

第 27 号 (発行: 2024 年 7 月)
SRID 設立 50 周年記念エッセイ SRID 50th Anniversary
Commemorative Essay

「バターより大砲」の時代に、
日本は低所得国の人びとの貧困削減のために何をすべきか?
In an Era of “Guns over Butter,”
What Should Japan Do to Reduce Poverty among People
in Low-Income Countries?

小寺 清
元世界銀行 IMF 合同開発委員会事務局長 SRID 会員
KODERA, Kiyoshi
Former Executive Secretary, World Bank/IMF Joint Development Committee
SRID Member

Abstract

This essay analyzes major changes affecting global political economy and development aid. They include aggravating income disparities, increase in defense spending and the diversion and fragmentation of aid, enduring violent non-state actors, the rise of authoritarianism, and a “G-0 (zero)” world order. Then the author reminds us of two megachallenges: climate change and the planetary crisis, as well as the impacts of technological innovation, particularly artificial intelligence (AI). The author appeals to urgently tackle income disparities as a top political priority in both developed and developing countries, and to focus more intensively on the development of low-income and lower middle-income countries, especially in Sub-Saharan Africa. The author finally urges the development aid community in Japan to stay away from narrowly minded notions of “security” and “national interest” based on “diplomatic considerations” as guiding development principles, and to stick to inclusive and sustainable growth and poverty alleviation in low-income and lower middle-income countries as overarching development goals.

要約

本稿は、まず、所得格差の深刻化、防衛費の増加と開発協力資金の転用と分散、暴力的な非国家勢力の持続、権威主義の台頭、「G ゼロ」世界秩序の進行など、グローバルな政治経済および開発協力を取り巻く主要な変化を分析する。あわせて、気候変動と地球環境の危機、並びに AI などの科学技術革新のインパクトという二つのメガ・チャレンジを提示する。その上で、先進国・途上国に共通の最重要政治課題として格差是正への取組み、低所得国及び低中所得国、とりわけサブサハラ・アフリカの開発への一層の注力を訴える。最後に、日本の開発援助コミュニティに対し、「外交的配慮」という語に基づく「安全保障」や「国益」といった偏狭な発想を開発原則の指針とすることから距離を置き、低所得国・低中所得国の包摂的かつ持続可能な成長と貧困の撲滅を、開発協力の基本目標として堅持するよう促している。

【多重連鎖危機◎、多元協働型地政学◎】

第27号

SRID 設立 50 周年記念エッセイ

「バターより大砲」の時代に、 日本は低所得国の人びとの貧困削減のために何をすべきか？

小寺 清

元世界銀行 IMF 合同開発委員会事務局長 SRID 会員

SRID 設立から 50 周年。この間、日本の周辺、東アジア・東南アジアの国々は目覚ましい経済発展を遂げた。最新の世銀 Global Economic Prospect でも、2025–26 年に 5% 以上の高成長が予測される国が多い。東南アジアではインドネシア・フィリピン・ベトナム・カンボジア、南アジアではインド・バングラデシュだ。旧ソ連圏ではジョージア・ウズベキスタンが並んでいる。

しかしながら、途上国・新興国の現状を全地球的に見ると、Fragile and Conflict-affected Situation と分類される国は 39 カ国、人口では全世界 80 億人のうち 6 億人を優に超える（世銀の 2024 会計年度のリスト）。低所得国の成長経路はコロナ禍で下振れし、その一人当たり国民所得平均は IMF の 2020 年 1 月時点での世界経済見通しでは 2023 年に先進国平均の 9% 強にたどり着くとされていたが、2024 年 1 月の見通しでは、このレベルにたどり着くのは 2027 年以降とされた。残念ながら、SDGs の多くの指標は 2030 年には未達成となるだろう。世界が関心を失いかけるほど長期化するシリアやイエメンの内戦、ハマスが関心を喚起しようとしたパレスティナ問題の先鋭化、サハラ砂漠以南のサヘル地域でのイスラム武装集団の割拠、またスーダンの武力衝突は泥沼化している。一方で、カリブ・中南米の犯罪組織の凶悪化と暗躍。さらに、アフガニスタン・ミャンマーの現状は、SDGs の「誰一人残さない」という理念とは大きくかけ離れている。紛争や迫害により国外に逃れた難民や国内で避難を続ける人々の合計が 2024 年 4 月末、1 億 2 千万人を超えた（UNHCR）。こうした現状を詳しく見るにつけ、世銀に長年勤務し「国際社会」と呼ばれる「業界」に属していた自分たちは「何をやってきたのか？」と自戒の念にかられるとともに、世界の指導者たちへのフラストレーションは高まるばかりだ。

世界経済は、今年になり、小康状態を保っているようにみえるが、2010 年代からの投資減速による中長期的成長率鈍化、世界的な債務増大（GDP 比 238%、2022 年末）と債務危機国の増加、さらにウクライナ戦争によるエネルギー・食料価格の高騰、中国を意識したサプライ・チェーン・ブロック化と米国をはじめとする「新産業政策」による貿易障壁強化措置の増加、気候変動の顕在化など低所得国の貧困人口削減の停滞を長引かせる要因が数えきれない。本稿では、SRID50 周年の今、意味のある開発協力を活性化するため、もう少し長いタイム・スパンで「我々は今どこにいるのか？」と問う。国際政治の潮流の変化と地球環境の危機及び科学技術革新の人間社会へのインパクトという地球大の課題の二つの側面から我々の現在位置を確認することから始めたい。

1. 今世紀になってからの国際政治・経済の底流の変化

そもそも、ODAを中心とした開発協力とは、自由民主主義の重要な柱である法の支配がしっかりと確立するよう途上国の国家建設を手助けしながら、経済成長を促進し、貧困を撲滅することだ。冷戦の終結後、自由民主主義に根差した国家建設は順調に進むと楽観的に考えられていた。1990年代末に重債務国の大規模な債務削減が進められ、2001年MDGs設定、2002年メキシコ・モンテレーでの欧米の開発資金増大プレッジの流れに我々は上昇気流を感じた。しかし、同時並行的に、9/11で先鋭的に噴出した国際政治経済の潮流の変化が、水面下で進行していた。

1-1. 「新自由主義」の光と影

水面下の潮流でまず注目したいのが、新自由主義の光と影である。ソ連崩壊時の「歴史の終わり」の後、今世紀になり「政治秩序の起源」や「政治の衰退」で様々な国々の統治の歴史や形態を整理・分析してきたフランシス・フクヤマは、2022年の「リベラリズムへの不満」で、法の支配を重視する古典的なリベラリズムを擁護する立場から、1980年代から主流となったサッチャーやレーガンに代表されるネオリベラリズム＝新自由主義への批判を展開した。新自由主義は、規制緩和・民営化・資本市場の開放・国際資金移動の自由化を標榜する。市場の持つ効率性を高めるこれらの変革は基本的には正しかった。しかしながら、新自由主義は政府が行う規制・介入にきわめて消極的だった。その結果、世界経済のグローバリゼーションが進み、2010年ぐらいまでには、先進国のみならず中国をはじめとする多くの途上国は所得を増やしたが、後述するように、各国内では貧富の格差がとても広がった。

また、新自由主義イデオロギーはソ連崩壊後のロシア経済再構築を不完全なものにした。多くの経済学者は計画経済が破綻すれば市場経済が自然に形成されると楽観的に考えた。しかしながら、契約や所有権などに関するルールを励行させることができる法制度を持つ政府によって規制されてこそ市場は十分機能することに高い政策優先順位を与えるべきだった。そもそも法制度の構築・定着には年月を要する。それも、古い制度の岩盤を壊そうとする政治的リーダーシップのたゆまざるプッシュがあってこそはじめて可能になる。1990年代のショック療法は不完全燃焼に終わり、結局ロシア経済の大部分はオリガルヒに食い荒らされ、プーチンはそのシステムを自らの野望のために巧みに利用した。

今から10年前の2014年に、ロシアによるクリミアの併合、ISISのシリア・イラク占領、西アフリカでのエボラ熱といった西側が予期していなかったことが起った。いったん事態は收拾され、世界は何事もなかったように翌2015年にSDGsを設定した。しかしながら、深層では、プーチンの地政学的な野望、闇経済に支えられたイスラム過激主義の根強い広がり、パンデミックへの準備不足状態は、脈々と生き残り、2020年からの未曾有のコロナ禍、中東・アフリカでの静かな「非国家」の再興、2022年からのウクライナ戦争といった人々により大きな惨禍をもたらす形で火を噴き、多くの低所得国の成長停滞に影響を与えている。

1-2. 「バターより大砲」の時代の到来と ODA 資金の diversion と fragmentation

ウクライナ戦争の長期化から、中国の南シナ海・東シナ海、台湾での威嚇的行動のエスカレーションとも相まって、多くの先進国は「援助の前にまず軍備の充実」に資源配分のかじを切らざるを得なくなつた。その結果、1990 年代のいわゆる「平和の配当」は望めなくなった。IMF によると、世界の防衛費は冷戦期（1970～90 年）の GDP 比 3.6% から、世界金融危機後（2010～19 年）の 1.9% までほぼ半減した。しかし、ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）は、世界の 2023 年の軍事費が前年比で実質 6.8% 増の総額 2 兆 4,430 億ドル（約 378 兆円）となり、過去最高だったと発表している。軍事費膨張は 9 年連続。欧州やアジア太平洋・中東地域で増加傾向が目立ち、中でもロシアの脅威が高まる欧州では、NATO に加盟するほぼ全ての国が防衛支出を増やした。NATO は 2024 年 3 月に加盟したスウェーデンを除く 31 カ国を合わせると、全世界の防衛支出の 55% を占めた。中東は、地域全体で前年比 9% の増加。年間の上昇率としては過去 10 年間で最大という。アジアでは、米国に次ぐ世界第 2 位の支出国である中国が同 6% 増。中国の台頭に懸念を深める日本と台湾は、それぞれ同 11% 増えた（日経 2024/5/23）。さらに、欧州投資銀行（EIB）は 2024 年 5 月、防衛産業向けの融資基準を緩和する方針を決めた（日経 2024/5/28）。「バターより大砲」の時代の再来である。サブサハラ・アフリカ諸国でも仕方なく治安対策費を増やさざるを得ず、貧困削減の原資がしわ寄せを食らっている。

戦争・紛争対応の ODA 資金の diversion も顕著になった。今年 4 月に発表された 2023 年の OECD-DAC 諸国の ODA 供与額は前年より増えてはいたが、その中身はウクライナ関連難民対策費の急増であり、最貧国・サブサハラ向けは横ばいだった。低所得国向けの ODA は 2020 年以降減少している。さらに、2024 年 4 月の IDA の報告書 “Financing for the future : IDA's role in the Global Aid Architecture” によると、今世紀になり、途上国への借款援助量は 15 年間で 2 倍増にもなっていないのに、援助国数は 62 国から 112 国へ、援助機関の数は 215 から 565 機関に増えている。援助協調のパリ宣言から 20 年弱が経過しても途上国の援助調整コストは増える一方だ。

1-3. 「非国家」勢力の増勢

もう一つの問題は、聖俗一体の統治システムを厳格化する国家の復活と、国家として承認されない闇経済と暴力に依存する「非国家」が増勢していることだ。「赤十字国際委員会の推定によると、国家ではない武装組織の支配下で暮らす人々は 2023 年夏時点 で世界に 1 億 9,500 万人。世界人口の 40 人に 1 人に達する。450 以上あるこうした武装組織のうち 41% が徴税し、25% が司法・紛争解決のメカニズムを持つ。医療サービスを提供する組織も 16% に上る。あたかも国家のようにふるまい人心を掌握している。（日経 2024/5/31）」欧米と対立するイランやロシアはこうした非国家を利用し、欧米中心の秩序に揺さぶりかけている。イランはイスラエルに軍事攻撃を重ねるヒズボラやイエメンのフーシを支援する。ロシアの民間軍事会社は、多くのサヘル諸国の強権的指導者やクーデター部隊に近づいた。こうした「非国家」の台頭は、米国が对中国戦略の再検討の文脈で中近東において「世界の警察官」の役割を縮小していることと関係する。国際政治の駆け引きの影で非国家に支配される貧困層は搾取の対象であり、

不当な女性差別も激しい。但し書き的ではあるが、池内恵東大教授は『非国家主体』の台頭を『克服すべき後進性』として捉えるだけでなく、正当性においても実効性においても限界のある国家主体と『どっちもどっち』の存在として、無条件には認められないものの、存在を認知せざるを得なくなっている」という指摘をしている。こういった考え方には、不条理な貧困・差別にあえぐ人々に手を差し伸べるという人道的要請から、アフガニスタンのような状況に関しては見落とせない。しかし、ISIS や ISIS-K は違うだろう。いずれにせよ、暴力と威圧による支配に国際社会が強い関心を持ち、軍事を含めた解決の努力を常に積み重ねない限り、この悲惨な状況は何十年経ってもなくなる。

1-4. 民主主義と権威主義の併存

2024 年は、30 を超える世界の国々で国政選挙の年となった。開発協力の重要な原理であった自由民主主義の現状をスウェーデンの独立調査機関 V-Dem 研究所「民主主義リポート 2024」で概観しよう。(以下日経 2024/6/3 からの引用)世界各国・地域の政治体制を自由度の高い方から「自由民主主義」「選挙民主主義」「選挙権威主義」「閉鎖権威主義」の 4 つに分類している。新興国で構成する国連の「77 カ国グループ (G77) と中国」の 134 カ国のうち、データのある 119 カ国でみると、最新 2023 年時点での「選挙権威主義」が最多の 45 カ国を占めた。「閉鎖権威主義」は 30 カ国と、この数年で急増している。「選挙権威主義」は、選挙の仕組みが整っていても、野党が立候補する際に非公式で圧力を受けたり、政権の圧力でメディアの独立性が損なわれたりしている点が「自由民主主義」と異なる。自らの正統性を強調したい権威主義的な政治指導者に選挙制度が利用されたケースも多い。近年は選挙実施などの見返りを求めない中国による新興国支援も広がる。無条件の支援が独裁色の強い政治体制を許容し、権威主義体制の隆盛を招いている側面がある。一方、自由な民主主義を理念に掲げてきた欧米諸国も曲がり角にある。V-Dem 研究所が調査する 179 カ国・地域のうち、「自由民主主義」に分類されるのは 23 年時点で 32 カ国となり、約 30 年ぶりに 4 つの政治体制のなかで最下位に転落した。この背景には後段で言及する貧富の格差の拡大と移民・難民の問題がある。

1-5. そして一極集中ではなくなった国際秩序

「多極化する国際秩序」という言葉が氾濫しているが、米国では世界を束ねる理念形成・構想力は衰退し、国際秩序のメインテナンスのための「世界の警察官」の役割も縮小している。政治的に分断された社会を背景とした内向きな姿勢は明らかだ。しかし、GAFA や半導体企業がけん引する米国経済の一人勝ちに近い強固さ、ウォール街の健在を考えると、よほどの放漫な財政運営をしない限り、米国「経済」の急速な衰退は考えられない。逆に、中国・ロシアなどの権威主義国の台頭がいわれている。そうだろうか? 習近平政権は欧米の国際秩序に明示的にチャレンジする外交を展開するものの、国内の貧富の格差は大きく、成長が減速するにもかかわらず「民間主導の経済活性化」の政策優先順位を低位に押し込め、国民全体に広がりを持った持続的発展は必ずしも保証されていない。核軍事力で恫喝することにしか取り柄がないロシアは、既に 2010 年から 2022 年までの一人当たり所得の伸びは世界平均を下回っており、ウ

クライナ戦争で経済の長期低迷下落傾向に拍車がかかるることは明らかだ。インドもやがて日本を超えて秩序作りのビッグ・プレイヤーになるが、農村部・インフォーマル・セクターを巻き込んだ貧困撲滅が進展しなければ本当のロール・モデルになれるのか？世界は、「多極化」というよりは、イアン・ブレマーが言うように「G ゼロ」の国際秩序の muddle through（なんとかやっていく）を余儀なくされるのではないか？こうした「国際秩序」の問題は、開発協力に関わる国際社会・国際機関での意思決定のあり方に大きく影響する。

2. 貧困撲滅への別次元のメガ・チャレンジ

ここまで開発協力を取り巻く国際政治経済の底流の変化とは別の次元のメガ・チャレンジがある。地球環境の危機と AI に代表される科学技術革新のインパクトへの対応だ。医学を含む科学技術の深化・革新は 50 年前とは比べものにならない。「文系」の自分には馴染みの薄い分野だが、多くの科学者が年々実験観測のデータを精緻化し、指摘しているさまざまな「臨界点」を私たちはきちんと理解しているのか？時間と資源が限られる中での政策優先順位に関わる議論を真剣に深めているのか？「サピエンス」や「ホモ・デウス」などのノヴァル・ノア・ハラリの一連の著作のさらに先が、気になる。

2-1. 地球環境危機

2024 年 2 月の SRID 懇談会の石井菜穂子東大理事のプレゼンテーションは核心についていた。人類文明を支えた地球システムの安定とレジリエンスが、永久に失われる臨界点が迫っている。2050 年以降も地球システムの安定を維持するためには、2030 年までに大きく舵を切る必要があるという危機意識に基づき、脱炭素化、生態系を破壊しない持続可能な土地・水・海洋、サーキュラー・エコノミー、環境低負荷の都市デザインが、社会・経済システム転換の大きな 4 分野として示されたが、これまで開発に携わってきた専門家がかなりのスピード感をもってこれらの分野を深堀していく必要がある。気候変動への脆弱性は既に島嶼国・低所得国により大きな影響をもたらしている。気候変動の顕在化、待ったなしの脱炭素・気候変動適応対策を探るべきという流れは、2022 年秋バルバドス首相が提唱したブリッジタウン原則を支持する声の国際的な広がりで加速した。2023 年 6 月にはパリで開発資金会議が開催され、2023 年の G20 議長国のインドは「MDBs (Multilateral Development Banks) の強化に関する G20 への独立賢人グループ報告書 (The Triple Agenda, 2023 年 6 月)」の作成を委託し、①気候変動や SDGs 達成のためには、2030 年までに毎年グローバルに中国を除く全途上国で 3 兆ドルの資金増が必要と試算、②途上国への債務再編やゼロ・カーボン・エネルギー移行戦略が円滑に進むためには民間資金の取り込みはこれまで以上に重要で 3 兆ドルのうち 5,000 億ドルは民間から。との提言を打ち出した。並行して、世銀は、気候変動に後ろ向きだったマルパス総裁からバンガ総裁への交代に合わせ、6 つの Global Challenge Program を打ち出した。脱炭素には、バイラテラル・マルチラテラルの開発金融機関だけではなく、民間金融機関を誘導することが重要。現実には、そのための業界団体・監督官庁の能動的な役割の強化が、2017 年の気候関連財務情報開示タスク・フォース発足以来、進展している。残念ながら、世界の開発機関・開発論壇が、

こうした方向に舵を切っているのに、日本の二国間（バイラテラル）援助関係者はとても議論をリードしているように見えない。

2-2. AI に代表される科学技術革新のインパクトへの対応

デジタル化、高度な人工知能（AI）、遺伝子組み換えなど科学技術革新の経済社会への影響にどう対応するのか？モバイル・バンキングの普及は貧困層の financial inclusion を進めた。インターネット・アクセスの充足は低所得国で優先度は高い。しかし、情報通信技術・デジタル化が低所得国に大規模な leap flogging をもたらすだろうか？AI の進化、それに引きずられた半導体ブームなど「デジタル資本主義」が好況を呈しているが、AI が学習するものは、ネガティブなバイアスをも含む人類の全歴史・文化であり、それらが必ずしも真に倫理的なものとは言えない。また、「なりすまし」の弊害、創作活動へのマイナスの影響は既に各所で顕在化している。さらに、AI やデータ・センターは大量の電力を必要とし、ビル・ゲイツは全地球のエネルギー消費を 5-6% 分増加させると予測している。もっとも彼は AI が省エネ技術を生み出しオフセットはできるはずと楽観的だ（FT 2024/6/28）。労働者の生産性を業種によっては高めることができても、他の業種では在来企業の市場からの退場を迫ることになる。こうした光と影への対応は人的資本の強化・強靭性を高めるための施策促進だけで十分だろうか？IMF は、AI による失職格差拡大への対処として、各国に失業保険の適用範囲を広げるといった社会保障制度の刷新、「勝ち組」企業などへの課税強化など財政政策のポリシー・ノートを発表した。しかし、この大課題には、より大きなフレームワークが必要だ。昨年 FT 読書欄で話題になったムスタファ・スレイマンの “The Coming Wave…Technology, Power, and the 21st Century's Greatest Dilemma” では、① Technological Safety（自己制御の能力を持ったテクノロジー）、② Audit（透明性と説明責任の確保）、③ Choke Points（問題に直面した時、開発を遅らせ、解決策を生むまで時間を稼ぐ）、④ Makers（開発当初から適切な制御機能を持った責任ある開発者）、⑤ Business（組織のインセンティブが常に制御と裏腹になっているビジネス・モデル）、⑥ Government（テクノロジーを規制する制度を持ち、制御を実行できる政府）、⑦ Alliance（法律とプログラムを調和させるための国際協力システム）、⑧ Culture（新しい学習と失敗経験の共有を即座に拡散できる文化）、⑨ Movements（あらゆるレベルの民衆からのインプット）、⑩ Coherence（1 から 9 までを整合的に取り扱うこと）を AI や遺伝子技術を人間のものとして発展させるためのチェックポイントとして提示している。科学技術の発展への人類の対応は、「理科系」の独占ではない、「総合知」の問題だ。これだけ人間性・民主主義・倫理が問われている今、「リスクリング」が必要なのは、自分の領域だけに閉じこもっている社会・人文科学系のアカデミクスたちではないか。

3. 開発協力の課題に戻ろう。

これまでみてきた国際政治の潮流の変化と地球環境の危機及び科学技術革新のインパクトという地球大の課題の顕在化を踏まえて、低所得国の貧困人口削減トレンドを加速化させるために、我々は、特に若い現役世代は、何をすべきか？

3-1. 「格差と闘え」

途上国を語る前に、まず、問題提起したいのは、1-1でも指摘した、先進国・途上国を問わず、とまらない貧富の格差の拡大だ。「新自由主義」のアドバイスには、最近では、米国の「新産業政策」の採用や IMF の資本移動規制容認など修正が加えられるようになってきているが、格差の問題は手つかずだ。

トマ・ピケティらが運営する「世界不平等研究所」の 2021 年末の統計では、世界の上位 1% の超富裕層の資産は、世界全体の個人資産の 37.8% を占め、下位 50% の資産は全体の 2% にとどまった。特に最上位の 2,750 人だけで 3.5% に当たる 13 兆ドル（約 1,500 兆円）超を占め、上位 10% では全体の 75.6% を占めた。また、1990 年代半ば以降に世界全体で増えた資産の 38% を上位 1% が占めていた。世界全体の所得に占める割合は、上位 10% の富裕層が 52% に上り、下位 50% はわずか 8.5% だった（日経 2021/12/27）。最近話題になったイーロン・マスクの報酬は、560 億ドル。他方、2022 年の人口 1 百万人の東ティモールの GDP は 26 億ドル、人口 2 百万人のギニア・ビサウのそれは 17 億ドルだ。これを SRID 会員はどう考えるのか？ 残念ながら、欧米では、格差の拡大が分断を助長し、移民増加への不安をあおり、ポピュリズムを力づけ、2016 年のブレクジットとトランプ政権の誕生を現実のものとし、今年（2024 年）再び、米国の根強いトランプ・ブルーム、EU 議会選挙における極右政党の伸張につながっている。

こうした状況に手をこまねいていいのか。2024 年の G20 議長国ブラジルのアダジ財務相は 2 月末の G20 財務大臣会合で「超富裕層を対象にした公平な税金の支払いは国際協力次第だ」と述べ、この問題に詳しいパリ経済学院のガブリエル・ズックマン教授に G20 報告書の作成を委託し、その報告書が 6 月 25 日に発表された。富裕層の課税逃れについて、これまで有効な対策が講じられておらず、彼らは過去 40 年間税引き前で実質年 7.5% の資産増を実現しているにもかかわらず、所得税などの実質的な税負担は保有資産の 0~0.5% 相当に過ぎないと分析している。仮に、10 億ドル以上の資産を持つ約 3,000 人の富裕層（ビリオネア）の保有資産の 2% に相当する最低課税が導入されれば、全世界で年間 2,000~2,500 億ドルの税収増につながると試算している。ちなみに OECD-DAC の 2023 年 ODA 資金の総額は 2,237 億ドルだ。

G20 でどこまで議論が進展するか？ そもそも格差解消を目指すには、強固な政治意思・合意が必要だが、政治エリートたちはなかなかその決定ができない。政治エリートたちを説得するために、まず、政府はどのような介入ができるかの理論固めがあらためて重要である。2 年前に日本語訳が出版されたオリヴィエ・ブランシャール、ダニ・ロドリック編「格差と闘え（Combating Inequity）」は、格差問題の基本的エビデンス・イノベーションと格差・政策が介入すべき経済段階と所得階層（生産前=教育・保健・相続、生産段階=最低賃金や雇用保障・イノベーション、生産後=勤労所得控除・セーフティー・ネット・資産課税等）の類型化・処方箋のプロズ・アンド・コンズ、従来の政策体系を超える処方箋のインプリケーション等が一線級の経済学者たちにより討議されていて、得るところが大きい。先進国だけでなく途上国にも当然応用できる。現役世代は是非目を通してほしい。

3-2. 経済的難民増加のリスクを深刻視し、低所得国、とりわけサブサハラ・アフリカの発展に注力せよ

日経 2024/5/26 の社説「水際対策で済まぬ難民問題」は、脆弱・紛争国の増加による人道危機の長期化に加え、経済的難民増のリスクをハイライトし、「門前払いだけで移民・難民問題は解決しない。アフリカや中東などで暮らせないと感じる人を減らさなければ、豊かで安全な欧州を目指す流れは止まらない。貧困といった難民を生む原因に対処しなければならない。食糧難や干ばつなど気候変動の影響も無視できない。移民・難民を押し出す側の地域を安定させ、豊かにする息の長い取り組みが必要だ。それを手助けする力を欧州をはじめ先進国は持っている。日本も資金拠出や開発支援、国際機関との協力で活躍する機会が多い」と結んでいる。この取り組みが特に必要なのが、低所得国、とりわけサブサハラ・アフリカだ。これから開発協力の本丸だ。

サブサハラ・アフリカでも 2025-26 年に 5%以上の高成長が予測される国は少なくない。セネガル・ガンビア・ギニア・リベリア・コートジボアール・トーゴー・ベナンといった西アフリカ沿岸国、中東部では DRC・ルワンダ・ウガンダ・ケニヤ・エチオピア・タンザニア・ザンビアが並ぶ。鉱物資源国、鉱物資源がなくても産業構造を多角化している国が並ぶ。そうはいってもこれらの国のほとんどは、一人当たり所得 2,000 ドルに届かず極めて貧しい。

これからの数十年は、世界全体で現在 80 億人から 2050 年には 97 億人と人口増加が予測される中で、その増分の半分がサブサハラ・アフリカにあり、若年層の増加に対してきちんとした雇用を確保することが最大の課題だ。これができないと、サブサハラ・アフリカ自身の国内政治が不安定化するだけでなく、経済難民危機が難民受入国の政治の不安定化をより深刻なものにする。豊かな国では高齢化社会に対応するため、より多くの働き手が必要であり、難民の受け入れが国の発展につながるという考え方もあるが、欧米、または日本が要望する人材をはぐくむことができるようになるのか？

2024 年 3 月の JICA セミナーでスティグリツの研究チームは、ロボット・AI が活用される世界では、輸出型製造業が生き残るのはベトナム・マレーシア・バングラデシュぐらいに限られ、多くの途上国は低スキルの労働者を雇用することが困難になり、特にアフリカ経済の leap flogging は隘路の中との見解を示した (The Challenge of Employment in the 21st Century)。

この研究チームは、アフリカの成長戦略について、1960-70 年代のケニヤの紅茶栽培、最近のエチオピア・ルワンダの教育・産業政策は好例としながらも、まず、マクロ経済の安定、実効力のあるガバナンス、政治・社会の安定が大前提であると現実からすると厳しい条件をつける。アフリカは産業化の最終ランナーなので輸出指向成長戦略には限界がある。むしろ、国内の Green Transition を国家目標に据え、教育の充実、細やかな「産業政策」(企業との対話・訓練・金融面のインセンティブを高める優遇税制・Pick the winner ではなく、Let losers go のモニタリング・開発銀行の活用)で雇用を創出し、外貨の獲得を図る。アフリカでは農業の「高度産業化(industrialization)」

の余地もある。さらに鉱物資源からの収入を賢く投資する道は未だ十分残されているはず。グリーン・テクノロジーへの leap flogging は他の誰も成功していないが不可能ではないとしている。

低所得国のマクロ経済の安定と債務の管理については、IMF も 4月初めに包括的な検討を発表している。とりわけ、歳入増は 2015 年の UN の SDGs 開発資金サミットでのトップ・アジェンダだったが、低所得国、アフリカ諸国の税収は低迷している。金融機関に関する税情報交換未整備、歳入増のための ODA 支援も低迷、ジェンダー配慮の予算制度未整備、化石燃料補助金は高止まりしたままだ。しかしながら、低所得国の增收率ポテンシャルは大きい。歳入増の政策努力を加速させるため日本・欧州の Global Public Finance Partnership (GPFP) が発足した。ターゲッティングがゆるい補助金は撤廃し、浮いた分を保健・教育・気候変動対策に使うことを積極的に考えるべきだ。

アフリカの発展は日本の開発コミュニティーだけで対応できない。世銀・IMF・アフリカ開銀といった国際機関や欧米そしてインド・トルコ・湾岸諸国との連携の中で、Speak in one voice が重要だ。また、太平洋の島嶼国・PNG・東ティモールへの目に見える資源配分増も忘れてはいけない。

3-3. 日本の開発コミュニティーへの注文と提言

開発協力のゴールは、途上国のインクルーシブな経済成長と貧困の削減だと思う。それが、「日本経済の安全保障」や、「『外交の視点』という語に込められた国益」へと方向転換されているとの山形辰史氏（「入門開発経済学」, 2023 年）の警鐘に 200% 同感である。地政学的なレンズを通してのみ開発協力をとりあげがちな日本の大手メディアもおかしい。わが国の経済力は残念ながら世界との比較で劣後し、相対的貧困化が進行中という厳しい現実がある。「失われた 30 年」どころか、「新興国」化しかねない（経産省自身が公表資料で危惧している！）瀬戸際にある。かといって開発協力をやめれば暮らしはより豊かになるわけではない。むしろ、状況打破のため「売れるもの」を生み出すためには、世界、とりわけ人口が多い途上国を知らなければいけない。

さらに、先進国としての地位を保ちたければ、地球規模課題に like-minded な国ともスクラムを組み、「国際益を追求することが国益につながる」という気概で取り組むことが今こそ必要だ。まるで昭和時代のような「狭量な国益」意識にとらわれた姑息な仕様に適合させるだけの spec-in 作業から ODA 担当者を開放しなければいけない。

「グローバル・サウス」に目を向けるならアフリカに目を向けよ。私は、グローバル・サウスとか BRICS といった地政学的なグルーピングにとらわれず、個別国ごとに、政治情勢を注意深く読みながら、ハイ・レベルの対話に基づきマルチ・セクターの開発戦略に合意しオペレーションを実行することが開発協力の要諦だと考えている。ただ、日本は官民いずれであっても、多くの組織は、欧米以外の、馴染みのある東アジアや東南アジア以外の地域に、目を向け、人を貼り付け、予算を割り当てることが少ない。「台頭するグローバル・サウスに目を向けよ」と音頭をとることの意味はある

(池内恵東大教授)。この流れで、アフリカに目を向けてほしい。

Livable planet を共に生きるパートナーとしての日本を前面に出せ。「途上国は先進国に成長した日本に尊敬の念を抱いている」という過去にこだわる感傷的な修辞学的観念をさっさと捨てるべきだ。日本の国内の政官学民メディアの中だけで使い古されたレトリックで共感しあっても途上国には伝わらない。今必要なのは、日本は Livable planet を共に生きる、上から目線ではないパートナーだという意識をもつことだ。未来志向でグリーン・エコノミーへの知恵・技術・資金の提供に集中すべきだ。脱炭素とビジネスをつなげよう。

もっとサブサハラの低所得国・島嶼国にフォーカスを。開発協力にさらにメリハリをつけるなら、アジアの中所得国は、貧困層を徹底的に意識したオペレーションを除き、民間や JBIC に任せ、ODA はサブサハラ・アフリカの低所得国・低中所得国や小規模の島嶼国に集中すべきだ。また、タイド案件のインフラ・構造物だけではなく、ソフト面で尊敬と信頼を勝ち取りたいなら、国際保健や教育への注力は、中国との差別化の観点からも重要だ。

NGO にもっと活動の場を。政府は現場の事情が分かる NGO に「事業」をさせることを拡大するのみならず、現地の細やかな行政改善への声を吸い上げ、現地政府・ドナー提言につなげる「NGO との協働」努力を強化すべきだ。ただし、「グローバル・サウス」意識の高まりが、国によっては、先進国にルーツを持つ国際 NGO の活動を「制御」しようとする動きも出てきていることに注意する必要がある。

TICAD はビジネスと人的資源強化の 2 本立てで雇用の拡大を打ち出せ。TICAD はここ数回日本企業の投資を中心テーマにしてきたが、満足のいく結果を出せていない。来年の TICAD こそ、民間企業のやる気を引き出すため、金融界も巻き込んだ実践的な方策とメッセージを打ち出してほしい。ODA は二の次でもかまわない。もちろん、保健医療・教育などの人的資本への注力も怠ってはいけない。調査研究をしている若い世代には、ポスト SDGs 目標を考えるより、3-2. のステイグリットの研究チームの見解をも参考にしながら、サブサハラ・アフリカの産業構造と雇用の将来に関し具体的展望を打ち出してもらいたい。また、日本が大株主である世銀・アフリカ開銀を Knowledge Bank として巻き込んでほしい。

途上国の若い人材の社会課題解決力をフル稼働させよ。アフリカのみならず、途上国の若い人材の社会課題への解決策にもっと耳を傾けよ。商売のタネはそこにある。問題解決のためのデータを、AI を活用しながら収集・分析し、オペレーションにつなげる努力は具体的に始まっている。ODA による「実験・実証」を超えて、日本企業はこうした活動に大胆に長い目で投資していくべきだ。

最後に、英語力の brush up にもう一度注力を。このところ、国際会議・セミナーを見ていると途上国の参加者の英語力・プレゼンテーション力の向上に目を見張るものがあ

ある。老婆心ながら、日本の参加者も頑張らないと地盤沈下が加速する。これは決して些細なことではない。

参考文献

フランシス・フクヤマ：『リベラリズムへの不満』、2023

OECD DAC: ODA Summary 2023, April 11, 2024, <https://www.oecd.org/dac/ODA-summary-2023.pdf>

IMF: Broadening the Gains from Generative AI: The Role of Fiscal Policies, June 17, 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2024/06/11/Broadening-the-Gains-from-Generative-AI-The-Role-of-Fiscal-Policies-549639?cid=bl-com-SDNEA2024002>

Mustafa Suleyman: “The Coming Wave…Technology, Power, and the 21st Century’s Greatest Dilemma”, 2023

“A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth-Individuals”, Prepared by Gabriel Zucman, Commissioned by the Brazilian G20 Presidency, June 25, 2024

オリヴィエ・ブランシャール、ダニ・ロドリック編 『格差と闘え…政府の役割を再検討する』， 2022

Joseph E Stiglitz, Akbar Noman and Arjun Jayadev : ‘The Challenge of Employment in the 21st Century’ , Presented at JICA-Institute, March 11, 2024

IMF: Macroeconomic Development and Prospects for Low-Income Countries-April 2, 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/04/02/Macroeconomic-Developments-and-Prospects-For-Low-Income-Countries-2024-547064>

World Bank: The Great Reversal: Prospects, Risks, and Policies in IDA countries-April 14, 2024, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/04/14/the-great-reversal-prospects-risks-and-policies-in-international-development-association-countries>

山形辰史：『入門 開発経済学』， 2023

IDA: “Financing the Future: IDA’s role in the Global Aid Architecture” – April 2024