

## イタリアにおける貧困への視座と対策

—地域間格差の再生産の背景にあるもの—

田中 夏子

### ■ 要約

本稿は、イタリアの貧困と社会的排除における、国内地域間格差が社会政策を経てもなお再生産される傾向にあることを示した上で、諸政策の背景となる「補完性原理」に焦点をあて、同原理のイタリア的導入のあり方を検討する。イタリアでは、「補完性原理」の「水平性」を重視し、非営利セクターと自治体との多様な協働関係を生み出す一方で、国家レベルでの連帯原理の、社会政策への反映は後景に退く構図となった。その一例として、RMI（参加最低所得）の導入が難航した経過をたどる。以上の考察を通じ、貧困・排除対策や実践は、コムーネと地域社会に全面的に依存する形となっており、そのことが、社会サービス供給に際して、当事者視点での、多様な応答形態を生み出す地域と、そうした社会装置の創出が困難な地域とを、明確に分かつ結果ともなっている点を仮説的に提示したい。

### ■ キーワード

補完性原理、垂直性・水平性、地域間格差、RMI（参加最低所得）、バッサニーニ改革

### はじめに

本稿では、第一に、イタリアの貧困と社会的排除<sup>1)</sup>の現状について概観し、その特徴として、著しい地域間格差が存在すること、さらに反貧困・反排除のための諸政策に関わる公的支出においてもその差は大きく、格差が再生産される傾向にあることを確認する。続いて、第二に反貧困の政策的特徴を、「補完性原理」のイタリア的導入を題材として考察する。第三に、試行段階では肯定的な評価を得ていたRMI（参加最低所得）が導入にいたらなかった経過を参考に、「補完性原理」の本来の意義の変容をたどる。最後に、地域社会をベースとした反貧困・反排除の意義と課題を挙げてまとめたい。

### I イタリアの貧困と排除の様相

Eurostat2010年度統計によれば、イタリアの相対的貧困率（全人口ベース、2007年、移転支出調整後）は19%で、EU27カ国平均16%を上回る。労働市場における地位別にみると、有業者の貧困率10%（EU27カ国平均8%）、無業者の貧困率26%（EU27カ国平均24%）、失業者の貧困率44%（EU27カ国平均43%）、退職者の貧困率16%（EU27カ国平均17%）となっており、EU平均の前後に位置する数値となっている。ギリシャ、ポルトガル、スペイン等とならんで、いわゆる南ヨーロッパとしての特徴（高失業率、不安定雇用、男性稼ぎ主型、親族ネットワークに依拠した互助的關係等）を持つイタリアは、その国内においても地域間格差が大きいことが特徴である。ここでは、そ

の格差の様相と、それが再生産される形で展開する社会政策の様相を、社会的コストの支出面から概観しておきたい。

### 1. イタリアにおける貧困率の地域間格差

貧困、排除をめぐるイタリアの、EU内の位置づけは、前述のように27カ国平均の線上かやや下位に位置する。

しかしながら、上記の「平均値」は、表1「イタリアにおける相対貧困率（地域別）」<sup>2)</sup>に見るとおり、地域別データと付き合わせると、イタリアの「代表値」としての意味をなさないことが明らかとなる。イタリアにおける貧困問題の大きな特徴は、こうした国内地域間格差の存在にあるといえる。イタリアの南部問題は、戦後イタリアの開発政策や、歴史的に形成された政治・社会的風土に関わる議論、またパットナムのソーシャル・キャピタル論にいたるまで、さまざまな切り口から膨大な言及がなされてきた。例えば、開発政策との関連で言えば、1950年代から1960年代初頭、イタリアは相対的に低賃金を基盤に、他のヨーロッパむけに製造業を軸とした輸出拡大を遂げ、またヨーロッパ開発銀行からの融資対象として集中的

表1 イタリアにおける相対貧困率（地域別）  
(%)

	北部 イタリア	中部 イタリア	南部・島しょ部 イタリア	イタリア 全国平均
2010	4.9	6.3	23.0	11.0
2009	4.9	5.9	22.7	10.8
2008	4.9	6.7	23.8	11.3
2007	5.5	6.4	22.5	11.1
2006	5.2	6.9	22.6	11.1
2005	4.5	6.0	20.4	11.1
2004	4.7	7.3	25.0	11.7
2003	5.8	5.8	21.6	10.8

出典：Istat, Statistiche report; Anno 2010 La povertà in Italia, 15 luglio 2011 および Istat, Statistiche report; Anno 2007 La povertà relative in Italia, 15 luglio 2008より作成。

表2 南部イタリアにおける相対的貧困率（2009、2010）  
(%)

南部イタリア諸州	2009	2010
アブルッツォ	—	14.3
モリーゼ	17.8	16.0
カンパーニャ	25.1	23.2
プーリア	21.0	21.1
バジリカータ	25.1	28.3
カラブリア	27.4	26.0
シチリア	24.2	27.0
サルデーニャ	21.4	18.5
南部平均	22.7	23.0

出典：Istat, Statistiche report; Anno 2010 La povertà in Italia, 15 luglio 2011より作成。

な投資を得たものの、南部の主要産業だった農業が大幅に後退し、都市部への移民の輩出源となっていた結果、南部諸都市の空洞化が進行した。化学産業等の大型拠点開発の失敗、インフォーマル労働の広がりも、南部の失業や低賃金の恒常化につながっている。

また、地域「間」格差に加え、南部の地域「内」格差も顕著となっていることを指摘しておきたい。例えば2009年～2010年度の相対的貧困率をみると、モリーゼ州、カンパーニャ州、カラブリア州、サルデーニャ州では同率が横ばいないしはわずかであれ減少傾向にあるのに対し、バジリカータ州、シチリア州の2州では増加傾向をたどっており、「南部」内格差の拡大傾向を示唆している（表2）。

### 2. 労働市場への参入状況と地域間格差

こうした国内「南北」を軸とする地域間格差の形成要因は多岐にわたり、しかも相互に関連しあっているが、その中の、大きなものの一つが労働市場の様相である。イタリアの社会保障体系は、その給付費構成からみても、社会保険部門が突出して高い（2007年データで67.6%。特に被用者を対象としたINPSによる年金がその主要構成要素）が、生活の保障度は社会保険への包摂状況すなわ

表3 地域別・男女別に見た失業率および労働年齢人口における就業率（2010年）

(%)

	北部イタリア		中部イタリア		南部・島しょ部		イタリア全国	
	男	女	男	女	男	女	男	女
労働年齢人口15-64歳における就業率	78.3	56.1	71.4	51.8	57.6	30.5	67.7	46.1
失業率	5.1	7.0	6.6	9.0°	12.0	15.8	7.6	9.7

出典：Istat, Flash Anno 2010 Occupati e Disoccupati, 2011 aprile より作成。

ち労働市場への参加状況と直結した仕組みとなっているからである。つまり生活の安定度は、労働市場における地位と密接な関係にあるといえよう。そこで、労働市場における参入状況を失業者統計及び非活動者統計によって確認しておこう（表3）。

表3「地域別・男女別に見た失業率および労働年齢人口における就業率（2010年）」により、失業率をみると、南部は北部の2倍強、労働年齢人口の就業率についていえば、男性の場合で北部が南部を20%上回り、女性の場合に至っては、25%以上の開きがある。南部は、非就業者がそのまま失業者となるわけではなく、家族ケアやインフォーマル労働あるいは極めて不安定なスポット労働に従事しているケースが少なくない。そうした労働形態、すなわちコマ切れの賃仕事の組み合わせによる家計運営が定着をしているため、正規労働市場へのアクセスをあえて求めるインセンティブも減少しており、それが、失業率を見かけ上、抑えていると推測される。にもかかわらず、特に15歳～24歳までの若年労働者の失業率は高く、イタリア平均で男性23.3%（2009年）、女性が28.7%（2009年）、南部となると男性33.1%、女性40.9%であり、南部では、学校を終え、社会人となって一步を踏み出そうとする若年層の3割～4割が、卒業後に自らの社会的立場を得られないまま、20代の大半を費やさねばならない。その社会的費用は、個人にとってはもとより、社会にとっても大きな損失となろう。

さらに、若年層の場合、プロジェクト予算での

有期雇用や、「CoCoCo」と呼ばれる準従属的労働（2003年までは労働法上の保護が不適用だった）等、たとえ仕事とめぐりあったとしても、雇用の質の面からみて不安定な地位にとどめおかれることが少なくない。

### 3. 社会政策展開における地域間格差

南部イタリアの、こうした経済的不利益は、その他の経済的指標によっても顕著である。例えば、一人当たりのGDP（2009年）についてみると、北西部イタリアが23,845ユーロ、北東部イタリアが23,761ユーロ、中部イタリアが22,413ユーロなのに対し、南部・島しょ部は、13,688ユーロと、北部のその6割弱にとどまる。この格差が、一人ひとりの市民の生活に影響を与えることは、先の議論からも明らかだが、その厳しい生活を支えるべき公的主体、特に基礎自治体の財政状況にも大きな影響をもたらし、そのことが、再分配や社会政策の展開においても、地域間に格差を再生産している。以下ではその様相について、地域別の社会的支出を中心に見ていきたい。

#### (1) 児童福祉、高齢者福祉関連支出の地域間格差

後述するように、イタリアでは、補完性原理に即し、2001年の憲法的法律第3号に基づく憲法改正によって、国の行政権限を大幅に地方、特に第一義的にはコムーネに帰属させた。社会保障領域も例外ではない。イタリアの社会保障は「保健・

医療」「社会保険」「社会的援助（社会福祉）」によって構成されるが、このうち、コムーネの関わりが強いのは、社会保障支出の1割弱を占める「社会的援助」、とりわけ社会的サービス部門の現物給付及び困難層に対する生活最低保障（*minimo vitale*）等の現金給付である（表4）。その他の、社会保障支出の2割強を占める「保健・医療」については、財源・運営ともに州が中心となり、また同支出の7割弱を占める「社会保険」（老齢年金を軸に失業手当、労災補償等を含む）については、全国社会保障機構（INPS）や全国労災保険機構（INAIL）が統括する<sup>3)</sup>。

従って、地域による対応のあり方が大きく異なる分野は、主として、コムーネが事業主体となる社会援助領域の社会的サービス部門である。既述のように、支出金額からすると、社会的援助領域は、全体の1割弱、現物給付に絞れば全体の3%をカバーするにすぎないが、それでもコムーネが社会的援助領域において積極的な政策を展開する場合には、社会的企業やボランティア組織、アソ

シエーション等、市民社会の側からの社会サービス（福祉、労働、社会参加）供給主体の台頭と、それら諸主体間の対話や協働につながるケースも少なくない。つまりコムーネによる社会サービスに対する公的投資は、社会保障関連支出全体からみるとその割合は小さいものの、社会関係の創出や拡充にとっての必要条件となり得る点で重視に値すると思われる。

表4に見る分担に沿って、児童福祉、高齢者福祉を例として、コムーネにおける支出状況を地域別に見たのが、表5「コムーネの社会的支出の動向」である。まずコムーネの経常的支出における社会的支出の比率についてみると、全国平均が19.6%に対し、北東部イタリアの諸州に位置するコムーネは、これを顕著に上回る。また、児童一人当たりに対する支出額は地域によって大きく差があり、最大のリグリア州に比して、最小のカラブリア州は1/7にとどまる。さらに高齢者一人当たりに対する支出にいたっては、最大のフリウリヴェネツィア・ジュリア州に比して、南部諸州

表4 社会的援助領域の運営分担

事業名	財源・事業主体	備考
社会年金・社会手当	INPS	65歳以上高齢者への無拠出扶助的年金
障害年金	INPS、州	
家族手当（3人以上の子ども有）	INPS、コムーネ	
家族手当（出産・育児）	INPS、コムーネ	
家族手当	INPS	労働者世帯対象
家賃助成	社会資本・運輸省	
困難を抱える家族への最低額補助	コムーネ	実施にあたっては、コムーネの予算的制約を慎重に検討
減税	コムーネ・州	同上
社会的サービス	コムーネ、県、ASL	情報提供・相談サービス、経済的援助（最低生活保障制度）、在宅支援サービス、入所型サービス、里親委託、保育所、高齢者・障害者対象のデイサービス、社会的に不利な立場にある人々の社会参加・労働参加を促進するサービス、緊急シェルター、困難層への住宅関連支援、高齢者対象の所得保障等

出典：Maurizio Ferrera, "Le politiche sociali", il Mulino, Bologna 2006 p240-242より作成。

表5 コムーネの社会的支出の動向（コムーネ経常支出の締める社会的支出比率、子ども一人あたりの社会保障支出額、高齢者一人当たりの社会保障支出額2008年）

（単位は表中に表記）

区分	州名	コムーネの経常的支出に占める社会的支出割合（保健・社会福祉・文化教育）（%）	コムーネの6歳未満の子ども一人あたりの社会保障支出額（ユーロ）	コムーネの高齢者一人当たりの社会保障支出額（ユーロ）
北西部	ピエモンテ	15.5	1157.5	73.8
	ロンバルディア	22.7	1190.3	76.0
	リグリア	16.0	1452.8	51.3
北東部	トレンティーノアルトアディジェ	14.7	1388.8	109.3
	ヴェネト	25.1	750.5	41.9
	フリウリヴェネツィアジューリア	23.6	1255.4	209.2
	エミリアロマーニャ	29.6	1550.0	112.6
中部	トスカーナ	22.9	1112.1	64.9
	ウンブリア	18.2	919.7	14.3
	マルケ	22.8	847.9	100.8
	ラツィオ	17.2	453	10.4
南部	アブルッツォ	15.9	530.4	9.2
	モリーゼ	11.6	376.4	6.2
	カンパーニャ	13.3	366.7	12.4
	プーリア	16.2	440.4	14.6
	バジリカータ	18.6	492.6	4.7
	カラブリア	12.6	196.1	9.9
	シチリア	16.9	466.3	20.0
	サルデーニャ	30.4	616.9	77.8
全国	イタリア	19.6	855.2	57.3

出典：Monia Giovanetti e Raffaella Milano, "Strategie locali di lotta alla povertà; Città e confront; La povertà e le famiglie", Citalia 2010, Roma より作成（データは2008年）。網掛け部分は、イタリア全国平均値を上回る州。

のコムーネは、その1/20以下のところも多い。

**(2) 分野別・地域別の社会サービス専門職確保のための支出動向**

次に分野別・地域別の社会サービス専門職確保のための支出動向を見てみよう（表6）。貧困や社会的排除は、問題の発見、対象者との関係構築、サービスの設計、地域資源のコーディネート等、まさに人的資源の拡充なくしては、対応困難な分野である。その意味で、人材への投資は、その地域における諸問題の解決にとって必要条件である

う。

しかしながら、南部、次いで中部においても、他の諸地域と比較すると分野にかかわらず、人的資源への投資は少ない。特に南部の代表値でもあるカラブリア州は、表2に見たようには、貧困率が極めて高いにもかかわらず、各分野の合計が1,636ユーロと突出して低い値（全国平均の3割以下）となっている。社会サービス専門職自体は、1998年以降、この10年間で、25,417人から35,754人と10,000人強、全国で増え、その伸び率は40.7%だが、カラブリア州の伸び率は24.7%と全国最

表6 住民1000人当たりの社会サービス専門職に対する支出状況（2005年）

（ユーロ）

分野	家族・児童	障害者	依存症	高齢者	移民・ノマド	貧困その他	計
北西部イタリア	3551	1073	188	1930	528	954	8225
北東部イタリア	2751	1044	151	2184	491	858	7442
中部イタリア	1251	644	109	796	289	566	3655
南部イタリア	1413	466	131	514	110	393	3028
島しょ部	2265	965	205	1071	98	949	5553
イタリア	2290	827	154	1322	326	726	5644

出典：Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, "Quaderni della ricerca Sociale 3; Povertà ed esclusione sociale", 2010, p183

小である（ただし、社会福祉専門職一人あたりの住民数をみると、カラブリア州の場合、1,066人であり、全国平均1,667人を大幅に下回っており、この点をみれば相対的に「手厚い」配置となっている<sup>4)</sup>）。

#### 4. 小括

本項 I では、イタリアの貧困問題の数量的把握とそこに存在する地域間格差、さらにはそうした諸問題への対応策の基礎となるコムーネの移転支出から見ても、地域間格差をそのまま温存した展開となっていることを確認した。イタリアにおける社会政策、特に「貧困と排除との闘い」を含む社会的援助部門の特徴として、あらためて、以下の2点を確認しておきたい。

第1点目は、貧困への対応や排除との闘いは、当然ながら国レベルの計画のもとで推移するが、実態としては、現状把握も処方箋づくりも、現場（コムーネ）における試行錯誤に依拠して、自治体（州と基礎自治体）権限に大幅に委ねられており、対応における地域間格差を縮める国家としての機能は不十分である、という点である。貧困や社会的排除への対応をめぐる地域間格差の是正機能の拡充について、国の政策文書に積極的な姿勢は見られない。むしろ地方分権化の流れの中で、地方政府、特に、自治体にとっては権限と同時に負担が急速に増加をしていくことがうかがえる。

第2点目は、年金を除く移転支出の貧困削減率への寄与度が低いことである（2008年データでは、年金を除く移転支出による貧困削減率は4%、EU15カ国中、ギリシャに次いで下から2番目となっている）（Giovannetti e Milano, p.13）。このことは、貧困と社会的排除への対応を担う「社会援助」の機能に大きな課題があることを意味しており、「社会的援助」への支出額が、「医療・保健」「年金等の社会保険」に比して1割未満と、相対的な重要度が小さいこと、およびその内訳をみるとサービス給付の割合が、現金給付の約1/2で推移している点（社会保障関係給付のうち、社会的援助の現金給付分は5.6%、現物給付は2.9% 2007年データ）ともかかわる。

そこで本稿後半では、特に上記の第1点目に対応する議論として、国と自治体との関係を構築する上で重視されてきた「補完性原理」のイタリア的展開について言及していきたい。この「補完性原理」の捉え方が、社会政策をめぐる国と地方政府の権限配分に大きな影響を与えていると想定されるからである。また、RMI（参加最低所得）をめぐる議論をたどりながら「補完性原理」と実際の政策動向の関連を仮説的に考察していくこととする。

## II 補完性原理の導入とそのイタリア的展開

EUとそれを構成する諸国家との関係において、どのような権限配分が望ましいか、そのあり方を模索し、構築するプロセスとして提起されたのが「補完性原理」である。同原理は、より上位にある共同体（EC、EU）は、その権限の範囲内でのみ行動すること、すなわち、EUが加盟国間の条約において、排他的権限を付与されていない場合、その政策については、加盟国が行うことを原則とする考え方である。しかしそれにとどまらず、「国家と地方自治体」さらには「国家・地方自治体と市民社会」の関係をも大きく規定する原理として機能するにいたっている。EUレベルで原則化された補完性原理規定の、イタリアにおける導入・適用は、どのような特徴があるのだろうか。ここでは二つの特徴をあげておきたい。なお、イタリアにおける補完性原理導入の経過については、(P.Donati e I.Colozzi, 2005)を参考に議論を進めることとする。

### 1. バッサニーニ改革と補完性原理

高橋利安によれば、補完性原理のイタリアにおける法制度上の適用は、法律142号（1990年）（「新地方自治法」）、バッサニーニ改革（1997年～1999年、特に法律59号（1997年））、そして憲法的法律3号（2001年）等によって定着したとされ、例えばその中核的規程、法律59号第4条第3項aでは次のように補完性原理が示されているという（高橋、2008、pp.73-74）。やや長いが引用をしたい。「その規模では行うことができない権能を除いて、行政事務および権限の全体は、それぞれの領域上、連合上、組織上の規模に応じて、コムーネ、県、山岳共同体に帰属する。さらに社会的意義のある機能や事務の、家族、結社、および共同体による実施を促進するためにも、公的責任を関

係市民に地域的にも機能的にも最も近い当局に帰属させる」（1997年法律59号第4条第3項a）。

本稿との関連でいえば、確認すべき点は二つある。第一は、国と地方自治体の権限関係について、「公的責任を関係市民に…最も近い当局」が担うべきとしている点である。これは、EUにおける補完性原理の沿った規定といえよう。第二は、条項後半「社会的意義のある権能や事務」について、その実施を家族、結社（この場合広義のアソシエーション）、共同体（この場合、各種の地域自治組織、地区議会（Circoscrizione）等）に委託すると宣言している点である。すなわち、国から地方政府への権限移譲に際して、地域社会における非営利・あるいはインフォーマルな諸集団による「サービス実施促進」を当然の前提としていることが読み取れる。言い換えれば、「関係市民に最も近い当局」の活動と、そこに住む人々、諸集団が、権限、事務、サービスを直接に担っていくという構図がここから浮上する。

90年代後半に展開したバッサニーニ改革について、これらの改革の前提として2000年に発効した社会福祉基本法（法律第328号2000年）では、1条第5項において「当該サービスの運営と供給は、公共部門によって担われるほか、社会的措置の計画立案とその協調的な実現に能動的に参加する団体」を有力な担い手として認め、さらに第5条で「サードセクター」を具体的な事業実施者として積極的に位置づけている。

以上のことは、補完性原理の導入・適用にあたり、同原理に「垂直的」「水平的」の二つの形容句を付して使い分けていることから明らかである。一般的に「垂直」性については、国、州、コムーネ、山岳共同体（広域の行政組織）間における、より下位への権限移譲を意味する。それに対し「水平性」については、高橋は、「公行政の領域と私的主体への配分…（中略）と理解しうる規定が盛り込まれているが非常に曖昧」で、法規定

の「全体の文意からも直接的に水平的補完性を意味すると解釈することは困難であるとされている」という（高橋、2008、p.73）。

## 2. 「水平的」補完性原理とは

そこで、本稿では「水平性」をめぐるイタリア研究者による理解の一例を示しておきたい。社会学者Colozziによれば、公的機構相互の関係について言及する際には、補完性原理に「垂直的な」という形容詞が付され、他方で、市民社会と公的機関との関係に言及する際は、「水平的補完性」とする表現が根づいたとされ、この点は高橋の指摘と一致する。

さらにMaccariniは、「水平的補完性は、より下位の機構に対して、法的能力と主導権をゆだねるだけでなく、組織化と執行にとって必要な財政的・行政的手段もゆだねるものである」とした上で、いわゆる行政から市民への委託事業の中で依然として主流を占める「単純なアウトソーシング」について次のように述べる。「いうまでもなく、補完性原理の趣旨に合致しているとはいいがたい。特に『水平的補完性原理』にはほど遠い。イタリアの社会的サービスにおけるアウトソーシングは、初期は随意契約で、後に競争入札によるものとなった。アウトソーシングにあたっては、外部化により自治体のコスト軽減が見込まれる労働集約性の高い分野であること、サービス内容が定式化／標準化されていること、自治体が直営的に実施すべき固有の優位性が存在しない分野であること等が実施の基準とされた。また何をアウトソースするかの決定も、自治体行政内部で完結しており、トップダウン的な仕組みのもとで運営されるケースがほとんどである。民間事業者の位置づけは、下請け的、補助的なものにとどまった」（Maccarini, 2005, pp.119-120）。<sup>5)</sup>

地方制度改革は、さまざまな政治的ベクトルのもとで展開する。そうした中で、「垂直的補完性」

のみに依拠すれば、現場のイニシアティブの尊重をうたいつつも、市民セクターは下請け化する。したがって、補完性原理に対して改めて「水平的性格」を付与することは、社会福祉領域がコスト削減原則のもとで市場化されることに、一定の歯止めをかけると同時に、下請け的性格を脱して、プロジェクトの協同推進者としての関係構築を、自治体、市民セクター双方に促すことが期待されている。

## 3. 小括

本項Ⅱでは、イタリアが、1990年代後半より、補完性原理を根拠として、地方分権の推進をはかってきた経過を概観した。補完性原理は二つの異なるベクトル、すなわち当事者や当事者に近い地域社会を、国家的介入から保護する意図と、同時に、責任を個人に、あるいは家族に、また同様の論理で、社会政策選択の第一義的な責任を地方自治体に帰属させる発想を内包している。したがって、自己責任論や新自由主義的発想に通じるとして批判されることも少なくない。イタリアの場合、この二つのベクトルを、補完性原理には前者に軸足を置く形で再構成する道をさぐってきたといえる。例えば、Colozziは、上記二つの方向性に加え、補完性原理には「担い手を、責任を負う形で主体化する、第三の機能」も存在するとし、そこに同原理の「水平的機能」を重ねる。市民による正しい権利要求が、コストカットの論理を優先せず、「具体的にはっきりとした形でニーズが存在する際は、（国家に）その救済を責任として課す連帯原理」が補完性原理には伴うことが強調されている。しかしながら、イタリアにおいては、その国家による連帯原理の具体化もまた、紆余曲折を経ている。その事例として、次に国家が普遍主義に担うべきとされる反貧困を目的とした公的扶助政策、「参加のための最低所得」（RMI）についてみていくこととする。

### Ⅲ 公的扶助としての所得政策 ～RMI(参加最低所得)の経過と帰結

前項では、地方分権および権限配分、地方政府のイニシアティブが強調される社会政策の枠組みにおいて、国家による連帯原理を置き去りにしないロジックが模索されてきたことに触れた。以下では、そのロジックがどのように機能しているのか、あるいは機能困難となっているのか、RMIを題材に検討したい。イタリアは、EU27カ国の中で、ハンガリー、ギリシャと並んで国のレベルでRMIの導入を行っていない。1999～2001年の実験段階を経て反貧困に効果ありとの肯定的な評価が確認されたものの、最終結論においては導入にいたらなかった。本項では、その経過を追いつつ、社会政策のイタリア的展開の課題に言及する。

#### 1. RMI導入にあたって問題とされたこと

貧困に対応する公的扶助政策をみると、1990年以前は、一連の所得保障制度（例えば年金、失業に伴う給付、家族手当等）の枠組みが社会保険制度と連動しており、したがって市民にとっては、労働市場内にとどまることが、生活防衛にとって重要とされてきた。日本の生活保護制度に当たる「最低生活保障制度」(minimo vitale)は、国の管轄ではなく、州および基礎自治体コムーネの管轄とされており、INPSの年金最低額に相当する額を基準として、その基準額と救済対象者の実際の所得との差額分の補てんが行われていた。なお、1990年代までは、イタリアはこうした「最低生活保障制度」以外にも、コムーネごとにさまざまな経済支援策が設定されており、さらにはコムーネ以外の多様な供給主体による保障制度も複雑化していた（小島・小谷、1999、pp.383-392）。

しかし、それらが十全に機能しているとはいえず、非効率で不平等な運用となっている点が制度

上の課題として指摘されるようになり、国の管轄による全国統一的な、普遍的所得保障制度の構築が必要視されるようになっていった。なおRMIをめぐる議論の変遷は、（小島、2004、2006、2009、2010）に詳しい。

RMIが制度として盛り込まれたのは、2000年の法律328号「社会福祉基本法」においてであった。まず、労働と連動した社会保険システムによってはカバーできない社会層<sup>9</sup>を対象に、所得保障と社会サービス給付の統合が唱えられ（第22条）、「参加のための最低所得（RMI）」の「拡大」が謳われた（第23条）。

しかしRMIは、中道左派から中道右派への政権転換（2001年6月）の後、憲法改正を伴う国・地方間の権限関係の大きな改革の中で、当初とは異なる方向に動いていった（小島、2009、pp.278-279）。RMIは「最終段階所得（Reddito di ultima istanza=RUI）」として、国の役割を限定的なものとし、州、基礎自治体であるコムーネが中心的な担い手とされた形で再提案され、財源も三者の一般財源からの支出とされた。

RMIについては、政権転換と同時期、過去3年間の試行を振り返った評価報告書が発刊され、その施策の優位点と課題が指摘されている。優位点としては、「行政裁量」を廃し、客観的指標に基づいて給付が可能であること、地域社会における社会的資源の連携、子どもへの教育サービスの拡充が貧困軽減にもつ効果の大きさ等が指摘された。反面、主として地域間格差（給付の必要性をめぐる認定、サービス給付の担い手不足）が課題とされた（小島他、2004、pp.75-77）。RMIの趣旨からすれば、全国共通、普遍原則によって、それぞれの自治体の財政事情に左右されない対応と給付が重視されるべきところだが、それが中道右派への政権移行後は「国法によっては受給対象者の特定が不可能である」との判断が下され、結果として、RMIはRUIとして、国ではなく、州が責任を

負う形の制度へと切り替えられたのである。

## 2. 「絶対的貧困」層重視による政策対象の絞り込み

しかしRUIは、その施行のために必要とされる年度ごとの財政法が違憲とされる等、国と州の権限配分を巡る混乱の中で頓挫することになった。その後、2006年には再び中道左派政権によってRMIの再開が掲げられるも、再度の中道右派への政権転換を経て、その取り組みは消極化した。同政権のもとで発刊された「社会モデル将来像」白書（2009年5月、労働・健康・社会政策省）では、全体の基調が、「家族」を中心とした互恵的な地域社会の活性化と、労働市場への包摂・参加の推進を促すものとなっている。特に貧困に対しては、絶対的貧困と相対的貧困のうち、前者を喫緊課題と見なすものの、後者については、所得格差の水準把握に有用である、との言及にとどめている（小島、2010、p.82、pp.96-98、p.104）。

ちなみに絶対的貧困の対象世帯（者）数は、112万6,000世帯（289万3,000人）、総人口の4.9%となり、相対的貧困世帯（者）237万7,000世帯（78万人）、総人口の13.6%（2008年データ）（Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2010, p.33）となっており、主たる政策対象を前者とするか後者とするかで、社会政策のあり方は当然、下記のように大きく異なってくる。すなわちRMIからRUIへの切り替えに伴う貧困率の捉え方の変更とも読めよう。

白書では、「この必要性へのまず第一の回答は労働であり、貧困対応の優先策は、積極的社会及び包摂的労働市場の促進である」とした上で、「しかし社会には、強度のリスクと排除にさらされている者（独居高齢者、自立生活を送ることが困難な高齢者世帯、シングルマザー世帯、障害者等）が存在し、この場合は労働が貧困対応となり得ない。…中略…こうしたケースでは所得保障を

含む介入が、重要となり得る」として、RUI導入の意義を認めているものの、所得保障と社会参加支援を車の両輪とするRMIの含意は大きく変更され、いわゆるワーク・ファーストモデルとして位置づけなおされた。このことは「南部イタリアに広がる闇労働の就労者に対してRUIを用いることは、その労働者を闇労働に留め置く『わな』となり得るので慎重でなければならない」といった指摘や「RUIは、究極的な社会的困難に対して、他にまったく解決方法が存在しない場合に限ってのみ、地域、世帯状況について調整された厳格な基準に従ってその効果を発揮しうる」等の同白書の指摘からも明らかである（Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 2009, pp.46-48）。すなわち、RUIは、広範に広がる闇労働のもとでのワーキングプアの処方としては望ましくないとされ、その適用は極めて限定的なものとされた。

## 3. 小括

本項Ⅲでは、全国包括的な所得保障政策が、対象限定的な、地方政府に依拠した制度へと縮小された流れを追ってきたが、中道左派から中道右派への政権交代の中で、2000年代後半には、国家財政のひっ迫を理由とした社会的支出の削減、労働分野における各種の規制緩和や自由化、行政の簡素化・効率化施策が展開された結果、「貧困と排除との闘い」のあり方も、その影響下で変化をしていったといえよう。前項Ⅱで述べた補完性原理に伴う、国家単位での連帯原理のロジックは、少なくともRMI、RUIについてみる限り、後景に退いたと言えよう。

## IV おわりに

本稿では、著しい地域間格差の把握から始まって（Ⅰ）、その格差が解消に転じることが難しい制度的な背景の一つとして、補完性原理をめぐる

議論を取り上げ(Ⅱ)、同原理のイタリア的受容と関連してRMI(参加最低所得)については紆余曲折の後、地方政府に依存することとなった経過を見てきた。

社会福祉基本法(法律第328号2000年)第2条(受給権)では、「貧困者、低所得者、肉体的・精神的障害により社会生活や労働市場への参加が困難であり、よってみずからのニーズにまったくあるいは部分的にしか備えることができない者は、社会的措置・サービスの統括システムから支給される給付・サービスを優先的に受ける」(司法当局の措置に服している者も含む)ことを「普遍的」に保障するとなっている。しかしながら、実際は、本稿のⅠに見たように、年金による移転支出後の貧困削減率は小さく、受給権の保障は極めて限定的である。ナショナルなレベルでの対応として期待されたRMIも、その性格を変え、例外的な最終手段としての所得保障であるべきとされた。

補完性原理導入に際しては、イタリアは「水平的」というレトリックを生み出し、非営利セクターと自治体との協働事業は豊かに生み出したものの、同原理が国家レベルの連帯原理と連動するとしたロジックは、制度政策面で十分な展開をみず、もっぱら「垂直的」側面が重視された結果、貧困・排除対策や実践は、コムーネと地域社会に全面的に依存する結果となった。

その後、RMIは南部諸州を含め、州独自で試行を継続しているケースもあるが、地方自治体においては、州、コムーネ問わず、財政逼迫の中で課題は多い。例えば当事者の社会参加、労働参加を支える非営利セクターは、参加促進の事業を多岐にわたって展開する一方で、その発注側である自治体からの事業委託費遅配により、経営困難や事業所閉鎖に追い込まれる等、所得保障の直接の縮小に限らず、制度を支える社会的環境に多くの矛盾が及んでいる。地方レベルだけでは支えきれない実態が今後は明らかになってこよう。

注

- 1) イタリア労働社会政策省による2010年ヨーロッパ貧困対策年発行の年次調査報告書2010年版では、社会的排除される主体が多様化しているとして、以下の社会的カテゴリーを挙げている。①ミクロな逸脱行為を犯し、「初期受け入れセンター」で対応した青少年(うちイタリア国籍は61.7%、4割近くは東欧、アフリカ、アメリカ、アジア国籍)や少年刑務所で服役中の青少年、②犯罪組織の国際的ネットワーク化に伴って、武器、薬物の売買に巻き込まれる青少年、③管理・強制買春の対象とされる移民女性、④イタリアのGDPの9.2%(2008年データ)の生産活動を担いながら、不安定な経済生活を余儀なくされている外国人移民・難民、⑤差別的なスティグマのもとに教育や労働へのアクセスに困難を有し、劣悪な住宅環境にあるロマ、シンティ等少数民族、⑥ホームレス、⑦家庭内放浪(*barbonismo domestico*; 住居はいずれかの形で確保しているものの、生活放棄に追い込まれている独居高齢者、障害者、あるいは家族と共にありながら介護・介助が行われていないケース)、⑧若年型ホームレス(*punkabestia*; 薬物依存、社会に対する反感、家族とのコンフリクト等をきっかけとした家族からの離反)、⑨貧困、薬物、健康疎外、学校からの排除等の困難にさらされる服役中の者及び刑余者、等を挙げる。とりわけ、住居問題については、⑤～⑧に見るように、さまざまな困難に連動する共通課題であると見なし、2007年～2011年の「経済財政5カ年計画」においても重点項目に位置づけられている。なお、イタリアの近年の住宅事情およびその政策的対応については(小島, 2008, pp.93-96)に詳しい。
- 2) イタリア統計局Istatが毎年発表する「イタリアにおける貧困」年次報告では、通常、2種の貧困率が示される。一つは相対貧困率として、可処分所得ではなく、世帯における月あたり消費額を基準値として、年毎に地域別・世帯類型別に設定された消費基準値を下回る世帯・個人を相対的貧困層とみなす。もう一つは絶対貧困率として、最低限の生活を営むのに必須とされる額を基準として、年毎に地域別・世帯類型別に設定された必須基準値を下回る世帯・個人を絶対的貧困層とみなす。絶対的貧困率の算定方法については、[www.istat/dati/catalogo/20090422\\_00/](http://www.istat/dati/catalogo/20090422_00/)を参照。
- 3) なお、社会保障支出から見たイタリアの特徴を補足すれば以下の通りである。まず、GDPに占める社会保障支出比率は26.7%(2007年データ)でEU 27カ国中第8番目の多さとなっている。また分野別支出構成(2009年データ)をみると、保健・医

療が25.8%, 障害年金が6.0%, 老齢年金が51.0%, 遺族年金が9.4%, 家族及び出産・子ども関連の給付が4.8%, 失業及び社会的排除対策3.0%となっている。2003年~2009年の間で, 構成比に大きな変化はない。社会保障支出に占める老齢年金+遺族年金割合が6割強と高率であること, それに比して, 家族対象の給付や失業・社会的排除との闘いへの支出が低くなっていること等が特徴として挙げられよう(データはIstat"100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo ; edizione 2011")。

- 4) この問題は, その専門職の雇用条件も含めて検討の必要があろう。筆者がサルデーニャ州サッサリ市でインタビューしたソーシャルワーカー(女性30代)は, 1年毎の有期契約で, 継続雇用されない年もあるという, 不安定な就労環境にあった。また, シチリア州カタニア市でインタビューした, 多文化教育等移民問題に携わるワーカー(男性30代)は, 時給は比較的高いものの数か月単位の有期契約であった。特に移民政策は政権によって方針が大きく左右されるため, 他の福祉領域に比して, 専門職としてのコンスタントな活動が保障されないという。
- 5) 別の資料からも, 例えば, 社会政策の先進地とされるエミリア・ロマーニャ州においても, レガコプ系の社会的協同組合では, 自治体からの事業受託にあたってその約70%が競争入札による決定となっており, 一部には, 社会的指標の導入による総合評価制度の適用が見られるものの, コスト重視の傾向が否めない(legacoopsociali,2009,p.115)。
- 6) 対象となるのは, ホームレス支援, 完全介助・部分的介助を要する在宅生活者支援, 困難な状況下にある児童・青少年, およびその出身家族への支援, 家族に対する責任遂行の支援, 母子世帯等困難な状況下にある女性への支援, 障害者の社会参加(家族, 社会生活, 学校, 職業教育, 労働等)促進支援, 各種依存症予防・克服にむけた社会教育事業, 自助的イニシアティブ向上のための市民むけ相談・情報提供である(法律328号第22条第2項)。

#### 引用・参考文献

Donati, Pietro e.Colozzi,Ivo (a cura di),"La sussidiarieta'

;Che cos'e' e come funziona", Carocci, 2005,Roma  
 Ferrera, Maurizio "Le politiche sociali", il Mulino, Bologna 2006  
 Giovanetti, Monia e Milano, Raffaella "Strategie locali di lotta alla poverta'; Citta' e confronti;La poverta' e le famiglie", Citalia, 2010, Roma  
 Giovanetti, Monia e Milano, Raffaella "Strategie locali di lotta alla poverta'; Contributi economici o servizi?"; Citalia, 2010, Roma,  
 Istat,"100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo ; edizione 2011"; 2011  
 Istat," Flash Anno2010 Occupati Disoccupati", 2011 aprile  
 Istat, Statistiche report; Anno 2010 La poverta' in Italia, 15 luglio 2011  
 Istat, Statistiche report; Anno 2007 La poverta' relative in Italia, 15 luglio 2008  
 legacoopsociali, "Cooperazione sociale Legacoop in Emilia-Romagna", Maggioli Editore, Rimini, 2009  
 Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, "Quaderni della ricerca sociale 4; Le città ai margini; povertà estreme e governo delle aree urbane", 2010  
 Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, "Quaderni della ricerca Sociale 3; Povertà ed esclusione sociale", 2010  
 Maccarini, Maurizio Ettore "I modelli di attuazione della sussidiarieta' orizzontale", in P.Donati e I. Colozzi, 2005  
 邦文  
 小島晴洋・小谷眞男編「イタリアの社会福祉」 仲村優一・一番ヶ瀬康子編集委員会代表『世界の社会福祉5 フランス・イタリア』旬報社 1999年  
 小島晴洋「公的扶助」 萩原康生他編集代表『世界の社会福祉年鑑2008』旬報社 2008年  
 小島晴洋「公的扶助」 小島晴洋・小谷眞男・鈴木桂樹・田中夏子・宮崎理枝・中益陽子著『現代イタリアの社会保障』旬報社 2009年  
 小島晴洋「公的扶助」 萩原康生他編集代表『世界の社会福祉年鑑2010』旬報社 2010年  
 高橋利安「イタリアにおける地方分権と補完性の原理」 若松隆・山田徹編『ヨーロッパ分権改革の新潮流』中央大学出版部 2008年  
 (たなか・なつこ 都留文科大学教授)