

5. 変動する国際援助秩序の中での中国の対外援助外交

渡辺紫乃
(埼玉大学准教授)

今日、対外援助分野における現行の国際秩序は動揺しており、「アイデンティティの危機」に直面している。そのなかで中国の対外援助はどのような意味を持っているのか。中国は、今日の国際援助秩序をどのように認識し、どう対応しようとしているのか。そして、国際援助秩序は今後どうなっていくのか。

本稿では、まず、既存の国際援助秩序の概要を説明したうえで、国際援助秩序に起きている変化を説明する。そして、中国は既存の国際援助秩序をどのように見ており、現在どのような対応をしているのかを明らかにすることで、今日の中国の対外援助外交の実態の一端と国際援助秩序の変化の方向性を示したい。

《目次》

- I. 対外援助分野での国際秩序：「国際開発援助レジーム」
 - 1. 国際開発援助レジームについての伝統的な見方
 - 2. 国際開発援助レジームが直面する危機
- II. 中国の対外援助外交と国際開発援助レジーム
 - 1. 国際開発援助レジームに対する中国の見方
 - 2. 国際開発援助レジームへの中国の対応
- III. おわりに

I. 対外援助分野での国際秩序：「国際開発援助レジーム」

1. 国際開発援助レジームについての伝統的な見方

今日、対外援助の分野では、経済協力開発機構 (Organization for Economic Development and Cooperation: OECD) の開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) のメンバーである西側先進諸国や、世界銀行 (以下、世銀)、国際通貨基金 (以下、IMF) などの国際金融機関、国際連合 (以下、国連) グループなどの国際機関を中心とする国際援助コミュニティの間で、ある特定の規範や原理、ルールを共有する「国際開発援助レジーム (以下、援助レジーム)」が形成されているという理解が一般的である¹。

(1) OECD の開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC)

援助レジームにおいて最も重要な組織は、「先進国ドナーのクラブ」ともいべき存在の OECD の DAC である。DAC は、もともと 1960 年 1 月に米国の提案で設立された開発援助グループ (Development Assistance Group: DAG) が基となり、1961 年 9 月の OECD 発足に伴い、その傘下の委員会の一つの開発援助委員会 (DAC) として改組されたものである²。以後、DAC は先進国ドナー間の意見調整の場としての役割を果たしている。

現在のメンバーは、OECD 加盟国 (34 カ国) のうちの 23 カ国と欧州連合 (the European Union: EU) である。その他に、世銀と IMF、国連開発計画 (United Nations Development

Program: UNDP) がオブザーバーとして参加している。DAC は様々な業務を行っているが、主なものとしては、①メンバーの対外援助に関する情報交換や統計整備、②メンバーの援助政策や援助実績に関する年次審査 (ピア・レビュー)、③援助政策の問題の検討や勧告などである³。DAC の場で議論・勧告された内容が援助レジームに直に反映され、国際援助秩序の一部になる。

(2) 援助レジームの特徴

DAC を中心とする援助コミュニティの間では、模範的な援助についての大まかなコンセンサスがある。まず、援助コミュニティにとっての援助の中心は「政府開発援助 (Official Development Assistance: ODA)」である。ODA は DAC が定義したもので、①政府ないし政府の実施機関によって供与され、②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し、③資金協力について、その供与条件が途上国にとって重い負担にならないように Grant Element が 25%以上という三つの条件を満たすものである⁴。つまり、ODA とは、ドナーが受取国の経済開発や福祉の向上を主目的として利他的に提供するものであって、ドナーが利益を得ることを前提とした経済取引ではない。

途上国での経済開発や福祉の向上を達成するためのアプローチに関しては、援助レジームの形成当初からメンバーの間で代表的な二つの見方があった⁵。端的に言えば、国連グループは、貧困削減を最優先課題とみなす「貧困削減アプローチ」を採用し、基礎生活分野 (Basic Human Needs: BHN) を充足させるための社会インフラ建設への援助や技術移転を重視した。一方、世銀・IMF グループは、「経済成長アプローチ」を採用し、受入国の経済成長に直結すると考えられるマクロレベルでの支援として、投資の活性化や経済制度改革などを重視した。

しかし、2001 年 9 月、国連がミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) を採択したことで、「貧困削減アプローチ」が主流になったといえる。MDGs は、2015 年までに国際社会が取り組むべき八つの開発目標 (①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及の達成、③ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、⑦環境の持続可能性の確保、⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの推進) を設定したものである⁶。以後、程度の差はあるものの、国際社会は MDGs を達成するための様々な努力をすることになった。

援助形態についても、援助コミュニティの間で一定の考え方が共有されている。ODA の一般的な形態は、贈与である無償資金協力と技術協力、借款である有償資金協力の三つがあるが、ドナーは受入国にとってできるだけ有利な条件の援助を行うべきであるという共通認識の基、譲許性の高い贈与の方が譲許性の低い借款よりも望ましいとされている。実際、日本を除く DAC のメンバーは贈与中心の援助を行っている。そして、援助国が受取国に ODA を供与する際の物資や役務の調達条件 (tying status) は「アンタイト」、すなわち調達先を援助国、受取国などの特定国に限定するべきではないとの考え方も共有されている。

さらに、援助コミュニティの間では、途上国の開発を行うにあたっては正しいやり方、すなわち一定の「開発モデル」があり、途上国はそれに従って行動するべきであるという

理解がある。つまり、途上国で開発が上手くいかないのは、現行の政策や既存の制度・体制が正しくないからだという見方である。この根底には、途上国の独自路線を尊重するというよりも、途上国は西側先進諸国の発展モデルを模倣すべきであるという発想がある。

そして、援助国が援助を提供するかわりに、受取国は援助国から提示される具体的な処方箋であるコンディショナリティ（conditionality、政策条件）を実施する義務があるとされている。そこには、援助国は開発のために必要であれば、受取国の政策を変更したり制度や体制を変革したりすることが当然という内政干渉を是とする姿勢がある。

コンディショナリティの内容は、「ワシントン・コンセンサス（Washington Consensus）」の考え方に依拠している。「ワシントン・コンセンサス」は、John Williamson が 1990 年に、アメリカ財務省、連邦準備制度理事会（FRB）、世銀、IMF の多数派見解を要約するものとして使用した言葉である。その中身は、途上国経済の失敗は政府の市場に対する過剰な介入や規制が理由であるとし、これらを最小限にして市場原理を導入すれば途上国の経済はうまくいくとする新古典派経済学の理論をベースにした経済の自由化策である⁷。

具体的には、①緊縮財政政策として、政府の歳出削減や借入抑制、税制改革、補助金の削減、国営企業の民営化など、②金融部門の改革として、金利の自由化、銀行部門の外資への開放、債権・証券市場の育成、政策金融の縮小や廃止など、③貿易の自由化政策として、為替レートの切り下げや為替管理の自由化、輸出入制限の緩和や手続きの簡素化、関税率の引き下げ、資本移動の自由化など、そして④価格の自由化としては、価格統制の撤廃、許認可手続きの簡素化、公企業による独占の廃止と民間企業の参入促進などがある⁸。

さらに、DAC メンバーの間では、援助国は毎年の援助実績の詳細を公開すること、数年毎にメンバー国のうちの 2 カ国によるピア・レビューを受けたうえで、必要に応じて援助政策を調整することが援助国としての取るべき行動であるとの共通の理解がある。

2. 国際開発援助レジームが直面する危機

しかしながら、今日の援助レジームは必ずしも安泰とはいえない。むしろ、その中核的な存在である ODA が「アイデンティティの危機」に直面している。Jean-Michel Severino と Olivier Ray は、2009 年 3 月に発表した “The End of ODA” と題する研究のなかで、今日の開発援助の世界には目的、参加者とツールの三つの点で革命的变化が起きているため、既存の ODA についての我々の一般的な理解は、ますます役に立たないものになっていると指摘している⁹。なお、Severino は 1997 年から 2000 年まで世界銀行でアジア担当の副総裁を務め、2000 年から 2010 年まではフランスの開発援助機関の Director であった援助問題の専門家である。Ray は Severino のアドバイザー（リサーチ担当）である。彼らの研究によれば、今日の援助コミュニティは三つの問題に直面している。

第一の問題は、開発援助に課せられた目的の多様化である。もともと、開発援助は広範な目的を持つものであった。ヨーロッパ諸国の場合、旧植民地国の政治・経済面での発言力を維持する政治的な目的があった。冷戦期間中にアメリカとソ連は、自国の影響力を拡大したり発展途上国を自陣営につなぎとめる目的で援助を使った¹⁰。しかし、21 世紀に入って新しいグローバルな課題が出現したことで、援助の果たすべき役割はいっそう多様化した。

2001 年の 9.11 同時多発テロ事件は、先進国と途上国との社会的格差の危険性を顕在化

させ、「破たん国家」もしくは低所得国への援助が重要であることを国際社会に再認識させた。さらに、SARS、鳥インフルエンザ、エボラ出血熱などの感染症、生物多様性の保護と地球温暖化問題への対処など、地球規模での新しい課題に対処する必要性が高まった。世界的な食糧危機、エネルギー危機、アメリカでのサブプライム危機などは、一国の政策の選択の誤りが国際社会全体を危機に陥れかねない実態を明らかにした¹¹。

その結果、開発援助の課題は貧困削減と不平等の是正といった伝統的なものだけではなく、新しい「壮大な目的」、すなわち、途上国と先進国との経済的な格差の是正、ベーシック・ヒューマン・ニーズを満たす基礎的な人間の福祉の提供、そして世界的な公共財の保護のための解決策の探求の三つが加わった¹²。

第二の問題は、援助業務への参加者の増加と多様化である。従来、援助は主として国家によるものであったが、過去 20~30 年の間に、NGO や民間の財団、多国籍企業、国際機関など多様な主体が援助に参加するようになった。さらに、かつてのあるいは今も受取国である途上国の中にも、中国、マレーシア、タイなどのアジア諸国に加え、ブルガリア、ルーマニア、ラトヴィアなどの東欧諸国など、「新興ドナー」と呼ばれる国がでてきた¹³。

このような新しい援助参加者の出現は、従来の国家中心の伝統的な援助の行動様式を大きく揺るがすことになった。NGO は、市民社会の立場からミクロレベルの社会学、経済学的な視点を導入した。慈善事業団体は、ビジネスの視点や問題への組織的・体系的な対応の発想をもたらした。また、ソブリン・ファンドや国際金融機関、株式投資家は、洗練された金融技術を導入することで、ビジネス活動と開発は全く別物であるという従来の意識を覆らせた¹⁴。

その一方で、援助主体の増加や多様化は、援助政策の効率性と一貫性を蝕む要因にもなっている。実際、異なるアジェンダをもつ多数の利害関係者を調整するコストは、過去 10 年間で急速に増加しているという。参加者の増加により得られる利益よりも、政策の非一貫性や調整コストなどの損失の方がはるかに大きい場合もある¹⁵。

第三の問題は、一連の開発金融のイノベーションにより、開発援助の資金源が多様化したことである¹⁶。例えば、景気循環対策融資 (countercyclical loan) などの新しい金融商品の登場や援助活動への寄付を非課税扱いとする仕組みにより、多額の民間資金が開発資金として導入されるようになった¹⁷。

また、年度毎に途切れない、連続的で長期的な援助も可能になっている。国家を中心とする伝統的な開発援助の世界では、開発資金は主に国家予算から提供されるため、単年度主義の傾向が強く、援助プロジェクト毎に経済的合理性に基づいて実施される。そして、プロジェクト毎の具体的な成果を目的とする傾向にあり、ある程度プロジェクト数をこなささえすれば、マクロ経済上の開発成果をもたらすと期待されていた¹⁸。しかし、安定した資金が得られるようになったことで、個々のプロジェクトベースでの支援から、地球規模で必要とされている公共財の提供や保護などの取り組みが可能になった¹⁹。また、援助も相乗効果を期待されるものへと変化してきている²⁰。

さらに、民間資金の導入により、政府と民間の間の仕切りがなくなりつつある。援助の需要と供給の両方が極端に多様化し、従来の国家による援助だけでは不十分となったため、国家は民間に開発援助の資金と目的への達成努力を一部ゆだねるようになった²¹。その結果、NGO や半官半民のパートナーシップによって支出される ODA の割合は、1990 年以来 10

倍になった²²。このように、今日の開発援助は二つのレベルから成っている。一つは、公的資源から開発援助として強制的に配分されたものであり、この資金は政府の優先順位に従って使われる。もう一つは、民間の援助資金であり、その金額と配分の仕方は市民の選択によるものである²³。

以上のように、今日の開発援助は、様々な点で変革期にある。援助主体や援助目的、さらには援助資金源の多様化により、これまで DAC が援助の中核と考えていた ODA の金額を把握するだけでは、今日の開発援助の実態をとらえきれなくなっている²⁴。同時に、従来の開発援助は、必ずしも今日期待されている目的を十分に果たしているとはいえない。そのため、現行の援助レジームの考え方や ODA の援助形態は絶対的なものとはいえない。ODA はまさに「アイデンティティの危機」にあり、その概念自体が今日問われている。

II. 中国の対外援助外交と国際開発援助レジーム

1. 国際開発援助レジームに対する中国の見方

(1) 中国の援助レジームに関する考え方

では、中国は、このような危機に直面している今日の援助レジームをどう見ているのか。この問題を考えるうえで、中国の援助研究の第一人者ともいえる周弘の研究がいくつかの重要な示唆を提供している。

第一に、中国は、西側先進諸国や援助機関が途上国の開発のために設計した民主主義の定着と構造調整を中心とする「改革プラン」には懐疑的である。この「改革プラン」は、経済政策だけではなく、グッド・ガバナンスや人権擁護、あるいは多党制による民主主義の構築など、政治的な要素も含む包括的な処方箋である。しかし、周弘は、途上国はこうした「改革プラン」を 20 年試してみても目に見える成果はなかったし、民主主義への援助は受取国の基本的な経済水準や国家の方向性を変えるものではないと主張している²⁵。

一方で、中国は、同じ途上国として、受取国が実際に必要としている腐敗や管理不全などの問題を最も引き起こしにくい方式での援助を行っているとしている。中国は、内政干渉や条件付きの援助を拒絶し、平等で民主的な国家関係を守り、外からの援助を国家の改革と発展に役立てることで、従来の西洋諸国の発展モデルとは異なる途上国としての一つの発展モデルを実施してきた。そのため、中国が対外援助を提供する際も、受取国に対して「平等互惠」、「内政不干渉」や「条件未付与」の原則を守っている²⁶。その結果、受取国の独立自主での発展の道を選択する権利を尊重し、貧困脱却のために必要な能力を提供する援助をしている²⁷。これらの中国の対外援助の特徴は、援助レジームとほぼ正反対のものである。

(2) 中国の援助レジームへの貢献

周弘は、中国の対外援助は、援助レジームの理念と行動の多様化に二つの点で貢献していると指摘している。一つめは、中国の「人を中心とする」（以人为本）国際開発理念と行動規範を通しての貢献である。中国の援助は、受取国が緊急に必要としている生産施設とインフラプロジェクト（紡績工場、交通、電力など）を提供することを重視しつつ、民生用の社会インフラや生活施設（病院、農業、学校、住宅地など）や人材研修プログラムも提供するなど、以人为本の開発理念のもとに、多様な援助を提供してきた²⁸。

このことは、援助レジームでの主な援助対象の変化とは対照的である。援助レジームでの中心的な援助対象は、かつてはインフラと農業プロジェクトであったが、次第に小規模の社会セクタープロジェクトと大規模な債務救済が増えた。90年代には、社会セクターの割合がODAの30%以下から半分以上へと急増し、インフラと農業を含む生産分野への援助が60%から40%へと低下した²⁹。2000年のMDGs採択後は、貧困削減のための取組みがいつそう強化されている。

中国の二つ目の貢献は、中国が受取国との間に、独自の交流と協力のメカニズムを発展させたことで、途上国との平等・互恵の協力原則を国際社会に提唱し推進していることだという。つまり、中国は、中国アフリカ協力フォーラムなどの場を活用して、平等互恵、形式と内容の多様化、効果の上がる援助を重視しており、途上国との共同発展の実現をめざしているという³⁰。

近年、国際援助コミュニティでは、援助効果を高めるためには、途上国支援の関係者の間、特にドナー側での協調（「援助協調」）が有効であるという見方が支持されている³¹。その背景には、これまで各ドナーが受取国にばらばらに援助を提供していたため、援助の相乗効果が期待できなかったうえに、受取国にドナー別の事前調査、事務手続き、モニタリングや事後評価などが発生し、かえって不要なコストを生んだという認識がある³²。

しかし、援助協調の潮流は、途上国の間では交渉力の低下につながるものとの懸念も生んでいる³³。もともと、援助国と途上国との力関係は、一対一の交渉でも援助国の方に有利に働きがちである。援助協調の過程でドナー国が一体化して途上国と交渉するようになると、途上国の意見を反映させる余地はますます小さくなる。そのため、下村恭民によると、途上国の援助関係者は、ドナーとの相対の関係に基づくプロジェクト中心の援助を志向している³⁴。このような状況下、多くの途上国を招いた多国間フォーラムの場で途上国の集団と交渉する方式を中国が普及させることは、双方のコミュニケーションの向上と国家間関係の平等で公正、合理的な方向への発展を推進しているというわけである³⁵。

ただし、中国の援助が必ずしも途上国にとって有利なものになっているわけではない。確かに、中国は、中国アフリカ協力フォーラムのような多国間協議の場で援助の提供を宣言している。一方で、中国は、受取国との相対の関係での交渉の余地も維持している。また、中国の援助の譲許性が必ずしも高いとはいえない。例えば、中国の有償資金協力（優遇借款）の利率は最高で5%を超えず、貸付期間は一般的に8～10年、グラント・エレメントに換算すると25%以上であるとされているため、貸付条件ではODA基準を満たしている³⁶。しかし、中国政府の援助性借款の利率は他国のものよりも2～3%高めであり、返済期間も短いため、受取国からは譲許性が十分ではないとの批判がある。一部の受取国が中国政府の借款をコマーシャルベースの借款とみなしていることから、中国は貸付条件の相対的な厳しさを改善する必要があると記述している中国の文献もある³⁷。

以上のことをまとめると、中国は既存の援助レジームを完全に否定しているわけではない。むしろ、中国は、中国の発展モデルの成功経験を基に、独自の主張を展開し、既存の援助レジームに対して一部変更を求めている。

2. 国際開発援助レジームへの中国の対応

(1) 「北京コンセンサス」と「中国モデル」

このように援助レジームが危機に直面しているなかで、中国は自国の経験を「中国モデル（中国模式）」と表現している。もともとこの言葉は2000年頃から出てきたもので、以後、中国側の文献にもみられるようになった³⁸。一方、「北京コンセンサス（Beijing Consensus、北京共识）」は、中国が使い始めた言葉ではない。2004年5月7日に当時清華大学教授であった Joshua Cooper Ramo が初めてロンドンの Financial Times 紙上で使った概念である。この二つの概念はともに中国独自の経済発展の経験の実践を指しているが、「北京コンセンサス」の方がより政治的な含意を持っていると考えられている³⁹。

「北京コンセンサス」は、今日では市場原理主義のイデオロギーと政策勧告という批判的な意味で多用される「ワシントン・コンセンサス」に対峙する概念である。「ワシントン・コンセンサス」に基づく開発論は、サブサハラ・アフリカ諸国ではかえって逆効果となって経済成長を阻害しており、1997年のアジア通貨危機でも誤って適用された結果、かえって事態を悪化させた。さらに、2008年のアメリカ発の金融危機によって、その名声は崩れ、有効性や適用可能性も疑問視されている⁴⁰。

「ワシントン・コンセンサス」に対する批判は様々である。代表的なものとしては、そもそも市場が未発達もしくはきちんと機能していない途上国に完全競争の原理を導入すること自体が無理であること⁴¹、それぞれの途上国の置かれている立場や発展段階、歴史的な背景、国内の状況などがまったく異なるのに、画一的な処方箋を提示することは非現実的であることなどが指摘されている⁴²。

それに対し、「中国モデル」は、現在実践中のものである。しかも、中国が外国からの援助によって西側の知識や技術を吸収した過程で、中国の要素を付加しながら今日の経済発展を達成した実績から作られたモデルであるため、同じような立場にある途上国に適用できるものと考えられている⁴³。

具体的には、「中国モデル」は、中国の経験によって証明されたインフラ建設への支援を中心とする発展方式である⁴⁴。中国は、受取国の経済や社会の発展に必要な衛生・教育・農業・エネルギー・交通などの分野での援助を特に重視している。そして、受取国のキャパシティ・ビルディングや、人材育成までも視野に入れた多様な形式の援助を提供することで、受取国の持続的な発展を可能にする援助を目指している⁴⁵。一方で、中国は、このような援助に対して西側先進諸国は「現在の発展モデルに挑戦している」という反応を招いていると認識している⁴⁶。

中国は過去30年ほどの間、工業発展に必要なインフラの近代化、都市建設の過程での資金不足、人材不足の問題に直面した。さらに、中国は今日、急速な発展の過程で生じた環境保護や市場経済化に伴う政府機能の向上などの問題にも直面している⁴⁷。受取国の現状は中国の開発開放初期と似ているため、中国からの援助を通して、中国がかつて他国の経験を学び、先端技術を獲得し、発展のための資金、技術、市場と人材を獲得し、急速な発展を遂げた中国のノウハウを得ることを受取国は希望しているという⁴⁸。

(2) 「中国モデル」の定式化と普及？

では、中国は「中国モデル」を「ワシントン・コンセンサス」にとって代わるものとして、途上国に積極的に普及させるつもりなのか。現時点ではまだよく分からないが、二つの動きを指摘しておきたい。

第一は、OECDのDAC-中国研究会（DAC-China Study Group）への参加を通じた「中国モデル」の定式化である。DAC-中国研究会は、DAC諸国と中国との援助政策での対話を促すための組織である。2004年12月に、中国政府、UNDPとその他の国際組織が北京に設立したInternational Poverty Reduction Centre（IPRCC：中国国際扶貧中心）が、2008年2月にDACとの間で“Reducing Poverty and Promoting Pro-Poor Growth: China’s Experience in Rural Poverty Reduction at Home and Abroad”という題のワークショップを開催した⁴⁹。その後、IPRCCがこのワークショップのフォローアップとしてのスタディグループの結成を提案したことが契機となり、2009年1月にIPRCCとOECD-DACが共同でDAC-中国研究会を創設した。

この研究会は、IPRCCとOECDのDevelopment Cooperation Directorateが共同事務局を設置し、2年間で「中国の経済成長と貧困削減」と「アフリカでの貧困削減」の二つのテーマについて、開発提携（development partnerships）、農村開発（rural development）、インフラストラクチャー（infrastructure）、企業開発（enterprise development）の四つの視点から議論するものである。

この研究会は、新たに研究を始めるのではなく、既存の研究結果を独自の視点で要約して統合することに力点を置いている。上述の視点について一回ずつ、合計四回の国際会議を開催し、最終的には報告書を出すことになっている。さらに、2011年の早い時期に北京で開催される最終会合での議論をふまえて、研究会の成果から政策提言を抽出することとしている。これまでに、2009年10月28-29日には北京で「開発提携」のテーマで、2010年4月27-28日にはバマコ（マリ）で「農業・食糧安全保障・農村開発」のテーマで、2010年9月19-20日には北京で「インフラストラクチャー」のテーマで、そして2011年2月16-17日にはアジスアベバ（エチオピア）で「企業開発」のテーマで四つの国際会議が開催された。

これらの国際会議では、中国の経済成長と貧困削減の経験と戦略の詳細や、中国の経済成長と貧困削減に国際社会からの援助はどう貢献したのか、その経験や教訓はアフリカの発展途上国にどのように応用できるのかといった点や、アフリカでの貧困削減に関しては、中国によるアフリカでの経済協力はどのような内容であり、それがアフリカでの貧困削減にどのような影響を及ぼしているのか、などの非常に重要かつ実践的な問題を議論したようである⁵⁰。

しかしながら、結局のところ、DAC中国研究会は同床異夢であった。OECD-DACドナー側は、「新興ドナー」としての中国の対外援助の影響が高まっている現状にあって、DAC中国研究会を中国に関与する機会とみなした。そこで、まず、中国が話しやすいテーマでのコミュニケーションをはかることで、中国の多国間メカニズムへの参加を制度化するきっかけとしたようである。長期的には、中国の対外援助が引き起こしている問題を解消するための糸口にしたいとの期待もあったという⁵¹。

一方、中国側がDAC中国研究会を提案し、そこに参加し始めた真の動機はまだよく分からない。しかし、過去2年間のDAC中国研究会による国際会議の議論の概要を紹介したIPRCCのサイトを読むかぎり、この研究会での議論が、経済成長と貧困削減には①農業・農村開発、②インフラストラクチャーの整備、③企業開発が不可欠であるとする「中国モデル」を公認し、アフリカ諸国に普及させるのに一役買うことになったように見える。実

際、DAC 中国研究会での国際会議には、中国当局を含む中国側の援助関係者と DAC メンバーだけではなく、アフリカ諸国からも代表が多数参加した。国際会議は、DAC 諸国の当初の期待に反して、中国の対外援助に対するアフリカ諸国からの賛同を聞かされる場にもなっているという⁵²。

「中国モデル」が「ワシントン・コンセンサス」の代替モデルとなりうるのかを考える上で注目すべき二つ目の動きは、中国が対外援助の一つとして実施している人材研修プログラムである。2009 年 11 月に出版された李小云、唐麗霞、武晋の研究によると、中国は 1983 年に人材研修プログラムを援助として開始し、これまで 264 以上のグループに研修を行い、研修を受けた人員は 6,500 人以上にのぼる⁵³。そして、研修対象分野は、農業、畜産業、機械、エネルギー、医療や衛生、環境保全など数十種類に及ぶ。

人材研修プロジェクトには、官僚研修、技術研修、留学生プロジェクト、「海外進出（走出去）」研修、青年ボランティアプロジェクト⁵⁴、短期人材交流プロジェクトの六つのパターンがある⁵⁵。なかでも、中国はこれまでに「中国－発展途上国経済管理人員研修プログラム」を 35 回実施しており、世界の 110 の途上国や地域から 838 名の官僚に実施した⁵⁶。なお、官僚研修は、受取国政府の局長級（一部は大臣級）の役人を中国に招いて行うものである。2002 年以来、商務部は 13 回もの大臣級の研修プログラムを実施している。これは、研修を受ける官僚の出身国から中国までの旅費に加え、滞在中の研修費、宿泊費、交通費から小遣いまで中国が負担し、彼らの国内の業務上の必要性にもとづいて、各種講座やセミナー、見学や実地調査を行うものである⁵⁷。

III. おわりに

「中国モデル」は「ワシントン・コンセンサス」にとって代わるものとして、既存の国際援助秩序の一部を変更するほどの影響力を持つことになるのか。逆に言うと、どのような条件下で既存の国際援助秩序は変化するのか。もっと抽象化するならば、ある分野での既存の国際秩序が変化するのには、どのような条件が必要になるのか。これらの答えはもちろん、中国の外交努力だけによって決まるのではない。そこには、複数の要因が相互に影響し合っているように思われる。

第一は、既存の国際援助秩序の有効性である。既存の国際援助秩序が、途上国の開発に貢献している度合いが高ければ高いほど、多くの国に受け入れられる安定性を保っていると考えられる。逆に、既存の国際援助秩序が十分な貢献をしておらず、そのことに不満を持っている国が多ければ多いほど、代替的な秩序が形成され受容される余地が大きくなるのではないか。この点で、今日の国際援助秩序は、前述のようにいくつかの点で根幹が揺らいでいるため、既存の秩序の変更や代替的な秩序の形成や受容の余地はあるといえる。

第二は、代替モデルの有効性である。すなわち、国際援助秩序においては「中国モデル」の有効性である。「中国モデル」は、過去 30 年間に及ぶ中国経済の成長経験から蓄積されたものである。そのため、「中国モデル」の有効性は、今後も中国の経済成長が持続するのかどうか大きく依存している。

第三に、代替モデルの汎用性である。「中国モデル」がいくら効果的であっても、それが中国にしか通用しないものであれば、モデルとしての汎用性はない。そのため、DAC-中国研究会のように「中国モデル」のアフリカでの応用可能性や適応性を議論する場合は、「中国

モデル」の汎用性を考える上で重要な意味を持つてくるのではないか。

いずれにせよ、中国が既存の国際秩序にどのように対応しようとしているのかは、今日の国際政治の分野で最も重要な問題の一つである。対外援助の分野では既存の国際秩序が揺らいでいるために、中国の対外援助外交がその秩序を変える可能性があることを否定することはできない。もちろん、そこには中国の積極的な姿勢の有無や中国経済の持続的な発展、「中国モデル」の他の途上国での実行可能性や応用可能性など、複数の要因が関係してくるため、現段階で結論を出すのはまだ早すぎる。しかし、これらの要素は、今後の中国の対外援助外交や国際援助秩序の動向を考える上での指標として役に立つものと考えられる。

¹ 援助レジームの形成や展開についての代表的な研究としては、稲田十一「国際開発援助体制とグローバル化—構造調整／貧困削減戦略レジームの展開」藤原帰一など編『国際政治講座』第三巻、東京大学出版会、2004年、145-198頁、柳原透「「開発援助レジーム」の形成とその意義」『海外事情』第56巻9号、2008年9月、87-106頁、小川裕子「開発分野におけるレジームの動態——レジーム競合・調整の動因としてのアメリカ——」『国際政治』第153号、2008年11月、122-139頁がある。稲田は「国際機関（特に世銀）を中心とする、ある特定の開発思想とアプローチが、他のドナーにも影響を与え、そこに共通の規範とルールに基づく枠組みが形成されて、他のドナーもその規範とルールにのっとって援助・融資を行うような制度」を国際レジームとみなしている（150頁）。

² DAG 原加盟国は、米国、イギリス、フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、ポルトガル、カナダ及び EC 委員会であった。日本も 1961 年に招集され、OECD 加盟（1964 年）前に DAG に加盟した。

³ 主な活動内容としては、ハイレベル会合（年 1 回、閣僚などのハイレベルの援助関係者によって開催され、開発の重要な問題の討議や勧告の採択が行われる）、シニアレベル外交（ハイレベルの援助実務担当者が重要な援助政策について討議する）、本会合（毎月開催され、DAC の年間活動計画の策定・実施状況の確認、国別援助審査を行うとともに、テーマ別会合も行われる）、ピア・レビュー（各メンバーは、他のメンバー 2 カ国によって、4～5 年に 1 回、援助実績や政策について審査を受け、審査結果は報告書として公表される）がある。「OECD 開発援助委員会（DAC）の概要」を参照。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/dac_gaiyo.html

⁴ グラント・エレメントは援助条件の緩さを示す指標であり、指標が高いほど途上国にとって借りやすい援助となる。なお、無償資金協力のグラント・エレメントは 100% である。

⁵ 援助レジーム内で 2 つの競合している規範がアメリカの影響力によってやがて調整されていく過程については、小川、前掲論文を参照。

⁶ 外務省「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）」。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>。）

⁷ 辻一人「貧困削減への取組み」、下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力—その新しい潮流（新版）』有斐閣選書、2009年、89頁。

⁸ 同上。

⁹ Jean-Michael Severino and Oliber Ray, “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy,” Working Paper Number 167, March 2009, 1.

¹⁰ Ibid., 2.

¹¹ Ibid., 4-5.

¹² Ibid., 5.

-
- 13 Ibid., 6.
- 14 Ibid., 7.
- 15 Ibid., 6.
- 16 Ibid., 8.
- 17 Ibid., 12-13. 1980年代の債務危機の重要な原因の一つであった突然の交易条件の崩壊（本質的な一次産品市場の変動制のため）に対処するものであり、ローンの返済額が借入国の貿易収入にリンクされているため、借入国を突然の交易条件の悪化から守る一方で、経済的にも実行可能な貸付スキームとして注目されている。
- 18 Ibid., 13.
- 19 Ibid., 11.
- 20 Ibid., 13.
- 21 Ibid., 14.
- 22 Ibid., 15.
- 23 Ibid.
- 24 Ibid., 17.
- 25 周弘「中国新的対外援助」王逸舟主編『中国対外関係轉型 30年（1978-2008）』社会科学文献出版社、2008年、172頁。
- 26 同上、164頁。
- 27 同上、177頁。
- 28 同上、165-166頁。「以人为本」の対外援助は、「海外進出（走出去）」と「外資導入（請进来）」の方式で、人材育成に貢献している。「海外進出（走出去）」とは、中国の専門家、技術要員、管理人材を受取国に派遣し、現地で知識や技能を教えたり、中国の青年ボランティアを派遣することである。「外資導入（請进来）」は、各種の人材を中国に招いて、技術から管理の面で各種の研修を実施するとともに、学生に奨学金を提供する。
- 29 Severino and Ray, 7頁。
- 30 周弘、166頁。
- 31 下村恭民「21世紀の新しい潮流」、下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力——その新しい潮流（新版）』有斐閣選書、2009年、58頁。
- 32 同上、58-59頁。
- 33 同上、61頁。
- 34 同上、61頁。
- 35 周弘、166-167頁。
- 36 崔日明、李兵、劉文革編『国際経済合作』第2版、機械工業出版社、2009年、212頁。
- 37 同上、215頁。
- 38 胡再勇「中国経済外交面臨的国内外形勢：年度特点」趙進軍主編、江瑞平、劉曙光副主編『中国経済外交年度報告（2010）』経済科学出版社、2010年、74頁。
- 39 同上、74頁。
- 40 同上。
- 41 辻一人「貧困削減への取組み」、90頁。
- 42 辻一人「途上国のオーナーシップとガバナンス重視の潮流」、下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力——その新しい潮流（新版）』有斐閣選書、2009年、189頁。
- 43 周弘、162頁。
- 44 同上、174頁。
- 45 同上、175-176頁。
- 46 同上、174頁。
- 47 同上、164頁。
- 48 同上、165頁。
- 49 IPRCC は、「貧困削減と開発」分野で、研究、交流、研修などを通じて、海外との情報

交換や協力を行う組織である。詳細については、<http://www.iprcc.org> を参照。

50 詳細については、前述の IPRCC のサイトを参照。

51 DAC 中国研究会に参加した複数の日本人メンバーの見解。

52 DAC 中国研究会に参加した日本人メンバーの見解。

53 李小云、唐麗霞、武晋編著『国際発展援助概論』社会科学文献出版社、2009年、319頁。

54 中国は2005年からは、海外に青年ボランティアを派遣し始めた。タイ、エチオピア、ラオス、ミャンマー、ジンバブエ、セイシェルなどの国家へ200名以上派遣した。その内容は、中国語教育、中国医療、農業技術、体育教育、コンピューター研修、国際救援などの分野でのボランティアである。張翠珍「中国在対外援助領域的經濟外交：共渡危難」趙進軍主編、江瑞平、劉曙光副主編『中国經濟外交年度報告（2010）』經濟科学出版社、2010年、177頁。

55 李小云、唐麗霞、武晋、320頁。

56 同上、319頁。

57 同上、320頁。