

エジプトにおける新型コロナウイルス感染症の拡大と社会保障

河村 有介*

I. はじめに¹

2011年のホスニー・ムバーラク政権崩壊以降、エジプトでは、政治的、経済的に混乱した状況にあった。しかし、アブドルファッターフ・アッ＝シーシー政権（2014年～現在）の登場により、一応の安定がもたらされた。シーシー政権は、ムスリム同胞団をはじめとして、さまざまな社会運動を弾圧し、強権的な性格を強めることで、反対意見を封じるとともに、経済改革を実施することで、投資環境を整備した。その結果、海外からの投資が活発化し、「アラブの春」以降落ちこんでいた経済も再び成長軌道へと戻りつつあった。さらに、シーシー政権は、経済改革と並行して、ムバーラク時代には先送りされてきた社会保障制度改革にも乗り出した。シーシー政権は、就任以降、食料価格補助制度改革、新たな社会扶助の導入、国民皆年金・皆保険を目指した年金保険、公的医療保険の改革を実施した。

新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）は、エジプトにおいても猛威を振るい、強権的な統治による政権安定を図るシーシー政権にとってだけではなく、国民の社会的リスクから守る社会保障システムにとっても大きな試練となった。新型コロナ拡大によって、改めて公的医療保険の重要性が認識されるようになった。また、感染拡大防止のために人的移動の抑制を図ったことで、経済活動が停滞し、多くの人々が収入減少や貧困、失業などの社会的リスクにさらされるように

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教

なり、社会保障に対する需要が大きく高まった。

では、シーシー政権は、このような新型コロナに起因する諸問題にいかに対応したのだろうか。また、シーシー政権による対応は、どのような制約を抱えていたのだろうか。本稿では、シーシー政権による新型コロナ対応とその制約について明らかにするため、まず「アラブの春」以降、特にシーシー政権下での社会保障改革に焦点を当てる。続いて、シーシー政権による新型コロナ対応について説明する。シーシー政権による新型コロナ対応では、いずれの社会保障の制度的枠組みからも漏れてしまう国民が一定数存在していることを示す。最後に、エジプトにおける社会保障に関する今後の見通しについて示す。なお、脱稿（2021年9月末）の時点で、感染が収束していないため、本論文はあくまでも中間的な分析にとどまる。

Ⅱ．「アラブの春」以後の社会保障改革

エジプトの社会保障制度を制度受益者という観点から分類した場合、大きく二つに分類することができる。第一は、主としてフォーマル部門労働者を対象とする、社会保険（医療保険、年金保険）である。第二は、主にインフォーマル部門労働者を中心とした、社会保険の枠組みから排除された人々を対象とする食料価格補助や社会扶助である。いずれの制度も、1980年代に基本的枠組みが固まって以来、労働市場の状況や人口構造が大きく

変化したにもかかわらず、2011年のムバラク政権崩壊まで抜本的な改革を経ることなく運用されてきた。しかし、シーシー政権は、歴代政権が成し遂げられなかった社会保障改革に着手した。政権成立直後からインフォーマル部門労働者を主たる受益者とする後者（食料価格補助、社会扶助）の改革が始まった。そして、2017年以降には、フォーマル部門労働者を受益者とする前者（医療保険、年金保険）の改革も進展した。

食料価格補助：エジプトの歴代政権は、バラディー・パン²をはじめとする、生活に不可欠な食料品を国家が買い上げ、安価で国民に分配することで、エジプト国民の生活を支えてきた。1995/96年の時点では、貧困層の生活に不可欠とされているバラディー・パン、バラディー用小麦粉、食用油、砂糖が価格補助の対象であった（Korayem 2001: 74-75）。このような食料価格補助制度は、十分に機能していない社会扶助に代わって、貧困削減プログラムの役割を担ってきており、現代エジプトにおいてもっとも重要な社会福祉制度だと言える。しかし、以下のような制度的特徴から、貧困削減プログラムとしての効率は高くなかった。第一に、価格補助対象品のうち、バラディー・パンとバラディー用小麦粉については、すべての国民が無制限に購入することができた。1997年時点で、所得上位20%の世帯のうち、75.7%がバラディー・パンを購入していた。第二に、食用油、砂糖については、購入が配給カード保持者に限定されていたものの、1998年時点で全人口の7割近

くが配給カードを持っていた (Ahmed et al. 2001: 7-9, 33)。そのため、食料価格補助制度では、バラディー・パン 1 米ドル分を貧困層に届けるために 2.98 米ドルのコストがかかっていた。また、一人当たり配給量が決められている砂糖や食用油の配給システムでさえ、1 米ドル分の商品を届けるために、それぞれ 3.34 米ドル、4.64 米ドルのコストがかかっていた (World Bank 2005: 29)。

そこで、2014 年には、世界銀行の支援の下で、補助対象のバラディー・パンの割当量を管理するスマートカードの導入が図られた³。これにより、食料価格補助制度の財政負担の軽減が期待されるとともに、限られた資源を必要としている社会階層に集中的に分配することにより、より効果的な貧困削減が行われることが期待されている。また、このスマートカードは、従来のバラディー・パンだけではなく、食用油や砂糖などの配給食料品の購入も一元的に管理するようになった。スマートカードには、毎月一人当たり 15 エジプト・ポンド (以下、ポンドと略) がチャージされ、補助対象の食品の中からチャージ額の範囲内で購入したいものを選ぶことができるようになった。また、補助対象品の数も、従来の補助対象品に加えてコメや野菜を含む 100 品目へと拡大した (井堂 2020: 433-434)。

しかしスマートカードシステムは導入されたものの、いまだ多くの国民が食料価格補助制度に依存している状態にある。2017 年時点では、エジプト全土の世帯の 88.6% がスマートカードを利用しており、とりわ

け農村部では、その依存率も高くなっている。下エジプト地方では 96.1% (都市部では、72.5%) の世帯がこのシステムを利用している (*Daily News Egypt*, 7 February 2017)。また、近年では、経済改革の国民に対する衝撃を緩和させるため、食料価格補助制度に対する支出も増額されており、2016/17 財政年度に 475 億ポンドだった支出は、2017/18 財政年度には 822 億ポンドへと急増している (*Daily News Egypt*, 15 April 2018)。しかし、長期的には、スマートカード保有者を低所得者層に限定することで、支出を抑制しつつ貧困削減効果を高めていくと考えられている。

社会扶助：ムバーラク政権期には、既に 65 歳以上の高齢者、とくに高齢寡婦、離婚女性、障害者、離婚女性の子供などを対象とする社会扶助制度が存在していた。しかし、支給額が十分ではない上に、受給者は貧困層全体の 12% 以下に過ぎなかった。また、受給認定に際しても、客観的基準がなく、審査官の主観的な判断に委ねられていた (Sabry 2005: 39-40)。そこで、シーシー政権は、2014 年 12 月に貧困削減のための新たな現金給付制度を導入した。新たな現金給付制度は、「連帯と尊厳 (*takaful wa karama*)」と呼ばれ、世界銀行から 4 億米ドルの支援を受けて翌 2015 年に開始された。この制度は、タカーフル (連帯)・プログラムとカラーマ (尊厳)・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。未

就学児の場合だと成長観察記録提出と栄養指導への出席が、6歳以上18歳以下の子供の場合だと子供の通学（出席率80%以上）と母子の年4回の検診が条件として課される（World Bank 2018）。次に、カラマ・プログラムは、65歳以上の高齢者もしくは障害者、病人、孤児に対する現金給付である。いずれのプログラムも、世帯構成や家畜や土地の保有状況などを貧困や脆弱性の程度を示す代理変数として用いる代用資力調査（proxy means tests）によって対象世帯を抽出している（Ahram Online, 7 October 2015; Daily News Egypt, 15 April 2018）。2018年時点で、二つのプログラムを合わせて、226万世帯（約940万人）に給付を行なった。この受給者の数は、エジプト全土の人口の約10%に相当した（World Bank 2018）。

医療保険：シーシー政権による改革までは、国民皆保険が実現できておらず、自営業者や季節労働者、日雇い労働者、失業者、自らの意思で働いていない者は、対象となる医療保険がない状態であった。2010年の時点で全人口の49.0%が医療保険から排除されていた（Rafah *et al.* 2011: 74）。2017年12月に医療保険改革に関する法案が議会を通過し、2018年第2号法として公布された。この医療保険法は、国民皆保険を謳う画期的なものであった。この改革により、全国民の保険加入および世帯主による世帯構成員全員分の保険料納付が義務化されただけではなく、国庫負担分の財源についても明記され、国家の責任も明確化された（土屋 2020:

88）。新制度では、これまで職域ごとに分立していた保険基金も一元化された。また、全国を6つの地域に分けて順次実施される計画で、15年かけてエジプト全土へと広げる予定になっていた。法制定時には、2018年にまずポートサイド県で新制度移行に着手する計画になっていたものの（Ahram Online, 18 December 2017）、当初の計画通りには進まず、開始時期が2019年7月に延期された（Ahram Online, 1 July 2019）。

年金保険：ムバーラク時代の年金保険制度は、1970年代から80年代にかけて整備されたもので、老齢、障害、死亡などの社会的リスクに対応しており、法律上は皆保険が実現していた（Helmy 2008; 土屋 2020; 井堂 2020）。しかし、多くのインフォーマル部門労働者が年金保険の枠組みから排除されており、2006年時点での年金保険料の未納率は6割を超えていた。特に、若年層の納付率が低く、2006年時点での50歳台、40歳台、30歳台での保険料納付率がそれぞれ58.2%、59.2%、46.7%であったのに対して、20歳台はわずか22.0%に過ぎなかった（Sieverding and Selwaness 2012: 14）。その結果、老齢年金の成熟率（保険料を納める現役加入者に対する受給者の割合）が高まり、年金制度の持続可能性が低下した（Loewe 2000）。

しかし、ムバーラク政権は、抜本的改革に着手せず、年金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。この追加負担金は、インフレとともに年々増加した。2000/01 財政年度には 80 億米ドルだったものは、130 億米ドル（2004/04 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。そこで、シーシー政権は、ムバーラク時代には抜本的改革を先送りしてきた年金保険の改革にも着手した⁴。2019 年に年金改革法（2019 年第 148 号法）が議会を通過し、2020 年 1 月から施行された。老齢給付の受給開始年齢が 65 歳へと引き上げられるとともに、最低保障年金や失業給付の導入などのセーフティ・ネット機能の強化が図られた（Social Security Administration 2020）⁵。

Ⅲ．新型コロナ拡大と社会保障

新型コロナ拡大直前のエジプトでは、「アラブの春」以来の経済的混迷からようやく抜け出し、中長期的な経済成長への期待が高まっていた。シーシー政権下では、燃油や食料品に対する価格補助の削減などによる財政赤字削減や為替レートの自由化など、これまでの政権が先送りしてきた課題に取り組んだ。このような荒療治の結果、2017 年には一時的に物価が急騰したものの、その後のインフレ率は 5%前後で落ち着いた。また為替レートも 1 米ドル = 18 ポンドの水準で安定した。それに伴い、経済成長率は 2.2%（2012/13 年度）から 5.6%（2018/19

年度）へと上昇する一方で、失業率は 13.2%（2012/13 年度）から 7.5%（2018/19 年度）へと低下した（土屋 2021: 44-46）。

しかし、新型コロナ拡大によって、エジプトは経済回復の出鼻を挫かれてしまった。シーシー政権は、エジプト国内で初めて新型コロナの集団感染が確認された 2020 年 3 月 6 日以降、国内での感染拡大防止に取り組み始めた。3 月 9 日の大規模な行事・集会の制限を皮切りに、教育機関の休校措置（3 月 15 日）、定期航空便の運航停止、飲食店・小売店の夜間営業禁止、娯楽施設の営業停止（いずれも 3 月 19 日）、宗教施設での集団礼拝禁止（3 月 21 日）など、人々の移動・接触を制限する措置を取った。さらに 3 月 25 日から夜間外出禁止令（19 時～翌 6 時）を発出した。このような行動を制限する措置は、5 月末ごろから段階的に解除され、海外からの旅行客受け入れも再開した。2021 年 9 月末時点で、いまだに大規模な行事・集会が制限されているものの、日中の行動制限は、おおむね解除されている（土屋 2021）。

新型コロナの拡大は、エジプトにおける低所得者層の収入源である観光産業や移民労働にも大きな影響をもたらした。まず、観光産業は、エジプト国内の雇用の 1 割を占める。エジプト政府の試算によれば、今回の国際的な移動制限に伴う、観光収入の損失は、毎月約 10 億米ドルに上った。観光客のキャンセルは、2020 年 3 月中旬の時点で、前年中のキャンセル件数の 8 割に達し、14 万人近い雇用が危機にさらされた。さらに、国際的な

移動制限の長期化による観光産業の冷え込みによって、観光や周辺産業に雇用されている140万人に影響を与えることが予想されている。また、海外移民からの送金も、エジプトにおける低所得者層にとっての重要な収入源である。エジプトは、世界第5位の国際送金受取国であり、2019年には268億米ドル(GDPの約1割)に達した(OECD 2020a: 1)。国際食糧政策研究機構のシミュレーションでは、今回のような経済危機が続く限り、家計収入が1カ月あたり153～180ポンド(世帯収入の9.0～10.6%)減少すると推定されている。特に観光産業の落ち込みは、さまざまな産業に波及するため、シミュレーション上での経済的影響の半分以上を占める。また、農村部では移民からの送金に依存する人も多いため、送金の減少は農村部でより大きく表れることが予想されている。農村部の低所得世帯では、1人あたり月額104～130ポンド(平均収入の11.5～14.4%)を失うと推定されている(Breisinger *et al.* 2020)。

また、今回のコロナ禍は、労働力の約6割を占めるインフォーマル部門労働者に深刻な影響をもたらした。インフォーマル部門労働者は、基本的に年金保険や医療保険の保険料を納めておらず、有給休暇取得をはじめとする労働法による保護が受けられるわけでもない。そのため、2020年4月時点での経済協力開発機構の報告によれば、新型コロナ蔓延防止策として経済活動が制限されると、2020年第3四半期までに約160万人のインフォーマル部門労働者が失業する可能性があるとし

ている。また、経済活動の制限に伴う収入減少により、労働力人口の約12%が貧困状態から極貧状態へと陥り、44.4%が貧困ラインを下回ってしまうという。特に女性は、深刻な影響を受けると予想されている。エジプト労働市場における女性の立場は極めて低い。働く女性の約半数は、インフォーマル部門において、最低賃金で雇用されており、社会保険からも排除されている。また、家事労働は女性が担うべきであるという考え方も根強い。そのため、収入減少の中で、家事負担や休校措置に伴う育児・教育負担を女性がすべて負わざるを得ない状況に陥りやすい(OECD 2020a: 4)。

シーシー政権による新型コロナに対する主要な政策対応のうち、社会保障に関連するものとしては、①タカーフル・カラーマに新たに30万世帯を追加⁶、②定額給付金(1カ月当たり500ポンド(3,500円相当)、3カ月間)を失業したインフォーマル労働者190万人に給付、③消費喚起のため配給対象者が購入する一部商品の10%割引(割引分は国庫負担、100～120億ポンド程度の支出を予定)、④店舗閉鎖によって給与を受け取ることができない賃金労働者への補償などがある(UNICEF and The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab 2020)。このような措置は、基本的にインフォーマル部門労働者、特に最貧困層を対象を絞った、残余主義的なものであった。国内労働者の大半がインフォーマル部門に属し、その多くが貧困に苦しんでいること、また今回のコロナ禍での経済的衝

撃に最も脆弱な立場に置かれていることを考えれば、残余主義的な政策を選択することはやむを得ない。そして、先進国と比べて社会保障に割ける財源に制約のある発展途上国では、最も経済的に脆弱な社会階層に集中的に資源を投下するという対応は、理にかなっている。

しかし、シーシー政権による残余主義的な新型コロナ対応は、エジプト社会の問題点を顕在化させた。その一つが中間階層の社会保障システムへの包摂の失敗である。一般的に、社会扶助が貧困層を対象とし、社会保険（年金保険、医療保険）がそれ以外の社会階層を対象とすることで、いずれの階層も制度的に包摂されているというのが、社会保障システムの理想とされる。また、社会保険は、社会扶助とは異なり、被保険者の所得水準に応じた給付を行なうことで、高齢や疾病、失業、業務に起因する傷病、出産など、さまざまな社会的リスクに柔軟に対応している。しかし、エジプトでは、社会保険に加入し、保険料を納めている労働者の割合が半数にも満たない。そのため、これまで貧困層には分類されず、一定の収入を得てきた人々は、今回のコロナ禍で失業したり、収入源を絶たれるようなことがあったとしても、失業給付を受けることができず、医療費も全額自己負担になるということがありうる（Barsoum 2020）。先述のように、エジプトでは国民皆保険や年金保険改革が実現し、包括的な社会保障システムの構築を目指していることは確かである。しかし、いずれの社会保険制度の改革も、改

革終了までに10年程度かかる見込みである。また、当初の計画通りに改革が進まず、実施が遅れていることも多いため、今回のコロナ禍において二つの社会保険が十分に機能を果たすことは期待できない。

また、今回国家による新型コロナ対応では、エジプト社会において最も脆弱な立場に置かれている難民が排除されている。エジプト国内には、難民や亡命希望者として正式に登録されている人だけでも、25万人存在する。彼らの6割程度が貧困ライン以下の生活を送っている。2013年の軍事クーデタまでは、エジプトでも難民に対して比較的寛容であり、エジプト国内での教育や医療などの公共サービスの面で、エジプト国民と同等の扱いを受けていた（Ayoub and Khallaf 2014）。しかし、シーシー政権下では、治安対策の強化によって、難民に対する締め付けが厳しくなった。また、難民は、エジプト政府による現金給付の枠組みから排除されているため、失業しても、貧困状態に陥っても、受給することはできない。その上、新型コロナの世界的拡大に伴う海外渡航制限のため、従来のように国際機関や国際NGOがエジプト国内で支援活動を展開することが困難な状態にある（Habersky 2020）。そのため、国連難民高等弁務官事務所の主導により、15万人の難民に現金給付を行なうとともに、世界食糧計画と共同で、追加で食糧援助を2万人に対して実施した（Regional UN Issue-Based Coalition on Social Protection 2020）。

さらに、今後、ワクチンの普及やその他の

理由によって新型コロナ感染者が減少したときに、これまでと同様に社会支出を継続できるのかに疑念が残る。エジプトのような発展途上国の場合、大規模な社会支出を実施するにしても、国際機関や主要債権国の理解や協力を必要としている。実際、エジプトでは、2020年3月以降、積極的に世界銀行や国際通貨基金から融資を受けるとともに、外貨建て国債を発行して外貨を調達し、新型コロナ対策を展開した。今回の借入の中には、新型コロナの拡大防止を目的とした緊急融資も多く含まれており、このような緊急対応がいつまで継続するのも不透明である（Othman 2020）。エジプトでは、2017年以降、国際機関からの借り入れと外貨建て国債の発行が増加した。そのため、2019年の対外公的債務残高は、1083億米ドル（GDP比36%）と、2015年の二倍以上となった。それに伴い、2018/19年度の債務利払い、元本返済の額は、歳出の36%を占めるに至った（土屋 2021: 48-49）。そのため、これ以上、国際的に大規模な借り入れを行ない、大規模に社会保障システムを拡張することは困難であると考えられる。

それゆえ、現在では、限りある資源を有効に使用し、貧困削減を進めるために貧困からの「卒業」が重要になっている。シーシー政権は、2017年に、タカーフル・カラーマ受給者を対象とした雇用創出事業を開始した。この雇用創出事業は、フォルサ（アラビア語で「機会」）プログラムと呼ばれ、民間企業や国際労働機関、国連食糧農業機関などの国

際機関と連携して、3年間で25万人分の雇用創出を目指している。その上で、タカーフル・カラーマ受給者に職業訓練を提供し、賃金労働者もしくは個人事業主として、彼らが収入を得て自活できるように図っている（Makhlouf 2020）。

IV. 今後の見通し

今回のコロナ禍のような経済的衝撃に対応するため、エジプト政府には、包摂的な社会保障システムの構築・運用が求められている。シーシー政権は、2020年までに、食料価格補助制度改革、タカーフル・カラーマの導入、国民皆年金・皆保険を目指した社会保険改革を実行し、制度上は包摂的な社会保障システムへと近づいていると言える。しかし、現在のところ、エジプトの社会保障システムは、実体を伴っておらず、新型コロナの世界的拡大によって、その脆弱性が浮き彫りになった。多くのインフォーマル部門労働者が社会保険から排除され、新型コロナ拡大に起因する、さまざまな社会的リスクに無防備のまま曝されることになった。今後は、いかにインフォーマル労働者を社会保険へと統合していくかが課題となろう（Barsoum 2020）。そして、包摂的な社会保障システムを実効的なものとするためには、まずエジプト経済の正常化が優先課題となるだろう。

ただ、エジプト経済の正常化には、いくつかの懸念材料が存在する。第一に、エジプトの新型コロナ克服のために必要な医療資源の

少なさである。エジプトを含むほとんどの中東・北アフリカ諸国では、一人あたりの医療費支出の合計は、同じような所得水準の国と比べても極めて低い。また、エジプトの人口1,000人あたりの医師の数は、0.79人に過ぎず、世界保健機関が推奨する4.45人という数値にほど遠い。当初は、大規模な新型コロナ流行に対処するために、人的移動の制限を課する厳格な封じ込めを実施した。このような「封じ込め」政策は、初期の新型コロナ拡大抑制や死亡者数の抑制には効果を発揮したものの、段階的な封鎖解除に伴い、感染者数の増加をもたらし、医療システムに大きな負荷をかけている。特に、人口密度の高いカイロなどの大都市では、封鎖措置の解除により、社会的距離を確保することが困難となっており、新型コロナ蔓延の長期化が懸念されている（OECD 2020b）⁷。

第二に、新型コロナの世界的拡大に起因する、エジプトを取り巻く社会経済環境の変化である。移民による送金は、エジプトにとって重要な外貨収入源であるものの、今後は移民に対する受入国側の対応も変化することが予想される。とりわけ、エジプト人労働者にとって主要な移民受入先である湾岸アラブ諸国では、自国民の雇用拡大を推し進め、移民労働者に依存しすぎない経済への転換を急いでいる。湾岸アラブ諸国では、新型コロナによる移民受け入れが停滞したことを利用して、今後は労働力の自国民化を加速させることが考えられる（土屋 2021: 58-59）。そのため、今後、移民労働者の減少に伴い、外貨収

入が減少することも予想される。

包括的社会保障システムの実現のために必要とされる、エジプト経済の正常化には、さまざまな課題が山積している。今後、シーシー政権には、政治的な安定を確保しつつ、山積する課題に適切に対処することが求められている。

謝辞

本研究は、科学研究費助成事業・若手研究（JP19K13591）の助成を受けたものである。

注

- 1 本論文は、日本比較政治学会 2021 年研究大会報告ペーパーを修正したものである。
- 2 バラディー・パンは、製粉歩留り率 82% の小麦粉を使用した、ピタパンの一種である。
- 3 但し、この改革は、シーシー政権が成立する以前から検討されており、ポートサイド県など一部の地域で試験的に実施されていた。
- 4 ムバーラク政権は、2005 年より年金保険改革を検討し、2010 年 6 月に新たな年金法（2010 年第 135 号法）を成立させた。この改革最大の目玉は、老齢年金の仕組みを従来の給付建て・賦課方式から、概念上の拠出建て方式（Notional Defined Contribution : NDC）と純粋な拠出建て方式（Financial Defined Contribution : FDC）とを組み合わせたものへと変更し、保険料の支払額と支給額との結びつきを強めたというものだった（Maait and Demarco 2012）。この新制度は 2012 年 1 月に導入される予定であったものの、ムバーラク政権崩壊後に成立した暫定政権によって、2013 年 8 月に破棄され、失敗に終わった（Ido 2018）。
- 5 近年の年金改革の詳細については、拙稿（Kawamura 2021）を参照されたい。
- 6 タカーフル・カラマの受給者の約 8 割が女性である。そのため、この措置には女性のエンパワーメントという意図が込められている。
- 7 ワクチン接種の有料化も、蔓延長期化につながる恐れがある。2021 年 2 月、ハーラ・ザイド保健大臣は、新型コロナワクチンの接種に対して、接種費用を徴収することに言及した。接

種費用は2回接種で合計200ポンド(約1400円)以下に抑制し、低所得者層に対する接種費用の免除を行なうことも表明している(Egypt Independent, 24 February 2021)。しかし、接種費用の有料化に伴って、経済的理由で接種をためらう人が出る可能性があること、また低所得者層に費用負担免除のための手続が必要なことから、ワクチン接種へのアクセスが不公平になることに懸念が表明されている(Human Rights Watch 2021)。

参考文献

<日本語文献>

- 井堂有子 (2020) 「エジプトの社会保障」 牧野久美子・岩崎えり奈編『新・世界の社会福祉 11: アフリカ・中東』旬報社、417-443 頁。
- 土屋一樹 (2020) 「エジプトの社会保障改革」『中東レビュー』第7巻、80-97 頁。
- (2021) 「新型コロナウイルス感染症とエジプト」『中東研究』第540号、43-61 頁。

<外国語文献>

- Ahmed, Akhter U., Howarth E. Bouis, Tamar Gutner, and Hans Löfgren (2001) *The Egyptian Food Subsidy System: Structure, Performance, and Options for Reform*, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Ayoub, Maysa, and Shaden Khallaf (2014) *Syrian Refugees in Egypt: Challenges of a Politically Changing Environment*, Cairo: American University in Cairo, Center for Migration and Refugee Studies.
- Barsoum, Ghada (2020) "COVID-19 and Social Policies in the Mena Region: A New Test to Overly-Stressed Systems", *The Cairo Review of Global Affairs*, 5 June, Available at <https://www.thecaireview.com/covid-19-global-crisis/covid-19-and-social-policies-in-the-mena-region/> (Accessed: 20 September 2021).
- Breisinger, Clemens, Abla Abdel Latif, Mariam Raouf, and Manfred Wiebelt (2020) "Economic Impact of COVID-19 on Tourism and Remittances: Insights from Egypt", *International Food Policy Research Institute Blog*, 1 April, Available at <https://www.ifpri.org/blog/economic-impact-covid-19-tourism-and-remittances-insights-egypt> (Accessed: 20 September 2021).

- Habersky, Elena (2020) "Egypt's Most Vulnerable and COVID-19", *The Cairo Review of Global Affairs*, 13 May, Available at <https://www.thecaireview.com/midan/egypts-most-vulnerable-and-covid-19/> (Accessed: 20 September 2021).
- 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. 201-231.
- Human Rights Watch (2021) "Egypt: Provide Equitable COVID-19 Vaccine Access", *Human Rights Watch News*, 9 March, Available at <https://www.hrw.org/news/2021/03/09/egypt-provide-equitable-covid-19-vaccine-access> (Accessed: 20 September 2021).
- Ido, Yuko (2018) *Social Security Reforms in Egypt 2008-2015: Seeking for Better Coverage, Financial Sustainability, and 'Developmental' Social Policy*, Chiba: Institute of Developing Economies.
- Kawamura, Yusuke (2021) "Pension Reform in an Authoritarian State: A Case Study of Egypt", *Public Administration Issues*, 5: pp. 89-106.
- Korayem, Karima (2001) "The Impact of Food Subsidy Policy on Low Income People and the Poor in Egypt", in Gouda Abdel-Khalek and Karima Korayem eds., *Fiscal Policy Measures in Egypt: Public Debt and Food Subsidy*, Cairo: American University in Cairo Press, pp. 67-125.
- Loewe, Markus (2000) *Social Security in Egypt: An Analysis and Agenda for Policy Reform*, Cairo: Economic Research Forum.
- Maaat, Mohamed, and Gustavo Demarco (2012) "Egypt's New Social Insurance System: An NDC Reform in an Emerging Economy", in Robert Holzmann, Edward E. Palmer and David A. Robalino eds., *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World (Vo.1) - Progress, Lessons, and Implementation*, Washington, D.C.: World Bank, pp. 159-186.
- Makhlouf, Marwa (2020) "Can Social Protection Offer an Opportunity for Sustainable

- Graduation out of Poverty in Egypt?”, *LSE Middle East Centre Blog*, 24 June, Available at <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/06/24/can-social-protection-offer-an-opportunity-for-sustainable-graduation-out-of-poverty-in-egypt/> (Accessed: 20 September 2021).
- OECD (2020a) *The COVID-19 Crisis in Egypt*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- (2020b) *COVID-19 Crisis Response in Mena Countries*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) .
- Othman, Amira Mahmoud (2020) “On Wellbeing in the COVID-19 Era: Are Cash Transfers Enough?”, *LSE Middle East Centre Blog*, 14 August, Available at <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/08/14/on-wellbeing-in-the-covid-19-era-are-cash-transfers-enough/> (Accessed: 20 September 2021).
- Rafeh, Nadwa, Julie Williams, and Nagwan Hassan (2011) *Egypt Household Health Expenditure and Utilization Survey 2010*, Bethesda, Md.: Health Systems 20/20 project, Abt Associates Inc.
- Regional UN Issue-Based Coalition on Social Protection (2020) *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the Mena/Arab States Region*, New York: United Nations.
- Sabry, Sarah (2005) “The Social Aid and Assistance Programme of the Government of Egypt: A Critical Review”, *Environment and Urbanization*, 17 (2): pp. 27-41.
- Sieverding, Maia, and Irene Selwaness (2012) *Social Protection in Egypt: A Policy Overview*, Cairo: Population Council Egypt Country Office.
- Social Security Administration (2020) *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions (February 2020)*, Woodlawn, Md.: United States Social Security Administration
- UNICEF and The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (2020) “What Does Global Evidence Tell Us About Social Assistance Response to Large External Shocks in Egypt?”, Paper presented at the Global Evidence for Egypt Spotlight Seminar Series, American University in Cairo, 12 October.
- World Bank (2005) *Egypt: Toward a More Effective Social Policy*, Washington, D.C.: World Bank.
- (2018) “The Story of Takaful and Karama Cash Transfer Program” , *The World Bank News*, 15 November, Available at <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/11/15/the-story-of-takaful-and-karama-cash-transfer-program> (Accessed: 20 September 2021).

The COVID-19 Pandemic and Social Protection in Egypt

KAWAMURA Yusuke *

Abstract

This article analyses the impacts of the COVID-19 pandemic on social protection in Egypt, where the military coup in 2013 was a turning point in terms of social protection policy. Although the government of Egypt incurred tremendous social expenditure during the presidency of Hosni Mubarak (1981–2011), institutions intended to alleviate the social risks of citizens were inefficient, especially those related to poverty and unemployment. Nonetheless, Mubarak and the subsequent presidents failed to implement reforms in institutions to improve their efficiency out of fear that drastic reforms would trigger social unrest. During the presidency of Abdel Fattah al-Sisi (2014–the present), however, reforms were initiated to construct an efficient and inclusive social protection system. In 2014, a food subsidy programme introduced smart cards to control the ration of subsidised foods per household. Moreover, a social assistance programme developed new and efficient schemes for poverty alleviation (*Takaful wa Karama*) in the same year. In addition, two social insurance programmes (i.e. pension and medical insurance) were reformed to cover more citizens, especially those who were excluded from the social insurance schemes (e.g. workers in the informal sector). With the outbreak of the COVID-19 pandemic, the reformed social protection system in Egypt was challenged. In response, the Sisi government endeavoured to alleviate shocks from the pandemic by implementing emergency measures, such as the expansion of *Takaful wa Karama* and cash transfer to unemployed workers, to relieve economically vulnerable citizens.

However, it failed to reduce the social risks triggered by the COVID-19 pandemic among middle-class citizens. Although the majority of this group lacked involvement in social insurance programmes, such emergency measures do not

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

cover them. Therefore, the Sisi government should develop a more inclusive social protection system by expanding the scope of social insurance programmes.

