

ジャパン・プラットフォーム イエメン人道危機対応計画

(2019年9月13日)

2020年3月～2021年3月



© Mohammed Awadh /Save the Children

目次

1. 背景.....	3
2. これまでの JPF による支援実績	4
3. 戦略目標.....	5
4. 対応方針.....	5
6. セクター別支援計画	6
〔食糧安全保障と農業 (Food Security and Agriculture) セクター〕	6
〔緊急雇用とコミュニティ復旧 (Emergency Employment and Community Rehabilitation) セク ター〕	7
〔水・衛生 (WASH) セクター〕	7

※本対応計画は、2019年9月13日時点の情報に基づいている。JPFの加盟団体が当該国において具体的な事業を形成する際は、最新の情報および当該国における国際的な対応計画（Humanitarian Response Plan など）に則ることが前提となる。

1. 背景

イエメン政府軍とフーシ派と呼ばれる武装勢力の争いは 10 年以上も続いているが、2015 年に入ってフーシ派が政権を掌握したと宣言した時点からサウジアラビア主導の連合軍が空爆などを開始し内戦に関与したことで一層激化し、複雑化している¹。2018 年末にイエメン政府軍とフーシ派の間で再開された和平交渉により、イエメンへの物資の輸入拠点である西部のホデイダ港があるホデイダ州一帯での停戦合意がなされ、州内では暴力の減少に繋がったとされるが、それ以外の場所では戦闘が続けられている。特に、2019 年 8 月に入ってから、イエメン政府が拠点とする南部のアデン州で、以前から独立運動を続けサウジアラビア主導の連合軍にも加わっているとされる Southern Transitional Council (STC) と呼ばれる独立派勢力の間で戦闘が激化し、イエメン情勢の不確実性と混迷度合の深さが改めて示されている²。

紛争の長期化は、イエメンが歴史的に抱えてきた慢性的な貧困、ガバナンス体制の不備と腐敗、そして輸入への過度の依存から水不足といったさまざまな脆弱性を悪化させ、イエメンの人道ニーズを増幅させている³。2019 年には総人口 3050 万人のイエメンで国民の 8 割に匹敵する 2410 万人もの人々が生き延びるのに人道支援を必要としており、これは 2018 年に比べて 27%も増加している⁴。戦闘の激化によって、2019 年 7 月までの時点で 30 万人が新たに家を追われた、イエメン各地に散らばる国内避難民の総数は 400 万人を超え、その多くが 2015 年から国内避難を強いられているとみられている⁵。

この人道ニーズの規模は、イエメンが世界最悪の人道危機とされる所以である。どの分野でもニーズが膨れ上がっているのが優先順位は容易につけられないものの、特に状況が悪く緊急度が高いのは食糧安全保障と農業、保健そして水・衛生 (WASH) 分野とされている⁶。紛争はイエメンの食糧事情に直接的・間接的な影響を及ぼしているため常に多くの人々が飢えに直面し⁷、2017 年から度々飢饉の発生が切迫した懸念として浮上している。また、戦闘によって各地で給水システムが麻痺しているうえ、保健医療施設も閉鎖に追い込まれているので、イエメンでは 1970 万人が十分な保健医療サービスへのアクセスがなく、1780 万人が基本的な水・衛生サービスへのアクセスがないなかで、コレラなどの感染拡大につながっている⁸。しかし、治安の悪化、イエメン政府やフーシ派も含めた各勢力による干渉、そして急峻な山、広大な砂漠、ワジと呼ばれる季節河川や離島の存在といった地理的な多様性に加え、各地で異なる部族意識や地方ごとの分裂があるため、イエメン国内で人道ニーズを的確に把握し、支援活動を展開すること自体が困難を極める⁹。

このようなイエメンの人道危機の規模と複雑性を受け、イエメンでは既に 2018 年から世界最大の人道支援オペレーションが展開されており、2019 年度のイエメンの人道危機に対応するため計画 (Yemen Humanitarian Response Plan 2019 - HRP2019) は各分野におけるさらなる支援のスケールアップとモニタリングの強化をキーワードに下記の五つの戦略目標を掲げている¹⁰：

¹ ACAPS, [Yemen Overview](#), Accessed on August 30, 2019.

² UN, [Briefing of the Special Envoy of the United Nations Secretary General for Yemen to the open Session of Security Council](#), 20 August 2019, pp. 2-3.

³ ACAPS, [Yemen Analysis Hub Thematic Report: Yemen Analysis Ecosystem](#), April 2019, p. 4.

⁴ OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2019](#), February 2019, p. 16.

⁵ ACAPS, [Yemen Overview](#), Accessed on August 30, 2019.

⁶ ACAPS, [Yemen Overview](#), Accessed on August 30, 2019.

⁷ ACAPS, [Yemen Analysis Hub: Yemen – Drivers of Food Insecurity](#), April 2019, p. 3.

⁸ OCHA, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2019](#), February 2019, p. 35 & p. 37.

⁹ ACAPS, [Yemen Analysis Hub Thematic Report: Yemen Analysis Ecosystem](#), April 2019, p. 4.

¹⁰ OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2019](#), February 2019, pp. 10-11 & p. 15.

1. 困窮している人々が飢餓状況を乗り越えるための食糧や生計支援の提供、
2. コレラをはじめとする感染症の発生を減少させるための水・衛生支援や保健支援の提供、
3. 家を追われ国内避難民の集住地などで暮らす世帯の尊厳の回復につながる包括的な支援の提供、
4. 更なる強制移動と民間人に対する暴力のリスクを低減させ、紛争によってトラウマを受けた人々の回復を促進する専門的な支援の提供、
5. 行政機関が命を守るために欠かせないサービスの提供を継続するための能力を後押しする形での支援の提供（優先分野において活動を続ける行政機関の職員への手当ての支給、行政サービスが崩壊しかけている地域における緊急の保健、水・衛生、教育支援などを届ける際の運営コストの一部負担やそのため欠かせないインフラの復旧）。

これらの目標を達成するため、イエメン HRP2019 は 2,140 万人を支援対象としており¹¹、総要望額は 42 億ドルといずれも過去最大規模となっている¹²。活動資金を募るため、国連は 2019 年 2 月にイエメンの人道危機に着目した国際会合を開催し、約 26.1 億ドル相当の援助公約を引き出すことに成功した¹³。しかし、8 月末の時点になっても最大規模の拠出を約束したイエメン近隣のドナー国は、まだその一部しか拠出しておらず¹⁴、2019 年 9 月 2 日現在 HRP2019 の資金充足率は 34%に留まっている¹⁵。9 月中に追加の資金投入がなければ、これまで様々な困難に直面しながらもスケールアップをさせてきた命を守るために欠かせない人道支援プログラムは、終了を余儀なくされるため¹⁶、イエメンの人道状況は引き続き予断を許さないままである。

2. これまでの JPF による支援実績

JPF は、2015 年 10 月からイエメンにおける支援を開始し、これまでに合計 21 事業を実施しており、総事業費は約 15 億円、総裨益者数は 72.6 万人となっている。

¹¹ OCHA, [Yemen: Key Figures](#), February 2019. Accessed on August 30, 2019.

¹² OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2019](#), February 2019, p.16.

¹³ OCHA, [Yemen: Donors pledge US\\$2.62 billion to support a massive humanitarian operation](#), February 26, 2019.

¹⁴ OCHA, [Assistant Secretary General for Humanitarian Affairs and Deputy Emergency Humanitarian Coordinator, Ursula Mueller: Briefing to the Security Council on the Humanitarian Situation in Yemen](#), August 20 2019, p. 3.

¹⁵ FTS, [Yemen 2019 \(Humanitarian Response Plan\)](#), Accessed on September 2, 2019.

¹⁶ OCHA, [Assistant Secretary General for Humanitarian Affairs and Deputy Emergency Humanitarian Coordinator, Ursula Mueller: Briefing to the Security Council on the Humanitarian Situation in Yemen](#), August 20 2019, pp.3-4.

3. 戦略目標

戦略目標	Strategic Objectives
1 人々を中心に据え、人道支援の原則に則った支援を徹底する	人道支援の基本原則である、(1) 人道、(2) 公平、(3) 中立、(4) 独立の4つの原則の尊重を徹底しながら、人々を中心に据えた支援を実施する ¹⁷ 。
2 緊急支援の実施と同時に、可能な限り人道支援と開発援助にまたがった支援を実施する	人道ニーズの規模が過去最大に膨れ上がっているイエメンでは、引き続き緊急支援が求められる一方で、そうしたニーズの根底にある要因を鑑みれば、人道支援と開発援助にまたがったマルチセクター型の支援の必要性が極めて高い。イエメン国内の人道支援アクターはもちろん、可能な限りより長期的な視点で援助を展開するアクターとも密接に連携をしながら支援を実施する ¹⁸ 。
3 支援がそれを最も必要とする人々に確実に届くようにモニタリングを強化する	イエメン国内で支援を実施する難しさを鑑みて、各セクター内で行われている議論を念頭に、ニーズ調査、裨益者選定や評価方法などを明確にしたうえで、事業サイクルを通してモニタリングをしっかりと行いながら支援事業を展開する ¹⁹ 。

4. 対応方針

プログラム概要

期 間	2020年3月1日～2021年3月31日 (但し、コンセプトノート審査を通じて承認された当初予算を財源とする事業については、承認された事業期間が、本対応計画に定められたプログラム期間内に収まるか否かを問わず、本プログラムの期間内に行われる事業であるとみなす。)
支援対象地域	イエメン
2020年度プログラム予算額	1億4,200万円 (2020年度当初予算)

今年度のプログラムにおいては、事務局が実施するコンセプトノート審査にて個別事業の予算配分を設定する。

コンセプトノート審査に際しての優先事項

1. 申請団体の当該国における他ファンドの獲得状況と活動方針
2. 事業計画時に最新のYemen Humanitarian Response Plan との一致性
3. 保護の観点を取り入れた(Protection centered)事業であること
4. 事業サイクルを通してモニタリングがしっかり行われている事業であること
5. 各セクターでより人道ニーズが高い地域における事業であること

¹⁷ 外務省「緊急・人道支援の基本概念」2014年8月26日

¹⁸ OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2019](#), February 2019, p. 11.

¹⁹ OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2019](#), February 2019, p. 15.

6. セクター別支援計画

〔食糧安全保障と農業 (Food Security and Agriculture) セクター〕

内戦の長期化は、収入の損失による生計崩壊を引き起こし、大量の人口移動やアクセス制限に加え、輸入縮小やイエメン通貨の暴落をもたらした。この結果、最も脆弱な人々が飢餓の危機に瀕している²⁰。2018年12月の時点では、イエメンの食糧事情はこれまでと比べて最悪だったとされ、人口の約1/4が、食糧安全保障についての客観的な分析である総合的食糧安全保障レベル分類 (Integrated Food Security Phase Classification、以後 IPC) で最も深刻な IPC Phase 5「大惨事」のレベルに達していたとされた。この非常事態を受けイエメン国内では人道支援が大幅にスケールアップされ、2019年7月から9月にかけての IPC の分析と予測では食糧事情は幾分か改善し、データ収集が可能であった地域では少なくとも IPC Phase 5「大惨事」レベルの地域はみられなかったが、以前として1247万人が緊急食糧支援を要する IPC Phase 3「危機」と IPC Phase 4「緊急」レベルに分類されている²¹。

戦闘が激しい地域であるほど食糧不安の度合いが深まる傾向にあり、2018年末の時点で IPC Phase 5の食糧不安に達した地域は、激しい戦闘があった西海岸地域と重なっている²²。2018年12月に再開された和平交渉により、物資の輸入拠点であるイエメン西部のホデイダ港からの軍撤退等の合意がなされたが、実際に撤退が開始したのは2019年5月以降と動きは遅く、非常に不安定な合意のみである²³。また、新たに北西部での戦闘が激化しており²⁴、2019年前半には、昨年末から戦闘が激化したハッジヤ州において国内避難民が最も多く発生した²⁵。さらに商業品や支援物資等の輸入に重要なアデン港がある南部の都市アデンにおいても、2019年8月に入ってから南部独立派と政府間の衝突が激化し、多数の死傷者を出したことなどから、タイズ州等の南西部における食糧不安の懸念も深まっている²⁶。各地で戦闘が激化する非常事態を受け国連事務総長イエメン担当特使は、2018年8月20日の国連安全保障理事会に向けた声明で、このような事態が続けば、イエメンの政府機関はこれまで以上に機能不全に陥り、人々の日常は今よりもさらに過酷なものになると警鐘を鳴らしている²⁷。

JPF では2015年から戦闘の激しい地域や国内避難民が最も多いイエメン北部と西部において食糧支援を実施してきた。今後も、飢餓の危険も高くニーズの充足度が極度に低い西部²⁸に加え、激化する戦闘に

²⁰ FAO, [Yemen Famine Prevention Plan](#), January 2019, p. 7.

²¹ IPC, [Yemen: Acute Food Insecurity July – September 2019](#), July 2019, p. 2.

²² OCHA, [2019 Yemen Humanitarian Response Plan](#), February 2019, p. 5.

²³ UN News, [Yemen war ‘a test of our humanity’, and we’re ‘badly failing’ warns UN Children’s Fund chief](#), May 15 2019.

²⁴ FEWS NET, [Staple food prices remain generally stable, but increased conflict reported in Hajjah and Ad-Dali](#), April 2019

²⁵ IOM, [IOM Yemen: Rapid Displacement Tracking, 14 to 27 July 2019](#), July 2019, p. 4.

²⁶ UN Office of the Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator for Yemen, [Scores of civilians killed and wounded by fighting in Aden](#), 11 August 2019.

²⁷ UN, [Briefing of the Special Envoy of the United Nations Secretary General for Yemen to the open Session of Security Council](#), 20 August 2019, p. 4.

²⁸ OCHA, [2019 Yemen Humanitarian Response Plan](#), February 2019, p. 5.

よりイエメンのなかでもアクセスが限られ、支援が届きづらくなっているとされる北部²⁹において、より脆弱な人々の命をつなぐために必要な緊急食糧支援を実施する計画である。

〔緊急雇用とコミュニティ復旧 (Emergency Employment and Community Rehabilitation) セクター〕

予断を許さないイエメンの食糧事情には、戦乱によって人々の生活基盤と生計手段が奪われたことが関係している。長期化する内戦のために、600,000もの仕事が失われ、農業漁業生産量も紛争前の1/3にまで落ち込んでいる³⁰。収入機会が激減し、食糧価格は150%に高騰、イエメンの人口の81%が貧困ライン以下の生活に陥っている³¹。生活の糧を得るために家畜を手放したり、家財を売り払ったり³²、さらには、武装集団に属したり、児童婚・児童労働が横行するなど、事態はますます悪化している³³。

こうした貧困と食糧不足の原因に対する緊急対応の施策として、生産活動の復旧・復興を促進していくことが今後ますます重要となっていくとイエメン HRP 2019 ならびに FAO の Emergency Livelihoods Response Plan 2019 では述べられている³⁴。また、国連開発計画 (UNDP) は、紛争下にあるイエメンにおいても、マイクロ・ビジネス支援を受けた裨益者たちが安定してビジネスを継続し、予想以上の結果を生み出していることを報告している³⁵。

JPF では、生計支援を必要とする人々の支援を強化するため、地域の状況に合わせた柔軟な緊急雇用とコミュニティ復興のための取り組みを実施していく。また、農業分野などで緊急生計回復支援を行う食糧安全保障と農業セクターなど、他のセクターとも連携しながら、小規模生計回復のための活動を拡大して行っていく計画である。

〔水・衛生 (WASH) セクター〕

イエメンはもともと水資源の乏しい国であったが、清潔な水へのアクセスが戦乱の長期化のためにますます悪くなっている。2018年11月のイエメン WASH セクターの調査では、調査対象の48%がため池や小川などの水質改善のための措置が全くとられていない水源に頼らざるを得ない状況にあって、2006年の36%から増加していると述べている³⁶。これは、一般に使われていた深井戸から水を汲み上げるポンプの燃料費が高騰したり、戦乱の影響で水供給施設が壊れたりしたことによるものである。また、調査対象の56%が水汲みのために30分以上の時間を要し、水汲みのための移動距離が非常に遠くなっていることも報告している。さらに、調査対象の9%は人道支援の最低基準として定められている1日当たり15ℓの水量にも満たない水しか得ることが出来ていない³⁷。

こうした状況は水因性疾患の感染拡大のリスクを増副させている。2017年にはイエメン各地でコレラが猛威を振るい100万以上もの感染者（感染疑い者も含む）を出し、2018年にその数が38万人まで落ちたものの、2019年の最初の7ヵ月間でコレラに感染したまたそう疑われる人数は50万人を上回った³⁸。イエメン WASH セクターの調査では、ため池や小川の清潔でない水に依拠している地域ほどコレラ感染疑

²⁹ OCHA, [2019 Yemen Humanitarian Response Plan](#), February 2019, p. 13.

³⁰ OCHA, [Yemen: 2019 Humanitarian Needs Overview](#), February 2019, p. 9.

³¹ OCHA, [Yemen: 2019 Humanitarian Needs Overview](#), February 2019, p. 8.

³² OCHA, [Yemen: 2019 Humanitarian Needs Overview](#), February 2019, p. 34.

³³ OCHA, [Yemen: 2019 Humanitarian Needs Overview](#), February 2019, p. 9.

³⁴ OCHA, [2019 Yemen Humanitarian Response Plan](#), February 2019, p. 10; FAO, [Yemen Emergency Livelihoods Response Plan 2019](#), March 2019, pp. 9–10.

³⁵ UNDP Yemen, [Livelihoods Impact Assessment 2019](#), April 2019, pp. 4–6.

³⁶ REACH, [Yemen: WASH household assessment – Water, Sanitation and Hygiene Assessment](#), November 2018, p. 1.

³⁷ REACH, [Yemen: WASH household assessment – Water, Sanitation and Hygiene Assessment](#), November 2018, p. 2.

³⁸ OCHA, [Assistant Secretary General for Humanitarian Affairs and Deputy Emergency Humanitarian Coordinator, Ursula Mueller: Briefing to the Security Council on the Humanitarian Situation in Yemen](#), August 20 2019, p. 4.

い者の数が多いことが示されている³⁹。食糧不足による栄養不良が広がり、清潔な水へのアクセスがさらに困難になっていることから、コレラなどの水因性疾患のリスクは今後も高いままの状態であることが予想される。

JPFでは、地域の状況によって、給水車による給水や簡易給水施設などの建設を進める支援を行う。水源となる井戸があっても汲み上げるためのポンプが壊れているところでは、ポンプを修理するか、ソーラーパネル電力で作動するポンプに交換して、コミュニティが水源を管理できるよう促し、経済的に脆弱なコミュニティでも安全な水に持続的にアクセスできるようにする。また、地域に根差した衛生啓発活動を実施し、包括的な水・衛生環境の改善を目指す。

³⁹ REACH, [Yemen: WASH household assessment – Water, Sanitation and Hygiene Assessment](#), November 2018, p. 2.