

震災に投影された国際協力の将来 — 水平協力の時代へ —

山形 辰史

● 被援助国になった日本

東日本大震災は、日本を援助国（ドナー）から被援助国へと転換した。一時的にであれ日本人は、緊急支援や福島第一原子力発電所の処理のために、外国の人々の協力を必要としたのである。そればかりか日本は、スーダンを抜き、二〇一一年で最大の援助受け入れ国になる見込みである。これは、長い間「困った人を助けてあげる側」に身を置いてきた日本人にとって、第二次世界大戦敗戦以来久しぶりの経験であった。この経験は、今後の日本人の国際社会に対する責任感や、支援してくれた海外の人々に対する同胞意識、ひいては国際協力に対する認識を大きく変える可能性を孕んでいる。ごくごく短期的に言えば東日本大震災は、日本人の意識や人的・物的資源を東北に向け、近年顕著だと言われている日本人の内向きをさらに強めたかも知れない。しかし筆者は、その局面を通り越した

日本人が、震災の前以上に深く国際協力の意義を認め、国際社会のなかの一人のリーダーとしての自覚を高める可能性を感じている。これからの日本の国際協力は、日本人がしばしば大きな困難に直面し、それに対処するために他国から支援を受ける可能性があるということを強く意識し、「困った時はお互い様」という、健全な助け合い精神に基づく水平的な協力になるだろう。このことは、これまでの援助が基本的に、先進国から開発途上国に対する垂直的な協力（南北協力）であったことと対照的である。さらに強く主張したいことは、常に他国を助けるのではなく、時には助けてもらうということが、他国との絆を強めるために、大きな役割を果たすということである。人口が増えず、移民も受け入れず、急成長する周辺国に比して経済の相対規模が縮小している日本が、今後もスマート・ドナーとして、他国との結びつきを

深めていくためには、大国意識や先進国意識を捨て、東北人が東日本大震災で示した謙虚さを素直に示すことがより重要になる。本稿では、そう考えるに至った背景を説明する。

● 世界各国からの支援

東日本大震災と、その一六年前に起こった阪神淡路大震災との間には、震災対応に関して大きな違いがあった。それは海外からの支援が大規模かつ広範囲だったことである。支援を実施した、または申し出ている国・地域は二〇一一年七月現在で、一六一に及ぶ（外務省ホームページによる）。阪神淡路大震災の際には、支援国数が七五であったので、今回の支援国数は前回の数の約二倍に当たる（阪神淡路大震災の際の支援国数は、豊田利久・瀬川智子「緊急援助における国際協力」『国際協力論集』第五巻第三号、一九九八年一月、第二図を参照した）。また、阪神

淡路大震災の際に受け入れた海外からの救助チームはイスラエルやフランス等に限定されたが、東日本大震災の際には在日米軍を筆頭に、二三の国・地域が救助チーム等を派遣した。なかにはインド、インドネシア、スリランカ、タイ、中国、フィリピン、モンゴル、ヨルダンといった開発途上国も含まれていたことが特筆される。活躍の様子は、以下のサイトに詳しく記されている（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol73/index.html>）。

さらに、支援を行った一六一カ国のうち二三カ国は、開発途上国のなかでも発展の制約が大きいとされている。後発開発途上国であった（表1）。

表1 日本の震災に対して支援を行った後発開発途上国数

	アフリカ	アジア	ラテンアメリカ・カリブ海	計
後発開発途上国総数	33	14	1	48
東日本大震災支援国	13	10	0	23
阪神淡路大震災支援国	5	6	0	11

注：国連の後発開発途上国（Least Developed Countries）の定義はしばしば変更されている。上記の定義は2011年7月時点のものを用いている。詳しくは、以下のサイトを参照のこと：<http://www.unohrls.org/en/ldc/related/62/>。

一であり、この数も倍増している。また、全後発開発途上国四八カ国のうち、約半数の二三カ国が何らかの支援を行ったことにも注目したい。阪神淡路大震災の際にも世界の多くの国々が日本に支援を寄せたのであるが、東日本大震災に対しては、さらに多くの国々が物心両面で支援してくれたことが分かる。

外務省関係者に拠れば、通常は他国への緊急支援の窓口になつてゐる外務省国際協力局緊急・人道支援課に対して、各国から緊急支援の問い合わせが相次いだとい

●日本の援助吸収能力

このように阪神淡路大震災と比べて東日本大震災の際に国際的な支援の輪が広がった背景は二つあると考えられる。ひとつには支援する側の先進国・開発途上国共に緊急支援対応能力を拡充していたり、経済力が上がって支援の余裕が生まれていたことである。

いまひとつ阪神淡路大震災の時から大きく変化したのは、日本の側の支援受入準備である。前述の豊田・瀬川論文のまとめに拠れば、阪神淡路大震災直後に、スイス、フランス、ロシア、ドイツ、イスラエル、シンガポール、アルジェリア、ハンガリーから緊急援助隊の派遣の申し入れがあったのだ

が、日本政府はスイス、フランスの緊急援助隊のみを受け入れることとした。後にイギリス、スウェーデンからの救援チームも受け入れたが、関連省庁の許可の関係から、これら二チームは本来の役割を果たせなかつたという。救助犬についても、ほとんどの申し入れに対して農林水産省が、検疫を理由に受入を認めず、スイスの救助犬のみが入国を認められた。

これに対して今回の東日本大震災では、緊急援助従事者の入国管理（法務省）、救助犬の検疫（農林水産省）に代表される救助チーム受け入れ全般に関して、阪神淡路大震災の場合より、条件整備が進んだ。その結果として災害救助犬は、韓国、シンガポール、ドイツ、スイス、メキシコ、オーストラリア、アメリカ、英国、オランダの九カ国から、計四六頭が受け入れられた（http://www.maff.go.jp/j/syouan/soumu/saigai/kyujyo_ken.html）。一三もの国・地域の海外救助チームが活躍したことは前述のとおりである。

このように東日本大震災に際しては、阪神淡路大震災と比較して、日本政府の「援助吸収能力」が増加したと言える。援助吸収能力とは、被援助国が、申し出のあった援助を受け入れて、その趣旨にしたがって活用する能力を指す。一般に低所得国では、人材不足や制

度の未整備等のため、援助を受け入れることができないことがある。阪神大震災の際の日本は、まさに援助吸収能力が低い状態にあった。

●水平協力の萌芽①

—先進国同士の緊急支援

このように援助国日本は、東日本大震災という災害に直面し、一時的にであれ被援助国になった。同様に、先進国が大災害を被り、他の先進国から援助を受けるといふ現象は、東日本大震災が初めてではない。例えば二〇一二年二月、ニュージーランドのクライストチャーチでの地震に際しては、国際協力機構（JICA）も国際緊急援助隊救助チームを派遣した。東日本大震災でも、アメリカの国際開発庁（USAID）が緊急物資を日本に提供した。

JICAやUSAIDは基本的に、開発途上国への支援を行う機関である。JICAの場合は、一九八二年に日本政府が国際緊急医療チームを発足させた際に、担当室を立ち上げてチームに加わり、それ以来、主に開発途上国での災害に対して緊急支援活動を行ってきた。一九八七年には、国際緊急援助隊の派遣が法制化され、一九九二年には、自衛隊の参加が認められた。これにより現在国際緊急援助隊は、救助チーム、医療チ

ーム、専門家チーム、自衛隊部隊によって構成されている。国際緊急援助隊は先進国・地域への緊急支援も行っており、クライストチャーチ地震に対する支援に先立ち、二〇〇七年には、韓国西岸でのタンカー衝突事故による油流出事故に対して、二〇〇九年には台湾での台風に対して、それぞれ国際緊急援助隊専門家チームを派遣した。これらの実績から明らかのように、国際緊急支援については、開発援助という枠を超えて、先進国・地域間の水平協力が既に実施されている。

●水平協力の萌芽②

—中進国、中国、インド、産油国の援助国化

国際協力の水平化は、開発途上国の大国や、産油国、中進国が援助を始めることによっても、より一層顕著になつてゐる。

韓国は一九九六年に経済協力開発機構（OECD）に加盟し、先進国の仲間入りをした。今年（二〇一二年）はOECDで四回目となる援助効果向上ハイレベル・フォーラム（一月二九日～二月一日）の開催国として、国際協力への気運が盛り上がっている。韓国にとって、先進国の一員として世界に認められるためにも、国際協力の推進が必須である。また台湾も、急拡大する中国の政治・経済的影響力に対

抗するため、早くから国際協力に熱心であった経緯がある。

中国は、一九五三年に、朝鮮戦争からの復興を期する北朝鮮に援助を行ったのを皮切りに、当時のアジア社会主義国やアフリカ諸国への支援を増やした(小林誉明「中国の援助政策」『開発金融研究所報』第三五号、二〇〇七年一〇月、を参照)。これによって一九七一年に国連加盟を果たした。その後一九八〇～九〇年代は援助の純受け入れ国となるが、一九九〇年代後半からは、援助国としての制度枠組みを確立していった。その結果として現在は、多くの開発途上国に主要ドナーと見なされるに至っている。

もうひとつの大国インドも、アフリカ諸国への援助を本格化させている。今年五月にシン首相がアフリカ諸国を訪問し、アフリカ・インド・サミットを開催した。その際シン首相は、向こう三年間にわたって、特にインドと貿易関係の深いアフリカ諸国に対して、五〇億ドルの低利融資を行うこと、そして教育や鉄道整備、平和構築を目的にして、一〇億ドルの贈与を行うことを表明した。

さらには中東の産油国やマレーシアが、より低所得のイスラム諸国に対して行う援助、そして、ラテンアメリカのブラジルや、産油国ベネズエラが周辺国に対して行

う援助も重要性を高めている。このように、非OECD援助国が増えたことは、OECD諸国が自己規制的に設定した国際協力の効率化と透明化のルールを適用されないケースが増えるという副作用を生んでいる。

● バングラデシュは日本を助けられるか

国際協力に対して人々は様々な思いを込めており、それは日本の国益であったり、人道であったり、相手国との信頼関係の深化であったりする。なかでも、「困った時にはお互い様」という素朴な心情は、かなりの範囲の人々の間で、国際協力支持の基底にあるものと思われる。しかしながら先進国と開発途上国の間では長い間、国際協力は「お互い様」ではなかった。先進国が一方的に開発途上国に援助を与えるのであって、(一部、国連での投票による見返り等を除いて)先進国が開発途上国に助けられるような機会は、予測可能な近未来には訪れないと捉えられてきた。

このような認識は開発途上国の人々にも共有され、彼らの持つ無力感の一部となっている。筆者は同僚の村山真弓氏と二〇〇三年に、バングラデシュのある大学の研究所の研究者らと共同研究を行った際、ひとつの印象的な体験

をしている。この調査は、バングラデシュで広く尊敬されている教授と、その下で働く勤勉かつ有能な三〇代前半の調査員がリーダーとなり、筆者と村山氏が彼らの調査チームに合流する形で実施された。ある日、この若手調査員と村山氏、筆者がひとつの車に同乗し、おしゃべりしていた。その際、その若手調査員が、「そもそもあなたたち日本人は何のためにバングラデシュを援助しているのか? バングラデシュを助けることが、何か日本の利益になるのか?」と問いかけてきた。この滅私奉公的に働く調査員が真剣に質問してきたので、これは真面目に答えなければならぬと、村山氏も私も覚悟した。

我々はこう答えた。「日本人のなかにもいろいろな人がいます。一部の人が、日本のODAは、回り回って日本のためになるように用いられるべきだと考えていることは確かです。ODAによって、バングラデシュが日本に恩義を感じるようになり、国連であるとか、地域安全保障・地域協力を議論するような国際政治の舞台で、日本の味方になってくれるのではないかと、そういう人たちは期待しています。その一方で、より素朴に、ODAは助け合いの一環だと考えている日本人もたくさんいます。今はバングラデシュが困難を抱え

ているから協力しますけれども、逆にいつか日本が困った時にはバングラデシュが助けてくれれば良い。だからお互い様でしょ。」

すると彼は驚いてこう言った。「信じられません。日本がバングラデシュを助けることはあっても、バングラデシュが日本を助けることなどできると思えません。日本人は本当にそんなことを思っているのですか。」「本当に思っていますよ。だってこれから先、何かあるか分からないじゃないですか。バングラデシュも急速に発展していますし。第一、あなたのように真面目で優秀な人がいるんだから、バングラデシュ人が日本人を助けてくれることがあってもおかしくないでしょう!」

彼は納得しなかった。彼はバングラデシュ政府の腐敗や公務員の汚職の蔓延を指摘したが、我々は、それらは程度の差こそあれ、日本でも他の先進国でもしばしば見られることだ、と応じた。しかし彼は最後まで納得できない様子であった。

彼と別れた後、村山氏と私は、あんなに勤勉で有能な彼が、なぜあまで自分たちバングラデシュ人の力を過小評価し、卑下しているのか、を話し合った。結論は、実際にバングラデシュが日本を支援する機会がまだないからだ、ということであった。

●援助する誇りを途上国にも

東日本大震災の直後に、日本政府やJICAが、途上国を含む外国からの支援を受け入れるために尽力したことは、今回の震災の初期対応として高く評価されるべきである。それは一義的には、被災者に対するより手厚い支援、励ましになった、という点に拠っているが、いまひとつの意義は、こういった国際協力が互恵的であることを確認する機会になったことである。

困った時に支援を受けることで初めて日本人は、これまでの援助の意義を身をもって確認した。そして開発途上国は、状況によって、彼らが援助をする側にまわるという可能性を実感した。

そもそも誰かの援助を受けるということは、気詰まりなものである。援助を受けることが、自分の無力さを暴露しているように感じられるからである。援助を与え続ける人と、受け続ける人の関係は、それ以外の何かで補いが付けられないのでなければ、対等ではあり得ない。援助を受けている側は、表面上援助に感謝しつつも、抱く感情は卑下や嫉妬であって、共感ではない。相互に協力し合う対等の立場になって初めて共感が生まれるのではないだろうか。一般の人間関係でも、世話好きだが人の好意を無にする人は「かわいくない」

と思われのが常である。

対照的に、他人の力になる、というのは誇らしいことである。筆者は、開発途上国で貧困層に分類されそうな人が、日本人の自分に対して、何かを振る舞うことを申し出る、ということをしればしばしば経験するが、それは彼らの誇りがなせる技であり、その心根を大事にしたいのである。

●お礼を言われるのはお礼を言ったとき

これまで日本は、戦後半世紀にわたる援助に対し、開発途上国からの明示的な感謝を求めてきた。その方法は、日本の「顔」を見せるというアプローチで、日本の援助で与えた物資や、建てた構造物に、日本のマークを付けるものである。言うなれば、感謝を要求することによって感謝を得ようとしたのである。これをイソップ寓話になぞらえて、北風アプローチと呼ぼう。

しかし筆者は、震災直後の今年四月にバングラデシュを訪問した際、これと好一对の太陽アプローチを見いだした。バングラデシュで出会った人々に、バングラデシュの人々の東日本大震災に対する支援について御礼を述べた時、例外なく彼らから「それは当然だ。なぜなら日本はこれまでたくさん援助してくれたではないか」と感

謝された。押しつけがましく感謝を要求したり、これ見よがしに日本のマークを物資につけたりすることは、「そもそも日本はアジアを軍事的・経済的に支配してきた」とか「結局日本の援助は日本企業のためになされている」といったような相手の反発を招きかねない。むしろ、感謝することで感謝されるといふ、言うなれば「へりくだりアプローチ」の方が、相手を立てる、手柄を譲る、といったことを重視してきた日本人気質に合致しているのではないだろうか。

●南北対等な国際協力へ

これまでの国際協力は、植民地関係や戦争責任といった歴史に影響され、北の先進国から南の開発途上国に対してなされてきた。そんななかでいくつかの途上国は被援助国から卒業し、途上国が途上国を支援する南南協力が増加している。またOECD加盟国以外の援助国の援助拡大が著しい。これに加えて、特に緊急支援の分野では、先進国が他の先進国を支援する北北協力も見られるようになった。さらに東日本大震災では、南の途上国が北の日本を支援する北南協力が注目されている。これによって国際協力が、タテヨコ様々な方向からなされる傾向が強まっている。

このような、より水平的な助け

合いは、国際協力の将来の姿でもある。開発途上国が徐々に先進国にキャッチアップしていき、中国、インドも大国化している。そのなかで、人口が増えず、移民も受け入れない日本の、世界経済に対する影響力は、世界第二位の経済大国であることを誇った時代と比べれば、縮小していくであろう。これは開発途上国が経済発展や貧困削減を達成したことによるものであり、これまで日本が国際協力によって目指してきたことが実現された結果である。その意味で喜ばしいことである。

開発途上国が発展を遂げて、経済的に日本と肩を並べる時が来るとしたら、その時国際協力は消滅するのだろうか。そうではない、ということをも東日本大震災は示したのである。先進国といえども他者の支援を必要とする時がある。その際、先進国だから自分で何とかしろ、と考えるのではなく、「困った時にはお互い様」という素朴な精神で、上下関係ではなく隣人関係として、助けたり助けられたりする。東日本大震災は、国際協力がその将来の姿である水平関係へと変容する、ひとつの大きな転機となったのではないかと考える。

(やまがた たつふみ/アジア経済研究所 開発研究センター)