

# 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

(2022年5月6日)

2022年5月～2023年5月



Photo Credit: JADE

---

## 目次

1. 背景.....	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
〔保護（Protection）セクター〕.....	6
〔社会統合（Integration）セクター〕.....	8

※本対応計画は、2022 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 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、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き、その人数は2021年末までに600万人を超えると予想されており、そのうちの84%にあたる約500万人のベネズエラ避難民がカリブ・および中南米各地（17国に及ぶ）に逃れるといわれている<sup>1</sup>。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。また昨年より急速に拡大した新型コロナウイルス感染拡大防止の観点から、近隣受入国では国境を封鎖し、受け入れを一時中止、または入国制限する国もある。

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<sup>2</sup>。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 2022- 以下RMRP）では、2022年の支援対象者を382万人、必要支援額を17.9億ドルとしており<sup>3</sup>、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、支援対象国を現在のところペルー国のみとしているため、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128.6万人以上に達し、そのうち亡命希望者数（難民申請をして定住）は約53万人にのぼる（2021年9月現在）<sup>4</sup>。この動きは、昨年より急速に拡大した新型コロナウイルス感染拡大防止のため、ペルー政府が2020年3月より国境を封鎖し、受け入れを一時中止したことにより軽減されたが、人身売買や密輸といった犯罪組織による不法入国を助長した。ペルーに入国したベネズエラ避難民の多くは首都リマ（全体の75%）や隣のカヤオに集中して居住しているが、いまや多くの避難民を抱える首都圏において居住場所や職を見つけることは極めて困難であり、最近では多くの避難民がエクアドルやチリとの国境に近い地域に居住し、そのうちの30%近くがその後チリや他の地域へ移動している<sup>5</sup>。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

---

<sup>1</sup> RMRP2022\_FinalVersion\_WEB2. pdf. p14

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

<sup>3</sup> RMRP2022\_FinalVersion\_WEB2. pdf. p13

<sup>4</sup> RMRP2022\_FinalVersion\_WEB2. pdf. p151

<sup>5</sup> RMRP2022\_FinalVersion\_WEB2. pdf. p151

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、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<sup>6</sup>。

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おり、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が<sup>7</sup>、2022 年末に受入人数は 145 万人に達すると予測される中、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。

RMRP2022 ではペルー国内における支援対象者をベネズエラ避難民 52.2 万人、ホストコミュニティ地域住民 33.9 万人とし、そのための支援要望額を 3 億 400 万ドルとしている<sup>8</sup>。また①脆弱なベネズエラ避難民および影響を受けたホストコミュニティに対する人道支援・保護、②基本的人権・健康/シェルター/水衛生/といった基本的なサービスへのアクセスを保証する規則・文書化、③意識向上・教育・生計機会を通じた社会統合という 3 点を戦略優先支援分野として位置づけ積極的な支援を求めている<sup>9</sup>。

今後は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、統合等）が急がれ、よりよい生活を持続的に築いていく基盤を整備するための支援策が期待される。また新型コロナウイルス感染拡大防止による経済社会活動の低迷により、ペルー国内ホストコミュニティにおける地域住民も医療サービスから社会経済的支援に至るまで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のホストコミュニティへの配慮は軋轢を緩和するためにも欠くことができず、避難民とホストコミュニティ地域住民双方への支援が早急に求められている。

## 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、これまで 7 事業を実施し裨益者に支援を届けてきた。その総事業費は約 2 億 800 万円、裨益者総数は約 3.3 万人となっている。

2021 年度、本プログラムでは 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 6300 万円、裨益者総数は約 1.2 万人となっている。

<sup>6</sup> R4V Refugee and Migrant Response Plan (RMRP) 2020 [EN], PERU, p110

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

<sup>8</sup> RMRP2022\_FinalVersion\_WEB2. pdf. p148

<sup>9</sup> RMRP2022\_FinalVersion\_WEB2. pdf. p152

### 3. 優先事項

優先事項 <sup>10</sup>		優先事項内容
1	最も脆弱なベネズエラ避難民の生活の質の改善と安定が促進される支援	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人道ニーズに対して、基本的サービスに関する情報提供・相談窓口支援等を通じて、生活に困窮し孤立した彼らの生活の質の改善と安定が促進される支援を優先する。
2	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支援	コロナ禍において緊張関係が増す中で、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支援を優先する。

### 4. 対応方針

#### プログラム概要

期 間	2022年5月～2023年5月 (ただし、当初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
2022年度予算	約3千万円(2022年度当初予算:29,651,338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. 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と一致する支援であるか
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支援であるか
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か

<sup>10</sup> 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。

5. 本年度にて本プログラムが終了するため、事業期間内に現地に本事業内容がハンドオーバーできる事業であるか

## 5. セクター別支援計画

---

### 〔保護 (Protection) セクター〕

南部地域におけるベネズエラ避難民の支援戦略である Refugee and Migrant Response Plan 2022 (RMRP 2022) においてプロテクションは重要かつ横断的な支援課題として扱われている。難民・避難民の権利、安全、そして尊厳などのプロテクションの視点をすべての支援分野において中心化 (centrality of protection) することを求めている。これは一昨年 2020 年以來、新型コロナウイルスの感染拡大による影響でペルーを含め地域の経済社会が大きく混乱しており、ベネズエラ避難民の置かれている状況が今後さらに悪化するとともに、問題が複雑化し脆弱性も増して長期間に及んで負の影響を受けることが予想されているからである<sup>11</sup>。

コロナ禍による経済活動の縮小は経済基盤の弱いベネズエラ避難民を直撃し、多くが収入の道を断たれて住まいを失った。ペルーにおいてはベネズエラ避難民の 7 割が職を失って路頭に迷い、また性搾取の犠牲者となるケースも増えた<sup>12</sup>。また、長期のロックダウンの結果、職を失ってイライラした同居男性に暴力を振るわれるケースも目立ち、当機構が実施している相談事業においても DV に関連した相談と一時避難を求める女性が顕著となっており、ジェンダーに基づく暴力 (以下 GBV) への対応と支援も必要である。

同様に、新型コロナウイルスの感染予防のためにはワクチン接種も重要であるが、昨年 10 月時点で、これまでにペルー全体で 6 割以上がワクチン接種を完了したのに対し、ベネズエラ避難民は 12% しか接種しておらず、ワクチン未接種者は多くの行動制限を受けることからこうした格差もベネズエラ避難民の経済状況の悪化に拍車をかけている<sup>13</sup>。ただこれはベネズエラ避難民がワクチン接種の対象から除外されているのではなく、多くのベネズエラ避難民が経済的に困窮し、登録に費用がかかる滞在許可証申請と難民申請が進んでいないことにより、ペルー政府のワクチン接種システムから除外されていたからである。現地でベネズエラ避難民を支援する支援団体の多くはこうした制限を取り除くことを同政府に求めている<sup>14</sup>。RMRP2022 においても調査したベネズエラ避難民の半数以上の避難民が許可証についての詳細な手順について支援して欲しいと回答しており、このニーズに対して引き続き対応を継続していく必要がある<sup>15</sup>。

こうした状況下でペルー政府はベネズエラ避難民に対して短期滞在許可証の登録と更新を 4 月 5 日までに実施すべし、との通達を出し、実施できなかったベネズエラ避難民に対しては国外退去も辞さないと強い姿勢を打ち出した。しかし、申請に手数料がかかったり、当地では取得の難しい書類があったり、更新用サイトが不安定であったことなどから半数以上の避難民がこれまでに滞在許可証を取得してこなか

---

<sup>11</sup> R4V RMRP 2022. p29

<sup>12</sup> R4V RMRP 2022. p31

<sup>13</sup> R4V RMRP 2022. p158

<sup>14</sup> 当機構のペルーにおける各支援団体への聞き取りから 2021 年 12 月

<sup>15</sup> R4V RMRP 2022. p162

った<sup>16</sup>。期日直前になり、締め切りまでに登録または更新出来ない避難民が数十万人がいることが明らかになり、一時、強制退去を恐れたベネズエラ避難民がパニック状態に陥った<sup>17</sup>。こうした混乱はただでさえ不安定な法的地位にある避難民をより不安にさせるだけでなく、医療や教育をはじめとする公共サービスへのアクセスを困難にし、避難民の生活状況を悪化させている。

また、避難民女性にとって大きな脅威である GBV は、ロックダウンによる都市封鎖などで昨年から大きく増加していたが、ベネズエラ避難民の家計の状況があまり改善されないことから現在も悪い状況が続いている<sup>18</sup>。さらに、長期に及ぶロックダウンの結果、多くのベネズエラ避難民は孤立し、外部からの支援サービスに対するアクセスが非常に困難になり、この悪い状況を一層悪化させる結果となり、経済的困窮の結果、多くの避難民女性が性産業に携わることとなったとも報告されている<sup>19</sup>。

同様にコロナ禍における国境封鎖下でもベネズエラ避難民の違法な入国は後を絶たず、多くの女性と若者の避難民が性的搾取の犠牲や人身売買の被害者になっていると報告されている<sup>20</sup>。

ベネズエラ避難民が受けられる支援サービスへのアクセスが非常に限られていることに加えて、支援サービスに関する情報不足、支援を受ける際の周囲への気後れなどが原因で避難民が声を上げられない状況に陥っており、必要な人に必要な支援を届けられていない。同時に多くの避難民は孤立した生活の中で孤独感を募らせ、自分たちと同じような境遇にある同胞など身近な相談相手の存在が求められている<sup>21</sup>。

これらの複雑化した状況と多様化する支援ニーズを受け、RMRP 2022 の計画では、プロテクションについて、多くの分野を横断的にまたがる課題として取り上げており、JPF による支援事業の実施にあたって同様の配慮を行う。

これらの活動はベネズエラ避難民の 8 割以上が居住している首都リマ市とそれに隣接するカヤオ地区を対象としている。この割合は、コロナ禍において少しでも仕事と収入を得られる可能性がある経済活動の中心でもある首都リマ市とカヤオ地区に避難民が移動したことを物語っている。

JPF の支援事業では現地行政や現地団体と緊密に連携してベネズエラ避難民が公共サービスにアクセスする方法、GBV 被害や差別などへの対応に関する情報提供や、問題解決に役立つアドバイスを実施する。またコロナ禍で急増した心理社会的ニーズにもこれまで同様に積極的に対応する。これには精神科医やカウンセラーなどの専門家による相談支援を行う。同様に滞在許可証の申請から雇用関連での法律問題を含めた相談にも対応出来るよう法律専門家によるアドバイスやカウンセリングを提供する。

これと並行してこれまで通り行政窓口、専門機関、各種専門団体や病院などへの紹介を行うレファレル機能を継続することで、それぞれのニーズに対応した支援へとつながる「ワンストップサービス」を提供する。そしてセーフティネットからベネズエラ避難民がこぼれ落ちないように、相談を受けるだけでなく地域での支援ボランティアを育成することでコミュニティとしての問題解決能力とアウトリーチ機能の獲得にも取り組んでいく。支援の網の目を密にし、遅れがちな公的支援に全面的に頼らなくてもある程度コミュニティ自身で解決できる自己解決能力の向上をも図る。

アウトリーチ機能を強化するために、ベネズエラ避難民のみならずペルー人も活用することでコミュニティにおける支援ボランティアを増やしていく。裨益者自身がピアグループを組織して、避難民特有のニーズやペルー人貧困層特有のニーズにそれぞれ対応し支援が隔々まで行き届くようにする。また、ベ

<sup>16</sup> R4V RMRP 2022. p31

<sup>17</sup> 現行事業で、一時この件に対する多数の相談があった。その後、3 か月間の登録期間延長が発表された

<sup>18</sup> 当機構の現行相談事業の相談内容などから

<sup>19</sup> RMRP2022 p162

<sup>20</sup> RMRP2022 p163

<sup>21</sup> 当機構一昨年実施の相談事業支援ニーズ聞き取りから

ネズエラ避難民とペルー人によるそれぞれのピアグループが情報共有、協働することで裨益者へのアプローチ方法、支援ニーズの抽出などよりよい支援体制構築を目指す。

### 〔社会統合（Integration）セクター〕

RMRP 2022 において Integration、社会統合セクターは Communication With Communities/Communities for Development (CWC / C4D)<sup>22</sup> という避難民コミュニティとホストコミュニティとの関係性と、開発に必要なコミュニティの役割という視点を打ち出した<sup>23</sup>。

コロナ禍のロックダウンや人が集うことが禁止される措置などによってコミュニティが分断・崩壊の危機に瀕し、孤立化が進む中、コミュニティの再構築、再編成が必要になっている。これには避難民への各種情報発信強化や登録システムと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。

ペルー政府の急増したベネズエラ避難民への一部対応の欠如と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コロナ禍以前と比べても一層困窮になっている。多くのベネズエラ避難民は滞在ステータスがないことから正規労働には就けず、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ために非正規か低賃金に甘んじるケースが目立つ。国際移住機関（IOM）の昨年の調査では一割程度のベネズエラ避難民しか学位と資格を活用できていない状況で、雇用主に正當に評価されず、多くが低賃金に甘んじているという<sup>24</sup>。それに輪をかけるようにコロナ禍においてリマではベネズエラ避難民の 60%以上が収入源を失ったという。今年になり、新型コロナウイルスの感染拡大が一段落したものの、経済停滞の長期化でベネズエラ避難民の多くは未だに収入がゼロかほとんどない状況が続いている<sup>25</sup>。このため、半数のベネズエラ避難民が家族への送金をやめざるを得なくなりベネズエラ本国の家族にも影響が出ている<sup>26</sup>。

一昨年、世銀が出した報告書において、各国においてベネズエラ避難民の社会・経済的統合が円滑に進めば各国は能力の高い労働力の供給と経済規模の拡大により経済成長率を押し上げ、中長期的には受入国も大きな恩恵を受けると指摘されているが<sup>27</sup>、残念ながらペルーにおいては有効活用されることはなく、逆にペルー人のスキルの低い低賃金労働者や非正規雇用者の労働市場で競争することとなり、これらペルー人からの反発や抵抗を生む事態となっている。

引き続き JPF では若年者や女性など脆弱度の高いベネズエラ避難民が就業先などで搾取や差別的待遇を受けないようアドバイスを提供し、問題が起きた場合の相談に対応する。また、現地の行政とも連携して避難民とホストコミュニティの統合を促進し、より多くの人材がその能力を的確に活用できるよう働きかける。

受け入れ側のペルー人ホストコミュニティにとって多数のベネズエラ避難民の存在は社会経済的にさまざまな軋轢を生んでいる。特に、コロナ禍においてその緊張関係は増している<sup>28</sup>。中でも経済活動の停滞により多くのペルー人も失業または収入が大幅に減る状況下、ベネズエラ避難民が犯罪率を高め

<sup>22</sup> RMRP2022 p33

<sup>23</sup> 同上

<sup>24</sup> Socioeconomic Integration of Venezuelan Migrants and Refugees, IOM. 2021

<sup>25</sup> 当機構が実施中の相談事業の相談内容などから

<sup>26</sup> RMRP2022, p153

<sup>27</sup> Global Economic Prospects: Latin America and the Caribbean, January 2020, p96

<sup>28</sup> 当機構が実施中の相談事業の相談内容などから



治安を悪化させている、貧しいペルー人の仕事を奪っているなどとして格好のスケープゴートにされ、排斥感情の標的となっている<sup>29</sup>。

プロテクションの項で先述したように暴力や性的搾取の被害者として、心理社会的ケアが必要な避難民も多く存在する。また、若年層だけで入国したり、障がいや既往症を持ち特別な支援を要する避難民も少なくない。ただ、こうした避難民の存在はホストコミュニティからすれば「負の存在」として負担視されることから、JPF では社会の多様性や寛容性を醸成するよう双方のコミュニティに対して働きかけていく。

コロナ禍の影響で経済と社会の両面において追い詰められているベネズエラ避難民は、長期にわたって苦難の状況に陥っている。同様にペルー人の貧困層も同様の苦境の中、地元コミュニティが身近な存在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 では双方のコミュニティに分け隔てなく法的アドバイスや心理社会的カウンセリングなどを中心にした相談事業の提供を継続する。こうした社会統合に向けた取り組みを進めることで、ベネズエラ避難民がペルー社会において平和的かつ円滑に定着出来るよう努めていく。

以上

---

<sup>29</sup> RMRP2022 p141