慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	中国の国際人道活動と外交政策のリンケージ
Sub Title	Linkage between Chinese humanitarian action and foreign policy
Author	廣野, 美和(Hirono, Miwa)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2019
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.92, No.1 (2019. 1) ,p.255- 278
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	赤木完爾教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20190128-0255

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

中国の国際人道活動と外交政策のリンケージ

廣野美和

一　はじめに
二　研究方法と用語の定義
三　概念的枠組
四　中国の人道活動の歴史的発展
五　二〇一〇年代における中国の人道援助概観
六　おわりに

一　はじめに

中国が台頭するにつれ、その外交政策の目的や国益の本質に関して様々な議論が巻き起こされてきた。ジョン・ミアシャイマーをはじめとする攻撃的現実主義者は、中国の外交目的はグローバルレベルまたは地域レベルでの覇権を狙うものであるとしている一方で、いわゆる新古典的現実主義者は、中国の長期的目的は世界的強国になることであるのは間違いないが、中国外交政策の最も重要な原動力は共産党政権の正統性の維持と向上であ

るとしている。[1] また他の専門家は、中国が自らの経済発展を続けるためには平和的な国際環境を築くことが最重要であり、この環境の構築こそが中国の最大の国益であると述べている。[2]

中国の外交政策と人道活動がいかに連鎖しているかに関する議論は、右記の様々な見方と連動している。中国の紛争・災害地域における人道活動は、当該地域における中国の影響力を伸長させ、西側諸国や他の新興国家と競合していくための手段に過ぎないのではないか。中国の人道活動は天然資源が豊富な発展途上地域でさらに資源を獲得していくための方策なのではないか。あるいは、自国の国際イメージアップ作戦に過ぎないのではないか。国連組織、国際赤十字委員会、西側ＮＧＯ、経済協力開発機構開発援助委員会（ＯＥＣＤ-ＤＡＣ）加盟国などを含む、いわゆる「伝統的」人道援助アクターにとって、中国をはじめとする新たな人道アクターが如何なる目的の下で人道活動を行おうとしているのかは重大な問題である。新たな人道アクターたちの活動目的は、ＤＡＣ加盟国が尊重している人道主義の基本原則や規範、基準に準ずるものなのだろうか。あるいはそうではなく、人道活動は国益を増大させることのみが目的であり、国際人道システムの目的を阻害することになるのではないか。現在の国際人道援助コミュニティーは、中国を含む新たなアクターが人道活動を増幅させている現状をふまえ、コミュニティー内の多様性が重要であることを認識してはいるものの、新たなアクターの人道活動の由縁や特徴については理解不足であり、彼らの動機について猜疑心が募っていることも事実である。今後、ＤＡＣ諸国を中心とした伝統的人道援助アクターと、紛争・災害地域においてますます影響力を強める中国が、効果的に協働して人道援助を行っていく為には、中国の国際人道活動に対して外交政策がどのように影響しているかを解明することが重要である。

本稿はこの問題意識に基づき、まず中国外交政策研究を含めた先行研究を俯瞰した後、中国外交政策と人道活動の関係について、その歴史的発展と現状から分析する。本稿は、中国の人道活動が、世界覇権の追求や、経済

効果の期待、影響力の増大などといった、単一の国益の追求から生じるものではなく、非常に複雑で多層的な国益と中国の国際的統合における複合的な過程から生じていることを論じるものである。

中国の対外援助に関する研究は増えてきたものの、人道援助に関しては驚くほど研究がなされていない。中国政府も中国国内外の研究者も、一般的に人道援助を対外援助の一部と捉えている。なぜならば、中国が人道援助に提供する金銭的価は、中国の全ての対外援助のわずか一・七パーセントに過ぎないからである。[3] しかしながら、人道援助は一般の対外援助と、規模も性質も異なるものであり、外交政策に関する意味合いも異なる。また人道援助政策は、対外援助と同じ国益から生じるとは限らず、またその政策決定過程も異なるため、対外援助とは別の取り扱いが必要である。

中国の人道活動に関する数少ない先行研究の中では、中国の人道主義の歴史的ルーツを分析したもの[4]や、中国の政治文化と伝統からその人道活動の性質に焦点をあてたもの[5]、また将来の中国と「伝統的」ドナーとの協力関係を政策提言的に論じたものなどがある。[6] しかし、中国の人道活動の資金の流れなどから実証的に国益と人道活動の関連について分析した研究は非常に少ない。

二　研究方法と用語の定義

中国外交政策の人道活動に対する影響について考察するにあたり、本稿ではまず中国の人道活動の原動力となりうる様々な国益と、中国が国際的に人道活動を行うにあたり必要不可欠である国際機構への関与の過程の二つの面に注目し、それらをもって概念的枠組を形成する。また、それを用いて、以下の具体的問題を検討する。

・一九四九年以降、中国の人道援助と外交政策との関連はどのような発展を遂げたか。

・こんにち、中国は、なぜ、どのように、どこの国に対して、人道援助を行っているか。

本研究を行うにあたり参照した一次資料としては、中国政府刊行物や政府公式発表、また国連総会や安全保障理事会、援助効果向上に関するハイレベルフォーラムを含む国連フォーラムにおける中国代表の発言などが挙げられる。また国連人道問題調整事務所（ＵＮＯＣＨＡ）のフィナンシャル・トラッキング・サービス（ＦＴＳ）、プロクエスト、中国学術情報データベース、北京大学法律データベース、人民日報アーカイブズなどのデータベースも活用した。加えて、二〇一六年六月から七月及び二〇一七年一月にかけて、筆者が北京で行った政府関係者、研究者、ＮＧＯ代表や職員とのインタビューも適宜参照した。中国においては政府関係者とインタビューを行うのは非常な困難を伴う。これは、筆者自身が中国においては外国人研究者であり、政府関係者が政府見解を批判的に捉え、それを外国人研究者と議論することが政治的に困難であることが一つの理由である。また、より実務的な理由として、人道援助を実施する際の中心部署が圧倒的な人手不足に陥っていることも挙げられよう。特に商務部対外援助局は、世界百二十カ国以上における開発援助や人道援助を実施しているが、当局は約七十人の職員を擁するのみであり、職務に忙殺されている。政府関係者とのインタビューの内容については、できる限り別の情報源と照らし合わせることで、その正確さを検討することを試みた。また必要に応じて、筆者が二〇〇九年十月にインドネシア・アチェ州で行った中国の人道支援の受け入れ側のインタビュー、また二〇一七年一月及び三月にネパールで行った同様のインタビューも適宜参照した。

本論に進む前に、中心テーマである「人道活動」の定義について論じる。ＤＡＣ諸国が署名しているグッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ（Good Humanitarian Donorship（ＧＨＤ））イニシアチブによれば、人道活動とは、「文民及び敵対行為に参加していない人々の保護、食糧、水、衛生設備、避難所、医療サービス及びその他の支援の提供を含み、被災者・被害者の利益と正常な生活の回復を促進するために実施される」活動と定

義される。[7] 人道活動の目的は、「人的危機及び自然災害の発生以降、生命を救い、苦痛を緩和し、人間の尊厳を維持する」ためのものであると同時に、「そうした状況の発生を予防し、準備を強化する」ためのものでもある。[8] この定義と目的は非常に広範なものであり、様々な解釈が可能である。特に二つ目の目的は、人道活動が経済発展や紛争仲介を含む様々な活動に及ぶことを示唆している。中国が経済発展や紛争仲介に対する活動を増加させていることを鑑みると、中国の活動を考察するにあたり、「人道活動」を広い意味で捉えることが重要と考えられる。

人道援助を実際に提供している実務家や、研究者の中には、「人道活動」を広く解釈することを疑問視する者もいる。伝統的に、人道援助は、緊急時にのみ行われるものと考えられているが、こんにちでは、数十年も続くような長期化した危機への支援が国際人道支援の支出のほとんどを占めているのが現状である。研究者の中には、経済開発やインフラ復旧を行うことにより人道危機を生じさせている根本的な原因を根絶することが重要だと論じる人々もいる。しかし、緊急対応を超えた長期的な開発アジェンダなどを組み込むことにより、全ての活動が「人道活動」となってしまい、緊急時の援助に力点がおかれないばかりか、「人道」の名を語って様々な活動が行われることにより本来の中立性や公平性などの人道規範が損なわれてしまうことを問題視する研究者もいる。[9]

本稿では、開発援助や紛争仲介が人道的危機に対して根本的な解決を行っていると中国が認識し、あるいは後述するように少なくとも政策決定者がそのように論じていることを鑑みて、長期的な開発アジェンダなどを含めた形で「人道活動」を捉える。同時に、「人道援助」に関しては、中国政府の定義に基づき、危機的状況における食糧、物資、人的サポートの短期的な提供を意味するものとする。[10] 中国政府は「緊急人道主義援助」（本稿では「人道援助」と省略）の論拠とその目的について以下のように述べている。

「緊急人道主義援助は、関係国と地域が様々なひどい自然災害や人道主義の災禍に見舞われた状況の下で、中国がすすんで、あるいは被災国の要請に応じて、緊急救援物資、外貨現金を提供し、あるいは救援人員を派遣し、被災地の人たちの生命財産の損失を減らし、被災国の人たちを助けて災害によってもたらされた困難な局面に対応することを指す。」(11)

また、人道援助が提供される際の危機的状況とは、中国国外の危機を指すことにも留意が必要である。国内の人道危機への援助は「人道援助」とは呼ばれず、「災後援助」「危機管理」などと呼ばれ、国外での活動とは異なる政策背景や政策的構造が存在する。

そもそも「人道」という言葉は、中国において政府的含みが強い言葉である。一九四九年から一九七六年まで毛沢東の支配下において、「人道主義」は「ブルジョワジーの道具」に過ぎず、「資本主義の慈悲なき搾取と抑圧を隠蔽し、プロレタリアートと労働者階級を騙すために欧米帝国主義者が利用するもの」と認識されていた。(12) こんにち、「人道主義」は当時に比べれば共産主義的レトリックとの関連は和らいだものの、その遺産はまだ根強く残っている。二〇〇一年の米国によるアフガニスタン侵攻以降、欧米による「人道的介入」が軍事的侵攻を正当化するためのものであると国際的に批判されたことも相まって、特に「人道的介入」に批判的な中国において「人道主義」への懐疑的見方が強まったことも事実である。このような背景の下、中国では「人道」という言葉は、右記に示した緊急時の国際支援を除いてはほとんど使われていない。国際的緊急支援において「人道援助」より頻繁に使われる用語としては、「応急管理」「救災」などがある。これらの言葉は、国際・国内の災害対応の双方に用いられる。また、これらの用語（特に応急管理）は、災害後の援助を指すだけでなく、工場など産業地域における事故や交通事故、テロリズムなども含む用語であり、含蓄する範疇が日本語や英語と異なることは特

に留意すべきである。

三　概念的枠組

本節では、中国の人道活動と外交政策がどのように関わっているかを考察するにあたり、中国外交に関する先行研究を援用して、外交政策形成要因に注目した概念的枠組を構築する。

外交政策形成において最も重要なのは国益である。先行研究においては、大きく分けて五種類の国益が指摘されている。第一は、中国政府が「核心利益」と呼ぶものである。これは「国家主権、国家安全、領土保全、国家統一、憲法による中国の政治制度と社会の安定、経済社会の持続的発展の基本保障」と規定されている[13]。第二は、アジア太平洋地域における覇権国となる、あるいは少なくともリーダーシップをとることである。中国政府はその喫緊の課題は経済発展と平和的台頭であり、中国は地域や世界を支配するためにその力を伸長させているものではないとしている。しかしながら、経済面軍事面で台頭する中国と米国が、競合関係に至ることは必然であるとする見方も存在する。第三は、共産党政権の正統性を守るために、経済・商業的な利益を保護し拡張させることである。第四は、自国を「責任ある大国」として提示することにより国際的なイメージを向上させることである。第五は、「南南協力」や「辺境外交」といった中国外交の言説を現実化するための具体的行動をとることである。これらは、中国・アフリカ協力フォーラムや上海協力機構など、中国がリーダーシップをとる多国間組織における重要な外交枠組である。これらの言説は右記の五つの国益に資するものであり、これ自体、国益達成のための手段と捉えることもできるが、これらの言説の実行そのものも被援助国との外交関係強化につながるという意味で、国益の一つと考えられる。

グローバル化した中国にとって、以上の様々な国益は、多角的であると同時にそれぞれが矛盾することもある。例えば、「ならず者国家」（rogue state）と蔑称されることのあるスーダンで中国が石油利権を中心とした経済的利益を確保しようとすればするほど（第三の国益）、責任ある大国としての国際的評価を高めるという第四の国益と相反することになる。また、二〇一〇年に起こったハイチにおける地震直後の人道援助によって、「南南協力」を実行に移し「責任ある大国」というイメージを推進することができたが（第四、第五の国益）、ハイチは台湾を主権国家と認識しており、中国は「一つの中国」の原則を柔軟に解釈した上で災害対応をするより他なかった（第一の国益）。つまり、中国は人道支援を行う際に一つの国益に集中することはもはやできず、様々な、時には矛盾しうる複数の国益を、同時に加味し調整していかなければならないのである。

中国の外交政策は、様々な国益を総合的に考慮した上の結果と考えられると同時に、ネオリベラリズムやコンストラクティビズムが注目しているように、中国の国際機関への統合過程の一環として考えることもできよう。中国の人道活動は、西側によって構築された国際規範と国際人道システムを支える国際機関に対し、中国自身がどのような立ち位置にあるかによって、その特質が規定されるとも考えられる。この立ち位置の様々な形態を考えるにあたっては、アラスティア・イアン・ジョンストンの分析枠組を参照することが有用であろう。ジョンストンは、国家が国際規範や国際機関に「社会化」される過程において、模倣、社会的影響、説得の三つの効果が段階的に生じると論じている。模倣とは、新しい環境下で社会的・地位的な安全を確保するため、特定の団体における言説・習慣・行動方法などを真似ることである。社会的影響とは、社会の構成員として一定の規範・価値などがあることを認識し、それらをもって互いの行動を評価しあい、一定の地位を与えあうことである。これにより、構成員の行動が助長されたり制限されたりする。説得とは、新しい環境の下で、規範や価値が内面化される効果である。ここにおいてそれらの新しい規範や価値が、「正しく」「普通」で、「当たり前」のこととして捉

えられるようになる。[14] 中国は多国間主義をその外交政策の柱の一つであると宣言しているが、多国間機構への参加の程度は分野によって様々である。例えば、後述するように、自然災害時の救助に関する救助隊の専門知識の共有に関しては、中国は多国間協力を積極的に推し進めている。自国の救援隊はそれにより国際的にトップクラスの高度な救援技術を獲得し、国際的認知を得るに至っている。また、他国の救援隊の訓練にも積極的に協力している。しかし一方で、紛争を含む複合緊急事態（complex emergencies）への対応では、自然災害への対応のような積極的な国際協力を目指している様子はなく、中国独自の方法を推し進める傾向にある。これは、複合緊急事態において、人道支援が現地の政治・社会的側面に深く影響を及ぼし内政干渉となる可能性が高いことが一つの原因と考えられる。

次節以降では、以上述べた様々な国益と国際統合過程の二つをレンズとして、中国の外交政策と人道活動がどのように絡みあっているかを分析していく。

四　中国の人道活動の歴史的発展

中国の外交政策と人道活動の関連性はどのように発展してきたのであろうか。本節では一九四九年以降の中国の人道活動の発展を検討し、右記に述べた様々な国益と国際統合過程のどれと最も関連が深いかについて分析する。

人道活動に対する中国政府の関心は、その時々の中国外交政策の最重要目的によって変化してきた。毛沢東支配下においては共産主義革命を世界に広め中国が国際共産主義運動のリーダーとなることが外交政策の中心であったが、鄧小平の改革開放以降は経済発展が国是となり、二十一世紀に入ってからは、走出去戦略や一帯一路

戦略にみられるように、経済発展をさらに推進させていくために国境を越えて経済活動を行うことが目的とされた。この歴史的潮流が、人道活動に対して与えた影響は非常に大きい。

まず、一九五〇年代から一九七〇年代前半にかけて、中国は北朝鮮、ベトナム、アルバニアに対して「緊急人道援助」を提供してきた。人道援助やまた中国の対外援助全般において、社会主義国家とその反植民地闘争を援助することこそが中心的目的とされた。周恩来は一九六四年に以下のように述べている。

「我々の対外援助の出発点は、我々の兄弟国が社会主義建設を実現させ、社会主義的陣営の力を強化し、植民地国家が独立を勝ち得ることを支援し、新独立国が自立を遂げ、国家の経済を発展させ、独立を確固たるものとして、プロレタリア国際主義の精神の下、帝国主義に相対する様々な国の力を強化していくことである。」[15]

一九八〇年代から一九九〇年代にかけては、中国は国内の経済発展に集中するべく、西側諸国との外交的友好と経済協力を推進させていった。それまで社会主義圏に行っていた人道援助はここで中止され[16]、「第三世界」の団結という革命的レトリックもあまり聞かれないようになった。二〇〇〇年代に入ると政策はさらに変化し、中国は人道援助の増加を始める。二〇〇二年の第十六回党大会において江沢民主席が走出去戦略を公式に承認して以降、中国は国際的な経済・技術協力を中国外交の基本分野とすることを通して海外進出を進めていった。人道援助に対する支出も、二〇〇六年から二〇〇九年の平均支出が四百五十五万ドルであったのに対し、二〇一〇年には八千七百万ドルまで増加した。

二〇〇一年四月に中国国際救援隊を創設したことも、中国の人道援助への関心の高まりを示している[17]。二〇〇三年にアルジェリア地震に救援隊を派遣したことを皮切りに、イラン、パキスタン、インドネシア、ハイチ、

ニュージーランド、日本、ネパールなどに派遣してきた。中国政府によれば救援隊を創設し世界各地に派遣してきた最も重要な理由の一つは、中国を「責任ある大国」として提示することである。回良玉副首相は、救援隊は「責任ある国家としてのわが国のイメージをさらに強くする」ものであると述べ[18]、また同様の言説が国営メディアでも頻繁に使われている[19]。

また、第二節で述べたように、台湾の主権を認めているハイチに対して人道援助を行ったことは、中国が「一つの中国」政策に対する遵守の方法を修正したことを示している。このような政策は実は二〇〇五年に中国が国連平和維持部隊として武装警察をハイチに派遣した時から始まってはいたが、人道援助分野においては、二〇一〇年の地震時に初めて適用された。中国と国交のない国への人道援助は、二〇一四年に遡及的に「中国対外援助管理弁法」で正式に合法化された。当法律の第三条には、

「中国政府による対外援助の主要な受入国には、我が国とすでに外交関係を有し、かつ援助を必要としている発展途上国、及び発展途上国の国際・地域機構が含まれる。人道的緊急状況または特殊な状況下においては、先進国ないし我が国と外交関係を樹立していない発展途上国も臨時の受入方となることができる」

とある[20]。開発援助ではなく人道援助を提供することにより、中国は通常時には「一つの中国」原則を遵守するが、緊急時には人道援助を提供し、ひいては「責任ある大国」としての行動を取ることができる。さらに、臨時的に人道援助を行うことにより、長期的には被支援国が台湾から北京に外交承認を変えていくための踏み石としているとも考えられよう。

国益は常に中国の人道援助の提供のあり方を規定するものであるが、その国益の内実は、その時々の外交政策

の方向性に沿って、大きな変化を遂げた。以上のような歴史的な展開の状況から考えると、中国の人道行動の発展を導いてきたのは、共産主義圏におけるリーダーシップを追求すること（前述の概念的枠組の中では第二の国益）から、自国の経済発展（第三の国益）、そして二十一世紀に入ってからは、台湾（第一の国益）、経済発展（第三の国益）、責任ある大国としてのイメージ向上（第四の国益）など、複合的な国益が関連してきたことがわかる。こんにちの人道支援については次節で深く分析するが、ここでは少なくとも、中国の人道活動が経済的利益や覇権主義的目的からのみ生じていると考えるのは短絡的に過ぎることがわかる。

中国の人道援助の発展過程においてもう一つの論点となるのは、中国がその政策や対応を、欧米諸国が打ち立ててきた国際人道システムとの関連において、どのように規定し行動してきたかということである。まず最初に言及するべきは、中国は基本的には欧米諸国との協力関係を推進してきたという点である。中国は二〇〇三年以降、幾度も国際緊急援助隊を海外に派遣し、特に二〇一五年のネパール大地震後は、民間の援助隊や多くの中国ＮＧＯも積極的に国際的な災害支援に従事してきた。また、中国国内の災害においてさえも国際協力がみられた。二〇〇八年の四川大地震においては、日本、ロシア、韓国、シンガポールからの救援隊や救援物資を受け入れた(21)。救援隊に各国軍隊の要員が含まれることを考えると、外国の救援隊を国内に招き入れることは国家として大きな決断である。中国国内の災害で国際緊急援助隊を受け入れたのは、現時点で四川大地震が唯一の事例であり、今後同程度の災害が発生した際に中国が再び国際緊急援助隊を受け入れるかどうか不明ではある。国際ＮＧＯの支援も様々な災害時に受け入れてはいるが、近年、習近平の指導の下、中国国内でのＮＧＯ活動に対する制約や条件が厳しくなっていることもあり、今後中国国内における国際協力がどの程度進むかは注視する必要がある。しかし、中国国外の自然災害における国際協力が二〇〇三年以降推進されてきたことは事実である。

しかしながら、「自然災害」を越えた複合緊急事態への対応においては、中国は国際人道システムとは一線を

画してきた。中国はDAC加盟国でもないし、OCHAのドナー援助グループの一員でもない。また前述したGHDイニシアチブにも参加していない。実際の人道援助においても、復興時における国連を中心とした調整プロセスに積極的に参加しているわけでもない[22]。

中国は、多国間主義を外交政策の柱の一つとしており、ほとんどのマルチの組織に加入し、ジョンストンの言葉を借りれば、少なくとも「模倣」や、時には「社会的影響」「説得」の効果を伴った国際協力を推進してきた。例えば、中国の国連平和維持活動への積極的な参画は、平和維持の理念に「説得」された結果の中国の目覚ましい国際貢献の一つの例である。「責任ある大国」としてのプレゼンスを高めることができるはずの国際人道主義システムに対して国際協力があまり進んでいないのはなぜであろうか。

これは中国がこれまで行ってきた人道支援のあり方が、現在の国際人道システムにおいて標準とされている公平性、中立性、独立性の原則と相容れないからとも考えられる。中国の支援のあり方には二つの前提がある。一つは、国家の正統性である。国家主権を重視する中国にとって、他の主権国家に対して援助を供与することはできるが、その主権の存在そのものが疑問視されるような内戦状態によってもたらされた複合緊急事態（例えばシリアなど）において、誰に人道支援を提供するのかというのは非常に政治的な問題である。特に内戦が政府軍対反政府軍である場合、いずれに人道支援を行っても内政干渉と捉えられる可能性が大きい。中国は、主権国家の正統性を重視する立場から、基本的には政府に対して人道支援の提供を行うが、このこと自体、国際人道主義システムにおける中立性と相反することになる。

また、二つ目の前提は人道支援と経済発展の連続性である。中国の公式見解においては人道支援を根本的に行うには貧困を撲滅するための発展が欠かせないという理解がされる。例えば、二〇一六年十二月八日の国連総会において、呉海濤中国国連大使は、次のように論じている。

「発展途上国が発展を実現させるのを支援することは人道的ニーズを減らすための基本的な方法である。昨今の世界における多くの問題は全て貧困と後進性を根源としており、発展を促進することを通して根本的に解決の道を追求する必要がある。短期的な人道的ニーズに効果的に応えていくと同時に、国際社会は、持続可能な発展のための二〇三〇アジェンダを共同で実施し、開発を達成すべきである。」(23)

このような考え方は、一見すると特に中国に限ったものとは言えない。例えば、この発言と同日に国連総会議長を務めたピーター・トムソンも、「持続可能な発展、平和と発展、及び人権と人道活動の連関」の重要性について強調している。(24) しかし、呉の演説では、特に人道問題の解決手段としての発展の役割を強調していることに注目する必要があろう。発展は人道問題に対処するためにありうる手段の一つという捉え方ではなく、「根本的な解決」と捉えている。本稿のはじめに「人道活動」の定義の説明の際に述べたように、現在の国際人道システムにおいては、人道活動が発展を含めた広い活動を意味するべきか、あるいは緊急時の活動に限定されるべきかについて国際的なコンセンサスは未だない。しかし、中国にとって人道活動の根本が経済発展であるならば、その経済発展を促進しうる「対外援助」に関する考え方に関して中国とDAC諸国で同意することができるかどうかが重要になる。現在、DAC諸国には、「対外援助」と「海外投資」は別々に考えるべきであるという規範が存在するが、中国は両者を切り離して考えていない。人道援助の一環として経済発展を国際的に行っていくことで、対外援助における国際規範をも踏襲する必要性が生じてくる。これは中国にとってはハードルの高い問題であり、中国が人道支援に関しても対外援助に関しても、多国間主義に基づく国際協力を推し進めるのは難しいのである。

つまり、中国の人道主義援助は、国際規範と国際組織に対して、多角的、また時には矛盾に満ちたアプローチ

をとっていると言えよう。中国は自然災害における人道援助の技術的な側面に関しては、関連する国際組織や規範に融合する対応をする一方で、当事国の政府の役割や発展の重要性を強調することを通して、国際人道規範を修正していこうとするきらいもある。つまり、中国は「中国の特色ある」人道活動の国際化を進めていると言えよう。中国は「規範利用者」（norm taker）であると同時に、「規範修正者」（norm modifier）でもある。

次節では、中国人道援助の現在の状況について焦点をあてる。中国が人道援助をどのように提供しているのかを詳細に検討すると、人道活動に関わる多角的国益の相互関係が非常に問題に満ちたものであることが浮き彫りになる。

五　二〇一〇年代における中国の人道援助概観

本節では、二〇一一年から二〇一五年までの主な人道危機に対して中国がどのような人道援助を行ったかについて概観し、その援助のあり方が国益や国際統合過程とどう関連しているのかを分析する。

中国の人道援助額を正確に把握することは非常に困難な作業である。中国政府は細かいレベルに至るまでのデータを公表していない。また、国際人道援助の報告ポータルであるＯＣＨＡのＦＴＳに対しては各国政府に報告義務がない上、各国は異なる方法論を用いて報告しているからである。したがって、ＦＴＳの正確度については一定の注意が必要であるが、中国の人道援助額の増加やその傾向を分析するのに非常に重要な資料であることは間違いない。ＦＴＳによれば、中国は二〇〇四年から二〇〇九年にかけて（インド洋津波後の人道援助において中国を含む各国が通常とは全く異なるレベルの額を提供した二〇〇五年を除いて考えれば）の平均五百九十万ドルを提供しているが、二〇一〇年から二〇一五年にかけて（世界的に大規模な自然災害がなく人道援助額が少なかった二〇

一三年を除いては）中国の平均貢献額は四千八百万ドルであった。[25] これは八倍強の伸びを示しているが、それでも二〇〇四年から二〇一五年の間、毎年十パーセント弱の伸びを記録した中国のＧＤＰとの比較で考えると、比較的遅い発展であるとも言えるであろう。また中国の開発援助は、二〇〇四年から二〇一一年まで毎年二十四パーセントの伸びを示しており、やはり人道援助額の伸びは相対的に考えてあまり高いとは言えない。[26]

また、中国の人道援助額は一年で一つか二つの主要な自然災害に提供される傾向があり、他の多くの世界人道危機に対してはほとんど貢献がない。例えば、二〇一一年の東アフリカの旱魃と飢饉に対して中国は六千八百五十万ドルの援助をした。これはこの年の中国の人道援助額の七十九パーセントを占めている。また二〇一四年には全体の八十五パーセントに当たる四千七百万ドルをエボラ熱への対応に費やし、二〇一五年は二千二百六十万ドル（六十二パーセント）をネパール大地震への災害対応に費やしている。[27] これらの例が示すように、中国の人道援助額の多くは、複合緊急事態ではなく自然災害と公衆衛生に費やされている。

国際的にも、中国の人道援助額は多いとは決して言えない。その援助額は、ほとんどのＤＡＣ諸国やサウジアラビアやアラブ首長国連邦をはじめとする中東諸国を下回っている。全体的には中国は世界全体の人道援助額の中で、二〇一五年においては〇・一八パーセント、二〇一四年には〇・二三パーセントでしかない。さらに、中国の対外援助全体では、たった一・七パーセントを占めているに過ぎない。[28]

近年の中国による人道援助の提供のあり方を分析すると、以下の四つの特徴が存在していることがわかる。一つは、中国の人道援助支出は、その支出先や額に関して、ある一定の基準のもとでシステマチックに決められているのではなく、ケースバイケースで決められることが多いという点である。これは、中国の人道支援支出先とグローバルな支出先に大きな違いがあることから明らかである。例えば二〇一五年に中国はほとんどの人道援助をネパールに提供したが、その年に国際人道援助コミュニティーが最多額を費やしたのはシリア危機であり、ネ

パールは第三位であった。また二〇一四年、中国はシリア難民危機に対して人道支援を行わなかったのに対して、国際人道援助コミュニティーは三十五億ドルの支援を行い、エボラ熱対応に続いて第二位の支出額であった。無論、中国の人道援助支出先と国際人道援助コミュニティーのそれとが一致することもある。二〇一五年の南スーダン危機、二〇一四年のネパール地震、二〇一三年のエボラ熱とシリア危機への対応は、その例であるが、このような一致はあまり一般的ではない。中国の経済力とそれに基づく人道支援へのより大きな貢献の可能性を考えると、中国政府が人道援助予算の支出先を考える際に、グローバルトレンドを加味し、よりシステマチックな対応をする必要があると言えるだろう。

第二の特徴は、中国の人道援助は「自然」災害に提供されるのが多いことである。「自然」災害への人道支援は複合危機事態へのそれよりも政治性が低いとみなされている。なぜならば、前述の通り、紛争地においては、反政府軍によって支配されている地域の人々を援助する必要があり、現地政府との関係が微妙になる可能性があるからである。このような行動は、中国が外交の柱とする不干渉原則と抵触する恐れがあると考えられている(29)。また、中国は紛争地域における支援の経験が欧米各国に比べ不足していることにも言及すべきであろう。中国の外交政策の関心は、優先度順に、米国、台湾、日本、及び他のアジア太平洋諸国であり、アフリカや中東など複合危機事態が頻発する地域は伝統的に外交政策の辺境的存在であったと言える。中国は、走出去政策の下、二〇〇〇年代からこれらの発展途上地域への関与を強めていったが、その関与は西側諸国に比べるとまだまだ新しいものである。また中国では、自然災害については自らが頻繁に経験する惨事であるため、他国の自然災害の被害者に対しては同情を寄せる傾向があるが、紛争の被害者に対しては同レベルの共感をもたない傾向もある（これは日本などの他の東アジア社会に共通する傾向でもある）。

第三の特徴は、中国の人道援助のほとんどが二国間チャネルを通して供与され、多国間チャネルはあまり使わ

れないことである。例えば、二〇一五年においては、中国の人道援助の中の八十五パーセントが二国間チャネルを使って提供されている。[30] 中国の政策決定者にとっては、二国間チャネルのほうが多国間よりも独立的に資金を使用することができ、またどこにどのように資金を使うかについて直接的に決定することもできる。また二国間チャネルを使うことにより、被援助国が中国の援助であることを直に知ることができる。中国の政府官僚の一人は、どの国でも大きな貢献をしようとする場合、二国間チャネルを使うであろうが、少ない貢献であればマルチの文脈を使うことは十分ありうることだと述べていた。[31]

第四の特徴は、中国が二〇一一年から二〇一五年までの間に提供した人道援助に関して、三つの種類の国益と大なり小なり関連していることである。第一は、途上国やアジア太平洋諸国との二国間関係を強化することである。途上国で人道援助を行う際、中国は自らの外交的言説（例えば、ケニヤ、エチオピア、ジブチ、ソマリアにおける「南南協力」など）を具体化することができる。また、アジア太平洋諸国での中国の人道援助は、例えばカンボジア、北朝鮮、ネパールとの間の「辺境外交」を具体化したものでもある。

第二の国益は、「責任ある大国」としての中国のイメージアップである。しかし、この重要性は先行研究で注視されているほど重要ではない。二十一世紀初頭の中国の国際人道援助においては国際関係における「責任ある大国」のイメージを打ち出したいという希望が大きかったことは様々な言説から見てとれるが、人道援助支出の実際の金額の少なさから考えると、人道支援を通したイメージアップに中国政府がさほど真剣であるとは言い難い。中国自身が「責任ある大国」という言説を使って人道支援をしていることは確かだが、実際の人道援助の提供においては、イメージアップが実際の政策決定に大きな影響力をもっているとは決して言えない。

第三の国益は、経済的利益である。これは中国の人道活動の政策を推し進める原動力になっていると考えられることが多いが、人道支援の政策決定に対して直接的な役割を果たしているとは言えない。もちろん、右記第一

の外交的利益で述べたように、人道援助により二国間関係が改善され、将来の投資・貿易にとって最適な環境を作り出すのに貢献しているとは言えるであろうが、中国は、経済的利益がありそうなところに優先的に人道援助を行っているわけではない。中国の人道援助は、間接的に将来の経済活動に有利になる環境をつくりだすことに貢献しているかもしれないが、これが政策決定要因とは必ずしも言えないことがこれまでの援助のあり方から演繹的に分析できる。

六　おわりに

中国の人道活動と外交政策との関わりについては国際的覇権や影響力の向上、中国経済への利益、中国の国際イメージの向上など、様々な推測がされている。しかし、本稿で明らかになったことは、中国の人道活動は非常に複雑な多数の国益と多角的な国際統合過程の中で生じてくるものであるということである。本節では、以上のような人道活動と外交政策との関わりが、今後の国際人道活動にとってどのような機会と問題をもたらすのかについて言及する。

中国政府の人道活動が（当然のことながら）国益から生じているのは必ずしも悪いことではない。逆に、このことにより、中国の人道援助の額と質が向上しているのは歓迎すべきことである。しかしながら、被災国との二国間関係の改善を第一の政策決定要因とすることは中国の人道援助がケースバイケースになってしまい、一定の国にのみ優遇的な措置をとることになる。つまり、世界レベルで最も人道援助を必要としている国々のニーズを無視してしまうことになる。

また、中国の自然災害に関する国際人道システムへの協調は、被災国や伝統的ＤＡＣドナーにとって歓迎すべ

きことである。なぜなら、協調は被災地における国際人道アクター同士のよりよい調整を可能にしうるからである。しかし、複合緊急事態への対応において、西側中心的な国際人道システムへの中国の協調はあまり進んでいない。ＤＡＣ諸国と中国、及び他のＤＡＣ非加盟国との間の協調関係がなければ、前述のようなケースバイケースの人道対応がますます進み、また同じ被災地で支援を行うことがあっても調整不足による支援の非効率化に繋がる恐れがある。また、より根本的な次元で、ＤＡＣ諸国と中国との間の不信をも醸成することになり、被災地や紛争地における効果的な人道援助を妨げる恐れがある。

これらの現状を考え、中国の人道活動に従事する機関やＤＡＣ諸国は、以下のことに取り組んでいく必要があろう。まず、中国が世界レベルでの人道的ニーズにバランスよく取り組んでいけるように、人道活動の政策枠組や行動の指針を作り、また中国の国連重視の外交政策を複合緊急事態における人道活動においても適用し、国連関係機関や国際赤十字委員会などへの財政的・人的貢献を増やすように取り組んでいくべきであろう。また、中国が開発援助や紛争仲介などを通して、長期的視野に立った人道危機の根本的解決にどう貢献していくか、理論的・実務的な考察が必要である。

また、ＤＡＣ諸国も、中国の国際協調をよりいっそう進めるための努力をしなければならない。これまでの国際協調の成果を歓迎しつつ、「人道主義」に対し世界には多様な考え方があることを認識し、複合緊急事態にどのように対処していくべきか、西側中心にならないような様々な方法を考えることも重要である。多様性を重視する上で、人道援助に従事する新しいアクターである中国ＮＧＯや企業の存在にも注視し、彼らの国際人道援助に関する能力向上を支援することも重要と言える。

【付記】 本稿は、M. Hirono (2018) 'Linkages between China's Foreign Policy and Humanitarian Action', Overseas

Development Institute Humanitarian Policy Group (London) Working and Discussion Paper, January として発表した論文を加筆修正したものである。

(1) H. Yang and D. Zhao (2015) 'Performance Legitimacy, State Autonomy, and China's Economic Miracle', *Journal of Contemporary China*, 24 (91).

(2) Y. Deng (2008) *China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations*. New York: Cambridge University Press.

(3) United Nations Development Programme (2015) *'China's Humanitarian Aid'*, http://www. cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-southcooperation/issue-brief--china-s-humanitarian-aid.html.

(4) M. Hirono (2013) 'Three Legacies of Humanitarianism in China', *Disasters*, 37 (2); H. B. Krebs (2014) 'Responsibility, Legitimacy, Morality: Chinese Humanitarianism in Historical Perspective', Overseas Development Institute Humanitarian Policy Group (London) Working Paper, September.

(5) M. Hirono (2012) 'China's Conception of Assistance in Disaster Areas', in M. Hirono and J. O'Hagan (eds.) *Cultures of Humanitarianism: Perspectives from the Asia-Pacific*, Keynote 11, Australian National University, http://ips.cap.anu.edu.au/sites/default/files/Keynotes-11.pdf.

(6) A. Binder and B. Conrad (2009) 'China's Potential Role in Humanitarian Assistance', Humanitarian Policy Paper Series, Global Public Policy Institute (GPPI), http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2009/Binder_Conrad_2009_Chinas_Potential.pdf.

(7) Good Humanitarian Donorship (2003) '23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship', http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-goodpractice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html. 日本語訳は宮下大夢「人道・開発アクターの協働に向けて―世界人道サミットに関する文献レビュー」『開発協力文献レビュー』第五号、二〇一六年四月、一ページ参照。

(8) Ibid.

（9）例えば、前者については、T. Büthe, S. Major and A. Souza (2012) 'The Politics of Private Foreign Aid: Humanitarian Principles, Economic Development Objectives, and Organizational Interests in NGO Private Aid Allocation', *International Organization* 66 (4); 後者については、M. Barnett and T. G. Weiss (2011) *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*. New York: Routledge, p. 12 を参照。

（10）中華人民共和国国務院報道弁公室「二〇一一年版　中国の対外援助白書（全文）」二〇一一年四月。http://japanese.china.org.cn/politics/txt/2011-09/26/content_23493120_5.htm.

（11）同右。

（12）文芸報、一九六〇年。Hirono (2013), op. cit, p. S208 からの引用。

（13）中華人民共和国国務院新聞弁公室「中国的和平発展」二〇一一年九月。http://www.gov.cn/zwgk/2011-09/06/content_1941258.htm.

（14）I. A. Johnston (2008) *Social States: China in International Institutions, 1980–2000*. Princeton: Princeton University Press.

（15）人民日報「在第三届全国人民代表大会第一次会議上周恩来総理作政府工作報告」一九六四年十二月三十一日。http://www.people.com.cn/zgrdxw/zlk/rd/3jie/newfiles/a1030.html.

（16）李小瑞「中国対外人道主義援助的特点和問題」『現代国際関係』二〇一一年第二期。

（17）金海英「揭開中国救援隊的神秘面紗」『湘潮』二〇一一年五月。

（18）新華「回良玉在中南海会見中国国際救援隊隊員」中央政府門戸網站、二〇〇六年一月十三日。http://www.gov.cn/ldhd/2006-01/13/content_158103.htm.

（19）人民網「負責任大国的承諾経得起考験」二〇一五年五月六日。http://world.people.com.cn/n/2015/0506/c1002-26953763.html.

（20）商務部条約法律司「商務部令二〇一四年第五号『対外援助管理辦法（試行）』」二〇一四年十一月十七日。http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201411/20141100799438.shtml.

（21）Xinhua (2008) 'China Open to Foreign Assistance in Disaster Relief', 4 June, http://lr.china-embassy.org/

eng//gyzg/a123/t461971.htm.

(22) 筆者による国連職員へのインタビュー、アチェ、二〇〇九年十一月、及びカトマンズ、二〇一七年三月。

(23) 人民網「呉海濤：国際人道主義援助必須遵守『連合国憲章』防止将人道主義問題政治化」二〇一六年十二月九日。http://world.people.com.cn/n1/2016/1209/c1002-28936857.html.

(24) P. Thomson. (2016) 'Statement by H. E. Peter Thomson, President of the UN General Assembly, on Agenda 69: Strengthening of the Coordination of Humanitarian and Disaster Relief Assistance of the United Nations, including Special Economic Assistance', 8 December, General Assembly of the United Nations President of the 71st session, http://www.un.org/pga/71/2016/12/08/ strengthening-of-coordination-of-humanitarian-and- disaster-relief-assistance-of-united-nations.

(25) この額はFTSに報告された食糧、シェルター、その他の物資、衛生、調整、サポートサービスの額の合計である。http://fts.unocha.org. この額は中国政府が公表した額とは異なる。中国政府は「緊急人道主義援助」について非常に狭い定義を用い、現金提供と医療救援部隊派遣のコストのみを計上している。国連開発計画（UNDP）の計算によれば、右記の定義に従えば二〇一〇年から二〇一二年の三年間の「緊急人道主義援助」は合計五千六百七十万ドルであった。しかし、人道危機の際に提供される物資やその他サービスは「一般物資」と「成套項目（ワンセットになったプロジェクト）」として計上されている。緊急時に提供された「一般物資」項目を合わせると、右記三年間の中国の人道支援額は二億四千百万ドルにものぼると報告されている。FTSに報告された金額は、「物質」項目の一部のみが報告されたものと推定される。右記の金額についてはUNDP (2015) 'China's Humanitarian Aid', http://www. cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/issue-brief--china-s-humanitarian-aid.html を参照。

(26) N. Kitano and Y. Harada (2014) 'Estimating China's Foreign Aid 2001–2013', JICA-Research Institute Working Paper: Comparative Study on Development Cooperation Strategies: Focusing on G20 Emerging Economies, No. 78, June, JICA Research Institute, p. 10.

(27) FTSデータを参照。http://fts.unocha.org.

（28）中華人民共和国国務院報道弁公室「中国の対外援助白書（全文）」二〇一四年七月。http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm.

（29）Hirono（2013）op. cit.

（30）ＦＴＳデータを参照。http://fts.unocha.org.

（31）筆者による中国政府官僚へのインタビュー、北京、二〇一六年六月。