグダードで国連本部ビルが爆破され、ナジャフでシーア派指導者のムハンマド・バキール・アル＝ハキーム師が暗殺されるなど、大きな事件も起きていた。

ヨルダン政府は難民が帰還へ向かう動きを歓迎し、イラク国内における安定政権の樹立に向けて協力を惜しまなかった。2005年1月に開かれた制憲議会では、ヨルダン国内でも11か所で在外投票が行われた。その投票率は登録者の4割を超え、世界14カ国で実施された在外投票の中でもアラブ首長国連邦に次いで2番目に高い数値となった¹⁷。戦後復興への側方からの支援は、不安定なイラクを拠点に過激派が隣国のヨルダンにも影響力を伸ばすことへの恐れの裏返しだった。そのため、選挙実施の前に次第に情勢が悪化し始めると、アブドゥッラー国王は2004年9月のインタビューで、治安が回復するまで選挙を延期すべきだとの考えを示した [Al-Jazeera2004d]。不安定な情勢下で選挙を行うと、一部の過激派勢力がこれを利用して権力を握ることをヨルダン政府は恐れていた。ヨルダンは、強く、安定して、統一されたイラク国家の形成を望み、影響力の弱い政府の陰でイスラーム主義者を中心とする過激派が拠点を形成することを脅威に感じていた [USIP2006]。こうした懸念は2005年11月に起きる同時爆破事件によって、奇しくも的中してしまうことになる。

3. 強まる入国規制と支援の増強

(1) 爆破事件の余波

2005年11月9日、ヨルダンの首都アンマンは、アル＝カーイダ勢力による同時爆破テロを受けて大きく揺れた。市内3個所の高級ホテルで、時刻をほぼ同じくして起きた爆破事件は、犯人を除いても60人の死者と100人以上の負傷者を出す大惨事となった。アブドゥッラー国王は危機

¹⁷ “2005-01-29: Voter Turnout Numbers for Polling Day 1 in Out-of-Country Ballot” の表より。
http://www.iraqocv.org/php/read_media.php?link_id=33&lang=eng (2005年1月閲覧)

対策に向けて、治安責任者を首相に据えた新しい内閣を組閣させることを発表した。犠牲者のほとんどはヨルダン人だったが、治安状態の悪化と捉えたイギリスは大使館の閉鎖を決定し、カナダとオーストラリアがこれに続いた。これはヨルダン国内では珍しい大規模なテロ事件であり、国民の間に大きな不安を生んだ [Al-Jazeera2005b; ibid.2005c; ibid.2005d; ibid.2006]。

ヨルダン政府は以前より、国内におけるアル＝カーイダ勢力などによるイスラエル、アメリカ関係者への攻撃の取り締まりや、首謀者と思われる人物の処罰に積極的に取り組んできた。その結果、2004年にはアメリカ大使館や諜報局、内務省を標的に入れて計画された大規模なテロも、未発に防ぐことができた [Al-Jazeera2004b; ibid.2004c; ibid.2005a]。今回の事件は、そうした取り組みがもはや効果を上げることができないという限界を示したかに見えた。

ヨルダン国内でテロ計画が繰り返されるのは、ヨルダンが親米路線をとり、イラク占領の便宜を図っていると見られることに起因している。ヨルダンのザルカー市出身であるアブー・ムサブ・アル＝ザルカーウィーは、ヨルダン政府転覆を図って実刑を受たこともあり、恩赦による釈放後、国内での爆弾攻撃実行をほのめかしていた。こうした予告は度重なって行われるため、事件との直接のつながりを立証するのは難しい。しかしいずれにせよ、脅威が外部からもたらされたことは、アル＝カーイダの声明からも明らかだった。ヨルダン政府は同時爆破テロの直後、東部のイラク国境を閉鎖した [Al-Jazeera2005b; ibid.2005c]。

イラク人に対する通行の規制は、その後長期化することになった。国境でのビザ取得は困難になり、空港や東部国境で入国を拒まれて追い返されるケースが増えていった。それに加えて、ヨルダン国内に滞在するイラク人も、旅行者ビザが失効していることを理由に国外退去させられるようになった。こうした国外追放のイラク人を乗せたバスが、毎日国境へと向かい走ったという [Human Rights Watch 2006a; ibid.2006b]。

そんな時期に、追い打ちをかけるように起きたのが、イラクのサーマッターでの爆弾テロである。2006年2月22日、シーア派の重要な聖地であるアスカリーヤ・モスクが爆破されたことは、イラク国内で宗派対立の溝を深めることとなった。事件の翌日には130人以上が武力衝突の犠牲となり、スンナ派のモスクが攻撃の標的となった [The Washington Post 2006]。同月以降、約160万人のイラク人が新たに家を追われたとされる [IOM2008]。こうした動きは当然のようにヨルダンにも影響を及ぼした。入国規制の強化にも関わらず、ヨルダンに新たに到着するイラク難民の人数は、2006年に入って急増した。

(2) Fafoによる調査結果

ヨルダン国内に滞在するイラク難民の人数については、ノルウェーの調査機関であるFafo（ファフォ）が、ヨルダン統計局との協力に基づき詳細なレポートを発表している [Fafo2007]。調査は2007年5月に実施され、プロジェクトで実施した世帯調査を基礎に、入国統計記録やヨルダン国内での電話の契約者数などから、調査時点での人数を約45～50万人と推定した。これは、調査以前に一般に想定されていた75～100万人という数字からは、大幅に削減された数字だった。ヨルダン政府の目的が、調査によってヨルダンが抱える難民の負担を明らかにし、国際社会からの援助増加を期待するということであつたとすれば、結果は期待外れだったことになる [酒井2008: 10]。

以下では、Fafoの調査結果を批判的に読むことで、イラク戦争開始以降の難民の動向を数値の上から確認し、分析を加えていきたい。

まず、前項でも検討してきた2005年以降の動向だが、Fafóによる調査結果は、調査当時にヨルダンに住むイラク人の多くが2006年に移住してきたことを示している。サンプル対象者の約3割が、宗派を問わずこの時期に到着している。これに対して、他の出入国記録では、ヨルダンに入国したイラク人の人数が最大となったのは、2005年であったと記録している。この誤差を、Fafóの報告書では「2005年に入国したイラク人の多くが、他の国に移住したかイラクへ戻ったかしたせいではないか」と分析している。これは一見、難民たちにとって安定した移住先が決まり、望ましい解決が図られたかのようにも受け取れる。しかし、2005年以降のイラクをめぐる情勢を考慮に入れると、そう楽観することはむしろの外れであろう。少なくとも前出の「イラク・ボデイ・カウント」(資料6)を見る限り、イラク国内の治安が2005年以降悪化しているのは明らかだからである。むしろ、2005年以前にヨルダンに来ていたイラク難民の多くは、11月のアンマンでの爆破事件を受けて国外退去させられ、相対的に人数が減ったことが、2006年(調査前年)の入国者数を目立たせる原因となっているのではないだろうか。

Fafóの資料によると、サーマッラーでのモスク爆破事件を受けて、シーア派の移動の増加が予測される2006年には、そうした顕著な動きは見られない。むしろシーア派は、比較的情勢が安定していたはずの2004年にその2割が移動してきたとされ、高い数値を示すのが特徴として指摘される。難民の宗派別割合を見ても、シーア派の移動が高い比率を示すのは、2003年、2004年という戦争初期に集中している[Fafó2007: appendix6, 7]。これは、当初は人道目的として移動を全般的に受け入れていたヨルダン政府が、イラク国内での武装勢力の拡大に伴い、シーア派台頭への危機感を募らせて、入国に否定的になった結果とも考えられる。スンナ派が大半を占めるヨルダン国内において、イランおよびシーア派勢力の拡大は危険視されているためである[USIP2006]。現在ヨルダンに在住のイラク人の中では、スンナ派が大半(68パーセント)を占める。こうした宗派別の割合は、他の受け入れ国でも同様であるが、レバノンだけはシーア派が57パーセントと高い割合を示すのが目につく[UNHCR 2008]。ここには、ヒズブッラーを中心とするシーア派組織が、レバノン国内で強い影響力をもつことが影響していると考えられる。

Fafóの調査の行間から読み取るべき、もうひとつの重要な点は、この調査の有効性である。パレスチナ難民に対する調査でも実績のある当研究機関の調査能力に、疑いがないことは確かである。またヨルダン統計局自身も、過去数回の国勢調査に加え、ヨルダン大学戦略研究所(CSS)との提携などで数多くの面接調査を行ってきた。しかし、大半が滞在許可期間を過ぎた違法な身分であるイラク難民が、政府系の公的機関による直接的な質問に、どこまで正確に回答したかという点には疑問が残る。この限界については、Fafó自身が報告書の中で認めており、本調査でのイラク人とは「自身でイラク人と名乗った者」と定義している[Fafó2007: 7]。調査内容には、現在の法的身分が合法なものか、違法なものか、とった質問まで含まれているが、実際に非合法で滞在している人々が、情報が漏れて国外退去に陥る危険を冒してまで正確に回答したとは思えない。むしろ多くのイラク人は、調査の際に国籍を偽り、回答を拒否したとも考えられる。そうであれば、この調査のサンプル結果はかなりの程度、正確さを欠くことになる。この予測を裏付けるように、Fafóの調査で示されたイラク難民の回答者の資産状況を見ると、かなり高めである。5段階のうち「非常に裕福(Highest Wealth)」と分類された人々が、全体の3~4割を占めるとするのは、これら回答者が比較的安定した地位にあり、国外退去させられる心配がなかったため、調査に応じたことを示すのではないだろうか。

(3) 現在の入国規制および難民政策の枠組み

それではこうした移動の状況の中で、現在のヨルダン政府はイラク難民の受け入れに対して、どのような立場に立っているのだろうか。以下では筆者が2008年8月にヨルダンで行った調査の結果に基づき、把握できた範囲の情報を略述していく。これらの情報は、主にUNHCRをはじめとする国連関係者、およびイラク難民支援に携わるNGO関係者などから得た内容である。ご協力頂いた関係各位には、この場を借りて深く感謝申し上げたい。なお本稿での記述について、全責任を筆者が負うことは言うまでもない。データに関しては、文書資料による裏付けを試みたものの、入国規制に関する通達は、実務上でも口頭で行われることが多いとのことであり、必ずしも公文書での確認がとれない場合があったことを、最初にお断りしておく。

ヨルダンでは2008年1月以降、出入国の際に使用されるイラク・パスポートの種類を新しい「Gシリーズ」のものに限定することが確定された。確定に至る過程では、約1年前から通知が出たり取り下げられたりしていたが、最終的に2007年12月末以降、古い「Sシリーズ」などのパスポートは入国に使えないことになった。これはセキュリティ上の問題であり、名前などが手書きされた旧版のパスポートは偽造がやすく、西側諸国から拒否が相次いだことが廃止の原因となった〔酒井2008:22〕。しかしこの「Gパスポート」は、バグダードの旅券課でしか発行を扱っておらず、古い版からの更新をめぐる混乱が生じている。

またヨルダン政府は、2008年5月1日以降、事前にビザを取得しなければ入国を認めない旨を発表した。イラクからヨルダンへ入国を希望する者は、TNTという専門の代理店に申請し、ビザ発行の代行手続きを依頼することが必要となった。TNTはイラク国内に13か所の事務所を設けており、ヨルダン内務省に申請書類を送り届けてビザを代理取得する〔UNHCR2008〕。発行までに必要な期間は約2週間とされるが、実際には1ヶ月以上かかることもあり、また申請者の6割弱しかビザを取得できないとの話もあった。新しく開始された手続きへの対応で、ヨルダン内務省はその年の夏の時点では、依然かなりの混乱状態にあったようである。

こうした混乱は、イラク難民に対して援助を実施する諸外国の機関にとっては、大きな妨げとなるものであった。ヨルダン国内での研修に、イラクから実習生を招聘する際にも、以前は招聘元からの紹介状のみで入国できたものが、不可能になった。こうした不都合を解消するため、ヨルダン外務省は6月2日に通達を出し、入国の際の特別枠を設けた。すなわち、外交パスポートまたは特別パスポートの保持者、およびヨルダンをトランジット目的で通過する者や、会議等の目的でヨルダンに向かう公式の派遣団については、派遣を証明する文書により入国が認められる、とするものである。これにより、公的な目的でヨルダンを出入国するイラク人の移動制限は、緩和されることになった。

難民対応策に関しては、ヨルダン政府は国内で活動する人道支援組織に対して、基本的に協力的な姿勢を崩していない。ヨルダンは、1951年に発効した難民条約の締約国ではないが、「了解覚書 (MoU: Memorandum of Understanding)」に基づき、UNHCR等の国際機関が活動することを認めている。ヨルダンで「了解覚書」は1998年に交わされ、UNHCRは政府公認のもとで、滞在資格のある6ヶ月間の間に難民の再定住先を見つけるべく取り組んでいる¹⁸。実際には、こうした指定期間内にすべての難民の移住を斡旋することは不可能だが、事前ビザの発給開始以降、

¹⁸ ヨルダン政府は、自国に逃れて来たイラク戦争の被災民を「難民」とは呼ばない。これはパレスチナ難民の場合のような滞在の長期化を恐れるため、法的に特別な地位を与えることなく、あくまで臨時滞在の「外国人」として対処する方針をとっている。その地位は1973年の「外国人法」で処理され、支援活動の際にも「guest (客人)」という言葉を使っている。

ヨルダン国内からの強制退去の動きは緩和されているという。

こうして長期化の気配を見せるイラク難民の滞在と、その支援活動の位置づけに対して、ヨルダン政府は「政策方針 (Policy Paper)」を発表した。この文書は、2008年3月に簡単なものが発行されたが、その内容は、表題「イラク人を庇護するヨルダン政府のための支援 (General Policy Paper: Supporting the Government of Jordan for Hosting Iraqis)」からも分かる通り、国際的なイラク難民支援を、むしろヨルダン全体への支援の中に位置づけるべき、との見解を示したものだ。大勢のイラク難民の存在が、長期滞在によって第二のパレスチナ難民化することを恐れながら、国力の弱さのために、これを拒むのではなく、むしろ利用しようとするヨルダンの策略をここから読み取ることができるだろう。また序文では、イラクとヨルダンのつながりを、「兄弟のようなつながりをもつ際立った隣人関係」と表現した上で、イラク国民と政府に対してあらゆる形で協力を続けていくことをうたった。これはサッダーム政権以来の関係を維持するということであり、政権が代わっても、通商および天然資源の供給地としてのイラクの重要性は変わらない、という認識を示したものと考えられる。

Ⅲ 日本政府とイラク難民

それでは日本政府にとって、ヨルダンおよびイラク難民の存在はどう位置付けられているのだろうか。日本の対イラク政策は、南部への自衛隊駐留部隊派遣という側面がとりあげられることが多い。だがここでは、一見地味ではあるが重要性をもつ、イラク難民支援への関わりに注目していきたい。

日本政府はイラク戦争の開始を受けて、国際協力の名のもとに、イラクに対する人道支援活動を開始した。その活動の一翼を担ったのが、前出の「ジャパン・プラットフォーム (JPF)」¹⁹である。2002年11月に編成されたタスク・チームによる調査をもとに、JPFは開戦前からヨルダンにおける難民受け入れの準備に加わった。3月19日、アメリカのブッシュ大統領による最後通牒を、イラク国会が全会一致で拒否すると、日本政府は「ジャパン・プラットフォーム」とNGO「ピースウインズ」に対してそれぞれ2億円の活動資金を供与する旨、決定した。また自衛隊を実行部隊とする「イラク被災民救援国際平和協力業務」として、ルウェイシド難民キャンプで使われることになるテントなど、人道救援物資の輸送が行われた。これらの活動は、「イラク及び周辺地域の平和と安全が我が国自身にとって重要であるとの考えに基づき、国際連合を中心とした国際平和のための努力に対し、国際協調の下で積極的な役割を果たしていくため、



資料7 日本国際ボランティアセンター (JVC) が支援するイラクの小児性白血病の子ども

¹⁹ ジャパン・プラットフォームは、「政府の資金拠出による基金及び企業・市民からの寄付を募ることによって、緊急援助実施時、初動活動資金がNGOに直接かつ迅速に提供される」組織だとされている。本項目の説明には、ジャパン・プラットフォーム「イラクおよび周辺国における人道支援・情報」のページを参考にした。

http://www.japanplatform.org/area_works/iraq/index.html (2008年8月28日閲覧)

応分の協力として」行われた²⁰。この開戦当初の難民支援の活動は、外務省による資金の終わりと同時に、2003年7月に終了することとなる。

その後の数年の間、イラクに対しては、内閣府国際平和協力本部（PKO）事務局、および「ジャパン・プラットフォーム」からの直接の支援活動は行われなかった。むしろ民間のNGO組織²¹が中心となり、戦争の被災民に対する支援が継続された。支援の際には、現地で活動を行うスタッフが危険に巻き込まれ、政府によるその救援活動が、日本国内で過剰な批判を呼ぶこともあった。ヨルダン国内は治安が比較的安定しており、イラク難民支援に際しても危険は少ないといえるが、これらNGOのスタッフは、現地情勢への更なる配慮と危機対策を取った上で、現在も活動を続けている。

こうした中、日本政府はイラク支援に対して再度の資金拠出を決定し、「ジャパン・プラットフォーム」を通じた活動が再開されることになった。これは、2007年4月17日にジュネーブで開催された、イラク難民・避難民支援をめぐる国際会議を受けた動きとみることができる。本会議は国際的に大きな注目を集め、UNHCRなど支援に当たる機関の予算規模を飛躍的に拡大させた。

「ジャパン・プラットフォーム」では、2007年7－8月にシリアとヨルダンで行われた初動調査に基づき、計画が具体的に策定された。活動の主体には、NGOの「ジェン（JEN）」（シリアで活動予定）、「国境なき子供たち（KnK）」、「日本国際民間協力会（NICCO）」、「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（SCJ）」が参加することとなった。人道支援ニーズ調査の結果、青少年保護や幼児教育などの分野で、活動はすでに展開されている。

これらの支援が実際に行われる場面では、ヨルダン政府の協力を欠かすことはできない。青少年の教育を充実させるプログラムを例に取り上げても、イラク難民の児童が学費の安い公立学校で教育を受けられるようになるためには、教育省への働きかけが必要である。また「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（SCJ）」が現在中心となって取り組んでいる、幼稚園教育の普及の試みは、教育省による教員のトレーニングに基づいて、UNHCRとの協力のもとで事業を進めている。こうした現地政府との協力は、外国の支援組織が援助の場を去った後も、プログラムが継続されるための重要な関係構築といえるのである。

またヨルダン政府には、「政策方針（Policy Paper）」でも示されたように、イラク難民支援を通してヨルダン国家自身も受益者になろうという思惑もある。ヨルダンの経済は現在、湾岸諸国からの投資などにより、表面的には潤っているように見えるが、内実は決して堅固なものではない。世界的な物価上昇や食糧危機の影響、天然資源と基盤産業の不足により常態化する財政赤字、中央と地方の間の経済格差などの問題が背後に潜んでいる。こうした状態の中、国際協力という外国からの援助や投資を有利に受け入れることで、ヨルダンは自国経済の底上げを図っているものと考えられる。

おわりに

周囲をイラク、シリア、イスラエル、サウジアラビアという政治的・経済的の大国に囲まれたヨルダンは、建国当初より、その緩衝地帯としての位置取りを生かすことで国を保ってきた。その状況に現在も変わりはない。シリアの脅威から自国を守ってくれるのは、サッダーム政権時代はイラクであっ

²⁰ 内閣府国際平和協力本部事務局「実施の状況及び成果」（平成15年4月25日、同年10月3日）を参考。
http://www.pko.go.jp/PKO_J/data/data04.html（2008年11月8日閲覧）

²¹ 特に継続的に活動を行っている日本の組織としては、JEN（ジェン）、JVC（日本国際ボランティアセンター）、JIM-NET（日本イラク医療支援ネットワーク）、PEACE ON（ピースオン）、ピースウインズ・ジャパン（PWJ）などが挙げられる（「NPO」等の組織形態名称は省略）。

た。その政権崩壊後は、アメリカやイスラエルとの協調的姿勢がこれに代わったが、石油の供給と通商による利益をもたらしてくれる相手として、イラクはいぜん重要な存在である。一方、イラクにとってもヨルダン、その立地上利用価値の高い国である。2008年時点では、ヨルダン国内でのイラク難民支援のため、イラク政府が資金を提供する、といういびつな現象が生じているが、これは相互の利用関係を象徴的に表した状態といえる。これらの状況を踏まえると、今後もヨルダン政府は、自国の利益に結びつく限りイラク難民支援に積極的な役割を果たし、過激派の取り締まりに神経を使いながら、外交のかじ取りを進めていくものと考えられる。

【参考文献】

- Baram, Amatzia. 1994. "No New Fertile Crescent: Iraqi-Jordanian Relations, 1968-1992." in Joseph Nevo ed. *Jordan in the Middle East, 1948-1988: The Making of Pivotal State*. Routledge, pp.119-160.
- Bouillon, Markus. 2002. "Walking the Tightrope: Jordanian Foreign Policy from the Gulf Crisis to the Peace Process and Beyond" in George Joffe ed. *Jordan in Transition 1990-2000*. London: Hurst & Company. pp.1-22.
- Dallas, Roland. 1999. *King Hussein: A Life on the Edge*. New York: Fromm International
- The Economist* (<http://www.economist.com/>) 2003. "Special Report: Volunteers for the war; Jordan and Iraq," Vol. 366, Iss. 8317, p.22, Mar 29.
- Fafo (http://www.fafo.no/ais/middeast/jordan/Iraqis_in_Jordan.htm) 2007. "Iraqis in Jordan Their Number and Characterisitcs"
- Human Rights Watch (<http://www.hrw.org>) 2003. "Iraq/Jordan: Flight from Iraq: Attacks on Refugees and other Foreigners and their Treatment in Jordan," Vol.15, No.4(E), May
- 2006a. "Jordan: Open Border to Palestinans Fleeing Iraq," April 7.
- 2006b. "Jordan: Bush and Abdullah Must Address Iraqi Refugee Crisis," November 28.
- IOM (International Organization for Migration) (<http://www.iom.it>) 2008. "Iraq Displacement and Return 2008 Mid-Year Review"
- 2006b. Bill Frelick, "Scant Refuge in Jordan," November 30.
- IRIN (<http://www.irinnews.org>) 2003a. "JORDAN: Humanitarian overview on the verge of conflict in Iraq," 19 March.
- 2003b. "JORDAN: Third Country Nationals pour across border from Iraq," 20 March.
- 2003c. "JORDAN: Prime minister calls on "brotherly countries" for humanitarian aid," March 24.
- Al-Jazeera* (<http://english.aljazeera.net/>) 2004a. "'Al-Qaida': Jordan bomb threat hyped," April 30.
- 2004b. "Jordan jails trio for tourist plot," May 10.
- 2004c. "Jordan sentences al-Qaida suspects," June 17.
- 2004d. "Jordan: Iraq not ready for polls," September 28.
- 2005a. "Dozen sentenced in Jordan terror trial," September 12.
- 2005b. "Scores killed in Jordan hotel blasts," November 10.
- 2005c. "Iraq's al-Qaida claims Jordan blasts," November 10.

- 2005d. “Jordan king picks new prime minister,” November 24.
- 2006. “Britain closes Amman embassy,” January 8.
- Le Troquer, Yann and Rozenn Hommery al-Qudat 1999. “From Kuwait to Jordan: The Palestinians’ Third Exodus,” *Journal of Palestine Studies*, Vol.28, No.3, (Spring 1999), pp.37-51.
- Lesch, Ann N. 1991. “Palestinians in Kuwait,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 20, No.4, (Summer 1991), pp.42-54.
- National Journal* (<http://www.nationaljournal.com/njonline/>) 2001. “The balancing act that is Jordan,” October 6.
- National Public Radio* (<http://www.npr.org/>) 1991. “Iraqis Flee Saddam’s Rule and Go to Jordan,” August 8.
- The New York Times* (<http://www.nytimes.com/>) 1995. Youssef M. Ibrahim “Jordan Cools Its Welcome to Iraqi Leader's Son-in –Law,” September 19.
- 1999. William A. Orme Jr. “Jordan King's Heir Reaffirms Stand for Peace and U.S. Ties,” February 6.
- The New Yorker* (<http://www.newyorker.com/>) 2003. Isabel Hilton, “Little Iraq,” Vol. 79, Iss. 7, Apr. 7.
- Romano, David. 2005. “Whose House is this Anyway? IDP and Refugee Return in Post-Saddam Iraq,” *Journal of Refugee Studies*, December. No.18, pp.430 - 453.
- Salibi, Kamal. 1998. *The Modern History of Jordan*. London and New York: I.B.Tauris
- UNHCR (<http://www.nuhcr.org>) 2003. “Fact Sheet the Iraq situation,” May 16.
- 2008. “Iraq Situation Update,” April-May.
- USA Today* (<http://www.usatoday.com/>) 1991. “Jordan reopens it border; Thousands wait to flee Iraq,” January 18.
- USIP (<http://www.usip.org>) 2006. Scott Lasensky, Special Report, “Jordan and Iraq: Between Cooperation and Crisis,” December.
- The Washington Post* (<http://www.washingtonpost.com/>) 2006. Ellen Knickmeyer and K. L. Ibrahim, “Bombing shatters mosque in Iraq,” February 23.
- The Washington Report on Middle East Affairs* (<http://www.wrmea.com/>) 2003. “U.S. attack on Iraq provokes anger across the Arab world,” May. Vol.22, Iss.4.
- 市野川容孝・小森陽一 2007『思考のフロンティア 難民』岩波書店
- 臼杵陽 1999『中東和平への道』山川出版社
- 北澤義之 2004「イラク問題とヨルダン国境の難民：人間の安全保障に寄せて」『世界の窓：京都産業大学世界問題研究所所報』第18号，55-57頁。
- 酒井紫帆 2008「現状分析：イラク難民・国内避難民問題」『現代の中東』第44号，2 - 27頁。
- 矢嶋和江 2005「ヨルダン・イラク国境での難民救援活動報告」『群馬パース学園短期大学紀要』Vol. 7, Vo. 1, 59 - 67頁。
- 共同通信 2003a. 「パレスチナ義勇兵 2 千人 米英軍の新たな脅威に」（3 月31日）
—2003b. 「ヨルダン領空使用を否定 国王「きっぱり断った」」（4 月 2 日）