

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

宮崎 理枝

はじめに

- 1 イタリアにおける外国人と非正規労働の現状
- 2 外国人による非正規の介護労働が拡大した要因
- 3 外国人の非正規の介護労働をめぐる政策的動向と立法
むすび

はじめに

介護政策が比較的整備されている OECD 加盟国のような「先進国」の大部分にあっても、介護労働需要全体の8割近く（3/4～4/5）は、インフォーマルな介護者（caregiver）が担っており、公的な介護サービスは「氷山の一角」を供給するに過ぎないといわれる⁽¹⁾。ヨーロッパの主要諸国では1990年代に相次いで、また周知のとおり日本でも2000年（国会での介護保険法成立は1997年）に、公的介護制度が導入された。C. アンガーソンはヨーロッパ諸国の介護（給付）制度を大きく3つに類型化した⁽²⁾、インフォーマルな介護とその介護者をめぐる各国の制度的位置付けは多様であり、このことは「誰がケアするか」という各国の介護責任をめぐる社会的認識の多様性を体現しているともいえる⁽³⁾。

イタリアはヨーロッパの中でも人口、経済的規模からみてドイツ、フランス、イギリスに次ぐ有力な国家である⁽⁴⁾、これまで福祉国家としてその存在が日本で論じられることは極めて稀であり、その介護政策についても同様であった。その要因には、まずイタリアがいわゆる北欧型「福祉先進国」の介護政策とは対極にある、「家族ベースのインフォーマルケアモデル」⁽⁵⁾を有している点、次

(1) J.Jenson & S.Jacobzone, *Care allowances for the frail elderly and their impact on women care-givers - Labour market and social policy* - occasional papers no.41, OECD, 2000, p.9.

(2) C.Ungerson, "Social politics and the Commodification of Care" *Social Politics*, n.4 (4), 1997, pp.362-81.

(3) イト・ベングは、「日本型福祉国家におけるキャッシュとケアと女性の市民権」（『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所, No.127, 1999/06, pp.24-37.）において、クニーンとクレーマの「ケアを受ける権利」と「ケアをする権利」の指標を用い、公的介護保険導入前の日本のケア（育児と介護）をめぐる家族政策を分析した。その結果、日本の高齢者ケアについては、上述の二つの権利ともに低いレベルに留まった。興味深いのは、日本における（将来的な）介護保険制度の導入は、「ケアを受ける権利」を高める可能性はあっても、女性の市民権につながる「ケアをする権利」の向上には必ずしも貢献しないと述べている点である。

に1970年代に福祉行政が地方自治体に移管されたこともあり、国レベルの介護制度が存在せず、福祉政策の枠組みや施行状況の把握が困難である点を挙げることができる。しかしながら日本とイタリアには、高齢者介護をめぐって3つの興味深い共通点がみられる。第一に、世界有数の少子高齢化の進展である。2000年の高齢化率は日本が17.34%、イタリアが18.07%である。これが、20%代に達するのは日本で2006年、主要国の中でこれに最も近いのがイタリアで2008年、さらに30%代に達するのは両国ともに2033年である⁽⁶⁾。また最近の普通出生率をみても日本が9.3（2001年）、イタリアが9.3（2000年）であり⁽⁷⁾、両国の従属人口指数の推移も近似している⁽⁸⁾。第二に、比較福祉国家レジーム論においては、両国ともピスマルク型で保守主義コーポラティズム型モデルという点での一致がある⁽⁹⁾。加えて今日の両国は、男性を一家の稼ぎ主とするモデルからの転換期にあり、新たな社会保障制度のあり方が問われている。第三には、日本では自由主義的かつ儒教的といわれるような、イタリアでは保守主義的かつ補完性重視のカトリック主義的な、いずれも残余主義を支えてきた、強力な家族主義とその解体傾向がある⁽¹⁰⁾。

そうしたなかにながら、ここ数年の日本とイタリアの高齢者介護をめぐるとの政策的展開は、対照的な様相を見せている。両国におけるインフォーマルケアの制度的位置付けをみると、日本の介護保険制度には、インフォーマルケアに対する現金給付は導入されていない。これに対してイタリアでは、国家レベルでの介護制度は存在せず、介護施策で主流となっているのは、1990年代以降に自治体レベルで次々に導入されている家族介護を主としたインフォーマルケアへの現金給付制度である。イタリアでは1990年代後半から外国人による非正規の介護労働が問題になってきたが、これは現金給付モデルの弊害のひとつであったともいえる。この問題については近年立法の動きが活発になっており、非合法の労働市場における介護労働が適正化されるとともに、その実態が明らかになりつつある。

今日の日本では、「高齢化」という被介護者側の人口動態が強調される傾向が強い。しかし、介護者側を取り巻く就労、世代、ライフサイクルといった環境は、それ以上に大きく変化しているといえる。2003年の内閣府『高齢者介護に関する世論調査』では、前回（1995年）の調査結果と比べ

(4) OECD加盟国のなかでも、2003年のGDPでは、米、日、独、英、仏に次ぐ。また、EU加盟国内の人口は、独8231万、英5975万、仏5918万に次ぎ、伊5734万である。（*OECD in figures 2003 edition*, OECD, 2004, pp.243, 237-239.）

(5) Jozef Pacolet, Ria Bouten, Hilde Lanoye, Katia Versieck, *Social protection for dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway*, European Commission, 1998, p.26.

(6) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集2003』2003年、39頁。

(7) 同上、43頁。

(8) 同上、37頁。従属人口指数とは、従属人口（年少人口と老年人口を合わせた人口）の生産年齢人口（15～64歳人口）に対する比率。生産年齢人口100人が何人の年少者（15歳未満）や高齢者（65歳以上）を扶養しているかを示す指標。

(9) Jozef Pacolet, et al., *op. cit.*, pp.26-28 ; G.エスピノーアンデルセン著、岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の3つの世界』ミネルヴァ書房、2001年、v-xiii頁。

(10) G.エスピノーアンデルセン著、渡辺政男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎－市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店、2000年を参照。

て、「誰がケアするのか」という介護責任の所在のみならず、「誰にケアしてもらいたいか」という被介護者側の要望に、変化と多様化がみられた⁽¹¹⁾。また、介護領域における外国人労働者の受け入れについても、2000年の内閣府『外国人労働者に関する世論調査』では、その許容度に興味深い世代間ギャップがあり⁽¹²⁾、いまだ十分な国民的合意を得ているとはいえないものの、近年の中央省庁関連の審議会等で議論されている⁽¹³⁾。本稿では、以上のような日本の介護者をめぐる近年の動向を念頭に置き、イタリアの外国人家事・介護労働者の「正規化」という労働・移民施策が、いかなる政策的、社会的背景のもとで展開されたのかを明らかにする。

1 イタリアにおける外国人と非正規労働の現状

(1) イタリアの非正規労働と移民の概要

イタリアにおける非正規労働 (lavoro irregolare, lavoro non regolare) の定義は一律とはいえない。実際、類似する用語も少なくなく、「非正規」のレベルや範疇も多岐にわたる。本稿では、労働内容自体に違法性はないが、協約賃金を下回る賃金しか支払われなかったり、税金や社会保険料負担を免れるといった、雇用関係上に違法性があるケースを非正規雇用とし、その下での労働を非正規労働とする⁽¹⁴⁾。この定義は日本で一般的に用いられる「非正規雇用」と比較すると大きな隔たりがあり、むしろ、いわゆる「(外国人の) 不法就労」との共通点の方がはるかに多い。しかし、イタリア及びEU諸国において、外国人の労働と雇用をめぐる違法性が取り上げられる場合、日本のように「不法」ではなく「非正規」を用いることがより一般的である。その背景には、移民及び労働問題に以下のような政策的動向と社会的認識があることに留意すべきであろう。まず、イタリアの

(11) 内閣府大臣官房政府広報室『世論調査報告書－高齢者介護に関する世論調査』平成15年7月調査。2004年8月現在、次の内閣府ホームページから閲覧可能 (<http://www8.cao.go.jp/survey/h15/h15-kourei/index.html>)。

(12) 同上『世論調査報告書－外国人労働者に関する世論調査』平成12年11月調査。この調査では、介護労働に携わる外国人の受け入れについて20歳代から70歳代以上まで10歳ずつの6つの年齢階層で区切って賛否を調査している。一例として、①70歳以上と②20～29歳の2つの階層を比較すると、受け入れを認めない：①27.6%、②7.1%。どちらかといえば受け入れを認めない：①26.4%、②34.8%。わからない：①13.8%、②8.9%。どちらかといえば受け入れを認める：①23.0%、②37.5%。受け入れを認める：①9.2%、②11.6%であった。2004年8月現在、次の内閣府ホームページから閲覧可能 (<http://www8.cao.go.jp/survey/h12/gaikoku/index.html>)。

(13) 第11回社会保障審議会議事録(2003年4月21日)他。

(14) Cfr. “Nota per il consiglio dei Ministri del Lavoro e degli Affari Sociali sul lavoro nero” (「ヤミ労働に関する労働社会政策省の勧告に対する覚書」)；Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (以下INPS), *Rapporto Annuale 2003*, 2003, pp.84-86.；大内伸哉著『イタリアの労働と法』日本労働研究機構、2003年、68-69頁。日本の、とくに経済系の研究領域においては、「非正規雇用」というと“non-standard employment”であり、「非正規労働者」いわゆる正社員として期間を定めずに雇用されている「正規労働者」の対概念とされる。すなわち、正社員以外、例えばパートタイマー、嘱託、派遣社員、契約、登録社員、臨時、日雇いを指す。(古郡鞆子著『非正規労働の経済分析』東洋経済新報社、1997年、他)。イタリアにおいてここでの「非正規労働者」に近いと思われるのは、「非典型労働」である(日本労働研究機構編『イタリアの労働事情』日本労働研究機構、1993年、62-64頁)。

非正規労働問題は「外国人」に限定されない点。次に、イタリアのみならずEUレベルでの非正規労働問題の争点のひとつは、社会的な「再統合 (reintegration)」理念のもとでの適正な労働環境の確保と、これを支える上で必須の納税や社会保険料負担にある点。したがって、非正規労働者よりもむしろ、使用者と事実上使用者が提示する雇用関係の違法性に少なからぬ焦点が当てられている点。さらに、不法に入国、残留している外国人が合法的な就労者となることはそもそも不可能であり、彼らと非正規労働との間に密接な関係が生じるのは当然である。従って、こうした不法移民と非正規労働が長らく社会問題となっているイタリアでは、「不法」と「非正規」の混同が問題の根本的な解決とはならないことが、経験的事実となっている点である。

イタリアではかつてから非正規労働の蔓延が大きな問題となってきた。いわゆる「ヤミ労働 (lavoro sommerso)」とそこから生じる「ヤミ経済 (economia sommersa)」への関心が高まったのは、大規模な産業や大量生産モデルが危機に瀕した石油ショック時の1970年代である⁽¹⁵⁾。それまでのイタリアは、他国を最終目的地とする移民の中継地点とされる傾向があり、国内南部の農村地帯から北部の工業地帯への移動、また国内から他のヨーロッパ地域や南米への移住者の帰国というように、イタリア人の移動が主流であった。ところが、主要な移民受け入れ国であったイギリス、ドイツ、フランスが移民制限を行った結果、とくにヨーロッパ地域外の国籍をもつ移民の多くが南欧に流れたといわれる。加えてイタリアでは1980年代に非正規雇用を支えられて製造業分野が大きな発展をみたこともあり、制限的な移民政策が存在してはいたものの、事実上の流入が黙認され続けた⁽¹⁶⁾。その結果、1984年から89年の間に入国したおよそ70～80万人の外国人のうち、30～50万人が正規の滞在許可証を持たずに滞在し続けることとなった。

今日でもなお、EU圏内で不法滞在者の割合が正規の滞在者に対して高いのは、スペイン、ギリシャ、そしてイタリア (14.2%) である⁽¹⁷⁾。イタリアで「ヤミ労働者」が労働人口に占める割合は、ほぼ2割に上るといわれ⁽¹⁸⁾、「ヤミ経済」が国内総生産に占める割合はEU、OECD加盟国のいずれの中でも上位にあり、イタリア政府中央統計局 (ISTAT) は最小で15.2%、最大で16.9%と推定している (2000年)。これは最少の場合でも1767.71億ユーロに相当し、1992年から2000年の間に多少の上下変動を経つつも1.5～1.7倍に増大している。2000年の非正規労働者は労働人口全体の15.2%を

(15) Giuliana Costa, "Il lavoro non regolare di cura: quale ruolo nella costruzione di un mercato di servizi alla persona" in Costanzo Ranci eds., *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, 2001, p.146. 第二次世界大戦で敗戦国となった後、1954-63年にかけて「奇跡の成長」を遂げたイタリア経済は、1960年代中葉から次第に経済パフォーマンスを悪化させるようになる。そして1969年以降、深刻な「経済危機」を迎えることとなった。これに伴う財政危機と1970年代を中心に展開された税、社会保障、財政予算の制度改革に関する邦文文献としては、鈴木捷彦「イタリア財政危機の構造と制度改革」、経済企画庁経済研究所編『経済分析』第94号 (1984年) が詳しい。

(16) Marianagela Veikou and Anna Trandafyllidou, Immigration policy and its implementation in Italy, *Report prepared for the research project "IAPASIS" funded by the European Commission* (contact no. HPSE-CT-1999-00001), pp.2-3.

(17) Giovanna Zincone, "L'immigrazione in Italia: Flussi e consistenza", *Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione*, 2003, pp.1-3.

(18) Giuliana Costa, *op. cit.*, pp.147-48.

占め、前年と比較してわずかに増加した。また、4つに分類可能な「ヤミ労働」のうち、企業ではなく家庭を雇用主として、フルタイムで就労しているパターンは、1992年に延べ199.5万人、2000年に延べ209.8万人に増加した⁽¹⁹⁾。「ヤミ労働」に関与する者は延べ約500万人にのぼり、イタリア南部の農業労働に集中しているほか、建設業、運送業、そして家内労働 (lavoro a domicilio) に多いといわれる⁽²⁰⁾。問題はこの「家内労働」である。この家庭内での労働のなかには、家事労働 (lavoro domestico) が含まれるが、家庭内で援助を必要とするような幼児、高齢者、身障者へのケア労働と家事労働との明確な区分は、事実上不明瞭なものとなっている。ついては、以下この広義の家事労働を「家事・介護労働」とする。

ところで、一連の非正規労働の問題は、19世紀のイタリア統一時に発端があるといわれる。また、「ヤミ経済」が南部に集中してきたという歴史的経緯は、国内の南北間を隔てる著しい経済格差に起因した「構造的現象」と形容され⁽²¹⁾、南部における「遵法意識の希薄性」は、「特有のメンタリティ」ともいわれる⁽²²⁾。ただ、この「構造的現象として」のイタリア南部の「ヤミ経済」の偏在とは、農業や建設業の男性肉体労働者を中心とするものである。これに対して1990年代後半以降の「ヤミ労働者」が集中する職種、性別、就業地域は、それぞれ農業・建設業の肉体労働から家事・介護労働へ、男性から女性へ、南部から中北部へと移行する傾向がみられる。実際、家事・介護労働に従事するのも、中北部の外国人女性に圧倒的に多い点にはとくに留意すべきであろう。

(2) 外国人労働者と家事・介護労働

ヨーロッパ圏のOECD加盟国と比較しても、イタリアの国内人口に占める外国人の割合は決して高い方ではなく、労働人口の5%⁽²³⁾、総人口の2.2%を占めるに留まっている (1999年)⁽²⁴⁾。しかし、1980年代後半から今日までに、EU加盟国以外の外国人 (extracomunitari - 欧州連合域外国国民、以下「EU域外国国民」と略す) 労働者は増加し続けた。今日、彼らが定着する職業領域の傾向は、概ね次の二つに分類することができる。まず、製造業や建設業における非熟練労働であり、次に「典型的事例」といわれる家内労働である。1990年代初頭まで家事・介護労働者の多くを占めていたのは、雇用機会を求めて都市にでてきた比較的経済水準の低いヴェネト、プーリア、カラブリアなどの農村地帯出身のイタリア人であった⁽²⁵⁾。その後1990年代後半から、この労働市場には外国人労働者の参入が急速に進んでいる。

現時点では、滞在許可証の所持と社会保険料拠出との双方の観点から、EU域外国国民の正規雇用、あるいは家事労働領域における非正規労働者数を確定することは不可能であるが⁽²⁶⁾、関連するデー

(19) 家事・介護労働者数が非正規雇用全体に占める割合は、この間に企業による外国人の非正規雇用が増加したことによって63.6%から59.5%に減少している。(INPS, *Rapporto Annuale 2003*, 2003, p.85-86.)

(20) INPS, *op. cit.*, p.85. 家内労働の定義は、大内伸哉著、前掲書、92頁に詳しい。

(21) *Ibid.*, p.84.

(22) 大内伸哉著、前掲書、68頁。

(23) INPS, *op. cit.*, p.80.

(24) Gruppo Abele, *Annuario Sociale 2001*, Feltrinelli, 2001, p.572.

(25) Giuliana Costa, *op. cit.*, pp.157.

タや推定値として以下を挙げることができる。2000年に、EU域外国民で全国社会保険公社（INPS）への社会保険料拠出者となったのは、66.7万人であるが、職種別にみると家事・介護労働者は12.2万人にのぼり、商業に次いで多い。またその地域別、性別の分布は（表1）の通りであり、南部より中北部に、また男性よりも女性に圧倒的に多い。この労働者数は1997年には10.5万人であり、1997年から2000年の間に増加がみられる。さらに、この社会保険料拠出者である家事労働者数を、国内と高齢化率の高い北部のロンバルディア州でイタリア人と外国人別にみると（表2）、1991年と1998年との間に、いずれの地域においてもイタリア人労働者の激減（ロンバルディア州：-41.9%、イタリア：-37.9%）と、外国人労働者の激増（ロンバルディア州：219.0%、イタリア：189.4%）があり、両者の比率は逆転している。

これに対して非正規の家事・介護労働者は、イタリア国内で80万～150万人にのぼると推定され、国内の家事・介護労働者の合計がおよそ105万人と推定されるのに対して80.1万人、すなわち全体の76.1%を占めるとも、あるいは80%に匹敵するともいわれる。これは、家事・介護労働市場で、非正規が正規の雇用をはるかに上回っていることを示しており、その比がほぼ3対1になるという研究結果もある²⁶⁾。

（表1）社会保険料拠出者の非EU圏外国人家事労働者の地域、性別の分布（2001年）

	地 域	外国人労働者数	比率 (%)
男性	イタリア北部	7,906	34
	イタリア中部	10,952	47
	イタリア南部島嶼部	4,405	19
	計	23,263	100
女性	イタリア北部	38,532	43
	イタリア中部	41,645	47
	イタリア南部島嶼部	8,854	10
	計	89,031	100
男女	イタリア北部	46,438	41
	イタリア中部	52,597	47
	イタリア南部島嶼部	13,259	12
	計	112,294	100

出典：Istituto Nazionale della Previdenza Sociale（以下INPS）、*Rapporto Annuale 2003*, 2003, pp.83.

（表2）1991-98年全国社会保険公社に登録された家事労働者の内訳

		イタリア人		外国人		合 計	
		総 数	%	総 数	%	総 数	%
ロンバルディア州	1991	27,038	77.4	7,895	22.6	34,933	100.0
	1998	15,699	38.4	25,182	61.6	40,881	100.0
	差	- 11,339	- 41.9	17,287	219.0	5,948	17.0
イタリア	1991	181,096	83.5	35,740	16.5	216,836	100.0
	1998	112,431	52.1	103,441	47.9	215,872	100.0
	差	- 68,665	- 37.9	67,701	189.4	- 964	- 0.4

出典：Cristiano Gori eds., *Le politiche per gli anziani non autosufficienti*, Franco Angeli, 2001, p.286.

26) INPS, *op. cit.*, p.81.

2 外国人による非正規の介護労働が拡大した要因

1で述べたように、外国人の非正規労働のなかでもEU域外の女性の介護労働が多くを占めるようになってきているという状況は、一方で、経済成長や産業構造の変化がもたらした労働力需要の変化、他方で、高齢化に伴う介護労働需要の拡大によって必然的に形成されてきたといえる。加えて、介護を必要とする高齢者やその家族の立場を考慮すると、この状況は「遵法意識」をめぐる地域的かつ歴史的背景以上に、次の3つの要因すなわち、1. 公的な介護制度の地域間格差と不備、2. 外国人介護労働者の非正規雇用の経済的メリットとその選択の必然性、3. 高齢者介護への家族的責任とこれを支える家族主義の存在によって形成されたといえる。以下では、各要因についてみていく。

(1) 公的な介護制度の地域間格差と不備

イタリアの高齢者介護政策に関しては、国内のみならず国際的な介護サービス比較においても、全般的な遅れが指摘されてきた。その要因には、政策の重点が在宅介護より施設介護、現物給付より現金給付に置かれてきた点、また制度の内容や施行単位に著しいばらつきや地域間格差がある点が挙げられる²⁸⁾。

しかし近年、対人社会・医療の統合的サービス、バウチャー制度、介護給付 (assegno di cura) 制度の導入が進められてきている。このうちもっとも主要なものは介護給付制度、すなわちインフォーマル介護に対する現金給付である²⁹⁾。この制度は、1990年代半ばから国内各地で導入されており、地方レベルで策定され、制度の有無や内容、規模は地域ごとに異なる³⁰⁾。そのため国内一律の普及率の算定はできないが、人口5万人以上の43都市を対象とした介護給付制度の有無を問う調査では、全体の普及率が43%、このうち中北部64%、南部12%であり、南北間に顕著な格差がみられる。またバウチャー制度については全体の12%に限られている。こうした国内での南北間格差は、高齢者福祉政策全般についてもみられる。充実した政策が展開されるのは概して中北部で、北部のトレンティーノ＝アルト・アディジェ自治州やモデナ市では介護保険制度が構想されており、ローニャ市の高齢者を対象とするサービス網では、社会サービスと医療サービスが統合され、需要を満たしているといわれる³¹⁾。

27) Giuliana Costa, op. cit., p.159; Cristiano Gori e Barbara Da Roit, "Emersione e regolazione dell'assistenza privata a pagamento" in Cristiano Gori eds., *Le politiche per gli anziani non autosufficienti*, Franco Angeli, pp.284-285.

28) Jozef Pacolet et. al., *op.cit.*; イェク・B. F. フッテン, アダ・ケルクストラ編著, 西沢秀夫監訳『ヨーロッパの在宅ケア』東京, 筒井書房, 1999年。

29) Costanzo Ranci eds., *L'assistenza agli anziani in Italia e in Europa*, Franco Angeli, 2001, pp.234-35.

30) イタリア各地の介護給付制度の概要については、宮崎理枝「動向－イタリアの高齢者介護の動向－介護手当の現状と問題点」『海外社会保障研究』第140号, 2002年9月, 72－79頁; 宮崎理枝「イタリア, エミリア・ロマーニャ州の高齢者在宅介護制度の現状」『人間・環境学』第11号, 2002年12月, 113－128頁を参照。

31) FNP-CISLの1999-2000年の報告による。(cit.Gruppo Abele, *op.cit.*, p.663.)

ところで、介護給付制度の導入以前、要介護高齢者への現金給付制度として最も普及していたのは、1980年2月11日法律18号によって導入された「介添手当 (indennità di accompagnamento)」であった。この制度は成人で全面的な要介護状態にある身障者を対象とし、支給額が一律の普遍主義モデルで、支給金の使途も自由である³²⁾。全国レベルで施行されるため、介護給付制度が導入された地域でも介添手当は存続しており、これらふたつの制度の給付を受けるパターンもみられる³³⁾。介護給付制度と介添手当はいずれも、主として家族によるインフォーマルな介護労働に対する現金給付であり、給付金の使途の制限や厳密な管理は事実上行われない。このため、給付金が介護労働とは関係のない領域や、非正規の介護労働に用いられる可能性は大いにある。こうした現金給付制度の弊害を克服する方法として、2000年10月18日法律328号「社会的な関与とサービスの統括的システム実現のための枠組み法」³⁴⁾や「福祉白書」では、サービスの質が保証されるバウチャー制の導入が促されたが、その導入計画や実施には法的拘束力を伴うわけではない。そもそも地域レベルでのバウチャー制の導入は、それが機能するために必要な社会サービスの供給基盤の段階に問題があるケースが多く、受給者のニーズにかならずしも一致しないことから普及率も低い。

(2) 外国人介護労働者の非正規雇用の経済的メリットとその選択の必然性

イタリアはEU諸国のうちでも、労働コスト、とりわけ社会保険料負担がもっとも高い国のひとつである³⁵⁾。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抑制を可能にする。一例を挙げると、使用者が家政婦 (colf) ³⁶⁾に労働の対価として時給約6.2ユーロを支払う場合、雇用形態によっては使用者の負担に次のような大きな格差が生じる (表3)。非正規、正規 (個人的労働契約)、社会的協同組合、企業の4つの雇用主負担はそれぞれ異なるが、なかでも税金、社会保険料負担、補助的負担を一切回避する非正規に対して、これらの負担が最大の企業はその192% (11.9ユーロ) におよび、ほぼ2倍に相当する。また、協同組合や企業という形態でなくとも、個人的労働契約、すなわち個々の家庭で税金や社会保険料を納めることによって介護労働を正規化しようとするれば、コストは約1.5倍 (157% - 9.7ユーロ) に増加する。つまりこの事例では、非正規を正規の雇用にするということは、最低でも57%、最高で92%のコストの新たな増加を意味するのである。

結局、正規雇用の手続きがとくに複雑でないにもかかわらず³⁷⁾、非正規雇用が増え続けた原因と

32) Costanzo Ranci “La sperimentazione dei mercati sociali. Un bilancio ” in Costanzo Ranci eds, *L'assistenza agli anziani in Italia e in Europa*, Franco Angeli, 2001, p.283.

33) このため介護給付の方では、所得制限や両制度併用時の給付額の引き下げが一般的である。

34) 2000年法律328号における高齢者福祉政策関連の条項に関する考察は、宮崎理枝「福祉改革法 (2000年11月8日法律328号) とイタリア高齢者福祉サービスの可能性と問題点」『社会福祉研究』第85号, 2002年101 - 107頁を参照。

35) *Enciclopedia del Diritto*, Garzanti, 2001, p.904.

36) “colf” とは、女性家事協力者 (collaboratrice familiare) の略称。原語の語感としては、「家政婦」に近いので、ここでは家政婦と訳す。

37) Cristiano Gori e Barbara Da Roit, “Emersione e regolazione dell' assistenza privata a pagamento” *op. cit.*, p.305.

しては、次の3点を挙げることができる。第一、上述の正規-非正規間労働コストの格差。第二、その労働コスト格差の縮小や補填のための施策の不備。すなわち、労働コスト以外の要因を取り除き、正規雇用を促す誘因、具体的には要介護度や労働内容に関する、公的かつフォーマルな形態での類型化や賃金体系の不備。そして、正規雇用者への免・減税や諸手当による優遇措置の不備である³⁸⁾。さらに第三には、非正規雇用に留まることによる、雇用者と労働者双方の「利点」の大きさ。不法入国者、あるいはひとたび超過滞在者となれば、滞在許可証を取得することはできない。従って、正規の労働契約を結ぶことは不可能で、彼らに残される選択の余地は、非合法的な活動のみである。そのなかで働くことを望めば、「ヤミ労働」のほかはない。すでに述べたように、家事・介護労働領域でEU域外国民の非正規労働が広がってきた背景には、移民の増加と不法滞在者の増加に加え、介護労働需要の高まりがあった。家庭という私的な領域かつ不明瞭な労働環境の中で私的(非正規)に結ばれる雇用関係は、一方で滞在許可証を持たない外国人労働者には、滞在許可証の提示を必ずしも必要とせず、摘発が困難な労働の場であるという面、他方で雇用者にも、コストや条件の保障の必要がないという面で双方の利点が大きく、利害が一致した。結果としてこの両者の利害の一致こそが、非正規雇用の増加と労働条件の悪化を相乗的に進めた。さらに、要介護者への対人サービスという重度の労働内容、要介護度や介護期間が変動的で不明瞭であるという不安定な労働環境、安価な報酬、これらは高齢者介護労働を一層「魅力のない」領域にさせたといわれる³⁹⁾。

(表3) 雇用形態によるケア労働の賃金(時間給)の差と内訳(ユーロ)

	非正規雇用	個人的労働契約の家事労働者 (非同居)	社会的協同組合	企業
時間給	6.2	7.2	7.2	7.2
税金(平均15%)を差し引いた時間給	6.2	6.2	6.2	6.2
社会的負担(社会保障費)	0	1.3	2.7	2.9
補助的負担(13ヶ月目の月給、退職手当積立金等)	0	1.2	1.2	1.8
労働コスト総額	6.2	9.7	11.1	11.9
労働コストと直接賃金の割合	100%	157%	179%	192%

注：通貨単位は宮崎が旧イタリアリラをユーロ(1ユーロ=1936リラ)に換算して表示。

出所：Cristiano Gori eds., *Le politiche per gli anziani non autosufficienti*, Franco Angeli, 2001, p.295.

(3) 高齢者介護への家族的責任とこれを支える家族主義の存在

上述の二つの要因に加え、家庭内での介護労働者の非正規雇用がひろまった要因には、イタリアの文化的特性としての強力な家族主義、これに基づき介護責任を家族に帰する風潮、そしてそれらを反映した高齢者福祉政策がある。イタリアにおけるケアや見守り等の要介護者のサポートは、家族や血縁ネットワークを主としており、このことは次の居住形態から明らかにされる。まず高齢者世帯と子世帯の同居である。この内訳として、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%が親すなわち世帯主として、全体で約20%が子どもと同居している。また、4人に1人の高齢者は、成人した男性の子ども1人と同居している(1997年中央政府統計局ISTAT)。次

³⁸⁾ 2000年12月23日財政法388号においては、家事・介護労働者の使用者に減税措置が取られた。

³⁹⁾ *Ibid.*, p.299.

に、別居ではあるが「密接な関係を保てる距離」に居住するという形態がある。ここで60歳以上の80%以上は、同じコムーネ内に最低1人の親族が居住しており、そのうちの40%は至近距離にある。また単身世帯の高齢者のうち、何らかの家族支援のネットワークをもっているのが62%、半径1キロ以内に子どもが居住しているのは38%にのぼる。これを高齢者夫婦の世帯についてみると、前者が80%、後者が48%である⁽⁴⁰⁾。さらに、介護を必要とする疾病者や重度の要介護状態にある高齢者を擁する家族の75%が、その世話を全面的に担う状況にあるという研究結果もある⁽⁴¹⁾。一連の家族介護への依存度の高さは、「イタリア介護システムの歴史的特性」と形容される⁽⁴²⁾。

こうした家族主義的、あるいは家族依存型の介護システムは、世帯主の男性を主たる稼ぎ手と想定するような従来の労働政策のあり方とも絡み、これまではある種の不文律となって維持されてきた。しかし近年、こうした労働市場のあり方を改革する動きがみられる。これと一括りに進められているのが福祉政策の構造改革であるが、そこでは相次いで家族の役割や責任の重要性が明文化され、強調されている。現在、この福祉政策の改革の二つの柱となっているのは、2000年法律328号、通称「福祉改革法 (la legge di riforma dell'assistenza)」⁽⁴³⁾、と2003年2月にイタリアの労働・社会政策省「福祉白書2003年 (Il Libro Bianco sul Welfare 2003)」⁽⁴⁴⁾である。前者はその正式名称が、「社会的な介入とサービスの統括的システム実現のための枠組み法」であることからわかるように、幼児、未成年、高齢者も含めた心身あるいは社会的ハンディキャップを持つ人々に対する社会サービス制度を、また後者は2001年末に出された「労働市場白書」とともに、社会政策全般を対象としている。いずれも、従来の硬直的な性別分業や、いわゆる「縦割り (verticale)」措置制度型の制度的枠組みとその施行実態、さらに制度的な保護の対象領域が、もはやイタリアの社会的かつ経済的現状にはそぐわず、新たなイタリア独自の制度モデルの構築は必須であるとの見解を共有している。

このイタリアモデルの特徴は、社会的援助の主体と客体の双方において、家族という単位を最重要視した点にある。「福祉改革法」の基本原則とされたのは、第1条「個人と家族に対して、社会的な関与とサービスの総括的システムを保障」することであり、第16条「家族的責任の評価と支援」では、育児と介護の領域における家族固有の役割の認知と支援が謳われた。さらに「福祉白書」では、「福祉改革法」に増して家族の役割が強調された。そこでは、家族はリスク時の「保護システム」あるいは「社会的緩衝」であり、「福祉における中心的存在」と位置付けられ、「……イタリア社会における家族の伝統的な役割が失われたとすれば、その結果危機的状況に陥るのは、多くの個人のみならず、われわれの福祉システムの構造自体なのである」⁽⁴⁵⁾と言及されている。

(40) *Ibid.*, pp.19-20.

(41) Gruppo Abele, *op. cit.*, p.662.

(42) Costanzo Ranci, "Le trasformazioni del welfare e la nuova domanda di assistenza" in Costanzo Ranci eds., *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, p19.

(43) わが国では、仲村優一他編『世界の社会福祉年鑑2001』旬報社、2001年、等で、「福祉基本法」と略称されている。イタリア現地では「福祉改革法」という通称が一般的であり、本論の論旨から「福祉改革法」を用いる。

(44) 日本の省庁が作成する白書とは異なり、イタリアの福祉白書は年次刊行物ではなく、2003年にはじめて刊行され、また今後も続編の刊行予定はない（イタリア労働社会政策省からの回答による）。

3 外国人の非正規の介護労働をめぐる政策的動向と立法

(1) 外国人の非正規労働の「正規化 (regularizzazione)」の社会的背景

1970年代から80年代全般に及んだ、不法滞在者及び不法就労者の増加に対する法的な施策のひとつに「正規化 (regularizzazione)」がある。これは、イタリア人の雇用者とEU域外国国民の労働者との間の非合法的な雇用関係を合法的なものにし、また不法滞在を合法化する措置である。そのなかで、雇用関係の有無に関係なく過去の不法滞在の違法性を問われずして合法化されるのが「追認 sanatoria」にあたる⁽⁴⁶⁾。イタリアでこうした措置が最初に打ち出されたのは1986年で、11.8万人の法的地位が適正化された。その後1990年 (23.5万人)、1996年 (25.9万人)、1998年 (25.1万人) とすでに4回の「正規化」策がとられている。ちなみに「追認」は1990年のみである。この1986 - 1998年の間に正規化された外国人は約79万人で、2000年の時点でこのうち56.5万人が、イタリア国内に在留している。さらに、正規化された者が家族を呼び寄せたことによって新たに13万人が入国した。従って、合法的な在留者は約111万人⁽⁴⁷⁾であることを考慮すると、そのうちの6割以上が、「正規化」をきっかけとしていることになる⁽⁴⁸⁾。一連の不法滞在者や不法就労者の「正規化」の繰り返し、将来的な追認措置を期待して不法滞在や超過残留を行う者を増加させるのではないかと懸念されている⁽⁴⁹⁾。

1990年代後半から今日まで、非正規労働と介護の問題が活発に議論されてきた背景には、現状の深刻化に加え、EU全体としての政策動向、中道左派連合から中道右派連合への政権交代等の影響があった。少子高齢化に伴うケア労働の需要、そして高度成長以後の製造業での安価な労働力需要の高まりは、外国人労働者の存在を一層不可欠なものとし、従来のイタリア南部の農業・建設業労働から中北部の家事・介護労働及び製造業への外国人労働者の流れをつくった。その結果、とりわけ工業化と高齢化がともに進んでいる中北部では、外国人の労働力需要の高まりに相反して、生活空間のなかで可視的な形で明らかに拡大している彼らの存在に複雑な感情を抱くイタリア人は少なくない (表4)。また、一連の移民問題を国政上の主要な問題と捉える国民は全体の3割を超え、移民と非正規労働や犯罪行為の増加、国民の雇用機会の減少とを直結させるような意識を持つ人々も増加している。さらにこうした住民感情を、移民排斥や南北の分離を掲げる与党連合の一政党の北部同盟が、政治的に用いる動きもみられる⁽⁵⁰⁾。2002年7月30日法律189号「移民と庇護に関する法改

(45) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul Welfare-proposte per una società dinamica e solidale*, 2003, p.13. この2003年イタリアの「福祉白書」の概要については、宮崎理枝「イタリアの福祉白書 2003年」『海外社会保障研究』第146号、2004年3月、73 - 79頁を参照。

(46) 1986年12月30日法律943号16条。

(47) 内務省 (Ministero degli Interni) の発表では、2002年9月の時点でEU域外国国民126.9万人の滞在許可証が発行されている。

(48) Giovanna Zincone, *op.cit.*, p.2.

(49) Giuliana Costa, “Il lavoro non regolare di cura: quale ruolo nella costruzione di un mercato di servizi alla persona” , *op.cit.*, p.161.

(50) Censis, *XXXV Rapporto sulla situazione sociale del paese 2001*, Franco Angeli, pp.247 - 254.

正（通称ボッシ=フィーニ法）」の成立には、この北部同盟のボッシ書記長が主導的に関与した。

(表4) イタリアの地域別にみた移民に関する有権者の意識－2001年（数値は%）

	北西部	北東部	中南部	島嶼部	全体
治安問題とイタリア人の雇用を奪うので、移民(の増加)は有害な現象である	53.5	41.4	49.9	54.1	50.7
就労および社会的発展に貢献するので、移民(の増加)は有益な現象である	46.5	58.6	50.1	45.9	49.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：Censis, XXXV *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2001*, Franco Angeli, p.251.

(2) ボッシ=フィーニ法（2002年法律189号）における規制強化と「正規化」

新移民法とも称されるボッシ=フィーニ法は、移民保護に関する包括的立法であった1998年3月6日法律40号「移民の規制と外国人の地位の規定（通称トゥルコ=ナポリターノ法）」の修正という位置付けであったが、実際にはEU域外国民に対する取り締まりを強化するものとなった。中道左派政権の下で成立したトゥルコ=ナポリターノ法は、外国人労働者の労働環境とその家族も含めた生活・教育環境の向上を通じて、彼らの社会的統合や社会の一員としての公共的な生活圏（vita pubblica）への参加を促進させることが目的であった。これに対してボッシ=フィーニ法の狙いは、移民規制の厳格化に加え、ヤミ労働がひろまる傾向の強いEU域外国民について、労働市場の規制を強化することにあつたといえる。トゥルコ=ナポリターノ法で導入された、入国時に無職でも求職中であれば一定期間の滞在が許可される、いわゆる「求職許可証」が事実上廃止されたのをはじめ、「家族の再統合（ricongiungimento familiare）」⁵¹⁾と「イタリア国内に保護者のいない未成年者（minori non accompagnati）」⁵²⁾の処遇に大きな変化があり、全体としては、移民のもつ文化的多様性への対応を除き、大々的な転換となったのが特徴である⁵³⁾。

このボッシ=フィーニ法では、非正規労働対策としてふたつの注目すべき施策方針がうちだされた。第一に、不法な入国、残留、就労を行う者への処分のみならず、それらを幫助する者への罰則

51) 家族の再統合（ricongiungimento familiare, family reunification）とは、国際労働機関（ILO）においては、すでに1975年の移民労働者（補足規約）条約（第143号）において明文化されており、移民労働者の基本的人権の尊重を謳うなかで、移民労働者とその家族が移民先でともに生活する権利を指す。イタリアでは、1998年法律40号（トゥルコ=ナポリターノ法）27条「家族の再統合」で具体的に定義された。2002年法律286号（ボッシ=フィーニ法）29条では、先の法律の27条に大幅な修正が加えられ、再統合の対象となる「家族」の定義に制限が加えられた。

52) 直訳すれば「保護者のいない未成年者（minori non accompagnati）」であるが、諸領域にまたがることもあり、イタリアにおける法的な定義は複雑である。例えば、里親・子制度に関する立法においては、すでに1983年法律184号に言及されており、その後数回にわたって修正が加えられている。ちなみに、未成年外国人のための委員会の規定に基づけば、1999年12月9日首相令535号1条2項では、「イタリア国内にいる non accompagnato の未成年」を次のように定義する。「イタリア若しくは他のEU加盟国の国籍をもたない未成年で、保護要請が出されておらず、イタリアにおいて援助と、イタリアの国家体制（ordinamento italiano）下の現行の法律に基づき、彼（この未成年の外国人）に対して法的責任を負う両親、あるいはその他の成人（双方の）の存在を持たない者」を意味する。

53) 仲村優一他編『世界の社会福祉年鑑2003』旬報社、2003年、75－76頁。

規定の強化, また使用者の義務の強化である⁵⁴。就労目的で入国するEU域外国民と滞在契約を結ぶさいに, 使用者は, 最低でも公共住宅の広さが確保された住宅の提供, 労働者が出身国に帰還するさいの渡航費用の負担, 県の移民窓口における契約への署名等を要求される。さらに, 滞在許可証をもたない (偽造, 期限切れを含む) 者の使用者には, 5000ユーロ以下の罰金と3ヶ月以上1年以内の拘留の罰則が適用されることとなった。

(3) 家事・介護労働者の「正規化」とその手続き

ボッシ=フィーニ法におけるもうひとつの注目すべき施策は, 「非正規労働者の顕在化(emersione)に関する申告」(33条)で, 労働関係や滞在資格の面で違法状態にあるEU域外国民の家事労働者への「正規化」という措置である。この措置の目的として掲げられたのは, まず, 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。次に, 労働市場でとりわけ弱い立場に置かれる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がある。この「正規化」申請にさいして使用者が過去の違法行為について罰せられることはない(33条6項)。

この非正規労働者の「正規化」は, イタリアの深刻な非正規労働問題への施策に留まらず, その介護政策にも極めて重要な意味を持った。というのも, ここでの家事労働者とは事実上, 要介護高齢者への介護労働者を含んだからである。同法で「正規化」の対象となった労働者は, 「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援助的活動, もしくは家庭的な必要を支援する家事労働に従事するEU域外国民」(33条1項)である。この「家庭的な必要を支援する家事労働」者とは一般的な家政婦 (colf) を指し, その職務内容には子どもへの援助も含まれる。これに対して, 「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援助的活動」を行う者 (badanti - 直訳では見守る人, 面倒を見る人の意) は, 要介護者を対象とした対人サービスが中心で, 事実上の介護者 (carer, caretaker)⁵⁵であり, 家政婦より重度な労働を職務とする。2002年9月20日通達50号では, 「正規化」手続きに関連する以下の事項が明らかにされた。

正規化の対象者: 2002年法律189号発効(2002年9月10日)の少なくとも3ヶ月前にイタリアに入国して, 要介護者の援助や家族的必要の支援の職務につき, 適正な労働目的の滞在許可をもたな

54) 移民の流出入の確定には, 滞在許可証申請者と所持者のデータのデジタル化とその共有が行なわれる(第17条1項のc)。また, 不法入国者及び不法滞在者への罰則には次のようなものがある。滞在許可証の不所持が発見された場合, 最長60日間(30日の延長期間を含む)の移民滞在センター (centro di permanenza) の滞在期間中に身分を証明する必要書類を入手しなければならない。これが不可能な場合には国外退去となる。またこの国外退去ののちの滞在許可証不所持での再入国は違法であり, 国外退去の命に従わない場合には6ヶ月から1年までの拘留をもって, 再度の国外追放に処せられる者に対しては, 最低1年から最高4年の禁錮をもって罰せられる(第13条一部抜粋)。さらに, 不法入国の幫助を行う者への罰則規定の強化としては以下がある。利益追求のために移民の集団を不法に移送や編成を行った者は, 4年から12年までの禁固刑と1万5千ユーロの罰金。こうした移民に対して非人道的境遇を強いたり, 売春もしくは性的搾取, さらに非合法活動に従事させるための未成年の入国を幫助した場合には, 5年から15年までの禁固刑と2万5千ユーロの罰金刑に処せられる(第11条一部抜粋)。

い家事 (domestici) 労働者。正規化申請は各核家族につき、家政婦は1人のみ、介護者には人数制限がない。「正規化」の申請は使用者の義務であり、虚偽の申請や違法行為は嚴重な処罰の対象となる。

正規化に伴う費用：使用者は2002年6月10日から9月9日の期間であれば、290ユーロの正規化手続きのための費用 (contributo forfettario) と100ユーロの管理費兼郵送費を支払う必要がある。これはこの期間以前の社会保険料 (contribuzione previdenziale) にはならず、この3ヶ月より長期にわたりEU域外国民の使用者である者は、それに対応する保険料を利息付で支払わなければならない。

正規化に必要なとされる要件：使用者は主として次のような点を遵守しなければならない。

- ・契約 (最長2年) に署名し、労働協約によって定められた額を下回らない賃金を保障する。同居の家政婦 (colf) の場合は月額最低439ユーロ、通いの場合には雇用関係にある家庭がそれぞれ月額290ユーロを支払う。また、使用者は社会保険料を全国社会保険公社 (INPS) に納めなければならないが、3ヶ月毎の支払いの際には、25時間以上の労働に対して、使用者が毎時間0.67ユーロ、労働者が毎時間0.19ユーロを負担する。
- ・労働時間は最長で週54.5時間、週36時間の休憩のうち24時間は日曜日に、残りの12時間は使用者との合意の上で決定する。その他に年26日間の休暇の確保すること。
- ・適切な住居の提供を保障すること。
- ・介護者 (badanti) の申請には、対象となる要介護者について、担当の家庭医 (medico di famiglia) もしくは地方保健公社 (ASL) の提携医によって作成された証明書を添付すること。
- ・雇用契約が終了した際に、労働者が新たな仕事が見つけられない場合、イタリアを出国する際の帰国の渡航費用は使用者が負担すること。

ボッシ=フィーニ法における非正規労働者の「正規化」の対象は家事労働者であったが、これに続いて、2002年10月9日法律222号で修正された法律命令2002年9月9日195号では、「正規化」の対象となる領域が、他の製造業の従属労働 (lavoro subordinato)⁵⁶分野にまで拡大された。内務省のまとめによると、これらの法律によって、滞在許可証不所持で正規化申請が受理されたEU域外国民の労働者は、家政婦と介護労働者からなる広義の家事労働者が341,121人、従属労働者が361,035人、合計702,156人であった⁵⁷。

55) “badanti” は伊語の定義のほか、“carer, caretaker” と英訳されている。(Cfr. Jan Niessen, Yongmi Schiebel, Raphaele Magoni eds, *Eu and US approaches to the management of immigration ? Italy*, Migration Policy Group, 2003, pp.2-3; Francesca Scrinzi, “My culture where they work - Gender and” race “in the construction of migrant domestic workers in Italy and in France” in *The 5th European Feminist Research Conference August 20-24, 2003*, Lund University Sweden, p.2.)

56) 従属労働者とは、使用者の指揮命令下に賃金の支払いを受けて労務を提供する者と解される。従属労働の対概念として「独立労働」があり、これはいわゆる自営業者を指す (大内伸哉著、前掲書、19-20頁)。

57) 2002年12月16日に内務省より発表された全国の各県別の家事労働者と従属労働者の正規化申請者数の一覧は次の内務省のホームページより閲覧可能 (www.interno.it/news/pages/2002/200212/news_000017863.htm)。

むすび

ボッシ＝フィーニ法における非EU域外国国民の家事・介護労働者の「正規化」は、文字通り非正規の労働関係を正規化した点で評価される。しかしその具体的施策は、その多くは女性であり、現実的に弱い立場に置かれやすく、安価な労働力となりやすい外国人労働者を、家庭内に取り込む、あるいは取り込ませるものであった。さらに、これによって家族構成員のケアや援助がかりうじて維持されるという状況を、法的に公認することとなった。これはあたかも増大する介護労働市場に、不法滞在者の労働力を充当するかのような施策であり、イタリアの逼迫した介護と移民問題の双方に対して根本的な解決策とはなっていない。また外国人介護労働者が、各家庭を使用者とする非常に不安定な雇用関係に置かれるだけでなく、使用者となる家庭にあっても、個々の外国人労働者の労働環境に対して大きな責任を負うこととなった。一連の状況は、普遍的な公的介護制度の普及を鈍化させ、社会サービスの充実と統合を掲げた2000年法律328号の「福祉改革法」との整合性をも大きく欠くものである。また、移民、労働、介護の諸領域、また国と地方の社会政策方針の間にみられる矛盾は、結果的に福祉行政を行う地方の介護福祉政策へのしわ寄せとなりかねず、地方行政の負担と格差の拡大も懸念される。

現行の日本とイタリアの介護政策はそれぞれ、国－地方という施行レベル、現物－現金での給付形態、脱家族化－家族化という介護責任の所在、の3つの側面で好対照を成している。ボッシ＝フィーニ法における外国人介護・家事労働者の「正規化」は、直接的な介護政策ではないものの、高齢者介護の領域に与えるインパクトは多大であり、事実上、従来型の「イタリアモデル」を体現するような、地方－現金－家族化という3つの側面を強めるものとなった。イタリアが大々的な介護制度を導入しないのは、家族主義や財政難といったファクター以外にも、地域主義や南北問題、市民的・職業的・宗教的な中間団体が発達してきた歴史的経緯を踏まえれば、合理的な選択といえるだろう。これに対して、比較的充実した介護保険制度を導入した日本では、介護労働の専門化と「介護市場」の創出、また「介護の社会化」の理念に逆行しかねないという観点から、家族介護への現金給付がもりこまれなかったのも、その政策課題を考慮すれば合理的である。ただ、両国とも2050年には65歳以上の人口割合が35%後半に達し、労働人口の減少も予測され⁵⁸⁾、従来ケア労働の大部分を担ってきた家族や女性の立場も大きく変わりつつある。公的介護制度の導入がもたらす介護者や介護手段の多様化は、従来比較的硬直的であった両国の家族介護の様態や家族の介護責任をめぐる特性に対して、また女性が大部分を占めるフォーマルとインフォーマル双方の介護者の労働市場のみならず労働市場全体に対して、さらには介護制度自体の存続そのものに対しても、少なからぬ影響を与えるものである。これらには一層の配慮が必要となる。

いうまでもないが日本とイタリアの両国とも、財政逼迫の中で社会保障制度改革、将来的な従属人口の増加と労働人口の減少への対策は急務である。同時に、先進国の中では低い女性の就業率の引き上げと男性稼得者モデルからの脱却は、「男女共同参画」や「機会均等」という名のもとでの重要な政策課題とみなされている。これを踏まえて今後は、両国の介護政策と、その定着が女性の

58) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集2003』2003年、38頁。

労働市場への進出と持続的参加に与えるインパクトを明らかにする必要があるだろう。他の先進国と比較すると、日本とイタリアの両国は公的介護制度の導入が遅いといえるが、これは家族や女性を中心としているとはいえ、インフォーマルセクターのサポートの強さを意味するものでもあり、同居や近隣居住といった形態をはじめとして尊重できる要素が少なくないということも見逃してはならないだろう。ここにきて両国は「誰がケアするのか」⁵⁹⁾という根本的な問いに、改めて向き合う必要があるのではないだろうか。

【謝辞】 本誌の匿名のレフェリーには、細部にわたって非常に有益なコメントを数多く頂いた。この場を借りて深く心から御礼申し上げたい。

(みやざき・りえ 国立社会保障・人口問題研究所客員研究員)

⁵⁹⁾ Ann Salvage eds., *Who will care - Future prospects for family care of older people in the European Union*, European Foundation for improvement of living and working conditions, Office for Official Publications of the European Communities, 1995.