

ジャパン・プラットフォーム イエメン人道危機対応計画

(2024年5月13日)

2024年5月～2025年5月
本対応計画の事業は令和6年度当初予算に資する事業である。



Photo credit: Abdulsalam Alnajdi / Save the Children

内容

1. 背景.....	3
2. 2023 年度の振り返り	5
3. これまでの JPF による支援実績.....	5
4. 優先事項.....	6
5. 対応方針.....	7
6. セクター別支援計画	8
〔食料安全保障と農業セクター〕	8
〔教育セクター〕	9
〔CASH/現金給付と保護セクター〕	10

※本対応計画は、2024 年 5 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

国連人道問題調整事務所（OCHA）による2024年版イエメン人道対応計画（Humanitarian Response Plan/HRP Yemen）によると、イエメンは2024年には、人口の半数以上の1,820万人が人道支援と保護サービスを必要とするとして分析している。イエメンの人々は、深刻な栄養失調状態に置かれており、なかでも1,760万人が食料と栄養不安に晒されている。また、450万人の人々が国内避難民（IDPs）となっており、その多くの人々が数年に渡って国内避難を繰り返しているような状況にある。そのような中で今般のイエメンHRP2024においては、特に脆弱な1,120万人の人々への支援を優先するとし、27億米ドルの資金を要するとしている¹。

イエメンHRP2024では引き続き3つの戦略目標を掲げており、「マルチセクターからのライフセービング（命を守るための支援）」、「脆弱な人々のレジリエンスや持続可能性を高めていくための基礎的なサービスへのアクセス向上」、そして「最も脆弱な人々の保護と尊厳の向上」に特に注力していく²ことを念頭に、本対応計画も更新する。OCHAは、この2024年版HRPを策定する過程において、NGOや市民社会組織からの参加を得て10分野でそれぞれ協議会を開催し、ボトムアップな形成を行った。参加者からは、緊急事態への備えや紛争・自然災害からの避難、疾病のアウトブレイクへの対応に加え、マルチセクターからの統合された取り組みの強化の必要性が強調された。それは、目前の短期的な人道支援を超えて、公共インフラや持続的サービスの再建へと繋げていくことの必要性が重要視されたことである³。

したがって、対応支援は、短中長期的に最も脆弱な人々への支援に焦点を当てつつ、基礎的なサービスへのアクセスと生計手段を立て直すための機会の増強と、命を守るための支援のコンビネーションを図っていくこととしている。そのためにはセクターを跨いだ計画や補完性の強化を図りつつ、広範囲に渡る変革を促すことに注力する。人道支援の質と効率性を高めていくためには、開発パートナーとの繋がりを強化し、中長期的な解決策を生み出していくことに努めていくことが今後は求められている。また、被災者コミュニティのリーダーシップとオーナーシップの強化を図り、支援の現地化（ローカリゼーション）の4つの柱（能力開発、調整、リーダーシップと影響力、資金面）を引き続き推進していく。そうした観点から各分野のクラスターは、セクター間で協力し優先的に行う人道支援を見定めた上で、マルチセクターに渡った対応が求められ、とりわけ極度の飢餓や栄養失調を未然に防ぐことに注力していくことを軸に、包括的かつ保護の観点から、レジリエンス強化に取り組む⁴。

多目的現金給付（MPCA）パートナーグループは、保護クラスターとともに、裨益対象者選定の質とリファラール機能を高めていくことに取り組む⁵。

シェルターと避難民キャンプマネジメント（CCCM）クラスターは、国内避難民の保護と尊厳の確保を注視していく中で、避難所の維持管理や避難民コミュニティによる企画等の協議の場に女性や障害を抱え

¹ OCHA, [Humanitarian Response Plan Yemen 2024](#)”, p05.

² OCHA, [Humanitarian Response Plan Yemen 2024](#)”, p11~12.

³ OCHA, [Humanitarian Response Plan Yemen 2024](#)”, p10.

⁴ OCHA, [Humanitarian Response Plan Yemen 2024](#)”, p13~14.

⁵ OCHA, [Humanitarian Response Plan Yemen 2024](#)”, p14.

た人々の参加を促していく。また避難民キャンプ周辺のリファール先等、関係グループ・クラスターと協力して避難民の生活改善、避難先での滞在やサービス受給に必要な書類の作成等法的側面を含む保護、さらにはとりわけ女性の収入創出、スキル習得、リプロダクティブヘルスやメンタルヘルス、心理サポートなど心身のエンパワーメントを強化する⁶。

水衛生（WASH）クラスターは紛争による被害や生活における不便の解消を、教育クラスターは引き続き子供の保護や GBV リスク等弱者を守っていくことを、保護クラスターとの協力の下改善を図っていく。保健クラスターにおいても同様に、ジェンダー・センシティブかつチャイルド・フレンドリーなサービスへのアクセスを保護クラスターとの連携で推し図っていく。性的搾取や暴力の予防（PSEA）についてはイエメンではまだまだ表沙汰になっていないケースが多く、保護に加え、実態調査やコミュニティの啓発、研修といった取り組みを通じた社会や人々の底上げが必要とされている。

教育、栄養、食料安全保障と農業クラスターは、就学児とその家庭の栄養状態への介入に注力し、さらに WASH と保健クラスターとともに国内避難民の健康状態を優先的にケアし、飢餓や栄養失調、死亡率の上昇の予防に努める。

「マルチセクターからのライフセービング（命を守るための支援）」、「脆弱な人々のレジリエンスや持続可能性を高めていくための基礎的なサービスへのアクセス向上」、そして「最も脆弱な人々の保護と尊厳の向上」といったセクターを跨ぎ、あるいは統合された幅広い緊急対応が、タイムリーかつ効果的に被災民の求めに応じて届けられていくことが今後益々求められていく。

また、緊急の命を守るための支援が求められていることを声高に発信していく中で、人道支援従事者は、基礎的サービスや経済の復興条件を崩壊させないように今後は開発パートナーとの緊密な連携の重要性が認識されてきている。イエメン人道援助カントリーチームは、HRP と国連の持続可能な開発協力枠組み（UNSDCF）の実践において、両者の補完関係の強化を推し進めていく。UNSDCF は、SDGs とも整合性を図りつつ公平性、非排他性、ジェンダーや人権、民主性に基つき、人々の生活改善とレジリエンス強化のために 4 つの柱を打ち立てている（①食料安全保障と生計、雇用、②ローカルな開発システムの強化、③非排他的経済構造への変革、④社会サービスと保護）。人道援助と開発従事者たちは、紛争や災害被災者、避難民の社会的保護、持続可能なサービスの提供、レジリエンス強化のための継続的な解決策を作り出していくために、調整と結束を高めていく。UNSDCF は 2022 年以来 13 億米ドルを、様々な社会サービスへのアクセス、「キャッシュ・フォー・ワーク」による現金給付や社会的保護、レジリエンス強化を含むイエメンの持続可能な開発に投資し、2,600 万人が直接的裨益者となっている。UNSDCF は同様のサービスを供給するのに、さらに 13 億米ドル 2024 年に必要としている。UNSDCF の枠を超えた人道的な対応と開発・平和構築へと繋げる介入がローカル（地方・地域）レベルで必要とされている⁷。

⁶ OCHA, [Humanitarian Response Plan Yemen 2024](#)”, p14.

⁷ OCHA, [Humanitarian Response Plan Yemen 2024](#)”, p15~17.

2. 2023 年度の振り返り

2023 年度、イエメン国内では、2022 年度当初予算並びに補正予算を財源に、それぞれ 2 団体 2 事業及びチャレンジ枠にて 1 団体 1 事業が、2023 年度当初予算を財源にも 2 団体 2 事業が実施された。そのうち 2022 年度当初予算及び補正予算事業による「ラヘジュ県とアブヤン県における緊急農業復旧支援」2 事業は、JPF 事務局による第三者評価の対象として事業の効果や学びを確認する機会となった。紛争のために使用不可能と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の実施を通じ、住民が農業を再開し、自分たちで食料の確保や生計向上を図れるようになるよう支援されたことが評価された。灌漑設備の補修に必要とされる部品の調達や資機材を提供してあげることで、たとえ種苗や肥料、農機具などの支援がなくとも住民は自力で十分な農作物生産をできること、販路開拓・特定術を学ぶことで住民は自らを生計向上に導けること、そして、たとえ戦時下の国であっても、近隣で戦火が交えられるなど安全上の脅威が身近に差し迫っているような状況でない限り、当事業のような農業再開支援事業等は実施可能であり、その有効性が十分あることが確認された。加えて、支援の現地化 (Localization) の観点からも、現地住民のオーナーシップ、主体性、自主性を尊重した上で、ADRA Japan からは農業の専門家と緊急人道援助の専門家からの技術的なアドバイスが適時に供与され、現地住民のレジリエンス及び能力強化が図られたとともに、持続発展性も強化されたことも評価された。さらには同評価を通じ、ADRA Japan は、実施してきた事業を振り返り、分析する機会と捉え、イエメンのような緊急期の国において、物資配布やサービスの提供を通じた被災者の命を救う初動段階から、被災者の生活・生計の悪化を防ぐ保護支援段階、ひいては被災者の生活・生計の自立を促す回復期への移行支援を行ってきたという分析結果を、2024 年 2 月の緊急人道支援学会、及びその後の一連の NGO 勉強会、ワークショップ等の機会において発表、共有がなされ、多くの関係者から好評を得た。

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 40 事業を実施しており、総事業費は約 22.2 億円、総裨益者数は約 82 万人となっている。

4. 優先事項

優先事項 ⁸	優先事項内容
1. 安全性と公平性、非排他性を担保した上で、支援を最も必要とする人々を優先対象とし、総合的なライフセービング（命を守るための）支援及びサービスを届けることで、被災による罹患や死亡の減少に寄与する。	戦争残存物を含む危険からの保護と並行して、食料危機、栄養失調、疾病など、生命を脅かす状態から命を守るためのマルチセクターに渡った取り組みが、イエメンにおける人道援助での第一の優先事項である。したがって、栄養、保健、農業と食料安全保障、WASH（水衛生）、保護サービス、心理社会的支援(MHPSS)さらには教育、シェルターと避難民キャンプマネジメント、NFI 支援を統合した <u>Integrated Famine Risk Reduction (IFRR：統合された飢餓リスク削減)</u> が当優先事項の命題となっている ⁹ 。
2. 人道援助から開発、平和構築へのネクサス(連携)を念頭に、最も脆弱な人々のレジリエンスを高め、持続可能な解決策へと導く基礎的サービスへ誰もが安全にアクセスできるよう公平かつ一貫した対応が可能なシステムづくりを推進し、改善し、維持していく。	当優先事項における命題は、誰もが排除されず、とりわけすべての IDPs とホストコミュニティの人々の、保健、栄養、シェルターとキャンプマネジメント、WASH、教育、保護といった基礎的なサービスへのアクセス確保・改善である。その過程にて今回特に注目されているのは、「人道支援－開発援助－平和構築 ネクサス・アプローチ」である。長引く内戦との共存状態で度重なる避難生活を強いられている人々の生活・生計を、現地の権力者や開発パートナーと緊密な連携を図ることで、中長期的視野に立った持続可能な解決策を生み出していくことに力を入れていくことを優先事項の一つとする ¹⁰ 。
3. 国際的な規範、基準に則り、タイムリーかつ差別なく信義に基づいた人道支援や解決策を確実に届けられるよう最も脆弱な被災者の保護と尊厳の改善を図る。	当優先事項の究極的な目標は、特に女性や子ども、避難民や阻害されてきたコミュニティメンバーたちが、物理的な危害、暴力、搾取、差別、強制移動といった脅威から免れ、個人の尊厳や人道的保護を公に受けられるよう現地権力者や支援パートナーと協同でコミュニティの安全や安定を育むことである。 ¹¹

【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。

⁸ 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。

⁹ OCHA, Humanitarian Response Plan Yemen 2024”, p11.

¹⁰ OCHA, Humanitarian Response Plan Yemen 2024”, p11~12.

¹¹ OCHA, Humanitarian Response Plan Yemen 2024”, p12.

5. 対応方針

プログラム概要

期 間	2024年5月～2025年5月 (ただし、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	イエメン
2024年度予算	70,905,003円(令和6年度当初予算)

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(2024年度当初予算)

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に一致して、Life-saving、レジリエンス強化及び保護に資する支援であるか
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. 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るか

6. セクター別支援計画

〔食料安全保障と農業セクター〕

2024年第1四半期のイエメンの食料安全保障状況は前年同期に比べ悪化した。十分な食料消費ができない状況に陥っている世帯は全国で49%に増加し、この傾向は今年9月まで続くと予想されている[1]。特に、2023年10月から2024年2月にかけて、政府支配地域人口の45%(約456万人)が危機(IPCフェーズ3)または緊急(IPCフェーズ4)の状況となっており、その内約130万人が緊急事態(IPCフェーズ4)にあると推定されている。2023年6月から12月までの初期予測分析と比較して、IPCフェーズ3以上が12%増え、全体で41%から45%へ4%ポイント増加したことになる[2]。この悪化の要因として、紛争長期化による社会経済の悪化、局地的紛争の継続、人道援助の不規則な削減、気候変動などが指摘されている[3]。政府支配地域では、世界的な食料価格の下落にもかかわらず、現地通貨(YER)の下落により輸入食料品の価格が上昇し、世界の原油相場が安定しているにもかかわらず、燃料価格が急上昇した[4]。対ドル現地通貨(YER)交換比率は、2024年1月には1ドル1,540YERにまで達し、フーシー派支配地域の528YERに比べて著しく悪化している[5]。

このような社会経済状況を鑑み、HRP2024では、社会的弱者のレジリエンスと生計(Livelihood)を強化し、基本的サービスの質の向上とアクセスの改善を主要課題として位置づけている[6]。これは、FSACのセクター目標の、「1. 緊急支援を通じて、最も脆弱な世帯のために、安全で命を守ることのできる食料の入手可能性とアクセスを高める。2. 生活基盤(Livelihood)を保護、回復、促進し、レジリエンスを高めるための資産を構築する。」にもそのまま反映されている[7]。さらに、クラスターとして取り組むべき具体的な活動項目として、食料配付(Life-Saving emergency Food Assistance)と並んで、緊急生計回復支援(Emergency Livelihood Assistance)とコミュニティのアセット(生計を営むための資源)/インフラの再建(To rehabilitate community assets and infrastructures)を明記している[8]。食料や水などの配布に留まらず、紛争とその影響により欠損している生活の基盤(アセットやインフラ)を再構築することで住民の生活が自律的にまわるようにしていくことが根本的な解決策であるとの考えに基づいたものである。JPFの支援戦略としてもこの方向性をさらに強化していくべきである。

[1] FAO and Yemen Government, 2024 May, [Yemen Quarterly Food Security Update: Quarter 1](#), p.1.

[2] IPC, 2024 February, [Yemen: IPC Acute Food Insecurity Analysis Update](#), p.1.

[3] IPC, 2024 February, [Yemen: IPC Acute Food Insecurity Analysis Update](#), p.2.

[4] FAO and Yemen Government, 2024 May, [Yemen Quarterly Food Security Update: Quarter 1](#), p.1.

[5] Cash Consortium of Yemen, [2024 March, Flash Update 85: YER Exchange Rate Volatility December 2023 Week 4 & January 2024 Week 1](#).

[6] OCHA, 2024 February, [Yemen Humanitarian Response Plan 2024](#), p.5

[7] OCHA, 2024 February, [Yemen Humanitarian Response Plan 2024](#), p.36

[8] OCHA, [HRP 2024: Key References](#), p.47.

〔教育セクター〕

イエメン HRP2024 によると、イエメン全土で、620 万人が教育支援を必要とし^[1]、2023 年から 180 万人増加した 450 万人超の子どもたちが教育を受けることができていない^[2]。長期間にわたる紛争の影響により、約 2,400 の学校が空爆による損壊等の被害を受けるか、軍事目的や国内避難民の避難場所など学校以外の用途で使用されている^[3]。学校では教科書を含む学用品や学校備品、教員研修の不足に加え、教員への不定期な給与支払いも 2016 年から続いており、2023 年には約 19 万 3,000 人の教員が給与を受け取れていなかった^[4]。その結果、他の収入源を求めて教員の離職が後を絶たず、質の高い教育を提供できる教員が不足している^[5]。また、経済的に困窮した世帯は教育に関する費用を賄うことが困難な状況に置かれている。2022 年に国連人道問題調整事務所 (OCHA) によって実施された調査では、90%以上の養育者が子どものための教育費、66%が通学費を捻出することが困難であると回答している^[6]。特に国内避難民の子どもは、世帯収入の減少や頻繁な移動等により学習機会を得にくい状況にあり、ホストコミュニティの子どもと比較し、中退率が 2 倍になることが報告されている^[7]。また、特に女子の教育は男子の教育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、男女別のトイレの未整備などが原因で、女子の就学率が低くなる傾向がある^[8]。さらに、障害のある就学年齢の子どもは約 60 万人いると推計されているが、障害のある子どもに配慮した指導方法や学校設備は整備されておらず^[9]、身体的・精神的な障害のある子どもが中退するリスクも同様に高い。さらに少数民族出身の子どもは社会的に周縁化され、出生証明などの公的書類が無いなど公教育へのアクセスが困難な状態に置かれている^[10]。

これらの要因により、初等教育の就学率は約 75%にとどまっており^[11]、児童労働などの子どもの保護に関するリスクが高まっている^[12]。質の高い教育を受けられない子どもたちが増加した結果、国連児童基金 (UNICEF) が実施した子どもの読解力を測る調査では、単純な文章を読むことのできる子どもはイエメン国内に 5%しかいないと報告されている^[13]。

上記の状況を踏まえ、JPF では、ジェンダーや障害のある子どもへ配慮した指導方法に関する教員の能力強化、校舎の修繕や学用品の提供、学習に困難を抱えた子どもへの補習授業の実施、教育の重要性に関する啓発活動等を通して、子どもたちの教育へのアクセスと質の改善に取り組む。

^[1] OCHA, “[Humanitarian Response Plan 2024](#)”, January 2024, p. 32

^[2] OCHA, “[Yemen Humanitarian Needs Overview 2024](#)”, January 2024, p. 42

^[3] OCHA, “[Yemen Humanitarian Needs Overview 2024](#)”, January 2024, p. 42

^[4] OCHA, “[Yemen Humanitarian Needs Overview 2024](#)”, January 2024, p. 42

^[5] OCHA, “[Yemen Humanitarian Needs Overview 2024](#)”, January 2024, p. 42

^[6] OCHA, “[Multi-Cluster Location Assessment \(MCLA\)](#)”, October 2022, p.28.

^[7] Save the Children “[Hanging in the Balance: Yemeni Children’s Struggle for Education – Yemen](#)”, March 2024. P6, 7

^[8] Govt. Yemen “[Yemen Socio-Economic Update, Issue 83](#)”, December 2023, P9

^[9] OCHA, “[Yemen Humanitarian Needs Overview 2024](#)”, January 2024, p. 42

- [10] UNFPA, “[Research study on assessing safety & protection needs of Muhamasheen women and girls in al Hudaydah, Yemen](#)” April 2024, p6
- [11] Govt. Yemen “[Yemen Socio-Economic Update, Issue 83](#)”, December 2023, P9
- [12] Save the Children “[Hanging in the Balance: Yemeni Children’s Struggle for Education – Yemen](#)”, March 2024, P8,9
- [13] UNICEF “[Impact of Education Disruption: Middle East and North Africa](#)”, March 2022, p1

【CASH/現金給付と保護セクター】

長引く紛争や武装勢力による支配などから逃れてきた国内避難民（IDPs）の人々が多く暮らす紛争前線地域では、食料・栄養や医療等の分野横断的な支援が必要とされているが、アクセスの困難性やリスクの高さなどから国際機関や他機関の支援も十分ではない。456万人ほどとされる国内のIDPsの80%以上を占める幼い子供や妊産婦・授乳中の女性などの特に脆弱なIDPs世帯では、栄養失調や感染症などの罹患リスクに晒され生命の維持が困難になっている^[i]。また、長引く紛争による国内の経済状況の悪化や燃料・食料品を含む物価高騰などは、女性・子供世帯主や紛争に巻き込まれ障害を負った人々など、最低限以下の厳しい生活を強いられている地域社会の脆弱世帯の生活も圧迫しており^[ii]、多くの家庭で家族の生活を支えるための手段を失い、生活を成り立たせていくのが難しい状況に置かれている。こうした先の見えない生活の中で、人々は食事回数や摂取する栄養を減らしたり、子供の早婚や児童労働^[iii]、金銭や物資と引き換えに子供を武装勢力に差し出す^[iv]などの負の対処メカニズム(negative coping strategies)を採らざるを得ない状況にある。生命や生活の維持及び保護に関わるリスクは、IDPsの帰還など軽微な改善が見られる中でも深刻な状態が続いており^[v]、加えて2023年10月以降のイスラエル・パレスチナ情勢の悪化の影響を受け、武装勢力による紅海での船舶襲撃が活発化されている情勢等も鑑みると、こうした人々の複合的な問題に対応することは喫緊の課題となっている。

HRP2024の戦略目標（Strategic Objectives）は、子供や女性を含む危機的な状況の影響を受ける脆弱な人々に対し、「マルチセクターからのライフセービング（命を守るための支援）」、「脆弱な人々のレジリエンスや持続可能性を高めるための基礎的なサービスへのアクセス向上」を目指している。命を守るために必要な人道支援と、持続的・中長期的な問題の解決に向けた人道支援－開発援助－平和構築ネクサス・アプローチが重視される中で、紛争前線地域における特に脆弱なIDPsの人々などへの取り組みが更に必要とされている。具体的なアプローチ手段として、アクセスの困難な地域においても実効性が高く、人々からの支援ニーズも高い多目的現金給付（Multi-Purpose Cash Assistance）^[vi]を実施していくことが重視されている。JPFとして、このような実効性の高いアプローチを通じ、紛争が長引く状況下においても人々が命を守り、今後を見据えて自立的に生活を維持・強化していくことに貢献する必要がある。

[i] OCHA, “Yemen Humanitarian Needs Overview 2024”, January 2024, p. 22

[ii] UNHCR, UNHCR Yemen: IDPs Protection Monitoring Update (1 Jan 2022 – 31 Dec 2022) (Issued January 2023), p. 1

[iii] OCHA, “Humanitarian Response Plan 2024”, January 2024, p.45

[iv] VOA, In Yemen, Child Soldiering Continues Despite Houthi Promise (Issued June 2022)

[v] Ibid.

[vi] OCHA, “Yemen Humanitarian Needs Overview 2024”, January 2024, p.27

以上