

＜ODA を通じて中国・香港・ウイグルを考える＞

1. 日本の ODA

ODA とは、日本政府の開発援助 (ODA=Official Development Assistance) の事で、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援などを含む開発途上国の「開発」のため、開発途上国または、国際機関に対し、資金（贈与・貸付等）・技術提供を行うもの。

1954 年 10 月 6 日にコロンボ・プランに参加したことから開始した。

コロンボ・プランに参加を決めた 10 月 6 日は「国際協力の日」である。

日本の開発協力（1954 年～2019 年）の実績：

◆ 190 か国・地域に支援。累計支出総額 5,505 億ドル(約 67 兆円)

二国間累計約 4,400 億ドル(支出総額ベース) 無償資金協力：約 1,200 億ドル

技術協力：約 700 億ドル 有償資金協力：約 2,500 億ドル

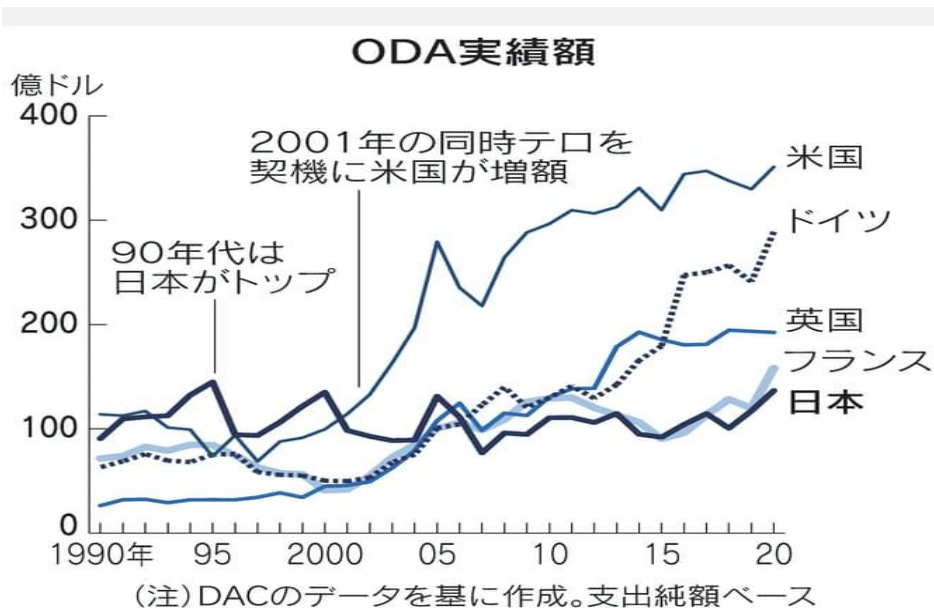
【国際機関向】累計約 1,100 億ドル(13 兆円)

◆ 183 か国・地域に総計約 19 万 7 千名の専門家を派遣

98 か国に対し総計約 5 万 4 千名の JICA 海外協力隊員を派遣

187 か国・地域から総計約 65 万 4 千名の研修員を受け入れ

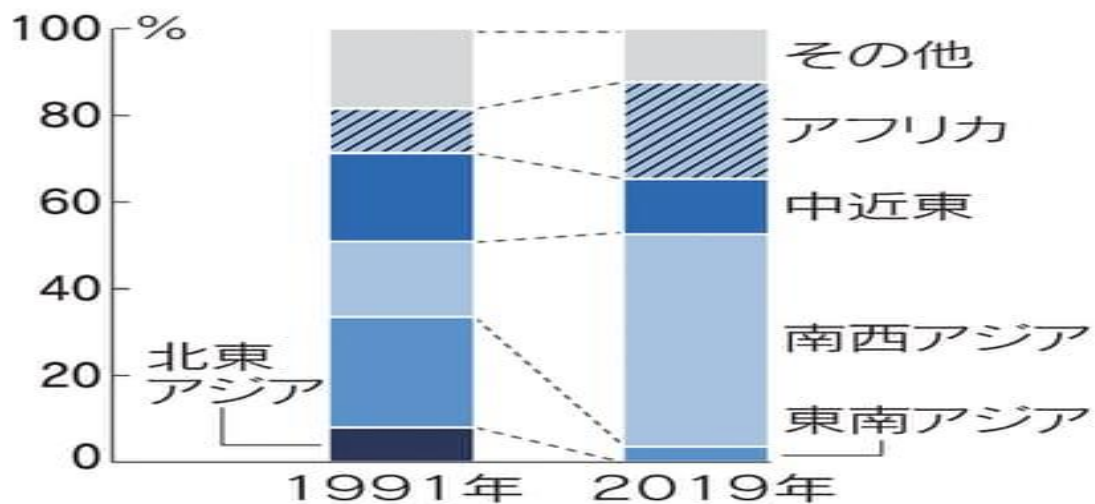
2. ODA の概要（2021 年 5 月 25 日日本経済新聞）



経済協力開発機構の開発援助委員会（[OECD-DAC](https://oecd-dac.org/) : Organization for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee）のデータで支出額から貸付金の回収額を引いた支出純額ベースの数字を比べた。

90年代の日本はODA実績が世界1位で「ODA 大国」と呼ばれた。徐々に順位を落とし20年の調査では5位になった。首位は米国の351億ドルで2位はドイツだった。米国は01年の同時テロを受けてODAの増額に動いた。貧困が暴力の温床にならないよう途上国の開発に注力した。欧州各国も00年代に規模を拡大した。日本も最近5年は増加傾向にある。15年の92億ドルから5年で1.5倍になった。15年に閣議決定した開発協力大綱でODAの方針を変えたためだ。経済成長して支援対象の基準を満たさなくなった「ODA卒業国」にも援助しやすくなった。災害対策など非軍事分野の目的であれば他国の軍への支援もできるようになった。途上国支援を強化する中国に対抗する思惑がある。

北東アジア向けは実質なくなった



(注) 外務省資料より。支出純額ベース。19年の北東アジアはマイナスのため0%とし、複数国向けは除外した

中国は、かつて日本のODAの最大の受け取り国だった。援助は1979年に始まり、当初はインフラ整備を中心に経済成長の基盤を整えた。歴史問題などで日中関係が冷え込むと日本でODAへの反対論が強まった。2000年をピークに規模が縮小し、円借款は2007年に新規案件を停止した。2018年当時の安倍晋三首相が北京で李克強首相と会談した際、対中ODAの終了を伝えた。外務省の資料によると1991年に中国など北東アジア向けは日本の2国間ODAの8%を占めた。現在は拋出額よりも回収額の方が多くなり、支出純額ベースではマイナスとなる。2019年の実績で多い相手国は上からインド、バングラデシュ、ミャンマーの順だった。インドで建設中の高速鉄道は日本の新幹線方式を採用する。バングラデシュには交通インフラの整備へ円借款を供与すると決めた。茂木敏充外相は5日インドに新型コロナウイルス対策で最大5000万ドルの無償支援

をする用意があると伝えた。日本は中国に対峙する上でインドが重要な協力国になると期待する。

2. ミャンマーへの制裁は実施せずも新規 ODA を見送る方針 日本政府

2021 年 3 月 31 日 NHK

ミャンマーで軍の市民に対する暴力が強まり、アメリカや EU が制裁を科す中、日本政府は、制裁は実施しない一方、ODA の新規供与を当面見送る方針で、経済的な影響力も背景に軍との意思疎通を続け、民間人への暴力を停止するよう強く求めていく方針です。ミャンマー情勢をめぐっては、軍のクーデターに抗議する市民に治安部隊が発砲を繰り返し、死傷者が増え続けていてアメリカ、イギリス、カナダの 3 か国と EU＝ヨーロッパ連合が軍関係者の資産凍結などの制裁を科しています。事態の悪化を受けて自民党の外交部会などは 30 日、政府に対し、ミャンマーへの経済協力や防衛協力の在り方は事態の推移などを見極めながら対応を検討するべきだとして、新規の ODA＝政府開発援助の供与は特に慎重を期すよう求める決議案をまとめました。茂木外務大臣も「日本はミャンマーに対する最大の経済援助国だ。日本は『新規の案件はない』という明確な立場だ」と述べていて、政府はミャンマーに対する制裁は実施しない一方、ODA の新規供与を当面、見送る方針です。

ミャンマーに対する新規 ODA は、無償と有償資金協力などをあわせると昨年度＝2019 年度で 2000 億円近くに上っていることから、政府は欧米各国が行っている制裁よりも影響は大きいとみていて、粘り強く軍との意思疎通を続け、民間人への暴力の停止や民主的な体制の回復を強く求めることにしている。

3. 対中国 ODA 概要

1979 年 12 月、大平総理大臣（当時）訪中後、対中国 ODA が開始

「より豊かな中国の出現がよりよき世界に繁るとの期待。我が国が中国の近代化に協力するとの方針を強く打ち出した所以も、このような世界の期待に裏打ちされているからである」（訪中時の大平総理演説）

1980年代～経済成長のボトルネックの解消（運輸、通信、エネルギー）

市場経済化・近代化支援

- 円借款で大規模な経済インフラの整備（内陸から沿海部への石炭輸送等）
秦皇島港拡充、大同・秦皇島港間鉄道建設、連雲港、青島港、天正橋水力発電所建設等
- 国営企業の工場近代化支援（119 件）
- 中日友好病院（施設・機材整備と医療技術者育成）



1990年代～ 新たな開発課題へ恩対応

- 都市化の進展 北京（地下鉄1号線、上下水道）主要都市の上下水道・ガス供給等
- 急速な経済成長に伴う経済インフラ整備
海南島開発、北京空港第2TL、上海浦東空港など
- 環境汚染の顕在化 ・中日友好環境センター
（施設建設）（無償資金協力）＋環境対策支援（技術協力）
- 貧困対策（沿海部・内陸部間、都市部・農村部間の格差拡大）



国経済発展に伴う開発課題の変化

2001年～ 「対中国経済協力計画」の策定

- 沿海部中心のインフラ整備から環境・生態保全、内陸部の民生向上や社会開発、人材育成、制度づくり、技術移転を重視
- 具体的には以下の重点分野・課題を中心に案件を採択
（重点分野）
・環境問題など地球的環境問題への対処・改革開放支援 ・相互理解の増進
・貧困克服のための支援 ・民間活動支援 ・多国間協力の推進



2006年 一般無償資金協力の新規承諾終了
2007年 円借款の新規承諾終了

- 対中国 ODA の大部分を占める技術協力については、日中の新たな協力の在り方として、日中双方が適切に費用を負担する方法を段階的に実施

2022年3月をもって、対中 ODA は終了

円借款 承諾累計 : 3兆3,165億円 231プロジェクト
無償資金協力（JICA 担当分）: 1,398.33億円
技術協力（JICA ベース）: 2019年度3.57億円累計1,856.60億円
＜具体例＞ 対中国円借款（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 年度迄の 5 年間	1984 年度～1989 年度迄の 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 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：鉄道、港湾が中心、第 2 次円借款：下水道等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：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 年度迄 6 年間	1996 年度～2000 年度迄 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

4. 中国という国の特徴

1) 統治機構 中国共産党による一党支配が特徴

①党と国家の関係

憲法上は、立法機関の全国人民代表大会 (全人代) が最高権力機関と規定されているが、実際には重要事項の審議、基本的方針は党内 (例えば、中央政治局、中央委員会等) で決定される。その案が全人代に提出され、一応審議・決定されるが、一般的にはごく形式的な手続きとみられている。

今日の中国は共産党が国家や社会を掌握しコントロールしている体制である。

その仕組が、きめ細かな統制・伝達・監視の仕組みを作り上げられている。それは、あらゆる組織に当委員会や党組織（フラクション）を設置し、党指導部の意図や方針を各社会のあらゆる組織の内部にまでしっかりと浸透させ、上級党組織の指導のもとに政府や社会組織をコントロールする仕組みである。党は軍事・公安といった暴力組織をしっかりと掌握し、中央から末端まで宣伝部を組織し、新聞、テレビ、ソーシャルメディアなどイデオロギー分野をコントロールしている。

②党中央と地方の関係

党における中央と地方の関係は、下級組織はさまざまな意見や要求を上級組織に上げる事が出来るが、**上級組織で決定された政策に関しては絶対服従が要求される。**（民主集中制）しかし、現実には、表向きは地方が中央に従っているように見せながら、実際には中央の意向に反した行動をすることがしばしば起こっている。「上有政策、下有対策」「陽奉陰違」などと言われる）既得権益集団と結託した地方政府による環境汚染や腐敗の横行などは、まさにその典型事例である。

中央政府は地方をコントロールするために、様々な試みを行ってきた。

省・市（省邸に次ぐ）の指導者人事は党中央組織部が一手に握ることでコントロールしている。或いは税制改革を通して中央に税収があつまるようにし、財政上の力関係の転換を実現してきた。

③ガバナンス（治理）

もともと中国王朝体制を「超安定システム」としてとらえる考え方がある。底辺に経済機構（地主経済、農業経済）があって、上層部に儒家正統のイデオロギー構造と、皇帝直結の巨大な官僚制構造があり、それら三者が相互補完的に関係しあう。このことで変動はあっても、修復・安定のメカニズムが働き、動的に安定を維持してきたという考え方である。

毛沢東時代も基本的に巨大な農村社会で、上層部に共産主義の正統的イデオロギー構造があり、全人代制度や国務院・人民政府制度などの巨大な官僚制構造があり、基本的な構造としては王朝時代の伝統的統治システムと類似していた。そのうえ、全国的な機構とネットワークを持つ共産党が、イデオロギーと官僚機構をしっかりと掌握していたので、伝統的な統治システム以上に強力な体制になっていた。

中国共産党のピラミッド構造（2017年11月時点）

党総書記	党の最高指導者。中国のトップに君臨する	1名
中央政治局 常務委員	党の最高指導部のメンバーで、 中央政治局の中枢をなす（チャイナセブン）	7名
〃 委員	重要な政策を審議・決定する	25名

中央委員	党大会閉会中の重要事項を決定する	200名
党大会代表	党の有用な基本方針を決定する	2,300名
党員	世界最大の桐蔭数	約8,900万名

党大会（全国代表大会）：党の最高決定機関で、5年に1度開催される。

省代表と国務院、人民解放軍などの国家機関や

大衆団体などの党代表によって構成される。

5. 多民族国家であること

中国は、56の民族によって構成される多民族国家である。多民族でありながら、単一民族的な主体を指す言葉に、中華民族という言葉があり、この中華民族とは、19世紀末から20世紀にかけて考案された学説がある。黄河流域で生まれた文明は、やがて漢字、儒学を中心とした農業文化を発展させることになり、周辺に住んで文字を知らない人々を夷狄と呼んで見下し、自分たちを中華と名乗るようになった。長い歴史を通じて漢化がすすみ、中国文化、漢字の文化は偉大で、普遍的影響力を持つ、文化的共同体という考え方が、中華民族という言葉に含まれている。

中国少数民族（中国の人口は、約14億人、漢民族が約92%）

人口 順位	民族名称(族)	人口 約万人	主な居住地域	言語	宗教
1	壮(チワン)	1,800	広西チワン族自治区等	チワン語漢語	イスラム
2	満	1,040	東北各省・内モンゴル北京等	漢語満州語	
3	回	1,040	西北各省区・華北・雲南など	漢語	
4	苗(モン)	900	西南各省他ベトナムラオス等	モン語・漢語	
5	維吾爾 (ウィグル)	840	新疆ウィグル自治区	トルコ語 ウィグル語	イスラム
6	土家(トウチア)	800	湖南・湖北の西部・四川東部	トウチア語・漢語	
7	イ	780	雲南東部中部・貴州西部等	イ語・漢語	
8	蒙古(モンゴル)	560	内モンゴル自治区東北青海新疆	モンゴル語	チベット仏教
9	蔵(チベット)	540	チベット自治区、甘肅青海四川雲南	チベット語	チベット仏教
13	朝鮮	200	東北各省内モンゴル北京天津	朝鮮語	

その他、14 白族、16 カザフ族、18 傣(タイ)族、31 キルギス族、33 ジンポー族、42 京(キン)族、46 俄羅斯(オロス)族 他 番号は人口順位 人口は2000年の国勢調査による

6. ウイグル問題について

新疆ウイグル問題とは、東トルキスタン共和国樹立等、何回かの「独立」の経験をもつ中国の辺境で、分離独立、高度な自治、或いは人権を求める暴力事件が多発している状況をさす。

新疆は18世紀中葉に清朝の版図に入り1884年に省となった。ウイグルという呼び方が出てくるのは1921年に開催された「東トルキスタン出身者大会」からで、中国共産党が呼び始めたのは1930年代末からとされる。ウイグル人自身は、ホータン人やカシュガル人等地域名で呼び合い、一つの集団としてのアイデンティティは持っていなかったという。ウイグル意識や呼称が定着するのは、中華人民共和国成立後、少数民族を識別する工作、民族区域自治制作が開始される1950年代なかば以降である。

1930～1940年代に分離独立の動きが続いた。

1933年11月、東トルキスタンイスラム共和国の建国が宣言されたが、指導部内の対立などで半年足らずで瓦解した。

1942年独立運動が再び活発化し、国民党軍が新疆に進出したのと相前後して11月7日東トルキスタン共和国の独立を宣言し1年余り独立の旗を掲げた。当初、新疆での親ソ連政権樹立と天然資源を狙うソ連が、反漢・反国民政府の現地ムスリムの武装蜂起を全面的に支援し、武器、将校、顧問などを送った。当初は極めてイスラム色の強いものだったが、ソ連の圧力でムスリム系のリーダーが指導部から追い払われ、1945年夏からソ連が政策を転換し、東トルキスタンの独立支持をやめ、国民政府・新疆省政府との仲裁役に転じた。東トルキスタン共和国はまた1年半で姿を消した。

<新疆への植民、進む漢化>

1943年には、人口の4分の3がウイグル人 約330万人 漢人は30万人、1950年代から石油開発、綿花生産などのため大量の漢人が植民した。

2011年で、新疆全体で、漢人が38%、ウイグル48%

2012年には、首府ウルムチのウイグル人31万人 漢人181万人

1990年 反革命暴乱事件 キルギス人が中心で漢人の追放、核実験の反対、産児制限の反対、自治の拡大等を訴えた。6000人が反革命罪で訴追。

1997年2月民族間衝突が勃発、主犯3人が死刑、27名が7年～無期懲役。

2009年7月ウルムチ騒乱 ウイグル人青年が192名死亡、1712人が負傷する騒乱を起し、翌々日漢人が報復のデモを敢行、5人死亡、14人が負傷、

1990年代以降は、イスラム主義のグローバル化に伴い、ウイグル問題が国際化した。東トルキスタン独立運動組織は、過激派イスラム組織で、中国、アメリカ、国連からテロ組織に指定されている。

7. 年表

西暦	中国	中国西域・ 日本・世界
1842	アヘン戦争(清国 X イギリス) 香港・1860 九龍等割譲	1984 新疆省設置
1898	新界を租借	
1912	中華民国成立、清国が滅亡	
1921	中国共産党 結党	
1937	盧溝橋事件、日中全面戦争	1933 東トルキスタンイスラム共和国 独立宣言するも半年で瓦解 1944 東トルキスタン共和国 独立宣言する も1年半で瓦解
1945	第二次世界大戦終戦 国共内戦(国民党 X 共産党)	
1949	中華人民共和国樹立 共産党の一方独裁	蒋介石が国共内戦に敗れ台湾へ進出 中華民国南京から台北へ遷都
1950	共産党主席 毛沢東の独裁	朝鮮戦争勃発
1951		サンフランシスコ講和条約締結
1952		4/28 同条約発効により日本は被占領解除、 日本は主権回復
1957	反右派闘争 ～1960 (共産党が自身への批判的言動 を一切許容せずイデオロギー面 の強権統治を確立する転換点)	
1958	大躍進政策 ～1961	
1965	文化大革命 ～1975	1959 チベット反乱ダライラマインド亡命
1969	中ソ国境紛争勃発	
1972	日中国交正常化共同声明	
1976	平和友好条約締結・毛沢東死去	
1978	鄧小平「改革開放路線への転換」	(胡耀邦総書記・趙紫陽首相とのトロイカ体制)
1979		第1次円借款 3,309 億円(鉄道・港湾等)
1984		第2次円借款 5,400 億円(鉄道・港湾等)
1988		第3次円借款 8,100 億円(電力・鉄道等)
1989	天安門事件	
1992	南巡講和「社会主義市場経済提唱」	
1993	江沢民総書記、朱鎔基首相	
1994		第4次円借款 5,800/3,900 億円(農業等)

西暦	中国	日本・世界
1997	香港返還 特別行政自治区へ 一国二制度（高度な自治・港人治 港、）の始まり	
2000	WTO 加盟	2001 西部大開発戦略
2002	共産党の再定義 （階級政党→国民政党へ） 胡錦濤主席、温家宝首相	2004 世界ウィグル会議設立
2008	北京オリンピック	2009 ウルムチ騒乱
2010	上海世界万国博覧会	
2012	習近平主席、李克強首相 反腐敗闘争	2013 一帯一路戦略により、漢人が西部へ流入
2014	香港雨傘運動	
2017	習近平第2期スタート 「党の核心」として、江沢東、 鄧小平に並ぶ存在とアピール	
2018	李克強首相「一国二制度」形骸化	安部首相対中国 ODA 終了を連絡

8. ビジネスと人権（香港・ミャンマー・ウィグル）について

1) 中国という国の特殊性が根本にある。

中国共産党による一党支配の国であること

- ・三権分立ではない。軍も警察も共産党の支配下。
- ・中国共産党という皇帝が支配する国。主席1名のみの独裁ではない。

2. 日本の対中ODAについて

○日本側の ODA 削減や打ち切りの主張に対する中国側の主張

- ①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考慮して。
- ② ODA は互惠的、相互的なもので、中国に進出する日本企業も助けている、
- ③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。
- ④内陸部と農村部にはまだ必要な地域が残っている。

○日本国内の意見

- ❖「対中 ODA の大部分は、有償資金協力」、「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優良債権だ。」
- ❖「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。」

以 上

<参考資料>

1. 文献

- ・「習近平が変えた中国」 天児 慧 編 小学館
- ・「社会人のための現代中国講義」 高原明生・丸川知雄・伊藤聖編 東京大学出版会
- ・「中国の論点」 宮坂 聡 著 角川 ONE テーマ 21 新書
- ・「現代中国を知るための52章【第6版】」 藤野 彰 編 明石出版
- ・「今の巨大中国は日本が作った」 副島隆彦 著 ビジネス社
- ・国立国会図書館 468号 「対中国 ODA 見直し論議」

2. その他

外務省ホームページ 等 インターネット検索

2. 中国共産党のピラミッド構造



3. 「日本の ODA（政府開発援助）に関する見直し論議」に関する詳細資料は、次葉より、8 ページにわたり抜粋した。

(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)より) 抜粋

I 対中 ODA (政府開発援助) のはじまり

対中 ODA の供与の表明は、日中平和友好条約が締結された翌年 1979 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。

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」を打ち出した

○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ぬこと

○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)

(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、中国の借款要請に答える形で対中 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。

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。

(3) 対中 ODA でふれられることの多い賠償について大平首相は国会答弁。

「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私は考えておりました」

(4) 1972 年 (昭和 47 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

(2000 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」との認識を示した。

II 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 倍增計画を推し進めた。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。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。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、1989 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」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。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。

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（1990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。

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が示され、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。更に、ODAの実施では、次の各点に十分注意を払うことが定められた。

- ① 環境と開発の両立、
- ② 軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避、
- ③ 軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造等の動向、
- ④ 民主化の促進、基本的人権及び自由の保障状況等、

中国が数度にわたり地下核実験を行ったため、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、厳しく批判された。

1998年11月に、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た。こうした状況下でも、対中 ODAは拡大を続け、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。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。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」と述べている。

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、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。政府は対中 ODA の見直しに着手し、2000年12月に「中国に対する経済援助及び協力の総括と指針」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 2001 年 3 月頃までに中国に対する「国別援助計画」の策定を目指したが、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。主な内容は、次のようなものであった。

- ① 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。
- ② 従来の支援額を所与のものとし、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。
- ③ 国民の理解と支持が得られるよう、国益の観点に立ち、個々の案件を精査する。
- ④ 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。
- ⑤ 「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。
- ⑥ 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、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。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。

2003 年 8 月 29 日に、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。2003 年度の対中 ODA は、1,080 億円で、ピーク時(2000 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、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。

Ⅲ 対中 ODA の特徴

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。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。

① 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。

② 有償資金協力(円借款)の割合がきわめて高い。

③ インフラ整備(鉄道、道路、港湾等)に対する援助が多く、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。

④ 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。

IV 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。

① 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。

② 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。

③ 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。

④ 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。

⑤ 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③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。

「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」。⑤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。例えばラオスに対して、中国は、2002年に2,923万ドルの援助を与えている。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。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。

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、

- ①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、
 - ② 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、
 - ③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、
 - ④ 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、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。」
 - ❖「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。」
 - ❖「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。」
 - ❖「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。」
- 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。

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」。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」(2002 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」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)を説いている。

V 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。

2004 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は、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」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、こう私どもも考えて、そのための円滑な軟着陸を図っていききたいと思っております。」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。」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」(泣き面にハチ)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。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の評価をしている。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惠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」。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

2 参議院の派遣報告書

2004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。

- ❖ 「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。」

VI 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」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。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。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。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。

✍