

修 士 論 文

中国対外援助の基本構造と新たな展開

The Makeup and Recent Development of Chinese Foreign Aid

東京大学大学院新領域創成科学研究科

国際協力学専攻

学籍番号 47-196767

氏名 李嘉悦

本論文は，修士（国際協力学）取得要件の一部として、2021 年 1 月 18 日に提出され、同年 1 月 29 日の最終試験に合格したものであることを、証明する。

2021 年 1 月 29 日

東京大学大学院新領域創成科学研究科

国際協力学専攻

主査_____

目次

はじめに	1
第1章 中国の対外援助—援助か投資か	2
1-1 中国の援助概念	2
1-2 中国の援助をめぐる言説	4
1-3 本研究の問いと目的	5
1-4 論文の構成と研究方法	5
第2章 中国対外援助の概要	7
2-1 中国の援助金額と分類	7
2-2 中国援助金額分布の歴史的変遷	9
2-3 中国援助プロジェクトの分類	12
2-4 中国の対外援助管理弁法	14
2-5 中国の援助地域およびDAC 援助国リストとの比較	17
2-6 中国の被援助経験および開発経験から見る中国対外援助の理念	21
2-7 小括	21
第3章 中国における援助企業	24
3-1 中国の対外援助と企業の海外進出	24
3-2 援助企業の選定プロセスおよび選定条件	25
3-3 援助企業の地域分布	26
3-4 援助企業分類の変化	29
3-5 中国援助企業の特徴	30
3-6 入札プロセスおよび援助企業にまつわる課題	32
3-7 小括	33
第4章 日本の対外援助との比較から見る中国の援助	34
4-1 中国と日本の対外援助の類似性に関する先行研究	34
4-2 援助の動機	34
4-3 援助形態の比較	36
4-4 中国と日本に対する援助批判と対応	38
第5章 結論と今後の展望	41
参考文献	42

はじめに

対外援助という行為において文化的な要素が強いことは否めない。宗教的影響を大いに受けている西洋諸国は慈善が美德であり義務であると考え、例えば喜捨という貧しい人々に寄付する慈善活動がイスラム教徒に課されている。キリスト教においても慈善が一つ大事な理念である。例えば什一献金という概念があり、キリスト教において命と同じくらい大切な収入の十分の一を神様にささげることをいう（鮫島，2011）。欧米諸国は援助とビジネスをはっきりと区別し、ほぼ無償で援助を行うことに対し、東アジアの日本と中国を見てみると、援助が商業主義的であることがしばしば批判される。

Mawdsley (2011) の「ギフト理論」は中国と欧米諸国の援助理念の差について以下のように説明している。援助はプレゼントとして見なすことができる。西洋の援助は慈善であり、見返りを求めない。しかし、このような場合、援助は施しのようなものになり、援助する時点で力関係の差が現れる。一方で、中国は明確な見返りを求めることにより、援助される相手にも平等と尊重を与えている（筆者訳）。このような見方もあるのに対し、中国の援助はただ自己利益のためであることも指摘されている（Naim, 2007）。

中国の対外援助は 1950 年北朝鮮およびベトナムへの物資援助から始まり、2020 年には 70 周年を迎えた。21 世紀以来、中国の目覚ましい経済成長および援助影響力の増長に伴い、中国の対外援助が注目されるようになった。特に中国がアフリカなどの地域で大規模なインフラ建設を行うような援助方法は多くの論争を巻き起こしている。

このように、国際社会で中国の対外援助が注目されるようになったのはたったの十数年前、中国の対外援助はどのような構造になっているのか、これからどこに向かうのかについてまだまだ知られていないことが多い。そこで、本研究は中国の対外援助の構造および近年の動向を明らかにすることを目的とする。

第1章 中国の対外援助—援助か投資か

本章では、まず中国の対外援助概念と世界で広く使われている ODA（政府開発援助）の概念との違いについて説明する。OECD の基準によると、政府資金は借入人（開発途上国）にとっての有利性から ODA と OOF（その他の政府資金）に分類できる。しかし、中国の対外援助ではそういった分類がなく、政府からの資金は援助に分類すべきか商業的資金に分類すべきか不明確な場合が多く、投資と援助の線引きが非常に曖昧である。そのため、中国の対外援助は経済利益のためであると言われ、西洋からの批判が激しい。本章の第2節では、中国の援助をめぐる言説を整理し、第3、4節で本研究の問い、目的、研究方法を提示する。

1-1 中国の援助概念

世界において、開発援助という概念は第二次世界大戦後の戦後復興途上国に対する経済援助から生まれ、現代では貧困削減のための重要な手段へと発展してきた。開発援助の主体は、政府、国際組織、社会団体、個人などが考えられるが、本研究では、政府を主体とする援助を研究の対象とする。経済協力開発機構（OECD）の内部委員会の一つ、開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）の定義によると、開発途上国への政府資金は政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）とその他の政府資金（Other Official Flows: OOF）の2つに分類することができる。グラントエレメント¹が 25 パーセント以上の条件を満たすものを ODA と分類し、それ以外を OOF として分類することができる。しかし、中国の公式文書では、ODA や OOF などの概念が使われず、それらを総称して対外援助と呼ばれる。そのため、援助資金にはどれぐらいの贈与成分が含まれているのか、途上国にとって借款条件がどれほど有利なのか、不明確な場合が多い。

では、グラントエレメントが25パーセント以上で、ODAの国際基準を満たす中国の援助金額はどれぐらいなのか。米国のウィリアム・アンド・メアリー大学に設置された研究機関Aid Dataが独自で中国の対外援助に関するデータベースを構築し、2000年から2014年まで中国による4,304件の援助プロジェクトの情報を集計し²、援助資金を ODA-like, OOF-like と VOF（Vague Official Finance, 分類できない公的資金）に分類した。集計結果によると、2000年から2014年までの中国の援助総額は3,510億ドルである。そのうち、グラントエレメントが25パーセント以上で、借入側にとって非常に有利な ODA 資金は援助資金全体の21.6%を占める。一方で、2000年から2014年まで米国の援助総額は3,946 億ドルであり、ODA は援助総額の93%を占める。米国と中国の政府資金分類の比較を図1-1に示す。中国の援助は OECD の DAC 諸国よりも、世界銀行グループ

¹ グラントエレメントとは借款条件の緩やかさを示す指数である。金利が低く、融資期間が長いほど、グラントエレメントは高くなり、借入人（開発途上国）にとって有利であることを示す。贈与の場合のグラントエレメントは 100% となる（JICA ホームページより）。

² AidData. 2017. Global Chinese Official Finance Dataset, Version 1.0. Retrieved from <https://www.aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset>

の援助方式に近い。2000年から2014年まで世銀援助金額の中で35.6%はODAで、64.3%はOOFに属する（Dreher et al, 2017）。

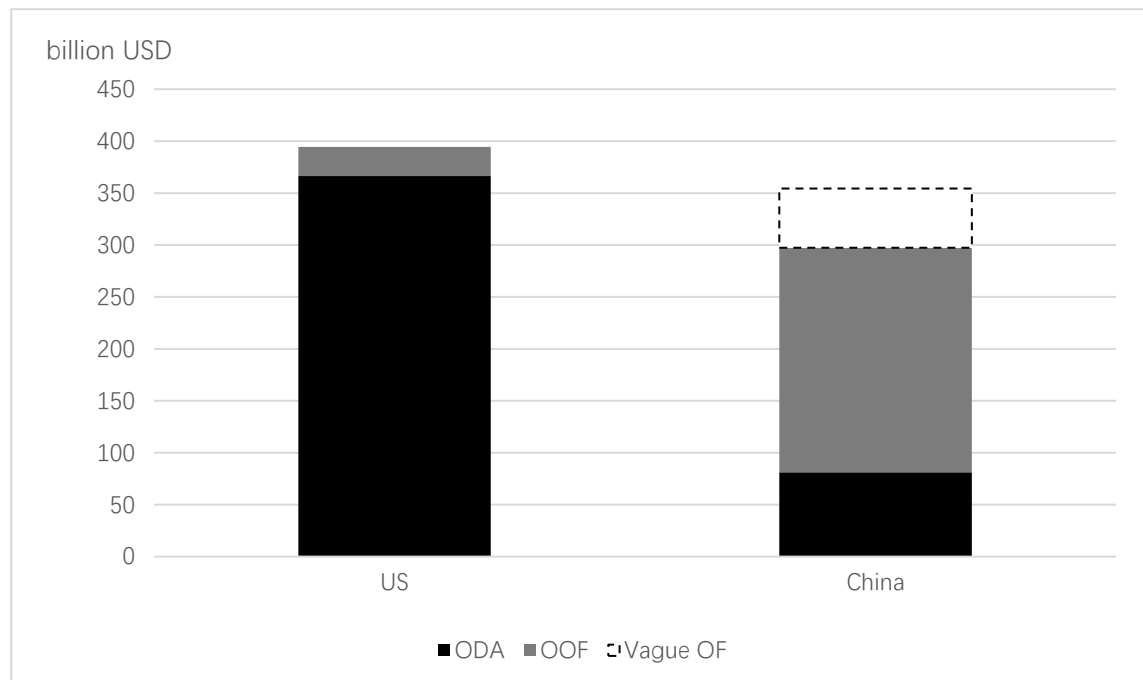


図1-1：2000～2014年米国と中国の政府援助総額の資金分類

出典：Aid Data. China's Global Development Footprint³

Aid Dataの統計情報は、主に中国や海外のメディア報道、中国の公式発表、被援助国の公開情報、NGOのフィールド調査報告、学術論文などから得られたことから、統計情報の正確性は疑問視されている。メディア報道の情報から援助資金を分類することは困難である⁴との意見もあり、2017年中国商務部の記者会見でも、Aid Dataの統計は中国の対外援助資金と他の種類の商業的資金を混同している可能性がある⁵と指摘した。Aid Dataの統計は完全に正確だとは言えないが、中国の援助資金を理解するための一つの参考になると考える。中国援助金額の多くは、被援助国にとって非常に有利なODAに分類できないと結論づけられる。実際、中国の援助は投資や、自国の経済利益のために使われているとも言われており、張によれば、中国の援助資金は主にインフラ事業に投入され、多くは中国製の設備を購入するなどの条件がつけられ、石油やほかの資源で援助額を返済する場合もある。このような貸し出しを利用し、中国企業の新

³ <https://www.aiddata.org/china-official-finance>

⁴ Sohu.com「中国の対外援助額はもうすぐアメリカを超える？誤解があるよう」2017/10/25（最終アクセス：2021/1/11）

https://www.sohu.com/a/200065309_354194

⁵ 商務部記者会見議事録 2017/10/12（最終アクセス：2021/1/11）

<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20171012.shtml>

たな輸出市場を創出するという目的も援助に含まれている（張, 2019）。

DACはODAの概念を明確に定義しており、軍事援助と商業利益を目的とする援助はODAに含まれないと規定されているが、それも明らかに中国の援助定義と矛盾している。では、中国の援助は国際社会において援助と呼ぶことができるものなのか。ここで、中国の援助に対する見方について説明する必要があると考える。

中国は対外援助において、単に貧しい国を助けるのではなく、双方に利益をもたらすことを非常に重視している。中国国務院報道弁公室が 2011 年に発表した「中国の対外援助白書」にも、「中国は世界最大の発展途上国であり、人口が多く、基盤が弱く、地域における経済発展が不均等である。中国にとって開発は依然として困難な課題であり、それゆえに、中国は対外援助を開発途上国間の相互扶助であると考え」と書かれている。公的文書では対外援助という言葉が使われているが、中国の援助概念は相互関係を主張しているゆえに、協力に近いものである。中国と欧米の援助概念の違いについて説明する研究も数多くある。はじめにで言及した援助を「ギフト」と例える Mawdsley (2011) 以外にも、張 (2012) は、先進国にとって対外援助の人道的動機は、過去帝国主義による植民地の政治的および経済的搾取が、地域の発展を妨げ、南北の貧富格差をもたらしたことにあり、富裕国はこういった歴史的責任を背負っている側面がある一方、中国の援助は帝国主義と対抗し、民族を団結させてきた歴史と関連していると主張した。

1-2 中国の援助をめぐる言説

中国の援助思想は、国際社会で広く使われている政府開発援助の理念とは異なるため、疑問視されることが多い。21 世紀に入り、中国の国際的な影響力が高まったにつれ、中国の援助に対する批判も強まってきた。

Naim (2007) は「Rogue aid」と題した文章で、中国の援助は自己利益のため、援助国の発展に無関心と批判した。また、謝らによると、2006 年 2 月に、イギリスのジャック・ストロー外務大臣は中国の対アフリカ援助を新植民地主義と批判した。その後、フランス戦略研究財団アジア部門長ヴァレリー・ニッケ氏は中国の対アフリカ政策を略奪的であり、アフリカで様々な問題を引き起こしていると非難した（謝ら, 2012）。さらに、Smith (2012) は、中国がほとんどの建設プロジェクトで中国自国の労働力を使用している。現地の労働力をどれだけ使うかは、中国の業者が現地の労働力をどれだけ信頼しているかにかかっていると主張した（Smith 2012:94）。唐 (2020) によれば、2014 年に南太平洋のパプアニューギニア、ソロモン諸島、トンガで反中国暴動が行われていた。その理由の一つは、中国の援助事業は現地の企業や労働者を多く雇用していないため、現地の労働市場を圧迫しているという現地の認識にある。また、2016 年、ケニアでも同じ理由で中国企業への反対デモが行われた（唐 2020:57）。それ以外にも、中国がスーダンやアンゴラなどの非人道主義的な政治体制に武器や軍事装備を支援したことや、援助の透明性、環境破壊、資源・エネルギーの横領についての批判もある。第 4 章では、これらの批判や中国の対応を整理する。中国の援助に対する批判が激しい一方、批判の一部に根拠がないと反論し、中国対外援助の効果を肯定する研究も数多くある（Brautigam

2011、Dreher et al 2011 など)。

まとめると、中国に対する批判は主に中国の援助は自国の経済的利益に偏りすぎていることに焦点を当てている。中国の対外援助における経済利益について、Dreher et al (2015) は、中国の援助配分の観点から中国の対外援助を分析し、資源確保は中国の対外援助において重要な動機になっていないと結論づけた。黄・劉 (2013) は、中国の対外援助は中国製品の輸出を直接促進し、被援助国からの輸入拡大、中国企業の海外市場拡大にも貢献していると主張した。

1-3 本研究の問いと目的

先行研究から、中国の援助概念は、国際的に使われている政府開発援助の概念と異なり、投資と援助の線引きが曖昧で、援助において自己経済利益を重視していることが明白である。しかし、中国は援助においてどのような仕組みで経済利益と対外援助を繋ぎ合わせたのか、先行研究では十分な回答が得られていなかった。特に中国では援助企業は援助における経済的受益者であり、援助の実施主体としてかなり重要な役割を果たしてきたが、援助企業に関する研究は極めて少ない。また、中国に対する批判の多くは中国の過去の対外援助政策を批判しており、中国対外援助の近年の政策の変化や実態についてはあまり知られていないことが多い。

そこで、本研究の問いは以下のように設定する。①中国の対外援助はどのような仕組みで経済的利益を追求してきたのか。②批判を受け、中国の対外援助は近年どのような変化を遂げてきたのか。中国対外援助の構造およびここ十数年間の変化を明らかにすることが本研究の目的である。

本研究の貢献は主に2つある。①中国が今まで公式的に公表した対外援助に関する文書は2011年と2014年の中国対外援助白書だけである。白書の中で公開されたのもほぼ概観的な内容であり、対外援助に関する情報公開が不足していると言える。そのため、具体的な情報を入手し、分析することはかなり困難であるが、本研究は中国商務部ウェブサイトで公開されている中国の援助企業リストおよび援助国リストの情報を収集し、経済利益との関係を明らかにしたことが一つの貢献と言える。②中国過去十数年間の対外援助政策の変化を明らかにした。中国は近年援助企業に対する規定、援助の評価制度、援助形態において様々な変化を遂げてきたが、中国国内や海外で認識されていないことが多い。本研究はそれらの新たな動向を明らかにしたことも一つの貢献と言えるだろう。

1-4 論文の構成と研究方法

本研究は文献調査を通して以上の問いを明らかにする。主に援助の金額と分布、援助プロジェクトの分類、援助地域、援助企業、援助に関連する制度の角度から中国対外援助の情報を調べた。

本論文は以下のように構成される。第1章では、まず中国の援助概念について説明し、中国の援助をめぐる言説を整理した上で、本研究の問いと目的、貢献を提示する。続く第2章では中国対外援助の概要を紹介する。主に中国の援助金額と分布の変化、2014年

より施行された「対外援助管理弁法」およびその他の関連規定の内容、中国の援助地域、援助プロジェクトに注目する。第 3 章では中国対外援助の実施主体となる援助企業を分析する。主に中国の援助と企業海外進出の関係、援助企業の選定プロセス、選定条件、援助企業の地域分布、分類、特徴などについて説明する。そして第 4 章では主に日本の対外援助の動機、形態と比較を行い、中国と日本に対する援助批判と対応だと思われる政策を整理した。

中国対外援助の金額と分布、援助プロジェクト、援助国、援助企業、援助管理弁法に関する資料は、主に中国国務院報道弁公室が 2011 年と 2014 年に公表した中国対外援助白書、中国の対外援助を所管する商務部のウェブサイトから収集した。援助プロジェクトの落札結果は中国政府調達情報サイト（China Government Procurement Network）の公開情報を参照した。

第2章 中国対外援助の概要

本章では中国対外援助の概要を紹介する。主に中国の援助金額と分類から見る中国援助の歴史的な変化、2014年より施行された「対外援助管理弁法」の内容、中国の援助地域、援助プロジェクトの分類について説明を行う。どれも中国援助の構造を理解する上で重要な内容となっている。

2-1 中国の援助金額と分類

中国対外援助の毎年具体的な援助額、援助国、援助プロジェクトの内容などが公表されていないため、援助の推計額も研究者によって異なる。例えば、Brautigam (2011)によると、中国の援助額は1996年に約4.1億ドルに達し、その後年々増加し、2007年には30億ドルに達したと推定したが、Kitano (2016)の推計によると、中国の2007年の援助額は約22億7000万ドルで、Brautigam (2011)の推計値とは大きな違いがある。Kitanoの2018年の調査によると、2016年中国の援助額は64億ドルに達し、世界においてアメリカ、ドイツ、イギリス、日本、フランス、トルコに次いで7位となった。

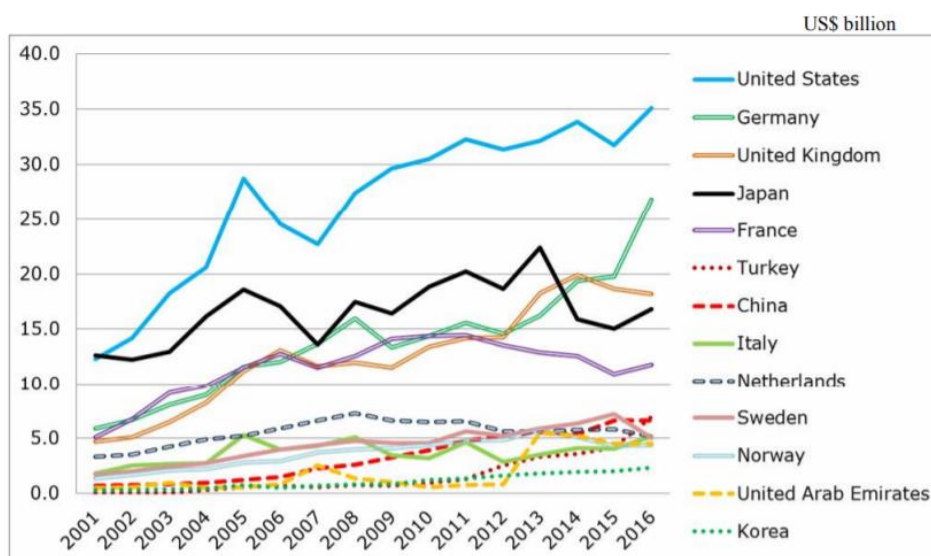


図 2-1：主要 DAC 加盟国、新興援助国、中国の総対外援助額の比較

出典：Naohiro Kitano (2018) ⁶

では中国が今までに出した援助の公式データからどんな示唆が得られるのか。今まで国務院報道弁公室が中国の対外援助に関して正式的に出した文書は 2011 年⁷と 2014 年

⁶ Naohiro Kitano 「Estimating China's Foreign Aid Using New Data: 2015-2016 Preliminary Figures」

2018 年 5 月 31 日（最終アクセス：2020/12/20）

https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/l75nbg00000puw4g-att/20180531_01.pdf

⁷ 国務院報道弁公室「中国の対外援助白書」2011 年 4 月（最終アクセス：2020/12/31）

<http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2011/document/896471/896471.htm>

の中国の対外援助白書⁸のみ。その中で発表されたデータによると、2009 年まで中国の援助額は計 2,562.9 億元。2010 年から 2012 年までの 3 年間の中国の対外援助額は 893.4 億元（1 米ドル約 6.3 円で計算すると、3 年間で約 142 億ドル）である。中国が公式的に公表した合計援助額に関するデータは以上の二つしかなかった。しかし、中国の統計年鑑や財政年鑑では、対外援助にあてる政府支出が毎年発表されており、財政支出のデータから中国の対外援助金額の変化をある程度推測することができる。

では中国対外援助の金額と政府が援助にあてる財政支出、この両者はどういう関係性を持っているのか。簡単に説明すると、1994 年以前の援助は全部政府より資金提供をしていたため、援助金額は財政支出と同じ金額である。1995 年以降、中国輸出入銀行が設立され、優遇借款という援助方式が確立された。優遇借款の資金は中国輸出入銀行が市場を通じて調達し、金利は中国人民銀行が発表している基準金利よりも低く、そこから生じる金利差は政府から補填する（中国対外援助白書、2011）。この新たな援助方式の誕生に伴い、1995 年以降政府の財政支出は全体援助金額の一部となった。

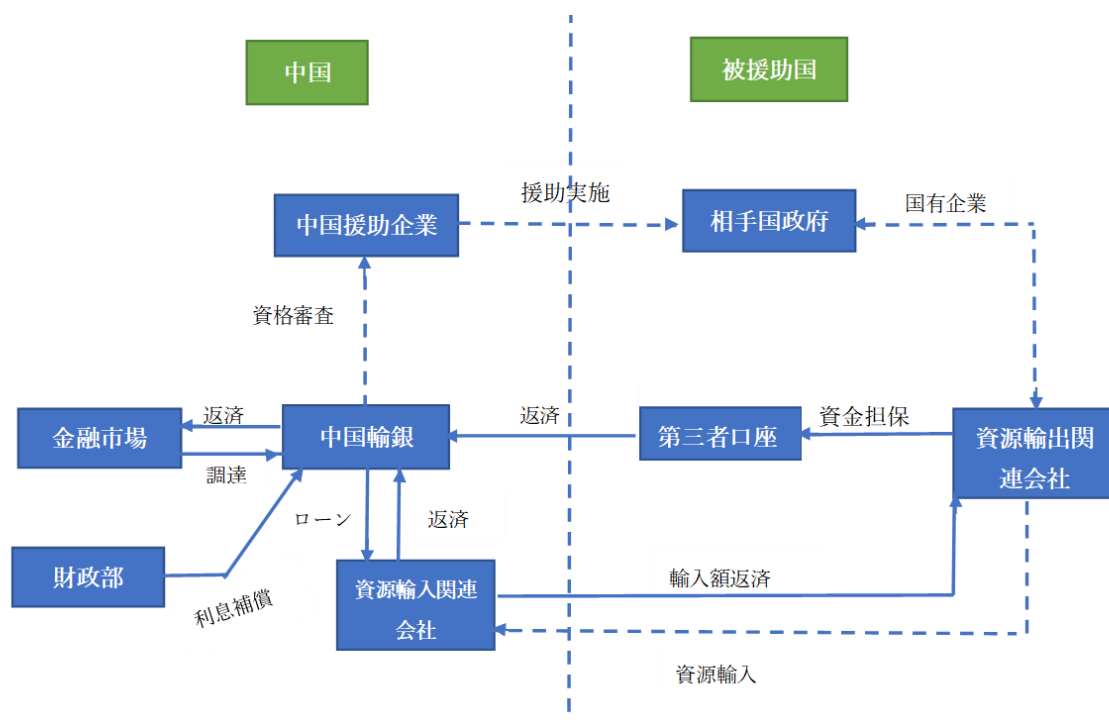


図 2-2：中国政府優遇借款の資金の流れ

出典：胡・黄(2012), 筆者訳

図 2-2 は中国優遇借款のもっとも典型的な仕組みを表している。この仕組みは別称「アンゴラ方式」(Angola Mode)。最初はアンゴラの油田へのインフラ援助でこの方式を使ったことから名づけられた。図で示したように、資源などを中国に輸出する代金によって返済する仕組みとなっている。受取国は中国輸出入銀行でエスクロー口座

⁸ 国务院報道弁公室「中国の対外援助（2014）」2014 年 7 月 10 日（最終アクセス：2020/12/31）

http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013_1.htm

(escrow account) を開設し、資源の輸出代金を元利金の返済のために同口座に入金する。このような仕組みにより、中国の援助は資源確保と結び付けられ、援助は資源確保のためであるという批判を受けるようになった。

優遇借款は主に被援助国にとって経済的、社会的利益のある生産型プロジェクトや大中型インフラプロジェクトの建設、そして比較的大型のプラント設備、機電製品などを供与するために用いられる。優遇借款のほかに、中国の援助には無償援助、無利子借款という方式がある。無償援助は被援助国の中小型社会福祉プロジェクト、人的資源開発への協力、技術協力、物資援助、緊急人道援助などを実施するのに重点的に用いられる。無利子借款は主として社会インフラや民生プロジェクトの建設に用いられる（中国の対外援助白書，2014）。そして、同年（2014 年）に公布された「対外援助管理弁法」では無償援助の用途に貧困削減も加えられた。

2-2 中国援助金額分布の歴史的変遷

図 2-3、2-4、2-5 は 1950 年代以来の中国対外援助の動向を表している。それぞれ 1953 年から 2018 年までの中国政府による対外援助財政支出の推移、1993 年から 2018 年までの中国の対外援助支出と予算の比較、1953 年から 2018 年までの中国政府の対外援助支出が財政支出・GNI を占める割合を示したものである。

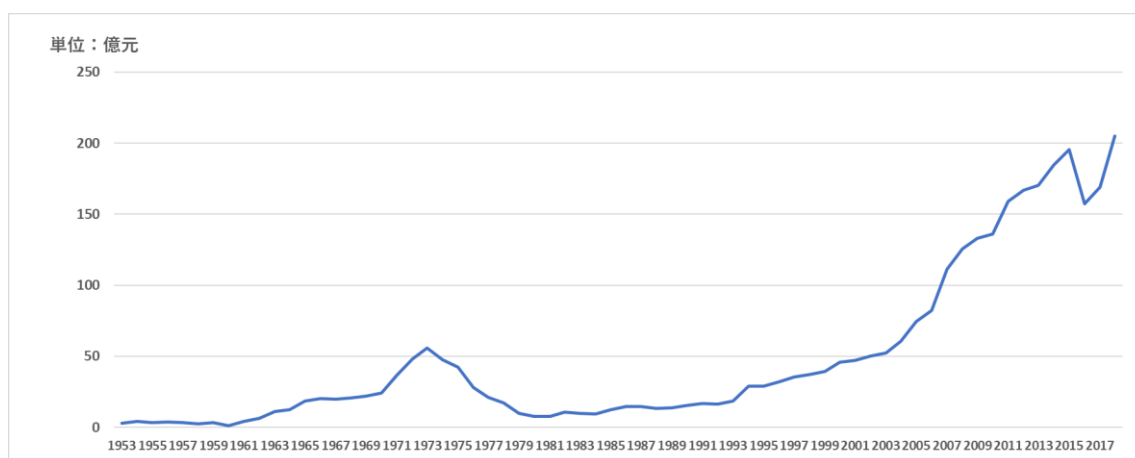


図 2-3：中国政府の対外援助財政支出（1953-2018）

出典：張（2012）、各年の「中国財政年鑑」、「中国統計年鑑」より筆者作成

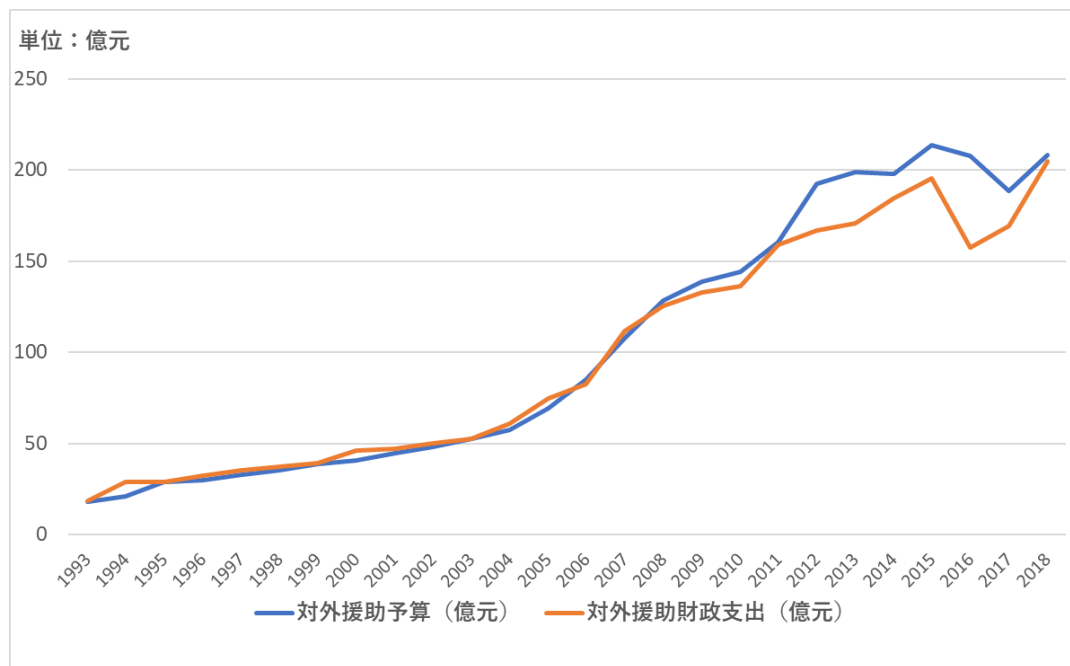


図 2-4：中国對外援助の予算と財政支出（1993-2018）

出典：中国各年の金融年鑑より筆者作成

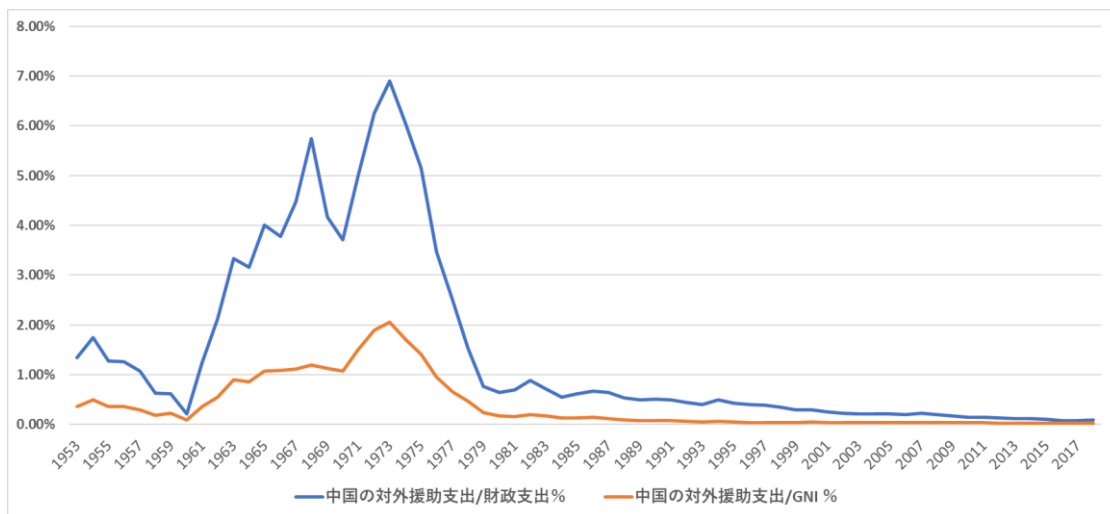


図 2-5：中国對外援助支出が財政支出・GNI に占める割合（1953-2018）

出典：張（2012）、各年の「中国財政年鑑」、「中国統計年鑑」より筆者作成

2011 年の「中国對外援助白書」によると、2009 年末までに、無償援助金額は 1062 億元に達し、援助総額の 41.4% を占める。一方で、優遇借款は援助総額の 28.7% を占める。前節で説明したように、中国輸出入銀行の成立に伴い、中国の援助において優遇借款を提供し始めたのは 1995 年以降。それ以前に無償援助は主となる援助手段であった。

2014 年の「中国の對外援助白書」によると、2010 年から 2012 年までに優遇借款は対

外援助総額の 55.7%を占める。2010 年から 2012 年、優遇借款は無償援助（36.2%）を超え、主な援助手段となっていることが明確である。

張によれば、中国の援助はベトナムや北朝鮮への援助から始まり、社会主義国家の帝国主義への対抗を支援するとともに、それらの国の戦後経済復興も支援していた。特にベトナムと北朝鮮に多額の無償軍事援助と経済援助を行っていた。「中華人民共和国外交史」によると、中国はベトナムに対して合計 203 億 6845 万元の援助を行った。その中で、約 14 億元の無利子借款を除き、すべて無償援助であった（張 2012：141）。DAC によると、軍事援助は ODA の援助額から除外されると明確的に規定しているが、中国における援助額の計算では軍事援助も全体の援助額に含まれていると考える。

1950 年代から 1975 年までの中国の援助は、実施に関与する労働者にとって過酷な事業であった。2014 年の商務部⁹記者会見¹⁰によると、中国対外援助の 60 年以上の歴史の中で、700 人以上の人が援助事業のために命を捧げた。特に中国の援助資金で 1975 年に完成したタンザン鉄道建設事業で、72 人もの労働者が亡くなった。当時のチーム長によると、殉職者のうち建設現場で死亡したのは約 3 割、交通事故で死亡したのは 4 割、悪性伝染病などの病気で死亡したのは 3 割だったという。当時の援助事業はいかに厳しい条件で行われたのかがわかる。

1960 年代から、特に 1970 年代の中国対外援助支出が財政支出に占める割合（図 2-5）で示したように、この時期において、対外援助が急増し、1973 年にピークを迎え、その後対外援助支出は減少に転じていた。その背景には二つの重大事件がある。一つは 1971 年の国連・安全保障理事会での中国の合法的権利の回復、もう一つは中越関係の悪化である。

国連における中国の法的権利回復は中国対外援助の拡大につながり、中国の援助対象国は当時の 32 カ国から 68 カ国へと拡大した（張 2012：131）。1973 年に中国の対外援助支出は 55 億 8391 万元で、中国の国民総生産の 2.052%に相当する。しかし、1978 年にベトナムやアルバニアとの政治関係の悪化から中国は援助を中止し、過剰な援助はメリットが少ないことを理解し始め、1979 年以降は自国の経済建設を中心とした対外援助政策に調整してきた。1980 年、国務院は対外援助を含む国際的な経済技術協力は、被援助国の経済発展を促進するだけでなく、中国の経済発展にも役立つべきであると明示した。それ以来、中国の対外援助は相互利益を強調し、その理念は今日まで続いた。次の第 3、4、5 節で、中国の援助プロジェクト、援助地域、援助管理に関する規定の中身を見ることで中国の援助理念を具体的に検証する。

⁹ 中国では主に商務部が対外援助事業を担当する。具体的には対外援助政策の策定及び実施、対外援助計画の作成、対外援助事業の確定及び実施、対外援助資金の管理、対外援助に関する国際交流及び協力を行う。在外大使館・領事館の経済商務機関は、商務部の対外援助に関する政府間事務の処理を補佐し、対外援助事業の実施に関する海外監督・管理を行う。各地方の商務管理部門は、商務部の対外援助管理業務を補佐する（2014 年対外援助管理弁法）。

¹⁰ 商務部記者会見「対外援助管理弁法の解説」2014 年 12 月 8 日（最終アクセス：2020/12/31）
<http://www.mofcom.gov.cn/article/fbhfn/fbh2014/201412/20141200824824.shtml>

2-3 中国援助プロジェクトの分類

本章第1節で説明したように、中国の援助資金は無償援助、無利子借款と優遇借款に分類され、様々な援助プロジェクトに投入されている。2010～2012 年中国投入分野別の援助資金分布を図 2-6 に示す。図で示しているように、中国の援助資金は主にインフラに投入されている。経済インフラと社会インフラを合わせて、援助分野全体の 72.4% を占める。インフラの次に投入が多いのは物資で、全体の 15% を占める。

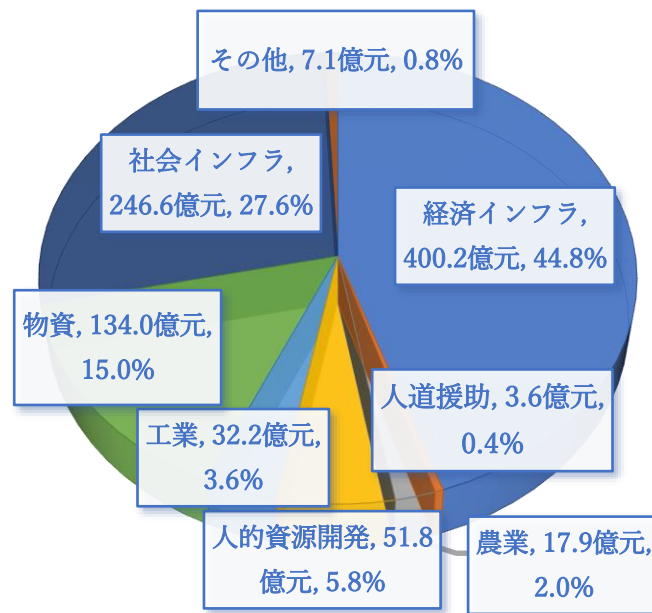


図 2-6：2010～2012 年中国対外援助資金の分布（援助投入分野別）

出典：中国対外援助白書（2014）

インフラに対するもっとも一般的な援助方式は、中国でフルセット型プロジェクトと呼ばれる。フルセット型プロジェクトとは中国側がプロジェクトの調査、設計、建設プロセスの全部または一部を担当し、設備・建材の全部または一部を提供し、技術者を派遣し、建設などを指導することを意味する。プロジェクト終了後直接建物や施設を受取国に引き渡すため、中国ではフルセット型援助プロジェクトは“鍵渡し”プロジェクトとも呼ばれる。

フルセット型援助は中国の対外援助の中で最も重要な形態であり、2011 年中国援助白書で発表されたデータによると、フルセット型プロジェクトは対外援助財政支出の約 40% を占める。2009 年までに、合計 2,025 件のフルセット型プロジェクトが建設された。その具体的な分布を図 2-7 に示す。図で示したように、2009 年までにフルセット型プロジェクトは主に公共施設（科学教育衛生施設、民用建物、会議用ビル、スポーツ施設、井戸掘削・水道など）、工業（軽工業、紡織機械工業、繊維など）、経済インフラと農業で構成される。

一方で、中国の対外援助白書（2014）によると、2010 年から 2012 年まで計 80 カ国で 580 件のフルセット型プロジェクトが建設された。具体的な分布状況を図 2-8 に示す。

フルセット型プロジェクトは主に社会インフラと経済インフラの建設で構成され、工業、農業プロジェクトの比率は相対的に下がった。経済インフラは主に交通運輸、放送・電信と電力、社会インフラは主に学校、病院、民用建物、給水施設と公用施設などがある。2011 年と 2014 年の中国対外援助白書のデータから、工業がフルセット型プロジェクトを占める割合が著しく減ったことがわかる。一方で、社会インフラ（公共施設）と経済インフラの割合は増えた。フルセット型プロジェクトはさらにインフラに偏ったことがわかる。

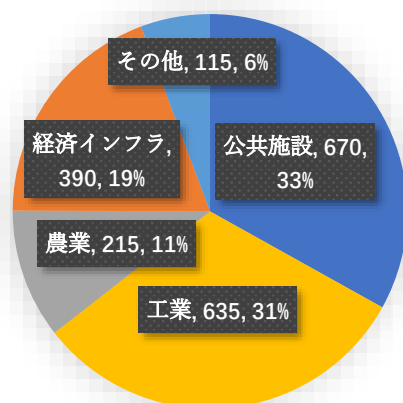


図 2-7：1950 年から 2009 年までの中国フルセット型プロジェクトの分野

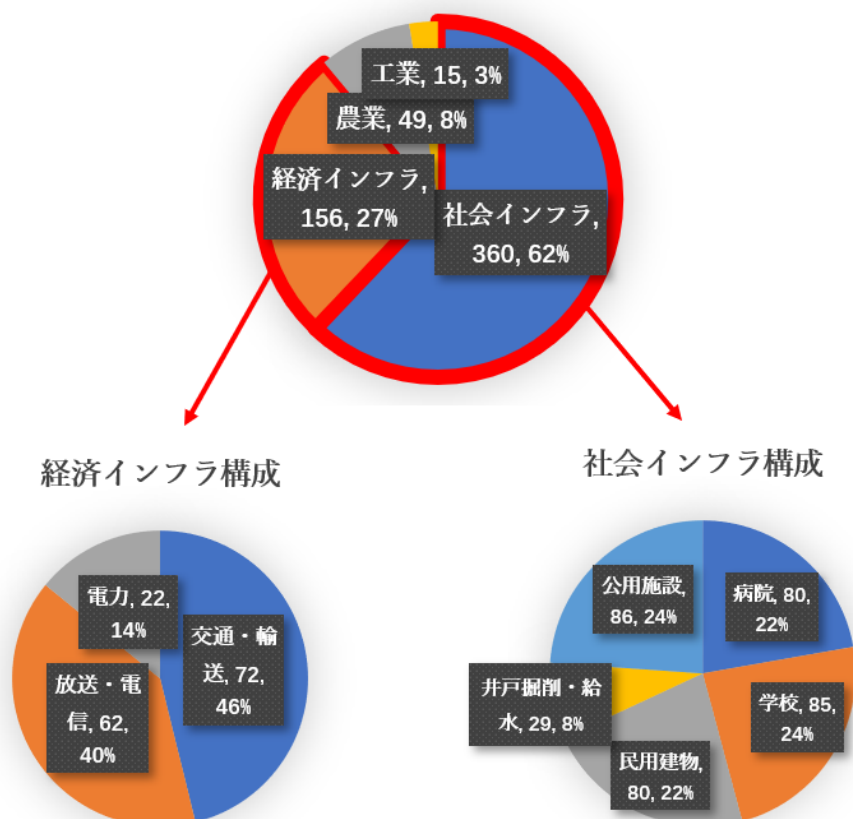


図 2-8：2010 年から 2012 年の中国フルセット型プロジェクトの分野と内訳

出典：中国の対外援助（2014）より筆者作成

2011 年中国対外援助白書によると、1950 年代から 1970 年代にかけて、中国は独立したばかりの多くのアジアやアフリカの国々に工業プロジェクトを支援し、被援助国の工業発展の基礎を築いた。1970 年代には産業支援がさらに発展し、一時は中国のフルセット援助プロジェクトの重要な要素の一つとなった。1980 年代半ばから後半にかけて、多くの途上国で企業の民営化が加速し、工業分野での中国の援助は徐々に減少してきた。

フルセット型プロジェクト以外にも、一般物資の供与¹¹、技術協力¹²、人的資源開発、対外援助医療チームの派遣、ボランティアの派遣¹³、緊急人道援助、債務減免¹⁴という援助方式があげられる。これらのすべての援助プロジェクトの管理に関する規定は次節で紹介する。

2-4 中国の対外援助管理弁法

中国は 1950 年代から援助を行ってきたが、2014 年までには対外援助に関する包括的な管理弁法や法律がなかった。2014 年、中国で初めて対外援助管理に関する包括的な規定「対外援助管理弁法」¹⁵が公布され、2014 年 12 月より施行された。この弁法は中国援助プロジェクトの規定および変化を理解する上で重要な材料となっている。

対外援助の実施形態については、第 14 条と 15 条によると、対外援助は主にプロジェクト援助形態で実施される。プロジェクトは主にフルセット型、物資、技術協力、人的資源開発、ボランティアの五つのプロジェクト形態がある。緊急人道支援などの緊急時や特殊状況においては、現金による支援を行うこともできる。したがって、弁法から中国通常の対外援助実施形態はプロジェクト援助であり、現金援助は緊急時や特別な場合に限られることがわかる。

実施主体については、第 23 条によると、対外援助事業は原則として中国側が実施すると規定されている。被援助国との合意のもと、援助事業は、中国側と被援助側が分担して実施する場合と、中国側の監督を前提として、被援助側が自主的に実施する場合がある。

さらに、「対外援助管理弁法」の施行に伴い、2015 年、商務部は新たに「対外技術援助プロジェクト管理弁法」、「対外援助プロジェクト評価管理規定」を制定し、「対外援

¹¹ 2010 年から 2012 年、中国は計 96 カ国・地域に対して 424 件の物資援助を行った。主として、事務用品、機械設備、検査測定設備、交通輸送手段、生活用品、医薬品、医薬設備などが含まれる（2014 年中国の対外援助白書）。

¹² 2010 年から 2012 年、中国は計 61 カ国・地域で 170 件の技術協力プロジェクトを完成させた。主として、工業生産・管理、農業栽培・養殖、文化・教育、スポーツ・トレーニング、医療・衛生、クリーンエネルギーの開発、企画・コンサルタントなどの分野に及んでいる（2014 年中国の対外援助白書）。

¹³ 中国語教師ボランティアもボランティア派遣に含まれる。

¹⁴ 2010 年から 2012 年、中国はタンザニア、ザンビア、カメルーン、赤道ギニア、マリ、トーゴ、ベナン、コートジボワール、スーダンなどの後発開発途上国と重債務貧困国 9 カ国の満期となった無利子借款債務 16 件、累計金額 14 億 2000 万元を債務免除した（2014 年中国の対外援助白書）。

¹⁵ 商務部「対外援助管理弁法」2014 年 11 月 15 日（最終アクセス：2020/12/20）

<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201411/20141100799438.shtml>

助物資プロジェクト管理弁法」、「対外援助フルセットプロジェクト管理弁法」、「対外援助プロジェクト実施企業資格認定弁法」、「対外援助契約管理規定」、「対外援助プロジェクト立案管理弁法」、「対外援助プロジェクト調達管理弁法」を改訂した。それらの規定により、援助プロジェクトの管理体制、フィージビリティ調査、契約締結、プロジェクト後評価などの制度はより明確に規定されるようになった。

「対外援助プロジェクト立案管理弁法」¹⁶によると、商務部は関係部局と協力し、被援助国政府と今後 2～3 年間の援助プロジェクトの計画について定期的に協議する。ほかにも、被援助国が計画外に臨時に提案したプロジェクトや、中国側が自発的に推進し、被援助国が明確に支持しているプロジェクトも立案されることがある。

また、「対外援助プロジェクト評価管理規定」¹⁷の制定により、中国の対外援助プロジェクトの評価制度が初めて確立された。規定によると、商務部は援助プロジェクト評価の策定、監督、管理を行い、具体的な評価業務はコンサルティング機関に委託することになっている。対外援助事業評価の内容は主に事業の妥当性、組織と実施の合規性、援助の効果と効率性、総合的影響力と事業の持続性という五つの項目があげられる。DAC が 1991 年に発表した ODA を評価するための 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）とはおおむね合致している。

商務部は年単位で対外援助事業の評価計画を策定し、評価は通常評価と特別評価に分かれている。通常評価の対象となる対外援助事業は、主に 1 年以上前に完了した事業であり、すべての事業に評価するのではなく¹⁸、ランダムサンプリングにより評価対象を決定している。フルセットプロジェクトは少なくとも 30%以上（3 プロジェクト以上）、物資プロジェクト 20%以上（5 プロジェクト以上）、技術援助プロジェクト 20%以上（3 プロジェクト以上）、人材育成協力プロジェクト 5%以上（10 プロジェクト以上）が評価対象となる必要がある。特別評価対象となる対外援助事業は、主に注目度の高い援助事業の課題、緊急に取り組むべき対外援助事業に共通する問題点など商務部が評価テーマを確定し、評価対象となる援助事業を決めることになっている。

援助プロジェクトの中で一番重要となるフルセット型援助プロジェクトと物資援助プロジェクトに関する規定は 2008 年と 2006 年に制定され、2015 年にともに改訂された。

¹⁶ 商務部国際経済協力事務局「対外援助プロジェクト立案管理弁法」2016/9/20（最終アクセス：2021/1/14）

<http://www.aieco.org/article/zwgk/zdwj/bfw/201611/20161101583815.shtml>

¹⁷ 商務部国際経済協力事務局「対外援助プロジェクト評価管理規定」2016/9/20（最終アクセス：2021/1/14）

<http://www.aieco.org/article/zwgk/zdwj/bfw/201611/20161101584376.shtml>

¹⁸ JICA は事業の事後評価において、外部評価（原則 10 億円以上の事業を対象・外部評価者が実施）と内部評価（2～10 億円の事業を対象・在外事務所が実施）の 2 種類があり、いずれも事業完成後の段階で、DAC 評価 5 項目を用いて総合的な評価を行う（JICA ホームページより）。

2008年に発表された「対外援助フルセット型プロジェクト管理弁法」¹⁹によると、フルセット型プロジェクトの実施企業は中国政府が選定すると規定されたが、2015年の改訂後、被援助国が自主的に実施する援助形式が初めて弁法に追加された。改訂後の弁法によると、フルセット型プロジェクトは「中国側が建設を代理する」と「被援助側が自主的に建設する」という二つの形態がある。被援助側が自主的に実施する場合、被援助国が中国政府の財政的および技術的支援を受けて、プロジェクトの調査・設計・建設の全過程またはその中の主要段階を担当し、完成後の運営・維持管理の責任を負う。中国政府はプロジェクトの外部監督を行う。一方で、2015年に発表された「対外援助物資プロジェクト管理弁法」では、物資プロジェクトは原則として中国側が実施すると規定されている。したがって、中国の援助プロジェクトにおいて、フルセット型プロジェクトは中国側実施と被援助側実施という二つの形式があり、物資プロジェクトは原則として中国企業が実施すると規定されていることが明白である。

2014年12月に行われた商務部の「対外援助管理弁法」の説明に関する記者会見²⁰で、中国援助実施主体についての補足も行われた。当時の対外援助司次長の発言によると、近年被援助国政府から具体的なプロジェクト成果を得るだけでなく、能力強化やプロジェクトの組織、実施への参加に関する要望も増えてきた。したがって、実施能力を持つ被援助国政府に対して、中国は外部監督を実施することを基本条件に、試みに援助プロジェクトの組織、実施責任を被援助国政府に移す方法もとっていた。また、次長はこのアプローチは一部の近隣諸国で実験的に実施されており、被援助国から歓迎されており、成果も非常に良好であると述べた。この発言から、原則として中国側が実施する援助プロジェクトも一部実施責任を被援助国に移しているという動向がわかる。ただ、2014年の時点で、このようなアプローチも試みに一部の近隣国家で実施しているだけで、まだ実行範囲がそこまで広くないことも伺える。

また、援助事業を遂行する人員に対する礼儀と安全確保も被援助国との契約で明確にする必要があると規定されている。この規定は第1章で言及した反中暴動、デモなど過去の経験も関係していると思われる。ほかにも、欺瞞、賄賂やその他の不正な手段で援助実施主体の資格を取得した場合、実施主体の資格を取り下げ、警告処分を与え、3万人民元以下の罰金を科すことが規定されている。

本節の冒頭で述べたとおり、中国は1950年代から援助を行ってきたが、2014年までには対外援助に関する包括的な管理弁法や法律がなかった。この弁法が制定されたきっかけはどんなものなのか。実は中国の新聞報道によると²¹、2013年末に中国の中央検査団が商務部を巡視し、2014年2月にフィードバック意見を商務部に返した。中央検査

¹⁹ 商務部「対外援助フルセット型プロジェクト管理弁法」2008年12月31日（最終アクセス：2020/12/24）

<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/200901/20090105986557.shtml>

²⁰ 脚注12を参照。

²¹ 中央政府ポータルサイト「商務部が中央検査団の意見を受け、整頓措置をとったお知らせ」

2014/6/11(最終アクセス日：2021/1/14)

http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/11/content_2698594.htm

団は対外援助事業において不正のリスクが大きいと指摘した。さらに、国外での援助事業の監督が難しく、援助企業の資格認定、援助事業の立案、予算管理、入札における問題が顕著で、不正支出の問題が深刻など様々な問題が指摘された。中央検査団の意見を受け、商務部は援助事業の問題を認識し、予算作成、執行過程の見直し、不正企業に対する罰則の強化など様々な措置をとった。「対外援助管理弁法」の施行もその中の一環である。この 2013 年の中央検査団の検査は、習国家主席の汚職撲滅政策の一環として実施されたものともいえる。このように、「対外援助管理弁法」および他の援助関連規定は、援助における問題（主に不正問題）を是正するために制定された。

2-5 中国の援助地域および DAC 援助国リストとの比較

「対外援助管理弁法」では援助地域に対して以下のように規定されている。「対外援助の対象となるのは、中華人民共和国と国交を結び、援助を必要としている発展途上国や、発展途上国を中心とした国際機関や地域団体。ただ、人道支援などの緊急時や特殊な状況において、先進国や中華人民共和国と国交のない途上国も援助の対象となる場合がある。」では、中国は具体的にどのような国を援助してきたのか。

1950 年、中国の援助はベトナムと北朝鮮への援助から始まり、1955 年にインドネシアで開催されたアジア・アフリカ会議を経て、他の社会主義国やアジア・アフリカ民族主義国を次々と援助し始めた。1963 年末にはベトナム、北朝鮮、アルバニア、モンゴル、ハンガリー、キューバ、カンボジア、パキスタン、ネパール、エジプト、セイロン、イエメン、インドネシア、アルジェリア、ラオス、マリ、ガーナ、シリア、ソマリア、ミャンマー、ギニアなどの 21 カ国を援助していた。そのうち、アジアの国が 12 カ国、アフリカが 6 カ国、ヨーロッパが 2 カ国、ラテンアメリカが 1 カ国。中国の援助が始まった当初は、アジア諸国が中国援助の中心になっていた（張, 2012）。

2011 年と 2014 年の「中国の対外援助白書」による中国援助地区別の対外援助資金分布を図 2-9、図 2-10 に示す。2011 年の「中国の対外援助白書」によると、2009 年までに中国は 161 カ国と 30 以上の国際、地域組織に援助を提供していた。そのうち定期的に中国の援助を受けている発展途上国が 123 カ国である。中国援助の約 8 割は貧困人口が最も多いアジアとアフリカに与えている。2014 年の中国の対外援助白書によると、2010 年から 2012 年までの中国のアフリカへの援助は 51.8%と全体の半分以上を占めている。中国が援助の中心をアフリカ諸国に徐々にシフトしていることがうかがえる。21 世紀に入ってから中国の対アフリカ援助が批判を受けてきたが、下村・大橋によれば、実は中国にとっては、アフリカは伝統的な援助重点対象地域である。中国は 1956 年からアフリカ向け援助を供与し始め、60 年代後期から 80 年代初期にかけて、毎年 1 億ドル程度の援助を提供していた（下村・大橋 2013:162）。

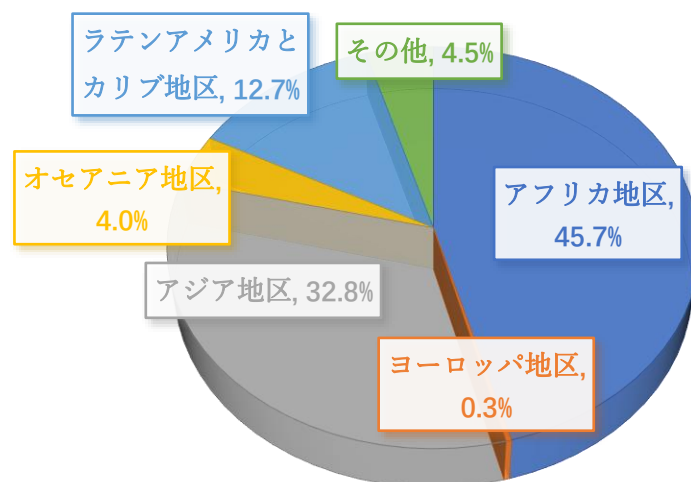


図 2-9 : 2009 年まで中国対外援助資金分布（援助地域別）

出典：2011 年中国の対外援助白書, 筆者訳

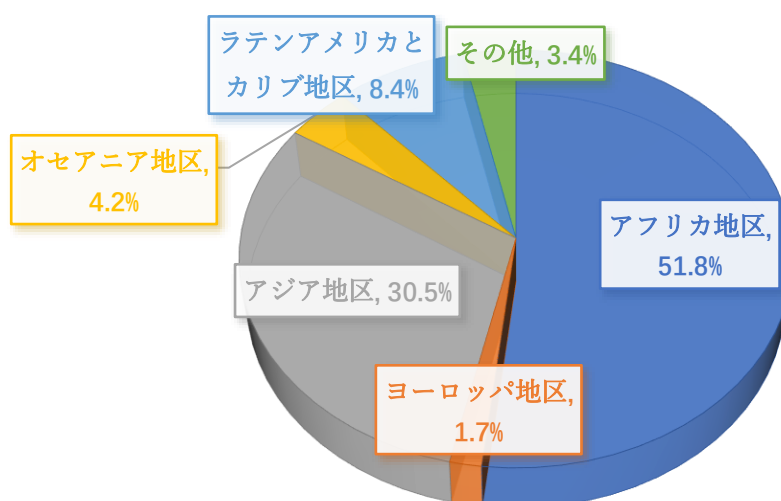


図 2-10 : 2010～2012 年中国対外援助資金分布（援助地域別）

出典：2014 年中国の対外援助白書, 筆者訳

中国の対外援助白書より大陸別の資金分布が公表されているものの、具体的にどのような国が支援を受けているのかが白書で公表されていない。しかし、中国商務部（旧）対外援助司のホームページでは 2015 年援助実施企業の資格認定に関する公告²²が公表されており、その中では、物資援助企業認定条件の一つには過去 3 年間受入国において輸出入実績があるという条件も含まれている。企業がその条件を満たしてい

²² 商務部「対外援助プロジェクト実施企業認定に関する公告」2015 年 11 月 12 日（最終アクセス：2020/12/21）

<http://yws.mofcom.gov.cn/article/o/i/201511/20151101161862.shtml>

るかどうかを確認してもらうために、公告に 2015 年の中国の援助国一覧が添付された。本節ではそちらの中国の援助国一覧と DAC 援助国リストを比較してみた。

DAC 援助受取国リスト (DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2020 flows)²³は OECD が発表した ODA を受ける資格のあるすべての国と地域のリストである。世界銀行が発表した一人当たりの国民総所得 (GNI) に基づき、高中所得国、低中所得国、後発開発途上国に分類されている。

表 2-1 : DAC 援助国リストの中で中国が援助していない国 (2015 年時点で) リスト²⁴

後発開発途上国	低中所得国	高中所得国	
ブータン○	エルサルバドル★	アンティグア・バーブーダ	ナウル○
ブルキナファソ★	エスワティニ○	アルゼンチン	パラオ○
ガンビア★	グアテマラ○	ベリーズ○	パナマ★
ハイチ○	ホンジュラス○	ブラジル	パラグアイ○
キリバス★	インド	ドミニカ○	セントルシア○
サントメ・プリンシペ★	コソボ○	イラン	セントビンセント・グレナディーン○
ソロモン諸島★	ニカラグア○	マレーシア	タイ
ツバル○		マーシャル諸島○	トルコ
		メキシコ	ベネズエラ

(注) “★” : 2016 年以降中国と国交を結んだ国

“○” : 中国と国交を結んでいない国

出典 : DAC リストと中国援助リストより筆者作成

まず、DAC 援助国リストにあるけど中国が援助していない国 (2015 年時点で) 計 33 カ国が表 2-1 にリストされている。その中に後発開発途上国が 8 カ国、低中所得国が 7 カ国、高中所得国が 18 カ国含まれている。

後発開発途上国と低中所得国の 15 カ国は一つの共通点を持っている。それはインド以外全部 2016 年以前中国と国交結んでいないところ。原因としては基本的には台湾問題である。インドが中国の援助リストにないのは多くの国の援助を拒否していることが原因だと考えられる。本節の冒頭で引用した「対外援助管理弁法」の内容のよう

²³ OECD 「DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2020 flows」 (最終アクセス : 2020/12/21)

<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2020-flows.pdf>

²⁴ DAC 援助リストの中で地域も含まれているので、統一するために中国が国家として承認している国だけリストに含まれている。

に、中国の援助対象となるのは中国と国交を結んだ国である。つまり、「台湾は中国の不可分の領土であり、中国は一つである」という原則を認めない国には緊急時以外基本的には援助を提供しないという側面がある。

ただ、表 2-1 の中で、“★” がついている 6 カ国は 2016 年以降中国と国交を結んだ。それ以降中国が援助を提供している可能性がある。低中所得国の中のエスワティニは現在アフリカで唯一中国と国交を結んでいない国となっている。

DAC 援助リストの高中所得国において中国が 2015 年時点で援助していなかった国が 18 カ国ある。表 2-1 で示したように、18 カ国のうち 8 カ国は中国と国交を結んでいない。その他の十カ国は 2015 年中国の援助国リストに含まれてないが、近年中国が緊急人道援助を実施した実績がある。

以上で DAC 援助国リストの中で中国が援助していない国を見てみたが、では逆に DAC リストにないのに中国が援助している国はどんな国なのか。国の名称はセーシェル (Seychelles)、マルタ (Malta)、トリニダード・トバゴ (Trinidad and Tobago)、バルバドス (Barbados)、バハマ (Bahamas)、ウルグアイ (Uruguay)、クック諸島 (The Cook Islands)、パレスチナ (Palestine) という八つの国で、一人当たりの GNI がすべて中国より高い。

さらに、この八国はすべて中国と良好な外交関係を持ち、一帯一路にも参加している。パレスチナ、トリニダード・トバゴ、ウルグアイ以外の五カ国は島国である。中国がそれらの国でインフラ建設を進めているのも共通点の一つと言える。例えばクック諸島では 2014 年からある水道建設プロジェクトが行われている。このプロジェクトは中国政府が初めて先進国（ニュージーランド）と共同で行う対外援助事業として注目を集めている。報道²⁵によると、このプロジェクトは主にクック諸島政府が主導し、中国とニュージーランドは補助的な役割を果たしている。南太平洋の島嶼国における援助プロジェクトの新たな試みとなっており、この協力事業をきっかけに、これから中国が先進国と協力して対外援助事業を行うことも期待されている。

また、セーシェル、マルタ、ウルグアイは中国企業の投資を非常に歓迎していると明示した。バハマにおいても、中国から投資者が殺到している。フォーブス誌²⁶によると、「中国はバハマに目をつけ、インフラや産業の構築に数十億ドルを投資している。新しい道路、新しいビジネス、新しいホテル、そして中国からの移民が急増しているため、多くの企業が地元のバハマ人よりも多くの中国人労働者を雇用している。」

中国がこれらの一人当たりの所得が中国より高い国に援助している動機は双方の合意の上の協力だと言えると考ええる。これらの国では、援助における経済的な動機も一

²⁵ Su Liang 「クック諸島淡水化プロジェクト：中国の対外援助の新たなモデルとしての欧米先進国への展開」 2014 年 11 月 21 日（最終アクセス：2020/12/22）
<http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2014/1121/572369.shtml>

²⁶ Brad Thomas 「China Is Cashing In On This Piece of Paradise Just 40 Miles From Palm Beach」 2019/5/29（最終アクセス：2020/12/22）
<https://www.forbes.com/sites/bradthomas/2019/05/29/china-is-cashing-in-on-this-piece-of-paradise-just-40-miles-from-palm-beach/?sh=358f41a3188a>

層強いと思われる。特に中国企業の海外進出、インフラ投資は双方にとって援助を提供する、受け入れる大きな動機となっている。経済的な動機以外にも、中国が先進国と協力しインフラ援助事業を行う援助形式もこれから注目すべき動向であると考え

2-6 中国の被援助経験および開発経験から見る中国対外援助の理念

本章第3節で、中国は1950年代から1970年代にかけて工業、その後インフラ援助に注力してきたことについて説明した。では、中国はなぜ援助においてインフラを重視しているのか。また、工業援助を行ったことにはどのような背景があるのか。

1950年代の中国は産業基盤が非常に弱く、経済的にも非常に厳しい時期にあったが、その時中国に手を差し伸べていたのがソ連だった。1953年から1957年まで、中国は初めての「五年計画」を実施し、ソ連から有名な「156プロジェクト」の援助もその時期に実施された。王によると、156プロジェクトを核とした成果により、中国の工業技術水準は先進国に半世紀遅れていたものを1940年代の水準まで急速に引き上げることができた(王, 2003)。中国がソ連の援助から大きな恩恵を受けたのは否めない事実。この被援助経験もその後中国の他国への工業支援にいかされた。

しかし、1956年を皮切りに中ソ関係が悪化し、1960年にソ連が契約書を破り、専門家を総動員して撤退した。これは中国の経済建設に大きな打撃を与えた。この経験から中国は援助に頼りすぎてはならないことを学び、援助を受け取ることは結局自立であると痛感した。これは中国の対外援助の理念である「対外援助の目的は、被援助国が自立した経済発展の道に乗り出すのを助けることである」にも反映されている。

ではなぜ中国は対外援助の中でインフラ整備を重視するのか。この理念には中国自身の開発経験が大きく関係している。中国では開発に関する有名な格言があり、「裕福になるために、まず道路を作らなければならない²⁷」という言葉である。つまり交通建設の遅れは、地域資源の優位性を経済的優位性に変換することの進捗を妨げる。中国は今日も自国の経済建設において、この言葉を重要視し、高速鉄道の建設をはじめとする交通網の発展に力を入れ、農村の発展を制約する要素においても交通が一番のボトルネックとして見なされている。

もちろん、中国にとってインフラ建設を通じて被援助国の経済発展を支援することは一つの側面であり、中国企業のグローバル化を支援することも中国の対外援助の主要な戦略目標である。中国の援助企業および援助と企業グローバル化の関係は次章で説明する。

2-7 小括

本章では、主に中国対外援助の構造および近年援助形態の変化について紹介した。第1節では、まず中国の対外援助額に対する推計を提示し、2016年の中国の対外援助額は

²⁷ 英訳は「To end poverty, build a road.」

世界第7位と概算されていることを紹介した。続いて、中国が公表しているデータが少ないため、著者は毎年公表されている政府の対外援助における財政支出をもとに対外援助額の変化を分析した。1995年以前援助の財政支出は総援助額と同額であったが、その後、中国輸出入銀行の設立および優遇借款方式の誕生により、財政支出は援助全体の一部となった。続いて優遇借款資金の流れについても紹介した。資源の輸出入と関連している部分は中国援助の特殊な部分でもある。

第2節では、中国政府の対外援助支出の変化、予算と支出の関係、援助支出が財政支出とGNIに占める割合を図で示し、中国対外援助資金投入の歴史的変化を紹介した。今日の中国の援助において優遇借款が主な手段となったが、初期の中国対外援助では、無償援助が主な手段であった。中国援助の初期は、かつてソ連からの援助の影響を受け、社会主義国への援助が中心であった。自国の経済が豊かではないにもかかわらず多額の無償援助を行っていたが、1970年代後半にベトナムとの関係が悪化するにつれてベトナムへの援助を中止し、過剰な援助はメリットが少ないことを理解し始め、以後は対外援助と自国の経済建設を結び付け、援助で経済的利益を求めるようになった。

第3節では、中国の援助において非常に重要な形態であるフルセット型援助に焦点を当てた。フルセット型援助は現在中国が社会・経済インフラを提供する上で主な援助形態となったが、1980年以前フルセット型で行う工業建設も中国援助の重要な対象であった。

第4節では、2014年に制定された「中国対外援助管理弁法」およびその他の新たに制定、改訂された規定を紹介した。特に援助に関する評価制度は、2015年の「対外援助プロジェクト評価管理規定」の制定により、初めて確立された。また、「対外援助フルセット型プロジェクト管理弁法」と「物資プロジェクト管理弁法」から、中国の援助プロジェクトにおいて、フルセット型プロジェクトは中国側実施と被援助側実施二つの形式があり、物資プロジェクトは原則として中国企業が実施すると規定されていることも分かった。2014年の商務部記者会見によると、中国は試しに一部事業実施能力を持つ国で援助事業の実施責任を被援助国に移そうとして、良好な成果を上げている。この「中国対外援助管理弁法」が制定されたきっかけは、習国家主席の汚職撲滅政策を受けて、2013年末に中央検査団が商務部を視察した結果、対外援助事業において不正のリスクが大きい、入札における問題が顕著で、不正支出の問題が深刻などの問題点が指摘されたことである。その後、商務部がこれらの問題点に対して様々な対策を講じ、この弁法の制定もその対策の一環であった。

第5節では、2015年の中国援助国リストとDACの援助国リストを比較し、2つのリストの中で重複していない国の分析を行った。DAC援助国リストの中で中国が2015年時点で援助していない国から、台湾問題で国交を結んでいない国や、援助を拒否しているインドを除き、中国は基本的にDAC援助国リストに記載されている後発開発途上国や低所得国に対して全部援助を提供している。さらに、そのうちの6カ国とも2016年以降に国交を結んだことから、その後に援助を開始した可能性が高いことが明らかになった。そして、一人当たりのGNIが中国よりも高いのに中国が援助をしている国を分析す

ることで、中国がこれらの国とは双方向的な経済協力ニーズを持っている可能性が高いことを示した。実際中国はこれらの国でインフラ建設を行っており、中国企業が力を入れて投資をしている国も中にあることもわかった。クック諸島では中国が初めて先進国と協力して対外援助事業を行うことになり、初の試みとして、将来新たな援助の形に発展する可能性がある。

第6節では、中国過去の援助と開発経験が、現在中国の対外援助思想に与えた影響を紹介した。中国工業技術の発展は1950年代ソ連の援助から大きな恩恵を受けた。ソ連からの被援助経験から、中国は援助に頼りすぎず、自立することの大切さを学んだ。さらに、中国が対外援助においてインフラの建設を重視したのは、中国自身の開発経験、開発理念と大きく関係していることについても説明した。

第3章 中国における援助企業

中国の援助において、企業は援助の実施主体としてかなり重要な役割を果たしている。しかし、援助企業に関する研究は非常に少ない。本章は主に中国の援助と企業海外進出の関係、援助企業の選定プロセス、選定条件、援助企業の地域分布、分類、特徴について説明することを目的とする。中国において援助企業はどんな特徴を持っているのか、また、どのような仕組みで選ばれるのかなど、本章を通じてより理解を深めることができると思う。

3-1 中国の対外援助と企業の海外進出

商務部のホームページに掲載された、2006年12月27日から2007年1月9日まで当時商務部の援助管理機関であった対外援助司の部長へのインタビュー文字記録²⁸によると、援助と企業の海外進出の関係について、部長は次のように語った「改革開放政策以前、中国から海外へ出て行くことができた企業は、基本的には国家の対外援助任務を遂行する企業であった。1976年から、中国企業は対外援助事業を通じて、最初にアフリカ諸国で請負工事、労働協力および他の経済技術協力を実施した。現在、中国の対外貿易企業上位50社のうち、3分の2が対外援助企業から発展してきた。アフリカでは、援助プロジェクトがあるところでは、中国企業が請負工事をはじめとする協力事業を行うのは比較的スムーズで、現地政府や人々の評価も得やすいと言える。」この発言から中国企業の海外進出において対外援助が大きな役割を果たしてきたことがわかる。

では具体的に中国政府はどのように援助を介して中国企業の海外進出を手助けしたのか。第2章の第3節で述べたように、中国の援助プロジェクトにおいて、フルセット型プロジェクトは中国側実施と被援助側実施二つの形式があり、物資プロジェクトは原則として中国企業が実施すると規定されている。しかし、フルセット型プロジェクトにおいても現在は中国側実施が主流となっているため、中国の援助は基本的にタイド援助となっている。中国企業は援助の実施主体として、援助において果たしている役割は非常に大きい。

また、中国の対外援助は政府の公的行為であるため、無償援助や無利子借款による対外援助プロジェクトを実施するための資金は、中国政府が提供するため、企業が銀行融資を申請する必要もない。胡・黄(2012)によると、優遇借款プロジェクトも中国企業の海外進出を手助けしてきた。85%の中国援助企業が優遇借款プロジェクトを実施した後、現地でフォローアッププロジェクトや新たな投資プロジェクトを開始した。中国企業は援助プロジェクトから1~2%の利益しか得られないが、商業プロジェクトからは10~15%の利益を受けていた(胡・黄 2012:53)。このように、対外援助は中国企業の海外進出において大きな役割を果たしている。

²⁸ 商務部「我が国の対外援助」2006年(最終アクセス:2020/12/31)

<http://interview.mofcom.gov.cn/detail/201605/1088.html>

3-2 援助企業の選定プロセスおよび選定条件

中国の対外援助事業は主に商務部が担当する。援助企業の選定については、主に商務部の所管部署である国際経済協力事務局および中国国際経済技術協力センターにより事業を確定し、代理機関に委託する。その後の入札公告の公表、応募企業の審査、結果の公表はすべて入札代理機関が担当する。入札に応募する企業に関しては、対外援助事業実施資格を有する企業のみ応募資格があると規定されている。本研究は対外援助司ホームページで公表された対外援助実施企業リストおよび中国政府調達情報サイト（China Government Procurement Network）²⁹で公表された落札結果をもとに分析を行った。

援助企業の選定に関しては 2015 年に公布された「対外援助プロジェクト実施企業資格認定弁法」に従っている。援助実施企業はすべて以下の五つの基本条件を満たさなければならない。①中国の法律に基づいて中国で設立された法人であること。②出資者はすべて中国の投資者であること。③過去三年間赤字がないこと。④過去三年間に刑罰、違法行為や対外援助管理規定に違反して行政処分を受けていないこと。⑤法律に基づいて税金や保険料を納めていること。以上は、援助実施企業資格を取るための最も基本的な条件であり、各プロジェクトの実施企業はそれぞれ他の追加条件を満たす必要がある。

例えばフルセット型プロジェクト実施企業は上記の 5 つの条件を満たすことに加えて、以下の条件を満たす必要がある。①特級建設請負資格を持っていること。又は一級建設請負資格を持ち、あるいはそれに相当する技術力を持ち、申請前 3 年間に連続で商務部の対外工事請負プロジェクトの売上高トップ 100 にリストされていること、②対外工事請負プロジェクトの運営資格を持っていること³⁰、③品質管理システム、環境管理システム、労働安全衛生の認証に合格していること、④財務信用状態が良好であること、⑤誠実な経営活動を行っていること。

物資援助実施企業資格申請者は、基本条件を満たすほか、①「対外貿易法」の規定に満たされている貿易事業者であること、②良好な金融信用状況を有すること、③申請前 3 年間に被援助国での輸出入実績を有すること、④誠実な経営活動を行っていることの条件を満たさなければならない。この 2015 年に公布された「対外援助プロジェクト実施企業資格認定弁法」は実は 2004 年より施行された「対外援助フルセット型プロジェクト実施企業資格認定弁法」と「対外援助物資プロジェクト実施企業認定弁法」よりアップグレードされたものである。改訂後の違いを表 3-1 に示す。

2015 年の「対外援助プロジェクト実施企業資格認定弁法」の公布に伴い、商務部は、新たな規定によりすべての対外援助実施企業の資格を再認定し、全国のフルセット型 A 級資格を持つ援助企業を 348 社から 70 社に減少させた。フルセット援助企業に対する認定条件を厳格化させることにより、企業の質を高めようとする考慮が含まれていると考える。

²⁹ 中国政府調達情報サイト（China Government Procurement Network）<http://www.ccgp.gov.cn/>

³⁰ この条件は 2017 年に撤廃された。

表 3-1 : 2015 年「対外援助プロジェクト実施企業資格認定弁法」と改訂前の比較

	援助企業のランク付け	フルセット型援助企業に対する要件の厳格化	物資援助企業に対する条件が緩くなった
2004 年	援助企業がすべてランク付けされる ³¹ 。	A 級フルセット型援助企業一級以上の建設請負資格を持ち、過去 2 年間の対外工事請負プロジェクトの合計売上高が <u>3000 万ドル</u> 以上。 B 級援助企業は二級以上の資格を持ち、過去 2 年間の合計売上高が <u>500 万ドル</u> 以上。	物資援助企業の登録資本金や過去の契約金額に一定の要件を設けていた ³² 。
2015 年	ランク付け制度が撤廃され、すべての企業が同一基準を満たさなければならなかったことになった	フルセット型援助企業は特級資格を取得するか、一級あるいは相当の技術力を持ち、申請前 3 年間に連続で商務部の対外工事請負プロジェクトの売上高 <u>トップ 100</u> にリストされる。(2016 年の対外工事請負プロジェクトの売上高ランキングによると、上位 100 社の 1 年間の売上高は最低でも <u>3 億ドル</u> を超える必要がある。)	物資援助企業に対して登録資本金や契約金額の要件がない。 一方で申請前 3 年間に援助対象国での輸出入実績があるという条件が追加された。

3-3 援助企業の地域分布

2015 年に発表された「対外援助事業調達管理規定」によると、商務部は自国の地域開発政策により対外援助事業の実施企業を選定できる。その規定から、中国が対外援助において自国の地域経済の発展に寄与することに配慮している可能性があることがわかる。そこで、本節では 2012 年に認定された援助実施企業リストから援助企業の地域分布を整理し、その可能性を検証した。

商務部対外援助司のホームページでは 2005 年～2014 年、2016 年の援助実施企業資格

³¹ 2004 年の「対外援助フルセット型プロジェクト実施企業資格認定弁法」と「対外援助物資プロジェクト実施企業認定弁法」によると、A 級フルセット型援助企業はすべての援助プロジェクトの建設を請け負うことができ、B 級企業は総額 5000 万元以下の援助プロジェクト建設を請け負うことができる。A 級物資援助企業はすべての援助プロジェクトを請け負うことができ、B 級企業は総額 1000 万元以下、C 級は総額 300 万元以下のプロジェクトのみを請け負うことができる。

³² A 級物資援助企業の登録資本金が 5,000 万元以上で、申請前 2 年間の貿易年間輸出入総額は合計 1 億ドル以上でなければならない。C 級企業でも申請前 2 年間に援助プロジェクトを実施し、プロジェクトの契約金額が合計 1,000 万元以上であることなどの条件を満たす必要がある。

認定リストが公表されている。資格の認定については、商務部が3年ごとに資格認定の公開入札を実施している。援助企業の資格は3年間有効で、その後、延長を申請することができる。以下の図表は2005～2012、2014年に援助実施企業と認定された企業の数を示している。

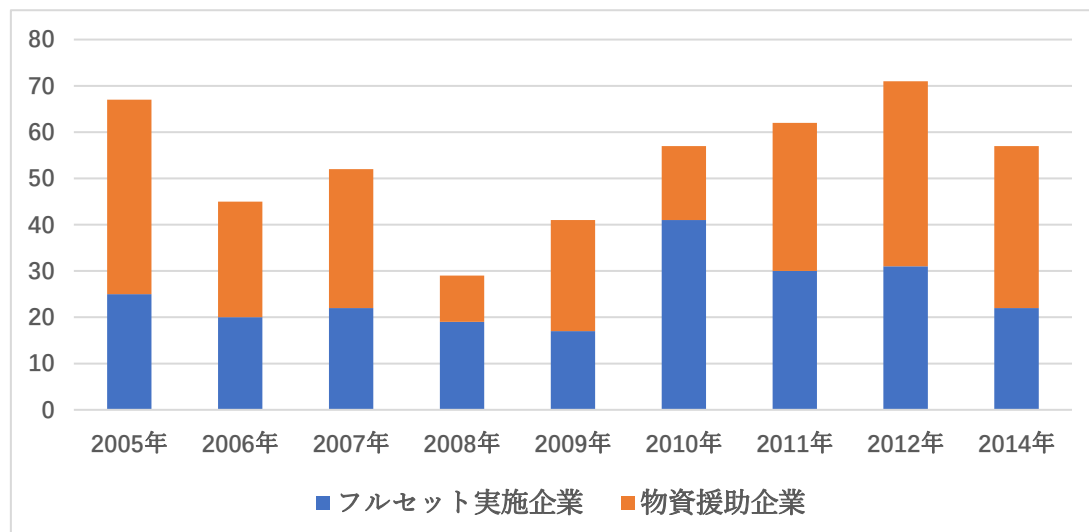


図 3-1 : 2005～2012、2014 年に認定された援助企業の数

出典：商務部対外援助司のホームページより筆者作成

2012 年に新たに認定された企業以外、当時すべての援助実施企業計 498 社（フルセット型 334 社、物資 164 社）のリストも公表された。その地域分布を図 3-2、図 3-3 で整理した。

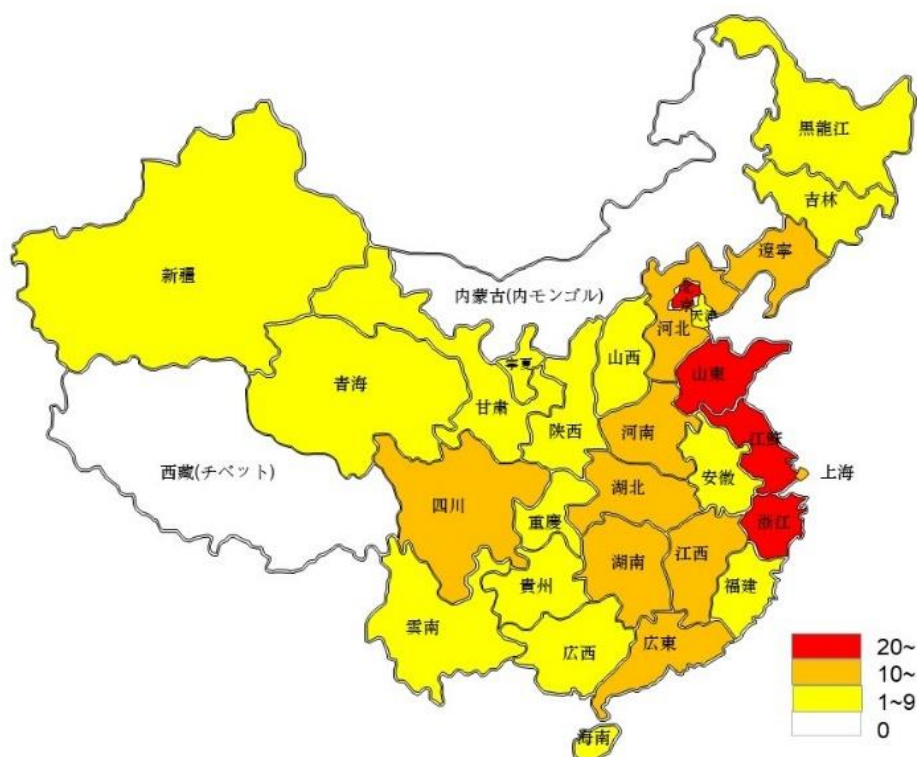


図 3-2 : 2012 年中国フルセット型援助企業の地理的分布

出典：2012 年商務部対外援助司による援助実施企業リストより、筆者作成

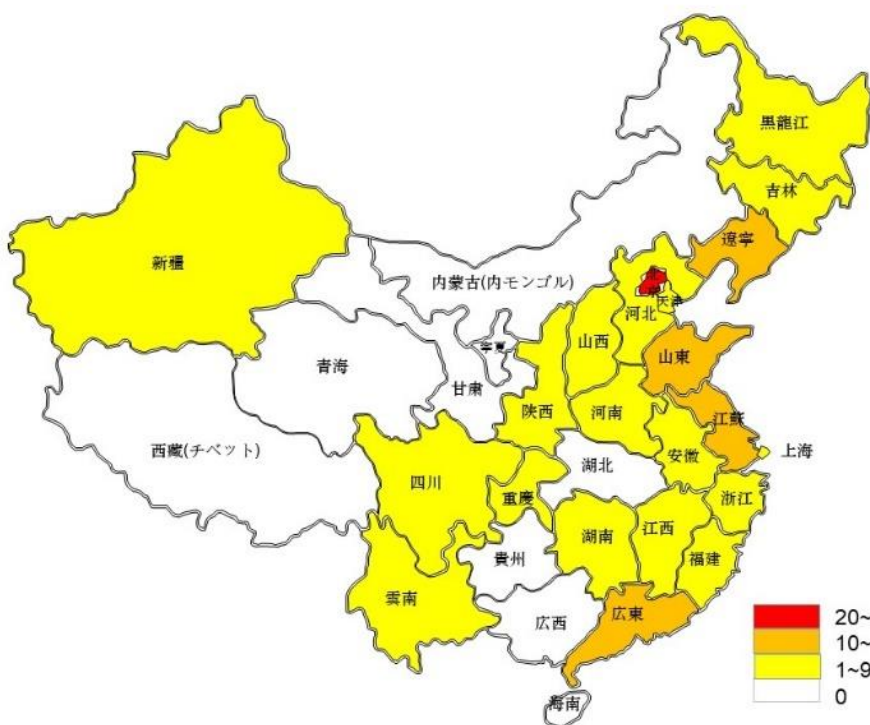


図 3-3 : 2012 年中国物資援助企業の地理的分布

出典：2012 年商務部対外援助司による援助実施企業リストより、筆者作成

以上の2つの図は、2012年フルセット型と物資援助企業の地理的分布を示している。図3-2で示したように、フルセット型援助企業が比較的広範囲に分布していることがわかる。2012年時点で内モンゴルとチベットを除くすべての省に援助企業があり、経済的に比較的発達していない東北部や西部地域でも一定数の企業がフルセット型援助企業に認定されている。一方で、物資援助企業は、相対的に経済が発展している地域に分布している。省別では、北京の援助企業が最も多い。フルセット型援助企業の16.2%、物資援助企業の32.9%は北京に拠点を置く企業であった。その理由としては、北京に本社を置く企業と国有企業が北京に拠点を置く企業が一番多いからであると考えられる。江蘇省と浙江省は中国で建設産業が強いと有名な地域であるため、援助企業も多い。

2012年の援助企業の地域分布から、対外援助を中国の地域経済の発展に寄与するために一定の配慮がなされていることがわかる。2012年まで援助企業を持っていない内モンゴルでも、初めて援助企業に認定された企業があった(内モンゴル自治区商務庁、2016年)³³。さらに、チベット自治区商務庁ホームページの情報によると、商務部はチベット自治区政府と協定を締結し、「部区協力」を始めるようになった。商務部は特定の対外援助プロジェクトを直接チベット自治区に委託し、現地でフルセットプロジェクト建設企業のショートリストを作り、現地の企業が対外援助プロジェクトを担うことができる仕組みを作った。例えば2017年に建設が開始されたネパールの2つの中学校の再建プロジェクトはチベットが担うことになったことが公表された。中国がすべての地域が対外援助の恩恵を受けて海外進出できるようにするために、多大な努力をしてきたことは明らかである。

3-4 援助企業分類の変化

商務部対外援助司のホームページでは2005年～2014年、2016年の11年分の援助実施企業資格認定リストから見ると、2016年以前のリストではフルセット型援助企業と物資援助企業の二種類の援助企業しかリストに含まれていなかったが、2015年「対外援助プロジェクト実施企業資格認定弁法」の施行に伴い、2016年に公開されたリスト³⁴ではフルセット管理、技術援助、フルセット（技術援助）フィージビリティ調査、物資フィージビリティ調査、検査検収、コンサル以外にも、フィージビリティ調査評価、経済技術コンサルという八つの新しいカテゴリーが含まれるようになった。さらに、フィージビリティ調査評価と経済技術コンサル以外のジャンルには専門別でいくつかのサブカテゴリーに分かれている。詳細は表3-2に示す。

³³ 内モンゴル自治区商務庁「地域初の国家対外援助企業資格を取得」2016年9月13日（最終アクセス：2020/12/31）

<http://swt.nmg.gov.cn/c/2016-09-13/535762.shtml>

³⁴ 商務部対外援助司「対外援助プロジェクト実施企業資格認定リスト（一部）」2016年1月14日（最終アクセス：2020/12/27）

<http://yws.mofcom.gov.cn/article/o/i/201601/20160101234363.shtml>

表 3-2：2016 年援助企業リストによる中国援助企業の新しい分類

フルセット管理とフルセット（技術援助）フィージビリティ調査	技術援助	物資フィージビリティ調査	検査検収	コンサルティング
工業・民用建物	工業・情報技術	機械・電子	建物	工業・民用建物
道路・橋梁	資源	軽工業	道路・橋梁	道路・橋梁
市政	環境保護	紡織	水利、水力発電。	水利
水利	交通・輸送	農地	市政公用施設	市政
電力	水利	金属・化学品・鉱産品	総合	総合
農林業	農業	医療		
水運	公共放送			
化学工業	教育			
公共放送・電信	科学技術			
商業・資材・食品	文化			
	衛生			
	体育			
	技術保障			

出典：商務部対外援助司「対外援助プロジェクト実施企業資格認定リスト（一部）」より筆者作成

3-5 中国援助企業の特徴

本節では、まず 2005 年～2014 年、2016 年の援助実施企業資格リストと 2016 年から 2020 年 10 月までの援助プロジェクト入札結果をもとに、中国フルセット型および物資援助企業の特徴をまとめた。本章第 2 節の援助企業選定条件で述べたように、フルセット援助企業の条件が厳しく、一方で物資援助企業の条件は比較的甘いことから、フルセット援助企業は大手建設会社がほとんどで、物資援助企業の中で小規模企業も一部ある。

アメリカの雑誌「Engineering News Record」は、毎年海外のプロジェクトから得られる建設プロジェクトの海外収益に基づいて世界建設業界のトップ 250 社のランキン

グを発表している³⁵。2019 年のランキングによると、上位 250 社のうち 75 社が中国企業で、そのうち 30 社が 2005 年～2014 年と 2016 年の援助企業リストに入った企業である。一方で、2012 年に発表された物資援助企業 164 社のうち、41 社が小企業³⁶に属する。

2016 年から 2020 年 10 月の入札公表結果からも、落札企業の多くは建設企業であることがわかる。中国政府調達情報サイトの入札結果によると、援助プロジェクトは「建設・修繕」「サービス」「物資」の 3 つのカテゴリーに分かれており、サービスにおいても建設コンサルや設計がほとんどで、建設会社が請け負うことが多い。2016 年から 2020 年 10 月までに公表された 272 件のプロジェクトを請け負った 121 社のうち、建設関連以外の企業は約 25 社で、そのうち 8 社が小企業であった。また、2016 年から 2020 年 10 月までの入札公表結果から、物資援助プロジェクトが特定の企業に非常に集中していることもわかる。フルセット型援助企業は同じ期間において受注された回数はほとんど 1 回か 2 回であるのに対し、物資プロジェクトに関しては 17 回も取得した援助企業は 2 社あり、15 回受注したのも 1 社ある。

以上、中国の対外援助事業を請け負う援助企業の特徴について説明してきたが、中国国外の対外援助事業を請け負う企業にはどのような特徴があるのか。JICA は毎年、円借款の主な受注企業を公表しており、2011 年から 2018 年までに合計 52 社の中国企業が落札していた³⁷。その中の 22 社が 2005 年～2014 年、2016 年の中国援助企業リストに入っていた企業。中国の援助企業リストに入っていなかった 30 社は、製造業や電力の関連企業が多い。また、2000 年から 2017 年まで世界銀行による援助プロジェクトにおける中国受注企業も分析した。図 3-4 から、中国企業の受注率は全体的に上昇傾向にあることが明白である。特にここ 10 年は上昇が顕著になっている。そして、中国による対外援助プロジェクトとは異なり、世銀援助プロジェクトの中で、中国企業が最も請け負っていたのが物資プロジェクトである。2000 年から 2017 年まで中国企業が請け負っていた世銀物資プロジェクトは 8,088 件に対し、建設プロジェクトは 3,704 件である。中国の援助プロジェクトでは建設事業が多いため、JICA 世銀などの国際援助事業を経由して海外に進出する物資企業も多いと考えられる。

³⁵ Engineering News Record 「ENR's 2019 Top 250 International Contractors」(最終アクセス：2020/12/29)

<https://www.enr.com/toplists/2019-Top-250-International-Contractors-1>

³⁶ 中国は 2011 年に「大中小企業の統計および分類方法」を策定し、小企業のデータベースを構築した。業種によって分類の原則が異なり、一般的には営業収益と従業員数に基づいて分類される。

³⁷ JICA 年次報告書「円借款の主な受注企業（本体契約・金額 10 億円以上）」

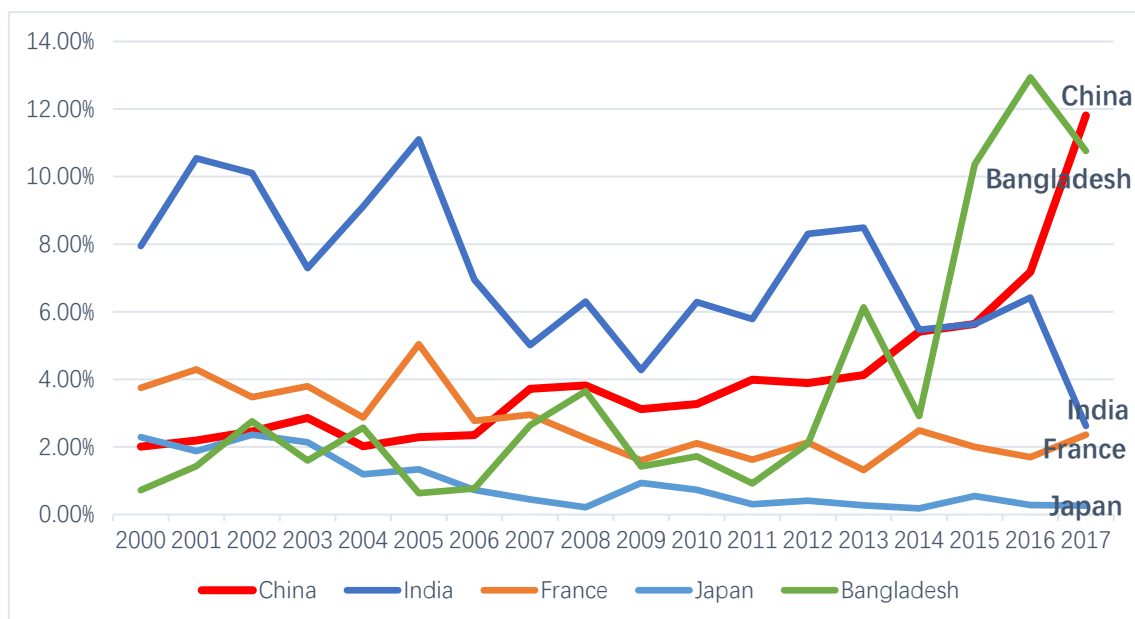


図 3-4 : 2000 年から 2017 年まで世銀援助プロジェクトにおける各国企業の受注率

出典：World Bank 「Major Contract Awards」 より筆者作成

3-6 入札プロセスおよび援助企業にまつわる課題

第 2 章で述べたように、2014 年に中国の中央検査団が対外援助事業において不正のリスクが大きいと指摘した。2015 年、商務部は対外援助事業の資金使用状況について審査し、3 件の資金不正流用の典型的な事例を発表した³⁸。1 件目の事例は、2014 年から 2015 年にかけて某援助企業が援助プロジェクト資金を不正に流用し、2 億 7,600 万元（約 43 億円）にのぼる金融商品 10 点を購入した。2 件目の事例は、子会社に援助資金を貸し出し、その収益を回収する。3 件目は、ある国を支援するためのプロジェクト資金を他国の援助に使用し、後から返還するという不正利用の事例である。発表された事例は典型的な事例と明記されたため、不正利用の例は少なくないことが明白である。また、2013 年と 2014 年に援助企業が中国対外援助関連部署の長官に対する贈収賄事件が 3 件報告されていた。

上記の実例に加えて、筆者は入札書類の公布から入札期限までの時間が短すぎるのではないかという疑問を持っている。この期間に、企業は人件費、資機材費、建設機械費などを見積もる必要があるが、中国政府調達情報サイトに公開された入札公告の公開から開札までの期間は 1 ヶ月を超えないことが多い。王(2011)によると、見積書作成中に企業が現場を訪れることができないことが多く、入札書類の公開から入札期限まで 20 日程度しかないため、現地視察を行うには時間的にもコスト的にも難しく、一般的に企業が現地に赴いて価格データの収集や現地の市場環境の把握を行うことができないため、援助事業の入札リスクが高い。

³⁸ 商務部「一部のフルセット型プロジェクト援助実施企業によるプロジェクト資金の不正利用について」（最終アクセス：2020/12/30）

<http://file.mofcom.gov.cn/article/gkml/201509/20150901112918.shtml>

3-7 小括

本章では、最初に対外援助における中国企業の海外進出戦略について紹介した。「中国の対外貿易企業上位 50 社のうち、3 分の 2 が対外援助企業から発展してきた。」「85% の中国援助企業が優遇借款プロジェクトを実施した後、現地でフォローアッププロジェクトや新たな投資プロジェクトを開始した。」とも言われ、対外援助が中国企業の海外進出において大きな役割を果たしてきたことが明白である。本章第 3 節の援助企業の地理的分布もこの点を証明している。中国のほぼ全ての地域にフルセット援助資格を有する企業が分布していた。また、商務部が地域と協定を締結し、直接プロジェクトを現地に委託することで、全ての地域が援助プロジェクトの恩恵を享受できるように努力してきたといえる。

また、援助企業の特徴に関しては、2004 年と 2015 年の企業関連弁法を比較してみると、フルセット型援助企業の条件がさらに厳しく、物資援助企業の選定条件が比較的緩やかになったことがわかる。実際、中国の援助実施企業認定資格リストからも明らかにしたように、中国のフルセット型援助企業の多くは大手建設会社であり、一部の物資援助企業は小規模企業にあたる。

援助企業の分類に関して、2016 年、中国はフィージビリティ調査、検査検収、フルセット型援助プロジェクト管理企業などの分類を増やし、より詳細な分類を行っており、援助企業の責任や、管理監督責任をより明確にした。

また、中国の援助企業は中国による対外援助事業だけでなく、世界銀行や JICA の援助事業にも積極的に参加している。物資関連企業は中国の対外援助事業よりも海外で援助の機会を得られることが多い。

本章の最後では、中国援助における資金の不正流用や贈収賄の問題が提起され、援助会社が事前調査を行うことの難しさも指摘された。

第4章 日本の対外援助との比較から見る中国の援助

本章では、第2、3章での中国対外援助の分析をもとに、日本と中国の援助動機、援助形態の比較を行い、日本と中国が援助批判への対応もまとめてみた。なぜここで中国の援助を日本と比較するのか。第1章で述べたように、中国の援助は自国の経済的利益を重視しすぎていると批判されてきた。実は中国は初めてそのような批判を受ける国ではなく、日本も同じような批判を受けてきた。同じく経済利益を重視してきた国として、日本と比較することで、中国対外援助の特徴がより明白になると考える。

4-1 中国と日本の対外援助の類似性に関する先行研究

日本と中国の援助はかなり似ていて、中国の援助方式は実は日本の援助経験を吸収してきたと言われてきた。例えば下村・大橋（2013）によると、日本のODAと中国の対外援助を対比してみても、両者の間に基本的な差異は見られない。さらに、中国では多くの学者は日本の援助モデルを「投資、貿易、援助“三位一体的”」と認識している。すなわち、日本の援助、貿易、投資は一体として日本経済の発展に貢献してきた。一方で、中国の援助は援助、貿易、投資に加え、中国企業と中国人労働者の進出ももたらした経済関係の強化が進展しており、「四位一体的」となっている。

国（2019）によると、1970年代の日本政府の開発援助と、過去10年間の中国の対外援助は顕著な共通点を持っている。共通点は以下の三つがあげられる。①対外援助を管理する仕組み。JICA設立以前の日本は、中国と同じように長い間、対外援助を統轄する機関を持っていなかった。当時の日本の援助は四省庁体制であり、外務省、通産省、大蔵省、経済企画庁がそれぞれ役割を担っていた。②政府が援助を推進する際に利用する経済的な仕組み。日本と中国の場合だと政府と自国企業との関係。政府が自国企業に委託し、企業が援助事業の調査・視察を行い、直接恩恵を受けながら被援助国に利益を与えることもできる。③外交目的。つまり援助を通じて経済的・政治的な目標を達成するところは似ている（国 2019:157-160）。

4-2 援助の動機

前節で述べたように、日本と中国は援助形態において比較的似ていることが公認されている。しかし、援助の出発点や援助動機に関しては、日本と中国は大きな違いがある。第2章で述べたように、中国の対外援助は、社会主義国家の帝国主義への対抗を支援することから始まり、その時期無償援助が中国援助の中心であった。中国が援助において経済的利益を追求し始めたのは1980年代からである。中国は貧困国の味方のような立場であり、同じく過去帝国主義の迫害を受けてきた国として自身の開発経験を被援助国に生かし、貧困国の経済成長を助長したいと同時に、自身の一人当たりのGDPもまだ低いため、対外援助を通じて自身の経済成長にも寄与したい。一方で、日本の援助は、戦後の賠償から始まり、国際社会への復帰、輸出振興、原材料の確保を第一の目的としていた。その後日本は高度経済成長期を迎え、1980年以降は、ほぼ100%アンタイド援助が実現された。DACからの外圧もその転換の原因の一つである。

一方で、中国は一人当たりの GDP が低く、経済効果を追求する動機を持ち続けていたともいえる。

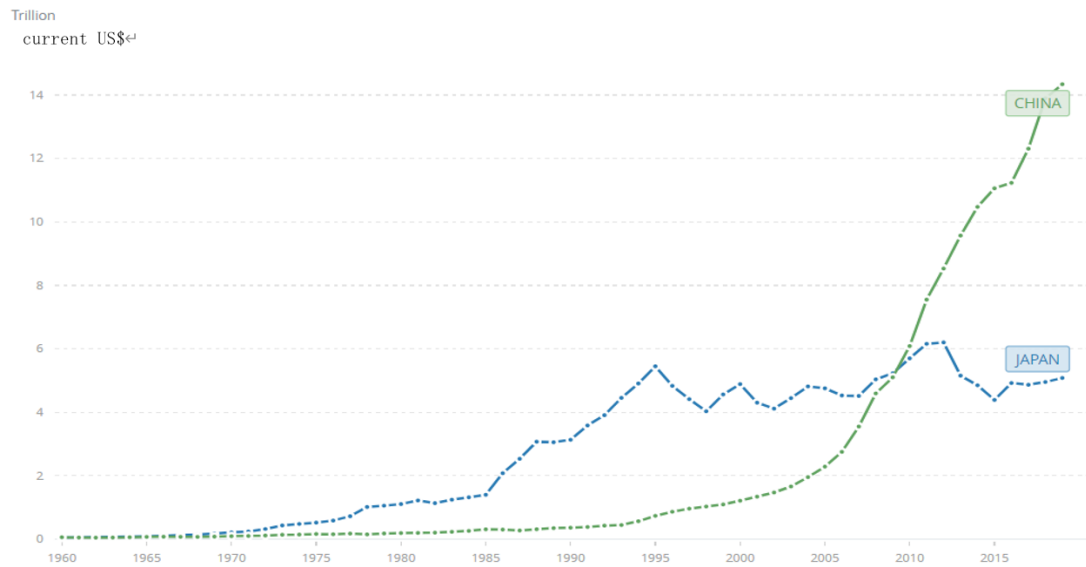


図 4-1 : 1960 年から 2019 年までの日本と中国の GDP

出典 : World Bank

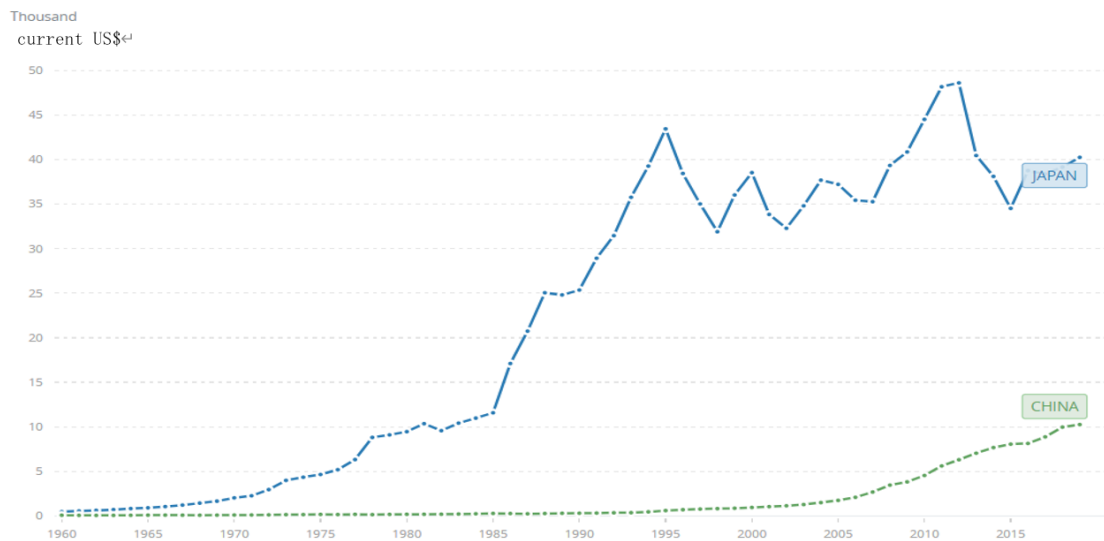


図 4-2 : 1960 年から 2019 年までの日本と中国の一人当たり GDP

出典 : World Bank

上の 2 つの図は、1960 年以降の中国と日本の GDP と一人当たり GDP を比較したもの。2010 年に中国全体の GDP が日本を上回ったにもかかわらず、一人当たりの GDP で見ると 2019 年に 4 倍近くの差があることがわかる。1960 年にも 5 倍以上の差がある。2019 年の中国の一人当たり GDP (10,261 ドル) は、1980～1985 年頃の日本の一人当たり GDP に相当する。中国が一人当たりの GDP を上げるには、まだ長い道のりがあると言える。

バランスのとれた地域発展は、これからも中国の主要な発展目標であることは間違いない。

4-3 援助形態の比較

Naohiro Kitano (2019) によると、2018 年の中国の対外援助額は 7200 million ドルで、この数字は 1987 年の日本の ODA 額に近い。日本の ODA データは図 4-3 で示す。

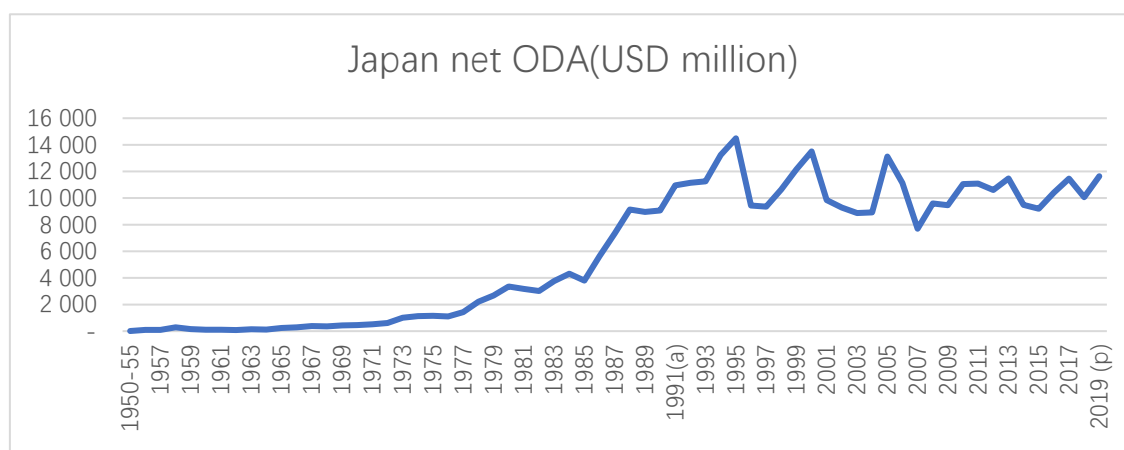


図 4-3 : 1950～2019 年日本の ODA 実績

出典 : DAC statistics より筆者作成

援助資金の形態では、日本と中国は有償資金協力を中心に行っている点は共通しているが、日本の有償資金協力はより譲許性が高い。中国が現在提供している優遇借款は、一般的に金利 2～3%、返済期間 15～20 年（うち据置期間 5～7 年）としている。中国が優遇借款を提供し始めた当初は、上限金利が年 5%、返済期間が 15 年までと定められていたが、2001 年以降最低金利が年 2%に変更された(Huang, 2010)。一方で、1991 年の OECF 年次報告書によると、OECF が直接借款を開始した 1966 年度の貸付条件は平均で金利 3.5%、償還期間は最長 20 年 6 か月。それ以降、日本は継続的に調整を行ってきた。2020 年 10 月 1 日以降に適用される円借款供与条件表によると、日本は 1 人当たりの GNI に応じて貧困国、低・中所得国、中進国以上の国に異なる円借款供与条件がある。貧困国に対して一番低い円借款金利は 0.01%と低く、返済期間は 40 年としている。中進国以上の国に向けて金利が一番高い場合は 1.35%で、償還期間が 30 年となっている。

援助の地理的分布については、日中両国ともにかつてはアジアが中心であったが、第 2 章で述べたように、2010 年か 2012 年までの中国対外援助資金の分布を見ると、51.8% がアフリカに投入されていた。一方で、1987 年日本直接借款の 82.1%はアジアに投入され、アフリカ向けの資金投入は 9.4%となった。2018 年日本の地域別の ODA 実績を見ると、日本の有償資金協力の中で、アジアへの投入は 90.7%で、依然としてアジアが中心となっている。アフリカには、貧しい国への考慮を含めて、主に無償資金協力（全体の 36.4%）や技術援助（全体の 19.4%）を提供している。しかし、日本の援助は有償

資金協力が中心であり、アフリカへの投入は中国とはまだまだ大きな開きがある。

援助の分野別構成を見ると、中国の援助と 1980 年代までの日本の援助の大きな共通点は、インフラ建設への重視である。かつての日本の援助は「箱もの援助」とも呼ばれ、道路やダムなどの経済インフラが中心であった。1987 年の海外経済協力基金 (OECF) 年次報告書によると、日本の直接借款は主に運輸や電力・ガスに使われ、インフラストラクチャ整備のためのプロジェクト借款の主体である。2018 年の JICA 年次報告書によると有償資金協力は運輸 (75.8%) と電力・ガス (9.9%) にもっとも使われていることは変わらない。しかし、無償資金協力や技術協力を通じ、公共福祉や人材育成への投入が増え、資金投入の多様化が進んでいる。

インフラ整備に同じく力を入れている中国と日本の援助の大きな違いの一つは、借款資金はどちら側が管理するという点である。第 3 章第 6 節で述べたように、中国の援助において、プロジェクト建設に使われる巨額の資金が中国援助企業によって管理され、企業による資金の不正流用という問題が発生していた。一方で、日本円借款の場合、借款を受けてプロジェクトを建設する事業主体は開発途上国政府であり、建設資材を発注する全権も開発途上国政府に委ねられている (渡辺・草野、1991)。これは、中国援助はひも付き援助であることが原因である。

第 2 章で述べたように、フルセット型援助において中国側実施と被援助側実施二つの形式があり (中国側実施が主流となっている)、物資プロジェクトは原則として中国企業が実施すると規定されている。日本の「無償資金協力調達ガイドライン」(2015)によると、「コンサルタントは、日本人でなければならない。コンサルタントは JICA によって選定され、プロジェクト毎に被援助国に推薦される。」そして、生産物と役務の調達に関しては、「契約業者は、贈与における生産物及び役務の調達を適正に実行できる日本人でなければならない。」と明記されている。一方で、「円借款事業のための調達ガイドライン」(2012)、調達は一般的には国際競争入札方式で決定する。つまり、日本の無償資金協力におけるコンサルタント、物資などの調達は日本法人タイドで、円借款はアンタイドである。日本の円借款事業においてインフラが主であるため、中国との違いは主に中国のフルセット型援助はまだ中国側実施が主流で、日本は 1970 年代以降アンタイド化に向かっていたところ。しかし、近年日本援助の再タイド化が注目されている。

JICA は 2002 年に本邦技術活用条件 (STEP) という日本企業に受注を限定した援助制度を導入した。2010 年度から 2014 年度に供与された STEP の規模・実績は、金額ベースでは円借款全体の 9~25% を占める (丸山、2017)。また、JICA は民間企業の技術や製品を海外に輸出し、SDGS の課題を解決するために企業のビジネス段階に応じて様々な支援メニューを提供している。中小企業向けには、主に現地の基本情報の収集と具体的な事業実施計画の立案を支援している。中小企業から JICA に事業提案を行い、JICA 企画を採択。その後企業と業務委託契約を締結するという流れになっている。企業が報告書を提出した後、JICA が精算確定を行い、企業の実績に基づいて企業に支払う。しかし、この事業は中小企業の海外進出する準備の支援が中心で、具体的な事業実施会社は大手建設会社、メーカーと商社が中心となっている。

表 4-1 で示したように、直近三年間調達先の国籍比率において日本の調達比率は 44%～45%にのぼり、全体的に大きな割合を占めている。

表 4-1 : 2014～2018 年 JICA 調達先の国籍比率

	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度
日本	17.6	27.1	33.2	44.7	44.4	45.8
先進国	11.4	7.0	6.4	7.9	4.4	6.1
開発途上国等	23.5	22.6	12.0	47.4	51.1	48.1
内貨費用融資分	47.5	43.3	48.4	—	—	—
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0

(注) 2017 年度実績から、内貨費用融資分も調達先の国籍区分（日本／先進国／開発途上国等）に従い計上。2019 年度実績から、ドル建て借款分も調達先の国籍区分（日本／先進国／開発途上国等）に従い計上。

出典：JICA 各年年次報告書

4-4 中国と日本に対する援助批判と対応

「企業を儲けさせるだけの援助」、「審査体制、評価の不備」、「情報公開不足」、「贈与分不足」、「援助の商業主義、タイド性、資金還流」(笹沼, 1991)。これらの批判はいかにも中国における援助問題を指しているようだが、実は今の中国が指摘されている問題だけでなく、過去の日本も同じような批判が受けていた。ただ、日本はそれらの指摘をきちんと受け止め、改善するように努力をしてきた。例えば前述したアンタイド化への取り組み、借款供与条件の緩和、そのほかにも 1970 年代の ODA 評価制度の導入、1980 年代に事業事後監理の強化、「環境配慮ガイドライン」の制定、ソフト支援型援助の拡充、1992 年に開発協力大綱の制定および 2003 年の改定、援助体制の整備および 2008 年の新 JICA の発足(過去日本は ODA 関連省庁多いと批判された)などの取り組みがある。

一方で、西洋からの批判に対する中国の対応だと思われる政策は表 4-2 で整理した。前章で批判に対して検証した部分も表で示す。ただ、表 4-2 の内容批判に対して中国の対応だと思われる政策をまとめたものであり、これらの対応は十分であるかどうかについての判断は行われていない。

表 4-2 : 西洋から中国に対する援助批判と対応

批判	対応だと思われる政策、検証
情報公開が不透明 (Naim, 2007; Grimm, 2011)	2005 年から援助認定企業リストを毎年公開、2016 年から援助プロジェクトの落札結果が公開されるようになった。ただ具体的な援助国と援助金額は依然として公開しない。

援助基本法の不在 (Woods, 2008)	2014 年初めて対外援助管理に関する包括的な規定「対外援助管理弁法」および他の関連制度が施行された。2018 年弁法の改定に向けて、公開的に意見徴集をした。
商業主義、経済利益への追求、被援助国に無関心 (Naim, 2007)	中国が一部高中所得国への援助および中国援助企業の地域分布などから、中国が援助において経済利益を追求していることが明白である。援助は基本的に被援助国のニーズに基づくとされているが、地域によって多様な事業を提供することがまだ少なく、中国が得意なインフラ建設援助は主流である。
無責任に貧困国に巨額な融資をし、債務状況を悪化させた (Manning, 2006)	優遇借款の金利、償還期間は始めた当初からより譲許性が高いように変更した。また、2011 年中国対外援助白書によると、中国は 2009 年末までに、アフリカ、アジア、ラテンアメリカ、カリブ海諸国、オセアニアの 50 カ国の 380 件の債務を免除し、その額は 255.8 億元に達した。
中国企業へのひも付き援助、ほとんど中国の労働者を雇うため、現地の雇用創出に繋がらない (Michel, 2009)	近年中国が援助形式に進化を求めている例がある。例えば一部の被援助国に事業実施責任移そうとしていることや、先進国と協力して対外援助事業を行うこと。現在中国の援助はほぼ中国企業へのひも付き援助であるが、今後改善する可能性がある。

西洋から中国の援助に対して批判が多い一方、中国の学者は中国の対外援助方式に対して肯定的な態度をとっていることが多い。ただ、今後改善していくべき問題点としてよく中国国内であげられるのは主に以下がある。①対外援助に関する体系的な法制度や理論が欠如している。②対外援助管理機関の連携度が低い。対外援助事業は主に商務部が主導しているが、外務省、財務部、農業農村部など 20 以上の部署が対外援助の管理に関与している。③対外援助を監督・評価するシステムがまだ形成されていない。④対外援助は政府主導であり、非政府組織や社会的グループの役割は発揮できていない。⑤援助資金のソースは比較的に単一である。⑥対外援助の広報は不十分であり、国際的にまだ十分な影響力を持っていない (何・李, 2019)。

それらの問題に対して、近年中国は自身の援助体制、評価体制に課題があると認識しており、改善を求めている。例えば、2014 年の商務部の記者会見³⁹で、今後の対外援助事業は制度の改善、対外援助資金の管理の厳格化、入札制度の改善、被援助国において事業の現地化に向けて継続的な推進すると明示した。援助プロジェクトの評価において

³⁹脚注 12 を参照

も、「中国の援助評価は対外援助管理の弱点であり、中国が長い間評価よりも実施を重視してきたことを認識しており、現在欧米の援助実践は、中国が学ぶ上で非常に有益である」ことを明示した。

また、日本外務省ホームページ上の情報によると、2019年5月に、中国・北京において、日中開発協力政策局長級協議が開催され、日中開発協力政策や体制、監督・評価、他国や国際機関との協力実績等について情報交換を行い、開発分野における今後の協力に関し意見交換を行った⁴⁰。同年12月に、中国国家国際発展合作署の趙鋼（ちょう・こう）政策企画司長が援助に関する法律・制度の調査のため訪日し、日中双方の開発協力関連制度等について意見交換を実施した⁴¹。

⁴⁰ 外務省「日中開発協力政策局長級協議の開催」令和元年5月23日（最終アクセス：2021/1/14）

https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/dapc/page1_000808.html

⁴¹ 外務省「趙鋼・中国国家国際発展合作署政策企画司長の訪日」令和元年12月19日（最終アクセス：2020年12月31日）

https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/dapc/page22_003372.html

第5章 結論と今後の展望

まず本研究の問いである（1）中国の対外援助はどのような仕組みで経済的利益を追求してきたのか。（2）批判を受け、中国の援助は近年どのような変化を遂げてきたのかを答える。

問い（1）の答えとして、中国は主に①援助を資源と結びつける返済方式、②企業へのひもつき、③援助地域、④中国各地域の援助企業の海外進出、以上の仕組みを組み合わせることで援助において経済的利益を追求してきた。

①は第2章の図2-2で示したように、中国の優遇借款では被援助国が資源を中国に輸出する代金によって返済する仕組みを作っており、このような形で石油などの資源を得ることで、経済利益に転換する。②に関して、中国の援助形式は主にインフラなどへのフルセット型援助、物資援助があり、中国の建設会社と資材・貿易会社が援助プロジェクトの実施主体となり、援助を実施する。援助プロジェクト自体はそれほど利益を得られないが、実施した後現地でフォローアッププロジェクトや新たな投資プロジェクトを開始したことが多い。③の援助地域に関しては、DAC 援助国リストの中で、中国と国交のある後発開発途上国と低中所得国には中国がほぼすべて援助を行っている。ただ、高所得国においては経済的なニーズを考慮している可能性が高い。実際、中国が現地でインフラを建設し、企業も現地に進出し、投資をしていることが明らかである。④は中国援助企業の地域分布の均等さを指す。中国のフルセット型援助企業リストに入っていた企業は中国のすべての地域に広く分布する。また、特定の地域に協定を結び、現地企業のショートリストを作り、直接現地に援助プロジェクトを委託する例もあった。そのほかにも、物資援助企業の条件を緩めることで、小規模企業が物資援助で海外に進出できる可能性が高まった。

問い（2）の答えとして、中国援助の近年の変化は主に以下の点がある。①先進国と協力して対外援助事業を行うようになった。②援助制度、規定の制定と改訂。例えば2014年援助における不正問題を是正するために制定された2014年に「中国対外援助管理弁法」およびその他の関連規定、それに伴い、援助評価制度が整備され、援助企業の分類も細分化された。さらに、援助プロジェクトにも変化をもたらした。インフラの質を高めるために、フルセット型援助企業に対する要件をより厳格化し、それにより、フルセット援助企業の数が激減した。フルセット型援助の実施責任も一部の実施能力のある被援助国に移行する動きがある。一方で、物資援助企業の条件を緩めることで、小規模企業が物資援助で海外に進出できる可能性が高まった。また、中国は欧米国家や日本の援助経験を学びたいことも明らかである。

2020年は中国の援助にとって非常に特殊な年である。この年に中国は大量の緊急人道援助を提供し、中国の援助が一層注目を集めるようになった。近年中国の援助に関する議論が深まっていく中、批判も多い一方、中国の傲慢ではない援助こそ貧困国の経済発展に寄与するという意見もある。今後中国が欧米諸国や日本の援助経験を吸収する動きも当然予想できると思うが、中国の経済利益を追求する援助の仕方もこれから国際開発援助の世界に大きな波紋を広げるかもしれない。

参考文献

英語文献

- [1] Brautigam, D. (2011). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. OUP Oxford.
- [2] Chen, C., Chiu, P., Orr, R., & Goldstein, A. (2007). An empirical analysis of Chinese construction firms' entry into Africa. In *International Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate* pp. 8-13.
- [3] Dreher, A., & Fuchs, A. (2011). Rogue aid? The determinants of China's aid allocation. *The Determinants of China's Aid Allocation*. Courant Research Centre Discussion Paper.
- [4] Dreher, A., & Fuchs, A. (2015). Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 48(3), 988-1023.
- [5] Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A. M., & Tierney, M. J. (2018). Apples and dragon fruits: The determinants of aid and other forms of state financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*, 62(1), 182-194.
- [6] Dreher, Axel & Fuchs, Andreas & Parks, Bradley & Strange, Austin & Tierney, Michael. (2017). *Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset*.
- [7] Grimm S, Rank R, McDonalds M, Schickerling E. (2011). *Transparency of Chinese Aid-an Analysis of the Published Information on Chinese External Financial Flows*. Center for Chinese Studies, University of Stellenbosch.
- [8] Kitano, N., & Harada, Y. (2016). Estimating china's foreign aid 2001-2013: Estimating china's
- [9] Lancaster, C. (2008). *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. University of Chicago Press.
- foreign aid. *Journal of International Development*, 28(7), 1050-1074.
- [10] Manning, R. (2006). Will 'emerging donors' change the face of international co - operation?. *Development policy review*, 24(4), 371-385.
- [11] Mawdsley, E. (2012). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British geographers*, 37(2), 256-272.
- [12] Michel, S., & Beuret, M. (2009). *China safari: on the trail of Beijing's expansion in Africa*. Bold Type Books.
- [13] Moyo, D. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for africa* (1st American ed.). New York: Farrar, Straus and Giroux.
- [14] Naim, M. (2007). Rogue aid. *Foreign policy*, (159), 96.
- [15] Oh, Y. A. (2020). Chinese development aid to Asia: Size and motives. *Asian Journal of Comparative Politics*, 5(3), 223-234.
- [16] Sato, J., Shiga, H., Kobayashi, T., & Kondoh, H. (2011). "Emerging donors" from a recipient perspective: An institutional analysis of foreign aid in cambodia. *World Development*, 39(12), 2091-2104.

- [17]Smith, G. (2012). Chinese reactions to anti-Asian riots in the Pacific. *The Journal of Pacific History*, 47(1), 93-109.
- [18]Weston J, Campbell C, Koleski K. (2011). China's Foreign Assistance in Review: Implications for the United States. US-China Economic and Security Review Commission Staff Research Backgrounder
- [19]Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International affairs*, 84(6), 1205-1221.

日本語文献

- [1]笹沼充弘, 1991, 『ODA 援助批判を考える』工業時事通信社.
- [2]鮫島真人, 2011, 「ジョン・d・ロックフェラー1世の什一献金とフィランソロピー活動」『経済学論叢』63(3): 401-436.
- [3]下村恭民・大橋英夫, 2013, 『中国の対外援助』日本経済評論社.
- [4]長瀬誠, 2010, 「中国の対外援助と課題」『Iccs 現代中国学ジャーナル』2(1): 94-102.
- [5]廣木重之, 2007, 「わが国 ODA 実施体制の変遷と時代の要請」『外務省調査月報』2007(2): 1-30.
- [6]丸山隼人, 2017, 「日本のタイド借款の有用性 -官民一丸となった国際協力の実現のために-」『社学研論集』(29): 27-41.
- [7]渡辺利夫・草野厚, 1991, 『日本の ODA をどうするか』日本放送出版協会.

中国語文献

- [1]白云真. (2016). 中国对外援助的支柱与战略. 时事出版社.
- [2]董志凯. (1999). 关于“156 项”的确立. *中国经济史研究* (04), 3-5.
- [3]国晖. (2019). 中日对外援助悖向发展研究——以经济治国论为视角. *日本学刊* (05), 147-166.
- [4]何霁赠 & 李庆四. (2019). 新时代中国对外援助面临的挑战及改革路径. 中共中央党校(国家行政学院)学报(03), 122-129.
- [5]胡建梅&黄梅波. (2012). 中国政府对外优惠贷款的现状及前景. *国际论坛* (01), 49-54+80.
- [6]黄梅波&刘爱兰. (2013). 中国对外援助中的经济动机和经济利益. *国际经济合作* (04), 62-67
- [7]李成功. (2012). 浅谈新时期我国对外援助. *中国外资* (08), 7-9.
- [8]李小云. (2019). 发展援助的未来. 中信出版社.
- [9]李小云, 王伊欢, & 唐丽霞. (2015). 国际发展援助, Chinese foreign aid. 世界知识出版社.
- [10]廖兰 & 刘靖. (2012). 西方视野中的中国对外援助研究. *中国农业大学学报(社会科学版)* (04), 93-101.

- [11]唐梓涵. (2020). 新中国成立以来我国对外援助的理论与实践研究(硕士学位论文, 四川省社会科学院).
- [12]王奇. (2003). “156 项工程”与 20 世纪 50 年代中苏关系评析. 当代中国史研究(02), 110-116+127.
- [13]王仙冬. (2011). 援外项目投标报价编制策略研究. 山西建筑(06), 225-226
- [14]谢琪, 田丰&黄梅波. (2012). 澄清对中国对外援助的几种误解. 国际经济评论(04), 147-157
- [15]张海冰. (2013). 发展引导型援助: 中国对非洲援助模式研究. 上海人民出版社.
- [16]张郁慧. (2012). 中国对外援助研究. 九州出版社.
- [17]张中祥. (2019). 中国对外援助为什么会遭到前所未有的质疑. 武汉大学学报(哲学社会科学版)(03), 179-184.
- [18]钟巍. (2008). 战后初期苏联对中国的经济援助. 法制与社会(33), 126-127.