

第4章 教訓と提言

日本と中国は2000年にわたる文化・文明面での関係を有する。加えて、隣国という地理的・地政学的な条件を共有する。こうした背景の下、中国及び日中関係の安定は、日本のみならず、アジア太平洋地域全体の繁栄に繋がるものである。日本の対中経済協力は、両国間の相互理解の増進に大きく貢献してきた。最近では、中国の急速な経済成長等、様々な要因から、「中国経済協力卒業論」を唱える声もある。しかし、日中間で経済的相互関係が緊密化する中、中国社会経済の持続的安定が、日本の国益にとって重要なことも事実である。今回、評価対象とされた対中経済協力計画は、その意味で、日中互惠協力の構築に向かう段階で重要な役割を果たしたといえる。

日本の対中経済協力は、中国が計画経済から市場経済、国際的孤立から国際協調に転換し、経済成長を進めてきたプロセスにまさに対応している。協力を開始した1979年から2006年の間に中国の1人当たりGDPは300ドルから2,000ドルに上昇した。2006年のGDPは、ドイツに次ぐ世界第4位である。

1979年度に協力が始まって以来、日本は常にトップドナーとして、中国の開発政策にそった支援を継続してきた。2006年度までの累計額は有償資金協力 3兆1331億円、無償資金協力 1,495億円、技術協力 1,601億円(JICA実施分のみ)に達する。援助量は1979年以来、ほぼ継続的に増加し、2000年にはピーク(約2,300億円:無償資金協力、有償資金協力、技術協力の合計)に達した。経済協力予算の長期的減額傾向の中で減額が続いてきたとはいえ、2006年供与額は約570億円、依然として第3位の日本の経済協力受け取り国である。この間、日中関係には何度か厳しい時期があった。しかしそうした時期にも経済協力は両国関係のいわば下支えとして一定の水準で継続された。天安門事件、核実験などにより国際社会が一斉に経済協力供与を中止した際も、日本は早期に経済協力供与を再開し、中国の国際的孤立回避を助けた。

日本の協力は、1990年代半ばまでは主として、中国の外貨不足を補い、大都市や沿海部の運輸、エネルギーをはじめとする経済インフラ投資を支えてきた。1990年代後半からは、経済成長に伴う環境問題、及び格差問題が深刻化になってきた。中国政府は、第9次5ヵ年計画期(1996-2000年)で、「粗放型経済成長から集約型経済成長への転換」を掲げた。この方針は第10次5ヵ年計画(2001-2005年)にも引き継がれ、更に「地域間格差の是正」、「改革・発展・安定の均衡維持」が新たな主要目標となった。これに伴い、日本の協力も、環境問題、内陸部の開発へと協力対象を広げてきた。

こうして中国が開発政策の目標を「経済成長」から「環境保全・格差是正と成長との両立」へと移した時期に発足したのが、今回評価対象となっている対中国経済協力計

画(2001 年)である(以下「対中経協計画」と略)。日本でも同期間に、新 ODA 大綱の策定、中期政策の策定が行われた。また、当時は国内世論が中国に対して厳しく、対中国経済協力も政府及び与党において日本自身の視点から見直された。この計画は、そうした見直しを踏まえて策定されたものである。

今回の評価調査では、対中経済協力計画を「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。

対中経協計画は、日本の上位政策、中国の 5 ヶ年計画をはじめとする中国の開発政策、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ることから、「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。さらに、対中経協計画が示す6つの重点分野は、対中経済協力に対する日本国民の理解も得られやすく、日中双方にとって有益な内容となっている。

「結果の有効性」は、多くの中国関係者からの強い感謝の表明にみられるように、高いものであったといえる。実施された案件は対中経協計画の重点分野に適合していた。また、それらは経済協力予算全体が縮小する中での徹底した「選択と集中」の努力の結果でもあった。特筆すべき例として、過去の協力の蓄積の活用、成功モデル創出による波及効果の拡大、援助スキーム間の連携、複合的な開発効果を狙った案件形成、多様なプレーヤーとの連携等が挙げられる。

こうした開発効果は、対中協力の計画及び実施に関する「プロセスの適切性」に支えられている。その柱となってきたのは、長年の協力の経験の上に確立された日中双方の実施体制、中国政府の強いオーナーシップと高い実施能力、日本の着実かつ継続的な案件管理とそのフォローアップである。

以上の検討を踏まえると、日本は中国のニーズに合った協力を計画・実施し、その効果をあげてきたと評価することができる。長期にわたるこうした経済協力は、日中民間活動の活発化及び両国民の相互理解にも貢献した。日中双方にとって有益なものであった。

一方、課題としては、第一に、中国の社会経済の速い変化に対応できる柔軟な案件形成・採択・実施体制の必要性が挙げられる。第二は、策定後 6 年を経た対中経協計画の見直しである。とくにこれまでの協力の成果を今後も活かしていくための工夫が必要である。第三は、小規模案件の広域分散化という傾向に対するモニタリング体制の強化である。第四は、協力の成果を日中双方で共有するための広報・啓蒙活動の充実である。そして第五が有償資金協力の新規供与が終了し、JICA・JBIC が統合されるというタイミングを期した中国側との十分な意見交換である。

2008 年 10 月には JICA・JBIC の統合が予定されている。統合によって、それぞれの特性と経験が案件形成、案件実施、モニタリング、広報活動など一連の業務に、より一体的な効果を発揮することが期待されている。中国においては有償資金協力の新規案件は終了した。ただし継続案件は、今後 10 年ほど残る。中国においてもスキーム相互の連携はこれまでも図られてきたが、統合後は、継続中の有償資金協力案件を通じた新しい展開等（例えば、モニタリングを通じた補完的ないし派生的な技術協力）、さらなる協力効果の発現、効率化を期待することができる。

<提言として>

1. 重点分野に絞り込んだ協力

現行の対中経済協力計画では、策定当初、6つの重点分野が挙げられていた。しかし新 ODA 大綱、中期政策の策定、及び中国の順調な開発状況等に鑑みた結果、重点課題は、無償資金協力については①環境、感染症等日中両国国民が直面する共通の課題の解決に資する分野、②日中両国の相互理解、交流の増進に資する分野に絞り込まれた。技術協力については、これらに加え、市場経済化や国際ルールの順守、良い統治の促進、貧困克服に資する案件を中心に実施されてきている。絞り込まれた重点分野の中で、協力効果をあげるために様々な工夫が取られ、各分野に関連した案件を複数実施することで、高い相乗効果が得られてきた。今後も、「選択と集中」による案件選択を継続し、協力成果の拡大を図ることが重要である。

2. 現在までの資産の有効活用

今回の評価対象となった対中協力は、それまでの協力で得られた資産に支えられている。資産とは、案件の成果であり、また、協力を通して培われた人脈、信頼関係である。これらの資産により、次の協力案件の形成時において、ニーズの的確な把握、先取りが可能になる。また、これまでの有償資金協力や無償資金協力で整備された施設、研究センター、研修センター、病院等は、次の協力の重要な協力拠点となり得る。さらに、技術協力プロジェクトや開発調査、研修を通して作られた人脈は、ソフト面での協力拠点となり得る。貴重な資産の有効活用は、有償資金協力の新規供与が終了する来年度以降、益々重要となろう。

これまでの資産を有効活用するためには、以下が必要となる。

1) 資産の効用の維持

有償資金協力や無償資金協力で建設・整備されたインフラや設備・機材の中には、完成・供与から長い年月が経ち、老朽化がみられるものがある。これらが使われなくなり、そのまま放置されると、協力の効果が半減する事態となる。そのような事態を避けるため、フォローアップが必要である。例えば、フォローアップ事業で現状把握を行

い、日中双方の役割を協議して、日本が更に支援すべき内容を明確にするということも考えられる。JICA・JBIC が統合されることで、双方のノウハウが上手く連動し、より効果的・効率的、および柔軟な対処方法が生み出され、実施されることが期待される。

2) 資産を活用した案件形成

これまでの有形、無形の資産を十分に活用する案件形成を行う。中国においては、これまでもスキーム間の連携が多数行われてきた。今後は、JICA・JBIC の統合を踏まえて、より積極的に案件形成を行っていくことが必要であろう。有償資金協力の新規案件はなくなるが、良好な案件がいくつも実施中である。それらは今後 10 年間程度ほど継続する予定であり、そうした案件が新たな可能性を生み出す可能性は大きい。

3. 資産を活用した長期的な相互理解と友好関係の維持発展

これまでの協力を通して蓄積された資産の中で、特に人脈、信頼関係といった無形の資産を構築してきたことは、日本の協力の特徴であり優れた点である。これを可能としたのは、他国への協力に比べて、人材育成、研修などのソフト・コンポーネントを常に組込む努力をし、それぞれの案件を通して人的交流が図られたためである。技術移転・普及を目的に、人材育成・研修を中心とする技術協力はもちろんのこと、無償資金協力と技術協力の連携、あるいは無償資金協力や有償資金協力へのソフト・コンポーネントの組込みは、案件形成時から考案されている。こうした努力・工夫を通じて培われた日中双方の人的交流は、短期的な視察を通じた交流では得にくい両国の長期的な相互理解、友好関係の維持・発展に貢献するものである。日中関係を良好なものに保つためには、これまでに培われた人脈、それを可能にした人的交流を維持・活用し、今後のさらなる相互理解、友好関係の維持につなげるべきである。

4. ニーズにあった協力規模の維持

日中双方の発展及び互惠関係及び相互理解の維持のためには、対中経済協力は、可能な限りの継続が望ましい。有償資金協力の新規供与は終了となるが、継続される協力については、協力の効果を踏まえ、中国のニーズにあった一定規模を維持すべきである。これまでの資産の価値を損なうことなく、今後も活用していくためにも、一定規模での協力は必要である。

5. スキーム間の連携、スキームの特性を活かした協力

これまで同様に、それぞれのスキームの特性を生かし、スキーム間の連携をとること、プログラムとしての協力効果の向上を目指していくことが重要である。JICA・

JBIC の統合に伴い、案件形成段階からのよりスムーズな連携が可能となる。

無償資金協力については、研修等のソフト・コンポーネントの導入、技術協力との組合せが行われる場合、一層の効果が期待できることが、この評価においても確認されている。

技術協力については、専門技術の移転、普及がこれまでの協力の主流であった。近年は、移転・普及した技術が各組織、地域に定着するための制度づくり、制度改善に焦点が移りつつあり、こうした面への新たな対応が効果を上げ始めている。中国は、政策知識は吸収して持っているが、それを現場で展開していく体制がまだ弱いと言われている。

また、草の根・人間の安全保障無償は、中国の現地の裨益者に近く、足の速い顔の見える援助として、また草の根技術協力は、日本の国民参加による日中相互理解の増進に資する援助として、それぞれの特性を活かしつつ効果を上げている。

6. 中国の速い変化に対応し得る柔軟な案件形成・実施体制

今回の評価調査で、日本の協力の弱点として中国側より何度も指摘されたのが、他のドナーに比べると案件形成が遅くて実施体制が柔軟性に欠けることであった。具体的な指摘があった中から、1) 要望調査の通年化、2) プロジェクト発足後の変更に関する手続きの簡略化については、早急に対応が検討されるべきある。また、草の根無償などのように、小規模の案件については、在外機関が案件採択を行うことも検討に値する。

7. モニタリング体制の見直し

国土が広大な中国において、案件の小規模化と分散化が進展することが確実であるため、人員配置等を含めたモニタリング体制の見直しが必要となる。今回の調査で、JBIC 現地事務所が先進的な取組みをしていること、また大使館の草の根無償案件を他プロジェクトのモニタリング拠点に活用しようとする試みがあることが判明した。JICA・JBIC 統合体制の下、より効率的なモニタリング体制作りが必要である。

8. 協力主体の多様化への対応

これまでも、地球的規模の問題への対処においてみられるように、いくつかの NGO、自治体、大学、民間企業が国際的枠組みと連携した協力を展開してきた。一方、日本の民間企業による CSR 活動も活発化している。有償資金協力の新規供与終了後、OOF や民間資金との連携も検討する余地がある。例えば、資金は経済協力によるものではないが、その基金を活用した活動に対して経済協力による技術協力を組み合わせるといった、これまでにはない協力スタイルが出現していく可能性がある。多様なプレーヤーの中で経済協力は柔軟な役割を果たしていくべきである。

最初に着手すべきことは、情報の集約化と提供である。どのような主体がどこで、どのような協力を行っているのかについて、まずは基本的情報収集・整理を行い、それを情報提供していく。これが、連携の鍵となる。協力主体の連携が、より大きな協力効果の実現に繋がるであろう。JICA・JBIC の統合というタイミングは、これまでの対中経済協力の情報整理を行う、良い機会である。

9. 広報活動の強化

今回の調査において、中国国内では、日本の経済協力に関する報道が近年増加傾向にあることがわかった。特に草の根無償が行われている地方においては、地方のメディアで日本の協力に対する謝辞が取り上げられている。このような報道が中国でなされていることが、日本で報道されることは非常に少ない。日本の広報活動については、外務省本省が中心となり、現地の大使館、実施機関の協力を得て、行っているが、日本国民に向けての広報は十分とはいえない面もある。日本の対中経済協力の効果、重要性を、日本国民に向けて広報していくことが重要である。

同時に、中国国内での広報については、現地の大使館、実施機関を中心として様々な工夫がされている。この努力をさらに継続し、対象者を絞った広報、日本の協力の全体像(スキーム別ではなく)が一目でわかる資料づくり等、広報対象や目的を明確にした広報の展開が期待される。JICA・JBIC の統合は、対中経済協力の広報活動強化の側面からも、良い機会となる。

10. ドナー国としての中国との協力の検討

中国は、アフリカ諸国を中心とする途上国への援助を 1960 年代より行っている。90 年代後半からは援助額を倍増するなど、その活動は活発化している。中国は、現在(2008 年 3 月)までのところ OECD に加盟していないが、その急速な経済成長、技術力の発展に鑑みると、日本もドナーとしての中国との対話及び協力の可能性を検討する必要があるだろう。中国政府は、アジア・アフリカ諸国関係者に対する研修協力も実施しており、その中には、日中友好環境保全センター、日中友好病院といった日本からの協力の成果を利用したものもある。こうしたことから、日本の協力によってできた拠点を活用して日中協力による第三国支援を行うことも検討の余地があると考えられる。

11. 総括評価の実施

2008 年は日中平和友好条約締結から 30 周年に当たる。これまでの対中経済協力を支えてきた有償資金協力も新規供与終了を迎えた。また対中経済協力の意義も変容しつつある。こうした時機を捉え、開始以来の対中経済協力を総括的に評価することは、時宜に適っていると考えられる。それが、日中合同による評価となれば一層望

ましい。

12. 新対中国経済協力計画の作成

対中国経済協力計画は策定後 6 年が経過している。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供与が終了となった機会に、日中双方の発展に向けた協力方針を作成する必要があると思われる。その方向性は、日中互惠関係に資するものであることが求められる。例えば、**昨今の国際社会の動向や日中の関係を鑑みつつ、一定規模水準にあることが、両国の互惠関係の観点からも必要であろう。英国は援助終了を明言し、世銀もフェーズアウトの方向を打ち出している。一方、韓国のような新規参入ドナーも存在する。こうした中、日本は対中経済協力を最後に終了するような姿勢で協力を進めることが望ましい。具体的には、以下の**ようなテーマに資する協力が考えられる。

- ・国境を越えた環境問題、気候変動、感染症など地球規模の問題への対処
- ・食の安全確保や知的財産権保護など中国による国際社会への対応
- ・中国社会の安定維持・近代化に向けた制度改革
- ・アジア太平洋地域を中心とする多国間協調の推進（例：日中友好環境保全センター活動拡大など）