Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2024-12-31

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-

佐藤, 良輔

(Degree)
博士（学術）
(Date of Degree)
2018-09-25
(Date of Publication)
2019-09-01
(Resource Type)
doctoral thesis
(Report Number)
甲第7258号
(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007258

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。

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――

平成 30 年 6 月

神戸大学大学院国際文化学研究科

佐藤良輔

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――

目次

序章　課題と構成 1

第 1 節　内向きなヨーロッパ 1

1-1　統合の終焉、欧州懐疑派の台頭、BREXIT 1

1-2　ヨーロッパにおける移民排斥を訴える政治勢力の台頭 3

第 2 節　移民政策に関する先行研究の整理 6

2-1　国民国家の相対化をめぐる論争 6

2-2　国民国家を再強化する移民政策の展開――ヨーロッパの文脈において 9

2-3　分析対象としてのイタリア――本論の特徴とオリジナリティ 12

第 3 節　本論文の構成 15

第 1 章　国民国家の相対化と再強化のなかの移民政策 17

第 1 節　定住外国人（デニズン）時代の到来と権利付与――国民国家の相対化 17

1-1　ヨーロッパにおける外国人労働者の受け入れと定住 18

1-2　定住外国人に対する権利付与 20

第 2 節　国内レベルにおける国民国家の再強化――選別主義とリベラリズムに基づく排除 23

2-1　選別的な移民受入制度の発展――高度技能移民の受け入れと商用目的の移動の促進 23

2-2　多文化主義の後退とリベラリズムに基づく排除 26

第 3 節　国際レベルにおける国民国家の再強化 28

3-1　移民管理のネットワーク化 28

3-2　EU エージェンシーとしての欧州域外国境管理協力機構（FRONTEX）の創設.33

3-3　移民管理政策の「対外次元」の発展 38
第 4 節　国内レベルにおける移民政策の決定過程 43
4-1　移民に対する権利付与の政治過程 43
4-2　移民労働者に対する経済的需要と人権規範の影響 45
第 2 章　イタリアにおける移民問題の変容と寛容な移民政策の形成 47
第 1 節　移民の送り出し国としてのイタリア 47
1-1　国家統一から第 1 次世界大戦まで——自由主義期のイタリア人移民 47
1-2　戦間期のイタリア人移民 51
1-3　第 2 次世界大戦後から 1970 年代までのイタリア人移民 54
第 2 節　移民送出国から受入国への変容——プロセスと要因に着目して 56
2-1　移民受入国イタリアの特徴 57
2-2　イタリアへの移民の決定要因——労働市場と福祉レジームのリンケージに着目して 61
第 3 節　寛容な移民政策の形成——1980 年代後半から 1990 年代前半まで 65
3-1　1986 年の移民法成立と政治過程の特徴 65
3-2　1990 年の移民法改革と政治過程の特徴 67
3-3　地方自治体による移民への権利付与 70
結論——移民受入国への変容と寛容な移民政策の形成 73
第 3 章　国民国家の相対化と再強化の交差 76
第 1 節　1990 年代前半における移民政策の展開 76
1-1　移民法改革とその挫折 77
1-2　中道左派政権の誕生とシェンゲン協定 79
第 2 節　ヨーロッパ・レベルにおける移民政策——シェンゲン協定と司法・内務協力 81
第 3 節　中道左派政権による移民法の制定過程——国民国家の相対化と再強化の交差 85
3-1　国民国家の相対化と再強化が交差する移民法 85
3-2　与野党間の合意形成過程 89
結論——国民国家の相対化と再強化の交差と政策決定パターンの継続 97

第 4 章　移民問題の政治争点化と正規化措置導入のパラドクス..102

第 1 節　イタリアにおける移民問題の政治争点化..102

1-1　移民問題とナショナル・アイデンティティ 103

1-2　北部同盟による移民問題の政治的利用 107

第 2 節　新しい社会的リスクと移民家事・介護労働者の導入..112

2-1　ポスト工業化時代における新しい社会的リスクの登場 113

2-2　イタリアにおける高齢者介護と移民家事・介護労働者 115

第 3 節　交換戦略を通じた移民規制の強化と正規化措置の併存....................................120

3-1　北部同盟と中道グループ（CCD-CDU）の対立 121

3-2　中道右派連立政権内での交換戦略 124

3-3　ボッシ・フィーニ法に対する司法の影響 128

結論――連立政権内部での新しい政策決定パターン..130

第 5 章　イタリア―北アフリカ諸国間の移民管理協力の展開..133

第 1 節　トランス・リージョナルな移民ガバナンスの構図とその成立要因................133

1-1　トランス・リージョナルな移民ガバナンスの構図 134

1-2　トランス・リージョナルな移民ガバナンスの成立要因 139

第 2 節　イタリア―北アフリカ諸国による二国間協力の始まり 142

第 3 節　イタリア―リビア間の二国間協力の進展とその要因..147

結論――イシュー・リンケージ戦略を通じた二国間協力の展開....................................152

第 6 章　安全保障の論理と人権規範が対抗する場としての移民政策................................155

第 1 節　イタリアにおける移民の安全保障化の進展..155

1-1　安全保障化の理論...157

1-2　2008 年総選挙における移民問題 158

1-3　特別措置としてのセキュリティ・パッケージの成立 163

第 2 節　2009 年治安関連法の政治過程..167

2-1　治安関連法の成立過程――シティズンシップの厳格化 167

2-2　治安関連法に対する人権規範や国内外の司法制度の影響 170
2-3　移民家事・介護労働者を対象とする正規化措置の導入 173
結論――移民の安全保障化と自己規律的主権を通じた移民の権利保護.........................174
終章　イタリアの移民政策の行方..177
参考文献 185

序章　課題と構成

第 1 節　内向きなヨーロッパ

1-1　統合の終焉、欧州懐疑派の台頭、BREXIT

ヨーロッパにおいて、自国や自国民の利益を前面に押し出す、内向き志向の動きが再び強まっている。一つは、EU（欧州連合）との関係において現れている。まず 2005 年にフランスとオランダで行われた欧州憲法条約（Treaty establishing a Constitution of Europe）をめぐる国民投票の結果[1]、同条約の批准が否決されたことである。これにより、ヨーロッパにおける国民や国家は限りなく永遠で、ヨーロッパ合衆国へと融けてなくなるような存在ではないということが確認された。遠藤は、この憲法条約の否決によって、連邦国家へ向かう目的論的な「大文字の統合」（Integration）は終焉したと述べている[2]。

より近年の動きに目を移すと、2014 年 5 月の欧州議会選挙において反 EU や反ユーロを主張する政治勢力が伸長した。たとえばフランスでは、反 EU・反移民を掲げる極右政党の国民戦線（Front National, 以下 FN と略記）が 24.95％の得票を獲得、改選前の 3 議席から 23 議席へと大幅に議席を増やし、第 1 党となった[3]。同党の党首マリーヌ・ルペン（Marine Le Pen）は、「フランス国民は運命の手綱を取り戻したいと宣言した。国民はフランス人によるフランス人のための政治だけを求めている」と述べた。対して、欧州議会（European Parliament）のシュルツ（Martin Schulz）議長は「暗黒の一日である。誰もが憂慮している。同じ傾向はほかの加盟国にも見られる。市民は EU に失望しているのである。深刻に受け止めなければならない」と語ったのであった[4]。

イギリスでもまた、EU 離脱を掲げる連合王国独立党（United Kingdom Independence Party, 以下 UKIP と略記）が 26.6％の得票率を獲得し、議席を改選前の 13 から 24 へと増やして、

---

1 2005 年 5 月 29 日に行われたフランス国民投票では、69.37％の有権者が投票し、賛成 45.33％、反対 54.67％であった。対して、翌月 1 日のオランダ国民投票では、63.3％の有権者が投票を行い、賛成 38.46％、反対 61.54％であった（遠藤 2013、210-212 頁）。

2 遠藤乾（2013）『統合の終焉――EU の実像と論理』岩波書店、v-ix 頁。

3 従来の右派勢力であり、欧州議会で欧州人民党グループ（EPP）に属する国民運動連合（Union pour un Mouvement Populaire, UMP；現在は、共和党（Les Républicains）に改称）は 20 議席にとどまり、改選前から 9 議席を減らした。他方で、政府与党であった社会党（Parti Socialiste）もまた議席を減らし、13 議席にとどまり、第 3 党に沈んだ（田中 2014、77 頁）。

4 朝日新聞（2014）「EU 懐疑派、各国で躍進　英仏・ギリシアで第 1 党へ　欧州議会選」5 月 27 日朝刊、2 頁。

最大勢力となった。同党党首のファラージ（Nigel Farage）は、「イギリスの EU 離脱だけでは不十分である。ヨーロッパは EU を諦めて欲しい」と訴えた[5]。

この他にも、ギリシアでは EU の緊縮財政措置に反対する急進左派連合が 6 議席、デンマークでは右翼ポピュリスト政党のデンマーク国民党が 4 議席を獲得し、両国で第 1 党となった。こうして欧州議会選挙の翌日、フランスでは緊急閣議が招集され、ヴァルス（Manuel Valls）首相は欧州懐疑派の躍進を「政治的な激震」であると評したのである[6]。

極めつけは、イギリスの EU 離脱（BREXIT）である。2016 年 6 月 23 日、EU からの離脱を問うた国民投票の結果[7]、イギリスは EU から脱退することを選択した。離脱支持派が勝利した要因の一つは、EU 残留・離脱の問題を、移民問題という身近で可視化しやすい争点に結びつけたことだと考えられている。離脱支持派は、移民の増大がイギリス国内労働者の雇用を奪い、賃金を押し下げ、国民保険サービスをはじめとする公共サービスを圧迫しており、EU に加盟している限り、移民の増大をコントロールすることはできないと主張したのであった[8]。

国民投票において議論の対象となった移民は、EU 域内からの移民であった。イギリスでは、2000 年代に入る頃から移民問題が重要な争点となっていたが、EU 域内移民については一次的な労働力としてイギリス経済に貢献しているとの好意的な論調が少なくなかった。けれども、2010 年の総選挙において、UKIP が 2004 年以降イギリスに入った EU からの就労者を非 EU 市民と同様に扱うと言及したことで、イギリスにおける欧州懐疑の一図式として「反 EU—農村—反移民」の結びつきが浮かび上がった。ここで特徴的なことは、UKIP が農村部における移民への違和感を利用していることである。2004 年の EU の東方拡大以降、東欧の新規加盟国からイングランド東部・南部の農村部へ流入する移民が顕著になった。実際、2004 年以降の東欧新規加盟国からの労働者の就労先は、各セクターの全就労者数に占める割合において農業がずば抜けて高い（7%）と推定されている。つまり、

---

5 同上。

6 吉田健一郎（2014）「欧州議会選挙　『反 EU 勢力』が大躍進　懸念される内向き志向」『週間エコノミスト』6 月 10 日号、13 頁。

7 有権者の 72%にあたる約 3355 万人が投票し、離脱派が約 1741 万人（51.9%）、残留派が約 1614 万人（48.1%）であった（https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information）。

8 阪野智一（2016）「EU 国民投票の分析——政党内・政党間政治とギリス社会の分断」『国際文化学研究』（神戸大学）第 47 号、57 頁。

移民の政治争点化は、一次産業に依存するが故にもともと EU への批判が伏在する農村部を舞台に、東欧の新規加盟国からの移民の急増がもたらす地域社会の懸念を利用する形で生じたのであった[9]。

そして EU 域内からの移民の流入が顕著な地域は、UKIP への支持が拡大した地域というだけでなく、今回の国民投票において EU 離脱に投票する傾向が強い地域でもあった。離脱支持派の多くを占める低学歴層、50 歳以上の中高年齢層、熟練・未熟練労働者といった社会層は、UKIP の支持層の一翼を担っている「取り残された人々」（left behind groups）と重なり合う。こうした人々は、経済的、社会文化的、政治的な側面で疎外感を長年強めていた。そこに、EU の東方拡大に伴い東欧の新規加盟国からの移民が増加したことで、このような社会集団は自分たちの雇用、賃金、公共サービスが脅かされていると感じ、不安や不満を一層募らせた。EU 離脱支持は、こうした不安や不満が一挙に表出された結果だったのである[10]。

1-2　ヨーロッパにおける移民排斥を訴える政治勢力の台頭

ヨーロッパ政治における内向き傾向のもう一つは、移民問題をめぐって排外主義的、極右的な傾向をもつ政党の台頭である。反移民政党の伸張は過去 20 年間のヨーロッパ政党政治におけるトレンドの一つとなっている。

たとえばフランスでは、FN のジャン＝マリー・ルペン（Jean-Marie Le Pen）が 2002 年の大統領選挙第 1 回投票で 550 万票強を獲得し、社会党候補を抑え 2 位につけ、決選投票に躍り出た。オーストリア、イタリア、オランダなどの EU 諸国では、反移民政党が政権入りを果たしたケースも生まれている。オーストリアでは、1999 年の下院選挙後、第 2 党の国民党が第 3 党で極右政党の自由党との連立交渉を成功させた結果、いわゆる黒青連立政権が誕生した[11]。イタリアでは、2001 年の総選挙で移民排斥を唱える地域主義政党の北部同盟（Lega Nord，以下 LN と略記）がベルルスコーニ率いる中道右派連合に参加し、選挙の結果、連立政権入りを果たすことになった。オランダでは、極右ではないが反移民政党

9　若松邦弘（2016）「イギリス――政策の脱政治化と政治問題化のなかの EU 域内移民」岡部みどり編『人の国際移動と EU』法律文化社、86-87 頁。

10　阪野、前掲論文、64-65 頁。

11　馬場優（2016）「オーストリアの移民政策――最終目標としての国籍取得」高橋進・石田徹編『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ――新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ』法律文化社、197 頁。

のフォルタイン党（正式にはピム・フォルタイン・リスト）が 2002 年の総選挙後に第 1 党のキリスト教民主アピールと連立交渉を行い、キリスト教民主アピール・フォルタイン党・自由民主人民党からなる中道右派内閣が成立した[12]。

北欧諸国では、福祉を移民から守ろうとする、福祉ショーヴィニズム（福祉排外主義）が顕在化していると言われている。福祉ショーヴィニズムの特徴は、基本的には福祉国家的な再分配政策の堅持を唱えると同時に、移民や外国人労働者など福祉国家に貢献しないままその恩恵を受ける層を批判し、再分配政策の対象を民族主義的に制限していくことを主張するところにある。たとえば、デンマーク国民党は、医療、年金、介護などに関する積極的な支出を支持する一方、文化や移民政策のための支出については削減を要求する。ノルウェー進歩党は、一方で高齢者政策を中心に福祉政策を積極的に展開することを主張するが、他方では割当制などより制限的な移民政策を強調する[13]。こうした福祉と排外主義の結合が、北欧諸国の新しい右翼政党[14]の特徴といえる。

また、ドイツやスウェーデンなどこれまで積極的に難民を受け入れてきたヨーロッパ諸国においても、移民・難民の排除を掲げる排外主義政党の台頭が確認されるようになった。ドイツでは、2017 年 9 月の連邦議会選挙の結果、難民の受け入れに反対するドイツのための選択肢（Alternative für Deutschland，以下 AfD と略記）が 94 議席を獲得し、第 3 党となった。一方スウェーデンでは、2014 年 9 月の総選挙の結果、「スウェーデンをスウェーデンのままに」というスローガンを掲げるスウェーデン民主党が 49 議席を獲得し、こちらも第 3 党に躍り出た。

AfD についてみると、その結党時、AfD は反ユーロを掲げる政党であった。けれども、党内における右派グループの影響力が増していくにつれて、AfD は次第に移民や治安問題に重点を置くようになっていった。そして、2015 年 7 月 4 日のエッセン党大会において、

---

12 水島治郎（2012）『反転する福祉国家――オランダモデルの光と影』岩波書店、141-142 頁。

13 宮本太郎（2013）『社会的包摂の政治学――自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房、157-163 頁。

14 キッチェルト（Herbert Kitschelt）によれば、新しい右翼政党のあり方はどの選好空間を基盤に立ち上がってくるかによって大きく異なる。まず、権威主義的志向を強く持ちつつも、資本主義的な市場原理を掲げ、「小さいけれど権威的な政府」を目指す「権威主義的右翼」がある。次に、「大きな政府」や「政治的階級」への反発を前面に出す「反国家ポピュリスト」と呼ばれるタイプがある。このような政党は、既成政党が主導する利益誘導政治の撤廃や、政府の影響力の縮小をまず追求する。そして最後に、福祉ショーヴィニズムである（宮本 2013、155-156 頁）。

移民・難民による治安悪化を訴え、犯罪に関わった外国人の本国への強制送還を主張してきた右派グループのペトリ（Frauke Petry）が党首に選出されたことで、党の右傾化は決定的になったとされた[15]。

AfD の排外主義の特徴は、民主主義や基本的人権の擁護の観点から、イスラム批判を展開していることである。民主主義については、AfD は、イスラムと民主主義は相容れないと主張し、民主主義を擁護するという論拠でもって、反イスラム的姿勢を正当化した。基本的人権については、イスラムでは表現の自由や言論の自由が認められていないことを理由に、イスラムを反人権的であると断定し、反イスラム的主張を展開したのであった[16]。このような特徴は、西洋啓蒙の伝統に由来する普遍的な価値観を援用してイスラム批判を行ったフォルタイン党の手法に近いといえるかもしれない[17]。

それでは、排外主義的、極右的傾向をもつ政党の台頭は、移民政策の政治にどのような影響を及ぼすのだろうか。ヨーロッパの旧い移民受入国では、人権意識や平等意識を共通の基盤とし、外国人・移民の存在やその貢献を積極的に認め、反移民のようなナショナリスティックな争点形成は避けるというコンセンサスが主要政党の間に存在していた。その結果として、外国人参政権の付与や多文化の容認といった移民の権利が保障されることになった[18]。けれども、一度反移民政党が支持を集めるようになれば、移民問題の「非政治化」というコンセンサスを維持することは困難になると考えられる。シャイン（Martin Schain）が述べたように、1984 年の欧州議会選挙で FN が無視できない一政治勢力となって以来、人種民族的イシューが、政党間競争、そしてより広い意味で、政党の行動において重要な要素となった[19]。つまり、排外主義的、極右的な政党の台頭によって、移民やマイノリティに対する批判はもはやタブーではなくなったのである。

以上で見てきたように、ヨーロッパでは現在、国家主権の回復や、民主主義・基本的人

---

15 近藤正基（2017）「排外主義政党の誕生――『ドイツのための選択肢（AfD）』の発展と変容」新川敏光編『国民再統合の政治――福祉国家とリベラル・ナショナリズムの間』ナカニシヤ出版、179-210 頁。

16 同上、202-203 頁。

17 ただし、フォルタインが女性解放や同性愛者への差別撤廃を成し遂げた西欧諸国の社会運動を高く評価し、男女平等を積極的に認めたのに対し、AfD は「性別アイデンティティ」を無視するような「ジェンダー主流化」に反対しており、この点で両党の間には違いが見られる。

18 宮島喬（2016）『現代ヨーロッパと移民問題の原点――1970、1980 年代、開かれたシティズンシップの生成と試練』明石書店、171-172 頁。

19 Schain, Martin (1988), "Immigration and Changes in the French Party System," *European Journal of Political Research* 16, p.597.

権などの観点から西洋的な普遍的価値の擁護を主張する政党が伝統的な左右の政治的対立軸を超えて誕生し、支持を拡大している。それでは、内向き志向が強まるなかで、ヨーロッパ諸国の移民政策にはどのような変化が起こっているのだろうか。また、その変化を促している背景にはどのような要因があるのだろうか。本論文では、この疑問についてイタリアを事例に具体的に掘り下げていく。

第２節　移民政策に関する先行研究の整理

2-1　国民国家の相対化をめぐる論争

1990 年代以降、経済的なグローバル化（globalization）は言うに及ばず、人の移動もまた世界規模で拡大していることが確認されるようになった。国境の壁は低くなり、国境を越える社会的現象が広がっているという認識が定着した。サッセン（Saskia Sassen）は、「近代国家の顕著な特徴である排他的領土性が経済のグローバル化によって不安定になってきており、非常に特殊な制度的かつ機能的方法によってではあるが、国家領土の脱国家化が進行している」と論じた[20]。

サッセンはまた、国際的な人権レジームが優位になってきており、移民や難民の存在によって、人権の保護と国家主権の保護との間に緊張関係が生じていると主張する。彼女によれば、人権は、国民と外国人という区別に基礎をおく政治的権利や社会的権利とは異なり、国籍に依存するものではない。そのため、市民であろうとなかろうと、すべての居住者は人権を主張することができる。とりわけヨーロッパでは、1950 年に成立した欧州人権規約（人権および基本的自由の保護のための条約）や欧州人権裁判所（European Court of Human Rights）の規則によって、個人や非国家団体による申し立ての権利が認められた。同条約の条項を国内法化している国々では、国内の裁判所が欧州人権裁判所の決定に直接的な影響を受けるとともに、人権条項を遂行する重要な組織となっている[21]。こうして個人や非国家団体が国際的な人権規範に基づき権利を主張し、それを国内の裁判所が媒介するとう図式が確立されていった結果、国民と外国人との間の区別は浸食され、諸権利を手にするための条件としてのシティズンシップの価値は低下するとサッセンは考えたのであった。

---

[20] サッセン、サスキア（1999）『グローバリゼーションの時代——国家主権のゆくえ』（伊豫谷登士翁訳）平凡社、131 頁。
[21] 同上、162-164 頁。

これに対し、ギロードン（Virginie Guiraudon）とラハフ（Gallya Lahav）は、国際的な人権規範の影響は通常の家族生活の権利と非人道的待遇に対する保護に限定されることを示すとともに、人権の普遍的な適用には限界があると論じた。その理由は、国際連合（United Nations）、欧州評議会（Council of Europe）、EU、国際労働機関（International Labour Organization：ILO）、あるいは二国間協定や地域的な合意など、人権に関する複数の国際秩序があるなかで、国家は特定の権利を維持しながら、自国の利益により近い人権規範を適用することが可能だからである。また、国際的な人権規範を誰に適用するかに関しても、人権の普遍的な価値は低下する。つまり、人権の普遍性は、権利保護を特定の国籍に限定する国際条約によって制限される可能性がある[22]。たとえば 1957 年のローマ条約では、加盟国の市民（労働者）にのみ自由移動の権利が認められた[23]。

加えて、社会経済的な権利に関する条約についても、国家が自国の労働市場を保護するための法律を正当化することで、人権の普遍性の価値は減退する。その際、国家安全保障、公共の秩序、公衆衛生、安全などが自由を制限する正統な根拠となっている。入国、滞在、そして帰化を拒否する国家主権に疑問を挟む余地はないといえる[24]。そして、ギロードンらは、国家の移民管理に対する国際的な規範の拘束力を過大評価すべきではなく、むしろ憲法や司法によって保障されるリベラルな国内規範がより重大な影響を及ぼすと論じたのである[25]。

国内におけるリベラルな規範とは、ヨプケ（Christian Joppke）が言うところの「自己規律的な主権」（self-limited sovereignty）を指す。ヨプケもまた、国際的な人権規範の影響力に対し懐疑的な見解を示した。ヨプケによれば、国際人権レジームは国家が懸念するほど強いものではなく、ドネリー（Jack Donnelly）が特徴づけたように、「広範に受け入れられる規範や価値に基づく比較的強固な促進レジームであるが、執行力や強制力に欠ける」ものである[26]。そして、先進諸国が望まない移民（unwanted immigration）を受け入れるのは、国内における法的・倫理的な制約が影響しているからだと主張する。先進諸国はリベラル民

[22] Guiraudon, Virginie and Lahav, Gallya (2000), “A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control,” *Comparative Political Studies* 33(2), p.167.
[23] 本田雅子（1997）「ヨーロッパ統合における人の域内自由移動」『経済学研究』（北海道大学）第 47 巻第 3 号、83 頁。
[24] Guiraudon and Lahav, *op.cit.*, p.168.
[25] *Ibid.*, p.164.
[26] Joppke, Christian (1998a), “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration,” *World Politics* 50, p.269.

主主義国家としてリベラルな規範を備えている。リベラルな規範は移民への規制を強めようとする政府の政策と対立する。裁判所が、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[27]。その結果、国家が移民の規制を強化しようとしても、国内裁判所が移民に対し滞在権や家族生活の権利を認めることで、国家の移民管理能力は弱められるのである。

以上のように、国民国家の相対化については見解の対立がある。だが、リベラルな国内規範あるいは国際的な人権規範に基づいて、移民に対する様々な権利が承認されてきたことは事実である。第 2 次世界大戦後ヨーロッパに移民した人々は国籍取得を自明のゴールとしていたわけではなく、また国家の側も帰化に基づく国籍へのアクセスを容易にはしていなかった。にもかかわらず、ヨーロッパにおける移民は滞在国の国籍を持たずとも、多くの経済的・社会的権利を享受していくことになった。もともと国民国家における諸権利は国籍を有する者のみに付与されてきたが、一定期間滞在した外国人もまた滞在国における権利・義務関係のなかに組み込まれていった[28]。こうして市民と外国人を区別していた従来の境界は徐々に相対化していったと考えられる。ヨプケは、西欧諸国における移民とシティズンシップの関係性は包摂的で普遍的な方向へと進化し続けていると論じた[29]。また、ハンマー（Thomas Hammar）はこのような定住外国人を「デニズン」（denizen）と呼び、国民や一時的に滞在する外国人と区別する必要があると論じたのであった[30]。

しかし、近年のヨーロッパでは、移民の権利を制限しようとするさまざまな試みがなされている。ヨーロッパ諸国は、国内のリベラルな規範や国際的な人権規範といった制約に対応しながら、移民を制限する手段や方法を創出している。したがって、国民国家の相対化に関する議論だけでは、今日のヨーロッパの移民政策を正確に理解することはできない。

---

[27] 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.

[28] 政治的権利については、国籍を持たない人々が国政に参加する権利は認められていないものの、北欧諸国を中心に、複数のヨーロッパ諸国が外国人に対し地方参政権を付与している。外国人に対し地方参政権を付与する最初の試みは、1975 年にスウェーデンで決定された。このとき、スウェーデンは 3 年以上同国に滞在するすべての外国人に対し地方参政権を認めた。また、地方参政権を認めていない国（ドイツやフランス、イタリアなどの都市）でも、選挙などの方法で選出された外国人の代表者からなる外国人代表者会議あるいは外国人評議会が設置され、そこで審議された提言や要求を直接市当局に伝え実現を求めたり、市議会に出席・発言したりできるような仕組みが作られた（宮島 2016、166-194 頁）。

[29] Joppke, Christian (2010), *Citizenship and Immigration*, Cambridge: Polity Press, p.31.

[30] ハンマーは、デニズンを、「合法的な永住資格を有する外国籍市民である人々」と定義した（Hammar 1990, p.15）。

2-2　国民国家を再強化する移民政策の展開——ヨーロッパの文脈において

2013 年 10 月 3 日、北アフリカからの難民を乗せた船がイタリアの南端に位置するランペドゥーサ島の沖合で難破し、360 人以上が亡くなる海難事故が発生した。首相のレッタ（Enrico Letta）はこの事故を「計り知れない悲劇」と表現し、翌 4 日を国葬日に指定するなど、地中海における難民の状況を憂慮する姿勢を示すとともに、この問題に対処するため「マーレ・ノストルム」作戦を展開することを発表した。もっともランペドゥーサ島沖での海難事故は、今回が初めてではなかった。2010 年末に北アフリカ・中東地域で民主化運動「アラブの春」が始まって以降、リビアからの難民船が沈没し 250 人以上が命を落とすなど、2002 年から 2013 年の間に約 3300 人の犠牲者を出しており、ランペドゥーサ島沖は事故の多発地帯と化していたのである[31]。

ランペドゥーサ島沖での海難事故が端的に示しているように、近年のヨーロッパに向かう人の移動の特徴は、移民の非正規化が顕著になってきていることにある。これは、ヨーロッパ諸国が 1970 年代以降、移民に対する合法的・正規的なチャンネルを制限し、入国管理政策を洗練・強化させてきた結果である[32]。また、非正規な移動が増加するにつれて、密入国業者（Human Smuggler）や人身売買業者（Human Trafficking）による活動がますます活発になってきている。ドイツの諜報機関が 2003 年に行った調査によれば、EU 域内に非正規移民を送り込む人身売買業者は年間 50 億ユーロの取引高を計上し、非合法的な経済活動のなかで、麻薬・兵器の取引に次いで 3 番目の市場規模を誇っているとされる[33]。

一方で、ドイツやフランス、イギリスを中心に、グローバルな経済競争のなかに置かれているヨーロッパ諸国は近年、高度技能移民の受け入れを積極的に進めている。また、EU レベルにおいても、高度技能をもつ外国人労働者の受入促進に向けた指令案が 2007 年 10 月 23 日に欧州委員会（European Commission）によって提出され、その後欧州議会および欧州理事会における協議を経て、2009 年 5 月 25 日に成立した[34]。同指令の目的は、高度技能をもつ EU 域外出身の申請者に対して「ブルー・カード」を発行し、滞在手続きの迅速

31　森千香子・ルバイ、エレン（2014）「国境政策のパラドクスとは何か？」森千香子／エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房、2 頁。
32　関根政美（2005）「多文化国家における移民政策のジレンマ——新自由主義・民主主義・多文化主義」『社会学評論』第 56 巻第 2 号、333 頁。
33　ロジェール、ステファン（2014）「現在おきているのは構造的な『対移民戦争』である」（小山晶子訳）森千香子／エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房、27 頁。
34　Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.

化や域内自由移動、就業に関する制約を緩和することで申請者とその家族に便益を与え、EU の就業先としての魅力を高めることであった。「ブルー・カード」制度により、申請者は 1〜4 年間 EU 内で滞在することが可能になった。

したがって、現在のヨーロッパでは、権利を受けられる移民とそうでない移民という形で、新たな境界が設定されているといえる。森らは、この現状を、高度技能移民には規制を緩和する一方、非先進国出身者に対しては規制を強化するという意味で、国境における規制強化として理解する。森らによれば、新自由主義改革による福祉国家の縮減や自己責任文化の内面化によって「国家による国民保護」の自明性が揺らぐなか、国境は国家がその存在意義を顕示するための場所であると同時に、国民の不満を抑えて統制を図るための新たな装置として機能しているのである[35]。

さらに、国家による移民の権利に対する規制は国境の上だけでなく、国家の内部でも行われるようになっている。その際重要な根拠となるのが、リベラリズムである。上述のように、ドイツの AfD は、表現の自由や言論の自由を認めていないイスラムは反人権的だと断言し、基本的人権の観点から自らの反イスラム的主張を正当化したし、オランダのフォルタイン党は男女平等や人権・自由といった近代的価値を積極的に認めたうえで、その「普遍的な」価値に立脚するがゆえにイスラムを批判するという手法をとった。このようにリベラリズムには、不寛容（illiberal）な側面が内在している。リベラリズムの不寛容性を示す一つの事例が、2004 年にフランスで成立した「公立小中高等学校における世俗性原則の適用に関する法律」、いわゆる「スカーフ禁止法」である。同法の制定においては、「スカーフ＝女性抑圧」というフレームの形成が大きな影響を及ぼした。2001 年に発表された映画『ラ・スクォール』や、2002 年に出版されたマグレブ系女性ベリル（Samira Bellil）の『輪姦地獄のなかで』（Dans l’enfer des tournantes）などをきっかけに、マグレブ系ムスリム男性による女性抑圧というメディア表象が作り上げられ、女性のスカーフ着用といったイスラムの一部の慣習に対して批判が高まった[36]。スカーフ禁止法はこのような文脈で制定されたものであり、男女平等というリベラルな価値観によって正当化されたのであった。

また近年のヨーロッパでは、多文化主義批判が展開される一方、リベラルな価値を守る

---

35 森・ルバイ、前掲論文、13 頁。

36 森千香子（2007）「フランスの『スカーフ禁止法』論争が提起する問い――『ムスリム女性抑圧』批判をめぐって」内藤正典・坂口正二郎編『神の法 vs 人の法――スカーフ論争からみる西欧とイスラームの断層』日本評論社、165-167 頁。

ために、その価値を育んできたナショナルな文脈を再確認・再評価するような動きが見られる[37]。たとえば、イギリスのキャメロン（David Cameron）首相は 2011 年 2 月のミュンヘンで開かれた安全保障会議の演説において、「国家主導の多文化主義政策」を非難するとともに、人々があらゆる種類の過激主義に傾倒することを防止するためにも、より「強固なリベラリズム」を必要としていると述べた[38]。このような発言の背景には、森らが述べたような「国家による国民保護」の自明性の揺らぎがあり、リベラリズムは国民が抱える不安を抑え、国民の連帯を再び実現するための枠組みとして提唱されるようになっていると考えることができる。

こうした文脈のなかで、ヨーロッパ諸国はリベラルな価値を重視する移民統合政策に舵を切っている。具体的には、受入国の言語、歴史、政治制度、文化・価値などの習得を移民に対し要求し、それらの習得度を測る試験への合格を義務づける「市民的統合」政策（civic integration policy）を移民統合の柱に据えているのである。市民的統合政策には、排除的・排外的な側面が含まれているという批判がある。まず排除的な点については、貧富や教育程度の差があるにもかかわらず同一の試験を課すことで、結果として貧しく教育程度の低い者ほど移民は困難なるという批判である。次に排外的な点については、西洋諸国からの移民は市民的統合政策の対象に含まれておらず、もっぱらモロッコやトルコからの移民を政策のターゲットにしていることから[39]、国籍およびエスニシティに基づく間接差別が疑われている[40]。そのため、市民的統合政策には、リベラルな価値を共有しないとみなされる移民（とくにムスリム）を排除する意図が含まれていると考えられるのである[41]。

以上のように、ヨーロッパ諸国は移民管理・移民統合の両方の側面で移民（とくに非正規移民やムスリム移民）に対する規制を強めており、その結果権利を享受できる移民とそうでない移民との間で新たな境界線が引かれている。こうした中で、重要な点は、これら

---

37 新川敏光（2016）「歴史の転換に立って」新川敏光編『国民再統合の政治――福祉国家とリベラル・ナショナリズムの間』ナカニシヤ出版、5 頁。

38 Hampshire, James (2013), *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal States*, Cambridge: Polity, p.34.

39 たとえば、オランダの「海外市民統合政策」は、EU 市民にはもちろん、オーストラリア、カナダ、日本、ニュージーランド、スイス、アメリカ合衆国の市民に対しても適用されない（Orgad 2010, p.72）。

40 佐藤俊輔（2015）「EU における移民統合モデルの収斂？――『市民統合』政策を事例として」『日本 EU 学会年報』第 35 号、184 頁。

41 柏崎正憲（2016）「移民政策におけるリベラリズムの二律背反――統一ドイツの事例」『東京外国語大学論集』第 92 号、48 頁。

の移民政策が国民国家の内部で形成されるというよりも、EU やその機関、あるいは移民の出身国や経由国との協力のなかで発展を遂げているということである。人の移動の非正規化が強まるなかで、EU とその加盟国の国境管理、警察、税関、司法などの関係機関が連携を図りながら、国家横断的かつ組織横断的な出入国管理制度の構築を進めている[42]。

移民統合については、2003 年に EU レベルで制定された長期居住者指令（2003/109/EC）や家族再結合指令（2003/86/EC）が、各国の市民的統合政策を正当化する上で重要な役割を果たした。なぜなら、両指令において、長期居住者に対する地位の付与や家族結合の認可に際し、加盟国は国内法に従って第 3 国出身者に対し「統合要件」（長期居住者指令第 5 条第 2 項）や「統合措置」（家族再結合指令第 7 条第 2 項）を遵守するよう要求できると規定されたからである[43]。また、フランスにおける「スカーフ禁止法」の制定では、欧州人権裁判所副裁判長であったジャン＝ポール・コスタ（Jean-Paul Costa）が、「もしそうした法律（スカーフ禁止法）の判断が欧州人権裁判所に委ねられれば、欧州人権裁判所はそれがフランス式の政教分離モデルに合致し、それ故に欧州人権条約にも合致していると判断するだろう」と述べたことが、スカーフ禁止へと向かう決定的な一歩になったと言われている[44]。

以上で見てきたように、現在のヨーロッパにおける移民政策の特徴は、国民国家の相対化と再強化が同時進行しているということである。本論における課題は、以上の問題認識を出発点に、「反移民」政党が台頭し移民問題の政治争点化が進むなかで、イタリアの移民政策における国民国家の相対化と再強化のバランスがどのように変化してきたのか、またその変化を引き起こしている要因は何かを明らかにすることである。

2-3　分析対象としてのイタリア――本論の特徴とオリジナリティ

移民という観点からイタリアを見たとき、同国の特徴は後発の移民受入国ということである。イタリアは 1970 年代まで移民の送り出し国であった。フリーマン（Gary Freeman）によれば、ヨーロッパにおける移民政策の政治について議論する際、1960・70 年代にゲストワーカー制度に基づき外国人労働者を受け入れた国や旧植民地から大規模な移民を受け

---

42 昔農英明（2014a）『「移民国家ドイツ」の難民庇護政策』慶應義塾大学出版会、7 頁。
43 佐藤（2015）、前掲論文、184 頁。
44 安達智史（2013）『リベラル・ナショナリズムと多文化主義――イギリスの社会統合とムスリム』勁草書房、314-315 頁。

入れた国と、より最近になって移民送出国から移民受入国に変容した後発国とを区別する必要があるという。前者はドイツ、スイス、フランス、イギリス、ベルギー、オランダ、スウェーデンなどの国々で、後者は主にイタリアを始めとする南欧諸国である[45]。南欧諸国を区別する理由として、フリーマンは次の 2 点を指摘した。第一に、南欧諸国が移民を規制するための制度を構築するのは初めてであり、また、その制度構築が EU からの政策調整圧力にさらされながら進められてきたことである。第二に、南欧諸国は、移民に対し穏健なアプローチを取っていることである。つまり、南欧諸国は、一方で移民を規制するための制度構築に努め、他方では正規化措置など拡張的（expansive）な政策を実施しているのである[46]。

まず EU との関係については、既存研究の多くがドイツやフランス、イギリスなど旧くから移民を受け入れてきた国々の政策を分析対象としていることを考えると、イタリアを事例とすることで、移民政策をめぐる EU と加盟国の関係について新たな視点を追加することができるといえる。なぜなら、ヨーロッパの旧い移民受入国は、ギロードンやラハフの言う「ルール形成能力」（capabilities to rule）をもつ国だからである。このような国々は、権限を共有することで排他的な自律性を手放すものの、それは国家の政策目標を達成するために行われるのであり、別の意味で主権を取り戻しているのである[47]。たとえば、イギリスは、人の移動の自由領域を形成するシェンゲン協定からはオプトアウトしているが、「庇護権あさり」（asylum shopping）の移民を規制するための共通条約であるダブリン規則には参加するという形で、超国家的な規則や枠組みを自らの利害に即して選択的に利用している。また、ドイツも庇護権請求の要件を厳格化するにあたり、EU の共通政策という基準を持ち出してきた[48]。これに対し、イタリアは後発の移民受入国であり、自分の選好に基づきルールを選択するような「ルール形成能力」を持ち合わせていなかった。以上のことから、イタリアを分析対象とすることで、後発移民受入国が自国の政策を EU の政策に適用させるメカニズムを解明することができるのである[49]。

---

[45] Freeman, Gary (1998), “The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States,” in Christian Joppke (eds.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press, pp.99-100.
[46] *Ibid*., p.101.
[47] Guiraudon and Lahav, *op.cit*., p.165.
[48] 小井戸彰宏（2003）「移民受け入れ国の政策比較――重層的管理構造の形成の傾向と多様性」小井戸彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店、399 頁。
[49] 移民政策をめぐる EU とイタリアの関係については、第 3 章で詳述する。

もっとも第 5 章で分析するように、イタリアは第 3 国（北アフリカ諸国）との二国間協力を通じて EU の移民政策に影響を及ぼすようになっている。近年の移民政策研究では、移民政策を外交政策の一環として認識する傾向がある[50]。これらの研究は主に EU の移民・難民政策に着目し、EU が開発援助と再入国協定とを結びつけながら、移民政策の「対外次元」（external dimension）を発展させようとしていることを明らかにしている。だが、EU と北フフリカ諸国間の再入国協定の締結はあまり進展してない。そこで、本論文は、2000 年代以降進展しているイタリアと北アフリカ諸国との協力関係を検討することで、二国間協力の特徴とその成立要因について明らかにする。

続いて、移民政策の規制的な側面と拡張的な側面が同時に進行してきたイタリアに注目することによって、本論文の目的である、移民政策における国民国家の相対化と再強化がどのように交差しているのかを明らかにすることができる。本論文では、とくに第 2 共和制[51]以降の移民法（1998 年、2002 年、2009 年）を考察することによって、各移民法のなかで国民国家の相対化と再強化がどのように併存しているのか、またその要因は何かを明らかにする。この問題は、反移民政党が台頭し移民問題の政治争点化が進んでいる現状において、とりわけ重要であると考える。上で述べたように、近年のヨーロッパ政治では、反移民政党の伸張が一つのトレンドとなっている。また、2001 年にアメリカで同時多発テロ事件が起こって以降、移民は安全保障上の課題としても認識されるようになった。その結果、非正規移民の取り締まりや国境管理の強化が進展しているのである。しかし、こうした中にあっても、拡張的な移民政策や移民の権利保護が行なわれている。イタリアでは、反移民政党である LN が政権与党であった 2001 年から 2006 年にかけて、正規移民が 130 万人から 267 万人に増加した。これは、2002 年に実施された一連の正規化措置の結果でもある。また、移民の安全保障化が進んでも、これまでの移民法で認められた移民の権利は

---

50 Boswell, Christina (2003), "The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy," *International Affairs* 79(3), pp.619-638. Lavenex, Sandra (2006), "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control," *West European Politics* 29(2), pp.329-350.

51 1994 年に新しい制度（小選挙区比例代表並立制）のもと実施された総選挙は、イタリアが第 1 共和制から第 2 共和制へと移行したことを告げるものであった。ただ、イタリアの場合、共和国憲法の改正によって体制転換が起こったというわけではなかった。第 1 共和制の終焉が意味することは、1948 年の第 1 回総選挙以来 46 年もの間イタリア政治を支配してきたキリスト教民主党と、それを中心に構築されてきた戦後の政党支配体制が 1994 年の総選挙で瓦解してしまったことである。また、同選挙では、政治家の世代交代が一気に進み、下院議員の約 70％、上院議員の約 60％が新人議員であった（村上 2018、146-147 頁）。結果として、戦後政治の構図が大きく転換されたため、第 2 共和制が成立したと言われているのである。

残されている。移民が論争的なイシューとなっているにもかかわらず、なぜ正規化措置や移民の権利保護がなされるのか。言い換えれば、国民国家の再強化が強調されるなかで、国民国家の相対化を導く移民政策が交差するのはなぜだろうか。

最後に、政治過程に注目し移民政策を検討することも、本論文のもつ意義のひとつであると考える。1990 年代以降国際移民が急増し、移民をめぐる議論が活発になると、移民は社会学や経済学の分野において研究対象となった。だが一方で、政治学においては、固有のテーマ（移民への国籍付与やシティズンシップの付与のあり方など）を除くと、移民はあまり研究の対象とはなってこなかった[52]。国民国家の「相対化」や「再強化」という観点から移民政策を考察するという本論文のアイデアも、(国際) 社会学で蓄積された研究からヒントを得たものである。したがって、本論文は、イタリア一国を分析対象としているものの、移民政策の政治過程に着目することにより、移民に関する研究に貢献を果たすことができるだろう。本論文では、国民国家がどのようにして国際移民に対応しているのか、そのような対応をとった要因は何かを考察していく。

第 3 節　本論文の構成

本論文の構成は以下の通りである。

第 1 章では、まず国民国家の「相対化」と「再強化」という観点から移民政策を整理し、それからこれらの側面が併存する要因について検討を行い、本論文における分析枠組みを設定する。

第 2 章では、イタリアにおける移民問題の変容について論じる。つまり、移民送出国から移民受入国への変容過程を概観する。さらに、1986 年と 1990 年に成立した移民法を事例に、それぞれの政治過程の特徴を考察する。

第 3 章では、1990 年の移民法（マルテッリ法）の成立後から 1998 年のトゥルコ・ナポリターノ法までの時期に焦点を当てる。ここでは、トゥルコ・ナポリターノ法が、ヨーロッパ・レベルからの影響によって国民国家の再強化の側面をもった一方、地方レベルからのボトム･アップによって国民国家の相対化の側面を含んだことを明らかにするとともに、その要因として与野党間の合意に基づく意思決定過程を指摘する。

---

52 日本比較政治学会編（2009）「はじめに」『日本比較政治学会年報　国際移動の比較政治学』第 11 号、i 頁。

第 4 章では、2002 年に成立したボッシ・フィーニ法に関する分析を行う。同法では、LN による移民問題の政治争点化の結果、非正規移民の取り締まりが強化され、正規移民の受け入れが厳格化された一方で、国内の労働需要により正規化措置が導入された結果、LN が目指した国民国家の再強化は不完全なものとなったことを明らかにする。

第 5 章では、国際関係のなかのイタリアの移民政策について検討する。具体的には、トランス・リージョナルな移民ガバナンスに関する議論を参考に、イタリアと北アフリカ諸国間で行なわれている二国間協力の展開とその成立要因について考察する。

第 6 章では、2008 年のセキュリティ・パッケージと 2009 年の治安関連法に着目し、2008 年から 2009 年にかけての移民政策の展開について分析する。移民と安全保障はいかにして関連づけられたのか、また、そうした中で移民政策における国民国家の相対化の側面はどのようにして成立したのかを考察する。

最後に、終章では、各章における事例分析を通じて得られた知見をまとめ、全体の総括を行うとともに、本論文の課題を提示する。

第１章　国民国家の相対化と再強化のなかの移民政策
――ヨーロッパの文脈に着目して――

本章の目的は、分析を進めるにあたり必要となる、ヨーロッパの移民政策の変化に関する見取り図を提供することである。移民政策は、国民国家に対し 2 つの効果を及ぼす。一つは、一定期間合法的に滞在する移民に対し、市民的・社会的権利を付与し社会統合を進めることで、国民と外国人との間にあった従来の境界線を曖昧にし、国民国家を相対化する効果である。もう一つは、国境管理や受け入れの厳格化を通じて人の移動を規制し、権利を受けられる移民とそうでない移民という新たな境界線を引くことで、国家の規制能力を高める効果である。これは、国民国家の相対化に対抗する性質をもっており、したがって、国民国家を再強化する政策といえる。

本章では、以上のような国民国家の相対化と再強化の観点から、ヨーロッパの移民政策がどのように変化してきたのか、またその変化を喚起している政治的要因を検討し、本論文における分析枠組みを設定する。

第１節　定住外国人（デニズン）時代の到来と権利付与――国民国家の相対化

2013 年に経済協力開発機構（OECD）が発表したデータによれば、ヨーロッパの主要 6 カ国（イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、スイス、スペイン）における外国出生人口（foreign born population）の合計は約 4000 万人にのぼり、これは古典的移民国であるアメリカ合衆国に匹敵する数であった。つまり、ヨーロッパは現在、主要な移民受入地域となっているのである。そして、ヨーロッパの移民政策は相対的にリベラルな性格を備えている。一定年数以上居住している外国人（定住外国人）に対しては、基本的人権にあたる市民的権利や、社会保障の権利といった社会的権利がほぼ平等に保障されている。また、地域レベルの参政権を定住外国人に対し認めている国もある。もともと国民国家における諸権利の付与は、その国の成員資格を有している国籍保持者に限定されてきた。しかし、市民的・社会的権利が定住外国人に対しても認められるようになったことで、国民と外国人との間にあった従来の境界線は曖昧になった。この意味で国民国家の相対化が進んだといえる。以下では、ヨーロッパ諸国が第 2 次世界大戦後に外国人労働者を受け入れ、彼ら

の定住を認め、さらにさまざまな権利を定住外国人に付与していくプロセスについて概観する。

1-1　ヨーロッパにおける外国人労働者の受け入れと定住

第2次世界大戦後の経済的復興を支えるために、ヨーロッパ諸国は外国人労働者を必要とした。フランスでは、当時計画庁長官を務めていたモネ（Jean Monnet）が、自国の経済的復興は150万人の外国人労働者を受け入れることが可能か否かにかかっていると語り、ほどなくして外国人労働者の受け入れに関する基本方針をまとめた「1945年11月2日政令（オルドナンス）」が制定された。1946年にはイタリアと協定を結び、イタリア人労働者の受け入れが始まった。イタリア人労働者はまた、ドイツやベルギーにも向かった。第2次世界大戦直後のヨーロッパにおける移民の特徴は、基本的にヨーロッパ地域内での人の移動であった。南欧諸国出身者はヨーロッパ北西部（とくにフランス、ドイツ、ベルギー）に向かい、フィンランド人はスウェーデンに移動したのであった。対して、非ヨーロッパ系の外国人労働者の受け入れは、従来の労働力送り出し国との絆だけでは自国経済に必要な労働力を確保できなくなった1960年代以降のことであった[53]。

外国人労働者を受け入れるにあたり、国家が受け入れの窓口になった。たとえば、フランスでは移民庁（Office National d'Immigration:：ONI）が、ドイツでは連邦労働省が地中海諸国に設置した募集事務所が外国人労働者の受入機関となった。移民送出国との二国間協定では、賃金などの労働条件の平等や、社会保障の適用の平等があらかじめ契約条項とされた[54]。ドイツの場合、同国の手厚い社会保障制度への加入や児童手当などの権利についても詳細にわたって二国間協定で設定された[55]。また、1955年には、連邦政府・経営者団体・労働組合の間で、外国人を社会保障制度のなかに完全に平等な形で参加させることが合意された。フランスでは、伝染性疾病への対応や予防などの「公衆保健」の確保が国の基本政策となっており、外国人（正規・非正規問わず）も医療の皆保険に含まれた[56]。

二国間協定を通じてやってくる外国人労働者に加え、植民地出身の移民が主にイギリスやオランダ、フランスに到着した。イギリスは、1946年から1959年にかけて、伝統的な

53 宮島、前掲書、31-36頁。
54 同上、50頁。
55 近藤潤三（2013）『ドイツ移民問題の現代史――移民国への道程』木鐸社、145頁。
56 宮島、前掲書、50頁。

労働力供給地であるアイルランドから約35万人の移民を受け入れた。新英連邦諸国（カリブ海諸国、インド亜大陸、アフリカの旧植民地）からも多くの外国人労働者が入国した。1951年までに新英連邦出身者は21万8000人に増え、さらに1961年には54万1000人となった。フランスには、マグレブ諸国（アルジェリア、モロッコ、チュニジア）に加え、セネガル、マリ共和国、モーリタニアなどの旧西アフリカ植民地からの労働者もやってきた。オランダには、まず30万人以上の旧オランダ領東インド（現在のインドネシア）からの「帰還者」が1945年から1960年代初期にかけて到着し、1965年以降はカリブ海地域のスリナムから入国する労働者の数が増加した[57]。

二国間協定を通じて入国した外国人労働者も、旧植民地出身の労働者も、主に製造業や建設業といったあまり技術を要求されない肉体労働に従事した。たとえば、1952年末の時点でベルギーの炭鉱で働く労働者の約70%がイタリア人であった。外国人労働者は、ベルギー人が嫌う地下労働に従事した。地下労働の4分の3が外国人労働者によって行われ、そのうち4分の3がイタリア人であったとされる。ベルギー人が地下労働を嫌った背景の一つは、第2次世界大戦後から1955年にかけて、1000人が採掘事故で亡くなっていたことであった。1956年8月にはマルシネル（Marcinelle）にあるボワ・デュ・カジエ（Bois du Cazier）鉱山で、合計262人（うちイタリア人が136人）が死亡する事故が発生した[58]。

ヨーロッパ諸国による外国人労働者の受け入れは、1970年代前半まで続いた。外国人労働者を受け入れた多くの国における彼らに対するイメージは男性、単身、就労者というのが支配的であった。外国人労働者はもっぱら労働市場の若干の欠落を埋めるための補完的な労働力として理解され、受け入れ国の経済活動が相当に停滞するとき、彼らは出身国に送り返されるものだと考えられていた[59]。

だが、このようなイメージに反し、外国人労働者の定住が始まった。1970年から74年にかけて、ヨーロッパ各国は外国人労働者の採用を停止した[60]。また、1973、74年の石油危機に伴い世界規模の経済危機が継続したことで、受入停止措置は解除されなかった。さらに、複数の国では外国人労働者の帰国を奨励する政策（帰国奨励策）がとられた。けれ

[57] カースルズ、スティーブン・ミラー、マーク（1996）『国際移民の時代』（関根政美・関根薫訳）名古屋大学出版会、77-79頁。
[58] Milward, Alan S (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press, pp.51-52.
[59] 宮島、前掲書、40頁。
[60] 外国人労働者の受け入れが停止された理由については、トレンハルト（1994）を参照。

ども、このような政策は期待した効果を生み出さなかった。受入停止措置や帰国奨励策がとられるなかで、外国人労働者は、帰国してまた数年後出稼ぎに来るということを想像できなくなっていたからである。その結果、受け入れ国の期待に反し、外国人労働者は定住を始め、家族を呼び寄せるようになり、外国人の人口構造が変化していった。たとえば、ドイツの場合、外国人男性の割合は 1974 年から 1981 年までの間に若干減少した一方、外国人女性の割合が 12% 増え、さらに 15 歳未満の子どもの割合は 52% も増加したのであった[61]。

1-2　定住外国人に対する権利付与

ヨーロッパに定住を始めた外国人労働者は国籍取得をゴールとはしておらず、受入国の側も帰化による国籍へのアクセスを容易にはしていなかった。このような状況で、定住外国人（デニズン）が滞在の主な形態となった。定住外国人は、国籍を変更することなく、受入国（社会）との間で継続的な関係を構築するようになっていった。

このような形態の移民は、マーシャル（Thomas H. Marshall）の言うところの市民的権利や社会的権利だけでなく、部分的な政治的権利や文化的権利も享受するようになった。フランスやドイツでは、まず滞在を保障する制度が構築された。ドイツの場合、1971 年の労働許可証令の改正によって、5 年間有効の特別労働許可が新設された。1978 年には、この特別労働許可を前提にして、さらに 5 年間以上滞在を続け、一定のドイツ語能力の習得などの条件をクリアした者に対し、滞在許可と一体の無期限の特別労働許可を申請できるようにした。その結果、1980 年代後半には、ドイツに滞在するトルコ人の 6 割が長期滞在資格をもつようになった。一方フランスでは、1984 年に 10 年間有効で自動更新の滞在・労働許可（10 年カード）が新設された。この 10 年カードは、とくに 15 年以上フランスに居住する者にとって重要であった。なぜなら、フランスに生まれ育ち、16 歳で自分のパスポートを所持できる年齢に達するすべての移民 2 世は「10 年カード」を保有し、身分が安定し、就職活動においても有利になるからである[62]。

スウェーデンやオランダでは、多文化主義的なアプローチが取られた。スウェーデンでは、ゲストワーカー政策ではなく、永住政策が採用された。そこでは、労働組合との同意のもと、募集された外国人労働者は永住して働く許可を与えられ、また社会権や部分的な

---

61 カースルズ・ミラー、前掲書、86 頁。
62 宮島、前掲書、152-157 頁。

参政権を認められることで、永住市民としての身分を獲得した[63]。1975 年に成立した移民・少数民族政策では、外国人の地方参政権、移民の団体・宗教団体・新聞・雑誌への財政援助が掲げられた。さらに、翌年（1976 年）に成立した統治法は、外国人の基本的自由と権利を規定し、同法の第 1 章第 2 条では、「民族的、言語的、宗教的少数者が自己の文化的、社会的生活を維持し発展させるための機会を奨励しなければならない」ことが謳われた[64]。オランダでは 1980 年代に入り多文化主義的なアプローチが推進され、各移民団体は公的に認知され政策提言に参加するようになった。教育面では、公的補助によりイスラムやヒンドゥー系の小中学校が建設されたほか、移民の子弟が多い学校には追加予算が配分され、児童はオランダ語と並んで母語による教育を学校で受けることができるようになった[65]。1983 年には、オランダにおいても、同国に 5 年以上滞在する外国人に対し地方参政権を認める決定がなされた。

他方、多文化主義を公式に採用しなかったフランスやドイツでは、外国人の政治参加について異なる方法がとられた。ドイツの場合、先述のように、選挙などの方法で選出された外国人の代表者からなる外国人代表者会議などが設置され、そこで審議された提言や要求を直接当局に伝え実現を求めたり、市議会に出席し発言したりできるような仕組みが作られた。フランスでは、国籍を取得し国民として参政権を行使させる方向に向かわせるべきという主張が一般的であった。「二級シティズンシップ」をつくるよりも、国籍取得を促し、平等にフルシティズンシップを享受してもらうことがフランス的統合だとされたからであった[66]。

以上のように、定住移民に対し付与された権利の内容は、国家間でヴァリエーションがある。ソイサル（Yasemin Soysal）は、中央集権的な官僚制機構が政治体制の中核となるのか、もしくは脱中央集権的で、市民社会の影響が強いかなどによって、ヨーロッパ諸国の移民統合プロセスには違いが生まれると主張した[67]。ソイサルはまた、サッセンと同様に、各国における移民統合は国民国家の外部にある国際人権レジームからも影響を受けると主張した。国家に対する国際人権レジームの影響については、先述のように、意見の相違がある。だが、欧州人権規約については、国際レジームの影響力に懐疑的な論者のなかにも、

---

63 近藤敦（2001）『外国人の人権と市民権』明石書店、77 頁。
64 同上、93-94 頁。
65 水島、前掲書、104 頁。
66 宮島、前掲書、240 頁。
67 昔農（2014a）、前掲書、25 頁。

国家の行動を拘束する可能性をもつ国際制度として言及されることがある[68]。

国籍法の変化についても確認しておこう。ヨプケによれば、西欧諸国における移民とシティズンシップの関係性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という[69]。そして、この仮説の根拠の一つとしてヨプケが指摘したのが、ドイツにおける国籍法の変化であった。ブルーベイカー（William R. Brubaker）によれば、ドイツのネーション観念は「民族」（Volk）中心的で差異化主義的（differentialist）なものであった。ドイツにおけるネーションは、有機的で文化的、言語的、あるいは人種的な共同体として、つまり分解不可能な固有の民族共同体（Volksgemeinschaft）として認識されたのであった。これは、ドイツのネーション観念が国民国家の構築以前に発達したからであり[70]、その結果、帰化申請の際にドイツ語能力が重視され、また重国籍を認めない単一国籍主義が適用されたのである。ところが、そのドイツにおいて、1999 年の国籍法改正に伴い、移民 2 世の国籍取得については条件付きの出生地主義が導入された。ヨプケは、このことを主要な証左の一つとして、ヨーロッパ諸国におけるリベラル化を主張したのであった[71]。

事実、多くのヨーロッパ諸国において出生地主義に基づく国籍法への転換がみられた。たとえばベルギーとオランダでは、移民支援団体や法律専門家からの提言を踏まえて、1980 年代半ばに出生地主義を加味した新たな国籍法が制定された[72]。

重国籍についてみると、ヨーロッパ諸国はもともと重国籍を認めていなかった。たとえば、1963 年に欧州評議会が採択した「重国籍の場合の減少及び重国籍の場合の兵役義務に関する条約」では、重国籍は基本的に望ましいものではなく、これを可能な限り防止するという方針がとられていた。けれども、ヨーロッパ諸国における外国人労働者の増加と定住化、彼らの受け入れ国への統合の必要性、国際結婚の増加、域内自由移動の増大などにより、1963 年の条約はもはや現実にそぐわないという認識が広まった[73]。その結果、欧州評議会は 1997 年に単一国籍主義の強調を改め、重国籍をさまざまなケースで認めるべきとする「ヨーロッパ国籍条約」（European Convention on Nationality）[74]を採択したのであっ

---

68 Guiraudon and Lahav, *op.cit.*, pp.168-175.
69 Joppke (2010), *op.cit.*, p.31.
70 ブルーベイカー、ロジャース（2005）『フランスとドイツの国籍とネーション――国籍形成の比較歴史社会学』（佐藤成基・佐々木てる訳）明石書店、15-16 頁。
71 Joppke (2010), *op.cit.*, pp.19-20.
72 宮島、前掲書、208 頁。
73 奥田安弘・館田晶子（2000）「1997 年のヨーロッパ国籍条約」『北大法学論集』第 50 巻第 50 号、94 頁。
74 ヨーロッパ国籍条約には、重国籍になる場合に関する記述がある（第 14 条と第 15 条）。

た。スウェーデンでは、このような国際的な傾向[75]を受けて、重国籍に寛容な形で国籍取得を奨励するために、1992 年に国籍法の改正が国籍委員会により提案された。また帰化については、従来の国籍を放棄する規定を削除し、1963 年の欧州評議会の条約を取り消すべく、北欧諸国との話し合いのイニシアティブをとることが提案された[76]。

第２節　国内レベルにおける国民国家の再強化――選別主義とリベラリズムに基づく排除

以上のように、外国人労働者の定住が本格的に始まった 1970 年代半ば以降、ヨーロッパ諸国は定住した移民に対しさまざまな権利を付与してきた。付与された諸権利は容易に後退することはなく、1970 年代前半から半ばにかけて外国人労働者の新規受け入れを停止したにもかかわらず、ヨーロッパ諸国は多くの外国人人口を抱えていくことになった。結果として、ヨプケが論じたように、ヨーロッパにおける移民とシティズンシップの関係性は包摂的で普遍的な方向へと進化していった。しかし、移民の流入が増加した 1990 年代以降、ヨーロッパ諸国は国境管理や移民の受け入れをより厳密に行うようになり、その結果権利を受けられる移民とそうでない移民という形で境界線が引き直され、移民の間で権利格差が生じるようになった。前述の相対化に逆行する、いわば国民国家を再強化する移民政策が発展を遂げてきているといえる。以下では、国内レベルにおいて新たな境界線を引く政策として、選別的な移民受入制度と市民的統合政策についてみていく。

2-1　選別的な移民受入制度の発展――高度技能移民の受け入れと商用目的の移動の促進

経済的なグローバル化が進展し、国家間の経済競争が激しくなるにつれて、先進諸国は高度技能をもつ移民労働者の受け入れを促進するための制度構築を進めるようになっている。2010 年に国連が発表した調査によれば、全回答数（国連加盟 158 カ国の政府）の 27%の国が高度技能移民の受け入れを促進する政策を導入しており、先進諸国に限定するとそ

第 14 条では、当然に重国籍になる場合として、（1）出生により当然に相異なる国籍を取得した子どもがこれらの国籍を保持すること、（2）自国民が婚姻により当然に外国国籍を取得した場合に、この外国国籍を保持することが挙げられている（奥田・館田 2000、113-114 頁）。

[75] 1997 年のヨーロッパ国籍条約の成立に加え、ベルギー、オランダ、イタリア、スイスなどのヨーロッパ諸国が二重国籍を認めるようになった。

[76] 近藤（2001）、前掲書、79 頁。

の割合は 47%となる[77]。高度技能移民を受け入れる政策は、次のように、大きく 2 つの理念型に分けることができる。すなわち、移住希望者の人的能力を重視する供給主導型と、労働市場における実際の雇用の存在に基づく需要主導型である。供給主導型の場合、受け入れ国が設定した指標に基づき移住希望者が選択される。そこで重視されることは受け入れ国の将来構想を実現するために必要な人材かどうかであり、移住時における雇用の確保は求められていない。一方、需要主導型においては、雇用主から前もって就労先を提供されていることが受け入れの前提条件となる。ここでは、供給主導型とは異なり、受け入れ国の将来への投資という要素は小さい[78]。

高度技能移民の受け入れ政策の先駆けとなったのは、アメリカ合衆国が 1990 年に導入した、「H-1B」と呼ばれる主に大卒以上の技術者などの高度技能移民を対象とする短期滞在就労ヴィザである[79]。H-1B ヴィザは、短期の技能労働への需要に応えるために、共和党政権が 1990 年の合法移民改革法のなかで新設したヴィザ・カテゴリーである。この新たな短期ヴィザは、需要が急速に拡大していた科学・技術・工学・数学（STEM）の高度技能者を想定して打ち出されたものであった。H-1B ヴィザの開始当初は上限を 6 万 5000 人と定めていたが、1990 年代半ばには年間 10 万人近くの入国が認められるようになり、2000 年前後には年間新規発行が 20 万人を超えるまでになった[80]。

同様の流れは、ヨーロッパにおいても見られる。たとえばドイツでは、2000 年 2 月にハノーファーで開催されたコンピューター見本市（CeBIT）で、シュレーダー（Gerhard Schröder）首相が IT 部門の人手不足解消のために外国人専門職のリクルートを容認する発言をすると事態は急ピッチで進行し、翌月 13 日にシュレーダー首相とドイツ IBM 会長との間で緊急プログラムが合意され、最終的に同年 8 月 1 日からグリーンカード制が実施されるに至った[81]。2004 年には移民法が制定され、学術研究者など特定分野の高度人材は無期限の永

---

77 Koslowski, Rey (2014), "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation," *International Migration* 52(3), p.26.

78 柄谷利恵子（2017）「イギリス：ポイント・システム導入と民営化の進展――敵対的選別化への道」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学――選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会、127 頁。

79 小井戸彰宏（2017a）「選別的移民政策の時代」小井戸彰宏編『移民受入の国際社会学――選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会、3 頁。

80 小井土彰宏（2017b）「高度技能移民政策の起源と変貌――H-1B ビザの神話を超えて」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学――選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会、24-26 頁。

81 小野一（2009）「ドイツ・赤緑連立政権の移民・外国人政策――政権転換と政党政治再編成をめぐる考察」『日本比較政治学会年報』第 11 号、174 頁。

住許可を取得できることになった。さらに、2007 年の滞在法改正や 2008 年の労働移民管理法の成立によって、ドイツの大学を卒業した者に対しては滞在許可証の交付や労働市場テストの免除、国外から移住してくる高度人材に対しては滞在許可証取得のための年収要件の緩和、自営業者に対しては投資額・雇用創出要件などの緩和といった措置がとられることになった。このように 2004 年に移民法が制定されて以降、ドイツでは高度技能移民を中心とする「望ましい移民」に対する制限は緩和される傾向にある[82]。

イギリスでは、ブレア政権期の 2000 年代に入り、入国管理制度の目的が「選択的解放」（selective openness）を実現するための「管理された国際移動」（managed migration）へと転換し、この目標を達成するための主な手法としてポイント・システムが提案された。ブレア政権は、イギリス経済に役立つ移住者を受け入れるための制度改革に着手し、「管理された国際移動」の実現に向けて複数の労働許可書プログラムを構築した[83]。2002 年に発表された白書『安全な国境、安心できる場所』では、グローバル化が進む世界において、人の移動を止めることは不可能なだけでなく、イギリス経済の発展に不利益を及ぼすことが認識され、そうであればこそ、イギリスに必要な移住者とそうでない移住者を選別し、前者を優先的に受け入れ後者を排除するための合理的な制度の必要性が訴えられた[84]。そして、2006 年に発表された勅令書『ポイント・システム：イギリスのためになる移住労働者』の序文において、「世界中から最も優秀な人材を集めるためには、世界レベルの受入政策が必要である。……新たに導入するポイント・システムによって出入国管理が適切に実施され、制度を悪用する者から国境を守ることが可能になる」と述べられ、2008 年に能力別受入制度が導入されることになった[85]。

超国家レベルについてみると、EU において、高度技能をもつ外国人労働者の受け入れ促進に向けた指令案（ブルー・カード指令）が 2007 年 10 月 23 日に欧州委員会によって提出され、その後欧州議会および欧州理事会における協議を経て、2009 年 5 月 25 日に成立

---

82 昔農（2014a）、前掲書、28 頁。

83 具体的には、高度な金融や IT 技能をもつ者向けの高度技能労働者プログラム（Highly Skilled Migrant Program）や、イギリス国内の雇用を創出するための投資家や起業家に特化したイノベーター向けのプログラム、さらには看護・介護や教育分野などの人材不足に悩む産業分野における部門別割り当てに基づく労働許可証計画（Sectors Based Scheme）、農業分野で発生する短期的な労働力不足に対応する季節農業労働者計画（Seasonal Agricultural Workers' Scheme）が作成された（柄谷 2017、122 頁）

84 柄谷利恵子（2017）、前掲論文、122-123 頁。

85 柄谷利恵子（2010）「女性移住労働者をつくる——英国における能力別受け入れ制度をめぐる政治」『国際政治』第 161 号、26-27 頁。

した。同指令の目的は、高度技能をもつ域外出身の申請者に対し「ブルー・カード」を発行し、滞在手続きの迅速化や域内自由移動、就業に関する制約の緩和などを通じて、申請者とその家族に便益を与え、就業先としての EU の魅力を高めることであった。EU 加盟諸国は、IT 専門家や大学卒業者などの高度人材への優遇措置が各国で打ち出されるなかで、アメリカ合衆国やカナダなどの古典的移民受入国に後れを取ってきた。さらに、高齢化が進展し将来的な労働力不足への懸念も抱えている。そうした状況で、IT 分野での専門家不足が指摘され、EU 域外からの専門家を誘致する必要性が EU においても共有されることになった。2000 年のリスボン戦略はこうした事情から EU を世界で最も競争力の高いダイナミックな知識集約型経済（knowledge based economy）にすることを目標に掲げ、2004 年のハーグ・プログラムはその目標を達成するなかで移民が果たす貢献を強調した。これを受けて、欧州委員会は 2005 年に高度技能移民の受入制度の構築に向けた政策文書を発表したのであった[86]。

高度人材の受け入れに加え、商用目的の国際的な移動を促進するための動きも世界各地で起こっている。域内における国境管理を撤廃しているヨーロッパのシェンゲン空間はその典型である。北米では、カナダとアメリカ合衆国の間で導入された国境渡航優遇プログラム（NEXUS）が両国を頻繁に往来する個人に対し条件付きで「スマート・カード」を発行し、移動の簡易化を図っている。このような国際移動を簡素化する動きは、アジア地域でも見られる。APEC（アジア太平洋経済協力）域内では、APEC ビジネス・トラベル・カード（ABTC）が発行されている。これは、APEC 加盟国・地域において短期の貿易や投資などの商用活動を行うビジネスマンの移動を容易にすることを目的とし、承認を受けたビジネスマンは、ヴィザなしでの渡航や、入国審査時に専用レーンを利用することが可能となっている[87]。

2-2　多文化主義の後退とリベラリズムに基づく排除

移民の権利を制限する動きはまた、国民国家の内部においても起こっている。序章でも述べたように、今日多文化主義に対する風当たりがますます強まっている。イギリスのキ

---

86 堀井里子（2017）「『国境のないヨーロッパ』という幻想――EU 共通移民政策の展開」小井戸彰宏編『移民受入の国際社会学――選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会、101 頁。

87 森・ルバイ、前掲論文、4 頁。

ャメロン首相やドイツのメルケル（Angela Merkel）首相は多文化主義の失敗を公言した。キャメロン首相は、人々があらゆる種類の過激主義に傾倒することを防止するためにも、より「強固なリベラリズム」を必要としていると述べた。このような文脈の中で、ヨーロッパ諸国は自由や民主主義といった西欧的なリベラルな価値を重視する政策に舵を切るようになり、類似の移民統合政策を策定するようになっている。ヨプケによれば、ヨーロッパの移民統合政策は「義務」を強調する点で共通の特徴をもつようになっており、従来の国家モデル（多文化主義と共和主義）はもはや意味をなさない[88]。このような移民の側に統合の責任や義務を課し、社会への貢献を重視する政策は「市民的統合政策」と呼ばれる。市民的統合政策は、移民に対し、自由、民主主義、人権、政教分離、男女平等、自己統治といった普遍的な原則の遵守を求める[89]。つまり、今日のヨーロッパ諸国では、自由にして平等な個人を尊重し、他者に対して寛容性のあるリベラルな社会を生んだナショナルな文化、伝統、歴史の重要性が前面に出されるようになっているのである。こうした文脈のなかで、一方で多文化主義はその過度な寛容性によってリベラルな社会そのものを危機に陥れてしまったと批判され、他方ではリベラルな価値を守るために、その価値を育んできたナショナルな文脈が再確認・再評価されるようになっているのである[90]。

ヨーロッパにおいて市民的統合政策を最初に導入したのは、多文化主義的な移民統合政策を採用し、移民がもたらす文化的な差異を尊重してきたオランダであった。オランダは1980年代以降、移民の言語や宗教を尊重するとともに、言語教育や職業訓練を通じて、移民のオランダ社会への統合を目指した。しかしながら、このような多文化主義的な移民統合政策は期待した効果を生み出さなかった。アムステルダムやロッテルダムなど多くの移民が居住する都市では、受け入れ社会と移民との間に分断が生じた。オランダにおける移民の失業率や中退率は他のヨーロッパ諸国と比べて高い水準であった。その結果、オランダの政治エリートたちは次第に「多文化主義の失敗」を認識し、統合政策の転換を目指すようになり、1998年に「ニューカマー統合法」（Wet Inburgering Nieuwkomers）が制定されることになった。同法は、オランダ語の習得や労働市場への積極的な統合を通じて移民の社会参加や自立を促すことを目的とし、言語教育や市民教育からなる統合講座への参加を

---

88 Joppke, Christian (2007), “Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe,” *West European Politics* 30(1), pp.1-22.

89 昔農英明（2014b）「セキュリティ対策としての移民統合――2000年代におけるドイツの事例」『社会学評論』第65巻第1号、49-50頁。

90 新川、前掲論文、5頁。

新規入国者に義務づける法律であった[91]。こうして市民的統合政策では、移民側の責任や義務が強調されることとなった。現在、入国許可段階で 6 カ国、滞在許可段階で 17 カ国、帰化段階で 18 カ国のヨーロッパの国々が義務的な市民的統合政策を採用している[92]。

こうしたリベラルな価値を重視する政策は、それを遵守しない移民を排除するという不寛容な側面を内包している。リベラルな価値を遵守する意思をもつ移民は統合の対象になる一方、そうでない移民にはさまざまなペナルティが科せられるからである。そのため、市民的統合政策には非民主的・非自由主義的な思想をもつ移民を排除する意図が含まれていると主張されるのである。

このようなある種の排外主義は、「差異論的人種主義」（racisme-différentialiste）の観点から理解することができる。「差異論的人種主義」とは、ある共同体の優越性を強調するというものではなく、個々の共同体が他の共同体と違ったものである権利を掲げ、これを侵すものに対して闘うというものである。ここでは、形式的には相互に異なったものであることは平等に承認されつつも、自らの純化が要求される。差異論的人種主義において注目されることは、「差異への権利」が謳われていることであり、この「差異への権利」が個人の水準でなされるとき、そこには「啓蒙主義」的な排外主義というべきものが現れる[93]。こうして、一方でナショナルな文化の保護や維持が強調されるようになり、他方ではそれを侵すものは批判の対象となり、受け入れ社会から排除されることになる。

第 3 節　国際レベルにおける国民国家の再強化

3-1　移民管理のネットワーク化

1985 年のシェンゲン協定（Schengen agreement）締結以後、EU 内部では境界線の捉え方に変化が生まれた。シェンゲン領域内には従来からの国境が走っているものの、域内での国境管理が撤廃されたことで、むしろシェンゲン領域の内と外を隔てている域外国境が新たな共通の境界線として認識されるようになったからである。その結果、域外国境を管理するための共通のルールが策定され、国民国家が国境管理を独占することはなくなってい

---

91 Joppke (2007), *op.cit.*, pp.5-6.

92 Pascouau, Yves (2012), “Mandatory Integration Schemes in the EU Member States: Overview and Trends,” in Yves Pascouau and Tineke Strik (eds.), *Which Integration Policies for Migrants?: Interaction between the EU and its Member States*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p.134.　なお、ここで EU 加盟国としていないのは、市民的統合政策を実施しているヨーロッパの国々のなかに、非 EU 加盟国であるノルウェーが含まれるからである。

93 宮本、前掲書、147 頁。

る。だからと言って、国民国家の自律性が低下しているわけではない。ビゴ（Didier Bigo）が述べたように、国境をこれほどまでに徹底的に管理し、人の移動を独占的かつ実質的に規制できた体制は、民主主義の誕生以来、初めてである[94]。EU における国境の存在は世界のどの地域よりも強調されていると言うことができる[95]。

このような域外国境の共同管理体制は移動を国境の「前段階」で予測し、管理しようとする。そこでは、国境は「ネットワークを通じて構築された情報の集合体」として捉えられ、その場を通過する人々は予測に基づいて好ましいかどうか選別される。移動を管理する上で不可欠になるのは、ある者が辿ったルートを追跡し、生体認証を用いて身元を確認し、その者が入国資格を所持しているかを確かめる従来の方法ではもはやない。むしろ、移動する人間に関するきわめて微細な情報を、電子データで構築された「分身」を通じて迅速に判読することである[96]。そして、このような予測を可能にするデータベースが、シェンゲン情報システム（Schengen Information System，以下 SIS と略記）、ユーロダック、ヴィザ情報システム（Visa Information System，以下 VIS と略記）である。

（1）シェンゲン情報システム（SIS）

移民・難民を管理するために開発されたもっとも重要なデータベースの一つが、SIS である。SIS は、同システムに参加する国の諸機関が特定のカテゴリーの人物や物品に関する情報を取得することを可能にするシステムである[97]。

SIS は 1985 年のシェンゲン協定署名に伴う域内国境管理の撤廃を補償するために作成されたものであり、SIS の運用は 1995 年 3 月 26 日から始まった。SIS は、中央データベース（C-SIS）と参加国[98]の SIS ネットワーク（N-SIS）からなる。N-SIS が C-SIS に対し人物や物品に関するデータを伝送する。SIS は 1990 年のシェンゲン実施協定（以下、実施協定）により規定されたが、実施協定第 93 条によれば、SIS の目的は「システムによって伝達された情報を用いながら、国内治安を含めた公共秩序とセキュリティを維持すること、及び

---

[94] ビゴ、ディディエ（2014）「国境概念の変化と監視体制の進化――移動・セキュリティ・自由をめぐる国家の攻防」森千香子／エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房、157 頁。
[95] 堀井（2017）、前掲論文、104 頁。
[96] ビゴ、前掲論文、156-162 頁。
[97] 昔農（2014a）、前掲書、157 頁。
[98] 運用開始時に SIS に参加したのは、EU 加盟国 13 カ国、アイスランド、ノルウェーであり、シェンゲン協定に加盟していないイギリスやアイルランドも SIS に参加した。

人の移動に関する実施協定の措置を適用すること」であった。実施協定ではまた、加盟国は次の 5 つのカテゴリーの人物に関する情報を送信することが規定された。第一に、指名手配犯あるいは引き渡しを求められている人物（実施協定第 95 条）。第二に、入国を拒否された第 3 国出身者（実施協定第 96 条）。第三に、行方不明者もしくは一時的な警察の保護に置かれている人物（実施協定第 97 条）。第四に、裁判所への出廷を命じられている目撃者、もしくはその他の人物（実施協定第 98 条）。最後に、監視や検査を求められている人物（実施協定第 99 条）である[99]。

SIS は当初、最大 18 カ国が参加する想定で設計された。しかし、EU の東方拡大が間近に迫るなか、参加国の増加が予想された。これは、SIS の処理能力が限界を越えることを意味していた。そのため、SIS の第 2 世代（SIS II）を導入する計画が練られることになった。さらに、2001 年 9 月 11 日のアメリカ同時多発テロ事件は、SIS の改良を要請することにつながった。当時、生体認証データが情報の取集・交換・蓄積における主要な要素となっていたものの、SIS はアルファベット・データの保持に限定され、指紋や顔認証などの生体認証システムを所持できなかったからである。加えて、SIS の役割が EU における人の自由移動の確保を補完することであったため、テロ対策としては不十分であるという懸念も生じていた。その結果、閣僚理事会がシステムの設置当初に想定されていなかった目的（とくに警察情報）に SIS のデータを利用することに言及したほか、SIS へのアクセス権がユーロポール、ユーロジャスト、加盟国の司法当局などにも追加的に付与されることになった[100]。

上述のように、9.11 同時多発テロ事件以後、SIS では治安面が強調されるようになった。ユーロポールに対する SIS のアクセス権の付与はその一例である。2002 年の閣僚理事会決議では、「犯罪分野におけるリスク評価を含めた戦略分析を行うためには、ユーロポールが可能な限りすべてのデータベースにアクセスできる必要がある。SIS はこうしたデータベースの基礎的な部分であり、ユーロポールが SIS のデータベースにアクセスすることは不可欠である」と述べられた[101]。2005 年の司法・内務協力理事会の決定は、SIS にテロ対策の機能を新たに追加したほか、ユーロポールに対して実施協定第 95 条、第 97 条、第 99 条

99 Balzacq, Thierry (2008), "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies," *Journal of Common Market Studies* 46(1), p.84.
100 *Ibid*., pp.84-85.
101 Council of the European Union (2002a), *Access by the EUROPOL to the Schengen Information System*, 5970/02, Brussels, 8 February, p.3.

に関するデータにアクセスすることを認めた。この理事会決定は、ユーロジャストに対しても同様に、実施協定第 95 条と第 98 条に関するデータにアクセスする権利を付与した。したがって、SIS の機能は次第に変化を遂げ、域内の人の自由移動を促進するための管理ツールという設置当初の位置づけから、テロ対策の重要性が高まるにつれて、テロ対策のためのツールとして新たに利用されるようになっていったのである[102]。

SIS がシステムの機能を徐々に変化させていくなか、司法・内務協力理事会は SIS を変化する環境に対応可能な柔軟性のあるツールとして理解するようになった。実際、新たなデータカテゴリーの導入、データの保存期間の変更、調査やデータにアクセスできる機関の拡大など、SIS の機能は変化を見せている[103]。そうした中で、治安対策の意味合いが SIS において増していったのである。

（2）ユーロダック

生体認証システムは、ほかのデータベースにおいても構築されている。たとえば、ユーロダックである。1997 年に、EU は、庇護申請者の指紋を採取し、それをデジタル化して登録するためのデータベースである「ユーロダック」の開発に着手し[104]、2003 年 1 月からその運用を始めた。ユーロダックは、同一の個人が異なる加盟国で庇護申請する「庇護権あさり」を防ぐために開発された。その目的は、ダブリン条約に従い庇護申請を審査する加盟国をサポートすることであった。ユーロダック加盟国[105]は、次の 3 つのカテゴリーに分けられた 14 歳以上の個人の指紋を採取する。第一に、庇護申請する個人である。第二に、違法に加盟国の国境を横断し逮捕された第 3 国出身者である。最後に、加盟国の領域内で違法に滞在しているところを発見された第 3 国出身者である[106]。こうしてユーロダックでは、庇護申請者だけでなく、非正規移民（違法に国境を横断し入国した移民）の指紋も採取されることになった。ブローデル（Dennis Broeders）によれば、ユーロダックのデータベースに非正規移民が組み込まれたのは、SIS と同じように、非正規移民の送還の可能性を高めるための補足的な情報を交換しようとしたからであった[107]。

---

102 昔農（2014a）、前掲書、158 頁。
103 Balzacq, *op.cit.*, pp.86-87.
104 ライアン、デイヴィッド（2002）『監視社会』（河村一郎訳）青土社、168-169 頁。
105 ユーロダックには、非 EU 加盟国であるアイスランド、ノルウェー、スイスも参加している。
106 Balzacq, *op.cit.*, p.87.
107 Broeders, Dennis (2007), "The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the

ユーロダックはさらに、対テロ戦略においても重要なデータベースとなった。2005 年 11 月の政策文書のなかで、欧州委員会は域内治安部門の一部がユーロダックのデータにアクセスできていないことを強調し、テロや犯罪への対応として不十分であると論じた。これを受けて、欧州理事会は 2006 年 12 月に、「加盟国の警察および法執行機関によるテロ犯罪の防止、発見、調査を目的とするユーロダックへのアクセス」に関する決議を準備した。こうしてユーロダックもまた、SIS と同様に、設置当初の管理ツールからテロ活動を発見するための情報ツールへと移行していった。その結果、庇護申請者、非正規移民、テロ犯罪がロジカルに関連づけられるようになった[108]。

（3）ヴィザ情報システム（VIS）

ヴィザは、その性質から、元々規制的な側面が強い。EU のヴィザ・レジームでは、域外国境を横断する際に有効なヴィザを携帯しなければならない国の一覧が作成されている[109]。EU に入域するためにヴィザの携帯が必要な個人は、潜在的な脅威として認識されていると言い換えることもできる。それ故に、VIS は治安対策における不可欠なツールとなっているのである[110]。

2001 年下半期のラーケン欧州理事会（ベルギー）と 2002 年上半期のセビージャ欧州理事会（スペイン）で VIS に関する勧告を受けた後、欧州委員会は 2004 年 12 月に VIS 創設案を提出し、2 年間の交渉、議論、修正を経て、2007 年 6 月に欧州議会が VIS に関する報告書を採択した。VIS の創設目標は、「加盟国間での情報交換を促進することによって、共通ヴィザ政策の実施、大使館間の協力、ヴィザ当局間の協議を改善していくこと」とされた。2008 年の VIS 規則によれば、VIS は次の 3 つの目標を達成するために設計されている。第一の目標は、国境ポイントや加盟国の領域内での検査を促進すること。第二の目標は、加盟国への入国やそこでの滞在に必要な条件を満たしていない個人の特定をサポートすること。そして、第三の目標が加盟国の域内治安に対する脅威の予防に貢献すること、

Surveillance of Irregular Migrants," *International Sociology* 22(1), p.84.

108 Balzacq, *op.cit.*, p.88.

109 EU はヴィザを次のように定義した。すなわち、ヴィザとは、「ある加盟国あるいは複数の加盟国に滞在することを目的として、または加盟国を通過すること（国際空港における乗り継ぎを除く）を目的として、加盟国の領域内に入ろうとする者に対し求められる加盟国の決定であり、加盟国の権限」である（Council Regulation No 2317/95 of 25 September 1995 Art. 5）。

110 Balzacq, *op.cit.*, p.89.

である[111]。

SIS と同様に、VIS は中央データベースと加盟国内のネットワークで構成され、個人についての情報が正確で以前に登録された情報と一致しているかどうかを確認するために、すべての参加国は中央データベースに国内のネットワークを通じてアクセスすることが可能である。また、ヴィザ、国境管理、移民管理、治安などさまざまな部局が VIS へのアクセス権をもっている。さらに、ユーロポールも VIS にアクセスすることができる。ユーロポールは、テロ犯罪やその他の深刻な犯罪を予防・調査することを目的に、VIS にアクセスする[112]。こうして VIS もまた、EU の治安対策、とくにテロリズムの予防に利用されるようになっている。

3-2　EU エージェンシーとしての欧州域外国境管理協力機構（FRONTEX）の創設

アムステルダム条約によるシェンゲン法規の取り込み、EU の第 5 次拡大（東方拡大）に伴う EU 域外国境の移動、EU 加盟国による国境管理の地域協力の模索[113]などを背景に、EU において国境管理に関する取り組みが政治的に前進した[114]。1999 年 10 月のタンペレ欧州理事会（フィンランド）において不法移民や国際犯罪の流入を防ぐための国境管理の必要性が明示された。2001 年 9 月 11 日のアメリカ同時多発テロ事件直後に開かれたラーケン欧州理事会は、国境管理の必要性をテロリズムと明示的に関連づけながら強調し、欧州委員会と閣僚理事会に対し協力メカニズムの具体案を提出するよう求めた[115]。そして、欧州委員会はラーケン欧州理事会の要請に応え、2002 年 5 月に政策文書『EU 加盟国の域外

---

111 Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the Exchange of Data between Member States on Short-Stay Visas (VIS Regulation).

112 Balzacq, *op.cit.*, p.89.

113 ギリシア、イタリア、ドイツはアルバニアの協力を得て、アルバニア・EU 国境の共同管理を試験的に行ったほか、イタリアとドイツは自国の国境警備員を EU 域外国境に派遣することを模索した。また、オーストリア、ベルギー、フィンランドは「警察および国境の安全に関するワークショップ」を開催し、そこで警備強化の必要な EU 域外国境を指摘したほか、各加盟国の国境管理局のトップによる話し合いの場が必要であると主張した（堀井 2013、277 頁）。

114 堀井里子（2013）「EU エージェンシー設立過程分析――EU 域外国境管理政策・フロンテクスを事例として」『一橋法学』（一橋大学）第 12 巻第 1 号、277 頁。

115 ラーケン欧州理事会決議では、「EU 域外国境管理はテロリズム、不法移民、人身売買などを取り締まる上で不可欠である。そのため、欧州理事会は、欧州委員会と閣僚理事会に対し、域外国境管理担当部門間の協力を実施し、そのような協力に向けたメカニズムが構築される条件を検証することを要請する」と主張された（Conclusion No. 42 of the Laeken European Council of 14 and 15 December 2001）。

国境の統合された管理に向けて』を発表し、具体的な協力メカニズムとして、「域外国境管理の専門家によるコモン・ユニット」（External borders practitioners common unit, 以下コモン・ユニット）および「欧州国境警備隊」（European Corps of Border Guards）の設立を提案した[116]。

欧州国境警備隊の創設は EU 加盟国間でもっとも紛糾した議題であった。2001 年 10 月に、ベルギー、フランス、ドイツ、イタリア、そしてスペインがすでに「欧州国境警察」の設立可能性に関する調査を開始していた。しかし、イギリスが、国境管理協力の必要性には同意したものの、国境管理をめぐる国家主権に疑いの余地がないことを理由に、欧州国境警備隊創設案に反対する意向を示した[117]。そのため上述のラーケン欧州理事会決議には欧州国境警備隊創設案が含まれず、域外国境管理の協力メカニズムの構築にむけて一層の努力を求めると述べるにとどまったのであった[118]。したがって、欧州委員会による「国境警備隊設立」の提案は一旦後退した議論を再び浮上させたといえる。だが、ここでもイギリスが否定的な意見を示したのであった。イギリスは、二国間協力の方がより信頼関係を生み出しやすいことを指摘した上で、加盟国が法制度を調和させなくても済むよう既存の枠組みを利用した制度の採用を主張した。加えて、欧州国境警備隊は野心的であり、巨大な官僚機構になってしまうだろうと、委員会提案を批判した[119]。こうして、2002 年 6 月に閣僚理事会が発表した『EU 域外国境管理に関する計画』では、専門家間のさらなる実務協力、各国の国境管理部門による実践の調和、域外国境での活動と域内での活動の一貫性の確保などの必要性が指摘された一方、欧州国境警備隊設立案については言及されなかったのである[120]。

同計画では、欧州委員会のもう一つの提案であったコモン・ユニットによる活動を開始するよう要請された[121]。けれども、コモン・ユニットによる活動の進捗は芳しくなかった

---

116 Commission of the European Communities (2002a), *Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM (2002) 233 final, Brussels, 20 November.

117 Neal, Andrew W (2009), "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX," *Journal of Common Market Studies* 47(2), pp.340-341.

118 European Council (2001), *Presidency Conclusions,* §42, Laeken, 14-15 December.

119 堀井（2013）、前掲論文、280 頁。

120 Council of the European Union (2002b), *Plan for the Management of the External Borders of the EU,* 10019/02, Brussels, 14 June, p.10.

121 コモン・ユニットは「移民、国境、庇護に関する戦略委員会」（Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum：SCIFA）と加盟国の国境管理部門のトップで構成されることが想定されていた。欧州委員会によれば、ユニットには次の役割を担うことが勧告さ

ため、2003 年 6 月のテッサロニキ欧州理事会決議において、域外国境の共同管理メカニズム案が復活した。これを受けて、欧州委員会が提出したのが、FRONTEX の原案である「域外国境管理に関する実務協力促進のための EU エージェンシー案」であった[122]。ホボルス（Mogens Hobolth）によれば、欧州委員会はこの時対立的な案の提出を避けた。司法・内務協力委員であったヴィトリーノ（Antonio Vitorino）は、提案されるエージェンシーの権限は限定され、その設立目的が「加盟国による共通政策の実施をサポートすること」であると強調した[123]。

欧州委員会が EU エージェンシーとしての FRONTEX を提案したのは、EU エージェンシーの設立が自分たちの利益に沿っているものだと考えていたからであった。欧州委員会は 2001 年 7 月に発表した『欧州ガバナンス白書[124]』のなかで、EU エージェンシーを欧州委員会の任務を補助する専門家集団として捉え、EU ガバナンスに欠かせない存在としてその利点を強調した。また、翌年に発表した政策文書『EU 規制型エージェンシーの実施枠組み[125]』において、EU エージェンシー設立にあたっての具体的な提案を行った。こうして EU においてエージェンシーが次々と設立されるようになり、2002 年から FRONTEX が設立される 2004 年までに 10 前後の EU エージェンシーが設置されたのであった[126]。したがって、FRONTEX の設立は、一方で欧州国境警備隊の具体化が難しく、他方ではコモン・ユニットが失敗したなかで、EU レベルでの域外国境管理協力のメカニズムを模索していた加盟国に対し、欧州委員会が FRONTEX をフォーカル・ポイントとして提供した結果だったのである[127]。

れた。（１）共通域外国境管理政策のトップとして、「統合型共通リスク分析」（common integrated risk analysis）を実施すること。（２）とくに危機的な状況において、戦略計画を調整・管理するリーダーとして行動すること。（３）人的・物的な分野において、加盟国の政策を収斂させるマネージャーとして機能すること。（４）調査の動力源としての役割を果たすこと（Commission of the European Communities 2002a, pp.13-14）。

122 Commission of the European Communities (2003), *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, COM (2003) 687 final, Brussels, 20 November.

123 Hobolth, Mogens (2006), *Governing the Borders of Europe: The Establishment of the Frontex Agency*, paper prepared for the 2nd CHALLENGE Training School on 'Security, Technology, Borders: EU Responses to New Challenge' p.6.

124 Commission of the European Communities (2001), *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428, Brussels, 25 July.

125 Commission of the European Communities (2002b), *The Operating Framework for the European Regulatory Agencies*, COM (2002) 718 final, Brussels, 11 December.

126 堀井（2013）、前掲論文、283 頁。

127 同上、291 頁。

以上の過程を経て、FRONTEX は 2004 年にポーランドのワルシャワに設立された。FRONTEX は、EU 加盟国による域外国境管理の作戦協力の調整、リスク分析などの人的・技術的サポートの提供、EU 加盟国の国境警備隊の訓練、そして共同の送還作戦の作成を通じて加盟国をサポートすることなどを主な任務としている[128]。したがって、ヴィトリーノが述べたように、FRONTEX の役割は域外国境管理における加盟国間の協力をサポートすることであったといえるだろう。それでは、FRONTEX の活動はいかにして EU 加盟国間の域外国境管理協力に貢献しているのだろうか。

まず、EU 加盟国の域外国境における共同作戦の調整任務について見てみよう。共同作戦の調整は FRONTEX の予算のほとんどが費やされている任務であり、FRONTEX には、陸上、海上、そして空上の域外国境における共同作戦を調整する権限が付与されている。FRONTEX による共同作戦は、EU 加盟国やシェンゲン協定参加国の国境警備員や技術的な設備を結集し、国境管理協力を実施する[129]。FRONTEX には加盟国が提供する監視装置や管理設備を登録する中央データベースがあり、このデータベースが共同作戦の展開をサポートしている。2010 年の段階で、ヘリコプター26 機、船舶 113 隻、固定翼機 22 機などが登録されている。また、海上での共同作戦には、イタリアの財務警察（Guardia di Finanza）やスペインの治安警察（Guardia Civil）などの準軍事組織も参加している[130]。そのため、共同作戦が国境の「軍事化」（militarisation）を引き起こしていると主張する者もいる[131]。

作戦の開始は通常、FRONTEX が行うリスク分析の結果に基づき決定される。リスク分析を担当する部門が「リスク分析ユニット」（Risk Analysis Unit, 以下 RAU と略記）である。RAU は、「統合型共通リスク分析モデル」（Common Integrated Risk Analysis Model）[132]を用いて、分析を行う。そして、この分析モデルに従いながら、FRONTEX は非正規移民

---

128 Papastavridis, Efthymios (2010), "'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?" *Nordic Journal of International Law* 79, p.77.

129 共同作戦とは、複数の加盟国の国境警備員によって構成されるチームを EU の域外国境に派遣し、派遣先加盟国の国境において人の移動を監視する活動をサポートする任務のことである（堀井 2017、106 頁）。

130 Léonard, Sarah (2010), "EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation through Practices," *European Security* 19(2), pp.239-240.

131 ロジェール、前掲論文、33 頁。

132 統合型共通リスク分析モデルによると、国境におけるリスクは脅威、脆弱性、影響力によって定義され、かつこれらの要素は移民・難民に関わる統計的・非統計的データによって説明されている。たとえば、不法入国により拘束された人々の出身国や移動手段、移動を促した移民の出身国におけるプッシュ要因や欧州側のプル要因、各加盟国の国境管理能力、EU 域内の治安や正規移民への影響などが、脅威、脆弱性、影響力の程度を判断する基準となっている（堀井 2017、105 頁）。

の規模や移動ルートの変化、非正規移民が EU 域外国境に対し与える脅威の程度などを評価する報告書（たとえば、「リスク評価年報」（Annual Risk Assessment））を作成する。これらの報告書は、FRONTEX 内部で利用されるほか、EU 加盟国とシェンゲン協定国の RAU で構成される「FRONTEX リスク分析ネットワーク」に送られる[133]。また、FRONTEX はユーロポールなどの機関と共同でリスク分析を行っている[134]。

FRONTEX によるネットワークを通じた EU 加盟国への支援は、送還政策についても行われている。送還政策とは、庇護申請が拒否された者や加盟国の領域内に非合法的に滞在している者を出身国に送り返すことを目的とする政策である。FRONTEX は加盟国による共同の送還作戦の策定をサポートするほか、送還政策に関するベスト・プラクティスを拡散する。そして、共同の送還作戦をサポートするために、FRONTEX は「送還政策に関する ICONet」を開発している。ICONet とは、EU 加盟国の移民管理担当部門が利用するウェブアプリケーションのことである。加盟国は、ICONet のネットワークを通じて、送還者を乗せる航空機の情報をほかの加盟国に通知する。これには、同じ国や地域の出身者をできるだけ一斉に送還する意図がある。EU 加盟国は、FRONTEX を通じて、これまでよりも容易に送還作戦を計画・調整できるようになっている[135]。

FRONTEX はさらに共通の訓練基準を作成し、加盟国の国境警備訓練をサポートする活動を行っている。共通の訓練基準を作成するのは、共同作戦の機能を向上させるためである。具体的には、「共通コア・カリキュラム」（Common Core Curriculum）や「中位レベル管理訓練」（Mid-Level Management Course）などのプログラムを通じて、FRONTEX は国境警備に関わる基礎的な訓練の調和を図っている。加えて、偽装文書の発見や共同の送還作戦など、多様なイシューに関する個別の訓練を提供している[136]。こうして FRONTEX は、加盟国間の国境警備訓練の調和や訓練の専門化を促し、国境警備員の専門性を高めているのである。

このように、FRONTEX は「リスク」の観点から移民・難民に関するさまざまなデータベースを構築し、EU 加盟国やシェンゲン協定参加国、ユーロポールなどの諸機関と連携をとりながら、EU の域外国境管理体制の強化を図っている。

---

133 Léonard, *op.cit.*, p.242.
134 Council of the European Union (2008), *Conclusions from the Expert Meeting on the Follow-up of the Joint FRONTEX Europol Report on the High Risk Routes of Illegal Migration in the Western Balkan Countries within the FRONTEX Risk Analysis Network*, Brussels, 15 February.
135 Léonard, *op.cit.*, pp.245-246.
136 *Ibid.*, p.241.

3-3　移民管理政策の「対外次元」の発展

以上では、EU と加盟国が相互協力的に移民管理体制を構築していることを明らかにした。だが、EU や加盟国は、域内だけでなく、第 3 国（移民の送出国や経由国）との協力を通じて移民管理に関する問題に取り組む姿勢も打ち出すようになっている。EU レベルにおいては、1999 年のタンペレ欧州理事会の決議のなかで、移民・難民政策に関わる目標をEU の対外政策に統合することが求められた[137]。このような移民管理における第 3 国との協力は、司法・内務協力分野の「対外次元」と呼ばれる。移民管理の「対外次元」には、2 つのアプローチがある。第一に、国境管理の強化、違法行為（不法入国、密入国、人身売買）の取り締まり、非正規移民の送還などに、移民の出身国や経由国を関連づけるアプローチである。第二に、移民や難民の流入を引き起こす根本原因（root-cause）の除去を目指すアプローチである。ここで想定される手段は、開発援助、貿易、海外直接投資、外交政策ツールなどである[138]。

移民管理政策の「対外次元」に関する公式の言及は、上述したように、1999 年のタンペレ欧州理事会でなされたが、移民・難民政策を EU の対外政策に統合する必要性は 1990 年代前半の時点ですでに言及されていた。欧州委員会は 1991 年の政策文書のなかで、移民に関するイシューを EU の対外政策に編入することを求めた[139]。さらに、1994 年の政策文書では、開発、貿易、人道的支援などの対外政策を通じて移民の根本原因に対処する必要性が強調されていた[140]。このような欧州委員会の提案は、移民を発生させる根本原因の除去に力点を置いていたことから、「対外次元」の予防的アプローチとして捉えることができるだろう。しかし、移民管理政策の「対外次元」でまず進展を見せたのは、第一のアプローチであった。たとえば、シェンゲン加盟国は 1991 年にポーランドと再入国協定（readmission agreement）を締結した。また 1992 年のエディンバラ欧州理事会（イギリス）では、「非正規移民を本国に送還するために、EU 加盟国は移民の出身国や経由国と二国間あるいは多国間協定を締結する」ことが勧告された[141]。まず先に第一のアプローチが発展した背景に

---

[137] European Council (1999), *Presidency Conclusions*, Tampere, 15-16 October.
[138] Boswell, *op.cit.*, pp.619-620.
[139] Commission of the European Communities (1991), *Immigration*, SEC (91) 1855 final, Brussels, 23 October.
[140] Commission of the European Communities (1994), *Asylum and Immigration Policy*, COM (94) 23 final, Brussels, 23 February.
[141] European Council (1992), *Declaration on Principles Governing External Aspect Migration Policy,* Annex 5 to part A of the Conclusion of the Edinburgh European Council, 11-12 December, p.23.

は、冷戦の終結に伴い中東欧諸国がEUに接近したことがある。EUと加盟国は、東欧諸国が西欧諸国に向かう移民や庇護希望者が通るルート上に位置していたため、自身の移民管理体制に東欧諸国を組み込むことが望ましいと考えたのである。そして、他の政策分野と同様に、EU 加盟というコンディショナリティが厳格な移民管理基準を当時まだ非 EU 加盟国であった東欧諸国（つまり、EU 域外）に輸出する際の強力な手段となった[142]。

こうした国際環境の変化に加え、司法・内務協力理事会が移民管理の「対外次元」をすでに占有していたことが、第一のアプローチが先行した背景にある。司法・内務協力理事会の目標は人の移動の管理であり、移民管理に関わる任務を開発・外務部局に手渡すインセンティブを持ち得なかった。一方で、開発・外務総局の官僚もまた、開発援助を移民の流入の予防に用いることで開発目標が失敗することを避けるために、予防的アプローチをEUの対外政策に組み込むことをためらった[143]。その結果、移民管理の「対外次元」では第一のアプローチが先行して発展を遂げていったのである。

「対外次元」において管理重視のアプローチが優位に立つなか、オランダのイニシアチブのもと、1998年に「ハイレベル作業グループ」（High-level Working Group，以下 HLWG と略記）の設置が決定され、6 カ国を対象にした行動計画の準備が始められた[144]。HLWG の設置は、オーストリアが議長国を務めていた時に提出された移民・難民政策に関する戦略文書に応じたものであった。同文書は「対外次元」における管理重視アプローチと予防的アプローチの両方に言及していた。予防的アプローチについては、「EUは、紛争地域への介入、開発・経済協力の拡大、人権の促進などを通じて、移民の出身国における根本原因の除去に重要な役割を果たした」ことを強調した。予防的アプローチはすでに1992年のエディンバラ欧州理事会決議や 1994 年の欧州委員会の政策文書において論じられていたが、オーストリアが提出した戦略文書は、このようなアプローチが包括的な作業枠組みの欠如により効果的に実施されてこなかったことを指摘した。これ以降、「対外次元」における管理重視アプローチと予防的アプローチをめぐる競争が再び熱を帯びていくことになる。

1999年のタンペレ欧州理事会決議では、移民の出身国や経由国における政治的権利、人

142 Lavenex, Sandra (2006), *op.cit.*, pp.334-335.
143 Boswell, *op.cit.*, p.626.
144 対象国はEU加盟国の要請に従って選定された。対象となった6カ国は、①アフガニスタン（要請国：オランダ）、②アルバニア（要請国：イタリア、オーストリア）、③モロッコ（要請国：スペイン）、④ソマリア（要請国：スウェーデン）、⑤スリランカ（要請国：イギリス）、⑥イラク（要請国：ドイツ）であった（岡部 2014、146頁）。

権、開発に関する取り組みを通じて、移民問題に包括的に対処する必要性が指摘された。同決議は、「貧困対策、生活環境や労働機会の改善、紛争予防、人権（とくに、マイノリティ、女性、子供の権利）の尊重の確保などが必要である。そのため、EU と加盟国には、EU の対内政策と対外政策の一貫性を高めることが求められる。第 3 国との協力は、このような政策を成功させる上で鍵となる」と主張した[145]。これに対し、HLWG が作成した行動計画は、庇護希望者や移民を本国に留めることに焦点を当てていた。HLWG による勧告の多くは、出身国や経由国との再入国協定の締結や、出身国における保護の確保であった。これは、司法・内務協力分野の官僚が HLWG において専権的に指導的役割を果たしていたからであり、彼らは開発や紛争予防に関する経験を持ち合わせていなかったのであった[146]。

移民政策の「対外次元」をめぐる競争は、言い換えれば、司法・内務協力部局と開発・外務部局の官僚間の争いであった。両者による争いが顕著に現れたのが、EU とアフリカ・カリブ太平洋（ACP）諸国によるコトヌー条約（Cotonou agreement）であった。とくにコトヌー条約の第 13 条をめぐって、交渉主体となる EU の内部において攻防があったと言われている。コトヌー条約の第 13 条は、双務的な義務の負担を規定した。つまり、「たとえ移住者本人が希望しなくても、移住先で受け入れを拒否されれば、当人の本国が即刻受け入れなければならないことを、EU およびその加盟国と ACP 諸国は条約の規定に従い認めなければならない」という趣旨である。これに対し、加盟国や EU 諸機関の外務当局は、双務的な義務の負担を、ACP 諸国側の反発を招くだけで実効性に乏しいと評価した[147]。欧州委員会は EU 送還政策に関する緑書のなかで、「再入国協定は EU 側の関心でしかなく、協定の締結は政策がもつ『テコの力』に左右されるが、この分野における見返りは多くない」と述べ[148]、再入国協定が締結される可能性について疑問を呈した。実際、再入国協定をめぐる交渉は、EU 加盟というインセンティブをもつバルカン諸国とはスムーズに進んだ一方、EU のコンディショナリティが働かないモロッコとは全く進展しなかったのであった

[145] European Council (1999), *Presidency Conclusions*, Tampere, 15-16 October.
[146] Boswell, *op.cit.*, p.630.
[147] 岡部みどり（2014）『外交政策としての EU 出入国管理の研究――国境の再構築と規範の波及』（東京大学博士論文）、150-151 頁。
[148] Commission of the European Communities (2002c), *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM (2002) 175 final, Brussels, 10 April, p.23. 欧州委員会は、香港などの例外的な交渉相手国に対しては、ヴィザ要件の緩和や発行手続きの迅速化を現実的なオプションとして認識しているものの、それ以外の場合、あまりオプションを有していないと考えている（Commission of the European Communities 2002, p.23）。

[149]。

2001 年 12 月のラーケン欧州理事会では、依然として、第一のアプローチが優勢であった。欧州委員会が作成した文書では、予防的アプローチに関する言及は「出身国とのパートナーシップ」という節でなされただけだった。けれども、2002 年に入ると状況が変化した。予防的アプローチに対しても懸念を示していた欧州委員会の開発総局（現在は、国際協力・開発総局）において、移民をめぐるイシューを担当する高官ポストが設置されたからである。開発総局は、予防的アプローチが自身の開発目標の対象地域とは異なる地域を優先していることや、開発政策の内容が予防的アプローチによって変更されてしまう可能性などをこれまで懸念してきたが、予防的アプローチの目標を既存の開発政策の優先順位に統合させることの方が自らの利益になると判断し、対応を変化させたのであった[150]。こうして移民管理の「対外次元」において、開発援助や平和構築など根本原因の除去を重視するメカニズム（第二のアプローチ）にも重点が置かれるようになったことで、司法内務・開発・対外政策といった総局間の協力が不可欠となっていった。

以上のプロセスを経た結果、移民政策の「対外次元」には従来の司法・内務総局だけでなく、開発総局や外務総局も参加するようになり、選好形成の仕方も複雑になった。そのため、移民外交戦略も、一方で包括性を備えつつ、他方では対象国によって交渉の内実を変化させる「アラカルト」な方式をとるものとなった。そして、このような方針を公式に示したものが、2005 年 12 月の欧州理事会決議に含まれた「グローバル・アプローチ」であった[151]。同欧州理事会に先立つ 2005 年 10 月 27 日にイギリスのハンプトンコートで開催された非公式の首脳会議において、移民問題に対する包括的なアプローチの策定が求められた。これを受けて、欧州委員会のバローゾ（José Manuel Barroso）委員長は、「欧州委員会は国際移民の改善に向けた優先行動の一覧を作成する。その際、とくにアフリカ地域に焦点を当てる」ことを表明した。ここでは移民がもつ「セキュリティ」と「開発」の側面に取り組む姿勢が示され、翌月 21 日に閣僚理事会が採択した『移民と対外関係』に関する決議においては、さまざまな領域に跨る一貫したアプローチが求められた。そして、11 月 30 日付の政策文書『移民に関する課題への対応に向けた優先行動』において、欧州委員会は、「移民問題に関するイニシアチブは、開発、対外関係、欧州近隣政策（European

---

[149] Lavenex, *op.cit.*, p.341.
[150] Boswell, *op.cit.*, p.634.
[151] 岡部（2014)、前掲論文、151 頁。

Neighbourhood Policy)、『自由・安全・司法の空間』、雇用などの分野における既存の枠組みのなかで進められる」と述べ[152]、包括的かつ分野横断的なアプローチに基づきながら第 3 国と協力することを強調したのである。

『移民に関する課題への対応に向けた優先行動』では、移民と開発の間の相乗効果を高めることを目的とする包括的でバランスのとれたアプローチの重要性が認識され、とくに地中海地域とアフリカにおける移民管理に重点が置かれた[153]。2005 年 12 月の欧州理事会は、「欧州委員会の政策文書を歓迎し、加盟国間の協力・行動の強化、アフリカ諸国との対話と協力の促進、地中海諸国との対話と協力の増大、そのための基金と実施の問題に言及した『グローバル・アプローチ：アフリカと地中海に焦点を当てた優先行動』を採択する」ことを表明した。「グローバル・アプローチ」によれば、優先行動は違法な移動と死亡事故の防止、非正規移民の安全な送還の確保、難民問題の解決に向けた取り組みの強化、より効果的な移民管理能力の構築を目標とした[154]。

この目標を達成するために、EU は、複数の政策を組み合わせたアジェンダを形成することを通じて、アフリカ諸国との交渉を成功させようと試みている。EU のイシュー・リンケージ戦略は、EU 側から提供される非関税障壁の除去を含む経済連携、法制度支援、持続的な成長の維持を目的とする経済支援、紛争予防や平和構築といった政治的安定化支援などを、交渉相手側によるシェンゲン規範や庇護に関する規範を含む共同体アキの遵守、法制度的・組織的・技術的・人的側面を網羅した国境管理の実施などと結びつける。EU からの開発支援の実施は、交渉相手側が EU 側の提示した条件をクリアすることを前提としている。EU―アフリカ間関係についてみると、まず EU は、欧州開発基金（European Development Fund）や EU 地中海沿岸諸国開発支援プログラム（MEDA）の一部、国連をはじめとする国際機関の援助プログラムを通じて、アフリカ諸国に対し経済支援や政治的安定化支援を実施する。対して、交渉相手であるアフリカ諸国は、EU が掲げる国境管理に関する規範（とくに、非正規移民対策）をグローバルな規範として共有することが求められる。したがって、このようなアプローチの目的は、究極的には EU への人の流入を防ぐことにある。アフリカ諸国における法制度の整備、労働市場の安定、雇用の確保、地域間で

---

152 Commission of the European Communities (2005), *Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court*, COM (2005) 621 final, Brussels, 30 November.
153 *Ibid*.
154 European Council (2005b), *Presidency Conclusion*, Brussels, 15-16 December.

起こる越境労働移動に備えた社会保障制度の充実に対する支援、紛争予防などの政治的安定化支援は、EUへの非正規移民の流入を起こさないための措置である[155]。こうしてEUは「開発」と「移民」を関連づけながら、移民管理の「対外次元」を発展させてきたのである。

第４節　国内レベルにおける移民政策の決定過程

以上で見てきたように、ヨーロッパの移民政策には、国民国家を相対化する側面と再強化する側面が交差している。本節では、これまでの議論を参考にしながら、国内レベルにおける移民政策の決定過程について仮説的な検討を行う。まず、移民への権利付与が進んだ要因を考察し、その決定過程の特徴について明らかにする。続いて、移民問題の政治争点化が進むなかにおいても、国民国家の相対化と再強化の両面が併存する要因について検討する。

4-1　移民に対する権利付与の政治過程

ヨーロッパ諸国は、1970年代以降定住を始めた外国人労働者に対し、さまざまな権利を付与してきた。従来、国民国家における諸権利の付与は、その国の成員資格を有する国籍保持者に限定されると考えられてきた。それにもかかわらず、市民的・社会的権利が定住外国人に付与されたのはなぜだろうか。

ドイツでは、1971年の労働許可令改正によって「特別労働許可」が創設された。これは、ドイツの経済界がトルコ人労働者への権利付与を求めた結果であった。1960年代半ば、ドイツの経済界はとりわけトルコ人労働者の雇用継続を求め、それ故にトルコ人による家族呼び寄せに賛同し、政府に対し政策の変更を求めた。こうして、トルコ人労働者の滞在資格が徐々に拡大され、彼らは長期滞在していったのである[156]。これに対し、フランスにおける1984年の「10年カード」の新設は、経済主義とは一線を画そうとするミッテラン政権の政治的判断と、移民の側からの運動とそれに伴う世論喚起を背景としていた[157]。フランスにおいて、移民に対する権利付与が政府主導で行われたのは、政府や官僚機構が政策

155 岡部（2014)、前掲論文、155-159頁。
156 矢野久（2010)『労働移民の社会史——戦後ドイツの経験』現代書館、246頁。
157 宮島、前掲書、154頁。

過程で優位に立っているからである。フランスでは、労働組合も使用者団体も組織的に集権化されていない。複数の労組は相互に組織化やイデオロギーをめぐり競合関係にある一方で、使用者団体にも大企業と中小企業との間で利害対立があるため、経済政策などで協調体制が構築されることはなかった。その結果、政府と社会的パートナーシップを構成する利益団体（労組や教会、使用者団体、地方政府）との間で協議が行われるような移民政策の決定パターンは発展せず､行政機関や政府中心の政策決定過程が生まれたのである[158]。

このように移民への権利付与を求め推進するアクターは国家ごとに異なる。けれども、その政治過程の特徴は類似していた。すなわち、移民マイノリティの地位や権利の問題については政治争点化をできるだけ避けるというコンセンサスが主要政党の間で共有されていたのである。たとえば、社会党が提出した先述の「10 年カード」に関する法案は、国民議会（下院）を全会一致で通過した。このことは、一般的には文化的・民族的均質性に基づく選好をもっていると考えられる保守政党であっても、移民の権利を支持する可能性があることを表している。事実、「10 年カード」の法案に関する議会の第一読会で、保守政党である共和国連合（RPR）のフォワイエ（Jean Foyer）は、同法案を支持する演説を行ったのである[159]。

反対に、移民をめぐる議論が政治争点化すると、主要政党間でのコンセンサスを維持することは困難になり、移民に対する権利付与の可能性も低くなると考えられる。ラト（Jan Rath）は、フランスを例にとり、「主要政党が移民の平等な権利に関して公然と衝突しないかぎり、参政権の付与が支持される勝算はあるが、反移民政党が支持を獲得し、諸政党が『移民反対票』をめぐる争いに巻き込まれる場合には、そのチャンスは遠のく」と述べている[160]。

ただし、たとえ移民問題が政治争点化し規制的な移民政策が強化されたとしても、移民の権利が削除されたり、移民の流入が止まったりするわけではない。移民への風当たりが強まるなかにおいても、移民はなぜ受け入れられるのだろうか。

---

158 久保山亮（2002）「国家・企業・労働組合と移民労働者――欧米諸国における移民労働のポリティクス」宮島喬・梶田孝道編『マイノリティと社会構造』東京大学出版会、190 頁。
159 宮島、前掲書、163 頁。
160 ラト、ヤン（1997）『ヨーロッパにおける外国人の地方参政権』（近藤敦訳）明石書店、61 頁。

4-2　移民労働者に対する経済的需要と人権規範の影響

第一の要因は、移民労働者に対する経済的需要である。国家の役割の一つは、資本の蓄積を確保するための環境を整備することである。海外直接投資を誘致し、国内の経済成長を目指す政府は、移民労働者の流入を認めるインセンティブを持っている。経済先進諸国の政府は移民労働者の自由移動が経済成長にとって不可欠であると認識しているため、移民労働者の必要性に同意する。これが、たとえ移民制限を訴える勢力があった場合でも、使用者団体からの拡張的な移民政策の要求に政府が応える理由である[161]。

フリーマンは、ウィルソンの（James Wilson）の政治経済理論に依拠しながら、移民に反対する世論が多くあるなかで拡張的な移民政策がとられる要因を説明した。ウィルソンによれば、特定の政策に関する政治的対立の強度は、当該政策のベネフィットとコストが社会的に集中的か、分散的かによって左右される。そして、ベネフィットが集中し、コストが分散している場合、政治的対立の度合いは低いとされる。フリーマンは、移民政策におけるクライアント・ポリティクスがアメリカ合衆国やカナダに見られると主張する。これらの国々では、反移民的な世論が存在したが、移民の流入は衰えなかった。フリーマンによれば、クライアント・ポリティクスがその要因であった。つまり、クライアント・ポリティクスが移民からベネフィットを受け取る特定の集団に組織するインセンティブを与えた一方で、コストは分散的であるため、コストを被る側はあまり組織的にはならなかった結果、移民を受け入ることへの抵抗よりも組織されたベネフィットの受益者が優位に立ち、拡張的な移民政策が取られたというわけである[162]。アメリカについてみると、1917 年に導入された入国審査での読み書き能力のテストや、南欧・東欧からの移民を削減することを目指した 1921 年と 1924 年の割当制度からメキシコ人が除外されたのは、労働力をメキシコからの移民労働者に依存する南西部の農業経営者の圧力があったからである[163]。

イタリアの場合、すべての利益団体に政策過程への参入の可能性が開かれているわけではなく、特定の団体だけが優先的な回路をもっている。このような選別的なメカニズムは制度的に決定されているわけではなく、個々の官僚や国会議員、市町村議員などの判断に委ねられている。そのため、利益団体が政策過程に参入するためには、政党や行政機関な

161　Hampshire (2013), *op.cit.*, p.44.

162　Freeman, Gary (2006), “National Models, Policy Types, and the Politics of immigration in Liberal Democracies,” *West European Politics* 29(2), pp.227-247.

163　久保山（2002）、前掲論文、192 頁。

どと特権的な関係を構築することが必要となる[164]。したがって、利益団体からの影響を明らかにするためには、どの政党が利益媒介したのかを明らかにする必要があるといえる。

移民規制の圧力が高まるなかで移民の権利が保護される第二の要因は、人権規範と国内外の司法制度が果たす役割である。たとえばフランスでは、国務院（Conseil d'État）が 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だと判断した[165]。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」として家族呼び寄せの権利が認められた[166]。これらの判決を受けて、連邦政府は 1978 年 7 月 7 日に「外国人法施行に関する行政命令」を発し、外国人の滞在資格を強化するために、5 年間の滞在で「無期限滞在許可」を、8 年間の滞在で「滞在権」を付与することを定めた。これについて、内務事務次官であったバウム（Gerhart Baum）は連邦参議院の答弁のなかで、「基本法、その中の家族の保護は外国人に対してもまた適用される。それ故、連邦政府は家族合流の妨害に強く反対する。また、滞在のさらなる継続をめぐる不安定性を取り除かなければならない。なぜなら、この不安定性は、外国人をわれわれの社会に適切に統合することを妨げるからである」と述べたのであった[167]。

以上では、先行研究を参照しながら、ヨーロッパにおける移民政策を国民国家の「相対化」と「再強化」の観点から整理し、移民政策における「相対化」と「再強化」の関係を決める要因について検討した。次章以下では、本章の仮説を念頭に置きながら、イタリアの移民政策の展開について検討を進めることにしたい。

---

164 Lanza, Orazio and Lavdas, Kostas (2000), "The Disentanglement of Interest Politics: Business Associability, the Parties and Policy in Italy and Greece," *European Journal of Political Research* 37(2), p.207.
165 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。
166 Joppke, Christian (1998b), "Immigration Challenges the Nation-State," in Christian Joppke (eds.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press, p.19.
167 佐藤成基（2017）「国民国家と外国人の権利――戦後ドイツの外国人政策から」『社会志林』第 63 巻第 4 号、77 頁。

第２章　イタリアにおける移民問題の変容と寛容な移民政策の形成
――移民送出国から移民受入国への変貌――

イタリアは、他の南欧諸国（スペイン、ポルトガル、ギリシア）と同様に、比較的最近（1970 年代頃）まで、移民の送り出し国であった。イタリア人は、19 世紀半ばの国家統一直後から、近隣のヨーロッパ諸国や南北アメリカ大陸諸国に移民していった。第 2 次世界大戦の終結以降は主にヨーロッパ北西部に移民し、各国の経済復興と高度経済成長に貢献した。イタリアが本格的に移民を受け入れ始めるのは 1990 年代以降のことである。1991 年に 10 数万人だった正規移民の数は、2007 年までに 340 万人に到達した。この数字に非正規移民の数を加えると、イタリアに滞在する移民の数は推定 430 万人にのぼるとされている。これは、全人口の 7.2％に相当する[168]。本章では、まず 1861 年の国家統一から 1990 年までのイタリアの移民史を振り返り、イタリアが移民の送り出し国から受け入れ国へと変容していくプロセスとその要因を描き出し、それから 1986 年と 1990 年の移民法を事例に、1990 年代前半までの移民政策とその形成過程の特徴について検討する。

第１節　移民の送り出し国としてのイタリア

イタリアは、1861 年の国家統一以来、自国民を近隣のヨーロッパ諸国（フランス、ドイツ、ベルギーなど）や南北アメリカ大陸諸国に送り出してきた歴史をもっている（表 2-1 を参照）。本節では、移民の送り出し国としてのイタリアの歴史について考察する。

1-1　国家統一から第１次世界大戦まで――自由主義期[169]のイタリア人移民

19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて、イタリア半島からヨーロッパ、あるいは南北アメリカ大陸に向かう大規模な人の移動（Great Migration）が起こった。これより以前にも、ヨーロッパにおける近・遠距離での季節的な移動は数万人規模で慣習的に行われ、地中海地域への商業的進出や移住も盛んであった。そして、蒸気船の就航に伴う航海時間の短縮、

---

[168] Boswell, Christina and Geddes, Andrew (2011), *Migration and Mobility in the European Union,* Basingestone: Palgrave Macmillan, pp.24-28.

[169] 自由主義期とは通常、1861 年の国家統一から 1922 年のファシズム政権成立までを指す（北村 1990、143 頁）。

表 2-1　イタリア人移民の推移（1876-1985）

年	移民者数（単位；千）
1876-1914	13,882
1915-1945	4,501
1946-1975	7,351
1976-1985	861
合計	26,595

（出所）Cornelius, Wayne A, Marten, Philip L, and Hollifield, James F (1994), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford Calif: Stanford University Press, p.304より作成。

輸送能力の強化、運賃の値下げなどによって、19 世紀半ば以降南北アメリカ大陸諸国がイタリア人移民の主な目的地として浮上するようになった。つまり、多くのイタリア人が各国に移民した背景には、世界規模での資本主義システムの再編成があったのである。南欧や東欧の国々は、都市化や工業化の進行した西ヨーロッパ地域の食料や原料の供給地として、また西ヨーロッパ産製品の市場として機能してきた。けれども 19 世紀後半になると、北米や中南米、オーストリラリアなどから安価な農作物の調達が可能になったため、従来の供給地であった南欧や東欧の農村部は大きな打撃を受けることになり、農業関係者だけでなく、職人や熟練労働者も失業の危機に晒されてしまった。その結果として、これらの地域から西ヨーロッパやアメリカ大陸の工業・農業地帯に向かう大規模な人の移動が起こったのであった[170]。

イタリアでは、1876 年から公式の統計がとられ始めた。その統計によると、1876 年からイタリアが第 1 次世界大戦に参戦する 1915 年までに、およそ 1400 万人のイタリア人がフランス、スイス、オーストリア＝ハンガリーなどのヨーロッパ諸国や、アメリカ合衆国、ブラジル、アルゼンチンなどの南北アメリカ大陸諸国に移民した[171]。イタリア人移民の出身地域を北部（エミリア・ロマーニャ以北)、中部（トスカーナ、マルケ、ウンブリア、ラ

---

170 Page Moch, Leslie (1996), "The European Perspective: Changing Conditions and Multiple Migrations, in 1750-1914," in Dirk Hoerder and Leslie Page Moch (eds.), *European Migrants: Global and Local Perspectives*, Boston: Northeastern University Press, pp.120-124.

171 北村暁夫（2010）「流出する民を統治できるのか――移民法の制定をめぐる議会と国民国家」北村暁夫・小谷眞男編『イタリア国民国家の形成――自由主義期の国家と社会』日本経済評論社、129 頁。

ツィオ)、南部(アブルッツォ、モリーゼ以南、シチリア、サルデーニャ)に分けると、この時期いずれの地域からも移民は増加傾向にあったものの、地域間の相対的な割合については変化があった。1876 年から 80 年までの統計資料によると、北部出身の移民が全体の 80%を占めていたが、1890 年代以降は南部出身者の割合が 30%を超えるようになり、以後 50%近くまで増加していった。また、職業については、農民や農業従事者が全体の 6 割を占めており、その大多数(80%)が 20・30 代の独身男性であったことが指摘されている[172]。その他の特徴としては、イタリア人移民は出稼ぎ的な性格を有しており、ヨーロッパに向かった場合であれ南北アメリカ大陸に向かった場合であれ、帰国する移民の比率が高かったことが挙げられる。このような移民は「一時移民」と呼ばれ、イタリアに帰国しない「永住移民」と区別された[173]。

自国民の流出という事態を受け、移民の発生原因、移民の流出がイタリア社会にもたらす影響、イタリア人移民の移動先での境遇に関してさまざまな議論が繰り広げられるようになり、1888 年と 1901 年に重要な移民法が制定された。まず 1888 年移民法の制定過程では、移民制限論ないし反対論と移民容認論ないし推進論が自由派を中心に戦った。制限論ないし反対論については、フロレンツァーノ(Giovanni Florenzano)のように、人口は国力の基礎であるというマルサス主義的な議論があったり、ヴェネトの有力な繊維工業家のロッシ(Alessandro Rossi)のように、農村工業の発展にイタリア工業の将来を展望する観点から農村人口の喪失を招く可能性のある移民に反対する姿勢が見られたりした。一方で、1870 年代にイタリア南部の農村調査を行ったソンニーノ(Sidney Sonnino)やフランケッティ(Leopoldo Franchetti)は、移民が農村部の過剰人口と農民運動の激化を食い止める「安全弁」の役割を果していることを指摘し、移民を容認する立場に立った[174]。

移民問題をめぐる「制限派」と「容認派」の対立は、移民法の審議過程においても反映された。各議員はそれぞれの立場から移民の当否をめぐって論争し、最終的には移民の自由を認める議論が優勢になった。移民容認派の議員たちは、「人間の移動は不可避的な現象であり、これを阻止することは不可能である。とくに、イタリアのような農業以外の産業がなく、人口が過剰になっている国においては、移民は必要悪である。したがって、個人

---

172 小田原琳(2006)『自由主義期イタリア知識人における倫理的実践——「社会問題」論の展開を通して』(東京外国語大学・博士論文)、58 頁。
173 北村暁夫(1990)「イタリア自由主義期における移民と植民」『歴史学研究』第 613 号、145 頁。
174 同上、147 頁。

が自由に移民する権利は保証されなければならない」と主張した。また、移民容認派の人々は、過剰人口や農村部における貧困の蔓延といった移民を生み出す原因が容易に解決されないという観点から、一部の人々が国外に流出することによって人口の一部を失うことになるとしても、国内に残った人々の経済状況の改善を通じて国民を統合していく必要性があると論じたのであった。法案は、最終的に、公務員などに対しは周旋許可を発行しないなどの文言が付け足され若干の修正が施されたのち、1888 年 12 月 31 日に法律第 5866 号として成立した[175]。

続いて 1901 年移民法の制定過程に目を向けると、1888 年移民法の時とは異なり、各議員は移民の実態に関して共通の認識をもちながら、移民保護のための制度設計を行おうとした。ここでの共通認識とは、移民による送金の増大を通じて国際収支の赤字が解消されたことで、移民はイタリアの農村部に対しさまざまな恩恵をもたらしているというものであった。そして、この共通認識を前提にして、国家による介入か経済的自由主義かをめぐる論争が巻き起こったのであった。1900 年 11 月 23 日、介入主義者の一人であるルッツァッティ（Luigi Luzzatti）の意向を反映した移民法案が提出された。法案では、まず第 1 条で「移民の自由」が確認された上で、大西洋を渡る移民の輸送業務を免許制とし、移民輸送業者という免許を付与された国内外の海運業者、または海運業者が指名する代理人だけに、周旋業務を許可することが規定された。この点について、経済的自由主義者たちは海運会社に対する単なる利益供与に過ぎないと非難した。対して、介入主義者たちは、同法案はあくまでも移民の保護を最優先課題としていることを強調した。たとえば、ソンニーノ派の議員ヴァッリは、移民が必要不可欠な存在であることを確認した上で、あらゆる方法を通して、移民を保護しなければならないと主張した。法案は、最終的に、移民総局（Commissariato generale dell’emigrazione）や移民審議会（Consiglio dell’emigrazione）の機能に関する修正を施されたのち、基本的な骨子には変化が見られないまま、1901 年 1 月 13 日に成立した。この時法案に修正があまり加えられなかった背景には、当時イタリアが置かれていた国際情勢があった。当時のイタリアはクリスピ（Francesco Crispi）首相のもと国家の強大化を図ろうとしていたが、1886 年にアドワでエチオピア軍に大敗すると、イタリアの国内世論は、政治的・軍事的な拡大ではなく、経済的な成長を求めるようになり、「経済的なリソルジメント」（Il Risorgimento economico）が喧伝されるようになった。こう

[175] 北村（2010）、前掲論文、132-138 頁。

して、後発的な経済資本主義国家であるイタリアが実行できる手段として国家介入の強化が模索されることになり、結局介入主義者たちの主張が多くの政治家に受け入れられたのであった[176]。

このような大規模な人の移動は、国籍やシティズンシップに関する考え方にも影響を及ぼすことになった。1865年に制定された民法典はすでに血統主義（jus sanguinis）に基づく原則を適用していたものの、大規模なイタリア人移民が発生すると、国外のイタリア人コミュニティとの関係を維持することが有益であると判断されるようになった。そして、国外に居住するイタリア人は国際的な場におけるイタリアの経済的・戦略的利益にとって不可欠な存在であるとみなされるようになり、彼らの市民としての地位を維持することが国外のイタリア人コミュニティとの関係を保つ手段として考案された。しかし、上述の民法典では二重国籍が認められていなかったため、もしイタリア人移民が外国籍を取得すれば、それはイタリア国籍の喪失を意味した。そこで、1912年の国籍法では、イタリア人移民の帰国促進が目指され、そのための方法として、国籍の再取得に必要な滞在期間が2年間に短縮されたのであった[177]。さらに、1912年の国籍法は、国籍取得の基準として血統主義の原則を再確認する一方で、部分的に出生地主義（jus soli）の原則を適用した。これにより、未成年者は成人するまでに国籍の選択をすることが可能になった[178]。したがって、イタリア政府は、国外のイタリア人コミュニティとの関係を継続するために、事実上の二重国籍を認めたのであった[179]。

1-2　戦間期のイタリア人移民

第1次世界大戦が終わり、再びイタリアから多くの移民が出発したものの、その規模は自由主義期と比較すると減少した。これには主に2つの要因があると考えられている。第一に、イタリアにおけるファシズムの台頭に伴い、永住目的の移動が全面的に禁止されたことである。ファシストに対し好意的なボッキーニが1926年9月に警察大臣に着任すると、同年11月に治安に関する統一法典が制定された。この統一法典では、全国ファシスト党（Partito Nazionale Fascista）以外の政党は認められず、警告（ammonizione）や抑留（confino）

---

176 同上、139-143頁。
177 1912年法律第555号第9条。
178 1912年法律第555号第7条。
179 Zincone, Giovanna (2006b), *Italian Immigrants and Immigration Policy-making: Structures, Actors and Practices*, IMISCOE Working Paper No.12, pp.6-7.

を実施するための委員会が設立された（第 215 条)。警告や抑留に関する制度は自由主義期のイタリアにおいても存在していたものの、この統一法典では、被疑者が裁判を受ける権利が取り除かれた。同法の成立は、まさに警察国家の誕生を印象づけるものであった[180]。ファシスト政権は、当初移民に対し放任的な立場をとっていたが、移民がフランスやイギリスにおける「プロレタリア民族のイタリア人」を象徴していると考えるようになると、徐々に移民を屈辱的状況としてみなすようになっていった[181]。その結果、イタリア人が自由に移民することは困難になったのである。

ファシスト政権の時代には、外国人の入国や滞在もまた厳しく規制された。先述した 1926 年の統一法典には、外国人に関する規則が含まれていた。第 143 条では、外国人は到着後 3 日以内に警察署で住民登録しなければならないことが規定された。第 146 条では、使用者は外国人を雇用する場合 5 日以内にそのことを当局に通知しなければならない一方で、解雇する場合には、24 時間以内に通知しなければならないと定められた。さらに、第 151 条で規定されたように、外国人は治安を理由に国外退去を命じられる可能性があった。1930 年には、いくつかの国に対し、ヴィザが求められるようになった。加えて、ファシスト政権期には、エスニック・ナショナリズムが進展した。たとえば、1938 年の法律第 1728 号（イタリア人の血統の保護に関する規則）は、アーリア人とユダヤ人の間の婚姻を禁じたほか、外国人と結婚する場合における特別な許可を制定した[182]。権威主義的なファシスト政権は国籍に関する権利にも影響を及ぼした。1926 年 1 月 31 日の国外追放法のもと、国家に混乱をもたらす危険のある者や国家に関する誤った情報を流す可能性のある者は国籍を剥奪されたからである[183]。したがって、この時期のイタリアでは、ファシスト体制のもと、人種差別的かつ抑圧的な規範が構築されていったのである。

第二の要因は、イタリア人の主な移民先であったアメリカ合衆国において、移民規制が強化されたことである。本格的に移民を集団として排除する運動がアメリカ合衆国において出現したのは、19 世紀末であった。このような運動が生まれた背景には、「新移民」と

---

180 Talbot, George (2007), *Censorship in Fascist Italy, 1922-1943: Policies, Procedures and Protagonists*, Basingestone: Palgrave Macmillan, p.34.

181 北村暁夫（1999b)「移民と外国人労働者」馬場康雄・奥島孝康編『イタリアの社会――遅れてきた豊かな社会の実像』早稲田大学出版部、178 頁。

182 ただし、同法第 4 条では、市民ではないイタリア人（Italian non-citizens）は外国人として見なされないことが宣言された。この点は、エスニック・ナショナリズムがファシスト体制において人種差別的になっていったことを示唆している。

183 Zincone (2006b), *op.cit.*, pp.4-8.

呼ばれる東欧・南欧からの移民の急増があった。加えて、1880 年代の経済不況に伴う労働争議の頻発や労働環境の悪化によって、移民流入の規制を求める広範な運動が活発化した。わけても労組による移民制限運動は激しいものであった。その際、最大の職能別労働組合であるアメリカ労働総同盟（American Federation League）が主導的な役割を果たしたと言われている。アメリカ労働総同盟が移民規制を求めたのは、技術革新に伴い非熟練労働や半熟練労働の需要が伸びた結果、職能別組合を組織する熟練労働者たちが苦境に立たされたからであった。組合員の多くは、移民労働者を、労働力過剰や賃金低下を招き失業率を高める原因としてみなし、ヨーロッパ人やメキシコ人、あるいは黒人の流入を無視できなかったのであった。その結果、アメリカ労働総同盟は 1897 年の大会において正式に移民希望者に対する識字テスト[184]の義務化を決議し、移民制限への支持を明確にしたのであった[185]。

国政レベルでは、1919 年に移民帰化委員会委員長に就任したジョンソン（Albert Johnson）が連邦議会下院の移民問題審議においてイニシアチブを握った。1920 年 5 月 10 日にジョンソンの提出した「望ましくない」外国人に対する国外退去法が成立すると、移民制限及び停止法案が次々と提出されていった。移民帰化委員会はジョンソンの提出した移民臨時停止法案を採択し、1920 年 12 月 6 日に下院本会議に報告した。同法案は、直接の血縁者などの例外を除き、すべての移民を 2 年間停止するというものであった。この法案は下院において圧倒的な支持を得た一方で、上院の移民委員会では、委員長コルト（LeBaron B. Colt）が外交問題を考慮して新移民の制限に反対するなど、穏健的な政治的態度が示された。その結果、上院で年間移民割当率が 5%から 3%に修正され、さらに月間の受入上限数を年間割当数の 20%以内に納める条項や、「アメリカ市民、及び国内で市民権の申請をした外国人の妻子」に割当優先枠を設ける条項などが追加されたのち、1921 年 5 月 19 日に移民法として成立した。そして、1921 年移民法では、年間移民総数が 35 万 7000 人に制限されるとともに、1910 年の国勢調査を基準に西半球以外の国々に対し国別割当が定められることになった[186]。

さらに、ジョンソン法案が 1923 年 12 月 5 日に提出されると、非割当対象者などに関す

---

184 入国条件に読み書き能力を課す識字テストは、識字率の低い新移民を排斥するための手段であり、移民制限論者によって提案された。
185 下斗米秀之（2012）「移民制限運動の拡大と企業・企業家団体の抵抗――1924 年移民法の成立過程を中心に」『アメリカ経済史研究』第 11 号、4 頁。
186 同上、5-6 頁。

る微修正が施され、ジョンソン修正法案が作成された。修正法案では、割当計算の基準年次が 1921 年移民法の 1910 年から 1890 年に変更され、その結果各国への割当比率が 3%から 2%へと縮小される一方で、「帰化資格のない移民」を排斥する、いわゆる排日条項が含まれることになった。これは、1921 年移民法の割当制度の基本的枠組みを維持しつつ、割当比率や計算基準年次を変更することによって、東欧や南欧からの移民に対しより厳しい制限を意図する法案であったと考えることができる[187]。

イタリア国内の状況に話を戻すと、この時期に新しい移民の流れが生まれていた。すなわち、穀物自給の推進といった農民を土地に拘束しようとする政策がとられたが、都市化の流れがイタリアにおいても着実に進展した結果、かつてヨーロッパ諸国に移民したアルプス地域の農民たちがミラノやトリノを始めとする産業都市に移住するようになったのである。こうした国内における移動はまだ主要なものにはなっていなかったものの、第 2 次世界大戦後の国内移民の先駆けであったといえるだろう[188]。

1-3　第 2 次世界大戦後から 1970 年代までのイタリア人移民

第 2 次世界大戦後のイタリア人移民の特徴のひとつは、ヨーロッパ諸国に移動したことである。もちろん南米諸国やカナダ、オーストラリアに向かう動きも見られたが、第 2 次世界大戦後のイタリア人移民が目指したのは主にヨーロッパ諸国であった。ヨーロッパへのイタリア人移民は大きく 2 つのタイプに区別することができる。ひとつは、フランスにおける農業労働やスイスにおける建設労働など、以前から見られる形態の移民である。もう一方は、ドイツやベルギーなどにおける工場労働を中心とした、新たな形態の移民である。とりわけドイツとは 1955 年に政府間協定を結び、1970 年代まで定期的に移民が送り出されることになった。

第 2 次世界大戦後のヨーロッパへの移民は、かつての出稼ぎ的な性格をもつ移民とは異なっていた。この時期のイタリアからヨーロッパへの移民の場合、移住期間が長期にわたり、そのため家族を同伴する傾向が強まったからである。また、イタリア南部からの移民が中心となったこともこの時期の特徴である。とりわけ上述の新たな形態の移民は南部出身者が多かったと言われている。これは、新たな移民の募集が主に南部地域で行われたからであった。戦後のイタリア政府は、南部社会における余剰人口の問題に対し、ヨーロッ

187 同上、16 頁。
188 北村（1999）、前掲論文、179-180 頁。

パへの移民という方法を提供することで対応しようとしたのである。新たな形態の移民は年間10ヶ月を移住先で過ごし、夏季休暇やクリスマス休暇を利用して、イタリアに戻るという生活スタイルを確立しくことになった。

ヨーロッパへの移民に加え、上述した国内移動も活発になった。余剰人口や低賃金、あるいは低い生産コストに支えられた製品輸出により、1950年代のイタリアは好景気の時代を迎えていた。イタリアにおける一人当たりの収入は、他のヨーロッパ諸国よりも急速に増加していった。1970年までに、北部ヨーロッパ諸国と比べて劣っていたイタリアの一人当たりの収入は、フランスの60%、イギリスの82%に到達した[189]。この時期に、イタリアの就業人口の分布が大きく転換することになった。すなわち、農業人口が急激に減少した一方で、工業部門や商業・サービス部門の就業率が農業人口を上回るようになったのである。その結果、都市化の傾向がいっそう顕著になっていった。行政部門の拡大や中等教育の普及などによって、県庁所在地における人口は増大し、中でも、ミラノやトリノ、ローマなどの大都市では爆発的な人口増加が起こった。したがって、こうした人口の急増は次の3つの要因によってもたらされたといえるだろう。第一に、周辺の農村部から人口が流入したことである。第二に、イタリア北部において地域的な労働力の移動が起こったことである[190]。最後に、イタリア南部からの人口移動があったことである。この3つ目の移動が「国内移民」と呼ばれる移動形態である。

1952年から1962年にかけて、およそ550万人の南部出身者が北部に移住した。1958年から1963年にかけて起こった「奇跡的な経済成長」期には、130万人以上が南部からその他の地域に移動した。とくに、プーリア、シチリア、カンパーニャなどの南部州は大規模な人口流出を経験することになった。このような人口移動は1960年代半ばに一時的に中断したものの、1960年代後半から70年代前半にかけて復活した。南部出身者は移住当初、都市部の荒廃した地域にある仮設の建物に居住していたが、次第に郊外にある高層建物で暮らすようになった。新たな住居は、しばしば基本的な快適性の面で不十分であったものの、移住前の住居とは比較にならないものであった。新たな住居にはセントラル・ヒーティングや浴室などが完備され、南部出身者はテレビ、冷蔵庫、洗濯機を取り付ける余裕を持てるようになっていたからである。イタリアの家庭におけるテレビ普及率は1958年に

189 Ginsborg, Paul (1990), "Family, Culture and Politics in Contemporary Italy," in Zygmunt G. Baranski and Robert Lumley (eds.), *Culture and Conflict in Postwar Italy*, London: Macmillan, p.33.
190 この時、ヴェネトなどのアルプス地域からの労働力がミラノやトリノに移動した（北村1999、182頁）。

はわずか12%であったが、その後1965年までに49%に上昇した。同様に、冷蔵庫や洗濯機の普及率も格段に上がった。冷蔵庫の場合、1958年の13%から1965年には55%になった。洗濯機の普及率は3%から23%に上昇したのであった[191]。

南部出身者のうち、ミラノやトリノなどイタリア北部の都市に定住した者は非熟練労働者として工場労働に従事したり、都市化が急速に進むなかで建築労働に就労したりした。このような国内移民は北部社会の底辺層に組み込まれた。対して、ローマに定着した南部出身者は、住宅や道路などの建築業、ホテルやレストランといった観光産業に従事したのであった。また、行政機関の末端ではあるものの、守衛や清掃などの職を得て公務員として働く南部出身者も存在した[192]。

以上のように、イタリアは19世紀半ばの国家統一以来自国民を国外に送り出してきた。イタリア人は、19世紀末から第1次世界大戦の間、近隣のヨーロッパ諸国や南北アメリカ大陸に移民した。第二次世界大戦以降は主に西ヨーロッパ諸国に移民し、そこで経済復興と高度経済成長に貢献した。このような人口動態は1960年代から徐々に変化した。次節では、イタリアが移民受入国へと変容していくプロセスと、移民がイタリアを選択した要因について検討を重ねることにする。

第2節　移民送出国から受入国への変容――プロセスと要因に着目して

イタリアへの移民が始まった契機として、1973年の石油危機がしばしば指摘される。石油危機が起こったことで、戦後復興とともに多くの外国人労働者を受け入れてきたヨーロッパ諸国において、外国人労働者の受入停止が継続され、帰国奨励策などの移民制限的な政策が展開され始めた結果、行き場を失った外国人労働者がイタリアを選択するケースが増えたという主張である。内務省のデータによると、実際に、1973年以降に発行された滞在許可件数は増加している[193]。しかしながら、滞在許可の発行件数に基づくと、限定的ではあるものの、1970年の時点にはすでに14万人以上の外国人がイタリアに合法的に滞在していたことになる。したがって、イタリアに向かう移民は1973年以前から始まっていたといえる。本節では、移民のタイプや出身地について考察しながら、移民受入国となった

---

191 Ginsborg, *op.cit.*, pp.32-34.
192 北村（1999）、前掲論文、182-183頁。
193 発行された滞在許可証の数は1970年の14万7000件から、1986年には45万件に増加した。

イタリアの特徴を抽出するとともに、移民がイタリアを選択した要因について明らかにしたい。

2-1　移民受入国イタリアの特徴

イタリアに滞在する外国人には、労働者や留学生など、さまざまなタイプが存在している。まず、植民地からの移民（post-colonial migrations）である。植民地と宗主国の関係は、ヨーロッパへの移動を促す重要な要因の一つであった。たとえばイギリスの場合、第 2 次世界大戦後の経済成長期に新英連邦諸国（西インド諸島、インド、パキスタン）から大量の移民が流入した[194]。当時はまだ英連邦出身の移民に対する特段の制限が加えられていなかったため、英国市民としての居住および労働の権利が自動的に付与され、彼らはイギリス国内の労働力不足を補った[195]。イタリアについても、イタリア人企業家や政府高官が外国人職員を連れて帰還した。1890 年から 1941 年までイタリアの植民地であったエリトリアからの移民はその一例といえるだろう。エリトリア人は植民地政府に従事し、イタリア人家族とのつながりを持っていたのであった[196]。

続いて、移民労働者である。東アフリカ地域、フィリピン、旧ポルトガル領からの移民労働者は 1960 年代の時点ですでに到着していた。これらの地域からの移民はカトリック系のボランティア団体から支援を受けながら、主に家内労働に従事した[197]。後述するが、外国人家内労働者が増加したのは、1970 年代以降イタリア人労働者の地位が向上したことで、より安価で雇用可能な労働力が労働市場に参入できるようになったからであった[198]。また、1960 年代末までには、チュニジアからの季節労働者も存在するようになった。チュニジア人移民は当初、安価な労働力を求める土地所有者によって雇用されていたものの、次第に漁業などの職業にも就いていった。さらに産業部門で働く移民労働者もいた。たとえば、中東地域出身の労働者はレッジョ・エミーリアの工場で就労し、セネガル人やガー

194　1945 年以降に独立した旧イギリス植民地国の総称。
195　淀川京子（2006）「英国における外国人労働者受け入れ制度と社会統合」『欧州における外国人労働者受け入れ制度と社会統合――独・仏・英・伊・蘭 5 カ国比較調査』（労働政策研究報告書　No.59）、労働政策研究・研修機構、115 頁。
196　Colombo, Asher and Sciortino, Giuseppe (2004), “Italian Immigration: The Origins, Nature, and Evolution of Italy’s Migratory Systems,” *Journal of Modern Italian Studies* 9(1), p.56.
197　Andall, Jacqueline (2000), *Gender, Migration and Domestic Service: The Politics of Black Woman in Italy*, Aldershot: Ashgate, p.125.
198　長坂格（2009）『国境を越えるフィリピン村人の民族誌――トランスナショナリズムの人類学』明石書店、111-112 頁。

ナ人などはイタリア北部の採石場や製鉄工場で単純労働に従事したのであった[199]。

このように移民が就いた職業はさまざまであるが、どの職業も通常不安定で賃金が安く、分断された労働市場（segmented labor market）において最も保護の少ないセクターであった。建築業に就労する移民は全体の 14.2％を占めた。移民労働者全体の 23.6％が採掘、製造、エネルギーなどの分野で雇用され、とくに北中部の産業地域に集中した。これは他の南欧諸国と異なる、イタリアにおける移民の特徴であった。移民労働者の 8.7％はホテルやレストランにおいて従事した。また、家内労働者も多く、10.4％が働いていた。最後に、農業分野での移民の雇用も見られたが、近年減少傾向にある。上述したように、これらの労働環境は厳しいものであり、不安定で賃金が安く保護の少ない労働部門といえる。さらに、移民が非正規労働に就くケースがイタリア人より多いことも特徴の一つである。非正規雇用は非熟練労働における労働力不足を解消する方法の一つとしてみなされており、結果として、移民は労働市場においてさらに不安定な状況に置かれてしまうのであった[200]。

外国人留学生もまた、イタリアにおける移民の重要な一部であった。1970 年に発行された滞在許可証 14 万 3000 件のうち 2 万 7000 件が留学目的の移民に交付された。イタリアへの留学生が増えた要因として、1960 年代後半から 1970 年代初頭にかけてイタリア人企業家が産油国において活躍したこと、低額な大学の受講料、移民の入国が制限されていなかったこと、奨学金の活用などが考えられる。これらの要因によって、外国人留学生の数は 1984 年に大学生人口の 2.7％を構成するようになった。また、留学目的の移民は特定の国からやってきていた。たとえば、イラン人移民約 8400 人のうち 6000 人が留学目的の滞在許可証を取得したのであった[201]。

加えて、イタリア人の血筋をもつ南米諸国からの帰還移民も 1970 年代後半から増加した[202]。帰還移民は、自国における経済的・政治的環境の悪化に伴い、イタリアに戻ることを選択した。言語など文化的な適用が比較的容易なことや、上述したイタリアの国籍法に

---

199 Colombo and Sciortiono, *op.cit*., pp.56-57.

200 Peixoto, João, Arango, Joaquín, Bonifazi, Corrado, Finotelli, Claudia, Sabino Catarina, Strozza, Salvatore, and Triandafyllidou, Anna (2010), "Immigrants, Markets and Policies in the Southern Europe: The Making of an Immigration Model?" in Marek Okólski (eds.), *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp.119-120.

201 Colombo and Sciortiono, *op.cit*., p.57.

202 ミラノやローマなど大都市部では、アジアやアフリカからの家内労働者やマグレブ諸国からの季節労働者を確認することができたけれども、1980 年代前半までの移民の多くは南米諸国からの帰還者であった（Zincone 1995, p.137）。

より事実上の二重国籍が承認されていたことが帰還移民の増加を導いた要因であった[203]。

非正規移民（irregular migrant）が多いことも、イタリアにおける移民の特徴の一つである。南欧諸国で現在合法的に暮らす移民の多くは、過去に非正規な立場を経験している可能性が高い。イタリアにおける非正規移民の数は 1990 年代末にピークを迎え、それ以降減少傾向にある。これは、2002 年に中道右派政権（第 2 次ベルルスコーニ政権）のもと大規模な正規化措置が実施されたことや、EU の東方拡大がルーマニア人移民に対する事実上の正規化措置として機能したことが理由である[204]。また、北アフリカ諸国との二国間協定を通じて海上での監視が強化されたことにより、非正規移民は減少していると思われる[205]。とくに、リビアとの協力が非正規移民の減少に影響を及ぼしたと考えられる。イタリアは 2008 年にリビアと二国間協定を結び、非正規移民の取り締まりを強化した。さらに、これを実施するための覚書が 2009 年に両国の間で署名され、共同パトロール体制が確立された。その結果、リビアからイタリアに向かう非正規移民が劇的に減少したのであった[206]。

非正規移民は複数の要素が組み合わさって生まれる。流入の規模、移民制限的な規制、魅力的なインフォーマルな経済部門、地理的近接性、国境管理の質、活発な密航産業などがその要因として考えられる。イタリアを含めた南欧諸国の入国政策は、規制的な側面が強く、柔軟性があまりなかった。そのため、移民の流入を効果的に管理することができなかった。さらに、労働市場管理が弱く、インフォーマルな経済の規模が他の OECD 諸国を上回っている。イタリアのインフォーマルな経済の規模は、対 GDP 比 26. 2%である。また、イタリアの地理的環境や海上国境管理の難しさも非正規移民の流入を促している。このような環境のなかで、密航業者が活発に活動している。密航業者はイタリア南部の沿岸部で活動し、リビアからの入国を試みる。これは、スペイン当局がジブラルタル海峡でのパトロールを強化したことで、密航業者が西地中海から中央地中海へとルートを変更した

---

203 北村（1999）、前掲論文、186-187 頁。

204 Peixoto et al., *op.cit.*, p.122.

205 イタリアは、1990 年代以降、アルジェリア、エジプト、リビア、モロッコ、チュニジアなどの北アフリカ諸国と再入国協定を締結している。北アフリカ諸国との移民管理・国境管理協力の発展過程とその要因については、第 5 章で詳述する。

206 2010 年末に始まり北アフリカから湾岸諸国に広がった民主化運動「アラブの春」によって、二国間協定に基づくイタリアの移民管理体制は危機に陥った。実際、アラブの春の影響を受けた 2011 年に入ると、地中海を横断してイタリアのランペドゥーサ島に上陸する移民・難民が急増し、同年 8 月までに 5 万 2000 人がチュニジアやリビアからイタリアに到着した。

結果であった[207]。

表 2-2　移民の主な出身地の変化（1970-1990）

1970 年		1980 年		1990 年	
ユーゴスラビア	6,460	イラン	8,399	モロッコ	63,809
アルゼンチン	2,068	ユーゴスラビア	6,472	アルバニア	31,881
イラン	1,752	フィリピン	4,107	フィリピン	26,166
ポーランド	1,504	エチオピア	4,048	ユーゴスラビア	22,335
ヴェネズエラ	1,477	エジプト	3,139	セネガル	21,073
ブラジル	1,406	インド	2,535	エジプト	14,183
インド	1,057	ヨルダン	2,411	中国	12,998
シリア	975	カーボ・ベルデ	2,168	ポーランド	10,933
トルコ	930	リビア	2,080	ブラジル	9,364
リビア	860	アルゼンチン	2,018	スリランカ	8,747

（出所）Colombo, Asher and Sciortiono, Giuseppe (2004), “Italian Immigration: The Origins, Nature and Evolution of Italy’s Migratory Systems,” *Journal of Modern Italian Studies* 9(1), p.58 を修正。

イタリアにおける移民の出身地は時間の経過とともに変化を見せている（表 2-2 参照）。新興工業経済地域（More Developed Countries）からの移民は 1991 年に移民全体の 32.7％を占めていたが、2007 年に 5.9％まで縮小した。その一方で、中東欧諸国からの移民の割合が急激に拡大し、2007 年の時点でイタリアに滞在する移民の 160 万人以上が同地域の出身者であり、移民全体の 47％を構成するようになっている。また、開発途上諸国からの移民も 160 万人以上が滞在しているが、移民全体に占める割合は 52.3％（1991 年）から 47％（2007 年）に若干低下している[208]。

表 2-2 が示しているように、イタリアに移民してきた人々の出身地は多様である。出身地の多様性は居住地域の違いにも反映される。たとえばフィリピン出身の家内労働者の場合、生活水準の高いミラノやローマなどの大都市で生活している可能性が高いとされる。

207 Peixoto et al., *op.cit.*, p.123.
208 *Ibid.*, p.113.

産業部門で雇用されるセネガル人やガーナ人はベルガモやブレシアなどイタリア北部に集中する傾向がある。チュニジアからの季節労働者はイタリア南部に居住し、アルバニアからの移民は地理的に近いバーリ（イタリア南部）で生活する傾向が強いといえる。

以上のように、イタリアは 1960 年代以降徐々に移民を受け入れるようになった。そして、1981 年に実施された国勢調査によって、移民が予想以上に居住していることが明らかになった（20 万 937 人）。イタリアは、他のヨーロッパ諸国と同様に、移民受入国に変容したといえる。さらに、1980 年代半ばから後半にかけて、イタリアは 70-80 万人の移民を受け入れた。それでは、イタリアはなぜ移民を受け入れるようになったのだろうか。次項では、この点を、イタリアの労働市場と福祉レジームのリンケージの観点から考察していくことにする。

2-2　イタリアへの移民の決定要因――労働市場と福祉レジームのリンケージに着目して

移民労働者は、先に述べたように、イタリアに滞在する移民の主要なカテゴリーの一つである。中でも、家内労働に従事する移民労働者は、1960 年代初めにはすでにイタリアに到着していた。ショルティーノ（Giuseppe Sciortino）によれば、ヨーロッパの福祉レジームが外国人家内労働者への需要の背景にある構造的要因であるという[209]。

イタリアをどの福祉レジームに位置づけるかは困難な作業のようである。エスピン－アンデルセン（Gøsta Esping-Andersen）はイタリアを保守主義レジームに区分した。保守主義レジームとは、雇用と家族の地位に関連づけられた所得維持とヘルスケアのプログラムや制度によって特徴づけられるような、職能区分により差異化が進んだ福祉レジームのことを指す。他方で、フェラーラ（Maurizio Ferrara）やローズ（Martin Rhodes）は、スペインなど他の南欧諸国とイタリアとの間にある共通性を指摘し、「南欧モデル」という独自の類型を提起した。彼らによれば、南欧モデルは、福祉制度面（年金や各種給付など高度に分化したコーポラティスト的な所得維持システム、平等主義的な国民医療制度を創設した医療システム、財政的支出面など国家の役割の相対的小ささ、家族も含んだ独自の福祉ミックス、クライエンテリズムの広がり）や政治的側面（国家の弱さ、政党の役割の大きさ、イデオロギー的分断）の観点から、独自の特徴をもつとされる[210]。

[209] Sciortino, Giuseppe (2004), “Immigration in a Mediterranean Welfare State: The Italian Experience in Comparative Perspective,” *Journal of Comparative Policy Agenda* 6(2), pp.112-113.
[210] 伊藤武（2011b）「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』

以上のように、イタリアの福祉レジームをどの類型に位置づけるかという点には曖昧さが残る。しかしながら、外国人家内労働者を考察する際、福祉制度が家族に依存していること、男性稼得者モデルに基づく家計への所得移転を重視していること、公的な社会サービスの供給水準の低さなどの福祉国家の要素が重要である。これらは保守主義レジームに共通する特徴といえる。

イタリアの福祉レジームは、男性の正規労働者の雇用を軸として、その家族の社会的リスクを保障する考え方を採用してきた。社会保障のなかでは、老後のリスク保障に関する公的年金が圧倒的比率を占めていた。また、雇用保護が強く、1970 年 5 月に定められた労働者憲章では、正当な根拠のない解雇は厳格に禁じられた（第 18 条）。この男性の労働とそれに繋がる社会保険を基幹とした男性稼得者モデルの特徴は戦後を通じて維持された。他方で、公的なケア・サービスの提供はきわめて限定的であり、ケアの主な担い手は圧倒的に家族、とくに女性であった。こうした事態は、1970 年代の分権化で州や地方自治体に権限が移譲されたあとも継続した[211]。

以上のことから、イタリア福祉レジームにおいてケア・サービスを受けることは容易ではないといえる。1960 年代初めにはサービス産業における生産性が後退していることが明らかになった。ここで問題となるのは、「バーモルのコスト病」（Baumol cost disease）と呼ばれるものである。バーモルのコスト病とは、もし賃金がその労働セクターの生産性を反映するのであれば、供給は急激に落ち込むが、もし賃金が最も生産性の高い労働セクターのトレンドを反映してしまうと、ケア・サービスの価値と賃金との間のバランスが崩れ需要が縮小する、というものである。この問題は、とくに保守主義福祉レジームにおいてより大きなものとして現れると考えられている。というのも、北欧諸国に代表される社会民主主義レジームであれば、サービスの生産性の違いは国家が直接的なサービスを提供することで吸収されるが、保守主義レジームでは、サービスの生産性の違いはサービスを自ら作り出すための強いインセンティブとして働くことになるからである。そして、女性がサービスの自助生産の担い手となるため、労働市場への女性の参加は低下する。また、間接的に出生率の低下を導く。出生率の低下と人口の高齢化によって、サービスの自助生産がますます困難になる家庭が増加する。結果として、保守主義レジームにおいて、ケア・サ

ミネルヴァ書房、240 頁。

211 伊藤武（2015)「イタリアの家族主義的福祉レジームの揺らぎ」新川敏光編『福祉レジーム』ミネルヴァ書房、53 頁。

ービスに対する需要が高まると言われている[212]。

歴史的に、イタリアでは、家内労働への需要は移民システムによって解消されてきた。まずは、国内移民である。既述したように、南部出身者（とくに女性）はイタリア北西部の産業地域やローマにおいて家内労働に従事した。しかし、1970 年代半ば頃になると、状況に変化が見られるようになった。中産階級の女性の労働市場参加率が上昇したり、生活水準が向上したりしたことで、家内労働への需要が拡大した。一方で、女性が製造業や公的サービスなど他の職業に就く機会を新たに獲得したことで、家内労働への供給量が縮小した。加えて、家内労働の賃金が上昇した。これらの変化によって、イタリア人家内労働者は、安価でもなく柔軟性もない労働力になった。1960 年代末から社会民主主義レジームに向けた福祉改革がイタリアにおいて試みられたが、結局失敗に終わった。その結果、福祉国家が生産性の差異を吸収できず、サービスに対する需要が拡大する一方、供給は縮小するという状況が生まれた。これが、外国人家内労働者の雇用に向けた強力なプル要因となった。1960 年代以降、多くの女性労働者が住込みの家政婦として働くためにイタリアへと移民してきた。したがって、外国人家内労働者の積極的な雇用は、イタリアにおける移民システムの起源の一つであると思われ、イタリアが移民の送り出し国から受け入れ国へと変容する初期の兆候であったと考えられるのである[213]。

外国人家内労働者を雇用する際、既存のネットワークがさらなる移民の連鎖を生み出す誘因として機能する。移民ネットワークとは、血縁関係や交友関係、あるいは出身国における共通のコミュニティを通じて、将来の移民、すでに移民した人、受入社会の人々を結合させる、人的な結びつきのことである。このようなネットワークは、移動に伴うコストや危険を引き下げ、移動への期待を高めることで、国際的な人の移動の可能性を向上させると考えられている。一度移民が一定数を超えると、ネットワークは移動のコストと危険を軽減し、その結果追加的な移動やネットワークの拡大などが起こるとされる[214]。

最初に移民する場合、彼らは頼れる社会的つながりを持っていないため、さまざまなコストがかかる。しかし、誰かが移民することで、彼らの友人や親族が移動するコストは低下する。血縁関係や交友関係によって、新たな移民は受入社会とつながりをもつコミュニ

[212] Scortino, *op.cit.*, pp.116-117.
[213] *Ibid.*, p.118.
[214] Massey, Douglas, Arango, Joaquin, Hugo, Graeme, Kouaouci, Ali, Pellegrino, Adela and Taylor, Edward (1993), "Theories of International Migration: A Review and Appraisal," *Population and Development Review* 19(3), pp.448-449.

ティを築くことができるのである。受入社会の人々は、血縁関係や交友関係などから、移民が雇用や援助に接近する際に協力する。一度受入社会においてネットワークが築かれると、移民を持続するために必要な社会的構造が出来上がるため、移民は継続的な現象となる。こうして移民するコストは削減されるのである[215]。

イタリアに移民した人々もまた、住居や仕事を探す際に、すでに移民している友人や親戚を頼りにした。すでにイタリアで暮らしている移民たちは、移動に伴う物理的コストを軽減してくれる存在であった。レイネリ（Emilio Reyneri）が行った調査によれば、移民の多くは、「自分の移動の前に、イタリアで生活している友人や親戚がすでに存在していた」と回答した。このようなネットワークはイタリアに関するステレオタイプを作り上げた。すなわち、自国を離れる前に移民たちがもっていたイメージは、たとえ滞在許可をもたなくても、滞在し賃金を獲得することのできる国というものであった[216]。アンダール（Jacqueline Andall）による調査もまた、レイネリと同様の結果を示している。それによると、カーボ・ベルデ出身の女性は、すでにイタリアで働いていた家族や親戚を頼って、イタリアへとやってきた。たとえば、ルチーラは 19 歳で移民した時すでにイタリアで働いていた姉を頼り、22 歳の時に移民したマリアは家内労働者として働いていた従兄弟を頼りにしたのであった[217]。

以上のように、移民がもつネットワークは、イタリアを移民先として選択する上で重要な役割を果たしていると考えられる。このような移民のネットワークによって、イタリアは移民に対し寛容な国としてイメージされるようになった。そして、すでにイタリアで暮らす移民によって、そのイメージはさらにポジティブなものへと進化していった。その結果、たとえイタリア社会に関するネガティヴな情報が潜在的な移民に届いたとしても、そのような意見が新たな移民を制限する抑止力とはならなかったのであった。したがって、移民のネットワークはイタリアへの新たな移民の流れを刺激するといえるだろう[218]。

---

215 *Ibid*., p.449.
216 Reyneri, Emilio (1998), “The Mass Legalization of Migrants in Italy: Permanent or Temporary Emergence from Underground Economy?” *South European Societies and Politics* 3(3), pp.88-89.
217 Andall (2000), *op.cit*., p.125.
218 Reyneri, *op.cit*., p.90.

第３節　寛容な移民政策の形成――1980 年代後半から 1990 年代前半まで

以上で見たように、イタリアにおける出移民と入移民のバランスは 1970 年代半ばに変化し、1981 年の国勢調査によって、それまでの人口動態が逆転し、多くの外国人が居住していることが判明した。それにもかかわらず、当時のイタリアにおける外国人の入国許可は、第 2 次世界大戦以前の 1931 年に制定された「警察法」およびその施行規則によって規律されていた[219]。そのため、1980 年代前半から移民法の整備に関する政治的な議論が始まり、1986 年 12 月 30 日にイタリアで初めてとなる移民法が成立した。同法は 1990 年に改正され、新たにマルテッリ法が成立した。この 2 つの法律が 1990 年代前半までの移民政策の指針となった。

本節では、1986 年と 1990 年の移民法を考察し、移民法とその制定過程の特徴を明らかにする。これらの考察を通じて、本節は、1980 年代後半から 1990 年までのイタリアの移民政策が移民に対し寛大な政策であったこと、また、その要因としてコンセンサスに基づく政治過程があったことを指摘する。

3-1　1986 年の移民法成立と政治過程の特徴

1980 年代に入り、イタリアは移民問題に関して多くの政策上の課題を抱えるようになった。1948 年の共和国憲法では、庇護権、外国人滞在者に対する平等な市民的・社会的権利、国際法による主権の制限などが承認されている一方で、いくつかの法令がこれに違反していたからである[220]。

第一に、1931 年の外国人法が、外国人の入国、移動、滞在、財産の所有に特別な制限を設けていた。第二に、1948 年の法令によって、十分かつ合法的な資金があることを証明できない外国人は国外退去措置を受けることになっていた。第三に、労働省は 1982 年 3 月に地方自治体に対し EU 域外出身者への労働許可の発行を停止するように指示した。第四に、イタリアは 1951 年の難民条約（ジュネーブ条約）に署名したものの、1967 年の難民議定書を批准していなかった。第五に、1981 年 4 月にイタリアは、国外に居住・就労する自国民の権利を保護する目的で、ILO の移民労働者に関する条約（第 143 号）を批准した

[219] 萩野芳夫（2000）「イタリア移民法序論」『関東学院法学』第 9 巻第 3・4 号、13 頁。
[220] Veugelers, John (1994), “Recent Immigration Politics in Italy: A Short Story,” *West European Politics* 17(2), pp.35-36.

が、国内への同条約の適用を拒んだ。最後に、これらの法令は、1984 年の欧州議会による勧告に従っていなかった。

こうした政策上の問題から、1980 年代前半に移民法の制定に向けた議論が始まった。移民法に関する最初の法案は 1980 年に提出された[221]。同法案は、雇用を合法的な滞在のための条件とし、帰国時の航空券を保持しない外国人の雇用を禁じるものであった。法案は上院で承認されたものの、公共の秩序に比重が置かれていることを理由にその後取り下げられた。1982 年に新たな法案が、主要な労働組合との協議の後、労働大臣のディ・ジェーズィ（Michele Di Giesi）によって提出された[222]。同法案は、移民労働者の正規化と管理を目的とし、非正規労働者の正規化、非正規な雇用を行った雇用者に対する罰則、外国人労働者の入国と雇用に関する規則などを含んだものであった。対して、移民の権利や統合という視点は欠如していた。法案は、上院の移民労働者委員会において承認されたものの、同年 11 月にスパドリーニ（Giovanni Spadolini）政権が終焉したことで成立しなかった[223]。

このような議論の停滞を破る出来事が 1985 年 12 月に起こった。それは、ローマ近郊にある国際空港（フィウミチーノ空港）で発生したテロ事件である。この事件を契機に脆弱な国境管理や不十分な警備体制への批判が噴出し、翌 1986 年に新たな法案が上下院の常設委員会に提出され、最終的に法律第 943 号となった。同法の主な内容は、次の 4 点である。第一に、先述した ILO の移民労働者に関する条約（第 143 号）を遵守するために、外国人労働者に対し、イタリア人労働者と同等の権利が認められることとなった。第二に、将来的な外国人の受け入れは労働市場のニーズに基づき行われるとされた。第三に、非正規移民の正規化措置である。最後に、非正規移民を雇用した雇用主への罰則である。正規化措置と雇用主への罰則は、非正規性や違法性を管理するために導入された。これらの措置の中でも、ILO 条約第 143 号を遵守するための規則は、移民の権利を保障する上で重要な規則であると考えられる。なぜなら、同条約には、差別の禁止、移動の自由、賃金・職業訓練・雇用保障における内国民との平等待遇、社会保障と家族呼び寄せの権利などが含まれているからである。以上のことから、1986 年移民法の内容は、移民に対し寛容であったといえる。

それでは、1986 年の移民法はどのようにして制定されたのだろうか。制定過程の特徴を

---

221 1980 年法案第 694 号「外国人管理に関する現行規則の補足的規則」。
222 1982 年法案第 1812 号「共同体域外外国人労働者のイタリアにおける雇用規則」。
223 Veugelers, *op.cit.*, pp.36-37.

見ていくことにする。先に述べたように、法案は上下院の常設委員会に提出され、そこで議論が進められた。委員会には、イタリア共産党やイタリア社会運動（Movimento Sociale Italiano，以下 MSI と略記）など、政権外の政党に所属する議員も含まれていた。野党共産党の議員と与党キリスト教民主党（Democrazia Cristiana，以下 DC と略記）の議員は委員会において協力をして審議を進め、彼らの中には労働運動やカトリック系の慈善団体などの市民社会と接点のある議員もいた。しかし、委員会では MSI の議員が法案に反対した。そのため、MSI との取引が法案成立に向けて必要となった。そして、秘密交渉が MSI との間で行われた結果、MSI の議員たちは反対票を自制することに同意した一方、その報酬として、自らに近い労働組合 CISNAL（Confederazione Italiana Sindacati Nazionali dei Lavori）が移民問題に関する諮問委員会において活動できるようになった。法案の作成をリードした DC のフォスキ（Franco Foschi）は、「MSI がフランスの極右政党に成功をもたらした立場（つまり反移民）を彼ら自身に適用しなかったことに感謝する」と述べた[224]。

以上の経過追跡から、1986 年の移民法の制定過程では、主要政党間におけるコンセンサスが目指され、反移民のようなナショナリスティックな争点形成は行われていなかったと考えられる。その結果、移民の権利を保障する規則が導入されたのである。

3-2 1990 年の移民法改革と政治過程の特徴

こうしてイタリアで初めての移民法が成立したわけであるが、同法はいくつかの問題を抱えていた[225]。第一に、外国人労働者を必要とする家庭や零細企業にとって、外国人の入国と雇用に関する手続きがあまりにも煩雑であったこと。第二に、正規化措置の対象が雇用された労働者に限定されたことで、非正規滞在の状態から抜け出せた者がきわめて少数であったこと。その結果、1988 年には 1986 年移民法の改革に向けた動きが始まった。デ・ミータ（Ciriaco De Mita）首相は、ルッソ・ジェルヴォリーノ（Rosa Russo Jervolino）社会問題大臣に対し新たな移民法案の作成を命じた。加えて、1987 年以降反人種差別団体が組織され始め、マス・メディアも移民問題に注意を向け始めた。しかしながら、すぐに移民法の改革が行われたわけではなかった。ルッソ・ジェルヴォリーノが大臣を務めた社会問題省は独自の予算を持っていなかった一方、莫大な予算をもつ移民問題に携わる他の省庁が移民問題にあまり積極的ではなかったからである。たとえば、外務省は、マグレブ諸国

224 *Ibid*., p.37
225 萩原愛一（2009）「イタリアの移民法」『外国の立法』第 239 号、52 頁。

との交渉において、移民問題よりも、農作物の質、漁業権、天然ガスに関する問題に重点を置いた。内務省はテロなどの国際犯罪に関するトレヴィ合意により強い関心をもっていた。こうして、新たな移民法案の作成は始まったものの、移民法の改正に向けた議論の開始はもう少し後のことになった。

1980 年代後半までに、多くの移民が居住する大都市や農業地域において、移民の流入に伴う影響が可視化できるようになっていた。住居の不足、それによる移民の不法占拠、近隣のイタリア人住民との対立、極右の若者による移民への暴力、違法な労働市場など、移民の置かれている環境は劣悪なものであることが判明した。さらに、学校やレストランへの立ち入りを禁止されるなど、移民に対する人種差別的な攻撃も登場した[226]。こうした状況で、1989 年 8 月に、南アフリカ出身の黒人労働者マスロ（Jerry Essan Masslo）が殺害される事件が発生したことで、副首相のマルテッリ（Claudio Martelli）は新しい移民法案の作成に取り掛かることを表明したのであった。

1989 年 12 月 30 日に、まず緊急法律命令（decreto legge）が成立した[227]。緊急法律命令の内容は、次の通りである。第一に、難民の地位に関する協定からの例外的立ち位置を終了し、庇護希望者に対する法的権利を規定した。第二に、滞在者のカテゴリーを拡大し、観光、教育、医療、労働を理由に入国する権利を EC 域外出身者に付与した。第三に、特定の国の出身者に対し入国ヴィザの取得を義務づけた[228]。第四に、各閣僚に対し、労働市場、大学、社会サービスの状況を鑑み、移民の流入や社会的・文化的統合を調整し、体系化するよう指示した。第五に、国外退去の規定を定め、退去措置に不服を申し立てる法的手段を外国人に付与した。最後に、正規化措置の実施を表明した。

庇護権、入国ヴィザ、国外退去に関する規定は、シェンゲン協定への加盟を果たすために達成しなければならない義務であった。これらは、緊急法律命令を転換した 1990 年の法

---

226 マルティニエッロ、マルコ（1994）「イタリア――遅ればせの移民の発見」ディートリヒ・トレンハルト編『新しい移民大陸ヨーロッパ』明石書店、285-288 頁。

227 Decreto Legge n.416 del 30 Dicembre 1989, “Norme Urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato”（1989 年緊急法律命令第 416 号「政治的庇護、EC 域外市民の入国と滞在並びにイタリア領域内にすでに滞在する EC 域外市民及び無国籍者の正規化に関する緊急規則」）

228 シェンゲン協定への加盟を認められるために、イタリアはトルコ、モロッコ、アルジェリア、チュニジア、エジプトの国民に対しヴィザの取得を義務づけたのである（Veugelers 1994, p.48）。

律第 39 号（以下マルテッリ法）にも含まれることになった[229]。シェンゲン基準の遵守は、高級官僚からの要望であった。彼らは、イタリアが移民管理に真剣に取り組んでいることを EC（欧州共同体）に示すという外交政策上の関心をもっていた。そのため官僚たちは、「北アフリカ地域に対する寛容な政策がイタリアの国境をアキレス腱と考える EC をさらに遠ざけてしまうだろう」とマルテッリを説得し、むしろシェンゲン・グループと調和するべきであると主張したのであった[230]。

ただし、緊急法律命令は一時的なものであるため、議会が 60 日以内に立法化しなければ満了となる。そのため、マルテッリ法をめぐる政治過程はその後も継続した。この継続審議の間に、MSI とイタリア共和党（Partito Repubblicano Italiano，以下 PRI と略記）が 60 箇所以上の修正を提出し、緊急法律命令をそのまま立法化することに抵抗した。MSI はこの時、危機的状況に陥っていた。選挙での支持率が 6%まで落ち込んでいた上に、冷戦の終結は党の存在価値であった反共産主義を歴史的遺物に変えてしまっていたからである。そこで、書記長であったフィーニ（Gianfranco Fini）[231]はゼノフォビア（外国人嫌い）に依拠する議論を検討した。けれども、MIS は結局それを戦略に用いることはしなかった。その理由としては、ゼノフォビックな議論を展開することについてのコンセンサスが党内で形成されていなかったからである。フィーニや彼の側近であるラウーティ（Pino Rauti）は、ゼノフォビックな議論は政党にとって利益をもたらすよりも、党の一体性やイメージを脅かすリスクが大きいと判断したのであった[232]。

一方、PRI は、犯罪や社会的混乱への不安感に訴えながら、より規制の強い移民法の制定を求めた。だが、PRI は連立政権の一員であるにもかかわらず、緊急法律命令の制定過程のときから蚊帳の外に置かれていた。そのため、PRI の指導者ラ・マルファ（Giorgio La Malfa）は緊急法律命令を「政治的に誤った決定」（una decisione politicamente errata）と表現し、政府を非難したのであった[233]。PRI が及ぼすことのできる影響力の小ささは、マルテッリ法の内容にも及んだと思われる。たとえば、マルテッリ法では、300 名のソーシャル・

[229] Magni, Roberto (1993), “Dal Lavoro alla Persona. La Riforma degli Attuali Meccanismi delle Leggi di Immigrazione,” *Studi Emigrazione* 30/109, p.128.
[230] Veugelers, *op.cit.*, pp.41-42.
[231] フィーニはその後、国民同盟（Alleanza Nazionale，以下 AN と略記）の書記長になる。
[232] Veugelers, *op.cit.*, pp.42-43.
[233] Merlo, Francesco (1989), “Il consiglio dei ministri ha varato il decreto che non piace ai repubblicani. Extracomunitari: è nata una legge Sanità gratis, numero programmato,” *Corriere della Sera*, 23 dicembre.

ワーカー、社会学者、心理学者を内務省が新たに雇用することが規定された。また、地方の移民・難民支援情報センターに対し、年間300億リラが割り当てられることになった。したがって、マルテッリ法において移民管理が強化されたのは、PRI の要求に応じたというよりも、むしろ内務省からの影響を受けた結果だったのである。実際、マルテッリ法によって、移民政策の所管が労働省から内務省に移され、多くの予算が内務省に配分されることになった。さらに、国境警察は庇護希望者の入国を認める権限を獲得し、難民申請を処理するために年間200億リラが内務省に割り当てることになった。こうして、マルテッリ法は公共の秩序に力点を置くことになったのである。

以上のことから、ゼノフォビックな議論は、立法過程に登場したものの、主要政党の選好を変えるほど大きな流れにはならかったと結論づけることができる。マルテッリ法における非正規移民に対する取り締まりの強化は、シェンゲン協定への加盟を目指した内務省が影響力を発揮した結果だったのである。また、マルテッリ法では、移民に対し福祉サービスを提供する際の財政負担は地方自治体に課せられたものの、移民・難民支援のための予算を配分することが決定された。

3-3 地方自治体による移民への権利付与

1986 年と 1990 年の移民法では、移民統合に関する措置の実施は地方自治体に委ねられた。そのため、移民に対する権利の付与はまず地方自治体によって行われた。地方自治体は、ボランティア団体、ソーシャル・ワーカー、労働組合、専門家とともに、移民統合政策を実践した。地方自治体とボランティア団体は移民保護連合（advocacy coalition）を形成し、移民統合政策の実施においてとりわけ重要な役割を果たした。移民保護連合は、移民の権利に関する意思決定過程に参加する非公式のアクターであった。ボランティア団体は主にカトリック系の慈善団体によって構成され、彼らは非正規移民を含めた移民の権利の保護に努めた[234]。移民保護連合はさらに使用者団体と連携することで、さらなる合法移民の入国を要請した。このような移民保護連合の活動は、国内における人口減少や不人気な

---

234 カトリック団体の一例として、「カリタス」（Caritas）を挙げることができる。カリタスは主に社会的マイノリティの救済の一環として移民労働者への支援を行なっている。たとえば、全国各地に受け入れ施設を設け、宿泊や食事の場を提供している。イタリア北部において活動している「ドンネリッサ」は主に外国人女性の就労や生活のための支援、文化交流活動を行なっている。これらの団体は地方公共団体と連携をとりながら移民の社会統合を促進するための実践を行なっている。

職業における労働力不足などの客観的ニーズに基づき、強化されていったのであった[235]。

ただし、移民に対する権利の付与がイタリア全土で均一に広まったというわけではない。移民に付与された権利には地域間でばらつきがみられたのであった。たとえば、滞在許可や労働許可の付与や更新の機会は州によって異なった。また、移民の政治参加に関しても州間で相違があった。一部の都市では、移民に対し、諮問的住民投票に参加する権利が付与された。これは、1990 年の法律第 142 号によって、各都市に対し独自の法規を採用することが認められた結果であった[236]。一般に、移民の政治参加を促す措置はリベラルな勢力が政権を担っている都市において認められたように思われる。

ピエモンテ州やエミリア・ロマーニャ州では、独自の住宅プログラムが実施された。エミリア・ロマーニャ州の州都ボローニャでは、集合住宅の 1%が移民に割り当てられた。1994 年末までに、ボローニャで生活する 1 万 3289 人の移民のうち 2015 人（15.2%）が公営住宅で生活するようになった。ピエモンテ州の州都トリノでは、公営住宅に応募してきた 1 万 930 人のうちの 1870 人が EU 域外出身者であり、これは全体の 17.11%に相当した。公営住宅に加え、民間の労働市場へのアクセスを促進するためのプロジェクトが実施された。トリノでは、EU やピエモンテ州からの財政支援を受けて、CISCENE（Centro Italiano di Collaborazione per lo Sviluppo Edizione delle Nazioni Emergenti）が「ディオネガス計画」（Diogene Project）と呼ばれるプロジェクトを行った。この計画は、移民の家族に対し集合住宅を又貸しする団体が自由に使うことのできる保証準備積立金からなっていた[237]。

地域間の差異は、移民統合の実施主体に関してもみられた。たとえば、中道左派が政権を握っていた間のミラノでは、労組や移民団体が主要な役割を担った。1986 年に設置された都市諮問委員会は、地方行政に対し、移民問題に関する助言や提言を行うことを目的と

---

235 Zincone, Giovanna (1998), "Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recipe," *South European Society and Politics* 3(3), pp.44-45.

236 1990 年法律第 142 号は、戦後イタリアにおける地方行政の思想的、制度的、社会的な変遷の過程において、それまでの地方分権化の流れを踏襲しつつも、急速な都市化や広域行政の展開といった新たな現実に対応する試みであり、1990 年代の行政改革の先駆的存在であったという意義をもっている。同法の特徴は、まず地方公共団体に対し条例制定の権利と義務を付与したことである。次に、中央政府から派遣された県知事の存在や組織的な脆弱さによって軽視されてきた県を、行政の一つの主体的な単位として評価し直した。また、広域行政や大都市行政の展開などの現実を鑑み、大都市圏を創設した。さらに、広域行政を中心とした多数の主体が関与する行政過程を効率化するために、プログラム合意制度を導入した。最後に、地方公共団体の行政活動に対する監査や統制が大幅に縮小された（工藤 1994、119-120 頁）。

237 Zincone (1998), *op.cit.*, pp.65-66.

した。1989年には、教育局と社会サービス局の間で合意がなされ、外国人センターが開設された。こうして、移民への社会サービスの提供は、外国人センターと都市諮問委員会の協力で行われることになった。さらに、外国人センターは、地域団体が活動するための部屋や設備を提供したり、移民間の協力の創出を推進したりする活動を行った。

しかし、1993年の地方選挙でLNが勝利したことで、このような多文化主義的な統合政策を維持することは困難になった。LNが老朽化した居住施設の閉鎖を試みた一方で、労組や移民団体がそれに反対し施設に居住する人々への支援を提供したことで、両者の間に緊張関係が生まれた。こうした状況を解決するために、移民の住宅問題に関するラウンド・テーブルが1995年5月に設立された。同会議には、地方政治家、行政職員、労組やカリタスの代表者が参加した。また、ミラノ市長が社会サービス局のトップにカトリック団体（Movimento Italiano per il Volontariato）の副代表を任命することを決定した。その結果、中道左派政権の時代には周辺に置かれていたカトリック団体を中心とするネットワークが確立された一方、移民団体はそこから排除されることになった[238]。

対して、40年間共産党政権が続いたボローニャでは、自治体を中心に移民の統合が推進された。ボローニャの市政府は、基本的なサービスについては直接提供する一方、特別なサービスに関しては専門的な労組の関連協同組合に委託するという方法をとった。たとえば、移民の流入が本格的に始まった1989年に、ボローニャの市政府は初期住居施設に10億リラを割り当て、移民が暮らしていた老朽化した学校を居住施設に改修し、その管理を労組の関連協同組合に委託した。ボローニャでは、カトリック団体の活動がミラノよりも弱かった。教会やボランティア団体は物質的な支援をしていたものの、そのような支援は行政機関を代替するネットワークにはならかった。

結果として、行政機関が1990年代を通してアドホックなサービスを移民に提供し続けることになった。たとえば、文化間教育に関する施設が設置された。これは、教育局のイニシアチブのもと1992年に設立された施設であった。1995年の地方選挙で勝利した中道左派政権は統合政策の焦点を当初の住居問題から変更するとともに、1996年に「移民サービス局」（Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione）を新たに設置した。移民サービス局の目的は、市政府が決定した政策の実施や、移民関連団体の活動の調整であった。移民団体は、

---

238 Caponio, Tiziana (2010), "Grassroots Multiculturalism in Italy: Milan, Bologna and Naples Compared," in Tiziana Caponio and Maren Borkert (eds.), *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp.66-69.

1997年に欧州委員会との共同プロジェクトで設立された「EU域外出身移民団体の都市フォーラム」(The Metropolitan Forum of Extra-communitarian Immigrant Associations)を通じて、移民サービス局との連携を図った。ボローニャのフォーラムは、任命制をとったミラノの諮問委員会とは異なり、希望するすべての団体の参加を認めた。その結果、40以上の団体がフォーラムに参加しサポートを受けた[239]。

以上のように、移民に対する権利付与は、地方自治体が中心となり行われてきた。だが一方で、国家による支援の欠如は、地方自治体レベルにおける移民統合政策の実施を難しくしたといえる。たとえば、トリノなどの都市では、非正規移民にケアを提供するボランティア団体に対し地方公共団体による財政支援が行われていたが、1992年の医療制度改革に伴う財政管理の厳格化によって地方衛生局（Azienda Sanitaria Locale）が非正規移民に対しケアを施すことは困難になった。また、地方債務を賄う中央政府の措置がこの医療改革により停止されたため、地方公共団体によって行われてきた非正規移民に対する医療行為が減少した。このような状況を解決するために、1995年のディーニ法は、非正規移民に対し、救命措置や妊娠治療だけでなく、深刻な病気や事故、予防接種などに関する医療行為も受けることを認めた[240]。だが、ディーニ法は時限法であったため、同じような措置を維持するためには恒久法を制定する必要があった。この問題は、第3章でも述べるように、1998年のトゥルコ・ナポリターノ法の制定によって解決されることになる。

結論――移民受入国への変容と寛容な移民政策の形成

本章では、19世紀中葉の国家統一（1861年）から1990年までのイタリアの移民史を振り返り、イタリアにおける移民問題の変容過程を描き出すともに、1990年代前半までの移民政策の特徴とその要因について考察した。

イタリアは国家統一以来自国民を近隣のヨーロッパ諸国や南北アメリカ大陸諸国に送り出してきたが、1981年の国勢調査によって、イタリアにおける出移民と入移民のバランスが逆転していることが明らかとなった。それにもかかわらず、当時のイタリアにおける外国人の入国許可は、第2次世界大戦以前の1931年に制定された「警察法」およびその施行規則によって規律されていた。そのため、1980年代前半から移民法の整備に関する政治的

---

239 *Ibid*., pp.69-73.
240 Zincone (1998), *op.cit*., pp.67-68.

な議論が始まり、1986 年 12 月 30 日にイタリアで初めてとなる移民法が成立した。1990 年には、新たにマルテッリ法が成立した。この 2 つの法律が 1990 年代前半までの移民政策の指針となった。

それでは、まず 1986 年の移民法の内容とその制定過程の特徴について整理する。1986 年の移民法の主な内容は、次の 4 点である。第一に、ILO の移民労働者に関する条約（第 143 号）に従い、外国人労働者に対して、イタリア人労働者と同等の権利が認められることとなった。第二に、将来的な外国人の受け入れは労働市場のニーズに基づき行われるとされた。第三に、非正規移民の正規化措置である。最後に、非正規移民を雇用した雇用主への罰則である。正規化措置と雇用主への罰則は、非正規性や違法性を管理するために導入された。これらの措置の中でも、ILO 条約第 143 号を遵守するための規則は、移民の権利を保障する上で重要な規則であると考えられる。なぜなら、同条約には、差別の禁止、移動の自由、賃金・職業訓練・雇用保障における内国民との平等待遇、社会保障と家族呼び寄せの権利などが含まれているからである。結果として、1986 年移民法の内容は、移民に対し寛容であったといえる。

1986 年の移民法が寛容な性質をもつことになったのは、法案の審議が与野党の間で行われたからであった。つまり、野党共産党の議員と与党 DC の議員が議会委員会で協力をしながら、法案の審議を進めたのである。彼らの中には労働運動やカトリック系の慈善団体などの市民社会と接点のある議員もいた。また、MSI が法案に反対したため、MSI との間で交渉が行われた結果、MSI は反対票を自制することに同意した一方、その報酬として、自らに近い労組が移民問題に関する諮問委員会に参加できるようになった。その結果、法案は反対票もなく承認され、1986 年 12 月 30 日に移民法が成立したのである。以上のことから、1986 年の移民法は主要政党間での合意のもとに制定されたといえる。

次に、マルテッリ法の内容とその制定過程の特徴はどうだろうか。マルテッリ法の特徴はまず、庇護希望者に対する法的権利を規定したこと、特定の国の出身者に対し入国ヴィザの取得を義務づけたこと、国外退去の規定を定めたことであった。これらは、シェンゲン協定への参加に向けてとられた措置であった。加えて、内務省が 300 名のソーシャル・ワーカー、社会学者、心理学者を新たに雇用することや、地方の移民・難民支援情報センターに年間 300 億リラを割り当てることなど、移民に対しサポートを提供するための対策も導入された。

次に政治過程に目を向けると、PRI が犯罪や社会的混乱への不安感に訴えながらより規

制の強い移民法の制定を求めたが、PRI は連立政権の一員であるにもかかわらず、緊急法律命令の制定過程のときから蚊帳の外に置かれた。また、MSI の書記長であったフィーニも、ゼノフォビアに依拠する議論を検討していたが、最終的にそれを戦略に用いることはしなかった。したがって、マルテッリ法の制定過程においても、移民問題の「非政治化」に関する主要政党間のコンセンサスは守られたのであった。

マルテッリ法においてシェンゲン基準が遵守されたのは、PRI からの要求に応えたというよりも、むしろ高級官僚が影響力を行使したからであった。彼らは、イタリアが移民管理に真剣に取り組んでいることを EC に示すという外交政策上の関心をもっていた。官僚たちは、「北アフリカ地域に対する寛容な政策がイタリアの国境をアキレス腱と考える EC をさらに遠ざけてしまうだろう」とマルテッリを説得し、むしろシェンゲン・グループと調和するべきであると主張したのであった。マルテッリ法によって、移民政策の所管が労働省から内務省に移され、多くの予算が内務省に配分されることになった。また、国境警察が庇護希望者の入国を認める権限を獲得し、難民申請を処理するために年間 200 億リラが内務省に割り当てることになった。結果として、マルテッリ法は公共の秩序に力点を置くことになったのである。

また、1986 年と 1990 年の移民法では、移民統合に関する措置の実施は地方自治体に委ねられた。そのため、移民に対する権利の付与はまず地方自治体によって行われた。地方自治体は、ボランティア団体、ソーシャル・ワーカー、労働組合、専門家とともに、移民統合政策を実践した。地方自治体とボランティア団体は移民保護連合を形成し、移民統合政策の実施においてとりわけ重要な役割を果たした。移民保護連合は、移民の権利に関する意思決定過程に参加する非公式のアクターであった。ボランティア団体は主にカトリック系の慈善団体によって構成され、彼らは非正規移民を含めた移民の権利保護に努めた。移民保護連合はさらに使用者団体と連携することで、さらなる合法移民の入国を要請した。このような移民保護連合の活動は、国内における人口減少や不人気な職業における労働力不足などの客観的ニーズに基づき、強化されていったのであった。移民に対する権利の付与には地域間で程度の差があったものの、地方自治体は、住居・教育・医療面でのサポートを提供したほか、場合によっては、政治参加を促す制度も構築した。

したがって、1986 年の移民法や 1990 年のマルテッリ法の特徴、地域レベルで行われた移民に対する権利の保護の観点から、1990 年代前半までのイタリアの移民政策は移民に対し寛容なものであったといえるだろう。

第３章　国民国家の相対化と再強化の交差
――1990 年代半ばから後半にかけての移民政策の展開――

1990 年にマルテッリ法が成立し、1986 年移民法の改革が行われた。マルテッリ法では、シェンゲン協定参加に向けて非正規移民の取り締まりが強化された一方、地方レベルでの移民統合政策を支援するための財政的・人的支援が決定された。また、移民の権利を保障する政策が地方自治体を中心に実施された。さらに、正規化措置も実施され、約 22 万人が正規化された。したがって、1990 年代前半までのイタリアの移民政策は全体的に移民に対し寛容な性格を有していたのであった。

しかし、マルテッリ法によって、移民に関する政策上の課題が解決されたわけではなかった。マルテッリ法における移民管理措置は主に第 3 世界からの移民を対象としていたため、バルカン半島諸国を含めた東欧諸国（第 2 世界）からの移民は管理の対象に含まれていなかったからである。そのような政策上の不備があるなか、ユーゴスラヴィアの解体の過程で、アルバニアから到着する庇護希望者が急増した。1990 年 7 月に、約 4000 人の庇護希望者がイタリア南部プーリア州の都市バーリに到着した。その数ヶ月後、2 万人以上のアルバニア人の入国が認められた。アルバニア人の流入は 1991 年に入っても続き、8 月 7 日と 8 日には、およそ 1 万 5000 人がバーリの港に到着した。この時、イタリア政府は、送還措置や海路からの入国を規制するなど強硬な手段を実施したほか、アルバニアに対し 7000 億ドルの援助金を拠出した[241]。

こうして移民をめぐる議論は 1990 年代を通して続くことになった。本章では、1990 年代半ばから 1998 年までを分析対象とし、とくにトゥルコ・ナポリターノ法における国民国家の「相対化」と「再強化」の関係性がどうなっているのか、それはどのような要因によって生まれたのかを考察する。

第１節　1990 年代前半における移民政策の展開

本節では、1990 年代前半に行われた移民法の改革に焦点を当てる。この時期にどのよう

[241] Veugelers, *op.cit.*, p.44.

な改革が行われ、結果はどうだったのかを明らかにすることが目的である。

1-1 移民法改革とその挫折

上述のアルバニア危機に伴う大量の庇護希望者の流入は、移民政策上の課題を浮き彫りにした。政府は難民への対応をめぐり対立し、行政機関は難民が希望する食料、居住空間、医療などを提供することができなかった。こうした中で、アンドレオッティ（Giulio Andreotti）首相は 1991 年 4 月に移民省（Ministri per gli italiani all'estero e immigrazione）の創設を決定した。大臣には社会党のボニヴェール（Margherita Boniver）が任命された。同省の主な任務は、移民の流入に関する計画の作成や、雇用・情報・統計・立法の分野に関するイニシアチブの調整、管理、促進であった[242]。この時「国外のイタリア人」が省の名前に加えられたのは、「国内に存在する移民がとても多い」という印象を与えることを避けるためであったと、大臣のボニヴェールはインタビューの中で述べている[243]。彼女は、1973 年にアムネスティ・インターナショナルのイタリア支部を創設し、下院の人権委員会では委員長を務めた人物であり、移民に関する問題に精通していた。移民省の創設に際しては、官僚の役割が大きかった。官僚は、国外における移民政策を観察し、国外のアイデアを持ち込んだのである。なかでも、ボラッフィ（Guido Bolaffi）が移民省の組織を構築する際に大きな役割を果たした。しかし、移民相は無任所大臣（minister without portfolio）であり、独自の予算や職員を持たなかった。そのため、アルバニア危機への対応や国籍法改革をめぐる省庁間の競争に敗れ、結局 1 年を持たずに廃止されてしまった[244]。

1990 年移民法の改革をめぐる議論はその後、チャンピ（Carlo Azeglio Ciampi）政権に引き継がれた。再び移民政策を扱う組織（社会問題省）が設立され、大臣にはコントリ（Fernanda Contri）が任命された[245]。コントリもまた、前述のボラッフィからサポートを受けた。チャンピ政権は、コントリを中心とする委員会を設置し、移民の権利に関する法案の準備を始めた。コントリ委員会は 1994 年 10 月に 172 条におよぶ法案（以下コントリ法案）を提出した。それにもかかわらず、コントリ法案は立法化されなかった。これは、コントリ法案が議会で審議されている最中に、第 1 次ベルルスコーニ政権が崩壊してしまっ

---

242 *Ibid*., p.45.
243 Zincone (2006b), *op.cit*., p.22.
244 Veugelers, *op.cit*., p.44; Zincone (2006b), *op.cit*., p.22.
245 社会問題相も、移民相と同様に、無任所大臣であった。

たからであった[246]。ショルティーノ（Giuseppe Sciortino）は、この間に行われた移民法改革が失敗した要因として、移民問題が脆弱で頻繁に交替する政権にとって困難な課題であったことを指摘した[247]。

第 1 次ベルルスコーニ政権は、LN が連立政権から離脱したことで崩壊した。1994 年の総選挙は、それまでの比例代表制に替えて、上下院ともに総議席の 75%を小選挙区から選出し、残りの 25%をブロック別の比例代表制で選出する混合型選挙制度のもとで実施された。この選挙制度改革により、世論は直接政府あるいは政府の長を選択できるという期待を抱いた[248]。同選挙において、LN の党首であったボッシ（Umberto Bossi）は、ベルルスコーニのフォルツァ・イタリア（Forza Italia，以下 FI と略記）と選挙連合「自由の極」（Polo delle Libertà）を結成することを決めた。この新たな選挙連合は、LN に多くの利益をもたらした。なぜなら、LN は下院で 117 議席、上院で 60 議席を獲得しただけでなく、同党のピヴェッティ（Irene Pivetti）が下院議長に選出されたからである[249]。それにもかかわらず、1994 年 12 月にボッシは政権からの離脱を決定した。連合相手のベルルスコーニが、連邦制改革の要求を無視しただけでなく、LN の支持基盤である中小企業経営者に打撃を及ぼす可能性のある、新自由主義的な政策に舵を切ったからであった[250]。その結果、第 1 次ベルルスコーニ政権は翌年 1 月に崩壊してしまったのである。

続いて誕生した政権は、ディーニ（Lamberto Dini）を中心とした非議員実務家政権（governo tecnico）であった[251]。ディーニ政権の時期には、マルテッリ法における国外退去と入国管理の規定を厳格化する基本文書の採択が中道右派政党間で合意されていたものの、

---

[246] Zucchini, Francesco (1999), "La Genesi in Parlamento della Legge sull'Immigrazione," in Fondazione Cariplo-ISMU (a cura di), *Quattro Rapporto sulle Immigrazioni 1998*, Milano: Franco Angeli, p.62.

[247] Sciortino, Giuseppe (1999), "Planning in the Dark: The Evolution of Italian Immigration Control," in Grete Brochman and Tomas Hammar (eds.), *Mechanism of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford: Berg, p.241.

[248] Calise, Mauro (2005), "Presidentialization, Italian Style," in Thomas Poguntke and Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, p.90.

[249] Betz, Hans-Georg (1998), "Against Rome: The Lega Nord," in Hnas-Georg Betz and Stefan Immerfall, *The New Politics of the Right: Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*, Basingstoke: Macmillan, p.47.

[250] 高橋進（2013）「ポピュリズムの多重奏――ポピュリズムの天国：イタリア」高橋進・石田徹編『ポピュリズム時代のデモクラシー――ヨーロッパからの考察』法律文化社、179 頁。

[251] イタリアでは、大統領が任命し議会がそれを承認すれば、国会議員でなくでも首相職に就任することが可能である。1990 年代の政治的移行期では、チャンピやディーニが非議員ながら首相に任命された。

結局議論は中断された。その結果、ディーニ政権は正規化措置と国外退去を含んだ緊急法律命令を発布するにとどまった。さらに、ディーニ政権の緊急法律命令が 60 日以内に立法化されることはなかった。ディーニ法の失効には、技術的理由と政治的理由があるとされる。技術的理由とは、立法化されなかった緊急法律命令を下院に再提出することを禁止する憲法規定の遵守を、憲法裁判所が 1996 年以降義務づけたことである。政治的理由には、1996 年総選挙で勝利した中道左派連合政権が移民制限的な性格の強いディーニ法よりも広範な措置を望んでいたことが指摘される[252]。つまり、1990 年代前半の各政府は、マルテッリ法の改革を目指したものの、どれもうまくいかなかったのである。

1-2 中道左派政権の誕生とシェンゲン協定

1996 年 4 月の総選挙で中道左派連合が勝利し、第 1 次プローディ政権が誕生したことは、多数派による安定的な政治の幕が開いたことを意味した。中道左派連合が勝利した要因は、次の 3 点にまとめられる。第一に、前回の総選挙（1994 年）では分断されていた左派政党と中道政党が合流したことである。第二に、共産主義再建党との間にも協力関係を構築できたことである。第三に、LN が離脱したことで、中道右派全体としてはオリーヴの木を上回る潜在的支持を獲得したものの、多数派獲得を阻まれたことである。言い換えるならば、もし前回のように FI と LN が選挙連合を形成していれば、共産主義再建党との協力なしに、中道左派が多数派を獲得することは困難であったということである[253]。

第 1 次プローディ政権は、移民に関する新たな組織法（legge organica）の制定に意欲を見せ、社会問題相のトゥルコ（Livia Turco）と内相のナポリターノ（Giorgio Napolitano）を中心とする委員会（トゥルコ委員会）を設置し、すぐさま法案の作成に取り掛かった。トゥルコ委員会の任務は、移民の計画的な受け入れと管理を実現する「普通の国」（paese normale）[254]に適した移民政策を作り上げることであった。トゥルコ委員会は 1997 年 2 月

---

[252] Einaudi, Luca (2007), *Le Politiche dell'Immigrazione in Italia dall'Unità da Oggi*, Bari: Laterza, pp.208-209.

[253] 伊藤武（2008）「政党競合の 2 ブロック化論をめぐる考察――イタリア第 2 共和制における政党政治の変化」『専修法学論集』第 104 号、96-97 頁。

[254] 1986 年移民法やマルテッリ法（1990 年）は、センセーショナルな事件への対応として制定された法律である。1986 年移民法の場合、1985 年にフィウミチーノ空港で発生したテロ事件が移民法制定に向けた契機となった。マルッテリ法の場合は、1989 年にナポリ近郊の村で黒人労働者が殺害されたことにより、移民法改革に向けた動きが加速した。他方で、トゥルコ・ナポリターノ法は、緊急の対応としてとられたものではなく、移民をイタリア社会における永続的な現象として認識した初めての法律であった。

19日に法案を提出した。

法案の作成段階においては、シェンゲン協定への加盟が最大の関心事であったといえる。法案作成の諮問プロセスには、関係省庁、議会委員会、州などの地方公共団体に加えて、労組や宗教団体、使用者団体などが参加したものの、法案作成の最終局面は小委員会に委ねられた。そこでは関係省庁の立法担当局が主要なアクターとなった。このようなプロセスがとられた背景には、シェンゲン協定への加盟期日が迫るなかで、イタリア政府が短期間での法案承認を望んだことがあった[255]。実際、ズィンコーネ（Giovanna Zioncone）らが行った調査によれば、法案作成段階で定められた条項は、短期間で十分な条文を完成させたい閣僚の強い意思を反映したものであった。そのため、諮問プロセスに参加した専門家の多くが政治家による自分たちのお飾り的な利用に対し不満を漏らしたのであった[256]。

シェンゲン協定への参加が最大の関心事であったことは、トゥルコ委員会のもう一人の中心人物であるナポリターノの発言からも明らかであろう。ナポリターノは1997年10月23日の下院本会議において、「10月26日日曜日、われわれと他のシェンゲン協定加盟国の間にあるすべての国境管理が廃止され始めます。その瞬間から、国境管理の漸進的な撤廃が終了する1998年4月1日までに、われわれの国境はシェンゲン空間の域外国境に変わるのです」と述べた。ナポリターノは続けて、「アムステルダム条約に基づき、シェンゲン協定はEU全体を構成する一部となります。したがって、入国管理に関するイタリアの責任は増大するのです」と断言した。さらに、ナポリターノは下院本会議において次のように述べることで、シェンゲン協定への加盟がイタリアにとって重要な意味を持つことを強調した。すなわち、「シェンゲン協定に加盟を果たすことで、イタリアの国境には不安が残っているという悲観的見解や、イタリアはこし器でありヨーロッパの弱点であるという否定的な評価を覆すことができるのです。また、シェンゲン協定に定められたすべての義務を果たし、国境管理に関わる措置を強化することで、我々は信頼を勝ち取ることができるでしょう」と語ったのである[257]。以上のナポリターノの発言からも、シェンゲン協定への参加が新たな移民法の制定に向けた原動力であったことは明らかである。それでは、1990年のマルテッリ法はどのような点で不十分だったのだろうか。シェンゲン協定の内容と照

---

255 Zincone, Giovanna (2006a), “The Making of Policies: Immigration and Immigrants in Italy,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 32(3), pp.353-354.
256 Zincone, Giovanna e Di Gregorio, Luigi (2002), “Il Processo delle Politiche di Immigrazione in Italia: Uso Schema Interpretativo Integrato,” *Stato e Mercato* 66, p.446.
257 Camera dei deputati (1997c), *Atti parlamentari, XIII legislatura, discussioni*, seduta del 23 ottobre, n.260, p.79.

らし合わせながら、次節においてこの問題を考察する。

第２節　ヨーロッパ・レベルにおける移民政策――シェンゲン協定と司法・内務協力

シェンゲン協定は、1985 年に西ドイツ（以下ドイツ）、フランス、ベネルクス 3 国（オランダ、ベルギー、ルクセンブルク）の 5 カ国によって締結された。その目的は、5 カ国の間における相互の国境管理を廃止することであった[258]。序章で述べたように、ヨーロッパ・レベルにおける人の移動に関する規則は 1957 年のローマ条約においても記述されていたが、そこで自由移動の権利が認められていたのは加盟国の市民だけであった。加えて、ローマ条約はすべての加盟国市民に対し自由移動の権利を保障したわけではなく、条約における自由移動の対象はあくまでも労働者であった[259]。一方、EU レベルにおける移民・難民政策の展開は、1992 年のマーストリヒト条約によって移民・難民問題が司法・内務協力分野に組み込まれたことで始まったといえる。つまり、ヨーロッパ・レベルの移民・難民政策というのは、EU の「内＝司法・内務協力」と「外＝シェンゲン協定」で展開してきた、独特の政策分野だったのである。

ギロードンは、「1980 年代半ば以降の移民・難民分野における政府間協力の進展は、国内における制度的・物理的な制約に適用するために、各国の関係省庁が戦略的な「場の選択」（venue shopping）を行った結果である」と主張する[260]。彼女の主張は以下の通りである。

第 1 章ですでに確認したように、第 2 次世界大戦のあと、ヨーロッパの国々は戦後復興と経済成長のために多くの移民労働者を受け入れた。ドイツは、1955 年にイタリアと二国間協定を結んだ後、南欧諸国やトルコから多くのガスト・アルバイターを受け入れた。フランスには、ゲストワーカーの他に、旧植民地（モロッコ、アルジェリア、チュニジア）から多くの移民が到着した。イギリスの場合、1948 年の国籍法によって、英連邦出身者は

258　ヨーロッパにおける域内国境管理を廃止する動きはシェンゲン協定が初めてではない。最初の域内国境管理の廃止は、1957 年に北欧諸国間で締結された「北欧旅券同盟」（Nordic Passport Union）であった。1960 年には、ベネルクス経済同盟が設立され、ヒト・モノ・カネなどの自由移動が目指された。

259　本田、前掲論文、83 頁。

260　Guiraudon, Virginie (2000), “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping,” *Journal of Common Market Studies* 38(2), p.268.

英国市民としてみなされ、彼らには居住および労働の権利が自動的に付与された[261]。これらの移民労働者の多くは当初出稼ぎ的な性格を強く持っていたが、徐々に定住を選択するようになっていった。このような状況のなかで、1973 年の石油危機のあと経済危機が起こり、移民労働者の失業がこれらのヨーロッパ諸国において問題となった。この移民失業者の増加に対応するために、各国は移民労働者の受入停止措置を継続することを選択した。それにもかかわらず、受入停止策は期待した通りの効果を発揮しなかった。すでに定住していた移民労働者は出身地に残っていた家族を合流させる選択をし、正規のチャンネルを失った移民たちは庇護や非正規のルートを通ってヨーロッパへ流入するようになったからである。その結果、ヨーロッパにおける移民の数はむしろ増大したのであった[262]。

国内における移民の増加を受けて、ヨーロッパの受入国の関係省庁（主に内務省と外務省）はさらなる移民の流入を防止するために移民規制の強化を図ろうとした。だが、司法の判決やその他の省庁の要請、非政府アクターの活動によって、内務省や外務省が移民制限的な措置を施す余地は狭められた[263]。たとえばフランスでは、移民の入国や滞在を厳格化するボネ法が執行されたが、強制送還に関する規則は議会で否決された。これに加え、国務院が移民に対する基本的権利の保護を主張し、家族合流の禁止を違憲とする判断を下した[264]。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」として家族呼び寄せの権利が認められた[265]。こうして国内で家族合流や滞在の長期化を規制することが困難になった関係省庁はヨーロッパのレベルにおける解決策を模索した、とギロードンは論じたのである。

政府間協力という形がとられた理由は、安全保障に関する政府間協力がすでに存在していたからである。1975 年に、国境監視、テロ、麻薬取引などの犯罪を取り締まるための政府間協力であるトレヴィ・グループ（Trevi Group）がすでに創設されていた。トレヴィ・グループの主要なメンバーは、EU 加盟国の内務大臣や法務大臣であった。このような麻薬やテロに関する政府間協力にとって、近接した問題領域を扱うための新たな作業部会の設置や既存の問題範囲を拡大することは容易なことであった[266]。したがって、トレヴィ・

261 Boswell and Geddes, *op.cit.*, pp. 28-29.
262 *Ibid*., pp.29-30.
263 Guiraudon, *op.cit.*, p.258.
264 佐藤（2008）、前掲論文、105 頁。
265 Joppke (1998), *op.cit.*, p.19.
266 Guiraudon, *op.cit.*, p.260.

グループをシェンゲン・グループのルーツとして捉えることができるのである[267]。

他方、EU レベルにおいても同様に、制度化の動きが始まっていた。1984 年、欧州委員会は、EC の目標として、ヒト・モノ・サービス・カネの自由移動を可能にするための市場統合の概念とその達成期間を記した『域内市場白書』を作成した。さらに、1986 年には、白書を条約化した「単一欧州議定書」（Single European Act）が締結された[268]。けれども加盟国はヒトの自由移動に対し慎重な立場をとっていた。単一欧州議定書 8A 条は 1992 年 12 月 31 日までに単一市場形成に必要な措置を準備することを定めたが、ヒトの自由移動や、被雇用者の権利と利益に関する諸問題については、理事会における全会一致を要件とした（100A 条 2 項）。そのため、イギリスにおける外務担当国務大臣（政務官）を務めたチョーカー（Lynda Chalker）は、「われわれは全会一致というセーフカードを未だに有している」と発言したのであった[269]。結果として、マーストリヒト条約では、移民・難民問題に関して政府間主義が維持され、欧州委員会や欧州議会の役割は制限されることになった。移民・難民政策が共同体化されたのは、1997 年に署名されたアムステルダム条約（1999 年発効）においてである。そして、そのアムステルダム条約においても、欧州議会との共同決定や特定多数決（Qualified Majority Voting）の導入には 5 年間の猶予期間が設定された[270]。

それでも、EU において、移民政策に関する共通の枠組みが徐々に構築されてきたことは事実である。その背景には、難民問題の安全保障化（securitization）が西欧諸国で起こったことが考えられる。冷戦の終結とソ連の崩壊のあと、東欧諸国から西欧諸国へ向かう難民が急増したことで、難民問題への対応が西欧諸国共通の問題となった。ドイツやオーストリアを中心に、難民の急増が自国社会の不安や懸念を増大させるのではないかという世論が形成されていった。ドイツでは、難民や亡命者の問題の解決が最大の課題と位置づけられた。しかし、ナチスによる迫害といった歴史的な経緯から、ドイツにとって庇護に関する規定は非常にデリケートな問題であった。そのため、庇護権をめぐる議論は紛糾することになった[271]。1991 年 8 月上旬、コール（Helmut Kohl）首相は、基本法第 16 条の修正、

---

267 岡部みどり（2005）「人の移動をめぐる共同国境管理体系と EU」木畑洋一編『ヨーロッパ統合と国際関係』日本経済評論社、144-145 頁。

268 加藤眞吾（2007）「人の自由移動政策――労働移民と国境管理」松橋和夫編『拡大 EU――機構・政策・課題』国会国立図書館調査及び立法考査局、130 頁。

269 岡部みどり（2013）「シェンゲン規範の誕生――国境開放をめぐるヨーロッパの国際関係」『上智法学論集』第 57 号 1・2 号、47-48 頁。

270 佐藤（2008）、前掲論文、109 頁。

271 同上、109 頁。

庇護権の厳格化、難民の流入抑止と送還、ドイツ系移民の受け入れなどに関する立場を表明した。与党のキリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟は、難民の波を押しとどめるために、庇護権に関する規定を見直す必要性を訴えた。また、連立政権の一部であった自由民主党は、EU における庇護権の統一化という観点から、第 16 条の修正を含んだ基本法の見直しを主張した。これに対し、野党のドイツ社会民主党は、第 16 条の政治的庇護に関する権利は不可侵であることを理由に、基本法の修正に反対する姿勢をとった。こうしてドイツにおける庇護権に関する議論は完全に行き詰まってしまったのである[272]。

こうした状況を打破するべくドイツ政府がとった方法が、ヨーロッパ・レベル（EU レベル）での問題解決であった。ニーダーザクセン州の対外・ヨーロッパ問題大臣を務めたトリッティンによれば、ヨーロッパ・レベルでの難民問題の解決の模索は国内政治要因によって促されたのであった。つまり、ドイツは、マーストリヒト条約に移民・難民政策に関する規定を盛り込むことで、国内における基本法見直しの行き詰まりを解決しようと試みたのである[273]。実際、1988 年に議長国だったドイツは、治安維持に関するヨーロッパ・レベルでの協力の必要性を主張するとともに、移民や治安維持に関する提案を行っていた。そして、このドイツからの要請に応じる形で、ルクセンブルク欧州理事会は加盟国の政策担当者に対し移民・難民政策の調和を果たすための具体案を準備するよう求めたのであった。その結果、調和化に対して大きな賛成も反対もなく、移民・難民政策は「第 3 の柱」の一部として制度化されたのであった[274]。

以上のように、ヨーロッパ・レベルの移民・難民政策の展開を振り返ってみると、主要なアクターは内務省や法務省であり、その主な目的は域内治安維持であった。シェンゲン協定は、シェンゲン空間に入域する外国人に対し身分証明を求める一方、域内における国境検査を撤廃する制度である。そのため、シェンゲン協定加盟国には、相互に信頼できる国境管理を施すことが求められることになる。不適切な国境管理は、その他の加盟国に非正規移民が入国するなどの悪影響を及ぼすからである。それにもかかわらず、イタリアの国境管理は不十分であった。マルテッリ法は主に第 3 国からの人の移動に重点を置いたため、アルバニアからの庇護希望者の殺到に対し満足に対応できなかった。さらに、マルテ

272 大野英二（1994）『ドイツ問題と民族問題』未来社、101-104 頁。
273 佐藤（2008）、前掲論文、109 頁。
274 Turnbull, Penelope and Sandholtz, Wayne (2001), “Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces,” in Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp.214-215.

ッリ法の問題を改善するための国内における立法改革も進展していなかった。このようなイタリア国内の政策や政治の状況は、シェンゲン協定加盟国に対しネガティブな影響を与えたといえる。オランダやドイツなどは、イタリア当局による不十分な国境管理を理由に、イタリアのシェンゲン協定加盟に反対する姿勢を見せたのであった。また、フランスからも、イタリア国境における管理に対し警戒感が示された[275]。イタリアがシェンゲン協定に加盟を果たすためには、こうしたヨーロッパ諸国の懸念を払拭することが必要であったといえるだろう。

第３節　中道左派政権による移民法の制定過程――国民国家の相対化と再強化の交差

このようにイタリアとヨーロッパとの間の政策上の不一致が、1996 年に誕生した中道左派政権による移民法改革を促した。その結果、1998 年に成立したトゥルコ・ナポリターノ法において、移民管理・国境管理に関する措置が強化された。だが、トゥルコ・ナポリターノ法では、移民に対しさまざまな市民的・社会的権利が付与されただけでなく、移民の社会統合を進めるための諮問会議も設置された。したがって、トゥルコ・ナポリターノ法には、国民国家の相対化と再強化の両方を導く政策が導入されたのであった。本節では、まずトゥルコ・ナポリターノ法の内容を確認し、国民国家の相対化と再強化の両方を導く政策が導入されていることを明らかにし、次いで、そのような法律の特徴を生み出した制定過程について検討を進め、与野党間での合意形成があったことを指摘する。

3-1　国民国家の相対化と再強化が交差する移民法

トゥルコ・ナポリターノ法の特徴は、以下の通りである。まず移民の権利については、すべての正規移民は、イタリア人と同等の社会的権利を享受できるようになった。その結果として、彼らはより待遇のよい年金制度を受けることが可能になった。さらに、未成年者は法的身分にかかわらず義務教育を受ける権利が認められたほか、非正規移民であっても、必要な場合には、医療措置が受けられるようになった。このような非正規移民に対する措置は、第 2 章で述べたように、地方自治体レベルでまず先に行われてきた実践であった。労働面についてみると、トゥルコ・ナポリターノ法は EU 域外出身者の雇用条件を緩

[275] La Repubblica (1997a), *Ecco cosa prevede il Trattato di Schengen*, 14 agosto.

和した。すなわち、イタリア人や EU 市民の労働者が当該分野において不足していない場合であっても、EU 域外出身者を雇用できるようになったのである。また、同法によって、家族合流のためにイタリアに到着した親戚に対しても、労働することが認められることになった。

移民統合政策についてはまた、トゥルコ・ナポリターノ法によって、市民社会団体を含む諮問会議が設立された。会議を設置した狙いは、移民の社会統合を促進するための措置について、国内レベルにおける市民社会団体との対話を活発化させることであった。人種差別や宗教差別に対する保護に関しては、トゥルコ・ナポリターノ法は、非政府組織との協力を進めるための包括的な規則を提示した。市民社会団体との対話を進めるための制度としては「外国人移民とその家族の問題に関する評議会」（Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie）が設置された。この評議会は、市民社会団体の代表者、労組、地方自治体、関係省庁の代表者、そして首相府のスタッフによって構成され、移民統合政策の実施を評価し、より効果的な統合に向けた助言を行うことを目的とした。トゥルコ・ナポリターノ法では、また別の組織として、統合政策委員会（Commissione per le Politiche di Integrazione）も創設された。同委員会の任務は、統合政策の実施状況に関する年間報告書の作成、政策案の起草、また移民や多文化主義、人種差別に対する対応などに関する政府の政策を評価することであった。統合政策委員会は主に各省庁の代表者や経済・政治・社会などの専門家で構成され、首相府の社会問題局と協力して活動を行った[276]。

さらに、「文化媒介者」（cultural mediator）[277]の雇用や訓練、多文化活動を財政的に支援するための統合基金の設立などもトゥルコ・ナポリターノ法に含まれた。以上のように、トゥルコ・ナポリターノ法には、地方自治体レベルでこれまで実践されてきた、多くの移民統合に関する政策が含まれたのである。

続いて、シェンゲン協定への参加に向けた措置に目を向けると、トゥルコ・ナポリターノ法は SIS の導入を約束した。SIS の内容をもう一度確認すると、SIS とは、域内国境管理

---

276 Bozzini, Emanuela and Fella, Stefano (2008), “The Role of Civil Society in Immigration Policy Making in Italy: Changing Patterns of Conflictual Cooperation,” *Policy and Politics* 36(2), pp.247-248.

277 文化媒体者は、単なる通訳ではなく、移民とイタリア人（あるいはイタリア社会）との架け橋になるような活動を行う。文化媒体者に関する制度は、最初に地方レベルにおいて導入された。トリノやボローニャなどにおいて、文化媒体者に関する講習が 1992 年までに始まった。文化媒体者は主に保健衛生局、刑務所、裁判所などにおいて雇用された。トゥルコ・ナポリターノ法では、移民統合政策に関する予算の一部が文化媒体者のプログラムに割り当てられることになった（Zincone 1998, pp.67-69）。

の撤廃、人の域内自由移動、域外国境における厳格な審査、国境線の監視、共通ヴィザに関する規定、警察協力などのシェンゲン協定で定められた政策について、シェンゲン協定加盟国が効果的に行うために必要な情報を共有するための手段のことである[278]。

これに加え、トゥルコ・ナポリターノ法には、非正規移民に関する措置が含まれた。第一に、非正規移民の流入を管理するために、非正規移民の身分照会、送還、そして一時的収容施設（temporary detention center）での収容を規定した（第 14 条）。第二に、イタリアの国境を違法に横断して逮捕された者やすでにイタリアからの出国命令が下された者だけでなく、身分証を携帯していない滞在者に対しても、一時的収容施設への収容が適用されることになった。第三に、3 種類の国外退去措置が含まれた。行政上の国外退去措置は、公共の安全を理由に内務大臣によって決定される場合と、警察長官が身分証を所持しない外国人や犯罪組織に属しているという容疑のある外国人に対して決定される場合がある（第 13 条）。安全保障を理由にする国外退去措置は裁判官によって決定され、その対象はすでに有罪判決をうけた者とされた（第 15 条）。選択的制裁としての国外退去措置は、マイナーな犯罪に関与した者に適用されることになった（第 16 条）。

これらの非正規移民の収容や国外退去に関する規則もまた、シェンゲン協定への参加を果たすために不可欠な措置であった。というのも、イタリアのシェンゲン協定への参加が遅れていた原因の一つは、移民の多くがイタリアを比較的容易に滞在可能な国だと考えていたことであった。つまり、たとえ捕まったとしても国外退去されることがあまりなく、正規化措置を適用することも可能なため、移民の多くが遅かれ早かれ正規移民になれるというイメージを持っていたのである[279]。このようなイメージがイタリアのシェンゲン協定加盟を阻んでいた。そのため、トゥルコ・ナポリターノ法において、一時的収容施設への収容や国外退去について規定する必要があったのである。

トゥルコ・ナポリターノ法において、第 1 次プローディ政権は第 3 国との関係に関する重要な決定も行った。1995 年以降、イタリアへの移動は、外国人労働者の合法的な入国に関する年間上限を定める割当制度（quota system）によって規制されることになった。政府は毎年 1 つ以上の受入法令（decreti flussi）を発し、最大で何人の外国人労働者の入国を認めるのかを決定することになった。割当制度の対象となる外国人労働者は、自営業者や契

[278] 南部朝和（2003）「EU におけるシェンゲン・アキ（Schengen Acquis）と『自由、安全、司法の領域』の進展」『平成法政研究』第 7 巻第 2 号、173 頁。
[279] Reyneri, *op.cit.*, p.89.

約労働者である。契約労働者は、終身雇用の場合もいれば、短期労働や季節労働の場合もあった[280]。そして、第1次プローディ政権は、主要な移民送出国に対し影響力を行使するために、この割当制度を活用することを決めたのである。第5章で詳しく述べるが、イタリア政府は、この決定以降、協力的な第3国の出身者に対し、受入枠を優先的に割り当てるようになった。割当制度は、非正規移民の取り締まりに関して第3国と協力を進める際に、イタリアが利用できるインセンティブの一つであったといえるだろう。

トゥルコ・ナポリターノ法の特徴は以上であるが、マルテッリ法からどのように変化したのだろうか。まず、地方自治体レベルで非公式に行われてきた実践（contra legem）を取り入れたことで、たとえ非正規移民であっても、必要な医療措置を受けられるようになった。また、同じように地方自治体レベルでの実践を通じて、未成年者は法的身分にかかわらず義務教育を受ける権利が認められることになった。これらは、地方からのボトム・アップであったといえる。次に、すべての正規移民は、イタリア人と同等の社会的権利を享受できるようになった。彼らはより待遇のよい年金制度を受けられるようになった。以上の結果、イタリアに滞在する移民はほぼ全ての市民的･社会的権利を取得することになり、シティズンシップにおける内国民と外国人との間の境界線はさらに曖昧になった。したがって、これらの移民政策は国民国家の相対化を導いたといえる。

一方、トゥルコ・ナポリターノ法では、移民管理をより厳格化することで、受け入れる移民を制限する試みも行われた。シェンゲン協定への参加を果たすために、SIS が導入されたほか、非正規移民を取り締まる措置として、一時的収容施設への収容や国外退去に関する規則が含まれた。このとき、非正規移民を取り締まる上で重要な決定もなされた。すなわち、第1次プローディ政権は主要な移民送出国に対し影響力を行使するために割当制度を活用することを決定し、これ以降、協力的な第3国の出身者に対して受入枠を優先的に割り当てるようになった。その結果、イタリアへの入国にあたり、特定の国の出身者に有利な状況が生まれた。したがって、このような移民政策は権利を受けられる移民の幅を限定する性格を有しているおり、国民国家の相対化に対抗する政策、すなわち国民国家を再強化する政策と考えられる。

したがって、トゥルコ・ナポリターノ法は、国民国家の相対化と再強化が交差する移民法であったといえる。それでは、トゥルコ・ナポリターノ法はなぜこのような特徴をもつ

---

[280] Cuttitta, Paolo (2008a), “Yearly Quotas and Country-reserved Shares in Italian Immigration Policy,” *Migration Letters* 5(1), p.41.

ことになったのだろうか。

3-2　与野党間の合意形成過程

LN が「支配階級間の共謀[281]」と非難したように、トゥルコ・ナポリターノ法は与野党間の交渉と妥協の結果であった。LN のボルゲーツィオ（Mario Borghezio）は、「政府法案には、社会保障に関する多くの優遇措置が含まれている。これは、正規化措置のサポートが正規・非正規に関わらず保障され、公営住宅の分配でさえアクセスすることが可能で、少しの時間が経てば、親族を含めたすべての家族の合流が認められるという、極めて容易に滞在することが可能な国という神話を流布してしまうだけである」と主張し、中道左派政権が野蛮な移民に対しイタリアを開放していると非難した[282]。同じく LN 所属のバリアーニ（Luca Bagliani）は、「議会には部族によって選出された数十人の代議士が存在しているのに対し、われわれの国民は犯罪、性犯罪、暴力、殺人が蔓延するなかで安全を確保されていない」と発言し、公共の安全に対する移民の脅威を強調した。

このような LN の議員の発言に対し、中道左派政党の議員だけでなく、中道右派政党の議員たちからも非難の声が上がった。キリスト教民主中道のジョヴァナルディ（Carlo Giovanardi）はこれらの発言を「洞窟の奥から聞こえる声」と表現し、LN を批判した[283]。AN のザッケーラ（Marco Zacchera）は、人種差別的で極端な主張に同意することはできないと述べ、LN の主張を拒絶した[284]。したがって、イタリア議会はこの時、急進的な LN の主張を退け、移民問題の「非政治化」というコンセンサスを守ったのであった。その結果、与野党間の交渉が可能となり、一方でシェンゲン協定への参加に向け非正規移民の取り締まりが強化され、他方では移民の権利を保障するための規則が導入されることになったのである。以下では、与野党間でどのような交渉と妥協が行われたのかを確認する。

（1）法案作成の諮問プロセスに対する中道右派からの反発

トゥルコ委員会は 1997 年 1 月 31 日に政府法案を提出した。法案の柱は、次の 3 つに要約される。第一に、限定的かつ計画的に正規移民を受け入れること。第二に、非正規移民

281 Zincone (2006a), *op.cit.*, p.355.
282 Camera dei deputati (1997b), *Atti parlamentari, XIII legislatura, discussioni*, seduta del 30 settembre, n.250, pp.23-24.
283 La Repubblica (1997b), *Immigrati, nuova sanatoria, è rissa in aula tra Lega e CCD*, 29 ottobre.
284 Zincone (2006a), *op.cit.*, p.355.

およびそれを搾取する犯罪を厳しく取り締まること。第三に、正規移民を現実的かつ効果的に社会に統合すること、である。これらの柱は、法案に付随された提出理由書にも反映された。提案理由書では、「移民に対する恐れや拒絶を排し、積極的に開かれた態度でのぞまなければならない。イタリアをはじめとするヨーロッパ諸国への移民が増大する背景には、先進国と発展途上国の間にある富や福祉の格差の存在がある。移民問題は単なる移民の吸収や統合といった次元にとどまらず、不均衡の是正に向けた、国家間の協力に基づく長期的視野にたった総合的な施策を必要とする。加えて、イタリアの労働市場は外国人労働者なくして成立しなくなっており、とりわけ飲食や家内労働、介護・看護の分野では、彼らは大きな労働力になっている。しかしながら、これらの移民労働者には非合法な入国者や就労者も多い。したがって、われわれには、イタリアにおける移民労働者の需要を把握した上で、入国と雇用を明確に管理することが必要である。これにより、少子高齢化の進むイタリアにおいて、移民は補完的な役割を果たすことになる。そして、このような正規移民に対しては、イタリア社会への統合を促進し、イタリア人と同等の権利を保障するべきである。一方で、犯罪組織に雇われたり、犯罪に手を染めたりする非正規移民に対しては、厳しく対処する必要がある」と論じられた[285]。

法案作成に関する諮問プロセスは、パブリック・コンサルテーション（concertazione）に基づいて進められた。つまり、関係省庁、議会委員会、州などの地方自治体に加えて、労組や宗教団体、使用者団体などもまた法案作成の諮問プロセスに参加したのである。トゥルコが述べたように、オリーヴの木に参加した中道左派政党は移民問題に関して連合主義（associazionismo）をとり、労組や地方自治体、教会関係者に法案作成を委ねたのであった。実際、移民の権利に関する内容は主に移民保護連合によって提出されたのであった。中でも、イタリア・キリスト教労働者協会、スカウト、福音主義教会などを含む異宗教間団体（GAIA）が重要な役割を果たした。加えて、カリタスやイタリア余暇・文化協会（Associazione Ricreativa Culturale Italiana）などの団体も相互に協力した。これらの団体は未成年の移民の義務教育や保健衛生サービスに関する地方の非公式の実践に携わり、これらの内容を法案に加えることに成功したのであった。

第 1 次プローディ政権が法案の作成に着手し始めると、ボランティア団体や労組による非公式の活動が活発になった。全国経済労働評議会（Consiglio Nazionale dell'Economia e del

---

[285] 萩原（2009）、前掲論文、53 頁。

Lavoro）では、移民のための作業グループが組織され、独自の政策案の作成を始めた。この作業グループの目標は、法案や移民に関する新たな情報についての検討グループの調査を考慮に入れながら、1990 年代前半にコントリ委員会が用意した法案に修正を施すことであった。一方、カトリック系のボランティア団体は、労働市場へのアクセスを制限することが移民の非正規性を高め不適切な国外退去措置を導いているとし、制限的な移民政策の修正を提案した。その際、カトリック団体は、適切かつ合法的な経路が欠如している一方で、移民労働者の需要が継続的に生まれているため、イタリアへの入国や滞在が非正規化してしまうのだと、政府に対し主張したのであった。

カトリック系のボランティア団体はまた、移民の管理に関する提案も行った。まず、移民の主な出身国にあるイタリア大使館(領事館)に予約リストを設置することを提案した。これは、イタリアでの労働を希望するシグナルを送ることを目的とする措置であり、労働希望者はリストの登録順に呼ばれることになるとされた。労働力の余剰がなく、労働需要を満たす必要がある場合に、リストは適用されると定められた。次に、国外退去を「例外的な措置」に位置づけることであった。さらに、国外退去措置を国境までの移送や通達に限定することを求めた。国外退去措置についてはまた、正規の滞在許可証の有効期限が切れてしまった移民の状況を改善できる可能性が提案された[286]。

このようなパブリック・コンサルテーションに基づいた法案作成過程に対し、中道右派連合から不満が寄せられた。中道右派連合の「自由の極」は質問書を提出し、次のような主張を展開した。すなわち、「サレントの海岸に、毎晩 5 から 10 隻のモーターボートがアルバニアから到着している。モーターボートには 10 から 20 人が乗船しており、彼らはレッチェやブリンディシの鉄道駅から列車に乗り、北部にやってきている」ことを指摘したあと、「このような移民がやってくることで、アルバニアとイタリアの間に組織犯罪ネットワークが築かれ、幼児を含んだ人身売買や、麻薬の密売などの犯罪が増加する」と主張したのであった。さらに、自由の極はマルテッリ法が実施したような不法入国を防止するための軍隊の使用を求めた[287]。

野党の中道右派連合はまた、1996 年 12 月 5 日の下院本会議において、第 1 次プローディ政権の方針を批判した。AN のガスパッリ（Maurizio Gasparri）は、「正規化はデマゴーグ

---

286 Einaudi, *op.cit.*, pp.212-213.
287 Corriere della Sera (1996), «*Niente manette agli immigrati illlegali» Ma Polo e la Lega chiedono l'intervento dell'esercito. La Rifondazione: razzisti*, 8 ottobre.

であり、われわれは経済、社会、居住環境、生産性などさまざまな条件において新たな移民を受け入れる状況にはありません！連帯は施すものであり、説くものではない。さらに、連帯は信頼できるものでなくてはなりません。それ故に、入国拒否の発生を回避するための措置は限定されなければならないのです」と発言し、新たな正規化措置の適用を避けるべきだと主張した。FI のディ・ルーカ（Alberto Di Luca）は、ガスパッリが発言した同日、「政府が唱える連帯主義の曖昧さ、エイズや結核などの保健衛生上のリスク、労働力の搾取、売春といった未成年者の搾取、欧州統合における移民問題の重要性の低さ、一夫多妻制などイタリア社会とは極端に異なる社会習慣や消費文化の流入、当座しのぎの正規化措置」など 7 つの問題に言及し、政府の方針を批判したのであった[288]。

こうした野党の中道右派連合からの批判を受けた結果、上述したように、法案作成の最終局面は閉鎖的なアリーナに移った。そこでは、専門家の役割は限定され、移民保護連合からのインプットは妨害された。この局面における法案作成は小委員会に委ねられ、そこでは関係省庁の立法担当局が主要なアクターとなっていった。このような閉鎖的なアリーナへの移行は、シェンゲン協定への加盟期日が迫っていたからであった。第 1 次プローディ政権は、オランダやドイツといったイタリアの国境管理能力に懐疑的なヨーロッパ諸国を失望させないために、短期間での法案の承認を望んだ[289]。ズィンコーネらが行った調査によれば、法案作成段階で定められた条項は短期間で十分な条文を完成させたい閣僚の強い意思を反映していた。これに対し、専門家の多くが、政治家による自分たちのお飾り的な利用に対し不満を漏らしたのであった[290]。

（2）トゥルコ法案をめぐる議会審議

1997 年 1 月 31 日に提出されたトゥルコ法案は、5 月 29 日に下院の憲法問題委員会に送られ、そこでの手続きは 9 月 25 日に完了した。それからさらに約 2 ヶ月間の下院での議論を経て、11 月 26 日から 1998 年 1 月 15 日まで上院の憲法問題委員会における審議が行われた後、最後に上院における議論が同月 27 日から翌月 19 日まで続いた。したがって、トゥルコ法案に関する議会審議は約 1 年かけて行われたのであった。その間に与野党間で交渉と妥協が行われたのである。

[288] Camera dei deputati (1996), *Atti parlamentari, XIII legislatura, discussioni*, seduta del 5 dicembre, n.110, p.8474.
[289] Zincone (2006a), *op.cit.*, pp.353-354.
[290] Zincone e Di Gregorio, *op.cit.*, p.446.

トゥルコ・ナポリターノ法は各政党の政策ポジションを反映したものであった。ズィンコーネとディ・グレゴーリオ（Luigi Di Gragorio）が提示した 4 つの政策立場に従って各党の選好を整理すると、次のようになる。最初のポジションは「連帯主義者」（solidarista）である。この立場は、移民に対し保護を提供することを目指す。身分証を所持しない移民、マイノリティ、人身売買を受けた女性などの社会的弱者を保護することに関心をもつ。このような政策立場には、共産主義再建党、緑の連盟、左翼民主党の一部、そして左右の両連合に属するカトリック政党が含まれた。

次に、「機能主義者」（funzionalista）である。この立場は、受入社会の経済、金融、人口などのニーズに基づきながら、移民の入国を管理することに関心をもつ。もし移民の存在が社会保障の負担になるのであれば、移民の入国を制限しようとする。中道右派政党が主にこの立場を代表するが、より自由主義的な左派政党も同様の選好を持っていた。

続いて、「立法主義者」（legalitaria）である。この立場によれば、移民による犯罪を予防するためには、非正規な入国や滞在を防止することが重要である。この立場は主に中道右派政党によって代表されるが、政党支持者から寄せられる不安や地方自治体からの圧力が増すことで、中道左派政党の大部分においても支持されるようになった。

最後に、アイデンティティ主義者（identitaria）である。この立場は、移民の存在によって引き起こされる国家の文化変容を不安視しており、移民の入国や移民に対するシティズンシップの付与を制限し、時には移民の排除を目指す。LN はアイデンティティを根拠に移民の受け入れを拡大することに反対しており、アイデンティティ主義者を代表する政党といえる（各政党の選好については、表 3-1 参照）[291]。

以上の政党の政策立場とトゥルコ・ナポリターノ法の特徴を照らし合わせると、トゥルコ・ナポリターノ法の制定過程における唯一の抵抗勢力であった LN の選好を除き、その他のすべての政策立場がトゥルコ・ナポリターノ法には含まれることになった。すべての正規移民に対するイタリア人と同等の社会的権利の付与や、未成年者は法的身分にかかわらず義務教育を受ける権利が認められ、非正規移民であっても必要な医療措置が受けられるようになったことは、連帯主義者の選好を反映している。一方、移民の入国管理の計画化や、一時的収容施設における非正規移民の拘留と身分照会は、機能主義者や立法主義者によって支持された政策である。したがって、「トゥルコ・ナポリターノ法は与野党間の交

---

291 *Ibid*., pp.448-449.

渉と妥協の結果である」という見解は妥当であるといえるだろう。以下では、どのような交渉と妥協が行われたのかについて見ていくことにする。

表 3-1　トゥルコ・ナポリターノ法の主要テーマに関する各政党の選好

テーマ＼政党	キリスト教民主中道・キリスト教民主連合	国民同盟／フォルツァ・イタリア	共産主義再建党／緑の連盟	北部同盟	政府／左翼民主党／人民党
選挙権	通常法に反対	強く反対	強く賛成	強く反対	賛成
より大きな議会の権限	強く賛成	強く賛成	賛成	立場不明	反対
差別罪	反対	強く反対	立場不明	強く反対	賛成
非合法移民の犯罪化	賛成	強く賛成	強く反対	強く賛成	賛成
行政的な国外退去と拘置所	強く賛成	強く賛成	強く反対	強く賛成	賛成
警察署の電子化に向けた支援	賛成	強く賛成	立場不明	立場不明	立場不明
証明書付の滞在許可証	強く賛成	反対	強く賛成	強く反対	強く賛成
求職用の滞在許可証	立場不明	反対	強く賛成	強く反対	立場不明
地方公共団体への更なる権限の付与	立場不明	強く賛成	立場不明	強く賛成	反対

（出所）Zucchini, Francesco (1999), “La genesi in Parlamento della legge sull’immigrazione,” in Fondazione Cariplo-Ismu (a cura di), *Quarto rapporto sulle migrazioni 1998*, Milano: Franco Angeli, p.68 より作成。

与野党間でもっとも紛糾したテーマは地方参政権の付与であった[292]。野党の中道右派政党、とりわけ AN がこれに否定的な姿勢を示した。たとえば、ガスパッリは、共和国憲法第 48 条において「投票権はイタリア市民にのみ付与される」と定められていることを根拠に、憲法に基づかない措置を実施することはできないと主張した。けれども、この憲法規定については、投票権の付与は通常法（legge ordinaria）で十分であるという主張や、憲法によって新たな権利の取得が妨害されることはないという論調もあり、法学者の間でも意見が分かれていた。第 1 次プローディ政権は結局、投票権の承認は憲法に基づく必要があるという見解を選択し、AN による組織的妨害の脅しを前にして、地方参政権の導入を見送ることを決定した。他方で、国外退去措置は緩和されることになった。これは、中道左派の緑の連盟と共産主義再建党が憲法問題委員会における審議においてすでに求めていた内容であった。結果的に、警察による移送と一時的収容施設における拘留を伴う即時国外退去措置の対象は「公共の安全を理由に当局が求めた身分照会を拒否した者」に限定されることになり、また法律の発効以前に入国したことを証明できる者は国境までの移送の対象にならないことが規定された。この他の場合では、警察署長（questore）が必要だと判断すれば、国外退去措置が適用されることになった[293]。

この他にも、さまざまな問題が、政党間の対立を軽減するための切り札として、第 1 次プローディ政権によって利用された。たとえば、求職者に対する滞在許可証は、地方参政権の付与が削除されたことに不満を持つ共産主義再建党や緑の連盟に対する補填としての役割を果たした。また、警察署の情報システムの整備や差別罪に関する民事訴訟条項の修正は、上院における中道右派連合からの抵抗を緩和するために譲歩された措置であった[294]。

憲法問題委員会や下院本会議における審議の過程では、カリタスや移民団体などの市民社会団体からもいくつかの提案が出された。たとえば委員会では、これらの団体は、労働市場における需要や移民圧力の水準に基づく割当制、求職者の入国に関する措置、非正規移民の待遇、さらなる権利に基づく社会統合の促進などを主張し、中道左派政党のいくつかはこれらの提案に共鳴したのであった。法案審議が上院に移ってからも、カリタスや移民団体はこれらの要求を「放棄しえないもの」と位置づけ、法案の修正を求めた。その結果、登録順に基づく移民の予約制度の設置、求職者の入国に関する措置、国外退去の決定

[292] Zucchini, *op.cit.*, p.69.
[293] Einaudi, *op.cit.*, pp.220-221.
[294] Zucchini, *op.cit.*, p.69.

に対する申し立てに関する要求が承認されることになった[295]。

法案が下院で承認されると、ボランティア団体はさらなる修正を施そうと試みた。しかしながら、第 1 次プローディ政権は、承認された法案の修正や法律の発効を遅らせるような議論の引き延ばしに応じないことを選択した。その結果、国外退去に関するさらなる妥協に向けた交渉が行われることはなかった。その代わりに、第 1 次プローディ政権は労組が求めていた新たな正規化措置の実施を約束したのであった[296]。

以上のことから、第 1 次プローディ政権は、移民政策のバランスを常に考慮に入れながら、トゥルコ法案の審議を進めていたように思われる。たとえば、トゥルコ法案が憲法問題委員会に提出された際、緑の連盟や共産主義再建党は法案の方向性を転換しようとしたが、第 1 次プローディ政権は移民管理の効率性と積極的な統合政策のバランスを損なわないことを重視し、この要求に抵抗した。また、法案が上院に提出された 2001 年 9 月に、イタリア南部のプーリア州やシチリア州の海岸に新たな非合法移民が上陸し、リミニやリッチョーネなどの都市で女性への暴行事件が発生したことを受けて、左翼民主党の市長が、外国人の存在を管理し国外退去措置を強化するために、州における戸籍簿の作成を提案した結果、国境警備や政府の能力不足に関する議論が再熱した。けれども、第 1 次プローディ政権は緊急事態が起こっていることを否定し、新たな法律の承認とともに通常のやり方で対処すると述べることで、イタリア経済における移民の重要性や移民問題に関するよりバランスのとれた見解を強調することを選択したのであった。

内相のナポリターノもトゥルコ法案に関する下院での審議過程において、移民の受入計画について、国境を閉鎖する措置でも見境なく国境を開放する政策でもないことを強調していた。すなわち、「受入制度は、移民の流入に関する送出国との緊密な連携に基づいて行われなければならない。3 年間の経済的・社会的傾向に関する分析や、さまざまな労働部門における移民労働者の需要に関する可能な限り正確な評価に基づきながら、受け入れの上限を設定する。イタリアへの入国の門は開かれるが、どの移民にも門が開かれるわけではない。量的限界の基準があり、われわれはその基準を観察・実践することができ、これにより、イタリアの経済社会システムや民主制度への外国人市民の統合を達成することが可能となる」と論じたのであった[297]。これは、移民管理と統合政策のバランスを重視する

[295] Einaudi, *op.cit.*, pp.220-223.
[296] *Ibid.*, p.227.
[297] Camera dei deputati (1997c), *op.cit.*, p.78.

第 1 次プローディ政権の方針と一致しているといえるだろう。左翼民主党の報道官であったマセッリ（Domenico Maselli）もまた政府法案について、連帯主義的な要素も立法主義的な要素も取り入れようと試みた結果であったことを明らかにしている[298]。したがって、第 1 次プローディ政権が目指したことは、移民管理の強化と移民への権利付与のどちらか一方に偏るのではなく、両方のバランスがとれた、より体系的な移民法の制定であったといえる。その結果、中道右派が否定的であった地方参政権の付与が削除された一方、中道左派が求めた国境管理措置の緩和が達成されたのであった。さらに、第 1 次プローディ政権は、カリタスなどのボランティア団体や労組からの要求を受け入れ、いくつかの措置を導入したが、これらの団体がさらなる修正を試みようとすると、正規化措置の実施を約束することで、法案のさらなる修正に応じない姿勢を見せたのであった。

以上のプロセスを経て、トゥルコ法案は議会審議が始まって約 1 年後の 1998 年 2 月 19 日に上院で承認され、最終的に翌月 3 月 6 日に法律第 4 号として「移民の規律および外国人の地位に関する規則」（Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero）が成立したのであった。同法は、外国人の権利と義務、外国人の入国と滞在、移民政策の計画化、国境における入国拒否や国外退去、外国人の労働、家族合流の権利、未成年者保護のための規則、外国人の社会統合など、きわめて広範な内容を含んだことで、イタリアでは初めての包括的かつ体系的な移民法となった。したがって、国民国家の相対化と再強化が交差する移民法となったのである。これは、第 1 次プローディ政権が連立内だけでなく、野党の中道右派政党や、ボランティア団体・労組とも交渉を行った結果であった。対して、与野党間で移民問題の「非政治化」というコンセンサスが守られたことで、もっとも急進的な主張を行った LN の意向はトゥルコ・ナポリターノ法に反映されなかった。そのため、LN はトゥルコ・ナポリターノ法を「支配階級間の共謀」と非難したのであった。

結論——国民国家の相対化と再強化の交差と政策決定パターンの継続

マルテッリ法における移民管理措置は主に第 3 世界からの移民を対象としていたため、バルカン半島諸国を含めた東欧諸国からの移民を管理の対象に含んでいなかった。それにもかかわらず、ユーゴスラヴィアの解体の過程でアルバニアから到着する庇護希望者が急

[298] Camera dei deputati (1997a), *Atti parlamentari, XIII legislatura, discussioni*, seduta del 25 settembre, n.248, p.48.

増したことで、移民に関する政策上の課題が再浮上した。その結果、1990 年代を通して移民政策に関する議論が行われることになり、結局 1998 年のトゥルコ・ナポリターノ法の制定まで続いたのであった。本章では、1990 年代半ばから 1998 年までを分析対象とし、トゥルコ・ナポリターノ法を事例に、移民政策の変化とその要因について検討を行った。

1990 年代前半にも、移民法の改革に向けた試みがあった。アンドレオッティ首相は、アルバニア危機に伴う大量の庇護希望者の流入に対応するために、1991 年 4 月に移民省を設置した。しかし、移民相は無任所大臣であり、独自の予算や職員を持たなかったため、アルバニア危機への対応や国籍法改革をめぐる省庁間の競争に敗れ、結局 1 年を持たずに廃止されてしまった。1990 年移民法の改革をめぐる議論はその後、チャンピ政権に引き継がれ、再び移民政策を扱う組織（社会問題省）が設立されると、大臣にはコントリが任命された。チャンピ政権は、コントリを中心とする委員会を設置し、移民の権利に関する法案の準備を始め、1994 年 10 月に 172 条におよぶコントリ法案を提出した。それにもかかわらず、コントリ法案は立法化されなかった。コントリ法案が議会で審議されている最中、第 1 次ベルルスコーニ政権が崩壊してしまったからであった。第 1 次ベルルスコーニ政権に続いて誕生した政権は、ディーニを中心とした非議員実務家政権であった。ディーニ政権は正規化措置と国外退去を含んだ緊急法律命令を発布したものの、これが 60 日以内に立法化されることはなかった。つまり、1990 年代前半の各政府は、マルテッリ法の改革を目指したものの、どれもうまくいかなかったのである。

こうした中、1996 年 4 月の総選挙で中道左派連合が勝利し、第 1 次プローディ政権が誕生したことで、多数派による安定的な政治の幕が開いた。第 1 次プローディ政権は、社会問題相のトゥルコと内相のナポリターノを中心とするトゥルコ委員会を設置し、すぐさま法案の作成に取り掛かった。法案の作成段階における最大の関心事は、シェンゲン協定への加盟であった。法案作成の諮問プロセスには、関係省庁、議会委員会、州などの地方公共団体に加えて、労組や宗教団体、使用者団体などが参加したものの、法案作成の最終局面は小委員会に委ねられた。そこでは関係省庁の立法担当局が主要なアクターとなった。このようなプロセスとなった背景には、シェンゲン協定への加盟期日が迫るなかで、イタリア政府が短期間での法案承認を望んだことがあった。

シェンゲン協定への加盟はなぜ法案作成段階における最大の関心事だったのであろうか。シェンゲン協定は、シェンゲン空間に入域する外国人に対し身分証明を求める一方、域内における国境検査を撤廃する制度である。そのため、シェンゲン協定加盟国には、相互に

信頼できる国境管理を施すことが求められることになった。不適切な国境管理はその他の加盟国に非正規移民が入国するなどの悪影響を及ぼすからである。それにもかかわらず、イタリアの国境管理は不十分であった。上述のように、マルテッリ法は主に第 3 国からの人の移動に重点を置いたため、アルバニアからの庇護希望者の殺到に対し満足に対応できなかった。さらに、マルテッリ法の問題を改善するための国内における立法改革も進展していなかった。このようなイタリア国内の政策や政治の状況は、シェンゲン協定加盟国に対しネガティブな影響を与えた。オランダやドイツなどは、イタリア当局による不十分な国境管理を理由に、イタリアのシェンゲン協定加盟に反対する姿勢を見せた。また、フランスからも、イタリア国境における管理に対し警戒感が示された。したがって、イタリアがシェンゲン協定に加盟を果たすためには、こうしたヨーロッパ諸国の懸念を払拭することが必要であったのである。

その結果として、1998 年に成立したトゥルコ・ナポリターノ法では、移民管理・国境管理に関する措置が強化された。トゥルコ・ナポリターノ法は、SIS の導入を約束した。さらに、非正規移民に関する措置としては、非正規移民の身分照会、送還、そして一時的収容施設での収容について規定されたほか、国外退去に関する規則も定められた。非正規移民に関するこれらの規則は、比較的容易に滞在可能な国というイメージを払拭するために導入された。このようなイメージがイタリアのシェンゲン協定加盟を阻んでいたからである。こうして、トゥルコ・ナポリターノ法では、移民管理をより厳格化することで、受け入れる移民を制限する試みが行われた。このような移民政策は権利を受けられる移民の幅を限定する性格を有しているおり、国民国家の相対化に対抗する政策、すなわち国民国家を再強化する政策であった。

だが一方で、トゥルコ・ナポリターノ法において、地方自治体レベルで非公式に行われてきた実践が含まれたことで、たとえ非正規移民であっても、必要な医療措置を受けられるようになった。また、同じように地方自治体レベルでの実践を通じて、未成年者は法的身分にかかわらず義務教育を受ける権利が認められることになった。これらは、地方からのボトム・アップであった。さらに、すべての正規移民は、イタリア人と同等の社会的権利を享受できるようになった。その結果、彼らはより待遇のよい年金制度を受けられるようになった。こうしてイタリアに滞在する移民はほぼ全ての市民的・社会的権利を取得することになり、シティズンシップにおける内国民と外国人との間の境界線はさらに曖昧になった。したがって、これらの移民政策は国民国家の相対化を導くものであった。以上の

ことから、トゥルコ・ナポリターノ法は、国民国家の相対化と再強化が交差する移民法であったといえる。それでは、トゥルコ・ナポリターノ法はなぜこのような特徴となったのだろか。

LN が「支配階級間の共謀」と非難したように、トゥルコ・ナポリターノ法は与野党間の交渉と妥協の結果であった。法案の審議過程において反移民のレトリックを展開した LN に対し、中道左派政党だけでなく、中道右派政党からも非難の声が上がったことから、主要政党は LN の主張を拒絶したといえる。したがって、イタリア議会は、急進的な LN の主張を退け、移民問題の「非政治化」というコンセンサスを守ったのであった。こうして、唯一の抵抗勢力であった LN の選好を除き、その他のすべての政党の政策立場がトゥルコ・ナポリターノ法には含まれることになったのである。

すべての正規移民に対しイタリア人と同等の社会的権利付与が付与され、未成年者には法的身分にかかわらず義務教育を受ける権利が認められ、非正規移民であっても必要な医療措置が受けられるようになったことは、共産主義再建党、緑の連盟、左翼民主党の一部、そして左右の両連合に属するカトリック政党といった連帯主義者の選好を反映している。これに対し、移民の入国管理の計画化や、一時的収容施設における非正規移民の拘留と身分照会は、主に中道右派政党に代表される機能主義者や立法主義者によって支持された政策であった。このように交渉と妥協が行われるなかで、与野党間で最大の問題となったのが地方参政権の付与であった。野党の中道右派政党、とりわけ AN がこれに否定的な姿勢を示した。第 1 次プローディ政権は結局、投票権の承認は憲法に基づく必要があるという見解を選択し、AN による組織的妨害の脅しを前にして、地方参政権の導入を見送ることを決定した。他方で、国外退去措置は緩和されることになった。これは、中道左派の緑の連盟と共産主義再建党が憲法問題委員会における審議においてすでに求めていた内容であった。結果的に、警察による移送と一時的収容施設における拘留を伴う即時国外退去措置の対象は「公共の安全を理由に当局が求めた身分照会を拒否した者」に限定されることになり、また法律の発効以前に入国したことを証明できる者は国境までの移送の対象にならないことが規定された。この他の場合では、警察署長が必要だと判断すれば、国外退去措置が適用されることになった。

トゥルコ・ナポリターノ法では、登録順に基づく移民の予約制度の設置、求職者の入国に関する措置、国外退去の決定に対する申し立てに関する要求なども承認されることになった。これらは、カリタスや移民団体などの市民社会団体から提案されたものであった。

カリタスや移民団体はこれらの要求を「放棄しえないもの」と位置づけ、法案審議が上院に移ってからも、法案の修正を求めた。だが、第1次プローディ政権は、これらの団体がさらなる修正を試みようとすると、正規化措置の実施を約束することで法案のさらなる修正に応じない姿勢を見せた。したがって、第1次プローディ政権が目指したことは、移民管理の強化と移民への権利付与のどちらか一方に偏るのではなく、両方のバランスがとれた、より体系的な移民法の制定であったといえる。その結果、トゥルコ・ナポリターノ法では、外国人の権利と義務、外国人の入国と滞在、移民政策の計画化、国境における入国拒否や国外退去、外国人の労働、家族合流の権利、未成年者保護のための規則、外国人の社会統合など、きわめて広範な内容を含んだことで、イタリアでは初めての包括的かつ体系的な移民法となったのである。

第４章　移民問題の政治争点化と正規化措置導入のパラドクス
——2002 年ボッシ・フィーニ法とその政治過程——

前章までで見てきたように、シェンゲン協定加盟という目標がイタリアにおける移民政策の発展を促してきた。1990 年マルテッリ法では、政治的庇護、入国ヴィザ、国外退去に関する規則が導入され、他のシェンゲン協定加盟諸国の移民政策との調和が目指された。1998 年のトゥルコ・ナポリターノ法においては、シェンゲン情報システムが導入され、一時的収容施設での非正規移民の勾留や国外退去措置といった非正規移民の取り締まりが強化された。だが、シェンゲン協定に加盟を果たした後も、イタリアにおける移民政策の進展が見られる。そこで、本章では、シェンゲン協定加盟を果たしたあとの移民政策がどのような特徴をもち、それはどのような要因によって形成されたのかを考察する。ここでは、第 2 次ベルルスコーニ政権のもと 2002 年に成立した新たな移民法であるボッシ・フィーニ法を取り上げ、同法がどのような特徴をもち、それはなぜ生まれたのかについて分析していく。

第１節　イタリアにおける移民問題の政治争点化

2002 年の法律第 189 号「移民および庇護に関する法規の改正」(Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo)、通称ボッシ・フィーニ法の特徴の一つは、入国および滞在許可に関する規則を厳格化したことである。滞在許可については、労働目的の滞在許可とそれ以外が区別され、労働目的の場合には入国前に労働ポストを確保し、雇用者と滞在契約（Contratto di Soggiorno）を結んでおくことが条件となった。これにより、労働目的でイタリアに入国したい場合でも、無職の状態では入国することが不可能になった。また、第 3 国出身者の雇用については、雇用者が雇用する意思をもっていても、彼らを雇用できるのは、イタリア人および 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。さらに、移民労働者が失業した場合に認められる求職活動の期間が 1 年から 6 ヶ月に短縮され、もしこの間に新たな職を見つけられなかった場合、帰国せざるを得なくなった。

以上のような移民政策の厳格化の背景には、移民への不安感がある。2001 年 11 月 2 日に提出された法案は、移民の流入を「飢餓や長期失業、過少雇用に苦しんでいる人々がヨ

ーロッパに殺到する危機」と表し、具体的な危機については、「イタリアにおいて『ヤミ労働』（in nero）のレベルが拡大し、あらゆる形態の労働力が搾取され、麻薬などの違法取引に労働力が悪用されることが増える。さらに、テロを含めさまざまな暴力に移民が関与する可能性も高まる。したがって、あらゆる形で不法移民に関連する問題に直面することは避けられない」と述べた[299]。それでは、このような移民への不安感はいかにして強まったのだろうか。

1-1　移民問題とナショナル・アイデンティティ

2000 年代に入り、イタリアではイスラム教やムスリム移民をめぐる議論が活発化した。その契機となったのが、ボローニャ大司教ビッフィ枢機卿（Cardinal Giacomo Biffi）が発表した司教教書『3 千年紀における聖ペトローニオの街』（La città di San Petronio nel terzo millennio）であった。ビッフィ枢機卿は司教教書のなかで移民問題に言及し、この枢機卿の移民論をめぐって論争が起こったのである。以下では、司教教書の内容とそれに対するイタリア社会の反応について考察していく。

ビッフィ枢機卿が司教教書のなかで移民問題に言及したのは、移民問題が国家や市民社会、教会共同体の存亡に関わる重要な局面に達しているという危機感があったからである。ビッフィ枢機卿は教書の第 2 章『ボローニャの「精神」（l'anima）』のなかで、「ボローニャの精神とボローニャの人々の伝統のなかには、科学への親しみや豊かな知的好奇心、無知や後進性への恐れが息づいているにもかかわらず[300]、精神的・倫理的な緩みなどの緊張の低下をこれ以上隠すことが難しくなっており[301]、われわれの時代は困難な挑戦に直面している」と述べた。ここで「挑戦」が意味していることは、ボローニャの街が文明を築き上げてきた古代の価値に対する伝統的な執着を喪失していることを指し、その原因として、ビッフィ枢機卿は次の 2 つの要因を指摘した。一つは遠く離れた様々な国から我々のところにやってくる人々が増加していることであり、もう一つはキリスト教徒の間に非キリスト教文化が拡散していることであった[302]。これが、ビッフィ枢機卿が司教教書の一節に『移民問題』を設けた理由であると考えられる。

---

[299] Senato della Repubblica (2001), *Atti parlamentari*, *XIV legislatura*, *disegni di legge e relazioni*, n. 795, 2 novembre, p.4.

[300] Biffi, Giacomo (2000), *Nota Pastorale 'La Città di San Petronio nel Terzo Millennio'*, Bologna: EDB, §25.

[301] *Ibid*., §34.

[302] *Ibid*., §36.

ビッフィ枢機卿は、「イタリアへの移民の大規模な流入は我々（教会と国家）にとって驚くべき現象であることを理解する必要がある」と述べることから『移民問題』の節を始める。枢機卿によれば、国家は大量の移民の流入に対し合理的に対処できていない一方、教会は移民の不満や欠乏を軽減する努力をしているものの、共通の実戦的かつ明確な態度を発展させることができていないという。そのため、連帯や福音主義的チャリティなどの教会の重要な原則や義務は、複雑な移民問題に対処できておらず、単なる意味的なものになってしまっている[303]。ただし、移民などの社会問題を解決することはカトリック教会の義務ではなく、キリスト教徒に求められていることはオープンかつ誠実な対話である。ここでの対話とは、異なる立場や見解に関する客観的な理解を目指す方法であり、キリスト教徒の教示をほかの宗派に伝えることで完遂するものである。キリスト教徒は、この対話を通じて、新たに到着したすべての移民に対する責任に応えることが求められるとされた。さらに、ビッフィ枢機卿は、ラッツィンガー（Joseph Alois Ratzinger）教理省長官（当時）が宣言『主イエス』で触れたキリスト教的チャリティをもって行動する義務についても言及し、そのような義務は他宗教の信仰者が真理に到達することを手助けすることであると論じた[304]。

このようにキリスト教的価値や義務に基づく前提に触れ、国家と教会の役割の違いを明確にした上で、ビッフィ枢機卿は、『現実的なアプローチ』の節において、より実践的な取り組みについて言及をした。この節は、「キリスト教共同体は、もっとも適切な方法に基づき移民問題に対処するために、特異な個人や集団を考慮・判断することを回避できない」という考察から始められた。そして、ビッフィ枢機卿はこの前提に基づき移民をいくつかのグループに区別した。枢機卿によれば、カトリック教徒の移民は、言語や肌の色にかかわらず、教会組織のなかでよそ者だと感じないように歓迎され、兄弟としてみなされなければならない。東方教会の移民は敬意を払われなければならず、たとえ彼らの信仰がカトリック教会のそれと完全に一致していないとしても、儀礼などを行う際に教会の使用を認められるべきであるとした。他方で、非キリスト教徒への言及は異なっていた。つまり、ビッフィ枢機卿は、1993 年のイタリア司教会議（Conferenza Episcopale Italiana）で確立された原則に従って危険な混乱を回避することを理由に、非キリスト教徒に対し教会などの

303 *Ibid.*, §37.
304 *Ibid.*, §38-41.

場所を提供しないことを表明したのであった[305]。

続く『総論』の節では、国家に望まれる行動や移民に対するその代表性について論じられた。そこでは、後に大きな論争を引き起こすことになる、移民問題に対処するためのもっとも適切な方法についても言及された。すなわち、「移民の入国に関する基準は単に経済や福祉に関連する原則に対応するものではない。それは、国家のアイデンティティの保護に関係していなくてはならない。なぜなら、イタリアは歴史、伝統、文化的・精神的特徴をもたず、誰でも植民できるような荒れた土地でも、ヒューマニズムや文明などの保存の必要な遺産を持たない土地でもないからである。平和的で有効的な共生の観点からすると、望ましい統合ではないというのは、新しい移民の到着に関する条件が整っていないということである。人々はこの問題を無視してはならない。すべての場合において、イタリアでの生活を希望する者は、自らが参加したいと思う社会の固有の伝統やアイデンティティをより良く習得する必要がある」と、ビッフィ枢機卿は主張したのであった[306]。

さらに、第 44 節では、「ムスリムの場合、より注意が必要である。彼らは、われわれのものとは一致しない食習慣、休日、家族法をもっている。とくに、彼らの女性に関する考え方はわれわれのものとは大きく異なる。宗教と政治の完全な融合は彼らの信仰の一部であり、彼らは公的生活に関する厳格な意識をもっている。教会の役割は福音を説くことであり、国家がこの現象に対する戦略を練らなければならない[307]」と論じ、ムスリム移民に関する分析がなされた。そして、ビッフィ枢機卿は『移民問題』の結びのなかで、「民主主義はマイノリティの尊重を謳うが、それはマジョリティを同じように尊重しない。また、人間社会が獲得してきた伝統的なものが排除されるようになっている。たとえば、学校において、ほかの信仰をもつ児童の存在を理由に、大部分の児童が好むキリストの十字架が撤去されている。これは『本質的な不寛容』(intolleranza sostanziale) ではないか」と述べ、カトリック教徒の置かれている状況を憂慮したのであった[308]。

このようにビッフィ枢機卿は、キリスト教徒と非キリスト教徒を区別し、イスラム教徒を統合が困難な存在として描き出すことで、ムスリム移民の流入をイタリア社会が直面している挑戦と主張したのであった。それでは、ビッフィ枢機卿の移民論はイタリア社会においてどのように受け止められたのだろうか。

---

305 *Ibid*., §42.
306 *Ibid*., §43.
307 *Ibid*., §44.
308 *Ibid*., §45.

国際的な政治学者で、全国紙『コッリエレ・デッラ・セーラ』のコラムニストであるサルトーリ（Giovanni Sartori）は週刊誌『エスプレッソ』のなかで、ビッフィ枢機卿の司教教書に触れた。サルトーリは、ビッフィ枢機卿にとってのよい宗教と自身にとってのよい社会には違いがあったものの、国家が経済的利便性や福祉的需要によってのみ「歓迎する移民」と「そうでない移民」を区別することは難しいという枢機卿の意見に同意した。さらに、サルトーリは、移民の中でもムスリム移民が移民問題の主要なテーマであることにも同意した。サルトーリは、イスラム教が将来的に優勢であるというビッフィ枢機卿のシナリオに理解を示した。そして、ビッフィ枢機卿を責任の倫理性に従う数少ない聖職者のひとりとして評価した一方、教皇ヨハネ・パウロ 2 世やその他の聖職者については、本当に重要なことは意思であるという原則の倫理に基づき判断するが、予期せぬ結果やネガティヴな結果を無視するだろうと結論づけた[309]。

アンディーニ（Stefano Andini）は日刊紙『アッヴェニーレ』の記事のなかで、「ビッフィ枢機卿の司教教書は、すでに政党や市民が共有していた懸念や考えを表に出したものであり、現実の問題に触れたのであった」と記述している[310]。つまり、ビッフィ枢機卿の司教教書は「差別的表現の回避」（politically correctness）としての一定の良識によって抑えられてきたムスリム移民への不安や懸念を一気に社会に表出したものであった[311]。

もちろん教書に対する非難もあった。カトリック教会においてもビッフィ枢機卿を支持する聖職者がいたが、カトリック団体で働く聖職者の多くは批判的であった。サンタンジェロ・ア・スカーラ教区の司祭であるデッラ・サーラ師（Don Vitaliano Della Sala）は、司教教書は人種的憎悪を刺激し、イタリアにおける移民の生活環境を無視し、敵を作ることによるアイデンティティの構築あるいは維持を促すものであると非難した。また、司教教書は教会の立場と異なるものであり、異質で孤立しているとも述べた[312]。イタリア・イスラム教共同体（CO.RE.IS）の代表であるパラヴィチーニは、カトリシズムの優位性や移民の脅威を強調した司教教書がイタリア国家と CO.RE.IS の相互理解の過程を邪魔しないことを願うと述べた。パラヴィチーニは、オープンな対話を継続する意思を繰り返し表明し

---

309 Garau, Eva (2015), *Politics of National Identity in Italy: Immigration and 'Italianità'*, London: Routledge, p.85.

310 Andini, Stefano (2000), "Caso Immigrazione, Il Cardinale Biffi ha Tolto la Sordina," *Avvenire*, 1 ottobre (http://www.elamit.net/csp/index.htm?http%3A//www.elamit.net/csp/biffi2.htm).

311 村上信一郎（2002）「イタリアの移民問題と新右翼――北部同盟の反イスラム移民論を中心に」『海外事情』第 50 巻第 10 号、38-39 頁。

312 Garau, *op.cit.*, p.87.

た一方で、イスラム教徒や移民に対するビッフィ枢機卿の主張を混同や矛盾だと批判した。パラヴィチーニの発言に加えて、CO.RE.IS は、他宗教に対するこの新しい態度は 1986 年にアッシジで開かれた宗教間会議において教皇ヨハネ・パウロ 2 世が述べた対話に関するメッセージとは明らかに矛盾していると主張し、ビッフィ枢機卿の移民論を非難した[313]。

司教教書をめぐる論争は、ムスリム・コミュニティが自身に対する支援についてプローディやトゥルコに謝意を表明する好機を提供した。これに対し、ビッフィ枢機卿は、教会に対するサポートの欠如やカトリシズムの実践が不可能になっている現実を無視していることを理由に、プローディやトゥルコを非難した。一方で、プローディは、ビッフィ枢機卿についての直接的な言及はしなかったものの、10 月 1 日にボローニャ近郊のノヴェッラーラで開かれたシク教寺院のオープニング・セレモニーに参加し、マリア・マルティーニ枢機卿の言葉を引用しながら、「多元的かつ多民族的でない国家は衰退することになるだろう」と論じるとともに、「ヨーロッパにおいて、すべての市民は法を尊重する限りにおいて同じ権利を享受している。すなわち、イタリアは『調和的な共生』を果たしているすべての人々の郷里である」と述べたのであった[314]。

1-2　北部同盟による移民問題の政治的利用

以上のように、2000 年代に入り、イタリアではムスリム移民を中心とする移民問題をめぐって論争が激しさを増していった。ビッフィ枢機卿の司教教書は、これまでのタブーを破ったといえる。その結果、「反移民」のようなナショナリスティックな争点形成の可能性が生まれたのである。そして、実際に、LN が 2001 年の総選挙において「イタリア人性」（Italianità）のより効果的な保護を世論に訴えることを選択したのであった。

1990 年代前半までの LN は、イタリアを「中央集権的な国家」から「現代的な連邦国家」へと民主的な方法を通じて移行させることを目標として掲げていた。LN は、政治階級が自分達への政治的な支援の代わりにイタリアの生産的な地域（北部）から非生産的な地域（南部）へと資源を継続的に移転していると非難し、それを防止するためのもっとも効果的な方法として連邦制への移行を主張していたのであった。LN は、政治・行政制度や経済の根本的な再編成のために、共通の社会経済的特徴をもつ 9 つの州からなる連邦共和国に転換することを提案した。具体的には、とくに税制度について、ローマの官僚制によって

313 *Ibid.*, p.88.
314 *Ibid.*

課せられている財政負担から北部地域を解放し、自由かつ競争的な市場経済のなかで北部地域がもつポテンシャルを発揮することを目指した。そして、この目標を達成するための政策として、公共事業の民営化、所得税や法人税の削減を含んだ税制度の簡素化、年金制度の見直しを提案した[315]。

こうした「反政治、反中央集権、反よそ者」という主張は、LN に選挙での成功をもたらした[316]。1991 年のブレシア市議会選挙で 24.4%の得票を獲得し第 1 党になったのを皮切りに、1992 年の総選挙では、北部の選挙区で約 19%、全国比で 8.6%の得票を獲得し、下院で 55 議席を得た[317]。加えて、LN が躍進した背景には、イタリアにおける政党システムの地殻変動があった。つまり、1992 年にミラノ検察が行った汚職捜査「マーニ・プリーテ」（mani pulite）によって、およそ 400 人の国会議員が摘発され、戦後のイタリア政治体制が崩壊したのである。既成政党批判と政治的腐敗の発覚が組み合わさったことで、LN はかつての DC やイタリア社会党の支持層を取り込むことに成功し、その結果 1992 年の総選挙で躍進を果たしたと考えることができる。また、タンジェントポリの影響は 1992 年のミラノ市長選挙にも及び、LN の政治家であるフォルメンティーニ（Marco Formentini）が勝利をおさめ、市長となった。

1994 年の総選挙では、ベルルスコーニ率いる FI と選挙連合「自由の極」を結成し、LN はさらなる躍進を果たした。下院で 117 議席、上院で 60 議席を獲得したことに加え、同党のピヴェッティ（Irene Pivetti）が下院議長に選出された[318]。だが、党首のボッシは 1994 年 12 月に政権を離脱することを決定した。首相のベルルスコーニが連邦制への移行に向けた改革を無視したからである[319]。連立離脱という決定は多くの議員が離党するという事態を招き、党内の緊張は高まった。ところが 1995 年に行われた地方選挙（州・県・市町村）において、LN はロンバルディア州とヴェネト州で第 2 党の座を維持しただけでなく、ピエモンテ州でも予想外に善戦した[320]。

党首のボッシはこの頃から LN の戦略目標を急進化させていき、北部地域の完全な独立を模索するようになる。その第一歩として「北部議会」の創設が宣言され、1995 年 6 月 7

---

315 Betz, *op.cit.*, p.48.
316 Ignazi, Piero (2003), *Extreme Right Parties in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, p.56.
317 Betz, *op.cit.*, p.46.
318 *Ibid.*, p.47.
319 高橋、前掲論文、179 頁。
320 Betz, *op.cit.*, p.47. LN は投票全体の 6.6%を占める約 180 万票を獲得した。

日に最初の議会がマントヴァ（Mantova）[321]で開催された。議会の開催目的は、LN が望む連邦主義の詳細を決定し、北部自治国家のための憲法を起草することであった。1996 年 4 月の総選挙の前日に配布された文書（Lettera ai Militanti Leghisti）のなかで、ボッシは、自分たちが置かれている状況を、ローマの二大勢力とパダーニアとの間の実存主義的な戦いとして印象付けた[322]。つまり、北部地域の「独立」という決定は、ローマの政治的腐敗に蝕まれていない政治的階級が統治する独立した北部国家の樹立を目指す戦略であったといえる。

1996 年総選挙の翌月（5 月）、LN は前年に創設された北部議会を「パダーニア議会」に変更し、新たな議会規則を作成した。さらに、党名を「パダーニア独立のための北部同盟」（Lega Nord per l'Indipendenza della Padania，以下でも LN と記載する）に変更し、パリアリーニ（Giancarlo Pagliarini）を首相とする内閣が誕生し、翌月にはマローニ（Roberto Maroni）を委員長とする「パダーニアの解放に向けた委員会」が設立された。そして、これらの一連のプロセスの締めくくりとして、1996 年 9 月 15 日に、ボッシはヴェネチアで『パダーニアの独立と主権に関する宣言』（Dichiarazione d'Indipendenza e Sovranità della Padania）を発表した。ボッシは宣言書のなかで、「イタリア国家の歴史は植民地主義的抑圧、経済的搾取、道徳的暴力の歴史である。イタリア国家は、破綻状態に導くような政策に莫大な資源を費やすことで、パダーニアの人々の平静を危険に晒している。さらに、パダーニアの人々を騙し、クライエンテリズムやマフィアと結びついた南部の福祉依存を高めている。文化的にも、公立学校の植民地化を通じて、パダーニアの言語やアイデンティティを抑圧しようとしている。加えて、人種差別的な選別政策を通じて、不正な法律の実施をパダーニアに強制している。『もっとも悍しい植民地主義』体制を保証する県制度や警察組織を通じて、北部の人々に対する統制を維持している」と述べ、イタリア国家に対する激しい怒りを表現したのであった[323]。

「パダーニア」というアイデアの登場は、LN が抱く多民族国家に対する懸念を決定づけるものであった。LN のイデオローグであるオネート（Gilberto Oneto）は『パダーニアの創造：ヨーロッパにおける最古の共同体の復興』のなかで、「パダーニアは地理的・言語的・文化的・経済的な観点から、実際に存在する。パダーニアの人々は、自分のナショナル・

321 マントヴァはロンバルディア州南東部にある都市。
322 Cento Bull, Anna and Gilbert, Mark (2001), *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*, Basingstoke: Palgrave, pp.108-109.
323 Lega Nord (1996), *Dichiarazione d'Indipendenza e Sovranità della Padania*, 15 settembre.

アイデンティティを再確認するために戦っている最中である。すでに存在している何かを改めて創造する必要はない。ここでの『創造』は、再定義（ridefinire）、回復（ritrovare）、回帰（ritornare a）、再発見（riscoprire）を意味している」と主張した。また、パダーニアの人々をケルト民族と関連づけることで、北部の独自性を強調した。オネートによれば、イタリア北部の人々の遺伝的系譜はランゴバルト族の血統と組み合わさったケルト民族に由来しており、エトルリア人に起源をもつ中部イタリアの人々や、古代ギリシア人との関係が深い南部の人々とは生物学的性質において異なっている[324]。

「パダーニア人」という新たなネイションの創出は LN の戦略における重要な局面であり、LN が党の主張を再構成する中で中心的な概念となる。つまり、「パダーニア人」という新たなネイションは、「他者」に対する排外的アプローチを正当化するための「犠牲者」のレトリックとして、あるいは移民を拒否するための手段として、LN が頻繁に活用する概念となっていくのである。これ以降、LN は典型的なニュー・ライトの立場に接近し、多文化主義、アメリカ型資本主義、欧州統合、そして「他者」に関心を向けながら、アイデンティティや移民をめぐる政治に注力するようになった。LN の外交政策顧問であるムッサ（Giorgio Mussa）は『パダーニア、アイデンティティ、多文化社会』のなかで、「EU 域外出身の移民（immigrazione extracomunitaria）は、人の移動を抵抗することができない『自発的・不可逆的な』現象にしてしまう力（グローバル化や資本主義など）によって、促進されている。個人主義あるいは世界主義的な見方に基づく多文化社会の形成はマイノリティ勢力によって支持される一方、そのようなマイノリティは文化的にヘゲモニーである。したがって、受け入れ社会（地元）の地域的なアイデンティティの破壊を不可避的にもたらすだろう」と論じた。ここに、国内多文化主義、移民と犯罪の連関、地域住民がもつ領域を保護する権利、侵略などといった、LN の反移民言説におけるキーワードが初めて登場したのであった[325]。

これ以降、LN は、移民をイタリア北部の生活様式に対する恐怖・犯罪・脅威と結びつけるようになった。たとえば、LN のヴァレーゼ支部の代表者は、「南部出身者（terroni）、そしてより近年では EU 域外出身の移民によって、ヴァレーゼやほかの北部の都市は社会構造の変化を経験している。EU 域外移民の流入は、窃盗、麻薬の使用と販売、軽犯罪などの問題を引き起こしている。ヤミ労働が日々拡大していくにつれて、ヴァレーゼや近隣の街

324 Cento Bull and Gilbert, *op.cit.*, pp.113-114.
325 Garau, *op.cit.*, pp.116-117.

の社会的連帯は失われてしまった。LN は同地域における伝統的価値、方言、文化の保護や維持を求める」と述べた[326]。

LN は、パダーニアのケルト民族、キリスト教、カルバン主義的アイデンティティなどのエスニックな共同体の均質性を維持するために、この目標を達成することのできない当時の中道左派政権の移民政策（つまり、トゥルコ・ナポリターノ法）を正し、より厳格な移民・難民規制を要求し[327]、次の 2 つの試みを行った。第一に、トゥルコ・ナポリターノ法の廃止に向けた国民投票の提案である。しかし、これは 2000 年 3 月 3 日に憲法裁判所によって拒否された。トゥルコ・ナポリターノ法を廃止することで、シェンゲン・アキに違反する項目が生まれるからであった。イタリア共和国憲法では国際条約で規定された問題への国民投票の適用が禁止されているため、憲法裁判所は LN の提案を退けた[328]。第二に、LN はイタリア共和国憲法第 71 条に定められた「国民法案[329]」（people's bill）を利用することで、トゥルコ・ナポリターノ法の廃止を試みた。国民法案の適用はボッシとベルルスコーニによる共同のイニシアチブであった[330]。ボッシとベルルスコーニは、1960 年代にドイツが採用したガスト・アルバイター制度に基づき外国人の労働条件を決定することを提案し、すべての移民の流入を厳格に規制しようとしたのであった[331]。

ボッシとベルルスコーニはさらに、2001 年の総選挙で選挙協約を結んだ。これにより、LN は移民問題の政治争点化をすることが可能になった。なぜなら、ボッシは、中道右派連合「自由の家[332]」（Casa delle Libertà）との選挙協力の代わりとして、統一マニフェストに移民問題を追加することを要求したからである[333]。こうして、同マニフェストは、ボッシが要望した通り、犯罪・不安全・移民を一つのセットとして強調することになった。その

---

326 Giordano, Benito (1999), “A Place Called Padania? The Lega Nord and the Political Representation on Northern Italy,” *European Urban and Regional Studies* 6(3), p.223.

327 Eve, Hepburn (2009), “Regionalist Party Mobilisation on Immigration,” *West European Politics* 32(3), p.525.

328 Andall, Jacqueline (2007), “Immigration and the Italian Left Democrats in Government (1996-2001),” *Patterns Prejudice* 41(2), pp.131-142.

329 イタリア共和国憲法第 71 条では、少なくとも 5 万人以上の国民から署名を集められた場合に、議会に法案を提出することが認められている。

330 Andall (2007), *op.cit.*, p.150.

331 Colombo, Asher e Sciortiono, Giuseppe (2003), “La Legge Bossi-Fini: Estremismi Gridati, Moderazioni Implicite e Frutti Avvelenati,” in Jean Blondel e Paolo Segatti (a cura di), *Politica in Italia: I Fatti dell'Anno e le Interpretazioni*, Bologna: Il Mulino, p.202.

332 自由の家には、FI、AN、キリスト教民主中道連合（Unione dei Democratici Cristiani e di Centro）、LN が参加した。

333 Cavalera Fabio (2001), “Lega-Polo, Bossi vuole un documento di garanzia,” *Corriere della Sera*, 9 febbraio.

際、移民と治安は、犯罪率の増加を導く要因としての「非合法移民」（immigrazione illegale）に言及することによって明確に関連づけられたのであった[334]。

以上で振り返ったように、ビッフィ枢機卿の司教教書から始まった移民問題をめぐる議論の対立と、反移民姿勢を明確に打ち出すようになった LN の変貌によって、移民への関心や不安感が強まっていった。ITANES（Italian National Election Studies）の調査によれば、2001 年総選挙において、中道右派連合の支持者の 65.1％が移民問題を極めて重要な政治的課題として位置づけていた[335]。また、LN の支持者に限らず、有権者の多くが移民と不安全の連関を意識しており、「移民は治安や公共の秩序に対する脅威である」ことに同意した回答者は全体の 61％に上った。LN の支持者に限れば、その割合は 89％に達した[336]。したがって、イタリアの世論の多くが移民をナショナル・アイデンティティ、雇用、公共の秩序に対する脅威として認識していたといえる[337]。

第２節　新しい社会的リスクと移民家事・介護労働者の導入

移民に対する不安感が高まったことで、ボッシ・フィーニ法は非正規移民の取り締まりを厳格化した。また、正規移民の入国と滞在についても、滞在契約を導入することで規制を強化した。それにもかかわらず、中道右派連合が政権を担当した 2001 年から 2006 年にかけて、正規移民の数が 2 倍以上に増加した[338]。この大きな要因の一つは、同政権が 2002 年に実施した一連の正規化措置によって、およそ 70 万人の非正規移民が正規化されたことである[339]。それでは、規制強化を目指したボッシ・フィーニ法のなかに正規化措置が導

---

334 Çetin, Elif (2012), *Exclusionary Rhetoric Expansionist Policies? Right-wing Parties and Immigration Policy-making in Italy*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 95, Oxford University, pp.10-11.

335 AN の支持者の 68.9％、キリスト教民主中道連合の支持者の 60％、FI の支持者の 70.9％、LN の支持者の 83.6％が移民問題を極めて重要な政治的課題として位置づけた（Geddes 2008, p.356）。

336 Carvalho, João (2014), *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy: Comparing Britain, France and Italy*, London: Routledge, pp.137-139.

337 Geddes, Andrew (2008), “Il Rombo dei Cannoni? Immigration and the Centre-Right in Italy,” *Journal of European Public Policy* 15(3), pp.355-356.

338 第 2 次ベルルスコーニ政権が誕生した 2001 年に 130 万人であった正規移民の数は、それが退陣した 2006 年には、267 万人まで膨れ上がっていた（Geddes 2008, p.349）。

339 内務省によると、2002 年に実施された一連の正規化措置によって、家事・介護労働者が 34 万 1121 人、従属労働者が 36 万 1035 人、合計 70 万 2156 人が正規化申請を受理された（宮崎 2005、56 頁）。

入されたのはなぜだろうか。

2-1　ポスト工業化時代における新しい社会的リスクの登場

非合法の状態にある移民家事・介護労働者を対象とする正規化措置が2002年のボッシ・フィーニ法に挿入された要因を考察する前に、まず高齢者介護施策に対する社会的要請が高まっている背景について簡単に触れておきたい。

第2次世界大戦後の福祉国家の主な目標は、病気・高齢・失業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であった。そのため、保護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ことはほとんどなかった。このような福祉国家の前提となるのは、安定した家族形態と男女間の明確な役割分担をもつ工業社会であった。戦後の福祉国家は、完全雇用を促進することで経済成長を確保し、医療や教育といった市場や家族では満たすことのできないニーズについて社会政策を展開することで、社会的連帯を高めてきたのであった[340]。

だが、脱工業化が進むなかで、戦後の福祉国家が前提としてきた雇用と家庭の安定が揺らいでいる。まず、経済成長は低水準かつ不安定になった。また、技術革新に伴い製造業が従来通り大規模に雇用することは難しく、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もたらした[341]。一方、離婚率やひとり親世帯の増加は、男性稼得者モデルの妥当性を低下させ、戦後の福祉国家ではうまく対処できない新たな社会問題を生み出している。また、女性の労働市場参入は、男性稼得者への依存を減らす一方で、新たな問題やジレンマを作り出す。これらの社会経済的変容は、従来の福祉国家が対象としてきた病気・高齢・失業といった「旧い社会的リスク」とは異なる、「新しい社会的リスク」を顕在化させている。

「新しい社会的リスク」とは、ポスト工業社会への移行に伴う経済的・社会的変化の結果として、人々が自身の生活の中で直面しているリスクである。新しい社会リスクに関連する社会経済的変化の一つは、脱工業化とサービス産業化である。まず、脱工業化に伴い工業労働者の大量失業が発生したものの、サービス産業が拡大した労働市場に失業した工

340 Bonoli, Giuliano (2007), “Time Matters: Postindustrializtion, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies,” *Comparative Political Studies* 40(5), p.496.

341 Taylor-Gooby, Peter (2004), “New Risks and Social Change,” in Peter Taylor-Gooby (eds.), *New Risiks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, p.2

業労働者が吸収されることはなかった。その結果、長期失業が社会的リスクとして理解されるようになった。工業部門の縮小とサービス産業の拡大は、労働市場を根本的に変えている。これは、とくに低技能、低付加価値労働に当てはまる。戦後の工業社会において、低技能労働者は主に製造業で雇用され、技術革新に伴う生産性の向上から恩恵を受けた。しかし、ポスト工業社会では、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。賃金決定が市場メカニズムに基づいている場合、このような労働者はわずかな賃金しか獲得できないというリスクに直面する。対して、賃金決定が政府や社会的パートナーによって管理されている場合、低技能労働者の賃金は維持されるものの、雇用創出が限定的であるため、失業のリスクがある。その結果、長期失業や貧困などの新しい社会的リスクが生まれるのである[342]。

女性の労働市場進出それ自体は社会的リスクの原因ではなく、むしろ共働きは貧困のリスクを下げる。だが、家庭や育児と仕事の両立が困難になっている。OECD の統計によれば、2001 年の EU における男性労働者は 1970 年の 89%から 78%に低下した一方で、女性の労働市場参加は 45%から 61%に上昇した。これにより、これまでのような夫婦間での労働分担（男性の市場労働と女性の家事労働）が困難になり、女性の無償労働に依存してきた家事や育児は公的なプログラムや市場に外部化される必要がある。加えて、仕事と家庭の両立が難しいことに関連する貧困のリスクは、とりわけ低所得の女性に深刻である。だが、仕事と家庭の両立の難しさは育児だけでなく、高齢者介護にも関係している。高齢化は社会的ケアや、年金・医療などの従来の福祉国家政策のコストに影響する。生産年齢人口に対する 65 歳以上の割合は 2000 年から 2030 年の間に 73％上昇すると推定されている。そして、家庭内の介護を担っているのは女性である。女性が育児や介護に費やす時間は男性の 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、女性は週に 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。こうして、女性の労働市場進出は夫婦間での労働分担のパターンに影響を及ぼし、市場や公的サービスなどの代替策が要請されるのである[343]。

また、家族構成の変化も新しい社会的リスクと関連がある。たとえば、ひとり親と貧困率の間には関連性がある。これは、とくに仕事をもたないひとり親に当てはまる。ひとり親にとって、仕事と家庭を両立させることは貧困を避けるために不可欠である。加えて、

---

342 Bonoli, *op.cit.*, pp.498-499.
343 Taylor-Gooby, *op.cit.*, p.3.

ほとんどの社会保障制度は安定的な家族構成を想定しているため、離婚は福祉の喪失を生み出す。最後に、雇用形態の変化である。工業社会における雇用の特徴はフルタイムかつ勤続であり、賃金も安定して上昇した。社会保障制度は、このような労働市場参加を前提に設計された。そのため、年金制度はフルタイムの労働者に適しており、パートタイムの労働者は通常年金資格を削減された。だが、ポスト工業社会における雇用形態は工業社会におけるそれとは異なり、従来の年金制度から漏れる労働者が生まれる。その結果、30・40 代の労働者の間での貧困が問題となる[344]。

以上がポスト工業社会における新しい社会的リスクの概要である。高齢者介護政策に対する社会的な要請が高まっている背景には、少子高齢化や女性の労働市場進出といった社会的変化がある。以下では、イタリアにおける高齢者介護の状況と移民家事・介護労働者の導入について考察を進める。

2-2　イタリアにおける高齢者介護と移民家事・介護労働者

少子高齢化はイタリアにおける深刻な課題の一つである。まず高齢化率について確認すると、人口に占める 65 歳以上の高齢者の割合は 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。また、イタリア人の平均寿命も延びている。男性の場合は、1995 年から 2015 年にかけて、75.1 歳から 80.2 歳に上昇し、女性の場合は同時期にかけて 81.6 歳から 84.9 歳に上昇している。一方で、少子化傾向には歯止めがかかっていない。イタリアにおける自然人口はマイナス基調となっている。出生率は 1995 年に上昇を始めたが、2008 年に一転して低下すると、2050 年には人口が 4〜500 万人減少することが見込まれている。イタリア最大の労組である CGIL（Confederazione Generale Italiana del Lavoro）は、このような高齢化に対応するためには、正規の長期介護労働者を 2050 年までに少なくとも倍増する必要があると指摘している[345]。

けれども、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。高齢者介護において家族や親族が主体となっていることは、まず居住形態の観点から説明される。たとえば、75 歳以上の高齢者のうち 7.3％が子世帯の扶養家族として、13.2％が世帯主として、したがって全体で約 20％が子どもと同居している。また、60 歳以上の 80％以上は、

---

344 Bonoli, *op.cit.*, pp.500-501.
345 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：2018 年 6 月 6 日）。

同じコムーネ（基礎自治体）内に最低 1 人の親族が居住している[346]。このような高齢者介護における家族の役割は、2000 年代前半の福祉改革においても強調されている。たとえば、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、育児と介護分野における家族固有の役割を認識し支援することが謳われている[347]。また、2003 年に労働・社会政策省が刊行した『福祉白書 2003 年版』（Il Libro Bianco sul Welfare 2003）では、「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、援助を必要とするような重大な出来事が発生したときに、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）として存在してきたし、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通に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なのである」として位置づけられた[348]。

以上のように、高齢者介護の義務は家族に割り当てられている。他方で、25～54 歳の女性の就業率が 1988 年の 51.9％から 65.2％へと上昇し、イタリアにおいても女性の労働市場参加が進んでいる[349]。また、地中海諸国では、働いている母親の大多数がフルタイムで勤務している。したがって、従来通り育児や介護の負担を女性に課し続けることが難しくなってきていることが予想される。今日、働く女性は、育児や介護を民間サービスや公的プログラムなどの外部に任せなければ、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いるといえる。その結果、ケア・サービスに対する需要が高まっている。だが、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、労働力供給は伸び悩んでいる。このような介護労働をめぐる需給のミスマッチを解消する方法の一つが、移民家事・介護労働者の導入である[350]。

---

346 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情から」『大原社会問題研究所雑誌』第 554 号、51-52 頁。
347 同上。
348 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。
349 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。
350 伊藤武（2011a）「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

これらの社会的変容（高齢化や女性の社会的進出）に加え、イタリアの社会保障制度の特徴が移民家事・介護労働者の増加を導いていると考えられる。イタリアの高齢者介護施策では現金給付が主流であり、その中心となるのが介添手当制度（Indennità di accompagnamento）である。介添手当制度は、1980 年の法律第 18 号「全面的な障害を持つ市民的障害者に対する介添手当」（Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili）によって制定された。この「全面的な障害」とは、（1）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があること、（2）日常生活行動を自立的に行うことが不可能なため、介助者の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を指す。ただ、必ずしもこの 2 点を同時に満たす必要はない。そのため、疾病や事故などに起因する障害の先天性や後天性の如何を問わず、加齢による高齢者の要介護状態も給付対象に含まれた[351]。さらに、1988 年の法律第 508 号「市民的障害者、市民的視覚障害者、聴覚障害者への経済的支援に関する補足的規定」（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が給付対象として認定された。その結果、本来恒常的に介添を必要とする最重度の障害者を対象としていた介添手当制度に、高齢者介護施策の役割が付け加えられたのであった[352]。

介添手当の受給件数は増加傾向にあるが、それを牽引しているのが高齢者である。支給総額については、支出全体の 73.8％が 65 歳以上の高齢者に対するもので占められている。また受給件数をみると、2001 年の総受給件数の 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。さらに、介添手当の支給額は一律約 400 ユーロで比較的高額であるものの、使途は一切不問であるため、このことがインフォーマルな市場における移民家事・介護労働者の雇用に繋がりやすいことが指摘されている。

また、イタリア北部地域において移民家事・介護労働者の導入が進んだ背景には、地方レベルで策定される、インフォーマルな介護に対する現金給付である介護給付（assegno di cura）制度の存在がある。この制度は地域独自のもので、コムーネごとに設置・実施される

ニシヤ出版、299-300 頁。

351 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。

352 同上、11 頁。

ため、その支給額や普及率は地域ごとに異なる。人口 5 万人以上の 43 都市を対象とした介護給付の有無に関する調査では、中北部での普及率が 64％であるのに対し、南部での普及率は 12％とされた。支給額については、もっとも先進的な政策展開を進めてきたエミリア・ロマーニャ州で 216.9〜464.9 ユーロ、トレント自治県で 155.0〜1084.7 ユーロが支給される一方、所得制限や要介護度による支給額の段階化、さらに介添手当と併用する場合には大幅に減額するなど、支給対象者の属性や給付金の使途を制限する規定を設けるコムーネが多い[353]。

これらの社会的変容と社会保障制度によって、市場の移民家事・介護労働者が高齢者介護や育児支援において大きな役割を果たすようになっている。2008 年の時点で、合法的な労働契約を有する家族援助者（assistenti familiari，以下では介護労働者とする）は約 25 万人、家事協力者（collaboratori familiari，以下では家事労働者とする）は約 27 万人にのぼる一方、イタリア人の割合は 1 割に留まる[354]。イタリアにおける移民家事・介護労働者の出現は 1960 年代末に遡り、その多くがエリトリアなどの旧植民地出身者であった。ただし、移民家事・介護労働者の出身地は時期によって変化を見せており、2000 年代後半からは、これまでの南米や東南アジア、アフリカに代わって、中東欧諸国が主要な送り出し国になっている。2005 年以降に入国した介護労働者の 77.8％が東欧出身者である[355]。また、1990 年代以降女性の比率が高まっている。ボッシ・フィーニ法が制定された 2002 年のデータでは、イタリアにおける正規の家事・介護労働者における女性の比率は 81.8％であった。女性比率についてはまた、地域間で差があった。つまり、東欧や中南米諸国出身者の 9 割以上が女性だったのに対し、アジア出身者の場合 7 割弱に低下したのであった[356]。

さらに、移民家事・介護労働者の多くが合法的な労働契約を結んでいないことも特徴である。2000 年代初頭の時点で、イタリア国内に在住する市場の家事・介護労働者はおよそ 105 万人にのぼると推定された。このうち、全国社会保険公社（Istituto Nazionale della Previdenza Sociale：INPS）に登録されていない者、すなわち正規の労働契約をもたない非正規労働者は 80 万 1000 人にのぼると推定され、全体の 76.1％を占めた。また、1993 年か

353 宮崎（2005)、前掲論文、49 頁。
354 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、高齢者の世話や介護を担当する「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、後者は対人労働である（宮崎 2013、26 頁)。
355 宮崎（2013)、前掲論文、25 頁。
356 宮崎理枝（2006)「イタリアにおける移民労働者と家事・介護労働――2002 年の正規化施策以降の展開」『社会政策学会誌』第 15 号、238-241 頁。

ら 2000 年にかけての家事・介護労働者全体に占める非正規労働者の割合は一貫して 70％代後半を推移してきたと言われている。経済系の全国紙（Il Sore 24 Ore）が 2007 年に行った調査によれば、非正規の移民家事・介護労働者は最少で 25 万人、最大では 90 万人いると推計されている。また、2008 年の移民介護労働者（全体で約 70 万人）のうち約 30 万人は正規の在留資格をもっておらず、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、正規の在留資格と労働契約をもつ移民介護労働者は約 23 万人で全体の 33％に過ぎず、そのほとんどが非正規の状態にあると推測される[357]。

非正規の移民家事・介護労働者が拡大した要因として、非正規雇用の経済的メリットに関する 3 つの点が挙げられる。第一に、正規—非正規の間の労働コストの格差である。イタリアは、EU 加盟国のなかで、社会保険料負担がもっとも高い国の一つである。そのため、非正規雇用は、労働の対価のみを支払うという点で、使用者側の労働コストの抑制を可能にする。第二に、その労働コストの格差を縮小・補填するための施策が整備されていないことである。つまり、労働コスト以外の要因を取り除き、正規雇用を促すための公的かつフォーマルな形態の類型化や賃金体系が欠如しているのである。また、正規雇用者への免税や減税、諸手当による優遇措置も整っていない。第三に、雇用者と労働者双方にとって、非正規雇用に留まることには大きな利点がある。移民労働者が非正規に入国あるいは滞在している場合、滞在許可証を取得することは難しく、彼らが正規の労働契約を結ぶことは不可能であるため、非正規の労働を選択するほかない。この場合、家庭という私的な領域かつ不明瞭な労働環境のなかで私的に結ばれる雇用関係は、滞在許可証をもたない移民労働者にとって、滞在許可証を必ずしも提示する必要のない、摘発が困難な労働の場という面をもつ。一方で、雇用者にとっては、非正規な雇用関係はコストや条件の保障の必要がないという面がある。こうして、非正規雇用は雇用者と労働者の双方に大きな利点をもたらすのである。したがって、非正規雇用の経済的メリットと現金給付を中心とする社会保障制度が組み合わさった結果、非正規の移民家事・介護労働者が増加したと考えられている[358]。

2002 年の正規化措置は、このように非正規の移民家事・介護労働者への需要が増えるなかで、導入されたのであった。ボッシ・フィーニ法に含まれたこの正規化措置は、労働関係や滞在資格において非正規な状態にある第 3 国出身の家事・介護労働者を対象とするも

357 宮崎（2013)、前掲論文、28 頁。
358 宮崎（2005)、前掲論文、50-51 頁。

のであり、その目的は、（1）就労目的の滞在契約の締結を通じて「滞在許可」の正規化を労働者に認定すること、（2）労働市場において脆弱な立場に置かれた非正規労働者を顕在化し、それによって納税、社会保険料負担、社会的保護を促進すること、であった[359]。この家事労働者の正規化措置は、介護政策にも重要な意味をもっていた。なぜなら、同法における正規化措置の対象に、要介護高齢者への介護労働者も含まれていたからである。同法第 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活動、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」が正規化の対象とされた。最終的に正規化申請が受理された家事・介護労働者は 34 万 1121 人であった[360]。

非正規移民に対する取り締まりを強化したボッシ・フィーニ法のなかでこのような正規化措置が導入されたのは、カトリック団体や雇用者団体、高齢者団体などが非合法な状態に置かれた労働者の正規化を求めたからであった[361]。たとえば、高齢者団体である「ヴィーヴァ・リ・アンツィアーニ」（Viva gli Anziani）は、2001 年 11 月 22 日にモンテチトーリオ宮殿（下院議事堂）の前で、非合法な家事・介護労働者に対する正規化措置の実施を求めるデモを行った[362]。したがって、移民家事・介護労働者からサポートを受ける人々が組織され優位に立ったことで、家事・介護労働者を対象とする正規化措置がボッシ・フィーニ法に挿入されたのであった。これは、フリーマンが指摘するクライアント・ポリティクスの一例といえるだろう。

第 3 節　交換戦略を通じた移民規制の強化と正規化措置の併存

本節では、非正規移民に対する取り締まりの強化と正規化措置がどのようなプロセスを経て併存することになったのかについて考察する。ボッシ・フィーニ法案の作成は政権与党内部で行われた。それにもかかわらず、ボッシ・フィーニ法案が国会に提出されたのは、第 2 次ベルルスコーニ政権が発足してから約 6 ヶ月後の 11 月 2 日であった。これは、ボ

---

359 後述するように、2002 年の一連の正規化措置は、家事・介護労働者を対象とするボッシ・フィーニ法と、それ以外の従属労働者を対象とする緊急法律命令の 2 つに区別される。
360 宮崎（2005）、前掲論文、55-56 頁。
361 van Hooren, Franca (2008), “Welfare Provision beyond National Boundaries: The Politics of Migration and Elderly Care in Italy,” *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 3, p.104.
362 Sarti, Raffaella (2004), *Servizio Domestico, Migrazioni e Identità di Genere in Italia: Uno Sguardo Storico*, pp.1-2 (http://www.people.uniurb.it/RaffaellaSarti/old_servizio_domestico.pdf).

ッシ・フィーニ法案の承認をめぐる政権内部での対立が原因であった。それでは、法案をめぐってどのアクター間で対立が起こり、それはどのようにして解消されたのだろうか。

3-1　北部同盟と中道グループ（CCD-CDU）の対立

法案作成の初期段階は、AN と LN を中心に進められた。わけても AN のルンディ・ディ・キアヴェンナ（Gian Paolo Lundi di Chiavenna）とマントヴァーノ（Alfredo Mantovano）、LN のボッシ、トレモンティ（Gilio Tremonti）が主要な役割を果たした[363]。そのうえ、トゥルコ・ナポリターノ法の制定に大きな影響を及ぼした欧州統合の進展や地方自治体の役割が無視されただけでなく、FI や中道グループ（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）所属の閣僚、外務大臣のルッジェーロ（Renato Ruggiero）、AN のスポークスマンであるトレマリア（Mirko Tremaglia）が法案の作成過程から除外されたのであった。

AN と LN が作成した最初の法案には、3 年間の多年度受入計画を廃止すること、数量割当制度の権限を地方自治体に移譲すること、3 年未満の雇用契約を結んでいる EU 域外出身労働者に対してのみ入国を許可することが含まれた。加えて、非合法移民罪の導入が復活した。これにより、非合法な入国や滞在をしている者は刑事罰や国外退去措置の対象となるだけでなく、国外退去措置が実施されるまでの間は一時的収容所に収容されることになった[364]。さらに、政府法案が未だに提出されていなかった 7 月 12 日、労働・社会政策相に就任した LN のマローニが、求職者用の滞在許可証の廃止に加え、滞在契約の発行を提案した。滞在契約によれば、将来イタリアに到着する移民には入国前の段階で雇用契約を結んでいることが求められ、滞在許可の期間は雇用契約と同じに設定されることになる。滞在契約ではさらに、使用者が移民労働者に対し、仕事と住居を保障し、帰国の際の旅費を負担することを義務づけた[365]。したがって、この段階での政府法案は、2001 年の総選挙で LN が主張したことを反映した内容であったといえる。

だが、中道右派連立政権の間には、政府法案をめぐって意見の対立があった。つまり、最初の法案に対しては、中道グループの CCD-CDU だけでなく、FI や AN の閣僚のなかに

---

363 Zincone (2006a), *op.cit.*, p.361.
364 Einaudi, *op.cit.*, p.309.
365 Sarzanini (2001), "Quote immigrati, verso la delega della Regioni: Il piano allo studio del ministero del Lavoro. Maroni: gli imprenditori pensiero anche all'integrazione," *Corriere della Sera*, 5 luglio.

も批判があったのである[366]。CCD-CDU は、非合法移民罪の導入を拒否したほか、失業中の移民が新たな職業につ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、スポンサーがついている求職者に対し救済処置を施すこと、ボランティア団体との協力関係を強化することなどを求めた[367]。加えて、政権の外部からも批判が寄せられた。たとえば、イタリア産業総同盟（Confederazione Generale dell'Industria Italiana，以下コンフィンドゥストリア）[368]の常務理事であったチポレッタ（Innocenzo Cipolletta）は、滞在許可証と雇用契約を連結することや、雇用契約の終了が即座に国外退去を促すことを理由に、マローニの提案（滞在契約）を批判した[369]。また、カトリック系のボランティア団体であるカリタスは、滞在契約を「移民の人権を無視したものであり、移民を単なる労働力としてしか見做していない」と非難し、求職者用の入国ヴィザの廃止や非合法移民罪の導入についても反対する意向を示した[370]。

さらに、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批判があった。これらの企業の多くは、非正規の移民労働者を雇用しており、LN が進める規制強化は企業の活動に悪影響を及ぼすと考えたからである。たとえば、コネリアーノ・ヴェネト（LN の基盤の一つ）にある 50 社は、労働監督省の監察によって 800 人の非正規移民労働者を摘発されたあと、「Pro Illegal Labor Committee」を設立した[371]。これらの反対を受けたことで、法案作成の主導権は CCD-CDU が握るようになっていった。その結果、法案にいくつかの修正と削除が施されたのであった。

修正や削除が施された政府法案の内容を確認すると、まず労働については、初期の政府法案における滞在契約は滞在期間を労働契約の期間を関連させ、労働契約の満了とともに出国することを規定したものであったが、最終的には新たな仕事を探している移民労働者には 6 ヶ月間の猶予が認め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

---

366 FI の防衛大臣マルティーノ、AN の国外居住イタリア人担当大臣トレマリア、無所属の外務大臣ルッジェーロは政府法案に否定的な立場であったと言われている。

367 Einaudi, *op.cit*., pp.309-310.

368 コンフィンドゥストリアは、製造産業やサービス産業の企業を代表する使用者団体である。現在 15 万社以上がコンフィンドゥストリアに加盟している。

369 Zuccolini, Roberto (2001), "Cipolletta: sbaglia, è l'idea dello Ssraniero usa e getta," *Corriere della Sera*, 13 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 i movimenti migratori: Le condizioni di vita insostenibili nei paesi d'origine," *Il Sole 24 Ore*, 7 luglio.

370 L'Unità (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,* 28 luglio.

371 Zincone (2006a), *op.cit*., p.362.

あった滞在許可証もこれまで通り残された。一方で、仕事や住居の保障と帰国の際の旅費の負担に関する義務に関しては変化がなく、滞在契約の負担は結局、移民ではなく、使用者に課されることになった。さらに、EU域外出身の労働者の雇用はイタリアやほかのEU加盟国の労働者からの応募がない場合に限られることとされた。

続いて、非正規移民の取り締まりの強化については、非正規移民に対する刑罰の適用は延期されることになった一方で、警察による行政上の国外退去措置が決定された。非正規な状態の発覚が2度目の場合、元々拘置期間の延長が規定されていたが、最終的には、逮捕と略式手続きのあと国外退去措置が適用されることになった。そして、3 度目の非正規な入国が発覚した場合に、禁固刑（1 年から 4 年）が適用されると定められた。また、国外退去後の入国を禁止する期間は 5 年から 10 年に延長されることになった。政府法案ではさらに、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が導入された。これにより、個人の安全が危険に晒されている場合や警察の停止命令を無視する場合に、警察は武器を使用することが可能になった。この規定の革新的な内容は、非正規移民を下ろした後にイタリアの沿岸から離れる密航業者への発砲を許可する可能性が規定されたことであった。その他には、密航業者に対して、4年から10年の懲役が定められた。

政府法案では、スポンサー付きの求職者に対する滞在許可証が廃止された。背景には、主要なスポンサーであったモロッコ人や中国人の移民団体がスポンサー制度を家族合流の手段として利用したことがあった。その代わりに、政府法案では、イタリア国内の経済的需要や、移民の社会統合の促進という観点から、イタリア語の学習やイタリアの制度的特徴に関する知識の習得を通じた移住希望者の専門化・職業化を進めることを目的とする措置が定められた。また、移民労働者の需要については、使用者が EU 域外出身者の雇用を希望する場合、イタリア人労働者や EU 域内出身労働者の過不足を照合することが再び導入された。

AN のトレマリアは、イタリア人の血縁をもつ人々の帰還を優先する受入制度の導入を求めた。これは、ファシスト政党の系譜をもつMSIの後継政党というイメージからの脱却という党の戦略の一つであった。党首のフィーニは、連立政権内でのリーダーシップの獲得を目指し、ヨーロッパ・レベルでの正統性を獲得するためには、ファシスト政党の後継

というイメージからの脱却が不可欠だと考えていたのである[372]。

以上のように、ボッシ・フィーニ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 CCD-CDU 間の対立によって、妥協的な内容となった。CCD-CDU が要求した非正規移民の犯罪化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、雇用契約満了後 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 からの要求も政府法案に組み込まれたのであった。

野党の中道左派政党からは、このような政権内部での法案承認に対し非難の声が上がった。中道左派政党は政府法案の憲法的正統性に対し疑問を抱くと主張した。たとえば、左翼民主主義者（Democratici di Sinistra）のレオーニ（Carlo Leoni）は、「法案はデマゴーグであり、プロパガンダのような目的をもつ、機能的な役割を果たさない『マニフェスト・ロー』である」と批判した。同じく左翼民主主義者のグエルツォーニ（Luciano Guerzoni）は、政府法案は排外主義的なニーズに専ら依拠しているものであり、全面的な修正が必要であると述べた。また、マルゲリータ党（Margherita：ひな菊）のペトリーニ（Pierluigi Petrini）は、懲罰的な精神に基づく法案であると批判した。共産主義再建党のマラバルバ（Luigi Malabarba）は「外国人市民の尊厳に対する攻撃」であると非難し、緑の連盟（Federazione dei Verdi）は審議妨害を含めた厳しい態度に移ることを辞さないと表明したのであった[373]。

3-2　中道右派連立政権内での交換戦略

2001 年 11 月 2 日、修正されたボッシ・フィーニ法案が上院に提出され、議会における法案審議が始まった。政府法案に関する最初の読会が翌年の 2 月に行われたとき、憲法問題委員会による政府法案の検証は終了していなかった。これは、野党の中道左派政党が約 1000 箇所の修正を憲法問題委員会に提出していたからである。修正案の半数近くは、緑の連盟が単独で提出したものであった。したがって、緑の連盟は法案作成時に表明していた審議妨害を実行に移したのであった。提出された修正案のうち、憲法問題委員会による検証が済んでいたのは 500 箇所ほどにとどまっていた。このような状況で、ベルルスコーニ政権は、法案可決のさらなる遅れを回避するために、すべての条文を国会に送り返すことを決定した。それから 6 日間に渡って継続的な投票、組織的な妨害、法案の中身に関する

372 Einaudi, *op.cit.*, pp.312-317.
373 Zincone (2006a), *op.cit.*, p.364.

議論が不十分ではあるが行われたあと、2002 年 2 月 2 日に上院の最初の読会において条文が承認された。そして再びいくつかの修正が施されたあと、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[374]。ただし、ボッシ・フィーニ法の発効はさらに遅れ、2002 年 9 月 10 日となった。その理由は、付属の 2 つの正規化措置に関する手続きが複雑だったからである。

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 の議員の一部も正規化措置の導入を支持していた。しかしながら、LN と AN の一部の保守勢力が反対したため、正規化措置に関する議論は中断し、結局政府法案からも外された。政府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 回の与党会議の結果、中道右派政権は年配者や障害者を介護している者（家族援助者）に限定した正規化措置に合意した。これは、カトリック教会や使用者団体からの要求を CCD-CDU が媒介した結果であった[375]。

この時点で、すべての移民労働者に対し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 のマローニは、依然として正規化措置に否定的な立場をとっていたが、社会的価値の高い活動を行っている 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の介護をしている労働者や、両親が共働きである家庭の子供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明らかにした[376]。マローニの発言を受けて、CCD の幹事長であるフォッリーニ（Marco Follini）は、「家族をサポートするすべての労働者は、差別されることなく、正規化措置を適用されなければならない」と述べ、正規化措置の対象のさらなる拡大を要求した[377]。さらに数日後、 EU 政策担当大臣で CCD のブッティリオーネ（Rocco Buttiglione）は、ローマで行われたボッシ･フィーニ法案に反対するデモにおいて、「ボッシやフィーニとともに、われわれは家事・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労働者を正規化することを決定した。これは政治的協定であり守られる」と発言した[378]。そし

[374] Einaudi, *op.cit.*, p.317.
[375] Colombo e Sciortino, *op.cit.*, p.208.
[376] Il Sole 24 Ore (2002a), *La legge sull'immigrazione. La Lega: «niente sanatorie, decreto flussi entro maggio»*, 8 gennaio.
[377] Il Sole 24 Ore (2002b), *Immigrazione. Follini: «sanatoria per le colf e subito il decreto flussi»*, 9 gennaio.
[378] Zuccolini, Roberto (2002), "Regolarizzare tutti gli immigrati che già lavorano. Il ministro Buttiglione: Con Bossi e Fini l'accordo è stato preso e i patti vanno rispettati. Interessate 300.000

て、最終的にはCCD-CDUのタバッチ（Bruno Tabacci）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にすることが決定されたのであった。ただし、その手続きは予想と異なるものとなった。上述したように、拡大された正規化措置は、ボッシ・フィーニ法に含まれず、個別の緊急法律命令に基づき実行されることになったからである。これには、LNによる抵抗があったからである。

正規化措置の導入に関する議論が行われていた最中、LN は非正規移民に対する政府の対応を厳しく批判した。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「強い行動」（gesti forti）や「思い切った措置」（misure drastiche）の実施を強く要求した[379]。この時、イタリアへの非正規な入国が増加していたからである[380]。LNは、非正規移民に対する「海軍」（navi da guerra）の使用と、違法業者が使用した船舶に対する発砲を要請した。これを受けて、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た。これらの措置は、政府によるボッシ・フィーニ法案の修正として導入され、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く海軍の使用を規定した。ただし、この規定に対しては、中道右派連合内部からも慎重な声が上がった。たとえば、ベルルスコーニ首相は「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を除外することを決定したのであった[381]。

正規化措置の拡大と非正規移民に対する取り締まりの強化が同時期に決定されたことは、両者がトレード・オフの関係にあったことを意味する。これにより、LNは非正規移民に対する規制の強化をアピールすることが可能になり、対して、CCD-CDU は、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、まず家事労働者に拡大することに成功

persone," *Corriere della Sera*, 20 gennaio.

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

380 2001 年 1 月から 9 月にかけてイタリア南部の海岸から非合法に入国した者は一ヶ月およそ 1500 人だったのに対し、正規化措置に関する議論が拡散した 2002 年 1 月から 3 月の間の非正規な入国は一ヶ月平均で 2500 人に上昇した。

381 Martirano, Dino (2002), "Navi da guerra contro i mercanti di clandestini. Il governo: alla marina militare operazioni di polizia. La Lega voleva misure più dure. L'opposizione insorge," *Corriere della Sera*, 2 febbraio.

したのである。その後、依然対象外に置かれた産業界から差別的であると抗議を受けたことで、正規化措置は最終的にすべての移民労働者を対象とすることになった[382]。だが、上述したように、家事・介護労働者以外の労働者は、ボッシ・フィーニ法には含まれず、別の緊急法律命令の対象となった。

また、下院に政府法案が提出された 2002 年 5 月、LN は、滞在許可証の交付や更新の際にすべての正規移民に対し指紋採取を義務化することを提案した。この提案は、左右の両連合内で意見の対立を引き起こした。中道左派の場合、ルテッリ（Francesco Rutelli）や、第 1 次プローディ政権における内務次官シニーシ（Giannicola Sinisi）が指紋採取の導入を支持した一方、中道左派政党の多くは、国籍にかか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。これに対し、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一方、CCD-CDU や AN の一部は、イタリア市民にも指紋採取を求めなければ、それは差別的な手段であると論じた[383]。最終的に、従来犯罪者以外には求められていなかった指紋の採取が滞在許可証の交付の際に義務づけられることになった。

指紋採取が義務化された背景には、正規化措置に反対する LN（ボッシ）の存在があるといえる。ボッシは『コッリエレ・デッラ・セーラ』紙とのインタビューにおいて、「協定は無効である。非正規移民はイタリアから出国し、出身国に戻らなければならない。イタリアに滞在できるのは、雇用契約と滞在許可証を所持している移民だけである[384]」と発言し、協定の破棄をチラつかせながら、最後まで正規化措置の導入に抵抗する姿勢を見せていたからである。したがって、指紋採取の義務化は正規化措置の導入を拒む LN に対する補償であったと理解することができる。加えて、家事・介護労働者以外の労働者の正規化については個別の緊急法律命令に基づき実行されことになったことも同様に、LN からの反発を抑える意図があったと考えられる。

以上のように、第 2 次ベルルスコーニ政権における過去最大の正規化措置の実施は、連立政権内で交換戦略がとられた結果であった。その結果として、ボッシ・フィーニ法では、移民の受け入れがより厳格に管理されるようになった一方で、正規化措置が家事・介護労働者に適用されることになったのである。対して、野党の中道左派政党は、提出された政

382 Einaudi, *op.cit.*, p.318.
383 Colombo e Sciortino, *op.cit.*, p.207.
384 Cavalera, Fabio (2002), “Niente sanatorie generalizzate, o salta tutto,” *Corriere della Sera*, 10 settembre.

府法案や追加された条文を批判したが、その声が中道右派政権の方向性を変化させることはなかった。また、使用者団体、カトリック教会、カトリック系のボランティア団体、地方自治体の影響も限定的であった。ヴェネト州の地方自治体や企業は、国家による新たな移民労働者の入国規制を回避する方法を模索し、地域レベルでの割当数の決定を要求した。この主張はCCD-CDUによって媒介されたが、州が自由に流入を拡大できるようなることで、移民管理が困難になることを懸念した政権の多数派（とくにLN）によって拒否された。加えて、カトリック団体は、求職者用の入国ヴィザの復活、庇護申請の審査に簡素化された手続きを採用すること、国外退去に対する移民の法的保護を強化すること、非正規移民が陥りやすい不安定な環境を改善することなどを求めた。しかし、これらの要求を媒介したCCD-CDUが達成できたのは、家族呼び寄せの範囲を、出身国で親族（子供）のいない両親に拡大することだけであった[385]。

したがって、ボッシ・フィーニ法をめぐる政治過程の特徴は、これまでの与野党間の合意を通じた政治過程とは異なり、政権与党内部での合意形成だったことである。ただし、ボッシ・フィーニ法の制定過程では、移民規制の強化を目指すLNと正規化措置の導入を試みるCCD-CDUの間で対立があった。この対立を解消するためにとられたのが交換戦略であった。これを通じて、両党は自身の優先政策を妥協することなく、むしろ共存させることに成功した。その結果、ボッシ・フィーニ法において、正規化措置と非正規移民に対する取り締まりの強化が交錯することになったのである。

加えて、ボッシ・フィーニ法に対する憲法裁判所の影響があった。これにより、これまでの移民法で付与された権利が残されることになった。以下で、この点について、検討する。

3-3　ボッシ・フィーニ法に対する司法の影響

国外退去措置は、連立政権内の交渉において修正が加えられなかった規定であった。ボッシ・フィーニ法では、国外退去措置が次のように規定された。第一に、国外退去措置の対象には、著作権（diritto d'autore）規定に違反した者、偽装取引に関与した者、配偶者との同棲関係がなく婚姻契約を結んでいる者などが含まれた。第二に、一時的収容施設での待機期間が最長30日から60日に拡大された。国外退去措置の適用は、滞在許可証に記載

385 Einaudi, *op.cit.*, pp.320-321.

された期間を超過し滞在する外国人に限定されると定められた。第三に、たとえ命令を下された者が不服申し立てをしたとしても、国外退去命令には即効性があることが宣言された。国外退去措置は、追放された者が再びイタリアに非正規的な入国をした場合、あるいはイタリア領域内からの退去命令に応じなかった場合に、すばやく作動すると定められたのである。最後に、非正規な入国や滞在であることが初めて発覚した場合、非正規移民は6ヶ月から1年間の収監と、国境までの護送を受けることになった。2度目の発覚の場合には、収監期間が最大で4年間に設定された。両方のケースで収監が義務づけられ、略式起訴の手続きが踏まれることになった。また、国外退去措置を受けた者はイタリアへの入国が10年間禁じられると規定された（以前の法律では5年間であった）[386]。

ところが、憲法裁判所が2つの違憲判決を下したことによって、これらの措置はボッシ・フィーニ法から削除されることになった。一つ目の判決において、憲法裁判所は、「滞在許可を所持していない、あるいは満了した許可証しか所持していない移民が国外退去命令に応じなかった場合に収監することは違憲」であると判断した。その理由として、憲法裁判所による判決は、行政罰を犯したことだけを根拠に人の自由が奪われることはないからだと述べている。二つ目の判決では、反論の機会を与えることなく、裁判官の指示による逮捕と国境への即時護送は違憲であると判断された。ボッシ・フィーニ法の第14条5項では、上訴は国外退去後にのみ認められると規定されていた。これらの判決に対し、中道右派政権は2つの異なる反応を見せた。ANは非正規移民に対する刑罰の適用という当初の計画を再び提案した一方、LNの法務大臣のカステッリはいくつかの人権をイタリア市民のみに限定することを提案した。ANの副書記長マントヴァーノとカステッリは、妥協策として、逮捕と国外退去を認めるために治安判事（Justices of the Peace）を活用することを提案した。結局、この妥協策は修正法令（corrective decree）の中に組み込まれることになり、その後2004年の法律第271号に置き換えられた。同法令は、2度目の違反者に対しては1年から4年の禁固刑を、3度目の違反者には4年から5年の禁固刑を規定した。ただし、この法令によって、非正規移民の逮捕や国外退去に関する法的問題が解消されたわけではなかった。というのも、治安判事に収監の判決を下す法的権限があるのかどうかについて議論の余地が残されているからである[387]。

---

[386] Colombo e Sciortino, *op.cit.*, pp.206-207.
[387] Zincone (2006a), *op.cit.*, p.367.

結論――連立政権内部での新しい政策決定パターン

1990 年代後半までのイタリアの移民政策は、移民に対し市民的・社会的権利を付与しながら、シェンゲン協定への参加に向けて非正規移民の取り締まりを強化してきた。このような政策は、交渉と妥協を通じた与野党間の合意の結果であった。本章では、このような性格をもつイタリアの移民政策が 2000 年代前半にどのように変化したのか、また、その要因が何だったのかについて検討した。その際、2002 年に成立したボッシ・フィーニ法に注目した。

ボッシ・フィーニ法の特徴の一つは、入国および滞在に関する規則が厳格化されたことであった。滞在については、労働目的の滞在許可とそれ以外が区別され、労働目的の場合には入国前に労働ポストを確保し、雇用者と滞在契約を結んでおくことが必要になった。また第 3 国出身者の雇用については、雇用者が雇用する意思をもっていたとしても、イタリア人および 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ることになった。さらに、移民労働者が失業した場合に認められる求職活動の期間が 1 年から 6 ヶ月に短縮され、もしこの間に新しい職を見つけられなければ帰国せざるを得なくなった。

以上のような移民政策の厳格化の背景には、ボッシ・フィーニ法案でも述べられたように、移民への不安感があった。この不安感を煽ったのが、2000 年に発表されたビッフィ枢機卿の司教教書であった。ビッフィ枢機卿は教書のなかで、キリスト教徒と非キリスト教を区別し、イスラム教徒を統合が困難な存在として描き出すことで、ムスリム移民の流入はイタリア社会が直面している挑戦であると主張し、ムスリム移民に対する不安感を大きくした。結果として、これ以降、ムスリム移民をめぐる議論がイタリアにおいて激しさを増していったのである。

加えて、反移民政党の LN による移民の政治争点化の動きもみられた。LN は、1990 年代後半以降エスニックな共同体の均質性を維持することを最大の目標に掲げるようになり、この目標を達成できないトゥルコ・ナポリターノ法の改正を提案した。さらに、LN は 2001 年の総選挙においてベルルスコーニと選挙協約を締結すると、中道右派連合「自由の家」と選挙協力する代わりに、自由の家の統一マニフェストに移民問題を加えることを要求した。その結果、同マニフェストで「犯罪・不安全・移民」が一つのセットとして強調されることになり、移民問題の政治争点化が起こったのであった。

こうして、2001 年の総選挙では、移民への関心や不安感が強まることになった。ITANEA

の調査によれば、中道右派連合の支持者の65.1%が移民問題を極めて重要な政治的課題と位置づけ、また移民と不安全の関連性に同意する回答者も61%に上った。その結果、ボッシ・フィーニ法では、非正規移民の取り締まりが強化され、正規移民の入国と滞在についても厳格化された。

ところが、LNが政権入りを果たしていた2001年から2006年にかけて、正規移民が130万人から267万人に増加した。これは、2002年に実施された一連の正規化措置の結果でもあった。正規化措置の導入を求めたのは、カトリック団体や雇用者団体、高齢者団体であった。イタリアでは、少子高齢化が急速に進展すると同時に、介護を担う家族、とくに女性の労働市場進出が進んでいるため、ケア・サービスに対する需要が高まっていた。だが、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、イタリア人が家事・介護労働市場に占める割合は小さい。そのため、移民家事・介護労働者が高齢者介護や育児支援において大きな役割を果たすようになっていた。したがって、ボッシ・フィーニ法における正規化措置の導入は、移民家事・介護労働者からサポートを受けている人々が組織され優位に立った結果であり、クライアント・ポリティクスの一例であると考えることができる。

だが、反移民政党が政権内部にいる場合、どのようにしてクライアント・ポリティクスは成立するのだろうか。

ボッシ・フィーニ法の制定過程は中道右派政権内部で行われたが、移民規制の強化を求めるLNと正規化措置の導入を試みるCCD-CUDの間で対立があった。正規化措置に関する提案は、LNの反対によって一度白紙となった。しかし、2001年12月から1月にかけて開かれた与党会議の結果、中道右派政権は介護労働者に限定した正規化措置に合意し、その後家事労働者に対象を広げた。そして、最終的には、対象外に置かれていたほかの産業部門から抗議を受けた結果、すべての移民労働者が正規化措置の対象となった。

これに対して、LNは、正規化措置の適用範囲をめぐって議論が行われていた最中に、非正規移民に対しより厳しい対応をとることを要求した。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た。これらの措置は、ボッシ・フィーニ法案の修正として政府によって導入され、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く海軍の使用を規定した。

正規化措置の拡大と非正規移民の取り締まりの強化が同時期に決定されたことは、両者

がトレード・オフの関係にあったことを意味する。つまり、交換戦略を通じて、CCD-CDUは正規化措置の適用範囲を拡大することに成功した一方で、LN は非正規移民に対する規制の強化をアピールすることが可能になったのである。さらに、すべての正規移民に対し指紋採取が義務化されることになった。これは、LN が 2002 年 5 月に突然提案したものであった。この提案をめぐっては、左右の両連合内で意見の対立が起こった。にもかかわらず指紋採取の義務化が最終的に承認されることになったのは、これが正規化措置の導入を拒む LN からの反発を抑えるための補償だったからである。したがって、反移民政党が政権内部にいるにもかかわらず、クライアント・ポリティクスが成立したのは、非正規移民に対する取り締まりの一層の厳格化や指紋採取の義務化といった補償を LN に与えたからであったといえる。

以上の結果として、ボッシ・フィーニ法においても国民国家の「相対化」と「再強化」が交差することになった。しかし、この「相対化」と「再強化」の関係性は、移民に対し権利を普遍的に付与した 1998 年のトゥルコ・ナポリターノ法とは異なっていた。つまり、ボッシ・フィーニ法においても正規化措置が導入されたため、国民国家の「相対化」の側面が含まれたが、これは家事・介護労働者に限定されたものであり、選別的であったからである。このような「部分的な」相対化にとどまったのは、反移民政党である LN が政権入りを果たしたことで、従来のような与野党間の交渉が行われず、CCU-CDU を通じて特定の組織された集団（移民家事・介護労働者からベネフィットを受けている人々）しか政策過程に参入できなかったからであった。

第５章　イタリア―北アフリカ諸国間の移民管理協力の展開
――イタリアにおける移民政策の「外部化」に関する考察――

1985 年にシェンゲン協定が締結されて以降、シェンゲン領域内にはこれまで通り国境が走っているものの、域内での国境管理が撤廃されたことで、むしろシェンゲン領域の内と外を隔てている外囲国境が共通の境界線として認識されるようになった。その結果、外囲国境を管理するための共通のルールや手段が作成され、移民管理は依然として国家主権に関わる政策領域であるものの、国家横断的に行われるようになっている。さらに、第 1 章でみたように、EU と加盟国は、さまざまな試みを通じて、移民の送り出し国とも移民管理体制を構築している。たとえば、EU 加盟国と移民の送り出し国の間の二国間協定や、EU―アフリカ首脳会議における公式対話などがある。前者は二国間主義に基づくメカニズムであり、後者は地域間主義に基づくメカニズムに位置づけられている。本章では、イタリア―北アフリカ諸国間の移民管理協力の展開に注目し、二国間主義に基づく移民ガバナンスの実態とその成立要因について考察する。

受け入れ国である先進国と送り出し国である途上国の間には、移民政策について関心の不一致がある。たとえば、受け入れ国である EU 加盟国が非正規移民の取り締まりを重視しているのに対し、送り出し国であるアフリカ諸国は自国民の移動の機会を確保することに強い関心を抱いている。このように両者の間で共通の関心を見出すことが困難な状況で、EU 加盟国とアフリカ諸国間の移民管理協力はどのような条件のもと進展するのだろうか。本章では、1990 年代後半以降北アフリカ諸国（モロッコ、チュニジア、アルジェリア、エジプト、リビア）と二国間協定を締結し移民管理協力を進めているイタリアを事例に、この問題について検討する。

第１節　トランス・リージョナルな移民ガバナンスの構図とその成立要因

国際移民は近年、国際的な協力を必要とするグローバル・イシューとして認識されるようになっている。この背景には、国際移民の量的な増加に加え、途上国間での移動の増加や労働市場の国際化に伴う移民の質的な変化がある。国家は、移民がもたらす経済的利益を最大化する一方、望まない移民に関わるコストを最小化するための協力方法を模索する

ようになっている。別の言い方をすれば、国家は、単独で移民に関する問題に取り組むことは困難であり、協働・協力形態が必要であると認識しているのである。けれども、国際難民レジームを除き、人の移動に関する国家の対応を規制するような包括的な多国間レジームは未だに存在せず、移民に関するマンデートをもつ国連機関も不在である。これは、移民受入国である先進諸国が人の移動の管理に関わる国家主権を制約するような国際制度の構築を嫌っているからである。たとえば、1990 年に採択された「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する国際条約」（International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families）の批准国は送り出し国に限定されている。また、「移住と開発に関する国連ハイレベル討議」（UN High-Level Dialogue on Migration and Development）や「移住と開発に関するグローバル・フォーラム」（Global Forum on Migration and Development）においても、国家間の分断が見られる[388]。

だが、労働移民や非正規移民をめぐる政治的関心が高まるにつれて、地域主義、地域間主義、二国間主義を通じた新たな移民ガバナンスが発展してきている。ベッツ（Alexander Betts）は、この新しく登場している移民ガバナンスを「トランス・リージョナル」（trans-regional）なガバナンスと呼んでいる。トランス・リージョナルなガバナンスとは、異なる地理的地域をつなぐ公式・非公式の制度のセットである[389]。受け入れ国である先進諸国は、この新たなガバナンスを通じて、送り出し国である途上国からの移民（とくに非正規移民）を管理するための方法を構築しようとしている。本節では、このような移民ガバナンスの構図と、その成立要因について考察する。

1-1　トランス・リージョナルな移民ガバナンスの構図

トランス・リージョナルな移民ガバナンスには、二国間主義、地域主義、地域間主義に基づく公式・非公式のメカニズムが含まれる。ここでは、ヨーロッパ—アフリカ間で展開されているこれらのメカニズムについて検討を行う。

まず、二国間主義について見ていこう。今日、多くのヨーロッパ諸国がアフリカ諸国と二国間協力を行っている。二国間主義はもともと受け入れ国と送り出し国の労働力の需給

---

[388] Betts, Alexander (2011), "The Global Governance of Migration and the Role of Trans-regionalism," in Rahel Kunz, Sandra Lavenex and Marion Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, London: Routledge, p.23.
[389] *Ibid.*, p.25.

調整機能という役割を果たしていた[390]。1960 年代の高度成長期に労働力不足に陥っていたドイツと、多数の過剰労働力を抱えていたトルコとの間で締結された二国間協定は、典型的な事例といえるだろう。ところが、非正規移民の流入が増加を始めた 1990 年代以降、ヨーロッパ諸国は再入国やヴィザの簡素化など規制的な内容を含んだ協定を結ぶようになった。経済的な人の移動の自由化のためには、非正規な移動の管理を目的とする協定の締結が不可欠となったのである[391]。

またEU レベルでは、EU と非 EU 地中海諸国との間で「欧州・地中海パートナーシップ（通称バルセロナ・プロセス）」（Euro-Mediterranean Partnership）が 1995 年に発足した[392]。これは、EU 加盟国と、その対岸に位置する地中海の南部・南東部の国々の関係を強化することを目的に発足した。バルセロナ・プロセスの目標は、次の 3 つであった。第一に、政治や安全保障に関する目標については、地中海地域を平和的かつ安定的な領域として確立すること。第二に、経済的・財政的な目標として、繁栄した地域にすること。第三に、文化的・社会的な側面に関しては、人的資源の拡大や文化間の理解の促進が謳われた[393]。また、2005 年に欧州理事会が採択した「グローバル・アプローチ」の主な手段として、「モビリティ・パートナーシップ」（Mobility Partnerships，以下 MPs と略記）が考案された。MPs は、EU と非 EU 諸国の間で結ばれる法的拘束力のない二国間協定である。その主な内容は、非正規移民の取り締まりに関する協力の見返りとして、第 3 国に対し移動や移住の機会を提供するというものである。加えて、MP はヴィザの簡素化と再入国に関する正式な交渉を開始するためのステップでもある。欧州委員会が EU と加盟国を代表して第 3 国の代表者と MP の交渉を行うが、加盟国は MP に参加するかどうかを選択することができる。そのため、参加している加盟国の数や構成は MP ごとに異なる[394]。アフリカ諸国との MP

390 中山裕美（2018）「移民ガバナンスにおける地域間主義の意義――アフリカ―ヨーロッパ間の地域協議プロセスの検討から」『国際政治』第 190 号、34 頁。

391 Panizzon, Marion (2011), “Franco-African Pacts on Migration: Bilateralism Revisited in Multilayered Migration Governance,” in Rahel Kunz, Sandra Lavenex and Marion Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, London: Routledge, p.211.

392 バルセロナ・プロセスに参加した国々は、次の通りである。EU 側からは、すべての参加国（のちに加盟国となるマルタとキプロスも含まれる）が参加した。一方で、アフリカ・中東諸国からは、モロッコ、アルジェリア、チュニジア、エジプト、イスラエル、パレスチナ、ヨルダン、シリア、レバノン、トルコが参加した。リビアはオブザーバーの扱いであった。

393 Cuttitta, Paolo (2006), “Il Controllo dell’Immigrazione tra Nordafrica e Italia,” *Libro Bianco*, I Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza in Italia, p.175.

394 Hampshire, James (2016), “Speaking with One Voice? The European Union’s Global Approach to Migration and Mobility and the Limits of International Migration Cooperation,” *Journal of Ethnic*

はこれまでに、カーボ・ヴェルデ（2008 年）、モロッコ（2013 年）、チュニジア（2014 年）と締結されている。

EU がモロッコやチュニジアなどの南地中海諸国と MP を締結した背景には、同地域で 2010 年末に始まった民主化運動「アラブの春」に伴い発生した、近隣諸国やヨーロッパへの大規模な人の移動がある。これを受けて、EU は南地中海諸国との連携を強化するための重要な枠組みのひとつとして「移住・移動・セキュリティに関する対話」（Dialogue on Migration, Mobility and Security）を提案した。「移住・移動・セキュリティに関する対話」は、非 EU 諸国との対話や協力に向けた EU の政策枠組みである「移住と移動に対するグローバル・アプローチ」（Global Approach to Migration and Mobility：GAMM）のなかで南地中海諸国との対話を構築し、最終的には EU と南地中海諸国との間で MP を締結することを目的とした。MP は上述したように各国の状況に応じた計画であるが、次の 4 点を確保する内容となっている。第一に、EU 域内で獲得できる雇用・教育・職業訓練の機会に関する情報などを通じて、EU と南地中海諸国間の移動や合法な移住をより正確に管理する。第二に、非正規移民や人身売買を防ぐために、二国間協力を強化する。第三に、出身国の発展に貢献したいと思う移民の帰還をサポートするなどして、出身国の発展に対する移民の貢献を最大化する。最後に、庇護や国際的保護の分野における南地中海諸国の能力を強化する。また、MP の実施が学生や研究者、企業経営者などの特定の集団へのヴィザの簡素化に関する交渉の開始につながる可能性についても言及がなされた[395]。

続いて、地域主義に基づくメカニズムについて確認すると、ヨーロッパでは地域内の自由移動の実現を目指す動きが 1980 年代半ばに始まった。1985 年に域内での国境検査を廃止するシェンゲン協定が成立し、ヨーロッパは人の自由移動の実現に向けて動き出した。シェンゲン協定は当初、政府間協力という形で始まり、その後 1997 年に署名されたアムステルダム条約に組み込まれたことで EU の制度となった。域内の自由移動が実現すると、EU は政策の重点を外囲国境の管理や非正規移民の取り締まりに移していった。第 1 章で取り上げた、SIS、ユーロダック、VIS、FRONTEX はこのような政策の変化を象徴するものである。

一方、アフリカでは、2000 年代以降アフリカ連合（Africa Union，以下 AU と略記）や西

---

and Migration Studies 42(4), p.579.

[395] https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/southern-mediterranena_en, access: 31 May 2018.

アフリカ諸国経済共同体（Economic Community of West African States，以下 ECOWAS と略記）を中心に地域主義に基づく取り組みが進展を見せている。たとえば、域内経済統合を目的に掲げる ECOWAS では、ヴィザなしでの加盟国間の往来を認める ECOWAS 共通パスポートの導入が 2000 年に決定され、順次導入が進められている。さらに、AU 全加盟国で共通パスポートを導入する構想が 2016 年に公表された。AU 高官によれば、同構想には大陸間移動の抑制効果が期待されている[396]。

最後に、地域間主義についてみると、このレベルではヨーロッパ―アフリカ間で公式・非公式の協力が進展していることがわかる。まず、公式のメカニズムが構築される契機となったのは、2000 年に開催された第 1 回 EU―アフリカ首脳会議であった。そこでは、移民の発生原因、統合や権利保障、再入国や移民排斥などに関する問題について協力して取り組むことが合意された[397]。2007 年にリスボン（ポルトガル）で開かれた第 2 回 EU―アフリカ首脳会議では、EU―アフリカ共同戦略と多年度行動計画（2008-2010）が採択されるとともに、「移住・移動・雇用に関するアフリカ―EU パートナーシップ」（The Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment，以下 MME と略記）が開始された。MME は、大陸間での移民問題に関する対話を可能する枠組みであり、南地中海諸国を含めたすべてのアフリカ諸国が参加する包摂的なパートナーシップとして位置づけられた。MME の具体的な成果として指摘されたのが、人身売買の取り締まりである。AU 委員会は、EU からの支援を受けながら、地域的なアクターによる人身売買の取り締まりをサポートしたのであった[398]。

これらの公式の協力に対し、ヨーロッパ―アフリカ間では非公式対話に基づく協力も進んでいる。このような非公式対話は「地域協議プロセス」（Regional Consultative Processes, 以下 RCPs と略記）と呼ばれる。RCPs は 1985 年に創設された「移住・庇護・難民に関する政府間協議」（Intergovernmental Consultation on Migration, Asylum and Refugees）をモデルにしているとされ、その特徴は、参加者を拘束するルールや義務を定めたり、公式の合意に向けて活動したりすることではないという点で、非公式的な性格を有していることである。RCPs は、グッド・プラクティスの発展を促したり、国家間での政策調整を可能にしたりするための手段として用いられ、その主な原則は非公式の対話（informal Dialogue）、密

[396] 中山、前掲論文、37 頁。
[397] 同上、36-37 頁。
[398] https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/africa_en, access: 31 May 2018.

室での討議（discussion behind closed doors）、グッド・プラクティスの開発（the development of good practice）、公式的な規範形成の欠如（the absence of formal norm-creation）、公務員の関与（the involvement of civil servants）である。RCPs は、協働や協力を間接的に生み出す手段として理解されている[399]。ヨーロッパ諸国とアフリカ諸国で構成される RCPs には、地中海地域を経由する移民に関する対話（Mediterranean Transit Migration Dialogue）、5＋5 対話（5+5 dialogue on Migration in the Western Mediterranean，2002 年以降移民に関する閣僚会議を開催）、ラバト・プロセス（Rabat Process）、ハルツーム・プロセス（Khartoum Process）などがある。

5＋5 対話には、アフリカ 5 カ国（モーリタニア、モロッコ、アルジェリア、チュニジア、リビア）と、南欧 5 カ国（ポルトガル、スペイン、フランス、イタリア、マルタ）が参加し、非正規移民や人身売買の取り締まり、移民の統合、開発について協議が行われた[400]。けれども、5＋5 対話は有効に機能しなかった。ラバト・プロセスは 2006 年に「移民と開発に関する欧州—アフリカ間対話」（Euro-Africa Dialogue on Migration and Development）として開始され、58 カ国（ヨーロッパ 31 カ国、北アフリカ 3 カ国、中央アフリカ 8 カ国、西アフリカ 15 カ国、そしてオブザーバーとしてアルジェリア）が参加している。これまでに 4 回の閣僚会議[401]が開かれ、最新のプログラムは 2014 年に採択されたローマ・プログラムである。ローマ・プログラムは 4 つの柱（移動と合法的な移民の組織、国境管理の改善と非正規移民の取り締まり、移民と開発の相乗効果の向上、国際保護の促進）で構成されている[402]。また、2014 年のハルツームで開かれた閣僚会議では、移民の密入国や人身売買などの予防・取り締まりに重点を置く「ハルツーム・プロセス」を開始することが決定された。これは、「アフリカの角」（Horn of Africa）と EU 間の地域協力を向上させるために設置された地域間フォーラムである[403]。

以上のように、ヨーロッパ—アフリカ間で展開されているトランス・リージョナルな移民ガバナンスは、二国間主義、地域主義、地域間主義が幾重にも重なり合い、重層化して

---

399 Betts, *op.cit.*, p.33.
400 Lavenex, *op.cit.*, p.339.
401 閣僚会議は 2006 年にラバト（モロッコ）、2008 年にパリ（フランス）、2011 年にダカール（セネガル）、2014 年にローマ（イタリア）で開催された。
402 https://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/rabat-process/, access: 31 May 2018.
403 Collyer, Michael (2016), “Geopolitics as a Migration Governance Strategy: European Union Bilateral Relations with Southern Mediterranean Countries,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(4), p.612.

いることがわかる。それでは、このような重層的な移民ガバナンスはどのような条件のもとで成立するのだろうか。

1-2　トランス・リージョナルな移民ガバナンスの成立要因

国家間協力の成立が予想されるもっとも単純なシナリオは、2 カ国以上が集団的な行動を通じて達成されるだろう共通の政策目標を共有する場合である。だが、受け入れ国と送り出し国の間に共通の関心を見出すことは困難である。受け入れ国であるヨーロッパ諸国が送り出し国と協力するのは、国境管理や再入国協定を通じて、非正規移民を取り締まるためである。そのため、ヨーロッパ諸国が大規模な労働移民を促す協定を結ぶことはあまり予想できない。対して、途上国は有効な文書を所持しない移民（undocumented migrants）を防止することにあまりインセンティブをもたない。なぜなら、途上国の多くは、移民を、国際送金などを通じて経済的利益をもたらす存在、あるいは資源不足や政治的対立などの状況における安全弁として認識しているため、むしろ自国民の移動の機会を確保することに積極的な関心をもっているからである。そのため、受け入れ国が重視する非正規移民の管理は、途上国にとってあまり優先事項にならない。以上のような関心の不一致を乗り越え、受け入れ国と送り出し国が協力関係を構築するためには、イシュー・リンケージ戦略をとる必要がある。イシュー・リンケージ戦略には、移民に関する協力を開発や貿易などほかの政策分野と関連づける場合や、再入国協定とヴィザの簡素化というように移民政策分野のなかで組み合わせる場合がある[404]。

ヨーロッパ諸国が送り出し国と協力関係を構築する際に利用可能なもっとも強力な手段は、EU のメンバーシップである。エレルマン（Antje Ellermann）は、ドイツがルーマニアとベトナム間で締結した再入国協定を比較検討し、前者が成功した要因としてルーマニアの EU 加盟の可能性を指摘した。彼女によれば、欧州委員会が司法・内務協力分野における加盟候補国の遵守について体系的に評価をし始めると、東欧諸国はすぐに再入国協定を締結するようになった。また、2001 年に欧州委員会がヴィザ要件からルーマニア市民を除外すると勧告したことは、自国民の送還にルーマニアが協力することにつながった。EU のメンバーシップは、貿易や人の移動に関する障壁の除去を通じて経済機会の獲得を可能にすることで、東欧の送り出し国に対するインセンティブとなったのであった[405]。それでは、

---

[404] Hampshire (2016), *op.cit.*, pp.573-575.
[405] Ellermann, Antje (2008), “The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-

EU 加盟の見込みがないアフリカ諸国の場合、どのようなインセンティブが協力関係の形成を促しているのだろうか。

欧州委員会は、2011 年に発表した EU 再入国協定の運用を評価する政策文書のなかで、第 3 国との再入国協定に関する交渉がつねに長期化していることや、そもそも交渉が始まっていない要因として、インセンティブの欠如と技術的問題に関する加盟国の柔軟性の欠如の 2 つを指摘した。同文書では、「アルジェリアや中国が繰り返し『ヴィザの簡素化』を求めてきたにもかかわらず、EU がそれを望んでいなかったため、両国との交渉を開始することができなかった。これに対し、ロシアやウクライナとの交渉は、EU がヴィザの簡素化について交渉することを約束したことで、一気に加速した」と述べられている。そして、以上を理由に、同文書はヴィザの簡素化が再入国協定の締結にとって必要なインセンティブであると主張した。また、交渉相手国から要請されるインセンティブとして財政支援が挙げられた。その理由として指摘されたのは、自国民や第 3 国出身者の再入国に伴う送り出し国の財政的な負担であった。自国民については、彼らを社会に再統合するための条件を整える必要があり、第 3 国出身者については、EU の基準に沿って適切な受け入れ施設を建設するために交渉相手国を支援しなければならないと述べられた。しかし、EU が第 3 国に対し提供できる追加的な財政支援の余地は小さいとされた。追加的な財政支援の枠組みとして「移民・庇護分野における協力のためのテーマ別プログラム」(Thematic Programme for cooperation in the areas of migration and asylum) があるものの、これは予算が限定的であり、また世界規模での協力活動のために設置されているため、特定の第 3 国に対し利用可能なリソースは大きくない。そのため、政策文書では、「EU からの財政支援は既存の財政プログラムで構成されることになるが、その規模は交渉相手国にとって十分なものではない」ことが指摘された[406]。

このように第 3 国との EU 再入国協定の交渉が難航するなかで、MP がモロッコやチュニジアとの間で締結された。これは、ヨーロッパとアフリカの双方がヴィザの簡素化と再入国協定に関する交渉を開始することにコミットする内容が MP のなかに含まれていたからである。上述の欧州委員会の政策文書のなかで、モロッコがヴィザの簡素化を要求していたことを考慮すれば、たとえ約束であったとしても、ヨーロッパ側がヴィザの簡素化を

---

state Cooperation," *Government and Opposition* 43(2), pp.179-180.

406 European Commission (2011), *Evaluation of EU Readmission Agreements*, COM (2011) 76 final, Brussels, 23 February, pp.6-7.

めぐる交渉にコミットしたことは第3国にとってきわめて価値の高いことであったといえる。対して、再入国協定がEUの非正規移民対策の中核をなしていること考慮すれば、EUにとっても再入国協定の締結に向けた交渉を始められることは重要なステップになると考えられる。MPと再入国協定の間の違いは、再入国協定に関する交渉では第3国に対する見返りが含まれていなかった一方で、MPに関する交渉では再入国とヴィザの簡素化を結びつけるイシュー・リンケージ戦略がとられていたことである[407]。したがって、第3国との協力関係を構築するためには、第3国に対し何らかの「付加価値」(added-value)を提供することが不可欠であるといえるだろう。

このように「付加価値」の提供が不可欠になった一因は、アフリカ諸国が移民問題に関するオーナーシップを確立することにより積極的になったことである。すなわち、アフリカ諸国は、EUが求める制御メカニズムを受け入れるよりも、自国の管理能力の強化を重視するようになったのである。たとえば、セネガル—EU間の対話についてみると、EUが非正規移民の取り締まりや制御措置の実施に注力したことで、両者の対話は当初あまり進展を見せなかった。セネガル政府は、EUが自分たちの関心を考慮することなく対話を開始したと認識していた。同様の展開は、コトヌー条約第13条に関する対話でも起こった。セネガル政府は、EUが適切なインセンティブを提供することなしに再入国協定の締結を進めようとしていると理解した。その結果、欧州委員会とセネガル外務省との間の再入国協定をめぐる交渉は難航したのであった。このような状況に変化の兆しが現れたのは、2007年9月にEUとセネガルが共同宣言を発表したときであった。この共同宣言では、これまでと同様に移民の制御が取り上げられた一方で、合法移民や移民と開発、国内における能力構築といったセネガル政府の関心事項も含まれたことで、対話の内容に大きな変化が現れた。対話の変化は、財政支援プログラムにも反映された。つまり、プログラムは、移民管理に関する行政能力の強化、労働移民政策の実施、移民と開発のリンケージの促進、移民の権利保護などに関する地域的・越境的な対話や協力に重点を置いたのである。その結果、セネガル—EU間の対話は、EUが重視する移民制御から、移民の出身国・経由国としてのセネガルの利益を考慮に入れる方向にその軸足を移していった。合法な労働移民に関する交渉、移民制御以外のテーマに関する対話の増加、労働移民や循環移民に対する基金の適用、加盟国とセネガル間の交渉に労働移民が含まれるようになったことは、セネガル

---

407 Hampshire (2016), *op.cit.*, p.581.

—EU 間関係が変化したことを示している[408]。

また、ラバト・プロセスが自ら「均衡のとれたアプローチ」(balanced approach) を標榜していることからも、各対話レベルにおいて受け入れ国と送り出し国が均衡するように配慮されていることが分かる。会議の開催地や共催方法などの制度的工夫は、アフリカ諸国がヨーロッパ諸国と対等な立場で自らの選好を対話に反映させるための方途であった[409]。したがって、第 3 国との協力関係を構築するためには、両者の関係が互恵的でなければならないのである。それでは、イタリアはどのようにして北アフリカ諸国と互恵的な協力関係を築いたのだろうか。

第２節　イタリア―北アフリカ諸国による二国間協力の始まり

イタリアは 1990 年代後半から、第 3 国出身者の再入国に関するいくつかの形態の合意を、モロッコ、チュニジア、アルジェリア、エジプト、リビアと締結している（表 5-1 参照)。ここでは、まずリビアを除いた北アフリカ諸国との間で締結された二国間協定の内容について確認し、それからその成立要件について考察する。

モロッコとイタリアは 1998 年に再入国協定に署名した。その結果、国外退去措置を受け、送還されるモロッコ人の数が年々増加していった[410]。しかし、再入国協定の効率性はイタリア当局の期待を満たしていなかった。その原因は、移民の再入国に必要な渡航文書の作成が遅かったことであった。加えて、モロッコ当局の設備不足も問題であった。つまり、指紋認証に必要なコンピューター・システムが整備されていなかったため、再入国を承認する人数がきわめて少なかったのである。とはいうものの、モロッコはイタリアに向かう移民の主要な出身国でも経由国でもなかったため、再入国協定は両国にとってそれほど重要ではなかった[411]。

408 van Criekinge, Tine (2010), *The EU-Africa Migration Partnership: A Case Study of the EU's Migration Dialogue with Senegal and Ghana*, EUI Migration Working Group, March, Florence: European University Institute, pp.8-17.
409 中山、前掲論文、44-45 頁。
410 Coslovi, Lorenzo and Piperno, Flavia (2005), *Forced Return and Then? Analysis of the Impact of the Expulsion of Different Categories of Migrants: A Comparative Study of Albania, Morocco and Nigeria*, CeSPI Working Paper 13, p.21.
411 Cuttitta, Paolo (2010), "Readmission in the Relations between Italy and North Africa Mediterranean Countries," in Jean-Pierre Cassarino (eds.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: Middle East Institute, p.32.

表 5-1　イタリア―北アフリカ諸国間で締結された再入国に関する合意

相手国	合意の形態	署名日（都市）
アルジェリア	警察協力	1999 年 11 月 22 日（アルジェ）
アルジェリア	再入国協定	2000 年 2 月 24 日（ローマ）
アルジェリア	実施協定	2000 年 10 月 9 日（ローマ）
アルジェリア	警察協力	2009 年 7 月 22 日（アルジェ）
エジプト	警察協力	2000 年 6 月 18 日（カイロ）
エジプト	再入国協定	2007 年 1 月 9 日（ローマ）
リビア	警察協力	2000 年 12 月 13 日（ローマ）
リビア	実施協定	2003 年 7 月 3 日（トリポリ）
リビア	警察協力	2007 年 12 月 29 日（トリポリ）
リビア	友好・パートナーシップ・協力協定	2008 年 8 月 30 日（ベンガジ）
リビア	実施協定	2009 年 2 月 4 日（トリポリ）
モロッコ	再入国協定	1998 年 7 月 27 日（ラバト）
モロッコ	実施協定	1999 年 6 月 18 日（ローマ）
チュニジア	再入国協定と警察協力	1998 年 8 月 6 日（ローマ）
チュニジア	警察協力	2003 年 12 月 13 日（チュニス）
チュニジア	実施協定	2009 年 1 月 27 日（チュニス）

（出所）Cuttitta, Paolo (2010), "Readmission in the Relations between Italy and North Africa Mediterranean Countries," in Jean-Pierre Cassarino (eds.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: Middle East Institute, p.50 より作成。

次に、チュニジアである。チュニジアとイタリアは 1998 年 8 月に再入国と警察協力に関する二国間協定に署名し、この合意は 1999 年 9 月 23 日に発効した。両国は協定で、自国民と、自国内を通過した第 3 国出身者（ただし、アラブ・マグレブ連合の国民は除外）の再入国を認めた。2000 年 7 月以降、両国による共同の国境管理作戦がチュニスに拠点を置くイタリア内務省の駐在員によって調整されるようになった。また、2003 年には、「不法移民を乗せている疑いのある大型船の管理」に関する二国間協力を強化するために、新

たな合意が締結され、両国に駐在員を置くことが決定された。これにより、トランスナショナルな組織犯罪に関する迅速な情報交換と、両国による並行した調査の開始が目指されることとなった[412]。さらに、2003 年から 2007 年にかけて、イタリアとチュニジアの法執行機関は警察協力に基づき公海における「プッシュ・バック」作戦を展開した。この作戦に対しては、法執行機関による庇護申請の処理方法や、ノン・ルフールルマン原則の遵守について懸念の声が上がった。2009 年には、チュニジアとイタリアの間で新たな二国間協定が締結された。この協定の目的は、非正規移民の認証プロセスのペースを速め、イタリアにある収容施設からの移送を促進することであった。この協定が締結された背景には、イタリアのランペドゥーサ島にある収容施設が過密状態にあり、収容者の多くがチュニジア人移民であったことがある[413]。

続いて、エジプト—イタリア間の協力についてみると、エジプトを経由した非正規移民がエジプト国外に移送され、その際、イタリア当局による支援が行われた。たとえば、2003 年と 2004 年に 524 人のスリランカ人が移送された際、イタリア当局がチャーター機を手配した。スエズ運河での共同管理については、イタリアが 2000 年の警察協力協定や 2002 年の非公式の合意に基づきエジプトに駐在員を派遣する一方、エジプト当局は主に船舶の押収を行った。また、エジプト人の非正規移民の再入国については、両国がまだ再入国協定に署名していなかった 2003 年の時点で、すでにイタリアからの移送が行われていた。2005 年までは、エジプト人移民はまずリビアに移動し、それからイタリアに渡るケースが一般的であった。そのため、エジプト人の非正規移民は、まずイタリアからリビアに移送され、それからエジプトに送られることになった。だが、2006 年にイタリアがリビアへの移送を中断すると、エジプト人の非正規移民は直接エジプトに送られることになった。その際、エジプトとイタリアの警察当局は協力してチャーター機の手配を行なった。2007 年 1 月には、イタリアが EU 加盟国として初めてエジプトと再入国協定を締結し、同協定は 2008 年 4 月 25 日に発効した。これは、両国の国民と第 3 国出身者の国外退去について定めたものであった[414]。

最後に、アルジェリア—イタリア間の協力について確認する。2000 年にアルジェリアか

---

[412] Cuttitta, Paolo (2008b), *Readmission and Forcibly Return in the Relations between Italy and North African Mediterranean Countries*, Ninth Mediterranean Research Meeting (12-15 March 2008), Florence, p.4

[413] Cuttitta (2010), *op.cit.*, pp.33-34.

[414] *Ibid.*, pp.37-38.

らイタリアのサルデーニャ島にやってくる移民が増加すると、イタリアはアルジェリアに対し再入国協定を批准するよう圧力をかけ始めた。そして、2006 年 10 月 14 日に、両国間の再入国協定が発効した[415]。これ以降も、アルジェリア当局は海上の国境における監視体制を強化した。これは、イタリアに向かうボートを発見し、移民をアルジェリアへ送り返すことが目的であった。2009 年 6 月に、アルジェリアとイタリアは共同監視作戦を始め、同月 14 日には、イタリアの財務警察とアルジェリア海軍が 150 人の移民を乗せたボートをアルジェリア沿岸で発見し、送還した。また、2009 年 7 月に、イタリアとアルジェリアは、警察訓練プログラムや情報交換に基づく警察協力の強化に向けた新たな合意に署名した[416]。

それでは、イタリアはこれらの北アフリカ諸国と互恵的な協力関係を築くためにどのようなインセンティブを提供したのだろうか。

まずイタリアが提供したインセンティブの一つは、年間受入枠を、協力的な北アフリカ諸国の出身者に対し優先的に割り当てることであった。第 3 章でみたように、第 1 次プローディ政権は第 3 国との関係に関する重要な決定を行った。1995 年以降、イタリアへの正規の移動は外国人労働者の合法的な入国に関する年間上限を定める割当制度によって規制され、政府は毎年 1 つ以上の受入法令を発し、最大で何人の外国人労働者の入国を認めるのかを決定することになった[417]。そして、第 1 次プローディ政権は、主要な移民送出国に対し影響力を行使するために、この割当制度を活用することを決めたのである。イタリア政府は、この決定以降、協力的な第 3 国の出身者に対し、受入枠を優先的に割り当てるようになった。つまり、交渉相手国が再入国協定や警察協力を通じて協力的かつ効率的に非正規移民を取り締まる場合には、より多くの受入枠を割り当て、逆の場合には、割当数を削減するという戦略を、イタリア政府はとるようになったのである。こうして第 3 国に移民管理協力を促すことで、割当制度はイタリアが利用できる強力な武器の一つとなった。また、このことは、域外国境管理に関する共通のルールの策定や、SIS や VIS などのデータベースの構築を通じて超国家化が進むなかにあっても、国民国家が人の移動を管理する上でもっとも主要なアクターであることを表しているといえる。

エジプトとスエズ運河における移民管理協力について合意したあと、イタリアは 2002 年

---

415 2000 年から 2007 年 9 月までに、アルジェリア当局は約 4 万人の外国人を逮捕し、その内 2 万 7567 人を国外退去した（Cuttitta 2010, p.38）。
416 Cuttitta (2010), *op.cit.*, pp.38-39.
417 Cuttitta (2008a), *op.cit.*, p.41.

10 月に受入枠の優先的な割り当てを決定し、全体の 10%にあたる 1000 件の枠がエジプト人に対し発行された。また、2004 年と 2005 年にエジプトがイタリアからのエジプト人の再入国に協力したあと、2005 年と 2006 年の割当枠が増加された。さらに、両国が再入国に関する二国間協定を締結した 2007 年には、8000 件をエジプトに対し優先的に割り当てる受入法令が発行されたのであった。チュニジアの場合、1998 年 8 月 6 日に再入国協定を締結した後、イタリア政府はチュニジアに対し優遇措置をとり、1500 件を割り当てた。だが、2001 年に警察協力に関する二国間協定が終了し、シチリア沿岸に非正規に到着するチュニジア人が増加すると、イタリア政府はチュニジアに対する優遇措置の適用を中断し、割当数を削減した[418]。そして、2003 年 12 月に再び両国の間で警察協力に関する合意が結ばれると、チュニジア人労働者への優遇措置も復活し、2004 年の割当数は 3000 件に戻ったのであった[419]。アルジェリアにもまた、2006 年に再入国協定が批准されたことで、優先的な割り当て枠が設定された。

続いて、開発援助もイタリアが二国間協力を進めるにあたり相手国に対し提供してきたインセンティブの一つである。再入国協定の締結と開発援助を関連づける方法は、チュニジアの事例のなかに典型的に現れた。チュニジアに供与されるイタリアの政府開発援助（Official Development Assistance，以下 ODA と略記）は、イタリア—チュニジア間の委員会によって決定されるが、1991 年から 1998 年にかけて委員会が開かれたことは一度もなかった。しかし、1998 年 8 月 6 日に両国間で再入国協定が締結される直前（8 月 3 日から 5 日）に委員会が開かれ、そこでチュニジアに対し 3 年間で 1 億 844 万ユーロの融資と 331 万ユーロの補助金を供与するためのプログラムが作成された。さらに、3300 万ユーロの融資と 723 万ユーロの補助金が追加されることになり、合計 1 億 5200 万ユーロが付与されることになった[420]。また、2003 年 12 月 13 日に両国の内務大臣が警察協力に関する新しい協定を締結すると、2004 年に最大 700 万ユーロを提供することが決定された[421]。したがって、このような財政的なインセンティブを提供することで、イタリアはチュニジアとの協力関係を築くことに成功したのであった。

以上のように、自国民の移動機会を確保したい北アフリカ諸国に対しては、受入枠の優

---

418 最大で 3000 件を割り当てた受入枠は、2002 年に 2000 件、2003 年には 600 件に減少した。
419 Cuttitta (2008b), *op.cit.*, p.8.
420 Cuttitta (2010), *op.cit.*, pp.41-42.
421 Cuttitta (2006), *op.cit.*, pp.180-181.

先的な割り当てを活用することにより、イタリアは二国間主義に基づく協力関係を築いた。しかし、リビアのような移民の受け入れ国の場合、これは二国間協力を促すインセンティブにはならない。そこで、今度はイタリア―リビア間の二国間協力の展開とその要因について考察する。

第３節　イタリア―リビア間の二国間協力の進展とその要因

2008 年は、イタリアに海路から非正規に入国する移民が過去最大になった年であった。この年、3 万 6952 人が非正規に到着した。なかでも、イタリア南端に位置するランペドゥーサ島には 3 万 657 人が上陸した。このような非正規移民の多くはチュニジア（7503 人）、ナイジェリア（6362 人）、ソマリア（5258 人）、エリトリア（3942 人）からやってきた。これらの国では内戦が起こっており、イタリア政府は政治的庇護を認める必要があった。また、イタリア政府はこれらの国々と再入国協定を締結していなかったことから（チュニジアを除く）、送還措置を計画することも困難であった[422]。

ところが、2009 年 5 月からリビア領海でイタリア・リビア両国による共同監視が開始された結果、海路から非正規に入国する移民は劇的に減少した。共同監視が始まった直後、地中海を漂流していた船舶から 223 人が救助され、その後リビアに送還された。イタリアの内相であったマローニは、「非正規移民の取り締まりにおける歴史的な瞬間である」と述べ、両国による共同監視に満足感を示した。一方で、国際社会からは非難の声が上がった。たとえば、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）のグテーレス（Antonio Guterres）は、「イタリアとマルタ当局に対し、海上での救助や国際的な保護を必要とする人々に安全を保障し、EU の難民手続きを遵守するよう抗議する」と述べ、イタリアによる送還措置を批判した[423]。けれども、イタリア政府は 2010 年も送還措置を延長することを決定した。2008 年の数字と比較したとき、2009 年に海路を通じて到着した非正規移民の数は 74%も減少したからであった[424]。それでは、リビア―イタリア間の二国間協力はどのように、そしてなぜ発展したのだろうか。

---

422 Sarzanini, Fiorenza (2009a), “Immigrazione, le rotte da record. «Nel 2008 arrivati sulle nostre coste 37 mila clandestine. Non solo Lampedusa, la Sardegna è la nuova meta»,” *Corriere della Sera*, 15 gennaio.
423 Sarzanini, Fiorenza (2009b), “Clandestini riaccompagnati in Libia. Maroni applaude, l’Onu protesta. Il Ministro: «Svolta storia». La Cei: «Là rischiano»,” *Corriere della Sera*, 8 maggio.
424 Carvalho, *op.cit.*, p.166.

上述のように、リビアは移民受入国である。1957 年にリビアで石油が発見されると、マグレブ諸国からリビアに向かう移民が増加した。リビア政府は同年に、チュニジア人労働者を受け入れることで合意した。このような労働者の受け入れはその後も継続し、1970 年代後半から 1980 年代前半にかけて、リビア政府は一時的な契約に基づき外国人労働者を積極的に雇用していった。1970 年から 1982 年にかけてリビアの労働力人口は 45 万人から 120 万人に増加したが、その原因は労働力人口における外国人労働者の割合が 11%から 50%に増えたことであったとされる[425]。

経済的要素に加えて、1980 年代以降リビアと近隣諸国間の関係が改善されたことによって、リビアに入国する移民が増加したと考えられる。つまり、リビアは、近隣諸国との関係を修復するために、移民政策を利用したのである。1980 年に制定された法律では、リビアに滞在する 50 歳以下のアラブ諸国出身者に対し、リビア国籍が付与されることになった。また、チュニジア人の国外退去に関する問題が解決したことで、1985 年 9 月にリビアの西部国境が解放され、警備活動も解除されることになった。1987 年には、アラブ諸国に加え、スーダン、エチオピア、エリトリアからのヴィザをもたない移民の入国を認める法律が制定された。さらに、1977 年以来断絶していたエジプトとの外交関係も復活し、1989 年 3 月 28 日に東部の国境を開放することが宣言された[426]。

1990 年代以降は、サブサハラ出身の移民が増加した。サブサハラ出身の移民は、1973 年の時点でリビアの全人口の 3%に過ぎなかったが、1984 年に 9%、1995 年には 35%へと拡大していった。1994 年 2 月に国際司法裁判所がアオズ地域をチャド領とする判断を下すと、リビアは人の越境移動や商業協力に関する二国間協定をチャドと締結した。また、リビアのカダフィー大佐は、東南部アフリカ貿易開発銀行の設立を含む、サヘル・サハラ諸国共同体（COMESSA，のち CEN-SAD に改称）を先導した。CEN-SAD の設立条約の第 1 条では、人の自由移動が地域経済共同体の主要な目標とされた[427]。そこでは、（1）人や資本の自由移動を促進し、加盟国市民の利益を拡大すること、（2）滞在、雇用、所有、経済活動を保証すること、（3）物や地元産の商品、またサービスの自由移動を確保することによって、加盟国間の統一を阻むすべての障害を取り除くことなどが明記された[428]。さらに、

[425] Paoletti, Emanuela (2011a), “Migration and Foreign Policy: The Case of Libya,” *The Journal of North African Studies* 16(2), pp.216-217.
[426] *Ibid*., pp.217-218.
[427] https://www.uneca.org/pages/cen-sad-free-movement-persons, access: 27 March 2018.
[428] United Nations (2001), Fifty-Sixth Session of General Assembly, A/56/191, 30 July.

1998年にカダフィー大佐はパン・アフリカ主義への支持を表明すると、それ以降「アフリカ人のためのアフリカ」がカダフィー政権の外交政策上のレトリックとなっていった。その結果、アフリカ諸国のパスポートを所持している者はヴィザ無しでも入国が許されるようになり、より容易に滞在許可や労働許可を取得できるようになったのである[429]。

こうして多くの移民を受け入れたリビアは、イタリアが移民管理の「対外次元」を構築する上で不可欠な国となった。リビアとの二国間協力を始めるにあたり、イタリア政府は政治的なインセンティブの提供を試みた。1980年代後半以降、アメリカ合衆国、EU、国連による経済制裁の結果、リビアは国際社会から政治的に孤立していた。カダフィー大佐が1990年代以降パン・アフリカ主義を採用したのは、国際社会から孤立した状況で、アフリカ諸国を新たな戦略的パートナーとして認識したからであった[430]。このような文脈で、イタリア政府は、リビアに対するすべての制裁を解除するようEUに対し働きかけることで、リビアとの二国間協力の可能性を切り開こうとしたのである。一方、北アフリカからの移民・難民の流入がヨーロッパにとって重要な課題となっていたことから、非正規移民の取り締まりに関する協力は、リビアがヨーロッパの近隣諸国に対し影響力を行使するために利用可能なカードであった。こうして両国の思惑が一致した結果、2000年12月、リビアとイタリアは、テロ、組織犯罪、麻薬の密輸、非正規移民などの取り締まりを目的とした最初の協定に署名したのである[431]。

2004年10月、EUはリビアへの経済制裁を解除することを決定したが、これは、リビアがイタリアからの非正規移民の再入国を承認したときであった。こうしてEUとリビアの間で実務協力が2005年から始まった。協力の主な内容は、国境管理の強化に向けた制度構築と訓練プログラムであった。2006年9月に、欧州委員のフラッティーニは、リビアに対し300万ユーロ相当の技術支援を決定した。2007年7月には、収監されていた外国人医師や看護師が釈放されたことで、EU とリビアの間でパートナーシップ締結に向けた議論が始まった。その中には、EUからの資金提供のもと、陸上・海上国境の管理を目的とするシステムの構築が含まれた。このようにEUは協力プログラムや財政支援を通じてリビアとの協力を進めようとしたが、これらは、イタリアとリビアがすでに二国間協力の枠組みの

[429] Paoletti (2011a), *op.cit.*, p.221.
[430] Cuttitta (2010), *op.cit.*, p.45.
[431] Council of the European Union (2005), *Technical Mission to Libya on the Illegal Immigration*, 7753/05, Brussels, 4 April, p.58.

なかで確立していた内容であった[432]。したがって、イタリアは、EU がリビアとの協力を進める際の参照例としての役割を果たすことで、EU レベルにおける移民政策の「対外次元」の発展に貢献したといえるだろう。

イタリアとリビアの間では、2003 年に、人の移動に関する情報交換やリビアにおける海上と陸上の国境管理のための装備の配備が決定された。また、イタリアの支援のもとリビア当局による送還措置が実施され、2003 年に 4 万 3000 人、2004 年に 5 万 4000 人、2005 年に 4 万 7991 人の非正規移民がリビアからサヘル・サハラ諸国やエジプトに移送された。移送された人々のほとんどが、リビアからイタリアに移動する最中に発見された非正規移民であった。非正規移民の送還措置に対しては、欧州議会や NGO から非難の声があがった。加えて、イタリア政府は、欧州司法裁判所（European Court of Human Rights）やイタリアの軍事法廷（Collegio per I Reati Ministeriali）からも移送措置の正統性を説明するように求められた。その結果、イタリアからリビアへの移送措置は 2006 年以降一時中断した[433]。その一方で、リビアからの移送措置はこれ以降も継続した。FRONTEX の推定よれば、2006 年に 5 万 3842 人がリビアから国外に移送された一方、収容施設には 6 万人以上の非正規移民が拘留されている[434]。また、国際移民政策開発研究所（International Centre for Migration Policy Development：ICMPD）は、リビアから移送された移民の数は、2005 年に 4 万 7991 人、2006 年に 8 万 6006 人、2007 年に 3 万 940 人であったと推定している[435]。

政治的なインセンティブに加え、イタリアは 2003 年以降リビアに対し技術支援を提供している。2003 年 8 月から 2004 年 12 月までに、イタリアは、リビア当局に対し、暗視装置（night-vision devices）、双眼鏡、全地形対応車（all-terrain vehicle）、マットレスやブランケット、ライフボート、遺体収納袋などの技術設備を供給した。2007 年には、偽装文書を発見するための手段として、GPS 内蔵の全地形対応車 5 台、コンピューター7 台、通信衛星機器 7 台、監視用ボート 6 艘がリビア当局に提供された。また、イタリアはリビアに 3 つの収容施設を建設するための財政的な支援を行うことを決め、2004 年から 2006 年まで

---

[432] Klepp, Silja (2010), “Italy and its Libyan Cooperation Program: Pioneer of the European Union’s Refugee Policy?” in Jean-Pierre Cassarino (eds.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: Middle East Institute, pp.83-85.

[433] Paoletti, Emanuela (2011b), “Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya,” *Political Studies* 59, p.275.

[434] FRONTEX (2007), *FRONTEX-led EU illegal migration technical mission to Libya 28 May – 5 June 2007*, p.10.

[435] International Centre for Migration Policy Development (2008), *Gaps & Needs Analysis Project Country Reports: Ethiopia, Kenya, Libya*, East Africa Migration Route Initiative, p.94

の3年間に660万ユーロをガリアン（リビア北西部）の施設に、520万ユーロをクフラ（リビア南東部）の施設に割り当て、残りの一つの施設については、セブハ（リビア中部）に建設されることが予想された。ガリアンの施設はリビア警察の訓練施設として2007年6月に開設され、クフラの施設は医療施設として使用されることになった。一方、セブハでの施設建設は結局断念された。施設は、当初非正規移民を拘留することを予定していたが、第2次プローディ政権が施設の利用目的の決定をリビア当局に委ねた結果、警備訓練や人道的支援を行う場所として利用されることになった[436]。

2007年から2009年にかけて、イタリア—リビア間関係に大きな動きが見られた。まず2007年12月29日に、イタリアとリビアは警察協力に関する新たな協定を締結した。同協定の第1条1項によれば、両国は共同監視を行うことに合意した。リビアは同国の沿岸部と公海におけるパトロールを約束した一方で、イタリアはリビアに対し6隻の船舶を一時的に供給することに合意した。共同作戦の指揮はリビア側が任命した代表者の権限とされ、イタリア側は副指揮官として勧告を行うことになった。したがって、共同作戦におけるイニシアティブはリビア当局に委ねられることになったのである。2008年8月30日には、トリポリで「友好、パートナーシップ、協力条約」（Trattato amicizia, partenariato, cooperazione tra Italia e Libia，以下友好条約と略記）が結ばれた。友好条約は、2000年の合意と2007年の協定を組み込むことで、二国間協力の法的根拠を再構成するものであり、その目的はテロや組織犯罪、麻薬の密売、非正規移民などの取り締まりに関する二国間協力を強化することであった。また、両国は、非正規な出発を防止するために二国間あるいは地域的なイニシアチブを展開することを約束した。さらに、両国の船員がイタリア籍の船舶でリビア沿岸を巡視する一方で、陸上国境はイタリアとEUが共同出資する衛星監視システムによる監視の対象となった[437]。

友好条約は、ベルルスコーニ首相がリビアを訪問した際に結ばれた。協定締結に先立って開かれた記者会見で、ベルルスコーニ首相は「植民地時代にイタリアがリビアに対し犯した過ちを具体的かつ道徳的に認め、友好条約が今後の両国による協力関係の道を切り開くことを期待する」と述べるとともに、リビアの植民地化への賠償金として次の20年間に50億ドルを支払うことに合意した。一方、イタリアはリビアに対し非正規移民の取り締ま

---

436 Cuttitta (2010), *op.cit.*, pp.43-44.
437 Giuffré, Mariagiulia (2013), “State Responsibility beyond Borders: What Legal Basis for Italy’s Push-backs to Libya?” *International Journal of Refugee Law* 24(4), pp.701-703.

りを要請するとともに、リビア沿岸に電子監視装置を設置するために5億ドル相当の資金提供を行うことも決定された。ベルルスコーニ首相は、「われわれは歴史の一ページを記した。これにより、両国を出発する非正規移民が抑えられ、優れたガスや石油をリビアから受け取ることが保証されるだろう」と発言し、友好条約を歓迎したのであった[438]。このとき、ベルルスコーニ首相がガスや石油について言及したのは、彼の第2次政権期であった2004年に、リビアからイタリアにメタンガスを送る地中海最大のパイプラインが開通していたからである。パイプラインの建設はイタリアの国営企業である炭化水素公社（ENI）が担当した。ENIは10年間でリビアにおけるガスと石油の採掘に140億ドルを投資すると予想され、この排他的な採掘権は2047年まで継続される予定である[439]。

2009年2月にイタリア議会が友好条約を批准したことを受けて、リビアが2007年の警察協力に関する合意を実施するための協定に署名し、同年5月からリビア領海での共同監視が開始されることになった。したがって、移民の受け入れ国であるリビアの場合には、政治的なインセンティブや技術支援の提供が二国間関係の構築を促したといえるだろう。

結論――イシュー・リンケージ戦略を通じた二国間協力の展開

以上では、トランス・リージョナルな移民ガバナンスのうち、イタリア―北アフリカ諸国間の二国間協力に注目し、移民政策の「対外次元」の展開について考察を行った。イタリアは1990年代後半から再入国や警察協力に関する協定を北アフリカ諸国と締結し、移民管理の「外部化」を進めてきた。それでは、受け入れ国と送り出し国の間に移民政策に関する関心の不一致がある場合、どのようにして二国間協力は進展するのだろうか。

関心の不一致がある第3国との協力関係を構築するためには、協力関係が互恵的でなければならない。つまり、受け入れ国が送り出し国に対し何らかのインセンティブを提供することで、二国間主義に基づく非正規移民の取り締まりは可能となるのである。こうしたイシュー・リンケージの方法としては、移民に関する協力を開発などほかの政策分野と関連づける場合や、再入国協定とヴィザの簡素化というように移民政策分野のなかで組み合わせる場合がある。

---

438 Di Caro, Paola (2008), "Berlusconi, patto con Gheddafi. «Ora meno clandestine e più gas» Firmato il trattato con la Libia: «L'Italia si scusa per le ferite del colonialismo»," *Corriere della Sera*, 31 agosto.
439 Cuttitta (2010), *op.cit.*, p.47.

本章では、まずリビアを除く北アフリカ諸国との二国間協力について検討した。リビアとの二国間協力を区別した理由は、リビアが移民受入国であることや、イタリアとリビアの関係が歴史的に深いことで、二国間協力を構築するためのインセンティブがほかの北アフリカ諸国の場合と異なっていたからである。

イタリアが北アフリカ諸国との二国間協力を構築し始めたのは 1998 年のことであった。この年、イタリアはモロッコと再入国協定を、チュニジアと再入国と警察協力に関する協定を締結した。その後、イタリアはエジプトやアルジェリアとも二国間協力を発展させ、非正規移民の取り締まりを強化した。モロッコの場合、モロッコ人の移送が行われた。チュニジアとの協力は、より広範であった。たとえば、2003 年に、両国に駐在員を置くことが決定され、トランスナショナルな組織犯罪に関する迅速な情報交換と、両国による並行した調査の開始が目指された。イタリア—エジプト間の二国間協力については、2000 年の警察協力協定や 2002 年の非公式の合意に基づくスエズ運河での共同管理を実行するために、イタリアはエジプトに駐在員を派遣し、エジプト当局は主に船舶の押収を行った。また、両国間で 2007 年 1 月に再入国協定が締結されたことで、イタリアはエジプトと再入国協定を締結した初めての EU 加盟国となった。イタリアは、アルジェリアとも二国間協力を行っている。両国間の協力には、再入国協定に加え、アルジェリア当局による海上監視体制の強化も含まれた。アルジェリアとイタリアは 2009 年 6 月に共同監視作戦を開始し、同月 14 日には、イタリアの財務警察とアルジェリア海軍が 150 人の移民を乗せたボートをアルジェリア沿岸で発見し、送り返した。さらに、翌月には、警察訓練プログラムや情報交換に基づく警察協力の強化に向けた新たな合意が署名された。

それでは、イタリアはこれらの国々に対しどのようなインセンティブを提供したのだろうか。1995 年以降、イタリアへの移動は外国人労働者の合法的な入国に関する年間上限を定める割当制度によって規制され、政府は毎年 1 つ以上の受入法令を発し、最大で何人の外国人労働者の入国を認めるのかを決定している。そして、第 1 次プローディ政権は、主要な移民送出国に対し影響力を行使するために、この割当制度を活用することを決めた。この決定以降、イタリア政府は協力的な第 3 国の出身者に対し受入枠を優先的に割り当てるようになった。つまり、交渉相手国が再入国協定や警察協力を通じて協力的かつ効率的に非正規移民を取り締まる場合には、より多くの受入枠を割り当て、逆の場合には、割当数を削減するという戦略を、イタリア政府はとるようになったのである。自国民の移動機会を確保することに積極的な送り出し国にとって、年間受入枠の優先的な割り当ては魅力

的なインセンティブといえるだろう。

他方で、リビアのような移民受入国の場合、年間受入枠の優先的な割当は二国間協力を促すインセンティブとはならない。そこで、イタリアとリビアが二国間協力を行う要因について考察した。イタリア政府は、リビアとの二国間協力を始めるにあたり、リビアが政治的に国際社会から孤立していたことを鑑み、政治的なインセンティブの提供を試みた。イタリア政府は、リビアに対するすべての制裁を解除するよう EU に対し働きかけることで、リビアとの二国間協力の可能性を切り開こうとしたのである。対して、北アフリカからの移民の流入がヨーロッパにとって重要な課題となっていたことから、非正規移民の取り締まりに関する協力は、リビアがヨーロッパの近隣諸国に対し影響力を行使するために利用可能なカードであった。こうして両国の思惑が一致した結果、リビアとイタリア政府は 2000 年 12 月に、最初の二国間協定に署名したのであった。また、2009 年 5 月に両国がリビア領海で共同監視を始める上で、2008 年に結ばれた友好条約が鍵となった。なぜなら、2009 年 2 月にイタリア議会が友好条約を批准したことを受けて、リビアが 2007 年の警察協力に関する合意を実施するための協定に署名し、リビア領海での共同監視が始まったからである。友好条約の主な内容は、イタリアによるリビア植民地支配に対する謝罪と賠償であった。したがって、移民受入国であるリビアの場合、イタリアは政治的なインセンティブや技術支援を提供することで二国間協力を進展させたのであった。

第６章　安全保障の論理と人権規範が対抗する場としての移民政策
――2000 年代後半のイタリアにおける移民政策の展開――

移民を受け入れる側である先進諸国は、国境障壁の増大や海上警備の強化など人の移動を規制する政策を進めている。これは、人の移動がテロや犯罪、社会不安などと関連づけられるようになった結果である。このような傾向は、2001 年 9 月 11 日のアメリカ同時多発テロ事件、2004 年 3 月 11 日のマドリード列車爆破テロ事件、2005 年 7 月 7 日のロンドン同時爆破テロ事件が相次いで発生したことで、強まったといえる[440]。先進諸国による規制強化は、収容所などに拘留される外国人の増加を導いている。たとえば、2009 年に EU27 カ国（当時）で拘禁された非正規移民は 57 万人を超え、これに伴い強制送還の件数も増加し、およそ 25 万人が強制送還された。こうした一連の政策によって、非正規移民は犯罪者としてみなされるようになってきている。このことは、庇護申請者にも当てはまる。つまり、庇護申請者は、本来国際条約を適用されなければならない存在であるにもかかわらず、非正規移民として収容施設に送られ、国外退去の対象となっているのである[441]。それでは、移民の安全保障化や犯罪化（criminalization）が進むなかで、移民政策は規制的な側面だけを強化するのだろうか。

本章では、2008 年のセキュリティ・パッケージと 2009 年の治安関連法を事例に、移民の安全保障化が進むなかでの移民政策について考察する。まず「コペンハーゲン学派」（Copenhagen School）の安全保障化の理論に修正を加え、それからイタリアにおける移民の安全保障化がいかにして進展したのかを考察する。そして、2009 年の治安関連法の政治過程を分析し、移民が安全保障上の問題として認識されるなかで、イタリアの移民政策がどのような展開を見せ、またその要因は何かについて検討する。

第１節　イタリアにおける移民の安全保障化の進展

移民はなぜ安全保障に脅威を与える存在として認識されたのだろうか。この問いを解明するために、本節では、まず 2008 年の総選挙における移民問題の様相を考察する。2008 年

---

440 カースルズ・ミラー、前掲書、267 頁。
441 ロジェール、前掲論文、25 頁。

4 月の総選挙は、2006 年に誕生した第 2 次プローディ政権が辞職したことに伴い実施された。第 2 次プローディ政権の崩壊を導いたきっかけは、法務大臣のマステッラ（Clemente Mastella）の辞任とそれに伴う上院での不信任であった[442]。この時、主要政党を中心に、政党合同を通じた 2 大政党制化（bipartitismo）に向けた動きが本格化していた[443]。中道左派の側では、2006 年の総選挙での苦戦と第 2 次プローディ政権における小政党の逸脱を見て、左翼民主党とマルゲリータ党が合流し、民主党（Partito Democratico，以下 PD と略記）を結成する構想が進展した。そして 2007 年 10 月に、左翼民主党のヴェルトローニ（Walter Veltroni）をリーダーとして PD が結成された。PD の結成はプローディ政権に安定した基盤を与える試みであったが、大政党の勢力が強まることに反対する小政党（ディーニ派など）の離脱を生み、政権崩壊を招く主な要因となった。結局 2008 年 1 月に、ディーニ派やヨーロッパ民主主義同盟（Udeur）のマステッラが反旗を翻したことで、第 2 次プローディ政権は上院での信任投票に敗れ崩壊した[444]。また、PD は、ヴェルトローニ派（veltroniana）が政党基盤の単純化を強く望んだため、ディ・ピエトロ（Antonio Di Pietro）率いる「価値あるイタリア」以外の左派政党との連合形成を拒んだのであった[445]。

一方の中道右派の側では、ベルルスコーニの FI とフィーニの AN が合流し、新たな中道右派政党「自由の人民」（Popolo delle Libertà，以下 PdL と略記）が結成された。PdL は LN やロンバルド（Rafael Lombardo）[446]の「自治運動」（Movimento per le Autonomie）と選挙連合を形成した。一方で、ベルルスコーニは 2008 年総選挙においてキリスト教民主中道連合を PdL から除外することを決定した。そのため、キリスト教民主中道連合などの中道グループは、カジーニ（Pier Ferdinando Casini）をリーダーに、「中道連合」（Unione di Centro：UdC）を結成した。また、PD よりも左に位置する共産主義再建党、イタリア共産主義者党、

---

442 Baldini, Gianfranco e Cento Bull, Anna (2009), “Governare le Paure,” in Gianfranco Baldini e Anna Cento Bull (a cura di), *Politica in Italia: I Fatti dell’Anno e le Interpretazioni 2009*, Bologna: Il Mulino, p.55.

443 2006 年春に発足した第 2 次プローディ政権における最重要課題の一つは、選挙制度改革であった。中道左派は、2006 年総選挙において、2005 年の新選挙法の見直しと多数派選挙制度への回帰を公約に掲げた。しかしながら、その構想は、野党の中道右派勢力ばかりでなく、政権内部の小党（共産主義再建党など）によって阻まれることになった。政党合同を通じた 2 大政党化の運動は、このような状況に対応するための主要政党の打開策であった（伊藤 2008、102-103 頁）。

444 伊藤武（2008）、前掲論文、103 頁。

445 Baldini e Cento Bull, *op.cit.*, pp.55-56.

446 ロンバルドはシチリア州知事（2008 年から 2012 年）やカターニャ県知事（2003 年から 2008 年）を務めた人物であるため、自治運動は中道右派において南部の利益を代表する政党であると考えられる。

緑の連盟などの諸政党は、共産主義再建党のベルティノッティ（Fausto Bertinotti）をリーダーに、「虹の左翼」（Sinistra Arcobaleno）を結成した。

このような状況の中で行われた 2008 年総選挙は、イタリアの政党制の歴史のうえで画期的な選挙であった。その理由は、次の 3 点にまとめられる。第一に、第 1 次世界大戦以前に起源をもつ社会党、第 1 共和制の時代に第 2 党であった共産党を継承する政党が議席を獲得できなかった結果、歴史的な「左翼」が議会から事実上消失した。第二に、第 2 共和制における政党システムは、第 1 共和制よりも政党数が多い（平均 10 から 13 前後）ことを特徴としてきたが、2008 年総選挙における政党数は 4 または 5 へと減少した（上下両院で相違）。第三に、2008 年総選挙では、PD と PdL の 2 大政党に圧倒的多数の議席が集中するに至った[447]。

以上が 2008 年の総選挙におけるイタリアの政党政治の展開である。それでは、2008 年の総選挙で移民問題はどのように位置づけられたのだろうか。

1-1　安全保障化の理論

まず安全保障化の理論について確認すると、これは、コペンハーゲン学派として知られる、ブザン（Barry Buzan）、ヴェーヴァ（Ole Wæver）、デ・ヴィルデ（Jaap de Wilde）らによって提起された安全保障研究のアプローチである。彼らによれば、安全保障が何を指すかはあらかじめ普遍的に定義されているわけではなく、安全保障化のプロセスを通じて各国における安全保障の対象が決定され、安全保障の内容は形成される[448]。安全保障化のプロセスは、安全保障化アクターがスピーチ・アクト（speech act）を通じて国家やナショナル・アイデンティティに対する「実在する脅威」（existential threat）を提示することから始まる。しかし、実在する脅威として物事を提示する言説それ自体は単なる安全保障化運動（securitizing move）にすぎず、その問題が安全保障化されるためには聴衆（audience）による安全保障化運動の受容が不可欠である。実在する脅威が議論され特別措置の正当化を可能にする基盤を構築するために必要な共鳴が得られた場合にのみ、特別措置がとられることとなる。もし聴衆による受容の兆候が見られなければ、単に安全保障化運動が起こったに過ぎず、問題は実際には安全保障化されていないことになる[449]。したがって、安全保障

[447] 伊藤（2008）、前掲論文、85-86 頁。
[448] 清水謙「スウェーデンにおける『移民の安全保障化』――非伝統的安全保障における脅威認識形成」『国際政治』第 172 号、88 頁。
[449] Buzan, Barry, Wæver, Ole and de Wilde, Jaap (1998), *Security: A New Framework for Analysis*,

化プロセスの完了とは、安全保障化アクターによるスピーチ・アクト、聴衆によるその受容、そして特別措置の実施という 3 つの要素が揃った場合のことを意味する[450]。

本論文でも、これらの 3 つの要素が揃った時点で、安全保障化が完了したと考える。しかし、特別措置の定義については改善の余地があるように思われる。コペンハーゲン学派は、特別措置が意味する「特別」（extraordinary）を「それまでの政策や政治的手続きからの逸脱」あるいは「最も重要な政治」と定義した。これに対し、レオナルド（Sarah Léonard）は、特別措置には、緊急性（emergency）、例外性（exceptionalism）、違法性（illegality）の要素が含まれており、このような事実を捉えるためには「特別」を「異例性」（out of the ordinary）としてより広範に理解する必要があると主張した[451]。以上のことから、移民に関する特別措置とは、（1）従来安全保障問題として認識されてきた問題に対し実施され、（2）「例外」（exceptional）や「違法」（illegal）というだけでなく、「異例」という観点からも特別である移民に関する活動ということになる[452]。例外性・違法性とは、例外的で通常の措置では扱うことのできない問題に対処することを指し、異例性とは、これまでに（あまり）適用されたことがないイシューにとられることを意味する。それでは、これまでの議論に従いながら、イタリアにおける移民の安全保障化について検討する。

1-2　2008 年総選挙における移民問題

ルーマニアとブルガリアは、2007 年 1 月 1 日に EU 加盟を果たし、自由移動の権利を享受することになった[453]。当時のプローディ政権（第 2 次）は、両国の市民に対する受け入れ制度を廃止することを決定し、ルーマニア市民はイタリアの労働市場へ自由にアクセスすることが可能となった。その結果、ルーマニア市民はイタリアにおける最大の外国人コ

Boulder: Lynne Rinner Publishers, p.25.

450 清水、前掲論文、89 頁。

451 Léonard, *op.cit.*, p.237.

452 *Ibid.*, p.238.

453 EU 市民の EU 域内における自由移動の具体的な内容については、「EU 市民とその家族の加盟国領域内における自由な移動及び滞在の権利に関する規則」（2004/38/EC）で定められている。同指令によれば、すべての EU 市民は、3 ヶ月以内であれば、有効なパスポートあるいは身分証明書を所持することで、他の加盟国に移動し滞在することが認められる。この権利は滞在の目的に関わりなく認められる。また、EU 市民が 3 ヶ月を超えて他の加盟国に滞在する場合には、受入加盟国での立場に応じて一定の条件を満たす必要がある。労働者あるいは自営業者などの稼得労働に従事する場合、EU 市民やその家族には、3 ヶ月を超えて滞在する権利が認められる（松本 2015、130 頁）。

ミュニティとなり、2008 年には 62 万 5909 人が居住していると推定された[454]。また、2005 年から 2008 年までの滞在許可証の発行数は、EU 域内移動の拡大がイタリアにおける移民増加の主な要因であることを示している[455]。

ルーマニアが EU 加盟を果たすと、イタリア主要 3 紙（ラ・レプブリカ、コッリエレ・デッラ・セーラ、ラ・スタンパ）においてルーマニア人に関する記事が急増し、記事の内容にも変化が現れた[456]。すなわち、ルーマニアが EU に加盟した 2007 年に書かれた記事の多くは、ルーマニア人移民と犯罪性を関連づける内容に変化したのである。たとえば、ロマ（Roma）に関する記事（全部で 29 本）のうち 12 本が、ルーマニア人によるイタリア人女性殺害事件や、大都市郊外で暮らすロマへの不安や懸念に焦点を当てた内容であった。また残りの記事においても、ロマの人々は犯罪性と結びつけられ、EU 加盟後にルーマニアやブルガリアから流入してくるロマの人々は社会的な脅威として描かれた。EU に関連する記事では、EU 加盟後にルーマニア人移民がもたらすかもしれない危機についての警告がなされた。そのような記事では、EU 加盟とさまざまな移民問題が関連づけられるとともに、大量のルーマニア人移民が流入してくることに対する不安感を「大移動」（esodo）や「侵略」（invasione）などの言葉で表した。さらに、2007 年に書かれた 67 本のルーマニア人移民に関する記事の約半数は、彼らが関与した犯罪について言及したものであった。主要 3 紙においてルーマニア人移民と犯罪性を関連づける記事が増加した背景には、2007 年 10 月 30 日にイタリア人女性がローマ（トール・ディ・クイント地区）でルーマニア人に殺害されるという事件があった。とはいうものの、ルーマニア人移民と犯罪性を繋ぎあわせる記事は殺害事件の起こる前から増加傾向にあったことを考えると、むしろルーマニアの EU 加盟に伴う犯罪の増加に対する懸念が反映された結果だと捉えるほうが妥当といえる[457]。

2008 年の総選挙の間も、治安の悪化と外国人犯罪が明確に関連づけられた。イタリア内務省の統計資料によれば、国内における凶悪犯罪の発生は 1992 年をピークに減少傾向に

---

454 ルーマニア市民に続いて、アルバニア市民 40 万 1949 人、モロッコ市民 36 万 5909 人が居住している（Carvalho 2014, p.208）。

455 Carvalho, *op.cit*., p.153.

456 2007 年に、67 本のルーマニア人移民に関する記事が上述の主要 3 紙に掲載された。これは前年のおよそ 3 倍であり、過去最多の本数となった。

457 Uccellini, Cara (2012), “Romanian Migration to Italy: Insiders and Outsiders,” in Leola Simona Talani (eds.), *Globalisation, Migration, and the Future of Europe: Insiders and Outsiders*, London: Routledge, pp.110-118.

ある一方、外国人が犯罪に関与する割合は32%まで増加したという。選挙期間中には、この「32%」という数字が連日紙面を賑わせることになった。たとえば、保守系全国紙『ジョルナーレ』には「治安悪化、3 割が外国人犯罪」や「ルーマニア人が殺人と売春でトップ」などの見出しが並んだのであった[458]。

こうした中で、主要政党も移民と犯罪の結びつきを強調した。LN は再び移民と犯罪性を接合させた。LN は中国人、ルーマニア人、イスラム教徒をイタリア北部地域の「法と秩序」に対する脅威として論じ、彼らの存在を北部の価値観と絶対的に相容れないものとして強調した。2007 年 9 月に LN の機関紙『ラ・パダーニア』に掲載された記事『我々、彼ら、そして法と秩序』のなかで、LN のステファーニ（Stefano Stefani）は「犯罪は犯罪であり、いかなる方法でもそれが正当化されることはなく、適切な罰則が求められる」と論じた[459]。そして、ルーマニア人移民については、放浪者ではないルーマニア人、ロマ、そしてスィンティ（Sinti）などの区別を行わずに、放浪しながら生活をする人々として一括りにした。その際、LN はルーマニア人移民がそれぞれもつ民族性、文化性、宗教性といった内的な差異や独自のアイデンティティを一切考慮に入れることなく、「ジプシー」(gypsy）として一纏めにしたのであった[460]。そして、「窃盗は、われわれイタリア人にとって意味のあることだが、彼らにとっては意味をもたない」とし、窃盗をジプシーの文化の一部とし

[458] 藤原章生（2008)「イタリア総選挙・極右躍進の背景――急増移民にいらだち」『毎日新聞』、5 月 5 日。

[459] Garau, *op.cit.*, p.122.

[460] ジプシーという呼称は、周辺社会がつけたものである。このような呼称は、大きくジプシー系とツィゴイナー系に区別される。ジプシー系には、ジプシー（イギリス)、ジタン（フランス)、ヒターノ（スペイン）などがある。一方ツィゴイナー系には、ツィゴイナー（ドイツ)、ジガン（フランス)、ツィガン（ポーランド、ロシア）などがある。ジプシーという語は「エジプト人」が訛ったものとされるのに対し、ツィゴイナーという語はギリシア語のアツィンカニから来たとされる。これらの周辺の他者による呼称は、中世から近世初期にかけて東方や南方からヨーロッパへやってくる異形の異教徒の総称として用いられたため、差別的蔑称としてのニュアンスが強いと認識される。そして、このような理解を背景に、近年ジプシーという語を避け、「ロマ」という呼称が使用されるようになった。この「ロマ」という呼称が「ジプシー」に代替して用いるべき総称として提起されたのは、1971 年の第 1 回世界ロマ会議であった。ロマとは、本来ロマニ語で「男、人間、夫」を意味する言葉であったが、ルーマニアで長く奴隷制度のもとに置かれてきた集団の一部（ヴラフ系ロマ）の間で自分たちの総称的呼称として意味を持つようになった。また、ロマという呼称を使おうとしない集団も多い。ドイツのスィンティ、フランスのマヌーシュ、イギリスのロマニチャルなどがそれである（水谷 2006, 27-40 頁)。したがって、ジプシーという語は他者がつけた差別的蔑称であるのに対し、ロマやスィンティはそれぞれの集団が独自に用いている呼称として理解することができる。

て表現することで、LN はジプシーの存在と犯罪の増加を関連づけていった[461]。

LN はさらに反移民運動を展開した。運動を主導したのは、北部の小都市の市長たちであった。たとえば、チッタデッラ（ヴェネト州）では、2007 年 11 月に滞在許可証を申請する EU 市民に対し所得証明の提出を命じる法令が承認された[462]。また、カラヴァッジョ（ロンバルディア州）では、LN に属する市長がセキュリティの強化を理由に合法的な滞在許可証の証明を求めたことで、非正規移民とイタリア市民の結婚が認められなかった[463]。同年 12 月には、LN の市長による不安全と非正規移民に抗議する運動を始めとするデモ活動がミラノで実施された。LN の議員の動向に目を向けると、マローニが、ロマ出身の EU 市民が作ったキャンプを撤去するために、市長の権限を拡大することを提案した。ボッシは、プローディ政権が外国人に国境を開放し公営住宅を提供していることを、得票を獲得するための行為だとして非難した。その後マローニの主張は LN の選挙公約にも反映され、そこでは「非合法かつ残忍な移民に対処するために市長の権限を強化する」ことが提案されたのであった[464]。

その他の政党は、移民問題についてどのような見解を示したのであろうか。PdL では、ベルルスコーニが 2008 年の総選挙以前から反移民論を展開していた。たとえば、2001 年 9 月 26 日にベルリンで行われたプーチン（Vladimir Putin）大統領との会談後の記者会見にて、ベルルスコーニは西欧文明の優越性を主張しただけでなく、イスラム社会を 1400 年前のまま止まっている世界と述べるとともに、「西欧文明化」（occidentalizzare）しなければならないと付け加えたのであった[465]。また、2006 年の総選挙では、イタリア社会の多文化化や多民族化への懸念を表明していた。そして 2008 年の総選挙において、ベルルスコーニは、プローディ政権が非正規移民に対し国境を開放していることで犯罪が増加し、公共の安全が危険に晒されていると論じ、不安全と非正規移民を明確に関連づけたのであった[466]。PdL のもう一人のリーダーであるフィーニもまた、ロマ出身の EU 市民に対し強い嫌悪感を示し、子供の誘拐や子供を物乞いに利用していることを理由に、ロマ出身の EU 市民を

---

461 Garau, *op.cit.*, p.127.
462 Corriere della Sera (2007a), *Cittadella, manifestazione della Lega per difendere l’ordinanza anti-sbandati*, 25 novembre.
463 Corriere della Sera (2007b), *Matrimonio vietato ai clandestini: Gli stranieri che vogliono sposarsi a Caravaggio devono presentare anche il permesso di soggiorno*, 3 dicembre.
464 Carvalho, *op.cit.*, pp.154-155.
465 村上（2002）、前掲論文、37 頁。
466 Carvalho, *op.cit.*, p.155.

非難した[467]。したがって、PdL においても、移民は「法と秩序」の問題として認識されていたのであった。結果として、PdL の選挙綱領では、移民政策に関する提案はセキュリティの項目の中に組み込まれた。以上のことから、中道右派連合は法と秩序の問題としての移民という認識を共有していたといえる。

一方、中道左派政党はどうだったのだろうか。新たに結成された PD の党首ヴェルトローニは、寛容な移民法・国籍法に向けた改革を行おうとした第 2 次プローディ政権の法案を受け継ぐどころか、ロマ出身の EU 市民を法と秩序に対する脅威として明確に表現することで、むしろ中道右派に接近した。ヴェルトローニはローマ市長時代に、「立法提案に基づく緊急のイニシアチブをとる必要がある」という見解を示したほか、「ルーマニアが EU に加盟する前まで、ローマは世界でもっとも安全な首都であった」とも発言していた[468]。これは、上述のルーマニア人移民によるイタリア人女性殺害事件を受けての発言であったように思われる。さらに 2008 年総選挙の選挙期間に入ると、ヴェルトローニは、「われわれはイタリアで働くことを希望する者を歓迎することだろう。だが、強盗や売春、薬物の販売などに関与しようとする者は止められるべきであるし、彼らは罰金を支払う必要がある」と述べたのであった[469]。したがって、2008 年の総選挙において、中道右派と中道左派の移民問題へのアプローチは、非正規移民を法と秩序の問題として位置づけているという点で収斂したといえる。

さらに、ルーマニア市民は EU 市民としての自由移動の権利を付与されたにもかかわらず、第 2 次プローディ政権は緊急法律命令を発布し、ルーマニア人移民に対する世論の警戒感に反応した。同命令は 2007 年 12 月 29 日に採択され、公共の安全を理由に EU 市民をイタリア領域から国外退去させることのできる権限を県知事に与えた[470]。加えて、近年の犯罪増加に伴いイタリア市民の間に治安悪化への懸念が高まったため、不法滞在の外国人による高齢者・女性・子供に対する犯罪、金融をめぐる組織犯罪、飲酒・薬物運転などが市民の安全を脅かすものとして取り締まりの対象になった[471]。結局この緊急法律命令は法律に転換されず、失効となった。これは、EU の規則が及ぼす制約、さらなる厳格化を目指す野党の中道右派からの要求、連合内部の急進左派勢力による緊急法律命令への批判など

---

467 Corriere della Sera (2007c), *Fini: Impossibile integrarsi con chi ruba*, 4 novembre.
468 Belpietro, Maurizio (2007), "Veltroni leader del paese dei furbi," *Panorama*, 15 novembre.
469 Corriere della Sera (2008), *Veltroni nel quartiere Aler «Sicurezza? Sfida da vincere»*, 16 marzo.
470 Bigot and Fella, *op.cit.*, p.313.
471 萩原愛一（2008）「『公共の安全』のための緊急立法――新政権の不法移民対策」『外国の立法』第 236 号、14 頁。

が原因であった。とくに、第 2 次プローディ政権の崩壊が小政党の離脱によって起こったことを考慮に入れると、急進左派勢力からの拒絶が緊急法律命令の立法化を妨げた大きな要因であったと言うことができるだろう。

したがって、主要な安全保障アクターである政治家は、犯罪の増加と連結させることによって、EU 域内移動の増加を「公共の安全」に対する実在の脅威として描き出していたといえる。さらに、上述のルーマニア人移民によるイタリア人女性殺害事件のあと、事件に関する報道が過熱したことで、移民に対する敵意が強まった。世論調査をみると、回答者の 67%がセキュリティ・パッケージに含まれる指紋採取に同意したのであった（政党別に確認すると、LN の支持者が 92%、PdL の支持者が 80%、PD の支持者が 44%）[472]。以上のことから、中道右派の支持者の多くは移民（とくにロマ出身の EU 市民）を「公共の安全」に対する脅威として認識していたと考えることができる。

総選挙の結果、中道右派連合が勝利し、2008 年 5 月 8 日に第 4 次ベルルスコーニ政権が誕生した。そして、首相に任命されたベルルスコーニが「市民が恐怖を感じない権利」を保障することを宣言すると、5 月 21 日に開かれた最初の閣僚会議を経て、複数の立法措置で構成される「セキュリティ・パッケージ」が合意された。セキュリティ・パッケージには、(１) 緊急法律命令第 92 号「公共の安全に関する緊急措置」(以下緊急法律命令)、(２) EU 指令を国内法規へと置き換えるための 3 つの立法命令、(３)「公共の安全に関する規定」についての内閣提出法案（以下治安関連法案）が含まれた。さらに、「ラツィオ州、ロンバルディア州、カンパーニャ州の放浪者コミュニティに関連した緊急事態」を宣言する法令（以下緊急事態宣言）がセキュリティ・パッケージとともに署名された。それでは、どのような点でセキュリティ・パッケージは特別措置だったのだろうか。

1-3　特別措置としてのセキュリティ・パッケージの成立

緊急法律命令の第 7 条は、市民の安全が危機的な状態にあると判断される場合に、統制の必要のある地域に軍隊を展開することが可能であると規定した。これに基づき、内務省と防衛省は最低 6 ヶ月の間都市部に 3000 人の軍隊を配置することを決定した。これは、犯罪予防に関する例外的かつ特別な理由により管理が必要な地域に軍隊を派遣するための措置であった。この措置における軍隊には、陸海空軍に加え、国家治安警察（カラビニエ

472　Carvalho, *op.cit.*, p165.

リ）が含まれた。軍隊の主な任務は、（１）「本人確認および国外退去センター」（Centro di identificazione ed espulsione）の監視、（２）ミラノ・ローマ・ナポリにある大使館や政府機関の警護、（３）州知事の監督のもとで行うパトロールであった[473]。

緊急法律命令はまた、州知事に対し、放浪者キャンプの監視、キャンプの住民の認証と登録、非合法滞在者に対する警察組織の動員などに関するさまざまな権限を付与した。このような州知事に対する権限の付与は、「緊急事態と法令権」（stato di emergenza e potere di ordinanza）に関する 1992 年の法律第 225 号第 5 条に基づき、緊急事態宣言が州知事に対し「特別コミッショナー」の機能を付託した結果であった[474]。州知事に対する権限の移譲は、ラツィオ、ロンバルディア、カンパーニャの 3 州に関する 3 つの緊急事態宣言において明記されることとなった[475]。加えて、緊急事態宣言は、州知事に対し、軍隊を配備するための権限も付与した。これらの法令によって、州知事は、行政措置や司法措置によって国外退去措置を受ける可能性のある放浪者キャンプの住人に対し、警察組織の動員といった必要と思われるすべての措置を実施することが認められたのであった[476]。またナポリでは、放浪者キャンプの実態を調査するために、指紋採取や宗教などに関する情報の収集も行われた。

この他にも、「2 年以上の懲役刑を受けた EU 市民と非 EU 市民に対し、裁判官は国外退去を命じる」と規定した緊急法律命令第 1 条も、安全保障措置のひとつと考えられる。なぜなら、国外退去は国家の安全上の理由から非市民を追放することを意味しているからである。以上のことから、これらの措置は、特別措置の第一の定義である、安全保障問題として認識される問題に対しこれまで実施されてきた措置に当てはまるといえる。

続いて、特別措置の例外的側面について確認すると、上述の「緊急事態と法令権」は、「緊急事態において、政府は法秩序の一般原則を逸脱するかもしれない命令を通じて緊急

---

473 Merlino, Massimo (2009), *The Italian (In)Security Package: Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*, CEPS Challenging Paper No.14, Brussels: Center for European Policy Studies, p.7.

474 *Ibid*., p.10.

475 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri Disposizioni Urgenti di Protezione Civile per Fronteggiare lo Stato di Emergenza in relazione agli Insediamenti di Comunità Nomadi nel Territorio della Regione Lazio (no.3676), 30 Maggio 2008; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri Disposizioni Urgenti di Protezione Civile per Fronteggiare lo Stato di Emergenza in relazione agli Insediamenti di Comunità Nomadi nel Territorio della Regione Lombardia (no.3677), 30 Maggio 2008; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri Disposizioni Urgenti di Protezione Civile per Fronteggiare lo Stato di Emergenza in relazione agli Insediamenti di Comunità Nomadi nel Territorio della Regione Campania (no.3678), 30 Maggio 2008.

476 Merlino, *op.cit*., p.23.

措置を実施することを容認される」と規定している。そのため、緊急事態宣言それ自体がそれまでの政策や政治的手続きから逸脱する措置といえる。したがって、緊急事態を宣言することで州知事に対しさまざまな権限を付与した緊急法律命令は、「例外的」な措置として理解することができる。

違法性についてはどうだろうか。まず、放浪者キャンプに関する調査のための指紋採取や宗教などに関する情報の収集は、違法性を含む措置として捉えることができる。このような措置は、1995 年と 2000 年に採択された EU 指令（95/46/EC[477]と 2000/43/EC[478]）に違反すると思われるからである。1995 年の EU 指令では、「EU 加盟国は人種・民族的出自、政治的意見、宗教や哲学的思想などに関する個人情報の収集を禁じなければならない」と規定されている。2000 年の EU 指令では、「人種・民族的出自に基づく直接的あるいは間接的な差別があってはならない」と定められている。したがって、特定のエスニック・グループに対して実施される措置は差別的な性格をもっていると判断することが可能であり、EU 指令に違反していると考えられる。

また、緊急法律命令第 1 条（2 年以上の懲役刑を受けた外国人に対し国外退去を命じる規定）については、次のような違法性を確認することができる。2004 年に合意された EU 指令（2004/38/EC[479]）は、「自由移動の権利が公共の安全などを理由に制限される可能性について述べているが、そのような措置は比例原則を遵守し、個人の行動に基づいて実施されなければならない」としている。また、欧州司法裁判所は、個人の行動を問題とする場合、同様の問題行為に対処するための措置を自国民にも適用しなければ、そのような問題行為は国外退去を命じる根拠にはならないとしている[480]。加えて、2 年以上という規定が EU 指令違反にあたる可能性がある。上述の EU 指令（2004/38/EC）第 27 条は、以前の有罪判決それ自体が国外退去の根拠にはならないと規定しているからである。同原則は欧州司法裁判所の判例によっても確認されている。たとえば、1977 年の *Regina v. Pierre*

---

[477] Council of the European Union (1995), Directives 95/46/EC of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Date and on the Free Movement of such Date, OJ L 281, 23.11.1995.
[478] Council of the European Union (2000), Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ L 180/22, 19.7.2000.
[479] Council of the European Union (2004), Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, OJ L 158/77, 30.4.2004.
[480] Merlino, *op.cit.*, p.17.

Bouchereau 事件[481]である。同事件について欧州司法裁判所は、「過去の有罪判決それ自体は、公共の安全に関する条約の第 48 条によって認められている自由移動の制限を課す根拠とはならない。……有罪判決が重要になるのは、有罪となる状況が公共政策に対する脅威となる私的行為の場合に限る」と述べたのであった。以上の 2 つの観点から、国外退去に関する緊急法律命令は、EU 指令に違反する可能性があり、「違法的」措置として理解できるのである。

最後に、異例性の観点からセキュリティ・パッケージを考察すると、緊急法律命令と緊急事態宣言において規定された域内治安維持のための軍隊の使用が、域内治安問題と域外安全保障の間の従来の区別、すなわち域内治安維持のための警察組織と域外安全保障のための軍隊という役割分担を不明瞭にしたと考えられる。防衛大臣のラ・ルッサ（Ignazio La Russa）は「工事現場にも軍隊を配備する[482]」ことを表明し、特別な国内環境に対し、警察組織ではなく軍隊を展開するという意思を明確に表した。このような発言は、イタリア政府があらゆる国内問題を解決するために軍隊を展開する意思をもっていることを意味している[483]。したがって、域内治安維持のための軍隊の使用は、特定の政策イシューに対しこれまで適用されたことがなかった措置として認識することが可能であり、「異例」の対応であったといえる[484]。

2008 年 5 月 21 日のナポリで行われた閣僚会議は、上述したように、「緊急事態と法令権」に基づき緊急事態宣言に署名した。これは、放浪者キャンプに対処するための法令であった。それでは、「緊急事態と法令権」はどのような状況に対し適用されるのだろうか。「緊急事態と法令権」によれば、内閣によるアドホック（ad hoc）な命令の発布が認められる状況とは、特別措置に基づいて対処する必要がある自然災害（calamità naturali）、惨事（catastrofi）、その他の悲惨な出来事（altri eventi calamitosi）などの緊急事態である[485]。つまり、放浪者キャンプに対する緊急事態宣言の適用は、「緊急事態と法令権」の適用範囲が移民問題に拡大したことを意味しているのである。以上のことから、ラツィオ、ロンバル

---

481 Case 30/77, Regina v. Pierre Bouchereau [1999]ECR, 1999.
482 Sebastiani, Luca (2008), “Militari ovunque, snche contro le morti bianche,” *L’Unità*, 12 agosto.
483 Merlino, *op.cit.*, p.26.
484 2010 年 3 月に採択された EU の『域内治安戦略』(Internal Security Strategy）は 2003 年の『欧州安全保障戦略』(European Security Strategy：通称ソラナ・ペーパー）を「補完するのに不可欠な要素」として位置づけられており、域内の治安と国際関係における安全保障が不可分の関係にあることが示されている（坂井 2015、62 頁)。つまり、EU レベルにおいても域内治安維持と域外安全保障の結合が見られているのである。
485 Legge 225/92 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, 24 febbraio 1992.

ディア、カンパーニャの3州に対する緊急事態宣言は、「異例性」の特徴も有しているのである。

このように、これらの措置には、例外性、違法性、異例性といった特別措置の2つ目の定義も含まれている。以上のことから、セキュリティ・パッケージは、特別措置に関する2 つの特徴をもっていることになり、移民に関する特別な活動として位置づけることができるのである。したがって、安全保障アクターによるスピーチ・アクト、聴衆によるその受容、そして特別措置の実施という3つの要素が揃ったことになり、イタリアにおける「移民の安全保障化」のプロセスが完了したといえる。

第2節　2009年治安関連法の政治過程

移民と安全保障の結びつきが強まるなかで制定された2009年の治安関連法は、「非合法移民罪」を導入した。非正規移民の犯罪化は、1998年のトゥルコ・ナポリターノ法や2002年のボッシ・フィーニ法の制定過程で議論されていたが、これまで導入は見送られてきた。治安関連法は、移民の非合法的な入国および滞在を刑法上の犯罪と規定した。この非合法移民罪の導入は、移民を潜在的な「犯罪者」として捉える傾向が強まるヨーロッパにおいて、そのような傾向がもっとも顕著に現れた例であるといえる[486]。それでは、治安関連法において移民政策の規制的な側面のみが強化されたのだろうか。

2-1　治安関連法の成立過程――シティズンシップの厳格化

治安関連法の特徴の一つは、シティズンシップの厳格化である。同法では、結婚に基づく帰化に必要な婚姻期間が2年に引き上げられ、偽装結婚に対する取り締まりも強化された。血統主義に基づく国籍法を採用しているイタリアにおいて、EU 域外出身の外国人がイタリア国籍を取得する最も容易な方法は、イタリア市民と婚姻関係を結ぶことであった。1992年の国籍法では、イタリア国内に居住する夫婦は6ヶ月以上の婚姻関係があることを示すことができれば、帰化が認められた。また、イタリア国外で暮している夫婦の場合でも、3 年間の婚姻関係があれば、イタリア国籍を取得することが可能であった。さらに、1992年と1993年に国務院（Consiglio di Stato）は、帰化申請が受理される以前に婚姻関係

[486] 森千香子・ルバイ、エレン（2014）『国境政策のパラドクス』勁草書房、243頁。

が解消されたとしても、それはティズンシップの付与を拒否する理由には当たらないという勧告を出した。こうして、EU 域外出身の外国人にとって、結婚を通じた帰化がもっとも容易な国籍取得の方法になったのである。実際、2007 年に結婚を通じて国籍を取得した EU 域外出身者の数（3 万 2000 件）は、滞在要件を満たした場合の国籍取得件数（7000 件）と比べて 4.5 倍も多かった[487]。しかし、治安関連法における帰化要件の厳格化を通じて、EU 域外出身の外国人による婚姻を通じた帰化の可能性が制限された結果、2009 年から 2010 年の間の結婚に基づく帰化申請の未承認率は 90.22%も上昇したのであった[488]。

治安関連法では、さらに、EC 滞在許可証を取得するための統合要件（言語能力、法律、歴史、憲法、社会的慣習などに関する知識の習得）が導入され、すべての滞在許可証申請者には「統合契約」（accordo d'integrazione）への署名が義務づけられた。すなわち、統合契約に署名することが滞在許可証を発行する際の必要条件になったのである。第 1 章で述べたように、同様の措置は、2000 年代以降ヨーロッパ諸国の多くで確認されている。統合要件や統合契約の導入に関する議会審議では、LN の議員が「フランス、イギリス、ドイツでもまた、統合契約は実施されている」と述べた[489]。統合契約はとくに、フランスの「受入・統合契約」（contrat d'accueil et d'intégration）を参考にしたように思われる。なぜなら、両国とも統合契約の期間を 1 年に設定し、特定の条件を満たした場合に 1 年間の延長を認め、更新の際には、統合契約に含まれる義務の達成が評価の基準となることが定められているからである[490]。このような政策の意図は移民の長期化あるいは定住化を防ぐことにあると考えられ、したがって、10 年間の合法的な滞在が必要な EU 域外出身の外国人による国籍取得は統合契約の導入によって一層困難なプロセスになったといえる。

それでは、治安関連法でシティズンシップの厳格化が進んだのはなぜだろうか。

治安関連法に関する議会審議の経過は、次の通りである。まず、2008 年 6 月から 2008 年 11 月にかけて上院の委員会で法案の審議が行われ、その後 2009 年 2 月まで上院の本会議で修正法案に関する議論が進められた。それから、法案審議の場を下院に移し、そこでの議論が 2009 年 5 月まで続けられた。そして、再び上院の委員会と本会議で議論をし直

487 Zincone, Giovanna and Basili, Marzia (2013), *Country Report: Italy*, EUDO Citizenship Observatory, Florence: European University Institute, p.7.
488 Tintori, Guido (2013), *Naturalisation Procedures for Immigrants: Italy,* EUDO Citizenship Observatory, Florence: European University Institute, p.3.
489 Caponio, Tiziana and Zincone, Giovanna (2011), *The National Policy Frame for the Integration of Newcomers in Italy*, Promoting Sustainable Policies for Integration, Working Paper 2, p.22.
490 Pascouau, *op.cit.*, p.135.

し、最終的に 2009 年 7 月に治安関連法として成立した。

もう少し詳細に法案の審議過程を確認すると、2008 年 6 月に LN 所属で内務大臣のマローニが法案を上院に提出した。提出された法案は、有効な文書をもたない移民を、犯罪発生の潜在的要因や市民の安全に対する脅威と同一視した。そこでは、マネーロンダリングや飲酒運転、マフィア犯罪など直接的な関連をもたない犯罪と結びつけることによって、移民の犯罪性が強調された。このような内容になったのは、法案の作成が政権与党内部で行われたからであった。ボッシ・フィーニ法の時と同様に、労組やカトリック団体などの市民社会団体や地方自治体などが治安関連法の制定過程に関与することはほとんどなかった[491]。統合契約は、上院での審議が始まった当初、法案には含まれていなかったものの、2008 年 10 月に LN のブリコロ（Federico Bricolo）らによって提出された修正案のなかに組み込まれた。ブリコロは統合契約について、「移民は初めに 10 単位を含む文書をもつことになるだろう。この単位は、2003 年の運転免許証制度のメカニズムと同じように、削減される可能性がある」と述べた[492]。さらに、滞在許可証の更新に 200 ユーロを支払うことや、イタリア語能力や社会的知識を証明するための試験に合格することが求められることになった。

野党は LN の提案を非難した。PD のミンニーティ（Marco Minniti）は、「政府の修正によって、我が国における統合政策はほとんど不可能になってしまう[493]」と述べ、統合契約は統合を促進するというよりも、むしろ妨害となるだろうと批判した。リヴィ・バッチ（Massimo Livi Bacci）は、「移民の権利や生活をより困難にする措置である。これらのメッセージは明確で、移民の生活はより困難になる一方で、彼らを帰国させることはより容易になるだろう」と述べた[494]。同様の批判は、審議の場を下院に移しても続いた。PD の議員は、統合契約を、移民の包摂を邪魔することを目的とした抑圧的なスタンスを示したものであると主張した。また、中道連合の議員は、政府の提案には移民に関する長期的な戦略が欠けており、罰則の強化は移民問題に対する解決策を提供することにはならないと非難した。しかし、野党は、LN の提案に反対する姿勢を見せたものの、統合政策に関する対案

[491] Caponio and Zincone, *op.cit.*, p.17.
[492] Martirano, Dino (2008), “Immigrati la proposta della Lega. «Permesso di soggiorno a punti»,” *Corriere della Sera*, 8 ottobre.
[493] Sarzanini, Fiorenza (2008), “La Lega sugli stranieri: stop ai flussi per due anni,” *Corriere della Sera*, 13 novembre.
[494] Livi Bacci, Massimo (2008), “La vita agra degli immigrati,” *La Repubblica*, 12 novembre.

を示したりすることはなかった[495]。

以上のように、2009 年の治安関連法においても、労組やカトリック団体、地方自治体の担当者、専門家など中道左派連合政権における主要なアクターが制定過程から除外され、LN を中心とした閉鎖的な意思決定アリーナが形成された。また、2002 年のボッシ・フィーニ法の制定過程で LN と対立したキリスト教民主中道連合が 2008 年の総選挙では中道右派連合から外れたため、中道右派政権内の凝集性は高まった。その結果、LN 主導の政治過程が形成されることになり、治安関連法に帰化要件の厳格化や統合契約が組み込まれることになったのであった。

2-2　治安関連法に対する人権規範や国内外の司法制度の影響

ところが、人権規範や国内外の司法制度の影響によって、治安関連法における規制的な側面は弱められることになった。治安関連法案の最大の目的は、上述したように、イタリアへの非合法な入国や滞在を犯罪とすることであった。非合法移民罪はこれまで導入を見送られてきたが、この法案によって、非正規移民には 6 ヶ月から 2 年間の懲役刑が言い渡される可能性が生まれた。また、非合法の状態で逮捕された移民は緊急逮捕と略式手続きを受けることになった。送金を扱う代理店に対しては、滞在許可証のコピーをとることが求められることになった。その目的は、非正規の状態を維持することをより難しくし、非正規移民の出国を促すことであった。代理店はまた、非正規移民だと判明した場合、それを通告しなければならないとされた。同様の通告義務は医師や教員にも適用されることになった。

だが、非正規移民の通告義務については、憲法規範や国際人権レジームに違反することが指摘された。政権内からは、ボッシやベルルスコーニと対立関係にあったフィーニが、医師や教員に対する非正規移民の通告義務を批判した[496]。フィーニは内相のマローニに送付した書簡のなかで、「公的サービスの享受と有効な滞在許可証を関連づけることによって、許可証を所持しない外国人はこのようなサービスを受けることが困難になるだろう。

---

495 Caponio and Zincone, *op.cit.*, p.22.

496 2009 年 7 月に与党 PdL のグラナータ（Fabio Granata）と野党 PD のサルッビ（Andrea Sarubbi）が、シティズンシップ政策に関する超党派的な法案を提出した。これに先立つ 2009 年 5 月の記者会見で、フィーニはすでに超党派的な法案を提出する意思を表明していた。だが、この超党派的な法案はフィーニとベルルスコーニの間の対立を激しくし、結果的にフィーニが PdL を離党した。

このような規則は、ほかの規範と矛盾する可能性がある。たとえば、許可証を所持しない外国人の子供は義務教育を受けることが認められないが、教育の権利は移民の地位にかかわらずイタリア人市民と同じように付与されている[497]」と述べることで、医師や教員に非合法移民の通告義務を課すことは、EU が定義する移民の人権規範から逸脱していることを指摘し、憲法的な問題に関する懸念を表明した[498]。

同様の指摘は、市民社会からもなされた。移民支援やその調査を行っている「ルナーリア」（Lunaria）の代表であるナレット（Grazia Naletto）は、非合法移民への罰則やそれを通告することを市民に要求することは、「法の前の平等」という憲法規範や人権に関する国際条約から明確に逸脱していると述べた[499]。医師や教員の団体を含むイタリア最大の労組 CGIL も、非正規移民を通告する義務に対し明確に反対した。2009 年 4 月 29 日にローマのモンテチトーリオ宮殿の外で行われたデモでは、（1）安全はすべての人々の権利、（2）治安関連法案に反対、（3）パトロールに反対、（4）人種差別に反対、（5）医師や移民には治療を施したり受けたりする権利がある、などのスローガンが叫ばれた。CGIL はマニフェストで、「治安関連法案は差別的かつ人種的な攻撃の兆候をもち、人権に対する不寛容な制約を課している。このような措置は、通報や差別的・人種的抑圧を強要することで、看護師、教師、医師、賃借人、使用者、地主、一般市民など社会のさまざまな成員を移民との戦いに含めようとしている。議会において法案の審議が進むなかで、国内における人種差別的で暴力的な雰囲気やエピソードが頻発し、人種差別的な暴力を扇動するような報道も多くなされている」と述べ、非正規移民の通告義務を批判したのであった[500]。

カトリック教会や、カトリック系のボランティア団体を中心に構成される移民保護連合からも批判がでた。マルケット大司教（Archbishop Agostino Marchetto）は、新たな移民との対立を回避し、人権を尊重する必要性を述べるとともに、非合法移民の教育や保健衛生などを否定する条項を非難した。大司教によれば、移民の権利を侵害する法律に反対することはカトリック教徒としての義務であった。また、ミラノのテッタマンツィ大司教（Archbishop Dionigi Tettamanzi）は、ミラノのドゥオーモで行われたミサに参加した各国の首脳（ラクイラ・サミットでイタリアを訪問していた）に向けて、「社会のなかで弱い立

---

497 Sarzanini, Fiorenza (2009c), “Fini sfida Maroni: presidi-spia incostituzionali,” *Corriere della Sera*, 5 maggio.
498 Garau, *op.cit.*, p.169.
499 Naletto, Grazia (2009), “The Institutionalisation of Racism and Xenophobia in Italy,” *European Social Watch Report 2009*, p.2
500 Garau, *op.cit.*, p.170.

場に置かれている人々の権利は決して弱いものではない。しかし、経済的利益を理由に移民を搾取する人々は、この事実を忘れてしまいがちである」と述べた。テッタマンツィへの支持が大きくなり、その他の都市の司教も治安関連法についての困惑を公然と認めるようになると、治安関連法を支持する声は弱まった。たとえば、ジャーナリストのキネッラート（Pietro Chinellato）は、「ゼノフォビックな兆候」を無視しないことが重要であり、安全は、手放すことのできない大切なことであるが、歓迎の姿勢を犠牲にして達成されるものではないと論じた。また、ワルドー派（Waldensian Church）も、治安関連法に対し抗議する運動を開始し、統一的な態度を形成した。このような運動には、移民との連帯を表明するために、断食の日を全国的に定める要求もあった。このような主張は、中道左派政党から支持を受けた[501]。さらに、イタリア最高司法会議（Consiglio Superiore della Magistratura）[502]は、「治安関連法は移民の基本的人権、とくに個人的自由を否定しているが、このような権利は歴史的に憲法によって保護されている」と述べた[503]。

その結果、医師や教師に対する非正規移民の通告義務の導入は見送られることなり、非正規移民の子供が教育を受ける権利は残されることになった[504]。まさに、憲法や人権といった法規範と市民社会からなる「自己規律的な主権」によって、移民の権利が維持されることになったのである。

さらに、国内外の司法制度が非合法移民罪の運用に影響を及ぼした。国内では、憲法裁判所が 2010 年に、非正規な移動を根拠に量刑を重くすることは憲法違反であると判断した。憲法裁判所は、「非合法移民罪の合法性については、本質的に問題ない。しかしながら、非正規性を根拠にした厳罰化は違法である。これは、共和国憲法の第 3 条と第 25 条に違反するため、拒否される。その理由は第一に、罰則の厳罰化は一事不再理（ne bis in idem）の原則に従えば非合法移民罪と衝突するため、不合理である。第二に、厳罰化は重要な事実（fatto materiale）に基づき判断されなければならない。すなわち、刑罰の責任は犯罪の重大さや犯罪を犯した者の危険性に基づき決定される必要があり、量刑を『身分や社会的

501 *Ibid*., pp.171-172.
502 最高司法会議は、法律による司法活動の妨害や法律の憲法違反などを判断する司法行政機関である。
503 Garau, *op.cit*., pp.172-173.
504 Zincone, Giovanna (2011), “The Case of Italy,” in Giovanna Zincone, Rinus Penninx and Maren Borkert (eds.), *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics Actors and Contexts in Past and Present*, IMISCOE Research, Amsterdam: Amsterdam University Press, p.275.

地位』に関連づけて判断することは憲法の原則に反する」と述べた[505]。

国際レベルに目を向けると、欧州司法裁判所が、非正規移民の拘留は EU 指令に反するという決定を行った。トレントの地方裁判所は、非合法移民罪に沿って、期限内に出国せず非正規滞在を継続していたエル・ドリディ（Hassan El Dridi alias Soufi Karim）に対して 1 年の懲役刑を科した。これに対し、欧州司法裁判所は 2011 年 4 月 28 日に、「EC 指令（2008/115/EC）の第 15・16 条によれば、期間内に出国せずに国内に違法に留まった第 3 国出身者に対し懲役刑を科す法律を適用してはならない。このような罰則は、EU 指令で定められた目標の達成、すなわち非正規に滞在する第 3 国出身者の国外退去や送還を効果的に行うことを危うくするリスクがある」として、非合法移民罪の適用は EC 指令に反しているという判決を下したのであった[506]。

これまでの議論を踏まえると、2009 年の治安関連法の制定過程では LN がイニシアチブを握ったことで、非合法移民罪やシティズンシップの厳格化が達成された一方、人権規範に基づき移民の権利が保護されたことで、非正規移民の通告義務が非合法移民罪から削除された。また、国内外の司法判決が非合法移民罪の運用に影響を及ぼした。その結果、移民の犯罪化が進むなかであっても、移民政策がもつ国民国家の「相対化」と「再強化」の両面が維持されることになったのであった。

2-3　移民家事・介護労働者を対象とする正規化措置の導入

治安関連法には、高度人材獲得のための選別的な移民政策が組み込まれた[507]。これは、イタリアが EU や他の EU 加盟国と同様の移民政策を導入したことを意味する。加えて、家事・介護労働者に限定した正規化措置が新たに導入された[508]。したがって、イタリアは、労働需要の観点からも移民政策を実施したといえる[509]。

第 4 次ベルルスコーニ政権は、再び家事・介護労働者を対象とする正規化措置の実施を決定した。これにより、およそ 30 万件の申請が受理され、そのうち家事労働者は 18 万 408

---

505 Corriere della Sera (2010), *Stop della Corte Costituzionale: la Clandestinità non è un'aggravante*, 10 giugno.

506 Case C-61/11PPU, Criminal proceedings against Hassan El Dridi, alias Soufi Karim, 2011.

507 同法では、イタリアで博士号あるいは修士号を取得した学生に対し、1 年間求職活動を行うことを認めた。また、国外出身の高度技能人材を雇用する手続きが簡略化された。

508 2009 年 8 月 3 日法律第 103 号「2009 年 7 月 1 日の緊急法律命令第 78 号の改正」

509 Caponio, Tiziana and Graziano, Paolo (2011), "Toward a Security-oriented Migration Policy Model? Evidence from the Italian Case," in Emma Carmel, Alfio Cerami and Theodoros Papadopoulos (eds.), *Migration and Welfare in the New Europe*, Bristol: Policy Press, p.114.

人、介護労働者は 11 万 4336 人であった。2009 年 1 月の時点でもっとも多くの介護労働者を送り出しているルーマニアが 2007 年に EU 加盟国となったため、ルーマニア人は 2009 年の正規化措置の対象から外れた。正規化された労働者の国籍をみると、最多はウクライナで 3 万 7178 人、2 位はモロッコで 3 万 6112 人、3 位はモルドヴァで 2 万 5588 人、4 位は中国で 2 万 1090 人、5 位はバングラデシュで 1 万 8557 人であった。大陸別に見た場合、アフリカ、アジア、ヨーロッパの割合はいずれも 3 割前後であった[510]。

2008 年に出された受入法令で、イタリア政府は、家事労働部門で働く非正規移民に対する強い要望があることを認識していた。その結果、2008 年の受入法令は、全 15 万件のうち 10 万 500 件を家事労働部門で働く労働者に割り当てた[511]。このような傾向は、外国人労働者に依存している国内の労働市場によって、労働者の流入を制御することが困難であることを示している。2009 年の正規化措置の決定においては、PdL 所属の労働大臣サッコーニ（Maurizio Sacconi）と内務大臣のマローニとの間で交渉が行われ、インフォーマルな経済部門の取り締まり策として家事・介護労働者を対象とする正規化措置の実施が提案されたのであった。したがって、2002 年のボッシ・フィーニ法の時と同様に、LN は連立パートナーからの要請に応じたのであった。一方で、2009 年には受入法令が発行されなかった。これは、ベルルスコーニが正規化措置の適用を嫌うボッシを鎮めるためにとった対応策であったということができる[512]。言い換えれば、2009 年の正規化措置の実施は、受入法令を発行しないことを LN に補償することで可能になったのである。したがって、ここでも、クライアント・ポリティクスと交換戦略の結合が見られたのであった。

結論——移民の安全保障化と自己規律的主権を通じた移民の権利保護

本章では、2008 年のセキュリティ・パッケージと 2009 年の治安関連法を事例に、移民の安全保障化がいかにして進展したのか、また移民と安全保障の関連性が強調されるなかで、移民政策はどのように展開し、なぜそのようになったのかを検討した。

---

510 宮崎（2013）、前掲論文、33 頁。

511 前年の受入法令は、上限を 17 万件に設定し、そのうち 6 万 5000 件を家事労働者、14 万 2000 件を建設労働者、500 件を輸送作業者、200 件を漁師に割り当てた（Carvalho 2014, p.209）。以上のことから、2008 年の受入法令では家事労働者の割合が大幅に増加したといえる。

512 Carvalho, *op.cit.*, pp.168-169.

まず、イタリアにおける移民の安全保障化のプロセスについて確認すると、移民と安全保障を関連づける議論の対象になったのはルーマニア人移民であった。2007年にルーマニアがEUに加盟すると、ルーマニア人移民と犯罪性を関連づける新聞記事が増加した。また、大量のルーマニア人の流入を「大移動」や「侵略」などと表現し、不安感を煽った。こうした中で、LN は言うに及ばす、その他の主要政党も移民と犯罪の結びつきを強調した。とくに中道左派のPDは、より寛容な移民法や国籍法に向けた改革を行おうとしていた第2次プローディ政権の方針を受け継がずに、ロマ出身のEU市民を「法と秩序」に対する脅威として認識し、むしろ中道右派に接近した。したがって、主要な安全保障アクターである政治家は、犯罪の増加と連結させることで、EU域内移動の増加を「公共の安全」に対する脅威として強調したのであった。

これに対し、聴衆である世論の側について確認すると、2007年10月に発生したルーマニア人移民によるイタリア人女性殺害事件のあと、事件に関する報道が過熱したことで、移民に対する警戒感が高まった。そして、世論調査では、回答者の多くがセキュリティ・パッケージに含まれる指紋採取に同意するなど、非正規移民に対する取り締まりの強化を支持する傾向が世論においても強まった。こうして移民（とくにロマ出身のEU市民）と犯罪とが関連づけられた結果、2008年の総選挙は「安全の危機」を背景にして行われることになったのであった。

総選挙の後、首相に任命されたベルルスコーニは直ちに「市民が恐怖を感じない権利」を保障することを宣言し、中道右派連立政権はセキュリティ・パッケージを採択した。セキュリティ・パッケージは、従来安全保障問題として認識されてきた問題に対し実施されてきた措置や、例外性・違法性・異例性という観点で特別な移民に関する活動などを含んだ特別措置であった。こうして、安全保障アクターによるスピーチ・アクト、聴衆によるその受容、そして特別措置の実施という3つの要素が揃ったことで、イタリアにおける「移民の安全保障化」のプロセスが完了したのであった。

移民と安全保障の結びつきが強まるなかで、2009年に治安関連法が成立した。同法の制定過程は、反移民政党で政権与党のLNを中心に進められた。その際、労組やカトリック団体といった市民社会団体や地方自治体など、中道左派政権による移民法の制定において主要な役割を果たすアクターが除外された。また、野党はLNの提案を批判したものの、統合政策に関する対案を提示することができなかった。さらに、2002年のボッシ・フィーニ法の制定過程でLNと対立したキリスト教民主中道連合が中道右派連立政権から外され

た。そのため、LN が影響力を発揮する余地は拡大していた。その結果、LN は、非合法移民罪を通じた非正規移民に対する取り締まりの強化や、帰化要件の引き上げや統合契約の挿入を通じたシティズンシップ取得の厳格化に成功したのであった。

しかし、治安関連法の最大の目玉である非合法移民罪は、人権規範や国内外の司法制度の影響によって、トーンダウンすることになった。まず、非正規移民の通告義務が、憲法規範や人権に関する国際条約に違反することが移民支援団体や労組、カトリック教会などの市民社会から指摘された。その結果、非正規移民の通告義務の導入は見送られ、非正規移民の子供が教育を受ける権利は残されることになった。これは、憲法や人権といった法規範と市民社会からなる「自己規律的な主権」が移民の権利を保護した結果であったといえよう。また、国内外の司法制度が非合法移民罪の運用に影響を及ぼした。国内では、憲法裁判所が 2010 年に、移民の非正規性を根拠に量刑を重くすることは憲法違反であると判断した。一方、国際レベルでは、欧州司法裁判所が、トレントの地方裁判所による非合法移民罪の適用に対し、EU 指令（2008/115/EC）に違反しているという判断を下した。

したがって、2009 年の治安関連法の制定過程では LN がイニシアチブを握ったことで、非合法移民罪の導入やシティズンシップの厳格化が達成された一方、憲法や人権規範に基づき移民の権利が保護されたことで､非正規移民の通告義務が非合法移民罪から削除され、非正規移民の子供が教育を受ける権利は残されることになった。また、国内外の司法判決が非合法移民罪の運用に影響を及ぼした。その結果、移民の安全保障化や犯罪化が進むなかであっても、移民政策における国民国家の「相対化」と「再強化」の両面が維持されることになったのであった。

終章　イタリアの移民政策の行方

本論文の目的は、ヨーロッパの政党政治において移民問題をめぐり排外主義的、極右的な傾向をもつ政党が台頭するなかで、イタリアの移民政策がどのように変化し、そのような変化はなぜ生まれたのかを明らかにすることであった。本論文では、移民政策の変化について検討するにあたり、国民国家の「相対化」と「再強化」の視点に着目した。この 2 つの視点に注目した理由は、移民政策に関する先行研究の整理から、移民政策が国民国家に対し 2 つの効果を及ぼすことが判明したからであった。移民政策が国民国家に及ぼす効果の一つは、一定期間合法的に滞在する移民に対し市民的・社会的権利を付与し、彼らの社会統合を進めることで、国民と外国人との間にある従来の境界線を曖昧にすることである。これは、国民国家を相対化する効果といえる。もう一つは、国境管理や移民受入の厳格化を通じて人の移動を規制し、権利を受けられる移民とそうでない移民という新たな境界線を引くことで、国家の規制能力を高める効果である。これは、国民国家の相対化に対抗する性質をもっており、国民国家を再強化する政策といえる。本論文では、以上のような国民国家の相対化と再強化の視点から、イタリアにおける移民政策の変容過程とその要因について分析を行った。

それでは、これまでの検討結果を整理し、イタリアの移民政策の今後について考えることにしたい。

まず第 1 章では、先行研究の検討を通じて、ヨーロッパにおける移民政策の変化を、国民国家の相対化と再強化の観点から整理した。ヨーロッパでは 1970 年代頃から外国人労働者が定住を始めたが、彼らは移住先の国籍を取得することを目指していなかった。他方で、受け入れ側のヨーロッパ諸国も帰化を通じた国籍へのアクセスを容易にはしていなかった。その結果、定住外国人がヨーロッパにおける主な移民の形態となっていった。従来のシティズンシップの考え方では、国民国家における諸権利は国籍を有する者のみに付与されるとされてきた。それにもかかわらず、一定期間滞在した外国人もまた滞在国における権利・義務関係のなかに組み込まれていった。そのため、ヨーロッパにおける移民とシティズンシップの関係は、包摂的で普遍的な方向に向かっていったと考えられている。

しかし、近年のヨーロッパ諸国は、国境管理や移民受入の厳格化を通じて人の移動を規制し、権利を受けることのできる移民とそうでない移民という新たな境界線を引くことに

よって、国家の規制能力を高めようとしている。このような移民政策は、国民国家の相対化に対抗する性質を持つものであるため、国民国家を再強化する政策ということができる。国民国家を再強化する移民政策には、国内的次元と国際的次元がある。まず国内レベルでは、高度技能移民の受入促進策や西欧的な普遍的価値を重視する政策が展開されている。それ故に、IT 専門家や大学卒業資格保持者などの高度人材が積極的に受け入れられる一方、その枠の外に位置づけられる難民や非正規移民が EU 域内に入域することは困難になっている。また、自由や民主主義といったリベラルな価値に重点が置かれることになったことで、「スカーフ禁止法」が正当化されたり、リベラルな価値を共有しないとみなされる移民は排除の対象になっている。次に、国際レベルでは、SIS や VIS といったデータベースの構築、FRONTEX によるリスク分析や共同作戦の調整、移民の出身国や経由国である第 3 国との協力関係の構築を通じて、非正規移民や難民に対する取り締まりが強化されている。

第 1 章では、また、国内レベルにおける移民政策の決定要因についての仮説的検討を行った。まず移民への権利付与をめぐる政治過程の特徴については、移民の地位や権利に関する問題を政治争点化しないというコンセンサスが主要政党間で共有されていたことを示した。次に、移民問題の政治争点化が進むなかであっても移民が受け入れられる要因については、移民労働者に対する経済的需要と、人権規範や国内外の司法制度の影響を取り上げた。

第 2 章では、イタリアにおける移民問題の変容過程を追跡するとともに、1990 年代前半までの移民政策の特徴とその要因について考察した。イタリアは、19 世紀中葉の国家統一から 1970 年代まで移民送出国であった。このような人口動態の変化、つまり移民を受け入れていることが 1980 年代前半に明らかになると、移民法の制定が政治的な議題となり、1986 年に外国人移民を対象とする初めての移民法が成立した。同法の特徴は、ILO の移民労働者に関する条約（第 143 号）に従い、外国人労働者に対しイタリア人労働者と同等の権利を認めたことである。ILO の条約には、差別の禁止、移動の自由、賃金・職業訓練・雇用保障などに関する内国民との平等待遇、社会保障と家族呼び寄せの権利などが含まれていることから、これを遵守する 1986 年の移民法は移民に対し寛容であったといえる。

以上のような特徴をもつことになったのは、主要政党間で合意形成が行われたからであった。法案審議は、与党 DC の議員と野党共産党の議員を含んだ委員会で行われ、当初法案に反対していた MSI も秘密交渉のあとに反対票を自制することに同意した。その結果、法案は反対票もなく承認されたのであった。

移民をめぐる議論の「非政治化」は、1990 年のマルテッリ法においても確認された。マルテッリ法の制定過程では、PRI が犯罪や社会的混乱への不安感に訴えながらより規制的な移民法の制定を求めたが、緊急法律命令の制定段階から蚊帳の外に置かれた。マルテッリ法における移民管理の強化は、むしろシェンゲン協定への加盟を目指す内務官僚の影響力が働いたからであった。移民政策の所管がマルテッリ法によって労働省から内務省に移されることになったことからも、内務省の影響力の大きさは明らかであった。

さらに、これらの移民法は、移民統合に関する措置の実施を地方自治体に委ねた。そのため、移民に対する権利付与はまず地方レベルで進んだ。地方自治体はボランティア団体と移民保護連合を形成し、統合政策を展開した。地方の間でばらつきはあったものの、地方自治体は、移民に対し、住居や教育、医療に関するサポートを提供したほか、場合によっては、政治参加を促す制度も構築した。したがって、1990 年代前半までのイタリアの移民政策は、シェンゲン協定加盟に向けて移民制限的な措置を含んだものの、移民問題が「非政治化」されていたことで、移民に対し権利を保障してきたのであった。

第 3 章では、1998 年のトゥルコ・ナポリターノ法に着目し、移民政策の変容とその要因について検討した。トゥルコ・ナポリターノ法の特徴は、国民国家の相対化と再強化が交差していることであった。つまり、すべての正規移民に対しイタリア人と同等の社会的権利が付与されただけでなく、非正規移民に対しても医療を受ける権利が認められ、未成年者には法的身分にかかわらず義務教育を受ける権利が認められた。また、移民統合を進めるための制度構築もなされた。その一方で、シェンゲン協定への参加に向けて、SIS や非正規移民を取り締まるための措置も導入された。これは、シェンゲン協定参加国がイタリアによる人の移動の管理を不安視していたからであった。内相のナポリターノが述べたように、シェンゲン協定への参加がトゥルコ・ナポリターノ法の制定過程における最大の関心事であった。

トゥルコ・ナポリターノ法がこのような特徴をもったのは、与野党間で交渉と妥協が行われたからであった。その結果、唯一の抵抗勢力であった LN を除いたすべて政党の政策立場がトゥルコ・ナポリターノ法に反映されることになった。移民に対しさまざまな権利が付与されることになったのは、中道左派政党や左右の両連合に属するカトリック政党といった連帯主義者の要求が受け入れられた結果であった。対して、移民の入国管理の計画化や、一時的収容施設における非正規移民の拘留と身分照会は、主に中道右派政党に代表される機能主義者や立法主義者によって支持された政策であった。また、法案の審議過程

において反移民言説を展開した LN に対し、中道左派政党だけでなく、中道右派政党からも非難の声が上がったことで、LN の主張は拒絶された。したがって、イタリア議会は、急進的な LN の主張を退け、移民問題の「非政治化」というコンセンサスを保ったといえる。その結果、トゥルコ・ナポリターノ法は、一方でシェンゲン協定参加に向けて非正規移民の取り締まりを強化し、他方では移民の権利を保障するための規則を導入したのである。

第 4 章では、2002 年のボッシ・フィーニ法に注目し、移民政策の変容とその要因について検討した。ボッシ・フィーニ法における国民国家の相対化の側面は、これまでの移民法とは異なり、部分的にとどまった。なぜなら、ボッシ・フィーニ法で導入された正規化措置は、家事・介護労働者に限定されたものであり、選別的だったからである。これ以降、移民に対する権利付与は選別的な傾向を強めていくことになった。

その理由は、ボッシ・フィーニ法が、それまでの移民法の決定に携わってきた市民社会団体や地方自治体を排除し、中道右派政権内部の合意形成のもとで制定されたからであった。この背景には、反移民政党である LN が連立政権入りをはたしたことで、もはや与野党間で交渉を行うことが困難になっていたことがある。それでも、選別的な正規化措置が導入されたのは、CCU-CDU を通じて、移民家事・介護労働者からベネフィットを受けている人々が政策決定過程に参入できたからであった。イタリアでは、少子高齢化が進展すると同時に、女性の労働市場進出が進んだことで、ケア・サービスに対する需要が高まっていた。他方で、イタリア人が家事・介護労働市場に占める割合は小さいため、移民家事・介護労働者への需要も大きくなった。その結果、移民家事・介護労働者を対象にした正規化措置が導入されたのであった。こうして、イタリアの移民政策の決定過程は、クライアント・ポリティクスの様相を呈するようになったのである。

ここでなお残る疑問は、なぜ LN は正規化措置の導入を認めたのかであるが、本論文では、中道右派政権において交換戦略がとられたことにより、選別的な正規化措置の導入が達成されたと説明した。つまり、LN が要望した、非正規移民の取り締まりを一層強化することや、滞在許可証の交付や更新の際に指紋採取を義務化することを承認することで、LN からの反発を抑えたのであった。その結果、CCD-CDU は家事・介護労働者を対象とする正規化措置の導入に成功し、LN は入国および滞在に関する規則の厳格化や非正規移民の取り締まりの強化を達成したのである。

第 5 章では、国際レベルに目を向け、1990 年代後半以降進展を見せているイタリア—北アフリカ諸国間の移民管理協力の展開について考察した。ここでの問題意識は、受け入れ

国が非正規移民の取り締まりを重視する一方、送り出し国は自国民の移動の機会を確保することに関心を持つなかで、受け入れ国と送り出し国の間の二国間協力はどのような条件のもと進展するのかであった。これについて、本論文は、イシュー・リンケージ戦略を通じて、イタリアは北アフリカ諸国との移民管理協力を構築することに成功したことを明らかにした。

二国間協力を進めるにあたり、イタリアは異なるイシュー･リンケージ戦略を採用した。つまり、チュニジアやモロッコなどの移民送出国に対しては、これらの国々が自国民の移動の機会を確保することを重視していることから、年間受入枠を優先的に割り当てることで、イタリアは二国間協力を発展させることに成功した。対して、移民受入国のリビアの場合には、移動の促進は十分なインセンティブにならない。そこで、イタリアが利用したのが政治的なインセンティブであった。イタリア政府は、リビアとの二国間協力を始めるにあたり、リビアが政治的に国際社会から孤立していたことを鑑み、リビアへの制裁を解除するよう EU に働きかけることで、政治的なインセンティブを提供したのであった。一方､北アフリカからの移民の流入がヨーロッパにおいて重要な課題になっていたことから、移民管理協力は、リビアがヨーロッパの近隣諸国に影響力を発揮するためにも利用可能なカードであった。こうしてイタリアとリビアの思惑が一致した結果、2000 年から両国による二国間協力が始まったのである。また、2009 年 5 月に両国がリビア領海で共同監視を始める上で、2008 年に結ばれた友好条約が鍵となった。なぜなら、2009 年 2 月にイタリア議会が友好条約を批准したことを受けて、リビアが 2007 年の警察協力に関する合意を実施するための協定に署名し、リビア領海での共同監視が始まったからである。友好条約の主な内容は、イタリアによるリビア植民地支配に対する謝罪と賠償であった。したがって、移民受入国であるリビアの場合には、政治的なインセンティブが二国間協力の進展を促したのであった。

第 6 章では、移民を安全保障上の脅威としてみなす傾向が強まるなかで、イタリアの移民政策がどのように展開したのかについて検討した。まず、イタリアにおける移民の安全保障化のプロセスについて確認すると、移民と安全保障を関連づける議論の対象になったのはルーマニア人移民であった。主要政党は、左右関係なく、犯罪の増加と連結させることで、EU 域内移動の増加を「公共の安全」に対する脅威として強調したのであった。一方、世論においても、ルーマニア人移民に関する新聞報道が過熱すると、非正規移民への取り締まり強化を支持する傾向が強まった。そして、2008 年総選挙の後、首相に任命され

たベルルスコーニが直ちに「市民が恐怖を感じない権利」の保障を宣言すると、中道右派連立政権は、特別措置であるセキュリティ・パッケージを採択した。こうして、安全保障アクターによるスピーチ・アクト、聴衆によるその受容、そして特別措置の実施という 3 つの要素が揃ったことで、イタリアにおける「移民の安全保障化」のプロセスが完了したのであった。

このように移民と安全保障の結びつきが強まるなか、2009 年に治安関連法が成立した。同法の制定過程は、政権に復帰した LN を中心に進められ、市民社会団体や地方自治体などはそこから排除された。また、与野党間の交渉も行われなかった。さらに、2002 年のボッシ・フィーニ法の制定過程で LN と対立関係にあったキリスト教民主中道連合が中道右派連立政権から外れていた。そのため、LN が影響力を発揮する余地は拡大していたのであった。しかし、治安関連法の最大の目玉である非合法移民罪は、人権規範や国内外の司法制度の影響によって、トーンダウンすることになった。まず問題となったのが、非正規移民の通告義務であった。これに対し、憲法規範や人権に関する国際条約に違反することが市民社会から指摘された。その結果、非正規移民の通告義務の導入は見送られ、非正規移民の子供が教育を受ける権利は残されることになった。また、国内外の司法制度が非合法移民罪の運用に影響を及ぼした。国内では、憲法裁判所が移民の非正規性を理由に量刑を重くすることは憲法違反であると判断し、国際レベルでは、欧州裁判所が非合法移民罪の適用は EU 指令（2008/115/EC）に違反していると判断したのであった。したがって、たとえ移民の犯罪化が進展したとしても、これまでに付与されてきた移民の権利は残され、移民政策がもつ国民国家を相対化する効果は維持されるのである。

それでは、イタリアの移民政策はどのように変化してきたと言えるのだろうか。また、その変化の要因は何なのだろうか。

まず、変化の方向について述べると、2000 年代以降のイタリアの移民政策は国民国家を再強化する傾向を強める一方、相対化の側面については部分的なものに止まっているといえる。2002 年のボッシ・フィーニ法では、海軍の限定的な関与や移民の密航に使用された船舶の破壊に関する取り決めを通じて非正規移民の取り締まりが強化されたほか、指紋採取の義務化や滞在契約が導入されたことで、正規移民の入国や滞在に関する規則も厳格化された。また、北アフリカ諸国との二国間協力が構築され、非正規移民の取り締まりが強化されている。さらに、2009 年の治安関連法で、統合契約が導入されたほか、結婚を通じた帰化の要件が引き上げられたことにより、移民やその子供がイタリアの国籍やシティズ

ンシップを獲得することはさらに困難なプロセスとなった。その一方で、移民に対する権利付与はより選別的になっている。2000 年代以降の正規化措置の対象は主に家事・介護労働者に限定されている。また、移民の権利ついては、人権規範などによってこれまでに認められたものは保護されているものの、新たな権利が認められる可能性はあまりない。以上のことから、本論文は、イタリアの移民政策が国民国家を再強化する傾向を強め、国民国家を相対化する側面については部分的なものに止まっていると結論づける。

次に、そのような変化を起こしている要因について述べると、国内レベルについては、LN が政権入りを果たし、移民問題が政治争点化した結果、従来のような与野党間の合意形成が行われなくなり、移民の権利や地位を擁護する市民社会団体や地方自治体などが政策決定過程から除外されたことに求められる。1998 年のトゥルコ・ナポリターノ法は、与野党間の交渉と妥協の結果であり、その制定過程には市民社会団体や地方自治体も影響を及ぼした。対して、2002 年と 2009 年の移民法の制定過程では、与野党間の交渉は行われず、市民社会団体や地方自治体も除外された。こうした中で、選別的な正規化措置が導入されたのは、一方で移民家事・介護労働者からサポートを受けている人々からの組織的な圧力があり、他方では拡張的な政策に反対する LN の抵抗を和らげるために交換戦略がとられたからである。また、移民の権利が後退しないのは、憲法や人権規範と市民社会からなる「自己規律的な主権」や国内外の司法制度によって移民の権利が保護されているからである。

次に、国際レベルにおいて国民国家の再強化が進んでいるのは、ヨーロッパに向かう人の移動が増加しているだけでなく、その非正規化が顕著になっているからである。このような非正規な移動は、テロや組織犯罪、麻薬の密売などと関連づけられることによって、ますます国家の安全保障上の脅威として見なされるようになっている。その結果、受け入れ側であるイタリアを始めとするヨーロッパ諸国や EU は、移民の出身国や経由国との移民管理協力を不可欠なものとして認識するようになったのである。

最後に、本論文の課題を提示する。

第一に、緊急時の移民政策の決定過程について検討する必要があると考える。本論文では、2010 年末に始まった「アラブの春」に伴う南地中海諸国からの大規模な難民の流入への対応のような緊急時の措置については分析ができなかった。考察を進めるにあたっては、イタリア国内における議論を整理することも重要だが、EU やその加盟国との間の議論も検討する必要があると考える。大規模な難民の流入は、域内の自由移動を認めているシェ

ンゲン協定参加国全体に影響を及ぼすからである。実際、アラブの春に伴い大量の難民が流入した際も、イタリアとフランスの間で攻防がみられた。今後の研究では、EU やその加盟国との関係がイタリアの移民政策にどのような影響を及ぼすのかについても検討を進めていく。

第二に、地方からのボトム・アップのプロセスに関する考察である。本論文でも述べたように、移民ガバナンスは重層化している。ただし、ここでの重層化が意味していることは、国家間あるいは地域間の関係である。しかしながら、地中海を非正規な形で横断する移民が増えている現状を考慮すれば、地方における実践がどのような役割を果たしているのかを検討することは、今後の研究課題のひとつになる。具体的には、地中海を横断する難民の多くが最初に到着するイタリアのランペドゥーサ島にある「難民施設」が、移民ガバナンスのなかで、どのような役割を果たしているのかについて考察する。

最後に、本論文の分析枠組みをさらに精緻化することが必要になる。まず移民政策の決定における国際関係要因の検討である。本論文では、受け入れ国と送り出し国の間に互恵的な関係を作るイシュー・リンケージ戦略に着目することで、二国間協力が進展する要因について明らかにした。しかし、これは、そもそも二国間協力が必要になった理由を十分に説明できていない。イタリアが二国間協力に移民管理の活路を見出したのはなぜだろうか。また、人権規範や司法制度の位置づけについても検討の余地がある。これらは、国内的な要因でもあり、国際的な要因でもある。そのため、国内外の要因として一纏めにするのか、各レベルにおける異なる決定要因としてみるのか、さらなる検討の必要性がある。これらの課題について検討することで、移民政策の決定過程に関する分析をさらに進めていく。

参考文献

【日本語文献】

朝日新聞（2014）『EU 懐疑派、各国で躍進　英仏・ギリシアで第 1 党へ　欧州議会選』5 月 27 日朝刊。

芦田淳（2009）「イタリアにおける選挙運動規制の現状とその問題点――テレビによる選挙運動を中心に」『選挙研究』第 25 巻第 1 号、119-129 頁。

安達智史（2013）『リベラル・ナショナリズムと多文化主義――イギリスの社会統合とムスリム』勁草書房。

石垣泰司（2001）「欧州に拡大する域内国境管理撤廃レジーム（シェンゲン体制）に関する一考察」『東海法学』第 26 号、175-208 頁。

井田敦彦（2005）「少子高齢化と外国人労働者」国立国会図書館調査および立法考査局編『少子化・高齢化とその対策』国立国会図書館。

伊藤武（2006）「現代イタリアにおける年金改革の政治――『ビスマルク型』年金改革の比較と『協調』の変容」『専修法学論集』第 98 号、91-138 頁。

伊藤武（2008）「政党競合の 2 ブロック化論をめぐる考察――イタリア第 2 共和制における政党政治の変化」『専修法学論集』第 104 号、85-128 頁。

伊藤武（2011a）「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。

伊藤武（2011b）「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。

伊藤武（2015）「イタリアの家族主義的福祉レジームの揺らぎ」新川敏光編『福祉レジーム』ミネルヴァ書房。

伊藤武（2016）「イタリアにおける保守主義政党――『例外』としてのフォルツァ・イタリア」水島治郎編『保守の比較政治学――欧州・日本の保守政党とポピュリズム』岩波書店。

上野孝幸・淀川京子（2006）「イタリアにおける外国人受け入れ制度と社会統合」『欧州に

おける外国人受け入れ制度と社会統合――独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査』(労働政策研究報告書　No.59)、労働政策研究・研修機構。
遠藤乾 (2013)『統合の終焉――EUの実像と論理』岩波書店。
大島秀之 (2006)「欧州連合の共通移民政策」『欧州における外国人受け入れ制度と社会統合――独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査』(労働政策研究報告書　No.59)、労働政策研究・研修機構。
大野英二 (1994)『ドイツ問題と民族問題』未来社。
岡部みどり (2004)「拡大EUの『人の移動』と戦略的EU出入国管理政策」『日本EU学会年報』第24号、144-167頁。
岡部みどり (2005)「人の移動をめぐる共同国境管理体系とEU」木畑洋一編『ヨーロッパ統合と国際関係』日本経済評論社。
岡部みどり (2008)「人の移動をめぐる欧州政治――『ブルー・カード』構想にみるEU出入国管理の動向」『国際問題』第574号、26-37頁。
岡部みどり (2013)「シェンゲン規範の誕生――国境開放をめぐるヨーロッパの国際関係」『上智法学論集』第57巻第1・2号、41-61頁。
岡部みどり (2014)『外交政策としてのEU出入国管理の研究――国境の再構築と規範の波及』(東京大学博士論文)。
岡部みどり編 (2016)『人の国際移動とEU――地域統合は「国境」をどのように変えるのか?』法律文化社。
奥田安弘・館田晶子 (2000)「1997年のヨーロッパ国籍条約」『北大法学論集』第50巻第50号、1207-1245頁。
小田原琳 (2006)『自由主義期イタリア知識人における倫理的実践――「社会問題」論の展開を通して』(東京外国語大学・博士論文)。
小野一 (2009)「ドイツ・赤緑連立政権の移民・外国人政策――政策転換と政党政治再編成をめぐる考察」『日本比較政治学会年報　国際移動の比較政治学』第11号、171-192頁。
梶田孝道・小倉充夫編 (2002)『国民国家はどう変わるか』東京大学出版会。
柏崎正憲 (2016)「移民政策におけるリベラリズムの二律背反――統一ドイツの事例」『東京外国語大学論集』第92号、45-64頁。
加藤眞吾 (2007)「人の自由移動政策――労働移民と国境管理」松橋和夫編『拡大EU――機構・政策・課題』国会国立図書館調査及び立法考査局。

柄谷利恵子（2010）「女性移住労働者をつくる――英国における能力別受け入れ制度をめぐる政治」『国際政治』第 161 号、26-40 頁。
柄谷利恵子（2013）「国籍・入国管理政策と対外政策の交差――英国人性をめぐる議論から考える」『国際政治』第 173 号、141-154 頁。
柄谷利恵子（2017）「イギリス：ポイント・システム導入と民営化の進展――敵対的選別化への道」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学――選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会。
カースルズ、スティーブン・ミラー、マーク（1996）『国際移民の時代』（関根政美・関根薫訳）名古屋大学出版会。
北村暁夫（1990）「イタリア自由主義期における移民と植民」『歴史学研究』第 613 号、143-154 頁。
北村暁夫（1992）「北イタリア・ビエッラからの移民に関する一考察――移民と職業的紐帯」『クリオ』第 6 号、56-79 頁。
北村暁夫（1993）「南イタリア・カラーブリア州における移民と農業――いわゆる『大流出』の時代を中心に」『社会経済史学』第 59 巻第 2 号、291-319 頁。
北村暁夫（1999a）「近代イタリアの移民と家族――南北の山間地域を比較する」歴史学研究会編『社会的結合と民衆運動』青木書店。
北村暁夫（1999b）「移民と外国人労働者」馬場康雄・奥島孝康編『イタリアの社会――遅れてきた豊かな社会の実像』早稲田大学出版部。
北村暁夫（2009）「イタリア農村と移民――南仏への移民と『亡命者』」『農業史研究』第 43 号、3-13 頁。
北村暁夫（2010）「流出する民を統治できるのか――移民法の制定をめぐる議会と国民国家」北村暁夫・小谷眞男『イタリア国民国家の形成――自由主義期の国家と社会』日本経済評論社。
工藤裕子（1994）「イタリアにおける地方行政改革の試み――90 年 142 号法の意義」『年報行政研究』第 29 号、119-141 頁。
工藤裕子（2008）「イタリアにおける国と地方の関係」『平成 19 年度　比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会、79-144 頁。
久保山亮（2002）「国家・企業・労働組合と移民労働者――欧米諸国における移民労働のポリティクス」宮島喬・梶田孝道編『マイノリティと社会構造』東京大学出版会。

久保山亮（2009）「人の国際移動をめぐる国家主権概念と多国間主義の再検討――ヨーロッパ諸国の移民政策の『欧州化』1974-2006 年」『日本比較政治学会年報　国際移動の比較政治学』第 11 号、115-169 頁。

小井戸彰宏（2003）「移民受け入れ国の政策比較――重層的管理構造の形成の傾向と多様性」小井戸彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店。

小井土彰宏（2014）「グローバリズムと社会的排除に抗するアメリカでの非正規移民運動――監視機構の再編と新自由主義的排除メカニズムへの対抗戦略の諸相」『社会学評論』第 65 巻第 2 号、194-209 頁。

小井土彰宏（2017a）「選別的移民政策の時代」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学――選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会。

小井土彰宏（2017b）「高度技能移民政策の起源と変貌――H-1B ビザの神話を超えて」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学――選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会。

古賀光生（2014）「新自由主義から排外主義へ――西欧の右翼ポピュリスト政党における政策転換」『選挙研究』第 30 巻第 1 号、143-158 頁。

古賀光生（2015）「欧州における右翼ポピュリスト政党の台頭」山崎望編『奇妙なナショナリズムの時代――排外主義に抗して』岩波書店。

古賀光生（2016）「西欧保守における政権枠組の変容」水島治郎編『保守の比較政治学――欧州・日本の保守政党とポピュリズム』岩波書店。

近藤敦（2001）『外国人の人権と市民権』明石書店。

近藤潤三（2013）『ドイツ移民問題の現代史――移民国への道程』木鐸社。

近藤正基（2017）「排外主義政党の誕生――『ドイツのための選択肢（AfD）』の発展と変容」新川敏光編『国民再統合の政治――福祉国家とリベラル・ナショナリズムの間』ナカニシヤ出版。

坂井一成（2008）『ヨーロッパの民族対立と共生』芦書房。

坂井一成（2010）「EU の対中東予防外交――東地中海地域を中心に」『日本 EU 学会年報』第 30 号、132-154 頁。

坂井一成（2015）「EU の地中海政策におけるフランスの関与と課題――移民問題のセキュリタイゼーションをめぐって」『国際政治』第 182 号、58-70 頁。

阪野智一（2016）「EU 国民投票の分析――政党内・政党間政治とギリス社会の分断」『国際文化学研究』（神戸大学）第 47 号、31-79 頁。

サッセン、サスキア（1999）『グローバリゼーションの時代――国家主権のゆくえ』（伊豫谷登士翁訳）平凡社。
佐藤成基（2017）「国民国家と外国人の権利――戦後ドイツの外国人政策から」『社会志林』第 63 巻第 4 号、59-97 頁。
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。
佐藤俊輔（2012）「欧州における市民統合法制の現在」『比較法学』（早稲田大学）第 46 巻第 1 号、97-129 頁。
佐藤俊輔（2015）「EU における移民統合モデルの収斂？――『市民統合』政策を事例として」『日本 EU 学会年報』第 35 号、183-203 頁。
佐藤良輔（2014）「トゥルコ・ナポリターノ法制定過程に対する欧州統合の影響――移民政策の『欧州化』に関する一考察」『国際文化学』（神戸大学）第 27 号、43-67 頁。
佐藤良輔（2016）「イタリアにおける義務的な市民統合政策――『移民政策の安全保障化』の観点から」『国際文化学』（神戸大学）第 29 号、45-67 頁。
島田幸典（2011）「ナショナル・ポピュリズムとリベラル・デモクラシー――比較分析と理論研究のための視角」河原祐馬・島田幸典・玉田芳史編『移民と政治――ナショナル・ポピュリズムの国際比較』昭和堂。
清水謙（2013）「スウェーデンにおける『移民の安全保障化』――非伝統的安全保障における脅威認識形成」『国際政治』第 172 号、87-99 頁。
下斗米秀之（2012）「移民制限運動の拡大と企業・企業家団体の抵抗――1924 年移民法の成立過程を中心に」『アメリカ経済史研究』第 11 号、1-19 頁。
新川敏光（2016）「歴史の転換に立って」新川敏光編『国民再統合の政治――福祉国家とリベラル・ナショナリズムの間』ナカニシヤ出版。
関根政美（2005）「多文化国家における移民政策のジレンマ――新自由主義・民主主義・多文化主義」『社会学評論』第 56 巻第 2 号、329-346 頁。
昔農英明（2014a）『「移民国家ドイツ」の難民庇護政策』慶應義塾大学出版会。
昔農英明（2014b）「セキュリティ対策としての移民統合――2000 年代におけるドイツの事例」『社会学評論』第 65 巻第 1 号、47-61 頁。
高橋進（2013）「ポピュリズムの多重奏――ポピュリズムの天国：イタリア」高橋進・石田徹編『ポピュリズム時代のデモクラシー――ヨーロッパからの考察』法律文化社。

田中友義（2014）「反移民・反 EU ポピュリスト政党躍進の経済的・社会的背景――欧州議会選挙とフランスの事例から」『国際貿易と投資』第 97 号、75-91 頁。

土谷岳史（2009）「EU 共通移民政策の展開――『移民』と『我々』の繁栄」『高崎経済大学論集』第 52 巻第 3 号、11-24 頁。

トレンハルト、ディートリヒ編（1994）『新しい移民大陸ヨーロッパ――比較のなかの西欧諸国・外国人労働者と移民政策』明石書店。

長坂格（2009）『国境を越えるフィリピン村人の民族誌――トランスナショナリズムの人類学』明石書店。

中林啓修（2011）「司法・内務分野における政策変遷と社会統合」香川敏幸・市川顕編『グローバル・ガバナンスと EU の深化』慶應義塾大学出版会。

中山裕美（2018）「移民ガバナンスにおける地域間主義の意義――アフリカ―ヨーロッパ間の地域協議プロセスの検討から」『国際政治』第 190 号、33-48 頁。

南部朝和（2003）「EU におけるシェンゲン・アキ（Schengen Acquis）と『自由、安全、司法の領域』の進展」『平成法政研究』第 7 巻第 2 号、167-216 頁。

日本比較政治学会編（2009）「はじめに」『日本比較政治学会年報　国際移動の比較政治学』第 11 号、i-v 頁。

ノヴォスロフ、アレクサンドラ・ネス、フランク（2017）『世界を分断する壁――フォト・ドキュメント』（児玉しおり訳）原書房。

萩野芳夫（2000）「イタリア移民法序論」『関東学院法学』第 9 巻第 3・4 号、3-31 頁。

萩原愛一（2008）「『公共の安全』のための緊急立法――新政権の不法移民対策」『外国の立法』国立国家図書館調査及び立法考査局、14-15 頁。

萩原愛一（2009）「イタリアの移民法」『外国の立法』国立国会図書館調査及び立法考査局、50-80 頁。

馬場優（2016）「オーストリアの移民政策――最終目標としての国籍取得」高橋進・石田徹編『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ――新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ』法律文化社。

東村紀子（2010）「サルコジ 2006 年移民法における『選ばれた移民』政策――新しい移民統合モデルと『制度化された移民政策』システムを求めて」『国際公共政策研究』（大阪大学）第 15 巻第 1 号、137-150 頁。

ビゴ、ディディエ（2014）「国境概念の変化と監視体制の進化――移動・セキュリティ・自

由をめぐる国家の攻防」森千香子／エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房。
藤原章生（2008）「イタリア総選挙・極右躍進の背景――急増移民にいらだち」『毎日新聞』、5月5日。
ブルーベイカー、ロジャース（2005）『フランスとドイツの国籍とネーション――国籍形成の比較歴史社会学』（佐藤成基・佐々木てる訳）明石書店。
堀井里子（2013）「EU エージェンシー設立過程分析――EU 域外国境管理政策・フロンテクスを事例として」『一橋法学』（一橋大学）第12巻第1号、267-292頁。
堀井里子（2017）「『国境のないヨーロッパ』という幻想――EU 共通移民政策の展開」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学――選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会。
本田雅子（1997）「ヨーロッパ統合における人の域内自由移動」『経済學研究』（北海道大学）第47巻第3号、79-109頁。
松本勝明（2015）「EU 市民の EU 域内での自由移動と社会給付の受給――日本への示唆」『年報公共政策学』（北海道大学）第9号、127-141頁。
マルティニエッロ、マルコ（1994）「イタリア――遅ればせの移民の発見」ディートリヒ・トレンハルト編『新しい移民大陸ヨーロッパ』明石書店。
水島治郎（2012）『反転する福祉国家――オランダモデルの光と影』岩波書店。
水島治郎（2015）「『民衆の代表』か『防疫線』か――ベルギー・フランデレンのポピュリズム政党」『千葉大学法学論集』第29巻第4号、1-25頁。
水島治郎編（2016）『保守の比較政治学――欧州・日本の保守政党とポピュリズム』岩波書店。
水谷驍（2006）『ジプシー――歴史・社会・文化』平凡社新書。
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。
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、43-58頁。
宮崎理枝（2006）「イタリアにおける移民労働者と家事・介護労働――2002 年正規化施策以降の展開」『社会政策学会誌』第15号、231-250頁。
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、1-17 頁。
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、23-39 頁。
宮島喬（1997）『ヨーロッパ社会の試練――統合のなかの民族・地域問題』東京大学出版会。
宮島喬（2016）『現代ヨーロッパと移民問題の原点――1970、1980 年代、開かれたシティズンシップの生成と試練』明石書店。
宮島喬・梶田孝道編（2002）『マイノリティと社会構造』東京大学出版会。
宮本太郎（2013）『社会的包摂の政治学――自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房。
村上信一郎（1995）「もしイタリアが一つの国であることをやめるならば――デモクラシーと市民社会の危機の表現としての民族／地域主義運動」西川長夫・宮島喬編『ヨーロッパ統合と文化・民族問題』人文書院。
村上信一郎（2002）「イタリアの移民問題と新右翼――北部同盟の反イスラム移民論を中心に」『海外事情』第 50 巻第 10 号、35-47 頁。
村上信一郎（2018）『ベルルスコーニの時代――崩れゆくイタリア政治』岩波新書。
森千香子（2007）「フランスの『スカーフ禁止法』論争が提起する問い――『ムスリム女性抑圧』批判をめぐって」内藤正典・坂口正二郎編『神の法 vs 人の法――スカーフ論争からみる西欧とイスラームの断層』日本評論社。
森千香子・ルバイ、エレン編（2014）『国境政策のパラドクス』勁草書房。
森千香子・ルバイ、エレン（2014）「国境政策のパラドクスとは何か？」森千香子／エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房。
森田鉄郎（1976）『イタリア民族革命――リソルジメントの世紀』近藤出版社。
八十田博人（2003）「ユーロ参加達成後のイタリア中道・右派の欧州化への対応」『日本 EU 学会』第 23 号、140-161 頁。
八十田博人（2007）「イタリア――財政をめぐる内政のヨーロッパ化」大島美穂編『EU スタディーズ 3　国家・地域・民族』勁草書房。
八十田博人（2017）「地中海移民・難民対策をめぐるイタリア・EU 間の論争」『日本 EU 学会年報』第 37 号、69-91 頁。
矢野久（2010）『労働移民の社会史――戦後ドイツの経験』現代書館。
吉田健一郎（2014）「欧州議会選挙　『反 EU 勢力』が大躍進　懸念される内向き志向」『週間エコノミスト』6 月 10 日号。

淀川京子（2006）「英国における外国人労働者受け入れ制度と社会統合」『欧州における外国人労働者受け入れ制度と社会統合――独・仏・英・伊・蘭 5 カ国比較調査』（労働政策研究報告書　No.59）、労働政策研究・研修機構。

ライアン、デイヴィッド（2002）『監視社会』（河村一郎訳）青土社。

ラト、ヤン（1997）『ヨーロッパにおける外国人の地方参政権』（近藤敦訳）明石書店。

力久昌幸（2007）「欧州統合の進展に伴う国内政治の変容――『欧州化』概念の発展と課題に関する一考察」『同志社法學』第 59 巻第 2 号、599-637 頁。

力久昌幸（2011）「欧州統合とアイルランド労働党――政党政治の欧州化に関するケース・スタディ」『同志社法學』第 63 巻第 1 号、385-418 頁。

ロジェール、ステファン（2014）「現在おきているのは構造的な『対移民戦争』である」森千香子／エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房。

若松邦弘（2016）「イギリス――政策の脱政治化と政治問題化のなかの EU 域内移民」岡部みどり編『人の国際移動と EU』法律文化社。

【外国語文献】

Akkerman, Tjistke (2012), “Comparing Radical Right Parties in Government: Immigration and Integration Policies in Nine Countries (1996-2010),” *West European Politics* 35(3), pp.511-529.

Andall, Jacqueline (2000), *Gender, Migration and Domestic Service: The Politics of Black Woman in Italy*, Aldershot: Ashgate.

Andall, Jacqueline (2007), “Immigration and the Italian Left Democrats in Government (1996-2001),” *Patterns Prejudice* 41(2), pp.131-153.

Andini, Stefano (2000), “Caso Immigrazione, Il Cardinale Biffi ha Tolto la Sordina,” *Avvenire*, 1 ottobre (http://www.elamit.net/csp/index.htm?http%3A//www.elamit.net/csp/biffi2.htm).

Baldini, Gianfranco e Cento Bull, Anna (2009), “Governare le Paure,” in Gianfranco Baldini e Anna Cento Bull (a cura di), *Politica in Italia: I Fatti dell’Anno e le Interpretazioni 2009*, Bologna: Il Mulino.

Balzacq, Thierry (2008), “The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies,” *Journal of Common Market Studies* 46(1), pp.75-100.

Belpietro, Maurizio (2007), “Veltroni leader del paese dei furbi,” *Panorama*, 15 novembre.

Betts, Alexander (2011), “The Global Governance of Migration and the Role of Trans-regionalism,”

in Rahel Kunz, Sandra Lavenex and Marion Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, London: Routledge.

Betts, Katherine (2000), “Immigration: Public Opinion and Opinions about Opinion,” *People and Place* 8(3), pp.60-67.

Betz, Hans-Georg (1998), “Against Rome: The Lega Nord,” in Hnas-Georg Betz and Stefan Immerfall, *The New Politics of the Right: Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*, Basingstoke: Macmillan.

Biffi, Giacomo (2000), *Nota Pastorale ‘La Città di San Petronio nel Terzo Millennio’*, Bologna: EDB.

Bomberg, Elizabeth and Peterson, John (2000), “Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?” *Queen’s Papers on Europeanisation*, No.2/2000 (http://eu-wb.eu/wp-content/uploads/2016/12/bomberg-peterson.pdf).

Bonjour, Saskia (2010), “Between Integration Provision and Selection Mechanism. Party Politics, Judicial Constraints, and the Making of French and Dutch Policies of Civic Integration Abroad,” *European Journal of Migration and Law* 12, pp.299-318.

Bonjour, Saskia (2014), “The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants among Member States of the European Union,” *Comparative European Politics* 2(2), pp.203-226.

Bonoli, Giuliano (2007), “Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies,” *Comparative Political Studies* 40(5), pp.495-520.

Börzel, Tanja (2005), “Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States,” in Simon Bulmer and Christian Lewuesne (eds.), *Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Börzel, Tanja A. and Risse, Thomas (2003), “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe,” in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press: New York.

Bossi, Umberto con Vimercati, Daniele (1992), *Vento dal Nord*, Milano: Sperling & Kupfer.

Boswell, Christina (2003), “The ‘External Dimension’ of EU Immigration and Asylum Policy,” *International Affairs* 79(3), pp.619-638.

Boswell, Christina and Geddes, Andrew (2011), *Migration and Mobility in the European Union*,

Basingestone: Palgrave Macmillan.

Boubakri, Hassan (2013), *Revolution and International Migration in Tunisia*, Migration Policy Center Research Report 2013/4, Florence: European University Institute.

Bozzini, Emanuela and Fella, Stefano (2008), "The Role of Civil Society in Immigration Policy Making in Italy: Changing Patterns of Conflictual Cooperation," *Policy and Politics* 36(2), pp.245-259.

Broeders, Dennis (2007), "The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants," *International Sociology* 22(1), pp.71-92.

Bulmer, Simon and Radaelli, Claudio (2004), "The Europeanization of National Policy," *Queen's Papers on Europeanization* No1/2004 (http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38405,en.pdf).

Buzan, Barry, Wæver, Ole and de Wilde, Jaap (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rinner Publishers.

Cachafeiro, Margarita (2002), *Ethnicity and Nationalism in Italian Politics: Inventing the Padania: Lega Nord and the Northern Question*, Aldershot: Ashgate.

Calise, Mauro (2005) "Presidentialization, Italian Style," in Thomas Poguntke and Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Camera dei deputati (1996), *Atti parlamentari, XIII legislatura, discussioni*, seduta del 5 dicembre, n.110.

Camera dei deputati (1997a), *Atti parlamentari, XIII legislatura, discussioni*, seduta del 25 settembre, n.248.

Camera dei deputati (1997b), *Atti parlamentari, XIII legislatura, discussioni*, seduta del 30 settembre, n.250.

Camera dei deputati (1997c), *Atti parlamentari, XIII legislatura, discussioni*, seduta del 23 ottobre, n.260.

Caponio, Tiziana (2004), "Immigrazione, Politica e Politiche. I Casi di Milano, Bologna e Napoli," *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 1/2004, pp.23-55.

Caponio, Tiziana (2005), "Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of

Milan, Bologna and Naples," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31(5), pp.931-950.

Caponio, Tiziana (2006), *Città Italiane e Immigrazione: Discorso Pubblico e Politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna: Il Mulino.

Caponio, Tiziana (2010), "Grassroots Multiculturalism in Italy: Milan, Bologna and Naples Compared," in Tiziana Caponio and Maren Borkert (eds.), *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Caponio, Tiziana and Graziano, Paolo (2011), "Toward a Security-oriented Migration Policy Model? Evidence from the Italian Case," in Emma Carmel, Alfio Cerami and Theodoros Papadopoulos (eds.), *Migration and Welfare in the New Europe*, Bristol: Policy Press.

Caponio, Tiziana and Zincone, Giovanna (2011), *The National Policy Frame for the Integration of Newcomers in Italy*, Promoting Sustainable Policies for Integration WP2.

Caporaso, James (2007), "The Three Worlds of Regional Integration Theory," in Paolo Graziano and Maarten Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, New York: Palgrave Macmillan.

Carvalho, João (2014), *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy: Comparing Britain, France and Italy*, London: Routledge.

Cavalera, Fabio (2001), "Lega-Polo, Bossi vuole un documento di garanzia," *Corriere della Sera*, 9 febbraio.

Cavalera, Fabio (2002), "Niente sanatorie generalizzate, o salta tutto," *Corriere della Sera*, 10 settembre.

Cento Bull, Anna and Gilbert, Mark (2001), *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*, Basingstoke: Palgrave.

Çetin, Elif (2012), *Exclusionary Rhetoric Expansionist Policies? Right-wing Parties and Immigration Policy-making in Italy*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 95, Oxford University.

Çetin, Elif (2015), "The Italian Left and Italy's (evolving) Foreign Policy of Immigration Controls," *Journal of Modern Italian Studies* 20(3), pp.377-397.

Chou, Meng-Hsuan and Gilbert, Marie (2012), "The EU-Senegal Mobility Partnership: From Launch to Suspension and Negotiation Failure," *Journal of Contemporary European Research* 8(4), pp.408-427.

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 i movimenti migratori: Le condizioni di vita insostenibili nei paesi d'origine," *Il Sole 24 Ore*, 7 luglio.

Collyer, Michael (2016), "Geopolitics as a Migration Governance Strategy: European Union Bilateral Relations with Southern Mediterranean Countries," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(4), pp.606-624.

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

Colombo, Asher and Sciortino, Giuseppe (2004), "Italian Immigration: The Origins, Nature, and Evolution of Italy's Migratory Systems," *Journal of Modern Italian Studies* 9(1), pp.49-70.

Commission of the European Communities (1991), *Immigration*, SEC (91) 1855 final, Brussels, 23 October.

Commission of the European Communities (1994), *Asylum and Immigration Policy*, COM (94) 23 final, Brussels, 23 February.

Commission of the European Communities (2001), *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428, Brussels, 25 July.

Commission of the European Communities (2002a), *Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM (2002) 233 final, Brussels, 20 November.

Commission of the European Communities (2002b), *The Operating Framework for the European Regulatory Agencies*, COM (2002) 718 final, Brussels, 11 December.

Commission of the European Communities (2002c), *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM (2002) 175 final, Brussels, 10 April

Commission of the European Communities (2003), *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, COM (2003) 687 final, Brussels, 20 November.

Commission of the European Communities (2005), *Priority Actions for Responding to the Challenges of Migration: First Follow-up to Hampton Court*, COM (2005) 621 final, Brussels, 30 November.

Cornelius, Wayne, Marten, Philip and Hollifield, James (1994), *Controlling Immigration: A Global*

Perspective, Stanford Calif: Stanford University Press.

Corriere della Sera (1996), «*Niente manette agli immigrati illlegali» Ma Polo e la Lega chiedono l'intervento dell'esercito. La Rifondazione: razzisti*, 8 ottobre.

Corriere della Sera (2007a), *Cittadella, manifestazione della Lega per difendere l'ordinanza anti-sbandati*, 25 novembre.

Corriere della Sera (2007b), *Matrimonio vietato ai clandestini: Gli stranieri che vogliono sposarsi a Caravaggio devono presentare anche il permesso di soggiorno*, 3 dicembre.

Corriere della Sera (2007c), *Fini: Impossibile integrarsi con chi ruba*, 4 novembre.

Corriere della Sera (2008), *Veltroni nel quartiere Aler «Sicurezza? Sfida da vincere»*, 16 marzo.

Corriere della Sera (2010), *Stop della Corte Costituzionale: la Clandestinità non è un'aggravante*, 10 giugno.

Coslovi, Lorenzo and Piperno, Flavia (2005), *Forced Return and Then? Analysis of the Impact of the Expulsion of Different Categories of Migrants: A Comparative Study of Albania, Morocco and Nigeria*, CeSPI Working Paper 13.

Council of the European Union (2002a), *Access by the EUROPOL to the Schengen Information System*, 5970/02, Brussels, 8 February.

Council of the European Union (2002b), *Plan for the Management of the External Borders of the EU,* 10019/02, Brussels, 14 June.

Council of the European Union (2005), *Technical Mission to Libya on the Illegal Immigration*, 7753/05, Brussels, 4 April.

Council of the European Union (2008), *Conclusions from the Expert Meeting on the Follow-up of the Joint FRONTEX Europol Report on the High Risk Routes of Illegal Migration in the Western Balkan Countries within the FRONTEX Risk Analysis Network*, 5685/08, Brussels, 15 February.

Cuttitta, Paolo (2006), "Il Controllo dell'Immigrazione tra Nordafrica e Italia," *Libro Bianco*, I Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza in Italia.

Cuttitta, Paolo (2008a), "Yearly Quotas and Country-reserved Shares in Italian Immigration Policy," *Migration Letters* 5(1), pp.41-51.

Cuttitta, Paolo (2008b), *Readmission and Forcibly Return in the Relations between Italy and North African Mediterranean Countries*, Ninth Mediterranean Research Meeting (12-15 March 2008), Florence.

Cuttitta, Paolo (2010), "Readmission in the Relations between Italy and North Africa Mediterranean Countries," in Jean-Pierre Cassarino (eds.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: Middle East Institute.

Diamanti, Ilvo (1993), *La Lega: Geografia, Storia e Sociologia di un Nuovo Soggetto Politico*, Roma: Donzelli.

Di Caro, Paola (2008), "Berlusconi, patto con Gheddafi. «Ora meno clandestine e più gas» Firmato il trattato con la Libia: «L'Italia si scusa per le ferite del colonialismo»," *Corriere della Sera*, 31 agosto.

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

Ellermann, Antje (2008), "The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-state Cooperation," *Government and Opposition* 43(2), pp.168-189.

European Commission (2011), *Evaluation of EU Readmission Agreements*, COM (2011) 76 final, Brussels, 23 February.

European Council (1992), *Declaration on Principles Governing External Aspect Migration Policy,* Annex 5 to part A of the Conclusion of the Edinburgh European Council, 11-12 December.

European Council (1999), *Presidency Conclusions*, Tampere, 15-16 October.

European Council (2001), *Presidency Conclusions*, Laeken, 14-15 December.

European Council (2004), "The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Annex I," *Presidency Conclusions*, Brussels, 4-5 November.

European Council (2005a), "Migration, Climate Change, Energy, Employment Issues," *Presidency Conclusions*, Brussels, 15-16 December.

European Council (2005b), *Presidency Conclusion*, Brussels, 15-16 December.

Eve, Hepburn (2009), "Regionalist Party Mobilisation on Immigration," *West European Politics* 32(3), pp.514-535.

Faist, Thomas and Ette, Andreas (2007), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*, Basingestone: Palgrave Macmillan.

Finotelli, Claudia and Sciortino, Giuseppe (2009), "The Importance of Being Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy," *European Journal of Migration and Law* 11(2), pp.119-138.

Flockhart, Trine (2010), "Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norm across

Time and Space," *Journal of Common Market Studie*s 48(4), pp.787-810.

Freeman, Gary (1998), "The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States," in Christian Joppke (eds.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.

Freeman, Gary (2006), "National Models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies," *West European Politics* 29(2), pp.227-247.

FRONTEX (2007), *FRONTEX-led EU illegal migration technical mission to Libya 28 May – 5 June 2007*.

Garau, Eva (2015), *Politics of National Identity in Italy: Immigration and 'Italianità'*, London: Routledge.

Geddes, Andrew (2008), "Il Rombo dei Cannoni? Immigration and the Centre-Right in Italy," *Journal of European Public Policy* 15(3), pp.349-366.

Ginsborg, Paul (1990), "Family, Culture and Politics in Contemporary Italy," in Zygmunt G. Baranski and Robert Lumley (eds.), *Culture and Conflict in Postwar Italy*, London: Macmillan.

Giordano, Benito (1999), "A Place called Padania? The Lega Nord and the Political Representation on Northern Italy," *European Urban and Regional Studies* 6(3), pp.215-230.

Giuffré, Mariagiulia (2013), "State Responsibility beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-backs to Libya?" *International Journal of Refugee Law* 24(4), pp.692-734.

Givens, Terri and Luedtke, Adam (2005), "European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights," *Comparative European Politics* 3, pp.1-22.

Graziano, Paolo (2013), *Europeanization and Domestic Policy Change: The Case of Italy*, London: Routledge.

Guiraudon, Virginie (2000), "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping," *Journal of Common Market Studies* 38(2), pp.251-271.

Guiraudon, Virginie (2001), "De-nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control," in Virginie Guiraudon and Christian Joppke (eds.), *Controlling a New Migration World*, London: Routledge.

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 (2000), "A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control," *Comparative Political Studies* 33(2), pp.163-195.

Guolo, Renzo (2001), "La Chiesa e l'Islam," *Il Mulino* 1/2001, pp.93-101.

Hammar, Tomas (1990), *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avebury.

Hampshire, James (2013), *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*, Cambridge: Polity.

Hampshire, James (2016), "Speaking with One Voice? The European Union's Global Approach to Migration and Mobility and the Limits of International Migration Cooperation," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(4), pp.571-586.

Héritier, Adrienne and Knill, Christoph (2001), "Differential Responses to European Policies: A Comparison," in Héritier Adrienne (eds.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy-making*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Hieda, Takeshi (2012), *Political Institutions and Elderly Care Policy: Comparative Politics of Long-term Care in Advanced Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hobolth, Mogens (2006), *Governing the Borders of Europe: The Establishment of the Frontex Agency*, paper prepared for the 2nd CHALLENGE Training School on 'Security, Technology, Borders: EU Responses to New Challenge'.

Howard, Marc Morjé (2009), *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ignazi, Piero (2003), *Extreme Right Parties in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Il Sole 24 Ore (2002a), *La legge sull'immigrazione. La Lega: «niente sanatorie, decreto flussi entro maggio»*, 8 gennaio.

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

International Centre for Migration Policy Development (2008), *Gaps & Needs Analysis Project Country Reports: Ethiopia, Kenya, Libya*, East Africa Migration Route Initiative.

Joppke, Christian (1998a), "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration," *World Politics* 50, pp.266-293.

Joppke, Christian (1998b), "Immigration Challenges the Nation-State," in Christian Joppke (eds.),

Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States, Oxford: Oxford University Press.

Joppke, Christian (2003), "Citizenship between de- and re-ethnicization," *European Journal of Sociology* 44(3), pp.429-458.

Joppke, Christian (2005), *Selecting by Origin: Migration in the Liberal State*, Cambridge: Harvard University Press.

Jopkke, Christian (2007), "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe," *West European Politics* 30(1), pp.1-22.

Joppke, Christian (2010), *Citizenship and Immigration*, Cambridge: Polity.

Kessler, Alan and Freeman, Gary (2005), "Public Opinion in the EU on Immigration from Outside the Community," *Journal of Common Market Studies* 43(4), pp.825-850.

Klepp, Silja (2010), "Italy and its Libyan Cooperation Program: Pioneer of the European Union's Refugee Policy?" in Jean-Pierre Cassarino (eds.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: Middle East Institute.

Koslowski, Rey (2014), "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation," *International Migration* 52(3), pp.26-39.

Ladrech, Robert (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France," *Journal of Common Market Studies* 32(1), pp.69-88.

Ladrech, Robert (2010), *Europeanization and National Politics*, New York: Palgrave Macmillan.

Lahav, Gallya (2004), *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lanza, Orazio and Lavdas, Kostas (2000), "The Disentanglement of Interest Politics: Business Associability, the Parties and Policy in Italy and Greece," *European Journal of Political Research* 37(2), pp.203-235.

La Repubblica (1997a), *Ecco cosa prevede il Trattato di Schengen*, 14 agosto.

La Repubblica (1997b), *Immigrati, nuova sanatoria, è rissa in aula tra Lega e CCD*, 29 ottobre.

Lavenex, Sandra (2006), "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control," *West European Politics* 29(2), pp.329-350.

Lega Nord (1996), *Dichiarazione di Indipendenza e Sovranità della Padania*, 15 settembre.

Léonard, Sarah (2010), "EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX

and Securitisation through Practices," *European Security* 19(2), pp.231-254.

Lijphart, Arend (2012), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries (2nd edition)*, New Haven: Yale University Press.　レイプハルト、アレンド（2014）『民主主義対民主主義――多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究（原著第 2 版）』（粕谷祐子・菊池啓一訳）勁草書房。

Livi Bacci, Massimo (2008), "La vita agra degli immigrati," *La Repubblica*, 12 novembre.

Lubbers, Marcel and Scheepers, Peer (2002), "French Front National Voting: A Micro and Macro Perspective," *Ethnic and Racial Studies* 25(1), pp.120-149.

L'Unità (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,* 28 luglio.

Magni, Roberto (1993), "Dal Lavoro alla Persona. La Riforma degli Attuali Meccanismi delle Leggi di Immigrazione," *Studi Emigrazione* 30/109, pp.127-132.

Marangoni, Francesco and Vercesi, Michelangelo (2015), "The Government and its Hard Decisions: How Conflict is Managed within the Coalition," in Nicolò Conti and Francesco Marangoni (eds.), *The Challenge of Coalition Government: The Italian Case*, London: Routledge.

Marino, Stefania, Penninx, Rinus, and Roosblad, Judith (2015), "Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe Revisited: Unions' Attitudes and Actions under New Conditions," *Comparative Migration Studies* 3(1), pp.1-16.

Martirano, Dino (2002), "Navi da guerra contro i mercanti di clandestini. Il governo: alla marina militare operazioni di polizia. La Lega voleva misure più dure. L'opposizione insorge," *Corriere della Sera*, 2 febbraio.

Martirano, Dino (2008), "Immigrati la proposta della Lega. «Permesso di soggiorno a punti»," *Corriere della Sera*, 8 ottobre.

Massey, Douglas, Arango, Joaquin, Hugo, Graeme, Kouaouci, Ali, Pellegrino, Adela and Taylor, Edward (1993), "Theories of International Migration: A Review and Appraisal," *Population and Development Review* 19(3), pp.431-466.

Mastenbroek, Ellen and Kaeding, Michael (2006), "Europeanization Beyond the Goodness of Fit," *Comparative European Politics* 4, pp.331-354.

Merlino, Massimo (2009), *The Italian (In)Security Package: Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*, CEPS Challenging Paper No.14, Brussels: Center for European

Policy Studies.

Merlo, Francesco (1989), "Il consiglio dei ministri ha varato il decreto che non piace ai repubblicani. Extracomunitari: è nata una legge Sanità gratis, numero programmato," *Corriere della Sera*, 23 dicembre.

Milward, Alan S (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press.

Mingione, Enzo (1993), "Italy: The resurgence of Regionalism," *International Affairs* 69(2), pp.305-318.

Naletto, Grazia (2009), "The Institutionalisation of Racism and Xenophobia in Italy," *European Social Watch Report 2009*.

Neal, Andrew W (2009), "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX," *Journal of Common Market Studies* 47(2), pp.333-356.

Orgad, Liav (2010), "Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe," *The American Journal of Comparative Law* 58(1), pp.53-105.

Page Moch, Leslie (1996), "The European Perspective: Changing Conditions and Multiple Migrations, in 1750-1914," in Dirk Hoerder and Leslie Page Moch (eds.), *European Migrants: Global and Local Perspectives*, Boston: Northeastern University Press.

Palfreeman, Anthony (1958), "The End of the Dictation Test," *Autralian Quarterly*, pp.43-50.

Palfreeman, Anthony (1967), *The Administration of the White Australia Policy*, Melbourne: Melbourne University Press.

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

Panizzon, Marion (2011), "Franco-African Pacts on Migration: Bilateralism Revisited in Multilayered Migration Governance," in Rahel Kunz, Sandra Lavenex and Marion Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, London: Routledge.

Paoletti, Emanuela (2011a), "Migration and Foreign Policy: The Case of Libya," *The Journal of North African Studies* 16(2), pp.215-231.

Paoletti, Emanuela (2011b), "Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya," *Political Studies* 59, pp.269-289.

Papastavridis, Efthymios (2010), "'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?" *Nordic Journal of International Law* 79, pp.75-111.

Pascouau, Yves (2012), "Mandatory Integration Schemes in the EU Member States: Overview and Trends," in Yves Pascouau and Tineke Strik, *Which Integration Policies for Migrants?: Between the EU and its Member States*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers

Pasuino, Gianfranco (2002), "Le Elezioni del 13 Maggio," in Francesco Tuccari (a cura di), *Il Governo Berlusconi: Le Parole, i Fatti, i Rischi*, Roma: Laterza.

Peixoto, João, Arango, Joaquín, Bonifazi, Corrado, Finotelli, Claudia, Sabino Catarina, Strozza, Salvatore, and Triandafyllidou, Anna (2010), "Immigrants, Markets and Policies in the Southern Europe: The Making of an Immigration Model?" in Marek Okólski (eds.), *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Penninx, Rinus and Roosblad, Judith (2000), *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven Member States*, New York: Berghahn Books.

Piore, Michael (1979), *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, London: Cambridge University Press.

Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.　パットナム、ロバート（2001）『哲学する民主主義――伝統と改革の市民的構造』（河田潤一訳）NTT 出版。

Quaglia, Lucia, Neuvonen, Mari, Miyakoshi, Machiko and Cini, Michelle (2007), "Europeanization," in Michelle Cini (eds.), *European Union Politics*, New York: Oxford University Press.

Radaelli, Claudio (2003), "The Europeanization of Public Policy," in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, New York: Oxford University Press.

Radaelli, Claudio and Pasquier, Romain (2007), "Conceptual Issues," in Paolo Graziano and Maarten Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, New York: Palgrave Macmillan.

Reyneri, Emilio (1998), "The Mass Legalization of Migrants in Italy: Permanent or Temporary Emergence from the Underground Economy?" *South European Society and Politics* 3(3), pp.83-104.

Risse, Thomas, Cowles, Maria Green and Caporaso, James (2001), *Transforming Europe:*

Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY: Cornell University Press.

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).

Sarzanini, Fiorenza (2001), "Quote immigrati, verso la delega alle Regioni: Il piano allo studio del ministero del Lavoro. Maroni: gli imprenditori pensino anche all'integrazione," *Corriere della Sera*, 5 luglio.

Sarzanini, Fiorenza (2008), "La Lega sugli stranieri: stop ai flussi per due anni," *Corriere della Sera*, 13 novembre.

Sarzanini, Fiorenza (2009a), "Immigrazione, le rotte da record. «Nel 2008 arrivati sulle nostre coste 37 mila clandestine. Non solo Lampedusa, la Sardegna è la nuova meta»," *Corriere della Sera*, 15 gennaio.

Sarzanini, Fiorenza (2009b), "Clandestini riaccompagnati in Libia. Maroni applaude, l'Onu protesta. Il Ministro: «Svolta storia». La Cei: «Là rischiano»," *Corriere della Sera*, 8 maggio.

Sarzanini, Fiorenza (2009c), "Fini sfida Maroni: presidi-spia incostituzionali," *Corriere della Sera*, 5 maggio.

Schain, Martin (1988), "Immigration and Changes in the French Party System," *European Journal of Political Research* 16, pp.597-621.

Schain, Martin (2006), "The Extreme-right and Immigration Policy-making: Measuring Direct and Indirect Effects," *West European Politics* 29(2), pp.270-289.

Schain, Martin (2008), *The Politics of Immigration in France, Britain, and the United States: Comparative Study*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sciortino, Giuseppe (1999), "Planning in the Dark: The Evolution of Italian Immigration Control," in Grete Brochman and Tomas Hammar (eds.), *Mechanism of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford: Berg.

Sciortino, Giuseppe (2004), "Immigration in a Mediterranean Welfare State: The Italian Experience in Comparative Perspective," *Journal of Comparative Policy Agenda* 6(2), pp.111-129.

Sebastiani, Luca (2008), "Militari ovunque, anche contro le morti bianche," *L'Unità*, 12 agosto.

Senato della Repubblica (2001), *Atti parlamentari*, *XIV legislatura*, *disegni di legge e relazioni*, n. 795, 2 novembre.

Simon, Rita and Lynch, James (1999), "A Comparative Assesment of Public Opinion toward

Immigrants and Immigration Policies," *The International Migration Review* 33(2), pp.455-467.

Statham, Paul and Geddes, Andrew (2006), "Elites and the 'Organised Public': Who Drives British Immigration Politics and in Which Direction?" *West European Politics* 29(2), pp.248-269.

Taylor-Gooby, Peter (2004), "New Risks and Social Change," in Peter Taylor-Gooby (eds.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Talbot, George (2007), *Censorship in Fascist Italy, 1922-1943: Policies, Procedures and Protagonists*, Basingestone: Palgrave Macmillan.

Tambini, Damian (2001), *Nationalism in Italian Politics: The Stories of the Northern League, 1980-2000*, London: Routledge.

Tintori, Guido (2013), *Naturalisation Procedures for Immigrants: Italy,* EUDO Citizenship Observatory, Florence: European University Institute.

Tuccari, Francesco (2002), "Introduzione," in Francesco Tuccari (a cura di), *Il Governo Berlusconi: Le Parole, i Fatti, i Rischi*, Roma: Laterza.

Turnbull, Penelope and Sandholtz, Wayne (2001), "Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces," in Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Uccellini, Cara (2012), "Romanian Migration to Italy: Insiders and Outsiders," in Leola Simona Talani (eds.), *Globalisation, Migration, and the Future of Europe: Insiders and Outsiders*, London: Routledge.

United Nations (2001), Fifty-Sixth Session of General Assembly, A/56/191, 30 July.

van Criekinge, Tine (2010), *The EU-Africa Migration Partnership: A Case Study of the EU's Migration Dialogue with Senegal and Ghana*, EUI Working Group, March 2010, European University Institute, Florence: Italy.

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.

Vercesi, Michelangelo (2013), "Party, Coalition, Premiership: The Role of Silvio Berlusconi in Coalition Dynamics and its determinants," *Contemporary Italian Politics* 5(3), pp.292-308.

Vercesi, Michelangelo (2016), "Coalition Politics and Inter-Party Conflict Management: A Theoretical Framework," *Politics and Policy* 44(2), pp.168-219.

Veugelers, John (1994), “Recent Immigration Politics in Italy: A Short Story,” *West European Politics* 17(2), pp.33-49.

Watts, Julie R (2002), *Immigration Policy and the Challenge of Globalization: Unions and Employers in Unlikely Alliance*, New York: Cornell University Press.

Zincone, Giovanna (1995), “Immigration to Italy,” Date and Policies,” in Friedrich Heckman and Wolfgang Bosswick (eds.), *Migration Policies: A Comparative Perspective*, Stuttgart: Enke.

Zincone, Giovanna (1998), “Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recipe,” *South European Society and Politics* 3(3), pp.45-82.

Zincone, Giovanna (2006a), “The Making of Policies: Immigration and Immigrants in Italy,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 32(3), pp.347-375.

Zincone, Giovanna (2006b), *Italian Immigrants and Immigration Policy-making: Structures, Actors and Practices*, IMISCOE Working Paper 12.

Zincone, Giovanna (2011), “The Case of Italy,” in Giovanna Zincone, Rinus Penninx and Maren Borkert (eds.), *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics Actors and Contexts in Past and Present*, IMISCOE Research, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zincone, Giovanna and Basili, Marzia (2013), *Country Report: Italy*, EUDO Citizenship Observatory, Florence: European University Institute.

Zincone, Giovanna e Di Gregorio, Luigi (2002), “Il Processo delle Politiche di Immigrazione in Italia: Uso Schema Interpretativo Integrato,” *Stato e Mercato* 66, pp.433-465.

Zucchini, Francesco (1999), “La genesi in Parlamento della legge sull’immigrazione,” in Fondazione Cariplo-Ismu (a cura di), *Quarto rapporto sulle migrazioni 1998*, Milano: Franco Angeli.

Zuccolini, Roberto (2001), “Cipolletta: sbaglia, È l’idea dello straniero usa e getta,” *Corriere della Sera*, 13 luglio.

Zuccolini, Roberto (2002), “Regolarizzare tutti gli immigrati che già lavorano. Il ministro Buttiglione: Con Bossi e Fini l’accordo è stato preso e i patti vanno rispettati. Interessate 300.000 persone,” *Corriere della Sera*, 20 gennaio.

【インターネット資料】

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年　イタリアの労働事情』(http://www.jilaf.or.jp/rodojijyo/europe/west_europe/italy2015.html　最終閲

覽日：2018 年 6 月 6 日）。

ICMPD, https://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/rabat-process/, access: 31 May 2018.

Migration and Home Affairs, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/africa_en, access: 31 May 2018.

Migration and Home Affairs, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/southern-mediterranean_en, access: 31 May 2018.

United Nations, Economic Commission for Africa, https://www.uneca.org/pages/cen-sad-free-movement-persons, access: 27 March 2018.