

保険・年金 フォーカス

欧米諸国の年金事情

～隣の芝生は青いか～

第6回 =イタリア編=

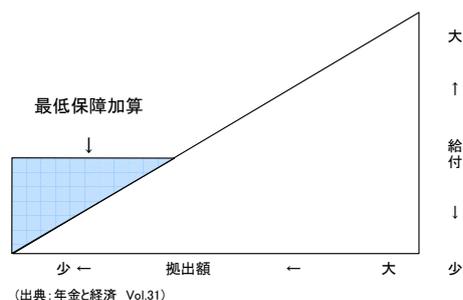
金融研究部門 取締役理事 前田 俊之
(03)3512-1885 tmaeda@nli-research.co.jp

欧州経済の不安材料の一つとなったイタリア。その原因は債務残高が GDP の 100% を超えて財政運営に不安があるという点でした。とりわけ年金制度は財政負担が大きく、この扱いかたについては市場からも注目を浴びました¹。その年金を巡って 2011 年にいくつかの改革が行われています。一見、壁際に追い詰められたイタリア政府がやっと重い腰を上げたようにも映ります。しかし、イタリアが年金制度を放置していたわけではありません。年金の制度改革に手をつけたタイミングは 1990 年代で、他の欧州諸国と比べて決して遅くありませんでした。それではなぜ今になってイタリアの年金制度が問題視されたのでしょうか。今回はそのあたりの事情を中心に見てゆきたいと思います。

1——イタリア年金制度の歴史～不安定な政治の産物～

イタリアの年金は公的年金制度(被用者は強制加入)と補完保障制度(任意加入)からなる二階建てとなっています²。このうち公的年金制度を簡略化したものが図1になります³。こうしたイタリアの年金制度について、日本で関心を持つ機会は今まで多くなかったと思います。しかし、欧州経済危機を契機として、今では「欧州で最も寛大な年金制度」として知っている方が少なくないようです。そのように呼ばれるようになった理由は公的年金制度の歴史にあります。

図1 イタリア公的年金の仕組み



他の欧州の国々と同様、イタリアの年金制度の歴史は長く、その源流は 19 世紀の終わりまで遡ることができます。1898 年に CNAS (全国就業保障年金金庫) という組織ができ、工場で働く労働者たちを対象とした任意加入制の年金がスタートしました。その後、1919 年には任意加入から強制加入へと仕組みが変わり、運営組織の名称も現在の INPS (全国社会保障機関) へと変わりました。

この制度が任意加入制からスタートしたことから、当初の年金財政は積立方式をとっていました。

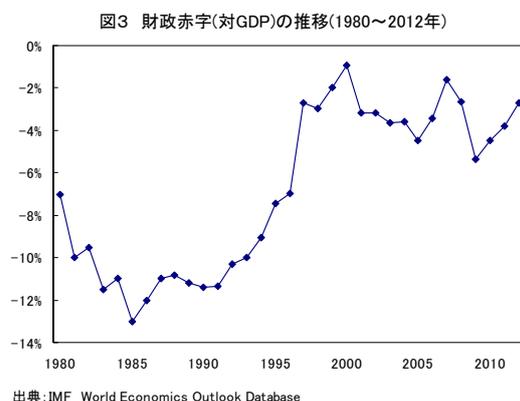
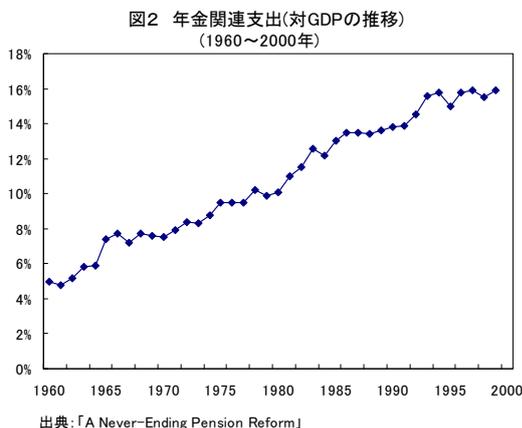
しかし、戦後にイタリアを襲ったハイパーインフレーションの影響から、1952年までの間に年金財政は賦課方式へと切り替わりました。それ以降のおよそ20年間は経済復興期に重なったこともあり、イタリアの年金制度が充実した時代となります。

例えば、1956年には優雅な早期退職の原因とも言われる年功年金⁴が公務員を対象として導入されました。年功年金とは一定の条件を満たせば早期に退職しても年金を満額受け取れるというもので、1965年にはその適用範囲が民間（被用者及び自営業者）へと拡大しました。また、1966年にはそれまで民間被用者を対象としていた公的年金において自営業者も加入対象となりました。そして1969年には、公的年金の支給額の計算方法が拠出額を基準とするものから、報酬額（当時は直近5年間の平均報酬）を基準とするものへと変わりました。さらにこの間に就業不能となった人への年金なども加わりました。こうした充実ぶりには目覚ましいものがある一方で、背後で深刻化していたのが年金財政の問題です。

年金財政に大きな負担となった原因は制度の充実だけではありません。いわゆる不正受給と言われる事例も数多くありました。その問題の根本にあるのは政治だと考えられます。イタリアでは頻繁に政権交代が起こり、その度に年金が人気取りの材料として利用されてきました。また、新しい制度を導入してもその管理まで手が届かず、本来であれば払う必要のないものまで支給されていたようです。特に管理が甘かった就業不能者に支給する年金での不正は大きな問題となりました。例えば、1965年から1975年の間に新たに支給が始まった民間被雇用者のケースの約4割、自営業者の約7割が実際は就労可能者であったとの分析があります。また、1960年に200万人だった就業不能年金の支給対象者が1980年には720万人に達し、本来の制度の目的である退職による支給対象者を上回る事態となりました⁵。

こうした状態への対応が本格的に進みだしたのは1990年代に入ってからでした。その契機となったのは年金関連支出の増加、国家財政の悪化、そして併存する年金制度間から生まれる不公平感の増大です。図2はイタリアの年金関連費用のGDPに対する比率の変化を示したのですが、1970年代半ばから1980年代にかけてその比率がじわじわと高まっている様子がうかがえます。

また、政府の財政赤字も1980年代にGDP比で10%を超える時期が続きました（図3）。不公平感を産んだ例としては、年金額を計算する際に使用する現役時代の報酬が、民間被用者では最後の5年



間の平均報酬だったのに対し、公務員は最終報酬となっていたことなどがよく挙げられています。

さて、1990年代になって具体的にどのような動きがあったのでしょうか。数多くの資料で代表的な取り組みとして評価されているのは1992年と1995年の年金制度改革です。それぞれ時の首相の名前をとって「アマート改革」「ディニ改革」と呼ばれています。

アマート改革では(1)年金支給開始年齢の5歳引き上げ(男性は65歳、女性は60歳に)、(2)年金額を計算する際に使用する現役時代の平均報酬の計算対象期間の長期化(5年を10年に)、(3)加入最低期間の延長(15年を20年に)、(4)物価+実質賃金スライド制から物価スライド制への変更など、年金債務の削減につながる決定が行われました。

しかし、それでも当時の欧州通貨連合への参加条件である財政赤字をGDPの3%以内に収めるとするのは容易ではなく、この目標を達成するためには更なる取り組みが必要でした。そこでディニ改革で行ったのは、(1)年金額の計算方法をそれまでの報酬に基づく方式(以下「報酬方式」)から拠出額に基づく方式(以下「拠出方式」)への段階的な切り替え、(2)財政負担の大きい年功年金の支給条件の厳格化、といった方針の決定でした。但し、こうした取り組みも移行期間を長く取ったことによって、その効果が目に見える形で表れにくいという欠点を抱えてしまいました。

2000年代に入るとしばらくは大きな変化はありませんでしたが、ギリシャに端を発した欧州経済危機がイタリアにも波及する事態になり、同国の信用不安が高まりました。そこに登場したのがモンテイ首相です。同首相のもと財政再建策のひとつとして公的年金制度にも手が加えられ、(1)新たに支払われる保険料に対する「報酬方式」の適用停止、(2)年功年金の実質的廃止⁶、(3)年金の支給開始年齢の一本化、といった改革が行われました。

2——公的年金制度～垣間見える年金天国の姿～

さて、随分と長い経緯をたどりましたが、やっとここから現在の年金制度の説明になります。まずは公的年金制度です。その運営の中心的役割を果たしているのが、冒頭にも名前が出たINPSです。民間の被用者は全員がこのINPSの年金制度に強制加入となります。その他、電力などの公社職員やかなりの範囲の自営業者も対象となっています。ここから先はこのINPSが運営する公的年金制度で中心的な役割を果たす一般義務制度を見ていきます⁷。

既に年金制度の歴史の中で触れたように、現在公的年金制度には二つの支給額の決定方式が存在しています。ひとつは「拠出方式(sistema contributivo)」、もうひとつは「報酬方式(sistema retributivo)」と呼ばれています。2012年から払い込まれる保険料は全て「拠出方式」の対象となっていますが、過去に払い込まれた保険料については二つの方式が並存しているというわけです。なお、保険料率は民間被用者の場合33%とかなりの高率です。そのうち23.81%を雇用主が負担し、残る9.19%を被雇用者が負担をしています。

このうちの「拠出方式」はスウェーデンにおいてみられるNDC(みなし拠出制度)の考え方と同

じものです。即ち、年金額は本人等が拠出した保険料の総額に応じて決まりますが、その支給原資は現役世代が納める保険料という賦課方式です。年金額の計算式は以下の通りです。

年金額＝拠出総額 X 転換指数

- 拠出総額：「年間報酬 X 保険料率」の額を GDP の 5 年平均成長率で毎年修正したものの累計額（ただし、修正の適用対象には条件がある⁸⁾）
- 転換指数：平均余命などを元に 3 年毎に更新するもの。年金支給開始年齢を早めることも可能だが、その場合には指数の値は小さくなる。逆に支給開始年齢を遅くするほど指数の値は高くなる。（図 4）

図4 支給開始年齢と転換指数 (2013～2015年)

57歳	4.304%	64歳	5.259%
58歳	4.416%	65歳	5.435%
59歳	4.535%	66歳	5.624%
60歳	4.661%	67歳	5.826%
61歳	4.796%	68歳	6.046%
62歳	4.940%	69歳	6.283%
63歳	5.094%	70歳	6.541%

出典: RECWWE

これに対して「報酬方式」の計算式は以下の通りです。式を見ても明らかのように、保険料の払い込み期間の上限に達すれば、現役時代の平均収入の 80%にあたる年金を受け取ることができます。

年金額＝現役時代の平均報酬 X 保険料払い込み年数（最大 40 年）X 支給率（最大で 2%）

- 現役時代の平均報酬：消費者物価指数で修正を行う。
- 支給率：現役時代の平均報酬の水準によって支給率は異なる。基本枠内の報酬に対する支給率が 2% で、それを上回る部分については、金額に応じて 1.6～0.9% までの値が適用される。

現在はこの二つの方式が存在していると述べましたが、実際はどのように運営されているのでしょうか。図 5 はその組み合わせを示したものですが、少し複雑な感じがしませんか。というのも 1995 年のディニ改革では、その年の 12 月末までに 18 年以上の保険料納付実績のある人には「報酬方式」が継続適用されることになっていたからです。他方、1995 年までの保険料納付年数が 18 年に満たない人は、1995 年までの保険料は「報酬方式」で、それ以降は「拠出方式」で計算することになっていました。しかしこの点に関しても、2011 年度の改革によって 2012 年からの保険料については「拠出方式」が適用されることになり、その結果、1995 年末までに何らかの形で保険料を支払っていた人は、二つの方式の組み合わせ（これを *systema misto* と呼んでいる）で年金額が計算されることになりました。

図5 イタリア公的年金の方式

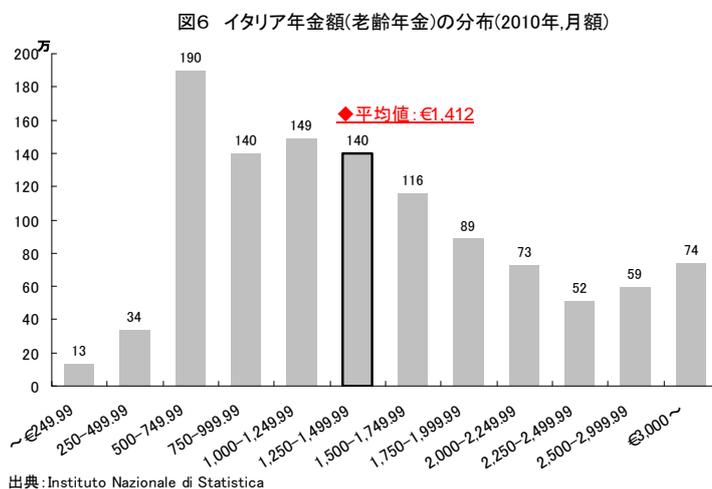
	1995年までに納付された保険料分	1996年1月1日から2011年12月31日までに納付された保険料分	2012年1月1日以降に納付された保険料分
1995年以前の保険料納付期間18年以上の者	報酬方式	報酬方式	拠出方式
18年未満の者	報酬方式	拠出方式	拠出方式
1996年以降の加入者	—	拠出方式	拠出方式

出典: 亜細亜大学・中益陽子准教授「イタリア研究会」発表資料

この「拠出方式」と「報酬方式」は年金制度の最低保障の機能にも影響を与えています。図 1 では

「拠出方式」を前提にイメージを描きましたが、それ以外にも「報酬方式」のもとでは、65歳以下の低年金者を対象に最低保障 (trattamento minimo) が支給されています。これも古き良き時代の産物だと言えます。

では、これまでの制度のもと、イタリアの人たちはどれくらいの年金を受け取っているのでしょうか。政府の発表しているデータによれば、2010年における被用者の報酬は年間で€23,976 (約276万円、€1=¥115にて換算。以下同様) です。これに対して、同じく2010年の年金支給額の分布を示したものが図6です。このデータは毎月の年金額ですが、その平均値は€1,412 (約162,000円) です。イタリアでは年13回に渡って年金が支給されますので、年間の支給額の平均値は€18,353 (約211万円) となります。これを使って計算すると現役世代の報酬の76%にあたる額を年金として受け取っていることとなります。



3—私的年金制度～国が主導する実質的な企業年金～

二階部分の仕組みはいわゆる任意加入の確定拠出年金制度です。公的年金の制度改革が進み始めた1993年にこの制度はスタートしました。従って、その狙いは公的年金の見直しによる年金支給水準の低下を補うことにあり、制度の名称も「補足的保障制度(previdenza complementare)」となっています。

この制度には組織単位で行う「閉鎖型」と、個人単位で行う「開放型」の二種類があります。「閉鎖型」は労使協定などに基づいて設立された年金基金を通じて運営するもので、労働組合などの組織に加入している人が対象です。一方、「開放型」は銀行や保険会社などが運営主体となるもので、労働組合などの組織に属さない人(例えば自営業者や失業者)が主な対象です。

もともとイタリアには退職一時金制度 (trattamento di fine rapporto¹⁰) がありましたが、この補足的保障制度の導入に伴い、退職一時金制度の積立金が毎年自動的に補足的保障制度に移転する仕組みとなっています¹¹。こうした仕組みの特徴からすると、これは実質的な企業年金制度とすることができます。なお、拠出資金は加入者本人に加えて雇用主が負担することも可能です。

この制度に関しては運用成果に対する課税率の優遇などもあり、今後は退職一時金制度からの資金のシフトが進むものと期待されています。但し2012年初の時点での加入者は560万人(加入対象者2,200万人の25%)に留まっており、対前年比の伸び率も5.7%と低い水準となっているようです。公的年金の支給水準が下がってゆくことが確実だけに、この制度が定着するかどうかは将来の年金水準に大きな影響を与えることとなります。ちなみに政府の予測では、2050年ごろの時点で公的年金

と私的年金を合わせた所得代替率を 68%程度としています。このうち公的年金が 56%、私的年金が 12%を占めています。従って、政府としても今後さらに補足的保障制度の拡大に力を入れる必要がありそうです。

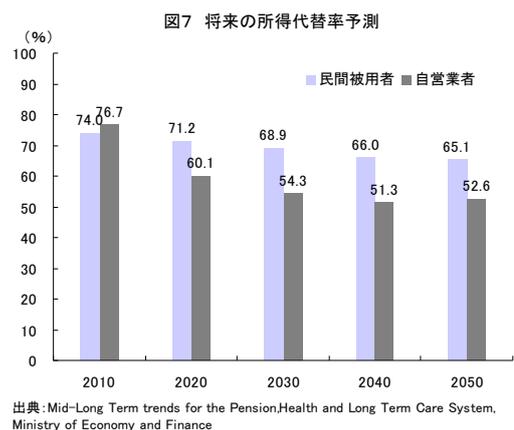
4—健全化に向かう年金財政～消えてゆく年金天国～

いろいろイタリアの年金制度の課題を並べてきましたが、ここからの話は意外な展開と感ずるかもしれません。冒頭で触れたように 2010 年には公的年金の支給額が増大して GDP の 15.3%に達しましたが、この比率は 14%~16%の水準をしばらく続けた後、2060 年には現在よりも低い 14.4 %になると予想されています¹²。この間、EU27 カ国の平均が 11.3%(2010 年)から 12.9%(2060 年)へと増加するのと比べると、相対的にまだまだ高いとは言え、イタリアの改善ぶりが目を引きます¹³。

1990 年代から幾度となく年金制度の改革を行ってきたことは既に説明しましたが、今後の公的年金の支出額に大きな影響を与えると考えられているのは、年金支給開始年齢を巡る動きです。2011 年の改革を受けて、年金の支給開始年齢は 2012 年から原則 66 歳となり、例外的な扱いになっているものを含めて、2021 年までには全ての制度が 67 歳に引き上げられる計画です¹⁴。

さらに注目すべきは 2015 年から実施される年金支給開始年齢に関する見直しの仕組みです。このポイントは、今後の支給開始年齢を 65 歳時の平均余命の伸びに合わせて自動的にスライドさせるというものです。まずは 2013 年からは毎年 3 ヶ月引き上げておき、2015 年の時点で平均余命の変化に合わせて最初のスライドを行う予定です。既に「拠出方式」のところでも説明した転換指数の決定方式の中に同じような考え方が導入されていますが、2019 年にはタイミングを合わせて、この二つの見直しを同時に行うことになっています。この制度が機能すれば、現在の計画上の支給開始年齢（2021 年までに 67 歳となる）とは無関係に、実質的な支給開始年齢は早晚 70 歳になるという予測もあります¹⁵。

拠出方式の徹底による年金額の削減に加えて、平均余命の変化に応じた支給開始年の変更といった仕組みの導入は、年金制度の運営という点では歓迎すべき進展です。しかし、その一方で年金を受け取る側にとって喜ばしい内容ではありません。1 ヶ月ほど前に政府が発表した長期展望によると、典型的な年金の支給水準は確実に低下していくことを示しています(図 7)。特に自営業者の支給水準の低下が目立ちますが、これは報酬型から拠出型に切り替わったことによる影響がはっきり表れているものです。先に保険料水準を 33%と紹介しましたが、自営業者は 18.3~22.3 %といった水準の保険料負担となっていますので、拠出型に制度が変わったことによって年金額が減少することになります。

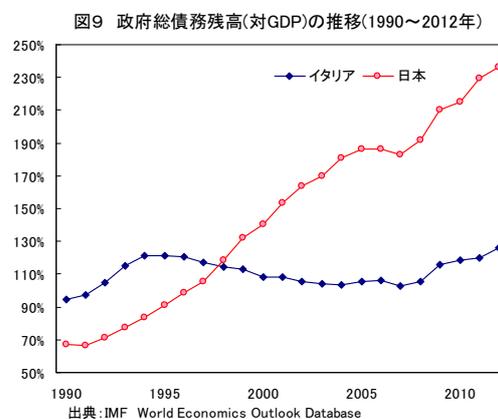
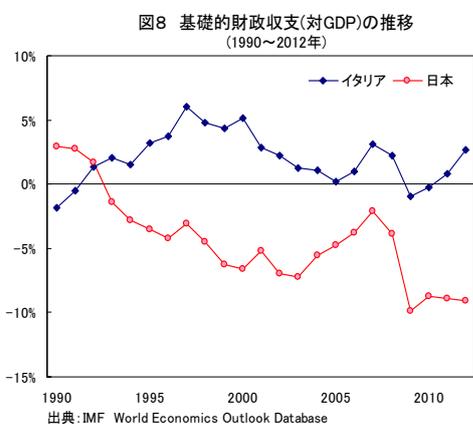


今回、イタリアの年金制度を調べている中で制度の寛大さを揶揄する記事が数多く目につきました。

その中身はと言えば、「退職5年前の年間賃金の80%もの年金がもらえる国」「女性は40代、男性は50代で華の年金生活」といったものです。しかし、これまでの説明からも明らかなように、80%の年金を可能にしていた「報酬方式」からの切り替えが進み、早期退職を可能にしていた年功年金も廃止が決まりました。イタリアの年金制度の代名詞でもあった寛大さを許容した制度のかなりの部分に手が加えられてきているわけです。こうした実態を踏まえた上だと思いますが、昨年10月にIMF総会が東京で開催された際には、IMF関係者から「これらの改革の結果、イタリアは今後20年間に医療・年金支出の増加圧力に対応する上で、すべての先進国の中で最善の状況にある」といった発言がなされています¹⁶。

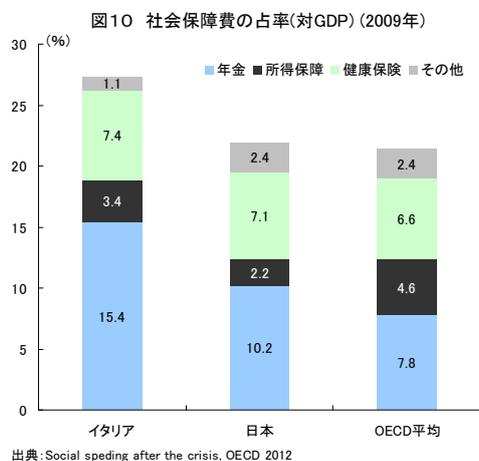
5—終わりに～実は日本の方が心配？～

さて、このIMF関係者の発言を日本との関係ではどのように解釈すればよいのでしょうか。そこでいくつかのデータを引用してみました。



まず図8はイタリアと日本の基礎的財政収支(対GDP)の推移を追ったものです。欧州経済危機の中ではイタリアの財政問題が材料視されましたが、実はその基礎的財政収支(対GDP)は日本と比べて健全です。この図が示しているように、リーマンショック直後を除けば1992年から黒字の状態が毎年続いています。次の図9は両国の債務残高とGDPの比率の変化を示しています。イタリアの政府債務残高(対GDP)は欧州諸国と比べて高いのは事実ですが、図を見ての通り、日本と比べるとその増え方は緩やかです。但しイタリアの場合は国債の調達金利

が高く、しかも短期債務の占める割合が増えていたことが、市場関係者に不安材料となってしまいました。

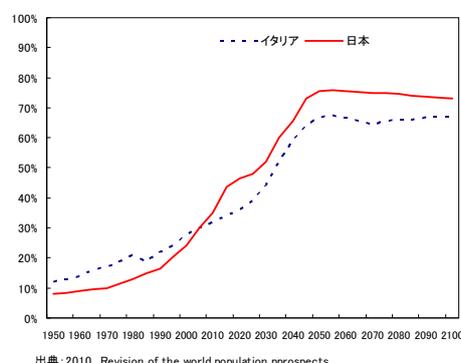


そして図10はGDPに対する年金を始めとする社会保障費の比率を表にしたものです。この図はイタリアでの年金関係の支出の割合がいかに大きいかを語っています。日本と比べると1.5倍の規模ということになります。しかし、別の角度から見ると、この年金関係の支出をしっかりと管理

できるようになれば、基礎的収支の黒字幅を拡大することも不可能ではありません。そこに実施が決まったのが 2011 年の年金改革ですから、IMF からみても褒めたくなくなる気持ちが分かります。

最後に図 11 は 65 歳以上の世代と労働人口の比率が今後どのように変化するかを示しています。これはイタリアにとって頭の痛い問題です。このグラフを基に計算すると、2010 年現在では 3.2 人で 1 人を支える計算ですが、これが 2050 年頃には 1.5 人で 1 人を支える計算になります。他方、日本でも 2010 年では 2.9 人で 1 人を支える計算ですが、これが 2050 年頃には 1.3 人で 1 人を支える計算になります。いわゆる肩車社会の到来ということですが、こうした状態になる前にイタリアでは年金支給開始年齢を平均寿命とリンクさせることで遅らせ、その分だけ現役世代の負担を軽くしようとしているわけです。

図 11 労働人口に対する65歳以上の割合の推移(1950~2100年)



このようにしてみると、昨年のユーロ危機に際してイタリアが材料とされ、その際に年金が問題視されたことは市場の過剰反応だったのかもしれませんが。ただ、この 2 月下旬に予定されているイタリアの総選挙では、モンティ氏の財政再建路線に対して厳しい結果がでそうな心配が伝えられています。こうした国民の反応がイタリアの財政運営に対する市場の不安を再燃させる恐れもあります。これから日本でも税と社会保障の一体改革の議論が始まります。サッカーだけでなく、将来の日本のあり方を考える意味でも、イタリアから学ぶことがありそうな気がしませんか。

(参考文献)

- 「2010~2011 年海外情報報告」厚生労働省
- 「各国の年金制度(イタリア)」中益 陽子、年金と経済 2012.4 Vol. 31, No. 1
- 「Pension at a glance 2011」OECD、2012
- 「The 2012 Ageing Report」EC、2012
- 「Mid-Long Term Trends for the Pension, Health and Long Term Care System」Ministry of Economy and Finance, Italy, 2009
- 「Penision-2013」CGIL, 2012
- 「Italy A Never-Ending Pension Reform」Daniel Franco, 2001
- 「Major reform of the pension system enacted」Towers Watson, 2012
- 「Annual National Report 2011-Italy」Asisp, Matteo Jessoula and Emmanuele Pavolini, 2011

¹ イタリアの公的年金(老齢及び遺族年金)支出はGDPの15.3%に及び、OECD諸国平均の7.8%(2009)やEU27カ国の11.3%(2010)と比べ高水準である。また、保険料収入は給付額を大きく下回る状態が続いており、これらが財政への重荷となっている

² 二階建ての構造に関しては、後述の閉鎖型と開放型の補足的保障制度及び生命保険契約の組み合わせにより、三階建てにすることも可能

³ 2013年における70歳以上の最低保障加算(maggiorazione sociale)の上限額は年€8214.31。これとは別に税を財源とする社会手当(assegno sociale)がある。65歳以上で年金制度の対象から漏れた低所得者層を対象とする。2013年の支給額は年€5749.90となっている。

⁴ Pension di anzianita:通常年金(老齢年金)の支給年齢に達する以前に、所定の年齢(民間被用者の場合ももとは57歳)と保険料納入期間(同35年)に達すれば、老齢年金と同様の年金額を受け取ることができた。また37年間(民間被用者の例)保険料を納入していれば、年齢に関係なく年金を受け取ることができた。こうした点が早期退職の理由の一つであった

こと、またそれにより年金財政上の負担が大きいため2011年末を以って実質的な廃止が決まった(注6も参照)

⁵ 「Italy A Never-Ending Pension Reform」 Daniel Franco 2001より

⁶ 2012年からは早期年金(pension anticipate)として制度は続くが、支給条件は男性の場合で42年5ヶ月(2013年)、女性の場合で41年5ヶ月(同)の加入期間が必要となる。またこの条件を満たしたとしても、「報酬方式」に基づく支給については開始年齢が60歳以前では2%、60~62歳では1%ずつ支給額が減額されることとなっており、早期退職のインセンティブが働きにくくなっている。

⁷ INPSの他にも公務員などを対象とした複数の特別な年金運営機関がある。またINPSの中にも一般義務制度の他に『代替年金』(公社職員を対象として有利な給付を行う)や『補完年金』(一般義務制度への付加給付を行う)などがある

⁸ 2011年の改革によって一定額(2013年では月€1,443)以下の年金にしかGDPの成長率を反映させないこととなった

⁹ 企業経営層を除いた数値。このうち民間は€22,835(約262万円)、公務員は€27,757(320万円)

¹⁰ もともとの設計は、従業員報酬の6.91%が企業内に積立てられ、その積立金はインフレに連動する仕組みとなっている。基本的に退職時に支給されるが、開始から8年経過後に一部の引き出しも可能となっている

¹¹ 当初の段階では退職一時金からの移管先は「閉鎖型」にしか認められていなかったが、その後に「開放型」への移管も認められた。自動的な移管に際しては被用者による意思表示期間などの条件がある。退職一時金と補足的保障制度の関係の詳細については、「拡大するイタリアの民間年金制度」(中益陽子 日本労働研究雑誌 No. 552/ July2006)を参照されたい

¹² The Ageing Report 2012, EC(ECFIN)=EPC(AWG)Projections

¹³ イタリア政府の試算によると2060年にイタリアの比率は13.8%まで低下するとしている(The projections of the Department of General Accounts, Ministry of Economy and Finance)

¹⁴ これまでの取り組みによって2012年1月時点で男性および女性公務員の年金支給開始年齢は既に66歳となっているが、民間女性の年金支給開始年齢については被用者で62歳、自営業で63歳6ヶ月となっていた。これを徐々に引き上げて2018年にはともに66歳3ヶ月、2021年には67歳とすることとした

¹⁵ 年金支給条件を満たしてから実際の支給開始まで、1年ないし1年6ヶ月の待機期間がある

¹⁶ IMF コッタレリ財務局長の発言(2012.10.9 Reuters 記事より)