

VI. イタリア

VI. イタリア

【ポイント】

- イタリアでは、2012年3月に策定されたEUの「財政協定」（2013年1月発効）を踏まえ、2012年末に政府の財政収支均衡原則を憲法に盛り込んだ。
- 2011年、欧州債務危機後に財政収支が悪化したイタリアでは、付加価値税率の引上げや所得税付加税等の歳入増加策に重点を置いた2014年までの財政健全化策を策定した。2014年における政府の見通しでは、2015年以降に財政収支均衡を達成する見込みとなっているが、2013年以降の財政収支は見込みよりも悪化しており、今後、見込みどおりに財政再建が進まない可能性を示唆している。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

2008年に発生した世界的な経済金融危機（いわゆるリーマン・ショック）の影響を受け、イタリアの実質GDP成長率は2008年の▲1.2%から2009年の▲5.5%に落ち込んだ（図1）。内訳を見ると、景気の先行きに対する不透明感が広がったことによる民間投資の減少等を背景に、政府消費を除く全ての需要項目がマイナスに寄与している。この間、政府は下記（【参考1】）に掲げる各種景気刺激策を行い、個人消費が2010年対GDP比で0.9%増加するなど、2010年の実質GDP成長率は1.7%まで回復した。

【参考1】 経済金融危機以降の経済対策

- 2008年10月発表
 - ・銀行の預金保護の原資となる基金に対し政府保証を36か月間付与。
 - ・認可を受けた場合には、2009年末までに発生した銀行の債務（満期5年以内）に対する政府保証等を可能とする。 等
- 2008年11月発表
 - …2009年～2012年で約273億ユーロ規模の対策を実施
 - ・一定の所得以下等の家計に、200～1,000ユーロのボーナス支給、電気・ガス料金の割引等の優遇措置
 - ・一定条件を満たす高齢者及び子供がいる家庭に対し、一人当たり年間480

ユーロの食料品等購入用カード（ソーシャルカード）を配布

- ・平均4%を上回る住宅金利を支払う家計に対する補助
- ・失業保険の適用対象拡大と充実のため12.6億ユーロの基金を確保
- ・2年間（2009～2010年）で総額166億ユーロの公共投資を実施。 等

○2009年8月発表

…2009年～2012年で約115億ユーロ規模の対策を実施。

- ・労働者の賃金に相当する分の追加的雇用手当ての支給
- ・自営業者に対する早期の一括払いのボーナス支給
- ・長期失業プログラムの適用の24ヶ月までの延長
- ・2009年末までに購入した機械・装置については、その価格の50%までは営業所得税を免除 等

他方、このような状況を背景として、「一般政府財政収支対GDP比」は2009年に▲5.4%まで悪化し、同年12月のEU経済・財務相理事会（ECOFIN）において「過剰財政赤字を2012年までに是正すべき」との勧告が承認され「過剰財政赤字手続」¹が適用された（図2、表1）。

これを受け、イタリアのベルルスコーニ政権は2010年5月に今後3年間の公務員の採用凍結や給与の減額、徴税の強化等により2年間で250億ユーロ規模の財政再建策を発表し、7月にはこの再建策を盛り込んだ法案が成立した。加えて、2011年7月及び9月にも財政再建策（後述）を発表するも、いわゆる欧州債務危機が発生し国債の市場金利が更に上昇するなど厳しい状況が続いたこともあり、同年11月に、同政権の退陣に至った。これを引き継いだモンティ政権は財政再建の一層の推進を打ち出し、同年12月に追加的な財政再建策を策定し国会の承認を受けた²。

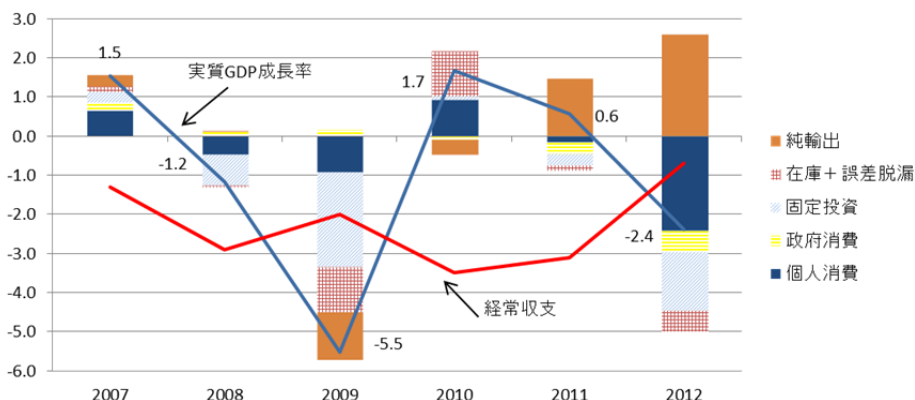
その後、「一般政府財政収支対GDP比」は、2010年の▲4.3%から2012年の▲2.9%へと徐々に改善している状況にあり、過剰財政赤字手続は2013年6月に終了した。この間、一般政府の基礎的財政収支対GDP比も概ね黒字で推移していた。しかし、「一般政府債務残高対GDP比」は遡増し、国債金利も4%超で推移していることから、利払費は一貫して増加傾向にある（図3、図4）。

¹ 詳細は、「IV. EU」を参照。

² この追加的な財政再建策には、付加価値税率の引上げ（21%→23%）や年金支給額の算定方法の見直し（後述）等が盛り込まれていた。ただし、付加価値税は実施が延期され引上げ幅も1%にとどまるなど、一部に変更が加えられたほか、財政再建策全体の規模が明らかでない。したがって、後述する財政健全化の見込みと実績との比較においては、この財政再建策を考慮していない。なお、2013年9月以降のレッタ政権、2014年2月以降のレンツィ政権では、目立った財政健全化策は策定されていない。

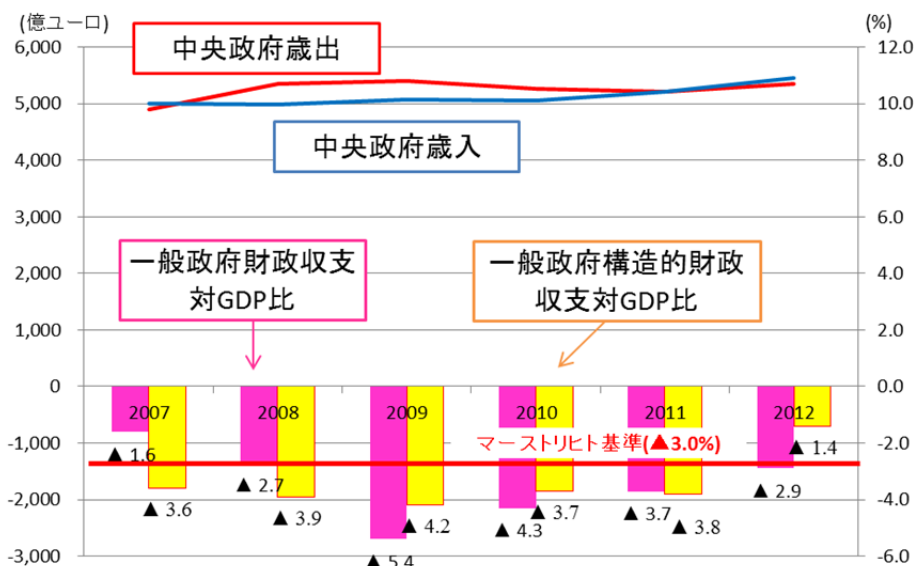
その後、2011 年半ば以降、イタリアを含む南欧諸国等の財政に対する金融市場の信用不安が再燃したことにより、財政再建のための緊縮策の加速や金融機関の資金調達環境の悪化により内需が低迷し、2012 年には再びマイナス成長に転じた。

図1 実質 GDP 成長率及び需要項目の推移



(出典) Istat

図2 中央政府の歳出歳入、財政収支の推移



(出典) Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2012" (2014年2月)、EU AMECO database、Eurostat

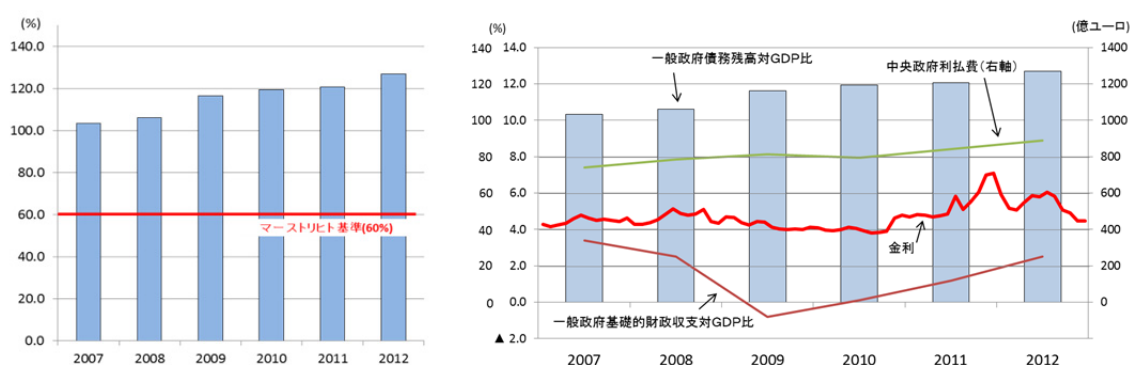
(注) 構造的財政収支とは、実際の GDP が潜在的 GDP であると仮定した結果得られる財政収支。

表1 イタリアの財政状況

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
一般政府財政収支対 GDP 比	▲1.6%	▲2.7%	▲5.4%	▲4.3%	▲3.7%	▲2.9%
一般政府構造的財政収支対 GDP 比	▲3.6%	▲3.9%	▲4.2%	▲3.7%	▲3.8%	▲1.4%
一般政府債務残高対 GDP 比	103.3%	106.1%	116.4%	119.3%	120.7%	127.0%

(出典) EU AMECO database、Eurostat

図3 一般政府債務残高の推移 図4 一般政府債務残高、基礎的財政収支、金利と中央政府利払の推移



(出典) イタリア経済財政省、Bloomberg (10年物国債金利)、Eurostat

2. 財政健全化目標と財政運営のルール

イタリアでは、「マーストリヒト基準」及び憲法に定められた財政収支均衡原則の2点を財政運営のための指標としている。

(1) 「マーストリヒト基準」

1993年に発効した「欧州連合条約 (マーストリヒト条約)」において、通貨統合ユーロ圏への参加要件として、ユーロ圏加盟国は、財政については以下2つの基準 (「マーストリヒト基準」) を満たすことが求められている。

- ・ 一般政府財政収支対 GDP 比が▲3.0%以内
- ・ 一般政府総債務残高対 GDP 比が60%以内³

³ 加えて、2011年12月に発効した「経済ガバナンス六法」においては、過剰財政赤字手続の適用除外要件 (すなわち、「マーストリヒト基準」に違反していないとされる要件) として、「毎年、債務残高の60%を超える部分の1/20以上を削減している場合」との条件が規定されている。

(2) 憲法改正による財政収支均衡原則

イタリアでは、2012年3月に策定されたEUの「財政協定」(発効は2013年1月。)にならい、2012年末に憲法改正を実施し、一般政府の財政収支を均衡させる旨又は構造的財政収支対GDP比を▲0.5%以内に抑える旨を規定した【参考2】。

この財政収支均衡原則については、「行政は、欧州連合の法規と一致するよう、予算の均衡及び公的債務の持続可能性を保障する」(憲法第97条第4項)とされており、ここでの「行政」は国の行政機関だけでなく、市町村、県、大都市及び州の行政機関並びに独立した予算を持つ社会保障部門の公法人も含むものと解されている。

なお、

- ・ 国は、景気循環を通じて財政均衡を維持するため、不況期に財政赤字を計上し、好況時に財政黒字を計上すること
- ・ 国は、深刻な不況、財政危機及び重大な自然災害等の例外的な事象が発生した場合には、上下院における承認を得た場合に公債発行が認められること等の例外が認められている。

これらの規定は2014年から適用されている。

【参考2】財政収支均衡原則関連規定

○『憲法』(抄)

第81条 国は、景気循環の後退期及び拡大期を考慮して、その予算の歳入と歳出の均衡を保障する。

借入れは、景気循環の影響を考慮するため、及び例外的な事象の発生に際して両議院の各構成員の絶対多数による事前承認を得た場合にのみ許される。

予算法の内容並びに行政全体の予算の歳入と歳出の均衡及び債務の持続可能性を保障するための基本的な規定及び基準は、憲法的法律で定める原則を遵守して、各議院の構成員の絶対多数で可決される法律により定める。

第97条 行政は、欧州連合の法規と一致するよう、予算の均衡及び公的債務の持続可能性を保障する。

○『2012年4月憲法的法律第1号』(抄)

第5条 この法律第1条による改正後の憲法第81条第6項に規定する法律は、行政全体についてとりわけ次の点を規律する。

a)～c) (略)

d) この法律第1条による改正後の憲法第81条第2項に基づく例外的な事象としての深刻な不況、財政危機及び重大な自然災害の決定。例外的な事象の発生に際しては、景気循環の影響に対する考慮に限定せずに借入れを行うこと及び償還計画に基づいてこの項 c)号に規定する上限値を超えることが認められる。

(3) イタリアの財政状況の見通し

2014年4月に欧州委員会に提出された「安定化プログラム」⁴によれば、一般政府財政収支対GDP比は2013年に▲3.0%、2014年に▲2.6%となり、2015年以降も引き続き財政収支は改善し、財政収支の「マーストリヒト基準」を達成する見込みとなっている(図5)。また、一般政府債務残高対GDP比は2013年の132.6%から2014年に134.9%と増加するものの、その後は安定的に債務残高の「マーストリヒト基準」に向かって低下する見込みとなっている(図6)。

他方、一般政府構造的財政収支対GDP比は2013年に▲0.8%、2014年に▲0.6%と見込まれており、一般政府の構造的財政収支均衡目標が達成されていないが、引き続き収支改善が行われ、2016年には収支均衡が達成される見込みとなっている。

なお、一般政府の基礎的財政収支対GDP比は2011年以降一貫して黒字が続いており、今後も引き続き黒字が達成できると見込まれている。

図5 財政状況の見通し

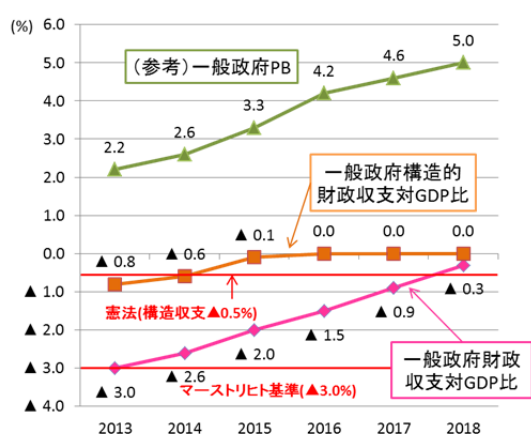
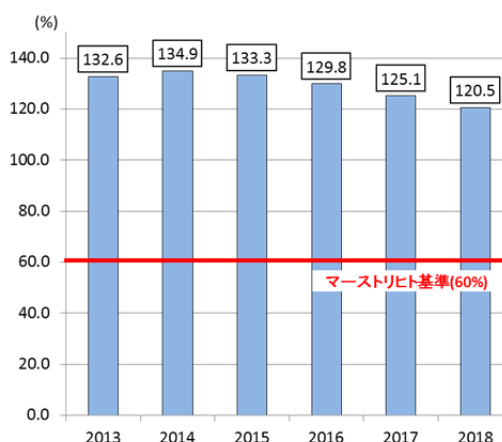


図6 一般政府債務残高対GDP比の推移



(出典)「安定化プログラム」(2014年4月)

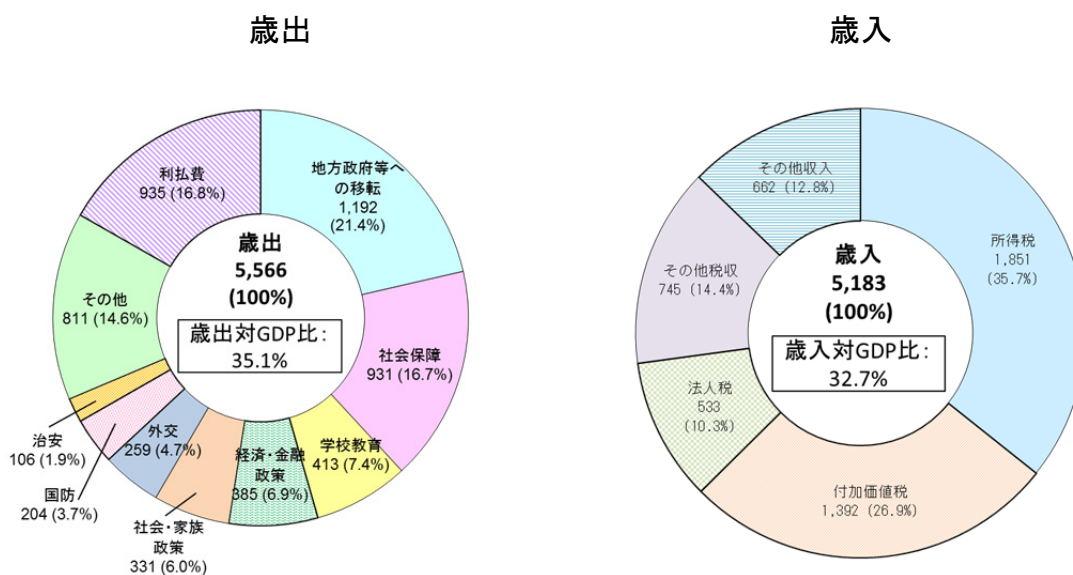
⁴ 2011年に導入された「欧州セメスター」と呼ばれるプロセスにおいて、「マーストリヒト基準」等の達成に向けて加盟国間の政策の相互監視を行うため、ユーロ加盟国が欧州委員会に提出する予算・財政計画。

3. 歳出・歳入構成

2014年における中央政府の当初予算においては、歳出は5,566億ユーロであり、対GDP比で35.1%の規模となる（図7）。歳出の内訳として、「地方政府等への移転」が約1,200億ユーロと歳出全体の約2割を占め最も多く、2013年予算と比較しても203億ユーロ増加している。また、主に公的年金への補助である「社会保障」が約931億ユーロと歳出全体の約17%を占めている。「利払費」は約935億ユーロが支出されており、地方政府等への移転や社会保障と並んで大きな歳出項目となっている。

他方、歳入は5,183億ユーロであり、対GDP比で32.7%の規模となる。歳入のうち最も多くを占めるのは所得税であり全体の約35%を占める。次いで、付加価値税（全体の約27%）、法人税（全体の約10%）と続く。なお、歳出合計と歳入合計との差額（約380億ユーロ）は、公債発行による収入により補われている。

図7 イタリア中央政府の歳出・歳入構成（2014年当初予算）



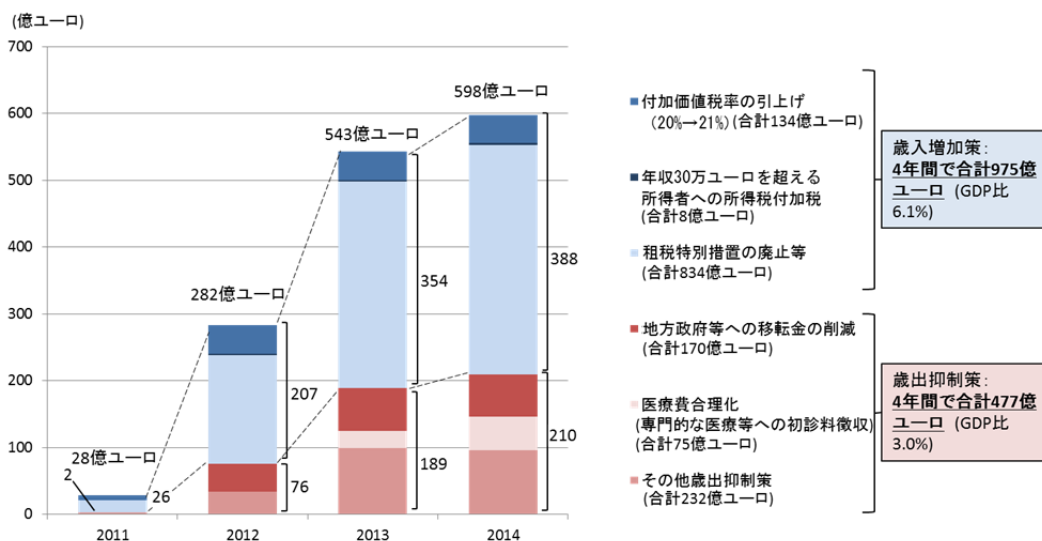
（出典）Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Il bilancio in breve 2014"（2014年2月）

4. 財政健全化のための取組み

前述のとおり、イタリアでは欧州債務危機を受け、2011年7月及び9月に財政健全化策を策定し、法律として議会で承認を得た。両者には2011年から2014年にかけての歳入歳出両面の取組みが規定されている。

この財政健全化策は、歳入増加策として、付加価値税率の20%から21%への引上げ（合計134億ユーロ）、年収30万ユーロを超える所得者への所得税付加税の導入（合計8億ユーロ）、租税特別措置の廃止等（合計834億ユーロ）が盛り込まれている一方、歳出抑制策として、地方政府等への移転金の削減（合計170億ユーロ）や医療費の合理化（合計75億ユーロ）等が盛り込まれている（図8）。合計の規模で見ると、歳入増加策の規模が2011年～2014年の4年間で975億ユーロ（対GDP比6.1%）であるのに対し、歳出抑制策の規模は同期間で477億ユーロ（対GDP比3.0%）となっており、歳出抑制よりも歳入増加に重点を置いている点が特徴的である。

図8 2011年～2014年の財政健全化策の規模（2011年7月、9月国会承認）



歳入総額の対GDP比⁵は、2011年及び2012年は見込みを上回って増加した一方で、2013年以降は見込みの半分以下の増加となった（表2）。

⁵ 財政再建策の規模の見込みはベースラインからの増加・抑制額であるため、対GDP比で実績と比較している。

表2 財政健全化策に掲げた歳入増加策に関する歳入増加規模の比較

	2011	2012	2013	2014
財政健全化策において予定していた 総歳入増加規模（対 GDP 比）	0.16%	1.24%	2.04%	2.17%
実際の総歳入増加規模（対 GDP 比）	1.04%	2.58%	0.94%	0.82%

（注）対 2010 年比

他方、歳出総額の対 GDP 比は、2011 年は見込みを上回って歳出抑制を達成できたものの、2012 年以降は見込まれていた歳出抑制が達成できていない。特に、2012 年と 2014 年は歳出総額の対 GDP 比が 2010 年比で増加する結果となっている（表 3）。

表3 財政健全化策に掲げた歳出抑制策に関する歳出抑制規模の比較

	2011	2012	2013	2014
財政健全化策において予定していた 総歳出抑制規模（対 GDP 比）	▲0.01%	▲0.46%	▲1.09%	▲1.17%
実際の総歳出抑制規模（対 GDP 比）	▲0.39%	0.52%	▲0.04%	1.87%

（注）対 2010 年比

結果として、財政収支においては、2011 年及び 2012 年は見込みを超過達成しているものの、2013 年以降は見込みを大きく下回っている（表 4）。特に 2014 年予算では歳出が増加したこともあり、2010 年と比較しても収支が悪化することとなっている。これは、前出の「安定化プログラム」の見込みどおりに財政再建が進まない可能性を示唆している。

表4 財政健全化策に掲げた歳入・歳出合計の改善規模の比較

	2011	2012	2013	2014
「基本方針」において予定していた歳 入・歳出合計の改善規模（対 GDP 比）	0.17%	1.69%	3.14%	3.34%
実際の改善規模（対 GDP 比）	1.42%	2.07%	0.98%	▲1.05%

（注）対 2010 年比

5. 社会保障と財政

（1）イタリアの公的年金制度

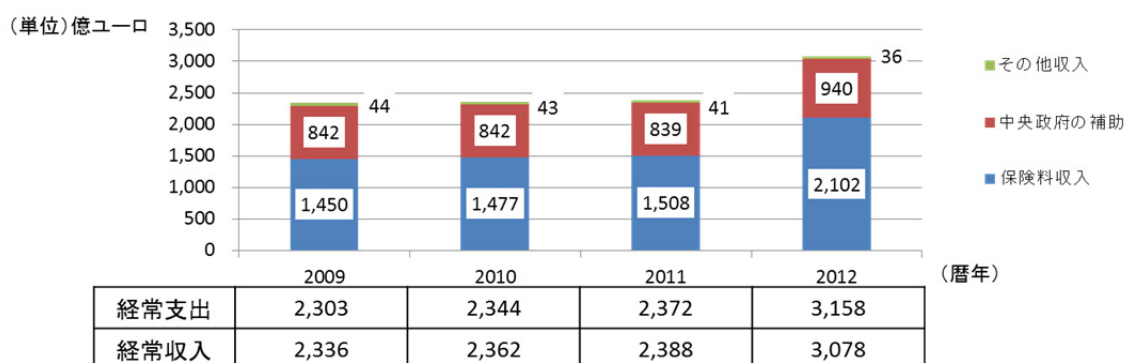
イタリアの公的年金制度は、各種年金制度が分立し運営している。このうち、イタリア最大の保険者である「全国社会保障機関」（INPS）は他の年金制度と

の統合を進めており、2012 年以降はほとんどすべての労働者の強制加入保険となっている。その他、弁護士、測量士等の職域別の小規模社会保障機関も存在している。

公的年金の財源については、老齢年金、障害年金、遺族年金等については保険料収入で賄われる一方、「高齢者福祉制度」（拠出年数が不足するなどのために年金受給資格が得られない高齢者等に対して、65 歳以上の低所得高齢者を対象とした、拠出と無関係に給付を行う制度。1969 年に創設）等の現金給付については中央政府からの補助が行われている。

2012 年の INPS の財政状況を見ると、3,078 億ユーロの経常収入のうち中央政府の補助は 940 億ユーロと約 1/3 を占めている（図 9）。なお、2012 年に INPS の財政規模が著しく増大しているのは、同年に「全国公務員社会保障機構」（INPDAP）と「演劇・スポーツ分野労働者全国共済会」（ENPALS）を統合したためと考えられる。2012 年時点の保険料率は賃金の 33%（うち被用者負担分 9.19%、事業主負担 23.81%）となっている。

図 9 INPS の収入・支出の推移



（出典）INPS, “Rapporti Annuali”（2010 年～2012 年）

なお、2011 年 12 月に就任したモンティ政権は、同月に承認された財政再建策において、公的年金制度に関する改革（「フォルネーロ改革」）を盛り込んだ。主な改革は以下の 3 点である。

① 支給開始年齢の引上げ

これまで、性別や就業形態によって格差のあった年金受給開始年齢を、全ての被用者、自営業者及び公務員について、以下のスケジュールに従って 2018 年までに 66 歳に引き上げるとともに、2021 年以降に 67 歳に引き上げることとされた⁶（表 5）。

⁶ なお、この支給開始年齢の引き上げに並行して、2010 年の制度改正により、年金支給開

表5 支給開始年齢の引上げスケジュール

	2012～	2014～	2016～	2018～	2021～
男性(職種不問)	66	→			67
女性(公務員)	66	→			67
女性(民間)	62	63.5	65	66	67
自営業者	63.5	64.5	65.5	66	67

② 「年功年金」の廃止

これまで、一定の保険料納付期間と労働からの引退を要件とし、老齢年金及び障害年金とは別に支給されていた「年功年金」については、高齢者の所得保障という点で既存の老齢年金と重複するため、2011年に廃止された。

③ 「報酬方式」の廃止

年金給付額の決定方法について、年金への歳出抑制や公平性の観点から、これまで用いられてきた「報酬方式」を廃止し、「拠出方式」に一本化した。各方式における算出方法は以下のとおり。

- ・報酬方式の年金額＝（現役世代の年収額の平均）×（保険料納付年数（上限40年）×支給率（原則2％）
- ・拠出方式の年金額＝（年収に一定比率をかけたものの累積）×（転換指数⁷）

なお、加入年数と納付時期における「拠出方式」と「報酬方式」の適用については下記のとおり整理されている（表6）。

表6 加入年数と納付時期による年金給付額の決定方法の一覧

	1995年までに納付された保険料分	1996年～2011年に納付された保険料分	2012年以降に納付された保険料分
1995年以前の保険料納付期間が18年以上の者	報酬方式	報酬方式	拠出方式
1995年以前の保険料納付期間が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

始年齢を平均余命の伸びと連動させるシステムが導入されている。

⁷ 転換指数は、受給開始年齢が上がるほど高く設定されている。

(2) イタリアの公的医療制度

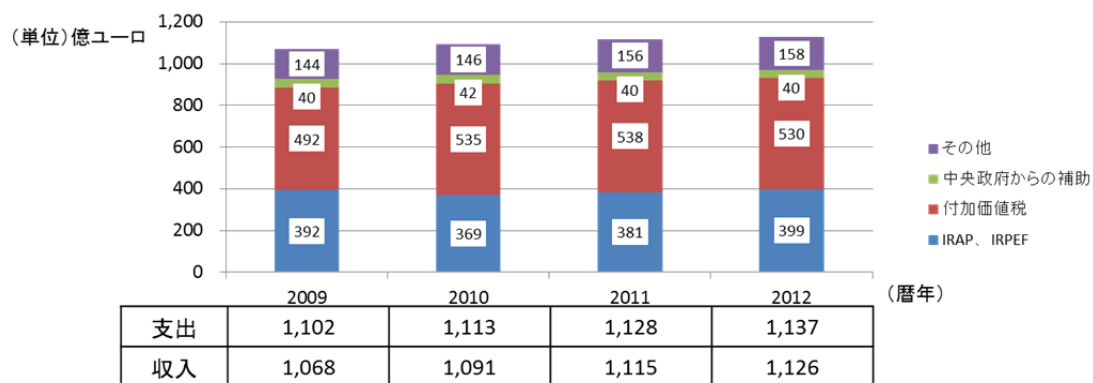
イタリアにおける医療制度では、全国民を対象とした「国民保健サービス制度」(SSN)に基づき、州政府が管轄する、地域ごとに設置された公的企業である「地域保健エージェンシー」(ASL)が保健医療サービスを実施することとされている。「地域保健エージェンシー」は公立病院等の直営医療施設を持つほか、民間病院等外部の医療機関と契約することによりサービスを提供している。

医療制度の財源は全て税財源が充てられており、IRAP(州生産活動税)、IRPEF(州個人所得税)及び付加価値税の州政府への分配分(付加価値税収の約4割)で賄われている。このうち、IRAPは1990年代の地方行政改革の中で、これまでの事業主負担の保険料に代わり、州財政の分権化を促進するとともに、自主財源の強化を念頭に置いて導入されたものである。

財政状況は各州によって様々であるが、付加価値税の分配により、州政府間の財政調整が行われている。また、1人当たり医療費を仮定し州ごとに必要な総医療費を算定した上で、州税収が不足する場合は、付加価値税収による財政調整とは別に、中央政府からの補助がなされることとなる。2012年における中央政府からの補助は40億ユーロ(SSNの総収入1,126億ユーロのうち約3.5%を占める)となっている(図10)。

今後、高齢化により医療支出が増加した場合には、中央政府からの付加価値税分配分が増大することにより、中央政府の財政負担が増加する可能性がある。

図10 SSNの収入・支出の推移



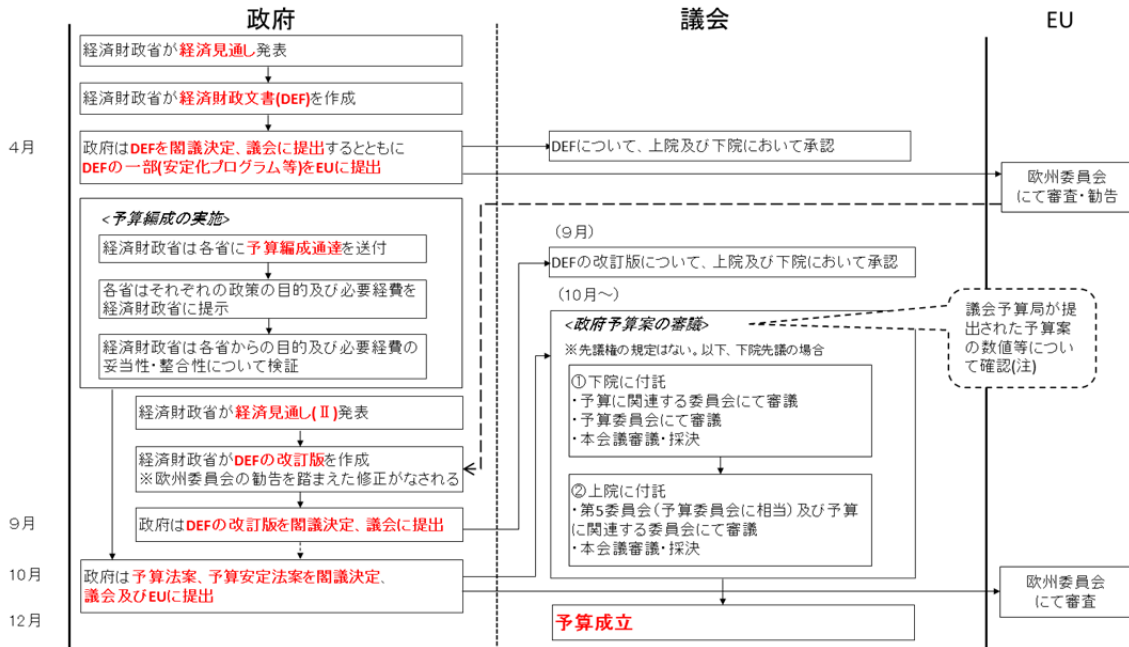
(出典) Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2012" (2014年2月)

6. 我が国へのインプリケーション

2008 年の経済金融危機や 2011 年の欧州債務危機を背景として財政赤字が拡大したが、これに対して各種財政再建策を策定し、また 2012 年末には EU の財政協定を踏まえた憲法改正により、一般政府の財政収支均衡又は構造的財政収支対 GDP 比を▲0.5%以内に抑える規定を新設するなど、財政健全化に向けた取組を進めている。

ただし、債務残高対 GDP 比は依然として高止まりしており、歳出に占める国債の利払費も大きい。「安定化プログラム」に示された、基礎的財政収支対 GDP 比の黒字を拡大させ債務残高対 GDP 比を減少させるための取組みも見込みどおり進んでいないことが示唆されており、今後の推移を注視する必要がある。

【参考】イタリア中央政府の予算編成の流れ



※会計年度は1月～12月。

※経済財政文書(DEF)：翌年の予算案作成のための基本方針となる文書。今後3年以上の経済目標、経済財政見直し、GDP・財政赤字・国債費の計画目標等が含まれる。

※予算安定法：DEFに記載された目標を達成するための諸規定を定めるための法律。公債金・基礎的財政赤字の上限額や、税率、控除区分、公共料金の金額が含まれる。

(注)議会予算局(PBO)は、EUの財政協定に基づき、イタリアにおけるEUの財政ルールの順守状況を監視する機関として設置された。PBOの主な役割は①議会に提出された予算案についての数値等の確認、②特定の政策等について議会に対する意見具申である。なお、PBOは2014年に設置されたばかりであり、今後業務が変更される可能性があり得る。

<参考文献>

- ・ イタリア経済・財政省 (Tesoro) ホームページ
<http://www.tesoro.it/>
- ・ イタリア健康省ホームページ
<http://www.salute.gov.it/>
- ・ EU AMECO database ホームページ
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm
- ・ Eurostat ホームページ
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- ・ 全国社会保障機関 (INPS) ホームページ
<http://www.inps.it/>
- ・ Istat ホームページ
<http://www.istat.it/>
- ・ 芦田淳「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に—」(国立国会図書館「レファレンス」第742号、2012年11月)
- ・ 厚生労働省「2010～2011年海外情勢報告」(平成24年3月)
- ・ 厚生労働省「2013年海外情勢報告」(平成26年4月)
- ・ 財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書」(平成18年12月)
- ・ 社会保障審議会「先進諸国の年金改革の動向について」(25年11月27日第17回年金部会資料2)
- ・ 内閣府「世界経済の潮流」(2009年～2013年)
- ・ INPS, “Rapporti Annuali” (2010年～2012年)
- ・ Ministero dell'Economia e delle Finanze, “Il bilancio in breve 2014” (2014年2月)
- ・ Ministero dell'Economia e delle Finanze, “Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2012” (2014年2月)