

ジャパン・プラットフォーム ベネズエラ避難民支援対応計画

(2021年6月8日)

2021年3月～2022年3月



写真：プラン・インターナショナル・ジャパン

目次

1. 背景.....	3
2. これまでの JPF による支援実績.....	4
3. 重点目標.....	5
4. 対応方針.....	5
5. セクター別支援計画.....	6
〔非食料物資（NFI）セクター〕.....	6
〔保護（Protection）セクター〕.....	6
〔社会統合（Integration）セクター〕.....	7

※本対応計画は、2021年6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

世界有数の産油国であるベネズエラは、しかしながら長引く政情不安、社会経済の混乱を受け、国民生活が危機に瀕している。大規模な停電や断水が頻発し、それにより病院や学校などが閉鎖に追い込まれることに加え、深刻な食糧、医薬品不足やガソリンの供給不足が続いており、あらゆる面で生活が立ち行かない状況に陥っている。ハイパーインフレーションが進行し、基本的な生活必需品を購入できない世帯が続出、治安も悪化の一途を辿り、国内不安は一層高まっている。その結果、多くの国民が国外に流出し続けており、2020年11月時点でその数は540万人といわれ¹、約9年間紛争が続くシリアに続き、世界で2番目ともなる「南米最大の難民危機」となり、南アメリカ・カリブ地域史上最悪と言われる人道危機の引き金となっている。

ベネズエラ国内の社会経済状況が好転する兆しが見えないなか、避難民の流出は今後も続くと予測されるが、避難民の増加により多くの近隣受入国・地域では、地元住民と避難民との間で関係が悪化、衝突も増加傾向にあり深刻な問題となっている。また現在、急速に拡大している新型コロナウイルス感染症への対応（感染拡大防止）から、近隣受入国では国境を封鎖し、受け入れを一時中止、入国制限する国もあるが、依然として誰もこの流出の動きを止めることはできない。

2018年、ベネズエラからの人口流出の加速化を受け、同年4月に国連事務総長の要請で国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と国際移住機関（IOM）が中南米各国におけるベネズエラ避難民への支援を調整することとなり、2019年9月にRegional Inter-Agency Coordination Platform(以後 R4V)が設立された²。中南米地域におけるベネズエラ避難民対応計画（Regional Refugee Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela – 以下 RMRP）では、2021年支援対象を330万人、必要支援額を14.4億ドルとしており³、これ以上の状況の悪化を食い止めるためにも、食糧、WASH、保健医療、保護、教育、社会統合等の複合的なニーズに対応する継続的、長期的な支援が求められている。JPFのベネズエラ避難民支援プログラムでは、今後対象国を見直す可能性を残しながらも、2021年5月時点の対象国はペルーのみとなっているため、以下ペルーにおけるベネズエラ避難民への対応状況を述べる。

ペルーは、コロンビアに続くベネズエラ避難民受入国であるが、その受入人数は104.3万人以上に達し、そのうち亡命（難民申請をして定住）希望者数は約半数の50万人にのぼるといわれている⁴。ペルーに入国したベネズエラ避難民の約8割は首都リマを中心に生活しているといわれているが、いまや国内最大数の避難民を抱え、リマにおいて住居場所や職を見つけることは極めて困難になっており、最近では多くの避難民がエクアドルとの国境地域から近いピウラ県などペルー北部地域に居住している⁵。避難民の多くは持てる財産をほとんど移動に費やしており、入国後の生活のめどが立たず、追い詰められた状況にある場合が少なくない。生活物質の確保が困難なことに加え、保健や教育など基本的サービスへのアクセスは制限され、移動中や避難先で、強奪、脅迫、ジェンダーに基づく暴力、搾取や人身

¹ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP%202021.pdf>, p14

² Response for Venezuelans (R4V), Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela 2019, December 2018, p.12

³ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP%202021.pdf> p.10

⁴ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP%202021.pdf>, p149

⁵ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5W%20GTRM%20Per%C3%BA%20-%20Mapeo%20mensual.pdf>

売買などのリスクや差別にさらされる避難民も多く、女性や子どもの保護ニーズが高まっており、また特に乳幼児や脆弱層（高齢者、妊産婦、障がい者など）への緊急支援の必要性が訴えられている⁶。ペルー政府はベネズエラ避難民に対し、一時的な在留資格を与える制度を導入し、難民申請を受け付けているが、増え続ける避難民に対応が追いついていないのが現状である。この動きは2020年3月に新型コロナウイルスの感染拡大を受けて国家緊急事態宣言が発令されて以降、さらに鈍化している。ペルー政府は各手続きのオンライン化を進め、手続きにかかる時間の短縮化に努めている⁷が、その情報は広く行き渡っていない。感染拡大の影響から脆弱度・困窮度が増している避難民への喫緊の人道ニーズ対応策（住居、食糧（栄養）、WASH、医療、教育、保護、統合⁸等）が急がれるとともに、今後よりよい生活を持続的に築いていく基盤を整備し、生計を向上させるための支援策が期待される。現在、避難民支援のための様々な活動は、コロナ禍で大きな影響を受けている。行動や集会の制限によって大規模な配布、情報提供やイベントができない状況にあるため、活動のオンライン化をはじめとした従来とは異なる新しい取り組みが必要となっている。

また、ペルー国内ホストコミュニティにおける受け入れ地域住民も医療サービスから社会経済的支援に至る支援が必要とされており、特に多くの避難民が到着する地域への配慮は欠くことができず、避難民とホストコミュニティの双方への支援が早急に求められている。

RMRP2021は、ペルー国内における支援対象をベネズエラ避難民68万人、ホストコミュニティ9.9万人としており、そのための支援要望額は2.75億ドルとなっている⁹。

2. これまでの JPF による支援実績

JPFでは2019年9月からベネズエラ避難民支援プログラムを開始し、裨益者に支援を届けてきた。2020年は2団体（2事業）が現地で支援活動を展開し、その事業総額は約7200万円、裨益者総数は約1.5万人となっている。

⁶ R4V [Refugee and Migrant Response Plan \(RMRP\) 2020 \[EN\], PERU](#), p110

⁷ R4V, Flush update P.1 <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/77408>

⁸ R4V, [Refugee and Migrant Response Plan \(RMRP\) 2020 \[EN\], PERU](#), p111

⁹ R4V, [Refugee and Migrant Response Plan \(RMRP\) 2021 \[EN\], PERU](#), [EN], PERU, p108

3. 重点目標

重点目標	重点目標内容
1 最も脆弱なベネズエラ避難民の生命が守られ生活の質向上に寄与する	新型コロナウイルス感染拡大の影響からさらに脆弱度・困窮度が増している避難民の喫緊の人道ニーズに対して、食糧や新型コロナウイルス感染予防のための衛生用品等を含む生活に不可欠な物資の提供や避難先での強奪、脅迫、GBV、搾取等からの保護支援が実施されることで生命が守られるとともに生活の質向上に寄与する
2 脆弱な避難民の基本的サービスへのアクセスが改善され、今後よりよい生活を自力で築いていく基盤の形成に寄与する。	新型コロナウイルスを含む保健衛生、医療、教育といった基本的サービスに関する情報提供等を通じて脆弱な避難民のこれらのサービスへのアクセスが改善されると同時に今後よりよい生活を自力で、持続的に築いていくための基盤の形成に寄与する。
3 ベネズエラ避難民の避難先地域社会への統合が推進される	ベネズエラ避難民の受け入れ地域の経済社会状況に配慮しながら、避難民とホストコミュニティのどちらにも裨益する支援を実施することにより、両者の緊張緩和に貢献し、ベネズエラ避難民の地域社会への統合を促進する。

4. 対応方針

プログラム概要

期 間	2021年6月1日～2022年5月31日 (但し、通常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	ペルー
2021年度当初予算額	63,000,000円(2021年度当初予算)

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 Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugee and Migrants from

Venezuela (RMRP) のなかの Peru Refugee and Migrant Response Plan との一致性

3. 脆弱な避難民の基本的サービスへのアクセスが改善され、今後よりよい生活を築いていく基盤となる事業であること
4. ベネズエラ避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. セクター別支援計画

〔非食料物資（NFI）セクター〕

2020年3月に始まった新型コロナウイルスの感染拡大によりそのほとんどが非正規労働で生活しているベネズエラ避難民はその影響を直接受けることになった¹。経済活動の停止により仕事と収入を突然失い、その貧困率はパンデミック以前の18%から3倍以上の58%と危機的状況にあると世銀は警告するなど、彼らのおかれている状況は深刻である²。貯金、所持金がないまま着の身着のまま避難民として国境を越えた彼らが新型コロナウイルスの感染拡大によりこれまで暮らしていた低所得層住宅、簡易宿舎などから追い出されて行き場を失った。このために、支援団体が保有・運営するシェルターで生活することになったが、生活再建のために様々なNFIが必要になっている³。それを裏付けるように、昨年末に発表されたGTRM PeruのJNA(Joint Needs Analysis 合同ニーズ分析)において、新型コロナウイルスの感染拡大の影響を受けたベネズエラ避難民に対して基本ニーズを満たすには様々な物資の支援が必要であると訴えている⁴。

JPFでは、ベネズエラ避難民の多数が暮らす地域において、避難民が生活を立て直すのに必要な最低限の物資である衣類や寝具、調理器具の他、経済的困窮により買えなくなった衛生用品、子どものおむつや学用品などを配布する。

〔保護（Protection）セクター〕

2020年3月から新型コロナウイルスの感染拡大防止のために発令された国家緊急事態宣言によりペルーの経済社会が大きく混乱し、新たな対応が迫られている。同時に導入された全土でのロックダウンや行動制限によって世帯収入が減り、多くが困窮する中、特に脆弱な状況にあるベネズエラ避難民が置かれる環境は特に厳しく、日に日に悪化している。

政府による対応の遅れで現在、ペルーへの亡命を申請中の避難民は50万人に膨らんでいる⁵。不安定な法的地位は避難民の医療や教育など公共サービスへのアクセスを困難にし、避難民は職を得たり、商売を始めたりする機会や可能性を奪われている。

特に避難民女性にとって深刻なリスクであるジェンダーに基づく暴力（以下 GBV）は、パンデミックによる外出制限などで深刻化している。支援サービスへのアクセス困難、支援サービスに関する知識の欠

1 RMRP2021 P149

2 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/647431591197541136/pdf/Migrantes-y-Refugiados-Venezolanos-en-El-Peru-El-Impacto-de-la-Crisis-del-Covid-19.pdf>

3 RMRP 2021 P14

4 GTRM Peru JOINT NEEDS ANALYSIS FOR THE REFUGEE AND MIGRANT RESPONSE PLAN 2021, P4

5 R4V RMRP2001 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP_2021.pdf

如、サービスを受ける際の差別への恐怖心などが障壁となって避難民女性を孤立させ、収入を得て自立する能力にも負の影響を与えている。多くの避難民は孤独感を募らせており、彼らのペルー定住を支えるための情報や身近な相談相手の存在が求められている。

この状況を受け R4V の対応計画には、避難民保護の分野で登録システムの強化や手続きの簡素化の支援、避難民差別に対してはホストコミュニティでの啓発活動や支援ネットワークの構築が含まれている。これらの活動は国内の避難民の 90%を占めるアレキパ、クスコ、ラリベルタ、ランバイケ、リマ、ピウラ（アルファベット順）の 6 県を対象としている。

JPF では現地行政や地元団体と連携して避難民が必要としている居住許可申請をはじめ様々な届けや登録の仕方、公共サービスの受け方、GBV のリスクや差別への対応などについて情報提供を行う。

さらに滞在ステータスや労働に関する法的問題を含む生活全般に関する多様な相談に対応する。法律家や精神科医など専門家によるアドバイスやカウンセリングを提供すると同時に必要に応じて行政窓口、専門機関や団体に仲介し、各種支援へとつながる「ワンストップサービス」の役割を果たす。この役割を強化・拡充するために、ペルー人に加えてベネズエラ避難民を一部充てることで相談員数を増やし、ベネズエラ避難民自身が支え手として傾聴したり、避難民特有のニーズに対策したりできるようにする。

〔社会統合（Integration）セクター〕

コロナ禍におけるペルー政府の対応の遅れによってベネズエラ避難民が安定した収入を確保することは極めて難しくなっている。

正式な労働許可が取れないことや母国で取得した学位や職業上の資格がペルーでは有効でない、あるいは雇用主によって認められないこと、また国籍による差別があることなどが主な原因である。リマではコロナ禍でベネズエラ避難民の約 60%が職を失ったと推定されている。その結果、非公式の労働市場で働く避難民の割合は 74%に上昇し、職場での搾取や虐待のリスクが高まっている⁶。適切な防護用品なしでの作業を強いられるなど、安全が確保されない環境で新型コロナウイルス感染リスクに直面しての労働を余儀なくされている。事態を改善し、ベネズエラ避難民が生計を立てていくため雇用へのアクセス改善への取り組みや起業支援がより強く求められている。

世銀が出した報告書⁷は、今後ベネズエラ避難民の社会統合がスムーズに行われれば移民増加が成長率を押し上げ、中長期的には受入国が恩恵を受ける可能性があることに言及している。

JPF では若者や女性など脆弱層の避難民が職を得られるように必要な現地の労働市場に適した技術やライフスキルのトレーニングを実施する。また起業を希望する避難民には技術指導に加え、ビジネスのノウハウや資金へのアクセス方法、コロナ禍で遵守が必要となるガイドラインなど情報を提供し、経営を支援する。また、地元の行政や雇用主と連携して避難民とホストコミュニティの統合を促進することで避難民の権利が守られるだけでなく、ホストコミュニティで有能な人材が活用される環境整備を目指す。

他方、受け入れ側であるペルー人コミュニティにとってベネズエラ避難民の大規模な流入の負荷も大きい。地元住民とベネズエラ避難民との多くの社会・文化的軋轢を生む原因となり、一部の避難民を犯罪に追い込み、地元住民と対立する状況がさらに深刻化し、排斥感情が芽生えている。

⁶ P158, R4V RMRP2001 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP_2021.pdf

⁷ P96, Global Economic Prospects: Latin America and the Caribbean, January 2020

また暴力や性的搾取の被害に遭い、精神的なケアが必要な避難民も存在する。若年層だけで入国したり、障がいや既往症を持っている避難民も少なくない。

物心両面において困窮を深めるベネズエラ避難民は多くの困りごとを抱えており、ペルーの地域社会が身近な相談相手として手を差し伸べることで対話が進み、相互理解も進む可能性が高い。JPF は法的アドバイスや心理社会的カウンセリング等を柱とした相談事業を提供することで、地域社会への定着に向けた具体的支援に結び付け、平和的かつ円滑な融和と社会統合を促進する。