

新興国は多国間主義にいかによりアプローチするのか

——新興国と新興多国間援助¹——

How Do Emerging Countries Approach Multilateralism?

Emerging Countries and New Multilateral Aid

近藤 久洋*

KONDOH Hisahiro

第二次世界大戦以降、欧米諸国は国際開発援助分野で多国間主義を制度化してきた。こうした伝統的な多国間援助の制度は、「一国主義」の台頭、「多国間援助の二国間化」、「南南協力の多国間化」によって、危機に直面しているようである。

本稿では、湾岸諸国・中国という新興国が多国間援助にどのようにアプローチしているか、という問いについて議論する。湾岸ドナーは、文化的・宗教的に同質の集団であり、共通の援助規範を地域内で共有することが比較的容易であった。その結果、地域レベルで独自の多国間援助を制度化することができた。湾岸ドナーが制度化した「調整グループ」は DAC と同様の機能を果たしており、最近では、伝統的な多国間援助とも協調を深めつつある。新興超大国の中国は、独自の援助規範を持ち、グローバルなレベルで新たな多国間援助を制度化する卓越したパワーを有していた。伝統的な多国間援助システムに対しては、新興国に一層のスペースと発言権を要求する一方で、新たな多国間主義（AIIB・NDB・一帯一路）を創設することに成功し、伝統的な多国間主義に挑戦する大きな可能性を秘めている。

このように、国際開発援助の分野においては、多様な多国間援助が台頭する一方で、伝統的な多国間主義の相対化が進みつつある。

キーワード：多国間援助、湾岸ドナー、中国

1. はじめに

1.1 背景

第二次世界大戦以降、欧米諸国は国際開発援助分野で多国間主義の制度化を主導してきた。パクス・アメリカーナ（Pax-Americana）の下で具現化された多国間主義として、世界銀行グループと国

* こんどう・ひさひろ、埼玉大学大学院人文社会科学研究科教授、国際開発学

¹ 本研究は JSPS 科研費 JP26301016、JP17K03578 の助成を受けたものである。また、本稿は、国連アジア太平洋経済社会委員会（Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : ESCAP）北東アジア事務所・JICA 研究所・国際開発学会共催の北東アジア開発協力フォーラム（North-East Asia Development Co-operation Forum : NEADCF）での報告に基づいている。報告ペーパーの改定にあたっては、フォーラムで賜った示唆に富むコメントを参考にしている。この場で感謝を申し上げる。

際通貨基金（International Monetary Fund : IMF）で構成されるブレトン・ウッズ体制が挙げられる。世界銀行・IMF は、グローバルなレベルで形成された多国間機関である。他方、多国間制度は地域レベルでも創設され、アジア開発銀行（Asian Development Bank : ADB）、アフリカ開発銀行（African Development Bank : AfDB）、米州開発銀行（Inter-American Development Bank : IDB もしくは IADB）などの地域開発金融機関がその例である。

こうした伝統的な多国間機関・地域開発金融機関の設立に加えて、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee : DAC）もまた多国間主義を具現化したものであった。DAC は援助プログラムを標準化し、政策の一貫性を向上させ、多国間アプローチを通じて加盟国間の援助政策の調和化を促進することに尽力してきたのである（Potter 2008: 4）。

しかしながら、これら伝統的な多国間援助の制度は、危機に直面しているようである。第一に、この多国間主義を制度化し、その恩恵を受けてきた先進国自身が、危機を引き起こしているようである。例えば、OECD 加盟国における政府開発援助（official development assistance : ODA）に占める多国間援助の割合は、経済状況の悪化と国際機関に対する人々の信頼低下により、2001 年の 33% から 2009 年には平均 28% に低下している（North-South Institute 2011: 15-6）。伝統的なドナーは「多国間援助の二国間化」（bilateralisation of multilateral aid）に移行しつつあるように見える（Tok *et al.* 2014: 594）。

第二に、伝統的な多国間援助の枠組みは、一国主義（unilateralism）の台頭によっても激しい揺さぶりを受けている（unilateralisation of multilateral aid）。アメリカのトランプ米大統領は、外交・安保・国際経済問題で一国主義的行動を主張してきた。アメリカの一国主義的主張は、世界各国に連鎖的な反応を引き起こす一方で、アメリカの援助政策にも反映している。実際、トランプ政権は国連パレスチナ難民救済事業機関（UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East : UNRWA）への拠出停止を発表している。他の伝統的なドナーでさえ、援助における国益を再度主張するようになってきた。例えば、日本も 2015 年の「開発協力大綱」において国益について明示的に言及しているし、2017 年の世界記憶遺産に関する意思決定プロセスに対する不満から、国連教育科学文化機関（UN Educational, Scientific and Cultural Organisation : UNESCO）への拠出を一時的に留保した。これらの事例は、多国間援助が二国間援助のみならず、一国主義的行動に取って代わられていることの証左に見える。

第三に、伝統的な多国間援助の危機は、新興国のイニシアティブからもたらされている。Davis（2008: 6）が指摘しているように、援助に関与するアクターが増加・多様化し、援助供与チャンネルが多様化するなど、国際的な援助のアーキテクチャーが大きく変容しつつある。中でも、DAC 加盟国以外の援助パートナーの存在感が最も顕著になってきている。包括的な統計データの入手は困難であるが、非 DAC 加盟国は 11 億ドルから 417 億ドルを援助に支出していると言われ、これは世界の援助総額の 8% から 31% を既に占めるに至っている（Walz *et al.* 2011: 1）。Woods（2007）によれば、これら存在を強める非 DAC 加盟国は、伝統的な多国間援助の枠組みとの連携に無関心である

ことが多い。この背景として、伝統的な多国間機関が、非 DAC 加盟国によって必ずしも支持されない欧米規範に基づいて設立され、加えて伝統的な多国間機関は非 DAC 加盟国の影響力・発言権を限定しがちなことが挙げられる (Rowland 2008: 16, 8)。

しかし、非 DAC 加盟の開発パートナーは同質的なグループではなく、多様なグループであることも事実である (Kondoh *et al.* 2010)。このことは、多国間援助に対する非 DAC 加盟国のアプローチもまた多様である可能性をも示唆している。例えば、Tok *et al.* (2014: 594-5) によると、南アフリカ・ブラジルは、伝統的な多国間機関と協調することが多く、両国の援助資源の 75% を多国間機関に配分している²。他方、中国・インドは、多国間主義的な相互作用を回避・制限し、二国間協力を優先する傾向がある (Tok *et al.* 2014: 594)。

1.2 本稿の構成

こうした背景を踏まえ、本稿では、多国間主義に対する新興国の多様なアプローチについて議論する。そのため、本稿は下記の問いを扱うこととする。

1. 一国主義は、外交、安全保障、国際経済の分野で世界的に台頭しているが、援助分野において多国間援助を危機に晒しているのだろうか。
2. そもそも援助における多国間主義はどのように発展してきたのか。
3. 新興国は援助における多国間主義にどのように対応してきたか。
4. 援助における多国間主義への多様なアプローチを決定するのは何か。

これらの問題を検討するために、本論文では第一に先行文献をレビューする。特に、援助における多国間主義の歴史的展開を簡単に概観した後、多国間援助に対するアプローチが多様化するのには各国で異なる利益・規範・パワーがあることを指摘する。続いて、湾岸ドナーと中国が多国間援助に対してどのようなアプローチをとってきたかを比較する。これらの事例は、援助における多国間主義を独自に制度化しているという点で類似している。第二に、湾岸ドナーは、伝統的な多国間主義と協調しつつ、独自の地域的な多国間主義を制度化してきた。湾岸諸国の援助供与国は、宗教的連帯の規範に基づいて緩やかに統合されたグループであるため、独自の多国間援助の展開に至ったと考えられる。しかし、湾岸ドナーは独自の多国間主義を形成してきたものの、その多国間主義は必ずしも伝統的な多国間援助と対立するものではないことも指摘されよう。第三に、中国は新たな多国間主義をグローバルな次元で制度化しつつある。中国は超大国としての潜在力を着実に蓄積しつつ、外交・安全保障・経済において自国の利益を最大化するという壮大な戦略を持っている。援助もその自国の戦略に組み込まれた一つのピースとなりうる。加えて、開発協力に関する中国の規範は、近年、相当数の開発途上国から支持を得ており、規範的なパワーも強化しつつある。このように、総合的なパワーの向上を背景に、中国は、従来の多国間援助機関において中国を含む新興国

² ただし、両国は、途上国が主導する地域開発銀行に援助資金を拠出することが多い。

の発言権を確保しつつ、新たな多国間援助機関の設立を主導していることが論じられる。

2. 文献レビュー

2.1 定義

2.1.1 国際協力と援助

多国間主義の歴史的展開を論じる前に、主要な用語の定義から始めておきたい。まず、援助や ODA とは何であろうか。OECD/DAC (2015) は、ODA を DAC の ODA 受入国リスト上の国・地域もしくは多国間機関へのフローと定義し、政府機関・地方政府・それらの実施機関によって供与され、開発途上国の経済開発や福祉の促進を主目的として管理され、最低でも 25% のグラント・エレメント (grant element : GE) 等の譲許性を持つものとしている。

しかし、2011 年の「援助効果向上に関する釜山ハイレベル・フォーラム」(Busan High Level Forum : HLF) 以降、焦点は「援助」から拡大し、「開発協力」に移りつつある。その背景には、第一に、上記で定義した ODA や「援助」の概念は、新興ドナー・非政府組織 (NGO)・慈善団体の重要性の高まりを考慮すると狭すぎると思われ、第二に、支援の方法として、南南協力・三角協力等が展開するなど、多様化していることがある (Tok *et al.* 2014: 593-4)。Saidi *et al.* (2011: 7) が論じるように、新興国が展開する援助は、狭義の貿易・投資・援助の間の境界を曖昧にし、公私の境界も曖昧にするもので、これは「援助」と異なり、「国際開発協力」と捉えられるべきと考えられている (Kondoh 2015: 5)。さらに、新興ドナーの中には、垂直的関係を連想させる「援助供与国」ではなく、水平的関係に基づく「開発パートナー」であると自認しているものもある。中国の事例で言えば、中国の国際開発協力は平等・互恵の水平的原則に基づいており、援助国と被援助国という垂直的原則とは異なると認識されている (Walz *et al.* 2011: 16-7)。但し、本稿は、概念的な複雑さを回避するため、各国のレトリック上の選好にかかわらず、資金援助・経済協力・南南協力などのすべての活動を「援助」に含むことにする。また、このような「援助」を行う新興国は、「パートナー」という用語を偏好することが多いが、本稿では「ドナー」として扱うことにする。

2.1.2 一国主義・二国間主義・多国間主義

第二に、一国主義・二国間主義・多国間主義とは何であろうか。まず、一国主義とは、「強力な国家が、多国間規範を軽視し、自己本位な外交政策を追求する状況」を指す (Wedgwood 2002; Tago 2017)。援助における一国主義に焦点を絞った定義をすれば、それは単に援助供与国の利益を最大化することによって、他の援助供与国や援助受入国との関係性への考慮を欠くアプローチを意味する。二国間主義は、二国間での共同行動を開発問題への対処で重視するものである。多国間主義とは、特定集団の特殊利益に依拠することなく、『一般化』された行動原則に基づいて、三国以上の国家間の関係を調整する制度的形態」を指す (Ruggie 1992; Gu 2017: 138)。この定義によれば、多国間主義には、メンバー間での互酬性 (reciprocity) の不可分割性と拡散という二つの要素があることになる (Gu

2017: 138)。多国間主義は食糧不足・金融危機・気候変動といったグローバルな課題に対処する際に特に必要とされ、グローバルに調整された対応、専門的な多国間機関が不可欠になる（North-South Institute 2011: 5）。

多国間主義には多くの利点があることが強調されている。第一に、大国が国際的責任によって規律（disciplined）づけられる一方で、小国の声（voices）は尊重されることになり、多国間主義は国際民主主義を促進しうる。第二に、多国間主義は説明責任・透明性・持続可能性を改善する。第三に、援助の場合、多国間主義はより効率的であると考えられている³。これは、二国間援助が往々にしてドナーの利益に貢献しがちであるのに対して、多国間援助は、援助受入国のニーズに応え、開発への有効性が高いと考えられているからである（Cooray *et al.* 2004: 10; North-South Institute 2011: 14; Gu 2017: 138）。

2.2 援助における伝統的な多国間主義の発展

2.2.1 国際援助レジーム

援助を通じて貧困等の地球規模の問題に対処するには、ドナー間で調整された共同行動が必要とされている。従って、援助分野の多国間主義は国際援助レジームを制度化してきた。Krasner（1983）は、国際レジームを、国際関係の特定分野における明確かつ暗黙の原則・規範・ルール・意思決定手続の集合であり、そこにアクターの期待が収斂するものと定義した。稲田（2013: 9-10）は、国際援助分野に絞って定義し、主要ドナーによって確立された特定の開発哲学やアプローチが他のドナーに影響を与える制度を国際援助レジームとした。

2.2.2 ブレトン・ウッズ体制

国際援助レジームに制度化された最も影響力のある多国間主義は、ブレトン・ウッズ体制と国連である。ブレトン・ウッズ体制は、IMF が国際通貨安定のため、世界銀行が第二次世界大戦後の経済復興・開発のための資金を提供することを目的に、アメリカの反共産主義戦略のもと、いずれも1944年に発足した。

1950年後半から1960年にかけて、「先進国が開発途上国を支援する責任を負う」という規範が国際的に拡散・共有され、国連開発計画（UN Development Programme: UNDP）やOECDが設立される。1970年になるとアメリカ覇権主義とパクス・アメリカーナは退潮し、パクス・コンソーシアムに変容し、国際社会の安定は、圧倒的パワーを持つ覇権国の存在ではなく、メンバー間の相互協調・協力に依存することになった。1980年になり、構造調整プログラム（structural adjustment programmes: SAPs）のレジームが制度化されると、国際援助レジームとしての世界銀行・IMFの影響力は一層強化された。というのも、構造調整プログラムとその条件としてのコンディショナリティにより、世界銀行・IMFの規範が援助供与国・援助受入国の双方を制約することになったからである。この傾

³ 多国間援助は、大規模プロジェクトを容易にし、規模の経済を達成し、取引コストを削減するため、より効率的であると考えられているのである（North-South Institute 2011: 14; Martens 2005: 649）。

向は1990年代の貧困削減戦略レジームでもさらに継続し、ブレトン・ウッズ体制は援助受入国の国内開発政策にまで大きな影響力を持つに至った（稲田2013:13-8）。

ブレトン・ウッズ体制のもとでグローバルな影響力を強化する多国間援助は、世界レベルだけでなく地域レベルでも制度化されている。1950年代半ばから1970年代半ばにかけて、20以上の地域開発金融機関も設立されている。ADB・AfDB・IDB等、これら地域ごとに設立された地域開発金融機関（multilateral development banks: MDBs）は世界銀行と同様のガバナンス構造と業務を共有している。したがって、これらのMDBsは、ブレトン・ウッズ体制に対する脅威ではなく、単に「世界銀行の地域版コピー」（regional copy of the World Bank）とみなされた（Wang 2017: 113, 5）。

2.2.3 DAC 援助モデル

OECDのDACもまた多国間枠組みのもとで援助調整を行ってきた。DACは、効果的かつ適切な援助を追求し、国際援助規範の策定に積極的に取り組んできている。具体的には、ODA/GNP比、グラント・エレメント（GE）、アンタイド援助、プロジェクト評価方法、技術協力の合理化などのモダリティ関連の援助規範共有に努めている。DACはまた、ジェンダー・環境・参加型開発・民主的ガバナンス・平和構築といった重要な援助関連イシューについての規範も構築している（稲田2013:111-2; Kondoh 2015: 9）。特に2005年の「援助効果向上に関するパリ宣言」（パリ宣言）では、援助供与国間の協調が援助効果の向上につながることを指摘し、援助効果向上のための多国間アプローチを提唱している。例えば、多国間アプローチとして、援助供与国と援助受入国の双方が、オーナーシップ（自助努力: ownership）、制度・政策への協調（alignment）、援助の調和化（harmonisation）、開発成果管理（result-based management）、相互説明責任（mutual accountability）の原則を尊重すべきであることが強調されている（Reilly 2012: 73）。このパリ宣言は、91か国が承認し、援助の多国間主義を支える国際規範として広く共有されてきた。

パリ宣言に加えて、DACが新加盟国をDACに迎え入れるにあたって、DAC策定の国際援助規範を受容するよう勧告が行われる。DACには「新規DAC加盟承認に関する覚書」（Aide Memoire on the Admission of New DAC Members）があり、DAC加盟にあたってのガイドラインを規定している（金2010:4）。具体的には、当該国はDAC加盟前に、援助に関する戦略・政策、制度、規模、モニタリング・評価システムの観点から評価され、加盟後も、DAC勧告への取り組み状況を定期的に報告し、ODAに関する年次統計データを提出し、すべてのDAC会合に出席し、援助の年次レビューを提出することが求められる（金2010:4）。

こうした全援助供与国が従うことが求められる援助の「あるべき姿」は、いわば多国間主義のもとで構築された「DAC援助モデル」と呼ぶべきものと言えよう。

2.3 多国間主義の起源

援助における多国間主義はどのように制度化されるのであろうか。多国間主義の起源として、本論文は、ドナーの利益・規範・パワーに焦点を当てる。第一に、新現実主義の主張によれば、国際秩

序を確立するのはパワー、特に覇権国の圧倒的なパワーである。覇権国は、自らの主導の下に構築された国際レジームを通じて、国益を最大化するためパワーを行使する。歴史的に出現した覇権国は、16世紀のポルトガル、17世紀のオランダ、18世紀から19世紀のイギリス、20世紀からのアメリカというように、少数に過ぎないが、こうした覇権国は新しい国際秩序の下で貿易体制と国際平和を実現するのに必要な軍事力と経済力を持ちあわせていた (Gilpin 1987) ⁴。

それにもかかわらず、この議論は西欧諸国で展開してきた伝統的な覇権国・超大国の戦略と役割を強調しているにすぎず、新興国の潜在力に関する視点を欠いている。

第二に、構成主義 (constructivism) が主張するように、国際援助レジームの拡大を促進するのは、規範の拡大によることもある。構成主義は、利益・パワーではなく、思想や規範といった非物質的要素の役割に焦点を当てている。規範とは、ルール・倫理・道徳・慣習等、適切な行動に対する一連の期待として定義される (Reilly 2012: 73)。こうした規範は国際的にも「国際規範」として共有される。国際規範とは、「国際社会における特定の主体の適切な行動に対する共通の期待の考え方」や「国際社会における多くの主体にとって適切とみなされる行動規範」とみなされる (稲田 2013: 19–20; Kondoh 2015: 2)。プレトン・ウッズ体制及び国連・DACは、援助国が援助を行うべき根拠と援助のあり方を決める主要な援助規範の構築をリードしてきたといえよう。

2.4 分析枠組み

これまでの文献レビューに基づき、湾岸ドナーと中国を比較するため、本稿では次のような分析的枠組みを用いる。まず、本稿における被説明変数は、多国間主義に対するドナーのアプローチである。この変数を操作化するため、本稿は (1) 伝統的な多国間主義に対するドナーのアプローチ、(2) ドナー自身による新たな多国間主義形成に対するイニシアティブ、という2点を分析する。

次に、ドナーの利益・規範・パワーを説明変数とする。第一の説明変数である利益は、援助によって達成される外交・安全保障・経済・人道・文化の諸利益に分類される。Harris (1997: 135) は、多国間援助へのコミットメントの便益を具体的に分類している。その分類によると、ドナーは、政治的利益 (国際的地位と信頼性の向上、国の正統性の向上) 及び非政治的利益 (意思決定プロセスへの参加、特定の経済的利益へのアクセス、援助関連情報の交換、技術的知識及び専門知識の取得) のための多国間援助に参加しうる。Harris (1997: 135) はまた、援助供与国が多国間援助へのコミットメントによって何らかのコストを負担する必要があることも示している。援助供与国は、多国間で決定される義務の負担を、各国の政策の自律性を犠牲にして負担することが求められる。

第二の説明変数である規範もまた、多国間援助に対するドナーのアプローチを左右することがある。国際援助規範は、国家の役割・責任、意味、目標、開発の優先順位、望ましい援助スキームに関し、政策立案者・市民社会・国民等の認識に大きな影響を与える可能性がある。

⁴ それはまた、もし覇権国がそのパワーを低下させ、国際秩序を維持するためのコストを負担できなくなったり、国際平和や自由貿易のような国際公共財から得られる利益が減少したりすれば、覇権国は国際レジームへの関与を弱めるかもしれず、その結果、覇権国は国際公共財の供給をさらに弱め、それによって国際政治経済が不安定化することになる (山本 2008: 75)。近年のアメリカ一國主義の台頭がこの点を例証している。

第三の説明変数であるパワーは、多国間援助において期待される利益を実現するために必要な要素である。パワーの範囲は広く、軍事力・外交力・経済力から規範的なパワーまで含む。援助供与国がパワーを有していれば、多国間主義をリードし、期待される利益を最大化する一方で、多国間主義への関与に伴う相応のコストを最小化することができる。特に、新興の援助供与国が伝統的な国際援助規範を書き換え、他国にとってより魅力的な新しい国際援助規範を普及させることができれば、そのような援助供与国にとって好ましい新たな多国間環境を創出することになる。それゆえ、伝統的な規範を書き直し、新しい規範を普及させるためには、ドナーのパワーという基盤が必要である。これは「規範的パワー」(normative power)と呼ばれるものである。対照的に、外交的・経済的影響力を高めるために、規範を積極的に利用することもある(Manners 2002)。例えば、欧州連合(European Union : EU)は、人権・民主主義・法の支配といった多くの規範をEU外交の中心原則に組み込んでいる。この規範に基づくパワーを通じて、EUは他国の政治経済体制の変更を試みることがある(Peng *et al.* 2016: 3)。このように、規範的パワーは、(1)「通常」(normal)の概念を構築し普及させる能力(Manners 2009)と、(2)軍事力や経済力ではなく規範的な影響力を通じて国際社会を構築する能力、という二つの意味で定義される。規範的パワーの概念は有用である。例えば、DAC加盟国の中でも、日本は経済開発のための借款の重要性などでDACの援助規範と相容れない独自の援助規範を形成しているが、それを他の援助供与国や援助受入国に普及・定着(多国間化)させることは必ずしも成功していないようである。したがって、DACの援助規範と異なる代替的な規範の形成は、新たな多国間援助を構築するための必要条件の一つであって、十分条件ではないのである。

要約すると、多国間援助に対するドナーの多様なアプローチを理解するためには、誰がどのような利益・規範・パワーを有しているかを把握することが鍵となろう。以下では、分析枠組みに基づき、湾岸ドナーと中国の事例を分析する。

3. 宗教的連帯は多国間主義にいかに関与するか

3.1 多国間主義に対する湾岸ドナーのアプローチ

宗教的に連帯する湾岸ドナーは、「寛大な」ドナーとしての比較的長い歴史を持つ。そのため、湾岸ドナーは新興ドナーでも伝統ドナーでもない。実際に、サウジアラビア・クウェート・アラブ首長国連邦(UAE)は1960年代もしくは1970年代から援助を展開している(Tok 2015: 2; Tok *et al.* 2014: 591)。例えば、クウェートのアラブ経済開発基金は1961年に設立され、アラブ首長国連邦のアブダビ開発基金は1971年に、サウジアラビアの開発基金は1974年に設置されている(Walz *et al.* 2011: 3-4)。最近では目覚ましい経済開発を遂げるカタールが援助を活発化している。カタールは2010年に19.4%という高いGDP成長率を記録し、以後数年間、二桁の成長を遂げてきた。目覚ましい経済成長による豊富な収入を背景に、カタール政府は2011年に政府全予算440億ドルのうち7億

2900 万ドルを援助に配分している。さらに、新設のカタール開発基金は、2006 年から 2012 年にかけて、途上国の政府部門を支援するために 108 億ドル、非政府部門を支援するために 42 億ドルを支出している (Tok *et al.* 2014: 602)。

これらの湾岸ドナーは二国間援助を 선호することが多く、伝統的な多国間援助にコミットすることに概して慎重であった (Tok 2015: 4-5)。1995 年から 2007 年までのサウジアラビア・クウェート・UAE の二国間援助の割合は、各国援助総額の 89% を占め、他方、アラブ諸国の多国間援助が全体の援助に占める割合は、1973 年から 2008 年まで 13% のままである。DAC 平均 30% と比較すると半分以下である (Tok *et al.* 2014: 597-8)。

これらの統計データは、必ずしも湾岸ドナーが伝統的な多国間援助への関与を回避していることを意味するものではない。湾岸ドナーは、地域の安定と連帯のために、UNRWA のような国連機関に貢献してきた (Tok 2015: 5)。サウジアラビア・UAE は、西側ドナーとの最低限の協力関係を維持しつつ、伝統的ドナー・コミュニティとの間で国際的な人道支援や開発援助のアジェンダ設定に積極的に参加している。具体的な例を挙げると、UAE は、2006 年に国連人道問題調整事務所 (Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs : OCHA) のドナー・サポート・グループに、2009 年に国連難民高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) のドナー・サポート・グループに初の非西欧ドナーとして参加し、伝統的ドナーや援助調整のための多国間機関と協力関係を構築しつつある (Binder *et al.* 2010: 19, 22-3)。伝統的な多国間援助に対するコミットメントをほとんど示してこなかったクウェートも、OCHA との間で人道援助・情報管理・資金調達に関する問題を相互に定期的に協議することで 2012 年に合意している (Tok 2015: 7)。

湾岸ドナーの援助規範は、伝統的な援助供与国が設定した規範に適合するところが多い。1973 年から 1990 年までの湾岸ドナーの ODA/GNI 比は 1.5% であり、これは国連目標 (0.7%) の二倍以上であるばかりか、DAC 平均の五倍以上という驚くべき数値を示している。1990 年代には幾分減少したものの、政府開発援助の対 GNI 比は依然として高く、UEA は 2013 年に 1.34%、2014 年に 1.17% を維持し、サウジアラビアも 2003 年に 1.12%、2008 年に 1.26% を維持している (Tok 2015: 2, 4)。寛大な援助規模に加えて、湾岸ドナーは、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals : MDGs) などの国際的に合意された開発アジェンダも支持している。湾岸ドナーは、援助効果を高めるための援助供与国・援助受入国間の対話を支持し (Tok *et al.* 2014: 598-9)、2011 年の釜山 HLF で、湾岸ドナーはドナー調整に協力し、伝統ドナーと新興ドナー間での活発な対話を歓迎した (Tok 2015: 7)。また、湾岸ドナーは多国間で合意された DAC 援助基準に合致するよう各国援助を改革することにも積極的である。湾岸ドナーの援助のうち、多国間援助は十分に文書化されているものの、二国間援助に関するデータは一貫性が低く、透明性が低いとされている。こうした懸念に反応し、UAE は 2010 年に初めて自国の援助のフローに関する報告書を公表した (Tok *et al.* 2014: 600-1)。こうした展開は、伝統的な多国間主義が推奨する慣行・規範に湾岸ドナーが概ね従っていることを示している。

確かに、DAC 援助モデルと比較した場合、湾岸ドナーには質的な差異も見られる。湾岸ドナーの

援助は、社会セクターではなくインフラ・エネルギー・工業等の経済セクター開発向け借款に重点を置いている (Kragelund 2008: 567)。湾岸ドナーは「援助がどのようにあるべきか」という規範的な議論には反論していないが、湾岸ドナーは DAC のようにコンディショナリティを受け入れている。それにもかかわらず、湾岸ドナーが伝統的な多国間援助に参加するのは、伝統的な国際援助レジームの中での自身の認知度・発言権を強化し、自身の立場を構築することを期待しているからである (Tok *et al.* 2014: 596; Tok 2015: 6)。

このように、湾岸ドナーは伝統的な多国間援助に概して協力的であるが、興味深いことに、援助における多国間主義を制度化する独自の戦略も持っている。実際、湾岸地域のドナーは独自の制度的起源を持つ自身の多国間援助を制度化している。現在、アラブ諸国には 10 の国際機関があり、それぞれの主導で設立されている。例えば、アラブ経済社会開発基金 (Arab Fund for Economic and Social Development : Arab Fund もしくは AFESD) は、1974 年にクウェートに設立された。この多国間援助機関は、アラブ諸国の経済・社会開発を支援し、地域統合を促進するため、譲許的融資と小規模技術協力を供与している。1975 年にジェッダで設立されたイスラム開発銀行 (Islamic Development Bank : IDB) は 56 人のメンバーで構成され、イスラム圏で最大の援助実施機関である。IDB は、加盟国とイスラム社会の経済開発と社会開発に資金を供与している。IDB の全活動・業務はシャリア (イスラム法) に従う必要があることを強調しているため、借款への利子は認められていない (Walz *et al.* 2011: 13; Tok *et al.* 2014: 597) ⁵。

これらの地域的な多国間援助機関に加え、湾岸ドナーは、地域レベルでの調整メカニズムを高度に制度化している。1975 年、湾岸ドナーは、援助を調整するために、10 の二国間・多国間機関の包括的組織として、アラブ国家・地域開発機関調整グループ (調整グループ : Co-ordination Group of Arab Nation and Regional Development Institutions) を設立した (Center for Conflict and Humanitarian Studies 2017: 3) ⁶。この調整グループは、メンバー間での活発なコミュニケーション・協力を促進することにより、共同で援助政策を立案し、ベスト・プラクティスを共有し、加盟国間の調和を促進するものである (Tok *et al.* 2014: 599)。2018 年 9 月 17 日に開催された第 82 回調整グループ会合を例にとると、湾岸ドナーが国連や DAC とどのように協力すべきかが議題となっている (OPEC Fund for International Development 2018)。

⁵ アラブ諸国の他の多国間援助機関として、次のような機関が設置されている。OPEC 国際開発基金 (OPEC Fund for International Development : OFID) は、ウィーンを拠点とするが、南南連帯のための開発援助を供与している。OFID の 12 メンバー中 6 つがアラブ諸国の機関で構成され、直接運営勘定の 65%を拠出している (Tok *et al.* 2014: 597)。イスラム諸国会議機構 (Organisation of the Islamic Conference : OIC) は、OIC 加盟国における人道支援・政策決定および人道 NGO との政策対話を実施するために、2008 年に独自の人道問題担当部局を設置した (Binder *et al.* 2010: 10)。湾岸アラブ諸国協力理事会 (Gulf Co-operation Council : GCC) は、サウジアラビア・アラブ首長国連邦・オマーン・カタール・バーレーンで構成され、メンバー間の人道対応を調整する「強力な連合」である (Center for Conflict and Humanitarian Studies 2017: 4)。ムスリム慈善家世界会議 (World Congress of Muslim Philanthropists) の隔年の会合として機能する Global Donors Forum は、社会部門に投資している (Center for Conflict and Humanitarian Studies 2017: 4)。

⁶ 調整グループは、現在、アブダビ開発基金 (Abu Dhabi Fund for Development)・アフリカ経済開発アラブ銀行 (Arab Bank for Economic Development in Africa)・アラブ経済社会開発基金 (Arab Fund for Economic and Social Development)・アラブ湾岸開発計画 (Arab Gulf Programme for Development)・アラブ通貨基金 (Arab Monetary Fund)・イスラム開発銀行 (Islamic Development Bank)・クウェートアラブ経済開発基金 (Kuwait Fund for Arab Economic Development)・OFID・カタール開発基金 (Qatar Development Fund) およびサウジアラビア開発基金 (Saudi Fund for Development) で構成されている (OPEC Fund for International Development 2018)。

また、湾岸ドナーは、調達・支出プロセスに関する独自の共通ガイドラインも導入している。調達グループの調達ガイドラインは伝統的多国間主義では一般的となっている手続きに合致しており、例えば、競争入札に基づく調達をルール化している。その結果、湾岸ドナーの多国間援助からは、タイド援助は除外されている (Walz *et al.* 2011: 13)。

このように、湾岸ドナーの多国間援助は二重のアプローチ (dual approaches) を追求してきたと言える。湾岸ドナーは、地域ベースの多国間援助を独自に発展させる一方で、伝統的な多国間援助にも協力的であった。

3.2 湾岸ドナーのアプローチの起源

なぜ湾岸ドナーは多国間援助に対して二重のアプローチをとってきたのであろうか。第一に、湾岸ドナーにとって多国間援助における利益の役割はそれほど重要ではないと考えられる。先述の通り、湾岸ドナーは援助効果を高めるための共同努力を支持しており、多国間援助における経済的利益の確保にはほとんど注意を払っていない (Tok *et al.* 2014: 600)。従って、多国間援助に対する湾岸ドナーのアプローチを決定する上で、経済的利益は影響力を持たない。しかし、実務的・外交的には利益も見込まれているようである。湾岸ドナーが伝統的な多国間主義にコミットすることで、湾岸ドナーは、自身の援助の透明性・説明責任を向上させることができ、自身の援助を正当化するかもしれない。実際に、伝統的な多国間援助へのコミットメントを強化することで、国際社会における湾岸ドナーのグローバルなソフト・パワーと認知度を高めることが期待されている (Tok 2015: 7)。湾岸ドナーによる中東・北アフリカ (Middle East and North Africa : MENA) 向け支援は、援助受入国がパレスチナ問題に対する外交的支持を寄せることを期待するものであり、外交的利益が明確である (Lancaster 2007: 32-3)。

第二に、湾岸ドナーの多国間援助に対するアプローチは、規範とりわけ宗教的連帯に影響されている。援助供与国と援助受入国の双方が同質の文化・宗教により結束されているため、湾岸ドナーの主要なレシピエントは MENA 地域に集中する。加えて、これらの文化的・宗教的近接性は、湾岸ドナーが相互に協力し、共通の優先事項を設定し、専門知識を共有することを容易にする共通の基盤となり得るのである (Walz *et al.* 2011: 13; Center for Conflict and Humanitarian Studies 2017: 5)。

第三に、多国間主義に対する湾岸ドナーのアプローチには、パワーは関わっているだろうか。湾岸ドナーは集団としては寛大な援助を展開しているが、個々のドナーを見ると、必ずしも大規模でも影響力のあるドナーでもない。多国間の枠組みでグループを形成することは、国際社会での存在感・パワーの強化につながる。さらに、湾岸ドナーは、オイル・ダラーという莫大な収入を得ている。その結果、湾岸ドナーの経済力が増大し、二国間・多国間援助において経済的利益の役割を低減させているのである (Lancaster 2007: 33-4)。

つまり、地域的に共有される宗教的連帯という規範に動機づけられ、豊富なオイル・ダラーを有する湾岸ドナーは、地域レベルでの多国間援助メカニズムを制度化できたのである。湾岸ドナー援助は、概して伝統的な多国間援助と対立するものではない。従って、援助分野において、湾岸ドナ

一は、地域レベルでの独自の多国間主義の制度化の一方で、伝統的な多国間主義を遵守し、多国間主義に対する二重のアプローチを追求することができたのである。

4. 新興超大国は多国間主義にいかによりアプローチするか

4.1 多国間主義に対する中国のアプローチ

4.1.1 伝統的な多国間主義と中国

多国間主義に対する中国のアプローチは、時期や多国間機関が扱う 이슈 に応じて変化してきた。1949 年から 1971 年まで中国は国連から排除され、国際機関に参加することは困難であったし、中国の見解によれば、そもそもブレトン・ウッズ体制は「資本家による搾取の手段」と認識されていた (Harris 1997:135-6)。こうした国際政治的・イデオロギイ的背景を反映し、中国は西側先進諸国が「支配」する多国間主義に代わるものとして、非同盟運動を積極的に推進した。1971 年に中国が国連の議席を回復した後も、国際社会では二国間主義を愛好した。

しかし、1990 年代になると、超大国としての地位を構築するには、二国間主義だけでは不十分であると中国自身が認識するようになる (Rozman 1999: 392)。Hirsch ら (2006: iv-v) が示唆するように、中国は二国間主義から多国間主義へと外交をシフトさせたのである。これ以降、中国は多国間主義を徐々に受容するようになる。1971 年に中国が国連での地位を回復した時、中国はわずか 1 つの政府間組織 (inter-governmental organisation :IGO) に参加したにとどまったが、2003 年には 49 の IGO に参加するようになっている (Wuthnow *et al.* 2012: 273)。

1990 年以降、中国は多国間主義への関与を量的に拡大してきたが、多国間主義への関与は複雑かつ選択的に行われている。多国間主義に対する中国の複雑・選択的な関与を分析する視角として、Wuthnow *et al.* (2012) の議論が興味深い。Wuthnow *et al.* (2012:277) によると、1978 年以降の中国の多国間外交は一枚岩ではなく、時期・状況に応じて 4 つのアプローチが混在している。すなわち、多国間主義への第一のアプローチとして、「注視」(watching) がある。このアプローチのもとでは、中国は国際機関が何をしていて、内部でどのようにパワーが行使されていて、中国の利益とどう合致しうるかを注意深く観察・学習する。そのため、中国が伝統的な多国間主義のルール・プロセスに挑戦することは必然的に発生しえない。Wuthnow ら (2012: 274) によると、中国がこのアプローチを採用するのは、国際機関への加盟が認められた直後に多いとされる。第二のアプローチは「関与」(engagement) である。中国が多国間外交において多くの経験・自信を得るにつれ、より積極的かつ断定的な主張を行うことが増加する。そのため、他のメンバーとの連携 (coalition) を構築し、拒否権を行使し、議題を修正し、説得し、裏工作等を行うことによって、中国は他アクターに中国の戦略・目的を受け入れるように迫る (Wuthnow *et al.* 2012: 274-5)。このアプローチは、伝統的な多国間主義の枠組みの中でしばしば追求されている。それにも関わらず、このアプローチは伝統的な多国間主義のルール・権威に全面的な異議を唱えるものではない。第三のアプローチは「迂回」(circumventing) である。このアプローチは、既存の多国間主義の枠組みの中では中国の利益を確保

できないと判断したときに、伝統的な多国間枠組みの外で活動し、中国の利益・目的に合致する新たな国際レジームの構築を行うものである (Wuthnow *et al.* 2012: 275–6)。第四のアプローチは「形成」(shaping) である。このアプローチは、中国が伝統的な多国間主義に不満を持つ際に、中国の国益に合致するように規則や手続きを上書きするという積極的な選択を指す (Wuthnow *et al.* 2012: 276)。

つまり、中国は多国間主義に単一のアプローチを追求してきたわけではなく、時期や 이슈 に応じて異なるアプローチを戦略的に選択してきたのである。これは現在も同様であり、中国援助を DAC 援助モデルと比較すれば明らかである。

例えば、中国の「対外援助」の定義は DAC の定義よりも広く、グラントや譲許的融資だけでなく、政府・研究機関・民間企業・教育機関に配分される商業融資・文化交流も含まれる。中国は自身の実際の開発経験に基づき、貿易・投資・援助の「三位一体」こそが、援助受入国の経済発展・雇用機会・輸出成長・外貨準備増強・ビジネス機会拡大・輸出成長に相乗効果をもたらすと理解している。つまり、三位一体によって、中国と援助受入国の間の互惠とウィン・ウィン (win-win) の促進が可能になるのであり (下村 2013: 180–1)、そのためには援助が中国の経済的利益にタイドされる必要がある。中国援助には競争入札を行う援助案件もあるが、そうした援助案件であっても実質的にはタイド援助となっている。というのも、「競争」入札あたっては、中国の事前資格を持つ企業のみが入札を許可されるし、中国には譲許的融資ガイドラインがあり、輸出業者・請負業者は中国企業に限定されていることが多いためである (Brautigam 2009: 152)。他方、調達面での厳しい「コンディショナリティ」とは対照的に、中国は、「一つの中国」原則という実質的「コンディショナリティ」を除き、政治的條件の面ではそれほど要求的ではない (Brautigam 2009: 149–50; 284)。コンディショナリティへの中国の態度は、DAC 援助モデルのコンディショナリティ認識と大きく異なると言えよう。

伝統的な多国間主義に対する中国独自のアプローチは、援助効果アジェンダにおけるドナー協調との距離にも見られる。確かに、中国は代表団をパリ HLF に派遣し、パリ宣言に署名しているが、実際のところ中国はドナー間の多国間協調にはあまり積極的ではない。その結果、オーナーシップ、制度・政策への協調 (alignment)、開発成果管理といった DAC 規範を受容したものの、援助の調和化、相互説明責任、コンディショナリティ、現地の市民社会への支持、「受益者のみに裨益する援助」といった規範には関与していない (Reilly 2012: 78)。

伝統的な多国間援助との距離は遠いものの、中国は伝統的な多国間主義にも接近している。例えば、中国援助批判の一つに、援助受入国の債務問題へのコミットメントが低いことが挙げられてきた。伝統ドナーの批判によると、アフリカ諸国が抱える 430 億ドルの債務を帳消しするため国際社会は尽力してきたが、中国はこうした国際的の尽力に「ただ乗り」(free ride) するどころか、中国の多額の融資が低所得国 (low-income countries: LICs) の債務持続可能性を悪化させていると指摘されている (Reisen 2007: 1)。中国の「債務の罠外交」(debt-trap diplomacy) の例として著名になったスリランカのハンバントタ港 (Port of Hambantota) はこうした主張に沿って引用されることが多い。しかしながら、中国援助が援助受入国の輸出増加と外貨準備高に貢献してきたことも事実であり、そ

のことによって援助受入国は債務持続性の改善も図ることができたとも評価されている (Reisen 2007: 5)。更に、中国自身は、援助受入国に対する誤ったインセンティブとなるとして、債務帳消しのイニシアティブには従来消極的であったが、2000年の第一回中国・アフリカ協力フォーラム (Forum on China–Africa Co-operation: FOCAC) において、中国は、重債務貧困国 (heavily-indebted poor countries : HIPC) と後発開発途上国 (less-developed countries : LDC) の 10 億人民元の債務帳消しを宣言した (Brautigam 2009: 128)。その後も 2009 年まで中国はアフリカ 35 カ国の 189 億 6000 万元に及ぶ債務を帳消しにしているのである (Saidi *et al.* 2011: 18) ⁷。また、伝統的な多国間主義においても、特に G20 の有用性に注目するようになってきている。というのも、中国にとって G20 は新興国の集合的パワーを構築し、新興国の利益を接合するための有用なプラットフォームとなりうるからである。従って、中国は G20 という多国間枠組みに積極的に参加するようになってきている (Wuthnow *et al.* 2012: 283)。

つまり、近年の中国は、伝統的な多国間援助に参加してきているが、それは部分的・選択的に参加するに留まる。鈴木 (2013: 260) が指摘しているように、伝統的な多国間援助という国際援助ゲームは、中国に裨益するところが比較的少ないためである。これは中国が参加することで自身の経済的利益の増加を見込める国際貿易レジームとは対照的といえよう。

4.1.2 独自の多国間主義と中国

1990 年代に二国間援助政策決定機関・実施機関を設立した後⁸、中国はアジア・インフラ投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank : AIIB)、新開発銀行 (New Development Bank : NDB ; または BRICS 銀行)、一帯一路 (One Belt, One Road Initiative : OBOR) といった新たな多国間主義を制度化するイニシアティブを矢継ぎ早に具現化してきた。

アジアにおけるインフラ整備には多額の資金が必要になるが⁹、世界銀行・ADB は年間 100~200 億ドル程度のコミットにとどまっており、不足する投資資金を AIIB が財政面で補完する潜在性を持つ。AIIB は 2015 年に設立され、57 の設立メンバー国 (Prospective Founding Members : PFMs) と 20 以上の「経済地域」で構成され、これは ADB 加盟の 67 ヶ国を凌ぐ規模になっている。Gu (2017) によると、AIIB は純粋な多国間機関であるという。その根拠として、第一に、AIIB がアジアの新興国・途上国が共同で設立した初の国際金融機関であることが挙げられる。第二に、世界銀行におけるアメリカの投票権 (16.65%) を上回り、AIIB において中国は 26.06% という突出した投票権を持つものの、AIIB は加盟国間のコンセンサス形成を重視している (Gu 2017: 138, 47, 49, 54; Wang 2017: 116)。第三に、AIIB はガバナンス・運営を向上させるため、伝統的な多国間援助機関を手本としている。具体的には、案件の環境・社会リスクに対応するために、AIIB は「環境・社会枠組」(Environmental and Social Framework) を導入し、2016 年から既に運用を開始している。この枠組は、案件形成・実

⁷ 中国は債務問題へのアプローチを協調路線に転じてきたように、環境保護や援助の透明性に関しても、コミットメントの低さを批判されて以降、徐々にアプローチを調整してきている。例えば、中国輸出入銀行は 2008 年に社会・環境影響評価のガイドラインを公表し、対外援助の白書が 2011 年に公表された (Brautigam 2009: 12, 303; Reilly 2012: 75)。

⁸ 1994 年に、中国は、中国開発銀行・中国輸出入銀行・中国農業開発銀行といった政策金融機関を設立した。

⁹ 2010 年から 2020 年までの総需要は 8 兆ドル規模と見積もられている。

施の過程で全利害関係者の声を聞くことを可能にするものであり (Peng *et al.* 2016: 13; Gu 2017: 146, 56)、伝統的多国間主義が重視する民主的ガバナンスと親和性がある¹⁰。第四に、AIIB は、ADB・AfDB・IADB・西アフリカ開発銀行 (West African Development Bank)・カリブ開発銀行 (Caribbean Development Bank) といった伝統的多国間援助機関との協調関係の構築を模索してきた (Peng *et al.* 2016: 7)。2016 年、AIIB は持続可能な開発のための援助案件に協調融資を行う覚書 (memorandum of understanding: MOU) を ADB と署名し、世界銀行とも協調融資の枠組について合意を交わしている (Wang 2017: 115)。

援助フローの強化を具現化するために、BRICS メンバー¹¹が 2015 年に共同で設立したのが新開発銀行 (NDB) である (Stiglitz 2015)。NDB は、発展途上国のインフラ開発および持続可能な開発を支援する BRICS のジョイント・ベンチャーと位置付けられている (Wang 2017: 113)。AIIB と同様に、NDB も従来の多国間援助機関において広く受け入れられてきたルールに合致することを公式に表明しており、加えて、AIIB・NDB のいずれも、伝統的な多国間開発金融機関において専門的なキャリアを形成してきた職員を上級管理職員として数多く採用している (Wang 2017: 116)。

こうした点から、AIIB・NDB のいずれもが伝統的な多国間主義と調和的であることが示唆される。つまり、AIIB と NDB は共に莫大な予算を有し、究極的には伝統的な多国間援助システムに大きな潜在的影響力を持ちうるが、少なくとも現状では、新しい多国間援助機関は伝統的な多国間主義を「回避」したり、伝統的な多国間援助において全く新しい規範を「形成」したりすることで既存秩序に挑戦するのではなく、むしろ伝統的な多国間主義を「注視」しつつ、学習しているようである。

一帯一路は、アジア・ヨーロッパからアフリカまでをカバーする巨大経済圏の構想であり、中国が主導するものである (藤丸 2019: 172)。その開発上の目的は、市場を統合し、加盟国間で経済政策を調整し、地域経済協力の枠組を確立することにある (藤丸 2019: 173)。この巨大経済圏に関する構想は、伝統的な多国間援助に挑戦する可能性をもつものの、国連憲章と中国の平和共存五原則を基本原則とすることで、伝統的な援助規範と中国の援助規範の双方を融合させるようにしている。伝統的な援助規範と中国の援助規範の双方を結合させることで、圧倒的多数の国・国際機関のコミットメントを引きつけることに成功したと考えられている¹²。

AIIB・NDB・一帯一路の事例から示唆されるのは、中国は伝統的多国間主義に対して「回避」・「形成」のアプローチを選択することに、当座極めて慎重であることであろう。Wuthnow *et al.* (2012: 276–7) が的確に認識しているように、中国は多国間制度に加盟する際、その制度が伝統的な先進国と中国のいずれが制度化したかにかかわらず、しばしば「注視」や「関与」のアプローチから開始するのである。しかしながら、その「安全運転」姿勢は、中国が AIIB・NDB・一帯一路の運用において同様のアプローチを今後も追求してゆくことを必ずしも意味しない。少なくとも現段階において言えるのは、中国は自身の開発規範・開発経験と整合的な形で、自らの多国間援助をグローバルなレ

¹⁰ 但し、この枠組に関しては NGO からの批判にも晒されている。例えば、この枠組を執行 (enforcement) するメカニズムは脆弱であり、利害当事者との協議も表面的であり、この枠組自体が形式的であると認識されている (Wang 2017: 116)。

¹¹ BRICS メンバーとは、ブラジル・ロシア・インド・中国・南アフリカを指す。

¹² 2016 年末には、100 以上の国が一帯一路を支持または参加し、39 の国と国際機関が一帯一路と 46 の協力協定を締結している (藤丸 2019: 173)。

ベルで制度化しようとしているということである。

4.2 中国のアプローチの起源

グローバル・レベルで多国間主義を構築することは、巨額のコストを要するプロジェクトである。それにもかかわらず、なぜ中国はこのような巨大なプロジェクトに取り組んでいるのであろうか。

第一に、中国は22年間にわたり国連から排除されてきたため、政治・外交・安全保障上の利益から、非同盟運動との連帯を構築することで、伝統的な多国間主義の外で代替的多国間主義を模索してきたという長い歴史がある。この多国間プラットフォームは、中国が中ソ対立と長期にわたる台湾との外交競争を戦い抜く上で、重要な手段となった。1990年代以降、中国は東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations : ASEAN）地域フォーラム（ASEAN Regional Forum : ARF）や世界貿易機関（World Trade Organisation : WTO）のような多国間主義に徐々にコミットするようになり、2000年代以降、シーレーンや中央アジアの近隣国の安定確保に敏感になっている。こうした安全保障上の考慮は、一帯一路の背景の一部をなしている。加えて、国際社会の責任ある一員としての自信を深めるにつれ、中国は多国間機関での「相応の発言権」を求めようになっている。それにもかかわらず、中国を筆頭とする新興国は、国際社会において意思決定への参加も許されず、自身の利益を十分に代表することができていないと考えている。そのため、開発途上国のなかでも特に潜在的影響力を顕在化しつつある新興国は、伝統的な多国間機関に対して、投票制度・理事ポストの配分・職員採用における改革を共同で要求する一方、他方で新たな多国間援助システムを確立することになったのである（Gu 2017: 142）。この展開は、国際社会での一層の発言権強化を狙う中国の外交利益に合致するものであった（Wang 2017: 116）。

しばしば指摘されるように、中国援助は、中国自身の経済開発のための輸出市場と天然資源を確保することと密接に連動しており、プラグマティックな経済的利益を明確に内在している（Potter 2008: 10）。Brautigam（2009: 86）が示唆しているように、中国がアフリカに関与する理由には、(1) WTO加盟に向けた準備、(2) 天然資源の確保、(3) 貿易の多様化が挙げられていたが、これらはすべて経済論理が動機となっている。Wang（2017）は一帯一路における中国の政治経済的利益について論じており、一帯一路は中国の国内経済問題を解決するためのツールであると指摘している。すなわち、中国は、(1) 国内に過剰生産能力を抱え、(2) 経済成長を持続させるには天然資源が不足し、(3) 国内に埋めがたい経済格差や近隣中央アジア諸国の政治不安から生起する安全保障問題を抱えているのである。藤丸（2019: 177）が看破するように、一帯一路が中国の国内政策と対外政策を統合するイニシアティブなのである。加えて指摘するならば、中国は時代遅れになった社会主義イデオロギーの正当性を、経済発展の継続によって置換する必要がある、AIIB・NDB・一帯一路は、中国の経済開発の継続、ひいては共産党政権の正当性強化に貢献するものと期待されているのである。

第二に、多国間主義への中国のアプローチを理解するには、中国がこれまで独自のアイデンティティを持ち、独自の国際援助規範を構築してきたことに注目すべきであろう。伝統的な先進国のドナーと異なり、他の途上国と同様に中国は植民地化された歴史と発展途上国としての共通のアイデ

ンティティ・経験を共有している。それらは中国の「平和共存五原則」という独自の規範構築の歴史的資産となり、多くの援助受入国に浸透している。例えば、「平和共存五原則」には、ウィン・ウィンにつながる平等・互恵だけでなく、相互尊重、内政不干渉といった原則が明確に定義されている (Rowlands 2008: 7)。中国の「対外援助の八項目原則」は実用的かつプラグマティックな援助指針を定めたもので、平等互恵・内政不干渉・無条件といった原則を重視している。こうした中国のアイデンティティ・援助規範は、ほとんどの開発途上国で広く受容され、肯定的に評価されている (Peng *et al.* 2016: 12)。中国のプラグマティックな援助規範は、これまで中国の二国間援助において推進されてきたが、中国の新しい多国間援助メカニズムの中心規範にも反映している。Peng ら (2016: 5) によると、AIIB の政策は、中国の体外援助原則を継承していると見られる。AIIB 設立協定第 13 条 (Articles of Agreement : AOA) では、「AIIB は、各運用が AIIB の運用・財務政策に適合することを確保するものとする。これには、環境・社会への影響に対処する政策が含まれるが、これに限定されるものではない」と定義されている。これは AIIB がコンディショナリティの規範を受け入れないことを意味すると考えられている。こうして、中国は、AIIB を通じて自らの援助規範を拡散可能な世界規模でのインフラを獲得したのである (Peng *et al.* 2016: 6)。

第三に、多国間主義に対する近年の中国のアプローチを理解するには、自身のイニシアティブにより新たな国際援助レジームを構築するのに必要なパワーを蓄えてきたことに注目すべきであろう。開放政策から 20 年もの間、中国は年率にして 10%以上の経済成長を持続させ、世界第二位の経済大国となるまでに至っている。その目覚ましい経済発展は、中国が国際公共財を提供し、中国の援助規範を普及させるための多国間プラットフォームを構築するための原資となった (Peng *et al.* 2016: 4)。それにもかかわらず、先述した通り、中国は自身の多国間主義を通じて自らのパワーを行使するには慎重な姿勢をとっている。中国が多国間秩序を「形成」するのは、他の途上国と政策連合 (policy coalition) を構築できるときに限られるのであり (Wuthnow *et al.* 2012: 287)、現段階では伝統的な多国間主義に単独で対抗することを回避している。Naim (2007) は中国が一国主義的に自国の排他的利益を考慮し、「有害な」(harmful)「ならず者援助」(rogue aid) を行っていると批判したが、多国間援助に対する中国のアプローチは現段階では一国主義的とは言えない。

問題は、中国が多国間援助に対する「注視」という慎重なアプローチを今後も継続するかどうかであろう。Reilly (2012: 72-3) は、規範に対するドナーのアプローチを二つのタイプに分類している。第一の「規範利用者」(norm-takers) としてのアプローチは、既存の国際援助規範を受動的に受容するものである (Reilly 2012: 72)。新たな多国間援助メカニズムを制度化しようとするイニシアティブにもかかわらず、中国は新たな多国間援助の運営を注意深く「注視」してきた。しかし、自身が構築したはずの多国間主義の運用を「注視」するだけでは、その大きな可能性・潜在性を顕在化することはできず、AIIB・NDB・一帯一路における中国の利益を最大化することも不可能となる。第二の「規範構成者」(norm-makers) のアプローチは、自らの経験とイデオロギーに由来する独自の規範を積極的に拡散することである。つまり、独自の代替規範を構築し、普及させることで中国は新たな多国間援助を通じて自国の利益を最大化する規範的なパワーを増大しうる。中国の行動は多

国間協調の中に埋め込まれているが (embedded)、新たな多国間援助のリーダーとしての経験・信頼を得るにつれ、中国は AIIB の利点を最大限に生かし、「積極的な」主張を強める可能性がある。

実際、中国の規範的パワーは強化されているように見える。例えば、中国は援助規範で同調する他の新興国・途上国と連携を構築することに成功し、世界銀行・IMF のガバナンス改革を求めているようになっている。2009 年、BRICS グループはブレトン・ウッズ体制に対し、(1) 先進国から途上国に 7% の投票権を移転し、(2) IMF 管理職に途上国から二人の代表を任命することを要求した。世界銀行側も、2010 年に 3.13% の票を先進国から開発途上国に移転することをプレッジしている (Peng *et al.* 2016: 8) ¹³。中国の多国間援助における規範的なパワーは、アフリカ諸国の肯定的な反応によっても後押しされている。アフリカ諸国、例えば親中国のエチオピアは、中国の経済発展モデルと無条件援助を高く評価し、ワシントン・コンセンサスとは著しく異なる国家主導の開発ガバナンスを導入している。アフリカにとって、中国は「信頼できる経済パートナー」(a reliable economic partner) として認識されているのである (Peng *et al.* 2016: 10-1) ¹⁴。

つまり、中国はグローバルなレベルで独自の多国間援助を構築してきた。中国は、新しい多国間主義を制度化することに一定の外交・安全保障・経済的利益を有しており、加えて援助受入国に広く受容されている独自の規範とパワーを備え、独自の規範を拡散するのに有利な環境を構築してきたのである。一方で、中国は伝統的な多国間主義の中で一層のスペースと発言権を要求し、他方で、グローバルなレベルにおいて新たな多国間援助を確立しつつある。もちろん、中国は伝統的な多国間主義に直ちに挑戦するものではないが、その潜在性は疑い得ないものである。

5. 結論

5.1 要約

本稿では、新興国が多国間援助にどのようにアプローチしているかについて議論した。その結果、安全保障や貿易における多国間主義とは異なり、多国間援助の争点は「一国主義」か「多国間主義」か、という二元論には支配されていないことが明らかになった。一部先進国で一国主義的な援助への展開が見られるが、それは多くのドナーにとって魅力的な選択肢でもなく、援助政策の主流でもない。湾岸ドナーと中国の事例が示唆していたのは、多国間援助へのアプローチは、時期やイシューによって異なることであった。湾岸諸ドナーは、文化的・宗教的に同質の集団であり、共通の援助規範を地域内で共有することが比較的容易であった。これらの援助規範は、地域加盟国の間で広まっており、地域レベルでの独自の多国間援助の制度化を容易にしている (表 1 を参照)。特に、調整グループは独自の援助調整メカニズムであり、DAC と同様の機能を果たす一方で、他方、最近で

¹³ 中国の票は、従来の 2.77% から 2010 年には 4.42% に増加した (Peng *et al.* 2016: 8)。IMF もガバナンス改革を準備したものの、アメリカ議会の抵抗により遅延した (Gu 2017: 142)。

¹⁴ 中国のモデルは、アフリカの政府だけでなく、市民社会からも評価されている。60% 以上の市民社会グループが中国の貢献を「高く」もしくは「それなりに」評価し、74% の大学生が中国式の開発モデルが自国にとっても有用なモデルであると理解している (Peng *et al.* 2016: 11)。

は、湾岸ドナーが伝統的な多国間援助と協調していることも明らかになった。新興超大国の中国は、独自の援助規範を持ち、グローバルなレベルで新たな多国間援助を制度化する卓越したパワーを有していた。伝統的な多国間援助システムに対しては、新興国に一層のスペースと発言権を要求する一方で、新たな多国間援助機関（AIIB・NDB・一带一路）の創設に成功し、伝統的な多国間主義に挑戦する大きな可能性を秘めている。しかし、中国は、当座、「注視」アプローチに基づき、新しい多国間援助機関を慎重に運営してゆくであろう。このように、多国間主義に対する新興国のアプローチや姿勢は、時期やイシューによって多様であり、各国ドナーがどのような利益・規範・パワーを有しているかによって、大きく変動することになるのである。

表1：多国間援助への多様なアプローチ

	湾岸ドナー	中国
ドナーの多国間主義の性質		
・ 伝統的な多国間援助へのアプローチ	協調的	選択的
・ 自身の多国間援助へのアプローチ	地域的 協調的	グローバル 協調的（顕在） 挑戦的（潜在）
ドナーの多国間主義の起源		
・ 利益	外交	外交・安全保障・経済
・ 規範	宗教連帯	プラグマティズム
・ パワー	地域	グローバル

出典:著者作成。

5.2 含意

これらの分析結果は、どのような含意を持つのだろうか。

第一に、多国間援助の分野では「一国主義 vs 多国間主義」という二項対立に基づくディベートは適切ではないと考えられるが、少なくとも新しく多様な多国間主義が出現していることは看過できない。一国主義的援助が伝統的な多国間援助を崩壊させる事態にはなっておらず、出現しているのは多様な多国間主義の台頭と、伝統的な多国間主義の相対化であろう。2011年に南アフリカがBRICSの枠組に入る以前の2009年、BRICsは「より多様化した国際通貨システム」(Wuthnow *et al.* 2012: 283-4)に言及し、多極化した世界秩序の構築を訴えた。伝統的な多国間援助機関も既に世界秩序の多極化を予想しており、ADBは国際援助のアーキテクチャーにおける「競争的多元主義」(competitive pluralism)を歓迎した(Stiglitz 2015)。注目すべきは、新興国のイニシアティブにより、ようやくグローバル・レベルでの新たな多国間主義の構築がなされたということである。しかし、現段階では、中国は伝統的な多国間援助に対して明確に挑戦するのではなく、あくまでも伝統的な多国間主義を

補完しようとしている¹⁵。

第二に、援助の多様な多国間主義が出現しつつある現在、個々の多国間主義の妥当性・比較優位についてドナーが再考することが適切と考えられる。伝統的な多国間援助は、当然視してきた自身の援助アプローチの妥当性・有効性を批判的に見直す必要がある。特に、250もの伝統的な多国間機関が各マנדート・目的を重複させ、非効率的な運用を行っている可能性がある（North-South Institute 2011:5-6）。伝統的な多国間援助が危機に瀕しているとするれば、それは非効率で有効性の低い多国間主義が競争的な「市場選択」によって淘汰されうるという意味なのかもしれない。

参考文献

○英語文献

- Brautigam, Deborah. 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. New York: Oxford University Press.
- Center for Conflict and Humanitarian Studies. 2017. "Gulf Country Donorship: Opportunities and Challenges for International Cooperation." Roundtable Summary. Overseas Development Institute.
- Cooray, N.S. et al. 2004. "Determinants of Japanese aid allocation: An econometric analysis." IUJ Research Institute Policy Working Paper. 2004-4.
- OECD/DAC. 2015. "DAC Glossary of Key Terms and Concepts."
<http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA> (January 5, 2015)
- Davis, Martyn. 2008. "China's Developmental Model to Africa." *Review of African Political Economy*. No. 115, pp. 134-7.
- Gilpin, Robert 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Gu, Bin. 2017. "China's Multilateralism in the AIIB." *Journal of International Economic Law*. No. 20, pp. 137-59.
- Harris, Stuart 1997. "China's Role in the WTO and APEC." in David S.G. Goodman et al. (eds). *China Rising: Nationalism and Interdependence*, London: Routledge.
- Hirsch, Philip et al. 2006. "National Interests and Transboundary Water Governance in the Mekong." Australian Mekong Resource Centre. School of Geosciences. University of Sydney.
- Kondoh, Hisahiro. 2015. "Convergence of Aid Models in Emerging Donors? Learning Processes, Norms and Identities, and Recipients." JICA-RI Working Paper. No. 106. Tokyo: JICA Research Institute.
- Kondoh, Hisahiro et al. 2010. "Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia's 'Emerging Donors.'" JICA-RI Working Paper. No. 21. Tokyo: JICA Research Institute.

¹⁵ 新たな多国間援助は、(1) より多くの資金を提供し、(2) 援助プログラムを策定し、(3) パートナーの状況をより深く理解し、(4) 開発への広範なアプローチを採用し、(5) 援助をインフラ・生産セクターに集中することで、伝統的な多国間援助システムを補完（差別化）しようと期待されている（Davis 2008: 10）。

- Kragelund, Peter. 2008. "The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?" *Development Policy Review*. Vol. 26, No. 5, pp. 555–84.
- Krasner, Stephan D. 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* Chicago: University of Chicago Press.
- Martens, Bertin. 2005. "Why Do Aid Agencies Exist?" *Development Policy Review*. Vol. 23, No. 6, pp. 643–63.
- North-South Institute. 2011. "The Future of Multilateral Development Cooperation in a Changing Global Order", Conference Report. North–South Institute.
- OPEC Fund for International Development. 2018. "Arab Coordination Group gathers for 82nd meeting in Vienna"
<http://www.ofid.org/NEWS/PressRelease/ArticleId/3496/Arab-Coordination-Group-gathers-for-82nd-meeting-in-Vienna> (August 25, 2019).
- Peng, Zhongzhou *et al.* 2016. "The AIIB and China's Normative Power in International Financial Governance Structure." *Chinese Political Science Review*. Vol. 1, No. 4, pp. 736–53.
- Potter, David M. 2008. "Is There Asian Model of International Assistance?" Paper Presented at the 2008 Annual Meeting of the Japan Association for Asian Studies, 11–12 October.
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, No. 2, pp. 235–58.
- Naím, Moisés. 2007. "Rogue Aid." *Foreign Policy*. March/April, pp. 95–6.
- North-South Institute. 2011. "The Future of Multilateral Development Cooperation in a Changing Global Order." Conference Report. North–South Institute.
- Reilly, James. 2012. "A Norm-Taker or a Norm-Maker? Chinese aid in Southeast Asia." *Journal of Contemporary China*. No. 21, vol.73, pp. 71–91.
- Reisen, Helmut. 2007. "Is China Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?" Paper prepared for delivery at the 2007 International Conference 'Emerging Powers in Global Governance', 6–7 July.
- Rozman, Gilbert. 1999. "China's Quest for Great Power Identity." *Orbis*. Vol. 43, No. 3, pp. 383–402.
- Ruggie, John Gerard. 1992. "Multilateralism: the Anatomy of an Institution." *International Organization*. Vol. 46, No. 3, pp. 561–98.
- Saidi, Myriam *et al.* 2011. "Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?" OECD Development Centre Working Paper. No. 302. Paris: OECD.
- Stiglitz, Joseph E. 2015. "Asia's multilateralism." *Project Syndicate*. April 13.
- Tago, Atsushi. 2017. "Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy." *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*.
- Tok, M. Evren. 2015. "Gulf Donors and the 2030 Agenda: Towards a *Khaleeji* Mode of Development Co-operation." Centre for Policy Research. United Nations University.

- Tok, Evren *et al.* 2014. “Arab Development Aid and the New Dynamics of Multilateralism: Towards Better Governance?” *European Scientific Journal*. Vol. 1, special edition. pp. 591–604.
- Walz, Julie and Vijaya Ramachandran. 2011. “Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance.” Center for Global Development Working Paper. No. 273. Washington, DC: Center for Global Development.
- Wang, Hongying. 2017. “New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance.” *Global Policy*. Vol. 8, No. 1, pp. 113–8.
- Wedgwood, R. 2002. “Unilateral action in a multilateral world.” in S. Patrick *et al.* (eds). *Multilateralism and U.S. foreign policy: Ambivalent Engagement*. Boulder, CO: Lynne Rienner. pp. 167–189.
- Woods, Ngaire. 2007. “The Silent Revolution in International Development Assistance.” Mimeo.
- Wuthnow *et al.* 2012. “Diverse Multilateralism: Four Strategies in China’s Multilateral Diplomacy.” *Journal of Chinese Political Science*. Vol. 17, No. 3, pp. 236–90.

○日本語文献

- 稲田十一 (2013)、『国際協力のレジーム分析—制度・規範の生成とその過程—』、東京：有信堂。
- 金孝淑 (2010)、「韓国の政府開発援助—DAC 加盟による結果と限界に関する考察—」、『南山総合政策研究』、第 2 号、1–19 頁。
- 下村恭民 (2013)、『『アジア型援助モデル』の可能性』、下村恭民他編、『中国の対外援助』、東京：日本経済評論社、173–95 頁。
- 鈴木隆 (2013)、「国際援助社会に対する中国の見方とその外交的射程」、下村恭民他編、『中国の対外援助』、東京：日本経済評論社、241–62 頁。
- 藤丸真穂 (2019)、「一帯一路構想に関する論点について-国際公共財という視点を用いて」、『商学研究論集』、第 50 号、171–87 頁。
- 山本吉宣 (2008)、『国際レジームとガバナンス』、東京：有斐閣。