

研究レポート

No.160 April 2003

ODA 理念の再考と外交戦略の明確化

主任研究員 柯 隆

富士通総研（FRI）経済研究所

要 旨

- ・ 政府経済援助(Official Development Assistance=ODA)は国家間のマネーフローとして捉えることができるが、それが必要とされるのは、国家間の経済成長の不均衡を背景に、豊かな国から貧しい国への援助が、人道的・戦略的・外交的など様々な視点から実行されるべきであるからだ。
- ・ 援助を受ける国の立場からは、その援助資金は経済発展の呼び水となり、経済成長のボトルネックである交通や電力などのインフラ施設のキャパシティ不足を緩和することができる。それによって、経済発展が立ち遅れている国は先進国へのキャッチアップを加速し、国家間の経済発展の格差が縮小するというのが開発援助のロジックである。一方、ドナー、すなわち、援助国の立場からすれば、経済援助は単に途上国の経済発展を援助するだけでなく、それを通じて自らの影響力や支配力を強化する狙いもあり、これは『戦略的援助』と呼ばれる。
- ・ かつて、冷戦時代において『東西』の対立が存在していたが、80年代末旧ソ連の崩壊と東西ドイツの統一をきっかけに、冷戦が終結した。それ以降、南北問題、すなわち、途上国と先進国間の経済格差は表面化し深刻化している。とりわけ、経済グローバル化が進展する今日において、途上国の貧困問題はさらに増幅し、貧困、飢饉、環境汚染、健康、温暖化問題など種々の問題が山積している。発展途上国を取り巻くこれらの問題を解決するために、先進国による経済援助が求められている。
- ・ そのなかで、日本の対中経済援助も、同じコンテキストのもとで実施されてきた。1979年12月日本は中国に政府開発援助(ODA)を提供することを表明した。79年以来、日本の対中ODA政策の中心的理念は、中国の近代化建設や「改革・開放」政策を支援し、対中政治・経済関係を促進するとともに、戦争賠償を放棄した中国に対して ODA の面において特別な配慮を行うというものである(金熙徳[2002])。日本の二国間 ODA において、対中 ODA はその最も重要なものの一つである。しかし、90年代末以降、国際環境に大きな変化が生じ、日中関係も新しい局面を迎え、日本の対中 ODA 政策も変化している。
- ・ 対中経済協力を含む日本の対外経済援助は、日本経済の景気低迷の長期化を背景に削減されている。長い間、日本の対外経済援助は世界トップの座に君臨してきたが、2001年その座をアメリカに明け渡した。「不況にあえぐ日本が(O DA)最大供与国の荣誉にしがみつ়く必要はないかもしれない」(大野健一氏)。しかし、ODA 削減に伴う日本の外交影響力の低下を避けるべきとの声も少なくない。

- ・ 対中経済協力については、中国経済の台頭と軍備の増強を理由に、対中 ODA の大幅削減が提起されている。いかなる途上国に対しても、その経済発展に伴い経済援助を徐々に削減していくのは当然のことであろう。しかし、その経済発展が脅威になるということを理由に ODA を削減とするならば、日中関係の今後に大きなマイナスをもたらすことになる。

目 次

1 . ODA の経済学と開発援助の理念.....	4
2 . アジア発展途上国の経済発展に対する日本の貢献.....	8
3 . 日中の相互依存を推進する対中 ODA の拡大	12
4 . ODA 理念の再考とグローバル時代の ODA のあり方.....	19
【別添資料】	22
別表 1 アジア主要諸国の資金フロー.....	22
別表 2 主要 DAC 国による ODA 供与（2001 年）.....	22
別図 1 日本の ODA 実績と対 GNI 比率の推移.....	23
別図 2 DAC 各国の ODA 実績の対 GNI 比（1999 年）.....	23
別図 3 中国向け資金協力の実績（1979～99 年）.....	24
別図 4 対中国円借款の分野別比率（1979～99 年）.....	24

1 . ODA の経済学と開発援助の理念¹

一般的に援助は貧しい人々を救済するものであって、人道的なものであるべきだという考え方がある。アマルティア・センによれば、「開発とは、人々が享受する様々の本質的自由を増大させるプロセスである」といわれる。

開発の目的は不自由の主要な原因を取り除くことだ。貧困と圧制、経済的機会の乏しさと制度に由来する社会的窮乏、公的施設の欠如、抑圧的国家の不寛容あるいは過剰行為などである。世界が全体としては前例のないほど豊かになっているにもかかわらず、現代世界は膨大な数の人々 多分、大多数の人々に対して基本的な自由を与えていない。 アマルティア・セン 『自由と経済開発』

経済開発が自由の増大を目的とするという枠組みにおいて、人道的な観点から貧困救済はまさに ODA の真髄であるべきである。地球レベルにおいて経済のグローバル化が急速に進む今日において、同一ルールに従ってプレーすることを標榜する市場経済化は、それぞれのプレーヤーの初期条件の違いを無視して競争を促進する側面がある。特に、グローバルな市場競争の結果として winner takes all (勝者がすべてを取る) という傾向が強まっている。したがって、人道的な援助は、経済援助の基本的理念としてこれからも重要な意味を持つ。

一方、人道的援助という大名義を否定するわけではないが、経済援助を投資とみなし、その効率を追求すべきという議論もある(小浜裕久[1998])。すなわち、「援助は広い意味での投資である以上、投資効率を考えなくてはならないからである」。しかし、援助の効率を議論する際、効率的に援助資金を使うため、それに対するモニタリング(監督)を強化することは当然のことであるが、援助の効率性を経済学でいう投資効率と混同させることは明らかに間違っている。

開発援助の3番目の側面は外交手段としての役割である。ODA 供与は、アジアにおける日本の役割と日本のアジア戦略という大きな枠組みのなかで位置付けられる必要があり、両者を合致させなければ、ODA の意味は半減する。強調しておきたい点は、ODA はそれがもたらす経済効果のみで評価すべきでなく、その外交戦略上の役割も合わせて考慮しな

¹ 拙稿を執筆するにあたって、国際協力事業団(JICA)専門調査員である大塚二郎氏のアドバイスを受けている。ここで同氏に御礼を表したい。なお、近年、財務省の外国為替審議会や国際協力銀行(JBIC)の研究会に参加し、そこで得られている知識も拙稿のヒントになっている。合わせて謝意を表する。

ければならないということである。

援助は広く捉えれば、グローバルな市場経済による富配分の不平等を是正する役割を果たすものである。主要な先進国からなる開発援助委員会 (*Development Assistance Committee=DAC*)²は、援助の政策と理念を考えその方向性を決定する。

中央および地方政府を含む公共部門ないしその実施機関により、発展途上国および国際機関に供与されるものであること、

発展途上国の経済・社会開発に寄与することを主たる目的とするものであること、

グラント・エレメント (*Grant Element=GE*)³が25%以上であること

現在、ドナー国はアメリカ、日本、フランス、ドイツ、イタリアなど計 22 カ国からなっている。被援助国は、DAC が作成する途上国リストに載ることが条件であり、ヨーロッパのスタンスは、援助は貧困救済であり、1 人当たり GDP は 2,555 ドル以上の国は「卒業」させるべきであるという主張である。これに対して日本は、発展段階に応じて援助が必要であるのみならず、比較的高い所得の国にも技術協力が依然として必要であるというものである。

表 1 に、発展途上国に対する資金の流れを示した。途上国への資金フローは、政府資金と民間資金に大きく分けることができる。そして、政府資金はその貸付条件により *ODA* と *OOF* (*Other Official Flow*) に分類され、その違いは *GE* が 25% であるかどうかということだ。一方、民間資金のほうは、*PF* (*Private Flow*) と *NGO* (*Non-governmental Organization*) に分けられる。

² DAC は 1960 年に経済協力開発機構 (OECD) 内の開発援助グループとして発足。99 年 12 月にギリシャが参加し、現在の加盟国は 22 カ国にのぼる。

³ グラント・エレメント (GE) は、政府借款の貸付条件 (金利や返済期間) の緩やかさを計る指標である。金利年 10% の商業条件による借款を 0% として、条件が緩やかになるほど GE の割合は高くなり、贈与の場合は 100% となる。具体的に次のように定義されている。

$$GE=100\{1-(r/a)/d\} \times [1-\{1/(1+d)aG-1/(1+d) aM\} / \{d(aM-aG)\}]$$

ただし、 r は金利、 a は年間支払い回数、 d は 1 返済期当たり割引率 (半年賦払いの場合、4.8809%)、 G は据置き期間、 M は償還期間である。

表1 発展途上国に対する資金フロー

1. 政府資金			
政府開発援助 (ODA)	二国間援助	贈与	無償資金協力
		政府間貸付	
	国際機関		贈与
			出資
			貸付
その他政府資金 (OOF)	輸出信用 (1年間)		
	直接投資金融		
	国際機関に対する融資		
2. 民間資金			
民間営利資金 (PF)	輸出信用 (1年超)		
	直接投資		
	国際機関に対する融資		
非営利民間団体による贈与 (NGO)			

資料：小浜裕久[1998]「ODAの経済学」(日本評論社)

ここで、発展途上国の経済発展モデルをレビューしておこう。

古典的な経済発展モデルにおいて、経済成長は国内総生産伸び率 $G(Y)$ を最大化することである。経済成長を実現するには、資本や労働など生産要素の投入を増やすこと、全要素生産性と技術レベルを向上させること、のいずれかまたはその組み合わせしか方法はない。発展途上国においては一般的に労働力は過剰であるため、投資効率を一定とするならば、投資をして資本ストックを増やさなければならない。すなわち、

$$ICOR = K/Y = I/Y$$

または、

$$G(Y) = (1/ICOR) \times (I/Y)$$

ということになる。ここで、 $ICOR$ は投資産出係数で、 $K=I$ は投資、 Y は国民所得である。成長率 $G(Y)$ を上げるためには投資率 (I/Y) を高くする必要がある。投資をファイナンスする貯蓄 (S) には国内貯蓄 (S_d) と海外貯蓄 (S_f) とがある。投資に必要な資金は国内貯蓄が不足する場合、海外貯蓄に依存せざるを得なくなる。ODA などの経済援助は海外貯蓄 (S_f) の一部である。確認のために、投資と貯蓄の関係を次の式に示すことができる。

$$I = S = S_d + S_f$$

または、

$$I/Y = S_d/Y + S_f/Y$$

途上国において、国内貯蓄は不足しがちであることから⁴、その投資の一部を海外からの援助や民間投資などに依存することになる。1997年7月に起きたアジア通貨危機をきっかけに、国内投資をもっぱら海外貯蓄に依存させることに批判的な見方が増えているが、実際は国内投資資金の一部を海外貯蓄に依存させること自体は問題ではなくて、対外依存度を自らの返済能力以内に抑制することが重要である。しかも、その際の海外貯蓄が短期性資金であるか、それとも長期性資金であるかによって問題の質が異なってくる。97年の通貨危機の際、タイ、マレーシア、インドネシア、韓国など通貨危機の影響をもっとも大きく受けた国々は、国内の長期投資の一部を海外の短期性資金に依存したということで共通している。

表2にアジアの主要な発展途上国の援助依存状況(Aid Dependency)を示した。大きな趨勢として、アジアの途上国は80年代と90年代のキャッチアップの時代を経て、援助、すなわち海外貯蓄(S_f)への依存度は大きく低下してきている。国民所得に占める援助の割合は、インドネシアを除けば、すべての国は横ばいないし低下している。

世界銀行などの国際機関では、ODAに関する研究において、マクロ的に援助必要額の推計がなされている。それは主に途上国の経済成長率目標を所与として国内貯蓄性向(s_d)と海外貯蓄(s_f)流入という二つの制約条件のもとで援助必要額を推計するものである(二つのギャップモデル)。すなわち、経済成長目標を、国内貯蓄制約と外貨流入制約の範囲内に設定すべきというのは「二つのギャップモデル」の基本的な考え方である。国内投資の拡大は経済成長を押し上げることになり、そのために外国から資本財や中間財を輸入することが必要であることから、海外貯蓄流入が必要となる。途上国は、投資が貯蓄を上回らない($I \leq S$)、輸入が海外貯蓄流入を上回らない($Im \leq S_f$)という制約条件のもとで、経済成長目標を立てるべきであるということである。

表2 アジア主要発展途上国の援助依存状況(1995年、2000年)

	Per capita		ODA 純受取額		対 GNI 比率		対資本形成比率		対輸入比率	
	2000	PPP	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
中国	840	3,920	3,531	1,735	0.5	0.2	1.2	0.4	2.3	0.6
タイ	2,000	6,320	859	641	0.5	0.5	1.2	2.3	1.0	0.8
マレーシア	3,380	8,330	109	45	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.0
インドネシア	570	2,830	1,391	1,731	0.7	1.2	2.2	6.3	2.3	2.6
フィリピン	1,040	4,220	890	578	1.2	0.7	5.3	4.3	2.5	1.4
インド	450	2,340	1,739	1,487	0.5	0.3	1.8	1.4	3.1	1.8

⁴ むろん、国内貯蓄を効率的に利用するために、国内金融システムの改革と強化が必要である。

注： 単位は、Per capita：ドル、ODA 純受取額：百万ドル、 GNI = 総国民所得、 対輸入比率には サービス輸入が含まれる、 PPP は購買力平価で換算した Per capita。

資料：“ World Development Indicators 2002” (The World Bank)

しかし、途上国の経常収支ギャップを補填する海外貯蓄 (= 外貨) としては、ODA 以外に外国直接投資 (FDI) や銀行ローンがある。同じく ODA でも無償資金があれば、ODA ローンもある。FDI や銀行ローンによって外貨不足をファイナンスできる途上国と、ODA に依存せざるを得ない途上国とは事情が異なる。したがって、二つのギャップモデルは大まかな援助必要資金額を推計するのに使われるものであるが、各国の事情の違いによりその説得力は異なる。

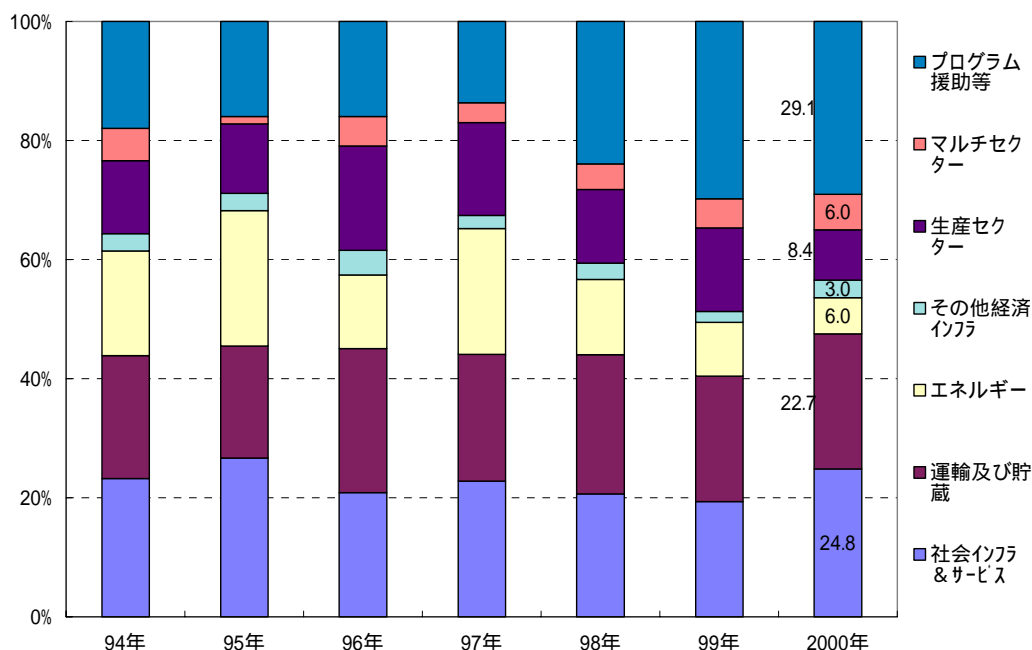
ほとんどの途上国は援助資金を、 インフラ整備 (道路やエネルギー)、 公共サービスの充実 (病院や学校)、 環境の改善 (上下水道や砂漠化対策) などに利用している。これらのプロジェクトは民間投資が不向きであり、国内財政制約も厳しいため、援助資金によってファイナンスするしかないというのが実状である。援助必要資金額の推計は、財政制約を考慮してアプローチすることが重要である。

開発の初期段階にある発展途上国には、無償資金協力でもって社会インフラ投資を推進し、ある程度開発が進んだ途上国に対しては、ODA ローンでもって経済インフラの充実を図るとというのが一般的なパターンである (小浜[1998])。発展途上国の場合、資金循環表が十分に整備されていないことが多く、投資主体別のデータの入手が困難であることから、その分析と推計ができないことが多い。

2 . アジア発展途上国の経済発展に対する日本の貢献

日本は ODA 供与大国であり、2001 年までの 9 年間日本の政府開発援助額は世界第 1 位を誇ってきた。具体的に、1966 年から 99 年にかけて、有償資金協力 (円借款、借款承諾ベース) は 19 兆 931 億円、無償資金協力は 3 兆 4,150 億円 (純支出ベース)、技術協力は 2 兆 6,128 億円であった。ちなみに、ODA 供与の対象国は、円借款 93 カ国、無償資金協力 155 ケ国、技術協力 181 ケ国となっている。

図1 日本の二国間 ODA 分野別内訳の推移（1994～2000年、約束額ベース）



注：プログラム援助には債務救済、食糧援助、緊急援助、行政経費などが含まれる。

東欧および卒業国向け援助が含まれる

資料：「ODA 白書 2001」

分野別にみると、日本の ODA は、道路、鉄道、港湾、空港、電力などの経済インフラ整備が多く、全体の 31.7%（2000 年度）を占め、DAC 各国平均の 16% に比べ約 2 倍になる。この点は日本の ODA の特徴といえる。アメリカやイギリスなどの他の DAC 国は、緊急援助が中心となるプログラム援助や社会インフラとサービス援助が大きなウェイトを占める。

全世界において唯一日本に比べ似ているのはドイツである。日本の ODA はインフラなど「ハコモノ援助」に偏っていると批判されているが、その事情はドイツと似ている。東欧やロシアのインフラ整備支援のために、ドイツは経済支援に大きなウェイトを置いている。同じように、日本はアジア諸国に対してインフラ整備支援を行っている。これまでのアジア地域の経済発展という事実からみて、いわゆる「ハコモノ援助」が中心となる日本の ODA 政策が批判されるのは間違いである。アジア地域、とりわけ、東アジア地域の港湾、空港、道路、電力などのインフラ整備は日本の ODA により改善されており、その結果、域内の経済発展、投資と貿易の拡大を促進しているのである。

日本の対アジア ODA 供与の過程をここで振り返ってみよう。

経済と外交の両面から、日本は東南アジアを ODA の最優先地域としてきた。東南アジアへの戦後賠償問題の解決は ODA の前奏曲となった。日本の二国間 ODA の受入総額をみると、上位 10 カ国のうち 5 カ国は東南アジアの国々である。金熙徳[2001]は日本の対東南アジア諸国の ODA の特徴について次のように述べている。

第 1 に、巨額な戦争賠償を避けようとした

第 2 に、実際に支払った一部の賠償資金を経済協力資金と結びつけた

第 3 に、賠償済みの場合、引き続いて経済協力資金を供与した

第 4 に、賠償と経済協力を日本企業の東南アジア市場を開拓するための
有利な手段とした

東南アジアの戦争賠償受取国の経済復興に、日本の賠償⁵はそれなりの役割を果たした。とくに、東南アジア各国は経済規模が小さく、開発のレベルが低かったので、日本の賠償は賠償受取国の経済開発を進展させた。たとえば、日本の賠償は毎年フィリピンのインフラ整備費用の 20 - 25% を占めているといわれる。戦争賠償に電力、運輸などの分野のプラントが含まれ、その設備は 50 年代半ば以降、東南アジア各国の経済建設の需要を満たしたのである（表 3 参照）。

日本の戦争賠償は、直接受取国に現金を支払うのではなく、日本政府が賠償金額を日本企業に支払い、その企業は賠償請求国に製品と役務を提供するというスキームであった。このような賠償スキームは東南アジアの不満を除去し、東南アジアとの政治・経済関係を立て直し、合わせて日本経済の復興を促進したのである。

戦争賠償は経済協力の性格が賦与されていたため、戦争賠償が終了するにつれ、自ずと日本と東南アジアとの経済関係は ODA の供与に変わった。60 年代以降の日本型 ODA の特徴は、貿易、投資と援助の『三位一体』の日本型対外経済協力方式というものである。その中身としては次のようなものがあげられる。経済協力は日本と被援助国の経済関係を促進することが基本であり、無償援助のウェイトが低く、金利の低い長期借款が中心となる。また、ODA を民間貿易、投資と結びつけて実施するという特色がある。

⁵ 日本は戦争の「純賠償」として日本軍に占領されていた東南アジア 4 カ国（フィリピン、ビルマ、インドネシア、マレーシア）に対して、最終的に 10 億 1,200 万ドルの戦争賠償を支払った。

表3 日本の対東南アジア各国の賠償

	賠償総額 (百万ドル)	提供期間 (年)	賠償発行 年月日	協定終了 年月日	主要提供項目
ビルマ	200	10	1955.4.16	1965.4.15	発電機、ポンプ、耕耘機、家庭用電気器具、バス、トラック組立向上、機械類、鋼材、亜鉛鍍金鉄板など
フィリピン	550	20	1956.7.23	1976.7.22	農用機械、道路建設設備、小学校用組立校舎、医療設備、基礎資料(電気、通信設備計画)
インドネシア	223	12	1958.4.15	1970.4.14	プランタス河などの河川計画、ヌサンダラビルなどの建設プロジェクト、製紙工場、紡績工場あんの設備セット、船舶、土木、農用などの機械類
南ベトナム	39	5	1960.1.12	1965.1.11	発電所、製紙工場、ベニア板工場などの設備セット類の関連資材
合計	1,012				

資料：「徹底検証、日本型 ODA」金熙徳[2001]（三和書籍）

原典：アジア経済研究所

このような「三位一体」の日本型援助スキームについては賛否両論が存在する。被援助国の産業能力を考えれば、無償援助や単独な援助方式より、「三位一体」方式のほうが援助国と被援助国との産業協役に役立ち、被援助国の生産「自助」努力を促すのに有効である。このような賛成論に対して、「三位一体」の援助方式は、日本の民間企業の被援助国市場における独占を意図しており、エゴイズムそのものであるといわれている。要するに、ODA は援助国の国益のみ最大化するのか、それとも援助国と被援助国の双方の国益を最

大化するのか、という問題である。被援助国の市場を独占し、当該国の利益と経済的自主性を損なわないように、援助国としては心がけることが必要であろう。日本の東南アジア諸国への経済援助を考察する限り、日本と被援助国双方の利益が最大化されているといえる。これは70年代から90年代にかけての同地域の奇跡的な経済発展からもその一端を伺うことができる。同時に、同地域における日本のプレゼンスの大きさは、自国利益の最大化をも意図してきたことを示している。

なお、日本の対東南アジアの経済援助が強化された背景の一つは、戦後の冷戦構造のなかで、日本は中国市場を失い、米国からの提案を入れ、中国市場への依存から東南アジア市場に転換せざるを得なかったからである。

50年代において、東南アジアは日本にとって重要なエネルギーと資源の輸出入市場であり投資市場となった。ODAは、日本政府と企業が連携して同地域における市場シェアを拡大するための戦略であった。60年代以降、輸入先の多元化によって、東南アジアのエネルギーと資源に対する依存度は低下したものの、依然として比較的高い水準を保っている。70年代に日本がアセアンから輸入した石油およびその他の資源は、日本の資源輸入全体の20%強の比率を保っていた。その中で、天然ゴム、錫、南洋木のほとんどがアセアンからの輸入に依存していた。

80年代以降、アセアンが著しい勃興を示すのに伴い、日本はアセアンの国際政治面における位置と役割を見直さざるを得なくなった。これによってアセアンへのODAも新しい意味を持つようになったのである。

他方、東南アジアが日本ODAの重点対象地域となった背景には、日本側の要因以外にアセアン諸国側の要因もある(金熙徳[2001])。東南アジアの国家は外資への需要が大きく、しかも消化能力が高いため、日本のODAに対して積極的に受け入れる態度を採った。

3. 日中の相互依存を推進する対中ODAの拡大

日本の対中ODA供与は、1979年中国が「改革・開放」政策の実施を表明してからのことである。その中心的な理念として、中国の近代化建設と改革・開放政策を支援し、対中政治・経済関係を促進するとともに、戦争賠償を放棄した中国に対してODAの面において特別な配慮を行うというものである。

長い間、中国は援助を含む外資の導入について消極的な姿勢を示してきた。毛沢東時代において中国の国策はいわゆる「自力更生」というものであり、外資が排除されていた。

1979年を起点とする「改革・開放」政策をきっかけに、外資政策が変更され、外国直接投資や外国支援を積極的に取り入れるようになったのである。対外貿易上の資金不足は、中国に外資と外国支援導入政策を採らせる直接の原因であった。

こうしたなかで、日中関係についてみると、日本の経済力と日中の地理的な近さから、中国は日中関係の発展を強く望んだ。72年日中国交正常化以降、日中貿易が年々拡大してきたことを背景に、78年9月に中国への政府援助(円借款)が提起された。しかし、当時、「自力更生」から外資導入への政策変更はまだなされておらず、中国政府としては円借款への期待を持っていながらも、それを受け入れるとの回答を示さなかった。

もっとも、中国側からみれば、外国援助と円借款という言葉のニュアンスは日本語のそれとは大きく異なる。すなわち、そもそも外国援助の受入に慎重な姿勢を示している中国において、円借款が返済しなければならない「外貨貸付」であることから、「援助」(返済しなくてもよいもの)とは異なるものと見られていた。したがって、当時の中国において、円借款を中心とする日本のODAに対して日本とは異なる理解がなされたのである。78年10月鄧小平は日本を訪問する際、記者団に円借款の問題について聞かれたとき、次のように答えたといわれる。

「日本政府のわが国に提供する借款の形式についてわれわれはまだ考えなかったが、これからはそれに対して検討を行う予定だ」

中国指導部は円借款の受入を拒否しなかったが、どのような形で受け入れるかについて検討するとした。中国が明確な回答をしなかった理由としては、まず、国内の外資導入政策の確立を待たなければならないことがあげられる。そして、中国が援助を受け入れるスキームを検討し、そのなかで、日中関係と中国の対外戦略を考える必要がある。さらに、円借款は返済しなければならないものであるため、借入コストと為替リスクの計算が必要となる。これらの諸要因のほかに、円借款を受け入れる方式として、中国側が日本側にプロジェクト建設の申請を行う必要がある。外国政府に対するプロジェクト建設の申請ということも、中国にとって初めてのことであった。

鄧小平の訪日以降、両国政府の指導部による推進と事務級協議の結果、1979年9月、中国側(谷牧元副総理)は日本側に円借款の申請を正式に行った。その中身は発電所建設と鉄道整備が中心であった(表4参照)。全体の請求額は55億4,000万ドルであった。

表4 1979年9月中国の提起した円借款案件

順位	プロジェクト名	建設期間	資金額（億ドル）
1	石臼所港（山東省）	3年	3.2
2	えん州 石臼所鉄道（山東省）	3年	3.0
3	龍灘水力発電所（広西チワン族自治区）	6年	15.5
4	北京 秦皇島鉄道拡充・電氣化（北京市、河北省）	3年	6.5
5	衡陽 広州鉄道拡充（湖南省、広東省）	4年	9.1
6	秦皇島港拡充（河北省）	3年	1.6
7	五強溪発電所（湖南省）	6年	8.1
8	水口水力発電所（福建省）	6年	8.4

注：申請総額は55.4億ドル（当時の為替相場では1兆2,000億円相当）

資料：金熙徳[2001]

日本政府は対中経済援助をスムーズに行うために、まず「対中援助三原則」を打ち出し中国政府に伝えた。それは、欧米諸国との協調を図る、アジアとりわけアセアン諸国とのバランスを配慮する、軍事協力はしない、というものである。1979年12月大平元首相は中国を訪問し、当該対中援助三原則を中国側に正式に伝えた。鄧小平は中国政府を代表し、日本政府の考え方に理解を示した。

表5 第1次円借款プロジェクトおよび1年目の援助金額

順位	プロジェクト	1年目の援助額（億円）
1	石臼所港（山東省）	70.85
2	えん州 石臼所鉄道（山東省）	101.00
3	北京 秦皇島鉄道拡充・電氣化（北京市、河北省）	25.00
4	秦皇島港拡充（河北省）	49.15
5	衡陽 広州鉄道拡充（湖南省、広東省）	114.00
6	五強溪発電所（湖南省）	140.00
	合計	500.00

資料：金熙徳[2001]

日本政府が提示した「三原則」に中国が理解を示した結果、1980年から日本は中国に円借款の供与を開始した。それは中国が申請した8つのプロジェクトの中から、山東省の鉄道（2）、福建省の水力発電所（8）を除いた6つのプロジェクトに対して円借款を供与するというものであった（表5参照）。第1次円借款の特徴は、このプロジェクト・リストから分かるように、日本へ石炭資源を輸出するための鉄道整備が柱の一つになっている。同時に、70年代末において中国の電力不足が深刻だったため、発電所の増設が急務であったことが挙げられる。したがって、第1次円借款プロジェクトは、鉄道3本、港1ヶ所、発電所1ヶ所という構成になっている。これは日中双方の利益が叶ったプロジェクト選定といえよう。

表6 第1～4次対中円借款の内容

	第1次	第2次	第3次	第4次(前)	第4次(後)
態度表明時期	1979年12月 大平首相	1984年3月 中曽根首相	1988年3月 竹下首相	1994年12月 村山首相	1998年11月 小淵首相
対象プロジェクト	4件(鉄道2件、 港2件)商品 買付け1件	7件(鉄道、 港、電話、電 力)、追加9 件 黒字還流1 件	40件(電力、鉄 道、港、空港、 道路、通信、都 市建設、農業な ど)資金還流2 件、追加8件	40件(道路、港、 水利、空港、通 信、電力、イン フラ施設、農 業、環境保全)	
実施機関	1979～83年	1984～90年 (実際は89 年終了)	1990～95年	1996～98年	1999～00年
貸付金額	3,309億円	5,400億円	8,100億円	5,800億円	3,900億円
条件		1984年 3.25% 1985～86年 3.50% 87年3.00% 1988～89年 2.5%		～1998年 標準金利2.3% 普通環境保全 2.1% 特別環0.75% 98年標準金利 1.8% 普通環境保全 1.3% 特別環境保全 0.75%	
償還期限	据置期限10年 償還期限30年	据置期限10 年 償還期限30 年	据置期限10年 償還期限30年	据置期限10年 償還期限30年	据置期限10年 償還期限30年

さらに、第1次円借款供与の内容から、次の3点を読み取ることができる。まず、日本は、その経済力に相当する国際政治上の地位を求めた。日米経済摩擦の激化は、日本に絶えず外交的空間を拡大する必要性を認識させた。円借款は主に対日石炭輸出に関連する施設の整備・開発のプロジェクトに用いられ、これは日中両国のエネルギー開発と輸入拡大の需要に合致した。さらに、過去の戦争にかかわる歴史的負債と中国の戦争賠償放棄を補償する面もあった。

第1次円借款以降これまで、計4次の円借款が供与された⁶。表6は第1次から第4次円借款の内容を示したものである。合計2兆円を超す規模になっている。その中身をみると次のようになっている。鉄道5,778億円、道路・橋梁1,634億円、空港1,085億円、港

⁶ 第4次円借款は2000年に終了し、2001年から中国へのODA供与は他の途上国と同じように単年度方式のODAに変更された。

湾 2,726 億円となっており、交通インフラ関連は円借款全体の 56.9%を占めている。そのほかに、電力・ガス（4,760 億円）環境（2,730 億円）農業・灌漑（2,102 億円）が大きなウェイトを占めている。

これまでのところ、承諾ベースで計算すれば日本が供与した対中円借款の総額は 2 兆 6,509 億円に達している。日本は中国に対して最も多くの ODA を供与している国であり、中国が受け入れた外国の ODA のなかで円借款は 40%以上を占めている。円借款は他の国が供与した政府開発援助に比べ、規模が大きく、条件が最も恵まれているという特徴がある。同時に、円借款プロジェクトのなかに、日本の石炭輸入基地（秦皇島）の整備というような、日本の国益に叶ったプロジェクトも少なくない。

ここで円借款プロジェクトを詳しくみることにしよう。

- (1) **鉄道整備** 合計 5,778 億円の円借款が承諾されている。そのなかで、大同～秦皇島（184 億円）北京～秦皇島（870 億円）といった石炭輸送幹線鉄道整備など、重要なプロジェクトが多い。また、南北幹線鉄道である北京～九龍間における衡水～商丘鉄道（236 億円）衡陽～広州間鉄道（736 億円）などの整備は、鉄道輸送のボトルネックの緩和に重要な役割を果たしている。
- (2) **道路建設** 中国は自動車道路を整備するために、1990 年から道路建設に円借款を利用した。そのなかで主なプロジェクトは、道路橋梁の建設、高速道路の構築及び道路建設に関わる技術協力である。たとえば、第 3 次円借款（1990 年から）において青島開発計画（道路）に 88 億円が利用され、海南島開発計画（道路）に 130 億円が使われた。さらに、第 4 次円借款に河南新郷～鄭州高速道路（235 億円）など 6 つのプロジェクトが建設された。
- (3) **港湾建設** 円借款を利用して建設した港湾施設のほとんどは、石炭輸送用の港である。秦皇島港、青島港、石臼所港、連雲港、上海宝山港湾、海南島海口港・洋浦港など計 16 ヶ所のプロジェクト⁷が建設され、利用した円借款は 2,726 億円にのぼる。
- (4) **空港関連施設** 上海浦東国際空港（400 億円）北京首都空港（300 億円）武漢天河空港（63 億円）蘭州中川空港（63 億円）ウルムチ空港（49 億円）の 5 箇所の空港建設または拡充工事に円借款が利用された。そのほかに、全国 150

⁷ 円借款利用の港は、8 箇所、56 箇所のバースであるが、そのうち、5 万トン級のバースは 48 箇所ある。

箇所のレーダー設備の設置など、民間航空管制システムの近代化のために、210億円の円借款が利用された。

(5) **電力・ガス** 第1次から第3次までの円借款は、主に火力発電所の建設に利用された。山西河津火力発電所(246億円)、江西九江火力発電所(296億円)、三河火力発電所(246億円)などは代表的なプロジェクトである。第4次円借款からは、火力発電所の建設よりも、送電網の整備や変電設備の建設がむしろ重要性を増している。このような変化は90年代半ばまでの電力供給不足とその後の電力供給の改善を背景としている。最近は電力不足というよりも、配電網の整備やその効率化が重要な課題として注視されている。

(6) **環境保全** 環境保全に円借款が使われたのは第2次円借款からであるが、第2次と第3次円借款は計6ヶ所の環境関連のプロジェクトに使われ、すべて大都市(南京、成都、北京、天津、アモイ、西安など)の上下水道の整備であった。第4次円借款から河川の水質保全、都市の環境モデル事業など環境保全プロジェクトの多様化が進んでいる。とはいえ、円借款のなかで環境保全関連のプロジェクトは依然として金額が小さく、ウェイトも大きくない。

以上の分析からこれまでの円借款の特徴は、ハコモノを中心とするハードのインフラが多かったと思われる。そのなかでもっとも大きなウェイトを占めているのは、交通インフラであった。80年代から90年代にかけて、交通インフラの未整備は中国经济発展のボトルネックであった。道路、鉄道、港湾、航空などの交通インフラの整備には、円借款が大きく貢献してきたといえる。この点については、中国に限らずその他のアジア諸国において同じことがいえる⁸。

一方、円借款は中国の経済発展に大きく貢献しているにもかかわらず、中国人はそれに対して感謝していないという問題がある。この問題については、「官」と「民」という二つの次元に分けて考察する必要がある。まず、政府の対応についてみると、表7に示したように、日本の対中ODAに関する報道をコンスタントに行ってきた。ODA関連の公式報道

⁸ 従来から日本のODAについてハコモノに偏っているという批判があるが、ハードのインフラに偏重していた背景には、アジア地域におけるインフラ未整備が経済発展のボトルネックになっていることがある。インフラと経済発展の関係はいわゆる「ニワトリと卵」というようなものであり、すなわち、インフラを整備すれば、経済も順調に発展していけるということである。実際、80年代以降の奇跡といわれる東アジアの経済発展はインフラ整備に密接に関係している。また、90年代以降ハードインフラ整備への円借款供与の比率は徐々に低下しており、上下水道や教育などの社会インフラ整備のウェイトは高まりつつある。

は毎年5～10回ほど行われてきた。そのなかで、1989年天安門事件の影響があって、ODA関連の報道が1回に減ったが、翌年海部元総理は西側首脳として天安門事件後初めて中国を訪問し、日本の対中ODAに関する公式報道の回数は再び10回に増えた。

しかし、ODAに関する公式報道は決してODAに対する中国政府の公式評価を反映するものではなく、日中関係の動向に左右される面が強い。この点もODAが外交手段の一つであるという側面を表したものといえよう。

表7 1980～94年日本の対中ODAに関する「人民日報」の報道回数

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	95	合計
円借款	5	1	3	2	2	0	1	2	2	0	5	3	2	3	4	35
無償援助 技術協力	1	5	3	5	10	2	4	1	2	1	5	3	4	4	2	52
合計	6	6	6	7	12	2	5	3	4	1	10	6	6	7	6	87

資料：金熙徳[2001]

これに対して、民のレベルからみて日本の対中ODAはどこまで評価されているのだろうか。

北京市民に対して行われた経済協力に関するある意識調査によると、DACのなかでもっとも期待され評価されているのはアメリカの経済協力であり、日本が第2位である。むしろ、アメリカに比べ日本の対中ODAの規模は遥かに大きいものである。そのなかで、日本のODAが第2位に位置する背景に、一般の市民レベルにおいて日本の対中ODAが次のようなものとして認識されているからである。

「互惠互利」のものである

日本にも有利である⁹

中国の戦争賠償放棄への補償である

なお、日本の対中ODAの評価を下げる他の要因として、一部の政治家による戦争責任問題や歴史教科書問題が日本のイメージダウンをもたらした面がある。すなわち、ODAの枠組みにおいては、「政経不可分」ということである。さらに、日本企業の対中投資姿勢、すなわち、遅れた現地化と技術移転に消極的であるとみられることなどから、民のレベルにおいて日本の対中ODAは、その実際の金額より評価が低いということである。

⁹ 日本企業によって実施される案件が多かった。

4 . ODA 理念の再考とグローバル時代の ODA のあり方

これからの ODA 戦略のあり方について分析する前に、まず、ODA に関する論調を整理しておこう。

基本的に、ODA 予算を削減すべきという量的縮小論は、日本においてコンセンサスになっているようである。その理由は、日本経済の景気低迷の長期化と、その再興に対する自信の無さという 2 点に尽きる。その中で、特に中国への ODA 供与を大幅に削減する必要があるとの論調が多い。すなわち、

中国経済の台頭

中国の軍事能力の強化

援助を受けている中国の第 3 国への援助

ODA の軍需への流用の恐れ

一方、専門家の間では、ODA 規模の縮小に伴う日本の外交影響力の低下を懸念する声も少なくない。量的縮小の影響を「質」的向上によって補うという提案がなされている。一般的に援助の質はその贈与比率やグランド・エレメントの比率(脚注 4 参照)など ODA 供与の条件によって表わされている。ここでの「質」的向上は、第 1 節で述べた援助の効率化という意味である。すなわち、援助の無駄使いを最小限に食い止め、ODA 資金の再配分を最適化するということである。

表 8 は外務省が発表した「対中国経済協力計画のポイント」である。これからの対中 ODA の重点分野は、環境保全、市場経済化促進と内陸開発という 3 分野に集約している。その趣旨は十分に明確だが、日本の対中外交戦略との整合性は取れているのであろうか。おそらく、対中 ODA「原則」を議論する前に、対中外交戦略の指針を明らかにしておかなければならないのではなかろうか。

80 年代の ODA は冷戦構造のなかで実施されていたと同時に、戦争賠償の尾を引いていた。90 年代半ばまでの ODA は、冷戦は終結したがその基本的な枠組みはほとんど変わっていなかった。しかし、それ以降、とりわけアジア通貨危機(1997 年)のあと、世界情勢が大きく変化し、経済のグローバル化は急ピッチで進んでいる。なお、2001 年 9 月のテロ事件をきっかけに、様々なテロ活動への対応を求められている。市場経済化と不安定化が増幅する 21 世紀において、ODA は新しい意味と役割が賦与されている。

表 8 対中国経済協力計画のポイント

1	円借款については、多年度方式より単年度方式へ
2	国民の理解と支持が得られるような援助、そのため国益の観点に立って個々の案件を精査。 【重点分野】 環境など地球規模問題への対応、市場経済化促進、相互理解の増進、内陸部の民生向上・社会開発、民間レベルの経済関係拡大のための環境整備、など
3	沿海部の経済インフラは基本的に中国自らが実施。
4	規模については、従来の支援額を所与のものとし、案件積み上げ方式を導入。また、透明性を高めるためロングリスト方式を導入。
5	ODA 大綱原則の考え方について、あらゆる機会を活用して中国側の認識と理解を深めるよう最大限の努力を払っていく。
6	評価を適時適切に実施し、その後の援助に迅速に反映する。

資料：日本外務省

第 1 に、東アジアの経済繁栄のために、日本はどのような役割を果たそうとするのだろうか。実は、これまでのところ日本政府はこの問題について、明確かつ具体的な態度表明をしてこなかった。G7 の場においても日本がアジアの代表であるという認識は決して十分とはいえない。そのなかで、中国経済の台頭と対東南アジア外交の強化を背景に、日本のアジアにおける影響力が相対的に低下しているのである。したがって、日本のアジア戦略の明確化・具体化を前提に、対アジア ODA のあり方を再検討する必要がある。具体的にいえば、日本がアジア経済繁栄をリードしていくために、域内の金融、貿易、投資などのインフラ整備に ODA を供与すべきであろう。

第 2 に、対中関係を再検討する必要がある。第 4 次円借款で戦争賠償放棄への補償という戦争負債が終わったという認識であれば、新たな日中関係を構築していくために、ODA を供与するということである。新たな日中関係というのは、互いの不信感を払拭し、東アジア域内の平和と繁栄のためにともに働くというものでなければならない。東アジアが抱える問題として、貧困、環境破壊、北朝鮮問題、台湾問題など不安材料が多い。その中で、中国の経済発展がこれらの諸問題の解決に寄与するものと認識しておくことが重要である。したがって、今後の対中経済援助はより高い次元から行われるべきであり、突発的な事故や事件あるいは感情論に左右されるべきではない。

第 3 に、日本経済の再生をアジア諸国に約束すべきである。日本経済とアジア諸国経済の相互依存は、予想以上に高まっている。日本経済の再生はアジアに対してもっとも効果的な「援助」であると同時に、世界経済における日本のプレゼンス向上の必要条件である。グローバル化の時代において、日本経済の再生は一国範囲で考えるべきでなく、東アジア

経済との一体化を念頭に、日本国内市場の閉鎖性を排除し、外からの競争を取り入れ、日本企業の国際競争力を高めることが日本経済再生の一番の近道であろう。

最後に、グローバル化時代の ODA のあり方について述べることにする。

途上国を 1 人当たり GDP で 500 ドル以下、1,000 ドル以下、2,000 ドル以下¹⁰というように分類して、ODA の規模と重点分野を定めることが重要である。一般的にいえば、1 人当たり GDP500 ドル以下の途上国に対しては、“ハコモノ” インフラ整備が経済発展につながる ODA としてもっとも効果的と思われる。1,000 ドルの経済に対しては、社会インフラ整備と環境保全が重要である。さらに、2,000 ドルの経済に対しては、もっぱら環境保全に重点を置くべきである。むろん、その国の国内貯蓄制約、外資流入状況および財政予算制約などを考慮して総合的に判断する必要がある。

援助国の問題として援助に関わる意思決定の透明性を高める必要がある。効率の悪い援助、すなわち無駄使いが生じる背景に、被援助国の腐敗などがあると同時に、援助国の行政機関や意思決定の不透明性がある。被援助国、たとえば中国の場合、ODA を受け入れるにあたり、関係の政府機関は、国家発展計画委員会（SDPC）、財政部（MOF）と対外経済貿易部（MOFTEC）がある。このなかで、予算管理についてはすべて財政部に権限が集約されている。しかし、援助国の日本は意思決定に関わる権限の所在は必ずしも集約されておらず、多くの省庁に分散されている。このような状況では、外交戦略としての整合性を取れない。逆に、ODA は個別省庁の既得権益化し、ODA が国益のためにという歌い文句は有名無実のものと化する。

したがって、ODA 改革は、単なる量的調整やスローガンの変更ではなくて、重要なのは、外交戦略の明確化を踏まえ、ODA に関わる行政改革をきちんと行なうことである。同時に、日本の政策変更を被援助国にも伝えることが必要である。一方的な削減や政策変更は、これまでの努力を台無しにする恐れがあることを忘れてはならない。

¹⁰ 1 人当たり GDP2,500 ドルの国は開発援助を卒業すべきという考え方がある。

【別添資料】

別表 1 アジア主要諸国の資金フロー

	民間資本		直接投資		証券投資		商業銀行融資	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
中国	8,107	58,295	3,487	38,399	-48	19,747	4,668	148
フィリピン	639	2,459	530	2,029	395	1,087	-286	-656
インドネシア	3,235	-11,210	1,093	-4,550	338	-1,671	1,804	-4,988
マレーシア	770	3,228	2,333	1,660	-946	1,019	-617	550
タイ	4,380	-1,383	2,444	3,366	362	-174	1,574	-4,575
韓国	1,038	13,215	788	9,283	669	9,117	-418	-5,185
シンガポール	--	--	5,575	6,390	--	--	--	--
インド	1,872	8,771	162	2,315	252	7,033	1,458	-576

注：証券投資に債券と株式が含まれている。単位は百万ドル。

資料：“World Development Indicators 2002” (The World Bank)

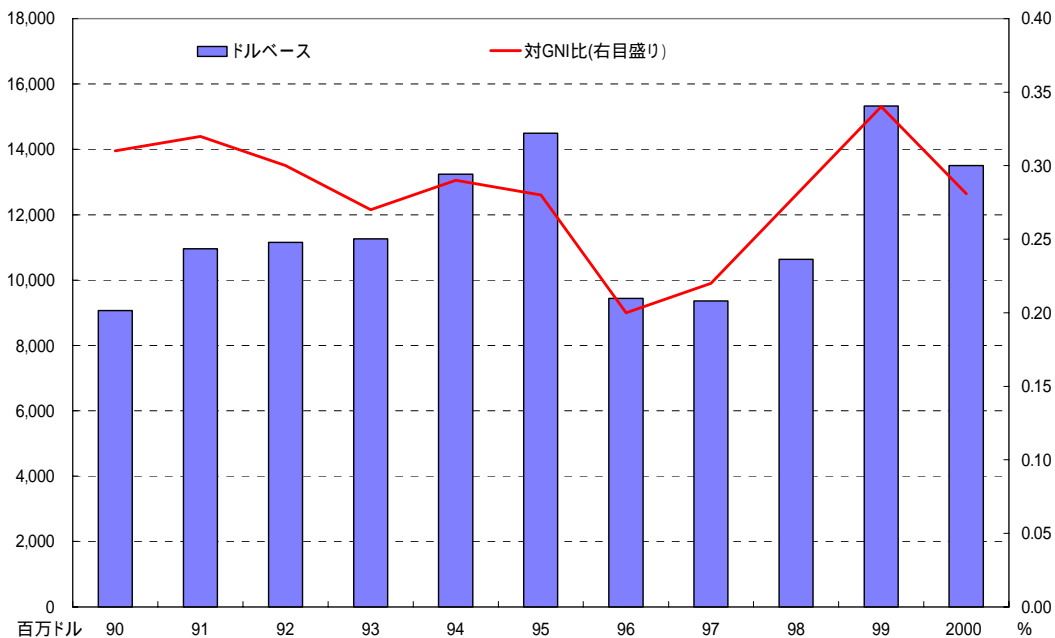
別表 2 主要 DAC 国による ODA 供与 (2001 年)

	インドネシア	ベトナム	中国	タイ	インド	その他
日本	10	10	8	7	4	61
	ロシア	イスラエル	エジプト	ウクライナ	ヨルダン	その他
アメリカ	9	9	6	2	2	72
	中国	ザンビア	ユーゴスラビア	ボスニア・ヘルツェゴビナ	エジプト	その他
ドイツ	7	4	3	3	2	81
	エジプト	ポーランド	Coted'Ivoire	モロッコ	セネガル	その他
フランス	6	5	4	4	4	77
	ウガンダ	インド	タンザニア	ザンビア	パプアニューギニア	その他
イギリス	8	7	5	4	4	72
	インドネシア	タンザニア	ユーゴスラビア	モザンビーク	ザンビア	その他
オランダ	6	4	3	3	2	82

注：単位は%

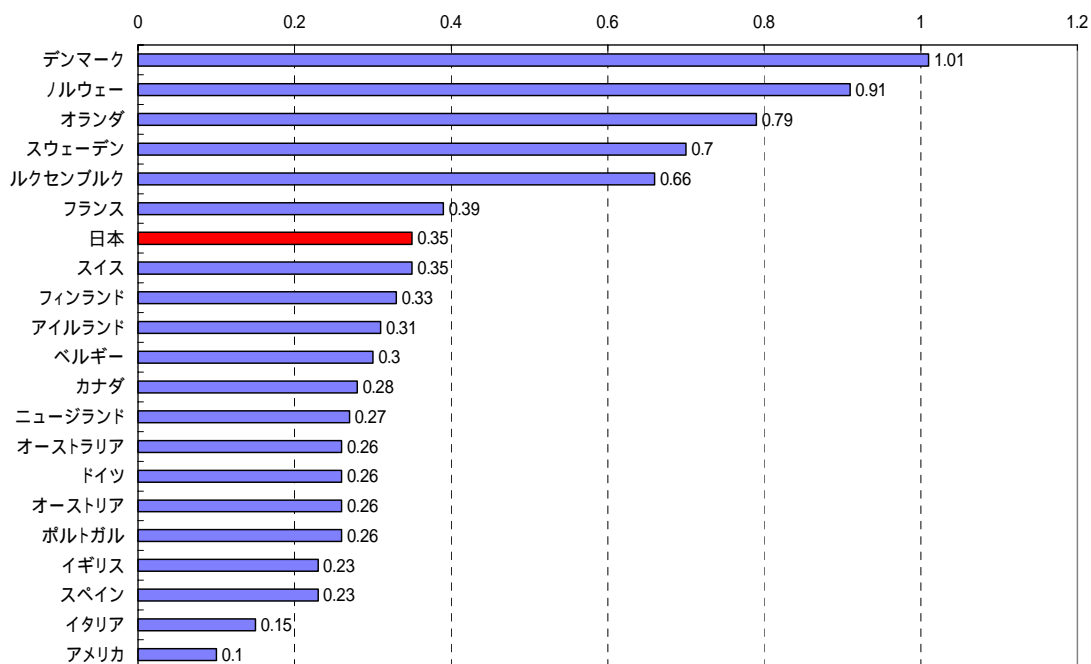
資料：“World Development Indicators 2002” (The World Bank)

別図1 日本のODA実績と対GNI比率の推移



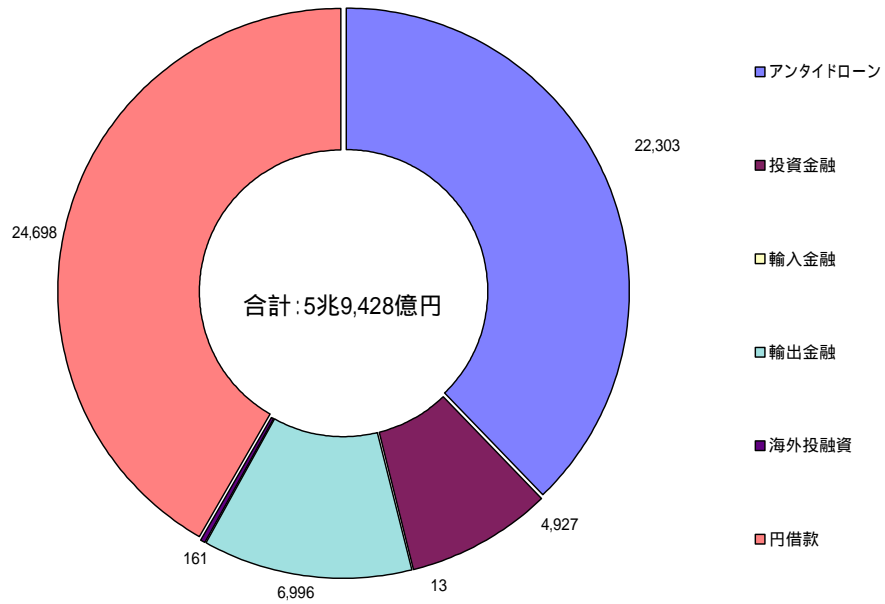
資料：ODA 白書（2001年版）

別図2 DAC各国のODA実績の対GNI比（1999年）



資料：ODA 白書（2001年版）

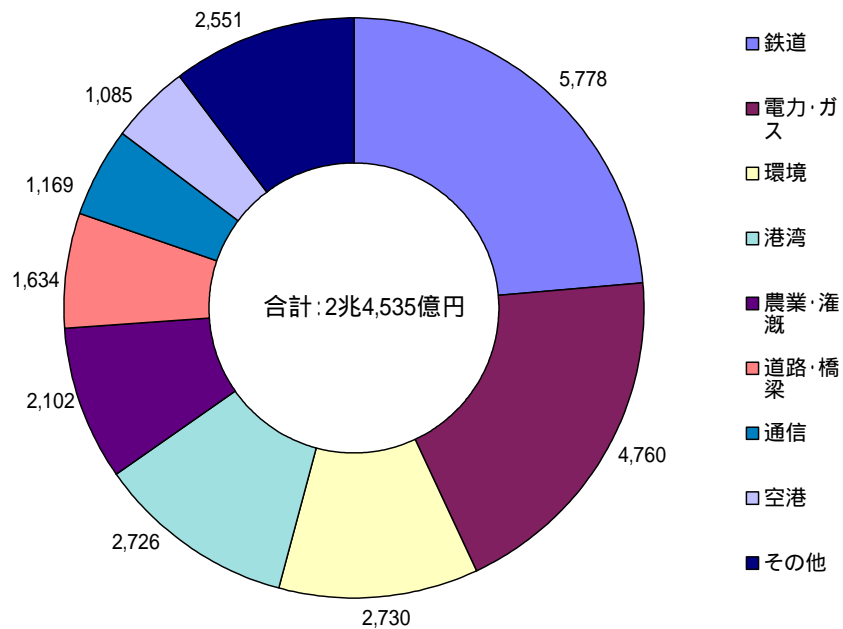
別図3 中国向け資金協力の実績（1979～99年）



注：単位：億円

資料：ODA 白書（2001年版）

別図4 对中国円借款の分野別比率（1979～99年）



注：単位：億円

資料：JBIC、「東京新聞」（2001年4月8日）