

ヨルダンにおけるイスラーム的慈善と即応的対応力 ——都市アンマン・バドル地区の草の根的慈善組織の事例から——

佐藤 麻理絵*

Islamic Charity and its Prompt Response Capability in Jordan:
A Case Study in Badr, East Amman

SATO Marie

Islamic charity is widely known as an embedded system in Islam such as the institutions of Waqf and Zakāt, which are currently nationalized in most of the Islamic countries. This article focuses on a local grassroots charitable organization in the Badr area in Amman, Jordan. Jordan is one of the top host countries for Syrian refugees. The current refugee issue 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 in the contemporary international agenda. Jordan has been on the front line of the refugee issue, and the situation seems to be continuing. Most of the refugees get out of internationally managed refugee camps and start to reside in urban spaces. In urban spaces, international assistance and help is limited, while there are numbers of small local grassroots organizations that take important roles in building refugees' a sustainable environment. In a close look at the capital city, Amman, this article examines how these local organizations work and what kind of features they have. The research site, the Badr area, has a vast related history with refugees from Palestine. There are five main local grassroots charitable organizations and it has the largest Zakāt committee in Jordan. This charitable work is largely recognized by the charity workers as their (Muslim's) recommended duty in Islam and the workers expect a reward (ajru) from Allāh. Most of the organizations are engaged in food and material assistance, and at the same time guarantee housing for the needy. These local organizations flexibly respond in urban settings to the needs of refugees in protracted situations, which the author calls "prompt response capability."

I. はじめに

本論は、イスラームにおける慈善の現代的な出現として地域に根ざして活動する草の根的慈善組織に着目し、ヨルダンの首都アンマンの一地区(バドル地区)を事例に、その展開と実態について考察するものである。ヨルダンはパレスチナ難民をはじめとして、歴史的に隣接する域内の紛争地からの難民の流入にさらされてきた。多くがヨルダン国籍を得たパレスチナ難民¹⁾を例外として、イラク戦争やシリア内戦から逃れてきた人々の多くは難民キャンプに留まらず主要都市へ移動し、自らの生存基盤を築いている。都市部における国際機関をはじめとする国際社会の人道支援・援助が限定的である中で、彼らの生存に大きく貢献しているのが、地域に根ざす草の根的慈善組織である。

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科博士一貫課程、日本学術振興会特別研究員(DC)

1) ヨルダンは、1954年の国籍法制定で西岸地区および東岸のトランス・ヨルダンの住民に対してヨルダン国籍の取得を認めた。1967年の第三次中東戦争勃発の際に発生した新たなパレスチナ避難民のうち、ガザ地区経由者には国籍取得が認められていない。

1. 背景と位置づけ

本論では、NGO や市民社会という語を使用せずに、「草の根的慈善組織」の概念と枠組みを用いる。いわゆる NGO の存在に注目が集まったのは、旧ソ連や東欧諸国の市場経済への移行等の世界的な社会構造の変容が生じた 1990 年代以降である。福祉や環境、人権等の領域が拡大し、政府や市場とは一線を画す形で市民の自発的活動が活発化したことを、サラモンは「世界非営利革命 (global associational revolution)」と呼び、広く関心を集めた [Salamon 1994; 青山 2012]。中東イスラーム世界においても「慈善組織」「ムスリム NGO」等の呼び名のもとで、その興隆が近年注目されつつある。元来イスラームには慈善行為が内在し、ザカートやサダカ (喜捨) の徴収・分配、ワクフ (寄進財産) による公共財に見られるように、その行為は社会のなかで具現化され組織化されてきた。現代におけるこれらの制度は、国民国家システムが中東地域を覆ったことで、国家の管理下に置かれている場合が多い²⁾。同時に、現在のイスラーム潮流であるイスラーム復興の流れは、個人レベルでのイスラーム覚醒が社会レベルへと広がり、社会組織化が進むと共に社会運動を促している。このような潮流の中で慈善行為が再確認され、最活発化の動きが見られるほか、自明のもとに行われていた行為の中にイスラーム的な価値を再確認するといった動きが確認される³⁾。イスラームに内在する慈善の存在とイスラーム復興という潮流の元で組織化されているさまざまな活動を表現するには、NGO や市民社会の定義には限界がある。しかし、近年多用されつつある“FBO (faith-based Organization)”⁴⁾の概念と枠組みも、その特徴の一端を示してはいるものの、イスラームの信仰の側面が強調され過ぎて、誤解を生む可能性がある。「草の根的慈善組織」とは、文字通り地域に根差して慈善の活動を行う組織の意である。これがイスラーム的であるかについては、まさに本論の論点の一つとなっている。事例に即して、「イスラーム的慈善」と一括できない多様かつ複雑な支援展開の実態を論じたい。

2. 先行研究と本研究の視座

本論が事例とするのは、現在進行形で発生し続けるシリア難民の実態であり、都市における彼らの生存基盤について、草の根的慈善組織の役割に注目して考察をおこなう。シリア危機が始まった 2011 年から 4 年を過ぎて、シリア国民の約半数が国内外で難民化したとされ、ヨルダンにも多数が入国している。これまでのヨルダン研究では、建国以来繰り返されてきた難民受入について、諸外国からの援助の獲得と体制維持を図る外交政策の展開や、難民流入による政治経済への影響という側面が大きな関心を集めてきた⁵⁾。加えて、難民／移民研究は、難民対国家もしくは国際機関の三者の構図による、強制的／自発的、一時的／永続的、合法的／非合法的、国内移動／国外移動といっ

2) ヨルダンでは、宗教省がモスクの管理やザカート・フアンドの運営を行う。

3) これまで中東アラブ諸国では、国家の統合を図るべく様々な思想や運動が登場し、動的で宗教性を備えた一国ナショナリズムやアラブ民族主義、両者を積極的に再定義する試みを持つ近年にみるイスラーム復興の動きへと続いている。イスラーム復興は、イスラーム覚醒が個人のレベルから広がっていき、組織化・社会運動へと展開し、組織は「個別領域型」「統合型」の形態で立ち現れてくる [小杉 1998]。南アジアのパキстанを事例とした研究は、復興の社会への展開がモスクの活用へとつながっていることなどを指摘している [子島 2014a; 2014b]。イスラーム復興の流れを踏まえた NGO 全般の展開については [佐藤 2014] を参照。

4) FBO (Faith-Based Organization) は「宗教に基盤をおく組織」として、欧米を中心にキリスト教系の福祉活動を分析する際に多く用いられている [白波瀬 2015]。白波瀬は、日本の宗教団体の社会貢献活動を社会学的に分析する枠組みとして、Faith-Based という言葉のニュアンスが日本の状況には適格でないと指摘し、FRO (Faith-Related Organization) という概念を用いる。FRO は「宗教団体・宗教者と結びつきのある組織」と定義される [白波瀬 2015]。

5) ヨルダンの政治経済において、難民の継続的な受入に伴う諸外国からの援助が重要で、それへの経済的依存が指摘される。また、数あ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づけられ、緩衝地帯の役割を担っているものと分析される [Hinnebusch 2003]。

た二元論に陥りやすく、それを乗り越えることが課題となる。本論では、第三項として草の根的慈善組織の構造を把握することで、国際的な難民支援の枠組みに対して新たな視点を提示したい。ヨルダンは国際難民条約を批准しておらず⁶⁾、難民の地位についても全てのヨルダンに避難したシリア人が獲得しているわけではない。一度難民登録をしても一定期間を経て更新する必要がある、少なくないシリア人が登録を失っている可能性がある。そのために、国連発表と政府発表のヨルダン国内シリア人の数にも大きな隔たりが見られる⁷⁾。実際の難民保護に従事する草の根的な種々の組織については、その内実が論じられることはほとんどなく、多くの研究でイスラーム主義組織が個別的に取り上げられてきたにすぎない⁸⁾。本研究では難民研究における二元論を乗り越え、また同時に詳細な事例の検討を通じた慈善組織の全体的な把握を目指し、草の根的慈善組織のローカルな活動展開に着目する。

II. 研究対象地域概要

本研究が対象とするバドル地区(Badr)は東アンマンに位置し、アンマン中心部(Wasaṭ al-Balad)からも程近く、また西アンマンにも隣接する。2004年の地区人口は約13万6千人とされ⁹⁾、現在まで拡張が進む比較的大きい地区である。ハイイ・ナッザール地区(Hayy Nazzāl)の呼称が一般に使用され、アンマン中心部から出発する乗り合いタクシーには「ハイイ・ナッザール行き」乗り場に、その文字が書かれた乗用車が並ぶ。本調査地の選定理由は大きく三点ある。第一に、東アンマンに位置しているながら西アンマンとの境と中心部に隣接するという地理的な位置づけ、第二に、主要なローカル慈善組織が揃っており、それらが本部を設置している点、第三に、国内最大のザカート・コミッティー(Lajna Zakāt)が存在するという点である。一点目については、都市アンマンの構造が関係する。アンマンは、かつては難民キャンプであった地域やその周辺に出来たインフォーマル居住区を含め、歴史の古く密集度・貧困率と共に高い東アンマンと、富裕層や新たに流入した人々が新たに居住区を形成していった西アンマンとに大きく大別される。これらの間では東西格差が進んでいることが指摘されている[Ababsa 2011]。バドル地区は、インフォーマル居住区の拡張に伴い西アンマンとの接点に位置しながら、中心部にも隣接し、歴史的な都市の形成を考察するのに適した地区である。出典:[GAM 資料]

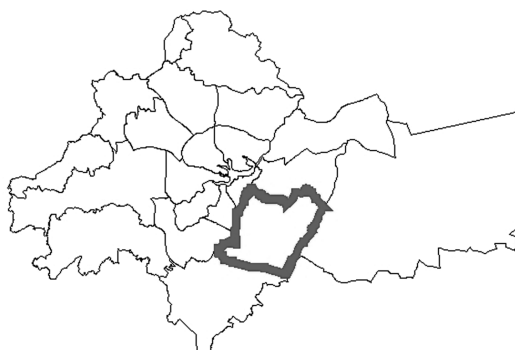


図1. 都市アンマン中心部地図(灰色:バドル地区)

6) 難民をめぐる国際的な枠組みとして1951年「難民の地位に関する条約」と1967年「難民の地位に関する議定書」の国際難民条約が存在するものの、ヨルダンを含めイスラーム世界の国々の多くが非批准である。ヨルダンは1998年に国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)との間にMOU(Memorandum of Understanding)を締結し、協力関係にある。

7) UNHCRによる2014年末月統計によると、難民登録のあるシリア人難民は62万人であることが報告されている。また、その約84%が主に都市部の難民キャンプ外に居住するとされる。一方、ヨルダンの高等人口審議会は2014年9月に、国内には140万人のシリア人が居住していると発表している。

8) 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世界的に注目されることとなった。ヨルダンにおいては、代表的なイスラーム主義勢力としてムスリム同胞団が専ら取り上げられ、体制維持との関係から多く議論されてきた[Wiktorowicz 2001]。特に9.11以降は、これら組織とテロリズムとの関連が注目され、過激派もしくは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、これらの組織の中にはイスラームを前面に出すことを避ける傾向が生じた[Sparre and Petersen 2007]。

9) GAM (Greater Amman Municipality) バドル地区職員へのインタビュー(2014年9月10日)。

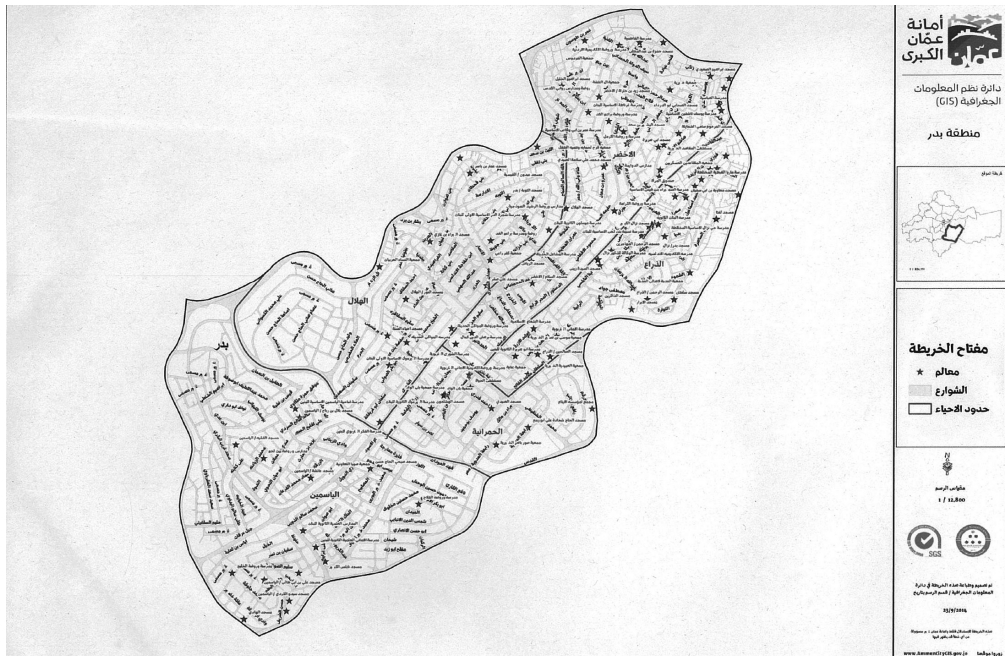


図2. バドル地区

出典：[GAM 資料]

ヨルダンは国土の80%以上を広大な沙漠に覆われ、人々の居住は首都アンマンを含む北部に集中する。イギリスからの独立を経てアンマンは首都に設定され、開発が進められると同時に、大量のパレスチナ難民の流入により急速に人口が増加していった。中心部からさほど遠くはないものの、当初バドル地区は羊の放牧が見受けられる広大な荒地であった。人々の流入が起こり、地区形成の契機となったのが1967年に起きた第三次中東戦争である。これにより流入したパレスチナ難民を中心に、同地区において人々の居住が開始された。パレスチナより最初に居住したのがムハンマド・ナッザール・アル＝アルムーティ (Muḥammad Nazzāl al-ʿArmūṭī) の一族とされており、彼の名前を取りハイイ・ナッザール (Hayy Nazzāl、ナッザール地区) と呼ばれている。1980年代に入ると、シリアの都市ハマー (Hamā) で起きた反体制派の弾圧と虐殺によりシリア人の流入が発生し、その多くがバドル地区に居住した。彼らの中にはムスリム同胞団関係者が多数存在し、一般にムスリム同胞団の影響力の強い地区として人々に認識されている。その後、湾岸戦争(1991年)により発生したパレスチナ避難民とイラク戦争(2003年)によりイラク人難民が流入し、地区の拡張が起きた。

地区は5つに区分され、中心をドゥストゥール通り (Shārīʿ al-Dustūr) が走る。地区自体の歴史が示すように、パレスチナから避難した人々が主に居住を始めた地区であり、明確な都市計画に基づかないインフォーマルな居住区が多く、入り組んだ道に密集度の高いアパートが立ち並ぶ。バドル地区への交通機関は幾つか存在し、前述したセルビス (乗り合いタクシー) が、アンマン中心部からバドル地区の主要道路であるドストゥール通りの終着点までを折り返している。乗車料金は350フィルスであり、人々の主たる移動手段となっている。東アンマンの地区の中でも、シリア人の流入が多く見受けられる地区の一つで、彼らの居住が進んでいる。また、支援機関が多くあるために、色々な場所からシリア人が支援を求めて訪れている。

III. 草の根的慈善組織の活動と特徴

1. 慈善活動の概要

バドル地区には、主に5つのローカルな草の根的慈善組織と国内最大規模のザカート・コミッティーが存在する。一つは、歴史も古く国内を代表する団体の一つでありムスリム同胞団を母体として発足した Markaz Abī Hurayra li-ri'āya al-aytām (以下 ICCS) で、1987年に孤児院としてスタートした。また、1992年に設立されながら近年急速に拡大した Jam'īya al-Kitāb wa al-Sunna (以下 K.S.) が、その本部を設けている。2004年に設立された Jam'īya al-moḥsinīn al-khayrīya (以下 M.K.) は主にシリア人への支援を行う地区を代表する組織であり、2009年に設立された Jam'īya al-ghayth al-khayrīya (以下 G.K.) は地区のヨルダン人を主に支援している。双方とも地区内では新しい組織であり、M.K. は2014年に事業を大幅に拡大し、事務所の移動に伴ってクルアーン学校を設立している。1977年にヨルダン大学教授サリー・ナーセル (Dr. Sarī Nāṣir) と学生により設立された Jam'īya markaz al-inmā' al-ijtamā'ī (以下 CCJ) は、Jordan River Foundation, JOHUD, NHF¹⁰⁾と並ぶ国内4大 NGO の一つとされ、バドル地区に本部を構える。ヨルダン政府の機関としてはザカート・コミッティー (Lajna Zakāt, 以下 L.Z.) があり、ヨルダン国内では最大規模である。モスクに併設された事務所の他に、地区内に病院1つ、医療センター2つ、障害者施設1つを有している。バドル地区の主な草の根的慈善組織は以下の通りである。

- ・ Markaz Abī Hurayra li-ri'āya al-aytām (Jam'īya al-Markaz al-Islāmīya al-Khayrīya /The Islamic Center Charity Society (ICCS))
- ・ Jam'īya al-Kitāb wa al-Sunna (本部)
- ・ Jam'īya al-moḥsinīn al-khayrīya (本部)
- ・ Jam'īya al-ghayth al-khayrīya (本部)
- ・ Jam'īya markaz al-inmā' al-ijtamā'ī / The Community Centers Jordan (本部)

調査は2014年9月及び2015年1月におこない、筆者は以下の人々に対して聞き取り調査¹¹⁾及び参与観察を実施した。特に、比較的新しい K.S. や M.K. は活動を拡大しており、9月時点での活動内容は1月には更なる拡張を見せていた。以下の表は、活動内容を一覧にしてまとめたものである。

表1. バドル地区における草の根的慈善組織概要

名前	支部数	登録省庁	活動内容	支援者数
ICCS	1 (ヨルダン全土: 60 + 病院 × 2、診療所 × 55)	社会開発省	孤児支援 (教育)、現金支給、物資支給	256 家族 + 孤児 500 人 (シリア人これまで 850 家族)
K.S.	本部 1、支部 2 (20)	文化省	孤児支援、物資・現金支給、居住支援、教育支援、クルアーン学校	シリア人 2000 家族

10) Jordan River Foundation, JOHUD (The Jordanian Hashemite Fund for Human Development), NHF (Noor al-Hussein Foundation) はいずれも王族系の NGO である。Royalty-owned NGO (RONGO) の総称で指摘され「王族主導型」組織として分析され得る。これらは相対的に規模も大きく、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、環境保全などの様々な分野で取り組みを行っている。財政規模の大きさはもとより、ヨルダン社会に対する上からの市民社会構築として、「市民社会の浸潤 ("infiltration")」が王族主導型組織によって担われたと指摘される [Wiktorowicz and Farouki 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。

11) 聞き取り調査概要：

聞き取り人数 / Badr 地区	男性	女性	Total
個人 (Resource people)	8	16	24
機関代表者 (Representatives)	7	1	4
家族の代表 (Household visits)	10	25	35

M.K.	本部 1	社会開発省	孤児支援、物資・現金支給、居住支援、クルアーン学校	シリア人 349 家族、シリア人孤児 1200 人
G.K.	本部 1	社会開発省	物資支給・現金支給	ヨルダン人 100 家族
CCJ	本部 1 (6)	社会開発省	教育 (幼稚園・学校)、職業訓練 (女性)	幼児 300 人、子供 350 人、女性 122 人
L.Z.	本部 1、病院 1、医療センター 2	宗教省	現金支給、食糧支援、医療サービス、障害者支援	1000 家族 + 毎年 6000 人程度、孤児 320 人、障害者 23 人

出典：筆者作成

バドル地区において最も歴史のある慈善組織は ICCS であり、ヨルダン全土において活動を展開する伝統ある組織である¹²⁾。1987 年に孤児院として開設された同施設は、年々活動範囲を広げ、貧者への現金・物資支援や地域の子どもを対象にした放課後の学習教室を開くようになる。ラマダーン中には毎日対象者を変えてイフタル (断食明け食) を振舞っている他、洋服やフードパッケージの配布が行われる。長年の地域密着型活動を通じて地域住民との関係は密であり、コミュニティ性が非常に強く、地区内では広く知られている。運営は主にザカートの徴収により賄われており、支援を必要とする人々は自ら赴いて登録をし、審査を経て支援を受け取る。全国に支部がある中で、バドル地区の ICCS は現在 (2015 年 1 月の調査時点) ではシリア人支援を停止している。支援を行うにあたり、その資金源となってきた湾岸諸国からの援助が途絶えているということである。

バドル地区に本部を構え、1992 年に設立された K.S. は、当初の支部数は首都アンマンと北部 2 都市の計 3 つであった。シリア難民流入という現実に対応して、2013 年の 1 年間で支部数は合計 8 つとなり、アンマンには本部の他に東アンマンを中心とした地区に小さなコミュニティセンターをいくつも抱えている。難民をはじめとする貧者や孤児への支援を積極的に行い、クルアーン学校も開校している。一般にはサラフィー主義者による組織として認識されており、しばしばイスラーム主義的とのレッテルが貼られる。また人権侵害や「非人道的」な活動がクローズアップされることもある¹³⁾。設立当初は、貧者及び孤児への支援を行ってきたが、シリア内戦の発生を受けてシリア人難民への支援を積極的に行いはじめ、その活動は 2012 年頃から活発になった [Hasselbarth 2014]¹⁴⁾。バドル地区内においても主にシリア人支援を担い、地区内には本部の他に 2 つのセンターを持つ。主な活動は食料及び物資の支給であり、多くのシリア人が登録に訪れていた。地区内の 2 つのセンターは、支援者の登録が行われたり支援物資の配布拠点になっている他、屋上では子供服や成人男性及び女性の洋服が積み上げられていて、支援受給者は自由に持ち帰ることが出来る。

M.K. と G.K. は 2009 年に設立され、地域に根ざした現金及び物資の支給をおこなう。前者は主

12) ヨルダンにおけるムスリム同胞団の展開については [吉川 2007] を参照のこと。ICCS に関する歴史や活動の詳細は [Wiktorowicz and Farouki 2000] [Wiktorowicz 2001] [佐藤 2014] を参照。

13) UNHCR 職員及び国際 NGO 職員へのインフォーマルなインタビューでは、K.S. によるシリア人少女の幼児婚の斡旋が指摘された。これは、難民キャンプのシリア人少女と主に湾岸やサウディアラビアの男性との結婚仲介を意味し、保護者のいない少女の安全を確保し安定した生活を実現させることを目的としている、とされる。インタビューでは、実際は多くのシリア人難民少女が二番目、三番目の妻として斡旋され、しばらくして結婚解消された後、難民として再登録するケースがあることが指摘された。UNHCR アンマン事務所職員へのインタビュー (2014 年 9 月 15 日)。

14) 2012 年にはアンマンと北部都市ラムサ及びマフラッ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。現在はアンマンを始めとし、ラムサ、マフラック、イルビド、ザルカ、ゴール・アル＝サーフィー、マアン、アカバに支部がある。

にシリア人難民支援を行い、後者は地区内のヨルダン人が主な支援対象者である。双方ともザカートの収入を資金源とする他に、M.K. は湾岸諸国の特にクウェートとのつながりを持つ。M.K. の活動は夏から冬にかけて拡張しており、新たにシリア人孤児のためのクルアーン学校が設立された。将来はマドラサ・幼稚園として整備する予定であり、また寡婦のための職業訓練施設を構える予定だという。

1997年設立のCCJは、主な活動として青少年への教育の実施や地域の女性への職業訓練を展開している。設立の過程からも明らかなように、透明性が非常に高い。また聞き取りでは、唯一自らを“NGO”と英単語で称し、地域内の他の組織との差異を強調していた¹⁵⁾。シリア難民支援プロジェクトは、基本的にUNHCRにより計画されたものが、その事業実施パートナーからの委託を受けて実施されている。広い敷地には教室が数多く設置されており、スクールバスも用意されている。

バドル地区のL.Z. はヨルダン国内最大であり、モスクに併設された本部事務所の他に総合病院と障害者支援施設、またいずれもモスク横に併設されている医療センター2つを持つ。2013年度のザカート収入額は約30万JD¹⁶⁾で、現金及び食料支援、医療サービスを多くのヨルダン人に提供している。L.Z. は宗教省の管理下にあるため、支援者はヨルダン国籍保持者に限定される。しかし、医療センター及び総合病院は一般に開放されているため、誰でも自由に医療サービスを受けることが出来る。モスクの側に設置された医療センターのひとつは、産婦人科・小児科と歯科が設置され、多くの人が順番を待つ。

地域の貧困層を支える支援が手広く展開されており、その活動内容は現金支給、物資支給が主要な中で、教育に特化するものや居住支援まで行かうもの、医療サービスを提供するものと多岐に渡る。支援対象を見ると、ヨルダン人に限定しているものと、シリア人に特化しているものとに分けられる。L.Z. 以外は基本的に支援を必要とする人々への支援提供というのが原則であるが、資金不足によりシリア人への支援が停止しているICCSもあり、シリア人支援を積極的に担う組織には、その内容人づてに聞いたシリア人が多く集まる。

2. シリア人難民支援の特徴

バドル地区内で積極的にシリア人難民支援を行う組織はK.S. とM.K. である。前述したように、現金・物資支給の他に、特徴的な支援として住居の確保がある。国連を中心とした国際社会により運営される難民キャンプでは、テントや生活支援物資、生活に必要なインフラが用意されている。一方シリア人の都市部への流入は、彼ら自身が居住を構えることを意味する。バドル地区に限らずヨルダン国内全土で住居の賃貸料金は上昇傾向にあり、需要が高まる中で高騰している。両組織ともアパートを借り上げたり賃貸料の肩代わりを行ったりして住宅を確保し、シリア人に提供している。M.S. は居住支援とともに物資支援に力を入れており、特にラマダーン中の支援は規模の大きいものであった。登録をした者を一同に集め、冷蔵庫や扇風機を支給する他、冬にはヒーターやガスボトル、毛布のセット等を支給している。支援提供にあたって、支援受給者の選定は各組織によって異なる。以下の表は、シリア人支援要件及び彼らへの短期・長期的支援策の概要である。

15) 例えば、地域内のK.S. は貧者支援を行う宗教団体であるとし、また宗教省へ登録していると説明した。実際はK.S. は文化省の登録である。NGOの定義は、社会開発省に登録し開発のために活動する組織であると説明し、自らの組織はこれにあたると語った。CCJ代表へのインタビュー（2014年9月11日）。

16) 宗教省アンマン事務所職員へのインタビュー（9月16日）及び一次資料による。

表 2. バドル地区における草の根的慈善組織によるシリア人支援概要

名前	シリア人支援要件	短期的支援	長期的支援
ICCS	—	現在はストップ、資金減	アラブ諸国の団結によるシリア危機への解決策必要、特にトルコとイランは危機への対応策を探すべき
K.S.	UNHCR 登録証保有者のみ、居住証明、一度切り	緊急支援の継続（居住地賃貸の肩代わり、家具その他設備提供）	居住空間の確保を進める、毎月の現金給付
M.K.	UNHCR 登録証保有者、一度切り、新たに流入した者、未亡人、負傷者、支援者 (mu‘il) のいない者	現金給付、食糧・物資支援	支援の継続
G.H.	—	現金給付・食糧支援	—
CCJ	委託プログラムによる	教育面での支援（委託プログラムより）	なし、委託プログラムに従う

出典：筆者作成

K.S. は UNHCR による難民登録証の保持が必須であり、原則として支援の受給は一度切りとする。家計状況を調査するために、支援を求めて訪れる人々の居住地へ赴き、インタビュー及び調査を経てから支援するか否かが決定される。M.S. も原則として UNHCR に難民登録していて、さらにヨルダンの ID カードを保持している者、また居住を証明する契約書と大家の電話番号を求める。新たにヨルダンに流入してきた人々を集中的に支援しており、また、寡婦や負傷者を優先度の高い支援対象者として設定している。

5 年目を迎えたシリア内戦が先の見えない状況に対して、シリア人への支援策はどのように設定されているのであろうか。聞き取りの中では、短期的・長期的というタイムスパンは念頭に無く、状況対応的に支援を展開している実態が看取された。シリアの状況は悪化する一方であり、その見通しが全く見えないのが実情である。

シリア内戦に対する政治的解決を強く求めたのは ICCS のみで、現在湾岸諸国からの支援金が滞る中で、アラブ諸国の団結によるシリア危機への解決策の必要性を強調していた¹⁷⁾。また特にトルコとイランを名指しし、危機への対応策を探すべきであると主張した。CCJ は、コミュニティ・デイベロップメントの必要性を強調し、シリア人については委託を受けて実施するプログラムに依ることであった。特に教育面においては、地域の子供達へ平等な教育機会を提供することの必要性を主張した。

実際にバドル地区においてシリア人への積極的な支援を実施している K.S. は支援の継続及び居住空間の確保と現金給付の継続、M.K. は支援継続の一点を主張した。支援の内容からは、居住空間の確保や生活に必要な物資を支給するなど、一過性の支援が継続されているだけでなく彼らの都市での生存基盤を支える役目を担っていることが分かる。支援を必要とする人々に手を差し伸べる、というイスラームの教えとしての慈善行為・善行¹⁸⁾ 表出が存在し、結果として都市難民支援の一助となっている。帰還の目処が見えない中で、長期化する難民状態もしくは滞留状態にある、彼ら

17) ICCS 代表へのインタビュー（2014 年 8 月 13 日）。

18) イスラームにおける五行の中の三番目に位置する宗教的行為の「ザカート（喜捨）」はムスリムに一年を通じて所有された財産に対し一定率の支払いが課せられるものであり、社会的な弱者への奉仕が明確に規範化されている〔子島 2014a〕。「アッラーが責務として「人助けは善行であるから一生懸命にやりなさい」と信者に命じて」おり、その報奨として死後の楽園が保証される〔子島 2014a: 96〕。子島はこれを「人類への奉仕」と解し、多くのムスリムは、この理念に共感して喜捨を託し、自分の時間をボランティアとして提供していると指摘する〔子島 2014a〕。

の都市における長期的な滞在を可能にする支援が実施されている。

IV. 長期化する難民状態への都市型対応の構図

1. イスラーム的価値の表出と眼前性—都市難民への支援枠組み—

バドル地区という大都市アンマンの一地区の事例は、多様な慈善組織が個別に時には互いに連携を持ちながら、支援を必要とする人々への活動を担っていることを示している。支援に従事する人々は、どのような目的で、なぜ活動に携わっているのでしょうか。聞きとり調査から見えてきたことは3つある。

ひとつには、多くの草の根的慈善組織従事者が、支援を必要とする人々へ助けの手を差し伸べることはイスラームにおいて推奨されているという点を従事の理由として頻繁に言及し、イスラーム的な価値を認識していることが明らかとなった。聞き取り調査では、ICCSのボランティアは、助けを必要とする人々に手を差し伸べる仕事が好きという点に加えて、神からの報酬(ajr)を得たいとの回答が圧倒的であった。M.K.の代表は、人々が直面している問題を知り、彼らの間に立ち支援をしたいという想いを語り、イスラームは全ての貧者及び助けの手を必要とする人々に手を差し伸べることを推奨している点を強調した。K.S.の代表は助けを必要とする人々に手を差し伸べる仕事が好きであり、ダアワ(da'wa)を行うためであると主張した。ダアワについて言及したのはK.S.のみであり、活動を通じて布教することに重きを置いていることが分かる。一方でCCJ代表はコミュニティ開発の重要性を指摘し、宗教的な価値を掲げることはしないと強調した。設立者はヨルダン出身でありながら長くアメリカで教鞭をとっており、西欧的なNGOをモデルにしていることが感じ取られた。

イスラーム圏においては、信仰に根差しつつ社会的な活動を展開する組織はその特徴として、「精神的な側面ばかりでなく、広く深く信者の社会生活に根をおろしている」¹⁹⁾点が挙げられる[子島・イディリス 2012]。イスラームには慈善行為が内在し、貧しい人や困っている人に手を差し伸べることは、善行として神が求めるものである。善行による報酬として、天国があることは広く社会に共有されている[子島・イディリス 2012]。またイスラーム世界には、伝統的に karam(寛容)や diyāfa(歓待)という精神や、ウンマ(共同体)の概念が存在し社会に息づく。これらのことは、社会の根本に一定の価値観が共有されている素地を考慮すると、草の根的支援による物的なニーズの補填に加えて、共有されている価値を可視化し、ウンマの一員であることの確認を相互に獲得しあう行為にも通じている可能性がある。これら草の根的慈善組織は、人々の精神的な拠り所として機能しているだけでなくイスラームの伝統的な価値をも社会と共有する、イスラーム復興の潮流において、宗教的な要素が現代に息づく場としても捉えることができる。

2つ目には、柔軟で個別的な事業展開による短期的な対応が継続しているという点である。シリア内戦が終わる兆候を見せない中で、今後の先行きは不透明である。国際的な難民解決策としての恒久的解決策¹⁹⁾が限界を見せる中で、都市部ではこのいずれにもあてはまることのない、柔軟な支援が展開されている。言い換えると、シリア人自身の自主的帰還の可能性を残しながら、且つ第三国定住を望む人々はこれへ尽力し、移住の目処が立つまでの間もしくは自主的帰還が叶うまでの間はヨルダンという現在の避難先、すなわち庇護国への一時的滞在及び定住のために自助努力及び相互扶助のシステムを活用する。難民登録や第三国定住の手配、一時的保護としての難民キャンプ

19) UNHCRは難民問題解決に向けて、自発的帰還、庇護国定住、第三国定住の3つの恒久的解決策を追求している。最も望ましい解決策は自発的帰還であるとし、この推奨を続けているが、2001年以来自発的帰還者の数は減少する一方であることが報告されている[UNHCR 2011]。

はいずれも国際機関によって提供されるが、都市部ではこれらの機関による直接的な援助が限定的であるために、シリア人は様々な支援をはしごして獲得している。草の根的慈善組織が実施している短期的対応すなわち現金収入の代わりとなる現金支給や必要に応じた物資の支給は、緊急援助的である。一方で扇風機や冷蔵庫の配布、居住空間の確保は、長期化する難民状態に応じた形で、必ずしも緊急性を伴わない。都市部に移動してきたシリア人が自らの生存を確保するためにこれらの支援は決定的に重要であり、草の根的慈善組織はこれを長期的な政策として位置づけることなく、あくまでも必要性に合わせて個別的且つ柔軟な支援提供の位置づけで実施している。結果として、都市における彼らの生存基盤確保を助け、彼らは幅広い支援内容を重複して得ることでリスク補填をすることが出来る。

3つ目には、草の根的慈善組織は独自に支援者選定の枠組みを持つということである。難民登録をしていることや新たにヨルダンに入国した者等の要件を設けていることに加え、戸別訪問や面談を通して選定する場合が多く、またシリア内戦戦闘員を含む負傷者や寡婦の優先といった独自の選定基準を持つ。この属人的な選定は、国際機関の難民認定が人道原則²⁰⁾、公平原則、中立原則、独立原則に沿って行われるのに対して、独断的選好 (favoritism) が指摘される場所である [Hasselbarth 2014]。イスラームには、その根底を成すシャリーアの性質に属人主義があり、イスラーム法は領土の範囲に関わらずムスリムであればどこにいてもその適用を受ける。イスラームの伝統的社会に根ざす属人的な文化背景を考慮すれば、これら草の根的慈善組織の属人的な選好の存在を理解することも可能になるだろう。

難民受入を長く経験してきたヨルダンは、今回のシリア難民受入に際し、これまでに培った様々な知見を大いに活用している。ヨルダンは、国際的な難民条約に加盟していないものの、UNHCR とは 1998 年に MoU (Memorandum of Understanding) 締結による協調関係を構築している。2003 年に発生したイラク戦争及びその後のイラク情勢不安により流入したイラク人難民への支援では、その消極的な姿勢から対応の遅れが指摘された。今回のシリア人難民受入に関しては、教育面・保健サービスの面での協働強化が図られ、支援内容は改善したとされる。ヨルダン政府及び各行政区域は、そのあらゆるレベルにおいて、シリア難民受入に対応してきた。2014 年には内務省により、シリア難民支援局 (SRAD: Syrian Refugee Assistance Directorate) が立ち上げられ、国内の難民に関する事象について調整を行う主たる政府内機関として機能し始めた。

難民受入にはヨルダン政府の戦略的計画 (RRP: Regional Response Plan) が 2011 年受入初期から提示され、現在は RRP 6 が最新のものとして広く共有されている。重要なのは、ヨルダン政府により承認された全ての支援プロジェクトに、シリア難民だけでなく脆弱なヨルダン市民への支援を同時に行うことが確約されていることである。国内の援助を調整する計画・国際協力省では、ヨルダンには難民だけでなく多くの貧困にあえぐヨルダン国民が存在し、彼らへこそ支援の手を差し伸べる必要があるという点が認識として共有されていた²¹⁾。バドル地区も例外ではなく、シリア人の流入が物価や住居の賃貸料金を高騰させており、地区の貧困層ヨルダン人も支援を必要としている。L.Z. や G.H. はそのようなヨルダン人への主な支援組織となり、草の根的に支援を実施する。都市部では様々な人々が混在する中で、細かい支援のニーズに応えることの出来る規模の小さい且つ草の根的な組織が地区の様々な地点で活動を展開しているのである。

20) どんな状況にあっても、一人ひとりの人間の生命、尊厳、安全を尊重すること (オスロガイドライン、1994 年 OCHA)。

21) 計画・国際協力省職員へのインタビュー (2015 年 1 月 12 日)。

2. 草の根的支援による都市型生存基盤の構築—即応的対応力の発揮—

ヨルダンの難民支援は、国際機関による難民キャンプの運営に始まり、多くの国際 NGO が援助にあたっている。また、ヨルダン政府は、UNHCR との MoU に基づく協力のもとでシリア人を難民と認め一時的な庇護国としてのホスト役を担っている。UNHCR は、事業実施パートナー²²⁾ (Implementing partners) としてヨルダンの各政府機関及び軍の他に、ヨルダン国内及び国際 NGO と連携している。その数は 14 程度で、そのうちヨルダン国内の機関としては、国王のイニシアチブにより設立された政府系の基金が 4 つ、法律扶助に従事する NGO²³⁾ の計 5 つである。事業パートナー (Operational partners) として難民保護の目的で協働する機関は合計 50 程ある。ほぼ国際 NGO で占められており、本論で取り上げたバドル地区の草の根的慈善組織は一つとして入らない。

国際機関、特に UNHCR は都市難民 (Urban Refugees) への支援の必要性を認識し、彼らへの到達を課題としてきた。また、都市部への難民支援を担うにあたり、中東アラブ世界における慈善組織、とりわけ湾岸諸国やサウディアラビアで発足した組織²⁴⁾ との連携を模索してきた。ドナーとして資金を豊富に持ち規模の大きい湾岸ドナー諸国は、その影響力が注目されている。これまでに UNHCR 主導により湾岸ドナー国、及び組織代表を集めたワークショップが度々開催されているが、協力体制は未だ確保されていない。シリア紛争への関与が疑問視され、これら組織の資金をめぐる実態解明と透明性確保の要求がなされている一方で、イスラーム主義のレッテルやテロと関連づけられ、互いの歩み寄りはいまの感さえる²⁵⁾。ローカルレジームとしてまさに都市部での活動を担うのが、本論が対象としてきた様々な草の根的慈善組織であった。これらに対しても国際機関職員や国際 NGO 職員は、ICCS や K.S. をサラフィー主義、イスラーム主義的とレッテル貼りし把握している様子がうかがえた。しかしながら実態としては、国連機関が難民キャンプを中心に登録難民の管理・支援を行うのに対して、都市部での支援提供は国際機関や国際 NGO の他にこれらのローカルな組織が大きな役割を担っていることが明らかである。

ヨルダンは 2015 年 1 月、例年に見ない大雪に見舞われた。例えば、M.K. は交通網が乱れる中で、ヨルダン北部ザアタリ難民キャンプ周辺、北部都市ジェラシュ、南部都市マダバでシリア人難民 50 家族にヒーター、ガスボトル、毛布セット 2 つ、食料を供給した。国内が警戒態勢となる中、国際機関をはじめ多くの国際 NGO は職員を自宅待機にする一方で、草の根では上記のような即応的な支援が展開されていた。また同組織は、バドル地区本部において、同月 17 日に 100JD、洋服、27JD 分の食料 (米、砂糖、油等)、毛布セット 2 つを 200 家族に配布している。24 日にはシリア人寡婦 50 人に一人 50JD ずつ支給、さらに同月 26 日にはバドル地区でヒーターとカーペットを 44 家族に配布した。これは最たる例であるが、草の根に根差したこのような柔軟且つ必要性に応じた支援の形態は、「即応的対応力 (prompt response capability)」と呼ぶことができる。草の根的慈善組織の即応的対応力が、ザカート・コミッティーの活動や国際的なコミュニティ開発を目指すプログラムの実施と相まって、シリア人難民だけでなく都市内部の支援を必要とする人々へ支援の手を差し伸べ、特にシリア人難民については長期化する難民状態に対するニーズに基づいた柔軟で個別的

22) 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。(UNHCR <<http://www.unhcr.or.jp/protect/link/index.htm>>)

23) Arab Renaissance for Democracy and Development-Legal Aid、通称 ARDD-Legal Aid は、ヨルダンで 2008 年に設立された NGO であり、人権や法的扶助に従事している。

24) 2013 年における湾岸ドナー国の国家及び人道組織からのシリア危機への合計援助額は約 9 億 US ドルに達する (US\$ 908.7million) [UNHCR 2014]。ヨルダンにおいては 2013 年、湾岸ドナー国より合計 US\$166,909,764、湾岸の人道組織からは合計約 1 億 4 千万 (US\$ 139.8 million) の貢献があったことが報告されている [UNHCR 2014]。

25) UNHCR アンマン事務所職員へのインタビュー (2014 年 9 月 22 日)。

な支援が実施されている。

V. おわりに

本論は、難民ホスト国ヨルダンの都市アンマンのバドル地区を事例に、草の根的慈善組織の活動を考察してきた。国内のシリア人難民の大半が都市部に流入する中、国際的な援助が届きにくい都市難民はどのように自らの生存基盤を構築しているのかについて、種々の草の根的慈善組織が属人的な支援者選定の元で柔軟且つ個別的に即応的対応力を発揮していることが明らかとなった。支援に従事する組織の人々は、イスラーム的な価値を自らの活動理由として明確に持つことが ICCS、K.S.、M.K.、G.K. また L.Z. のいずれにも見受けられた一方で、西欧的な価値を持つ CCJ も存在する。イスラーム的な価値の表出に程度の差があることも判明し、ダアワを明言した K.S. のような組織もあれば、同じくクルアーン学校を設置している M.K. は、その目的をあくまでも孤児のために教育機会を与えることであると強調している。これまでの組織研究は、特に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。

本論での事例からは、イスラーム的慈善という枠組みの中にも、掲げる目的や活動内容が多用であること、また世俗的である場合や西欧近代的な志向を持つ場合もあることが判明した。またシリア人難民支援においては、難民状態が長期化している中で、即応的対応力の発揮が結果として彼らの都市における生存を可能にしていることも明らかになった。財とサービスの即応的対応力の発揮による提供と同時に、イスラームにおけるウンマの概念や慈善の価値を交換し合うイスラーム的慈善の伝統を共有する社会において、草の根的慈善の活動は展開され浸透している。

参考文献

- 青山弘之 2012 「シリアの NGO—権威主義のための市民社会建設に向けた試み—」『国際情勢』国際情勢研究会, 82, pp. 183–202.
- 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 1998 『イスラーム世界』筑摩書房.
- 佐藤麻理絵 2014 「現代中東における市民社会組織をめぐる一考察—ヨルダンのイスラーム的 NGO の展開に着目して」佐藤麻理絵(編)『中東・アジアにおける市民社会組織』2013 年度国際研究発信力強化プログラム・リサーチ C&M 報告書.
- 白波瀬達也 2015 『宗教の社会貢献を問い直す ホームレス支援の現場から』ナカニシヤ出版.
- 子島進 2014a 「モスクを活用する NGO 活動—パキスタンの事例から」外川昌彦・子島進(編)『イスラームと NGO: 南アジアからの比較研究』人間文化研究機構地域間連環研究の推進事業「南アジアとイスラーム」.
- 2014b 『ムスリム NGO—信仰と社会奉仕活動(イスラームを知る 21)』山川出版社.
- 子島進、ダニシマズ・イディリオス 2012 「ムスリム NGO の理念と活動—パキスタンとトルコの事例から—」アジア文化研究所研究年報 47, pp. 116–124.
- Ababsa, Myriam. 2011. “Social Disparities and Public Policies in Amman,” in Ababsa, M and Rami Daher (ed.), *Villes, pratiques urbaines et construction nationale en Jordanie*, Beyrouth: Institut francais du Proche-Orient, pp. 205–231.

- 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.
- Petersen, Marie Juul. 2012a. "Islamizing Aid: Transnational Muslim NGOs After 9.11," *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23, pp. 126–155.
- . 2012b. "Trajectories of Transnational Muslim NGOs," *Development in Practice* 22(5-6), pp. 763–778.
- Salamon, Lester M. 1994. "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs* 73(July/August), pp. 109–122.
- 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.
- UNHCR. 2011. *Global Trends 2011*. UNHCR.
- . 2014. *Gulf Donors and NGOs Assistance to Syrian Refugees in Jordan, UNHCR Gulf Report, June 2014*.
- Wiktorowicz, Q. 2001. *The Management of Islamic Activism: Salafis, the Muslim Brotherhood, and State Power in Jordan*. New York: State University of New York Press.
- Wiktorowicz, Q. and Suha Taji Farouki. 2000. "Islamic NGOs and Muslim Politics: A Case from Jordan," *Third World Quarterly* 21(4), pp. 685–699.

オンライン資料

- GAM <<http://www.ammancity.gov.jo/ar/gam/index.asp>> (2015/07/31 閲覧)
- Jordan Times <<http://www.jordantimes.com>> (2015/07/31 閲覧)
- UNHCR Homepage <<http://www.unhcr.org>> (2015/07/31 閲覧)