

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

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イルス（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 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、それにとまなう政府開発援助（ODA）の被援助国資格、途上国の水準を「卒業」した後の 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。ある段階を単に通過する「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。本レポートは、ECLAC が OECD、EU と共同で提唱してきた DiT と「持続可能な開発目標 (SDGs)」との関連性について考察する。

ODA基準を「卒業」または

それに近いラテンアメリカ・カリブ諸国

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 年以來、世界銀行が開発した 1 人当たり国民総所得（GNI）の指標が使われることが多い。2021 年 7 月に世界銀行が発表した 2021～22 年の 1 人当たり GNI に基づく国・地域別の所得分類によると、①「低所得国」は 1 人当たり GNI が 1,045 米ドル以下の国、②「下位中所得国」は 1,046 米ドルから 4,095 ドルまでの国、③「上位中所得国」は 4,096 ドルから 12,695 ドルまでの国、④「高所得国」は 12,696 ドル以上の国、の 4 グループに分類される。「上位中所得国」グループは、1 人当たり GNI が 4,000 ドルに近い国からその 3 倍の所得水準にある「卒業」目前の国まで含んだ幅広い分類となっている。

LAC 地域（33 개국）では、1 人当たり GNI に基づく分類法の下で「上位中所得国」として定義される国が多く、近い将来「卒業」して、OECD 開発援助委員会（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（表参照）。7 개국が「高所得国」、19 개국が「上位中所得国」、6 개국が「下位中所得国」に分類されている。以前には「上位中所得国」に分類されていたベネズエラは、最近年の入手可能なデータがないため、現在は未分類となっている。2020 年には「低所得国」と分類されたハイチは、一連の国民経済計算統計が改善され、GNI 改定値が前回は大きく上回ったことから、

表：2021～22 年の 1 人当たり国民総所得（GNI）に基づくラテンアメリカ・カリブ諸国の所得分類¹

高所得国 (High Income Countries: H) 12,696 米ドル 以上	アンティグア・バーブーダ、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
上位中所得国 (Upper Middle Income Countries: UM) 4,096 ～ 12,695 米ドル	アルゼンチン、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、パナマ、パラグアイ、ペルー、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 ²
下位中所得国 (Lower Middle Income Countries: LM) 1,046 ～ 4,095 米ドル	ベリーズ、ボリビア、エルサルバドル、ハイチ、ホンジュラス、ニカラグア
低所得国 (Low Income Countries: L) 1,045 米ドル以下	

注：1 上表の分類は毎年 7 月 1 日に更新され、前年度（2020 年）の 1 人当たり名目 GNI を米ドル（アトラス方式為替レート使用）で算出したもの。

2 ベネズエラは、これまで「上位中所得国」に分類されていたが、最近の入手可能なデータがないため、現在は未分類。

出所：OECD, DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2022-23-flows, World Bank Blogs (2021), "New World Bank country classifications by income level: 2021-2022," July 1, から執筆者作成

「下位中所得国」に格上げされた。グアテマラも下位から「上位中所得国」に格上げされた。その一方で、高所得国に格上げされる見通しだったパナマは、COVID-19の感染拡大の影響で1人当たりGNIが急減したことから、「上位中所得国」グループに留まった。COVID-19の影響で、ベリーズは「下位中所得国」に格下げされた。

「高所得国」のグループのうち、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、加えてアンティグア・バーブーダが2022年1月に卒業している。他にも「高所得国」の1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」の所得水準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。

LAC諸国の多くが「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への道が閉ざされる。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ともなう持続可能な成長に繋がっていないのが現状だ。一次産品輸出や低賃金に頼る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」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られることを妨げる大きな制約となっている。即ち、SDGsの達成が難しくなる。

「移行期にある途上国のための開発」

(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、DiTアプローチが注目されるようになった。この概念は、飢餓との闘い、技術格差の拡大、制度への不信任感、環境の劣化、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」として広範囲に露呈する。この「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単一の指標では、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。

例えば、LAC諸国が抱える構造ギャップを、①所得ギャップ（1人当たりGNI）、②徴税（財政）ギャップ（国民総生産（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分類してみると、ギャップによって、各国のランキングが1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。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、あるいは所得格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。その意味で、DiTは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、従来の協力体制を変えていく手段となり得る。

DiTの概念は、開発プロセスを妨げる、ネガティブな相乗効果の関係にある4つの側面に焦点を当てており、開発のための枠組みと考えられる。図が示す「落とし穴：トラップ」は、LAC諸国の場合に当てはめると、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低い研究開発・イノベーション能力、④高質の雇用創出を妨げる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、公共財への普遍的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ている。

ラテンアメリカ・カリブ地域と開発金融

「卒業」は、開発途上国のODA枠組みからの離脱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

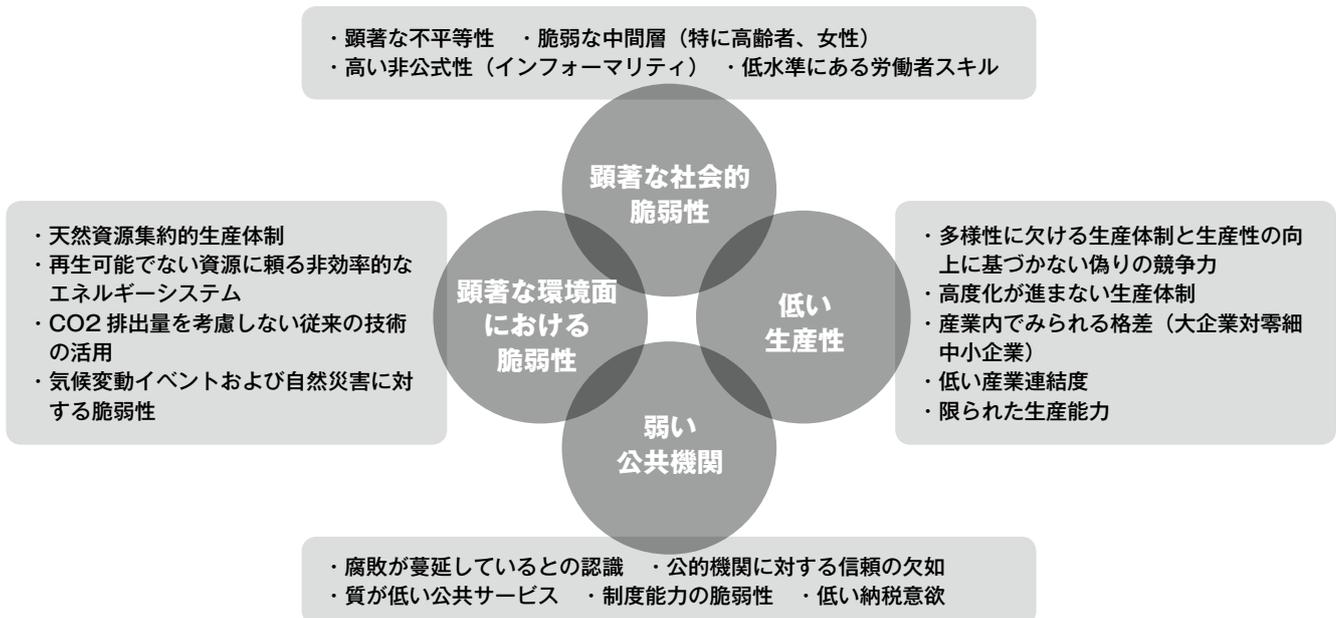
アクセスを制限してしまう。「卒業」すると、開発目的に関連する贈与および条件の緩やかなコンセンソナルな協力資金へのアクセスを失うことになるが、収益性を重視する民間資金と開発目標とを融合させるほどの能力はLAC諸国にはない。加えて、既に卒業した国の多くは、他の開発資金源にアクセスできていない。COVID-19が同地域諸国に与えた影響もあって、民間金融では対処できない永続的な課題にLAC諸国は直面していることが明らかになってきた。

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）の流れを絶対額で見ると、LAC地域向けFDI流入額は1980年代に年平均で60億米ドル、1990年代に340億ドル、2000年代に600億ドル、2010年代には1,310億ドルにまで拡大した。LAC地域におけるFDIが開発金融全体の流入額に占める割合は、1980～89年に40%、1990～99年および2000～09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。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。ポートフォリオ投資は、1990～2020年の30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政府にとって重要な資

金調達先となってきてはいるが、ソブリン債発行のための資本市場アクセスは、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ところが大きい。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、FDIや郷里送金などの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、ODA総額が開発金融に占める割合をネットフローで見ると、1980～89年平均の16%から1990～99年の10%、2010～20年の4%に減少している。だが、ODAはLAC諸国ではその重要性は全般的に低下しているものの、これまで低所得国と分類されてきたハイチだけでなく、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っていることは再認識されるべきである。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1人当たり所得水準と明確な相関関係にはない。

図：開発プロセスを妨げる4つの「落とし穴」



Source: ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2021), Development in transition: concept and measurement proposal for renewed cooperation in Latin America and the Caribbean (LC/TS.2021/95), Santiago, Diagram I., p.113 から抜粋。

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「上所得国」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は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。LAC 諸国が世界のグリーン債発行総額に占める割合は2%に過ぎない。LAC 域内でのグリーン債の発行は、チリ、ブラジル、メキシコの3か国がLAC 累積額の83%を占める。

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」は、過去45年間続けられた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の指標(インディケータ)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。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くある。

ECLAC は最新の分析において、111のターゲット、146のインディケータおよび359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る。その分析によると、目標達成が予定通り進んでいるグループ(54の指標:全体の37%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(58の指標:全体の40%)、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34の指標:全体の23%)の3グループに分けられる。

一方で、OECD は、LAC 諸国が抱える開発問題を、①生産体制および生産性、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にある。この制約を克服するために、ECLAC は、41のSDGs ターゲットと関連するインディケータを使ってSDGs の進捗状況を評価

するが、これらの指標は次の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グループ、②公共政策の実施があって初めて到達の可能性が高まるグループ、③公共政策が実施されず、現状が逆転する可能性が高いグループ、の3グループに分けられる。その上で、前記の5つのカテゴリにおいて、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 達成に多大な課題を抱えていることは明白である。

結論に代えての附言

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、所得水準とは関係なくかつ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ルダーとの関係の強化・調整を可能とする開発モデルを提示するものである。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 諸国が抱える経済社会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、そして気候変動対策を含むSDGs の達成には、前例のない公共支出の発動をとまなう。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、多国間協力が重要な役割を果たす分野でもある。新しい国際協力体制は、ケア経済、循環経済、デジタル経済、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。

このような状況のなか、国際協力は一層重要な役割を果たす。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。開発途上にある「高所得国」にとってでさえも、開発の可能性の制約となる構造的な課題に対処するための財源を確保する拠り所であ

り、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。さらに、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ようになる。

(くわやま みきお ラテンアメリカ協会常務理事、
協会ラテンアメリカ・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)

ラテンアメリカ参考図書案内



『開発との遭遇 — 第三世界の発明と解体』

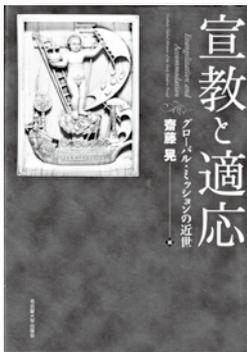
アルトゥーロ・エスコバル 北野 収訳・解題 新評論
2022年3月 540頁 6,200円+税 ISBN978-4-7948-1201-8

著者はコロンビア出身の人類学者にしてグローバル化と開発の批判的研究者として世界的に知られており、1995年に初版が2012年に増補版が出された本書は、開発学を学ぶ上での必読書の一つに挙げられている。

本書で取り上げられた事例で、米国政府や世界銀行が支援したコロンビアの1972～92年の農村開発、栄養改善のプログラムは、その米州での地政学位置、第三世界への対処策の一環で行われたという意味で、米国の反共防波堤策、資本主義陣営への取り込みのための「実験国家」とされたことは明白であったと指摘している。張り巡らされた官僚組織制度により、現実分析ではなく理論から導き出して単純化・カテゴリー化した「開発言語効果」を浸透させ、農民が生産者、女性が追加労働者、自然が資源として切り取られて、あたかも開発に新たな意味づけがなされていくというストーリーは開発幻想であると指弾し、「開発のためのオルタナティブ」ではなく「開発に対するオルタナティブ」をと提起している。

巻末の441～538頁にわたって、訳者による膨大な解題「ポスト開発の先にある多元世界の展望 一飼い慣らされた羊は変革主体に変身するか」と「訳者あとがき」「参考文献一覧」「人名索引」が載せられており、解題では著者の概歴、本書の意義、ポスト開発論からブルーリバーズ（多元世界）への流れ、日本の近代化と「開発」をどう考えるか、エスコバルが投げかけた日本の近代化が特別なのか？という問いまでを詳細に解説している。なお、訳者には『南部メキシコの内発的発展とNGO（増補版）』（勁草書房2019年）の著作もある。
<https://latin-america.jp/?s=%E5%8C%97%E9%87%8E+%E5%8F%8E&cat=18>

（桜井 敏浩）



『宣教と適応 — グローバル・ミッションの近世』

齋藤 晃編著 名古屋大学出版会
2020年2月 554頁 6,800円+税 ISBN978-4-8158-0977-5

15世紀末以降の大航海時代にポルトガル、スペインをはじめとする西欧の本格的海外進出が始まり、とりわけ「アメリカの発見」を契機にカトリック教会の宣教が新大陸で進められたが、中でも1540年に設立が認可されたイエズス会の活動はペルー、メキシコへは1568年以降と出遅れたもののその後は目覚ましいものがあった。彼らは布教のために現地先住民社会に飛び込み言語を習得して、彼らの伝統文化、信仰、慣習をキリスト教にとって中立的と本質に反するものの境界を見極め適応しようと努めた。もちろんそこにはジレンマもあり、アンデスでの布教の現場において適応の精神を開花させようと尽力した者もいたが、インディアスの住民を文字の使用で区分し差別する階層論者や反適応論者との意見の相違があった。

本書は国立民族学博物館で行われた「近世カトリックの世界宣教と文化順応」共同研究の成果であり、編者は『魂の征服 — アンデスにおける改宗の政治学』（平凡社1993年）、『南米キリスト教美術とコロニアリズム』（岡田裕成大阪大学教授と共著、名古屋大学出版会2007年 <https://latin-america.jp/archives/5581>）など、アメリカ大陸での宣教の歴史を専門としてきた国立民族学博物館教授。

（桜井 敏浩）