

# 中国の対外援助

平成24年3月

財団法人日本国際問題研究所  
*The Japan Institute of International Affairs*



## は し が き

本報告書は、当研究所が平成 22～23 年の二年度にわたって行った研究事業「中国の対外援助研究会」の成果をまとめたものです。

中国はその急速な経済成長に伴い国際社会への影響力を増大させつつありますが、近年そうした中国の台頭は開発援助の分野にも及んでいます。中国はここ数年対外援助の活動を急速に活発化させており、そのことは国際援助社会に様々な影響を与えています。中国の対外援助は、OECD-DAC に加盟する伝統的ドナーによる開発援助とは理念や内容の面で大きく異なっており、とりわけそれが、政治体制に大きな問題を抱える非民主主義諸国も対象としている点、中国の資源獲得政策と直接結びついているように見受けられる点などは、国際社会の大きな関心と警戒心を呼び起こしています。ただし、こうした関心の高まりにもかかわらず中国の対外援助に関する情報と分析は明らかに欠如しており、そのことが疑念や警戒心を増幅させている側面もまた存在しているといえます。

他方で、中国の援助とかつての日本の ODA の間には、コンディショナリティに対する抑制的姿勢、金融部門よりも実物部門を重視する姿勢、インフラ建設、直接投資・輸出振興との相乗効果への関心など共通する部分があります。このことは、開発援助部の分野において日中が様々な局面で協力し合える可能性を示唆しているといえます。

以上の問題意識に基づき、本研究プロジェクトは、開発援助政策に通暁した日中両国の専門家の知的交流を積極的に進めながら、二年間にわたって調査・研究活動を行ってきました。ここに収められた各論文は、研究会委員による最終的な成果報告です。

ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。しかし、このような成果が、日本の中国研究と開発援助研究に対して重要な知的資産を形成すると共に、わが国の対中政策および開発援助政策の実践に資することを心から期待するものであります。

最後に、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成に尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

平成 24 年 3 月

財団法人日本国際問題研究所

理事長 野上 義二

## 研究体制

主査：	下村 恭民	法政大学名誉教授
委員：	稲田 十一	専修大学経済学部教授
	大野 泉	政策研究大学院大学 国際開発戦略研究センター教授
	大橋 英夫	専修大学経済学部教授
	小林 誉明	国際協力機構研究所リサーチ・アソシエイト
	鈴木 隆	愛知県立大学外国語学部専任講師
	渡辺 紫乃	埼玉大学教養学部准教授
	中国側研究協力者：	
	王 平	広東外語外資大学博士研究員
委員兼幹事：	角崎 信也	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	高澤 洋志	日本国際問題研究所研究助手

## 目 次

### 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 …… 1

#### 第二章 中国援助に関する「通説」の再検討

—伝統ドナーからの乖離と途上国への開発効果 小林誉明 …… 21

#### 第三章 中国の援助を評価する—アンゴラの事例

稲田十一 …… 35

### 第二部 中国の対外協力の特質

第四章 中国の非援助型対外経済協力—「対外経済合作」を中心に 大橋英夫 …… 63

### 第三部 対外援助に関する中国の視点

第五章 中国人研究者による日本の ODA の研究 王平 …… 81

第六章 国際開発援助コミュニティに対する中国の「学習」状況と  
その政治・外交的立ち位置について

—『国際経済合作』誌掲載論文の内容紹介に基づき 鈴木隆 …… 93

第七章 中国の対外援助をめぐる中国国内での最近の議論の動向 渡辺紫乃 …… 117

### 第四部 日本にとっての機会：「アジア型援助モデル」

#### 第八章 中国の対外援助の台頭と日本の活路

—「代替案」としての「アジア型援助モデル」 下村恭民 …… 131

### 第五部 [資料] ワークショップ議事録

ワークショップ「中国の対外援助と日中協力の可能性」議事録 角崎信也 …… 147

## 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」<sup>1</sup>、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。

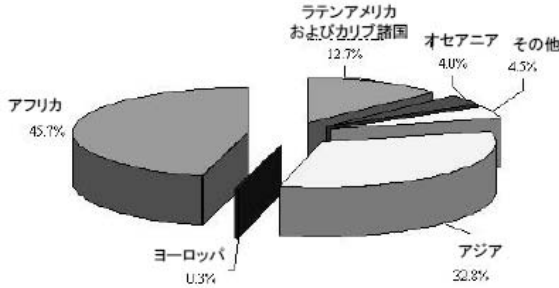
表1 西欧ドナーと中国の援助の比較

	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。

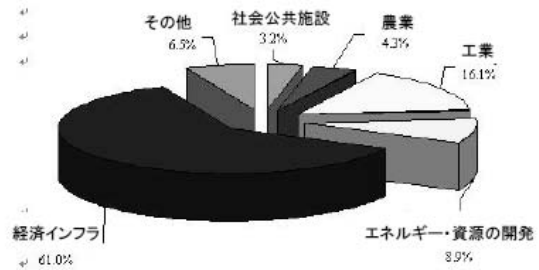
（出所） Myriam Dahman Saldi and Cristina Wolf (2011), "Recalibrating Development Cooperation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?", OECD Development Centre Working Paper No 302.

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
<b>援助額 (ODA/GNI)</b> 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%)
<b>地域配分</b> 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%)
<b>対象分野</b> 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%)
<b>グラント比率</b> 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<sup>2)</sup>。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"> <li>・「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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul> <p>【アフリカ諸国への示唆】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・経済変革パラダイムに取組む意義。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>
<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"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>

(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<sup>3</sup>。

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。

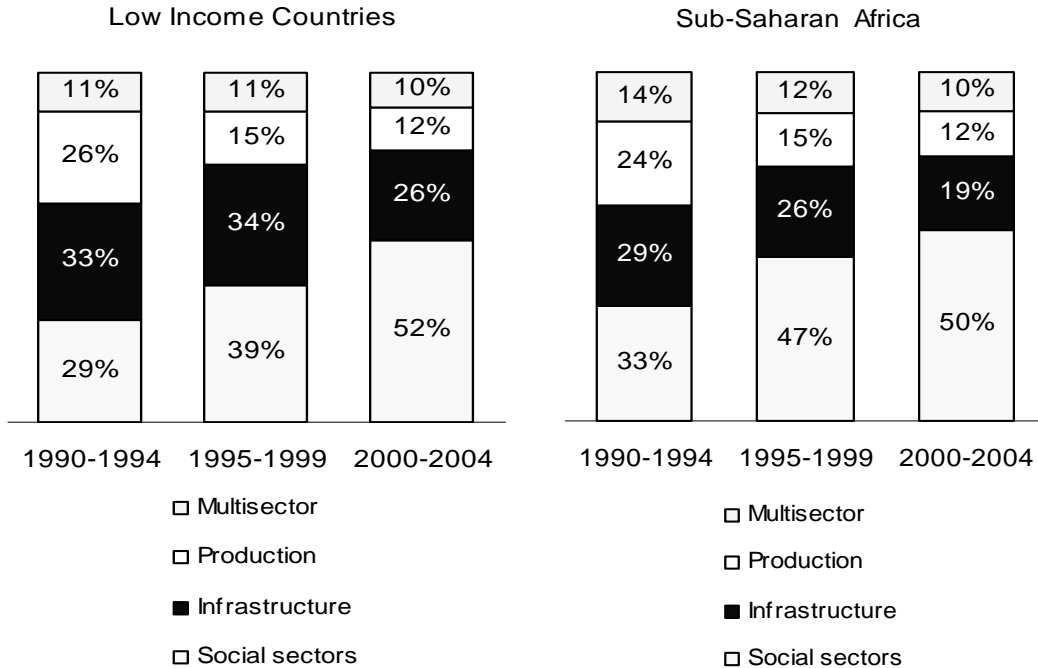
それではドナーとしての中国の台頭は、国際援助社会にどのような影響を及ぼしているのか。次節以降で、伝統的ドナーの西欧諸国、及びアフリカ諸国の視点に焦点をあてて検討したい。

### 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.

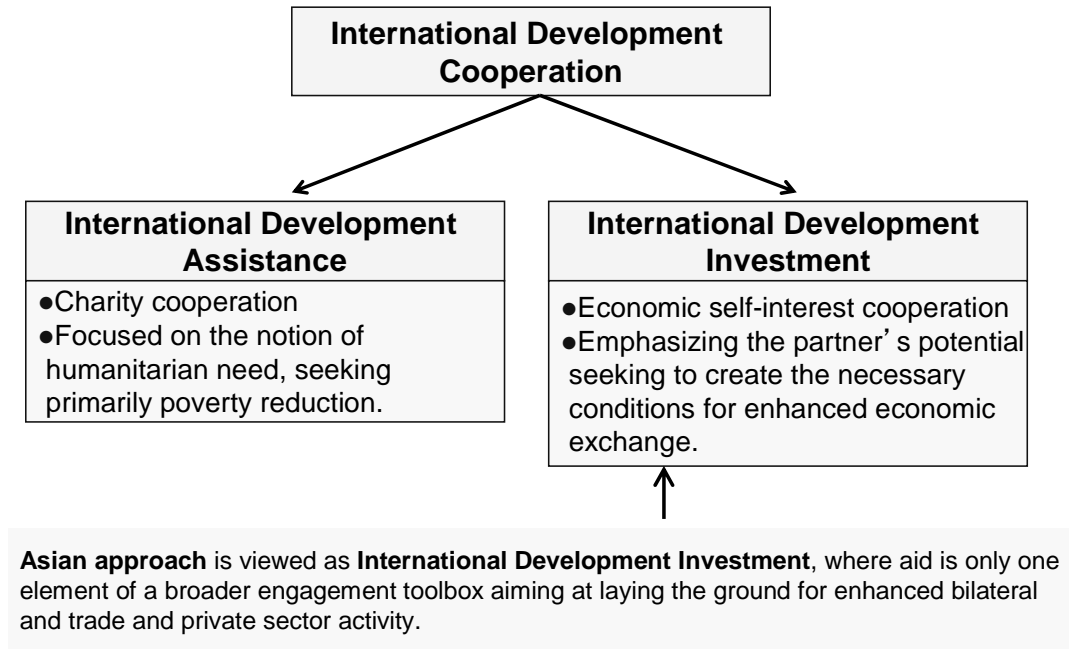
こうした状況の中、そのギャップを埋めるかのように、中国はアフリカに対してインフラ支援や経済協力を積極的に行ってきた。これは、PRS 策定をふまえて国際援助社会から債務削減が認められ、2000 年代前半頃からようやく自国の持続的成長を考える余裕がでてきたアフリカ諸国のニーズと合致した。特に 2000 年に始まった「中国・アフリカ協力フォーラム (FOCAC)」(後述) を契機に、援助だけでなく、貿易・投資とリンクする形で、中国とアフリカの経済協力関係が急速に深まっている。そして国際援助社会においても、2000 年代後半から、インフラ支援の回復、官民連携の進展等が顕著になっている (大野 2009)。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<sup>5</sup>、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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。

### （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<sup>8</sup>。

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<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>。

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<sup>11</sup>。
- 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もち、「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<sup>12</sup>。

### 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<sup>13</sup>、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。

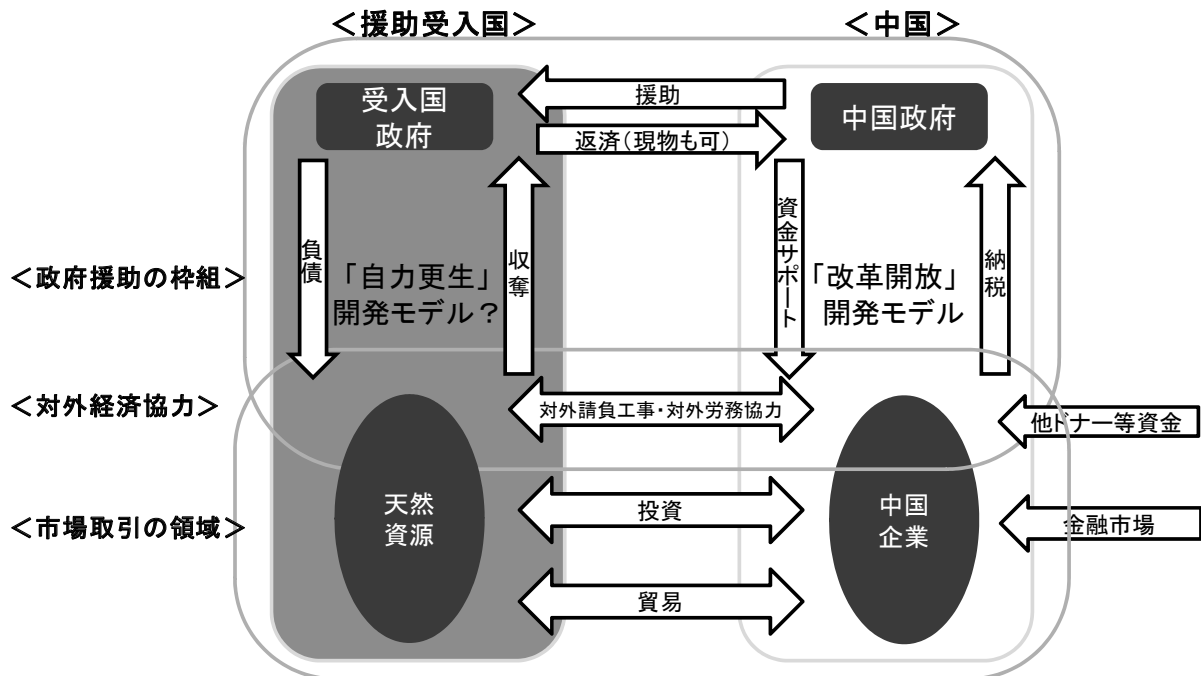


## 第二章 中国援助に関する「通説」の再検討<sup>1</sup> —伝統ドナーからの乖離と途上国への開発効果

小林 誉明

### 1. はじめに

中国による対外援助は、伝統的なドナー（DAC ドナー）によって供与される開発援助（ODA）とは異なるものとして注目されている。まず、援助事業を実施する主要プレーヤーを自国の国営企業とし、タイドを条件として供与される中国の援助は、実質的には自国企業の海外進出への補助金給付と同義であり、アンタイド化が進展している DAC 諸国の ODA とは大きな相違があるといわれている。また、内政不干渉の立場から、人権侵害やガバナンスの問題がある国も供与先になり得る点は、コンディショナリティを付与する DAC ドナーと対照的とされる。また、特にアフリカの資源国に対しては、援助受入国の資源との間である種の“バーター”の形で援助を行い、自国の開発と受入国の開発とを同時に達成しようとするアプローチは、“中国型開発援助モデル”とも呼べる独自の特質とも捉えられる（図表1）。



図表 1 市場取引と渾然一体となった援助アプローチ

出所：小林（2007）

こういった特徴をもつドナーとしての中国は、援助コミュニティにおいて、「国際開発のランドスケープを塗りかえ」(Manning 2006: 384)「ゲームのルールの変更を促す『静かな革命』」(Woods 2008: 1221)を引き起こすほどの大きなインパクトをもたらす存在として認識されている。これは、中国の「ふるまい」が伝統ドナーとは全く異なるように見え、その差異が伝統ドナーが長年かけて構築してきた「規範: Norms」や「基準: Standards」と抵触するからに他ならない<sup>2</sup>。こうした規範や基準は、DAC/OECDを中心とした国際的枠組において合意されてきたものであり、伝統ドナーのコミュニティがODAの実践を通じて共有するにいたったコンベンショナルな価値が具現化されたものといえる(Mohan and McBride 2009: 86)。あるべきとされる規範・基準は時代とともに変化し続けており、例えばODAに該当する最低限の要件(定義)は「開発目的<sup>3</sup>」「譲許性<sup>4</sup>」であるが(OECD 2006: 16)、より援助の効果を高めるべく、「アンタイト」「コンディショナリティ」「セレクトイビティ」「協調行動」といった行動準則も追加されていった<sup>5</sup>。しかし、これらの規範・基準が途上国の開発に普遍的に効果をもつと断定することはできない。あくまで、これらを遵守することは「途上国の開発にとってより効果的であるはず」という「仮説」に過ぎず、日々の援助の実践のなかで絶えずテストされ続けているといえる。実際、「援助効果」の議論は一部のドナーから提起されたものであるが、途上国にも多様性があるなかで本当に効果をもつのかについて争いもあり、研究上も論争を巻き起こした。中国をはじめとした新興ドナーの登場はこうした状況に再び火を付けた。伝統ドナーのコミュニティがあたりまえの「前提」と捉えてきた各種規範・基準に挑戦し(Tan-Mullins et al. 2010)、その真価を問うているという意味で中国のインパクトは大きい<sup>6</sup>。

本章では、伝統ドナーが共有する主要な規範・基準をとりあげ、(1) 伝統ドナーの規範・基準に照らして中国のふるまいはどのくらい乖離しているか、(2) その乖離は途上国の開発にどのような効果をもたらすか、という二つの観点から中国の援助の意味を検討する。伝統ドナーから構成される援助コミュニティにおける中国への着目は、「中国は、伝統ドナーが決めてきたルールを逸脱し、途上国開発に悪影響をおよぼすのではないか」という懸念を背景とするが、新興ドナーの存在は、「異なるやり方(援助手法)でも同じことが達成できる(開発効果がある)のであれば、異なるやり方でもいいのではないか」という「Differentiated approach」の必要性を提起している可能性もある。

## 2. 伝統ドナーの規範・基準に照らして中国のふるまいはどのくらい乖離しているか

中国をはじめとした新興ドナーはこれまで、伝統ドナーが備えている特質からの「乖離」によって評価されてきた (Kim and Lighthfoot 2011: 715)。しかし、中国援助の特質が必ずしも特異というわけでもなさそうである。金熙徳 (2004) は、「1995 年下半期より、中国は対外援助方式の改革に乗り出し、優遇借款と対外援助合資方式を積極的に導入した。その形態は、『輸出振興型』または『貿易、投資、援助三位一体型』ともいふべきもので、まさに戦後の日本型 ODA とかなり似てきている」と述べる。Bräutigam (2009: 24-25) も「中国は、かつて日本が中国で行ってきた商業的利益と援助を結びつける手法を模倣し、それをアフリカで応用している」。かつて日本が中国をはじめとした途上国へ向けて行った、貿易、投資、援助の「三位一体型」アプローチと極めて類似性があると指摘する<sup>7</sup>。

最新の実証研究からは、伝統ドナーと新興ドナーの親和性も見出されてきており、以下にて 6 つの観点から、中国援助の伝統ドナーとの差異を検討する。

コンテンポラリー 時系列	欧州等	日本	中国
かつて	アフリカ重視 社会セクター DACルール 無償 貧困削減 プログラム型 アンタイド 政治動機	アジア重視 インフラ DACルール外 有償 自立重視 プロジェクト型 タイド 経済動機	アフリカも重視 軽工業 DACルール外 無償 自立重視 プロジェクト型 タイド 政治動機
現在		アフリカも インフラ DACルール 有償 自立重視 プロジェクト型 アンタイド 政治動機	アフリカも重視 インフラ DACルール外 有償化 自立重視 プロジェクト型 タイド 経済動機

図表 2 中国援助の位置づけ

出所：小林誉明 (2007b) を改変。

\* 太字は日本と中国との共通点を示している。

### (1) 「開発目的」について

中国の援助については特に、途上国の開発のためではなく、自国の開発に必要な市場や資源の獲得 (Alden 2005; Tull 2006: 468-471; Lum et al. 2009) <sup>8</sup>、政治的利益獲得 (Kragelund 2008: 577) といった国益を目的に行われているのではないかという批判に晒されることが多い。アンゴラ等では、資源と引き換えに企業による投資や貿易に必要なインフラを提供するという取引がなされているともいわれている (Kiala 2010)。

ところが最新の実証研究では、その中国でさえ、他ドナーに比べて特に資源国に向かってはいえないことが明らかにされており (Dreher and Fuchs 2011) <sup>9</sup>、非難されるいわれがないことが示唆される。

### (2) 「譲許性」について

DAC は「援助の条件に関する DAC 勧告」において、援助全体額 (コミットメント) のグラント・エレメントが 86% を超えることを各ドナーに求めている。欧州ドナーを中心として譲許性の高い援助への志向は根強いが、中国、インド、タイ、韓国等、アジアの新興ドナーの多くはローンのスキームを活用しており、対照的である。とりわけ中国のローンについては、譲許性の高い優遇借款や無利子借款と商業ベースの輸出信用等とがパッケージで提供されている点も批判の対象となってきた (Bräutigam 2011: 757)。

しかし、中国が 2011 年 4 月に公表した初の『中国対外援助白書』を見る限り、「対外援助」として計上している優遇借款の条件は DAC の設定するグラント・エレメント 25% 以上にほぼ該当することがわかっている <sup>10</sup>。なおローンを活用しながらもソフトな条件で運用している点は、アラブ・ドナーも同様である。また、ローンを活用している新興ドナーも、ローンだけを用いているのではなく、技術協力や無償など多様なスキームを駆使していることが多い。

### (3) 「アンタイド」について

中国の援助は、調達においてタイドであるといわれている (Kragelund 2008: 577)。これは、自国の企業利益を担保するためであるが、自らも途上国であるがゆえに保護される権利があるということを正当化するためのレトリックが「互惠原則／Win-Win」である (Zimmermann and Smith 2011: 732)。実際、古くからアンタイドを実践しているアラブ・ドナー (Manning 2006: 378) は自らの援助を「南南協力」とは位置づけない。

#### (4) 「コンディショナリティ」について

中国による援助は概して無条件に供与されることが多いとされる。これは、援助ではなくあくまで「南南協力」であるがゆえに、内政不干渉の原則を遵守しているからとされる (UNCTAD 2010: 24) <sup>11</sup>。そもそも環境やガバナンスなどに関する中国国内の基準も高いわけではないので、外国に対して自国より厳しい条件をつけるのは無理があるという説明もなされる (Paulo and Reisen 2010: 540)。

#### (5) 「セレクトイビティ」について

世界銀行による「援助の有効性」研究の報告書 (1998) において「貧困が深刻でありかつガバナンスの良い国に援助を集中的に配分するのが最も効率的な援助である」という結論が導き出された <sup>12</sup>。これを根拠として、援助供与先を選択的に絞り込もうという戦略が打ち出された。

これとは対照的に、中国は、西欧から制裁を受けている国 (Tull 2006: 468)、「ならずもの」国家 (Naim 2007)、ガバナンスが悪い国 (Halper 2010: 100-101)、脆弱国家 (Kaplinsky et al. 2007: 8) に支援を集中させる傾向があることが指摘されている <sup>13</sup>。ところが実際には、伝統ドナーの援助も理念と実態は乖離しており、汚職のある国に援助をしていたりすることは以前から指摘されている (Alesina and Weder 2002)。実際、中国をはじめとした新興ドナーを含めた援助配分のマクロ実証分析の結果、特に新興ドナーだけがガバナンスの悪い国に援助をしているわけではないことが実証されている (Dreher et al. 2011) <sup>14</sup>。

#### (6) 「協調行動」について

中国は、DAC 等の国際的な枠組に参画せず、手続の調和化などの協調行動をとることは多くない。ただし、援助現場レベルでは、ドナーグループ会合への (オブザーバー) 参加や援助情報データベースへの援助額の提供などが進んでいるケースも見受けられる。

### 3. 伝統ドナーからの乖離した援助は途上国の開発にどのような効果をもたらすか

中国による援助の途上国開発へのネガティブな効果を懸念する論考は多い。しかし、そのことを実証した研究は、特定の国における個別の事例研究を除いては、実はほとんど見つかからない。むしろ、中国による援助が開発向上に寄与した可能性を示唆する実証研究も

出始めている。これらの研究成果は、限られたデータに基づいた分析であるため、普遍的な結論を導くことはできない。以下、6つの観点から検討する。

### (1) 「開発目的」について

援助が途上国の開発を目的とせず供与されれば、開発に負の影響を及ぼすことは想像に難くない。雇用や資源の収奪を引き起こす危険性から (Collier 2008)、「新重商主義」と批判されることもある (Woods 2008: 1218)。中国は途上国の人々の長期の生活の改善にはまったく関心をもっていないのではないかという批判も向けられる (Naim 2007)。実際、中国が援助を供与しているアフリカからは、中国の関与によって繊維産業などにおいて失業者の増大という事態が生み出されており、Win-Win という約束とは程遠いという批判もなされている (Tull 2006: 471-3)。その一方で、新興ドナーによる援助を受けた国で実際に経済破綻に陥ったというケースは見当たらないという反論もなされている (Woods 2008:1208)。

これまでのところ、開発を目的としない援助が実際に開発に負の影響を及ぼすかどうかは明らかになっていない。これは裏を返せば、たとえ自国の国益に帰することを意図して行われた援助であったとしても、結果として途上国の開発に寄与する場合もあるということの意味する。実際、例えば中国との協力関係を築いている途上国のなかに順調な経済成長の軌道に乗っている国はたやすく見つけることができるという (Woods 2008:1208)。つまり「ODA ではないが開発的な効果をもつ (not ODA but developmental)」(Bräutigam 2011:757-759) 国家活動というものが成り立つ余地が示唆される。こうした、「開発投資」的な意味合いをもつ援助に、アジアのドナーに共通の特徴を見出す論者も増えてきている (Saidi and Wolf 2011; Soderberg 2010)。そして、このような成長促進への直接的な支援こそが途上国が長らく望んでいたことであると評価されうる (Woods 2008: 1218)。

### (2) 「譲許性」について

中国をはじめとした新興ドナーによるグラントではない援助の活用が、途上国の開発を阻害したという証拠は見つかっていない。むしろローンによって大規模なインフラ開発プロジェクトが可能となるが、インフラ開発プロジェクトによる開発への正の効果はアジアにおける日本の援助で実証済みである (Shimomura 2011)。実際、中国やインドをはじめとするアジアの新興ドナーはインフラ分野に特化する傾向があるが (Kragelund 2008:

579; Foster et al 2009; IMF 2011: 24)、これまで社会セクターばかりに集中してきた伝統ドナーが提供してこなかったものを提供していると評価できる (Davies 2010: 14; Sato et al. 2010/2011) <sup>15</sup>。

こうして、開発が達成されるために必要なインプットは譲許性の高い援助でファイナンスされなければならない必然性はないという議論が出始めている。Moyo (2009) は、援助の受け手の立場から、譲許性の高い援助はむしろ「援助依存」を引き起こすため、譲許性の低い商業ベースの融資の必要性を説く。こうした文脈において、アフリカにとって中国は「絶好の機会」として歓迎される。

### (3) 「アンタイド」について

Manning (2006: 382) は、自国の企業などからの圧力に誘導されて綿密な審査を行わないとしたら、不適切な技術へのバイアスがかかったり、維持することが難しい野心的すぎる案件や非生産的な案件に手をつけてしまうリスクがあることを指摘する。実際、アフリカにおいてタイド援助の増大が援助の全体効率を低下させている可能性も報告されている (Kragelund 2008: 577)。また、雇用促進や技術移転を伴わないことによって、現地経済への波及効果も限定されることも懸念される (Saidi and Wolf 2011: 29)。

これに対して、海外から流入する労働者が技術移転のチャンネルになるという分析もなされている (Mohan and Tan-Mullins 2009)。また、自らが開発過程において直面した同様の経験に基づいてよりニーズに適った援助ができるのが新興ドナーの利点とする立場から (Davies 2010: 14)、タイドの効用も擁護されうる。

現在までのところ、中国によって援助がタイドで供与されることの開発効果は明らかになっていない。負の効果のみならず正の効果もあるかもしれないが、受入国政府はメリットとデメリットの間でトレードオフに直面することになる (Saidi and Wolf 2011: 29)。

### (4) 「コンディショナリティ」について

中国が実践する無条件な支援は、政治エリートの延命に寄与するといった批判も多い (Tull 2006: 473-475)。しかし、伝統ドナーもコンディショナリティを通じたガバナンス改善には成功してきたとは決していえない (Mold 2009) <sup>16</sup>。

この点につき、Saidi and Wolf (2011: 27-28) によれば、コンディショナリティ無しの援助が、アフリカにおいてガバナンス指標を悪化させているという仮説は反証され、むしろ

ろインドや中国の援助が活発なナイジェリアでポジティブな結果がでている。また市民への公共財・サービスのデリバリーの指標については、中国との間で資源とインフラの取引が活発なコンゴ民主共和国とアンゴラを含む5カ国で2001～2008年までの間に大きな改善がみられたという。なお、より条件の緩やかなドナーの乗り換えがあちらこちらの被援助国で起こっているようであるが、コンディショナリティの有無の作用かどうかにについては現在までのところ実証できていない。

#### (5) 「セレクトイビティ」について

伝統ドナーの基準からみてガバナンスやアカウンタビリティに問題のある国にDAC諸国が支援を見合わせている間に、中国が支援に着手したとすれば、必要な改革の先送りを招き (Manning 2006: 381)、環境や人権問題の悪化を助長する危険性が指摘されている (Naim 2007)。特に新規のローンの存在は、旧HIPC諸国が新たに資金を借りこむ誘惑に駆られ再び重債務国に陥るリスクをもたらすとされる (Manning 2006: 381-2)<sup>17</sup>。

ところが、Reisen and Ndoye (2008: 41-42)によれば、債務救済国に対する「軽率な貸し手」という証拠は見つかっていない。中国のプレゼンスが大きいアンゴラやスーダンをはじめとして、むしろ債務指標が改善し、輸出とGNPの向上に寄与しているというデータが示されている (Reisen and Ndoye 2008: 38-39)。

#### (6) 「協調行動」について

ドナーの協調行動が必要な根拠は、もしもドナーの数が増えて調整されない援助の「氾濫 (proliferation)」が起こると、個々の案件の「断片化 (fragmentation)」が進み、受入国の援助吸収能力を超え (Kragelund 2008: 577)、途上国の取引費用が増大してしまうからである (Acharya et al. 2006)<sup>18</sup>。中国をはじめとした新興ドナーの登場による援助アーキテクチャーの複雑化がこの問題に拍車をかけることの懸念が表明されている (IDA 2007: 12-14)。

こうした問いに対する研究者からの回答はどうか。断片化は分野ごとに異なり、特に社会セクターにおいて発生していることが明らかとなっている (Frot and Santiso 2010a)。加えて、断片化は新規参入のみによって起こっているのではなくマルチ・ドナーの氾濫によって発生しており (Reisen 2009)、そもそも中国が特化しているインフラは巨大プロジェクトであり (Saidi and Wolf 2011: 28)、かつ新規参入でもない (Paulo and Reisen 2010:



539) ため、批判の対象としてお門違いと反論することが可能である。実際、2009年に実施されたカンボジアを事例とした研究では、中国等のアジア新興ドナーが提供するインフラ分野では断片化は発生せず、実は調整されていないのは伝統ドナーのほうであることが明らかとなっている (Sato et al. 2010/2011)。

こうした断片化が起こるのは、援助の供給者間の競争の欠如にあると、問題の本質を喝破したのが、Frot and Santiso (2010b) である。すなわち、もしも“援助市場”が競争的であるなら、援助受入国はよりスキルのある効率の良いドナーを選ぶため、非効率的なドナーは駆逐され、断片化は自ずと解消されるはずという。この意味で、中国の参入は、伝統ドナーの旧態依然とした非効率性を白日のもとに曝すことによって、ドナー間の競争原理を誘発するというシステミックな効果がある (Woods 2008: 1206)<sup>19</sup>。途上国の立場に立てば、伝統ドナーとの関係をマヌーバーできる自由が広がり (Manning 2006: 381)、交渉力が強まり (Woods 2008: 1206)、政策スペースが広がり (Paulo and Reisen 2010: 535)、オーナーシップが高まる (Kragelund 2008: 579)、といった効果が期待できるであろう。「ワシントン・コンセンサス」を越えて「アイデアや政策モデルに関する新たなグローバルな競争」の時代が展開することを予感する声もある (Birdsall and Fukuyama 2011: 53)。

だがその一方で、(中国によるアフリカ支援の文脈で) 西欧にくらべて中国がことさら良いわけでもなく (Tull 2006: 476)、西欧ドナーに変わる新たな選択肢が増えるからといって、それが被援助国の (一部のエリートではなく) 人々の利益に本当に繋がるのかどうかはわからないという指摘もあり (Tull 2006: 466)、今後の検証が必要となる。

#### 4. おわりに

中国援助の効果が部分的にでも実証されたこと、少なくとも反証されなかったことが、伝統ドナーによる援助効果の議論に与えるインパクトは決して小さくないであろう。なぜなら、伝統ドナーがその規範や基準に価値を置くのは、そのような援助を行うことが「途上国の開発にとって効果があるはず」と信じてきたからに他ならないが、伝統ドナーとは全く異なるふるまいをしていたとしても実態としてそれほど大きな問題になっていないのだとしたら、これまで遵守してきた規範や基準の有効性そのものが疑義をもたれることになるからである。中国をはじめとした新興ドナーの登場によって問われているのは、新興ドナーのパフォーマンスではなく、むしろ伝統ドナーが守ってきた援助のやり方のほうであり、それは「今でも有効なのだろうか？」という点である (Kim and Lighthfoot 2011:

714-5)。新興ドナーが提供する代替的な開発モデルが、伝統ドナーによる開発協力システムの正統性に危機をもたらしているといえよう (Zimmermann and Smith 2011: 733)。

伝統ドナーによる援助が本当に有効であったのだとしたら、中国等による援助の効果との差異が実証されるはずであるが、確たる証拠はなかなかでてきていない。新興ドナーは、伝統ドナーと異なるふるまいをしながらも、援助効果を超えた開発効果 (Development Effectiveness) をもたらす実践をしているものとも評価されうる (Davies 2010: 15) <sup>20</sup>。新興ドナーによる「援助政策の是非」だけでなく、途上国に対してもたらす「総合的なインパクト」にも着目するべきであるとの Manning (2006: 384) の主張を受け、DAC もメンバー以外から学ぶべきことが多いことに気づき始めた (Zimmermann and Smith 2011: 734)。「China-DAC Study Group」の試みをはじめ中国との連携を模索するのみならず、自らのレジームそのものの修正に取り組み始めている。その背景には、植民地解放後の時期に形成された、豊かな国と貧しい国との援助ベースの関係を規定する DAC の基準やルールが時代遅れとなってしまったという事実 (Bräutigam 2011: 753) があることは否定できない。

#### 参考文献

- Acharya, Arnab, Ana Teresa Fuzzo de Lima and Mick Moore. (2006) “Proliferation and Fragmentation: Transaction costs and the value of aid,” *Journal of Development Studies*, 42(1), 1–21.
- Alden, Chris. (2005) “Red Star, Black Gold,” *Review of African Political Economy*, 32, 104/5: 415–19.
- Alesina, Alberto and Beatrice Weder. (2002) “Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?” *American Economic Review*, 92(4), 1126–1137.
- Birdsall, Nancy and Francis Fukuyama. (2011) “The Post-Washington Consensus: Development after the Crisis,” *Foreign Affairs*, 90 (2), 45–53.
- Bräutigam, Deborah. (2009) *The Dragon’s Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford: Oxford University Press.
- Bräutigam, Deborah. (2011) “Aid ‘With Chinese Characteristics’: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime,” *Journal of International Development*, 23, 752–764.
- Chandy, Laurence and Homi Kharas. (2011) “Why Can’t We All Just Get Along? The Practical Limits to International Development Cooperation,” *Journal of International Development*, 23(5), 739–751.
- Collier, Paul. (2008) “Implications of Changed International Conditions for EITI,” Extractive Industries Transparency Initiative, accessed November 17, 2011.
- Collier, Paul and David Dollar. (2002) “Aid Allocation and Poverty Reduction,” *European Economic Review*, 46(8), 1475–1500.
- Davies, Penny. (2007) *China and the End of Poverty in Africa: towards Mutual Benefit?* Sundbyberg: Diakonia.

- Davies, Penny. (2010) “A Review of the Roles and Activities of New Development Partners,” *CFP Working Paper Series*, No.4, Washington, DC: World Bank.
- Dreher, Axel and Andreas Fuchs. (2011) “Rogue Aid? The Determinants of China’s Aid Allocation,” *CESifo Working Paper Series*, No. 3581, Munich: CESifo.
- Dreher, Axel, Peter Nunnenkamp and Rainer Thiele. (2011) “Are ‘New’ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid between nonDAC and DAC Donor Countries,” *World Development*, 39(11), 1950–1968.
- Foster, Vivien, William Butterfield, Chuan Chen and Nataliya Pushak. (2009) *Building Bridges: China’s Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*, Washington, DC: the World Bank.
- Frot, Emmanuel and Javier Santiso. (2010a) “Crushed aid: Fragmentation in Sectoral Aid” *OECD Development Centre Working Paper*, No. 284, Paris: OECD.
- Frot, Emmanuel and Javier Santiso. (2010b) “Crushed aid: Why is fragmentation a problem for international aid?” VoxEU.org. January 18, 2010.
- Halper, Stefan. (2010) *The Beijing Consensus: How China’s Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, New York: Basic Books.
- IDA. (2006) *IDA Countries and Non-Concessional Debt: Dealing with the ‘Free Rider’ Problem in IDA14 Grant-Recipient and Post-MDRI Countries*, World Bank.
- IDA. (2007) *Aid architecture: An overview of the main trends in official development assistance flows*, World Bank.
- IMF. (2011) *New Growth Drivers for Low-Income Countries: The Role of BRICs, Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department*, IMF.
- Kaplinsky, Raphael, Dorothy McCormick and Mike Morris. (2007) “The Impact of China on Sub-Saharan Africa,” *IDS Working Paper*, 291.
- Kiala, Carine. (2010) “The Impact of China-Africa Aid Relations: The Case of Angola,” *AERC Policy Brief*, No1.
- Kim, Soyeun and Simon Lightfoot (2011) “Does ‘DAC-Ability’ Really Matter? The emergence of non-DAC Donors: Introduction to Policy Arena,” *Journal of International Development*, 23(5), 711-721.
- Kondoh, Hisahiro, Takaaki Kobayashi, Hiroaki Shiga, and Jin Sato. (2010) “Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia’s ‘Emerging Donors,’” *JICA Working Paper Series*, No. 21, Tokyo: JICA Research Institute.
- Kragelund, Peter. (2008) “The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?” *Development Policy Review*, 26(5), 555–584.
- Lagerkvist, Johan. (2010) “Chinese and African Views on Chinese aid and Trade in Africa,” Jens Sorensen ed. *Challenging the Aid Paradigm: Western Currents and Aisan Alternatives*, New York: Palgrave MacMillan.
- Lum, Thomas et al. (2009) “China’s foreign aid activities in Africa, Latin America and Southeast Asia,” *CRS Report for Congress*, R40361, Washington, DC: Congressional Research Service.
- Mahon, Rianne and Stephen McBride. (2009) “Standardizing and Disseminating Knowledge: the role of the OECD in global governance,” *European Political Science Review*, 1(1), 83–101.
- Manning, Richard. (2006) “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation?” *Development Policy Review*, 24(4), 371–385.
- Mold, Andrew. (2009) *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis: A Critical Review*, Paris: OECD Development Centre.
- Moyo, Danbisa. (2009) *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Naim, Moisés. (2007) “Rogue Aid,” *Foreign Policy*, 159(March/April), 95–96.
- Nissanke, Machiko and Marie Söderberg. (2011) “The Changing Landscape in Aid Relationships in Africa: Can China’s Engagement Make a Difference to African Development?” *UI papers*. 2011/2.
- OECD. (2006) *DAC in Dates: the History of OECD’s Development Assistance Committee*, OECD.

- Paulo, Sebastian and Helmut Reisen. (2010) “Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India?” *Development Policy Review*, 28(5), 535–552.
- Reisen, Helmut (2009) “The Multilateral Donor Non-System: Towards Accountability and Efficient Role Assignment,” *Economics Discussion Papers*, No 2009-18.
- Reisen, Helmut and Sokhna Ndoye. (2008) “Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders,” *OECD Development Centre Working Paper*, No. 268, Paris: OECD.
- Saidi, Dahman, Myriam and Christina Wolf. (2011) “Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit From Emerging Partners?” *OECD Development Centre Working Paper*, No. 302, Paris: OECD.
- Sato, Jin, Hiroaki Shiga, Takaaki Kobayashi and Hisahiro Kondoh. (2010) “How Do ‘Emerging’ Donors Differ from ‘Traditional’ Donors?: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia,” *JICA Working Paper Series*, No. 2, Tokyo: JICA Research Institute.
- Sato, Jin, Hiroaki Shiga, Takaaki Kobayashi and Hisahiro Kondoh. (2011) “Emerging Donors’ from a Recipient Perspective: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia,” *World Development*, 39(12), 2091–2104.
- Severino, Jean-Michel and Olivier Ray. (2009) “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy,” *CGD Working Paper*, No. 167, Center for Global Development.
- Shimomura, Yasutami (2011) “Infrastructure Construction Experiences in East Asia and Sub-Saharan Africa: A Comparative Study for Mutual Learning,” paper presented at SOAS International Workshop on Aid and Development in Asia and Africa, Tokyo, JICA, February 17, 2011.
- Six, Clemens. (2009) “The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm?” *Third World Quarterly*, 30(6), 1103–1121.
- Söderberg, Marie (2010) “Challenges or Complements for the West: Is There an Asian Model of Aid Emerging?” in Jens Stilhoff Sørensen ed. *Challenging the Aid Paradigm Western Currents and Asian Alternatives*, Palgrave Macmillan.
- Tan-Mullins, May, Giles Mohan and Marcus Power. (2010) “Redefining ‘Aid’ in the China-Africa Context,” *Development and Change*, 41(5), 857–881.
- Tull, Denis M. (2006) “China’s engagement in Africa: scope, significance and consequences,” *Journal of Modern African Studies*, 44(3), 459–479.
- Woods, Ngaire. (2008) “Whose Aid? Whose Influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance,” *International Affairs*, 84(6), 1205–1221.
- World Bank. (2000) *Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why*. New York: Oxford University Press.
- Zimmermann, Felix and Kimberly Smith. (2011) “More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation,” *Journal of International Development*, 23(5), 722–738.

— 注 —

- 1 本章記載内容の多くは、小林誉明(2011)「援助効果向上に対する新興ドナーの挑戦」『開発援助研究レビュー』JICA 研究所、に拠る。
- 2 DAC を中心に形成されてきた規範や基準を、Kim and Lightfoot (2011) は「DAC ability」と呼び、Paulo and Reisen (2010) は「ソフト・ロー」と形容する。
- 3 途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的とすること。
- 4 資金協力について、その供与条件が開発途上国にとって重い負担にならないように、グラント・エレメントが 25%以上であること。
- 5 アンタイド：援助プロジェクトの調達を自国企業に限定せず競争的に行うこと、コンディショナリティ：援助供与に際して相手国に条件を求めること、セレクトイビティ：援助の効率を上げるために供与先を絞り込む事、協調行動：手続きの調和化をはじめとしたドナ

- 一間の調整の枠組に参画すること。
- 6 こうした状況を受けて、「ODA の終焉」を唱える議論もある一方で (Severino and Ray 2009)、新興ドナーの援助のあり方にパリ宣言の原則との共通点が読みとれるとする論考もある (Chandy and Kharas 2011: 742-745)。
  - 7 中国援助を所管する商務部対外援助司はその年次報告書のなかで、「新しい内外の状況の急激な変化に対して、これまでの政府間の協力だけでは対応できないため、対外援助の新たな方式が案出されねばならない。そのための方式が『援助と投資と貿易とのコンビネーション』である」(Zhang 1996)と表明している。また、優遇借款の実施機関である中国輸銀は、「中国輸銀は、途上国における運輸、通信、エネルギーといったインフラ建設事業をサポートし、途上国の投資環境改善に役立ててきた。また、優遇借款の拡大は、中国製品の輸出を助け、中国企業の途上国の市場への参入を促進してきた」(Export-Import Bank of China 2006)と明言している。このように中国援助の当事者も、援助が貿易や投資と三位一体で推進されていることを事実上認めている。
  - 8 自国の経済利益獲得のために貿易や投資とパッケージとなって展開される中国の援助の方式は、かつての日本の「三位一体型アプローチ」を模倣したものともいわれる (Bräutigam 2009; Nissanke and Söderberg 2011)。
  - 9 ただしデータの制約上、欠損となっている優遇借款分を入れたら結果が変わる可能性は残っている。
  - 10 もっとも、金利が低い現在においてはグラントエレメント 25 という条件そのものが譲許性の定義としては時代遅れと指摘されている (Manning 2006: 378; Bräutigam 2011: 754)。
  - 11 ただし、例えば中国は、台湾の代表権を認めないことという事実上の政治的コンディショナリティを付けている。
  - 12 このような「貧困効率的」な援助配分が行われるとすれば、貧困から解放される人の数は現在値から倍増するという推計がある (Collier and Dollar 2002)。
  - 13 これらの国の多くが、重債務国 (HIPCs) と重なる。
  - 14 ただし、新興ドナーによる援助の太宗を占めるはずの、中国やインドのデータは欠損。
  - 15 更には、こうした開発モデルそのものが、援助を受ける途上国にとっても手本にすべき「代替的な開発モデル」の提示になっているとも評価できる (Lagerkvist 2010: 176)。
  - 16 こうした伝統ドナーによって推進されてきた、時代によってころころと変わるコンディショナリティへの幻滅があるなかで、主権を尊重し、対等に接する態度は、被援助国からも受け入れやすいものであるという評価もなされる (Woods 2008: 1216-7)。
  - 17 これは既存の貸し手の立場からは「フリーライダー問題」とも呼ばれるが (IDA 2006)、その批判の矛先となっている中国自身も HIPCs 対象国に債務救済をしており厳密な意味では「フリーライダー」ではない (Reisen and Ndoye 2008: 42)。
  - 18 ただし、ドナーの拡散と取引費用の増大との間に直接的な因果関係は認められないという議論もある (Kragelund 2008: 556-559)。
  - 19 新興ドナーの存在が援助市場を競争的にするかどうかは実証されていないが、新興ドナーの登場を契機として DAC そのものがよりオープンになってきていることは確かである。一例として、OECD Development Assistance Committee Statement – 6 April 2011: Welcoming New Partnerships in International Development Co-operation を参照。
  - 20 なお、新興ドナーと伝統ドナーという分類方法そのものに疑義を唱える研究も多い。Saidi and Wolf (2011)は、ドナーのなかにある差異は、伝統ドナーと新興ドナーとの間の差異ではなく、「Development Assistance」と「Development Investment」というフィロソフィーの違いとする。前者は、チャリティー動機に基づいたものであり欧米ドナーおよびアラブ・ドナーの発想、後者は 70~80 年代の日本による「国益」主導型援助がリサイクルされたものでありアジアのドナーの発想と分類される。こうした、欧米型の援助とは異なる、日本を含めたアジアのドナーの共通性は、「Asian Model」(Söderberg 2010) や「Eastern Donors」(Paulo and Reisen 2010) として認識されるようになってきた。もっとも、アジアのドナーのなかにも多様性があるため (Kondoh et al. 2010)、各ドナーについて個別にみていく必要がある。

## 第三章 中国の援助を評価する—アンゴラの事例

稲田十一

### はじめに—主要論点：中国の援助拡大の実像と課題

中国の対外援助の拡大が、近年、様々な角度から議論になっている。その援助の実態把握、援助政策決定やその支援方法の特徴<sup>1</sup>、またそれが国際開発援助全体にもたらす含意など、多くの論点がある。

中国の対外援助の拡大は、スーダンやナイジェリア・アンゴラなど、石油資源国に多く向けられていることから、それが資源確保等の経済的利益の追求であるとの批判は根強い。また、そうした国々が、独裁的な非民主的な政治体制であることが多い一方で、中国は内政不干渉を唱えていることから、中国の援助は途上国の腐敗と汚職を助長するものであるといった批判もある。他方で、中国の途上国への援助・融資は、中国との貿易や投資の拡大を伴い、それは欧米型の援助とは違って、途上国の産業化を促進する要素を含んでいるとして肯定的に評価する見解もある。

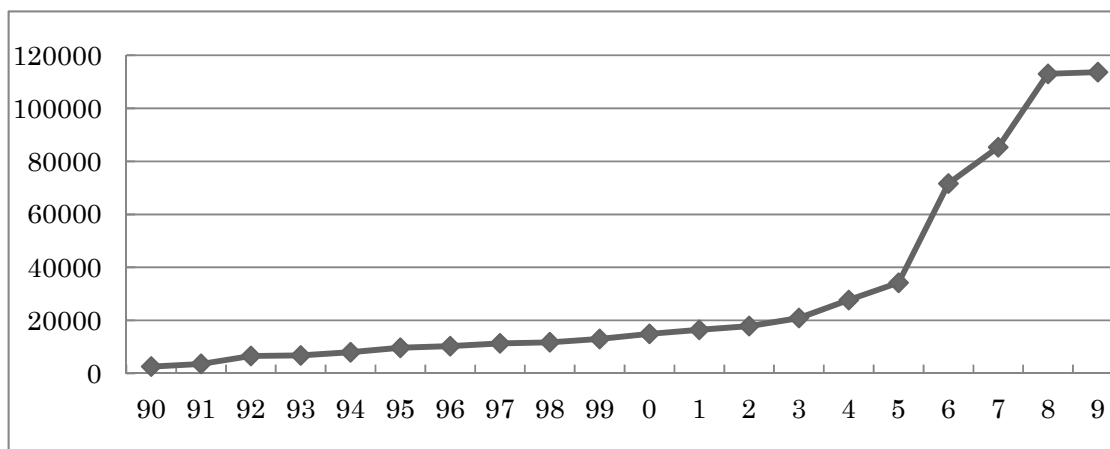
本論では、こうした中国の援助に対する様々な見方を整理した上で、とりわけ、近年、中国の援助が急増し、その開発に大きな影響を与えているアンゴラを事例に取り上げて、そうした一般的な様々な評価・見解がどこまであてはまるかを具体的に検証してみようとするものである。

### 1. 中国の対外援助の拡大

#### (1) 対外援助支出の拡大

中国の対外援助の拡大が指摘されているが、中国の対外援助統計は、『中国財政統計』からとられており、これは主として外交部に属する無償援助の金額である。図表1で示されるように、この中国の無償援助だけをとりあげても、近年、とりわけ2006年以降の拡大はめざましい。

図表 1. 『中国財政統計』に基づく近年の中国の対外援助支出の拡大（単位：百万ドル）



（出所）『中国財政統計』より作成。

しかし、中国の援助の拡大と国際開発への影響力の高まりは、無償援助だけをみていては狭すぎる。以下のようなより広い側面をあわせて考える必要がある。

## （2）優遇借款の拡大（1990年代後半以降）

1997年に中国輸出入銀行が設立され、新たな供与方式として優遇借款が導入されたのち、この優遇借款を使った中国の支援は急速に拡大していった<sup>2</sup>。中国輸出入銀行はその優遇借款の金額の詳細を公表していないため、その規模の拡大は正確にはつかめないが、後述するアンゴラのように、主要な途上国側の公開情報で、中国借款の金額・事業の内容を知ることができる。その借款の目的として、公式には、①発展途上国の経済発展促進と生活水準の向上、②発展途上国と中国との経済協力の推進、が謳われている。

具体的なその支援の実態をみると、その支援の主たる対象事業は、産業、経済インフラ、社会サービスに関する整備事業であり、その建設・整備のための物資や資材の調達に関しては、中国企業から調達されるタイト（ひも付き）援助である。また、その手続に関しては、中国政府が借入国政府との間で政府間優遇借款枠組合意を調印する方式がとられている。

借款の返済条件（返済期間、返済金利等）は、必ずしも公表されておらず、また国毎、案件毎に異なる場合も多いといわれている。アンゴラなど石油産出国の場合、石油の長期輸入契約と借款契約がセットになり、借款の返済を石油輸入代金で行なうある種のパートナー取引契約がなされる場合も多いといわれている。後述するように、こうした支援

方式を「アンゴラ方式」と呼ぶこともある。

### （３）開発金融機関におけるプレゼンスの拡大

中国の開発分野における影響力の拡大は、単に二国間援助に限らない。いわゆる多国間援助の世界でも中国の影響力の拡大はめざましい。例えば、世界銀行では、2010年4月に、中国の出資比率が2.78%（6位）から4.42%（3位）に引き上げられ、日本の6.84%（0.78%の引き下げ）に次ぐ地位となった。また、同年、世界銀行のチーフ・エコノミストに中国人の林毅夫（Justin, Lin Yifu）が就任した。

また、IMFに対する中国の出資比率も、2010年9月に3.9%（6位）から約6%に（日本と並ぶ2位）引き上げられ、更に2011年7月に、フランス人のラガルデ（Christine Lagarde）が新総裁に選ばれた直後に、中国政府が候補としてあげた朱民（Zhu Min）が副総裁に指名された。

これらは、中国の膨大な外貨準備の蓄積に示されるような国際金融上の影響力の拡大を反映するものといえよう。

### （４）三位一体（あるいは四位一体）の海外進出

中国の経済面での海外進出は、対外援助支出だけでなく、貿易額、直接投資、対外経済合作契約額の拡大があわせて進行している（図表2参照）。かつての日本の援助が貿易・投資とセットになって推進されているとして「三位一体」の海外経済進出として批判されたのと比較すると、中国の場合は、更に「対外経済合作契約」、すなわち、援助に伴う海外での建設請負・労務提供・設計コンサルティング業務があわせて拡大しており、そのため「四位一体」と指摘する論者もいる。これは、中国の多くの援助・融資案件が、これらの業務を中国企業が請け負うことが義務づけられている「中国企業タイド」となっているからである。



図表 2. 中国による「四位一体」の海外進出の拡大

年次	輸出金額	指数 2001=100	外貨準備	指数 2001=100	中国からの 直接投資	指数 2001=100	対外援助 支出	指数 2001=100	対外経済合作 契約金額	指数 2001=100
1990	62,090	23	28,594	13	830	12	375	66	2,604	16
1991	71,840	27	42,665	20	913	13	303	53	3,609	22
1992	84,940	32	19,443	9	4,000	56	345	61	6,585	40
1993	91,740	34	21,199	10	4,400	62	321	56	6,800	41
1994	121,010	45	51,620	24	2,000	28	334	59	7,988	49
1995	148,780	56	73,597	35	2,000	28	347	61	9,672	59
1996	151,050	57	105,029	50	2,114	30	387	68	10,273	62
1997	182,790	69	139,890	66	2,563	36	428	75	11,356	69
1998	183,710	69	144,959	68	2,634	37	449	79	11,773	72
1999	194,930	73	154,675	73	1,775	25	474	83	13,002	79
2000	249,210	94	164,000	77	916	13	554	97	14,943	91
2001	266,160	100	212,170	100	7,092	100	569	100	16,455	100
2002	325,600	122	286,370	135	2,700	38	604	106	17,891	109
2003	438,230	165	403,300	190	2,850	40	632	111	20,930	127
2004	593,320	223	609,930	287	5,498	78	733	129	27,698	168
2005	761,950	286	818,872	386	12,261	173	912	160	34,216	208
2006	968,936	364	1,066,300	503	21,170	299	1,034	182	71,648	435
2007	1,217,776	458	1,528,200	720	26,510	374	1,466	258	85,345	519
2008	1,430,693	538	1,808,800	853	55,910	788	1,794	315	113,015	687
2009	1,201,663	451	2,415,200	1,138	56,500	797	1,947	342	113,682	691

(出所)末廣昭等『中国の対外膨張と大メコン圏(GMS)/CLMV』東京大学社会科学研究所、2011年、55頁。

## 2. 中国の援助に対する一般的評価

以下でまず、中国の対外援助に対する一般的な評価の議論をまとめておくことにしよう。

### (1) 政治・外交的考慮重視の案件

「中国は大統領宮殿やサッカースタジアムなどの『箱もの』を時の政権との関係強化のために供与している」という批判がある。確かに、中国政府が無償援助によって行なう、外交関係の強化などを目的とする政治的援助案件の例は少なくない。例えば、カンボジアの首相府・国家評議会などの建設、東ティモールの大統領府・外務省・軍司令部などのビル建設、アンゴラの財務省ビルの建設など、中国が供与した無償援助によって建設された建物はどれもきわめて立派な贅沢な造りの建物である。

そもそも、中国は「新興ドナー」といわれるが、歴史的には決して「新興」の援助供与国ではなく、その建国以来、「第三世界」や「非同盟諸国」の盟主として、政治的な

観点から新興独立国に援助をしてきた。アフリカに対する支援も少なくなく、とりわけ中国が力を入れた支援として歴史的に有名なのがタンザン鉄道である。こうした政治的な観点からなされる友好関係の目玉としての目立つ援助は今日でも続いており、支援形態としては無償援助であり、その支援対象国は必ずしも資源大国ばかりではない。

こうした援助は、いわゆる「ホワイト・エレファント」と呼ばれて、1980年代以前の冷戦下の国際状況においては、他の先進国や日本の援助でもかつてはよくみられたが、一般国民が裨益するわけでは必ずしもなく、貧困削減を目標に掲げる近年の国際開発支援では、あまりみられなくなっているものである。中国のこうした政府間関係の強化を意図する政府関連施設の箱もの援助は、その意味で時代錯誤的ではあるが、政府庁舎の建設などは、その国の行政能力強化をある意味では強化することにつながる面もあり、開発の観点から全く無意味であるというわけではない。

## (2) 資源獲得のための援助

上述したように、「中国の援助は、自国に必要な資源獲得のためであり、資源の収奪により経済構造をゆがめ、時に環境破壊を引き起こしている」との批判は強い。例えば、セルジュ・ミッシェルとミッシェル・ブーレによる『アフリカを食い荒らす中国』は、その典型といえる文献であり<sup>3</sup>、新聞報道などでも頻繁に取り上げられ、論壇でもしばしばみられる議論である<sup>4</sup>。実際、中国は、必ずしも経済水準が低い貧困国に援助・融資をしているわけではなく、国際的な開発目標である MDGs や DAC 諸国の方針を共有しているわけでもない。

中国国内の外交論議の中でも、1990年代あたりから「経済安全保障」という概念が登場し、中国の経済発展に必要な不可欠なエネルギー資源などを確保するために援助や投資を促進すべきであるとの議論は、公式的にも言及されている中国の援助理念の一つである。また、資源獲得などのための支援の拡大や、貿易や投資と一体になった形での経済関与の拡大は、1997年にはじまる中国輸出入銀行による優遇借款の拡大によってもたらされてきた。

ただ、これも他の先進国や日本の援助でも、かつてはよくみられたタイプの援助であり、特に日本の場合 1970年代から 80年代にかけて、資源確保や「経済安全保障」の理念がその ODA 政策において強調された。援助によって資源開発を促進しその資源を輸入するといった「開発輸入」型の援助は、日本の途上国支援の特徴の一つであり、ま

たそれがゆえに援助と投資・貿易が「三位一体」であるとして国際的批判（欧米諸国からの批判）にも晒された。今日の中国の対外援助は、まさに世界経済の中で急速に存在感を増しつつあった状況の下で推進されたかつての日本の「経済援助外交」の焼き直しのように映る。

### （3）中国企業タイド

また、上記の資源確保のための援助という批判と並行して、「中国の援助や低利融資は中国企業の受注を条件とした、いわゆるタイド援助であり、相手国の開発を目的にしたものというよりは、中国自身の経済利益のためである」という批判も根強い。実際、中国の援助・融資と共に中国企業が進出し、中国労働者が大挙して相手国にわたって働くといった形の関係強化は、中国の経済利益にはつながるが、現地の雇用や技術移転にはつながらないという指摘も少なくない。

こうした批判は、かつて（1960年代後半から1980年代前半頃まで）の日本の援助に対してもみられた議論である。しかし、日本の場合は、国際的な批判と貿易黒字削減の圧力のなかで、すでに1970年代半ばには円借款の原則アンタイド化を実施し、その後、日本のODAにおける実際の日本企業の受注率も急速に低下していき、今日ではこうした側面はなくなっている。また、そのかつての日本のタイド援助でさえも、建設請負・設計コンサルティング業務を日本企業が実施することはあっても、日本からの労務提供は多くはない。その違いの背景には、中国がいまだ発展途上国であり、多くの低賃金の労働者を抱えた労働力過剰の国であるという違いがあり、この点では中国の援助は先進国による援助と大きく異なる<sup>5</sup>。

### （4）国際援助コミュニティとの非協調

中国の援助国としての台頭が国際援助協調の枠組みに与える潜在的な影響は、決して小さくはない。従来、「国際援助社会（コミュニティ）」の中心的アクターであるOECDや国際機関（とくに世界銀行）では、西欧諸国の視点の影響が強かったが、その中核を担っていた欧米先進国以外のアクターとして、日本に続いて韓国がDACに加盟し、更に中国の援助が拡大するなど、非西欧援助アクターの比重が増加してきている。国際援助社会のこのような変化は、国際援助潮流にも変化をもたらす可能性があり、あるいは、すでに及ぼしているともいえるのかもしれない。

例えば、中国は援助供与に際して内政への不干渉を唱えており、援助にあたって相手国の意思決定プロセスの透明性や腐敗のないこと、民主的な手続を求める欧米の姿勢とは異なり、中国の援助の拡大と共に欧米の「民主化圧力」の効果は低下しているとみることができる。また、日本や韓国、中国の援助は経済インフラの建設を重視しており、教育や保健衛生分野等への援助を重視する欧米と対比することができ、そのことは、経済開発支援の異なるモデルという形で対比されることもある。

このように、DAC や世界銀行を中心に進んできた援助ルールの共通化や効率化に向けた協調の枠組みに中国が入るか入らないかは、他の先進国の援助のあり方や、途上国の政策改善圧力を左右する可能性がある。実際、DAC のフォーラムとして CHINA-DAC フォーラムが 2009 年より開催されるようになり、既存の欧米主要ドナーと中国との対話は開始されている。ただし、このフォーラムへの中国側の参加のスタンスはあくまでも対話の場であって、DAC にとって、こうした対話の場が、中国の援助に関する情報の公開やルールの共通化や、その遵守を中国に対して求めるものとなるまでには至っていないというのが実情である。

そうした中で、中国自身は、非欧米ドナーとしての新しい国際開発のあり方を追求するのであろうか。あるいは日本自身が、かつて非西欧ドナーでありながら国際援助協調を重視する方向に変化してきたのと同様に、中国もそのように変化していくのだろうか。対外援助アクターとしての中国の影響力の拡大が注目されているように、その他の新興経済圏諸国を欧米の主要先進国中心に形成されてきた国際開発援助体制にいかに取り込んでいくのかということが、今後の国際援助協調の動きを左右する大きな課題となってきたといえよう。

#### (5) 「中国型開発モデル」

一方、中国の援助拡大が開発途上国にもたらしているインパクトについて、より肯定的なとらえ方をする議論もないではない。これは、中国の援助を、既存の西側先進国の開発援助モデルを離れて、別の視点から評価しようとするものであるともいえる。

中国自身は、「四位一体」型の経済的関係の強化を肯定的に説明している。例えば、途上国に対する借款供与の拡大について、中国輸銀は、それは支援対象国にとっても経済発展につながるものであり、「中国型開発モデル(Chinese Development Mode)」という言い方でその開発モデルの普遍性を指摘している。また、こうした中国の経済発展の

経験に基づく開発モデルの世界的な広まりをとりあげて、「ワシントン・コンセンサス」にとってかわる「北京コンセンサス (Beijing Consensus)」の台頭を指摘する議論もある<sup>6</sup>。

「中国型開発モデル」とは、内在する資源（天然資源・人的資源等）を活用し、経済的自立を達成していくという、ある種の「自力更生」モデルでもある。また、貿易・投資と一体となった形での借款の供与は、ある種の「改革・開放」開発モデルの輸出でもある。中国側にとっては、①途上国との経済貿易関係、経済技術協力・交流を強化し、②対外進出戦略と資源戦略とのリンクによって「経済安全保障」を確保するという形で、自国の経済的利益にもつながる。これを中国側は「Win-Win の原則」に基づくものと位置づけ、①資源国の潜在的な富を現実の富に転化する、②資源国の自己発展能力を高める、③資源国の雇用機会と歳入を増やす、という双方に利益をもたらすものとしている。

欧米の専門家の中にも、貿易と投資の拡大と一体となった開発モデルを肯定的にとらえる論者もおり、もともと中国研究者であったブローティンガム (Deborah Brautigam) はその代表的な論者であるといえよう。女史は、近年の援助や経済協力は、投資や製造業や雇用の創出という点できわめて肯定的な効果をもたらしている<sup>7</sup>。また、モヨ (Dambisa Moyo) は、アフリカ開発に焦点をあて、援助だけでは成長は達成できず、途上国にとっての貿易（輸出）の拡大や（現地への）直接投資の拡大はアフリカの経済発展にとって不可欠である、と論じている<sup>8</sup>。これらの視点は、人道的援助を重視する欧米の伝統的な視点に対して、経済開発の視点から「中国型開発モデル」をむしろ肯定的にとらえるものであるといえよう。

### 3. 中国の対外援助－アンゴラの事例

以下では、中国の援助の実態を具体的に把握するための作業のひとつとして、アンゴラを取り上げることにしたい。後述するように、アンゴラは石油資源大国であり、中国の支援も融資（輸銀借款）が中心となっているが、無償援助や企業進出・投資の拡大も顕著であり、まさに「四位一体」の経済関係の強化が進展している。その意味で、アンゴラは、近年の中国による資源確保のための経済支援モデルの典型であり、「アンゴラ・モデル」といった言い方さえなされることがある。先に述べたように、貿易や投資と一体となった形でのこうした中国の関与は、「中国型開発モデル」とか「北京コンセンサ

ス」などといった用語で議論されるようになってきているが、その意味や功罪についても、アンゴラを例により詳しく検討分析してみることにはしたい。

### (1) アンゴラにおける中国の支援

近年のアンゴラに対する最大支援国は中国であり、その規模は他の支援国（ドナー）を圧倒している。

アンゴラでは 2002 年の和平合意以降、復興が急速に進んでいるが、中国のアンゴラ支援はこの 2002 年から本格化し、2004 年 3 月に、約 20 億ドルといわれる中国輸出入銀行および中国建設銀行による大型借款が合意された。近年では、2007 年に約 20 億ドル、2008 年に約 25 億ドル、2009 年に約 20 億ドルが供与され、2010 年までの中国の借款を含めた全体の支援額は、総額約 140 億ドルに達したと言われている。その資金の条件は中国輸出入銀行融資が大半だと思われるが、公式統計が公表されているわけではないので正確なところは不明であるが、アンゴラでの現地報道や関連文献から、おおよそのところは推測できる。

こうした多額の借款の返済の多くは、アンゴラで産出する石油を中国に輸出する代金によって返済する契約になっているとされる<sup>9</sup>。また、経済支援のうち大半を輸出入銀行の借款（その資機材調達及び建設工事は中国タイド）が占め、それと合わせて（無償を含む）政府援助が供与される方式は「アンゴラ・モデル」あるいは「アンゴラ方式 (Angola Mode)」と呼ばれ<sup>10</sup>、他の国でも同様な支援パッケージがみられる。また、アンゴラでは、中国に限らず、ポルトガル・ブラジル・スペインなども同様の石油代金での返済を前提にした融資供与を行なっている。この支援方式に「アンゴラ」の名が付けられるのは、それがもっとも大規模な形で典型的に行なわれてきたからであり、またその中で、中国輸出入銀行がこの方式に基づき、その他の国とは比較にならないレベルで突出して多額の融資を提供してきた。

中国とアンゴラとの間の経済関係の急速な拡大については、米国のシンクタンクである CSIS（戦略国際問題研究所）が 2008 年 3 月にレポートを出しており、そこで、中国建設銀行と中国輸出入銀行による 2002 年のアンゴラへの具体的な融資案件が図表 3 のようにまとめられている。また、中国輸出入銀行によるセクター毎の支援金額は、図表 4 のようにまとめられている<sup>11</sup>。

図表 3. 中国建設銀行・中国輸出入銀行による 2002 年の支援案件

案件	総額 (米ドル)
ルアンダ鉄道 444 キロの復旧事業 (フェーズ I)	90 百万ドル
ルアンダ電力ネットワーク復旧拡張事業 (フェーズ I)	15 百万ドル
ルバンゴ電力ネットワーク復旧事業	15 百万ドル
ナミベートンボワ電力ネットワーク復旧事業	25 百万ドル
電気通信関連事業	不明

(出所) CSIS 報告書、p.6、を和訳。アンゴラ財務省、エネルギー・水省 (2007) によるとされている。

図表 4. 中国輸出入銀行による支援案件のセクター別金額 (米ドル)

セクター	フェーズ I		フェーズ II		追加
	契約数	総額 (千ドル)	契約数	総額 (千ドル)	総額(千ドル)
保健	9	206,100	1	43,806	159,413
教育	8	217,159	3	229,642	145,649
教育・保健					1,660
エネルギー・水	8	243,845	3	144,903	76,450
農業	3	149,753	1	54,007	
漁業			3	266,848	40,000
交通	1	13,840			
社会通信	1	66,905	4	276,307	56,337
公共事業	1	211,684	2	89,490	65,550
計	31	1,109,287	17	1,105,002	545,009

(出所) CSIS 報告書、p.7-8、より編集して筆者作成。アンゴラ財務省 (2007) によるとされている。

この調査データによれば、中国輸出入銀行による支援額は、これらだけでも合計 25.6 億ドルに達する。また、この資料によれば、中国の支援は道路・鉄道・電力などの経済インフラ分野だけでなく、教育・保健医療分野に対する支援金額も大きい。これは主として全国の学校・病院などの建設・整備にあてられているとされている。

中国輸出入銀行の融資を活用して 2009 年から具体化されている近年の事業は、道路・鉄道などのインフラや農業案件であり、例えば、ベンゴ州のカシト・ヌツェト間の道路復旧 (4.8 億ドル)、ザイーレ州の道路復旧 (4.6 億ドル)、マランジェの道路復旧 (2.45 億ドル)、カビンダ州の道路復旧 (2.39 億ドル) 等であり、いずれも中国企業が工事を請け負っている。また 2010 年には、アンゴラでサッカーのアフリカ大会であるアフリカ・カップが開催され、それにあわせて数多くのサッカースタジアムが各主要都市に建設された。そのうちベンゲラ・ルバンゴ・カビンダ・ルアンダの四つのスタジアムを中国の上海城建 (集団) 会社が受注し、また、中国機械輸出入 (集団) 有限公司がいくつかの州で送電網の建設を請

け負っている。

また、中国による借款は、機材・機器が中国企業タイドとなっており、中国企業が工事を受注する場合、労働者も中国人を雇用し現地につれてくるのが通常である。2004年に供与された中国借款（約 20 億ドル）も、機材や労務の調達はタイドであった。融資による具体的案件はもちろんアンゴラ側との協議をへて決定・合意されるものであり、アンゴラ政府は鉄道・道路などのインフラのリハビリ、通信設備（光ファイバー）の敷設などの事業にその資金を使っていったが、鉄道・道路・電力の整備などの分野への投資金額は、中国からの借款だけでは足りず、ブラジル・ポルトガルなどからの支援もある。その中で、中国は多くの分野で突出して多額の支援を行っており、工事が早く、また資機材の金額や建設費も相対的には安いので、即効的な復興を進める上で評価されている面もある。また、「安かろう悪かろう」という批判もあるが、質も必ずしも悪くないという見解もある。

鉄道・道路といった分野で多くの中国人がアンゴラにきており、アンゴラに滞在している中国人の人数については明確な統計はないが、推計では、大きな推計値としては 40 万人、少ない推計値でも 4 万人とも言われ、工事建設の労務者としてきている中国人が多いことから、その時点で実施されているインフラ事業の数にもよる。こうした建設工事の労務者までつれてくる形の支援方式に関しては、地元の雇用拡大につながらないとか、技術移転がなされない批判が強いが、その一方で、現地の技術能力や人材不足を考えると、復興事業を短期間に進める上では効率的な支援方式であるというのも一面の真理ではある。

## （2）アンゴラへの中国の援助の評価

拡大する中国の援助に対する評価は様々である。以下でいくつかの論点を整理しておくことにしよう。

### A. 石油資源確保の重要性

中国がアンゴラに多額の援助を供与する最大の目的が、アンゴラの持つ石油等の資源獲得であることは明瞭である。両国の貿易取引の内容を見ると、中国による資源獲得という要素が色濃く見える。

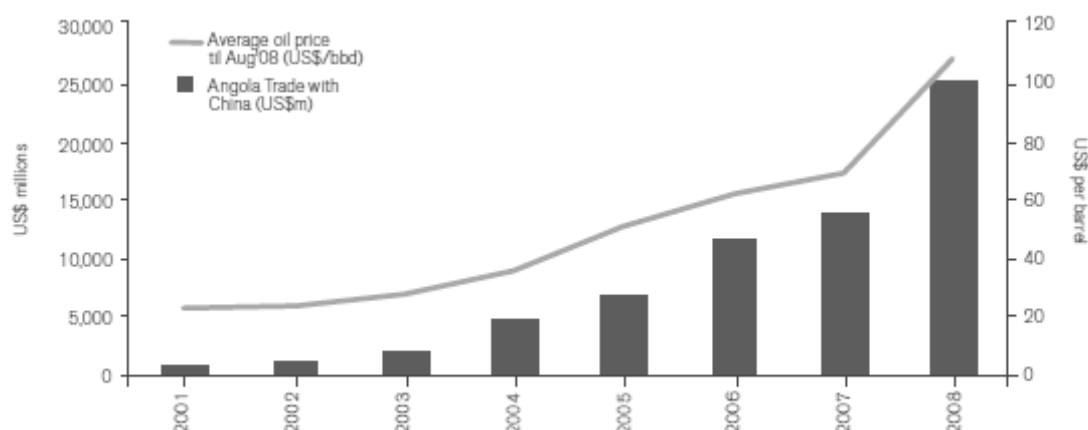
アンゴラにおける中国のプレゼンスの拡大を示す統計は数多い。2000年に 18 億ドル程度であったアンゴラと中国の貿易額は、2005 年末には 69 億ドルに達し、2006 年には約 120 億ドルに達した（図表 5 参照）。この時点で、アンゴラは中国にとって、南アフリカを



超えてアフリカ最大の貿易相手国となったとされる。アンゴラから中国への輸出の大半（95%超）は石油であり、2008年には、アンゴラは、中国にとってサウジアラビアに次いで二番目に大きな石油輸入国（18%超）になった。

一方、アンゴラにとって、中国からの輸入は中国への輸出額ほど多くはないが、2007年には、欧州諸国を抜いて、米国に次ぐ輸入国となった。

図表 5. アンゴラの中国との貿易額および石油価格の推移



(出所) *Thirst for African Oil: Asian National Oil Companies in Nigeria and Angola*, 2009, p.41. (China General administration of Customs, US Energy Administration (2007)に基づく統計)

こうした貿易取引の拡大と共に、中国企業のアンゴラへの投資も急拡大してきた。2009年には、アンゴラ進出中国企業は100社をこえた。特に投資規模が大きいのは、石油開発分野であり、2004年3月の中国輸出入銀行の融資供与とともに、アンゴラの国営石油会社 Sonangol との合弁企業である Sonagol Sinopec International が、アンゴラ沖合の海底油田の石油探査をはじめた。

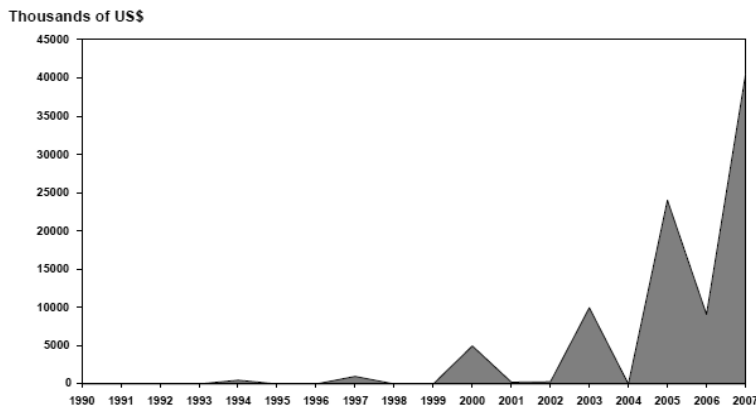
中国輸出入銀行による巨額の対アンゴラ借款の多くは、前述のように、石油の輸出代金で返済されることになっており、石油資源は両国の関係強化の中核を占めている。

## B. より広範な経済関係の強化

ただし、両国の経済関係の強化は、石油分野にとどまるものではない。中国の融資による開発案件はインフラ整備を中心に経済建設のあらゆる分野に広がっており、こうした開

発事業を中国企業が受注することで、中国企業の投資や関連中国企業の現地での活動も、インフラ整備分野を中心に広範囲である。図表 6 は、中国企業の投資が 2002 年以降、急拡大してきていることを示し、図表 7 は、その分野が建設・運輸中心であることを示している。

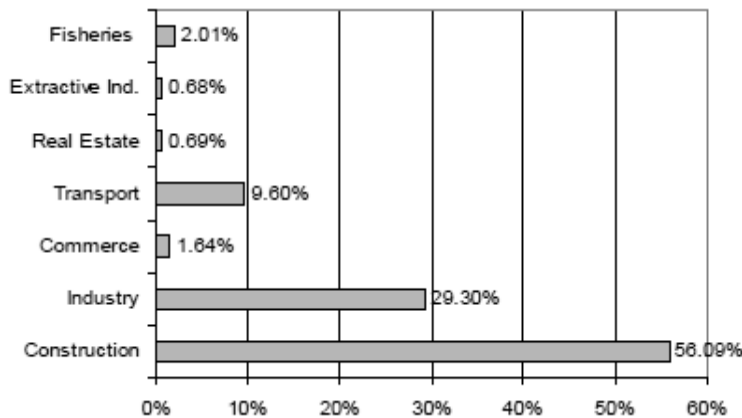
図表 6. アンゴラにおける中国の直接投資の推移(1990-2007)



(出所) CSIS, *Angola and China: A Pragmatic Partnership*, p.16.

ANIP(2007)に基づく統計、石油・ダイヤモンド分野の投資は除外

図表 7. アンゴラにおける中国の投資分野



(出所) 同上 p.17.

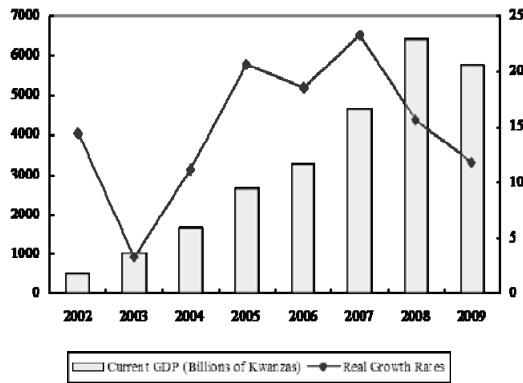
### C. 開発効果に対する肯定的評価

その一方で、受け手国からみた援助と開発の実像を見れば、支援対象国のインフラ建設

や物資の流入を促進し、人々の生活改善に直結し、しかも足の早い目に見える成果をあげているとの評価もある。中国の近年の援助や経済協力は、「フルセット型支援」方式をとり、中国タイドで工事建設のため中国人労働者が送られることが多いことから、現地の雇用につながっていないという批判もある一方で、中・長期的にはいずれにせよそれは中国との貿易取引の拡大や中国企業の投資拡大につながっているものであり、製造業や雇用の創出という点で、きわめて肯定的な効果をもたらしているとみる見方もある<sup>12</sup>。

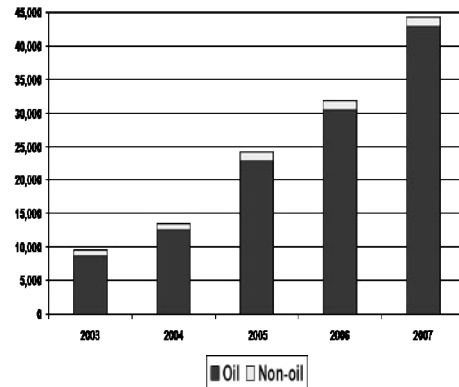
実際、2002年以降、今日に至るアンゴラのマクロ経済状況は、良好であるといえる。2002年に紛争が終結してから経済成長期にある。経済状況の安定性は、インフレ率やGDP等の統計にも表れており、インフレ率は2007-2008年を通して12-13%の水準で推移しており、国内総生産（GDP）成長率は、2004年に11.3%、2005年に20.6%、2006年に18.6%、2007年には23.3%に達した（図表8参照）。経済全体の成長に伴って、一人あたりGDPも急速に拡大しており、2008年にはドルベースで3,000ドルを超える水準に達したとされる。2008年後半以降のリーマンショック後の国際金融危機で、多少減速したとはいえ、引き続き高成長を維持している。

図表8. アンゴラの近年のGDPと成長率の推移



(出所) 世銀アンゴラ事務所資料

図表9. 輸出額の推移 (百万ドル)



(出所) 世銀アンゴラ事務所資料

こうしたアンゴラの安定した急速な経済復興を支えているのは、アンゴラ沖に存在する海底油田である。

実際、アンゴラ経済は石油輸出に依存しており、輸出の90%以上、GDPの大半が石油部門である（図表9参照）。もっとも、産業やGDPが過度に石油に依存する体質から脱却す

るために、非石油部門の拡大を目指してはいる。実際、非石油部門も成長はしており、統計からは経済成長が単に石油分野だけでなく、非石油分野でも進んでいることが示されており、2007年の石油部門の成長率が20.4%であるのに対し、非石油部門の成長率は25.7%（建設37.0%、製造32.6%、農業27.4%）となっている<sup>13</sup>。持続的開発のためには、非石油部門の開発が重要であり、この分野の近年の成長率は高いが、依然として石油に依存する体質から抜けさせているとはいえない状況である。

また、資源輸出に基づく好調な経済成長は、国際収支にも当然ながら良い影響を与えている。アンゴラの対外債務残高は、2007年で97億ドルであり、GDPの20%以下（2007年16%）にまで低下した。この数字は中所得国としては中長期的に見て持続可能なレベルであると考えられており、アンゴラの債務持続性については、IMFも中長期的に特に問題はないとしている。その理由は、特に近年の石油価格の高騰によって、国際収支及び財政収支が改善し、財政収支が黒字であること、内戦が長く続いたことによって国際金融界から多額の借入をするということがなかったために、もともと債務残高は低かったこと、などによる。

その一方で、近年のアンゴラの対外債務は、主に中国に対するものである。これは、近年中国から多額の借款を受けるようになってきているためであるが、中国からの借款は米ドルベースであり、人民元の借入れはない。中国からの債務が多いのは、2002年の紛争終結後にその復興のためにすぐに資金が必要な状況で、国際社会で資金供与してくれるのが中国だけであったためである。中国以外には、ドイツおよびポルトガルとの間で既にクレジットラインについて合意済みであり、スペインとの間でも交渉中であり、日本も円借款の供与を準備している。

こうした好調なアンゴラ経済に中国の支援がどのようなインパクトを与えたのであろうか。中国は、アンゴラの戦後復興のための巨額の資金を提供してきた。もちろん、米国や世界銀行など他の先進国ドナーも支援を提供したが、伝統的ドナーはインフラ建設にはたいして資金を提供しないことから、インフラの急速な復興・建設における中国の存在と貢献は大きいと言わざるをえない。

また、世界銀行やIMFなどが、アンゴラの政策決定の不透明性や汚職の可能性を理由になかなか融資を提供しない中で、中国輸出入銀行等による巨額の優遇借款は、アンゴラ政府にとっては、国際社会からの難しい注文を聞かずとも入手できるありがたい資金であった。また、中国から提供された資金による事業は中国企業が請け負うことになったことから、

中国企業にとっては、アンゴラの公共事業において圧倒的な重みと存在感を示すことにもなったといえよう。

#### D. 政権の腐敗助長

中国が、国際社会からその腐敗や人権抑圧などで問題を指摘されているような国々（例えば、スーダンやジンバブエ）に対して、多額の支援を供与していることに対し、国際的な外交圧力を無視するもので、不透明さや腐敗を温存させるのに役立っている、との批判がある<sup>14</sup>。

実際、アンゴラにとって、またアンゴラに支援をするドナーにとって、こうした面でのガバナンス能力は大きな課題である。特に汚職・腐敗については、国際 NGO (Transparency International の報告書) の評価では、アンゴラの点数はかなり悪い。

以下の表は、2008 年および 2010 年の Corruption Perceptions Index (CPI) の悪い国の上位リストをリストアップしたものである。この点は 1.0 から 9.9 までの数値であり、点数が低いほど悪いことを意味する。

図表 10. アンゴラの汚職認識度の国際比較

	2008	2010
1.0	ソマリア	
1.1		ソマリア
1.3	イラク、ミャンマー	
1.4	ハイチ	ミャンマー、アフガニスタン
1.5	アフガニスタン	イラク
1.6	スーダン、チャド、ギニア	ウズベキスタン、トルクメニスタン、スーダン
1.7	コンゴ民主共和国、赤道ギニア	チャド
1.8	ジンバブエ、ウズベキスタン、トルクメニスタン、カンボジア、キルギスタン	ブルンジ
1.9	アンゴラ、アゼルバイジャン、ブルンジ、コンゴ共和国、ガンビア、ギニアビサウ、シエラレオネ、ベネズエラ	アンゴラ、赤道ギニア

(出所) TI の CPI より筆者計算

アンゴラは 2008 年の数値で 1.9 であり、悪い方から数えて 16 番目であったが、2010 年には、数値は同じ 1.9 だが、他の多くの国が改善したのに対し、アンゴラは改善していないため、悪い方のトップ 10 に入ってしまった。

また、中央政府の予算執行や調達に関する透明性・説明責任が十分だとはいえない。そもそも説明責任というものがどういうものなのかということがこの国では十分に理解されていない、との指摘もある。近年、予算計画は公開されるようになったが、予算執行の結果については公表されていない。ただし、アンゴラ政府の中では、財務省は透明性の拡大（例えば財政収支・海外からのクレジット等についての公表）など、いろいろな努力は行っており、とりわけ世銀はこうした財務省を中心とする公共財政管理能力の強化のための技術支援に力をいれている。

また、アンゴラのガバナンス上の課題は、アンゴラでビジネスをしようとする企業にとっても問題である。世銀グループの国際機関のひとつである IFC（国際金融公社）は毎年 **Doing Business** という報告書を出して、その国で企業活動をしようとする際の制度的な制約や課題に関して世界各国それぞれについて点数を付けている。それによれば、「ビジネスの開始」「財産権の登録」「国境を超えた取引」「契約の遵守」等についてきわめて悪い評価であり、「建設許可への対処」「融資の入手」「税金の支払」「ビジネスの撤退」に関しても決して良いとはいえない<sup>15</sup>。特に問題なのは、「財産権の登録」「融資の入手」「投資家の保護」「国境を超えた取引」「契約の遵守」について、この4年間の間にむしろ悪化しているという趨勢である<sup>16</sup>。

そこで検討すべき論点は、こうしたアンゴラのガバナンス上の課題と、中国の援助との間に何らかの関係があるかということである。アンゴラへの中国の支援が、アンゴラ政府の腐敗や不透明性を助長した面はあるといえるだろうか。以下で、より具体的に検討してみよう。

中国からアンゴラへの開発資金の提供は中国輸出入銀行だけでなく、香港をベースとする中国国際基金（有限公司）（CIF: China International Fund）の存在も大きい。CIFは、2005年に29億ドルのアンゴラへの復興資金を供与した。その具体的な案件は、図表11のようなものであり、これは、国家復興本部（GRN: Gabinete de Reconstrução Nacional）に対して供与されるものであった。GRNはアンゴラ大統領直属の組織で、その意思決定メカニズムや活動の実態は不透明であり、大統領の軍事アドバイザーであるコペリパ（Kopelipa）将軍が実権を握っているとされる。

図表 11. 中国国際基金（CIF: China International Fund）の合意案件

ルアンダーロビト間の高速道路（497.5 キロ）の復旧 マランジェーサウリモ間、サウリモールエナ間、サウリモードゥンド間の高速道路（合計 1107 キロ）の復旧 ルアンダ鉄道の復旧フェーズⅡ ベンゲラ鉄道（1547.2 キロ）およびモサメデス鉄道（1003.1 キロ）の復旧 ルアンダ市の排水改善事業 アンゴラの 18 地方の 24 の市における 215,500 の住居の建設 新ルアンダ国際空港の建設(Bon Jesus) ルアンダ新都市プロジェクトの調査
---

（出所）前掲、CSIS 報告書。

CIF の事業は、契約から工事まですべて CIF とその契約会社によって管理されているため、透明性に問題があるばかりでなく、品質管理と事業完成後の持続性にも問題があると指摘されている<sup>17</sup>。中国政府は、CIF と中国政府とは何の関係もないとしている。また、CIF は設立当初はアンゴラの事業を中核としていたが、その後ギニアなどのインフラ事業なども手がけているとされる。

一方、GRN は、大きな事業を 2009 年の選挙の前に迅速に実施するために 2005 年に設立された機関であり、大統領の軍事アドバイザーであるコペリバ将軍が率い、和平合意後に縮小された軍隊の除隊兵士に公共事業によって雇用を提供することも意図された。上記のように地方の鉄道復旧や首都の新空港や排水事業など主要な公共事業を管轄し、特に CIF からの資金を使ってこうした事業を推進していった。

しかし、その資金の流れは、中国輸出入銀行融資がアンゴラ財務省を通すのに対して、CIF から GRN に流れる資金は財務省の管轄外で、その不透明性が問題とされた。また、2007 年から 2008 年にかけて、これらの巨大事業のいくつかは順調には進まず、折しも生じた 2008 年後半以降の世界的な金融危機の中で、この GRN が管轄した事業のための予算は削減されていった。その後、そうした GRN 事業を継続するために中国輸出入銀行の資金が使われた<sup>18</sup>。

CIF が資金提供した事業の工事を請け負ったのは中国企業であるため、そこに関与した中国企業にとってもこの事業計画の縮小は、少なからず影響を被ったとされる。CIF と GRN の不透明なつながりは、中国政府や受注企業にとってもけっして歓迎すべきものではなく、アンゴラ側の汚職・腐敗については懸念を示していた。ある報告書によれば、CIF は中国の公安当局や軍と密接な関係をもつとされ、例えば、CIF のアンゴラ現地代表は中

国人民解放軍の前将校であった<sup>19</sup>。また、アンゴラの CIF 事業に関わった中国の建設会社は、中国の証券規制委員会（CSRC）の調査を受けるなど、中国政府も懸念を示していたとされる。

結論的に言うと、中国のアンゴラにおける経済支援と関与は、アンゴラの腐敗・汚職とけっして無関係とはいえない。相手国政府・支配層との間で不透明な形で支援が決定され、それが腐敗を温存ないし助長する側面が有ることは否めず、これは中国がとっている「内政への不介入」方針の負の側面である。他方で、こうした腐敗・汚職の問題に中国政府が全く手をこまねいていたわけではなく、中国政府自身も中国企業が涵養した腐敗・汚職の問題には、それなりに対処しようとしているということもいえよう。

#### E. 「中国型開発モデル」と国際協調に与える影響

中国以外の主要ドナーとしては、二国間ドナーでは、米国が大きく、とりわけ和平合意が成立した 2002 年以降は、毎年 100 百万ドル前後の支援をアンゴラに供与してきた。米国に次ぐ二国間ドナーとしては、日本、オランダ、ノルウェーといった国々が毎年 20 百万ドル程度の支援を供与している。

国際機関、地域機構に関しては、EU（欧州連合）の支援が最も大きく、毎年 60～70 百万ドル程度の支援を供与してきており、それに次ぐのは、近年では IDA（世界銀行）である。国連関係機関では、WFP や UNHCR が中心であり、UNDP や UNICEF といった国連開発機関の支援は金額的にはそれほど大きいとはいえない。石油収入の拡大によって、国連機関、とりわけ人道支援機関の支援金額は以前よりはむしろ低下している。欧米の主要ドナーは、米はマイクロ・クレジット、EU は教育・保健、といった分野を重視しており、インフラ分野はほとんどない。

和平合意が成立した 2002 年以降の世銀グループの支援額は、IDA が毎年 10～30 百万ドル程度であるが、アンゴラの債務状況の改善とともに IBRD が支援を開始し、その支援総額は 200 百万ドル程度に達する（ODA ではない）。

こうした他のドナーのアンゴラに対する資金援助の規模と比較すると、中国からの毎年の資金提供規模は（ODA だけではないが）おおよそ 20 億ドル規模であり、大雑把に言って他のドナーの 100 倍位の圧倒的な規模である。

中国のアンゴラに対する経済協力は、その資金規模だけではなく、質的な面でもこれまでの西側支援とは異なる特徴を持っている。これまでみてきたように、中国のアンゴラに



対する支援は、新しい協力のモデルともいえる。特に、融資と貿易・投資が密接に関係しながら拡大し、その中で中国企業と中国人労働者の急速な進出が生じてきたことは、アンゴラの急速な経済復興に大きな役割を果たしてきた。しかし、その一方で、アンゴラの政策決定システムの不透明性や汚職の問題に関して注文をつけようとする世銀などの西側先進国ドナーの姿勢とは対象をなすものでもあった。

世銀によれば、IBRDの「regulation close」では、「石油をクレジットの対価としてはいけない」という条項があり、世界中で適用されている原則である。もっとも過去の融資については適用外であるが、今後は適用されることになる。そのため、アンゴラ側も融資資金の返済方式を見直す可能性もあるかもしれないというのが世銀の見解である。しかしながら、現時点では、中国はこうした国際的ルールには全く拘束される様子はなく、引続き石油とある種のバーター取引となるような形で、経済復興・開発のための多額の融資を供与している。中国の優遇借款はこうした国際的な規範形成の方向と逆行するものであるが、アンゴラの石油に対する中国の重大な関心（国益）とアンゴラ側の復興資金に対する膨大なニーズという双方の重大な利害が一致し、中国とアンゴラの密接な関係の強化は双方の経済的利益にかなうものであった。

また、アンゴラにとって中国の資金が容易に得られるという状況の出現は、2002年の和平以降、国際金融界から資金を受けようとする際に要望された国際的仕組みの一つであるPRSP体制の促進を妨げることになったことも明らかである。

アンゴラ政府は、2002年以降に国際金融界に復帰した際、世銀の求めに応じてPRSPづくりに着手し、透明性の高い開発計画づくりを目指した時期もあった。アンゴラでは2002年8月にPRSPの暫定版に相当するものが世界銀行に提出されたが、今日にいたるまで包括的なPRSPといったものは作成されてはおらず、主要ドナーがPRSPに基づいてそれぞれの支援を策定していくという、他の多くの途上国で採用されるようになってきたドナー協調のシステムは、アンゴラにおいては成立していない<sup>20</sup>。

2002年にPRSPの暫定版といったものが作成され世銀に提出されたのは、当時はアンゴラ政府が、その復興資金の調達のために世銀をはじめとする国際援助コミュニティに対し弱い立場にあったためであり、その後こうした国際援助コミュニティと一線を画する中国の支援が本格化するにつれ、世銀をはじめ欧米を中心とするドナーのルールに縛られる必要がなくなり、そうした国際的に透明性の高い形での開発計画づくりのプロセスを放棄したものと考えられている。

それに代わり、2009-2013年のセクター毎の5カ年計画が策定され、閣議の承認を得た。しかし、こうした開発計画は、政府及び関連省庁の上層部のみで共有され、開発計画の詳細や予算配分に関する透明性はきわめて低い。また、IMFと西側主要ドナーは、2002年に、金融支援の再開にあたって、スタッフ・モニタープログラムを要求しアンゴラ側と交渉を行なったが、この交渉も結局頓挫した。

こうしたPRSP体制の定着の挫折と、中国による（その政策形成の不透明性や汚職の問題に一切注文をつけない）多額の資金提供が、相互に関連していることは明らかであり、中国の支援が西側ドナー中心の国際支援体制づくりの阻害要因となったことは否定できないと考えられる。

#### F. アンビバレントな対中意識

他方、中国の支援が拡大している多くの国で、中国との経済関係が強化される中で、その過剰なプレゼンスへの警戒感が徐々に強まっているということも指摘されている。すなわち、資源開発や中国への輸出の拡大、中国の物資や労働者の流入を通じた中国との経済関係強化が目に見えて進展している一方で、政府レベルでも民衆レベルでも、その対中意識はアンビバレントな面も有り、中国との関係強化は過剰なプレゼンスへの警戒感にもつながっている。

アンゴラに滞在する中国人の数については正確な数値は不明だが、少ない数字でも4万人という数値があり、最大で40万人との指摘もある。前者は、2008年時点でのインフラ建設などの公共事業を請け負った中国企業がつれてきた労働者の数であり、そうした労働者とあわせてアンゴラにわたってきた様々な商売の商人（中国製品の輸入）やサービス業者（自動車修理業者、レストラン、散髪等の必需サービス）の数を含めると更に多いと考えられている。後者は、アンゴラにおけるインフラ建設や復興事業がピークとなった時期（2010年）に、その工事労働者として中国人が大挙して働きにきた時期の数値であると考えられる。中国人労働者は、工事が終了すればそのまま帰国するのが通例であるが、中には別の工事に関わったり、あるいは商店などを開業してそのままアンゴラに居つく中国人も少なくない。2010年に地方都市を回った際、中国人の経営する雑貨屋を数多く見かけた。

また、現在でもアンゴラ各地で中国企業による多くの公共事業が行なわれている。2010年9月にアンゴラを訪れた際にも、海岸の街スンベの電力や水道整備工事に従事する中国人労働者、ウアンボークイト間でベンゲラ鉄道の延長工事や道路の舗装工事で働く中国人、

また道路脇に光ファイバーを敷設する工事での中国人技術者の姿など、多くの事業で中国企業と中国人が関わっている。中国企業の請負工事は原則として中国人を労働者としてつれてくるため、トラックも中国製、そのドライバーも中国人という状況であり、そのため道路標識も、ポルトガル語を介さない中国運転手用に中国語の道路標識がたてられているような状況である。

こうした状況をアンゴラ人がどのようにみているかについては諸説あるが、アンゴラ人と中国人が敵対し互いに敵視し合っているという報道があるわけではない。カトリックが大半のアンゴラ人にとって日曜日働く中国人は奇妙な存在であり、親密というわけではない。また、こうした中国人主導の工事の遂行は、技術移転という観点からは問題があると批判されてはいるが、工事の迅速な推進という観点ではきわめて効率的なやり方であることも事実である。アフリカ・カップの際の各地のスタジアム建設では、アンゴラ人の労働者をできるだけ採用する形で当初は工事が進められたが、開催期限までの建設が間に合わないとみるや、大量の中国人労働者を投入し、なんとか期日に間に合わせたということも指摘されている。また、こうした公共事業建設は、少なくともそれまでの欧米の支援ではみられなかったものであり、アンゴラにとってありがたい存在であることも否定できない。

またこうした状況の中で、アンゴラ政府は中国一辺倒の依存を避けるべく、経済関係の多角化も目指しており、インドやブラジル・南アフリカといった国々との経済関係も急速に拡大されてきている。また、中国はアンゴラの石油資源の確保をめざし輸入を拡大してきているが、石油開発・生産そのものは、引き続き米国やイギリスなど国際石油資本と西側諸国が支配しているのも事実である。日本からの支援と日本企業の進出に対する期待も小さくない。

#### 4. まとめ—中国の援助の評価と課題

##### (1) 中国援助のインパクトとその評価

まず、今までの議論を整理しておこう。中国の援助の目的の観点からは、資源獲得という要素が色濃く見える。さらに必ずしも貧困層を対象に支援をしているわけではなく、DAC 諸国の開発援助の共通指針を共有しているわけでもない。

アンゴラは国際社会からその腐敗や汚職などの問題を指摘されているにもかかわらず、多額の支援を供与していることに対し、その不透明さや腐敗を温存させるのに役立っている、との批判もある。相手国政府・支配層との間で不透明な形で支援が決定され、それが

腐敗を温存ないし助長する側面が有ることは否めず、これは中国がとっている「内政への不介入」方針の負の側面である。他方で、こうした支援方針は、相手国政府の基盤強化にもつながり、こうした支援を通じた政治的効果の別の側面として、中国との外交関係の強化にもつながっていることも事実として否定できない。

その一方で、受け手国からみた援助と開発の実像を見れば、アンゴラのインフラ建設や物資の流入を促進し、人々の生活改善に直結し、しかも足の早い目に見える成果をあげているとの評価もある。中国の近年の援助や経済協力は、「フルセット型支援」方式をとり、中国タイドで工事建設のため中国人労働者が送られることから、現地の雇用につながっていないという批判もある一方で、中・長期的にはいずれにせよそれは中国との貿易取引の拡大や中国企業の投資拡大につながっていくものであり、製造業や雇用の創出という点で、長い目で見れば肯定的な効果をもたらしているとみることができる。

中国の支援が拡大している多くの国で、中国との経済関係が強化される中で、その過剰なプレゼンスへの警戒感が徐々に強まっているということも指摘できる。すなわち、資源開発や中国との貿易取引の拡大、中国の物資や労働者の流入を通じた中国との経済関係強化が目に見えて進展している一方で、対中意識はアンビバレントな面も有り、中国の過剰なプレゼンスへの警戒感にもつながっている。こうした状況は、まさにアンゴラにおいても指摘されていることである。また、こうした状況は、1970年代の日本と東南アジアの関係にもある意味で似ている面もある。

## (2) アンゴラは特殊事例か？

中国の援助の拡大が指摘され、その実態がマスメディアでも取り上げられる国は近年多いが、それは、アジアの近隣国への援助と、アフリカの資源国への援助とに大きく大別することができる。

アフリカの資源国への援助の拡大は、多くの国で近年顕著であり、国際的な関心と呼びマスメディアで取り上げられることも多い。例えば、スーダン、アンゴラといった石油産出国であり、いずれも中国の支援が突出している。またジンバブエやコンゴ民主共和国に対する中国の支援や経済関与も拡大しているが、ジンバブエはスーダンと並んで政治体制や腐敗が問題視されている国であり、また、コンゴ民主共和国は東部のダイヤモンドその他の鉱物資源をめぐる紛争で有名である。その意味でも、中国の援助がその国の民主化や紛争に与えるマイナスの影響を問題視する国際世論もある<sup>21</sup>。多くの場合、中国の援助目的

は資源の獲得であり、その支援内容は経済建設支援、特にインフラ（道路・鉄道・通信網、等）が多く、結果として中国との経済関係の強化につながっているケースや、数少ない友好国として大きな政治的インパクトをもっているケースも少なくない。

アンゴラ以外で中国の支援が突出している事例のもう一つの定型例がスーダンである。スーダンはダルフル問題での対応をめぐって国際社会から非難されているため、スーダンを多額の支援をしている中国はスーダンの唯一の友好国といっても過言ではなく、スーダンの輸出入の3分の2は中国である。

中国のスーダンに対する支援額は、2005年に4.1億ドル、2006年2億ドル、2007年6.87億ドルとされ、特に北部へのインフラ分野（電力・水・橋・大統領府、等）への支援が金額的に大きい。その大半は中国輸出入銀行による借款であり、建設はすべて中国の会社が担っている。近年の具体的な支援案件で規模の大きいものとして、2009年に完成した北部メロエダムがあり、資金規模1,300億円（うち中国輸出入銀行からの借款250億円）といわれている。また、無償援助もあり、例えば、2008年には、農業研究センター、青ナイルの病院、農業支援、研修事業等が実施されている。また、南部でも、総領事館の建設・開設、病院建設などが行なわれた。

中国がこのような多額の支援をスーダんに供与する理由は、いうまでもなくスーダンが石油大国であるからであり、借款供与と引き換えに石油輸入を拡大しているやり方は、前術の「アンゴラ方式」と同様である<sup>22</sup>。他方、ダルフル問題に関する特使を派遣したりするなど、唯一の友好国としてのある意味での政治的な役割を果たしており、また、その政治的役割に対する国際社会の期待もないではない。

また、ジンバブエも、中国の支援の多い国である。2006年には、中国との多額の援助協定が締結され、ジンバブエ政府は中国の経済発展の経験に学ぶとして「Look East Policy」をうちだしてもいる（これは日本を指すのではない）。中国がジンバブエに対する支援を重視するのは、ジンバブエが世界第二のプラチナ産出国であり、ウラン・クロム・ダイヤモンドなどの豊富な資源産出の可能性をもっているからだとされる。

アジアの近隣国への援助に関して、例えば、カンボジア、ミャンマーなどがよく取り上げられるのは、そうした国で近年、中国が最大援助供与国になっているからである。いずれもかつては日本が最大援助供与国であったが、ミャンマーに関しては、軍政の民主化運動弾圧に対する国際的非難の中で、日本の援助は減少・停滞する一方で、中国の援助は拡大し、今日では資源開発のための借款も含め、中国の支援額は突出して多い。他方、カン

ボジアは、1992年の国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）後、日本は一貫して最大支援国として多額の援助を供与してきたが、近年中国の援助が拡大し、2009年にはついに日本を追い抜いたといわれている。

東ティモールにおいても、中国の無償援助は大統領府・外務省ビルなど目立つ案件が多いが、オーストラリア・ポルトガルといった地理的・歴史的に強い関係を有する支援国が多額の支援をしているため、中国の援助が突出しているわけではない。そのため、ミャンマー・カンボジアほど問題視されたり、マスコミで取り上げられたりすることは相対的には少ない。

いずれのケースも、その援助は、経済的関係の拡大・強化、資源の開発・輸入、あるいは外交関係の強化といった目的を有し、またそうした効果をもたらしている。

その意味で、アンゴラは、これまでの欧米ドナーとは全く異なった中国の援助の特徴がでている事例ではあるが、それが特殊事例であるわけではない。近年、世界中で進んでいる資源獲得と絡んだ中国の援助の拡大、それと共に進行する貿易・投資など経済関係全般における中国の存在とインパクトの拡大は、多くの国で共通にみられる現象であるといつてよいと考えられる。

### （3）国際開発援助体制へのインパクト

一つの大きな論点は、こうした中国の援助の拡大が、特に欧米諸国を中心に形成され近年急速に進展してきた国際援助協調の潮流にどのような影響を与えるのか、という論点である。DACや世界銀行をはじめ、国際開発援助コミュニティでは、援助政策や実態に関する情報の公開、ルールの特通化・遵守や、途上国における民主化や汚職・腐敗の撲滅といったある種の共通価値の追求が進んできたが、中国の援助は、このいずれの面でも国際的潮流とは一線を画している。このことがもつ意味と影響は、引き続き大きな検討課題である。

中国の援助国としての台頭が、国際援助協調の枠組みに与える潜在的な影響は決して小さくない。従来、国際援助社会の中心的アクターであるOECDや国際機関（とくに世界銀行）では西欧諸国の視点の影響が強かったが、日本に続いて韓国がDACに加盟し、中国の援助が拡大するなど、非西欧援助アクターの比重の増加が認められる。国際援助社会のこのような変化は、国際援助潮流にも変化をもたらす可能性がある。

とくに、DACや世界銀行を中心に進んできた援助ルールの特通化や効率化に向けた協調

の枠組みに中国が入るか入らないかは、伝統的な国際援助コミュニティの援助のあり方や、欧米諸国による途上国の政策改善圧力の効果を左右する可能性がある。その一方で、情報の公開やルールの共通化やその遵守を中国に対して求める圧力は高まっている。実際、中国自身は、非欧米ドナーとしての新しい協調のあり方を追求するのであろうか。あるいは日本自身が非西欧ドナーでありながら国際援助協調を重視する方向に変化してきたのと同様に、中国もそのように変化していくのだろうか。

また、こうした中国の援助の特徴が、かつて（1970-80年代）の日本の援助と類似しているという議論がある。実際、資源確保などの経済的利益の重視や、多国間の枠組みよりも二国間援助による国益（特に経済的利益）の追求を重視する点、あるいは、支援対象国の政治体制や内政に関して口を出さないある種の実利主義などは、日本のかつての援助にきわめて類似しているともいえる。日本の援助はその後、欧米ドナーとの国際援助協調を重視する方向に変化しているが、こうした中国の新たなドナーとしての台頭の中で、日本と中国は、非欧米ドナーとしてのある種の協調が可能なのであろうか、あるいは、日本は欧米ドナーとともに中国を国際援助協調の輪の中に取り込む役割を果たすべきなのであろうか。この点についての議論はまだ緒についたばかりであり、今後の重要な検討課題といえよう。

#### — 注 —

- 1 中国の援助の政策決定組織体制や支援メカニズムについては、小林による次の文献が詳しい。小林誉明「中国の援助政策－対外援助改革の展開」『開発金融研究所報』第35号、2008年。
- 2 優遇借款は、開発途上国・地域に対する中国政府からの公的支援の性質を有する中長期低利の有償資金協力である。優遇利子と中国人民銀行（中国の中央銀行）に公布された基準利子の間に存在する利子差額は中国政府によって補助される。
- 3 セルジュ・ミッシェル、ミッシェル・ブーレ『アフリカを食い荒らす中国』河出書房新社、2009年。
- 4 例えば、吉田鈴香「寂しき大国、アフリカを貪る」『正論』2011年3月号、182－189頁。
- 5 2011年12月2日に国際問題研究所で行なわれた日中シンポジウムで、中国側の参加者（中国発の「援助白書」を執筆した商務部の担当者）が、中国はいまだ発展途上の国であり、自国の経済的利益を追求しなくてはならない段階にまだあることに対する理解を求めている。
- 6 例えば、Li Rougu, *Institutional Sustainability and Economic Development: Development Economics Based on Practices in China*, China Economic Publishing House (中国経済出版社)、2008, chapter 8 (pp.377-431). Stephan Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model will Dominate the Twenty-first Century*, Basic Books, 2010.

- 7 Deborah Brautingam (2009), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press.
- 8 ダンピサ・モヨ (小浜裕久監訳) 『援助じゃアフリカは発展しない』東洋経済新報社、2010年、第7章 (Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*, 2009.)
- 9 Alex Vines, Lillian Wong, Markus Weimer and Indira Campos, *Thirst for African Oil Asian National Oil Companies in Nigeria and Angola*, A Chatham House Report, 2009.
- 10 *Ibid*, p.46.
- 11 CSIS, *Angola and China: A Pragmatic Partnership*, Center for Strategic and International Studies (Washington D.C.), March 2008. なお、この報告書は現地での詳細なヒアリング等に基づくもので確度の高い情報としているが、在アンゴラ中国大使館はこの報告書に対して何のコメントもしなかったと記載されている。
- 12 *Op. cit.* Deborah Brautingam (2009)、前掲、ダンピサ・モヨ (2010)、第7章 (Dambisa Moyo, 2009.) 等。
- 13 世銀統計による。アンゴラでの統計の整備は遅れており、政府による人口センサスがあるわけでもない。計画省傘下の National Statistics Institute (NSI) が経済統計を収集・整理・管理しているが、NSI (国家統計局) はとても弱い機関である。現在、世銀や UNDP がアンゴラ政府の家計サーベイを支援しつつある。輸出入統計などは中央銀行が有しており、これをもとに世銀統計が作成されている。
- 14 例えば、次の文献。前掲、セルジュ・ミッシェル、ミッシェル・ブーレ (2009年)。
- 15 IFC, *Doing Business: 2010 Annual Report*.
- 16 同上 IFC, *Doing Business*, 2006, 2007, 2008, 2009 年版の数値との比較。
- 17 *Op.cit. Thirst for African Oil*, p.51.
- 18 *Ibid*. pp.53-54.
- 19 Leokowitz, McLellan Ross, & Warner, *The 88 Queensway Group: A Case Study in Chinese Investors' Operations in Angola and Beyond*, U.S.-China Economic & Security Review Commission, 2009, pp.17.
- 20 アンゴラのかつての PRSP (暫定版) の中身は例えば次の資料で把握できる。The World Bank, *Interim Strategy Note for the Republic of Angola*, The World Bank, January 2005. ただし、このレポートではインフラ分野がほとんど言及されていない。
- 21 以下の報告書で、スーダン、ジンバブエ、ナイジェリアについて取り上げる中で、中国の援助についての記載がある。国際開発高等教育機構(FASID) 『脆弱国家の開発戦略Ⅱ (外務省委託—グローバルゼーションと国際開発研究)』、2009年3月、97-98頁、118-119頁、139-140頁。
- 22 中国のスーダンに対する支援の実情については、次の文献で詳述されている。前掲、セルジュ・ミッシェル、ミッシェル・ブーレ (2009年)、特に第9章。



## 第二部

### 中国の对外協力の特質

## 第四章 中国の非援助型対外経済協力—「対外経済合作」を中心に

大橋英夫

### はじめに

中国の対外援助に対して国際的な関心が集まっている。経済力を背景とした対外援助の量的拡大にとどまらず、先進国中心の OECD 開発援助委員会 (DAC) の規範・ルールとは若干異なる中国独自の援助スタイルも注目の的となっている。中国の対外援助は、審査や事務手続きが煩雑でなく、迅速性、効率性、経済性に優れており、しかも政治的な要求も少ないことから、発展途上国のニーズにも合致していることがしばしば指摘されている。

しかし中国の対外援助をめぐる最大の関心事は、その重要性が急速に高まっているにもかかわらず、いまだに全体像が十分に把握できないことにある。たしかに中国の対外援助は、毎年の財政報告でその総額が提示されている。また、2011年4月には「対外援助白書」が公表され、その概観が初めて世界に示された(国務院新聞弁公室 2011)。とはいえ、中国の対外援助の概念は、DACの政府開発援助(ODA)と必ずしも共通するものではなく、国・地域別の対外援助の配分といった基本情報もいまだ非公開のままである。

Fitch Ratings (2011)によると、中国輸出入銀行が2001～10年に実施したアフリカ向け融資は672億ドルと、世界銀行の547億ドルを超える規模に達したという。しかし、中国輸銀の融資がすべて援助案件であるわけではない。中国の対外援助に対する国際的な関心の高まりは、貿易、投資、融資、援助など、発展途上国に対する中国のさまざまな経済活動が混然一体となっていること、その結果として中国がオーバープレゼンスの状態にあることを反映しているからではなかろうか。

そこで本論では、中国の対外経済戦略における非援助型対外経済協力の重要性に鑑み、対外援助と関連の深い「対外経済合作」(economic cooperation)に焦点を当てて、中国の対外経済協力の実態を理解するための一助としたい。

### 1. 対外援助と対外経済合作

2010年に中国は日本を抜いてGDP世界第2位の経済大国となった。対外開放30余年を経過して、国際経済に占める中国の比重は飛躍的に高まっている。その過程で重要な役割を果たしてきた対外貿易や直接投資に関しては、すでにかんがりの研究成果が蓄積されてい

る。しかし対外経済合作に関しては、その実態が把握しにくかったこともあり、本格的な考察はほとんどなされてこなかった<sup>1</sup>。すでに中国は世界最大の輸出国、世界第2位の直接投資受入国であり、その経済発展段階からみて、今後は貿易外のサービス・所得・経常移転収支の重要性が高まってくるものと見込まれる。このような観点からも、中国の対外経済合作には注目しておく必要がある。

そこで、まず中国の対外経済合作の概念を明確にしておこう。『中国統計年鑑』2010年版によると、対外経済合作は次のような業務を包括する概念とされる。

第1に、対外工事請負（「対外承包工程」overseas contracted projects）は、中国の建設・土木請負業者が実施するプロジェクトであり、これには、①外国投資家によってファイナンスされた国外の土木建設プロジェクト、②中国政府の対外援助としてファイナンスされた国外のプロジェクト、③中国の外交ミッション、貿易事務所、その他国外駐在機構の建設プロジェクト、④外国投資によりファイナンスされた国内建設プロジェクト、⑤外国請負業者との共同プロジェクトで中国の請負業者が担当する下請プロジェクト、⑥ビル・住宅開発プロジェクトが含まれる。対外工事請負営業額は当該期間内に完成した対外工事請負業務量を貨幣換算したものであり、これには当該年のみならず過年度に契約済みのプロジェクトの業務量も含まれる。

第2に、対外労務協力（「対外劳务合作」overseas labor services）は、給与や賃金の見返りとして、雇用者・請負業者に技術・労働サービスを提供する活動を意味する。中国の国際請負企業が国外で事業化した共同事業で提供された労働サービスも、労務協力統計に含まれる。労務協力営業額は報告期間内に雇用主から支払われた決算（賃金、超過勤務手当、ボーナスを含む）統計である。

第3に、対外設計コンサルティング（「対外设计咨询」overseas design and consultation services）は、国外の業者に対して提供された技術サービスに対する収入であり、地理・地形図作成、地質資源探査・調査、建設区画計画、設計文書・図面、生産工程・技術資料及びエンジニアリング・技術・経済コンサルティング、工程フィージビリティ・スタディ（F/S）、プロジェクト評価、技術指導・訓練などが含まれる。また国内の外資利用建設プロジェクトの設計コンサルティング項目のうち、外貨支払いの部分も含まれる。ただし、2010年の商務部の統計制度の再編成により、対外設計コンサルティングは2009年分より対外経済合作統計に含まれないことになった（商務部2010）。

改革・開放後、中国は外貨獲得という明確な目的を掲げて、対外工事請負・労務協力に

乗り出した。プロジェクトの F/S、設備や建築資材の提供、設計、施工、据付、試運転、技術指導など、単なるモノの輸出や労働者の対外派遣にとどまらない経済活動であり、いずれも改革・開放以前から実施されていた対外援助の延長線上に位置する。換言すると、対外援助で培われた経験やノウハウを商業ベースで展開したビジネス活動である。発展途上国向けの対外経済合作は、中国の対外援助の対象国の資金調達能力やプロジェクト遂行能力の制約からみて、対外援助ときわめて緊密な関係にあるものとみられる。

また中国の対外援助は、上述したように、毎年の財政報告で総額が提示されているものの、国・地域別配分などの基本情報はいまだ非公開のままである。一方、対外経済合作に関しては、国・地域別の契約件数・金額、完成営業額、派遣人数が公表されている。したがって、対外援助と緊密な関係にある発展途上国向けの対外経済合作統計は、中国の対外援助に関する情報の一部を代替しうるものと考えられる。

## 2. 対外経済合作の展開

### (1) 対外経済合作の背景

中国が対外経済合作に本格的に乗り出した背景としては、次の2点が指摘できよう。

第1に、改革・開放に転じた直後の中国は、貯蓄・外貨の「二つのギャップ」に直面した。なかでも外貨不足はきわめて深刻であったために、1980年代初頭に中国は「四つの近代化」のために西側諸国から導入した大量のプラント契約をキャンセルするという問題を引き起こした。そこで中国は、改革・開放前から展開してきた対外援助の経験やノウハウを援用して、外貨獲得のために対外工事請負・労務協力の分野に参入した。また過剰労働力を抱える多くの発展途上国にとって、労働力の輸出は外貨獲得手段であると同時に、雇用機会を創出する手段でもある。かつての韓国や今日のフィリピンは、まさにこのような分野での外貨獲得により巨額の貿易赤字を補填してきたわけであり、当時の中国も同様の目的から新規分野への参入を図ったといえよう。

第2に、当時の中国は文革期に壊滅的打撃を被った経済再建、「四つの近代化」に乗り出したばかりの段階にあり、経済建設の優先順位の変化に伴い、それまで重視されてきた対外援助の見直しが図られた<sup>2</sup>。当時の中国の経済力から考えると、対外援助は明らかに過大な負担となっていた。たとえば、この見直しの一環として、1979年に対外援助が予算に占める比率は0.89%に縮減されたが、それに先立つ1971～1978年の同比率は5.88%、ピーク時の1973年は6.92%に達していた（裴長洪編2009：478）<sup>3</sup>。そのため援助を貿易や直

接投資と関連させ、ビジネスとしても成り立ちうる対外経済合作の模索が始まった。

## (2) 対外経済合作の発展

1978年11月に当時の対外経済連絡部と国家基本建設委員会が「対外建設工事請負事業展開立案に関する報告」を国務院に提出したことにより、中国企業による国際建設市場への参入が始まった。その主たる狙いは、外貨獲得に加えて、先進建設技術・管理経験の学習、国内建設業の近代化、国産建設関連設備・建築材料の発展・輸出拡大とされた。そのための担い手として、中国建筑工程公司、中国公路桥梁工程公司、中国土木工程公司、また1959年の設立から対外援助にも関係してきた中国プラント設備輸出公司が国務院に認可された。1979年には、この4社がイラク、北イエメン、エジプト、マルタ、香港などの国・地域で12件のプロジェクトを受注し、合計2190名の労働者が派遣された。

中国が対外工事請負に参入した頃から、当時の主要市場である中東諸国は原油価格の暴落による「逆オイル・ショック」に直面し、1982年に1231億ドルに達していた世界の建設市場は1986～87年には740億ドル規模にまで縮小した<sup>4</sup>。中国政府と対外工事請負企業は、内需拡大による国際構造調整下にあった日本やNIEsのインフラ建設需要と労働力不足に着目して、積極的な市場多角化に乗り出した。こうして中国の対外経済合作では、アジア太平洋地域が新たに主要市場となり、業務内容も単なる建設工事から、紡織・電子に代表される製造業、インフラやプラント建設へと多角化した。

1990年代に入ると、対外工事請負ではアジア市場が欧州市場を上回る成長を示し、中国対外工事請負企業は「亜州為主、発展非州（アフリカ）、回復中東、開拓欧美（欧米）・南太平洋」（尹忠明編2008：131）の方針のもとに市場多角化を本格化させた。国際市場の競争が激化するなか、一部の中国企業はBOT(build, operation, transfer)やBOO(build, own, operation)など、経営分野に事業を拡大することにより利益の確保を目指し始めた。一方、国際労務市場では、多くの国々が単純労働力の入国を制限する一方で、コンピュータ・ソフト開発、医療、建築、設計などの技術労働者に対する需要が高まり、中国企業も新たな対応に乗り出した。こうして中国企業の受注プロジェクトは大型化し、ターンキー・プロジェクトの受注やコンサルティング業務への参入も始まった。エンジニアリング企業の世界ランキング（ENR225社）入りした中国企業も、1993年9社、1994年23社、1997年27社と増加を続けた。

1999年に海外進出（「走出去」）戦略が打ち出されると、中国企業の対外経済合作はさら

に積極化した。受注プロジェクトも、2005年の中国鉄道建設集団のトルコ高速鉄道（12.7億ドル）、2006年の中信集団・中国鉄道建築総公司のアルジェリア高速道路（62.5億ドル）、中国鉄道建築総公司のナイジェリア鉄道近代化（83億ドル）などにみられるように、さらに大型化した。また2007年には、電気通信メーカーの華為技術有限公司の完成営業額（48.8億ドル）が、対外工事請負企業である中国建築工程総公司を初めて上回り、より専門性の高いプロジェクトに受注対象が移行した。結果として、2008年にENR225社入りした中国企業は実に50社に達した。

1980年代半ば以後、アジア市場が中国企業の主要市場となったが、21世紀に入ると、インド、ベトナム、カザフスタン、アゼルバイジャンなど、周辺新興・移行経済諸国が新たな市場に加わった。また2006年にはアフリカが中国の対外工事請負受注額の45%を占め、アジア市場を抜いて、中国企業にとっての最大の市場となった。2008年のENR225社の売上高は合計39兆ドル、うちアフリカ市場は5兆ドルを占めるが、中国企業はアフリカでは42.4%の市場シェアを占めている。こうして対外工事請負でも、アフリカは中国にとってきわめて重要な市場となった。

一方、対外労務協力は、もともと対外工事請負など、労務一括請負を中心に発展してきた。管理系統でみると、商務部のもとに各省・市・自治区に对外経済貿易委員会があり、その実施機関として商務部によって認可された各種国際经济技术合作公司がある。ただし、対外労務協力には、海外からの専門技術職に基づく個別要請による労務派遣もある。従来は商務部の管理下で行われてきたが、1994年3月に個別派遣労働者の管理・保護の観点から、当時の対外貿易経済合作部（現・商務部）、労働部（現・人力資源社会保障部）、中国国外引進智力領導小組弁公室（現・国家外国專家局）の調整により、対外工事請負などのプロジェクト型の労務輸出とは異なる個別型の労務協力のルートが確立された。具体的には、旧労働部系統がこの事業を所管することとなり、その後、日本や韓国への研修生派遣事業などで大量の人材を国外に送り出すこととなった。

対外工事請負・労務協力は、その後、順調に発展し、2010年末現在、契約件数は130万件、契約金額は7754億ドル、完成営業額は5092億ドルに達し、中国の「走出去」戦略を支える重要分野に成長した（表1）。

表 1 中国の対外経済合作の推移

	契約数				契約金額				完成営業額			
	件	工事請負	労務協力	設計コンサル	億ドル	工事請負	労務協力	設計コンサル	億ドル	工事請負	労務協力	設計コンサル
<b>1976-2010</b>	<b>1,303,846</b>	<b>94,587</b>	<b>1,203,288</b>	<b>5,971</b>	<b>7,753.83</b>	<b>6,946.69</b>	<b>760.53</b>	<b>46.61</b>	<b>5,091.81</b>	<b>4,329.41</b>	<b>735.70</b>	<b>26.71</b>
1976-1988	7,534	3,449	4,085		105.95	89.00	16.95		60.91	49.70	11.21	
1989	3,100	776	2,324		22.12	17.81	4.31		16.86	14.84	2.02	
1990	5,175	920	4,255		26.04	21.25	4.78		18.67	16.44	2.23	
1991	8,438	1,171	7,267		36.09	25.24	10.85		23.63	19.70	3.93	
1992	9,405	1,164	8,241		65.85	52.51	13.35		30.49	24.03	6.46	
1993	11,605	1,393	10,212		68.00	51.89	16.11		45.38	36.68	8.70	
1994	17,491	1,702	15,789		79.88	60.28	19.60		59.78	48.83	10.95	
1995	19,321	1,558	17,397	366	96.72	74.84	20.07	1.81	65.88	51.08	13.47	1.33
1996	24,891	1,634	22,723	534	102.73	77.28	22.80	2.65	76.96	58.21	17.12	1.64
1997	28,442	2,085	25,743	614	113.56	85.16	25.50	2.90	83.83	60.36	21.65	1.82
1998	25,955	2,322	23,191	442	117.73	92.43	23.90	1.40	101.34	77.69	22.76	0.89
1999	21,126	2,527	18,173	426	130.02	101.99	26.32	1.71	112.35	85.22	26.23	0.90
2000	23,565	2,597	20,474	494	149.43	117.19	29.91	2.33	113.25	83.79	28.13	1.34
2001	39,400	5,836	33,358	206	164.55	130.39	33.28	0.88	121.39	88.99	31.77	0.63
2002	34,461	4,036	30,163	262	178.91	150.55	27.52	0.85	143.52	111.94	30.71	0.87
2003	42,059	3,708	38,043	308	209.30	176.67	30.87	1.76	172.34	138.37	33.09	0.88
2004	60,312	6,694	53,271	347	276.98	238.44	35.03	3.51	213.69	174.68	37.53	1.47
2005	73,233	9,502	63,410	321	342.16	296.14	42.45	3.57	267.76	217.63	47.86	2.27
2006	107,744	12,996	94,386	362	716.48	660.05	52.33	4.11	356.95	299.93	53.73	3.29
2007	168,240	6,282	161,457	501	853.45	776.21	66.99	10.26	479.00	406.43	67.67	4.90
2008	163,881	5,411	157,682	788	1,130.15	1,045.62	75.64	8.88	651.16	566.12	80.57	4.48
2009	162,081	7,280	154,801		1,336.82	1,262.10	74.73		866.17	777.06	89.11	
2010	246,387	9,544	236,843		1,430.92	1,343.67	87.25		1,010.50	921.70	88.80	

注：2009年から「設計コンサル」は商務部の「対外経済合作制度」の対象外となった。  
資料：『中国統計年鑑』2011年版より作成。

### 3. 対外経済合作の現状

#### (1) 対外経済合作企業

対外開放の直後、中国の対外経済合作は設計、施工、労務の下請や部分請負から始まった。投資額は少なく、リスクも低く、管理も比較的容易であったことから、対外開放直後には、このような方式が多用された。その後、この分野でも国際競争が激化し、対外工事請負事業も大型化した。競争力の強化、落札率の上昇、リスクの分散を目的として、複数企業による共同企業体・コンソーシアムの形成が進められ、中国企業も大型の技術集約的工場の受注が可能となった。今後の発展方向としては、請負工程の一部を現地・第三国企業に委託する大型ゼネコン方式、設計から施工まですべての工程を請け負うターンキー・プロジェクト、経営を含む総合力が問われる BOT プロジェクトなどが志向されている。

対外工事請負企業数も、1979年の4社から現在では2000余社に増加している。対外連絡の単なる窓口から実体のある企業へ、国有経済から多様な所有制企業へ、サービス企業から製造・サービス企業へ、さらに中央企業から中央・地方企業へと、企業形態もきわめて多様化している（表2）。主な請負企業としては、①国務院の批准により設立された中央専業公司（中国建築工程総公司、中国冶金建設集団公司、中国石油工程建設公司等）、②同じく総合力の高い省・自治区・直轄市・計画単列市<sup>5</sup>、沿海・国境都市<sup>6</sup>の地方公司、③豊富な国際経験とネットワークを有する大型対外貿易公司（中国機械設備進出口総公司、中化国際請負工程貿易公司等）、④専門技術分野で競争力のある大型工業企業・建設公司、⑤専門コンサルティング能力を有する大型専業設計院・研究所に大別できる。

『中国商務年鑑』2010年版に掲載されている対外工事請負・労務協力企業数は1295社、うち中央企業が85社、地方企業が1210社である。中央企業は企業数では全体の15%にすぎないが、完成営業額では対外工事請負で36%、対外労務協力で45%を占めている。業務形態も、①対外工事請負専業企業、②対外労務協力専業企業、③両者を兼務する総合企業が存在するが、総じて大型の中央企業は③のケースが多い。

地方企業に関しては、対外工事請負企業の省別ランキングでは、ほぼ地方の経済力が反映されているのに対して、対外労務協力企業の省別ランキングでは、労働力の豊富な地方が比較的上位にある（表3、表4）。また広東省深圳市が対外工事請負完成営業額のトップにあるは、華為技術有限公司と中興通迅股份有限公司という二大通信機器メーカーの存在がきわめて大きい。もっとも、深圳市の海外派遣人数はきわめて少数であることから、両社の関与する対外工事請負はかなり技術集約的であることがうかがえる。



表 2 対外工事請負業務新規契約額上位 50 社 (2011 年)

単位：万ドル

	企業名	新規契約額
1	華為技術有限公司	1,162,694
2	中国水利水電建設股份有限公司	772,754
3	中国建築工程總公司	728,014
4	上海電氣集團股份有限公司	684,216
5	中国港湾工程有限責任公司	510,185
6	中国寰球工程公司	452,790
7	中国交通建設股份有限公司	446,270
8	中国葛洲壩集團股份有限公司	426,012
9	東方電氣股份有限公司	361,007
10	中信建設有限責任公司	319,489
11	中国路橋工程有限責任公司	270,572
12	中国電力工程有限公司	247,533
13	中国機械設備工程股份有限公司	236,871
14	中国土木工程集團有限公司	234,879
15	中国石化集團國際石油工程有限公司	228,694
16	中国石化集團煉化工程有限公司	202,688
17	中国機械進出口(集團)有限公司	191,251
18	中国水利電力對外公司	190,998
19	中国中原對外工程有限公司	188,956
20	中国万宝工程公司	185,847
21	中国中鉄股份有限公司	163,900
22	中国石油集團長城鑽探工程有限公司	162,780
23	中国石油集團東方地球物理勘探有限責任公司	151,666
24	山東電力基本建設總公司	139,000
25	中興通訊股份有限公司	138,889
26	山東電力建設第三工程公司	137,000
27	中国成達工程有限公司	134,771
28	上海貝爾股份有限公司	105,754
29	上海振華重工(集團)股份有限公司	91,860
30	中地海外建設集團有限公司	82,345
31	中国石油天然氣管道局	80,073
32	中国石油工程建設公司	78,567
33	中国中材國際工程股份有限公司	76,924
34	上海建工(集團)總公司	74,472
35	中鉄四局集團有限公司	71,475
36	北京建工集團有限責任公司	63,710
37	中鋼設備有限公司	62,915
38	中国天辰工程有限公司	62,881
39	北方重工集團有限公司	60,818
40	中鉄十四局集團有限公司	60,714
41	中国精密機械進出口總公司	60,000
42	中国長城工業總公司	59,276
43	中国江西國際經濟技術合作公司	58,028
44	中国十七冶集團有限公司	56,843
45	中国技術進出口總公司	56,609
46	中国船舶工業集團公司	56,091
47	中国石油集團川慶鑽探工程有限公司	55,736
48	瀋陽遠大鋁業工程有限公司	53,416
49	江蘇江都建設集團有限公司	47,982
50	中国海外工程有限責任公司	47,919

資料：商務部對外投資和經濟合作司 (2012b)。

表3 対外工事請負完成営業額省・市・自治区別ランキング（2011年）

単位：万ドル

	省・市・自治区	完成営業額	新規契約額
1	広東省	1,134,158	1,343,526
	深圳市	970,410	1,301,583
2	山東省	747,265	864,453
	青島市	128,500	59,491
3	江蘇省	600,106	588,537
4	上海市	594,113	1,234,673
5	四川省	498,692	745,344
6	湖北省	406,741	631,308
7	天津市	299,081	194,390
8	河南省	291,264	230,318
9	浙江省	289,942	257,437
	寧波市	110,961	50,821
10	北京市	248,098	261,088
11	河北省	243,603	328,230
12	安徽省	236,706	193,661
13	江西省	158,503	144,191
14	遼寧省	150,798	197,637
	大連市	58,253	38,431
15	湖南省	145,987	39,747
16	陝西省	136,256	83,517
17	雲南省	114,468	112,125
18	黒竜江省	109,161	41,254
19	山西省	69,676	41,821
20	広西壮族自治区	65,296	55,061
21	新疆ウイグル自治区	63,209	39,840
22	福建省	50,373	49,016
	廈門市	0	0
23	重慶市	41,770	16,748
24	新疆生産建設兵団	33,988	7,147
25	貴州省	30,015	29,649
26	甘肅省	29,664	54,691
27	吉林省	29,510	7,605
28	青海省	4,633	1,225
29	寧夏回族自治区	1,841	3,262
30	海南省	1,382	493
31	内蒙古自治区	0	0
32	チベット自治区	0	0

資料：商務部対外投資和經濟合作司（2012a）。

表4 対外工事請負・労務協力業務派遣者数  
省・市・自治区別ランキング (2011年)

単位：人

	省・市・自治区	人数	期末人数
1	山東省	48,840	108,666
	青島市	7,003	14,663
2	江蘇省	39,167	89,254
3	河南省	38,664	64,193
4	広東省	35,679	42,638
	深圳市	0	135
5	福建省	27,920	27,601
	廈門市	6,099	6,146
6	遼寧省	20,798	43,262
	大連市	13,107	19,384
7	湖北省	17,386	23,473
8	吉林省	14,878	63,352
9	上海市	14,308	23,491
10	安徽省	13,574	20,901
11	北京市	11,804	17,842
12	雲南省	11,506	26,306
13	黒竜江省	11,200	11,315
14	天津市	11,081	16,084
15	湖南省	9,624	22,578
16	浙江省	8,933	15,736
	寧波市	277	1,624
17	四川省	7,496	21,781
18	河北省	7,228	8,873
19	陝西省	6,651	10,777
20	新疆ウイグル自治区	3,729	3,134
21	江西省	3,517	13,535
22	広西壮族自治区	3,337	4,394
23	新疆生産建設兵団	2,579	2,701
24	山西省	2,447	5,934
25	甘肅省	2,385	2,023
26	重慶市	2,149	4,361
27	貴州省	2,019	1,938
28	青海省	1,697	411
29	内モンゴル自治区	1,539	5,773
30	寧夏回族自治区	291	522
31	海南省	6	6
32	チベット自治区	0	0

資料：商務部対外投資和經濟合作司 (2012c)。

## (2) 対外経済合作市場

中国の対外経済合作の市場としては、やはり発展途上国が圧倒的である(表5)。対外工事請負では、近年、成長市場としてのインドやASEAN諸国、産油国に加えて、アフリカ諸国の比重が高まっている。とくに豊富な資源を有するアンゴラやスーダンでは、資金調達能力やプロジェクト遂行能力に制約があることから、中国の資金によって、中国の指導のもとでプロジェクトが実施されている可能性が高い。一方、対外労務協力でも、アジア市場の比率は高い。主たる市場は、中国から大量の研修生を受け入れている日本をはじめとして、シンガポール、マカオ、香港、韓国、台湾など、いずれも単純労働力・低賃金労働力の供給に制約のあるアジアの高所得経済である。またドイツや米国などの欧米先進諸国も、中国の新たな市場となりつつある。

もっとも、労務協力の完成営業額と『中国商務年鑑』2010年版で掲載されている「年末在外各業種労働者数」との間には、著しい乖離がみられるケースがある。2009年末現在の在外労働者数は77万7619人、上位3カ国・地域は日本16万2556人、シンガポール8万3769人、マカオ4万9999人であり、たしかに完成営業額の上位3カ国・地域と一致する。しかし両者の乖離が顕著なケースもみられる。たとえば、スーダン、赤道ギニア、コンゴなどのアフリカ諸国、インドシナ諸国(CLMV)、そして中央アジア諸国などである。これら後発・移行経済諸国では、中国主導のプロジェクトが広範に実施されており、対外工事請負に従事している労働者の多くが、中国からの派遣労働者であることが推察される。同時に、これら後発・移行経済諸国は、設計コンサルティング業務でも中国企業の主要な市場となっている。したがって、中国の対外経済合作のうち、これら後発・移行経済諸国におけるプロジェクトは、中国の対外援助と関係している可能性がきわめて高いといえよう。

最後に、対外経済合作を業種別にみると、ビル・住宅建設25%、電気通信14%、交通運輸14%、石油化学12%、製造加工11%、電力11%、水利3%、鉱山2%の順となっている(商務部研究院2009)。実施企業の間では、対外工事請負のバリュー・チェーンの末端からの脱却を目指して、コンサルティング業務から施工まで、さらに関連産業への引き継ぎにいたるまで、総合エンジニアリング産業への志向が強まっている。また、中国企業による対外工事請負と現地資源との交換といったバーター方式のプロジェクトも、一部産油国で実施されている(尹忠明編2008:142)。

単位：人

単位：万ドル

表5 中国の対外経済協力の完成営業額・派遣者数一国・地域別（2009年）

Region/Country	Total	%	Region/Country	Contracted Projects	%	Region/Country	Labor Services	%	Region/Country	Design Consultation	%	Region/Country	No. of Persons Abroad	%
<b>Total</b>	<b>8,661,725</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>7,770,611</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>891,114</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>44,771</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>777,619</b>	<b>100.0</b>
<b>Asia</b>	<b>4,317,381</b>	<b>49.8</b>	<b>Asia</b>	<b>3,981,117</b>	<b>51.2</b>	<b>Inner Country</b>	<b>487,307</b>	<b>54.7</b>	<b>Asia</b>	<b>28,716</b>	<b>64.1</b>	<b>Asia</b>	<b>528,355</b>	<b>67.9</b>
India	579,454	6.7	India	579,396	7.5	Japan	336,264	37.7	India	5,505	12.3	Japan	162,556	20.9
UAE	361,701	4.2	Saudi Arabia	359,158	4.6	Singapore	159,073	17.9	Kazakhstan	2,656	5.9	Singapore	83,769	10.8
Saudi Arabia	361,612	4.2	UAE	354,167	4.6	Macao	52,061	5.8	Pakistan	2,640	5.9	Macao	49,999	6.4
Indonesia	264,849	3.1	Indonesia	264,688	3.4	Hong Kong	38,802	4.4	Vietnam	2,213	4.9	Korea	37,220	4.8
Singapore	251,954	2.9	Vietnam	237,106	3.1	Hong Kong	26,361	3.0	Myanmar	1,921	4.3	UAE	34,067	4.4
Vietnam	239,885	2.8	Iran	210,376	2.7	Korea Rep.	20,366	2.3	Bangladesh	1,497	3.3	Saudi Arabia	20,944	2.7
Iran	210,376	2.4	Singapore	199,893	2.6	Taiwan	12,061	1.4	Jordan	1,477	3.3	Hong Kong	19,552	2.5
Hong Kong	206,221	2.4	Hong Kong	179,860	2.3	UAE	7,534	0.8	Singapore	1,461	3.3	Vietnam	14,174	1.8
Japan	177,422	2.0	Pakistan	173,330	2.2	Jordan	3,170	0.4	Laos	903	2.0	Taiwan	12,599	1.6
Pakistan	173,425	2.0	Kazakhstan	140,555	1.8	Vietnam	2,779	0.3	Iran	878	2.0	Pakistan	8,580	1.1
Kazakhstan	140,968	1.6	Turkey	123,207	1.6	Qatar	2,690	0.3	Turkmenistan	824	1.8	Myanmar	8,067	1.0
Turkey	123,415	1.4	Malaysia	115,398	1.5	Saudi Arabia	2,454	0.3	Tadzhikistan	801	1.8	Jordan	7,489	1.0
Malaysia	116,748	1.3	<b>Africa</b>	<b>2,809,899</b>	<b>36.2</b>	<b>Africa</b>	<b>33,703</b>	<b>3.8</b>	Turkey	647	1.4	Mongolia	6,381	0.8
<b>Africa</b>	<b>2,843,602</b>	<b>32.8</b>	Algeria	587,726	7.6	Angola	9,920	1.1	<b>Africa</b>	<b>10,555</b>	<b>23.6</b>	Kazakhstan	6,020	0.8
Algeria	594,439	6.9	Angola	486,189	6.3	Algeria	6,713	0.8	Nigeria	2,914	6.5	Indonesia	5,711	0.7
Angola	496,109	5.7	Sudan	207,843	2.7	Mauritius	4,882	0.5	Algeria	2,148	4.8	<b>Africa</b>	<b>187,396</b>	<b>24.1</b>
Sudan	207,866	2.4	Nigeria	200,352	2.6	Congo (B)	1,885	0.2	Angola	1,076	2.4	Algeria	49,631	6.4
Nigeria	201,083	2.3	Libyan	191,251	2.5	<b>Europe</b>	<b>23,190</b>	<b>2.6</b>	Angola	1,039	2.3	Angola	31,072	4.0
Libyan	192,799	2.2	Eq. Guinea	133,518	1.7	Russia	11,508	1.3	<b>Europe</b>	<b>2,796</b>	<b>6.2</b>	Libyan	24,155	3.1
Eq. Guinea	133,895	1.5	Ethiopia	119,583	1.5	Germany	6,153	0.7	Russia	2,335	5.2	Sudan	20,538	2.6
Ethiopia	119,841	1.4	<b>Latin America</b>	<b>364,418</b>	<b>4.7</b>	<b>North America</b>	<b>4,199</b>	<b>0.5</b>	<b>Latin America</b>	<b>1,415</b>	<b>3.2</b>	Mauritius	6,432	0.8
<b>Inner Country</b>	<b>487,307</b>	<b>5.6</b>	<b>Europe</b>	<b>317,464</b>	<b>4.1</b>	United States	2,890	0.3	<b>Europe</b>	<b>861</b>	<b>1.9</b>	<b>Europe</b>	<b>35,575</b>	<b>4.6</b>
<b>Latin America</b>	<b>368,172</b>	<b>4.3</b>	<b>Oceanic &amp; Pacific</b>	<b>200,578</b>	<b>2.6</b>	<b>Latin America</b>	<b>3,754</b>	<b>0.4</b>	<b>Oceanic &amp; Pacific</b>	<b>842</b>	<b>1.9</b>	Russia	21,457	2.8
<b>Europe</b>	<b>340,654</b>	<b>3.9</b>	Australia	112,396	1.4	Panama	2,237	0.3	Australia	787	1.8	<b>Latin America</b>	<b>14,236</b>	<b>1.8</b>
<b>Oceanic &amp; Pacific</b>	<b>203,212</b>	<b>2.3</b>	<b>North America</b>	<b>93,595</b>	<b>1.2</b>	<b>Oceanic &amp; Pacific</b>	<b>2,634</b>	<b>0.3</b>	<b>North America</b>	<b>407</b>	<b>0.9</b>	<b>Oceanic &amp; Pacific</b>	<b>6,591</b>	<b>0.8</b>
<b>North America</b>	<b>97,794</b>	<b>1.1</b>	<b>Others</b>	<b>3,540</b>	<b>0.0</b>	Australia	2,116	0.2	<b>Others</b>	<b>40</b>	<b>0.0</b>	<b>North America</b>	<b>5,184</b>	<b>0.7</b>
<b>Others</b>	<b>3,603</b>	<b>0.0</b>	<b>Inner Country</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>Others</b>	<b>63</b>	<b>0.0</b>	<b>Inner Country</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>Others</b>	<b>282</b>	<b>0.0</b>

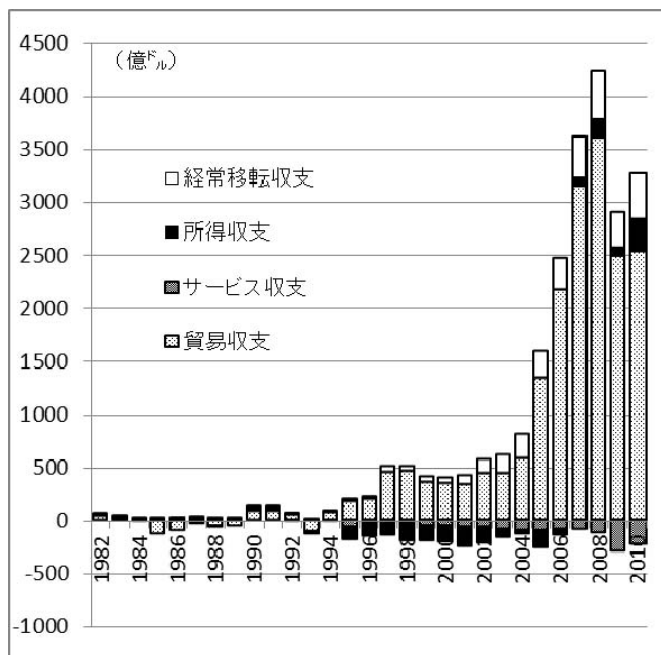
注：Design Consultation は2008年。  
資料：『中国統計年鑑』2010年版、『中国商務年鑑』2010年版より作成。

#### 4. 対外経済合作の成果

改革・開放期を通して、中国の対外経済合作は大きな発展をみた。ここでは、対外経済合作の主たる目的である外貨獲得に焦点を絞って、その成果を評価してみよう。対外経済合作がモノの輸出を促進する契機となることはいままでの間もない。また対外経済合作の狙いのひとつとして、輸出促進が掲げられていることも上述した通りである。しかし対外経済合作の関連事業は、基本的にモノの取引外での活動である。そこで対外経済合作の関連事業そのものがもたらした外貨獲得の成果を、中国の国際収支表を通して確認しておこう。

まず、中国の経常収支の内訳をみてみると、貿易黒字の寄与が圧倒的に大きい（図 1）。しかし 1990 年代前半まで、つまり中国が頻繁に貿易赤字を記録していた頃は、貿易外の黒字が貿易赤字を補填するという構図がみられた。しかし輸出志向型の外資系企業が輸出を本格化させた 1990 年代半ば以降、中国の貿易黒字は急増し、なかでも 5 年連続二桁成長を実現した 2000 年代半ばになると、中国の巨額の貿易黒字はグローバル・インバランスの焦点となった。海外建設事業を含むサービス収支は赤字を拡大させているものの、労働者送金に代表される経常移転収支は一貫して黒字を続けている。また中国企業の対外投資の増加を反映して、2006 年から所得収支が黒字に転じている。

図 1 中国の経常収支の内訳



資料：IMF（2012）より作成。

周知のように、中国の対外貿易では、外国から原料や部品・パーツを中国に持ち込み、中国の豊富な労働力を投入して組立・加工する加工貿易の比率がきわめて高い。しかしながら、IT製品の輸出が大幅に伸びたとはいえ、半導体の輸入も爆発的に増加しており、中国の輸出の過半を占める加工貿易の付加価値は総じて低い（大橋 2011）。これに対して、対外経済合作の関連事業から生じる付加価値は、ほぼ 100%中国に帰属することになる。したがって貿易外収支の黒字の規模は、もちろん貿易黒字に比肩できるものではないが、中国经济に対する実質的な貢献は予想以上に大きいものと考えられる。

次に、サービス収支の内訳をみてみると、経済成長に伴う赤字の拡大が顕著である（表 6）。すなわち、経済成長に伴い、海上輸送のための運賃とそれに付随する保険料の支払い、また工業生産・サービス需要の拡大に伴い、各種ロイヤリティの支払いが急増している。またこれまでサービス収支では、圧倒的な受取り超過を続けてきた観光収支が、2009年に赤字に転換した。中国人の海外旅行の急増に伴う変化であるが、これも広い意味での経済成長に伴う支払い超過の拡大といえよう。一方、中国のサービス収支で一貫して受取り超過となっているのは通信、ビジネス・サービスであり、外国企業の中国進出の増加に伴い、黒字はさらに拡大している。近年ではビジネス・プロセス・アウトソーシング（BPO）の活況を反映して、情報サービスの黒字増加も顕著である。対外経済合作との関係では、建設分野が 2002年に黒字転換を実現し、その後は黒字幅を拡大しており、サービス収支の赤字補填に寄与している。建設分野の黒字拡大は、情報サービスと同様に、中国の「走出去」戦略を象徴する動きといえよう。

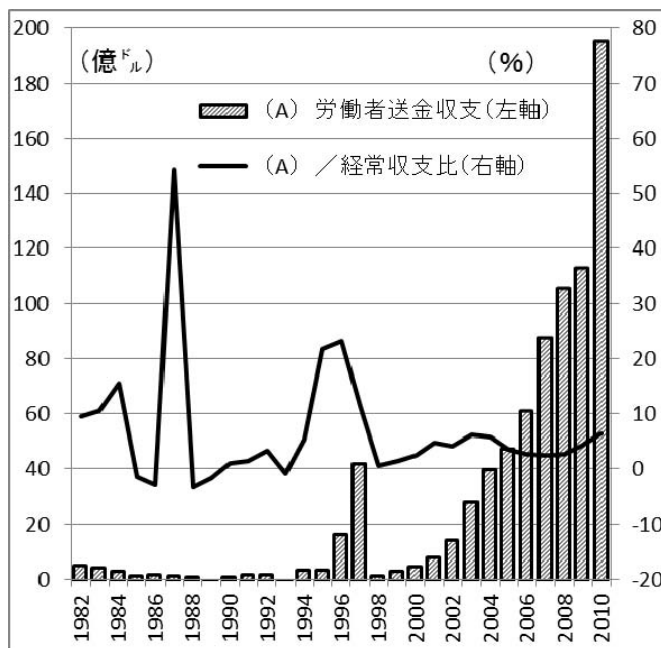
表 6 中国のサービス収支の内訳

	1982	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010
運輸	0.66	-5.39	-61.74	-67.25	-130.21	-119.11	-230.05	-290.46
観光	6.37	12.68	50.42	31.17	75.37	46.86	-40.27	-90.66
その他	-2.15	7.74	-49.61	-19.92	-39.07	-45.87	-23.66	159.94
通信	5.23	15.70	78.04	118.74	301.67	694.21	675.04	923.99
建設	-	-	-	-3.92	9.74	59.65	35.95	94.23
保険	1.13	1.33	-24.21	-23.64	-66.50	-113.60	-97.13	-140.28
金融	-	-	-	-0.20	-0.14	-2.51	-2.89	-0.56
情報	-	-	-	0.91	2.18	30.87	32.79	62.91
ロイヤリティ	-	-	-	-12.01	-51.64	-97.49	-106.36	-122.09
ビジネス・サービス	-2.26	6.27	-31.90	7.04	69.96	77.52	114.80	269.31
個人サービス	-	-	-	-0.26	-0.20	1.63	-1.81	-2.48
政府サービス	-1.23	-1.32	1.12	1.12	-1.28	-2.54	1.10	-1.93
サービス収支	4.88	15.03	-60.93	-56.00	-93.91	-118.12	-293.98	-221.18

資料：IMF（2012）より作成。

最後に、対外労務協力の伴う外貨収入も、近年、急増傾向を示している（図 2）。1990年代半ばまで、中国が外貨獲得能力を欠き、貿易赤字を計上していた時期には、海外からの労働者送金は中国にとってきわめて貴重な外貨収入源であった。その後、貿易黒字が急増したものの、海外からの労働者送金は引き続き経常黒字の 5%程度を占める安定した外貨収入源である。対外労務協力も、「走出去」戦略が打ち出された 1990 年代末以後、急速な成長をみせている。

図 2 中国の経常収支に占める労働者送金の比重



資料：IMF（2012）より作成。

### 5. 対外経済合作の展望と課題

2011 年末現在、中国は世界最大の 3 兆 1800 億ドルの外貨準備を保有している。その意味では、対外開放以後、対外経済合作が追求してきた外貨獲得は、すでに一定の役割を終えたといえよう。にもかかわらず、「走出去」戦略の一環として、対外経済合作には対外投資や対外援助の補完的役割が期待されている。近年、中国の対外投資や対外援助は急速に増加しているが、その目的のひとつとして資源・エネルギーの確保があげられる。たとえば、石油分野では、中国の国有石油会社（中国石油天然ガス CNPC、中国石化 Sinopec、中国海洋石油 CNOOC）の海外事業は、対外経済合作の一環として、今後とも積極的な展開を続けるものと見込まれている（大橋 2008）。



また中国の対外工事請負は、単なる建設工事の請負から、上記の石油分野に限らず、電気通信、電力、建材、石油化学、鉱山、冶金、污水处理など、より広範な工業部門に派生し、中国の産業構造調整や対外投資を促す原動力にもなりうる。そのため対外工事請負企業には、設計、調達、建設、試運転など、EPC (engineering、procurement、construction) や BOT を実施しうる経営力、また従来の受注方式にとどまることなく、プロジェクトを主体的に推進する総合力が求められている。

しかしながら、中国の対外経済合作は次のような問題点を抱えている。

第1に、対外派遣労働者の文化・専門技術水準が引き続き問題とされる。たとえば、先進国が受け入れている外国人労働力は、多くの場合、高等教育を受けた管理・技術職が中心である。一方、中国の対外派遣労働力は、農村の余剰労働力や都市の一時帰休労働者が大部分を占めている。換言すると、中国の対外経済合作に従事する派遣労働者は、必ずしも外国市場の需要に合致しているわけではなく、またそれが新たな市場開拓の制約要因にもなっている。

第2に、中国の対外経済合作業務は、依然として小規模、低水準にとどまっている。しかも比較的類似した業務をめぐって、熾烈かつ無秩序な競争が繰り広げられている。世界の建設市場の規模と比べると、中国企業の受注額はいまだかなり限定的である。対外工事請負では施工業務が中心となっているが、業務内容の拡大にあたっては国際慣行上の技術標準が大きな障壁となっている。一方、対外労務協力は窓口業務が中心である。多くの場合、海外拠点もなく、臨時工の募集で対応しているのが現実である。いずれの業務でも、価格が競争力のほとんど唯一の源泉となっており、市場秩序の攪乱や悪性競争の蔓延を助長し、関連企業の利潤率を大幅に低下させている。しかも、このような無益な競争の激化は、中国そのもののイメージを著しく悪化させており、利潤・効率一辺倒の在外中国企業に対する現地社会の反発も強まっている。

第3に、業務内容と同様に、市場構造も発展途上国に偏在しており、依然としてアジア、アフリカ、中東市場の建設プロジェクトが中心となっている。欧米市場や高付加価値プロジェクトに参入済みであるとはいえ、いまだ巨大市場の一角を占めているにすぎない。

中国の対外工事請負では、資機材を中国から持ち込み、建設労働者を含む人材も中国から派遣されるケースが比較的多く、現地への利益還元がなされないといった批判や、現地社会と中国人労働者の摩擦などもよく耳にする。2012年1月に商務部が「境外中資企業機構・人員安全管理指南」を発するなど、安全・リスク管理や社会的責任（CSR）の観点

からも、中国企業は新たな対応を迫られている。中国の対外工事請負企業は、業務内容にとどまらず、現地企業への下請発注を含めた経営スタイルの変更も求められており、本来の意味でのゼネコンを志向し、国際企業に脱皮する時期を迎えているといえよう。

### 参考文献

- 大橋英夫（2008）「中国経済の構造転換と『走出去』戦略」高橋五郎編『海外進出する中国経済』日本評論社。
- 大橋英夫（2011）「対外的脆弱性の克服：摩擦と協調」渡辺利夫・21世紀政策研究所監修、朱炎編『中国経済の成長持続性』勁草書房。
- 馬成山（2007）『現代中国の対外経済関係』明石書店。
- IMF（2012）, *Balance of Payments Statistics*, CD-ROM Edition, January.
- Fitch Ratings（2011）, “China Plays Crucial Role in Sub-Saharan Africa’s Growth” (<http://www.fitchratings.com/web/en/dynamic/articles/China-Plays-Crucial-Role-in-Sub-Saharan-Africas-Growth.jsp>), December 7.
- 裴長洪編（2009）『共和国対外貿易 60 年』北京：人民出版社。
- 国務院新聞弁公室（2011）「中国的対外援助」([http://news.xinhuanet.com/2011-04/21/c\\_121332527.htm?finance](http://news.xinhuanet.com/2011-04/21/c_121332527.htm?finance))、4月21日。
- 商務部（2010）「商務部關於印發《對外承包工程業務統計制度》、《對外勞務合作業務統計制度》的通知」(<http://egov.mofcom.gov.cn/dzzwxt/wjtj.hzs/wjywtj.pdf>)、12月30日。
- 商務部（2012）「商務部發布《境外中資企業機構和人員安全管理指南》」(<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/201202/20120207960539.html>)、新聞弁公室、2月10日。
- 商務部對外投資和經濟合作司（2012a）「2011年我国對外承包工程完成營業額按省市區排序表」(<http://hzs.mofcom.gov.cn/aarticle/date/201201/20120107934115.html>)、1月19日。
- 商務部對外投資和經濟合作司（2012b）「2011年我国對外承包工程業務新簽合同額前50家企業」(<http://hzs.mofcom.gov.cn/aarticle/date/201201/20120107934030.html>)、1月19日。
- 商務部對外投資和經濟合作司（2012c）「2011年我国對外承包工程和勞務合作業務派出各類勞務人員分省市區排序表」(<http://hzs.mofcom.gov.cn/aarticle/date/201201/20120107934187.html>)、1月19日。
- 商務部研究院（2009）「中国對外經濟合作三十年之對外承包工程」([http://www.caitec.org.cn/cn/news/2009-08/17/news\\_1567.html](http://www.caitec.org.cn/cn/news/2009-08/17/news_1567.html))、8月17日。
- 王子先（2008）『中国對外開放与對外貿易 30 年』北京：經濟管理出版社。
- 尹忠明編（2008）『中国經濟改革 30 年外經貿卷』成都：西南財經大學出版社。

### — 注 —

- 1 たとえば、日本における先行研究としては、馬成三（2007）などにとどまる。
- 2 改革・開放後の対外援助の見直しは、1982年の機構改革で所管機関であった対外経済連絡部が対外経済貿易部の一部局に降格されたことから明らかである。
- 3 もちろん、この時期の対外援助の拡大は、発展途上国の支持のもとで実現した中国の国際連合における地位回復や当時の外交戦略、すなわち発展途上国を重視した「三つの世界論」と関係があるものとみられる。

- 4 国際建設市場・同関連企業に関しては、とくに注記しない限り、Engineering News-Record (ENR.com) によっている。
- 5 一級行政区（省級）の計画から独立し、単独で全国計画に編入される省級の権限を有する大都市。「経済計画」が「経済規画」に変更された今日でも、日本の政令指定都市のような位置づけがなされている。
- 6 1984年に沿海14開放都市、1992年には国境開放都市が指定され、経済特区や経済技術開発区に準じる権限が与えられた。

## **第三部**

### **対外援助に関する中国の視点**

## 第五章 中国人研究者による日本の ODA の研究

王平

### はじめに

1954 年 10 月にコロンボ・プランへの加盟により、日本は政府開発援助（Official Development Assistance、以下 ODA と略称）を開始し、1980 年代には援助を拡大し、89 年に ODA 実績がアメリカを抜き世界 1 位になった。中国国内において、1979 年末から日本の経済協力を受け入れ始めたことに反し、1995 年前に日本の ODA を対象とする本格的な研究は必ずしも多いとはいえない。特に中国で刊行された日本の援助政策をテーマとする専門書となると、真正面からとりあげた日本の ODA に関わる書名を掲げたものは非常に限られるといってもよい。発表されたものの中にも日本の ODA を社会科学的な手法を用いて分析した書物はかなり少なかったが、1990 年代中期になると、中国人研究者による学術性の高い日本の援助政策を対象とした専門書と論文が現れ始めた。

### 1. これまでの中国人研究者の主な研究内容及び研究関心

現在、中国国内で日本 ODA 政策研究を専らとする本格的な専門書が施用海（1996）<sup>1</sup>、張光（1996）<sup>2</sup>、金熙徳（2000）<sup>3</sup>、林曉光（2003）<sup>4</sup>、王堃（2005）<sup>5</sup>、周冬霖（2005）<sup>6</sup>、蔡亮（2010）<sup>7</sup>、趙洪偉（2010）<sup>8</sup> の 8 冊あり、いずれも幅広く渉猟した資料の中から分析の根拠とする資料を精選しているとともに、分析枠組みを詳細に明示している著作である。

1990 年代に入り、急激かつ急速に進んだ円高による返済総額が膨れ上がり、中国で為替リスクへの対応策が喫緊の課題となった。こういう背景を踏まえ、1996 年に出版された施用海編『円借款をどう使うか』は日本の ODA について簡単な紹介、説明を行った上で円借款利用に際しての注意事項を提示した点では、学術的な研究というよりも、むしろ円借款利用の実務に役立つハンドブックということになる。対中円借款に対して、同書は開始がより早くかつ大規模、優遇条件付き、借款条件の緩和度が高いと肯定的に受け止めている。

21 世紀に入ってから、中国の政府と民間レベルにおいて、対中 ODA の大幅削減や停止論など、日本の ODA をめぐる論議が白熱化し、政府関係者、研究者、有識者らに注目され始めた。その背景には小泉政権時代に中日関係が悪化したのに伴い、中日関係や対日政

策をめぐって巻き起こった議論が中日関係の研究を強く推進してきたし、インターネットの普及、ネット世論の勃興及び非政府系メディアの報道による中国社会に与える影響が日増しに高まっているということも重要な一因だと考えられる。

それ以降、中国での日本の ODA に関する本格的な研究はますます深化して細分化される方向にあり、一定の成果・進展を見せている。中国人研究者による日本の ODA を対象とした研究領域において、張（1996）は日本の援助政策に初めて学術的に光をあてた研究成果であり、国際関係論、外交政策論の視点から日本の援助政策を捉え、中日関係のあり方、日本の外交政策、援助政策などが明らかになるとの立場や日本の ODA の定義、構造、体制、変遷、貿易や投資との関係、援助事例などを考察することから、学術性を有する系統的な日本の ODA 研究と位置づけることができる。日本の ODA 政策を研究対象とする理由について、同書は日本の対中援助政策は 1970 年代末から 80 年代初めにかけて中国が門戸を世界に開くプロセスにおける重要な一環且つ中日経済関係の転換点の一つだと指摘した上に、援助規模の大きさからみると、すでに経済面のみならず、政治、外交などを含む二国間関係全体にも大きな影響を及ぼしうる力を持っていると論じている。さらに、80 年代半ば以降国際社会における日本の ODA の役割の重要性を考慮し、日本の援助政策をめぐる研究が二国関係、日本の外交政策、国際開発協力などに関する研究にとっても必要だと述べている。

張の研究を踏まえ、金（2000）、林（2003）は日本の ODA をめぐる諸問題の専門的研究を更に深化、発展させた。金（2000）は日本の ODA を研究対象とし、国際関係論、外交政策論などの面から、「理論、歴史、現実を縦軸に、政治と経済の相互作用を横軸にした座標のなかで」、日本の政府開発援助への「歴史的事実と基本的分析」を行い、ODA のあり方、歩み、理念変遷、重点事例を考察する上で、体制・構造の基本的特徴や政策の転換を明らかにし、50 年にわたる日本の ODA の現実に迫る分析を行っている。同書は国際援助社会における主要ドナーの基本理念を戦略援助型、開発援助型、人道援助型、相互依存型の 4 種類に分類した上で、主要ドナーの援助モデルをアメリカを代表とする「戦略援助型」、日本を代表とする「開発援助型」、北欧諸国を代表とする「人道主義援助型」と主張する。

林（2003）は日本の ODA を中日関係の一側面として論述し、国益論（現実主義理論）、国際均衡理論、地縁政治経済理論、相互依存理論等を理論的枠組みとして、日本の ODA の政策発展、理念の変化、対中 ODA の政策調整などに着目し、今後の中国における ODA を含

む外資導入の政策理念、管理体制などを展望している。金(2000)の観点を踏まえ、林(2003)は戦後主要ドナーの援助モデルを「米国を代表とする政治戦略型援助」、「西欧国家を代表とする経済開発型援助」、「北欧を代表とする人道主義型援助」、「日本を代表とする投資・貿易・開発の三位一体で且つ政治・安全保障要素を帯び、戦略利益を追求する総合援助」と指摘する。同書は中日関係と日本の対中ODAに対する分析に相対的に多くの紙幅が割かれており、対中ODA政策の決定、実施、冷戦後の調整や変化、政治化などの経緯を全体的に把握し、中国に対するODAをめぐる政治摩擦の原因や背景に関する知識や認識を広げることができる著作である。

研究領域の細分化が進んだ結果、日本のODAをテーマとして扱う専門書数も増えつつある。王(2005)は日本の対中ODAは自国の発展戦略及び対中政策の一環として、国家戦略の重心の調整によって変わると指摘している。同書は日本の対中ODA及び中日関係に焦点を絞り、「1980年代の経済中心戦略」、「1990年代の政治大国目標」、「2000年以降の中国抑制」の三つに分けて詳しく記述し、歴史的変遷を明示していることから、対中ODAの経緯・背景、現状に対する認識を深めるのに適した一冊である。

周(2005)は作者が中国に対する日本の無償資金協力プログラムの現場に足を運ぶフィールドワークに基づく実証的な研究成果であり、各プロジェクトの活動内容、状況を整理・蓄積したことにより、日本のODAの申請、実施過程や効果及び評価などの情報を的確に把握できるが、事例研究の結果を踏まえた上で学問的研究も深化させていく作業が不足していると感じられる。それに対して、蔡(2010)は日本の対中ODA、特に上海宝山インフラ整備事業及び浦東国際空港建設事業などの上海への日本支援事例を取り上げ、実証的な考察を行いつつ、理論的な枠組みを加えて論述を展開し、「利他主義」と「利己主義」から日本のODA政策の特徴や変遷を描くとともに、対中ODAの実施背景、過程及び上海の現代化建設に果たした積極的な役割を考察した上で「互利」と「Win-Win」を実現したと論述し、事例研究を通じて本書全体を貫く「互利」と「Win-Win」主張を検証する。この二冊は、従来中国における日本のODA研究にミクロ的な視点の欠如を補い、実証的研究の空白を埋める研究だといえよう。

趙(2010)は日本の対中ODA政策を専門に扱い、二国関係における中日友好のシンボル及び経済協力の重要な構成部分としての対中援助の位置づけに注目し、1970年代に日本の対中ODA実施の政治・経済的背景を確認し、日本の外資導入の経験と中国への示唆を提示した後に、歴史的視点、国際関係論的視点から中国に対するODA政策の理念、決定プロセ

ス及び中国向けの四回にわたる円借款供与の背景、あり方、経緯を詳しく考察し、とくに21世紀における中国向けODAの調整及び援助実績や1980年代以降の中日経済関係の現状、展望、中国における日本資金導入の効果や経験、問題点等について重点的に論じており、日本の対中ODAを国際関係論、歴史学的手法で具体的に分析した著作である。

上記の専門書のほか、日本のODA、特に中国向け援助政策といったテーマを扱う学術論文<sup>9</sup>は大量に発表され、日本政府による東南アジア、アフリカ、中東などの特定の地域や国への援助事例についての研究より、量的にも質的にも大きな発展を遂げてきた。その中で、対中ODAの背景や内容の概観、援助の実態や問題点の整理、冷戦後の政策調整、今後の課題分析及びあり方の展望などに研究の関心が注がれており、援助政策の形成、決定、実施、評価の各プロセスを系統的な理論的考察するとともに、援助案件を調査し、援助政策決定や手続きの細部にまで及び、その実施状況、成果などを精査することにより実証的な研究成果<sup>10</sup>も生みだされつつある。これらの研究の中で、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチが日本型ODAの特徴として焦点ともなっている。

金（2000）によると、貿易・投資・援助「三位一体」の日本型援助アプローチは、東南アジアをはじめとするアジア諸国向けのODAが実施される中で次第に確立された。日本から輸出された資本の東南アジア進出パターンは、まず経済援助を提供し、それから民間の投資という組み合わせになるが、援助受入国や地域で生産された製品の数多くが日本や欧米諸国で販売されることにより、貿易・投資・援助の「三位一体」の援助枠組みを創造したという。また、日本のODAにおいては、最初から重視してきた道路、港湾、空港、運輸、電力、通信等成長の基盤となるインフラの整備により、被援助国や地域に暮らしている者にとっての必要な生活基盤が整えられるとともに、産業活動の基礎をつくり、投資を呼び込み、経済の中長期的な発展に寄与することが実現されるわけである。さらに、同書は貿易・投資・援助「三位一体」の日本型援助アプローチには、①政治・安全の戦略的配慮より被援助国との経済関係の促進に主眼を置く、②金利の低い長期借款を中心とする、③民間貿易・投資と結び付けて実施する、④米国型「戦略援助」や西欧型「開発援助」及び北欧型「人道援助」と異なる、という四つの特徴があると指摘する<sup>11</sup>。一つ目の特徴について、王（2005）は同方式に政治的・安全面の配慮も込められ、戦略的な利益を求める総合的な援助であり、自国の輸出拡大、資源供給の保障を実現することにより、経済成長を推進する条件整備を進め、貿易・投資を促進することが直接目標で、自国の政治的、外交的利益を維持し、総合安全保障という国家戦略目標の実現は最終目標だと主張する<sup>12</sup>。



「三位一体」の援助アプローチにおける貿易・投資・援助三者の関係について、王(2007)は貿易は投資・開発援助の基礎となり、投資・開発援助は貿易の延長線にあると指摘した上で、貿易の伸びは投資・開発援助の拡大に寄与し、投資・開発援助は貿易の伸び及び貿易体制・構造・方式の変革を推し進めており、ある程度、開発援助は開発途上国への一種の先行投資で、「呼び水」のように、少量の政府資金で大量の民間資金を誘い出す役割を果たしたという見方を提示している<sup>13</sup>。

張(1994)によると、経済援助は民間企業の直接投資を誘い出す「呼び水」の役割を果たし、民間企業の進出が政府の開発援助と並行して行われ、日本政府及び経済界による政府開発援助などの公的資金と日本の民間投資の活用原則として三つある。①政府資金は民間資金の利潤機会を奪うことなく、製造業、商業サービス業等の投資収益率の高い産業への投資機会を民間企業に譲る、②政府資金は「呼び水」として、エネルギー、通信などの基幹インフラ整備への集中投資により、投資対象国の投資環境整備に貢献し、開発途上国への民間資金を誘致する、③公的資金と民間資金を組み合わせた混合融資により、民間投資のコストやリスクが下げられる<sup>14</sup>。要するに、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチにより、日本は主要な援助受入国や地域との間において、強い貿易・投資関係を有しており<sup>15</sup>、自らの利益の追求「利己」と共に互惠・Win-Winをめざすことができる<sup>16</sup>。

## 2. 日本のODA（特に対中ODA）に対する評価

### (1) 日本のODA（特に対中ODA）について

中国人研究者は1950年代から70年代にかけて日本のODAが商業主義的援助だと捉え、長期的視点で見れば欧米諸国の「人道主義」型援助と比べ、互惠主義的な日本援助モデルは開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上により有効で合理的だと主張し、過去30年の間、欧米諸国の援助の重点地域である中東、アフリカなどと比較してみれば、日本のODAの重点地域としたアジア、特に東アジア諸国の急速な経済成長の達成が日本型援助モデルの有効性を示す証拠となると指摘している<sup>17</sup>。さらに、経済的実力の高まりを背景に、ODAは戦略的な外交を行う上での最も重要な手段とみなされ、1980年に大平内閣により提唱された「総合安全保障戦略」政策の一環として位置付けられた。中曽根内閣が「政治大国」路線を打ち出した1980年代前半から、日本のODA政策に外交戦略的要素、政治的要素などの非経済的要素が色濃く現れ、国際貢献、国際的地位の向上、国際的イメージの改善、国連外交などの政治的目標を達成する外交の重要なツールとして戦略的に活用すると認識し

ている<sup>18</sup>。

1990年代以降、政治的コンディショナリティが四原則として明文化された。21世紀に入ってから、日本は「政治大国化」を追求する意識をますます固めており、金（2004）は経済大国としての成熟、内外からの援助理念や戦略への要請、「国際貢献」をスローガンとする政治大国戦略を背景に、日本ODA政策は経済利益優先の貿易・投資・援助「三位一体」の「開発援助型」から政治安全戦略優先の「戦略援助型」への転換を遂げつつあり、戦略利益を追求するようになり、1992年6月30日に閣議決定された「ODA大綱」四原則は、その転換点を告げるものであり、2003年に公表された新「ODA大綱」も、基本的には「戦略援助型」への転換という延長線上にあると指摘した<sup>19</sup>。

日本の対中ODAについて、中国人研究者は中日関係にとって重要な要素であり、1970年代末から実行されてきた対中ODAに最も早く開始し、規模が最も大きい、供与条件が最も緩いという三つの特徴があると分析し<sup>20</sup>、成功例としての対中支援は中国沿海部のインフラ整備、基礎生活分野の改善や中日関係の改善に資すると強調するとともに、対中ブランド品の輸出や日本企業の投資の促進による日本経済の回復と成長にも貢献することは、日本の対中ODAが両国にとって互恵・Win-Winと共同の発展を実現したということになると主張している<sup>21</sup>。

もう一方で、日本の対中ODAは中日が友好のための経済協力の中心及びシンボルであり、中日関係の変化を図る試金石と位置づけられており<sup>22</sup>、即ち、中日の健康的な関係の発展に積極的な役割を果たしてきたが、時には中日摩擦の深刻化やお互いに疑いを深める種になりうる<sup>23</sup>。1980年中期以降、日本は経済大国から政治大国を目指す政策に転換し、対中ODAの政治的色彩も濃厚になってきた結果、1990年代半ば頃から、対中ODAをめぐる、中日間で政治的な摩擦が起こり<sup>24</sup>、外交の面で中国との交流協力の促進、中国の発展の抑制という諸刃の剣のような両面性がある<sup>25</sup>。冷戦後の対中ODA見直しについて、金（2002）は中日関係にダメージを与えるばかりでなく、対中経済政策の政経分離原則を採択する欧米諸国との対立、ODAの質の向上による日本企業への悪影響、制裁措置の導入が中日の経済的相互依存関係にとってマイナスの効果となると指摘している<sup>26</sup>。

## （2） 貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチについて

日本型 ODA の特色として、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチが戦後の日本対外経済援助政策において果たした役割について、金（2000）は、賛否両論が存在し、

おおむね日本自身の解釈（肯定論）、欧米先進国からの評価（否定論）、および被援助国からの評価という三種類に分けられると指摘した。

具体的にいうと、日本側は、被援助国の実施・管理能力、産業能力を考えれば、無償援助や単一の援助方式より、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチのほうが双方の間の産業協力により役立ち、援助受入国の経済発展の「自助」努力を促進するものに貢献していると主張することに対して、欧米先進国は、一般的に批判的な態度をとり、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチにより、日本の民間企業の援助受入国市場への独占を実現し、エゴイズムそのものだという否定論を唱え、そして、日本の無償援助の増額、及び援助と貿易、投資の間に線を引くことを求めている。欧米先進国に貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチが否定されるもう一つの理由として、林（2003）は、日本の民間企業が ODA を海外にビジネスを広げていくための手段とするやり方は「エコノミックアニマル」、「重商主義」であり、援助の本来の意義がなくなったと指摘する。

各援助受入国は、ODA に対する消化能力および日本との関係の違いがそれぞれ異なるため、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチに対して、主に賛成論、否定論、評価しないという三種類の見解を持っている。その中で、ODA に寄せられた批判としては、①国際的援助供与の判断基準に基づき、日本型 ODA の質の低下を批判するものと、②日本による援助受入国の市場独占を反対するというものである。一般的には、被援助国の立場から見れば、自国の利益を損ない得る政治的・経済的条件を付けない限り、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチにより、日本と援助受入国が互惠（Win-Win）の関係を築くことができると思われる。貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチは戦後の日本経済の復興に重要な役割を果たしただけでなく、ODA 政策の焦点ともなった<sup>27</sup>。

貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチにより、開発途上国の経済成長を促進すると同時に、同地域における日本のプレゼンスの向上、自国利益の最大化を実現することができる。東南アジア諸国の経済発展に、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチが果たした重要な役割は三つある。即ち、①日本による東南アジアへの投資や政府開発援助は、被援助国の資金蓄積不足を一部補填した、②投資方式からみると、伝統的な労働集約型から労働力・資本・技術集約型という多元的な投資へと変わったことで、東南アジア諸国経済の工業化に対して技術的な支援を行った、③東南アジア諸国の輸出量の拡大及び輸出構造の調整に一役買った。その一方で、貿易・投資の増加に伴い、東南アジア諸

国による資金面、貿易面での対日依存度も高まってきた。従って、日本は東南アジアという安定的な原料輸入市場と製品輸出市場を確保することができることで、ある程度国内の不景気を軽減したが、直接投資による東南アジア諸国への集中的な生産拠点シフトは、日本国内の産業空洞化を加速した<sup>28</sup>。

### 3. 日本のODA（特に対中ODA）に対する評価の視点・理由

国際援助は、中国が直面する経済発展のボトルネックを解消しただけではなく、政策や制度の改革、法制度整備、知識・経験の共有、技術移転、人材育成というポジティブな効果を生じた。各援助ドナーからより進んだ発展の理念や方式を吸収してきた中国は、世界で最大かつ最も成功した被援助国のひとつであると同時に、注目が高まっている援助供与国でもある<sup>29</sup>。日本のODAによる経験と知見の活用、援助受入の経験の整理・蓄積・体系化は、影響力が高まりつつある中国の対外援助政策にとって重要な意味がある。

1990年代以降、対外援助は次第に中国の対外貿易や投資促進の重要なルートとなっている。それに伴い、援助対象国との貿易額が増大していく。対外援助規模の拡大に応じて、海外建設工事請け負い、労務輸出のチャンスが増え、国際市場に進出した中国企業もだんだん多くなってきた<sup>30</sup>。世界経済のグローバル化、WTOへの加盟及び経済的台頭を背景に、援助の方式、財源の多様化などが進み、貿易と投資分野に関連する対外援助が増加しており、日本の東南アジアに対して行ってきた貿易、投資、援助が一体となった統合的なアプローチ、自助努力とオーナーシップをもとにしたインフラ、経済成長の支援は、現在の中国の対外援助にも多く見られる。請負工事、労務輸出などが重視され、政府優遇借款、無償援助、信用供与、債務削減などの援助供与方式を含む対外援助は、企業の海外進出や中国産製品の輸出振興、石炭、石油、天然ガスなどのエネルギー資源の安定供給確保のための手段として、輸出促進、中国企業の投資と有機的に連携し、援助国と被援助国のWin-Win案件の発掘、形成、実施をめざす。

金（2004）によると、国力を超えた政治的援助への反動、先進国の開発援助政策への学習及び経済建設優先の国策に沿った政策調整などを背景として、中国の対外援助は、「戦略援助型」から「開発援助型」へと変わりつつある。かつて東南アジアで行われ、成功をおさめた投資・貿易・経済協力の「三位一体」の日本型モデルを模倣し、相手の経済的ニーズと自らの対外経済を結びつけ、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチによって対応するようになってきた。1995年下半期より、中国は対外援助方式の改革に乗り出し、

優遇借款と対外援助合資方式を積極的に導入した。その形態は、「輸出振興型」または対外援助によって海外への経済進出をバックアップする貿易・投資・援助「三位一体型」とも言うべきもので、戦後の日本型 ODA とかなり似ている。経済的利益獲得のための手段として、貿易・投資・援助「三位一体」の援助アプローチがますます重視されるようになっており、同方式の導入が中国対外援助の拡大に拍車を掛けている<sup>31</sup>。つまり、現代版中国対外援助モデルは、日本型 ODA モデルにそっくりな進め方で、経済援助を提供するとともに、資源供与の確保、中国製品の市場開拓に向けて積極的な貿易、投資を行っている。

#### 4. 既存研究の傾向と特徴

これまでの中国国内における日本の ODA に関する既存研究を総括し、そこに見て取れる傾向や特徴を 4 点指摘する。

第 1 点は研究機構のタイプ及び代表的な研究者の分布状況についてである。中国における日本の ODA を含む国際援助政策を研究対象とする研究グループは、概ね四つのグループに分かれていると思う。

(1) 中国の対外援助の実施機構に所属する研究所。例えば、国際貿易経済協力研究院（商務部所属）、中国国際問題研究所（外交部所属）など。

(2) 中国国務院直属の政策/学術研究・諮問機関。例えば、中国社会科学院、中国科学院などが挙げられる。代表的な研究者は金熙徳（元中国社会科学院日本研究所副所長）、周弘（中国社会科学院ヨーロッパ研究所所長）が挙げられる。

(3) 中国中央直属機構および地方政府下轄の研究機構。例えば、中共中央党校、外交学院、上海社会科学院、上海国際問題研究院など。代表的な研究者は中共中央党校の林暁光教授、外交学院の周永生教授があげられる。

(4) 一部の大学。例えば、北京大学、復旦大学、南開大学、アモイ（厦門）大学など。代表的な研究者は南開大学の張光教授があげられる。

第 2 点は研究内容についてである。中国における日本の ODA 政策に関する研究には、主として基本理念、援助スキーム、モダリティ、政策の推移と展望及び対中 ODA を含むアフリカ、東南アジア、中東などの特定の地域や国に対する援助事例などの現状分析に焦点をあてていることがわかる。

第 3 点は研究方法についてである。これまでの研究において、日本の ODA を正面から取り上げた理論的な研究が進んでいるとともに、事例研究および実証研究が徐々に蓄積さ

れてきた。実証研究の積み重ねが研究蓄積に厚みを与えたが、研究者たちは殆ど日本の ODA 政策、特に対中援助政策の調整、動向、今後の課題・展望などに焦点をあてて絞り込み、日本の対中支援案件についての実証的な調査研究を実施し、一次的データに基づき、一定の因果関係の特定を行った研究成果が非常に少ないのが現状であり、理論・実証両面の相互交流がうまく行われているとはいえない。重点援助事例の実証研究の結果を踏まえた上で日本の援助事業サイクル各段階におけるノウハウ、手法などの開発援助経験及び中国の対外援助への示唆などに対する体系的な研究を推進する取り組みがまだ十分とはいえない。

第 4 点は研究の視点についてである。これまでの研究は、主に日本の ODA のあり方、仕組み、歴史、理論及び国際援助政策との比較などの問題をめぐり、国際関係論、外交政策論、国際政治論、歴史学などの主要理論を基盤に、比較研究、理論的考察、事例研究などを展開する。要するに、マクロ的な視点で政治学の立場から日本の援助政策への分析・研究を行うのが特徴であり、特に、日本の ODA に対して開発経済学の理論枠組みを用いる経済学的手法による研究と比べ、国家利益理論の枠組みを基調とし、ODA を日本の国益に直結する国際政治経済現象として捉えている研究成果のほうが多いと思われる。これに対して、丁（2010）<sup>32</sup> が社会的交換理論の視点から日本の ODA 政策を分析していることは、日本の ODA の複眼的把握という点において示唆に富み、中国における日本の ODA に関する研究視角の幅を広げた研究だといえよう。今後、さらに心理学、法学、文化人類学、行政学、社会学などというミクロ的な視点に立った多角的、実証的分析検討を展開し、分析視点の広さと分析の深さが求められている。

## むすび

本稿では、中国における日本の ODA 政策に関する既存研究の状況を明らかにするとともに、それらの総括と特徴を考察してみた。既存研究を踏まえて、ポスト円借款時代における中日経済協力の方向性の展望、今後の日本の ODA 政策のあり方・課題の検討、日本の ODA 政策をめぐる研究視点の多角化、中国の対外援助における日本の経験や知見の活用、日本の対中 ODA に関する実証的な研究などが今後の課題として指摘できると思う。

## 参考文献

- 張光（1996）『日本対外援助政策研究』天津人民出版社。
- 金熙徳（2000）『日本政府開発援助』社会科学文献出版社。
- 周弘編（2002）『対外援助と国際関係』中国社会科学出版社。
- 林曉光（2003）『日本政府開発援助と中日関係』世界知識出版社。
- 王堃（2005）『日本対華ODAの戦略思維及其対中日關係的影響』中国社会科学出版社。
- 蔡亮（2010）『互利与双赢：日本対上海ODA研究』合肥工业大学出版社。
- 趙洪偉（2010）『日本対中国的ODA政策研究』東北大学出版社。
- 張光「冷戦後日本対外援助政策の趨勢」『日本学刊』1993年第4号35-54頁。
- 張光「日本対東南亜の經濟援助政策」『南洋問題研究』1994年第3号7-16頁。
- 張光「三位一体の日本の援助、貿易及び投資政策」『東北アジア研究』1994年第2期46-51頁。
- 金熙徳「戦後中国外交と対外援助」文部科学省 学術フロンティア推進事業 危機管理に関する人文・社会科学学際研究 2003-No.7。

## — 注 —

- 1 施用海編『怎样使用日元贷款（円借款をどう使うか）』（北京、中国对外經濟貿易出版社、1996年）。
- 2 張光『日本対外援助政策研究（日本対外援助政策研究）』（天津、天津人民出版社、1996年）。
- 3 金熙徳『日本政府开发援助（日本政府開發援助）』（北京、社会科学文献出版社、2000年）。
- 4 林曉光『日本政府开发援助与中日关系（日本政府開發援助と日中關係）』（北京、世界知識出版社、2003年）。
- 5 王堃『日本对华ODA的战略思维及其对中日关系的影响（日本対中ODAの戰略的思考及び中日關係への影響）』（北京、中国社会科学出版社、2005年）。
- 6 周冬霖『日本对华无偿援助实录（日本の対中無償資金協力記録）』（北京、社会科学文献出版社、2005年）。
- 7 蔡亮『互利与双赢：日本対上海ODA研究（互利とWin-Win：日本対上海ODAの研究）』（安徽、合肥工業大学出版社、2010年）。
- 8 趙洪偉『日本対中国的ODA政策研究（日本対中ODA政策についての研究）』（瀋陽、東北大学出版社、2010年）。
- 9 金熙徳「日本对华ODA的成效及其转折（日本の対中ODAの效果及び轉換）」『日本学刊』1999年第5期（9月10日）8-22頁。 金熙徳「経援政治化—日本对华ODA政策調整（經濟援助の政治化—中国向け日本ODA政策の調整について）」『国際貿易』2001年第2期（2月20日）28-31頁。 肖剛「対貴州爭取日本ODA项目的相关建议（貴州による日本ODAプロジェクト申請のための提案）」『貴州財經学院学報』2002年第3期（9月25日）72-75頁。 魏滄波「冷戦后日本对华政府开发援助政策的变化及趨勢（冷戦後日本の対中政府開發援助政策の変化及び趨勢）」『北京大学学報（哲学社会科学版）』2002年S1期（7月20日）100-105頁。 金熙徳「取决于双边政治氛围·日本政府对华日元贷款政策走向（二国の政治的雰囲気いかんによる—日本政府の対中円借款政策の趨勢）」『国際貿易』2004年第6期（6月20日）20-23頁。 金熙徳「日本对华ODA的演变与中日关系（中国向けの日本ODAの変遷及び中日關係）」『現代国際關係』2006年第11期（11月20日）30-34頁。 林曉光「日本为何炒作对华政府开发援助问题（なぜ日本は対中政府開發援助問題を派手に宣伝するか）」『平和と發展』2005年第2期（4月20日）21-25頁。 金熙徳「中国改革开放30年与日本对华ODA（中国改革開放30年及び日本の対中ODA）」『教学と研究』2008年第11期（11月20日）21-24頁。 施錦芳「日本对华政府开发援助的价值评析（中国における日本の対中ODA評価）」『日本研究』2008年第2期（6月20日）55-58頁。

- 10 金熙徳（2001）「日本对华ODA中的“民生工程无偿援助”（日本の対中ODAにおける草の根無償資金協力）『日本学刊』 2001年第3期（5月10日）120-131頁。駱新華（2004）「日本对华“民生工程无偿援助”及其在湖北的开展（日本の対中『草の根無償資金協力』及び湖北省での展開）」『日本問題研究』2004年第1期（1月30日）6-8頁。張光（2008）「日本对华民生工程无偿援助地区分布实证分析（中国で実施される日本の草の根無償資金協力プロジェクトの地域分布についての実証分析）」『日本研究』 2008年第2期（3月20日）77-90頁。
- 11 金熙徳『日本政府开发援助』136-138頁。
- 12 王堃『日本对华ODA的战略思维』16頁。
- 13 王周欽「浅谈日本政府开发援助与综合商社（日本政府開發援助と総合商社への一考察）」『時代金融』2007年第1号（総第336期）97—99頁。
- 14 張光（1994）「日本对东南亚的经济援助政策（東南アジアに対する日本の經濟援助政策）」『南洋問題研究』1994年第3期（総第79期）、7-16頁。張光『日本对外援助政策研究』54、83-84頁。
- 15 張光（1993）「冷战后日本对外援助政策走向（冷戦後日本对外援助政策の趨勢）」『日本学刊』1993年第4期（7月10日）43頁。
- 16 蔡亮『互利与双赢：日本对上海ODA研究』6頁。
- 17 張光『日本对外政策研究』139頁。
- 18 金熙徳「日本：战后的外援与外交（日本：戦後の对外援助と外交）」周弘編『对外援助と国際関係』（北京、中国社会科学出版社、2002年）215頁。施用海編『怎样使用日元贷款』116、131頁。林曉光『日本政府開發援助与中日關係』36、132-137頁。
- 19 林曉光『日本政府開發援助与中日關係』29頁。金熙徳「戦後中国外交と对外援助」文部科学省 学術フロンティア推進事業 危機管理に関する人文・社会科学学際研究 2003—No.7。
- 20 施用海編『怎样使用日元贷款』28-29頁。金熙徳『日本政府开发援助』216頁。
- 21 蔡亮『互利与双赢：日本对上海ODA研究』73頁。
- 22 林曉光『日本政府开发援助与中日关系』259頁。
- 23 張光『日本对外政策研究』204頁。金熙徳『日本政府开发援助』222頁。
- 24 廖光生「日本政府发展援助与中日关系（日本政府開發援助と中日關係）」、廖光生編『中日关系与亚太区域合作（中日關係とアジア太平洋の地域協力）」（香港中文大学1990年）3頁。金熙徳「日本：战后的外援与外交」248-249頁。林曉光『日本政府开发援助与中日关系』8頁。王堃『日本对华ODA』126、178頁。
- 25 魏滄波「试析冷战后日本对华中ODA的“双刃剑”作用（冷戦後日本の対中中ODAの『諸刃の劍』作用についての一考察）」『承德民族師專学報』2004年第3期（8月15日）67-68頁。
- 26 金熙徳「日本：战后的外援与外交」249-250頁。
- 27 蔡東傑「日本援外政策发展：背景、沿革与演进（日本对外援助政策の変遷：背景、変革及び展開）」『全球政治評論』2010年第32期（2010年10月）33-48頁。
- 28 歐陽俊「冷战后的日本对东南亚关系（冷戦後の日本・東南アジア関係）」『東南亜』1998年第3期（6月20日）27-35頁。
- 29 周弘、張浚、張敏『外援在中国（中国での国際援助）』（北京、社会科学文献出版社、2007年）前書き1頁。
- 30 黄海波「中国对外援助机制：现状和趋势（中国对外援助のメカニズム：現状と趨勢）」『国際經濟協力』2007年第6期（6月20日）4-11頁。
- 31 金熙徳「戦後中国外交と对外援助」文部科学省 学術フロンティア推進事業 危機管理に関する人文・社会科学学際研究 2003—No.7。
- 32 丁韶彬『大国对外援助：社会交换论的视角（大国の对外援助：社会的交換理論の視角から）』（北京、社会科学文献出版社、2010年）。



## 第六章 国際開発援助コミュニティに対する中国の「学習」状況とその政治・外交的立ち位置について

### — 『国際経済合作』誌掲載論文の内容紹介に基づき

鈴木隆

#### はじめに

筆者は、これまで中国の内政研究、とくに中国共産党の組織とイデオロギーについて研究を進めてきた。その際、近年の研究動向のキー・タームの1つとして、共産党の「政治的適応能力 (political adaptability)」が挙げられる。その議論の要点は、今日に至るまでの共産党の一党支配の成功のカギとして、支配体制の側の高い政治的学習・応用能力を指摘する [Nathan; Dickson 2003, 2008, 2010; Shambaugh 2008a; 鈴木; 菱田]。デイビッド・シャンボー (David Shambaugh) は、中国政治の重要な特性として、「選択／折衷主義的借用 (eclectic borrowing)」を指摘したうえで、次のように述べている。

[中国において] 共産党自身と他の様々な研究機関や大学、個々の研究者たちは、実に優れた努力を以て〔ソ連・東欧の旧社会主義国を含む、他の諸外国の政権の持続や交代に関する〕幅広い成功と失敗を研究してきた。それは、単なる学術調査ではなく、特定の実践的な目的に基づく追求である。すなわち、将来において、共産党が直面するかもしれない困難を予測すると同時に、党が権力を保持し続けるため、それらにいかに対処するのかという実用的な政策的教訓を引き出すことである。／……改革をめぐる他のほとんど全ての分野でそうであるように、政治の領域においても、共産党は、外国での創意工夫を、中国に固有の制度や慣習に対して選択的に借用し、適応させ、移植すると考えの下、有益なアイデアを海外に喜んで探し求めている [Shambaugh 2008b, p. 296]

この点、本稿が扱う対外援助の分野でも、中国は、諸外国の経験と実践を積極的に学習しているとみられ、事実そうである。

そこで以下では、上述したシャンボーの問題意識を共有しつつ、開発援助をめぐる国際社会の動きについて、中国がこれをいかに研究し、またどのような学習効果を得ているのか。さらには、既存の国際開発援助レジームに対して、中国が自らの政治・外交的スタンスをいかに定位しようとしているのかを検討する<sup>1</sup>。

また、そこでの主な分析材料として、対外援助政策の主務官庁である中国商務部のシン

クタンク「国際貿易経済合作研究院」の発行する月刊誌（『国際経済合作』）に掲載された論文を取り上げる。前記の『国際経済合作』誌は、対外経済研究の分野で権威ある出版物であり、同誌は2010年から翌2011年にかけて、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、日本、スウェーデン、ノルウェー、欧州連合（EU）など、主要な援助ドナーを分析の俎上に載せた一連の論考をシリーズで掲載した。このうち本論では、「政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）」の支出額に基づく、いわゆる「援助大国」として、米・英・独・仏・日の各国の援助政策を分析した論文を中心に取り上げ、これ以外にも、国際開発援助レジームを総合的に論じたいくつかの研究を紹介しよう。

## 1. 論点の限定

ここではまず、次節以下での議論の焦点を定めるため、関係する中国政府の要人発言や専門家などの議論に基づき、開発援助にかかわる膨大なトピックの中から、中国側がどのようなテーマや個別の論点に注目しているのかについて確認しておく。

### （1）「全国対外援助工作会議」の開催と要人発言

近年の中国の政治的イベントにおいて、開発援助にかかわる最も重要な会議は、2010年8月の「第9回、全国対外援助工作会議」である。この会議には、胡錦濤国家主席をはじめ、温家宝（國務院総理）、王岐山（國務院副総理）、戴秉国（國務委員、党中央外事工作領導小組弁公室主任）らの錚々たるメンバーが出席した [『人民日報』無署名記事]。これら党と国家の主要な指導者の列席は、対外援助に対する当局の重視の姿勢を示している。

会議の席上、重要講話を行った温家宝は、およそ60年に及ぶ中国の援助の実績を称えると共に、今後、さらなる改善が必要な課題として、援助構造の合理化、プロジェクトの質の向上、受入国の「自主発展能力」の強化、援助体制の整備、の4つを指摘した。なかでも援助体制の整備に関して、その具体的内容として同人は、「社会各界における対外援助活動への承認と参加の度合いを強める」ことを強調している [同上]。

また、2010年10月に、商務部長の陳徳銘が発表した論文では、前述の工作会議を「わが国の対外援助の発展史上、里程標的な意義をもつ」としたうえで、先の温家宝の問題提起を受ける形で、自国民の間で対外援助の活動が「いっそうの広範な理解と支持を獲得しなければならない」ことを確認した [陳徳銘、43頁]。

## (2) 実務家と専門家の問題意識

しかるに、温家宝ら政府の要路にある人々が、自らの推進する政策について国民の支持を求めるのは、いかに「一党独裁」の国とはいえ、ある意味では、きわめて自然なことである。そこで次に、この問題を含めて、開発援助の国際的動向に詳しい中国側の識者がどのような点に着目しているかについて、個々の中国語論文を参照しながらみていこう。(本文以下、ゴシック体・丸数字の論文番号は、章末の参考文献リストに対応している)

### (a) 政策インフラの整備 (その1): 国内宣伝と普及啓発の促進 (論文番号①)

論文①の著者は、まず、「今日の国際援助体系、または欧米の対外援助システムといってもよいが、それは DAC [「経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)」の「開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC)] が作り上げ規範化したもの」と述べて、現今の国際援助レジームにおける DAC の存在感を指摘している [黄梅波・郎建燕、50 頁]。そして、21 世紀に入って以来のこの分野の国際的動き、例えば「ミレニアム開発目標」の設定に始まり、「援助効果向上に関するパリ宣言 (05 年)」や「ア克拉行動計画 (08 年)」の提出に至るまでの流れに言及しながら、主要ドナー国の管理運営体制やバイ・マルチの援助方法など、援助に関する個別事項について解説を加えている。また、これらの分析を踏まえて、著者は、援助政策に関する種々の国内基盤の拡充、とりわけ、以下のような理由から、「開発援助に対する公衆の支持を勝ちとる」必要を訴えている [51 頁]。

開発援助に対する公衆の支持は、国家の開発援助計画の実現にとって、政治・立法的支持の最も優れた保証といえる。公民はカナメとなる利害関係者であり、通常彼らは、投票によって、援助政策の実行とその効果を決定・監督・評価する。開発援助機関は、公衆に向かってその成果を適切に宣伝し、これにより人々の支持を獲得する必要がある。このことは、新興の援助国ではなおさら重要である。調査によれば、[新興の援助国の] 市民も、開発途上国の高い経済成長が、世界に多くの繁栄と安全をもたらすことを認識しているが、しかし、開発問題の理解の程度は、一般に深からず、また、援助の有効性にも絶えず疑念を抱いている [51~52 頁]。

引用文に示唆されているように、おそらく、論文①を執筆した黄梅波と郎建燕の真なる意図は、実績ある援助供与国に比べて、「新興の援助国」では、当該の政策領域についての知識や経験の不足のために、国内における理解や協力のレベルが低いことのみを問題視し

ているわけではなかろう。そこには、このような一般的問題にとどまらない、より特殊中国的な状況が見て取れる。すなわち、著者らは、権威主義の政治体制の下、選挙制度に代表される民主主義の制度的メカニズムが十分に機能しない中で、一方においては、国内の経済格差が拡大しつつあり、他方では、世界最大の開発途上国を自認する祖国が、対外援助を大々的に実施することへのある種の社会的不満の存在（または潜在）を意識していると思われる。

### (b) 政策インフラの整備（その2）： 管理運営と重点対象の集中（論文番号②）

周宝根の手になる論文②は、近年の国際援助コミュニティの特徴を、「集中化」をキーワードとして論じている。これによれば、最近の国際的趨勢として、以下にみる通り、援助の内容・対象地域・組織体制の各側面で、集中と統合の動きが顕著である。

- イ) 援助の内容は、「ミレニアム開発目標」への傾注
- ロ) 対象の国と地域は、アフリカ諸国への重点傾斜
  - { ドイツ： 1990年代には約120カ国に援助供与、2008年には50程度まで削減
  - { アメリカ： 対アフリカ支援の重点化の方向性が顕著
- ハ) 統合を柱とする管理・運営主体の機構改革
  - { 日本： 2008年、世界最大規模の援助機関として新生JICA誕生
  - { アメリカ： 組織体制が分散的とされる米国でも、近年では組織再編の動き

こうした集中化の要因としては、①2008年の世界金融危機とその後の各国の経済不況に起因する財政支出の削減圧力、②前出の「パリ宣言」以来の援助効果向上の重視、③アフリカ大陸に対する欧米諸国や日本の影響力拡大の野心、などが挙げられる。

とくに、③に関しては、2000年代に入って、アフリカの擁する各種資源への関心の高まり、ならびに、中国に代表される「一部の新興経済体がアフリカでの影響力を日々拡大している」状況に直面して「米、仏、英、日、独などの各国が相前後して対アフリカ政策を調整」したこと、有限な援助資源の集中投入は、アフリカをめぐる国際競争の勝利に裨益し、「援助の集中化とは、実質的には国益の集中化」にほかならないことが強調されている〔周宝根、51～52頁〕。またこれに関して、2007年9月に発表した文章の中で、宋志勇（商務部国際貿易経済合作研究院、アジア・アフリカ研究部副主任）も、中国—アフリカの経済貿易関係が直面する「最大の課題」として「アフリカの資源と市場に対する大国の争奪戦が激しさを増していること」を指摘し、「一部の西側の世論は中国のアフリカでの

やり方を『新植民地主義』と称し、中国がアフリカ大陸において新植民地主義を実行しているとして侮蔑する」ことに反論している [宋志勇、10～11 頁]。

最後に、論文②の著者は、中国が見習うべき制度改革のポイントとして、「戦略と全局的な高みに立って、対外援助の政策決定と管理の集中度を高める」こと、および、援助の重点対象地域やその内容についても、「集中性と凝集性を適度に強める」ことを指摘している [周宝根、52 頁]。

以上の諸点と、前述した国民的支持云々の議論を総合すれば、国際開発援助レジームや主要な援助供与国の状況に対する中国側の主な関心事項としては、大別して以下の 2 つ、個別・具体的な論点としては次の 3 つが重要である。第一は、中国国内における政策インフラの整備という観点から、開発援助政策に対する自国民の支持・理解を目指した国内宣伝と普及啓発活動、および集権化と統合を基軸とする管理運営機関の組織再編である。第二は、国際的な開発援助の「主戦場」になりつつあり、かつ、中国自身の対外援助の歴史と実績からみても重点地域とされる、アフリカ大陸に対する開発援助戦略である。

それ故以下では、これらの問題を中心として、主要な援助ドナーに対する中国の学習状況を確認していく。その際、DAC の発表した 2009 年の ODA 実績に基づき、アメリカ、フランス、ドイツ、イギリス、日本の順番でみていこう。

## 2. 主要ドナー国に対する中国の分析

### (1) アメリカ

#### (a) 開発援助の戦略・政策・組織 (論文番号③)

中国の援助研究の第一人者とされる周弘 (社会科学院欧州研究所所長) は、アメリカの援助政策の主題が、受入国への「民主主義の輸出」にあるとし、それへの不快感と警戒感を述べている [周弘、6 頁]。この点、論文③の執筆者らも、2001 年の 9・11 テロ事件以降、米国が、開発援助の「戦略的核心」として国家安全保障を位置づけたこと、イラクやアフガニスタンの復興支援では「軍事部門と開発援助部門の責任の境界」がきわめて曖昧であること、などを厳しく非難している [黄梅波・施瑩瑩、57～58 頁]。

しかし他方で、同じ論者が、援助をめぐる国内基盤について、米国のそれは「研究と学習の価値が多いにある」として、非常に高く評価していることは興味深い [54 頁]。

具体的には、分散的・多層的とされる管理運営の仕組みについて、「米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID)」を中心として、援助

にかかわる複数の部局間の連携強化が図られつつあること。また、これに関連して、2004年の「ミレニアム挑戦公社（Millennium Challenge Corporation）」の創設にも言及しつつ、「総じていえば、対外援助の実行過程について、アメリカは、手本となる意義をもつ施策を非常に多く採用している」と総括している [60 頁]。

他方、著者の黄梅波と施瑩瑩は、米国の援助政策の主な弱点として、アメリカの市民に向けて発せられるべき、援助に関する政府の説明不足、宣伝の不十分さを指摘する。曰く、アメリカでは「相当数の民衆が、政府の開発援助の方策に疑念を抱き、一部の人々は、これを国家予算の浪費の主因とみなしている。それ故、公衆の認知度の向上も、今日、米国が考慮しなければならない重要問題である」と [60 頁]。

## (2) フランス

### (a) 開発援助の戦略・政策・組織（論文番号④）

論文④において、著者の黄梅波と許月蓮は、フランスの開発援助の基本戦略と主な政策内容、その組織運営の概要を説明した後、その長所と短所を次のように説明している。

まず、デメリットをみれば、他の主要なドナー国に比べて、フランスは、政策目標と組織体系の両面において分散性が高い。すなわち、当該の政策領域にかかわる「組織機構は比較的複雑で、参加部門も多い。…… [1990年代と2000年代に組織改革を繰り返し行ったが] それにもかかわらず、援助体系はなお相当に複雑で、援助の参加者・ツール・規程のいずれについても多元性が認められ、組織間の分業責任もさほど明確ではない。問題が発生した際、最もよく用いられるのは、専門の委員会またはワーキング・グループを立ち上げ、問題を処理する方法である」云々 [黄梅波・許月蓮、36 頁、38 頁]。中国政治の実情を多少なりとも知る者からすれば、皮肉にも、これらの言葉は、援助政策をはじめとする中国の多くの行政活動の中で、同様に感得される制度的病理を説明したものとして理解されよう。

これに対して、中国人研究者の目に映るフランスの援助政策の長所は、「国外での文化活動が相当に重視され、とくにフランス語の普及が重要な地位を占めている」点である [35 頁]。著者らは、フランスのODA支出の分野別割合を確認する中で、各国に所在する「フランス文化センター」の運営などに充てられる教育支出が高いことに触れて、これを「文化的多様性への特別な配慮」の表れとして、高い関心を示している [37 頁]。実際、すぐ後でみるフランスの対アフリカ援助の分析と、そこから汲み取れる中国への政策的インプ

リケーションは、この点をより積極的に主張している。

### (b) 対アフリカ援助（論文番号⑤）

本稿で取り上げる DAC 主要国の対アフリカ援助に関する研究として、この論文⑤は、内容的に最も興味深い。作者の武芳は、前出の商務部のシンクタンク、「国際貿易経済合作研究院」の「中国—アフリカ研究センター」に所属する、30歳代の若手研究者で、中東地域を専門とする人物である<sup>2</sup>。また、ここでの論点を先取りしていえば、フランスの対アフリカ援助の分析に基づき、同人が提案する中国の対アフリカ政策の新たな指針は、従来のな中国政府の対外行動原則とそこでの援助活動の態様について、大胆な路線の転換と政策の修正を要求している。それ故以下では、これらの主張を比較的丁寧にみていく。

武芳はまず、フランスの対アフリカ政策の基本的事実を確認しつつ、自国の国益追求を目的として、フランスが、①アフリカを重点援助対象と位置づけていること、②中国の対アフリカ援助が、主に「フルセット型のプロジェクト〔中国語は「成套項目」〕やインフラなどのハードに重点を置く」のに対して、フランスのそれが、技術支援などの「ソフトを重視している」こと、などを指摘している〔武芳、51頁〕。

次に著者は、フランスの対アフリカ援助の経験から、中国が汲み取るべきいくつかの政策要点を列挙しているが、このうちとくに重要なのは、以下の3つ（イ～ハ）である。

#### (イ) アフリカ国内の NGO やその他民間団体との連携強化

この問題について著者は、中国内政の文脈で目にする多くの「弱勢群体〔社会・経済的劣位者の意味〕」という言葉を用い、現地の民間団体との協力を呼びかけている。すなわち、今日、「アフリカ諸国の内部では、弱勢群体への支援を提唱する民間組織が、民衆の間でたいへんな影響力」を持っており、フランスなど各国も、これらと連携しながら、受入国市民との協力関係を築いている〔52頁〕。

これに対して、アフリカにおける中国の援助の大半は「政府間の行為」であり、民生支援のプロジェクトについても、その「立ち上げから、フィージビリティ調査、環境保護、業績評価のフィードバックなど、一連の過程で現地の人々の参加を欠くとすれば、実際の効果も大いに減じられてしまう」〔同上〕。それ故、今後は、現地の多様な社会状況に配慮して、政府・行政部門以外にも、学者や NGO、企業など「アフリカの各レベルのアクターも、中国の対アフリカ協力の対象に組み入れる」べき、という〔53頁、以下、フランス

の記述についても同じ]。

(ロ) 多国間の協力枠組みの重視と、中国の開発援助に関する情報公開の促進

著者の武芳のみるところ、フランスの開発援助の大きな特徴の1つは、同国が、国連やOECDなどの関連する国際組織との協調を図りながら、国際的な開発イシューに対する「発言権と主導権」の確保に努めている点にある。

同人は、こうしたフランスの姿勢を見習い、今後は中国も、既存の国際援助コミュニティとの意見交換や政策調整を積極的に進めるよう提案している。同時に、注意すべきポイントとして、「マルチの協力とは、公開と透明性を意味し、アフリカとの経済貿易協力において、中国は、とくにアフリカに対する援助の方法・チャンネル・目標などを逐次公表すべきである。……マルチの協力とはまた、企業や非政府組織との協力をも意味し、この点も我々が活動の中で強化しなければならない事柄である」と述べている。

(ハ) 内政不干渉原則の部分的見直し、「現地の政治問題に対する適度な関心」の保持

武芳の建議案の中で、最も注目されるのが、この3つ目の提案である。この点、上記(イ)において、同人は、援助受入国の「政」と「官」のみならず、「民」の側にも相応の配慮を説いていた。こうした論理の延長線上に、中国外交の基本原則である内政不干渉の見直しが提起されるであろうことは想像に難くない。著者は、フランスがアフリカの政治的安定やグッドガバナンスの確立に高い関心を払っていることに触れた後、これを手がかりとして、中国が負うべき国際的責任と内政不干渉との関係を、次のように均衡させるべく促している。

相互内政不干渉は、中国の外交政策の重要な原則の1つである。対アフリカ援助の過程では、中国は自らの独自性を堅持すべきである。しかし同時に、次の点も考慮しなければならない。すなわち、国際情勢の変化、中国—アフリカ関係の発展、および、アフリカでの中国の利益の拡張に伴い、経済貿易の協力を努めるだけで、アフリカ諸国の内部の社会・政治の事柄については、われ全く関せずというやり方は、すでに時宜に合わないものに変化した。そうであるとすれば、「他国の内政に干渉しない」と「責任を負う大国になる」という2つの問題について、いかにして均衡点を見出すか。比較的適切な方法は、アフリカ連合や他の地域機構（例えば、西アフリカ諸国経済共同体や南部アフリカ開発共同体）と協力して、アフリカで争点となっている国や地域に積極的に関与し、これに対して、国際社会やアフリカの多国間機構の提案する合理



的な建議案を受諾するよう勧めることである。これは、アフリカの抱えるいくつかの問題の政治的解決に有利なだけでなく、「責任を負う大国」という中国のイメージ強化にも有利であり、さらには、アフリカとの経済貿易交流の順調な展開に資するような、良好な政治・安全保障環境をも創造することができよう。

以上を要するに、著者は、リベラルな国際政治観に依拠して、既存の国際開発援助レジームとの協調を図る一方、内政不干渉の墨守を改め、アフリカ諸国の内部情勢にも十分に目配りし、かつその地域的自主性を尊重する形で、より積極的な支援のあり方を模索するのである。

### (3) ドイツ

#### (a) 開発援助の戦略・政策・組織 (論文番号⑥)

ドイツの開発援助について、論文⑥の作者は、その主な目的を、途上国が「経済・政治・生態環境・社会の各状況を改善し、援助受入国の人々がその創造力を発揮できるよう助力、促進する」ことと約言している [黄梅波・楊莉、36 頁]。同時に、それに向けた具体的な措置として、重債務貧困国の債務減免に関するマルチな協力枠組みの構築に主導力を発揮していることを評価している。

その他、開発援助の現状や関係機関の特徴等を検討する中で、中国人識者はやはり、ドイツの組織体制に注目している。曰く、開発協力をめぐるドイツの管理運営メカニズムは「ある種の制度的優勢」を持っており、具体的には、以下の 2 つが挙げられる。1 つは、援助政策を主管する「経済協力開発省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: BMZ)」とそれ以外の公的機関、ならびに民間団体の三者間の、比較的充実した協働が生み出されていること。いま 1 つは、「権力の下部委譲の加速化」であり、近年行われた組織改編の結果、在外公館等に出向している「BMZ の国別代表が、現地でより大きな決定権と戦略・政策の策定権を与えられた」ことである [40 頁]。

他方で、とくに援助効果の向上の観点から、ドイツ側の主な問題点として、著者の黄梅波と楊莉は、前述した三者協働のうち、民間協力のさらなる調整・深化を挙げている。すなわち、2005 年のパリ宣言以来、援助効果を高めるとの方針の下、NGO の自主性を担保しつつ、政府組織による一定程度集約された指導をいかに可能にするか、という問題である。これを換言すれば、黄梅波らは、援助供与国における政府と「市民社会」との適切な

関係性に関心を寄せている。

#### (b) 対アフリカ援助（論文番号⑦）

論文⑦をまとめた陳小寧は、ドイツの対アフリカ支援の目的を、徹頭徹尾、ドイツの国益の観点から解釈する。その内容は、後述する日本の対アフリカ政策の分析とも重なる部分が多い。すなわち、「グローバルな製造業の大国であり、また欧州の核心的国家」の1つであるドイツは、アフリカでの資源獲得に強い動機をもち、そのための重要な外交手段として開発援助を位置づけている [陳小寧、48 頁]。

また、その将来的方向性として、陳小寧は、①マルチの協力枠組みによる支援への関心の高まり、②ドイツ国内の民間経済主体の参加の奨励、③アフリカ支援を通じた大国イメージの強化、を挙げている。このうち、最重要の課題は、③の政治大国のイメージ形成であり、その目的は、国連安全保障理事会の常任理事国の地位を獲得することである。それは、ドイツの「対アフリカ援助の重要な準則」であり、後述のごとく、日本のそれも同様に理解されている [51 頁]。

#### (4) イギリス

##### (a) 開発援助の戦略・政策・組織（論文番号⑧）

論文⑧は、まず、近年のイギリスが、2005年に自国で開催したG8サミットや、09年のロンドンのG20会合などの様々な機会を捉えて、貧困国への債務取り消しを含む開発援助の広範な協力の推進に努めていることを率直に評価する。

他方、そうした総論的叙述とは別に、この論文の著者が、イギリスの対外援助について注目するのは、以下の3点である。第一に、イギリスが「明確な開発戦略」を持ち、これに基づいて、具体的な政策レベルでも「きわめて強い志向性」を有すること [黃梅波・万慧、40 頁]。換言すれば、目標の明確性と政策の集約性である。具体的には、ODAの基本法として、2002年に制定された「開発国際法 (The International Development Act)」が存在することや、近年の優先的な政策課題として、最貧国の貧困削減や気候変動への対応、平和構築などを規定している点などが挙げられている。

これに関連して第二には、イギリスの援助管理体制における『集権と分権』の管理モデルである [44 頁]。この点、援助政策を主導する「国際開発省 (Department for International Development: DFID)」は、その擁する多くの海外事務所にも、計画の策定が

ら実行に至る一連の過程において、比較的広範囲な裁量権を与えている。こうした「分権」措置と共に、DFID 本体と各事務所との緊密な連携による「集権」の両方が達成されているという。

著者の三番目の注目点は、開発援助に対する市民の理解と知識の向上を目指した取り組みである。すなわち、DFID はこの分野に関する市民への意識調査を定期的に行っているが、最近では社会的肯定感の低下が一部に認められる。こうした状況を改善するため、DFID は宣伝・広報部門を設置したほか、インターネットなどを利用して、市民との意見交換を積極化している。

#### (b) 対アフリカ援助（論文番号⑨）

他のアフリカ援助の論文とは異なり、論文⑨は、イギリスの対アフリカ援助について、その概要や事実関係を淡々と記述するにとどまり、それらが中国に与える政策的含意などは述べられていない。特記事項も見当たらないため、内容は省略する。

### (5) 日本

#### (a) 開発援助の戦略・政策・組織（論文番号⑩）

「はじめに」の部分で説明した、当該時期における『国際経済合作』誌の掲載論文のうち、日本については、援助政策全般を論じた論文⑩のほかに、ODA の国内宣伝を扱った論文⑪がある。以下ではまず、前者の内容を確認する。

論文⑩の作者である黄梅波・蒙婷鳳は、「アジアで唯一の先進国」として、日本が、ODA をはじめとする海外協力を積極的に取り組んできたこと、援助総額では 1990 年代に及ばないものの、2000 年代に入って以降も、国際社会を代表する「援助大国」である旨を述べている [黄梅波・蒙婷鳳、39 頁]。

また、作者がとくに注意を払い、かつその学習的価値を表明するのは、日本の開発援助の理念と組織体系の 2 つである。まず、援助理念について、新旧の「ODA 大綱」などの関連文書の分析に基づき、日本の ODA の「最重要の宗旨」として、開発途上国の「自主性 (ownership)」の尊重と、援助受入国と「パートナーシップ」の重視を指摘したうえで、それが開発援助の歴史に対してもつ画期的意義を、次のように高く評価している。

日本が、援助供与国と受入国との関係を「パートナーシップ」と理解したことは、そ

れまでの欧米諸国による伝統的な援助体系の下での、両者の不平等な関係を打ち破り、国家間の平等な対話を呼びかけたのである。「自主性」「パートナーシップ」「自助努力」などの概念の提出は、日本の対外援助システムをして、欧米の伝統的な援助観念を打破し、日本の独自の戦略的特徴を形作ったのである [同上]。

しかるに著者らによれば、1990年代以降、ODAの主要な理念の中に民主化や人権が掲げられたことは、日本の政治大国への強い願望を反映したもので、その援助戦略にも「援助受入国の内政に干渉するという新たな傾向」が認められるとして、これを部分的に非難している [同上]。

次に、開発援助をめぐる組織再編について。中国側の分析によれば、外務省や「国際協力機構 (JICA)」を中心に、日本は「比較的厳密な対外援助の組織と管理システム」を有する [44 頁、以下の引用同じ]。事実、経済不況に苦しむ日本は、「ODA 予算の削減という背景の下、対外援助の組織改革を積極的に志向し、これにより援助の質の向上に努めている」。そこではとくに、①2008年10月の新生 JICA の発足により、「世界最大の二国間援助機構」として、技術協力と有償・無償資金協力の各援助手法の一体的運用が可能となったこと、②09年7月に、外務省の「国際協力局」の機構改革が実施され、「総合的な観点から、日本の援助活動の把握にメリットがもたらされた」こと、が指摘されている。

#### (b) 開発援助に関する国内宣伝 (論文番号⑩)

「理念」と「組織」に加えて、日本の ODA に関する中国側の関心は、その国内宣伝と普及啓発活動にも向けられる。論文⑩の著者、穆建軍は、商務部の「国際経済協力事務局 (中国語では国際経済合作事務局)」に属する課長級の現役官僚である<sup>3</sup>。

同人はまず、DAC レポートの内容を紹介するかたちで、開発援助に関する自国民の支持を得るため、日本政府が様々な施策を行い、その結果、ODA に対する国民的承認の度合いが高いことに触れている。同時に、その情報公開と公共宣伝の活動が、経済不況の長期化の最中であって、納税者に対する説明責任の遂行としても評価されている。なお付言すれば、日本の論壇では、自国の ODA に関する対外宣伝の不足と、中国当局の巧妙な宣伝手法の対照が、しばしば取り沙汰される。しかし少なくとも、ここで紹介した中国人識者は、日本の関連部門による国内宣伝と国民への普及啓発のレベルを、きわめて優秀ものとして認識している。

次に穆建軍は、中国当局への政策提言として、「国家の宣伝を主管する部門は、対外援

助を国の全体的な宣伝活動の枠組みの中に位置づける」必要を指摘している [穆建軍、46頁、以下の引用同じ]。この理由として彼は、中国が負っている「二重の身分」を挙げている。曰く、中国は、自らが開発途上国として、海外から援助を受けとる一方、自身も対外援助を行っている。こうした「国際開発援助の分野における二重の身分が、わが国の現状」であり、「国内の民衆と国際社会に対し、この立場を明確にすると共に、対外援助の活動に対する社会各界の承認と支持を強化」しなければならない、と。

こうした説明は、次の2つを示唆している。第一に、2011年4月の『中国の対外援助』と題する政府白書の発表は、おそらく、以上のような認識に基づいていた。第二は、すでに本章第1節で指摘したように、政府の対外援助活動に対する民衆レベルでのある種の不満やわだかまりの存在、またはその潜在である。

### (c) 対アフリカ援助（論文番号⑫）

日本の対アフリカ援助について、論文⑫の著者は、以下の4つの時期区分に基づき、各期の特徴やそこでの戦略目標を次のように振り返っている。

- |   |
|---|
| イ) 1966～73年 (DAC と OECD 加入～第1次石油危機まで) : 「初歩的形成」の時期<br>→ 「貿易立国」を目標とし、経済利益の獲得が主な目的  |
| ロ) 1973～89年 (～冷戦終結まで) : 「急速発展」の時期<br>→ 経済大国化に伴い、経済利害のみならず、政治的要求の提出も開始   |
| ハ) 1989～2003年 (～新 ODA 大綱の発表まで) : 「戦略転換」の時期<br>→ 政治大国の実現が目標、とくに、安保理常任理事国入りが主な駆動力   |
| ニ) 2003～10年 (～現在まで) : 「調整・発展」の時期<br>→ 前期に開始された「アフリカ開発会議 (Tokyo International Conference on African Development: TICAD) の深化、「新たなパートナーシップ関係」の構築 |

以上の歴史を通観する中で、著者の分析の特徴としては、1993年に開始された TICAD の画期性を認めただうえで、それへの「賞賛」と「警戒」の相反する評価を下している点である。まず、前者の賞賛について、その論旨は、本節の(a)でみた日本の援助理念への肯定と同じで、「主体性」と「パートナーシップ」に基づく援助理念の見直しである。すなわち、TICAD I で採択された「東京宣言」の謳う自助努力やパートナーシップの考えは、「伝統的な国際援助理念に大きな衝撃を与えた」のであり、同じく、TICAD II の「東京行動計画」でも、日本が提出した援助理念、つまり「『発展の自主権』と『パートナーシップ関係』が行動計画の原則とされ、それらは OECD によっても受け入れられ、その後の国際援助シ

システムに対し、積極的な影響を生み出した」とされる<sup>4</sup> [31 頁]。

次に、後者の警戒感に関しては、TICAD の開始を、冷戦後の対アフリカ外交の転換点とみなし、その目的が、アフリカとの「パートナーシップ関係を強調することで、日本が、開発問題の主導権を握り、アフリカへの影響力を強め、最終的には日本の国益に奉仕する」ことにあるという [32 頁]。その際、ドイツと同じく、日本の対アフリカの国益としては、国連常任理事国入りと資源獲得の 2 つが同定される。

### 3. 国際開発援助レジームをめぐる中国の認識

前節の最後で取り上げた論文⑫の著者、王金波は、その考察を締めくくるに際して、次のように述べていた。

中国の総合的な実力の上昇に伴い、その対外援助の規模も絶えず拡大していくであろう。国際援助の分野で演じる役割も、ますます重要になるだろう。このプロセスにおいて、国際的な援助のモデルと中国のそれとの関係をいかに処理するか。援助の供与国と受入国との関係をどのように処理するかは、中国の対外援助が対応を迫られる重要な問題となるであろう [王金波、32 頁]。

これらの言葉は、既存の国際開発援助レジームに対し、中国が自らの政治・外交的立ち位置を模索していることの表れとみることができる。そこで本節では、この問題についてきわめて興味深い論点を提示している論文⑬の内容を、詳しく検討していく。作者の毛小菁は、すでによく度か登場した商務部の「国際貿易経済合作研究院」の「開発援助部」の副研究員で、開発援助論の専門家である。同人もまた、既述の論文⑤の著者・武芳と同じく 30 歳代の若手研究者である。しかし、武芳が比較的にリベラルな国際政治観を示していたのに対し、毛小菁の立論は、以下にみるように、かなり色合いが異なっている。なお毛小菁は、2011 年 12 月に、「日本国際問題研究所」の主催した、中国の対外援助をテーマとする国際会議にコメンテーターとして出席している<sup>5</sup>。

#### (1) 「新興の援助国」の台頭と国際開発援助レジームの変化 (論文番号⑬)

論文⑬の邦訳タイトルは、「国際援助レジームの変化の趨勢と中国の対外援助の位置づけ」であり、その名が示す通り、近年における国際援助レジームの変容とそれへの中国の対応の 2 つの内容からなる。

まず前者の論点について、著者によれば、今日の国際開発援助レジームは、大別して以下の4つのアクターとそれらが実行する援助活動によって構成される。

- イ) DAC 加盟国、すなわち「先進国」が提供する ODA [毛小菁、58 頁、本欄以下同じ]
- ロ) DAC 非加盟国・地域の行う、ODA の基準に合致した援助
  - { OECD 加盟国のうち、DAC 非加盟国のチェコ、アイスランド、ポーランドなど
  - { 開発途上国のうち、「比較的強い経済的実力」を有する中東の産油国など
- ハ) 非政府組織 (NGO) による援助
- ニ) 「新興の援助国」による援助
  - { 「中国、ロシア、その他の実力が比較的強い一部の国家、または地域大国」
  - { これらの国は、「具体的な援助額の情報が未公開・未発表のため、OECD や国連等の国際機関は、通常、統計を持っていない」

また、今日では、国政政治の多極化と経済のグローバル化の影響により、上記の国際レジームも「いま正に次第に多元化の方向に進んでいる」と同時に、各アクターの相対的な力量にも、次のような変化が生じている [58 頁、以下の引用は全て 58~60 頁]。

**(a) DAC 加盟国 (先進国) : パワーの低下とそれを補完するための新たなルールの提出**

先進国の提供する援助の規模は拡大しているが、全体に占める割合は相対的に減少中である。アメリカは、開発援助を道具として「日に日に衰えつつあるグローバルな指導的地位を守る」ことに努めている。EU 加盟国は、主として「援助の規則の制定と理念の提出」の面で影響力を発揮している。これに対して、長期化する不況に苦しむ日本は、財政難のため「援助の劣勢の地位はなお続く」とされる。

著者はまた、後述のごとき他のアクターの勢力伸長に直面して、「先進国は援助効果の名を借りて、各援助アクターの協調と規範の強化」を企図しているという。換言すれば、自らのパワーの低下を補うため、既存のドナー国は、台頭する「新興の援助国」に対して規範的拘束力を増すことを狙っている。

国際援助のパワーと方法の多元化が進展するに伴い、先進国は、国際援助レジームにおける自らの主導的地位が脅かされていること、また、そこでの相対的に統一された援助のルールも挑戦を受けていることを日々感得している。局面の打開と従来のパワーを回復するため、先進国は、援助の効果を強調し始めた。…… [2005 年の「パリ宣言」と 08 年の「ア克拉行動計画」は] 各援助アクターの協調と協力の強化を求め、とくに「新興の援助国」との対話と協力をうち立て、交流と協力を通じて「新興の援助国」へ

の調査と牽制を強めることを望んでおり、その最終的な目的は、適切な修正によって、そのカバーする範囲をさらに広げつつ、しかし、先進国が引き続きリーダーシップを保持しようとするような、国際援助の新たな規則を作り上げることにある。

**(b) DAC 基準に適合的な援助を行う DAC 非加盟国・地域： 国際的な影響力は限定的**

これらの国や地域による対外援助は、その規模は拡大中であるものの、しかしその「影響力には限りがある」。その理由として、著者は、世界の援助全体に占めるプレゼンスがなお小さく、事実その供与先も、周辺国や関係の密接な少数の国に限られていることが挙げられる。一例として、DAC に援助実績を報告している上記の国や地域のうち、有力な援助国であるサウジアラビアやクウェートなどの主な援助対象は、やはりムスリム国家である。

**(c) 非政府組織： NGO の責任と役割はより顕著に**

著者の毛小菁によれば、開発援助の世界において、NGO の活動の意義は、「日増しに顕著になっている」。その理由は次の 2 つである。第一に、主要な援助ドナーは、今日、非政府組織のチャネルを利用した開発援助に積極的である。第二には、NGO の得意とする草の根のレベルでの、臨機応変の多様な活動の仕方は、受入国の民衆の間で広範な影響力を持ち、とくに『民主主義』や『人権』などの西側の理念を伝播させる上で、重要な役割を發揮している」。

**(d) 「新興の援助国」： パワーの増大と、これに伴う国際的な関心・注目の高まり**

先進国のパワーの低下に対して、「新興の援助国」の「援助の力量は絶えず強まり、国際的な関心を集めている」。ここで言う「新興の援助国」とは、具体的には、中国、ロシア、南アフリカ、インド、インドネシア、アルゼンチン、ベネズエラなどである。それらは「開発途上の大国で、後ろ盾となる一定の経済的実力を持ち、国際社会または所在の地域において、比較的大きな影響力を有し、対外援助を通じて自らの影響力の拡大を希望し、それが故に、近年の対外援助の成長スピードは速く、今後も比較的大きな成長空間が見込まれる」国である。

毛小菁の説明によれば、中国はそうした国の中でも、「提供する援助が最も多く、援助受入国の範囲も最も広く、従ってその注目を受ける度合いも最も甚だしい」。実際、ODA の基準とは異なるため、その正確な援助額は非公表であるが、中国の援助の規模は、すで



に「少なからぬ DAC 加盟国を追い抜いている」という。

## (2) 国際レジームに対する中国の政治的距離感と今後の政策要点

### (a) 中国の対外援助の中長期的指針

毛小菁は、「今日の国際援助レジームにおいて、中国は、自らのポジショニングを的確に行う必要がある」ことを述べたうえで、中国の対外援助は、「南南協力として長期的に立脚すべき」と説明している。端的にいえば、これまで通り、①中国は、自国の対外援助を開発途上国同士の相互協力と位置づけ、DAC には加盟せず、独自路線を歩む、②他の開発途上国の発展と共に、中国の経済発展に資するかたちで経済協力と対外援助を行うということである<sup>6</sup>。その理由は、以下の通りである。

- イ) その援助パワーは低下しているとはいえ、先進国は「今後も比較的長期にわたって国際的な援助の中で依然として主導的な地位を占める」のに対し、この間、中国はなお開発途上国であり続ける
  - 短期的には、援助規模の面で、日本を含む既存の援助大国とは競争できないし、同時に「国際援助レジームを再構成するだけの能力も依然として備わっていない」
  - それ故、自国の経済発展が「中国の長期的な第一の任務」
- ロ) 既存の国際開発援助レジームによる中国の台頭の牽制への抵抗、および、それへのバーゲニング・パワーの確保の重要性

このうち、後者の点について、著者は、欧米の援助大国の意図を、次のように強い疑念の目を以て説明する。

中国の対外援助の資金と影響力の拡大に伴い、西欧の諸国家は、種々の国際世論を作り出し、中国にプレッシャーをかけることで、わが国〔中国を指す〕の対外援助を牽制したり、仲間に引き入れようとしたり、規則の型に嵌めようとする意図は明白である。〔それ故〕南南協力を足場とすることは、わが国と西側との交渉の遣り取りにとっていっそう有利である。

ここで指摘すべきは、中国の対外援助の中長期的な方向性を考えるに際して、例えば「ミレニアム開発目標」で謳われているような、援助受入国が直面する社会経済的困難とその改善プランは、少なくともこの論文の著者にとっては、考慮すべき問題の視野に入っていないということである。しかし、開発援助の本旨からいえば、それらは自国の国益追求と同程度に、ないしは、国益計算の内部的要素として位置づけられるべきものではないか。

この点、先にみた 2 つの理由は、①開発途上国としてのナショナル・アイデンティティ (=すなわち「南」) に基づく中国自身の発展の問題か、または、②国際政治の観点に立った「西側先進国」 (=すなわち「北」) との政治的関係性、のいずれかであり、この意味において、南南協力のもう一方の当事者である「南」についての言及はない。

### (b) 対外援助政策の重点

次に、そうした南南協力の枠組みの下、中国の目指すべき政策目標としては、「新興の援助国」の集団における政治的リーダーシップの確保が掲げられる。また、そのための具体的な措置として、政策の優先順位に基づき、以下の 3 つのポイントが挙げられる。

- イ) 「自らの援助理念の積極的な制定とそのアピール」 および中国の対外援助の「方法と成果」の積極的な宣伝
- ロ) 他の「新興の援助大国」とのコミュニケーションの拡充と、これを通じた「国際援助における南南協力での有利な立場」の確保
- ハ) 「先進国」すなわち DAC 加盟国との対話・交流の促進

これらのうち、前二者については、とくに「新興の援助国」同士の情報交換と意見交流を通じて、これらの国々の集団意識の深化と連帯が呼びかけられている。毛小菁はいう。

多くの「新興の援助国」と同じく、対外援助に関して、中国が公表している情報はきわめて少なく、他の「新興の援助国」との交流や意思疎通はなおさら少ない。国際社会の様々な場所で、それらの国々は、自らの援助の南南協力の性質を広く表明しているが、しかし、公式に、また統一された立場を作り上げたことは未だにない。中国は、新興の援助大国との意思疎通を逐次強化し、南南協力における援助の基本的な性質と実行方法について、比較的統一された認識と規格に到達できるよう努力しなければならない。

こうした言葉から思い描かれるおぼろげな政治的可能性としては、「新興の援助国」を中心的メンバーとして、DAC の開発援助とは異なる規格や基準の活動を志向する新しい国際的な開発援助の集団形成である。実際、上記 3 つの政策要点のうち、イ) に関しては、すでに 2011 年 4 月の政府白書 (『中国の対外援助』) の発表によって、初歩的な成果が得られたといえそうである。そうであるとすれば、中国当局の次なる狙いは、独自の援助規格の作成とその政策流通を通じた「新興の援助大国」同士のグルーピングかもしれない。

## おわりに

以上において、筆者は、近年発表された中国人識者の手になるいくつかの論稿を素材として、中国が自国の援助政策の改善のため、既存の国際援助コミュニティのいかなる点に着目しているのか。また、そうした学習を踏まえつつ、中国が、DACに代表される国際開発援助レジームに対し、いかなる政治的スタンスで臨んでいるのか（または臨もうとしているのか）について検討した。そこで得られた知見は、以下の5つである。

第一に、国際開発援助レジームや主要な援助供与国の現況に関して、中国がとくに関心を寄せている個別・具体的論点としては、まず、中国国内における政策インフラの整備の観点から、①開発援助に対する国民的支持獲得のための国内宣伝と普及啓発、②集権と統合を柱とする関係各機関の組織再編、の2つが挙げられる。このうち、前者に関して、中国側の関係者は日本やイギリスの取り組みを高く評価し、同じく後者の点についても、日英両国及びドイツにおける機構改革やそれに連動した職務権限の配分状況などに注目している。また、「自助努力」と「パートナーシップ」を掲げる日本の援助理念を積極的に承認している。以上を総じていえば、中国は、諸外国の経験を意欲的に摂取し、これに基づく対外援助の国内的な制度設計とその改革に向けて、きわめて積極的である。

しかし第二に、開発援助をめぐる具体的な政策措置とこれに関連する国際開発援助レジームへの対応について、中国国内では、かなり明確な意見の分岐がみられる。この点、上記2つの論点と並んで、中国側の主な関心事項である各国の対アフリカ援助について、中国人識者（論文⑤）の中には、フランスの援助政策を手がかりとして、リベラルな国際政治観に基づき、既存の国際援助レジームとの協調を重視する一方、中国政府も、内政不干渉一辺倒の従来の立場を見直し、アフリカ諸国の内部状況と地域の自主性に十分に配慮しつつ、より積極的な支援のありかたを模索すべき、との主張も生まれている。

他方、これと対照的なもう一方の極として、次のような見解（論文⑬）もみられた。すなわち、開発援助をめぐる世界的なパワーバランスの変化を踏まえ、新興の援助大国である中国は、①今後も長期にわたって、自国の対外援助を「援助」と「経済協力」を連結した「南南協力」と位置づけ、DACには加入せず独自の路線を貫くこと、②当面の目標は、新興の援助国集団内でのリーダーシップの確保に注力することで、従ってその将来のシナリオの1つは、中国・ロシア・インドなどの新興援助国を主要なメンバーとする、DACの開発援助とは異なる規格や基準に基づく新しい国際援助のグルーピングである。

第三に、国際政治のより一般的な文脈において、既存の国際秩序に対する新興国の反

応・適応・対応の型をみれば、少なくとも次の5つ選択肢が想定できる。

- イ) 「cooperation」：既存の国際秩序への積極的な支持と、建設的批判者としての関与と参加
- ロ) 「free rider」：既存の秩序への消極的支援と、自己利益の拡大に適うかたちでの「タダ乗り」
- ハ) 「going my way」：文字通り、「わが道を往く」式の独自の路線・立場・政策の追求
- ニ) 「veto group」：既存の秩序に対する「拒否権行使集団」としての阻止行動
- ホ) 「turnover」：既存の秩序の積極的な転覆と新秩序の構築

ただし、それらはいくまで「理念型」であって、内外環境の変化に伴うパワーの変動はもとより、政策領域が異なれば、同じ国家であってもその戦略的な立ち位置は大きく異なるであろう。この点、国際開発援助レジームを事例とする中国の対応は、これまでのところ、論文③にみられるように、ハ) に立脚しつつも、部分的には、ニ) にも近い。これに対して、既述の論文⑤は、上記のイ) の範疇に区分でき、両者の間には相当なイデオロギー的・政治的距離が認められる。

他方、通商・産業政策や国際金融システムなど、通常の国際経済レジームに対する中国の基本的立場は、ロ) を主とし、イ) を従とするものである。こうしたレジーム対応の相違については、国際開発援助レジームの場合、それへの参画から直接に享受できる経済メリットが相対的に小さく、同時に、「世界最大の発展途上国」という公定のナショナル・アイデンティティとも相俟って、既存のレジームに対し、独自路線の追求と拒否権行使集団としてのかなり赤裸々な態度を示すことが可能である。

四番目として、将来ありうべき日中の開発援助協力とは、そのような中国の外交戦略を念頭に置いて進められるべきである。日中両国間での緊密な対話と協力と共に、ロシア、インド、インドネシア、南アフリカなど、他の新興の援助国とも、この分野に関する積極的な意見交換や情報交流を行うことが肝要である。開発援助分野における「上海協力機構 (Shanghai Cooperation Organisation: SCO)」のような組織が新たに誕生した場合、国際援助コミュニティに与える影響が甚大であろうことは容易に想像できる。

最後に、今後の研究課題として、中国の「外交活動」の一翼を担っている広義の「外交」担当部門について、その組織文化の研究の必要性を指摘したい。周知の通り、中国の対外政策の実際的なアウトプットは、外交部のほかにも——例えば、本論でみた対外援助をはじめ、昨今話題のレアアースの輸出規制など、対外経済の方面では、商務部がきわめて強い

発言力を有するように——、特定の政策領域で無視できない影響力を発揮する様々な官僚機構の関与の上に成立している。しかるに、「それぞれの国際関係」の構築に際し、個々の主管部門が抱えている基本的な世界観や外交観、それらに由来する政策立案の発想パターン等については、今日まで知られるところは意外に少ない。さらなる研究と人的交流の深化が待たれる。こうした点からみれば、本文中でも言及したように、中国商務部のシンクタンク研究者らが参加した国際会議（日本国際問題研究所主催、「中国の対外援助と日中協力の可能性」2011年12月）などと同様の試みが、今後も様々な機会を捉えて、継続的に実施されることが望ましい。

〔追記〕 「おわりに」の部分において、筆者は「中国・ロシア・インドなどの新興援助国を主要なメンバーとする、DACの開発援助とは異なる規格や基準に基づく新しい国際援助のグルーピング」の可能性を指摘した。この点について、本稿の校正作業の最中に、次のような新聞報道が現われたことは注目に値する。この問題をめぐる外交的進展は予想外に早いかもしれない。

・「中国など BRICS5 カ国は、〔2012年3月〕28日からニューデリーで開く首脳会議で、独自のルールに基づいた援助を広げるため、開発銀行どうしの協力を深めることで合意する見通し」、「BRICSは、欧米先進国が途上国を援助する目的で設立された世銀とは異なるルールで援助する枠組みも模索している」云々（『朝日新聞』2012年3月27日付）

## 参考文献

### 【中国語（論文番号の付記してあるもの以外、著者ピンイン順）】

- 〔論文番号①、以下同じ〕 黄梅波（アモイ大学）・郎建燕「主要発達国家対外援助管理体系の総体框架」『国際経済合作』2011年第1期。
- 〔②〕 周宝根（商務部国際貿易経済合作研究院）「西方対外援助集中化趨勢及原因」『国際経済合作』2010年第8期。
- 〔③〕 黄梅波・施瑩瑩「新世紀美国的対外援助及其管理」『国際経済合作』2011年第3期。
- 〔④〕 黄梅波・許月蓮「法国対外援助：近期狀況及走向」『国際経済合作』2011年第4期。
- 〔⑤〕 武芳（商務部国際貿易経済合作研究院、中国—アフリカ研究センター）「法国対非洲的發展援助及其啓示」『国際経済合作』2011年第3期。
- 〔⑥〕 黄梅波・楊莉「德国發展援助体系及管理制度」『国際経済合作』2011年第8期。
- 〔⑦〕 陳小寧（商務部国際貿易経済合作研究院）「德国対非援助戰略的演變」『国際経済合作』2011年第8期。
- 〔⑧〕 黄梅波・万慧「英国的対外援助：政策及管理」『国際経済合作』2011年第7期。
- 〔⑨〕 張広栄（商務部国際貿易経済合作研究院、中国—アフリカ研究センター）「英国対非援助：概況、特点及影響因素」『国際経済合作』2011年第5期。

- 〔⑩〕 黄梅波・蒙婷鳳「新世紀日本の対外援助及其管理」『国際経済合作』2011年第2期。
- 〔⑪〕 穆建軍（商務部国際経済合作事務局）「日本援外的公共宣伝：経験与借鑑」『国際経済合作』2010年第12期。
- 〔⑫〕 王金波（商務部国際貿易経済合作研究院、中国—アフリカ研究センター）「日本対非援助戦略研究」『国際経済合作』2011年第2期。
- 〔⑬〕 毛小菁（商務部国際貿易経済合作研究院）「国際援助格局演变趨勢与中国对外援助的定位」『国際経済合作』2010年第9期。

陳徳銘（商務部部長）「努力開創援外工作新局面——深入貫徹落實全國援外會議精神」『求是』2010年第19期。

黄梅波・陳岳「挪威對外援助政策及管理機制」『国際経済合作』2011年第6期。

黄梅波・張麒豊「歐盟對外援助政策及管理體系」『国際経済合作』2011年第9期。

黄梅波・朱丹丹「瑞典對外援助及其管理」『国際経済合作』2011年第5期。

周弘（社会科学院欧州研究所所長）「中国援外六十年的回顧与展望」『外交評論』第5期。

中華人民共和国國務院新聞弁公室「中国的對外援助（2011年4月）」『中華人民共和国中央人民政府ホームページ』<[http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content\\_1849712.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content_1849712.htm)>2011年3月3日アクセス。（以下、注も含めて、各ウェブサイトのアクセス日時はすべて同じ）無署名記事「全國援外工作會議在京召開 胡錦濤會見与会代表 温家宝作重要講話」『人民日報』2010年8月15日。

#### 【日本語（著者五十音順）】

秋山孝允・笹岡雄一編著『日本の開発援助の新しい展望を求めて』財団法人国際開発高等教育機構、2006年3月。

ODA研究会「主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査（参議院外交防衛委員会調査室委託調査）」2008年3月。

<[http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/oda\\_kenkyukai.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/oda_kenkyukai.pdf)>

小林誉明「中国の援助政策：対外援助改革の展開」『開発金融研究所報』第35号、2007年10月。

下村恭民『国際公共政策叢書19 開発援助政策』日本経済評論社、2011年。

徐偉忠（中国現代国際関係研究院、アジア・アフリカ研究所、アフリカ研究部主任）「中国の対アフリカ援助と直面する新たな課題」、武内進一編『成長するアフリカ：日本と中国の視点（会議報告）』日本貿易振興機構、アジア経済研究所。

<[http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Kidou/2007\\_03\\_03.html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Kidou/2007_03_03.html)>

鈴木隆「中国共産党の組織的適応」、加茂具樹ほか編著『党国体制の現在：変容する社会と中国共産党の適応』慶應義塾大学出版会、2012年。

宋志勇（中国商務部国際貿易経済合作研究院、アジア・アフリカ研究部副主任）「中国とアフリカの貿易・投資」、前掲、武内編『成長するアフリカ』。

国際協力銀行開発金融研究所『対外政策としての開発援助（JBICI Research Paper No. 29）』2004年7月。

——『フランス援助機関動向調査（JBICI Working Paper No. 22）』2006年3月。

中華人民共和国國務院報道弁公室『中国の對外援助』外文出版社、2011年4月。

日本国外務省『政府開発援助（ODA）白書 日本と国際協力』2010年版、2011年4月；2009年版、2010年3月。

日本貿易振興機構、アジア経済研究所『アフリカにおける中国：戦略的な外観』2009年10月。

<[http://www.ide.go.jp/Japanese/Data/Africa\\_file/Manualreport/cia.html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Data/Africa_file/Manualreport/cia.html)>

菱田雅晴編著『中国共産党のサバイバル戦略』三和書籍、2012年。

前田宏子「中国の對外援助」『PHP Policy Review』vol. 3, no. 13、2009年2月。

<[http://research.php.co.jp/policyreview/pdf/policy\\_v3\\_n13.pdf](http://research.php.co.jp/policyreview/pdf/policy_v3_n13.pdf)>

渡辺紫乃「中国の對外援助政策：その変遷、現状と問題」『中国研究論叢』第9号、2009年10月。

——「変動する国際援助秩序の中での中国の對外援助外交」、『中国外交の問題領域別分析研究会』成果報告書、財団法人日本国際問題研究所、2011年3月。

【英語（著者アルファベット順）】

- Nathan, Andrew, 2003, "Authoritarian Resilience," in *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1 (January).
- Dickson, Bruce J., 2003, *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneur, and Prospects for Political Change*, New York: Cambridge University Press.
- 2008, *Wealth into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*, New York: Cambridge University Press.
- 2010, "Dilemmas of Party Adaptation: The CCP's Strategies for Survival," in Peter Hays Gries and Stanley Rosen eds., *Chinese Politics: State, Society and the Market*, New York: Routledge.
- Shambaugh, David, 2008a, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley, CA and Washington, D.C.: University of California Press and Woodrow Wilson Center Press.
- 2008b, "Learning from Abroad to Reinvent Itself: External Influences on Internal CCP Reforms," in Cheng Li ed., *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

— 注 —

- 1 「国際開発援助レジーム」の具体的内容については、次の文献に要領を得た説明があり、紙幅の都合上、ここでは省略する [渡辺 2011、51～53 頁]。なお、この論文において渡辺は、国際開発援助レジームと中国の双方の動きに目配りしながら、両者の政治的攻めぎ合いを描いている。これに対して本稿は、より中国側の視点に立った分析を行う。
- 2 「国際貿易経済合作研究院」の内部機構や所属する研究者の略歴等については、同院のウェブサイト (<http://www.caitec.org.cn/cn/index.html>) などを参照のこと。
- 3 「経済合作協力局」は、厳密に言えば、商務部の内部機関ではない。実際、商務部のウェブサイトでは「直屬事業単位」の欄に記載されている。ただし、同局のそれには「商務部経済合作協力局」として、商務部の名前が堂々と冠せられている。説明によれば、同局は2003年7月に成立し、「対外援助企業管理处」「対外経済協力処」「ASEAN・南アジア処」「中央アフリカ処」など、計15の処を擁する。その主な職責は、中国の対外援助と国際的な経済協力に関する業務に責任を負い、具体的には「対外援助のフルセット型プロジェクトの実施・管理」を担当するという ([中華人民共和国國務院報道弁公室、31 頁]；  
<<http://jihzj.mofcom.gov.cn/?933910627=130112810>> ;  
<<http://www.mofcom.gov.cn/mofcom/zssyzz.shtml>> )。
- 4 TICAD I の「東京宣言」について、「宣言」冒頭の言葉は次の通り。「我々、アフリカ諸国及びアフリカの開発パートナーからなるアフリカ開発会議の参加者は、新たな繁栄の時代に向けてアフリカの開発に対して引続き献身していくことを声を一つに宣言する。したがって、我々は、この宣言がアフリカ諸国の自助努力及びアフリカの開発パートナーの支援に基づく持続可能な開発に向けて、現れつつある新たなパートナーシップの強化に役立つことを期待しつつ、この宣言を厳粛に採択する」(傍点引用者、外務省「TICAD I 東京宣言 (1993年10月6日)」<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc\\_senge.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc_senge.html)>)。
- 5 「中国の対外援助と日中協力の可能性 (2011年12月2日)」、「(財)日本国際問題研究所」ウェブサイト。<<http://www2.jiia.or.jp/report/kouenkai/2011/111202j-forum-s1.html>>
- 6 ここでの「南南協力」の内容と性質に関して、中国・アフリカ間でのそれについて、徐偉忠 (中国現代国際関係研究院アジア・アフリカ研究所、アフリカ研究部主任) は、次のように説明している。「中国がアフリカに提供する、可能な限りの経済援助は、『南南協力』の範疇に属する。中国の対外援助の概念は西側諸国とは大きく異なる。西側諸国が政府援助と経済協力を明確に分けているのに対し、中国は対外援助の展開に際〔して〕必ずしも対外援助と対外経済協力の違いを区分していない。これは中国の援助についての概念が異なるためである。中国はアフリカを援助する際に、アフリカをただの被援助対象と考

いるわけではなく、アフリカにも中国の経済チャンスがあると考えている。この点がアフリカを国際社会の経済負担の対象、被援助対象とみる一部西側諸国の考え方とは異なるのである」〔徐偉忠、5～6頁〕。



## 第七章 中国の对外援助をめぐる中国国内での最近の議論の動向

渡辺紫乃

### はじめに

最近、中国の对外援助は新段階に入ったといえる。2010年8月13～14日には、1949年の建国以来9回目にあたる全国对外援助工作会议（全国援外工作会议）が開催された。この会議の詳細は公表されていないが、1950年から60年間に及ぶ中国の对外援助活動を総括するとともに、对外援助活動を今後いっそう強化し発展させていくための議論がなされたようである<sup>1</sup>。

中国外交学院国際経済学院の張翠珍によると、そこでは、中国の特色をもつ对外援助を、1964年に周恩来が提唱した「对外援助八原則」にもとづき<sup>2</sup>、発展途上国間の相互扶助であり、被援助国の主権と希望を尊重し、いかなる政治条件も付加せず、被援助国の自主発展能力の向上と互利共贏、共同発展を目指すものとし、「中国モデル（中国模式）」という言葉で表現した<sup>3</sup>。そして、中国の对外援助の未来戦略として、对外援助機構の合理化と質の向上、对外援助の質の向上、被援助国の自主発展能力の強化、对外援助体制の改善が明確にされたとしている<sup>4</sup>。

翌2011年4月21日には、中国国務院新聞弁公室が中国の对外援助白書ともいべき文書『中国の对外援助』を初めて公表した。そこでは、1950年から2009年末までの中国の对外援助の累計額が2,562億9,000万元であり、その内訳は無償援助が1,062億元、無利子貸付が765億4,000万元、特惠貸付が735億5,000万元であることが明らかにされた<sup>5</sup>。今回の白書では、それ以外にも中国の对外援助政策の基本方針や主要な援助形態と方式なども示された。白書の内容は、経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）加盟国によって公開されているデータに比べればまだまだ不十分である。しかし、中国が对外援助についての白書を公刊したこと自体が大きな変化である。

このような中国の对外援助をめぐる政策的な変化は、中国国内での对外援助に関する議論の多様化につながっている。そして、今日の中国での議論は、将来的には对外援助政策の形成や変更にも影響を及ぼすものと考えられる。そこで、本稿では、中国国内でここ数年の間、特に直近の全国对外援助工作会议が開催された2010年以降に出版された論文を

中心にとりあげ、最近の中国の対外援助に関する中国国内の議論の動向を概観する。そして、中国の研究者や政策決定者、援助関係者の問題意識を探り、今後の中国の対外援助政策の方向性を考える上での材料を提供することを目的とする。

中国の対外援助に関する中国国内での研究は、大きく二つに分かれる。一つは、中国の対外援助の歴史や政策的推移、具体的な援助プロジェクトの実績や援助動向を明らかにするタイプの研究（以下、「説明型」の研究）である。もう一つは、中国の対外援助の実態を解明するというよりも、中国の対外援助について多様な視点から論じる、分析的で政策処方的な要素も含まれる研究（以下、「分析型」の研究）である。従来、前者に属する研究が大半であったが、最近では後者のタイプの研究も増えつつある。そこで、以下では二つのタイプの研究について、簡単に内容を紹介する。

## 1. 最近の中国の対外援助に関する「説明型」の研究の動向

建国直後から 1980 年代半ばまでの中国の対外援助の歴史や政策の推移と実態については、1989 年に『当代中国』シリーズの一冊として、石林の主編、呂学儉と王文東の副主編で刊行された『当代中国的対外経済合作（現代中国の対外経済協力）』の中に詳しく書かれている<sup>6</sup>。しかし、それ以後の中国の対外援助について、同程度の詳細な記述をまとめた書籍はまだ見られない。

一方で、中国の対外援助に関連するテーマの論文は、これまでもあまり数は多くないがある程度は見られたし、最近の論文の中にも散見される。最近の論文は、中国の対外援助の歴史や政策的な推移を説明する歴史的な内容のもの、今日の中国の対外援助政策や援助形態について解説する内容のものとの二つのタイプがある。

### （1）中国の対外援助の歴史に関する研究の動向

この分野の研究としては、楊鴻璽による中国の建国以来の対外援助の歴史的変遷を説明した論文<sup>7</sup>、閉良干による過去 60 年間の中国の対外援助業務の解説<sup>8</sup>、中国の対アフリカ援助の歴史や基本理念、特徴を紹介した舒運国の論文<sup>9</sup>、中国の対外援助白書の内容を概略しながら対外援助を紹介した銭亜平の論考<sup>10</sup>、中国の歴代の指導者の対外援助に関する戦略と政策決定を概観した薛宏による論考<sup>11</sup>、建国以来の中国共産党の対外援助に関する思想の変遷を分析した常城と李慧による論文などがある<sup>12</sup>。

これらの論文は、中国の対外援助についての歴史的事実や政策の推移などを分かりやす

く、コンパクトに提示している。これまでの中国の対外援助についての既存の知識を裏付けたり、新たな説明を加えるものとして位置付けられる。特に、薛宏と常城、李慧はそれぞれの論文で、2002年11月に開催された中国共産党第16回党大会以降に共産党中央が対外援助をいっそう重視するようになったことを強調している点は興味深い<sup>13</sup>。常城と李慧によれば、胡錦濤国家主席と温家宝首相は対外援助の将来の発展の方向性、援助戦略などの国の政治方針について自ら定め、政策を決定し、一連の重要な指示を出している<sup>14</sup>。つまり、今日、中国の最高指導者は、対外援助政策の決定に直接に関わっていると推測できる。

## (2) 今日の中国の対外援助に関する研究の動向

今日の中国の対外援助制度について説明した文献としては、何妍による中国の対外援助管理体制の変遷について説明<sup>15</sup>、瞿俊章による対外援助プロジェクトの現地調査と設計段階についての解説などがあるが<sup>16</sup>、これらは読者に実務者を想定しているようでかなりテクニカルなものである。

一方で、今日の中国の対外援助の現状を学術的に明らかにしている文献もある。例えば、李小雲、唐麗霞、武晋の主編による『国際発展援助概論』は、第二次世界大戦以降2000年代までの国際開発援助の理論的枠組みや各種の援助方式、管理体制や援助効果、国連や国際金融機関及び主要な援助国の援助体制に加え国際NGOまでも視野に入れ、国際社会の中国への援助の動向についても説明している。最近の当該テーマの著作の中で最も参考になる包括的な文献の一つである。さらに、李らはこの本の最終章を中国の対外援助の歴史と概況の解説にあてている<sup>17</sup>。

この他にも、銭志清による論文は、中国の対外請負プロジェクトと労務協力の最近の状況について説明している<sup>18</sup>。黄梅波の論文は、今日の中国の対外援助形態の中で最も重要視されている優遇借款の発展の経緯や現状、今後の見通しをかなり詳しく述べている<sup>19</sup>。例えば、優遇借款の資金源は、中国政府が対外援助費用から提供する部分と中国輸出入銀行が独自に調達する部分の二つがあり、両者の割合は1対2であるという<sup>20</sup>。また、中国の優遇借款実施初期の規定では、利率は最高で5%、貸付期間は最長で15年（使用期間、期間延長、償還期間を含む）を超えないものとされているが、一般的に、利率は4~5%、期間は8~10年であり、グラントエレメントに換算すると、OECDのDACの定義による政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）の最低ラインである25%をかる

うじて超える程度である<sup>21</sup>。こうしたデータはあまり公開されていないので、それ自体大変興味深い。

## 2. 最近の中国の対外援助に関する「分析型」の研究の動向

最近、中国外交における対外援助の役割と位置づけ、従来の対外援助政策の問題点と改善のための具体的な提言、さらには中国の対外援助研究の将来など、これまで以上に多様な研究が見られるようになってきている。そこで、以下ではこれらの四つの観点から、最近の中国の対外援助の研究動向を整理する。

### (1) 中国の外交ツールとしての対外援助

中国の対外援助は、建国以来、極めて重要な役割を果たしてきた。江瑞平によれば、改革開放以前の時代の中国の経済外交は、主に経済援助に集中していた。中国は、当時から自ら援助を受入れながら他国にも援助を提供していた。改革開放後、中国の経済外交の領域が拡大する中で、中国は引き続き援助外交に力を入れてきた<sup>22</sup>。そのため、対外援助は、今日の中国外交においても依然として重要な役割を果たしている。

最近の研究では、中国外交における対外援助の具体的な役割について、いくつか興味深い指摘がなされている。一つは、対外援助をソフトパワー構築の手段とみなす考え方である。中国共産党中央党校国際戦略研究所の魏雪梅は、中国の対アフリカ援助とソフトパワーの関係を論じた論文の中で、中国の対アフリカ援助は、以下の理由で中国のソフトパワー構築の重要な手段であるとしている。

第一に、中国の対アフリカ援助は中国のイメージの向上に貢献しているという。中国はアフリカ諸国の実際のニーズを重要視し、インフラストラクチャーの建設、農業と食糧生産、医療衛生と疾病予防、教育と人材資源の開発などの分野で力を入れており、経済・社会の発展と民生の改善を支援している。このことは、中国が平和的、協力的で、相互利益を追求する責任のある国家であるというイメージを描き出すのに役立っている<sup>23</sup>。また、中国が派遣した援助要員の生活は簡素であるが、技術レベルは卓越しており、現地住民との深い友好関係を築いている。彼らは中国とアフリカとの懸け橋として、中国が責任のある、平和を愛する国であるイメージを示し、世界の中国に対する尊敬を集めている<sup>24</sup>。さらに、アフリカでの援助プロジェクトを請け負う中国企業は、誠意をもってアフリカ国家の発展を支援しているという中国の良好なイメージを形作っている<sup>25</sup>。

第二に、中国の対外援助のプロセスは、被援助国での対中理解を深める文化外交そのものであるという。欧米諸国では、中国の対アフリカ援助に対して、単にエネルギー資源の獲得のためであるとか、援助と交換にビジネス上の協力の機会を手に入れている、あるいは、アフリカ政府のガバナンスや透明性、アカウンタビリティの強化の面での欧米諸国の影響力を弱めるもしくは破壊していると批判したり、中国をアフリカでの「新植民地主義」と呼ぶ場合もある。魏に言わせれば、これらの批判は、他国の対中理解が不足しているためである。そこで、被援助国において中国の援助に対する認識を深め、アフリカの発展への中国の貢献を知ってもらうことは、アフリカと世界の対中理解増進に役立つとしている<sup>26</sup>。

中国外交における対外援助の二つ目の役割は、「中国モデル」の提唱である。中国で対外援助を所管する商務部部長（日本では大臣に相当する）である陳徳銘は、2010年に発表した文章の中で、「60年来、中国の対外援助が成功した重要な証は、時代の特徴と中国自身の国情を密接に結びつけ、独自の道を切り開き、中国の特色ある対外援助の発展モデルを作り出した」として「中国モデル」を位置づけ、その特徴として、相互尊重、平等の待遇、互利互惠、共同发展、能力相応、信用重視、約束を守ること、多様な形式、実効重視を挙げている<sup>27</sup>。

中国社会科学院欧州研究所所長の周弘も、2010年に発表した過去60年間の中国の対外援助の回顧と展望を示した論文で、「中国モデル」とソフトパワーの関係を指摘している。周によれば、中国の特色のある対外援助、すなわち「中国モデル」は計り知れないほど大きな成果を得ており、多種多様な制度と政策の保障や、国際関係の論者によって見落とされがちな中国のソフトパワーを得るのにも役立つ<sup>28</sup>。さらに、周は、他の発展途上国も、国民の社会制度と発展の道を自主的に選択する権利を十分に尊重する中で発展することを中国が支援することによってはじめて、中国の発展の道の実行可能性を証明し、持続可能性を保持することができると論じている<sup>29</sup>。

## （2）中国の対外援助の位置づけと方向性

商務部国際貿易経済合作研究院の毛小菁は、中国の対外援助は今後も長い間「南南協力」に立脚点を置くべきと論じている。その理由としては、第一に、国際開発援助全体に占める先進国による援助の比重は近年下降傾向にあるものの、今後も比較的長い間は先進国が主導的な地位を占めるであろうことを挙げている。第二に、中国にとっては依然として国内経済の発展が長期的な主要課題であるため、中国の対外援助資金が短期間に欧米諸国を

凌駕することはない。また、中国は別個に国際援助枠組みを作る能力もない。第三に、中国の対外援助資金と影響力が拡大するにつれて、欧米諸国は様々な国際世論を作り上げて中国に圧力をかけて牽制してくるものと考えられる。そこで、中国が南南協力の立場に立てば、欧米諸国との斡旋に役立つであろうとしている<sup>30</sup>。

毛は、中国が南南協力の枠組みで対外援助を推進する場合、その枠組み内では最大の援助額を誇るため、影響力が大きく、指導的役割を發揮できるとする。もちろん、そのためには中国は積極的に自らの援助理念を制定・公表し、中国の対外援助のやり方と成果を広く宣伝する必要がある。その際、中国の援助理念は、より広範な認可を得るために、中国の特色を持ちつつも南南協力とも親和性を持たせるべきであるという<sup>31</sup>。

そして、毛は、中国は他の新興ドナーの大国との意思疎通や協調をより積極的に行い、国際開発援助における南南協力の有利な地位を確保することに尽力すべきであると主張している。具体的には、中国は新興ドナーのリーダーとなって南南協力の基本的な性質とやり方についての統一的な認識を形成し、国際場裏においてこれらの国と一丸となって同じスタンスで臨み、南南協力の一層の発展と発言力の強化に努めるべきであるという<sup>32</sup>。さらに、中国は、先進国との意思疎通と交流も強めることによってこそ、南南協力の客観性・必要性・有効性を宣伝し、中国の対外援助と南南協力の発展のための良好な環境を作り、異なる援助主体による援助多様化の前提を維持しつつ、先進国から優れたやり方を学ぶことができるとしている<sup>33</sup>。

今日、中国が既存の国際開発援助秩序ともいえる国際開発援助レジームに従うのか、あるいは既存のレジームには従わずに独自の援助を維持するのか、それとも新興ドナーとともに新しい援助秩序を打ち立てようとするのかは、大変重要なテーマである。毛の論文は、中国が新興ドナーの中で自国の援助を南南協力のスタンダードにすることで影響力を發揮しつつ、国際開発援助レジームに対して発言力を強化していく姿勢を示唆している。中国の対外援助の今後の方向性を考える上で大変興味深い。

### (3) 中国の対外援助の問題点と対応策

温家宝首相は、直近の全国対外援助工作会議において、対外援助業務の質の向上や被援助国の自主発展能力の向上を含む一層の努力を求めたという<sup>34</sup>。実際、その前後の時期から、中国の対外援助の問題点を正面から指摘したり、政策提言的な文言を含む論文が目立つようになった。

例えば、魏雪梅は、先述の論文の中で、中国の対アフリカ援助がソフトパワー向上に十分に結びついていない原因として、中国の対外援助の三つの問題点を挙げている。まず、最大の問題は、中国には対外援助法がないなど、対外援助機構が未成熟なことである<sup>35</sup>。そのため、中国は対外援助理念、原則、指導方針、目標などを何度も世界に宣言しているが、ほとんどが指導者による演説や会議の文書などの方式で表明されてきたため、外から見ると複雑で分かりにくい。そのうえ、政策決定や実行に随意性の余地が大きく、対外援助の長期的な発展にもマイナスとなっているという<sup>36</sup>。

第二の問題としては、調査評価体制が未発達である。現在、中国の対外援助に対する被援助国の評価結果は、大部分が中国以外の調査機関が実施した調査の中から得られる。中国でまだ独立した調査評価報告がないことは、中国の対外援助業務についての海外からの批判への対応にも弊害が生じているという。なぜなら、中国は自国の対外援助業務に対する批判に対応する場合、自国の調査報告に基づいた議論をするのではなく、一部の対外援助の業務や成果を強調する傾向にあるため、反論に説得力がないからだとしている<sup>37</sup>。

第三の問題としては、対外援助業務を請け負う中国企業の文化の発展が遅れていることである。被援助国では、援助業務を請け負っている中国企業の文化が中国の文化を代表するため、中国企業の文化の構築の遅れは即、中国のイメージ形成に不利になる<sup>38</sup>。さらに、魏は、中国とアフリカの文化的な差異が双方の誤解を生み、中国の援助の効果が十分に発揮できないと指摘している。中国人が耐え忍んで働いている態度が現地の人々には理解しがたいものであったり、生活習慣上、中国人のタブーのない食習慣や一部の援助要員による文明的でない立ち振る舞いが中国のイメージを大きく損なっている。こうした文化的な差異が交流の妨げとなったり、一部のマスコミに歪曲されて報道された場合には誤解や問題を引き起こすと指摘している<sup>39</sup>。

この他にも、援助国間の競争やアフリカ諸国が援助国同士を相互に牽制させることにより、中国の対外援助のコストが高まっているという。援助国間の競争は、一部の援助国に過度に依存してこれらの国の言いなりになることを懸念しているアフリカ諸国にとって、自らの交渉の余地を大きくする絶好の機会である<sup>40</sup>。確かに、中国の援助レベルの向上につながる面もあるが、反面、中国の対アフリカ援助のコストを高めることにもなる。また、魏は、欧米諸国のメディアの歪曲報道や誇張の影響で、アフリカ諸国が中国に懸念を抱くようになったことは、中国の援助の発展に障害となっていると主張している<sup>41</sup>。

さらに興味深いのは、中国のメディアの関心事が対外援助の成果ばかりに集中している

一方で、欧米諸国のメディアだけが中国の対外援助のマイナス面を報道する結果、世界の世論が誤った方向に導かれているとする魏の指摘である<sup>42</sup>。中国メディアが対外援助の問題や事件について十分な報道をしないと、中国のアフリカ援助についての報道が世界で信用されにくいという<sup>43</sup>。つまり、魏は、中国のメディアに自国の対外援助のプラス・マイナスの両面の報道をすべきことを提言しているともいえる。

商務部部長の陳徳銘も先述の論文で、中国の対外援助には新しい情勢に適應していない点があると述べている。具体的には、対外援助に関する規則の認識と把握が一定の水準に達していないこと、対外援助プロジェクトの監督能力が不足していること、個別のプロジェクトの工事において、設計と施工の点で不備や質の問題があること、各地方は対外援助プロジェクトの参加がまだ十分に積極的でないことを挙げ、今後の業務の一層の改善を求めている<sup>44</sup>。さらに、今後の対外援助は、思想概念、体制と組織体系、援助方式と業務のやり方における転換が必要であるとして、以下の四つの点での具体的な提言を行っている。

第一に、援助の仕組みの向上と援助方式の刷新である。中国の対外援助の国別配分を科学的に調整して、援助の重点を最貧国と小島嶼国の発展途上国に傾斜させること、気候変動と環境保護に役立つクリーンエネルギープロジェクトを実施すること、資金全体の使用効果を高め、多額の資金をミレニアム開発目標（MDGs）の実現とその関連領域に投入すること、フルセットプロジェクトなどのハード援助と人材開発などのソフトの援助との協調的な発展を図ることを提言している<sup>45</sup>。

第二に、援助プロジェクトの質の向上を求めている。陳は、援助の質こそが援助業務の命であり、援助効果、国家の名声、中国と被援助国との友好協力にまで関係すると述べている。そして、入札手続きの公正さ、合理性、透明性の確保、対外援助プロジェクト実施企業の動態の管理と援助プロジェクトへの参加可否企業の正確な把握、基幹となる企業の育成、さらにはプロジェクトの実施監督検査方法の改善として、外国に駐在している組織が対外援助実施企業とプロジェクトを一元管理し、現場での指導と総合的な監督を行うべきこと、地方政府は管轄企業が参加している援助プロジェクトへの指導や協調、監督を強化することを主張している<sup>46</sup>。

第三に、援助の内容を充実させ、被援助国の自主発展能力を高めることとしている。例えば、被援助国の人材育成を支援し、技術移転と結びつけ、現地の法律を守り、風俗習慣を尊重し、人員と親しく付き合い、環境保護に注意することや、最貧国の対中輸出増加の条件を作り、被援助国との農業協力を強化することを挙げている<sup>47</sup>。



第四に、援助体制と組織体系を改善し、保障能力を高めることである。すなわち、被援助国が、政策決定、実行、評価と事後管理に参加する程度を高めること、中国は迅速に対外援助の立法を行い、対外援助業務の制度化、規範化、法制度化を推進すること、そして、適切な対策をとり、対外援助業務を行う企業の合法的な権益を保護し、人民の安全を確保することを挙げている。さらに、対外援助宣伝工作を強化・改善し、社会の各界の対外援助への共感と支持を高め、中国の対外援助業務のために良好な国内外の世論の環境を作る必要があるとしている<sup>48</sup>。こうした指摘は、中国の対外援助に対する透明性の向上にもつながる可能性があり、興味深い。

中国の全国的な学術団体で商務部の管轄にある中国対外経済貿易会計学会の理事である許志瑜も、中国の対アフリカ援助に関して、陳とほぼ同じ内容の具体策をより明確に述べている。まず、中国は援助資金を無制限に増やすことはできないため、援助資金の使用効率を高めるべきだとして、以下の三つの策を挙げている。一つは、対外援助の国別配分を科学的に調整すること、すなわち、中長期の国別援助計画を制定し、その年の業務の割り振りと結びつけて、相応する年度計画を策定することである<sup>49</sup>。二つ目は、対外援助方式や仕組みを合理的に調整することとして、積極的に対外援助方式の刷新を行い、フルセットプロジェクトなどの「ハード援助」と人材育成などの「ソフト援助」の調和のとれた発展を実現するべきとしている<sup>50</sup>。そして、三つ目は、対外援助がもたらす効果を十分に発揮することとして、被援助国の発展を助けるとともに、これらの国において中国の企業や製品、技術に対する理解を深め良好な国家のイメージを樹立すること、および双方の経済貿易協力関係を推進し中国企業と製品の海外進出を拡大することとしている<sup>51</sup>。

第二に、援助制度を刷新し、対アフリカ援助の有効性を引き続き高めていくことである。具体的には、まず、プロジェクトの配分にあたっては、被援助国の実際のニーズを十分に考慮する。被援助国の意見を聞き、現地の人に歓迎され、恩恵の大きい病院、学校、生活用水の提供などの民生プロジェクトから気候変動や環境保護に対応する太陽光エネルギー、メタンガスや小型水力発電所などのクリーンエネルギープロジェクトまでを増加することである。二つ目として、プロジェクトの管理においては、被援助国の主導性を強化すること。健全で発展の程度が比較的高い国家では、被援助国政府を試験的に管理面での業務に参加させることを考慮するべきであるとしている。三つ目として、プロジェクトの実施において、中核企業の役割を継続して発揮していくことである。つまり、援助プロジェクトを実施可能な企業の分類とその動向の管理を行い、企業の参入の敷居を高くし、競争と脱

退の制度を導入し、質の高い中核企業を育成する。四つ目として、援助形式の多様化の土台作りを行うことである。対外援助の宣伝を上手に行うことは、国内社会の各界の対外援助業務に対する主体性と支持を高めることになる。また、中国の援助業務のために国内外で良好な世論環境を作り出すべく、被援助国内での宣伝も強化する必要がある<sup>52</sup>。

第三に、対アフリカ援助のレベルとルートを拡大するためには、まず積極的に現地の中国系企業の社会的責任を増強することとしている。すなわち、中国系企業による被援助国に対する投資を積極的に奨励し、民族工業の発展、政府収入の増加、就業圧力の緩和と人民生活の改善、被援助国自身の「造血能力」の増強を助ける。対外投資は、被援助国の人材を育成し、適切な技術と有機的に結び付けるとともに、現地の法律やルールを守り、風俗習慣を尊重し、住民と親しく付き合い、積極的に公益事業に参加し、生態系と環境保護に注意して行う。二つ目として、民間組織の間の交流を推進する。教育、科学技術、文化、観光などの領域での交流や協力を一層拡大するとともに、政党、地方、民間団体、学術機構、メディアの間の連絡を密接にし、交流の強化を重視し、中国とアフリカの友好な社会の基礎固めを行う<sup>53</sup>。

以上、魏雪梅、陳徳銘及び許志瑜による対外援助に関する政策提言は、表現こそ多少異なるが、ほぼ同じ内容である。これらの主張は、2010年の全国対外援助工作会議を踏まえてのことだと考えるのが自然である。もちろん、具体的にどのタイミングで、こうした提案のうちのどれがどの程度実現されていくのかは不明であるが、今後の中国の対外援助の発展の方向性をかなりの程度正確に示しているものと思われる。

#### (4) 中国の対外援助研究の将来

最後に、中国の対外援助に関する中国国内の研究についての周弘の見方を紹介しておきたい。周は元々中国の対外援助ではなく、ヨーロッパの社会保障制度の研究を中心としていたようであるが、中国の対外援助に関する重要な研究を近年いくつも発表しており、今日の中国の対外援助に関する研究の中心的な存在の一人であるといえる<sup>54</sup>。そのため、中国の対外援助に関する周弘の見方は、今後の当該分野の研究に大きな影響を与えるものと考えられる。

周は、まず、中国における対外援助の研究の一層の強化を主張している。1989年に石林が中心になって編集された先述の『当代中国的対外経済合作（現代中国の対外経済協力）』は比較的完成された著作であり、中国の対外経済技術援助の政策、体制と実践について詳

しく書かれていると評価している。しかし、それ以外では、中国の対外援助の豊富な史実は、大部分が指導者の文集や草稿、選集や年譜、当事者の回想録、及び外交史関連の著作や文章に書かれているのみで、深い理論的検討や実証的な調査は欠けているという<sup>55</sup>。

そして、中国の対外援助研究が滞っている原因として、まずは、理論的なツールと方法の不足を挙げている。対外援助の研究は、テーマ自体が複数の領域にまたがっているため、多様な専門知識を必要とする。不十分な国際関係理論に関する知識では対外援助についての深い研究と透徹した見解を得ることはできない。また、中国では総合的な開発の研究の分野で理論の蓄積と基礎的な訓練が不十分であることが、対外援助の研究にもあらわれているという<sup>56</sup>。

さらに、中国の対外援助の研究が実践よりも明らかに遅れている現状に対して、周は、「中国での研究が社会の各レベルの発展の分析にまで到達できないと、欧米の概念が支配的な地位を占めている国際的な言論体系を打破することはできず、また中国の対外援助業務の深まりを指導することができない」と主張している<sup>57</sup>。この指摘は、一方では、実際の対外援助業務を指導していくためには、中国の対外援助研究が一層発展する必要があることを意味している。同時に、より重要なことには、中国が国際開発援助の分野において、欧米の概念が支配的な地位を占めている国際的な言論体系の現状を将来的には打破する、すなわち「話語権」を獲得するべきであると周が考えていることを示唆している。そして、周は、中国の対外援助研究の活性化をその一つの手段としてとらえているようである。

## むすび

以上のように、限られた範囲ではあるものの、中国の対外援助についての中国国内の最近の研究動向を踏まえると、中国の対外援助の現状と今後の方向性を考えるうえでのいくつかの重要なポイントが見えてくる。

第一に、中国は近年、対外援助の分野で「中国モデル」を公然と主張するようになったことである。中国の特色のある援助を「中国モデル」と位置づけたことは、今後、中国の対外援助にどのような影響を及ぼすのか。そして、中国と国際援助レジームとの関係はどのようなようになっていくのか。毛小青の論文は、中国はOECDのDACドナーと同調するのではなく、新興ドナーのリーダーとしての地位を確立し、既存の国際援助レジームに対して、他の新興ドナーとともに発言力をつけていく存在になることを示唆している。しかし、中国の対外援助は、はたして本当にそのような方向に行くのだろうか。中国の対外援助の立ち位置

や国際援助レジームとの関係について、中国国内では今後どのような議論が展開され、どのような政策がとられることになるのか、引き続き注目しておく必要がある。

第二に、最近の中国の対外援助に関する研究の中には、自国の対外援助やメディアに関する、より直接的で建設的な批判や提言がみられるようになったことである。商務部部長の陳徳銘だけではなく、許志瑜や魏雪梅の論文のように、中国の対外援助の具体的な改革の方向性を示す複数の提言も出てきている。特に、中国の対外援助政策の一層の制度化や中国メディアによる中国の対外援助についてのプラス・マイナス両面の報道を求める主張や、中国が新興ドナーのリーダーとなるためには他の新興ドナーとのコミュニケーションを一層増進させることが必要であり、先進国に対して南南協力を宣伝することでその発展が可能になるとする議論は、結果としては中国の対外援助の透明性の向上につながる可能性もある。

中国は2011年4月に初の対外援助白書を公表したように、今後も対外援助に関しては様々な政策的な変化を起こすものと考えられる。特に、最近の中国国内の研究は、対外援助の制度や質に関する変化、メディアの報道体制を含む情報発信の内容と透明性の向上、さらには国際開発援助分野の言論空間における中国の発言権の強化など、いくつか興味深い変化の方向性を示しているようにも解釈できる。今後も、中国外交や中国の対外援助に関する中国国内の研究や議論の方向性に注意しつつ、中国の対外援助の動向を見ていく必要がある。

— 注 —

- 1 国務院新聞弁公室『中国の対外援助』（北京、外文出版社、2011年）、6頁。
- 2 1964年1月に周恩来首相がアジア・アフリカ14カ国を訪問中に発表したもので、①援助は平等互惠の原則に基づき、片務的な授与ではない、②被援助国の主権を尊重し、いかなる条件も付与しない、③被援助国の負担を極力減らすべく、必要であれば償還期間の延長を行う、④被援助国が自力更生による独立した発展をすることを支援する、⑤援助プロジェクトはできるだけ投資が少なく即効性のあるものにする、⑥中国は自国で生産できる最高水準の品質の設備と物資を被援助国に提供する、⑦技術援助では被援助国の要員が技術を十分習得することを保証する、⑧中国の対外援助専門家の待遇は被援助国の専門家と同じものとするという8項目の原則であった。
- 3 張翠珍「中国在対外援助領域的經濟外交：聚焦千年發展目標（中国の対外援助分野における經濟外交：ミレニアム開発目標を焦点にして）」趙進軍主編、江瑞平・劉曙光副主編『中国經濟外交年度報告2011（中国經濟外交年度報告2011年）』（北京、經濟科学出版社、2011年）、249-250頁。
- 4 同上、250-251頁。
- 5 国務院新聞弁公室、8頁。
- 6 石林主編『当代中国的對外經濟合作（現代中国の對外經濟協力）』当代中国叢書（北京、

- 中国社会科学出版社、1989年)。
- 7 楊鴻璽「中国対外援助的回顧と発展(中国の対外援助の回顧と発展)」『觀察与評析』2009年第11期上半期(第439期)、40-42頁。
  - 8 閉良干「中国援外工作六十年(中国の対外援助業務の60年)」『国際人才交流』2010年第10号、35-37頁。
  - 9 舒運国「中国対非援助:歴史、理論和特点(中国の対アフリカ援助:歴史、理論と特徴)」『上海師範大学学報(哲学社会科学版)』2010年9月(第39卷第5期)、83-89頁。
  - 10 錢亜平「新中国援助了誰(中国は誰に援助したのか)」『People』2011年6月下巻、96-97頁。
  - 11 薛宏「対外援助:幾代領導人的戰略決策(対外援助:歴代の指導者の戰略と政策決定)」『世界知識』2011年第13期、14-16頁。
  - 12 常城、李慧「新中国成立以来中国共産党対外援助思想的嬗変(新中国の成立以来の中国共産党の対外援助思想の変遷)」『党史文苑』2011年第3期下半期、18-19頁。
  - 13 薛宏論文の14頁と常城、李慧論文の19頁を参照。
  - 14 常城、李慧、19頁。
  - 15 何妍「中国対外援助管理模式的建立和完善(中国の対外援助管理モデルの構築と整備)」『湖湘論壇』2011年第4期(総第139期)74-78頁。
  - 16 瞿俊章「援外項目估算及概算編制經驗談(対外援助プロジェクトの推算と編成の体験談)」『中国工程諮詢』2011年第6期(総第129期)、17-18頁。
  - 17 李小雲、唐麗霞、武晋「中国対外発展援助(中国対外開発援助)」李小雲、唐麗霞、武晋主編『国際発展援助概論(国際開発援助概論)』(北京、社会科学文献出版社、2009年)、312-337頁。
  - 18 錢志清「対外承包工程和勞務合作趨勢述評(対外請負プロジェクトと勞務協力の趨勢と解説)」『国際經濟合作』2011年第3期、9-11頁。
  - 19 黃梅波「中国政府対外優惠貸款的發展歷程与前景(中国政府対外優遇借款的發展の歴史と見通し)」『国際經濟合作』2010年第11期、47-53頁。
  - 20 同上、48頁。
  - 21 同上、49頁。
  - 22 江瑞平「新中国經濟外交:60年間的六大變化(新中国の經濟外交:60年間の六大變化)」趙進軍主編『新中国外交60年(新中国外交60年)』(北京、北京大学出版社、2010年)、226頁。
  - 23 魏雪梅「中国援助非洲与提昇中国軟實力(中国の対アフリカ援助と中国のソフトパワーの向上)」『国際關係学院学報』2011年第1期、32頁。
  - 24 同上、32-33頁。
  - 25 同上、33頁。
  - 26 同上。
  - 27 陳德銘「努力開創援外工作新局面——深入貫徹落實全国援外工作會議精神(対外援助業務の新しい局面を努力して切り開く:全国対外援助工作會議の精神を徹底的に実行する)」『求是雜誌』2010年第19号、43頁。
  - 28 周弘「中国援外六十年的回顧与展望(中国の対外援助60年の回顧と展望)」『外交評論』2010年第5期、4頁。
  - 29 同上、9頁。
  - 30 毛小菁「国際援助格局演變趨勢与中国対外援助的定位(国際援助構造の変遷の趨勢と中国の対外援助の位置づけ)」『国際經濟合作』2010年第9期、60頁。
  - 31 同上。
  - 32 同上。
  - 33 同上。
  - 34 周、10頁。
  - 35 魏、33頁。
  - 36 同上、34頁。
  - 37 同上。

- 38 同上。
- 39 同上。
- 40 同上。
- 41 同上。
- 42 同上。
- 43 同上、35 頁。
- 44 陳、43 頁。
- 45 同上、44 頁。
- 46 同上。
- 47 同上。
- 48 同上。
- 49 許志瑜「中国対非援助面臨的新形勢及对策建議（中国の対アフリカ援助が直面する新しい情勢と政策提言）『商務觀察』2011 年第 2 号、26 頁。
- 50 同上。
- 51 同上、26-27 頁。
- 52 同上、27 頁。
- 53 同上。
- 54 本稿に関連する中国の対外援助のテーマでの周の代表的な論文としては、先述の論文の他に、周弘「中国新的対外援助（中国の新しい対外援助）」王逸舟主編『中国対外関係転型 30 年（1978～2008）（中国の対外関係の変遷の 30 年）』社会科学文献出版社、2008 年、139-177 頁がある。
- 55 周、10 頁。
- 56 同上、11 頁。
- 57 同上。

## 第四部

日本にとっての機会：  
「アジア型援助モデル」

## 第八章 中国の対外援助の台頭と日本の活路 —「代替案」としての「アジア型援助モデル」

下村恭民

### はじめに：本稿の視点

「経済力の台頭は、知的発信力の台頭を伴う（“History teaches us that as economic power shifts, intellectual influence follows”）」<sup>1</sup>。中国の対外援助の急速な拡大は、必然的に国際援助コミュニティー<sup>2</sup>における大きな発言力をもたらす。そのインパクトをできるだけ生産的なものにするのが本稿の課題である。本稿では、中国を「アジアのドナー」としてとらえ、急速に存在感を増しつつある（中国を含めた）アジア・ドナーの役割を、特に知的発信の角度から検討し、その過程で（衰退するドナーとしての）日本にどのような新たな機会が開かれるかを考察したい。

1970年代半ばから停滞期に入っていた中国の対外援助は、1990年代半ばから顕著な増加を見せ、21世紀に入るとその勢いが加速した。中国政府は、2004年から2009年までの年平均伸び率が29.4パーセントに達したとしている<sup>3</sup>。ドナーとしての中国の台頭の国際的影響については、さまざまな形で論じられてきたが、多くの場合、中国の援助あるいは「新興ドナー(emerging donors)」<sup>4</sup>の援助という視点から取り扱われている。これらの視点はいずれも重要であるが、既に多くの先行文献があるため、本稿では異なった角度からの検討を試みたい。すなわち、中国が「アジアのドナー」であり、アジアの他のドナー、特にインドおよび日本と共通の特徴を有する点に着目し、「アジアのドナーとしての中国」が国際社会にどのようなインパクトを与えるかを考察する。

なお、中国の援助規模が急速に拡大していることは疑いないが、年次ベースの援助規模に関する公式統計が発表されておらず、また、そもそも中国政府の使用する「対外援助(foreign aid)」という概念が、国際社会の「政府開発援助(official development assistance: ODA)」と同一ではないため、その規模や国際的比重を正確に把握することは容易でない。本研究会では、できるだけ国際社会の定義に近い形で中国の援助額の推計に努め、2009年の援助額（二国間支出総額ベース）を約50億ドルと推定した<sup>5</sup>。2009年の日本の二国間援助支出総額は約130億ドルであるから、今後、中国の援助が年率20パーセント前後で増



加し、日本の援助額が停滞した場合には（この二つの仮定はかなり現実的なものである）、中国が5年程度の間日本と肩を並べる規模のドナーとなることを意味している。

これだけの勢いで急拡大する中国の援助は、国際社会にどのような影響を与えるだろうか。中国の援助の意味は、中国を単独のドナーとしてより「アジアのドナー」として見る場合に、よりの確に把握することができる。本稿では、「（中国を含む）アジアのドナー」に潜在する可能性を、「アジア型援助モデル」をキーワードに、開発途上国に対する影響と、国際援助コミュニティに対する影響の両面から考えてみたい。

### 1. アジアのドナーの台頭と「アジア型援助モデル」の可能性

アジアでは多くの国・地域が援助供与を行っているが、そのうち中国とインドは、いわゆる新興ドナーの代表的存在として、国際援助コミュニティから注目されている。ただし、中国は1950年代初めから、インドは独立後間もない1940年代後半から対外援助を実施しており<sup>6</sup>、“新興の”ドナーではない。他方、日本は開発援助委員会（DAC）創立以来のメンバーであり「伝統的ドナー」の一員であるが、2010年に韓国がDACメンバーとなるまでの長い間、唯一の非西欧DACメンバーであったこともあり、その開発や援助に関する主張が、他のDACメンバーに十分理解されてきたとはいえない。

中国、インド、日本の3か国の援助アプローチは、国際援助コミュニティに支配的な援助アプローチと異なる、二つの基本的な特徴を共有している。第一は、「内政不干涉」原則あるいは内政干渉に対する慎重姿勢であり、第二は、「援助・投資・貿易の相乗効果」の重視である。これらの特徴は、韓国、台湾、タイなど他のアジア・ドナーにもある程度認められるが、本稿では上記3か国に焦点を当てて検討したい。なお、いわゆる新興ドナーのうちブラジルやアラブ・ドナー（サウジアラビア、クウェート、アラブ首長国連邦など）には、上記の特徴が濃厚とはいえない<sup>7</sup>。したがって、中国、インド、日本の援助アプローチに共通する要素は、新興ドナーと伝統的ドナーの枠組みではなく、アジア・ドナーという枠組みでとらえた方が有効である。本稿では、中国、インド、日本（および他のアジア・ドナー）の援助に共通する要素が「アジア型援助モデル」を形成するものとする。

#### （1）内政不干涉

援助を手段とする内政干渉は、ドナーの望む方向への途上国の政治行動に対する好意的な援助供与、ドナーが望まない方向に対する抑制的な援助運用を意味する「政治的コンデ

ィショナリティ」という形をとる<sup>8</sup>。中国政府は、2011年4月に発表した『中国的対外援助』の中で、改めて『中国の対外経済技術援助に関する8原則』（1964年）を確認し、「いかなる政治的条件も付けないことを堅持」<sup>9</sup>し「決して援助を他国の内政に干渉し政治的特権を図る手段にしない」姿勢を強調した。インドもまた、「非同盟政策」および「第三世界」との連帯の旗の下で、援助受け入れと援助供与の両面で一貫して「内政不干渉」原則を強調し、「世界最大の民主主義」を誇りにしつつも、援助を通じて民主主義の実現を試みることは少なかった<sup>10</sup>。両国の姿勢の基盤を構成するものは、かつて列強の植民地主義に侵食された苦い歴史であると考えられる。

中国やインドに比べて日本の状況は複雑である。特に、政治的コンディショナリティに対する日本の姿勢が、時代とともに大きく変化してきたことに注意する必要がある。途上国の主体性を最大限尊重しようとする日本の援助は、伝統的にその「非政治性」を特色とし、援助に政治的条件をつけることを「内政不干渉の見地より差し控えてきた」<sup>11</sup>。この姿勢はしばしば「理念なき援助」として批判されてきたが<sup>12</sup>、湾岸戦争(1991年)時の多額の財政支援が全く評価されなかったという挫折感が引き金となり、援助理念を明示すべきとの声が高まった。その結果が「ODA大綱」の閣議承認(1992年6月)、特に大綱中の「原則」という政治的コンディショナリティの導入であり、「ODA大綱」の導入は、国際的に日本による国際規範への同調・収斂の努力を示すものとして受け止められた<sup>13</sup>。1990年代は、日本政府が政治的コンディショナリティの発動を積極的に行った時期で、その代表例は、中国の核実験に対する無償資金協力の停止(1995年)や、インドとパキスタンの核実験に対する新規円借款の停止(1998年)であったといえよう<sup>14</sup>。しかしながら、その後は政治的コンディショナリティの運用が抑制的となり、特に「ODA大綱」の改定(2003年8月)後は、主要な援助対象国に対する「政治状況を理由とする援助の停止・減額」(ネガティブ・リンケージと呼ばれる)は行われていない。この大きな変化の背景には、国際社会の潮流の変化(イラク侵攻後の国際社会における「介入主義」の顕著な後退、日本の長期不況による「外圧」の大幅な低下など)の作用が認められるが、同時に、日本国内の援助政策に対する見方が再び非政治的となり、途上国の主体性を尊重する原点に回帰していると見ることができる。なお筆者は、ODA大綱の運用の変遷に関する詳細な実証分析を準備中である。

援助を手段とする内政干渉については、さまざまな角度から意義と問題点が指摘されているが、紙数の関係でここでは立ち入らない。いずれにしても、政治的コンディショナリ

ティに関する中国、インド、日本の3か国の姿勢が、西欧ドナーと明確に異なることは、OECDの援助専門家にも認識されている<sup>15</sup>。

## (2) 援助・投資・貿易の相乗効果

### (a) 援助の最終目標としての「自立」

国際援助コミュニティがドナーの協調による「財政支援(budget support)」<sup>16</sup>を強調する中で、日本や中国などのアジア・ドナーの（伝統的な）プロジェクト援助重視が論議を呼んでいる。ただ正確に言うと、アジア・ドナーが重視しているのは、最終目標としての「途上国の自立(self-reliance)」と、自立実現のカギをにぎる援助・直接投資・貿易の相乗効果であり、プロジェクト援助はそのための有効な手段として位置付けられているにすぎない。一貫して援助の目的としての「自立」を唱えてきたのはインドであり、インドは「援助を終えるための援助(aid to end aid)」「自立達成のための援助」のスローガンを早い段階から掲げていた<sup>17</sup>。中国政府の発表した『中国的対外援助』では、「被援助国の自主的な発展能力の増強」という表現が繰り返されるが、ここでも同じように、自立が最終目標と考えられる。日本の援助関係者も、途上国が外部からの援助に頼らずに、生活条件の改善を自分の資金でファイナンスできる経済的自立の状態（「卒業」）を、開発あるいは援助の最終目標と考えてきた<sup>18</sup>。援助草創期の国際社会もまた、ケネディ大統領の「対外援助特別教書」（1961年）や「ピアソン報告」（1969年）が強調したように、「外国の援助に頼らなくてもよい状態の達成」という目標を共有していた。新たに独立した国々の指導者たちも、「第2回アジア・アフリカ諸国人民連帯会議」（1960年）の「コナクリ宣言」が主張したように、「経済的独立をめざす闘争は政治的独立と不可分である」という認識を共有していた<sup>19</sup>。

しかしながらその後、このような経済的自立の認識は次第に希薄となり、特に1990年代以降の「貧困の主流化」の中で、国際社会の関心はもっぱら貧困削減に集中し、深刻な貧困を克服した後の開発・援助の目標は如何にあるべきかという、「ポスト貧困緩和」の政策論議は少ないままである<sup>20</sup>。アジアのドナーの特色は、こうした潮流変化の中で、一貫して自立への支援の重視を持続してきた点にあるといえよう。

### (b) 自立への道程：農村開発とインフラ建設

アジア型援助モデルが目指す最終ゴールが自立であるとすれば、自立達成の道筋をどのように探るべきだろうか。中国、インド、日本が共有するのは、そのカギが援助・投資・

貿易の相乗効果だという基本認識である。援助・投資・貿易の相乗効果は、アジア型援助モデルの中核をなす概念だといえるだろう。ここで注目されるのは、中国とインドの認識に重要な示唆を与えたのが、日本の対中国および対 ASEAN 援助だという事実である。

本報告書の王平論文（「中国人研究者による日本の ODA の研究」）が詳述するように、中国では、1990 年代後半から日本の援助に関する研究が急速に拡大した。その中で、中国の経済発展に対する日本の対中援助の貢献に高い評価が与えられ、また ASEAN 諸国の輸出主導型発展を可能にした日本の援助の効果が高く評価された。王平論文は、日本の通産省が 1980 年代半ばに提示した「三位一体協力アプローチ」概念<sup>21</sup>が、中国の研究者にとって、援助・投資・貿易の相乗効果を象徴する用語であり、同アプローチが、援助受入国（中国あるいは ASEAN 諸国）と援助供与国（日本）の双方にメリットのある「ウィンウィン・アプローチ」として認識されたことを明らかにしている。中国政府の『中国的対外援助』にも「対外援助政策」としての「互惠・ウィンウィン」の方針が掲げられている。

インドも日本の対 ASEAN 援助の効果を高く評価し、そのカギが援助・投資・貿易の相乗効果にあると分析して「インドにも援助・投資・貿易の相乗効果をもたらすような援助を」との強い要望を表明してきた<sup>22</sup>。2011 年 12 月の訪印時に野田首相が表明した「デリー・ムンバイ間産業大動脈構想」への大型資金支援は、このようなインド側の意向に沿った最近の代表例といえる。

なお DAC の専門家は、援助・投資・貿易の相乗効果を重視する中国の援助戦略を「1970 年代および 1980 年代の日本の援助の復活」と説明しているが<sup>23</sup>、これは正しい理解とはいえない<sup>24</sup>。日本の援助が多様化する過程で、貧困緩和や社会セクターの重視が進んだが、1990 年代以降の主要援助対象国に対する日本の援助の中心は、タイ、ベトナム、インドなどへの例が示すように依然としてインフラ建設であり、後述の北部ベトナムの事例が示すように、自立に向けた援助・投資・貿易の相乗効果の発現につながるものである。

アジア型援助モデルの中核をなす援助・投資・貿易の相乗効果は、具体的にどのような形で自立に寄与するのだろうか。日本の対 ASEAN 援助を例にとって、その過程を眺めてみたい。

経済的自立は「国民の生活条件の改善を自己資金でファイナンスできる状態」を指すが、途上国の国づくり人づくりに必要な物資や技術の輸入のためには、輸入をファイナンスするための外貨の確保が不可欠となる。途上国にとって必要な外貨を確保する方法は、基本

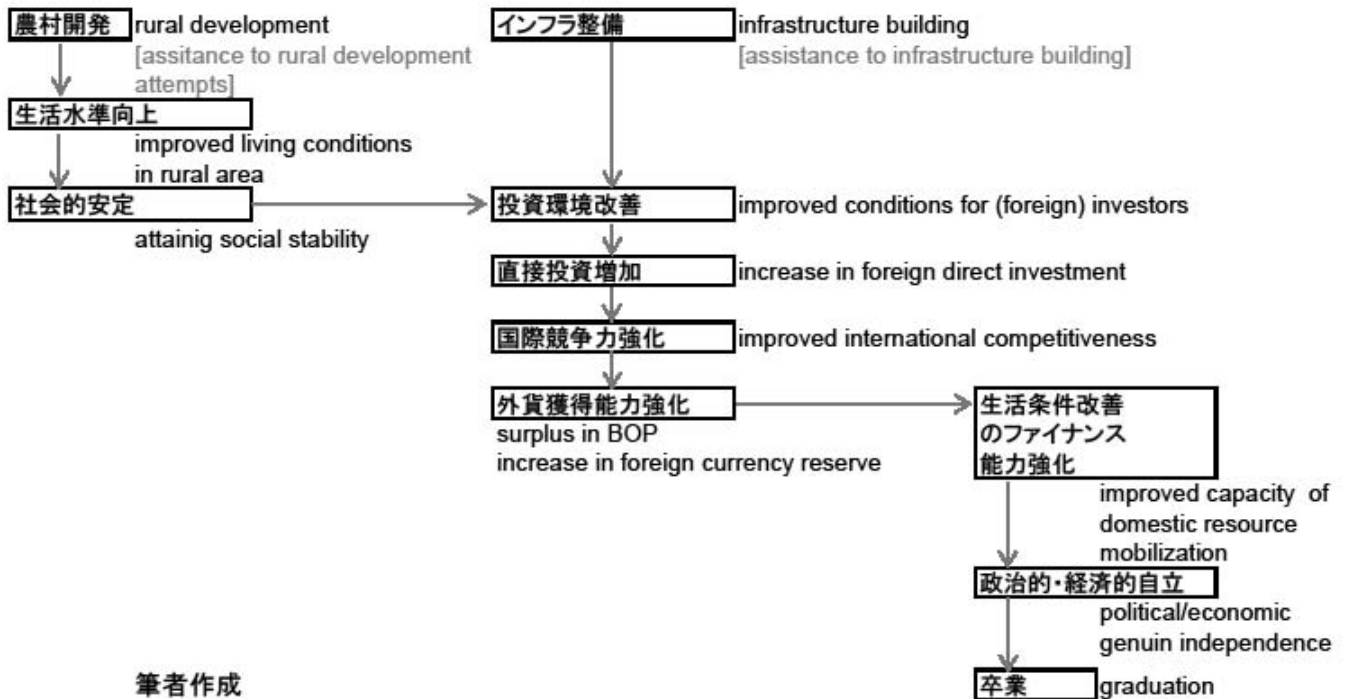
的にモノや（IT 技術などの）サービスの輸出であり<sup>25</sup>、したがって国際競争力のある産業の育成が急務となる。近年、注目を集めている「途上国の低所得層を対象とする BOP ビジネス」は、貧困緩和や包括的開発(inclusive development)に資するという意味で非常に有意義であるが、基本的に内需志向型のアプローチであり、むしろ輸入誘発を伴うので、途上国の経済的自立の視点からは留意すべき課題を含んでいる。

輸出を担う産業を育成するためには、投資家の眼から見た投資環境の整備が不可欠であるが、途上国が国際市場で競争するための知識やノウハウを確保するためには、海外の投資家（企業が中心であるが、NGO などの非営利組織も含まれる）の関与が非常に有効である。国際協力銀行などの企業へのアンケート調査を通じて蓄積されてきた情報を総合すると、途上国が海外からの直接投資を引きつけるための条件として特に重要なのは、以下の 4 点であると考えられる。

- ①社会的安定、治安の安定
- ②信頼できる現地パートナー
- ③十分に整備されたインフラストラクチャー
- ④投資手続きに関する優遇措置と制度の効率性（「ワン・ストップ・サービス」など）

日本の対 ASEAN 援助の特徴は、上記の①と③に焦点を当てた、農村開発（農民の生活条件が社会的安定、治安の安定のカギをにぎる）とインフラ建設の並行的な実施である。農村開発とインフラ建設への支援を両輪とした自立（卒業）への過程は図 1 のようにモデル化される。

(図1) アジアの援助・開発モデル:「卒業」への道の支援 East Asian model of development/aid: assistance to "graduation"  
 (「卒業」は途上国の自助努力と援助の共同事業) ("graduation" is the result of joint works by the recipient's self-help effort and external assistance)



(c) 「産業クラスター」と「アンカー企業」

直接投資を誘致するためには、欧米など先進国を含めた多くのライバルとの厳しい競争をくぐりぬけねばならないが、かりに誘致に成功しても、直接投資の流入が自動的に自立への道を可能にするわけではない。自立への障害を克服する効果的な条件は、「産業クラスター(industrial cluster)」すなわち「同一の、あるいは緊密に関連した製品を生産する企業群の、狭い地域内への集中」<sup>26</sup>の成立であり、産業クラスターの担い手となるのが「アンカー企業(anchor firm)」すなわち「多数の部品からなる製品を企画・設計し、組み立てる企業」<sup>27</sup>である<sup>28</sup>。三重野文晴は、空間経済学の概念を用いて、産業集積の生成過程を次のように説明する<sup>29</sup>。交通インフラ（港湾・鉄道・道路など）の建設によって輸送費用が引き下げられ、大きな「産業後方連関」を有するアンカー企業を誘致して独占的地位を与えることによって、大きな外部効果と規模の利益が生まれる。農村開発とインフラ建設への支援がアジア型援助モデルのエンジンであるとするれば、産業クラスターとアンカー企業はエンジンの中核部であるといえよう。

中国と ASEAN 諸国には多くの産業クラスターが生まれているが、その中で、タイの「東

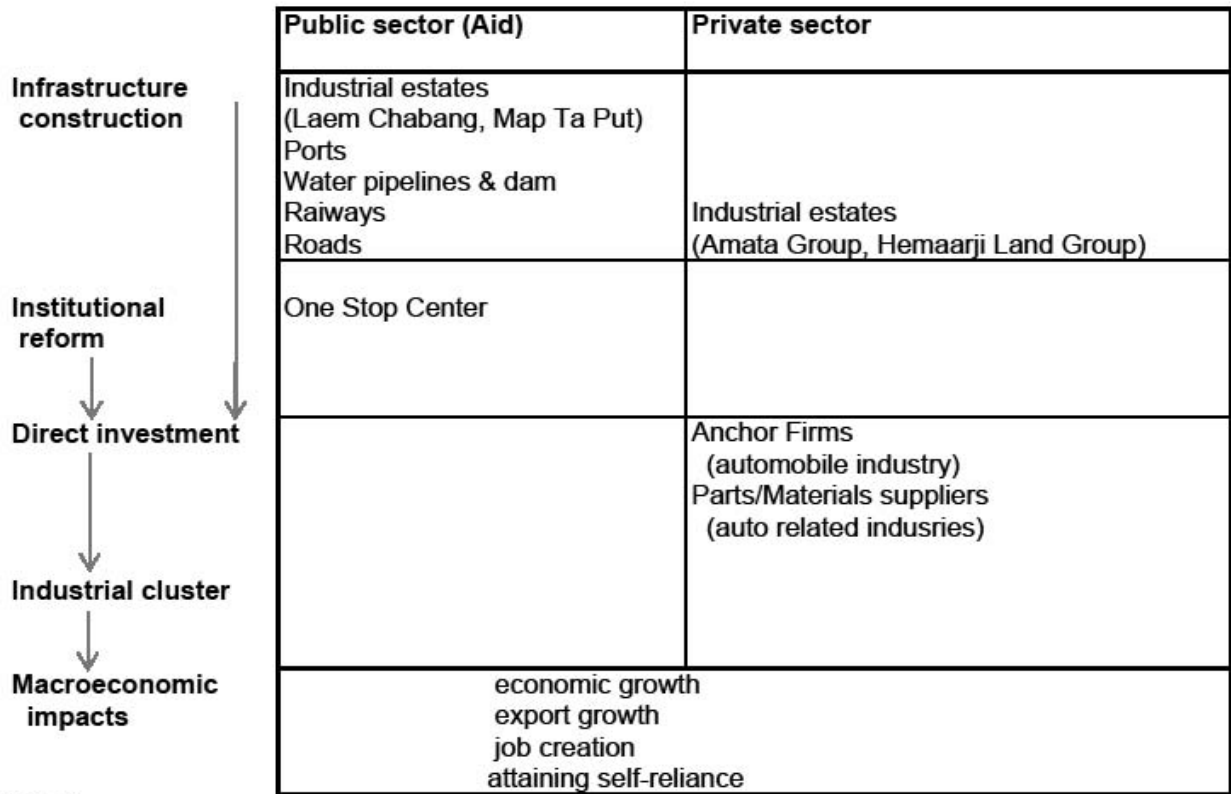
部臨海地区」とベトナムの「ハノイ・ハイフォン回廊」の産業集積は、日本の援助が直接投資と輸出につながった援助・投資・貿易の相乗効果の典型的な例である。

バンコクの東南に位置する東部臨海地区には、1970年代末から1990年代初めにかけて、2つの深海港を持つ大型臨海工業地帯が建設され、港湾・工業団地・鉄道・道路・工業用水などのインフラ建設を中心に、1300億円を超える日本の援助が投入された。この地区には海外から多くの直接投資が流入し、2007年時点で14の工業団地と1300を超える工場の集積が形成され、36万人の労働者の雇用を生んでいる<sup>30</sup>。この地区でのアンカー企業は自動車産業と電器・電子産業であるが、特に自動車についてはいすゞ、トヨタ、日産、ホンダ、三菱、フォード、GMなどが揃って進出し、2008年の自動車輸出は76万台（国内販売は60万台以上）に達した<sup>31</sup>。なお、東部臨海地区への援助に先行して、あるいは並行して、タイの多様な農村開発事業が日本の援助によって推進された。代表的な事業として、小規模灌漑、農村電化、農村道路、「新農村開発計画」、農民銀行への支援などがある<sup>32</sup>。

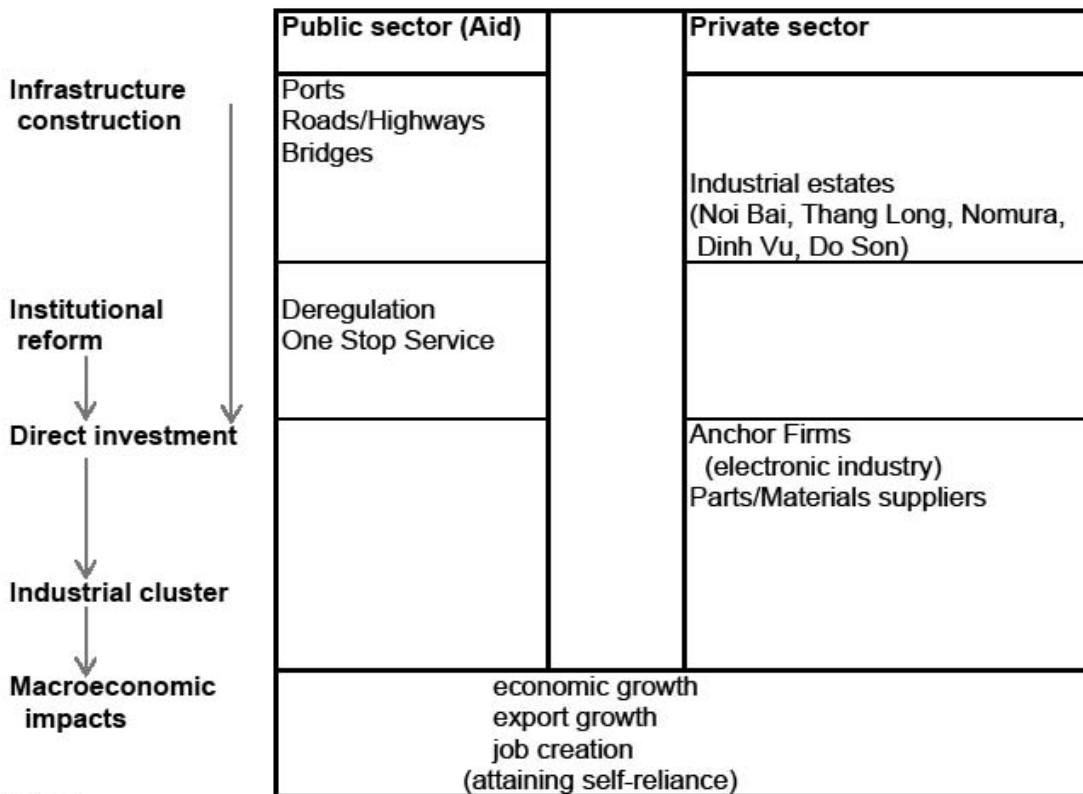
ベトナム北部の首都ハノイと最大の港湾であるハイフォンを結ぶハノイ・ハイフォン回廊には、1990年代半ばから、日本の援助による交通インフラの整備が集中的に行われた。ハイフォン港、国道5号線、橋梁群などの拡充・近代化による輸送コストの大幅な（以前の3割から5割）低下<sup>33</sup>とともに、ハノイ・ハイフォン回廊には国際資本や地元資本による工業団地の造成が進み、海外からの製造業の工場立地が急増した。ハノイ・ハイフォン回廊のアンカー企業はキヤノン（プリンター）、ホンダ（二輪車）などである。

タイとベトナムの産業クラスターの事例は、公的部門（援助）と民間部門（直接投資、貿易）の活動の相乗効果を示している。それぞれの事例における援助・投資・貿易の動きを図2と図3に示した。中国の国内にも幾つかの産業クラスターが生まれているが、中国の援助による産業クラスター形成の例は報告されていない。その意味で、中国（とインド）は「アジア型援助モデル」の最終段階にまだ到達していないと見るべきであろう。ただ、中国にとって産業クラスターの形成に関する技術的な障害はないと思われるので、援助による産業クラスターの形成は、中国の今後の課題となる。

(図2) 産業クラスターの生成: タイ東部臨海地区の事例



(図3) 産業クラスターの生成: ハノイ・ハイフォン回廊の事例





## 2. アジア型援助モデルのインパクト

### (1) ドナーとしての中国の台頭の意味

ここまで、中国・インド・日本を中心とするアジア型援助モデルについて検討してきた。本稿で紹介したような援助アプローチは、実は長い歴史を有しており、国際援助コミュニティにとって目新しいわけではない。しかしながら、かつてのアジア型援助モデルは国際援助コミュニティにとって、「“教化”されるべき対象」であり「辺境の異端」ではあっても、「学習するべき対象」の「もう一つのアプローチ」ではなかった。国際援助コミュニティでの真剣な検討が“芽生えつつある”背景には、いうまでもなく中国経済の台頭、あるいはアジアの高成長があるが、さらに国際援助コミュニティの現場においてみると、以下の二つの要因がカギとなっていることが分かる。ここでも中国の援助が重要な役割をはたしている。

第一の変化は、アジア“新興ドナー”の台頭によって、かつてのようにアジア型援助モデルの担い手が日本 1 国ではなく、複数国になったことである。特に中国とインドという“主張する (assertive)” 途上国がドナーとして台頭した意味は大きい。日本はかつて最大のドナーであり、独自の援助アプローチを国際援助コミュニティに対して提示したこともあるが<sup>34</sup>、国際援助コミュニティでのアジェンダ設定への影響力はきわめて乏しかった。DAC 内の唯一の非西欧ドナーであったため、認識モデルを共有してくれるパートナーに恵まれなかったことも一因であるが、より重要な背景要因は、“黒字大国”日本を取り巻く長年の経済摩擦であった。1987年に発表された「資金還流措置」<sup>35</sup>に代表されるように、援助は摩擦緩和の有力な手段として使用され<sup>36</sup>、また国際援助潮流に収斂しようとする日本の姿勢が摩擦緩和に貢献したことは否定できない<sup>37</sup>。ただ、経済摩擦の緩和に追われる日本の政策決定者の立場は、ケント・カルダーが述べた「外圧に反応して柔軟に非体系的に、そして不十分に变化する」「独立した外交政策のイニシアティブを持たない」「反応国家 (reactive state)」<sup>38</sup>というイメージを作り出す結果となり、国際援助コミュニティでのイニシアティブを求めるうえでの障害となった。対照的なタイプの中国がアジア・ドナーの隊列に加わったことは、アジア型援助モデルは無視できない存在としたのである。

第二のより重要な変化は、アジア経済の興隆が明らかとなり、多くの途上国、特にアフリカ諸国にとって「あんな国々になりたいものだ」という参照例となったことである。アジアの新興ドナーに対する最大の援助供与国が日本であることは、国際的に広く知られているから、おのずから日本の援助経験に対する関心を生む結果となっている。また、さま

さまざまな意味で世界が注目する中国の援助アプローチの原型が、日本の援助であるとの認識が広く共有され（注 23 および 24 参照）、日本の援助経験への関心を高めている。かつてインドのアルジュン・アスラニ駐日大使が筆者に、（日本国内でさえ十分に理解されない）日本の援助アプローチの有効性に関して、「いずれアジアの発展実績が圧倒的な説得力を持つようになる(Reality prevails at last.)」と述べたことがあるが、その後の事態の推移は、彼の予見の正しさを裏書きしているようである。

## （２）補完と競合：アジア型援助モデルの２つの貢献経路

中国（とインド）の経済的台頭を追い風にして、国際援助コミュニティの関心を引くようになったアジア型援助モデルは、開発途上国や国際援助コミュニティに対して、どのような形で貢献しうるのだろうか。このモデルにも、当然のことながら長所と短所がある。長所と短所のバランスシートを十分に勘案する必要があるが、本稿では、DAC メンバーの正統的な援助潮流との間の、補完と競合の二つの面に注目して、アジア型援助モデルの潜在可能性を検討したい。

途上国は多様であり、援助ニーズも多様であるが、多様な援助ニーズを充足するうえで、二つの異質な援助潮流の間の有効な補完関係が意味を持つ。地球上の多くの場所で、歴大な数の人々が、貧困と不公正のために人間としての尊厳を奪われている中で、緊急課題である貧困や不公正と戦ううえで、DAC が「西欧型の慈善モデル」と名付ける<sup>39</sup> 伝統的ドナーの援助アプローチは有意義だし、アジア・ドナーもその意義を認めて、貧困との戦いに参加していることはいうまでもない。ただ、1日1ドルあるいは2ドルの所得水準を達成すれば、途上国の人々にとっての最終的なゴールインとなるのだろうか。極度の貧困を克服した国々は、さらなる生活条件の改善を目指して「ポスト貧困緩和」の段階に進むのではないだろうか。極度の貧困を乗り越えた国々のニーズは、どのようなものだろうか。国際援助コミュニティの掲げる「援助を貧困と戦う手段と考える潮流」<sup>40</sup> だけで、それらのニーズに十分に対応できるだろうか。貧困緩和に専念する正統的援助モデルから、自立に向けた途上国の努力を支援するアジア型援助モデルへのバトンタッチに、可能性が見いだされる。異なった発展段階の異なった基本ニーズに対応するために、二つのアプローチが相互補完関係を構成し、相互に補いつつ支援効果を高めることが望ましい。

相互補完関係と同時に、二つの援助アプローチには競合関係が存在する。本稿の冒頭部

分で詳しく述べたように、アジア型援助モデルと DAC を中心とする正統的援助モデルとの間には基本的な違いがあり、途上国の直面する特定の課題について、しばしば異なった処方箋が提示されることは避けられない。異なった処方箋があれば、途上国は二つを比較して、みずからの主体的な判断で一方を選ぶことができる。どちらの援助モデルが優位にあるかは重要ではなく、異なった複数の処方箋の存在が、途上国にとって有意義なのだ。

しかしながら、近年の国際援助コミュニティは、一貫して援助の「協調(coordination)」や「調和化(harmonization)」を追求してきた。この潮流の背景となっている基本的な問題意識は、以下のようなものである<sup>41</sup>。援助は所期の効果を上げていない。援助効果を阻害している主な原因の一つは、ドナー間の連携不足（「断片化」）による不必要な取引費用の発生である。取引費用を削減するためにドナーの一致した援助行動が求められ、具体的には「財政支援」という形での援助資金の共同管理が求められている。

取引費用を削減して援助効果を引き上げようとする、援助協調の試みは有意義なものがあるが、同時に大きな負の側面を伴っており<sup>42</sup>、プラスとマイナスの両面を慎重に考慮する必要がある。ドナー間のコンセンサスづくりや意見の集約が進むと、「単一の視点」のみが途上国に提示される結果となる。開発や貧困緩和はきわめて複雑なテーマであり、複雑な課題に取り組むためには多様な視角からの総合的な検討、いかえれば「複眼的思考」が不可欠であるが、単一の視角からの「単眼的思考」だけでは、限られた側面の考察に偏ってしまう。何よりも最大の問題点は、ドナーの意見が単一の処方箋に集約される結果、途上国にとって選択の幅が制約されることである。複数の処方箋の中から、途上国が主体的に最適と考える案を選択することが望ましいが、その自由が大きく制限されてしまう。

国際援助コミュニティの外部者である中国の援助の台頭は、途上国にとって「もう一つのアプローチ」の登場であり、この新しい状況が、ドナー社会に対する途上国の交渉力を助けている<sup>43</sup>。このような状況の下で、アジアのドナーに求められる貢献は、「アジア型援助モデル」に基づいた処方箋、いかえれば国際援助コミュニティの正統的な処方箋に対する「代替案」を提示し、途上国が代替的なアプローチを比較することを可能にし、途上国の主体性を高めることにある。

### 3. 日本にとっての機会

本稿では、ドナーとしての中国の急速な台頭を契機としたアジア型援助モデルへの関心の高まりが、途上国と国際援助コミュニティの双方に対して貢献する可能性を持つこと

を確認した。同時にこの新しい情勢は、日本の援助にとっても新しい機会を提示している。日本に開かれた機会を三つの角度から考えてみたい。

第一に、日本は、アジア型援助モデルの基底部の設計者であるとともに、古くからの DAC メンバーであり、したがって、二つの代替的な援助モデルの双方に深く関与している唯一のドナーである。二つのモデルの相互補完と競合を、生産的な方向に導く触媒機能を果たすことができる有利なポジションを活用して、途上国と国際援助コミュニティの双方に、日本独自の形で貢献したい。

第二に、徐々にではあるが、アジア・ドナーの援助アプローチが真剣な分析の対象となりつつある中で、アジアに対する日本の援助経験、特にインフラ建設を中心とする援助効果が見直されている。日本の援助経験を過去の遺産とするのではなく、知的資産として今後を活用するために、途上国と国際援助コミュニティに対して精力的に働きかけたい。

第三に、中国に対する知識移転の可能性に注目したい。産業クラスターに関する検討から確認されたように、中国の援助は、まだアジア型援助モデルの最終段階、いいかえれば援助・投資・貿易の相乗効果の最終段階に達していない。中国の対外援助の巨大なエネルギーを、できるだけ途上国の人々にとって有効・有意義なものにするために、アジア型援助モデルに関する知識移転は重要な意味を持つと考える。

#### — 注 —

- 1 Financial Times, January 31, 2012.
- 2 本稿では、DAC (OECD の開発援助委員会) メンバーである 24 개국および EC と、DAC オブザーバーである世界銀行、国連開発計画 (UNDP)、IMF などの国際機関の全体を指す。
- 3 中華人民共和国国務院新聞弁公室『中国的対外援助』2011 年 4 月、3 ページ。
- 4 「新興ドナー」は広く使用されている用語であるが、きわめて多義的な概念で、その範囲や属性は非常にあいまいである (JICA 研究所『開発援助研究レビュー』No.9、2011 年 11 月 8 日による整理が有用)。また、中国、インド、アラブ・ドナーなど古くからのドナーが含まれていることを考慮すると、新興ドナーという表現は適切といえない。本稿では「DAC に属さない有力ドナー」を指す概念として認識する。
- 5 Takaaki Kobayashi “China: From an Aid Recipient to an Emerging Major Donor”, in Machiko Nissanke and Yasutami Shimomura eds. Working Towards institution Development Through Aid, Palgrave Macmillan, forthcoming.
- 6 渡辺紫乃「中国の対外援助政策 ―その変遷、現状と課題」『中国研究論叢』第 9 号、2009 年 10 月、41 ページ、Hiroaki Shiga, “Role of Japan in the Evolution of India’s aid receiving policy and aid giving policy” in Jin Sato and Yasutami Shimomura eds., Rise of Development Donors in Asia: Emerging Donors and Japan’s Impact, Routledge, forthcoming.
- 7 Myriam Saidi and Christina Wolf, Recalibrating Development Cooperation with Emerging Partners: Good or Bad for Africa?, OECD Development Centre Working PaperNo.XX, pp.20-22.

- 8 下村恭民、中川淳司、齋藤淳『ODA 大綱の政治経済学 運用と援助理念』有斐閣、1999年、2 ページ、110 ページ。
- 9 実際には「一つの中国」原則という政治的条件が付けられている。
- 10 Hiroaki Shiga, “Role of Japan in the Evolution of India’s aid receiving policy and aid giving policy” なお、志賀は、「インド型モンロー主義」の名のもとに、インドが近隣の小国に対して、地域の盟主の立場から介入を行ってきたことを指摘している。
- 11 外務省経済協力局『我が国の政府開発援助』1990年版、上巻、26 ページ。
- 12 下村、中川、齋藤『ODA 大綱の政治経済学』、62 ページ。
- 13 Susan Pharr, “Japanese Aid in the New World Order”, in Craig Garby and Mary Bullock eds., *Japan A New Kind of Superpower?*, The Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, 1994, pp.168-169, ロバート・オアー『日本の政策決定過程 対外援助と外圧』東洋経済新報社、1993年、ii-iii ページ、下村、中川、齋藤『ODA 大綱の政治経済学』45 ページなど。
- 14 下村、中川、齋藤『ODA 大綱の政治経済学』第3章が詳しい。
- 15 Saidi and Wolf, *Recalibrating Development Cooperation with Emerging Partners: Good or Bad for Africa?*
- 16 OECD は、「財政支援」を「外部の金融機関から援助対象国の財務省への資金移転によって、途上国の予算をファイナンスする方式」と定義しており、多様な実施方式の実務的な内容は、Stefan Koeberle, Zoran Stavreski, and Jan Walliser, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, The World Bank, 2006 が詳しい。
- 17 Hiroaki Shiga, “Role of Japan in the Evolution of India’s aid receiving policy and aid giving policy”.
- 18 西垣昭、下村恭民、辻一人『開発援助の経済学 「共生の世界」と日本の ODA』(第4版) 有斐閣、2009年、178-190 ページ。
- 19 岡倉古志郎『アジア・アフリカ問題入門』岩波新書、1962年、71 ページ、147 ページ。
- 20 下村恭民『開発援助政策』(国際公共政策叢書 19) 日本経済評論社、2011年、67-68 ページ。
- 21 1987年1月に田村元通産大臣が、訪問先のバンコクで発表した「New AID Plan (New Asia Industries Development Plan: 「新アジア工業化総合協力プラン」)」の中で述べた、援助・直接投資・(我が国への) 輸入が三位一体となった協力パッケージ(通商産業省『経済協力の現状と問題点』1987年版、総論、165-170 ページ)。ただし、この時期の通産省の文書を除いて、「三位一体型協力」の用語を使用した日本政府の公文書は皆無に近い(Yasutami Shimomura and Wang Ping, “The Evolution of ‘Aid, Investment, Trade Synthesis’ in China and Japan”, in Jin Sato and Yasutami Shimomura eds., *Rise of Development Donors in Asia: Emerging Donors and Japan’s Impact*, Routledge, forthcoming)。
- 22 Hiroaki Shiga, “Role of Japan in the Evolution of India’s aid receiving policy and aid giving policy”.
- 23 Saidi and Wolf, *Recalibrating Development Cooperation with Emerging Partners: Good or Bad for Africa?*, p.9.
- 24 ロンドン大学のマチコ・ニサンケとストックホルム経済大学のマリー・ソデベルイの著作のように、適切な事実認識に基づいて書かれている例もある(Machiko Nissanke and Marie Soderberg, *Can China’s Engagement Make a Difference to African Development?*, The Swedish Institute of International Affairs, 2011, p.14)。
- 25 観光産業や海外労働者送金も有効であるが、通常の途上国の場合には、これだけで自己ファイナンスすることは難しい。
- 26 Tetsushi Sonobe and Keijiro Otsuka eds., *Cluster-Based Industrial Development An East Asian Model*, Palgrave Macmillan 2006, p.4.
- 27 朽木昭文『アジア産業クラスター論 フローチャート・アプローチの可能性』書籍工房早山、2007年、26 ページ。
- 28 朽木昭文『アジア産業クラスター論 フローチャート・アプローチの可能性』、第1章、Akifumi Kuchiki and Masatsugu Tsuji eds., *Industrial Clusters in Asia*, Palgrave Macmillan and IDE-JETRO, 2005, Chapter 4.

- 29 三重野文晴「アジア・モデル 東部臨海開発計画」2009年（未定稿）
- 30 *The Nation*, March 2, 2007.
- 31 三重野文晴「アジア・モデル 東部臨海開発計画」
- 32 下村恭民「日本の援助が ASEAN の経済発展に及ぼした影響」伊藤隆俊+財務省財務総合政策研究所編『ASEAN の経済発展と日本』日本評論社、2004年、63-64 ページ。
- 33 朽木昭文『アジア産業クラスター論 フローチャート・アプローチの可能性』、30-31 ページ。
- 34 世界銀行への「東アジアの奇跡」調査プロジェクト実施への働きかけ（1990年代初め）、海外経済協力基金（OECF）から世銀への改善提言（「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について —主要なパートナーの立場から」）（1991年）、ベトナムの市場経済化への政策提言（1990年代後半）など。外務省『政府開発援助白書 2004年版 日本の ODA50年の成果と歩み』、27 ページ、44 ページを参照。
- 35 1986年の IMF・世銀総会における宮澤喜一蔵相の「黒字資金を途上国へ還流する」という発言に沿って 1987年に発表され、1989年に拡大された。世銀や IMF との協調融資の急拡大の契機となった。下村恭民『開発援助政策』第7章を参照。
- 36 ロバート・オアー『日本の政策決定過程 対外援助と外圧』第5章。
- 37 ロバート・オアーは「ODA 大綱」について「重要なのは、これらの援助の価値ある目標のすべてが、これまでアメリカが日本に対して働きかけてきたことだということである」と述べている。ロバート・オアー『日本の政策決定過程 対外援助と外圧』ii-iii ページ。
- 38 Kent Calder, “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State”, in *World Politics*, July 1988.
- 39 Saidi and Wolf, *Recalibrating Development Cooperation with Emerging Partners: Good or Bad for Africa?*, p.9.
- 40 Erik Thorbecke, “The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000” in Finn Tarp ed., *Foreign Aid and Development Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, 2000, p.46.
- 41 下村恭民『開発援助政策』115-116 ページ。
- 42 下村恭民『開発援助政策』110-111 ページ、118-119 ページ。
- 43 Sato, Jin, Hiroaki Shiga, Takaaki Kobayashi, and Hisanori Kondoh (2011), “Emerging Donors’ from a Recipient Perspective —An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia”, *World Development*, Vol.39, No.12, 2011.