

佐藤仁著

『開発協力のつくられ方
——自立と依存の生態史——』

東京大学出版会 2021年 viii + 334 ページ

はつかの なおみ
初鹿野 直美

I はじめに

本書は、JICA 緒方貞子平和開発研究所を中心とした「日本の開発協力の歴史」研究プロジェクトの一環として、日本の開発協力の営みを歴史的に振り返る叢書シリーズ全7巻の1冊として刊行された書籍である。シリーズのなかでも、新たな視点を提供することを目指す位置づけの本書は、日本の開発協力の歴史をめぐるさまざまなアクターの動きを「入口」と「出口」の「つながり」を考察することで、援助の「当たり前」を問い直し、これまで欠けていた視点を発見・提示することを試みている。

開発協力の「入口」とは「開発の意図や計画」のことであり、「出口」とは「開発の結果として生じる便益」を意味する。自らの国が困難に直面しているなかであっても、他国を援助しようという「不思議」な現象が起き続けてきた理由は、「入口」側だけに理由があるわけでもなく、「出口」側のみに理由があったわけでもない。本書では、両者の「つながり」のなかで、さまざまな意図や計画が合成されて結果を生み出していくプロセスを経たことで、継続的に開発協力が行われるような仕組みが構築されていったという仮説のもとに議論を行っている。このプロセスは、必ずしも入口の段階で企図されたとおりに進んだものではなく、往々にして、途中で直面した意図せざる結果や当初の意図を越えた帰結の連続のなかにある。そのような連続性に着目しながら、開発協力における長期間にわたるアクター間の重層的な関係性を、数多くの一次資料にもとづいて

慎重に読み解いていったものが本書である。

戦後の経済状況がまだ厳しかった時代、高度成長の時代を経て、経済が停滞する時期にあっても、日本は何らかのかたちで開発協力を続けてきたし、コロナ禍の苦境に陥る時代にあっても、開発協力は続いている。そして、少なくとも今後ももうしばらくのあいだ、開発協力は継続されていくだろう。すなわち、本書は、過去の歴史を振り返るものであると同時に、これからの開発協力を考えるための視点も提供してくれている。そして、このような試みにおいては、開発協力を研究対象とする社会科学や、開発協力が行われる場を長年見続けているはずの地域研究に期待されてきた役割は大きい。本書は開発協力全体のプロセスのなかで研究者が果たすべき役割を問い直したものであるともいえる。

II 本書の構成と内容

本書の構成は以下のとおりである。

- 序章 開発協力を引き出す力
- 第1部 走り出す経済協力——1954年 - 65年前後
 - 第1章 自立の夜明け——戦後日本を東南アジアに押し出した力
 - 第2章 開発の東南アジア——援助の受け入れ体制はどうつくられたのか
 - 第3章 逆風の現場——信頼が国境を越える条件は何か
- 第2部 経済協力から開発援助へ——1966年 - 89年前後
 - 第4章 後発援助国への圧力——日本はなぜ「援助大国」になれたのか
 - 第5章 権威主義体制の援助吸収——援助は東南アジア諸国家に何をしてきたのか
 - 第6章 続出する ODA 批判——「問題案件」はなぜある時期に集中したのか
- 第3部 開発援助から開発協力へ——1990年代から現在
 - 第7章 開発協力と「人間」の発見——日本の ODA は人間をどのように見てきたか
 - 第8章 塗りかわる援助地図——新興ドナーは伝統ドナーに置きかわるか

第9章 「問題案件」のその後——軌道の変化
をもたらししたのは何か
終章 開発協力が促す力

本書は、日本の開発協力が始まった時期、急激に拡大して援助大国化した時期、そして中国の援助が台頭して日本のプレゼンスが相対的に後退していった時期の3つの時代区分にそって第1～3部に分けて議論を進めている。さらに各区分は、日本政府、相手国政府、そして現場に焦点を当てた3つの章から構成され、包括的な振り返りを試みている。それぞれの時期で、開発協力をめぐる出来事を「自立と依存」をキーワードに、関係者の相互関係をあぶりだしつつ、開発協力が行われ続けてきたプロセスを考察している。ここでいう「自立」とは「自立に向かう動き」として捉えたものであり、「依存」とは何かに従属するというような負の意味をもつものではなく価値中立的な概念として使用されている。開発協力の文脈では、とかく「自立」がゴールと捉えられがちではあるが、その執着から解放され、「依存」の関係をみつめることで、これまで十分にみえてこなかった視点、たとえば相手国政府の体制や現地の人々の側からの動き、それに対応するかたちでの日本の関係機関の動きをあらためて整理することができる。

さらに、本書は過去に大きな批判的となった「問題案件」を振り返り、過去の批判が果たした功罪を考察した上で、現場・現地の人たちの対応力によって、過去に大きな問題があるとされてきた案件が、時を経て何らかのかたちで人々に受け入れられていったプロセスを分析している。過去の「問題案件」が多くの人たちの記憶から忘れ去られようとしているタイミングで現場を見直し、アクター間の複雑に絡み合うなかで形成されてきた「つながり」を紐解こうとしたことは、ユニークで興味深い部分である。

論評に入る前に、各部の内容を簡単にまとめておきたい。序章では、多くの国が開発協力をを行うという「不思議」を読み解く答えが開発協力のプロセスに注目することでみえてくるのではないかという本書の問題意識を提示し、現地での調査や一次資料をもとに、「自立と依存」の関係性のなかに開発協力のなかで起きた出来事を位置づけ、「時の経過」を見直していくことの重要性を指摘するとともに、本

書の全体構造を示す。

第1部(第1～3章)では日本の経済協力が始まった当時の歴史的経緯について、東南アジア諸国に対する賠償の義務と市場確保といった側面から始まった経済協力が民間主導で推進されていったことを踏まえた上で、この時代の被援助国の事例として、フィリピン、インドネシア、タイの受け入れ体制の分析を進めている。そして、戦後の賠償・経済協力を支えた技術協力専門家の派遣、留学生の受け入れ、研修員の受入れといった人的交流の実態とそれを可能にした「信頼関係」を考察する。

第2部(第4～6章)では、日本の援助拡大を促した国際社会からの批判と圧力、民間企業を中心とする国内の利害関係者からの声を読み解く。拡大していった日本の援助は、「開発主義」にまい進する東南アジア諸国からの「要請」と安定的な(そして権威主義的な)援助を吸収する機構に支えられたが、そのことは人権や環境の面で人々の犠牲を負ったものでもあったことから、多くの批判を呼んだ。著者はそこで挙げられた批判の傾向と具体的な「問題案件」を見直し、「批判」の類型化やその担い手の分析を行っている。この時期の批判が、批判派と擁護派のコミュニケーションが成立しないままに批判の熱気は冷めていったと振り返るが、同時に、この経験は開発協力の「説明責任」が欠如していた事実を日本政府・実施機関側が学ぶ契機となったことを指摘している。

第3部(第7～9章)では、1990年代になって日本が開発協力を「理念」を求められるようになり、人間を重視する考え方と日本式集団主義のあいだで揺れ動きながら、基本的には集団主義を生かした協力が行われた実態を詳述する。どちらが適切なのかということではなく、著者はこの集団主義の長所・短所を総括することが日本発の理念につながる可能性を示唆する。さらに、2000年代以降の中国やその他の新興ドナーが誕生する状況について、昨今の関心が中国の動きのみに注がれがちであることに注意を喚起し、東南アジア諸国自体の新興ドナーとしての動きや伝統ドナーとの関係性にも注目することを求める。現場レベルの分析においては、かつて「問題案件」とされたプロジェクトが、軌道を変化させつつ現地の人たちに受け入れられている様子を現地調査により明らかにする。時代を経るなかで、批判

は現場の人々の反応を引き起こし、関係者のコミュニケーションを促したことが互いの依存関係を深化させた結論づけている。そして、開発協力の事象をみる際、「時の経過」を考慮して事態を見守れるような冷静な視線の育成の重要性を指摘する。

終章では、重層的な依存関係の連鎖が日本の開発協力を支えてきたという全体図をあらためて提示するとともに、それを可能にしたさまざまな前提条件の存在をまとめる。そして、「問題案件」は入口・出口のズレへの対処で明らかになるさまざまな相互関係を紐解くヒントを提供してくれたと位置づける。ただし、以上のような見方を可能にするには、「ズレが重なる長い過程」にしぶとく付き合う覚悟が求められることも指摘されている。

Ⅲ 開発協力を分析する概念の果たす役割

本書は、開発協力には入口の時点では想定できない、人間と組織の関係性にかかわる「前提条件」が存在すること、そのなかで重層的な「依存」関係が構築されていること、開発協力のなかで新たな依存関係が促され、さらに時の経過とともに新しい動きへと連なっていることを明らかにしてきた。以下では、これらの「前提条件」「依存関係」の概念、そして「問題案件」の位置づけの3点について、コメントを試みたい。

著者は、日本の国際社会への復帰、受入国における受け入れ体制の整備、現場における信頼関係や人間に対する見方、相手国政権の安定性など、多様な「前提条件」を挙げている。これら一つひとつは、70年近い開発協力の歴史を幅広く分析するなかで抽出されたものであり、多様なものにならざるを得ないことは理解できる。そして、容易に整理できないものであるからこそ、入口の段階で見通せないものとなってきた。しかし、あまりに多様であるがゆえに「前提条件」というひとつの言葉で説明をしようとするに違和感を覚える。前提条件のなかには、制度的・非制度的なもの、ある程度見通しがきくもの・本当に突発的なもののようにスピード感の異なるものなど、分類が可能なものがあるように見受けられる。このような分類の試みは、前提条件をより容易に見出すきっかけを提供し得るかもしれない。

2点目として、本書では「依存」を価値中立的な概念として使用している。それは辞書的には正しいし、開発協力の文脈以外であったり、たとえば佐藤[2017; 2019]などの議論もふまえて「依存」の意味をより深く理解すれば、より自然に受け入れられるかもしれない。しかし、開発協力に関心がある読者の多くにとっては、どうしても南北問題や従属論などとつなげて捉えがちになってしまうため、意識的に「依存」という言葉の意味を確認しながら読み進めていく必要がある。

著者は、新興ドナーのありようを考察する際（第8章）、カンボジアの道路が数多くの援助国・機関によってつくられてきたことを例に、援助を受ける側もまた、新興ドナーの登場によって依存先を多様化させていると指摘する。評者も、2010年代前半のカンボジアの状況をみていた際、中国の影響力の高まりが気になりつつも、カンボジア政府が主体的に多様な国との関係を構築しようとしている側面もあるはずだと考えていた。しかし、2010年代後半になり中国からの援助や投資がさらに増加し、中国語の看板が掲げられた建設現場があちこちにみられるようになったとき、どこまでカンボジア政府に主体性があるのか、疑問をもつようになったという経験がある。

中立的な「依存」は、さまざまなレベルのアクター間の重層的な関係性を分析する上で有用な概念ではあるが、状況次第では、開発協力の文脈においては狭義の「依存」関係、すなわち「従属」的な関係へと陥ってしまう可能性もある。むしろ、観察する側としては、短絡的に従属性を結論づけるのではなく、一見従属的にみえる関係であっても、多様な関係のなかで現状が形作られていることに十分留意しなければならない。先述のカンボジアについても、基本的には、中国の存在感がどんなに大きくなったとしても、それ以外の国々との関係や国内事情、カンボジア自身が思い描く将来像などを十分に考慮に入れつつ、丁寧に紐解いていくべきであることは言うまでもないと考える。さらには、本書の分析にあるように、新興および伝統ドナーたちも、それぞれの立場から「依存」しあうことで、この国での開発協力が形作られている。

その上で気になることは、中立的な「依存」の概念を使うことでみえてくることがある一方で、すべ

てを「依存」のラベルのもとにまとめてしまうことで見えなくなることもあるのではないかという点である。このような指摘もまた「自立」や「競争」を重視する従来の見方にとらわれている可能性を否定しないが、開発協力に関与するアクター間での力関係の存在については、注意深く見極める必要があるだろう。被援助者や途上国の主体的な対応能力を積極的に評価することは重要であるが、著者も佐藤[2019]で良い依存・悪い依存について論じているように、「依存」の方向性や強さについての考察も、開発協力のプロセスを見ていくために欠かせないと考える。

3点目として、「問題案件」について、20～30年後の現在の現地では好意的に受け入れられているという状況は、当時批判の矢面に立たされていた日本政府の関係者にとって溜飲を下げるものであるかもしれない。ただし、当時挙げられた批判がまったく的外れなものだったと無条件に結論づけているわけではないこと、また著者の関心事である「依存関係」の文脈では、「成功」と「失敗」のある時点での静的な判断そのものは相対的に重要ではないということには、留意すべきである。

なお、30年前にいわゆる「成功」と評価され批判されなかった案件について、「成功」の称賛の背後での力学もまた、つぎの国際協力を呼び込む重要なファクターとなってきたはずである。「問題案件」が関係者たちにある種の圧力を与えたのと同様に、「成功」として称賛されたことを経験したとすると、それもまた、別の圧力となって次の展開を変えていったであろう。著者は、入口段階で高く評価されていたものについては本書で扱わないとしているが(16ページ)、「成功案件」が「問題案件」と同様に時を経てどのような変化が人々のなかにみられたのかを検証することができたら、さらに興味深い。

IV 「しぶとく付き合う」ことが 許される社会は可能か

本書が振り返っているように、「問題案件」への激しい批判であったり、「人間」を中心にした開発の理念をめぐる議論であったり、日本の開発協力には時代に応じてさまざまな石が投げ込まれてきた。しかし、いずれの石も、一定期間が過ぎるとメイン

ストリームになることなく消え去っていった。これに関して、著者は、批判が議論の「対立軸」として果たした役割を強調する。「軸」があったからこそ、その次の時代に日本が開発協力の「理念」について考えるようになったり、さまざまな評価のシステムを取り入れる試みが行われたりといった変化が引き起こされてきたという。

このような「軸」の役割を認識した上で、短期的には「失敗」にみえるような状況があったとしても、忍耐強く事態を見守り、検証していくためには、著者いわく「ズレが重なる長い過程にしぶとく付き合う覚悟」が求められる。そのなかで、当事者ではない立場から地域を長年見続ける研究者の役割は重要であり、長期的な視点に立った検証ができるような体制構築や、成熟した視点をもてるようなメディア・一般大衆の育成が必要であると訴える。

しかし、開発協力に対する世論は厳しいものが多くなりつつある[佐藤2021]。本書で著者が試みたような、長期的な視点から評価をしなおす時間的余裕や寛容さが、今後の日本に残されていくのだろうか。とりわけ、税金を投入して行い、自国民ではなく海外の人々が直接の裨益者として想定される開発協力のプロジェクトに対して、批判が巻き起こした議論が次の新たな変化を引き起こすまで、社会はそれを忍耐強く待つことはできるのだろうか。本書が議論してきたような、時の経過に付き合う「しぶとさ」は重要であるが、明確な保証のないゴールをしぶとく待つことができる社会でなければ、開発協力を継続的に続けていくことはできないのかもしれない。これまでの「自立と依存の生態史」を振り返ったなかには、開発協力の今後に希望をもたせてくれる側面もあったが、今後国際協力とそれを取り巻く社会とがどのような変化の道筋をたどっていくのか、なかなか楽観視はできない。本書は、そのようなことを考える機会を与えてくれる1冊である。

文献リスト

- 佐藤仁 2017. 「競争史観から依存史観へ（特集 開発と援助の未来学）」『東洋文化』(97) (3月) 197-218.
—— 2019. 『反転する環境国家——「持続可能性」の罫をこえて——』名古屋大学出版会。

—— 2021. 「特集『開発協力の歴史研究アプローチの可能性』に寄せて——多様性を生かす開発研究のために——」『国際開発研究』30 (1) (6月) 1-3.

(アジア経済研究所地域研究センター)