

ジャパン・プラットフォーム アフガニスタン人道危機対応計画

(2019年9月11日)

2020年3月～2021年3月



目次

1.	背景	3
2.	これまでの JPF による支援実績	4
3.	戦略目標	4
4.	対応方針	4
5.	セクター別支援計画	5
	〔食糧安全保障と農業 (Food Security and Agriculture) セクター〕	5
	〔水・衛生 (WASH) セクター〕	6
	〔保健 (Health) セクター〕	7
	〔保護 (Protection) セクター〕	8

※本対応計画は、2019年9月11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

アフガニスタンの治安状況は、政府と非政府武装グループとの間の争いが続いていることで更に混迷を深めている。2019年に入ってからは、米国と過激派組織タリバンの間の停戦交渉が行われているとされる傍らで、アフガニスタン政府とタリバンやイスラム国ホラサンといった過激派組織の間で戦闘が激しさを増している¹。さらに既に幾度か延期になっている大統領選挙が2019年9月に予定されていることもあり、今後のアフガニスタン国内治安状況の展開を予測することが非常に難しくなっている²。実際には、こうした混沌とした情勢の影で多くの民間人が命を落とし、さらに多くの人々が苦しみ続けている。

何十年もの間戦争に苛まれてきたことで、アフガニスタンのインフラのほとんどが機能不全となっており、度重なる危機から人々が自力で立ち直る力は削がれ、家を追われる人々が後を絶たないため人口移動が著しい。2019年の1月から8月までに、既に22.3万人が紛争起因の国内避難民となっている³。また、2018年に起こった深刻な干ばつの影響で27.5万人が国内避難民と化し、生活基盤の喪失と食糧不安の拡大に拍車をかけている⁴。一方で2019年3月にピークを迎えた雨季には、大量の雨が降ったことで洪水も起きている。アフガニスタンは昔から災害が頻発しやすい土地柄とされているが、近年そうした災害の発生頻度と規模は気候変動の影響などで一層悪化している⁵。加えて、隣国からの帰還民の継続的な流入も続いており、その受け入れ地域では限りある資源が圧迫され、国際支援のニーズも高まっている。2018年にはイランの経済状況の悪化で出稼ぎに出ていたアフガニスタン人の多くが仕事を見つけるのが困難になったこともあり、イランからの帰還民が目だった⁶。2019年に入ってからも1月から8月まで帰還したアフガニスタン人30.5万人のうち29万人以上がイランからの帰還民である⁷。

不安定な治安、地雷による汚染、そして急峻な山岳地帯など難しい地形も相まって、アフガニスタンは、人道アクセスが困難を極める国の一つとされている⁸。このため、国内の人道ニーズアセスメントの精度やカバレッジは限定的で、人口移動が活発なこともあり、国内避難民や帰還民の状況を的確に把握することも難しい。アフガニスタンは、最も開発が遅れている国の一つでもあり⁹、2016年から2017年にかけて実施された最新の生活水準調査（Afghanistan Living Conditions Survey、以後ALCS）では55%もの国民が1日0.93ドル以下で設定されているアフガニスタンの貧困ライン以下での生活を送っている実態が浮き彫りになった¹⁰。2006年から2007年にかけて行われた生活水準調査では貧困ライン以下で暮らす国民の割合が34%だったことを鑑みれば、貧困は拡大しており、2018年の干ばつや直近の紛争の激化などで現在の状況は、最新の生活水準調査が行われた時よりも一層悪化していると考えられている¹¹。

このように、紛争の長期化、深刻な干ばつといった災害の頻発、そして貧困の拡大は、アフガニスタンの人道状況の悪化を招いているのと同時に、アフガニスタン国内で支援を展開することも難しくしている。多くの要因がお互いに影響し合い、引き続き膨大なニーズを作り出している。2017年12月に国連が

¹ ACAPS, [Afghanistan Overview](#), Accessed on August 28, 2019.

² ACAPS & NRC, [Displacement and Access in Afghanistan: Scenarios](#), June 2019, p. 4.

³ OCHA, [Afghanistan: Conflict Induced Displacements \(as of 25 August 2019\)](#), as of 25 August 2019.

⁴ ACAPS & NRC, [Displacement and Access in Afghanistan: Scenarios](#), June 2019, p. 5.

⁵ ACAPS & NRC, [Displacement and Access in Afghanistan: Scenarios](#), June 2019, p. 5.

⁶ OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Response Plan \(2018-2021\) - Year End Report \(Jan-Dec 2018\)](#), 3 May 2019, p. 8.

⁷ IOM, [Return of Undocumented Afghan: Weekly Situation Report 18-24 August 2019](#), p. 1.

⁸ ACAPS & NRC, [Displacement and Access in Afghanistan: Scenarios](#), June 2019, p. 5.

⁹ Afghanistan Food Security Cluster, [FSAC Response Plan \(SRP\) Afghanistan 2019](#), April 2019, p. 2.

¹⁰ Islamic Republic of Afghanistan Central Statistics Organization, [Afghanistan Living Conditions Survey 2016-17](#), May 2017, p. V.

¹¹ OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Response Plan \(2018-2021\) - Year End Report \(Jan-Dec 2018\)](#), 3 May 2019, p. 8.

発表したアフガニスタンの人道危機に対する4ヶ年計画(Humanitarian Response Plan - HRP 2018-2021)は、2018年・2019年と毎年アップデートされてはいるものの、基本的には命をつなぎとめるために対応しなければならない緊急のニーズに的を絞った対応を優先する方針を掲げている¹²。それでも、2019年にアフガニスタン国内で人道支援を必要としている人は、630万人にのぼるとされており、そのうちの支援対象者は450万人となっている¹³。こうした人々に支援を届けるための要望額は6.12億ドルとなっているが、2018年8月27日時点での資金充足率は、38.5%に留まっている¹⁴。

2. これまでの JPF による支援実績

JPF は、2001 年からアフガニスタンにおける支援を開始し、形を変えながらも、現在まで支援を続けてきた。2017 年 2 月から周辺国からアフガニスタンに帰還する難民に焦点を当て、2018 年からはアフガニスタン国内で家を追われている国内避難民と、それらの受け入れ地域住民にも対象を拡大してきた。2017 年 2 月から合計 20 事業を実施しており、総事業費は約 7.5 億円、総裨益者数は 14.3 万人となっている。

3. 戦略目標

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。 ¹⁵
2 脅威に直面する人々の緊急ニーズに対応する	紛争や災害などの結果、移動を強いられた国内避難民や帰還民とその受け入れ地域住民など、脅威に直面する人々の緊急ニーズを見極め、他の人道支援アクターと調整しながらいち早く対応する。 ¹⁶
3 複合的な脆弱性に配慮しながら状況に見合った支援を実施する	貧困、紛争、災害、強制移動などが複合的に絡み合ってもたらされる脆弱性に配慮しながら、支援から取り残されている人々に対して、それぞれの状況に見合った支援を実施する。 ¹⁷

4. 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
支援対象地域	アフガニスタン
2020 年度プログラム予算	約 1 億 3,900 万円 (2019 年度補正：約 1 億 100 万円 2020 年度当初：3,800 万円)

¹² OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021: 2019 Update](#), December 2018, pp. 11-13.

¹³ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021: 2019 Update](#), December 2018, pp. 5-6.

¹⁴ FTS, [Afghanistan 2019 \(Humanitarian Response Plan\)](#), Accessed on August 27, 2019.

¹⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien1_1.html (Accessed 07/12/2017)

¹⁶ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021: 2019 Update](#), p. 11.

¹⁷ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021: 2019 Update](#), pp. 11-12.

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。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

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. Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021 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. より人道ニーズが高い地域での事業であること。

5. 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〕

アフガニスタンの食糧事情は、改善の兆しが見えない。2016年から2017年にかけて実施されたALCS¹⁸では、アフガニスタンの食糧不足と貧困レベルは非常に高いと結論付けられたが、2018年12月の緊急食糧安全保障調査 (Emergency Food Security Assessment、以後EFSA)¹⁹もこれを証明する結果となった。EFSAでは、農村に住む70%の世帯が2018年の間に収入減少、失業、食品価格の高騰などにより、生活への悪影響を経験したと報告されている²⁰。

こうした状況は、アフガニスタンが2018年にこれまでに最悪とされる干ばつに見舞われたことによって悪化している。総人口の約4分の1(22.5%)が干ばつの影響を受けたとされ、特に農村地域に住む人々が深刻な被害を被っている²¹。干ばつの影響が特にひどかった地域では、食糧不安を測るのに用いられる主な指標である「食料消費スコア (Food Consumption Score、以後FCS) の平均値が低下しており、人口流出が続いている。既に農村部において深刻な食糧不足に陥った25万人以上が生計資産を失うまたは売却せざるを得なかったため、都市部に流入したとされている²²。干ばつにより生計基盤を失い国内避難民となった人々は農業をする土地がない場所に仮住まいをしている場合が多く、外部からの食糧支援に頼らざるを得ない。2018年9月に発行されたアフガニスタン全土で実施されたニーズ調査 (Whole of Afghanistan Assessment) の報告では、35万人もの干ばつや紛争による国内避難民が緊急食糧支援を必要としている²³。

アフガニスタンにおける2018年11月から2019年2月までの、食糧安全保障についての客観的な分析である総合的食糧安全保障レベル分類 (Integrated Food Security Phase Classification、以後IPC) によると、2018年9月時点でIPC Phase 3 (危機レベル) およびIPC Phase 4 (緊急レベル) に980万人が陥っており、2019年2月にはその数が1060万人まで増加するとされている。つまり農村部に暮らすアフガニスタン国民の47%が危機レベル又は緊急レベルの食糧不足に直面していることになる²⁴。さらに、

¹⁸ Islamic Republic of Afghanistan Central Statistics Organization, [Afghanistan Living Conditions Survey 2016-17](#), May 2017, p. V.

¹⁹ [Emergency Food Security Assessment](#), August-September 2018, p. 4

²⁰ OCHA, [Humanitarian Needs Overview 2019](#), November 2018, p. 36

²¹ OCHA, [Humanitarian Needs Overview 2019](#), November 2018, p. 36.

²² OCHA, [Humanitarian Needs Overview 2019](#), November 2018, p. 36.

²³ OCHA, [Humanitarian Needs Overview 2019](#), November 2018, p. 36.

²⁴ [Integrated Food Security Phase Classification, Afghanistan: Acute Food Insecurity Situation for August-October 2018 and Projections from November 2018 to February 2019](#)

2019年1月から6月にかけて干ばつで乾ききった大地に大量の雨が降りアフガニスタン各地で洪水と地滑りが発生し、32州で29万人以上が被災した²⁵。ところが、例年よりも降雨量が増えたにも関わらず、長く続いた干ばつの影響により土壌の保水機能が失われたために土壌水分量は増えていない。また、農家の90%は小麦の作付けに必要な種が全くもしくはわずかしか入手できていないと回答している。このため、2019年6～9月の収穫期以降も十分な食糧確保は難しいとの予測が出されている²⁶。

この状況の下、国連のアフガニスタン人道対応計画2018-2021（以下HPR 2018-2021）では、飢餓、栄養失調や更なる避難民の発生を防ぐため緊急食糧支援及び農業分野における生計支援に重点を置き、2019年の間に食糧支援を必要としている490万人のうち食糧支援を390万人、生計支援を180万人に提供する予定でそのための要望額を2.8億ドルとしている²⁷。このうち、2019年1～3月末までに支援を届けられたのは229万人（58%）であり²⁸、2018年8月27日の時点食糧安全保障分野における資金充足率は、42%となっている²⁹。

JPFは、国内避難民、帰還民、安定した生計資産や収入源を持たない世帯などの脆弱層で、食糧不安に直面している人々を対象に緊急食糧支援及び農業分野における生計支援を行なう。生計支援については、重点支援分野とされている小規模農家や農業従事者への種と肥料の提供と合わせて干ばつへの耐性の高い農業技術の移転を行う。

〔水・衛生（WASH）セクター〕

アフガニスタンは世界の中でも水・衛生環境が最も劣悪な国の一つであり、国民の約60%は衛生的な水へのアクセスが確保できていない状況である³⁰。水・衛生分野における支援を必要としている人々には災害（干ばつ、洪水）の被災者、紛争による国内避難民、隣国からの帰還民とそれらを受け入れている地域住民などが含まれ³¹、2018年に発生した干ばつの影響を受けた900のコミュニティで実施された調査によると、その48%が1日の一人当たりの水消費量が5リットル未満で、37%が水源まで1キロ以上を歩かなければいけない状況にある³²。

こうしたニーズに対する支援実施にあたっては、国内避難民や帰還民が居留している土地の所有者の同意が得られず給水施設を設置できない、恒久的な問題解決のための国内避難民・帰還民に対する国による土地供与が進まない、現地政府が支援に割り当てられる予算の欠乏、災害時に緊急対応できる援助団体の少なさなどの課題も指摘されている³³。実際に、WASHクラスターに参加する主要機関からは、アフガニスタン政府が干ばつで急増した国内避難民用にキャンプの設置等を行う余力がないために高コストなタンクの給水を続けざるを得ないという懸念が共有されており、恒久的な水へのアクセスを早期に確立することは喫緊の課題と言える³⁴。

アフガニスタンHRP2018-2021によると、2019年だけでも水・衛生の分野で支援を必要としている人は21万人にのぼり、支援対象となっているのは130万人で要望額は3,640万ドルとなっている。このうち

²⁵ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Bulletin June 2019](#), p.3.

²⁶ USAID, [Afghanistan-Complex Emergency Fact Sheet](#), April 11, 2019, p.2.

²⁷ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021: 2019 Update](#), December 2018, p.37.

²⁸ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021, 2019 Quarter One Dashboard \(1 Jan - 31 Mar 2019\)](#)

²⁹ FTS, [Afghanistan 2019 \(Humanitarian Response Plan\)](#), Accessed on August 27, 2019.

³⁰ OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Needs Overview \(2019\)](#), 6 December 2018, p.44.

³¹ OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Response Plan \(2018-2021\) - Year End Report \(Jan-Dec 2018\)](#), 3 May 2019, p. 16.

³² OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Needs Overview \(2019\)](#), 6 December 2018, p.44.

³³ OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Response Plan \(2018-2021\) - Year End Report \(Jan-Dec 2018\)](#), 3 May 2019, p. 17.

³⁴ WASH Cluster, [Afghanistan Humanitarian Response: WASH Cluster Updates](#), April 2019

2019年1～3月末まで本分野で支援を届けられたのは57.4万人である³⁵。具体的には干ばつによる国内避難民に対するトラックによる給水支援、避難せず自村に留まる被災者に対する恒久給水施設の供与、自然災害／紛争の被災者に対する緊急支援事業などに加え、帰還民に対しては国境通過時に必要な援助をするとともに、帰還先においても中長期的な視点からトイレや給水施設の設置などの支援が展開されている³⁶。2019年8月27日現在のWASHセクターの資金充足率は20.4%に留まっている³⁷。

JPFでは、水・衛生分野の事業を実施している諸機関やNGOなどと連携し、水問題の解決や衛生環境の改善に寄与していく。事業の実施にあたっては、地域の代表者との合意形成を重視するとともに現地の関係当局とも調整を図り、支援の効果が持続するよう十分に配慮をする。

〔保健（Health）セクター〕

アフガニスタンでは、紛争や災害の影響を受け、保健分野の支援を必要とする人が190万人にのぼる³⁸。干ばつの影響が深刻な地域に留まっている人も、そこから国内避難民と化した人も、多くの場合は栄養不良に陥っており、その集住地域においては、急性水様性下痢や呼吸器疾患を含む感染症拡大のリスクに晒されている。紛争起因の国内避難民や隣国からの帰還民も同様のリスクに直面している一方で、慢性疾患、メンタルヘルスや依存症といった健康リスクに晒されやすい³⁹。またいずれの場合も、妊産婦や子どもに対する保健サービスも圧倒的に不足している⁴⁰。既に、避難民世帯の40%以上で急性水様性下痢症の発生が報告されており⁴¹、2018年にはクリミアコンゴ出血熱および麻疹の流行が発生しており、感染症への警戒が一層必要である⁴²。さらに紛争の激化を受け、2019年初めから2019年5月12日までに114の医療施設が破壊されたり、閉鎖に追い込まれたりしており、そのうち再開できたのは27施設にとどまっている⁴³。医療施設の閉鎖は、保健サービスへのアクセスを阻害している要因の一つにもなっている。

また、2019アフガニスタンHRP2018-2021においては、保健支援は特に栄養支援と連携して実施する必要性が強調されている⁴⁴。栄養支援を必要とする人は210万人にのぼり、特に栄養不良の子どもたちおよび妊産婦への支援を各団体が行っているものの、治安の不安定で、緊急の栄養支援が届けられなかったり、活動の定期的なモニタリングができなかったりしたことが指摘されており⁴⁵、保健センターを活用して栄養支援を行うなど、保健・栄養支援を包括的に実施することで、より多くの人々に支援を届けることが期待されている。

JPFでは、紛争の影響を受けた国内避難民や帰還民やその受け入れ地域住民、そして干ばつや洪水の影響を受けた被災者が必要な保健・栄養支援へアクセスできるよう、特に脆弱な子どもたちや妊産婦を対象とした、保健施設の運営や栄養支援などを提供する。

³⁵ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021, 2019 Quarter One Dashboard \(1 Jan - 31 Mar 2019\)](#)

³⁶ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021: 2019 update](#), December 2018, pp.50-51.

³⁷ FTS, [Afghanistan 2019 \(Humanitarian Response Plan\)](#), Accessed on August 27, 2019

³⁸ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021: 2019 update](#), December 2018, p.41

³⁹ Health Cluster Afghanistan, [Health Cluster Bulletin](#), February 2019, p.1.

⁴⁰ Health Cluster Afghanistan, [Health Cluster Bulletin](#), February 2019, p.1.

⁴¹ Health Cluster Afghanistan, [Health Cluster Bulletin](#), February 2019, p.2.

⁴² OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Response Plan \(2018-2021\) - Year End Report \(Jan-Dec 2018\)](#), 3 May 2019, p.14.

⁴³ WHO, [Afghanistan, Attacks on Health Care in 2019 as of 12 May](#)

⁴⁴ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021: 2019 update](#), Dec 2018, p.42.

⁴⁵ OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Response Plan \(2018-2021\) - Year End Report \(Jan-Dec 2018\)](#), 3 May 2019, p.15.

〔保護 (Protection) セクター〕

アフガニスタン国内の治安状況は、一層複雑さを増している。反武装勢力タリバンとの和平に向けた交渉が継続して行われており、これの実現に向けた進展が見られたが、こうした動きに反対する武装勢力による攻撃の活発化もみられている。各地で発生している戦闘に加え、行政機関を直接狙ったテロ攻撃や、医療施設や教育施設といった社会サービス機関への攻撃が相次いでいる。2018年7月テロ攻撃などの発生件数は今年最大となり、更なる状況の悪化が懸念されている⁴⁶。こういった戦闘やテロに巻き込まれた2019年前期の民間人死者数は1,366名となった⁴⁷。さらに、近年度重なる干ばつ⁴⁸や洪水⁴⁹による被害も甚大であり、隣国から帰還した約28.2万人に加えて、災害に起因する約20.6万人の国内避難民が発生した。避難民のほとんどが基本的社会サービスにアクセスできていない状況が続いており、保護ニーズは増幅している⁵⁰。

このような状況下においては、特に脆弱性の高い子どもや女性が抱える保護リスクが高まっており、保護分野における多様な課題への対応として、食糧、住居の確保や保健サービスへのアクセスの重要性のみならず、日々の安全、心理社会的支援、教育機会の確保と生計支援、ジェンダーに基づく暴力に関連する問題を未然に防ぐための取り組みなども含む、他分野と連携した包括的な支援が求められている。アフガニスタンで保護分野のコーディネーターをつとめる国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、アフガニスタン国内の情勢、強制移動動向、保護リスクの現状および地方別の文脈と他支援機関の活動やアフガニスタン政府の政策などを踏まえ、2019-2021年の保護活動の方針のなかで、個別の保護リスクへの対応と同時に、それぞれの地域が保護リスクを軽減でき、コミュニティ内部の問題解決能力を高め、コミュニティ間の平和的な共生を後押しする支援の重要性を強調している⁵¹。しかし、アフガニスタン国内でこうした支援を展開するための資金は全体的に不足しており、保護分野において活動している支援団体の能力も十分とはいえず、活動地域も限定的なのが現状である⁵²。

2019年度のアフガニスタン HRP2018-2021 では、保護分野における支援に必要とする240万人のうち、130万人を支援対象としており、要望額は4,470万ドルである。このうち2019年1~3月末まで本分野で支援を届けられたのは23.3万人であり⁵³、2019年8月27日時点での資金充足率は35.9%にとどまっている⁵⁴。

JPF では、紛争や災害の影響を受けた国内避難民、帰還民やその地域住民のなかでも、子どもや女性などの脆弱性の高い人々を対象とし、人々が日々の極度なストレスを解消できたり、子どもたちの教育を受けられる権利が守られたりできるよう、保護分野の支援と啓発活動を行いながら、緊急下における教育支援にも結びつくような活動を活動も合わせて実施する。

⁴⁶ OCHA, [AFGHANISTAN, Weekly Humanitarian Update](#) August 2019, p.2

⁴⁷ UNAMA, [Midyear Update on the Protection of Civilians in Armed Conflict](#), July 2019, p.1.

⁴⁸ OCHA, [AFGHANISTAN, Integrated Drought Response](#), May 2019

⁴⁹ OCHA, [Afghanistan: Flash Floods Update No. 7](#), as of 19 March 2019, p.1.

⁵⁰ OCHA, [AFGHANISTAN, Weekly Humanitarian Update](#) August 2019, p.1.

⁵¹ UNHCR, [Afghanistan Multi-Year Protection and Solutions Strategy 2019-2021](#), January 2019, p.5.

⁵² OCHA, [Afghanistan: Humanitarian Response Plan \(2018-2021\) - Year End Report \(Jan-Dec 2018\)](#), 3 May 2019, p.16

⁵³ OCHA, [Afghanistan Humanitarian Response Plan 2018-2021, 2019 Quarter One Dashboard \(1 Jan - 31 Mar 2019\)](#)

⁵⁴ FTS, [Afghanistan 2019 \(Humanitarian Response Plan\)](#), Accessed on August 27, 2019