

## 序 章

# 「援助の社会的影響」研究の位置づけ

佐藤 寛

### 第1節 「援助研究」の位置づけ

われわれの研究は、援助の社会的影響のあり方を多面的に検討しようとするものである。しかし、そうした検討をとおして現在の援助の是非を問うことを目的としたものではない。本研究におけるわれわれの立場は、20世紀後半になって初めて人類史上に登場し、現在なお拡大しつつある「援助」という出来事<sup>1)</sup>を、歴史上のひとつの「現象」としてとらえ、当面の価値判断を除いて、これにまつわって発生するさまざまな社会的反応を可能なかぎり客観的に考察してみようとするものである。

はじめに、本書の中心的な検討課題となっているいくつかの言葉の定義をしておこう。

本書でいう「援助」とは、ほぼ「開発援助」と同じ意味である。ただし、われわれはある社会の開発の基礎とはなるが、直接的には開発プロジェクトとは言えない「食糧援助」、「難民救援援助」も「援助」のカテゴリーに含めて考察する場合がある。これ以外の場合、本書では「援助」は「開発援助」を意味するものと理解していただいて差し支えない。

また「援助」という言葉には、似たような意味で使われるいくつかの言葉があるが、本書では一応以下のように区別して考えることにしたい。

まず、「ODA」と「援助」は同義ではない。ODAは「政府による開発援助」であるが、われわれはこれ以外のNGOによる援助や、国際機関による援助（国際機関に対する政府の出資ではなく、国際機関自身の活動）なども、援助研究の対象として考えていきたい。

次に、本書では「経済協力」と「援助」も同義ではない。この違いに関しては、特にわが国の援助行政用語の問題でもあるので、やや詳しい説明が必要である。政府（特に通商産業省）の文書では「経済協力」は「ODA」を含み、かつそれよりも広い範囲を示す上位概念として用いられている。通産省の発表する年次報告書（いわゆる通産版ODA白書）のタイトルが「経済協力の現状と問題点」であることがこの認識を如実に示している。この認識では「経済協力」は大きく三つの部分からなり、その第1が「ODA」であり、第2が「その他政府資金（一般にOOFと略称される。政府資金による輸出信用、投資金融など）」、第3に「民間資金（投資、輸出信用など）」によって構成される。この三者のおおまかな金額は1991年の数字で順に113.3億ドル、27億ドル、111.4億ドルとなっており、ODAは「経済協力」の半分弱を占めるにすぎない<sup>(2)</sup>。

一方、外務省の年次報告書（ODA白書）のタイトルは「わが国の政府開発援助」であることに示されているとおり、取り扱う範囲は主としてODAに限られている。外務省の文書には「経済協力」という概念はほとんど用いられておらず、外務省が援助について語るときにはOOFや民間資金については視野に入っていない場合が多い。とはいえ、援助を扱う外務省の部局は「経済協力局」とあるという点で、基本的に通産省と同じ認識をもっていると考えられる。

本書においては、「経済協力」の第2の要素であるOOF、第3の要素である民間資金は「援助」の範疇に含めないものとする。したがって「経済協力」と「援助」は同義ではない。このため、本書には「経済協力」という言葉はほとんど登場しない。

さらに言えば、われわれが「経済協力」という語をつとめて用いないもう

一つの理由がある。それは「経済協力」が「援助」の上位概念であるという含意をもつ現在のわが国の政府の用語法は、「開発援助」の理解に混乱をもたらす一因となっていると考えられるからである。「経済協力」とは「経済的側面に重点をおいた協力」、あるいは「途上国の経済活動を直接・間接に支援するための協力」といったニュアンスで受け取られると考えるほうが素直である。しかし開発援助は必ずしも経済的な側面のみが対象となっているわけではない。保健・衛生・教育水準などの向上を目指した BHN（基本的人間欲求充足）のための援助プロジェクトや、難民・飢餓状況の人々に対する緊急援助は、通常「経済協力」という言葉からは連想されにくい。また青年海外協力隊の隊員たちの活動も「経済協力」という言葉が適切に当てはまるとは言えない。これを「定義上、経済協力に含まれる」と説明してもあまり説得力はないであろう。

むしろ、開発援助を上位概念とし、そのなかに「経済的側面を重視した援助」「社会的側面を重視した援助」「難民救済を目的とした援助」といった区分のあるほうが自然ではないだろうか。このような観点からも、われわれは「経済協力」と「援助」は異なる概念としてとらえる。

さらに、「国際協力」と「援助」は同義ではない。研究会のなかでも出席者から何度か「なぜ援助の代りに国際協力という言葉を使わないのか」という疑問が出された。一般的に「国際協力」という言葉のほうがより耳触りのよい言葉として用いられる傾向にある。そしてまた、理念的には「互いに助け合う」ということが ODA などの基本的な考え方の背景となっているのだから、「国際協力」という言葉を「援助」という言葉に置き換えることに、積極的に反対する理由はない。

加えて「援助」という語感には「恵んであげる」というような、こちらの優越感を暗に示唆するニュアンスが含まれており、一方「国際協力」には両者が対等であるというニュアンスが含まれているから、用語として後者が望ましいということもよくわかる。しかし、以上のような違いがあるからこそ、われわれは「援助」という言葉にこだわりたいのである。

後に述べるようにわれわれは「援助」現象の社会的な部分に焦点を当てている。これは言うなれば、人間対人間のぶつかりあいの部分である。その時に重要なのは互いが互いをどのように認識しているか、という点である。

「援助」現状の特質の一つは、この両者間の力関係の「不平等性」「非対称性」にあると考えられる。援助の現場では技術力・経済力そして時には文化自身の優劣までもが前提とされてプロジェクトが持ち込まれる場合が多い（われわれは当面そうした認識が「正しい」「間違っている」という判断は控え、まず現実の援助の現場を把握することに専念する立場をとりたい）。もしも援助の特質をこのようにとらえるならば、現在のところいわゆる「国際協力」の現場でプロジェクトに携わっている人々（受入れ側も含めて）は、自分たちがかかわっているのは「援助」であると認識している場合のほうが圧倒的に多いと思われる。それゆえ、援助供与側と受入れ側の間にさまざまな社会的波及効果を生んでいくのであり、それこそがわれわれの研究対象である。したがって、われわれが見ようとしているのは「国際協力」の現場であるというよりも「援助」の現場であるといったほうがより正確だと思われる。

以上、「援助」とその周辺の言葉との違いを明らかにしてきたが、ではそもそも本書でわれわれが考察の対象とする「援助」とはいったいどのようなものか。あまり厳密な定義は避けたいが、一応の枠組みだけは設定しておく。

まず、ある一つの社会が「開発される」場合、開発をもたらす主体はさまざまありうる<sup>(3)</sup>。

第1に当該国の政府（中央政府、地方政府を含む）が考えられる。第2に外国（主としていわゆる先進国）政府の援助実施機関や NGO、さらに国際機関なども重要である。ただし、通常これら外国機関は受入れ国政府を支援する形で開発プロジェクトを持ち込む場合が多く、形の上では政府が開発主体であるが、実質上は援助機関がプロジェクトを実施するが多い。

第3に工場建設、宅地開発なども広義の「開発」としてとらえることができ、この場合の「開発」主体としては国内外の私企業あるいは公社・公団な

どが考えられる。こうした民間主導の開発の場合、先進国大企業による投資・進出は特に受入れ社会に大きな影響をもたらす場合が多い。

このようにさまざまな形の開発があるが、われわれが当面の研究対象とする「援助」とは、「国外の」「援助実施機関 (NGO を含む)」によって「受入れ社会の外から持ち込まれる」「開発のための新たな試み」と定義できよう。

最後に「援助研究」と「開発研究」の関係について言及しておこう。当然のことながら「開発」と「援助」は同義ではない。したがって「開発研究」と「援助研究」も同義ではない。

われわれの当面の検討対象は「援助」という現象である。この意味でわれわれの研究は「援助研究」である。しかし、もしも「援助研究」が「援助プロジェクトのための」研究という狭い意味で用いられるのであれば、われわれの研究は必ずしもその範疇には入らない。われわれの研究はむしろ「開発研究」を目指している。「開発研究」とは、開発がもたらすダイナミックな変化をさまざまな角度から考察する研究分野である。「開発」は現代世界に普遍的な現象であり、開発の進展にともなって政治的、経済的、社会的、文化的な影響が複雑に絡み合いながら発生する。そしてわれわれの最終的な興味は、「開発にともなう社会の変化」を多面的に分析することにある。

しかし「開発にともなう社会の変化」の全体像をいきなりとらえることは当面困難である。そこで、われわれはその糸口として「援助」現象を取り出し、「援助の社会的影響」を見ることにしたのである。したがって本研究は「援助現象」を考察対象としているが、最終的には開発現象の理解を目指すという意味での「開発研究」の一部を構成する。これがわれわれの研究の位置づけである。

## 第2節 「開発の社会的側面」研究との関連

次に、われわれの研究と「開発の社会的側面 (Social Dimensions of Devel-

opment) 研究との関連について考えてみたい。「開発の社会的側面」は、国際的「援助サークル」(国連諸機関, 世銀およびその関連機関, 欧米各国の援助実施機関, さらに有力 NGO などを含む) のなかで「環境」と並んで現在最も関心を集めているテーマである。そしてこの「社会的側面」への注目は、国際援助サークルにおける開発援助思想の変遷の一コマとしてとらえることができる。

言うまでもなく「国際」開発援助の歴史は1960年代に始まる。以降援助をめぐる関心は、大ざっぱに言えば10年周期で変遷してきた。60年代の「インフラ整備による近代化の誘発」から、70年代には一次産品問題を契機とした途上国側からの「新国際経済秩序」の提案攻勢と BHN 戦略の浮上へと展開し、80年代に入って経済効率重視の経済自由化、その最も強力な手法としての構造調整政策の採用、というように推移してきた。次いで90年代に入ると、80年代の「構造調整」政策が経済を重視するあまりに途上国の庶民に犠牲を強いたのではないかという反省(途上国の財政健全化のための食糧補助金のカットなどがその典型例である)が生じたことから「構造調整の社会的側面(Social Dimensions of Structural Adjustment)」への関心が高まった。さらに構造調整に限らず「開発の社会的側面」全般への配慮が「社会的に持続可能な開発」という考え方とともに脚光を浴びるようになってきたのである。

「開発の社会的側面」が具体的にどのような事をさすのかについては必ずしも明確になってはいないし、国際的なコンセンサスはない。しかし、「経済成長」「効率化」などへの志向が優勢であったこれまでの開発援助のあり方に対する反省を踏まえて脚光を浴びるようになった、という出自をおさえておくことは重要である。

したがって「開発の社会的側面」は「開発の経済的側面」との対比でとらえることができる。そしてこの両者をどう関係づけるかによって、大きく二つの立場があるように思われる。一つはあくまでも経済成長が最重要課題としてあり、この経済成長を達成するために社会的側面への「配慮」が重要であるとする立場である。効率的な資源配分、経済的成果の効率的かつ公平な

配分、成長の持続性確保などは経済成長のために必要であり、これらの条件を満たすために「社会的側面」への配慮が有効であるととらえる立場である。世銀の立場はこの代表例であるといえる。すなわち「手段」としての「社会的側面」である。

今一つは「開発の経済的側面」への取組みを根本的に考え直し、開発プロジェクトそのものを「社会的側面」にターゲットをおいたものにシフトさせていこうという立場である。これは上記の「経済的側面」のために「社会的側面」を利用しようとする立場とは大きく異なる。すなわち「目的」としての「社会的側面」である。

もちろん現在各援助機関、国際機関等において語られている「開発の社会的側面」のとらえ方は、この二つの立場のどちらかに明確に区分されるものではなく、双方の立場が混在しているのが現状である。いずれにせよ、こうした流れを受けて、各国の援助機関、国際開発機関などは「開発の社会的側面」への配慮のために新たな部局を設けたり、社会学・人類学の研究者を動員するなどして援助プロジェクトにおける「社会的側面」への取組みを強めている。われわれの研究も、こうした流れに沿った研究として位置づけることができる。

しかし「開発の社会的側面」研究には一つの大きな制約がある。それは「社会的側面」は指標化・標準化して測ることのむずかしいものであり、援助を供与する外部者の目には見えにくいものであるという点である。

そこでわれわれは「援助」に注目することにした。見えにくい「開発の社会的側面」をとらえるために、目に見えやすい「援助」を起点とする一連の因果関係を追ってみること、これがわれわれの研究の出発点である。

### 第3節 本書の構成

ここで、本書の構成と内容について簡単に紹介しておこう。本書は序章お

よび本文九章からなり、本文は第Ⅰ部「援助と社会の反応」、第Ⅱ部「援助と社会文化的要因」から構成される。

第1章では、まず「援助の社会的影響」を研究対象とする際に考慮すべき留意点を整理している。具体的には「社会的影響」の範囲としてどこまでを考えるのか、評価の際の質的アプローチと量的アプローチの関連、援助をめぐる固有要因と普遍要因の関連について整理する。次いで、援助の社会的影響を考える際のひとつのアプローチとして「援助に対する社会の反応」という分析視角を提示し、試論的に社会の反応の分類を試みる。

第2章から第5章までは、援助の具体的な現場での経験をもつ専門家がそれぞれのプロジェクトをとおして、社会的影響を考察したものである。現場にかかわっている人々が読めば、多くの共通の問題点を本文のあちこちに見出すことができるであろう。

第2章は、青年海外協力隊のチーム派遣方式で行われた村落開発プロジェクトからの考察である。農民と協力隊員の間を試行錯誤の過程は、多くのプロジェクトに共通の問題を提起している。プロジェクトの現場はマレーシアのサバ州である。

第3章は、プロジェクト方式技術協力で行われた、国家結核対策プロジェクトの事例を中心とした考察である。特に、保健医療にかかわる「インセンティブ」の意味づけとその効果、社会的影響についての考察が中心となっている。主たるプロジェクトの現場はイエメンである。

第4章は、個別専門家派遣方式で行われた、歴史的都市保全プロジェクトの事例からの考察である。ここでは「保全的開発」という概念が提示され、この考え方とその社会的意味を中心に検討が行われる。プロジェクトの現場はイエメンの首都サナアの旧市街である。

第5章では、援助にともなう「摩擦・軋轢」をどのように読みとるかについての分析視角を提示する。また具体的事例としては援助行政の末端に位置する「援助担当官」から見た、援助供与側と受入れ側との認識ギャップ、それに起因する摩擦・軋轢の事例を中心に考察している。援助の実施にかかわる



人々が現場で直面しているさまざまな問題の、絡み合った糸をどのように解きほぐしていけるかのヒントを提示することが目的である。

この章で取り上げる事例は各地でのヒアリングなどから集められたものである。以上が第I部である。

第II部「援助と社会文化的要因」は第6章から第9章までで、ここでは専門家の立場での具体的経験にもとづいた考察というよりも、研究者の立場からより体系的な援助現象の理解のための枠組みを提示することを目的としている。

第6章は、ガンビアの稲作プロジェクトに関する研究である。外部の援助機関によってもたらされたプロジェクトが、現地社会の役割分担状況や、農業生産および販売のメカニズムに配慮しなかった場合にどのような問題が起こるのかという事例研究である。

第7章は、フィリピンの灌漑プロジェクトに関する研究である。開発事業として灌漑プロジェクトが実施される場合、その水管理組合が適切に機能するかどうかは、既存の社会制度（土着組織）のあり方とどのように整合的であるかにかかっているという点が指摘されている。以上二章は社会的影響に関する開発人類学的なアプローチの例である。

第8章は、「開発と女性(WID)」に関する考察である。開発の社会的側面が問題になるとき、多くの場合「社会的側面」の代表例として「女性」あるいは「ジェンダー（社会的性差の構造）」の問題が取り上げられる。こうした問題に取り組むのがWIDプロジェクトであるが、一口にWIDプロジェクトといっても、多くのアプローチと含意の違いがある。ここではジェンダー概念を用いることにより、多様なWIDプロジェクトの諸側面を整理し、とらえ直すことを意図している。これは開発社会学的なアプローチとも言える。

最後の第9章は、再び開発人類学的な立場からの考察であるが、「人類学者・地域研究者」と開発・援助の関係に焦点が絞られている。エチオピアのボディ社会には、牛、モロコシ、人間のアイデンティティーを貫く「モラレ」という概念がある。そしてそれは外部の者には一見して理解できるようなも

のではないが、単なる迷信などではなく「土着知識・民族科学」とも言うべき知の体系であり、同時にそれがボディの人々の生きがいの根幹をなしている。このことに気づいた人類学者は、押し寄せる開発と「モラレ」の考え方が両立しないことを懸念し、開発が「生きがい」に与える影響を心配することになる。そうした影響に理解を示せる者だからこそ、人類学者はその知見を利用して援助の現場にかかわることができるのではないか、あるいはすべきではないのかという問いかけである。この問いかけのなかには、今後の「援助研究」のひとつの方向と課題が示唆されているように思われる。

注(1) 「援助」が、20世紀の現象であるというのは、1960年以降に新興独立国家が誕生したことによって「国家援助」が生まれた、という認識にもとづいている。それ以前の植民地政策下における一連の開発政策は、基本的に行政権と計画策定の主導権を宗主国側がもっているという点で、「国際援助」とは異なると考えられる。ただし、ヨーロッパのキリスト教会系ミッションによる伝道の一環としてアフリカなどで行われた活動（学校、診断所）の援助は、現在の NGO 援助と共通する部分があることは指摘しておかなければならないが、主たる目的が伝道にあったという点は、現在の援助と（少なくとも表向きは）異なる。

(2) 『経済協力の現状と問題点』平成五年版、22ページ。

(3) 本来ここでは「開発」と「発展」の違いについても整理しておく必要があるのかも知れない。しかしながら、本書ではこの問題には深くかかわらないことにする。「開発」と「発展」は英語ではともに“Development”である。しかし、日本語では両者にニュアンスの違いがあり、この違いはわれわれ日本人の「発展観」を反映している部分があるので、この二つを同義に扱うことはできない（ある民族、社会の発展観を知るには、「発展」という概念にどのような言葉が用いられているかを調べるのが有益である）。日本語の「発展」と「開発」の違いについては、『『発展する』』といえは自動詞であるが、『『開発する』』といえは、他動詞であって、自己が他者を開発するという意味になる」（鶴見和子「国際関係と近代化・発展論」、武者小路公秀・巖山道雄『国際学——理論と展望』、東京大学出版会、1976年、58ページ）という定義を借用した上で、本書では「開発」について考察することにしたい。

<参考文献>

- ◆読み解かれるべきテキストとしての「ODA 批判」
  - ブリジット・エルラー『死を招く援助』, 亜紀書房, 1987年。
  - 日本平和学会「日本のODAを考える」(早稲田大学出版会『平和研究』1988/12号)。
  - 鷺見一夫『ODA 援助の現実』, 岩波新書, 1989年。
  - 毎日新聞社会部『国際援助ビジネス』, 亜紀書房, 1990年。
  - グリーン・ロバーツ『開発援助の見方・考え方』, 明石書店, 1991年。
  - 日本弁護士連合会『日本の公害輸出と環境破壊』, 日本評論社, 1991年。
  - 村井吉敬『検証・ニッポンのODA』, 学陽書房, 1992年。
  - フランツ・ヌシェラー『日本のODA』, スリーエーネットワーク, 1992年。
  - 鷺見一夫『ノーモア・日本のODA』, JICC, 1992年。
  - グレアム・ハンコック『援助貴族は貧困に巣喰う』, 朝日新聞社, 1992年。
- ◆現場の軋轢とその調整過程を語る「苦労話」テキスト
  - 伊能忠敏『国際技術協力の道』, NHKブックス, 1989年。
  - 中田正一『国際協力の新しい風』, 岩波新書, 1990年。
  - 青年海外協力隊『思いきって飛び出せば』, パウロ文庫, 1990年。
  - JVC『NGOの挑戦』, めこん, 1990年。
  - 諸石和夫『エチオピアで井戸を掘る』, 草思社, 1991年。
  - シャプラニール『シャプラニールの熱い風(第一部・第二部)』, めこん, 1989・1992年。
  - 下村恭民『ODAの現場で考える』, 外国為替貿易研究会, 1992年。
  - 荒木美奈子『女たちの大地』, 築地書館, 1992年。
  - 中垣長睦『パトスの旅へ』, 国際協力出版会, 1992年。
  - シャプラニール『NGO最前線』, 柏書房, 1993年。
  - 地球の森林を考える会『緑の国際協力を考える』, 山と溪谷社, 1993年。
  - 中村哲『アフガニスタンの診療所から』, 築摩書房, 1993年。
- ◆政治経済学的「援助研究」
  - 渡部利夫・草野厚『日本のODAをどうするか』, NHKブックス, 1991年。
  - 草野厚『ODA一兆二千億円のゆくえ』, 東洋経済新報社, 1993年。
- ◆援助それ自身を対象とした「援助研究」
  - ロバート・カッセン『援助は役にたっているか』, 国際協力出版会。
- ◆「ODA 批判」対策としてのテキスト
  - 笹沼充弘『ODA 批判を考える』, 工業時事通信社, 1991年。
  - 外務省『経済協力評価報告書』。

外務省『我が国の政府開発援助(ODA 白書)』各年，外務省経済協力局。  
通産省『経済協力の現状と問題点(経済協力白書)』各年，通商産業省。  
JICA『国別援助研究会報告書』。  
JICA『分野別援助研究会報告書』。