

ISSUE BRIEF

対中国 ODA(政府開発援助)見直し論議

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 468 (Feb.18, 2005)

はじめに

対中 ODA (政府開発援助) のはじまり

対中 ODA の歩みと「見直し」の提言

1 天安門事件と経済制裁

2 対中 ODA 「見直し論」の台頭

3 「対中国経済協力計画」

対中 ODA の特徴

対中 ODA 削減・打ち切り論 vs. 継続論 - それぞれの主張 -

1 対中 ODA 削減・打ち切りの主張

2 対中 ODA 継続の主張

3 対中 ODA の意義は

最近の「対中 ODA 削減・打ち切り」論議

1 外相、首相の発言

2 参議院の派遣報告書

今後の見通し

図 対中国 ODA の推移

表 対中国円借款 (第 1 次~第 4 次) の概要

経済産業調査室

いわきしげゆき
(岩城成幸)

調査と情報

第 468 号

はじめに

日中関係の現状は、「政冷経熱」（政治関係は冷え込む一方だが、経済では中国ブームが続いているとの意）という言葉で表現されるように、政治面はかなりギクシャクしている。平成 16 年（2004 年）を振り返ってみても、様々な摩擦が生じている。小泉首相の靖国神社参拝に対する中国の非難、中国人活動家の尖閣諸島への上陸、アジア杯サッカーにおける中国人観客の反日騒動、東シナ海の我が国の排他的経済水域（EEZ）における中国のガス田試掘、中国原子力潜水艦の領海侵犯、台湾の李登輝・前総統へのピザ発給に対する中国側の非難、等々である。こうしたことも影響して、中国に対する国民感情はかなり悪化している。内閣府が行った「外交に関する世論調査」（平成 16 年 10 月調査）によれば、中国に「親しみを感じない」、「どちらかというと感じない」と答えた人の割合は、過去最悪の 58.2%に達した¹。

かつて「日中友好のシンボル」とみなされていた対中国 ODA（Official Development Assistance：政府開発援助）（以下、「対中 ODA」とする。）にも、このところ一段と厳しい見方が広がっている。以下では、「対中 ODA 見直し」の経緯と最近の動きを紹介する。なおその前に、対中 ODA のはじまり、歩み、現状と特徴をまず整理しておく。

対中 ODA（政府開発援助）のはじまり

対中 ODA の供与が表明されたのは、日中平和友好条約が締結された翌年、つまり昭和 54 年（1979 年）のことであった。昭和 54 年 12 月に訪中した大平正芳首相（当時）は、「より豊かな中国の出現が、よりよき世界に繋がる」と中国の改革・開放政策を積極的に支援していく用意があることを表明した。あわせて、欧米諸国や ASEAN（東南アジア諸国連合）が、中国を ODA 対象国に加えることに難色を示していたことを踏まえ、「対中経済協力三原則」（軍事面での協力は行わないこと、対中経済協力は ASEAN 諸国との協力関係を犠牲にする形では行われないこと、対中経済協力は日本の中国市場独占につながるものでないこと）を打ち出した²。中国における改革・開放政策が本格的にスタートした年に、我が国は、中国の借款要請に応える形で対中 ODA を開始し（500 億円の円借款供与と、無償資金協力による北京での病院建設が表明された³）、これが、西側先進諸国による対中 ODA 供与の出発点となった⁴。

対中 ODA との関連でふれられることの多い賠償について、大平首相は、国会で次のように答弁している。「賠償につきまして、中国は賠償を請求しないということが決められたわけでございます。したがって、賠償とか賠償にかかわるものとか、そういう考え方に立脚して日中関係を考えることは正しくない、また中国の意図でもないとは考えております⁵」。確かに、昭和 47 年（1972 年）9 月の日中共同声明の第 5 項は、「中華人民共和国政府は、中日両国国民の友好のために、日本国に対する戦争賠償の請求を放棄することを

¹ 内閣府大臣官房政府広報室『外交に関する世論調査』（平成 16 年 10 月調）
<<http://www8.cao.go.jp/survey/h16/h16-gaikou/2-1.html>>; 「対中感情、過去最悪」『産経新聞』2004.12.19.
² 「大平総理の北京政協礼堂における講演」『日中関係基本資料集 1970-1992 年』財団法人 霞山会, 1993, pp.209-210; 松浦晃一郎『援助外交の最前線で考えたこと』財団法人 国際協力推進協会, 1990, p.152.
³ 第一次円借款が正式にスタートしたのは、昭和 55 年（1980 年）のことである。
⁴ 濱本良一「対中 ODA 『卒業』の迷走」『中央公論』1450 号, 2005. 3., p.142.
⁵ 『第 87 回国会衆議院商工委員会議録』第 9 号 昭和 54 年 4 月 11 日 p. 26.

宣言する。」となっている。ただ、中国側は、対中ODAは請求を放棄した戦後賠償の代替の意味合いがあるとの認識を持っている⁶。現に、平成12年5月に来日した唐外相は、日本記者クラブでの講演で、「中国に対するODAは、戦後賠償に代わる行為である」⁷との認識を示した。

対中 ODA の歩みと「見直し」の提言

1 天安門事件と経済制裁

1980年代の我が国は、膨大な貿易黒字を背景に、ODA倍増計画を推し進めた。対中ODAも円借款を中心に、規模が拡大していった。その結果、1982年から1986年の間、中国は、我が国の第1位の被援助国となった。昭和63年度(1988年度)には、円高の下での資金還流措置の一環として、700億円の円借款供与に関する交換公文が、中国との間で締結された⁸。こうした中で起きたのが、天安門事件(「6.4事件」)であった。

天安門事件(1989年6月4日)に対する経済制裁(専門家等の一時引きあげ、中国への渡航自粛、第三次円借款等経済協力の凍結等)により、対中ODAは、平成元年度に大きく減少した。また、それまでの「情念型日中友好ムード」⁹は影を潜め、対中意識にも変化が認められるようになった。平成元年(1989年)10月の総理府の世論調査によれば、「中国に親しみを感ずる」という人は、前年の68.5%から51.6%へと大きく低下した。一方、「中国に親しみを感ずらない」とする人は、前年の26.4%から43.1%へと急増した¹⁰。これ以後、日中間では、歴史認識等を巡り対立が周期的に表面化するようになる¹¹。

天安門事件後、各国の経済制裁により孤立化を深めていた中国に対して、我が国は、いち早く援助の手を差し伸べ、第三次円借款の凍結解除(平成2年11月2日閣議決定)へと動いた。このことが、対中包囲網の解消へとつながったこともあって、中国側は日本の動きを高く評価した。

2 対中 ODA 「見直し論」の台頭

90年代に入ると、冷戦構造の崩壊、湾岸戦争の勃発等、我が国を取り巻く国際環境は激変した。従来の経済協力とは違った新たな国際貢献を求める圧力が、我が国に対しても強まってきた。一方、天安門事件後の中国では、愛国主義教育を重視する傾向が一段と強まり、日中関係にも微妙な影を落とし始めた。

平成4年(1992年)6月30日に宮澤内閣は、「政府開発援助大綱」(以下、「ODA大綱」という。)を閣議決定した。我が国の援助理念や基本的な考え方は、それまで曖昧であったが、人道的見地、相互依存関係、環境の保全、自助努力を目指す支援が援助であると明確に示された。さらに、ODAの実施にあたっては、次の各点に十分注意を払うことが定められた。環境と開発の両立、軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避、軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造等の動向、民主化の促進、基本的人権及び自由の

⁶ 「戦後賠償『代替』と示唆」『産経新聞』2004.12.3.; 「対立際立つ日中関係」『産経新聞』2004.12.11.; 「対日強硬論に交じる冷静な主張」『時事トップコンフィデンシャル』11192号, 2004.12.21. p.14.

⁷ 「ODAジャーナリストのつぶやき」2000.5.26. <<http://www.jica.go.jp/jicapark/odajournalist/02.html>>

⁸ 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』下巻(国別実績), (財)国際協力推進協会, 1989, p.82.

⁹ 「対中ODAはどう変わってきたのか」『立法と調査』(参議院事務局) No.233, 2003.1, p.43.

¹⁰ 総理府内閣総理大臣官房広報室『外交に関する世論調査』(平成元年10月調査) p.21.

¹¹ 西川吉光『日本の外交政策』学文社, 2004, p.107.

保障状況等である¹²。

中国が数度にわたり地下核実験を行ったため、平成7年(1995年)8月には、「ODA大綱」の「原則」を踏まえ、無償資金協力が一時凍結された。その後、中国が包括的核実験禁止条約(CTBT)に署名したため、平成9年(1997年)3月には、凍結が解除された。

中国がその経済力、軍事力を伸ばし、かつ我が国のビジネス競争相手としても、その存在感を増し始めた90年代末頃からは、「対中ODAは無駄遣いではないか」との批判が、マスコミに登場するようになる。円借款で完成した北京首都空港の株式が、事前の相談もなしに外資に売却されたり、北京の日中交流センター施設内で風俗店が営業していることが、厳しく批判されたのである¹³。

平成10年(1998年)11月には、江沢民国家主席が中国の元首として初めて来日したが、「歴史認識問題」に対する厳しい批判をくり返したため、かえって日本側の反中国感情を高める結果となってしまった¹⁴。こうした状況下でも、対中ODAは拡大を続け、平成12年(2000年)には、交換公文ベースでの供与額が2,270億円を超えた。だが、これがピークであった。日本経済の長期低迷、中国経済の高度成長と軍事費拡大、日本近海での中国海洋調査船の活動活発化¹⁵等を背景に、対中円借款を当初予算比で3%を上回る幅で削減するよう求める意見等も出された¹⁶。当時の『我が国の政府開発援助』(ODA白書)は、「対中経済協力については、日本の厳しい経済・財政事情を背景に、国内において様々な議論がある」ことをはじめて公式に認めたとうえで、「今後の援助のあり方について検討を加えることは時宜にかなっていると言えよう」¹⁷と述べている。

平成12年(2000年)5月に来日した唐外相に対し、河野洋平外相は、中国の軍事費増大に懸念を表明するとともに、国内には対中ODAに対する厳しい見方があるので、平成13年度(2001年度)以降は、円借款の見直しを検討する旨伝えた。これに対し、唐外相は、「日本国民にODAの成果がわかるように努力する」と応じた¹⁸。政府は対中ODAの見直しに着手し、平成12年5月に、外務省経済協力局長の私的懇談会として「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」(座長:宮崎勇元経済企画庁長官)を設置した。同年12月18日には、「提言」¹⁹が発表された。また、自由民主党の対外経済協力特別委員会の経済協力評価小委員会(武見敬三委員長)も、平成12年12月15日に「中国に対する経済援助及び協力の総括と指針」²⁰を発表した。

3 「対中国経済協力計画」

これらの提言等を踏まえる形で、外務省は、平成13年(2001年)3月頃までに中国に対

¹² 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』上巻, 1992, pp.55-56.

¹³ 「政冷経熱の日中関係(下)」『週刊東洋経済』5933号, 2005.1.8. p.79.

¹⁴ 西川吉光、前掲書(注11)p.112.; 『中国総覧2004年版』ぎょうせい, 2004, p.135.; 『第145回国会衆議院外務委員会議録』第10号 平成11年7月2日 p.6.

¹⁵ 「中国艦艇の活動に懸念」『読売新聞』2000.7.29. 夕刊; 「海洋調査は事前同意を」『読売新聞』2000.6.20.

¹⁶ 「来年度ODA、削減は3%弱」『読売新聞』2000.12.13.

¹⁷ 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』上巻, 2001, p.70.

¹⁸ 「対中ODA批判」『中国総覧2004年版』p.136.; 「ODA見直しに言及」『朝日新聞』2000.5.11.; Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. N.Y., Cambridge University Press, 2004, p.256.

¹⁹ 「提言」の全文については、

<http://www.mofa.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kuni/sonota/china/sei_1_13_2.html> を参照。

²⁰ 「指針」の内容については、<<http://www.jimin.jp/jimin/saishin00/seikaku-033.html>> を参照。

する「国別援助計画」の策定を目指した。しかし、平成 12 年末に発覚した外務省の機密費流用事件の対応に追われ、先延ばしとなった。ようやく同年 10 月に「対中国経済協力計画」(当面 5 年程度を念頭においた計画) を策定し、新たな対中 ODA 方針を打ち出した²¹。主な内容は、次のようなものであった。円借款を従来の多年度供与方式から、単年度供与方式に移行させる。従来の支援額を所与のものとして、毎年支援案件を審査し、中国側と協議して決める「案件積み上げ方式」とする。また、透明性を高めるために、ロングリスト方式(援助対象となる円借款候補案件リストをあらかじめ公表する方式)を導入する。国民の理解と支持が得られるように、国益の観点に立って、個々の案件を精査する。対中 ODA の重点分野を、環境等の地球規模問題への対応、内陸部の民生向上・社会開発、相互理解の増進等とする。沿岸部の経済インフラの整備は、基本的には中国が自助努力で実施するものとする。「ODA 大綱」の「原則」について、中国側の認識と理解を深めるよう、あらゆる機会を活用して最大限の努力を払っていく。評価を適時適切に実施し、援助に迅速に反映させる。

「対中国経済協力計画」に基づく見直しの結果、平成 13 年度(2001 年度)の対中円借款は、対前年度比で 25% も減少した。対象分野も、その半分以上(54%)が環境分野となった²²。こうしたこともあって、対中 ODA に対する厳しい批判は、一時収まった。

平成 15 年(2003 年)8 月 29 日には、11 年ぶりに「ODA 大綱」を改定した新「政府開発援助大綱」が、閣議決定された。「新 ODA 大綱」では、日本の「国益」を ODA に反映させていくことや、援助の実施にあたっては、政策協議の強化等を通じて、我が国の意向を十分反映させていくことが打ち出された。平成 15 年度の対中 ODA は、1,080 億円で、ピーク時(平成 12 年度、2,273 億円)の半分以下となった。

円借款の削減にともない、平成 16 年(2004 年)には、円借款の償還額(元利合計の返済額)が、初めて供与額を上回る結果となった²³。

以上が、時系列的に見た対中 ODA 25 年の歩みである。

対中 ODA の特徴

平成 15 年度(2003 年度)現在、我が国の対中 ODA 累計額は、有償資金協力(交換公文ベース) 3 兆 471.8 億円、無償資金協力(交換公文ベース) 1,416.2 億円、技術協力(国際協力機構ベース) 1,446.4 億円である²⁴。交換公文ベースでの有償資金協力(円借款)は、対中 ODA の 9 割程度に達している。2003 年の中国に対する ODA 供与実績(支出純額ベース)は、インドネシア(11 億 4,178 万ドル)について、第 2 位(7 億 5,972 万ドル)であった²⁵。

25 年におよぶ対中 ODA の特徴としては、次のような点が挙げられている。中国の五カ年計画にあわせる形で、5~6 年度分の ODA 供与をあらかじめ表明する「複数年度総枠方式」(ラウンド方式)が、平成 13 年度(2001 年度)までとられていた。有償資金協力(円

²¹ 「対中国 ODA の新たな方向」『ODA (政府開発援助) 白書 2002 年版』外務省, 2003, pp.49-50.; 増田雅之「対中 ODA 見直しの政治状況と政策課題」『民主主義研究会紀要』Vol.31, 2002.12. p.73.

²² 外務省経済協力局編『政府開発援助 (ODA) 国別データブック』財団法人 国際協力推進協会, 2004, p.49.

²³ 「返済額が貸出枠超す」『毎日新聞』2004. 4.14.

²⁴ 外務省「最近の中国情勢と日中関係」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/kankei.html>>; 国際協力銀行 (JBIC) が行っている商業融資や、我が国の国際機関に対する資金拠出等を合計すると、対中国援助額合計は、7 兆 3,000 億円を超える。

²⁵ 『ODA (政府開発援助) 白書 2004 年版』外務省, 2004, p.145.

借款)の割合がきわめて高い(巻末の図「対中国ODAの推移」参照)。インフラ整備(鉄道、道路、港湾等)に対する援助が多く²⁶、有償資金協力では、対象案件の約7割がインフラ整備に当てられていた。その結果、2002年時点で、鉄道電化総延長の26%、1万トン級以上の船が接岸できる大型岸壁の11%は、円借款によって完成されたものであった²⁷。

我が国の対中ODAは、DAC(開発援助委員会)諸国による対中ODAの中でも、常時その半分以上を占める²⁸という、圧倒的な存在感を示してきた。

第1次から第4次までの円借款の概要は、巻末の表に示す通りであるが、実施地域は沿海部から内陸部へ、プロジェクトも、インフラ整備から環境分野・貧困救済支援へと重点を移していった。なお、この政策転換がもっと早く行われていたならば、今日の対中ODA批判は起きなかったかもしれない、との指摘もある²⁹。

対中 ODA 削減・打ち切り論 vs. 継続論 それぞれの主張

1 対中 ODA 削減・打ち切りの主張

対中ODA見直し論の台頭については、既に述べたが、対中ODAの削減や打ち切りの主な根拠は、以下のようなものである³⁰。日本は巨額の財政赤字を抱え、もはや財政的余裕はない。こうした財政状況のもとでは、対中ODAも決して聖域ではありえない。中国は、軍事力を増強しているが、これはODA大綱の「軍事支出等の動向に十分注意を払う」との「原則」に抵触するおそれがある。我が国のODAに対し、中国側からは謝意がない。中国はまた、日本要人の靖国神社参拝に対して文句を言うなど、友好的ではない。中国の経済発展は著しく、もはや援助を必要としていない。中国は、被援助国でありながら、北朝鮮をはじめとして、外交戦略上重要な国々に対しては、軍事援助を含め、かなりの額の経済援助を行っている。

上記のに関連しては、感情的な反日を批判し、古い観念を捨て日本との友好関係の促進を訴えている馬立誠氏(『人民日報』評論員)が、その著書の中で、次のようなことを述べている³¹。「日本の支援についてはほとんど宣伝されてこなかったため、国民の大多数は知らない」「円借款は中国の近代化への強力な支援となっており、日本のお詫びの気持と誠意の表れである。この点について、我々は相応の評価をしなければならない。歴史的なもつれを理由に、日本の行った寄与に対して、故意に言及を控えたり、過小評価したりしてはならない」。

の中国の対外援助額であるが、1998年から2003年までの6年間で、271億元(約4,250億円)に達することが明らかとなっている³²。例えばラオスに対して、中国は、2002

²⁶ 『立法と調査』(前掲注9) No.233, 2003.1., p.43.

²⁷ 「円借款の優等生」『国際開発ジャーナル』No.550, 2002.9.p.27.; 「円借款による貢献事例」「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会提言」(2000.12.); 『政府開発援助(OA)白書2004年版』, p.63.

²⁸ DAC. *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*. Paris, OECD, 2004, p.120.

²⁹ 「中国の改革开放政策に寄与した対中ODAだが、政策転換の遅れが批判を呼び込んだ」『国際開発ジャーナル』No.550, 2002.9. p.7.

³⁰ 『我が国の政府開発援助』上巻 2002, p.70.; 『第150回国会参議院会議録』第2号 平成12年9月26日 p.10.; 古森義久「対中ODAを全廃せよ」『Voice』2002.7., pp.64-71.; “Congratulations, China. But a man in space must mean it no longer needs foreign aid.” *The Economist*, October 18, 2003. p.11.

³¹ 馬立誠(箭子喜美江訳)『日本はもう中国に謝罪しなくていい』文芸春秋, 2004, pp.114-115.

³² 「中国対外援助、6年で4250億円」『産経新聞』2004.12.2.

年に2,923万ドルの援助を与えている³³。

日本からのODA資金が、環境問題や貧困克服のために使われているとしても、日本からの援助で浮いた財源を、軍事費や宇宙開発、さらには対外援助等に振り分けているのではないかと、との疑念も持たれている³⁴。なお、対中ODAの場合、他の途上国援助でしばしば問題となる個別プロジェクトの援助効果については、マスコミ等で取り上げられることが少ない³⁵。

2 対中 ODA 継続の主張

日本側のODA削減や打ち切りの主張に対して、中国側は、円借款は賠償の代替ではないが、賠償を放棄した中国の温情も忘れないでほしい、ODAは互恵的、相互的なものである。ODAは中国に進出する日本企業も助けている、日本のODAに対する謝意は、日中共同宣言等で重ねて示している、ODAの必要性は減っているものの、内陸部と農村部にはまだ必要な地域が残っている³⁶、と述べている。

日本国内にも、次のような理由から対中 ODA の継続を求める意見がある。

「対中ODAの大部分は、有償資金協力、つまり低利での資金貸付けだ」、「中国は、日本から受けた円借款をきちんと返済しており、しかも円建てなので元利が確実に戻ってくるいわば優良債権だ。」³⁷

「対中円借款の7割は、環境分野で行われている。隣国の環境破壊を防ぐことは、日本の国益にもかなう。」³⁸

「有利な条件で借りた資金をきわめて有効に活用し、経済発展を遂げ、借入金も着実に返済するという有償資金協力の模範生である。」³⁹

「マクロ的に見ると、もはや中国は資金を必要としておらず、従来型の支援をする段階は終了したと言える。しかし、環境問題や貧困問題の解決など、民間資金では難しい分野においては、まだまだ資金支援を必要としている。」⁴⁰

この他にも、中国はまだ一人当たりGDPが千ドル程度の途上国であるとか、対中ODAは、我が国の中国に対する数少ない「外交カード」であるとの主張もある。しかし、中国経済が発展を続け、外資も多量に流入している現状では、「外交カード」であるとの主張は、説得力が極めて弱くなっているとの反論もある⁴¹。

3 対中 ODA の意義は

一般庶民の感覚からは、巨額の財政赤字に苦しみ、国民の負担も上昇している中で、な

³³ 「ラオス、中国の影響力拡大」『毎日新聞』2005.1.6.

³⁴ 『第1回参議院政府開発援助 (ODA) 調査 派遣報告書 - 』平成16年11月pp.77-78.

³⁵ 無論、問題がないわけではない。以下を参照。「総額9兆円の「援交金攻」白書」『諸君』2004.4. pp.28-38.

³⁶ 『第1回参議院政府開発援助 (ODA) 調査 派遣報告書 - 』(前掲注34) p.79.; 「日中関係から見た対中ODA」『東亜』No.450, 2004.12. p.44.; 中嶋嶺雄「ODAを取りやめ、対中外交のあり方も見直せ」『中央公論』1450号, 2005.3., p.129.

³⁷ 森永卓郎「中国への経済援助打ち切り論、憎悪招く政策は国益にならず」『夕刊フジBLOG』2004.12.15. <http://www.yukan-fuji.com/archives/2004/12/post_1064.html>; 森永卓郎「対中 ODA は優良債権だ」『Voice』2004.7. pp.42-43.

³⁸ 同上

³⁹ 「円借款の優等生」『国際開発ジャーナル』No.550, 2002. 9. p.26.

⁴⁰ 「研究会議事要旨」(第2回) <<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/China-sintaisei.htm>> p.3.

⁴¹ 『週刊東洋経済』(前掲注13) 2005.1.8., p.79.; Gilbert Rozman, *op. cit.*, p.258.

ぜ対中援助を含む巨額の対外経済協力を続けていかなければならないのか、という疑問が沸いてくる。これに対する政府の公式見解は、「対中国経済協力計画」(2001年10月)の「対中国経済協力の意義」の中に、見ることができる。「我が国の安全と繁栄を維持・強化するためには、平和な国際環境の保持が必要であり」中国がより開かれ、安定した社会となり、国際社会の一員としての責任を一層果たしていくようになることが望ましい⁴²。つまり、中国の国内課題の解決に手を貸すことは、中国の開放と安定に寄与することであり、そのことは、とりもなおさず、我が国の安全と繁栄を維持することにつながると、戦略的重要性を強調している。なお、対外関係タスクフォースがまとめた「21世紀日本外交の基本戦略」(平成14年11月)は、これとはやや違ったトーンになっている。「わが国のODAにとって最大の問題は対中ODA。日本の国益に直結するODAへ」「対中ODAは、対象分野を絞り日本国民にわかりやすい援助にすべきだ⁴³と述べ、国益重視の必要性(「日本の顔」がはっきり見える支援⁴⁴)を説いている。

最近の「対中 ODA 削減・打ち切り」論議

1 外相、首相の発言

最近、中国の著しい経済発展等を理由に、近い将来、対中 ODA を打ち切る考えであると政府首脳が発言したことをきっかけに、「対中 ODA 削減・打ち切り」論議が、再び活発化している。

平成16年11月26日の参議院本会議において、町村信孝外相は、「中国の経済発展が進む中で、今後我が国からの中国向けのODAの供与につきましても、これを減少させてまいります。そして、近い将来、中国が卒業生になることが適当であると考えております⁴⁵と述べた。さらに、参議院の予算委員会においても、「いずれかのタイミングで、そう遠くないうちにこの中国援助は終了すべきものだと、こう私も考えて、そのための円滑な軟着陸を図っていきたく思っております。」⁴⁶と答弁している。

ASEAN(東南アジア諸国連合)首脳会議に出席するためにラオスの首都ビエンチャンを訪れた小泉首相は、同行記者団からの質問に対し、「もう卒業の時期を迎えているんじゃないか。順調に経済発展を遂げ、早くODAからの卒業生になることを期待している。」⁴⁷と答えた。このため、11月30日にビエンチャンで行われた日中首相会談の席上、温家宝首相は、日本がODAを一方的に中止するなら、両国関係は「雪上加霜」(泣き面に八つ)になると述べ、一方的なODA見直しは、日中関係をさらにこじらせると強くけん制した⁴⁸。

中国外交部の章啓月報道官も、対中円借款停止について、次のようなことを述べている。日本の対中経済援助は、中国経済の発展に一定の積極的な役割を果たしたし、中国もこれについて何度も前向きな評価をしている。円借款は日本企業にも多くのメリットをもたら

⁴² 「対中国経済協力計画」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kuni/enjyo/china_h.html>

⁴³ 対外関係タスクフォース「21世紀日本外交の基本戦略 新しい時代、新しいビジョン、新しい外交」(平成14年11月28日) <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html>>

⁴⁴ 小島朋之「日中関係とODA」『中国新体制下における諸問題 対中支援の在り方について』財団法人国際金融情報センター、2004.2. <http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/frame_4.html>

⁴⁵ 『第161回国会参議院会議録』第9号(その1)平成16年11月26日 p.3.

⁴⁶ 『第162回国会参議院予算委員会会議録』第2号平成17年1月31日 p.34.

⁴⁷ 「対中ODA『もう卒業の時期』」『朝日新聞』2004.11.29.

⁴⁸ 「中国、一方的見直し抵抗」『毎日新聞』2004.12.14.

している。対中円借款は、ある種特別な政治的・歴史的背景を持った互恵資金協力であるので、対中円借款停止の議論は「理解に苦しむ」⁴⁹。

中国のマスコミの報道は、ほぼ外交部の発表と同じであるが、中には、中国政府の建前とは若干ニュアンスの違うものも見うけられる。『新京報』(電子版)は、中国経済が急成長の段階に入っている現在、日本が対中ODAを打ち切るのは正常なことであり、われわれは平常心で対処すべきである、と報じた⁵⁰。

2 参議院の派遣報告書

平成 16 年 11 月に、『第 1 回参議院政府開発援助調査 - 派遣報告書 - 』が公表された。7 つのODA案件(有償資金協力の貴陽西郊浄水場建設計画等)を調査した中国班は、「事業は順調に推移しており、経済、社会、環境に公益をもたらしている」と評価する一方で、下記に掲げるような理由から、全体としては、「対中国ODAを引き続き推進することの必要性は見当たらなかった」「中国に対する円借款そのものは、その廃止をも視野に入れ、当面は元本残高が増加しない程度まで縮減すべきである」との結論に達した⁵¹。

「有償案件として実施された北京首都空港整備事業についての感謝プレートは、一般国民が立ち寄ることのないルームに向かうエスカレーターの頭上に掲示されていた。中国の一般国民は、我が国からの 229.8 億円に上る資金援助を知る由もないであろう。」

「財源不足で国内投資の予算が制約される状況下で、低利・長期返済期間の ODA 資金を貸し付ける訳であるから、国民に対する説明責任をはたすため、また親日感情を醸成するためにも、有償案件といえども「顔の見える援助」に努めるとともに、中国国民に対する広報等について、積極的に取り組む必要がある。」

「ODA は単に相手国の経済力だけでその是非を判断すべきでなく、我が国の国益を重視した外交を展開するうえで大きな武器であるとの考えもある。しかし、サラリーマンはリストラに不安を抱き、中小企業や農民は中国からの輸入品との厳しい競争にさらされているという現下の状況の下で、納めた税金がビジネス競争国の中国に対する ODA として使われることについて、理念の大切さという理屈だけでは割り切れない感情が国民の間にある。」

今後の見通し

今後の対中ODAであるが、学者の中には、「中国がある程度大国として振舞おうとすることは許容せざるをえず、援助の必要性は、その問題とは離れてやはり一人当たり国内総生産などのその国の発展レベルから判断されるべきである」⁵²との主張もある。無償資金協力の場合は、国民一人当たりGDP(国内総生産)が 1,400 ドル以下の国というのが基準になっている。それゆえ、現在その数値が 1,090 ドルである中国も、3~4 年以内にこの基準を突破する見込みである⁵³。一方、円借款の場合は、平均所得が 3,000 ドル程度までは継続することになると見られる。この基準から行くと、対中円借款は、あと 20 年は継続可能と

49 『RP中国ニュース』No.15343, 2004.12.3, p.1.

50 「日本の対中経済援助打ち切りに理性的対応を」『海外論説速報』(共同通信社) No.5868, 2004.12.2, p.8.

51 『第 1 回参議院政府開発援助 (ODA) 調査 派遣報告書 』(前掲 注 34) pp.78-79.

52 丸山知雄「第 7 章 日本の対中国政府開発援助の検討」『開発援助の新たな課題に関する研究会』財団法人国際金融情報センター, 2004. <<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/kaihatuenjo-7.pdf>>

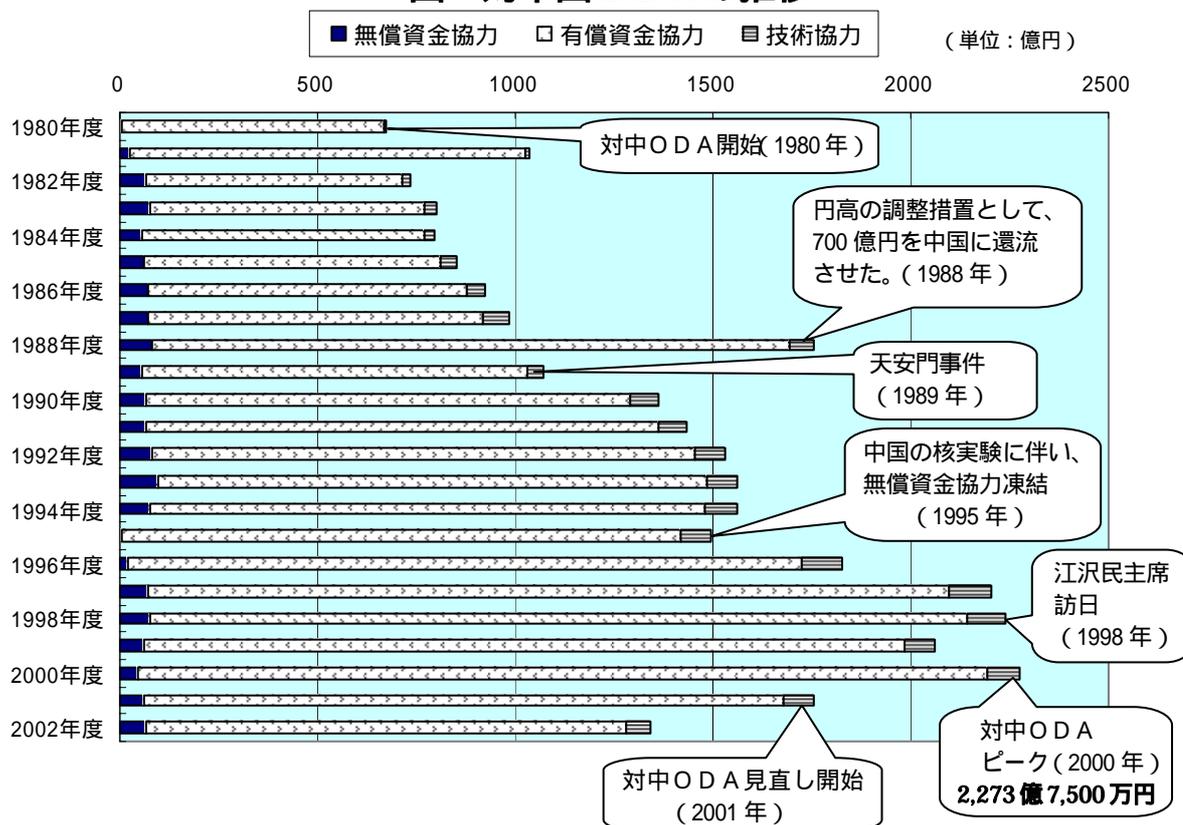
53 「対中ODAの無償・技術強力、段階的廃止を検討」『日本経済新聞』2004.12.20.

ということになってしまう。さらに、真の意味で中国が被援助国から卒業するのは、先進諸国クラブとも言われるOECD（経済協力開発機構）に加盟する日を迎えた時ではないかとの見方もある。

なお、外務省は、円借款の供与額を段階的に削減していき、平成20年度（2008年度）に新規供与を停止する線で、対処方針を決定し、中国側と調整に入りたいとしている。2008年は、北京五輪開催の年でもあり、先進国の仲間入りの証でもある五輪開催年を契機として、ODAから「卒業」する良いタイミングではないかというのである⁵⁴。しかし、中国側の反発も予想される。

無償資金協力（平成15年度で、対中ODAの4.8%を占める52億円）についても、2006年度以降、新規の案件は認めず、継続中の案件については、事業が完了した時点で中止する案が浮上している⁵⁵。人材育成と技術移転を目的とする技術協力（平成15年度で、対中ODAの5.7%を占める62億円）については、有人宇宙飛行を達成した中国にはもはや必要ないであろう、との意見が強い。しかし、環境問題に対しては、中国の技術では対応できず、日本の技術協力が必要だと説く人もあるし、中国側の要望も強いと言われている⁵⁶。

図 対中国ODAの推移



(注) 金額は、無償資金協力と有償資金協力が交換公文ベース、技術協力はJICA経費実績ベース。

(出典) 外務省『外交青書』平成16年版 p.51の数値をもとに作図。

⁵⁴ 「対中ODA削減、日中、軟着陸へ腐心」『日本経済新聞』2004.12.4.; 「対中円借款、2008年度停止」『日本経済新聞』2005.1.28.

⁵⁵ 「無償資金、打ち切りへ」『読売新聞』2004.12.12.

⁵⁶ 「対中ODAは止まらない」『東京新聞』2004.11.13.

表 对中国円借款 (第1次～第4次) の概要

	第1次円借款	第2次円借款
意図表明	1979年12月 大平首相	1984年3月 中曽根首相
案件	鉄道、港湾、ダム等 6 案件 【中国のインフラ整備、特に石炭の輸送路整備への援助が中心に行われた】	鉄道、港湾、通信、水力発電等 7 案件。 急激な円高の影響で、プロジェクトのコストは、当初の予定を下回ったため、88年に9案件を追加した。 【1988～89年度に、ダム、鉄道、地下鉄、都市ガス整備、上水道、下水処理等、9案件を追加。このうち3案件は、第2次円借款で終了したが、残り6案件は、第3次円借款に合流】
期間	1979年度～1983年度までの5年間	1984年度～1989年度までの6年間
供与総額	総額 3,309 億円 (1984年に供与した商品借款 309 億円を含む) (プロジェクト借款 2,009 億円、商品借款 1,300 億円)	16 案件 5,400 億円 【1988年度には、円高の調整措置として黒字分 <700 億円> を還流させる措置をとる】
利率	3%	2.5%～3.5%
償還期間	10年据置、30年償還	10年据置、30年償還

	第3次円借款	第4次円借款
意図表明	1988年8月 竹下首相 (1989年に天安門事件発生)	1994年12月 村山首相
案件	電力、鉄道、空港道路、通信、都市整備等 40 案件、資金還流 2 案件 【第1次円借款は、鉄道、港湾が中心であったが、第2次円借款は、さらに下水道等の民生案件や社会開発関係の案件が加わった。第3次円借款では、この流れに、農業案件等が加わった】	・前3年度 (1996～98年度) 分として、農業、鉄道、航空、港湾等案件、後年分として、環境、農業、水利、交通等 40 案件 ・後2年度 (1999～2000年度) 分として、環境、農業、水利、交通など 28 案件
期間	1990年度～1995年度までの6年間	1996年度～2000年度までの5年間
供与総額	総額 8,100 億円 (一般有償 7,700 億円 資金還流 400 億円)	・前3年分(1996～98年度) 5,800 億円 ・後2年分(1999～2000年度) 3,900 億円
利率	2.5%～2.6%	1.8%～2.3% (環境案件は 1.3%～2.1%)
償還期間	10年据置、30年償還	10年据置、30年償還

(出典) 21世紀中国総研『中国情報ハンドブック』2003年版 蒼蒼社 p.525, その他より作成。