

日本の対中協力（第1部）

八島継男（会員・顧問）



日本の主たる対中協力の概要——政府ベースを中心として

1. 日本の対中協力の実現までの経緯

日本の対中協力（政府ベース）の協力は1972年の国交回復から、1978年の日中平和友好条約の締結を経て、1979年の大平正芳首相の訪中を機会に対中円借款の実施に至る間に日中間では様々な動きがあった。この間、中国政府は78年に政策変更つまり、改革開放政策の採用により、外国援助に対し、抵抗感は薄められていたとは言え、当時日中間には特に中国側には日本の援助とりわけ円借款の受け入れには強い慎重論があっ

たと言われた。最終的に日本の円借款の受け入れを決定し、1978年に大来佐武郎外務大臣と黄華外相との間で日中の経済協力協定が署名され、日中の経済協力の開始のための基礎が確立され、1979年の大平首相の訪中によって、日中の初期の具体的円借款対象案件が決定された。

2. 日本の対中経済技術協力の原則

大平首相の訪中にあって、次の原則を掲げた。

（1）日中軍事面での協力は行わない。

（2）我が国と他のアジア諸国との関係なく ASEAN 諸国との協力関係を犠牲にしない。

（3）日中関係は排他的なものではなく、他の先進諸国と協調のもとに行う。

もちろんこの大原則のもとにその後の中国の環境の変化等により、他の新しい条件を加えられていった。例えば中国の経済改革の進展によって、近代化の進展に合致するように努めたし、1991年12月第1次中国国別援助研究会（大来佐武郎座長）の報告書は中国政府に提出された。そこで生まれた新たな原則は、①日中友好と世界平和のため、②経済改革と対外開放を支援する、③経済発展に伴う不均衡の是正のため、④人口、国土の広さを考慮する。さらに日本の国内事情と中国のニーズの変化による環境協力に

対するいつその協力の強化を強調し、1999年2月の第2次中国国別援助研究会の中国編（渡辺利夫座長）が作成された。この報告書は中国政府に提出されなかったが、本報告書では環境問題を強調する以外中国の発展に合わせて、協力の重点地域を発展した東部、南部沿海地域から内陸の中西部、南西部に移していた。特に環境問題に重点を置いたのは中国国内の地域格差の是正にも役立つものであり、また、日本の利益に資するためでもあった。さらに公衆衛生等直接民生に寄与する分野にも協力した。この頃から、日本の財政問題が対中協力にも影を落とし始めた。

2001年外務省は有識者による「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」を持ち、その提言に基づき、技術協力は「対中国経済協力計画を策定し、重点を東部沿海から内陸へ、インフラ整備も東部から西部へ、分野も環境保全、生態建設、貧困撲滅に置くこと」にした。

その後、2005年に行われた日中外相会談において、円借款は2007年をもって、新規案件の採択を最後とするこ

とで合意した。無償資金協力も同時期に事実上終了した。ただ、技術協力は2018年度開始、2022年3月末をもって、全て終了することとなった。しかし、新型コロナウイルス騒ぎで2020年4月以降現在まで協力事業は休業状態である。

3. 日中協力の経緯における中断

上述の経緯をたどった日中経済技術協力も全く発展一方ではなく、若干中断に近い状況があった。その最初が1989年にあった天安門事件である。実は筆者は当時JICA大阪国際研修センターの所長をしており、同時に「大来報告書」のワーキンググループの一員であったため、前日から在京していた。事件の翌日の6月5日、第1次中国国別援助研究会の会合が予定されていた。大来座長はじめ多くの委員が一同に集まったが、天安門前の事態に全員啞然とし、誰ひとり発言もなく、2日目であったが事態の実相もわからず、そのうち座長が発言して「しばらく様子を見ましよう、とにかく本日はこれで散会しましよう」ということになった。その後、しばらくこの研究会は休会となった。この年のフランスのパリ郊外のアルシュで実施された7か国首脳会議で中国に対する協力の凍結が確認された。

しかし、次の1990年のヒューストンの7か国首脳会議で海部俊樹首相の主導で凍結が解除された。したがって89年の対中協力額が大きく落ち込んだが、その後はまた順調に伸びていった。しかし、1995年に中国が新疆ウイグル自治区において地下核実験を実施した年にまた若干下がった。1995年以後は借款額はそれほど多くなく、次第に下がっていった。最近では2010年の尖閣諸島近海における中国漁船と日本の巡視船との衝突を契機に日中関係が悪化したときにはすでに対中国協力額は極めて少なくなっていたため影響はそれほどではなかった。

4. 日本の対中協力の種類とその特色

日本の対中協力は正式かつ具体的には前述の円借款から始められたが、同じ頃に政府系の技術協力、無償資金協力が順次開始されていった。

本稿では筆者が長く携わった技術協力、無償資金協力から述べる。

a. 技術協力の概要

日本の技術協力は基本的に無償であり、その形態は研修員の受け入れ、専門家の派遣、比較的少額の機材供与、

これらを組み合わせたプロジェクト方式技術協力、開発調査（F/S、基本設計等）等である。分野は農・工業、医療、インフラ、環境保護、生態保護等。

b. 技術協力の特色

事業は内容的にも年次が下がるに従い、巨大な事業のみでなく単年度で完了するものもあった。これが2000年以降になると明確に下降を示す。日本側の希望もあって、規模も小さく、いくつかは円借款を調査の面などで補完する役割を果たすこともあった。

c. 具体的には研修員の受け入れ（3万6755人）、日本人専門家派遣（9220人）、青年海外協力隊派遣（約800人）、開発調査215件（工場近代化調査を含む）、単独機材供与（これには一般単独機材供与と特別医療機材供与等がある）。また、これらを組み合わせたプロジェクト方式技術協力（125件）がある。1件3年、5年、機材費1千万円以上5億円以下。技術協力事業は2018年に最後の事業が開始され、2022年3月をもって最後とする。その規模は1831億円（1979年～2014年）。

5. 無償資金協力

a. 無償資金協力の概要

一般に開発途上国に対する協力には有償協力（例えば円借款がこれに属する）と無償協力（技術協力はこれに属する）がある。しかし、ここでいう無償資金協力は資金を先方に供与し、それによって途上国側がハコモノを建設し、機材を購入し、その国の発展に寄与するものである。もちろん無償資金協力と各種の技術協力と結合して、活用することもある。この無償資金協力も2007年に円借款と同じ時期に終了した。その規模1398億円（1979年～2014年）。1件の金額数千万円～100億円以上。

b. 無償資金協力の特色

無償資金協力はそれが単独で実施される場合もあるが、機材規模の大きい無償資金協力、または内容が複雑でどうしても技術協力（研修員受け入れあるいは専門家派遣）と組み合わせ、日本の技術を現地カウンターパートに伝授する場合はこうした組み合わせ型が効率的である。しかし、当初は中国側の窓口が無償資金協力は対外経済貿易部であり、技術協力は科学技術委員会

とわかれており、中国側に両機関の調整を任せることは極めて困難であった。当初協力事業に入る前に日本関係機関が調整しておくことが重要である。しかし、この場合、機材の供与あるいはハコモノの供与は余程のことがなければ1年ないし2年で完了する。しかし、技術協力は少なくとも3年ないし5年さらに長くなることもあり得るので、どうしても協力事業の主導権は技術協力を主導する科学技術委員会が持つ。これに対し無償資金協力の窓口、対外経済貿易部は大きな不満を持ち続けた。同部としては無償資金協力が絡む技術協力だけでも対外経済貿易部が窓口になれないかという主張が相当後まで絶えなかった。しかし技術協力で実績を持つ科学技術委員会は頑として部分的にも譲らなかった。結局そうした状態で日本の協力の終結を迎えることとなった。

c. 無償資金協力

この代表的な事業は（イ）「日中友好病院」（ロ）「日中青年交流センター」（ハ）「日中友好環境保全センター」。筆者にはそれぞれ感慨がある。何れも1件100億円以上の案件であり、それぞれ当時の日本の総理が関係してお

り、俗に総理事案件といわれている。「日中友好病院」は筆者が定礎式から参加し、とくに竣工式から開院式まで事務所長として、関与した。「日中青年交流センター」については定礎式に参加した。「日中友好環境保全センター」については92年12月の同センター完成前に、開所後、技術協力の本格開始に備えて第1フェーズの専門家として95年8月まで派遣された。この間、工事現場に仮設事務所を開設し、中国側カウンターパートと同じ建物に入り、業務を実施した。しかし、何といっても(ロ)の案件は多岐にわたる強い印象を持つ。

6. 有償資金協力

有償資金協力(円借款)の特色

中国に対する円借款の貸与方式は他の国に対するそれと異なる。日本の対中ODAの原則は先方の要請によること、もちろんこれは日本側がおしつけることはしないということである。これは他の開発途上国と同じである。しかし、当時日本のODAの供与先はすべて、いわゆる資本主義国であって社会主義国は中国が最初であり、その国内事情も不明であっ

たし、実際外国人がどのような生活をしているのかほとんど知られていなかった。こうした中で対中国ODAが開始された。その特色は次の通りである。

a. 円借款ラウンド方式

中国は49年の建国時から、3年間の復興時を経て、53年から5年ごとに新たな5か年計画を策定することは周知のところである。

中国としては日本の円借款は貴重な外貨の入手ルートであり、それを5か年計画の重点事業に当てることは当然のことであった。これがラウンド制である。こうして第1次円借款は1979年から、1984年まで実施。このようにして、第2次(84年〜89年)、第3次(90年〜95年)、第4次(96年〜20年)を実施。もちろんこの間単年度の事業もある。2000年以降は単年度案件が中心となり、01年以降は単年度案件のみとなり、内容も上下水道、環境、植林に限られるようになり、02年以降は教育借款のみとなる。

b. 条件

基本的には利率0・75〜3・5、据え置き期間10年、償還期間30〜40年。

c. 商品借款

外貨不足の国に対し、外貨を供与し、

それにより外国製品を購入し、国内通貨で販売し、その利益を積み立てる(第1期の宝山製鉄所)。

d. 資金還流計画

日本の余剰外貨を利用したもので、円借款で国産品を購入する(輸出基地整備)。

e. 対中円借款

基本的に2ステップ・ローンであり、相手の銀行を通じて相手事業に融資する。当然中間機関の役割を果たす銀行は手数料を取る。

f. 円借款金額

1979年〜2014年。3兆3165億円。

以上がODAによる主たる対中経済技術協力の概略である。その他、民間の投融资事業に対する協力は低利融資および事前調査の試験的事業(開発協力事業)に対する専門家の派遣等で支援する。具体例を挙げれば、例えば、ホップ栽培試験事業地域開発効果等(新疆ウイグル自治区)、醸造用大麦品種開発試験事業(江蘇省・開発協力)。この開発協力事業は国際協力事業団法の中で第3号事業として民間企業を支援するものとして注目された。また、日本の民間のボランティア

アに対する資金援助「草の根技術協力」等がある。

7. 案件決定過程と一連の手続き

案件の決定過程は中国政府から前年度の夏までに在中国日本大使館およびJICA北京事務所に案件リストが提出される。しかし、当初は異なった。中国側も日本側も統一した窓口がなく、円借款のみが開始時に日本側は日本大使館およびOECF（海外経済協力基金）、中国側は基本建設委員会に提出すると組織立っていた。しかし、その他には無償資金協力では「日中友好病院」、技術協力では「欧江五峽水力発電用ダム調査」、「日中友好病院」および「日中鉄道協力」がある。ダム調査の方は日本大使館および中国水利部、電力部が協力した。友好病院は当初北京中医大学の幹部が在日華僑の某氏を通じて、兼松江商の先代社長に北京に中医大学付属病院の建設希望が伝えられた。その話が外務省の耳に入り、ちょうど大平首相の訪中計画もあり、病院建設の計画を具体化させ、大平首相訪中時のお土産とした。その証拠に病院の敷地は中医学院の敷地であり、病院建設時から同病院の外事処長は中医学院の黄

院長夫人であったことでも理解できる。また、初代の同病院の院長の辛育齡氏は本院は中医を尊重するが支柱は西洋医学であると宣言し、一貫して、それをつらぬいた。一方、日中鉄道協力では日本側の高木文雄国鉄総裁が非常に熱心であった。

日本外務省もそれを尊重し、80年10月に日本大使館の大鷹弘公使と中国鉄道部外事局の韓力平局長が鉄道協力の覚書に署名した。80年に入り、日中協力の双方の窓口が決定され、もう一歩大きく前進した。

1980年に第1回の日中技術協力のための年次協議が北京で開催され、以降81年を除いて毎年実施された。他方、無償資金協力の協議の開始は数年遅れ、83年に対外経済貿易部が中国側の無償資金協力の窓口となって以降、やはり毎年年次協議が開始されたが、92年までは技術協力の年次協議とは別に実施された。93年以降は技術協力・無償資金協力の年次協議は合同で実施された。95年は中国が核実験を実施して、無償案件が凍結され無償資金協力の年次協議は行われなかった。援助凍結が解除された97年から技術協力、無償資金協力は別に年次協議は実施された。そして98年は効率性を狙って

有償資金協力・無償資金協力・技術協力の合同年次協議が実施された。

8. 「窓口」問題

この窓口問題は、1つには中国側、他の1つは日本側窓口である。円借款について、中国側は暫定的に当時の基本建設委員会が窓口であり、日本側は日本大使館が窓口となったが、1、2年後にOECF北京代表が加わった。無償資金協力、技術協力（80年～82年3月のJICA北京事務所の開設まで）は駐中国日本大使館が直接受益機関である「日中友好病院」および衛生部と接触していた。無償資金案件については無償資金協力を含めて、先方政府の衛生部から、先方政府外交部を通じて口上書（外交文書）の形で外務省に提出された。ここで大切なのは先方政府の窓口機関が口上書を発出する権限を持っていることである。中国国家科学技術委員会および対外経済貿易部の主任または部長であり、それは副総理格の國務委員であったため、中国国内の資格問題はクリアした。では日本側は事業の実施段階はJICAまたはOECFが実施するため、これら機関が表に出て活動できた。技術協力は79年時点では日本側、

中国側ともに窓口は未決定であった。無償資金協力について日本側は外務省無償資金協力課が担当し、任国の大使館を通して、先方政府からの申請を受け取る。技術協力は同様に外務省技術協力課へ伝達する。そして関係省庁と協議して採否を決定する。

9. 窓口問題の重要性

その窓口機関が一種の身元引受機関ということである。

特に両国政府協議によりJICAの出先機関およびその職員には数々の特恵が与えられている。普通の企業（一般の私企業は工商行政管理局に登録する）とは異なるため特別な窓口が必要である。そこで国家科学技術委員会およびそれを引き継いだ中国科学技術部（実質的にはその一部局である中国科学技術交流センター（日本処）が窓口となるということになる。

他方日本の最大な協力である円借款は当初は窓口が基本建設委員会であったことは既述の通りであるが、その後は対外経済貿易部となり、さらに商務部に移行し、そうしているうちに供与が終了（2007年）以降は返済が主流となり、主

役を金融機関と交替した。無償資金協力は海外経済協力基金から国際協力銀行の公的部分に移管された後、JICAが国際協力機構に変更する過程でその公的部分はJICAの一部として吸収された。

10. 日本の協力の効果―1

中国では孫文の中華民国以来の宿願として「南水北調」「三峡ダム建設」「上海浦東開発」が3大悲願であったが、この40年間ですべてを達成し、見事なものだ。これに対し、日本の貢献がほとんどない中で浦東開発に関して筆者が大阪に勤務していた時、奇手を使った活動が当時凍結されていた浦東開発調査の再起動の契機となった。

（1）筆者はこの40年間の中国の発展の大きな要因の1つは交通インフラの拡大と認識しており、それは経済建設の時間を短縮かつ物流・人流を格段に増加させ、発展の原動力となるからである。これには日本のODAとりわけ円借款および技術協力が大きな貢献をしたことは言うまでもない。中でも中国新幹線に電車型（各車両に動力を持たせる）を選択し、欧州の列車型を選択しなかったことは、

当時の日本国鉄と中国鉄道部の長期的な技術交流（30年以上）があったことによることは確かである。何しろ電気、土木を中心とする国鉄の専門家が常時、北京にJICA専門家として駐在し、長安街の鉄道公寓に拠点を置いて、中国鉄道部と交流し、中国の鉄道事情を入手し、日本からの交流団の受け入れ、中国人関係者の訪日の準備等を行っていたのである。こうした交流の中で相互信頼を培ってきたことが大きく作用したことは疑いない。こうしたことから日本式の新幹線技術を中国人関係者が認識したと思われる。08年に北京―天津間に最初の新幹線が走行した。そして現在世界の最新幹線の50%は中国で走っている。もう1つの要因は、90年代の中・後半において、国がそれまでの政府所有の住宅を住民に低価格で払い下げたことだ。それにより多くの国民が持ち家を手に入れた。これ以降多くの中国人は財産欲を獲得し、その頃から人に会えば家のことを話題にするようになった。その後、政府はその資金を元に郊外に立派な住宅を建設し、払い下げを受けた住民にもう少し金を払えば、新築の郊外の広い住宅に住めると誘導し、市中心の旧住宅地を不動産企業に高額で貸与した。旧住民も満足し、政府も豊かになり、

不動産企業はそこに事務所、ホテルを建設し、十分な利益を上げた。

(2) 地域開発：改革開放の初期(78年)、広東省、福建省を中心とした4か所(深圳、珠海、汕頭、厦門)の経済特区が設置され、84年には上海等14都市が「経済技術開発区」に指定された。この開発区は特区と違い、外部との交流が制限された。その後、88年に海南島が省に昇格すると同時に全域が経済特区に指定され、さらに、20年の6月に海南島の一層開放と自由化が進む計画が決定された。第2の香港にする計画のようである。その後、重慶市が四川省から独立し、北京市、上海市、天津市に続く、4番目の直轄市になり、その前後にさきに述べた14都市の開発区の設置と併せて東部地区から、さらに西部の内陸開発が促進されることとなった。

(3) 東部沿海地区、長江流域、例えば、長江デルタ、珠江デルタ閩南トライアングル、山東半島、遼東半島、河北省、広西チワン族自治区等、沿海のみでなく、開発は内陸にも向かった。しかし、その間89年の天安門事件により開放政策は一時的頓挫したが、92年の1月～2月にかけて、

鄧小平の南巡講話を契機に、開放政策が復活し、開発区が拡大した。その他技術開発区は各地で拡大したが、その中で目立つのは唐山の曹妃甸開発区、天津滨海新区(94年3月)等が挙げられる。

(4) 各地の再開発と同時に新区の建設は大都市のみでなく県城所在地までに及び、こうした中で新都市が生まれ、人々の生活水準が大きく向上した。この間にも汶川大地震、甘肅省舟曲県(2000年の土石流)をはじめ毎年のように起こる自然災害に対処するため、地震被害都市の再建および移転、水害に対しては主流河川にダムを建設し、淡水資源の確保および治水に力を注ぎ入れた。

国際河川にダムを建設することは大きな問題を起こす可能性があり、メコン川では2011年に中国のパトロール船が同河川において襲撃され、中国人乗組員が10名近く殺害された事件があり、その後同河川の管理は中国側主導で行われている。また、メコン川の水源は瀾滄江であり、そこに現在11か所のダムが建設されているといわれる。その他、ミャンマーのサルウィン川の水源は怒江、その上流の近辺にエーヤワディル川(イラワジ川)の源流があり、また、現在緊張関係にある中国・インド間においてもインドの北部の重要工業ベルト地域を横断するインダス川やガンジス川の重要河川の水源はチベット高原およびヒマラヤ山系に源流があり、とりわけグラマドプラ川はチベット高原最大河川、雅魯藏布江(その水量は長江に匹敵するという)と言われる。したがって東南アジアおよび南アジア諸国は中国と友好関係を保つことが非常に重要なのである。

11. 日本の協力の効果―2

この40年間の日本の協力は中国の発展にどのような効果をもたらしたか既述のように一口では表現できないほどであろう。

中国には建国初期の53年から5年毎に経済5か年計画を策定し、その中に最も重要な事業を国家級重点事業として区分けし、それらの事業に優先的に物資等を供給する。したがって日本の協力事業が毎年この国家級重点事業にどれだけ採用されているかに中国側が当該事業をどれだけ重視しているかが判る。これが事業の評価の1つの基準となる。こうした視点で見えてみる。

円借款事業は中国が将来償還する義務を負うのであるから、多くが重点事業に

組み込まれている。しかし、超大型事業、例えば三峡ダム建設には参加していない。これは同ダムの建設には国内外から、疑問が呈された経緯があったためで、日本は参加をためらったようである。上海浦東開発についてそのF/Sには既述の通り、筆者の妙手によって、機会を失することなく浦東開発区内の飛行場と港湾には調査、事業化に際し、円借款が供与された。南水北調には日本は参加していないが、外国の参加はなかったと思う。ただ河南省で黄河の川底にトンネルを掘削する際の掘削機にはドイツ製が使われたことはたまたまテレビで放映された画面で知った。地域開発において各地の新区建設では海外の参加はなかったと思う。ただ、河南省鄭州市の新区建設には黒川紀章設計事務所が国際入札の結果、設計会社として採択された。しかし、ここで当時河南省書記であった李克強（現総理）との人間関係が見落とせない。84年北京の日中青年交流センターの建設に当たり設計を担当したのが黒川紀章設計事務所であり、この時点で両氏は関係を持ったのである。その意味では無償資金協力事業（日中青年交流センター）が鄭州市の新区建設に間接的に参加したといえよう。

12. 今後のフォローについて

- (1) 3兆5千億円以上の協力額に見合う効果を検証すること。
- (2) 9千人以上の日本人が訪中し、中国関係者と交流した結果を如何に継承するか？
- (3) 今後の持続的交流の方向
- (4) 日中友好大学の設置は何故できなかったか？

13. 結論に変えて

筆者の40年間の経験のまとめとして次の3点を指摘したい。

- (1) ある中国人から次の言葉を教えられた。「贈り物を贈るときは贈る物も大事であるがそれに劣らず贈る仕方が重要である」。贈る贈り方、すなわち「相手を尊重し、相手の欲する物を贈ることである」。この言葉を教えてくれたのは誰であろう。中国側の無償資金協力の受け入れ窓口である対外経済貿易部の幹部である。絶えず日本側と折衝する中で得られた教訓であろうと思うとき、我々の言葉振る舞いの中にもそうした態度や言い回しがあったということであろうと深く反省するところがある。

(2) 援助または協力事業にとって大切なのは協力の「時」すなわち相手が欲するときあるいは協力事業を必要とされるときに贈るとか協力することである。特に近年の中国のように変化、発展の速い対象に対してはそうである。それは事業の大小、金額の多寡よりも重要である。時期を失した協力はむしろ相手に迷惑となる。特にそれは協力事業の場合は受益者もそれ相当の投資をし、労力を払うからである。何れにせよこれらのためには不断の交流と相互理解を深化させることが不可欠であろう。

(3) 協力事業においても不断なる改善と進化に努め、変化する内外環境に適応していくことが重要である。

筆者受賞歴（やしま つぐお）

〈中国〉

1992年6月 中華人民共和国国家科学技术委員会「国際科学技術合作賞」
1994年9月 中華人民共和国國務院外国人専門家局「友誼賞」
2001年11月 北京市人民政府

「長城友誼賞」

〈日本〉

2019年7月 令和元年度日本国外務大臣表彰