
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

(2022年12月26日)

2023年3月～2024年3月

【ウクライナ周辺国】

(2023年)

本対応計画の事業は令和4年度補正予算に資する事業である。



難民向けの避難所にて、提供された温かい食事を取る裨益者家族（AAR）

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	6
5. 国別支援計画	7
モルドバ共和国	7
ルーマニア	8

※本対応計画は、主に 2022 年 12 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

2022年2月24日、ロシア連邦がウクライナへ本格的な軍事侵攻を開始した。それ以降、民間人が多数犠牲となるヨーロッパにおける第二次世界大戦以降、最悪の人道危機が発生している。12月6日付けの国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の発表では、ウクライナ人口約4,159万人のうち、ウクライナ国内難民は約590万人、国外に逃れた避難民は1346万人、内、欧州地域において難民又は一次難民登録（避難民）を行い、庇護を受けている者は約480万人となっている。

【避難民分布状況】

Regional Refugee Response Plan 対象国別の避難民人数を以下の表に示す¹。

Countries featured in the Refugee Response Plan



Country	Data Date	Refugees from Ukraine registered for Temporary Protection or similar national protection schemes	Refugees from Ukraine recorded in country	Border crossings from Ukraine*	Border crossings to Ukraine**
Bulgaria	2022/11/29	146,659	51,516	Not applicable	Not applicable
Czech Republic	2022/12/06	466,872	467,862	Not applicable	Not applicable
Hungary	2022/12/13	32,628	32,628	1,889,243	Data not available
Poland	2022/12/13	1,529,355	1,529,355	8,189,186	6,076,738
Republic of Moldova	2022/12/13	Not applicable	98,027	721,469	358,398
Romania	2022/12/11	91,766	98,103	1,658,624	1,322,223
Slovakia	2022/12/13	102,675	102,873	1,003,469	738,486
合計		2,369,955	2,380,364	13,461,991	8,495,845

国連による現在の戦況等を加味した今後の避難民の増減にかかる予測は公表されていないものの、2022年12月5日付けの国連報告によれば²、過去30日間に国内及び国外からの帰還民の増加率は鈍化しており、既に冬季を迎えているが、国外への避難の意思を持つ国内避難民（IDP）の割合は低下している（10月末33%から11月末11%に低下）。また、未だ避難を行っていない世帯（non-IDP）の76%は他の州への避難を検討しており、国外への避難を検討しているnon-IDPは7%に留まることから、今後の短期間に周辺国における避難民の数の著しい増加は見込まれないと考えられる。

以下の表は、Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan 2022³における避難民の受け入れ計画値と現在受け入れている数を比較したものである。

¹ <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

² <https://displacement.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-11-25-november-5>

³ <https://fts.unocha.org/appeals/1103/summary>

	RRP2022年12月末予測	2022年12月	計画値/現在の人数
Poland	2,600,000	1,529,335	59%
Moldova	250,000	98,027	39%
Romania	350,000	98,103	28%
Hungary	250,000	32,628	13%
Slovakia	200,000	102,873	51%

ポーランド、及びスロバキアでは、計画値に対し登録避難民の人数が50%を超えており、受け入れキャパシティに近づいている。またモルドバはEuropean Union (EU) 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からの避難民受け入れにかかる資金援助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。ルーマニアについては、避難民の受け入れ数が計画値の28%となっているが、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ところ、同様に国際社会の支援が必要とされている。一方、ハンガリーにて受け入れている避難民の数は計画地の13%程度となっており、受け入れ能力に余剰があると考えられる。これよりポーランド、スロバキア、モルドバ、ルーマニアの支援ニーズが高く、ハンガリーについては相対的に低いと考えられる。

避難民のプロファイルについて、UNHCRによる周辺国全体で行われたサンプリング調査(2022年5月-8月)⁵の結果によれば、避難民の9割弱が女性で60歳以下、約半数が大学卒であり、約8割が家族と分断されて避難をせざるを得なかったとされている。また5%の避難民が、家族関係(Unrelated)にない子どもを連れて避難している。帰国の意思について、63%が現時点での帰国の意思はないとしており、主要な理由として安全もさるものの、ホスト国での雇用を上げていることから、ホスト国政府による就労支援が効果的に行われていることが伺える。また13%が帰国の意思を示すも殆どがそのタイミングについて決断をしていない。国連報告⁶によれば、帰還民の数は一貫して増え続けるも、7月から停滞に転じており、またこのサンプリング調査の結果からも、今後の帰還のペースは鈍化することが予想される。

避難民の暮らしぶりについて、66%がホストファミリー、もしくは賃貸住宅に居住しており、33%が一時収容施設に滞在している。また最大のニーズは、現金、雇用、及び住居

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

⁵ <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

⁶ <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-%E2%80%94-internal-displacement-report-%E2%80%94-general-population-survey-round-11-25-november-5>

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、12%の避難民が家族に一人以上の障がい者を抱える、また 10%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。

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、EU では初となる、European Union decision on the Temporary Protection Directive を発令し、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取り、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 RRP 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 NGO5 団体が、調査事業を含め合計 9 事業を実施しており、総事業費は 6.3 億円、裨益者数は 10.7 万人となっている。

3. 優先事項

優先事項 ⁷	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。

4. 対応方針

プログラム概要

期 間	2023 年 3 月～2024 年 3 月
支援対象地域	モルドバ及びルーマニア
2023 年度予算	約 2 億 6250 万円 モルドバ：1 億 9425 万円 (2022 年度補正予算 194,250,000 円) ルーマニア：6825 万円 (2022 年度補正予算 68,250,000 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。

コンセプトノート審査に際しての評価基準（2022 年度補正予算）

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. Regional Refugee Response Plan2022 に一致する事業であるか
3. ホスト国における難民支援の枠組みに沿った社会経済支援であるか

⁷ 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. 脆弱な人々の保護と人権が担保され、保護のリスクが軽減される支援であるか
5. RRRP の枠組みにそってホスト国及び他のアクターとの連携調整を通じた支援であるか
6. 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
7. 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. 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、2022年12月6日時点でウクライナから71万人以上の避難民を受け入れてきた⁸。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、同政府は、避難民支援に1日あたり90万ユーロを費やしているとしており、避難民支援は同国の財政に大きな負担となっている⁹。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、2022年12月6日現在、約9万8,000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、2022年11月末現在は難民全体の約3%（約2,780人¹⁰）が62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¹¹。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。

避難民の多くは女性と子どもであり、中継地での調査では、女性の83%が18歳未満の子どもを少なくとも1人連れて移動しており、高齢者の62%が子どもを連れてしていると報告されている¹²。そのほとんどが配偶者や他の家族なしで移動しており、保護者や介護者としてさらなる重圧が加わっている。また、高齢者や障害者、疾病のある人など、その他の医療的ケアが必要な人々は大きな支援を必要としている。

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料、宿泊場所、衛生用品を含む物資のニーズが高く、また、難民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いることから、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

⁸ UNHCR, [Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation](#), Access on 12th December, 2022

⁹ UNHCR, Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan – March–December 2022, p45

¹⁰ UNHCR, Moldova Refugee Accommodation Centre (RAC) Weekly Needs Monitoring, Update as of 14.11.2022

¹¹ UNHCR, [Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation](#), Access on 12th December, 2022

¹² UNHCR, Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan – March–December 2022, p46

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むような就労や語学などの支援も必要だと考えられる。加えて、難民の48%は子どもであるが¹³、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が整っておらず、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、食料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・啓発・専門機関への紹介に加え、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、237万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9万2,000人がルーマニア政府による一時保護を受けている¹⁴。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。新たに到着する難民が直面する保護のリスクは高く、人身売買、ジェンダーに基づく暴力、親や養育者からの子どもの分離、さらに性的搾取や虐待、紛争を経験したことによる深刻な心理社会的苦痛が懸念される。

ルーマニア政府や市民団体による避難民支援を補完して、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、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。2022年9月に新学期が始まった直後のルーマニア教育省の発表では、ルーマニアに滞在しているウクライナ人の子どもの約10%しかルーマニアの学校に登録しておらず、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¹⁶。ルーマニア教育省の発表によると、ルーマニアの公式教育への統合を希望する難民以外にも、例えばルーマニアの公式教育には登録せずにウクライナの公式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、ルーマニア国内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

¹³ UNHCR, Moldova Operations Update – Ukraine Refugee Situation – 21 November 2022

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

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

¹⁶ 2022s09_Romania.pdf (china-cee.eu)

するニーズは多様であり、ウクライナ難民の子どもたちやその家族が、対面やオンラインでの授業、学校の時間外の活動参加などを通して、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心理社会的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となり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