

ジャパン・プラットフォーム エチオピア紛争被災者支援対応計画

(2023年4月28日)

2023年5月～2024年5月



内容

1. 背景	2
2. エチオピア国内情勢	3
3. 2022 年度現行事業の状況共有および振り返り	8
4. これまでの JPF による支援実績	8
5. 優先事項	9
6. 対応方針	9
7. セクター別支援計画	10
[食糧(Food) および生計(Livelihood)]	10
[生計/農業・畜産業(Livelihood/Agriculture)]	10
[給水・衛生 (Water, Sanitation and Hygiene (WASH))]	11

※本対応計画は、2023 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 Ethiopia 等）に則ることが前提となる。

1. 背景

2020 年 11 月 4 日にエチオピア共和国ティグライ州に勃発した、Tigray People's Liberation Front (以下 TPLF と略す)とエチオピア政府軍 Ethiopia National Defense Force (ENDF)間の武力紛争は、同年 11 月 28 日、エチオピア政府がティグライ州都メケレを占領し、勝利宣言をした。しかし TPLF 側はゲリラ戦を繰り広げ、紛争は継続された。この紛争により、数千人規模の死者と、同州人口の 3 分の 2 にあたる約 200 万人もの人々が避難民となり同州からのスーダン共和国への難民も流出する事態となった。この状況は、一向に改善する兆しがなく、2021 年 6 月 28 日、TPLF 側による反撃を受け、エチオピア政府が「一方的休戦」を宣言、ティグライ州より撤退すると同時に、平行して TPLF 側が州都メケレを奪還した。以降、ティグライ州内の殆どの地域を TPLF(他の武装勢力と合流し TDF(Tigray Defense Forces)とも呼ばれるようになった)が再び統治をした。2021 年 7 月以降、ティグライ州内の殆どを掌握した TPLF は、南部と西部に隣接するアムハラ州とアフール州に進軍を開始し、州軍や連邦軍との武力衝突と多くの国内避難民が発生した。

TPLF は反政府武装勢力であるオロモ解放軍(OLA)と合流し、首都アディスアベバに向けて進軍し、一時は首都アディスアベバが戦場化する可能性も指摘された。この事態を受け、2021 年 11 月、エチオピ

ア政府が国全土における非常事態宣言を発令するまでに至った。だが、12 月に入りエチオピア政府軍による反撃が本格化し、アビィ首相自ら前線に赴き徹底抗戦を呼びかけた。その結果、アムハラ州とアフール州においてエチオピア政府側が勝利を収め、TPLF 側によって占拠された町を奪還した。この結果として 12 月 20 日、TPLF は正式に進軍していたアムハラ州並びにアフール州からの戦略的撤退を発表、順次撤退をした。

紛争状況が膠着化するなか、アメリカやアフリカ連合(AU)を始めとした国際社会がイニシアティブを取り、双方に働きかけを行い、エチオピア政府と TPLF 側との交渉が幾度となく行われた。2022 年 11 月 2 日には、AU を仲介者として、エチオピア政府と TPLF 側とで停戦合意がなされ、約 2 年にわたる紛争に終止符をうった。当初懸念されていた停戦合意の履行については、エリトリア軍のティグライ州からの撤退や TPLF の武装解除も少しずつではあるが着実に進んでおり、2023 年 3 月からは国内避難民の帰還やコミュニティ間の和解に向けた取り組みを開始した。¹今後、事態の改善に向けてより一層の取り組みが期待される。

先述の通り、2022 年はエチオピアの人々にとって紛争終結への道筋を見出す転換点となったが、人道危機的状況は改善するどころか悪化の一途をたどっている。エチオピアは世界で最も多くの支援を必要とする人々を抱えている国であり、その数は 2800 万人以上にのぼる。²この数字はアフガニスタンやシリア、ウクライナ等の他の紛争地域よりも多く、いかにエチオピアが人道危機に直面しているかを如実に表している。分野別では食糧支援と給水衛生支援が突出しており、次いで医療や農業分野の支援ニーズが高い。食糧支援・給水衛生支援ともに 2000 万人以上が支援を必要としており³、国際社会の関心がウクライナ等に向くなかで、エチオピアは依然として高い支援ニーズが確認されている。

2. エチオピア国内情勢

エチオピアにおける国内情勢は、同国北部における国内紛争が一程度の終息の兆しが見えてきているが、以下に述べる通り、他地域における国内紛争の活発化の他、干ばつ、食糧不足、それらに伴う膨大な国内避難民の流出など複数の要因により、人道状況が急速に悪化、世界でも最も深刻な人道危機に直面している国の一つになった。

北部紛争

2020 年 11 月、エチオピア北部ティグライ州において連邦政府、TPLF 間で勃発し、アムハラ州、アフール州を含む北部 3 州にまたがり約 2 年間継続した武力紛争は、2022 年 11 月 2 日、African Union (AU)

1 OCHA, Ethiopia – Situation Report, 03 Apr 2023

2 OCHA, Ethiopia – Situation Report, 03 Apr 2023

3 OCHA, Ethiopia – Situation Report, 03 Apr 2023

による調停のもと南アフリカで合意された和平合意(Cessation of Hostilities Agreement; COHA)以降、終息に向かっている。この和平合意に伴い、2023 年 1 月より TPLF の武装解除および連邦軍への武器の譲渡が始まり、3 月にはティグライ州の暫定政府(Interim Regional Administration)が樹立、さらに同州内で国内避難民の帰還も始まるなど、現時点で和平合意が着実に履行されている(一方で、開戦当初からティグライ州内へ進軍をしているエリトリア軍は現在も反 TPLF を掲げ、軍事活動を継続、同軍による略奪や破壊行為も報告されている⁴⁾)。また、ティグライ州内へのアクセスが改善された事により、国連や NGO を主体とした人道支援機関によるティグライ州内への食糧を含む支援物資の搬送が拡大された。

しかし 2 年もの間継続された北部紛争の結果、食糧等の膨大な人道ニーズに対し、支援が追い付いていない現状がある。⁵⁾ また、様々な基礎的なサービス、インフラの破壊や機能の停止、農業をはじめとする生計手段の喪失など、停戦によりアクセスが改善される現在、膨大な復興ニーズも急速に拡大している。このように Humanitarian Response Plan 2023 (HRP2023)では、北部紛争被災地における緊急人道支援と同時に早期復興開発支援が呼び掛けられている。

拡大する人道危機

上記に加え、エチオピアは干ばつ被害や国内各地で勃発する武力衝突をはじめとした様々な人道危機が急速に拡大している。これらにより HRP2023 において同国の支援を必要とする人口(People in Need)の数はアフガニスタン、コンゴ(DRC)、イエメン、ウクライナよりも多く、全世界で 1 位となり、その数は 2,860 万人となった。2022 年 8 月と比べ 43%の上昇した。



4 Al Jazeera, 7 Apr 2023, Eritrea's government should not be allowed to harm peace in Ethiopia | Opinions | Al Jazeera
5 OCHA, 4th April 2023, ETHIOPIA- Situation Report

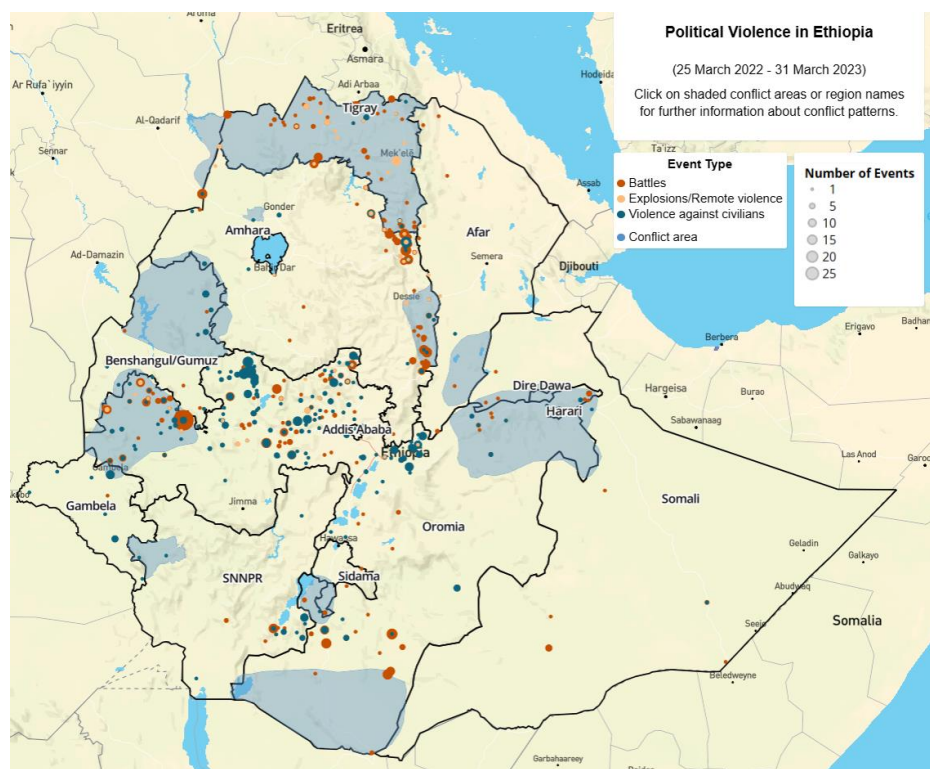
各地で勃発する国内紛争

北部紛争が終息に向かう一方、同国の他地域において紛争の継続およびエスカレートしている傾向にある。同国中部、オロミア州では、武装勢力 OLA(Oromo Liberation Army)の活動活発化による影響で、17万5,000 人も国内避難民が州内および隣接するアムハラ州に避難をしている⁶。他方で、2023 年 3 月、アビィ首相は OLA と交渉するための委員会を与党側で設立したと発表し、これに対して OLA は政府のアプローチを批判するも、国際的仲介の下での交渉開始に向けた前向きな兆候があると発表した⁷。しかしながら現時点で、紛争解決に向けた具体的な進展はなく、国内避難民の流出が続いている状態である。

また、同国東部のベンシャングル・グムズ州北部においても現地武装勢力による主にアムハラ人を対象とした襲撃の影響により 1,000 人以上の死者が出ており、2022 年の大半において数十万人の人々が避難生活(国内避難民化)を余儀なくされた。コミュニティ並びに民族間の武力衝突も国内各地で起こっている。これによる治安の悪化により、オロミア州、シダマ州、ソマリ州、南部諸民族州、国内避難民が流出している。

干ばつ

同国は 2020 年より継続される干ばつにより 5 回もの農耕シーズン(約 2 年半)を失った。この干ばつは過去 40 年で最悪レベルとされ、主に同国の東部と南部、取り分けソマリ州、オロミア州、アファール州に最も深刻な被害をもたらしており、これは同国の農耕に適した土地の 3/4 にもあたる⁸。この干ばつにより、およそ 1,300 万人が影響し、農作物の不作や家畜の死亡、これらにより影響を受けている全ての人々が十分な食糧を確保できていない状況である。生計手段の喪失に加え、栄養失調などの健康被害に



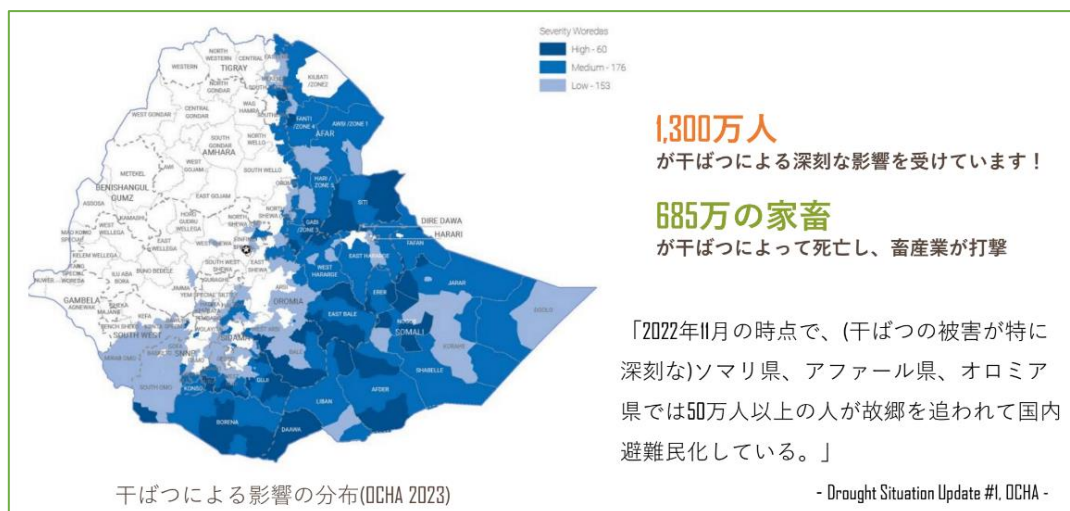
エチオピア各地の武力衝突マップ (2023 年 3 月現在、Ethiopia Peace Observatory, <https://epo.acleddata.com/>)

6 OHCA, Mar 2023, ETHIOPIA Situation Report

7 Ethiopia Insight, “Ethiopian government and the Oromo Liberation Army edge towards talks”, 29 March 2023.

8 IOM, Feb 2023, IOM Ethiopia Drought Response Plan 2023

繋がっている。また、50 万人規模の国内避難民が水や農耕地を求めて各地に流出し、帰還を阻害する要因にもなっている。



干ばつ被害状況 (HRP2023、OCHA Situation Report を元に GNJP 作成)

国内避難民

上述の国内における国内紛争・武装勢力の活動による治安悪化や干ばつなど様々な要因により、460 万人⁹もの国内避難民が同国各地で大量に流出している。IOMによると国内避難民のうち5人に1人は干ばつによるものとされ、うち180万人は深刻な干ばつの影響を受けている上述のソマリ州、オロミア州、アフール州から流出している¹⁰。取り分け国内避難民は脆弱であり、緊急的なシェルター、食糧や栄養、保護、水衛生など様々な支援を必要としている。

9 OCHA, Feb 2023, HUMANITARIAN RESPONSE PLAN ETHIOPIA

10 IOM, Dec 2022, Ethiopia Crisis Response Plan 2023

周辺国からの難民流入

また、エチオピアはアフリカにおいて最大の難民受け入れ国の一つとなっており、南スーダン、スーダン、ソマリア、エリトリア難民をはじめとした約 88 万人もの難民を受け入れている。そのうち 92%が同国内に設置されている 22 の難民キャンプに滞在、その他は首都アディスアベバなど都市部に滞在している¹¹。10 年以上開設されている難民キャンプも複数あり、同国政府機関、UNHCR と NGO 等の支援機関により人道支援を提供する一方で生計手段/Self reliance の強化、地域への Economic inclusion およびホストコミュニティとの統合に主に力を入れている。HPR においては以下を主目標として掲げている:①難民保護の強化 ②Durable solution (帰還支援や第三国定住)③地域サービスへのアクセスおよびレジリエンス、経済的自立の強化。

エチオピアにおけるアピール状況と不足する資金

エチオピアに関する対応計画・アピールは、2023 年 2 月に発行された Humanitarian Response Plan (HRP) が最新である。本計画による全 11 クラスターのアピール総額は、39.9 億ドル(約 5,200 億円)であり、2023 年 4 月現在、18.4%しか資金協力(充足)されていない¹²。また急速に拡大する人道危機に対し、必要とする支援額(アピール額)と実際の資金協力との差(funding gap)も下記表の通り年々拡大の傾向があり、2021 年から半分以上の深刻な開きが出てきており、国連・NGO などの人道支援機関の活動・計画に対し、2,000 億円以上足りていない現状がある。



上記のとおり、エチオピアにおける人道状況は急激に悪化の傾向にあり、頻発する武装勢力の活動や武力衝突、干ばつ、食糧不足をはじめとした複数の要因により、支援を必要とする人口は世界 1 位となった。また不足する支援金により支援機関は十分な緊急支援を展開できていないことからより JPF 並びにメンバーNGO 団体による支援を一層拡大する必要がある。

11 OCHA, 2023, ETHIOPIA Humanitarian Response Plan 2023

12 UNOCHA, Apr 2023, Financial Tracking System (FTS) .

3. 2022 年度現行事業の状況共有および振り返り

2022 年度エチオピア紛争被災者支援は、緊急準備金を用いた 2021 年度とは異なり、令和 4 年度当初予算の 1 プログラムとして予算が割り当てられた。結果として ADRA、GNJP、WVJ の 3 団体が事業を実施した。ADRA と WVJ は給水衛生支援を、GNJP は教育、保健・医療、保護・心理社会的支援、早期復興を支援分野として事業を実施した。これらの事業の多くは 2022 年 11 月の停戦合意前に事業を開始しており、紛争下における人道支援となった。

紛争下における人道支援のため、職員の安全確保に細心の注意を払いながらの事業実施となったが、各団体いずれも関係クラスターや国際機関との連携により、常に最新の治安情報や支援ニーズの取得・調整に努めた。なかには WFP と連携して運送コストを削減し、その分裨益者を増やすことができた団体もあった。

一方で、エチオピア北部のみならずエチオピア全土において、慢性的な物資の不足や物流の停滞が発生し、円滑な事業実施に支障がきたすこともあった。追い打ちをかけるように、2022 年はドル高が現地のインフレに拍車がかかり、事業実施の大きな壁となった。

2023 年度は停戦合意履行の恩恵により、多少の治安改善やアクセス不全の解消はあれど、依然として人道支援実施に対する障壁はあるものと思われる。しかしながら、各団体がこれまで積み上げてきた経験やこれまでに構築してきたネットワークを生かし、円滑な事業実施に向けて取り組んでいく。

4. これまでの JPF による支援実績

JPF は、エチオピア紛争被災者支援を 2021 年 4 月から開始した。これまで 5 団体、合計 10 事業を実施している。初めに 2020 年度緊急準備金約 1.2 億円を 3 団体で活用し、続いて、2021 年度当初予算枠で、更に 1.2 億円が増額となった経緯がある。前年度(2022 年度)までの総事業費は約 4.1 億円、間接裨益者を含む総裨益者数は約 20.5 万人となっている。

5. 優先事項

優先事項 ¹³	優先事項内容
1 裨益者、裨益コミュニティが、持続的に介入の効果・インパクトを発展させていくことのできる支援	これまで、治安状況の悪化で支援が行き届いていなかった現状を鑑み、現場で特にニーズギャップが著しい分野での事業を推奨し、被災者に最低限の基本的なサービスを提供することを通じて、もっとも支援を必要としている紛争被災者に、生活する上で最低限必要なニーズを満たし、裨益者が生活できる環境を担保することを目指す。
2 紛争後復興とレジリエンス強化に資する支援	2022年11月に停戦合意されたことを鑑み、復興とレジリエンス強化に資する事業を通して、現地の人道危機的状況の改善に寄与する事業を優先する。

事業実施上の留意点

邦人の現地入域のハードルが高いことを加味し、遠隔での事業実施体制を予め考慮すること。

6. 対応方針

プログラム概要:

期間	2023年5月~2024年5月 (但し、2023年度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	エチオピア
2023年度予算	約40百万円(2023年度当初予算:40,755,340円)

コンセプトノート審査に際しての評価基準(2023年度当初予算)

1. 当該国における他ファンドの獲得状況と活動方針
2. 事業実施の際、各活動で公平性が担保されているか¹⁴
3. 事業地へのアクセス、物資調達の難しさなど事業実施の阻害要因がある中で、事業を実施する際のオペレーション上の工夫がされているか¹⁵
4. 支援を通して、どのように現地のレジリエンス強化に資するか

¹³ 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。

¹⁴ エチオピア北部紛争は、2022年3月24日にエチオピア政府がTPLF側との停戦を発表したが、あくまでも一時的な停戦として見受けられ、包括的な和平合意には至っていないのが現状であると思われる中、事業実施の際、各活動で具体的にどのように公平性を担保するのか説明すること。

¹⁵ 一部地域では紛争が継続中であることを鑑み、事業地へのアクセス、物資調達の難しさなど事業実施の阻害要因がある中で、事業を実施する際のオペレーション上の工夫を具体的に説明すること。

7. セクター別支援計画

[食糧(Food) および生計(Livelihood)]

現在エチオピアでは、国内各地で発生している紛争と干ばつの影響により、深刻な食糧危機が続いている。国内では、人口の5人に1人である2,260万人が食糧危機に面しており、その多くが国内避難民、帰還民、脆弱性の高い住民である。この状況に対し、エチオピア国内においては、食糧危機に面している国内の地域を三つに分け、各地域をエチオピア政府機関(Ethiopia Disaster Risk Management Commission: EDRMC)、世界食糧計画(World Food Programme: WFP)、USAID を中心とする共同緊急食糧支援事業(Joint Emergency Operation for Food Assistance in Ethiopia: JEOP)が担当する形で食糧支援を行っている。¹⁶

2022年にエチオピア国内において食糧支援を受け取った人の数は2,000万人以上に及ぶ¹⁷。その多くは北部ティグライ紛争の影響を受けた人々である。ティグライ紛争は2022年11月に終結したものと発表されたが、2023年、エチオピアの人々はより深刻な人道危機に直面している。国内には現在、総合的食糧安全保障レベル分類(Integrated Food Security Phase Classification: IPC)において危機的レベルとされるレベル3以上に該当する人々が430万人いる(2021年7-9月時点)。¹⁸ 国内には460万人の国内避難民がおり、継続的な支援を必要としている。加えて、国内東部のソマリ州やアフール州や中南部の諸州をはじめとする各地は過去40年で最も深刻な干ばつに見舞われており、農作物の不作や家畜の死亡によって食糧と生計手段の確保がより一層困難になっている。また、オロミア州における紛争の影響により、アムハラ州では国内避難民や帰還民が急増しており、人々の食糧不足と栄養失調への対応が急務である。¹⁹

JPF プログラムでは、現地行政、国際機関、他の支援団体等と協力して、国内避難民を対象とした食糧及び栄養補助食品の配付を実施する。また、現地の市場が機能している場合には、配付の代わりにより効果的な現金給付での支援も視野に入れ、危機的状況にある人々の基本的なニーズを充足するための支援を実施する。

[生計/農業・畜産業(Livelihood/Agriculture)]

日々の食糧と栄養の確保に加えて生計手段の確保が課題となっている。現在干ばつが特に深刻な国内東部は畜産を主な収入源とする地域であり、中南部は販売用作物の栽培が盛んである。²⁰ 農業では、通常2~3月は、6月開始の雨季に向けた播種の時期となるが、住民の主食となる穀類、麦類、メイズ、野菜等の種の入手が困難なため適切な時期の播種が行えておらず、2023年中の収量も

¹⁶ 2023 Ethiopia Humanitarian Response Plan (HRP) <https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-humanitarian-response-plan-2023-february-2023>

¹⁷ 2022 Humanitarian Response Plan, Cluster Caseloads for Food Sector. <https://humanitarianaction.info/plan/1079>

¹⁸ Integrated Food Security Phase Classification (IPC) https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1154897/?iso3=ETH_

¹⁹ UN OCHA, Ethiopia Situation Report as of 3 April 2023. <https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/>

²⁰ Livelihood Atlas of Ethiopia P.25 http://foodeconomy.com/wp-content/uploads/2016/02/Atlas-Final-Web-Version-6_14.pdf

大幅に減少することが予想される。住民の食糧のみならず、家畜の肥育に必要となる飼料作物の種苗も入手できていないことから、畜産業への影響も懸念される。

国内全土にわたる食糧危機が深刻化し続け、各地における紛争による避難民の避難生活が長期化する中、緊急の食糧支援に加えて生計手段の回復のための支援が重要となっている。国内避難民の多くは避難する前には農業や畜産業に従事していたことから、同分野における支援のニーズが高い。具体的には、干ばつの影響を受けにくい灌漑設備の整備や、農法に関する研修、種子や堆肥の配付、農機具などの提供が有効である。緊急で必要とされる食糧の配付を行ないつつ生計手段の回復を支援することは、裨益者の健康・栄養状態を改善することに加えて、心理面の向上や、自立(self reliance)・尊厳の回復にも寄与する。

JPF プログラムでは、クラスターに属する国連機関や NGO、現地の関連行政と連携し、農業・畜産業従事者への種子・肥料・農薬等の配布、農業指導、生計手段再確保のための家畜供与、家畜のための診察・治療体制の整備等を行い、国内避難民の生活の改善及び生計の安定化を目指す。また、性暴力(SGBV)被害者や、職を失った若者達が再び武装組織に属さないよう、社会・経済復帰を目的に、主に農業分野での起業や種子提供、農業技術トレーニングを提供する予定である。

[給水・衛生 (Water, Sanitation and Hygiene (WASH))]

エチオピア北部地域においては、紛争によって多くの給水施設が破壊され、また武装集団によって発電機や金属部品といった価値のあるものが窃盗された。その後、使用不能となったまま修繕・復旧されていない給水施設が数多く残っており、人々は毎日長時間を費やし水汲みに行く必要があり、安全ではない川の水なども生活用水として使用している。また、機能はするものの需要を満たすことのできていない給水施設も多い。

さらに井戸穴から水をくみ上げるために必要な燃料価格の上昇や干ばつの影響も重なり、給水や衛生分野の支援の重要性は大きくなっている。北部地域において水に起因する感染症が広まるリスクが高まっており、水衛生は食糧安全保障と並んで大きな課題であり、赤痢、マラリア、チフスなどの発生及び拡大が大きな懸念となっている²¹。

国内避難民の動きは流動的である。アムハラ州では南ウォロ県及び北ウォロ県に帰還民として新たに 4 万 1000 人が移住し、支援を必要としている²²。アムハラ州にあるジャラ IDP キャンプには約 1 万人の国内避難民が生活している。当初は市街地に生活していた避難民も、治安の悪化などの影響を受けて IDP キャンプで生活をするようになっており、キャンプの人口は増加している。ジャラ IDP キャンプに住む避難民のうち、最近避難してきた 1,440 人はトイレへのアクセスを有しておらず²³、感染症の拡大のリスクが高くなっている。

21 ETHIOPIA Situation Report updated: 3 Apr 2023

22 ETHIOPIA Situation Report updated: 2 Feb 2023

23 ジャラ IDP キャンプの担当政府機関からの情報提供

Humanitarian Response Plan 2023によると、水衛生分野の対応として①給水車による給水、②給水設備の復旧やメンテナンスによる Durable solution、③緊急トイレや手洗い設備といった緊急衛生設備、④衛生啓発活動、⑤水衛生 NFI の配布、⑥保健施設や学校の衛生設備の整備の6項目が挙げられている。

2023年4月現在、水衛生分野で活動している機関・団体はアファール州で11団体、アムハラ州で15団体、ティグレイ州で19団体おり²⁴、給水トラックによる給水、水供給システムや井戸の復旧、トイレや沐浴設備の建設や修繕、水衛生用品の配布、感染症予防に関する啓発活動の実施等の支援を行っている。

また、同クラスターのアピール額は1億6410万米ドルであるのに対し予算充足率は11.2%(2000万米ドル)に留まっており、深刻な資金不足にある²⁵。エチオピア全体で1190万人への緊急および持続的な水衛生分野での支援を目標としており²⁶、2022年8月から2023年1月までに北部地域では240万人が水衛生のサービスによって裨益している²⁷。

このような状況から、JPF プログラムでは、劣悪な衛生環境下に置かれている人々の健康を脅かすリスクを減らすため、国内避難民キャンプや紛争の影響を受けた地域における給水・衛生設備の整備修繕・拡大、水処理薬品や NFI 等の衛生用品の提供、感染症予防に向けたトレーニングや啓発活動等を行い、健康で安全な生活環境の確保を目指す。また、修繕・建設した設備や衛生啓発活動をコミュニティで維持・拡張するための能力強化にも力を入れる。

以上



給水設備の現地ニーズ調査 ©ADRA

²⁴ ETHIOPIA Situation Report updated: 3 Apr 2023

²⁵ Ethiopia Humanitarian Response Plan 2023 <https://fts.unocha.org/appeals/1128/summary>

²⁶ Ethiopia Humanitarian Response Plan 2023

²⁷ ETHIOPIA Situation Report updated: 5 Jan 2023