

ジャパン・プラットフォーム パレスチナ・ガザ人道危機対応計画 【パレスチナ・ガザ地区】

(2022年5月6日)

2022年5月～2023年5月



目次

1. 背景	3
2. 2021 年度のプログラム成果および振り返り	4
3. これまでの JPF による支援実績	5
4. 優先事項	5
5. 対応方針	7
6. 医療・保健分野の現状	8

※本対応計画は、2022 年 4 月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

「天井のない監獄」と呼ばれるパレスチナ・ガザ地区には約 200 万人の人々が暮らしており、57Km の境界をフェンスや壁で封鎖され、限られた検問所で人々の出入りがコントロールされているだけでなく、物資の出入りも極端に制限されている。2007 年 6 月にハマスがガザを制圧して以降、極度に制限が厳しくなるとともに、2008 年、2009 年、2012 年、2014 年にイスラエルからの軍事攻撃を受けた。特に 2014 年は 7 月 8 日～8 月 26 日の 51 日間にわたり大規模な空爆と地上からの攻撃が行われ、死者 2,251 人、負傷者 11,000 以上（うち 10%の人々に障害が残った）、全半壊した家屋 18,000 戸以上、72 の病院およびクリニックが全半壊するという甚大な被害を受け¹、もともと脆弱であった人々の生命、暮らし、教育、経済に大きな爪痕を残した。

このような状況下で、ガザ地区、西岸地区の人道状況は大幅に悪化した。ガザに対する陸・空・海の封鎖は 2021 年 6 月に 15 年目を迎え、人、物資の移動や貿易が制限され、人道的・経済的な問題を引き起こしている³。

イスラエルによるパレスチナに対する攻撃は日常的に行われているが、特に、2021 年 5 月 10 日から 21 日にかけて続いたイスラエル軍による空爆や砲撃により、ガザでは 67 人の子どもと 130 人の民間人を含む 261 人が死亡し、2,200 人以上が負傷した⁴。

この 5 月の紛争により、最も多い時で 113,000 人が避難民となり、2022 年 5 月の時点で 8,250 人の住居が全壊もしくは損傷を受け住めなくなり、避難生活を送っている⁵。約 290 ヶ所の給水管、下水管、ポンプ場等を含む水・衛生施設が損傷し、約 130 万人が安全な飲み水や衛生設備にアクセスできていない⁶。

また、上述のように不安定な状況のなか、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）や 2021 年 5 月に起きたイスラエル軍におけるガザ侵攻以降も続く情勢不安流行によりパレスチナの状況はより不安定になっており、保護や食糧安全保障などを含めた多くの支援分野においてニーズが激増している。2021 年時点でパレスチナ全体では 145 万人⁷が保健分野での支援を必要としておりその 3 分の 2 がガザ地区内、3 分の 1 が西岸地区と、ガザ地区の医療ニーズが特に逼迫していることがうかがえる。年 2.8%の人口増加率⁸や昨今の COVID-19 感染拡大への対応等、現場での対応を迫られる医療従事者の負担が急激に増加している。さらに封鎖、パレスチナ自治政府とガザ地区を実効支配するハマス政権の対立によるガザ地区内の医療物資の慢性的な枯渇によって、医療サービスは質的にも量的にも低下していると保健クラスターは警鐘を鳴らしている。

パレスチナ全体で紛争などが起きたことを受け、子どもの保護と精神的な健康および心理社会的支援のニーズも著しく増加した。ガザ地区では約 675,000 人、ヨルダン川西岸地区では 15,000 人の子どもたちが心理社会的支援を必要としていると推定される⁹。また、私立・公立・UNRWA の学校を合わせ 300 を超える学校が破壊され、教育クラスターは 50 万人以上の人々が人道的な教育支援を必要としていると訴えている。また、COVID-19 の拡大や 5 月の紛争と新型コロナウイルスの感染拡大により、もともと

¹ Report of the Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict -A/HRC/29/52, P.6

³ UNRWA, [OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORY EMERGENCY APPEAL 2022](#), p9

⁴ OCHA, [“Overview November 2021”](#), 3 Nov 2021

⁵ OCHA, [“Overview November 2021”](#), 3 Nov 2021

⁶ UNICEF, [“State of Palestine Humanitarian Situation Report No.2 January-July 2021”](#), August 2021, p.3

⁷ OCHA, [HUMANITARIAN NEEDS OVERVIEW OPT 2021](#) p.29

⁸ UNFPA, Population Matters, oPt, <https://palestine.unfpa.org/en/population-matters-0>

⁹ UNICEF, [“State of Palestine Humanitarian Situation Report No.2 January-July 2021”](#), August 2021, p.2

リスクの高かったジェンダーに基づく暴力（GBV）はさらに報告件数が増加し、また以前結婚していたことのある女性の38%が現在のもしくは当時の夫から心理・経済・社会的暴力などにさらされており、少女の学校中退や早婚などの負の対処メカニズムの増加を示している¹⁰。

東エルサレムを含むヨルダン川西岸地区では、2021年にイスラエル軍によるパレスチナ人の死傷者が急増し、過剰な武力行使への懸念が高まっている。東エルサレムでの強制退去の脅威、エリアC（エリアA、B、Cに分けられるパレスチナの中でもイスラエルの入植が進んでいるエリアで、治安も行政もイスラエルが取り仕切っている）と東エルサレムでのイスラエル当局による建造物や財産の取り壊しや差し押さえも増加し、パレスチナ域内でいくつかの大規模な取り壊しが記録されている。東エルサレムを含むヨルダン川西岸地区におけるこうしたイスラエルの行為の多くは、脆弱なコミュニティに対する強制移転のリスクを際立たせている¹¹。

5月の紛争は停戦したにもかかわらず、2021年中にパレスチナ域内の状況の改善はなく、ガザの人道危機の要因は依然として残っている。政治的な対応策がない以上、2022年も改善は見込めず、さらなるリスクの高まりが懸念されている。

さらに、東エルサレムを含むヨルダン川西岸地区では、入植者による暴力、取り壊しが増加している。東エルサレムでは、約1,000人のパレスチナ人がイスラエル当局による強制退去の脅威にさらされている。UNRWAとパレスチナ自治政府双方の財政不安と合わせて、これらの要因は一層の不安定化を招き、2021年のようにガザの不安定さが上昇する可能性がある¹²。

またそれらの要因がCOVID-19と相まって、パレスチナ人の脆弱性を高め、その結果、中東全域で人道支援の需要が高まっており、2022年には、ガザで130万人（ガザ人口の63%）、ヨルダン川西岸で75万人（西岸人口の23%）の計210万人のパレスチナ人が支援を必要とすると想定されている。生活水準に関するニーズが64%を占め、次いで身体的・心理的ウェルビーイング（19%）、現状に対する対処法（17%）となっている。生活状況の悪化は、現金やバウチャーによる援助ニーズの増加に拍車をかけている¹³。

世界銀行によると、パレスチナ全体で貧困ライン以下の生活をしている人々は140万人で、5月の紛争後の2021年の推計では、ガザの貧困率は57.2%から59.4%に上昇している。彼らは難民だけではなく、女性が世帯主の世帯、小規模農家、障害者、2021年5月の紛争時に住居が全壊もしくは部分的であるが居住不可能になるほど損傷し、避難を余儀なくされた人々たちである¹⁴。

2. 2021年度のプログラム成果および振り返り

2014年8月から開始した同地での支援について、JPFは2018年以降ガザ地区における3年間の複数年プログラムを策定（「パレスチナ・ガザ人道危機対応支援（複数年）」）、医療・保健の質やレジリエンス向上のための支援に集中的に取り組んできた。この複数年プログラムが2022年3月末に終了することを見越し、2加盟団体が実施する事業について、最終年となる1事業のモニタリングと2年次・3年次となる3事業の終了時評価を実施した。また並行してガザ地区における医療・保健セクターのニーズ

¹⁰ OCHA, [“Five years to build, a few seconds to destroy: Reem’s story”](#), 3 Nov 2021.

¹¹ OCHA, [Occupied Palestinian territory](#) 2022

¹² OCHA, [Occupied Palestinian territory](#)2022

¹³ OCHA, [Occupied Palestinian territory](#) 2022

¹⁴ OCHA, [Occupied Palestinian territory](#)2022

の変移と、慢性的な電力不足が母子の健康や障害を持つ人々に及ぼす影響について把握する調査を実施した。いずれも、COVID-19の拡大状況を踏まえ、同地の第3者機関に委託し、モニタリングでは実施中の事業の課題を把握したあと直ぐに改善へと反映させるリアルタイム・モニタリングとし、評価は支援の価値を問う総合評価として実施した。2021年中は、COVID-19の拡大を受け、支援対象である幼稚園の休園や集会・対面型の研修への制限の他、5月の空爆により治療を提供する診療所を一時停止し、食糧や物資配布を緊急で実施するなど、更に難しい支援実施環境下でありながらも、研修の1回あたりの参加人数を減らしその分研修の実施回数を増やすなどして柔軟に工夫して対応したことで、確実に計画していた支援が裨益者へ届いており、裨益者の満足度も高いことが第3者の評価により客観的に示された。他方、緊急支援でありながら事業活動の一環として現地人材の能力強化を通じて常に支援の持続性にも取り組んだが、定期的で継続的な治療の必要な障害を抱える裨益者の事業終了後への不安や、3年間を通じて確立されてきた優良な取り組みを深めていくことなど、緊急人道支援であるJPF資金では対応が限られていた長期的で面的な支援への期待も聞かれた。

3. これまでの JPF による支援実績

JPF は、パレスチナ・ガザ人道支援として2014年8月から現在までに36事業を実施し、総事業費は約14.6億円、総裨益者数は約22.6万人である。

2021年7月からは、ガザ地区での同年5月の空爆を踏まえての人道危機に対する追加の緊急人道支援（「ガザ地区人道危機緊急対応プログラム（初動対応期）」）を開始し、合計7事業、総事業費は約2.6億円、総裨益者数は約3.7万人となっている。

4. 優先事項

ガザ地区では上述の通り食糧不足、電力不足、飲用に適した水の不足、イスラエルの攻撃によって破壊された家屋の再建など、喫緊の緊急ニーズへの対処が必要とされる一方で、COVID-19の感染拡大により既に脆弱であった医療・保健分野のサービスもさらに逼迫した状態となっている。

特に軍事封鎖下のガザにおいて慢性的な必須医薬品や医療器具不足であった医療・保健サービスはCOVID-19感染拡大や2021年5月の軍事衝突によってさらに脆弱性を増し、未だ多くのサービスが機能していない。また、2021年5月に起きた軍事衝突により心理社会的支援や精神保健サービスのニーズも急増している。

2022年度はJPF資金による支援の終了までの1年として位置付けている。については、「パレスチナ・ガザ人道危機対応支援（複数年）」で得られた学びと教訓を十分に活かし、同プログラムで集中して取り組んだ医療・保健サービスのセクターにおいて、JPF資金による支援終了を見据え出口戦略や撤退後の仕組みを整える、持続性や継続性により重点を置いた支援に取り組む。

優先事項¹⁵

優先事項内容

1

出口戦略を明確にしながら医療・保健サービス、心理社会的支援へのアクセスを確保し、サービスの質の改善をする目指す支援

ガザ地区では、医療・保健サービスを必要としている人々がそれにアクセスするのを妨げる様々な障壁が引き続き存在し、新型コロナウイルスの感染拡大により医療・保健サービスが更にひっ迫している。一般的には、地理的な問題、物理的な施設の不足、高い医療費の負担、受容度の低さが医療・保健サービスへの障壁が挙げられる。更に、2021年5月に起きた軍事衝突などの不安定な情勢により人々の精神的な保護リスクもより高まっていることから、医療・保健支援を必要としている人々が、ガザ地区におけるこのようなコンテキストを考慮した包括的な支援活動を組み合わせた心理社会的支援を含む医療・保健サービスへアクセスする機会が確保される。特に JPF 資金による事業最終年度あることに留意して、事業終了後に事業効果/便益が継続する仕組み作りを優先する。

2

危機や脅威に対処するための自己対応力が強化される支援

長引く脅威によって脆弱な立場に置かれている裨益者とその世帯が健康問題により生じる脅威を知り、それを回避するための知識を得ること、および行動変容を促されることによって、自己の対応力を高め危機に対処する力をつけるための支援を優先する。

3

医療・保健分野におけるコミュニティのネットワークとレジリエンスが強化される支援

医療・保健サービスが十分に受けられない中で、コミュニティにおける保健意識の向上、ネットワークの強化を通じて、医療・保健に係る問題を持続的にコミュニティ主導で検討し、解決していくためのレジリエンスが強化される支援を優先する。

¹⁵ 支援対象国における最新の人道危機状況、社会・経済状況、セクター別ニーズ/ニーズギャップの規模、他アクターによる支援状況/計画、国連が定める戦略目標 (Strategic Objectives)、JPF の特性等を勘案したうえで、本プログラムにおいて JPF が推奨する事項。ただし、支援内容 (セクターや地域等を含む) を制限するもの、本事項に適合しない支援内容を排除するものではない。

5. 対応方針

プログラム概要（パレスチナ・ガザ地区）

期 間	2022 年 5 月～2023 年 5 月 (ただし、当初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	パレスチナ・ガザ地区
2022 年度予算	約 9 千万円 (2022 年度政府当初予算 : 88,588,233 円)

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評価基準（2022 年度当初予算）

1. UNRWA の OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORY EMERGENCY APPEAL2022 に沿った支援であるか
2. 事業を実施する上で必要な法的手続き(就労ビザの申請、イスラエル側およびパレスチナ側双方への NGO 登録、直接雇用の現地スタッフに係る税金支払い義務の確認等)を行い、法的問題の有無が明確にされているか
3. 邦人職員のガザへの入域が制限されていることに鑑み、ガザ地区内での事業実施体制の確実性および当該加盟団体の主体性が担保されているか
4. 「パレスチナ・ガザ人道危機対応支援（複数年）」からの学び・教訓が反映され、JPF 資金による支援終了を踏まえた計画が現地関係者を含めて検討され設けられているか

6. 医療・保健分野の現状

ガザ地区内で医療・保健分野の活動を行うに際して、現状と主なニーズとして以下が挙げられる。

- ガザ地区での大規模な軍事衝突の影響

2021年5月10日から21日にかけて続いたイスラエル軍による空爆や砲撃により、ガザでは67人の子どもを含む261人が死亡し、2,200人以上が負傷し¹⁶、最も多い時で113,000人が避難民となった。武力衝突を目の当たりにし、家族や友人を亡くした経験、貧困や失業、情勢不安で感じる緊張感や不安などから、多くの大人と子どもたちのストレスの高まりが報告された¹⁷。長期的な後遺症や障害が残るほど負傷した子どもは470人、親を亡くした子どもは241人おり、負傷者や障害者への対応、子どもや青少年とその家族に対しての心理社会的支援や精神保健サービスの提供は喫緊の課題となっている¹⁸¹⁹。また軍事衝突により123カ所の医療施設が損傷を受け、脆弱な医療体制はさらに逼迫され、多くの保健・医療が機能不全に陥った²⁰。停戦状態は継続しているものの、イスラエルとパレスチナ間の緊張状態は依然として高く、移動制限強化により現在も支援が行き届いていない人々が多く、継続的な支援が求められる。

- 新型コロナウイルス（COVID-19）感染症流行の影響

COVID-19はすでに疲弊している経済や社会インフラにさらに追い打ちをかけている。COVID-19感染予防による移動が制限された影響で、特に治療が必要な傷病者、高齢者、障害者など脆弱な人々の医療サービスへのアクセスが悪化している²¹。また、ロックダウンによる経済停滞に軍事衝突の影響も重なり、失業率は50.2%という歴史的に高い数字となり、特に15～29歳の若者では失業率は70.4%となり²²、貧困率は59.3%となることを見込まれるなど²³、経済・社会状況などは今までにないほど悪化した。軍事衝突により、ワクチン接種を行っていたガザ北部の病院が甚大な被害を受け、中央検査場もダメージを受けPCR検査を実施する事が出来なくなった²⁴。また、ガザ地区内ではワクチン供給の遅れと初回接種に続けて接種可能とされる同種類のワクチン供給の遅れなどから、ワクチン1回目の摂取完了者が全人口の4分の1ほどで、また2回目の接種完了者も全人口の15%程度にとどまっており、感染拡大のリスクが非常に高い²⁵。

- 治療目的のガザからの出域許可の制限

高度医療を受ける必要がある場合でもガザ地区内では受けることができず、東エルサレムや、ヨルダン川西岸地区を訪問して、治療を受けなければいけない。2021年5月の停戦後に、検問所の通過

¹⁶ OCHA, “Humanitarian Needs Overview 2022”, oPt, December 2021, p.13

¹⁷ World Bank, “The Gaza 2021 Rapid Damage and Needs Assessment- June 2021”, 6 July 2021, p.40

¹⁸ Euro-Med Human Rights Monitor, “One War Older”, 4 July 2021

¹⁹ OCHA, “Response to the escalation in the oPt | Situation Report No. 10 (September 2021)”, 14 Oct 2021

²⁰ Health Cluster, “Health Cluster Bulletin June 2021” P1, P8

²¹ OHCA, “Humanitarian Needs Overview 2022, occupied Palestinian territory, December 2021, p.5

²² Palestinian Central Bureau of Statistics, [Labour Force Survey \(July - September 2021\) Round \(Q3/2021\)](#), November 8 2021, p.17

²³ OHCA, “Humanitarian Needs Overview 2022” oPt, December 2021, P.19

²⁴ 上記4に同じ

²⁵ WHO, “Gaza, COVID-19 epidemiological bulletin” 15 December 2021, p.5

制限が約4ヶ月間強化された際には、治療が必要なパレスチナ人が出域できず、死者も報告されている²⁶。

医療・保健分野におけるニーズ

- 15年にわたり軍事封鎖下にあるガザでは、必須医薬品や医療器具の慢性的な不足に加え、COVID-19感染拡大の影響で医療現場はさらに疲弊していた。そこに追い打ちをかけるように2021年5月の軍事衝突では多数の医療施設が損傷し、保健・医療が十分に機能していないうえに、毎月必須の医薬品の約40%、医療消耗品の約20%しか確保できない状態が現在も続いている²⁷。また、医療検査に必要な機器のガザ地区内への運搬もイスラエル当局から厳しく制限されている²⁸。
- 5月の衝突では2,200人以上が負傷し、継続支援を必要としている人は少なくとも970人（370人が四肢の再建や手術を、600人がリハビリ支援を必要としている²⁹）であり、緊急の医療支援のニーズがいまだに高い。また障害者に対するフォローアップのニーズも依然として非常に高い状況である。今回の衝突以前からの1,000人以上の障害者や負傷者にも、医療保健支援、生活物資や生活資金のニーズがある³⁰。
- ガザ地区では国連機関、行政機関、学校、医療機関、福祉団体などの業務調整や情報共有が十分でない問題があり³¹、障害者や負傷者は医療や社会サービスなどを受けることが難しい。5月の停戦以降も、関係団体間の調整不足がサービスの質の向上を妨げている。
- 21年5月以前も、ガザの子どもの3人に1人が心的外傷を抱え、支援を必要としていることが判明していたが、武力衝突以降、その割合は91.4%にのぼる³²。ガザ地区内で心理社会的サポートを必要としている子どもと保護者は48万7000人以上（うち子ども35万人、保護者13万7000人）いるとされ、紛争を間近で経験した子どもの7割以上は、1年経過しても日常的に不安を感じる事が判明しており、長期にわたるケアとサポートが必要である³³。学校内における心理社会的サポートを提供できるリソースの不足も喫緊の課題であり、OCHAの調査によるとガザの学校内にそのような支援へのアクセスがあると答えた子どもは19.4%であった³⁴。またガザの82%の思春期の若者が精神保健に何らかの課題を抱えているとの報告もある³⁵。
- COVID-19と軍事衝突は、80,000人の脆弱な女性、25,000人の新生児を含む210,000人の子どもに悪影響を及ぼした。妊婦や授乳中の女性が栄養不良と肥満という二重の脆弱性に直面しており、

²⁶ USAID, “West Bank and Gaza - Complex Emergency”, 30 September 2021. P.2

²⁷ Health Cluster, “Health Cluster Bulletin December 2021” P1

²⁸ WHO, “Monthly Health Access Report, February 2022”, p.5

²⁹ OHCA “Humanitarian Needs Overview 2022” oPt, December 2021, Page 38

³⁰ 同上

³¹ UNICEF oPt, “Report: Baseline Knowledge Practices (KA, Beliefs B P) Study in support of A C4D,” P11

³² Euro-Med Human Rights Monitor, “New Report: 91.4% of Gaza children suffer from PTSD after the Israeli attack”, 2 July 2021

³³ Save the Children, “A Living Nightmare Gaza - One year on”, 7 July 2015

³⁴ OCHA, “Humanitarian Needs Overview 2022” oPt, December 2021, p.20

³⁵ 同上

25%の妊婦は貧血症状を抱えている³⁶。また多くの医療機関が COVID-19 感染者対応を優先したため、母子保健サービスへのアクセスが極端に制限された³⁷。また国連西アジア経済社会委員会の調査によると、軍事衝突下では回答者全体の女性の 97%が、安全が確保されないとの理由で診療所には通えなかった。また、同じく 26%は、医療機関は救急対応のみ受け付けていたと回答した³⁸。

- 栄養支援が不可欠な新生児および 5 歳以下の子どもは 15 万人に上る。14 万人が慢性的な栄養不良と発育阻害の問題があり³⁹、324,143 人は微量栄養素が不足している⁴⁰。5 歳児以下の子どものほとんどはビタミン A とビタミン D の欠乏症を抱え⁴¹、72.6%が貧血状態である⁴²。新生児(生後 28 日以内)死亡率は 1,000 人あたり 12 人、5 歳以下の乳幼児死亡率は生産児(1,000 人あたり)24 人である⁴³。
- 女性と女兒に対する暴力の報告が増えており、ガザ地区では 64 万人以上の女性や女兒が何等か支援を必要としている⁴⁴。従来からガザの女性の 38%が家庭内暴力を経験していたが、その割合は 21 年 5 月以降増加しており、暴力を経験した人に対する精神保健および心理社会的支援ヘルプラインへの報告件数は去年の 135%になっている⁴⁵。暴力や虐待の増加に伴い、女兒の学校の中途退学や早婚も増えており、さらに女性の自殺・自殺未遂件数も以前より増加しており、早急に対応が求められている⁴⁶。

³⁶ UNWOMEN, “2021 Gender Alert: A Multi-sectoral Gender Analysis” oPt, P.10

³⁷ UNFPA, WHO, Health Cluster oPt, “The impact of COVID-19 on sexual and reproductive, including maternal health in Palestine”, 17 April 2020.

³⁸ Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), “Gendered needs during the May 2021 conflict in the Gaza Strip,” 2021, p.24

³⁹ Humanitarian Needs Overview 2018 Occupied Palestinian Territory, P31

⁴⁰ Humanitarian Needs Overview 2020 Occupied Palestinian Territory, P24

⁴¹ UNICEF, 2018, Children in State of Palestine, P.7

⁴² UNICEF, 2018, Children in State of Palestine, P.6

⁴³ OCHA, “Humanitarian Needs Overview 2021” oPt, December 2021, p.13. , P.13

⁴⁴ OHCA “Humanitarian Needs Overview 2021” oPt, December 2021, P.34

⁴⁵ OCHA, “Five years to build, a few seconds to destroy: Reem’ s story”, 3 Nov 2021.

⁴⁶ OCHA. “Response to the escalation in the oPt | Situation Report No. 10 (September 2021)”, 14 Oct 2021