

第1章 評価の実施方針

1.1 背景・目的

1972年9月、田中角栄総理(当時)訪中の際、発表された「日中共同声明」によって、日中両国は、戦後27年を経て国交正常化を果たした。さらに1978年8月には「日中平和友好条約」が両国間で署名された。中国国内では、同年12月に、中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議において、改革・開放路線へ転換した。これを踏まえ、1979年には中国側より有償資金協力の供与要請があり、同年12月に、訪中した大平正芳総理(当時)は、賠償を行うとの考えに基づくものではなく、中国の改革・開放政策を支援することが日本のみならず、アジア地域、ひいては世界の安定と繁栄に合致するとの判断に基づき、日本の中国に対する経済協力の供与を約束した。以降、日本は中国における最大のドナー国として、港湾設備や輸送機関を代表とする基礎的インフラ整備から、近年の主な対象となっている環境対策、人材育成に至るまで幅広い援助を行ってきた。2007年度は有償資金協力の新規案件採択が終了する節目の年、また、対中国経済協力計画策定後6年の年月が経過していることもあり、対中国経済協力を振り返る良い機会と捉え、本評価を実施することになった。

本評価は主に(1)2001年10月の対中国経済協力計画策定後の対中国援助政策を全般的に評価し、一層効果的・効率的な援助実施に向けた改善点を特定し、具体的な提言を行うこと、(2)評価結果を公表することにより、国民への説明責任を果たすこと、(3)中国政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックし、今後の同国開発の参考となる情報を提供すること、更に、(4)日本の対中国援助の広報に貢献することを目的として実施された。なお、本評価は、外務省発行の「ODA 評価ガイドライン第3版」(以下、「ガイドライン」)に基づいている。

1.2 評価対象

国別評価では、通常、「国別援助計画」や「国別援助方針」を評価の対象としているが、対中国援助では「対中国経済協力計画」がそれらに該当するものとして策定されている。対中国経済協力計画は2001年10月に策定されており、現在も同計画に基づき、援助が実施されている。したがって、本評価では「対中国経済協力計画」の策定以降2006年までに実施された、技術協力プロジェクト、無償資金協力、有償資金協力等、全ての援助事業を主な対象としている。ただし、実施案件の効果が現れるまでに数年を要するようなケースもあることから、必要に応じ過去に遡ることとした。

1.3 評価の実施方法

1.3.1 評価の枠組み

「ガイドライン」に基づき、以下のような枠組みで実施した。まず、日本の対中国援助を「目的」と「手段」との関係という観点から整理した目標体系図を作成した。そしてこの目標体系図をもとに、評価者と援助の実施主体である外務省、JICA、JBIC等の関係者の間で日本の「対中国援助政策」の全体像について認識の共有を図った（図 1-1 参照）。目標体系図は、主に「対中国経済協力計画」¹を参考に作成し、外務省をはじめとする関係者の確認を受けた。この目標体系図にある重点分野に従い、評価対象期間に実施された案件を整理したものが、別添1の案件リストである。

次に目標体系図に沿って、過去 6 年の日本の対中国援助政策を以下の3つの視点から総合的に検証した。

(1) 政策の妥当性

日本の対中国援助政策を日本の上位政策（新 ODA 大綱、新 ODA 中期政策）、中国の 5 カ年計画（主に第 10 次・第 11 次計画）、国際的な優先課題（ミレニアム開発目標等）、他ドナーの援助動向と対比しつつ、日本の対中国援助の目指す方向・目的が妥当であったかを評価した。

(2) 結果の有効性

日本の援助政策と援助活動の結果が、対中国経済協力計画の達成に効果的であったかどうかを評価した。援助政策には一般に成果指標が明示的には設定されていない。さらに、広大な中国において、一ドナーの援助効果を全体的に測定するのは、あまり現実的でない。したがって、本評価では、最初に分野横断的な効果を検証し、次に重点分野における貢献を検証した。

(3) プロセスの適切性

対中国援助の「実施プロセスの適切性」を評価した。どのような体制で、どのような関係者が、どのような手続きを経て援助を実施したかを把握するとともに、その過程における関係者間のコミュニケーション、中国側のオーナーシップ、他ドナーとの関連、スキーム間の関係などをレビューし、評価を行った。

以上に述べた 3 つの評価の視点を「評価の枠組み」として表 1-1 に整理し、「評価項目」、「主な評価設問」、「評価指標」、「情報収集方法／情報源」を示した。

¹ 2001 年 10 月に作成された「対中国経済協力計画」をもとに作成。

図 1-1 対中国 ODA の目標体系図(2001 年度～2007 年度)

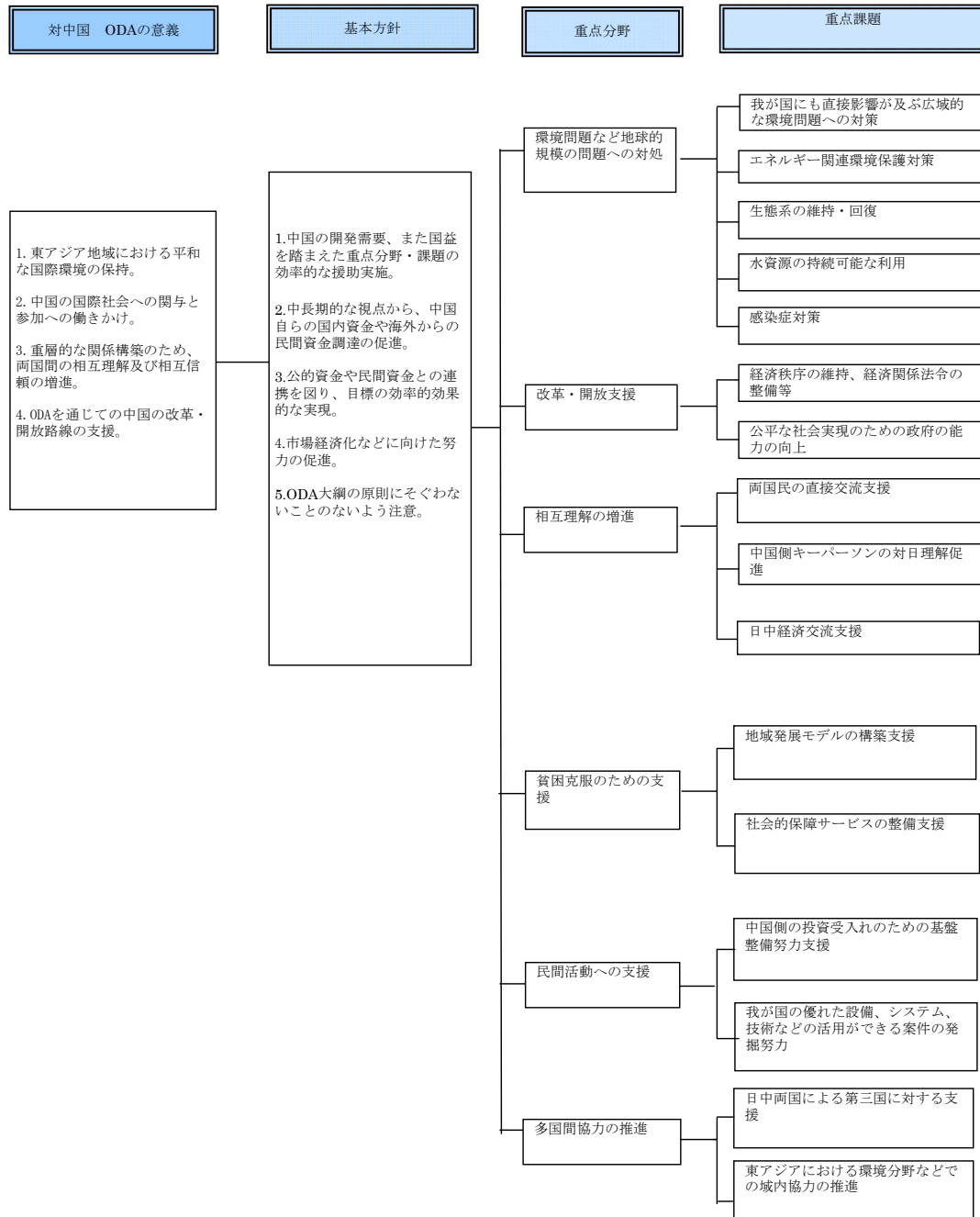


表 1-1 評価の枠組み

評価対象：我が国の対中国援助政策

視点	評価項目（評価設問）	評価内容（指標）	情報源	情報入手手段
政策の妥当性	【相手国の開発ニーズとの整合性】 1. 対中国援助政策は中国の開発ニーズと整合性を有しているか	1.1 中国政府が重視してきた主要社会経済指標項目の推移 1.2 開発ニーズに関する中国政府の認識と重点の変化 1.3 中国のこれまでの開発計画と対中国援助政策の内容の一致度合い（不一致・矛盾がある場合はその割合など）	第1次～10次五カ年計画 対中国経済協力計画 国際機関統計 各種既存評価報告書 中国政府省庁 現地ODAタスクフォース 外務省関係部署 JICA、JBIC本部等	文献調査 インタビュー
	【我が国の上位政策との整合性】 2. 上位目標であるODA大綱や中期政策と整合性を有しているか	2.1 新旧ODA大綱、新旧ODA中期政策の理念・原則や重点課題と対中国援助政策の内容の一致度合い（不一致・矛盾がある場合はその割合など） 2.2 外交政策との関連性	新旧ODA大綱 新旧ODA中期政策 外務省関係部署等 我が国の重点外交政策（H16～）	文献調査 インタビュー
	【国際的な優先課題との整合性】 3. 国際的な優先課題への対応と整合し矛盾がないか	3.1 国際的な優先課題と対中国援助政策における優先事項の一致度合い（不一致・矛盾がある場合はその割合など）	ミレニアム開発目標 ODA白書 世界開発報告他	文献調査
	【他ドナーの支援との関連性（役割分担）】 4. 他ドナーの支援内容と調和のとれたものとなっているか	4.1 他ドナーの支援内容と我が国の対中国援助政策の調和の度合い（相乗効果が生じている支援の有無）（矛盾や非効率が生じている支援の有無） 4.2 他ドナーの支援内容と我が国の対中国援助政策の調和・有効性を阻害する支援の空白の有無	ドナーの対中国援助方針 ドナーの援助実績データ（分野別・テーマ別データ及び案件リスト） 各種既存評価報告書 ドナーの中国事務所 中国政府省庁 現地ODAタスクフォース JICA、JBIC本部等	文献調査 インタビュー
	【我が国の優位性】 5. 我が国の優位性が発揮されているか	5.1 我が国に技術的な優位性のある分野への支援の割合（我が国がリードドナーとなっている分野の割合など） 5.2 他ドナーと競合している支援分野の割合（案件の持ち合いの発生など） 5.3 我が国に優位性のある援助手法（含、スキーム）やアプローチの活用度合い 5.4 我が国の対中国援助において中国政府や他ドナーが我が国に比較優位が有ると指摘する分野への支援の割合	ドナーの援助実績データ（分野別・テーマ別データ及び案件リスト） 各種既存評価報告書 ドナーの中国事務所 中国政府省庁 現地ODAタスクフォース JICA、JBIC本部等	文献調査 インタビュー
結果の有効性	【援助目的に対する有効性】 1. 我が国の対中国援助の目的に対し有効であったか	1.1 東アジア地域の平和と発展のための開かれ安定した社会としての中国の実現 － 改革開放支援 － 貧困克服のための支援 － 民間活動への支援 1.2 我が国に直接影響を与える環境・感染症等の問題の克服 － 地球規模の問題に対処する為の協力 1.3 中国による自助努力の促進 1.4 相互理解及び相互信頼の増進 1.5 我が国援助の効率化のための第三国支援・東アジア域内協力の推進 － 多国間協力の推進	国際機関統計 中国政府統計 各種既存評価報告書 現地ODAタスクフォース 中国政府省庁関係機関 ドナーの中国事務所 商工会議所・日系企業 JICA、JBIC本部等	文献調査 インタビュー
	【開発課題の克服度合い】 2. 我が国の対中国援助の重点課題をどの程度克服することができたか	課題（例） 2.1 環境保全（水資源管理、森林保全・造成、環境情報の整備、環境政策に関する調査研究の実施） 2.2 新・再生可能エネルギーの導入、省エネルギー促進 2.3 感染症対策（HIV/AIDS、結核） 2.4 世界経済との一体化（市場経済化促進、WTO協定等世界基準・ルールへの順応促進） 2.5 カバナンス強化支援（法の支配、行政における透明性・効率性向上支援） 2.6 専門家派遣・研修員受入・留学生支援・青年交流・文化交流・学術交流・大学間交流などの強化（含、日本研究促進、日中共同研究） 2.7 観光促進のための政策提言・人づくり 2.8 貧困対策に関する制度整備・人づくり 2.9 貧困層を対象とした保健、教育の改善、民生向上 2.10 直接投資受入のための基盤整備（知的所有権保護政策の強化支援、インフラ整備支援等）	個別案件報告書 各種既存評価報告書 中国政府統計書 国際機関統計書 ドナーの中国事務所 中国政府省庁関係機関 現地ODAタスクフォース 代表的個別案件実施現場 JICA、JBIC本部等	文献調査 インタビュー 現地調査
プロセスの適切性	【策定プロセスの適切性】 1. 対中国援助政策は、適切なプロセスを経て策定されたか （1）中国政府側との協議プロセス （2）現地ODAタスクフォース内での協議プロセス （3）他ドナー・国際機関との連携・調整	1.1 政策策定への関係者の参画度合い・政策策定体制 1.2 政策策定の根拠（支援ニーズ）の明確性・具体性の度合い 1.3 意見交換・政策内容周知・共有の徹底度合い 1.4 関係者間のコミュニケーションの良好さの度合い 1.5 相手国を含む関係者のオーナーシップの強さ	各種既存評価報告書 外務省公式文書 外務省関係部署 JICA、JBIC本部 現地ODAタスクフォース 中国政府省庁 （援助受入れ担当部署） ドナーの中国事務所等	文献資料調査 インタビュー
	【実施プロセスの適切性】 2. 対中国援助政策は、適切なプロセスにより実施されたか（「対中国経済協力計画」、「ODA大綱」、「ODA中期政策」上に記載された留意点に対応） （1）顔の見える経済協力の推進 （2）対中技術協力の一層の活用と柔軟な実施 （3）プロジェクトの共同形成 （4）モデル・アプローチの推進 （5）OOF及び他の民間資金との連携 （6）国際機関などの主要援助機関との連携強化 （7）一貫性のある援助政策の立案 （8）関係府省間の連携 （9）政府と実施機関との連携 （10）政策協議の強化・政策の決定過程・実施における現地機能の強化 （11）内外の援助関係者との連携 （12）現地機能強化の具体的取組 （13）現地機能強化のための体制整備	1.1 政策を案件として形成する過程の明確さ 1.2 各案件の実施における関係者の意見交換・案件内容の周知の度合い 1.3 両国の関係者間のコミュニケーションの良好さの度合い 1.4 相手国のオーナーシップの強さ	各種既存評価報告書 外務省及びJICA・JBIC文書 JICA、JBIC本部 現地ODAタスクフォース 中国政府省庁 （案件実施省庁担当部署） ドナーの中国事務所 省その他自治体関係者 NGO関係者等	文献資料調査 インタビュー 現地調査

1.3.2 評価の手順

本評価は2007年6月から2008年3月までを調査期間とし、下記1.4の評価者等及び外務省、国際協力機構(JICA)、国際協力銀行(JBIC)の関係者をメンバーとする検討会を開催しつつ、以下の手順で進められた。

(1) 評価の実施計画の策定

評価チームは、評価主任の指揮・監督の下、外務省及び実施機関等の関係部局と協議を行い、評価の目的や対象を明確にし、評価基準を確認した。その上で適切な評価方法を検討し、作業スケジュールを含む評価の実施計画を策定して、ODA 評価有識者会議において承認を受けた。

(2) 文献・インタビュー調査

上記(1)で策定した評価実施計画に沿って、日本の援助政策及び実績、中国における援助動向等、評価対象ならびに比較対象に関する情報を収集した。情報収集は、文献検索、関係者へのインタビュー調査により行った。

(3) 現地調査

国内調査の結果を踏まえ、2007年10月28日から11月10日の期間に現地調査を行った。現地では、日本の対中国援助について、日本側関係者、中国政府関係者、他の援助機関等から聞き取り調査を行い、案件視察を行った。日程は表1-2のとおり。

(4) 国内分析・報告書の作成

国内調査及び現地調査より得た情報を「ガイドライン」に基づいて分析し、報告書に取りまとめた。

なお、国内及び現地調査での主な面談者は表1-3の通りである。

表 1-2

現地調査日程表
(2007年10月28日～11月10日)

日	曜日	宿泊地	行程	備考
10月28日	日	北京	成田 10:30 (JL683) 12:45 北京	
10月29日	月	北京	(午前)・大使館 (午後)・JBIC ・JICA	(牟田、飯塚、藪田、大西、小松原)
10月30日	火	西安	北京 10:00 (CA1209) 12:05 西安 (午後)・合同ミーティング (陝西省財政庁、陝西省水利庁、西安市建設委員会、西安市発展改革委員会) ・陝西省衛生庁	(牟田、飯塚、藪田、大西、小松原)
10月31日	水	西安	(午前)・西安市環境整備計画(下水処理場視察) (午後)・西安市廃棄物管理改善計画(廃棄物中間処理場視察) ・感染症予防推進計画(陝西省疾病抑制センター視察)	(牟田、飯塚、藪田、大西、小松原)
11月01日	木	西安	(午前)・貧困地域結核抑制計画(陝西省結核病防治研究所視察) ・陝西省商務庁 (午後)・西安市藍田県橋村小学校建設計画(橋村小学校視察)	(午前: 牟田、飯塚、藪田、大西、小松原) ・牟田主任帰国 (午後: 飯塚、藪田、大西、小松原) ・高原アドバイザー、丸川アドバイザー西安着
11月02日	金	山西省	西安 06:30 車両で山西省吉県へ移動 (午後)・山西省林業庁 ・黄土高原治山技術訓練計画視察 ・第2次黄土高原中流域保全林造成計画視察	(高原、丸川、飯塚、藪田、大西、小松原)
11月03日	土	山西省 北京	吉県 07:00 車両で有償植林サイトへ移動 (午後)・山西省黄土高原植林事業計画視察 太原 18:15 (HU7371) 19:05 北京	(高原、丸川、飯塚、藪田、大西、小松原)
11月04日	日	北京	調査準備、資料整理	
11月05日	月	北京	(午前)・国家環境保護総局 (午後)・国家林業局 ・衛生部	(午前: 高原、丸川、石井、藪田、大西、小松原) ・高原アドバイザー帰国 (午後: 丸川、石井、藪田、大西、小松原) ・田中主任北京着
11月06日	火	北京	(午前)・商務部 ・財政部 (午後)・科学技術部	(田中、丸原、石井、藪田、大西、小松原)
11月07日	水	北京	(午前)・日中友好環境保全センター (午後)・日中林業生態研修センター	(午前: 田中、丸原、石井、藪田、大西、小松原) ・丸川アドバイザー帰国 (午後: 田中、石井、藪田、大西、小松原)
11月08日	木	北京	(午前)・大使館、JICA、JBIC(合同) ・ADB (午後)・DFID	(午前: 田中、石井、藪田、大西、小松原) ・田中主任帰国 (午後: 藪田、大西、小松原)
11月09日	金	北京	(午前)・UNDP (午後)・世界銀行	(藪田、大西、小松原)
11月10日	土	(移動)		

表 1-3 面会者リスト(敬称略)

日本側関係者	
在中国日本大使館	香川 剛廣 公使
	和田 充広 公使
	武隈 義一 一等書記官
	井上 昌弘 二等書記官
	木村 康博 二等書記官
	檜山 伸司 二等書記官
JICA 中国事務所	古賀 重成 所長
	渡辺 雅人 次長
	藤本 正也 次長
	林 宏之 所員
	小島 元 所員
	難波 緑 専門家
	張 苑 ナショナルスタッフ
JBIC 北京駐在員事務所	中里 太治 次席駐在員
	竹内 和夫 駐在員
	張 陽

中華人民共和國中央政府関係者	
財政部	Peng Zhengyuan, Director
	Wang Yongjie
商務部	Jiang Jiqing, First Secretary
	Liu Chunyong
科学技術部	Jin Xiaoming, Director General
	Xu Jie, Director
	Jiang Xiaoping, Director
	Li Yongsheng, Director
国家環境保護総局	Zhao Feng, Secretary General
	Fang Zhi, Deputy Director
	Zhao Feng, Deputy Director
国家林業局	Liu Lijun, Division Director
	Su Xiuli, Deputy Director
	Liu Kaifeng, Deputy Director
衛生部	Lu Ming, MD
	Liu Haitao, MD

中華人民共和國地方政府關係者	
陝西省財政庁	Qing Chang, Deputy Director
	Liu Youqiang
陝西省商務庁	Song Minsheng, Vice Director General
	Huang Xu Lin, Division Director
陝西省水利庁	Du Xiaozhou, Division Chief
	Zhao Yang, Engineer Division Chief
	Li Yang, Deputy Division Chief
陝西省衛生庁	Yang, 楊 所長
陝西省結核病研究所	Guo Liujia 郭 劉家 所長
西安市外經貿局	Song Yang, Minister of Plan Department
山西省林業庁国際合作処	Wang Chongzhen 王 崇真 処長

案件視察	
陝西省疾病控制中心	Hao Qingyu, Director Doctor
山西省林業建設工程監督所	Zhang Jianying, Project Officer
現地専門家	山下 秀勝(第二次黄河中流域保全林造成計画)
日中友好環境保全センター	木村 信雄 チーフアドバイザー
	是澤 裕二 専門家
	位坂 和隆 調整員
	Chen Yanping, Director
	Ouyang Ne, Professor
日中林業生態研修センター	増田 巳喜男 チーフアドバイザー
	西川 晃由 長期専門家
	大門 誠 長期専門家
	成海 政樹 調整員

国際機関／他ドナー	
UNDP	Lu Lei, Assistant Resident Representative
	Bai Jing, Programme Manager
ADB	Jeffrey Liang, Head
World Bank	David Dollar, Country Director
	Frances Fan
DFID	Mark George, First Secretary

1.4 調査団員

本評価は、下記のメンバーにより行われた。

評価主任

牟田博光 東京工業大学理事・副学長（ODA 評価有識者会議座長）
 田中弥生 大学評価・学位授与機構 准教授

アドバイザー

高原 明生 東京大学 教授
 丸川 知雄 東京大学 教授

評価補助業務従事者

藪田仁一郎 (財)国際開発センター 理事
 寺田幸弘 (財)国際開発センター 総務部長・主任研究員
 小松原庸子 (財)国際開発センター 主任研究員
 大西洋也 (財)国際開発センター 研究員

現地調査には、上記メンバーに加え、外務省国際協力局評価室より、飯塚裕一上席専門官、石井智恵子事務官がオブザーバーとして参加した。

なお、本評価は評価主任ならびに ODA 評価有識者会議の責任において実施されたものであり、外務省、及び日本政府の見解ではない。