

イタリア年金改革の課題と力学

伊藤 武

専修大学法学部専任講師

1. 序—イタリア年金改革をめぐる問題

イタリアで長い間人気を博してきた喜劇映画『ファン・トツツイ』シリーズのある一篇では、主人公ファン・トツツイが、年金支給日に全国社会保険機関 (INPS) の窓口で並んで年金を受け取る度、衰れにもひたたくりに奪われてしまう。この場面が人々の笑いを誘うのは、何も映画の面白さゆえばかりではない。第2次世界大戦後に成立したイタリア第1共和制の時代、年金は、その制度的不十分さや非効率さから、人々の嘲笑の対象となっていたことが、映画に一段と笑いのスパイスを加えているのである。実際、イタリアの年金制度は、制度や財政悪化などの点で、ヨーロッパの

劣等生イタリアの問題点が凝縮された制度と見なされてきた。

しかしながら、1990年代前半に第2共和制への激変を経験したイタリアの年金制度は、多くのヨーロッパ諸国に先駆けて、一連の大規模改革を遂げるに至った。近年は、むしろ先進国の経済改革のボトルネックである年金改革のモデルケースのひとつとして、注目を集めてきている。

イタリアの年金制度は、いかなる変容を遂げたのであろうか。どのような要因が転換を可能としたのであろうか。そして現在プローディ政権が抱えている課題は何であろうか。このような問題の検討は、イタリアにとどまらず、広く世界の年金改革の考察にも有意義だろう。

以下本稿では、イタリアの年金改革について、職種ごとに細分化した賦課制・確定給付の公的年金に依存した制度から、職種間格差の一元化・拠出制（積立制）的要素の導入・補足年金含めた多柱型制度への改革の潮流の中で捉える。さらに、改革の要因として、政府主導・政労使三者協調・政党政治という時に矛盾する3つの選択肢に着目して、その過程を考察してゆく。

2. 戦後の年金制度と改革への課題

戦後イタリアの年金制度

現代イタリアの年金改革を考察する前提として、ま

いとう たけし

1971年生。東京大学（大学院）法学政治学研究科修士課程修了。専攻はイタリア政治・ヨーロッパ政治。東京大学社会科学研究所助手、同法学政治学研究科 COE 特任講師を経て、現在、専修大学専任講師。主要著書に「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」、専修大学『法学論集』第98号 2006年、「ヨーロッパ地域政策と『ヨーロッパ化』：イタリアにおける構造基金の執行と政策ガバナンスの変容」、廣田功編『現代ヨーロッパの社会経済政策』、日本経済評論社 2006年他多数。

表1 1990年代初頭の年金制度の主要特徴

	受給資格要件		拠出割合	給付算定基準
	老齢年金 (受給開始年齢)	年功年金 拠出期間		
民間部門労働者	男性 60 歳 女性 55 歳	男女 35 年	雇用主 18.93% 労働者 7.29%	直近 5 年間
公共部門労働者				
中央政府	男性 65 歳 女性 60 歳	男性 20 年 女性 20 年 (15 年)	労働者 7%	直近 1 ヶ月
地方政府	男性 60 歳 女性 60 歳	男性 25 年 女性 20 年	労働者 7%	直近 1 ヶ月
自営業者	男性 65 歳 女性 60 歳	男女 35 年	12%	直近 10 年間

Ferrera 2006 TAB.2.11. p.89 筆者改訂/伊藤(2006)

ず戦後の年金制度を概観しよう。戦後の年金制度は専ら公的年金（いわゆる「第1の柱」）に依存し、団体職域年金（「第2の柱」）や個人年金（「第3の柱」）はほとんど発展しなかった。その背景には、日本の退職金に相当する退職手当（TFR）が発展して、補足年金の成長を抑制した事情も関係した¹。中核たる公的年金は、主に賦課制（確定給付）・所得比例の一般向け年金から成っており²、一定の年齢より受給開始となる老齢年金と一定の拠出期間で受給できる年功年金に区分できる。ただし、公的年金は単一の制度ではなく、公務員・民間・特殊職など職種ごとに細かく分かれ、給付率などの規則や運営母体も異なっていた。このようなイタリアの制度は、年金制度の比較類型として、いわゆる「ビスマルク型」（職種ごとの社会保険で運用される賦課制の制度）・「単柱型」（所得代替率の高い公的年金をもつばら中心とする制度）の典型と言えよう。

イタリアの年金は、北欧諸国と比較すると充実度は劣るものの、全体としては寛大な制度であった。反面、断片的運営や寛大な資格賦与・給付は、制度的合理性を掘り崩した。極めて短い拠出期間で受給に至る、いわゆる「ベビー年金」は、その嚆矢である。この

ように歪みを抱えた発展を遂げたのは、戦後福祉国家の充実、経済成長・人口増に対応した拡充など先進国共通の事情もあるが、年金制度が与野党問わず利益誘導の基盤となった負の効果ゆえであった。そのため、高齢化や石油危機以後の財政危機への対応が必須となった1970年代以降も、制度的持続可能性への真剣な考慮を欠き、微温的改良すら実現しなかったのである。

改革をめぐる争点と状況

一般に、先進国の年金改革では、高齢化・労働市場構造の変化（失業・非典型雇用の増大）に伴う財政悪化への対応として、収入基盤強化・給付削減・制度合理化が求められ、有力な処方箋として、拠出制（財源）・拠出比例（給付）原則の強化や公的年金以外の補足年金（団体職域年金・私的年金）の発展が採り上げられている。しかし、ビスマルク型制度では、現役世代の保険料に依存する賦課制、所得比例給付原則、職種による分立などの特徴が、一方では、保険料収入減退・受給層拡大の同時進行による財政危機の深刻化を招き、他方で、「二重払い」問題や利害衝突によって包括的改革を困難にしてし

まう。どのような改革も、垂直的な世代間の公平性、水平的な世代内の公平性に抵触し、超えがたい障害に直面することになる。

イタリアもまた、ビスマルク型の典型として、同様の問題を抱えていた。表1のように、1990年代初頭、一連の年金改革が始動する直前の制度内容を見ても、制度間格差は著しかった。

さらに改革の行方に暗雲を投げかけていたのは、年金制度をめぐる政労使利害の配置である。記述のように、政党にとって、年金制度は各々の支持基盤に対する重要な利益配分の経路となっていた。重い社会保険負担から本来改革を積極的に推進すると期待される工業総連盟（Confindustria）など経営者側も、低コストの投資原資であるTFR積立を損なう代償を払うのには慎重であった。他方、労働総同盟（CGIL：社共系）、労働者組合同盟（CISL：キリスト教系）、労働連合（UIL：社民系）の三大労組は、内部に多くの年金受給者を組合員として抱える事情から、年金削減には及び腰にならざるを得なかった。このような状況下で、そもそも政党や団体からの自律性が低いイタリア政府が、率先して改革を断行するとは期待できなかった。

それでは、90年代前半以降、イタリアは、どのようにして困難な改革を乗り切っていったのであろうか。まず、財政健全化（保険料基盤の拡大、早期退職抑制と給付削減）、制度一元化（職種間の統一〔受給開始年齢など〕）、多柱化（団体年金、個人年金の発展）という3つの争点を軸に、改革の動向を見てゆこう。

3. 年金改革の展開

3大改革：制度変容と改革過程

1990年代前半、イタリアは第1共和制から第2共和制へと政治的激変を経験し、政党政治は従来の中道勢力主導から中道左派・中道右派の2大陣営が対決する構図へと変わった。年金制度もまた大きな変貌を遂げた。イタリアの改革では、一般に3大改革、すなわちアマート改革（92年）、ディーニ改革（95

年）、マローニ（＝トレモンティ）改革（2004年）が重要とされる。

まずアマート改革は、90年代初頭の財政危機・通貨危機への対応として成立した非政党専門家内閣（テクノクラート政権）のアマート政権が、年金財政の健全化を目標とし、公的年金については受給開始年齢への引き上げなど財政改善策を実施した。その一方、一元化やTFRの年金財源繰り入れを通じた補足年金整備など制度面での措置は、極めて限定的なものに止まった。

改革過程では、政府の厳しい改革案に対して、当初は与野党・労使とも反発を示した。しかし、政権側は、汚職摘発で主要政党が軒並み混乱に陥り無力化したこと、欧州通貨制度（EMS）離脱という未曾有の危機状況にあることを利用して、委任立法を手段に強い指導力を発揮して改革を推進した。ただし、労組が年功年金削減などで政府から譲歩を引き出したように、交渉によって妥協に至ったことが重要であり、それ故に財政面以外の成果は制約されたのである。

ディーニ改革は、ユーロ参加か挫折かの瀬戸際に置かれた中、同じくテクノクラート政権によって実現した抜本的制度改革である。公的年金については、職種を横断した枠組が導入された。拠出比例（正確には「みなし拠出建て方式」）の新制度を、96年移行の新規参入労働者に導入し、拠出期間18年以上は従来の所得比例年金、その間の者は新旧両制度の混合とした。他に年功年金の拠出期間延長（2008年まで移行期）・転換係数設定など給付削減・財政安定化措置、育休などの「クレジット」制度・非典型雇用向け新規枠組・低所得者向け制度の一般制度からの分離などの制度革新がなされた。ただし、補足年金について、顕著な進展は無かった。

改革過程を成功に導いた要因は、第1に、中道右派の第1次ベルルスコーニ政権の崩壊を受けて成立したディーニ政権が、実際には中道左派的基盤に支えられ、中道左派政党や労組から全般的な支持を得やすかったことである。第2に、政権側も、一方的な年金改革の挫折で1年にも満たない短期で辞任に

追い込まれた前政権の経緯を教訓に、政労使の協調を重視して、労組と当初から綿密な協議を重ねたことも大きい。

中道右派の第2次ベルスコニ政権下でのマローニ改革は、ボトルネックの補足年金に対して、TFRの補足年金への移転（当時2008年1月開始に設定）につき労働者に選択権（拒否権）を与えた上での自動繰入措置を定めた。さらに年功年金についても、受給開始年齢の段階的引上げ措置（現行57歳→08年以降60歳以上）、いわゆる「スカローネ(scalone)」を決定した。

改革過程では、基本的に、これまでの労使協議重視の傾向とは対照的に、政権主導で与党間調整を優先させた。ただし、第1次政権の失敗を踏まえて、労組交渉の門戸を閉じずに相互譲歩を達成したために、改革を進行させることができたのである。むしろ政権側は、後述のように、本来近い経営者団体による企業の社会保険負担削減要求や、政権内の政党の一部利益を犠牲にしても、労組との妥協を選択した点は注目に値する。

以上のように、90年代初めから2004年にかけて、イタリアは、財政改善、一元化、多柱化の3つの課題において、(程度の差はあれ)大きな前進を果たした。他国をみても、改革の先駆者と言われるスウェーデンに匹敵するほど、早期に大規模な改革を実現したのである。

第2次プローディ政権下の動向

比較的早期の改革実施によって、現在、イタリアの年金の財政負荷（対GDP支出の増加率など）は他の先進国と比較して、穏やかなものとなっている。しかし、2006年に成立した第2次プローディ政権にとって、改革の必要性が消失したわけではない³。第1の課題は、2008年予定の年功年金受給開始年齢引上げ（スカローネ）の扱いである。年金制度の将来が不確実な現況では、早期退職による年功年金受給は拡大傾向にあり、大きな財政負荷である。受給開始年齢引上げを行う他国の改革

潮流にも逆行するため、早期受給抑制は必須である。第2の課題は、ディーニ改革で10年ごとと規定された転換係数見直しである。財政改善には、係数引き下げを通じた給付抑制が必要である。第3の課題は、マローニ改革で2008年1月開始とされたTFRの補足年金繰入選択の前倒しによる補足年金強化である（コリエレ・デラ・セラ紙：2007年2月7日）。2004年時で繰入選択者は約15%に留まり、補足年金の整備は捗っていないのが実情である。

3つの課題いずれも多様な利害が絡んでおり、合意は容易ではない（例えば、転換係数の見直し手続については、政府・行政関係機関、議会委員会に加え、労使への諮問が義務付けられている。）とはいえ、政権発足当初は、政労使協調の復活の機運が高まった。政権側は、EUの安定成長協定違反が続く財政赤字削減を一刻も早く実現するため、労使・連合与党の協力を不可欠としていた。CGIL・CISL・UILの3大労組側も、前中道右派政権期の苦い挫折の経験を踏まえて、久々の中道左派政権登場に政権運営への協力を打ち出した。経営者側も、工業総連盟の現執行部では、大局的見地から中道左派政権や労組とも対話を行う路線を採用した。

具体的には、2006年夏から三者交渉が始まった。その結果、本年2月初めのトップ会談において、財政改善を求める政権側の意向を汲んでTFR繰入選択を半年前倒しする一方、その代償として、まず労組要求に配慮して、年功年金の受給開始年齢につき60歳より若干早期の退職受給を許すこと、さらに経営者要求に配慮して、移転に伴う租税優遇措置の実施(企業向け措置)することで、一端妥協が図られた。

しかし、同月外交政策めぐる分裂を機に政権崩壊の危機が生じ、年金改革を含む社会経済改革の帰趨も混沌としてきた。プローディ政権側は、混乱收拾に加え政権運営の手綱引き締めを狙って、従来より野心的な改革案を打ち出す戦略を採った。年金については、運営機関の統一（SuperINPSの設置）を通じた一元化の更なる推進、年功年金受給開始年齢の58歳への引上げ、転換係数見直し（削減）の3

表2 主要年金改革と各勢力の対応

	政府	社会パートナー		政党	
		労組	経営者	中道左派	中道右派
アマート改革	専門家政権	支持	支持	無力化(委任政令)	
ディーニ改革	専門家政権	支持	支持	支持	反発
マローニ改革	中道右派(安定多数)	反発(交渉)	支持	反発	支持
第2次プローディ改革	中道左派(僅差)	支持	支持	支持	反発

(出典:筆者作成)

点を要求した(同紙2月26日)。3月1日発表の政府統計で、財政赤字が対GDP比4.4%と4年連続でEU安定成長協定違反となり、2007年末の制裁猶予期限まで一刻の猶予もないことが露呈した以上、一定の改革は不可避であろう。しかし、UIL・CISLなどの労組は、事前交渉無く提起された強硬策に厳しい反発を表明している。近々ラウンドテーブルで議論が始まる予定であるが、現時点で行方は不透明となっている(3月5日入稿時)。

4. 政労使の対応と改革の力学—政府主導・政労使協調・政党政治の間

主要アクターの対応

以上の改革について、3で論じた点を踏まえると、政府・労使・政党の主要アクターの対応は、表2のようにまとめられる。

全体として、まず政府は、党派の差はあれ、EU安定成長協定の遵守などの事情から、財政改善を重視した独自利害を有し、改革を推進しようとする点で共通する。次に、社会パートナーについて、労組は、痛みを伴う改革に対して、時に反発しながらも、対立する中道右派陣営以外の場合には、政策参加を重視した「積極的」対応を取っている。経営者側も、改革の後退には反発しながらも年金改革そのものには継

続的支持を表明してきた(ただし、大企業と中小企業の利害の相違は軽視できない)。最後に、政党については、共産主義再建党など最左派を除いて、その他の政党は、与党時には改革へコミットしている。ただし中道右派は、年金縮減を強く推進する傾向では共通する一方、連合内でマローニ改革について、北部に有利な民間部門を優遇する勢力(北部同盟、フォルツァ・イタリアなど)と、国民同盟など南部・公務員部門重視との地域対立が浮上し、前者が勝利した。この亀裂は、新たな対立軸として興味深い点である。

年金改革ゲームのルール:「二重の協調(doppia concertazione)」をめぐる

年金改革のような大きな社会経済改革では、政府が独断で改革を貫くのは難しい。特に現状変更障害が多いビスマルク型年金の場合、改革遂行には広範な合意調達が不可欠であり、政府主導はあくまで看板に過ぎないと言える。

政党政治が大混乱に陥った90年代前半以降のイタリアにおいても、年金など社会経済改革の原動力として注目を集めてきたのは、政府と社会パートナーの「協調(concertazione)」である。本稿の議論でも、中道右派政権下のマローニ改革を含めた3大改革全てで、労組の明示的支持か黙認が必須要素となって

いたように、労組の協調姿勢は際だって重要である。

ただし、上記のような協調論に対しては、政労使協調にもつばら力点を置くのはバランスを欠くと指摘せねばならない。本稿の分析は、政権にとって、社会パートナー（労使）からの社会経済的合意に加え、政党政治からの政治的合意も等しく重要であることを示している。例えば、最も成功したディーニ改革は、単に専門家政権として独立性が高いからだけではなく、社会パートナーである労使双方の支持、政党政治での中道左派の支持と、同時に2つの側面が高い支持を得ることができたからこそ、大規模なシステム改革を遂行できた。他方、アマート改革は、両側面（特に政党政治）の合意は制約されていたため相対的に改革は限定された。マローニ改革は、政党の支持は安定多数与党の支持を受け高水準だったものの、労使の支持は相対的に劣った分、改革は制約された。さらに、ここでは検討しなかった改革の「失敗例」（チャンピ改革、第1次ベルルスコーニ改革、第1次プローディ改革）は、遙かに大きな合意の制約を受けていた。したがって、年金改革は、いわば2つの側面を秤にかけながら行う、「二重の協調(doppia concertazione)」ゲームと言うべきであろう。

改革の成否は、このゲームにおける政権の選択によって大きく左右される。僅差の議会多数しか持たない第2次プローディ政権での改革には、このゲームにおいて、2つの選択が残されている。一方の可能性は、容易に想像されるように、労使合意にますます依存せざるを得ない道である。実際2007年初頭までの改革を動かしてきたのは、政労使交渉であった。

しかし、現在の労組は年功年金など重要争点について、政府案に厳しい見解を表明している。そこで、政権側は、政党政治の領域の合意を補完的に用いて、中道左派連合内最左派の共産主義再建党などの要求を呑んで、マローニ改革における年功年金のスカローネを若干後退させたのである。もう一つの可能性は、政権が議会基盤の弱さをむしろ積極的交渉材料として、改革挫折の脅しをかけつつ、政党・労使側へ譲歩を迫る道である。実際2月末の政権危機から脱する際、政権側が出した要求は、このような政権運営強化の戦略とも解釈できる。

もちろん、このような綱渡りの選択が、結実する保証は何処にもない。いずれにしても、今後の改革状況は、全く予断を許さないであろう。■

[参考文献]

伊藤武、「現代イタリアにおける年金改革の政治」、『専修法学』98号、2006年12月、129-177頁
Maurizio Ferrera, *Le Politiche sociali*, Bologna: Il Mulino, 2006

[注]

- 1 TFRが発展したのは、労働側にとっても手厚い制度であることに加えて、企業側にとっても終戦後の信用不足下で、内部留保として安価な投資原資の機能を担ったからでもある。
- 2 この他、困窮者向けの社会扶助としての「社会年金」が存在した。
- 3 Joint Report on social protection and social inclusion COM(2007) 13 final