

## 地中海難民に関する考察

—イタリアに到来した難民はどのように受け入れられているのか—

国際文化学部国際文化学科 4 年

山田 光樹



### 【論文要旨】

2011 年以降アフリカや中東から地中海を渡りヨーロッパに逃れるいわゆる地中海難民が注目をされている。マスメディアでは流入のみが事件として取り上げられているだけで、流入後の難民についてはあまり関心が払われてこなかった。イタリアはG7の中では難民受け入れに消極的であると批判されてきた国である。そのイタリアはどのように地中海難民の流入に対応しているのか。筆者はイタリアで参与観察とインタビュー調査を行い、イタリアの難民受け入れプロセスを追った。調査対象は地中海難民にとってイタリアの「入口」であるランペドゥーサ島の住民、一時受け入れ施設、裁判所での庇護申請審査である。

結論は以下の通りである。先行研究で批判されていたイタリアの難民受け入れ体制は改善されている。民間企業や団体アクターに受け入れを委託することで、不足していた受け入れ施設が拡大した。その一方で難民受け入れが商売の側面を持つことによる弊害も生まれている。また、受け入れにかかわる人も急増し、十分な専門性を持たない民間支援団体や裁判官が難民援助や庇護申請審査に関わっている。そのため難民間の不平等など新たな問題が生じている。

結論は以下の通りである。先行研究で批判されていたイタリアの難民受け入れ体制は改善されている。民間企業や団体アクターに受け入れを委託することで、不足していた受け入れ施設が拡大した。その一方で難民受け入れが商売の側面を持つことによる弊害も生まれている。また、受け入れにかかわる人も急増し、十分な専門性を持たない民間支援団体や裁判官が難民援助や庇護申請審査に関わっている。そのため難民間の不平等など新たな問題が生じている。

民間のアクターを難民受け入れに取り組むことでイタリアの難民受け入れ体制は改善した。今後の課題は庇護申請審査を行う審査委員/裁判官の教育、通訳者の質の向上や支援者の育成、受け入れ施設間の不平等の是正など新たに難民受け入れに関わることになった人々の専門性を高めることである。

## 地中海難民に関する考察

### —イタリアに到来した難民はどのように受け入れられているのか—

#### 目次

第1章 イタリアの抱える難民問題	43
1. ランペドゥーサ島に押し寄せる難民	43
2. イタリアの難民受け入れの重要性	43
3. イタリアの難民受け入れに関する先行研究	44
第2章 地中海難民の受け入れ	48
1. 調査対象と選定理由	48
2. イタリアの「入り口」ランペドゥーサ島	48
2.1 ランペドゥーサ島の収容施設の変遷	48
2.2 ランペドゥーサ島の住民の視点	49
3. CASの受け入れ	50
3.1 イタリアの難民受け入れ施設とCASの位置づけ	50
3.2 CASの受け入れの実態	52
4. 庇護申請と問題点	54
4.1 庇護申請のプロセス	54
4.2 審査の問題点	55
第3章 受け入れと課題	58
1. 結論—問いへの答えと新たな課題	58
2. 考察—日本はイタリアの難民受け入れから何を学ぶべきか	58
3. 本論文の限界	59
参考文献	60

## 第1章 イタリアの抱える難民問題

### 1.1 ランペドゥーサ島に押し寄せる難民

イタリアの最南端に位置するランペドゥーサ島には多くの難民が到来している。彼らは「地中海難民」と呼ばれ、ヨーロッパへ庇護を求めて海を渡る。しかし、航海は危険を伴い、2015年には少なくとも3,771人が命を落とした<sup>3</sup>。2016年は上半期だけで既に3,000人を越える死亡者が出ており、大きな問題になっている<sup>4</sup>。

地中海難民の難破事故は日本でも度々報道されている。一方で、危険な航海を経てランペドゥーサ島にたどり着いた難民のその後については日本のマスメディアではほとんど注目されてこなかった<sup>5</sup>。しかし、ランペドゥーサ島への到来は難民にとってゴールではない。到来後にどのように受け入れられるかが重要である。本研究の目的は、あまり注目されて来なかったイタリアに到着した難民のその後を明らかにすることである。

### 1.2 イタリアの難民受け入れの重要性

難民問題はイタリアのみならず国際的な問題である。世界では2015年末時点で、6,500万人以上が迫害、紛争、人権侵害のため、強制移動を強いられており、そのうち2,130万人が国外に避難した難民である<sup>6</sup>。この数字は国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）設立後最多である。

世界的な難民の増加に伴い、EU加盟国（28カ国）の庇護申請者<sup>7</sup>数も増加している。2015年には庇護申請者数は125万5,640人で過去最高となった<sup>8</sup>。UNHCRをはじめ、各国の報道機関も「欧州難民危機」としてこれを取り上げ、注目を集めている<sup>9</sup>。

---

<sup>1</sup> 本論文では、難民条約に基づいて認定を受けた人に限らず、紛争などにより国外に避難した人も含めて難民として扱う。難民条約に基づく難民の場合は、「条約難民」と区別して記す。

<sup>2</sup> 地中海を船で渡ってヨーロッパを目指す難民のことを指す。本論文では難民の数が急増した2011年以降の難民に限り「地中海難民」と定義する。

<sup>3</sup> IOM “Missing Migrants Project” <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>（最終閲覧日2016年10月4日）

<sup>4</sup> 同脚注3

<sup>5</sup> 例えば、朝日新聞で地中海難民の流入が始まった2011年以降の記事を「地中海AND難民」と検索すると、150件ヒットした。流入後の難民を追った記事は2件あったが、どちらも北部ヨーロッパを目指す難民に注目したもので、イタリアの難民受け入れの制度や現状についての記事はなかった。

<sup>6</sup> UNHCR “Global Trends 2015” <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>（最終閲覧日2016年10月4日）

<sup>7</sup> EU加盟国では難民条約に基づく「難民の地位」の他にEU法に基づく「補助的保護」が提供されている。補助的保護は難民の地位に比べ、保護の対象者が広い。EU加盟国申請を行う場合はこの2つを合わせた「国際的保護」を求めて申請する。そのため「難民認定申請」ではなく「庇護申請」と区別する（山本2014）。

<sup>8</sup> 同脚注6

<sup>9</sup> 同脚注6

難民が中東やアフリカからヨーロッパを目指す経路は主に2つある。1つが地中海を渡ってイタリアを目指す地中海ルート、もう1つがトルコ、ギリシャからバルカン半島を進み、ドイツなどを目指すバルカンルートである。現在最も多くの難民が発生しているシリアからの難民を初め、多くの難民がバルカンルートを通してEUに流入してきた<sup>10</sup>。しかし、2015年、EUは深刻化する難民問題に対応するためにトルコとEU・トルコ合意を結び、トルコからギリシャに不法に渡った人はトルコ側に強制送還されることになった<sup>11</sup>。さらにバルカン半島の国々は一部の国境を閉鎖、これによりバルカンルートは事実上消滅したといわれている<sup>12</sup>。ヨーロッパを目指す難民にとっては大きな道が閉ざされ、代わりにイタリアを目指す難民が増えると予想されている<sup>13</sup>。

このようにイタリアの難民受け入れの重要性は高まっている。しかし、イタリアの難民問題に関する日本の研究蓄積はまだ少ない<sup>14</sup>。研究の少なさは英語文献でも同様である。少なくとも筆者の知る限り、地中海難民の流入が始まった2011年以降に行われた研究で、イタリアの難民受け入れに関して制度から実状までを包括的に扱ったものは存在しない<sup>15</sup>。そこで本論文では、地中海難民の受け入れに着目し、「イタリアはどのように難民を受け入れているのか」を明らかにする。

### 1.3 イタリアに難民受け入れに関する先行研究

イタリアは難民受け入れに対して消極的であると批判されてきた。G7の他の国と比較してもその難民<sup>16</sup>認定数は少なく、難民認定率は低い(表1参照)。EU加盟国は難民条約に基づく保護のほか、EU法の中で補助的保護を提供している。また、各国が国内法の範囲で人道的保護を提供していることもある。そのため難民認定数と実際の受け入れ数は必ずしも一致しない。だが、同じEU加盟国のドイツ、フランス、英国との難民認定率の差は顕著であり、イタリアは難民受け入れに消極的であると言える。

<sup>10</sup> 同脚注6

<sup>11</sup> BBC 「『移民危機』移民のトルコ送還再開 EUとの合意で」 <http://www.bbc.com/japanese/35995229> (最終閲覧日2016年10月4日)

<sup>12</sup> 同脚注10

<sup>13</sup> 例えば、東京新聞やBBCニュースがこの問題を指摘している。

<sup>14</sup> CiNiiで「地中海難民」と検索すると雑誌の記事1件のみ。「イタリア 難民」では論文・記事合わせて6件あるが、地中海難民の現状について述べたものも存在しない。「イタリア 移民」で地中海難民流入が始まった2011年以降に限定すると24件ヒットする。しかし、本論文でレビューする北川(2012)の研究を除き、地中海難民を扱った論文はない(最終検索日2016年10月4日)

<sup>15</sup> 難民研究専門の学術誌であるJournal of refugee studiesで「Italy」をキーワードに検索すると135件の学術論文がヒットするが、2011年以降の文献は6本のみであり、地中海難民の状況を詳しく述べたものは存在しない。

<sup>16</sup> ここでいう難民とは「条約難民」を指す。

表 1) G7 の難民認定数 (2015 年)

	認定数	認定率
ドイツ	138,666	59%
米国	23,361	77%
フランス	21,287	22%
英国	15,376	34%
カナダ	9,171	68%
イタリア	3,573	5%
日本	27	0.6%

出典：難民支援協会 (<https://www.refugee.or.jp/>) をもとに筆者作成

先行研究でも、イタリアの受け入れ体制は不十分であると指摘されている。例えば、2010年にノルウェーのオスロ大学とスイスのNPOが行った調査の報告書は、イタリアは受け入れ体制、ヘルスケア、社会統合への援助が不十分であり、難民の人権が侵害されていると批判している (Nufer and Trummer 2013)。特に問題となったのが受け入れ施設の不足である。施設が不足しているにもかかわらず、イタリアの難民援助は全ての難民が施設に收容されていることを前提に行われている。そのため、施設に入れなかった難民は公的な援助を受けられないのである (ibid.)。同様の問題は既に1993年にSnowdenが指摘している。Snowden (1993) は南イタリアとシチリア島で、当時社会問題となっていたアルバニア難民<sup>17</sup>について調査を行い、受け入れ体制の問題の1つに施設の不足を挙げ、大量難民の流入に備えて施設を拡大する重要性を述べた。アルバニア難民の流入で受け入れ体制の不備が表面化したことを受け、イタリアの難民受け入れ体制は変化していった。受け入れ施設は常時設置されるようになり、徐々に規模が拡大されていった。2002年の法改正では難民受け入れ施設に関する制度が一新された<sup>18</sup>。しかし、施設が拡大したとはいえ、Nufer and Trummer (2013) が調査を行った2010年の受け入れ可能数は合計で5,000人程度に留まっていた<sup>19</sup>。同年の庇護申請数は12,121人であり、受け入れ施設は絶対的に不足していたと言える。つまり、イタリアに初めて大量難民が流入した1991年から地中海難民の流入が始まる2011年まで20年間に渡り「收容施設の不足」という問題が存在し続けたのである。

なぜ長期にわたりイタリアの受け入れ施設不足問題は解決しなかったのであろうか。その理由の1つには、難民流入後の環境を整備するよりも、流入自体を食い止めることに注力していたことが挙げられる。地理学的な視点からランペドゥーサ島の難民問題を研究した北川 (2012) は移民<sup>20</sup>が自国領土内に来

<sup>17</sup> 1990年代初頭にイタリアに避難した難民。当時、イタリア政府は大量難民の流入を想定しておらず、受け入れ体制は劣悪であった (Snowden 1993)。

<sup>18</sup> 難民受け入れ施設については後で詳しく述べる。

<sup>19</sup> 庇護申請者の受け入れを担う施設の受け入れ可能者数。

<sup>20</sup> 北川は移民と表記しているが、本論文でいう難民も含まれる。

ることを食い止めようとしたイタリアの政策を「境界の外部化」という概念を用いて説明している。境界の外部化とは「移民たちがヨーロッパの地理的境界に姿を見せる前に介入し、未然にその移動を防ぐため」(ibid : 16)に行われる政策のことである。イタリアは「地中海南岸諸国と二国間協定を締結し、それらの国々を国境管理活動に巻き込むこと」(ibid : 17)で移民の流入を未然に防ごうとした。北川(2012)によれば、「境界の外部化」は1990年代末から行われており、その象徴的な例がリビアとの協力関係である。

イタリアに流入する難民の主な経由国であるリビアとは2008年に友好協力協定が締結された。同協定には海上の不法移民の取り締まりの二国間協力を行うことを明記されている(Nascimbene 2009)。同協定に先立って結ばれた議定書によれば、イタリアがリビアに船舶を提供し、不法移民<sup>21</sup>の監視と救助活動を共同で行うとされている(ibid)。つまり、イタリア政府はリビアからイタリアに渡ってくる人々を海上で発見し、送り返す取り決めを行ったのである。しかし、そのような強制送還には人権侵害の恐れがあり、国際社会から批判を浴びた(ibid)。

Nascimbene(ibid)はリビアへの送還は難民条約、EU法、イタリア憲法でそれぞれ定められた義務の不履行にあたりと指摘している。定められた義務はそれぞれ異なる。だが共通して、各条約・法律で保護の対象となっている人の権利が脅威にさらされる恐れがある領域の国境への追放や送還を禁止している。当時リビアは、国際機関や国際NGOから「基本的人権が十分に保護されていない」と指摘されていた。そのため、リビアに難民を送還することは上記の義務の不履行にあたる可能性がある<sup>22</sup>(ibid)。

このようにイタリアは流入した難民に対する援助の不足だけでなく、「境界の外部化」政策においても人権侵害という批判を浴びてきた。イタリアの難民受け入れの問題は大きく2つある。第1にイタリアが行った「境界の外部化」は人道的配慮が欠如していたこと。第2に「境界」を乗り越えて流入した難民も十分な援助を受けられず、基本的人権が保障されていなかったことである。他にも審査期間の長期化、審査体制の問題(Nufer and Trummer 2013)、法的扶助の不足、難民法の専門家の不足(Bianchi 2011)など多くの批判がある。

このようにイタリアの消極性は明白であり、リビアへの送還に関しては消極的であるというよりも、むしろ難民を積極的に避けていたとも言える。しかし、イタリアは地中海難民流入後、難民受け入れ体制を大きく改善してきた。リビアへの送還も現在では行われていない(北川 2012)。依然として難民認定率は低いものの、補助的保護と人道的保護を合わせれば、2015年には29,548人が庇護を認められている<sup>23</sup>。また、庇護申請者は審査結果が確定するまではイタリアに滞在するため、2015年だけで新たに83,245人を国内に受け入れている<sup>24</sup>。

<sup>21</sup> 正規の入国手続きを行わずに領土に入った人は形式上、不法入国者であり「不法移民」と呼ばれることもある。しかし、その中に保護の対象者がいる可能性は十分にある。このような議論については橋本直子(2014)が詳しい。

<sup>22</sup> 義務の不履行の問題には、義務の適用範囲に関する議論がある。適用範囲の議論についてはNascimbene(2009)参照。

<sup>23</sup> Consiglio italiano per rifugiati (イタリア難民委員会) 「Richiedenti asilo in Italia」  
<http://www.cir-onlus.org/en/media2/statistics> (最終閲覧日 2016年10月4日)

<sup>24</sup> 同脚注22

消極的な姿勢を批判されながらも体制の改善がみられるイタリアに比べ、消極性がより顕著なのが日本である。2015年の難民認定数はわずか27人に留まる。認定数の少なさは難民申請者自体の少なさ<sup>25</sup>も影響しているが、難民認定率をみれば日本の消極性は自明である。人道的配慮による在留許可を受けた79人を加えても、日本が受け入れた難民はわずか106人である<sup>26</sup>。一方で、毎年1,000人前後であった日本の難民認定申請者は2011年を境に上昇している<sup>27</sup>。難民受け入れに消極的であるといわれてきたイタリアが、どのように大量難民の流入に対応してきたかを研究することは、今後の日本の難民受け入れを考える上で有用な示唆を与えてくれると考えられる。

---

<sup>25</sup> 2015年の難民認定申請者数は7486人であった（法務省「難民認定申請者、認定者推移」<http://www.moj.go.jp/content/001170703.pdf>）。

<sup>26</sup> 同脚注25

<sup>27</sup> 同脚注25

## 第2章 地中海難民の受け入れ

### 2.1 調査対象と選定理由

調査にあたっては、ランペドゥーサ島の住民、受け入れ施設、庇護認定審査に着目する。本節ではそれぞれの位置づけを述べ、調査対象の選定理由を提示する。

ランペドゥーサ島は地中海難民にとって「イタリアの入り口」である。住民は地中海難民流入の影響を大きく受けていると考えられる。次節では島民にインタビュー調査を行い、ランペドゥーサ島の住民の視点から見た難民について述べる。

受け入れ施設として「特別受け入れ施設（CAS: Centro di accoglienza straordinaria）」を調査した。CASは地中海難民の流入を受けて設置された施設で、行政が民間に難民受け入れを委託する形で運営されている。いわば、「難民受け入れの民営化」である。CASの新設により、イタリアの難民受け入れ可能者数は拡大した。受け入れ施設不足の問題が改善された一方で、CASの受け入れ実態については筆者の知る限りイタリアでもほとんど研究が行われていない。そこで筆者はCASとCASを支援するNGOで参与観察を行った。3節ではCASの受け入れ実態を示す。

最後に庇護認定審査である。参与観察先の団体の業務の一環として訪れた裁判所での記録と、筆者が難民から直接入手した庇護認定に関わる複数の公的書類を一次資料<sup>28</sup>として用いる。不認定理由が記された書類等は一般には公開されておらず、資料的価値は高い。それらの一次資料、裁判の観察<sup>29</sup>、弁護士、通訳者、難民への非構造化インタビューをもとに庇護認定審査のプロセスを述べる。

この3つを調査することで地中海難民の到着（ランペドゥーサ島）から一次滞在（CAS）、さらには庇護認定審査までイタリアの難民受け入れの一連のプロセスを追うことができる。

### 2.2 イタリアの「入り口」ランペドゥーサ島

#### 2.2.1 ランペドゥーサ島の収容施設の変遷

ランペドゥーサ島はイタリア最南端の島である。筆者は2016年3月28日から4月1日に現地調査を行った。住民に知り合いのいない筆者が1人でも多くの住民の話を聞くために、島の中心地であるローマ通り周辺を調査地に定めた。インタビューはイタリア語を用い、ラポールの形成ができていない住民から柔軟に話を聞き出すために構造化せずに行った。39人に声をかけ23名から回答が得られた。

北川（2012）によればランペドゥーサ島に最初に難民が上陸したのは1994年頃のことで、2000年を過ぎた頃からその数が大きくなっていった。筆者が行ったインタビューでも元船員のEさんをはじめ複数の住民が「難民の流入は20年ほど前から始まった」と述べていた。つまりランペドゥーサ島の人々は「地中海難民」という呼称で注目される以前から、難民問題に直面していたのである。

<sup>28</sup> 供述調書3名分、不認定通知書4名分、異議申立て申請書7名分。全て難民本人に使用目的を明らかにした上で許可を得て入手した。

<sup>29</sup> 庇護認定審査は審査委員会で行われ、裁判所では審査結果に対して難民が異議申立て申請を行った場合の審査が行われる。筆者の調査能力の限界から、審査委員会の様子を観察することはできなかった。審査委員会については、委員会でのやり取りを記した供述調書や不認定通知書などの一次資料をもとに調査を行う。



難民の増加を受けて2002年に公式な収容施設<sup>30</sup>が設けられた (ibid.)。北川 (2012) は2002年から2006年までの期間を第1期、2006年以降を第2期と分類し研究している。施設が設けられた当時、島の収容施設は「一次滞在と救護センター (以下CPTA: Centro di permanenza temporanea ed assistenza)」であった。この施設は不法滞在外国人の強制送還または自主退去命令発効までの間の一時的拘束の役割を担っていた。北川 (2012) によれば第1期の収容施設では、庇護申請の権利に関する情報提供がなされていなかった。それどころか庇護を求める難民に対しても適切な情報を提供せず、手続を行わなかった。また過剰収容や収容期間を大幅に越える長期収容が行われていた。こうした収容状況や強制送還に対して、人権団体や欧州委員会から厳しい批判が行われた。

それを受けて、2006年に現在の「救助と救護センター (CPSA: Centro di Primo Soccorso e accoglienza)」に名称が変更され、その役割は島に到来した難民を他の施設へ移送することに限定された (ibid.)。また第1期では外部からのアクセスが制限されていたが、第2期ではUNHCRを初めとする国際機関、国際NGOが施設内で活動できるようになった。島にたどり着いた難民に対しては、警察のみでなく、医師や人権団体の作業員も埠頭で対応することになった (ibid.)。つまり、難民は到着直後から自身の権利や今後のプロセスについて知る機会を得られるのである。第1期と比較すると受け入れ体制は大きく改善されたと考えられる<sup>31</sup>。

## 2.2.2 ランペドゥーサ島の住民の視点

ランペドゥーサ島の収容施設は2006年を境に改善がみられる。しかし、2011年には大量の難民が流入し、施設の収容可能者数を大幅に上回った。一時は住民の数を上回る1万人以上の難民が島内に滞在していたと予想されている (北川 2012)。施設に入りきれない難民は港や街に溢れ、社会問題へと発展した (ibid.)。

現在でも多くの難民がランペドゥーサ島に到来している。その様子はマスメディアでもセンセーショナルに取り上げられてきた<sup>32</sup>。しかし、島民は大きな問題を感じていない。インタビューした住民は収容施設が機能しており、住民への影響は少ないと答えた。元ジャーナリストのC氏によれば、「2011年は急激な難民の増加で混乱したが、その後は海上パトロールや救助活動が活発になった。現在ランペドゥーサ島に到着する難民のほとんどは海上で保護されている。島の施設が一杯な時は、他の収容施設に直接移送されるので、難民が溢れるような事態は起こっていない」。

その一方で、街を歩くと難民と思われるグループが目についた。住民も「教会の前にはいつも難民がいる」と話しており、難民の存在を認識している。それでもインタビューした住民は難民の流入を長いタイムスパンで捉え、特別視していなかった。これは世間が地中海難民に注目する前から、長期的に難

<sup>30</sup> 本論文では便宜上、難民の受け入れが主な役割でない施設は「収容施設」と表記する。

<sup>31</sup> しかし、問題がなくなったわけではない。例えば、2009年にはUNHCRが施設の定員を大幅に越える過剰収容を告発した (UNHCR “UNHCR concerned over humanitarian situation in Lampedusa, Italy” <http://www.unhcr.org/news/press/2009/1/497991064/unhcr-concerned-humanitarian-situation-lampedusa-italy.html> 最終閲覧日 2016年10月4日)。

<sup>32</sup> 例えば「ランペドゥーサに大量の移民が流入、受け入れは崩壊」Carriere della Sera (2016年8月31日) <http://video.corriere.it/lampedusa-arrivo-migliaia-migranti-1-accoglienza-crisi/54b84450-6f61-11e6-856e-2cdca5568f05> (最終閲覧日 10月4日)

民と接してきたためだと考えられる。インタビューでは、半数以上の住民が「もう慣れている」と話した。

島民は難民受け入れの直接的な負担をあまり感じていなかったが、負担が全くないわけではない。一番は観光業への影響である。島の主な産業は漁業と観光業である。ローマ通りのカフェで働くL氏をはじめ、観光に関わる職業の人は観光業への悪影響を懸念していた。L氏が「ランペドゥーサ島は落ち着いているのに、メディアが誇張して報道している」と述べていたように、彼らの懸念はマスメディアが難民流入をセンセーショナルにかき立てることによるイメージの悪化である。直接的な難民受け入れの負担は小さくとも、難民流入が続くことで間接的に悪影響が出ている。

しかし、それにもかかわらずインタビューしたランペドゥーサ島の住民は難民受け入れに肯定的であった<sup>33</sup>。現在は本土で働くDさんは「島の90%以上は受け入れに賛成だ」と話した。その理由は住民が難民の苦しむ姿を目にしているからだと考えられる。複数の島民は「島の人々は難民が渡ってくる海の危険性を知っている」と答えた。前出のCさんによれば「難破事故の犠牲者の遺体はランペドゥーサ島に運ばれてくる」という。現在のような海上警備が行われる前は、自力で上陸する難民も多く、航海直後の衰弱しきった姿を目にしたことのある住民も少なくない。インタビューした島民のなかには難破事故の救助を手伝った住民もいた。島民は、難民が命の危険を冒して避難していることを身をもって感じている。そのため難民について「逃げてくるしかなかった」と捉え、守るべき対象と考えている。

以上から、難民受け入れに対する住民の肯定的な姿勢には、難民の存在が日常的であること、苦しむ難民の姿を目の当たりにしていることの2つが影響していると考えられる。また難民がランペドゥーサ島に滞在する期間は短期的である。住民も「島に滞在するのは2、3日だ」と述べており、長期的な受け入れの負担はない。制度が確立され、直接的な受け入れ負担も減少した。これらの要素も寛容な理由であると考えられる。

## 2.3 CASの受け入れ

### 2.3.1 イタリアの難民受け入れ施設とCASの位置づけ

庇護申請を行った難民は受け入れ施設に移送され、審査の結果が確定するまで過ごすことになる。本節では受け入れ施設の1つであるCASで行った参与観察の結果を述べる。

まずイタリアの難民受け入れ施設についてそれぞれの役割を整理する。図1はイタリアの受け入れ施設と受け入れの流れを示したものである。イタリアを目指す地中海難民のほとんどは海上で保護されイタリアに到着する。保護された難民たちはまずCPSAに収容され、メディカルチェックと身元確認が行われる。庇護申請希望者は申請が可能で、手続きが完了すれば庇護申請者として一時的に滞在が認められ、援助が受けられるようになる (Bove 2015)。「身元確認と強制送還センター (以下CIE: Centro di identificazione ed espulsione)」は、主に不法に入国しながらも庇護申請を行わなかった難民や不法滞在者を収容し、強制送還措置を取るまでの一時的な収容施設である (Bove 2015)。

<sup>33</sup> インタビューした23名のうち、14名は「受け入れ肯定派だ」「難民を助ける必要がある」「難民には逃げてくる権利がある」などはっきりと受け入れを肯定した。他の9名のうち7名も受け入れを問題視していなかった。否定的であった2名もその理由は「イタリアの負担が大きすぎる」と、自国に負担が集中することへの反対意見であった。

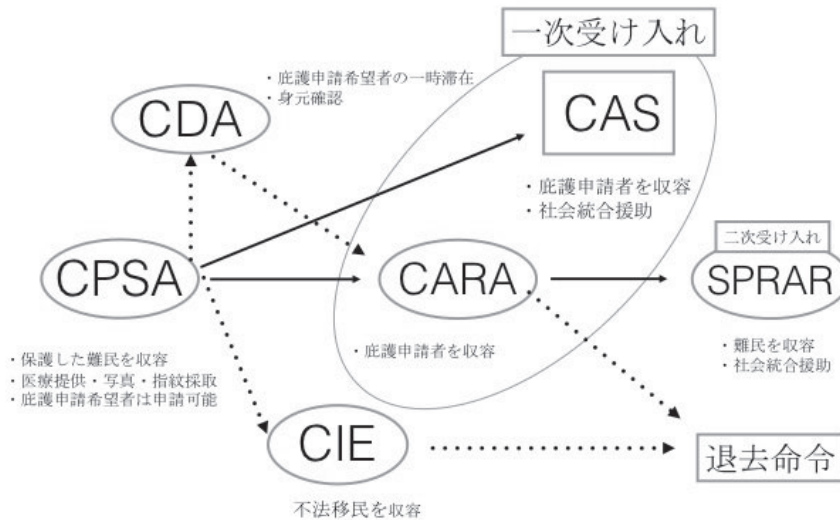


図1) イタリアの難民受け入れ施設と受け入れの流れ  
出典：Faraway So Close (2015) をもとに筆者作成

「短期受け入れセンター（以下 CDA : Centro di accoglienza a breve termine）」は CPSA で庇護申請を行った難民の身元確認と別の施設への移送までの一時的な受け入れ施設である (ibid)。ランペドゥーサ島の CPSA は CDA の役割も担っている (北川 2012)。庇護申請を行った難民は「庇護申請者受け入れセンター（以下 CARA : Centro di accoglienza per richiedenti asilo）」に収容され、庇護認定審査を受けることになる。CARA は最大 35 日程度の短期滞在を想定して作られた施設である (ibid)。CARA での滞在を終えた難民は、「庇護申請者と難民保護組織（以下 SPRAR : sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati）」という施設に収容される。この施設は審査が長期化している庇護申請者、もしくは庇護申請が認定された難民が中長期的に滞在することを想定して設けられた。SPRAR の最大の目的は難民の社会統合を促すことである。そのため施設では語学の授業や就労支援のプログラムが行われる (ibid)。制度上、難民は CARA で短期的な保護と庇護認定審査（一次受け入れ）を受け、SPRAR で社会統合への援助（二次受け入れ）を受けることになっている。しかし、CARA と SPRAR の受け入れ可能者数は絶対的に不足していた (Peri 2015)。

受け入れ施設の不足を改善するために設置されたのが CAS である。CAS は民間アクターが難民受け入れを行っている<sup>34</sup> (Bove 2015)。CAS の制度上の位置づけは CARA と同じ一次受け入れ施設であるが、SPRAR の受け入れ可能者数が不足しているため CAS でも語学の授業など社会統合への援助が行われている (ibid)。イタリアの受け入れ施設に滞在する難民の 72% が CAS に収容されている (2015 年 10 月 10 日現在)<sup>35</sup>。

CAS の設置により、民間アクターが難民受け入れに関わるようになった<sup>36</sup>。難民問題への取り組みにおける民間アクターの重要性は、日本の難民受け入れの研究を行った石川も指摘している。石川 (2014)

<sup>34</sup> 自治体ごとに受け入れの割当が決められている。自治体は民間に公募を行い、受け入れを委託する。

<sup>35</sup> Ministero del interno (内務省) “Rapporto sull’ accoglienza di migranti e rifugiati in Italia- Aspetti, Procedure, Problemi” より。

<sup>36</sup> SPRAR でも NGO やボランティアが援助に参加している。しかし、行政中心で運営されており CAS とは受け入れに占める民間の役割の比重が異なる。

は難民支援や難民の定住において「従来『公』を補完する役割と位置付けられてきた『民』が新しい公共の担い手としてますます期待されている」（ibid : 138）と述べている。CASはまさにこの「民」が難民受け入れを担っているといえる。

### 2.3.2 CASの受け入れの実態

筆者が調査を行ったのは、イタリア北部ヴェネト州の街キオッジャの周辺にある4つのCASである。全てキリスト教系の慈善団体であるCARITAS<sup>37</sup>のキオッジャ支部が援助を行っている。その中の難民援助を行う組織はIntrecciatiと呼ばれ、3人の職員とボランティアから構成されている。筆者はIntrecciatiに研究の目的を伝えた上で、2016年4月から6月中旬の2ヶ月間にわたり、ボランティアとして参加し参与観察を行った。ボランティアの内容は、主に週に1回CASで難民の生活サポートと難民の裁判所への引率である。団体から依頼を受けて、イベントの手伝いや通訳も行った。調査言語は主にイタリア語であるが、イタリア語が不得手な難民に対しては英語を用いた。

2016年4月11日に筆者はIntrecciatiの職員であるE氏と共に、団体が支援する4つのCASに訪れた。最初に訪れたのはキオッジャの中心地にあるAl Peoceto Risortoという施設である。この施設は元々B&B<sup>38</sup>であり、3階建ての建物の2階と3階が住居になっていて、6人の難民が生活している。手狭であるが立地が良く、清潔であった。

しかし、E氏によれば施設での生活は楽ではない。難民は生活の質の改善を求めているが、施設のオーナーは経費を抑えることしか考えていないのだと言う。E氏は施設の食事の問題を例にあげた。ある日、E氏が同席した際の昼食は「ツナと何かが少ないだけ入ったパスタとゆで卵」だったという。難民6人に対して卵は3つだけで、パスタの量も少なく、女性のE氏でも足りないほどであった。だが、過去にオーナーに抗議した難民が施設から追い出されたことがあり<sup>39</sup>、難民も団体も強く抗議できないのだという。

次に訪れたのは、キオッジャの隣街ソットマリナーナにあるLe Lepreである。ホテルとレストランを営んでいるオーナーが所有する2軒の家が受け入れ施設になっており、約30人の難民が生活している。E氏によればLe Lepreのオーナーも経費削減ばかりで、難民の生活への関心はないと言う。

Le Lepreにはその後数回訪れ、難民から直接話を聞く機会があった。ナイジェリア人のW氏は施設の援助に多くの不満を抱えていた。例えば食事は「毎日同じメニュー。たまには自分の国の料理も食べたいが出てきたことがない」という。滞在が長期化すると日常の小さな不満も積み重なっていくようである。

食事の問題はAl Bragossoという別の施設でも同様であった。元はホテルだったこの施設は、キオッジャから自転車で20分程度の所にある。1階は食事用スペースで、2階と3階に58人の難民が生活している。建物は清潔感があったが、部屋は狭く6畳程度の広さに2段ベッドが2つ並べられていた。この施

<sup>37</sup> キリスト教系の国際NGO。貧困、開発、移民の分野で援助活動を行っている

(CaritasのHP <http://www.caritas.org/> 最終閲覧日2016年10月4日)。

<sup>38</sup> 宿泊と朝食のみを提供する（一般的に小規模で低価格な）宿泊施設のこと。

<sup>39</sup> 2015年に定められた行政法規第142条第23項では難民援助が停止されるケースの1つとして、施設のルールに対する重大な又は度重なる違反を規定している(Branbilla and Morandi)。弁護士のI氏によれば、この規定によりオーナーの裁量で難民を援助から切り離すことが可能になっている。

設では2016年3月に食事の内容を巡り難民が抗議を行い、警察が出動する事態が起きた。メディアは「難民が提供されたパスタを拒否し、チキンとポテトフライを求めて抗議」と書き立てた<sup>40</sup>。報道では「この施設では通常、日曜日にはチキンとポテトフライが提供されているが、オーナーは復活祭なので、メニューを変更した。しかし難民たちは『食事が劣悪になった』と抗議し、手が付けられない状態になった」と伝えられている。難民が飾ってあったイタリア国旗を手に抗議を行ったことから「単純なメニューへの抗議なのか、あるいは復活祭を祝うことが宗教上の理由で彼らを刺激したのか」と、抗議が食事への不満に留まらない可能性を示唆するような報道もあった。

Intrecciatiのメンバーの1人であるM氏<sup>41</sup>によれば、事実は報道と異なるという。難民たちは生活環境に不満が溜まっており、団体の職員が休みだったため直接オーナーに抗議した。だが抗議は聞き入れられず、難民は抗議を聞いてくれることを期待して自分たちで警察に連絡したのだと言う。M氏によれば、オーナーも抗議は暴力的なものではなかったと報道機関に記事の訂正を依頼したという。しかし、まるで暴動が起きたかのように報道されたことで、「Intrecciatiが難民の生活改善のために行ってきた『地域の人々の難民への理解を深める』という活動は大きく後退した」とM氏は残念そうに語った。

4つの施設の中で、唯一難民から生活に対する不満がきかれなかったのがVilla Regiaである。この施設はカトリックの宣教師コミュニティが慈善目的で受け入れを行っており、12名の難民が生活している。ここでは自立支援のために家事を難民たち自身に行わせていた。例えば、食事に関しては週に3回、食料庫から食料や調味料を難民が選び、それを使って交代で調理している。難民たちが社会に出た時の準備になるよう援助を工夫しているのだという。

援助に大きな差が出る原因は、CASが行う援助の規定が曖昧であるためだと考えられる。CASの募集要項<sup>42</sup>をみると、例えば食事の項目では「難民の食生活を尊重すること」と規定されているが「特に宗教的な選択に配慮すること」とある以外は細かい規定がない。そのため、この規定をどのように捉え、実行するかはオーナーの裁量次第である。

参与観察を通して、Villa Regiaを除く3つの施設のオーナーは経済的利益を重視しているという話はIntrecciatiの関係者や難民からたびたび耳にした。CASのオーナーは1日当たり難民1人につき33.5ユーロを受け取り、そのうち2.5ユーロは難民に現金で支給<sup>43</sup>する<sup>44</sup>。残りのお金の中から生活面や社会統合促進のための援助を行い、残りがオーナーの収入となる。そのためなるべく援助を行わず、コストを抑えることがオーナーの収入に直結するのである。一例を挙げれば、Al Bragossoのオーナーが難民の薬

<sup>40</sup> “La protesta dei migranti all’ ora di cena” La Nuova di Venezia e Mestre (2016年3月29日)  
<http://nuovavenezia.gelocal.it/venezia/cronaca/2016/03/29/news/la-protesta-dei-migranti-all-ora-di-cena-1.13208987> (最終閲覧日 2016年10月4日)

<sup>41</sup> 後述のVilla Regiaの宣教師の1人。正規の職員ではないが、Intrecciati発足時から活動に関わっている。

<sup>42</sup> Ministero del Intronno (内務省) 「Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Venezia」  
[http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1247/ALLEGATO\\_1\\_-\\_schema\\_di\\_convenzione.pdf](http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1247/ALLEGATO_1_-_schema_di_convenzione.pdf) (最終閲覧日 2016年10月4日)

<sup>43</sup> ポケットマネーと呼ばれ、難民が自由に使えるお金である。

<sup>44</sup> 同脚注42

代の負担を拒否したことが挙げられる<sup>45</sup>。Intrecciati が交渉し、費用の半分はオーナーの負担となったが、残りの半分は難民の負担である<sup>46</sup>。難民から不満が出ていても食事のメニューを変更しないのも、コストを抑えるためだと考えられる。CAS の受け入れはビジネスとしての面を持っているのである。

実際に施設ごとに援助の内容は大きく異なっていた。筆者が話を聞いた難民たちはこの援助の不平等を認識している。例えば Le Lepre に滞在するパキスタン人の A さんは「命の危険を感じないで済む」ことに対してイタリアに感謝を述べつつも、「メストレ<sup>47</sup>にいる友人は自分たちよりお金をもらっている」と口にした。

一部の CAS では難民の権利に対する重大な違反が報告されているが (LaciateCIEntrare 2016)、少なくとも筆者が調査を行った CAS では、生活に最低限必要な援助は提供されていた。先行研究で批判されていた状況と比較すれば大幅な改善である。その反面、CAS は難民受け入れにビジネスとしての一面を持たせた。慈善目的のオーナーとの間には援助に差が生まれ、難民間の不平等が起きている。Villa Regia の難民はオーナーや援助者との関係が良好であり、庇護認定後も施設の近くに留まりたいと口にする人もいた。一方で、Le Lepre に暮らす前出の W 氏は、どれだけ訴えても一向に状況が改善しないことに失望し、オーナーだけでなく Intrecciati の職員に対しても信頼を失っていた。難民にとって一番身近な存在であるオーナーや援助者との関係構築は社会統合の第一歩である。どの施設に入るかで滞在中の生活が変わるだけでなく、その後の社会統合にまで影響を及ぼす可能性がある。

## 2.4 庇護申請と問題点

### 2.4.1 庇護申請のプロセス

本節ではイタリアの庇護申請審査について述べる。筆者は参与観察を通じて 9 回裁判所を訪れた。引率した難民 9 人に加え、通訳者 8 名、弁護士 5 名から話を聞くことができた。調査は主にイタリア語で行い、英語話者の難民に対しては英語を併用した。まず審査のプロセスを整理してから、調査結果を述べる。

庇護申請審査は審査委員会で行われる。審査委員会は内務省から 2 名、地方自治体から 1 名の公務員に UNHCR の職員 1 名を加えた 4 名で構成される (Brambilla and Morandi 2015)。しかし、Intrecciati の職員や難民の話では 4 人揃って審査が行われることは少ないという。前出の職員 E 氏や弁護士の I 氏によれば「UNHCR の職員に当たるかどうかで審査結果が変わる」という。

審査委員会での面接は通訳者を介して行われる (ibid.)。庇護申請者は可能な限り申請理由の根拠となる証拠を提示することを義務づけられているが、立証が完全でなくとも申請者が可能な限りの資料を提出し、話に信憑性があると判断されれば、条約難民やその他の保護の対象として認定される (ibid.)。

審査結果は警察署で提示される。不認定だった場合は庇護申請者としての滞在許可証を没収され、自主退去令が発行される。難民は 30 日以内であれば異議申立て申請を行うことができる。異議申立てを

<sup>45</sup> 規定ではヘルスケアの援助が定められているが医療費の負担の所在は記されていない。(同脚注 42)

<sup>46</sup> 一日当たり 300 円に満たないポケットマネーからの薬代の出費は難民にとっては大きな負担である (1 ユーロ=113 円 2016 年 9 月 30 日現在)。

<sup>47</sup> キオッジャの近くにある街。

行った場合、自主退去令は停止され新たに滞在許可証が発行される。異議申立て申請の準備段階より、法的扶助の対象となり無料で弁護士の援助が受けられる (ibid.)。

異議申立て審査は裁判所で民事裁判所の裁判官1名で行われる。参与観察を通して見た異議申立て審査<sup>48</sup>は、裁判官が難民に対して、通訳者を介して質疑を行う形で行われていた。弁護士の意見陳述は事前に提出している申立書を通じて行われ、裁判所で意見を述べることはあまりない。弁護士のE氏によれば、難民への質問に弁護士が代わりに答えることはできない。

裁判所での異議申立てを却下された場合、上告することも可能であるが、申立てが却下された場合は受け入れ施設を出なければならぬ。つまり全ての援助から切り離されることになる。再申請回数の制限はないものの、再申請の際は通常の手続きに進む前に、再申請をする正当な理由があるか予備審査が行われる (ibid.)。

#### 2.4.2 審査の問題点

参与観察とインタビュー調査を通じて、庇護申請審査の抱える3つの問題点が明らかになった。1つ目は「通訳者の質」、2つ目が審査委員会や裁判官による「審査員/裁判官の知識不足」、3つ目が「難民の準備不足」である。

難民は審査委員会、裁判所での面談の際に母語の通訳者を介する権利がある。しかし、異議申立て申請書を見ると通訳者の問題が指摘されている。例えばセネガル人の難民A氏は、「通訳者はセネガル人ではなく、(中略) コミュニケーションが困難であった」という。A氏の母語はフラニ語で、フランス語は第2言語である。それにもかかわらずA氏は「他に通訳者がいないと言われたため(中略) また審査を待たなければならなくなるのではないかという不安から、フランス語で話すことを受け入れた」のだという。また筆者が異議申立て申請の書類作成を手伝ったナイジェリア人のP氏は「通訳者はイタリア語が不自由だった」と話した<sup>49</sup>。彼は「自分がたくさん話しても通訳者はほとんど話さなかった」と言い、供述調書の内容を翻訳して伝えると、「自分が言ったことと違う」と怒りを露にした。弁護士のA氏によれば、申請の増加によって通訳者の需要が急増し、通訳者の質が保障されなくなってしまっているという。

供述調書を見ると、審査開始前の予備質問に「通訳者の言葉が理解出来るか」という項目があり、通訳者の問題を指摘する機会是用意されている。しかし、セネガル人の通訳者A氏によれば、長期間審査を持っていた難民は次がいつになるかわからないという不安から問題を感じてもそれを許容してしまうことがある。これが誤訳を生み、審査に影響を与えていると考えられる。

また筆者が傍聴した異議申立て審査では、裁判官に必要な背景知識が不足している様子がみられた。例えば、キリスト教徒に対するイスラム過激派のテロによって家族をなくしたナイジェリア人のK氏の審査では、裁判官が「ナイジェリアの状況がよくわからない」と発言した。また、裁判官は異議申立て

<sup>48</sup> 本来は弁護士、難民、通訳者以外の立ち入りは認められていないが、裁判官に許可を得て3回同席した(2016年5月2日、4日、12日)。

<sup>49</sup> 通訳者に国籍の指定はないが、筆者の知る限りほとんどがイタリアに住む外国人である。筆者は裁判所に9回足を運んだが、イタリア人の通訳者を目にしたのは1度だけである。

申請書を読み終えていなかった<sup>50</sup>。難民の話の信憑性を判断するには、難民の出身国や出身地域の状況に関する知識が必要だと考えられる。Kさんのケースでは、ナイジェリアの宗教対立やイスラム過激派の情報が必要である。しかし、Kさんの担当裁判官にはその知識が不足していた。

また信憑性の判断は審査委員/裁判官によって異なる。例えば、タリバーンの起こした事件を目撃したために襲撃されたと主張するパキスタン出身のA氏の不認定理由は「事件を目撃した当日に申請者（Aさん）が警察に情報提供したことをタリバーンが把握できるとは考え難い」「申請者の姿を確認する前にタリバーンが銃を発砲したとは考え難い」「隣人の叫び声だけでタリバーンが逃げ出したとは考え難い」という3点から導かれた「信憑性の低さ」であった。だが、上記の項目はどれも「考え難い」と断定できる内容ではない。「A氏は路上で警察に証言したため、A氏が警察に情報提供したことを他人が知る機会は十分にあった」という弁護士の反論も合理的であり、A氏の話の信憑性が低いとは必ずしも言えない。客観的な証拠がない難民たちの個別なケースの信憑性を判断することは難しく、各審査委員/裁判官の判断に大きな差が生まれる。筆者が引率したセネガル人のK氏のケースでは、審査終了後に弁護士のA氏と通訳のO氏が「裁判官は最初からK氏を不法移民だと決めつけ、全く話を聞かなかった」と声を荒げていた。審査委員/裁判官によって審査に臨む姿勢も大きく異なると考えられる。

実際に審査委員会ごとの庇護申請認定率の差は著しい。パドヴァ<sup>51</sup>の委員会の認定率は26.7%であるのに対して、ボローニャ<sup>52</sup>では82.5%が認定されている<sup>53</sup>。庇護申請者はイタリアの行政によって各自治体に振り分けられる。そのため、一部の地域に条約難民やその他の保護の対象者が集中することは考え難い。以上から「どの審査委員/裁判官に審査されるか」によって、庇護認定の結果が大きく左右されると言える。

最後に「難民の準備不足」であるが、これは2つ目の議論とも密接に関わっている。話の信憑性が審査結果に大きく影響する審査制度では、「難民自身がどれだけ説得力のある話を出来るか」が重要である。実際に、不認定通知書の中には「回答が極端に簡潔であった」「詳細に語らなかった」のように難民の話し方が不認定理由の1つになったケースも複数あった。実体験であっても記憶の混同は起こりえる<sup>54</sup>。話の説得力が重要な要素である審査方法を鑑みれば、審査委員会や裁判に出廷する前に事前に話を整理しておく必要がある。

本来、援助団体はこうした審査への対策を含めた支援を行うべきである。なぜなら、難民は庇護認定審査について知らないため、準備の重要性に気がつかないからである。援助団体としては、審査前に難民の話を聞き取ることが望ましい。しかし、Intrecciati では事前の聞き取りは行われていない。そのため難民は準備不足のまま審査を受けることになり、本来なら庇護認定の要件を満たしていながらも、

<sup>50</sup> 裁判官自身が「異議申立て申請書を少し読んだけど」と、読み終えていないことを暗に示す発言をしていた。担当弁護士のEさんも「裁判官は異議申立て申請書を読んでいなかった」と驚いていた。

<sup>51</sup> ヴェネト州にある都市。Intrecciati が支援をしている難民たちはこのパドヴァの委員会で庇護認定審査を受ける。

<sup>52</sup> エミリア＝ロマーニャ州の州都

<sup>53</sup> 難民、補助的保護、人道的保護のいずれかの認定者。Giralucci, Silvia. “Migranti, solo il 26% ottiene il diritto d’ asilo Gli altri? Clandestini.” La Nuova[Veneto] (2016年6月1日):11.

<sup>54</sup> 筆者が話を聞いた難民の中には、避難のきっかけとなった出来事から数年経っている人もいた。



「信憑性がない」と判断されてしまうことがあるのではないかと筆者がそう考えるのは、弁護士のA氏に次のような指摘をなされたからである。

2016年の6月、筆者は裁判所にナイジェリア人のK氏を引率し、Intrecciatiの職員のD氏と審査が終わるのを待っていた。審査が終わると、A氏はすぐに「大切な話がある」と厳しい表情で告げ、裁判所の前で話し始めた。話によると、難民のK氏は裁判官の質問に対して同じ回答を繰り返したという。避難理由自体は庇護を受けられる内容であったにもかかわらず、同じ回答をむやみに繰り返したことで信憑性が低いと判断されてしまうだろうとA氏は述べ、事前準備を手伝うのは援助団体の責任であると非難した。職員のD氏は、指摘を受けて「自分は働き始めたばかりで、審査の準備をする重要性を認識していなかった」と話した。この間、審査が上手くいかなかったことを感じ取った難民のK氏は今にも泣き出しそうな表情をしていた。筆者が後で話をきくと「同じような質問ばかりされて、何を言えば良いのかわからなかった」と答えた<sup>55</sup>。

このように、援助者側が難民に適切な援助を行えるかどうか庇護申請の結果を左右する可能性がある。しかし、そういった援助は行われていないのが現状である。

---

<sup>55</sup> 結果は審査から3ヶ月以上が経過した2016年9月30日現在においてもまだ出ていない。

### 第3章 受け入れと課題

#### 3.1 結論一問いへの答えと新たな課題

本研究では「イタリアはどのように難民を受け入れているのか」について、ランペドゥーサ島の住民、受け入れ施設、庇護申請審査に注目しそれらのプロセスを具体的に追った。先行研究で人権侵害が指摘されていたイタリアの難民受け入れは大幅に改善したといえる。まず到着時から援助を受けることが可能になった。またCASの新設により受け入れ可能者数は増加した。それにより庇護申請の結果が確定するまでの期間の最低限の生活が保障されるようになった。

反面、CASの導入は難民受け入れをビジネスとして行うアクターを生み出した。難民援助のために政府から提供されるお金の使い道はオーナーの裁量による部分が大きく、ビジネス目的のオーナーの施設と慈善目的のオーナーの施設では援助の不平等が起きている。庇護申請者数の増加に伴い審査に関わる人も増えた。通訳者の質は保障されていない。また十分な知識を持たない審査委員/裁判官もおり、信憑性の判断には個人差がある。実際に委員会ごとの難民認定率の差は顕著である。

一方、難民の援助活動を行っている団体の体制も不十分である。援助団体の能力によって援助内容は異なり、必要な援助が行われていない場合もある。施設、通訳者、審査を受ける委員会/裁判所、援助者など難民受け入れに関わるアクターによって、難民の生活や庇護を受けられるかどうか左右されると考えられる。

到来ばかりがセンセーショナルに報じられている地中海難民は、その後イタリアの新しい受け入れプロセスに組み込まれていく。民間のアクターを巻き込んで施設を拡大したことで、イタリアの難民受け入れ体制は改善した。一方で、新たに難民受け入れに関わるようになったアクターの能力不足によって問題が引き起こされている。難民受け入れに関わる人々がどのように専門性を身につけていくかが今後の課題である。民間のアクターに受け入れを丸投げするのではなく、公的なアクターが適切に介入し、受け入れ施設での不平等の撤廃、援助者の育成などを行う必要があると考えられる。

#### 3.2 考察—日本はイタリアの難民受け入れから何を学ぶべきか

最後に、G7の中で唯一イタリア以上に難民受け入れに消極的な日本についての示唆を考える。ヨーロッパの難民受け入れの比較ではドイツやフランスなどいわば「難民受け入れ先進国」を引き合いに出すことが多いが、日本同様に消極的だと批判されたイタリアの受け入れ制度の改善から学ぶべきことは少なくない。

第1に、包括的な難民受け入れ制度の確立である。イタリアでは難民到来時の援助から社会統合まで、難民が生活していくために必要な援助を提供する制度が確立されている。大量難民の流入に直面している現在も、難民の人権を保障するためにCASを設置し受け入れ施設の拡大に努めている。日本においても難民受け入れの制度が必要だと考えられる。

第2に、民間アクターに対する公的なアクターの援助の必要性である。既に述べたように、日本の難民問題を研究した石川（2014）は日本の難民支援や難民の定住における「民」の重要性を指摘している。イタリアは民間のアクターを取り込むことで難民受け入れ体制の改善を果たしており、確かに「民」の担う役割は重要である。一方で、「民」への適切な「公」の介入はイタリアの難民受け入れの課題でもある。今後、日本の難民受け入れ制度を改善させていくには、民間のアクターを積極的に取り込みつつも、新たに受け入れに関わることになる支援側の人材育成など、公が適切に介入していく必要がある。

第3に、難民問題への国民の理解である。Intrecciatiも地域の難民への理解を深めることに重点をおいていたように、難民支援の充実を図るためには人々の理解と協力が必要になってくる。ランペドゥーサ島の住民のように、避難する必要に迫られた難民の状況を的確に認識することが日本の難民受け入れ制度改善の第一歩であると筆者は考える。

### 3.3 本論文の限界

本研究ではイタリアの難民受け入れについて、流入から審査までのプロセスに注目して探究した。筆者は交換留学生という立場であったため、調査の規模は短期的かつ限定的である。ランペドゥーサ島の調査は長期休みを利用するしかなく短期であった。またインタビューは街頭インタビューのような形式で行っており、サンプリングの点で代表性はない。参与観察もボランティアとして参加出来た Intrecciati の活動しか見ることができていない。そのため、本研究の研究結果をイタリアの難民受け入れの実状であると過度に一般化することはできない。本研究の意義は「事件」として捉えられがちな地中海難民のその後を個別の対応を追うことで、現在生じている変化や残された課題を提起することにある。今後、より広範で実証的な研究が必要である。

参考文献一覧

[英語文献]

- Bianchi, Katia. “Legal Aid For Asylum Seeker: Progress and Challenge in Italy.” *Journal of refugee studies* vol. 24-2 (2011): 390-410
- Nascimbene, Bruno. “Control of Illegal Immigration and Italian-EU Relations.” *Istituto Affari Internazionali*. 2009. [online]. Available at:  
<<https://www.ciaonet.org/attachments/15322/uploads>> [Accessed 4 October 2016].
- Nufer, Seraina., & Trummer, Muriel. *Asylum procedure reception conditions in Italy*. Ed. Swiss Refugee Council. Trans. Claire Gorden-Kühl., and Muriel Trummer. Bern: Swiss Refugee Council SFH, 2013.
- Snowden, Lynee. “Preventing Asylum Flow in Southern Italy and Sicily.” *Journal of refugee studies* vol. 6-2 (1993): 158-170

[イタリア語文献]

- Bramilla, Anna., & Morandi, Noris. “Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale.” *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, Ed. FAREAWAY SO CLOSE. Szczecin: edizioni dell'asino. 2015. 57-93
- Bove, Caterina. “Accoglienza ed esclusione: il sistema di accoglienza italiana.” *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, Ed. FAREAWAY SO CLOSE. Szczecin: edizioni dell'asino. 2015. 171-192
- LasciateCIEntrare. *ACCOGLIERE: LA VERA EMERGENZA*. Roma: Open Society Foundations, 2016.
- Ministero del interno. *Rapporto sull' accoglienza di migranti e rifugiati in Italia: Aspetti, Procedure, Problemi*. Roma: Rodorigo editore, 2015.
- Peri, Chiara. “il Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: Punti forza e criticità.” *Dossier Statistico Immigrazione*, Ed. IDOS. Roma: Centro studi e ricerche IDOS/COM Nuovi tempi - Rivista Confronti. 2015. 129-134.

[日本語文献]

- 石川えり 「日本における難民の状況と社会統合の課題」 『難民・強制移動研究のフロンティア』 墓田桂他編、現代人文社、2014年、125-143頁。
- 橋本直子 「混在移動 人身取引と庇護の連関性」 『難民・強制研究のフロンティア』 墓田桂他編、現代人文社、2014年、244-262頁。
- 山本哲史 「大量難民 国際法の視点から」 『難民・強制研究のフロンティア』 墓田桂他編、現代人文社、2014年、229-243頁。
- 北川真也 「ヨーロッパ・地中海を揺れ動くポストコロニアルな境界—イタリア・ランペドゥーサ島における移民の『閉じ込め』の諸形態—」 『境界研究』 第3号、2012年、15-44頁。
- 東京新聞 「世界と日本 大図解シリーズ No.1264 多発、長期化する紛争」 2016年8月14日付サ  
ンデー版 (1, 8)