

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】

(2019年11月7日)

2020年3月～2021年3月



目次

1. 背景	3
2. シリア国内情勢	4
2.1. シリア北西部（主にイドリブ県、ハマ県、アレッポ県の一部地域）	4
2.2. シリア北東部（主にデリゾール県、ハサカ県の一部地域）	6
2.3. シリア中部・南部・西部（主にダマスカス県、ホムス県、ダルアー県、ハマ県、アレッポ県、クネイトゥラ県の一部地域）	6
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	8
3. これまでの JPF による支援実績	10
4. 戦略目標	10
5. 対応方針	11
6. セクター別支援計画	11
[食糧安全保障と農業 (Food Security and Agriculture) セクター]	11
[シェルター・NFI (Shelter and Non Food Items) セクター]	12
[水・衛生 (Water, Sanitation, and Hygiene) セクター]	13
[教育 (Education) セクター]	13
[保護 (Protection) セクター]	14
[医療・保健 (Health) セクター]	15

※本対応計画は、2019年10月20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

シリアの人道危機は2020年3月で10年目を迎える。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IS）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、長らく解決の糸口の見えない混沌状態を極めてきた。2015年後半以降、ロシアおよびトルコの後ろ盾を得るシリア政府軍が、徐々に、しかし確実にその支配領域を拡大させると、2018年7月のダルア一制圧を決定打として、北東部および北西部を除くほぼ全土における支配体制を盤石なものとした。これにより長引く紛争は収束に向かいつつあったが、その後2018年後半から2019年前半にかけては諸外国の利害関係が均衡し、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。

しかし、2019年10月に米大統領により北東地域からの米軍撤退が決定されると、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、現在、長く続いた膠着状態の崩壊を迎えつつある。情勢の先行きは不透明ではあるものの、トルコの北東部侵攻を皮切りに、今後シリア・ロシア軍による北西部（特にイドリブ）への大規模な侵攻が予想されるなど、2019年末から2020年にかけては、更なる戦闘行為の激化と情勢転換、そして、それによる更なる人道危機の発生が予想される。

このような状況の中、シリア国内では依然として多くの人々が暴力から逃れるために、国内外において避難生活を強いられている。国内避難民の数は2019年9月時点で約620万人にのぼり¹、10月のトルコによる北東部への侵攻により10月21日時点で少なくとも約19万人の新規国内避難民が発生するなど²、不安定な状況が続いている。今後予想される北西部での戦闘の激化により、また、トルコが推し進めようとしているトルコ在住の難民の帰還により、更なる国内避難民の発生が予想される。2019年8月に国連が発表したシリア人道危機対応計画（Syria Humanitarian Response Plan January–December 2019）では、シリア国内で人道支援を必要としている人々は約1,170万人、そのうち特に深刻な状況にある人々は約500万人にのぼると報告されており³、この数字は約1年前に国連が発表したものから微減してはいるものの大きな変化は見られない。あらゆる分野における人道ニーズは深刻な状態であり、シリア全土において約1,320万人（うち子ども約410万人）が保護（Protection）分野での支援を、約620万人が水・衛生分野における緊急支援を、そして約1,320万人が保健・医療分野の支援を特に必要としている⁴。北東部では、トルコの軍事作戦によって給水インフラが深刻な被害を受け、人道支援へのアクセスが非常に限られているトルコ–シリア間の国境地帯では人々の保護リスクが高く、病院およびヘルスセンターの閉鎖や医療従事者・医薬品の不足により医療サービスが限定的となり、また、大量に新規避難民が押し寄せたことにより避難民キャンプが超過密状態になるなど、水・衛生、保護、保健・医療、シェルター分野での支援が特に必要とされている⁵。

¹ ACAPS, [Syria Overview](#), Accessed on 20 October 2019.

² ACAPS, [Briefing Note 21 October 2019 Syria Displacement in the Nothreast](#), October 2019.

³ OCHA, [Syria Humanitarian Response Plan January –December 2019](#), August 2019, p. 7.

⁴ ACAPS, [Syria Overview](#), Accessed on 20 October 2019.

⁵ ACAPS, [Briefing Note 21 October 2019 Syria Displacement in the Nothreast](#), October 2019.

2. シリア国内情勢

2011年に始まったシリア危機は、市民への甚大な被害をもたらし、シリア国内だけでも未だ1,170万人が人道支援を必要としている状態にある⁶。市民が多く暮らす地域で爆発物が多用され、さらに多くの医療施設や教育施設、避難所が攻撃を受ける等、シリアの人々の生活が著しく脅かされる深刻な状況が続いているほか、有毒ガスを用いた化学兵器による攻撃も確認されており⁷、シリア政府、反体制派武装勢力をはじめとしたシリア危機の紛争当事者による国際人道法・人権法に対する重大な違反が、国連シリア調査委員会により多数報告されている⁸。市民に対する暴力、深刻な人権侵害に対するアカウントビリティの確保が求められている一方で、周辺国を含め多くの関係諸国や組織の思惑が絡み合い、国際司法や政治的解決に向けた努力についても膠着状態が長く続いている。2019年9月には、シリアの和平と選挙実施に必要な新憲法起草のための委員会を、近くスイス・ジュネーブに設置することが関連諸国との間で合意されたものの、シリア北西部では条件付きの停戦合意と衝突の再開が続いており、情勢は不透明である。このような状況の中、緊急援助・人道支援活動に取り組むJPF加盟団体は、人道性（どんな状況にあっても、一人ひとりの人間の生命、尊厳、安全を尊重すること）、公平性（国籍、人種、宗教、社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別をも行わず、苦痛の度合いに応じて個人を救うことに努め、最も急を要する困難に直面した人々を優先すること）、中立性（いかなる場合にも政治的、人種的、宗教的、思想的な対立において一方の当事者に加担しないこと）、独立性（政治的、経済的、軍事的などいかなる立場にも左右されず、自主性を保ちながら人道支援を実施すること）の人道原則⁹の順守、およびシリア危機を取り巻く複雑、機微な現地状況の随時把握と分析を行いながら、シリア人道対応計画（Syria Humanitarian Response Plan¹⁰）に沿って、シリア国内で最も脆弱な立場に置かれた人々に迅速に支援を届けるべく、各活動を実施していく。

以下、シリア国内の情勢分析と支援アクセスについて、シリア北西部、シリア北東部、シリア中部・南部・西部に区分し詳細を記載するとともに、人道スペース¹¹の課題や確保についても後述する。

2.1. シリア北西部（主にイドリブ県、ハマ県、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イドリブ県、ハマ県北部およびアレッポ県西部の一部地域は、2019年4月にシリア政府軍およびロシア軍による大規模な軍事行動が開始され、新たな局面を迎えている。この軍事行動の開始から8月末までの間、シリア政府軍およびロシア軍は、反体制派地域内の31の準郡に対して4,681回の空爆を実施し、257のコミュニティが被害を受けた。攻撃の約95%は、2018年9月にトルコ・ロシア両政府の合意によって設置された非武装地帯の範囲内で行われており、ハ

⁶ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p.11.

⁷ OPCW, [Report of the fact-finding mission regarding the incident of alleged use of toxic chemicals as a weapon in Douma, Syrian Arab Republic, on 7 April 2018](#), March 2019.

⁸ UN Human Rights Council Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICI/Syria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx>.

⁹ 人道4原則の日本語訳についてはすべて外務省「緊急・人道支援の基本概念」から抜粋。[Ministry of Foreign Affairs of Japan](#), Accessed on 20 October 2019.

¹⁰ OCHA, [Syria Humanitarian Response Plan January –December 2019](#), August 2019.

¹¹ OCHAは人道スペース (humanitarian space) を「an operational environment that allows humanitarian actors to provide assistance and services according to humanitarian principles and in line with international humanitarian law」とし、単に人道支援アクターが活動を行う物理的な領域を指すのではなく、人道支援の基本原則および国際人道法を順守できる環境であるか、という観点も包含した定義を用いており、ここではOCHAの定義に従っている。

マ県北部およびイドリブ県南部が特に激しい攻撃対象となっている。地上軍を投入したシリア政府軍が一部地域を制圧し、前線に変更が生じたことで、非武装地帯は実質崩壊に近い状態となった。この戦闘により、約 63 万人が避難を余儀なくされ、その多くがトルコ国境に近く、既に多くの避難民が密集するイドリブ県北部に避難している¹²。この間 3 度の停戦が発表され、9 月 16 日にはロシア、イラン、トルコの 3 カ国首脳会談において、同地域の今後に関する協議が行われたが¹³、収束の見通しは立っていない。これまでの攻撃形態およびソチ首脳会談の合意内容等から、当面は同地域とシリア政権の支配地域を結ぶ 2 本の幹線道路 (M4 と M5) の開通が戦略上のポイントと見られ、これに関連する地域の制圧を目的に、シリア政府軍が北に進軍を続けることが推測される。ただし、ロシアとトルコは一定の軍事・政治関係を維持していることから、トルコ国内への大量の難民流入につながる「イドリブ総攻撃」のような大規模な軍事侵攻へ発展する可能性は中期的には低いと考えられる。

一方で、2019 年 1 月に、国際テロ組織アル・カーイダの関連組織として知られる Hay'at Tahrir al-Sham (HTS) が同地域の支配勢力となったことで、欧米諸国の動向も注目される。米国主導の有志連合による、同地域へ軍事介入は長らく見られなかったが、2019 年 6 月と 8 月に、アレッポ県西部およびイドリブ県のアル・カーイダ系組織の拠点に対する空爆を行っている¹⁴。また、同地域の情勢については、トルコと米国が協議を進めているシリア北部における安全地帯の状況との関連性も考えられ、関連各国の思惑が交錯する複雑な政治状況下で翻弄される状況に変化はない。

2.1.2. 人道スペース上の課題

激しい戦闘が続いているハマ県北部およびイドリブ県南部はもとより、今後攻撃の激化が予測される幹線道路の周辺地域についても、アクセスが更に困難になると考えられ、今後の支援活動は、イドリブ県中部以北およびアレッポ県西部を中心に実施されると推測される。特に大規模な新規避難民の流入が継続的に発生しているイドリブ県北部の支援ニーズは甚大で、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が、極めて不安定な状況下に置かれた地域であることに変わりはなく、想定されるリスクに対する軽減対策を準備し、治安状況を注視しながら活動を進める必要がある。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ており、事業の実施に関する調整は、NSG もしくはその傘下に置かれている地域評議会と行う形となる。NSG に対しては、高等教育への介入や物品やサービスに対する新たな課税施行等から、住民から多くの不満が上がっている。また、NSG や地域評議会が支援の内容や実施方法に介入をしたり、関係者を支援の裨益者に含めるよう圧力を受けたりする可能性もあり、支援に偏りが生じる懸念がある。一方、トルコの実効支配下にある、アレッポ県北部の地域については、トルコ政府との調整が必要となる。

シリア北西部では、既にシリア政府軍の軍事侵攻に反対するデモが多数発生しているが¹⁵、同地域の情勢が今後更に悪化していくと、支配勢力である HTS やトルコ政府に対する反発が更に高まる可能性があり、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の懸念がある。

¹² OCHA, [Syrian Arab Republic Recent Developments in Northwestern Syria Situation Report No.11 as of 6 September 2019](#), September 2019.

¹³ Reuters, [Turkey, Russia, Iran agree steps to ease tensions in Syria's Idlib despite lingering differences](#), 16 September 2019.

¹⁴ OCHA, [Syrian Arab Republic Recent Developments in Northwestern Syria Situation Report No.11 as of 6 September 2019](#), September 2019.

¹⁵ OCHA, [Syrian Arab Republic Recent Developments in Northwestern Syria Situation Report No.11 as of 6 September 2019](#), September, 2019.

2.2. シリア北東部（主にデリゾール県、ハサカ県の一部地域）

2.2.1. 情勢分析

シリア東部に位置するデリゾール県は、2014年よりISの支配下に置かれていたが、2017年10月にデリゾール県都のデリゾールがシリア政府軍により制圧された。2019年3月には、アメリカ軍とクルド人勢力主体の民兵組織シリア民主軍（SDF）の「IS掃討作戦」により、同県でIS最後の支配地であったイラクとの国境沿いに位置するバグス村が制圧され、シリア国内の主要拠点からISが排除されることとなった¹⁶。

現在、デリゾール県を流れるユーフラテス川を挟んで、東側がクルド人勢力に、西側がシリア政府軍に支配されている。ISからの解放後、治安が回復した地域では、避難民の自主的帰還や避難民キャンプへの大規模な移動も確認されている。しかし、デリゾール県およびイラク西側の国境周辺の砂漠地帯では、散発的にISの残党による攻撃が発生している。また、特にユーフラテス川東側では、アラブ系とクルド系の間緊張関係の高まりや、同地で採掘される原油を巡る利権争いが生じており¹⁷、不安定な状態が続いている。

また、2019年10月にトルコ軍が、ハサカ県北部への空爆および地上戦を開始した。同地域に滞在する約220万人の市民への影響が予想される¹⁸。国境近辺では既に避難を始めている世帯もあり、今後多くの国内避難民が発生することが考えられる¹⁹。

2.2.2. 人道スペース上の課題

シリア北東部のハサカ県では、トルコによる空爆および地上戦が終息するまで、戦闘に巻き込まれるリスクがきわめて高い。デリゾール県ユーフラテス川西側においても、クルド人勢力の避難による情勢の不安定化のリスクに加え、クルド人支配地域で捕虜となっていたISの一部が流入する、あるいはISの残党勢力が活性化し、当該地域の一部を掌握するような事態になれば、人道支援への介入が発生し、人道スペースの確保が困難になるリスクが存在している。

トルコ政府は、10月18日時点で「軍事攻撃の一時停止」に合意したが、この間に、シリア政府軍およびロシア軍はトルコ国境周辺のシリア北東部に展開し、複数の街や軍事基地を支配下に置いたとされており、事態の沈静化の先行きは不透明である。

このように、クルド人支配地域においてもシリア政府の力が強まっていることを鑑みると、今後、他のシリア政府支配地域と同様、シリア北東部においてもNGOの活動に何らかの制限が課されることが懸念される。クルド人支配地域をはじめとし、隣接するユーフラテス川西側地域においても、情勢の不安定化に伴う人道スペースの変化・縮小に留意する必要がある。

2.3. シリア中部・南部・西部（主にダマスカス県、ホムス県、ダルアー県、ハマ県、アレッポ県、クネイトゥラ県の一部地域）

2.3.1. 情勢分析

2018年以降、シリア政府による反政府勢力への攻勢が活発化し、シリア政府軍は同年4月にダマスカス東部の東グータ地区、5月にホムス北部、7月にはダルアー等シリア南西部を制圧した²⁰。2019年9

¹⁶ Al Jazeera, [International reaction to fall of ISIL's last bastion](#), 24 March 2019.

¹⁷ Kurdistan, [SDF maintains anti-oil smuggling campaign against Syrian government](#), 3 June 2019.

¹⁸ OCHA, [Flash Update #:1Humanitarian impact of military operation in north-eastern Syria](#), 10 October 2019.

¹⁹ OCHA, [Flash Update #:1Humanitarian impact of military operation in north-eastern Syria](#), 10 October 2019.

²⁰ 外務省「[外交白書2019](#)」2019年9月, p. 120.

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、これら地域における戦闘は、散発的な衝突を除き小康状態にある。

同地域において支援を必要とする人々は、ダマスカス、ホムス、ハマ、アレッポの主要都市に720万人いるとされ、2018年には380万人の避難民、47万人の帰還民を受け入れた²¹。

シリア政府支配地域における情勢に関して、シリア南西部に位置するダマスカスおよびその周辺および中部地域では戦闘が沈静化しており、空爆や砲撃、爆発物による被害の発生は極めて限定的である²²ものの、一部地域では爆発物による小規模な攻撃等が断続的に報告されている。シリア政府支配地域においては、シリア政府によって行政サービスが行われる体制となっているものの、反政府勢力の支配下で地方評議会の下部組織や人道支援団体に雇用されていた多くの住民は職を失い、これまで国連安保理決議に基づき行われてきた、ヨルダン等の近隣国からのクロスボーダーによる人道支援も届かなくなっている²³。さらに、シリア国内でイランやヒズボラの影響力が拡大していることを懸念するイスラエルによる攻撃はダマスカス周辺でも発生しており、未だ緊迫した状態が続いている²⁴。

2.3.2. 人道スペース上の課題

2018年前半、激しい戦闘が展開された東グータ地区を含むダマスカス周辺地域では、人道スペースの確保が課題となり、支援を必要とする人々へのアクセスが制限された。2018年の1年間で、医療施設または医療従事者に対する物理的攻撃は、ダマスカス市内で7件、東グータ地区を含むダマスカス郊外県で46件発生した²⁵。その他にも、2018年上半期、ダマスカス市内およびダマスカス郊外県で人道支援関連施設およびその従事者に対して合計11件の攻撃が行われた²⁶。しかしその後、戦闘の収束に伴い、ダマスカス周辺地域における人道アクセスは改善された²⁷。WHOによると、2019年上半期の半年間、ダマスカス市内およびダマスカス郊外県の両地域において、医療施設や医療従事者に対する攻撃は確認されていない²⁸。

一方、このように支援活動を阻害する物理的要因が減少する中、行政的・事務的手続きによって人道支援の基本原則に基づく活動が制限され続けているという点で、「人道スペース」の確保は未だ容易でないという見方もある。例えば、人道支援機関は政府支配地域内において活動を行う上で、認可の取得や現地団体との提携、外国人職員の滞在許可等、複数の側面で当局との関係を調整する必要がある²⁹³⁰。ダマスカス周辺では、とりわけ昨年まで包囲状態にあった東グータ地区のドゥーマ等で人道支援活動に規制が課されている³¹。また、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

²¹ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 36.

²² The Danish Immigration Service and Norwegian Refugee Council, [Security Situation in Damascus Province and Issues Regarding Return to Syria](#), February 2019, p. 11.

²³ International Crisis Group, [“Lessons from the Syrian State’s Return to the South \(Middle East Report N° 196\)”](#), 25 February 2019, p. 5.

²⁴ WHO, [Syria Situation Report Weeks 30–31 \(19 July–1 August\) 2019](#), August 2019, p. 1.

²⁵ WHO, [Syrian Arab Republic Annual Report 2018](#), February 2019, p. 11.

²⁶ OCHA, [Humanitarian Response Plan Monitoring Report January – June 2018](#), September 2018, p. 13.

²⁷ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 41.

²⁸ WHO, [Whole of Syria Donor Update January – June 2019](#), p. 27.

²⁹ Center for Strategic and International Studies, [Access for What? Elevating Civilian Protection and Quality Access for Humanitarian Action in Syria](#), 25 March 2019, Accessed on 14 September 2019.

³⁰ The Washington Post, [Humanitarian aid in Syria is being politicized – and too many civilians in need aren’t getting it](#), 6 August 2019, Accessed on 14 September 2019.

³¹ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 42.

安部隊による検問や恣意的な逮捕も報告されている³²。このような状況の中、援助活動の実施にあたっては、受益者の安全と個人情報の保護を最優先に配慮する等の対策が必須となっている。

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

上述の通り、地域ごとに情勢が大きく異なり、複雑かつ見通しが不透明な状況にあるシリアにおいて、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。これを踏まえ、シリア国内事業実施団体は、具体的に以下の様な対策を講じ、援助活動を実施する。

- 国連やセクターグループ等と情報共有、調整および連携を行い、治安状況やニーズの把握、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。
- 提携団体は、シリア政府や反政府勢力等との関係性、介入や不正の前例の有無等の複数の指標に基づいて、慎重に選定する。また、裨益者は、可能な限り公開で募集・選定・登録し、透明性を確保する。
- シリア国内と第三国を行き来できる現地スタッフや邦人ではない国際スタッフ、第三者等による事業管理・モニタリングを実施することや、決裁権をシリア国外の事務所に移し、シリア国内で意思決定が完結しない体制を構築すること等によって、外部の介入や不正などのリスクを最低限にする。

2.4.1. シリア北西部

シリア北西部での支援実施にあたっては、シリア国境経由（クロスボーダー）による反体制派支配地域への人道支援の提供を定めた安保理決議 2449 号³³に基づき、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てシリア国内に支援を届ける体制を取ることで、当該地域における人道スペースを確保する。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た上で業務提携を行う。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に対しては、対象地を選定する際にそういった前例がなかったか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。また、2019年10月10日時点では、トルコの攻撃によるシリア北西部への影響は見られないが、今後のハサカ県でのトルコ軍の空爆および地上戦の影響に注意を払ってスタッフの安全確保について現地提携団体と十分に議論しつつ事業を実施する。

2.4.2. シリア北東部

シリア北部のハサカ県におけるトルコ軍の空爆および地上戦による影響で、治安の悪化が懸念されるため、スタッフの安全を優先し、戦闘が終了した段階で、国連やセクターとの人道スペースの状況を判断し、同地域における事業の実施を判断する。デリゾール県ユーフラテス川東側のクルド人支配地域に

³² International Crisis Group, [Lessons from the Syrian State's Return to the South \(Middle East Report N° 196\)](#), 25 February 2019, p. 9, p. 13.

³³ UN Security Council, [Resolution 2449](#), 13 December 2018.

においても、ISの脅威が再度確認された場合には、スタッフの安全を最優先に考慮し、事業の実施の継続の有無を判断する。

デリゾール県西部での支援実施にあたっては、ダマスカスで開催される各セクターグループ、およびデリゾールに設置された国連の人道調整ハブ³⁴と調整し、国連含む同地域で活動する支援団体と連携して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をすることで、効率的かつ効果的に質の高い支援の実施に取り組む。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た上で業務提携を行う。事業実施にあたっては、実施期間を通じた密な連絡調整に加え、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

当該地域においては、支援の受け手に対しいかなる差別もせず、その必要性に基づいた裨益者選定を可能とし中立性を担保し支援を届けるためのフレームワークを策定中ではあるが、シリア政府関連省庁・機関がカバーしていないコミュニティにも支援を届けられ、地域に根差した活動をより他団体と比較して、より中立性を担保し展開できるといった強みがあること等の理由から、主に宗教系団体との連携に基づきシリア国内での事業を実施する。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た上で業務提携を行う。さらに、JPF加盟団体は、提携団体の能力分析・評価を継続的、定期的を実施し、人道支援原則の徹底、汚職の予防やモニタリング評価研修等の機会の提供を通じて、質の高い効果的な支援を実施する。これにより、当該地域における人道スペースを継続的に確保できるようにする。

2.4.4 モニタリング

シリア国内に邦人が入国できない状況では、各団体は各個別事業内で第三者モニタリングを適宜実施し、事業計画通りかつ人道原則を順守した事業運営がなされているかを事業地にて確認し、問題点が確認された場合は必要な対応策を講じる。

また、JPF事務局も、各個別事業の第三者モニタリングを実施し、事業地において、進捗状況および設定された成果目標とそれを測る指標の適切性等を確認する。更に、各事業の終了時には第三者個別事業評価を実施し、成果の達成状況確認や事業実施の妥当性の再確認等を行う。モニタリングおよび評価の結果は事業実施団体、現地支援関係者、理事会、常任委員会、助成審査委員会等のJPF関係者と共有する。

³⁴ OCHA, [Humanitarian Access - Response Modalities As od 17 September 2019](#), September 2019, p.6

3. 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、これまでに合計 176 事業を実施しており、総事業費は約 164 億円、総裨益者数は約 554 万人となっている。

4. 戦略目標

上記、「1. 背景」に記載の通り、シリア国内において、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、また紛争の影響により、自力による生活再建が困難な状況にある。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戦略目標とする。

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 ³⁵ 。特に中立性・独立性を尊重するために、事業地における人道スペース上の課題を十分に認識し、それを克服するための事業管理体制を構築して支援を実施する。
2 脅威に直面する人々の緊急ニーズに対応する	主に紛争の影響により発生した緊急ニーズを見極め、速やか且つ柔軟に支援をおこなう。また、人道ニーズの高い地域の、最も脆弱性の高い人々の命を守り、尊厳のある生活を維持・回復する支援を優先する ³⁶ 。
3 全ての支援に保護 ³⁷ の観点を取り入れて実施する	全てのセクターの支援において、do no harm の原則が順守され、また人々の安全や尊厳に対するリスクが予防・軽減されるよう、保護の原則が主流化されることを目指す ³⁸ 。
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	紛争の直接的・間接的な影響下にある人々が自らの力で立ち上げられるように、避難先・帰還先において、人々の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であること ³⁹ 。

³⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Accessed on 20 October 2019.

³⁶ OCHA, Syria Humanitarian Response Plan January–December 2019, August 2019, p. 6, pp. 11–12.

³⁷ 「保護 (Protection)」の定義は下記の通り。

“Protection is a broad term for activities aimed at obtaining full respect for the rights of all individuals in accordance with international law, including international humanitarian, human rights and refugee law, regardless of their age, gender or social, ethnic, national, religious or other background” (参照: OCHA on Message: Protection および IASC Policy on Protection in Humanitarian Action, 2016)

³⁸ OCHA, Syria Humanitarian Response Plan January–December 2019, August 2019, p. 6, pp. 11–12.

³⁹ OCHA, Syria Humanitarian Response Plan January–December 2019, August 2019, p. 6, pp. 11–12.

5. 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	シリア
2020年度プログラム予算	約2億7,200万円 (2019年度補正：約2億1,700万円 2020年度当初：5,500万円)

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助成上限枠を設定する。

尚、2020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

シリア

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. Syria Humanitarian Response Plan 又は UNRWA Syria Regional Crisis Emergency Appeal 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. 脆弱性の高い人々を裨益対象とした支援であること
5. より人道ニーズが高い地域における事業であること

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]

シリア国内で避難生活を続ける人々や彼らを受け入れている地域の人々、また、周辺国からシリアに帰還した人々にとって、最低限の食糧を確保することすら難しい状況が続いている。シリア国内における食糧不足は、生計手段の喪失、物価の高騰、購買力の低下など、紛争による経済状況の悪化や大規模な避難生活の発生に起因している⁴⁰。また、農業従事者の流出や農業生産インフラ・農地の破壊、種子

⁴⁰ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 65.

や肥料などの高騰により農業生産量が大きく減少していることに加え、2017年から2018年の冬季に干ばつが起り、小麦粉の生産量は過去30年間で最低となった⁴¹。シリア全土で約83%が貧困ライン以下で生活をし、食糧不足に陥っているか、陥る危険がある状態にある人々の数は、いまだに約900万人にのぼっている⁴²。彼らの多くは借金をしたり、食費以外の生活費を切り詰めたりといった、彼らの生活に負の影響をもたらす対処法を取らざるを得ない状況に追い込まれている⁴³。シリアに滞在するパレスチナ難民の生活は紛争後にさらに厳しいものとなっており、80%が極度の貧困状態にある⁴⁴。UNRWAは資金不足に陥っており、彼らへの支援にも影響が出ることが懸念される。

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国内避難民および避難民受け入れ地域住民、パレスチナ難民に対し、日々変化する状況に柔軟に対応しながら喫緊のニーズである食糧配布を行い、また、農業資材を配布する等、小規模の農業支援を含む生計支援を行い、食糧不足状態の緩和、生活状況の改善および生活の自立に寄与する支援を実施する。

[シェルター・NFI(Shelter and Non Food Items)セクター]

シリア国内では、激しい戦闘により住居やインフラ設備が多く破壊され、約470万人が何らかのシェルター支援を必要としている⁴⁵。2018年以降、一部では情勢の沈静化に伴い、避難民がもと住んでいた場所へ帰還しはじめているが、住居の破損状況は酷く、修繕費用を賄うだけの経済的余裕がない。帰還を望む避難民の数は今後増え、帰還先の住居やインフラ設備の修繕支援を必要とする人の数は、2019年には約620万人に上るとみられている⁴⁶。2019年度の人道対応計画(Syria HRP 2019)ではシェルター支援目標を約256万人と掲げているが、同年6月時点で裨益者は約21万人(約8%)に留まり⁴⁷、同年8月時点で必要資金のうち3.6%しか獲得出来ておらず⁴⁸、資金不足と支援団体のキャパシティ不足が深刻な課題となっている⁴⁹。市場機能は改善傾向にあるものの、生活物資支援を必要としている数は未だ約440万人にも上る⁵⁰。突発的な治安悪化による避難や市場へのアクセス不足、暑さや寒さをしのぐことのできる住居環境にいない人々は、生命維持や日常生活に必要な物資が不足している⁵¹。緊急性、市場へのアクセス等の避難民が置かれている状況、季節、また年齢やジェンダー、健康状態に応じて多様化する生活物資のニーズに柔軟な対応が求められている⁵²。

以上のことから、JPFではシリア国内で特に脆弱度の高い国内避難民や帰還民を対象に、基本的な生活物資の配布を続けると同時に、多様化する住民の個別ニーズを踏まえた柔軟な対応も行うとともに、住宅の修復・整備を通して、人びとが必要最低限で安全な住まいを確保できるための支援を行う。

⁴¹ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 65.

⁴² OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 65.

⁴³ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 65.

⁴⁴ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 22.

⁴⁵ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 10.

⁴⁶ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 76.

⁴⁷ Shelter/NFI Sector Whole of Syria, [Syria Arab Republic: Whole of Syria Shelter/NFI Sector Response 2019 \(as of June 2019\)](#), August 2019, p. 2.

⁴⁸ OCHA, [2019 Syria Humanitarian Response Plan Funding Overview](#), August 2019.

⁴⁹ Shelter Sector Syria Hub, [Shelter Bi-Monthly Report Issue No. 26](#), June, 2019, p. 2.

⁵⁰ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March, 2019, p. 10.

⁵¹ Shelter Cluster, DRAFT 2019 SNFI HRP Narrative v2, January 2019, p. 2(2019年1月28日付シェルター・NFIセクターMLで共有)

⁵² Shelter Cluster, DRAFT 2019 SNFI HRP Narrative v2, January 2019, p. 2(2019年1月28日付シェルター・NFIセクターMLで共有)

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

長引く紛争は、シリア国内の水・衛生インフラやその関連サービスに壊滅的な打撃を与えている。Syria Humanitarian Needs Overview 2019 (Syria HNO 2019) によると、約1,550万人が水・衛生分野の支援を必要としており、うち約620万人には特に緊急の支援が求められている⁵³。一方、Iraq Humanitarian Response Plan 2019 (Iraq HRP 2019) によると、約230万人が水・衛生分野の支援を必要としているが、うち約130万人のみが支援対象となっている⁵⁴。

シリア国内では、十分な量の安全な水へのアクセスが限られている。シリア危機によって半数以上の下水システムが機能しておらず、浄化していない水による感染症等の健康被害が懸念されている。こうした地域では、給水車から水を購入しなければならず、平均して収入の10%を水の購入に費やしている。特に、国内避難民キャンプやシェルター等、国内避難民が居住する地域では、収入の50%以上を水の購入に充てざるを得ない世帯もあり、人々の経済的な負担が大きい⁵⁵。また生命維持のための緊急給水支援が実施されている地域でも、情勢の悪化や人々の度重なる移動などで支援の継続が課題となっており、流動的な情勢に対応できる支援の柔軟性と継続性が求められている⁵⁶。衛生用品に関しては、長引く避難生活等により経済的余裕がない世帯では、その確保を支援に頼っている。特に国内避難民キャンプやシェルターで暮らす、子ども、妊産婦、障害者のいる家庭、女性が世帯主の国内避難民および帰還民世帯に、継続した衛生用品の配布支援が必要である⁵⁷。

以上のことから、JPFではシリア国内において、生命維持に不可欠な飲料水の提供、衛生用品の配布、給水・衛生施設の維持管理や修繕、上下水道網の修復などを行うことで、人々の衛生環境の改善につながる支援を継続する。なかでも、国内避難民を多く受け入れている地域や帰還民地域など紛争の影響を受けている地域での支援に重点的に取り組む。

[教育(Education)セクター]

紛争により深刻な影響を受けている人口の約半数は子どもや若者で、これらの子どもたちの多くは、教育の機会を奪われただけでなく、人身取引や性的搾取、児童労働、児童婚等様々なリスクにさらされている。

シリア危機勃発からすでに8年以上が経ち、シリア国内では、昨年同様、何らかの教育支援を必要としている子どもたちは約590万人、学校に通うことができない子どもは約210万人に上り、5年以上も学校に行くことができていない子どもの数が増えている。また、学校に通えていても、劣悪な教育環境の中、約130万人が退学のリスクにさらされている⁵⁸。戦闘により、3校に1校以上の割合で学校が破損・破壊し、残された学校も避難民用シェルターや軍事用等に利用されている⁵⁹ため、教育へのアクセスが限定的となっている。そのような状況により、運営している学校でも、収容人数を超え過密状態の

⁵³ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 80.

⁵⁴ OCHA, [Iraq Humanitarian Response Plan 2019](#), February 2019, p. 46.

⁵⁵ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 82.

⁵⁶ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 82.

⁵⁷ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, pp. 82–83.

⁵⁸ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March, 2019, p. 61.

⁵⁹ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March, 2019, p. 61.

教室運営、複数シフト制、有資格教員の不足等で学習環境が整っておらず、質の高い教育が提供できていない⁶⁰。

シリア国内では、今なお激しい戦闘が続く地域もあるが、戦闘が終り避難民の帰還が進んでいる地域でも、教育施設における学習環境は悪化したままとなっている。教育にアクセスし、子どもたちが「失われた世代」とならないことを目指す No Lost Generation (NLG) イニシアティブ、および、Education Cannot Wait (ECW) Investment for Syriaのもと、学校の修繕や仮設の学習スペース建設を通じて教育へのアクセスの提供と学習環境の改善、加えて、「広範で多様な子どもたちのニーズに対応した、複数の柔軟な学習の道を整備」が教育分野における優先課題とされており⁶¹、公教育およびノンフォーマル教育を通じた学習支援や心理社会的支援の提供が求められている⁶²。

以上のことから、JPF ではシリア国内において、戦闘等で破壊された学校の再開に必要な施設の修復や仮設校舎建設を通じた学習環境の改善、公教育またはノンフォーマル教育を通じた学習支援・心理社会的支援の提供、衛生保健啓発活動を重点とした学校保健プログラム等を実施する。

[保護(Protection)セクター]

シリアでは、紛争勃発から8年以上が経過した今も北西部で戦闘が続いており、戦闘行為による直接的な危険や避難、爆発物等の様々な保護リスクに晒され、支援を必要としている人々の数は約1,320万人に上る⁶³。子どもは暴力や深刻化する貧困が蔓延する中、高いレベルの心理社会的ストレスに晒されており、学校に通っている子どもの8人に1人が、紛争によるストレスから心理社会的支援を必要としていると言われている⁶⁴。国連人道問題調整事務所 (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: 以下 OCHA) の調査では、81%の調査対象地域で児童労働が確認され、就学を妨げる要因となっている⁶⁵。また、早婚が女子を守るという考えや、早婚により家庭への経済的負担を軽減させようとする動きも見られ⁶⁶、OCHAによると45%の地域で早婚が報告されている⁶⁷。女性はジェンダーに基づく暴力 (Gender Based Violence: 以下 GBV) に広く脅かされており⁶⁸、一方で、戦闘により稼ぎ手となる父親を失った家庭や、避難を強いられ家族が離散した場合には、女性が一家の稼ぎ手となるケースが増えているが、家事と労働を両立しなければならないというプレッシャーやストレスに襲われている⁶⁹。また、女性は、生理用ナプキンや下着など尊厳キットを必要としているが、支援の量は極めて不足している⁷⁰。さらに、シリア国内では、地雷や爆発性戦争残存物 (Explosive Remnants of War: 以下 ERW) の除去はほとんど行われておらず、シリアでは2人に1人が地雷やERWの被害に遭うリ

⁶⁰ Education Cluster, 2. Education 2019 HRP Chapter ZERO DRAFT 19 Jan, January 2019, p.1 (2019年1月23日付教育セクターMLで共有)。

⁶¹ No Lost Generation, [“INVESTING IN THE FUTURE: Protection and learning for all Syrian children and youth”](#), March 2019, p.10.

⁶² Education Cluster, 2. Education 2019 HRP Chapter ZERO DRAFT 19 Jan, January 2019, p.2 (2019年1月23日付教育セクターMLで共有)。

⁶³ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p.50.

⁶⁴ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p.62.

⁶⁵ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p.26.

⁶⁶ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p.52.

⁶⁷ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p.28.

⁶⁸ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p.50.

⁶⁹ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p.52.

⁷⁰ OCHA, [Recent Developments in Northwestern Syria, Syrian Arab Republic Situation Report No.9](#) - as of 8 August 2019. p.7.

スクを抱えた状況で生活している⁷¹。地雷や ERW の被害に遭い、負傷した人々の 66%は生涯にわたる障害を負っていると報告⁷²されているが、適切な医療を受けられていないケースが多い。

これに対応するため、JPF では紛争下で暮らすシリア国内避難民や帰還民の子ども、青少年およびその家族が安全に安心して過ごせる場所を提供し、地域における子どもの保護能力の強化、ケースマネジメント、心理社会的支援、保護者に対する子どもの保護に関する啓発セッション、GBV 予防啓発、ERW などの危険から身を守るためのリスク回避教育の支援等を行い、また、難民受け入れ地域住民と難民の間の相互理解を促進するための支援も実施する。

[医療・保健(Health)セクター]

シリアでは、戦闘による医療施設の破壊・損傷、医療従事者の人材不足、移動の制限等により、人々が十分に医療・保健サービスを受けられない状態が続いている。約 1,320 万人が医療・保健分野で支援を必要としており、そのうち 72%が女性である⁷³。医療・保健分野で最も脆弱な立場に置かれているのは、5 歳未満の子ども、妊娠可能年齢（15～49 歳）の女性、高齢者、障がい者、国内避難民および帰還民、パレスチナ難民といったグループであり、彼らのニーズには特に注意を払う必要がある⁷⁴。また、世界保健機関（World Health Organization：以下 WHO）の報告によれば、2018 年の 1 年間で 142 件の医療施設や医療従事者に対する攻撃（疑いと可能性を含む）があり、その数は前年比で増加している⁷⁵。こうした攻撃により、シリア国内全体で 46%の医療施設が完全に又は一部機能不全に陥っており⁷⁶、医療サービスへのアクセスに地域間の格差も生まれている⁷⁷。WHO の報告によれば、シリア人口の 12%が糖尿病、20%が高血圧、6%が慢性呼吸器疾患又は癌を患っている。しかし、これら非感染性疾患に関しては、治療が行き届いていないケースが多い⁷⁸。

これに対応するため、JPF ではシリア国内において、プライマリーヘルス、メンタルヘルスなど幅広い支援を行っていく。また、ニーズに対応できるよう、専門知識を持った人材の育成や地域全体への働きかけを行っていく。

⁷¹ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 52.

⁷² OCHA, [Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 53.

⁷³ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 72.

⁷⁴ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 72.

⁷⁵ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 69.

⁷⁶ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 69.

⁷⁷ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 69.

⁷⁸ OCHA, [Syria Humanitarian Needs Overview 2019](#), March 2019, p. 70.