



イタリアにおける正規化措置の政治 : 2002年のボッシ＝フィーニ法を事例に

佐藤, 良輔

(Citation)

国際文化学, 34:1-25

(Issue Date)

2021-03-26

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81012639>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012639>



イタリアにおける正規化措置の政治

—2002年のボッシ＝フィーニ法を事例に—

The Politics of Regularization in Italy:

A Case Study of the Bossi-Fini Law in 2002

佐藤 良輔

Ryosuke SATO

Summary

This paper analyses the politics of regularization in Italy, focusing on the Bossi-Fini law in 2002. In previous researches, a gap between public preferences and immigration policies in liberal states has received attention, and some hypotheses have been presented. However, these hypotheses are not sufficient for this paper. The 'embedded liberalism' hypothesis does not explain policy choice. The 'liberal paradox' hypothesis does not explain how the government suppressed opposition from anti-immigration party in introducing an expansive immigration policy. The 'client politics' hypothesis is not suitable for a situation that immigration has politicized. In this article, I focus on the capability that governments can manage to suppress opponents. I confirm firstly the existence of veto points, and then consider how the government responds to key opponents, particularly on anti-immigration party who can threaten to make use of veto points. In addition, I analyze the strategy of this anti-immigration party and the accountability effects on the government and the government parties. Political parties choose not only policy-seeking strategies, but also office-seeking strategies. And the party behavior is related to the electoral cycle. This paper shows that the regularization included in the Bossi-Fini law has not been the result of pressures by organized groups and judicial courts, rather reflects the process that conflicts between government parties were resolved.

キーワード

移民政策の政治、正規化措置、ボッシ＝フィーニ法、イタリア、政治的要因

I はじめに

政治家の大きな目標の一つは再選である。そのため、代表制民主主義国家における政府には、有権者の意思を政策や法律にある程度反映させることが求められる。政策応答性に関する研究では、政府や立法者は実際に人々の選好に一致する政策を策定することによって、人々の選好や要求に応答していると主張される¹⁾。しかしながら、政府は時々人々の意思や選好に反するような政策を選択することがある。年金の受給要件の厳格化や支給額の削減、消費税の増税はその一例といえる。では、再選を目指す政治家が有権者にとって好ましくない政策を選択するのはなぜだろうか。

移民政策の政治は、この問いを考察する上で適切な事例といえるだろう。これまでの移民政策研究では、移民に対する世論の態度と移民政策の間に存在する乖離 (gap) について議論が重ねられてきたからである²⁾。どのような乖離があるのかについて確認しておく、自由民主主義国家の移民政策は、拡張的あるいは包摂的であると主張される。フリーマン (Gary P. Freeman) は、自由民主主義国家における移民政治は拡張的で包摂的な特徴を持ち、移民政策は世論よりもリベラルな傾向があることを指摘した³⁾。ヨプケ (Christian Joppke) によれば、西欧諸国における移民と市民権 (citizenship) の関係は包摂的で普遍的な方向へと進化し続けており、ますますリベラル化している⁴⁾。また、ホリフィールド (James F. Hollifield) は、2001年9月11日の同時テロ事件のあとでさえ、自由民主主義国家は移民に対して比較的開かれていたと述べている⁵⁾。対して、主要な移民受入国の世論は移民に対し消極的である。「移民は問題なのか、それとも好機なのか」という質問に対して、移民受入国の世論の多くが「問題である」と回答している。アメリカ合衆国、イギリス、スペインでは、そのような世論が50%を超え、イタリア、ドイツ、フランス、オランダでは40%台から30%台後半であった。世論が移民を好機として捉えていた移民受入国はカナダのみであった⁶⁾。

以上のように、移民をめぐる世論と公共政策の間には乖離が存在している。このような乖離は、より近年の研究においても議論されていることから⁷⁾、一時的な傾向というよりも、移民政策の特徴の一つといえるだろう。それでは、世論が移民に否定的な態度を持っているにもかかわらず、なぜ政治家は拡張的な移民政策を選択するのだろうか。フリーマンは、この問いに対して「クライアント・ポリティクス」仮説を提示する。クライアント・ポリティクスの特徴は、政策がもたらす利益が一部の集団に集中する一方、費用は分散するという点にある。そこでは、比較的組織化の容易な集団は、自らに利益をもたらす政策を求めてロビー活動を行うインセンティブを持つが、費用が分散的で一人当たりの負担も小さいため、反対は起こりにくい⁸⁾。フリーマンは、自由民主主義諸国における移民政治には「拡張的なバイアス」があると主張する⁹⁾が、それは移民が利益を集中させ費用を分散させる傾向を持ち、移民から直接的に利益を受ける人々により多くの組織化のインセンティブが与えられるからである。そして、このことは、移民問題をめぐる利益集団システムがより多くの受け入れを支持する集団、すなわち移民に対して好意的な「組織された集団」によって支配されていることを意味する。したがって、移民政治の典型的な様式がクライアント・ポリティクスであることが、移民政策をより拡張的にしているのである¹⁰⁾。

けれども、移民排斥を掲げる右翼ポピュリスト政党の台頭により、移民に対する注目が高まっている今日、移民をめぐる政治はクライアント・ポリティクスとは異なる状況に置かれているのではないだろうか。ウィルソン (James Q. Wilson) は、クライアント・ポリティクスの状況として、陰謀 (backstairs intrigue)、静かなロビー活動 (quiet lobbying)、最低限の議論による素早い決定の3つを挙げている¹¹⁾。これはつまり、クライアント・ポリティクスが人々の目の届かないところで進むことを示している。そして、移民政策の決定過程もまた、長い間公の議論がないままに執り行われてきたと言われる¹²⁾。しかし、反移民政党が支持を集めるようになれば、移民政策は公的な議論の対象になる。したがって、世論にとってあまり関心のないテーマであった頃に比べて、拡張的な移民政策を選択することは政治家にとってリスクのある行為となることが予想される。

以上を踏まえて、本論文は、移民問題が政治争点化している中であっても、拡張的な政策が選択される政治的要因について考察する。取り上げる事例は、イタリアにおいて2002年に実施された正規化措置の導入過程である。イタリアでは2002年に第2次ベルルスコーニ政権によって移民法 (ボッシ＝フィーニ法) が改正され、移民管理に関する政策が厳格化された。この背景には、2001年の総選挙において移民問題が政治争点化されたことがある。しかし同時に、この法律には家事・介護労働者を対象とする正規化措置 (regularization) も含まれた。正規化措置は、非正規に滞在している移民に対し滞在許可を付与することにより、非正規移民の滞在ステータスを合法化するものである。移民の権利を承認するという点で、正規化措置は拡張的な移民政策といえる。したがって、2002年の正規化措置の導入過程は、本論文のテーマと一致している。移民問題が政治争点化している中で、家事・介護労働者を対象とする正規化措置がボッシ＝フィーニ法に含まれたのはなぜだろうか。

II 移民政策の政治に関する先行研究の検討と分析枠組みの提示

本章では、まず先行研究として「埋め込まれた自由主義」(embedded liberalism) 仮説と「リベラル・パラドクス」(liberal paradox) を取り上げ、これらを検討する。それから、第二節で先行研究の問題点を指摘し、第三節で、本論文が政治的要因として着目する、政府の政策結果を管理する能力について議論し、分析枠組みを提示する。

2.1 先行研究の検討―「埋め込まれた自由主義」と「リベラル・パラドクス」

まず「埋め込まれた自由主義」について検討する。第2次世界大戦後の1950年代から1960年代にかけて、フランス、西ドイツ、スイスなどの西欧諸国は国内の労働力不足を補うために、積極的に外国人労働者を雇用していった。当初、人の移動は主にヨーロッパ域内に限られていた。例えば、南欧諸国出身の労働者がフランスや西ドイツ、ベルギーに移動した。その後、南欧諸国が次第に経済成長を遂げ、労働力の供給源でなくなると、次第に非ヨーロッパ地域出身の労働者が受け入れられていった¹³⁾。

当時の西欧諸国は、外国人労働者をもっぱら労働市場の欠落を埋めるための補完的な労働力として捉え、自国の経済活動が停滞すれば、出身国に送り返す存在として認識していた¹⁴⁾。しかし、スイス人作家マックス・フリッシュ (Max Frisch) が、「我々は労働者を求

めていたが、やってきたのは人間であった」と述べたように¹⁵⁾、1970年代前半に深刻な経済後退に直面した西欧諸国が外国人労働者の受け入れを停止し、帰国を奨励するなどの移民制限的な措置をとったにもかかわらず、その後も移民の流入は続き、さらには定住も始まった。それでは、西欧諸国はなぜ移民の流入を止めることができなかったのだろうか。

ホリフィールドは、この問いを「埋め込まれた自由主義」の観点から考察している。この議論の中でホリフィールドが着目しているのが、「諸権利」(rights)という概念である。「埋め込まれた自由主義」では、市場は規制されていないものの、憲法における規範や原則という形で定められた諸権利が国家の権限や自律性を制限するという役割を果たす。このことは、特に労働市場に当てはまる。国際労働市場は「自己防衛メカニズム」を機能させ、個人は市場競争の気まぐれや不公正から自らを切り離すために諸権利に訴える。つまり、エスニック・マイノリティ、子ども、女性など、自由市場からの保護を必要としていたり、求めたりする周辺に置かれた人々は、諸権利を通じて保護を受けられるのである¹⁶⁾。

そして、第2次世界大戦後の西欧諸国では、こうした諸権利が当該国の市民ではない移民に対しても認められた。スミス(Rogers Smith)によれば、市民権は根深く政治的であり、その最古の、もっとも根源的で支配的な意味は、政治的な共同体における何らかの成員資格(membership)である¹⁷⁾。今日の政治的共同体とは「国家」を指すことから、今日の市民権とは国家の成員資格ということになる。そして、国家の成員資格は従来その国の法的身分を有する者、すなわち「国民」に対してのみ認められてきた¹⁸⁾。ところが、1970年代になると、西欧諸国では定住外国人(デニズン¹⁹⁾)に対しても市民権に付随する権利の多くが認められるようになる。さらには、裁判所の判決によって、外国人労働者とその家族にも滞在権が拡大されたことで、家族結合を通じた移民がより一般的な形態となっていった。受入国の執政府や行政当局は移民の流入を制限しようと試みたけれども、法的・憲法的な制約を受けたのである。こうして、強力かつ独立した司法制度を持つ国家は、移民の流入を規制しようとする際に大きな困難に直面することになった。ホリフィールドは、このような諸権利を通じた移民の保護により、自由民主主義国家は移民の流入を止めることができないと論じたのである²⁰⁾。

また、ヨブケは「自己制限的主権」(self-limited sovereignty)という概念を用いて、国家の行動に対する法的・倫理的制約について議論している。ヨブケによれば、先進諸国は自由民主主義国家として自由主義的規範を備えている。そして、この自由主義的規範は、移民に対する規制を強めようとする政府の政策と対立する。裁判所は、憲法や司法で保障された自由に基づき、国家の制限的な移民政策から移民の権利を保護しようとするからである²¹⁾。つまり、国家が移民規制を強化したいと思っても、裁判所が移民に対して滞在権や家族生活の権利などを認めるため、国家の出入国管理能力は弱まるというわけである。

以上のような諸権利が及ぼす影響は、移民管理の強化に向けた圧力が高まる中でさえ、自由民主主義諸国への移民の流入が継続することを説明している。すなわち、自由民主主義諸国が移民の流入を規制できないのは、これらの国々の法体系に移民の権利が埋め込まれているからということになる。それゆえ、たとえ世論が移民に対して否定的な態度を示していたとしても、移民の流入は継続し、世論と結果の間には乖離が生じるのである。

続いて取り上げる先行研究は「リベラル・パラドクス」である。ホリフィールドによれ

ば、国家は競争的なアドバンテージを維持するために、貿易、投資、人の移動に対して自国の経済や社会を開放し続けなければならないが、モノ、カネ、サービスとは異なり、人の移動にはより大きなリスクが伴う。そのため、第2次世界大戦以降、国際的な経済勢力が国家をより開放的な方向へと推し進めてきたのに対し、主権国家体制や国内政治勢力は国家をより閉鎖的な空間にとどめようとしてきた。国家は国境を管理し、政治的・法的な閉鎖性ある程度維持しなければならないが、それは自由主義国家自体を損なう危険がある。そのため、いかに開放性を保ちながら、個人や市民、そしてデニズンの諸権利を保護するかが課題になるというわけである²²⁾。

この典型的な例は高度技能移民の受入促進である²³⁾が、先進諸国は専門的・技術的分野以外の労働者も国外から積極的に受け入れるようになっている。ここでは、本論文の関心に基づき家事・介護労働者の需要拡大について検討する。

戦後の福祉国家は、病気・障害・高齢・雇用の不足などが原因で市場から賃金を得られなくなるというリスクに対処することを目的としていた。そのため、福祉国家の対象は主に男性稼得者であり、女性が福祉国家から直接利益を受け取るとはほとんどなかった。そして、このような福祉国家のあり方の前提となったのは、安定した家族形態と男女の間の明確な役割分担に基づく工業化社会であった²⁴⁾。

けれども、ポスト工業化が始まると、戦後の福祉国家が前提としてきた雇用と家族の安定が揺らいだ。ポスト工業化社会では、経済成長は低くかつ不安定である。技術革新に伴い製造業における安定的な雇用は困難になる。そして、経済のグローバル化による競争の激化は労働市場の流動化を進めている。このポスト工業化に伴って登場したのが、「新しい社会的リスク」である。新しい社会的リスクとは、ポスト工業化社会への移行に伴う経済・社会的変化の結果として、人々がそれぞれのライフコースにおいて直面しているリスクのことを意味する²⁵⁾。

ポスト工業化社会では、工業部門に代わりサービス産業が主流となる。このような工業部門の縮小とサービス産業の拡大は、労働市場を根本から変え、特に低技能、低付加価値労働に影響を及ぼす。戦後主に製造業で雇用された低技能労働者は、技術革新に伴う生産性の向上から恩恵（例えば、賃金の上昇）を受け取ることができたが、今日の低技能労働者は、小売業や清掃業といった生産性の余地があまりないサービス産業に従事している。もし賃金が市場メカニズムに基づいて決定されれば、これらの労働者はわずかな賃金しか得られないというリスクに直面する。一方で、賃金決定が政府や社会的パートナーによって行われる場合、低技能労働者は賃金を維持できるものの、雇用の創出が限定的であるため、失業のリスクに直面してしまう。こうして、貧困や長期失業といった新しい社会的リスクが生じる²⁶⁾。

サービス産業が拡大し雇用が不安定になると、戦後の福祉国家のもう一つの柱であった男女の役割分担も困難になる。実際、OECD（経済協力開発機構）の統計によれば、2001年のEU（欧州連合）加盟国における男性労働者は1970年の89%から78%に低下した一方、女性労働者は同じ期間に45%から61%へと上昇した。この背景には、満足のいく家計所得を維持するために稼得者が2人いることの重要性が高まったことや、教育や雇用へのアクセスの平等性に対する女性からの要求があった²⁷⁾。女性の労働市場参加が進むと、女

性の無償労働に依存してきたケアを公的なプログラムや市場に外部化する必要性が生まれる。EU 統計局 (Eurostat) によれば、女性が家庭内でのケアに費やす時間は、男性のその 2 倍であるとされる。育児の場合、男性が週 22 時間ほど行うのに対し、女性は週 46 時間を費やしている。介護についても、女性の方が週に 6 時間ほど多くの時間を費やしている。それゆえ、女性の労働市場進出は男女間の労働分担パターンに影響し、男性、市場、国家による代替策を要請することにつながる²⁸⁾。その結果、家事・介護労働者の需要が高まっていると考えられる。

2.2 先行研究の問題点

まず「埋め込まれた自由主義」についてみると、裁判所は、政府が憲法に反するような移民制限措置を取ろうとする場合に、移民の権利を擁護してきた。例えば、フランスの国務院 (Conseil d'État) は、1978 年に移民に対しても家族生活を送る権利を認めるべきだとして、家族合流の禁止を違法と判断した²⁹⁾。ドイツでも、連邦憲法裁判所によって移民の地位や権利を保障する判決が下されるなかで、「基本法第 6 条に従い、外国人は家族呼び寄せの権利を条件付きながら持っている」として、家族合流の権利が認められた³⁰⁾。

本論文の分析対象であるボッシ＝フィーニ法についても、同法に含まれた抑圧的な措置が憲法裁判所の判決によって削除された。イタリアの憲法裁判所は独自のイニシアチブではなく、通常裁判所によって合憲性が提起された場合に、裁判をする権利を持つ。ボッシ＝フィーニ法の場合では、州裁判所によって合憲性の問題が提起され、憲法裁判所は抑圧的な措置を取り除く 2 つの判決を下した³¹⁾。

以上のことから分かることは、裁判所が移民の権利を擁護しようとするのは、政府の政策が憲法規範に違反する場合である。したがって、この仮説では、政府が司法の介入を見越して、違憲と判断される恐れのある制限的な移民政策を選択しない可能性があることは指摘できたとしても、なぜ第 2 次ベルルスコーニ政権がボッシ＝フィーニ法に家事・介護労働者を対象とする正規化措置を挿入したのかについて説明できない。

次に、ポスト工業化社会における家事・介護労働者の需要の拡大は、ボッシ＝フィーニ法における正規化措置がこの職域を対象にしていたことを説明するものの、ホリフィールドも述べているように、経済的なプル要因はあくまでも移民の受け入れに関する必要条件にすぎない³²⁾。特に単純労働者の受け入れをめぐる必要が高かったとしても、高度人材の場合よりも大きな政治的抵抗にあう可能性が高い³³⁾。実際、ボッシ＝フィーニ法の制定過程でも、正規化措置をめぐる対立が起こっていた。この場合、対立を抑え、妥協を引き出した要因を抽出することが不可欠となる。そこで次節では、本論文で着目する政治的要因について検討を行う。

2.3 政治的要因—政策結果を管理する政府の能力

本論文は、移民の受け入れに反対する政治勢力からの抵抗を抑える要因として、政策結果を管理する政府の能力に着目する。ボノーリ (Giuliano Bonoli) によれば、拒否点 (veto points) の有無が、政府の政策管理能力に影響を及ぼす。つまり、拒否点が存在していない場合、政府に権力が集中し、政府は政策形成に変化をもたらす能力を持つことになるが、

拒否点が1つ以上存在すれば、政府が実現できる政策の幅は狭まる³⁴⁾。

ボノーリの主張に依拠しながら、移民政策の政治過程を検討してみよう。まず、クライアント・ポリティクスに基づく政治過程の場合、移民はそもそも政治的な争点となっており、政府に権力が集中するため、政府は特定の利益集団からの要請に応じて拡張的な移民政策を形成することができると予想される。これに対し、移民が政治争点化し、かつ政権与党に反移民政党が含まれる場合、政府が経済的なプル要因に応じて拡張的な移民政策を実現するためには、反移民政党からの抵抗を抑えなければならない。なぜなら、与党である反移民政党は、政府の提案に反対すると脅すことで、望ましくない法律の成立を妨害したり、修正を求めたりすることができるからである。そして、反移民政党からの抵抗を抑制し、妥協を引き出すために、政府は彼らの要望を出来る限り政策提案に盛り込もうとする。こうして出来上がった移民政策は、拡張性と制限性を同時に含むことになる。

政府が交渉を通じて反移民政党から妥協を引き出せるかどうかは、反移民政党がどのような行動を選択するかに関係してくる。なぜなら、政党には政策追及のほかにも、政権追求 (office-seeking) や得票の最大化 (vote-seeking) という目標があるからである³⁵⁾。これらの政党の戦略パターンを考慮に入れると、政権獲得を目指す反移民政党は、拡張的な移民政策に反対する可能性が高い。もし世論からの反発を受けそうな拡張的な政策を容認すれば、選挙での得票を減らしてしまうからである。一方、反移民政党が自らの選好に適った政策を追求する場合、制限的な政策との「交換」を通じて、拡張的な政策が容認される可能性も残される。言い換えれば、たとえ反移民政党からの抵抗があったとしても、反移民政党が求める移民政策の厳格化を実現することにより、政府が拡張的な政策を成立させることは可能であるということである。

政党がこれらの目標のどれに優先順位を置くかどうかは、選挙サイクルに関わっている。ボノーリによれば、選挙が近づくと、政治家は自らの行動に対する世論の認識を気にかけるようになるため、アカウンタビリティ効果が強まる。さらに、信頼できる選択肢としての野党が存在し、政権交代が近い将来に起こりうるのであれば、アカウンタビリティ効果の重要性は高まる³⁶⁾。アカウンタビリティについては、応答性 (answerability) と制裁 (sanction) という構成要素をめぐる論争が残されているが³⁷⁾、ボノーリの指摘には応答性だけでなく、制裁も含まれると考えられる。なぜなら、選挙が近づくとつれて政治家が世論に応答的になるのは、そうしなければ落選の恐れがあるから、と解釈できるからである。したがって、本論文でも、制裁をアカウンタビリティ概念の構成要素として捉える。

以上を踏まえて政府の行動パターンについて考察すると、選挙を控え、かつ選挙競争が激しくなると予想されれば、現状維持を望む政府が不人気な政策である拡張的な移民政策を選択することはほとんどないだろう。一方で、選挙が当分の間予定されていなかったり、すぐに政権交代が起こりそうにないと判断した場合、アカウンタビリティ効果は弱まるので、政府が拡張的な政策を追求する可能性は残される。したがって、後者の場合に、政府は反移民政党の要求に応えることによって妥協を引き出し、経済的なプル要因に基づく拡張的な移民政策を実施することができると考えられる。

以下の章では、これまでの議論に基づきながら、2002年のボッシ＝フィーニ法に家事・介護労働者を対象とする正規化措置が導入された過程を考察する。

III イタリアにおける移民の家事・介護労働者の需要

移民の受け入れに関する経済的要因の一つが、受入国におけるプル要因である。本章では、イタリアの福祉国家と高齢者介護の実態を検討することで、イタリアにおいて移民の家事・介護労働者の雇用が進んでいる現状について明らかにする。

3.1 家族主義レジームとしてのイタリアの福祉国家

イタリアの福祉国家は、他の南欧諸国（スペイン、ポルトガル、ギリシャ）と同様に、家族主義（familialism）レジームに位置づけられる。エスピン＝アンデルセン（Gøsta Esping-Andersen）によれば、家族主義レジームとは、最大の福祉義務が家族に割り当てられている体制のことを指す。また、脱家族化（de-familialization）は、家族に対する個人の依存を軽減し、個人による経済的資源の活用を最大化する政策を意味する³⁸⁾。

イタリア福祉国家の特徴の一つは、職域別の社会保険制度が整備されていることである。職域別という点は、大陸ヨーロッパ諸国にみられる保守主義レジームと共通しているが、提供される保護が断片化されているという点で異なっている。つまり、南欧諸国の社会保険制度では、公務員、ホワイトカラー労働者、雇用保障のあるフルタイムで働く中・大企業の賃金労働者に対して手厚い保護が提供される一方、雇用保障のないセクターの非正規労働者、インフォーマル・セクターで働く労働者、長期失業者への保護は不十分である³⁹⁾。

もう一つの特徴として、家族が福祉において重要な役割を果たしていることが挙げられる。まず、家族は経済的なユニットである。社会権へのアクセスは労働状況と結び付けられており、非労働者である扶養家族（例えば、子ども、妻、両親、障害を持つ成人）は有償労働に就いている者との家族関係を通じて社会権を享受することができる。次に、家族はケア提供ユニットである。特に結婚している女性には家族や親類に対してケアを提供することが期待されており、それゆえに労働者である夫に経済的に依存してしまう⁴⁰⁾。

このように家族が主にケアを提供しているため、この分野における国家の役割は限定的である。実際、2013年のOECDのデータによれば、社会保障支出のほとんどが高齢者のリスク保障に向けられ、家族政策には十分に充てられていなかった。すなわち、公的年金の占める割合が大きい一方で、女性の就労を促進するために必要なケア・サービスの提供や家族手当の拡充といった政策展開は限定的であった⁴¹⁾。こうして女性は男性労働者に経済的に依存する一方、男性は女性が提供するケアに頼ることになるため、イタリアの福祉国家は保守主義レジームと共通点を持つものの、家族主義レジームに含まれるのである。

そして、このような福祉の家族主義的特徴は、高齢者介護においても現れる。そこで次節では、イタリアにおける高齢者介護の実態を検討し、移民の家事・介護労働者の雇用が拡大していることについて確認する。

3.2 イタリアにおける高齢者介護の実態と移民労働者の需要

イタリアでは、少子高齢化が深刻な課題となっている。人口に占める65歳以上の割合は2014年の時点で21.7%であり、2059年には30.9%に達すると推定されている。イタリア人の平均寿命も延びている。男性の場合、1995年から2015年の間に75.1歳から80.2歳

に、女性の場合、同じ時期に 81.6 歳から 84.9 歳に上昇した。一方、少子化傾向には歯止めがかかっておらず、イタリアの自然人口はマイナス基調となっている。出生率は 2008 年以降低下傾向にあり、2050 年には人口が 4~500 万人減少すると見込まれている。イタリア最大の労働組合である、イタリア労働総同盟 (Confederazione Generale Italiana del Lavoro) によれば、このような高齢化に対処するためには、正規かつ長期的に雇用される介護労働者を 2050 年までに少なくとも倍増させる必要がある⁴²⁾。

だが、イタリアにおける高齢者介護は家族に依存しているのが現状である。EU 加盟国の児童や高齢者に対するケア政策を比較したサラチェノ (Chiara Saraceno) とケック (Wolfgang Keck) によれば、イタリアの高齢者に対する補償は最低限で、それゆえに「デフォルトの家族主義」(familialism by default) の程度が高い⁴³⁾。デフォルトの家族主義とは、公共機関によって提供される選択肢や、家族ケアのための財政支援が欠けている状況を指す⁴⁴⁾。ただし、高齢者介護のための使途制限のない現金給付制度が整備されている⁴⁵⁾。そして、この使途制限のない現金給付は、イタリアにおける介護の移民市場の事例のように、「支援された家族主義」(supported familialism) や規制されない市場化という結果をもたらすかもしれない、とサラチェノとケックは述べている⁴⁶⁾。つまり、イタリアの高齢者介護は、その責任を家族が負い、家族ケアに対する公的なサービスの提供が不足しているという点で「デフォルトの家族主義」であるものの、使途の問われない現金給付を利用した移民の介護労働者の雇用が進むことで、「支援された家族主義」に近づいているというわけである。

上述した高齢者介護における家族の責任は、2000 年代前半の福祉改革においても強調されていた。例えば、2000 年の法律第 328 号「社会的な関与と社会サービスに関する統合システムの確立に向けた枠組み法」(Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) の第 16 条では、育児と介護の領域における家族固有の役割を認識・支援することが謳われた⁴⁷⁾。また、2003 年に労働・社会政策省 (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) が刊行した『福祉白書 2003 年版』(Il Libro Bianco sul Welfare 2003) では、次のように書かれている。「家族は、子どもの誕生、失業、疾病といったライフサイクルにおける重要な変化や、援助を必要とする重大な出来事が発生した時に、保護システムとして機能することで、強力な社会的緩衝 (un potente ammortizzatore sociale) として存在してきており、これからもそうあり続ける」のであり、「親族ネットワークは、単なる個人の集まりではなく、リスク時の援助手段を共同で管理するための基盤となる『場』(luogo) である。すなわち、家族の役割は福祉において中心的な存在である⁴⁸⁾。」

以上のように、イタリアでは高齢者介護に関する責任を家族が負っているが、介護の中心となる女性の労働市場参加が進み、25 歳から 54 歳までのイタリア人女性の就業率は、1988 年の 51.9% から 65.2% へと上昇している⁴⁹⁾。したがって、働く女性は、育児や介護を民間サービスや公的サービスに頼らなければ、自身のキャリアと家庭での負担を調整することが難しい状況に置かれてしまっている。その結果、ケア・サービスの需要が高まっていると考えられる。しかしながら、介護労働の労働条件の低さや、労働力人口そのものの後退といった労働市場の構造的制約によって、国内での労働力供給は伸び悩んでいる。

こうした中で、介護労働をめぐる需給の不一致を解消する手段として登場してきたのが、移民の雇用である⁵⁰⁾。

さらに、上述した社会保障の仕組み、すなわち使途を問われない現金給付制度が移民の介護労働者の雇用を促進しているという指摘がある。高齢者介護における現金給付の中心的制度が介添手当 (*Indennità di accompagnamento*) である。この制度は、1980 年の法律第 18 号「全面的な障害を持つ障害者に対する介添手当」(*Indennità di accompagnamento agli invalidi totalmente inabili*) によって成立した。「全面的な障害」とは、第一に、いかなる労働活動にも従事することが不可能な最重度の障害であること、第二に、日常生活における行動を自立的に行うことが不可能なため、介助者による恒常的な援助が必要であるか、もしくはそれなくして歩行が不可能であること、である。ただし、必ずしもこの 2 つを同時に満たす必要はなく、また障害の先天性や後天性の如何も問われないため、加齢による高齢者の要介護状態も介添手当の給付対象に含まれることになった⁵¹⁾。

加えて、1988 年の法律第 508 号「市民的障害者、市民的視覚障害者、および聴覚障害者に対する経済的支援に関する補助規定」(*Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti*) において、「介添手当は満 65 歳以上を過ぎてから生じたものであっても認定される」と明記されたことで、加齢に伴う心肺機能の障害もまた給付対象として認定されることになった。その結果、本来恒常的な介護を必要とする障害者を対象としていた介添手当制度に、高齢者介護政策という役割が付け加えられ⁵²⁾、受給者の大半が高齢者となった。実際 2001 年の受給件数のうち 68% が 65 歳以上の高齢者であり、2004 年にはその割合が 72.4% に上昇した⁵³⁾。さらに、介添手当は使途の問われない制度であるため、そのことが、インフォーマルな市場における移民の家事・介護労働者の雇用につながりやすいことが指摘された。

こうして、イタリアでは移民が高齢者介護において重要な役割を果たすようになってきた。2008 年の時点で、合法的な労働契約を持つ家族援助者 (*assistenti familiari*) は約 25 万人、家事協力者 (*collaboratori familiari*) は約 27 万人にのぼるとされるが⁵⁴⁾、その中にイタリア人が占める割合は 10% にとどまる⁵⁵⁾。したがって、家事・介護労働者のほとんどが移民ということになる。

ここまでは、「デフォルトの家族主義」に位置づけられるイタリアの高齢者介護の実態を振り返ってきた。続いては、イタリアにおける移民の家事・介護労働者の非正規性について検討する。正規化措置がとられるということは、彼ら彼女らが非正規な状態で滞在していることを意味するからである。

ボッシ＝フィーニ法が制定された 2000 年代初頭の時点で、イタリア国内に滞在する市場の家事・介護労働者の数はおよそ 105 万人と推計された。このうち、全国社会保険公社 (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*) に登録されていない者、すなわち正規の労働契約を持たない非正規労働者は 80 万 1000 人にのぼると見込まれた。この他にも、1993 年から 2000 年にかけての家事・介護労働者全体に非正規労働者が占める割合は、一貫して 70% 台後半を推移してきたと言われている。経済系の全国紙『*Il Sole 24 Ore*』が 2007 年に行った調査では、非正規の状態に置かれている移民の家事・介護労働者の数は最小で 25 万人、最大で 90 万人にのぼることが指摘された。また、2008 年の移民の介護労働者は全

体で約70万人とされたが、そのうち約30万人は正規の在留資格を持っておらず、約16万人は正規の労働契約を結んでいなかった。したがって、正規の在留資格や労働契約を持つ移民の介護労働者は約23万人で、全体の33%にすぎず、そのほとんどは非正規の状態で滞在していることが分かる⁵⁶⁾。

以上のように、2002年の正規化措置は、非正規な状態に多くの移民の家事・介護労働者の需要が高まる中で実施された。中でも、ボッシ＝フィーニ法に含まれた正規化措置の対象⁵⁷⁾は、非正規な状態に置かれた第3国出身の家事・介護労働者であった。同法の第33条1項では、「自立が制限されるような疾病やハンディキャップを抱える家族構成員への支援、もしくは家庭的な支援を必要とする家事労働に従事するEU域外出身者」が正規化措置の対象として定められた。そして、この措置を通じて最終的に正規化を認められた家事・介護労働者は34万1121人にのぼった⁵⁸⁾。

加えて、ボッシ＝フィーニ法に家事・介護労働者を対象とする正規化措置が挿入される過程では、カトリック団体、雇用者団体、高齢者団体などからの実施要求があった⁵⁹⁾。例えば、高齢者団体である「Viva gli Anziani」は、ボッシ＝フィーニ法をめぐる議論が議会で行われていた2001年11月22日に、下院議事堂にあたるモンテチトーリオ宮殿の前で、非正規の家事・介護労働者を対象とする正規化措置を求めるデモ活動を行っていた⁶⁰⁾。

IV ボッシ＝フィーニ法における正規化措置の政治過程

以上のように、ボッシ＝フィーニ法に家事・介護労働者を対象とする正規化措置が組み込まれた背後には、これらの労働者に対する需要が存在していた。ここまでの指摘であれば、フリーマンが提示した「クライアント・ポリティクス」仮説の一例とも考えることができる。しかし、同法の制定過程を詳しく見ていくと、クライアント・ポリティクスとは異なる特徴が現れてくる。例えば、法案をめぐる対立が第2次ベルルスコーニ政権の内部で起こったことで、法案が提出されたのは同政権が成立してから約6ヶ月後の2001年11月2日のことであった。そこで本章では、ボッシ＝フィーニ法の立法過程を考察し、家事・介護労働者を対象とする正規化措置が導入されることになった政治的要因を検討する。

4-1 法案作成過程における第2次ベルルスコーニ政権内の対立

法案作成の初期段階は、国民同盟(Alleanza Nazionale, 以下ANと略記)と北部同盟(Lega Nord, 以下LNと略記)を中心に進められた。中でも、ANのルンディ・ディ・キアヴェンナ(Gian Paolo Lunde di Chiavenna)とマントヴァーノ(Alfredo Mantovano)、およびLNのボッシ(Umberto Bossi)とトレモンティ(Giulio Tremonti)が主要な役割を果たしたと言われている⁶¹⁾。他方で、フォルツァ・イタリア(Forza Italia, 以下FIと略記)と中道グループ(キリスト教民主中道・キリスト教民主連合、以下CCD-CDUと略記)に所属する閣僚や、外務大臣のルッジエーロ(Renato Ruggiero)、AN所属の国外居住イタリア人担当大臣(Ministri per gli italiani nel mondo)のトレマリア(Mirko Tremaglia)はこの段階の法案作成プロセスから排除された⁶²⁾。

ANとLNが法案作成の中心を担ったことで、制限的側面が強まった。例えば、非合法移

民罪 (il reato di immigrazione clandestina) の導入が復活した。これは、非正規に入国・滞在している者を刑事罰や国外退去措置の対象とし、国外退去措置を実施するまでの間一時的収容施設に収容することを定めたものであった⁶³⁾。さらに、法案作成が進められていた最中の7月12日、LN所属で労働・社会政策大臣であったマローニ (Roberto Maroni) が、求職者用の滞在許可の廃止に加え、滞在契約 (contratto di soggiorno) の発行を提案した⁶⁴⁾。滞在契約とは、将来イタリアに到着する移民に対して入国前に雇用契約を結ぶことを求め、滞在許可と雇用契約の期間を一致させる政策のことである。また、滞在契約は、使用者が移民労働者に対して仕事と住居を提供し、帰国の際の旅費の負担を義務づけた。したがって、初期の政府法案は、2001年の総選挙においてLNが主張していたことを反映した内容だったといえる。

けれども、法案の提出に6ヶ月も要したことからも明らかなように、法案をめぐる意見の対立が政権の内部で起こっていた。つまり、LNが主導した最初の法案に対して、CCD-CDUだけでなく、FIやANの閣僚からも批判が出されたのである。例えば、CCD-CDUは、非合法移民罪の導入を拒否した他、失業中の移民が新たな仕事に就くまでに必要な滞在期間を延長すること、家族合流の要件を引き下げること、支援を受けている求職者に対して救済措置を施すこと、慈善団体との協力関係を強化することなど、LNとは対照的な政策提案を行った⁶⁵⁾。

法案に対する批判はさらに、政権外部からも飛び出した。例えば、イタリア産業総同盟 (Confederazione Generale dell'Industria Italiana) の常務理事を務めていたチボレッタ (Innocenzo Cipolletta) は、滞在契約が雇用契約の終了後すぐさま国外退去を行うために、滞在許可と雇用契約を連動させており、「移民を使い捨てる (usa e getta)」ようなアイデアであるとマローニの提案を批判した⁶⁶⁾。また、カトリック系慈善団体カリタス (Caritas) のディレクターであったノッツァ (Don Vittorio Nozza) は、「移民の人権を無視し、単なる労働力としてしか見なしていない」と非難するとともに、非合法移民罪の合憲性を確認する必要性やスポンサー制の廃止に言及し、「深刻である」と付け加えた⁶⁷⁾。法案に対する批判は、この他にも、LNの支持基盤の一つであるイタリア北東部の中小企業からも寄せられた。

加えて、当時の選挙制度は小政党と大連合に対して有利に働く効果をもっており、それぞれの連立政権は内部での合意を追求しなければならなかった⁶⁸⁾。そして、このような政治制度は、法案への批判と組み合わせあって、CCD-CDUが法案作成における単なる反対勢力から主導者になることを促し⁶⁹⁾、結果的にいくつかの修正と削除が施されることになった⁷⁰⁾。

それでは、どの点が修正され、どの点が維持されたのだろうか。まず労働について確認すると、初期の政府法案に含まれていた滞在契約は、滞在期間を雇用契約と連動させ、契約満了とともに出国することを規定していたが、最終的には新たな仕事を探す外国人労働者には6ヶ月間の猶予期間が設けられることになった。また、滞在契約に置き換えられる予定であった滞在許可証もそれまで通り残された。一方で、仕事や住居の保証と帰国の際の旅費の負担に関する義務については変化がなく、使用者が滞在契約の負担を負うことになった。さらに、EU域外出身の労働者の雇用は、イタリア人やEU加盟国出身の労働者か

らの応募がない場合に限定された。

続いて、非正規移民の取り締まりについてみると、非正規移民に対する刑罰（非合法移民罪）の適用は見送られることになった一方、警察による行政上の国外退去措置が決定された。また、非正規の状態の発覚が2度目の場合、もともとは拘留期間の延長が規定されていたが、逮捕および略式手続きののち国外退去措置が適用されることになった。もし非正規の入国が3度目であることが発覚した場合は、1～4年間の禁固刑が科せられると定められた。また、国外退去措置が適用された後のイタリアへの入国は、最大10年間禁止されることになった。法案にはさらに、警察が人身売買業者や非正規移民に対し武器を使用する可能性を確認する条項も加えられた。これにより、個人の安全が危険にさらされている場合や、警察の停止命令が無視された場合に、警察は武器を使用することが可能になった。これに関する革新的なポイントは、非正規移民を降ろし、イタリアの沿岸から離れていく密航業者に対し発砲することが許可される可能性を規定した点にある。その他には、密航業者に対して4年から10年までの懲役刑が定められた⁷¹⁾。

4-2 正規化措置導入をめぐる政治

以上のように、法案は中道右派連立政権の内部で作成されたものの、LNとANが主導した初期の案には批判があったため、修正が施されることになった。すなわち、CCD-CDUの要求に基づき、非合法移民罪に関する条項は削除され、雇用契約満了後の即時出国に関する条項については、契約満了後6ヶ月間の求職活動が認められることになった。一方、警察による行政上の国外退去措置や滞在契約といったLNの要求も政府法案には含まれた。こうして、中道右派連立政権が作成した法案の中身は妥協的なものとなったのである。

2001年11月2日に法案が上院に提出され、議会における審議が始まった。法案に関する最初の読会は翌年2月に行われたが、その時はまだ憲法問題委員会による法案の検証が終わっていなかった。これは、野党の中道左派政党が約1000箇所、修正を憲法問題委員会に提出したため、議場に法案が提出される期日までに委員会において審議と投票を行うことが不可能だったからである。この修正案の半数近くは緑の連盟(Federazione dei Verdi)によって提出された。緑の連盟は、法案が提出された際、審議妨害を含めた厳しい態度を辞さないと表明しており、修正案の提出はそれを実行に移したということになる。その結果、憲法問題委員会による検証が済んでいたのは500箇所、投票は335箇所にとどまることになった⁷²⁾。そのため、ベルルスコーニ政権は、法案可決の更なる遅れを回避しようと、すべての条文を国会に戻すことを決定した。そこから6日間にわたって継続的な投票、組織的な妨害、法案の中身に関する議論が不十分ではあったものの行われた後、2002年2月2日、条文が上院の最初の読会において承認された。その後、同年6月4日に下院で承認され、翌月11日に上院で可決された⁷³⁾。そして、最終的に2002年9月10日にボッシ＝フィーニ法が発効した。

このボッシ＝フィーニ法の制定過程において正規化措置の導入を要求したのは、中道グループのCCD-CDUであった。また、ANとFIに所属する一部の議員も正規化措置の導入を支持していた。けれども、LNやAN内の一部の保守派からの反対を受けて、正規化措置をめぐる議論は中断し、政府法案にも組み込まれなかった。さらに、法案が上院に提出さ

れた11月の時点でも、中道右派政権の関係者は新たな正規化措置を実施しないことを明言していた。それにもかかわらず、2001年12月から翌年1月にかけて開かれた2回の与党会議を通じて、中道右派政権は年配者や障害者を介護している者、すなわち家族援助者を対象とする正規化措置の実施について合意した⁷⁴⁾。これは、カトリック教会や使用者団体からの圧力を受けて、LNやANの一部の保守派がCCD-CDUに対して譲歩を余儀なくされた結果であった⁷⁵⁾。

ただし、この時点では、すべての移民労働者に対して正規化措置が適用されることは決定されていなかった。2002年1月上旬、LN所属のマローニは依然として正規化措置の導入には否定的な立場をとっていたものの、社会的価値の高い活動に携わっているEU域外出身の労働者、すなわち自立した生活が困難な年配者や障害者を介護している労働者や、両親が共働きをしている家庭の子どもの世話をしている労働者については、正規化措置の適用を支持する可能性があることを示唆した⁷⁶⁾。このマローニの発言を受けて、CCDの幹事長フォッリーニ(Marco Follini)は、「家族を支援するすべての労働者は、制限されることなく、正規化措置を適用されなければならない」と述べて、正規化措置のさらなる拡大を要求した⁷⁷⁾。その結果、1月24日、副首相のフィーニ(Gianfranco Fini)、閣僚のマローニ、ボッシ、ジョヴァナルディ(Carlo Giovanardi)が家事・介護労働者を対象とする正規化措置に合意した⁷⁸⁾。さらに、EU担当大臣でCCD所属のブッティリオーネ(Rocco Buttiglione)が、ローマで行われたボッシ＝フィーニ法案に反対するデモ活動において、「ボッシやフィーニと、我々は家事・介護労働者だけでなく、すでにイタリアで働いているすべての移民を正規化することを決定した」と発言した⁷⁹⁾。そして最終的に、CCD-CDUのタバッチ(Bruno Tabacchi)の修正案が下院で承認され、すべての移民労働者を正規化措置の対象とすることが決定されたのであった。だが、その手続きについては、当初の予定とは異なるものとなった。つまり、LNからの抵抗を受けて、拡大した正規化措置はボッシ＝フィーニ法には含まれず、個別の緊急法律命令(decreto legge)に基づき実行されることになったのである。

LNは、正規化措置導入をめぐる議論が行われている時から、非正規移民に対する政府の対応を厳しく批判していた。例えば、2002年2月1日、ボッシと彼の側近であるカステッリ(Roberto Castelli)は、非正規移民に対する発砲命令のような、より「強硬な行動」(gesti forti)や「思い切った措置」(misure drastiche)の実施を強く求めた⁸⁰⁾。LNはさらに、非正規移民に対する軍艦(navi da guerra)の使用と、違法業者が使用した船舶に対する発砲の許可を求めた。その結果、海軍の限定的な関与と移民の密航に使用された船舶の破壊に関する取り決めがまとめられることとなった。これらの厳格な措置は、政府による法案の修正として導入され、そこでは、非正規移民を乗船させた疑いのある船舶に対する検査や差し押さえのために、警察との協力に基づきながら軍艦を使用することが規定された。ただし、この規定に対しては、政権内部からも慎重な声があがった。例えば、首相のベルルスコーニは、「冷静な判断と人道的解決に注力」することを求め、LNの議員を「悲劇的な出来事や本能的な反応を回避する」よう諭した。また、防衛大臣のマルティーノ(Antonio Martino)は、新たな軍隊の使用の可能性については除外することを決定した⁸¹⁾。

以上のように、介護労働者を対象とする正規化措置の導入および家事労働者への対象の

拡大と、非正規移民に対する取り締まりの強化は、同時期に決定されていた。このことは、両者がトレード・オフの関係にあったことを意味している。つまり、非正規移民対策の厳格化は正規化措置の導入に抵抗する LN に対して与えられた補償であった。そうすることで、第2次ベルルスコーニ政権は LN から妥協的な態度を引き出し、当初介護労働者のみを対象にしていた正規化措置の適用範囲を家事労働者に拡大することに成功したのである。そして最終的には、対象外に置かれた産業界から差別的であるとの抗議を受けたことで、正規化措置はすべての移民労働者を対象とすることになった⁸²⁾。だが、上述したように、家事・介護以外の労働者については、LN からの反発を受けたためボッシ＝フィーニ法には含まれず、個別の緊急法律命令に基づいて正規化されることになった。したがって、この点も LN からの反対を抑えるための妥協的な対応であったと考えることができる。

さらに、下院に法案が提出された 2002 年 5 月、LN は、滞在許可証の交付や更新の際すべての正規移民に対して指紋採取を義務化することを提案した。これには、与野党の間で様々な意見が見られた。中道左派では、マルゲリータ党の党首ルテッリ (Francesco Rutelli) や、第1次ブローディ政権の内務次官シニーシ (Giannicola Sinisi) が指紋採取の導入を支持した一方、多くの政党は、国籍に関わらずすべての人から採取するか、あるいは身分証明のできない非正規移民からのみ採取するべきであると主張した。一方中道右派においては、LN が指紋採取の義務化を外国人に対してのみ適用することを主張したのに対し、CCD-CDU や AN の一部は、イタリア市民にも適用しなければ差別的であると論じた⁸³⁾。最終的に、従来犯罪者にしか求められていなかった指紋採取が、滞在許可の交付の際に義務づけられることになった。

この滞在許可交付における指紋採取の義務化も、正規化措置と関連していた。指紋採取に関する修正案は 5 月 10 日に提出されたが、その 3 日後タバッチが正規化措置の修正案を提出した。この修正案に対し AN と LN はすぐさま反対した。指紋採取に関する修正によって生じた AN や LN の激しい反対に直面しながら、与党は正規化措置のための解決策を見つけて出した⁸⁴⁾。また、LN の書記長ボッシは全国紙『コッリエレ・デッラ・セーラ』とのインタビューにおいて、「すべての EU 域外出身者に拡大された正規化措置は成立させるべきではない」と述べたほか、「私は、協定に署名した『自由の家』(Casa delle Libertà) の与党に対して穏やかではなく、今日はその反対のことを強く求める⁸⁵⁾」と発言し、協定の破棄をちらつかせながら、最後まですべての労働者を対象とする正規化措置の導入を拒んでいた。つまり、家事・介護以外の労働者を対象とする正規化措置がボッシ＝フィーニ法とは別の緊急法律命令に基づき実施されたのは、LN からの反発を受けていたからであった。したがって、指紋採取の義務化も正規化措置の分割も LN の反発を抑えるためにとられた補償だったといえる。

ここまで見てきたように、正規化措置の導入を決定するにあたり、第2次ベルルスコーニ政権は LN に対して様々な補償を与えた。その結果、ボッシ＝フィーニ法には、移民の受け入れをより厳格に管理しようとする側面と、正規化措置を通じて移民の自由を確保するという側面が共存することとなった。そして、このことは LN が政策追求戦略を採用したことを表している。もし LN が政権追求戦略をとっていれば、世論からの反対を受けやすい拡張的な移民政策、すなわち正規化措置の導入を容認する可能性は下がるからである。つま

り、LN は常に正規化措置の導入に反対することにより、強硬な非正規移民対策や指紋採取の義務化といった制限的な移民政策を引き出すことに成功したのである。

また、中道右派政権がボッシ＝フィーニ法に家事・介護労働者を対象とする正規化措置を導入できたのは、選挙サイクルとも関わっている。ボッシ＝フィーニ法をめぐる議会審議は、第 2 次ベルルスコーニ政権が成立してから約半年後に始まっており、同政権に対するアカウントビリティ効果は弱かったと考えられるからである。そのため、与党は政策追求戦略を採用することができ、結果として正規化措置導入の余地が生まれたのである。

こうして、2002 年のボッシ＝フィーニ法には、家事・介護労働者への正規化措置が含まれることになった。その過程では、与党の LN からの反発が起こったが、厳格な移民規制措置を取り入れることで、第 2 次ベルルスコーニ政権は LN の態度を軟化させることに成功した。加えて、移民法改革に関する議論が 2001 年の総選挙後すぐに始まったことで、アカウントビリティ効果が弱かったことも重要である。なぜなら、それにより与党は政策追求戦略を採用することが可能になったからである。アカウントビリティ効果が強い場合、世論にとって不人気な政策を行えば選挙における得票が減少してしまうため、政府が拡張的な移民政策を選択することは難しくなる。言い換えれば、アカウントビリティ効果が強まっている時は、現状維持を目指す与党は世論に応答的になるため、拡張的な移民政策を承認することは難しい。したがって、正規化措置の導入は、アカウントビリティ効果が弱かったために与党が政権追求よりも政策追求戦略を選択できたことで可能になったのである。

V おわりに

本論文は、移民をめぐる世論と政策の間に乖離が生じる要因について、イタリアにおける正規化措置の政治過程を事例に検討した。移民政策研究では、移民に対して否定的な世論と拡張的な移民政策という乖離をめぐる議論が続けられ、これまでに 2 つの重要な仮説が提示されている。一つは「埋め込まれた自由主義」仮説であり、そこでは憲法や法律に含まれる諸権利が移民に対しても認められるため、自由民主主義諸国が移民の流入を止めることは困難であると主張される。もう一つは「リベラル・パラドクス」仮説である。これによると、自由主義国家は国際的な競争におけるアドバンテージを維持するために、国境をより開放的なものにしなければならないが、それと同時に政治的・法的な閉鎖性も維持しなければならないため、ジレンマに直面する。その結果、国家は高度技能移民や看護師、介護士などの一部の移民に対してのみ国境を開放する。

これらの仮説は、世論と移民政策の間に乖離を生み出す要因として支持されてきたが、ボッシ＝フィーニ法における正規化措置が家事・介護労働者のみを対象としていた理由を説明する上では不十分である。まず「埋め込まれた自由主義」に関しては、なぜ家事・介護労働者のみが対象とされたのかを説明することができない。対して「リベラル・パラドクス」は、正規化措置の対象が家事・介護労働者であった要因を指摘できるものの、それだけでは第 2 次ベルルスコーニ政権がいかにして反移民政党からの反発を抑えたのかを説明することができない。そこで本論文は、政府の政策管理能力に着目しながら、ボッシ＝フィーニ法における正規化措置の政治過程を考察した。

拒否点が1つ以上存在する場合、政府が実現できる政策の幅は狭まるだけでなく、政府が政策を実現するためには、拒否点を利用できるアクターに対して何らかの補償を与えなくてはならない。さらに、政党には政策追求の他に、政権追求という目標があるため、拒否点を利用できるアクターが必ずしも補償を受け取るとは限らない。そして、政党が政策追求と政権追求のどちらの戦略を採用するかは、選挙サイクルに関わる。すなわち、選挙が近づいていたり、政権交代の可能性が高かったりする場合、アカウンタビリティ効果が高まるため、政府が不人気な政策を選択する可能性は低い。これに対し、選挙がすぐには行われず、政権交代も起こりそうにない状況であれば、アカウンタビリティ効果が弱まるため、政府は世論の動向をあまり気にする必要がなく、たとえ不人気な政策であっても選択する余地が生まれる。

以上を踏まえてこれまでの議論をまとめると、この時に拒否点を利用したのは与党のLNであった。高齢化と女性の労働市場進出が進むイタリアでは、高齢者介護に対する公的なサービスの提供は乏しいものの、使途が問われない現金給付制度が整備されているため、移民の家事・介護労働者を雇用する機会が増えている。そのため、高齢者団体などがこれらの労働者を対象とする正規化措置の実施を要求していた。しかし、法案作成段階では、LNとAN内の保守派から反対があったため、正規化措置は法案に含まれなかった。ところが、2001年12月から翌年1月にかけて開かれた2回の与党会議の結果、第2次ベルルスコーニ政権は家族援助者を対象とする正規化措置の実施について合意した。さらに、ボッシ＝フィーニ法における正規化措置は家事協力者を対象に含めることになった。

このように正規化措置の対象が拡大していく過程で、LNは非正規移民に対する政府の対応を批判し、より強硬な手段を要求した。その結果、海軍の限定的な関与と、移民の密航に使用された船舶の破壊に関する取り決めがまとめられ、非正規移民を乗船させた疑いのある船舶に対して警察との協力に基づく軍艦の使用が法案の中で規定されることになった。また、この他にもLNの要求が承認された。まず、正規化措置は最終的にすべての移民労働者を対象としたが、家事・介護以外の職業に従事している労働者については、LNからの反発があったためボッシ＝フィーニ法には含まれず、個別の緊急法律命令が策定された。また、滞在許可の交付の際に指紋採取が義務化されることになった。指紋採取の義務化はLNが提案した措置であり、与野党の間で様々な意見の対立を引き起こしたものの、LNに対する代償として導入されたのであった。

こうしてLNは、正規化措置に反対する姿勢を見せることで、自らの選好に適った制限的な移民政策を導入することに成功した。つまり、LNは政策追求戦略を採用していたのである。この時LNが政策の追求を優先できたのは、アカウンタビリティ効果が弱かったからである。ボッシ＝フィーニ法をめぐる審議は2001年の総選挙の約半年後に開始されたため、LNはそれほど世論の動向を気にせず済んだ。その結果、正規化措置を承認しつつも、自らの選好を追求する可能性がLNに生まれたのである。したがって、ボッシ＝フィーニ法に家事・介護労働者を対象とする正規化措置が含まれたのは、第2次ベルルスコーニ政権が様々な補償を通じてLNからの反対を抑えつつ、LNも政策追求戦略を選択した結果であったといえる。

(龍谷大学非常勤講師)

〔付記〕本論文は、2018年6月に提出した博士論文『国民国家の相対化と再強化のなかの移民政策—イタリアにおける移民政策の変容過程に関する分析』の一部に基づき、国際ワークショップ Beyond the Walls: Migration and Multiculturalization in Asia and Europe (ブローチダ、イタリア、2019年9月18日)において発表した “Why Politicians Select the Unpopular Policies?: A Case of Regularization of Unauthorized Immigrants in Italy”を修正したものである。

注

- 1) Morales, Laura, Pilet, Jean-Benoit and Ruedin, Didier (2015), “The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(9), pp.1495–1496.
- 2) Cornelius, Wayne, Marten, Philip and Hollifield, James F (1994), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford Calif: Stanford University Press; Freeman, Gary P (1995), “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States,” *International Migration Review* 29(4), pp.881–902; Joppke, Christian (1998a), “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration,” *World Politics* 50(2), pp.266–293; Guiraudon, Virginie and Lahav, Gallya (2006), “Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes,” *West European Politics* 29(2), pp.201–223.
- 3) Freeman (1995), *op.cit.*
- 4) Joppke, Christian (2010), *Citizenship and Immigration*, Cambridge: Polity, p.31.
- 5) Hollifield, James F (2004), “The Emerging Migration State,” *International Migration Review* 38(3), p.900.
- 6) Hampshire, James (2013), *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*, Cambridge: Polity, p.22.
- 7) Morales et al., *op.cit.*; Caponio, Tiziana and Cappiali, Teresa M (2018), “Italian Migration Policies in Times of Crisis: The Policy Gap Reconsidered,” *South European Society and Politics* 23(1), pp.115–132.
- 8) Wilson, James Q (1980), “The Politics of Regulation,” in James Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, p.369.
- 9) Freeman (1995), *op.cit.* p.882.
- 10) *Ibid.*, pp.885–886.
- 11) Wilson, *op.cit.*, pp.369.
- 12) Guiraudon and Lahav, *op.cit.*, pp.212–213.
- 13) 宮島喬 (2016) 『現代ヨーロッパと移民問題の原点—1970、80年代、開かれたシティズンシップの生成と試練』明石書店、31–36頁。
- 14) 同上、40頁。
- 15) 宮島喬 (2004) 『ヨーロッパ市民の誕生—開かれたシティズンシップへ』岩波新書、14

頁。

- 16) Hollifield, James F (1992), "Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community," *International Migration Review* 26(2), p.577.
- 17) Smith, Rogers (2001), "Citizenship: Political," in Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam: Pergamon, p.1857.
- 18) 昔農英明 (2014) 『「移民国家ドイツ」の難民庇護政策』慶應義塾大学出版会、22 頁。
- 19) ハンマー (Thomas Hammar) は、定住外国人を「デニズン」と呼び、「合法的な永住資格をもつ外国籍市民である人々」と定義した (Hammar, 1990: 15)。
- 20) Hollifield (2004), *op.cit.*, pp.895–896.
- 21) Guiraudon, Virginie and Joppke, Christian (2001), "Controlling a New Immigration World," in Virginie Guiraudon and Christian Joppke (eds.), *Controlling a New Immigration World*, London: Routledge, p.8.
- 22) Hollifield, James F., Hunt, Valerie F., and Tichenor, Daniel J (2008), "The Liberal Paradox: Immigrants, Markets and Rights in the United States," *SMU Law Review* 61(1), p.68.
- 23) Hollifield (2004), *op.cit.*
- 24) Bonoli, Giuliano (2007), "Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies," *Comparative Political Studies* 40(5), p.496.
- 25) Taylor-Gooby, Peter (2004), "New Risks and Social Change," in Peter Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford university Press, pp.2–3.
- 26) Bonoli (2007), *op.cit.*, pp.498–499.
- 27) Taylor-Gooby, *op.cit.*, p.3.
- 28) *Ibid.*, p.3.
- 29) 佐藤俊輔 (2008) 「統合か政府間主義か—移民政策のダイナミズム」平島健司編『国境を越える政策実験・EU』東京大学出版会、103 頁。
- 30) Joppke, Christian (1998b), "Immigration Challenges the Nation-State," in Christian Joppke (ed.), *Challenge to Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press, p.19.
- 31) Zincone, Giovanna (2006), "The Making of Policies: Immigration and Immigrants in Italy," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 32(3), pp.366–367.
- 32) Hollifield, Hunt and Tichenor, *op.cit.*, pp.68.
- 33) Hollifield (2004), *op.cit.*, p.902.
- 34) Bonoli, Giuliano (2000), *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, p.42.
- 35) Strøm, Kaare (1990), "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties," *American Journal of Political Science* 34(2), pp.566–568.

- 36) Bonoli (2000), *op.cit.*, p.47.
- 37) 粕谷裕子・高橋百合子 (2015)「アカウンタビリティ研究の現状と課題」高橋百合子編『アカウンタビリティ改革の政治学』有斐閣、17-54 頁。
- 38) Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economy*, Oxford: Oxford University Press, p.45.
- 39) Ferrera, Maurizio (1996), “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe,” *Journal of European Social Policy* 6(1), pp.19-22.
- 40) Saraceno, Chiara (1994), “The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State,” *Social Politics* 1(1), p.60.
- 41) 伊藤武 (2011a)「イタリア福祉レジームの変容—『雇用も福祉もない』福祉国家における適応戦略」新川敏光編『福祉レジームの収斂と分岐—脱商品化と脱家族化の多様性』ミネルヴァ書房、244-245 頁。
- 42) イタリア労働総同盟 カプッチオ、シルヴァナ・バーブッチ、ジュリア (2015)『2015 年 イタリア の 労働 事情 』(http://www.jilaf.or.jp/rodojijyo/europe/west_europe/italy2015.html, 最終閲覧日: 2020 年 11 月 1 日)。
- 43) Saraceno, Chiara and Keck, Wolfgang (2010), “Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?” *European Societies* 12(5), p.687.
- 44) サチェラーノとケックによれば、家族主義と脱家族化の間には、さらに 2 つのパターンが存在する。一つは「支援された家族主義」で、通常財政移転を通じて家族の財政上の責任や介護の責任に対する支援が行われる。もう一つは「脱家族化」で、社会権の個人化により家族の責任や依存が縮小される (Saraceno and Keck, 2010: 676)。
- 45) Saraceno and Keck, *op.cit.*, p.692.
- 46) *Ibid.*, p.688.
- 47) 宮崎理枝 (2005)「高齢者介護領域における外国人の非正規労働 (lavoro non regolare) と『正規化』施策—近年のイタリアの事例から」『大原社会問題研究所雑誌』第 554 号、51-52 頁。
- 48) 宮崎理枝 (2004)「イタリアの『福祉白書 2003 年』」『海外社会保障研究』第 146 号、76 頁。
- 49) 宮崎理枝 (2013)「移住家事・ケア労働者とその非可視性—2000 年代後半のイタリアの事例から」『大原社会問題研究所雑誌』第 653 号、24 頁。
- 50) 伊藤武 (2011b)「福祉国家再編と領域性再編の政治—移民ケア労働者参入をめぐる変容」田村哲樹・堀江孝司編『模索する政治—代表制民主主義と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版、299-300 頁。
- 51) 宮崎理枝 (2008)「要介護高齢者と障害者領域の現金給付制度—イタリアにおける介添手当制度の事例から」『大原社会問題研究所雑誌』第 592 号、3 頁。
- 52) 同上、11 頁。
- 53) 同上、7 頁。
- 54) 市場の家事・介護労働者は、一般的な家事労働を担当する「家事協力者」と、子どもや

要介護者、高齢者などの世話・介護を担当する「家族援助者」に区別される。また、前者が非対人労働であるのに対し、後者は対人労働という違いもある (宮崎、2013: 26 頁)。

55) 宮崎 (2013)、前掲論文、27 頁。

56) 同上、28 頁。

57) 2002 年に実施された一連の正規化措置は、すべての移民労働者を対象にしていたが、ボッシ＝フィーニ法に含まれたのは家族援助者と家事協力者のみで、それ以外の職業に従事している労働者に対しては、個別の緊急法律命令が適用された。

58) 宮崎 (2005)、前掲論文、55–56 頁。

59) van Hooren, Franca (2008), “Welfare Provision beyond National Boundaries: The Politics of Migration and Elderly Care in Italy,” *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 3/2008, p.104.

60) Sarti, Raffaella (2004), *Servizio Domestico, Migrazioni e Identità di Genere in Italia: Uno Sguardo Storico* (http://www.people.uniurb.it/RaffaellaSarti/old_servizio_domestico.pdf), pp.1–2.

61) Zincone, *op.cit.*, p.361.

62) Einaudi, Luca (2007), *Le Politiche dell’Immigrazione in Italia dall’Unità a Oggi*, Roma: Laterza, p.311.

63) *Ibid.*, p.309.

64) Zincone, *op.cit.*, p.361.

65) Einaudi, *op.cit.*, pp.309–310. 法案に対して批判的であった閣僚として、FI のマルティエーノ、AN のトレマリア、無所属のルッジェーロが挙げられる (Einaudi, 2007: 309)。

66) Cipolletta, Innocenzo (2001), “No all’immigrazione “usa e getta”. Vincolare il permesso di soggiorno a un contratto di lavoro a termine significa ignorare la causa determinante di tutti movimenti migratori: Le condizioni di vita insostenibili nei paesi d’origine,” *Il Sole 24 ore*, 7 luglio; Zuccolini, Roberto (2001), “Cipolletta: sbaglia, è l’idea dello Straniero usa e getta,” *Corriere della Sera*, 13 luglio.

67) Caruso, Giuseppe (2001), “La destra vuole l’immigrato usa e getta. Un progetto del Governo studiato dai duri di AN e Lega. DS: ecco i mercanti di schiavi,” *L’Unità*, 28 luglio.

68) van Hooren, *op.cit.*, p.106.

69) Geddes, Andrew (2008), “Il Rombo dei Cannoni? Immigration and the Centre-Right in Italy,” *Journal of European Public Policy* 15(3), p.361.

70) Zincone, *op.cit.*, p.362.

71) Einaudi, *op.cit.*, pp.312–317.

72) Zincone, *op.cit.*, p.364.

73) Einaudi, *op.cit.*, p.317.

74) Colombo, Asher e Sciortino, Giuseppe (2003), “La Legge Bossi-Fini: Estremismi Gridati, Moderazioni Implicite e Frutti Avvelenati,” in Jean Blondel e Paolo Segattu (a cura di), *Politica in Italia: I Fatti dell’Anno e le Interpretazioni*, Bologna: Il Mulino,

p.208.

75) Einaudi, *op.cit.*, p.317.

76) Boco, Stefano (2002), “La Lega: «niente sanatorie, decreto flussi entro maggio»”, *Il Sole 24 Ore*, 8 gennaio.

77) Il Sole 24 Ore (2002), *Follini: «sanatoria per le colf e subito il decreto flussi»*, 9 gennaio.

78) Patta, Emilia (2002), “Un’intesa pone fine alle tensioni fra centristi, Lega e An: lavoratori e datori pagheranno un contributo. Immigrati, sanatoria per le colf. Per gli stagionali un provvedimento ad hoc – Ma il decreto flussi arriverà solo dopo Il Ddl del Governo,” *Il Sole 24 Ore*, 25 gennaio.

79) Zuccolini, Roberto (2002), “Regolarizzare tutti gli immigranti che già lavorano. Il ministro Buttiglione: Con Bossi e Fini l’accordo è stato preso e i patti vanno rispettati. Interessante 300,000 persone,” *Corriere della Sera*, 20 gennaio.

80) Palocci, Marco (2002), “Lotta ai clandestini, in campo la Marina. Via libera all’uso delle navi militari. Bossi chiede misure drastiche, il premier madaia. Convocato alla Farnesina l’ambasciatore turco: basta sbarchi. Il Viminale non esclude una sanatoria più ampia,” *Il Sole 24 Ore*, 2 febbraio.

81) Martirano, Dino (2002), “Navi da Guerra contro i mercanti di clandestine. Il governo: alla marina militare operazioni di polizia. La lega voleva misure più dure. L’opposizione insorge,” *Corriere della Sera*, 2 febbraio.

82) Einaudi, *op.cit.*, p.318.

83) Colombo e Sciortino, *op.cit.*, p.207.

84) *Ibid.*, p.209.

85) Cavallera, Fabio (2002), “Niente sanatorie generalizzate, o salta tutto,” *Corriere della Sera*, 10 settembre.

参考文献

伊藤武 (2011a) 「イタリア福祉レジームの変容—『雇用も福祉もない』福祉国家における適応戦略」新川敏光編『福祉レジームの収斂と分岐—脱商品化と脱家族化の多様性』ミネルヴァ書房。

— (2011b) 「福祉国家再編と領域性再編の政治—移民ケア労働者参入をめぐる変容」田村哲樹・堀江孝司編『模索する政治—代表制民主主義と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版。

粕谷裕子・高橋百合子 (2015) 「アカウンタビリティ研究の現状と課題」高橋百合子編『アカウンタビリティ改革の政治学』有斐閣。

佐藤俊輔 (2008) 「統合か政府間主義か—移民政策のダイナミズム」平島健司編『国境を越える政策実験・EU』東京大学出版会。

昔農英明 (2014) 『「移民国家ドイツ」の難民庇護政策』慶應義塾大学出版会。

宮崎理枝 (2004) 「イタリアの『福祉白書 2003 年』」『海外社会保障研究』第 146 号、73–79

頁。

- (2005)「高齢者介護領域における外国人の非正規労働 (lavoro non regolare) と『正規化』施策—近年のイタリアの事例から」『大原社会問題研究所雑誌』第554号、43–58頁。
- (2008)「要介護高齢者と障害者領域の現金給付制度—イタリアにおける介添手当制度の事例から」『大原社会問題研究所雑誌』第592号、1–17頁。
- (2013)「移住家事・ケア労働者とその非可視性—2000年代後半のイタリアの事例から」『大原社会問題研究所雑誌』第653号、23–39頁。
- 宮島喬 (2004)『ヨーロッパ市民の誕生—開かれたシティズンシップへ』岩波新書。
- (2016)『現代ヨーロッパと移民問題の原点—1970、80年代、開かれたシティズンシップの生成と試練』明石書店。
- Boco, Stefano (2002), “La legge sull’immigrazione. La Lega: «niente sanatorie, decreto flussi entro maggio»,” *Il Sole 24 Ore*, 8 gennaio.
- Bonoli, Giuliano (2000), *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- (2007), “Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies,” *Comparative Political Studies* 40(5), pp.495–520.
- Caponio, Tiziana and Cappiali, Teresa M (2018), “Italian Migration Policies in Times of Crisis: The Policy Gap Reconsidered,” *South European Society and Politics* 23(1), pp.115–132.
- Cavalera, Fabio (2002), “Niente sanatorie generalizzate, o salta tutto,” *Corriere della Sera*, 10 settembre.
- Caruso, Giuseppe (2001), “La destra vuole l’immigrato usa e getta. Un progetto del Governo studiato dai duri di AN e Lega. DS: ecco i mercanti di schiavi,” *L’Unità*, 28 luglio.
- Cipolletta, Innocenzo (2001), “No all’immigrazione “usa e getta”. Vincolare il permesso di soggiorno a un contratto di lavoro a termine significa ignorare la causa determinante di tutti movimenti migratori: Le condizioni di vita insostenibili nei paesi d’origine,” *Il Sole 24 ore*, 7 luglio.
- Cornelius, Wayne, Marten, Philip and Hollifield, James F (1994), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford Calif: Stanford University Press.
- Colombo, Asher e Sciortino, Giuseppe (2003), “La Legge Bossi-Fini: Estremismi Gridati, Moderazioni Implicite e Frutti Avvelenati,” in Jean Blondel e Paolo Segattu (a cura di), *Politica in Italia: I Fatti dell’Anno e le Interpretazioni*, Bologna: Il Mulino.
- Einaudi, Luca (2007), *Le Politiche dell’Immigrazione in Italia dall’Unità a Oggi*, Roma: Laterza.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economy*, Oxford: Oxford University Press.

- Ferrera, Maurizio (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe," *Journal of European Social Policy* 6(1), pp.17–37.
- Freeman, Gary P (1995), "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States," *International Migration Review* 29(4), pp.881–902.
- Geddes, Andrew (2008), "Il Rombo dei Cannoni? Immigration and the Centre-Right in Italy," *Journal of European Public Policy* 15(3), pp.349–366.
- Guiraudon, Virginie and Joppke, Christian (2001), "Controlling a New Migration World," in Virginie Guiraudon and Christian Joppke (eds.), *Controlling a New Migration World*, London: Routledge.
- Guiraudon, Virginie and Lahav, Gallya (2006), "Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes," *West European Politics* 29(2), pp.201–223.
- Hampshire, James (2013), *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*, Cambridge: Polity.
- Hammar, Thomas (1990), *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avenury.
- Hollifield, James F (1992), "Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community," *International Migration Review* 26(2), pp.568–595.
- (2004), "The Emerging Migration State," *The International Migration Review* 38(3), pp.885–912.
- Hollifield, James F., Hunt, Valerie F., and Tichenor, Daniel J (2008), "The Liberal Paradox: Immigrants, Markets and Rights in the United States," *SMU Law Review* 61(1), pp.67–98.
- Il Sole 24 Ore (2002), *Follini: «sanatoria per le colf e subito il decreto flussi»*, 9 gennaio.
- Joppke, Christian (1998a), "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration," *World Politics* 50(2), pp.266–293.
- (1998b), "Immigration Challenges the Nation-State," in Christian Joppke (ed.), *Challenge to Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press
- (2010), *Citizenship and Immigration*, Cambridge: Polity.
- Maas, Willem (2010), "Unauthorized Migration and the Politics of Regularization, Legalization, and Amnesty," in Georg Menz and Alexander Caviedes (eds.), *Labour Migration in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martirano, Dino (2002), "Navi da Guerra contro i mercanti di clandestine. Il governo: alla marina militare operazioni di polizia. La lega voleva misure più dure. L'opposizione insorge," *Corriere della Sera*, 2 febbraio.
- Morales, Laura, Pilet, Jean-Benoit and Ruedin, Didier (2015), "The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect

- of Politicisation on Policy Congruence,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(9), pp.1495–1516.
- Palocci, Marco (2002), “Lotta ai clandestini, in campo la Marina. Via libera all’uso delle navi militari. Bossi chiede misure drastiche, il premier madiana. Convocato alla Farnesina l’ambasciatore turco: basta sbarchi. Il Viminale non esclude una sanatoria più ampia,” *Il Sole 24 Ore*, 2 febbraio.
- Patta, Emilia (2002), “Un’intesa pone fine alle tensioni fra centristi, Lega e An: lavoratori e datori pagheranno un contributo. Immigrati, sanatoria per le colf. Per gli stagionali un provvedimento ad hoc – Ma il decreto flussi arriverà solo dopo Il Ddl del Governo,” *Il Sole 24 Ore*, 25 gennaio.
- Saraceno, Chiara (1994), “The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State,” *Social Politics* 1(1), pp.60–82.
- Saraceno, Chiara and Keck, Wolfgang (2010), “Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?” *European Societies* 12(5), pp.675–696.
- Sarti, Raffaella (2004), *Servizio Domestico, Migrazioni e Identità di Genere in Italia: Uno Sguardo Storico* (http://www.people.uniurb.it/RaffaellaSarti/old_servizio_domestico.pdf).
- Smith, Rogers (2001), “Citizenship: Political,” in Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam: Pergamon.
- Strøm, Kaare (1990), “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties,” *American Journal of Political Science* 34(2), pp.565–598.
- Taylor-Gooby, Peter (2004), “New Risks and Social Change,” in Peter Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford university Press.
- van Hooren, Franca (2008), “Welfare Provision beyond National Boundaries: The Politics of Migration and Elderly Care in Italy,” *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 3/2008, pp.87–113.
- Wilson, James Q (1980), “The Politics of Regulation,” in James Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Zincone, Giovanna (2006), “The Making of Policies: Immigration and Immigrants in Italy,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 32(3), pp.347–375.
- Zuccolini, Roberto (2001), “Cipolletta: sbaglia, è l’idea dello Straniero usa e getta,” *Corriere della Sera*, 13 luglio.
- (2002), “Regolarizzare tutti gli immigranti che già lavorano. Il ministro Buttiglione: Con Bossi e Fini l’accordo è stato preso e i patti vanno rispettati. Interessante 300,000 persone,” *Corriere della Sera*, 20 gennaio.