

日本の対中国政府開発援助の検討

丸川知雄（東京大学社会科学研究所）

はじめに

日本の中国に対する政府開発援助（ODA）は、改革開放政策が始まってまもない 1979 年に始まり、以来、中国は日本の ODA の重要な供与先となってきた。だが、近年日本の財政赤字の悪化と中国の目覚ましい経済成長、そして中国が国際社会で政治的、軍事的プレゼンスを増していることを契機に、中国への援助は不要であるという議論が日本国内で高まっている。いま改めてなぜ中国に援助を行うかを改めて考え直すべき時に来ているのは間違いない。ここでは中国に対する援助の経緯をふまえた上で、中国に対する援助の必要性について検討してみたい。

1. 対中国政府開発援助の概要

中国は日本の ODA の重要な供与先となってきた。表 1 に見るように、中国は日本の二国間 ODA の供与先として、1985 年から 2001 年まで常に上位に入ってきた。ただ、ODA の純額で見ると 1990 年代半ばには首位であったのが、近年はインドネシアなどに次いで 2、3 位となっている。対中援助が日本の二国間援助全体に占めるシェアを見ても 1990 年代半ばに比べて減少傾向にあることがわかる。特に円借款の供与額（交換公文ベース）は 2001 年以降急減し、2000 年度には 1972 億円だったのが、2002 年度には 1212 億円にまで減った（図 1）。無償協力もやや減少傾向にあるとは言え、借款ほど急激な減少ではなく、その結果日本の対中 ODA に占める無償援助の比率が上昇する傾向にある（表 2）。

ただ、中国に対する各国および国際機関からの援助のなかで、日本は圧倒的に高い比率を占め続けていることは指摘しておかねばならない。表 1 に見るように、日本は DAC 諸国の対中二国間援助のうち常時半分以上を占め、近年も 6 割以上を占めている。1999 年为例にとると、日本は 12 億 2600 万ドルの援助（純額ベース）を中国に対して行ったが、日本に次いで多かったのがドイツ（3 億 500 万ドル）、次いでイギリス（5900 万ドル）、フランス（4600 万ドル）で、二国間援助のなかでは圧倒的に多い。また国際機関による援助も IDA が 4 億 700 万ドル、CEC が 4000 万ドル、UNDP が 1600 万ドルと、日本に比べればだいぶ少なく、日本の援助は中国では突出して多いのである。（データは外務省経済協力局編『政府開発援助国別データブック』による。）

日本は DAC 諸国のなかではアジアへの援助を相対的に重視してきており、中国にも相対的に傾斜している。それは例えば援助額の特化係数（＝日本の援助のうち対 A 国援助のシェア / DAC 諸国の二国間援助のうち対 A 国援助のシェア）を計算してみるとわかる。特化

係数が1を超えているということはDAC諸国の平均よりもA国に対して相対的に多くの援助を配分しているということになるが、表1に見るように日本の対中国援助の特化係数は常時2以上であり、DAC諸国の平均よりも常に2倍以上の割合で中国に援助を配分していることがわかる。ちなみに2001年の日本の各地域に対する援助特化係数(総額ベース、2001年)を見ると、アジアが1.90、特に極東アジアが2.52、アフリカが0.44、北中米が0.60、南米が0.94、ヨーロッパが0.20、オセアニアが0.69である。日本が他のDAC諸国に比べて、アジア、とりわけ極東アジアに多くの援助を配分していることがわかる。

但し、国単位の援助額ではなく、援助対象国の人口1人あたりの援助額を見てみると、全く違った構図が見える。中国は日本が2国間援助を供与している144カ国のうち、人口1人あたり援助額では111位にすぎない(OECDのデータによる)。1999~2001年の平均で、日本はこれら144カ国に人口1人あたり平均18.2ドルの援助(総額ベース)を供与しているが、中国に対しては1.0ドルを供与しているのみである。ちなみに、1人あたり供与額が最も多いのはパラオ(1人あたり882ドル) ついでナウル(同192ドル)、ツバル(同176ドル)、マーシャル諸島、キリバス、トンガ、ミクロネシア連邦と人口が少ない太平洋諸国が続く、アジアではモンゴル(第14位、1人あたり39ドル)、ラオス(第19位、同21ドル)、東チモール(第22位、同18ドル)など、人口の少ない国が比較的上位に入っているのみである。人口1人あたり援助額で見ると、日本の援助は必ずしもアジアに傾斜しているとはいえず、むしろ人口の少ない国に傾斜している。援助プロジェクトには最小規模があり、人口1~2万人の国にも援助しようとするれば人口あたり援助額は大きくなりがちである。これを見る限り、日本の援助はまずは国連で一票を持つ主権国にはまんべんなく援助を配分することが最大の眼目であって、人口の多い中国やインド(1人あたり0.8ドル)にはその分1人あたりでは少額しか配分されていない。

試みに、日本の各国に対する1人あたり援助供与額を、各国の1人あたり国民総所得、人口規模、日本との国民1人あたり貿易額によって説明する回帰分析¹を行ってみたところ、日本の援助は1人あたり国民総所得が少ない国、人口規模の小さい国により多く配分されていることが判明した(表3)。他方、日本との経済関係が深い国、例えば人口1人あたりの貿易額の大きな国に配分されているかも検討してみたが、特にそうした傾向は見られない。もし援助の必要額が所得水準の低さと人口規模に比例して増加するものとするれば、日本の援助配分方針は中国やインドのような人口規模の大きい国にはむしろ不利な配分となっているといえよう。

2. 対中政府開発援助の経緯

日本は中国が改革開放政策を始めてまもない1979年に中国政府から円借款供与の要請を

¹ 推計方法は本研究会における澤田委員の報告を参照した。

受け、1979年12月に訪中した大平首相がODA供与を約束したところから、中国への援助を始めた。以来2001年度末まで、円借款は累計約2兆8293億円（交換公文ベース）、無償資金協力は累計1297億円、技術協力は累計1322億円を供与した。以下、主に円借款を中心に対中援助の内容の推移について振り返ってみよう。

（1）円借款の経緯

1979年に供与が開始された円借款は、2000年度までは中国の5カ年計画に対応する形で、5～6年を単位とするラウンド方式で提供された。

第1次円借款は1979年から84年度にかけて実施され、総計7件3309億円が供与された。7件のうち5件までが鉄道と港湾など運輸インフラ関連で、とりわけ秦皇島と石臼所の鉄道敷設と港湾整備に関するプロジェクトに全体の6割が配分されている。これらは山西省の石炭を沿海部さらに日本に運び出すものであった。この時期の円借款は日本の経済的利益にかなり直結したプロジェクトが選ばれた。

第2次円借款は1984年から89年度にかけて実施され、合計17件5400億円が供与された。この時期の初期に実施されたプロジェクトは引き続き鉄道と港湾整備が多かったが、後期には北京市などの上下水道や地下鉄など大都市の基盤整備が多くなった。実施された地域は主に沿海地域であり、中国の経済成長がテイクオフするその基礎を支える役割を果たしたといえよう。またこの時期に、天津市、上海市、広州市の電話網拡充事業、国家経済情報システム事業など通信、情報に関するプロジェクトが着手されたことも時代に先行するものであった。

第3次円借款は1990年から95年度にかけて実施され、総計52件8100億円のプロジェクトが実施された。この時期は引き続き鉄道、港湾など輸送インフラのプロジェクトが中心であったが、武漢、重慶、黄石の長江大橋などプロジェクトが内陸に及び、件数から言えば半数以上が内陸部で実施されたこと、食料供給の増加ということが新たな課題として浮上し、6つの肥料工場が建設されるなど、円借款の対象領域がさらに拡大した。なお、その後化学肥料の価格・流通改革が進められた結果、円借款が供与された肥料工場は経営が著しく困難となった（大橋[2000]）。対中ODAのプロジェクトのなかでは比較的是っきりした失敗の例である。競争的な分野に援助を供与することのリスクが顕在化したといえよう。

第4次円借款は1996年度から2000年度にかけて実施され、総計93件9698億円のプロジェクトが実施された。ここから円借款の内容は大きく変わった。まず対象地域でいえば圧倒的多数が内陸部で実施されるようになり、内容では酸性雨対策や水質改善など環境関連のプロジェクトが多数実施されるようになった。また黒竜江省三江平原での穀物開発など食料関連のプロジェクトも引き続き実施された。

ラウンド方式による円借款はこの第4次をもって終わり、2001年度以降は、中国側が作成した候補案件のロングリストから日本側がプロジェクトを選択し、単年度ごとに必要額

を積み上げていく方式をとるようになった。ここで円借款の内容はまたさらに変化し、新たなプロジェクトとしては大学に研究設備を供与して人材育成を手助けする人材育成事業（計画）が内陸の各省を対象に開始された。それ以外のプロジェクトはもっぱら水質や大気の改善、植林植草などもっぱら環境関連のものである。2001年度以降のプロジェクトの実施地域は1つをのぞきすべて内陸地域であり、残る一つも経済が停滞している鞍山市のものである。

以上、円借款の20数年にわたる傾向の変化を見てきたが、おのおのの時期のプロジェクトの傾向を概括したのが表4である。ここから円借款の実施地域が沿海部から内陸部に変わってきたこと、プロジェクトの内容も環境関連のものが増えてきたことがわかる。またプロジェクトの性格の変化とともに1プロジェクトあたりの平均規模がだんだんと小さくなっている。

（2）無償資金協力

円借款のプロジェクトの場合、関係者以外には日本の援助プロジェクトであることが知られていないことが多いが、無償資金協力のプロジェクトには、中日友好病院や中日友好環境保全センター、中日青年交流センターなど「日本」の名を冠したものがあり、これらは中国で日本の援助が行われていることをアピールする役割を果たしてきた。最近（1999～2002年度）の無償資金協力プロジェクトの傾向は表5にしめしたとおりであり、円借款と同様、やはり内陸地域のプロジェクトが多数を占めている。また、内容は教育、環境、貧困が3大テーマとなっており、この3つで全体の金額の75%を占めている。

（3）草の根無償資金協力

無償資金協力の一種として、大使館や領事館のレベルで資金を配分しているものとして「草の根無償資金協力」がある。これは1990年に開始され、2001年度末までに497件のプロジェクト、合計35億2000万円が供与された。草の根無償資金協力は原則として1件あたり1000万円以下の規模で、供与先は省や県などの地方政府である。

草の根無償資金協力のうち在中国日本大使館が実施したプロジェクトを集計したのが表6である。地域的にはここでも内陸部への傾斜が次第に強まっていったことがわかる。また、内容は「教育研究」「民生環境」「医療保健」が大半を占めている。

3．対中 ODA 批判論の検討

近年日本では中国に対する ODA を廃止すべきだとの議論が盛んに行われている。例えば、『産経新聞』では2004年1月4日付けの「新春正論対談」では、中嶋嶺雄氏と渡部昇一氏が「即刻対中 ODA は廃止しなければいけない。」と論じるなど、対中 ODA 中止論のキャンペーンが張られている。また鴻池祥肇構造改革特区担当相が中国を名指しして「(日本の

要人の)靖国神社参拝に文句を言う国に対する ODA を見直せ」と発言した(『朝日新聞』2003年9月9日)。また、自民党のなかからも対中 ODA への批判論が高まっており、例えば江藤・亀井派の江藤隆美会長が「対中 ODA 停止を」と発言している(『日本経済新聞』2002年5月17日)。

国会でも対中 ODA の停止が議論されている。例えば、2002年7月19日の衆議院外務委員会で質問に立った土田龍司委員(当時自由党、現民主党)が次のように発言している。「中国は、日本と一番近い国でもありますし、非常な大国でもあるわけです。あるいは、これまで日本と中国の関係、これまでと異なるところ、最近の関係をみてみましても、中国は日本に対してそんなに友好的な態度をとっておりません。今回の北朝鮮の船と思われる不審船の引き揚げにつきましても、半年間もイエスの答えを出してこない。あるいはほかの、瀋陽事件に関しましても、決して友好国というような雰囲気を出しておりません。そういった中国に対する国民の不満と異なるところ、怒りがあると私は思うんです。

さらには、やはり中国がこのところ経済大国としてだんだん経済成長率を上げてきている、あるいはまた軍事的に非常に、中国はこのところ毎年一〇%ぐらいの軍事力を増強するという状況にあるわけです。そういった国になぜ援助するのかという素朴な疑問が国民の皆さんにはありますし、毎回その質問が出てきます。」(衆議院議事録より)

こうした対中 ODA 批判論の論拠は、おおむね「中国は軍事費や宇宙開発に莫大な費用を投じている」「中国は成長著しい」「中国は自ら援助の出し手でもある」「中国は日本要人の靖国参拝に文句をいうなど、日本に友好的とはいえない」等である。つまり、概ね ODA の流用可能性(fungibility)に関わる問題であり、中国は軍事費や宇宙開発、対外援助を行う資金を、日本から援助されているセクターに回すことによって援助を不要とすることができるはず、逆に言えば、日本からの援助があることで、上記のような分野に資金を回すことができている、という批判である。

対中援助批判はもっぱらこうしたマクロ的なものが中心であり、かつての援助批判論の中心を占めていたミクロ的批判、すなわち個別のプロジェクトが効果を上げていない、対象地域の住民の生活や権利が侵害されている、援助資金がもっぱら日本の色々な業界に還流しており、真に現地の人々を潤していない等の批判は、中国への援助に関してはまず聞かれない。日本の主要な援助対象国の一つでありながら、従来、援助批判を展開してきた論者たちは対中援助に関しては口を閉ざしてきた。これにはおそらくいくつかの理由がある。まず、特に円借款プロジェクトの場合、中国政府が提案してきたプロジェクトに日本が必要資金の一部を援助するという形をとるため、中国国民に対しては中国政府がプロジェクトの実施主体として相対することとなり、仮に援助プロジェクト実施に際して地元住民との間に何らかのもめ事が発生したり、援助プロジェクトが失敗に帰したとしても、矢面に立つのは中国政府であって日本政府ではない。つまり、援助プロジェクトといえども現地政府の主体性がはっきりしているため、相手国民にあわない援助を日本が様々な手段で押しつけているという援助批判論者の描く構図に対中援助が当てはまらなかったことが

第一の理由であろう。もちろん、中国で今でも言論の自由が制約されており、公共工事に関して地元住民が何らかの不満を持ったとしてもそれが表面化しにくいことも背景にある。第二の理由としては、円借款プロジェクトの建設に際しては中国企業が建設工事を落札することがほとんどであるため、援助資金がもっぱら日本に還流しているという批判を受ける余地もなかった。このようにかつての援助批判論者の目には対中援助にはほとんど問題点を見いだしにくかったが、今度は逆にそもそも中国に援助を与える必要などないのだという別の方面からの批判が巻き起こることとなった。

中国は1人あたり国民総生産の水準から言えば（仮に人民元が何割か過小評価されているようにも）援助対象国となる要件は備えているにもかかわらず、中国に対する援助は必要ないという議論が出るのは、ひとえに中国が人口規模の大きな大国であるためである。つまり、人口規模が大きい国であれば、たとえ1人あたりの生活水準は低くとも、国全体としては例えば核兵器を保有したり、かなりの規模の軍隊を持ったり、有人宇宙船を飛ばしたりといったことが可能となる。そういったものに回す金があるのならば、まず国民生活の向上に回すべきだといえ、確かにその通りなのであるが、国としての独立性と威信を保ち、そして国民に対する凝集力を高めるための支出も必要である。とりわけ大国を自負する中国は、外交面での独自性を保つことにこだわりを持っており、そのゆえに強大な軍事力を持ち、対外援助を行おうとする。こうした大国としての振る舞いがどの程度日本にとって許容可能かは、日本の外交戦略に関わる問題であるが、現状では日本にとって不利をもたらすほどではないと思われる。筆者は、日本として中国がある程度大国として振る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1人あたり国民総生産などその国の発展レベルから判断されるべきであると考え。

逆に、中国が大国であるがゆえに、日本が供与する相対的には多額の援助も、中国経済にとっては死活を決するほどの金額ではないため、援助を出す出さないによって中国の外交姿勢を左右することは難しい。そもそも援助を出すからには日本の言うことを何でも聞くべきだという主張は、援助の目的を矮小化しているように思われる。援助は大局的には友好関係の醸成に貢献するとはいえ、個々の外交問題で意見の不一致が生ずることは避けることはできないだろう。

以上、対中援助批判に対して、主に外交の面から論じてきたが、援助の経済的必要性については項を改めて論じる。

4．対中 ODA の経済的必要性についての検討

(1) 「二つのギャップ論」の限界

ODA の経済的必要性に関する通説、すなわち開発援助は発展途上国が目標とする経済成長率を達成するのに必要な投資資金を国内の貯蓄だけでは賅えず、また必要な中間財を輸入する外貨を賅えないとき、開発援助はその貯蓄と外貨の不足分を補うもの、という「二

つのギャップ論」²に基づけば、中国は 1990 年代後半以降、経常黒字が続き、外貨準備も 2003 年末には 4033 億ドルと世界で日本に次ぐ水準まで積み上がるなど、政府開発援助を必要とする条件は満たしていない。中国は、国内の貯蓄と外国からの民間資本の流入によって毎年 7 ~ 8 % 以上の経済成長を成し遂げる投資資金を調達できていることは今さら指摘するまでもなく、「目標経済成長率を達成するために必要」という根拠で中国に対する ODA の必要性を説くことは現状では難しい。

しかし、中国での国民生活の実態を見ると、高い貯蓄率と高い成長は、現在の消費や、生産には直結しない公共投資を切りつめることで成し遂げられているとの印象を禁じ得ない。中国国民の大多数は衣食住そのものを切りつめているとは言えないにしても、その水準は先進国の水準から言えばなお貧しい。さらに教育や生活の快適さを増すための消費・投資も切りつめられている。例えば、中国の貧困地域の学校を見ると、教育に対する投資が極端に少ない現状をみるができる。四川省広元市剣閣県で筆者が視察した中学校では 1 クラスの生徒数は 80 人近くに及んでいた。生徒は山間部から来ているため、ほぼ全員寄宿舎に住んでおり、寄宿舎には 1 室に 2 段ベッドが 4 つあるが、1 室の定員は 25 人だという。つまりベッドの下段に 3 人、上段に 2 人寝るのである。また発展しているとされる沿海部の大都市も、ひとたび市民の生活関連施設を見ると、まだ先進国とは雲泥の格差があることに気づかざるを得ない。一例を挙げれば、蘇州市の市街地では今でも「馬桶」が 1 ~ 2 万世帯で使用されているという。「馬桶」とは、大人も使う「おまる」のようなもので、これが使われているということは取りも直さず、家庭に下水道はおろかトイレもないということの意味する。「馬桶」に溜まった屎尿は本来は公共のトイレに捨てなければならないが、一部の市民は市内を縦横に流れている水路に捨ててしまう。そのため、かつては魚が住み、人間も泳げたという水路には、今では真っ黒な汚水がよどんでおり、いにしえの趣のあるこの観光都市を悪臭で包んでいる。

こうした消費や生活関連投資の儉約は、1950 年代に中国が自前で投資資金を賄う態勢を作るために政府に強制的に貯蓄を集中する仕組みを作ったところに淵源する。そうした仕組みは改革開放以降次第に崩れたが、国民は低い生活水準と劣悪な生活環境に我慢することに慣れてしまっていたため、所得向上による生活水準のささやかな向上を喜び、貯蓄率を下げることなく、むしろ引き上げた。こうして「二つのギャップ論」から見れば ODA の必要性がないようなマクロ経済構造ができあがったが、豊かな国が国民の厚生水準の低い国を助けるという援助の本来の意味に立ち返ってみれば中国はやはり ODA 対象国となる資格を十分に有していると言わざるを得ない。

翻って言えば、援助は成長に必要な投資資金を補うものという「二つのギャップ論」自体が、理論的にも、また今日の援助の実際との対応という意味でも大きな限界がある。援助は最終的には発展途上国の国民の厚生水準の向上を目的とするものであるとすれば、成

² 「二つのギャップ論」については小浜(1992)を参照。

長に関心を集中させる「二つのギャップ論」の暗黙の前提として、国民の厚生水準向上と経済成長との間に正の相関関係がなければならない。しかし、そのためには経済成長が国民の大多数の実質所得増加をもたらすような分配構造でなければならないし、また、成長に伴う公害や混雑などの負の効用が、所得増加に伴う消費水準向上による正の効用を下回るようではなければならない。しかし、この両者とも最近の中国ではやや怪しくなっている。まず、地域間、都市・農村間、都市部の個人間の所得格差が拡大する傾向にある。省ごとの1人あたりGDPの相対格差は1990年の7.3倍から2001年には12.9倍に拡大している。都市と農村の平均所得の格差も1990年の2.2倍から2002年の3.11倍に拡大している。都市内部では所得が伸びている専門職層と、失業・レイオフに見舞われているブルーカラー層の所得格差は目に見えて拡大し、後者の所得は停滞している。また、大都市部での交通渋滞と大気汚染による負の効用は年々増大する感がある。

さらに、「二つのギャップ論」は、提供されたODAが生産的投資に回り成長に貢献することを前提とする。しかし、この前提はもともと消費性向が高く、貯蓄＝投資性向が低い国などでは、必ずしも成り立っていない。そうした国では、ODAを与えても消費がふえるばかりで投資がいっこうに増えないということも起きている。

逆に、中国のようにもともと投資資金を国内で作り出す仕組みを持ち、その投資ももっぱら生産的投資に偏重されているような国においては、ODAプロジェクトを過少供給の生活関連投資に行うことによって、国民の厚生水準向上に直接的な効果を与えることが可能である。

実際、ODAというのは一般には金銭の形ではなく、何らかのプロジェクトの形で提供されるのが普通である。ODAプロジェクトの多くは直接に経済成長に貢献するような生産設備よりもむしろ間接的に成長に貢献する基盤施設や、成長とは直接関係のない医療や教育の施設や人材などに関わるものであり、「二つのギャップ論」が想定するような生産的投資ではない。つまり、実際のODAは、「二つのギャップ論」がその必要性を論証しようとしているものとはずれているのである。ODAが個別のプロジェクトの形で実施されるため、それは途上国の所得分配と国民の間の厚生水準の格差に何らかの影響を与える。とりわけ近年は相対的に貧困な階層や地域にターゲットを絞ったODAが増えてきており、ODAは途上国の成長率を高めることに専念し、その果実をどのように分配し享受するかは途上国の責任という突き放した態度をとっているわけではない。むしろODAは先進国やその代表である国際機関が途上国の国内構造に介入するものと言ってもいいくらいである。途上国の場合には、情報の不完全性などのため、市場が十分に機能を発揮できないという意味での「市場の失敗」や、自由な市場メカニズムに任せておくと、国民の一部は健康的で文化的な最低限の生活さえ保障されないという意味での「市場の失敗」が存在する。一方、そうした「市場の失敗」を是正する上で政府の力にも途上国の場合には往々にして限界があり、知識が不足していたり、資金が十分に集められなかったり、そもそもこうした課題に取り組む姿勢自体が弱かったりする。つまり途上国には「市場の失敗」と、それを補う

上での「政府の無力さ」があり、ODA プロジェクトの大半は、後者を部分的にでも補うことを目指しているといえる。ODA は基本的には政府が政府を援助する行為であるから、これは当然のことともいえる。こうした観点から対中 ODA を見たとき、中国の政府の力はやはり不足しており、それを補う ODA は必要だと思われる。

(2) 中国における「市場の失敗」と「政府の無力さ」の事例

現在、中国における「市場の失敗」のうち最大の物は国内における所得格差であろう。地域間、都市・農村間、そして都市と農村内部と、あらゆる側面での所得格差が拡大している。そして、これを是正する上での「政府の無力さ」はある程度意図的にもたらされたものである。即ち、改革開放以来、鄧小平の「先富論」に代表されるごとく、中国は過去の過度の政府介入による平等主義を改め、市場競争とそれによる格差を認め、格差と競争をバネに発展してきた。過度の政府介入をやめたがゆえに発展したので、今さら過去のような政府介入を再現することは難しい。それでも最近ではむしろ格差がこれ以上拡大することを防ぐための政策が実施されるようになった。なかでも 2000 年に提起された「西部大開発」構想はその代表的なものである。ただ、中央政府の事務処理能力の限界もあり、資金を細かく末端にまで配分するよりも、大型のプロジェクト中心に資金を配分する傾向があるという。そのため、例えば四川省では空港や高速道路ばかりが充実することとなり、最近では市ごとに空港を作っている。また、中央政府財政はいまや歳入の 35% を債務収入に頼っており、国内の格差是正に対して政府が果たしうる役割も限界が見えている。

さらに国内の貧困地域の地方政府を見ると、その地域で健康的で文化的な生活を保障するのもままならない状況がある。そうした地方政府の一例として、四川省広元市剣閣県の事例を紹介しよう。剣閣県（人口 68 万人）は 1 人あたり GDP が 2244 元（270US ドル）で、「全国クラスの貧困県」ではないが「省クラスの貧困県」、すなわち四川省内では貧困地域として指定され援助を受けているのである。丘陵地のこの県の主要産業は農業で、工業には目立ったものがない。この地域の青壮年はほとんど外地に出稼ぎに出ていて、その仕送りが県の人々の生活を支えている。

剣閣県の 2002 年の財政収入は総額 9168 万元で、内訳は農業税 4700 万元、工商税 3000 万元強、行政サービス・罰金収入 600 万元、企業所得税 100 万元となっている。つまり半分以上は貧しい地元の農民からの税収に頼っている。

一方、剣閣県の 2002 年の財政支出は 22800 万元で、財政支出の半分以上は移転収入によってまかなっていることがわかる。移転収入は、日本の地方交付税と似た移転交付 3100 万元、「体制補填」3000 万元、各種の特別交付金（天然林保護等のプロジェクトのためにおりてくるもの）、国債プロジェクト（水道などのプロジェクトに対する補助金）などで公布されている。そして財政支出の 60% は県政府が雇う職員（とりわけ教員が多い）の賃金に消えてしまう。県の自前の財政収入では職員の賃金さえまかなうことができない、いわゆる「飯食い財政」の状態にある。なお、剣閣県の都市部人口 6 万人のうち 12540 人が生活

保護を受けており、その支出が年 420 万円かかる。農村部には最低生活保障制度はなく、貧しいなかでも社会保障の面での都市と農村の格差が歴然と存在する。

県の下郷や鎮では財政状況はいっそう厳しい。かつて郷や鎮の財政収入源だった郷鎮企業が県に移管されたあと、郷や鎮の収入源は農業税のみとなった。財源の移転に伴って剣閣県の中学校は鎮から県に移管されたが、鎮が管理していた時代の教師に対する未払い賃金 20 万円がいまだに支払われていないという。

剣閣県で、県が運営する中学校を視察したが、そこでは教師の賃金だけは県財政から払われているものの、学校の施設の建設費は県財政から補助されない。そのため、この学校では、学生からの学費(農民 1 人あたり年収 1280 元のこの県で、学費は年 913 元もする)、親や教師からの寄付、学校のサイドビジネス(煉瓦工場)などで施設建設資金を捻出している。また、学生のうち 7%は生活が特に困難な家庭ということで、彼らに対しては教師からの寄付や、浙江省紹興市からの援助(1 人 200 元)で手助けしている。

このように学校の建設費にも事欠く剣閣県で、日本政府の草の根無償協力によって診療所の改築が行われる。1000 万円に満たない少額の援助プロジェクトとはいえ、剣閣県の経済状況から見ればインパクトは大きいはずである。

こうした地方がある一方で、広東省東莞市では 1 つの鎮が 2 億 5000 万円出して「単体では東洋一のコンベンションセンター」を建設した。20 万円の賃金を滞納してしまう四川省の鎮とのコントラストはあまりにも大きい。

なぜかくも大きな対照が生じてしまったのか、その理由を考えてみると、それは中国国内の市場統合が進展する一方、社会の分断と、財政の制度転換の遅れが続いていることによると考えられる。すなわち、国内市場が分断されていた時代には、剣閣県のような地域の企業でも利益を上げ、地元の財政を支えることができた。ところが、市場統合が進むにつれ、地域を超えて企業が競争し始めると、後進的な地域の企業の業績が悪化した。同時に農業の収入は伸び悩んだため、農民は出稼ぎに活路を求めざるをえなくなる。沿海部の企業はますます多くの労働者を吸収してより多くの付加価値を生産し、その地元の税収も比例して増える。ところが、中国国内では労働力が移動することは次第に自由を増してきたけれども、労働者の家族まで移住することに対しては制限が多く、そのため出稼ぎ者の家族は故郷に残ることとなる。そのため働き手は沿海部に移っているのに行政サービス需要は故郷に残ることとなる。日本の過疎過密問題とは異なり、付加価値と税収が生まれる地域と行政サービス需要が乖離してしまうが、沿海部の税収を吸い上げて内陸部の末端に注ぎ込むメカニズムはまだできていない。

中央・地方の財政制度によって付加価値の発生地から行政需要の発生地に税収を移転する仕組みがまだ不十分なため、国内の地域間連携などより非公式の仕組みによって先進地域が後進地域を援助している。四川省は浙江省の各都市と省内の各都市をペアにして色々な援助プロジェクトを実施している。広元市の場合、杭州市、嘉興市、温州市、台州市と対になって、様々なプロジェクトに援助を受けている。例えば広元市には卸売市場「義烏

小商品市場」「温州商城」が建設され、浙江省の企業家を誘致し、地元の商業振興の起爆剤としている。

以上のように、格差是正に対処するうえで中国政府の財政制度はまだ不十分であり、外国の ODA はそうした「政府の無力さ」を部分的に緩和する役割を果たすことができるはずである。

5. 日本にとっての対中 ODA の必要性について

(1) 政府見解の検討

一般論として中国には ODA が必要であるということがとりあえず言えるとしても、なぜ財政赤字に苦しむ日本がやらなくてはならないのか、という問題はまた別にある。

この問題に対する日本政府（外務省）の現時点での公式見解は、「対中国经济協力計画」（2001年10月）に見られる。即ち、「わ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、特に我が国が位置する東アジア地域の安定と繁栄が不可欠である。そのためには、地域のいかなる国も孤立することなく、協力していくような環境を醸成する必要があり、中国もまたより開かれ、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」というものである。

この一文の後半はわかりにくいだが、要は日本に地理的に近い中国を一層開放し、安定させる上で ODA が有効であり、それによって日本の安全と繁栄も維持されるとの見解である。これに基づき、「対中経済協力計画」では環境問題など地球的規模の問題、改革・開放支援、相互理解の増進、貧困克服のための支援、民間活動への支援、多国間協力の推進、を重点分野としてあげている。

一方、この公式見解とはやや異なる立場を示しているのが、首相官邸対外関係タスクフォースが 2002 年 11 月に公表した「21世紀日本外交の基本戦略」の見解である。この「基本戦略」では援助における国益重視を打ち出した上で、「今後、日本の対中 ODA は、以下のようなものを重点対象とし、国民にも国際的にも分かり易いメリハリのついたものにすべき」「わが国とアジアの経済連携関係を一層緊密にし、『東アジアビジネス圏』の活性化を図るための基盤整備。特に、知的財産権関係等の法制度や執行体制の整備など『グッドガバナンス』の強化に資するものや、わが国産業の技術を活用するもの」「環境保全、エネルギー分野であって、わが国の国益に直結するもの」「中国の対日理解増進に役立つような援助（留学生、研修生の受け入れ、青年・学術文化交流など）」「中国には発展する沿岸部に対して貧困のうちに取り残された内陸部が存在する。両地域の格差是正は基本的には中国自身の資源配分の問題ではある。しかし、中国全体のバランスのとれた発展と社会的安定は日本及び世界にとっての利益であり、欧州及び各種国際機関の対中援助は内陸部地域に集中的に向けられている状況において、応分の協力は継続する」としている。

「対中国经济協力計画」は、中国にとっての国内課題を解決する手助けをすることが、

中国の開放と安定に寄与することを通じて日本の安全と繁栄にも寄与するという論法によって過去と現在の日本の対中 ODA を肯定するものである。一方、「21世紀日本外交の基本戦略」はこうした見解に一定の譲歩を示しつつも、強調されているのは日本の国益に直結した援助を行うべきだということである。中国国内の格差是正などは中国の責任だと突き放し、内陸部援助はつきあい程度に止めておくべきだというニュアンスに読める。

しかし、日本と中国との地理的な近さ、米国に次ぐ貿易相手であり、膨大な数の日本企業が中国でビジネスを行っているという緊密な経済関係などを考えると、中国の開放度と安定度を増すことが日本の国益にもつながるという論法は、単に援助を続けるための口実ではなく、一定の説得力を持つことは否めない。ただ、中国の開放度と安定度を増すことが日本の国益にもつながるといふのであれば、実際に ODA によってどれほど中国の開放と安定に寄与するののかということも真剣に検討する必要があるだろう。対中 ODA が中国の投資に占める限定的な割合を考えると、不安定なものを安定するような力を持ちえない。むしろ、ODA の供与をテコに中国政府自身の安定化に向けた自助努力を促すという方に期待した方がよい。

また「21世紀日本外交の基本戦略」は国益増進という観点からタイトの援助を増やすことを提言しているが、円借款プロジェクトの大多数を中国企業が受注していることが示すように、中国企業のほうが価格競争力を持っていることが多いことから見て、タイトの援助を増やすと、援助のコストが高くなり、援助の効果的実施に反してしまう恐れがある。

この点で、円借款プロジェクトの一つである上海浦東国際空港建設事業で、アンタイトであったにもかかわらず日本企業が発注のうち 40%を受注した例は参考になる。このプロジェクトは 1997 年に開始され、総投資 130 億元のうち、400 億円（約 34 億円）が円借款で賄われた。円借款は主に空港建設の資材や設備の調達に用いられたが、うち 40%は日本企業が落札した。空港ターミナルを支える鉄骨や、待合室の椅子、空港の時計システム、荷物ハンドリングシステム、フライト案内板、エスカレーター、館内放送システムなどを日本企業が受注している。これらの多くは中国企業にも生産できるものであり、これよりもあとに完成した北京首都国際空港の新ターミナルと比べても日本製品が多数用いられている。日本企業が多数受注できた理由として、プロジェクトの調達担当者は「日本企業が積極的に応じたからだ」と述べていたが、おそらく円借款が提供されたことで事業主がより高価だが質のよい日本製品を選択することができるようになったということではないかと思われる。実際、椅子や時計システムなどは中国製品でも用を足さないことはないのであるが、品質や外観には違いがある。日本製品は価格面はともかく品質においては競争力がないわけではないのだから、タイトにしなければ日本企業が受注できないというわけではないし、また国際入札でもまれてこそ日本企業の競争力を向上するのに益するだろう。

以上、日本の対中援助を行う目的をまとめれば、中国の安定度を高めることによって日本の安全と繁栄に寄与する、日本に影響を与える中国の環境問題や感染症を解決する、中国の対日理解を増進する、日本企業の事業拡大に直接・間接に益する、といったこ

とになる。問題は援助に回せる資金が限られているなかでこれらにどうプライオリティをつけていくかである。資金がごく限られているとき、 のように日本にとっての効果
が迂遠な目的は後回しにならざるをえない。

(2) 目的に沿った評価基準を

以上のように日本が対中援助の目的を整理したのち、そうした目的に基づいて援助プロジェクトを評価する仕組みを作ることが必要である。貧困削減を掲げる世界銀行や欧州諸国とは目的が異なり、日本はあくまで直接、間接に日本の国益を増進することを目指して対中援助を行うのだとすれば、世界銀行や欧州と同じ基準で評価するわけにはいかない。もっともそもそも援助プロジェクトがそれ自体として成功するのでなければ、日本の国益に対するインパクトもないのだから、DACのODA評価5項目（効率性、目標達成度、インパクト、妥当性、持続性）については日本の対中援助においても当然念頭においておかねばならない。だが、上記の が日本の対中援助の目的だとするならば、DACの5項目に加えて、中国安定性増大度、対日友好へのインパクト、日本環境改善度、日本企業受益度を評価項目に加える必要がある。

(3) プロジェクト小口化と援助主体の多様化

2003年度の対中円借款について前年からさらに削減して1000億円前後とし、2000年度の1972億円からほぼ半減することになるとの報道があった。しかし、このニュースはまだ正式決定でないこともあってか中国のマスコミでは報道されていないようだ。実は、2003年以来、チチハル市で旧日本軍の遺棄化学兵器による中毒事件が発生したのに始まり、珠海市での団体買春事件、西安市の大学での日本人留学生による卑猥な出し物とそれに対する抗議デモの発生、と中国のマスコミ（特にインターネット上のニュース）では日本（人）を厳しく非難する報道が相次ぎ、これに対する中国の一般市民の反応もネット上で見る限り激しいものがあった。特に西安の事件のように、日本に対する過敏症とでもいう空気が充満しているなかで、対中援助を削減すれば強い反発を招く可能性はなくてはなかった。

だが、蓋を開けてみて改めてわかったことは日本の対中援助は中国の一般市民やマスコミには余り知られておらず、特に日本に反感を感じている人々にとっては中国が日本から援助を受けている事実自体認めたくないものであるということである。期せずして日本の対中ODAは日本の反中派からは中止を求められ、中国の反日派はその存在を無視しているため、これを減額しても双方から新たな反発が上がってこないという状況にある。これは日本の対中ODAを日本の財政事情が受け入れうる額に調整するチャンスである。

対中ODAの総額が減る中で、プロジェクトの規模は小さくなる傾向にある。ただ、小額のプロジェクトを多数行うことは、一つには本稿で紹介した剣閣県の例のように最も財政状況の苦しい末端の行政体に見合った援助を行うことができ、第二に、日本の援助プロジェクトに関わる中国の関係者が増えるため、対日友好へのインパクトはより大きくなる

考えられる。

プロジェクトの小口化に並行して、日本側の援助実施主体を多元化することも考慮に値すると思われる。すでに草の根無償協力については大使館、領事館が実施主体になっているが、例えば日本の地方自治体が援助実施主体になることを考えてもよい。これは援助実施主体の側の主体性を高める意味がある。対中 ODA により多くの日本人を巻き込むことで日本人の中国理解を高めることができ、とりわけもともと扱える金額が小さい地方自治体に取り組むことで小額でも一つ一つのプロジェクトを効果的に行うことに益するからである。

(参考文献)

渡辺利夫・三浦有史『ODA』中公新書 2003年

大橋英夫「マクロ経済情勢の変化と対中ODA」(日本国際問題研究所『対中ODAの経済・社会インパクトについての基礎的調査』2000年3月)

小浜裕久『ODAの経済学』日本評論社 1992年。

四川省社会科学院農村税費改革課題組『四川省農村税費改革問題研究』2003年