

イタリアの新たな年金改革

小島 晴 洋

I はじめに

イタリアでは、1992～93年の年金改革によって、老齢年金支給開始年齢の引上げや補足的年金制度の創設などが行われたばかりであったが、今からみればそれはほんの序章にすぎなかった。1995年8月に至り、内容・規模においても前回改革を上回る大改革が実施されたのである。本稿は、それを紹介しようとするものである。

イタリアの年金制度は、「世界一気前の良い」といわれ、また、その複雑さゆえに「年金ジャングル」とも呼ばれ、長らく改革の必要性が指摘されてきたが、それにやっと手がつけられたのが1992～93年のアマート内閣による改革であった。1992年のヨーロッパ通貨危機とEU通貨統合のための基準達成の必要性という、切迫した状況がその背景にあった。その改革について、わたしは、「緊急手術」であって遠からず次期年金改革の議論が登場すると予測したが（小島1994b, p. 27）、それは意外なほど早く到来した。1994年の総選挙によって登場したベルルスコーニ内閣によって検討が開始された新たな年金改革は、その後ディーニ内閣によって実現するに至ったのである（1995年8月8日法律335号）。

この年金改革中の注目すべき点の一つとし

て、年金給付額の算定方式を、現役時代の報酬をベースにする方式から、現役時代に行った拠出額をベースにする方式に変更したことが挙げられる。これが、賦課方式から積立方式に変更されたとの誤解を一部に生じさせたが、財政方式自体は賦課方式で変化していない。しかし、拠出額をベースとして年金給付額を算定するというのは、ほとんど例をみない方式と思われ、興味深い。

本稿では、まず、このような短期間に相次いで年金改革が実施された背景について触れ、次いで、改革の内容を紹介するとともに、問題点について評価・分析を行いたい。

II 改革の背景

1. 92年改革の限界

92年改革の目的は3つあった。第一は、年金給付総額の抑制である。対GDP比を将来にわたって安定化させることを目的とした。第二は、各制度間の整合化である。分立した各制度間で異なり、制度全体を複雑なものとしている支給要件などを、できる限り統一しようとしたものであった。第三は、補足的年金制度（Forma pensionistica complementare）の創設と普及である。企業や職域を単位として「年金基金」を設立して、公的年金に上乘せする給付を実現し

ようとするものであった。しかし、これらの目的は、その後の推移によって、いずれも十分な成果を達成できないことが明らかになってきたのである。整理すると以下のとおりである。

(1) 年金財政の見通し

給付総額の抑制のための具体的方策としては、①老齢年金支給開始年齢の引上げ、②受給に必要な拠出期間の延長、③年金額算定の基礎となる報酬の対象期間の延長などが実施されたが、いずれも短期的にはある程度の効果が期待できるが、長期的には対GDP比の安定化のためにはなお不十分であることが明らかになってきた。

その理由は、主に、退職年金制度 (Pensione di anzianità, 年齢に関わらず一定の拠出期間があって引退することによって支給される) が手つかずのままとされたことにあると考えられた。今後、大きなコーホートが年金受給権を獲

得することが避けられない状況が明白になってきたのである。国庫省による年金財政の見通しを表1に示した。

(2) 老齢年金支給開始年齢の男女差

92年改革では、男子60歳、女子55歳という老齢年金支給開始年齢を、それぞれ5歳ずつ引き上げることとしたが、男女間の5年の差はそのままとされた。このような女性優遇は、職業生活における女性の実質的不利益を考慮しても、平等の法原則から許されないのではないかという考えが次第に強くなってきたのである。

(3) 不十分な各制度の整合化

92年改革では、授權法で「年金保険の機関を複数のままとしながら」各制度の整合化を行うことが基本方針として明言されていたことから、構造自体には踏み込まず、実際上の取扱いについてのみの統一化をめざしたものであった。実際には、後述のように、有力な職域の年

表1 92年改革による年金財政の見通し (INPS 被用者年金制度)

(単位:%)

年	改革がなかった場合の対GDP比	給付抑制分						改革後の対GDP比	さらに物価スライドだとしてした場合に予想される抑制分
		老齢年金支給開始年齢の引上げ	年金額算定基礎報酬期間の延長	最低拠出期間の延長	物価スライド方式の変更	1992年法438号(退職年金の抑制など)	重複部分の調整		
1993	65.296	0.000	0.001	0.078	0.000	3.746	0.000	61.471	0.000
1994	67.934	0.446	0.001	0.159	0.572	2.780	-0.086	64.062	1.312
1995	68.201	0.935	0.008	0.276	0.540	2.733	-0.167	63.867	1.470
1996	68.404	1.440	0.014	0.382	0.528	2.645	-0.288	63.683	1.637
1997	68.576	1.845	0.027	0.499	0.526	2.553	-0.392	63.518	2.767
1998	68.992	2.278	0.040	0.611	0.527	2.469	-0.511	63.578	3.141
1999	69.265	2.773	0.059	0.743	0.526	2.378	-0.626	63.411	4.598
2000	69.956	3.289	0.083	0.879	0.529	2.301	-0.767	63.641	5.388
2005	75.100	4.796	0.286	1.324	0.556	1.962	-1.335	67.511	12.490
2010	81.967	4.939	0.706	1.365	0.595	1.660	-1.415	74.117	17.838
2015	88.713	4.572	1.733	1.387	0.638	1.412	-1.416	80.389	22.353
2020	94.449	3.831	3.521	1.136	0.673	1.220	-1.100	85.169	26.302
2025	97.391	2.650	5.279	0.798	0.687	1.081	-0.637	87.534	29.375

出典: Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato (1993). Pizzuti 1994 の引用による (p. 69)。

金機関は有利な条件を維持し、むしろ分立の傾向が強められることになった。

(4) 経過措置の弊害

92年改革だけでは財政支出の抑制に不十分であったため、後述のように退職年金支給の一時凍結のような、経過措置を新たに実施しなければならなかったが、それは、既得権を侵害し、また、一つの世代に過重な負担を課するものであった。

(5) マクロ経済との関係

92年改革による年金給付額は、マクロ経済との関連性が不明確で、コントロールしにくいものであった。特に、過去の報酬再評価のために、高い経済成長率を想定して、賃金スライド見合いのものとして自動的な1%アップを導入したが、その後、経済は低成長で推移しており、年金額が賃金水準の上昇以上に引き上げられる可能性がでてきた。経済の成長に明確にリンクした年金制度の設計が求められるようになったのである。

2. 新たな改革に至る経緯

92年改革以後の状況は、改革を前進させるものとして年金給付機関の再編成の努力が行われる一方で、財政的な問題から給付削減のための更なる措置が応急的に積み上げられていった。主な立法措置を整理すると以下のとおりである。

(1) 93年8月11日委任立法373号

年金額算定のための現役時代の報酬額の平均に際し、前年に比べて20%以上下落した場合は算定から除外するなどの救済措置を定めた。その適用に関し、ジャーナリスト(INPGI)、航空職員などの職域に関しては、優遇措置が定められた。

(2) 93年12月24日法律537号

管理職の年金制度(INPDAI)について、物価スライドの優遇措置などを定めた。

(3) 94年6月30日委任立法479号

公務員を対象とする年金組織を統合して、「公共部門被用者社会保険機構(INPDAP, Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica)」を、また、船員を対象とする年金組織についても統合し、「船員社会保険機構(IPSEMA, Istituto di previdenza per il settore marittimo)」をそれぞれ設立した。併せて、INPS(全国社会保険公社)²⁾の役割の見直しなどを行った。

(4) 94年7月30日委任立法509号

管理職社会保険機構(INPDAI)、ジャーナリスト社会保険機構(INPGI)を含め、医師、建築家などの専門資格職の個別の年金支給機関の民営化が行われた。

(5) 94年9月28日緊急命令533号、94年11月26日緊急命令654号

退職年金支給を一時凍結した。

(6) 94年12月23日法律724号

(5)の緊急命令による退職年金凍結措置を追認するとともに、92年改革法で規定された老齢年金支給開始年齢の引上げ措置について、その段階的適用の速度を加速した(2年に1歳のペース→1.5年に1歳のペース)。

III 改革の内容

1. 総 説

改革法(95年法335号)は、第1条で、法律の目的を「憲法38条に規定する保護を保証するために、年金制度について次の事項を定め、社会保険制度を再構築する」と規定し、改革内容と

して次の各事項を定めている：①拠出に準拠した年金額の算定方式の基準，②柔軟性の原則に従った受給要件，③組織の複数性を尊重した規定の整合化，④補足的年金制度の振興，⑤年金給付額の対GDP比の安定化。

92年改革の目的は，①給付総額の抑制，②各制度の整合化，③補足的年金制度の創設・普及であったが，この3点は新改革においても繰り返されている。その意味で，新改革は，92年改革の延長線上で，むしろその実効性をより確実にする狙いを持ったものと考えられる。

改革による新年金制度の中核は，拠出額をベースとする新しい老齢年金制度の創設であるが，新年金制度の将来における全面的な適用に備えて，改革法はそれまでの基本的な経過措置も同時に定めている。そのため，改革内容は多岐にわたる。以下，まず，新年金制度の創設を中心として，年金制度本体の改革の概要を整理するとともに，補足的年金制度，社会手当制度その他の改革内容について整理する。

2. 新年金制度の創設

新年金は，「老齢年金 (Pensione di vecchiaia)」と名付けられている。現行の老齢年金 (Pensione di vecchiaia) と退職年金 (Pensione di anzianità) の区分はなくなり，新年金に一本化される。

(1) 新年金の受給要件

新年金の受給要件は，原則として次のとおりである：①労働関係の解消，②年齢は57歳以上，③5年以上の拠出期間，④計算上の年金額が社会手当 (Assegno sociale, 後述3.(2)) の額の1.2倍以上に達すること。ただし，例外として，①年齢が65歳に達していれば，計算上の年金額如

何に関わらず受給できる，②40年以上の拠出期間があれば，年齢に関わらず受給できることとされている。

(2) 新年金の計算方法

新年金の支給額は，受給者が就労期間中に行った拠出額をもとに計算される。報酬額ではなく，拠出額に基づくことが大きな特徴である（「拠出額方式 (Sistema contributivo)」と称している）。具体的には，次の順序で計算される。

① 各年の拠出額を確定する。拠出額は，賦課ベースとなる報酬額に，次の拠出料率を乗じた額である。

(a) 被用者：33%

(b) 自営業者(手工業者，農業者，商業者)：20%

(c) その他の就労者(新たに被保険者になった者，後述(6))：10%

② ①で得られた各年の拠出額を，毎年，名目GDPの過去5年間の平均変化率を用いて，再評価する。

③ ②で得られた再評価後の各年の拠出額を，足し算して積み上げる。これが，個人ごとの年金拠出総額となる。

④ 年金給付額(年額)は，③で得られた年金拠出総額に，法定の「転換指数 (coefficiente di trasformazione)」を乗じることによって得られる。転換指数は，平均余命等を考慮して，受給時年齢に応じて定められている(表2)。

⑤ 年金額は④で決定され支給されるが，更に毎年物価スライドが行われる。

なお，拠出額方式によって算定される新年金では，最低年金額の補完制度は廃止される。

(3) 新年金の対象者

1996年1月1日以降の新被保険者(それまで拠出がまったくない者)については，新年金制

表2 転換指数

年金受給開始時の年齢	57	0.04720
	58	0.04860
	59	0.05006
	60	0.05163
	61	0.05334
	62	0.05514
	63	0.05706
	64	0.05911
	65	0.06136

度が全面的に適用される。既存の被保険者については、それまでの拠出期間に応じて、次のような段階的な適用がなされる。

- ① 95年12月31日現在で拠出期間が18年以上の者：引き続き、従来の年金制度が適用される(ただし、同時に制度改正されている。後述(4))。
- ② 95年12月31日現在で拠出期間が18年未満の者：新設の混合方式が適用される。すなわち、95年12月31日以前の拠出期間については従前の方式(「報酬額方式(Sistema retributivo)」と称している)で年金額が計算され、それ以降の拠出期間については新年金制度が適用される。

ただし、上記いずれの場合でも、全拠出期間が15年以上あり、そのうち新制度に基づく拠出期間が5年以上あれば、全体として新年金制度を選択することも可能である。

(4) 従前の報酬額方式制度の主要な改正点

既存の被保険者に引き続き適用される従前制度についても、かなり改正が加えられている。その内容は、主に給付の抑制を目的とした92年改革の措置を踏襲し、加速するものである。主要な点を整理する。

① 老齢年金の支給開始年齢

92年改革による引上げ速度を加速して、西暦2000年から男子65歳、女子60歳となるように、1.5年に1歳のペースで段階的に引き上げられ

表3 老齢年金の支給開始年齢(報酬額方式)

年	男子	女子
1995. 7. 1~1996. 12. 31	62	57
1997. 1. 1~1998. 6. 30	63	58
1998. 7. 1~1999. 12. 31	64	59
2000. 1. 1~	65	60

る(表3)³⁾。

② 年金額計算の基礎となる報酬の対象期間の延長

92年改革以前、年金額計算の基礎となる報酬の対象期間は、公共部門の被用者が退職時の最終報酬額のみ、民間部門の被用者が最終5年間(260週)の報酬額の平均、自営業者が最終10年間(520週)の平均とされていた。期間が短いことが年金額を必要以上に高いものとさせ、また、拠出逃れの温床となっていたため、92年改革では、その期間を段階的に延長する措置がとられていた。また、その際、各制度の整合化を図る観点から、全制度について最終10年間に統一することとされていた。

今回の改革では、その延長速度を早め、従来の1年間に6月から、1年間に8月の速度とした。その結果、10年間への延長は、公共部門の被用者については2008年9月30日に、民間部門の被用者については2001年3月31日に達成されることとなった。また、自営業者については新たに現行の10年間に15年間に延長することとした。1996年から被用者と同じ1年間に8月の速度で延長され、2003年6月30日から15年間となる。

③ 退職年金の支給要件

今回の改革法では、94年法724号による退職年金の支給凍結措置を段階的に解除するとともに、92年改革の反省から、退職年金の支給要件に新たな制限を加えた。

まず、民間部門の被用者については、従来の拠出期間要件（35年）に加え、年齢要件を設けた。拠出期間と年齢との組み合わせにより次の2種類の要件が設定され、そのいずれかに該当すれば退職年金が受給できることとされた。

【要件1】 拠出期間が35年に達している場合には、年齢による。その年齢は、1996～97年の52歳から、2006年以降の57歳まで、2年間に1歳のペースで引き上げられる（表4）。

【要件2】 拠出期間が一定年数以上あれば、年齢に関わらない。その拠出年数は、1996～98年の36年から、2008年以降の40年まで、段階的に引き上げられる（表4）。

また、公共部門の被用者の場合には、各制度の整合化の要請に沿い、民間部門の被用者に適用される上記要件が原則としてそのまま適用されるが、従来からの緩やかだった拠出年数要件に配慮して、特例も認められる。それは、現行制度で認められている拠出年数（職域により異なる）を満たしていれば、上記**【要件1】**の年齢に達することにより、退職年金が受給できるとするものである。ただし、受給額は、拠出年

数が35年に満たない割合に応じて、最大35%まで減額される。

自営業者については、従来からの35年間の拠出年数要件に加え、1996～97年は56歳、98年以降は57歳という年齢要件が設けられた。

(5) 拠出料率

96年1月1日からの年金に係る拠出料率は、次のようになっている。

① 被用者：現行27.57%（うち本人負担分8.54%）から、32%（うち本人負担分8.54%）へ引き上げる。ただし、引上げ分の4.43%は、当面、家族手当、出産手当、結核療養手当などに係る保険料の一部を振り替えることとし、INPSに拠出する保険料全体としては負担増にならないようにされている⁴⁾。また、そのほかに、GESCAL（Gestione case dei lavoratori、労働者住宅積立勘定）に係る保険料1.05%（うち本人負担分0.35%）のうち、0.7%（うち本人負担分0.35%）が年金のために充てられることとされた。

（GESCAL分が加算された場合には、年金拠出料率は、事実上32.7%となる。）

② 自営業者（手工業者、農業者、商業者）：別に定めるまで、当面、現行の15%のままとする。

③ その他の就労者（新たに被保険者となった者、後述(6)）：10%

(2)で述べたとおり、年金額計算に当たっては、被用者は33%、自営業者（手工業者、農業者、商業者）は20%で拠出したものとされており、実際の拠出料率とは同じではない。

これらの拠出料率は、拠出額方式の新年金にも、報酬額方式の従来年金にも、同様に適用される。新年金の場合は、拠出に当たって、報酬の最高限度額（tetto）が設けられる。報酬のうちこの限度額を超える部分は、年金の対象とはならず、拠出に当たっても、年金額の算定に当

表4 退職年金の受給要件(報酬額方式)

年	(要件1)年齢	(要件2)拠出年数
1996	52	36
1997	52	36
1998	53	36
1999	53	37
2000	54	37
2001	54	37
2002	55	37
2003	55	37
2004	56	38
2005	56	38
2006	57	39
2007	57	39
2008以降	57	40

たっても、対象から除外される（1996年：年額1億3,200万リラ）。

(6) 年金対象者の拡大

改革法は、従来公的年金制度の対象となっていなかった一部の就労者、主婦なども公的年金制度の対象とすることとし、国民皆年金の実現を意図している⁵⁾。対象者の拡大は、次のようなグループ分けに従って行われる。

① 専門資格制度や職能団体が整備され、個人の名簿登録がなされている職種：各職種ごとに年金実施組織（金庫など）を新たに設立する、あるいは、類似職種の既存組織に職種全体として参加する。対象となるのは、歯科医、心理学者、生物学者、工業専門家、農林専門家などである。

② その他の独立就労者：INPSに強制加入となり、拠出料率10%が適用される（前述(2)(5)）。対象となるのは、主に、芸術家、コンサルタント、文筆業、公益法人や各種団体の役員、行商人などが考えられる。副業としてこれらの活動を行った場合でも対象となり、10%の拠出を行わなければならない（もちろん将来は年金給付の対象となる）。

③ 主婦：INPSに存在しているが有名無実化している「互助年金制度（Mutualità pensioni, 1963年法律389号に基づく）」を復活させて、主婦を対象とする制度とする。加入は任意とし、拠出額方式に基づく制度とする。

3. その他の改革内容

その他の改革内容の主なものとしては、補足的年金制度の整備と社会手当制度の創設が挙げられる。

(1) 補足的年金制度の整備

補足的年金制度はもともと92年改革で導入さ

れ、93年4月21日委任立法124号で規定が整備されていた。年金水準の引下げの見返りとして、公的年金に上乘せするものとして補足的年金制度を創設するのは、92年改革の基本的な柱であったのである⁶⁾。

しかし、実際には制度は動かなかった。「年金基金（Fondo pensione）」の新規の設立はおろか、既存の企業年金基金においても事業が実質的にはストップしてしまったのである。その主な原因は、93年の委任立法の規定が難解であるとともに、導入された税制優遇措置にさまざまな問題が指摘されたことにあり、現場の実務が混乱を来したのであった。促進・普及を図るはずの立法が、かえって逆効果になってしまった訳である。

そこで、今回の改革法では、92年改革で導入された制度の基本は維持しながら、改善のために必要な法整備を行った。法形式的には、93年委任立法124号の改正という形をとっている。その主な内容は、次のとおりである。

① 年金基金の設立形態を、個別企業から独立した主体に限定した。93年委任立法124号では、個別企業内の特別に区分した資産（民法2117条）も年金基金として認められたが、今回の改正法では、法人格の有無は問わないが、いずれにしても年金基金は企業の外に独立して設立しなければならないものとした。

② 税制上の優遇措置を全面的に見直した。退職手当（Trattamento di fine rapporto）を補足的年金制度に移行させるために、拠出時・給付時の優遇措置を、退職手当より有利になるように整備しなおした（具体的には、給付時の課税標準が年金給付額の87.5%相当額とされる等）。

(2) 社会手当制度の創設

社会手当は、従来の社会年金 (Pensione sociale) に代わるものとして創設され、96年1月1日から適用される。イタリア国内に居住する65歳以上の男女で、一定限度以下の所得しかない者を対象として支給される。支給額は、年額624万リラ(月額48万リラ×13月)である(1996年)。所得額に応じて減額される。

給付は、従来の社会年金と同様、引き続きINPSが実施する。財源も引き続き国庫負担である。社会年金との相違点は、給付額の引上げ(1995年の社会年金額：年額464万1,000リラ)を除けば、所得との調整と名称の変更ぐらいのものである。名称については、年金を拠出額方式に改めたことと関連して、拠出を伴わない給付については「年金」という名称を避け、社会手当が扶助的な (assistenziale) 性格を持つ給付であることをはっきりさせたものといわれている。

IV まとめ——改革の評価

1. 拠出額方式について

新年金制度の中核として導入された拠出額方式は、先進諸国における年金制度ではほとんど例をみず、きわめて特徴的な制度である。このような制度を思い切って導入してしまうところがある意味でイタリア的ともいえるが(1978年の国民保健サービスの導入を想起せよ)、その特異性は、各方面に一つの大きな誤解を生じさせた。「財政方式が賦課方式から積立方式に変更された」というのが、それである。この誤解は、イタリア国内でもかなり流布していたように見受けられる。

正解は、冒頭でも述べたように、財政方式の

変更はないというものであり、「拠出額方式」というのは純然たる年金給付額の算定方式である。誤解の要因としては、この方式が私保険に類似していたことに加え、①過去の拠出額の再評価率がイタリア語で“Tasso di capitalizzazione”と呼ばれるが、その“capitalizzazione”が積立方式と誤解された(積立方式も“capitalizzazione”という)、②積立方式の年金基金の普及を図るため、政府が積立方式の利点を宣伝した、などが考えられるが、いずれにしても公的年金は賦課方式のままである。現実の拠出料率が給付額算定の場合に用いられる拠出料率に満たないことや、過去の拠出額の再評価や物価スライドがあることなど、積立方式では説明ができない。更にいえば、積立方式のわが国の厚生年金基金や適格退職年金でも、年金額の算定には拠出額をベースにするような露骨な方法は用いていない。

拠出額方式を導入した意図は、実は「拠出逃れの防止」というのが関係者の間ではほぼ常識となっている。イタリアの社会保険における拠出逃れは古くて新しい問題であり、INPSは常に多大の労力を強いられてきた。92年改革における年金額算定の基礎となる報酬の対象期間の延長の措置も、この目的を併せ持つものであった。今回の改革では、ついに、拠出の実績そのものを年金額算定の基礎とするという、いわば究極の対策を講じたのである。確かに、徴収率が100%であれば拠出額方式も報酬額方式も実質的な違いはないのであるから、拠出額方式は単なる拠出逃れ防止対策であると開き直ってしまえば、本質的な制度の変更はないものと理解することも可能なのである。

拠出額方式を導入した理由としては、もう一つ、技術的な、またある意味では政治的な理由

もあった可能性がある。老齢年金と退職年金の一本化、そして給付水準の引下げをスムーズに行うためには、従来の計算方式の枠組みを完全にこわしてしまう必要があったのではないかと思われる。

2. 新しい年金体系

今回の改革で、イタリアの年金体系はどのような姿になっただろうか。タテ・ヨコの両面から整理してみる。

(1) 公的年金と私的年金

高齢期の所得保障を、公的年金、企業年金、私的貯蓄の3本柱で構築しようとする考え方は、イタリアでもほぼコンセンサスを得ている。今回の改革では、そのうち、前2者について法整備を行った。

新しい拠出額方式では、公的年金の領域を明確に画するものとして、「報酬の最高限度額」が設けられた(前述III.2.(5))。すなわち、その金額(1996年：年額1億3,200万リラ)までが公的年金の対象である⁷⁾。また、代替率は、37年拠出62歳受給という標準ケースで見ると、61.7%となっている(Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 1995, p. 46)。その両者を掛け合わせた範囲が、いわば公的年金の領域と考えることができるが、まだかなり広いという印象が否めない。しかも、その範囲内では、現役時代の報酬に完全に比例した年金額が支給されることになる。

その公的年金の上に更に補足的年金制度が乗るとすると、補足的年金制度はもともと報酬比例的であるから、高額所得者は従前の生活を維持できるが、低所得者にとっては、所得再分配の余地はほとんどない。「イタリアの公的年金制度は、人間の尊厳の保障という本来の領域を超

えて、不適切でよけいな負担を強いられている」(Cinelli・Persiani, 1995, p. 19)という批判は、なお有効であると考えられる。

32%という公的年金の拠出料率の高さは、それだけで補足的年金制度の普及の阻害要因である。イタリアの公的年金は、まだ領域を縮小する余地があり、少なくとも報酬の最高限度額を引き下げることが可能ではないだろうか。また、年金額の所得比例的構造を改め、所得再分配の要素を導入することにより拠出料率の引下げも可能と思われるが、それは拠出逃れの防止の観点からは現実的ではないのかもしれない。

(2) 公的年金の制度分立

今回の改革も、公的年金制度全体の整合化を目的としているが、法1条に「組織の複数性を尊重」と明記されたように、92年改革と同様の限界を内包しているものであった。今回の改革に先立ち、94年委任立法509号ですでに実施されていた各職域の年金支給機関の民営化は、制度上、所得再分配という社会的連帯の範囲をそれぞれの職域に限定・縮小してしまうものであり、制度の分立化は、法律によるかけ声に反して、むしろ進行しているように見受けられる。INPSは、ほかの機関に属さない集団の、いわば「残り物」としての機能を果たすという性格が、だんだん明確になってきているように思われる。

ただし、今回の改革において、それまで公的年金の対象とされていなかった集団を取り込んだ措置は、積極的に評価することができる。これでほぼ皆年金が実現されたものと考えられるが、現在のような対象者を列挙する法形式では、あるいはまだ厳密には対象とならない集団が残っているかもしれない。最終的には、国民すべてが職種の別なく取り扱われ、自動的に年金制

度に加入するようなシステムが望ましいわけであるが、今回の措置から、更なる前進を期待したい。

3. 残された論点

今回の改革は、法1条に掲げられた初期の目的を達成できるだろうか。まだ予想のつかない部分が多く、なんともいえないところであるが、一つ注目できるのは、年金額算定の最終段階で用いられる「転換指数」(前述III2.(2))という仕組みである。

この指数は、国民経済や年金財政の動向などに応じて見直されることとされているが、年金支給の蛇口を調節することのできる魔法の数字である。また、年金額の計算に当たっての拠出額の再評価は、GDPの変化に基づくこととされている。このように、今回の改正では、年金給付総額の対GDP比の安定化には多くの工夫を凝らしており、その目的は是が非でも達成しようとするものと思われる。

今回の改革に当たっては、財政的な議論が多く先行し、社会保険 (previdenza) と社会的扶助 (assistenza) の区分のような、理論的な整理の議論はあまり行われていなかったようである。財源として国庫負担をどのような理由でどこまで導入するのか、拠出料率の軽減や免除が、産業政策や南北問題の解決のために利用されることの是非、社会保険における所得再分配の必要性など、本格的な議論も問題解決も先送りにされてきた感がある。また、92年からの一連の改革の動きに対しては、「個人の選択可能性の増大 (たとえば何歳から年金を受給するか) は、公的年金を私的保険化し、クリームスキミングを発生させる」(Cinelli・Persiani, 1995, p. 7), 「積立方式の補足的年金制度は、世代間連帯と

いう世代間の暗黙の協定を傷つける」(Ibid., p. 15) などという批判もなされている。

今回の年金改革に関する法理論的な批判は、まだ出尽くしていない。議論もこれからであり、今後の動向に注視したい。

注

- 1) 1992~93年の年金改革については、3本の拙稿を参照されたい(小島, 1993, 1994a, 1994b)。
- 2) INPSの概要については、拙稿(小島, 1993)を参照されたい。
- 3) この措置自体は、94年法724号によるもので、厳密には今回の改正法の内容ではない(II2.(6))。
- 4) 恒久的な措置のために、特に家族手当制度の見直しを行うこととされている。
- 5) かつてわたしは、イタリアにおいてはすでに国民皆年金が実現しているものと理解していたが(小島, 1994a, p. 24), それは誤りであることが判明した。ここで訂正をしたい。就労していない主婦などは別として、独立した就労者の場合には、INPSの自営業者制度(手工業者、農業者、商業者)の範疇に属さず、また、各専門職種ごとの個別制度・基金が設けられていない場合には、公的年金制度の対象にはなっていなかったことになる。具体例は本文中に示したが、このようなグループの人々は、社会・経済の進展に伴って増加していたものと思われる。
- 6) 92年改革で導入された補足的年金制度については、拙稿(小島, 1994b)を参照されたい。
- 7) 従来報酬額方式における取扱いは、きわめて中途半端なものであった。詳しくは、拙稿(小島, 1993, No. 1032, p. 84) およびそこに注記されている参考文献を参照されたい。

参考文献

- Bonati, G.・Fabrizio De Ritis, D.・Gremigni, P.・Montemarano, A.・Rizzardi, R.・Rodà, G. 1995 *La riforma delle pensioni*, Pirola. Centro Europa Ricerche 1994 *Rapporto n. 6/1994 (Pensioni: E' ora la riforma)*.

- Centro Europa Ricerche 1995 *Rapporto n. 3/1995 (Il quadro economico 1995-98: Prospettive incoraggianti)*.
- Cinelli, M. ·Persiani, M. 1995 *Commentario della riforma previdenziale*, Giuffrè.
- INPS 1993 *Le pensioni domani*, il Mulino.
- 小島晴洋 1993 「イタリアの年金改革の動向 (上) (下)」『ジュリスト』No.1031-32.
- 小島晴洋 1994a 「イタリアの年金と高齢者の生活」『海外社会保障情報』No.106.
- 小島晴洋 1994b 「新しい段階を迎えたイタリアの年金制度」『日本労働研究雑誌』No.410.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 1995 *La riforma delle pensioni - Una guida per capire le nuove norme* (opuscolo), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria.
- Persiani, M. 1993 *Diritto della previdenza sociale*, CEDAM.
- Pizzuti, F.R. 1994 “Note sul sistema pensionistico italiano”, in Cecco, M. ·Pizzuti, F.R. (a cura di) *La politica previdenziale in Europa*, il Mulino.
- Saraceno, P. (a cura di) 1995 *Vecchie e nuove pensioni: la proposta Dini (Contributi di ricerca IRS)*, Istituto per la Ricerca Sociale.
- (こじま・せいよう
社会保障研究所主任研究員)