

アフリカにおける新興国の開発協力 中国モデルは理想の協力か？

小林 誉明

横浜国立大学国際社会科学研究院 准教授

1 「異端」としての新興国ドナー

今や G20 や BRICS という言葉が新聞の紙面に踊らない日はないほど、新興国ブームが続いている。その経済に若干の陰りがでてきたという話しも聞こえてくるものの、新興国が国際政治経済の主要なプレーヤーの仲間入りをしたことは紛れもない事実である。

国際開発協力の界限においても、ここ数年の話題の中心に常に新興国がいることは周知の通りである。新興国の多くは、所得水準上のカテゴリーとしては「中所得国」に位置するため、先進国からの援助を受けつつも他の途上国に対して援助を開始するという特殊な局面にある。こうしたドナーとしての属性を新たに持ち始めた新興国は、これまで新興国に援助を供与してきた先進国＝「Traditional Donors: 伝統ドナー」と区別して、「Emerging Donors : 新興ドナー」と呼ばれる。

こうしたラベリングは「伝統ドナー」の側によって付けられたものであるが、新興ドナーとして分類される国のなかには、実際には昔から援助をしている国も多く、筆者はこのネーミングはミスリーディングであると考えている。例えば中国は対外援助を 1950 年から実施しており、1954 年に開始した日本よりもよっぽど老舗のドナーである。日本は来年 ODA60 周年を迎えるが、中国は 3 年前に 60 周年を祝っているのである（中国の援助の歴史的トレンドについての詳細は [小林 \(2007\)](#) および [Kobayashi and Shimomura \(2013\)](#) を参照されたい）。もちろん、60 年前の中国の援助は、現在の中国の規模とは比べるべくもなく、これほどまでに国際的な注目を浴びたわけでもないというのもまた事実ではある。よって「emerging」という呼び名にもそれなりの根拠はあるのだが、敢えてそのニュアンスを出すとしたら「新興国ドナー」のほうが適当なのではないだろうか。

より正確な名称として「Non-DAC Donors」というものがある。これは、経済開発協力機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) に加盟している国 (DAC Donors) とそれには属さないで援助をしている国とを区別するものである。DAC に加盟しているドナーによってなされる援助のなかで、譲許性や援助目的など一定の条件を満たしたものは「政府開発援助 : ODA」として認定される。先進国ドナーから構成される国際開発援助のコミュニティは、長年かけて ODA のあるべき姿を議論し、合意を積み重ねてきた。現在の ODA を担う DAC ドナーが遵守している様々なルールや実践（譲許性を高めること、タイド率を下げること、援助協調を推進することなど）は、こうした努力の賜で

ある。

DAC と Non-DAC という分類は、国際制度に参加しているかどうかという客観的な基準によるため、極めて明快である。しかしこの線引きは同時に、DAC に加盟していない新興国の援助の「特異性」を際立たせることにも一役買っている。DAC ドナーの目には、新興国ドナーは国際開発援助コミュニティが築き上げてきた良き伝統を守らない「異端者」であり、ODA というオーソドックスな制度の「カルテル破り」として映る。かくして、新興国ドナーによる援助の実践は、DAC の視点から ODA を基準としてあれこれと評価され、DAC に加盟させようという動きが生まれることとなる。新興国ドナーの側からしてみれば、そもそも自らが展開している援助は端から ODA としてやっているわけではなく、途上国どうしによる「南南協力」という位置づけであり、DAC という国際制度に加盟していない以上、ODA と比べられる云われもそのルールや実践に従わねばならない必然性もない。ここに、新興国ドナーによる援助のあり方に関する「論争」が繰り広げられていくわけである（特に中国の援助をめぐる論争については、[小林 \(2012\)](#) に詳しく記載しているので参照されたい。）

実は、こうした論争の多くは、途上国への開発効果の有無を争っているが、ドナー側の視点のみで議論されることが多かった。援助を受け入れる途上国の側が新興国の援助をどのように評価しているのかという視点は、どういうわけかごっそり抜け落ちてきたのである。レシピエントの国々は、新興国の援助をどう捉えてきたのだろうか。現在最も注目されている中国によるアフリカの援助をみてみたい。

2 「早い、安い、美味しい」の三拍子：アフリカの視点から見た中国の援助

言うまでもなくアフリカといっても広い。ドナーとしての中国の浸透度合いは国によって多様である。エチオピアやアンゴラのように国の中核にまで中国が入り込み、街中に中国人の息吹が感じられるような国から、スワジランドのように台湾との国交を死守し、まだ中国が入り込んでいない国もある。また、政府による「援助」としては姿が見えにくい、ビジネスとして入ってきているケースも多い。

では、中国の援助はどのように見られているのか。これまで筆者が調査してきたのは、タンザニア、ザンビア、ボツワナ、スワジランド、南アフリカの各国であり、主立った聞き取りの対象はこれら国々の政府関係者に限定される。このような限られた情報源とはいえ共通して言えるのは、中国に対する評価は「早い、安い、美味しい」と大歓迎をされているという点である。実は、この点はアフリカだけでなく、アジアにおいても同様に、以前筆者らはカンボジアにおける調査で、政府高官からの評価として同様のコメントをもらっていた ([Sato, Shiga, Kobayashi and Kondoh 2010](#))。政府要人へのインタビューでは、中国を引き合いに日本の ODA の至らぬ点をお説教されるということが多く、日本からの調査ゆえリップサービスで日本の良さを言ってくれていた時代とは隔世の感がある。

まず「早さ」については、実際に驚くべきものがある。道路などの建設のスピードもさることながら顕著なのは支援の「決定」のスピードで、要請をしてから3～4週間で検討結果が戻ってくるというのである。「日本は何年も放っておかれるではないか」と言われると返すことばもない。もちろん、中国がこのスピードで決定を下せるのは、透明な手続を要する民主主義国家ではないからであり、政策決定にかかる時間の長さは民主体制のもとでは当然かかるコストである。

「安さ」についても、中国のアドバンテージは確かにある。ローンは、いつかは返済をしなければならないという意味で、最終的には身銭を切ること、つまり自己資金を投資することと同義である。よってローンを組んでまで購入するものは同じ品質であれば安ければ安いほど望ましいし、借金の総額を抑えることができるのであれば少々品質を落としても良いというのが心情のようである。この点、日本の円借款事業で提供されるインフラの品質は確かではあるものの、必要以上に高度な技術を使わずにコストを切り詰めた廉価なもので十分という本音はうかがえる。金利だけみれば、中国の優遇借款は2%～3%、日本の円借款は0.01%程度と、日本のほうが圧倒的に「安い」わけだが、中国の場合は、「無利子借款」という利子を取らないローンの方式を保有していることも割安感をもたせることに一役買っていると思われる。無利子借款は、後に返済の時期がきた時に利子のみならず元本も「返済するにおよばず」とされることが多く、有償の形態をとりながらも事実上の無償資金援助として使われているという実態がある。もっとも無利子借款はその実、規模として極めて限定的なものにとどまっている。しかし、その心理的効果はその規模以上のものがあるとも考えられるであろう。

「美味さ」のエッセンスは「柔軟性」である。中国の援助の大原則は「内政不干渉」であり、途上国からの要請にはほぼ無条件に応じてきた。用途の指定がなく自由に使えることから、援助の受け手からするとすこぶる「使い勝手」が良い「白紙の小切手」に見えるようである。実際には中国の援助は日本と同様にプロジェクト型なので、具体的なプロジェクトにかかる費用を負担する形をとるのだが、それとは別にキャッシュによる支援を省庁に直接届けるといった「財政支援」も行われているようである。援助を通じて供与されるものの品質を「選べる」というのも中国援助の利点とされる。ザンビアの道路省の高官が言うには、同じ道路案件にしても、中国の援助は「松竹梅」の選択肢のなかから自国に合った品質のものを選ぶことができるが、日本の場合には「松」しか選べないというのである。逆に中国に「松」が提供できるのかと考える向きもあるかと思うが、「安かろう、悪かろう」と言われていたのは一昔前の話である。今や特に土木工事などの分野においては、中国の提供する品質は日本のODAのものと遜色のないことが多く、むしろ日本のほうが劣っているといった不名誉な事案さえも発生しているというのが実情である。

筆者は、2012年に調査したアフリカの国のなかでこのような事案二つに遭遇した。その内一つについては受注を受け持った日本の業者は指名停止処分を受けることとなり、世界に知られることとなってしまった。いずれも無償資金協力による道路案件であるが、

でこぼこの道路を走らされることになる援助受取国側からすれば、「タダでも高い」と受け取られてしまうであろう。もちろんこういった事案は極めてレアなケースであり、特殊な事情もあったりする。しかし日本が海外でつくるインフラについて、こういった報道がされることは過去には見られなかったことである。件の問題となった道路は日本の担当部分のすぐ隣が中国の援助によるものであったが、中国が施工した道路の質の高さと日本の質の低さが比較されるという逆転状況を見せつけられると、量のみならず質さえもはや日本のアドバンテージではないという冷徹な事実に向き合わざるを得ない。

こうした早くて安くて美味しい中国の援助に対して、アフリカ諸国の至るところから「熱烈歓迎」の声が聞こえてくる。ただし、このブームがいつまで続くかは未知数である。なぜなら中国の援助は、大量の援助を必要としているアフリカ諸国の要請に応じて気前よく供与されたものであるため、「現在のニーズ」を満たしているが、そうした援助がその国の開発にとって本当に必要なのかといった「長期的な視点」をもっているのか定かでないところがある。もしも途上国が野心的過ぎて自滅的な開発プランもとに援助を要請してきた場合、その計画に苦言を呈することもドナーとしての役割といえるが、良くも悪くも中国は放任主義を貫く。そのツケをアフリカ諸国の国民が払わなければならない将来がやってこない保証はない。「安く早く美味しくかったが、体には不健康だった」ということはありえるのである。なお、現時点ですでに、「安く早かったが、美味しくはなかった」という感想をもつ国も出始めているようである。数年前まで中国と蜜月と言われていたボツワナで、中国の影は現在あまり見えてこない。松竹梅の「梅」の支援の質が想定以上に低いといった事案が続き、中国援助に距離を置き始めたとも言われている。

とまれ、同じ国でも、状況は常に変化しており、半年後のことさえも予想できないほどである。また筆者の調査は主に政府の公人に対してのものであるが、国民の意見また全く異なるであろう。国民のなかでも中国の援助に対する評価は様々である。タクシーの運転手がお客として乗せるビジネスマンが増えて喜んでるかと思えば、商人は仕事を奪われて怒っているという具合である。ザンビアで出会った中国による道路建設現場で働く作業員は、仕事にありつけて喜んでる一方で、「賃金が安いので日本の現場でもっといい仕事を紹介して欲しい」と訴えてきた。中国の援助の評判といっても、「どの国のどの場所でいつ誰に聞くか」によって答えは全く多様といえよう。これは、日本のODAについて聞き取りをしても同様であろう。一つ確かなことは、現地の政府や国民との間で多くの摩擦や問題を引き起こしながらも、そういった経験を踏まえて中国自身が学習し、ものすごい勢いでバージョンアップし続けているということである。

3 「オール・チャイナ」の威力：中国型開発協力モデルの正体

アフリカをはじめとした途上国において少なからず高い評価を受けている中国の援助のエッセンスはどこにあるのだろうか。もしも、そこに普遍的な要素があるのであれば、他のドナーも学ぶべき国際協力の新しい「モデル」として確立するべきであろう（中国型

開発援助のモデルについては、[小林 \(2007\)](#) を参照されたい。よく言われるのは、中国は欧米のドナーと異なり経済インフラに特化した援助をしているという点である。実際にその通りであり、そのことが途上国からも評価を受けているわけであるが ([Sato, Shiga, Kobayashi and Kondoh 2010](#))、インフラを重視するのは中国だけに固有の特徴ではない。これはアジアのドナーに共通の特徴であり、日本からの援助受入れの経験が、ドナーとしての中国のインフラ重視の姿勢に反映されている可能性が高い ([Kobayashi 2013](#))。中国はアジア型の開発協力のモデルの一角を占めると理解するのが妥当であろう。

中国の援助は、資源を狙って行われるものであると言われることも多い。実際、アンゴラでは援助と石油とが事実上のバーターの取引となっており「アンゴラ・モード/モデル」と呼ばれる。こういった自国の経済的利益を前面に押し出した援助は、ODA の精神とは合致しない。しかし、中国自身も力説するように、自らも途上国である国によって同胞の途上国を支援するのは「南北協力」とは異なる「南南協力」であり、Win-Win であるのはむしろ当たり前とされる。中国の援助は、南南協力のモデルの代表として位置づけることができるであろう。なお、経済的な動機によって援助を行うのは途上国に限ったことではなく、DAC のドナーも多かれ少なかれ何らかの「見返り」を求めるところがあることは否定できまい。その本音が露骨に表面化しているか、洗練されて隠されているかの違いだけのように感じられる。

中国の援助については、様々な角度から類型化が可能であるが、こと中国に特有な点は、政府による公的活動と企業による市場活動とが渾然一体となって行われている点である。いわゆる「国家資本主義」の開発協力モデルといえるものを見いだすことが可能である。「オール・ジャパン」ということばがあるが、あらゆる階層において重層的なパイプを構築している中国の「オール・チャイナ」とは比べものにならない。筆者が衝撃を受けたのは、2012 年の春にアフリカのとある国のエネルギー鉱物委員会に所属する国会議員にインタビューをしたときのことである。30 名から構成される同委員会のうち、10 人強から聞き取りをすることができたのだが、皆が口を揃えて中国を褒めちぎり、日本の存在感の薄さを指摘したのだった。「日本の情報は少なすぎて国民はほとんど知らない。中国のようにもっと外部に公開するべきだ」「日本はアフリカ人にとって開かれていない。中国のようにもっとオープンになるべきだ」「政府を通じた支援だけでなく、農村コミュニティや女性グループなど、中国のように人々の直接届く援助をするべきだ」。筆者は最初、典型的な中国批判かと思ったら、批判されているのは日本のほうであった。人々の目線に立った協力などは日本の得意とするところであり、情報の透明性や開放性は中国の問題点としてむしろ日本が指摘してきた項目である。こういった批判の矛先が逆転する形で、まさか我が方に向けられてくるとは思いもよらなかった。

このインタビューは政治家に対するものであり、日本の ODA のカウンターパートである財務省やライン省庁の理解は当然全く異なるものである。ODA の実務に携わっているわけではない政治家のため、事実関係の誤認や単に知らないだけということもある。し

かし重要なのは、日本については知見をもたない政治家が中国援助のことはよく熟知しているという点である。実はそのカラクリは単純で、会合の参加者に中国に行ったことがあるかどうかを挙手してもらったところ、その場にいた全員が手を挙げた。エネルギー・鉱物委員会に所属する議員は30人いるが、その9割は中国を訪問しているとのことである。それも一度や二度ではなく何往復もしている議員も多いとのことである。議員連盟の会議出席や商売などが主な要件であり、中国政府によって招待されるという。なお、過半数以上のメンバーはイギリスにも訪問していた。他方、日本からはオファーが来たことはなく、日本を訪問した委員はゼロであった。日本に行きたくても入国ビザ取得まで2~3か月を要し、取得できないことも少なくなく、訪問を断念せざるを得ないこともあるなど、入国ビザの取得が容易な中国と対照的との由である。

このエピソードは、日本のODAがさぼっているとか広報が弱いということを示すものではない。ODAとはそもそも行政府と行政府との間の国際的な行政行為である。よって、日本側の政府（およびJICA）によるODAが働きかける先が相手国の行政府に特化されるのは当然のことである。しかし中国の場合は、政府（商務部および輸銀）による相手国政府への働きかけに加えて、政治レベル、特にトップレベルの働きかけが並行してなされるという点が特徴的である。実際、援助受入の監督省庁の官僚が、トップレベルの案件について全く情報を持っていないといったことも発生している。中国はまた、中国国内の地方政府（省）による支援や、相手国の地方政府（州など）への直接的な支援も行っている。公的セクターに加えて、企業の活動量もすさまじく、民間企業が尻込みをしている日本とは大きな違いである。中国企業が政府とタイアップしているケースも多いが、一攫千金を狙って徒手空拳でやってくる起業家達が多いのもまた現実である。こうして中国から大量移動してくる中国人が現地に住み着き、地域に根を下ろしていくケースも多いという（川島 2009）。計画的か意図せざる結果かはともかくとして、このように何層にも渡る厚い層で押し寄せてくるオール・チャイナの協力に、日本がかなうべくもない。これはもはやODA云々を超えたところの問題といえよう。

4 ODAを超えて

このように、社会生活のあらゆる分野において、トップから民衆まであらゆるレベルでのインターアクションを起こしているのが中国による実践である。これはもはや、ODAはおろか援助という概念をはるかに超えた、総合的な協力アプローチである。これが果たしてモデルといえるものなのか、途上国にとって理想的なのか、また日本がそれをまねるべきかは、筆者にもわからない。しかし、一つだけ明言できることがある。それは、中国がODAや援助といった概念をゆうに超える実践をしているなかで、ODAを出発点とした議論をしても始まらないということである。実際、筆者が行った援助の受入側への調査でも、他国からの協力が「ODAかどうか」ということは、受入国側にとってはまったく重要なことではないということを感じさせられることしばしばであった。中国の存在如何に拘わらず、ODAという概念では捉えきれない現象を表現するための概念を構築する時期にきていると言えよう。

参考文献

川島真 (2009) 「アフリカにおける中国人農業移民—“保定村”言説との関連で—」 第 7 回「中国の対外援助研究会」報告資料 (2009年6月29日、東京大学東洋文化研究所にて開催).

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』35.

小林誉明 (2012) 「[中国援助に関する「通説」の再検討 —伝統ドナーからの乖離と途上国への開発効果](#)」国際問題研究所『中国の対外援助』
(http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H23_China/02_Kobayashi.pdf)

Kobayashi, Takaaki (2013) “China: From an Aid Recipient to an Emerging Major Donor” Machiko Nissanke and Yasutami Shimomura eds. *Aid as Handmaiden for the Development of Institutions: A New Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan.

Kobayashi, Takaaki and Yasutami Shimomura (2013) “Aid Volume in a Historical Perspective” Yasutami Shimomura and Hideo Ohashi eds., *A Study of China's Foreign Aid: An Asian Perspective*, Palgrave Macmillan.

Sato, Jin, Hiroaki Shiga, Takaaki Kobayashi and Hisahiro Kondoh (2010) “How do “Emerging” Donors Differ from “Traditional” Donors?: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia” *JICA-RI Working Paper*, No2.