

複合危機が問い直す 国際開発協力

懸念される対外援助の先細り

新型コロナウイルスの感染拡大は健康・医療危機に経済・社会危機が重なる複合危機となって国際社会を直撃し、開発途上国への開発協力が深刻な影響を及ぼしている。そのような状況下、開発協力はどのような変化が求められるのであろうか。立命館大学の唐沢敬名誉教授が三回にわたって解き明かす本連載の第一回目では、コロナ禍が引き起こす“パンデミック複合危機”の実態を豊富な資料を基に明らかにする。

パンデミック複合危機の進行

2019～20年、世界を襲った新型コロナウイルスはおびただしい人的被害と医療崩壊を伴う健康・医療危機に経済・社会危機が重なる世界規模の複合危機に発展し、第二次世界大戦終結後に世界が経験する最も大規模かつ衝撃的な危機となった。21年4月末時点で世界の感染者は1億4,900万人、死者は315万人に上り、近代史上最大の死者を出した「スペイン風邪」(1918～20)を彷彿とさせる。今回も感染症への認識不足や国際的連携の欠如、国益や利害の対立、政策の混乱などで、被害は地球規模に広がっている。

今回の危機で見られる最大の特徴は新型コロナの感染拡大がヒト・モノ・カネの流れを止め、サプライチェーンと貿易・金融のメカニズムを破壊したことと、社会を限りなく不安定化させる経済・社会危機を誘発し、連結型の“パンデミック複合危機”となって世界を席卷していることにある。

経済面で見ると、世界銀行は2020年6月に発表した「世界経済見通し」で、同年の世界経済成長率をマイナス5.2%と予測していたほか、国際通貨基金(IMF)も「先進国・途上国共に景気後退に陥り、経済損失は今後2年間で12.5兆ドル(約1,300兆円)に上る。世界経済は世界恐慌以来、最悪の景気後退に陥る」との悲観的見方を示していた。

幸い、その後の世界経済は予測されたほどには悪化せず、21年4月に出されたIMFの見通しでは、21年はプラス6%の成長が見込めるまで回復している。しかし、こうした予測のほとんどが景気循環的視点と統計学的数字にこだわるあまり、今回の危機が持つ複合性と諸要素の相関分析に欠け、政策対応をリードできなかったことは否定し難く、禍根を残している。多くの国の政府や政策当局が初動を誤って、段取りを追った対策の実施に失敗し、現在も危機克服への構図が描けずにいるのもこれと無関係ではない。



立命館大学 名誉教授 / 国際研究インスティテュート(IIS) 代表 **唐沢 敬**
立命館大学国際関係学部教授、同大学研究部長・国際地域研究所長などを歴任し、資源・エネルギー、貿易・通貨問題を中心に世界経済や国際関係を分析。中東・中央アジア諸国への経済政策・技術協力などにも幅広く参画。著書に「世界経済 危機と発展の構図」、「転成期の世界経済」など

後発開発途上国ほど事態は深刻

パンデミック複合危機がより鋭く経済社会を襲ったのは新興国および途上国である。特に長年、政府開発援助(ODA)やその他開発協力の対象となってきた後発開発途上国(LDC)ほど事態は深刻だった。脆弱な経済構造とインフラの未整備に輸出停滞、海外からの送金と投資の減退、経済縮小、格差と貧困の拡大といった事態が重なり、これらが混然一体となって危機を増幅させたからである。

特に注目されるのは、新型コロナの感染拡大が医療スタッフの不足、医療インフラの未整備、劣悪な医療サービスなどと重なって、マラリアや栄養失調など伝統的な健康疾患を増加させ、大規模な健康・医療危機を生み出している点だ。労働移動・移住の制限、食料不安や飢餓の拡大など経済危機がこれに追い打ちをかけ、新しい貧困型の途上国危機に発展している。

外需や投資の減退が労働集約型製造業や農業部門の雇用に影響し、

大量の失業者を生み出して、貧困削減の成果が逆転する現象も見られる。途上国援助と開発協力を巡る環境も様変わり状態で、抜本的な戦略の転換が求められる事態となっている。

貿易と民間資金フローも縮小

今日、途上国援助と開発協力に関連して最も注視すべき問題点の一つは、パンデミック複合危機に起因する大規模な貿易縮小と途上国向け民間資金フローの減少にある。世界貿易機関（WTO）の予測によると、新型コロナの感染拡大で20年の世界のモノの貿易量は前年比12.9～31.9%減と激減が予想されたが、最終的には前年比5.3%の減少にとどまった。しかし、途上国の場合、石油、鉱物、農産物などの一次産品の輸出減少やサービス貿易に位置づけられる観光・旅行の継続的な停滞による貿易の減少はモノとサービスの双方で著しかった。

途上国向け民間資金フローの大幅減少によるダメージも大きい。世銀の Migration and Development Brief 33によれば、20年における低・中所得向け送金フローは5,080億ドルで19年比7%減であったが、21年にはこの減少幅がさらに拡大し、19年比7.5%減を記録すると予測されている。これら諸国にとって、海外送金の重要性はわれわれの想像をはるかに超える。例えば、19年は過去最高の5,480億ドルを記録し、同年の外国直接投資

（FDI）（約5,340億ドル）やODA（約1,660億ドル）を凌駕している。

またLDCにとって、送金フローと並ぶ外貨獲得源はFDIとポートフォリオ投資だが、国連貿易開発会議（UNCTAD）や国際金融研究所（IIF）などのデータを見る限り、21年以降、双方とも大幅減少が避けられそうにない。

パンデミック複合危機の進行は途上国が抱える公的債務の急増と債務危機の拡大ももたらしている。国内経済へのダメージを抑えて、回復を早める目的で、どの国も拡張的な財政政策を選択し、財政赤字を拡大させたからである。

貧困削減の成果が逆転

パンデミック複合危機の進行は極度の貧困を終わらせるために続けられてきた世界規模の貧困削減の成果を逆転させ、国連の持続可能な開発目標（SDGs）の達成を困難にした。20年4月、国連大学は新型コロナの感染拡大で世界人口の8%に当たる5億人が貧困に陥るとの調査報告をまとめたが、世銀なども20年には1億1,900万～1億2,400万人が極度の貧困に陥り、「98年以来、初めて極度の貧困に陥る人々の数が増加する可能性が高まった」との見方を示している。

これらの報告で注目されるのは、①新型コロナの感染拡大で生まれた新しい貧困層のほとんどがパンデミック以前は貧困ライン以上の収入を得ていた人々である点、②

その60%が南アジアで発生している点、③東アジアでは一日当たり5.5ドル以下で生活する新しい貧困層が生まれているとされる点である。貧困ラインの上昇と地域分布の変化が顕著となった。

教育・健康・生活水準を総合した尺度である人間開発指数（HDI）の低下も鮮明になった。国連開発計画（UNDP）は、20年5月、90年の統計開始以来初となる人間開発指数の低下を明らかにしたが、国連教育科学文化機関（UNESCO）もアフリカ諸国を中心に2,380万人の青少年が学校、大学などに戻らない可能性があるかと警告した。

就職・性・ビジネス・技術・社会活動に関わる不平等と格差の拡大にも重要な変化がある。パンデミック複合危機の進行の過程で所得や男女間、デジタル利用などを巡る格差が広がり、所得の低い人たちがより不利な立場に追いやられる機会が増えた。

パンデミック複合危機の進行による新たな貧困層の創出と格差拡大の現実には人間の安全保障と開発協力の在り方を新たなレベルで問い直す機会も生み出した。人間の安全保障は、本来、国よりも個人や社会に重点を置き、“誰も取り残さない世界”を目指す概念とされるが、開発協力の現場では低所得の途上国と国民の生命・生活・人権擁護が大きく“取り残される”状況が作り出されている。国家制度と政策の貧困がもたらした結果である。

変わる途上国援助の重点

今日、途上国が直面するこうした多面的・重層的な危機や困難を解決するのは容易でない。特に懸念されるのは、先進国による途上国援助が長期的視点で先細りの傾向を示している上、重点の移動が目につく点だ。

20年だけで見ると、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）所属国のODA合計額が前年比で3.5%増加した点は喜ばしいが、今日の途上国危機を解決するには十分でない。また、これまで途上国の経済成長とインフラ整備に多額の資金が供与されてきたが、パンデミック複合危機でそのかなりの部分が健康と社会インフラ分野に振り向けられるという変化も生じている。

国際援助透明性イニシアティブ（IATI）のデータなどを見ると、20年の一部主要ドナー国による



パキスタン・イスラマバードのスラム街にて＝編集部撮影

二国間援助コミットメントは前年と比較し減少したが、国際金融機関（IFI）による援助は逆に増えた。主要ドナー国が途上国の経済成長・インフラ援助を減らし、健康増進などへのコミットメントを増やす一方、IFIが途上国の健康、教育、社会保護に注力する構図が見え隠れする。

新型コロナの感染拡大の厳しさからすれば、これは当然の流れではある。しかし、さらに細かく見ると主要ドナー国は低所得国への援助を減らす一方で、低中所得国への援助を大幅に増やしている。最も支援を必要とする層に支援が行き届かないことになり、これはこれで問題が残る。

援助政策を転換させた米国

途上国が直面するこうした危機の現実には開発協力の課題を重層化させ、ドナー国や国際機関に的確かつ迅速な対応を迫っているが、財政的・技術的制約や危機対応への難しさもあり、十分な成果は上がっていない。

最大のODA供与国である米国の場合、バイデン政権の発足とともに、パリ協定や世界保健機関（WHO）への復帰を含む外交・開発援助政策の転換が図られ、開発協力強化の方向も決まった。国際開発庁（USAID）の長官にはサマンサ・パワー元国連大使が抜擢され、国家安全保障会議のメンバーに加わったことも対外援助政策の転換を印象づける。

長年、米国には開発協力を巡る

超党派的なコンセンサスがあった。海外民間投資公社（OPIC）とUSAIDが行ってきた対外支援が18年に国際開発金融公社（USDFC）に一本化され、19年に海外の過激主義や暴力紛争に対処する「グローバル脆弱性法」が議会を通過したのが好例だ。

これに対し、「対外援助レビュー」で米議会による超党派的行動をチェックしようとしたのがランプ前大統領だった。同氏は米国第一主義による独自の援助政策の追求と対外援助の大幅削減を狙っていた。対外援助レビューの目的の一つは外交政策と対外援助政策の統合にあり、自身の政策にプラスしないと思われる動きを示す国に対する援助は大幅削減の対象となった。

対外援助の政治化は国際機関でも著しく、世界エイズ・結核・マラリア対策基金、GAVIアライアンス、世界食糧計画（WFP）などへは財政支援を続けたが、WHO、緑の気候基金（GCF）、グローバル農業・食料安全保障プログラムなどへの援助は大幅に縮小した。その影響で米国の対外援助は先進国中最低の国民総所得（GNI）比0.16%まで落ち、国際的影響力も削がれた。

だが、それでも米国は今なお、世界一のドナー国であり続けている。バイデン政権による開発協力と国際社会への復帰は米国にとって失われた国際的影響力とリーダーシップの回復を意味し、今後の途上国支援の方向性を決める重要

なカギとなろう。

安定的援助の継続に動くEU

米国に次いで第2のドナーである欧州連合（EU）も「多年次財政枠組み（MMF）2021～27」を中心に、新型コロナ対策、EU経済の回復、対外援助の強化に動き出している。EU理事会は、20年4月、経済回復と開発協力の強化を狙って、多年次財政枠組みに総額1兆743億ユーロの予算を計上した。英国離脱後の財政の穴埋めと開発協力への財源確保という意味合いがあった。

前回の枠組み（04～20年）と比較し、今回の枠組みでは対外援助の大幅増額はなかったが、それでも7年間で1,182億ユーロ、EU予算の10%弱の額が計上される意味は大きい。英国の離脱でEU全体の援助額は縮小しているが、大口ドナーとしてEUの安定性への評価は依然として高い。パンデミック複合危機に対処するため、EU加盟国と欧州投資銀行（EIB）や欧州復興開発銀行（EBRD）の資金（総額385億ユーロ）を組み合わせた「チームヨーロッパ」も立ち上げた。また、「アフリカのためのEU緊急信託基金」（EUTF for Africa）によるアフリカ3地域に居住する（サヘルとチャド湖、アフリカの角、北アフリカ）住民・難民への支援、EUファースト・トラック・トゥー・イノベーション（FTI）による北アフリカ諸国への支援およびシリア難民やパレスチナ難民など

への援助と健康保健サービスも拡充される方向だ。

しかし、EUの対アフリカ援助は長期的に見ると減少傾向にあり、上昇は難しいと思われる。そのため、援助を大幅に拡大するとすれば、EIBを利用するのが賢いとする意見もある。EIBは気候変動防止に向けた巨額の投資もしており、ローンの供与国はすでに162カ国を数える。

制度改革が生むリスクと可能性

先進国による援助政策の転換と制度改革が途上国援助の在り方を変えていく一方、先述した通り、援助の削減と開発協力の遅延も引き起こされている。20年6月、英国は国際開発省（DFID）と外務連邦省（FCO）を統合して、外務連邦開発省（FCDO）を新設し、対外援助と外交政策の一元化を図った。この枠組みの中で、同国のODA援助もGDP比0.7%から0.5%に引き下げられ、援助額も20年の198億ドルから21年の148億ドルに削減される。

21年3月には、ジョンソン首相は「競争の激しい時代におけるグローバル・ブリテン：安保・防衛・開発・外交政策の統合的見直し」を発表し、今後10年間の世界における英国の役割について、政府のビジョンを明らかにした。英国の対外援助政策は、今後、①気候変動と生物多様性、②新型コロナとグローバルな健康の安全保障、③開かれた社会と紛争解決、④人道的な準備と対応、⑤貿易と

経済発展という5点を重点に展開される。これが最終的にどういう結果を生み出すかはまだ分からない。潜在的成果も期待できるが、外交・対外援助政策の性急な一元化が援助の削減とともに、途上国援助の枠組みを崩し、国際開発協力を危うくするリスクも含んでいる。

パンデミック複合危機が健康・医療危機と経済・社会危機の同時克服という相互にトレードオフの関係にある要素を内包しつつ、巨額の予算措置を各国に強い、能力以上の課題を押しつけている現実には予想以上に複雑で厳しい。この危機の克服には国際社会の総力を挙げての対応が必要であり、とくに、戦後世界が蓄積してきた知恵と経験、制度的枠組み、国際開発協力の教訓などが総合的に動員されることが不可欠と思われる。この数年間、世界的規模で進んだ国際社会の亀裂と分断により国際協力の枠組みが崩れ、途上国援助の輪郭や方向性が定まらないことも事態を複雑にしている。

だが、パンデミック複合危機の進行で途上国援助の課題も環境も激変し、政策がそれに追いついていない状況は深刻だ。中国の一路による途上国への投資の増大と「債務のワナ」の顕在化が国際開発協力に新たな戦略課題の設定を求めていることもある。世界経済と国際社会の繁栄・長期発展という大きな枠組みの中で開発協力の綻びを修復し、途上国援助強化への政策統合を急がねばならない。