

第4回FOCAC 中国アフリカ協力フォーラムと 中国のアフリカ外交

吉田 栄一

はじめに

2009年11月にエジプト・シナイ半島のリゾート地シャルム・エルシャイクで「第4回中国アフリカ協力フォーラム・閣僚級会議(FOCACⅣ)」が開催された。

今回のFOCACは、2000年の第1回中国アフリカサミット(北京にて開催)、2003年第2回アディスアベバ閣僚会議、2006年第3回北京サミットに続くもので、6年ごとのサミットの中間の閣僚級会議とはされているが、温家宝首相とムバラク・エジプト大統領の共同議長のもと、アフリカ側から17カ国の首脳級代表が参加し、合計約100人の閣僚級代表が出席した。

小論では以下、第4回FOCACの概要と中国のアフリカ外交におけるFOCACの位置づけを近年の中国アフリカ関係の変化に照らし整理してみたい。

1. 第4回FOCACの概要

2006年北京サミットの後、中国のアフリカ外交はいわゆる資源外交にとどまらず多方面に拡大してきた。過去3年、北京からは胡錦濤主席、呉邦国全人代議長、温家宝首相、賈慶林人民政治協商会議議長などトップレベル国家指導者がアフリカ36カ国を訪問した。北京サミット以降の外交部長(外相)によるアフリカ訪問は16カ国、また、この間アフリカ側15カ国の外相が北京を訪問している。政治協議機構はアフリカ11カ国との間で設けられ、さらに議会、政党、地方政府協力として、北京サミット後20の全人代訪問グループ(国会議員訪問団に相当)がアフリカ訪問、21のアフリカ側議員団が北京を訪問している。エジプト、南アフリカとは議会交流を制度化するなど、各政治対話をFOCACと関係づけながら着実に拡大している。このほか、50億ドルの信用供与を中国企業による対アフリカ投資に関して実現し、31カ国の債務を帳消しにした等の実績が今回の

表 シャルム・エルシャイク行動計画（2009-2012年）

政治	「新」中ア戦略的パートナーシップを基本とする。 政府高官の交流促進。中ア外相定期協議を2010年国連総会の時期に開催。政党、議会、地方政府交流。不法移民対策協力。FOCACリーガルフォーラム設置。中国AU戦略対話メカニズム設置。NEPAD協力促進。各地域機構の制度構築。国連安保理のアフリカ平和構築への役割確認。平和維持軍積極参加。アフリカ各国軍の平和維持能力向上に協力。
	G20の拡大。国連安保理へのアフリカ参加促進。金融危機下のMDG達成に配慮。UNFCCCと京都議定書を主たるプロセスとする。2010年中のドーハラウンドの決着。人権保護の原則。
国際社会	(農業) NEPADによるCAADPを通じた農業生産拡大。農業食糧安全保障を最優先。秩序ある農業協力(農業インフラ、穀物生産、家畜増産)。3年計画(50の農業技術指導団、2,000人の専門家派遣、20カ所の農業技術指導センター設置、FAOに3,000万ドルの食糧安全保障信託基金設置)。
	(貿易投資) 中ア開発基金(CADF)を30億ドルに増資(対ア投資促進用途)。アフリカ側に海外ビジネス協力特区を設置し中ア双方の中小企業投資と協力をはかる。融資によるインフラ整備支援(3年で100億ドル融資計上)。LDCアフリカからの輸入税の95%を免除。アフリカ産品トレードセンターを恒久設置。アフリカ側に数カ所のロジ支援センター設置。中国側金融機関によるアフリカ中小企業支援10億ドル。
経済協力	(エネルギー資源) 相互の利益と持続的発展促進。アフリカ側での精練促進。
	(債務削減) アフリカHIPC諸国の2009年支払期限の公的融資を帳消し。
開発協力	(教育) 2万人に職業訓練。NEPAD看護師育成事業に150万ドル。中ア友誼学校50校開校。大学間交流を20大学で開始。5,500人分の奨学金。1,500人の教員訓練。孔子学院拡大。中ア科学技術パートナーシップ計画で100の共同研究。100人のアフリカ人ポスドク招聘。
	(気候変動環境保全) 中伯地球資源衛星よりサーベイデータ提供。2010年中ア干ばつリスク削減セミナー開催。
	(観光) 中国人観光客の旅行可能地拡大。
	(文化他) FOCAC文化フォーラム設置。学術交流。シンクタンク間交流。中ア共同研究交流計画。FOCAC女性フォーラム設置。

(出所) “Forum on China-Africa Cooperation Sharm El Sheikh Action Plan(2010-2012)” (<http://www.fmprc.gov.cn/zflft/eng/dsjbzjhy/hywj/t626387.htm> 2010年1月6日閲覧)

FOCACにて報告された。

第4回FOCACのテーマは「持続的発展のための新しい中ア戦略的パートナーシップ」であった。会議中、温家宝首相はテーマに則して今後の援助計画「シャルム・エルシャイク行動計画3カ年計画(2009～2012年)」を発表した(表)。そこで強

調されているのは「中ア新戦略パートナーシップ」による政治的対等の立場、相互信頼、ウィンウィンの経済協力関係樹立である。

行動計画の中で、特に注目に値するのは農業支援の拡充である。農業協力を全面に出し、「アフリカ農業開発複合プログラム(CAADP)」を通し



て、食糧安全保障の向上を優先するとしている。その他、農業以外では国連改革に関するアフリカの立場擁護を再確認し、また貿易に関しては反保護主義を推し進め、ドーハラウンドの決着を求めている。

さらに注目を集めたのは、3カ年援助計画の具体的な内容であった。100億ドル低利融資、10億ドル中小企業支援、貧困削減、農業支援、インフラ整備、LDC アフリカへの関税免除、アフリカ産品見本市のための恒久施設の建設、アフリカ内数カ所に輸出口支援センターの設置等、極めて具体的で、これまでの3回のFOCACで発表されたいずれの実行計画よりもアフリカ側の必要性を考慮したものであった。また農業に重点が置かれていることには、中ア関係で問題視されている農地買収への政策的配慮がうかがえた。

アフリカ各国で進む農地開発目的の土地や耕作権の買収は、中国ばかりでなく、エジプト、スーダンなどの中近東、北アフリカ諸国、韓国なども関わっている問題であるが、この点他の農地投資国に先んじて中国政府は対策をとった。具体的には今回、CAADPを導入し食糧安全保障の向上を掲げている。CAADPは2003年にマプトAUサミットでAUとNEPADの提案のもと採択されたものである。その内容は2015年まで年平均6%の農業生産成長、食糧安全保障、農村開発を目指すもので、FOCACによるNEPAD支援プログラムの一部となる。

農業以外では中小企業支援にも注目したい。これまでに合計80万人の移民が流入し、中国人零細業者と中国製消費財の流入がもたらされているが、この影響については中国アフリカ双方の中小企業を支援する10億ドルを提示し、中小企業特区を設置することを明示した。以上のように、シャルム・エルシャイク行動計画は内容がより具体

的で、現実的な提案となり、また先進国に対し引き続き途上国世界を代表するようなトーンで宣言をまとめるなど全体を通じた戦略も明確になっている。

2. 第4回FOCACの意味するもの

4回の開催を経て、FOCACは開催回数では東京アフリカ開発会議(TICAD)と並んだ。また中国政府がアフリカ側に提示している援助資金の額、援助スキームは政治的シンボリズムや内政不干渉主義からは既に離れ、独自の確固たる援助路線を着々と構築しつつある。そもそも、FOCAC開催の発想とそのアジェンダには、第1回FOCACに先立ち1993年、1998年に開催されていたTICADの影響もあっただろう。しかし近年の中国の外交状況に鑑みれば、FOCACの開催には開発援助と投資促進をアフリカによる対中政治協調に効率よく結びつけようとする意向が見える。例えば2001年には国際オリンピック委員会で、2008年大会の北京開催が決定し、翌2002年には2010年万博の開催都市に上海が選出されるなど、中国で開催される国際イベントにアフリカ諸国の支持が必要になった^{†1}。

ところで、日本でTICADが始まった背景には、「援助疲れ」に揺るがない日本の対アフリカODAを世界に主張する目的があった。また日本がイニシアチブを取ろうとした国連改革へアフリカ諸国の支持を取り付ける目的もあった。しかし、その後の日本のODA予算を含む財政悪化は甚だしく、

† 1 “China Africa coop fruitful over past 50 years,”
新華網(http://news.xinhuanet.com/misc/2007-01/30/content_5673943.htm 2010年1月21日閲覧)

国連改革も頓挫してTICADをめぐる環境はがらりと変わった。中国側が近年、国際会議や多国間交渉の場で「途上国+中国」というカードを作るべくFOCACフレームワークを着々と構築しつつあるのに対し、TICAD開催は国連改革への取り組みが中断していることで政治的な目標と支柱が揺らいでいることも2つの会議を特徴付けている。

TICADとFOCACの開催は対アフリカ外交におけるバイラテラリズムにも広く影響を及ぼし始めている。韓国は2006年に5カ国のアフリカ側首脳を集め韓国アフリカフォーラムを開催した。2006年ソウル宣言には3カ年で対アフリカ援助を倍増し、保健、職業訓練、農業生産性協力を進める内容を盛り込んだ。その後2009年11月下旬には第2回フォーラムをアフリカ15カ国の参加を得て再度ソウルにて開催した。第2回フォーラムではグローバル世界とテロへの戦いに対する国連の役割拡大について、さらにはG20が国際経済協力のフォーラムとして強化されるように意見が集約された。

韓国の他にもインド・アフリカ、EU・アフリカ、ドイツ・アフリカ、フランス・アフリカ、トルコ・アフリカ間などで次々に「協力フォーラム」が開催されている。最近では2009年12月ベネズエラ・マルガリータ島において、チャベス大統領の音頭のもとに第2回アフリカ南米サミットが開催されている。マルガリータ島にはアフリカより49カ国の代表が、南米より12カ国の代表が参加した。チャベス大統領は南南協力体制の礎としてサミットの常設事務局をマルガリータ島に設置し、地域間協力銀行としてのBanco del Sur(南側諸国銀行)開設に向けて200億ドルを共同出資、また情報共有ネットワークとしてラジオサウスの設置、マリ、モーリタニアなどでの鉱物資源共同探査を提案した。

このようなアフリカ諸国との協力対話を制度化しようとする動きは自然資源の確保や、農地確保をめぐる動機付けだけでは説明がしにくい。例えば2006年11月の韓国アフリカフォーラムは同年2月国連事務総長選に潘基文韓国外務通商相が立候補した後のことであった。また2009年フォーラムに続いて2010年には韓国がG20サミットの開催国となり、G20に向けて途上国世界との対話チャンネルの構築を必要とするようになっているのである。国連改革G4提案など国際機関での協議や多国間交渉の場において、アフリカ諸国による支持とりつけと賛成票をまとめないと提案議決は困難になっていることも先進国や新興国によるフォーラム構築を急がせている背景にある。

このような世界各地での対アフリカ協力対話の制度化は、アフリカ南米サミットでのチャベス大統領の「21世紀は二極体制でも一極体制でもなく多極体制になる」という発言にも現れているように、ブレトンウッズ体制と先進援助国を中心としてきた対アフリカ外交と協力体制が変化しはじめていることを反映している。

3. アフリカ側の対中反応の変化

ところで、中国のアフリカ進出は近年広く関心を集めるテーマとなっており、ジャーナリズムや研究者によるレポートも網羅するのが難しくなるほど増えた。それらの論点は端的には中国のアフリカ進出の経済的動機は、(1)中国政府によるアフリカ各国への開発援助資金の増大、(2)中国の政府系企業によるアフリカの石油、金属資源、非鉄金属資源、レアメタル、希土類資源の採掘権取得、の2点に集中している。また政治的な動機には、(1)北京と国交を樹立していないアフリカ諸国からの台湾排除、(2)中国政府の志向する国連



改革へのアフリカ諸国の支持取り付け、がある。しかしながらこのような論点は大量のモノ、ヒト、カネを受け入れたアフリカ側で生まれている最近の対中反応を踏まえて、今後、再検討されなければならない。

その例の1つはザンビアにおける反中感情と隣国マラウイにおける台湾断交である。マラウイの対台湾断交と中国との国交樹立は2008年12月に行われた。マラウイは地下資源がウラン等を除き豊富とは言えないが、年間降雨量1600mm以上の地域や河川流域、湿地、マラウイ湖岸地域などで農地開発の可能性はある。実際に国交樹立後、コットン産業に2500万ドルを投資し、ザンベジシレ川流域開発に取り組むなど農業関連投資が進んでいる。

そのマラウイの台湾断交を促した背景には中国企業による農地開発の意図もあっただろうが、ザンビアにおける反中感情も要因の1つとして作用したと考えられる。マラウイの隣国ザンビアへは、比較的早期から中国政府と政府系企業による投資が入っている。国有鉱山会社ZCCMの保有するチャンビシ銅鉱山は1998年に中国有色金属建設股份有限公司によって買収された。買収後、労働条件の悪化が労使問題化し、特に2005年、51人が死亡した鉱山作業所事故への対応の不手際と、翌年、雇用条件の改善を要求するザンビア人労働者グループに警官が発砲したことをきっかけに反中感情が拡大、国内各地の銅製錬所や中国系企業の職場を中心に反中運動が拡大した。このような反中感情に政治的に対応する形で2006年9月のザンビア大統領選挙では野党愛国戦線のサタ候補が、中国企業によるザンビア投資のあり方を選挙キャンペーンでとりあげ支持を集めた。サタ党首は中国企業による投資はザンビア人の利益に繋がらないとして対中国断交を公約に掲げたのであ

る。つまりザンビア大統領選の争点の1つが対中、対台湾関係であった。ちなみにサタ党首はこの時期に台湾が主権国家であると主張し、国交樹立を掲げ在マラウイの台湾大使館に接触、台湾ビジネス界に支援を求めたとされている^{†2}。このようなザンビア野党党首の反中親台の動きが隣国マラウイでの中国による国交樹立を急がせたとする見方もある(川島[2009])。

もう1つは中国アンゴラ間の貿易関係の深化にともなう対ジンバブエ関係の変化である。中国政府は、ジンバブエ政府の圧政、白人農地収用問題などに対し内政不干渉主義をとり、先進国による制裁措置、ハイパーインフレ、コレラの大量感染拡大などさまざまな問題に対応する形で融資資金援助、経済協力支援、中国企業による投資拡大を進めてきた。2007年と2009年には「中国アフリカ 中国ジンバブエ関係シンポジウム」をハラレにて開催し、中ア関係におけるジンバブエの果たす役割を確認、強調してきた。アフリカ諸国側でも、南アに次ぐジンバブエの経済力と、同国政府の政治主導力とかつてのムガベ大統領のカリスマ性を認めてきたところである。しかし、近年の圧政、後手に回るコレラ対策、高失業率、ハイパーインフレ等経済問題への対応、民主化への抵抗と実質的連立政権への移行の遅れなどの点に周辺国でも現政権維持に批判的な見方が広がっている。

†2 “Profile: Zambia’s ‘King Cobra’, Michael Sata, nicknamed ‘King Cobra’, could well be the next Zambian president after elections this week,” BBC News, September 29, 2006(<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/5378726.stm>)。なお、サタ党首は2008年選挙では反中路線を撤回した。“Zambia: Taiwanese, Sata Meet in Lilongwe,” August 30, 2006, *Zambia Post*(<http://allafrica.com/stories/200608300835.html>)およびSata[2007]参照。

批判派の急先鋒は隣国アンゴラのドスサントス大統領である。アンゴラは中国にとってスーダンを抜き最大規模の原油輸入相手国となっている。しかもスーダンにおける国内の人道問題を無視して批判を受けるというような問題を抱えていないことから、ジンバブエ・中国関係よりはるかに重要かつ安定的な二国間関係に成長している。このようなドスサントス大統領のスタンスはこれまで、ムガベ政権について容認と協力体制を維持してきた中国の対ジンバブエ関係に変化をもたらすことが考えられる。

むすびにかえて

国連安保理改革は中断しており、台湾では北京寄りの馬政権が発足し、またアフリカに残る台湾国交国も4つに減少した。従って北京のアフリカ外交とFOCACをめぐる政治的動機を以前と同じような要因に求めることはできず、一時的に日本のTICAD同様に求心力が弱まったと見ることもできる。また中国による投資効果を疑問視する見方がアフリカ各地で広がっており、例えばアンゴラにおいては、原油採掘権の大規模な買収と、中国向けの輸出増が実現しているが、他の産油国では原油採掘のメリットは期待されたほど大きくはないことなどが中国内外でも指摘されている。

しかし、それらのマイナス要因をはるかに凌駕する規模とスピードで、FOCACの提示する協力

規模は拡大している。そこには中ア双方にとって分かりやすい戦略と、双方の受ける開発支援の波及効果が提示されている。また、援助のスキームも素早いスピードで、NEPADやミレニアム開発目標、国連食糧機関などのスキームを取り込むようになっているし、中小企業特区開発など、まさに中国の経験が活かされている援助方法も開拓されつつある。

このようなFOCACの実務的な進展は、TICADを含めて現在の日本の対アフリカ協力対話のあり方と、支援制度の内容を再検討する材料となる。対アフリカ諸国の良きパートナーとして日本が中国政府との信頼構築へ向かう時が来ているとも言える。

【参考文献】

- 川島真 [2009] 「マラウイの対中国交樹立 なぜ中国を選ぶのか」(『地域研究』Vol.9, No.1) pp.189-207。
- Sata, Michael Chilufya [2007] "Chinese Investment in Africa and Implications for International Relations, Consolidation of Democracy and Respect for Human Rights: the Case of Zambia," Paper Presented to the Harvard University Committee on Human Rights Studies Events Series, October 24, Harvard University (http://www.humanrights.harvard.edu/images/other_files/sata_presentation_10_24_07.pdf 2010年1月21日閲覧)

(よしだ・えいいち / 地域研究センター)

