

【第1部 15年間の新機軸】

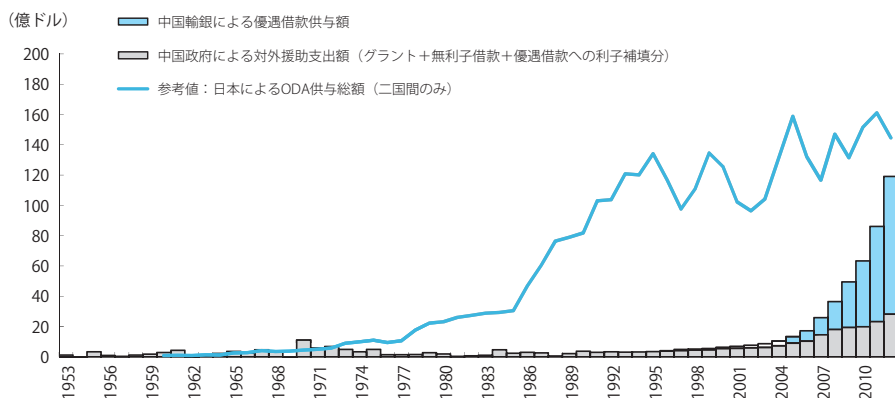
新興ドナーの台頭

小林 誉明

●MDGsの文脈における新興ドナー

BRICSやG20に象徴される新興国の登場が、国際援助の構造の地殻変動をもたらしていることは今や周知の事実である。いわゆる「新興（国）ドナー」の台頭である。すなわち、これまで先進国の「伝統ドナー」による援助の「受け手」であった国々が中所得国化するなかで援助からの「卒業」を迎えるとともに、新たな「出し手」に転換するという現象が進行中である。伝統ドナーの立場からみれば、こうした現象自体が伝統ドナーによる協力が成果を上げた証左であるとともに、開発協力資金の総量が増えることを意味するため、歓迎すべき事態といえる。一方で、これまでOECD（経済協力開発機構）のDAC（開発援助委員会）の加盟国によって実践されてきた

図1 中国の援助額の推移推計（1953-2012）



(出所) 中国商務年鑑各年版、参考文献①などを基に筆者作成。

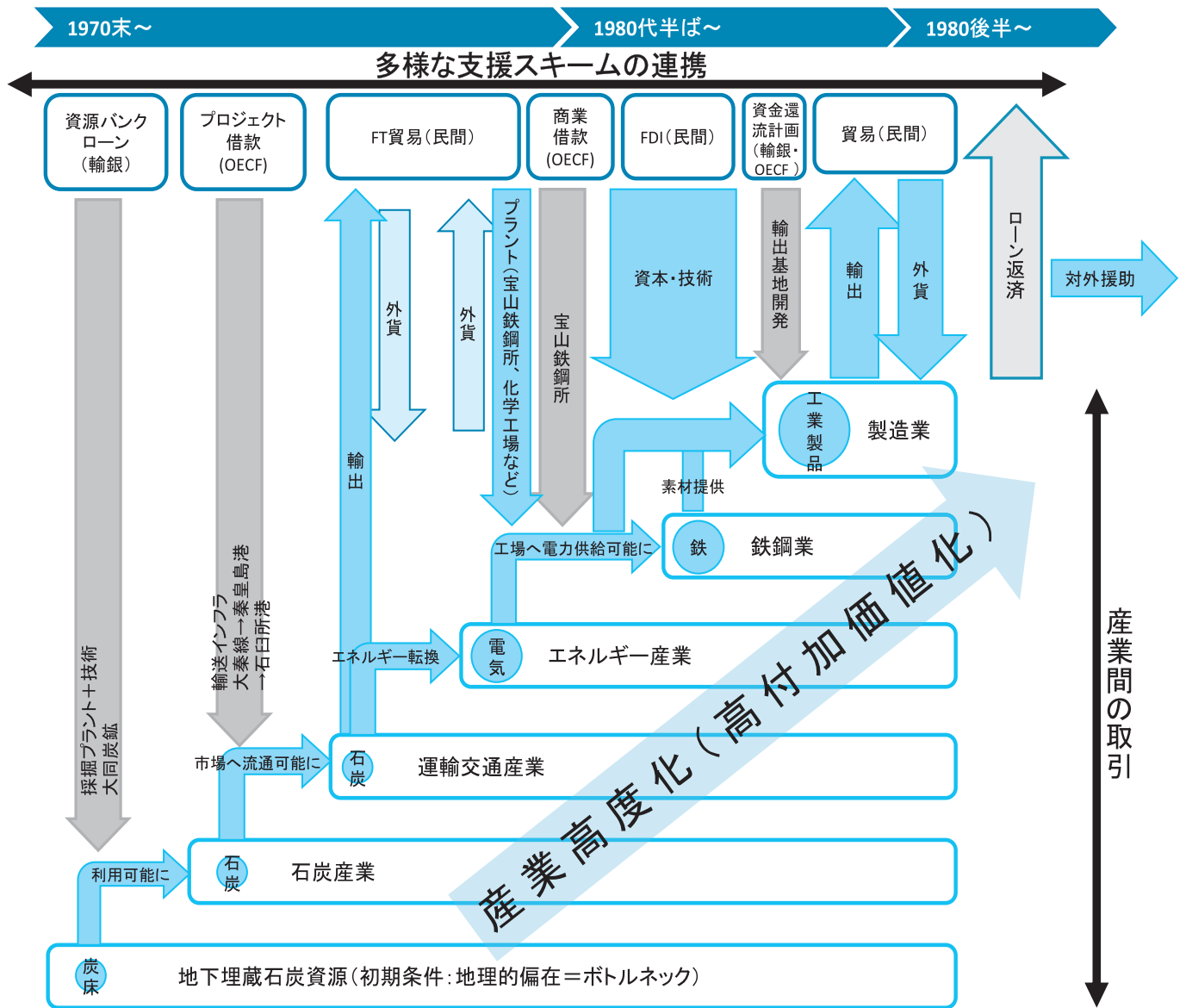
「ODA…政府開発援助」の規範を共有しない新参者への対応を迫られるという歓迎すべからざる側面もある。実は、中所得国化を待たずして途上国が他の途上国に協力を行う現象は「南南協力」として以前から広く確認されてきた。しかし二〇〇〇年代以降のポリウム急増は、それまでとは別次元といえる。その増分の大半を占めるのは東アジアの新興ドナー、特に中国による援助である（図1）。二〇〇〇年以降の一五年は、MDGsという国際社会共通の目標が設定された時期と合致する。MDG

●MDGsへのアンチテーゼとしての中国の存在

sという新たな国際アジェンダのなかで、新興ドナーはどのような役割を担っているのだろうか？本稿は中国に着目して、そのMDGsへのインパクトについて考察する。

実はMDGsの達成率のかなりの部分は中国に負っている。MDGsが目標としている全世界での貧困削減が進展しているのは、世界最大の人口を擁する中国の所得水準が向上したことに他ならないからである。この意味で中国は、MDGs指標改善の立役者といっても過言ではない。ところがそのことは同時に、皮肉にもMDGsを推進するロジックの正統性を脅かしている。なぜならば中国の貧困削減は、MDGsの推進者達が想定したメカニズムを通じて達成されたとは必ずしもいえないからである。「貧困削減」は誰もが否定しようがない崇高な目標であるが、削減されるべき貧困の種類や、またその目標に到達するための手段については多様な可能性がありうるであろう。しかし現行のMDGsでは、削減

図2 中国の自立発展のメカニズム



(出所) 参考文献⑥を基に筆者作成。

すべき貧困の対象を教育や医療、衛生といった生存分野・社会分野に限定したうえで、こういった分野における貧困削減を導くメカニズムとして、デモクラシーを前提とした「グットガバナンス」を措定しているのである(参考文献③)。

いうまでもなく、貧困が根源的に解決するためには経済成長は不可欠である。にも拘わらず、こうした現行MDGsが想定する貧困削減へのシナリオにおいては、経済成長ひいてはそれを促進するためのインフラといった生産分野・経済分野については明示的に言及されていないのである。石川滋がMDGsには「それを達成することを保証する開発モデルの裏付けがない」と喝破したとおり(参考文献④)、そこには成長や発展という要素が欠如しているといわざるを得ない。MDGsが予定している貧困削減に至るメカニズムは、極めて理念的なものであり、現実の成功経験に裏打ちされたモデルではない。

他方、現実に貧困削減に邁進している中国をみれば、そのパスが生存分野・社会分野への分配を通じたものでも、ましてそれがデモクラティック・ガバナンスに基づく

くものでもないことは明らかである。世界大でのMDGsの進捗に最大の貢献をした国が、MDGsの想定するモデルに基づいて発展してきたわけではないという事実は、現行MDGsの議論の説得力を弱めるであろう。しかし、翻って考えれば、新興中国のMDGsへの最大の貢献は、現行MDGsに何が足りないのか、次期開発目標で何を加味するべきかを明らかにしたことといえるかもしれない。

●自立型発展モデルのデモンストレーション効果

中国の発展の経験は、MDGsアジェンダそのものへの対抗軸を形成するだけに留まらず、他の途上国への個別の影響を通じて、貧困削減の進展に寄与するであろう。中国が結果として貧困の減少に成功しているという事実は、中国の発展の経験そのもののなかに貧困削減の具体的道筋が内包されていることを示唆する。

その具体的道筋とは、自らが持つ初期資源（石炭）を元手に、採掘プラント、道路や鉄道、港湾等の輸送インフラ、エネルギーへの転換のプラント（発電所）、素

材（鉄鋼）精製のプラント（製鉄所）、そして電力による素材の加工を可能とする輸出基地の開発を基盤とした工業製造業の発展、輸出による外貨獲得というプロセスを経た、産業の高度化である（図2）。これは、もてる埋蔵資源を最大限開発することを通じた自立的な経済発展のモデルといえよう。

中国が身をもって示しているのは、貧困削減が否定のしようのない究極目標だとしても、そこへ至る道は多様であること、むしろ現行のMDGsには入れられていないインフラ開発や資源開発といった手段を通じて自立した経済をつくりあげることこそが貧困削減を着実に成し遂げる有効なルートであることではないだろうか。この事実は、これから発展を目指す各途上国にとって絶大なデモンストレーション効果をもつであろう。

●投資型援助によるインパクト

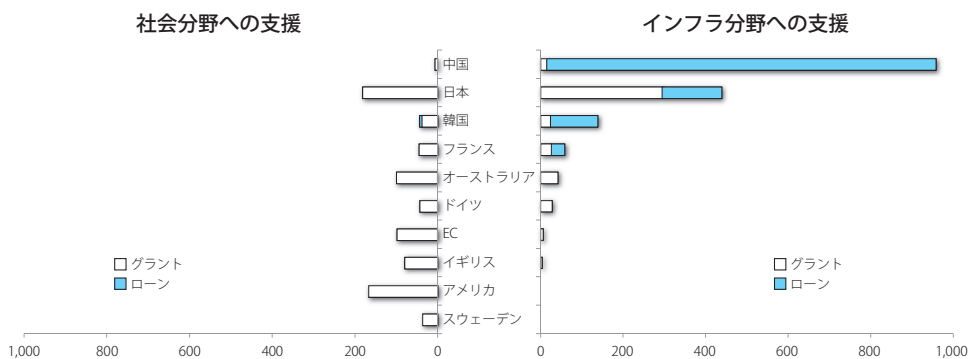
自立型発展のモデルは、中国によって単にモデルとして提示されるだけに留まらない。他の途上国の自立的な経済発展を現実にも可能とするためのリソースを提供しているのが、中国の対外援助である。その原資は自国の工業化によって

獲得した外貨であり、その援助のモデルは、自らが被援助国として一九八〇年代近辺に受けた日本からの援助であるといわれている（図2）。

その具体的特徴は、埋蔵されている地下資源を掘り出し運搬するための大規模インフラおよび資金や技術を、多様なスキームを用いてフルセットで提供するというものである。カンボジアのケースに象徴されるように（図3）、こうした経済インフラを提供してくれるドナーは日本等の例外を除いて限られているため、中国の援助は援助の受け手の途上国から極めて重宝されているというのが現実である（参考文献⑦）。

巨大インフラをファイナンスするための資金を捻出する必要性から、ローン（貸付）のスキームが頻用されるが、これはMDGsを推進する伝統ドナー、特に欧州のドナーでは推奨されてこなかった手法である。このように、資源開発やインフラ整備といった将来的に収益が見込まれる事業に対してローンの形で長期の融資を行うスタイルの支援は、東アジアのドナーに共通の特徴であり、贈与に価値を置く欧州の援助と対照を示

図3 対カンボジア二国間ドナーによるセクター配分(2005-2012年累計)の偏り (単位:100万ドル)



(出所) 参考文献⑤を基に筆者作成。

す。実際、ローンを担当する組織・部局をもたない欧州のドナーとの対比において、東アジアのドナーの特徴は鮮明に確認できる(表1)。東アジアのドナーのなかでも、特に中国の援助の特徴として挙げ

表1 ローンの枠組をもつ東アジアドナーの特殊性

	タイ	インド	台湾	韓国	中国	日本	スウェーデン
政策立案	国家経済社会開発委員会: NESDB 外務省	外務省 財務省	外交部	企画財政部 外交部	商務部	外務省	外務省
有償資金協力 (貸付)	周辺諸国経済 開発協力機構: NEDA (2005)	インド輸出入 銀行	国際合作発展 基金会: ICDF (1996)	韓国輸出入銀行・ 対外経済 協力基金: EDCF (1987)	中国輸出入 銀行 (1994)	新JICA ⁽²⁾ (2008)	スウェーデン 国際開発協力 庁: SIDA
無償資金協力 (贈与)		外務省		韓国国際力団: KOICA (1991)	商務部 (2003)		
技術協力	タイ国際開発 機構: TICA (2004)	インド技術 経済協力制度: ITEC (1964)					

(注) (1) ()内は設立年。
(2) 無償資金協力の一部は外務省による。
(出所) 筆者作成。

られるのは、事業コストが安いこと、採択のスピードが速いこと、柔軟性が高いこと、の三点であるが(参考文献②)、これも伝統ドナーにおいては重視されてこなかった価値である。欧米を中心とし

た先進国の伝統ドナーがこれまで提供し損なってきた経済インフラを、中国がローンをを用いて早く安く使い勝手良く提供し、途上国の自立的な経済発展の道を後押しするのだとしたら、それは途上国にとって貴重な機会であることは間違いないであろう。中国が新興ドナーとして登場したことは、途上国が貧困削減の道を探る際にMDGs型「以外」のルートを探ることも可能とする、より現実的な「選択肢」が提供されたということを意味する。

● 結語

途上国の自立的な開発モデルと同時にそれをファイナンスする援助のモデルを提示している中国は、MDGsが自立的な発展をとまわらないモデルであり、援助の流入を前提としていたのと対照的である。中国型の開発―援助体制は、開発モデルなきMDGsの貧困削減シナリオが今後取り入れるべきヒントを提示しているとも捉えられよう。

新興ドナーとしての中国が放つ開発―援助のモデルは、既存のMDGsのモデルのオルタナティブとして、今後も並行して存在し

続けるであろう。これまでは日本を先頭に東アジア域内で再生産されてきた成長のモデルと、欧米が貧困削減支援と同時に民主化支援も提供してきたアフリカ地域とで分断して並立してきたのが実情である。しかし近年、これまで欧米の独断場であったアフリカに、中国が本格的に参入してきていることから、この地域における貧困削減や開発のあり方がどのように取捨選択されていくのか、大いに注目に値する。

(こげやし たかあき/横浜国立大学国際社会科学研究院准教授)

《参考文献》

- ① 小林誉明「対外援助の規模、活動内容、担い手と仕組み」下村恭民・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、二〇一三年。
- ② 「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？」SRIDジャーナル第六号、二〇一四年。
- ③ 「ガバナンスを通じた貧困削減」の現実的妥当性：MDGsに内在するトレードオフ」『国際開発研究』第二三巻第一号、二〇一四年、五九―七二ページ。
- ④ 石川滋『国際開発政策研究』東洋経済新報社、二〇〇六年。
- ⑤ Council for the Development of Cambodia. "Development Cooperation Trends in Cambodia and Proposals for Future Monitoring of the Development Partnership" Royal Government of Cambodia. 2012.
- ⑥ Kobayashi, Takaki. "China: From an Aid Recipient to an Emerging Major Donor." In Machiko Nissanke and Yasutami Shimomura eds. *Aid as Handmaiden for the Development of Institutions: A New Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan. 2013.
- ⑦ Sato Jin, Hiroaki Shiga, Takaki Kobayashi, and Hisahiro Kondoh. "Emerging Donors' from a Recipient Perspective: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia." *World Development*. 39 (12). 2011.