

RIETI Discussion Paper Series 23-J-025

中国輸出入銀行の「二つの優遇条件借款」:現状と課題

北野 尚宏 早稲田大学

宮林 由美子 元国際協力機構



中国輸出入銀行の「二つの優遇条件借款」: 現状と課題1

北野尚宏(早稲田大学) 宮林由美子(元国際協力機構)

要旨

中国輸出入銀行の譲許的融資である優遇借款(GCL)と優遇バイヤーズ・クレジット(PBC)は「二つの優遇条件借款」(GCL・PBC)と呼ばれる。中国政府の開発協力、経済協力の主たるスキームとして、開発途上国との政治・外交・経済関係強化に用いられると共に、中国企業の途上国インフラ市場進出を資金面で支えてきた。本稿では、筆者らが 2018 年より作成に取り組んできた GCL・PBC データベース(2000~2020 年)を用い、その現状を分析すると共に、政策ツールとしての課題について検討した。GCL・PBC 承諾額は 2006 年ころから急増し、2014 年をピークとして債務問題などを背景に 2018 年以降減少し 2020 年には急減している。地域別には、アジア、アフリカが最大の供与先で、2010 年代以降アジアの中では東南アジアから南アジアへのシフトがみられる。セクター別では運輸、電力の割合が大きく、アフリカ、大洋州では通信セクターの割合も目立っている。GCL・PBC の主な借入国のうち、債務破綻状態にある又は債務破綻に陥るリスクが高い国が目立っている。中国政府にとって債務問題への対応が喫緊の課題であると共に、今後の方向性としては GCL・PBC の制度改善の可能性が考えられる。

キーワード:中国輸出入銀行、二つの優遇条件借款、優遇借款、優遇バイヤーズ・クレジット、債務問題

JEL classification: F35

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

[「]本稿は、独立行政法人経済産業研究所(RIETI)におけるプロジェクト「グローバル・インテリジェンス・プロジェクト(国際秩序の変容と日本の中長期的競争力に関する研究)」のテーマ「変貌する中国経済の実証研究―高度化、拡張、構造改革」の成果の一部である。本稿の原案に対して、経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。本稿で用いたデータベースは、JICA 緒方貞子平和開発研究所の研究プロジェクト「新興国の開発協力とその影響に関する研究」及び早稲田大学特定課題研究助成費(課題番号:2019R-030、2019C-223、2021C-548 及び 2022C-119)による研究の成果の一部である。

はじめに

中国輸出入銀行(中国輸銀)が実施する中国政府優遇借款(Chinese government concessional loan: GCL)と優遇バイヤーズ・クレジット(preferential buyer's credit: PBC)は「二つの優遇条件借款」(本稿では略称をGCL・PBCとする)と呼ばれる。2000年代にはいり、無利子借款とあわせ中国政府の開発協力、経済協力の主たる譲許的融資スキームとして、開発途上国との政治・外交・経済関係強化に用いられると共に、国有建設企業をはじめとする中国企業の途上国インフラ市場進出を資金面で支えてきた。しかしながら、近年途上国の債務脆弱性が深刻化し、新規承諾金額は大幅に減少している。

筆者らは、2014年より GCL を含む中国の対外援助規模を、参考値として PBC の規模と合わせて経済協力開発機構・開発援助委員会(OECD-DAC)の政府開発援助(ODA)の定義に近似させて推計し公表してきた。2018年よりは、GCL・PBC の推計手法を改善するために、GCL・PBC データベースの作成を開始した。本稿では、同データベースを用いて、GCL・PBC の現状について分析を行うと共に、今後の課題について検討することを目的とする。最初に、政策金融機関としての中国輸銀と GCL、PBC 導入の経緯について述べ、次に、GCL・PBC データベースについて紹介する。続いて、GCL・PBC データベースに基づく分析結果を示す。最後に、まとめと課題について論じる。

1. 中国輸銀と二つの優遇条件借款(GCL・PBC)

(1) 中国輸銀の設立と優遇借款 (GCL) と優遇バイヤーズ・クレジット (PBC) の導入

中国輸銀は、金融体制改革の一環として1994年に国家開発銀行(中国開銀)、中国農業発展銀行とともに設立された中国政府全額出資の政策金融機関である²。GCL・PBCの実施を担う唯一の政策金融機関として位置付けられている。中国輸銀は、設立以来 20 年以上にわたり根拠法が存在せず、資本金も脆弱であった。2015 年に、「一帯一路」構想(BRI)支援も視野に、外貨準備を活用した中国輸銀と中国開銀に対する資本増強に関する国務院方針が発表され³、2017年には中国銀行業監督管理委員会(現在の国家金融監督管理総局)が中国輸出入銀行監督管理弁法及び国家開発銀行監督管理弁法を公布し、中国輸銀については、国家戦略と密接に関わる政策性金融機関として、GCL・PBC など政策性金融を基本に、自営性金融も実施することが定められた⁴。中国輸銀は、資金調達のために内外で債券発行を行っており、中国政府と同等の格付けを取得している。

中国の途上国向け資金協力は、従来、対外援助として対外貿易経済合作部(現商務部)が所掌する無償援助及び財政手当を行った上で無利子で供与する無利子借款の二つのスキームから構成されていた。 国務院は 1994 年に新たな譲許的資金協力スキームを検討し、1995 年の第 60 回国務院総理弁公庁会議と「対外援助業務改革に関する問題への国務院の回答」に基づき、中国輸銀を唯一の実施機関とし、中国政府が利子補填を行う優遇借款(GCL)の導入を提言した(黄 2010)。GCL は、途上国向け中・長期の人民元建ての低利借款として、無償援助、無利子借款と並んで対外援助の3つのスキームのひとつとして位置づけられた5。

_

² 中国輸銀は 1993 年 11 月中国共産党第 14 期中央委員会第 3 回全体会議で採択された「社会主義市場経済体制の確立に関するいくつかの問題についての中国共産党中央委員会の決定」及び同年 12 月の「金融システム改革に関する国務院の決定」に基づき設立された。

³ 中国輸銀には 450 億ドルが追加出資された。株式比率は中国人民銀行傘下の梧桐樹投資平台有限責任公司 89.26%、 財政部 10.74%となり、中国輸銀の登録資本は 50 億元から 1,500 億元に増強され、株主資本も 282 億元から 3,085 億元 に増加し、自己資本比率は 12.77%となった。

^{*2016}年に改訂された中国輸銀章程(要約)によれば、中国輸銀は、対外経済貿易発展、クロスボーダー投資、「一帯一路」建設、国際生産能力・設備製造協力、科学技術、文化、中小企業の「走出去(海外進出)」、開放型経済建設などの支援を目的とし、業務範囲は、輸出信用、輸入信用、対外請負プロジェクトローン、海外投資ローン、GCL・PBCなど対外貿易・「走出去」政策に沿った短期・中期・長期融資、国務院の指定する特定借款などとされている。

⁵ 2021 年に国務院新聞弁公室が公表した『新時代の中国国際発展協力』白書によれば、中国の対外援助の供与総額は

1995年に最初のGCLとして、スーダン石油開発プロジェクト向けの借款契約が締結された。当初は、途上国政府向け借款の他に、中国企業あるいは現地企業との合弁会社などに対する政府保証無しの直接借款も行われていた。1996年に対外貿易経済合作部、財政部、中国人民銀行、中国輸銀が「優遇借款援助対外供与に関する暫定規定」を公布し、2001年には中国輸銀が「対外優遇借款暫定弁法」を定めている。年度計画については、商務部が財政部、外交部、中国人民銀行、中国輸銀と共に策定していた。2018年に中国初の開発協力官庁である国家国際発展合作署(China International Development Cooperation Agency: CIDCA)が設立され、現在は CIDCA が商務部、中国輸銀などと計画策定を行っているものとみられる7。

GCL の貸出金利は低利に設定されており、中国人民銀行の基準金利との差は財政資金により利子補填される。当初、GCLの供与条件は、償還期間は15年以内、金利4~5%であった。2001年にOECD-DACが定めたODAの供与条件も意識しながら改定が行われた(黄2010)。現在、金利は2~3%、2%未満で供与するケースもある。償還期間15~20年(うち据置期間5~7年)、建設工事などの主契約者は中国企業である。

一方、PBC については、国家の政治・外交上の必要性に応え、主要国・地域との経済・貿易協力を推進するために、輸出信用スキームであるバイヤーズ・クレジットとして中国輸銀の自己資金で提供される優遇条件の特定借款である(Chen 2020)。特定借款とは、国務院の指示により供与される政策目的を有するスキームである。2001 年に胡錦涛国家副主席がイランを訪問した際に表明した中国輸銀を通じた 5億ドルの優遇条件のバイヤーズ・クレジットが最初のケースである。2002 年にインドネシアのメガワティ大統領が中国を訪問した際に、江沢民国家主席が優遇バイヤーズ・クレジット 4億ドル供与を表明した。その際に、PBCを公式名称とすることが定められた(中国进出口银行 2013)。2004年には、財政部、外交部、商務部、中国人民銀行合同で、「優遇バイヤーズ・クレジット暫定管理弁法」が公布されている。PBC はドル建てで、供与条件は GCL と同等で、主契約者は GCL と同様に中国企業である。

PBC は毎年、財政部が外交部、商務部、中国輸銀と PBC 年度計画を作成し国務院が承認する。年度計画の範囲内で、商務部、財政部、外交部、中国輸銀、中国輸出信用保険公司(中信保)が国別の配分等を決定する。中信保の付保が基本で、付保のない場合は国務院の承認が必要とされていた ⁸。中国輸銀は、GCL・PBC の業務拡大に伴い、2006 年に GCL・PBC を所掌する優遇借款部を設立し、その後ソブリン業務部に名称変更している。

(2) 中国金融機関の途上国向け資金協力における GCL・PBC の位置づけ

GCL・PBC の中国の金融機関による途上国向け資金協力における位置づけを表 1 に示す。世界銀行の国際債務統計 (IDS) (World Bank 2022) %は、途上国側から見た長期対外債務を、①公的・公的保証債務

²⁰¹³ 年から 2018 年の 6 年間で 2,702 億元であり、内訳は、無償援助が 1,278 億元 (47.3%)、無利子融資が 113 億元 (4.2%)、GCL は 1,311 億元で全体の 48.5% を占めている。

⁶この方式は回収リスクが高いことから、相手国政府を借入人とする、あるいは政府保証付きで金融機関などが借入れる方式が一般的となった(商务部国际贸易经济合作研究院国际发展合作研究所 2015)。例えば、2001 年に GCL と無利子借款が供与されたキルギスの合弁製紙工場は、完成後に倒産し、回収に長期間を要した。驻吉尔吉斯经商参处吉议会财政与预算委员会审议通过关于偿还中方造纸厂债务协议 2015年3月18日

http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201503/20150300913195.shtml

^{7 2021} 年に CIDCA、外交部、商務部が合同で公布した「対外援助管理弁法」(国家国际发展合作署 外交部 商务部 (2021)) によれば、GCL は主に経済効果のある生産的プロジェクト、資源・エネルギー開発プロジェクト、比較的大規模なインフラ建設プロジェクトなどの援助ニーズに応えるために用いられる、とされている。管理方法については別途定めるとされているが公表されていない。

⁸ Brautigam and Huang (2023) によれば、現在は無利子借款、GCL と同様に PBC も中信保の付保は行われていない。

⁹ IDS は世界銀行の債務国報告システム (DRS) に基づいている。DRS は世界銀行の借入国に対して報告が義務づけられているもので、公的・公的保証債務 (PPG) について、ローン単位で詳細な債務情報を収集している。DRS は非

表1中国金融機関の途上国向け資金協力スキームにおける GCL・PBC の位置づけ

スキーム	関連機関	概要
1. 無償援助	国家国際発展協力署 (CIDCA)、商務部な ど実施部門、外交部	プロジェクト型建設請負事業、一般物資供 与、技術協力、人的資源開発協力、医療チー ム、緊急人道援助、グローバル開発・南南協 力援助基金等
2. 無利子借款 (PPG)	CIDCA、商務部、外交 部	元建て、財政手当を行った上で供与、金利 0%、貸付実行期間5年、据置期間5年、償還 期間10年、主契約者は中国企業
中国輸出入銀行		

中国輸出人銀行

公的・公的保証債務(PPC

	二つの優遇条件借款(GCL・PBC)											
	3.優遇借款 (GCL)	CIDCA、財政部、外交 部、中国人民銀行、中 国輸銀	対外援助スキームのひとつ、実施機関は中国 輸銀、元建て、金利 2~3%(2%未満で供与す るケースもあり)、償還期間 15~20 年(うち 据置期間 5~7年)、主契約者は中国企業、契 約額の 100%を上限、CIDCA が中国輸銀の検 討結果に基づき承認し、受入国政府と枠組み 協定を締結、財政部が利子補填									
	優遇バイヤーズ・ クレジット (PBC)	商務部(対外投資・経済協力司)、財政部、 外交部、中国人民銀 行、中国輸銀	政治・外交上の必要を満たし、重点国・地域 との経済・貿易協力推進を目的とする特定借 款、ドル建て、輸出信用でありながら優遇借 款と同等の供与条件、主契約者は中国企業、 契約額の85%を上限、中国輸銀が自ら利子補 填、ODAとして計上する借入国もある									
	公的債務者向けバ イヤーズ・クレジ ットなど	中国輸銀、中信保など	市場金利を基準にしたバイヤーズ・クレジット、PBC以外の国務院の指示により供与される特定借款(資源担保ローンなど、優遇条件で供与される場合もある)など									
	公的保証無し民間債 務(PNG)	中国輸銀、中信保など	公的機関が付保していない PPP プロジェクト に対する融資など									
中国開銀の資金協力ス キーム (PPG・PNG)		中国開銀、中信保など	外貨建融資、クロスボーダー人民元建融資な ど市場金利を基準にした供与条件、資源担保 ローンなど(優遇条件の場合もある)									
_	有商業銀行などの融 (PNG・PPG)	中国開銀、中信保など	PNG だけでなく PPG も含まれる									

注:薄橙色は中国の対外援助の3つのスキーム。 出所:北野(2020)の図表などをもとに筆者ら作成。

(public and publicly guaranteed: PPG) と②公的保証無し民間債務 (private non-guaranteed debt: PNG) に分 けている。①PPG は、国、公社、国有企業など公的債務者の債務、及び公的機関が付保している民間債 務者の債務からなる。②PNG は、公的機関が付保していない民間債務者の債務を指す 10。債権者別にみ ると、①PPG は公的債権者(多国間(含世界銀行)、二国間)及び民間債権者(債券保有者、商業銀行及

公開で、集計された情報が IDS データベース (DataBank International Debt Statistics) として公開されている (World Bank 2020, IMF 2020)。GCL・PBC の借入国のうち、マレーシア、トリニダード・トバゴ、キューバ、スリナム、ア ンティグア・バーブーダなど 12 カ国は DRS の対象国に含まれていない。

¹⁰ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) and External debt stocks, private nonguaranteed (PNG) (DOD, current US\$)、 Metadata Glossary, World Bank, DataBank の定義による。 https://databank.worldbank.org/metadataglossary/international-debt-statistics/series/page/2

びその他機関)からなり、②PNG は民間債権者(債券保有者、商業銀行及びその他機関)からなる 11。

中国の場合、①PPGにはCIDCAが所掌する無利子借款と、中国輸銀のGCL・PBC及び公的債務者向けバイヤーズ・クレジットなどに加えて、中国開銀及び国有商業銀行の公的債務者向け融資などが含まれる。②PNGには、中国輸銀、中国開銀、国有商業銀行などの公的機関が付保していない、例えば PPP プロジェクトに対する融資などが含まれる 12。

コロナ禍における低所得国の債務脆弱性に対応するために、G20 及びパリクラブは 2020 年 4 月に債務支払猶予イニシアティブ (DSSI) の導入に合意した (小荷田・川野 2022)。DSSI には加盟国の公的債権者の参加が必須とされるが、中国政府が公的債権者であると認めているのは中国輸銀のみである。本来であれば、中国開銀も政策金融機関として公的債権者に含まれると考えられるが、中国政府は G20 の場で、中国開銀を公的債権者ではなく商業債権者であると主張し、中国開銀は商業債権者として DSSI に参加している ¹³。

(3) 地域枠組みでの資金協力意図表明額の推移

中国は、上海協力機構(SCO)を端緒に、各地域協力の首脳会合で表明される行動計画の中に中国輸銀のGCLやPBCなどの資金協力額を意図表明するようになった。SCO、中国・アフリカ協力フォーラム(FOCAC)などでのGCL・PBCを含む資金協力額の推移を表2に示す。下線の意図表明額については、無償援助や無利子借款、バイヤーズ・クレジットまで含まれているため単純な比較はできないものの、全体の傾向としては、胡錦涛政権の後期から増加し、習近平政権下で2014年以降新たに瀾滄江・メコン川協力などの枠組みで一定規模の意図表明が行われるようになった。しかし、2019年以降はGCL・PBC関連の意図表明額は減少しているようにみえる。

掲げられた意図表明額のうち達成されていないものもある。例えば、2018年のFOCAC北京サミット第7回閣僚会合では、向こう3年間で無償援助・無利子借款、GCL、PBC、市場金利ベースの融資あわせて350億ドルの資金協力が意図表明されたが、2021年にセネガルの首都ダカールで開催されたFOCAC第8

表 2 中国の地域協力枠組み別資金協力意図表明額の推移(GCL・PBC)

億ドル

																		I/E	まトル
地域協力枠組み	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
国連総会等		100															<u>20</u>	30	
一帯一路														<u>287</u>		0			
中国・アフリカ(FOCAC)			50			100			200		100	350			<u>350</u>			0	
中国·ASEAN		50			67			40			100							<u>15</u>	
瀾滄江・メコン川													65		10		0		
中国・カリブ/中国・CELAC				5				10			100	0			0			0	
中国・アラブ諸国													100						7
上海協力機構(SCO)	9		12			100			100				0			0			0
中国・中央アジア																			
中国·中東欧									100										
中国·太平洋島嶼国			4							10						0			
中国・ポルトガル語圏諸国			1				2			3			<u>3</u>						
合計	9	150	62	5	67	200	0	50	400	0	300	350	165	287	360	0	20	45	7

注:下線は、GCL・PBC以外の資金協力を含む。二国間ベースの資金協力意図表明額は含めていない。

¹¹ さらに、IMF 融資・SDR 配分が計上される。一方、中国人民銀行と途上国中央銀行間の二国間通貨スワップ協定に基づく融資を報告している途上国は僅かである (Horn et al. (2023))。

¹²中国は、自らが主導して設立したアジアインフラ開発銀行 (AIIB) や新開発銀行 (NDB) を通して途上国に融資しているが (渡辺 2020)、本稿では触れない。

¹³ 中国の DSSI への参加に関する経緯や課題については Brautigam and Huang (2023)が詳細にわたって議論している。

回閣僚会合における王毅国務委員兼外交部長の報告によれば、コロナ禍の影響によるアフリカ諸国の債務負担増などの要因により GCL、PBC の意図表明額は達成されなかった(北野 2022a)。

途上国にとっては、GCL・PBC は調達条件が中国タイドの資金であるが、譲許的な条件でインフラ整備のための資金を比較的フレキシブルに借りられることから、信用力が低く国際金融市場にアクセスが困難な国や、国際開発金融機関などが債務持続可能性の観点などから大規模な資金協力に慎重な国では借入のインセンティブがある。中国企業にとっても、相手国政府の借入であることから資金リスクを軽減して工事契約に調印・実施できるメリットがある。各地域協力枠組みのもとでの資金協力は、中国企業の途上国における運輸、電力、通信などインフラ市場参入を金融面で支え、1990年代後半に中国政府によって打ち出された中国企業の「走出去(海外進出)」戦略とも合致していたといえる。

(4) GCL・PBC の実績と課題

中国輸銀は、GCL・PBC を紹介する小冊子(Export-Import Bank of China 2017)の中で、GCL・PBC は、97 カ国で、12,898kmの道路建設、1,203kmの鉄道建設、32 カ所の空港・港湾建設、1,202 両の鉄道車両、11,997 台の自動車・トラクター、119 機・艘の航空機・船舶、15,686MW の発電所及び 21,504km の送電線建設、159 の ITC プロジェクト、95 の製造業プロジェクト、66 の農業プロジェクトに GCL・PBC が供与されていると述べている。しかし、中国輸銀は 2000 年に策定された「中国輸出入銀行の優遇借款の事後管理に関する規定」の中で作成を義務付けているプロジェクトの事後評価報告書を依然として公表していない。アカウンタビリティ向上のために、事後評価報告書の公表をはじめとした情報開示は今後の課題であるといえる(北野 2022b)。

GCL・PBC を含む中国の資金協力によるプロジェクトの経済効果については、例えば世界銀行(World Bank 2019)が、BRI で提案されている輸送ネットワークが完成すれば、BRI 諸国間・BRI 諸国外からの総FDI フローを 4.97%押し上げるという推計結果を公表している。また、BRI により BRI 諸国外へのスピルオーバー効果がもたらされ、世界の全ての国ペアの平均輸送時間が 2.5%減少し、貿易コストの平均減少率は 2.2%になると推計している。

一方で、中国の資金協力は後述する途上国の債務問題の他に、様々な課題が指摘されている。例えば、プロジェクトの有効性については、ケニアのモンバサ・ナイロビ標準軌鉄道(SGR)¹⁴(表 4)を挙げることができる。同鉄道はPCBとバイヤーズ・クレジットの混合借款(約 36 億ドル)で建設され、2017年に運行開始された。しかし、モンバサからの貨物料金や所要時間は、ナイロビなどのインランドコンテナデポ(ICD)から最終目的地までに要する時間や配送コスト(ラストワンマイル)を加味するとトラック輸送のほうが有利なため、様々な対応策はとられつつあるものの、貨物の大部分は依然として道路輸送に依存していることが指摘されている(Byiers et al. 2023)。また、PBC 約 1.83 億ドルで拡張されたナイロビ南バイパス道路は、歩行者、自転車の横断施設が少なく、道路交通安全上問題があることが指摘されている(Hook 2021)。ザンビアでは、地場産業育成の観点から、外国企業がプロジェクトを受注した場合契約額の 20 %を地場企業に下請けに出すことがルール化されているが、中国建設企業は積極的に社会的責任を果たしていないのが現状である(北野 2023)。

し第2期前半のナイロビ・ナイバシャ標準機鉄道(バイヤーズ・クレジット約14億ドル)完成以降、中国輸銀がさらなる延伸部分の融資に同意しなかったため、ケニア政府は既存の狭軌(メーターゲージ)鉄道(MGR)の改修によりウガンダ国境までつなぐ計画である(Byiers et al. 2023)。

(5) 中国と OECD 公的輸出信用アレンジメント及びパリクラブとの関係

中国は、OECD 貿易委員会に設けられた輸出信用・信用保証部会のメンバーではなく、公的輸出信用 やタイド開発援助の供与条件を定めた国際ルールである OECD 公的輸出信用アレンジメントが適用され ない。中国が OECD のリスクプレミアム ¹⁵に準拠せず、より緩和された条件で低所得国などへの融資規 模を拡大させたことが、債務問題につながる要因のひとつになったことが指摘されている(Hook 2021)。

中国が、同アレンジメントに縛られることなく、大規模な融資によって自国建設企業の途上国市場への参入を推進することに対して、OECD 諸国は中国はじめ非 OECD 諸国を国際ルールに取り込むことに取組んだ。米国は、米中戦略・経済対話を契機に、2012 年に中国と共に、輸出信用に関する国際作業部会を立ち上げ、輸出振興機関に関する新しい枠組みの交渉を開始した。しかしながら、議論は進展していない(Morris et al. 2020)。

債務問題に関しては、中国は 2016 年に、二国間公的債務の救済措置を協議する債権国会合であるパリクラブに参加することを検討したが、参加を見送りオブサーバーとして参加してきた (Brautigam et al. 2023)。中国は G20 の枠組みではじめて DSSI 及び 2020 年 11 月の共通枠組みと呼ばれる DSSI に続く国際的な公的債務再編の枠組みに参加に参加したが、国内の体制未整備や経験不足などを背景に、債務問題に直面している途上国はじめ国際社会が期待する迅速な対応をとれるまでにいたっていない。

2. GCL・PBC データベースの作成

(1)融資データの情報開示と既往研究

中国は途上国向けに大規模な融資を行ってきたにもかかわらず、情報開示は依然として限定的である (Chen 2021)。GCL の規模については、無償、無利子借款と共に対外援助白書、開発協力白書(中国国務院新聞弁公室 2011, 2014, 2021)で開示されたが、いずれも複数年の数字をまとめたもので年別、国別などの統計は含まれていない。中国輸銀は上述の GCL・PBC を紹介する小冊子でも、供与額について記述していない(Export-Import Bank of China 2017)。例外的に、中国金融年鑑は 2004 年から 2014 年(2009年を除く)の GCL、PBC 承諾額などを含む中国輸銀の毎年の業務統計を開示していた(中国金融年鉴编辑部 2005-2009, 2011-2015)。しかし 2016年版以降開示は行われていない。融資データそのものではないが、商務部は経済協力関連統計として、毎年中国企業の対外工事請負受注額・工事出来高を公表している(大橋 2013、梶谷 2021)。

研究者は、借入国政府の公開情報などから得られた個別プロジェクトの承諾額などを積み上げることで、GCL・PBC を含む中国の途上国向け資金協力データベースを構築し、研究を行ってきた。中国においては、胡・黄(2012)が中国政府のウェブサイト上の公開データを用いて、1995~2010年の GCL 政府間枠組み協定のリストを作成し GCL の現状について分析を行っている。デボラ・ブローティガム教授を中心とするチームは、2014年にジョンズ・ホプキンス大学中国・アフリカ調査イニシアティブを設立し、現時点で 2000~2020年に承諾されたアフリカ向けの融資 1,188件、1,600億ドル相当のデータを公表している 16。ボストン大学グローバル開発政策センターは 2020年に中国海外開発金融データベースを公開した。現時点で 2008~2021年をカバーしている。ウィリアム・アンド・メアリー大学の調査研究機関、エイドデータは、2017年に 2000~2014年をカバーするグローバル中国開発金融データセット 1.0を公表した。2021年には 2000~2017年の 165 カ国、13,427件、8,430億ドル相当のデータセット 2.0を公表した(Malik et al. 2021)。データセット 1.0 と比較すると件数、内容において格段に精度が向上している。

¹⁵ 同アレンジメントのもとでは、借入国のリスクによって7段階のカテゴリーに分類し、それぞれリスクプレミアム料率が設定されている。

^{16 2021}年よりボストン大学グローバル開発政策センターによって管理されている。

オーストラリアのシンクタンクであるローウィー国際政策研究所は 2015 年に大洋州に特化した資金協力データベースを公表した ¹⁷。2019 年には、中国を含め 67 の援助機関による 57,000 件以上のプロジェクトや活動をデータベース化した大洋州援助地図を公表し、2023 年には東南アジア援助地図を公表している。米国のシンクタンクである米大陸対話フォーラムはラテンアメリカ向け中国融資データを公表している。それ以外のデータベースを含め全世界あるいは各地域を対象とした中国資金協力データベースをリファレンスに示す。GCL・PBC については、中国の資金協力全体に占める割合が限定的(Chen 2021)なことなどを背景に、近年現状を分析した研究は限られている ¹⁸。

(2) データベースの作成

筆者らは、2014年より GCL を含む中国の対外援助規模を、参考値として PBC の規模と合わせて、支出 純額(ネット)方式で推計し公表してきた。2019年に現在の ODA の定義である贈与相当額計上方式が導入されて後は同方式ベースでの推計をおこなってきた(Kitano and Harada 2014、Kitano 2019、Kitano and Miyabayashi 2020b)。この作業には GCL・PBC の借入国所得水準別融資承諾額の推計が必要なことから、2018年より GCL・PBC に特化したデータベースの作成を開始した(Kitano and Miyabayashi 2020a)。

情報ソースとしては、借入国側では、財務省、計画省、実施機関などのウェブサイトで開示されている予算や債務管理関連はじめプロジェクトレベルの情報、ニュースリリースなどを利用した。中国側では、商務部、外交部(大使館)、中国輸銀や中国企業、中国側報道機関などの公開情報を用いた。さらに、世界銀行のIDS、エイドデータ、中国・アフリカ調査イニシアティブはじめ既往の資金協力データベースを活用した。

本稿で使用する GCL・PBC データベースは 2000~2020 年をカバーしている。データベース作成に当たっては、情報が不十分な場合には仮定をおいて推計を行った ¹⁹。GCL・PBC であると確認できても承諾額が確認できないものは含めなかった。GCL・PBC データベースがどこまで中国側公表値と合致しているかを確認するために、GCL・PBC データベースと中国側公表値との比較を(参考)に示す。現行のデータベースは全ての GCL・PBC をカバーできているわけではなく、現在も随時更新されている。本稿では、2023 年 6 月 20 日時点のものを使用した。

3. GCL・PBC の現状分析

(1) 概況

本節では、GCL・PBC データベースを用いて現状分析を行う。最初に地域別、所得水準別のサマリーを表 3 に示す。対象となるのは、2000~2020 年の 21 年間の GCL446 件、承諾額約 379 億ドル、PBC403 件、承諾額約 915 億ドル、合計 849 件、承諾総額約 1,294 億ドルである。供与対象国は 95 カ国である。GCL・PBC 承諾総額が中国の途上国向け公的・公的保証債務(PPG)承諾総額 20 (約 3,499 億ドル)に占める割合は約 36%となる 21 。

¹⁷ Lowy Institute for International Policy: Chinese Aid in the Pacific。現在では大洋州援助地図に統合されている。

¹⁸ 過去においては、上述の黄梅波 (2010)、胡・黄 (2012) に加えて、Hubbard (2007)などが挙げられる。

¹⁹ 例えば、PBCの承諾額は確認できないが、契約額は確認できる場合には、PBCが契約額の85%を上限としていることから承諾額を契約額の85%と仮定した。筆者らが推定した承諾額が既往のデータベースと異なる場合には、より確からしいと判断できる方を選択した。

²⁰ PPG 承諾総額には、無利子借款と、中国輸銀の GCL・PBC 及び公的債務者向けバイヤーズ・クレジット、中国開銀及び国有商業銀行の公的債務者向け融資などが含まれる(表2参照)。IDSデータベースの項目のうち Commitments, public and publicly guaranteed (COM, current US\$), series code DT.COM.DPPG.CD.を Low & middle income countries で集計した。債務残高ではないことに留意が必要である。

²¹ 前述のように IDS データベースには GCL・PBC の借入国のうちマレーシアなど 12 カ国 (承諾額合計約 37 億ドル) が含まれていない。比較のために IDS データベースに含まれない国を除いて推計した。

Danie u	Numl	ber of	Number of loans					Loan amount						
Region	Cour	Countries		GCL		PBC		tal	GCL		PBC		Total	
Asia	22	23%	135	30%	234	58%	369	43%	14,059	37%	44,869	49%	58,928	46%
Affica	45	47%	229	51%	120	30%	349	41%	18,832	50%	34,373	38%	53,205	41%
Europe	6	6%	8	2%	26	6%	34	4%	1,076	3%	7,690	8%	8,766	7%
Latin America and the Caribbean	15	16%	40	9%	18	4%	58	7%	2,412	6%	3,878	4%	6,290	5%
The Pacific	7	7%	34	8%	5	1%	39	5%	1,521	4%	721	1%	2,243	2%
Income level														
LDC and other low- income countries	36	38%	210	47%	144	36%	354	42%	19,003	50%	25,957	28%	44,960	35%
Lower middle- income countries	25	26%	142	32%	196	49%	338	40%	13,214	35%	48,447	53%	61,661	48%
Upper middle- income countries	29	31%	82	18%	60	15%	142	17%	5,056	13%	16,572	18%	21,628	17%
High income countries	5	5%	12	3%	3	1%	15	2%	628	2%	555	1%	1,183	1%
Total	95	100%	446	100%	403	100%	849	100%	37,900	100%	91,532	100%	129,432	100%

出所: GCL・PBC データベースに基づき作成 (2023 年 6 月 20 日時点)。

(2) GCL・PBC 承諾件数・承諾額の推移

次に、GCL・PBC 承諾額の推移を図 1 に示す。2006 年ころから急速に増加し、2014 年をピークとしてその後頭打ちとなった。2018 年以降減少し、2020 年には急減している。急増した背景としては、地域枠組みでの資金協力意図表明額の増加(表 2)などが考えられる。その後、頭打ちから減少に至ったのは、2015 年の人民元切り下げを契機に2017 年以降海外投資にブレーキがかかるようになったこと、2019 年の第2回「一帯一路」国際協力サミットフォーラムで途上国の債務問題を背景にプロジェクト実施において国際規則・基準に則ることなど政策調整が行われたこと、さらにコロナ禍による途上国の経済悪化が債務問題をさらに深刻化させたことなどを背景にしていると推察される(北野 2022b)。

GCL、PBC それぞれの傾向をみると、GCL の承諾額は 2009~2012 年にかけて 20~30 億ドルのレベル で安定的に供与され、2013~2019年は2014、2015年を除くと供与額が30~40億ドル前後に増加し、2020

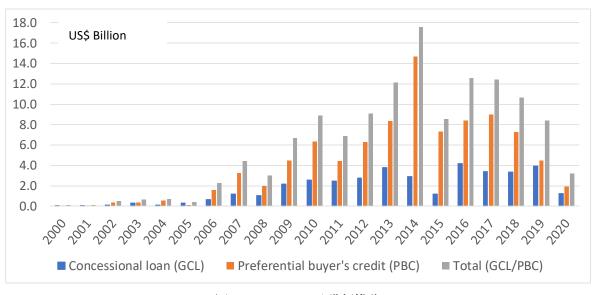


図1GCL・PBC 承諾額推移

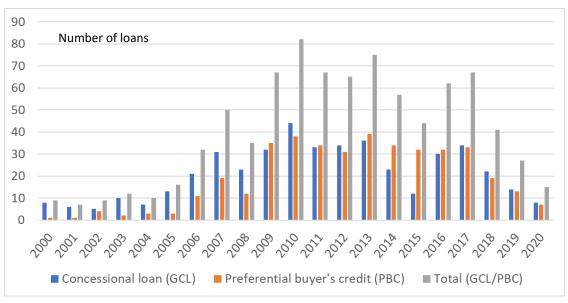


図2GCL·PBC 承諾件数推移

年に急減している。対外援助である GCL は、対外援助予算から利子補填を行うため、供与額に予算制約がかかり大きな金額は供与できないものの、年度供与計画策定に当たって、比較的安定的な目標設定が行われてきたことがうかがえる。これに対して PBC については、2014 年が突出しているのはカラチ原子力発電所向けの 40 億ドルの PBC が要因である。これを除いたとしても、2006 年より 2014 年まで顕著な増加傾向にある。その後は 2018 年まで 70~90 億ドルのレベルで推移し、2019 年以降顕著な減少傾向にある。PBC についても年度供与計画はあるものの、中国輸銀が内部補助により供与するため、GCL と比べると供与規模に自由度があることが推察できる。

次に、承諾件数の推移を図 2 に示す。2005 年から増加し、2009~2017 年にかけて 2014、2015 年を除くと年間 60~80 件と比較的安定しており、2018 年以降 GCL、PBC 共に減少している。GCL・PBC の件数は 2009 年以降、2014、2015 年を除くとほぼ同レベルにあるのが特徴的であるが、年度計画策定に当たって承諾額だけでなく、件数も考慮しているかどうかは確認できていない。

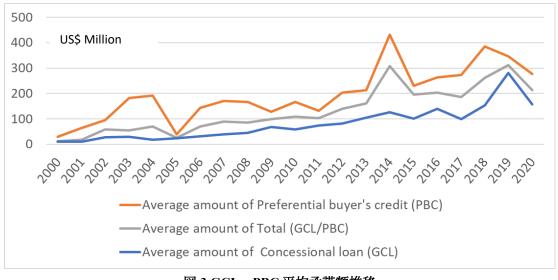


図3GCL·PBC 平均承諾額推移

平均供与額については、GCL・PBC ともに増加傾向にある(図3)2。この傾向は、融資対象のプロジ ェクトが大型化していることを反映していると思われる。PBC の平均承諾額の方が GCL よりも大きい。 2020 年に減少しているのは、承諾件数の減少に伴い大型プロジェクトの承諾も少なかったためと思われ る。

(3) 地域別の特徴

供与国 95 カ国の内訳は、アジア 22 カ国、アフリカ 45 カ国、ヨーロッパ 6 カ国、中南米 15 カ国、大洋 州 7 カ国となっている。承諾額では、約 45.6%がアジア、約 41.1%がアフリカで、ヨーロッパ約 6.8%、 中南米約 4.9%、大洋州約 1.7% と続く (図 4) ²³。

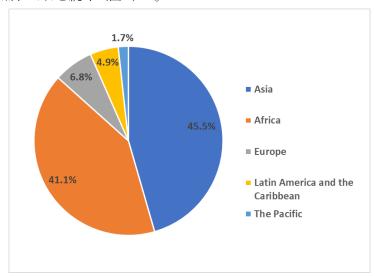


図 4 地域別 GCL・PBC 承諾額の割合

地域ごとの GCL と PBC の割合をみると、大洋州は PBC よりも GCL の割合が大きく、他地域は PBC の 割合の方がヨーロッパ、アジア、アフリカ、中南米の順で GCL よりも高い(図 5)。地域によって二つの スキームを使い分けていることがうかがえる。

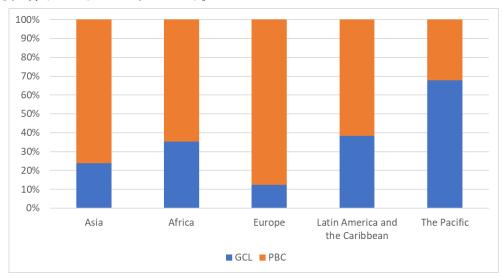


図5GCL・PBC の地域別承諾額の割合

²² 2005 年は一部の PBC 承諾額が小さかったことが平均承諾額を押し下げている。

²³ Export-Import Bank of China (2017) の 2016 年末時点の割合と比べると、ほぼ同じ傾向であることがみてとれる。

地域別の承諾額推移については、アフリカが大きな割合を占めている一方、アジアの地域区分を細分化してみると、東南アジアの割合が減少傾向にあり、代わって 2014 年ころから南アジアの割合が目立つ傾向がうかがわれる(図 6)。

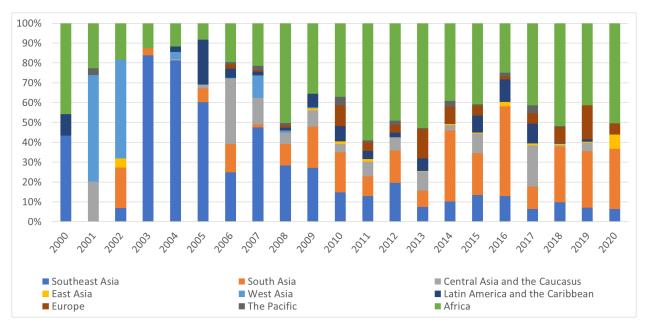


図6地域別GCL·PBC承諾額推移

次に、主な地域ごとの平均承諾額推移を図7に示す。年によって増減があるものの、南アジアが他地域と比較して、一件あたりの承諾額が大きく増加している。アフリカも 2013 年で区切って前後を比較すると、増加傾向にあることがみてとれる一方、東南アジアは明確な傾向は見いだせない。

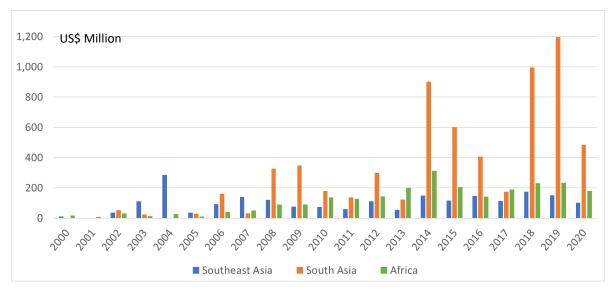


図7主な地域ごとのGCL・PBC 平均承諾額推移

(4) セクター別の特徴

セクター別の割合を見ると、運輸、電力が約 47.2%、28.2%と突出しており、通信約 9.3%、工業約 4.6%が続く 24 。資金需要の高いインフラ整備に借款が供与されている傾向がうかがわれる (図 8)。

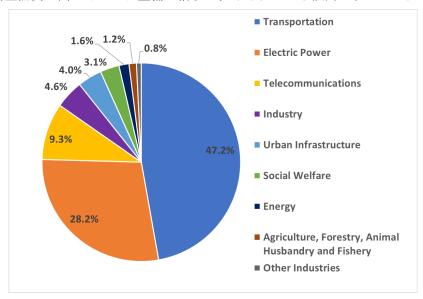


図8セクター別GCL・PBC承諾額の割合

地域別セクター別の分布をみると、どの地域も運輸セクターの割合が大きく、アジア、アフリカ、ヨーロッパでは次に電力セクターの割合が大きい。この傾向は途上国側のインフラ整備のニーズを反映していると考えられる。アフリカ、大洋州では通信セクターが目立っており、中国の通信メーカーがデジタル分野で、GCL・PBCを活用しアフリカ、大洋州の市場に参入していることが推察できる(図 9) ²⁵。

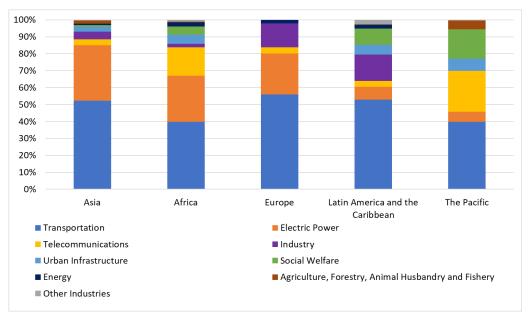


図9地域別セクター別 GCL・PBC 承諾額の割合

²⁴ これを、Export-Import Bank of China.(2017)と比較すると、ほぼ同じ傾向にあることが確認できる。

²⁵ カンボジアの災害・テロ対策を目的とした軍用へリコプター購入プロジェクト (GCL約2億ドル) など、借入国の軍が実施機関であるプロジェクトは、その他産業に含めた。

セクター別承諾額の割合推移をみると、2005~2019年にかけて、運輸セクターが増加傾向にあることがわかる(図10)。

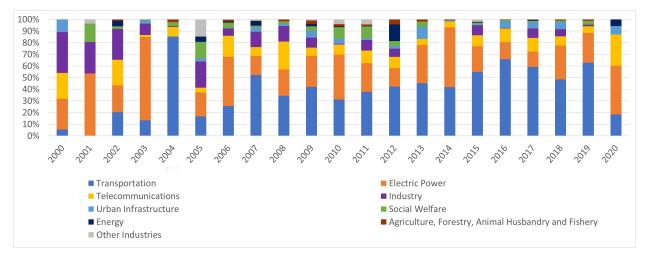


図 10 セクター別 GCL・PBC 承諾額の割合推移

(5) 所得水準別の特徴

所得水準別には 95 カ国中、後発開発途上国 (LDC) 及びその他低所得国が 36 カ国、低中所得国 25 カ国、高中所得国 29 カ国、高所得国 5 カ国となっている ²⁶。承諾額ベースでは、低中所得国向けの割合が 47.6%と最も大きく、LDC 及びその他低所得国向けが 34.8%、高中所得国向けは 16.7%となっている。 GCL と PBC を比較すると、GCL の LDC 及びその他低所得国向けの割合が 50.2%と PBC の 28.4%と比べると高い (図 11)。 GCL が対外援助として LDC 及びその他低所得国に重点的に配分されていることがわかる。

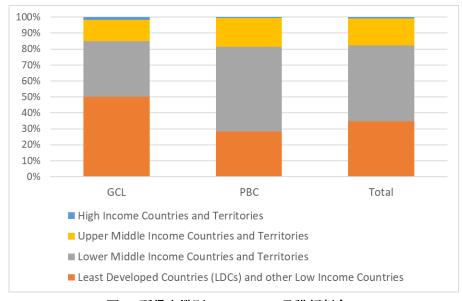


図 11 所得水準別 GCL・PBC 承諾額割合

_

 $^{^{26}}$ DAC List of ODA Recipients: Effective for reporting on 2021 flows に基づく。

表 4 GCL・PBC 承諾額上位 10 位プロジェクト

US\$ Million

No.	Country	Sector	Year	Project	Blending		Amount			
140.	Country	Jectoi	ical	Froject	Contractor	Dictioning	GCL	427		
		Electric		IKarachi Nuclear Power K2-K3	China National Nuclear	0	PBC	4,001		
1	Pakistan	Power	2014		Corporation (CNNC)		BC	2,050		
		TOWCI			corporation (civive)		Total	6,478		
2	Bangladesh	Transport	2018	Padma Bridge Rail Link	China Railway Group Ltd. (CREC)		PBC	2,668		
	ballglauesii	Transport	2018	Paulia Biluge Kali Lilik	Cilila Kaliway Group Etd. (CKEC)		GCL	722		
				5 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1	China State Construction		PBC	1,790		
3	Pakistan	Transport	2016	Peshawar Karachi Motorway (PKM) Multan-Sukkur Section	Engineering Corporation Ltd.	0	BC	361		
				IVILITATI-SURKUI SECTION	(CSCEC)					
							Total PBC	2,874		
4	Vanua	Transmort	2014	Mombasa Nairobi Standard Gauge	China Road & Bridge Corporation	0		1,600		
4	Kenya	Transport	2014	Railway	(CRBC)		BC	2,004		
				Expansion and Strengthening of			Total	3,604		
5	Bangladesh	Electric Power	2019	Power System Network under DPDC	TBEA Co., Ltd.		GCL	1,403		
	Dangacon		2025	Area				2, .00		
6	Nigoria	Transport	Transport	Transport	2017	Railway Modernization (Lagos-Ibadan	China Civil Engineering		PBC	1,267
0	Nigeria	Nigeria Transport 2		Section)	Construction Corporation (CCECC)		PBC	1,207		
				Lahore Orange Line Metro Train	China Bailtean Camanatian	0	GCL	193		
7	Pakistan	Transport	2015		China Railway Corporation China North Industries		PBC	1,235		
,	rakistan				Corporation (NORINCO)		ВС	203		
					· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		Total	1,631		
	_	_			China Petroleum Technology					
8	Tanzania	ania Enegry 201		Mtwara-Dar Es Salaam Gas Pipeline	Development Corporation (CPTDC)		PBC	1,230		
9	Guinea	Electric	2018	Souapiti Hydropower	China International Water &		PBC	1,175		
		Power			Electric Corporation (CWE)					
	_						GCL	104		
10	Dakistan	Electric	2010	Chachma Nuclear Bower C2 C4	China National Nuclear		PBC	1,000		
10	Pakistan	Power		Chashma Nuclear Power C3-C4	Corporation (CNNC)	0	ВС	474		
							Total	1,578		

注:GCL 優遇借款、PBC 優遇バイヤーズ・クレジット、BC バイヤーズ・クレジット。

順位は、GCL あるいは PBC 単独の承諾額順。

(6) 中国企業による途上国のインフラ整備

中国企業は GCL・PBC を活用して途上国のインフラ市場に参入した。大型プロジェクトの場合、中国輸銀は、GCL・PBC に加えて、市場金利ベースのバイヤーズ・クレジットなどとの混合借款を供与している。具体的な事例として、表 4 に承諾額順に上位 10 位のプロジェクトを示す。運輸セクターが 5 件、電力 4 件、エネルギー1 件となっている。パキスタンが 4 件、バングラデシュが 2 件と南アジアのプロジェクトが 6 件を占める。パキスタン 4 件、ケニア 1 件の合計 5 件が混合借款である。

(7) 主要国に対する供与状況

次に、国別 GCL・PBC 承諾額の上位 20 カ国を図 12 に示す。パキスタン、バングラデシュ、スリランカの上位3カ国が南アジア諸国であることは、中国が、インドの存在により中国の地域協力枠組みが実現しない南アジア諸国との関係を、二国間ベースで重点的に強化・深化させてきたことを示唆している。パキスタンは中国パキスタン経済回廊計画(CPEC)、バングラデシュは習近平国家主席の 2016 年訪問時の大規模資金協力表明に基づく協力であり、スリランカはほぼ毎年 GCL・PBC が供与されている。東南アジアでは、カンボジア、ラオスなど、中央アジアではカザフスタン、キルギスなどが含まれる。

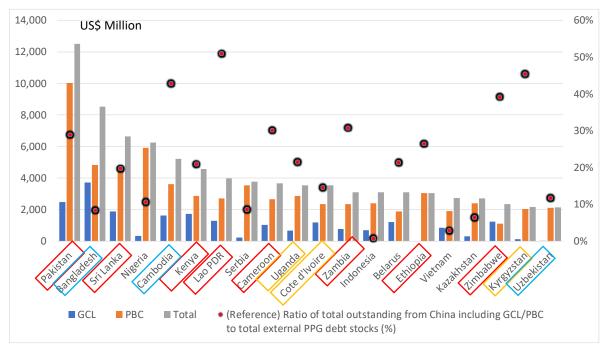


図 12 国別 GCL・PBC 承諾額 (上位 20 ヶ国)

注:赤で囲った国は債務破綻状態にある又は債務破綻に陥るリスクの高い国をはじめ債務問題に直面している 国。橙色、青で囲った国は債務破綻に陥るリスクがそれぞれ中程度の国と低い国。

アフリカでは、ナイジェリア、ケニア、カメルーン、ウガンダなどが含まれる。中国・アフリカ協力フォーラムの枠組みで、GCL・PBC が供与されている国々である。セルビアは中国+中東欧諸国 17 カ国の枠組みで資金協力が開始された。ほとんどの国は PBC 承諾額の方が GCL よりも目立って大きいが、バングラデシュは GCL の承諾額も PBC の 8 割程度となっている。

参考までに、20 カ国のうち、債務破綻状態にある又は債務破綻に陥るリスクが高い国をはじめ債務問題に直面している国を挙げると、パキスタン、スリランカ、ケニア、ラオス、カメルーン、エチオピア、ザンビア、ジンバブエの8カ国となる ²⁷。GCL・PBC が中国からの借入残高総額に占める割合は国によって異なるため、IDS データベースをもとに公的・公的保証債務(PPG)残高に占める GCL・PBC を含む中国からの借入残高総額の割合を計算すると、いずれも 20%を超えている(図 12 の丸印) ²⁸。バングラデシュのように GCL・PBC の借入額が大きくても、あるいはカンボジアのように中国からの借入残高総額の割合が高い国の中でも債務破綻に陥るリスクが低い国もあるので一概には言えないが、これら債務問題に直面している国において中国が主たる債権者となっていることは読み取れる。

16

 $^{^{27}}$ IMF は低所得国を、債務破綻に陥るリスクが低い国、中程度の国、高い国、債務破綻状態にある国(in debt distress)の4つに判別している(IMF List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries As of May 31, 2023 に基づく)。パキスタン、スリランカは低所得国に含まれないが、パキスタンについては 2022 年の大規模洪水の影響もあり経済状況が悪化しており、2019 年からの国際通貨基金(IMF)の拡大信用供与(EFF)プログラムも順調には進捗しておらず、2023 年 6 月には中国からの追加金融支援を受けている。スリランカは経済運営の失敗とコロナ禍の影響などから 2022 年 4 月債務不履行に陥った。2023 年 4 月には日本、インド、フランスの 3 共同議長の下スリランカの債務再編に係る債権国会合が発足し現在協議中である(緒方ら 2023)。ケニア、カメルーンは債務破綻に陥るリスクが高い国とされている。ラオス、ジンバブエは債務破綻状態にある国とされているが、ラオスは、主な二国間債権国との協議を指向し DSSI への参加を要請していない(IMF 2023)。エチオピアについては G20 の共通枠組みのもとで二国間債権者委員会が立ち上がったが、未だに救済措置がとられていない。ザンビアは 2020 年 11 月に債務不履行となり(Brautigam 2022)、はじめて中国が共通枠組みに積極的に関与し IMF の救済措置につながり、2023 年 6 月に最終的な債務救済案がまとまった。

²⁸ IDS データベースの項目のうち External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$), series code DT.DOD.DPPG.CD を用い、2021 年の各借入国の Counterpart countries から China と World を抽出して計算した。

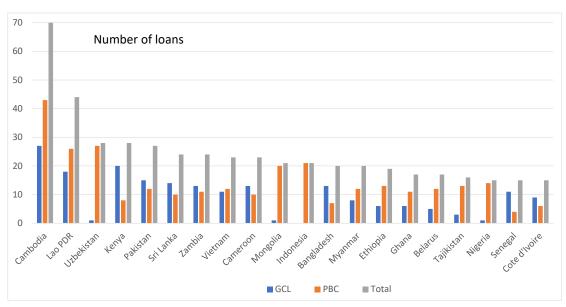


図 13 国別 GCL・PBC 承諾件数 (上位 20 ヶ国)

次に、国別 GCL・PBC 承諾件数の上位 20 カ国を図 13 に示す。カンボジア、ラオス、ウズベキスタンが上位を占め、国別承諾額とは異なった順位となっている。モンゴルなどは国別承諾額の上位には含まれていない。一件当たりの平均承諾額はカンボジアが約 0.8 億ドル、ラオスが約 0.9 億ドルと大きくないものの、ほぼ毎年 GCL・PBC が供与されている。

最後に、GCL・PBC 承諾額の 2020 年の GNI に占める割合が相対的に高い国々を図 14 に示す。20 カ国中、図 12 の国とも一部重なるが、9 カ国 (ジブチ、ラオス、モルディブ、サモア、トンガ、ザンビア、タジキスタン、ジンバブエ、ガンビア) が、債務破綻に陥るリスクが高い国となっている。図 12 同様に

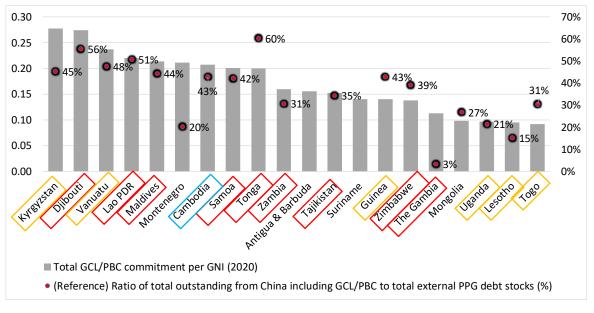


図 14 GCL・PBC 承諾額の GNI (2020年) に占める割合が高い国(上位 20 ヶ国)

注:赤で囲った国は債務破綻状態にある又は債務破綻に陥るリスクが高い国をはじめ債務問題に直面している国。橙色、青で囲った国は債務破綻に陥るリスクがそれぞれ中程度の国と低い国。

PPG 残高に占める GCL・PBC を含む中国の割合を計算すると、ガンビア以外は、いずれも 30%を超えている。リスクが中程度の国も6カ国あり、PPG 残高に占める中国の割合はレソト以外 20%を超えている。これらの国が、中国から経済規模に見合わない規模の借入を行っていることがうかがわれる。債務問題の原因については国ごとに事情は異なるが、中国企業の利益と途上国側のインフラ整備ニーズが合致し、GCL・PBC はじめ中国からの融資によるインフラプロジェクトの実施が債務持続可能性よりも優先されたことも要因の一つとして考えられる ²⁹。

4. まとめと今後の課題

以上、GCL・PBC についての分析を行ってきた。得られた知見は以下の通りである。①地域協力枠組みなどのもとで GCL・PBC 関連の資金協力意図表明額を拡大させてきたが、債務問題などを背景に 2019 年以降減少傾向にある。②GCL・PBC 承諾額は 2006 年ころから急増し、2014 年をピークとして 2018 年以降減少し 2020 年には急減している。③地域別には、アジア、アフリカが最大の供与先で、2010 年代以降アジアの中では東南アジアから南アジアへのシフトがみられる。④セクター別では運輸、電力の割合が大きく、アフリカ、大洋州では通信セクターの割合も目立っている。⑤GCL・PBC の主な借入国のうち、債務破綻状態にある又は債務破綻に陥るリスクの高い国など債務問題に直面している国が目立っている。

以上のように、現在、中国政府にとって債務問題への対応が喫緊の課題となっている。中長期的には途上国側の旺盛なインフラ資金ニーズに応えるために、中国政府は GCL・PBC の制度改善を図る可能性があると考える。具体的には、国際ルールに準じて、優遇借款の供与条件をさらに譲許的にすることが挙げられる 30。そのためには、財政部が供与する利子補填のための対外援助予算割当を大幅に増加する必要があるだろう。もう一つの方向性は、GCL・PBC と他のスキームとの混合借款である。中国は既にGCL と無償援助、無利子借款との混合借款により供与条件の緩和を図っており 31、これをさらに拡げていくことも考えられる。自らが融資データや融資プロジェクトの事後評価報告書を公表するなど、情報開示によるアカウンタビリティの向上も課題であるといえる。今後中国が、GCL・PBC 制度をどのように改善させていくか、注視していきたい。

(参考) GCL・PBC データベースと中国側公表値との比較

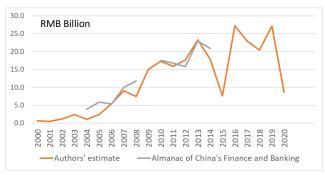
GCL・PBC データベースがどこまで中国側公表値と合致しているかを確認するために、中国金融年鑑で公表されている2004~2014年(2009年を除く)GCL、PBCの承諾実績額と比較した(参考図1、2)。GCL、PBC 共にデータベースの各年承諾合計額は年によっては乖離がみられるものの、全体として実績額と近似していることが分かる。ただし、2015年以降は実績額が開示されておらず比較することはできていない。前述の中国輸銀の小冊子では、2016年末時点で97カ国1,000件以上のプロジェクトにGCL・PBCを供与したとしている。GCL・PBCデータベースの2016年までの件数は699件であり、今回除外した1995~1999年に承諾されたGCL承諾件数32を考慮しても200件以上のギャップがある。

²⁹ 三浦(2021)は、中国の対外融資に依存する傾向にある国が債務破綻に陥るリスクが高いと評価されることが多いのは、外交上の利益を債務持続可能性より優先する中国と、中国の融資を利用しようとする途上国の思惑が一致した結果であると論じている。

^{30 2021}年の FOCAC 第8回閣僚会合で採択された「ダカール行動計画」には、金融分野の協力項目として「譲許的借款等の融資を継続する」「優遇借款の供与条件を適切に緩和する」といった記述がある(北野 2022a)。

³¹ 例えば、モルディブのシナマーレ橋は GCL と無償援助を、ネパールのポカラ空港は GCL と無利子借款を混合借款として供与し、条件を緩和した事例である。

³² 小林(2007)によれば 57 件、Brautigam (2011) によれば 73 件。





参考図1GCL 承諾額の筆者推計と実績値との比較

参考図 2 PBC 承諾額の筆者推計と実績値との比較

リファレンス

Brautigam, D. (2011). The dragon's gift: the real story of China in Africa. OUP Oxford.

Brautigam, D. (2022). China and Zambia: creating a sovereign debt crisis. International Affairs, 98(4), 1347-1365.

Brautigam, D., and Huang, Y. (2023). Integrating China into multilateral debt relief: Progress and problems in the G20 DSSI. Johns Hopkins SAIS China-Africa Research Initiative Briefing Paper 9.

Byiers, B., Medinilla, A., & Karaki, K. (2023). Navigating green economy and development objectives: The political economy of greening transport in East Africa. ECDPM Briefing Note 159 (Part 4). Maastricht: ECDPM.

Chen, M. (2020). Beyond donation: China's policy banks and the reshaping of development finance. Studies in Comparative International Development. 55(4). 436-459.

Chen, M. (2021). Infrastructure finance, late development, and China's reshaping of international credit governance. European Journal of International Relations. 27(3). 830-857.

Custer, S., Dreher, A., Elston, T. B., Fuchs, A., Ghose, S., Lin, J., ... and Zhang, S. (2021). Tracking Chinese Development Finance: An application of AidData's TUFF 2.0 methodology. Williamsburg, VA: AidData at William and Mary.

Export-Import Bank of China. (2017). Government concessional loan & preferential buyer's credit brochure. Beijing: Export-Import Bank of China.

Hook, W. (2021). China's overseas lending for transport projects: Successes, challenges, and recommendations. New York: People-Oriented Cities.

Horn, S., Parks, B., Reinhart, C. M., and Trebesch, C. (2023). China as an international lender of last resort. AidData Working Paper No. 124. Williamsburg, VA: AidData at William and Mary.

Hubbard, P. (2007). Aiding transparency: what we can learn about China Exim Bank's concessional loans. Working Paper 126. Center for Global Development.

Kitano, N. (2019) Estimating China's Foreign Aid: 2017-2018 Preliminary Figures. JICA Research Institute.

Kitano, N., and Harada, Y. (2014). Estimating China's foreign aid 2001-2013. JICA-RI Working Paper No. 78. Tokyo: JICA Research Institute.

Kitano, N., and Miyabayashi, Y. (2020a). "A Study on China Eximbank's infrastructure finance in Asian developing countries." Proceedings of Infrastructure Planning 62. CD-ROM. Japan Society of Civil Engineers (JSCE).

Kitano, N., and Miyabayashi, Y. (2020b). Estimating China's foreign aid: 2019-2020 Preliminary figures. JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development

IMF. (2023). Lao People's Democratic Republic: 2023 Article IV Consultation-Staff report.

- IMF and World Bank. (2020). Public sector debt definitions and reporting in low-income developing countries.
- Malik, A., Parks, B., Russell, B., Lin, J. J., Walsh, K., Solomon, K., ... and Goodman, S. (2021). Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects. Williamsburg, VA: AidData at William and Mary, 23-36.
- Morris, S., Parks, B., Gardner, A., and Parks, B. (2020). Chinese and World Bank lending terms: A systematic comparison across 157 countries and 15 years. Washington, DC: Center for Global Development.
- World Bank. (2019). Chapter 2 Economic effects of BRI transport infrastructure. In Belt and road economics: Opportunities and risks of transport corridors. The World Bank.
- World Bank. (2020). Debtor Reporting System (DRS): What it measures.
- World Bank. (2022). International debt report 2022: Updated international debt statistics.
- 大橋英夫(2013)「中国の対外経済協力」下村恭民、大橋 英夫、日本国際問題研究所編『中国の対外援助」』日本経済評論社
- 緒方健太郎、小荷田直久、鳥沢紘悠、上坂美香(2023)「スリランカの債務再編(デフォルトから債権国会合創設までの歩み)」『ファイナンス』(6) 19-26 財務省
- 梶谷懐(2021)「一帯一路構想は新興国に「債務の罠」をもたらすか」廣野美和編著『一帯一路は何をもたらしたのか: 中国問題と投資のジレンマ』71-89 勁草書房
- 北野尚宏(2020)「第7章 中国の対外援助の現状と課題」『現代中国を読み解く三要素―経済、テクノロジー、国際秩序』勁草書房
- 北野尚宏 (2022a) 「『中国・アフリカ協力フォーラム』をめぐる新たな動き」『国際問題』707 27-38 日本 国際問題研究所
- 北野尚宏 (2022b)「第8章 開発協力への転換を目指す中国の対外援助」川島真、21 世紀政策研究所 編『習近平政権の国内統治と世界戦略:コロナ禍で立ち現れた中国を見る』勁草書房
- 北野尚宏 (2023)「第8章 中国とグローバルサウス: ザンビアを事例に」『米中関係を超えて:自由で開かれた地域秩序構築の『機軸国家日本』のインド太平洋戦略研究報告』日本国際問題研究所
- 小荷田直久、川野晋平 (2022)「債務支払猶予イニシアティブ (DSSI) と 債務問題の今後の展望」『ファイナンス』(7) 16-19 財務省
- 小林誉明(2007)「中国の援助政策--対外援助改革の展開」 『開発金融研究所報』 35 109-147 国際協力銀 行開発金融研究所
- 三浦有史(2021)「拡張する中国の対外融資—債務危機で揺らぐ国際社会における地位—」『RIM 環太平 洋ビジネス情報』(80) 1-43 日本総合研究所調査部
- 渡辺紫乃 (2020)「中国のインフラ・ファイナンス」日本国際問題研究所編『中国の対外政策と諸外国の 対中政策』日本国際問題研究所
- 黄梅波 (2010) 中国政府对外优惠贷款的发展历程与前景 国际经济合作 (11) 47-53.
- 胡建梅 黄梅波 (2012) 中国政府对外优惠贷款的现状及前景 国际论坛 14(1)49-5480
- 国家国际发展合作署 外交部 商务部 (2021) 国家国际发展合作署 外交部 商务部令 (二〇二一年第 1 号)《对外援助管理办法》
- 商务部国际贸易经济合作研究院国际发展合作研究所 (2015) 『中国优惠贷款研究』 日本国际协力机构中国事务所
- 中国国務院新聞弁公室(2011)『中国的対外援助』白皮書
- 中国国務院新聞弁公室(2014)『中国的対外援助(2014)』白皮書
- 中国国務院新聞弁公室(2021)『新时代的中国国际发展合作』白皮書

中国进出口银行优惠贷款部 (2013) 『中国进出口银行"两优"贷款业务介绍』中国进出口银行中国金融年鉴编辑部 (2005-2009, 2011-2015) 『中国金融年鉴中国金融年鉴杂志社

データベース

AidData. Global Chinese Development Finance Dataset, Version 2.0

https://www.aiddata.org/data/aiddatas-global-chinese-development-finance-dataset-version-2-0

Boston University Global Development Policy (GDP) Center. Chinese Loans to Africa Database

https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/

(Originated from China-Africa Research Initiative at Johns Hopkins SAIS. Chinese Loans to Africa Database http://www.sais-cari.org/)

Boston University GDP Center. China's Overseas Development Finance (CODF) Database

https://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance/

CSIS. Reconnecting Asia Project Database

https://reconasia.csis.org/reconnecting-asia-map/

IJGlobal. Transaction Data (有料データベース)

https://www.ijglobal.com/data/search-transactions

Inter-American Dialogue: China-Latin America Finance Database

https://www.thedialogue.org/map_list/

Lowy Institute Pacific Aid Map

https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/

Lowy Institute Southeast Asia Aid Map

https://seamap.lowyinstitute.org/

SPF China Observer. 中国の対外経済支援等データ分析

https://www.spf.org/spf-china-observer/china-investment/

World Bank Group. DataBank. International Debt Statistics (IDS)

https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics

(全ての URL:2023 年 6 月 20 日閲覧)