慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	対中ODAにおける言説制度論の展開と認識ギャップの制度化 : 1980年代を中心に
Sub Title	Discursive institutionalism and the institutionalization of perception gaps in Japan's ODA to China : the 1980s in focus
Author	彭, 曉雅(Peng, Xiaoya)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2025
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). No.147 (2025. 12) ,p.51- 96
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20251215-0051

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

対中ODAにおける言説制度論の展開と認識ギャップの制度化
——1980年代を中心に——

彭　曉雅

一　問題関心と研究課題の設定
二　先行研究の考察と理論枠組み
　㈠　先行研究の整理と課題
　㈡　言説制度論と認知ナラティブ分析の視角
三　対中ODAの起源と制度設計
　㈠　戦略的動因と政策的基盤：日本が対中ODAを実施する原因
　㈡　プロジェクト危機と制度導入：宝鋼事件と対中援助の起点
　㈢　互恵ロジック：対中ODAにおける制度認識と言説の乖離
四　歴史ナラティブの埋め込みとディスコース構造の再編
　㈠　第二次プラント中止事件とODA言説の歴史化
　㈡　「互恵」から「賠償」へ？　言説対立の深刻化
　㈢　ODAをめぐる言説構造の転回
五　言説制度としてのODA：象徴性・歴史性・再定義の力学

一　問題関心と研究課題の設定

2018年、安倍晋三首相は対中ODA[1)]（Official Development Assistance：政府開発援助、以下「ODA」）の終了を正式に表明し、2022年初頭をもって、40

1)　対中ODAは有償資金協力（円借款）、無償資金協力と技術協力という三つの部分から構成されている。2020年度までに有償資金協力（円借款）を約3兆3,165億円、無償資金協力を1,576億円、技術協力を1,858億円、総額が約3兆円以上となる。外務省ホームページ「対中ODA近年の実績」（2025年7月26日アクセス）https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china.html

年以上にわたり継続されてきた対中ODAは完全に終了した。今日に至るまで、日中間の人的・経済的交流はその規模と深度の両面において飛躍的に拡大しているが、それでも1979年の大平正芳首相による訪中を契機に開始された対中ODAは、両国政府主導による経済協力の枠組みにおいて、最も大規模かつ象徴的な政策の一つであったと評価される。

対中ODAの初期段階においては、中国の「改革開放」政策との整合性が強調され、日本による長期円借款はインフラ整備を中心に多額の資金を提供し、無償資金協力および技術協力は、日中間の経済関係の緊密化と貿易促進に資するものとして機能した。とりわけ、ODAは5年を単位とする供与形態を取り、日本の首相による訪中の際に次期5～6年間の供与総額が一括して発表されるという慣行が定着したことから、ODAは日中友好関係の象徴的な「試金石」としての性格を帯びるに至った。

しかし、1990年代半ば以降、日本国内において対中ODAに対する批判が高まり、その見直しを求める世論が顕在化した。その結果、従来の多年度供与方式から単年度供与方式への移行が進められ、ODA総額も年々縮小し、2007年には新規円借款の供与が停止された。このような変化は、日本の経済停滞と中国の急速な経済成長という対照的な状況のもとで、一見すると自然な政策的帰結のように映る。しかし、実際のところ、この過程をめぐる国内議論はしばしば感情的な様相を呈し、理性的な政策論議とは言い難い側面も含んでいた。

1990年代以降、日中間では「ODA終結論」をめぐって広範かつ長期的な論争が展開された。日本国内では、中国の軍事的台頭に対する警戒感の高まりとともに、中国がODA資金を軍事目的に転用している可能性が指摘され、早期終了を求める声が強まった。[2] また、中国の経済成長が著しく、日本に迫り、あるいは凌駕する状況の中で、「援助される側」としての正当性がもはや存在しないとの主張も現れた。[3] 加えて、中国がODAに

2）「自民党、中国船巡り批判が続出「ODA見直しを」」『朝日新聞』2000年8月9日。

3）『我が国の政府開発援助』上巻、2002年、第70頁。「対中ODAへの批判相次ぐ　神戸市で市民対話」『朝日新聞』2001年8月27日。

対して十分な「感謝」を示さず、むしろ歴史認識問題を含む対日外交の圧力手段として活用しているとの批判も見られた。[4)]

これに対し中国側は、国民一人当たりのGDPが依然として発展途上国の水準にとどまっている点や、都市化の進展、地域間格差の是正といった課題の存在を指摘し、[5)] 日本による援助の正当性を主張した。さらに、中国政府は過去のさまざまな機会において日本に対する謝意を表明してきたとの立場を示しており、ODAを歴史責任の問題と直接結びつける日本側の言説に対して反発する姿勢を明確にした。[6)]

このように、対中ODAは日中関係の発展に一定の貢献を果たしてきたことは疑いないが、その終了をめぐる議論は、教科書問題、靖国神社参拝問題、台湾問題、領土問題などと並んで、両国間の政治的不信と関係悪化を加速させる一因ともなった。[7)] 政府間レベルにとどまらず、民間レベルにおいても、ODAをめぐる対立や認識の齟齬は顕在化し、「反日」および「嫌中」といった相互感情の先鋭化を通じて、日中政治関係は21世紀初頭において「氷河期」とも評される深刻な停滞状況に陥った。[8)]

本来、ODAは日中関係の緊密化と政府間の信頼醸成を目的として設計されたものであったにもかかわらず、なぜその後、不信や摩擦の要因へと

4）「歴史認識でクギ刺す　ODA見直しで日本応酬　中国外相訪日」『朝日新聞』2000年5月12日。「鴻池特区相、中国名指し「靖国参拝に文句の国のODAを見直せ」」『朝日新聞』2003年9月9日。

5）「対中援助や将来情勢で意見交換　国連北東アジア金沢シンポジウム」『朝日新聞』2002年6月5日。

6）関連する首脳会談・閣僚会議の場における感謝はほぼ毎回確認されるが、一方で『人民日報』に掲載された政府高官からの感謝表明は、1980年から2008年までに少なくとも54件存在する。

7）日本国内では「対中ODA失敗論」という議論があった一方、中国側も対中ODAが政治的手段として利用されたことに不満を持っていた。例えば、前者は古森義久「対中ODA、戦後最大級の失敗」『産経新聞』2018年10月26日。https://www.sankei.com/article/20181026-BH4L3WLEMZJ6HMOIZQQUXB77G4/（2025年7月26日アクセス）、後者は「“外援”是靠不住的」『世界報』2011年3月16日。

8）横山宏章『反日と反中』集英社新書、2005年。

転化していったのか。この逆説的な展開の背景には、「ODA卒業論」をめぐる日中双方の認識の深刻な乖離が存在する。日本側は一貫してODAを「経済協力であり恩義ではない」と位置づけてきたが、その一方で、ODAの削減・終了を正当化する根拠として、「中国が日本の援助に対して感謝を示さない」「報道に十分反映されていない」といった情緒的かつ主観的な言説が頻繁に用いられてきた。他方、中国側もODAを「互恵互利に基づく協力」として認識してきたが、日本政府がODAの段階的縮小および終了方針を明示する過程においては、政府関係者がODAの「歴史的背景」、すなわち日本の戦争責任や過去の賠償問題との関連性を強調するようになった。

では、対中ODAはその当初から、戦争賠償の代替として日中両政府間で共通理解が存在していたのか。また、両国政府は対中ODAをいかなる枠組みの下で捉え、その解釈はいかなる過程を経て乖離していったのか。

本稿は、これらの問いに答えることを目的とし、対中ODAをめぐる日中双方の認識の非対称性がいかに形成され、いかなる歴史的・政治的文脈の中で展開してきたのかを明らかにすることを目指す。具体的には、両国政府間の交渉過程に関する一次史料の分析、ならびに当時の国際環境および国内政治状況の検討を通じて、ODAに対する言説構造および政策的立場の変遷を解明する。その上で、ODAに内在する「意味の多義性」と、それに起因する認識の齟齬の構造を浮き彫りにし、こうした齟齬が日中関係にいかなる影響を及ぼしてきたのかを総合的に考察する。

二　先行研究の考察と理論枠組み

㈠　先行研究の整理と課題

対中ODAに関する研究は、近年その対象・方法ともに多様化しており、国際関係論、歴史学、政治学、経済学、社会学など複数の学問領域を横断するかたちで展開されてきた。これらの研究は大きく三つの系譜に分類することができる。第一に、ODAの制度的枠組みや政策決定過程を分析す

る実証的研究、第二に、ODA が日中関係に与えた長期的影響を政治的・経済的文脈で評価する総合的研究、第三に、ODA をめぐる日中間の認識差に着目した比較的・解釈的研究である。

第一の系譜に属する制度論的アプローチは、対中 ODA の政策形成過程、実施体制、制度評価に主たる関心を置いてきた。[9] 日本の ODA は、供与期間が長期に及び、大型インフラ案件を多く含むと同時に、国内世論や政権の外交姿勢に大きく左右されるという制度的特性を持つ。このため、日本の ODA はしばしば「投資・貿易・開発の三位一体に、政治・安全保障的要素を加味した複合的援助型」として定義され、経済協力を超えて戦略的利益を追求する政府開発援助として位置づけられてきた。[10] この枠組みにおいて、対中 ODA の性質は、当初の経済協力的側面から、次第に「国益重視」あるいは対中牽制の手段へと変質したとされる。こうした政策的変容は、ODA 大綱等の政策文書における修正、[11] および政府内部の政治動態と世論との相互作用 [12] に注目する多数の研究によって論じられている。

9） 林暁光：《日本政府開発援助与中日关系》、中共中央党校博士論文、2002年；金熙徳：《日本対華ODA政策的演変和中日关系》日本学刊、1995（3）、第19-33頁；張光：《日本対外援助政策研究》、天津人民出版社、1996年；Katada, Saori N.（2001）Why did Japan Suspend Foreign Aid to China? Japan's Foreign Aid Decision-making and Source of Aid Sanction. *Social Science Japan Journal* 4（1）: 39-58.

10） 金熙徳『徹底検証！日本型ODA非軍事外交の試み』三和書籍、2002年。金熙徳：《日本政府开発援助》社会科学文献出版社、1999年。

11） 下村恭民・中川淳司・齋藤淳『ODA大綱の政治経済学――運用と援助理念』有斐閣、1999 年。Shimomura, Yasutami.（2016）"The Political Economy of Japan's Aid Policy Trajectory: With Particular Reference to the Changes and Continuity under the ODA Charter." In Hiroshi Kato, John Page, Yasutami Shimomura（eds.）. *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 72-87.

12） Orr, Robert M., Jr.（1990）*The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*. New York: Columbia University Press（田辺悟訳『日本の政策決定過程――対外援助と外圧』東洋経済新報社、1993年。）Rix, Alan.（1993）*Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*. New York: Routledge. 田中義晧『援助という外交戦略』朝日新聞社、1995年。宮城大蔵『戦後日本のアジア外

また、ODAをめぐる言説の変容に焦点を当てた研究では、1970年代の「利他的・脱政治的」な開発協力観が、湾岸戦争や経済界の危機感を契機として、「利己的・戦略的」な言説へと転換していった過程が明らかにされている。[13] これらの研究は、ODA政策の国内的制度環境への鋭敏な分析を示している一方で、対中ODAに特有の歴史的・外交的背景、なかんずくその言説的意味構造の変容過程に対する関心は相対的に薄い。加えて、日本側が対中ODAを「戦後賠償の代替」として意図したか否かという点について、暗黙の前提として措定している傾向も看取される。

第二の系譜にあたるのは、日中関係史・外交史の視角からODAを歴史的に位置づける研究である。これらは、ODAを戦後処理および日中国交正常化交渉の延長線上にある「政治的配慮」として理解する傾向が強い。形式上は「経済協力」とされるODAが、実質的には日中間の政治的妥協の成果であり、国交正常化の成立に向けた補償的性格を帯びていたとする見解である。[14] また、1995年に中国が核実験を実施したことを受けて、日本政府がODAの一部凍結に踏み切った出来事は、「ポジティブ・リンケージ」から「ネガティブ・リンケージ」への転換点とされ、ODAが戦略的競争の手段へと変貌した象徴的な事例として分析されている。[15] これは、日本の国家戦略が「経済中心主義」から「政治大国志向」へと移行しつつある兆候であると同時に、ODAを国家利益の延長と捉える新現実主義的

交』、ミネルヴァ書房、2015年。

13）　大山貴稔「戦後日本におけるODA言説の転換過程――利己主義的な見地はいかにして前景化してきたか」『日本の開発協力の歴史バックグラウンドペーパー』（No. 8）、2019年10月、 1 -24頁。

14）　岡田実『日中関係とODA――対中ODAをめぐる政治外交史入門』日本僑報社、2008年。岡田実「日中『戦後和解』プロセスと経済協力『1979年体制』をめぐる一考察」『アジア研究』53（2）、2007年、76-90頁。田島高志著、高原明生・井上正也編集協力『外交証言録　日中平和友好条約交渉と鄧小平来日』岩波書店、2018年。

15）　徐承元「天安門事件における日本の対中円借款政策1989-90」『法学政治学論究』29、1996 年、249-287頁。徐承元『日本の経済外交と中国』慶應義塾大学出版会、2004年。徐顕芬『日本の対中ODA外交――利益・パワー・価値のダイナミズム』勁草書房、2011年。

立場とも整合的である。

これらの研究は、日中間のODAに対する理解の齟齬を可視化する上で重要な貢献を果たしているが、そうした齟齬がいかなる認識的・言説的メカニズムに基づき生成・拡大されていったのか、すなわち「認識の変容の構造」自体に対する理論的説明は不十分である。国分良成や毛里和子らは、いわゆる「1972年体制」がトップレベル外交に過度に依存し、制度的脱人格化に失敗したこと、また世代交代やナショナリズムの台頭に対応する制度的緩衝材を欠いた点を指摘している。[16] しかしながら、ここで浮かび上がる根本的な問い、すなわち「制度的枠組みが大きく変化しないにもかかわらず、なぜODAをめぐる言説が大きく転換しうるのか」「なぜ同一制度の下で認識の乖離が激化するのか」といった問題に対して、既存研究は十分な理論的手がかりを提供していない。この理論的空白が、本稿において「言説制度論（Discursive Institutionalism）」の視座を導入する必要性を導く出発点である。

第三に、ナショナリズムや集団的記憶の視角から、ODAに対する日中間の「認知的衝突（cognitive dissonance）」を捉えようとする研究も一定の展開を見せている。集団的記憶論の立場からは、戦争体験や占領経験が日中両国のナショナル・アイデンティティの形成に与えた影響に着目し、両国がともに「被害者意識」を有していることが強調されてきた。他方、ナショナリズム研究では、歴史認識が社会的文脈の中で形成され、国民感情を経由して外交政策の方向性に影響を及ぼすメカニズムが分析されている。

たとえば、日本側においては、巨額のODAを「恩恵」とみなす意識が根強く、中国側に「感謝」を求める声が顕著である。他方、中国側では、戦後賠償請求を放棄したことに対する道義的対価が日本から示されるべきだという認識が根底にあり、それが十分に実現されていないとの不満が噴出している。このように、相互に「感謝」を期待する構図のなかで、

16） 国分良成『中国政治からみた日中関係』、岩波現代全書、2017年。毛里和子『日中関係　戦後から新時代へ』岩波新書、2006年。

ODAはしばしば感情的・道義的衝突の象徴として再構成されている。[17] さらに、日中双方において、ODAと戦後賠償との関係について曖昧な認識が共有されていたとの指摘もある。一部の日本人の間では、賠償請求を放棄した中国に対してなんらかの形で報いるべきだとの意識が存在し、これが両国間に「暗黙の了解」を生んだとの分析も示されている。[18] しかし、このような了解はいかにして形成されたのか。なぜ日本はODAを贖罪の手段として暗示しつつも、戦後賠償とは明言しないのか。なぜ中国は当初「平等互恵」の建前を強調しながらも、やがて感情的な対応へと転じたのか――これらの問いは依然として解明を要する論点である。

加えて、以上のような研究の多くは、現実主義や合理的選択論に依拠しており、戦略的利害や政策意図の分析においては有効性を有する一方で、制度がいかなる言説的構造に支えられ、その構造がどのように変容していったのかという観点、すなわち言説分析的アプローチは相対的に弱い。たとえば、『人民日報』などの報道資料を用いて中国の対中ODA観の変遷を分析する研究も存在するが、[19] それらは新聞などメディア資料に依存し、外交交渉の「舞台裏」や制度的言説の政治的作用を掘り下げるには限界がある。

総じて、既存研究は歴史認識とODAの関係を主として二項対立的に把握する傾向が強く、制度に内在する言説構造の動態や、それが政策選好および両国間の政治関係に与える影響を包括的に分析しうる理論枠組みを十分に提示してこなかった。このような理論的空白の存在こそが、本稿が「言説制度論」を導入する意義を成すものであり、ODAという制度に内在

17）徐顕芬『日本の対中ODA外交――利益・パワー・価値のダイナミズム』勁草書房、2011年。横山宏章『反日と反中』集英社新書、2005年、92頁。

18）朱鳳嵐：《日本対華官方発展援助的定位与評价》、《当代亜太》2004年第12期、8-12頁。

19）劉志明「中国から見た日本の対中経済協力」『国際協力研究』12(2)(通号24、1996年10月)、41-48頁。王坤「中国側から見た日本の対中経済協力 1979-2008年の『人民日報』における対中ODA報道を中心に」広島大学博士論文、2016年。岡田実「中国におけるODA研究から見るODA観と日中関係」、『国際協力研究』19(2)(通号38、2003年10月)、22-30頁。

する認知の構造と政治的意味の作用を解明するための理論的支点を提供するものである。

㈡　言説制度論と認知ナラティブ分析の視角

本稿は、対中ODAをめぐる認識の非対称性およびその制度的言説構造の変容過程を明らかにするため、言説制度論の理論的視角を導入する。言説制度論とは、ヴィヴィアン・シュミット（Vivien A. Schmidt）によって提唱された新制度主義の第四の潮流であり、従来の合理的選択制度論、歴史制度論、社会学的制度論とは一線を画し、制度変容の駆動力を「観念」や「言説」といった言語的・象徴的要素に見出す立場である。[20)]

従来の新制度主義が制度を外在的かつ固定的な枠組みとして捉えるのに対し、言説制度論は、制度を行為主体の内在的思考枠組みと外部構造との相互作用の中で生成・維持・変容される動態的構造と捉える。その核心は、制度が「何を正当化するか（規範的）」だけでなく、「いかに正当化されるか（語られるか）」というプロセス自体に着目する点にある。[21)]

言説制度論における中心概念の一つが、「前景言説（foreground discourse）」と「背景言説（background discourse）」の区別である。前者は、制度の正当化や再定義を目的とする言語的実践であり、後者はそれを可能にする深層の文化的・社会的言語環境を指す。[22)] また、制度内の「利益」

20）　Schmidt, Vivien A.（2008）‘Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.’ *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.; Schmidt, Vivien A.（2010）‘Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth New Institutionalism.’ *European Political Science Review* 2（1）: 1-25.

21）　Schmidt, Vivien A.（2008）‘Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.’ *Annual Review of Political Science* 11: 314.

22）　Schmidt, Vivien A.（2008）‘Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.’ *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.; Schmidt, Vivien A.（2010）‘Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth New Institutionalism.’ *European Political Science Review* 2（1）: 1-25.；Schmidt, Vivien A.（2012）“Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings”

は物質的・客観的に定まるものではなく、行為主体間の間主観的意味構造（intersubjective meaning structures）の中で構築されるとされる。ゆえに、制度とは、言説的実践の蓄積と相互作用によって創出・再編成される可変的構造体である。[23)]

この視座に基づき、本稿では「言説（discourse）」と「ナラティブ（narrative）」を分析単位として区別しつつ取り扱う。すなわち、「言説」とは、特定の社会的文脈において知識・価値・規範の共有と再生産を担う制度化された象徴的枠組みであり、政策選好や社会的行動の正統性を支える認識の構造である。一方、「ナラティブ」とは、言説の内部で展開される因果性と時間性をもった意味の連鎖であり、行為主体が自らの立場や制度の正当性を物語的に構築する際の構造様式である。[24)] ナラティブは、とりわけ制度をめぐる価値競合や歴史記憶の構築において中心的役割を果たす。

対中ODAに関しても、こうした言説とナラティブの交錯が、制度の正統性構造を形作り、また変容させてきた。たとえば、日本においては、「対中ODAは相互利益に基づく経済協力である」との言説のもと、「贖罪」や「恩義」といった歴史的ナラティブが動員されてきた。他方、中国においても、当初はODAを「平等互恵的な協力」として受容していたが、1990年代以降、歴史問題の顕在化と並行して、「歴史的恩義」や「感情的正当性」といったナラティブが前景化し、新たな制度的枠組みを支える言語構造が形成された。

言説制度論においては、政治リーダー、官僚、政党、政策立案者、メ

---

in F. Fischer and H. Gottweis（eds.）*The Argumentative Turn Revised*（Durham, NC: Duke University Press）.

23）Schmidt, Vivien A.（2008）‘Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.’ *Annual Review of Political Science* 11 : 304–305.

24）Somers, Margaret R. & Gibson, Gloria D.（1994）Reclaiming the Epistemological ‘Other’: Narrative and the Social Constitution of Identity. In Calhoun, C.（ed.）, *Social Theory and the Politics of Identity*, Blackwell.; Hajer, Maarten A.（1995）*The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press.

ディア、市民など多様な主体が言説の担い手となりうるが、[25]ODAのような長期的なプロジェクトとナラティブの変容は、単一の行為主体による戦略的言説の結果ではなく、複数のアクターによって構成された「言説連合（discourse coalition）」[26]の相互作用によって形成されたと考えられる。たとえば、日本国内においては、外務省、保守派政治家、経済界、メディアなどからなる「政治―世論言説連合」が、ODAを「戦後責任の履行」として語ることで、国内合意の形成を試みてきた。他方、中国においては、政府、官製メディア、ナショナリズム的知識人などが「政府―メディア叙述連合」を構成し、ODAを歴史的恩義・政治的対等性・民族感情の象徴として再構築してきた。

こうした「異源的言説連合（heterogeneous discourse coalitions）」の併存は、ODAという制度を日中それぞれの歴史的・政治的文脈に埋め込み、制度の「正当性の源泉」を相互に乖離させる結果をもたらした。すなわち、日本がODAに「経済協力の政治的効果」を期待したのに対し、中国側はそれを「歴史的補償の象徴性」として受容するという評価軸の食い違いが、両国の「制度的期待」を破綻させた。日本における「恩義」強調は、中国側の「補償」解釈を補強し、その反作用として日中双方が「戦後処理」の問題意識を再活性化させるという悪循環を誘発した。結果として、ODAは制度的実体（開発援助機能）とナラティブ表象（歴史的意味）の間に乖離を生じさせ、両国間でODAをめぐる語りがねじれたまま、「ナラティブの戦場」へと変容していった。こうした構造化された認知的非対称こそが、異質的言説連合が制度に内包する根源的脆弱性を浮き彫りにするものである。

25） Zaller John.（1992）. *The Nature and Origins of Mass Opinion.* New York: Cambridge University Press.；Mutz, Diana C., Paul M. Sniderman, and Richard A. Brody.（1996）. *Political Persuasion and Attitude Change.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

26） Hajer, Maarten A.（1993）. “Discourse Coalitions in Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain.” In Frank Fischer and John Forester（eds.）. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning,* Durham: Duke University Press.

本稿は、このような動態的言説構造の変容に着目し、日中双方がいかにしてODAに歴史的意味を付与し、それを政策制度として再構成していったのかを歴史的経緯の中に位置づけて分析する。とりわけ、日本が「歴史責任」という言説をいかに段階的にODA政策へと取り込んでいったのか、また中国が当初の「互恵協力」から「政治的対応」へといかに転換していったのかという言説的進化の過程に焦点を当てる。そして最終的に、ODAとは単なる「互恵的援助メカニズム」ではなく、ナラティブを媒介として構築される「政治制度」として再定義されるべきであることを主張する。

三　対中ODAの起源と制度設計

㈠　戦略的動因と政策的基盤：日本が対中ODAを実施する原因

1978年に開始された対中ODAは、表面的には中国側の要請に応じた形を取っているものの、実際には日本が国際的および国内的な構造的制約の下、自主的に選択した戦略的措置であった。本節では、対中ODAを単なる外交手段として位置づけるのではなく、その制度的正当性を支える言説構造と観念の形成過程に着目し、主に政治戦略・エネルギー安全保障・国際世論・対米関係の四つの観点から、その多元的起源を再構成する。

第一に、1970年代後半における国際構造の変容は、日本にとって対中関係の再編を急務とさせた。1971年、キッシンジャー米大統領補佐官による極秘訪中により、日本は「頭越し外交」を通じて外交的主体性の欠如を痛感し、1972年の日中国交正常化へと踏み切ることとなった。しかし、国交正常化後も両国間には制度的信頼基盤が構築されないまま、「未知の隣人」としての中国像が広く共有されていた。たとえば、1979年に外務省が作成した「総理訪中について」では、冒頭に「特に大平総理については華国鋒総理とは全く面識がなく、鄧副総理とは本年東京において短時間会談されたものの、現在の他の中国指導部とは鄧副総理も含め余り馴染みがないとの事情があり、早急に首脳間の直接の接触が行われることが望ま

しい」[27] と記されており、トップレベル外交における制度的不確実性が明示されていた。

このような制度的空白を補完し、対中関係の政治的安定性を確保する手段として、ODA は有効な制度装置として構想された。すなわち、ODA は単なる経済援助ではなく、両国間に安定的な協議・交渉のチャネルを制度的に構築するための「制度的言説」として機能し始めたのである。

第二に、エネルギー資源の供給安定化という国家的課題が、ODA を通じた経済協力の正当化根拠を形成した。1970 年代に発生した二度の石油危機は、日本のエネルギー安全保障の脆弱性を露呈させ、資源供給先の多様化が国家戦略として明確化された。中国は豊富な石炭資源を有し、石油の代替エネルギーとしての期待が高まっていた。また、当時の石油探査はなお初期段階にあり、日本としては早期に市場に参入し、先行利益を確保することが重要視された。[28]

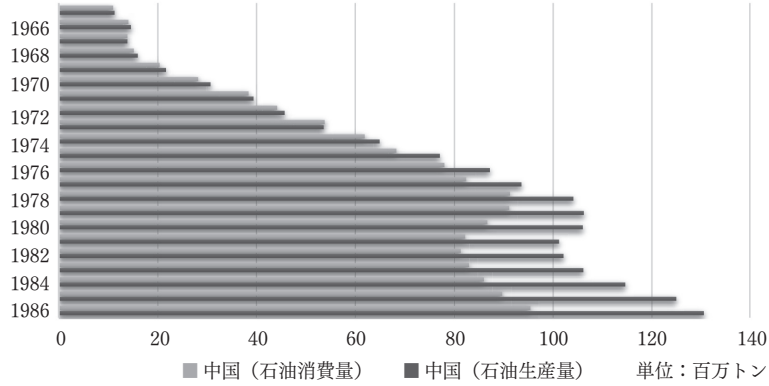
通商産業省通商政策局の委託により、日中経済協会は中国における資源開発、特に石油・石炭・非鉄金属・水力発電等に関する報告書を作成した。同報告書では、中国から日本への石炭輸出における地質および採掘条件、ならびに対中 ODA の対象として申請されていた 10 件の協力プロジェクトが、いずれも日本経済にとって有益であると評価されている。[29] 1979 年の大平正芳首相による訪中の際にも、「今後の日中間の貿易関係の発展は、資源・エネルギー源の開発・供給にかかっている……資源開発・供給の問題は、中国の経済開発に貢献するのみならず、わが国の経済の維持・発展に役立つものである。華総理も十分御承知のことと思うが、華総理から資源の安定供給について政治的保証をいただければ、日本政府も、国民も安

27） アジア局中国課「総理訪中について」（1979. 7. 11）「歴史資料としての価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 6）02-1170-1、外務省外交史料館、1－4 頁。

28） 「中国原油輸入ふやしたい　河本通産相語る」『朝日新聞』1978 年 7 月 5 日。

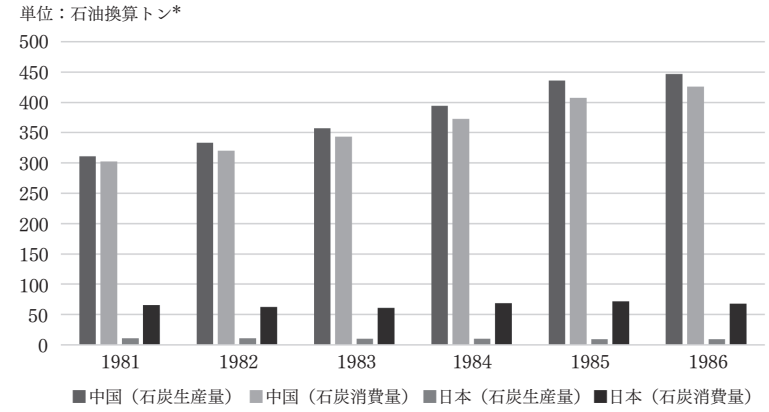
29） 外務省記録「総理訪中（第二回首脳会談）」（1979. 12. 7）「歴史資料としての価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 16）04-589-4、外務省外交史料館、2－4 頁。

図表１　中国の石油生産・消費量



出所：BP Statistical Review of World Energy, 1965-2018 筆者作成

図表２　1981～1986年の日中両国の石炭生産・消費量



出所：BP Statistical Review of World Energy, 1965-2018筆者作成

＊　エネルギーの単位で１トンの原油を燃焼させたときに得られる約42ギガジュールのエネルギーを１ユニットとしたものである。

心すると思う」[30]との発言がなされ、ODAが国家の生存戦略の一環として語られていた。こうした政府の姿勢のもと、日本輸出入銀行の融資や民間

30）　アジア局中国課「華国鋒総理訪日首脳会談における発言（項目別）」（昭和55. 6. 2）「歴史資料としての価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 18）04-1024-2、外務省外交史料館、36頁。

図表３　第一次対中円借款協力案件　　単位：億ドル

優先順位	プロジェクト	谷牧要請額	梁井調査団への提示
①	【港湾】石臼所港建設	3.2	2.2
②	【鉄道】兗州・石臼所鉄道建設	3.0	1.65
③	【発電所】龍灘水力発電所建設	15.5	9.86
④	【鉄道】北京・秦皇島間鉄道拡充電化	6.5	3.75
⑤	【鉄道】衡陽・広州間鉄道拡充	9.1	6.6
⑥	【港湾】秦皇島港拡充	1.6	1.04
⑦	【発電所】五強渓発電所建設	8.1	5.3
⑧	【発電所】水口水力発電所建設	8.4	4.84
合計		55.4	35.24
	中日友好病院		0.61

出所：『日中経済協会会報』75号（1979年 9 月）、第63頁。; アジア局中国課「対中国資金協力政府調査団（B）」（昭和54. 10. 9）「歴史資料としての価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 18）04-1005-3, 外務省・外交史料館、 1－4 頁。

銀行団による協調融資は、石炭や石油資源開発分野に集中し、日本国営石油会社による海底油田開発もまた同様の目的に基づいて推進された。

このように、ODAを支える背景言説としては「経済協力」や「互恵性」が前面に立てられていたが、実際にはそれが日本の経済安全保障と外交的自律性の回復を意図する戦略的制度手段であったことが明らかである。

第三に、日本は対中ODAを通じて、膨張する貿易黒字に対する国際的批判の緩和と、「責任ある経済大国」としてのナラティブの構築を目指した。1970年代後半、日本は自動車や電機製品を中心とする輸出競争力の高まりを背景に、巨額の貿易黒字を記録し、国際社会とりわけアメリカから強い反発を受けるに至った。[31] アメリカは日本の輸出攻勢と防衛依存を「フリーライダー」と批判し、日本に対して「経済大国としての国際的責任」を果たすことを強く求めるようになった。[32] こうした批判は単なる経

31）「日本の援助政策を非難　DAC対日審査終わる」1970年 7 月18日。「自由諸国で最大　経常収入黒字　昨年「円」に強まる外圧」『朝日新聞』1971年 4 月 9 日。「黒字縮小が急務　日本への反発を痛感　日銀総裁が帰国し語る」『朝日新聞』1971年 5 月14日。

32）「日本の国際収支黒字に批判　OECD」『朝日新聞』1972年 3 月13日。

済的構造への不満ではなく、日本の国際的地位そのものに対する再定義を迫る政治的圧力でもあった。これを受けて国内では、「黒字還元」という新たな政策言説が登場し、発展途上国への貿易黒字の再分配を通じて、道義的・制度的責任を果たすべきであるという論調が官民双方において強まっていった。[33)]

もっとも、民間企業が努力の成果として獲得した貿易黒字をいかなる形で「還元」すべきかについては、制度的選択肢に限界があった。こうした制約下において、ODAはその実効性と制度的柔軟性により、有力な政策ツールとして浮上した。[34)] すなわち、余剰資金を直接投資や経済協力の名目で債務危機や開発遅延に苦しむ途上国へ供与することで、国際社会からの批判に応えるとともに、日本の国際的役割を再定義する道義的言説を補強する手段として活用されたのである。

加えて、日本は国際的イメージの改善を図るため、それまで批判の的となっていた「紐付き援助（タイド・エイド）[35)]」の廃止を決定した。[36)] こうした決定は、国内の「黒字還元」論調の高まりに加え、アメリカをはじめとする先進国からの強い要請に応答するものであった。1977年以降、ODAは主要予算項目として正式に位置づけられ、[37)] 1978年７月には「第１次中期ODA目標」が策定された。[38)] 同年５月の日米首脳会談では、

33）「開発援助の遅れで指示」『朝日新聞』1973年10月31日。「世界は日本に失望　政府援助　黒字なのに減少　「五年で倍増」守る必要」『朝日新聞』1977年12月20日。

34）「輸出抑制へ特別立法　政府検討　対外関係の調整に　黒字減らし批判を回避」『朝日新聞』1972年４月４日。「世銀に300億円融資　外貨減らし前向き策」『朝日新聞』1977年10月27日。

35）日本品・日本企業からの調達を条件とした「紐付き援助」である。どの国からでも調達できるのが「アンタイド」である。

36）「ヒモ付き援助やめる　外務省方針　新規分から早急に」『朝日新聞』1977年11月３日。

37）「外務省が初の“経済協力白書”　五カ年計画を提唱」『朝日新聞』1977年12月18日。

38）「政府が統一見解　開発援助の三年間倍増」『朝日新聞』1978年７月13日。

「3年間ODA倍増」[39]という方針が表明され、これらの動きは円高・貿易黒字批判への制度的応答であると同時に、軍事的貢献を行わない日本が「平和国家」として果たすべき国際貢献の在り方を示す政治的ナラティブの中核を形成した。

このようにODAは、単なる開発援助にとどまらず、国際秩序における日本の役割を象徴的に物語る「制度化された言説（institutionalized discourse）」として定着していく。結果として、ODA予算は他の予算項目が圧縮されるなかでも、防衛費と並ぶ「聖域」として扱われるようになった。この制度的優遇の背景には、ODAが経済的手段であると同時に、政治的正当性を帯びたナラティブ装置として制度の中核に組み込まれていたという構造的特性が存在した。

第四に、対中ODAは日米戦略協調の文脈においても重要な意味を持っていた。1979年のソ連によるアフガニスタン侵攻を契機に、冷戦構造はアジアにおいて新たな局面を迎え、日本にもアメリカ主導の対ソ包囲網の一翼を担う役割が期待された。日本政府はアメリカの要請を受けて、タイ、パキスタン、トルコを「紛争周辺国」と位置づけ、これらの国々への援助を迅速に拡大した。[40] ODAは軍事的貢献の代替としての「平和的支援」の手段へと再定義され、日本の戦略的役割と連動する制度となっていった。

1981年5月の「日米共同声明」第9項では、日本が「世界の平和と安定の維持のために重要な地域」への援助を強化することが明記された。[41] 中国に対しても、アメリカ国内では「強く、安全で、現代化された中国は、我々の国益に合致するだけでなく、世界の平和と安定の鍵である」という戦略的認識が浸透し、それに呼応する形で日本側でも「中国の安定的発展は日本の国益に資する」とする言説が構築された。[42]

39） 1977年に14億ドル強に達したODAを1978年から3年間で倍増する。

40） 外務省『わが外交の近況　昭和56年版』、1981年。

41） 外務省ホームページ『鈴木総理大臣とレーガン＝アメリカ合衆国大統領との共同声明（1981年5月8日、ワシントン）』https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1982/s57-shiryou-403.htm （2025年7月25日アクセス）

42） 田中明彦『日中関係1945-1990』東京大学出版会、1991年、108-113頁。高

大平首相による訪中時の首脳会談においても、彼は戦後日本の安全と復興を支えたアメリカの援助と協力に言及しつつ、当時の米国は「世界の指導国家」でありながら、ベトナム戦争やドル安などによる相対的な地位低下に直面しており、日米関係は依存関係から協力関係へと再構築されるべきであると語った。[43] すなわち、日本のODA政策は、過去の「受動的支援」から「能動的関与」への転換を象徴する政策として位置付けられたのである。

このようにODAは、単なる援助手段ではなく、日本の国際的地位を再構築し、戦略的責任を果たすための制度的媒体へと変容していった。対中ODAもその初期段階から、外交的信頼の再構築、エネルギー資源の確保、国際的責任の履行、そして日米協調という多元的な動因に支えられており、それぞれが制度化された言説構造を通じて政策実践の正当性を支えていた。

以上の分析から明らかなように、対中ODAは単に中国側の要請に応じた「外発的」政策ではなく、日本国内における言説連合の交渉と制度化の過程を経て成立した「内発的」政策であった。その背景には「経済協力」「互恵性」「国際責任」「平和的貢献」といった多義的言説が横たわっており、時間の経過とともにそれらのナラティブは変容し、やがては日中間の認知齟齬を生み出す構造的要因ともなっていく。本章では、そのような制度と言説の連関に着目し、対中ODAの初期における政策形成と正当化の言説構造を明らかにした。

㈡　プロジェクト危機と制度導入：宝鋼事件と対中援助の起点

1978年前後、日中間においては複数の大型経済協力プロジェクトが進展していたが、中国国内における突発的な財政・外貨危機により、宝山製

嶺司『日本の対中国関与外交政策――開発援助からみた日中関係』明石書店、2016年、88-93頁。徐承元『日本の経済外交と中国』慶應義塾大学出版会、2004年、78-88頁。徐顕芬『日本の対中ODA外交――利益・パワー・価値のダイナミズム』勁草書房、2011年、150-155頁。

43）　外務省記録「大平総理訪中（1979年12月）」「歴史資料としての価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 4）01-1378-2、外務省外交史料館。

鉄所（以下、宝鋼）を含む重点案件が頓挫の危機に直面した。これに対処するかたちで、日本政府はODAの枠組みを活用した資金供与と政策的保証を提案し、プロジェクト継続のための制度的基盤を整備した。本節では、宝鋼プロジェクトを事例として、ODA制度が当初から構想に「内在」していたものではなく、危機的状況への「対症的措置」として導入されたという観点から、その制度化プロセスを分析する。

1977年11月、中国国務院と党中央は、上海市における深刻な銑鉄不足の打開策として宝鋼建設計画を国家プロジェクトに格上げした。同プロジェクトは構想段階から拡張を重ね、総投資額は最終的に301. 17億元に達した。華国鋒による「洋躍進」政策を背景として、鉄鋼産業の育成は国民経済発展の中核とみなされ、国務院の「十カ年計画」においても最重要項目に位置づけられた。

1978年 2 月、日中両国は『日中長期貿易取決め』を締結し、宝鋼建設に制度的裏付けを与えた。同取決めは形式上民間契約であったが、交渉に関与した「中日長期貿易協議委員会」は政府機関に準ずる実質的性格を有しており[44]、国家間合意に近い性格を帯びていた。その内容は、日本からの技術・プラント・建設資機材の供給と、中国からの原油・石炭の供給という「バーター取引」を柱とするものであり、加えて、日中平和友好条約の締結を念頭に置いた中国側の政治的意図も背景に存在していた。これは、同取決めの調印直後に行われた李先念副首相と土光敏夫経団連会長[45]、新日鉄会長の稲山嘉寛[46]らとの会談において、李先念が日中平和友好条約

44） 中国側の窓口であった中国国際貿易促進委員会（CCPIT）は形式上は民間団体であったが、国務院直轄の外交部・外貿部幹部が実務を担い準政府機関的性格を有し、日本側の窓口であった日中貿易促進会（後に日中経済協会に発展）の委員は大手商社や経済界の有力者で構成され、外務省・通産省と緊密に連携して政府の意向を反映した協議を行っていた。

45） 1896-1988年、昭和時代の日本のエンジニア、実業家。石川島重工業・石川島播磨重工業社長、東芝社長・会長を歴任、経済団体連合会第 4 代会長に就任し、 2 期 6 年にわたって財界総理として第一次石油ショック後の日本経済の安定化や企業の政治献金の改善などに尽力した。

46） 1904-1987年、日本の実業家、財界人。新日鉄の初代社長（1970年～1973

締結への協力を直言したことからも窺える。[47]

日中長期貿易取決めは経済界主導で実現したが、こうした動向を受け、日本政府も慎重に態度を調整しつつ、経済協力政策へと舵を切っていった。1978年 2 月以降、新日本製鉄と中国側との間で正式な設備調達交渉が始まり、同年12月22日には「プラント設備調達に関する基本協定」が締結された。この契約は、60日以内に双方政府の承認を得て発効する予定であったが、翌1979年 2 月27日、新日鉄は中国側から「借款問題未解決により政府承認が得られていない」旨の電報を受け取り、契約保留問題が浮上した。[48]

契約保留は、日本との協力案件に限定されるものではなく、むしろ中国が直面していた構造的な外貨不足に起因していた。当時、華国鋒首相のもと、中国は「洋躍進」方針に基づき、多数の大型設備・技術導入計画を西側諸国との間で推進しており、1978年だけでも22件・約128億ドルに及ぶプラント契約が締結されていた。[49] これらの事業は、鉄鋼・エネルギー・化学工業・交通インフラといった基幹分野に集中していたが、その建設費用は巨額であり、建設期間も長期に及ぶことから、資金回収の目処が立ちにくい構造的リスクを内包していた。例えば、宝鋼一件だけで中国の基本建設予算（年間170億元）の 2 年分近くを占めており、国力をはるかに超える規模であった。[50] さらに、1978年の外貨準備高は23億ドルであったが、1979年には8.4億ドルに激減し、制度的な外貨管理能力の未熟さも相まって、[51] 根本的な解決策を見出すことは困難であった。

年）、会長（1973年～1981年）を務めたのち、1980年土光敏夫の後継として第 5 代経団連会長に就任する。

47）「日中平和友好条約について努力していただきたい」と、土光や稲山などに要請した。『日本経済新聞』1978年 2 月 2 日。

48）『日本経済新聞』1979年 2 月28日。

49）李先念：《在中央工作会議上的講話》、《李先念文選》人民出版社、1992年、第350頁。

50）陳雲《経済建設要脚踏実地》《陳雲文選》第三巻、人民出版社、1995年、264-268頁。

51）国務院は1979年 3 月、急遽外貨管理専門機関の国家外貨管理総局を設置し、

契約保留当初、日本側は中国政府の承認が遅延しているのみとの楽観的な認識を示していたが、[52] やがて状況は深刻化した。国務院は冶金工業部や進口弁、上海市政府に対し、宝鋼計画の全面的見直しを指示し、計画の再編が始まった。中国国内では、「外国に騙された」「後代に災いを残す」といった厳しい批判が指導部内部からも噴出し、[53] 1979年 4 月の党中央会議では、今後三年間の経済運営の基本方針として「調整・改革・整頓・向上」が打ち出され、大型投資の抑制と経済体制の再編成が優先課題とされた。

5 月、国務院に提出された報告書は、外貨節減の観点から「主要設備のみを輸入し、他は国産化する」方針を提案したが、宝鋼を担当していた陳錦華らは、中国国内に大型近代製鉄所建設の経験が乏しいことから、全面的な輸入による設備・技術導入の必要性を強調した。当初は陳雲もこれに理解を示したが、同年 6 月 6 日の北京帰還後には国家計画委員会案に従う姿勢に転じ、協議は膠着状態に陥った。

こうした危機的局面において、日本政府および日本輸出入銀行は、ODA を活用した金融支援案を提示した。具体的には、プロジェクト費用の50％を輸銀が円借款として供与し、残りを民間金融機関がドル建てで融資するという「為替リスク分散型」スキームであり、加えて、中国側からの金利引下げ要請に応じ、日本側が延払利子の一部を負担する優遇措置も導入された。決済条件も現金一括から延払方式へと変更され、支払期間は 5 年間、金利は年7.25％に設定された。[54]

このように、ODA を通じた日本側の提案は、中国にとってソ連以外の国から政府資金を受け入れる初の事例であり、同国の対外経済政策における画期的転換を意味した。他方、日本側にとっても、ODA は日中協力を

続いて翌年12月に外貨管理の法律《中華人民共和国外貨為替管理暫定条例》を公布し、外貨管理を強化した。

52） 『日本経済新聞』1979年 2 月28日。

53） 劉家棟《陳雲と宝鋼》《人民日報》1999年 2 月 6 日。

54） 日中経済協会『調整下に相互依存の進展を求めて：日中経済交流1979年』1980年。

制度的に下支えする「臨時的措置」としての導入であり、その後の政策展開に多大な影響を及ぼすことになる。宝鋼事件は、単なる個別プロジェクトの危機というより、ODA制度が「危機のナラティブ」から制度化された転換点であり、日中双方の「制度的期待」と「政策的ナラティブ」が交錯しはじめる契機となった。

その後、ODAは1979年 8 月に中国側より非公式的に要請され、同年末には日中要人の相互訪問と協定調印を経て、制度として正式に定着した。しかしその導入以降、ODAをめぐる「性格」や「意図」に関する日中双方の理解の齟齬が徐々に表面化し、制度をめぐる言説構造の非対称性が、やがて政治的摩擦の要因として前景化することになる。

㈢　互恵ロジック：対中ODAにおける制度認識と言説の乖離

対中ODAの初期段階において、日中両国は制度設計および政策表明において、「援助」や「賠償」ではなく「互恵互利」や「経済協力」を強調していた。しかし、政策の実施が進むにつれ、日本国内では「歴史責任」や「感謝の念」といったナラティブが徐々にODAの言説枠組みに取り込まれ、政治家や一般市民の認識の前提が静かに書き換えられていった。本節では、ODA政策設計における制度的立場から、日中両国が共有した初期の互恵的コンセンサスとその言説実践を分析し、「歴史責任」という観念が国内動員の装置としていかに再構築され、ODAナラティブに組み込まれていったのかを明らかにする。

1　制度枠組みにおける互恵的定位：中国の賠償放棄と日本の政策的立場

日本にとって、対中ODAは韓国など東アジア諸国に対するいわゆる「準賠償」とは異なり、戦後賠償の枠組みに含まれるものではなかった。1970年代末の時点で、日本はアジア諸国への賠償支払いをほぼ終結させており、それ以降は条件付きの贈与や円借款を通じて発展途上国に対する経済協力を行うという、独自の経済外交路線を確立していた。これに続く形で導入された対中ODAは、戦後賠償外交の延長ではなく、むしろ新た

な「経済協力制度」としての性格を明確に有していた。

日本政府は対中ODAの開始に際し、「国際協調」「軍事用途回避」「東南アジア諸国とのバランス」というODA三原則を掲げた。これは、対中ODAが日中関係の特殊性に基づくものであるとの印象を国際社会に与えないよう配慮した措置であり、制度の普遍性と透明性を強調する意図があった。

一方、中国側も交渉過程において、対中ODAを戦後賠償とは結び付けず、あくまで互恵的な経済協力プロジェクトとして位置づけていた。実際、中国は1950年代より国家として日本に対する賠償請求権を主張し、アメリカ主導の『サンフランシスコ講和条約』および『日華平和条約』に対して、その違法性と無効性を訴えていた。だが、1964年、周恩来の指示を受けた廖承志は、外交部、中共中央対外連絡部、日中友好協会、対外経済貿易部、新華社など約20の関係機関と会議を行い、日本への賠償請求を放棄する方針を正式に確認した。その理由として、以下の諸点が挙げられる。

(1) 日本と東南アジア諸国との間で締結された賠償協定に照らしても、中国が受け取れる可能性のある賠償額は経済発展に大きな貢献をもたらさないと予想されたこと。

(2) 台湾やアメリカが日本に賠償を求めなかったことを踏まえ、日本国民への「善意」を示す必要があると判断されたこと。

(3) 賠償を求めることは、毛沢東が提唱した「日本軍国主義者と日本国民を区別する」という「二分論」思想と矛盾すること。

(4) 賠償交渉が長期化すれば、日中友好の妨げとなる可能性があること。

これらを総合的に考慮した結果、中国は毛沢東の最終同意のもと、1964年 1 月に対日賠償請求の放棄を基本方針として確定させた。[55] 日中国交正常化交渉の過程においても、日本側は賠償問題を重要課題の一つとして認識していたが、台湾問題、ソ連との関係、アジア地域秩序など、よ

55) 朱建栄「中国はなぜ賠償を放棄したか」『外交フォーラム』1992年10月号、第39頁。張香山：《中日関係管窺与見証》当代世界出版社、1998年、66-70頁。

り優先度の高い外交懸案と比較すれば、賠償問題の位置づけは相対的に低かった。例えば、1971年に日中国交回復促進議員連盟会長として訪中した藤山愛一郎は、中国側の姿勢について「日本の過去の戦争責任について精神的反省を求めても、物質的賠償をとる意図はない」[56]と述べている。

国交正常化後、日本は政府借款という形での経済協力を幾度か提案したが、中国側はこれを一貫して拒否した。1977年の『人民日報』社説においても、中国は「いかなる外国からの借款も受け入れない」と明言しており、[57]対外依存を回避する「自力更生」路線が依然として堅持されていた。しかし1978年以降、改革開放政策の本格化に伴い、「自力更生を主とし、外資導入を補助とする」という方針へと段階的に転換され、日本からの資金・技術援助も現実的な選択肢の一つとして浮上していった。[58]もっとも、これは中国国内の経済改革政策の文脈に基づくものであり、日本からのODA提供を、対日賠償放棄の交換条件と捉える発想はそこには存在しなかった。

2　政策執行における互恵ナラティブ：ODAの双務的経済協力としての展開

1979年、谷牧副総理は訪中した日本政府調査団との会談において、「今回申請した協力プロジェクトは日本にとっても大きな利益となる」と述べ、石炭輸送や輸出に関わる案件が日中貿易の伝統的ニーズに合致している点を強調した。[59]これらのプロジェクトは、中国の発展と建設に必要不可欠なインフラであると同時に、日本が海外市場への輸出の突破口として求めていた分野であり、さらに日本国内のエネルギー需要とも密接に関連していた。当時の吉田健三・駐中国日本大使も、これらの案件は「日本側に

56）「対日賠償請求権 日中戦後小史」『朝日新聞』1972年 8 月17日。
57）《人民日報》1977年 2 月 1 日。
58）《光明日報》1976年11月10日；《人民日報》1976年11月16日。
59）外務省記録「対中国資金協力調査団（コクボク副総理への表けい）（B）」（1979. 10. 9）「歴史資料として価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 18）04-1005-4、外務省外交史料館、 1 - 4 頁。

とっても大変都合の良い」ものであったと回顧している。[60] 経済的観点から見ても、対中ODAは日本経済に一定の貢献を果たした。外務省の統計によれば、1980年には経常黒字が拡大し、ODAの中期目標であった「三年で倍増」も前倒しで達成された。

政策言説の面においても、日本政府は対中ODAを「援助」ではなく「経済協力」と位置付け、交渉の初期段階から「互恵互利」の原則を明確に掲げていた。1978年 8 月、園田直外相は「日本は中国に援助を供与するとの傲慢を考えない。有無相通ずることで双方にとって利益がある」と明言した。[61] 同様に、福田赳夫首相も、日中両国が「資源小国」と「資源大国」として相補的な関係を構築することへの期待を表明している。[62] さらに、大来佐武郎外相も様々な場面で対中ODAの互恵性を強調し、1979年11月29日の記者懇談においては、「中国経済の発展が日本の利益になる点、また決して一方通行の借款ではなく、長期的にはわが国のエネルギー政策に寄与する点で、対中円借款は互恵的なものであり、国益から言ってもある程度のことをしたらよいと思う。」[63] と語っている。

中国側の認識においても、ODAは一部の無償資金協力や技術協力を除き、「援助」ではなく「経済協力」として理解されていた。王坤によると、『人民日報』の報道において、対中ODA総額の約 1 割を占めた無償資金協力・技術協力のみが「援助」と表現され、残り 9 割の円借款はあくまで経済協力の一環と見なされていた。[64] 実際、「援助」という語の使用頻

60） 吉田健三「歴代駐中国大使が語る日中25年史」『外交フォーラム』1997年10月号、122-123頁。

61） 外務省記録「日中平和友好条約交渉」「歴史資料としての価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 03）01-1373-2、外務省外交史料館、26頁。

62） アジア大洋州局中国課「福田総理・鄧副総理会談要録（第二回目）」（1978. 10. 25）「歴史資料としての価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 18）04-1022-2、外務省外交史料館、 8 - 9 頁。

63） 外務省記録「大臣記者懇談要旨（11月29日）―対中円借款」（1979. 11）「歴史資料としての価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 16）04-595-13、外務省外交史料館、 7 - 8 頁。

64） 王坤『中国側から見た日本の対中経済協力 1979-2008年の『人民日報』における対中ODA 報道を中心に』広島大学博士論文、2016年、21-22頁。

度は低く、たとえば中日友好病院に関する『人民日報』の記事43件のうち、「援助」あるいは「無償援助」という表現が見られたのは、1981年12月3日、1984年10月10日、1999年3月24日のわずか3件に過ぎない。「贈り物（贈款）」という表現を用いた記事は5件、「協力建設」と記述された記事は9件であった。

このような言説傾向は、当時の中国が掲げていた国際主義的理念――すなわち「援助は義務であり使命である」とする立場――を反映している。円借款のような双務的協力は、その性質上「援助」とは区別され、中国側の制度的理解では対等な経済協力として認識されていた。『人民日報』は第一次円借款について、「中日間の経済協力」と位置づけ、「平等互恵に基づく経済協力は輝かしい将来を有している」と報じた。[65] 一方で、紙面の多くは、無償資金協力やその実施に対する謝意の表明に割かれており、これは円借款と無償援助を制度的に峻別する中国側の認識の表れでもあった。

3　国民動員における歴史ナラティブ：互恵的共識の政治的転化

中国が対日戦争賠償を明確に放棄したにもかかわらず、日本政府は当初の対中ODA政策構想において、その事実を主要な動機として位置づけていなかった。むしろ、ODAの政策目的は経済的互恵や地域安定、戦略的関係構築にあり、賠償の代替や歴史清算とは一定の距離を保っていた。すなわち、1970年代初頭におけるODA政策の前景言説は、「互恵的協力」「経済関係の発展」といった、脱歴史化された制度的合理性を基軸としていた。しかし、政策の実施が進展し、政府による正当化と国民への理解促進が求められる段階に入ると、「中国による賠償放棄」は次第に国内的動員のための背景言説として取り込まれていく。

1972年の日中国交正常化直前、『朝日新聞』は8月17日および28日付の記事において、中国側が賠償請求を放棄する旨の発言を報じたが、この「善意」に対する評価や謝意、あるいはそれをいかなる形で返すべきかと

65）《人民日報》1979年12月8日。

いった論点にはほとんど触れられていなかった。[66] 共同声明発表後の記者会見において田中角栄首相は、「中国の賠償放棄は無条件である」と強調したが、同声明を報じた当時の主要紙は、『毎日新聞』を除き、賠償放棄への言及は限定的であり、報道の焦点は日中関係正常化の達成や台湾問題の整理に置かれていた。[67]

ところが、1979年以降、ODA政策が具体的な実施段階に入ると、日本政府は「中国による賠償放棄」をODA正当化の倫理的根拠として積極的に言及するようになる。大来佐武郎外相は『日本経済新聞』のインタビューにおいて、「対中円借款は歴史的背景もあり、思い切った方がいい」[68] と述べている。通産省もまた、「対日戦争賠償を放棄した中国には積極的に協力すべきだ」との論理をもって、対ASEAN諸国に対する援助額を超える対中ODA供与に反対する国内意見の説得を試みた。[69]

同様に、メディアにおいても、「歴史責任」の言説が強化されていく。たとえば『読売新聞』は、対中ODAを「歴史的正義」と結び付け、「日本は東南アジア諸国に対して戦争賠償を支払い、道義的責任を果たしてきた。最大の被害を受けながら賠償を放棄した中国に対して、援助額の多寡を論じる際に東南アジア諸国と同列に扱うべきではない」[70] と論じ、ODAに対する道義的意味付けを強化した。このように、日本の政策エリートやメディアは、「賠償放棄」という事実を戦略的に再解釈し、当初「互恵的制度協力」として構想されていたODA政策に、戦争責任の象徴的補償とし

66）「対日賠償請求権 日中戦後小史」『朝日新聞』1972年 8 月17日。「賠償請求を放棄　周首相、竹入氏に示唆 「日本国民が税金で迷惑」」『朝日新聞』1972年 8 月28日。

67） 締結日であった1978年 9 月29日前後、『毎日新聞』以外の新聞が中国の戦争賠償の放棄についてほとんど触れていなかった。日中共同声明の要旨が掲載される際には、そのまま書いていたものの、特に感想や評価をすることはなかった。『朝日新聞』、『読売新聞』、『日本経済新聞』などの各紙は、戦争状態または不正常状態の終結、超党派の成功、台湾問題などに注目していた。

68）『日本経済新聞』1979年11月 9 日。

69）『日本経済新聞』1979年11月 4 日。

70）『読売新聞』1979年12月 4 日。

ての意味を付与する言説的操作を行ったといえる。

この言説の転位により、「互恵的協力」という制度設計の前景言説の背後には、次第に「歴史責任」という規範的・感情的要素が制度的背景として組み込まれていくこととなった。これにより、ODA政策は単なる外交戦略ではなく、国民的ナラティブの形成と動員を目的とした国内的制度実践としても機能しはじめたのである。

実際、対中ODAの制度設計においては、当初から「互恵経済協力」という共通言語が日中双方において強調され、賠償や援助といった上下関係的語彙は意図的に回避されてきた。だが、その言説的枠組みの下に込められた「制度的期待」は、必ずしも一致していたわけではない。日本側は、ODAを戦後の清算と地域秩序の再構築に資する「責任ある援助制度」として位置づけ、それを通じて日中関係の安定化および中国の「国際社会への漸進的統合」を期待していた。それに対して中国側は、ODAをあくまで自主的近代化戦略を補完する実利的資源の一部とみなし、国家の尊厳や外交的対等性を損なうような政治的意味付けとは切り離された、技術的・経済的制度と捉えていた。

このように、両国が表層的には「互恵」という前景言説を共有していた一方で、その背後にはODAをめぐるナラティブと制度認識の非対称性が深く根を下ろしていた。この背景言説の乖離は、後年における制度の政治化、認識の齟齬、感情的対立の伏線となり、ODA制度に対する国内外の理解と期待を複雑化させていく。すなわち、当初制度の正統性を支えていた「互恵的協力」というロジックは、日中間の認識的齟齬を覆い隠すことによってかろうじて成立していたにすぎず、その認識的一体性は、後に生じる制度的危機によって容易に動揺する脆弱な基盤の上に成り立っていたのである。次章では、まさにこの脆弱性が顕在化した契機として、1980年代初頭の「プラント中止事件」を中心とするナラティブの動揺と制度的転換の過程を詳述する。

四　歴史ナラティブの埋め込みとディスコース構造の再編

㈠　第二次プラント中止事件と ODA 言説の歴史化

1981年前後に発生した「第二次プラント中止事件」は、単なる経済協力の一時的な頓挫ではなく、日中双方における制度的認識と政策的期待のズレを可視化し、対中ODAをめぐる言説構造の再構築を促した重要な転機であった。この過程で、ODAに関する「前景言説」と「背景言説」の交錯と再編が進行し、日中間の制度的相互期待の不一致が、歴史的文脈のなかで再定義されていくこととなった。

1　前景言説としての経済合理性と協力摩擦

1981年前後の「プラント中止」問題は、両国間の制度認識の非対称性と政策的ナラティブの齟齬を深層から浮き彫りにした。これは単なる技術的・財政的調整ではなく、ODA言説を「現実的な互恵」から「歴史責任」へと再構築させる契機となり、日本の対中ODA政策の言説的転換点を形成する重要な契機となった。

中国における中止決定の背景には、1979年から始まった経済調整路線の難航がある。当初、「三年調整」は1981年末までに終了する見通しであったが、現実には財政赤字の拡大や地方分権改革の混乱、予算外投資[71]の増加などにより、調整は 5 年以上の長期的課題となった。この結果、1980年末から1981年初頭にかけて、宝鋼を含む複数の外資導入プロジェクトの中止または延期が公式に発表された。

実際、薄一波副総理は、1980年 7 月 3 日に「宝山製鉄所はお荷物」で

71）　資金源が中央政府の財政投融資によるものは「予算内投資」とされるのに対し、地方政府の投融資とか企業の自主調達資金で賄われる分は「予算外投資」と言われる。

あると発言したことがある。同年 9 月の第 5 期全国人民代表大会第 3 回会議では宝鋼について、「中国は日本に対して余りにも寛大」、「日本が宝山製鉄所でもって中国人を陥れるのは不都合」などの批判が公の場で噴出した。[72] 同時期、西ドイツ企業が日本のODAとは異なり、生産設備の技術改造や補助設備の製造を含む提案を行ったことは、機械製造業の発展途上にあった中国にとって大きな魅力となった。

中国側は閣僚会議で事前に説明を行っていたものの、日本側の反発を十分に抑えることはできなかった。12月 3 日の会談では、姚依林副総理が「現在進行中のプロジェクト、とりわけ国外からの大型プロジェクトについて、必要性の低いものや条件の整っていないものは延期または中止する」と説明した。これに対し、日本側の白井和徳総合計画局長は、今回の調整が具体的にどのプロジェクトに影響を与えるかを追及した。顧明副部長は第 6 次五カ年計画（1981～1985年）にかかわるインフラ建設の調整を行っていることを説明しつつ、「エネルギー資源の対日輸出量は、日本の資金協力の規模に依存している。石炭開発における日本資金の割合が52％と定められている点は、両国のエネルギー協力にとって障害となる可能性があり、この基準は見直すべきである」と主張した。[73]

さらに、翌日の会談では鄧小平も同様の立場を示し、次のように述べた。

> かつて決めた計画は、我が国の能力以上のものであった。目下、基本建設の規模を縮小させているが、これは、一時的なものである。われわれが経験不足であったため、インフレ傾向があらわれ、財政赤字は100億元以上になった。現在の基本建設縮小を維持すれば、あと 1－2 年で情勢に変化が現れよう。しかし、両国間の協力、特にエネルギー協力は長期にわたる事業である。確かに石油生産については、ここで確定的なことはいえない。以前の判断は実際より大きいことを言っていた。しかし、海底石油、陸上油田の探査が順調に進めば、

72）《人民日報》1980年 9 月12日；《解放日報》1980年 9 月 5 日。

73）アジア局中国課「第一回日中閣僚会議（項目別会談記録）」（1980. 12）「歴史資料として価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 18）04-1031-2、外務省外交史料館、53-55頁。

大きな前途が開けてこよう。エネルギー以外の分野になると、日中協力は、日本からの資金提供があれば進めていけると思う。[74]

第一次の円借款時と同様に、中国側は日本に対して、より多くの資金を拠出し、協力分野の拡大を図るよう要請したものの、その説得材料として戦争や賠償を持ち出すことはなく、あくまで経済合理性と将来的展望に基づく提案であった。

しかしながら、日本側にとっては、この突然の契約中止は国内的に深刻な政治的影響をもたらした。日本国内では、今回の問題は中国国内の政治闘争が外交に波及した結果と広く受け止められ、その根本的要因は経済的合理性ではなく、「洋躍進」路線への政策的修正および華国鋒への否定的清算にあると理解された。国内で「華国鋒主席は日本の独占資本と結ぶことで自らの地位の安泰を図った」といった陰謀論的解釈まで登場した。[75] とりわけ、メディアや政界の保守派は、これを中国政治の不確実性のリスクと見なし、ODAの将来性に深刻な懸念を抱くようになった。「歴史責任」によって対中協力を正当化されてきた反対派は、この機に乗じて改めて対中悲観論を展開し、中国の政治的「不安定性」が改革開放政策の継続性を脅かし、日本の「投資」が水泡に帰す可能性があると主張した。[76]

たとえば、渡辺美智雄大蔵大臣は、対中低利融資のさらなる拡大は「基本的に無理」と明言し、政府内の懸念が表面化した。プラント建設のキャンセルによる影響で、第一回円借款のうち石炭輸出関連の 8 案件はほとんど進展せず、1981年末時点での実行額は約29億円、全体の2.7%にとどまった。損害賠償を中国側に求める声や、輸出保険制度の見直し、格付け引き下げといった強硬論[77] も台頭した。このように、当初は経済技術協力

74） アジア局中国課「第一回日中閣僚会議（項目別会談記録）」（1980. 12）「歴史資料として価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 18）04-1031-2、外務省外交史料館、46-47頁。

75）「試練の日中経済交流　権力闘争絡むプラント中止」『朝日新聞』1981年 2 月 3 日。

76）「石炭開発も進まず　円借款ほとんど未契約」『朝日新聞』1981年 2 月 3 日。

77）「困った……プラント契約破り　中国に“注意喚起”　保険事故に配慮を

の枠内で処理されるべきとされた議題が、急速に「信頼性の危機」へと転化し、ODAに関する前景言説――すなわち「互恵的な経済協力」――の正統性を根本から揺るがすこととなったのである。

2　背景言説としての歴史責任の再浮上

前節で述べたように、経済的相互利益を掲げた前景言説は、中国国内の政治的不安定性や協力交渉の摩擦の中で説得力を失い、その正統性が揺らぎ始めた。こうした文脈の中で新たに浮上したのが、対中ODAを「歴史責任」や「戦後補償の代替」として再定義する背景言説である。

中国側から「日中経済関係の元老」と称された岡崎嘉平太・日中経済協会顧問は、鈴木善幸首相に対し「大局的見地から政府賠償を決断すべきである。中国は戦争の賠償権を放棄した。いまこそ日本はこれに応えるべきだ」[78]と進言し、ODAをより高度な政治的次元で解決するよう促した。岡崎の主張は、戦争賠償の放棄という歴史的事実に基づき、対中ODAを「道義的な応答」として再構築する試みであり、日本国内では一部の政界関係者から一定の支持を得ると同時に、中国側の公式メディアにも積極的に取り上げられた。[79] このような「歴史ナラティブ」の活性化は、混乱する政策状況の中で、両国が共有し得る政治的言説の通路を形成することとなった。

この背景言説は、経済合理性の弱体化を補完する政策的ロジックとして機能し始めた。1982年２月中旬、伊東正義外相は「民間レベルでの交渉が不調に終わった場合、中国側の低利融資や石油供給といった補完措置を検討する」と発表し、実質的な政策転換を示唆した。また、『人民日報』は岡崎嘉平太の「戦争賠償恩義論」や、社会党による「日中平和友好条約」および賠償放棄の意義強調の動きを報道し、[80] 日中間での歴史認識を

「勝利」も建設中止」『朝日新聞』1981年１月31日。

78）田中明彦『日中関係　1945-1990』東京大学出版会、1991年、114頁。

79）「岡崎嘉平太対《経済学人》発表談話指出日本要従大処着眼処理日中経済関係問題」《人民日報》、1981年２月18日。

80）「日本政府官員主張友好解決日中経済問題」《人民日報》1981年２月26日。

軸とした新たな政治的連結を模索した。続く 3 月、日本政府は資金援助によってプラント中止問題の解決を図ることを決定した。[81] 結果として、宝山製鉄所第二期工事に関連する 5 件（総額4.9億ドル）は交渉の末に中止となったが、第一期工事および大慶石油化学プラントは、日本政府による追加融資のもとで継続されたこととなった。[82]

3　言説構造の再編と相互認識の変容

中国側による一方的な契約解除の通告に対し、日本政府は不満を抱きつつも、最終的には政治指導者間の合意によって事態の打開を図った。しかしこの一件は、両国の制度的差異と ODA に対する認識ギャップを浮き彫りにし、日中関係に新たな構造的緊張をもたらした。

第一に、日本側では中国の将来性および協力路線に対する認識に揺らぎが見られた。一部の政治家や外務省・通産省の高級官僚は改革開放路線への期待を持っていたが、保守的立場の勢力は中国の政治的安定性や契約遵守能力に対し強い懐疑心を抱いていた。当時の中国は市場経済の導入初期にあり、企業と政府の境界が曖昧で、経済活動が政策判断に大きく依存していた。さらに、日本側から見た中国の政権中枢は「神秘的で予測不可能」と映り、その不透明性が経済協力の持続可能性に不安をもたらしていた。市場経済がようやく始動し、法制度が未成熟な中国と、制度が成熟した日本との間には、経済的格差にとどまらず、経済問題の政治化とそれが経済に再帰的に作用する複雑なダイナミズムが存在していた。

このような不確実性の中で、日本の ODA 認識も徐々に変化を見せる。二度にわたる契約中止という挫折を経ても、日本政府は追加融資という形で協力を継続し、これを正当化する過程で、「歴史責任」の語りが次第に中心的な役割を担うようになった。この叙述の転換は、単なる一時的な政治対応を超え、ODA の言説構造そのものを再編するものであった。すなわち、ODA は「歴史的債務の清算」というフレームに組み込まれ、その

81）　徐承元『日本の経済外交と中国』慶應義塾大学出版会、2004年、第92-93頁。
82）　日中経済協会『日中経済交流1981年』1982年。

正当性は現下の経済的合理性よりも、戦後秩序と歴史的正義という倫理的基盤の上に再構築されることとなった。この新たなナラティブ構造は、1984年の中曽根康弘首相による訪中時に象徴的に表明された。

1982年に日中経済協力と円借款がようやく軌道に乗った一方で、教科書問題に代表される歴史認識をめぐる対立が、日中間の新たな論点となった。中曽根首相は、こうした歴史問題の顕在化を受け、対中ODAに内包される歴史的責任の役割をより重視するようになった。中曽根首相と中国側との会談では、中国側が円借款に謝意を示しながら「中国が友情を忘れないことは、3000年前の詩経にさかのぼるが、詩経に「投桃報李」（桃を投げれば李に報いる）との言葉がある。現在われわれは中日両国の友好関係を発展させると表明するしか友情に報いられないが、経済が発展すれば貴国の友情に報いることができると思う」と述べた。中国側は「友情に報いる」という伝統的価値観の枠内でODAを位置づけ、「投桃報李」という表現で将来的な恩返しの意思を表明した。しかし、中曽根首相の応答は、「先ほど貴総書記より、日本の対中経済協力につき謝意表明があったが、かえって恐縮しており、対中協力は戦争により大きな迷惑をかけた反省の表れであり、当然のことである」[83]と述べ、保守政権下であっても歴史責任の観点がODA政策の根底に据えられていることを示した。このように、両国は異なる文化的・歴史的フレームに立脚しながらも、ODAという制度の中で重ね合わせ可能なナラティブを構築し始めた。

このような言説構造の変容は、単なる修辞的レベルでの変化ではなく、制度的期待の再編をもたらしたという点において決定的であった。すなわち、当初、日中双方はODAを「互恵的経済協力」として位置づけ、経済的合理性という前景言説のもとで共通の制度的期待を形成していた。中国側は、自国の発展と改革開放を支援するための資源動員としてODAを受け止め、日本側もそれを市場拡大と対中影響力確保の手段と見なしていた。

83）　外務省記録「総理訪中（胡耀邦総書記との会談）」（1984. 3）「歴史資料として価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 18）04-1029-3、外務省外交史料館、 3 - 4 頁。

しかし、1981年から1982年にかけてのプラント中止事件を契機に、この制度的期待は大きく揺らぐこととなった。中国国内の政治不安定や政策決定過程の不透明性は、日本側の期待に反するリスク要因として現れ、経済協力の前提を動揺させた。他方、中国側も、日本がODAに歴史的補償的意味を重ねることで、制度的には「対等なパートナーシップ」であるはずのODAが、実質的に道義的債務の返済と解釈されうることに対して敏感になっていった。

このように、制度的期待が崩れた空間には、新たな「ナラティブの戦場」が出現した。前景言説としての経済合理性が機能不全に陥ったことで、背景言説としての歴史責任や道義的正当性が前面化し、日中双方が自らの立場と利益を正統化するために異なるナラティブを競合させる場が形成された。日本側は歴史責任を自発的に強調することでODAの正統性を再構成し、中国側はそのナラティブを外交的に活用しつつも、ODAの受容に内在する「非対称性」の政治的含意に直面することとなった。

こうして、前景言説（経済的合理性）と背景言説（歴史的・道義的正義）の交錯によってODAの言説構造が再構築された結果、ODAは単なる経済協力ではなく、歴史認識と戦後秩序の一部として、政治的意味を帯びる制度へと進化した。このような制度的・認識的対立の構造的深化は、1980年代後半以降の「歴史問題」とODA政策の連動化、さらには「卒業」や「援助見直し」をめぐる新たな言説闘争の布石を打つこととなる。ゆえに、「第二次プラント中止事件」は、ODAをめぐる言説構造における単なる一時的トラブルではなく、制度的期待の錯綜とナラティブの再編を通じて、対中ODAという制度そのものの政治的意味を再定義した転換点であったと言える。

㈡ 「互恵」から「賠償」へ？　言説対立の深刻化

1982年の教科書問題以降、日中双方の歴史認識をめぐる対立は激化し、次第に本来は経済・通商分野に属するODAにも徐々に波及していった。この過程において、ODAは単なる経済支援の枠組みを超え、両国の歴史的記憶や政治的アイデンティティを投射する象徴的装置へと変貌していく。

日中双方のODAに対する認識の齟齬は、もはや単なる政策判断の相違にとどまらず、公然たる言説対立へと展開した。その背景には、ODAに付与された「前景言説」と「背景言説」の交錯と錯位の構造がある。

形式上、日中政府間で締結された円借款協定などのODA関連制度は、歴史問題とは切り離された形で設計されていた。たとえば、1983年の第二次円借款協定は、制度的には教科書問題との直接的な関連性を持たなかった。しかし、1982年の教科書検定を契機として中国国内で醸成された「歴史的警戒心」は、ODAという経済協力の受容をめぐる社会的枠組みそのものに動揺をもたらすこととなった。

1985年には、中曾根康弘首相による靖国神社公式参拝を契機に、中国全土で大規模な学生デモが発生し、日本製品のボイコット運動が展開された。この運動において特徴的だったのは、単なる歴史批判にとどまらず、「経済再植民地化」への警鐘といった形で、経済支援と歴史問題を接続する新たな言説が可視化された点である。たしかに当時、中国の対日貿易赤字は拡大していたが、米国やカナダとの間にも同様の赤字が存在していた。[84] それにもかかわらず、批判の矛先がとりわけ日本に集中した背景には、歴史問題と経済関係の政治化という認識的重層性があった。

さらに、1984年末以降、日本製品の品質に関する否定的報道（オリオン電機製テレビや三菱自動車工業のトラックなど）が相次ぎ、[85]『国際商報』や『人民日報』といった官製メディアにおいても転載されたことで、[86]「経済侵略」言説の社会的受容が加速した。中にはODAを「第二の経済侵略」と位置づけ、過去の戦争と現在の経済的関係を結びつけるスローガンやポスターが出現するなど、[87] 歴史―現実―経済をつなぐ複合的な批判構造が形成された。

84）　兪敏浩「中国の相互依存認識の形成と日中関係―1980年代の日中貿易不均衡問題を手掛かりに」『法学政治学論究』第63号、2004年、138頁。

85）《国際商報》、1985年 8 月 1 日。

86）《人民日報》、1985年 9 月 6 日。

87）『AFP Hong Kong（English Version）』、1985年 9 月18日。Allen. S. Whiting. *China Eyes Japan.* Berkeley: University of California Press, 1989.

図表４　対中ODAをめぐる日中言説構造の変遷と主な転機（1979〜2000年代初頭）

時期	主たる言説（日本）	主たる言説（中国）	主な転機・事件	言説構造上の変化・対立軸
1979年（円借款開始）	**互恵的経済協力**：「援助」ではなく「協力」、「互恵互利」（国内政策宣伝において「歴史背景」を援用）	経済協力：「贈与」ではなく「協力建設」	プラント保留問題と第一次円借款開始	前景言説が一致：「援助」ではなく「経済協力」
1981年	（国内説得のため、歴史責任を強調し始める）	（社会的反発の萌芽）	第二次プラント中止事件、教科書問題（1982年）	歴史認識とODAの認知が結びつき始める（潜在的背景言説の浮上）
1984〜1985年	**互恵＋歴史責任の複合化**：「経済で政治問題を解く」という戦略的期待を明確化	「経済侵略」批判の拡大 歴史責任との接続強化	中曾根首相の訪中発言「対中協力は戦争により大きな迷惑をかけた反省の表れ」 靖国神社公式参拝 →反日デモ・日本製品ボイコット	民間レベルで「ODA＝戦後責任の再構成」という認識拡大 経済協力に対する正統性が揺らぎ、前景・背景の錯位が顕在化
1987年	（形式的には経済協力を強調しつつも歴史責任を暗黙保持）	ODA＝戦争賠償の代替	鄧小平の発言：「日本は世界で最も中国に借りがある国」など（1987）	背景言説が公的に表面化し、互恵から歴史責任への再定義が進行
1995年前後	脱歴史化ナラティブ開始 政治条件の強化・価値基準の導入	歴史責任強調の持続 「非条件的援助」要求	天皇訪中、ODA大綱（1992）、ODA削減論、中国核実験後の援助凍結	日本側はODAの普遍化を図るが、中国側は二国間特殊性を堅持 「歴史責任」vs「国際規範」の新たな対立軸

出所：筆者作成

こうした民族主義的な感情の高まりを前に、中国政府も次第にその立場を修正する必要に迫られた。すなわち、ODAを経済技術支援として位置づける「前景言説」と、ODAを過去の戦争責任や賠償責任の代替措置として位置づける「背景言説」との間の齟齬が、次第に制度的にも言説的にも表面化していった。初期のODA交渉段階では、「互恵互利」や「平和友好」の理念のもと、日本の援助に対する政治的含意は抑制されていたが、教科書問題や靖国参拝問題を契機に、「歴史的責任の補塡としてのODA」という認識が徐々に顕在化していった。

象徴的なのが、1987年に鄧小平が公明党の矢野絢也委員長との会談で述べた以下の発言である。「歴史的な視点から言えば、日本はもっと中国

の発展に貢献すべきである。率直に言えば、日本は世界で最も中国に借りがある国である。中日国交正常化の際、中国は戦争賠償を求めなかった」。[88] この発言は、日中平和友好の建前を堅持しつつも、歴史的記憶と経済援助を接続する政治的論理を国際的に訴える試みであり、ODAをめぐる「ナラティブの戦場」における中国側の攻勢的な転換点でもあった。

このように、1980年代後半には、ODAという制度をめぐる言説構造そのものが政治的ナラティブの争点となり、日中双方が異なる歴史認識と制度的解釈を競合的に展開する「言説的実践」の局面が到来することとなる。次章では、この言説構造の相互干渉と対抗的再編に注目しつつ、ODAをめぐるナラティブ闘争の双方向的展開をより精緻に分析する。

㈢　ODAをめぐる言説構造の転回

1990年代以降、日本国内では対中ODAの「終了論」が台頭し、「経済大国となった中国になぜ援助を続けるのか」といった疑問が繰り返し提起されるようになった。他方、中国国内においても、対日感情の冷却化や歴史認識をめぐる摩擦と相俟って、日本の援助姿勢に対する懐疑と反発が拡大していった。かつて「日中友好の象徴」として評価されたODAは、いつしか「不信の源泉」となり、制度的終焉へと向かった。本節では、このような転回がいかにして生じたのかを分析する。

1990年代初頭になると、ODAをめぐる日中間の認識の齟齬は、公然たる言説対立へと転化していった。日本政府は、1992年の天皇訪中という象徴的行事を通じて歴史問題の「儀式的処理」を図り、ODAを再び「合理的外交」の技術的議題として位置づけようとした。

しかし、国内経済の低迷と保守主義の台頭により、対中ODAの正当性は再び問い直され、ODAは次第に日本の国益に奉仕する「戦略的ツール」として再定義された。[89] 1990年代後半には、日本政府がODA大綱を改訂

88）　中共中央文献研究室：《鄧小平年譜》、中央文献出版社、2020年、1192-1193頁；『毎日新聞』1987年 6 月 5 日。

89）　曾向紅、楊恕：《日本“ODA卒業論”提出的国内原因簡析》、《太平洋学報》、2005年第 7 期、70-77頁；孫希艶、馬建英：《浅議日本対華ODA政策的嬗変》、

する際、中国への援助を人権、軍事費、核実験といった問題における「協力度合い」に連動させる方針を明確にし、ODA が単なる援助ではなく、顕著な外交的レバレッジとして制度化されていった。[90]

一方、中国側は表層的には「互恵協力」という前景言説を堅持しながらも、日本の態度変化に応じて「歴史的責任の履行」という背景言説を前面に押し出すようになった。1995年の核実験に伴う援助凍結を受け、外交部スポークスマンである陳建が「日中の経済協力は、平等互恵の原則に基づいたものであり、中国は経済協力にいかなる政治的条件を付けることにも厳正なる反対をする」と述べ、同時に「抗日戦争勝利50周年」という歴史叙述を用いて、ODA を戦後補償の延長線上に位置付け直した。[91] 中共中央対外連絡部の李淑錚部長は、「日本の対中経済援助は、日本が中国を侵略した歴史的事実や賠償放棄とも関係している」[92] と従来はオブラートに包んで表現していた対日観を歯に衣着せず口にし、日本政府に直接には伝えにくい外交的メッセージを託した。2004年12月、外交部スポークスマン章啓月が記者会見で日本国内に続出していた「対中ODA卒業論」について、「対中円借款は特殊な政治的、歴史的背景の下で行われた互恵的な資金協力である」[93] と述べ、歴史的取引の継続を暗黙の前提として援用した。

一方、日本側の言説は、ODAから歴史的・感情的要素を排除し、「費用対効果」や「戦略的利益」を重視する方向へと再構成された。中国の強硬

《東北大学学報（社会科学版）》、2007年第 2 期、139-143頁；何英鶯：《从日本ODA政策的調整看日本外交戦略的変化》、《太平洋学報》、2004年第12期、88-96頁。

90） 金熙徳：《経援政治化——日本対華ODA政策調整》、《国際貿易》、2001年第 2 期、28-31頁；張季風：《20世紀90年代中日経貿关系的発展与特点》、《日本学刊》、2001年第 3 期、28-45頁。

91）「外交部発言人答記者問時指出対日本決定大幅度凍結九五年度対華无償援助深表遺憾」《人民日報》1995年 8 月31日。

92）「一味違う外交姿勢、存在感はいま一つ　新進党訪中団」『朝日新聞』1995年 6 月25日。

93）「外交部発言人答記者問 希望日本妥善処理其国内有关対華日元貸款的不負責任的議論」《人民日報》2004年12月 3 日。

な歴史姿勢を前に、日本では「経済援助を通じた問題解決」への幻想が失われ、[94] 対中感情は冷却化した。[95] 中日友好協会会長の孫平化が、「日中関係は頭を下げてお願いするようなものではない。中国は貧しいから金を借りたい、だから文句を言うなというのなら、それは旧日本帝国の意識に他ならない」[96] と述べたこの発言は、まさに背景言説の構造的齟齬を象徴する。

さらに、日本国内ではODAが中国の軍事力強化を助長し、東アジアの安全保障を脅かしているとの懸念が広がり、[97] 同時に中国の急速な経済成長と日本の相対的地位の低下により、「被援助国」と「加害責任国」との構造的関係が逆転し始めた。保守系メディアや一部世論では、ODAを「恩を仇で返す」非対称的な協力と批判し、中国が日本に感謝の意を示さず、援助の存在を自国内で正面から報じていないことに不満を募らせた。

『ODA大綱』以降、ODAの実施決定は外務省単独ではなくなり、国民の理解と支持が不可欠となった。そのため、政府と市民の間でODA継続の妥当性をめぐる意見の分裂は、長らく前景言説と背景言説の矛盾を浮き彫りにした。

2000年7月19日、外務省主催の「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」では、中国が「西部大開発」において日本に期待する中、日本側は国民各層の意見を募り、ODAは対中外交における有効なカードであるとの評価を示した。また、日米安保体制の強化が中国にとって望ましくないという前提のもと、日米・日中関係の均衡を保つためにもODAが戦略的に重要であると再確認された。さらに、中国の急成長にも

94）「歴史認識でクギ刺す　ODA見直しで日本応酬　中国外相訪日」『朝日新聞』2000年5月12日。

95）徐承元『日本の経済外交と中国』慶應義塾大学出版会、2004年、149-160頁。徐顕芬『日本の対中ODA外交―利益・パワー・価値のダイナミズム』勁草書房、2011年、215-225頁。

96）「トウ氏と指導部の見解同じ　外務省首脳発言で孫・中日友好協会長」『朝日新聞』1987年6月8日。

97）「自民党、中国船巡り批判が続出　「ODA見直しを」」『朝日新聞』2000年8月9日。

かかわらず沿海部と内陸部の格差は依然大きく、インフラ整備も不均衡であると指摘された。また、国内での援助批判は誤解に基づくものであり、メディアの報道自粛の必要性も示唆された。

しかし、民間レベルの接触拡大によって日本人の対中認識も変化しており、中国経済の成長と日本の財政難を踏まえて、ODA の再考を求める声も強まっていた。[98] その後の 2001 年 8 月 26 日に行われた外務省主催のタウンミーティングでは、中国への援助に対する批判が相次いだ。一定の経済成長を遂げ、核保有国となった中国が 2000 年には 58 カ国に計 4 億 5000 万ドルの援助を行っていたという事実が示され、援助の見直しを求める声が高まった。[99]

その結果、2001 年から対中 ODA は正式に減額され、単年度方式に転換された。2001 年度の円借款決定額は前年比約 25％減の 1600 億円程度にまで削減された（全体の ODA 削減率は 3 ％にとどまっていた）。[100] こうした動きはナショナリズムと結びつき、「反日」および「嫌中」感情のさらなる悪化を招いた。

象徴的であったのが、2003 年 9 月 8 日、構造改革特区担当相の鴻池祥肇は神戸市内での講演にて、「中国へあれだけ金を送っている。それで感謝していない。靖国神社にお参りしたら文句を言う。そんな国に ODA（を拠出するの）はもういっぺん見直さなければならないのではないか」と発言した。[101] この発言は、対中 ODA に対する不満の感情的表象であると同時に、日本側の「前景言説」と「背景言説」が分離不全のまま共存してい

98） 外務省記録「21 世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」「歴史資料として価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 01）01-170-1、外務省外交史料館。外務省記録「21 世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」「歴史資料として価値が認められる開示文書」（CD-ROM Volume 03）01-1001-（1 ～ 9）、外務省外交史料館。

99）「対中 ODA への批判相次ぐ　神戸市で市民対話」『朝日新聞』2001 年 8 月 27 日。

100）「対中円借款を 25％削減」『朝日新聞』2002 年 3 月 12 日。

101）「鴻池特区相、中国名指し　「靖国参拝に文句の国の ODA を見直せ」」『朝日新聞』2003 年、 9 月 9 日。

たという構造的問題を如実に示している。すなわち、経済的合理性や戦略的目的といった「前景言説」の背後には、「ODAは援助であり、中国はそれに対して感謝と敬意を示すべきである」とする「背景言説」が潜在していた。

日本政府は、対中ODAの目的について「恩義や償いではなく、あくまで経済合理性に基づく国際協力である」と繰り返し説明してきた。これは、対中世論や国内保守派からの批判に応答する形で形成された前景言説であり、制度の正当性を維持するための明示的な主張であった。しかしその背後には、「中国は一時的に支援すべき対象であり、やがて自立すべき存在である」「ODAは日本の国益、特に企業進出や地域安定の確保に資する手段である」といった背景言説が厳然として存在していた。これらはあえて公言されることは少なかったが、ODA政策の制度設計や打ち切り論の前提として強く作用した。

一方、中国側でも、当初は「ODAは平和友好の象徴であり、互恵協力の一環である」との立場が強調されていた。これは、日本側の「経済協力」路線に呼応する形で発信された前景言説である。だが同時に、改革開放を進めつつも戦後賠償を受け取らなかった歴史的経緯から、「援助は日本が果たすべき歴史的責任である」「中国は感謝する必要はない」といった背景言説が中国社会に根強く存在していた。これらの背景言説は、教科書問題や靖国参拝など歴史認識をめぐる摩擦が生じた際に、一気に前景化し、日本に対する援助批判として顕在化した。

かくして、日中双方において「前景言説」と「背景言説」の間に構造的な齟齬が生まれ、それが交錯する場面では相互不信が増幅される結果となった。日本がODAの「経済的合理性」を強調すればするほど、中国では「歴史責任の回避」と映り、反発を招いた。また中国が「援助は当然」とする空気を醸成すれば、日本側では「感謝なき中国」との不満が蓄積され、世論の圧力となって政策転換を後押ししたのである。

このように、ODAをめぐる言説構造には、表層的な正当化言説（前景）と、それを支える制度的な前提（背景）との二重構造が存在していた。そしてその不一致が、日中間のODAナラティブにおける認識の乖離と感情

図表５　日中両国の前景言説・背景言説構造

分類	日本側の前景言説	日本側の背景言説	中国側の前景言説	中国側の背景言説
基本立場	ODA は 互恵・協力に基づく経済支援	ODA は戦後賠償の代替ではなく、経済合理性と外交戦略に基づく選択	ODA は平等・互恵に基づく協力	ODA には戦争加害の歴史的責任という象徴的意味が含まれており、ある種の「補償」として受け止められていた
表層認識	「対中 ODA は相手の発展にも我が国の利益にも資する」	対中援助を通じて日本企業の利益確保、地域安定の実現、対米協調戦略の一環	「日本と中国はパートナーであり、平等な協力関係にある」	「中国は戦争賠償を放棄したが、ODA はその代替としての道義的・政治的補償」
摩擦点	「感謝が足りない」「中国はもう援助を必要としない」	中国の台頭・国際影響力の増大を日本の地位と比較し、ODA 削減の正当性を強調	ODA 終了に対して「歴史的責任を忘却した一方的決定」との反応	経済発展したにもかかわらず、日本の ODA 削減を「歴史の責任回避」とみなす傾向
言説の矛盾	経済協力を強調しつつ、感情的・道徳的な「感謝」を要求	経済合理性を掲げる一方、国内向けには「歴史克服の証」として ODA を正当化する	平等協力を唱えつつ、ODA の停止に「過去の反省放棄」と反発	「互恵」を掲げるが、実際には ODA を歴史問題の継続的対応として受容・期待

出所：筆者作成

的摩擦を制度的に再生産する装置として機能していたのである。

総じて言えば、1980年代末から21世紀初頭にかけて、ODA をめぐる日中間の言説的せめぎ合いは、制度発足当初の技術的誤解や制度運用上の機能的錯誤といった次元を超え、歴史認識を基軸とした政治的対立へと構造転化を遂げた。ODA は本来「開発協力」という枠組みに属する制度であったにもかかわらず、次第に双方の歴史感情やアイデンティティ認識に取り込まれ、「象徴性」と「戦略性」の二重構造をもった「錯位的言説（dislocated discourse）」へと変貌していった。こうした言説構造の変容においては、相互の認識が深まったにもかかわらず、理解の収斂には至らず、むしろ制度的協力の土台を掘り崩し、後年における ODA 終了の政治的・世論的正当性を裏打ちする土壌を形成する結果となったのである。

五　言説制度としてのODA：象徴性・歴史性・再定義の力学

2018年の安倍晋三首相の訪中をもって、日本の対中ODAは正式に終了し、それに伴い「ODA卒業論」をめぐる言説も徐々に収束へと向かった。しかし、過去40年にわたる対中ODAの歩みを振り返れば、その認識は日中双方で一貫していたわけではなく、歴史的文脈の変化に応じて大きく揺れ動いてきた。

制度形成の初期において、ODAは両国にとって現実主義的な協力メカニズムとして位置づけられ、「互恵」理念を中核とする制度的期待のもとに構築された。日本にとっては、対中外交における戦略的影響力の維持と経済的利益の拡大を図る手段であり、中国にとっては改革開放の一環として外部資源を導入し、経済建設を加速させる政策的選択肢であった。この時点では、歴史問題は制度設計の中心には置かれず、ODAは「脱歴史化」された技術的・実務的枠組みとして捉えられていた。

しかし、ODAは長期にわたり「中立的」制度として機能し続けたわけではない。1980年代初頭のプラント中止事件を契機に、ODAは単なる技術協力の枠を超えて「ナラティブの戦場」と化し始めた。中国経済の不安定性に対する懐疑と経済合理性という前景言説が揺らぐ中、日本では制度の正当性を補強するため「歴史責任」言説が戦略的に導入された。1982年の教科書問題など歴史認識問題の高まりにより、この言説はやがて対中ODAを正当化する公的ナラティブに昇格し、外交的対立局面ではその正当性を補完する資源として機能した。日本国内では「経済協力によって政治問題を和らげる」という制度的期待が強まり、中国側では歴史責任ナラティブを戦争記憶と結びつけて受容する動きが強まった。その結果、当初の「歴史的言説の受動的受容」は「能動的強調」へと転じ、ODAは技術的協力を超えて国家間の象徴的インタラクションを担う制度へと変質した。

1990年代に入ると、冷戦終結後の国際環境の変化とともに、日中間のODAナラティブは再び大きく変容する。日本では、ODA大綱の策定、中

国核実験を受けたODA凍結措置、「ODA卒業論」の浮上などを通じて、ODAを歴史的負債ではなく戦略的資源として再定義する「脱歴史化」ナラティブが台頭した。これにより、ODAは援助対象国の経済発展段階や価値規範の遵守を条件とする「普遍的政策枠組み」へと組み込まれていった。他方、中国側は、日本のこうした再定義を制度的期待の後退とみなし、むしろ歴史的責任のフレームを一層強調した。戦争賠償放棄との道義的連続性を前面に押し出しつつ、ODAを「歴史と主権の物語」に位置づけ直したのである。

このように、ODAは時代とともに異なる物語をまとい、制度そのものが言説的力学に組み込まれていった。言説制度論の視点からすれば、これは単なる政策目的の修正ではなく、制度の根幹を成すナラティブ構造そのものの再編である。日中双方は、それぞれの政治文化的文脈に即してODAの意味を再構築し、制度の運用や存続の正当性に結びつけた。日本は、歴史責任フレームを「対中関係安定の装置」として活用しつつ、冷戦後には経済・安全保障戦略へと軸足を移した。他方、中国は援助受益国からの脱却を目指しつつ、制度的主導権をめぐって日本に挑戦し、歴史的正当性を再主張した。こうした相互の再定義は、信頼構築どころか、制度をめぐる言説的対立を先鋭化させ、「歴史」と「現実」という二重の意味的乖離を構造的に生み出す結果となった。

その結果、ODAは経済協力の制度であると同時に、両国の歴史認識・国益・アイデンティティが交錯する「制度化されたナラティブの戦場」となった。この戦場においては、経済的効率や技術的成果以上に、制度がどのような歴史的・道義的意味を帯び、いかなる制度的期待を維持しうるかが、その存続と安定性を左右した。本稿は、ODAを政策対立の産物とみなす従来の機能主義的アプローチとは異なり、制度を固定的ルールの集合ではなく、政治文化と歴史記憶の相互作用の中で絶えず再定義される動態的編成体として捉えている。

彭　曉雅（ホウ　ギョウガ）
所属・現職　一橋大学大学院法学研究科博士課程
最終学歴　一橋大学大学院法学研究科博士課程
専攻領域　日中関係