

# ジャパン・プラットフォーム イエメン人道危機対応計画

(2018年10月26日)

2019年3月～2020年2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.....	5
4. 対応方針.....	5
5. セクター別支援計画 .....	6
〔食糧安全保障と農業 (Food Security and Agriculture) セクター〕 .....	6
〔緊急雇用とコミュニティ復旧 (Emergency Employment and Community Rehabilitation) セク ター〕 .....	6
〔教育 (Education) セクター〕 .....	7
〔水・衛生 (WASH) セクター〕 .....	8

※本対応計画は、2018年10月26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

---

前代未聞のペースで人道ニーズが膨れ上がっている状況を鑑みて、国連事務総長はイエメンを世界最悪の人道危機と称している<sup>1</sup>。紛争が2015年に激化してから3年以上が経つなか、イエメンが従来から抱えてきた貧困問題は、一層深まっており、人々の脆弱性も増幅されている。戦闘による死傷者と国内避難民の数が日に日に増し、食糧不安が広がり、経済が崩壊し、教育や保健・医療分野における基礎的サービスが破綻するなか、イエメンの人道状況は悪化の一途を辿っている。

2017年12月に発表された2018年度のイエメン人道ニーズ概要 (Yemen Humanitarian Needs Overview: HNO 2018) では、イエメン総人口の75%にあたる2,220万人が人道支援を必要としており<sup>2</sup>、総人口の61%にあたる1,780万人が食糧難に陥っているなかで840万人が特に深刻な食糧不安に陥っているといった驚異的な数字が並んでいた<sup>3</sup>。混迷を深める紛争国で新たなデータを収集すること自体が困難を極める作業のため、この数字に代わる新たなデータは、2018年10月時点ではまだ発表されていない。しかし、最新の国連の報告によるとイエメン国内の食糧不安は、ますます悪化しており、1,400万人が飢饉寸前の極めて深刻な食糧不安に直面している<sup>4</sup>。総人口が2,930万とされるイエメンにおいて、これは半数近くもの人々が命を繋ぐために外部の支援に頼らざるを得ないことを意味している。

毎月約800万人に食糧支援が届けられる世界最大規模の人道支援オペレーションが展開されているなかでも<sup>5</sup>、食糧事情が急速に悪化している背景としては、通貨であるイエメン・リアル(YER)の急落で、イエメンが9割以上を輸入に頼る食糧と燃料の価格が急騰していることが挙げられる<sup>6</sup>。また、2018年に入ってからイエメンに物資を運び込む拠点でもあるホデイダ(Hudaydah)港の周辺地域で戦闘が激しくなっていることを受け、援助物資も含めた輸入品全般の流通が妨げられていることも影響している<sup>7</sup>。

燃料の高騰は、同時に多くの地域での停電と断水につながり、国内で生産される物資の流通も難しくしているため<sup>8</sup>、イエメン経済も打撃を受け続けいている。2015年からイエメンの国内総生産(GDP)は50%以上縮小し、60万人以上もの雇用が失われ、2016年以降公務員に対する定期的な給与や年金の支払いがなされない状況が続いており、8割以上もの国民が貧困ライン以下での生活を余儀なくされている<sup>9</sup>。

数年にわたって緊急援助物資でかろうじて命をつないできた多くの人々の免疫力は大幅に削がれているうえ、元から脆弱で戦闘によって壊滅的な被害を受けている水・衛生設備と保健・医療施設の機能不全が相まって、イエメンでは栄養不良が蔓延しており、感染症が容易に広がる条件が揃っている。特に、2017年に猛威をふるったコレラは、2018年6月以降に再発の兆しをみせていると報告されており、食糧事情の更なる悪化を受け、感染拡大が懸念されている<sup>10</sup>。

2015年以降、イエメンでは、少なくとも230万人が国内避難民となっており、2018年6月からの戦闘が激しくなっているアル・ホデイダ州(Al Hudaydah)だけでも8月までの2ヵ月間で約34.5万人が新

---

<sup>1</sup> UN Secretary General, [Secretary-General's remarks to the Pledging Conference on Yemen](#), April 3, 2018.

<sup>2</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2018](#), December 2018, p.3.

<sup>3</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2018](#), December 2018, p.26; p.33.

<sup>4</sup> OCHA, [Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Mr. Mark Lowcock, Remarks to the Security Council on the Humanitarian Situation in Yemen](#), October 23, 2018, p.2.

<sup>5</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Dashboard \(January-June 2018\)](#), August 20, 2018, p.2.

<sup>6</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Update Covering 18-27 September 2018|Issue 28](#), September 28, 2018, p.1.

<sup>7</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Update Covering 18-27 September 2018|Issue 28](#), September 28, 2018, p.2.

<sup>8</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Update Covering 18-27 September 2018|Issue 28](#), September 28, 2018, p.1.

<sup>9</sup> OCHA, [Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Mr. Mark Lowcock, Remarks to the Security Council on the Humanitarian Situation in Yemen](#), October 23, 2018, p.4-5.

<sup>10</sup> IRIN, [Cholera returns to Yemen, with powerful allies](#), October 23, 2018.

たに家を追われている<sup>11</sup>。また、一度家を追われてから元の地域に戻る帰還民もイエメン各州で記録されている<sup>12</sup>。強制移動を経験した世帯の多くは、特に脆弱性が高く、食糧不安にいち早く陥る可能性があるうえ、劣悪な住環境で生活をしている場合も多いためコレラなどの水媒体の疾患にかかるリスクも大きい<sup>13</sup>。

このように、イエメンの人道状況の悪化は実に多くの要因によってもたらされている。人道支援だけで全てのニーズに対応することは不可能であるものの、人道支援なしでは、一層危機的な状況に陥ることが必至である。2018年度のイエメンの人道危機に対応するため計画(Humanitarian Response Plan – HRP)では、1,310万人が対象となっており、総要望額は29.6億ドルに対して<sup>14</sup>、2018年10月26日時点では、その69.6%に匹敵する資金が集まっている<sup>15</sup>。しかし、食糧事情の悪化によってますます現実味を帯びつつある飢饉発生 の脅威と再発したコレラの感染拡大の脅威を食い止めるためには人道支援の更なるスケールアップが求められており、少なくとも追加で5億ドルの拠出が必要とされている<sup>16</sup>。

## 2. これまでの JPF による支援実績

---

JPF では2015年10月からイエメン人道支援プログラムを開始し、これまでに約15億円の予算で約72万人の裨益者に支援を届けてきた。2018年10月時点で3団体が活動中で、2018年3月から開始された3事業の裨益者総数は約69,300人、合計事業予算は約2億4,000万円となっている。

イエメン人道危機では事務局の主導によりプログラムが開始された。具体的には、2015年3月の空爆開始以来イエメンでの事業展開の可能性を模索し、同年10月には、JPF事務局と3つの加盟団体による初動調査を実施した。緊急退避のチャーター機の人数制限から来る国際スタッフの人数規制がイエメンにはあったことから、国際NGOと国際機関はヨルダンのアンマンを事業展開のハブにしており、調査団はアンマンを訪問し多くの支援機関との面談を通して関係構築を行うことができた。

もともとイエメンで開発事業を展開していた団体にとっても緊急人道支援の転換が困難であるなか、JPFの加盟団体は遠隔管理にて事業を開始し、大規模ではないものの堅実な事業を展開している。

<sup>11</sup> IOM, [Task Force on Population Movement \(TFPM\) | Yemen | 17th Report – August 2018](#), 26 September, 2018, p.1.

<sup>12</sup> IOM, [Task Force on Population Movement \(TFPM\) | Yemen | 17th Report – August 2018](#), 26 September, 2018, p.1.

<sup>13</sup> FAO, [Early Warning Early Action report on food security and agriculture: October–December 2018](#), October 2018.

<sup>14</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2018](#), January 2018, p.3.

<sup>15</sup> FTS, [Yemen 2018 \(Humanitarian Response Plan\)](#), Accessed on October 26, 2018.

<sup>16</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Update Covering 7–21 October 2018 | Issue 30](#), October 21, 2018, p.1.

### 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 <sup>17</sup> 。
2 最も緊急性の高いニーズを見極めながら支援を実施する	人道状況の更なる悪化が懸念されているイエメンにおいては、今後多くの人道ニーズの緊急性が一層増すとされていることを踏まえ、他の人道支援アクターと連携しながら、最も状況が逼迫するニーズを見極めながら支援を実施する <sup>18</sup> 。
3 全ての支援に保護の観点を取り入れて実施する	全セクターの支援を通して、脅威に直面する人々の保護状況が間接的にでも改善するよう、保護の視点を取り入れて活動を展開する <sup>19</sup> 。

### 4. 対応方針

#### プログラム概要

期 間	2019年3月1日～2020年2月29日
支援対象地域	イエメン
2019年度予算要望額	6億5千万円 (649,410,000)

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。

#### コンセプトノート審査に際しての優先事項

1. 当該国における他ファンドの獲得状況と Country Program
2. Yemen Humanitarian Needs Overview / Humanitarian Response Plan 2019 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における事業であること

<sup>17</sup> 外務省「緊急・人道支援の基本概念」2014年8月26日

<sup>18</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2018](#), p. 2.

<sup>19</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2018](#), p. 2.



## 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〕

食糧自給率が10%に満たないイエメンでは、紛争の長期化により、2018年1月時点で国民の2/3にあたる人が食糧不安に陥り、さらにそのうちの840万人は外部からの食糧支援に全面的に頼らなければ生存が脅かされる「極度の飢餓状況」にあるとされている<sup>20</sup>。

生活基盤を失った国内避難民の多くは、食糧を自力で確保することが難しく、食糧支援ニーズが特に高い<sup>21</sup>。特に、イエメン西部では、国内避難民が多く、西部のハッジヤ (Hajjah) とタイズ (Taizz) 州、そして首都サナアがある行政区 (Asmanat Al Asimah) でイエメン全土の国内避難民全体の4割を占める<sup>22</sup>。また、2018年6月以降イエメン国内への物資の約80%<sup>23</sup>が届くホデイダ港があるアル・ホデイダ州に戦闘の前線が移ったことで、これまでに30万人以上の国内避難民が新たに発生しており<sup>24</sup>、西部各州での食糧ニーズはますます高まっている。

イエメン HRP2018 では、食糧不安に直面しているとされている1,780万人のうちの約半数にあたる880万人を支援対象とし要望額を12.7億ドルとしてきており<sup>25</sup>、2018年10月26日の時点でその70.9%に相当する資金目途が立っている<sup>26</sup>。しかし、前線がホデイダ港のあるアル・ホデイダ州に移ったことで、食糧など物資の輸入拠点であるホデイダ港が麻痺すると懸念が高まっている。もしそうなれば、資金が集まっても、食糧支援を必要とする人々に届けるのが極めて困難になる。2018年10月の時点でホデイダ港が機能不全に陥る最悪のシナリオは、まだ免れているものの食糧の流通が一気に不安定さを増す危険性は引き続き高いとされている<sup>27</sup>。またイエメン・リアル (YER) の対ドル為替レートが急速に悪化しているなかで、物価も高騰しているため、食糧を購入できない世帯が全国的に急増しており、国連の人道問題担当国連事務次長は、前代未聞の規模での飢饉が発生してしまう危険性が今まで以上に高まっていると警鐘を鳴らしている<sup>28</sup>。

JPF では戦闘の激しい地域や国内避難民が最も多く、国際機関や他団体の支援活動が行き届いていないイエメン西部と北部地域において、過去3年間にわたり延べ約40万人に食糧を提供してきた。今後は、物価上昇による食糧困窮者急増にも対応するため、国際機関や他団体の活動が大きく制約を受けている地域において、生存を確保していくために必要な緊急食糧支援を実施する計画である。

〔緊急雇用とコミュニティ復旧 (Emergency Employment and Community Rehabilitation) セクター〕

以前から脆弱であったイエメンの経済は、紛争の長期化で一層大きく落ち込み、人々の生活は困窮を極めていいる。必要物資の輸入量及び国内流通量の減少によって生活必需品を手に入れるのが困難になり、雇

<sup>20</sup> WFP, [国連 WFP ニュース 「日本からイエメンに1,600万米ドルの支援」](#), 2018年3月13日.

<sup>21</sup> FAO, [Early Warning Early Action report on food security and agriculture: October–December 2018](#), October 2018.

<sup>22</sup> IOM, [Task Force on Population Movement \(TFPM\) | Yemen | 17th Report – August 2018](#), 26 September, 2018, p.1.

<sup>23</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2018](#), January 2018, p.5.

<sup>24</sup> IOM, [Task Force on Population Movement \(TFPM\) | Yemen | 17th Report – August 2018](#), 26 September, 2018, p.1.

<sup>25</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2018](#), January 2018, p.31.

<sup>26</sup> FTS, [Yemen 2018 \(Humanitarian Response Plan\)](#), Accessed on October 26, 2018.

<sup>27</sup> FEWS NET, [Yemen Food Security Alert, October 24, 2018](#), p.1.

<sup>28</sup> OCHA, [Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Mr. Mark Lowcock, Remarks to the Security Council on the Humanitarian Situation in Yemen](#), October 23, 2018, p.2.

用機会は激減している。燃料をはじめとする物資不足のために、民間企業は稼働時間を紛争激化前と比べ平均で約 50%程度減らしており、労働人口の半分相当が解雇されている<sup>29</sup>。また紛争激化以前は、イエメン人口の 73%が主要な収入源としていた農・畜産業や漁業も打撃を受けており、イエメン国民の約 1/3 にあたる約 840 万人の生計が危機的状況に陥っている<sup>30</sup>。畜産に必要なワクチンや薬、飼料、農具等が不足して値上がりしているほか<sup>31</sup>、燃料価格の高騰も灌漑建設費や農業用水の価格を押し上げ、多くの農家が農地や家畜を手放す結果となった<sup>32</sup>。そのため国民全体の 8 割が負債を抱え、半数以上が借金で食糧を購入しており、6 割が食事の量や回数を減らし<sup>33</sup>、深刻な食糧不足と栄養失調に陥っている。

イエメン HRP2018 の緊急雇用とコミュニティ復旧セクターでは、支援を必要とする約 800 万人のうち、支援対象者を 130 万人に絞ったうえで要望額を 9,910 万ドルとしているが<sup>34</sup>、2018 年 10 月 26 日時点でその 25%しか集まっておらず、最も充足率の低いセクターとなっている<sup>35</sup>。

JPF としては、イエメン国内で活動を展開する他の支援関係者と協力しながら、生計支援を必要とする人々の支援を強化するため、地域の状況に合わせた柔軟な緊急雇用とコミュニティ復興のための取り組みを実施していく。また、特に農業分野などで緊急生計回復支援を行う食糧安全保障と農業セクターなど、他のセクターとも密に連携する。既に、2018 年 5 月末から試験的に小規模生計回復のための活動を開始しているが、2019 年もさらにこうした活動の支援対象者を増やしていく計画である。

#### 〔教育 (Education) セクター〕

子どもの教育は、イエメンの紛争の最大の犠牲の一つと言われている<sup>36</sup>。紛争の激化により、イエメン国内で 2,500 校以上が使用できない状態にある：66%が空爆などにより破壊されており、27%が武装組織に占領されている、そして 7%が避難民のシェルターとして使われている<sup>37</sup>。加えて、教員への給与の未払いが続いているため、多くの地域で教育の中断が相次いでいる、約 200 万人の子どもが学校に通えていないと試算が出されている<sup>38</sup>。実に学校教員の 2/3 が 2016 年 10 月以降に給料を受け取っていないため、イエメンにおける教育へのアクセスと教育の品質の両方に深刻な影響を及ぼしている<sup>39</sup>。このため、特に給料の未払いに関して解決の糸口がみえないイエメン北部の 12 州と 80%の教員が給料の増額をもとめてストライキを行っている南部の州では、2018 年 9 月に入ってから新学期開始の目処が立たず、約 370 万人の子どもに影響が及ぶとされている<sup>40</sup>。

イエメン教育セクターでは、約 400 万人の子どもたちに対する教育支援を届けることが目標とされているが、2018 年 9 月の時点では、その 34%に及ぶ支援しか届けられていない<sup>41</sup>。具体的には、教室の修繕、備品の提供、学校給食の提供、水・衛生 (WASH) 環境の整備、学用品の配布、代替教育の提供などの

<sup>29</sup> FAO & WFP, [Monitoring food security in countries with conflict situations: A joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council](#), August 2018, p. 32.

<sup>30</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2018](#), December 2017, p. 2.

<sup>31</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2018](#), December 2017, p. 6.

<sup>32</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Needs Overview 2018](#), December 2017, p. 7.

<sup>33</sup> FAO, [Yemen Emergency Livelihoods Response Plan: Support to agriculture-based livelihoods in Yemen 2018](#), April 2018, p. 7.

<sup>34</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2018](#), January 2018, p. 46.

<sup>35</sup> FTS, [Yemen 2018 \(Humanitarian Response Plan\)](#), Accessed on October 26, 2018.

<sup>36</sup> UNICEF, [Geneva Palais briefing note on education under attack in Yemen](#), 14 September 2018.

<sup>37</sup> UNICEF, [Geneva Palais briefing note on education under attack in Yemen](#), 14 September 2018.

<sup>38</sup> UNICEF, [Geneva Palais briefing note on education under attack in Yemen](#), 14 September 2018.

<sup>39</sup> UNICEF, [Yemen Humanitarian Situation Report – August 2018](#), August 31, 2018, p. 1.

<sup>40</sup> UNICEF, [Yemen Humanitarian Situation Report – September 2018](#), September 30, 2018, p. 8.

<sup>41</sup> OCHA, [Yemen: Education Cluster Gap Analysis \(January – September 2018\)](#), September 30, 2018, p. 1.

支援が求められている<sup>42</sup>。しかし、特に代替教育の提供と学用品の配布に関しては、支援ギャップの割合が大きく、それぞれ目標人数に対して9%、37%の支援充足にとどまっている<sup>43</sup>。

JPF では、イエメン国内で活動する教育セクターのステークホルダーと連携しながら、国内避難民およびその受け入れ地域における子どもたちへの教育アクセスの改善を目指す。具体的には、ニーズが高い代替教育の提供と学用品の配布を地域住民や学習指導員の能力強化と合わせて行い、教育へのアクセス改善に寄与していく。

#### 〔水・衛生(WASH)セクター〕

イエメンは世界でも水資源が乏しい国であり、もともと安全な水へのアクセスが困難な国であったが、国内の多くの水・衛生の関連施設が爆撃などの標的とされているため<sup>44</sup>、さらに深刻な状況となっている<sup>45</sup>。イエメンでは、約1,100万人が公共の水道に頼っており、そして約400万人が民間業者による給水に頼っている<sup>46</sup>。いずれの場合も紛争前から水を汲み上げるために、輸入燃料に頼っているため、燃料価格の高騰と受け、水の価格も急騰しており、入手も一層困難になっている。特に、国内避難民は、安全な水へのアクセスも限られているうえ、不衛生な環境での生活を強いられている場合が多いため、国内避難民の集住地域では、下痢やコレラなどの水因性疾患が広がりやすい<sup>47</sup>。

実際にイエメンでは、2017年4月以降コレラが大流行し、2018年9月末までに122万人が感染したとみられ(そのうちの30%が5歳未満の子ども)、2,530人が死亡したとの報告があがっている<sup>48</sup>。2018年6月以降、再びコレラに感染したとみられる人数が増加傾向にあるため、更なるコレラ大流行が懸念されているなかで、既に水・衛生分野での緊急支援が必要となる人は、現在WASHセクターで支援対象としている1,110万人から、1,200万人に膨れ上がると予想されている<sup>49</sup>。水・衛生クラスターでは、食糧不足と栄養失調のリスクが高い地域、コレラ流行地域、国内避難民と帰還民が集中する地域を優先的に、既存の水・衛生インフラも再生しながら活用しつつ、水の供給や衛生用品を配付することに注力している<sup>50</sup>。

JPF では、簡易水供給施設の建設と給水車による給水や、壊れた井戸を修理してコミュニティ主体で運営を再開することなどを支援することにより、紛争により清潔な水へのアクセスを絶たれた人々の状況を改善する。また、基本的な衛生習慣についての注意を喚起するための衛生啓発活動を強化して、再流行する気配を見せているコレラなどの水因性疾患への感染を防止することを目指す。

<sup>42</sup> OCHA, [Yemen: Education Cluster Gap Analysis \(January – September 2018\)](#), September 30, 2018, pp.1-4.

<sup>43</sup> OCHA, [Yemen: Education Cluster Gap Analysis \(January – July 2018\)](#), August 26, 2018, p. 3-4.

<sup>44</sup> UNICEF, [Yemen Humanitarian Situation Report – August 2018](#), August 31, 2018, p.2.

<sup>45</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Dashboard \(January-June 2018\)](#), August 20, 2018, p.3.

<sup>46</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Dashboard \(January-August 2018\)](#), October 1, 2018, p.3.

<sup>47</sup> IRIN, [Cholera returns to Yemen, with powerful allies](#), October 23, 2018.

<sup>48</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Update Covering 7-21 October 2018|Issue 30](#), October 21, 2018, p.3.

<sup>49</sup> UNICEF, [Yemen Humanitarian Situation Report](#), July 2018, p. 2.

<sup>50</sup> OCHA, [Yemen Humanitarian Response Plan 2018](#), January 2018, p. 35.