

第1章

中国の対外援助の拡大と国際開発援助の限界

渡辺 紫乃

I. はじめに

2000年代以降、国際開発援助の世界では新興ドナーによる援助の存在感が高まっている。特に、新興ドナーの代表的な存在とみなされている中国の対外援助は、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）に属するドナー（以下、DACドナー）による援助とはかなり性質が異なるうえ¹、2004年から2009年の中国の対外援助額が年平均で29.4%増加するなど（中華人民共和国国務院新聞弁公室（以下、国務院新聞弁公室）2011: 5）、新興ドナーのなかでも特に目立っている。

近年、国際開発援助コミュニティは、様々な機会に中国をはじめとする新興ドナーへの関与を深めてきた。OECD-DACは未加盟国の中国に対してOECDの各種フォーラムや会合への参加を呼びかけてきた。たとえば、DACは2009年1月にDAC-China研究会を設置し、DACドナーと中国の援助関係者や研究者が意見交換し双方の援助について学習する機会を提供し始めた。また、2011年11月末から12月初めに韓国の釜山で開催された「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」には、中国からは商務部の国際経貿関係司の副司長が参加した。中国は他の新興ドナーとともに、国際社会の開発目標を達成するにあたっての「成果重視」や「援助の透明性と相互説明責任」などの共通の原則を謳い「アンタイド化の加速」「透明性・予測性の促進」などを求めた成果文書を承認した（外務省2011）。こうしたDACの関与姿勢の背景には、DACドナーが中国と意思疎通をする機会が増

えれば、中国の対外援助の状況を把握できるだけでなく、中国が「DAC 援助モデル」を学ぶ機会となり、中国の援助行動にも変化をもたらせるという期待があった。

では、中国の対外援助にはどのような変化がみられるのだろうか。中国の対外援助は、DAC が望ましいと考えている援助モデルに収斂する方向へ変化しているのだろうか。あるいは、中国独自の特徴を維持していて、それほど大きな変化は見られないのだろうか。こうした中国の対外援助をめぐる変化の背景には何があるのだろうか。

今日、ドナーとしての中国の台頭が国際開発援助コミュニティや既存の国際開発援助秩序に及ぼす影響について、国際社会の関心が高まっている。これまでの研究では、中国の対外援助の実態を解明する研究が多かった（小林 2007; 渡辺 2009; Brautigam 2009; 岡田 2011; 張 2012; 下村・大橋ら 2013; 謝・黄 2013a; 謝・黄 2013b など）。しかし、最近では中国の対外援助と国際開発援助コミュニティや他の新興ドナーとの関係を分析した研究（Walz and Ramachandran 2011; Rowlands 2012; 渡辺 2013; 劉・黄 2013; 李・王・唐 2015 など）や、中国の対外援助の最新の動向に焦点をあてた研究（Kitano 2014; Rosser and Tubilewicz 2016; Varrall 2016; 白 2016 など）が出てくるなど、研究テーマが多様化している。

たとえば、Rowlands によれば、新興ドナーは異種のドナーからなる多様な集団であるうえ BRICS 諸国ドナーの間でも相当大きく異なることから²、既存の援助秩序を代替しうる集団にはなりえない。また、中国政府には DAC と歩調を合わせようという姿勢はほとんどみられない（Rowlands 2012: 635）。Rosser と Tubilewicz は、中国や韓国、台湾、日本、オーストラリアの対外援助の比較研究を行い、中国の対外援助にはまだ特定の「援助モデル」はなく“works-in-progress”である、つまり中国の対外援助は時間の経過によって目的や形態、金額が変化していくものであると論じている（Rosser and Tubilewicz 2016: 14）。Varrall によれば、中国の対外援助はトップダウン型の戦略に常に従うものではなく、対外援助に関与する国内のアクター（特に商務部と外交部）間の利害対立や駆け引きの結果、一貫性がなく時として矛盾をはらむ政策が形成される（Varrall 2016: 39-40）。

本稿では、中国の対外援助は変化の途上にあるという見方を踏まえつつも、中国ならではの特徴を維持しながらの変化であることを明らかにする。

以下では、まず近年の中国の対外援助の動向を概観する。そして、国際開発援助コミュニティの中国への関与は中国の援助行動にある程度変化をもたらしているが、その影響は限定的であり、中国の対外援助の根本的な性質には変化を及ぼしていないことを示す。その背景として中国独自の対外援助観があること、他方で今日の国際開発援助が様々な制約を抱えているために「DAC 援助モデル」が中国にとって模範となりえないことを明らかにし、国際開発援助自体も変革期を迎えていることを示す。そのうえで中国の対外援助と国際開発援助の将来を展望する。

II. 最近の中国の対外援助の動向

中国は1950年に対外援助を開始したため、ドナーとして60年以上の経験があるが、最近まで自国の対外援助の詳細を対外的に公表してこなかった。2011年4月に初めて中国の援助白書『中国の対外援助』を発行し、過去60年間の対外援助の概要を公表した。その3年後の2014年7月にも2011年から2013年までの中国の対外援助の実態の説明を中心とする2度目の援助白書『中国の対外援助（2014）』が発表された。中国の従来の情報公開への消極的な姿勢と比較すれば、ここ数年の間に白書が2度公開されたこと自体は大きな変化だといえる。では、中国の対外援助の内容はどのように変化しているのか。最近の対外援助実績からは中国ならではの特徴がいつそう鮮明になっていることがわかる。

第一に、中国の対外援助額は近年大きく増えているが、なかでも借款の重要性が高まっている。2011年版と2014年版の白書によれば、表1のとおり、中国が2012年末までに提供した対外援助額の累計は3,456億3,000万元である。そのうち、1950年から2009年末までの60年間の対外援助の累計額は

表1 中国の形態別対外援助額（億元）

期 間	無償援助	シェア	無利子借款	シェア	優遇借款	シェア	合 計
2009年末まで	1,062	41.4%	765.4	29.9%	735.5	28.7%	2,562.9
2010～2012年末まで	323.2	36.2%	72.6	8.1%	497.6	55.7%	893.4
合 計	1,385.2	40.1%	838.0	24.2%	1,233.1	35.7%	3,456.3

（出所）『中国の対外援助』『中国の対外援助（2014）』より筆者作成

2,562億9,000万元（約3兆2,300億円）であるが（國務院新聞弁公室2011: 8）、2010年から2012年までの3年間の累計額は893億4,000万元（約1兆4,500億円）であり、全体の約25.8%に相当する（國務院新聞弁公室2014: 2）。つまり、中国はこの3年間で1950年から2009年までの60年間の援助累計額の約3分の1に相当する額の援助を提供している。中国の対外援助額が急増していることがわかる。

中国の対外援助形態は、無償援助、無利子借款と優遇借款の三つである。無償援助は、被援助国は返済の義務がない贈与（グラント）である。中小型の社会福祉プロジェクトの実施、人的資源の開発のための協力、物資の供与、技術協力、緊急人道援助などが中心である（國務院新聞弁公室2014: 2）。無利子借款は利払いを求めない貸付であり、主に社会インフラの建設や民生プロジェクトを実施する際に使用される。優遇借款は人民元建ての低利子貸付であり、中国輸出入銀行によって被援助国に提供される。中国政府が中国輸出入銀行に利息相当額の一部を補てんするため、被援助国は商業ベースよりも有利なレートで融資を受けることができる。

2010年から2012年までの3年間では中国の優遇借款重視の姿勢がますます明確になった。2009年末までの対外援助資金の内訳は、無償援助が1,062億元で41.4%を占め、無利子借款が765億4,000万元で29.9%、優遇借款が735億5,000万元で28.7%であり、無償援助額が最も多かった（國務院新聞弁公室2011: 8）。優遇借款が1995年から実施されるようになったことが一因である。しかし、2010年から2012年末までの期間では、優遇借款が497億6,000万元で55.7%と半数以上を占めており、無償援助は323億2,000万元で36.2%に低下した（國務院新聞弁公室2014: 2-3）。

第二に、中国の対外援助資金の配分は、依然としてアフリカ・アジア地域が重視されている。中国は1950年に戦時下にあった北朝鮮とベトナムに最初の対外援助を提供した。以来、中国の対外援助は、北朝鮮、ベトナム、モンゴルなどの社会主義諸国への支援と反植民地・反帝国主義・民族自決運動を行っていたアジア・アフリカ諸国への支援の二つを軸に展開されてきた。また、今日まで中国の対外援助の指針となっている「対外援助8原則」は、周恩来首相がアフリカ10カ国訪問中の1964年1月にガーナで発表した³。

中国の対外援助の国別・援助形態別内訳は明らかにされていない。しかし、2011年版と2014年版の白書によれば、中国は2009年及び2010年から

表2 中国の対外援助資金の地域分布

期 間	アフリカ	アジア	ラテンアメリカ 及びカリブ諸国	オセアニア	ヨーロッパ	その他
2009年	45.7%	32.8%	12.7%	4.0%	0.3%	4.5%
2010～2012年末まで	51.8%	30.5%	8.4%	4.2%	1.7%	3.4%

(出所)『中国の対外援助』『中国の対外援助(2014)』より筆者作成

2012年までの時期の対外援助資金の配分は、表2のとおり、アフリカ地域に最も多く、アジアが二番目である。この二つの地域に2009年は78.5%、2010年から2012年は82.3%の対外援助資金が配分されている。

中国は2000年より中国アフリカ協力フォーラム(Forum on China-Africa Cooperation: FOCAC)を3年ごとに開催している。中国は2009年には100億ドル、2012年には200億ドル、2015年には600億ドルの資金をアフリカ諸国に以後3年間で拠出することを表明した。また、習近平国家主席が2013年秋に「一帯一路」構想を提唱したため、今後の中国の対外援助資金は、中央アジアや東南アジア、南アジアなどの周辺諸国への配分が増えると考えられる。中国の対外援助のアジア・アフリカ重視の姿勢は今後も続くであろう。

第三に、中国の対外援助においてインフラ整備への支援が最も重視されている。2011年版の白書によれば、2009年末時点の中国の優遇借款の業種別分布状況は、交通や通信、電力などの経済インフラが61.0%、軽工業、紡績、機械、化学工業、冶金、電子、建材、エネルギーなどの工業が16.1%、石油や鉱産物などのエネルギー・資源の開発が8.9%、農業が4.3%、社会公共施設が3.2%、その他が6.5%であった(国務院新聞弁公室2011:10)。

2010年から2012年の場合、白書では対外援助資金全体の投入分野別分布状況しか公表されていない。そのために2009年末時点の優遇借款のデータとの単純な比較は難しいが、経済インフラ44.8%、社会インフラ27.6%、物資15.0%、人的資源開発への協力5.8%、工業3.6%、農業2.0%、人道援助0.4%、その他0.8%であった(国務院新聞弁公室2014:4)。中国の対外援助資金全体には、一般に経済インフラ以外の分野に投入されることが多い無償援助と無利子借款も含まれる。対外援助資金全体の約45%が経済インフラの建設に配分されていることは、優遇借款ではそれ以上に高い割合の資金が

経済インフラの建設に使われていると考えるのが自然である。このように、中国の優遇借款は、途上国の経済成長の基盤づくりとなる経済インフラの整備と産業の発展に関連するプロジェクトへの融資が多い。

以上のように、今日の中国の対外援助は、借款・インフラ建設・アジア・アフリカ諸国重視である。一方で、こうした白書の数字からは見えないものの、最近の中国の対外援助の提供姿勢には変化がみられる。

第一に、中国は従来の二国間援助に加えて、国際機関や先進国ドナーとの援助協力にも前向きな姿勢を見せ始めている。中国は2005年以降、先進国ドナーの一部と協力関係を築いてきた。たとえば、商務部はイギリスの国際開発省や米国の国際開発庁をはじめとして、カナダ、日本、フランス、オーストラリアなどへ人員を派遣し、先進国ドナーの対外援助について学習している。国連開発計画（UNDP）や世界銀行、国際通貨基金（IMF）などの国際機関との交流も進めてきた。また、中国は米国や日本との間で政府高官レベルの援助協議も行ってきた（渡辺 2013: 108）。

中国は2010年前後から国際機関や先進国ドナーとの協力関係をさらに推し進め、第三国で他のドナーと一緒に三者間で協力を行うようになった⁴。Varrallによれば、商務部は2010年に三者協力の最初の覚書をUNDPと締結し、2011年には英国の国際開発省と、2013年にはオーストラリアと締結した（Varrall 2016: 28）。また、中国は2012年8月にニュージーランドとクック諸島との間で、クック諸島の給水プロジェクトで三者協力を進めることに合意した（国務院新聞弁公室 2014: 38）。さらに、2014年版の白書によれば、中国はすでにUNDPとカンボジアの間でキャッサバの輸出拡大のための協力プロジェクトを始めている。

中国は今後、「一带一路」構想に基づいて周辺諸国でのインフラ建設を促進していく計画である。たとえば、2016年6月に中国とロシア、モンゴルが建設で合意した「中国・モンゴル・ロシア経済回廊」は、中国外交部の報道官によれば、「一带一路」の枠組みで初めて建設される多国間の経済回廊である（東方網日本語版 2016）。経済回廊の建設においてどの程度が援助によって賄われるのかは不明であるが、すべてのプロジェクトが投資によるものとは考えにくい。このような経済回廊の建設は、中国が三者協力を行う機会になるものと考えられる。今後、中国が途上国で他のドナーと協力して援助プロジェクトを進める事例はいつそう増えてくるものと思われる。

第二に、中国は依然として二国間援助に重点をおいているが、最近は多国間援助にも力を入れるようになった。最近の中国の多国間援助の例としては、2015年末のアジアインフラ投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB）の創設が挙げられる。中国はAIIB創設にあたって297.8億ドルを拠出し、約29.88%の議決権を持つ第一位の出資国となった（AIIB 2016）。白雲真によれば、AIIBは中国による援助分野でのガバナンスメカニズム構築の試みであると同時に、中国の多国間援助への新しい参加方式である（白 2016: 5）。

とはいえ、中国の多国間援助への積極姿勢はAIIB創設以前から始まっていた。2014年版の白書によれば、中国は2010年から2012年までにUNDP、国連工業開発機関（UNIDO）、国連人口基金（UNFPA）、ユニセフ（UNICEF）、国連世界食糧計画（WFP）、国連食糧農業機関（FAO）、ユネスコ（UNESCO）、世界銀行、IMF、世界保健機関（WHO）、世界エイズ・結核・マラリア対策基金などに累計17億6,000万元を提供してきた（國務院新聞弁公室 2014: 34）。

中国は各種基金の設置を通じた国際協力も実施している。たとえば、中国は2005年にアジア開発銀行に2,000万ドルを提供して貧困削減・地域協力基金を設置し、2012年にも2,000万ドルを追加で提供した（國務院新聞弁公室 2014: 35）。また、中国は地域別・目的別の基金の設置にも熱心である。2006年には中国アフリカ開発基金、2008年には中国ASEAN投資協力基金、2010年には中国ポルトガル語諸国協力発展基金、2013年には中国ユーラシア経済協力基金を設置、2014年にはシルクロード基金、2015年には中国・国連平和発展基金や南南協力援助基金を設置した。これらの基金から対外援助資金を提供することは、近年の中国の対外援助の変化の一つである。基金を使つての対外援助は、会計年度に縛られた国家予算から支出される対外援助資金とは異なり、柔軟な運用が可能になるはずである。

さらに、中国の対外援助の参加主体が政府以外にも拡大していることも最近の変化である。中国の民間組織である中国扶貧基金会は、商務部から資金を提供されて人道援助や貧困削減のための対外援助活動に参加するようになった。また、2015年4月のネパール大地震では中国扶貧基金회가救援隊を派遣したように、20余りの民間救援組織が救援活動に参加した（白 2016: 5-6）。このように、中国政府が自国の民間組織と協力して対外援助を行う

事例が出てきている。

以上のように、最近の中国の対外援助の提供姿勢には変化がみられる。しかしながら、これらの変化は対外援助の運用面での変化であって、援助内容自体には及んでいない。その背景には中国独自の対外援助観と国際開発援助側の事情がある。

III. 中国の対外援助観

今日、中国の対外援助政策の形成には非政府や政府に準ずるアクターも重要な役割を果たすようになってきている。中国の研究者のなかには対外援助政策の形成に影響力を持ち、國務院や商務部、外交部などから研究や報告書を通じてインプットを求められる者もいる (Varrall 2016: 36–37)。中国の研究者の間では、自国の対外援助の特色は何か、国際開発援助との違いは何かという点ではある程度の共通認識が形成されている。以下では、中国の対外援助に関する中国国内の議論をもとに、中国の対外援助観を整理する。

1. 中国の対外援助の特徴

まず、中国の対外援助は「南南協力」であり、途上国間の相互扶助と共同发展を目指していることが強調されている。そして、政治上の「平等と相互信頼 (平等互信)」と経済上の「相互利益とウィンウィン」が対外援助の理念として掲げられている (張 2011: 76–78; 黄・胡・劉 2013: 144; 黄・朱 2015: 112)。中国の対外援助では、「ドナー」と「レシピエント」の立場が平等であることが強調されているため、中国の研究者の多くは、国際開発援助コミュニティで頻繁に使われる「ドナー (捐贈者)」と「レシピエント (受捐者)」という言葉自体が両者の不平等な関係を示唆していると考え、使用を控える傾向にある⁵。

第二に、中国の対外援助は援助受入国にいかなる政治条件も付与しないことが強調されている (黄・胡・劉 2013: 145)。その背景には、中国外交の原則である「平和五原則」(領土・主権の相互尊重, 相互不可侵, 相互内政不干渉, 平等互惠, 平和共存の5項目からなる原則) に謳われている相互内政不干渉の考え方がある。

中国が対外援助において相互内政不干渉を主張するのは、中国が長期間に

わたって援助受入国であった経験に基づいている。中国は、援助国から資金提供を受けるだけでなく、政府自らも相応の資金を準備して援助資金と組み合わせることで中国主導での発展を心掛けた。中国はこうした経験から、国家が発展するためには自ら「苦勞をいとわず奮闘する（自力更生，刻苦奮闘）」精神が必要であり、対外援助は援助受入国側の国家計画のなかに組み込まれてこそ最大の効果を発揮するという教訓を得た（黄・胡・劉 2013: 145-146）。そのため、途上国に援助を提供するにあたっては、途上国が自ら発展の道を選択することが重要であり、途上国の主権と自主的な発展の権利を尊重することを前提としている。これは、「ワシントン・コンセンサス」に代表される、途上国に対して特定の政策パッケージの実施を条件に支援する考え方に対する批判ともいえる。

さらに、中国の対外援助を語るうえでは「人に授けるに魚を以てするは漁を以てするに如かず」という言葉が引き合いに出されることが多い（國務院新聞弁公室 2011: 20; 黄・胡・劉 2013: 146）。これは、援助受入国が必要とするもの自体を提供することよりも、その国の能力開発を重視する考え方である。

ただし、中国は対外援助を提供するにあたって、援助受入国が「一つの中国」の原則を受け入れることを条件としていることには留意する必要がある。すなわち、「一つの中国」とは、台湾は中国（中華人民共和国）の不可分の領土であるとして、中国を国家承認することを援助受入国に求めている。中国からすれば中国大陆と台湾の関係は「国内」問題であるが、援助受入国にとっては「中国」として中華人民共和国と台湾のどちらを選んで国家承認するかという外交問題である。そのため、中国が援助受入国に「一つの中国」の原則の受け入れを求めること自体が政治的な条件の付与だともいえる。

以上のように、中国の対外援助観は、中国の途上国としての立場や中国外交の基本原則と深く結びついている。中国が自らを途上国として位置づけることをやめない限り、中国の対外援助の南南協力としての性質が大きく変わることは考えにくい。

2. 中国の対外援助と国際開発援助の関係

では、中国の研究者は、自国の対外援助と国際開発援助の関係をどのよう

に受け止めているのだろうか。徐秀麗と李小雲は、中国の対外援助と国際開発援助では、「政府開発援助」や「結果重視」などの同じ言葉を使いながらも意味が異なる場合があると指摘している（徐・李 2015: 24）。

たとえば、中国の「政府開発援助（官方発展援助）」と OECD の DAC が使用する「政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）」では計算方法が異なるため、中身も違う。中国の「政府開発援助」には、軍事援助や合弁企業や協力プロジェクトに援助の意味合いで提供される資金が含まれる（徐・李 2015: 25）が、ODA には含まれない。他方で、中国輸出入銀行が途上国に優遇借款を提供するにあたって、中国政府が中国輸出入銀行に利息の一部を補てんする。優遇借款は元本部分ではなく、中央政府からの利息補てん額のみが「政府開発援助」額に計上される（小林 2013: 43-44）。つまり、中国の「政府開発援助」額を ODA の基準で計算しなおした場合、優遇借款の元本部分が加算されるため、中国政府が公表している金額よりも相当多くなる。また、中国では債務減免や奨学金も「政府開発援助」に含めないため（徐・李 2015: 25）、中国の「政府開発援助」は中国が途上国の発展のために提供する資金全体の一部にすぎず、中国の対外援助の実態を反映していない。

北野と原田の推計によれば、DAC の ODA に相当する中国の援助額（ネットベース）は近年大幅に増加しており、2011 年は 45 億ドル、2012 年は 57 億ドル、2013 年は 71 億ドルである。これらの金額を DAC 諸国の ODA 額と比較すると、2006 年は第 16 位もしくは第 17 位に相当する規模であるが、2012 年と 2013 年には第 6 位に匹敵する（Kitano and Harada 2014: 10-11）。日本の ODA 額は 2012 年に第 5 位、2013 年には第 4 位であったことから、中国は ODA の基準でも日本に次ぐ規模の援助大国に成長したといえる。

徐と李によれば、中国と国際開発援助コミュニティでは、援助の結果と相互責任の原則の考え方にも相違がある。中国の場合、結果とは「発展」することであり、「発展」とは経済成長と貧困削減を意味する。相互責任とは援助国と援助受入国が協力してともに利益を得ること、すなわち双方が発展することである。他方、国際開発援助コミュニティの場合、「結果」とはミレニアム開発目標として設定された 8 大指標において成果を出すことである。これらの指標の大半は社会的な目標であり⁶、「発展」においては社会的な指

標の改善が重視される。そして、相互責任とは、援助における透明性の確保と民主主義、すなわちデータの開示と援助受入国の議会での審議や市民による監督のことである（徐・李 2015: 27）。

徐と李は、中国が国別の援助額を公表することは援助受入国に対して無礼な行為だと説明している。援助受入国にとっては中国から援助を受け入れていることを国外に広く宣伝されることになるからである（徐・李 2015: 28）。他方で、Carol Lancaster は中国政府側の事情を挙げている。すなわち、国別援助額などの詳細な情報を公開すると、中国からの援助額が少ない国からより多くの援助を求める声が高まったり、中国国内で深刻な貧困問題があるにもかかわらず多額の対外援助を提供している事実を国民が知ることになり政府に対する批判が強まるといった懸念である（Lancaster 2007: 2）。

さらに、中国と国際開発援助では援助条件に対する考え方も異なる。徐と李は、伝統的なドナーがグッド・ガバナンス向上のために政治的な条件を付加する背景には、米国を中心とする民主主義と自由の価値観を輸出しようとする意図があると主張している（徐・李 2015: 28）。中国の対外援助の場合、ドナーと援助受入国の双方が投資、貿易、援助などの方面で互いにウィンウィンであることを重視しているが、援助受入国の政治理念やガバナンスの状況は考慮しない。このため、中国の対外援助が援助受入国で本来必要とされている改革を妨げることになるという批判を招いている。

以上のような中国と国際開発援助コミュニティとの相違を強調する論調は、双方の違いを踏まえたうえで、中国ならではの援助のやり方を維持することを支持しており、中国が国際開発援助のやり方に合わせるように変化する必要があるという議論は見られない。実際、中国人研究者の間には、中国の対外援助が他のドナーや国際社会から批判を受けていることに対して、中国の対外行動に対する束縛だと反発する議論がある。

たとえば、劉鴻武は、西欧諸国は「責任ある大国」という言葉によって、中国の行動を束縛していると主張する。すなわち、中国の「責任」とは、国内では西欧流の政治改革を行って民主主義と政治制度を確立すること、国際的には現行の西欧主導の国際秩序と規則を遵守して西欧のアジア・アフリカ・ラテンアメリカ世界での既得権益と優位な地位を尊重することである。この考え方は、西欧が要求する行動様式で中国を西欧主導の国際援助システムに参加させ、そこでの援助モデルを受け入れさせようとするものだと劉は

批判している（劉 2013: 11）。このように中国の対外援助に対する国際社会からの批判が中国の政治体制の転換の議論に結びつけられると、中国の対外援助の変化を期待することはますます困難になる。

3. 国際開発援助とドナー・コミュニティの現状に対する認識

中国では、今日の国際開発援助やドナー・コミュニティに対する厳しい批判がある。他方で、今日の国際開発援助構造が変化しているという認識は中国でも広く共有されている。そして、中国がその変化を推進する重要な原動力であり、今後も中心的な役割を果たすとする見方がある。

たとえば、唐麗霞、周聖坤、李小雲は、国際開発援助に新興国や国際非政府組織が参加する度合いが急速に高まるなど、OECD-DACが主導する国際開発援助の基礎が揺らいできたとみている（唐・周・李 2015: 47）。そして、国際開発援助構造の変化は中国の対外援助に好機であると分析し、その理由を挙げている。新興ドナーのなかには政治的な条件をつけないなど中国の対外援助に似た援助をする国がでてきたため、新興ドナーの台頭は中国に対する国際世論の圧力を和らげることになった（唐・周・李 2015: 47-48）。また、技術援助や能力建設支援を多用したり、主要な援助資金を国際機関に提供したり、第三国を活用した三角協力を重視するなどの独自の工夫をしている新興ドナーから、中国は新しい援助の方式を学ぶ機会を得ている（唐・周・李 2015: 48-50）。さらに、援助受入国の意識の変化も中国の対外援助に有利な環境となっている。途上国の多くは、中国が経済発展に成功した要因がインフラ建設への投資と農業の発展にあるとみなして当該分野への援助を望んでいるが、伝統的なドナーはこうしたニーズに対応できていない。そのため、中国は途上国への支援をさらに拡大する余地がある（唐・周・李 2015: 51）。

このように、中国の研究者の間では、最近の国際開発援助の動向が中国の対外援助にとって有利に働いているという見方がある。こうした見方は、中国の対外援助を国際開発援助の潮流にいかにもうまく合わせるかという発想とは異なる。むしろ、中国の対外援助が国際開発援助の潮流を変化させているという議論もある。

劉鴻武によれば、「北」の先進諸国が国際開発援助を主導していた時代には、「南」の国家である中国がアフリカ諸国に援助を提供することは通常の

援助の意味をはるかに超える活動とみなされた。しかし、今日「南南協力」の台頭によって、資源は「北」から「南」に流れるものというかつての支配的な見方が変わった。(劉 2013: 41)。胡美と劉鴻武は、新興ドナーによる援助は「南」の国同士の結束を強めるものだと評価したうえで、中国を新興ドナーの核心と位置づけている(胡・劉 2013: 205)。

IV. 国際開発援助の限界

以上のように、中国の研究者の最近の議論から浮かび上がる中国の対外援助観は、自国の対外援助の特徴を前向きに評価する傾向が強い。一方で、今日の国際開発援助は様々な問題を抱えているため、中国への関与姿勢があいまいである。国際開発援助が抱えている限界が中国の対外援助に追い風となっている。

1. 「国際開発援助レジーム」の限界

稲田十一は、「国際開発援助体制」あるいは「国際開発援助レジーム」を「主要なドナーを中心とする、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則って援助・融資を行うような制度」と定義している(稲田 2016: 207)。稲田自身は、国際開発援助の分野でドナー全体を拘束するような規範やルールが成立しているという見方には否定的であり、当初は相当緩やかであったレジームの影響力の及ぶ範囲が次第に広がり制度化してきたととらえている(稲田 2016: 207-208)。

国際開発援助レジームにおいて主導的な役割を果たしている主体は、国連と世界銀行、OECD-DACの主要な加盟国である。しかし、国際開発援助レジームは強固なものではない。近藤久洋によれば、「DAC援助モデル」がDACのメンバー全体で広く共有されているわけではない。DACドナーの間でも援助のやり方や考え方には違いがある。「DAC援助モデル」は英国やオランダ、北欧諸国(フィンランド、ノルウェー、スウェーデン)によって行われる「模範的」とされる援助であるが、DACの他の加盟国の関心は高くない。しかも、DACの援助に関する規範はあくまで「紳士協定」であるため、DACドナーの行動を束縛することはできない(近藤 2014: 92)。DAC

のメンバーに対して特定の規範やルールの共有を強制できない以上、DACに加盟していないドナーに対して、「DAC 援助モデル」を模範としたり、それに倣うように働きかけることには無理がある。

そのうえ、「DAC 援助モデル」自体にも限界がある。「DAC 援助モデル」の代表的な存在である英国やオランダ、北欧諸国の援助には共通点がある。まず、貧困の削減や撲滅、持続可能な開発・成長、人権・民主主義・グッド・ガバナンスの促進などを援助の目標に掲げている。第二に、毎年のODA 額を対国民総所得（Gross National Income: GNI）比 0.7%とする目標をすでに達成している（ノルウェーとスウェーデンは 1.0%）か、目標達成を約束している。第三に、サブ・サハラアフリカを最優先し、アジアを第二の重点的援助対象地域としている。第四に、どの国も基礎生活分野（Basic Human Needs: BHN）への援助が全体の 50%を超える一方で、経済インフラ・サービス分野への援助は相対的に少なく 10%前後にすぎない。最後に、無償資金協力が中心であり、アンタイドであることを重視している（外務省 2015: 158-161, 183-185, 189-191, 211-213, 217-219）。

DAC は、このような援助モデルは被援助国の負担が少なく好条件であるため、受け入れ側にとって望ましい模範的なものだとみなしている。貧困の削減や撲滅は生死に直結する大変重要な目標であり、これまでのミレニアム開発目標や 2016 年から 2030 年までの持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）にも謳われている。とはいえ、社会開発分野での支援が中心の「DAC 援助モデル」は、途上国が今日強く望んでいる経済成長には必ずしも結びつかない。しかし、SDGs の 17 の目標のなかにも経済成長に関連する目標が含まれたように、今日、経済成長のための基盤づくりは多くの途上国にとって喫緊の課題である。

2. 中国の対外援助の強み

中国は 1978 年末に改革開放政策に転じて以来、1989 年 6 月 4 日の天安門事件の前後に経済は低迷したが、総じて目覚ましい経済成長を遂げた。2010 年には中国は GDP で日本を凌駕し、世界第 2 位の経済大国になった。しかも、その後も相対的に高い経済成長を続け、世界最大の経済大国である米国との差も徐々に縮まっている。こうした中国の経済成長のサクセス・ストーリーは、経済成長を重視している途上国にとっては非常に魅力的であり、中

国の高度経済成長のノウハウに関心を抱く国は多い。

実際、中国は対外援助を活用して自国の経済発展の秘訣を途上国に伝授している。中国の対外援助方式は、一般的な物資の提供、資金の提供から援助受取国での建設までをワンセットで行うプロジェクト、人的資源の開発・協力、技術協力、対外援助医療チーム、緊急人道援助、対外援助ボランティアの派遣、債務免除の8つである（国務院新聞弁公室 2011: 11）。このうち、人的資源の開発・協力は、途上国から中国に実習生や留学生を受け入れて研修や教育を行うもので、1953年に開始された。その後、中国は1998年に途上国の公務員を招いた研修を始めた。中国は2009年末までに4000を超える研修を実施し、延べ人数で12万人以上が参加した（国務院新聞弁公室 2011: 14-15）。さらに2010年から2012年までに4万人近くの公務員に研修が行われた（国務院新聞弁公室 2014: 20）。

特に、途上国政府の役人を中国に招いて行う研修は、中国の経済発展の成果を実際に見てもらい、その経験や政策的なノウハウを直接伝授する貴重な機会である。「百聞は一見に如かず」である。この他にも、一般的な物資の提供、資金の提供から被援助国での建設までをワンセットで行うプロジェクトや技術協力は、被援助国が必要とする物資や資金、技術を提供する仕組みであり、途上国が経済発展のためにまさに必要としている経済インフラやノウハウを提供することができる。

そのうえ、中国は長年対外援助を受け入れてきた自国の経験から、伝統的なドナーによる援助の使い勝手の悪さを十分に理解している。迅速な意思決定や援助手続きの短縮などにより DAC ドナーと差別化をはかってきた。しかも、中国共産党による一党支配というトップダウン型の統治機構や、最近はやや伸び悩んでいるが相対的に高い経済成長を維持している中国経済の実力から、中国は当面「DAC 援助モデル」のアンチ・テーゼとして自国の対外援助を推進していくことが可能な環境にある。

V. おわりに

中国と国際開発援助コミュニティの交流は深まったが、今までのところは中国の対外援助の中身に目立った変化はなく、中国ならではの特徴が維持されている。中国の対外援助は「南南協力」であり、ドナーである中国と援助

受入国がともに利益を得るべきであるという発想のもと、「タイド（ひもつき）」である。贈与である無償資金がタイドであることはともかく、優遇借款の場合も援助受入国が調達する資機材などの50%以上を中国から調達しなければならない。また、中国は内政不干涉原則に従い、援助受入国に対して政策や制度の変更などの条件をつけていない。中国は、援助受入国の経済成長に焦点をあて、経済インフラ建設を中心とする優遇借款の提供を重視している。

同時に、中国の対外援助の提供姿勢には変化が生じている。中国は二国間援助だけでなく、三者間での協力や多国間援助にも力を入れ始めた。また、中国単独のものから地域レベルや国際機関への資金の拠出も含め、各種の基金の設置にも積極的である。また、対外援助において非政府組織を活用し始めている。

しかしながら、中国の対外援助に関する最近の中国国内の言説を見る限り、中国の援助行動は短中期的には大きな質的变化はなさそうである。むしろ、中国は「中国の特色ある」対外援助を続けている。同時に、新興ドナーの代表として、新興ドナーの結束を固めつつ、自国の対外援助の影響力を強めることも視野に入れるようになってきた。

新興ドナーは一枚岩ではなく、様々なドナーからなる（Rowlands 2012; 近藤 2014; Kondoh 2015）。OECD や DAC の援助規範に従うことを是とするドナーも多い。新興ドナーの多くにとって中国のように多額の優遇借款を提供することは非現実的であり、対外援助の「中国モデル」をそのまま見習うことは困難である。しかし、経済発展を維持するための資金を必要とする途上国ドナーにとっては、自国に直接的な見返りが少ない対外援助を行うインセンティブは高くないはずである。これまでの伝統的な国際開発援助のやり方とは異なる中国の対外援助の存在自体が、多くの途上国ドナーにとって、独自の対外援助を実施することを正当化する材料となりうる。

今日、国際開発援助自体が変化しつつある。国際開発援助の中心であった OECD-DAC による ODA の定義が 2014 年末には後開発途上国と低所得国に対してはグラント・エレメントが 45%（ただし、下位中所得国については従来通り 15%）を超える資金とするように修正された（下村 2016: 11）。さらに、国際開発援助を ODA で把握する考え方自体が見直しを迫られているなど、今日の国際開発援助はかつて想像がつかなかったような大きな岐路

に立っている。

中国が今後、独自の対外援助姿勢を貫きながら、OECDやDACに加盟することを求めない新興ドナーのリーダーとしての役割を果たそうとするならば、中国の対外援助のやり方がこれらの国々にとって一つのモデルになるかもしれない。その場合、今後の国際開発援助は、従来以上に多様な援助モデルが存在する混沌とした時代に入っていくのではないだろうか。

〔付記〕本研究はJSPS 科研費 15K03331 による研究成果の一部である。

注記

- ¹ 中国は1950年に対外援助を開始したため「新興ドナー」という表現は必ずしも適切ではない。しかし、BRICS諸国をはじめとする非伝統的なドナーの総称として「新興ドナー」という総称が普及していることや、後述のとおり中国の研究者も中国を「新興ドナー」の代表格と位置づけていることから、本稿では中国を「新興ドナー」に含めて議論する。
- ² Rowlandsは、Richard Manningの分類に従い、新興ドナーを①DAC未加盟のOECD諸国、②OECD未加盟のEU諸国、③中東とOPEC（Organization of Petroleum Exporting Countries、石油輸出国機構）諸国、④その他に分けて議論している。中国をはじめとするBRICS諸国はその他に該当する。Rowlandsによれば、BRICS諸国の中で一番DAC（あるいはG8やヨーロッパ諸国）の援助に倣おうとしているドナーはロシアであり、その対極にあるのが中国である。
- ³ 周恩来首相と陳毅外相らは1963年12月13日から1964年2月5日まで、エジプト、アルジェリア、モロッコ、チュニジア、スーダン、ガーナ、ギニア、マリ、エチオピア、ソマリアを訪問した。
- ⁴ こうした三者間での協力を中国語では「三方合作」「三辺合作」と表現している。中国が南南協力をする際に先進国や国際機関が技術や資金を提供したり、援助経験からの知見を共有しているため、事実上は「三角協力」であると考えられる。
- ⁵ 中国の援助研究者は援助を提供する側を日本語と同様「援助国」と表現するが、援助を受け取る側を表す言葉として「受援国（援助受入国の意味）」を使っており、日本語で一般的な「レシピエント」や「被援助国」という言葉を使用しない傾向にある。本稿では、中国における対外援助に関する議論を紹介する箇所では「援助受入国」という日本語の訳語を用いる。

- 6 具体的には、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、⑥ HIV / エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止、⑦環境の持続可能性確保、⑧開発のためのグローバルなパートナーシップの推進の8つである。

参考文献

- 稲田十一, 2016, 「グローバル・ガバナンスと開発」, 下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子著, 『国際協力 (第3版)』有斐閣選書, 205-238頁.
- 岡田実, 2011, 『「対外援助国」中国の創成と変容 1949-1964』御茶の水書房.
- 外務省, 2011, 「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム (概要と評価)」, 外務省. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/nakano/hlf4.html> (2016年9月24日).
- 小林誉明, 2007, 「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, 109-147頁.
- , 2013, 「対外援助の規模, 活動内容, 担い手と仕組み」, 下村恭介・大橋英夫・日本国際問題研究所編, 『中国の対外援助』日本経済評論社, 41-58頁.
- 近藤久洋, 2014, 「比較開発援助論: 新興ドナー援助モデルとDAC化」『埼玉大学紀要 (教養学部)』第50巻, 第1号, 89-119頁.
- 下村恭民, 2016, 「国際協力ということ」, 下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子著, 『国際協力 (第3版)』有斐閣選書, 3-22頁.
- 下村恭民, 大橋英夫, 日本国際問題研究所編, 2013, 『中国の対外援助』日本経済評論社.
- 中華人民共和国国務院新聞弁公室, 2011, 『中国の対外援助』外文出版社.
- 中華人民共和国国務院新聞弁公室, 2014, 『中国の対外援助』外文出版社.
- 東方網日本語版 2016, 「中国・モンゴル・ロシア経済回廊には重要な意義 = 外務省」, 2016年9月21日, <http://jp.eastday.com/node2/home/latest/zhj/ulail30679.html> (2016年9月24日).
- 渡辺韶乃, 2009, 「中国の対外援助政策—その変遷, 現状と問題—」『中国研究論叢』第9号, 31-57頁.
- , 2013, 「中国の対外援助外交—国際開発援助レジームにとっての機会と挑戦—」『国際政治』第172号, 100-113頁.
- 白雲真, 2016, 『中国対外援助の支柱と戦略』時事出版社.
- 胡美, 劉鴻武, 2013, 「替代与更新: 新興援助国家群体の興起及其影響」, 劉鴻武・黄梅

- 波等著,『中国对外援助与國際責任的戰略研究』中国社会科学出版社, 205-220頁。
- 黄梅波, 朱丹丹, 2015,「中国对外援助与國際体系: 挑戰及应对」, 李小雲·王伊觀·唐麗霞編,『國際發展援助—中国对外援助』世界知識出版社, 107-119頁。
- 李小雲, 王伊觀, 唐麗霞編, 2015,『國際發展援助—中国对外援助』世界知識出版社。
- 劉鴻武, 2013,「導論 中国对外援助与國際責任的戰略審視」, 劉鴻武·黄梅波等,『中国对外援助与國際責任的戰略研究』中国社会科学出版社, 1-51頁。
- 唐麗霞, 周聖坤, 李小雲, 2015,「國際發展援助格局的演變, 現狀和对中国的啓示」, 李小雲·王伊觀·唐麗霞編,『國際發展援助—中国对外援助』世界知識出版社, 36-52頁。
- 謝琪, 黄梅波, 2013a,「歷史与現狀: 中国对外援助的歷史進程及其階段性嬗變」, 劉鴻武·黄梅波等,『中国对外援助与國際責任的戰略研究』中国社会科学出版社, 79-123頁。
- , 2013b,「体制与機制: 中国对外援助的体制機制及其演變」, 劉鴻武·黄梅波等,『中国对外援助与國際責任的戰略研究』中国社会科学出版社, 124-137頁。
- 徐秀麗, 李小雲, 2015,「中国是否重塑國際發展架構: 遭遇, 影響与挑戰」, 李小雲, 王伊觀, 唐麗霞編,『國際發展援助—中国对外援助』世界知識出版社, 14-35頁。
- 張郁慧, 2011,『中国对外援助研究 (1950-2010)』九州出版社。
- Asian Infrastructure Investment Bank. 2016. "Asian Infrastructure Investment Bank Subscriptions and Voting Power of Member Countries."
<http://euweb.aiib.org/uploadfile/2016/0715/20160715113539537.pdf> (September 24, 2016).
- Brautigam, D. 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford University Press.
- Kitano, N. 2014. "China's Foreign Aid at a Transitional Stage." *Asian Economic Policy Review* Vol.9, pp.301-317.
- Kitano, N. and Y. Harada, 2014. "Estimating China's Foreign Aid 2001-2013." JICA-RI Working Paper, No.78, pp.1-24.
- Lancaster, C. 2007. "The Chinese Aid System." *Center for Global Development Essay*, pp.1-7.
- Manning, R. 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?." *Development Policy Review* Vol.24, No.4, pp.371-385.
- Rosser, A. and T. Czeslaw. 2016. "Emerging Donors and New Contests over Aid Policy

in Pacific Asia." *The Pacific Review* Vol.29, No.1, pp.5 – 19.

Rowlands, D. 2012. "Individual BRICS or a Collective Bloc? Convergence and Divergence amongst 'Emerging Donor' Nations." *Cambridge Review of International Affairs* Vol.24, No.4, pp.629 – 649.

Varrall, M. 2016. "Domestic Actors and Agendas in Chinese Aid Policy." *The Pacific Review* Vol.29, No.1, pp.21 – 44.

Walz, J. and V. Ramachandran. 2011. "Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance." *Working Paper 273*. Center for Global Development.