
「中国・アフリカ協力フォーラム」をめぐる 新たな動き

北野 尚宏
Kitano Naohiro

[要旨]

中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）は、外交部、商務部が共管しこれまで中国とアフリカとの協力のプラットフォームとして機能してきた。2021年のFOCAC第8回閣僚会合（ダカール会合）では、コロナ禍を背景に保健医療分野が最優先分野となり、10億回分のワクチンがコミットされた。貿易・投資促進については数値目標が掲げられた。資金協力規模については、2015年北京サミットの600億ドルは達成されず、ダカール会合では400億ドルと200億ドル減額となった。インフラ連結性は重点項目に含まれなかったが、アフリカ側のニーズは高く資金協力は継続されると見込まれる。FOCACとして初めて長期目標が採択された一方で、「一帯一路」構想（BRI）を主導する国家発展改革委員会（発改委）がアフリカ連合委員会（AUC）との間でBRIに関する協力計画と実施枠組みを定めるなど新たな動きが生じている。アフリカにおいてはFOCACとBRIがいわば重なるかたちで、外交部、商務部、発改委等のアクターが互いに協調しつつ競い合いながら、中国・アフリカ協力を進めていることが推察される。

1 はじめに

中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）は、2000年の設立以来3年に一度開催され、中国とアフリカとの協力のプラットフォームとして機能してきた。これまでは、中国側主導で協力分野の優先順位づけを行い、資金支援も含め具体的な協力項目を3年間の行動計画にまとめ、宣言文書と共に採択するのが通例であった。2021年のFOCAC第8回閣僚会合（ダカール会合）では、従来の行動計画に加えて初めての長期目標である「中国・アフリカ協力ビジョン2035」（以下、「ビジョン2035」）が採択され、FOCACの枠組みに変化が生じている。あわせて、中国が2018年9月のFOCAC北京サミットで打ち出した、アフリカにおける「一帯一路」構想（BRI）の推進にも進展がみられる。本稿では、こうしたFOCACやBRIをめぐる新たな動きを理解するために、ダカール会合の成果文書である「ビジョン2035」と「ダカール行動計画（2022—2024）」の内容を検討すると共に、FOCACを共管する外交部、商務部、BRIを主導する国家発展改革委員会（発改委）等中国政府部内のアクター間の関係についての分析を試みたい^①。

2 FOCAC ダカール会合

2021年11月29—30日、FOCAC ダカール会合が、新型コロナウイルス感染症が収束しないなか、共同議長国セネガルの首都ダカールで開催された。中国側からは王毅国务委員兼外交部長、王文涛商務部長等、アフリカ側は中国と国交のある53ヵ国およびアフリカ連合委員会(AUC)の閣僚等が出席した。開幕式にはサル・セネガル大統領が出席、習近平国家主席がビデオ方式で基調演説を行い、アフリカ連合(AU)議長のチセケディ・コンゴ民主共和国大統領、ファキAUC委員長、グテレス国連事務総長等がオンラインで参加した。同会合では、「ダカール宣言」、「ダカール行動計画」に加えて、「ビジョン2035」、「中国・アフリカ気候変動対策協力宣言」の計4つの文書が採択された⁽²⁾。

(1) 「中国・アフリカ協力ビジョン2035」

FOCACの歴史のなかで、長期目標が採択されるのは初めてのことである。商務部の東垚賓報道官は2021年12月の記者会見で、「『ビジョン2035』は、新たな情勢下で中国とアフリカ各自の開発戦略と十分に整合させながら、今後15年間の協力の全体枠組みを定めたもので、2035年までの双方の各分野における協力ビジョンを描き出している」と述べている⁽³⁾。中国の開発戦略とは、2021年に全国人民代表大会議会で採択された「第14次5ヵ年計画(2021—25年)及び2035年までの長期目標」である。アフリカの開発戦略とは、2015年にAU首脳会合において採択されたアフリカ自身による長期開発目標「アジェンダ2063：われわれの望むアフリカ」とその「最初の10年間の実施計画」およびアフリカ各国の開発戦略である。これら3つの長期目標は、国連の「持続可能な開発のための2030アジェンダ」(以下、「2030アジェンダ」)とも連動する目標として位置づけられている。

同報道官は、「中国は、今後FOCAC開催のたびにビジョン実現に向けた『3ヵ年計画』を打ち出し、各『3ヵ年計画』は相互に関連しつつ、それぞれ重点を有し、関連施策には体系性と継続性をもたせる」と説明している。「ビジョン2035」は、2021年の「ダカール行動計画」および、2024年北京での第9回から2033年第12回会合までの計5回の「3ヵ年計画」の基本的枠組みと方向性を示したものと言える。

中国は、「2035年長期目標」で「2035年までに社会主義現代化を基本的に達成」し、一人当たりGDPが中位の先進国レベルになることを目標としている。最初の5年をカバーする第14次5ヵ年計画期間においては、新たな開発モデルとして「双循環」戦略を打ち出している。「双循環」戦略とは、内需主導の「国内循環」を主軸におきながら、「国際循環」をとおして海外から人材や資本、資源を呼び込み、産業や技術開発を高度化し、輸出や対外投資も拡大する戦略とされている。中国は、「双循環」戦略を経済成長戦略としてだけでなく、国際経済協力や国際競争において優位性を形成する戦略としても位置づけている⁽⁴⁾。

「ビジョン2035」を策定した中国側の狙いは、FOCACの枠組みを用いて、自国の経済成長のためにアフリカを「双循環」に組み込むと共に、アフリカを舞台に国際経済協力や国際競争において優位な立場を確保することにあると言えるかもしれない。「ビジョン2035」には次の8つの分野の協力項目が盛り込まれている。①共同発展のための協力(開発アジェンダに

におけるパートナーシップ)、②共通の利益(貿易/投資/資金)、③産業協力、④グリーン発展協力、⑤民生向上(健康/貧困削減/人的資源)、⑥人と人との交流、⑦平和と安全(ガバナンスを含む)、そして、⑧グローバルガバナンスに関する協力である⁽⁵⁾(第1表)。

①共同発展のための協力には、BRIにおける中国・アフリカパートナーシップの緊密化と共に、アフリカ大陸のインフラ整備推進のための長期開発計画であるアフリカ・インフラ開

第1表 FOCAC協力分野の変遷(第5—8回)

FOCAC	第5回 北京会合	第6回 ヨハネスブルグサミット	第7回 北京サミット	第8回 ダカール会合	
開催地	中国	南アフリカ	中国	セネガル	
開催年	2012	2015	2018	2021	
行動計画等	北京行動計画 (2013—2015年)	ヨハネスブルグ行動計画 (2016—2018年)	北京行動計画 (2019—2021年)	ダカール行動計画 (2022—2024年)	中国・アフリカ協力 2035年ビジョン
重点領域	5大重点領域	中国・アフリカ10大計画	8大イニシアティブ	9つのプログラム	8つの分野
パートナー シップ					①共同発展のための 協力(開発アジェ ンダにおけるパ ートナーシップ)
医療・保健	②援助拡大(人材 育成、農業、医療、 環境を含む)	⑧保健計画	⑥健康・保健イニ シアティブ	①衛生健康プログ ラム	⑤民生向上(健康 /貧困削減/人的 資源)
農業・ 貧困削減		②農業近代化計画、 ⑦貧困削減計画(債 務減免を含む)	①産業振興イニシ アティブ(産業育 成、農業、投資、 金融を含む)	②貧困削減・農業 開発プログラム	
産業化・ 金融		①中国・アフリカ 工業化協力計画、 ④金融計画			④投資促進プログ ラム
資金協力、 債務減免	①投資・融資拡大	(資金協力、債務 減免)*	(資金協力、債務 減免)*		
貿易投資	③アフリカ地域統 合(インフラ、貿 易投資)	⑥貿易投資促進計 画	③貿易円滑化イニ シアティブ	③貿易促進プログ ラム	
インフラ		③インフラ計画	②インフラ連結性 イニシアティブ		
デジタル イノベーション				⑤デジタルイノベ ーションプログラム	
科学技術、 人的・文化交流	④民間交流	⑨文化・人的交流 計画(人材育成を 含む)	⑦人的・文化交流	⑧人文交流プログ ラム	⑥人と人との交流
人材育成・ 教育	②援助拡大(人材 育成、農業、医 療、環境を含む)		⑤実施能力建設イ ニシアティブ	⑦能力建設プログ ラム	⑤民生向上(健康 /貧困削減/人的 資源)
環境・ 気候変動		⑤グリーン発展計 画	④グリーン発展イ ニシアティブ	⑥グリーン発展プ ログラム	④グリーン発展協 力
平和・ 安全保障	⑤平和・安全保障	⑩平和・安全保障 計画	⑧平和・安全保障 イニシアティブ	⑨平和・安全保障 プログラム	⑦平和と安全(ガ バナンスを含む)
グローバル ガバナンス					⑧グローバルガバ ナンスに関する協力

(注) ○で示した数字は、行動計画等での重点領域の順番。

*第6回、第7回で資金協力は重点領域を支えるものとして位置づけられている。

(出所) 北野(2019)第1表およびFOCACウェブサイト(<http://www.focac.org/eng/>)等に基づき筆者作成。

発プログラム（PIDA）はじめAUの「アジェンダ2063」「最初の10年間の実施計画」の6つのフレームワーク^⑥、およびアフリカ連合開発庁（AUDA-NEPAD）に言及がなされている。②共通の利益（貿易／投資／資金）には、後述する2035年の年間貿易額や同年までの投資総額等具体的な数値目標が示され、協力項目としてアフリカの輸出能力向上、アフリカ大陸自由貿易圏（AfCFTA）、インフラ連結性、より持続可能な資金協力等が挙げられている。

オスマン駐中国AU代表部大使は、今回アフリカ側がまとまって中国側と協議した結果、4つの文書には「最初の10年間の実施計画」の6つのフレームワークすべて、および15のフラッグシップ・プロジェクトのうち主なものに言及がなされる等^⑦、アフリカ側の意見がこれまでになく反映されたことを評価すると共に、中国がアフリカ側の開発計画を大陸および地域レベルで直接支援する意思表示を行ったとの見方を示している^⑧。

（2）「ダカール行動計画（2022—2024年）」

2018北京サミットでは「8大イニシアティブ」と呼ばれる8つの重点分野が打ち出され「北京行動計画」に盛り込まれた。「ダカール行動計画」は、「ビジョン2035」の最初の「3ヵ年計画」として位置づけられる。重点分野として打ち出された「9つのプログラム」には、①衛生健康、②貧困削減・農業開発、③貿易促進、④投資促進、⑤デジタルイノベーション、⑥グリーン発展、⑦能力建設、⑧人文交流、⑨平和・安全保障が含まれる。それぞれのプログラムは「ビジョン2035」の8つの分野と関連づけられる（第1表）。特徴的な点としては、(1)新型コロナウイルス感染症の世界的拡大を背景に保健医療分野がトップに掲げられた、(2)これまで重視されてきたインフラ連結性が重点項目に含められていない、(3)貧困削減・農業開発、貿易促進、投資促進は従来通り重点分野に位置づけられている、(4)デジタルイノベーションが初めて重点分野となった、等を挙げることができる。以下、保健医療、貧困削減・農業開発、貿易促進、投資促進、インフラ連結性、能力建設分野における「北京行動計画」の達成状況^⑨と「ダカール行動計画」の協力項目について概説する。

保健医療分野

「北京行動計画」⑥健康・保健イニシアティブにフラッグシップ・プロジェクトとして掲げられていた、アフリカ疾病予防管理センター（CDC）本部（第1期）は2020年12月に着工式が行われた。2020年6月の新型コロナウイルス感染症対応連帯中国・アフリカ特別サミットで掲げられた項目については、感染症対策物資援助のほか、17ヵ国に医療専門家や感染症対策短期医療チームを派遣、また、アフリカ40ヵ国の45病院とカウンターパート協力メカニズムを構築している。

ワクチンについては、2021年11月公表時点で、アフリカ53ヵ国とAUに1億8000万回分以上のワクチンを提供した。アフリカ側のニーズに応えるべく、「ダカール行動計画」①衛生健康プログラムには、今後さらに10億回分のワクチンをアフリカに提供、うち6億回分は無償、4億回分はアフリカの中非合弁企業で共同生産することが掲げられている。また、AUのワクチン・イニシアティブである、アフリカ・ワクチン調達・接種タスクチーム（AVATT）等と協力することも謳われている。そのほかにも、従来型の10の医療衛生プロジェクトの実施や1500人の医療隊や公衆衛生専門家の派遣等に加えて、2021年に設立の条約が発効したア

フリカにおける医薬品規制能力強化を目的とするアフリカ医薬品庁（AMA）に対する協力等も含まれている。

貿易促進

中国とアフリカとの貿易額は、資源価格下落の影響により2014年の2219億ドルから2016年の1491億ドルまで急落したが、2019年には2087億ドルまで戻した。コロナ禍の影響で2020年は1870億ドルにまで減少したが、2021年には過去最大の2543億ドルに達している。うち輸入については、2018年の993億ドルから2020年の727億ドルまで下落したが、2021年には46%増で1059億ドルに達した。一方で、アフリカ側の貿易赤字幅（中国側の貿易黒字幅）は、2020年、2021年共に400億ドルを超えている（第2表）。中国は、「北京行動計画」③貿易円滑化イニシアティブのもとで、AfCFTA設立を資金・人材育成面で支援すると共に、貿易赤字解消の観点から中国輸出入銀行（中国輸銀）による50億ドル規模のアフリカ製品輸入金融特別融資制度を設け、目標を上回る融資額を達成している。

「ビジョン2035」では、2035年で貿易額3000億ドルを目標に掲げている。2021年の貿易額と比較すると控え目な目標値のようにみえる。「ダカール行動計画」③貿易促進プログラムでは、今後3年間の中国のアフリカからの輸入総額3000億ドルを目標に掲げている。2019—2021年の3年間の実績がコロナ禍の影響を受けながらも2700億ドルを超えていることから、現実的な目標値であると考えられる。そのための施策として、アフリカ農産物の中国での検疫手続き迅速化のための「グリーン・レーン」の設立、中国と外交関係を有する後発開発途上国（LDCs）からのゼロ関税製品の適用範囲拡大、電子商取引推進、100億ドル規模の貿易金融等が盛り込まれている。

第2表 中国の対アフリカ貿易額および投資額推移

（単位：億ドル）

項目		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2019— 2021年 累計額
貿易	貿易額	2,102	2,219	1,790	1,491	1,700	2,042	2,087	1,870	2,543	6,500
	輸出	928	1,062	1,087	922	947	1,049	1,132	1,142	1,484	3,758
	輸入	1,174	1,158	704	569	753	993	955	728	1,059	2,742
	貿易収支	-246	-96	383	353	194	56	177	415	424	1,016
	対前年比										
	貿易額	6%	6%	-19%	-17%	14%	20%	2%	-10%	36%	
	輸出	9%	14%	2%	-15%	3%	11%	8%	1%	30%	
	輸入	4%	-1%	-39%	-19%	32%	32%	-4%	-24%	46%	
貿易収支	12%	61%	498%	-8%	-45%	-71%	216%	134%	2%		
投資	実行額	33.7	32.0	29.8	24.0	41.0	53.9	27.1	29.6	37	94
	残高	261.9	323.5	346.9	398.8	433.0	461.0	443.9	473.5		
	対前年比：実行額	34%	-5%	-7%	-19%	71%	31%	-50%	9%	25%	

（出所）貿易統計は中国対外貿易形勢報告2021年秋季、2021年は海関総署統計。投資はChina-Africa Business Council（2021）Report on Chinese Investment in Africa — Market Power and Role of the Private Sector、2021年は駐タンザニア中国大使の2022年2月16日 The Citizen 寄稿記事（Quality development of China's economy brings opportunities to China-Tanzania cooperation）。

投資促進

中国の対アフリカ投資額は2013年の33.7億ドルから2018年には53.9億ドルに増加した。しかし、2019年には27.2億ドルと減少し、2020年には47カ国に対し29.6億ドルで、同年末の投資残高は推計で473.5億ドルだった。2021年は37億ドルと復調している（第2表）。「北京行動計画」①産業振興イニシアティブの、中国企業の対アフリカ投資額目標3年間100億ドルは、推定実績額が約94億ドルで中国政府は目標を達成したとしている。投資促進のための中国・アフリカ経済貿易博覧会は、2019年6月、2021年9月の2回にわたって湖南省長沙市で開催された。

「ダカール行動計画」④投資促進プログラムには、経済・貿易協力区の建設・整備への協力等と共に、対アフリカ投資3年間100億ドルが再度目標として掲げられた。年平均約33億ドルで、直近の実績に照らせば達成可能性は高いと思われる。一方で、「ビジョン2035」の2035年までに新規投資総額600億ドルの目標は、14年間の年平均で約43億ドルとなり、今後の資金協力において中国企業の投資促進に力点を置く姿勢を示した目標と思われる。

インフラ連結性

「北京行動計画」②インフラ連結性イニシアティブの各項目のうち、中国とAUCによる「中国アフリカ・インフラ協力計画」は策定作業が開始されている。連結性プロジェクトについては、例えば、中国輸銀が優遇バイヤーズ・クレジットを融資し中国国有建設企業が建設した、ナイジェリアのラゴス・イバダン鉄道（融資額12.7億ドル）やセネガルのティエス・トゥーバ有料道路（融資額6.9億ドル）等大型プロジェクトが2021年に完成している。インフラ連結性は、「ダカール行動計画」の「9つのプログラム」には含まれていないが、③貿易促進プログラムのなかに道路、橋梁、空港、港湾、保安検査設備等10のインフラ連結性プロジェクトを実施することが含まれている。また、「実施可能であれば」と、慎重な表現ぶりながら、AUCが2021—2030年を対象に策定したPIDAの優先行動計画2（PIDA-PAP2）等フラッグシップ・プロジェクトと中国・アフリカインフラ協力との相乗効果を上げることに優先的に取り組む、としている。中国は、今後二国間レベルに加えて、AUCとの協力を強化しながらPIDA等の枠組みでの大陸、地域レベルのインフラ連結性整備にも本格的に参入することが予想される。

農業支援

「北京行動計画」①産業振興イニシアティブに盛り込まれた中国農業農村部とAUCが共同で策定する「中国・アフリカ農業現代化協力計画・実施計画」は、中国農業科学院が参加して作業が開始されている。第1回中国・アフリカ農業協力フォーラムは2019年12月に海南省で開催され、フォーラム中に農業農村部、AUC、アフリカ緑の革命のための同盟（AGRA）が主催する中国・AU農業協力合同委員会が設立された。具体的なプロジェクトについては、アフリカ8カ国に農業専門家を派遣しているが、専門家500人派遣の目標はおそらくコロナ禍の影響で達成していない。「ダカール行動計画」②貧困削減・農業開発プログラムには、10の貧困削減・農業プロジェクト実施、農業専門家500人の派遣等が協力項目として挙げられている。

農業農村部は、2022年1月に「『第14次5ヵ年計画』農業・農村国際協力計画」を公表した⁽¹⁰⁾。前述の「双循環」を農業分野にあてはめ、農業・農村分野の国際協力を展開することにより対外開放と国内の農業・農村発展に寄与することを目的としている。地域ごとの具体的な実施項目も盛り込まれており、アフリカは上述の中国・アフリカ農業協力フォーラム等の下で協力を進めるとしている。

能力建設

能力建設については、「北京行動計画」⑤実施能力建設イニシアティブの、天津市が古代中国の工匠魯班にちなんで命名した「魯班工場」ブランドの職業教育プログラムが目標10ヵ所のところ14ヵ所に設置された。「ダカール行動計画」⑦能力建設プログラムには、10校の学校建設・設備支援、「魯班工場」のさらなる展開、中国の職業技術学院がアフリカの職業学校の管理職や中核教師を育成すると共に職業人材育成モデルを研究する「未来のアフリカ——中国アフリカ職業教育協力計画」、アフリカからの留学生に就職先を斡旋する「アフリカの学生のための就職への直通列車」キャンペーンなどが含まれる。従来からの国内研修枠、留学奨学金枠の目標は「北京行動計画」のそれぞれ5万人から、前者はハイエンド人材1万人に限定され、後者は数値目標なしとなった。新たに、在アフリカ中国企業による80万人の雇用創出が目標として盛り込まれている。

3 資金協力規模と内容の推移

中国はFOCAC開催のたびに資金協力規模を拡大し、2015年のヨハネスブルグサミットで600億ドルに達した（第3表）。2018北京サミットでは600億ドルの規模は維持されたものの、中国企業の投資額100億ドルが含まれるなど2015ヨハネスブルグサミットよりも実質的に減額となった。ダカール会合における王毅國務委員兼外交部長の報告によれば、北京サミット

第3表 FOCACの資金協力コミットメント額(第5—8回)

(単位：億ドル)

FOCAC(開催年)	第5回 (2012)*	第6回 (2015)	第7回(2018)**		第8回 (2021)
				実績***	
(1) 無償援助・無利子借款	42	50	50	達成	
(2) 中国輸銀優遇借款、 優遇バイヤーズ・クレジット、 商業条件バイヤーズ・クレジット	315	350	300	未達成	
(3) 中国開銀特別融資制度等		50	100	達成	100
(4) 中国輸銀輸入金融等			50	達成	100
(5) 投資基金	20	150			
(6) 中国企業投資額			100	達成	100
(7) IMF追加配分SDR					100
合計	377	600	600		400

(注) *第5回は2014年の追加コミットメントを含む。

**第7回のコミットメント額は無償援助・無利子借款、優遇借款合わせて150億ドル。無償援助・無利子借款は第6回と同額と想定して、無償援助・無利子借款50億ドル、優遇借款100億ドル(2)に含まれる)と推計。

***第7回の実績は、王毅國務委員兼外交部長の報告に基づく。

(出所) 北野(2019)第3表およびFOCACウェブサイト(<https://www.focac.org/chn/>)等に基づき筆者作成。

の資金コミットメント額600億ドルは達成されなかった。その原因は中国輸銀の優遇借款・優遇バイヤーズ・クレジットが、コロナ禍の影響によるアフリカ諸国の債務負担増などの要因により未達成であったことによる。それ以外の項目は目標額を上回って達成されている。具体的な達成額は確認できないものの、上述のアフリカ製品輸入金融特別融資制度50億ドルに加えて無償資金・無利子借款、国家開発銀行（中国開銀）のアフリカ中小企業発展特別融資制度50億ドルおよび中国・アフリカ開発金融特別融資制度100億ドルは目標を達成したものと考えられる⁽¹¹⁾。

ダカール会合の資金協力規模は400億ドルと、北京サミットの600億ドルと比較すると200億ドルの減額となっている。内訳は、北京サミットからのいわば継続である、中国輸銀によるアフリカ輸出支援貿易金融100億ドル、アフリカ金融機関に対する主に中小企業やプロジェクト向け与信枠100億ドル、中国企業による投資額100億ドルに加えて、IMF新規配分特別引出権（SDR）100億ドルが追加されている。

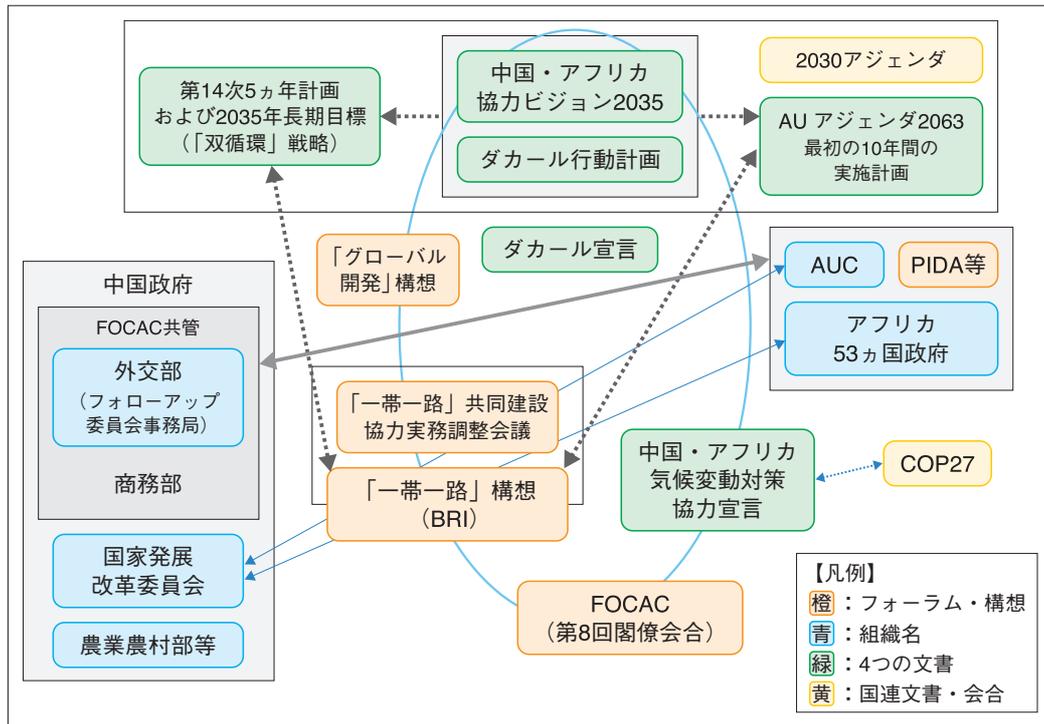
債務持続性については、アフリカ諸国等最貧国に対するコロナ禍の影響に対処し、経済復興を促進するために、2020年よりG20の枠組みで最貧国を対象とした債務支払猶予イニシアティブ（DSSI）が始まった。中国はG20最大の最貧国に対する債権者として、「DSSIを全面的に実施し、アフリカ19カ国と債務救済協定を締結あるいは、債務救済について合意に達した。」としている。DSSI後の共通枠組みでは、主な債権者に中国が含まれるチャド、エチオピア、ザンビアが申請を行い、債務措置に関する債権者委員会が開催されているものの結論が出るに至っていない。アフリカにおいて債務持続性の問題は依然として深刻であり、ファキAUC委員長は、ダカール会合でのスピーチでその点を強調している⁽¹²⁾。

今回、優遇借款、優遇バイヤーズ・クレジットが資金協力の対象に含まれなかったこと、中国開銀が直接貸し付けるのではなくアフリカの金融機関に対する与信枠供与としたことは、中国が債務持続性に関する国際社会からの批判をかわす狙いもあるようにみえる。ただし、外交部の呉鵬アフリカ司長が述べているように、「インフラ整備のための資金調達は依然としてアフリカ諸国の最重要関心分野で」あり⁽¹³⁾、「ダカール行動計画」には、「譲許的借款等の融資を継続する」「譲許的借款の供与条件を適切に緩和する」「革新的な融資モデルを提供する」「無償援助、無利子融資、優遇融資を継続して供与する」との記述がある。中国は、資金コミットメント額を大幅に減額したものの、アフリカ側の期待に応えると共に、中国建設企業のアフリカでの活動を支えるためにも、インフラ整備向けの資金供与を融資方式の多様化を図りながら継続するものと考えられる。

4 中国政府部内のアクター間の関係

最後に、FOCACとBRIをめぐる新たな動きと中国政府部内のアクター間の関係について、第1図を用いながら分析を試みたい。中国はアフリカ各国とは関係の度合いによってレベルの異なる二国間協力の枠組みを有している。FOCACは、いわば中国とアフリカ各国との二国間関係が束ねられたもので、中国とAUの共管ではない。AUの事務局であるAUCも一参加者の扱いである⁽¹⁴⁾。FOCACは外交部と商務部が共管しており、36の政府部門等からなる中

第1図 アフリカにおけるFOCACとBRIをめぐるアクター間の関係



(注) AUC：アフリカ連合委員会、PIDA：アフリカ・インフラ開発プログラム。
 (出所) 各種文書に基づいて筆者作成。

国モニタリング委員会が設立されている。事務局は外交部アフリカ司に置かれており、商務部は、行動計画と「ビジョン2035」を所管している。

BRIは発改委が主導している。北京サミットで採択された「北京宣言」には、『「一帯一路」と『2030アジェンダ』、AUの『アジェンダ2063』およびアフリカ各国の開発戦略との間で強い相乗効果を上げることに同意する』と記されている。前述の「ビジョン2035」の位置づけは、このBRIの位置づけと共通している。

2020年12月には、発改委がAUCとの間で「中国・AU『一帯一路』建設共同推進協力計画」(以下、「中国・AU BRI協力計画」)を締結した⁽¹⁵⁾。「五通」と呼ばれる政策協調、インフラ連結性、貿易円滑化、資金融通、人的交流の5つの分野で、協力内容や重点協力プロジェクトを定め、タイムテーブルとロードマップが定められている(文書は非公開)。ダカル会合終了直後の2021年12月には、何立峰発改委主任とファキAUC委員長が出席して、「中国・AU BRI協力計画」に基づき設立された「一帯一路」共同建設協力実務調整会議の初会合が開催された。感染症対策、食糧、エネルギー、生産能力・投資、インフラ、品質標準、統計等の分野で意見交換を行うと共に、協力計画の実施枠組みである、同会議の運営に関する覚書に調印している。

BRI協力文書に署名したアフリカ諸国は、2019年5月の第2回「一帯一路」国際協力サミットフォーラム時点で37カ国およびAUCだったものが、2021年12月時点で52カ国まで増加している。そのうち、エチオピアやモロッコ等の一部のアフリカ諸国はAUCと同じく、協力覚書から一段進んだ「BRI協力計画」を締結している。

「ダカール行動計画」では「一帯一路」の記述が17カ所に及び⁽¹⁶⁾、BRIの下での各分野の枠組みや取り組みがFOCACのなかに位置づけられつつあることが示唆される。一方、FOCACは外交部、商務部が共管しているため、発改委は両部とは連携しながらも「中国・AU BRI協力計画」あるいは二国間の「BRI協力計画」の枠組みで、独自にAUCやアフリカ諸国との協力を推進しているように見える⁽¹⁷⁾。これに対して「ビジョン2035」は、商務部が発改委の「中国・AU BRI協力計画」を意識して策定したという側面があるのかもしれない。

さらに、外交部が主導してグローバルに展開しようとしている新たな取り組みに「グローバル開発」構想（GDI）⁽¹⁸⁾がある。習近平国家主席が2021年9月の国連総会で提唱した同構想は、中国がSDGs推進の開かれたプラットフォームを提供することを掲げており、BRIに並び立つものとされている。GDIの詳細は未だ明らかでないものの、「ダカール宣言」、「ダカール行動計画」ではアフリカ側がGDIを支持する旨言及がある。

ダカール会合で締結されたもうひとつの文書に、「中国・アフリカ気候変動対策協力宣言」がある。同文書は、2022年11月にエジプトで開催される国連気候変動枠組み条約・第27回締約国会議（COP27）に向けて、中国とアフリカは、南南協力とBRIの枠組みで「気候変動対応ハイレベルフォーラム」を開催し「中国・アフリカ3カ年行動計画」を策定するなど協力を深化させると述べている。2022年3月には、発改委、外交部、生態環境部、商務部が連名で『「一帯一路」共同建設によるグリーン開発推進に関する意見』を公表し、BRIにおけるインフラ、エネルギー等広範な分野における国際環境・気候変動協力のあり方を定めた。アフリカにおいても今後グリーン開発に力点が置かれる可能性がある。

以上述べたように、アフリカにおいてはFOCACとBRIがいわば重なるかたちで、外交部、商務部、発改委等のアクターが互いに協調しつつ競い合いながら、中国・アフリカ協力を進めていることが推察される。本稿では言及できなかったが、そのほかにも、アフリカに進出している多数の中国企業やアフリカの地場企業はじめさまざまなアクターが関与している。例えば、2022年2月に南部アフリカ6カ国の政党が共同で建設した政党幹部養成学校、ムワリム・ジュリウス・ニエレレ・リーダーシップ・スクールが開校した。中聯部（中国共産党中央対外聯絡部）は同校に対し4000万ドルを資金支援すると共に教育プログラム提供や教師派遣を行い、政党間交流強化と統治モデルの共有に取り組んでいる⁽¹⁹⁾。こうした多様なアクターが織りなす中国・アフリカ関係をフォローし理解することは、今後の日本とアフリカとの関係を展望する上で有益であると考えられる。

- (1) 2018北京サミットまでの動向については、北野尚宏「中国のアフリカ進出の現状と課題——中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）を中心に」『国際問題』第682号、2019年6月、41-52ページ、を参照されたい。
- (2) FOCACウェブサイト The 8th Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) <http://focac.org.cn/focacdakar/eng/hyqk_1/>。
- (3) Ministry of Commerce People's Republic of China (MOFCOM), Regular Press Conference of Ministry of Commerce on 2 December 2021 <<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/202112/20211203226360>>。

shtml>.

- (4) 関志雄 「中国の新たな発展戦略となる『双循環』——『国内循環』と『国際循環』の相互促進を目指して」『中国経済新論：实事求是』経済産業研究所、2020年10月14日；関辰一「中国の新发展モデル『双循環』とは何か」『アジア・マンスリー』第21巻238号、2021年1月、1-2ページ。
- (5) Sun, Y. (2021) An examination of the 2035 Vision for China-Africa Cooperation, Brookings Institution <<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2021/12/27/an-examination-of-the-2035-vision-for-china-africa-cooperation/>>.
- (6) 6つのフレームワークには、PIDAのほかに、包括的アフリカ農業開発プログラム (CAADP)、アフリカ鉱業ビジョン (AMV)、アフリカのための科学技術イノベーション戦略 (STISA)、アフリカ域内貿易促進 (BIAT)、アフリカ産業開発の加速化 (AIDA) が含まれる。
- (7) 15のフラッグシップ・プロジェクトのうち、AfCFTA創設、統合された高速鉄道網、アフリカの単一航空市場 (STAAM) 創設、汎アフリカEネットワーク、2020年までの紛争停止、サイバーセキュリティなどの項目が「ダカール行動計画」のなかで言及されている。
- (8) The China Africa Project (2022) Q&A: The African Union Ambassador to China Reflects on the Outcomes of FOCAC and ‘What’s Next’ <<https://chinaafricaproject.com/analysis/qa-the-african-union-ambassador-to-china-reflects-on-the-outcomes-of-focac-and-whats-next/>>.
- (9) 北京サミットの「8大イニシアティブ」の達成状況は、劉明「中非“八大行動”高質量落實」国際商報2021年11月30日等に基づく。
- (10) 2017年5月第1回「一带一路」国際協力サミットフォーラム開催にあわせて、農業部（現在の農業農村部）は発改委、商務部、外交部との連名で『「一带一路」建設農業協力を共同推進するためのビジョンと行動』を發布しており、アフリカに関してはFOCACについての言及がある。
- (11) 2015ヨハネスブルグサミット以前にコミットされた各種基金については、2020年末時点で中国・アフリカ発展基金 (CAD Fund) (100億ドル) が37カ国のプロジェクトに54.8億ドルの出資を決定、中国・アフリカ生産能力協力基金 (100億ドル) が16プロジェクトに20億ドル余りを出資実行済である。投資の進捗が必ずしも思わしくことは、アフリカで良質の投資先をみつけることが容易ではないことを示唆している。
- (12) Statement of H.E. Moussa Faki Mahamat, Chairperson of the African Union Commission on the occasion of the 8th Ministerial Conference of the China-Africa Cooperation Forum, 29 November 2021, Dakar <<https://au.int/en/pressreleases/20211129/statement-chairperson-auc-8th-ministerial-conference>>.
- (13) 第二届“中国与国际发展论坛大会”①嘉宾观点 <<https://caidev.org.cn/news/1158>>.
- (14) 堀内俊彦「アフリカ連合 (AU) から見た中国」『時事コラム』霞関会、2021年9月。
- (15) 発改委とAUCとは、2015ヨハネスブルグサミット以降アフリカの高速鉄道分野等で協力を行ってきた。
- (16) BRIの枠組みに言及のある分野は、食糧安全保障、グリーン開発、保健医療、科学技術、宇宙開発、文化交流、研究交流、市民社会交流、安全保障協力、法の支配、デジタル経済、スマートシティ、クリーンエネルギー、5G、気候変動等である。
- (17) Ye (2019) は、BRI推進において、発改委は外交部、商務部以外の政府部門を動員するなど、政府部門間の競合が生じていると分析している。一方、青山 (2021) は対外関係分野において集権化が生じており、外交部や中国共産党中央対外聯絡部 (中聯部) が大きな役割を担うようになっていくと分析している。Ye, M. (2019) Fragmentation and mobilization: Domestic politics of the belt and road in China, *Journal of Contemporary China*, 28 (119), pp. 696–711. 青山瑠妙 (2021) 「第4章 計画外交で推進されている一带一路構想」廣野美和編『一带一路は何をもたらしたのか——中国問題と投資のジレンマ』勁草書房、53–70ページ。
- (18) 「グローバル開発」構想については、北野尚宏「中国の『グローバル開発』構想 (GDI)」『研究レ

ポート「インド太平洋」研究会』FY2021-8号、日本国際問題研究所、2022年3月、を参照されたい
(<https://www.jiia.or.jp/research-report/indo-pacific-fy2021-08.html>)。

- (19) China opens party school in Africa to teach its model to continent's officials, *South China Morning Post*, 22 February 2022.

きたの・なおひろ 早稲田大学理工学術院教授
kitano.naohiro@aoni.waseda.jp