

歴史を踏まえた 開発戦略の検証が不可欠

協力の幅と質を向上させるメカニズムの構築を

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、開発協力を深刻な影響を及ぼしている。本連載ではパラダイムシフトが起こりつつある開発協力の行く末を、立命館大学の唐沢敬名誉教授が三回にわたり解き明かす。第二回となる今回は、パンデミックが引き起こした複合危機の影響と各国の対応策を豊富な文献を基に分析し、国際的政策統合への道筋を明らかにする。



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

予想に反し増加したODA

パンデミックによる複合危機が発生した2019年末～20年初め、国連、国際開発金融機関その他の専門家の間で議論になったのは、「危機の現状をどう把握するか」「開発途上国への譲許的資金と流動性をいかに確保するか」「国際協力をどう進めるか」という問題であった。なぜなら、世界経済の激しい落ち込みと不確実性の高まりで、政府開発援助（ODA）の大幅削減が予想されたからである。しかし、コロナワクチンの開発や米中経済の回復で世界経済再生への期待が高まった21年4月、経済協力開発機構（OECD）は20年のODA実績（暫定値、贈与相当額ベース）を公表し、同年における開発援助委員会（DAC）加盟国の援助総額は1,612億ドル（国民総所得（GNI）比0.32%）と、前年比3.5%増を記録した事実を明らかにした。パンデミック対応への支援と、一部のローン供与国による貸し付けなどが増

えた結果であった。

国別で見ると、米国が355億ドルで第1位、この後をドイツ（284億ドル）、英国（186億ドル）、日本（163億ドル）、フランス（141億ドル）が追っている。最大の増加率を示したのはスイス、ノルウェー、カナダなどで、ドナルド・トランプ前政権による大幅削減で懸念が高まっていた米国もプラス4.7%を記録した。

今回の発表で最も注目されたのは、パンデミック複合危機で途上国向けの貿易、送金、海外直接投資（FDI）、ポートフォリオ投資などの外部金融フローが前年比で軒並み大幅な落ち込みを記録する中、ODAだけが記録的な増加を示した点である。OECD開発協力総局も「Development Co-operation Profiles 2020-Six Decades of ODA」の中で、「政治的意思、国民の支持と動員、人道および開発ニーズ、連帯、開発促進に対する相互の関心がODAの強化を促す」と指摘した上、「ODAの耐久力と譲許性に

信頼が集まった」と評価した。

縮小するDAC加盟国のシェア

ODAは数々の歴史的危機において、その都度、危機を中和し、途上国にとって最も安定的で信頼性に富んだ外部資金であり続けてきた。今回のパンデミック複合危機でも、他の金融フローの落ち込みが激しかっただけに、ODAの耐久力と安定性が際立った。

しかし、ODAの流れを分析するといくつかの重要な問題が浮上する。第一の問題は、国別供与額の増減と絡んだ内容の変化である。20年暫定値で見ると、DAC加盟国による低所得国向け純二国間ODAは250億ドルで、前年比3.5%の減少（実質）を記録した。一方で、下位中所得国向けは330億ドル（実質6.9%増）、上位中所得国向けは180億ドル（36.1%増）と大幅に増えた。この背景には、中所得国向けローンや株式投資の増大などがある。しかしこれでは、最も援助を必要としている低所得国に十分な援助が行き届か

ないことになる。こうした構図はパンデミック複合危機への対応の難しさを示唆するものであるが、譲許性に富んだ低所得国への援助はODAの基本であり、減少は避けなくてはならない。

第二の問題は、これまでDAC加盟国平均で国連が設定するGNI比0.7%のODA支出を達成したことは一度もないことである。20年暫定値でも、0.7%水準をクリアしたのはデンマーク、ドイツ、ルクセンブルク、ノルウェー、スウェーデンと英国のみだ。ただ、今後は英国が外れると予測される。

現在、DAC加盟国が供与する全ODAの76%はG7諸国が、45%をDACに加盟する欧州連合（EU）諸国が拠出している。だが近年、こうしたODAは景気や政治動向の影響を受け易くなっている。トランプ前米大統領の「アメリカ・ファースト」と「対外援助レビュー」による対外援助削減やボリス・ジョンソン英政権による「外交・対外援助政策一元化」の背後には、世界経済と政治構造の変化があり、国益を睨んだ政策転換の動きが絡んでいる。

過去15年間のODA資金フローを見ると、量的水準に大きな変化はないが、DAC加盟国のシェアは確実に縮小しており、制約も増えた。これが第三の問題で、長期的視点でDAC加盟国のODAが直面する最大の問題といってい

際立つ南南協力和三角協力

20年暫定値を中心にODA増加

の状況を分析すると、DAC加盟国以外の国や地域、国際機関としての援助の増大が目につく。国や地域の動きとしては、台湾、ブルガリア、ルーマニアが活発だ。台湾は多国間機関への出資金、ブルガリアはEU機関および多国間機関への拠出金が多かった。人口が相対的に少ない国や地域とあって、金額はそう多くないが、開発協力における構図の変化を映し出している。

先述の「Development Co-operation Profiles 2020-Six Decades of ODA」によると、19年にアラブ首長国連邦（UAE）は総額22億ドル（GNI比0.55%）のODAを実施したほか、中国も44億ドル相当の開発協力を実施したと報告されている。同様にインドも近隣のアフガニスタンを中心に30億ドルを超える開発支援を行ったほか、インドネシアもブレンドファイナンスなどで開発協力を強化した。これは「南南協力」や「三角協力」が進んだ結果である。今日、新興国による援助は国際開発協力の一角を形成しており、パンデミック複合危機への対応においても、この種の動きが目立っている。

ただ、こうして新しく生まれた開発協力は透明性に欠け、問題も多い。特に中国の開発協力は透明性だけでなく、DAC加盟国が行う援助や協力とは異質の、貿易投資との一体的結合を基本としており、被援助国もそれなりの判断と対応が必要だ。21年1月、中国

国务院新聞弁公室が発表した「新時代の中国国際開発協力」でも、中国は自らを「世界最大の発展途上国」と呼び、同国による国際開発協力は「途上国間の相互援助の一形態で、南南協力のカテゴリーに分類され、本質的に南北協力とは異なる」としている。「一帯一路」構想も、「政策、インフラ、貿易、金融、人と人とのつながりを促進するため、中国が世界に提供する重要な公共財」と規定し、外交や国家戦略の中に組み込んでいる。加えて、コロナ禍で途上国債務が膨らみ、債務削減への協力が求められているが、中国は政府が100%出資する中国国家開発銀行を「民間銀行」と位置づけて融資に関する情報を開示せず、G20による途上国債務削減の作業に遅れが出ている。債務削減は民間銀行には強制できない仕組みを逆手に取っての行動である。

世界的にドナーの数が増え、国際協力の多様化が進んだ結果、DAC加盟国が実施する開発協力にもパラダイムの転換が必要となっている。ポピュリズムの高まりや移民問題で、一部の国が戦略の転換を余儀なくされたことは記憶に新しい。だが、こうした状況を踏まえて、現在、DAC加盟国に最も求められているのは、健康・医療危機（新型コロナの感染拡大、不十分な医療サービスなど）、経済・社会危機（格差、紛争など）、気候変動に起因する自然災害（暴風雨、洪水など）の発生を一体的に捉え、対応の精度を上げ、開発

協力を高度化させることである。限られた資源で、拡大し多様化する課題に答えを出すのは至難の業だが、開かれた制度や規範、知識、経験、科学技術を駆使して、この課題に応えなくてはならない。

民間金融フローの回復が急務

パンデミックで加速した途上国経済社会の危機や困難を克服するため、これまで各方面で努力がなされてきた。国連、DAC加盟国、国際開発金融機関などでも熱心な議論があり、政策の具体化に向けた努力も重ねられた。フレキシビリティに富み、緊急性の高い大規模プロジェクト向けの公的金融・投資強化もその一つである。

かつて、途上国のインフラ投資の90%は公共投資だったが、パンデミック複合危機の発生で各国の国立銀行や輸出入銀行、地域開発銀行が企業や家計向けに緊急支援融資を増やしたため、インフラ投資は後退した。しかし、途上国の将来を考えると、インフラ投資の回復は必須だ。

現状、途上国に流入する外部資金のうち、ODAはわずか10%に過ぎない。途上国の経済や社会の実情を考えると、貿易、海外送金、

FDIなど民間金融フローの早期回復は絶対的な課題である。モノとサービスの両面で大幅に落ち込んだ貿易の場合、多くの途上国で早期回復を求める声は21年に入り一段と大きくなり、新たなアイデアを盛り込んだ計画や提案も出されている。中小企業支援や雇用の創造などから始まって、サプライチェーンの修復、供給基地の多様化、生産・分配能力の向上など内容も豊富だ。国際支援による新たな比較優位分野の開拓、輸出の多様化、市場アクセスの強化といったポストコロナ時代におけるニーズを先取りした動きもある。

特に海外送金は、ポストコロナにおいても低所得国・下位中所得国の移住労働者とその家族10億人の生活を支える支柱であることに変わりはない。だが、新型コロナウイルスの感染拡大で落ち込んだ海外送金の増加には時間がかかる。受け入れ国の経済回復や財政再建、送金システムの修復といった課題が多いためである。

経済安定化のカギ握るFDI

途上国における経済・社会の長期発展を考えた場合、より大きな期待がかかるのがFDIの回復である。19年時点でFDIは途上国に流入する資金ソースとして3分の1のシェアを誇った。パンデミック複合危機の克服と途上国の経済や社会の安定化の視点で、FDIは間違いなくカギを握る位置にある。パンデミック複合危機が発生した当初、途上国向けFDIは多国籍企

業と中小企業を合わせて前年比で45%の落ち込みが予想された。だが、21年1月発表のUNCTAD Investment Trends Monitor No.38によると、実際にはマイナス12%の落ち込みで済んでいる。

途上国向けFDIの回復に関連して現在関心を呼んでいるのが、途上国の製造業や水産業の回復を睨んだ年金基金や政府系ファンド(SWF)、投資ファンド(PEF)の動員である。グローバルな貿易・投資の調整メカニズムなど、透明性や法的安定性、予測可能性を備えた制度や規制の整備が前提となるものの、民間活力の動員と産業活性化の面から大きな期待が寄せられる。

途上国における産業の活性化では、農業や漁業に加え、アパレル、衣料、食品加工を含む製造業への思い切ったテコ入れが重要だ。中小企業を含む民間セクターの育成に資金や人材を集中させようとする計画もある。各国政府による国内金融・資本市場や国際開発金融機関による資金供給メカニズム整備に向けた努力も続いている。パンデミック複合危機の発生を機に、健康・医療分野を含む途上国製造業への投資の拡大と関連企業の育成が進めば、途上国経済の発展に大きく貢献しよう。

国連などによる公的予測では、21年以降の途上国向けFDIの伸びは小幅とされるが、グローバルバリューチェーンへの参画やパンデミックで帰国した技術者、熟練労



米ニューヨークにある国連本部ビル＝筆者撮影

働者のスキルの活用が進めば、状況は大きく変わる。さらに、透明性の高いFDIで民間企業にインセンティブを与えることができれば、途上国の潜在力を引き出す開発協力の拡大と高度化につながる。

日本は合意形成で役割を果たせ

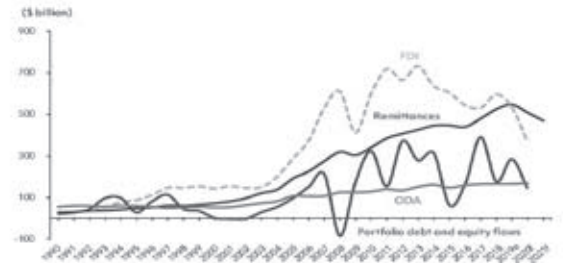
ODAなどの公的資金の動員や投資・民間金融フローの回復、FDIの強化に向けた努力や取り組みは今後も続けられると仮定して、長期的視点で不可欠と思われるのは、歴史を踏まえた開発戦略の検証と国際的政策統合の努力である。国連経済社会理事会（ECOSOC）は、政策文書「World Economic and Social Survey 2017」の中で、第二次世界大戦終結後における世界経済の発展と開発援助70年の歴史を振り返り、①開発は多角的で、固有の文脈を持ち、変革的であること、②開発目標を達成するには開発計画と国力の向上が重要であること、③グローバルな統合にはグローバルな政策調整が必要であること、④開発には国際通貨・通商システムの安定が不可欠であること、⑤被援助国が開発を加速させるには適切な政策スペースが必要であること、⑥国際連帯が開発努力を支えるべきであること、といった6項目の戦略的メッセージを提起している。

パンデミック複合危機で状況は変わったが、指摘は今も有効である。特に「経済、社会、環境などの諸要素の間には強い関連性があ

る」として、その有機的理解と多元的施策の必要性を示唆していた点が重視される。さらに、戦後欧州の復興と発展に貢献したマーシャルプランにも触れ、開発における国際協力の必要性に言及している点はもはや今日の問題である。パンデミック複合危機で貧困削減、人間の安全保障、人間開発、持続可能な開発目標（SDGs）など、国際開発と開発経済学が提起してきた主要な命題がことごとく危機に晒されている事態は重く、深い学術的・政策学的検討が待たれる。

以上のことを前提に、さらに指摘したいのは、既存の制度やシステムを大胆に改革し、複合危機対応の精度を上げ、開発協力の幅と質を向上させる新しいメカニズム構築の必要性である。開発協力、貧困削減、感染症対策、人間の安全保障、気候変動対策などは、便益が全ての人に適用される国際公共財であり、負担の共有や責任などについて集団的に議論し、政策と行動を一致させる機能の強化が絶対的に必要である。

代表性に優れ、効率的討議が期待できるとされながら、G20がパンデミック複合危機で役割を果たせないでいる現状は変えた方がよい。G20を改革し、国際開発を含む国際公共財について、基準、規範、運営など集団的に議論し、政策統合につなげる努力が必要である。データや情報を集め、解析し、活動を評価し、財政計画に反映さ



低所得国への資金流入の額を示したグラフ。海外送金がFDIを上回ると予想されている＝出典:世界銀行「Migration and Development Brief 33」

せる常設機関の設置も欠かせない。こうした努力を通じて、途上国に資金や技術、知識、経験を豊富に提供し、経済社会の安定と発展に道を開ける恒常的なシステムが確立できれば、途上国が直面する危機や困難は大幅に改善する上、開発協力の高度化にも役立つ。

バイデン米政権の誕生と外交・開発協力政策の転換で国際連帯の機運が高まり、気候変動やカーボンプライシングなどで協力が進んでいることは歓迎すべきことだ。また、欧州グリーンディールの実現で世界初の温室効果ガス排出ゼロ大陸をめざすEUの動きもコロナ後を睨んだパラダイムの転換と評価できる。英国も外交・対外援助政策一体化とODA削減で懸念は持たれつつも、人権とルールに基づく国際システム、海洋安全保障、気候外交などで先駆的な動きを示している。他方、中国はDAC諸国とは本質的に異なる立場に立った国際開発協力のビジョンを提示し、課題を投げかけている。

さまざまな動きや提案が交錯する中、開発協力促進のための合意形成と政策統合で日本が先駆的な役割を果たせるかどうか、国益を賭けた議論と努力が必要である。