戦後最大の人道危機
難民支援の最前線

ロシアの軍事侵攻によって周辺国に逃れた
ウクライナ難民と国内避難民は
計一三〇〇万人を超える。第二次世界大戦以降、
最大の人道危機に直面する国際社会は、
未曽有の難民問題に対処できているのか。

難民を助ける会東京事務局
中坪央暁
なかつぼ ひろあき　毎日新聞ジャカルタ特派員・東京本社編集デスクの後、国際協力機構（JICA）の派遣でアフリカ・アジアの平和構築の現場を長期取材。難民を助ける会バングラデシュ駐在としてロヒンギャ難民支援に従事。著書『ロヒンギャ難民一〇〇万人の衝撃』など。

越境してポーランド南東部コルチョバに到着したウクライナ難民。二〇二二年三月一二日（中坪央暁撮影）

「これほど深刻な事態は予想していなかった」（現地外交筋）というロシア軍の全面侵攻が始まった二月二四日以降、ウクライナ東部を中心に多数の一般市民が手荷物ひとつで退避を余儀なくされた。周辺国に流入した難民は六二二万人、このうち西隣ポーランドが三三五万人と半数以上を占め、ルーマニア九二万人、ハンガリー六〇万人など（五月一五日現在）。国内避難民も七七〇万人に上り、ウクライナ国民の約三割が家を追われて避難する非常事態が続く。

難民の九割は女性と子ども

国際NGO「難民を助ける会」（AAR Japan）に所属する私は三月上旬、第一陣としてポーランドに入り、初動調査とあわせて緊急支援事業を立ち上げた。首都中心部のワルシャワ中央駅には国境方面から列車で到着した難民があふれ、食料・医薬品などの無料配付ブースや大型テントの仮設食堂に殺到していた。数日がかりの避難に疲れ果て、駅構内の床に寝転がって仮眠する姿もあった。ポーランド南東部の国境の町コルチョバでは、商業施設を転用したレセプションセンター（難民受け入れ施設）に難民がバスで次々と到着し、温かい食事を受け取って休息したり、ボランティアスタッフに今後の移動先を相談したりしていた。

すぐに気付いたウクライナ難民の顕著な特徴が三つある。①難民の大部分を女性と子どもが占めること、②難民キャンプが存在しないこと、③難民の受け入れを政府や国連機関ではなく市民社会が主体的に担っていること、である。これらは、例えばミャンマーの武力弾圧を逃れ、隣国バングラデシュに累計一〇〇万人超が滞留するロヒンギャ難民など、国境近くに形成されたアジア・アフリカの旧来型の難民キャンプを見慣れた私にとっては、いささか驚きであった。

世界各地で紛争を逃れる難民は家族単位が基本だが、ここでは九割が女性と子どもで、中でも比較的若い母子が目立ち、一部は高齢者を同伴する。この不自然な形態は、ウクライナ政府が成人男性（一八～六〇歳）の出国を原則禁じたためで、結果として非常時に家族が引き裂かれる過酷な状況を生んでいる。一二歳と三歳の男児を連れた母親（四三歳）は「夫は志願兵として軍隊に加わった。長旅に耐えられない老母は家に残り、二〇歳の長男が世話をしているが、息子が徴兵されたら母は独りでどうなるか心配でならない」と訴え、他の女性たちも異口同音に残された家族の身を案じていた。

ポーランド政府は危機発生と同時に国境沿いの九ヵ所に難民受け入れ施設を設置するとともに、国営鉄道を無料にする緊急措置をとった。受け入れ施設は通常二～三泊して次の目的地に向かう中継点に過ぎず、長期滞在は想定していない。難民は国境地帯に滞留することなくポーランド国内の各都市、あるいはドイツやオーストリアなど希望する欧州連合（EU）圏の国々に、無料の鉄道やバスで速やかに移動していく。ワルシャワ郊外の大型展示場で同様の受け入れ施設を運営する大手物流会社の役員は「ここは収容

施設ではなく、国際バスターミナルのようなもの」と的確に表現した。

市民社会の奮闘ぶりも特筆すべきだろう。受け入れ施設や駅で食料配付や案内係を担当するのは、目印のゼッケンベストを着用した市民ボランティアであり、支援物資の多くは地元企業や商店が提供していた。自分の車で難民の送迎を買って出た市民も多い。難民の宿泊先にしても、自治体が借り上げたホテルの収容人数には限りがあり、当初は八割以上を一般家庭（同国在住のウクライナ人を含む）が受け入れてホームステイさせた。ポーランド政府は後述するEUの緊急保護策を実施しているが、ホームステイ方式は市民の自主的な取り組みが先行し、政府が後追いする形で補助金を支給した経緯がある。

難民の親子を自宅に引き取った女性は「ポーランドはロシアや旧ソ連に踏みにじられてきた歴史があり、隣国ウクライナの戦争は決して他人事ではない。誰かに動員された訳ではなく、自然発生的に支援の輪が広がった」と説明した。ただし善意のボランティアは持続性に自ずと限界があり、一ヵ月前後で難民・ホスト双方に気疲れが生じている。中長期的には公的な支援体制が必要なのは当然として、それでも最も混乱する緊急期に市民社会が見せた無償の貢献は称賛に値すると思う。

日本のNGOによる緊急支援

日本のNGOによる緊急人道支援の実例として、AARの活動を紹介したい。当会は初動対応として三月以降、①ポーランドのカトリック教会（修道会）と連携したウクライナ国内避難民への物資提供、②南隣のモルドバに避難した難民への食料支援などを実施している。

国内避難民支援は、ポーランド・ウクライナ両国にネットワークを持つ修道会に日本で集めた資金を送金し、食料や医薬品、衛生用品、子ども服などを調達して、ウクライナ西部テルノピリ州にある修道院に陸路で輸送している。この修道院には北東部の都市ハルキウの母子施設で暮らしていた女性と子ども（乳幼児～一〇歳程度）など約八〇人が身を寄せる。同国では学校休校の代替措置としてインターネットの遠隔授業が実施されており、修道院にいる小学生たちもAARが提供したパソコンを使って授業を受け始めた。

オンラインで面談した修道院のシスターたちは「支援物資は近隣の避難者や病院にも配って喜ばれている。遠い日本から支援してもらえるとは思っていなかった。日本の皆

さんに心から感謝したい」と涙を流しながら語った。

四六万人の難民が流入（通過）したモルドバでは、国連機関と調整の上、難民が滞在する学生寮と公共施設に温かい食事や食材、洗濯機を提供したほか、子どもや障がい者支援に取り組む。人口規模・経済規模とも小さい同国は、ポーランドとは事情が異なり、大量の難民を支える体力はない。当初は教会組織や地元ＮＧＯ、市民ボランティアが対応したが、その後は国連難民高等弁務官事務所（ＵＮＨＣＲ）と政府が中心になって支援体制を再構築している。

国連は三月初旬、ウクライナ国内の最も脆弱な約六〇〇万人の支援に一一億ドル、周辺国に逃れる難民四〇〇万人超の支援に暫定五億五〇〇〇万ドルが必要として、約一七億ドルの緊急アピールを発表した。国内は東部地域を中心に食料や水、医薬品の供給、シェルター（避難所）の設営、避難民への現金給付などに充てられるが、現地へのアクセスは困難を極める。周辺国では難民の大半が女性と子どもという特殊事情を考慮し、人身売買や性犯罪を防ぐプロテクション（保護）分野の取り組みも重視される。

国際社会の動向を踏まえ、岸田文雄首相は三月一六日、ウクライナ緊急人道支援への一億ドルの拠出（四月に一億ドル追加）を表明するとともに、「難民を助ける会（ＡＡＲ）をはじめとする日本のＮＧＯとも連携して支援を進める」と述べて、官民一体の姿勢を強調した。ＡＡＲを含む十数団体に約三五億円の公的資金が交付され、食料提供や保健・医療、教育支援などが始まっている。

難民受け入れ「特例中の特例」

難民流入の最中の三月三日、ＥＵ加盟二七カ国は通常の難民申請プロセスを省いてＥＵ圏への入域・滞在を認め、就労や居住の権利、医療・教育などの公共サービスを保障する緊急保護策を内相会合の全会一致で決めた。これはＥＵの「一時的保護指令」（二〇〇一年）に基づく措置で、大量の難民が発生した場合、特定地域から逃れて来た人々に集団的な保護資格を認めて、保護期間（原則一年・最長三年）後の帰還を前提に一時的に受け入れる仕組みである。ＥＵの決定を受けて、ポーランド議会は一二日、前述の権利を一八ヵ月間保障するためのＩＤ（社会保障番号）を難民に発給する特別法を可決した。四月末までに一〇〇万人超が取得している。

一時的保護指令は、中東や北アフリカから一〇〇万人超の難民・経済移民が殺到した二〇一五年の欧州難民危機に際して、難民受け入れについて加盟国間の立場の違いが鮮

明になるなど、これまで一度も発動されたことはない。それが一転して瞬時に合意形成された理由について、墓田桂・成蹊大学教授（国際政治学）は「二〇一五年以降、異なる背景を持つ難民の社会統合の難しさに加え、テロ事件や治安悪化を経験した欧州諸国では、難民・移民の審査の厳格化、受け入れ抑制が基調となっていた。移民を忌避する右派の台頭を抑えるために、リベラル勢力が抑制を主張する国もある」と指摘した上で、「今回の対応は特例中の特例。白人のキリスト教徒であるウクライナ難民を『同じ欧州人』というくくりで認識し、その連帯感に基づいて受け入れた。ロシアが地政学上、ＥＵと北大西洋条約機構（ＮＡＴＯ）加盟国の『共通の敵』として決定的になったことも大きい」と分析する（筆者インタビュー）。

私も現地滞在中、案内役のポーランド人男性に「これが中東からの難民だったら同じように受け入れるか」と尋ねたところ、「とんでもない！　見ず知らずのイスラム教徒を家に入れたりするものか」と言下に否定された。およそ排外主義とは無縁なリベラルで国際感覚に富む好人物だけに、部外者が口をはさむ余地はないと感じた。こうしたダブルスタンダードの「選択的人道主義」には当然ながら批判もあるが、欧州社会の現実として受け止めるしかない。

付記すると、ＥＵ圏の重要な外郭線であるポーランド国境をパスポートなしでも越境させ、新型コロナウイルス検査やペットの動物検疫抜きで入域を認めたのは、ＥＵ全体の治安や防疫・検疫体制にほころびが生じたことを意味し、今後対応を求められる場面があるかもしれない。

同じことは日本にも当てはまる。欧米との協調を重視する日本政府は「ウクライナ避難民」受け入れを早々に表明し、四月五日には林芳正外相がポーランドから二〇人を連れて帰国した（五月八日までに八七八人が来日）。人道的配慮として何ら異存はないが、難民条約（一九五一年調印）に基づく狭義の基準（政治・宗教・人種を理由として迫害された人々）を固持し、難民認定率が極端に低い従来の対応と比べて唐突感は否めず、中東・アジアなど他地域からの難民申請者の扱いとの不公平性も指摘される。これを今回限りの特例とせず、武力紛争を逃れた難民に門戸を広げる法改正など、国際基準に適合した難民政策につなげようとする論議が既に始まっている。

長期的な人道支援が不可欠

ウクライナ難民は今後どこに向かうのだろうか。ワルシャワ大学などの共同調査（四月一二日発表）によると、

難民を助ける会が支援するウクライナ西部の修道院に避難した母子。2022年3月上旬（関係者撮影）

難民の五六％が「戦争が終わったらすぐに帰国する」、二四％が「ポーランドに一年～数年滞在する」、七％が「ポーランドに永住する」と答え、「他の国（ドイツ、米国、英国など）に移る」は一二％だった。停戦を待たずに帰還する動きが、四月以降、一部で見られるが、大多数は家族が残る母国のなるべく近くで待機する意向と思われる。二百数十万人が当面滞在することで、人口約二〇〇万人のワルシャワだけでも三〇万人分の住居が必要との試算もあり、女性の就労斡旋、子どもの教育支援を含めて同国の負担は大きい。

さらに停戦が実現しても、東部・南部の諸都市など破壊された地域の復興には少なくとも数年を要し、難民・国内避難民の早期帰還は難しい。EU首脳会議は三月二五日、停戦後のウクライナ復興に向けて加盟国が資金を出し合う「連帯信託基金」創設に合意したが、第二次大戦後に米国が主導した欧州復興計画「マーシャルプラン」に匹敵する規模になるとの見方もある。その間の避難生活を支える人道支援の重要性は論じるまでもなく、G7メンバーの日本も応分の協力を求められる。

宮島昭夫・駐ポーランド大使は「欧州の安全保障の様相を一変させる衝撃的な出来事であり、EU諸国は長期のウクライナ支援を見据えている。NGOの活動をはじめ人道支援を通じた平和貢献は日本の強み。官民連携してウクライナや周辺国の期待に応えていきたい」と話す。

二一世紀の歴史に刻まれる重大局面にあって、私たちNGOの難民支援は「大海の一滴」に過ぎないが、それは平和を希求する日本国民の意志と連帯を国際社会に示すことにもなる。そして何より、その一滴を待つ人々がいる。私自身、一刻も早くウクライナの美しい修道院を訪ね、シスターや母子たちに会える日が来ることを願っている。●