
ジャパン・プラットフォーム イラク・シリア人道危機対応計画 【シリア国内】

(2021年6月8日)

2021年3月～2022年3月



1. 背景

シリアの人道危機は 2021 年 3 月で 11 年目を迎えた。シリア危機は、体制派、反体制諸派、クルド人勢力、アル・カーイダ系組織、そして「イスラム国」(いわゆる ISIL)といった国内諸アクターと、これらを取り巻く諸外国(ロシア、トルコ、イラン、欧米諸国、サウジアラビア、イスラエルなど)がシリアを舞台に複雑に共闘・敵対を繰り返すことにより、解決の糸口の見えない混沌状態を長らく極めてきた。

2018 年後半から 2019 年前半にかけては諸外国の利害関係が拮抗し、各国・各派の勢力図が 1 年以上変わることのない膠着状態が続いていたが、2019 年 10 月にトランプ政権により北東地域からの米軍撤退が表明されると、トルコ軍は北東部のクルド人勢力(北・東シリア自治局)が実行支配する地域への大規模な軍事作戦を実行、これにより当該地域の情勢は大きく転換した。同年 12 月には、ロシアの支援の下、シリア政府軍が反体制派の最後の拠点となっているイドリブ県およびアレppo県西部への空爆を再開、この破壊的な攻撃により約 96 万人の民間人が家を追われ新たな国内避難民となった。反体制派を支援するトルコ政府が攻撃の中止を求めたが、シリア政府軍は北上を続け次々と町を掌握、2020 年 1 月中旬以降、トルコ政府はシリア政府軍に対抗すべく、トルコ政府の実効支配地域周辺への爆撃やイドリブ県への侵攻など関与を強めた。さらに 2 月下旬、シリア政府軍によるイドリブ県の空爆でトルコ軍兵士 34 人が死亡したことを受けてトルコ政府軍が攻撃を強めたことから、戦況は悪化した。翌 3 月にはロシアとトルコとの間で停戦が合意され、主要幹線道路をロシアとトルコによる共同警備することが決まったが、その後もシリア政府軍と反体制派の衝突は各地で継続している。

上記のように、シリアは依然として世界最大かつ最も複雑な人道上の危機的状況下にあり、いまだ約 1,340 万人が人道支援を必要としている¹。この数字は 2020 年と比較すると 21%増加しており²、長引く紛争の影響に加え、レバノンの経済危機および諸外国からの制裁による経済活動と復興の停滞、シリア・ポンド価値の急速な下落、食料や燃料価格の高騰等により、人口の 6 割が食料危機に瀕し、9 割が貧困ラインを下回るなど、新型コロナウイルス感染症拡大とあいまって、紛争勃発以降最悪の社会経済状況にある³。

シリアにおける COVID-19 感染状況は、累計陽性者 24,659 人、死亡者 1,793 人であり⁴、他国と比較すると低い数字ではあるものの、検査数の不足や検査体制が十分でないこと、感染者への偏見があること、通院や検査に対して消極的な傾向があることから実態は確認されている数字よりも遥かに多いと予想され、予断を許さない。医療従事者の発症が急増していることに加え、9 月に学校が再開されたことにより、学生や教職員の間でも感染が大幅に増加している⁵。感染拡大が顕著な北西部では、保健当局が、病院、保健センター、保健ワーカーへの追加支援を呼びかけ、市場の閉鎖や対面授業の中止などの予防措置がとられている⁶。また北東部では、一時的に店舗の営業時間の短縮や集会の禁止などの措置を、中部や南部でも公的施設でのマスク着用や感染拡大予防対策の実施を促すなどの対策がとられている⁷。

長期化する紛争により経済が崩壊しつつある中で、COVID-19 感染拡大は社会経済に大きな影響をもたらし、シリアの経済は前例のない不況を経験している。2020 年 8 月に実施した COVID-19 の社会経済的影響評価では、シリア政

府支配地域で 20 万～30 万人の雇用が完全に失われ、中小企業の 15%が倒産し⁸、また多くの家族が依存している外国に住む親族からの送金が最大 50 パーセント減少したと推定されている⁹。加えて、国境の封鎖、移動の制限、公共サービスの低下、学校や職場の閉鎖、医療サービスの質と量の低下、およびシリア・ポンドの下落による物価の上昇や物資・燃料不足が更なる人道危機を招いており、脆弱な人々の生命維持にかかるニーズや尊厳のある生活の維持・回復へのニーズは昨年よりも高い傾向にある。

多くの人々が日常生活を脅威に晒されており、保護や食糧、水・衛生、医療、教育等あらゆる分野における喫緊の支援が求められているが、必要とされている支援の充足率は 50%を下回り、依然として先行きの見えない深刻な人道危機の状況が続いている。

2. シリア国内情勢

2.1. シリア北西部(主にイドリブ県、アレッポ県の一部地域)

2.1.1. 情勢分析

反体制派勢力が支配する最後の砦となったシリア北西部では、2020 年 3 月にロシア政府とトルコ政府が停戦に合意して以来、周辺地域での大規模な武力衝突は減少傾向にある。しかし、イドリブ県の前線付近では、未だ反体制派勢力とシリア政府軍の軍事衝突が散見され、同地域とシリア政府の支配地域を結ぶ 2 本の幹線道路 M4 と M5 の周辺地域に暮らす約 40 万人への影響が危惧されている¹⁰。トルコ軍は、2020 年 10 月に、シリア政府軍管理側にある旧前線沿いに展開していた監視拠点から撤退したが、現在の前線および M4 付近に新たな監視拠点を再展開しており、同地域での軍事的な影響力を強化している¹¹。

一方、トルコの実効支配下にあるアレッポ県北部では、引き続き IED(即席爆発装置)等を使用した爆弾テロ事件が続いていることに加え¹²、反体制派勢力間の武力衝突が治安上の懸念となっている。

また、北西部においても、シリア・ポンドの暴落が人々の生活に甚大な影響を与えており、社会経済状況の悪化による治安状況への影響が懸念事項である。

国連機関によるトルコからの越境支援の延長は、2020 年 7 月に安保理決議第 2533 号により採択された¹³。採択の過程でロシアと中国が拒否権を行使したため採択が遅れ、国連による食料や医薬品の支援活動が一時中断された上、1 年間の延長が認められたのはイドリブ県へのアクセスポイントとなるバブ・アル・ハワ国境のみで、アレッポ県北部へのアクセスポイントのバブ・アッサラム国境は認められなかった¹⁴。2021 年 7 月以降もトルコからの越境支援活動が認められるかどうかは、シリア情勢への関与をもくろむロシアや中国などの意向に左右される。

2.1.2. 人道スペース上の課題

北西部では、未だ約 270 万人の国内避難民が長期に渡る避難生活を強いられており、その支援ニーズは甚大である。2020 年 3 月までに約 96 万人に及び新規国内避難民の移動があったうえに、7 月以降は COVID-19 感染拡大による脅威にさらされ、様々な分野で支援が行き届いていない状態が続いている。このような状況下で、治安状況を注視しながら人々の命を繋ぐ人道スペースを確保し、支援を滞りなく進める必要がある。特に COVID-19 感染拡大予防のために、当局による道路封鎖や検問、支配地域入域前に PCR 検査の陰性証明が求められるなど移動規制が課せられることもあり、状況の迅速な把握と適切な安全対策が必須となっている。

イドリブ県中部以北では Hay'at Tahrir al-Sham (HTS) が支配勢力となって以来、同勢力の政治部門である National Salvation Government (NSG) が行政機関として設置され、事業の実施に関する調整は、NSG もしくはその傘下の地域評議会が行っている。しかし、NSG が行う高等教育への介入や物品やサービスに対する課税施行等に対し住民から不満が上がっていること、NSG や地域評議会が支援内容や実施方法に介入して裨益者選定に圧力をかける可能性もあり、支援に偏りが生じる懸念がある。最近では、NSG のイスラム原理主義に反する行為に対する告発等があり NSG による人道支援活動への妨害が続くなど支援実施にも影響が出ている。

一方、アレppo県北部地域は、トルコが支援するシリア暫定政府 (Syrian Interim Government: SIG) の下にあるが、実際にはトルコの実効支配下にありトルコ政府との調整が不可欠となっている。そのため、活動の実施においては、トルコ政府への団体登録が必要となっている。

また、北西部では、空爆や武装勢力間の衝突、IED 等を使った爆弾テロなどにより、2020 年 1 月から 2021 年 2 月にかけて、平均で毎月 1 人の NGO 関係者が命を落としている¹⁵。加えて、HTS の治安部隊や武装勢力等による NGO 関係者の不当な拘束も発生しており、引き続き不安定な治安情勢が人道支援を実施する上での深刻なリスクとなっている。

シリア北西部の情勢が今後更に悪化すれば、現在比較的治安が安定している地域においても、HTS とその他の武装勢力との衝突や、国境周辺地域の治安の不安定化等が懸念されるようになり、これらの状況を適切に監視しつつ人道スペースを確保していくことが必須となってくる。

2.2. シリア北東部(デリゾール県、ハサカ県、ラッカ県の一部地域)

2.2.1. 情勢分析

シリア東部に位置するデリゾール県は、現在、ユーフラテス川の東側をクルド人勢力、西側をシリア政府が支配している。シリア政府支配地域側では、イラン革命防衛隊 (IRGC) が、人道支援や開発支援の提供を通じて、イラクと陸路でつながるアブカマル国境付近を中心に地域コミュニティへの影響力を強めている。これに対し、アブカマル国境を抑えて同地域まで影響力を拡大させたいロシア政府も地域コミュニティへの関与を増しており、同地域を巡ってイラン政府とロシア政府の緊張が高まる可能性が指摘されている。また、デリゾール県全体では、残存する「イスラム国」(ISIL) によるシリア政府軍などを狙った攻撃が 2020 年 5 月までは増加傾向にあったが、COVID-19 感染拡大以降は減少している。しかし、経済危機や生活状況悪化に起因する犯罪や抗議デモが発生している¹⁶。

ラッカ県およびハサカ県では、クルド人勢力、トルコ政府、ロシア政府、シリア政府など様々な勢力との間で緊張状態が続いており、突発的な衝突が起きている。特に、ラッカ県エインイッサはクルド人勢力の管理下にあるものの、エインイッサ近郊地域はシリア政府とクルド人勢力の共同統治下にある他、ロシア政府軍が駐屯し、アメリカ政府軍も活動してい

ることから高い緊張状態が続いている。さらにエインイッサは幹線道路 M4 沿いにあることから、トルコ政府軍と SDF の間で衝突が起きている。2019 年 10 月 22 日にロシアとトルコ間で締結された停戦合意にてトルコ政府支配地域となったハサカ県ラスアルアインやタルタメルで、散発的にトルコ軍とシリア民主軍 (Syrian Democratic Forces : SDF) の衝突が起きている他、2021 年 4 月にはハサカ県カーミシュリーでシリア政府軍とクルド勢力の衝突が発生し緊張状態が高まっている。また、アル・ホール国内避難民キャンプでは、2021 年に入って、ISIL 関係者の逮捕や殺人・暴力事件が増加しており、ISIL の活動の活発化が懸念されている。

2.2.2. 人道スペース上の課題

シリア北東部では、2020 年 1 月 10 日に可決された国連安保理決議第 2504 号により、国連によるイラクからの越境支援の実施が廃止となったため¹⁷、その後の北東部への支援供給ラインはダマスカスからに変更している。しかし、「必要な人道支援が、政治的理由や武装勢力間の緊張の高まりによって 2020 年 6 月以降複数回にわたって届けられなかったように、ダマスカス経由の支援では不十分である」と国連は指摘している¹⁸。また、一般の人々には規制がかかるため、活動の実施方法を変更する等の対応が必要となることが予想される。

クルド人勢力地域でも、2021 年 3 月から 4 月にかけて COVID-19 感染者数が急増し、ロックダウンが敷かれているため、人道支援活動にも影響が出ることも予想される¹⁹。また北東部全域で、シリア・ポンドの下落と物価の高騰などの経済危機によって人々の生活状況が悪化し、経済的理由による犯罪や燃料および公共サービスの不足に対する抗議デモが発生している²⁰。これらの状況がさらに悪化した場合、活動の一時停止や中止などの判断が必要になる可能性がある。

2.3. シリア中部・南部・西部(主にダマスカス県、ダマスカス郊外県、ホムス県、ダルアー県、スウェイダ県、ハマ県、アレッポ県、クネイトゥラ県、タルトゥース県の一部地域)

2.3.1. 情勢分析

2019 年 12 月にイドリブ県東部とアレッポ県西部の一部でシリア政府支配となった²¹地域を含め、2021 年 6 月現在、シリア中部・南部・西部地域はシリア政府の支配下に置かれているが、不安定な治安情勢が続いている。ハマ県北部やホムス県東部の砂漠地帯では、シリア政府軍やロシア軍を狙った ISIL による襲撃が散発し、シリア政府軍とロシア軍による対 ISIL 武力攻撃がとられている。ダマスカス郊外県やクネイトラ県、またタルトゥース県などでは、イスラエル軍によるシリア政府軍およびイラン軍やヒズボラの軍事施設を狙った攻撃が起きている。さらに、ダマスカス郊外県西部、ダルアー県とスウェイダ県では、元反体制派関係者とシリア政府軍、またシリア政府軍間の衝突が頻発し、誘拐や暗殺といった事件も起きている。政治面では、2021 年 5 月 26 日には大統領選挙が実施された。それに先立って元反体制派関係者とシリア政府軍間の衝突が続くダルアー県やスウェイダ県では治安の安定を図ろうとロシア軍が仲介する動きも見られた²²ものの、両県だけでなくアレッポ県でも、政府や選挙実施に抗議するデモやストライキが行われ、選挙当日には投票所の攻

撃も起きた²³²⁴²⁵²⁶。5月28日に現大統領の再選が確実との選挙結果が出された後も、特にシリア南部では不安定な情勢が続いている²⁷。

経済危機とそれに伴う治安の悪化も懸念されている。2020年6月の米国による経済制裁(シーザー・シリア市民保護法)の実施およびシリア周辺国の経済悪化の影響を受け、シリア国内ではシリア・ポンドの下落と物価の上昇が続いており、ダルアー県、スウェイダ県、ダマスカス県およびダマスカス郊外県はじめ各地で生活苦を訴え、政府に広まる汚職を理由に大統領の辞任を求める小規模なデモが繰り返されている²⁸。人々の購買力が落ちこんでいる中、政府によるパンの配給も十分でなく、燃料の不足等も相まって人道状況の深刻化および犯罪増加による治安の悪化が懸念される²⁹³⁰。

2.3.2. 人道スペース上の課題

アレッポ県の政府支配地域側を含む中南部の多くの地域では比較的情勢は沈静化しているものの、ハマ県北部やホムス県東部の砂漠地帯でISILによる散発的な襲撃とシリア政府軍およびロシア軍による対ISIL武力攻撃が、ダルアー県とスウェイダ県においては、元反体制派とシリア政府軍間の衝突、双方の関係者を狙った誘拐や暗殺事件が発生しており、一部地域において支援団体スタッフの移動や支援実施の安全確保に課題があるほか、経済状況の悪化による犯罪の発生件数が増加傾向にある。

行政との調整では、政府支配地域内にて活動について、活動内容の認可、提携する現地団体、外国人職員の滞在等の様々な側面で承認・許可の取得などが人道支援団体に課せられ、場合によっては相当の時間を要す等、手続きの煩雑さによって人道支援の基本原則に基づく活動が制限されている。またシーザー・シリア市民保護法やシリア中央銀行に対する追加経済制裁によって、物資の輸入の他、迅速かつタイムリーな人道支援資金の送金が難しくなっている³¹。さらに、シリア政府は一般市民に対する監視体制を強化しており、異なる治安部隊による検問や恣意的な逮捕、強制徴兵も報告されている。

2.4. 人道スペース上の課題への対応・実施体制およびモニタリング

シリアにおける人道支援は、地域ごとに情勢が大きく異なり、今なお複雑かつ見通しが不透明な状況が続く地域もある。各援助実施団体は、支援を必要とする人々へのアクセスを確保し、人道原則を順守しながら確実に支援を届けることが求められている。現地支配勢力の圧力や介入を回避し、公立性を担保し事業実施を行うため、シリア国内事業実施団体は、原則として以下の方針に則り、援助活動を実施する。

- 国連やセクターグループ等との情報共有、地域評議会、現場のセクター別組織との調整、連携を行い、登録、認可等のプロセスを守ることによって、現地支配勢力からの介入のリスクを予防する。
- 治安状況、現地情勢に関わる情報を入手し、変化するニーズを把握し、状況の変化への準備と対応を行い、効果的な事業展開に努める。
- 喫緊のニーズに応じた支援を届けるために、事業実施経験が豊富な団体との連携によって事業を実施する。
- 第三者モニタリングを通じて、人道原則を順守した事業の実施を確保する。また、資金規模により第三者モニタリングの実施が困難な場合には、団体のモニタリング・評価、アカウントビリティ制度を適切に確立する部分的な第三者モニタリングの導入などを図り、公立性、適切性を確認していく。

2.4.1. シリア北西部:

シリア北西部地域では、国際連合人道問題調整事務所(OCHA)が分類している人道支援アクセスに対する9つの制約³²の中でも、4.人道支援を妨害する軍事行動、6.人道支援活動への介入、7.地雷、爆発物の存在、8.環境における物理的障壁など多くの制約が支援の実施を阻んでいるが、以下のような対策を講じ、人道スペースにおける課題を特定、影響を最小限とするため対処している。

- 現地提携団体の選定にあたっては、組織ガバナンスや事業実績等を含めた人道支援対応能力の事前調査を十分踏まえ、現地提携団体を選定する。
- 対象地を選定する際に、同地域を支配する勢力等から受ける可能性のある圧力や介入の前例の有無についての調査や裨益者の選定基準の明示、事業の趣旨を理解し協力する旨を文書にて取り付ける等の対応を可能な限り取り、不当な介入・干渉および支援の偏重防止に努める。
- シリア国際 INGO フォーラム(Syria International INGO Regional Forum: SIRF)や支援団体組織に影響を及ぼす可能性のある問題を監視し対処する OCHA のワーキンググループ(Access Working Group: AWG)等に参加し、他の国際 NGO や現地 NGO パートナーと広範囲に調整・協力を進め NGO 間のメカニズムを活用して対処する。

これまで当該地域では、トルコ等周辺諸国に拠点を置く現地団体との提携を通しシリア国内に人道スペースを確保し支援を届けてきた。2020年7月11日の国連安保理決議第2533号により可決した国連機関によるバブ・ハワー国境通行所を経由したトルコからの越境支援が2021年7月10日に期限を迎え、再活性化の議論も進められているものの、先行きの不透明な状況にある。世界食糧計画(WFP)をはじめとする国際機関も、越境支援が認められなかった場合に備えた見直しや対応も検討を進めており、これらの支援団体間の調整を行い、支援が滞ることのないよう対応していく。

2.4.2. シリア北東部:

トルコとの国境に近い、シリア北東部のハサカ県の中心都市カーミシュリーは、北西部のアレッポ県とを結ぶ M4 がシリア政府と北・東シリア自治局によって共同統治されている。同地域では、シリア政府軍の他に、ロシア軍、トルコ軍、アメリカ軍などが複雑に駐留していることから、治安の悪化が懸念されている。同地域において戦闘が生じた際には、スタッフの安全を優先し、国連やセクターと共に人道スペースと治安の状況を見て事業の実施または継続を判断する。

北東部での支援実施にあたっては、北東部で活動している支援団体で構成された North East Syria Forum (NES Forum) および各ワーキンググループと調整・連携し、効果的な支援の実施に努める。また、地域に根差したネットワークを持ち、国連機関が支援を届けることが難しい地域にアクセスできる強みを持つ団体と連携することで、効率性と事業の効果を高める。また、シリア周辺国にて提携団体と打ち合わせの機会を設け、事業の運営や予算管理を共に行うとともに、シリアにおける人道支援のノウハウを共有し合い、より有意義な支援実施体制を構築する。

2.4.3. シリア中部・南部・西部:

必要に基づき公平に事業地および裨益者を選定するため、独自のネットワークを有し、支配勢力に関わらず地域に根差した支援活動を実施できる強みのある宗教系団体等との連携にてシリア国内での事業を実施する。提携団体は、組織ガバナンスや事業実績等の人道支援対応体制や能力を精査して選定する。また、継続的な提携団体の能力分析・評価の実施、さらに第三者モニタリングを活用して人道支援原則の徹底や汚職の防止に留意し、質の高い効果的な支援を実施する。これらの取り組みにより、当該地域における人道スペースの継続的な確保を目指す。

3. 2020年度のプログラム成果および振り返り

2020年度、シリア国内では7団体7事業が実施され、国内避難民、帰還民およびホストコミュニティを対象に、主に食料、農業、シェルター、NFI、WASH、保護分野の支援が実施された。プログラム全体として、総じて事業対象地および裨益者のNeeds・Priority・Contextに合致し、裨益者の満足度の高い支援が実施された。事業実施のサイクルに裨益者を積極的に巻き込み、個別のニーズに丁寧に対応した好事例もあり、総じて妥当性の高い事業が実施された。新型コロナ感染症拡大対策として厳しい移動制限が課され、調達や輸送の面で困難が生じたものの、それ以外大きな事業内容の変更や遅延は生じず、また新たに生じた衛生キットや衛生啓発等のニーズに柔軟に対応した事例もあり、総じて有効性の高い事業が実施された。

7事業のうち3事業を対象に実施されたJPF

て、①事業の妥当性をより高めるために、裨益者を積極的に巻き込んだ「ボトム・アップ型」のコミュニティ・コンサルテーションによる事業立案、②裨益者の声をより尊重し、事業運営に生かすための、公式および非公式のフィードバック・メカニズムや苦情対応窓口の採用、③シリア国内の膨大な人道ニーズに対し、限られたリソースを有効に活用するための、中長期的な支援効果持続性を考慮したアプローチの採用、そして④同じく、限られたリソースを有効に活用し、またJPFの加盟団体の優位性を打ち出すための、相互補完的なプログラム戦略が提示された。①～③については、即座に対応すべき推奨事項として、加盟団体と事業立案時に検討を進めるとともに、即座の対応が難しい、④の事業間、加盟NGO間の連携や相互補完性については、今後のJPF ~~の加盟団体間の連携~~ 引き続き議論を進め、可能性を検討していくべきである。

2020年度、本プログラムは4つの戦略目標を掲げ活動を推進した。戦略目標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」については、個別事業評価の結果、すべての事業で人道原則に基づき、裨益者を中心に据えた支援が実施されたことが確認されたため、達成されたと評価される。ただし、中立性に関しては、シリアの特性上、担保することが難しいことを鑑み、事業実施団体は事業地選定、裨益者選定、調達、現地職員の雇用等において、今後も公平性を担保するために最大限配慮する必要がある。また、案件を審査する側も、この点を注視し、事業の妥当性を検討していく必要がある。戦略目標2、「脅威に直面する人々の緊急ニーズに対応する」については、総じて人道ニーズの高い地域が事業対象地に選定され、最も脆弱性の高い人々の緊急ニーズへの支援が実施されたことから、概ね達成されたと評価される。戦略目標3、「全ての支援に保護の観点を取り入れて実施する」についても、総じて保護の原則に基づいた支援が実施され、活動制限がありながらも可能な限り多くの裨益者を対象としようとする試みがとられたことから、概ね達成されたと判断できる。戦略目標4、「人々の自力による生活再建を後押しする支援を展開する」については、一部の事業において裨益者の能力向上を含めた裨益効果の持続性に考慮された支援が実施されたものの、2020年度を通して増大した基本的なニーズへの対応が優先され、またシリア国内全体において外部支援への依存度が依然として高い水準にあることから、一部のみ達成されたと判断される。

本プログラムでは、2020年度に新たな試みとしてイラク・シリア人道危機対応関連プログラム付き地域専門家を導入し、JPF申請案件にかかる主に以下の4点において、業務を委託した。

1. 特にシリア及びレバノンを中心に業務の実現可能性、妥当性などについて事務局にコメントを提示
2. 実施を開始した案件の週報・月報の確認、終了案件の報告書の事務局との確認
3. モニタリング評価について事務局への助言
4. 今年度プログラム対応計画策定勉強会への参加

さらに、UNHCR レバノン事務所、WFP シリア事務所、UNDP シリア事務所の職員を、オンラインでダマスカスとベイルートから結び、加盟団体への現地事情説明と質疑応答を行う機会を設けていただいた。JPF のプログラム・事業への深い理解、当該地域に対する高い専門性、そして第三者的な客観的視点に基づいた申請案件の精査により、JPF としての案件審査および事業立案の質の向上に多大なる貢献をいただいた。地域専門家からの、プログラム総括としては、JPF 事業の評価される点として、①実施事業に政治的要求が無く、人道スペースを拡大したい、という裨益者第一の視点があること、②加盟団体の問題追及意識が高いこと、③事業立案のスピードが速いこと、が挙げられ、他方今後改善が望まれる点として、①加盟団体間の補完、連携事業がシリアでまだないこと、②邦人が入国できない、“見えない”ハイリスク地での事業実施のリスク分析・管理が不十分なこと、③裨益者選定基準の明確化と周知が不十分なこと挙げられた。そして、今後本プログラムの方針を検討するうえでは、①脆弱層支援、特に若年層を含む女性や障がい者などが含まれる支援、②~~ホストコミュニティを包含した支援~~、③充分なリスク分析とリスク管理に基づいた事業運営、そして④裨益者選択方法の再考に留意することが提言された。

4. これまでの JPF による支援実績

JPF は、2012 年 11 月からシリアでの人道危機に対する緊急人道支援を開始し、本プログラムでは、これまでに合計 206 事業を実施しており、総事業費は約 178 億円、総裨益者数は約 635.7 万人となっている。

5. 重点目標

上記、「1. 背景」に記載の通り、シリア国内において、紛争の影響により今なお多くの人々が尊厳ある生活を営む権利を失い、もしくは損ない、自力による生活再建が困難な状況にあり、また COVID-19 の影響により、その脆弱性を一層高めている。これに対応するため JPF は、人道支援の基本原則に則り、また、国際社会のシリア国内支援方針と足並みを揃え、下記の 4 点を本プログラムの重点目標とする。

【2020 年度補正予算を財源とする事業】

重点目標	重点目標内容
1 新型コロナウイルス感染拡大防止とリスク軽減、および感染症拡大による社会経済等への影響緩和に資する支援を展開する	新型コロナウイルス感染拡大を防止しリスクを軽減する支援活動、および感染症拡大による社会経済等への影響の緩和に資する支援活動を実施する。特に、避難民キャンプや人口密度の高い居住区、衛生環境の整備されていない地域等、最も感染が拡大し易い環境にある地域を見極め、そこに居住する脆弱性の高い人々へ必要な支援を確実に届ける。
2 人々の命を守り、尊厳のある生活を維持・回復する支援を展開する	長引く紛争の影響に加え、COVID-19 やシリア・ポンドの下落の影響により、生命維持にかかるニーズが高まりを見せていることに鑑み、最も脆弱性の高い人々の命を守り(Life-Saving)、尊厳のある生活を維持・回復する(Life-Sustaining)支援を、速やか且つ柔軟におこなう。
3 人々の自力による生活再建を後押しする支援を展開する	シリアの人道危機は 2021 年 3 月で 11 年目を迎え、シリア国内では人々の生命維持にかかる喫緊ニーズへの対応に加え、中長期的な視点に立った支援が求められている。長期化した人道危機(Protracted-Humanitarian Crisis)状況における支援であることに鑑み、紛争や COVID-19 の直接的・間接的な影響下にある人々が自らの力で生活を再建できるように、避難先・帰還先において、生活再建を可能にする支援や、基礎サービスへのアクセスを改善する支援をおこなう。

4

国連機関や諸外国政府の目的
行き届かないニーズに対応する支
援を展開する

シリア特有のコンテキストにおいて、また限られた資金規模の中で、JPF 加盟団体による人道支援の有意性を最大化させるために、国連機関や諸外国政府等の支援スキームやアプローチでは対応できない人々や地域、分野におけるニーズを見極め、JPF 加盟団体ならではのきめ細かな、かつ脆弱層のニーズに丁寧に対応した支援をおこなう。

【2021 年度当初予算を財源とする事業】

重点目標

重点目標内容

1

深刻化および複層化した人道危
機を鑑み、人々の喫緊の人道ニ
ーズを満たす支援を展開する

シリア国内の状況は、長引く紛争の影響に加え、レバノンの経済危機および諸外国からの制裁による経済活動と復興の停滞、シリア・ポンド価値の急速な下落、食料や燃料価格の高騰等により、支援を必要とする人々 (People in Need) の数が 1 年間で 20% 増加し、人口の 6 割が食料危機に瀕し、9 割が貧困ラインを下回るなど、新型コロナウイルス感染症拡大とあいまって、紛争勃発以降最悪の社会経済状況にある。深刻化・複層化したリスクの影響下にある人々およびコミュニティの、生命維持にかかるニーズがこれまで以上の高まりを見せていることを鑑み、最も脆弱性の高い人々の命を守り (Life-Saving)、尊厳のある生活を維持・回復する (Life-Sustaining) 支援を、速やか且つ柔軟におこなう。

2

膨大な人道ニーズを鑑み、可能
な限り人々やコミュニティの自力に
よる生活再建を後押しする支援
を展開する

急速に悪化・複層化しつつある喫緊の人道ニーズを満たす短期的・対処的な支援が求められているとともに、膨大な人道ニーズに対し、限られたリソースを有効かつ効率的に活用するための、中長期的・戦略的な支援が求められている。このようなシリアの現状とシリア国内支援にかかる国際的潮流を鑑み、住居や学校、病院等の復旧を含むインフラ面での支援や、生計手段の回復や能力強化等、人々およびコミュニティが自らの力で生活を再建・維持できるように、中長期的な裨益が考慮された支援を可能な限り推し進めていく。

3

国連機関や諸外国政府の目的
行き届かないニーズに対応する支
援を展開する

シリア特有のコンテキストにおいて、また限られたリソースの中で、JPF 加盟団体による人道支援の有意性を最大化させるために、国連機関や諸外国政府等の支援スキームやアプローチでは対応できない人々や地域、分野におけるニーズを見極め、JPF 加盟団体ならではのきめ細かな、かつ脆弱層のニーズに丁寧に対応した支援を可能な限り推し進めていく。

6. 対応方針

プログラム概要（シリア国内）

期 間	2021年3月1日～2022年3月31日 (ただし、通常予算を財源とする事業は、事業開始から1年間を事業期間とする)
支援対象地域	シリア全土
2020年度予算	781,801,000円 (2020年度補正予算：371,801,000円、2021年度当初予算：410,000,000円)

2021年3月前に事業を開始できる案件は、その開始日から1年間の事業期間とする。

コンセプトノート審査に際しての優先事項(2020年度補正予算)

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. 新型コロナウイルス感染症拡大防止および感染症拡大による社会経済等への影響の緩和に資する支援である
3. 最も感染が拡大し易い環境における、最も脆弱性の高い人々を対象にした支援である

コンセプトノート審査に際しての優先事項(2021年度当初予算)

北西部のイドリブ県では 86%が、アレッポ県では 59.1%が十分な食料を得られていない。同地域における食料のサプライチェーンは、2020 年に発生した軍事衝突によって農地が破壊・制限されたことや、適切な農耕技術や農薬等の資源の欠如のため十分に機能しておらず、食料価格の上昇にも拍車がかかっている⁴¹。そのような状況で、人々は、栄養価が低く安価なものを購入する、食料の購入のため借金をする、食事の量や回数を減らすといった負の対処法を取ることを強いられている⁴²。北西部の国内避難民世帯のうち 53%が食料を購入するため、月の平均収入の 4-5 倍の借金を抱えている⁴³。こうした状況に対応すべく、国内避難民およびホストコミュニティへの食料支援を行う。

【保護(Protection)セクター】

長引く人道危機、物価の高騰、COVID-19 の影響により、高齢の女性、離婚を経験した女性、寡婦などはさらに厳しい生活を強いられ、経済的困窮や生計手段の欠如などから、児童婚や家庭内暴力などの GBV のケースの増加が確認されており、特に女性や女兒は心身共にこれまで以上に高い保護リスクに晒されている。必要な支援へのアクセスも限られている。こうした状況に対応すべく、特に脆弱性の高い女性・女兒を主な対象とした相談サービスの提供、衛生用品を含む尊厳回復キット等の配布を行うと同時に、国内避難民およびホストコミュニティの男女を対象に GBV 予防啓発活動を行う。

また、シリア北西部地域においては、12 歳以上の国内避難民の 40%以上が何らかの障害を抱えており⁴⁴、74%の世帯が一人以上の障害者とともに生活している⁴⁵。彼らは支援や情報へのアクセスを十分に持たず、例えば、COVID-19 については、障害者のいる世帯のうち、キャンプ外で 70%、キャンプ内で 59%が何の情報も受けとれなかったと回答している⁴⁶。様々なサービスへのアクセスが困難となっており、個別支援を含む医療支援が喫緊の課題とされている⁴⁷。このような状況に対応するため、十分な医療を受けられていない障害者を抱える世帯に対して、リハビリテーションやカウンセリングを含む個別支援活動を行う。

【水と衛生(WASH)セクター】

北西部において安全な水へのアクセスは難しく、特にキャンプに住む IDP の 70%は毎日のトラックによる水の配布に頼っている⁴⁸。夏に向けて水の需要が増大していく中、極めて不安定な状況下に置かれている。水や衛生用品関連の購入にあてるのは世帯収入の 5%を超えるべきではないとされているが、イドリブ県においては、それを大きく上回る 13%がそれらの購入にあてられている⁴⁹。安全な水へのアクセスや清潔な衛生環境を確保するため、トイレの設置や水の配付活動等を実施する。

【生計向上(Livelihoods)セクター】

特に脆弱性の高い女性は生計手段へのアクセスが非常に限られていること、また COVID-19 の影響によりこれまで以上に収入を得ることが非常に困難な状況から、女性に対する経済的エンパワメントと自らの力による生活再建を目的とした国内避難民とホストコミュニティの社会的融和にも寄与する生計向上支援を行う。

7.2 シリア北東部

シリア北東部では北西部と比較して国内避難民の移動は少ないものの、国際支援のアクセスが他地域よりも限定的である。他地域では国際支援へのアクセスがないコミュニティの割合は 46%であるのに比べ、北東部では 75%にも上っている。そのため、北東部の 97%のコミュニティは生活必需品へのアクセスが限られており、食料不足に対応するためにほとんどの人々が借金や海外からの送金に依存している。2021 年 3 月に COVID-19 感染者数が急増し、ロックダウンが敷かれ、ますます経済がひっ迫する中、64%のコミュニティで児童労働や児童婚が確認されている他、少なくとも 37%の学齢期にある子どもたちが学校に通っていない⁵⁰等、子どもたちがリスクにさらされる割合がますます高まってきている。子どもたちのリスクを早急に緩和するためにも、食料支援と教育へのアクセス改善のための支援が求められている。

活動方針・支援計画

[食料安全保障(Food Security)セクター]

食料不足が全国的な問題となっているが、北東部はシリアの中でも最も食料不安に置かれている人々の割合が高い地域であり、デリゾール県 73.2%、ラッカ県 65.8%、ハサカ県 59.8%もの人々が食料不安に陥っている⁵¹。特にデリゾール県の人々は、2019 年 9 月以降、1 日 2 食の生活を余儀なくされている。また、ハサカ県では砂糖や食物油などの食材の入手が困難となっている他、デリゾール県では全く入手できない状態となっている。このような状況に対応するため、JPF ではコミュニティや学校で食料配布を行い、人々の生命と尊厳の維持に貢献する。

[教育 (Education)セクター]

食料不足によって、通学にかかる交通費が負担となって通学を断念せざるを得ない子どもたちが増加していることに加えて、世帯収入を増やすために子どもたちが児童労働を余儀なくされている他、デリゾール県やハサカ県では児童婚が 25%も増加している⁵²。また、武装勢力からの勧誘といったリスクにもさらされている。加えて、COVID-19 感染拡大に伴う学校の一時休校措置は、2020 年 12 月以降は行われていないものの、感染拡大を懸念して学校に通う子どもの数が減少し、例えばデリゾール県では、COVID-19 の影響で子どもの教育への関心が減少したと回答した人々は 49%に達し⁵³、教育がますますなおざりにされつつある。このため、JPF では子どもたちのさらされているリスク緩和を目標に、教育へのアクセス改善に向けた活動をフォーマル、ノンフォーマルを問わず行う。

及ぼすことが懸念される⁵⁷。さらに感染拡大初期に、移動規制や一部地域ではロックダウン措置が講じられたことで、特に女性や子どもに対する家庭内暴力やジェンダーに基づく暴力 (Gender Based Violence: GBV) の増加が報告された⁵⁸ほか、学校の閉鎖や授業時間の短縮、また家庭の経済状況の悪化や劣悪なインフラ環境によって子どもの学習機会が失われ、退学のリスクも高まっている⁵⁹。

世界的な COVID-19 感染拡大、またそれ以前から続く周辺国の経済危機により、シリア国内の経済状況は悪化の一途を辿っている。現地通貨シリア・ポンドは一時 1 ドル 4,000 シリア・ポンドまで下落⁶⁰し、2021 年 4 月 15 日、シリア中央銀行がシリア・ポンド対米ドルのレートを 1,256SYP/USD から 2,512SYP/USD に引き上げた⁶¹。燃料や種子価格の高騰、輸入化学肥料の不足は農業や畜産業に影響を与え⁶²、失業や物価の高騰によって、食料や日用品、医薬品をはじめ人々の購買力は落ち、人々は食事の回数や量を減らす、低品質の食材を買うなどの対応を強いられている⁶³。加えて、国連は 2021 年も気候変動による干ばつ、洪水、森林火災の発生リスクとそれによる農業生産の減少、食料危機や水不足を警告している⁶⁴。ハマ県、ダルアー県、アレッポ県、またダマスカス県およびダマスカス郊外県などでは、人々の生活状況はさらに悪化し、急性および慢性の栄養失調の増加など、長期的で深刻な影響が生じる可能性がある⁶⁶。

以上の背景から、生命維持に必要な食料支援、また中長期的に食料安全保障を支援する農業支援のほか、COVID-19 感染拡大も相まって需要が増えている感染予防に必要な水・衛生支援、また教育や心理社会的支援などが求められている。

活動方針・支援計画

[食料安全保障と農業(Food Security and Agriculture)セクター]

シリアの食料事情は改善の兆しが見られず、現在のシリア国内人口の約 70%を占める約 1,420 万人が食料もしくは農業支援を必要としており、その内約 1,240 万人は食料を十分に摂取できていない⁶⁸。シリアの社会経済は今後も改善には程遠く、特に輸入品の米、小麦、油、砂糖等の食品の物価上昇による食料事情の悪化および失業の増加による生計全体の悪化が予想される⁶⁹。シリア国内における小麦の生産状況は改善傾向にあるが、依然として、国内すべての需要を満たすほどの生産量には至っていない。その不足分を輸入に頼ることによりシリアの経済状況は圧迫され、食料事情のさらなる悪化を招くと予想される⁷⁰。政府は農業セクターにおいて、種や肥料等の値段の上昇を考慮し、補助金を出し支援しているが、農家のニーズを満たしてはいない状況である。さらに COVID-19 感染拡大は、種や肥料等の輸入や農作物の輸出のサプライチェーンに影響が及んでいる⁷¹。

このような状況に対応するため、JPF ではシリア国内において特に脆弱な状況に置かれている国内避難民や帰還民、地域の人々に対し、喫緊のニーズである食料の配布、食料生産支援を行い、人々の生命維持と感染予防に寄与する。

[水・衛生(Water, Sanitation, and Hygiene)セクター]

COVID-19 感染予防の徹底が求められる中で、給水インフラ整備の不足から安全な水へのアクセスは限られ、現地の市場には衛生用品が売られているものの、物価の高騰と経済的困窮による人々の購買力の低下が課題となっている。国連によれば、経済的困窮で衛生用品を買うことが難しい人々の数は 640 万人に上り、特に手指消毒液やシャンプー、洗剤などの購入が困難であると報告された⁷²。また感染予防に関する知識の低さも課題となっている。2020 年 10 月、国連は COVID-19 に対する社会経済的支援を実施するためのフレームワークを立ち上げ、感染拡大前から続く人道危機に対する支援の継続と補完的な保健支援の実施を呼びかけている。2021 年度も継続してニーズが高いとされる水・衛生分野では、国内避難民、難民、ホストコミュニティなど特に脆弱性の高い人々に対し、生命維持に必要な支援と共に、感染予防と感染予防啓発支援の必要性を踏まえ⁷³、衛生用品キット配布や感染症予防知識の周知などの活動を通して寄与する。

[教育(Education)セクター]

シリア危機による学校の損壊や閉鎖、長期にわたる避難生活に加えて、COVID-19 感染拡大による学校の閉鎖や授業時間の短縮、また昨今の経済状況悪化などにより、2020 年に学校に行けていない子どもの数は 245 万人に上った。2021 年には子どもの 97%にあたる 690 万人が何らかの教育支援を必要としているとされ、シリア南部やダマスカス郊外県などでは、児童労働や早婚のリスクから子どもたちを守るという観点からも早急な教育支援の実施が求められている⁷⁴。様々な背景により教育へのアクセスが絶たれている子どもたちに、子どもの保護の視点も組み込み、年齢・性別に合った学習環境を提供し、教育へのアクセスを改善することを目指す。また、必要に応じ教育関連施設の修繕、教員研修、学習資機材の配布等を行い、学校が継続して運営できるよう支援する。

[保護(Protection)セクター]

社会経済状況の悪化や蔓延する貧困、生計手段の欠如や喪失等は、個人やコミュニティの対応能力を衰退させ、大きな心理的苦痛を生み出している。特に女性や子ども(とりわけ思春期の少年・少女)、高齢者、障害者、パレスチナ難民等の脆弱性の高い状況に置かれている人々やグループに対する影響は大きい。また、COVID-19 感染拡大による移動制限で、これまでの保護の支援が中断され、支援を拡大できなくなり、人々をさらに脆弱な状況に追いやり、家庭内での女性や子どもへの暴力も増加している⁷⁵。2020 年 7 月の国連パレスチナ難民救済事業機関(UNRWA)の調査では、シリアのパレスチナ難民世帯のほぼ半数で GBV の増加傾向が見られた⁷⁶。また、2020 年第 1 四半期から第 3 四半期に UNRWA へ報告された GBV 例の 87%は女性・女児に対するものであり、COVID-19 の蔓延に伴い、第 2 四半期・第 3 四半期でその数が増加した⁷⁷。専門的な保護サービスの中断は、被害者の苦痛の増大や、GBV と子どもの

保護のリスクの増加につながり、これまでのニーズの深刻さをさらに悪化させる可能性がある。これらの保護ニーズへの対応や心理社会的分野での支援が求められる。