

第6章

エジプトの社会保険・年金政策の現状と展望

山田 俊一

要約：

エジプト革命直前までのムバーラク政権下での政府・与党の社会経済政策のパフォーマンスを分析した。これを踏まえながら、社会保障政策のひとつ、社会保険・年金政策において2010年に抜本的な改革(法律2010年第135号)が行われたことを重視しながら、社会保険・年金の現状と問題点を明らかにした。

そこでの改革は定年の延長に加え(60歳から65歳へ)、第一に基本的に貧困者向けの社会連帯のための基礎年金を確立させた(資金は基本的に財政から)。第二に、組織化された労働者に関しては、それまでの部分積立による確定給付から、賦課方式による概念上(notional)の確定給付と完全積立の確定給付(Defined Benefit)の組み合わせへと移行する(これに任意の年金が加わる)。

このような抜本的な改革は社会保険・年金制度の持続性を高めるとともに、国内の貯蓄率を高め、高成長をエジプトにもたらすと喧伝されてきた。

しかし、このような改革が実施される前に、民主化の遅れ、市民権の無視、基本的人権の侵害、長期政権内でのレントシーキング・腐敗などを主たる理由とする「エジプト革命」が2011年2月に生じた。今後の政権がこの社会保障政策をどう継続するのか、あるいは根本的に見直すのか、経済政策とりわけ財政の観点から注目される。

キーワード：

社会保険・年金 社会保障・連帯 概念上の確定給付方式 エジプト革命

はじめに

政府と国民の間の社会契約においては社会保障が重要な位置を占め、それはエジプト国憲法第7条で述べられ、その一つ的手段として同じく第17条にあるように、国家は国民に対し、社会保険、健康保険そして年金に関して責任を持つ。しかし、実際には、社会保障とりわけ社会保険・年金に関して制度自体の未整備・非効率性、国庫の資源不足、制度改革の遅れなどが原因でその給付水準は十分なものではなかった。しかし、2010年に抜本的な法改正がなされ、2012年からは新たな枠組みでの社会保険・年金制度が実施されるはこびであった。その矢先の2011年2月に民主化の遅れ、市民権の無視、基本的人権の侵害、長期政権内でのレントシーキング・腐敗などを主たる理由とする「エジプト革命」が生じた。今後の暫定政権による政策の枠組みは不透明であるが、新たな国家と国民との関係が構築されていくものと思われる。

本稿ではエジプト革命直前までの新社会契約の最も重要な構成物である社会保険・年金政策の状況・問題点を明らかにし、今後の問題を展望する。第1節でムバーラク大統領辞職直前までのエジプトの社会経済問題を総括し、第2節で社会保険・年金制度改革を中心に、基本的な問題を考察する。

第1節 エジプトの社会経済問題

1. 社会経済問題の概要

エジプトにおいては1990年代から国際通貨基金(IMF)・世界銀行が強く勧告した政策に応じ、通貨（為替レート）・金融自由化、貿易自由化、民営化などの包括的な経済自由化が進められ、国家資本主義的な要素は減少した。近年では2004年からナズィーフ内閣のもとで財政、金融（とくに銀行部門の再編）、民営化の分野でこの改革は加速した。しかし、近年の一連の改革はエジプトの政治構造の中のいわゆるネポティズムそして腐敗構造を一層強化したという批判を強めた(El-Naggar [2009])。このような批判は与党国民民主党(National Democratic Party: NDP, 以下 NDP)の中で、本年2月に辞職に追い込まれたムバーラク大統領の次男ガマル氏とその取り巻きの実業家が急速にその中核を形成したことに関係がある。そして、このような状況はそれから切り離された若者層の怒りや不満を膨張させ、今回の革命もたらしたと考えられる(Marsot [2007], Ismail [2006])。

ただし、経済のパフォーマンスをみるとサブ・プライム・ローン及びリーマンショック等による2007年から2008年にかけての国際的な金融危機にもかかわらず、エジプトが一定の成長を遂げ、最近ではインフレも沈静化し、エジプト政府・NDPもこのよう

な成果には自信があったことがわかる（後述）。また、IMF、世界銀行などもエジプトの人間開発指数(HDI)は世界で 123 位というように、社会開発や貧困削減に関しては依然遅れていることを深く認識しながらも、国際収支や財政収支などの面では、急激な改善や安定性を評価してきた。

では、今回の革命以前にはエジプト政府の低所得者層への対応は不十分であったのだろうか。右派ないしは左派の代替的な開発政策を実施すればより公平で効率的な経済を確立できたのかどうかをここでは議論できないが、ムバーラク政権が貧困を是認し続けたのかに関しては議論の余地があろう（後述）。

概して、エジプト政府は貧困層が依存する円形の伝統的なパンを極めて廉価で供給するなど、貧困層の生計には気をつかい、IMF や世界銀行の一律の価格自由化あるいは補助金廃止の勧告には抵抗してきた。また、これらの国際機関も近年では小麦等への補助金問題がエジプトの政情を混乱させることを配慮し、画一的な財政健全化よりも政権の安定を重視してきた。ただし、それでも、経済開発のための最適な資源配分を歪めるエネルギー補助金に対して問題視し、その削減を一貫して提案してきた(IMF [2010])。

当然ながら、財政の側面からは、社会保障、弱者保護などはその能力を超えており、歳入を増やすことができなければ、国民の生活水準向上の要求には応えられないことは明らかである。このことはムバーラク大統領が常々述べていた低所得者層へ生計費の負担を重くしないという指示が遵守されてきたもいえるが、課題は多い。補助金を低所得者以外に中間層や富裕層（とりわけ事業家）も享受していることが多く（とりわけディーゼル油、ガソリン、電力などのエネルギー補助金など、後述）、いわゆるレントシーキング、がエジプト社会に深く蔓延しているからであり、その是正は実現不可能ではない。

このような状況下で、貧困層は食料品・基礎的物資の価格高騰や流通での問題（品不足と行列）から影響を受け、近年では 2008 年に起きたデルタ地帯での労働争議の頻発や全国的な小麦騒動などの現象が生じた。消費意欲の向上に加え、インフレによる賃金や年金の実質価値の低下は社会の不満や不安を増幅させてきたと考えられる。

中央統計機関であるCAPMASの最近のサーベイ(2010 年 7-8 月)によると、失業率は約 9%(8.94%)である。この失業率がとりたてて高いか否かの判断は難しいが、2005 年平均の 11.0%よりは低下している¹。ただし、失業問題は青年にとって結婚そして住宅など将来の人生設計のうえで最も重要な問題であることは間違いない。他方、政府側は、年間約 65 万の雇用を創出しているが、同時に年間 65 万から 70 万人が労働市場に参入し

¹ 雇用統計は中央人口動員統計局(CAPMAS)が担当しており、2010 年 7-8 月に行った労働力サーベイの結果から、労働者は 2615 万 3000 人で、このうち失業者は 233 万 8000 人であり、ちなみに、失業率には職探しをしていて（パートタイム及びフルタイム）、職がない学生も含めており、失業者の殆ど(87.1%)が若者(15-29 歳)となっている。さらに、エジプトでは男女間の失業率格差が著しいのが特徴で、同時期で、男性が 4.72%、女性が 23.36%である。このサーベイ結果では男子の失業はそれほど厳しいものではない。

てくる難しさを表明している。そして、ナズィーフ内閣はこれまでの政府とは異なり、実質的でない雇用は行わないことを明確にしてきた(Al-Ahram, January 25, 2011)。

次に同サーベイから平均賃金をみると、40.4 エジプト・ポンド／日であり（通貨単位はエジプト・ポンド(LE)で、以下ポンド）、部門別では政府部門が 51.4 ポンド、公共部門が 46.8 ポンド、民間部門が 32.4 ポンドである。1 米ドルを 5.5 ポンドの為替レートを適用すると、1 ポンドは約 15 円であり、我が国とは購買力が違うが、賃金水準はかなり低いことが確認できる。国民の賃金や年金の引き上げへの要望は強く、2010 年には最低賃金（職業経験のない人の最下位の職種の最初の賃金）を 400 ポンドと算定されたことが論議の対象となった²。最低賃金制度は、その算定においては、労働の生産性に関連し、企業経営そして国際競争力にも影響が大きく、またこれは貧困問題と直結し、難しい問題である。しかし、物価高騰や失業問題などに関係し、国民の多くが生活は苦しくなっていると感じるといってよいであろう。

2. 革命直前の経済・財政政策

次に、社会保険・年金政策にかかわる財政の状況を概観する。ボトルス・ガーリー財務相は 2010 年 12 月に、初めての試みとして、国家予算を国民に広く知らせるために、「Citizen's Budget」という小冊子(MOP [2010])を発行した（小冊子自体はアラビア語）。その前段では国際的な金融危機で他の国が低成長ないしはマイナスの成長を記録する中、エジプトは 2008/09 年に 4.7%、2009/10 年に 5.1%（当初予測）の成長を遂げたことを述べている。インフレ率も 2008 年平均で 18.3%であったものが、2010 年 10 月時点で 11%に低下した。雇用問題では、過去 3 年間で 220 万人の雇用を創出し、失業率は 10.6%から 8.9%に低下した。

現行予算（2010/11 年度、財政年度は 7 月/6 月）は歳入 2858 億 1000 万ポンドに対して、歳出は 4031 億 6800 万ポンドで、1090 億 7600 万ポンドの赤字である。これは対 GDP 比で 7.9%となる。この赤字幅は昨年度の 8.1%（計画では 8.4%であった）と比較すると若干改善されることになる。また、政府債務残高も対 GDP 比で前年度の 79%から 76%へ低下すると推定されている。そして、エジプト政府は更に中長期的には更に財政の健全化をはかる(2014/15 年までに財政赤字を対 GDP 比で 3%へ)という目標を明らかにしてきた。

² 最低賃金は制度としては 1984 年の月 35 ポンドが残っているが、実際にはその基本に上乗せする形での賞与やアローワンスが加わり、最終的には月 280 ポンドが公務員に支払われている (Al-Ahram Weekly, 2010)。しかし、労働側の提訴に基づき行政裁判所が政府に最低賃金の設定を要求したため主要経済閣僚が中心である国家賃金評議会は月 400 ポンドを提案した。ただし、これは低すぎるとの批判を多方面から浴びせられた。最低賃金に関して 600 ポンドから 1200 ポンドの間を提案する機関が多い。ある研究機関は貧困線(月 164 ポンド)の 4 倍である 656 ポンドを提案、左派政党タガムウは 2010 年の人民議会選挙公約(Tagammu [2010])で 1200 ポンドを提案している。

次に同じく政府支出の構成についてみると、歳出総額に対して補助金・贈与・社会給付（以下補助金等）が 1166 億ポンドで約 29%を占めている。次いで賃金が約 953 億ポンドの約 24%、利払い費が 911 億ポンドで約 23%を占めている³。このようにエジプトの財政を見ると、赤字はすでに大きく、歳出における裁量の幅はかなり狭いものになっている。また、政府・公共部門の公務員数は約 580 万人であるのでその平均給与は月額 1360 ポンドである（前記CAPMASのサーベイ結果との乖離はそれほど大きくない）。

この構造をみると、前記のように政府には、財・サービスの購入やその他の支出を増やす余地がないことがわかる。次に補助金の内容を見るとエネルギー補助 677 億ポンドが総歳出の約 16.8%を占め、その中でもディーゼル油が 319 億ポンドで最大の項目（同 7.9%）である。次いで、ブタンガス(3.3%)、ガソリン（2.5%）である。他方、供給品目では小麦の 105 億ポンド(同 2.6%)が最大で、砂糖（同 0.4%）、食用油（同 0.3%）で、食料への補助は予算上では大きなものではないにも関わらず社会的なインパクトが大きいことがわかる。なお、厳密には、予算項目は複雑で、予算上の賃金(wages and compensations)には基礎給与（全体の 2 割程度）、年金給付（同 1 割）で、残りは賞与や各種アローワンスである。

資源の適切な配分のためには補助金のターゲティングを精査することが必要であるが、実際には中間層でも補助金付きパンを買ってしまうような現行制度の変革まで踏み込めない。このような状況では社会保障に向ける資源にかなり制約があることがわかる。

3. 前政府の政策枠組み

次に、現時点(2011 年 2 月)では、今後の経済運営がどうなるかは不明であるが、政権崩壊前のムバーラク大統領とナズィーフ内閣が「予定していた」政策について述べておきたい。

NDP は 2010 年の 11 月から 12 月にかけての人民議会選挙で大勝したが、その直後に、ムバーラク大統領は大統領選挙に向けて NDP の選挙公約を作成することをシェリーフ NDP 幹事長に命令した。この時点で誰が次期大統領選挙の NDP の候補者になるかは不明であったが、この流れではムバーラク大統領が引き続き 6 選（任期 6 年）を目指す可能性は高かったと思えた。いずれにせよ、12 月 25 日から 3 日間開催された第 7 回党年次総会の初日において、ムバーラク大統領は政治改革、経済改革に邁進してきたこと、社会的公正やセーフティーネットの拡大に実績を残したことを自讃し

³ 財務省のホーム・ページの統計によると実績値（当初推定）では 2010 年 6 月末でのグロス国内債務残高は 7698 億ポンドであり、対 GDP 比では 63.88%である。これから 1702 億ポンドの預金残高を差し引いた同ネット残高は 5996 億ポンドであり、対 GDP 比では 49.7%である。また、2009/10 年度の対内外債務返済 988 億ポンドの内訳は利子支払及び元本返済が、それぞれ、723 億ポンドと 265 億ポンドと推定されている。
(<http://www.mof.gov.eg/English/Main%20Topics/Pages/GovernmentDebtandDebtProfile.aspx>)

ながら、以下のような趣旨の演説を行った(*Al-Ahram*, December 26, 2010)。まず、今後の最優先課題は、投資・成長・雇用、社会的公正の基礎を拡大すること、そして分権化の拡大を通じて国民の（政治）参加を支援するという3点とした。そして、党指導部・党員に対して以下の8項目の行動指針を発表した。その後の翌年2月の同大統領の辞任を考えると皮肉のようだが、これらは、以下のように現在でもエジプトの直面する重要な問題である。

- ① 経済改革の継続。8%の経済成長。投資・雇用の増大。
- ② 行政機関の効率性の向上。権力の悪用への挑戦。賃金引き上げ。物価統制。
- ③ 農民の所得、生産性などの改善。そのための農業・灌漑政策、農産品工業化など。
- ④ 工業地区、工業投資の拡大。新規雇用創出。
- ⑤ 教育制度の発展。教育の質へ意識を移す。
- ⑥ 成長率を高め、貧困の地理的格差を是正する。社会保険網の拡大。無年金者への年金供与。
- ⑦ 社会サービスの水準の向上。
- ⑧ 分権化のための法的および行政的な枠組みの発展。

この枠組みは NDP の政策委員会が作成するものであるが、そのトップはムバーラク大統領の次男のガマル・ムバーラク政策委員長であり、ムバーラク親子間でのエジプト政権の世襲化が、どこかのタイミングで、実行されることは予想されることでもあった。この8項目のスローガンでは、②の権力の悪用への挑戦や物価統制は 2008 年の小麦行列に見られる食料などの流通機構の弊害を強調したと思える。また、③で農民を明言したことは注目される。

この頃には各大臣は翌年度に向けた所管の新規プロジェクトを公表するようになり、雇用、年金、食料品などの供給対策（生産者価格の引き上げや在庫管理）などを打ち出し始めた。とりわけ補助金に関して、政府は先の年次党大会の次期に、人民議会に対して 40 億ポンドの追加予算を要求していた。特に、前記したように、パンに向けた 105 億 3500 万ポンドを計上していたが、7月に 400 万トンの小麦を 62 億ポンドで輸入し、その残高は底をついたといわれる。そして更に小麦への補助の強化のため、更に 40 億ポンドが予算上必要になったということである(*Al-Ahram*, December 28, 2011)。

また、2010 年 6 月に社会保険・年金に関する法律が人民議会を通過して発布され、2012 年 1 月からの施行を目指して実行法が策定される運びとなっていたが、発令直後の 7 月から年金額の大幅な引き上げが即時に実施したことは（後述）、大統領には大きな自負となっていたと想像される。

第2節 年金・社会保険制度改革

現在多くの国で、公的年金制度の改革が行われている。その改革の背景は国によって様々ではあるが、制度の財政的な持続可能性が危ぶまれていた。これらの制度のほぼ共通した特徴としては賦課方式(Pay-as-You-Go)と確定給付(Defined Benefit: DB)が組み合わさったものであり、今日の人口的問題すなわち少子高齢化などの影響を受け、制度設計の不完備の問題が現れたのである。

エジプトの社会保険・年金制度は部分積立方式と確定給付方式を主としているが、その持続可能性は同様に破綻しつつあり、昨年に包括的な法律改正が行われた。その改正の趣旨は以下に述べるように多岐にわたるが、概念上の確定給付方式(Notional Defined Contribution Schemes: NDCs)に重心を移した制度を目指している (Holzmann and Palmer[2006])。

1. 年金社会保険の概要

エジプトの年金制度は 19 世紀からのムハンマド・アリー王朝時代の公務員年金令(1854 年 12 月発令)で開始し、その後 1950 年代からのナーセル大統領による社会主義時代を経て、1970 年代のサーダート大統領の時代に確立された。また、非正規労働者や無年金者も社会保険の傘下にいったため、その労働者の加入率が高く(2000 年で 72%)、中東では最も進んだ社会保険制度と称されることもあったが(Loewe [2000] , Helmy [2004] など)。しかし、近年では、エジプト経済自体の所得水準の低さもあり、その給付は極めて低い水準にある。

現行制度は当初完全積立方式を採用したが、次第に国庫補助にも依存するようになり、部分積立方式となっている(Helmy [2006])。その給付額は以下に述べるように不十分で、中間層の年金額への不満、低年金生活者・無年金者の存在、失業手当の不完備等はエジプト社会問題のひとつの問題であり続けている。給付額はほぼ毎年インフレへの調整として引き上げられてはいるが、決して十分ではなく、また、財政の面ではその引き上げ額への財政支出は不十分にしか実行されていない。年金債務は資産を大幅に上回った状態にある。

労働者の老齢・障害・死亡に対する補償に加え、貧困対策や社会扶助としての非正規労働者や低年金・無年金者の救済を一体化して解決するべく、NDP は本格的な改革に乗りだし、2005 年のムバーラク大統領選挙公約の中でもあげられた。ガーリー財務相は 2007 年には 1854 年の最初の年金法以降のあらゆる法令・省令を一つのファイルにまとめるなど整備した。そして、最近の 2 年間に改正法案を集中して審議し、2010 年 6 月に抜本的な改革を目指した社会保険・年金法(法律 2010 年第 135 号法、以下統一法)

が人民議会を通過し、成立した。2012 年 1 月からの施行をめざし、現在施行令を策定中であり、この統一法以前の制度を現行制度と称する。

現行の年金・社会保険制度は表 1 のとおりの 4 本の法律からなっている。このほかに、正規軍の年金に関する法律(1975 年第 90 号)があるが、これは統一法の適用除外となっている。なお、加入者の内訳は INP の数値を紹介した(INP [2006])。

表 1 現行社会保険・年金制度

(単位: 1000人)				
2004年6月末				
1. 1975年第79号	政府部門、公共・民間ビジネス部門	(強制)	政府部門	4792
			公共実業部門	838
			小計	5600
			組織部門	2943
			自動車部門	1304
			コントラクター部門	868
			パン焼き	48
			民間実業部門計	5162
			計	10762
2. 1976年第108号	事業主・自営業者	(強制)		2418
3. 1978年第50号	海外労働者	(任意)		16
4. 1980年第112号	非正規労働者・サーダート年金	(強制)		5506
			総計	18702

(出所)INP[2006]から作成。

表 2 は現行の社会保険・年金制度の概要（加入者・拠出・給付など）を示したものである。加入者（被保険者）は 2008/09 年において 1627 万 6000 人で、政府部門労働者が 567 万 6000 人で公共・民間実業部門労働者が 1060 万人である(NOSI [2010])。

この間、表 1 で 550 万人、そして最近まで 500 万人と注意書きのある法律 1980 年第 112 号の非正規労働者・サーダート年金被保険者に関し、2005/06 年から社会保険・年金の加入者から除外されることになった。そのため、2004/05 年の全加入者数 1900 万人が 2005/06 年に 1380 万人になった⁴。同表では政府部門では拠出・給付はほぼ均衡してきたが、2007/08 年からの 2 年間は黒字が拡大している（2008/09 年で 71 億ポンド）。他方、公共・民間実業部門では赤字が拡大している（2008/09 年で 67 億ポンド）。その結果、総合すれば改善されていることになる（2008/09 年で 4 億ポンド）。

表 3 は同じく政府部門及び公共・民間実業部門の労働者社会保険基金（以下年金基金）のそれぞれの財務内容を分析したものである。同表では説明できない部分があるが、傾向として、政府部門では投資配当（収益）が安定し、それに財政負担分が貢献し余剰の繰り越しが行われている。これに対して、公共・民間部門では財政からの支援が 2007/08

⁴ 同法この 500 万人のほとんどは受給資格のできる 65 歳になるまで、保険に加入しないと述べられている(NOSI [2010])。

年から急減し、繰り越し余剰が急減している。(2005/06年には137億ポンドであったが2008/09年にはゼロとなっている)。

表2 政府部門及び公共・民間部門の労働者社会保険基金の概要

(単位: 額は100万ポンド、人数は1000人)

	2005/06年	2006/07年	2007/08年	2008/09年
1. 保険料	17879	20384	26967	31829
A 政府部門基金	10315	11558	17794	21159
B 公共・民間部門基金	7564	8826	9173	10670
2. 年金給付	23078	24476	27783	31473
A 政府部門基金	10213	11079	12614	14067
B 公共・民間部門基金	12865	13397	15169	17406
3. 収支	-5199	-4092	-508	356
A 政府部門基金	102	479	5792	7092
B 公共・民間部門基金	-5301	-4579	-6300	-6736
4. 加入者数	13850	15378	15980	16276
A 政府部門基金	5027	5656	5664	5676
B 公共・民間部門基金	8823	9721	10316	10600
5. 年金受給者数	7428	7522	7584	7668
6. 負担率(4/5)	1.86	2.04	2.11	2.12

(出所) NOSI, Annual Report 2009/10から筆者作成。

表3 政府部門及び公共・民間部門の労働者社会保険基金の財務内容

(単位: 100万ポンド)

	2005/06年	2006/07年	2007/08年	2008/09年
A. 政府部門				
経常収入	29739	24123	31965	36592
保険料	10315	11208	12620	14885
財政負担	5485	0	5783	7437
各種収入	13939	12916	13562	14270
投資配当	13515	12831	13187	14090
移転収入	424	85	80	180
支出	29739	24123	31965	36592
年金給付	10213	11048	12615	14067
繰り越し余剰	18484	12811	16859	9682
賃金	181	212	241	323
経費	861	52	2250	12521
B. 公共・民間部門				
経常収入	26907	26018	19961	13675
保険料	7140	7852	8869	13115
財政支援	8181	7603	271	969
投資配当	10353	9682	10099	10417
移転収入	1232	881	721	1980
支出	26907	26018	19961	13675
年金給付	12860	13398	15170	17406
繰り越し余剰	13674	12144	840	0
賃金	319	359	406	378
経費	50	117	114	3534

(出所) 表2と同じ。

最後に、エジプトでの年金生活者あるいは遺族はどのくらい給付を受けているかを考えたみたい。当然に、年金額は職域とか役職、所得に依存するが、2つの年金基金の2008/09年の年金給付額合計が約315億ポンド、総年金生活者・遺族が約768万人とすると、月額で約340ポンド(337ポンド)となる。この額は、2010年7月に引き上げられて支給されることになった月額とほぼ釣り合っている。ちなみ、新聞報道(表4)では、サーダート年金と非正規労働者の年金が大幅に引き上げられたとともに、低年金の階層でも大幅に引き上げられ、月額で400ポンドに近づくよう調整されている。この400ポンドは奇しくも前述した最低賃金案と一致している。

表4 年金(月額)引き上げ(単位:エジプト・ポンド)

	引き上げ前	引き上げ後
サーダート年金	LE69	LE124
非正規労働者年金	LE79	LE124
年金	LE50以下	LE161
	LE120	LE212
	LE220	LE286
	LE270	LE323
	LE350	LE382
	LE360	LE389
	LE370	LE397

・2010年7月の年金引き上げ

(出所) Al-Ahram, June 22, 2010から筆者作成。

2. 現行制度の状況・問題点

現行制度の状況や問題点をヘルミー(Helmy [2006])の分析を中心に述べていく。問題は古くから分析され、多岐にわたるが、主要な点を述べていきたい。

(1) 人口的問題(従属率の上昇)

年金・社会保険制度はそれぞれの国の人口動態や労働市場の変動に影響をうけるが、エジプトの従属率(年金受給者/被保険者)をみると39%で他の中東・北アフリカの27%、アジア11%。よりも高い。その原因には一方で退職時平均余命の上昇、他方で人口自然増加率の低下、失業率の上昇、インフォーマルセクターの拡大などがあり、受給者の増加に比して加入者(ないしは被保険者)の増加が限定的であることが指摘された(Helmy [2004])。そのほか、一般的な就職難で就職時期が遅いため、比較的短い勤務期間を経て年金受給者となることもその要因に加えられている。ただし、このような

状況は時々景気や政府の政策にも依存し、表2のように年金受給者と比較して加入者がより増加している傾向が最近はみられる。

(2) 規則の問題

また、年金・社会保険制度上での適用されている規則・ルールの問題も重要である。

- ① 高保険料率：表のように保険料率が高いため保険納付を忌避するインセンティブを働かせる。それは労働者本人ばかりでなく、雇用者にも都合がよい。例えば民間部門労働者の場合基本給の40%、可変給の35%が拠出される。このうち前者では雇用主が26%、労働者が14%を負担し、後者では雇用主は24%、労働者が11%を負担する。

このような状況は年金者そして受給資格者（遺族）の将来の生活に対する約束を達成することを損ねる。更に、所得の過少申告などもあり、拠出額減少は将来の年金給付額の低下をもたらす。

- ② 基準月額の高い上限(1200ポンド)：保険料の納付の基準となる月収は、基本給(固定給)で700ポンド、変動給(賞与など)で500ポンドであり、これは相対的には余り高くなく、低所得者ほどより負担が大きくなるという逆進性を持ち、これも所得の過少申告の誘因となる。これも引き上げが必要であろう。
- ③ 年金給付のための資金補給：年金の実質価値を維持するメカニズムが備わっておらず、また、個人の拠出と給付との間の連関が弱い。同時に、当初は完全積立方式で制度は発足したが、今日では、政府は雇用者としての拠出に加え、財政で積立不足分を負担してきた。しかし、年金は政府の政策でインフレに合わせ増額されたものの、その増額分を財政は不完全にしか支援してこなかった。年金額の上昇を踏まえた年金債務は対GDP比で141%に達しているのに対して、年金基金は48%しかカバーしていない。
- ④ 確定給付方式：給付額は勤務年月と退職直前2年間の平均月額の1/45から計算されるため、拠出期間中の給与を低くしたり、退職前の給料を過大にしたりするインセンティブが働く。
- ⑤ 早期退職の減額率：早期退職による年金額の削減率が制度の計数的(actuarial)な減額率よりも低く適用されている。早期退職を勧奨するためと思われるが、年金財政にはネガティブな影響を持つ。
- ⑥ 年金・社会保険基金の運用：現行制度は2005/06年に画期的な再編を経ている。それ以前の時期では、同基金は国家投資銀行(National Investment Bank: NIB)への預金で運用し、郵便貯金金利に匹敵する利率(2004/05年で10.5%)で運用してきたが、その配当も含め基金の資金は同銀行に預金されたままで、基金は給付に利用できなかった。

このように、年金制度を考えた場合、その持続性を保障するようなルールが必要なのである。また、社会保険。年金基金の主な運用先であった NIB の破綻は政府の責任（公共部門が、NIB への返済を滞らせた）であると同時に、非効率な公共部門を助長したエジプト政府の根本的な政策の問題もあった。

3. 改革の当初目標

社会保険・年金制度は、世代内そして世代間での資源トランスファーであり、その公平性を維持することは重要である。同時に、その政策は労働市場や国民貯蓄率に大きな影響を持つため、その改革は大きな使命を果たすものであった。

基本的な改革では、定年を 60 歳から 65 歳に延長し、併せて年金支給開始も原則 65 歳からとすることが重要である。それに加えあと 2 点指摘するとすれば、現行制度と併行して確定拠出の制度を新たな加入者から適用するということと、前述した非正規労働者・サード年金の扱いに真剣に取り組んだことであろう。

このような象徴的な目標をふまえ、基本的、抜本的な改革は以下の点で行われる予定であった（Helmy [2006]）。

- ① 現行制度と併行して新設（現行制度下で 30 歳未満の希望者は新制度へ移行可能）
- ② 礎年金（社会連帯目的）と個人年金制度（概念上の賦課方式口座、完全積立口座）の制度。
- ③ 基準とする賃金の統合（固定給と可変給の一本化）と保険料率引き下げ
保険料率 17%のうち、概念上口座へ 12%、積立口座へ 5 %。
- ④制度改革（高等年金委員会設立、国民社会年金機構を国民年金運用機構へ改称、年金投資ボードの設立）
- ⑤社会連帯の強調。
- ⑥拠出と受給を結びつけることにより経済効率の改善（勤勉と貯蓄を促進）
- ⑦資本市場の発展
- ⑧リスク管理を政府から個人へ

4. 新社会保険・年金法(法律 2010 年第 135 号:2010 年 6 月 22 日)

同法は以下のとおり、13 章 133 条からなる。素案から多くの修正を議会で受けたといわれる。

- 1.総則（社会保険制度等）、1-3 条。
- 2.社会保険・年金制度組織 4-11 条。
- 3.社会保険・年金基金 12-17 条。
- 4.基礎年金 18-20 条。
- 5.老齢・障害・死亡年金 21-34 条。
- 6.労働災害保険等 35-46 条。
- 7.失業保険 47-57 条。
- 8.非正規労働者 58-65 条。
- 9.年金受給権者（遺族） 66-72 条。
- 10.その他権利 73-69 条。
- 11.「不服申し立て」 80-121 条。
- 12.年金受給者社会的保護基金 121-127 条。
- 13.罰則 128-133 条。

5. 改正のメリット

今回の改正はガーリー財務相の主導下で行われたが、そのメリットは財政負担の軽減に加え、マクロ経済の視点から貯蓄率を高めることにより高成長が可能になると喧伝されてきた。それらがどの程度実現されるかは不透明としても、定年を延長し、確定拠出年金へシフトしたことは国際的な潮流に従ったということができよう。

社会連帯省の観点からは社会保障の傘の拡大、貧困家庭の保護ということを評価した (Al-Ahram, June 22, 2010)。新設の積立口座についてはリスク管理を個人へ移転することになるが、年金額は大枠では全国平均賃金を基準に決定され、また投資運用配当率なども実際には裁量的に決定される余地は大きく、その成否を注視することが必要である。

給付額や掛け金は議会の審議の過程で変更された可能性は高い。例えば、非正規労働者への基礎年金は全国平均賃金の 15%と指摘されていたが(Helmy [2006])、新法では 18%となっている（第 18 条）。また老齢・障害・死亡保険での料率は雇用者側 13%、被用者 9%であり(第 21 条)であるがどのように決定されたのであろうか。

この他、社会保険・年金制度に関する上級社会保障・社会保険・年金委員会（財務相が委員長）の新設、National Organization for Social Insurance and Pension の新設（前述の National Organization for Social Insurance の改組）や、年金基金の投資運用に関わる機関など制度の発展が図られている。これらがどう機能できるかは不透明ではあるが、金融市場の発展も見据えた改革が行われたものと思われる。

おわりに

本稿ではムバーラク大統領辞任前までの与党・政府の社会経済政策を把握し、それを踏まえて社会保険・年金制度の改革について分析をおこなった。

社会保険年金制度は政府部門、公共・民間部門の労働者を主たる対象として運営されてきたが、現在では、非正規労働者や無年金者への社会保障の側面を意識しながら、一般的に不十分な年金額と財政負担の増大（年金債務が資産を超過している）の問題を明らかにした。

とりわけ、人口動態（高齢化や年金者の平均余命の延伸）に加え、制度上の問題（部分積立方式と確定給付）、高すぎた料率と納付忌避（所得の過少申告も）などがこの制度の持続可能性を低めてきた。

人民議会選挙(2010 年暮れ)・大統領選挙（2011 年秋）を控え、2010 年 6 月には懸案の社会保険・年金法を改正し、同時に、低年金の大幅引き上げなどを実行したが、その成果があまり評価されないまま今回の「革命」が生じたといえる。また、上記 2010 年 12 月には人民議会選挙での与党 NDP の大勝を受けて、政府は大統領選挙(2011 年 9 月予定)のための政策パッケージを打ち出したが、これも国民の関心をひかないままに革命が起きたといえよう。不正な選挙で大勝した NDP の首脳の態度が国民には傲慢に見え、エジプト革命への道を急がせたという見方も成り立つと思われる。

現在は憲法改正を通じ平和な移行が進みつつあるが、それがエジプトの経済活動にどのような影響を持つかわからない。生活改善への国民の期待が膨らんでおり、それにどう対応できるのか不透明である。

2012 年からスタートする新年金・保険制度は、賃金および生活費の上昇率などの条件にその成否が依存する。適切な各種係数の算出が必要である一方、拠出を促す方策が工夫されなければならない。いずれにせよ、新たな政権での年金・社会保険制度の運用は、年金額増額の要求が必定であるのに対して、制度運営上に必要な拠出を確保できるかは不確かであり、制度の持続性を確保するには年金・保険基金の効率的な管理・運用（国債や株式等）とともに、財政からの支援が必要であろう。

参考文献

<外国語文献>

Al -Ahrām 紙 各号。

Al- Ahrām Weekly 各号。

CBE [2010] *Economic Review*, Vol.50, No.1, 2009/10, Cairo: Central Bank of Egypt(CBE).

El-Naggar [2009] "Economic Policy: From State Control to Decay and Corruption, in Rahab El-Mahdy and Philip Marfleet (ed), *Egypt: Moment of Change*, Cairo: The American University in Cairo Press.

Handoussa, Heba [2005] "A New Social Contract," Vol. 3 & 4, Autumn - Winter, 2005, *ERF News Letter*, Cairo: Economic Forum.

Helmy, Omneia [2004] *Pension System Reform in Egypt (Arabic)*, Working Paper Series No.94, Cairo: The Egyptian Center for Economic Studies

----- [2006] *Egypt New Pension System*, Working Paper Series No.116, Cairo: The Egyptian Center for Economic Studies.

Holzman, Robert and Edward Palmaer [2006] *Pension Reform*, Washington, D.C.: World Bank.

IMF [2010] *Arab Republic of Egypt: 2010 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*.

INP [2006] *Pension and Insurances in Egypt (Arabic)*, Cairo: Institute of National Planning.

Ismail, Salwa [2006] *Political Life in Cairo's New Quarters*, London: University of Minnesota Press.

Loewe, Markus [2000] *Social Security in Egypt: An Analysis and Agenda for Policy Reform*, ERF Working Paper No. 2024, Cairo: Economic Research Forum.

Marsot, Afaf Lutfy Al-Sayyid [2007] *A History of Egypt*, Cairo: Cambridge University Press.

NOSI [2010] *Annual Report 2009/10*, Cairo: National Organization for Social Insurance.

Tagammu [2010] *The Road to Change Starts with the Participation of People*, Cairo: Tgammu Party (Arabic).