

# イタリアにおける 最低所得保障制度と憲法

小 島 晴 洋

## 1. はじめに

イタリアの貧困状況は、EU、OECD など先進諸国の比較データではおむね下位に位置づけられている<sup>(1)</sup>。そしてこのような貧困問題は、長期にわたり大きな社会的課題とされてきたにもかかわらず、十分な対策は実施されてこなかった。貧困対策の基本ともいえる全国統一的な公的扶助制度すら、永らく実現していなかったのである。

2017年に至り、「包摂のための所得 (REI, Reddito di Inclusione)」制度が創設され、それが2019年からは「市民の所得 (RdC, Reddito di Cittadinanza)」制度に引き継がれた。これらは、試行ではなく恒久的制度とされ、イタリアにおける初めての全国統一的な最低所得保障制度、あるいは普遍的な最低生活保障制度といえるものである。21世紀になって、ようやくイ

---

(1) ISTAT (イタリア中央統計局) では、各年の状況を “La povertà in Italia” として毎年公表している。邦語文献では、過去の状況につき、仲村優一他編『世界の社会福祉年鑑 2004』旬報社 (以下、このシリーズは、西暦年号を付けて『世界の社会福祉年鑑』とする) 79-81頁、小島晴洋他 (2009) 『現代イタリアの社会保障：ユニバーサルリズムを越えて』旬報社 276-277頁、『世界の社会福祉年鑑 2012』192-195頁、『世界の社会福祉年鑑 2021』168-169頁。また、南北問題等の分析につき、田中夏子 (2011) 「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－」『海外社会保障研究』177号 40-51頁。

タリアにも、最終段階の社会保障ともいえる公的扶助制度が実現したことになる。

最低所得保障制度の実現がこのように遅れた要因については、さまざまな問題が指摘されている。直接的な政治・経済的な要因としては、①財源不足、②政治的な意欲の不足、③タイミングを逸したこと（経済成長の時代にこの制度を導入することができなかったために、財政が厳しくなってきたから導入できなくなった）、④貧困が南部に集中しているため、全国的なコンセンサスの獲得が難しいことなどを挙げることができるが<sup>(2)</sup>、法学の観点からは、実は憲法の規定自体に最低所得保障制度に冷淡な要素が含まれていることが1つの要因になっているように思われる。イタリア共和国憲法において社会保障の直接的な根拠となる条文は第38条であるが、新たに実現した最低所得保障制度とこの条文の関係をめぐっては、実際に複数の興味深い議論が登場している。

本稿は、従来あまり明確に意識されていなかったイタリア共和国憲法と社会保障との関係について、最低所得保障制度をめぐる議論を切り口に考察していこうとするものである。まず次節では、イタリアにおける公的扶助制度の歴史を概観するとともに、ようやく実現を見た最低所得保障制度「市民の所得 (RdC)」について、その概要を紹介する。次いで第3節では、イタリア共和国憲法第38条について解説し、とくに「最低所得保障制度に冷淡な」要素を分析する。第4節は、現在イタリアで行われている議論を紹介しながら、最低所得保障制度の憲法上の位置づけについて考察するものである。最後の第5節においては、憲法をめぐる議論が普遍的な社会保障システムへの変革を促進する可能性を検討し、イタリア社会保障の今後を展望した。

---

(2) Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta--La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, pp. 120–121.

## 2. 「市民の所得 (RdC)」制度

### (1) 登場までの経緯

イタリアでは伝統的に、職域などで対象者を限定しつつ、援助が必要な類型に応じて、さまざまに異なる生活保障制度が構築されてきた。全国レベルで対象者を限定しない一般的な給付制度と言えるものは、1990年代以前の段階では、高齢者に対する「社会年金 (Pensione sociale)」(1969年法律第153号)と障害者に対する「一般障害扶助制度 (Invalidità civile)」(1971年法律第118号)のほとんど2制度に限られていたといつてよい<sup>(3)</sup>。

このような状況を打開するため、1997年の「オノーフリ (Onofri) 委員会」の報告以来、一般的な公的扶助制度の実現のためのいくつかの試みがなされてきた。しかし政治情勢や財政問題などがネックとなり、多くが試行のまま失敗に終わってきた<sup>(4)</sup>。

そのような中ようやく実現を見たのが、「包摂のための所得 (REI)」制度であった。REI 制度は、2017年3月15日法律第33号(以下、授權法という)による授權に基づき、同年9月15日委任立法第147号によって創設され、同年12月から申請の受付が始まった。これは、試行ではなく恒久的な制度とされ、イタリアにおける初めての全国統一的・普遍的な最低所得保障制度といえるものであった。給付は、2018年1月から開始された。さらに、2018年の総選挙後に成立した同盟・五つ星運動連立政権は、「五つ星運動 (Movimento Cinque Stelle)」の選挙公約であった手厚い生活保障制

(3) 1990年代までの状況については、仲村優一・一番ヶ瀬康子編集代表(1999)『世界の社会福祉 5：フランス・イタリア』旬報社 383-392頁。Negri N., Saraceno C. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino.

(4) REI 制度実現までの経緯とその要因、課題等につき、小島晴洋(2019)「普遍的な最低生活保障制度 (REI) 誕生までの隘路」『新版世界の社会福祉 4』旬報社 86-104頁。

度「市民の所得 (RdC, Reddito di Cittadinanza)」を実現させた (2019年1月28日緊急法律命令第4号, 法律転換同年3月28日法律第26号)。これにより2019年4月からは, REI 制度に代わり RdC 制度がイタリアの最低所得保障制度となった。

## (2) 制度の基本的性格

新しい最低所得保障制度の創設に当たって重要な役割を果たしたのは, EUであった。EUはイタリアに対して, 財源というアメを与えるのみならず, 「勧告」というムチも与えた。

EUは, 2010年に総合経済成長戦略「ヨーロッパ2020」を策定し, 「賢い成長 (Smart growth)」, 「持続的成長 (Sustainable growth)」および「包摂的成長 (Inclusive growth)」の3つの目標を掲げた。貧困の克服は, 「包摂的成長」を実現する主要施策の1つとされた。

具体的には域内の貧困人口 (基準年たる2008において, 約1億1700万人と推計された) を, 2020年までに2000万人減少させるという目標が定められた。その実現のための組織として, 「貧困と社会的排除対策のための欧州プラットフォーム (The European Platform against Poverty and Social Exclusion)」が設立され, また, 財源として, 従来の欧州社会基金 (ESF: European Social Fund) に加えて「ヨーロッパ貧困援助基金 (FEAD: Fund for European Aid to the Most Deprived)」が設けられた。各国には定期的な報告が義務づけられ, それに対してEUからは, 評価・助言・勧告が行われた。

イタリアはEUの主要構成メンバーのうち, 全国レベルの最低所得保障制度を有しないほとんど唯一の国であった。イタリアの2020年までの貧困人口削減目標は220万人とされたが, それを実現するためには具体的かつ強力な施策が必要であった。そのために, EUは, 数次にわたりイタリアに勧告・助言を行ったが, とくに2015年には, イタリアの対策の遅れを明

確に指摘するとともに、当事者の積極的参加や社会サービスと金銭給付を結びつけた、社会的包摂のための最低生活保障制度を推奨した<sup>(5)</sup>。そのような中で、REI 制度は、イタリアの国庫財源のみならず、欧州社会基金 (ESF) やヨーロッパ貧困援助基金 (FEAD) からの拠出も活用されることによって実現したものであった。

REI 制度はその基本的な構造も、EU 域内では一般的な、いわゆるヨーロッパ型の最低所得保障制度となった。すなわち、ミーンズテストに基づき、かつ社会への積極的な参加を条件として最低生活保障のための経済的給付を行うものであり、フランスの1988年の「参入最低所得 (Rmi : Revenu minimum d'insertion)」制度 (および2009年から引き続く RSA (Revenu de solidarité active, 就業連帯所得) 制度) に代表される形態のものである<sup>(6)</sup>。EU 「ヨーロッパ社会権の柱 (Pilastro europeo dei diritti sociali, Social Pillar)」14号 (2017) も、このモデルを推奨している。

REI 制度を引き継いだ RdC 制度は、その名称 (「市民の所得」) と、主導した政党「五つ星運動」のポピュリスト的性格から、当初、いわゆる「ベーシックインカム (無条件に全国民に最低所得保障を行う制度)」ではないかとの誤解を受けた。しかし RdC 制度も、ミーンズテストで受給者を選別し、当事者の積極的参加を給付の条件として、経済的給付と援助サービスを並行して行うという基本構造において REI 制度 (ないし EU 推奨モ

---

(5) Guerra M. C., Tangorra R. (2015), “Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 38-3, pp. 370-371. Agodi M. C., Facchini C., Pennisi C. (2015), “La Carta Aquisti Sperimentale: prospettive per una efficace riprogrammazione”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 38-3, pp. 486-487.

(6) フランス Rmi 制度は2009年に廃止され、代わりに RSA (Revenu de solidarité active, 就業連帯所得) 制度が実施されている。詳しくは、『世界の社会福祉年鑑 2007』151-158頁、『世界の社会福祉年鑑 2009』151-157頁、『世界の社会福祉年鑑 2011』136-164頁。

デル)と変わりなく、両者は基本的に連続しているものと考えられる<sup>(7)</sup>。相違点としては、RdCのほうが、①支給される経済的給付の水準が高い、②その代わりに労働に関する義務づけ等が厳しい、③条件に違反した場合等における制裁が厳しい、などの点を挙げられることができるが、その観点からいえば、REI制度がより「アクティベーション」的であったのに対し、RdC制度は「ワークフェア」色がより強いということができようか<sup>(8)</sup>。なお、このような構造の制度の基本的性格について、イタリアでは、おおむね「選別的普遍主義 (universalismo selettivo) という表現が用いられる<sup>(9)</sup>。ここで「普遍主義」ないし「普遍的 (universale)」というのは、対象者をイタリア社会保障の伝統たる「職域 (categoria)」に限定するのではない、という意味であり、「選別的」とは対象者をミーンズテスト等によって選別する、という意味である。

また、イタリアは20の普通州・特別州から成り、地方分権が進んでいる。

---

(7) イタリアにおける評価の大勢もそうである。たとえば、Ravelli, F. (2020), “Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza”, in Giubboni, S. (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano -- Legge 28 marzo 2019, n. 26, Commentario aggiornato ai decreti “Cura Italia” e “Rilancio”*, G. Giappichelli Editore, pp. 19-20.

(8) 社会的排除・包摂に係る議論では、近年、政策をめぐり、「ワークフェア」や「アクティベーション」という言葉が多く用いられる。用語法は確立していないようであるが、前者は就労義務を所得保障の条件としていくような政策、後者は就労促進のための社会サービスを所得保障と並列して行っていくような政策、と理解されることが多い(たとえば、岩田正美(2008)『社会的排除-参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣 167頁)。用語法がどの程度意識されているかは不明であるが、REI制度においては、法令上、個別プロジェクトの内容について「アクティベーション (attivazione)」という表現が用いられていた(2017年委任立法第147号第2条第2項)。

(9) たとえば Lumino R., Morlicchio E. (2013), “Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 36-2, p. 235.

国と州の立法権限の管轄について定める憲法第117条によれば、「国の立法に明示的に留保されていないすべての事項に関する立法権」が州の管轄とされている。社会保障・福祉領域では、「全国的に保障されなくてはならない市民のおよび社会的権利に関する給付の必須レベル (livelli essenziali delle prestazioni) の決定」(第2項 m 号)と「社会保険 (previdenza sociale)」(同項 o 号)のみが、国が排他的な立法権限を有する項目とされている。この点に関して、RdC 制度の根拠法たる2019年緊急法律命令第4号(以下、「命令」という)は、冒頭で「RdC は、利用可能な財源の範囲内において、給付の必須レベルを構成する」(第1条第1項)と規定し、制度の基本的性格として憲法第117条第2項 m 号の「給付の必須レベル」を定めるものと明記している<sup>(10)</sup>。

なお、通常まとめてRdC 制度と称されるが、厳密には、新しい最低所得保障制度は、現役世代を対象とした「市民の所得 (RdC, Reddito di Cittadinanza)」と、67歳以上の高齢者を対象とした「市民の年金 (PdC, Pensione di Cittadinanza)」から構成されている。

### (3) RdC 制度の概要

#### (ア) 対象者 (命令第2条)

対象となるのは、イタリアおよびEU 構成国の国民、または第三国の国民でEU 内の長期滞在許可を有している者である。いずれにしても、申請の直近2年間以上継続してイタリアに居住していることと、さらにイタリアに10年間以上の滞在があることが必要である。援助は、新ISEE 制度に基づいた家族の核 (nucleo familiare) (以下、世帯という) を単位として行われる。

---

(10) 国と州の立法管轄の問題は、REI 制度以前の公的扶助制度の検討において大きな課題とされてきた。詳しくは、小島・前掲注(4)、97-98頁。

(イ) 経済的要件 (命令第2条)

経済的要件は直近の ISEE<sup>(11)</sup>に基づいて審査され、申請世帯は次のすべてを満たしている必要がある。なお、下記の基準額は一人世帯の場合の額であり、世帯構成員数等によって増額等の調整がなされる。

- ①有効な ISEE 値が9360ユーロ未満であること。
- ②所有不動産の価額が、居住している住居を除き、3万ユーロ以下であること。
- ③所有動産の価額（貯蓄預金、当座預金など）は、6000ユーロ以下であること。
- ④世帯の収入額が、年額6000ユーロ未満であること。
- ⑤世帯構成員の中に、一定の自動車、ボートなどの所有名義人、またはそれらを自由に使用できる状態にある者がいないこと。

(ウ) 経済的給付 (命令第3条)

経済的給付は、世帯収入を補填する部分 (A 割, quota A) と、家賃またはローン返済額を助成する部分 (住居費用を助成する部分) (B 割, quota B) とから成り、申請をもとに算定される。

A 割の部分は、基準限度額まで世帯の収入を補足する (すなわち、基準限度額マイナス世帯収入額)。基準限度額は、年額6000ユーロ (月額500ユーロ) を基準として、世帯構成員数等に応じて定められた調整係数を乗じて求められる (たとえば夫婦2人と未成年子2人の場合、1.8が乗じられ

---

(11) ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente, 調整経済状態指数) とは、各種の福祉的な給付を請求する住民の経済的な状態を統一的に評価する基準であり、2001年から実施されている (1998年委任立法第109号)。当初は「試行」であったが、利用の普及・拡大が進み、2015年からは、従来指摘されていた問題点について改善を行った「新 ISEE」として、より充実されるに至った (2013年12月5日首相令第159号)。詳しくは、小島他・前掲注 (1), 285-288頁, 小島・前掲注 (4), 92-93頁。



る)。

B 割の部分は、賃借の場合はその家賃相当額である。ただし、限度額がある(年額3360ユーロ(月額280ユーロ))。また、持ち家の場合には、住居の購入または建築のためのローン返済額相当額である。やはり限度額がある(年額1800ユーロ(月額150ユーロ))。A 割・B 割を合わせた最高額は、一人世帯の場合、年額9360ユーロ(月額780ユーロ)となる。なお、最低保証額(年額480ユーロ)も定められている。給付は、IRPEF(個人所得税)の課税が免除される。

給付は、申請の翌月から開始され、最長18月間行われる。1月間の停止期間を経て、更新することができる。

#### (エ) 条件付け(命令第4条)

経済的給付の受給には、次の2つが条件として必要とされる。それは、世帯構成員による、①直ちに労働する用意がある旨の申告(DID: Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro)、および、それに引き続く、②「労働のための協定(Patto per il lavoro)」または「社会的包摂のための協定(Patto per l'inclusione sociale)」への署名、である。これは給付の「条件付け(condizionalità)」とされ、なされない場合には給付は行われぬ。世帯構成員中の未成年者、65歳を超える者、すでに就業している者、正規の学業・職業訓練に通っている者等のみが、この条件を免除される。

「条件付け」対象の成年の世帯構成員は、原則として、雇用センター(CpI, Centro per l'Impiego)において「労働のための協定」に署名しなければならない。「労働のための協定」では、職業能力の向上のための個人毎のコースへの参加、担当部署により労働市場への参入を目的に特定された任務などが定められる。その中には、受給期間中3回行われる「適切な労働(lavoro congruo)」の紹介のうち、少なくとも1つを受け入れることが含

まれる。

その他の「条件付け」対象者はすべて、コムーネの貧困対策担当部署において「社会的包摂のための協定」に署名しなければならない。「社会的包摂のための協定」では、地域社会への活動による社会的包摂、学業の完遂、その他担当部署により社会的包摂を目的に特定された任務などが定められる。

#### (オ) 受給者の義務、制裁措置等

経済的給付の受給者には、既述の「条件付け」の他、多くの義務が課されている。たとえば、世帯構成員の中に労働して収入を得た者がおり、そしてその収入がタイムラグにより ISEE 値に未参入の場合、見込み収入額を届け出なければならない。また、不動産などの資産状況の変化、自動車等の購入の場合にも、届出が義務づけられている。

世帯構成員中に「条件付け」違反、「労働のための協定」等に定められた義務の不履行、届出義務の不履行などがあった場合には、「市民の所得」についての受給権は失われる。たとえば、協定に署名を行わない、正当な理由なく職業訓練や資格取得のための活動等に参加しない、適切な労働の紹介が3回以上あったにもかかわらず1つも受け入れない、世帯の状況に変動があった場合に ISEE 算定のために必要な申告を行わない、などの場合である。

また、虚偽の申告などを行った場合、収入や資産の変動等について届出を行わなかった場合等には罰則が規定されている。いずれの場合にも、給付の遡及的な失権が定められており、不法に受給した給付は返還しなければならない。

#### (カ) 「市民の年金 (PdC)」制度の概要

世帯の構成員の全員が67歳以上の場合には、「市民の所得」に代わって

「市民の年金 (PdC, *Pensione di Cittadinanza*)」が支給される。「市民の年金」の受給者には、「直ちに労働する用意がある旨の申告 (DID)」や「社会的包摂のための協定」への署名は受給の条件とされない。

経済的給付に関しては、「市民の年金」の場合、世帯収入の基準限度額は、年額6000ユーロではなく7560ユーロとされている。その結果、収入額を補填する部分 (A 割) は、最高額が年額7560ユーロ (月額630ユーロ) になる (世帯構成員数に応じて、調整係数が乗じられる)。住居費用を助成する部分 (B 割) の最高限度額については、賃借・ローンの場合とも年額1800ユーロとなる。

### 3. イタリア憲法第38条

#### (1) 伝統的な解釈

イタリアにおいて、広い意味の社会保障 (「シクレツァ・ソチャレ (*sicurezza sociale*)」ないし「プロテツィオーネ・ソチャレ (*protezione sociale*)」と呼ばれる) は、伝統的に、「プレヴィデンツァ・ソチャレ (*previdenza sociale*)」および「アシステンツァ・ソチャレ (*assistenza sociale*)」の2部門に分けられる<sup>(12)</sup>。

「プレヴィデンツァ・ソチャレ」とは、事前の拠出を伴う金銭給付制度の総称であり、その意味からは、個別の社会保険制度の集合ないし総称と言ってよい。これに属する制度は、年金、労災、失業、家族給付などである。本稿では、「社会保険」としている<sup>(13)</sup>。また、「アシステンツァ・

(12) そのほか、保健医療制度が「サニタ (*sanità*)」として加えられることが多い。

これは、1978年に創設された公営医療制度である「国民保健サービス (SSN, *Servizio sanitario nazionale*)」制度のことをいう。

(13) 「プレヴィデンツァ」ないし「プレヴィデンツァ・ソチャレ」については、「アシステンツァ」と「サニタ」も含めた社会保障全体を代表する用語として用いられることも多く、その場合には「社会保障」と訳される。

ソチャーレ」は、さまざまな困窮状態（老齢、障害、貧困など）について、金銭給付や対人援助サービスなどによって援助ないし対応するものであり、通常は公の一般財源によって行われる。障害者福祉、児童福祉、高齢者福祉などがこれに属する。「社会的援助」、「社会福祉」などと訳される。

イタリア憲法において社会保障をもっとも直接的に規定しているのは、第38条である。まずは引用しよう（以下、憲法の条文はイタリア共和国上院訳（2018）による（項番号のみ丸数字で追加した））。

- 第38条 ①労働不能且つ生活手段に欠如する市民は、社会的扶養、社会的支援を受ける権利を持つ。
- ②労働者は、労災、疾病、障害、老齢、不本意な失業の場合、生計確保に適正な手段が規定、保障される権利を持つ。
- ③不能者および障害者は、職業教育又は職業訓練を受ける権利を持つ。
- ④本条文に規定する任務遂行に対しては、国が設置し又は補完する組織、機関が対応する。
- ⑤民間支援は自由に行われる。

第1項は、「市民 (cittadino)」の権利を規定する。権利の内容は、「社会的扶養 (mantenimento)」と「社会的支援 (assistenza sociale)」を受けることであり、その権利を有するのは、「労働不能且つ生活手段に欠如する市民」である。条文の文言にも“assistenza sociale”が用いられており、この条項は、社会保障のうちの「アシステンツァ・ソチャーレ」を規定していると理解されている。

第2項は、「労働者 (lavoratori)」の権利を規定する。権利の内容は、「生計確保に適正な手段 (mezzi adeguati alle loro esigenze di vita)」が規定、保障されることであり、その権利を有するのは、労働者が「労災、疾病、障害、老齢、不本意な失業の場合」である。文言上は明定されていないが、

講学上・実務上、この条項は「プレヴィデンツァ・ソチャーレ」に関する規定と理解されている<sup>(14)</sup>。

この2項ないし2つの権利の関係、すなわち別個と理解するか統一的に理解するかに関しては、古くから議論がなされてきた。憲法初期の段階では、補完性や多元性を重視し、プレヴィデンツァとアシステンツァの権利を分けて考える理解が強かったが、近年は、連帯の理念を重視し、両者を統一的に考える理解が強くなっているようである。ただし、後者の考え方も、プレヴィデンツァとアシステンツァに違いがあること自体を否定するものではなく、両者の目的における共通性（平等・人格の保障）を強調する立場であるといえよう<sup>(15)</sup>。

解釈は、伝統的には文言に忠実に行われてきた。本稿の課題である最低所得保障制度との関係では、主に次の2点を指摘しておくことが必要であろう。

第一は、権利を有する主体、すなわち保護（給付）を受けるべき対象者である。第1項によれば、市民は「生活手段に欠如」しても、「労働不能」でなければ権利を有する対象にはならない。また第2項の権利については、主体はそもそも「労働者」でなければならないし、労働者であっても「労災、疾病、障害、老齢、不本意な失業」のいずれかの場合に該当する必要がある。そうすると、労働能力がある者が第2項に列挙する場合以外で一時的に窮乏状態に陥った場合（たとえば、適切な労働の機会が見つけれない、労働しても低賃金しか得られない（いわゆるワーキングプア）など）

(14) Ales E., Canavesi G., et. al. (2021), *Diritto della Sicurezza Sociale*, Giuffrè, p. 14 (Guido Canavesi). なお、憲法で“previdenza sociale”の文言が使用されているのは、国と州の立法管轄の問題について定める第117号第2項o号のみである。

(15) Bartole S., Bin R. (2008), *Commentario Breve alla Costituzione*, 2da edizione, CEDAM, p.377 (Chiara Tripodina). Persiani M. (2012), *Diritto della Previdenza Sociale*, 19ma edizione, Giuffrè, pp. 28-31. Ales, Canavesi, et. al. 前掲注(14), pp. 19-21 (Guido Canavesi).

には、第1項・第2項のいずれにも該当せず、保護を受けるべき権利の主体から排除されてしまうことになる。

第二は、権利の内容、すなわち受けられる保護（給付）の水準である。第1項「アシステンツァ」の水準については、条文は明定していないが、その「欠如する生活手段（原文では *mezzi necessari per vivere*）が与えられることが「社会的扶養」ないし「社会的支援」の内容と理解される。そうすると、「生活に必要な（*necessari*）程度」というのが保護（給付）の内容となる。また第2項は、権利の内容を「生計確保に適正な手段（*mezzi adeguati alle loro esigenze di vita*）」と規定している。ここで用いられている「適正な（*adeguato*）」という形容詞は、「ふさわしい、釣り合った、相応した」という意味である。第1項と第2項では保護の程度を規定するための形容詞に異なる表現が用いられており、すなわち第1項と第2項とは、保護（給付）の水準において格差がありうることになる。

この問題について憲法裁判所は、第1項「アシステンツァ」は最低限度の日常生活ないし肉体的生存を保障するものであるのに対して、第2項はそれ以上に当該労働者の生活の内容に相応した生計手段を保障しており、「生計確保に適正な（*adeguati*）手段」は「生活に必要な（*necessari*）程度」を含むものであるが、それに尽きるものでないことは明らかである旨を判示している（憲法裁判所判決1986年第31号）。すなわち、第2項「プレヴィデンツァ」による保障の水準は、第1項「アシステンツァ」による保障より上位であるべきことになる<sup>(16)</sup>。

## （2）憲法における労働主義

憲法第38条が「市民」の権利と「労働者」の権利を書き分け、かつ労働者の地位をより優位に置いているのは、直接的には、プレヴィデンツァの

---

(16) Ales E., Canavesi G., et. al. 前掲注(14), pp. 14-15 (Guido Canavesi).

各制度において労働者が拠出を行っているという「功績 (merito)」によるものであるが (憲法裁判所判決1986年第31号)、背景にはイタリア憲法における「労働主義 (lavorista)」ともいわれる特徴がある。1947年のイタリア共和国憲法を主導したのは左翼勢力とキリスト教民主党勢力であったが、両者は、労働問題を最重要課題と捉えて社会権を重視する点で一致していた。第1条「イタリアは、労働に基礎を置く民主的共和国家である」というのは、共和国における「社会性」の基礎が労働にあることを明示して、労働の価値と原理を民主主義の根本に据えたものであった<sup>(17)</sup>。この規定は単なるレトリックではなく、憲法構造の基礎となる理念的な機能を有し、射程は社会的国家 (Stato sociale) を具体化する計画の規律にも及ぶとの理解が強い<sup>(18)</sup>。さらに憲法第4条は労働の権利と義務を規定するが、特に義務を規定する第2項においては、「市民」に労働の義務が明記されているように見える<sup>(19)</sup>。

第2条は、人格の尊厳を保障しかつ連帯の義務を定めているが<sup>(20)</sup>、第4条とは不可分なものとして理解される。すなわち、労働は人格の創造的能力を体现するものとして人格と不可分であり、労働の大きさは社会にとっての人格の大きさを意味する。第2条における「連帯」は、労働によって実現されることになる<sup>(21)</sup>。また、第3条は平等権を規定し、特にその第2

(17) 石田憲 (2009)『敗戦から憲法へー日独伊憲法制定の比較政治史』岩波書店 53頁。

(18) Perlingieri P. (2001), *Commento alla Costituzione Italiana, 2da edizione aggiornata*, pp. 3-4.

(19) 第4条 ①共和国はすべての市民の労働権を認め且つその権利を実効させる諸条件を推進する。②各市民は、その能力と選択に従い、社会の実質的又は精神的進展に資する活動又は機能を果たす義務を負う。

(20) 第2条 共和国は、個人としてまた人格がその中で形成される社会集団の一員として、不可侵である人間の権利を認め保障する。又、政治的、経済的、社会的連帯に不可欠な義務の履行を求める。

項は実質的平等の実現を明文で国家の責務とする画期的な条項である<sup>(22)</sup>。しかしここでも、主役は労働者であり、市民は労働者として政治・経済・社会に参画し、それが「平等に」保障されるという規定になっているように読める<sup>(23)</sup>。

憲法におけるこのような労働主義は、第38条の解釈においても、一貫して狭量な立場を示してきた。すなわち、第38条における保護は、労働者が「主」で市民は「従」であり、「市民」を対象として普遍的に保護を行おうとする制度に対しては、むしろ抑制的に働いてきていたのである<sup>(24)</sup>。イタリアにおいて最低所得保障制度の実現が遅れたのも、その一因はここにあった<sup>(25)</sup>。

### (3) 合わせ技による解釈の拡張

第38条に関しても、文言に忠実な伝統的解釈が労働主義によって裏付けられ、なお主流とされている<sup>(26)</sup>。しかし近年は、最低所得保障制度の議論とともに、憲法の他の条項—中でも特に基本的理念に関する規定—を援

(21) Forlivesi M. (2018), “Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un’interazione possibile?”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, anno XVIII, n. 4, pp. 721–723.

(22) 第3条 ①すべての市民は同等の社会的尊厳を有し、性別、人種、言語、宗教、政治的見解、個人的および社会的状況により区別されることなく、法の前に平等である。②市民の自由、平等を事実上制限し、人間の完全な形成およびすべての労働者の政治的、経済的、社会的組織への実質的参画を阻止する経済的および社会的秩序への障害を除去することは、共和国の務めである。

(23) Ferrante V. (2016), “A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, anno XVI, no. 3, p. 459. Massara G. S. (2019), *Dall’assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno) – Prime riflessioni sul Reddito di Cittadinanza*, G. Giappichelli Editore, pp. 65–66.

(24) Ferrante V. 前掲注 (23), p. 459. Massara G. S. 前掲注 (23), pp. 65–66.

(25) 小島・前掲注 (4), 90–91頁。

(26) Ales E., Canavesi G., et. al. 前掲注 (14), p. 14 (Guido Canavesi).



用することによって第38条を補強し、かつ拡張して解釈することが試みられ、有力になりつつあるようである。

その中心になっているのが、第3条第2項（実質的平等の実現）である。もともとこの規定は、単独で用いられるよりもむしろ他の憲法条項と併せることにより、国の施策（特に財政支出）を根拠づけるために多く利用されてきた<sup>(27)</sup>。具体的な適用場面は、国民の社会権に関するものが多い（障害者、教育、住宅など）。社会保障は、その究極的な目的が第3条第2項の実現にあると理解されており<sup>(28)</sup>、もっとも関係の近い条項ということができる。

貧困問題に対しては、貧困そのものが個人の社会的実現をより困難なものにしているという観点から、第3条第2項を第38条第1項に結びつけて、第38条第1項の「労働不能」を純粹に身体的・精神的な原因によるものに限定せず、自らの帰責によるものでない限り（non colpevole）、経済的・社会的な性質によるものを含むと考えることによって、この条項の適用範囲を拡大しようとする解釈が有力である<sup>(29)</sup>。「生活手段を欠如」した市民を、広く最低所得保障制度の対象としようというのである。さらに、「生活手段の欠如」についても、完全に生存ができない程度のみならず、「尊厳ある」生活のための手段を持たない程度も含むとの解釈も登場している。ワーキングプアなども広く第38条第1項の対象に含めようというのである<sup>(30)</sup>。

(27) Bartole S., Bin R. 前掲注 (15), pp. 33-34 (Gian Paolo Dolso).

(28) Bartole S., Bin R. 前掲注 (15), p. 370 (Chiara Tripodina). Ales E., Canavesi G., et. al. 前掲注 (14), p. 21 (Guido Canavesi).

(29) Massara G. S. 前掲注 (23), pp. 71-72.

(30) Casillo R. (2019), “Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, anno XIX, n. 3, pp. 562-565.

第3条第2項のみならず、第2条（人格の尊厳、連帯）も援用される<sup>(31)</sup>。社会保障の権利は、第38条の規定だけでなく、「尊厳、平等、連帯」という憲法の基本的価値を示す第2条や第3条にも潜んでおり、尊厳ある生存の権利は憲法上認められるのみならず国家の義務でもある、とする見解もある<sup>(32)</sup>。2008年から実施された低所得者に対する経済援助制度「ソーシャルカード」の合憲性が争われた2010年1月15日憲法裁判所第10号判決では、国と州の立法管轄が主な争点であったが、判決は、憲法第117号第2項m号と並んで、憲法第2条、第3条第2項、そして第38条を引用して制度の合憲性を認めた。さらに、効力は間接的であるが、EUヨーロッパ基本権憲章第34条第3項<sup>(33)</sup>も多く援用される。実は先行のREI制度においては、制度を創設する授權法（2017年法律第33号）が、REI制度を創設する目的を規定する条文（第1条第1項）において、憲法の第38条こそ引用していないが、憲法第3条とヨーロッパ基本権憲章を引用していた<sup>(34)</sup>。ところがRdC制度を創設する根拠法では、特段の憲法上の根拠は示されていない。ここに、RdC制度の憲法上の根拠が議論される背景があったのである。

---

(31) Alaimo A. (2017), “Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, anno XVII, n. 3, pp. 430-434. Ales E., Canavesi G., et. al. 前掲注(14), pp. 20-21 (Guido Canavesi).

(32) Ravelli F. 前掲注(7), pp. 21-24.

(33) 第34条〔社会保障および社会扶助〕3. 社会からの疎外および貧困を撲滅するために、連合は、十分な資力をもたないすべての人々の適正な生活を保障する社会的扶助および住宅援助を受ける権利を、連合法および各国の法と実務が定めるところに従って認め尊重する。(平成16年9月衆議院憲法調査会事務局の訳文による)

(34) より正確には、「憲法第3条の実現のため」(注：第1項、第2項とも)、また「ヨーロッパ基本権憲章を尊重して」(注：条項は示されていない)との文言になっている。

#### 4. 「市民の所得 (RdC)」制度の憲法上の根拠

##### (1) 第38条第1項に根拠を求める説

RdC制度の本質を、貧困に対して経済的給付を行う公的扶助制度と捉えれば、第38条第1項にその根拠を求めるのが素直である。対象者に事前の制度加入や抛出が求められていることはなく、給付の財源も国民全体の一般的連帯（公費ないし租税）によっているからである。

しかし、そのためには、少なくとも次の2点において、第38条第1項の拡大解釈が必要である。第一は、「労働不能」を、純粹に身体的・精神的な原因によるものに限定せず、自らの帰責によるものでない限り (non colpevole)、経済的・社会的な性質によるものを含むと考えることであり、第二は、「生活手段の欠如」についても、完全に生存ができない程度のみならず、「尊厳ある」生活のために手段を持たない程度も含むと解釈することである。既述のとおり、これらの解釈は、有力になりつつあるとはいえ未だコンセンサスを得るには至っていないように見受けられる。

また、貧困者に対する公的扶助制度といっても、無条件に憲法が容認(ないし要請)するものではないとする理解が一般的であるようである。すなわち、RdC制度は受給者にDID(直ちに労働する用意がある旨の申告)を義務づけるなど、給付に当たって多くの「条件付け」を採用している。しかも条件の多くは、労働と関係づけられている。それこそが憲法が要請するものであり、貧困に対して無条件で経済的給付を行うことは憲法上認められない、というのである<sup>(35)</sup>。ここにおいて根拠とされるのが憲法第4条第2項(市民の労働参加義務)であり、その意味では、第4条第2項の仲介によってRdC制度は憲法の「労働主義」とも親和している、とい

(35) Massara G. S. 前掲注(23), pp. 73-75. Ravelli F. 前掲注(7), pp. 24-26.

えよう。言い換えれば、RdC 制度の憲法上の根拠は第38条第1項だけでなく、第4条第2項も含めなければならないということになる。

第38条第1項を根拠とする説に対しては、RdC 制度の給付水準が高すぎるとの批判がある。既述のとおり、憲法裁判所は、第38条第2項「プレヴィデンツァ」による保障の水準は、第1項「アシステンツァ」による保障より上位であるべき旨を判示している。ところで RdC 制度の給付基準額は、比較的高い。家賃相当額部分を含めると月額780ユーロとなるが<sup>(36)</sup>、これは、「プレヴィデンツァ」の代表たる年金制度における最低年金額(*trattamento minimo*)<sup>(37)</sup>の月額513ユーロ(2019年)より高い。それでは、第2項の「適正」なレベルが第1項の「必要」なレベルを下回ってしまうのではないか、というものである<sup>(38)</sup>。

拡大解釈の必要性と給付水準の問題は第38条第1項説の泣き所であり、この説が主流になるためには、その解決を避けて通ることはできないように思われる。

## (2) 第38条第2項に根拠を求める説

先行の REI 制度は「貧困と社会的排除に対する全国レベルの唯一の対策」(2017年委任立法第147号第2条)とされていたが、RdC 制度の目的はより広く、目的を列挙する条文では、「積極的な労働政策と労働権の保障」という項目が「貧困、不平等、社会的排除対策」より先に規定されて

(36) 正確には、67歳未満の RdC が500ユーロ(A割)+280ユーロ(B割)で、67歳以上の PdC が630ユーロ+150ユーロ(B割)となる。

(37) 1995年改革以前の報酬方式に基づく年金給付額の算定においては、計算上の金額が一定の水準に達しない場合にその水準の額まで年金額が自動的に引き上げられる制度があった。それを「最低年金額(*trattamento minimo*)の補完」といった。制度は原則として廃止されたが、受給者が存続する限りは適用が継続している。小島他・前掲注(1), 128-129頁。

(38) Casillo R. 前掲注(30), pp. 568-574.

いる（2019年法律命令第4号第1条）。その順序を、偶然なものではなく貧困対策より労働対策が優先されている、と捉えれば<sup>(39)</sup>、RdC制度は、「労働者」に対する権利を保障する制度として、第38条第2項に位置づけられることも可能になる。

伝統的に「労働者」概念は広く捉えられ、潜在的なものも含むと考えられてきた。また、第38条第2項において保護の対象とされている「非自発的失業」という概念も弾力的に解釈され、たとえば、形式的な労働関係が継続していても実質的に労働が失われているような場合も該当する、と理解されている。そのため、第38条第2項による保護の対象として無業者やワーキングプアなども含みうるという解釈は、第1項の拡大解釈よりは受け入れられやすいとされる<sup>(40)</sup>。

もちろん、この説にも批判がある。第一に、RdC制度で給付の要件とされるのは基本的に「貧困状態か否か」であるがそれは第38条第2項の「非自発的失業」とは関係がない、すなわち、第38条第2項に位置づけるのであれば、「貧困状態」でなく「失業状態」に着目したものでなければならない、というものである。第二に、RdC制度の財源が一般財源（租税）によっているのも問題とされる。「労働者」の非自発的失業に対するのであれば、労働者の連帯（拠出）によるべきではないか、ということになる<sup>(41)</sup>。

しかし何と言っても、RdC制度の本質は、やはり貧困者に対する公的扶助制度と考えるべきであろう。貧困者に対して、ミーンズテストに基づき、最低所得保障を行うという基本構造において、RdC制度はREI制度と同様に、極めて明瞭に一般的な公的扶助制度のモデルを採用しており、労働への再参加などのアクティベーションの「条件付け」も、REI制度より強化されたとはいえ制度の本質を変えるほどのものとは考えにくい。制

(39) Ravelli F. 前掲注(7), pp. 18-19.

(40) Ravelli F. 前掲注(7), pp. 26-27. Casillo R. 前掲注(30), p. 565.

(41) Casillo R. 前掲注(30), pp. 565-566. Ravelli F. 前掲注(7), pp. 26-27.

度目的として労働対策が貧困対策より先んじて規定されている条文にしても、当時の立法過程における政治的妥協の産物と指摘されており<sup>(42)</sup>、それほど重要視することは適切ではなかろう。第38条第2項に根拠を求めるのは、やはり筋が違うように思われる。

### (3) その他

既述のとおり先行のREI制度では、制度創設の根拠として、憲法第3条が明記されていた。両制度の本質を連続しているものと理解すれば、RdC制度についても、明記こそされていないが、憲法上の根拠をやはり第3条に求めることができよう。

REI制度において第38条に全く言及されず第3条のみが根拠とされたのは、そのような普遍的な最低生活保障制度と憲法第38条の結びつきについて、未だ国民のコンセンサスが成立していないことを示唆している。その状況は、RdC制度においても基本的に同様であろう。RdC制度の根拠を憲法第3条に求めることはもちろん可能であろうし、それ自体には異論は少ないものと思われる。しかし、本格的な最低所得保障制度が実現した今、第3条だけでなく第38条も制度を支える役割を果たすことができるかどうか、解釈の明確化が求められていると思われる。

## 5. まとめを代えて

### (1) RdC制度の評価

イタリア労働社会政策省は2020年11月、RdC制度の実施状況についての初めての報告書（Rapporto Annuale 2020）を公表したが、その中でこの制度について、「今や我が国の社会政策の中心軸」になり貧困状況を大

---

(42) Armando V. (2020) “La «scomparsa dei poveri». Una prima valutazione di policy sul Reddito di Cittadinanza”, *Politiche Sociali*, n. 3/2020, pp. 530–531.

幅に改善した、と自賛している<sup>(43)</sup>。ISTAT（イタリア中央統計局）が毎年公表している貧困に関するレポートでも、2019年には絶対的貧困の減少が見られている<sup>(44)</sup>。RdC 制度がイタリアの貧困の改善に一定の貢献をしていることは、間違いなからうと思われる。

RdC 制度の誕生は、「五つ星運動」の主導という極めて政治的色彩の強い形で行われた。イタリアではその後、2019年に連立の組み替えが行われるなど、政治情勢が大きく変化している。政治的な産物は政治によって左右されることが多いが、こと RdC 制度に関しては、政治情勢の変化にもかかわらず、改善を求める声はあっても廃止の声は聞こえないようである<sup>(45)</sup>。社会ないし国民の中に、制度が定着しつつあるように見受けられる。

そのような中、法律学においても、この制度を適切に位置づけるべく、憲法第38条の解釈を中心として議論が深まっている。第38条第1項の解釈を拡大してそこに位置づける主張が強まっているように見受けられるが、なお議論は収束に向かっているとはいいいにくい。

## (2) イタリア共和国憲法における生存権

制度の検討過程から RdC 制度の誕生後にも行われている議論の中には、イタリア共和国憲法が生存権（*ius existantiae*）を規定しているのか、と

(43) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale (2020), *Reddito di cittadinanza--Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019*.

(44) ISTAT (2020), *Povertà in Italia 2019*. なお、2020年の絶対的貧困は増加しているが、これはコロナ・パンデミックによるものであり、相対的貧困状況や貧困ギャップ率などから総合的に判断すると、なお RdC 制度の貢献は肯定することができる。

(45) Bronzini G. (2020) “Introduzione”, in Giubboni S. (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano --Legge 28 marzo 2019, n. 26, Commentario aggiornato ai decreti “Cura Italia” e “Rilancio”*, G. Giappichelli Editore, pp. 10-12.

いう問題も存在する。すなわち、最低所得保障制度は「憲法から外れた (praeter constitutionem)」存在であるのか、それとも「憲法に従った (secundum constitutionem)」存在であるのか、そして「憲法に従った」ものとするれば、憲法上の根拠として「生存権 (ius existientiae)」の存在が認識できるか、ということである。

積極的な見解は、憲法第2条・第3条に規定する「尊厳、平等、連帯」という基本原理と第38条をあわせて理解することにより「生存権」が根拠づけられる、そして一定の条件を満たす最低所得保障制度は、生存権を実現するものとして「憲法に従った」ものであるのみならず、憲法によって立法者に義務づけられる、とする<sup>(46)</sup>。

これに対し消極的な見解は、最低所得保障制度について、生存権を議論し根拠とするよりむしろ、憲法規範で定立された労働主義原則を内在させ、かつそれと適合しそれを実現するものでなければならない、とする<sup>(47)</sup>。最低生活を保障する制度は、給付を住居・食料の現物給付にのみ限定し、金銭給付は認めない（賭博依存の恐れがある）ようなものにしなければならない、とする極端な説もある<sup>(48)</sup>。これは、金銭給付を行う最低所得保障制度について、「憲法から外れた」ものであるのみならず「憲法違反 (contra constitutionem)」であると理解するものであると考えることができる。

議論はなお散発的であり、未だまとまりを見せてはいない。社会保障をアシステンツァとプレヴィデンツァの2本立てでなく、3本立てと理解すべきとする説<sup>(49)</sup>や、憲法38条自体を改正する提案も登場しているよう

(46) Ravelli F. 前掲注(7), pp. 21-26. なお、憲法が要請する「一定の条件」は、ミーンズテストとアクティベーションという、二重の条件付けであるとする。

(47) Forlivesi M. 前掲注(21), pp. 728-729.

(48) Ferrante V. 前掲注(23), pp. 456-470.

(49) Alaimo A. 前掲注(31), pp. 430-432.



ある<sup>(50)</sup>。生存権に積極的な見解が強まっているようには見受けられるが、労働主義の壁も依然として高そうであり、どのように克服していくか—あるいは折り合いを付けていけるのかが問われていると思われる。

### (3) 展望—社会保障の基本構造の変化は？

イタリアの社会保障の最大の特徴として、制度が細分化された多面的なシステムであることが挙げられる<sup>(51)</sup>。多面的であるが、必ずしも体系的に整備されているわけではない。多くが、歴史的に職域(categoria)によって形成されてきたものであり、給付はその職域の労働者のためのものであった。「インサイダー」には手厚く給付するが、「アウトサイダー」には給付しない、そのような断片化された制度の寄せ集めとしての社会保障の傾向は強い。

REIないしRdCという普遍的な最低生活保障制度の登場を契機として、イタリアの社会保障が従来の「細分化・多面的」なシステムを克服して、普遍的な社会保障モデルに転換することができるのではないかとの期待も示されている<sup>(52)</sup>。その可能性は、どうだろうか。

細分化された各制度は、基本的にその職域の「労働者」のためのものであり、憲法上の根拠は第38条第2項ということが出来る。既述のとおり法律学においては伝統的に、同じ第38条中でも第1項と第2項は区別され、労働者の保護として第2項に基づく制度を擁護する声が強い<sup>(53)</sup>。その立

(50) Ravelli F. 前掲注(7), pp. 27-28. なお、改正案の具体的内容については、情報を入手できるに至っていない。

(51) 小島晴洋(2019)「イタリアの社会保障—概観と展望」『新版世界の社会福祉4』31-33頁。

(52) Gualmini E., Sacchi A. (2016), “Come combattere la povertà: Tentativi di universalismo nel welfare state italiano”, *POLIS*, XXX, 3., pp. 397-398.

(53) Cinelli, M. (2017), “<Pubblico>, <privato> e Costituzione nelle attuali dinamiche della previdenza”, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, anno XVII, n. 3, pp. 401-417.

場は、普遍的な給付制度に冷淡である。普遍的な制度の登場によって既存の制度がスクラップされることとなった場合、給付水準が低下することが予想されるからである。

このような状況は、RdC 制度をめぐって行われている現在の憲法論議が、イタリアの社会保障の基本構造を転換させる可能性を示唆している。第38条第1項と第2項を区別し2本立てとする解釈が、従来どおりの形のまま変わらず維持されることになれば、「細分化・多元的」な社会保障システムもそのまま維持されていくであろう。もし解釈の大きな変更、ないし第38条自体の改正にまで至るようなことになれば、—もちろんその内容にもよることになるが—、社会保障システム全体の大きな構造改革に至る可能性も否定できないと思われる。

社会経済の変化、生活の変化、中でも労働の変化によって、職域等による限定のない普遍的な社会保障制度の必要性は、現在ますます強まっている。イタリアがその流れにどのように対処していくか、RdC 制度が定着しつつある今、目の離せない状況がしばらく続くことになるろう。

※本研究は、平成31年度専修大学長期国内研究員の成果である。