

第3章 評価の結果

対中国経済協力計画を「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点から評価した。政策が妥当であってこそ、適切なプロセスと有効な結果が可能になる。また有効な結果こそが次の目的とプロセスにつながる出発点となる。このように3つの視点はお互いに関係している。

評価の結果、日本は中国のニーズに沿った協力を適切に計画・実施し、計画に沿った効果を挙げてきたといえる。しかし、対中国経済協力計画は策定後6年余りが経過している。そしてその間、中国の社会経済は急速に変化している。有償資金協力の新規案件の供与が終了となったこの機会に、日中双方の発展に向けた、より戦略的な協力量針を策定・実施する必要があると思われる。

対中国経済協力計画は、日本の上位政策、中国の5ヵ年計画をはじめとする中国の開発計画、MDGs（ミレニアム開発目標）などの国際課題と概ね整合していた。「政策の妥当性」は十分確保されているといえる。また、日本は中国側のニーズ、ドナー間の比較優位に従って、必要とされる分野を支援してきたといえる。

日本の対中国経済協力は、「中国の経済的発展」に長期的、継続的に貢献してきた。近年は「地球規模の問題への対処」、「改革・開放支援」、「相互理解の増進」にも力を入れており、これら分野においても貢献してきた。「結果の有効性」は多面的かつ持続的に確保されてきたといえる。

「プロセスの適切性」に関しては、日本側の協力実施体制、案件形成・実施過程、相手国関係者とのコミュニケーション、中国側の受け入れ体制、他ドナーとの連携、日本のスキーム間の連携の視点から評価した。その結果、実施過程において大きな問題は見られなかった。これは中国側の調整能力が高く、自国のニーズに即応した調整を継続的に行ってきたことによるところが大きい。

3.1 政策の妥当性

本節では、日本の協力計画目的を日本の援助の上位政策（新 ODA 大綱、新中期政策、対中国経済協力計画）、中国の 5 カ年計画（第 10 次、第 11 次 5 カ年計画）、国際的優先課題への取り組み（ミレニアム開発目標）、他ドナーの支援動向に照らして検討した。

なお、日本は、ODA 大綱の下、主要な被援助国について国別援助計画を策定しているが、中国に対しては、「援助」計画でなく「経済協力」計画を策定している。これが「援助計画」に相当する。

表 3-1 対中国経済協力計画の重点分野と重点課題

重点分野	重点課題
環境問題など地球的規模の問題への対処	・我が国にも直接影響が及ぶ広域的な環境問題への対策 ・エネルギー関連環境保護対策 ・環境生態系の維持及び回復 ・水資源の持続可能な利用 ・感染症対策
改革・開放支援	・経済秩序の維持、経済関係法令の整備等 ・公平な社会実現のための政府の能力の向上
相互理解の増進	・両国民の直接交流支援 ・中国側キーパーソンの対日理解促進 ・日中経済交流支援
貧困克服のための支援	・地域発展モデルの構築支援 ・社会的保障サービスの整備支援
民間活動への支援	・中国側の投資受入れのための基盤整備努力支援 ・我が国の優れた設備、システム、技術などの活用ができる案件の発掘努力
多国間協力の推進	・日中両国による第三国に対する支援 ・東アジアにおける環境分野などでの域内協力の推進

外務省では、毎年度の重点外交政策を策定している。外務省国際協力局国別開発協力第1課へのヒアリングによれば、ここ数年の中国に関するタイトルは、

平成16年度は「未来志向の関係構築」
 平成17年度は「中国との調和のとれた関係の発展」
 平成18年度は「中国との関係強化」
 平成19年度は「中国との相互理解・信頼に基づく関係強化」

となっている。

上記のような重点分野およびその重点課題、重点目標等に鑑みて対中経済協力が実施されてきた。

3.1.1 日本の経済協力政策との整合性

日本の経済協力の上位政策は新 ODA 大綱、新 ODA 中期政策に明記されている。これらの上位政策と対中国経済協力計画との整合性を以下に検証した。⁸

(1) 新 ODA 大綱 (2003 年) 及び新 ODA 中期政策 (2005 年) との整合性

現行の ODA 大綱及び ODA 中期政策と対中国経済協力計画との整合性を表 3-2 に示す。大綱に示された4つの重点課題のうち、「貧困削減」は、国際社会が共有する重要な開発目標であるとして、「教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業等の分野等の分野における協力を重視する」ことが明記されている。ODA 中期政策の「貧困削減」においても、成長を通じた貧困削減のための支援であるとして、「貧困層を対象とした直接的な支援が必要であるとして、教育、保健... (略)」としている。対中国経済協力計画においては、貧困克服のための支援として、社会保障サービスの整備支援が挙げられている。

ODA 大綱の「地球的規模の問題への取組み」は、ODA 中期政策において、「環境問題および災害への取組み」が対応している。そして問題への取組みに関する能力の向上等 5 項目が挙げられている。これに対しては、対中国経済協力計画は、「環境問題など地球的規模の問題への対処」を掲げている。そして日本にも直接影響が及ぶ広域的な環境問題への対策、エネルギー関連環境保護対策、生態系の維持・回復等に関する案件が採択、実施されている。

ODA 大綱の「持続的成長の支援」に関しては、ODA 中期政策で政策立案・制度整備や人作り支援として具体化されている。これらも、対中国経済協力計画の重点分

⁸ 中国に関しては、新旧 ODA 大綱の軍事、核に関する規定が、この部分に関しては、対中経済協力開始の際の対中経済協力3原則において、「軍事面での協力はしない」との政府判断が行われている。

野に反映されている。改革・開放支援や相互理解の増進がそれに相当し、それぞれについて案件が採択、実施されている。

中国に対する援助政策・方針は「対中国経済協力計画」にある重点分野に明確に反映されている。それら重点分野は新 ODA 大綱、新 ODA 中期政策とも概ね整合性している。また、協力プロジェクトの実際の構成も日本の経済協力の上位政策が目指す方向と概ね合致しているといえる。

表 3-2 ODA 大綱及び ODA 中期政策と対中国経済協力計画との整合性

大綱 (2003)	中期政策 (2005)
(1) <u>貧困削減</u>	・<u>発展段階に応じた分野横断的な支援</u> ・<u>貧困層を対象とした直接的な支援</u> ・<u>成長を通じた貧困削減のための支援</u> ・<u>貧困削減のための制度・政策に関する支援</u>
(2) <u>持続的成長</u>	・<u>経済社会基盤の整備</u> ・<u>政策立案・制度整備</u> ・<u>人造り支援</u> ・<u>経済連携強化のための支援</u>
(3) 地球的規模の問題への取組み	<u>(環境問題および災害への取組み)</u> ・<u>問題への取組みに関する能力の向上</u> ・<u>開発計画・プログラムへの環境保全及び防災の要素の取り込み</u> ・<u>開発途上国の環境意識・防災意識の向上</u> ・総合的・包括的枠組みによる協力 ・<u>我が国が持つ経験と科学技術の活用</u>
(4) 平和の構築	・紛争前後の段階に応じた支援 ・一貫性のある復興支援 ・迅速かつ効果的な支援 ・政府に対する支援と地域社会に対する支援の組合せ ・国内の安定と事案の確保のための支援 ・社会的弱者への配慮 ・周辺国を視野に入れた支援

注: 対中国経済協力計画と整合している箇所を太字・下線で示した。

出所: 「政府開発援助大綱」2003 年、「政府開発援助に関する中期政策」2005 年を基に作成。

3.1.2 国内世論との整合性

中国に対するかつての厳しい世論を背景に、対中国経済協力の必要性が日本国内の多くの場で論議されてきた。国別援助計画づくりも、特に対中国に関しては、厳しい対中国世論と経済協力論議に留意し、相互理解、民間交流支援、多国間協力の推進等、日本・日本人の利益ともなるような協力課題を明示的に導入している。

3.1.3 中国の開発計画との整合性

今回の評価対象期間中に策定された中国の開発計画には、第10次5カ年計画(2001―2005年)及び第11次5カ年計画(2006年―)がある。これら中国側の開発政策の変遷を概観した上で、日本の対中国協力との整合性を検討した。

- (1) 第10次5カ年計画(2001―2005年)では、2010年までに国内総生産(GDP)を2000年の倍増にすることを掲げられるなど、同計画が経済発展重視の計画であったことは間違いない。一方で、同計画では、産業構造の歪みや社会的 불안定要因の存在も認識されている。その結果、雇用・社会保障制度の拡充や環境に配慮した持続可能な発展の実現が主目標に掲げられている。また、「西部大開発」に代表されるように沿海部と内陸部の経済格差の縮小も重視されている。中国はこの時期 WTO 加盟(2001年12月)を果たした。これに伴い、市場経済ルールの整備と規範化(とりわけ知的財産権保護)が、中国が国際社会の一員として認められるための要件として重視されている。国内的には2003年のSARS発生、国内経済過熱など、速すぎる発展に起因する問題も生じ、中国政府の政策立案における留意事項となってきた。

表3-3 中国の第10次5カ年計画の主要課題

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 改革・発展・安定のバランス維持 ・ 成長の量から成長の質への転換; 科学と教育に立脚した発展 ・ マクロ的コントロールの強化改善を通じた市場メカニズムの活用 ・ 持続可能な発展戦略の堅持; 人口増、資源開発、生態系維持、環境保護と経済成長とのバランス ・ 西部大開発という戦略的決定に則った地域間格差の縮小 ・ 対外開放政策の堅持・貫徹。同時に経済安全保障の確保 ・ 経済成長率目標は今後10年間で7%前後 |
|---|

- (2) 第11次5カ年計画(2006年―)は、いわゆる3つの格差問題(都市と農村部、沿岸部と中西部、都市における貧富)が深刻になってきた状況を反映し、社会構造的な改革を強調した内容となっている。これは中国の国内社会で格差が切迫した課題となりつつある証拠である。それを反映して計画の基本方向はそれまでの

経済発展から「和階社会」（調和のある社会—胡錦涛国家主席の言葉）の実現へと変更された。

第11次計画は格差是正とともに持続的成長を重視している。植林をはじめとする環境保全や省エネルギー対策に重点がシフトしつつあることが見て取れ、急激な経済発展からあらゆる問題に関してソフトランディングを目指す姿勢が明確に現れている。

表3-4 中国の第11次5カ年計画の主要課題

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ マクロ経済の安定的運営 ・ 産業構造の合理化の高度化 ・ 資源利用効率の向上 ・ 都市と農村の発展の均衡 ・ 基本的公共サービスの強化 ・ 持続可能な発展能力を強化（人口抑制、エネルギー対策、生態系の改善、森林被覆率の改善） ・ 市場経済体制の改善 ・ 生活水準の継続的向上 ・ 民主的法制度と精神文明（思想・道徳を強化し、調和社会の構築で新たな歩みを勝ち取る）の整備 |
|--|

(3) 日本の対中国経済協力計画と5カ年計画との整合性

以上を踏まえ、ここでは、日本の対中国経済協力と5カ年計画との整合性について検討した。

「対中国経済協力計画」の期間は第10次計画から第11次計画にかけての時期にあたる。協力重点は、第10次計画に照らすと、環境、西部大開発、市場経済秩序の整備と規範化、社会保障制度の充実等におかれた。環境分野では生活環境に直結する下水処理施設の建設や植林事業、社会保障分野では年金保険制度整備がある。これらの案件の多くが西安市を含む西部地域で実施されている。また2001年12月のWTO正式加盟もあり、経済法・企業法、知的財産保護法などの整備の分野でも日本の貢献があった。

第11次5カ年計画は、それまでの経済発展から持続可能性に重点を移した。日本の「対中国経済協力計画」はこの重点移行に柔軟に対応したと言える。具体的には、環境問題に対する更なる対応や社会保障を代表とする基本的公共サービスの強化が挙げられる。

第11次5カ年計画では「貧困削減」は主要課題の一つである。中国国内では貧困層が未だ2億人程度存在すると推計されている。その点からも貧困に重点を置いたことは妥当である。しかし現在では中国の貧困は基本的に国内政策の問題として自助努力を促している。中国の貧困はもっぱら中国が自らの政策及び資金により対処すべき問題であり、近年の著しい経済発展にかんがみれば日本国民の理解を得にくいという日本政府の判断による。これは、他ドナー（世界銀行、DFID等）が貧困を重点分野から除外している傾向とも合致している。他ドナーの場合は、経済成長に伴い貧困ライン以下の人口が減少中だという分析結果が判断根拠になっている。

貧困削減は基本的に国内の富の再分配により実現されるべしとする日本の立場に対しては、中国側から第11次五カ年計画では地域間格差の是正と貧困削減がひとつの重点となっているとの説明があった。

3.1.4 国際的な優先課題との整合性

途上国の開発を目指す国際的な取組みとして、ミレニアム開発目標(MDGs)⁹がある。MDGSでは2015年までに達成すべき8つの目標を掲げている。それらは次のとおりである。

- 目標1: 極度の貧困と飢餓の撲滅
- 目標2: 初等教育の完全普及
- 目標3: ジェンダーの平等、女性のエンパワーメントの達成
- 目標4: 子供の死亡率削減
- 目標5: 妊産婦の健康の改善
- 目標6: HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延防止
- 目標7: 持続可能な環境づくり
- 目標8: グローバルな開発パートナーシップの構築

日本の対中国経済協力は、以下の点から直接または間接的に MDGs の目標1、4、5、6、7の目指す方向性と合致している。

- ・ 2001 年以降、内陸部を中心に農村地域の貧困対策プログラムを継続的に行

⁹ 1990年代に行われた主要先進国首脳会議(サミット)や国際連合の一連の会議における議論をもとに、貧困の削減、保健・教育の改善及び環境保護に関する達成目標として「国際開発目標 (International Development Goals)」が国連、経済協力開発機構 (OECD)、国際通貨基金 (IMF)、世界銀行により策定された。その後、2000年9月の国連総会において、それぞれの目標が拡充され、149カ国の国家元首の賛同を得て、ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)として採択された。

ってきた¹⁰。→「目標1」

- ・ 教育分野については、教育施設整備で支援している。→「目標2」
- ・ 都市部、農村地域を問わず、母子保健や保健医療プログラム、予防接種関連プログラム、感染症対策を行ってきた。→「目標4、5及び6」
- ・ 植林事業を代表とした持続可能な環境づくりを行ってきた。→「目標7」

3.1.5 他ドナーとの役割分担

主要ドナー及び国際機関（以下、他ドナーという）の援助政策については、2.3 で整理したところであるが、ここでは日本の対中国援助と他ドナーの支援内容との役割分担の状況を検証した。

中国で活動する主なドナーはそれぞれ特徴のある援助を行っている。各ドナーの援助分野を一覧表にしたものが表3-5である。各ドナーの現行援助計画において、主な支援対象とされている分野は○、主な支援対象ではないが活動が行われている分野は△で表示している¹¹。日本は中国でニーズのある分野に対して、比較的万遍なく協力しているといえる。これにより日本の援助の優位性が確認できる。

¹⁰ 2001年当時は貧困対策を主たる目的とした事業が行われていたため。

¹¹ 現地調査において訪問したドナーについては、現行の対中国協力計画に加えヒアリングの結果も参考にした。

表3-5

国際機関及び他ドナーの支援分野

	日本	DFID	GTZ	ADF	AUSAID	UNDP	UNICEF	世界銀行	ADB
環境対策	○	○	○	○	○	○		○	○
エネルギー 対策	○							○	
感染症対策	○	○			○	○	○		
水環境対策	○		○					○	
民主化・改 革開放支援	○					○		○	○
ガバナンス 強化	○		○	○	○			○	
基礎教育	○	○					○		
女性の地位 向上		○							
保健医療	○	○			○		○		
法整備	○		○						○
貧困対策	○	△		○		△		△	△
職業訓練	○		○						○
インフラ整 備			○	○					

資料：DFID、GTZ、UNDP、ADB、世界銀行のHP ページ資料、及び現地での聞き取り調査より作成

3.1.6 政策の妥当性に対する考察

以上のように日本の対中国援助は、日本の上位政策、中国の開発計画、国際課題とは基本線において大きな齟齬は見られない。しかしながら、貧困問題など中国が国内政策として重視し、実際にニーズが大きい分野に対しては、十分な検討が必要であろう。最貧困地域、最貧困層への直接的な対策は早晚不要になろう。ただし国内全般の格差是正は、中国経済が大きな輸出依存から脱し、国内需要に基づく安定的な成長に移行するのに不可欠であり、これは日本経済の持続的成長にとっても無視できない要素なのである。

今回の他ドナーへのヒアリングによれば、日本がハードとソフトを組み合わせる協力を行っていることに對して高い評価があった。特に日本の経済協力が技術協力と資金協力が連携していることも援助の信頼性を高めているとの評価もあった。技術協力の JICA、有償資金協力の JBIC と他ドナー間ではそれぞれ活動にも高い評価が得られた。

一方で、中国の経済発展が著しい中、これまでの日本の援助の位置づけを、国内世論の動き、国際社会からの視点も取り入れ、それら要素を十分に配慮し、今後の援助目的を明確に示すことが多くのドナーから期待されている。

6項目の重点分野・課題のうち「民間交流への支援」と「多国間協力の推進」に関しては、中国側の要請が少なかった。しかし、対中国経済協力計画の中にこれら2分野が明記されていたのは適切だったと考える。というのは、他の重点分野・課題に関する案件のうち、この2分野に間接的に寄与するものはかなり存在するからである（例：経済法・企業法、知的財産保護法等）。しかもこの2分野は経済協力の範囲に留まらない国際的な課題でもある。また多国間協力推進に関しては、直接的に寄与するものとして第三国研修があり、具体的には「アジア地域環境保護能力向上」などがある。また、間接的に寄与するものとして地域別研修があり、具体的には「地域生態モニタリングコース」が挙げられる。

3.2 結果の有効性

本節では、過去 30 年の日本の協力実績を踏まえつつ、現行の対中国経済協力計画が策定された 2001 年度以降の協力活動に焦点を当て、その有効性とインパクトを検討した。ただし、対中国経済協力計画においても成果指標は明示的に設定されていない。また、中国の開発は中国自身が強いオーナーシップを持ち、膨大な国費を投じて実施しており¹²、広大な中国において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、最初に対中経済協力の一般的な効果について確認をし、次に重点分野における貢献を検討した。

3.2.1 中国政府、他ドナーからの評価

広大な国土、人口、経済規模を持つ中国に対する経済協力の効果は、大変見えにくいものである。それにも関わらず、日本の対中国経済協力に対しては、中国政府及び直接的な受益者から強い感謝の意が表明されている。有償資金協力の中国側窓口機関である財政部によると、日中協力に関する本が、日中国交正常化 20 周年、30 周年を記念して発行されている。これらの本において、日本の協力は中国の発展に貢献したと高く評価されている¹³。また、2007 年 4 月の温家宝総理訪日時の「日中共同プレス発表」に日本の有償資金協力が果たした積極的役割への感謝の意が明記され、2007 年 12 月にハイレベル経済対話出席のため高村外相が訪中した際には、中国側より「日本政府による対中国経済協力が、中国の経済発展、日中経済貿易関係の拡大及び日中友好のために積極的な役割を果たしたことを高く評価する」との表明があった。さらに、近年、中国国内では、日本の協力に関して数多くの報道がされている¹⁴。

中国側からの感謝及び評価のポイントは、次のようにまとめられる。

1) 最大のドナー

中国が最初に外国から支援を受けたのは 1979 年であり、それ以来、日本は対中経済協力のトップドナーである。

2) 広範囲な協力分野

協力分野が、広範囲にわたっていたこと（インフラ整備から、農業、工業、医療、教育、貧困対策、環境対策、等）。

¹² 中国の 2004 年 GDP 総額は約 2 兆 2 千億ドル（為替レートベース）、同年の日本の経済協力総額は約 100 億ドル。日本の対中経済協力の総額は中国の GDP の 0.1% にも満たない。

¹³ 30 周年を記念して「中日技術協力の評価—中日国交正常化 30 周年祝賀」、20 周年当時「中日経済協力 20 周年を記念して」を発行。

¹⁴ 外務省によると、2006 年 10 月からの 1 年間に、中国の新聞、テレビ、雑誌、インターネットで報道された日本の経済協力関連の報道は、700 件近くに上る。このうちの 70% が草の根・人間の安全保障無償資金協力に関する報道であった。

3) 中国の財政ギャップを補完

有償資金協力は中国の新しい政策ニーズと現実の実施能力、財政能力とのギャップを効果的に埋めてきたこと。顕著な事例は、中国での環境重視政策が本格化し始めた1996年当時(第9次5ヵ年開発計画時)、財政的余裕がなかった状況下で、有償資金協力が環境分野を補う結果となった。

4) 経済的互惠関係の構築

日本の協力により日中間の貿易量が拡大し、日中双方の経済発展に貢献し、経済面の互惠関係を築いてきたこと。

5) 人的交流の促進

長年の協力を通じて、政府レベル、民間レベルの人的交流が促進されたこと。

以上の中国側の評価より「日本は、長年、広範囲な分野に対し、タイムリーな協力を実施してきた。そしてそのことによって、日中相互の経済発展に寄与し、かつ相互理解の促進に貢献した。」と理解されていることがわかる。

一方、日本の対中国経済協力は、他ドナーからも高い評価を得ていることが現地でのヒアリングから明らかになった。

他ドナーからの評価ポイントは以下の通りである。

1) 援助スキームの連携

技協、有償、無償をうまく組合わすことで効果を高めている。特に資金協力は技術協力が伴っていることが協力の信頼性を高めている。

2) 有償資金協力の有利な融資条件

低利、長期返済期間の有償資金協力は他ドナーの貸付けや民間資金では代替できない¹⁵。特に、財政基盤が脆弱な地方のニーズ、大規模な投資が必要な環境保全分野でのニーズに適合している。

3) 技術協力の継続

日本の協力の長所の一つは、技術協力にある。対中国の協力の場合は、隣国としての文化社会の類似性から、その効果は特に高いと考えられる。世界銀行北京事務所長及びDFID北京事務所長によれば、「日本の技術協力は、西欧における民間主導の市場経済制度だけでなく、積極的な政府関与を伴ってきた日本の市場経済制度を下敷きとしている。この点が、とくに制度面において、日本の協力を受け入れられ易いものとしている。」とのことであった。

¹⁵ 世銀、ADBとも低利の資金供与チャンネルがあるが、中国はどちらの対象からも外れている。

他ドナーからの以上の評価ポイントより「日本の協力は、技術協力を媒介にして援助スキームを連携することで、有利な有償資金協力の効果をさらに高め、隣国である中国の制度面での発展にも貢献してきた。」と理解されていることがわかる。

以上のように、日本の対中国経済協力は、中国からも他ドナーからもその効果が高く評価されている。

3.2.2 長期的協力を通じた効果

経済協力を通じた日本の対中国経済協力は、日中国交正常化後の1979年に開始され、約30年に及ぶ歴史がある。この間、日本は中国へのトップドナーとして、中国の開発課題、開発ニーズの変化に則した協力を継続してきた。特に、中国の開発政策が、1990年代末に成長第一主義から改革・開放と安定のバランス、成長の持続性、成長に伴う格差・ゆがみ（貧困、環境問題等）の是正、開発運営能力の強化（人材育成等）に重点を移したことに対応し、現行の対中経済協力計画も明確に重点分野が絞られた。

日本の対中経済協力政策が、中国の開発政策の変化に柔軟に対応可能であったのは、長期的な協力の過程で、(1)継続的に一定規模の協力を持続してきたこと、(2)中国の開発課題、ニーズを先取りした協力を行ってきたこと、(3)これまでの協力の蓄積を有効利用してきたことが主な要因と考えられる。

国交正常化後の日中関係にあっても、外交関係、国際情勢等が変化する中で、緊迫した状態となる時期もあった。実際、他ドナーからの協力は一時期停止したこともあるが、唯一日本は、一定規模の協力を継続してきた。特に、結核対策や植林事業など、大規模で長期的・国家的な取り組みが必要な事業に対しては、継続的な支援が協力の効果を左右する。日本が一定規模の協力を継続することで、協力の効果が保たれ、日中の信頼関係の構築、相互理解の増進が図られてきた。

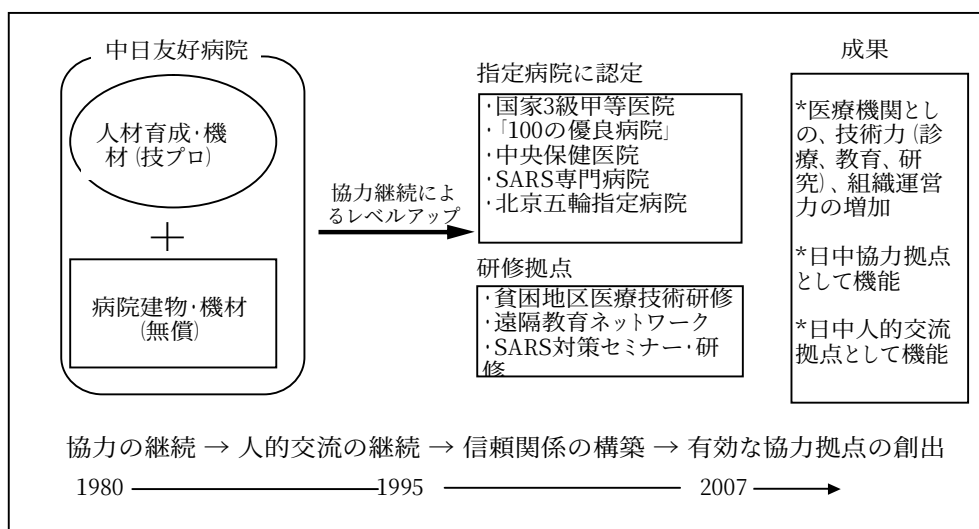
開発課題や開発ニーズの先取りに関する事例では、現在でも環境問題への協力拠点である「日中友好環境保全センター」、社会福祉協力の拠点である「肢体障害者リハビリテーション研究センター（現：中国リハビリテーション研究センター）」がある。「日中友好環境保全センター」は、中国の環境保全体制がほとんど整っていなかった1980年代末に日本側より協力表明が出され、これに対する中国側からの協力要請を受けて1990年度から建物建設・機材供与に向けた無償資金協力が開始された。その後、数次にわたる技術協力が行われ、現在では中国の環境政策の中心的な実施機関として機能している。「肢体障害者リハビリテーション研究センター（現：中国リハ

ハビリテーション研究センター)」への協力開始はさらに古く、1985年度まで遡り、その後、数回にわたる技術協力が行われてきた。「リハビリセンター」は、リハビリテーション分野における臨床、研究、教育を担う総合機関として開設され、リハビリテーション従事者の人材養成を中国全土で展開してきた。2006年に終了した技術協力プロジェクトでは、増大するリハビリテーション事業の需要を満たすため、国際基準に合った理学療法士、作業療法士を養成するための初の4年制カリキュラムを作成し、第11次5ヵ年計画に明文化された「障害者事業を積極的に発展させ、社会福祉事業を強化する」に貢献した。

この2つの事例は、どちらも15年以上にわたり長期的な協力が継続された。その結果、無償資金によるハード（建物、機材）と技術協力で培われた人脈、養成された人材、技術、経験を活用して、同分野における広域研修の協力の拠点となるに至っている。長期的な協力の過程で、双方の比較優位や補完すべき点に関して、共通理解も進むことになった。同様の事例は、他の案件でもみることができ、有償資金協力案件と技プロによる研修事業の連携といった例も見られる。2001年度以降の対中経済協力は、規模的には年々減少してきていることから、これまでの協力の蓄積の有効活用は、理に適った選択であると評価できる。

Box 1 継続性がもたらす効果—協力拠点の創出(日中友好病院の事例)

「日中友好病院」は、日中平和友好条約締結後の1979年12月、当時の大平首相が訪中した際に日中友好のシンボルとして協力が表明され、これに対する中国側からの協力要請を受け、1980年度より病院建設を中心とする無償資金協力が開始された。当時の中国は、改革・開放政策が取られ、保健医療分野においても中国伝統医学と西洋医学の結合による医学の近代化が図られていた。日中友好病院は、その中核となる近代医学のモデル病院となり、診療、教育、研究を行い得る総合医療センターとなることが期待された。建物建設と並行して、1981年度からは、病院の設立と運営に係る人材育成のために、日中間の初のプロジェクト方式による技術協力が開始された。



これまでの協力により、日中友好病院は、中国国内の高度医療機関としての地位を確立するとともに、中国貧困地区への医療研修拠点として、日本の医療分野における協力効果の波及に貢献している。また、長年の協力の中で、日中友好病院の中心スタッフをはじめ多くの主要医療機関スタッフが、日本の協力による研修を受講している。医療分野における長い人的交流は、後続プロジェクトのスムーズな案件形成を可能としている。SARS発生時に、中国への国際緊急援助隊(JDR: Japan Disaster Relief Team)に派遣協力専門家として参加した日本人医師は、「SARS発生時という緊急時に外国人専門家をすみやかに受入れ指導できたのは、これまでの技術協力で培われた信頼関係があったからこそである。これまでの協力拠点が感染症対策のモデルになった意義は大きい」と評価している。2004年の20周年記念式典には、橋本龍太郎元首相、駐中国日本国大使らが出席し、同日夜の中国中央テレビ(CCTV)で放映され、各紙の健康面の第一面で報じられた。

日中友好病院は、その「日中友好」という名前や病院という性格から、北京の多くの人に知られており、広報という観点からも効果の高い案件である。今後も医療分野への日本の協力の重要な受け皿として機能することが期待される。

一日中友好病院の歩み

日中友好病院は1984年に完成し、開院後は、病院の施設を活用した本格的な技術協力が展開された。プロジェクト終了時には、病院の技術レベル、組織運営レベルの総合評価を日中合同で行い、技術レベルの向上を目指したフォローアップ協力、アフターケア協力が1995年まで継続された。さらに、病院側が目指す「第3級特等病院」（日本の国立国際医療センター等のナショナルセンター並みの高レベル病院）の指定を目指し、診療、教育、研究各方面でのより高いレベルの技術習得を目的とした技術協力のフォローアップ協力が1996-2001年まで行われた。2000年には、中央保健医院に指定され、北京を中心として高い名声で知られるようになった。

2000年からは、JICAが協力を行った日中友好病院の医療看護研修センターが実施機関となり、中西部貧困地区の医療拠点整備を目的とする「貧困地区医療技術研修」（2000-04年、技術協力：現地国内研修）が開始された。2003年にSARSが発生した際には、「SARS専門病院」に指定され、直ちに院内感染、伝染病関係の専門家派遣が行われた。中国各地の病院から検査、特にバイオセーフティ知識のニーズが高まり、研修センターにおいて、検査技師に対する研修が実施されるなど、SARS拡大防止に大きく貢献した。現在はフェーズ2となる「内陸部貧困地区医療従事者育成計画」が実施中であり（2005-09年）、フェーズ1の経験を活かして日中友好病院がさらに効果の高い研修を実施するとともに、内陸部の医療レベルの向上に持続的に貢献できるようネットワークを構築していくことが期待されている。2005年には、2008年の北京オリンピック指定病院にも指定され、中国国内外に名声が及んでいる。

年度	無償資金協力	技術協力	関連の動き
1980 1981	日中友好病院建設計画 1980-84年（建物建設、機材供与）（総額160億円）	中日友好病院プロジェクト 1981-84年（プロ技：人材育成、機材供与）	
1984	建物の引渡し、開院		
1986	日中友好病院機材整備計画 1986年（5億円）	中日友好病院プロジェクトフェーズ2 1984-89年（プロ技：人材育成、機材供与）	
1989			
1990		中日友好病院フォローアップ協力 1989-92年（プロ技）	・中日友好病院プロジェクト評価調査（実施JICA、日中合同評価）
1992 1993 1994 1995		中日友好病院アフターケア協力 1994-95年（プロ技）	*国家3級甲等医院に指定 ・中日友好病院中期発展計画案作成（中国側作成）
1996		中日友好病院フォローアップ協力 1996-2001年（人材育成、機材供与）	・協議国派遣
1999			*「100の優良病院」に認定
2000 2001 2002 2003	遠隔医療・遠隔教育器材整備	貧困地区医療技術研修Ph1 2000-04年（現地国内研修）	*中央保健医院に指定 ・SARS発生 *SARS専門病院に指定 ・中日友好病院20周年記念式典 ・貧困地区医療技術研修終了時評価
2004			
2005		貧困地区医療技術研修Ph2 2005-09年（現地国内研修）	*北京五輪指定病院に指定 ・貧困地区医療技術研修終了時評価セミナー（於、西安）
2009			

3.2.3 スキームの特性と連携による効果

日本には多様な協力手法があり、それぞれの特性に応じた効果が得られている。さらに、それぞれの特性を活かして、複数の協力手法を連携させることで、より高い効果を得る体制が取られている。

(1)無償資金協力

日本の無償資金協力は、建物建設、設備整備、機材供与といった内容が主流だが、プロジェクトの管理が徹底していて、長期的なインパクトを考慮している点が他ドナーに対する比較優位である。プロジェクト管理面では、日本のコンサルタントからプロジェクト実施者までが、プロジェクトの計画、実施に深く関わり、きめ細かな管理をしてきたとの評価を中国側から得ている。さらに、プロジェクトの効果や目標を設定し評価を行い、プロジェクト終了後も事後評価やフォローアップを通してプロジェクトの持続的発展を考慮している。このような体制は、プロジェクトの実施を強化し、プロジェクト終了後の持続性を高めるとともに、今後の長期的な協力の改善にも貢献している。

また、他ドナーの無償資金協力はプロジェクトがより小規模・短期間で、対象地域・対象省庁が限定されているものが多く、日本の協力は、対象が広範囲で長期的な支援が行われているケースが多いとの指摘があった。例えば、1990年代末から開始された「予防接種拡大計画」は、同時期に開始された技術協力プロジェクト「予防接種事業強化プロジェクト」(2000-2005年の5年間)と連携し、西部貧困地域である7省・自治区(技プロの対象は5省・自治区)を対象に実施された。無償資金協力による機材供与は単年度で実施されたが、連携して実施された技プロによって感染症予防に対する技術・ノウハウが長期にわたり移転され、協力の効果、対象地域へのインパクトが大きいものとなった。一方、同じ感染症の分野で数年度にわたる支援があった無償資金協力案件でも、技プロとの連携が伴わず、中国の同分野の計画の中で、一部の資機材の投入に限定されたものでは、協力内容が限定されていて一方的な協力であったとの批判的コメントがあった。このことから、日本の無償資金協力の長所だと理解されている広範囲で長期間のインパクトを視野に入れた協力も、単なる機材供与にとどまる場合には必ずしも高い評価を得ることはできず、研修・専門家派遣といったソフト面の支援を伴うことで、より高い評価につながっていると考えられる。

プロジェクト終了後も、長期的なフォローアップによって時間の経過とともに明らかになる問題に対応することが可能な体制ができています。ただし、機材のパーツ交換等のフォローアップは、これまでに多くの事例はない。無償資金協力の窓口である商務部のヒアリングでは、1980年代、90年代に供与された案件では、パーツの故障・老朽化が目立ってきているとの指摘があった。商務部では、実施機関が自立して問題を

解決するよう指導してはいるが、プロジェクト数が多いこと、ほとんどの案件が公益分野の施設であり利益が出ない等の理由から、特に中西部の貧困地域では対応が困難となっているとのことであった。商務部は、パーツ交換等の支援の際には、関係者の研修や専門家派遣など、ソフト面での人的交流も重要だと認識していて、JICA とも協議している。近年は、日本の無償資金協力も大規模な案件は少なくなっている。中国の自助努力の状況を見つつ、協力効果の継続という観点から、JICA 事業等によるフォローアップ支援を行う意義は大きいものと思われる。

(2) 技術協力

日本の技術協力には、専門家派遣、研修プログラムなどを単独あるいは組み合わせて実施する技術協力プロジェクト（以前のプロジェクト方式技術協力）や開発調査等、多様な手法がある。この中で、前述の無償資金協力で言及したように、長期的な技術協力が行われるケースは、とくに評価が高い。とりわけ、日本人専門家が長期に関与するプロジェクトは、技術移転による事業のスムーズな実施、複数のチャネルや手段によるコミュニケーションの多様性による信頼関係・人脈の構築、次の協力への展開のフォローを行う体制が整っている。中でも、「日中友好環境保全センター」プロジェクトは、技術協力が開始された 1992 年から現在までほぼ継続して、日本人専門家が派遣されている。今や、「環境センター」は、中国の環境問題に対応するプラットフォームとして、日中の協力拠点であるばかりか、他のアジア諸国を含めた技術交流や協議の場となっている。

技術協力を通じた日本の協力は、相手国の人材育成を通じ相手国政府の政策や制度設計に貢献することが特徴である。特に中国への技術協力は、欧米とは違って、共通の文化的背景があることから、日本からの制度支援は中国側からは受け入れられ易く、日本にとっても伝え易いという利点がある。

改革・開放が進み、WTO 加盟に向けた体制作りの局面では、以下のようなプロジェクトが実施された。

国内投資環境の整備

- ・「中小企業金融制度調査（開発調査）」、
- ・「証券先物取引市場の管理監督（技プロ）」等

貿易認証制度の確立

- ・「WTO 研修（技プロ）」、
- ・「租税条約（国別研修）」、等

知的所有権保護体制の強化

- ・「知的財産保護プロジェクト（技プロ）」、等

発展と安定のバランスが重視されるようになって以降は、

環境問題への対応

- ・「日中友好環境保全センター（技プロ）」、
- ・「四川省安寧河流域造林計画調査（開発調査）」、等

貧困地域の発展・基礎的社会サービスの充足

- ・「西部地域中等都市発展戦略策定調査（開発調査）」
- ・「中西部地域リプロダクティブヘルス・家族保健（技プロ）」、
- 農村部の社会保障制度の確立
- ・「農村社会養老保険制度整備調査（開発調査）」、等

といったプロジェクトを実施し、中国の制度支援に貢献している。

開発調査は、これまで有償資金協力との連携で行われるケースが多くみられた。

日本の資金協力につながった開発調査案件

1980 年代

- ・「鉄道近代化計画」（有償）
- ・「北京首都空港施設地区拡張計画」（有償）
- ・「海南島総合開発計画」（有償）

1990 年代

- ・「西安市生活廃棄物処理計画」（無償）
- ・「重慶市快速軌道交通計画調査」（有償）
- ・「大連市環境モデル地区整備計画調査」（有償）

大規模な有償プロジェクトの実施前に、対象地域の現状、問題点を詳細に調査し、対象分野のマスタープランを作成・提示することは、その後の効果の高い有償プロジェクトを設計する際の、貴重な情報源である。また、制度設計に関連し、相手国の政策判断を伴うような案件では、相手国政府の組織の中に日本人専門家として派遣されて技術移転を行う技プロよりも、コンサルタント・チーム（開発調査団）の方が受け入れやすい場合もある。有償プロジェクトの新規供与の終了とともに、投資前調査としての開発調査の案件数は減少すると考えられる。しかし特定部門ないし特定地域を広くカバーする開発プログラムや政府の制度設計づくりに関与する場合には、開発調査のもつ意義は継続すると考えられる。

(3)有償資金協力

中国側および他ドナーからの評価にもあるように、日本の有償資金協力は、中国が改革・開放政策を促進する過程で、唯一可能な公的低利融資であった。加えて、金額的規模が大きく、国際競争入札 (ICB: International Competitive Bidding) であることから、中国側の選択の余地が大きい融資であった¹⁶。有償資金協力が開始された初期 (1980 年代) は、沿海部と主要生産拠点を結ぶインフラ整備、近年では内陸部の地方開発、環境保全、人材育成といった中国の開発ニーズ、資金ニーズに見事に適合した。

また、中国国内資金による事業に比べて、利子付きで返済する資金であり、かつ他国からの借り入れであるという緊張感から、有効活用のための受入れ体制がしっかり取られた。このため、効果の発現が高く、持続的な成果が得られている。成果の持続性を保つために、例えば、下水処理工場プロジェクトでは、下水料金を上水道の価格に含めるという徴収システムが組み込まれていることから、下水道使用料の徴収漏れを予防でき、費用回収が可能である。また下水配管設計と建物の建築許可制度とがリンクし、無駄な投資を行わないシステムとなっている。

さらに、有償資金協力では、実施機関である JBIC のサポート体制が中国側から評価されていることから、業務を通じて案件管理のノウハウが伝わったことも大きな成果である。近年では、有償資金協力案件の実施機関や関係者が事業の一部として訪日研修プログラムに参加する他、JICA の技術協力プログラムを活用して中国国内外で研修する機会も増加し、さらにこの傾向は高まっている。

3.2.4 モデル創出による潜在的波及効果

中国への日本の経済協力は、他ドナーに比較すると多額ではあるものの、中国経済の規模に比べれば僅かであり、全国レベルでの量的インパクトは大きくはない。しかし、協力対象地域における局地的なインパクトが大きく発現した場合には、デモンストレーション効果となり、他地域へのモデルケースとして、波及効果を得ることが可能となる。高いモデル効果を得られた案件では、山西省の植林事業や西安市の廃棄物処理センターが事例として挙げられる。

¹⁶ 日本の有償資金協力では、借款に基づく資機材および役務の調達には借入人の責任において実施されることから、相手国側の選択の余地が大きいと評価されている。一方、調達手続きは JBIC の有償資金協力事業のための調達ガイドラインに従って行われることになっており、同ガイドラインにおいて、調達は国際競争入札を原則とすること、入札の諸手続き (公示方法、事前資格審査、入札期間、開札方法等) 等が定められている。(外務省「経済協力参加への手引き」より引用。)

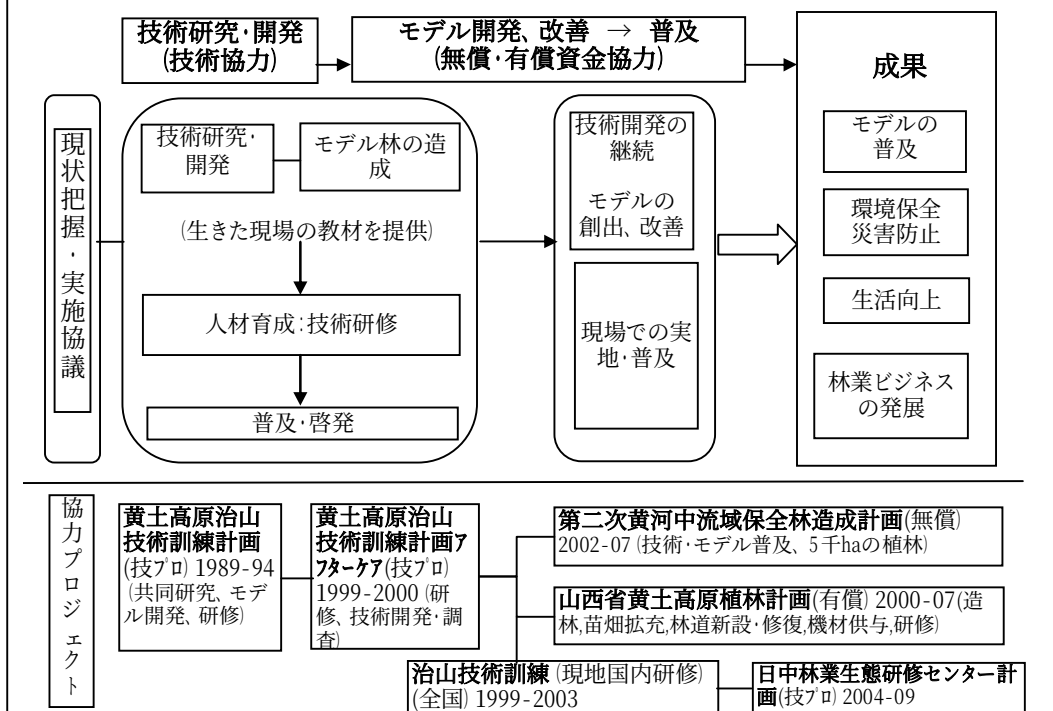
「西安市廃棄物管理改善計画」(無償資金協力)では、生活ゴミの中継処理センターを建設し、ゴミ圧縮機、ゴミ収集・運搬用のトラック等を機材供与した。現在、中継処理センターのゴミ処理能力は、西安市のゴミ発生量の4分の1を占め、市の環境改善・保護に貢献している。このプロジェクトは、生活廃棄物の成功モデルとして、中国各地の20以上の省・市が見学に訪れている。西安市は、日本の協力で建設された中継処理センターほど大型のシステムを作ることは財政的に困難だが、センターを中心として、小型のゴミ圧縮ステーションを独自で26ヵ所建設している。最近の都市化の進行に伴い、今後は、市民からのゴミ収集量を徐々に増やし、小型ゴミステーションの数をさらに増やしていく計画である。

このように、最初は局地的なインパクトからはじまったプロジェクトでも、協力を通して大きな成果を上げて、それが成功モデルにまでなる場合には、潜在的な波及効果を期待することができる。また、協力終了後、中国自身でプロジェクトを展開する場合には、成功事例として開発効果を持続させようとするインセンティブが関係者の間に高まり、各地域での創意工夫を広げ、持続性を高めることにも貢献している。さらに、新規案件形成時には、プロジェクトの設計に、モデルとしての活用を念頭に置くことや成功事例としての教訓を活用することが可能となっている。

Box 2 モデル創出による波及効果（山西省植林事業の事例）

日本の経済協力による山西省の植林事業は、1989年の「黄土高原治山技術訓練計画」からはじまった。中国の水土保持事業の歴史は古く、改革・開放政策が開始された1978年以降は、三北防護林建設局や黄河中流水土保持委員会などを設置し、組織的な対策を実施してきた。しかし、対象面積の広大さ、簡易機材による小規模作業、専門技術者の不足等の課題があり、技術者の技術レベル向上、治山技術の研究開発を目的とした協力の要請が日本政府に出された。プロジェクトでは、カウンターパートである北京林業大学水土保持学院の教授・スタッフとの共同研究、治山モデル流域の設定、水土保持試験林の造成（1000ha）、166名の技術者研修が実施された。厳しい黄土高原の環境に適した造林技術の研究開発、日本人専門家による熱心な指導・管理によって、プロジェクトの成果である流域設定、試験林の造成は現地に定着した。プロジェクトは、「黄土高原での植林事業の成功例」として広く知られるようになり、開発された技術は「成功モデル」として、他のプロジェクトに適用されることになった（適用例：世銀「森林資源開発保護計画（1995-98年）」、ドイツ KfW「山西北部造林プロジェクト（1996-2000年）」、日本 JBIC「山西省黄土高原植林計画（2000-07年）」、日本「第二次黄河中流域保全林造林計画（無償）（2002-07年）」）。

対象県であった吉県の森林被覆率は、1989年の15%から2004年には65%に上昇。2000年には、全国水保生態建設モデル県に指定され、中国各地から見学者が訪れている。2006年からは山西省政府が「6大造林緑化プロジェクト」に取組みはじめ、毎年3億5500万元かけて全省で植林に取り組んでいる。ここでも日本の協力で開発された技術が適用されており、中国政府の自立支援に貢献している。



3.2.5 重点分野・課題に照らした効果

(1) 環境問題など地球的規模の問題への対処—環境問題

1980年代前半から、中国経済は継続的な成長を開始した。しかし、急激な経済成長に伴う大気汚染、水質汚濁等の公害問題が1980年代後半より顕在化した。中国政府は、第7次5ヵ年計画(1986-1990)において、初めての環境5ヵ年計画を作成し、環境対策に取り組んでいくことを表明した。

環境分野に対する日本からの協力は、このような背景の下、1980年代から開始され、協力内容・規模ともに拡大してきた。今日、中国の大気汚染、水質汚濁、自然環境悪化は、日本における酸性雨、黄砂の飛来、東シナ海・日本海などの水質汚濁の原因を成している可能性が指摘され¹⁷、中国の環境問題は国境を越えた問題としての性格を持ち、その対処はますます重要となってきた。

イ. 日本の協力の実績

今回の評価対象期間(2001年度～2006年度)に行われた協力の中で、環境関連案件は最大の68件(39.8%)である。このうち、規模の大きい有償資金協力は37件(有償資金協力案件の約50%)、金額にして約4千億円(約68%)である。

表3-6 環境問題の協力実績 (有償についてはE/Nベース)

重点分野	重点課題	案件数						金額(百万円)	
		無償	技プロ	開発調査	有償	計(%)		有償	(%)
1. 環境問題など地球的規模の問題への対処	1. 我が国にも直接影響が及ぶ広域的な環境問題への対処	4	3	2	10	19	(11.1)	100,735	(67.97)
	2. エネルギー関連環境保護対策	0	1	1	5	7	(4.1)	78,526	
	3. 生態系の維持・回復	8	3	4	8	23	(13.5)	73,857	
	4. 水資源の持続可能な利用	2	1	2	14	19	(11.1)	156,243	
	小計	14	8	9	37	68	(39.8)	409,361	
	5. 感染症対策	6	4	0	10	20	(11.7)	26,218	
	中計	20	12	9	47	88	(51.5)	435,579	(72.32)
2. 改革・開放支援	1. 経済秩序の維持・経済開発法令の整備等	0	13	2	0	15	(8.8)	0	(0.00)
	2. 公平な社会実現のための政府の能力の向上	0	1	0	0	1	(0.6)	0	
	中計	0	14	2	0	16	(9.4)	0	
3. 相互理解の増進	1. 両国民の交流(日本学・日本語教育の支援)	5	0	0	6	11	(6.4)	20,202	(20.54)
	2. 日中キーパーソンの相互理解支援	5	0	0	22	27	(15.8)	103,481	
	3. 日中経済交流支援	1	0	0	0	1	(0.6)	0	
	中計	11	0	0	28	39	(22.8)	123,683	
4. 貧困克服のための支援	1. 地域発展モデルの構築支援	4	4	4	2	14	(8.2)	43,013	(7.14)
	2. 社会的保護サービスの整備支援	5	3	2	0	10	(5.8)	0	
	中計	9	7	6	2	24	(14.0)	43,013	
5. 民間活動への支援		0	0	0	0	0	(0.0)	0	(0.00)
6. 多国間協力の推進		0	0	0	0	0	(0.0)	0	(0.00)
(JICAのみ、その他)		0	3	1	0	4	(2.3)	0	(0.00)
合計		40	36	18	77	171	(100.0)	602,275	(100.00)

出所:『ODA 国別データブック』、『政府開発援助白書』、JICA 及び JBIC の資料を基に作成。

注:重点分野の5、民間活動への支援、および6、多国間協力の推進の案件数が0件となっているが、これら2分野に対する協力を行っていないのではなく、重複をさけるために、より優先とする分野へ分類しているため、結果としてこのような数字となっている。

¹⁷ 持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方検討会、「持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方報告書」、平成18年8月(環境省、(社)海外環境協力センター)。

表 3-7 環境問題の協力実績 (2001～2006 年度、有償資金協力のみ)

重点分野	重点課題	案件名	部門名 (TRIC分類)	借入契約日	契約額 (百万円)
1. 環境問題 など地球 的規模の 問題への 対応	1. 我が国にも直 接影響が及ぶ 広域的な環境 問題への対応	鞍山市総合環境整備計画	社会的サービス	2002.3.29	14,525
		太原市総合環境整備計画	社会的サービス	2002.3.29	14,144
		新疆ウイグル自治区伊寧市環境総合整備計画	社会的サービス	2005.3.30	6,462
		貴陽市水環境整備計画	社会的サービス	2005.3.30	12,140
		内蒙古自治区フフホト市大気環境整備計画	社会的サービス	2006.6.23	7,400
		吉林省吉林市環境総合整備計画	社会的サービス	2006.6.23	9,711
		湖南省環境整備・生活改善計画	社会的サービス	2003.3.31	7,882
		貴州省環境社会発展計画	社会的サービス	2006.6.23	9,173
		新疆ウイグル自治区地方都市環境整備計画 (I)	社会的サービス	2007.3.30	12,998
		内蒙古自治区フフホト市大気環境改善計画(II)	社会的サービス	2007.3.30	6,300
	2. エネルギー関 連環境保護対 策	北京市環境整備計画	電力・ガス	2002.3.29	8,963
		山西省西龍池揚水発電所建設計画	電力・ガス	2002.3.29	23,241
		河南省大気環境改善計画	電力・ガス	2003.3.31	19,295
		安徽省大気環境改善計画	電力・ガス	2003.3.31	18,558
		包頭市大気環境改善計画	電力・ガス	2005.3.30	8,469
	3. 生態系の 維持・回復	寧夏回族自治区植林植草計画	農林・水産業	2002.3.29	7,977
		甘肅省植林植草計画	農林・水産業	2003.3.31	12,400
		内蒙古自治区植林植草計画	農林・水産業	2003.3.31	15,000
		植林計画 (江西省)	農林・水産業	2004.3.31	7,507
		植林計画 (湖北省)	農林・水産業	2004.3.31	7,536
		四川省長江上流地区生態環境総合整備計画	農林・水産業	2005.3.30	6,503
		河南省植林計画	農林・水産業	2006.6.23	7,434
		吉林省松花江流域生態環境整備計画	農林・水産業	2007.3.30	9,500
	4. 水資源の持続 可能な利用	西安市環境整備計画	社会的サービス	2002.3.29	9,764
		重慶市環境整備計画	社会的サービス	2002.3.29	9,017
		宜昌市水環境改善計画	社会的サービス	2003.3.31	8,460
		南寧市水環境整備計画	社会的サービス	2003.3.31	12,115
		フフホト市水環境整備計画	社会的サービス	2004.3.31	9,747
		陝西省水環境整備計画	社会的サービス	2005.3.30	27,264
		長沙市導水及び水質環境計画	社会的サービス	2005.3.30	19,964
		雲南省昆明市水環境整備計画 (I)	社会的サービス	2006.6.23	12,700
		黒龍江省ハルビン市水環境整備計画	社会的サービス	2006.6.23	7,398
		広西チワン族自治区玉林市水環境整備計画	社会的サービス	2006.6.23	6,282
		雲南省昆明市水環境整備計画 (II)	社会的サービス	2007.3.30	10,400
		寧夏回族自治区水環境整備計画	社会的サービス	2007.3.30	8,432
		四川省地方都市水環境整備計画	社会的サービス	2007.3.30	6,300
		安徽省地方都市水環境整備計画	社会的サービス	2007.3.30	8,400
	5. 感染症対策	公衆衛生基礎施設整備計画 (吉林省)	社会的サービス	2004.3.31	1,649
		公衆衛生基礎施設整備計画 (河南省)	社会的サービス	2004.3.31	5,016
		公衆衛生基礎施設整備計画 (湖北省)	社会的サービス	2004.3.31	2,325
		公衆衛生基礎施設整備計画 (湖南省)	社会的サービス	2004.3.31	2,855
		公衆衛生基礎施設整備計画 (江西省)	社会的サービス	2004.3.31	2,821
		公衆衛生基礎施設整備計画 (安徽省)	社会的サービス	2004.3.31	2,548
		公衆衛生基礎施設整備計画 (山西省)	社会的サービス	2004.3.31	2,442
		公衆衛生基礎施設整備計画 (黒龍江省)	社会的サービス	2004.3.31	2,288
		公衆衛生基礎施設整備計画 (河北省)	社会的サービス	2004.3.31	1,908
		公衆衛生基礎施設整備計画 (遼寧省)	社会的サービス	2004.3.31	2,366

日本は、中国の環境問題に対応するため、1980 年代中盤から多様な協力を行ってきた。環境案件と位置づけられる最初の例は、上水整備プロジェクト¹⁸であった。当時

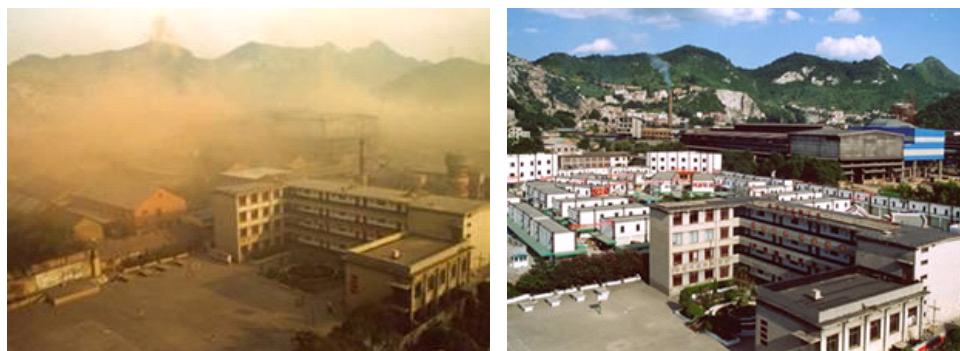
¹⁸ 1986 年の「長春市浄水場整備計画」(無償)にはじまり、1988 年の「北京市上水道整備計画」、「北京市下水処理場整備計画」、「4 都市上水道整備計画」、「4 都市ガス整備計画」(以上 4 案件、有償)。

の日本の協力は、中国の改革・開放政策に対応して、経済成長を支援するプロジェクトが主流であった。特に有償資金協力は、鉄道建設、港拡充といった運輸インフラに重点を置いていた。しかし環境問題の顕在化に応じ、1988年には日中平和友好条約締結10周年を記念して、「日中友好環境保全センター（以下「環保センター」）」の建設が合意された（無償資金協力）。建物建設と並行して、技術協力による人材育成が行われ、その後、継続した協力が行われ、日本人専門家チームが現在も常駐している。

1990年代に入ると、上下水道プロジェクトに加え、企業の環境対策を支援するプロジェクト（「湖南省湘江流域環境汚染対策事業計画」等）、大気汚染対策プロジェクト（「環境モデル都市計画」等）、森林保護、水利人材育成や節水灌漑事業など、協力の範囲が広がりを見せた。JBICでは、1995年より、環境案件強化のために通常より低利の借款が適用されていたが、1997年には、地球環境問題対策案件や公害対策案件を対象に、優先条件を適用できるようになった。

Box3 日中環境開発モデル都市構想

1997年、北京で行われた日中首脳会談において、「日中環境開発モデル都市構想」が打ち出された。日本の有償資金協力と技術協力を通じて、都市に重大な影響を及ぼす主要な環境汚染源に有効な対策を講じ、環境改善、環境管理水準の向上に資することを目的とした。対象都市の一つであった貴陽市では、総額144億円に上る有償資金が投じられ、JICAによる開発調査（貴陽市大気汚染防止対策マスタープランの作成支援）、専門家派遣、「環保センター」による支援、モデル都市関係者の訪日研修が行われた。プロジェクト実施後、貴陽市では、SO₂、CO₂、ばいじんと粉塵、排水の排出量が大きく削減し、飛躍的な環境改善が実現した。この成果を踏まえて、2002年には、中国ではじめての「循環経済型生態建設モデル都市」に指定された。



協力実施前後の貴陽市の大気の変化

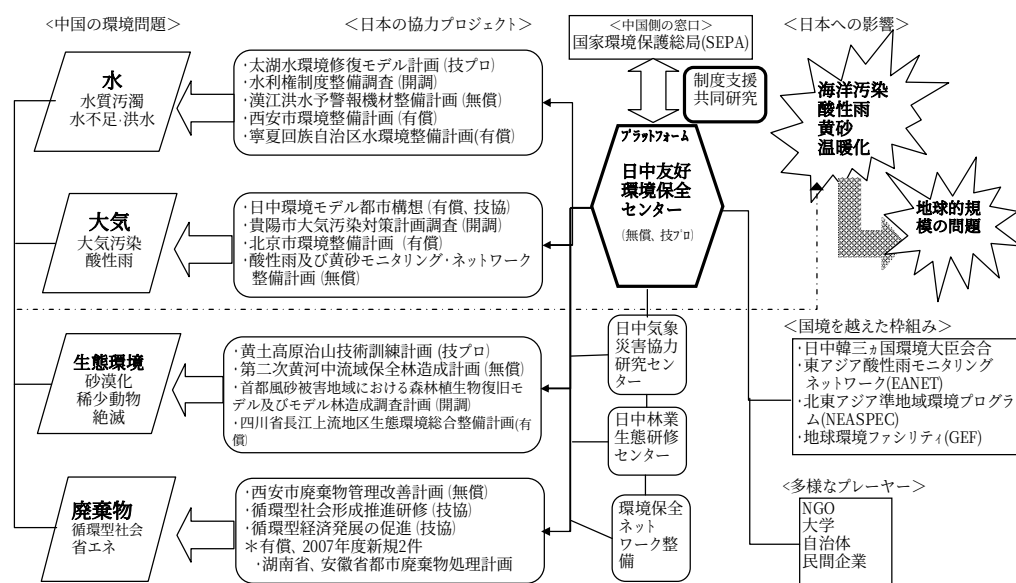
（写真提供：JICA 環境モデル都市構想推進専門家（当時） 小柳秀明氏）

2000年以降、中国の環境問題は更に深刻化、広域化し、日本への影響も注目され

るようになった。環境協力分野の多様化に伴い、NGO や地方自治体、民間企業との連携が活発化した。有償資金協力による大規模な植林事業が開始され、都市化の進行に伴う廃棄物処理、生活用水下水処理支援が増加した。

図3-1は、評価対象期間(2001年度～2006年度)に実施した日本の主なプロジェクトを、中国の環境問題と日本への影響との関連からまとめたものである。

図3-1 中国の環境問題と日本の経済協力(概念図)



ロ. 他ドナーの実績と日本の優位性

「第2章2.3 他ドナーの動向」で述べたように、多くのドナーが、環境問題を重要と考え支援を行っている。二国間協力では、日本に次ぐ第2位のドナーであるドイツは、山西省の植林事業(1993-96年、40.95百万ユーロ)など規模の大きな協力も行っている。対中ソフト融資額の総額は、2004年で70百万ユーロほどの規模なので、この植林事業への優先度の高さがわかる。同じくドイツのGTZは、国家環境保護総局(SEPA)に、環境政策のコンサルタントを派遣している。多国間機関の中では、1999年に世銀のIDA資金融資が終了するまでは、世銀が最大の供与国であった。世銀は1981年から対中融資を開始し、環境問題に対する最初の融資は、1985年の「森林発展プロジェクト」(総額47百万ドル)であった。しかし、80年代はこの1件のみで、90年代に入ってから数件の実績に留まった。2000年代に入ってから、世銀の通常融資(IBRDによる商業ベース利率の融資)によって案件数が増加し、流域汚染対策、下水処理場整備、再生エネルギー関連プロジェクトが主流となっている。同様に、ADBは1990

年代後半より、植林事業、汚水処理、大気汚染対策、エネルギー転換、都市環境プロジェクトなどを行っているが、中国への融資は全て、途上国向けの低利融資ではない通常のローン (OCR: ordinary capital resources) によるもので、ODA 資金によるものではない。

以上から、日本の環境分野における支援を他ドナーと比較すると、1)開始時期が早くかつ、90年代、2000年代を通して継続的な支援をしている、2)緩やかな融資条件の資金が極めて大きい、3)中国の環境問題に対して多方面な協力、4)協力拠点を中心とした人材育成や資金協力と技術協力の効果的連携、という優位性をもつ。

ハ. 成果

環境分野における日本の協力の成果を、中国の政策・行政の側面と協力プロジェクトの側面で評価した。

環境政策面については、前述の「環保センター」が中心的な役割を果たしてきた。「環保センター」は、開設以来、現在の中国国家環境保護総局 (SEPA: State Environmental Protection Administration) が窓口機関となっている。SEPA は、中国の環境問題が深刻化する中で組織が格上げされ、1998年には国务院直属機構の1つとなった。SEPA は環境行政の主管部門と位置づけられており、環境政策・法規、行政体制・人事、環境影響評価、汚染抑制、科学標準、自然生態保護など、環境問題に関する総括的行政機関である。「環保センター」は環境科学研究所や環境モニタリングセンターとともに、SEPA 直属の事業組織である。

「環保センター」に対しては、日本は、1996年の開設の前段階から、技術(ハード)から制度(ソフト)支援まで、幅広い支援を継続してきた。対象は、公害防止技術(大気汚染、水質汚濁、有害物資、生物影響等の技術、環境汚染防止に関する法規制のための技術的根拠の提出、公害防止に関する技術交流・研修)、環境情報(データの収集、処理、応用ソフトの開発等)、環境戦略・政策研究(環境保全政策の総合戦略、法令、基準、環境保全技術に関する経済的・総合的な評価等)、環境技術交流・公共教育(環境教育研究、教育事業の実施体制整備)、さらに、近年は、従来の工業汚染問題に加えて、より広域的な広がりをもつ問題(黄砂・酸性雨の大気汚染等)、ダイオキシン、環境ホルモン等の新たな問題、環境管理水準の向上、制度化 (ISO14000、公害防止管理者制度) といった多岐な領域にわたる。

「環保センター」が直接的に支援した制度作りとしては、日本の公害防止管理者制度を参考として1990年代後半から支援をはじめた企業の環境管理がある。2003年に

SEPA より「企業環境保護監督員制度の試行に関する通知」が出され、5都市（長春、通化、鎮江、貴陽、重慶）の 28 企業を対象に、制度の試行が行われた。その後、「環保センター」を中心とした研修、訪日研修が行われ、重要性の認識が深まり、2005 年 12 月に制度の確立にいたった。現在は、この制度のさらなる定着に向けた活動が継続されている。

中国は、環境保護に関する基本技術は既に保有していると考えられている。しかし、その技術を政策の実現に結びつけるためには、制度・組織作りが重要である。この点、これまでの日本の協力は、技術はもちろんのこと、制度面・人材育成面での支援も行ってきたことが中国側から高く評価されていることが、SEPA、「環保センター」からのヒアリングで明らかになった。今後は、新たに浮上した問題に対応する新技術の支援、そして引き続き制度面の支援が重要である。

次に、日本の支援の直接的・間接的効果を、中国の環境問題と環境政策に沿いながら評価した。

表 3-8 は、中国 5 ヶ年計画における環境関連の政策目標と数値目標を示している。中国は、第 10 次 5 ヶ年計画で、初めて数値目標を掲げた。このうち、森林被覆率の目標値 18.20%については、2003 年に達成されている（図 3-2 森林被覆率参照）。第 11 次 5 ヶ年計画では、引き続き森林面積を増やし、20%を目標としている。植林に関する日本の協力は、本評価対象期間に 27 件実施されており、完成時（終了時）の植林面積の合計は、約 129 万 ha に上る予定である。

表 3-8 中国 5 ヶ年開発計画における環境関連目標値

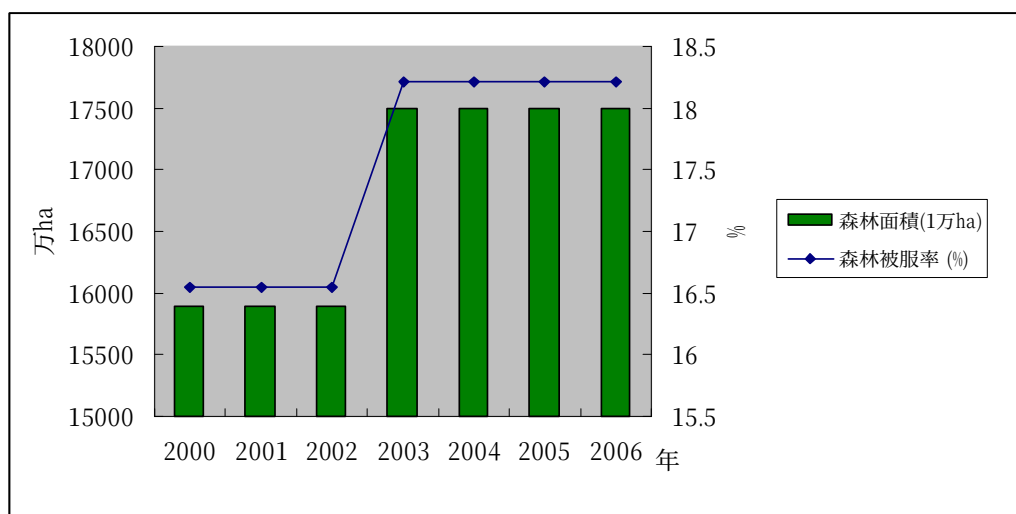
		森林被覆率	主要汚染物質排出総量の削減率	GDP 当たりエネルギー消費低下率
第10次5ヵ年開発計画 (2001-05)	数値目標	18.20%	10%削減	
6大林業重点事業を中心に生態環境建設を遂行	達成状況	○ 18.21%	× 主な未達成物質 二酸化硫黄:増加 COD:2%削減	—
第11次5ヵ年開発計画 (2006-10)	数値目標	20%	10%削減	20%前後低下
資源利用率を向上 持続可能な発展能力の強化				

出所：中国政府関係資料、『中国環境ハンドブック 2007-2008 年版』をもとに評価チームが作成。

一方、主要汚染物質排出総量の削減については、第 10 次 5 ヶ年計画で掲げた削減目標 2%が未達成で終わった（汚染物質の産出量は、逆に急増傾向となっている）。

中国政府は、この事態を重く受け止め、第11次5ヵ年計画では、より厳しい目標値を掲げることで、環境保護体制の強化を国内外に表明することになった。2005年に実施された日本の環境支援の貢献度評価¹⁹によると、二酸化硫黄の排出量は増大傾向にあるが、「日本の支援によって、2003年の排出量2,920万トンのうち19万トンの削減効果があった。」。また、水質汚染(COD 化学的酸素要求量)については、減少傾向が加速し、「日本の支援によって34万トンの削減効果があった」と評価している。

図3-2 森林被覆率



出所:『中国統計年鑑2006』をもとに評価チームが作成。

二. 多様な協力主体と枠組み

中国の環境対策への協力は、広大な国土、広範な問題への対応が求められるため、協力主体と協力の枠組みの多様性が支援効果を高める。

この点、日本は、多様な協力主体の参加が可能となるためのスキーム・体制を積極的に作ってきた。草の根技術協力は代表的なものであり、日本のNGO、自治体、大学等が参加して、植林事業等を行っている²⁰。また、環境特別借款で低利の融資を行ってきた。政府間協議の場としては、1994年の「日中環境保護協力協定」による「日中環境協力合同委員会」がある。また、2006年からは、日中両国の官民が省エネと環境に関する政策や制度、技術など幅広い意見交換をする「日中省エネルギー・環

¹⁹ 国際協力銀行受託研究『中国環境円借款貢献度評価に係る調査—中国環境改善への支援(大気・水)—』2005年11月、京都大学大学院経済学研究科。

²⁰ このほかに、日本のNGOによる植林事業を支援するための「日中緑化交流基金(通称「小淵基金」)」がある。1998年に長江大水害直後に訪問した当時の小淵総理によって表明された100億円基金で、1案件500万円～2000万円程度の助成が行われている。

境フォーラム」が開かれている（フォーラムの主催は、日本側は、経済産業省と(財)日中経済協力会、中国側は、国家発展改革委員会と商務部である）。

中国の環境問題は、国境を越えたアジア地域ひいては地球規模の問題であると認識されている。このため、日中の近隣諸国をメンバーとした会合やネットワーク、国連、国際機構が運営する基金²¹など、国境を越えた枠組みが作られ、効果の増進が図られている。

代表的な協力の枠組み

- ・日中韓三ヵ国環境大臣会合
- ・東アジア酸性雨モニタリング ネットワーク(EANET)
- ・北東アジア準地域環境プログラム(NEASPEC)
- ・地球環境ファシリティー (GEF) (脚注 21 を参照)

(2) 環境問題など地球的規模の問題への対処—感染症対策

イ. 実績

日本は、中国の感染症対策について古くから支援してきた。最初のプロジェクトは、1991 年から 9 年間にわたる長期支援が行われた「ポリオ対策プロジェクト」(技プロ)である。このプロジェクトは、1988 年の WHO 決議「2000 年までに全世界からポリオを根絶する」を受け、中国政府が実施する 1995 年までのポリオ根絶に向けたプログラムを支援したものである。はじめに、日本は WHO からの支援要請を受け、医療の短期専門家を派遣し協力を開始し、その後、中国政府よりポリオ対策推進のための要請が出された。プロジェクトの内容は、1) AFP(急性弛緩性麻痺)サーベイランス²²に係る人材育成、2)国家ポリオ実験室の人材育成、施設整備、ネットワーク機能の向上、3)予防接種活動であった(対象地区は、当初、山東省のポリオサーベイランスで大きな成果を挙げ、周辺4省(河北、河南、安徽、江蘇)、南方ハイリスク省及び自治区(四川、雲南、貴州、江西、広西壮族自治区)へと拡大した)。衛生予防分野におけるこのプロジェクトの協力経験、成果は、その後の同分野における日中協力、および中国国内での発展に大きく貢献することになった。

²¹ 地球環境ファシリティーは、途上国が地球環境の保全・改善に取り組むための費用支援を目的として、1991 年に開始された基金。世銀、国連開発計画 (UNDP)、国連環境計画 (UNEP) の3機関によって共同運営されている。日本は発足当初から参加し、2006 年までの拠出額は、合計約 1400 億円、アメリカに次ぐ第2位である。

²² 1968 年の WHO 総会において、サーベイランスは「有効な対策を樹立するために感染の分布と蔓延およびそれに関係する要因を十分な正確さと完全さをもって継続的に精査、監視すること」と定義している。①情報収集 (Collection)、②解析 (Analysis)、③結果の還元 (Feedback) からなるサーベイランスは根絶活動で重要な手法である。(出所:(財)国際保健医療交流センター資料より)。

「ポリオ対策プロジェクト」の後続として実施されたのが、「子供の健康無償（予防接種拡大計画）」（1999年。無償、機材供与）とそれに続く「予防接種事業強化プロジェクト」（2000～2005年。技プロ）である。2つのプロジェクトは、西部貧困地域である7省・自治区（技プロの対象は5省・自治区）を対象に実施され、無償資金協力による機材供与、連携して実施された技プロによる感染症予防に対する技術・ノウハウの移転が協力の効果を高め、対象地域で高い評価を得ている。

これらのプロジェクトを通じて蓄積された感染症対策に関する中国側の体制、技術、日中の信頼関係が、2003年に発生したSARSの早期解決を実現することになった。SARS発生時、日本政府は中国政府の要請に基づき、緊急無償により直ちに協力を行った。SARS終息後には、SARSの震源地である広東省で、地元の対策の中心となった医療機関（広州市呼吸疾病研究所）と合同で再発防止セミナーを開き、感染対策の経験と教訓を広めた。

表 3-9 SARS 発生時の日本の協力

年 月	主な動き	備 考
2002 11	SARS発症（広東省）	全世界で約8000人感染。内770人以上死亡。 中国5000人以上感染、約350人死亡。
2003 4中旬～	中国政府、「国家を挙げて取り組み」を宣言	
4.28	「医療特別機材供与」（技術協力）	WHO西太平洋地域事務所を通し、 防護スーツ、マスク等の個人防護装備、抗インフルエンザウイルス剤、検体運搬用容器等の機材、デジタル式体温計、抗菌性手洗い用石鹸、基礎的緊急キット等、2億500万円相当
4.29	中日友好病院をSARS専門病院として指定	
4.30	大使館、JICA事務所が中日病院でヒアリング	
5.7	衛生部から大使館に専門家派遣要請	専門家（院内感染、伝染病関係）
5.11-16	JDR国際緊急援助隊 専門家チーム派遣	6日間、4名 受入れ機関：中日友好病院。携行機材2700万円、マスク、手術用手袋、消毒液、等
5.14	JDRチームによるセミナー 「SARS感染拡大に対する無償」	移動式レントゲン等 15億円相当
6下旬	中国政府、「終息宣言」	
10.26-28	重大感染症再発防止セミナー（広東省広州市SARSの震源地） 広州医学院第一附属医院・広州呼吸疾病研	31省・自治区の医療行政関係者と感染症病院の医師約100名を対象
10	安徽省プライマリーヘルスケア訓練センター SARSターゲットにした院内感染対策研修	1999～実施の技プロ 安徽省の郷鎮の衛生院の医師、看護師も対象 97名
2004 3	「公衆衛生基礎施設整備計画」（有償）	SARSで明らかとなった脆弱な公衆衛生基盤の改善。内陸部10省（河南省、湖北省、湖南省、江西省、安徽省、山西省、吉林省、黒龍江省、河北省、遼寧省）対象。総額260億円。

出所：『ODA 国別データブック』、『政府開発援助白書』、JICA、JBIC の評価調査報告書を基に作成。

2005年に開始した「広州市院内感染対策プロジェクト」（技プロ、2005-2008 予定）は、SARS 発生時の協力機関のひとつであった広州市呼吸疾病研究所の感染症対策の

強化を目的としたものである。SARS 対策を日中合同で実施したことで、中国側の体制状況が良くわかり、強化すべき点が明確であった。さらに、2006 年に開始した「ワクチン予防可能感染症サーベイランス及びコントロールプロジェクト」(技プロ、2006-2011 予定)では、中国中西部5省を対象に、感染症発症動向を素早く正確に把握するためのサーベイランス水準の向上を目指している。

ロ. 他ドナーの協力と日本の支援

予防衛生分野のプログラムは、WHO が主導し、対象となる地域において全世界的な取組みがなされることが多い。これまでの日本の対中協力においても、「ポリオ対策」、「予防接種拡大」、「貧困地域結核抑制計画」、「SARS 対策」では、全て WHO との連携があった。WHO に加えて、他ドナーとの協調で実施しているケースもある(「ポリオ対策」、「貧困地域結核抑制計画」など)。WHO が主導しているプロジェクトの場合は、全体計画を WHO が作り、それに沿って、中国政府と各ドナーの役割が調整されているケースがある。一方、SARS 発生後に実施されている技プロ2案件は、日中のこれまでの協力経験から、中国側に必要とされ、かつ日本が得意とする分野を支援する内容となっている²³。単なる機材・薬品の供与に留まらず、長期的な技術支援・人材育成を行っていくことが、日本の支援の優位性である。

ハ. 成果

これまでの支援から、次の成果が得られている。

1) 中国でのポリオ根絶

2000 年、WHO が西太平洋地域におけるポリオ根絶宣言を発表した。

2) 対象地区での結核予防および抑制の改善

結核対策が提供されている地域住民人口の増加、治癒率の増加

3) 対象地区での安全な予防接種の提供

予防接種率の向上、予防接種の啓蒙

4) 中国での SARS の終息

5) 感染症対策のためのサーベイランス強化、人材養成

(3) 環境問題など地球的規模の問題への対処—食の安全問題

中国製食品の安全性が国内世論で疑問視されている。これも中国内の問題が国境を越えて他国に影響を及ぼす新たな一例だと認識する必要がある。

²³ 「ワクチン予防可能感染症サーベイランス及びコントロールプロジェクト」(技プロ、2006-2011 予定)では、事前調査において、WHO、UNICEF、GAVI、PATH など、中国で感染症に関する協力を行っている主要ドナーと情報交換、意見交換を行っている。

個々の問題の原因特定及び対策は、中国国内の総合的な努力を要する。そうした総合的な努力の一環として、食品安全行政や技術の強化に関する国際協力が議論される場合は、中国製食品の最大輸入国である日本としても十分に検討する必要がある。

(4) 改革・開放支援

重点分野である「改革・開放支援²⁴」（主に法・制度整備、行政能力支援がある）に分類される案件は、研修事業を除き多くが技術協力プロジェクト形式で実施されている。また、案件も技術面から制度面へシフトしている。主な内容は法・制度整備支援、行政改善支援、制度整備支援である。これらは中国の国際協調を支援するという意義も大きく、したがって日本の国益にも直結している。

改革・開放支援における技術協力プロジェクトの類型

1. 法・制度整備支援
 - ・ 住宅性能と部品認定の研究
 - ・ 経済法・企業法整備プロジェクト
 - ・ 技術・規格標準化及び適合性評価プロジェクト
 - ・ 知的財産保護プロジェクト
2. 行政能力支援
 - ・ 税務行政改善支援プロジェクト
3. その他
 - ・ 商業統計整備プロジェクト

多くの案件は 2004 年以降に実施され、目に見える効果が現れるにまだ至っていない案件が多いが、改革へのきっかけづくりになっている例は既に見受けられる。2001 年度から実施された「住宅性能と部品認定の研究」案件は、日本の優良住宅部品認定制度などを参考に、中国で活用できるような住宅性能評価制度構築を目指したものであった。2006 年 3 月 1 日から実際に「住宅性能評価技術標準」が公布・実施されていて、プロジェクトが制度構築につながったものである。同様に 2004 年度から実施された「経済法・企業法整備プロジェクト」では、当該分野における学識経験者の派遣や在外研修を通じて、短期集中的に専門知識の移転を行っている。これが今後制度整備につながることが期待される。

多種多数の研修事業に関し、全体的な有効性を判断するには個々のコースに関する評価を待たねばならないが、犯罪防止、刑事司法、租税条約、知的財産等のテーマ別研修は日本の国益に直結するものである。こうした課題に対する認識の醸成

²⁴ 世界経済との一体化支援（制度整備や人材育成支援を含む市場経済化促進、世界基準・ルール（WTO 協定を含む）への理解促進）、ガバナンス強化支援（法の支配や行政における透明性・効率性向上、草の根レベルでの啓発・教育活動支援）を行うもの。

は、今後効果を発揮するものと期待できる。また、2001年12月の中国のWTO加盟と併せて実施したWTO研修は、世界基準・ルール(WTO協定を含む)への理解を促進し、国内における法律及び制度整備の必要性を強く認識させることにつながった。

「税務行政改善支援プロジェクト」では、同案件の終了時評価報告書には、セミナー参加者であった地方税務局関係者が国際ルールに基づく国際課税の執行のあり方を完全に理解できたかどうか不明だとの記述があった。制度構築分野ではとくに、参加者のレベルをなるべく均一化し、理解のばらつきを小さくすることが有効性を左右すると思われる。

なお、「改革・開放支援」という重点分野は性質上、他の重点分野と関連する場合が多い。「環境問題など地球規模への問題への対処」、「相互理解の増進」、「貧困克服のための支援」といった分野に分類された案件についても改革・開放支援に関係する側面を有する場合は少なくなく、改革・開放支援に有効であった案件も少なくない。事例を表3-10に挙げる。

表3-10

改革・開放支援のコンポーネントを含んだ案件事例	
郷村都市化実験市(海城市)総合開発計画調査	
農村社会養老保険制度整備調査	
西部地域中核都市モデル都市発展計画調査	
西部開発金融制度改革調査 など	

改革・開放支援に分類される案件は、民間活動支援にも有効だったものがある。具体的には表3-11に示される案件がそれに該当する。

表3-11

住宅性能と部品認定の研究	証券監督管理者のための研修
経済法・企業法整備プロジェクト	税務調査改善支援
税務行政改善支援プロジェクト	国際課税改善支援
技術・規格標準化及び適合性評価プロジェクト	徴税事務改善支援
知的財産保護プロジェクト	医薬品安全性評価管理センター日中友好プロジェクト
大連ビジネス人材育成計画	中小企業管理機構研修
商業統計整備プロジェクト	WTO加盟研修(文化・映像・出版)
中西部貿易・投資促進研修	工商管理 等
中小企業金融制度調査	

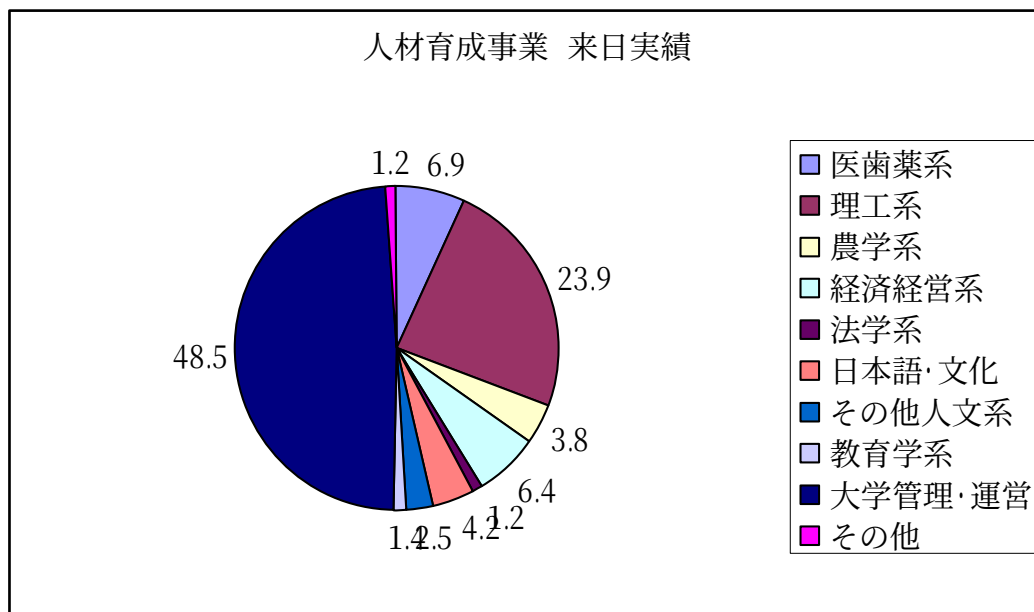
(5) 相互理解の増進

重点分野としての相互理解の増進は 3 つの重点課題（両国民の直接交流支援、中国側キーパーソンの対日理解促進、日中経済交流支援）に分類される。「両国民の直接交流支援」としては、主に「日中青年の友情計画」等の青年招聘²⁵や大学等に対する文化無償などが代表例として挙げられる。特に「日中青年の友情計画」は 2007 年度に 20 周年を迎え、これまでに選ばれて訪日した中国青年は 4,000 人を超え、日中の相互理解の増進に貢献してきた。

「中国側キーパーソンの対日理解促進」は、JICA が研修員を受け入れ、ニーズの大きい分野での専門家を育成するものである。これまで 2005 年度末で 7,314 人（継続の者を含む）の研修員が訪日している。主な分野は行政関係であり、全体の 3 分の 1 を占める。有償資金協力では、2001 年以来、教職員等、を対象とした人材育成事業を実施している。2007 年 12 月現在で 3,047 名が来日しており、理工系、大学運営分野が多い。JBIC の人材育成事業の来日実績の分野別割合は図 3-3 のとおりである。

²⁵ なお、青年招聘については、独立行政法人の中期目標期間終了時の見直しに基づき、平成 19 年度より、従来以上に専門的知見の習得を重視した事業内容とすることとした「青年研修」に改編されている。

図 3-3



出所: JIBC パンフレット「中国・人材育成事業」

また、人材育成事業では日本の地方自治体との協力も行われていて、地方レベルでの交流にも貢献している。日中の公的機関の交流も行われている。具体的には、2003 年度に実施された「内陸部・人材育成計画:黒龍江省」(有償)と「内陸部・人材育成計画:江西省」(有償)である。黒龍江省案件は、他の人材育成事業と同様、地域活性化、市場ルール強化及び環境保全に重要な役割を果たす 9 大学を対象としたものである。これにより新潟大学への研修・派遣が実施され、また新潟大学と黒龍江工程学院と共同研究が実施された。江西省案件は、江西省の 3 大学と岡山産業界との連携が行われている。

このような研修員事業や人材育成事業は日本の国内の実情を理解してもらうことにもつながり、目に見えない部分で対日理解が得られたことが有益であった。特に近年、中国に帰国した研修員や日本の教育機関に派遣された者は、中国帰国後、同窓会のようなものを行うケースも見られ、様々なネットワークを通じて対日理解が進むというプラス・アルファも生み出している。

有償資金協力案件では、2000 年度以前は人的交流要素は含まれていなかったが、2001 年度からは多くの案件が、訪日研修を組み込んでいる。例えば、陝西省の水供給案件、西安市の下水処理案件では、友好都市である京都府、京都市での訪日研修が組み込まれた。また、北九州市や札幌市からは自治体の国際化の観点、あるいは環境ビジネスの振興から、訪日研修の受入を希望する声が寄せられている。こ

のように人材養成分野は、日本の地方自治体との連携を通じた相互理解効果が著しい。

また、中国へ派遣されたシニア海外ボランティアや青年海外協力隊は、概して高い評価を得ている。派遣されたボランティア及び協力隊員が、帰国後、中国の実情、中国での体験を日本国内の人々に伝えるという効果も無視できない。また、ボランティアがほぼ全省に派遣されていることは、中国側としてもこれらボランティアを有効に活用していることの現れである。

草の根・人間の安全保障無償資金協力(草の根無償)は1件あたりの援助額は限られているが、採択までの期間が短いことから、ローカルなニーズに即応しているとの理解が中国側でなされている。今回訪問した西安市藍田県橋村小学校訪問では、校舎建設が援助対象であったが、旧校舎が老朽化して危険であったことから、保護者を含め、地元の広い関係者から感謝されていることが確認された。草の根無償は人々の生活に直結している。したがって日本についてあまり知らなかったり、一面的な間接情報でしか知らされていなかった民衆レベルにおける日中の相互理解を促進することに非常に役立っている。また、草の根無償案件実施では地元の業者が活用されるケースが多いことからこの部分でも日中の相互理解に有効であった。

ボランティアと草の根無償は、人々の生活レベルでの目に見える協力であり、ボランティアは人的協力として、また草の根無償は制度として、中国国内各地の人々の日本理解、ひいては両国間の相互理解に貢献している。

表 3-12 研修員受入れ実績 (2001-2005 年度)

		計画・行政	公共・公益 事業	農林水産	鉱工業	エネルギー	商業・観光	人的資源	保健・医療	社会福祉	その他
研修員 受入	7,314	2,934	492	586	194	477	329	1,564	565	34	139
2001 年	1,542	429	189	122	47	143	147	347	108	8	2
2002 年	1,627	703	77	121	43	147	78	347	104	5	2
2003 年	1,494	664	73	126	16	151	35	284	104	4	37
2004 年	1,284	629	88	95	36	13	7	272	124	9	4
2005 年	1,367	509	65	122	52	23	62	314	118	8	94

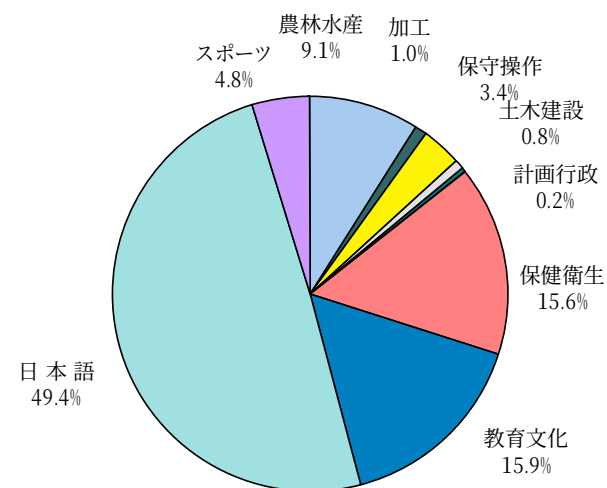
注: 受入研修員数は継続の者を含む

出所: JICA 資料

図 3-4 ボランティア派遣実績諸資料

省、直轄市、自治区別ボランティア派遣実績

都市名	累計	都市名	累計	都市名	累計
北 京	22	江 西	11	浙 江	10
天 津	28	寧 夏	12	黒竜江	18
上 海	6	湖 北	49	貴 州	12
重 慶	10	湖 南	67	広 東	0
吉 林	54	福 建	3	チベット	0
内 蒙 古	35	四 川	25	新 疆	10
遼 寧	88	陝 西	8	山 西	5
河 北	27	甘 肅	6	雲 南	1
河 南	29	青 海	7	江 蘇	10
安 徽	9	広 西	91	海 南	0
山 東	11	合 計		664	



年度別ボランティア派遣実績

	86年度	87年度	88年度	89年度	90年度	91年度	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度	99年度	00年度	01年度	02年度	03年度	04年度	05年度	06年度 現在	07年度 現在	合計
一般隊員	8	18	25	15	22	31	40	28	35	21	28	40	25	29	41	36	36	27	27	36	42	13	623
短期隊員							1				2					2	5	3		2	2	1	19
シニア隊員												1			2			1	1	1			6
シニア海外 ボランティア																		5	2	3	3		13
短期シニア海外 ボランティア																					1	2	3
																					総人数		664

出所: JICA 提供資料より

(4) 貧困克服のための支援

中国は、1978 年より改革・開放政策を採用し、国を挙げて市場経済体制への移行を進めてきた。その結果、東部沿岸地域は、急速な経済発展を遂げた。一方で西部地域は依然として貧しい状況にあり、東部沿岸地域との格差は拡大の一途をたどっている。中国政府はこの格差問題に対する方策として、西部大開発を第 10 次 5 ヶ年計画の重点政策に掲げた。これを受け、日本としても、西部の金融制度基盤の弱さや社会保障制度の不備、保健医療の改善などに協力してきた。これらは格差問題の軽減に効果的に寄与するものである。

イ. 実績

評価対象期間 (2001-2006 年度) に実施された協力の中で貧困克服関連案件は 29 件で全体件数の約 17%を占めている。特に中国の西部大開発政策に対応するかたちで、西部地域での案件が増加している。

2001 年以降、この重点分野において技術協力プロジェクト 7 件が行われている。地域的には北東部、中西部が中心である。分野は農業関連 (黒龍江省酪農乳業発展計画や持続的農業技術研究開発計画等) 及び保健医療関連 (中西部地域リプロダクティブヘルス・家庭保健サービス提供能力強化プロジェクト) である。

無償資金協力については、職業訓練学校を含む学校への教育機材の提供、医療機関に対する機材提供が行われている。本調査で現地調査を行った陝西省も人民医院医療機材整備計画の対象となっており、現地関係機関担当者から同計画を有効に活用している旨の報告があった。また、貧困克服のための支援として行われた開発調査は 2001 年以降 6 案件があり、計 25 億円が投入されている。そして 6 件のうち 4 件が西部地域で行われている。

有償資金協力については、貧困削減を目的とした事業は 2 件であるが、受益者に占める貧困層の割合が高いなどの理由により「貧困対策案件」と認定されている案件は、2001 年度から 2006 年度で 16 件あり、貧困削減を主目的とする案件ではないが、貧困対策要素を含んだ事業はおこなっている。個別案件を見ると、例えば甘粛省と湖南省の地方道路建設計画は、沿線における地域経済活性化と雇用促進・所得向上につながっており、湖南省、貴州省における生活環境整備計画、多くの植林事業は現地農村の収入増に寄与している。

ロ. 成果

貧困克服関連案件は、貧困地域でのモデル形成や医療機関での機材整備、社会制度設計、農業での新しい品種の研究等、明らかに活用されている。またそれらは主

に貧困な西部地域、農村地域で実施されている。プロジェクトの終了時評価や現地調査でのヒアリングを通じて、具体的に効果が見られた事例に以下が挙げられる。

効果が現れている事例

1. 郷村都市化実験市（海城市）総合開発計画調査
貧困農村地域の開発拠点としての都市における社会インフラの整備、自然環境の回復、都市経済の回復を中心とした計画づくり。
2. リハビリテーション専門家養成プロジェクト
カリキュラム・シラバスに基づいた 4 年制教育が実施され、また世界作業療法士連盟（WFOT）の基準に基づいた療法士が毎年 40 名養成されている。
3. 持続的農業技術研究開発計画
河南省での低温小麦の低温障害対策の方法を紹介することにより、省内の技術普及があった。洛陽においては麦の不耕起栽培が導入され、売却価格における増益効果が見られる。さらに本プロジェクトで開発された技術の普及にも取り組んでいる。
4. 陝西省人民病院医療機材整備計画
陝西省人民医院に対し、医療活動に必要な医療機材を供与したが、所得の低い人々にも高度な診療、疾病予防、保健サービスの提供のために有効に活用されている。今回の現地調査では陝西省商務庁のから強い感謝の意が表明された。
5. 農村社会養老保険整備計画
中国では長期継続的な人口高齢化が予想される一方、農村部への社会保障制度への普及が遅れている。農村に焦点を置いた社会保障整備への早期普及が求められている。農村社会養老保険整備調査は中期長期的にも有効性が大きいと予想される。

3.3 プロセスの適切性

ここでは、日本の対中国経済協力が、「政策の妥当性」を確実にし、「結果の有効性」を高めるようなプロセスで行われていたかどうかについて、評価を行った。

第2章で概観したように、中国は1970年代からの改革・開放政策によって目覚ましい経済社会発展を実現してきた。2007年12月に公表された世銀による世界経済統計によると、購買力平価(PPP)ベースでは、2005年の中国のGDPは5兆3332億ドルで、米国に次ぐ世界第2位。第3位の日本の3兆8703億ドルを上回った。さらに、中国の宇宙開発の成功、他国への経済協力の増加から、ドナーの間には、中国に対して、「ODA卒業」、「被援助国から経済協力パートナー国への転換」を説く声が出始めている。今回の現地調査のヒアリングでは、DFIDが2011年で対中国経済協力を終了することをすでに中国側に表明したとのことであった。

こうした中、日本の場合は、有償資金協力については、2008年の北京オリンピック前までに新規供与を終了することが決定している²⁶。無償資金協力、技術協力については継続されるが、経済協力予算全体の規模や、近年の中国における著しい経済発展に鑑みれば、更なる絞込みが必要な状況である。

3.3.1 確立された実施体制

対中国経済協力については、日中双方において必要十分な実施体制が取られている。年次協議をはじめ、必要に応じた政策協議、コミュニケーションが適切な関係者間で行われている。

(1) 実施体制:ODAタスクフォースと3つの窓口

中国では、2003年度(平成15年度)に援助スキーム横断的な政策協議が行われ、中国側に対し日本における経済協力改革の状況が説明された。併せて大使館及びJICA、JBICそれぞれの現地事務所等から成る現地ODAタスクフォースが設置された。この政策協議においては、現行の対中国経済協力計画と過去1年間の対中経済協力の回顧、日本のODA改革の現状、中国における開発の方向性、対中ODAの方向性等について意見・情報が交換された。その後、現地ODAタスクフォースは、年1回のペースで開催され、重要プロジェクト等についての議論が行われている。

このほか、大使館、JICA、JBIC現地事務所の3者(3J)は月1回、3JにJETRO現

²⁶ 2007年12月に、2007年度の有償資金協力として新規6案件、総額463億200万円につき、交換公文の署名が行われた。これをもって新規案件は終了することとなった。

地事務所と日中経済協力協会を加えた5者(5J)は2ヵ月に1回会合を持ち、中国側の開発ニーズに関する情報を共有しつつ、日本の対応方針を検討している。さらに、環境グループ、水グループといったセクター別の会合が随時開かれ、必要に応じて中国側の参加を得ている。

また、外務省本省では、国際協力局国別開発協力第一課が協力政策全般、同局無償資金・技術協力課が無償及び技術協力、同局有償資金協力課が有償資金協力についての実施に携わっている。中国に対する外交政策及び経済政策に携わるアジア大洋州局中国課は、アジア太平洋地域の中での日中関係という視点から、国別開発協力第一課、無償資金・技術協力課、有償資金協力課等と日常的に連携を取り、対中国经济協力の指針、重点課題、内容等について協議を行っている。

一方、中国側では、日本に対しては受け入れ窓口が援助スキームごとに3機関に分かれている。この体制は対中国援助開始以来、基本的に変わっていない。援助スキーム横断的な調整には国家発展改革委員会が当たることとされている。

表 3-13 援助スキーム別受け入れ窓口機関

援助スキーム	日本側実施機関	中国側窓口機関	案件採択の合意
無償資金協力	外務省 (実施促進は JICA)	商務部 国際経貿関係司	交換公文
技術協力	JICA	科学技術部 国際合作司	口上書交換
有償資金協力	JBIC	財政部金融司	交換公文

出所: JICA 中国事務所『技術協力に関する手引書』、現地でのヒアリングから評価チームが作成。

無償資金協力については、他のドナーと同様、対外貿易経済合作部(現在の商務部)が窓口である。技術協力の窓口は、国家科学技術委員会(現在の科学技術部国際合作司アジア課)である。なお、他の主要ドナーの無償資金協力には技術協力が一体化されていることから、無償および技術協力の窓口は日本以外の多くのドナーにおいては商務部に一元化されている。無償および技術協力の窓口が分かれているのは、主要ドナーとしては日本だけである。有償資金協力については、対外貿易経済合作部が窓口であったが、1998年に財政部に移管された。ただし、案件の決定は、従前の通り、国家発展改革委員会との協議事項となっている。有償資金協力については、日本側も必要に応じて、外務、財務、経産各省課長レベルによる政府ミッションを派遣し、財政部、国家発展改革委員会、外交部と協議を行っている。

これらの窓口機関は、中国政府の代表として、日本政府および日本側実施機関との政策協議、実務に関する協議、無償・技術協力に対する中国側要望の取りまとめ（要望調査）、優先案件の提示といった役割を果たしている。これら窓口機関の間には、長年の協力を通じて強い信頼関係が構築されており、日常的に密なコミュニケーションが維持されている。窓口が分かれていることによる大きな問題は生じていないが、中国行政機関は縦割りの傾向があり、横断的な政策協議がしにくい現状がある。このため、各機関との連携は、ODA タスクフォース等の日本側の調整によって補われている側面がある。

日本側では、今後、現地 ODA タスクフォースの役割や開発ニーズの把握をより重視し、協議の機会を増やしていく必要があると考えられている。大使館からのヒアリングでは、ODA タスクフォースの開催を年 3～4 回に増やすという話が出ているとのことであった。さらに、ドナー国としての中国との連携についても、緊密な協議を行っていくことが検討される。

(2) 政策協議と案件形成・案件採択

対中国経済協力では、政策協議から案件採択に至るまで、下記のようなプロセスが取られている。

経済協力計画の基本方針は、セクター分析・国別分析等の現状分析および現地 ODA タスクフォース等を通じた中国側との日常的なコミュニケーション、開発関連情報の収集に基づき、外務省が中心となって決定している。このプロセスは、他の途上国における援助方針づくりとも基本的に共通である。しかし対中国の場合には外務省本省のイニシアティブが大きく取られていることが特徴である。

現行の対中国経済協力計画策定当時は、江沢民国家主席の訪日（1998 年）、中国の軍事予算拡大、中国海洋調査船問題等をきっかけに国内の対中国世論が強硬化していた。そして対中国援助の計画、実施にあたっては、厳しい世論に留意することが必須となった。2000 年 5 月に外務省経済協力局長の私的懇談会として「21 世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」（座長：宮崎勇元経済企画庁長官）が設置され、同年 12 月に「提言」が発表された。自由民主党の対外経済協力特別委員会経済協力評価小委員会（武見敬三委員長）も、同年 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。いずれもこうした世論を念頭に、それまでの対中国援助を見直し、新たな方向を提言している。このような状況の下、外務省本省が強いイニシアティブを発揮して、現行の対中国経済協力計画が策定されることになった。

その後、2006年1月に無償資金協力の協力重点分野の絞りこみ、同年12月に技術協力の重点分野に関する政策協議が行われた際にも、外務省本省が主導となり、中国側各窓口機関への説明が行われた。なお、この時の、貧困対策については優先的な重点課題とはしないという内容について、「唐突に聞こえた。」との声が中国側機関から聞かれた。重点分野の絞り込みをはじめ協力計画の途中調整は重要だが、その場合、中国側関係機関との十分な事前連絡が不可欠であることを物語っている。

具体的な案件形成・採択については、援助スキームごとに中国側関係機関との協議が適宜行われている。またそうした機会を捉えて、その時々の問題点、対中国ODAを巡る状況、今後の方向性、個別案件等についても幅広い話し合いがもたれている。

無償資金協力については、月に1回以上、在中国日本大使館とJICA、中国の商務部が三者定例会を開催し、協議を行っている。案件採否は、外務省が中心となって決めている。案件採択から施工にいたるまでには、予備調査や基本設計調査を実施する必要があり、通常1年程度を要する。この準備段階で、案件に関する知見を有する日本側関係省庁を交えた意見交換・対処方針会議が開催され、過去の事例を共有するとともに、最新情報の反映に日本側は努めている。ドナー会合については、毎年、商務部が主催となり開催されている。

また、無償資金協力および技術協力では、外務省による要望調査が毎年実施されている。これは、統一要望調査として他の途上国に対しても一斉に行われるものである。要望調査の一環として、外務省国別開発協力第一課では、「国別案件形成・審査指針」等を毎年作成し、対中国協力の短期的な重点課題、開発課題や支援の目的・狙い等を記載している。要望調査は、この内容に留意して実施されている。中国においても、毎年8月末が要望調査の締め切りであり、現地での調整を経て、外務省本省に送られる。その後、関係機関を交えた国内協議を経て翌年4月に、審査結果を中国政府に伝えている。現地のヒアリングでは、他の途上国においても同時期一斉に実施される統一案件採択システムでは、現在の中国の速い社会経済及び開発ニーズの変化には対応できないとの声が多かった。

技術協力については、大使館、JICA、科技部は2ヵ月おきに三者定例会を開き、案件の形成等について協議している。定例会議を開いているのは日本とだけである。主要なドナー国の中で科技部を窓口としているのは日本のみであることから、科技部にとっての日本の協力の重要性を示している。要請案件は、国内関係省庁が政策的観

点から支援の妥当性を協議し、実施機関である JICA の見解も踏まえ、外務省が関係各省と協議の上、日本政府が採否を決定する。同時に、案件の進行過程で、定期的に外務省を含む関係省庁や他の専門家を交えた報告会等を開催し、中国側にフィードバックすべき事項の整理を行うなど、外務省をはじめとする各省・関連機関の意見がプロジェクトに反映される仕組みが整っている。このほか、JICA は、技術協力アドバイザーを中国政府内に専門家として派遣し、対中経済協力計画に盛り込まれている中国側との共同案件形成の推進にあたらせている²⁷。

有償資金協力については、中国側からの要請は在外公館を通じて受領される。その時点で、外務省から財務省、経済産業省（以下、3 省庁）及び JBIC に通知されるとともに、必要に応じて関連する専門的情報を有する省庁（国土交通省、農林水産省等）に対しても情報提供を行い、同省庁からのノウハウ・知見が収集される。実施機関である JBIC は、必要に応じてファクトファインディングミッション等を通じ、情報収集および案件形成支援を行う。これらの調査、情報収集をもとに、3 省庁（及び必要に応じて関連省庁）と JBIC で、当該案件に対する対処方針を決定し、政府ミッションが相手国に派遣される。このミッションでは、中国側関係機関と協議を行い、有望と見られたプロジェクトについては、JBIC が審査ミッションを派遣し、実施機関としての専門的立場から、案件の適確性が検討される。JBIC の審査後、最終的な供与方針が決定され、供与方針に基づき、相手国政府に対し供与の意向が正式に伝達される。その後、外務大臣より交換公文（案）について閣議に諮られ、閣議決定を経て、相手国政府と交換公文に関する署名が行われている。交換公文署名後、日本側実施機関である JBIC と借入人である中国政府との間で、借款実施に必要な諸手続き、権利義務関係等を具体的に規定し、借款契約が締結されている。

先述のように、中国側は窓口機関が3つに分かれているものの、各機関相互の連携が取られ、明確なプロセスに基づいて案件形成・採択が行われており、大きな問題は生じていない。一方、3つの窓口機関を含め、中国の行政機関は縦割りの傾向があり、中国として総合的横断的な観点からのアプローチが取られているかについては、疑問が残る。ヒアリング調査でしばしば指摘されたことの一つは、案件形成における中国側との多方面での対話の必要性であった。この理由は、国土の広い中国では地域によって開発ニーズが異なるため、中国中央政府あるいは日本側だけで協議を行うだけではなく、中国の各界、各地との対話が重要との指摘である。これまで政策レベルの協議は外務省本省が主導的役割を果たしてきたが、個別案件の形成につい

²⁷ 2002 年当時、日中技術協力調整専門家として中国に派遣されていた日本人専門家が、「技術協力に関する手引書」を作成し、中国側に配布した。現在は、この手引書の改訂版が JICA 現地事務所のホームページからダウンロードできるようになっている。

ては、現地大使館、JICA/JBIC 現地事務所等が、情報収集、日常のコミュニケーションに努力してきた。一方で、現地日本大使館でのヒアリングによると、中国では案件形成の場面でも、大使館のより大きな役割が必要とされる場合があるとのことであった。

近年、案件が小規模分散化していることからモニタリングのニーズが高まっている。モニタリングを通じた情報収集、日常のコミュニケーションが今後は案件形成の有効な手段の一つとなろう。また有償資金協力新規案件終了後も、JBIC 現地事務所は継続案件を引き続き監理していく。新JICA体制の下、今後の対中国経済協力の新規案件形成に対しては、これまでの有償資金協力の30年近いノウハウ、人脈の蓄積を活用し、コンサルティング等の役割を果たしていくことになる。

(3) 実施過程

日本の経済協力の強みとして、プロセス重視、実施体制の強さが、中国側からのヒアリングで何度も挙げられた。この理由は、日本の協力が、案件形成から実施、実施後のフォローアップまで、確立されたサイクルの中で一貫したプロセスをとっているためである。中国から申請された案件について時間をかけて調査・審査を行い、実施中にはプロジェクト監理を徹底し、終了後はフォローアップを実施して援助効果の確保、促進を図っている。このサイクルを支えているのは、無償資金協力、技術協力においては、現場最前線にいるコンサルタント及び技術協力専門家である。有償資金協力においては、現地JBICのしっかりしたサポート体制が評価されている。特に技術協力プロジェクトにおいて、専門家やコンサルタントの長期的な派遣が行われる場合には、現場レベルでの信頼関係が構築され、現地ニーズを十分に踏まえた計画、案件形成を行うことが可能となる。さらに、中国側へのアドバイスが有効に働き、知識・ノウハウ等の技術移転が促進される、政策提言につながるといった効果が得やすい環境が作られている。開発調査や技術プロジェクトの終了時・終了後に現地で開催される各種セミナーも、プロジェクトの成果の確認・普及といった効果が高い。プロジェクト開始までの事前準備に時間がかかるものの、しっかりした計画をつくった上で実施するため、プロジェクトの成功率が高い、プロジェクト開始後に大きな問題が生じることなく調整に時間を取られないという高い評価を中国側から得られた。

他ドナーの場合には、プロジェクトの開始は早い、プロセスを重視せずに結果だけが伝えられる、プロジェクトの監理・実施を任せるが指導やフォローアップが行われずに終了するといった事例²⁸が現地のヒアリングで報告された。

²⁸ 山西省の日本の植林プロジェクトの現場近くでは、他ドナーによる植林も行われていた。日本の現場の一部は

一方、日本の協力の弱みとして、プロジェクトが開始されるまでの準備期間が長いこと、さらに問題が生じた時の柔軟性の乏しさが指摘された。準備期間の長さについては、無償資金協力と技術協力の場合、案件採択までのプロセスに統一要望調査方式が取られていることが原因の一つだと考えられる。全世界共通の画一的なシステムでは、現在の中国の社会経済の急速な変化には遅れがちであり、意思決定の仕組みを変更する必要性が生じている。プロジェクト実施中の問題により柔軟に対応するためには、プロジェクト現場への権限委譲をさらに進めるなどの工夫が必要である。

3.3.2 中国政府の強いオーナーシップと高い実施能力

対中国経済協力のプロセスにおける特徴の一つは、中国政府の強いオーナーシップと実行力である。これは、他ドナーからのヒアリングにおいても一様に指摘されている。国民教育の徹底、経済発展に向けての社会のコンセンサス、強固な行政基盤などがその支えになっている。

(1) 日本の対中国経済協力計画の周知徹底

日本をはじめとするドナーの協力優先分野について、中国政府は中央政府機関、国内各自治区に周知徹底している。例えば、有償資金協力については、中央政府の窓口である財政部が、各省の財政庁を通してその下の財政局までを統制し、情報の伝達を徹底している。財政部の指令のもと、各省の財政庁は、各省長、副省長との調整も行っている。周知徹底度が現れている事例としては、有償資金協力においては、2001年以降、融資対象が環境対策と人材育成の2分野にほぼ限定されており、優先順位まで中国側からあらかじめ指定されている。同様に、技術協力に関する2006年12月の技協政策協議で、貧困克服支援については、日本の国内的理解が得られにくい点を説明し、優先的な重点分野ではなくなってからは、地方から貧困削減案件がほとんど申請されなくなっている。農村部の貧困対策はいまだに重要課題であるにもかかわらず、日本の重点分野・課題を理解し、日本からの協力案件として採択の可能性が高いものに絞って要請をあげている実態がある。

(2) 中国による厳格な案件選択

中国のオーナーシップの強さの現われとして、中国側による厳格な案件選択がある。

すでに「林」になっているが、他ドナーの現場では、植樹した木の多くが枯れてしまうという結果となった。現地では、『他ドナーの現場には長期専門家の派遣はなく、日本の現場では長期にわたり専門家の親身な技術協力が行われた』と、日本のプロジェクトが高く評価されている。

中国側は、中国の開発計画を踏まえ、案件間の相乗効果を考慮してシナリオを考え、スクリーニングしている。援助スキームごとの案件選択のプロセスは次の通りである。

有償資金協力では、各地方政府は、各地の開発ニーズをもとに、各地の国家発展改革委員会にプロポーザルを提出する。ここで中国側の国家政策・計画に沿って優先順位をつけ中央の財政部と協議する。協議結果を地方政府に通達し、地方政府の実施能力（特に財政能力）を財政部が審査する。その後、地方政府と財政部の合同で国務院に提出。国務院が認可した案件を財政部から日本政府に提出している。

無償資金協力では、商務部主催のドナー間協調会議が毎年開かれ、中国の中央・地方政府の無償資金協力担当者が出席する。そこで、各ドナーの政策、重点分野について直接説明を受けることで、理解を図っている。日本との会議は、定期の月例会義に加えて不定期にも行われており、これらの機会を通じて日本の重点分野の理解が促進されている。さらに、協力のニーズが大きいため、中央・地方政府に対して、商務部がニーズ調査を実施している。商務部内には、案件を選択する体制が整っている。選択の主要基準は、1) 中国の開発優先分野との整合性、2) 日本の協力重点分野との整合性、3) 日中共通に関心を持てる分野かどうか、である。同時に、特に地方政府に関しては、申請を受けた際に実施能力があるかどうかを確認している。案件リストができた段階で、国際経貿関係司でさらにチェックを受け、日本政府に提示されている。

技術協力の案件選択プロセスは次の通りである。各地の地方政府・大学・研究所等が所管部署（省の科学技術部門等）にプロポーザルを提出する。所管部門がプロポーザルの実効性等について評価する。規模が大きい技プロや開発調査は、省政府に提出し、省政府がさらに評価する。科学技術部の国際合作司が 1) 中国のマクロ政策との整合性、2) 日本の経済協力政策との整合性、3) 中国の開発政策との整合性、の3つの基準で評価する。この評価に基づいて案件リストを作成し、日本政府に提出している。

以上のように、援助スキームごとの案件選定プロセスについて中国側体制が確立している。そして実施可能性調査の実施も含めて、十分な調整が行われている。時には、国内での案件形成・選択に2～3年をかけることもあるとのことであった。このように、中国側体制は綿密かつ厳格なプロセスで案件選択が行われている。同時に、このプロセスにおいては、日本からの長年の協力を通じた技術的な貢献、培われた人脈、密なコミュニケーションが大きく貢献している。また、中国政府からの案件申請後は、中国側の要望内容と日本側の協力可能範囲で調整時間がかかることもあるが、

日本側の努力によって特段の問題が生じることがないように調整されている。

(3) 中国によるドナー間調整

上述の案件選択プロセスは、他ドナーに対しても基本的に同様である。このため、ドナー間調整は、実質的に中国政府が行っているのが実態である。例えば、有償資金協力案件の場合は、日本の重点分野が環境と人材育成に絞られていることから、道路案件はそれを得意とする ADB に要請を出すといった状況である。また、中国は、諸外国・ドナーの政策について研究を進め、開発政策については自分で決定し実施することを基本としている。異なったドナーからどのような協力を受けるのが効果的なのかを常に検討している。ドナー間の意見交換を目的とした会合は非公式には開催されている。しかし大規模な協力ほど中国が中心となって、自身が調整を行っている。中国の調整能力の高さから、ドナー間の協力の重複ということは問題になっていない。

ただし、保健・衛生分野では、ドナー協調がプログラムレベルで行われている。これは WHO を中心とした感染症対策関連の活動であり、ポリオ対策、結核対策、予防接種計画などが含まれる。WHO が作成した世界的な行動計画のもと、日本、ドイツ、世銀が協調して役割分担をしている。その調整は中国が主導している。

3.3.3 「選択と集中」による案件形成・採択

(1) 対中経済協力計画の重点分野に絞り込んだ案件採択

対中国経済協力計画は、重点分野として6項目が挙げられている。表 3-14 は、2001 年度から 2006 年度の間に開始されたプロジェクトの数を重点分野ごとに整理したものである。この表が示す通り、ほぼ全てのプロジェクト(97.7%)が、6つの重点分野のいずれかに位置づけられている。さらに、6 分野の中では、「環境問題など地球的規模の問題への対処」に 50%以上が集中しており、第二位の「相互理解の増進」の 22.8%を大きく離している。特に有償資金協力では、全計画期間で 60%以上、2006 年度は 90%以上、2007 年度の新規案件は6案件全てが「環境問題など地球的規模の問題への対処」に該当する(表 3-15)。

表 3-14 6 重点分野の案件数 (2001 年度～2006 年度) (有償については E/N ベース)

重点分野	重点課題	無償	技プロ	開発調査	有償	計 (%)
1. 環境問題など地球規模の問題への	1. 我が国にも直接影響が及ぶ広域的な環境問題への対処	4	3	2	10	19 (11.1)
	2. エネルギー関連環境保護対策	0	1	1	5	7 (4.1)
	3. 生態系の維持・回復	8	3	4	8	23 (13.5)
	4. 水資源の持続可能な利用	2	1	2	14	19 (11.1)
	5. 感染症対策	6	4	0	10	20 (11.7)
	計	20	12	9	47	88 (51.5)
2. 改革・開放支援	1. 経済秩序の維持、経済開発法令の整備等	0	13	2	0	15 (8.8)
	2. 公平な社会実現のための政府の能力の向上	0	1	0	0	1 (0.6)
	計	0	14	2	0	16 (9.4)
3. 相互理解の増進	1. 両国民の交流 (日本学、日本語教育の支援)	5	0	0	6	11 (6.4)
	2. 日中キーパーソンの相互理解支援	5	0	0	22	27 (15.8)
	3. 日中経済交流支援	1	0	0	0	1 (0.6)
	計	11	0	0	28	39 (22.8)
4. 貧困克服のための支援	1. 地域間格差の是正	4	4	4	2	14 (8.2)
	2. 社会的セーフティネットの確立	5	3	2	0	10 (5.8)
	計	9	7	6	2	24 (14.0)
5. 民間活動への支援			0	0	0	0 (0.0)
6. 多国間協力の推進			0	0	0	0 (0.0)
(JICAのみ、その他)		0	3	1		4 (2.3)
計		40	36	18	77	171 (100.0)

出所: 『ODA 国別データブック』、『政府開発援助白書』、JICA 及び JBIC の資料を基に作成。

注: 重点分野の5. 民間活動への支援、および6. 多国間協力の推進の案件数が0件となっているが、これら2分野に対する協力を行っていないのではなく、重複をさけるために、より優先とする分野へ分類しているため、結果としてこのような数字となっている。

このように、具体的な案件が限定された分野に絞り込まれているのは、環境問題が日中双方にとって緊急の課題であること、また、環境問題を含めた日中関係の緊密化に伴う相互理解の増進が、日中双方にとって広く認められていることを示している。両国が最も必要としているものを選択し、リソースを集中させることで、双方にとって効率的な経済協力の実施が可能となっている。

表 3-15 2007 年度新規有償資金協力案件 (6 件)

- 1) 甘肅省蘭州市大気環境改善計画
- 2) 青海省生態環境整備計画
- 3) 新疆ウイグル自治区地方都市環境整備計画 (第二期)
- 4) 河南省南陽市環境整備計画
- 5) 湖南省都市廃棄物処理計画
- 6) 安徽省都市廃棄物処理計画

(2) スキーム間の連携

対中国経済協力は、重点分野の「選択と集中」を行うとともに、複数のスキームを組み合わせ、継続的・発展的な効果を期待する案件形成も行われてきた。有償資金協力と技術協力、無償資金協力と技術協力といった従来からのスキーム間の連携例は多数挙げることができる(Box4参照)。商務部からのヒアリングにおいても、2001 年以降、日本側が技術協力と無償資金協力の機材供与を効果的に組み合わせているとの指摘があった。

加えて、有償資金協力や無償資金協力へソフトコンポーネントが積極的に導入されていることが、対中経済協力の特徴である。例えば、「3.2 結果の有効性」で事例として取り上げた山林省の植林案件(無償)では、日本人コンサルタントが長期に派遣され、適確なプロジェクト管理、熱心な技術指導が行われた。このソフトコンポーネントの導入は、無償プロジェクトの基本設計段階から考案され、プロジェクト開始当初から終了までのほぼ全期間において実施された。また、有償資金案件では、2001 年度以前は、人的交流のコンポーネントが含まれていなかったが、2001 年度以降に E/N が締結されたほとんどの案件に、訪日研修を含むソフトコンポーネントが取り入れられている²⁹。

Box4: 主なスキーム間の連携例

<環境分野>

- ・ 山西省の植林案件(技協、無償、有償)
- ・ 湖北省植林案件(技協、有償)
- ・ 公衆衛生基礎施設整備事業(有償、技協)
- ・ 日中友好環境保全センター(無償、技協)
- ・ 西安市廃棄物管理改善計画(開発調査、無償)

<医療・保健分野、貧困削減>

- ・ 日中友好病院／貧困地区医療技術研修(無償、技協)
- ・ 予防接種事業強化プロジェクト(無償、技協)
- ・ 中西部地域リプロダクティブヘルス・家庭保健サービス提供能力強化(無償、技協)

(3) 複合的開発効果を狙った案件形成

表3-14で示したように、2001 年以降の協力は、限定された重点分野に対して集中的に行われてきた。2006 年の政策協議において、一層の絞り込みが行われてからは、

²⁹ 具体例としては、「陝西省水環境整備計画(陝西省)」「上下水道」、「西安市環境整備計画(西安市)」「下水処理」では、日本の友好都市である京都府、京都市での訪日研修が含まれている。

「貧困克服のための支援」にだけ焦点をあてた案件は、中国側からの要請が減少している状況である。しかし、日本側の協力計画は貧困削減支援を行わないということではなく、環境保全や感染症対策等を通じて、貧困削減効果をも狙おうとするものである。例えば、貴州省は、中国の最貧地域の一つであるが、「貴州省環境社会発展計画（有償、2006 年度）」では、上水道整備（インフラ整備）・環境整備（植林事業）を通して貧困対策が図られている。無償と技術協力が連携した「感染症予防」のプロジェクトでは、対象地域が中西部の貧困地域となっている。

このように、協力計画のレベルでは重点分野が限定されたが、プロジェクトレベルでは重点分野での事業を核としつつ複合効果を狙った案件形成が行われている。これによって、協力計画のメッセージを維持しつつ、中国国内の開発ニーズに効率的に対応することが可能になっている。

3.3.4 モニタリング・評価体制（検証システムの適切性）

（1）日本側のモニタリング・評価体制

日本の経済協力の評価は、政策、プログラム、プロジェクトの各レベルで行われている。プロジェクトレベルの評価は実施機関が中心となって実施している。有償資金協力ではプロジェクトサイクルの各段階で、JBIC が事前評価、中間レビュー、事後評価、事後モニタリングをプロジェクトレベルで実施している。技術協力でもプロジェクトの進捗に応じて事前評価、中間評価、終了時評価、事後評価が行われている。無償資金協力については、従来、事後評価をプログラムレベルで実施していたが、プロジェクトレベルでの政策達成度を測る手段として、2005 年度（平成 17 年度）より、「プロジェクトレベル事後評価」を導入し、外務省（無償資金・技術協力課）内部における評価に加え、外部の第三者による分析検証及び評価を実施している。以上の評価体制は、中国に限らず他の国の協力においても同様である。

評価の基礎はモニタリングである。国土が広大な中国では、それに応じた独自の取り組みがなされている。有償案件については、1990 年代末から特に人材育成関連の案件が地方分散型となった。これに対応するため、各分野の専門家を現地事務所で雇用し、モニタリングシートを作成・活用して、適切なモニタリングを行える体制にしている。また、植林案件は、対象省内50県の何千もの村で実施されているため、現地の NGO に委託してきめ細かなモニタリングを行っている。

さらに、中国全土で展開されている草の根・人間の安全保障無償資金協力を近隣の他の協力案件を含めたモニタリング拠点として活用する動きが見られる。草の根・人間の安全保障無償資金協力（草の根無償）は、1件あたりの規模は原則1千万円と

小規模ではあるが、住民に密着した足の速い協力として現地から高い評価を得ている。中国では、1997年以来、年間50件以上の案件が毎年実施され、民生環境、医療保健、教育分野に貢献している。在外公館では、各案件の事前審査時及び終了時の少なくとも2回は現地に出張する。この機会を利用して近隣に所在する他の案件についても、可能な限り状況視察が行われている。

このように、現地でのモニタリングについては、大使館、実施機関とも様々な工夫がされているものの、実施体制については、まだ課題が残されている。例えば人員面では、草の根無償は、年間約200件の申請があり、それを大使館の職員が3人で対応している状況である。今後も、地方の環境、人材に関する協力が大部分を占める傾向は続くと考えられる。広大な中国において、効率よく適切なモニタリングを実施し、評価につなげるための体制づくりが早期に必要となる。

(2) 中国側の評価受入れ体制と評価実績

中国で日本が評価を行う場合、評価担当者は中国側の関係窓口機関と連携を取りつつ、プロジェクト現場の視察、プロジェクト実施者や裨益者へのインタビュー等を行っている。評価結果は、当該窓口機関にフィードバックされ、評価報告書は中国側にも提出されている。評価チームのヒアリングによれば、各窓口機関とも、日本側からのフィードバックが有益だとの評価をしている。評価報告書に記載されている問題点や改善点は、各窓口機関からプロジェクト実施機関に伝達され、業務の改善に役立てられるとともに、次のプロジェクトの選定にも活用されているとのことであった。

近年は、中国でもプロジェクトの評価を広く公表して、プロジェクト効果に関する情報や他のプロジェクトへの教訓を共有するために、「評価セミナー」が開催されている。また、プロジェクトの受益者による参加型評価 (Box5 参照) も行われており、中国国内で、評価活動に対する理解の広がりがみられる。

Box 5: 事例 参加型評価「貴州省三都県貧困対策モデルプロジェクト」

2004年3月2日、JICAが中国で初めて現地のNGOと連携して実施している「貴州省三都県貧困対策モデルプロジェクト」において、住民参加によるプロジェクト評価が実施された。本プロジェクトは、地域住民の生活改善（バイオガストイレの建設、リボルピングファンドの提供など）、家族の健康向上（リプロダクティブヘルスや母子保健・寄生虫予防などの健康教育など）、生態農業を中心とした村落開発（農業技術指導、飲料水供給、道路補修、民族工芸指導など）を組み合わせた総合貧困対策プロジェクトである。中国計画生育協会（NGO）を主たるパートナーとし、省レベルでは中国農村の生活改善を推進する政府部門（計画生育局と扶貧弁公室）の参画を得ながら実施。本プロジェクトは、計画、実施、評価という一連のプロジェクトサイクルに住民が参画する参加型手法を採用。

今回の評価も、寒風の中、プロジェクト村の住民約120人が集まり、丸一日かけて、『JICAプロジェクトで調達する物資は、村人に平等に配布されているか』『JICAプロジェクトに参加して収入が増加したか』『プロジェクトで作った灌漑システムの質は満足できるものか』など約40の項目についてYES/NOの投票を行う形式（投票にはとうもろこしの粒を使用！）で実施。この結果は、省・州・県の扶貧弁公室が中心となって組織した評価指導グループが分析し、今後のプロジェクト活動にフィードバックされる予定。

（出所：JICA中国事務所のホームページより引用抜粋）。

現地でのヒアリングによると、これまで中国政府が単独で日本の協力について評価を行った実績はほとんどない。財政部は、日本の有償資金協力の個別プロジェクトについては、系統的な評価体制が整っていないため評価を行ったことはないが、有償資金協力全体に関する評価の経験はあるとのことであった。商務部によれば、2005年以降、国家会計審査局において、対中国経済協力プロジェクトに対する評価が始まっているとのことであった。その目的は、プロジェクトに関する透明性と管理能力を高めることであり、客観的基準に基づいた評価に向けて、努力が続いている。商務部では、対外経済協力プロジェクトの申請手続き、管理面での要求事項、会計検査等に関する管理法を制定し、適切なプロジェクトの管理体制をとっているとのことであった。また、科学技術部では、部内の科学技術評価センターが、OECD-DACの評価ネットワークの会議に参加しており、DACの評価基準についての知見をすでに有している。オランダからは、オランダの対中経済協力に関する評価の委託を受け、DAC評価基準に準拠した評価を実施している。さらに、科技部からは、来年度のJICA・JBICの統合と新対中国経済協力計画の策定を見据えた、「中日合同評価」が提案されている。

このように、中国の各機関は、評価への関心が高く、知見・経験を徐々に蓄えて、評価体制を整えつつある。日本側との本格的な合同評価について、具体的な議論を進めていける時期に来ていると考えられる。

(3) 「総括評価」の必要性

有償資金協力の新規供与が終了する時を迎え、対中国経済協力は大きな節目を迎えている。これを契機として、経済協力開始以降の全体像をレビューし、その「総括評価」を行う必要性について、日中双方から指摘があった。中国の科学技術部からは、前述のように、これまでの協力を総括する提案が出されているが、日本の新しい経済協力実施体制のもとで今後どのような協力を実施していくかを協議したいとのことであった。今後の新たな対中国経済協力を、これまで以上に効果的なものとするには、「総括評価」は有意義であろう。

3.3.5 多様なプレーヤーの中での経済協力の役割

対中国経済協力には、多様なプレーヤーが存在する。技術協力では、JICA を通した協力の比率は、2003 年以降、全体の 20%を下回っている(表 3-16)。環境問題への取り組みでは、外務省以外の省庁に加え、NGO/NPO や民間企業など、経済協力以外の資金による協力も重要な役割を果たしている。環境対策分野では、日本においても、民間企業の技術開発や CSR 活動、NGO/NPO や自治体の取り組みが活発である。同様に、中国側においても、多様なプレーヤーが補完的、長期的な支援を行い、開発効果を高めている。

表 3-16 対中国技術協力の各省・機関の実績

(支出純額ベース、単位:百万ドル)

	2001	(%)	2002	(%)	2003	(%)	2004	(%)	2005	(%)
外務省	7.30	2.6%	5.67	2.1%	3.89	1.3%	5.27	1.6%	5.93	2.5%
環境省	0.95	0.3%	0.17	0.1%	0.70	0.2%	0.51	0.2%	0.15	0.1%
金融庁		0.0%	0.07	0.0%	0.14	0.0%	0.03	0.0%	0.02	0.0%
経済産業省	20.66	7.5%	16.99	6.4%	21.49	7.2%	16.92	5.2%	16.77	7.1%
警察庁	0.09	0.0%		0.0%	0.03	0.0%	0.05	0.0%	0.01	0.0%
厚生労働省	2.33	0.8%	1.59	0.6%	1.41	0.5%	1.35	0.4%	1.49	0.6%
国土交通省	0.60	0.2%	0.05	0.0%	0.05	0.0%		0.0%		0.0%
財務省	0.24	0.1%	0.21	0.1%	0.10	0.0%	0.07	0.0%	0.70	0.3%
総務省	0.11	0.0%	0.09	0.0%	0.06	0.0%	0.02	0.0%	0.03	0.0%
内閣府	0.17	0.1%		0.0%	0.13	0.0%	0.05	0.0%		0.0%
農林水産省	0.40	0.1%	1.43	0.5%	1.11	0.4%	0.22	0.1%	1.45	0.6%
文部科学省	171.90	62.2%	174.26	65.7%	216.96	72.3%	232.19	71.9%	163.96	69.6%
法務省	0.02	0.0%	0.02	0.0%	0.02	0.0%	0.02	0.0%		0.0%
国際協力機構(JICA)	68.06	24.6%	63.37	23.9%	51.55	17.2%	50.09	15.5%	43.13	18.3%
国際協力銀行(IBIC)		0.0%		0.0%		0.0%		0.0%		0.0%
地方自治体	3.72	1.3%	1.34	0.5%	2.47	0.8%	16.00	5.0%	2.09	0.9%
計	276.54	100.0%	265.25	100.0%	300.13	100.0%	322.80	100.0%	235.73	100.0%

対中国経済協力が始まった当時は、日中間の民間交流もまだ少なく、経済協力が中国の外資不足を補い、社会経済発展に大きく貢献してきた。有償資金協力の新規供与が終了した現在、中国の経済規模は、GDP で世界第 4 位(2005 年数値。世界経

済統計より)、外貨準備高は第1位である(2006年数値。中国人民銀行より)。有償資金協力の新規供与終了により、日本の対中国経済協力の規模は大幅に縮小する。つまり巨大な中国の経済社会及び多様化する日中関係の中での経済協力の存在意義が問われる時期が来る。現在、「日中環境基金」構想が話題となることがあるが、民間とのさらなる協調、民間資金の活用を念頭に置いた対中国経済協力の可能性が俎上にあがってくると思われる。

3.3.6 効果的な広報活動

日本の対中国経済協力について、日本の関係者は、日中両国において広報活動に努力してきた。中国に対する広報は、日本の協力を知ってもらうことで、相互理解を増進し、信頼関係を深めるために重要である。

広報活動は様々な方法で行われてきた。外務省、大使館、JICA、JBIC のホームページを通じて、プロジェクトの概要や活動が随時公表されている。技術協力案件のプロジェクトのホームページは、JICA 本部や現地事務所、大使館、中国側のカウンターパート機関とリンクしている。日中友好環境保全センターのホームページでは、中国政府の環境政策に関する情報が、日中林業生態研修センターのホームページには、林業政策に関する情報が掲載されている。有償資金協力では、JBIC の駐在員事務所が中心となり、中国の省別(地域別)案件マップ、植林案件や自治体と連携した案件などのテーマ別案件マップを中国語、日本語で作成し、中国各地に配布するとともに、中国を訪れた日本人に対しても広報している。

日本からの協力については、供与された機材・車両等に ODA マークを添付することになっている。今回訪問したプロジェクト現場では、いずれの案件でも ODA マークが添付され、竣工の記念碑や日本の協力であることを示す掲示板が置かれていた。また、案件名に「日中」がつくプロジェクトが無償資金協力を中心として何件かある。日中双方で特に重要とされる案件や大規模な案件の場合に、「日中」が使われているとのことであった。例えば、「日中友好病院」や「日中友好環境保全センター」プロジェクトは、建物自体の名前にも「日中」が使われており、中国の一般市民にも日本の協力であることが広く知られている。

また、従来から開発調査では調査終了時に成果普及セミナーを開催していたが、近年は、他のスキームにおいても、セミナーや研修を積極的に開催し、プロジェクトの広報活動の機会として活用されている。さらに、中国のメディアを通じた広報努力も続けられている。

中国側での広報は、地元のメディアを中心に行われている。日本の経済協力は、規模としては中国の GDP の 0.1% にも及ばず、中国自身も大規模な開発投資を行っていることから、中央メディアで日本の協力による案件が大々的に広報される機会は非常に少ない。しかし、人間の安全保障・草の根無償のプロジェクトは、規模としては小さいものの、協力対象地域においてはニュースとして取り上げられる機会が多い。現地ヒアリングでも、地方メディアのほうが大きな記事として取り上げられる傾向が強く、費用面での効率が高いとの指摘があった。

一方、最近では、日本の経済協力全般や成功例について、人民日報など中央の大手メディアが取り上げ、日本の協力を紹介、評価する機会が増加している。また、中国の記念切手の図柄に有償案件が使用された例もあった。この動きは、日本の協力案件の成果について中国側が関心を持ち、日中友好関係を強調する方針であることを示している。

表 3-17 中国における日本の経済協力の報道回数

報道時期	媒体	新聞			インターネット	テレビ	その他	計
		全国紙	地方紙	海外紙				
2006年10月～2007年9月		8	305	11	367	1	2	694

報道時期	協力スキーム	草の根	無償	有償	技術協力	ODA 全般	計
		無償					
2006年10月～2007年9月		8	305	11	367	3	694

出所：外務省提供資料より評価チームが作成。

注：中国では、新聞に掲載されたあと、多数のインターネット上のウェブサイトに掲載されるのが一般的だが、こうした重複掲載に関しては省略されている。

以上のように、様々な方法で広報活動が行われているが、国土の広い中国において、どのような広報活動がより効果的・効率的なのか、検討していく必要もある。例えば、日本の協力全般、あるいはプログラムレベル、事業レベルでの広報の場合には、広報地域は特定せずに、包括的な内容の広報とする。比較的小規模で、協力対象地域が限定的なプロジェクトの場合には、対象地域や地元住民へ伝わりやすい広報にするなど、広報内容によってターゲットを絞る、異なる手段を取る方法もある。また、JICA や JBIC のソフトコンポーネントで訪日研修に参加した研修員を、帰国後に同窓会などに組織化することで人脈を拡大し、彼らが所属する行政機関等の中で、プロジェクトの効果を普及・広報してもらうことも有用である。

一方、日本国民の参加型事業という側面もある草の根技術協力、草の根無償協力では、「顔が見える」協力を目指して、自治体（日中友好都市を活用）や NGO、大学等

が協力主体となっている。JICA のボランティア事業も同様の側面を持ち、日本人の中国に対する理解を深めるという効果をもっている。これらの事業は、協力活動を通して日中の相互理解を深めるという、まさに効果的・効率的な草の根の広報活動となっている。

有償資金協力が終了した今こそ、これまでの日本の協力を日中双方に伝える良い機会と考えられる。上述の「総合評価」とともに、日中それぞれの、また日中共同の広報について検討される余地がある。