

ジャパン・プラットフォーム ウクライナ人道危機 2025 対応計画

【ウクライナ国内】

(2025 年 5 月)

2025 年 5 月～2026 年 5 月

本対応計画の事業は令和 7 年度当初予算に資する事業である。



ヘルソン州での食料配布の様子 ©ADRA Japan

目次

1. 背景・課題分析.....	3
2. これまでのJPFによる支援実績.....	4
3. 優先事項.....	5
4. 対応方針.....	5
5. セクター別支援計画.....	6
食料安全・生計（Food Security and Livelihoods- FSL）.....	6
保健・医療（Health）.....	7
保護・心理社会的支援（Protection）.....	8
教育（Education）.....	10
シェルター・NFI（Shelter Non-Food Items -SNFI）.....	11

※本対応計画は、主に2025年4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等）に則ることが前提となる。

1. 背景・課題分析

2022年2月21日、ロシアは一方的に独立を宣言するウクライナ東部地域ドネツク人民共和国とルハンスク人民共和国を承認し、2月24日にウクライナへの軍事侵攻を開始した。それから3年以上が経過した現在も戦闘は継続しており、特に東部地域、前線付近の地域で人道危機が発生している。2024年9月には、1か月で1,500人以上の民間人が犠牲¹となり、侵攻開始以来、月間犠牲者数は最多となった。この攻撃により、住宅や病院、学校など多くの社会インフラが破壊され、基本的な社会サービスへのアクセスも困難な状況となっている。

国連報告²によれば、2024年12月の時点で、国内避難民（以下、IDP）は約370万人、避難先からの帰還者は約424万人である。帰還者の71%は帰還から1年以上が経過しており、その半数近くが国内の別州から、25%は国外（ポーランド、ドイツ等のEU諸国）からの帰還である。主な帰還先はキーウ市（21%）、ハルキウ州（16%）、キーウ州（14%）であり、その他戦闘地から離れた一部西部地域への移動も増加傾向にある。しかし多くの社会基盤を失ったウクライナ国内において、帰還者の生活再建は容易ではない。帰還後、帰還者の7%（約28万7千人）が再移動を検討し、その約半数が国外への避難を検討している。

2025年1月現在、最も多くのIDPが居住する地域は、東部ウクライナのドニプロペトロウスク州（52万人、全IDPの14%）とハルキウ州（44万7千人、12%）、首都キーウ（39万9千人、11%）と周辺のキーウ州（29万3千人、8%）と続く。

IDPの大多数は出身地とは異なる州へ避難しており、最大の移動はドネツク州からドニプロペトロウスク州へ（52万人）、ドネツク州からハルキウ州へ（44万7千人）、ドネツク州からキーウ市へ（40万人）となっている。また、IDPの大多数（70%）は、今後3か月以上、現在の場所に留まる意向を示し、15%が出身地に戻る意向を示している。地域別では、居居留の意向を示すIDPの割合が高かった地域は、都市部のキーウ市（80%）、オデッサ州（75%）、キーウ州（73%）、ドニプロペトロウスク州（72%）、ザポリージャ州（71%）、ハルキウ州（64%）であった。

以上より地域的には、緊急的な対応が必要な地域は東部地域、南部地域、キーウ州であり、北部、西部、中央部地域では緊急ニーズが相対的に低い。IDPの滞在の長期化が示唆されるキーウ州、多くのIDPが居住する東部、南部地域では、中長期的な展望を踏まえた戦略を検討する必要がある。

避難民の支援のニーズについては、パワーバンクや発電（48%）、収入を得る機会（37%）、食料料（36%）のニーズが高く、次いで医療サービス（33%）、衣料品やその他NFI（32%）、衛生

¹ [Human Rights Monitoring Mission in Ukraine September 2024](#)

² [IOM General Population Survey Round 19](#)

用品（12%）、宿泊施設（29%）と続き、特に地方・農村部の電力インフラ需要や都市圏での収入を得る機会に対する支援ニーズが高くなっている。医療ニーズでは、障害者や慢性疾患を有する人への支援は最重要課題となっている。低所得者や単身世帯では、食料へのアクセス不足は深刻化している。加えて、長引く戦争による精神的負担を背景し、精神保健・心理社会的支援（MHPSS）の需要も高い。帰還者の27%は教育へのアクセス不足を感じている。

なお、IDPの59%が女性であり、23%が子ども、26%が60歳以上となっている。更にIDP世帯に一人以上の障害者がいる割合は31%、慢性疾患を有する家族がいる割合が44%となっており、IDP世帯の高い脆弱性が示されている。

以上より、支援セクターについては、食料・生計支援、NFI、保健医療分野の基礎的サービスへの支援を実施し、これらの支援が行き届いているが、他のセクターへの支援が不足している地域では、心理社会支援、発電機支援等、その補完性を高める支援を検討することとする。なお、対象地域の市場の供給力、支援の迅速性の確保等により現金給付支援が困難な場合は、物資による支援を検討する。



子どもたちへの心理社会的支援 ©地球のステージ

2. これまでの JPF による支援実績

JPF は、2022 年 4 月からウクライナ国内での緊急人道支援を開始し、本プログラムでの支援実績は総事業費約 57 億円、総裨益者数は約 98 万人以上となっている。

3. 優先事項

優先事項 ³	優先事内容
1 人道危機の影響を受けた人々への、生命を維持するための支援	長引く戦闘下に人道危機が継続しており、命を繋ぎとめるための緊急支援（Life-saving）に対する優先度が依然として高いウクライナ国内においては、脆弱な人々の命を維持するための支援、および命の危機を脅かすリスクを軽減するための支援を優先する。
2 脆弱な人々を取り残さず保護リスクが軽減される支援	ジェンダー、高齢者、乳幼児、障害者や慢性疾患を有する人など、特別な配慮が必要なグループを特定し、それぞれのニーズに応じた支援を提供することで、保護リスクを軽減する支援を優先する。
3 尊厳のある生活を回復・維持するための、基礎サービスの支援	基礎サービスのインフラに対する攻撃が増加する中、生命維持支援に加え、尊厳のある生活の維持を支援することが不可欠である。特に、障害者や慢性疾患を有する人のいる世帯の医療サービス不足は深刻であり、保健医療、心理社会的支援、教育、水と衛生施設（WASH）、地方部での電気などのサービスへの支援を優先する。

4. 対応方針

プログラム概要

期 間	2025年5月～2026年5月
支援対象地域	ウクライナ
2025年度予算	1億8千万円（2025年度当初予算：1億8千万円）

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予算配分を設定する。

² 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、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。

コンセプトノート審査に際しての評価基準（2025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. 優先事項に一致する事業であるか
3. 申請団体の当該国における経験・知見を活かした事業であるか
4. 一定程度の外部性（独立性）の要素が担保されたモニタリング体制が整備された事業であるか

5. セクター別支援計画

食料安全・生計（Food Security and Livelihoods- FSL）

ウクライナの食料安全・生計クラスターでは、2025年の情報によると国連、NGO（国際・国内）など計76 機関以上が支援を行っている。同クラスターは 2024年1月～9 月末までに、約 300万人に対し食料料提供を行ったが、未だ終結の兆しを見せない紛争状況下において、脆弱な人々の数は増え続けており、食料不安の改善を図る支援が引き続き必要となっている。2025年1月版 UNOCHAのHNRPでは、2025年もウクライナ国内で500 万人が食料安全・生計にかかる支援を必要としている。ヘルソン州、ザポリヅジャ州、ドネツク州など東部、南部地域を中心とした前線に近い10州が最も食料不足であるとされている。

東部地域、及び南部地域では、社会・経済インフラを対象とした攻撃が激化しており、電気、ガス、水等、命を繋ぐ基礎サービスへのアクセスが困難な状況となっている。これに加え、IDPの避難生活およびホストコミュニティの受け入れも長期化していることから、十分に機能していない基礎サービスが更に不足する状況となっている。また同地域では、人道支援のアクセスの確保も課題となっており、農地も荒廃が進み、一部に地雷が設置される等、次年度の食料の確保も困難な状況にある⁴。人道支援のアクセスが可能な地域では、脆弱な人々を対象とした命を繋ぎとめる支援（Life saving）を行うと同時に、社会・経済の復興を進める支援も必要とされている⁵。

金融システムや市場が機能している地域においては、主に現金給付を通じた命を繋ぎとめる支援を提供する。支援は前線の変化や戦闘の激化による住民の退避など急速に変化する地域の状況に対応した形で行う。対象地域は紛争の影響を強く受けている東部や南部とし、特に脆弱な人々を優先して支援する。現金給付を行い裨益者が生活に必要なものを購入することで地域経済へ貢献する。なお、現金給付においては、生存水準と平均収入の格差分析や物価の高騰等を考慮した最低支出バスケットに基づき、ウクライナ現金給付ワーキンググループは一人当たりの基準額を2023年10月より、月額2,220ウクライナ・フリヴニャ（UAH）（約60米ドル）から3,600UAH（約97米ドル）に引き上げていることから⁶、可能な限り同基準に沿って支援を行う。



ケースマネジメントで生活に必要な物資支援を受ける人々 ©グッドネーバース・ジャパン

保健・医療（Health）

保健・医療クラスターでは、国連、NGOなどを含む121のパートナー機関が調整し⁴、命を救う医療の提供と医療施設への支援などを行っており、これまで2,000万人が裨益してきた⁵。急速に変化する環境で誰一人取り残さないために、東部・南部・北部地域の前線地域を含む各地で巡回診療サービスの提供、負傷者・多発外傷患者の治療とリファラル、救命医療薬・医療品・医療機器の提供、医療従事者への多発外傷ケアや初期対応者への応急処置訓練、医療施設の再建など多岐にわたる支援が行われてきた⁶。

しかし、保健・医療分野では現在も920万人が支援を必要としている⁷。2023～24年の2年間の資金調達目標4億5,200万米ドルに対し、動員されたのは4億2,300万米ドル（93.6%）⁸と目標に届かなかった。2025年の資金調達目標は1億3,100万米ドルとされている。

WHOは、2022年2月以降3年間で2,254件の医療施設等に対する攻撃を確認しており、医療提供

⁴ OCHA (Jan. 2025), [Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan \(HNRP\) 2025](#)

⁵ WHO (Feb. 2025), [Ukraine: Health Cluster – Annual Report 2024, Brochure](#), WHO (Feb. 2024), [Ukraine: Two Years of the Health Cluster Response to the War](#)

⁶ Health Cluster (April 2023), [The Health Cluster in Ukraine-1 year after the war](#)

⁷ OCHA (Jan. 2025), [Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan \(HNRP\) 2025](#)

⁸ OCHA (Jan. 2025), [Health | Humanitarian Action](#)

者、患者、施設、物資等にも多大な被害が及んでいる⁹。このような攻撃は、人命救助に必要な不可欠な医療サービスを脅かすだけでなく、病気や死亡の増加、長期的な医療システムの悪化にも繋がっている。特に前線地域の東部・南部地域の州では、現在も医療インフラへのダメージや医療従事者の不足、医療機器の不足と価格の高騰が問題となっており、医療システムが機能する上での障壁になっており¹⁰、医療施設の被害拡大、治安状況の悪化による人々の移動制限、医薬品やその他物資のサプライチェーンへの影響による価格高騰、IDPの増加といった要因が状況をさらに複雑にしている¹¹。また、継続する紛争によってウクライナ国民の68%が紛争開始前に比べて健康状態が悪化していると報告されており、特にトラウマケアや理学療法などのリハビリテーションといった支援ニーズが増大している。

WHOの直近の調査では、基本的な医療サービスへのアクセス確保が今も最優先課題として位置づけられている。特に前線地域が影響を受けており、地域間のアクセス格差が顕著である点や、治療費や医薬品代の家計への負担増、感染症（インフルエンザなど）のワクチン不足といった問題も指摘される¹²。特に、IDP、高齢者、障害者や慢性疾患を持つ人々の医療サービスや医薬品へのアクセスのニーズが非常に高い¹³。

これら保健・医療分野の課題に対応して、JPF加盟団体は、特に上述の脆弱な人々に対し、巡回診療や理学療法（リハビリテーション）などによる保健・医療サービスを提供する。また、医療施設に対し不足する物資を提供し、被害を受けたコミュニティにも同様の支援を行う。特に前線近くの地域において、多発外傷ケアなど医師の能力向上研修や初期対応者への応急処置訓練を通じて、保健・医療人材の育成に貢献する。加えて、経済的な事情から保健・医療サービスにアクセスできない障害者と高齢者に対して、これらのサービスにアクセスするための費用を支援する。対象地域として、被害の拡大を受けた東部・南部地域を中心に支援する。

保護・心理社会的支援（Protection）

980万人が、一般的な保護、性暴力からの保護、子どもの保護、および地雷対策の介入を含む人道的な保護支援を必要としている¹⁴。またREACHの調査によると、ウクライナの保護ニーズは依然として広がっており、調査世帯のほぼ半数となる45%でニーズが確認され、特に東部地域と南部地域で深刻となっている¹⁵。

⁹ WHO (Feb. 2025), [Three years of war: rising demand for mental health support, trauma care and rehabilitation](#)

¹⁰ [The Ministry of Health predicts a shortage of doctors by 2030, Ukraine faces shortage of qualified medics at front, Medical devices in Ukraine, Medical devices: Navigating the challenges to modern healthcare](#)

¹¹ OCHA (Mar. 2024), [Ukrainian Crisis: Situational Analysis, 05 March 2024](#)

¹² WHO (Feb. 2025), [Health needs assessment of the adult population in Ukraine: survey report: October 2024](#)

¹³ OCHA (Jan. 2025), [Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan \(HNRP\) 2025](#)

¹⁴ OCHA, [Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#)

¹⁵ REACH, REACH Ukraine Calibration Assessment 2024-2025 (March 2025), p1

主な保護リスクは、移動の自由の制限（強制移住、強制帰還）、子ども達の身体、心理社会的な安全を脅かす複合的リスク、ジェンダーに基づく暴力（GBV）、地雷および不発弾のリスク、救済や司法へのアクセスおよび法的身分が妨げられることなどである¹⁶。

2025年度の同クラスターの要望額は4億4520万米ドルであり¹⁷、クラスターとして、110万人のIDPと152万人の戦争被災者（女性56%、男性44%、子ども15%、成人54%、高齢者31%、障害者16%）にリーチするとしている。この中には、帰還民、集団居住地の人々、LGBTIQ+の人々、ロシア占領地域の人々も含まれる¹⁸。これらの対応に際しては、女性の権利保護団体、障害者の団体、高齢者の団体、LGBTIQ+の団体、IDPの支援機関（IDP Council）を巻き込みながら、年齢、ジェンダー、多様性のレンズを組み込んだ、それぞれのニーズに即した保護対応が求められている。

特に、戦闘による公共インフラや市民の財産の破壊は、依然として人道上の主要課題であり、エネルギー、水、およびガスシステムへの攻撃が状況を悪化させている。また、ウクライナ国民のうち推定300万人が障害者であり、そのうち260万人が人道支援を必要としている。IDP家族の約20%に少なくとも1人の障害者があり、IDP家族の50%以上に少なくとも1人は60歳以上の家族がいると報告されている¹⁹。こうした脆弱な立場にある人々が遠隔地や農村部にとどまっている場合、医療・社会サービス、交通サービス、人道援助へのアクセスが困難になることが指摘されている²⁰。IDPおよびフロントライン近くの人々は身分証明などが紛争のために破壊され法的文書の不足も雇用や年金、社会サービスへのアクセスの障壁となっており、特にIDPがこれらの影響を最も受けている。また、2025年1月のUNOCHAの報告によると、精神保健の問題はウクライナ全土に及んでおり、住民の63%が絶え間ない不安と心的外傷（トラウマ）に関する苦痛を訴えている。特に子どもたちは脆弱であり150万人以上が心的外傷後ストレス障害（PTSD）に陥るリスクにさらされている。また、Frontlineが2024年12月からオデーサ市で実施しているPSSワークショップ参加者のトラウマについて日本人精神科医が確認したところ、参加者は様々かつ深いトラウマを抱えており、このまま放置しておくことで、PTSDの発症、抑うつ感や不安および社会的な不適応を起こすことが予測された。以上の状況から保護クラスターでは、①社会的保護、②司法へのアクセスと法的支援、③地域のエンパワーメントと参加、④MHPSSを特に焦点を当てるべき課題としている。中でも子ども、女性、障害者や高齢者などの脆弱層への支援が最優先事項となっている。

これらの課題に対し、JPF加盟団体は、コミュニティセンターにおける各種のサービス提供や

¹⁶ [OCHA, Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#), p59

¹⁷ [OCHA, Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#), p3

¹⁸ [OCHA, Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#),p62

¹⁹ [Ukraine Protection Analysis Update-July 2024](#) P5

²⁰ 同上. p.6

個別支援、モバイルチームによるケースマネジメント、カウンセリングや情報提供、現金給付（保護のための現金給付）・現物支援などを通じて保護ニーズの軽減、および社会的統合の促進を目指して支援を行う。また、地雷・不発弾の被害者を含む障害者に対して、ニーズに応じた支援やサービスを提供する。加えて、トラウマケアやPTSDの予防を可能にするPSSを提供し、精神面での健康の保持を図る。なお、精神面の健康保持においては、ウクライナの現状を鑑み、シェルターで生活している人々、外出できない人々も、悩みを相談し、必要な心のケアを得られるように電話・オンラインなどによる個別相談・グループのPSS活動の提供を行う。遠隔のMHPSSにおいてはウクライナ全土を対象とする。



女性たちに向けたグループセラピー ©ピースウィンズ・ジャパン

教育 (Education)

Humanitarian Needs Overview 2025によると、継続的な紛争により学齢期の子ども160万人の教育を受ける権利が脅かされている²¹。教育施設については、2022年2月以降3,600施設が損壊したほか、371施設が完全に破壊されている²²。教育施設への攻撃は継続しており、修復のスピードが攻撃の頻度に追いついておらず、これらは対面教育への復帰を妨げる大きな障壁となっている。対面教育へのアクセスは、前線付近や国境沿いの地域では特に困難であり、東部では約70%、南部

²¹[Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#)

²²[Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#)

では約30%の子どもたちが遠隔学習に依存している²³。またIDPの子どもたちは、非避難民の子どもに比べて3倍の割合でオンライン授業を受けており、集団避難所にいる子どもたちは、ほぼすべてが完全にオンラインで学習している²⁴。

上述した状況を受け、教育クラスターでは2025年に8,460万米ドルを必要とする、160万人の支援対象者のうち51%にあたる83万人（うち子ども77万1,700人、教師5万8,300人）を対象とした支援計画を策定した²⁵。予算の内訳はMHPSS、社会情動的学習（Social Emotional Learning : SEL）、心理的応急処置（Psychological First Aid : PFA）の提供」が36%、「デジタル学習センターおよび仮設学習スペースの設置」が17%、「防護用緊急避難所および戦争で被害を受けた教育施設の修繕」が16%となっている。この計画は、ウクライナ教育科学省（MoES）の「スクール・オフライン方針²⁶」などの継続中のプログラムと連携した「対面教育の再開」を優先化した内容となっている。

JPF加盟団体は、教育クラスターの支援計画を踏まえ、子どもたちの対面教育への復帰を支援すべく教育施設向けの学習機材の配布、デジタル学習センター設置の支援、被害を受けた教育施設の修繕等のサポートを行う。また、他セクターと連携した上で、学齢期の子どもたちへ「MHPSS」、「SEL」、「PFA」も提供する。

シェルター・NFIs（Shelter Non-Food Items -SNFI）

シェルター・NFIsクラスターは、2025年の支援目標として、ウクライナ国内の約300万人（うちIDP75万人）に対して²⁷、①緊急シェルター及びNFIs支援、②越冬支援、③快適な住居の確保に重点を置き、長期的かつ持続可能な支援を届けることを掲げている²⁸。

世界銀行のインフラ緊急損害評価によれば、2024年12月までのウクライナ全土の建物とインフラへの直接的被害額1,760億ドルのうち、住宅への被害額が最も大きく（570億ドル：33%）、250万世帯以上が影響を受けていることが報告されている。また、IDPの約25%～28%を占める高齢者の多くが、自力で避難所を出て民営住宅に居住することが出来ないため避難所に滞在し続け、避難生活の長期化によって障害や慢性疾患が悪化しているとの問題も指摘されている²⁹。

SNFIクラスターは、前線地域の北東部、南部、東部へ支援を集中し、侵攻から3年が経過したことも踏まえて、国家や開発の枠組みに移行できるような複数年にわたる戦略的アプローチを採用していくこととしている。その中で、支援対象地域の物資流通状況等に応じて現金或いは現物

²³ [Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#)

²⁴ [Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#)

²⁵ [Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#)

²⁶ MoES [EDUCATION DIGEST](#)

²⁷ Shelter Cluster Ukraine 2025, <https://sheltercluster.org/response/ukraine>

²⁸ OCHA, [Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 \(January 2025\)](#), 16 January 2025

²⁹ [Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment \(RDNA4\), February 2022 – December 2024](#), 4 March 2025

支援を判断し、より適切な方法で支援を行うこと、また社会インフラの緊急補修や高齢者の居住や障害者のための十分なスペースの確保といった特定のニーズを満たすための集合住宅の改修などを推奨している。

JPF加盟団体は、高齢者や障害者などの特に脆弱な人々に対応した住居設備の整備や改修、生活必需品などの物資支援を提供することで保護リスクを軽減する。さらに、保健医療や水衛生などの他セクターとの相互補完性を確保し、理学療法士によるリハビリテーションの提供や、住居のトイレやシャワーなどの設備改善によって、裨益者が抱える健康被害のリスク軽減と尊厳のある生活を回復・維持するための支援を行う。

以上



現金給付相談の様子 ©プラン・インターナショナル