

中国「一带一路」開発協力戦略の転換

早稲田大学教授

北野尚宏

きたの なおひろ 早稲田大学卒、コネル大学大学院博士課程修了（PhD）。海外経済協力基金、国際協力銀行、京都大学、国際協力機構（JICA）、JICA研究所所長などを経て、二〇一八年から現職。専門は交通・都市計画、開発協力。共著に「現代中国を読み解く三要素経済・テクノロジー・国際関係」など。

コロナやウクライナ侵攻で苦境の新興国にとって中国は「頼りになる存在」だが、開発協力戦略は「グローバル開発構想」に転換している。背景には新興国の債務問題と「質」への転化志向があった。新たな開発協力戦略とは。経済連携ルールの展開は。

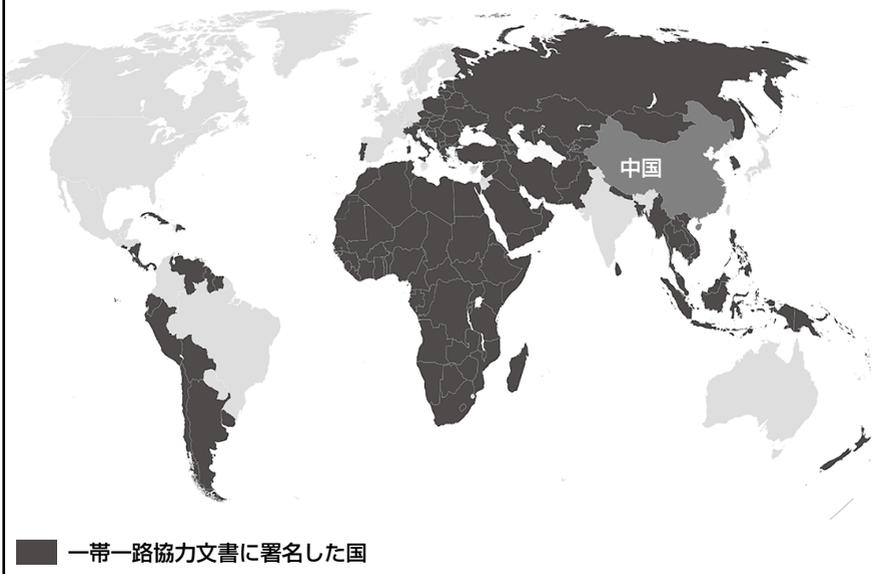
二〇一三年に提唱された「一带一路」構想は、「南」の開発途上国のインフラ整備促進による社会経済開発と国際的連結性強化を要としている点で、中国の開発協力戦略という側面も有しているといえる。一带一路のもとで、多数の中国企業が中国金融機関の大規模な融資を裏付けに、途上国のインフラ建設を推進してきた。しかしながら、途上国の債務脆弱性悪化を受けて、一九年に政策調整が行われ、協力の規模よりも、事業の質の高さに力点が置かれるようになった。さらに、新型コロナウイルス感染症の世界の拡大による途上国の経済悪化が追い打ちをかけ、ザンビアやスリランカなど債務不履行に陥る国も出始め、融資額も目立って減少している。一带一路の推進に制約がかか

る中で、習近平国家主席は二一年九月の国連総会で、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の実施を促進するために、中国が国際公共財としてのプラットフォームを提供する「グローバル開発構想（GDI）」を提唱した。現在外交部が主導して、中国の開発協力機関である国家国際展合作署（CIDCA）などが実施体制を構築中である。本稿では、中国の開発協力戦略について、一带一路のもとでのインフラ整備と債務問題およびCIDCAとGDIの動向に焦点を当てて論じたい。

一带一路のもとでのインフラ整備

中国は、二〇〇〇年代より外交政策の一環として、中

図 一帯一路加盟国



国・アフリカ協力フォーラムなど地域ごとの協力枠組みを設置、あるいは東南アジア諸国連合・中国（ASEANプラス1）首脳会議など既往の枠組みを活用し、従来の二国間協力と地域レベルの協力を組み合わせて途上国との連携強化を図った。各枠組みのもとで開催される首脳会合では、アキションプランの中に、無償援助・無利子借款、中国輸出入銀行（中国輸銀）の優遇借款や優遇バイヤーズ・クレジットなどの資金協力約束額が掲げられた。これらの資金協力は、中国企業の途上国における運輸、電力、通信、都市開発などインフラ市場参入を金融面で支え、中国企業の「走出去（海外進出）」戦略とも合致していた。

世界第二位の経済規模になった中国は、二〇一三年に提唱された「一帯一路」構想のもとで、中国輸銀や国家開発銀行（中国開銀）などによる融資をさらに拡大し、鉄道建設はじめ多くのインフラ事業が中国企業により建設された。鉄道だけでも、モンバサ・ナイロビ・ナイバシヤ鉄道、エチオピア・ジブチ鉄道、中国・ラオス鉄道、マレーシア東海岸鉄道、ジャカルタ・バンドン高速鉄道、ハンガリー・セルビア高速鉄道などが挙げられ、一部の事業は既に完成し運行を開始している。一五年には中国主導で新たな国際開発金融機関であるアジアインフラ投資銀行（AIIB）

を設立し、A I I Bなどを通じてグローバル開発ガバナンスにも積極的に関与するようになった。しかしながら、同年の人民元切り下げを契機に、二〇一六年以降海外投資にブレーキがかかるようになり、中国輸銀や中国開銀の融資額も、頭打ちとなり始めた。

「債務の罫」から抜けられるか

二〇一八年頃から、エチオピア・ジブチ鉄道はじめ中国輸銀などに対する債務返済が困難になるケースが生じるようになっていった。その背景のひとつとして、中国の金融機関の審査が不十分であった可能性を指摘できる。二〇カ国・地域（G 20）でも、低所得国の債務脆弱性への対処が首脳宣言に盛り込まれた。中国は一九年五月の第二回「一带一路」国際協力サミットフォーラムで政策調整を行った。質の高い「一带一路」共同建設がスローガンとなり、国際ルールに基づきインフラ事業を実施することが強調されるとともに、「『一带一路』債務持続性分析枠組み」が公表された。その結果、中国輸銀などの金融機関は途上国向けの融資に慎重になり、承諾額も減少した。例えば、ケニアにおいては、中国路桥工程有限责任公司（C R B C）が中国輸銀の融資でモンバサ・ナイロビ鉄道およびウガンダ国境のマラバマ

での区間のうちナイロビ・ナイバシャ間を建設した。残りの区間についても、再度中国輸銀からの融資を得てC R B Cが建設することが想定されていたが、一九年にケニヤッタ大統領が訪中した際に、中国側が経済性の観点から慎重な姿勢を示し融資は行われなかった。

その後、コロナ禍により途上国の経済状況が悪化したことを受け、中国はG 20最大の債権国として二〇年に債務支払い猶予イニシアチブ（D S S I）に参加し、中国輸銀向けを含む四八カ国の債務返済が二二年末まで猶予された。G 20は、さらに最も困難なケースにおいては債務を減免する「D S S I後の債務措置にかかる共通枠組み」に合意し、中国が主な債権国であるチャド、エチオピア、ザンビアがこの枠組みの適用を申請した。

ザンビアは二〇年に債務不履行に陥った最も深刻なケースである。二二年八月の大統領選で政権が交代し、一二月には、国際通貨基金（I M F）との間で慢性的な国際収支上の問題を抱える低所得国向け支援である拡大クレジット・ファシリテイ（E C F）一三億ドル供与について基本合意に達したが、その条件として共通枠組みの下での大幅な債務削減を求められた。最大の二国間債権者である中国は当初慎重な姿勢だったが、フランスと共同議長として債

権者委員会に参加し、最終的に公的債務再編条件についてザンビア政府と交渉することが表明された。同表明を受け、IMFは八月にECF供与を理事会承認した。中国はこれまで二国間で交渉することが一般的であったが、「共通枠組み」での債務再編に踏み込んだことは初めてであり、今後の交渉が注目される。さらに、ザンビアのケースが、経済運営の失敗やコロナ禍による観光客の激減などが重なり、債務不履行に陥ったスリランカの債務再編のモデルになりうるかにも関心が集まっている。

中国企業は債務問題を乗り越えるべく、公的債務に頼らない官民連携(PPP)インフラ事業形成を推進している。例えば、ナイロビの中心業務地区とジヨモ・ケニヤッタ国際空港とを結ぶナイロビ高速道路建設事業は、上述のCRBCが建設・運営・移転(BOT)事業として建設し、今年供与を開始した。第三国協力にも積極的に取り組んでいる。例えば、カメルーンのクリビ深水港は、中国輸銀が優遇バイヤーズ・クレジットを供与し、中国港湾工程有限责任公司(CHEC)が建設した。一五年には仏国際物流会社ボロレ社、世界有数の海運会社である仏CMACGM社、CHECの三社連合がコンテナ・ターミナルの運営権を獲得し、現在に至るまで順調に運営中である。

中国の新しい対外援助組織設立

中国の対外援助は無償援助、無利子借款、中国輸銀の優遇借款の三つのスキームからなり、従来は商務部が所管していたことから、外交目的よりも商業的性格が強かった。二〇一七年に中国共産党は、外交活動の実施体制強化の一環として党主導による対外援助実施体制の見直しを決定し、一八年の第一三回全国人民代表会議(全人代)で、これまで商務部が担っていた対外援助業務と外交部の対外援助調整業務の職責を統合し、初の対外援助政策・事業統括機関として國務院直属の国家国際発展合作署、CIDCA (China International Development Cooperation Agency) 設立が可決された。その狙いは、大国外交の重要な手段としての対外援助の役割を十分に発揮させ、一帯一路推進にもいっそう寄与させることにあった。理念的にも、CIDCAの名称が示唆するように、従来の「対外援助」から、国際的規範である「国際開発協力」(中国語では「国際発展合作」)に転換を図り、グローバル開発ガバナンスにおける影響力拡大を目指していると捉えることができる。

二〇年には、国際的な新型コロナウイルス感染症対策の

ために、外交部、商務部、国家衛生健康委員会などと連携して、中国として最大規模の緊急人道支援に取り組んだ。

二〇二二年八月には対外援助の実施規則を定めた、日本であれば省令に当たる「対外援助管理弁法」を公布した。CIDCA、商務部、外交部の三部門共管の文書となっており、CIDCAが戦略方針、中長期政策計画、国別援助政策、資金管理、事業決定、実施監督・評価などを所掌し、商務部など対外援助実施部門は対外業務上の意見具申、事業実施と自部門の資金管理、外交部は外交上の意見具申などの役割分担が明記されたことが最大のポイントであるといえる。中期計画としては、未公表ながら、対外援助第一四次五カ年計画（二一～二五年）が策定されているようだ。組織は総務、政策・計画、二つの地域部など七つの部から構成されており、二二年には傘下の事業部門（中国語では「事業単位」として対外援助プロジェクトサポートサービスセンターを設立、後述のグローバル発展推進センターとしても機能する予定である。CIDCAは、調整機能をさらに発揮するための法的基盤強化として、全人代で審議・成立するレベルの対外援助立法の準備作業に取り組んでいる。長期間を要しても立法を実現するのがCIDCAとしての中長期的課題といえる。

「一帯一路の補完」グローバル開発構想

習近平国家主席は、二〇二二年九月の国連総会で、グローバル開発構想（GDI）を提唱した。GDIは、コロナ禍による途上国の経済減速と持続可能な開発目標（SDGs）進捗の停滞・後退に対応するために、中国が国際公共財としての協力プラットフォームを提供し、各国や国際機関などに共同参加を呼びかけて、2030アジェンダの実施を促進していく構想とされる。一〇月に公表された外交部の中国国連協力立場文書によれば、GDIは、開発優先、人間中心、包摂、イノベーション主導型開発、人間と自然との共生、結果志向の行動という六つの堅持を基本理念として掲げている。国際協力の重点分野として、貧困削減、食糧安全保障、感染症対策とワクチン、開発資金、気候変動とグリーン開発、産業化、デジタル経済、連結性の八つを挙げている。外交部が主導し、地域会合や首脳会談、国連諸機関との座談会開催などの場でGDIの浸透に努めてきており、今年一月には、国連本部でGDIフレンドズグループの第一回会合が開催され、一〇〇カ国以上の加盟国と二〇以上の国際機関の代表が参加した。

六月に北京で第一四回BRICS首脳会議が開催された

折に、GDIハイレベル対話が五カ国およびアルジェリア、アルゼンチン、エジプト、インドネシア、イラン、カザフスタン、セネガル、ウズベキスタン、カンボジア、エチオピア、フィジー、マレーシア、タイの一八カ国の首脳が参加してビデオ形式で行われた。習近平国家主席が議長を務め、主席声明の中には中国がGDIの参加国などと取り組む合計三二の具体的項目が盛り込まれた。

資金面では、一五年の国連持続可能な開発サミットで発表された二つの基金のうち、南南協力援助基金をグローバル発展・南南協力援助基金に格上げし資金規模を三〇億ドルから一〇億ドル積み増すこと、中国の国連信託基金として一六年に設立された国連平和発展基金を拡充することが盛り込まれた。開発経験や知識の交流が重視され、貧困削減と開発のためのグローバル・パートナーシップ、非政府部門の国際貧困削減協力ネットワークなどの設立が掲げられている。個別の事業としては、途上国の能力構築のための技術協力などが含まれている。習近平国家主席が二一年一月の第三回「一带一路」建設座談会で言及した「規模は小さいが美しい」事業を対外協力の優先事業とする方針に沿ったものと言えよう。実施体制面では、CII DCAの傘下に事務局として機能するグローバル発展推進センター

の設立が予定されている。同センターは途上国や国連機関などからGDIの枠組みで実施するプロジェクトを募ることになっていく。報告書としては、「グローバル発展報告」が一七年に設立された中国の開発分野のシンクタンクである中国国際発展知識センター(CIKD)により発刊された。同報告書は、GDIの理念や原則について紹介するとともに、SDGsの進捗状況と課題について分析し、上述の、GDIの八つの重点分野に関する政策提言を行っている。

一带一路に債務問題などの制約がかかり、西側諸国によって一带一路はじめ中国の影響力拡大に対抗する措置がとられる中で、中国は一带一路を補完するためにGDIを打ち出し、SDGs達成に向けた開発協力を通じ、途上国や国連機関などとの関係をさらに強化しようとしているようだ。一方で中国は、九月の上海協力機構首脳会議に合わせて、中国・キルギス・ウズベキスタン鉄道のうち巨額の建設資金を要するキルギス区間の事業化調査に関する協力協定を他の二カ国と調印するなど、一带一路のもとでの従来型大型インフラ整備路線も継続させようとしているように見える。一带一路とGDIの今度の動向を注視していきたい。