

第 I 部 中国の経済と改革

第 3 章 日中経済協力

第 1 節 政府ベースの経済協力

2008年3月刊行の「日中経済交流 2007年」まで、例年本項では主に年次ごとの対中国円借款供与実績を紹介してきたが、中国に対する新規の円借款承諾は2007年度分をもって終了した。よって今回は先ず、30年近くに及ぶ対中国政府開発援助において重要な役割を果たしてきた円借款の歴史と経緯を振り返ってみたい。続いて、我が国政府開発援助（ODA）のすべての手法、すなわち、技術協力、有償資金協力及び無償資金協力を一元的に実施する機関として2008年10月に発足した新しい独立行政法人国際協力機構（JICA）について紹介する。

1. 対中円借款の歴史・経緯

中国に対する円借款は、改革開放が始まった直後の1980年4月に中国政府との間で最初の借款契約（Loan Agreement、L/A）が調印され、その後、2007年度までに供与された円借款は、総額3兆3,164億8,600万円、L/A件数では367件⁵にのぼる。

2000年度までの対中国円借款は、中国の五カ年計画に対応する形で、国家重点プロジェクトを中心に供与されてきた。そのため、円借款も5～6年を一つの対象期間（ラウンド）として、供与額及び対象案件の大枠を事前に合意する方式（ラウンド方式）を採用していた。この間追加的な「資金還流措置」も含めて、第1次円借款（1979～1984年度）は7案件3,309億円、第2次円借款（1984～1989年度）は17案件5,400億円、第3次円借款（1990～1995年度）は52案件8,100億円、第4次円借款（1996～2000年度）においては、93案件9,698億円が供与された⁶。第4次円借款の終了後は、対中国円借款においてより柔軟に政策ニーズを反映させるべきとの観点等から、2001年度から年度ごとに案件を採択する単年度方式に移行した。「単年度方式」とは、被援助国が作成する向こう3～5年程度にわたる要請案件のロングリスト（円借款案件候補リスト）を基に、各々の案件のニーズ、成熟度などを検討して案件の採択を行う方式である。

(1) 第1次円借款から第2次円借款前半（1979～1987年度）まで

この期間の特徴は、石炭輸送を中心とした運輸インフラ整備事業を重点的に融資対象としたことである。これは、エネルギー消費の75%を石炭に依存する中国において、石炭

⁴ 本稿における「承諾額」は借款契約（L/A）の減額変更分及び取消分（衡陽－広州間鉄道拡充事業（P4）の計8,300百万円、五強溪水力発電所建設事業（P6）の計31,700百万円、海南島開発計画（P32）の3,253百万円）を差し引いたもの。なお、JICAの「年次報告書」等では承諾額からこれらを差し引いていない。

⁵ 本稿における「件数」はL/Aの件数。なお、JICAの「年次報告書」等では、L/Aを取り消した2件（衡陽－広州間鉄道拡充事業（P4）と五強溪水力発電所建設事業（P6）の80年度L/A）を含め、合計件数を「369件」としている。

⁶ 対中国円借款の一部の案件では、その資金需要に応じて、数年次に分割してL/Aを締結している。したがって、案件数とL/A件数は一致しない。

資源の産出地が山西省を中心とした内陸部にある一方、消費地が沿海部にあるため、石炭の輸送を担う鉄道及び港湾整備に高い優先順位が置かれていたことを背景としている。例えば、河北省に位置する秦皇島港は、円借款事業である「北京・秦皇島間鉄道拡充事業」、「大同・秦皇島間鉄道建設事業」、「秦皇島港拡充事業」、「秦皇島港石炭バース第4期建設事業」の実施により、今では中国最大の石炭積出港となっている。

(2) 第2次借款後半（1988年度以降）から第3次借款（1990～1995年度）まで

改革開放政策がさらに加速された状況に対応し、これまでの運輸プロジェクトに加えて、北京、天津、西安、重慶などの都市部における上下水道やガス供給事業、都市間を結ぶ通信事業、肥料工場、青島、海南島といった開発拠点におけるインフラ整備事業などを対象とし、中国国民の生活水準向上に直接役立つものや、経済開発の重点地域、都市などの経済基盤整備を行い、内容はより広範かつ多様なものとなった。

(3) 第4次円借款（1996～2000年度）

第9次5カ年計画（1996～2000年）に対応するものとして、98年度までの3年間とそれ以降2000年度までの2年間とに分けて総枠が協議され、96～98年度（前3年）は全体で5,800億円を目途とすることが、そして1999～2000年度（後2年）については3,900億円を目途とすることがそれぞれ合意された。第4次円借款では従来の経済インフラ事業に加え、環境及び食料・貧困分野を重視すると共に、地域的には内陸部への協力に重点が置かれた。その背景には、中国経済の急成長に伴う歪みとして顕在化してきた環境汚染や、人口・所得の増加に伴う食料不足への懸念、さらには内陸部と沿海部の地域間所得格差の拡大といった問題への対処が緊急の課題となってきたことが挙げられる。特に環境問題は、中国だけでなく、日本にも直接影響を及ぼす地球全体の問題との認識から、第4次円借款では、柳州、本溪、蘭州、フフホト、包頭、瀋陽の6都市における大気汚染をはじめとする環境対策事業や、河南省淮河、湖南省湘江、黒龍江省・吉林省を貫く松花江等、それぞれの流域における水質・環境改善事業に円借款が供与された。これらは「開発と環境の両立を図りながら持続的成長を支援していく」という我が国の政府開発援助の理念に沿うものであった。⁷

なお2000年度には、通常年次供与分の借款とは別に、中国に対して2案件（「北京都市鉄道建設事業」及び「西安咸陽空港拡張事業」）、計172億0,200万円の特別円借款が供与された。特別円借款は、アジア経済の早期回復を目的として98年11月に発表された「緊急経済対策」を踏まえ、99年度より3年間で総額6,000億円を上限として「経済危機の影

⁷ 第4次円借款期間中に実施された環境円借款16案件について、京都大学に評価を委託（「中国環境円借款貢献度評価」、2005年実施）した結果、2003年の汚染物質排出削減量は、大気（SO₂）で19万トン、水（COD）で34万トンであった。また、環境円借款事業の受益者数（見込み）は都市ガス事業で10都市395万人、地域熱供給事業で6都市90万人以上、下水事業で28都市1,300万人以上であった。さらに、円借款は中国の環境政策・制度の改善につながり、環境負荷が抑制されたことなどが報告されている。

響を受けているアジア諸国等」を対象に創設されたものである。その後99年11月に発表された「経済新生対策」を受けて、2000年1月には供与対象国を「経済危機の影響を直接又は間接に受けたアジア諸国を中心とする開発途上国」に拡大することが決定されたこともあり、中国も対象国の一つになった。

(4) 2001年度以降

対中円借款20周年の節目を迎えた2000年、日本国内の厳しい経済・財政状況と中国の目覚ましい経済発展状況を勘案し、対中経済協力のあり方に対する見直しが議論された。国内各界の有識者から構成される外務省の「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」の提言等を踏まえ、日本政府は2001年10月に「対中国経済協力計画」を公表した。同計画では、対中経済協力の重点分野として「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」を掲げ、「沿海部の経済インフラは基本的に中国自らが実施」することとした。この方針を受け、2001年度以降の対中国円借款は、沿海部のインフラ事業から内陸部を中心とした環境、人材育成事業等にその対象をシフトすることとなった。

この結果、2001年度以降は、環境分野が対中国円借款の中核として位置づけられるよ

図表1 対中国経済協力計画の骨子 (2001年10月)

<p>1. 対中経済協力を取り巻く状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ●日本国内における強い批判と厳しい経済・財政事情 (ODA大綱との関係、中国自身による対外援助、中国国内での不十分な広報、国内の厳しい経済・財政事情、など) ●中国の経済発展に伴う開発課題の変化 (沿海部と内陸部の格差是正、貧困問題への対応、WTO加盟に向けた体制整備、地球規模問題への対応、など) →対中経済協力の見直しの必要性 <p>2. 今後の対中経済協力 (対中国経済協力計画に基づく効果的・効率的な対中経済協力へ)</p>
<p>対中国経済協力計画のポイント</p> <p>(1) 円借款については、多年度方式より単年度方式へ。</p> <p>(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。</p> <p>【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</p> <p>(3) 沿海部の経済インフラは基本的に中国自らが実施。</p> <p>(4) 規模については、従来の支援額を所与のものとせず、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。</p> <p>(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。</p> <p>(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。</p>

(出所) 外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/china_koshi.html)

うになった。具体的には、上下水道整備による地方都市の水環境の改善、集中型熱供給施設の整備による大気汚染の改善、廃棄物処理施設の整備、森林の劣化・砂漠化や土壤流失の抑制を図るための植林・植草等の事業等がこれに該当する。また、2003年度には新型肺炎（SARS）が猛威を振るったことを受け、10省での感染症対策強化を目的とする公衆衛生基礎施設整備事業に円借款が供与された。人材育成分野の支援としては、内陸部の22省・市・自治区の200大学を対象に校舎・設備の整備や教職員の日本での研修を支援する人材育成事業に円借款が供与された他、放送を通じた人材育成（教育・知識・文化水準向上）に寄与すべく、地方6省のテレビ・ラジオ放送局の整備に対し、円借款が供与された。

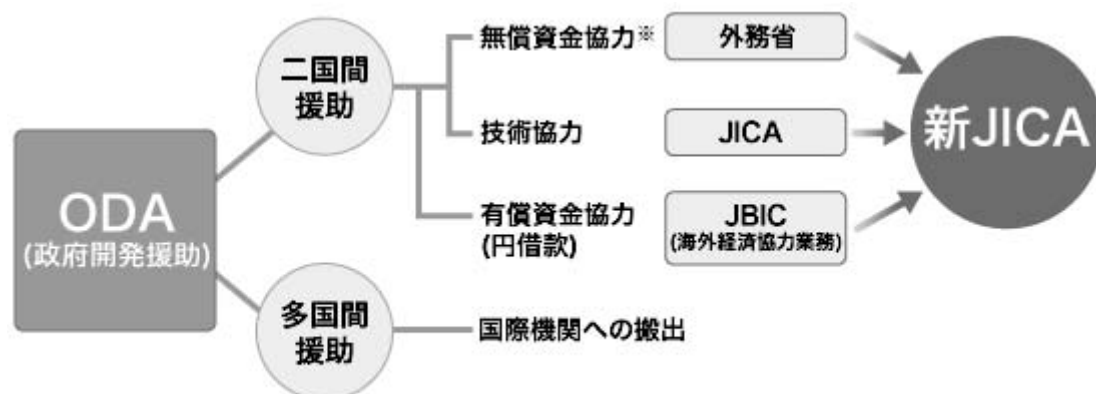
2. 新 JICA の発足

近年、中国の経済発展が飛躍的に進んだという状況を踏まえ、2005年4月の日中外相会談において、2008年の北京オリンピック前までに円借款の新規供与を円満終了することについて共通認識に達し、これを受け、中国に対する新規の円借款承諾は2007年度分をもって終了した。こうした状況下、2008年10月1日には日本のODA実施機関として新しいJICAが発足した。この新JICAは、有償資金協力（円借款）のみならず、技術協力、無償資金協力などの主な二国間ODAスキームを一元的に実施する機関として位置づけられる。

(1) 新 JICA の中国に対する協力

対中国ODA事業においては、既述のとおり、有償資金協力（円借款）は既に2007年度分をもって新規承諾を終了したわけだが、約100件の事業が依然として建設中もしくは実施中の段階にあり、新JICAとしては引き続き円滑かつ着実な実施をはかると共に、開発効果発現のために技術協力等とも有機的な連携を図って行きたいと考えている。また今

図表2 ODAと新JICAの役割



※外交政策の遂行上の必要から外務省が引き続き自ら実施するものを除く。

(出所) JICA ホームページ (<http://www.jica.go.jp/about/jica/oda.html>)

後、対中国 ODA 事業は技術協力を中心に展開していくこととなるが、それに際しては、対中国円借款の 30 年近くにわたる経験とネットワークの蓄積を活用していく方針である。

前出の「対中国経済協力計画」では対中 ODA の実施に当たっての重点分野・課題として 6 項目が挙げられていたが、その後、技術協力、無償資金協力においては重点分野のさらなる絞り込みがなされており、それを踏まえ、新 JICA としては以下の 3 分野を中心に、従来の技術移転・人造りに加えて、政策・制度面での知的支援を重視して着実な協力を実施する。

- ①環境問題など地球規模の問題に対処するための協力
- ②改革・開放支援（グッド・ガバナンスの促進等も含む）
- ③相互理解の増進

なお、2008 年 5 月に発生した四川省大地震関連の支援として、直後に対応した緊急支援（国際緊急援助隊の派遣や緊急援助物資供与）に加え、日本の震災復興の経験を踏まえたソフト分野での協力を実施していく。また多国間協力の推進についても、日中環境保全センターなどの日本の協力拠点を活用した協力や二国間の対話を促進する協力を検討する。

(2) JICA の協力事例（主な実施中プロジェクトの概要）

続いて、ここでは主な協力分野・プログラム毎に各協力スキームで 2008 年度案件として実施中の JICA 協力プロジェクトを例示する。

◎環境保全にかかる政策・制度等整備の支援プログラム

・技術協力プロジェクト：「循環型経済推進」（2008 年 8 月～ 2013 年 9 月）

中国の日中環境保全センターを協力のパートナーとして、環境に配慮した事業活動の推進、国民の環境意識の向上、廃棄物の適正管理の推進などの分野で環境保全の視点から中国政府の推進する循環経済にかかる諸施策の推進について支援を行う。

◎森林・自然環境の保全プログラム

・技術協力プロジェクト：「日中林業生態研修センター計画」（2004 年 10 月～ 2009 年 10 月）

中国政府が実施中の六大林業重点事業を中心とした自然環境保護事業が円滑に実施されるように、北京林業管理幹部学院に設置された日中林業生態研修センターにおいて、植林等の事業管理や関連技術に係る能力向上のための人材育成を行う。なお本センターでは、これまでの日本の資金協力や技術協力で培ってきた植林事業モデルの成果を普及する活動も行っている。（図表 4 参照）

◎感染症対策プログラム

- ・技術協力プロジェクト：「甘粛省 HIV/ エイズ予防対策プロジェクト」（2006年6月～2009年6月）

HIV/AIDSの予防・コントロール並びにその体制強化を目的として、健康教育やキャパシティブUILDING等にかかる支援を行う。

◎健全な市場経済化の推進に向けた政府の能力強化プログラム

- ・技術協力プロジェクト：「経済法・企業法整備プロジェクト」（2008年5月～2009年11月）

中国の会社法、独占禁止法等の制定作業を主管する国務院の各部・機関の立法担当者に対し、日本の各法律内容制定の経験等を紹介・説明することで日本の知見を取り入れ、国際ルールとの調和化を念頭においた透明性の高い経済法・企業法制度の整備を促進する。上記法律が制定されたことにより、独占禁止法について適正な実施のための細則、体制整備への助言を1年半の延長で実施中。

◎中国側キーパーソンの対日理解促進プログラム

- ・無償資金協力：「人材育成支援無償事業」（2002年度以降、継続中）

中国の開発課題を担いうる人材として選ばれた中央および地方の若手行政官の日本留学を支援するものであり、支援対象分野は中国の社会体制基盤整備にかかる人材育成とし、法律、公共政策、経済、経営、国際関係の5分野である。2008年度は48名の留学生受け入れを支援した。

◎四川省大地震復興支援プログラム

- ・技術協力プロジェクト：「こころのケア人材育成プロジェクト」（案件形成中）

四川・甘粛・陝西省にて教師・医療スタッフ・地域の婦女連スタッフ・コミュニティーのソーシャルワーカーを含む、被災地に根ざしたこころのケアの中核チームを育成し、被災地区のニーズに基づき現地の力によって行われるこころのケアおよび心理カウンセリング実施のメカニズムを確立する予定。

(3) 対中国 ODA 実績の推移

ここで参考として、各種協力はスキームごとに2001年以降の予算規模での対中国 ODA 実績の推移を見ると、以下のようになっている。

図表3から分かるように、技術協力については内容的にソフト面中心の協力をシフトしてきたことから予算規模は減少しているが、協力件数的には横ばいを維持しており、むしろ政策支援、知的支援など協力内容が高度化しているという特徴が挙げられる。

なお、2008年度の実績値については、2009年度の下半期に JICA 及び外務省から公表される予定である。

図表3 対中国 ODA 実績（予算規模ベース）の推移

(年度、単位：億円)

年度	技術協力	有償資金協力	無償資金協力	合計
2001年	77.77	1,613.66	63.33	1,754.76
2002年	62.37	1,212.14	67.88	1,342.39
2003年	61.80	966.92	51.50	1,080.22
2004年	59.23	858.75	41.10	959.08
2005年	52.05	—(注)	14.40	66.45
2006年	43.24	1371.28	23.78	1438.30
2007年	37.08	463.02	15.47	515.57
累積	1,637.95	33,164.86	1,511.20	36,314.01

(出典) 政府開発援助 (ODA) 国別データブック 2007 外務省、JICA 年報 2008

(注) 有償資金協力及び無償資金協力は交換公文ベース、技術協力は JICA ルートの経費実績ベースでの実績を示す。また、2005 年度分の有償資金協力は交換公文の締結が 6 月となったため 05 年度の実績としては計上していない

(4) 日中の対外経済協力実施機関の関係深化に向けて

最後に、JICA が中国との関係で新たに取り組んでいる事項について紹介したい。

2009 年 1 月、JICA は東京において中国輸出入銀行（中国輸銀）との間で、対外経済協力案件のオペレーションとリスク管理に関する合同ワークショップを実施した。

中国輸銀は、1994 年に中国政府によって設立された政府系金融機関であり、かねて対中国円借款の中国国内向け転貸業務を担当してきたことから、JICA とは緊密に連携してきた経緯がある。さらに中国輸銀は、中国企業による輸出入や海外投資の促進のための金融支援や、中国政府が行う対外経済協力のうち、相手国政府向け等の低金利、長期返済期間の優遇借款の実施等を担当している。このように、中国輸銀の業務は JICA の円借款業務と共通する部分が多いため、アジアを中心に大きな成果をあげている JICA の円借款業務の知見を中国輸銀が参考にするとともに、JICA としても、中国輸銀の業務に対する理解を深め、今後の協力関係を深化させていくことは、それぞれ双方にとって有意義であるとの共通認識の下、本ワークショップの実施が決定した。今回のワークショップにおいては、双方が行っている対外経済協力のうちの特には有償資金協力の案件形成や評価手法、リスク管理方法等について、取り組み状況を相互に紹介し合い、幅広く意見交換を行った。

アジア地域では、中国をはじめ、韓国、タイ、マレーシアといった国々が開発途上国に対し支援を行う動きが活発化している。そうした中で JICA としては、今回の合同ワークショップのような知的協力等を通じ、経済協力における中国輸銀との関係深化を図っていく方針である。

