

中国の対外援助の現状

—対アフリカ援助を中心に

施 錦 芳*

要 約

近年、中国は経済成長に伴って、対外援助も急速に拡大し、国際社会の注目を集めている。本論文は、中国政府の開発途上国・地域、とくに近年注目を集めているアフリカ諸国に対する経済援助の現状を取り上げてみる。

本論文は、中国の対外援助管理機関である中国国家商務部、財政部および外交部に公開されている中国語の資料、データおよび中国国内の学術誌に掲載されている論文に依りながら、できる限り中国の対外援助の現状、とくに急増している対アフリカ諸国の援助を把握し、その実態を明らかにすることを意図している。

本論文は四つの部分で構成されている。第一は研究の背景、手法および目的について述べる。第二は中国の対外援助システムの特徴、つまり、援助の基本方針、援助実績、援助供与方式および援助管理メカニズムについて紹介する。第三は中国の対アフリカ諸国援助の実態を探り、二つの事例を考察する。第四は中国の対外援助に存在している問題点に基づいて、援助政策に対する提言を試みる。

一 研究の背景、手法および目的

近年、中国の急速な経済発展に伴い、中国の開発途上国・地域とくにアフリカ諸国に対する経済援助を急速に拡大し、国際社会の注目も集めている。そのため、中国の対外援助を学問的に正しく客観的に捉える作業は不可欠である。しかし、中国の対外援助を研究する際に、中国は世界のODA（政府開発援助）の統計を集計しているOECD（経済協力開発機構）のDAC（開発援助委員会）に加盟していないため、資料、データの収集は極めて難しいのが実状である。

本研究は、こうしたこれまでほとんど研究調査がなされていない中国の対外援助の現状（対アフリカ諸国援助を中心）に関して、体系的に中国の対外援助管理機関である中国国家商務部、

* 施錦芳は専修大学社会科学研究所外研究員、中国東北財経大学国際経済貿易学院専任講師、中国遼寧省人文社科重点研究基地東北財経大学区域経済一体化及び上海合作組織研究センターの兼職研究員である。

財政部および外交部に公開されている中国語の資料、データおよび中国国内の学術誌に掲載されている論文に依拠しながら、できる限り中国の対外援助の現状、とくに急増している対アフリカ諸国の援助を把握し、その実態を明らかにすることを目的としている。

二 援助システムの特徴

1 援助の基本方針

対外援助は中国の国家経済外交の重要な部分である。中国政府は、対外援助を提供する目的を以下のように定めている。中国の対外援助は、被援助国国民経済の発展に寄与し、国家主権と民族独立を守り、中国および多くの開発途上国・地域との友好関係と経済貿易協力を促進するためである。この目的に沿って、中国は、1949年に建国して以来、対開発途上国・地域の援助についていくつかの段階にわたって、対外援助の思想や方針を徐々に形成してきた。

まず、1964年に周恩来総理（当時）は、アジアおよびアフリカの14カ国を訪問した際、中国の対外経済技術援助の八つの原則を提起した。その主な内容は以下のようである。平等互恵、内政に干渉しない、被援助国の自力更生を地道に助ける、被援助国への眞の援助を追求する、被援助国の負担をなるべく軽減させる、および引き受けた義務を厳格に履行する^①。周恩来が述べた八つの対外援助原則は、中国の対外援助の性質、主旨を明らかにしている。これらの原則で中国の対外援助の基本思想と立場を明確にした。

そして、1978年の改革開放以来、中国政府は対外援助政策を全方位に向けて推進してきている。1980年代に鄧小平副総理（当時）は、「平等互恵、実効を重じる、多様な形式、共同発展」という新時代の対外援助工作の基本方針を提起した。近年、経済成長に伴って、対外援助はさらに拡大された。90年代に入って江澤民主席（当時）、胡錦濤主席および温家宝総理は相次いで中国の対外援助の戦略、発展方針などに関して指示している。

総括すれば、現在中国の対外援助の基本方針は以下の三つの特徴があると言われている。第1、平等に扱い、互いの利益を守る。第2、力を尽くして、いかなる政治的条件も付けない。第3、互恵双赢、共同発展を求める^②。

2 援助実績

中国政府が発表したデータや資料によれば、中国の対外援助は1950年に始まり、2003年末時点では、中国の援助を受け入れた国・地域は146にのぼった。50数年間、中国は開発途上国・地域にして、農業、水利施設、紡織、化学工業を含む1740のフルセットプロジェクトを支援し、累計55万人の技術スタッフを派遣した。上述したフルセットプロジェクトの援助のほか、

中国はまた、開発途上国・地域に膨大な数の物資と各種の技術援助を提供した。技術支援は1983年に始まり、100以上の国および10以上の国際地域組織に支援を提供し、合計して264回以上の技術トレーニング、6500人以上の技術スタッフの養成を実施した。技術支援の内容は、農業、畜産、水産業、小規模水力発電、機械、エネルギー、医療衛生、環境保護、気象、砂漠管理および食糧加工などの10数種類の分野にわたる。そのほか、1998から2003年末までの間に、中国政府は開発途上国・地域のため、「経済管理官員セミナー」を35回開き、106の国の751人の経済管理官員がセミナー参加した^③。

ところが、中国政府の最新の公表によれば、2006年に中国はさまざまな分野において90の国・地域と援助を協議し229件の調印を実現させている。

主な援助案件の内容は下記の表1にまとめた。

表1 2006年度中国の対外援助実績

援助供与方式	援助対象 国・地域数	案件数		主要案件リスト
フルセット型	37	51	着工 (23)	アフリカ連盟会議センター、ギニアビサオ政府オフィスビル、セネガル国立劇場、パキスタン中パ友誼センター、モンゴルウランバートル体育館、トンガ首都中学校、エジプト投資サービスビルなど
			竣工 (18)	ブルンジ高等モデル学校、カンボジア政府オフィスビル、タジキスタンフレイザートンネル、イエメン外務省オフィスビル、マダガスカル国際会議センター、サモアアピア公園やスポーツ施設のメンテナンス拡大など
無償援助 (物資)	45	80	-	
無償援助 (技術協力)	23	34	パキスタンコートジボワール港1期、ガーナ高速道路拡大事業、ガイアナ国際会議センターなど	
優遇借款 (中国輸出入銀行)	7	11	ラオス電子政務システム、フィリピンコンテナ検査、ジンバブエの農業設備など	

出所：中华人民共和国商务部（<http://www.mofcom.gov.cn/>）援助司2007年1月15日のニュースに基づいて筆者作成。

表1に示されたように、中国は2006年度、四つの援助供与方式を用いて、開発途上国・地域に援助を提供してきた（なお、援助供与方式については後述する）。援助案件リストを見ると、例えば、アフリカ連盟会議センター、ギニアビサオ政府オフィスビル、セネガル国立劇場、ガ

ナ高速道路拡大事業など、アフリカ諸国に対する援助案件が多数占めている。

近年、中国政府は、「平和維持、発展促進、合作強化」という対アフリカ援助方針の下で、アフリカ諸国において大型プロジェクトを多数展開していることが報じられている。例えば、表1に列挙されたアフリカ連盟会議センターは、中国の改革開放以来、中国政府がアフリカで実施した最大の援助プロジェクトで、また、ギニアビサオ政府オフィスビル事業は、建設資金は2200万ドルにも達している。

3 援助供与方式

中国の对外援助の供与方式は大きく多国間援助（国際機関への出資・拠出）と二国間援助に分けられる。本論文では二国間援助を取り上げる。二国間援助はさらに無償援助、無利子借款と優遇借款に分けられる。以下はそれぞれの仕組みを概観する。

中国政府は、援助を受け入れる国の中、小型社会福祉プロジェクト、例えば、病院、学校、低価格住宅、井戸供水などを建設するために、無償援助を提供している。なお、物資援助、人道主義援助および人材育成にも無償援助を提供する。

無利子借款は被援助国の一端の基礎施設および民用施設プロジェクトを建設するために提供する。中国政府は50数年にわたって、開発途上国・地域に無利子借款を提供してきた。本来中国政府の方針としては、無利子借款を廃止するつもりであるとしていたが、被援助国の切実な需要を応じるため、今後も、一定の比例の無利子借款を保留する。

優遇借款方式導入以前の主な有償援助が上述した無利子借款である。優遇借款は、開発途上国・地域に対する中国政府からの公的支援の性質を有する中長期低利の有償資金協力である。優遇利子と中国人民銀行（中国の中央銀行）に公布された基準利子の間に存在する利子差額は中国政府によって補助される。優遇借款の目的は、開発途上国・地域の経済発展促進および生活水準の向上、開発途上国・地域と中国との経済協力の推進とされている。対象事業は、産業、経済インフラ、社会サービスに関する整備事業および中国からの物資や資材の調達とされている。

以上の主な三つの援助供与方式のほか、中国政府は、アフリカ諸国ため「投資専門資金」と「アフリカ人的資源開発基金」を設立している。前者は信頼できる中国企業のアフリカ諸国での投資を支持し、後者はアフリカ諸国を助けるためである。

また、2005年から、中国政府は对外青年ボランティアを派遣はじめている。現在まで、エチオピア、ラオス、ミャンマー、ジンバブエなどの国へ200数名の青年隊員を派遣し、主に、中国語教育、漢方医学診療、農業技術、体育教育、コンピューター養成および国際救援活動に携わっている^④。

4 援助管理メカニズム

中国では、対外援助の拡大に伴い、援助管理メカニズムの確立が求められている。現在は、国家商務部（14の司、局を含む）、外交部および財政部を主とし、23の部・委員会および地方の省・市・自治区商務部門共同参加する対外援助管理メカニズムが徐々に形成されてきた。

後述する2006年の中国アフリカ合作北京サミットを契機に、商務部、外交部および財政部は中央の関連する部・委員会、地方商務主管部門との情報交換と協力をさらに強化し、積極的な措置をとり、対外援助管理メカニズムを優れたものにし、対外援助管理レベルを高めている。現在、中国が持つおよび作り出している対外援助メカニズムは以下のものを含む^⑤。

第1、商務部、外交部および財政部の三部門の対外援助業務連動メカニズム。

第2、商務部、中国人民銀行、財政部および国家開発銀行、中国輸出入銀行などの部門や機構との債務減免業務メカニズム。

第3、商務部、外交部、解放軍総參謀部などの部門の緊急人道主義援助連動業務メカニズム。

第4、23の部・委員会の援助合作メカニズム。

第5、商務部と地方省・市・自治区商務部門の業務連絡メカニズム。

第6、商務部内部14の司、局の対外援助業務連絡メカニズム。

第7、商務部、外交部、財政部および各部内部の財務、人事、紀律検査、地区司などの団体、技術専門家との間に設けられた対外援助案件巡回検査メカニズム。

第8、中国輸出入銀行との優遇借款連合会議業務メカニズム。

以上のように、中国の対外援助メカニズムの基本枠組みが形成されてきている。

三 対アフリカ援助

1 援助実態

中国政府の対アフリカ援助実績に関する情報は乏しく、情報の整理、進行が続いているため、今のところ全体像を把握するのは困難である。本論文においては、収集できた資料に基づいて探ってみる。

中国政府は、対アフリカ援助は真心を込めた、いかなる政治条件も付けない、友人の間の相互助け、「南南協力」の範疇に属していると、宣言している。50数年間、中国はアフリカ諸国へ約800の援助案件を実施し、援助供与方式は主にプロジェクト建設および無償援助（物資）である。主な重大プロジェクトとしては、タンザニアーザンビア鉄道、モーリタニア友誼港、エチオピア環状道路、マリのスタジアムなどが挙げられる。これらのプロジェクトは中国アフ

リカ友好シンボルであるとも名づけられている。

また、中国政府は人道主義援助も行っている。例えば、2004年末スマトラ沖大地震およびインド洋津波に伴うアフリカ東部への被害、損失に対して、中国政府は即時にケニア、ソマリアおよびセーシェルへ資金と物資援助を提供した。

それ以外に、中国政府は2000年の部長レベル会議において、はじめてアフリカの国々における債務減免措置を宣言し、31のアフリカのHIPCs（重債務貧困国 Heavily Indebted Poor Countries）および最未発達国の部分の債務、合計109億人民元を免除した。その以降、後述する中国アフリカ合作北京サミットで、胡錦濤主席は中国政府を代表し、中国と外交関係を有するすべてのアフリカのHIPCsおよび最未発達国の2005年末までの政府無利子借款債務を免除する、と発表した。中国政府の公表によれば、2005年までに、中国はアフリカの33の国の168本の期限になった無利子借款債務を免除した^⑥。

2 援助政策

対アフリカの援助政策は、前述した、1964年に周恩来総理（当時）がアジアおよびアフリカの14カ国を訪問した際に発表した「中国の対外経済技術援助八つの原則」まで遡及する。その後、1996年5月江沢主席（当時）はアフリカにおいてスピーチを行った際、中国とアフリカの国々との合作に関する5つの原則を提示した。すなわち、第1、真実友好、互いに信頼できる友人になる。第2、平等扱い、互いに主権を尊重し、内政に干渉しない。第3、互恵互利、共同発展を求める。第4、意見の交換を強化し、国際事務において密接に合作する。第5、未来を向いて、更なる美しい未来を作り出す^⑦。

以上紹介したように、近年、中国の対アフリカ援助は急速に拡大しているようである。2006年11月に、中国とアフリカ双方は中国アフリカ合作北京サミットにおいて、「中国アフリカ合作論壇－北京行動計画（2007－2009）」および「中国アフリカ合作北京サミット宣言」を発表した。中国とアフリカ諸国との新型戦略パートナー関係が確立された。アフリカ諸国の自主発展能力を増強させ、中国アフリカ友好合作関係をさらに発展させるため、中国はアフリカに対して、以下の八つの経済貿易措置を取る。すなわち^⑧、

第1、対アフリカ援助の規模を拡大し、2009年に中国の対アフリカ援助規模は2006年の倍にする。

第2、今後3年の間に、アフリカの国々に30億ドルの優遇借款と20億ドルの優遇バイヤーズクレジットを提供する。

第3、中国の企業のアフリカへの投資を奨励および支持するため、中国アフリカ発展基金を設立し、基金の総額を徐々に50億ドルに増やす。

第 4、アフリカ国家連合体自身の能力を向上させるおよび一体化進展を支持するため、アフリカ連盟会議センターを援助する。

第 5、中国と外交関係を有するすべてのアフリカの HIPCs および最未発達国 2005 年末までの政府無利子借款債務を免除する。

第 6、中国はアフリカに向って、経済市場をさらにオーブンにし、中国と外交関係を有するアフリカの最未発達国の中への輸出商品のゼロ関税品目は 190 品目から 440 品目まで拡大する。

第 7、今後 3 年の間に、アフリカの国々で 3-5 の国外経済貿易合作区を設立する。

第 8、今後 3 年以内に、アフリカ諸国ため 15000 人の各種の人材を養成する。アフリカ諸国へ 100 人のハイレベル農業技術専門家を派遣する。アフリカ諸国で 10 個の特典を持つ農業技術モデルセンターを設ける。アフリカ諸国 30 箇所の病院を援助する。さらに、アフリカ諸国のマラリアを防止するため、3 億人民元の無償援助を提供する。また、薬品を提供して 30 箇所のマラリア防止センターを設立する。アフリカ諸国へ 300 人の青年ボランティア隊員を派遣する；アフリカ諸国で 100 箇所の農村学校を建設する；2009 年までに、アフリカ諸国の留学生の中国政府奨学金の受給者を現在の毎年の 2000 人から 4000 人まで増加させる。

3 援助案件研究

ここでは前述した対アフリカ大型プロジェクトであるタンザニアーザンビア鉄道事業、エチオピア・アジスアベバ環状道路事業とゴテラ立体橋事業を紹介する。

(1) タンザニアーザンビア鉄道事業

中国では、タンザニアーザンビア鉄道はタンザン鉄道と略称し、また、「自由の道」および「南北合作モデル」とも呼ばれている。

タンザン鉄道は、今まで中国の対外援助最大級プロジェクトの一つである。1970 年 10 月に着工され、1976 年 7 月に開通したタンザン鉄道の総延長は 1860 キロである。東はタンザニアのダルエスサラームから、西はザンビア中部のカピリ・ムポシまでである。タンザニア域内の線路の長さは 976 キロで、ザンビア域内の長さは 884 キロである。タンザニア鉄道沿線ほとんどの地域は無人地域であり、地形が複雑、険しいため、鉄道建設は非常に難航した。この鉄道を建設するため、65 人の中国人の建設者が命を犠牲にした。

完成されたタンザン鉄道は、タンザニアとザンビア両国からなる鉄道局に移転されて共同運営される。それ以降、鉄道の通常の運行を維持するために、中国政府は継続して無利子借款を提供すると共に、技術協力、例えば、専門家および技術者を派遣して鉄道の管理或いはコンサルティングも提供している。タンザン鉄道は、タンザニア、ザンビア二国間におけるメインの

交通手段であり、ザンビアの銅輸出のための主要ルートでもある。タンザン鉄道が開通してから、不完全な統計ではあるが、2006年までに、タンザン鉄道貨物輸送量は2549.4万トンで、旅客輸送量は4109.3万人にのぼる。

(2) エチオピア・アジスアベバ環状道路事業とゴテラ立体橋事業

アジスアベバ環状道路事業は1998年9月に着工され、2002年1月に第一期プロジェクトが完成された。アジスアベバ環状道路は中国が近年エチオピアで建設した最大の総合市政道路プロジェクトであり、整えた施設と完璧な効能は、「エチオピア第一道」と名づけられた。中国路橋集团公司はこのプロジェクトの建設を担当した。2002年1月に、中国路橋集團環状道路プロジェクトの責任者である陸建中氏は第一期プロジェクトの竣工式典で、「140人の中国路橋人と1500人のエチオピア人の建設者は、約1000日間を努力してこのプロジェクトを完成した」と述べた。中国国家外交部部長唐家璇（当時）とアジスアベバ市長は、この事業に伴う近年の中国とエチオピア両国の経済貿易関係の迅速な発展にもたらした業績を高く評価している。

また、2006年11月10日に中国上海建築工程集団本社はアジスアベバ市道路局とゴテラ（Gotera）立体橋建設事業の建設契約を調印した。このプロジェクトは現在までの中国の対エチオピア最大のプロジェクトであり、設計と建設総投資額は約1億人民元（1271万米ドルに相当する）にのぼり、すべての資金は中国の無利子借款でまかなう。プロジェクトは2007年第1上半期に着工され、工期は1年半を予定している。この立体橋は中国がエチオピアを支援して建設された「中国エチオピア友誼道」と呼ばれる道路の一つの端であるゴテラにあり、首都アジスアベバと南部の主要農産区につなげる交通要点でもある。この交差点の毎日の交通量は約8万台に達しており、現在、交通は非常に渋滞し、地元の人々はこの交差点を「混乱広場」と呼んでいる。この立体橋が完成すれば、交通渋滞事情が解決されると共に、農産物などの貨物および旅客運送に役立つであろう。また、エチオピア側はこの立体橋建設事業を通じて、中国の建築技術を勉強しようとしている。

四 考察

以上、中国の对外援助とくにアフリカ諸国に対する援助を中心に考察した。以上の考察によって、中国の对外援助に存在している問題点を指摘しておきたい。以下の四点があると考えている。これらの問題点を解決するために、中国政府に対する援助政策提言を試みたい。

第1、援助資料やデータ、それに関わる情報の公開に欠けており、国際援助システムとの協調も求められる。前述したように中国はDACに加盟していないため、世界と共に通する資料・データの収集は難しい。しかし、今後の中国は援助大国となる存在感が強くなっていくため、

援助に関連する情報の公開が急がれる。これから、情報を公開するための整備もしなければならない。

第2、援助案件評価体制は不完全である。前述した「商務部、外交部、財政部および各部内部の財務、人事、紀律検査、地区司などの団体、技術専門家との間に設けられた対外援助案件巡回検査メカニズム」が作りだされている。しかし、ミクロ的、つまり、個々のプロジェクト評価においては評価システムはまだまだ不十分であると考える。評価目的、評価手法、評価結果の公表などを強化しなければならない。国際機関であるDAC、世界銀行、アジア開発銀行、および援助主要国である日本、米国、英国などの整えられた援助評価システム、例えば、DACの五項目評価基準を導入すべきであろう。

第3、援助先の多様性を考慮しなければならない。政府のガバナンス能力を有効に發揮できる国においては、直接にその政府を援助してもよいと考える。そうではない国に対しては、政府より、むしろ民間企業や非政府組織へ援助を提供したほうが有意義であると思われる。民衆は直接にその援助の恩恵を受けて、政府のガバナンス能力増強も促される。前述したように、中国の対アフリカ諸国の援助も急速に拡大している。しかし、アフリカ諸国は、内戦、政治紛争、官僚腐敗や汚職など政治的な問題を抱える国がまだ存在するのが実状である。援助提供目的を真に達すために、援助先の多様性を考える必要が高まるであろう。

国際開発援助社会においては、中国の対外援助の実態を示すまとめた文献はまだほとんど存在しない。本論文は、できる限り、中国政府のウェブサイトや政府出版物および学術誌に公開されている資料を集め、中国の対外援助の現状、とくに急増しているアフリカ諸国に対する援助を考察した。今回は筆者のさきやかな研究であり、今後は引き続き、資料の収集および事例研究を重ねて、中国の対外援助の全体像を明らかにしたい。

注釈

-
- ① 2008年10月に、中华人民共和国商务部 (<http://www.mofcom.gov.cn/>) より検索。
 - ② 黄海波「中国对外援助机制：现状和趋势」『国际经济合作』商务部国际经济合作杂志社、2007年6月、5頁。
 - ③ 注①と同じ。
 - ④ 中华人民共和国商务部 (<http://www.mofcom.gov.cn/>) 援助司 2008年1月30日のニュース。
 - ⑤ 以下は注②と同じ、6頁。
 - ⑥ 中国新闻网 (<http://www.chinanews.com.cn/>)、2002年2月5日。
 - ⑦ 注①と同じ。
 - ⑧ 新华通讯社编『中华人民共和国年鉴』中华人民共和国年鉴出版社、2007年、744-745頁。

参考文献（アルファベット順）

【中国文献】

黄海波「中国对外援助机制：现状和趋势」『国际经济合作』商务部国际经济合作杂志社、2007年6月。

「全球南部非洲国际合作伙伴对话机制启动」『国际经济合作研究』商务部中国国际经济合作学会、2008年6月。

新华社编『中华人民共和国年鉴』中华人民共和国年鉴出版社、2007年。

周宝根「官方发展援助新动向及其对我国的影响」『国际经济合作』商务部国际经济合作杂志社、2008年2月。

中华人民共和国商务部 (<http://www.mofcom.gov.cn/>)

中华人民共和国财政部 (<http://www.mof.gov.cn/>)

中华人民共和国外交部 (<http://www.fmprc.gov.cn/>)

中国南南合作网 (<http://www.ecdc.net.cn/>)

中国新闻网 (<http://www.chinanews.com.cn/>)