

『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』

「ラテンアメリカ・カリブ地域への政府開発援助（ODA）のあり方再考 – 持続可能な開発目標（SDGs）に照らして」

桑山幹夫¹

- I. はじめに
- II. ODA 基準を「卒業」するラテンアメリカ・カリブ諸国
- III. 「移行期にある途上国そのための開発」（DiT）アプローチ
- IV. ラテンアメリカ・カリブ地域と開発ファイナンス
- V. SDGs と DiT アプローチとの関連性
- VI. おわりに

I. はじめに

ラテンアメリカ・カリブ（LAC）諸国の経済的、社会的脆弱性が新型コロナウィルス（COVID-19）危機によって露呈した。世界で最大の影響を受けた地域でもある。LAC 地域では 4,500 万人が感染し、150 万人に近い命が失われた。LAC 経済への影響は甚大で、地域 GDP は 2020 年に 7.7% 減少し、失業率が大幅に上昇して多くの雇用が失われた。コロナ禍の影響で貧困層が増え、地域人口に占める割合が 34% に増加した。国民の間で医療・保健サービスへのアクセスの格差が広がり、女性、インフォーマル・セクターの労働者、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人々が大きな打撃を受けて経済・社会格差がさらに拡大した（桑山 2021）。LAC 諸国が回復への道を模索するなか、コロナ・パンデミックが起こる前から LAC 経済の開発の制約となってきた悪循環を断ち切るためにも、新しい開発モデルが必要となってくる。さもないと、パンデミックの影響が持続され、経済・社会構造においても「ヒステリシス」（過去の経路の悪影響を受ける）現象を引き起こすとの危機感が強まる。

経済協力開発機構（OECD）は、COVID-19 の感染爆発が始まる以前の 2019 年に発表し

¹ ラテンアメリカ協会常務理事、ラテンアメリカ・カリブ研究所上級研究員。神戸大学経済経営研究所リサーチフェロー。本稿で示された見解は著者個人のものであり、必ずしもラテンアメリカ協会の見解を反映するものではない。正確を期したが、誤りがあれば筆者の責に帰す。

た『ラテンアメリカ経済アウトルック、2019年：移行期にある途上国ための開発（Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition）』と題する報告書において、LAC諸国が抱える開発課題を、① 生産および生産性（Production and Productivity）、② 脆弱性（Vulnerability）、③ 社会保護（Social Protection）、④ 環境の持続可能性（Environmental Sustainability）、⑤ 制度とガバナンス（Institutions and Governance）の5つの側面に集約して解決策を提言している（OECD et al. 2019）。

国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）の用語法によれば、LAC地域は長年にわたり「分断された」（truncated）複雑な開発経路を辿ってきた。この表現は、① 長期にわたる生産性の低迷および産業間と産業内でみられる生産性と競争力の異質性、② 技術革新とイノベーション能力が低いこと、③ 付加価値と知識コンテンツが付き難く、商品の多様化が進まず、一次産品特化や低賃金労働といった静態的な比較優位の特徴を示す、「質」が低い国際市場への参入形態、④ 国際市場の動向に対してもレジリエンスが欠けていること、⑤ マクロ経済均衡の維持が難しく、財源が限られ、国内外資本市場へのアクセスが不十分なこと、⑥ 社会公正と所得分配における不平等、など LAC の社会経済が有する「構造ギャップ（structural gaps）」を意味している（桑山 2020）。また、LAC 地域は、開発途上地域のなかでも、公的債務額が国民総生産（GDP）比で最も高い地域である。

ECLAC は、LAC諸国が直面する問題は、上記の「構造ギャップ」に特徴づけられるもので、ポストコロナ期の回復には従来の開発路線を踏襲するのではなく、より良い未来に向けて、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」を強化するための新しい行動指針が必要となってくると主張する（ECLAC 2021a, 2021b）。「ラテンアメリカ・カリブ諸国は、ワクチンへのアクセス、富の集中、気候変動との闘い、開発のための資金調達など、世界との非対称性に対応するための連帶性を強化する必要がある」と強調したうえで、「普遍的な医療、環境保全の保障、安定した国際金融市場へのアクセスなどの問題に取り組むためにも、国際、地域、国家レベルでの合意」が必要となってくると、アリシア・バルセナ ECLAC 事務局長は訴える（ECLAC 2021c）。

国の開発水準は一人当たりの国民所得（GNI）あるいは一人当たり国内総生産（GDP）と同義と見なされることがしばしばある。開発において低所得国が中高所得国に「追いつく」プロセスとして理解される場合が多い。しかし、開発とは、ある段階を通過して次の段階に到達する「卒業」（graduation）を意味するものではなく、場合によっては後戻りしかねない複雑な経路を辿るプロセスでもある。だが、それにもかかわらず、LAC諸国多くの多くが世界銀行によって、一人当たりの国民所得の水準に基づく分類法の下で「中所得国」として分類されているため、多数の LAC 諸国は公的開発援助（ODA）受取国の資格から「卒業」する段階にあるか、卒業に近い開発水準にあると言うことにされている。LAC 諸国多くの多くが

「卒業」して ODA の対象から外されることになれば、これら諸国が抱える経済・社会・環境面での構造的脆弱性の克服に必要とされる ODA への道がと閉ざされる。一人当たりの所得水準が LAC 地域の発展段階を評価する適切な尺度とは言えず、持続可能な開発の障害となる可能性がある。

このため、一人当たりの所得水準や所得分配基準に基づく国際協力の在り方が ODA を受け入れる多くの国で問われるようになっている。所得の増加は、貧困削減に大きく貢献していることは確かだが、LAC 諸国では、経済社会厚生の改善を伴う持続可能な成長に繋がっていないのが現状だ。低賃金だけでは国際市場で競争できず、イノベーション、技術革新、知識集約型商品やサービスの生産に基づいた競争力の開発が進んでいない「中所得国の罠 (Middle-Income Trap)」に陥っている国もある。この「罠」は、各国が安定成長を長期的に維持し、先進国の水準へと引き上げることを妨げる大きな制約となっている。イノベーション能力が欠けており、知識集約的な経済体制への変換ができないため、各国は中所得国の罠からの脱出を難しくしている。

このような状況を背景に、開発途上国と開発段階の判断基準、それに伴う ODA の被援助国資格、卒業後の LAC 諸国に対する ODA の在り方について、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会 (ECLAC)、欧州委員会 (European Commission)、経済協力開発機構 (OECD) 開発センターの 3 機関の間で 2018 年から政策対話が始まっている。この一連の対話の結果として、LAC 地域に向けて、「移行期にある途上国そのための開発:Development in Transition (DiT)」と呼ばれる包括的で持続可能な開発への移行を支援する新しいアプローチが提唱されるようになった。単に段階を通過する「卒業」ではなく、連続的で非線形なプロセスとして開発を捉える新しい概念である。

DiT アプローチの概念は、所得水準の上昇という目標達成には近づいてはいるものの、不平等、国内資源の動員 (Domestic Resource Mobilization)、社会制度、イノベーション能力、異質性が高い経済構造など、開発プロセスを大きく制限してきた課題に対して、包括的な観点から前向きに対処していくなければならない LAC 諸国を念頭に置いている。移行期にある LAC 諸国への支援を促進する一つの手段として EU(欧州連合)が OECD と ECLAC と協調して立ち上げた「LAC 地域 DiT ファシリティ」(Regional Facility for Development in Transition)² の目的は、より高い所得水準への移行に向け構造改革および制度やガバナンス能力の向上にもつながる開発路線を提示し、持続可能な開発目標を達成するための公共政策の設計と実施を支援することにある (ECLAC 2018)。

² 同ファシリティの立ち上げには EU は 950 万ユーロの資金枠を設けており、ECLAC と OECD の資金と組み合わせて合計 1,600 万ユーロで運営される予定である。

DiT の概念は、所得水準如何にかかわらず、複数の経済的、社会的、環境的側面を強調する持続可能な開発を目指すことから、「持続可能な開発目標（SDGs）」との関連性が高いと言える。DiT アプローチを採用することは、2030 アジェンダと SDGs の普遍的な精神と合致する国際協力戦略を考案しながら、貧困と経済成長を柱とする従来の協力ビジョンから脱皮し、すべての国が持続可能な開発モデルへの移行を可能とする包括的な国際協力体制に向けて進むことを意味する。「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」目標に向けて、開発の概念、各国が追求すべき戦略、およびこれらの取り組みを促進するための国際協力の役割を再考することは、自国の開発能力の強化と国際協力との革新的モダリティを思考する DiT の概念とも合致する。

ECLAC は、コスタリカ政府の要請を受けて作成した『移行期にある途上国そのための開発：ラテンアメリカとカリブ地域における国際協力の新しい考え方と開発基準の評価について』(Development in transition: concept and measurement proposal for renewed cooperation in Latin America and the Caribbean) と題する報告書を 2021 年 8 月に発表した。同報告書は、一人当たりの国民所得という指標を超えた中所得国の開発水準の再考を奨励すると同時に、SDGs の達成のための新しい国際協力の枠組みを提示している。その枠組みは、① ECLAC が提案する「構造ギャップ」、② 「中所得国の罠」、③ ECLAC、欧州委員会、OECD 開発センターが共同研究・分析を進める「移行期にある途上国そのための開発 (DiT)」の 3 つのアプローチに基づいて新しい国際協力の在り方について分析している。

本レポートは、2021 年 8 月 19 および 20 日の日程で ECLAC 主催の「南—南協力委員会臨時会合：Extraordinary Meeting of the Committee on South-South Cooperation」（オンライン）会議 (ECLAC 2021c) に向けて ECLAC が作成した上記の報告書を参考にして、ECLAC が OECD と共同で提唱してきた DiT と SDGs との関連性について考察する。

II. ODA 基準を「卒業」するラテンアメリカ・カリブ諸国

政府開発援助 (ODA) の対象となる援助受取国・地域の資格を評価するにあたり、1978 年以来、世界銀行が開発した一人当たり国民所得 (GNI) の指標が使われることが多い。同指標は 2021 年の時点で、① 「低所得国」は一人当たり GNI が 1,035 米ドル以下の国、② 「下位中所得国」は 1,036 米ドルから 4,045 米ドルまでの国、③ 「上位中所得国」は 4,046 米ドルから 12,535 米ドルまでの国、④ 高所得国は 12,536 米ドル以上の国、の 4 グループに分類される。

LAC 地域 (33 か国) では、一人当たり GNI に基づく分類法の下で「中所得国」として

定義される国が多く、近い将来「中所得国」を「卒業」(graduate) して、OECD 開発援助委員会 (Development Assistance Committee : DAC) が作成する援助受取国・地域のリストから外れる国も多いと考えられる。8か国が高所得国、20か国³が上位中所得国、4か国⁴が下位中所得国、1か国（ハイチ）が低所得国に分類される。高所得国のグループでは、6か国（バハマ、バルバドス、チリ、セントクリストファー・ネイビス、トリニダード・トバゴ、ウルグアイ）は ODA 受取国リストから卒業しており、2022 年には 2か国（アンティグア・バーブーダ、パナマ）が卒業する見通しになっており、他にも高所得国の人一人当たり GNI 基準値に近づいている国は少なくない。世界銀行の融資基準で 3 年間高所得国 (high income countries) に分類された国は原則としてリストから除外され、すなわち「卒業」することになる。しかし、開発における経済・社会・環境の面における脆弱性を考えると、一人当たり GNI 値が必ずしも国や地域の発展の適切な尺度ではなくなり、持続可能な開発の障害となってくる可能性も出てくる。

世界銀行の分類では、中所得国の人一人当たり GNI 平均額を購買力平価 (PPP) で推算すると 1 日当たり 28 米ドル未満に相当するが、高所得国の人一人当たり GNI のわずか 19% に過ぎない。だが、この分類によると、中所得国は世界人口の 75%、貧困層の 62% を占める一方で、世界の GNI の約 3 分の 1、投資の 45%、輸出の 30% を創出している。中所得国は、一人当たりの GNI 平均が 1,160 米ドルから 12,390 米ドルに及ぶ非常に幅が広いグループで構成されており、PPP で測った場合には、その差がさらに大きくなる。また、中所得国は、経済・社会の発展状況も国によって大きく異なる。例えば、貧困率が 0.0% から 69.8% の範囲で、ジニ係数は、最低 24.0 から最大 63.4 まで大差がある。

上記のように、中所得国は幅が広い枠取りで捉えられているが、これら諸国はそれぞれ独自の問題を抱えており、各国の開発ニーズは特定の構造的特性に起因するところが大きい。中所得国は、① 内外的ショックが起こる頻度とそれらが及ぼすインパクトの深刻度、② これらのショックに耐えるレジリエンスや復元能力、③ 特にカリブ地域の島嶼開発国 (SIDS) のような小規模な経済では政策策定とその実施に必要な自律性が限られているため、経済的、社会的脆弱性が強まる傾向がある。2030 アジェンダの達成にも不可欠であるため、LAC 諸国は経済・社会・環境などの多次元の分野で、開発戦略および協力に関する世界的な意思決定に積極的に働きかけていかなければならない。

³ 上位中所得国グループには、アルゼンチン、ベリーズ、ブラジル、コロンビア、コスタリカ、キューバ、ドミニカ、ドミニカ共和国、エクアドル、グレナダ、グアテマラ、ガイアナ、ジャマイカ、メキシコ、ペルー、パラグアイ、セントルシア、セントビンセント・グレナディーン諸島、スリナム、ベネズエラが含まれる。

⁴ 下位中所得国グループにはエルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、ボリビアが含まれる。

III. 「移行期にある途上国ための開発」(DiT) アプローチ

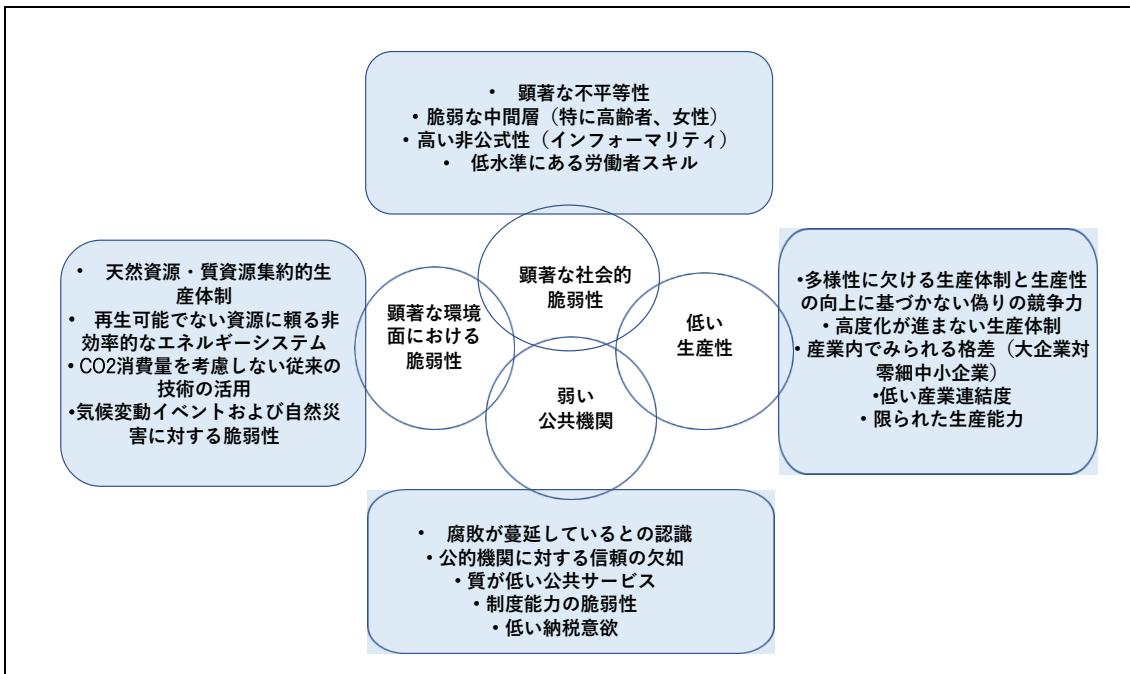
激変する国際経済社会に対応できるように国際協力体制を変化させていく開発戦略の指針として、ECLAC は「移行期にある途上国ための開発」: Development in Transition (DiT) アプローチを提唱している。この概念は、飢餓との闘い、技術格差の拡大、制度への不信感、環境の悪化、福祉国家へ移行する際に生じる問題など、LAC 諸国が抱える多くの課題を「進化する連続体 (evolutionary continuum)」として捉えていく考え方である。この進化過程における目標の一つに、多くの開発途上国、特に LAC 諸国の多くが陥っている「中所得国の罠」から抜け出すことがある。この罠は、経済、社会、ジェンダー、環境、その他の次元での「構造ギャップ」(structural gaps) として広範囲に露呈する。「構造ギャップ」の観点からすると、1つのギャップに基づく单一の指標では、当該国・地域の開発水準を的確に把握できない。何れかのギャップに焦点を当てるかによって、各国の開発水準が異なってくる。一人当たりの所得が上昇したとしても、開発と関連するその他の要因が改善されるとは必ずしも言えない。

DiT の概念は、ネガティブな相乗効果の関係にある、開発プロセスを妨げる 4 つの側面に焦点を当てた、開発のための枠組みと考えられる (図-1 参照)。この図に示される「落とし穴：トラップ」は、LAC の観点からすると、① 天然資源集約的産業および低知識集約的分野への特化、② 非効率的なエネルギー資源に頼る経済基盤、③ 研究開発・イノベーション (R&D プラス I) の低い能力、④ 高品質の雇用創出が妨げられる結果としての低所得層の増加と脆弱化する中間層の拡大、⑤ 不平等の深刻化と低成長、そして低生産性から生じる悪循環、を意味する。加えて、生産構造の多様化と生産性の向上を促し、公共財への普遍アクセスを保証しつつ、災害や気候変動に対するレジリエンスをも持ち合わせた福祉国家を築くために必要な財源を確保できる公的機関の能力が欠けている点が重要視される (ECLAC 2021a)。

「開発トラップ」に関して、ECLAC は 11 の経済的、社会的、環境的側面で検知される構造ギャップ⁵を包括的に分析する方法論を提唱してきた (ECLAC 2012)。貧困レベル、社会的包摂性、生産性、技術的、制度的、徴税能力の度合いはいずれも国によって大きく異なる。この方法論に基づいて、国内の公共機関能力の高度化を図り、上記のような悪循環を打破し、開発の罠を克服し、生産性、包摂性、持続可能性の向上と改善に向けて行動できるよう役立つ新しい国際開発協力の体制を構築して行く必要性を ECLAC は訴えてきた。

⁵ 11 の項目は次の通り。一人当たりの所得、不平等、貧困、投資と貯蓄、生産性と革新、インフラ、教育、保健、税制、ジェンダー、環境。

図-1：開発プロセスを妨げる4つの「落とし穴」



Source: ECLAC (2021a) Diagram I.1 13 頁から抜粋。

表-1は、① 所得ギャップ（一人当たりGDP）、② 徴税（財政）ギャップ（GDPに占める個人所得税歳入の割合）、③ ジェンダー・ギャップ（女性議員が議席数に占める割合）、④ デジタル・ギャップ（インターネット契約における固定ブロードバンドの割合）、⑤ 社会ギャップ（ジニ係数）の5つの指標に基づいて、LAC諸国のギャップアプローチの適用分野を5グループに分類している。ギャップによって、各国のランキングが一人当たり所得によるランキングとは大きく変わっていることが分かる（表-1参照）。

それぞれのギャップは、各次元において世界で最も優れたパフォーマーであると考えられる諸国の関連変数値と比較して測定される。多次元でギャップが存在する場合には、各ギャップのウエイトが国によって異なってくる。所得格差だけに基づく開発戦略では、他のギャップをそれに従属させ、それらを二次レベルに位置付けるか、あるいは、所得差を他の次元の格差を説明する要因として暗黙のうちに仮定することになる。一方で、各国は政策の優先分野、公共政策、国際協力の領域範囲を決めていかなければならない。したがって、協力を受け入れる国の主権、ドナーの利益、開発が多次元的な要因に左右されるとの認識に基づいて、ギャップアプローチは協力の指針となり、協力を主導し、また、調整の手段となり得るとみる。

表-1：ラテンアメリカ・カリブ諸国：5つのギャップによるランキング

	所得格差 (一人当たりGDP)	財政ギャップ (個人所得税がGDPに占める割合)	ジェンダーギャップ (女性議員が議席数に占める割合)	デジタルギャップ (固定ブロードバンド加入者の割合)	社会的ギャップ (ジニ係数)
Group I	パハマ	バルバドス	キューバ	セントクリストファーネイビス	キューバ
	セントクリストファーネイビス	トリニダード・トバゴ	ニカラグア	バルバドス	ウルグアイ
	バルバドス	ウルグアイ	メキシコ	ウルグアイ	アルゼンチン
	トリニダード・トバゴ	キューバ	グレナダ	パハマ	エルサルバドル
	チリ	メキシコ	ボリビア	トリニダード・トバゴ	ペルー
	ウルグアイ	ガイアナ	コスタリカ	グレナダ	ボリビア
	アンティグア・バーブーダ	ジャマイカ	アルゼンチン	ドミニカ	ドミニカ共和国
Group II	ブラジル	エルサルバドル	エクアドル	セントビンセントおよびグレナディーン諸島	チリ
	パナマ	ブラジル	ガイアナ	アルゼンチン	エクアドル
	アルゼンチン	ベリーズ	ホンジュラス	セントルシア	パラグアイ
	メキシコ	セントルシア	ドミニカ	チリ	メキシコ
	コスタリカ	アルゼンチン	エルサルバドル	コスタリカ	ホンジュラス
	セントルシア	ホンジュラス	スリナム	ブラジル	コスタリカ
	グレナダ	ペルー	ジャマイカ	メキシコ	ニカラグア
Group III	スリナム	パナマ	ドミニカ共和国	コロンビア	パナマ
	コロンビア	ニカラグア	ペルー	スリナム	コロンビア
	ドミニカ共和国	チリ	トリニダード・トバゴ	パナマ	グアテマラ
	ドミニカ	コスタリカ	ウルグアイ	アンティグア・バーブーダ	ブラジル
	セントビンセントおよびグレナディーン諸島	ドミニカ共和国	チリ	エクアドル	
	キューバ	コロンビア	パナマ	ベネズエラ	
	ペルー	グアテマラ	ベネズエラ	ジャマイカ	
Group IV	ガイアナ	パラグアイ	バルバドス	ドミニカ共和国	
	エクアドル	ボリビア	グアテマラ	ガイアナ	
	パラグアイ		コロンビア	ペルー	
	ジャマイカ		セントルシア	エルサルバドル	
	ベリーズ		ブラジル	ベリーズ	
	エルサルバドル		パラグアイ	パラグアイ	
				ボリビア	
Group V	グアテマラ		セントクリストファーネイビス	グアテマラ	
	ボリビア		セントビンセントおよびグレナディーン諸島	ホンジュラス	
	ホンジュラス		パハマ	ニカラグア	
	ニカラグア		ベリーズ	キューバ	
	ハイチ		アンティグア・バーブーダ	ハイチ	
			ハイチ		

出所:ECLAC (2021a)、Table1-2、20 頁から抜粋。

注:ジニ係数を除き、各ギャップは、当該国の2014年—2019年間の各指標平均値と、各指標に関してラテンアメリカ・カリブ地域で最良のパフォーマンスを示す国の同期間ににおける平均値との格差として計算される。ジニ係数の場合、2018年または最新の年のデータで分析したもの。

IV. ラテンアメリカ・カリブ地域と開発ファイナンス

LAC 諸国の多くが「卒業」すれば、開発プロセスが頓挫するかもしれない。「卒業」は、ODA の枠組みから離脱することを意味するだけでなく、先進国との対話メカニズムをも変化させて、他の開発資金源や協力モダリティへのアクセスを制限してしまう。卒業すると、各国は開発目的に関連する贈与および条件の緩やかなコンセッショナルな協力資金へのアクセスを失うことになるが、収益性を重視する民間資金と開発目標とを融合させるほどの能力は LAC 諸国にはない。加えて、既に卒業した国のはくは、他の開発資金源にアクセスできていない。COVID-19 が同地域諸国に与えた影響として、民間金融では対処できない永続的な課題に LAC 諸国は直面していることが明らかになってきたことがある。

LAC 地域では ODA が減少する反面、民間金融の重要性が高まっている。外国直接投資(FDI) の流れを絶対額でみると、対 LAC 地域の FDI 流入額は 1980 年代に年平均で 60 億 5,700 万米ドル、1990 年代に 342 億 4,700 万米ドル、2010 年代には 1,309 億 8,600 万米ドルにまで拡大した。LAC における FDI が開発金融全体の流入額に占める割合は、1980 年～1989 年に 40%、1990 年～1999 年および 2000 年～2009 年に 48%、2010 年～2020 年には 58%まで伸びた。FDI 流入額は 2020 年に地域 GDP の 2.1%に相当する⁶。ECLAC によれば、FDI 流入額と一人当たり GDP との間には直線的な関係はみられない。FDI と同様に、移住者が本国に送る郷里送金の重要性は国によって異なる。郷里送金は中米諸国やカリブ諸国を含む小経済国にとって外資および国際収支の流動性を補う重要な資金であり、場合によっては GDP の 10%以上に相当する。

LAC 地域では、ポートフォリオ投資は、1990 年～2020 年の 10 年間に総海外資金フローの約 18%を占めたが、その変動幅は大きいことで知られている。一方で、国際債券市場は LAC 政府や民間セクターを含む非金融企業部門にとって重要な資金調達先となっている。ソブリン債発行のための資本市場へのアクセスは、各国の財政ニーズ、信用格付け、リスク評価、外的要因に依存する。LAC 域内で 2007 年から 2020 年の間に年平均で 11 か国が国際市場でソブリン債を発行しているに過ぎない。非金融企業部門の民間国際市場へのアクセスはさらに制限されており、LAC 地域内の経済規模の大きい国に限定されている。

LAC 地域への開発金融の流れをみると、開発金融のフローにおける民間のシェアが増える一方で、ODA のウエイトが減少傾向にあることが分かる。1980 年から 2020 年にかけて、

⁶ FDI の流れは、地域の貿易特化のパターンと地域諸国の比較優位性と直接関連している。主に採掘産業、天然資源を基盤とした製造業、その他の製造業（自動車産業など）、金融、電気、ガス、水道、輸送、貯蔵、通信、デジタル技術などのサービスに集中している。

ODA 総額が開発金融に占める割合をネットフローでみると、1980 年～1989 年平均の 16% から 1990 年～1999 年の 10%、2010 年～2020 年の 4% に減少している（表-2）。

表-2：対ラテンアメリカ・カリブ地域 開発金融の内訳 1980 年～2020 年
 外国直接投資、ポートフォリオ投資、郷里送金、政府開発援助（ODA）、
 その他投資が開発金融総額に占める割合
 （パーセント）

	1980-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2009	2010-2020	2000-2020
外国直接投資	40	48	48	59	58	69
ポートフォリオ投資	12	47	29	12	22	9
その他投資（ネット）	24	-21	-3	-13	-17	-27
郷里送金	8	16	13	36	33	43
政府開発援助	16	10	13	6	4	6

Source: ECLAC (2021a), Table III-1, 48 頁から抜粋。

ODA は LAC 諸国ではその重要性は全般的に低下しているが、低所得国のハイチだけでなく、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、ボリビアなどの下位中所得国、アンティグア・バーブーダ、ベリーズ、ドミニカ、グレナダ、ガイアナ、セントルシア、セントビンセント、グレナディーン諸島などの上位中所得国や高所得国においても、引き続き重要な開発資金源となる。ODA はカリブ諸国が 2019 年に受け取った開発金融フローの 34% を占めた。ECLAC によれば、各国における ODA の重要性は、一人当たり所得水準と明確な相関関係にはない。

LAC 諸国にとって、気候変動資金へのアクセスが難しいのも大きな問題である。大半の国が中所得国として位置づけられるにもかかわらず、LAC 地域の小規模経済国的一部がこれらの資金にアクセスするのが難しい状況が続いている。小規模な国では十分な規模の経済を生み出せず、これらの資金にアクセスするために必要な専門知識や人的資本が不十分である。域内における「グリーン債」の発行は、2015 年に 10 億、2016 年に 15 億、2017 年に 40 億、2018 年に 8 億、2019 年に 18 億米ドルに留まった。発行国は限られており、ブラジルはグリーンボンドの最大発行国（LAC 全体の 51%）であり、チリ（15%）、メキシコ（12%）が続く。

V. SDGs と DiT アプローチとの関連性

「国連 2030 持続可能な開発アジェンダ」(The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development)は、国民総所得(GNI)値に基づく開発水準を超える新しい方法論を促進することの重要性を強調している。SDGs の略で知られる「期限を定めた測定可能」な 17 の目標は、169 の「達成基準」(ターゲット)、232 のモニタリング指標で構成されており、SDGs は開発の全体的なビジョンに向けての政治的なコンセンサスとも言える。その根底にある理念（普遍性、不可視性、参加型、説明責任、誰も取り残されないようにする、といったコミットメント）に基づいて、1つの目標に向けた進歩的努力が他の目標の進歩を妨げることなく、各国の国家能力と優先事項を考慮し、構造的課題にも対応可能な包括的なアプローチの重要性を強調する。

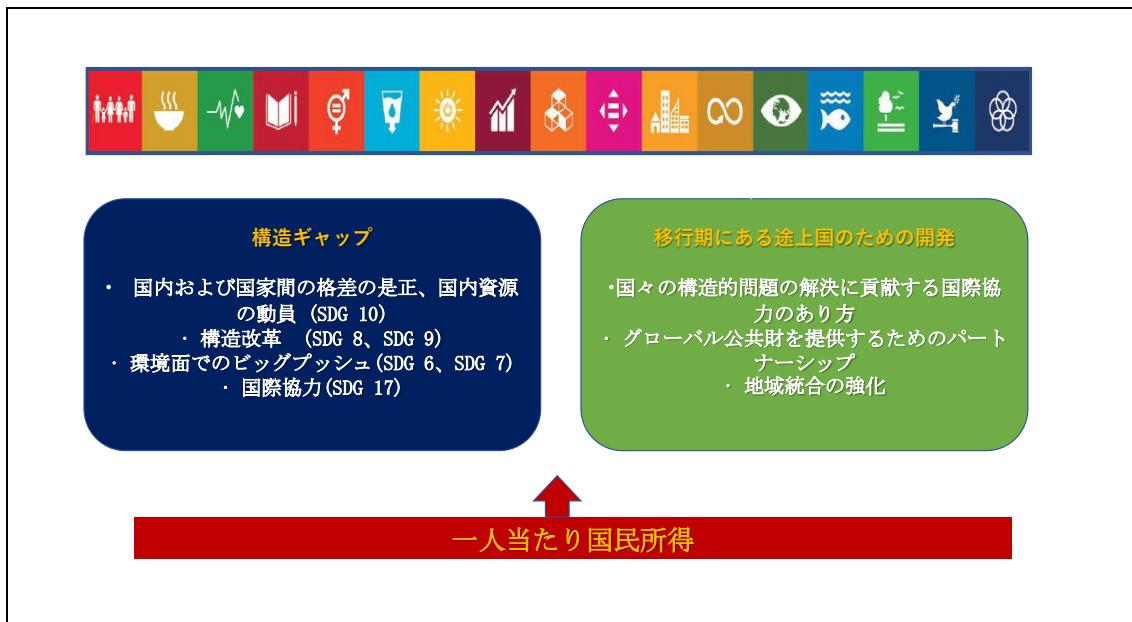
2030 アジェンダが実施され、SDGs が達成されるには、市場融資よりも十分に穏やかな条件で供与される、無償性を含む開発資金の割合が増えなければならない。そのような贈与および条件の緩やかな貸付が増えることで、一人当たりの GNI に基づく開発指標の優位性が軽減されるだけでなく、国際協力の形態や手段も変わってくる。「卒業」した国と非卒業国との間の二分化が克服されず、共通の課題と解決策に基づくアプローチが採用されなければ、SDGs の達成は難しい。SDG 目標 10（国内および国家間の格差を是正する）および目標 17（持続可能な開発に向けて実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する）⁷は、国際経済ガバナンスと国際協力体制が 2030 アジェンダと合致統合する場合に達成される目標と言える。この意味においても、「DiT アプローチ」は、2030 アジェンダの実施を補完するもので、開発プロセスそのものを促進し、協力体制の転換を提案し、構造的な課題への対応を必要とする国々のニーズを満たすと言える（図-2 参照）。

SDGs 達成の進捗状況を測る指標については、LAC 地域の国々が高所得国や中所得国と評価された場合でも、開発に不可欠とされる幾つかの分野・側面において脆弱だと判断されることが多い。ECLAC (2021b) は 177 の指標（インディケータ）⁸の選択に基づいて 2030 年までの動向を予測するシミュレーションを行っているが、進捗状況が予定通り進んでいるグループ（56 の指標：全体の 32% を占める）、目標達成には公共政策が不可欠とされるグループ（同じく 56 の指標：全体の 32%）、加えて、現在の停滞状況を逆転するには、大規模な公共政策および改善策が不可欠となるグループ（残りの 65 の指標：全体の 36%）の 3 グループに分けられる（桑山 2021）。

⁷ 目標 17 「パートナーシップで目標を達成しよう」は、SDGs を達成するために必要なパートナーシップを定義した目標である。途上国だけでなく先進国を含め、官（政府）・民（企業/営利セクター）・市民社会（NPO/非営利セクター）のパートナーシップを強化することが盛り込まれている。

⁸ LAC 地域の場合、110 の「指標：インディケータ」および 177 の「系列統計：シリーズ」に照らし合わせて、17 の SDGs 目標の進捗状況を評価していく形になっている。

図-2：「移行期にある途上国ための開発」アプローチの枠組みと持続可能な開発目標のための2030アジェンダ



出所：ECLAC (2021 x X)、Diagram IV.1、60 頁から抜粋。

冒頭で述べたように、OECD が 2019 年に発表した報告書 (OECD et al. 2019) は、LAC 諸国が抱える開発問題を、① 生産と生産性、② 脆弱性、③ 社会保護、④ 環境の持続可能性、⑤ 制度とガバナンスの 5 つの観点から分析する。OECD の包括的な方法論に基づいて、多次元分類の下で LAC 諸国の SDGs の進捗状況を評価する際に問題となるのは、利用可能なデータが限られていることがある。この制約を克服するために、ECLAC (2021a) は、41 の SDG ターゲットと関連するインディケータ（表-3 参照）を使って 5 分野の LAC の SDGs の進捗状況を分析している。

世界銀行の所得の閾値による LAC 諸国の分類に基づいて、LAC 諸国を上記 41 の SDG インディケータ別で評価すると、それらの指標は次の 3 つのグループに分類される。① 指標が目標に既に到達しているか、現在の動向が維持されれば 2030 年までに到達する可能性が高い（緑色のグループ）、② 公共政策の実施があつて初めて到達の可能性が高まる（黄色のグループ）、③ 公共政策が実施されず、現状が逆転する可能性が高い（赤色のグループ）、の 3 グループに分けられる（図-3）。OECD の 5 つのカテゴリーにおいて、ターゲットが 2030 年までに目標が達成可能かをみてみると、所得水準とは関係なく、LAC 地域のすべての国が課題を共有しており、「卒業」に近い段階にあっても、多くの LAC 諸国が SDGs 達成に多くの課題を抱えていることが分かる。

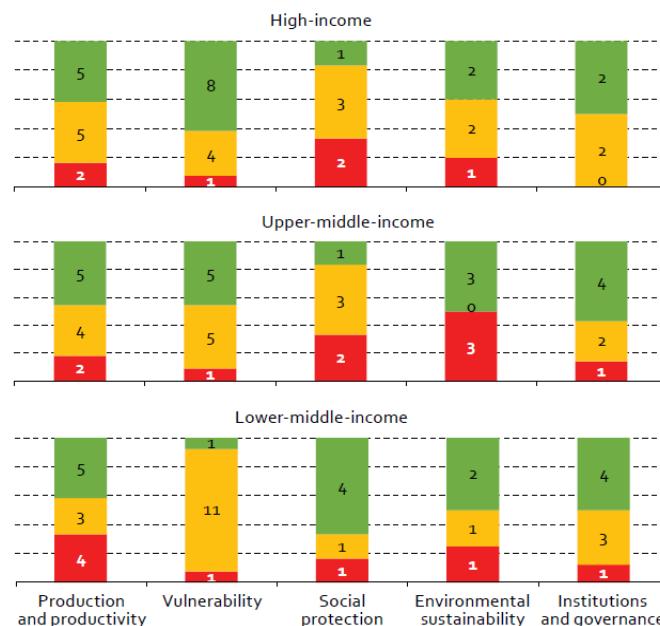
表-3 ラテンアメリカ・カリブ地域における SDGs 達成に向けた進捗状況を測る
主なインディケータ（指標）

領域範囲	SDGインディケータ	測定指標
生産と生産性	8. 2. 1	就業者一人当たりの実質GDPの年間成長率
	8. 3. 1	総雇用におけるインフォーマル雇用の割合（部門、性別ごと）
	9. 2. 1	GDPに占める製造業付加価値の割合及び一人当たり製造業付加価値
	9. 2. 2	全産業就業者数に占める製造業就業者数の割合
	9. 5. 1	GDPに占める研究開発への支出
	9. 5. 2	100万人当たりの研究者（フルタイム相当）
	9. b. 1	全付加価値における中位並びに先端テクノロジー産業の付加価値の割合
	4. 1. 1	(i) 読解力、(ii) 算数について、最低限の習熟度に達している次の子供や若者の割合（性別ごと） (a) 2～3学年時、(b) 小学校修了時、(c) 中学校修了時
	C-4. 3	高等教育への進学率（割合）（性別ごと）
	10. 4. 1	GDP労働分配率
	17. 8. 1	インターネットを使用している個人の割合
	11. 1. 1	スマート、インフォーマルな居住地及び不適切な住宅に居住する都市人口の割合
	10. c. 1	郷里送金額の割合に占める送金コスト
脆弱性	1. 4. 1. (a)_t	基本的水道サービスにアクセスできる世帯に住んでいる人口の割合
	1. 4. 1. (b)_t	基礎的サニタリーサービスにアクセスできる世帯に住んでいる人口の割合
	7. 1. 1	電気を受電可能な人口比率
	2. 2. 1	栄養不足蔓延率（PoU）
	2. 2. 2. (a)	子どもも成長基準で、身長に対する体重が、中央値から標準偏差+2（タイプ別（肥満））
	3. 1. 1	妊娠婦死亡率
	3. 1. 2	専門技能者の立ち会いの下での出産の割合
	3. 7. 2	女性1,000人当たりの青年期（10～14歳；15～19歳）の出生率
	3. 3. 1_t	非感染者1,000人当たりの新規HIV感染者数（性別、年齢及び主要層別）
	3. 4. 1_t	心血管疾患、癌、糖尿病、又は慢性の呼吸器系疾患の死亡率
	C-4. 6 (a)	15歳以上の人々の識字率（割合）（性別ごと）
社会保護	1. 3. 1.	社会保障制度によって保護されている人口の割合（性別、子供、失業者、年配者、障害者、妊娠、新生児、労務災害被害者、貧困層、脆弱層別）
	3. 7. 1	近代的手法によって、家族計画についての自らの要望が満たされている出産可能年齢（15～49歳）にある女性の割合
	3. 8. 1	必要不可欠な保健サービスによってカバーされる対象人口の割合
	3. 8. 2	家計の支出又は所得に占める健康関連支出が大きい人口の割合
	8. 8. 1. (a)	労働者100,000人当たりの致命的及び非致命的な労働災害（性別、移住状況別）
	1. a. 2	総政府支出額に占める、必要不可欠なサービス（教育、健康、及び社会的な保護）への政府支出総額の割合
	9. 4. 1. (a)	化石燃料の燃焼によるCO ₂ 排出量（百万トン）
環境の持続可能性	6. 4. 2	水の利用効率の経時変化
	7. 2. 1	最終エネルギー消費量に占める再生可能エネルギー比率
	12. 5. 1	各国の再生利用率、再生利用量（t）
	15. 1. 2. (a)	保護区に含まれる陸上主要生物多様性地域（KBA）の平均割合（%）
	5. 5. 2. (b)	管理職に占める女性の割合
制度とガバナンス	8. 10. 2	銀行や他の金融機関に口座を持つ、又はモバイルマネーサービスを利用する成人（15歳以上）の割合
	10. 5. 1. (a)	金融健全性指標 不良債権/貸出金合計
	16. 1. 1	10万人当たりの意図的な殺人行為による犠牲者の数（性別、年齢別）
	16. 2. 2	人身取引の犠牲者の数（性別、年齢、搾取形態別）
	C-5. 2	女性殺害の割合（女性10万人あたり）

出所：ECLAC (2021a)、ANNEX Table A1, 81-82 頁から抜粋。

ECLAC の推定によると、生産量 (output) と生産性 (productivity) に関する LAC の生産構造上の問題に関しては、所得水準とは関係なく、SDGs が掲げている 2030 年までに達成される可能性が低い。3 所得国グループにおいて、生産量と生産性に関する目標の 60%以上が 2030 年までに達成できないか、トレンドが変わらない限り状況が後退してしまう可能性が高い。

図-3：ラテンアメリカ・カリブ諸国 5 次元における SDGs の進捗予測
(2030 年までに達成される指標の比率)



出所：ECLAC (2021a) Figure IV.1, 61 頁から抜粋。

注：緑の部分は、既に目標が達成されいる、または現在の傾向が続けば、2030 年までに達成されるインディケータの比率を示す。黄色の部分は、公共政策の介入なしでは、2030 年までに目標が達成される可能性が低い比率を示す。赤い部分は、公共政策措置がない場合、これまでの傾向が逆転する可能性が高い比率を示す。

ECLAC は生産と生産性に関する指標が達成される可能性に大きな影響を与える分野として、① 研究・開発・イノベーション (R&D&I) 投資 (インディケータ 9.5.1)、② 児童や青年の教育 (4.1.1)、③ デジタル技術へのアクセス (17.8.1) を挙げている。これらの分野は、国際協力のイニシアチブの中核となると考えられ、目標が達成されつつある上位中所得国でも、注視されるべき協力分野である。LAC 地域の GDP に占める研究・開発・イノベーション (R&D&I) 支出は、非常に低い水準で停滞しており、現状では 2030 年までに大幅な改善は期待できない。研究開発への投資が進まなければ、技術の高度化、能力の構築 (capacity building) のボトルネックとなる。

能力の向上とその育成および包摂的で持続可能な開発にとって重要なもう一つの側面は、児童・青年教育である。LAC 地域では中等教育終了の時点みると、最低限の数学能力 (4.1.1 (ii)) を習得した児童・青年層の割合が世界と比較しても低いことが大きな懸念材料となっている。LAC の低所得国では、この割合が 2020 年に 10%に過ぎず、現状が維持されれば、2030 年にも顕著な改善は期待できないと考えられる。中所得国および高所得国ではその状況は低所得国ほどではないが、その比率は依然として低い。

デジタル技術へのアクセスは、開発プロセスにおいて非常に重要な役割を果たす。LAC 地域ではこの分野で改善がみられ、傾向は上向きではあるものの、ユニバーサルインターネットアクセスは、中所得国にとって依然として大きな課題となっている。COVID-19 パンデミックは LAC のデジタル経済の進展に大きな影響を与えた。対面活動が大幅に制限され、検疫措置が実施されるなか、教育や医療など国民の生活に多大な影響を与える分野でインターネットを介したサービスへのアクセスの可否によって、国民の経済社会厚生に格差が出る。中所得国においても、普遍的なインターネットアクセスの達成は、大きな課題として残る。

ECLAC によれば、他の分野と比較して脆弱性の指標では高所得国と上位中所得国との間の格差は大きくない。高所得国でも 15 の指標のうち 5 つの指標で目標が達成できなか、または後退すると予測される。中所得国では 6 つの指標の目標達成を逃すと予測されている。各国の構造的特性を考慮した LAC 地域のための国際協力を目指す新しいメカニズムを模索する必要があることを示唆している。

国民の経済社会厚生や社会包摂性を保障するにあたり、LAC 諸国が直面する問題として、都市のスラム化（インディケータ 11.1.1）がある。LAC 域内では、いまだに多くの住民が都市のスラムで生活している。下位中所得国では、人口の 40%以上がこの住居環境にあり、2030 年までにこの状況は改善されない可能性が高い。この分野では上位中所得国や高所得国との格差は大きいことは確かだが、上位中所得国において 2030 年までに公共政策が実施されない場合、この指標が悪化する可能性がある。

一方、保健・医療（3.8.1 および 3.8.2）に関しても、所得水準による国の格差はそれほど大きくない。上記の 3 所得グループにおいて、2030 年までに約 80%のカバレッジで達成可能と予測される。だが、COVID-19 パンデミックで、新しい感染症が広まった折には、国民の健康を保護する上で医療保健のカバレッジが十分ではないことが明らかになった。医療の技術面かつ生産面での能力向上が必要で、必要な機材・資材（個人用保護具、医薬品、ワクチンなど）の製造やそのアクセスなど、迅速に解決されなければならない課題が多数ある。一人当たりの所得水準と関係なく、LAC 地域のすべての国が先進国と協力する仕組みを整

えることが重要となってくる。

社会保護の分野に関して下位中所得国と他の所得グループとの間で、労働災害による死者数（8.8.1a）に大きな格差がある。この指標は、すべての 3 所得国グループにおいて、改善がみられるものの、下位中所得国では 2030 年でも依然として労働災害による死者数値が高い水準で推移すると予測される。国際協力により、労働災害を防ぐ規制に関するベストプラクティス、事故軽減のための技術とその手段を普及させることが重要となってくる。職業上の危険に対する脆弱性は、LAC 諸国が開発への移行において取り組む必要がある問題である。

また、LAC は生物多様性（12.5.1）に富んだ地域として知られるが、この分野でも国際協力の可能性は高いと考えられている。天然資源の開発は、環境への配慮がなければ、豊かな天然資源の賦与という LAC 地域の資産を脅かす可能性がある。生物多様性の保護は、天然資源の開発を軸とする生産活動と天然資源の保護とのバランスを模索するうえで、地域の国々が利用する重要な手段の一つである。陸上の生物多様性が高い地域における環境保護の状況を示す指標をみると、所得水準が高まるにつれ、保護レベルの進歩が停滞する傾向にある。持続可能な開発モデルに向けて、これらの指標を改善するための国際社会の支援が不可欠となる。

上述したように、5 つのカテゴリーの「構造トラップ」に分類された指標が 2030 年までに達成される可能性をみると、所得は上昇するが、構造的課題が継続して開発を制約してしまう国が LAC 地域に多い。LAC 諸国の開発プロセスは多元的であり、多くの課題を抱える多様性の高い地域である。LAC の多くの国が「中所得国」卒業に向かっているが、所得水準だけに基づく協力基準に頼ることになれば、多くの協力分野が LAC 諸国の優先事項ではないという誤解を招ねく可能性がある。

VI. おわりに

LAC 諸国は、一人当たりの国民所得という一次元分類の下では「中所得地域」として定義されることが多い。しかし、同諸国のが「中所得国」から「卒業」すれば、ODA の対象から外れることになるが、開発における経済・社会・環境の面における脆弱性を考えると、一人当たりの GDP が必ずしも国や地域の発展の適切な尺度ではなく、SDGs 達成の障害となってくる可能性がある。

所得だけに基づく分類法では、LAC 諸国は「開発に向けて移行中の中所得地域」として

捉えられる。だが、開発が制約される背後には、単一の指標に集約できない様々な開発プロセスがあり、特定の必要性をシステム的に正確に評価できる分類や基準ではない。各国が直面している開発問題は多種多様で、検討の対象となる課題の重要性に応じて当該国における開発ニーズの順位が変わってくる。そのため、国際協力体制は一人当たり GNI の概念を超えた異なる開発ニーズを考慮する必要がある、と ECLAC や OECD は主張する。

「移行期にある途上国ための開発（DiT）」アプローチは多次元的な性格を持っている。よって、このアプローチは、所得水準と関係なく、かつ LAC 地域以外のすべての国にも適用可能であり、様々な利害関係にあるステークホールダーとの関連の強化・調整を可能とする開発モデルを提示する。開発協力は、各国の特殊条件、可能性、制約条件をできるだけ類型化して、外圧を避けながら、それぞれの特定ニーズに合わせた方法を設計することによって、各国の開発プロセスの複雑性に適応できると考えられる。

国内および外資へのアクセスは、LAC 諸国が抱える問題の解決において極めて重要な要素となる。深刻化する貧困と失業問題を軽減する努力は、前例のない公共支出の発動を伴う。広範囲に及ぶ税制改革を通じた国内徴税能力の改善に加えて、開発金融資金の拡充がこれまで以上に重要となる。特に、国際資本市場へのアクセスの格差が浮き彫りになっている現状では、多国間（multilateral）協力が重要な役割を果たす分野でもある。開発金融資金の調達は、LAC の全ての国に影響を与えることは確かだが、特に、カリブ地域の小島嶼開発途上国（SIDS）に注意を払っていく必要がある。新しい国際協力体制は、ケア経済（Care Economy）、循環経済（Circular Economy）、デジタル経済（Digital Economy）、環境保全、知識と技術へのアクセスなど、横断的な課題にも取り組んでいかなければならない。規模の経済を生み出すための産業政策も必要となる。加えて、債務スワップや気候基金などの対策も拡張されなければならない。このように ECLAC は新しい分野での開発援助の拡充を呼び掛ける。

LAC 地域での持続可能な開発目標（SDGs）達成には、これまでとは異なる新しい国際協力とパートナーシップが必要となる。国際協力の方向転換は、持続可能な開発のための 2030 開発アジェンダと SDGs 双方の実施に役立つ。SDG 目標に向けた進捗状況を測定するには、開発を測定するための多次元ツールが必要となってくる。また、「卒業」のプロセスは必ずしも二国間協力や技術協力の終了を意味するものではなく、卒業前に各国が受けていた ODA が今後の協力プロジェクトを実施するための橋渡しとなる可能性もある。新しい協力体制の構築に参加する関係機関、「南—南」および「三角間協力」との相乗効果を高めるための手法とも成り得る。

多国間体制の将来の在り方に関する重要な関連事項として、この 10 年間、開発協力を再

考する必要性が議論されてきた。2030 年の持続可能な開発アジェンダが採択されて以降、国際協力の方策の再設計の必要性が明らかになってきた。2030 アジェンダを達成するには、SDGs の達成に向けた開発のための公的および民間からの資金を活用して国内および国際的な資金源を動員する努力が必要となってくる。このような状況のなか、国際協力は重要な役割を果たす。第一に、開発途上国にとって、ODA は重要で信頼性の高い資金源であると同時に、開発途上にある高所得国にとっても、開発の可能性を制約する構造的な課題に対処するための財源を確保するものである。構造的、制度的な脆弱性を克服し、開発能力の育成に貢献できる。第二に、新しい概念に基づいた国際協力体制は、先進国と途上国との対話メカニズムを革新し、お互いの経験を分かち合うことによってグローバルな課題にも共同で対処できるであろう。

英語西語文献

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2021a), *Development in transition: concept and measurement proposal for renewed cooperation in Latin America and the Caribbean* (LC/TS.2021/95), Santiago.

ECLAC (2021b), Building forward better: action to strengthen the 2030 Agenda for Sustainable Development (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.

ECLAC (2021c), “Latin America and the Caribbean Needs to Have a Common Position to Face the Current Crisis and Promote Renewed International Cooperation”, *Press Release*, 19 August.

ECLAC (2021d), “Países de la región impulsan la creación de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe”, *Comunicado de Prensa*, 20 de Agosto.

ECLAC (2018), “The European Union launches the Regional Facility for Development in Transition”, Press Release, May 2.

<https://www.cepal.org/en/news/european-union-launches-regional-facility-development-transition>

ECLAC (2012), *Middle-income countries: a structural-gap approach* (LC/G.2532/Rev.1), Santiago.

ECLAC/OECD (Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Organization for Economic Cooperation and Development) (2018), *Emerging challenges and shifting paradigms: new perspectives on international cooperation for development* (LC/PUB.2018/16), Santiago.

OECD et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ffl8-en>.

日本語文献

桑山幹夫（2020）「ラテンアメリカの国際経済への参入の質を考える：新構造主義学派の見地から」『経済経営研究』年報、2019年第69号、神戸大学経済経営研究所、2020年3月。

桑山 幹夫（2021）「コロナ禍の煽りで進展足踏み—ラテンアメリカにおけるSDGs（持続可能な開発目標）」『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』2021年7月14日