

難民ホスト国ヨルダンにおける国内アクターの展開

—イスラーム的 NGO の分析を通じて—

佐 藤 麻理絵 *

The Development of Refugee Relief in Jordan: Focusing on Islamic NGOs

SATO Marie*

The current refugee problem facing international society has its roots in the Middle East. The impact of refugees is high in this region of numerous conflicts and continuous political instability. The Hashemite Kingdom of Jordan is one of the gently welcoming host countries that provides a refuge for people from adjacent areas. In protecting refugees, Jordan's non-state sector plays an important role alongside the state and international regime. Previous studies of Jordan's refugee protection policy and international relations, however, have not addressed the NGO sector, although it has been mentioned in analyses of the Muslim Brotherhood, and in reference to Islamic Activism. In this context, NGOs are mostly treated as a threat to the state's legitimacy.

This paper examines the development of Jordan's refugee relief in the protection process and actor relations, especially among the state, international organizations, and non-state actors. It was found that Jordan's NGO sector has grown since the country's political liberalization; Islamic NGOs, in particular, play an important role in refugee protection in the urban sphere. The government of Jordan, by tightening the regulation of NGOs, has restricted their political activities and encouraged them to throw themselves into protection activities. The Jordanian refugee policy aims to attract international support, without becoming dependent upon international organizations, by organizing royal NGOs and using traditional Islamic channels to encourage the resilience of the whole community. In this way, Jordan strengthens the state's legitimacy by contributing to state development and maintaining the stability of Islamic power.

は じ め に

2010 年末から中東全域に波及した「アラブの春」では、民主化勢力の伸張は一部に留まり、もたらされたのは混迷する中東の姿であった。この地域秩序の大変動が各国に改めて突きつけたのは、国家と社会の在り方である。¹⁾ 本稿で論じる難民の問題も、国家の安全保障や体制維

* 立命館大学国際関係学部, College of International Relations, Ritsumeikan University
2017 年 8 月 1 日受付, 2018 年 6 月 16 日受理

持に関わる問題であると同時に、難民のホストを担う社会全体の問題でもある。本稿が対象とするヨルダン・ハーシム王国（以下、ヨルダン）は、世界でも類をみないホスト国であり、同国が抱える難民は、国家と社会、そして両者をまたぐイスラームという関係性の中に位置し、自らの生存を図っている。

ヨルダン政府の難民受け入れ政策は、レバノンやトルコなどの周辺諸国と同様に、国際難民レジームの中核をなす国際機関やドナー国との関係を主軸に据えてきた。²⁾ しかしながら、難民条約には批准せず、国家が主導的に難民政策を講じたり、国際難民レジームに一任したりということはみられない。では、難民の居住する都市を中心とした水面下のヨルダン社会ではどのような国内アクターが難民支援を担っているのだろうか。本稿では、これまであまり実態が明らかにされてこなかった非国家主体（特に NGO）に着目し、国家及び国際難民レジームとの関係を中心に論じる。現在のヨルダンには、6 から 7 割を占めるパレスチナ系住民に加えてイラク難民、シリア難民が存在している。³⁾ このように、難民出身者が国民の多数派を占める多元的な社会構造を有するヨルダンでは、難民の受け入れは国内の NGO との関係を調整することによって効率的に推し進められてきた側面がある。中でも、1989 年の政治的自由化以降に伸長したイスラームの信条を掲げる諸組織は、都市内部で小規模且つ草の根のレベルで難民支援を担う様子が確認される⁴⁾ [Hasselbarth 2014: 8]。本稿では、難民への直接的な支援を展開し、国内の難民保護レジームにおける重要なアクターとして興隆しつつあるこれらの NGO に着目する。

ところで、権威主義的な立憲君主制の敷かれるヨルダンでは、ヨルダン政府と王室をまたぐ王族主導型 NGO の存在をはじめ、NGO の位置付けやその構造は西欧社会をモデルにした NGO とは異なるものである。通常 NGO は非国家主体として、文字どおりその非政府性こそが特徴とされるが、ヨルダンでは王室や政府が自ら主導的に NGO を形成し、市民社会へと浸透してきた。国王は国家のトップでありながら王室をまとめる存在でもある。そのため、ヨルダンにおける NGO を論じる際には、国王をトップにした政府の政策と、同じく国王をトップにした王族の政治及び社会活動は必ずしも切り離されるものではないことを念頭に置く必要がある。

本稿では上述した点に留意して、国家及び国際難民レジームと非国家の両者の関係に注目

1) 「アラブの春」が提起した国家と社会の関係についての議論は、[Brownlee, Masoud and Reynolds 2015; Lynch 2014] を参照。

2) レバノンは難民条約の締約国でないが、2003 年に UNHCR との間に覚書を締結し、協力関係を築いている。トルコは難民条約の締約国であり、当初は難民をヨーロッパから逃れた人々に限定する地理的制限を設けていたが、2013 年に施行されたトルコ難民法では全ての難民に対する一時的保護体制を設置している。レジームは Krasner の「特定の領域に関するアクターの複数の期待が収斂する、原則、規範、ルール、そして意思決定過程の集合」との定義に準拠する [Krasner 1983; 山本 2008]。

3) ヨルダンの難民数は、統計によって異なる数字が報告されているが、ヨルダン高等人口審議会の議長は、ヨルダン国内のシリア難民は 140 万人に達すると発表した [Jordan Times, Sep 25, 2014]。

4) Hasselbarth の著書では NGO ではなく、CBO (Community-based NGO) の語が用いられている [Hasselbarth 2014]。

し、ヨルダン独自の難民受け入れの構造を明らかにする。まず第1節では、ヨルダンの難民受け入れに関する先行研究についてまとめ、その問題点を指摘する。続いて第2節では、ヨルダンの難民受け入れをめぐるアクターを精査する。はじめに、ヨルダンの難民受け入れの沿革を示し、受け入れに際してはヨルダン政府が国際難民レジームとの緊張関係の中で国益を確保していたことを指摘する。第3節では、ヨルダンにおける NGO の沿革を示すと同時に、難民の流入と相関して生成してきた NGO の法的規範の側面に着目しながらその変遷を明らかにする。また、政府は王族主導型 NGO を設立しており、これを用いながら慈善活動や開発を推し進め、且つ難民流入及び社会の安定化に対処してきた側面について論じる。第4節では、難民の都市部への集中という実態を前に、前節で述べた NGO を具体的に幾つか紹介しながら、難民支援における役割を検討する。第4節で用いたデータは、筆者が2014年から2017年にかけて実施したフィールドワークにおいて、NGO 関係者及び社会開発省や計画・開発省などの政府機関職員及び国連職員への聞き取りに依拠する。

1. ヨルダンの難民受け入れに関する先行研究と問題点—NGO を中心に

ヨルダンの難民受け入れに関する研究では、度重なる難民受け入れに対しては、主に経済的負担をアピールし諸外国から援助獲得を模索する国家運営の側面や、国際難民レジームへの接近を試みる外交戦略が議論されてきた⁵⁾ [Hinnebusch 2003: 88; 今井 2014: 53]。ヨルダン政治研究では、こうした体制論が中心で、難民受け入れに関しても副次的な事柄として扱われることが多く、体制への脅威もしくは負の存在として論じられてきた。難民研究では、パレスチナ(難民)研究への偏りに加えて、イラク難民やシリア難民を個別事例的に扱い、彼らの社会統合や法的地位にみる脆弱性、政府の受け入れ政策について論じるものが主要である [Sassoon 2010: 51]。ヨルダン政治研究と難民研究の双方ともに欠けているのが難民流入に直面する社会の考察であり、そのためには、体制論や難民の生存の双方に関わる国内の NGO アクターに着目することが有益であると考ええる。当然ながら、難民保護にとって国際難民レジームの運営の要である国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees, 以下, UNHCR) と国際 NGO 及び当該国家が主要アクターであるのには変わらないが、本稿が着目する国内 NGO という社会の草の根で難民の支援を担うアクターについては、これまであまり論じられていない。⁶⁾

5) ヨルダンの政治経済において、難民の継続的な受け入れに伴って諸外国からの援助は重要な地位を占め、援助への依存も指摘される。ヨルダン研究の中では、同国は紛争に規定される中東の国際関係の中に位置付けられ、緩衝地帯の役割を担う「緩衝国家」として分析される [Hinnebusch 2003: 149]。

6) シリア難民に対するヨルダン国内の CBO について言及した Hasselbarth に加え、Petersen と Jung は現代ヨルダンのイスラームの役割について慈善組織と社会福祉組織の考察から論じている [Hasselbarth 2014; Petersen and Jung 2014: 286]。

但し、ヨルダンの NGO 研究が全くなかったわけではない。⁷⁾ ヨルダンのムスリム同胞団は、政府と友好的な関係を構築することで穏健な (moderate) イスラーム的 NGO として立場を確立し、同時に国内の急進的な (radical) 組織の伸長は抑えられたことが指摘される [Wiktorowicz 2000: 109]。また、ムスリム同胞団の NGO は、中間層のネットワークに支えられていることも明らかとされている [Clarke 2004: 98]。また、政治的自由化以降は血縁を基礎にした家族協会の設立が増加し、ヨルダンの新たなアイデンティティ形成の動きとして分析されてきた [Baylouny 2010: 93]。概して、同胞団やイスラーム主義組織が個別的に取り上げられ、イスラーム運動研究の一部として取り組まれてきたといえる。⁸⁾ そのため、主として国家の統制の側面が論じられ、ヨルダンの多様な NGO という国内アクターに正面から取り組むものではない。難民支援に取り組む NGO の慈善活動からみえてくるのは、国際難民レジームのほころびを埋めるかのような活動実態であり、イスラームの信仰に根ざすものが多いが、政治的なイデオロギーを振りかざすものではない。

ここでいう NGO とは、市民社会組織のひとつであり、職能組合や非営利組織、学生連合などと肩を並べるものである。⁹⁾ ヨルダンの市民社会組織が本格的に内政の表舞台に登場するのは 1989 年の政治的自由化以降で、中でも伸長したのはイスラームの信条を掲げる組織であり、本稿が呼ぶところの「イスラーム的 NGO (Islamic NGO)」の数々である。この伸長は、1979 年にイランでイスラーム革命が発生したことで、中東イスラーム世界においてイスラーム復興が顕在化したことと無関係ではない。さまざまな形で現れるイスラーム復興であるが、最も広範に展開されているのは社会の裾野の部分で、個人レベルのイスラーム覚醒に支えられ、人々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 [小杉 1994: 146]。本稿では、「イスラーム的 NGO」を、イスラームの信仰に根ざして活動する市民社会組織、と定義する。イスラームの信仰に根ざす度合いは各々の組織によって異なるし、大塚が示すように、「イスラーム的なもの」の判断は、今日のムスリムの間でも重要な争点として存在している [大塚 2015: 6]。本稿でも、当事者たちの中でも「イスラーム的」なるものをめぐって相違があることを前提としつつ、それでも複数で相対的な「イスラーム的なもの」を議論し

7) 特に 1990 年代には中東アラブ諸国の民主化の実現を論じる研究の中で、民主主義の進展を担う存在として NGO が活発に議論された [Ibrahim 1995]。

8) 1990 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、非政府組織の強い宗教色の側面が世界的に注目されることとなった。特に 9.11 事件以降は、これら組織とテロリズムとの関連が注目され、「過激派」や「原理主義」のレッテルのもとで議論が活発化した。このような流れの中で、NGO の中にはイスラームを全面に出すことを避ける傾向が生じた [Sparre and Petersen 2007: 7]。こうしたイスラーム的な組織は「イスラーム行動主義 (Islamic Activism)」や、公的領域においてイスラーム的価値を実現しようとする政治的なイデオロギーを有する「イスラーム主義 (Islamism)」の一部として論じられてきた [末近 2013: 8-9]。

9) 中東地域においては、市民社会という概念をめぐる、どのように捉えるべきか、また概念の使用可能性について広く議論された一方で、具体的に NGO の実態について実証的に検証する試みはほとんど行なわれてこなかった [加納 2005: 417]。

考察するという姿勢を共有し、この形容を用いることとする。また、ヨルダンの場合は、王族主導で設立された NGO が多く存在するため、NGO の非政府性に関しては注意する必要がある。本稿ではハーシム王家の王族主導で組織されるものについて「王族主導型 NGO」と特記する。

2. 難民受け入れのアクターと支援構造

2.1 難民受け入れの沿革

ヨルダンが最初に直面するのは、1948 年と 1967 年に代表されるパレスチナ難民の流入である。1948 年はイスラエルが建国され第 1 次中東戦争が勃発した年であり、現在まで続くパレスチナ難民が発生した年である。第 1 次中東戦争の結果、東エルサレムを含むヨルダン川西岸はヨルダンによって占領され、後に併合された。そのため、西岸地区の住民はヨルダン国籍を得て「ヨルダン人」としての法的地位を保有することとなった。次いで挙げられるのが、1967 年の別名 6 日間戦争とも呼ばれる第 3 次中東戦争である。同戦争では、イスラエル側の大規模な領土掌握を伴う勝利に終わり、大量のパレスチナ難民が首都アンマンを中心に流れ込んだ。これまでヨルダン政府は、パレスチナ難民支援を提供する専門の国際的な事業機関である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, 以下、UNRWA）を一貫して支持し、また外務大臣直轄の「パレスチナ問題担当局」を設置して UNRWA の支援を補完してきた [吉川 2016: 290]。UNRWA は、現在もパレスチナ難民に対して教育や保健などの基礎的な社会サービスを提供している。

続いて発生した規模の大きな難民は、2003 年のイラク戦争を契機に発生した隣国イラクからの難民、加えて 2011 年以降現在まで続くシリア内戦によるシリア難民である。いずれも主にヨルダンの都市部へと流入し、問題は長期化している。彼らは UNHCR の管轄下にありながら、流入の際のヨルダンの受け入れ姿勢は国内政治及び対国際社会との駆け引きの中で随時決定されてきた。たとえば、イラク難民流入の際は、ヨルダン政府は彼らを「客人 (guest)」として扱い、支援には消極的な姿勢をみせてきたし、短期間での大量の流入となったことから、物価の上昇や公共サービスの圧迫に対処するために、入国ビザの事前取得を義務付けることで受け入れを制限した [Sassoon 2010: 54]。一方のシリア難民への対応は、「難民」として承認するとともに、国際難民レジームへの接近を図ることで、シリア難民保護を国内開発へと結びつける戦略がとられてきた [今井 2014: 48]。

個別の事例からみられるように、ヨルダンの難民受け入れ姿勢は状況によって変化してきたことが認められるが、基本的には隣接する域内紛争地から難民が流入する度に一貫して門戸を開いてきた。これは「オープン・ドア・ポリシー」とも呼ばれ、ヨルダンは“難民天国 (Refugee Heaven)”と称されるほど、その受け入れは柔軟であることが示唆されている

[Chatelard 2010; Akram 2015: 297]. 1998 年には UNHCR とヨルダン政府の間で覚書が締結され、ノン・ルフールマン原則の遵守や双方の協力関係構築が約束されたが、難民条約の非締約国であるがゆえに難民の保護義務を負わないヨルダンでは、国家が難民認定をすることも、法的地位を保障する政策を打ち出すこともない。¹⁰⁾

このようにヨルダンの難民受け入れは、パレスチナに続いてイラク、シリアと経験が蓄積されてきた。イラクとシリアからの難民は、UNHCR の管轄下に置かれる大規模なものとしてはじめての受け入れであったが、オープン・ドア・ポリシーのもとで、一部制限がなされながらも国際社会との協調や国益に結びつける政策がとられてきた。難民帰還の目処はイラク、シリアの両国いずれもたっており、難民状態は長期化しており、ヨルダン政府は不安定な法的地位や限られた就業機会という厳しい状況を生きる人々を抱えながら、国政の舵取りを握ることを迫られている。

2.2 国際難民レジームとの関係

先述したようなヨルダンの対難民姿勢は、ヨルダンが国際難民レジームの中核をなす難民条約の締約国でないことに起因する。¹¹⁾ 難民条約に批准していない以上、ヨルダン政府は難民保護に対する義務を負わず、政府による難民の認定は行なわれない。恣意的に「難民」の承認を操作することが出来てしまうだけでなく [今井 2014: 46], 条約が掲げる恒久的解決策のひとつである庇護国定住、すなわちヨルダンにおける難民の社会統合も有り得ない。

但し、UNHCR との関係は、先述した 1998 年の覚書締結以降、徐々に協力関係が構築されてきた。これは、たとえば 2011 年から発生したシリア難民流入への対応において、UNHCR の設定する事業実施パートナー (Implementing Partners) にヨルダンのさまざまな政府機関が組み込まれていることから明らかである。¹²⁾ 2015 年の UNHCR の報告では、シリア難民支援にあたり、内務省、計画・開発協力省、公共事業・居住省、シリア難民事業総局、そして次節で指摘する王族主導型 NGO が 4 つ加わっている [UNHCR 2015: 5]。また、シリア難民の受け入れ先として設置された、シリア国境に近いヨルダン北部に位置するザアタリ難民キャンプについても、政府の全面的な協力がみられた。

2016 年 2 月には、国際社会の難民問題への関心が高まる中で、シリア支援をめぐるロンド

10) 難民への対応の性質は、保護 (protection) と支援 (assistance) があり、これらを区別して理解する必要がある [山本 2013: 340]。すなわち、保護は難民の命を危険にさらす攻撃から守ることを意味し、支援は水や食料等の提供をはじめとし難民の生存を支える活動である。政府や国連、市民社会をはじめとし支援を提供できる主体はさまざまにある一方で、保護の提供が可能なのは主権国家だけであるという点に注意する必要がある [山本 2013: 340-341]。

11) 難民条約は、難民の法的地位についての一般的な諸原則を定めた唯一の包括的な国際的枠組みであるが、ヨルダンを含めた多くの中東諸国はパレスチナ人の帰還権や民族自決権を主張し、批准していない。

12) 事業実施パートナーとは、UNHCR による支援プロジェクトを実施する契約を結んだ政府機関や NGO を指す。UNHCR からの資金に加え、実施団体の自己資金を提供してプロジェクトの実施にあたる。詳しくは UNHCR ホームページ参照。(<<http://www.unhcr.org/partnership-protection.html>>) (2017 年 5 月 25 日)

ン国際会議が開催された。¹³⁾ 本会議では各国より新規支援及び追加支援が表明されたほか、難民支援における人道主義的アプローチから経済開発的アプローチへの転換が示された。この新たなアプローチについては、ヨルダン政府が早くから関心を示していたもので、難民の雇用やホスト国の経済発展を促す投資を可能にするものである [Betts and Collier 2015: 86]。シリア難民の雇用を公式に容認する今回の方針転換は、ヨルダン社会へのシリア難民統合を招きかねない。ヨルダンの表向きの姿勢としては、国際難民レジームに正式に参加していない以上、積極的な難民認定や恒久的な難民問題の解決策には関与せず、ヨルダンへの定住も認めないとするものである。しかし、ヨルダンの難民受け入れの実態は、イラクでは情勢不安の継続により、難民の積極的な帰還は実現しておらず、さらにはIS（イスラーム国）がもたらした混乱によってさらなる難民流入に見舞われかねない状況である。シリアでの紛争は8年目を迎え、停戦合意がなされたものの未だ先行きは不透明で、難民の帰還は中長期的にわたり絶望的であるといえよう。ヨルダンは、これまでの難民受け入れの経験から、難民状態の長期化を見据え、極めて現実的な対応として本アプローチの採用を決定したと考えることが出来る。背景には、大量の難民が押し寄せる中、難民流入に対する消極的な姿勢を強める西欧諸国の差し迫った状況がある。本アプローチへの転換は、事実上の「難民封じ込め」政策を展開する欧米の思惑を見透かして、難民を受け入れる代わりに援助と投資を呼び込み、国益に還元させようとする駆け引きの結果である。また、グローバル・サウスへの難民の押し付けに目を瞑る欧米中心の国際難民レジームに対するヨルダンの挑戦であり、ほころびを露呈する国際難民レジームそのものへの牽制でもあろう。¹⁴⁾

以上のことから、ヨルダンは国際難民レジームには正式に参加していないものの、難民受け入れの対応をめぐることは、国内及び国際情勢の見極めのもとで、レジームとの決定的な対立は避けながらも国益に見合った関係を構築してきたことが分かる。本構築は、あくまでも難民の保護についての関係構築であり、難民問題への解決を目指す国際難民レジームに同調し、これに取り組むものではない。一貫しているのは、庇護国定住に対する拒否であり、援助や投資の獲得であり、国内の難民流入への現実的対処である。

3. 難民の流入と NGO の展開—法規範の変遷から

3.1 ヨルダンにおける NGO の沿革—法規範の成立

NGO は文字どおり非政府組織を意味し、一般に市民社会に生成するものとして位置付けら

13) [Jordan Times, Feb 9, 2016].

14) 「グローバル・サウス」の用語は、中東を含む「南」に位置する国々と地域を、変容するグローバルな国際秩序の視点から分析する目的で編纂された「グローバル・サウスはいま」のシリーズ本において提言されたものである。一定の経済成長を経て、中東は「サウスの」特徴を失いつつある、という指摘もなされている [松尾 2016: 1-5].

れる。市民社会論は、工業化が始まり民主化が進展する 18 世紀のヨーロッパで注目を集め、その後もこうした民主政治の発生過程を論じる概念として用いられてきた。中東地域においては、市民社会の概念は欧米近代の概念であることから、中東にはこれをあてはめることは出来ないとする主張や、市民社会の不在、また中東の民主化を待望する観点から市民社会の生成が論じられてきた [Turner 1984; Norton 1995: 6]。実際には、中東には市民社会組織が活発である国もあれば、組織形成自体が難しい国もある。いずれも政府による監視下に置かれ、登録が義務付けられている国がほとんどであり、市民社会組織の増減と民主化との関連を指摘するのは困難である。

さて、ヨルダンも例外でなく、市民社会組織は政府により監視下に置かれ、また登録が義務付けられている。その歴史は古く、最も古いものは、1912 年南部の都市マダバにおいてギリシア正教徒によって設立された「善行の館協会 (*jam'īya dār al-iḥsān*)」である。当初は宗教やエスニシティ、出身地による集合体为主であった。その後英国から独立する過程において、人口増加に伴うヨルダン社会の出現と社会形成を通じてヨルダンの市民社会組織は拡大をみせる。しかしながら、1957 年の戒厳令によって、政党活動は禁止され権力の集中が図られると、これを機に一切の政治活動及び選挙が凍結されるとともに、組織形成は限定的となった。さらに 1959 年には市民社会組織の登録や監督を担う自発的組織連合 (*al-Ittiḥād al-'āmm lil-jam'īyat al-aḥliya*) が設立され、監視は一層強められることになった。

ヨルダンの NGO に関する法規制は、1966 年の法令第 33 号「社会組織・団体に関する法律 (*Qānūn al-Jam'īyat wa al-hay'āt al-ijtimā'iya*)」が起点となる。¹⁵⁾ 本法令では、ヨルダンの NGO を「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及び団体」と定義し、社会開発省への登録を義務付けた [Hamarneh 1995: 127]。また、本法令は「政治的な目的 (*'ahdāf siyāsīya*)」を掲げる NGO と「公共秩序 (*al-nizām al-'āmm*)」に反する活動を行なう NGO の形成を禁止しているが、いかなる目的が政治的または公共秩序に反するとみなされるのかについての定義は記載されておらず、ヨルダン政府が独断的に NGO 成立の可否を判断できる法令であったことが分かる。

例外として挙げられるのが、上記のような戒厳令下にありながら、王室との良好な関係を築くことで自由な活動が許されていたムスリム同胞団（以下、同胞団）である。¹⁶⁾ 同胞団は、1963 年にイスラーム慈善センター協会 (*Jam'īyā al-Markaz al-Islāmī al-Khayriya*, 通称 ICCS) を設立しており、戒厳令下のヨルダン社会においては極めて例外的な NGO 形成であった。同

15) 本法令成立前までは、ヨルダン成立以前の英国の委任統治下にあった 1932 年に、オスマン帝国統治期の法律を改正する形で整備されたものが存在した [Harmsen 2008: 151]。

16) ヨルダンの同胞団は、エジプトの同胞団の支部組織として 1945 年にトランス・ヨルダン国王アブドゥッラー (*'Abd Allāh ibn al-Husayn*) の庇護の元で設立された。ヨルダン王国のハーシム王家とは、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: 92]。

胞団の基本姿勢はパレスチナ支持であり、ヨルダンへ避難してきたパレスチナ難民に対して積極的な支援が展開された。ICCS は瞬く間に当時の NGO の中で最大なものに成長し、慈善事業を中心としたさまざまな社会サービスを提供するようになる。その活動は、病院や大学、クルアーン学校の運営など多岐にわたる。

3.2 政府主導の慈善活動の展開—王族主導型 NGO の登場

戒厳令下におけるヨルダンで次々と誕生したのが、ヨルダン政府関係者であり王族出身者が代表として設立されるような王族主導型の NGO である。ヨルダンでは 1970 年代後半になると、主に湾岸諸国に出稼ぎに行ったパレスチナ系住民による送金や外国からの投資、レバノン内戦を逃れた多くの金融機関のヨルダン移転に伴う建築ブームなどを背景に、好景気となった [北澤 1996: 19–20]。経済的な余裕が生まれたことで、国内では不法居住区や貧困問題に対する意識が喚起され、1980 年代に入るとヨルダン政府は貧困対策や都市計画といった開発計画に取り組むようになる。この過程で、ヨルダンは次々に政府肝いりの王族主導型 NGO を立ち上げ、これらを通じて海外からの援助獲得を進めるとともに、国家開発に力を入れるようになった。代表的なものには 1977 年に設立されたヨルダン・ハーシム人間開発基金 (*al-Ṣundūq al-Urdunnī al-Hāshimī lil-Tanmiya al-Bashariya*) や 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 Nahar al-Urdunn*) がある。これらは、青少年の社会参加の推進や環境保全など、国民生活の向上及び社会改善を目的としてさまざまな事業に取り組んでいる。

これらの王族主導型 NGO 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築を担ってきたことが指摘される。¹⁷⁾ 王族主導型 NGO の台頭は、ヨルダン内戦以降、経済活動に邁進し富を築きつつあったパレスチナ系住民に対し、取り残されたトランス・ヨルダン系住民への政府主導の支援策でもあった。また、これらは先述したようにシリア難民支援における UNHCR の事業実施パートナーとして活動しており、国際難民レジームとの協働関係にある。

加えて重要な組織が、ヨルダン政府が 1978 年に設立したザカート・ファンドである。ヨルダンではモスクとザカート徴収の管理を国家が担っており、モスクに付帯して活動を行なう NGO は形成し得ない。同ファンドはヨルダン全土に 170 のザカート・コミッティー (*Lajna Zakāt*) を有し、ザカートの回収と分配にあたっている [Sparre and Petersen 2007: 29]。コミッティーには宗教省に登録した地域のボランティアが携わっており、地域社会に密着した活動が展開されている。イスラームの伝統であるザカートの徴収と分配の機能は、国家の管理下に置かれながらも、地域社会に根ざした形で機能しているのである。また、国家が主導してイ

17) Wiktorowicz は、これを「市民社会への浸潤 (“infiltration”）」と呼ぶ [Wiktorowicz 2002: 78]。

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、国内の宗教運動を統制する動きとして捉えることができる。

王族主導型 NGO の活動は、貧困対策や青少年教育などの開発分野において活発であり、決して難民支援のタイトルを掲げて活動しているわけではない。ザカート・ファンドも然り、イスラームの伝統的な社会制度のひとつを、国民のボランティアを多数携えながら国家が運営している。実際には、支援受給者の中にはヨルダン人だけでなく難民の姿を含む。ヨルダンでは、王族主導型 NGO やイスラームの伝統的な社会制度を通じて、政府による難民支援も少なからず行なわれているのである。

3.3 政治的自由化と「新難民」の流入¹⁸⁾ —法改正の動き

ヨルダンの NGO にとっての大きな転機は、戒厳令が解かれる 1989 年に訪れる。1959 年から 1989 年までの戒厳令下では、市民社会組織の形成は一部に限定され、前節で述べた同胞団の活動を除いて極めて限定的であった。同時に、政府の NGO 統制及び監視体制が整備されて、先に指摘したような王族主導型の組織形成もみられた。1989 年は 22 年ぶりに総選挙が実施された年であり、ヨルダン政府は政治的自由化へと大きく舵をきった。総選挙では同胞団の政党が善戦し、遂にイスラーム勢力が公の場へ登場したのである。

これを受けて、職能組合では同胞団を支持する人々が運営主体に選ばれたり、同胞団支持の学生組織が誕生したりした [Sparre and Petersen 2007: 21]。乗じて、イスラームの宗教的信条を掲げる NGO も伸長し、活動の幅を広げたのである。¹⁹⁾ また、血縁や地縁を基礎にした NGO である家族協会 (*jam'iyāt 'aliya*) が数多く設立されたのも自由化以降のことである [Baylouny 2010: 93]。2003 年には 789 の家族協会が確認され、そのうちの約 60% (472) は 1989 年以降に設立されており、当時の NGO の大半を占めていた [Baylouny 2010: 100]。このような変化は、1980 年代後半の IMF (国際通貨基金) による構造調整政策の受け入れにより、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、湾岸戦争による大量の帰還民流入も要因として挙げられる。²⁰⁾

ところで、この時期増加した NGO の形成を担ったのは、ヨルダンの 60% をも占めるとされるパレスチナ系住民であり、家族協会がその代表格であった [Wiktorowicz 2002: 86;

18) 吉川は、「パレスチナ難民が、当初は存在すら認知されない『持たざる人々』」に対して、21 世紀に入って流入した難民を「かつて地域に覇を唱えた『持てる国々』からやってきた」として「新難民」と呼ぶ [吉川 2016: 290]。

19) イスラーム的な信条を掲げる NGO に関する正式な統計は存在しない。たとえば、Wiktorowicz は「イスラーム的 NGO」は 1995 年には 49 あり、全体の 6% であったと記述しているが、どのような NGO が「イスラーム的」なのかについての定義は行なわれていない [Wiktorowicz 2000: 85]。

20) 「帰還民」という呼び名は必ずしも適切でない、という意見もある。流入したのは多くがパレスチナ出身であることから、ヨルダンへの流入は帰還ではない、という理由による。パレスチナ系ヨルダン人であっても、ヨルダンでの居住経験を極端に短くしてクウェートに移住した人が多くいる [Chatelard 2010: 7]。彼らは、産油国クウェートの主要な労働力として活躍し、湾岸危機を機に多くが帰還民となった。

Baylouny 2010: 100]. ヨルダンでは、パレスチナゲリラ勢力と政府が衝突した1970年の「黒い九月事件（ヨルダン内戦）」以降、政府は徹底的なパレスチナ政治勢力の追放を行ない、監視体制を強化した。そのため、政治的自由化以降に増加したパレスチナ系住民による NGO は、慈善性や公共性を高めたのである。ヨルダンは1988年に西岸分離宣言を発表するが、パレスチナ系住民は家族協会の提供する血縁や地縁を利用し、雇用先をみつけたり、慈善活動を通じて互いに助け合うことで西岸との繋がりが失われたヨルダンという新たな土地での基盤を築いた。また、パレスチナ難民としての自らの苦難の経験が、支援を必要とする人々に手を差し伸べることの動機になった、と考えることも可能であろう。

続いて挙げられるのが、2003年に勃発したイラク戦争による「新難民」としてのイラク難民である。隣国で起きたこの事態は、ヨルダン国内にも政情不安をもたらし、これが決定的となったのが2005年に発生したアンマン連続爆弾テロである。イラクで活動していたヨルダン人とイラク人の関与が疑われた同事件は、ヨルダン政府の一層の治安対策強化を促すこととなった。²¹⁾ アブドゥッラー国王は当時の首相を更迭し、軍歴が長く、危機管理の手腕に長けたマアルーフ・バヒート (Ma'rūf al-Bakhīt) を首相に据えた。バヒート内閣は200を超える暫定法を成立させ、中には団体活動を制限するものも含まれていたとされる [吉川 2014: 36]。こうして、NGOを取り巻く法制度は2008年に「団体法 (*Qānūn al-Jam'īyāt*)」法令第51号の成立によって改編されることになった。本法令は、引き続き NGO のいかなる政治的な活動も禁止しており、さらに国外から資金を得る場合は事前に報告し、全ての省庁（内閣）の承認を得ることが義務付けられた。

最新の動きとしては、2016年3月に本法令の改正案が提出され、現在も審議中とみられる。改正案では、政治的な活動の禁止に加えて「国家安全保障、治安、公衆衛生、公共秩序、公衆道徳、他人の権利と自由を犯す目的を掲げる NGO を禁止する」という文言が加えられている。また、NGOの登録に該当する省庁の大臣は、上述した目的を掲げていると判断した NGO を解散することが出来る。さらに、NGOの設立に必要な人数を7人から50人に引き上げると明記しており、NGOの設立は難しくなることが予想される。

ムスリムが大多数を占めるヨルダン社会での NGO 形成は、ほぼムスリムによって担われているといいだろう。これらは、弱体化もしくは解体された伝統的なイスラーム的諸制度を再構築しようとするイスラーム復興の潮流の中で生じているものと、民主化や世俗化の中で生じているものに大別される。両者ははっきりと二分されるものではなく、互いに共鳴し合いながら混在している。法改正の動きをみると明らかなように、イスラーム的であれ、民主的もしくは世俗的であれ、国家安全保障や治安を脅かす組織は形成し得ない。権威主義的君主制で

21) 主犯格として指摘されたのは、ヨルダンの出身である通称ザルカーウィー (Abu Muṣ'ab al-Zarqāwī 本名は Ahmad Faḍīl al-Nazāl al-Khalāyleh) である。

ありながら、さらには民主化の途上にあるヨルダンでは、市民社会組織への監視や統制が整備され、イスラーム復興と民主化・世俗化双方の潮流をくむ組織形成がみられる。さらには、国王及び王族のトップダウン型の組織が市民社会に浸透する、という構造が確認できるのである。

4. 「都市難民」へのアプローチ

4.1 「都市難民」と国家開発への結実

近年の難民をめぐる性質を捉えて用いられるのが、「都市難民」の用語である。都市難民の指摘は 2009 年頃より国連機関を中心に焦点が当てられるようになったが、中東地域では特にその傾向が顕著である。ヨルダンでは建国からまもなく設置されたパレスチナ難民キャンプが、都市化の進展とともに整備や開発が進められ、首都アンマンでは大都市として融合していったり、近接する都市ザルカーはキャンプ自体が大都市へと変貌していった。²²⁾ 2017 年 6 月の UNHCR による報告では、ヨルダンに逃れているシリア難民の約 80% が都市部に集中しており、「都市難民」として存在していることが明らかとなっている。²³⁾ すなわち、現在ヨルダンにおいて設置されている 3 つの難民キャンプに収容される人数を遥かに凌駕するシリア難民が、都市に溢れているのである。このように、ヨルダンの難民実態は、都市と難民キャンプに二分化しており、都市への比重が非常に高いことが分かる。ヨルダン人と同じようにアパートを借り、地域住民に紛れ込みながら都市に居住している難民を特定するのは容易ではなく、国際社会のアプローチは難しいのが実情である。

こうした「都市難民」の実態を受けて、ヨルダン政府は国連や国際 NGO への働きかけ、難民政策の転換を図る。シリア難民受け入れに際して実現したのは、難民を受け入れる地域コミュニティ全体の発展を支援する長期プログラムの作成である。2013 年 6 月に発表された RRP5（シリア地域対応計画）からは、ヨルダン人を支援対象者として含め、難民の居住する都市内部における地域コミュニティを全体的に底上げすることを明示するようになる。²⁴⁾ これを機に、シリア難民対策は難民支援に留まらない、ホスト社会全体の改善を実現しようとする国家開発の性格を伴うようになった。

22) 現在ヨルダンには、公式のパレスチナ難民キャンプは 10 あるが、キャンプ内には登録難民の 18% のみが居住している。すなわち、多くはキャンプを出て都市部での居住を始めていることが分かる。また、正確な数値は存在しないが、イラク難民の多くも都市アンマンに居住しているとされる [FAFO 2007: 3]。

23) イラク難民やパレスチナ難民を含めると難民全体の 90% は都市部に居住すると考えることが出来る。詳しくは UNHCR が出すヨルダンのレポートを参照。〈<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Jordan%20Fact%20Sheet%20June%202017-%20FINAL.pdf>〉(2018 年 4 月 18 日)

24) UNHCR は、シリア難民受け入れの主要国であるヨルダン、レバノン、イラク、トルコを対象にし、各国政府と協働しシリア難民への支援計画をまとめた「シリア地域対応計画 (Syrian Regional Response Plan: RRP)」を発表した。RRP はシリア難民の増加によって改訂が続き、2014 年には RRP6 がまとめられている。

加えて、先述した王族主導型 NGO だけでなく、近年では特にヨルダン人をターゲットに据えた王族主導型の NGO が多く設立されている。2003 年に設立されたのは、アンマン中心部に本部を構える王族主導型 NGO のタキーヤ・ウンム・アリ (*Takiya Umm 'Ali*) であり、困窮するヨルダン人を対象に食料の無償提供を行なっている。²⁵⁾ また、同年 2003 年には国王の肝いりで設立されたヨルダン・バディア開発ハーシム財団が、トランス・ヨルダン系住民が多く住む南部バディア地方の社会経済開発を目的に活動を展開している。難民流入で疲弊するヨルダン社会に対し、国際難民レジームへの働きかけによる難民支援の国家開発への結実と、さらには先述したような王族主導型 NGO を通じた、社会全体の底上げの模索がみられる。

国連は専ら難民の登録と難民キャンプの運営を実施し、国際 NGO を中心とした事業実施パートナーがその運営を補完し個別の支援活動を展開している。一方、支援の届きにくい都市部では、旧来から行なわれてきたモスクによる支援に加えて、イスラーム的 NGO が台頭しており、草の根の支援が活発に行なわれている。同時に、王族主導型 NGO による難民とヨルダン市民を隔てない社会全体に資する活動を通じて支援が展開されているのである。

4.2 「都市難民」への支援展開—イスラーム的 NGO の役割

難民の集中する都市部で展開されるのは、1989 年の政治的自由化以降増加し、近年特に顕著にみられるイスラーム的 NGO である。²⁶⁾ また、ヨルダンのシリア難民支援には湾岸諸国やサウディアラビアなどの国外からの資金が多く入っており、これらの分配の役割を担う存在としても、イスラーム的 NGO の存在が指摘される [UNHCR 2014: 7]。²⁷⁾ 特に、イスラーム慈善センター協会 (ICCS) とキターブ・スンナ協会 (*Jam'iya al-Kitāb wa al-Sunna*) の 2 つは、上述した湾岸諸国の資金を分配する先として代表的なものとして指摘されており、国内全土に設置される支部を通じて主にシリア難民支援に使用されている [Ababsa 2016: 1]。これらが活動するのは、前節で指摘したように難民キャンプの外であり、都市の中に居住する「都市難民」への支援提供である。以下には代表的な 2 つの組織を取り上げて、どのような活動が展開されているかを示したい。

イスラーム慈善センター協会 (ICCS) は、本稿でも既に述べている同胞団を母体とする慈善組織で、NGO の中でも老舗でありヨルダン全土に支部を有する最大規模の NGO である。活動は多岐にわたり、50 の学校を運営しているほか、首都アンマンと南部の湾岸都市アカバ

25) タキーヤ・ウンム・アリは、2003 年にハヤ王女 (Hayā bint al-Husayn) のイニシアチブにより設立され、1 日に 300~400 程の暖かい食事をヨルダン人困窮者に対して提供している。受給者の 5~7% は 15 カ国程度のヨルダン人以外で構成されている [Tkiyet Um Ali <<https://tua.jo/>> (2017 年 2 月 25 日)]。

26) イスラーム的な組織数の増減を示すデータはないが、2010 年の調査では「社会・慈善団体」数は 1,552 と報告されており、アンマンなどの都市部に集中する [CIVICUS 2010]。

27) UNHCR のレポートではイスラーム的チャリティー (Islamic Charities) の呼称で指摘されている [UNHCR 2014]。

にひとつずつ病院をもち、また 20 の医療センターを運営している。地域ごとに差異はあるものの長年の地域密着型活動を通じて地域住民との関係は密接なものである。支部では貧者、孤児支援を主たる活動を通して、現金及び物資の支給が展開されている。筆者が調査した北部都市マフラク²⁸⁾では、国連児童基金（UNICEF）との協働で午前と午後に分けてヨルダン人とシリア人の双方を対象にした小学校が開校され、また定期的な物資と現金の支給が主な活動であった。マフラク支部には、講堂を含めて幾つものクラスルームが設置された 3 階建ての建物がひとつと、入り口に構えられた 2 階建ての事務所が設けられており、講堂には協会の掲げる目的と使命、価値が書かれたボードが飾られている。協会の使命とは、「イスラームのアイデンティティを備えた開発団体として、我々は最も支援を必要とするヨルダン市民の尊厳を維持するために働き、また国家の繁栄と安定のために彼らの教育や健康、経済的そして社会的な側面を支援する。そのために、透明性と責任性、共通の利益に基づき、地元や地域、国際的なさまざまな団体と協力する」と掲げられている。イスラームのアイデンティティを有することが明示されており、運営はイスラームの価値に基づいたものであることが示唆される。

学校は、講堂に子どもたちを集めて聖典『クルアーン』を斉唱することから始まる。その後、英語、アラビア語、算数といった科目が男女別に提供される。教育は子どもたちを対象とするものが主であるが、その他にも母親である女性を対象にした子育てに関する小規模なクラスや、読み書きのクラスが設けられている。マフラクに避難しているシリア人女性は特に年配の世代では読み書きの出来ない人も多く、30 人ほどが毎日通っている。²⁹⁾

ICCS の慈善活動は、シリア難民の流入に伴って年々活発化しているが、マフラクの地域住民、すなわちヨルダン人に対しても現金支給や物資支給は変わらずに実施されている。地域の老舗の組織として人々の間でも広く知られている ICCS の運営は、地域の名望家層や富裕層に限らず、幅広い住民からのザカートによって支えられている。

イスラーム的 NGO の中でも、イスラームの初期世代の原則や精神への回帰を目指す思想潮流をもつムスリムによるものとして知られるのが、キターブ・スンナ協会である。アンマンに本部を構え、1992 年に設立された。設立当初は本部を含め 3 つの支部を拠点に貧者や孤児への支援を行っていたが、シリア難民流入を受けて 2012 年頃から協会の活動は活発になり、翌年の 1 年間で支部数は計 8 つに増加している。³⁰⁾ 主な活動内容は、現金及び物資の支給をはじめ、居住支援や孤児支援をはじめとした難民支援を積極的行なうほか、クルアーン学校も

28) マフラクはザアタリ難民キャンプから程近い都市であり、マフラクのシリア難民は住民の多数派を占めるまでになっている。

29) イスラーム慈善センター協会教員へのインタビュー（2016 年 7 月 28 日）。

30) 2012 年にはアンマンと北部都市ラムサ及びマフラクにのみ支部が設置され、シリア人支援を展開していたが、2013 年には支部数を大幅に拡張し全国に展開するようになった。現在はアンマンをはじめとし、ラムサ、イルビド、ザルカー、ゴール・アル・サーフィー、マアーン、アカバ支部がある。

運営している。また、代表はイスラームの宗教的指導者 (Sheikh) が務め、収入源はザカートや、湾岸諸国からの援助金が多数を占めているとされる [UNHCR 2014: 7-8]。

クルアーン学校の運営や、孤児支援に力を入れる点からは、イスラームの宗教的な信条が掲げられている側面が推測される。イスラームの預言者ムハンマドは父のいない孤児として生まれ、数年後には両親がいない孤児となったことから、イスラームにおいて孤児救済は強く推奨されているのである。聖典クルアーンにおいても孤児救済についての節が多く存在しており、こうした節は同協会のパンフレットや活動ページにも度々紹介される。³¹⁾ キターブ・スナナ協会が担うのは、主に学校運営や慈善事業であり、政治的運動は行なわれておらず、政府の認可も取得している。近年では、王族主導型 NGO であるヨルダン・ハーシム慈善協会 (Jordan Hashemite Charity Organization, 以下 JHCO) との協働もみられ、JHCO のホームページには地域の市民社会組織及び地域慈善組織 (Civil Society Organizations and Local Charities) のパートナー一覧に名前を連ねている。³²⁾

キターブ・スナナ協会マフラク支部での近年の活動で確認出来るのは、シリア難民への就業に関する間接的な支援の提供である。マフラクやその近郊に広がる農耕地帯では、古くから季節労働としてシリア人の就労が確認された地域である。現在はシリアからの避難状態が続く中で、シリア人の中には農業分野で就労し、収入を得ている人が一定数存在している³³⁾ [Stave and Hillesund 2015: 5]。彼らを対象にした労働許可や労働法に関する勉強会が、国内の人権分野で活動を展開している NGO から講師を招いて実施されている。³⁴⁾

イスラーム的 NGO のように都市内部の地域社会に根ざした組織は、難民を含む地域住民のニーズに柔軟に応えながら支援活動を展開している。また、活動の中にはクルアーン学校の運営や孤児支援など、イスラーム的な要素が随所に見受けられ、イスラームの価値を社会と共有している様子も確認出来る。近年では、シリア難民の難民状態長期化の中で、支援内容についても即応的なものから恒常的なものへと性質を変化させており、これは国内の王族主導型 NGO や、その他の組織との連携という形でみられるようになっている。

先述した NGO の法改正の動向では、NGO は、国外からの資金提供を受ける際に、事前許可の取得が義務付けられたことを示した。国外 NGO からの資金は、国内のイスラーム的

31) 日々の活動は定期的にフェイスブックページにて更新されている。(<<https://www.facebook.com/JmytAlktabWalsntalmfrq/>>) (2018 年 5 月 19 日)

32) JHCO ホームページ参照。(<<http://en.jhco.org.jo/SubPage.aspx?PageId=3075&MenuId=130>>) (2018 年 5 月 19 日)

33) シリア人が難民となる以前、ヨルダンでは 23% が建設業、同じく 23% が卸売業・小売業、製造業 16%、運送・倉庫業 10%、農業・漁業・林業が 9% であった。シリア危機以降は、難民キャンプの外に居住しているシリア人の多くは専門技能に関連する貿易業に従事している率が最も高く 39% で、続いてサービス・セールズ業が 22%、機械作業員・組立工が 12%、熟練農業・漁業・林業従事者 9% と報告されている [Stave and Hillesund 2015: 5]。

34) 講師は、タムキーン (*Tamkin*) という首都アンマンに拠点を置き労働者や移民の人権保護、人身売買の根絶、法的支援を行なっている 2007 年に設立された NGO から呼ばれている。

NGO にとって、運営への一助として大きな役割を担う傾向にあること、また政府はこの動きを警戒していることが示唆される。しかしながら、ヨルダン政府は NGO に対する監視体制を強化こそしているが、活動の場を奪うことはしていない。むしろ、これらの公共性の担保を模索しているように見える。国際難民レジームへの正式な参加がなされず、政府による決定的な難民対策が講じられないがゆえに、難民という支援を必要とする人々を常に目の前にする状態が継続し、NGO の活動の場が存立し続けている。このような状況において、イスラーム的 NGO の支援は都市で生き抜く「都市難民」への一助となっているのである。

お わ り に

ヨルダンの難民受け入れは、ヨルダン政府と国際難民レジームの運用主体である国連やドナー国との駆け引きに加えて、国内 NGO の法的枠組み強化にみる統制という、二層のレイヤーの中で展開されてきた。建国から間もなくして発生したパレスチナ難民の流入によって、ヨルダン国内には大量の支援対象者が溢れ、慈善活動を行なう NGO も数多く設立された。程なくして戒厳令が敷かれると、NGO の活動は同胞団を除いて限定的になり、特にヨルダン内戦以降は、NGO の政治空間への参入は徹底的に制限され、慈善性や公共性を高めていった。

一方で、王族主導型 NGO として政府も自ら慈善活動に従事し、国民の生活向上を目指すだけでなく、モスクやザカートといったイスラームの伝統的な社会制度を管理することで、宗教的な空間においてもその影響力を強めた。このような状態が示すのは、ヨルダン政府の政治とイスラームの両輪に位置する慈善行為における影響力の行使であり、ヨルダンの NGO が国家と非国家の両方にまたがるという独特の構造である。政治的自由化以降は、イスラームの宗教的な信条を掲げる NGO が拡大し、イラク難民やシリア難民の流入を眼前に活動を活発化していった。それを受けて、ヨルダンの NGO に関する法規範は改正を重ね、現在審議中の改正案が成立すれば、これまでにない最も強固な規制となることが予想される。

このような状況下にあいながらも、イスラーム的 NGO は慈善行為の範囲内で活動を続けている。イスラームの信条を掲げるイスラーム的 NGO であるから、過激な思想に傾倒したり、イスラーム国家の建設を目指す政治運動へと変容する可能性もありうる。ヨルダンでは、政府が水面下で宗教運動を監視し、法規範の整備のもとで NGO の監視と管理が進められながらも、圧倒的な数の難民が都市へと流れ込む状況に対しては、イスラーム的 NGO の活発な活動が彼らへの一助として機能しているのである。

既存の国民国家の枠組みを超えたさまざまな課題が噴出している今、そもそもトランスナショナルな性格をもつ世界宗教であるイスラームの理念に基づいて活動が行なわれているイスラーム的 NGO の役割は、今後ますます大きくなっていくことが予想される。実際に、最近では、湾岸諸国やサウディアラビアなどの国外からの資金がイスラーム的 NGO に多く入って

きており、トランスナショナルな動きとして確認されつつある。イスラーム的 NGO の国境を越えた資金の流れや人的ネットワークの広がり、イスラーム世界のまさに動態的な要素を象徴する存在として捉えることができる。その意味では、本稿でみたヨルダンのイスラーム的 NGO は、さまざまな課題（過激派、政府との関係）はあるものの、イスラーム世界の現在の姿を提示する一要素としてみいだせるのではないだろうか。

引用文献

- 今井 静. 2014. 「ヨルダンにおけるシリア難民受入の展開—外交戦略としての国際レジームへの接近をめぐる」『国際政治』178: 44-57.
- 大塚和夫. 2015. 『イスラームの一世界化時代の中で』講談社学術文庫.
- 加納弘勝. 2005. 「グローバル化とイスラーム PVO (NGO) —エジプトにおける福祉活動に着目して」『社会学批評』56(2): 417-434.
- 北澤義之. 1996. 「中東の『民主化』問題—ヨルダンの事例を中心にして」『京都産業大学論集 国際関係列第17号』27(2): 15-44.
- 吉川卓郎. 2007. 『イスラーム政治と国民国家—エジプト・ヨルダンにおける同胞団の戦略』ナカニシヤ出版.
- . 2014. 「『生存の政治』における政府—イスラーム運動関係—2011 年民主化運動とヨルダンのムスリム同胞団」『アジア経済』55(1): 28-52.
- . 2016. 「ヨルダン—紛争との共生」松尾昌樹・岡野内正・吉川卓郎編『中東の新たな秩序』ミネルヴァ書房, 284-302.
- 小杉 泰. 1994. 『現代中東とイスラーム政治』昭和堂.
- 末近浩太. 2013. 『イスラーム主義と中東政治—レバノン・ヒズブッラーの抵抗と革命』名古屋大学出版会.
- 松尾昌樹. 2016. 「序章 中東とグローバル・サウス」松尾昌樹・岡野内正・吉川卓郎編『中東の新たな秩序』ミネルヴァ書房, 1-14.
- 山本吉宣. 2008. 『国際レジームとガバナンス』有斐閣.
- 山本哲史. 2013. 「第 18 章 紛争による強制移動と規範—難民流出の多様化への対応をめぐる」広瀬佳一・湯浅剛・伊藤孝之編『平和構築へのアプローチ—ユーラシア紛争研究の最前線』吉田書店, 339-354.
- Ababsa, Myriam. 2016. Islamic NGOs assistance to Syrian Refugees in Jordan and Gulf Donors Support, paper prepared for IDRC LCPS workshop “Launching a Homegrown Development Agenda to address the Syrian Refugee Crisis,” Beirut, 4th and 5th May 2016. Lebanese Center for Policy Studies. <<https://lajeh.hypotheses.org/723>> (2018 年 5 月 19 日)
- Akram, Susan M. 2015. Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing, *Middle East Law and Governance* 7: 287-318.
- Baylouny, Anne Marie. 2010. *Privatizing Welfare in the Middle East: Kin Mutual Aid Association in Jordan and Lebanon*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Betts, A. and Collier, P. 2015. Help Refugees Help Themselves: Let Displaced Syrians Join the Labor Market, *Foreign Affairs* 94(6): 84-92. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/levant/2015-10-20/help-refugees-help-themselves>>

- Brownlee, Jason, Tarek Masoud and Andrew Reynolds. 2015. *The Arab Spring: Pathways of Repression and Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Chatelard, Géraldine. 2010. *Jordan: A refugee haven*. Migration Information Source. <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00514403/document>> (2018 年 4 月 10 日)
- CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation). 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.
- FAFO (Forskningssiftelsen). 2007. *Iraqis in Jordan: Their Number and Characteristics*. UNFPA, Department of Statistics Jordan. <<http://www.unhcr.org/47626a232.pdf>> (2018 年 5 月 10 日)
- Harmen, Egbert. 2008. *Islam, Civil Society and Social Work: Muslim Voluntary Welfare Associations in Jordan Between Patronage and Empowerment*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hamarnah, Mustafa. 1995. *al-Urdun/Silsilat dirāsāt mashrū‘ al-mujtama‘ al-madanī wa-al-tahawwul al-dīmūqrāṭī fī waṭan al-‘Arabī*. Cairo: I Markaz Ibn Khaldūn li-l-Dirāsāt al-Inmā’ iya.
- Hasselbarth, Sarah. 2014. *Islamic Charities in the Syrian Context in Jordan and Lebanon*. Beirut: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hinnebusch, Raymond. 2003. *The International Politics of the Middle East*. Manchester: Manchester University Press.
- 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, pp. 27-54.
- Krasner, Stephen D. 1983. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-22.
- Lynch, Marc ed. 2014. *The Arab Uprisings Explained: New Contentious Politics in the Middle East*. NY: Columbia University Press.
- Norton, Augustus Richard ed. 1995. *Civil Society in the Middle East*, 2 vols. Leiden: Brill.
- Petersen, Marie Juul and Dietrich Jung. 2014. We Think That This Job Pleases Allah: Islamic Charity, Social Order, and the Construction of Modern Muslim Selfhoods in Jordan, *Journal of Middle East Studies* 46: 285-306.
- Sassoon, Joseph. 2010. *The Iraqi Refugees: The New Crisis in the Middle East*. New York: I.B. Tauris & Co. LTD.
- 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.
- Stave, Svein Erik and Solveig Hillesund. 2015. Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market: Findings from the governors of Amman, Irbid and Mafraq, International Labour Organization Regional Office for the Arab States and Fafo. <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_364162.pdf> (2018 年 5 月 19 日)
- Turner, Brian. 1984. Orientalism and Problem of Civil Society in Islam. In Asaf Hussan et al. eds., *Orientalism, Islam and Islamists*. Brattleboro, VT: Amana Books. pp. 23-42.
- UNHCR. 2014. *Gulf Donors and NGOs Assistance to Syrian Refugees in Jordan*. <<https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/45613>> (2018 年 5 月 1 日)
- _____. 2015. *UNHCR Global Appeal 2015 Update, Jordan*. <<http://www.unhcr.org/5461e6070.pdf>> (2018 年 5 月 10 日)

Wiktorowicz, Quintan. 2000. *The Management of Islamic Activism, the Muslim Brotherhood, and State Power in Jordan*. New York: State University of New York Press.

_____. 2002. The Political Limits to Nongovernmental Organizations in Jordan, *World Development* 30(1): 77-93.

新聞・オンライン資料

Jordan Times

Tkiyet Um Ali <<https://tua.jo>> (2017 年 2 月 25 日)