

グローバル・フォーラム
「第8回アフリカ政策パネル：『変容する中国のアフリカ政策』」
メモ

2023年12月14日
グローバル・フォーラム

このほど、当フォーラムの「アフリカ政策パネル」はその第8回目となる「アフリカ政策パネル：『変容する中国のアフリカ政策』」を下記1.～4.の通り開催したところ、その主な議論概要は、下記5.のとおりであった。

記

1. 日時：2023年12月14日（木）14時より15時半まで
2. 開催形式：ZOOM ウェビナーによるオンライン配信
3. 使用言語：日本語
4. プログラム
開 会：高畑 洋平 JFIR 上席研究員／GFJ 世話人事務局長
議 長：遠藤貢 東京大学教授／GFJ 有識者メンバー
基調報告：青山瑠妙／早稲田大学教授
自由討論：参加者全員
総 括：遠藤 貢 東京大学教授／GFJ 有識者メンバー

5. 議論概要：

本パネルはまず、高畑洋平 GFJ 世話人事務局長の挨拶に始まり、次いで、遠藤貢東京大学教授による趣旨説明、その後、基調報告者の青山瑠妙早稲田大学教授の報告の順で開催された。主な議論概要については、次のとおりであった。

（1）青山氏による報告：「変容する中国のアフリカ政策」

1.中国のアフリカ政策の変遷

中国のアフリカ政策は、1955年のバンドン会議で始まり、1971年の国連総会で中華人民共和国の代表権が認められた背景には、アフリカ諸国の支持があったと考えられている。1978年に改革開放政策が始まり、中国は先進国からの資金や技術援助を得ることを重視していたため、1980年代はアフリカ外交が停滞していた。しかし、1989年の天安門事件を受け、先進国は中国を非難した一方でアフリカ諸国は批判をしなかったことから、再びアフリカ外交が推進された。2008年の世界金融危機を受けて、中国はアフリカ諸国のみならず発展途上国全般との協力関係を築く政策を打ち出し始めた。以上から、中国は1990年以降はアフリカとの協力関係を継続的に築いてきたといえる。

2.米中対立と中国の対外政策

特に米中対立がエスカレートする中で、中国の対外政策におけるグローバルサウスの重要性が増している。中国は発展途上国との関係、特に上海協力機構(SCO)とBRICSの拡大を推進してきた。2023年9月にイランがSCOに加盟した。2022年に新たに8カ国がダイオログパートナー国となり、ダイオログパートナー国が一気に14カ国になった。そこで、SCOは中央アジア、中東、アフリカをカバーをする大きな組織となった。その上、BRICSは人口は世界の約半分、GDPは世界の三分の一、石油生産は世界の四分の三を占め、石油生産と資金面で力が増している。BRICSに新たな国が加盟する場合、同じ地域にいる参加国が同意をしないといけないため、アフリカ地域では今後南アフリカとの関係が良好な国が加盟するだろう。

アフリカは中国にとって3つの特徴から重要であると考えられる。第1に、アフリカ諸国は数が多いことから国連での発言力もあり、国際秩序における重要な一極である。第2に、アフリカ諸国は資源が豊富で今後の成長が見込まれていることから、世界経済成長の重要な一極である。第3に、中国式の発展方法を推進するグローバル文明イニシアティブ（Global Civilization Initiative）を押し進めるにおいて重要な地域である。

3.深化する中国・アメリカ関係：中国・アフリカ協力フォーラム

中国は、中国・アフリカ協力フォーラムを通してアフリカとの協力関係を築いてきた。中国・アフリカ協力フォーラムは3つの段階を経てきた。2000年から2009年に経済を中心に、2009年から2015年にかけては経済、文化とメディアの交流の中心に、2015年以降は平和や安全保障も重視されるようになった。

中国はアフリカでの影響力を拡大するうえで、2つの経済協力モデルを重視してきた。第1は、アンゴラモデルである。資源、借款、プロジェクトの請負の三位一体の一括方式であり、中国政府が貸付等を行う代わりに途上国の資源を中国に送るモデルとなっている。現在中国と多くの発展途上国の間でこのモデルが採用されている。2004年に中国の輸出入銀行とアンゴラ政府が20億ドルの貸付の代わりにアンゴラの石油を中国に送るプロジェクトが基となっている。第2のモデルは、泰達協力モデルであり、中国が途上国に経済特区を作り、中国企業がそこで開発プロジェクトを行う方式である。天津市とエジプトのスエズに経済特区を作るプロジェクトが基となっている。

以上の2つのモデルは様々な問題に直面している。アンゴラモデルについては、先進国、発展途上国による批判やアンゴラの不安定な社会情勢を受けて、プロジェクトの遂行が難しくなっている。また、泰達協力モデルについては、限られた地域に多くの中国企業が参入し、各アクターの利益が薄くなっている。これらの問題は中国政府も認めており、中国国内から協力関係を再検討してほしいといった要求が出されている。さらに、中国からアフリカに対する支援政策や協力プロジェクトは政府主導であり、政府の援助がなければ事業として非常に立ちにくい状況である。実際に、中国の対外援助の45.7%がアフリカに使われているが、2022年における中国からアフリカに対する外直接投資はマイナス成長となっている。

中国はアフリカとの政治的、そして、経済的協力を深めている。政治面においては、中国の外相の初外遊先は必ずアフリカの国という暗黙のルールがあり、アフリカと積極的に関係を深めようとしている。また、経済面においては、対アフリカの貿易輸出額の輸出総額を占める全体の金額はそれほど多くないが、貿易輸出額の成長スピードは速い。さらに、政治関係と経済関係の強化によって、アフリカと中国の間の人的交流が増加している。実際に、アフリカ大陸にいる中国移民は現在百万人と報告されており、アフリカ諸国内の中国に対するイメージは非常にいいという世論調査の結果が出ている。

4.変容する中国のアフリカ政策：一带一路構想とその変化

習近平政権に入ってから、一带一路構想においてアフリカ諸国に対する大きな政策的変化があった。それは、2021年と2023年の一対一路フォーラムにおいて、習近平が「小さくて美しい (small and beautiful)」原則を強調したことだ。この宣言は、従来の道路や鉄道のインフラ建設を重視する政策から、国民生活に密着した小さくて美しいプロジェクトの重視への転換を意味する。実際に、シルクロードの融資額と融資件数を見たところ、2018年を機に大きく減少している。また、一带一路構想の優先項目にもこの方針の変化が反映されている。以下が習近平政権になってから一带一路構想で重視される項目だ。

- クリーン：中国国内で反腐敗キャンペーンが展開されていることを背景に、汚職が多い政府には対外融資を行わないという原則。
- グリーン：習近平政権が環境問題を重視していることを背景に、太陽光発電や風力発電等の環境を意識したエネルギー融資を増やす。
- 科学技術のイノベーション：アメリカから制裁を受けていない軍民両用の技術のアフリカで普及させることが狙いである。アメリカのGPSの中国版を作る北斗プロジェクトも関係している。

- 農業協力：穀物の政策をアフリカで増やし、中国に輸出させることで、アメリカとウクライナに依存している穀物のサプライチェーンの再構築を図っている。
- デジタルガバナンス・人民元の国際化：人民元とデータが今後世界で影響力を発揮させていく上で重要であることから、アフリカとデータと通貨の協力をする狙いである。
- 政党外交：ドラマ等の中国メディアの輸出やシンクタンクの交流が行われている。

中国は時代に合わせてアフリカとの協力の在り方を変えてきた。他方で、基本的には政府主導の対外援助という体制で協力を行ってきた。中国国内の経済やコロナ政策、中国国内のお金がなくなっている中で、「小さくて美しい」という原則を打ち出し、中国は対外協力の関係を変化させつつある。対外融資の金額が減少しているものの、中国は自国にとって重要な協力分野でアフリカと協力を進めている。よって、今後アフリカにおける中国のプレゼンスは大きく低下することはないだろう。

(2) 自由討論

上記(1)を踏まえて、参加者全員で自由討論が行われたところ、テーマ別に下記(イ)～(ト)の論点が提起された。

(イ) ①BRICSに入ったアフリカ諸国を優遇することで、より多くのアフリカ諸国をBRICSに取り込むような中国のアプローチは今後あると考えるか。(北野顧問)

⇒①アフリカ諸国がBRICSに入っていくことは予想できるが、現在ラテンアメリカを代表する国がBRICSに入っていないことから、中国はアフリカ諸国よりもラテンアメリカ諸国をBRICSに入れることを優先している。しかし、BRICS内でどの国を入れるかは合意がないため、中国が望んでいる国がBRICSに今後入れるかはわからない。(青山講師)

(ロ) 希少資源を獲得するために中国企業が積極的にアフリカに進出しているが、これは中国政府がどの程度関与しているだろうか。(武内メンバー)

⇒中国政府がどのような形で中国企業のアフリカ参入を手助けしているかは、時間とともに変化している。胡錦濤時代は、企業が政府方針と別の行動をとるケースがあった。しかし、習近平体制になってからは、反腐敗キャンペーンが打ち出され、民間企業も国営企業も身動きがとれなくなっている状況だ。2015年以降は、政府が中国企業の行動の背後について、企業は政策によって動かされていると考える。(青山講師)

(ハ) ①コロナ流行時、中国はワクチンを含む多くの医薬品を国外に輸出したが、アフリカへの分配がやや少ない印象である。なぜか。②中国とアフリカの科学技術の交流において、中国は今後の技術移転の可能性と課題は。(玉井メンバー)

⇒公衆衛生は、中国アフリカ協力フォーラムにおいて重要な柱であり、公衆衛生に関する協力は今まで多く行われてきた。中国はアフリカ諸国にワクチンを無償で配るのではなく、エジプトにワクチンの生産工場を作り、ワクチンの技術移転を行っている。また、多くの場合は有償でワクチンを配るか、または、条件付きの無償配布を行っていると聞いている。(青山講師)

(ニ) ①対アフリカのFDIが近年少ないということは、近年のアフリカとの協力モデルである泰達モデルは順調ではないということを示すのか、それとも、データに現れていない実態が存在するのか。②中国政府の予想以上に中国企業は政策方針に沿って動かないのか。それとも、企業が政府方針に従わないことは予想されて政策に織り込み済みなのか。(福西メンバー)

⇒中国とアフリカの協力には限界があり、政府の援助がなければ企業も個人も動かないと中国政府が認めている。現在、中国政府がアフリカとの協力政策を打ち出しても、反腐敗キャンペーン等と習近平の厳しい規制から、「出る杭は打たれる」ことを恐れ、企業や個人が政策方針に沿って動いていない状況で

ある。②経済特区の進出は、一般的に企業にとって利益がうまれないが、農業や GPS 等、習近平体制で重視されている政策軸と関係する企業は経済特区へ進出している状況である。(青山講師)

(ホ) アフリカ南部の与党が協力して若手の幹部性を育成するための学校建設に中国政府は融資している。

これは、中国共産党がアフリカと多層的なレベルでの協力をしたいという思惑がかなり強く反映された動きとして捉えていいか。(遠藤主査)

⇒2015 年以降政党外交は活発化している。元々の政党交流の目的は、平時から著しく外国と交流を深めることで、協力先国の政権が変化しても、中国との関係が大きく変化することを防ぐことであった。しかし、共産党のイデオロギーを全面に出さないといけない政党交流は中国共産党中央対外連絡部(中連部)が担当していることや、習近平政権が中国共産党の成功談を広げることが重視していることから、中国の制度の優位性を宣伝する側面が強くなっている。また、このような研修プログラムは政党交流のみならず、IT 部門や教育部門も行っている。(青山講師)

(へ) 中国政府が日本の対アフリカ外交の邪魔をしている実例はあるか。(匿名)

⇒中国の外交政策は、アフリカにおいて日本の外交と激しく競争しているといえる。そもそも、中国アフリカ協力フォーラムは日本の TICAD を強く意識して作ったものであり、すべての政策は日本の対アフリカ協力を意識して作られていると考える。他方で、中国は毎回の会議で大きな政策や約束を打ち出しているが、実態が伴わない状況になっているため、今後は中国の協力が今までのように成長することはないだろう。(青山講師)

(文責、在当フォーラム)