

平成 22 年度 開発援助調査研究業務

「中国語を含む公開情報の収集分析等を通じた中国による途上国支援の実態及び援助政策の現状並びにそれを国際的な援助の世界でどう位置付けるべきかについての分析」

－ 調査研究報告書(要約) －

I. 調査の目的・背景

中国は 2010 年で対外援助 60 周年を迎えた。近年は「中国・アフリカ協力フォーラム(FOCAC)」を開催し多額の支援にコミットするなど、途上国における影響力を増大させている。OECD 開発援助委員会(DAC)に加盟するドナーは DAC の基準に基づいて援助実績を詳細に報告しているが、DAC 非加盟の中国に関しては、その実態に関する情報は非常に限られているのが現状である。一方で、中国は、包括的ではないものの独自の基準に基づき対外援助支出の総額を公開している。加えて、途上国の中国大使館の中には当該国で実施する援助プロジェクトにつき断片的なりとも情報公開をしている公館もあり、また、中央省庁でも中国語による情報は部分的に公開されている模様である。さらに、特に近年対アフリカ経済協力が世界的にも注目される中、中国の対外援助については国内外で様々な研究・調査がなされている。本調査研究はこのような中国政府の公開情報、先行研究、被援助国メディア及び他ドナーによる公開情報の収集・分析を通して中国による途上国支援の近年の動向、実態及び援助政策の全体像を包括的に把握することを目的としている。

II. 調査方法

中国政府など各種機関発行の公開情報及び日本や中国の有識者による先行研究、各種データベース、ポータルサイト、図書館データベース等の既存文献収集と分析。

III. 調査対象

- (1) 中国政府(党中央部、商務部、外交部、財政部、その他ライン省庁、地方政府)、中国輸出入銀行等の実施機関、中国大使館等
- (2) 有識者等による先行研究
- (3) 被援助国現地メディア
- (4) 他ドナー

IV. 調査時期

平成 22 年 12 月 28 日～平成 23 年 3 月 31 日

V. 調査結果の概要

新興ドナーとして国際社会からの関心を集める中国ではあるが、中国における対外援助は 1949 年中華人民共和国建国直後の北朝鮮への軍事援助から始まり、現在まで援助供与国(ドナー)として約 60 年の歴史がある。一方、1978 年の改革開放以降、諸外国からの援助資金を受け入れており、被援助国としての歴史は約 30 年である。この点で中国は被援助国としての歴史よりも援助供与国としての歴史のほうが長く、長期にわたって援助を実施してきたこととなる。

中国政府は自国の対外援助について、2011 年に初めて公表した「中国対外援助白書」(中華人民共和国国務院新聞弁公室作成)以外には包括的、かつ詳細な情報を公開していない。中国は OECD-DAC に参加していないため情報公開の義務を負わず、対外援助

に関する情報の開示性は極めて低く、これまで DAC ドナー諸国とは異なる中国独自の対外援助政策を展開してきた。その結果、中国の対外援助は、援助規範や原理・原則、手法の点で、DAC ドナーのそれとは異なっている点が多く、そのことによって国際社会から様々な批判を受ける結果となっている。一方、中国は自らも「貧しい国」として、援助は平等互惠の行為として、両国の経済発展に寄与すべきものとし、援助を実施することで中国自身も便益を享受することを是としている。

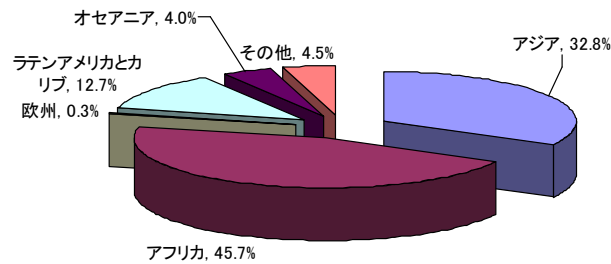
中国において対外援助は、過去から経済的及び外交的に重要な戦略的手法として認識されており、1964 年に周恩来がアジア・アフリカの 14 か国を訪問した際に打ち出した「中国対外援助 8 原則」を基本精神として、「平等互惠、内政不干涉、債務負担軽減、自立支援、効果の最大化、品質の高い援助、技術移転、中国人専門家の生活保障」を援助の原則としている。

中国の対外援助は、中央政府、地方政府などといった異なるレベルの機関が複雑に関与する構造の上に成り立っており、「財政部」「外交部」「商務部」の 3 部門が大きく関与している。その中でも中心的役割を担っているのが商務部・対外援助司であり、人道援助を除き、対外援助のすべてが商務部を直接、もしくは経由をして実施されている。対外援助政策の立案の役割分担は、外交部が全体的政策を立案し、その政策に基づき商務部・対外援助司が具体的な政策を立案し、財政部が調整・予算編成し、最終的には人民代表会議で対外援助予算を決定するというプロセスを踏んでいる。

対外援助額については、1993 年以降は中国政府が『中国財務年鑑』において“対外援助支出”を計上しており、この支出が二国間援助額（無償援助、技術協力、債務免除、等）とされる。ここ数年の対外援助額の推移を見ると、2007 年は 14 億 6,600US ドルと対前年比約 42%増と急増した。その後も 2008 年 18 億 800US ドル（対前年比約 23%増）、2009 年 19 億 4,600 US ドル（同約 7.6%増）、2010 年 21 億 3,000US ドル（同約 8.3%増）と拡大基調で推移しており、2010 年に初めて 20 億 US ドルを超えている。この数年の対外援助の伸びは、経済成長を背景とした国家財政支出の伸びに比例したものと推察される。中国の対外援助額は DAC の ODA 定義を用いて単純に比較することはできないが、中国の 21.3 億ドルは、15 位のスイスの 23.0 億ドルに次ぐ規模であり、世界第 2 位となった経済規模からするとかなり見劣りする援助額となっている。ただし、政府貸付や債務免除、多国間援助額を合計した中国対外援助総額は、40～50 億 US ドルと推計される。

2011 年の「中国対外援助白書」によると過去の援助受入れ国はアジア、アフリカ、ラテンアメリカ、カリブ、オセアニア、東欧等の地域の大部分の開発途上国に及んでいる。また、2009 年末までで、中国は 161 か国及び 30 の国際機関に援助を供与しており、恒常的に中国からの援助を受けている開発途上国は 123 か国で、うちアジアが 30 か国、アフリカが 51 か国、ラテンアメリカとカリブが 18 か国、オセアニアが 12 か国、東欧が 12 か国である。地域としては、アフリカが占める割合が多く、中国の対外援助の対象地域としてアフリカが大きな存在であることが分かる。

【中国の対外援助資金地区分布(2009年)】



出所:『中国対外援助白書』中国国務院新聞弁公室(2011年)

近年、中国政府は、2005年の国連創立60周年首脳会議や、2009年のFOCACにおいて、対外援助を今後強化していくことを公式の場で表明している。経済大国としても台頭しつつある中国は、関係各国との外交上の関係や影響力を考慮し、DAC諸国との交流や接触の機会を受け入れつつあり、「The China-DAC Study Group」に代表される各国との共同研究や、政府高官レベルのハイレベル対話や協議を行っている。国連の場においても、2008年及び2010年に温家宝首相が、国連ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)関連会合でMDGsの実現を支援するための中国の対外援助政策を発表したように、国際的な開発目標に整合する対外援助を実施する姿勢をみせている。

これまで、ベールにつつまれていたことで、国内外から総じて批判的な論調が多かった中国の対外援助であるが、中国政府としては初となる「中国対外援助白書」の発表を契機として、今後情報の開示が進むことが期待される。ただし、同白書は国内外からの批判に対する反論材料としての性格が強く、中国の一方的な主張や宣伝的論調が散見されることは否めない。

本報告書は、中国の対外援助を総括した「中国対外援助白書」における中国の対外援助に対する姿勢やこれまでの中国当局の主張等を中立的な視点でとらえ、国内外の中国の対外援助に関する研究論文、研究資料などの既存情報を網羅的に収集・分析し、客観的データ等を用いながら、同国による開発途上国支援及び援助政策の実態への包括的な理解を試みたものである。