

ジャパン・プラットフォーム イエメン人道危機対応計画

(2022年12月26日)

2023年3月～2024年3月
本対応計画の事業は令和4年度補正予算に資する事業である。



Photo Credit : ADRA

目次

1. 背景.....	3
2. 2022 年度の振り返り.....	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.....	6
6. セクター別支援計画 〔食糧安全保障と農業セクター〕.....	7

※本対応計画は、2022 年 12 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

2015年に激化したイエメンを取り巻く紛争および経済危機は8年目に突入するが、依然として世界最悪の人道危機状態が続いている。長引く紛争、疾病、経済破綻、公的機関やサービスの崩壊、気候変動の影響による集中豪雨、洪水等の自然災害など、複合的な要因により2022年4月現在2,340万人が緊急人道支援を必要としており、そのうち910万人が子どもである¹。また、2015年以降に発生した国内避難民の数は430万人に達する。更に、上述した紛争を始めとする様々な要因に加え、ここ数年の新型コロナウイルス感染症の流行、ウクライナ危機の影響等により、イエメン国内における経済状況は悪化の一途を辿り、人口の約80%が貧困ライン以下で生活している²。食料不足の深刻さを示す総合的食料安全保障レベル分類（Integrated Food Security Phase Classification: IPC）によると、イエメンの人口の約54%にあたる1,740万人が「急性食料不安レベル」とされるIPC3以上の状態にあり、2022年末には1,900万人へ増加する見込みとなっている³。今後食料不足の状況はさらに悪化すると見込まれ、生命を維持するための喫緊の支援へのニーズは増大している。

イエメン国内においては、2022年4月からイエメン暫定政府と反政府勢力による紛争が始まって以来初の2ヶ月間の停戦合意がなされた。この合意は、2022年6月と8月にもそれぞれ2か月間ずつ延長され、10月に再び期限を迎えたが、国連は延長に向けた交渉が不調に終わったことを明らかにし、半年間続いた停戦合意は期限切れとなった。停戦期間中は民間人の死傷者数や国内避難民数も減少し、これまで支援を届けることが難しかった地域へも人道支援団体によるアクセスが可能となったという報告もあり⁴、治安状況の改善が見られた。しかし停戦合意が期間切れとなったことを受け、双方が再び衝突する懸念も出ている。

今後の見通しが立たない中、経済状況の悪化や長引く避難生活により避難民の身体的・精神的負担は大きく、特に女性や子供をはじめとする最も脆弱な人々への保護・心理社会的分野における支援ニーズは一層高まっている。強奪、脅迫、ジェンダーに基づく暴力、搾取や人身売買などのリスクや差別にさらされる避難民も多く、これらの傾向は今後より強くなると予測されており、緊急支援の必要性が訴えられている。また、イエメン人道対応計画2022（Yemen Humanitarian Response Plan 2022：以後、イエメンHRP 2022）によると、イエメン全土で850万人が教育支援を必要としているが、長期間にわたる紛争等の影響により、多くの学校が空爆により損壊等の被害を受けたり、学校以外の用途で使用されたりしており、子どもたちの教育へのアクセスは阻害されており、イエメン全土において290万人を超える子どもたちが教育を受けられておらず⁵、特に、女子の教育は男子よりも優先度が低いものとして一般的に認識されていることや、女性教員が少ないこと等が原因で、女子の就学率は低くなる傾向がある⁶。

多くの避難民が、食糧、保健、水・衛生、保護、教育といった基本的サービスへのアクセスを制限され、生命維持に不可欠なサービスへのアクセスを失うことが危惧されており、今後益々国際社会による支援が求められている。幅広い分野に渡る、最も脆弱な人々に寄り添う人道支援を展開する必要がある。

¹ OCHA, “Humanitarian Response Plan Yemen 2022”, p. 12.

² UNHCR, “Critical Funding Needs 25 February 2021”, p. 2.

³ OCHA, “Humanitarian Response Plan Yemen 2022”, p. 16.

⁴ OCHA, “Yemen Humanitarian Update – Issue 4 / April 2022”, p. 2~3.

⁵ OCHA, “Humanitarian Needs Overview Yemen 2022”, p. 75.

⁶ OCHA, “Humanitarian Needs Overview 2021”, February 2021”, p. 62

2. 2022 年度の振り返り

2022 年度、イエメン国内では、2021 年度当初予算を財源に 1 団体 1 事業が、2022 年度当初予算を財源に 2 団体 2 事業がそれぞれ実施された/実施中である。2021 年度当初予算の事業では、タイズ県において、コミュニティおよび教育現場における水・衛生支援、子どもの保護の問題への対処能力強化のための支援が実施された。2022 年度当初予算の事業では、ラヘジュ県とアブヤン県において、紛争のために使用不可能になっていた灌漑システムの復旧や適応型農業トレーニングを、さらに同じくラヘジュ県において、学習支援センターにおける各種研修、補習授業や学用品の提供、キャンプに居住する人々への子どもの保護に関する研修や啓発、ケースマネジメントが実施されている。

2021 年度当初予算を財源とした事業を対象として実施された JPF 事務局による第三者評価では、全ての活動指標が達成されたことを確認すると同時に、修繕された給水設備に関する裨益者の高い満足度が明らかとなった。事業対象地のタイズ県は、戦闘の前線に近いことや自然災害の影響もあって水・衛生施設の多くがダメージを受けていたなか、サーベイを行った 210 名全員が「事業実施前に水の確保に困難を抱えていた」と回答しており、喫緊のニーズに即した妥当な事業であった。特にコミュニティでの水・給水支援に関しては、安全な水へのアクセス改善に加え、水汲みにかかる時間が短縮されたことで生産活動に充てる時間が増えたという声も聞かれた。また、学校での水・給水支援については、男女別のトイレが設置されたことで、女子児童がトイレを気にせず勉強に集中できるようになったとの声が挙げられ、女子児童のドロップアウト率の減少へのインパクトが期待される。なお、コミュニティにおける給水支援では、地方給水公社と水管理委員会の連携、協働を促す取り組みや、住民からの水利用料金徴収の仕組みを導入するなど継続的に維持管理がなされる工夫がなされた。結果、77%のサーベイ回答者が水管理委員会は事業終了後も給水施設の維持管理を継続する見込みであると回答するなど、これらの取り組みが機能していることが伺われる。また本事業では、コミュニティの宗教指導者と適切な協力関係を築いたことで、子どもの保護を中心とした啓発活動の効果を高めることが可能となった。一方課題として、一部学校において修繕したトイレが施錠され使用できなくなっていた事例や、石鹼等の配布された衛生用品が適切に配置されていない事例が確認された。これらについては、適切なモニタリング体制の構築や配布時期の見直しが求められる。また、学校における水・衛生施設の維持管理を担う管理者をコミュニティから選出していた点について、維持管理の持続性に疑問が呈された。今後同様の事業を実施する際には、学校職員がコミュニティから選出された管理者と学校をつなぐ役割を担うことで、持続性を高めることができるといった提言がなされた。

全体として、JPF イエメンプログラムは 2022 年度は実施団体 2 団体と小規模ながら、特にニーズの高い地域において紛争状況下の裨益者の能力強化やレジリエンス強化に主眼を置いた活動が実施され、裨益者・裨益コミュニティが持続的に事業の効果・インパクトを発展させていくことが期待される支援が展開されている。

3. 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 30 事業を実施しており、総事業費は約 20 億円、総裨益者数は約 81.2 万人となっている。

4. 優先事項

優先事項 ⁷	優先事項内容
Life-saving に焦点を当てた支援によって最も脆弱性の高い人々の生命が守られる	国内の不安定化要因に加え、ウクライナ危機による食糧輸入の減少や気候変動の影響による自然災害により、生命維持にかかるニーズが高まりを見せており、最も脆弱性の高い人々の命を守る支援を優先する。
人々の生計回復や能力強化を後押しする支援によって脆弱な人々のレジリエンスが高まる	人道危機の長期化に鑑み、人々の生計回復や能力強化など、中長期的な視点に立ち、特に脆弱な人々・コミュニティのレジリエンス強化に資する支援を優先する。

【事業実施上の留意点】

公平性を担保した人道スペースを確保し、一定程度の外部性（独立性）の要素のあるモニタリング体制を整備する：

一定程度の外部性（独立性）の要素のあるモニタリングを行うことで、Do no harm の原則を順守するとともに、支援の適切性および有効性を担保する。また、今後のイエメン国内支援の質の向上に寄与すること。

⁷ 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

期 間	2023 年 3 月～2024 年 3 月
支援対象地域	イエメン
2022 年度予算	51,057,000 円（令和 4 年補正予算）

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評価基準（2022 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. Yemen Humanitarian Response Plan に一致する支援であるか
3. 支援内容に該当するセクターにおいて、支援ニーズレベルが高い地域での支援であるか
4. Life-saving もしくはレジリエンス強化に資する支援であるか
5. 一定程度の外部性（独立性）の要素のあるモニタリング体制が整備されてい

6. セクター別支援計画

〔食糧安全保障と農業セクター〕

Yemen Humanitarian Needs Overview 2022 によると、2022 年 1 月から 5 月の間には、1740 万人（人口の 54%）が高レベルの食糧不安（IPC フェーズ 3 以上）に陥る可能性があるとして予測された。食料援助の減少、経済状況の悪化とイエメン・リアルの上昇による切り下げ、世界の食糧価格の上昇などが今後さらに進むと仮定すると、1740 万人という数値は、今後 6 ヶ月間でさらに 1900 万人（人口の 60%）にまで達することも予想された⁸。

2022 年 4 月から 10 月までの停戦合意により食糧輸入状況や国内の燃料供給などが改善し、国民の食糧アクセスが若干改善したことにより上記の 1740 万人が 1700 万人となったと最新の Yemen Humanitarian Needs Overview 2023 では述べられているが⁹、最悪だった状態が少しか緩和したものと見るべきである。武力衝突の総数こそは減少しているものの、これまでに国内で広まってしまった地雷や不発弾による死傷事故は後を絶たず、全国で繰り返して発生している武力衝突により国内を避難する住民も減ることなく、国内経済の混乱は続き、行政サービス麻痺のために住民が社会的サービスを受けるとができない「空洞国家¹⁰」的な状況は改善しておらず、加えて、毎年のように発生するようになった豪雨と洪水など自然環境の不安定化が脆弱な住民の生活をさらに脅かすようになってきている。世界的な食糧価格の上昇などにより、2022 年 9 月のアデン市場における Minimum survival Fod Basket (MFB) の価格は 127,788YER で、2021 年 9 月の価格よりも 53%高騰している。2022 年 9 月の小麦粉、食用油、米の価格を 2021 年 9 月のものと比較すると、それぞれ 56%、48%、35%高騰している。サナアにおける MFB は、2022 年 8 月から 9 月にかけて 5%ほど安くなったが、前年比では 13%高い状態のままである¹¹。また、2022 年 10 月の停戦合意失効を受け、食糧不安や栄養失調などの問題に脆弱な国内避難民の数は、今後増加する可能性も指摘されている¹²。上述を踏まえイエメンにおける食糧安全保障の問題は、最悪の事態からは一歩後退したが、依然として危機的状況が続いていることには変わりはない。

イエメン HRP 2022 では、2 番目の戦略目標として、飢餓・栄養失調予防と並んで生計再建が掲げられ¹³、さらに、食糧安全保障と農業（FSAC）のセクター目標として食糧不安の高い地域における、食糧支援と生計回復を統合した戦略が組み込まれた¹⁴。これは、混乱した社会経済状況において緊急支援を継続すると同時に、可能なところでは自立的に食糧を生産し、生計の回復・立て直しを進めるような戦略転換が求められていることを示している。

⁸ OCHA, April 2022, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2022](#), p. 60.

⁹ OCHA, December 2022, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2023](#), p. 55.

¹⁰ 佐藤寛、2022 年、「[イエメン 作り上げられた空洞国家](#)」、『世界』2022 年 5 月号。

¹¹ FEWS NET, December 2022, Yemen Food Security Outlook Update October 2022 to May 2023, pp. 2-3.

¹² OCHA, December 2022, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2023](#), p. 57.

¹³ [Yemen Humanitarian Response Plan 2022](#), p. 7 より

¹⁴ [Yemen Humanitarian Response Plan 2022](#), p. 55 より

農業は、イエメン人口の半数以上が従事しており、同国経済と人々の生活の基盤となってきた¹⁵。ここ数ヶ月の燃料供給の持ち直しにより小規模ビジネスなどが再び持ち直して収入機会へのアクセスが若干は改善されているものの、ほとんどの住民の生計状態は長年の紛争と経済混乱より依然疲弊したままである¹⁶。食糧生産の安定化と食糧へのアクセス改善により、人々の自立とレジリエンス向上が期待される¹⁷。同セクターにおいては、世界銀行やFAO等がすでに2017年から、紛争下におけるイエメンの小規模農家の生産、生計、栄養の向上を目指す事業を実施している¹⁸。水資源が限られたイエメンの地理的特性上、地下水利用の90%を農業セクターが占め¹⁹、また、灌漑設備の損傷、不足、費用の高額さから、作物生産は困難な状態にあると報告されており²⁰、紛争により破壊されたり故障したまま放置されている灌漑設備の修復は食糧生産回復に直結する重要なニーズとなっている。

以上のことから、JPFとして、Life-savingに焦点を当てた支援と生計回復や農業生産回復のための活動に継続して取り組んで行く必要がある。

以上

¹⁵ FAO, [YEMEN: Shocks, agricultural livelihoods and food security](#), December 2021, p. 11. World Bank, [Yemen Food Security Response and Resilience Project \(P176129\) Project Information Document](#), March 2021, p. 7.

¹⁶ OCHA, December 2022, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2023](#), p. 4.

¹⁷ OCHA, [Humanitarian Response Plan Yemen 2021](#), p. 70-71.

¹⁸ World Bank, [Smallholder agricultural production restoration and enhancement project](#), 2021.

¹⁹ World Bank, [Yemen Food Security Response and Resilience Project \(P176129\) Project Information Document](#), March 2021, p. 5.

²⁰ FAO 2021, [YEMEN agricultural livelihoods and food security Monitoring report](#), December 2021, p. 11. FAO, [YEMEN Agricultural livelihoods and food security in the context of COVID-19 Monitoring Report](#), January 2021, p. 15. World Bank, [Yemen Food Security Response and Resilience Project \(P176129\) Project Information Document](#), March 2021, p. 6-7.