

第一部

中国の対外援助のインパクト

第一章 中国の対外援助と国際援助社会 —伝統的ドナーとアフリカの視点から

大野泉

はじめに

中国のめざましい経済成長と貧困削減の達成、そしてアフリカとの協力関係の深化は、欧米諸国を中心とする「伝統的ドナー」の強い関心と警戒心を呼び起こしている。この背景には、中国の対外援助の理念や形態・条件が伝統的ドナーのそれと大きく異なること、中国が国際協調の枠組みに入らずに単独行動する傾向が強いこと、そしてこれらの傾向が伝統的ドナーが開発援助の重点地域として多額のリソースを投入してきたアフリカで顕著にみられる点などがある。一方で、国際援助社会における中国の台頭は、従来、欧米ドナーが支配的だったアフリカを中心とする途上国に多様な開発政策の選択肢（ポリシー・スペース）を提供する可能性を開き、真の意味で途上国側の主体性（オーナーシップ）にもとづく開発を推進する機会が生まれつつある。

こうした問題意識のもと、本稿では、近年の中国の対外援助が国際援助社会にどのような影響を及ぼしているか（及ぼしつつあるのか）について、西欧ドナーの視点、アフリカ諸国の視点からの事例を紹介しながら、考察したい。構成は以下のとおりである。まず第1節で、欧米ドナーと中国の援助の特徴を比較し、援助理念や形態などの相違を示す。そのうえで、第2節で、ドナーとしての中国台頭に対する西欧の「伝統的ドナー」の反応を理解するために、①マルチ（多国間）の取り組みとして経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）による「中国・DAC 研究グループ」¹、及び②バイ（二国間）の取り組みとして、英国の「グローバル開発パートナーシッププログラム」を紹介する。そして、これらをふまえて、第3節で、中国台頭が伝統的ドナーの援助理念やアプローチ・形態にどのような影響を及ぼしているかについて考察する。第4節で、アフリカ諸国の視点を理解するために、強い主体性（オーナーシップ）に裏付けられた開発戦略をもち、伝統的ドナー、中国それぞれの比較優位をふまえて援助を動員しているエチオピア政府の取り組みを紹介する。そして最後に、日本への示唆を導く。

1. 中国と西欧ドナーの援助の特徴、比較

中華人民共和国の建国（1949年）以来、中国はアフリカを含む南の国々に対外援助をしてきており、決して「新興ドナー」ではない。中国の対外援助は周恩来首相が1964年に発表した「対外援助8原則」（平等互惠、内政不干涉など）に準拠し、「政府開発援助（ODA）」の概念に縛られず、西欧ドナーと異なる特徴をもつ。当初は政治的イデオロギーを重視した援助であったが、1970年代末の改革開放、90年代の冷戦終結をへて90年代後半以降、中国がグローバル経済に参加するようになると、援助も経済協力重視へと大きく転換した。1994年の中国輸出入銀行の設立（譲許的借款を供与）は、この転換を制度面でサポートするものである。

表1は、中国と西欧ドナーの援助の比較である。また図1は、中国政府が2011年4月に公表した「中国の対外援助」（通称、援助白書）にある援助の地理的配分、及び譲許的借款の分野別配分を示している。表2にまとめた米国、英国、日本、韓国のODAの特徴とあわせてみると、中国の援助はアフリカ重視という点を除けば、西欧ドナーとは違いが多い。贈与と譲許的借款の両方を実施し経済インフラ支援に積極的であることを考えると、援助理念やアプローチ・形態においては、むしろ日本や韓国と類似している。プロジェクト援助が主流で相手国の政策への干渉は限定的である点も、日本や韓国に近い。

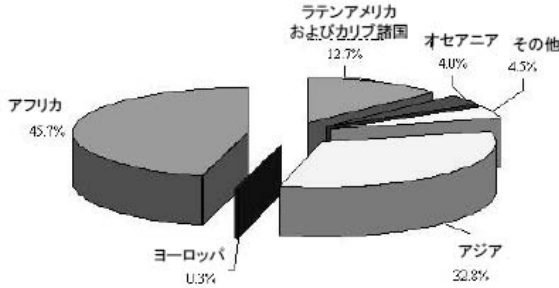
表1 西欧ドナーと中国の援助の比較

	西欧ドナー	中国
範囲	ODAの概念。OECD・DACの定義にもとづく。	ODAの概念なし。貿易・投資・援助の境界は必ずしも明確でない。
重点分野	社会セクター（基礎教育・保健、等）、MDGs達成が最上位目標。	経済・生産セクター（インフラ、産業、農業開発、等）。
政策 コンディショナリティ	グッドガバナンス重視、政策コンディショナリティあり。	内政不干涉、政策コンディショナリティなし。
援助形態	プログラム型援助（財政支援、等）を重視。	プロジェクト型援助、及び他の金融支援（輸出信用、インフラによる資源獲得、等）。
タイド条件	アンタイド	自国の労働者や資機材調達とのタイド化の場合あり。

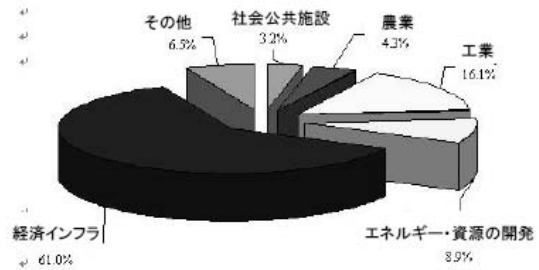
（出所） Myriam Dahman Saldi and Cristina Wolf (2011), "Recalibrating Development Cooperation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?", OECD Development Centre Working Paper No 302.

図1 中国援助の地域別・分野別配分

中国の対外援助資金の地域別分布状況 (2009年)



中国の特恵貸付の業種別分布 (2009年末)



出所：中華人民共和国国务院報道弁公室「中国の対外援助」2011年4月

表2 米国・英国・日本・韓国の ODA の特徴

	米国	英国	日本	韓国
援助額 (ODA/GNI) 2009年支出純額	28,831百万ドル (0.21%)	11,491百万ドル (0.52%)	9,469百万ドル (0.18%)	816百万ドル(0.1%)
地域配分 2008-09年支出総額に占める比率	1.サブサハラアフリカ(36.2%) 2.中近東・北アフリカ(23.4%)	1.サブサハラアフリカ(47.1%) 2.南・中央アジア(31.6%)	1.東アジア・オセアニア(41.8%) 2.南・中央アジア(23.4%)	1.東アジア・オセアニア(39.4%) 2.サブサハラアフリカ(17.8%)
対象分野 2008-09年二国間ODAコミットメント総額に占める比率	1.社会・行政インフラ(52.6%) 2.人道援助(14.9%)	1.社会・行政インフラ(42.1%) 2.経済インフラ(15.3%)	1.経済インフラ(35.2%) 2.社会・行政インフラ(22.6%)	1.経済インフラ(49%) 2.社会・行政インフラ(37.8%)
グラント比率 2008-09年ODAコミットメント総額に占める比率	100%	95%	47.2%	44.0%

(出所)OECD Development Assistance Committee (Statistical Annex of the 2011 Development Cooperation Report)

2. 西欧の「伝統的ドナー」の反応

(1) マルチの取り組み：「中国・DAC 研究グループ」について

こうした中国の援助の「異質性」をふまえ、西欧の伝統的ドナーはマルチ、バイの様々なチャンネルを通じて中国側に国際援助社会のルールを説明、国際協調の枠組に参加するよう働きかけている。マルチの働きかけの例が、OECD・DAC が中国国際貧困削減センター (IPRCC) と合同で 2009 年 1 月に立ち上げた「中国・DAC 研究グループ」である。両者が事務局を務め、商務部や傘下の国際貿易経済合作研究院 (CAITEC)、欧米・日本の援助機関、その他、欧米・アフリカ、日本、中国等から開発関係の専門家、研究機関、民間団

体が幅広く参加している。

中国・DAC 研究グループの目的は「相互学習」にある。すなわち、①中国の成長と貧困削減の経験、及びドナーの貢献について理解を深め教訓を学びあい、アフリカを中心とする他の途上国への有用性を検討すること、②中国のアフリカに対する経済協力のインパクトや教訓を学び、中国と DAC 双方がアフリカの貧困削減のために援助効果を向上させる方を意見交換すること、の 2 つである。伝統的ドナーの DAC にとっては、このプロセスを通じて中国と対話する機会を増やし、中国の対アフリカ協力の実態に理解を深め、ひいては、アフリカ協力において中国を国際協調の枠組みに引き込みたいところだ。一方、(途上国のパートナーでありドナーではないという立場の) 中国にとっては、通常のドナー会合でなく研究グループであれば参加しやすい。また、参加することにより、欧米に根強い中国のアフリカ援助に対する懐疑心を和らげ、国際社会の信頼性を高めたいという思惑もある。

表 3 が示すように、第 1 フェーズはテーマ別に大規模なシンポジウム形式で行われ(4 回)、2011 年 6 月の総括ポリシー・シンポジウムで終了した²⁾。第 2 フェーズは、シンポジウム形式ではなく、アフリカ数カ国の現場で DAC ドナーと中国双方の支援プロジェクトを相互視察し、その結果をラウンドテーブルで議論・相互学習する方式で進行中である。最初の取り組みとして「農業と食料安全保障」をテーマに、2011 年 10 月にタンザニアで米国国際開発庁 (USAID) プロジェクトと中国の農業案件の相互視察が実施された。

表 3 中国・DAC 研究グループ 第 1 フェーズ会合

時期	場所	テーマ
2009年10月	北京(中国)	開発パートナーシップ
2010年4月	バマコ(マリ)	農業・食料安全保障・農村開発
2010年9月	北京(中国)	インフラストラクチャー
2011年2月	アジスアベバ(エチオピア)	企業開発と経済変革
2011年6月	北京(中国)	ポリシー・シンポジウム(今までの会合を総括、政策的含意を討論)

筆者は第 1 フェーズで計 3 回の会合に参加したが、DAC 側の期待に反して商務部など中国政府幹部の参加は総じて限定的で、中国側の参加は研究機関(者)が多かった。名目は「研究グループ」として実際には、援助効果向上に関する考え方を中国政府に働きかけた

かった DAC 側にとっては、大規模シンポジウムの費用対効果の判断は微妙かもしれない。一方で、アフリカからの参加者は概して、欧米型と異なる援助モデルを実践する中国の存在感の増大を歓迎していた。第 2 フェーズで現場案件を相互視察する活動を中心にすえた背景には、今まで現地の援助協調の会合にほとんど参加しなかった中国大使館や中国側の専門家と DAC 側ドナー関係機関との交流拡大をめざす現実的判断によるもの、と考えることもできよう。

それでは、中国・DAC 研究グループの第 1 フェーズはどのような成果を収めたのだろうか。表 4 は、最終回のポリシー・シンポジウムをふまえた総括報告書から、本稿の趣旨に関連する箇所を抜粋したものである。これをみると、確かに、第 1 フェーズで中国政府の直接関与は限られていたが、「相互学習」は双方に一定の影響をもたらしたようだ。

第 1 に、OECD・DAC 側にとって、中国から学ぶ点が大いにあった。特に「援助効果」を超えて、より広い概念の「開発効果」に着目してアフリカ開発を考えていく必要性、(ミレニアム開発目標 (MDGs) が初等教育や基礎保健を重視したこともあり) アフリカで軽視されがちだった科学技術や高等教育、農業やインフラ支援の重要性の再認識、貿易・投資・援助のリンケージやこれらの金融パッケージがアフリカの経済変革プロセスに貢献する可能性を検討する意義などの点があげられる。

表 4 中国・DAC 研究グループ第 1 フェーズの示唆（総括報告書から）

<p>中国の開発援助経験からの示唆</p>	<p>【OECD・DAC側への示唆】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「援助効果」を超えて、より広い概念である「開発効果」に着目してアフリカ開発を考えていく必要性。 ・科学技術や高等教育、知識プラットフォーム構築について、今まで以上に取組む必要性。 ・近年、活発になっている農業やインフラ開発への支援を維持する意義。 ・貿易・投資・援助のリンケージ、これらの金融パッケージがアフリカの経済変革プロセスに貢献する可能性を検討する意義。 <p>【アフリカ諸国への示唆】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・責任ある、開発志向の国家がエリート層や民族を超えた政治的コンセンサスのもとに登場することを促す意義。 ・経済変革パラダイムに取組む意義。 ・農業の近代化を優先課題とし、国・地域レベルで広範でダイナミックな成長を生み出していくことの重要性。 ・経済変革に成功した新興国から学び、主体性、能力開発、及び相互学習を強化して国際社会からの協力を自国の開発のために最大限に活かす必要性。
<p>OECD・DACの経験をふまえた、中国側への示唆</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・経済変革についての考え方をアフリカ諸国との政策対話に取入れる意義。 ・中国が実践した、開発プロセスで試行錯誤による学習でどのように援助や外国投資から、グローバル化に必要な知識吸収や能力開発を構築したかをアフリカ諸国に対して示す意義。 ・中国が援助や外国投資を成功裏に管理して、既存の政府・省庁のシステムの中に統合して実施した方法をアフリカ諸国に示すことに意義。 ・援助計画や資金について透明性を高め、アフリカ諸国の財務健全性の評価に貢献する必要性。 ・汚職、資源収入、企業の社会的責任(CSR)に関するアフリカ及び国際規範を遵守・実施していく必要性。 ・アフリカ担当の援助実務者がアフリカの実情に関する知識を深める必要性。 ・援助の質の向上に努め、援助マネジメントシステムに評価プロセスを導入する意義。

(出所) China-DAC Study Group, *Economic Transformation and Poverty Reduction: Main Findings*, presented to a Policy Symposium in Beijing, June 8, 2011 (抜粋)

第 2 に、OECD・DAC 側として、アフリカ開発の文脈で援助の透明性・質の向上、汚職防止や企業の社会的責任（CSR）といった国際規範の重要性を指摘し、中国側に対して理解や協力を促す機会とした。「中国・DAC 研究グループ」の場それ自体への中国政府の関与は限られていたが、2011 年 4 月に初の援助白書が公表されるなど、中国側も近年、国際援助社会を意識した対応をとり始めているのは事実である。また、CAITEC によれば、商務部の指示で、様々な公的機関による援助を包括的に把握すべく、援助統計データの整備を始めたとのことである³。

さらに、2011 年 11 月 29 日～12 月 1 日に韓国釜山で開催された「OECD 第 4 回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」では、伝統的ドナーだけでなく、中国などの新興国も含む「効果的開発協力のためのグローバル・パートナーシップ」枠組を盛り込んだ成

果文書が合意された (OECD 2011)。以前のハイレベルフォーラムでは ODA に焦点をあてて援助効果向上をめざす議論が支配的だったが (「パリ宣言」 (OECD 2005)、「アクラ行動アジェンダ」 (OECD 2008))、釜山成果文書は「多様な開発協力のアクターを歓迎」 (パラ 24)、「有効な援助」から「有効な開発」へ (パラ 28)、「知識共有や相互学習の強化」 (パラ 31)、「民間セクターの中心的な役割」および「貿易のための援助」 (パラ 32) などを盛り込んでいる点で新しい。そして、これらは「中国・DAC 研究グループ」第 1 フェーズの総括報告書において、DAC 側が中国の開発援助経験から得られた示唆として整理している論点とも重なる。

(2) バイ (個別) の対応： 英国のグローバル開発パートナーシップ

主要な西欧ドナーは中国・DAC 研究グループをはじめとする DAC、マルチの場に加えて、二国間ベースでも中国と連携し、同国の国際開発への建設的関与を促そうと模索している。特に国際援助世論を常にリードし、DAC でも大きな影響力をもつ英国は、中国を「グローバルな開発パートナー」と位置づけて、国際社会の共通課題の解決にむけて協働する新枠組を作り始めている。

英国政府は、前政権 (労働党) 時代の 2009 年 1 月に、外務省が中心となり「Cross-Government Strategy for Engaging with China」を策定し、「対立」でなく「協力」を通じて、中国との関係構築を進めていく方針を打ち出した。その後、2010 年 5 月に成立したキャメロン連立政権 (保守党・自由民主党) は国家安全保障会議 (NSC) を新設し、英国国際開発省 (DFID) 大臣もメンバーになっている。NSC は首相が主宰し、国家安全保障にかかわる様々なイシューを検討する場だが、NSC の下に新興国戦略を議論する小委員会が設けられている (議長は外務大臣)。新興國小委員会では全ての新興国を 3 つに分類しているが、中国は最重要グループに属する 4。この小委員会での議論をふまえ、DFID を含む各省庁はそれぞれの所掌で新興国とのパートナーシップ構築に努めることになる。

DFID は 2011 年 3 月に对中国援助を終了したが、これに先立ちアンドリュー・ミッチェル大臣は 2011 年 2 月に新興国とのパートナーシップ構築を謳う演説 (Emerging Powers Speech) を行った。これをうけて、DFID 内に「グローバル開発パートナーシッププログラム (GDPP)」が発足した。GDPP のめざすところは、援助終了後も DFID が①三角協力や新興国による南南協力の推進、対話を通じたバイの関係維持を行い、②G20 のアジェンダ設定に働きかけることによって、新興国が途上国開発や地球規模課題の解決に貢献する

よう影響力を行使していくことにある。

中国は、インド、ブラジル、南アフリカとともに GDPP の重点国である。2011 年半ばに、DFID は中国政府と覚書 (MOU) を結び、援助終了後は①全世界が共有する地球規模課題 (特に気候変動、環境) や、②アフリカ開発において、英国・中国政府が相互協力していくことで合意した。実際に DFID は、コンゴ民主共和国で中国政府が支援しているインフラ整備に対して環境社会配慮・セーフガード強化の点で協力したり、タンザニアで中国政府が支援しているインフラ整備に対してインフラ管理能力の強化を支援している。これらは三角協力の例と言える。なお、対中援助終了に伴って DFID は中国事務所を閉鎖したが、大使館には少数の DFID スタッフが駐在している。

このように英国は中国を含む新興国を、もはや MDGs 達成を支援する二国間援助の対象ではなく、国際社会の共通課題の解決のために協働する「グローバルな開発パートナー」として位置づけている。そして、協働・協力を通じて、中国の国際協調の枠組への参加を徐々に促したい意向である。

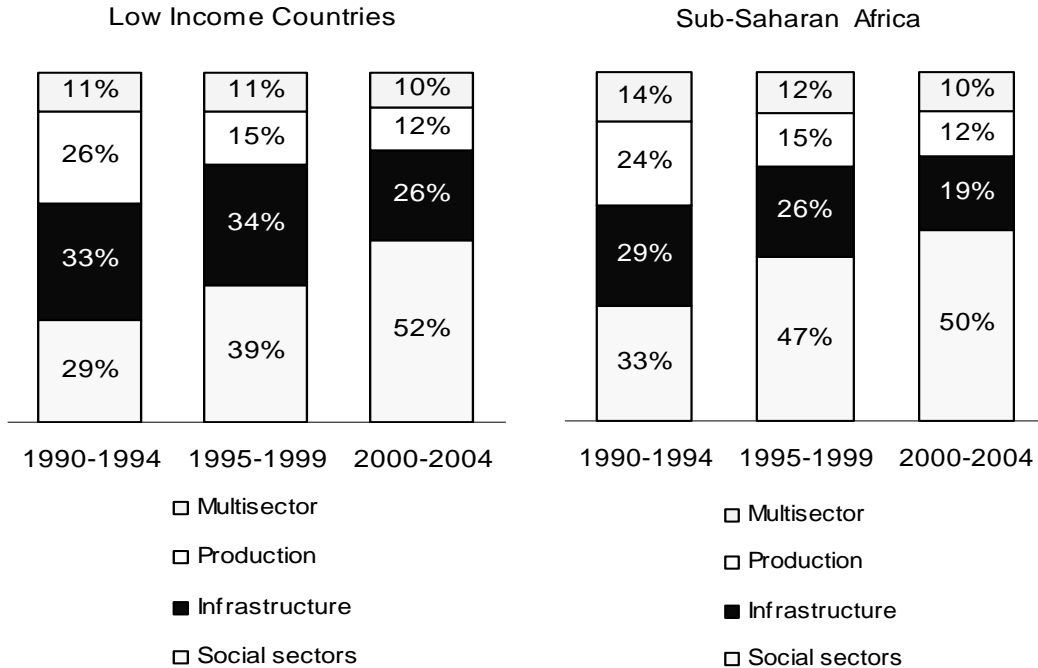
それではドナーとしての中国の台頭は、国際援助社会にどのような影響を及ぼしているのか。次節以降で、伝統的ドナーの西欧諸国、及びアフリカ諸国の視点に焦点をあてて検討したい。

3. 伝統的ドナーの援助理念、アプローチ・形態などへの影響

第 2 節で紹介したマルチやバイの事例をふまえて、西欧の「伝統的ドナー」の援助理念やアプローチ・形態への影響を中心に考えてみたい。

第 1 に、国際開発潮流における「成長回帰」である。90 年代末から 2000 年代初期にかけての国際開発潮流は、MDGs や貧困削減戦略 (PRS) のもとで、途上国援助において「貧困削減至上」主義が高まり、貧困削減に直接寄与する社会開発 (初等教育、基礎保健など) を重視する潮流が支配的だった。その結果、低所得国向け ODA の分野別配分は、90 年代前半と 2000 年代前半を比べると、社会セクターが全体の 29% から 52% へ大幅に増えたが、インフラは 33% から 26%、生産セクターは 26% から 12% へと激減した。アフリカ向け ODA にも同じ傾向がみられる (図 2)。

図2 低所得国における分野別 ODA の変化
(コミットメントベース、1990-2004 年平均)



Source: IDA (2007) *Aid Architecture: An overview of the main trends in official development assistance flows*. p.11, Chart 7.

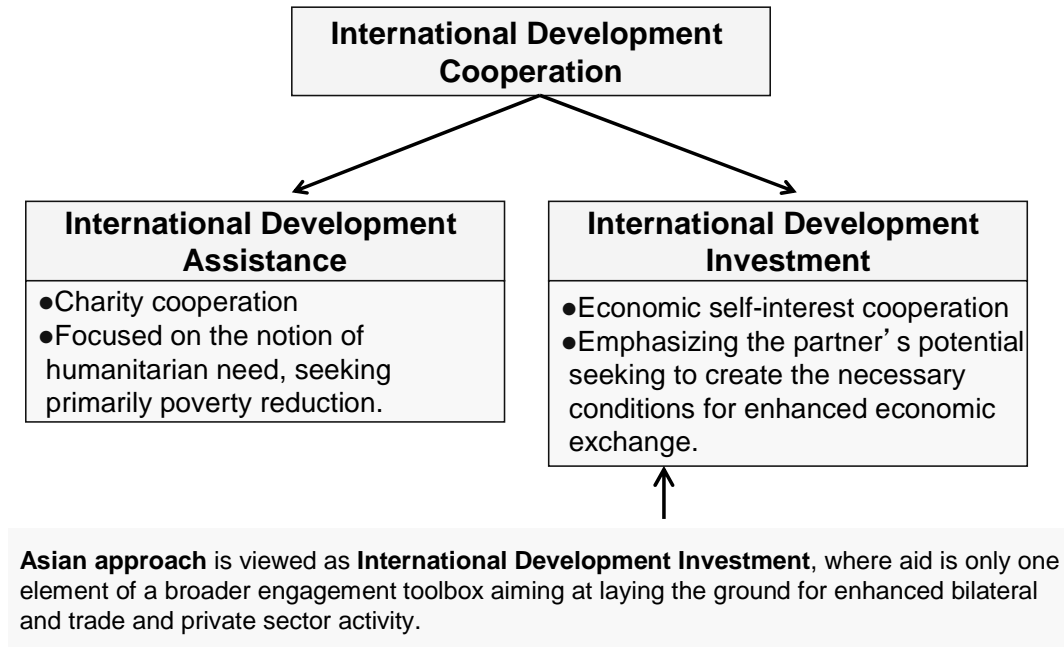
こうした状況の中、そのギャップを埋めるかのように、中国はアフリカに対してインフラ支援や経済協力を積極的に行ってきた。これは、PRS 策定をふまえて国際援助社会から債務削減が認められ、2000 年代前半頃からようやく自国の持続的成長を考える余裕がでてきたアフリカ諸国のニーズと合致した。特に 2000 年に始まった「中国・アフリカ協力フォーラム (FOCAC)」(後述) を契機に、援助だけでなく、貿易・投資とリンクする形で、中国とアフリカの経済協力関係が急速に深まっている。そして国際援助社会においても、2000 年代後半から、インフラ支援の回復、官民連携の進展等が顕著になっている (大野 2009)。象徴的な例は、貧困削減を至上目標に掲げてきた英国 DFID が 2008 年に成長支援に取り組む政策文書を発表し、「国際成長センター」を設置したことである。ドナーとしての中国台頭が唯一の要因でないとしても⁵、ほぼ同時期に国際開発潮流の「成長回帰」がおこっていることは興味深い。

第 2 に、アジア型の（開発）援助理念やアプローチに対する西欧ドナーの関心の増大である。具体的には、中国が実践している貿易・投資と援助を関連づけ、また経済的自立を重視する開発戦略そのものが、戦後、欧米・国際機関から援助を受けながらアジア途上国に援助を開始した日本に起源があるという認識の広がりである（King 2009, Brautigam 2009）。また、これは被援助国・援助国の二重の経験をもつ韓国の（開発）援助理念とも重なるという指摘もある（Lim 2011）。

OECD 開発センターの Saidi and Wolf（2011）はこれらを概念整理し、「国際開発協力」を①慈善や人道援助を中心とする西欧型の「国際開発援助」、及び②経済協力を重視するアジア型の「国際開発投資」の 2 つに分類し（図 3 を参照）、後者の「国際開発投資」は中国に限らず、日本を含むアジア・ドナーの特徴であると述べている（Saidi and Wolf 2011）。これは（開発）援助理念を考える際に、「DAC vs. 新興ドナー」よりも、「西欧ドナー vs. アジア・ドナー」という構図で考えることの妥当性を示唆している⁶。

第 3 に、援助形態やアプローチの多様性に対する理解が、国際援助社会で広がったことである。90 年代末から 2000 年代初めにかけて、特にアフリカをはじめとする援助依存度が高い途上国において、プロジェクト援助の課題を克服する新しい援助形態として、財政支援やプールファンドの導入が進んだ。この背景には、様々なドナーが異なる援助手続きで多数のプロジェクトを単発で実施した結果、被援助国側の「取引費用」が増加し、開発政策の策定・実施という本質的課題に時間を十分とれない状況が生じたことがある（Helleiner, et al. 1995）。特に英国・北欧を中心とする欧州ドナーは、援助手続きを簡素化し、相手国の政策や予算・調達システムを活用する意味で財政支援が最も望ましい援助形態とする傾向が強いが（Mosley and Eeckhout 2000, Foster and Levy 2001）、これはプロジェクトを含む多様な援助形態のベストミックスを重視する日本にとっては違和感のある議論であった（大野・二井矢 2005、高橋 2003）。

図3 2種類の国際開発協力



(Source) Myriam Dahman Saidi and Cristina Wolf (2011): "Recalibrating Development Cooperation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?" OECD Development Centre, Working Paper#302.

中国・DAC 研究グループの論点のひとつでもあるが、改革開放後の中国は西側諸国から積極的に援助を動員したが、その際に採用したアプローチは、パイロット事業を通じて学習し、成功体験をもとに面的展開をしていくプロジェクト援助であった (China-DAC Study Group 2011)。また第2節の表4のとおり、中国側によれば、援助を通じて学んだ最も重要なことは、市場経済化の過程で新しい技術・知識・概念・マネジメント方法を習得したことだった。これは中国においては、具体的なプロジェクトを通じた知識・技術移転が有用だったことを示唆している。

4. アフリカの視点からみた中国の影響： エチオピアの事例

歴史的に西欧ドナーの影響が大きかったアフリカ諸国にとって、中国の台頭は、開発政策の選択肢（「ポリシー・スペース」）の拡大を意味する。本節では貧困国でありながら、ポリシー・スペースの拡大を好機として、中国と伝統的ドナーそれぞれの比較優位を活用して開発のために巧みに援助を動員しているエチオピアを紹介したい。エチオピアは資源

国ではないが、アフリカの角に位置し、欧米諸国も中国も積極的に援助を供与している。特にメレス（Meles Zenawi）首相は東アジアの経験に強い関心を持ち、稀有な強い主体性をもって、国際通貨基金（IMF）・世界銀行型のネオリベラルな自由主義とは異なる、新しい開発パラダイムの構築・実践をめざしている。以下、①FOCACの戦略的な活用、及び②産業開発における援助動員の2つの例から、エチオピアがどのように中国の台頭を好機として自国の開発を進めているかを検討したい⁷。

（1）FOCACの戦略的な活用

2000年に始まったFOCACは、政治的イデオロギーより、商業・経済的利益を重視していること、3年ごとの開催で首脳・閣僚レベルが一堂に定期的に集う機会を提供するなど、長い歴史のある中国の対アフリカ協力で重要な転換点となった。また、援助だけでなく、貿易・投資を含む経済協力を重視し、民間企業を巻き込んでアフリカとの関係構築を図っている。2006年11月の第3回FOCACは「北京サミット」と呼ばれ（首脳級会合）、3年間で援助倍増、優遇借款、中国アフリカ開発基金の設立、債権放棄、輸入無関税措置、経済貿易協力区の建設等を含む「北京宣言」が発表された。続く2009年11月の第4回FOCAC（閣僚級会合）では、気候変動、科学技術協力、アフリカ中小企業発展特別融資制度等を新たに加えた「8項目の支援策」が表明された⁸。

エチオピア政府は、このFOCACプロセスを戦略的に活用している。まず、第1回FOCAC会合（於北京）に続き、第2回FOCAC会合を同国首都のアジスアベバに誘致した。そして、第3回北京サミット及び第4回FOCAC会合（於シャルム・エル・シャイク）において、中国政府が表明した支援策のほとんどの動員に成功した。

表5は、第3回北京サミットと第4回FOCACで中国側がコミットした重点協力項目、及び数値目標を示すが、このうち実に多くの協力がエチオピアで実施されている⁹。なお、エチオピアでは財務経済開発省に援助受入れ担当部署があるが、二国間援助に関しては中国担当課を設置しているほか、財務経済開発大臣は年に7～8回、中国を訪問しているとのことである¹⁰。

表5 FOCAC 北京サミット・第4回閣僚級会合で発表された数値目標

項目	北京サミットの数値目標 (2006-09年までの3年間)	成果	第4回閣僚会議の数値目標 (2009-12年までの3年間)	参考: エチオピアでの実施状況
対アフリカ援助	倍増	目標達成	—	—
気候変動	—	—	クリーンエネルギー事業100件	実施予定
科学技術協力	—	—	科学技術共同研究モデル事業100件 ポストドクター100人受入れ	
優遇借款	優遇借款30億ドルと優遇バイヤーズクレジット20億ドルを供与	目標達成	優遇借款100億ドルを供与	エチオピアを含むアフリカ全般を対象
中国アフリカ開発基金設立	50億ドル	4億ドルの投資を実施	(継続事業)	中国企業の進出・工場設立を支援中
アフリカ連合関連	会議センター建設	2012年1月完成	—	アジスアベバにあるAU新会議場を建設中
無利子借款債権	債権放棄(05年返済期限分)	33カ国の160の債務を取消し	重債務国・最貧国の09年末時点の期限到来未返済債務を免除	エチオピアを含むアフリカ全般を対象
輸入無関税品目	190→約440に増加	478品目が輸入無関税措置の対象	最貧国につき10年までに60%、12年までに95%の品目を対象	同上
アフリカ中小企業発展特別融資制度設立	—	—	中国金融機関: 10億ドル	同上
経済貿易協力区建設	3~5箇所	6箇所(ザンビア、エジプト、モーリシャス、ナイジェリア、エチオピア)で事業進捗中	—	アジスアベバ市郊外に「東方工業園」を建設中
農業	農業技術モデルセンター10箇所	着工済	農業技術モデルセンターを20箇所まで増加 専門家50組派遣 農業技術者2000人研修	エチオピア農業技術モデルセンターを建設中 農業技術者派遣済
医療保健	病院30箇所 マラリア予防無償援助3億元・抗マラリア薬品供与 マラリア予防治療センター30箇所建設	建設28(21:完成、16:着工、10:09年末までに着工、2:設計中)設備供与2済 無償援助順調に進捗 予防センター21:完成、9:開業準備中	マラリア予防無償援助5億元 医療要員3000人研修	アジスアベバ市郊外に総合病院を建設中 マラリア予防の医資器材の供与 地方にマラリア予防センターを建設
人材育成・教育	学校100箇所 アフリカ留学生奨学金枠2000人→4000人 研修受入れ1.5万人	農村学校96箇所(66:完成、25:09年末までに完成、5:同着工)	友好学校50箇所 教員1500人研修 アフリカ留学生奨学金枠5500人 研修受入れ2万人	学校建設 研修員受入れ(国別研修を含む)
青年ボランティア派遣	300人	281人(09年末までに300人以上の見込み)	—	3回に分けて、50名、25名、10名を派遣(任期1年)

出所: FOCACウェブサイト。成果は、2008年10月に発表された「北京宣言」のモニタリング結果による。

エチオピアでの実施状況については、JICA東・中央アジア部部長の北野尚宏氏が2011年2月の「中国・DAC研究グループ」(アジスアベバ開催)時に収集した情報、及びHP上の情報に基づく。

これら FOCAC で合意されたアフリカ支援策に加えて、二国間(バイ)協力の枠組においても、次のように道路・電力・通信インフラ事業や人道支援が実施されている。

- 道路： 多数の道路を中国企業が建設。中国政府による資金協力（無償、無利子借款、中国輸銀の優遇借款等）で中国企業が建設する場合もあれば、世界銀行等の他ドナー支援の道路事業を中国企業が受注する場合もある。
- エネルギー： 水力発電所の建設。
- 鉱業： エチオピア側と共同で大規模な鉱物資源探査事業を開始。
- 通信： 中国の総合通信機器メーカーの中興通迅（ZTE）が、エチオピア全土の通信ネットワーク整備事業を受注¹¹。
- 人道支援、食料援助。政府レベル、及び中国赤十字社を通じた支援。

（2）産業開発支援

エチオピア政府は「農業発展主導型工業化」（ADLI）と呼ばれる長期開発ビジョンを持ち、「産業開発戦略」（2002年策定）に明記された優先業種に対して予算や援助を集中的に動員している。エチオピア政府は、ドナーが一枚岩で政策関与するのを好まない。むしろ個別にアプローチして、それぞれのドナーの比較優位にもとづいた援助を要請する。メレス首相みずからが各国大使、あるいは政府首脳と交渉する場合も少なくない。産業開発においては、世界銀行が重視する規制緩和、ビジネス環境整備だけでは不十分という立場をとり、個別産業や技術力の強化についても積極的に取り組んでいる。

表6は、エチオピアにおける主要ドナーの産業開発支援をまとめたものである。伝統的ドナーに関しては、ネオリベラルな世界銀行や米国、そして個別産業や技術に関心をもつドイツ、日本、韓国からそれぞれの特徴をふまえた援助を動員していることが分かる。ドイツは最大規模の技術協力を展開しており、2005年から「企業競争力強化エンジニアリング能力構築」のもとで数百人の専門家を派遣している。これは、メレス首相が当時のシュレーダー（Gerhard Schröder）首相に、ドイツの優れた技術力に鑑み産業人材育成や大学工学部の強化等、実践的な協力を要請したことに始まる。日本に対しては、第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）直後の2008年に、メレス首相から東アジアの開発経験をふまえた「産業政策対話」、及び日本型の生産管理手法導入をめざした「品質・生産性向上計画調査」（カイゼン）の要請があり、2009年から協力が始まっている。また韓国に対しても、2011年にエチオピアを訪問した李明博大統領に韓国の開発経験の共有を要請、産業分野では皮革・繊維産業振興アクションプランの策定、零細中小企業振興に関する知的支援が展

開中である。

他方、ビジネス環境・規制枠組の整備を重視する世界銀行からは民営化プログラム支援、競争政策、世界貿易機関（WTO）加盟準備支援等を中心に動員し、米国 USAID からは WTO 加盟準備支援に加えて、アフリカ成長機会法（AGOA）支援（米国在住エチオピア人によるビジネス促進）、アグリビジネス貿易拡大、民間銀行を通じた融資保証（米国在住エチオピア人、女性起業家を含む）等の協力をとりつけている。

そして中国からは、前項で述べたとおり、FOCAC 及びバイの枠組を通じて、道路・電力・通信分野のインフラ整備、経済開発区、中国アフリカ開発基金を通じた中国企業の進出支援等、援助・貿易・投資が一体となった協力を動員している。なお、エチオピアはインドやトルコからも工業団地や企業進出支援を積極的に誘致しており、中国以外の新興国にも経済協力重視でアプローチしている。

表 6 エチオピアにおける主要ドナーの産業開発支援

援助国・機関	産業開発支援の概要
ドイツ	「企業競争力強化エンジニアリング能力構築(EGBP)」支援 ・大学工学部強化、TVET、品質管理インフラ、民間セクター開発等
日本	東アジアの開発経験をふまえた産業開発支援 ・「品質・生産性向上(カイゼン)」支援 ・産業政策対話(知的支援、アジアの産業政策の国際比較等)
韓国	韓国の開発経験をふまえた知的支援 ・零細小企業支援、皮革・繊維産業アクションプラン等
UNIDO (イタリアと連携)	産業開発マスタープラン、企業の競争力強化 ・皮革・皮革製品産業マスタープラン、食品加工産業マスタープラン等、 繊維縫製企業のベンチマーキング等
世界銀行	民間セクター能力構築を支援 ・民営化プログラム、WTO加盟準備支援、競争政策、民間セクター開発等
米国(USAID)	WTO加盟準備支援、AGOA支援、アグリビジネス貿易拡大プログラム、 民間銀行を通じた融資保証等
中国	工業団地(繊維縫製企業、セメント等) インフラ整備(道路、電力、通信等)
インド	工業団地(繊維縫製企業等)

出所：2009～11年に実施した現地調査で収集した情報にもとづき、筆者作成

エチオピア以外にも、拡大する中国との経済・知的交流を好機ととらえてインフラ整備、技術習得や人材育成など、アフリカの経済変革に結びつけていこうとする国やイニシアティブはみられる。ガーナ（アクラ）を拠点として 2007 年に設立されたアフリカ経済変革セ

ンター (ACET) は、アジアの開発経験を参照しながらアフリカ人専門家のイニシアティブで産業開発や経済変革に関する調査研究・提言・知的ネットワーク構築を行っており、中国、韓国、日本を含むアジア諸国との知的連携に積極的に取り組んでいる¹²。

むすび、日本への示唆

本稿では、近年注目を集めている中国の対外援助が国際援助社会に及ぼしている影響について、①西欧ドナーの視点、及び②アフリカ諸国の視点から事例を交えて分析した。その結果、今まで西欧ドナーが主導してきた国際開発潮流において、成長回帰、アジア型の開発援助理念やアプローチへの関心拡大、援助アプローチの多様性に対する理解の深まり、といった点で中国の影響が明らかになった。また、エチオピアの事例を通じて、実際にアフリカ諸国にとって開発政策のポリシー・スペースが拡大していることを示した。エチオピアは、東アジアの開発経験に強い関心をもつメレス首相のもとで国家開発に取り組んでおり、中国が立ち上げた FOCAC プロセスを戦略的に活用して産業開発を推進している。また、ACET のようにアフリカ人専門家のイニシアティブで、アフリカの経済変革の知的ハブをめざして、アジア新興国と精力的にネットワーク構築に取り組むという興味深い動きも生まれている。

これらは日本にとっても重要な示唆がある。中国・DAC 研究グループや Saidi and Wolf (2011) が指摘する中国援助の特徴のうち、「援助だけで完結せずに貿易や投資との相乗効果を考える発想」、「MDGs パラダイムを超えた包括的な経済発展を考える必要性」、「パイロット事業を通じて学習し、成功体験をもとに面的展開をしていくアプローチの有用性」などは、開発援助の理念やアプローチという点において、中国に限らず、日本、そして今日めざましい発展を遂げた東アジアの成功国に共通するものである。また、援助アプローチの多様性は、援助協調や援助の有効性の議論に絡めて、DAC の場を含む様々な機会に日本が提起してきた視点でもある。

日本は伝統的ドナーに属しながらも (DAC に 1965 年から加盟)、援助国と被援助国の「二重性」の経験をもって発展した歴史をもち、同時に東アジア諸国に対する援助を含む経済協力を通じて今日の「東アジアの奇跡」に貢献してきた。近年の中国援助に対する国際社会の強い関心を「中国の配当」(下村 2011) として、日本が長年、強調してきた開発援助理念やアプローチを戦略的に発信していく好機とすべきである。その際に、日本単独でなく、例えば、2010 年に発足した「アジア開発フォーラム」の枠組みを活用するなど¹³、中国、

韓国、他のアジアの新興ドナーを巻き込んで取り組めば、インパクトを高めることができよう。

さらに、アフリカ諸国のアジアへの関心の高まりをふまえ、日本が中心的役割を果たしている「アフリカ開発会議（TICAD）」プロセス（TICAD Vは2013年6月に開催予定）を活用して、東アジアの新興ドナーを巻き込んで、アフリカ諸国の政策担当者との知的交流の場を積極的に作っていくことも有用だろう。日本のアジア・アフリカ協力の枠組みに絡めた、戦略的な取り組みができれば、中国・DAC研究グループを補完するイニシアティブとなる可能性もある。

参考文献

【日本語文献】

- 大野泉・二井矢由美子『援助モダリティの選択と日本のODA改革——開発ニーズとオーナーシップを尊重して』、GRIPS開発フォーラム編、（2005年2月）。
- 大野泉「東アジア的発想によるアフリカ成長戦略への貢献」『国際開発研究』第18巻、第2号（2009年11月）129-142頁。
- 大野泉「中国の対アフリカ協力と『伝統的ドナー』の動き」『中国の対外援助』平成22年度中国研究会報告書（日本国際問題研究所、2011年3月）43-50頁。
- 大野泉「中国の対アフリカ援助：新しい協力モデルになるか」『国際開発ジャーナル』654号（2011年5月号）8-11頁。
- 国際協力機構（JICA）・政策研究大学院大学（GRIPS）『エチオピア国産業政策支援対話に関する調査』最終報告書（和文概要版）』（2011年12月）。
- 下村恭民「ドナーとしての中国の台頭が持つ意味——開発途上国、国際援助コミュニティ、そして日本にとっての機会とリスク」、第1章、『中国の対外援助』平成22年度中国研究会報告書（日本国際問題研究所、2011年3月）、1-7頁。
- 高橋基樹「援助協調——日本の対貧困国協力への問い」『IDCJ Forum』23号（2003年3月）29-43頁。
- 中華人民共和国国務院報道弁公室『中国の対外援助』（2011年4月）。
- 日本国際問題研究所『中国の対外援助』平成22年度中国研究会報告書（2011年3月）。

【英語文献】

- Brautigam, Deborah, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 2009).
- China-DAC Study Group, "Economic Transformation and Poverty Reduction: Main Findings," presented to a Policy Symposium in Beijing (June 8, 2011).
- Foster, Mick and Jennifer Levy, "The Choice of Financial Aid Instruments," *ODI Working Paper* 158, (London: Overseas Development Institute, 2001)
- Helleiner, K. Gerald, Tony Killick, Nguyuru Lipumba, Benno J. Ndulu and Knud Erik Svendsen, *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors* (Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 1995).
- King, Kenneth, "China's Cooperation with Ethiopia: A new approach to Development with a focus on human resources?" (Note on mission to Addis Ababa, February 2-16, 2009).

- Lim, Wonhyuk, "Korea's Development Cooperation Agenda: Toward an Integrated Knowledge-Intensive Approach", International Symposium: Styles of Foreign Assistance, May 27-28, 2011, Seoul, organized by KAIDEC, KOICA, and Ewha Womans University.
- Mosley, Paul and Marion J. Eeckhout, "From Project Aid to Programme Assistance" in Finn Tarp, eds., *Foreign Aid and Development--Lessons Learnt and Directions for the Future* (New York & London: Routledge, 2000).
- OECD, "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability," Second High Level Forum on Aid Effectiveness (March 2, 2005).
- OECD, "Accra Agenda for Action, Third High Level Forum on Aid Effectiveness," (September 4, 2008).
- OECD, "Busan Partnership for Effective Development Co-operation," Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea (December 1, 2011).
<http://www.busanhl4.org>
- Saidi, Myriam Dahman and Cristina Wolf, "Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?" *OECD Development Centre Working Paper*, no. 302 (July 2011).
- OECD Development Assistance Committee, Statistical Annex of *Development Co-operation Report 2011* (October 2011).

— 注 —

- 1 DAC を分析対象にする理由は、二国間ドナーを中心とする伝統的ドナーがメンバーで、援助実施にかかわる各種ガイドラインの作成、相互監視 (Peer Review) メカニズム、課題別ネットワーク会合、援助効果向上に関するハイレベルフォーラムの開催等を通じて、一定の国際規範の確立をめざしているからである。2010年の韓国加盟までは、日本は22(当時)の加盟国の中で唯一の非西欧のドナーであった。なお、2011年11月29日~12月1日に韓国釜山で開催された、第4回援助効果向上に関するハイレベルフォーラムでは、中国やインド等の新興ドナーも参加して、効果的な開発協力のあり方について議論がなされた。
- 2 DAC側はリチャード・ケアリー (Richard Carey) 前開発協力局長が総括的な役割を果たしている。日本からは国際協力機構 (JICA) の東・中央アジア部長、北野尚宏氏がヘッドとなり企画部と共同で第1回会合から参加し、日本の対中国援助の経験を含め発信してきた。各会合でテーマに知見をもつJICAスタッフや研究者も参加している。
- 3 ただし、様々な機関が援助を実施しているので、全体像の把握は容易でないようである (2011年12月2日に日本国際問題研究所が主催した公開フォーラム「中国の対外援助と日中協力の可能性」にパネリストとして参加した、CAITEC 発展援助研究部副研究員の毛小青氏との意見交換による)。
- 4 NSCの新興国小委員会の分類によれば、戦略的に最重要とされるTier 1には中国、インド、ブラジル、アラブ湾岸諸国が、Tier 2は南アフリカ、インドネシア、トルコなどが、Tier 3にはメキシコ、コロンビア、タイなどが含まれる。
- 5 他の要因として、厳しい経済財政事情の中でODA増額を続けることに納税者に理解を得るために、国内経済への波及効果などビジネス寄りの国際開発政策を打ち出す欧州ドナーが増えていることがあげられる。
- 6 東中欧諸国の中には、市場経済化を遂げてドナー化した国もあるが、欧州連合 (EU) 加盟のプロセスの中で欧州の枠組に組み込まれ、(開発) 援助理念についても西欧ドナーのそれと近い場合が多い (International Symposium: Styles of Foreign Assistance (May 27-28, 2011, Seoul) での議論)。
- 7 ただし、全てのアフリカ諸国が、エチオピア政府のように強いオーナーシップをもって中国の協力を戦略的に動員できているわけではない。中国に対する国民感情も複雑である。

例えば、ザンビアでは、1998年に銅鉱山を買い取った中国人が労働組合設立を弾圧、2006年には中国人の賃金未払いによる労働者デモで中国人監督が労働者に発砲、46人を射殺するなどの事件がおこり、対中感情は悪化している。2011年9月の大統領選挙では対中関係が争点になり、反中国路線をかかげた野党・愛国戦線の党首マイケル・サタ (Michael Sata) 氏が大統領に就任した。しかし、就任後のサタ大統領は対中関係重視へ政策転換している。

- 8 FOCACについては、日本国際問題研究所による本研究会の平成22年度報告書に収録した拙稿(第六章「中国の対アフリカ協力と「伝統的ドナー」の動き」も参考にされたい)。
- 9 これらはJICAの北東・中央アジア部が整理した情報資料を参考にしている(2011年2月時点)。
- 10 筆者のエチオピア出張時(2011年1月)に財務経済開発省の二国間担当局長から聴取した情報による。
- 11 ただし、これは中国政府からエチオピア側への直接の二国間協力ではない。ZTEが国家開発銀行から借入れ、エチオピア通信公社に借款供与するという間接的な資金協力である。
- 12 ACET (African Center for Economic Transformation) は2007年にアフリカ人のイニシアティブでアフリカの経済変革を推進する目的で、アモアコ (K.Y. Amoako) 氏が創設した研究機関。アモアコ氏は世界銀行幹部や国連アフリカ経済委員会 (ECA) 事務局長等の経験をもち、2011年6月に東京で開催された第2回アジア開発フォーラムに参加したほか、JICA研究所や政策研究大学院大学 (GRIPS) を含む日本の研究機関も訪問している。ACETは中国や韓国との連携にも関心をもっており、OECD・DACと中国の国際貧困削減センター (IPRCC) が事務局を務めるChina-DAC研究グループ、また2011年11月末に韓国釜山で開催されたOECD・DAC援助効果向上第4回ハイレベルフォーラム等にも参加している。
- 13 「アジア開発フォーラム」は、アジア諸国を中心に開発やODAに関する諸課題をハイレベルの実務者間で議論する枠組みである。第1回は2010年に(G20ソウルサミット後に)韓国・ソウルで、第2回は2011年に日本・東京で開催された。2012年会合はタイ開催の予定。第2回会合には15カ国(豪、バングラデシュ、中国、カンボジア、インド、インドネシア、日本、韓国、キルギス、マレーシア、タイ、英国、米国、ベトナム、EU)と3国際機関(世界銀行、ADB、ACET)が参加した。