

新型コロナウイルス感染症があぶり出したラテンアメリカのジレンマ

ラテンアメリカが世界で新型コロナウイルス感染症（COVID-19）拡大の中心となってから既に半年経った。域内ではブラジルのように新規感染者数が減少傾向にあるとみられる国がある一方で、アルゼンチンやコロンビアをはじめ8月から急に感染が拡大している国も幾つかある。本誌夏号の7月上旬時点での「緊急レポート」後も感染拡大が続く国が多く、地域全体として感染が収束する兆しが見えない^(注)。本号でも引き続き、拡大防止策と経済の疲弊のバランスの難しさ、脆弱な社会福祉、医療体制、産業への影響などの切り口からラテンアメリカのジレンマを探る。

コロナ禍が表面化させたラテンアメリカの経済・社会問題—今後いかなる開発戦略を目指すべきか

桑山 幹夫

はじめに

新型コロナウイルス感染症（以下 COVID-19）の拡大の煽りを受けて、ラテンアメリカ・カリブ（LAC）経済が2020年にマイナス8%成長に落ち込み、世界大恐慌以来最悪の不況へと追い詰められている。LACの対外貿易は23%減少し、郷里送金も20%減少すると予測される。また、2010年代には減少傾向にあった貧困層が拡大し（特に極貧層）、所得分配がさらに悪化するのとは必至の状況だ。COVID-19はまたLACの脆弱な医療・保健体制を崩壊させ、国民の生命を脅かすだけでなく、総需要の縮小、投資意欲と消費志向の低迷、企業収益の悪化、所得の大幅減少、失業率の上昇などを媒体に、国民の生活水準を押し下げる。2020年のLAC諸国の一人当たりのGDPは、2010年の水準まで低下する模様だ。低所得者層に感染拡大が集中し、失業者が急増することで、国内格差がより深刻化し、その結果、政治不信が高まる。本レポートでは、COVID-19がLACに与えたインパクトについて経済社会的な側面に焦点を当てて分析する。

社会的弱者と医療制度の脆弱性について

LAC地域全体で新規感染者数は2020年9月に入っている程度減少傾向がみられるものの、アルゼンチン、パラグアイのように感染者が急増している国もあることから、地域全体では感染拡大が収束に向かっているとは言い難い。本稿執筆時点（10月9日）では地域全体で996万人の感染者、36万人の死亡者が確認されている。全世界の感染者数（累計）および死亡者数（累計）にLACが占める割合はそれぞれ27%と34%にまで上昇した。感染拡大状況を人口比死亡者数でもみて、ペルー、チリ、ボリビア、エクアドル、ブラジル、メキシコ、パナマ、コロンビアなど、世界的に高い数値で推移している国が幾つかある。

LAC諸国で感染拡大に歯止めがかからず、人口比死亡者数が世界でも高い水準で推移している理由として、医療体制に向けられる公共財源が限られており、医療・保健向けの公共支出のGDPに占める割合が3.7%と低いことがあげられる。同比が6%に達するべきだとするPAHO（全米保健機関）の勧告に準拠しているLACの国は2017年時点ではキューバ、

(注) ラテンアメリカ協会ホームページのトップ画面に、ECDCデータをベースにした“*Our World in Data*”の累計感染者数・死亡者数を国・地域や対象期間を変更できるグラフ（表紙写真）、外務省中南米局集計の「新型コロナウイルス感染者及び死亡者：中南米の状況」、駐ラテンアメリカ在外公館報告などの速報も掲載、公開されている。

アルゼンチンとウルグアイに限られる。また、外出禁止措置、職場閉鎖や休業命令などの隔離対策から社会的距離のような柔軟な措置に移行する時期の判断は、PCR検査数の増加および濃厚接触者の追跡能力、ならびに感染患者の受け入れ可能な病院数とICU（集中治療室）病床数、および人工呼吸器などの機器の利用可用性によって変わってくる。さらに、医療制度が崩壊すれば、がん、糖尿病、循環器疾患、呼吸器疾患などの非感染性疾患の受け入れ態勢も逼迫し、平年よりも何らかの原因で増えている死亡者の割合を示す「超過死亡率」の上昇に繋がりにかねない。

各国国民の間で医療・保健サービスへのアクセスに格差が生じ、インフォーマルセクターの労働者、女性、高齢者や障害者、先住民やアフリカ系市民、移民や難民など、社会的に最も脆弱な国民が大きな打撃を受けており、このパンデミックにより経済・社会格差がさらに広がっている。域内の労働者人口の54%がインフォーマルセクターに属しているとの推算もあるが、彼らに対する社会保障・保護措置はごく限られている。雇用面でもインフォーマルセクターや零細・中小企業に対する依存度が高い反面、同セクターに属する労働者や世帯主にはテレワークなどの選択肢は制限される。正規雇用による賃金労働者とは異なり、日々の労働により賃金を得て生活する低所得者層には、都市封鎖に耐えうる経済的な余裕はない。また、COVID-19感染にさらされる多くの市民が都市部に住んでおり（地域人口の80%）、都市の貧困地区では居住環境が過密状態で、公共サービスの質が低いこともあって、感染が拡大しやすい。感染者が出た場合、治療のための経済力も不足がちである。

今回のパンデミックに関しては、大半のLAC諸国が国民皆保険並みの医療体制を目指してはいるものの、実際には保険カバレッジは部分的なものにすぎない。健康保険プランでカバーされる公衆衛生サービスよりも質の高い治療を求めて、一般市民は費用を自己負担して治療せざるを得ない。国連のECLAC（ラテンアメリカ・カリブ経済委員会）によると、LACでは、15歳以上の就労者の53%が健康保険に加入しているが、最低所得十分位（lowest income decile）の労働者の比率は34%と低い。同様

にCovid-19治療の質においても格差が生じている。

対外債務問題が生じた1980年以降に新自由主義路線に沿って経済改革を進めてきたチリ、ペルー、メキシコ、コロンビアなどの太平洋同盟加盟国やパナマなどで、人口比死亡者数が高くなっていることが危惧される。チリやペルーの医療システムは、公的保険と民間保険の混合モデルで運営されている。近年、公的保険は改善されてきてはいるとはいえ、病院や医師、技師の不足、健康診断・予防接種などの保健サービスを含むプライマリーケアが不十分であること、患者の治療待機期間が長すぎるなど、未だに多くの問題を抱えており、より公平な医療システムに向けての改革が切望されるようになっている。それには、国民皆保険制度のような、市民の全員に保健医療サービスおよび医療費補助を提供する保健プログラムの確立が期待される。

経済社会面でのインパクト

LAC経済は、国内外の需要・供給の動向によって大きな影響を受ける。需要側では消費者所得が減少し、経済の見通しがたたないため、一般消費が削減され、消費性向が変化してきている。特に消費財部門（自動車、家具、家電製品、住宅、衣類、履物など）や、「3密」が起りやすい観光、娯楽、ホテルおよび飲食業、輸送、個人サービスなど、多くの零細企業や小規模企業が含まれる業界で消費需要が大幅に落ち込む。民間企業の業績が急激に悪化しており、ECLACの最新の予測によれば、同地域の事業主体の19%にあたる270万超の企業が倒産に追い込まれかねない。特に、企業件数や雇用者数の観点から重要な零細企業および中小企業に対して甚大な影響が出ているため、広範囲にわたる事業閉鎖と失業に繋がりがやすい。その一方で、保存食品、医薬品、医療用品や医療機器、消毒製品、清掃用品などの需要が伸びているが、輸入を含めて供給が追い付いていないのが現状だ。テレワークや遠隔教育などに必要なパーソナル・コンピュータ、タブレット、またそれらの使用を可能にするインターネットサービスや通信サービスの需要も伸びている。

ECLACによると、COVID-19の影響で、LACでは失業者数が地域全体で4,400万人に膨らみ、地域全体の失業率が2019年の8.1%から2020年に13.5%ま

で上昇する。加えて、LACでは女性労働者の78%がインフォーマルセクターで働いているが、彼女らの社会保障・生活保護制度へのアクセスは限られている。約1,100万人から1,800万人とも推算される家事労働に従事する女性の収入も、平均の50%以下にすぎない。また、COVID-19の影響によりLAC全体で児童・青年労働者数（5歳から17歳まで）が現在の1,050万人から30万人増えるとの試算もある。白人よりも黒人社会で感染率と死亡率が高くなっているとの報告もある。

COVID-19の影響で、LAC地域の貧困人口が2019年の1億8,550万人から2020年に2億3,900万人に達するとECLACは予測する。貧困層グループの中では、極貧層の人口が2019年の6,770万人から2020年に9,620万人（地域人口の16%）に増える。加えて、COVID-19が国民所得に与える影響は所得層によって異なり、特に低所得層へのインパクトが大きいことから、所得分配においても、COVID-19の拡大が格差の拡大に繋がる可能性が大きい。ECLACによると、LAC地域のすべての国で所得分配において格差が広がっている。所得の不平等さを測るGINI（ジニ）係数が17か国で1～8%ほど拡大する可能性がある。

経済救済措置—重要だが、なお不十分

COVID-19が拡大し始めた3月から、LAC地域の政府は、緊急事態宣言の下、外出禁止、在宅勤務、職場閉鎖や休業命令などの隔離対策、大規模な社会・教育・娯楽イベントの中止など、幅広い感染拡大防止策に加えて、減収世帯の補償、失業手当および雇用調整助成金、中小企業や個人事業主に対する現金給付、無利子融資枠の拡大、借入金返済の猶予など、さまざまな経済救済策を講じてきた（表を参照）。これらの救済対策のなかで、信用保証アクセスの改善など、資金の流動性を高める対策が最優先されてきた。フォーマルセクターで操業する企業による解雇抑制策も講じられるようになった。大半の国で、零細・中小企業の資金繰りや給与・賃金支払いを支援するために、特別な融資枠が設けられている。これらの対策の多くは、観光業などの最も影響を受ける産業、または農業などの食糧安全保障に戦略的な役割を果たすと考えられるセクターを対象としている。チリのように、COVID-19対策として、年金基金の早期引き出しが可能となる国もでてきた。

表：ラテンアメリカ・カリブ諸国：COVID-19の経済救済策の骨子

クレジット（信用保証と信用枠の拡大）	① 法定準備金高の低減、② 民間金融機関（銀行、信用組合、貯蓄銀行、マイクロファイナンス機関）による金利引き下げ、③ 付与条件の緩和、④ 手続きの簡素化。 零細・中小企業に対する特別融資枠。観光業などの最も影響を受ける業種、または農業などの食糧安全保障に戦略的なセクターを対象。 通常、返済期間は1～5年。最長期限3年。金利引き下げの場合、金利は実質で0%。猶予期間は3～12か月が大半。生産的な投資向けや労働者維持を条件とする場合、より有利な条件で給付。
流動性	① 短期債務の返済期限の延期、② 債務再編・再交渉、③ 債務比率の緩和 ④ モラトリアムの承認、⑤ 債務者リスクの見直し、⑥ 公的保証条件の緩和、⑦ 信用借り換えのための公的資金の支出。 納税期限の延長または猶予：金融機関との支払いの延期または再交渉：滞納料金の免除および罰金免除：迅速な納税金の還付。 同措置の大半が適用期間が短く、6か月未満。重要な財政的支援（例えば、ブラジルでは、GDPの3.9%に相当）。
直接支援金	助成金、給付金。減税・免税の形をとるキャッシュ・トランスファー（フォーマルセクターにおける自営業者向けの対策を含む）。
雇用保護・解雇防止策	解雇の回避：賃金援助金、雇用者分担金への援助金。 社会保障積立金の一時停止。労働時間の短縮、労働規制の緩和。 (テレワーク促進対策は含まれない)。
生産体制への援助	緊急時における必需品（食品、医薬品、医療物資など）の国内生産の促進策 (公共調達対策を含む)。
輸出業者の支援	① 関税払戻しや繰り延べ支払いなどの税制措置、② 輸出業者への信用枠の設置。

出所：ECLAC (2020), "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación", Informe Especial COVID-19, N° 4, Santiago, 2 de julioに基づいて、執筆者作成

しかし、これまでとられてきた財政・金融措置は、COVID-19のインパクトを一時的に軽減するのに有効であるとしても、パンデミック後の「新しい常態」（ニュー・ノーマル）に向けて、より持続的可能な経済・社会体制を構築していくには不十分だ。感染拡大の防止策として、都市封鎖、事業停止、自宅待機などの措置が引き続き実施されるのであれば、生活ニーズを満たして家計消費を支えるために、① 零細・中小企業を中心に、企業の流動性と資金調達を支援する一連の対策の強化、② 生産能力の破壊を回避するために、企業への直接支援策の強化、③ COVID-19危機から深刻な影響を受ける戦略的セクターの大企業への支援など、追加措置が必要となってくる。ECLACは、貧困層に対して「緊急事態のための最低所得（ベーシックインカム）制度」を採用し、6か月間にわたり給付（金額にして地域GDPの2.0%に相当）すると共に、食料支援として極貧収入水準

の70%に相当する給付金（GDPの0.45%）を提案している。

だが、上記の数々の対策は一時的な救済策として不可欠だが、COVID-19後の経済再編成に向けた中長期的な観点からは、新たな開発戦略が必要となってくる。その背景には、国際貿易の減速、経済安全保障の重視、米中関係悪化の影響の顕著化など以前からの傾向にCOVID-19危機が拍車をかけたということがある。また、COVID-19の影響で国際分業に基づくサプライチェーンが遮断された。各国が重要な医療物資や個人用防護用品の輸出を規制するなど、経済ナショナリズムや輸出保護主義が台頭している。国際分業体制のデカップリングが起きるとは考え難いが、食料、医療、エネルギー、情報通信技術などの国際安全保障の核心に関わる分野で分断化が進み、国内生産が優先されるかもしれない。LACの民間企業はこのようなビジネス環境の変化に対応していかなければならない。

まとめと今後の展望

LAC地域で政情不安が続くなか、各国政府は感染封じ込めのための緊急対策と経済救済対策とを両立していかなければならない。社会面では貧困層が急増して、経済・社会格差が広がることは確実である。しかし、危機以前の政策体制に戻すことは、今後必要となる持続的な成長や経済・社会格差の是正の解決策にはならない。LAC諸国は、COVID-19の勃発を契機に、経済・社会格差の是正につながるようなグローバリゼーションの形態を模索していかなければならない。COVID-19危機を政策転換の機会と捉えて、待望の2030アジェンダ「SDGs（持続可能な開発目標）」の達成に向けて、新しい成長パラダイムを模索する段階に来ているのではないか。

COVID-19勃発以前にすでに逼迫していた財政余剰地がさらに厳しい状況に置かれている国が増えている。財政の逼迫化により、パンデミック後の経済支援策や医療・保健体制の充実化に充てる財源が限られているだけでなく、SDGsの達成も難しくなる。したがって、新しい政策方針としては、パンデミックに対処するだけでなく、累進的で持続可能な税制を促進し、社会投資のための安定した十分な財源を確保することを目的とする税制改革も含めた「より良

い新常态」のための新しい「社会連帯（ソーシャル・コンパクト）」も創造していく必要がある。これには、地域GDPの6.1%に相当するとも言われる脱税の根絶も含まれる。

さらに、今回のパンデミックで中国産の部品・中間財の供給に大きく依存する産業界の危機感が顕著になった。その反動として保護主義が再び台頭すると、企業が安全保障の観点から事業を自国または近隣国に移転するように動くケースが増えてくる。グローバル・バリューチェーンの構築に関する戦略的方針が収益性だけで決まるものではないことが分かってきた。むしろ、重要な中間財の供給保証が経営評価の対象となってくる。各国政府が医療、医学研究、製薬、バイオテクノロジーなどの戦略的セクターをより重視するようになれば、これまで医療機器やワクチンの供給元として重要性を増してきた中国との通商・外交関係にも影響を及ぼすであろう。

コロナ禍は、過去3年間に現れ始めていた世界における地政学的動向を加速させる。LAC諸国の観点からすると、LAC地域における米国の指導力と覇権がさらに衰退することが予想される反面、中国が開発支援や医療外交を巧みに利用して、米国の空白を埋めながら同地域との関係を強化していくと考えられる。このように、世界で「自国第一主義的」なスタンスをとる国が増えるその一方で、多国間主義が衰退していく。

とはいえ、LAC諸国が「インクルーシブなグローバリゼーション」を進めて行くには、多国間主義に基づく国際協力体制の強化が必要不可欠となる。COVID-19の特効薬やワクチン開発におけるWHO（世界保健機関）との協調や、IMF（国際通貨基金）と世界銀行、IDB（米州開発銀行）、CAF（ラテンアメリカ開発公社）による、対外債務問題を抱えるLAC諸国に対する債務返済負担の緩和措置、COVID-19で分断された世界のサプライチェーンの再構築に対するWTO（世界貿易機関）の支援など、多国間機関の果たす役割は大きい。太平洋同盟やメルコスールなどの地域統合機関の間の連携体制もさらに拡充されなければならないであろう。

（くわやま みさお 神戸大学経済経営研究所リサーチ・フェロー、協会常務理事、ラテンアメリカ・カリブ研究所シニア・アナリスト）