
ジャパン・プラットフォーム ウクライナ人道危機対応計画

(2023 年 4 月 28 日)

2023 年 5 月～2024 年 5 月

【ウクライナ周辺国】

(2023 年)



ファレスティ県のチャイルドフレンドリースペースで絵を描くウクライナ難民・
地元モルドバ人の子どもたちと AAR 駐在員

目次

1. 背景	3
2. これまでの JPF による支援実績	5
3. 優先事項	6
4. 対応方針	7
5. 国別支援計画	8
モルドバ共和国	8
ルーマニア	9

※本対応計画は、主に 2023 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（Regional Refugee Response Plan など）に則ることが前提となる。

1. 背景

ウクライナ内では、戦争により国内避難を余儀なくされた 630 万人を含む 1760 万人以上が人道支援を必要としている。また、2022 年 3 月 4 日には、欧州連合が一連の難民対策として一時的保護指令（European Union decision on the Temporary Protection Directive）を発動し、現在、その効力が 2024 年 3 月まで延長されている。

2022 年 12 月末現在、欧州全土で 490 万人以上のウクライナ難民が一時的な保護を受けている。このうち、Regional Refugee Response Plan (3RP)¹にて対象とされる国々においては、女性と子どもが全体の 86%を占め、子どもの割合は約 39%、高齢者は 9%となっている。また、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の調査によると、難民の大部分（78%）がウクライナ国内における成人男性の徴兵により家族と離れて暮らすことを余儀なくされており、5%が家族以外と避難生活を送っている状況にある。また IDP の 32%が賃貸住宅に居住しており、残りの 64%がホストファミリーの家に滞在しているか、一時保護施設、レセプションセンター、あるいはトランジションセンターに滞在している。また、UNHCR の報告によれば、81%が帰還の意思を示しながらも、その大多数が治安上の改善が図られるまでは第三国での避難生活を継続するとしている。

【避難民分布状況】

3RP 対象国別の避難民人数及び支援予定人数を以下の表に示す²。

Targeted refugee population

Country	Refugees registered for Temporary Protection or similar national protection schemes as of end Dec 2022 ⁸	Targeted Population in 2023
Bulgaria	149,268	200,000
Czech Republic	473,216	500,000
Estonia	41,432	115,000
Hungary	33,273	200,000
Latvia	44,367	120,000
Lithuania	72,302	150,000
Republic of Moldova	102,000 ⁹	200,000
Poland	1,508,338	2,000,000
Romania	101,733	350,000
Slovakia	104,764	200,000
Total	2,630,693	4,035,000

Regional Refugee Response Plan (3RP)

最新の 3RP において、周辺国における難民対応は、Global Compact on Refugees に基づき、緊急支援から、保護国における行政システムの強化、以って難民の基礎サービスへのアクセス拡充を図るフェーズに移行しているとしている。

¹ <https://humanitarianaction.info/plan/1127>

² <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

ウクライナ国内の分析では、短期間に周辺国に避難を検討する IDPs 及び非 IDPs の数は減少傾向にあったものの、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、モルドバ、ルーマニアでは 2023 年度に 2 倍以上の避難民の増加が予測されている。

このような状況の中、欧州史上の前例の無い規模の難民流入に対応すべく、欧州連合は 2022 年 3 月 4 日に、European Union decision on the Temporary Protection Directive を発令し、ウクライナ難民に対しホスト国における一時的な法的地位を与え、併せてホスト国に対し、資金援助を行い難民の受け入れキャパシティの拡充を図っている。他方、モルドバは欧州連合加盟候補国の資格を得たばかりであり、同加盟国に対する EU からの難民受け入れにかかる資金援助を十分に受け入れることができていない。更に一人当たりの Gross National Income (GNI) が欧州で最低の国であることから国際社会の支援が必要とされている。モルドバ政府は、2022 年 9 月 2 日に欧州連合の発動した一時的保護指令と国内法との整合性を取る決定を行い、ウクライナからの避難民は、医療、教育、住宅、食糧、労働市場へのアクセス等が可能となったものの、既に疲弊している行政サービスに更なる負担がかかっている。また、2023 年 3 月からは「一時的保護 (Temporary Protection) 制度」が導入され、ウクライナからの避難民が引き続き医療、教育、就労等の機会を得るためには登録が必要であるが、オンラインによる手続や面接があり、必要書類を整えることが困難である事例³もあることから、登録完了までには一定の時間がかかるとみられている。

ルーマニアについては、EU 加盟国中、一人当たりの GNI は最下位のグループに属し、貧困や社会的排除のリスクにある人々の割合が最も高い⁴とされている。2023 年度は現在の 3 倍以上となる難民の支援を検討しているところ⁵、同政府は The Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) 等、様々な財政支援の活用を行っているが、難民が基本的なサービスに十分にアクセスすることが困難な状況となっている。

難民の帰還に対する障害としては、治安状況、基本的サービスへのアクセス、住居等の不備が挙げられている。また最大のニーズは、現金、雇用、及び住居となっている。Non-Food Items (NFIs)、及び医療がそれに続き、教育、食糧についてはニーズとしてはあがっているが、比較的低い値となっている。なお保健・医療については、13–15%の避難民が家族に一人以上の障がい者を抱える、また 13–15%の避難民が家族の一人以上が既往症を抱えていると回答している。

なお教育については、UNHCR による 2022 年度の調査では、避難民の 12%がウクライナの教育セクターに就業していたと回答しており、教育関連の支援に当たってはこのような人材の活用も検討し得る。また避難民の 12%がサービスセクター（小売業）に従事していたと回答しているところ、避難民の就業支援にあたっては、学歴・就業経験等の分析を行いジョブマッチングに留意する必要がある。なお、これらの支援にかかる情報については、SNS、特にフェイスブック、及びテレグラムによる情報提供が好ましいとされている。

3 Accountability to Affected People Task Force on 10th April 2023

⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion (Eurostat)

⁵ <https://www.nytimes.com/2022/04/04/world/europe/romania-migrants-ukraine.html>

なお RRP のセクター別資金要求においても同様の傾向が見られる。最大のニーズは現金給付であり、これによって住居や NFIs の手当てが可能である。また保護分野 (Protection) は、主に先方政府、及び国際機関による受入・登録・一時収容に係るコストとなっている。

避難民に対する法的枠組みについては、国連難民 1951 年条約及び 1967 年議定書批准国であれば、同条約・議定書に基づいた難民資格審査後、各々の国で定められた法的資格の提供を行う。今回のウクライナ危機に当たって、European Union decision on the Temporary Protection Directive に基づき、EU 各国は、難民資格ではないものの、それに準ずる一時滞在資格を発給する対応をとり、スクリーニングの期間の短縮を図っている。

また、一時滞在者には、Global Compact on Refugees に基づき、いわゆる伝統的な Durable Solutions ではなく、一時現地統合方針を適用し、避難民に対し、基礎サービスへのアクセス、就労許可を与える等の支援が行われている。なおこれらの支援にあたっての 3RP 及びホスト国の政策は、ホスト国の既存支援システムの活用が大原則であり、支援団体独自の支援システム構築は勧めないとなっている。これに基づき、EU 及び世銀等は一般財政支援・セクター財政支援を主とした支援を進めている。

2. これまでの JPF による支援実績

JPF では 2022 年 3 月からルーマニア及びモルドバにて緊急人道支援を開始し、本プログラムではこれまでに、加盟 NGO6 団体が、調査事業を含め合計 16 事業を実施しており、総事業費は 14.9 億円、裨益者数は 13.4 万人となっている。

3. 優先事項

優先事項 ⁶		優先事項内容
1	人道危機の影響を受けた人々の生活の基盤を整備し、生活の質の向上と安定を促進し、尊厳ある生活を確保するための支援	長期化する避難生活の中、難民の心身の安定が持続されるよう、避難先において人々の生活再建を可能にする支援や、基本的サービスへのアクセスを改善する支援を優先する。
2	難民とホストコミュニティ、両者の社会的融和を促進する支援	戦争終結への道筋が不透明な中、難民と避難先近隣諸国、そのホストコミュニティ間における軋轢が生じることがないように、情勢を的確に分析し、社会結束を促進するような活動を取り入れた支援を優先する。

事業実施上の留意点

一定程度の外部性（独立性）の要素のあるモニタリング行うことで、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。また今後の対象国支援の質の向上に寄与すること。

⁶ 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。

4. 対応方針

プログラム概要

期 間	2023 年 5 月～2024 年 5 月
支援対象地域	モルドバ及びルーマニア
2023 年度予算	約 7441 万円＋追加次第増額 モルドバ：3,811 万円 ルーマニア：3,630 万円 (政府資金約 7441 万円＋追加次第増額)

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（2023 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. 最新の 3RP に一致する事業内容であるか
3. 人道危機の影響を受けた人々の生活の基盤を整備し、生活の質の向上と安定を促進し、尊厳ある生活を確保するための支援事業であるか
4. 難民とホストコミュニティ、両者の社会的融和を促進する支援事業であるか
5. 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
6. 当該国において他の国際機関等、他のアクターとの連携調整を行う事業であるか

5. 国別支援計画

モルドバ共和国

2022 年 2 月 24 日のロシア軍によるウクライナへの侵攻を受け、ウクライナ南西に隣接するモルドバ共和国では、2023 年 4 月 3 日時点でウクライナから 79 万人以上の避難民を受け入れている⁷。全人口が 260 万人であり、世界銀行が低中所得国に分類するなど経済規模も決して大きくはない中、モルドバ政府は、ウクライナ避難民の積極的な受け入れを行っている。しかしながら、2022 年 10 月には年間インフレ率が 34.6%に達し、1 日 5.5 米ドル以下の貧困にあえぐ人が 52 万人、人口の 21%に達すると推定されており、避難民支援は同国の財政に大きな負担となっている⁸。避難民の約 75%はルーマニアや他のヨーロッパ諸国に向かって移動しており、2023 年 4 月 3 日現在、約 10 万人の避難民がモルドバに滞在している。地方や国の当局によって 100 以上の避難民受入センターが設立されたが、その多くは一時的な支援を提供するためであり、2023 年 3 月現在は難民全体の約 3%（約 3,500 人⁹）が 66 箇所の政府指定の避難民受入センターに滞在をしている。残りの 95%以上は、知人や親戚の家に身を寄せるほか、民間の宿泊施設に滞在するなど、ホストコミュニティの中で滞在を続けている¹⁰。避難民の多くは、オデッサを含むウクライナ南部と南西部から避難してきており、ロシアの占領地域であるウクライナ南東部に近い立地であることから、今後も戦況に応じて避難民流入が生じる可能性が高い国の一つである。

また避難民の多くは、長引く避難生活によるストレスや不安に晒されているだけでなく、ウクライナ国内での暴力を経験あるいは目撃しており、またウクライナに残っている家族や友人の安全を心配するなど、精神衛生や心理社会的支援を必要としている。子どもたちやジェンダーに基づく暴力の被害者、家族に対して、彼らの権利や支援の求め方に関する情報が提供されるようにする必要がある。

流入する避難民は入国時点から食糧、宿泊場所、衛生用品を含む物資のニーズが高く、また、滞留が長期化していることから、避難民に対するホストコミュニティの負担も大きくなっており、欧州最貧国とされるモルドバのホストコミュニティへの支援ニーズも高まっている。加えて障害者や高齢者、慢性疾患を抱える者等、社会的に脆弱な立場の人への医療の提供を含む優先的な支援や、長期滞留を予定する避難民が地域社会に馴染めるよう、就労情報の提供、語学習得の機会、相互理解や地域の課題解決を目指した地域づくりなどホストコミュニティと社会的結束を高めるような支援も必要だと考えられる。加えて、政府データによると難民の最大 48%は子どもであるが¹¹、言語の壁やカリキュラムの違い等から現地学校への統合は進んでおらず、オンラインで母国の教育を受け続ける児童生徒が多い。モルドバにおいて、ウクライナ避難民の子どもたちが義務教育、レクリエーションやライフスキルを学ぶ教育施設や受け入れ態勢の強化を支援し、子どもたちの教育やレジャーへのアクセスの確保が必要である。

以上のことから、避難民の中でも脆弱な立場に置かれている人を中心に、現金、食糧や生活必需品の現物支給等、基本的ニーズを満たす個別支援を実施するとともに、長期滞在を予定する難民には、モルドバの地域社会で生活する上で必要な情報や知識の共有・啓

⁷ UNHCR, [Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation](#).

⁸ UNHCR, Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan – March–December 2023

⁹ https://www.impact-repository.org/document/reach/83f5ee16/REACH_MDA_Factsheet_RAC-Monthly-Needs-Monitoring_2023-03-27_RO.pdf

¹⁰ UNHCR, [Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation](#).

¹¹ UNHCR, Moldova Operations Update – Ukraine Refugee Situation – April 2023

発・専門機関への紹介に加え、避難民同士やホストコミュニティとのつながりを育むためのコミュニティセンターの開設・運営を行うことが肝要である。

ルーマニア

2022年2月23日以降、ルーマニアにはウクライナやモルドバの国境から、218万人以上のウクライナ避難民が到着している。このうち、約9万8,000人がルーマニアに滞在しており、約12万3,000人弱がルーマニア政府による一時保護を受けている¹²。避難民の圧倒的多数はウクライナに夫や父親を残してきた女性と子ども、高齢者などである。また、ウクライナ難民のうち47,851人が子どもであり、全体の約45%を占めている¹³。

ルーマニア政府は、ウクライナ危機への対応として「ルーマニアの人道難民危機に対する対応計画(Romania's Response to the Humanitarian Refugees' Crisis)¹⁴」を定めており、緊急期対応としての一次対応と、中長期的な保護や包摂(インクルージョン)にフォーカスした二次対応に分けて支援を実施している。2023年1月に発表されたウクライナ危機対応に関する政府の年次報告書では、本対応は既に二次対応のフェーズに入っており、効果的かつ中長期的な保護と包摂を進めていく必要が述べられている。また、ルーマニア政府や市民団体による避難民支援を補完する避難民保護を重視した取り組みが求められていることに加え、危機の長期化に伴って増大するホストコミュニティの負荷を考慮し、避難民とホストコミュニティ双方を対象にした活動の重要性が増している。

避難民は、空爆や砲撃の恐怖、長期化する避難生活、肉親、知人の喪失を経験し、ウクライナにいる夫、父親、兄弟の安否を心配する日々を送り、トラウマやストレスを抱えている。紛争の影響を受けた人々と適切なコミュニケーションを図り、深刻な心理社会的苦痛を抱えたケースを専門的サービスにつなげるメカニズムの構築や、必要に応じて専門的サービスへの付託を行うスキルを持った人員の育成などの心理社会的支援が求められている¹⁵。

教育分野では、ルーマニアにおけるウクライナ避難民の子どもの教育の継続が課題となっている。2023年1月13日にルーマニア政府が発表した内容によると¹⁶、正式にルーマニアの学校に登録された子どもは882人にとどまっており、多くの子どもたちがウクライナのオンライン授業を継続していることが分かっている¹⁷。ルーマニア教育省の発表によると、ルーマニアの公教育への参加を希望する難民以外にも、例えばルーマニアの公教育には登録せずにウクライナの公教育をオンラインで継続するが、他の子どもたちと交流したりルーマニア語を勉強したりする時間を学校の時間外で設けてほしいと望む声も一定数確認できているほか、ルーマニアにおいてウクライナ語で教育を行っている学校に関する情報も求められている。このように、教育に対するニーズは多様であり、ウクライナ難民の子ど

¹² Situation Ukraine Refugee Situation (unhcr.org), accessed on 14th December, 2022

¹³ Chancellery of the Prime Minister in Romania, Romania's Response to the Ukrainian Refugee Crisis, 13 Jan 2023, p.4

¹⁴ Chancellery of the Prime Minister in Romania, Romania's Response to the Ukrainian Refugee Crisis, 13 Jan 2023, p.29

¹⁵ OCHA, [Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan \(March – December 2022\) – Poland | ReliefWeb](#), p64

¹⁶ Chancellery of the Prime Minister in Romania, Romania's Response to the Ukrainian Refugee Crisis, 13 Jan 2023, p.22

¹⁷ 2022s09_Romania.pdf (china-cee.eu)

もたちやその家族が、対面やオンラインでの授業、学校の時間外や放課後活動への参加などを通して、それぞれが望む形で教育を継続できる環境が必要である。

また、避難後もウクライナのオンライン教育を継続して受ける子どもが多くルーマニアの学校へ通う機会が少ない中、特に中等教育以上の対象となる子どもたちは言語習得にも比較的時間を要し、学校や地域への溶け込みに困難を抱えがちである。就学年齢以上の避難民の青少年は、避難後の就労機会も限定的であり社会で居場所を見つけることが難しい。

これらのニーズに対応するため、ストレスケア、養育者を対象とした子どもへの対応方法などのオリエンテーション、子どもや親子を対象とした心理的ウェルビーイングの改善やレジリエンスの向上を目的とした心理社会的支援を行う必要がある。また、現地提携団体のスタッフやボランティアにも研修を行い、現地リソースの自立発展性を高め能力強化を図ることが肝要である。さらに、ウクライナ避難民とホストコミュニティ双方を対象にした支援を実施することでホストコミュニティの住民が不公平感を感じるリスクを軽減し、また両者が一緒に活動を行うことで、ウクライナ難民の地域における社会統合を促進することにもつなげる。教育分野では現状に則した形で難民の子どもたちが教育を継続できるように支援するほか、教育従事者が心理社会的支援やPFA（心理的応急処置）を実施するための能力強化を行う。さらに、支援対象から外れがちでホストコミュニティへの統合に困難を抱えがちな青少年に対しては、社会生活において必要なスキルや就業につながる知識を身に着ける機会を提供したり、不安等を解消するための居場所や機会を提供したりするなどして、将来に対する前向きな展望を抱けるように支援する。

以上