



政策研究大学院大学教授
大野 泉 OHNO Izumi

津田塾大卒業後、国際協力事業団入団。87年に米国プリンストン大学で修士号取得後、88年から世界銀行、99年から国際協力銀行で勤務。2002年より政策研究大学院大学で「開発フォーラム・プロジェクト」を担当。ODA政策提言・発信活動に取り組んでいる

建国以来の友好関係

中国の対アフリカ協力は決して最近の出来事ではない。中華人民共和国の建国（1949年）以来、中国はアフリカ諸国と長年にわたる友好関係を築いてきた。中国とアフリカは独立の闘争などの歴史的経験を共有し、政治的に強く結ばれ、高官レベルの相互訪問や人民レベルの交流を続けてきた。大型の経済協力プロジェクトも実施されてきた。75年に開通したタンザン鉄道（タンザニア～ザンビア間）は、その代表例である。東京大学の高原明生教授によれば、冷戦時代の中国は、米ソ二大超大国の狭間で自らの生き残りのために途上国を味方につける必要性や、台湾（中華民国）との間の「正統中国」をめぐる認知競争などからアフリカを援助してきた。

中国から見たアフリカの戦略性は時代とともに変化している。「改革開放」政策が始まる78年頃までは、政治的イデオロギーを中心とした関係だった。また、78年以降、国内の経済改革に注力したためアフリカへの関心が低下した時期があった。しかし、ソ連崩壊に

中国の対アフリカ援助

新しい協力モデルになるか

中国は対アフリカ協力を国家戦略の中に位置付け、特に2000年以降は「中国・アフリカ協力フォーラム」の枠組みのもとで、援助・貿易・投資を含む包括的な協力を強化している。欧米を中心とする「伝統的ドナー」は、アフリカでの中国の存在感の高まりを警戒し、同国を国際協調の場に引き込もうと必死だ。本稿では、中国の対アフリカ協力を概観したうえで、OECD開発援助委員会（DAC）が中国と共同で09年から取組んでいる「中国・DAC研究グループ」の活動を報告する。

よる冷戦後の情勢変化や米国との関係改善、中国自身の本格的な市場経済化などにより、90年代後半に入ると、中国はグローバル化戦略の一環として、アフリカ協力を再強化するようになった。これを象徴するのが、96年の江沢民国家主席（当時）によるアフリカ5カ国訪問である。以降、毎年、中国政府首脳がアフリカ諸国を歴訪している。

新しい戦略的パートナーシップ

2000年10月に北京で開催された第1回「中国・アフリカ協力フォーラム」（以下、FOCAC）は、中国とアフリカの新しい戦略的パートナーシップの幕開けとなった。それは政治的イデオロギーより、商業・経済的利益を重視した関係である。上述した江沢民国家主席（当時）のアフリカ訪問時でFOCACの創設が提唱された。FOCACは3年毎の開催で、首脳・閣僚レベルが一堂に定期的に集い、中国とアフリカの関係を調整し対話を行うプラットフォームになっている。現在まで4回の会合が開かれている（表1）。

特に、2006年11月の第3回FOCACは首脳会合で、「北京サミット」と呼ばれ、

41カ国の首脳を含む48カ国とアフリカ連合（AU）が参加するなど国際的な関心を集めた。首脳級の参加者数は08年5月に日本政府が国連、国連開発計画（UNDP）、世界銀行などと共催した第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）に匹敵する。06年は中国政府が初の「アフリカ政策文書」を公表した年でもある。このアフリカ政策文書は政治、経済、安全保障などを含み包括的で、援助については「経済分野」の中の「経済援助」において、「中国政府は自国の財源と経済状況に基づいて、引き続きアフリカ諸国にできる限りの、政治的条件のつかない援助を提供するとともに、徐々に増やしていく」と述べている。

「北京サミット宣言」と「北京行動計画」は、09年までの3年間にアフリカ援助倍増、譲許的借款の供与や債務救済、貿易経済協力区の建設、中国・アフリカ開発基金の設立、AU会議場の建設（写真）、人材育成・研修を含む技術協力の拡充など、きわめて野心的な協力を約束した。このうち、06～09年の3年間で援助倍増という公約は達成、その他の約束も概ね達成されている。09年11月の第4回FOCACは「持続的開

発のための中国とアフリカの新しい戦略的パートナーシップの深化にむけて」をテーマとし、2010～12年の3年間に「8項目の支援策」を実施することを表明した（表2）。

こうした中国とアフリカの新しい協力メカニズムは、4つの観点から興味深い。第一に、FOCACが中国の対アフリカ協力を表明するプラットフォームになっていること。3年毎の複数年度のコミットメントにより、中国の資金協力の予測可能性は高まる。第二に、FOCACに既存のコミットメントの実施状況のモニタリングがビルト・インされていること。これによって公約達成の可能性が高まる。第三に、第4回FOCACの「8項目の支援策」で気候変動と科学技術が新たに加えられたこと。これらは北京サミット時の協力分野には含まれていなかった。第四に、中国の民間企業を巻き込んで、アフリカとの関係を構築する努力をしていることである。一般的に中国の対外援助は一元化した仕組みがなく、その不透明性に対する批判も聞かれるが、対アフリカ協力においては、FOCACが3年毎に首脳・閣僚レベルによる対話を通じて協力内容を確認し、進捗をモニタリングするメカニズムになっている。

警戒する伝統的ドナー、「中国・DAC研究グループ」の活動

中国の躍進と対アフリカ協力の拡大に対し、「伝統的ドナー」は警戒心を隠していない。特に開発援助において、中国が国際協調の枠組みに入らず単独行動することを懸念する声は少なくない。伝統的ドナーは中国のアフリカ協力に関する情報収集を強化しており、さらに集約的および個別の対話を通じて、

本欄は開発援助の世界的潮流について、大野泉・政策研究大学院大学教授に随時ご寄稿いただく

■表1 中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）

2000年10月	第1回閣僚会合（於・北京）
2003年12月	第2回閣僚会合（於・アジアベバ/エチオピア）
2006年1月	・「中国の対アフリカ政策文書」公表
2006年11月	第3回首脳会合（於・北京、通称「北京サミット」） ・「北京サミット宣言」と「北京行動計画」を表明
2009年11月	第4回閣僚会合（於・シャルムエルシェイク/エジプト） ・「8項目の支援策」を表明
2012年	第5回閣僚会合を予定（於・北京）

■表2 第4回FOCAC会合で表明された「8項目の支援策」

項目	第4回FOCACでの数値目標（2010年～2012年）
1.気候変動	・クリーンエネルギー事業を100件実施（太陽光、バイオガス、水力発電）
2.科学技術	・科学技術研究の共同モデル事業を100件実施 ・同分野でポストドクター100人を中国に受入
3.資金協力	・100億ドルの譲許的借款 ・10億ドルのアフリカ中小企業向けの特別融資 ・重債務国と最貧国に対する無利子借款のうち09年末時点まで返済期限がくる債務を免除
4.市場開放	・最貧国からの輸入品目に対する関税免除措置（2010年までに60%、2012年までに95%の品目）
5.農業	・農業技術モデルセンターを20カ所に増加 ・専門家50チーム派遣し、アフリカの農業技術者2,000人を研修
6.医療・保健	・医療器材とマラリア予防（5億元、7,320万ドル相当）を病院30カ所、およびマラリア予防センター30カ所に無償援助（北京サミットで約束し建設中） ・アフリカの医師と看護婦3,000人を研修
7.教育	・友好学校50カ所の建設、校長と教員1,500人の研修 ・2012年までにアフリカ人留学生に対する奨学金枠を5,500人に拡大、中国で20,000人を研修
8.文化・人的交流	・共同研究・交流プログラムの開始による人的交流と協力の拡大 ・中国・アフリカのより良い協力政策の策定にむけて、開発経験の共有と知的支援

（出所）FOCAC ウェブサイト （注）中国と外交関係のあるアフリカ諸国が対象

■表3 中国・DAC研究グループ

時期	場所	テーマ
2009年10月	北京（中国）	開発パートナーシップ
2010年4月	バマコ（マリ）	農業・食料安全保障・農村開発
2010年9月	北京（中国）	インフラストラクチャー
2011年2月	アジアベバ（エチオピア）	企業開発と経済変革
2011年6月（予定）	北京（中国）	ポリシー・シンポジウム（今までの会合を総括、政策的意旨を討議する予定）

中国に国際協調の枠組みに参加するよう働きかけを始めている。集約的働きかけの例が、OECD開発援助委員会（DAC）が中国国際貧困削減センター（IPRCC）と共同で09年1月に立ち上げた、「中国・DAC研究グループ」である。中国・DAC研究グループの目的は、①中国の成長と貧困削減の経験、およびドナーの貢献について理解を深め教訓を学び合い、アフリカを中心とする他の途上国への有用性を検討すること、

②中国のアフリカに対する経済協力のインパクトや教訓を学び、中国とDAC双方がアフリカの貧困削減のために援助効果を向上させる方策を意見交換すること、の2つである。伝統的ドナーのDAC側にとっては、このプロセスを通じて中国と対話する機会を増やし、中国の対アフリカ協力の実態に理解を深めたいところだ。ひいては、アフリカ協力において中国を国際協調の枠組みに引き込みたいという思惑もある。

一方、(途上国のパートナーでありドナーではないという立場の) 中国にとっては、通常のドナー会合でなく研究グループであれば参加しやすい。参加することによって、欧米に根強い中国のアフリカ援助への懐疑心を和らげ、国際社会の信頼性を高めたいという思惑もあろう。

09年10月から現在まで、①開発パートナーシップ、②農業・食料安全保障・農村開発、③インフラストラクチャー、④企業開発と経済変革、といった4つのテーマで会合が開催された(表3)。

DAC側はリチャード・ケアリー前開発協力局長が総括的な役割を果たしている。日本からは国際協力機構(JICA)の東・中央アジア部長である北野尚宏氏がヘッドとなり、企画部と共同で第1回会合から参加し、日本の対中国援助の経験を含め発信してきた。各会合でテーマに知見を有するJICAスタッフや研究者も参加している。2011年6月にポリシー・シンポジウムを開催して、DACとして中国とどのように対話が続いていくかを議論する予定である。

中国・DAC研究グループの発端は、新興ドナーとの連携を模索するDACが貧困削減ネットワーク(POVNET)の活動の一貫として、08年2月に中国関係者を招いて「貧困削減とPro-Poorな成長の促進」と題するワークショップを開催、農村の貧困削減における中国の国内・海外経験を紹介したことにある。この結果をふまえて、中国の研究者や政府関係者、関心をもつDAC諸国や国際機関関係者(ベルギー、EC、フランス、ドイツ、日本、ノルウェー、世界銀行、英国、米国)が共同で、アフリカ諸国を交えて、研究グループを開催することになった。

興味深いのは、主要な伝統的ドナーが中国・DAC研究グループを補完して、二国間ベースでも中国との連携を模索している点である。例えば、英国(DFID)はタンザニアで、米国(USAID)はリベリアの保健セクターで中国と連携プロジェクトを始めている。ドイツは09~2010年にかけて、政府の開発シンクタンクであるドイツ開発研究所(GDI)が中国社会科学院と連携してルワンダにおけるドイツと中国の援助アプローチの比較研究を実施した。

南南協力の窓口、IPRCC

中国・DAC研究グループを中国側で担当するIPRCCとは、どのような組織か。IPRCCは04年12月に中国政府、UNDPおよび他の援助機関(世界銀行、アジア開発銀行、DFID)によって設置された。国際機関のステータスを持つが、貧困対策の策定・実施を担う中国政府の最上位組織である国務院貧困対策弁公室に対して報告義務がある。

IPRCC設立の契機となったのが、04年5月に世界銀行が中国政府と共催した「貧困削減に関する上海スケールアップ会合」である。この会合は、貧困削減に向けた各国の経験、手法やプロセスなどを紹介することを通じて、ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けた途上国やドナーの取組みを奨励する目的で開催された。世界銀行のウォルフエンソン総裁(当時)をはじめとして、主要ドナーからは閣僚が、国際



中国の協力で建設中のアフリカ連合(AU)新会議場=JICA北野尚宏氏提供

機関からは総裁または副総裁クラスが出席した。途上国からも首脳あるいは多数の関係閣僚が出席した。

現在、IPRCCは中国が自らの開発援助経験や貧困削減に対する取組みを発信し、南南協力を行うプラットフォームになっている。国際機関や欧米ドナーからの支援をうけ、実質的には、中国政府と国際援助社会をつなぐ窓口機能も果たしている。例えば、世界銀行は、中国とアフリカ間の経験共有プログラムを08年以降、毎年開催するなど、IPRCCを活用して中国との知的ネットワーク構築に努めている。対中援助の終了を決めた欧米の二国間ドナーも、IPRCCを通じて中国との関係を維持したい意向である。

官民連携とオーナーシップ重視

筆者は第1回と第4回会合に参加しただけだが、飛躍的な経済成長・貧困削減を遂げてグローバル・パワーとなった中国側の自信と、長年の欧米「支配」を打開する機会として中国を歓迎するアフリカ側の反応に強い印象を受けた。またアフリカ側は、対等なパートナーシップ(コンディショナリティーなし)

や迅速な支援に加え、中国の協力がインフラ支援、貿易・投資とのリンクを重視している点を高く評価していた。個人的見解であるが、会合の議論を通じて感じたことを5点述べたい。

第一に、中国はグローバル化戦略の中にアフリカをしっかりと組み込み、官民あげてアフリカ協力に取り組んでいること。中国のアフリカ進出の理由として、旺盛な国内需要を満たすための資源・食料確保がよく挙げられるが、会合では中国企業は製造業や建設業にも進出しているとの報告があった。中国政府は01年に第10次5カ年計画で「走出去(海外進出)」戦略を打ち出し、WTO加盟に伴う国内での競争激化に対応するため、地場企業に外国投資を奨励している。アジア諸国への投資が最も多いが、走出去はアフリカ13カ国も対象としている。07年頃からは走出去の目的に国際経済協力が加わり、援助、貿易、投資の結びつきが一層意識されている。会合に参加した中国企業からは、「国内競争が厳しく海外に市場を求める中小企業が増えている」「マクロ経済的にも、急増する外貨準備高を外国投資を通じて黒字還流する圧力が強まっている」といった発言が聞かれた。

第二に、(DAC側は本会合を中国に国際協調ルールを学んでもらう機会にしたい意向だが)、DAC側も中国の開発援助経験から学んだ点はあったようだ。実際に、「援助だけで完結せずに貿易や投資との相乗効果を考える発想」、「MDGsパラダイムを超えた包括的な経済発展を考える必要性」、「パイロット事業を通じて学習し、成功体験をもとに面的展開をしていくアプローチの有用性」などの中国の協力の特徴について、伝統的ドナーの参加者から幾度

となく言及があった。また中国側によれば、援助を通じて学んだ最も重要なことは、市場経済化の過程で新しい技術・知識・概念・マネジメント方法を習得したことであった。そして、その際に自らの開発課題に即して援助を選択的に受け入れたこと、試行錯誤とモニタリングを重ねて自国の実情に合うモデルを見出し実施したこと、中央政府と地方政府が責任を持って援助を実施したこと、といったオーナーシップの重要性を再三強調していた。これらは中国だけでなく、日本を含む東アジアの開発援助の経験と重なる部分が多い。

第三に、中国の研究者の層の厚さを実感した。会合にはテーマに応じて研究機関や大学の専門家、企業家が参加して、自らの開発援助経験を積極的に発信していた。例えば、中国の経済特区や農村工業化、海外からの技術習得の経験に関する報告は、中央や省レベルの第一線で研究・政策提言を行っている専門家によるもので、関心を寄せる途上国の政策担当者との直接的な知的交流があればよいと強く感じた。会合の性格上、中国・DAC研究グループにおける先進国・アフリカ側の参加者は、開発援助の窓口機関・関係者が中心だが、DACの場を超えて、アフリカ諸国の政策担当者と中国との知的交流を促していく意義は大きい。また、中国に限る必要はなく、東アジアの専門家を動員してアフリカ政策担当者との知的交流を強化する、体系だった枠組みがあってもよいと感じた。

第四に、拡大する中国との経済・知的交流を好機ととらえて自国のインフラ整備、技術習得や人材育成に結びつけていく、アフリカ側の強い意思と実行力を期待したい。アフリカと中国の

関係はダイナミックに展開している。アフリカ諸国の中にはエチオピアのメレス首相のように、中国をはじめとする新興ドナーと伝統的ドナーの協力をどのように補完して自国の開発のために活用していくかを真剣に考えている国もある。しかし、中国・DAC研究グループの一連の会合からは、アフリカ側がこの好機をどのように活用したいと考えているかについては、必ずしも確認できなかった。

最後に、日本はDACメンバーであるが、援助受入の経験もある非西欧ドナーでもある。中国・DAC研究グループで関心を集めた中国の開発援助の経験は、中国に限らず、日本、そして東アジアの成功国に共通するものである。今後、日本が「東アジアの観点にたった開発援助アプローチ」を主流化する観点から、中国側とDAC側の相互学習プロセスに協力していく意義は大きい。また、中国だけでなく東アジアの新興ドナーを巻き込んで、アフリカ諸国の政策担当者との知的交流の場を作ることも有用だろう。中国・DAC研究グループの活動は、6月のポリシー・シンポジウムで区切りがつくが、11月にDACが韓国プサンで開催予定の援助効果向上ハイレベル・フォーラム、あるいはDAC以外の国際的イニシアチブや日本のアジア・アフリカ協力の枠組などに絡めた、日本の戦略的な関与を期待したい。

<注 釈>

- 執筆にあたって、「中国・DAC研究グループ」に参加し学ぶ機会を頂いた国際協力機構(JICA)、特に北野尚宏氏(東・中央アジア部長)、鈴木唯之氏(前・企画部調査役)、林遼太郎氏(企画部調査役)に感謝の意を表したい。
- また、本稿は(財)国際問題研究所が主宰する「中国の対外援助研究会」(主査・下村恭民法政大学名誉教授)の平成22年度の研究成果を活用していることも申し添える。