

ヨルダンにおける難民支援ネットワークの多様性と有機的連帯

佐藤 麻理絵*

Diversity and Organic Solidarity for the Refugee Relief Network in Jordan

SATO Marie

Recent years have witnessed a considerable surge of interest in Islamic activism in various ways such as charitable work throughout the World, which shapes the broad range of social institutions. It operates both inside and outside the confines of markets and states. The issue of refugees on the other hand is obviously not new in the realm of global politics. It has been observed that throughout human history, the issue has occupied an important place on the contemporary international agenda. Jordan is a rich field where a variety of charitable organizations work, since it has been experiencing a continuous influx of large numbers of refugees from neighboring countries. The majority settle in the urban areas of either the city Amman or the northern part of Jordan. This article first examines how the regime and the local community have dealt with the influx and engaged in refugee relief. In contrast to previous research focusing on Islamic activism, which states there is no organizational network in Jordan, this article shows the possibility of the linkage of organizations concerned with refugee relief work within an urban area, if we consider the city of Amman as an organic system.

1. はじめに——課題の所在

本稿は、難民問題の最前線として位置するヨルダン・ハーシム王国(以下ヨルダン)の難民支援ネットワークについて論じるものである。そのために、イスラームにおける庇護や保護の概念とその伝統を指摘し、ヨルダンで難民を始めとする困窮者や貧者への支援活動を行う団体を、形態ごとに体系化する。

ヨルダンは、独立から程無くして発生した大量のパレスチナ難民を始めとして、継続的な難民流入にさらされてきた。2011年以降はシリアからの難民流入に直面し、常に難民問題の最前線に位置してきたことから、世界最大の「難民ホスト国」と捉えることが出来る。国際的な難民問題は、パレスチナ難民を起源とし、中東イスラーム世界と切り離して扱うことは出来ない。

法的なステータスとして「難民」の身分を獲得した人々こそ「登録難民」として国際機関をはじめとする援助機関により積極的な支援対象となるが、実態はより複雑な様相を示している。流動的で活発な人々の往来は古くからあり、難民は決して難民キャンプ内に留まる存在ではなく、都市部への流入も確認される。内戦や紛争等により流出及び流入した人々は、法的に認知される「難民」の他にも多様な形態を有し、自らの生存基盤を確保するために移動を繰り返してきた。一方、その中で、国際社会では「難民」の定義の拡大が続き、さらには「長期化した難民状態」の出現や、恒久的解決策¹⁾の限界がみられる。本稿では、様々な形で国民国家の枠組みを超えて流出せざるを得なかった人々、また自ら流出を決定した人々を、法的なステータスとしての「難民」の地位獲得だけを条件とすることなく、「広義の難民」として捉える。

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科

1) UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)は、3つの恒久的解決策を提唱している。すなわち自主帰還(Repatriation)、庇護国社会への統合(Local Integration)、第三国定住(Resettlement)。

歴史的に大規模な人々の流入を受け入れ続け、世界最大の難民ホスト国であるヨルダンでは、古くから様々な相互扶助組織及び慈善団体が発生し、活発な活動を展開している。これらの多くは非営利組織であり、草の根的また自発的な活動を通じて、難民の支援を担ってきた。社会のベシク・ニーズを、財とサービス両方の側面において提供しているこれらの社会組織は、イスラームを全面に掲げるものから、世俗的な価値の元で人道主義のようなグローバルな概念に訴えるものまで多様な展開を見せている。これまでの先行研究では、これらの社会組織は主に中東イスラーム世界全体における民主化論の中で論じられてきた [Brynen, Korany and Noble eds. 1995 等]。また、民主化を担う存在としての市民社会が注目され、その興隆と社会変容の側面が論じられてきた [Potter, Goldblatt, Kiolh, and Lewis eds. 1997; イブラヒム 1999 等]。90年代以降になると、脱領域的なイスラーム主義運動の一端として、イスラーム的非政府組織の強い宗教色の側面が注目される。世界的な宗教復興の流れの中で、特に1979年の分水嶺以降、様々な形でイスラーム復興が起きた。最も広範に展開しているのは裾野の部分で、個人レベルの覚醒に支えられ、ひとりひとりの生活に密着した形でイスラーム化が組織される草の根の復興であるとされている [小杉 1996: 31]。これを背景に、イスラーム的価値を掲げて活動を行うイスラーム的 NGO の存在の指摘や、イスラーム的基盤に根ざした機能の社会レベルでの最活発化が議論されてきた [小杉 1996; 子島 2005 等]。他方では、これらの組織を非国家主体として捉え、グローバル化やテロリズムとの関連から論じることもおこなわれてきた [Nefissa 2005 等]。特にヨルダンでは、政府の統制による社会組織に対する徹底した管理がなされており、強固な君主制とそのしたたかな政治的戦略の存在が指摘される [Wiktorowicz 2001; 2002; Clarke 2004 等]。同時に、イスラーム的な組織については、ムスリム同胞団の諸組織の分析が多く見られ、インフォーマルなネットワークを形成するサラフィー主義組織への言及もなされてきた [Wiktorowicz 2001]。いずれも、個々の問題関心から社会組織が議論されており、肝心の社会組織そのものについての実証的な研究は数少ない。中東では特に、イスラームにおいて市民社会という概念は両立し得るか、またどう定義されるのかといった概念的な論点が盛んに取り上げられる傾向にあった。一般的に市民社会組織とは、政府、市場、私的領域の間で、主に公益を目的に自発的な行動をとる個人の集団を指す。市民社会やそれに関連する現象を捉える概念はこれまで広く提起され、これらは往々にしてアメリカを中心とする西洋的なバイアスを受けていることが問題とされる。同時に、これら組織を経済社会システムの中心的な構成要素として位置づけていこうとする試みは、近年になってようやく取り組まれ始めたと言わざるを得ない。

これらの先行研究及び研究潮流を踏まえ、本論考では実態としての都市に着目し、流入する人々の関係から考察を進めるために、これら社会組織の全体像の把握を目指す。難民ホスト国ヨルダンは、流入する難民の多くを首都アンマンに抱え、組織形成も主要都市であるアンマンに集中している。アンマンは東西に分かれるが、そのような地域の違いによる特色が組織の活動にどのような変化をもたらしているかについても検討したい。

2. 難民をめぐる庇護の空間とイスラーム

英国委任統治より1946年に独立したヨルダンの人口は、1948年のイスラエル建国と第一次中東戦争により約3倍に膨れ上がったとされる。1952年のヨルダン川西岸併合時に、西岸地区のパレスチナ人はヨルダン国籍を取得し、「ヨルダン人」としての法的地位を獲得した。「ヨルダン国民」として、国籍とそれに付随する諸権利としての市民権を得たことは、彼らの生存にとって重要な意味

をもたらすこととなった。四度にわたるイスラエルとの中東戦争で、西岸地区の帰属は度々変化したために、ヨルダン人の市民権に関する規定は過去に何度も変更された。

このように、現代では制度化された国籍と市民権のシステムが人々を支配し、付随する様々な権利の獲得と喪失が生じる。例えば古代ギリシアでは、ポリスを構成する市民とメトイコスと呼ばれた外国人との間に社会的な差別が存在していた。時間の経過とともに、市民とメトイコスの区別は失われ、同盟国の住民にも市民としての権利が与えられた。古代ギリシア時代の市民権の拡大は、「社会－空間的な実践としての市民権が、ひとつの地域社会システムとして歴史的－進化論的に変容を始めた瞬間」であったと岩永は分析する〔岩永 2008: 243〕。近代では、国民国家成立に伴い、市民権に加えて国籍が誕生した。岩永は、市民権の資格に付随する諸権利が国民 (nationals) と結び付いているのか、市民 (citizens) としての性質を基礎にしているのかを区別することが難しくなっているとして、市民権と国籍の収斂を主張する〔岩永 2008: 246〕。

本論で扱う「難民」という国境線を越えて発生する人々は、人権概念の論考の中で「政府の保護を失い、国家的なシティズンシップを享受できなくなった」人々として描かれる〔Arendt 1986: 455〕。現代において普遍的な概念として存在する人権及び市民権は、国民国家システム成立に伴い、国籍がなくては市民権も成立せず、人権も保障され得ないという実態がある。これらのことから、難民問題は「全世界を覆った国民国家の擬制的性質に由来する」〔加藤 1996: 11〕と言える。すなわち難民の発生は、現代的な国民国家システム形成の必然的帰結であり、国民国家を単位とする国際社会のあり方と切り離すことができない。難民という現象がネイションという擬制的な観念に支えられた国民国家の擬制性に帰結するものであるとの理解が、難民発生に関する原理的な考察として存在する。

一方、イスラームの伝統には、保護行為としてのアマーン (amān) が存在する。重要な概念として、ムスタジール (mustajīr)、ムハージール (mahājīr)、ムスタアミン (musta'min) が挙げられ、それぞれ、ムスリムと非ムスリムの両方を含むイスラーム国家へ保護を求めに来た者、クルアーンに明記される庇護を必要とするムスリムの移住者、ムスリムと非ムスリムの両方を含む主としてダール・アル＝イスラーム (dār al-Islām)²⁾へ保護を求めてやってきた全ての外部者を指す。ムスタアミンへの保護契約は個人の他にグループをも含み、イスラームへ改宗した者も庇護民 (dhimmī) と呼ばれ人头税 (jizya) を支払う者も双方が対象とされる。契約により、彼らは彼ら自身の信仰を持ち続けながらムスリムが提供する保護を享受し、一方で税を払いムスリムによる統治を受け入れる。Shoukri は、これを双方の合意なしには成立し得ない相互依存の契約であると指摘する〔Shoukri 2011〕。また、ムハージールは永久的な保護を得るのに対し、ムスタジールは一時的な保護を得る。ムスタアミンは庇護民になれば永久的な保護を享受し、そうでない場合は一時的な保護に留まる。現代において定義される「難民」の用語に対し、一番近いのはムスタアミンであることが確認できる。しかし、国民国家の原則が国際社会の前提になっている現代においては、一般に「難民」を表現する単語にはラージウ (lajī) が用いられてきた。パレスチナ難民の発生を機に形成された語で、イスラームの伝統的な保護概念とは別に、近代において生じた新たな難民の属称として使われている。いずれにしても、属人的なウンマ (共同体) においては、多様な人々が包摂され且つ保護される寛容な社会空間が存在したことが分かる。

2) イスラーム法学者により唱えられたイスラームの世界観に基づく領域的概念であり、イスラーム世界と非イスラーム世界を分類する空間概念。「イスラームの家」が原義で、この空間では、ムスリムの主権の權威が容認されイスラーム法が適用される一方、非ムスリムや外国人は安全が保障され保護される。

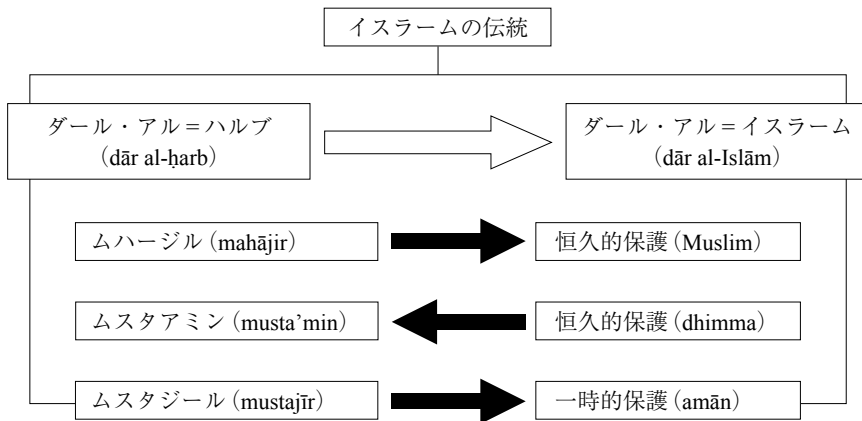


図1. イスラームの伝統における庇護提供の枠組み

出典：[Shoukuri 2011: 84]

イスラームが版図を拡大する過程では、キリスト教徒、ユダヤ教徒、ゾロアスター教徒などの非ムスリム、マイノリティー、外国人等は、独自の信仰や組織を保ったまま保護下に置かれた。ジャーヒリーヤ時代では、保護(jiwār)概念はその承諾のメカニズムと共に広くアラビア半島を中心に道徳規範として既に根付いていたとされる [Shoukuri 2011: 3]。保護は二つの組織間で交わされる契約であり、保護するものは主に部族間において名声を得て、高い地位を得た。孤児として生まれ、主として伯父の保護の下で過ごした預言者ムハンマドのマディーナへの移住(al-Hijra)は、イスラームにおける重要な概念として現在まで受け継がれている。ヒジュラとイスラーム国家の建設は、保護された者として保護を求める側から、保護する者として保護を与える側を経験することとなる。Shoukuriは、ムハンマドらが経験した保護された者としての苦しみが、性別や宗教を問わず保護を必要とする者に保護を与えることを自然と可能にし、クルアーンに明記され、預言者の経験を通して確立されたムスリムにとっての義務となった指摘する [Shoukuri 2011: 43]。このようにイスラームにおいて、保護(庇護、アサイラム)を求めること、また与えることは、権利且つ義務であり、イスラームの伝統として保持されている。

加えて、イスラームの倫理には、沙漠地域を移動する人々が互いに希少な水資源や食料を分かち合うという、地域での生存確保に欠かせない要素が含まれている。旅人へのザカート配分の義務付けや、隊商宿の公的保護は、熱帯乾燥域という過酷な生態環境の中を移動する人々を日常的に包摂してきた中東地域の様相をよく表している [小杉 2011]。同時に、客人歓待(diyāfa)の伝統や、その精神でありムスリムの重要な美徳であるカラム(karam)の存在からも、他者を受け入れたり他者に与えたりすることがイスラームにおいて称揚されていることが分かる。

現代世界における難民の起源はイスラエル建国と共に発生したパレスチナ難民であり、国連の難民支援も彼らの発生が起点となっている。この発生を契機に、1951年に「難民の地位に関する条約」、1967年には「難民の地位に関する議定書」が成立し、法的に「難民」が定義された。これらは現在まで難民をめぐる国際的な枠組みとなっている。ヨルダンパレスチナ難民を中心に、広範な難民受入を行ってきた。しかしながらヨルダンは、パレスチナ難民の帰還権及び民族自決権を主張し、他の多くの中東アラブ諸国と同様に、難民をめぐる国際的な枠組みを定めた条約を批准していないことに注意する必要がある。また、西岸併合に伴うパレスチナ人への国籍付与を除き、新たに流入する難民に対しては特別な法的ステータスの付与をしていない。

ヨルダン政府は一部の例外的な措置を除き、常に門戸を開き、人々の自由な流入を許してきた。地理的な近接性に加えて、アラビア語や文化において共通項を持つ人々の流入に、衝突や暴動といった排斥運動は大きな問題とはなっていない。しかしながら、経済格差や不法労働の問題と、主に都市アンマンに流入する人々の東アンマンへの集中は、首都における東西地域格差を深刻化させている。現代ヨルダンにおける社会組織の多様な展開と連帯を見るには、都市アンマンをどのように捉えるかが非常に重要になってくる。本論点については、5節で詳しく述べることとする。

3. ヨルダンにおける社会組織³⁾

3-1. 史的展開

ヨルダンにおける社会組織は、古くはヨルダン王国建国前の1910年代初頭に遡る。1912年、南部の都市マダバにおいてギリシア正教徒により「善行の館協会(jam'īya dūr al-ihsān)」が設立され、社会サービス活動が実施された。1925年には、「正教ルネッサンス協会(al-nahaḍa al-urthūdhukīya)」が設立され、主にキリスト教徒による自発的な団体形成が見られた。主に宣教師を中心に行われた活動が増加していき、病院の設立や慈善事業が実施された。1931年にはヒジャーズからの移民を中心にして形成された「ヒジャーズ公益協会(jam'īya al-maqāṣid al-hijāzīya)」の設立や、露土戦争により庇護を求めて移住してきたチェルケス人による組織が形成され、出身地やエスニック・グループを基礎にした社会集団による組織が出現した。ヨルダンは、1921年にイギリス保護下においてトランス・ヨルダン首長国として建国された後、1946年に委任統治から正式に独立した。人口が増え、ヨルダン社会の出現と社会形成を通じ、様々な団体が形成されていくが、当初は宗教やエスニック・グループによる集団の集合体が主であった。その性格は、ヨルダンの独立から程なくして発生したパレスチナ難民の流入により、難民支援を目的とした団体が増加していくことで変化を見せる。

1948年のパレスチナ難民の流入を契機にして、大規模な援助提供や様々な自発的慈善事業が発生した。これらの事業は、第一次中東戦争による負傷者への支援や援助を中心に、避難民支援を積極的に担い、同時に政治活動への主要な手段として用いられた[Hamarneh 1995: 126]。特に、アラブ民族主義運動の高まりと共に、人々の政治参加を駆り立て、投票行動にも大きな影響を与えたとされる。1949年には保健省に任意団体に対応する局が設置され、その後1951年の社会問題省の設立、1959年のGUVS(General Union of Voluntary Societies, al-Itihād al-'Āmm lil-Jam'iyāt al-Ahliyya)につながった[Hourani 2006]。慈善事業団体の多くは、そのトップに政党のトップを据え、女性による団体においても、政治活動に従事する夫を持つ妻が率いる場合が主であった[Hamarneh 1995: 126]。1950年代は、民主的な憲法の下で、難民救済を筆頭に、政治的活動や政治参加を目的とする様々な団体が設立され、その数は一気に増加した。これらの活動が活発化し、汎アラブ主義が台頭すると、アラブの独立とパレスチナの解放が叫ばれながら、57年には政党活動が禁止され権力の集中が図られた。戒厳令は1992年まで敷かれ、その間は一切の政治活動及び選挙が凍結された。

ヨルダンにおける2003年の調査では、525万人の人口に対して650以上の団体しか存在しなかった(エジプトは人口7000万人に対して12,000から14,000の団体数であった)⁴⁾。その後組織数は増

3) 市民社会やNGOと総称され議論される場合が多いが、本稿では「SMOs(Social Movement Organizations)」として、NGO等の非政府組織を広く社会運動の一つとして捉える[Wiktorowicz 2001]の指摘に基づき、社会組織と総称する。この他にも、特にエジプトの事例で用いられるPrivate Voluntary Organizations(PVOs)や、Faith-Based Organizations(FBOs)、Islamic Social Institutions(ISI)と総称され、議論されている。

4) 中東アラブ地域全体のNGOは60年代半ばは2万以下であったが、80年代後半には約7万を数えるまでに増加した[Ibrahim 1995: 39]。

加を見せ、2010年の調査では、表1に示すように合計で5718のNGOが存在するに至った。数とメンバーともに多いのが社会／慈善団体であり、全体の約30%を占め、多くの人々を動員している。

表1. ヨルダンにおける市民社会組織の分野別分布 (2010年)

組織区分	組織		メンバー	
	数	比率	人数	比率
社会／慈善団体	1,552	27.2%	788,000	49.5%
その他団体	948	16.6%	-	-
選出団体 (Co-opt)	1,256	22%	123,640	7.8%
専門家機関	266	4.7%	177,256	11.2%
体育・青少年クラブ	279	4.9%	50,000	3.2%
文化委員会	374	6.6%	10,000	0.6%
女性組織	147	2.6%	145,000	9.1%
労働組合	17	0.3%	69,020	4.3%
農業組合	15	0.2%	3,000	0.2%
経営者組織	140	2.4%	93,273	5.9%
家族協会	276	4.8%	100,000	6.3%
政党	18	0.3%	12,500	0.8%
環境団体	34	0.6%	8,000	0.5%
非営利型株式会社	244	4.3%	1,250	0.8%
教員組合	9	0.2%	7,534	0.5%
友好団体	46	0.8%	1,000	0.06%
同窓会組織	13	0.2%	1,300	0.08%
諸外国組織	84	1.5%	1,000	0.06%
合計	5,718	100%	1,591,773	100%

出所：[CIVICUS 2010]より筆者作成

経済状況の悪化から1989年に22年ぶりの総選挙実施、国内政治自由化へと体制変化が起きたことで、社会組織の数・活動は共に拡大した。特に、人権擁護団体、環境保護団体等の文化的・世俗的な社会組織が増加した。この増加と組織の性質に新たな変化が見られたのは、政治的な自由化政策に加え、1980年代後半のIMFによる構造調整政策の受入れにより、食料等への補助金が打ち切られたことによる貧困層の拡大や、1990-91年に起きた湾岸戦争による大量の難民流入も要因として挙げられる。

3-2. 社会組織の形態と種類

ヨルダンにおける社会組織の数々は、人口比に対して団体数が多いことに加え、主として都市アンマンにその多くが存在するという特徴を持つ。都市への人口集中と比例して、都市への組織集中も一つ特徴として挙げられる。ヨルダンの形成と共に発展してきた大都市且つ国家の首都としてのアンマンには、難民流入に伴い国際機関の主導により難民キャンプが設置され、その幾つかは現在も存在し、地名となったものもある。これらはテントを備えたキャンプというイメージからは程遠く、建物が窮屈に並び、狭い路地に並ぶ商店には雨除けのシートがかけられ、全体が巨大なスークを形成している。生活水準は概して低く、一つのアパートの部屋に2から3もの家族が共同で居住する様子が報告されているものの、水道設備等のインフラ普及率は高い [Ababsa 2010: 4]。難民キャンプ周辺に広がるインフォーマルな居住は、多くが東アンマンに集中し、小規模な支援団体が数多く活動している。

このうちまず挙げられるのが、血縁関係を基礎にした「家族協会 (Family / Kin Association)」と

呼ばれる組織である [Baylouny 2006; 2010]。これらは、血縁関係を基礎とする大家族が中心となり、慈善団体や協同組合等を形成したものの総称として使われる [Baylouny 2006; 2010]。地縁組織という点では、同郷組織 (jam'īya, rābiṭa) の存在が確認される [臼杵 1991: 197]。事例として挙げられているのはエルサレムへの街道沿いにあり、地中海に面した海岸平野の中心部にかつて存在したパレスチナ地方のアッバスィーヤ村の同郷組織である。アンマン中心部に位置するワヒダード難民キャンプやジャバル・フセイン難民キャンプ、及びその周辺に事務所を持ち、アッバスィーヤ村民協会として 1979 年に設立された。運営委員会が設置され、教育面での援助、社会保障の補填的役割を中心に村民への支援が行われる。一方で、国家の介入を招く可能性のある政治的・宗教的 (dīnīya)・宗派的 (ā'ifīya) 分野での活動は行わないことが規定されている [臼杵 1991: 200]。

ヨルダンの人口構成は、他のアラブ諸国と比べて最も均質的とされ、93%がスンナ派ムスリムである [Winckler 2005: 23]。キリスト教徒やチェルケス人などの少数派を運営母体にした社会組織も少数存在するが、ヨルダンにおける大半の社会組織はムスリムによって運営されている。ムスリムで構成され、後に挙げる王族主導型組織に唯一匹敵する規模を誇るのが、ムスリム同胞団が運営する社会組織である [Clarke 2004]。イスラーム的社会組織、もしくはイスラーム的 NGO として議論される際に扱われるものは、ヨルダンの場合はムスリム同胞団による ICCS (Jam'īya al-Markaz al-Islāmī al-Khayrīya, The Islamic Center Charity Society : ICCS) を指す場合が多い。アラブ諸国にも共通してみられるムスリム同胞団の傘下にある組織体の種々の活動は、草の根レベルで人々の生活を支え、特に貧者や弱者に対して食糧支援等を行い、強固なネットワークを持つことで知られる。

ヨルダンにおけるムスリム同胞団は、エジプト同胞団の支部組織として 1945 年に設立され、運動が開始された。ヨルダン王国のハーシム王家とは、ヨルダン王国成立時より良好な関係が築かれ、政府の干渉を受けない慈善組織として自由な活動が行われてきた [吉川 2007]。当時は社会主義傾倒の阻止や、アラブ民族主義勢力の影響阻止が活動容認の主な理由であった。対パレスチナ問題やシリアのムスリム同胞団との関係から、ヨルダン王室との関係が度々悪化したが、1989 年に 1967 年以來の総選挙が実施されムスリム同胞団は善戦した。同胞団は慈善組織として、サウディアラビアや他のイスラーム諸国政府からの資金援助により、「高校や大学でメンバーのリクルートを行い、大学では、同胞団の学生組織が、コーランやイスラーム史の自主講座を開設したり、アフガニスタンのイスラーム抵抗運動への募金活動を行った」 [北澤 1996: 26]。また、「イスラーム総合施設協会 (Jam'īya al-Markaz al-Islāmī)」を中心に、病院や短大、診療所、厚生施設、職業訓練、孤児院、貧者への援助を行ってきた [北澤 1996: 26; Benthall and Bellion-Jourdan 2003: 101]。1963 年にはムスリム同胞団のメンバーによって ICCS が設立された。ICCS には約 3000 人が雇用され、協会運営のヘルス・センターやクリニック、学校、50 以上のコミュニティ・センターが運営されている [Sparre and Petersen 2007: 27]。ムスリム同胞団の運営する ICCS のように、イスラーム色もしくはイスラーム的視点を強調する NGO がある一方、イスラームを掲げながらも組織としては世俗的な活動を行う場合もある [Sparre and Petersen 2007: 54]。また、ICCS を含むイスラーム的社会組織は、都市部において活動を展開し、中間層により運営され、対象も中間層が中心である [Clark 2004: 11]。

国際機関や国際 NGO の関与は言うまでもなく大きな位置を占めているが、超域的な国際ネットワークを有する「超域的ムスリム NGO (Transnational Muslim NGOs)」 [Petersen 2011] の関与は比較的新しい傾向として捉える事が出来る。これらの組織は近年特に活動を活発化させており、イスラームの紐帯を示すものから、人類の普遍的な人権や人道に焦点を当てて活動するものまで様々に見られる。9.11 アメリカ同時多発テロ以降は特に、普遍的人道概念を掲げて活動を行うものが増加し

た[Petersen 2011: 126]。これらの顕著な増加は、単なる増加ではなく組織化が進み、制度化されてきている[Barnett and Stein 2012: 6]。例えばイスラミック・リリーフ(al-Igātha al-Islāmīya, Islamic Relief: IR)は、英国・ロンドンに本部を置き、国境を越えて様々な支援活動を行っている。エチオピアとスーダンで発生した人道危機を契機に1984年に設立されたIRは、「イスラミック・エイド」機関として、現在西欧で最も知られている機関と言える[Barnett and Stein 2012]。ヨルダンにも支部が置かれ、世界各地での活動は26カ国1地域に広がる。

4. 組織規制に見る政府の体制維持

ヨルダンにおいて創設される社会組織は全て、国家への登録義務があり、国家の強い統制を受ける。1966年に成立した法令33号「社会組織・団体に関する法律(Qānūn al-Jam‘īyāt wa al-Hay‘āt al-Ijtimā‘īya)」は、21歳以上の成員7名以上からなる、非営利目的で社会サービスを提供する組織を、慈善組織(いわゆるNGO)として定義し、社会開発省への登録を義務づけた[Hamameh 1996: 127; Wiktorowicz and Farouki 2000: 686]。本法律に加えて、ヨルダンではモスクの管理とザカート徴収の管理も国家が徹底して行っていることから、モスクに付帯して活動を行う団体が形成され得ない[Wiktorowicz 2001; 岩永 2007]。ヨルダン政府はワクフ省(宗教省)の傘下に「イスラーム文化センター」を創設しており、慈善事業、職業訓練事業、文化事業を実施している[Wiktorowicz 2001: 77]。文化事業では、聖典クルアーンの読み方の指導やイスラームに関する教育プログラムが、夏期集中講座の形で定期的実施される。これは国家が主導してイスラームに関する事業の一端を担うことで、過激なイスラーム主義組織の形成を防ぎ、国内の宗教的空間をも国家の支配下に置こうとする動きとして捉えられている。特にヨルダン内戦の発生以降、国内のパレスチナ出身者への政治的圧力が強まると同時に、彼らによる組織形成が困難になり、また監視が強まった。非政治的な場でのみ活動が許され、NGOの慈善性や公共性が高まっていった。

加えて、ヨルダン王国の君主であるハーシム王家が主導する種々の組織が形成されており、規模も大きい。これらを「王族主導型組織」と呼ぶこととする⁵⁾。その活動は広範囲且つ多様であり、代表的なものには1995年に設立されたラニア王妃率いるヨルダン・リバー財団(Mu‘assasa Nahr al-Urdunn、英語名: The Jordan River Foundation)がある。子供や青年等の若年層を対象にした保護及び社会参加事業やコミュニティエンパワーメント、環境保全に取り組んでいる。これら王族主導型組織は、財政規模の大きさは元より、ヨルダン社会に対する上からの市民社会構造構築という「市民社会の浸潤(“infiltration”)」を担ってきた[Wiktorowicz 2000]。市民社会が政治的な空間へ介入することを徹底的に規制する一方で、政府及び王室は自ら市民社会へ介入し、支持を得てきたことが分かる。

5. 組織のネットワーク形成と連帯——都市型支援

ヨルダンにおける社会組織は、先述したように国家への登録義務があり、国家による統制が強い。同時に、国家は王族主導型組織を形成し、「市民社会の浸潤」を担ってきた。イスラーム復興の流れと、政治的自由化及び民主化の流れの中で、ヨルダンにおいて形成されてきた組織は多様に展開している。ムスリム同胞団を始めとする種々のイスラーム主義組織への過度な着目が、全体像を捉える機会を少なくしていたことは否めない。組織名にイスラームとありながら、実際には掲げる目的もその活動内容も世俗的な場合もありうる。

5) 英語では、政府系のNGOや組織を総称するGONGOs(Government Organized Non-Governmental Organizations / Government Operated Non-Governmental Organizations)やRONGOs(Royal Organized Non-Governmental Organizations)が多用される。

図2は、ヨルダンの行政区分ごとに分布する慈善団体の数を調査したものである。首都アンマンのあるアンマン県が最も多くの団体を抱え、イルビド県が2番目に位置している。人口比に準ずる団体数が窺えると同時に、その分布の様子——とりわけ北部に集中していること——が分かる。

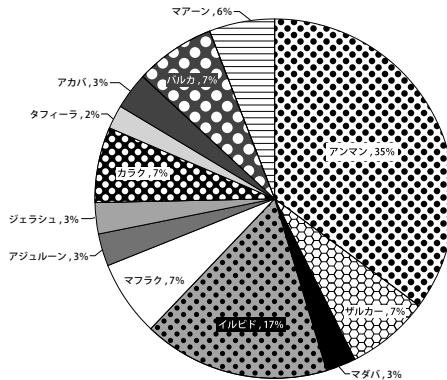


図2. 行政区別に見た慈善団体の分布 (2002年度調査)

出典：[Hourani 2006: 15] より筆者作成

一括して慈善団体と括られて調査がなされているために、ムスリム同胞団の傘下にある活動組織や、その他との区別はこの調査からは判別されない。また、アンマン県は東西での地域格差が拡大しつつあるために、アンマンと一括りにすることで見えてこない部分が多く存在すると考えられる。人口増加と開発の進展に伴い貧困層の多く居住する東アンマンに対し、西アンマンでは新たな居住区として新規開拓が進み、新しい地域が出現してきた。西アンマンの居住者の内15歳以下の人口が占める割合は3分の1以下であるのに対し、東アンマンでは38%に上る [Ababsa 2010: 14]。75歳から79歳までの高齢者の割合は東アンマンでは1%以下であるのに対し、西アンマンでは6.6%に達する [Ababsa 2010: 14]。若年層が多い東アンマンは人口密度も高く、移民、避難民、出稼ぎ労働者等の様々な人々が混在している。東アンマンで活動する団体と、西アンマンでのそれらとは何かしらの違いがあることが予想されるが、都市内部の構造と団体の分布を調査した例は未だ無い。文化組織についても、同様の傾向にあり、アンマン県が圧倒的に多くの団体数を抱える。

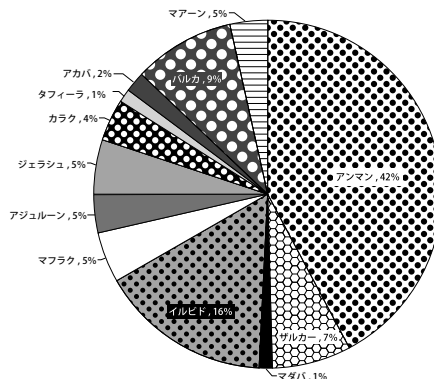


図3. 行政区別に見た文化組織の分布 (2002年度調査)

出典：[Hourani 2006: 15] より筆者作成

図3に示すように、文化組織数はアンマンとイルビドを合わせると58%に達し、半数以上は首都と第二の北部都市に集中している。ヨルダン北部には多数の社会組織が混在し、多くが都市アンマンに集中して活動を展開していることが分かる。

ヨルダンに流入する難民は、そのほとんどがアンマン都市部に居住し、人口の増加はアンマンを中心としたヨルダン北部に顕著である。国土の80%以上を砂漠が覆うヨルダンでは、水資源の豊富な北部に人口が集中している。難民支援をめぐるのは、国連を中心とした人道支援機関がヨルダン国内に拠点を置き、活動を展開している。従来の典型的な難民支援は、国境を超えて流入する難民を想定し、多くの場合、国境付近に難民キャンプを設置して人道支援を提供するものである。近年の世界規模での都市化と都市人口の増加は、難民の都市集中を改めて提起する結果となり、都市難民の存在を再確認させた[UNHCR 2009]。UNHCRの推計では全難民の約3分の1のみが難民キャンプに居住していると報告している⁶⁾。このような状況を受けて、新しい支援形態とスキームそのものの変化が必要とされているのである。UNHCRは、ホスト国家、自治体及び市長、種々の人道支援及び市民社会組織との連携を一層図り、都市内部における地域コミュニティへのアクセスを実現しようと試みている[UNHCR 2009]。しかしながら、特に中東イスラーム世界においては、ヨルダンを含めた多くの国々が国際難民条約を批准していないことや、それに伴う法的規範の未整備な状況が、人道支援機関の円滑な支援提供の実施を妨げている。また、地域の市民社会組織との連携については、これら組織の全体像が不明瞭であることや、テロリズムとの関係が指摘されてきたことから、連携の実現を遠のかせてきた。都市難民へのアクセスは、入り組んだ都市内部において草の根的に支援提供を実施する種々の組織を把握し、これらと連携することが欠かせないだろう。国連機関を始めとする国際的な人道支援機関は、これら都市を支える種々の組織と、未だ有効な連携関係を見つけれないでいる⁷⁾。

都市内部で支援を展開する組織は、大小形態は様々である。例えば、2005年に設立されたRuwaad (Ruwwād al-Tanmiya: al-Mu'assasa al-'Arabiya lil-Tanmiya, The Arab Foundation for Sustainable Development) は、ワヒダート難民キャンプから程近いジャバル・タージュ (Jabal al-Tāj) 地区で活動を行う。実業家によって立ち上げられ、イラク人も多く住む貧困地区で活動を展開し、貧者への支援提供を行っている。パレスチナ、ヨルダン、イラク等、受給者の出身地は様々で、難民の属性を超えた枠組みで支援を必要とする人々に対する活動を行っている様子が窺えた。建物には子供・青年向けに図書館が入り、児童館のような要素を併せ持つ。同時に、職業訓練や実際の就業施設としても使用されている建物も存在した。地域の人々の交流の場として機能し、相互扶助の役割を果たしていることが窺える。イスラーム的な理念は掲げられておらず、筆者が行ったインタビューでもコミュニティの発展と交流の場の提供を重視していることが強調され、宗教的な側面は聞かれなかった。集まる人々や運営側の大半がムスリムだが、イスラーム的要素は強調されていないと感じられた⁸⁾。

これまでの研究では、ヨルダンの社会組織についての全体像を把握する取り組みは乏しく、実証的な研究も限られている。多様な展開をみせる組織の数々が、日々切迫して流入する難民に対応し、都市内部での支援提供を行っている様子は確認できるものの、これらの実態については不明瞭な部分が多い。特に東アンマンでは、地域に根差した規模の小さな団体が数多く存在し、難民という属

6) UNHCR ホームページ参照。<<http://nhcr.org/pages/4b0e4cba6.html>> (2013年6月30日)

7) IRIN 記事 (2011年4月11日付、<<http://www.irinnews.org/fr/report/95273/jordan-civil-society-at-heart-of-syrian-refugee-response>>) 及び国連人道問題調整事務所 (OCHA) 神戸事務所での聞き取りから (2013年5月~10月)。

8) 2011年7月~9月にかけて筆者が実施したフィールド調査より。

性を超えて、貧者や弱者、コミュニティのために支援の手が差し伸べられている。ムスリム同胞団やサラフィー主義者らのイスラーム的社会組織（またインフォーマルで非組織的な緩いつながり）を事例に、ヨルダン国家のイスラーム運動の管理について論じた Wiktorowicz は、ムスリム同胞団における以外は、組織間のネットワークが不在であると指摘する [Wiktorowicz 2001: 92]。草の根的に支援活動に従事するボランティアらのネットワークは否定しないものの、組織の役員レベルの人事に重複が見られない点や、イスラーム的な社会組織にはそれぞれの価値が存在することが、組織間の連携や協力が発生しない一因であると指摘する [Wiktorowicz 2001: 91]。では、流動する人々を受容し、世界最大の難民宿主国及び宿主都市として、アンマンを持續させているものはなにか。都市を一つの有機的な系として捉えたと、都市を構成する種々の要素が緩やかに連携し、都市に住まう人々の生存を支えていると考えられる。構成要素には、多様な社会組織が、直接的でなくても間接的には連帯し、都市を形作っていることが予測される。多様な種々の社会組織が、間接的な連帯の元に緩やかなネットワークを作る。このネットワークが、絶えず流入する難民を包み込み、有機的な関係の元で都市を成り立たせているのではないだろうか。都市アンマンにおける、より細分化した地区レベルでの団体分布とその活動に目を向けることにより、住民を介して展開される組織の実態と、有機的な系を備える都市の構造が見えてくるだろう。都市アンマン及び街区のより詳細な形成過程の解明と、都市内部に展開する多様な社会組織を実証的に調査することが引き続き今後の課題となる。

引用文献

- イブラヒム、サード・エディン 1999「第7章 宗教と民主主義」猪口孝、エドワード・ニューマン、ジョン・キーン（編）、猪口孝（監訳）『現代民主主義の変容：政治学のフロンティア』有斐閣, pp. 137-154.
- 岩永尚子 2007『ヨルダンにおける NGO の活動に関する考察——エジプトにおける NGO (PVO) の活動と比較して』津田塾大学国際問題研究所.
- 岩永真治 2008『グローバルゼーション、市民権、都市』春風社.
- 白杵陽 1991「パレスチナ人意識と離散パレスチナ人社会」加納弘勝（編）『中東の民衆と社会意識』アジア経済研究所, pp. 161-210.
- 加藤節 1996「国民国家と難民問題」加藤節・宮島喬（編）『難民』東京大学出版会, pp. 1-20.
- 北澤義之 1996「中東の「民主化」問題——ヨルダンの事例を中心に——」『京都産業大学論集 国際関係列第 17 号』27(2), pp. 15-44.
- 1999「ヨルダンの構造調整と社会問題」『中東諸国の構造調整と社会問題』日本国際問題研究所, pp. 36-50.
- 吉川卓郎 2007『イスラーム政治と国民国家——エジプト・ヨルダンにおけるムスリム同胞団の戦略』ナカニシヤ出版.
- 小杉泰 1996「国家体制・民主化・イスラーム復興—中東・イスラーム諸国の政治を考える」『中東イスラーム諸国の国家体制と民主化』国際問題研究所, pp. 3-16.
- 子島進 2005「NGO を通して見るイスラーム復興—パキスタンの事例を中心に—」『社会人類学年報』31, pp. 61-91.
- Ababsa, M. 2010. “The Evolution of Upgrading Policies in Amman,” Paper prepared for the Second International Conference on Sustainable Architecture and Urban Development. CSAAR, MPWH,

- University of Dundee, Amman, July 2010.
- Arendt, H. 1951. *The Origin of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc.
- Barnett, Michael, and Janice Gross Stein. 2012. *Sacred Aid: Faith and Humanitarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Baylouny, Anne Marie. 2006. "Creating Kin: New Family Association as Welfare Providers in Liberalizing Jordan," *International Journal of Middle East Studies* 38, pp. 349–368.
- . 2010. *Privatizing Welfare in the Middle East: Kin Mutual Aid Association in Jordan and Lebanon*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Benthall, Jonathan and Bellion-Jourdan, Jerome. 2003. *The Charitable Crescent: Politics of Aid in the Muslim World*. London: I.B. Tauris.
- Brynen, Rex., Bahgat Korany and Paul Noble (eds.). 1995. *Political Liberalization and Democratization in the Arab World, vol. 1, Theoretical Perspectives*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- CIVICUS. 2010. "The Contemporary Jordanian Civil Society: Characteristics, Challenges and Tasks," *Civil Society Index Analytical Country Report: Jordan 2010*.
- Clarke, Janine A. 2004. *Islam, Charity and Activism: Middle-Class Networks and Social Welfare in Egypt, Jordan, and Yemen*. Bloomington: Indiana University Press.
- Clarke, Gerard and Michael Jennings (eds.). 2008. *Development, Civil Society and Faith-Based Organizations: Bridging the Sacred and the Secular*. International Political Economy Series, New York: Palgrave Macmillan.
- Elbayar, Kareem. 2005. "NGO Laws in Selected Arab States," *International Journal of Not-for-Profit Law* 7(4), pp. 3–27.
- Hamarnah, Mustafa. 1995. *al-Urdunn: Silsila Dirāsāt Mashrū' al-Mujtama' al-Madanī wa al-Taḥawwul al-Dīmūqrāṭī fī al-Waṭan al-'Arabī*. Cairo: Ibn Khaldoun Center. (Hamarnah, Mustafa. 1995. *Civil Society and Democratization in the Arab World: Jordan's Case*. Cairo: Ibn Khaldoun Center.)
- Hourani, Hani. 2006. *Directory of Civil Society Organizations in Jordan / 2006*. Amman: Sindbad Publishing House.
- Ibrahim, Saad Eddin. 1995. "Civil Society and Prospects for Democratization in the Arab World," in Augustus Richard Norton (ed.), *Civil Society in the Middle East*. Vol. 1. Leiden: E.J.Brill.
- Nefissa, Sarah Ben, et al. 2005. *NGOs and Governance in the Arab World*. Cairo: The American University Press.
- Petersen, Marie Juul. 2012. "Islamizing Aid: Transnational Muslim NGOs After 9.11," *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23, pp. 126–155.
- Potter, David S., David Goldblatt, Margaret Kiloh, and Paul Lewis (eds.). 1997. *Democratization*. Cambridge: Polity.
- Shoukri, Arafat Madi. 2010. *Refugee Status in Islam: Concepts of Protection in Islamic Tradition and International Law*. New York: I.B. Tauris.
- Sparre, Sara Lei and Marie Juul Petersen. 2007. *Islam and Civil Society: Case Studies from Jordan and Egypt, DIIS Report 2007:13*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS.
- UNHCR. 2009. *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*. UNHCR.
- Wiktorowicz, Q and Suha Taji Farouki. 2000. "Islamic NGOs and Muslim Politics: A Case from Jordan," *Third World Quarterly* 21(4), pp. 685–699.
- Wiktorowicz, Q. 2000. "Islamic NGOs and Muslim Politics: A Case from Jordan," *Third World Quarterly*

21(4), pp. 685–699.

———. 2001. *The Management of Islamic Activism: Salafis, the Muslim Brotherhood, and State Power in Jordan*. New York: State University of New York Press.

Winckler, Onn. 2005. *Arab Political Demography: Population Growth, Labor Migration and Natalist Policies*. Sussex: Sussex Academic.

オンライン文献

UNHCR ホームページ <<http://www.unhcr.org>> (2013年6月30日)

IRIN humanitarian news and analysis <<http://www.irinnews.org>> (2013年6月30日)