

ジャパン・プラットフォーム ウガンダ国内コンゴ民主共和国 難民緊急対応支援対応計画

2020年11月～2021年10月



©AAR



©PWJ

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

※本対応計画は、2020年8月19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（コンゴ民主共和国地域難民支援計画（Regional Refugee Response Plan:以下 RRRP）など）に則ることが前提となる。



©SCJ

1. 背景

コンゴ民主共和国（以下 DRC）は、アフリカ大陸において長期に亘り、最も複雑な人道危機の課題を抱え続けている国の1つである。1997年のモブツ大統領の退任以降、国内情勢が安定せず、特に、同国東部では武装勢力による内紛が継続し、国内避難民や難民が大量に発生した。2018年末に大統領選挙がようやく実施され、政権は比較的円滑に移行されたが、国内東部の情勢は改善しなかった。2019年には、イトゥリ州、北キブ州、南キブ州で民族間の武力衝突が激化した。特に、同年6月に発生したイトゥリ州における広範囲の暴力行為によって、約36万人の避難民が生じたとされている。その結果、DRCにおいて1,560万人が支援を必要としているとされ、同3州と国境を接するウガンダに大量の難民が流入した。域内におけるDRC難民は約90万人を超え、隣国に位置するウガンダは、最大のDRC難民受け入れ国となっており、2020年末までには約42.6万人を受け入れていると予測されている¹。

このような状況下、既存の難民のみならず、新規に流入する難民に対する支援も急がれるため、ウガンダ政府およびホスト・コミュニティの負担は増大する一方である。国連、国際諸機関、NGO等による国際社会の支援もニーズを十分に満たしておらず、「難民に関するグローバル・コンパクト」のもと、国際社会がさらに協力して難民受け入れ国の負担を軽減し、難民問題へ対応していくことが求められている²。

JPFのウガンダ国内DRC難民緊急対応支援プログラムでは、対象国はウガンダのみとなっているため、以下では、ウガンダにおけるDRC難民の状況を述べる。

ウガンダは、過去3年間で130万人以上の難民を受け入れており、アフリカ大陸において最大の難民受け入れ国である。ウガンダ国内の128の行政区(districts)の内、12の行政区に難民は集中している。ウガンダ政府はnon-encampment policyを施行しており、約94%はホスト・コミュニティと共に生活している。2020年には4万人、2021年には1万人の新規流入者が予想されており、ウガンダが受け入れるDRC難民数は2021年末まで40万人程度の水準を維持すると予想されている。

ウガンダ国内の難民は、移動の自由、就業する権利、起業する権利、私有財産権、及び教育や保健等の行政サービスへのアクセスを保障されている。そのため、同国内における難民保護の環境は概ね良好であると国際機関より評価されている。他方で、上記のとおり数多くの難民受け入れを通じたホスト・コミュニティへの影響は甚大であり、社会資源が枯渇し、基礎的な社会福祉サービスが限定的となっている。

2020年8月19日現在、ウガンダ政府（保健省）の発表によると、これまでに新型コロナウイルスの同国内の感染者数は1,603人である³。また、2020年3月23日から、旅客機はウガンダへの発着を許可されおらず（貨物機を除く）、陸路での出入国も禁止されている⁴。なお、行動規制については、夜間外出禁止、学校の閉鎖、一部施設の営業停止等の対策がとられており、5月から徐々に規制緩和されたものの、6月8日には学校が再開される予定であったが延期されるなど、予断を許さない状況となっている。

¹ UNHCR, [The Democratic Republic of the Congo, Regional Refugee Response Plan, January 2020-December 2021](#)

² 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）ウェブサイト <https://www.unhcr.org/jp/global-compact-on-refugees>

³ ウガンダ保健省ウェブサイト <https://www.health.go.ug/covid/>

⁴ 外務省海外安全ホームページ https://www.anzen.mofa.go.jp/covid19/pdfhistory_world.html

2. これまでの JPF による支援実績

2019年1月に承認されたウガンダ国内コンゴ難民緊急対応支援プログラムでは、2019年6月にAAR、同7月にPWJがウガンダ南西部において初動調査を行った。

SGJは2019年5月から同地域でDRC難民の子どもへの保護および青少年の能力強化支援事業を開始し、2020年4月より同趣旨の事業を行っている。

PWJは初動調査結果に基づき、2019年11月より同地域においてDRC難民を取り巻く水・衛生環境向上のための事業を開始し、2020年6月より給水衛生環境改善のための事業を行っている。

AARは初動調査結果に基づき、2020年3月より教育支援のための事業を行っている。

JPFは、これまでにウガンダ国内コンゴ難民緊急対応支援を合計6事業を実施しており、総事業費は約3.2億円、総裨益者数は約10万人となっている。

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 ⁵ 。
2 DRC難民とその受け入れ地域住民のどちらにも裨益する支援を実施する	DRC難民の受け入れ地域の経済社会状況に配慮しながら、難民とその受け入れ地域住民のどちらにも裨益し、DRC難民の地域社会への統合を後押しする支援を実施する。
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、特に脅威に直面しやすい人々（保護者のいない子ども、高齢者、ジェンダーに基づく暴力の被害者、LGBTIの性的少数者、障がい者など）に配慮し、それぞれがニーズに合わせた支援を受けられるよう活動を展開する。

4. 対応方針

プログラム概要

期 間	2020年11月1日～2021年10月31日
支援対象地域	ウガンダ
2020年度予算額	0.75億円（75,000,000円・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。

⁵ 外務省「[緊急・人道支援の基本概念](#)」2014年8月26日

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. 事業計画時に最新の RRRP のなかの Response Strategy and Priorities (Uganda 該当箇所) 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. DRC 難民とその受け入れ地域住民のどちらにも裨益する事業であること
5. レジリエンスの強化に資する事業であること
6. 難民とホスト・コミュニティ間の緊張緩和・関係改善に寄与する事業であること

7. セクター別支援計画

● [保護(Protection)セクター]

難民を受け入れている地域における基礎的社会サービスは不十分で、DRC 難民の脆弱性は高く、保護セクターにおいても様々な課題に直面している⁶。保護に関する特別な支援ニーズを有する難民としては、大人に付き添われていない子どもや主たる養育者と離ればなれになった子ども、保護に関するリスクを抱える子どもや高齢者、女性、障がいを持った人、深刻な健康上の問題のある人、心理社会的困難を抱えた人などが挙げられる⁷。

マルチセクターのニーズ調査によると、心理社会的困難を抱える家族のいる世帯の 4 割が心理社会的支援を受けられていないと答えている。心理社会的支援へのアクセスの欠如は、アルコールや薬物の乱用、自傷行為、性とジェンダーに基づく暴力 (SGBV) の行使、精神的な健康状態の悪化など、保護に関するリスクをさらに高める可能性がある⁸。また、ウガンダにおける難民の約 6 割が 18 歳未満の子どもであるが、多くの子どもは、家族離散、身体的暴力、SGBV、心理社会的困難、児童労働、その他の暴力や保護に関する問題やリスクを抱えている⁹。SGBV は、出身国である DRC 国内においても、避難先のウガンダにおいても深刻である一方、SGBV に対する偏見や被害者への差別などの理由から、実際に発生した被害が報告されないことが大きな問題となっている。報告された場合でも支援を行う側への信頼が欠如していることがあり、加害者からの報復を恐れる被害者も多い。

さらに、2020 年 3 月以降、ウガンダ政府による新型コロナウイルス感染症拡大防止のための措置に伴い、様々な保護に関する問題が報告されている。感染拡大に対する恐れやそれに伴うストレスなどから、心理社会的支援のニーズはさらに高まっている。社会的、経済的活動の制限による影響を受け、家庭内におけるストレスが増加し、子どもへの暴力、児童労働、早婚、望まぬ妊娠や SGBV などが起こるリスクも高まっている。また、教育機関の閉鎖は、子どもに対する上記のリスクが高まる要因の一つとなっている¹⁰。

⁶ 2018 年以降、ウガンダへの DRC 難民の大規模な流入が続いており、2020 年に入っても 10,266 人の DRC 難民が流入していたが (Refugee Influx Dashboard/Joint Border Monitoring, Uganda Refugee Response March 2020)、ウガンダ政府は 2020 年 3 月 22 日より、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、ウガンダへの入国を規制、新規の難民申請登録手続きを停止している

⁷ UNHCR, [Democratic Republic of the Congo Regional Refugee Response Plan January 2020–December 2021](#), March 2020, p. 46

⁸ UNHCR, [UNHCR Monthly Protection Update Community Based Protection \(CBP\) December 2019](#), p. 2

⁹ UNHCR, [The Democratic Republic of the Congo Regional Refugee Response Plan January 2019–December 2020 Revised in June 2019](#), p. 70

¹⁰ UN-OCHA, [United Nations Emergency Appeal for Response to COVID-19 and its Impact \(Uganda\) April – September 2020](#), April 2020, p. 8, 9

これらの状況を踏まえ、これまで以上に、子どもや女性への個別支援（ケースマネジメント）、代替監護、コミュニティに根差した保護システムやレジリエンス（回復力）の強化、特別なニーズを抱える高齢者や、健康上の問題を有する人々へのきめ細かなフォローアップなどが求められる。また、SGBVの予防、対応には、コミュニティでの啓発活動、コミュニティに根差した自発的なグループの能力強化、女性のための安全な場所の設置、警察が活動する上で必要な移動手段の拡充、夜間照明灯の設置などといった様々な取り組みが求められる¹¹¹²。また、保護や感染症対策に関する意識向上のためのメッセージは、マスメディア、ソーシャルメディアなど様々な媒体を通じて広めることが求められる。同時に、セーフガーディング、性的搾取および虐待からの保護、その他の裨益者や地域住民からのフィードバックに関する仕組みの徹底、地域住民や裨益者への周知も重要となる¹³。社会的弱者の保護に対する分野横断的な取り組みが必要¹⁴であり、そのような取り組みの一例として、難民居住区等の学校や保健師、コミュニティで保健活動を行う人々と協働しながら月経衛生管理教育を実施し、その際にSGBVのあらゆる形態や早婚の危険性などに対する理解を住民に高めてもらうことが重要である。また、女性・男性双方のコミュニティリーダー、政府・警察関係者やその他援助団体らとの連携をより一層高め、セーフティネット構築・強化が必要である。

JPFとしては、これらの状況に対応するために、引き続き感染症対策を徹底し、支援が必要な人々にアプローチする方法等十分に検討しつつ、各コミュニティにおいて活動する自発的なグループや行政などの保護に関する予防や対処のための能力強化支援、コミュニティにおける保護や感染症に関する意識向上、養育者に対する子どもの保護に関する研修などを行う。これらの活動を通じて、ホスト・コミュニティも含めた形で、DRC難民の子どもや女性、その他特別なニーズを有する人々に対する暴力や虐待、搾取、ネグレクトの予防と対応を行うとともに、事業の持続発展性を高めるべく、コミュニティの安全と保護に関する機能を強化し、行政との連携強化を目指す。

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

ウガンダは（１）難民とホスト・コミュニティの安全な水へのアクセスの改善、（２）難民とホスト・コミュニティの衛生環境の改善、（３）国・県・地方レベルの給水・衛生施設の運営管理能力の強化を、WASHセクター支援の指針として掲げているが¹⁵、政府や国際支援により一定の成果はあるものの、難民数の急激な増加や、社会基盤の脆弱性により、難民のニーズに支援が追い付いていない^{16 17}。

DRC難民居住地区における給水量は2020年1月から3月の間の1人1日平均10.8Lと、ウガンダ難民支援計画2019-2020の目標値である19Lを大幅に下回り、ウガンダ北部の南スーダン難民居住地区（19.4L）と比較しても低い¹⁸。

DRC難民居住地区の世帯用トイレ普及率は、2020年3月末時点でRRP目標値88%に対して63%にとどまり、学校や保健センターなどの公共施設用トイレについては、2020年3月時点で目標値811棟に対して達成度は179棟である¹⁹。2018年に実施されたマルチセクター・ニーズ調査では、77%の難民世帯

¹¹ UNHCR, [UNHCR Monthly Protection Update Sexual and Gender Based Violence \(SGBV\) December 2019](#), p.3,4

¹² UNHCR, [SGBV Dashboard Uganda Refugee Response Plan \(RRP\) 2019-2020 Quarter 1 January-March 2020](#)

¹³ UN-OCHA, [United Nations Emergency Appeal for Response to COVID-19 and its Impact \(Uganda\) April – September 2020](#), April 2020, p.14, 25

¹⁴ UNHCR, [Democratic Republic of the Congo Regional Refugee Response Plan January 2020-December 2021](#), March 2020

¹⁵ UNHCR, [The Democratic Republic of the Congo Regional Refugee Response Plan January 2020-December 2021](#)

¹⁶ UNHCR, [WASH Dashboard Uganda Refugee Response Plan \(RRP\) 2019-2020 Quarter 1 January-March 2019](#)

¹⁷ UNHCR, [WASH Dashboard Uganda Refugee Response Plan \(RRP\) 2019-2020 Quarter 1 January-March 2020](#)

¹⁸ 脚注12に同じ。

¹⁹ 脚注12に同じ。

が排泄後に手を洗うと回答したが、調理の前の手洗いについては37%にとどまった。48%が石鹼の不足を訴え、DRC 難民の多いウガンダ中西部と南西部ではそれぞれ79%、69%の難民世帯が経済的困難を理由に石鹼を購入できないと回答している²⁰。

UNHCR が2018年にDRC 難民居住地区で実施した調査によれば、13歳から20歳の女子生徒79%の生理用品が不足し、20%が使い捨て用の紙ナプキンを再利用したことがあり、月経中は学校を休んだことがあるという回答が約半数に及んだ²¹。加えて水や石鹼の不足から清潔な状態を保つことが難しい。難民居住地区内の世帯住居には個室がなく、学校でも更衣室が不足し、月経中のプライバシーの確保も大きな課題となっている²²。

衛生環境の改善にはし尿・生活排水・ゴミ処理施設の導入やシステムの構築が不可欠である。浄化槽の整備の改善は難民居住地区においては政府としても合計3か所の設置と限られている²³。トイレピット（便槽）が一杯になると、内容物は手作業でくみ出され空き地に埋められるか放置され、作業員の安全および健康や周囲の環境に重大な危険を及ぼしている。各家庭や施設のごみも安全ではない方法で焼却されるか、道端や沼地などに無造作に捨てられている²⁴。衛生習慣の不足から下痢、寄生虫症など感染症に脅かされ²⁵、コレラ感染事例も度々報告されている^{26 27}。DRC 本国を中心に流行するエボラウイルス病や、新型コロナウイルス感染症の流行拡大を防ぐためにも衛生習慣の徹底が欠かせない。不衛生な生活環境・習慣に起因した感染症は人々の抵抗力を弱め、他の疾患に罹患したり、重症化したりする危険を高めるため、水・衛生セクターが果たすべき役割は極めて大きい。難民居住地区の人々が最初にアクセスし、予防接種や衛生知識普及を受けられる保健センターやヘルスポストでの、手洗い設備や衛生環境の整備も重要である。

新型コロナウイルス感染症ウガンダ共和国分析現状報告 (Covid-19 The republic of Uganda analytical report) によれば、2020年6月12日までの陽性患者数である685人²⁸のうち69件は国外からのトラック運転手などを通じた感染となっており、DRC 国境経由感染も7件報告されており、DRC 難民居住地区における感染の可能性は否定できない。グローバル WASH クラスタ COVID-19 対策ガイダンスノートは、全ての WASH 支援活動はウイルスの伝染削減を目指すべきとしている²⁹。公共施設、特に学校における WASH 支援としては、十分な量の水の供給、対象年齢に即した手洗い施設の確保、教員や生徒に対して COVID-19 予防の知識を十分に伝える必要性などを挙げている。難民キャンプ支援においては、給水衛生施設の増加や手洗いの奨励を上げている。

これらの課題に対応するためハード面では、学校や保健センター等における給水設備・手洗いタンク、焼却炉の設置や、身体的障害をかかえる子供たち用のトイレも備えた換気式改良型汲み取り式トイレや女子更衣室等の建設、ソフト面では、正しい手洗い方法や月経衛生管理を含む衛生教育の更なる推

²⁰ UNHCR, [The Democratic Republic of the Congo Regional Refugee Response Plan January 2019–December 2020 Revised in June 2019](#)

²¹ UNHCR, [Pilot Study Finding on the Provision of Hygiene Kits with Reusable Sanitary Pads](#), December 2018

²² PWJ が2020年2・3月にチャカ II 難民居住区にあるブケレ小学校、プウィリザ小学校、スウェスウェ小学校で実施した調査による。

²³ UNHCR, [Uganda Country Refugee Response Plan January 2019–December 2020](#)

²⁴ PWJ が2019年7月にチャカ II 難民居住区で実施したトイレ管理状況の調査による。

²⁵ Ministry of Health, Uganda, [Health Sector Integrated Refugee Response Plan 2019–2024](#)

²⁶ UNHCR, [As Uganda Confirms Active Cholera Outbreak, UNHCR and Health Actors Alarmed at Deteriorating Situation in Kyangwali](#), February 2018

²⁷ Ministry of Health, Uganda, [Update on Interventions to Contain Cholera Outbreak in Uganda](#)

²⁸ The republic of Uganda government, Covid-19 The republic of Uganda analytical report. 2020年7月13日、UNHCR ウガンダ事務所経由で共有。担当官名 Sarah K. Rubereti, Assistant Inter Agency Coordinator, Operations Coordination Unit, UNHCR Uganda.

²⁹ WASH Cluster, [GLOBAL WASH CLUSTER - COVID 19 RESPONSE GUIDANCE NOTE #02 - Update 15 April 2020](#)

進が必要である。感染症予防の一環として、適切なマスクの使用法のほか、咳やくしゃみの際にマスクやハンカチなどがなければ肘の内側で口元を覆うことや、給水所や手洗い場などで他者と適切な距離を取る大切さなどに、具体的な指導が重要である。また、衛生習慣の確実な実施を促すためには、石鹸や、生理用ナプキン、下着、洗濯用バケツなど必要物品の支援が不可欠である^{30 31 32}。

JPFとしては、RRP目標や関連する持続可能な開発目標（SDGs）の達成に寄与するために、政府の集水域管理計画や県開発計画との整合性や関連セクターとの相乗性を図り、難民やホスト・コミュニティの参画を積極的にすすめながら、現行課題の克服やレジリエンス強化を目指す。

● [教育(Education)セクター]

ウガンダにいるDRC難民の半数以上は就学期の子どもであるが、そのうち初等教育学齢期の子どもの33%は学校に通えていない³³。就学を妨げる主な要因としては、過密度の高い劣悪な学校環境に加え、学校数の不足、保護者の教育に対する理解の低さ、十分な能力や経験を有した教員の不足、学用品の不足、非英語圏のDRC難民の子どもがウガンダの公用語である英語の授業に十分についていけないこと³⁴、障がい児への配慮不足³⁵などが挙げられる。2020年2月に当プログラム加盟団体であるAAR Japanが実施した調査の結果、ウガンダ国内の主なDRC難民居住地の中でも、中西部のチクベ県チャングワリ難民居住地における1教室あたりの児童数は平均で201人と、ウガンダ政府が基準とする53人をはるかに上回っていることがわかった。また、学校における出席率の低さや中途退学の多さも課題となっており、欠席率が3割近くに上る学校もある³⁶。その主な理由としては、学校までの通学距離が長いことや、学用品など授業料以外の費用が払えないこと^{37 38}が挙げられている。さらに、女子については、ジェンダー不平等、早婚や若年妊娠が主な要因となっている³⁹。こうした多くの課題があるにもかかわらず、国際連合人道問題調整事務所(OCHA)によると、2020年6月時点で教育セクターにおいて確保されている資金は2020年の予算の9.1%のみである⁴⁰。UNHCRはRRRPにおいて、ウガンダにいるすべての難民の子どもが初等教育を受けられるよう、教育施設の整備、刷新的な教育手法の確立、教育の重要性を説く啓発活動の必要性を挙げ⁴¹、公正でインクルーシブ（包括的）な教育機会の提供を目標として掲げている⁴²。加えて、新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて難民居住地内の学校では2020年3月から休校が続いており、ウガンダ政府は8月31日から初等教育校および中等教育校の最終学年のみを対象に学校の再開を宣言したものの、それ以外の学年については再開の目処は立っていない。こうした状況に対応するため、自主学習や遠隔学習等のための新たな教育体制の確立も急がれている⁴³。

³⁰ UN-OCHA, [United Nations Emergency Appeal for Response to COVID-19 and Its Impacts \(Uganda\) April-September 2020](#)

³¹ World Bank, [WASH \(Water, Sanitation and Hygiene\) and COVID-19](#), April 2020

³² UNHCR, [Technical WASH Guidance for COVID-19 Preparedness and Response](#), April 2020

³³ UNHCR, [Education Dashboard Uganda Refugee Response Plan \(RRP\) 2019-2020 Quarter 4](#), March 2020

³⁴ UNHCR, [Uganda Country Refugee Response Plan January 2019-December 2020 Revised in March 2019](#), p. 18-21

³⁵ UNHCR, [Uganda Country Refugee Response Plan January 2019-December 2020 Revised in March 2019](#), p. 14-15

³⁶ Development Pathways, [Analysis of Refugee Vulnerability in Uganda](#), January 2020, p. 159

³⁷ Development Pathways, [Analysis of Refugee Vulnerability in Uganda](#), January 2020, p. 160

³⁸ UNHCR, [Uganda Country Refugee Response Plan January 2019-December 2020 Revised in March 2019](#), p. 20

³⁹ Development Pathways, [Analysis of Refugee Vulnerability in Uganda](#), January 2020, p. 160

⁴⁰ UN-OCHA, [Financial Tracking Service, Democratic Republic of Congo 2020 \(Humanitarian Response Plan\)](#), as of 24th June 2020

⁴¹ UNHCR, [The Democratic Republic of the Congo Regional Refugee Response Plan January 2020-December 2021](#), March 2020, p. 12

⁴² UNHCR, [The Democratic Republic of the Congo Regional Refugee Response Plan January 2020-December 2021](#), March 2020, pp. 12, 47

⁴³ Uganda Ministry of Education and Sports, [Framework for provision of continued learning during the COVID-19 lockdown in Uganda](#), April 2020, p. 3

JPFとしては、ウガンダ政府の新型コロナウイルス感染症対策に則り、教育施設の整備や学用品の拡充、学校運営体制の強化や教育に関する啓発などを通して、より適切かつインクルーシブ（包括的）な学習環境を整備する。



©PWJ