

権威主義福祉レジーム における国家と非国家 アクター —— エジプ トを事例として

河村 有介*

I. はじめに

近年、国家による福祉縮減は、先進工業国だけではなく、発展途上国においても見られる問題である。国家に代わる福祉供給主体として注目されるようになったのが、非政府組織（NGO）や民間企業、地域共同体などの非国家アクターであった。このような非国家アクターへの注目は、二つの世界的潮流と関連している。第一の潮流は、政治的自由化である。1980年代以降、権威主義¹政権を維持していた国々でも、多かれ少なかれ政治的自由化が進んだ。これによって、権威主義政権下においても、国家から自立した民間団体が設立されるようになった。第二の潮流は、新自由主義的経済改革である。多くの発展途上国では、政治的自由化と同時期に、国際通貨基金（IMF）や世界銀行の支援の下で新自由主義的経済改革を実施することになった。このような改革プログラムでは、財政赤字削減のために肥大化した国家の役割を制限し、民間部門へと福祉供給機能の一部を移譲することが目指された。その結果、多種多様な福祉供給者が現れ、新自由主義的経済改革の中で縮減した国家による福祉に代わって、それぞれ国民に対してサービスを供給するようになった（Cammett and MacLean 2014a: 1-2）。

しかし、このような福祉供給をめぐる国家と非国家アクターとの関係を扱った研究の多くは、手続き的民主主義が確立している先進国もしくは新興民主主義国を対象としていた。そのため、非民主主義的な政治制度を維持する国々（権威主義国家）を対象とする研

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教

究はほとんどなかった。それは、後述のように、従来の研究で使用されてきた「福祉国家」という概念が、手続き的民主主義を確立した事例にのみ適用されてきたことと関連している。しかしながら、権威主義国家の下でも非国家アクターが福祉供給で大きな役割を担っていることは確かである。また、権威主義国家の下では、手続き的民主主義が確立していないがゆえに、民主主義国家とは異なる国家と非国家アクターとの関係が形成されていると考えられる。

本稿では、「福祉国家」という概念に代わって、「福祉レジーム」という概念を用いて、①手続き的民主主義が確立していない権威主義国において、非国家アクターが福祉供給の面で、どのような役割を果たしているのか、そして、②非国家アクターは、権威主義政権内部のアクターたちとどのような関係を築いているのかを明らかにする。そのため、本稿では、今もなお権威主義政権が維持されているエジプトを事例として分析を進める。本稿は、このような事例の分析によって、福祉レジーム研究に対して理論的な貢献ができると考えている。

本稿の構成は、以下の通りである。まず、権威主義福祉レジームを分析するための枠組みを検討する。また、福祉供給に関する国家と非国家アクターとの関係に関する分析枠組みも併せて検討する（第II章）。次に、現代エジプトにおける権威主義福祉レジームの分析に移る。第III章では、エジプトにおける福祉拡充期である、ナセル時代（1952～1970

年）、サーダート時代（1970～1981年）における社会保障制度の拡充過程を分析する。その上で、敵視から融和という、権威主義政権による非国家アクターへの対応の変化について説明する。続いて、第IV章では、ムバラク時代（1981～2011年）の社会保障制度の改革停滞と、非国家アクター、とりわけイスラーム的 NGO の社会的影響力拡大について説明する。さらに、第V章では、一・二五革命（2011年）以降のさらなる新自由主義的経済改革の中での社会保障制度の変化について説明する。また、2013年のクーデタ以降の軍事政権による非国家アクターの弾圧と、それに伴う非国家アクターによる福祉供給の国家統制について説明する。そして最後に、現代エジプトの事例が第II章で提示する分析枠組みに与える理論的な示唆について検討する（第VI章）。

II. 分析枠組みの検討

1. 権威主義福祉レジームと国家アクター

これまで福祉政治に関する研究は、主として欧米諸国や日本などの先進工業国や、東ヨーロッパ、ラテンアメリカ、東アジアなどの新興国を対象としていた。これらの研究において、中核となっていたのが、「福祉国家」という概念であった。「福祉国家」とは、少なくとも手続き的な民主主義が定着しており、社会権の一環として各種の社会保障が提供されている国家を指していた。新川敏光もこの点を強調している。

福祉国家と民主主義的な政治体制の結びつきを、単なる偶然とみなすことはできない。福祉国家において、福祉は権利性を獲得する。したがっていかに寛大であろうとも、福祉が上からの恩恵として与えられている限り、そこに福祉国家は生まれない。福祉が権利性を伴うようになるのは、市民が自らの要求を統治・政策に反映することが制度的に担保されている政治体制、すなわち民主主義的政治体制においてのみである（新川 2014: 3）。

一方で、本論文において用いる「福祉レジーム」は、社会保障制度を提供する国家だけではなく、市場や共同体、家族のような非国家の福祉供給主体をも包摂する概念である。そして、この「福祉レジーム」という概念は、民主主義国だけではなく、手続き的民主主義が定着していない権威主義国にも適用可能であるとされる。以上のような定義に従うと、「福祉国家」（もしくは「福祉国家レジーム」）とは、福祉レジームの中で手続き的民主主義が確立した国で成立したものを指し、福祉レジームの下位分類ということになる（新川 2015: 1-2）。それに対して、本稿では、権威主義的な支配が継続する国で成立した福祉レジームを「権威主義福祉レジーム」と定義する。この定義に従うと、「権威主義福祉レジーム」は、「福祉国家レジーム」に対する残余カテゴリーとなる。

権威主義福祉レジームにおける国家による福祉拡充を説明するためには、従来とは異なる

要因に注目する必要がある。これまでの福祉国家レジーム研究では、権力資源動員論のように、福祉拡充における労働運動や左派政党（特に、社会民主主義政党）の役割が強調されてきた（Esping-Andersen 1990）。しかし、このような説明は、権威主義福祉レジームの分析にそのまま当てはめることができない。それは、手続き的民主主義が確立しておらず、労働運動による「下からの圧力」が有効に機能しないためである。権威主義福祉レジームにおける労働運動と福祉拡充との因果関係としては、二つが考えられる。第一の説明は、強い労働運動が福祉拡充の原動力ではなく、むしろ障害となるというものである。権威主義国家において、政治指導者は、強い労働運動を体制に反抗しうる潜在的な挑戦者とみなし、労働運動を弾圧する可能性がある。この状況では、政治指導者が潜在的な挑戦者となりうる労働者を利する福祉拡充を行なうメリットはない。第二は、福祉拡充が強い労働運動を作り上げたというものである。これは、「強い労働運動が福祉拡充をもたらした」と考える権力資源動員論とは反対の因果関係である。これまでの権威主義研究は、社会保障が弱い労働運動を強化する手段として利用されたことを示している。たとえば、アルゼンチンのペロン政権のように、政治指導者が、自らの権力基盤である労働者から政治的支持を得るために社会保障を拡張させた例がある。そしてこのような政策の結果、労働運動が強化された（O'Donnell 1973）。いずれの説明を採るにせよ、既存研究が示しているこ

とは、権威主義国家において労働運動と政治指導者の関係性を決定できる力は、労働運動の側ではなく、政治指導者の側に存在しているということである。すなわち、権威主義国家における福祉拡充を説明する際には、労働組合の行動に注目した「ボトムアップ・アプローチ」よりも、政治指導者の戦略に着目した「トップダウン・アプローチ」が有効となる。

とりわけ、権威主義国家における福祉拡充を規定する政治指導者の戦略として重要なものが、政治同盟戦略である。これは、「どの社会集団を政権の支持基盤として取り込むか（とりわけ、労働者との同盟を選択するか否か）」というものである。スティーヴン・ハガードとロバート・カウフマンは、1960年代頃までに採用された政治同盟戦略²が権威主義国家における福祉発展に大きな影響を及ぼすこと、そして、政治同盟戦略や福祉発展の経路が（ラテンアメリカ、東ヨーロッパ、東アジアという）地域ごとの共通性を持つことを明らかにした（Haggard and Kaufman 2008）。

まず、ラテンアメリカ諸国及び東ヨーロッパ諸国では、政治指導者は、都市労働者を支持基盤として取り込むという戦略を採った。ただし、ラテンアメリカ諸国と東ヨーロッパ諸国では、支持基盤として取り込んだ社会階層の範囲に違いが見られ、このような違いは社会保障制度の受益者の範囲に影響した。ラテンアメリカ諸国では、1930年代以降、政治指導者は都市労働者を取り込むという戦略

を採った。しかしその恩恵は、国家による手厚い保護を受けた工業部門（とりわけ、公共企業部門）の労働者のみが享受しており、国家による保護の枠外に置かれたインフォーマル部門労働者には及ばなかった。そのため、主要な社会保障制度の受益者もまた、都市フォーマル部門労働者に限定されていた。たとえば、ラテンアメリカ諸国の場合、社会保険型年金プログラムは、主に都市フォーマル部門労働者を対象としており、インフォーマル部門労働者は、本プログラムから排除されている場合が多かった。その一方で、第二次世界大戦後に共産党政権が成立した東ヨーロッパ諸国では、イデオロギー的な要因から、都市労働者だけではなく、農民を支持基盤として取り込んだ。社会保障制度の多くは、都市労働者だけではなく、農民をも対象とする普遍主義的な（universalist）ものとなった（Haggard and Kaufman 2008: 56-71）。

これら二地域とは対照的に、東アジア諸国の権威主義政権の多くは、反共産主義を掲げており、都市労働者や農民は、政権の支持基盤ではなく、弾圧対象であった。そのため、政治指導者は、都市労働者や農民の利益となる社会保障政策を拡充する誘因を持たなかった。東アジア諸国の社会保障支出の規模は、東ヨーロッパ諸国やラテンアメリカ諸国に比べて小さく、受益者の範囲も限定的であった（Haggard and Kaufman 2008: 51-69）。

では、エジプトをはじめとして中東・北アフリカ諸国の権威主義政権は、どのような政治同盟戦略を採り、そしてどのような福祉発

展を遂げたのだろうか。この点に関して、ハガード&カウフマンは、何も言及していない。しかし、第二次世界大戦後の中東・北アフリカ諸国の歴史を見ると、政治指導者たちは、ラテンアメリカ諸国と類似した政治同盟戦略を採用していたことが分かる。たとえば、トルコのケマル・アタチュルクやチュニジアのハビーブ・ブルギーバ、エジプトのガマル・アブドゥン=ナーセル（ナセル）のような政治指導者は、労働者や農民の利益を反映した政治運営の実現を掲げていた。しかし実際には、ラテンアメリカ諸国同様、都市部のフォーマル部門労働者を取り込むため、彼らに対して経済的利益が重点的に分配されるように図っていた（Hinnebusch 2006; Richards and Waterbury 2008）。そのため、中東・北アフリカ諸国の社会保障制度は、ラテンアメリカ諸国と同様に、東ヨーロッパ諸国のものに比べて包括的なものにはなっておらず、その主たる受益者が都市フォーマル部門に限定されていたと考えられる。

しかし、1970年代に入ると、新自由主義経済学の台頭によって、先進国だけではなく、経済的に発展途上にあった権威主義国家でも、福祉縮減が始まった。新自由主義が権威主義国家における公共政策全般に影響を与えるパターンには、二通りある。一つが政治指導者による新自由主義的経済改革の自発的選択であり、いま一つが世界銀行やIMFの資金貸付を見返りとした構造調整プログラムの受け入れである。

前者の政治指導者主導による新自由主義的

経済改革の典型例とされたのは、チリのアウグスト・ピノチェト政権であった。1973年クーデタによるアジェンデ政権崩壊後、ピノチェトは多くのシカゴ学派のマネタリストを政策顧問として任用した。彼らの新古典主義理論は、徐々に実行に移された。彼らは、チリの国際収支問題を解決する方法として、ショック療法を推奨した。このようなピノチェト政権による経済政策の転換は、政治同盟戦略と転換と関係している。同政権は、社会党出身で、親労働的なサルバドル・アジェンデ前政権を否定し、産業資本家を支持基盤とした。それゆえ、政権維持のためには、産業資本家の望む新自由主義的経済改革を必要としていたのであった（O'Donnell 1979: 292-293）。

また、後者の構造調整プログラムは、広く発展途上国で見られたものであった。1980年代には、国際援助機関、とりわけ世界銀行においても、新自由主義経済学の影響が大きくなった。世界銀行では、当時、国際収支問題に直面していた途上国政府に借款を提供する条件として、構造調整プログラムの受け入れを迫った（Rapley 2007: 75-79）。この構造調整プログラムとは、世界銀行やIMFから融資を受ける条件として遵守する必要がある新自由主義的な経済改革プランであった。プログラムの内容は、各借り入れ国政府によって異なるものの、「ワシントン・コンセンサス」に沿ったものとなっており、概ね共通する特徴がある³（Williamson 2003）。構造調整プログラムは、経済活動における国家の役割を

最小化させ、民間部門に重きを置いた経済構造へと変革することによって長期的な経済成長を喚起することを狙いとしていた。

このように、新自由主義的経済改革が実施された場合、権威主義国家における社会保障制度にも、多かれ少なかれ、変化が現れると考えられる。まずは、社会支出の減少である。新自由主義的経済改革が採用された時点で、しばしば寛大な福祉が財政赤字の原因とみなされていることが多い。それゆえ、新自由主義的経済改革によって社会保障支出の削減を迫られることは容易に想像がつく。このような社会保障支出の削減は、権威主義国家の政治指導者にとっても合理的な選択であると考えられる。なぜならば、支出削減によって、政治指導者は、予算配分における自らの裁量を拡大させ、政権維持のために、より効率的な資源配分へと組み替えることが可能になるからである。

次に、社会保障制度の質的变化の可能性についても検討する必要がある。1990年代以降、世界銀行をはじめとする国際援助機関は、構造調整プログラムが貧困層に与える負の影響を最小化する対策を講じるだけでなく、望ましい社会保障制度の在り方を示すようになった。たとえば、世界銀行は、小麦のような重要物資の価格を一定に維持するために公金を投入する包括的補助金制度が援助受け入れ国の国内経済や国家財政に大きな負担をかけることを懸念していた。そのため世界銀行は、社会保障の受益者を貧困層に絞り込み、少ない資源で効率的に貧困削減に結びつく制

度（たとえば、貧困層への食料の現物支給や直接的現金給付など）への転換を提案していた（World Bank 1990: 93）。このような社会保障改革は、一般的に制度受益者の範囲縮小を伴うため、国民の反発を受け、権威主義政権の安定性を損なう可能性がある。しかし、新自由主義的経済改革を推進する政治指導者や産業資本家は、このような痛みを伴う改革も、経済成長の前提となる貧困問題の緩和や労働者の質的向上のために必要なものだと捉えていることが多い（Silva *et al.* 2012: xi）。そのため、構造調整プログラムに伴う社会保障改革の場合でも、単なる国際圧力の結果ではなく、政治指導者による積極的な選択の結果ということが考えられる。

2. 権威主義福祉レジームにおける非国家アクター

福祉レジームを論ずる際には、国家による福祉だけではなく、国家以外の福祉供給主体（非国家アクター）にも注目する必要があるだろう。先進国を事例とした研究では、非国家アクターを分析対象へと組み込んだものとして、福祉トライアングル論と福祉ダイヤモンド論がある。福祉トライアングル論では、国家のほかに、市場と家族が福祉供給主体とされ、これら三つから福祉レジームが構成されると考える。一方で、福祉ダイヤモンド論は、国家、市場、家族と並んで、共同体（コミュニティ）を福祉レジームの構成要素だと考える。確かに、伝統的には共同体は家族とともに福祉の主たる担い手であった。しかし、

工業化・都市化の中で衰退し、福祉供給機能を低下させたと言われる。現在では、このような伝統的な運命共同体に代わって、人々の自発的意思によって設立された「任意の共同体=協団体」である非営利団体セクターによる福祉供給に注目が集まっているとされる(新川 2015: 2)。

近年では、発展途上国においても、このような非国家アクターに対する注目が集まっている。権威主義政権の多くが存在する発展途上国においては、先進工業国よりも、福祉供給主体に関する議論も複雑となる。イアン・ゴフは、発展途上国における福祉ミックスを考える際には、国家・市場・家族という三つの構成要素以外にも考慮する必要があると主張する。第一に、先進工業国とは異なり、発展途上国では、いまだ伝統的な共同体を中心とする関係も残っている。その一方で、政治的自由化の結果、さまざまな NGO が設立され、伝統的な関係と自発的結社の一種である NGO とが共存している。第二に、国内レベルのアクターのほかに、世界銀行や IMF などの国際機関や、国際的 NGO、国境を越えた宗教ネットワークなど、超国家的な

(supranational) アクターも福祉供給で大きな役割を担っていることが多く、これらのアクターの役割についても考慮に入れる必要がある (Gough 2004: 30)。

また、国家と非国家アクターとの関係は、先進国の事例に比べて、多様性がある。一つには、発展途上国では、先進国以上に、国家の福祉供給能力にバラつきがあるためである。また、発展途上国では、国家に代わって、非国家アクターが高い福祉供給能力を発揮する場合もある。キャメット&マククリーンは、国家、非国家アクターそれぞれの福祉供給能力の違いによって、四つの異なる福祉供給の形態が存在すると主張する(表1)。ここで言及されている国家の能力 (capacity) には、社会保障の財源を確保し、サービスを提供する能力だけではなく、社会福祉サービスを提供する非国家アクターを監視し、規制する能力が含まれている。一方で、非国家アクターの能力は、財源を調達し、社会福祉サービスを提供する組織の規模やフォーマル化 (formalization) の程度からとらえられる (Cammett and MacLean 2014b: 50-51)。

第一の形態が流用 (appropriation) である。

表1：福祉供給をめぐる国家と非国家アクターとの関係

		国家の社会福祉の提供・規制能力	
		低	高
非国家アクターの 社会福祉の資金調達・ サービス提供能力	低	流用 (appropriation)	国家支配 (state domination)
	高	代替 (substitution)	協働 (coproduction)

出典：Cammett and MacLean (2014b: 51), Table 2.4.

この形態は、国家、非国家アクターいずれの能力も低い場合に生じる。そのため、非国家アクターが国家の資源を国民に分配する仲介者 (broker) となり、公共サービスをパトロネージの形で分配する。第二の形態が協働 (coproduction) である。これは、第一の形態とは対照的にいずれのアクターの能力も高い場合に生じる。この場合、双方の能力が高いため、国家と非国家アクターが役割を分担したり、国家が社会福祉サービスの一部を非国家アクターに委ねることがある。第三の形態が代替 (substitution) である。これは、国家の能力が低い一方で、非国家アクターの能力が高い場合に生じる。この形態では、国家による社会福祉サービスが機能していない、もしくは提供されていない場合、非国家アクターが国家に代わって、自らの資金、人材を使って、社会福祉サービスを提供する。そして、第四の形態が国家支配 (state domination) である。これは、国家の能力が高い一方で、非国家アクターの能力が低い場合に生じる。この事例は、非国家アクターの社会福祉サービスが国家によって完全に統制されている状態で、権威主義国家の事例でもそれほど多くはないとされる (Cammett and MacLean 2014b: 51-52)。

次章以降では、このような枠組みを用いて、現代エジプトにおける非国家アクターによる福祉供給について説明する。

Ⅲ. エジプトにおける福祉拡充期の政治

1. ナセル政権による社会保障制度の整備

ナセルは、1952年の七・二三革命によって実権を握ったが、本格的にエジプトで社会保障制度が整備されるようになったのは、1956年のスエズ動乱以降であった。この動乱を機に、ナセル政権は、自らが実行したスエズ運河や英仏系外資企業の国有化などの政策を正当化するため、社会主義的要素を多分に取り入れた政治経済システムを採用するようになった。それと同時に、自らの政権の支持基盤として、都市労働者を取り込もうとした。しかし、エジプト都市労働者は、ラテンアメリカ諸国と同様に、主として公共部門に所属するフォーマル部門労働者と、それ以外のインフォーマル部門労働者へと二極化されていた。ナセル政権は、労働組合への参加率も高く、政治的な動員力の大きいフォーマル部門労働者を支持基盤として重視した。そのため、フォーマル部門労働者が恩恵を受ける各種の社会保障制度拡充につながった (Dessouki 1982: 73)。

フォーマル部門労働者の対象とした社会保障制度の例として挙げられるのが、社会保険である。エジプトにおける社会保険制度は、七・二三年革命以前にその起源を求めることができるものの、ナセル時代に急激に制度拡張を遂げた。社会保険制度は、さまざまな社会的リスクに対応するように徐々に整備され、1950年代に①労働災害、②老齢、③障害および死亡の三つのカテゴリーに関する給付が行われるようになった。そして、1960

年代に入ると、それに加えて、④失業と⑤疾病が社会保険の対象として加わった。これらの社会保険給付は、都市部の賃金労働者に限定されていた。これは、当時の法律では、農業労働者や日雇い労働者、使用者やその家族、家事労働者（家政婦）の社会保険加入を認めていなかったためである（Garrison 1976: 223）。さらに、制度の受益者は、公共部門労働者に限定されていた。これは、民間部門では、使用者の社会保険への加入意識が低く、法律上は加入義務があるにもかかわらず、使用者が保険料の支払いを避け、雇用している賃金労働者を社会保険に加入させないことが横行していたためであった（Loewe 2000: 14）。当時は、政権側も、支持基盤として重視したのが組合組織率の高い公共部門所属のフォーマル労働者であったことから、民間部門へと社会保険を普及させようとする誘因が大きくなかった。

ただし、社会保険が都市フォーマル労働者を受益者とした寛大な制度であったとはいえ、ナセル時代には、社会保険基金に対する国家からの支出は、極めて限定的であったことに留意する必要がある。財源の多くは、労働者や雇用主からの保険料で賄われていた。1960年代に社会保険制度の拡充が進んだ一方で、保険料率も引き上げられた。その結果、労働者、使用者はそれぞれ給与所得の10%（被用者）、23%（使用者）を保険料として負担するようになった（Abdel-Fadil 1980: 31）。しかし、政府は、政府部門労働者を対象とする社会保険基金への国庫負担を除い

て、わずかに被保険者給与の1%相当額しか国庫から拠出しなかった（Garrison 1976: 236-238）。

ナセル時代、社会保険制度が拡充される一方で、公的扶助の拡充は限定的であった。革命直後より1960年代に至るまで、公的扶助制度の具体的な拡充の動きはなかった。これは、ナセル時代に政治的に優遇されていたのは、社会保険制度最大の受益者である都市労働者（フォーマル部門労働者）であり、公的扶助の主たる受益者と考えられる貧困層の人々ではなかったからであった。確かに、1960年代に入ると「アラブ社会主義」イデオロギーが重視されるようになり、新公的扶助法（1964年）では、受給対象者が拡大し、公的扶助の権利性が強調された。しかし、公的扶助に対する支出の増加は、社会保険に対するものと比較して微々たるものであった（Garrison 1978: 289）。

以上のように、ナセル政権は、労働組合を政権の支持基盤として取り込むため、都市労働者（とりわけ、フォーマル部門労働者）に対して寛大な福祉を提供するようになった。その結果、フォーマル部門労働者が最大の受益者となる社会保障制度が重点的に整備された。確かに、ナセルなどの統治エリートは、七・二三革命直後から社会的公正の実現を目指し、都市フォーマル労働者に限定されない、包括的な社会保障制度の整備の重要性を強調していた。そして、ナセル政権は、革命以前には顧みられなかった社会階層に対する寛大な福祉の実現という成果を強調することで正

統性を確保していた。だが、それはプロパガンダの話であって、実際に寛大な福祉の主たる受益者は、フォーマル部門労働者であった。

2. サードート政権による経済自由化と社会保障政策の拡充

1970年に死去したナセルの後を継いだアンワル・アッ＝サーダートは、ナセルのアラブ社会主義路線を修正し、海外からの投資を呼び込むため、経済開放政策（インフィターフ）を採った。しかし、インフィターフは、富裕層とそれ以外との経済格差を拡大させた。富裕層が経済開放の結果、さまざまな業種で独占的な利権を手に入れ、さらに豊かになった一方で、富裕層以外はインフィターフに起因する急激な物価上昇の影響を被っていた。この当時、賃金上昇率がインフレ率を下回っていたため、多くの人々は、賃金の目減りやそれに伴う生活水準の低下を経験した。エジプト国内での高所得者上位10%が持つ資産の割合が上昇した一方で、中位30%が持つ資産の割合が減少した。これは、インフィターフによって中間層が徐々に浸蝕され、縮小したことを意味する（El-Issawy 1982: 101-102）。また、この時期、インフィターフによって貧困ライン以下で生活する国民が増加した。都市部の貧困ライン以下の家庭の割合は、27.8%（1964/65年）から44.0%（1974/75年）へと上昇した（Ibrahim 1982: 384）。このように、多くの国民は、インフィターフの恩恵を受けることなく、経済的に困窮した。このような状況の中で、サーダートは、権威

主義政権に対する支持を調達する必要に迫られていた。

そこでサーダート政権が利用したのが、ナセルが残したアラブ社会主義のレトリックであった。サーダートは、かつてアラブ社会主義が強調していた「社会的公正」の実現を掲げた。そして、この「社会的公正」を実現するために福祉拡充を図ることによって、国民の不満を抑えようとした。そのため、この時期、主要な社会保障制度は、ナセル時代に制度から排除されていた社会階層（インフォーマル部門労働者や農民、貧困層）を受益者として取り込んだ。

社会保険制度は、サーダート時代にその特徴を大きく変化させた。当時、受給対象者として追加されたのは、①使用者および自営業者、②海外在住のエジプト国民、③非正規労働者であり、彼らに対して、老齢、障害、死亡の各給付が開始された。このような制度改革によって、社会保険制度の受益者は、フォーマル部門労働者以外へと拡大された。まず、使用者および自営業者への保険適用により、偽装請負による加入逃れが封じられた。また、非正規労働者への保険適用により、ワーキングプア対策が講じられるようになった。エジプトの社会保険法制の下で非正規労働者とは、日雇い労働者や農業関連の一時労働者、漁業者、家事労働者だけではなく、年間の家賃収入が250エジプト・ポンド以下の小規模家主を含む概念であった（MSI 1984: 433）。そのため、彼らの大半が低賃金で、多額の保険料を支払うことは困難であった。そこで、

サーダート政権は、彼らに対する保険適用を拡大するにあたり、国庫からの財政負担を増やした。この枠組みは、「包括的社会保険スキーム」と呼ばれ、社会保険制度の一部ではあるものの、従来の社会保険の枠組みとは異なる、多額の公金投入を前提とした貧困削減プログラムとなった (Selwaness 2012: 4)。このように、サーダート時代の社会保険制度は、ナセル時代よりも受益者が拡大し、これまで制度から排除されてきた国民を社会保険制度の中に取り込んだ。

また、サーダート時代には包括的社会保険スキームと並行して、公的扶助制度が拡充された。その代表例が「サーダート年金」の創設である。このサーダート年金は、65歳以上の高齢者、とくに障害者や寡婦、離婚女性とその子供を対象としており、その受給者は、1994/95 財政年度の時点で年金受給者全体の15.9%を占めていた (Nassar 2002: 193)。わざわざ給付制度に大統領自身の名前を冠していることから明らかなように、サーダート年金は、重要な支配の正統性の源泉となった (Sabry 2005: 32)。

このような急激な福祉拡充を可能にしたのは、税外収入の大幅な増加であった。第一は、国際的な原油価格の急激な上昇による恩恵である。第四次中東戦争中にアラブ側が石油戦略を発動した結果、原油価格は急激に上昇した。エジプトは、それほど大きな産油国ではないものの、対イスラエル戦の最前線に位置していたため、同じくアラブ民族が多数を占める湾岸諸国から資金的援助を受けた。第二

は、イスラエルとの和平実現による恩恵である。1978年以降のイスラエルとの和平進展は、湾岸諸国の反発を招いた一方で、エジプトにさまざまな恩恵をもたらした。まず、第三次中東戦争のときに閉鎖されたスエズ運河を再開することで、安定的な通航料収入を得られるようになった。次に、第三次中東戦争の際に占領されたシナイ半島の返還により、エジプト国内の石油生産の半分を占めるシナイ油田群を取り戻すことができた。さらに、対イスラエル和平の推進によって、米国からの戦略的援助が開始されるとともに、西側諸国からの投資や観光客も見込むことができた (Amin 2011: 53-54)。このような税外収入の増加は、国家予算にも表れていた。1970年代後半から80年代にかけて、歳入総額に占める税外収入の割合は増加し、1980/81 財政年度には、歳入総額の35%を占めた (Ahmed 1984: 13)。

このような税外収入の増加を恃みにした急激な福祉拡充の結果、支配の正統性を担保していた社会保障制度に改革のメスを入れることが困難になった。当初、サーダート政権は、税外収入に依存した福祉拡充を行なったものの、次第に税外収入が減少した。しかし、サーダートは、福祉拡充路線の維持が困難になったにもかかわらず、外国から借入れをし、財政赤字を膨らませてまで福祉拡充を継続させた⁴。その結果、社会保障制度が抱えるさまざまな問題は放置された。

3. ナセル・サーダート時代の非国家アクター

国家・非国家アクター関係は、ナセル政権下とサーダート政権下とで大きく変化した。ナセル時代は、第I章の分析枠組みに当てはめて考えると、「国家支配」に該当すると考えられる。当時、ナセル大統領の主導によって、七・二三革命以前に設立されたさまざまな組織が国家の統制下に組み込まれた。一党支配が確立され、あらゆる政党組織が解散に追い込まれ、翼賛政党⁵への合流を余儀なくされた。この翼賛政党は、コーポラティズム型の政党組織を採用し、あらゆる社会組織を翼賛政党の下に置いた。一方で、NGOは社会問題省の管理下に置かれた。この時代には、伝統的に在野での慈善活動を行ない、人々の信仰を集めていた宗教組織も、国家の統制下に置かれた。スンナ派最高機関であるアズハル機構も官僚組織の一部とされ、聖職者たちも公務員となった (Shehata 2010: 21-24)。このような状況のため、民間の福祉提供主体は、いずれも何らかの形で国家の統制下に置かれ、国家から自立して社会福祉サービスを提供する余地は存在しなかった。

しかし、サーダート時代に入ると、福祉供給における国家・非国家アクター関係は、「国家支配」から「協働」へと変化した。サーダート政権は、国民のインフィターフに対する不満を和らげるため、急激に社会保障支出を拡大し、福祉拡充を行なった。このように、サーダート政権下では、依然として国家は高い福祉供給能力を維持した。その一方で、非国家アクターによる福祉供給の余地が拡大し

た。サーダート政権は、形式的とはいえ、政治的自由化を推進し、複数政党制を導入した。その過程で、さまざまな民間団体に対する統制が緩められ、NGOの活動も容認されるようになった。その結果、さまざまなNGOが独自の社会福祉活動を展開するようになった。NGOセクターの中でも、とりわけ大きな役割を果たしたのがイスラーム的NGOであった。NGOセクター全体に占めるイスラーム的NGOの割合は、1960年代には16%であったが、1980年代初頭には30%以上に拡大した。1982年には、イスラーム的NGOの数は、1,600に達したと推定されている (Shehata 2010: 28-29)。

また、サーダート政権は、政権内部で影響力を持っていた左派勢力への対抗という意味合いもあり、ナセル時代に弾圧されていたムスリム同胞団の活動再開を許可した。しかし、サーダート政権は、ムスリム同胞団に対して、合法的地位を与えなかった。ムスリム同胞団は、いつでも弾圧できるような不安定な地位に留められたため、政権と対立する可能性の高い政治活動を避け、社会奉仕活動によって人々の支持を集める戦略を採った。そのため、ムスリム同胞団では、医療や教育などの社会奉仕活動を行なう傘下組織を設立した (Shehata 2010: 52-53)。このように、サーダート時代には、ムスリム同胞団傘下の組織を含め、さまざまなNGOが社会福祉活動に参入し、非国家アクターの福祉供給能力が向上した。

IV. エジプトにおける福祉縮減期の政治(1): ムバーラク時代

1. 社会保障制度改革の停滞

暗殺されたサーダートに代わり、1981年にホスニー・ムバーラクが大統領に就任した時、エジプト経済は深刻な状況に陥っていた。サーダート時代の福祉拡充は、当初税外収入の拡大によるものであったが、次第に外国からの借り入れに依存するようになった。その結果、1975年時点での対外債務の支払総額は、同年の輸出総額の78%に相当した(Amin 2011: 54-55)。その後も、エジプトの対外債務は増加し続け、未払い債務は、1987年には400億米ドルを超えた。これは、GDPの112%に相当した(Ikram 2006: 56)。この当時のエジプトは、すでに対外債務を返済できない状況に陥っており、経済回復のためには、抜本的な改革を必要としていた。しかし、ムバーラク政権は改革に消極的であり、改革着手が先延ばしにされた。

しかし、湾岸戦争(1991年)を機にエジプトは、新自由主義的経済改革に着手することになった。エジプトは、湾岸戦争での多国籍軍への協力と引き換えに、米国をはじめとする西側政府から経済の構造改革の実行を条件とした資金援助や債務免除を引き出した。この時、エジプト政府は、合計240億米ドル相当の債務免除を受けることができた。このような状況の下、エジプト政府は、IMFとのスタンプバイ・ローン合意(2億3400万SDR相当)および世界銀行との構造調整ローン合意(3億米ドル相当)に署名し、構造

調整プログラムを受け入れた。エジプト政府は、構造調整プログラムに基づき、財政赤字削減や経済構造改革に取り組んだ。その結果、エジプトの財政赤字は、1987/88財政年度にはGDP比15%であったが、1996/97財政年度にはGDP比2%にまで減少させることに成功した(Harrigan and El-Said 2009a: 39-42)。

さらに、ムバーラク政権は、2000年代に入ってから、自主的に新自由主義的経済政策を推し進めた。2004年組閣のアフマド・ナズィーフ内閣には、世界銀行やIMFでの勤務経験がある人物が閣僚に任命され、新自由主義的経済改革を推進する布陣だとみなされた。実際、この時期には、国营企業の民営化が推進され、製造業を中心とする輸出主導型経済への転換が目指された(Adly 2013: 93)。

ムバーラク時代を通して、歳入は減少傾向にあり、サーダート時代に拡張した寛大な福祉を維持していくことが次第に困難になった。2000年代後半には、歳入額はムバーラクが大統領に就任した1981年当時の半分程度にまで減少していた。エジプトが深刻な歳入減少に陥った要因としては、外国政府(とりわけ西側政府)からの援助の減少、石油輸出額およびスエズ運河通航料収入の減少、そして国内での税収減少の三つが挙げられる。国内税収の減少には、エジプトが大規模な産業の育成に失敗し、担税力が高い民間企業が少なかったことも背景にあった。また、これら三要素に加えて、急激な人口増加によって、

一人当たりの資源分配量が減少した。これらの要因から、サーダート政権以来の寛大な福祉の継続が困難と指摘されるようになった(Soliman 2011: 42)。

しかし、ムバーラク政権は、新自由主義的な経済改革は実施したものの、新自由主義者が主張するような社会保障制度の合理化には踏み込まなかった。これは、ムバーラク政権が、受益者範囲の変更や給付額の減少など、明示的な分配構造の修正が暴動へと転化することを恐れたためであった。ムバーラク政権は、軍部や警察機構、情報機関も統制下においており、暴動を鎮圧する能力が無いわけではなかった。しかし、弾圧は、統治の正統性に傷をつけ、国際社会からの評判を落とす可能性があった。そのため、ムバーラク政権は、社会保障改革を最小限の修正にとどめ、サーダート時代に広げてしまった受益者の範囲を修正することができなかった。その結果、分配資源が減少しているにもかかわらず、幅広い階層に福祉を供給し続けるというサーダート時代以来の分配構造が変化することはなかった。

たとえば、社会保障制度には、①社会保険加入率の低さ、②給付水準の低さ、③年金制度の成熟率(年金加入者に対する受給者の割合)の高さなどの問題が指摘されていた。しかし、ムバーラク政権は、制度の持続可能性を高めるための抜本的改革に着手せず、社会保険に対する国庫支出を増やし続けた。1987年以来、ムバーラク政権は、年金受給者の生活をインフレから守るという名目で、法律上

の国庫負担金に加えて、追加的に資金を拠出していた。インフレとともに国庫追加負担金の額は年々増加した。2000/01 財政年度には80億米ドルだったものは、130億米ドル(2004/05 財政年度)へと大きく上昇した(Helmy 2008: 207)。このような政府の無計画な支出拡大策は、国庫に多大な負担をかけていた⁶。

2. イスラーム的 NGO の勢力伸長

ムバーラク政権下では、国家による社会保障の分配構造に変化はなかったものの、分配資源の減少に伴って、徐々に福祉縮減が進行した。そのため、国家に代わって、非国家アクターが福祉レジームの中で果たす役割が大きくなった。表2は、各種の資金移転による貧困削減効果を示すデータである。表中の各数値は、貧困層のうち、各種の形態による資金移転によって貧困層から脱出できた人の割合を表している。たとえば、公的扶助制度による資金移転によって、貧困層からの脱出できたのは、全国平均でわずか4%に過ぎなかった。それに対して、民間による資金移転の効果は大きく、全国平均で貧困層の26%が貧困から脱出できた。カイロやアレクサンドリアのような大都市部では、民間による資金移転は、より効果的な貧困削減に成功している。このデータにおける「民間による資金移転」には、NGOによる社会福祉活動や地域共同体による慈善活動の効果だけではなく、海外移民からの仕送りも含まれているため、単純に民間の慈善活動による貧困削減効果を

表2：各種の資金移転による貧困削減効果（1999/2000 会計年度）

地域	民間	社会扶助	食料補助金		
			パン	食用油	砂糖
大都市圏	50%	2%	22%	2%	1%
下エジプト（都市部）	46%	4%	24%	3%	3%
下エジプト（農村部）	30%	4%	11%	2%	3%
上エジプト（都市部）	22%	3%	15%	2%	2%
上エジプト（農村部）	19%	4%	8%	1%	2%
合計	26%	4%	11%	2%	2%

出典：World Bank (2004: 42), Table 3.5

表すデータではないことには留意する必要がある。しかし、このデータは、政府による社会保障制度の貧困削減効果が限定的であり、多くの国民が民間による資金移転に依存していたことを明らかにしている（World Bank 2004: 39）。

ムバーラク時代には、非国家アクターの中でも、NGOによる社会福祉活動が福祉レジームの中で果たす役割が大きくなった。NGOセクターは、サーダート時代以上に発展を遂げた。政府登録のNGOの数は、構造調整開始時点では14,000法人（そのうち、実際に活動しているのが11,000法人）程度であったが、2000年には20,000法人へと増加している（Harrigan and El-Said 2009b: 100）。

とりわけ、イスラーム的NGOによる社会福祉活動が、国家による福祉に代わって、貧困削減に大きな役割を果たしたとされている。しかし、イスラーム的NGOの正確な数を特定するのは困難である。それは、社会問題省でのNGO登録の際に、宗教系NGO（法律上の分類では、学術・文化・宗教団体）と

してではなく、その他の分類でNGO登録を行なう場合が多いためであった。イスラーム的NGOがこのような行動を採るのは、イスラーム的NGOの活動に脅威を感じている社会問題省からの妨害行為を回避するためだとされる（Abdelrahman 2004: 7）。このように、データとしては、不十分な面もあるが、1990年時点でのイスラーム的NGOの割合は、大都市圏で登録NGOの3割程度、農村部（上エジプト地方）では半数程度と推計されていた（Ibrahim *et al.* 1997: 67）。

この時期に活動を活発化させたイスラーム的NGOには、地域共同体レベルの小規模なものから、エジプト全土に展開する大規模なものまで幅広く存在する。大規模なイスラーム的NGOには、一法人で100名以上を雇用しているようなNGOも存在していると言われている（Ibrahim 1992: 413）。たとえば、イスラーム医療協会（*al-Jam'iyah al-Tibbiyah al-Islamiyah*）は、エジプトを代表する大規模NGOの一つである。同協会は、ムスリム同胞団の傘下組織で、貧困層を主たる対象とした大規模な医療サービスを展開している。こ

の協会は、カイロを中心としてエジプト全土に18の診療所を運営しており、これらの診療所での診察費用は、一般の民間病院に比べて低く抑えられている。また、来院者の経済状況に応じて診療費用の減免措置を採っている (Sullivan 1994: 76-79)。同協会発表データでは、年間来院者総数は、1997年に約70万人、1998年に約80万人、1999年には約90万人へと増加しており、年間の外科手術の件数は、1999年には約9万件となっている (横田 2006: 84-87)。

エジプト国内には、ムスリム同胞団／イスラーム医療協会のほかにも、多様なイスラーム系医療機関が存在している。このような医療機関においても、イスラーム医療協会と同様に、診療費用が通常の医療機関よりも廉価に抑えられており、貧困層に対する減免措置を行なっている場合も多い (Clark 2004: 51-52, 60)。このような減免措置が可能なのは、診療収入だけではなく、大規模な寄付によって経営が成り立っているためである (Ibrahim *et al.* 1997: 109-111; Clark 2004: 59)。イスラーム的 NGO の経営陣は、自らが持つ宗教的ネットワークを使って、自らの活動のイスラーム的意義を訴えかけ、エジプト国内のみならず、広くイスラーム世界から寄付を集める。大規模な病院経営を展開している NGO の中には、湾岸産油国の富裕層から多額の寄付を集めているところもあるという (Clark 2004: 60-61)。ムバーラク時代に入ると、このように NGO は、組織的にも、財政的にも、国家に依存することなく、独自

に社会福祉サービスを提供するようになった。

そして、ムバーラク時代には、このような NGO による社会福祉サービスが国家による社会保障の機能を部分的に肩代わりするようになった。当時のエジプトでは、分配資源が減少する一方で、新自由主義的経済改革の「敗者」増加によって社会保障制度に対する需要が高まっていた。このような状況にもかかわらず、ムバーラク政権は、社会保障制度の改革に着手せず、問題を先送りしていた。その結果、政府が提供する社会保障の質が低下し、国民のニーズとの隔たりが広がっていた。たとえば、最貧層は、受給のために煩瑣な手続きを必要とする公的扶助制度の恩恵を受けていない場合も多かった。このように機能不全に陥っている社会保障制度の穴を埋めたのが NGO セクターであった。NGO セクターによる社会福祉サービスは、公的制度よりも質が高く、受診者の収入に応じて医療費の減免することで、貧困削減の効果を持っていた (Bibars 2001: 122)。このように、NGO セクターは、国家による社会保障の機能を代行するようになり、社会的影響力を拡大させていった。

このように NGO セクターの福祉供給の面での存在感はサーダート時代に比べて大きくなったものの、ムバーラク時代の国家・非国家アクター関係は、サーダート時代と同様に、「協働」に該当すると考えられる。ムバーラク時代には、非国家アクターは、サーダート時代以上に福祉供給能力を高めた。NGO は、

さまざまな社会福祉活動で大きな役割を担っており、運営資金も国家に依存することなく、独自に調達している場合も多い。NGOの中には、独自のネットワークを利用して、国家による統制の及びにくい国外から運営資金を調達しているものも存在する。

一方で、国家による福祉供給能力に関しては、サータート時代に比べて低下したと言える。そのため、「協働」ではなく、国家による福祉供給能力が低い「代替」に該当するよう見えるかもしれない。しかし、福祉供給能力が低下したとはいえ、ムバーラク時代には、国家は依然として大規模な社会保障支出を継続し⁷、さまざまな社会的リスクに対応した制度を維持していた。さらに、国家による非国家アクターの監視・規制能力は、ムバーラク政権下においても高い状態を維持していた。ムバーラク政権は、NGOセクターを脅威とみなして、しばしば締め付けを行っていた。1999年に新たなNGO規制を導入したのも、NGOの政治的発言力の高まりが政権の不安定化につながることを防ぐためであった（鈴木 2001）。

この当時の「協働」という国家と非国家アクターとの関係は、権威主義国家特有の緊張関係をはらんでいた。ムバーラク大統領と彼の取り巻きが長期間にわたって権力を独占したエジプトでは、社会保障制度の肩代わりをしたNGOは、常に政権に対する潜在的な挑戦者であった。特に、社会福祉サービスの提供を通じたイスラーム的NGOの社会的影響力の拡大は、ムバーラク政権にとって望まし

いものではなかった。社会福祉サービス提供を通じたイスラーム的NGOの社会的影響力の拡大は、イスラーム主義勢力の政治的影響力を拡大させる可能性が高かった（Sullivan 1994; Sullivan and Abed-Kotob 1999; Harrigan and El-Said 2009b）。実際に、先述のイスラーム医療協会は、貧困層を対象とした医療サービスを展開することによって、貧困層を中心として、母体とする政治組織（ムスリム同胞団）に対する支持を広げていた（横田 2006）。

ムバーラク政権は、イスラーム的NGOの政治的脅威を認識しながらも、彼らの活動を容認した。それは、彼らが貧困層だけではなく、都市中間層に対する福祉供給も担うようになったからだとされている。ムバーラク時代になって、経済状況が悪化する中で、従来では都市中間層に分類された人々の中にも、貧困に陥る人々が現れた。そして、彼らは、国家による社会保障が機能しない中で、イスラーム的NGOによる社会福祉サービスの恩恵を受けた（Shehata 2010: 37）。政権側の視点に立つと、イスラーム的NGOは、政権の脅威であるものの、社会福祉サービスを通じて、貧困層や都市中間層が抱える問題の緩和に努め、政権への不満を抑えてくれる有用な存在であった。そのため、政権は、NGOセクターによる社会福祉活動を容認した。非国家アクターも、そのような政権の意図を理解した上で、貧困層や都市中間層に社会福祉サービスを提供して、彼らへの支持を広げた。このように、当時の国家と非国家アクターは、

互いに自らの目的のために相手を利用し、利用されるという関係になっていたと言える。

V. エジプトにおける福祉縮減期の政治(2): ポスト・ムバーラク時代

1. 新自由主義的経済改革と社会保障制度

2011年にムバーラクが大統領を辞任して以降、エジプトでは頻繁に政治変動が起き、政治的、経済的に不安定な状況に置かれた。2012年6月には、国際社会からも「比較的公正な選挙」と評価された大統領選挙で、ムスリム同胞団出身のムハンマド・ムルシーが当選し、民政へと移行した。しかし、ムルシー政権発足時点で、エジプト経済が疲弊しており、さまざまな指標がそれを物語っていた。この時期、実質GDP成長率は、革命前の5.15%（2010年）から2.23%（2012年）へと低下し、失業率は、8.98%（2010年）から12.68%（2012年）へと上昇した。また、革命により、外貨収入の柱であった観光産業が打撃を受けた上、海外資本の逃避によって、外貨準備高が336億米ドル（2010年）から116億米ドル（2012年）へと大幅に減少した。2012年時点での外貨準備高は、一般的に外貨準備の適正水準とされる輸入額3か月分（150億米ドル）を下回る事態となっていた（JETRO エジプト基礎的経済指標）。このような状況の中、ムルシー政権は、経済再建のためにIMFからの融資を受けることに合意した（2012年11月）。しかし、IMFからの融資の条件には、燃料や食品に対する価格補助の削減や各種の増税が含まれており、国民

の大きな反発を受けたため、IMFからの融資を断念した（*Daily News Egypt*, 13 April 2016）。このような経済的苦境が続く中、都市部の若年層を中心として、ムルシー政権に対する反発が高まった。これを好機と捉えた国軍は、2013年7月にクーデタをおこし、ムルシー大統領を失脚に追い込んだため、政治的混乱の度合いが深まった。

このクーデタで実権を握ったのが、アブドゥルファッターフ・アッ=シーシー国防相（現大統領）であった。クーデタに際して、シーシーを中心とする国軍は、アドリー・マンサー最高憲法裁判所長官を暫定大統領に指名したが、実権は国軍に存在した。シーシーは、2014年に実施された大統領選挙で大統領に選出され、形式的には再び民政へと移管された。シーシー大統領は、2011年の一・二五革命以降の経済的苦境を打開するため、段階的に経済財政改革を実行に移した。2014年7月には、たばこ税、酒税引き上げを通じて、財政赤字の削減が試みられた。また、2016年7月には、IMFからの融資受け入れを発表し、その条件となる、さらなる経済財政改革が実施されることになった。このIMF融資受け入れ以降、エジプトでは付加価値税（税率13%）が導入され、歳入を増やす努力が続けられた（*Reuters*, 29 August 2016）。その一方で、燃料価格の引き上げや電気料金の値上げなど、これまで莫大な国庫負担により低く抑えられていた公共料金の引き上げを通じた歳出削減も試みられた。また、2016年11月には、エジプト・ポンドが自由変動為

替相場制へと移行し、中央銀行による恣意的な為替レートの誘導が抑制された (*Reuters*, 3 November 2016)。このように、経済的苦境の中で、これまで以上に新自由主義的な経済改革が推進されていった。

それと同時に、エジプトの社会保障政策における IMF や世界銀行の影響力が強まり、これらの国際機関の支援の下で、社会保障改革が進行するようになった。その一つが社会的弱者に対する新たな現金給付制度の導入である。シーシー政権は、2014年12月に「連帯と尊厳 (*Takaful wa Karama*)」と呼ばれる新たな現金給付制度を導入した。このプログラムは、タカーフル・プログラムとカラーマ・プログラムという受給対象者が異なる二つのプログラムから構成されている。まず、タカーフル・プログラムは、18歳以下の子供を持つ世帯に対する条件付き現金給付である。この給付は、貧困世帯に対して現金を給付することにより、貧困世帯の子女が学業を継続できるようにすることを目標としている。そのため、この給付は、受給者の子女が学校に通っていることが条件となる。次に、カラーマ・プログラムは、65歳以上の高齢者もしくは障害者がいる世帯に対する現金給付である。いずれも、世帯構成や、家畜や土地の利用状況などを貧困や脆弱性の度合いを占める代理変数として用いる代用資力調査 (proxy means tests) を用いて対象世帯を抽出している (*Ahram Online*, 7 October 2015; *Daily News Egypt*, 15 April 2018)。

2. イスラーム的 NGO の弾圧と民間福祉事業の停滞

2013年のクーデタによって、これまで福祉レジームの一端を担っていたイスラーム的 NGO にも大きな変化が訪れた。第一の変化としては、ムスリム同胞団とその関連組織に対する弾圧が挙げられる。クーデタ以前、ムスリム同胞団は、傘下の NGO を使ってエジプト全土で慈善活動を展開しており、貧困層だけではなく、都市中間層の福祉向上に貢献していた。しかし、2013年9月に裁判所によってムスリム同胞団の活動が禁止され、同胞団関連の財産が凍結された。また、この時期、数多くの人々が同胞団を支持していたという理由で逮捕された。逮捕された中には、慈善活動のために寄付をした富裕層や、貧困層が住む地域で医療に従事した医師、地域の住宅や電気配線、下水システムを管理していたエンジニアのような、政治活動には関わっていない人々も含まれていた。そのため、これ以上、組織的に社会福祉活動を行なうことが不可能になった (*The Washington Post*, 27 September 2013)。

第二の変化としては、イスラーム的 NGO 全般の活動も制約を受けるようになったことが挙げられる。この時期、ムスリム同胞団から資金提供を受けた団体、企業を調査する政府委員会が設置され、イスラーム的 NGO による活動全般に対する監視が強められた。そのため、ムスリム同胞団との関係を否定しているイスラーム的 NGO も、調査対象とされ、中央銀行によって資金を凍結された場合もあ

った。また、シーシー政権がムスリム同胞団をテロリストだという大々的なキャンペーンを展開したため、同胞団との関連を否定しているイスラーム的 NGO でさえも、寄付を募る際に、同胞団との関連を疑われて、寄付が集まらなくなったということが指摘されている (*Foreign Policy Online*, 29 January 2015)。

また、シーシー政権は、ザカート⁸など、イスラームの教えに基づく寄付金の流れを統制する組織として、2014年9月に「ザカート・慈善の家 (*Bait al-Zakat wa al-Sadaqat*)」を設置した。これまでザカートは、エジプトでは主として、①直接的な寄付、②民間のイスラーム銀行を介した納付、③ナセル社会銀行(1971年に創設された半国営銀行)を経由した納付という三つの形態で徴収されてきた。そして、ナセル社会銀行経由のザカートの場合、モスクやイスラーム的 NGO に設置されたザカート委員会を通じて分配されていた (Clark 2004: 202)。新たに設置された「ザカート・慈善の家」は、アズハル機構に属し、エジプト国内で徴収された寄付金が不正に(イスラーム過激派によって)流用されていないかを監視する役割も持っていると言われる (Ameta and El Shafie 2015: 8)。また、同機関は、寄付金の監視業務に加えて、徴収されたザカートや自発的寄付金(サダカ)の分配・投資計画を策定する権限を持った (*Ahram Online*, 10 September 2014)。さらに、同機関は、湾岸産油国政府からの資金援助によって、自ら福祉事業を展開している⁹。このように、「ザカート・慈善の家」は、従来

のイスラーム的 NGO に代わって、イスラームの教えに基づいた社会福祉活動を展開しようとしていると見られる。

さらに、シーシー政権下では、イスラーム的 NGO だけではなく、あらゆる NGO が国家からの干渉を受けている。シーシー政権は、違法に外国から資金を受け取った廉で多くの NGO 職員を逮捕、起訴しており、国際人権団体からも非難を受けている (*Amnesty International*, 5 June 2013)。また、2017年には、新たな NGO 法(2017年法律第70号)を制定し、NGO に対する統制を強めている。この新法では、NGO がエジプト国内で政府の許可なく、フィールド調査やサーベイ調査を行なうことを禁じている上に、政府に対して、「国家の統一を妨害し、公的秩序を乱す」NGO 法人を解散させる幅広い権限を付与している。その結果、現状では、あらゆる NGO が政府によって恣意的に解散に追い込まれる可能性が高まっている (*Amnesty International*, 30 May 2017)。

このような状況から、シーシー政権へと代わり、国家・非国家アクター関係は、再び「協働」から「国家支配」へと変化したと考えられる。シーシー政権は、あらゆる手段を用いて、NGO に対する締め付けを強めている。その結果、非国家アクターの福祉供給能力は、必然的に低下し、国家に対して従属せざるを得ない状況になっている。

しかし、NGO に対する弾圧を強めることは、必ずしもシーシー政権の安定につながるわけではない。NGO に対する統制を強化し

たことで、NGOによる社会福祉サービス提供が困難になった。特に、ムルシー前政権の出身母体であるムスリム同胞団に対する激しい弾圧によって、イスラーム的 NGO の活動の継続が極めて困難な状況になっている。そのため、今後は、これまで NGO による社会福祉サービスを受けてきた人々の不満が高まることが予測される。それゆえ、シーシー政権は、いかに社会保険制度の恩恵に与ることができなかった社会階層（とりわけ、最貧層）に社会保障制度を提供し、政権に対する支持を広げていくのが課題となっている。

VI. おわりに

本稿では、現代エジプトを事例として、権威主義福祉レジームにおける国家と非国家アクターとの関係を分析してきた。本事例から明らかになったのは、以下の二点である。

第一に、権威主義福祉レジームでは、福祉供給における非国家アクターの役割は、政治指導者の戦略によって左右されるということである。ナセル政権及びシーシー政権の下では、政治指導者は、非国家アクターに対する強力な統制、弾圧という戦略を採り、非国家アクターとは「国家支配」の関係を維持した。そのため、福祉供給は、国家によって独占され、非国家アクターの活動余地は、極めて限定的であった。その一方で、サーダート政権期から 2013 年クーデタまでは、政治指導者は、国家による福祉供給能力を維持したまま、非国家アクターの活動を容認する「協働」の関係を築いた。このような政治指導者たちの

戦略の結果、福祉供給における非国家アクターの存在感は大きくなった。ムバーラク時代には、貧困層だけではなく、都市中間層も、NGO、とりわけイスラーム的 NGO による社会福祉サービスの恩恵を享受した。

第二に、現代エジプトの政治指導者たちが非国家アクターとの関係において常にジレンマを抱えていたということであった。そして、このようなジレンマは、手続き的民主主義の確立を前提とする福祉国家レジームでは見られない、権威主義福祉レジーム特有のものであった。

まず、「協働」の関係の場合、政治指導者は、国家による社会保障の負担を非国家アクターに肩代わりさせることによって、貧困削減の効果が得られ、財政負担の軽減を図ることができるという利点がある。しかし、このような選択は、非国家アクターの福祉供給能力を高めることにつながる。その結果、非国家アクターが政治的影響力を拡大させ、権威主義政権に対して挑戦するようになるかもしれない。そのため、積極的な非国家アクターへの福祉供給の委託は、権威主義政権にとって望ましいものではない。非国家アクターも、そのような政治指導者のジレンマを理解した上で、自らの影響力拡大のために、そのような機会を利用している。そのため、権威主義福祉レジームの場合には、国家アクター（政治指導者）と非国家アクターは、元の「協働」概念が合意していたような共通の目的のために協力するというよりも、別々の目的のために相手を利用するという関係になっている。

一方で、「国家支配」という関係は、そもそも結社の自由が確保されている民主主義国家では生じないものである。このような「国家支配」の場合、政治指導者は、非国家アクターに対する統制を強化し、福祉供給のチャンネルを独占することができる。そのため、政治指導者にとっては、「協働」の関係では問題となる非国家アクターによる福祉供給を通じた反体制運動への支持動員を抑え込むことができる。しかし、そのような強権的支配は、国民の不満を高める可能性が高い。また、民主主義の価値を否定することが困難な現代においては、強権的支配は、国際的な批判を受ける可能性が高い。とりわけアメリカ政府やその影響力が強い世界銀行、IMFとの対立は、権威主義政権の安定的運営の支障となりうる。権威主義福祉レジームでは、政治指導者は、「協働」と「国家支配」といういずれを選択した場合にも、政権の不安定化、最悪の場合には政権崩壊をもたらす可能性があると言える。

最後に、本論文には課題も存在する。本論文では、国家による福祉供給能力が一貫して高いエジプトを事例として用いた。そのため、同じ権威主義福祉レジームであっても、国家の福祉供給能力が低い場合に、どのような国家・非国家アクター関係が形成されるのかを明らかにすることができなかった。国家による福祉供給能力が低い事例の分析を行ない、分析枠組みのさらなる精緻化を進めることは、今後の課題としたい。

注

- 1 本稿では、「権威主義」という語を「手続き的民主主義が確立していないこと」と同義に扱う。
- 2 ハガード&カウフマンは、厳密には「決定的再編成 (critical realignment)」という用語を使用しており、この用語は、「政治的エリートの構成と労働組織や農民組織、大衆政党の政治的・法的地位の双方の断絶」(Haggard and Kaufman 2008: 45)と定義されている。このような決定的再編成が生じた結果、新たな政治指導者が登場し、政権がどのように労働組合や農民組織を扱うのかという指導者の政治的戦略に変化が生じるとされる。
- 3 共通する特徴とは、①財政規律の順守、②公的支出の優先度の再検討、③税制改革(課税基盤の拡大と限界税率の引き下げ)、④金利自由化、⑤対外競争力のある為替レートへの変更、⑥貿易自由化、⑦対内直接投資の自由化、⑧国営企業の民営化、⑨規制緩和、⑩所有権に対する法的保護の強化が挙げられている。
- 4 このような福祉拡充の結果、財政赤字が拡大し、対外債務も急激に増大した。このような状況を打開するため、サード政権は、1977年にIMFに対して経済支援を求めた。その条件として、財政支出の削減や社会保障制度改革を約束させられた。しかし、このような社会保障改革に対して国民は反発し、暴動へと発展した。暴動は鎮圧されたものの、これ以降、国民の反発を恐れて抜本的な社会保障改革が先送りされ続けた。
- 5 翼賛政党組織は、頻繁に改組・改名した。まず1953年に設立された解放同盟は、1956年に国民連合に、そして国民連合も1962年にアラブ社会主義連合へと取って代わられた。
- 6 2010年の年金改革法案は、このような問題を解消するかに考えられた。しかし、一・二五革命後の政治的混乱の中で立ち消えになってしまった(山田2011)。
- 7 エジプトの社会保障支出は、1995年時点でGDP比48%であった。この値は、ラテンアメリカ諸国の2.9%、東アジア諸国の2.4%(ともに1972年から1999年までの平均)よりも高かった(World Bank 2005: 12)。また、経済改革の間中にも、歳出全体に占める社会政策全般への支出の割合は、18.1%(1990/91財政年度)から25.6%(1999/2000財政年度)へと増加していた(Galal 2003: 2-3)。このようなことから、ムバラク時代には、必ずしも大規模な福祉縮減が進行したわけではないことが分かるだろう。
- 8 日本語では、喜捨と訳される。ムスリムが所有する財産に対して課せられる。
- 9 たとえば、「ザカート・慈善の家」は、パハレーンの王室慈善財団の協力の下、1万人以上の孤児や未亡人に対する支援を行なうことを発表

している (Bawaba Al-Ahram, 5 May 2018)。

参考文献

<邦語文献>

新川敏光 (2014) 『福祉国家変革の理路』 ミネルヴァ書房。

——— (2015) 「福祉レジーム論の視角」新川敏光編著『福祉レジーム』ミネルヴァ書房、1-6頁。

鈴木恵美 (2001) 「現代エジプト政治と NGO——新団体規制法の考察」『日本中東学会年報』第16巻、209-231頁。

山田俊一 (2011) 「エジプトの社会保険・年金政策の現状と展望」伊能武次編『エジプトにおける社会契約の変容』アジア経済研究所、103-117頁。

横田貴之 (2006) 『現代エジプトにおけるイスラームと大衆運動』ナカニシヤ出版。

<外国語文献>

Abdelrahman, Maha (2004) *Civil Society Exposed: The Politics of NGOs in Egypt*, London: Tauris Academic Studies.

Adly, Amr Ismail (2013) *State Reform and Development in the Middle East: Turkey and Egypt in the Post-Liberalization Era*, Abingdon, Oxon: Routledge.

Ahmed, Sadiq (1984) *Public Finance in Egypt: Its Structure and Trends*, Washington, D.C.: World Bank.

Ameta, Deepti, and Hadeer El Shafie (2015) *Social Protection and Safety Nets in Egypt*, Brighton: Institute of Development Studies.

Amin, Galal A. (2011) *Egypt in the Era of Hosni Mubarak, 1981-2010*, Cairo: American University in Cairo Press.

Bibars, Iman (2001) *Victims and Heroines: Women, Welfare and the Egyptian State*, London: Zed.

Cammett, Melani, and Lauren M. MacLean (2014a) "Introduction," in Melani Cammett and Lauren M. MacLean eds., *The Politics of Non-State Social Welfare*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, pp.1-15.

——— (2014b) "The Political Consequences of Non-State Social Welfare: An Analytical Framework," in Melani Cammett and Lauren M. MacLean eds., *The Politics of Non-State Social Welfare*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, pp.31-53.

Clark, Janine A. (2004) *Islam, Charity, and Activism: Middle-Class Networks and Social Welfare in Egypt, Jordan, and Yemen*, Bloomington, Ind.: Indiana University Press.

Dessouki, Ali E. Hillal (1982) "The Politics of Income Distribution in Egypt," in Gouda Abdel-Khalek and Robert Tignor eds., *The*

Political Economy of Income Distribution in Egypt, New York: Holmes & Meier, pp.55-87.

El-Issawy, Ibrahim Hassan (1982) "Interconnections between Income Distribution and Economic Growth in the Context of Egypt's Economic Development," in Gouda Abdel-Khalek and Robert Tignor eds., *The Political Economy of Income Distribution in Egypt*, New York: Holmes & Meier, pp.88-131.

Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Galal, Ahmed (2003) *Social Expenditure and the Poor in Egypt*, Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

Garrison, Jean L. (1976) *The Development of Social Security in Egypt*, Doctoral Dissertation, Chicago, Ill: University of Chicago.

——— (1978) "Public Assistance in Egypt: An Ideological Analysis," *Middle East Journal*, 32: pp.279-90.

Gough, Ian (2004) "Welfare Regimes in Development Contexts: A Global and Regional Analysis," in Ian Gough and Geof Wood eds., *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.15-48.

Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman (2008) *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Harrigan, Jane, and Hamed El-Said (2009a) *Aid and Power in the Arab World: World Bank and IMF Policy-Based Lending in the Middle East and North Africa*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

——— (2009b) *Economic Liberalisation, Social Capital and Islamic Welfare Provision*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Helmy, Omneia (2008) "Toward a More Efficient and Equitable Pension System in Egypt," in Hanaa Kheir-El-Din ed., *The Egyptian Economy: Current Challenges and Future Prospects*, Cairo: American University in Cairo Press, pp.201-31.

Hinnebusch, Raymond (2006) "Authoritarian Persistence, Democratization Theory and the Middle East: An Overview and Critique," *Democratization*, 13: pp.373-95.

Ibrahim, Barbara Lethem (1992) "Indigenous Philanthropy in the Arab World: Contrasting Cases from Egypt and Palestine," in Kathleen D. McCarthy, Virginia Ann Hodgkinson, and Russy D. Sumariwalla eds., *The Nonprofit Sector*

- in the Global Community: Voices from Many Nations*, San Francisco: Jossey-Bass, pp.406-21.
- Ibrahim, Saad Eddin (1982) "Social Mobility and Income Distribution in Egypt, 1952-1977," in Gouda Abdel-Khalek and Robert Tignor eds., *The Political Economy of Income Distribution in Egypt*, New York: Holmes & Meier, pp.375-434.
- Ibrahim, Saad Eddin, Amani Kandil, Moheb Zaki, Nagah Hassan, and Ola El-Ramly (1997) *An Assessment of Grass Roots Participation in the Development of Egypt*, Cairo: American University in Cairo Press.
- Ikram, Khalid (2006) *The Egyptian Economy, 1952-2000: Performance, Policies, and Issues*, London: Routledge.
- Loewe, Markus (2000) *Social Security in Egypt: An Analysis and Agenda for Policy Reform*, Cairo: Economic Research Forum.
- MSI [Ministry of Social Insurance, Arab Republic of Egypt] (1984) "Social Insurance in the Arab Republic of Egypt," *International Social Security Review*, 37: pp.424-40.
- Nassar, Heba (2002) "Social Protection for the Poor in Egypt," in Moustafa Kamel Sayed ed., *Facing Social Consequences of Structural Adjustment in Latin America and the Arab World*, Cairo: Center of Developing Countries Studies, Cairo University, pp.184-231.
- O'Donnell, Guillermo A. (1973) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Calif.: Institute of International Studies, University of California.
- (1979) "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy," in David Collier ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, pp.285-318.
- Rapley, John (2007) *Understanding Development: Theory and Practice in the Third World*, 3rd ed., Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Richards, Alan, and John Waterbury (2008) *A Political Economy of the Middle East*, 3rd ed., Boulder, Colo.: Westview.
- Sabry, Sarah (2005) "The Social Aid and Assistance Programme of the Government of Egypt: A Critical Review," *Environment and Urbanization*, 17: pp.27-41.
- Selwaness, Irène (2012) "Rethinking Social Insurance in Egypt: An Empirical Study," Paper presented at the the 18th Annual Conference of the Economic Research Forum, Cairo, 25-27 March.
- Shehata, Dina (2010) *Islamists and Secularists in Egypt: Opposition, Conflict, and Cooperation*, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Silva, Joana, Victoria Levin, and Matteo Morgandi (2012) *The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa*, Washington, D.C.: World Bank.
- Soliman, Samer (2011) *The Autumn of Dictatorship: Fiscal Crisis and Political Change in Egypt under Mubarak*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Sullivan, Denis J. (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt: Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville, Fla.: University Press of Florida.
- Sullivan, Denis J., and Sana Abed-Kotob (1999) *Islam in Contemporary Egypt: Civil Society vs. the State*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Williamson, John (2003) "From Reform Agenda to Damaged Brand Name," *Finance and Development*, 40: pp.10-13.
- World Bank (2005) *Egypt: Toward a More Effective Social Policy*, Washington, D.C.: World Bank.
- (2004) *A Poverty Reduction Strategy for Egypt*, Washington, D.C.: World Bank.
- (1990) *World Development Report 1990: Poverty*, Washington, D.C.: World Bank.

謝辞

本研究は、科学研究費助成事業・特別研究員奨励費 (JP17J00335) の助成を受けたものである。

State and Non-State Actors in the Authoritarian Welfare Regime: The Case of Egypt

KAWAMURA Yusuke *

Abstract

This study examines (1) roles of non-state actors in welfare provision and (2) the relationship between state and non-state actors in the authoritarian welfare regime. To achieve these aims, the research focuses on welfare provision in modern Egypt.

The Egyptian case study reveals the following two facts about the relationship between state and non-state actors in the authoritarian welfare regime. First, roles of non-state actors in welfare provision depend on authoritarian leaders' survival strategies. The relationship was categorised as 'state domination' during the Nasser (1952–1970) and Sisi eras (2013–present). Governments considered non-state actors as powerful challengers and strongly controlled their every activity. Consequently, non-state actors had no room to provide their social welfare services to the populace. In contrast, the Sadat government (1970–1981) implemented partial political liberalisation and built a 'coproduction' relationship with non-state actors in welfare provision. Additionally, the Mubarak government (1981–2011) adopted a similar strategy. Consequently, social welfare services by non-state actors played an important role in poverty alleviation.

Second, the Egyptian case demonstrates that political leaders have had dilemmas in relationships with non-state actors. Under the 'coproduction' relationship, political leaders can reduce social security expenditure by outsourcing welfare provision to non-state actors. However, this strategy enables non-state actors to gain support from the populace through their social welfare services. In contrast, under the 'state domination' relationship, authoritarian leaders can control non-state actors and

* Assistant Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

monopolise channels of welfare provision. However, this strategy often causes citizen dissatisfaction with the authoritarian government. Additionally, authoritarian leaders are often criticised by international donors, such as the U.S. government, the International Monetary Fund and the World Bank, thus likely damaging the authoritarian rule's legitimacy.