



拓殖大学 国際学部 教授 / 国際開発研究所 所長 岡田 実

東北大学法学部卒業後、企業勤務を経て、1988年JICA入構。入構後北京大学へ留学し、中国事務所員、中国援助調整専門家、中国事務所副所長として約10年間対中ODAに従事。JICA本部、外務省、研究所などで勤務。2012/13年度法政大学法学部兼任講師を経て、2014年より現職(ただし国際開発研究所所長は2021年より)

寄稿

アセットを活用し 平和と発展を 追求

無形“公共財”として記憶保持する努力を

約40年の歴史に幕を閉じた中国に対する政府開発援助(ODA)。激変する世界情勢の中、「ODA卒業国」中国との新しい関係構築の在り方が問われている。ODAアセットを活用しながら挑む新しい可能性を、国際協力機構(JICA)で長年、対中ODAの現場に寄り添ってきた岡田実氏が展望する。

混在する評価と不満

1979年12月の大平正芳首相(当時)の訪中から始まった対中ODAは、2022年3月をもって40年余りの歴史の幕を閉じた。

「対中ODAが終了 — 中国の現場で聞こえた感謝『私たちは友好の結晶』『中国の温かさ触れた』 — 地方で日本語教えた女性、ODAが残したもの」(朝日新聞)、「中国に派遣された最後の青年協力隊員が帰国 — 日本語教育を通じて『今後も交流を』」(東京新聞)。TBSニュースなどテレビ番組も含め、報じられた最後のJICA海外協力隊員の活動の様子は、ネガティブなニュースで溢れる中国報道の中で、異彩を放っていたといえよう。(最後の協力隊員、矢部紘さんは本誌28~29ページで紹介)

他方、対中ODAは「西側諸国が期待した中国の民主化がいつかに進んでいない」、「日本の協

力が中国国内で充分知らされていない」という根強い不満と批判に晒されてきた。米中対立の深刻化に加え、ウクライナ問題を台湾問題に重ね合わせる論調も、日本人の対中心理に大きな影を落とす。

実際、中国を念頭に自衛隊の南西シフト、琉球弧におけるミサイル基地建設が着々と進行し、在日米軍基地への中距離弾道ミサイル配備計画も現実味を帯びて来た。今後の中国との関係は、日本の存立にも直結する最重要な二国間関係で在り続けるだろう。

翻って、対中ODA終了は今後、同様にODAの「卒業」期を迎える東南アジア諸国のような国々との新たな関係構築に、いかなる示唆を与えるのか。ODA卒業国にその経験とアセットの生かしかたのヒントを見出せるのではないだろうか。

対中ODAの原点

対中ODAの開始は、日中関係

の大きな転機となった三つのステップを経て実現された。第一に、1972年の日中国交正常化だ。その最大の要因は、米中和解という国際環境の激変だった。特に、田中内閣の発足からわずか3カ月で一気呵成に進んだ背景として、戦後の友好貿易・LT貿易に代表される「民」の力が「官」を強く促したことがあった。また、最大の戦争被害国である隣国・中国との戦争状態の終結、戦後処理問題という日本独自の差し迫った要因があった。

中国は日本に対する賠償請求を放棄し、日本は台湾との外交関係を断絶することで決着をみる。

第二に、1978年の日中平和友好条約の締結と同年末からの中国の改革開放政策への転換だ。同条約は、政治文書であった1972年の日中共同声明を、国会の批准を要する法的文書に格上げしたものだ。同条約第一条は、日中「不戦条約」ともいえる2項を含んでいた。

①両締約国は、主権および領土保全の相互尊重、相互不可侵、内政に対する相互不干渉、平等および互恵並びに平和共存の諸原則の基礎の上に、両国間の恒久的な平和友好関係を発展させるものとする。②前記の諸原則および国際連合憲章の原則に基づき、相互の関係において、全ての紛争を平和的手段により解決し、武力又は武力による威嚇に訴えないことを確認する。

同条約の批准書交換のため来日した鄧小平副総理(当時)は、天皇陛下と会見し、日本の経済発展の実態をつぶさに視察して帰国した。そして鄧は、欧米ではなく、日本を発展モデルとした改革開放政策への転換を決定。それまでタブーであった外国からの技術・資金導入の検討を開始する。

第三に、1979年の大平首相の訪中がある。華国鋒総理との首脳会談で、初年度500億円の円借款供与、北京市に近代病院建設(後の中日友好医院)、文化協力、技術協力を積極的に進めることで合意する。大平の思想、対中ODA開始の意図は、北京の政協礼堂で行った演説からうかがえる。

・「より豊かな中国の出現がよりよき世界につながる」との期待」
・「わが国は、いずれの国に対しても、軍事面での協力は行わない」「平和に徹し、いかなる国とも敵対関係をつくらず、…その持てる力を専ら国の内外における平和的建設と繁栄に向ける、これは国民の

一致して支持している我が国の基本方針」

・「国と国との関係において最も大切なものは、国民の心と心の中に結ばれた強固な信頼」「この信頼を裏打ちするものは、何よりも相互の国民の間の理解」

・「体制も違い流儀も異なる日中両国の間においては、尚更このような(日本人と中国人間に大きな違いがあるという)自覚的努力が厳しく求められる」「このことを忘れ、一時的なムードや情緒的な親近感、さらには、経済上の利害、打算のみに日中関係の諸局面が築きあげられようとするならば、それは所詮砂上の楼閣に似たはかなく、ぜい弱なものに終わるであろう」

日本があえて共産主義の中国にODAを始めた背景と目的には多くの要素が複合していた。政治的には、安定し、世界とつながる中国、改革開放派が指導する中国の出現が日本にとっての国益と判断された。経済的には、石油危機によるエネルギー需給の逼迫、保護貿易主義の高まりと欧米との貿易摩擦の激化が日本を中国市場の開拓に向かわせたと指摘できる。

上記に加え、当時の大平首相、大来佐武郎外務大臣、伊東正義官房長官らの政治指導者や、稲山嘉寛、土光敏夫財界のリーダーの多くが、戦時中の日本が中国で何を行ってきたかを現場で身をもって体験していた。そして、協力を通じて中国近代化に貢献したいとの贖罪意識を強く有していたこと

も、大きな時代背景として理解する必要がある。このことは、大平演説で日中の平和と国民同士の相互理解や信頼関係が強調されたことと無縁でなからう。

対中ODAの変容と再定義

対中ODAの大きな曲がり角は、1989年の天安門事件だ。政治体制改革をめぐる中国共産党内の激しい対立の結果、「民主化を一層促進すべし」とした胡耀邦、趙紫陽らの主張が敗れ、「指導者に権威と権力を集中させ、政治的な安定の下に強力に経済近代化を推進すべし」とする「新権威主義論」が勝利する。その理論的支柱であった復旦大学の国際政治学者・王滬寧はその後、政治局常務委員に昇りつめ、江沢民、胡錦濤、習近平という三代の総書記のブレーンとして仕えた。これは、天安門事件が現在に至る権威主義体制形成の分岐点となったことを象徴した。

この最初の曲がり角で、新たな方向付けをしたのは、JICA国別援助研究会における大来佐武郎座長の提言(1991年)であった。同氏は大平内閣の外務大臣で、戦後復興から高度成長期の日本経済を知り尽くすエコノミストだった。また、大連生まれの「中国通」でもあった。

大来の提言した原則は、①「日中友好、世界平和のために」②「経済改革、対外開放を支援して」③「経済発展による不均衡の是正のために」④「人口、国土の規模に配慮して」の四つ。原則①

は、従来の対中経済協力三原則である「軍事面での協力は行わない」「我が国とアジア諸国の関係を犠牲にしない」「先進工業諸国との協調のもとに協力する」を包括し、発展させたものだ。

1992年の鄧小平の「南巡講話」を契機に息を吹き返し、社会主義市場経済に転換していく中国経済は高度成長期に入り、日本からの投資も急拡大して日中経済関係がさらに深まった。一方1990年代半ば以降、台湾への軍事的圧力、核実験などが日本国内の「中国脅威論」を喚起し、対中ODA見直しを求める世論のうねりとなった。

「JICA国別援助研究会（第二次）」（渡辺利夫座長、1999年）の提言、「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」（宮崎勇座長、2000年）の提言、対中経済協力計画の策定（2001年）は、対中ODA批判に晒された政府の一連の対応にはかならない。2001年の対中経済協力計画は、中国の経済発展に伴う開発課題の変化を踏まえ、従来の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、制度作り、技術移転の重視に転換する。

新たな重点分野として「環境問題など地球的規模問題への対処」「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」の6項目に絞り込まれていた。

対中ODAの終了過程

21世紀に入り、5年余り続いた小泉純一郎内閣では、歴史認識を巡って日中間の軋轢が際立つ一方、経済関係は順調に発展した「政冷経熱」の時代だった。首脳外交が途絶えた「政冷」の中、日本側で中国の円借款「卒業」論が噴出。2008年の北京五輪の開催決定が、卒業の大義名分の役割を果たした。ただ、両国間の十分な事前擦り合わせがないまま、日本側が唐突に卒業を宣言したことが中国側の反発を招き、後味の悪い結果となったことは否定できない。

2006年の小泉内閣退陣を待って、日中間の首脳外交がようやく復活する。安倍晋三首相の訪中、温家宝総理の来日、福田康夫首相の訪中を経て、2008年に胡锦涛国家主席の訪日が実現し、「『戦略的互惠関係』の包括的推進に関する日中共同声明」が福田首相との間で署名される。共同声明では、「互惠協力の強化」としてエネルギー、環境、貿易、投資、情報通信技術、金融、食品・製品の安全、知的財産権保護、ビジネス環境、農林水産業、交通運輸・観光、水、医療などの幅広い分野が挙げられた。また「グローバルな課題への貢献」として、日中がエネルギー、環境、貧困、感染症などの対策に取り組むことも謳われた。

他方、北京五輪を開催した2008年で新規の円借款採択が終了するとともに、その後、無償資金協力、技術協力についても「フ

ェイドアウト」していくことになる。そして、最終的に対中ODAの終了が合意されたのは、2018年の安倍首相訪中時であった。

尖閣をめぐる、ぎくしゃくしていた日中関係は、2017年に安倍首相が「第三国協力」という形での実質的な「一帯一路」への協力を表明して以降、好転する。2018年の安倍首相訪中では、①競争から協調へ、②隣国として互いに脅威とならない、③自由で公正な貿易体制を構築させていくという「三つの原則」で合意した。さらに「今後の協力の柱」として第三国協力、イノベーション、金融、高齢化を掲げるなど、大きな成果をあげた。

こうした良好な雰囲気の中で、両首脳は「新たな次元の日中協力のあり方について議論したい」「ODAに代わる新たな協力として、開発分野での対話や人材交流、地球規模の課題に関する協力に向け調整していく」など、円借款の終了時と対照的な建設的雰囲気の中で、「ポストODA」時代の日中協力を模索することで合意した。

外交の「負債」と「資産」

ところが、その後の日中関係は、坂道を転げ落ちるように悪化し、現在に至る。2021年の言論NPOの世論調査は、中国に良くない印象を持つ日本人が90%を超え、しばらく好転していた中国人の対日印象も悪化に転じたことを示している。

著しくバランスを失った現在の

日中関係に、筆者は危うさを感じざるをえない。一方、改めて対中ODAを振り返る中で、以下の気付きを得た。「振り子のように揺れる中国」、「基本文書における日中交流・協力の一貫した重視」、そして「抑止力としての日中平和友好条約の存在」である。

中国政治の「振り子」論は、これまでも「紅」vs「専」、「改革派」vs「保守派」、「右派」vs「左派」など多様な二項対立の構造として描かれてきた。筆者も、中国は決して一枚岩でなく、外部から観察できるのは一部に過ぎず、諸勢力がせめぎ合い、時々の情勢によって揺れ戻しがあると認識している。

北京の日本大使館参事官や通産省北東アジア課長を歴任した現代中国研究家の津上俊哉氏も、近著『米中対立の先に待つもの』で新たな切り口の「中国＝振り子」仮説を提示する。津上氏は日中関係には安全保障を巡り、今後も多難な前途が待っており（バランスシートに例えれば「負債」が山積み）、バランスがとれるように「資産」（前向きなテーマ）を用意しないと、中国は日本と付き合い動機を失い、まともな外交ができなくなると、警鐘を鳴らす。

筆者も同感である。2018年に安倍首相が習近平国家主席と合意した「今後の協力の柱」や「ODAに代わる新たな協力」がコロナ禍で手つかずの状態であるとすれば、まずはこの「宿題」を着実に実行することで「資産」を

増やしていくことが重要ではないか。

日中関係が悪化の一途を辿る中でも、こうした交流・協力を可能とする根拠として、日中首脳間で合意された三つの基本文書がある。1978年の日中平和友好条約第三条は「両締約国は、…両国間

の経済関係及び文化関係の一層の発展並びに両国民の交流の促進のために努力する」と規定している。

さらに1998年の日中共同声明は「双方は、日中両国が国際政治・経済、地球規模の問題等の分野における協調と協力を強化し、世界の平和と発展ひいては人類の進歩という事業のために積極的な貢献を行っていく」と記している。また、2008年の日中共同声明は「双方は、以下の五つの柱に沿って、対話と協力の枠組みを構築しつつ、協力していくことを決意した」と記し、両国が「交流・協力」を進めることが一貫して首脳レベルの約束事であることが確認できる。残る課題は、両国首脳がいかに実際の行動に移していくかに尽きる。

加えて、「抑止力としての日中

平和友好条約の存在」こそ、今後のあらゆるレベルや場面で日中関係者が想起し、確認しなければならない最重要な点だと気付かされる。既に記したように、日中平和友好条約第一条は、日中「不戦条約」ともいえる内容であるからだ。

「三位一体」で安定確保を

現在の日中関係は、過去から継続する諸問題に加え、米中対立、ウクライナ問題により一層不安定な状況にある。万一、冷静さを見失い、最悪の事態に陥った場合、両国の国民が戦争の危機に晒され、日中国交正常化50年の努力が無に帰する恐れがある。それを回避するには、軍事による抑止のみに依存するのではなく、日中平和友好条約に基づく「法による抑止」、そして「交流・協力」の「三位一



中国四川大地震記念館を参観する日中の学生（左から7人が筆者）



四川大地震記念館内に展示されている日本の国際緊急援助隊の写真（筆者撮影）

体)により、安定を確保することが効果的ではないだろうか。

首脳レベルの対話を緊密化させ、両首脳が日中平和友好条約の原点に立ち返り、条約の遵守を確認し合う。そして同条約に明記された「相互不可侵」を首脳同士で再確認したことを毎回国民に伝えることにより、国民の不安を解消していく。その上で、安倍首相訪中時の「宿題」を着実に実行し、外交の「資産」を増やしていく。その過程で、「新たな次元の日中協力のあり方」を巡る対話が重要な役割を果たすことに期待したい。

ポストODAの協力

最後に、ポストODAの協力について3点ほど私見を述べたい。第一に、「開発協力(援助)」から「平和開発協力」へのシフトだ。筆者は先般、石垣島でビーチクリーン活動を長年実施しているボランティア団体の代表者から話を聞く機会があった。海岸への漂着ゴミは台湾・中国大陸からだけでなく、最近ではベトナムやフィリピンからと思われるものも多いという。

沖縄県は、これまで「東アジア地域漂着ごみ対策交流事業」を実施し、沖縄・台湾・上海・福建の団体間で経験交流の実績がある。石垣島が海外からのゴミの漂着地点の一つである一方、日本のゴミもまた黒潮に乗って世界のどこかに漂着している。こうした側面にも想像力を働かせ、国際連携をさらに強めていく必要がある。

沖縄は日本の西端に位置し、東

アジアとの「結節点」でもある。観光を主要産業としており、社会・経済発展のためには、平和な国際環境の維持が極めて重要である。一方、在日米軍の約7割が沖縄に集中するため、安全保障上のリスクに最も敏感な地域でもある。

こうしたリスク軽減のためにも、近隣国との安定した関係の構築は、沖縄に限らず日本全体に重要な意義がある。このようなニーズに対応して、ODA卒業国も対象にした水平型の「平和開発協力」、すなわち戦争が発生しにくい状態を積極的に創出することが重要だ。そのための人材育成、国民間の相互理解・信頼感の醸成を目的とした協力が必要ではないだろうか。

JICA沖縄の活動実績を見ると、そのヒントになる協力が始まっている。沖縄戦、戦後復興経験など独自の歴史を踏まえた沖縄・カンボジア「平和博物館」協力や、沖縄・東ティモール・コミュニティ紛争予防協力などの草の根協力プロジェクトだ。また、戦時中の集団疎開により、マラリア発生地域に移住したために多数の犠牲を出した「八重山戦争マラリア」の経験が、戦後のマラリア撲滅につながった歴史も協力の土台となりうる。ビーチクリーン・ネットワーク強化の支援も有効であろう。

こうした「平和開発協力」を実践するには、JICA海外協力隊員のような存在が欠かせない。中国ではODA終了とともに協力隊の派遣も終了してしまった。だが、ODA卒業国との良好な関係を維

持し、将来の日本との架け橋人材を息長く育成するため、日本語教師などによる日本文化普及や持続可能な開発目標(SDGs)関連の活動を行う、「新型協力隊」を別事業として創設してはどうだろうか。

第二に、「人材育成への投資」から「果実の収穫・追加投資」へのシフトである。過去40年余りに及ぶ協力と交流を通じた日中人脈は貴重なアセットである。中国人研修員約3万8,000人、日本人専門家は約1万人、協力隊員は800人を超える。こうした協力事業に参加した人材は、両国を代表する知的エリートといっても過言ではない。その一人ひとりの活動の先には、交流を通じた広大な知的ネットワークが広がっていたことが容易に想像できる。今後は、それに代替できる規模の枠組みは存在しなくなる。したがって、これまで「人材育成への投資」の時代であったとすれば、これからは「果実の収穫・追加投資」の時代にしなければならない。協力のアセットである日中の知的ネットワークをあらゆる場面で生かし、必要に応じた「追加投資」で戦略的に維持・発展させ、さらなる付加価値を生み続けていくことが望ましい。

これまで協力のアセットを維持・発展させた事例として、「JICA中国長期研修員同窓会」がある。技術協力の枠組みで、日本の大学で学位を得て帰国した研修員の同窓会だ。帰国研修員の多くが政府

部門、大学、研究所、シンクタンクなどの重責で活躍し、現在も自立的に日本との交流活動、社会貢献活動を企画・実施している。

例えば、最近開催されたシンポジウムを見ると、「気候変動への積極的対応」「農村振興発展戦略」「防災減災と持続可能な発展」「環境・食品・健康」「高齢化社会課題対応」「日中知的財産権戦略とイノベーション駆動型発展」など、SDGsや対日関係の観点からも重要なテーマが取り上げられている。

また、民間ベースの事例として(公財)日本財団の日中笹川医学奨学金制度が挙げられる。笹川同学会ホームページによると、この制度は1986年に発足し、30年間で延べ2,280人の医療人材の日本留学を支援している。奨学生は財団からの助成も得て毎年同窓会も定期開催しているという。笹川陽平会長も「今も同窓会をきちんと現地で順番に回ってやっており、今、中国の医学会の中堅以上はほとんど笹川奨学生で占められている」と述べている(天児慧他編『日中関係秘史』)。こうした協力のフォローアップの予算措置を充実させ、息長く知的ネットワークを維持・発展させることは、今後の卒業国との関係づくりに重要となる。

第三に、共通の「利益」から共通の「記憶」へのシフトである。対中ODA開始当初の円借款は、エネルギー資源を輸送する鉄道・港湾などのインフラ案件を主対象



石垣島に漂着した海ミの様子(石垣ビーチクリーンクラブ/POC提供)

とした。そこには日本への安定的なエネルギー供給という相互の利益関係を見出せる。また、前述の対中経済協力計画の策定後、とりわけ円借款新規採択終了後の「フェイドアウト期」では、日本にとってのメリットが案件採択基準として重視されたと仄聞している。

他方、卒業後はこうした共通の利益の追求は困難となる。いずれ関係者の往来も先細り、特別の手を打たなければ、自ずと人々から忘れ去られていく運命にある。忘却に抵抗し、二国間関係の歴史に長く留めていくには、さまざまな「記憶のかたち」を媒体に人々への浸透を図り、両国共通の記憶、一種の無形「公共財」としての地位を保持する努力が必要だ。

一つのヒントとして、JICA横浜の海外移住資料館がある。一次資料の発掘・収集とアーカイブ化、展示と解説、オーラルヒストリーの蓄積、それらを基に学生向け教材・副読本の編集、相手国語訳の作成、国別ODA史(共同)研究の強化、研究成果の出版・翻訳助成、公開セミナーや国際シンポジウム開催、テレビ・映画作品制作への協力などが考えられる。

ODA実施期間中は、二国間関係の歴史全体から見れば、ほんの一部に過ぎない。その短い期間に得られた経験とアセットを、その後の長期にわたる二国間の平和と発展にいかにつなげ、生かしていくか。その努力と智恵が、今求められているのではないだろうか。