

佐藤仁著

『開発協力のつくり方  
——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旨とする位置づけの本書は、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の的となった「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」の関係性のなかで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)では日本の開発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開発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、研修員の受け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ことと結論づけている。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ぬ。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。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み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い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)

Yukyung Yeo,

*Varieties of State  
Regulation: How China  
Regulates Its Socialist  
Market Economy.*

Cambridge: Harvard University Asia Center,  
2020, xiv+202 pp.

おおはらもりき  
大原盛樹

中国が公式に目指す「社会主義市場経済」とはどのようなものなのだろうか。中国は「国家資本主義」(state-capitalism)といわれるような国家／政府が市場と産業界をコントロールするタイプの政治経済体制にあるといわれてきた。一方、豊かさの実現とグローバル経済との統合が進めば、中国も自由主義的(liberal)な市場経済に近づいてゆくという議論も少なくなかった(たとえば, Stainfeld [2010])。しかし、それらがおおむね実現したにも関わらず、習近平政権に入った2010年代以降、中国はますます西側諸国と異質な体制になってゆく感がある。中国政府によるナショナリスティックな自国産業支援とアグレッシブな先端技術の獲得が米中摩擦を激化させ、先端技術と情報の漏洩を恐れて華為技術有限公司やZTEのような中国企業が先進国市場から締め出されるなど、海外で中国の産業界に対する警戒感が強まっている。また世界最大級の電子商取引プラットフォームであるアリババ集団のトップ経営者(ジャック・マー)が政府に交代させられるなど、不可解で強い政治性を感じさせる出来事も頻繁にある。

中国が向かう「国の形」とはどのようなもので、その背後にはどのような原理とメカニズムが働いているのだろうか。本書は、国家が戦略的産業を規制(regulate)する方法の多様性と変化を観察することで、中国がめざす社会主義市場経済の姿と「内なる論理」を明らかにしようとする試みである。

I 本書の構成と要約

本書の構成は、以下のとおりである。

- 第1章 中国は社会主義市場経済をどう規制するのか (How Does China Regulate a Socialist Market Economy?)
- 第2章 中国の多面的な産業規制の進化 (The Evolution of China's Multifaced Industrial Regulation)
- 第3章 自動車産業——ソフトな規制 (The Auto Industry: Soft Regulation)
- 第4章 通信サービス産業——ハードな規制 (The Telecommunications Service Industry: Hard Regulation)
- 第5章 中国を越えて——社会主義市場経済の国家規制 (Beyond China: State Regulation in a Socialist Market Economy)

以下に、各章の内容を要約する。

第1章は、本書の問題意識と鍵となる概念を紹介する。

中国は共産党と国家が一体化した党国家<sup>(註1)</sup>(party-state)というべき状態にある。党がその目的を国家機構を通じて追求する体制である。党国家が市場社会(産業界、労働者、消費者等)を規制する目的は、従来の国家主義的アプローチに立つ研究が想定したような「産業のキャッチアップ」にとどまらない。軍事的応用を視野に入れた先端技術を西側に頼らず国内で自給すること、敏感な情報の統制、資本のコントロール等を含み、それらは最終的には社会の安定、より直截には、国家体制と政権の安定を維持することが重要な目的となっている。

その目的を遂行するための組織・制度として、国有企業(国有資産)と党組織が核心的な役割を担っている。情報／交通／資源等の戦略的に最重要な産業部門は国有企業が担っており、党と政府によるさまざまなコントロールがなされている。

中国では、党国家の規制の仕方からみると、さまざまなタイプの産業／企業が階層化している。大きく3層に分けることができ、①党国家が直接関与する戦略部門(国有大企業が中心)、②重要だが直接

©独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所 2022 編集・発行 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所 学術情報センター  
発行所 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所 郵便番号 261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3丁目2番2号 電話(043)299-9735  
印刷所 株式会社 丸井工文社 郵便番号 107-0062 東京都港区南青山7-1-5 電話(03)5464-7111  
令和4年9月15日発行

AJIA KEIZAI

Vol.63 No.3 September 2022

Contents

Articles

Development of Land Utilization Research Projects at the Institute of Pacific Relations:  
Focusing on Studies in China, Japan, and Korea ..... Takenori Matsumoto

The Impact of Urban Spatial Structure on Workers' Wages in China:  
Empirical Analysis Based on Dynamic Panel Data ..... Na Wang

Book Reviews

Toshitaka Inoue, *Taiwan's port construction and human resource development business during the Japanese colonial era* (in Japanese) ..... Hiroshi Ikegami

Ayako Toyama, *Democratization and Constitutional Reform in Thailand: Has Constitutionalism Saved Democracy?* (in Japanese) ..... Yasuhito Asanumi

Pyeon Seollan, *Refugees in an Uncertain World: Ethnography of Social Relationship and Livelihood Strategies of Tibetan Refugees in Dharamsala, North India* (in Japanese) ..... Sayaka Ogawa

Suguru Osawa, *When Dictators Face the Crisis: A Comparative Politics of Personal Rules* (in Japanese) ..... Shin Toyoda

Jin Sato, *The Making of Development Cooperation: Ecological History of Dependency and Self-Reliance* (in Japanese) ..... Naomi Hattokano

Yukyung Yeo, *Varieties of State Regulation: How China Regulates Its Socialist Market Economy* ..... Moriki Ohara

Bookcase

Hideki Hayashida, *The Study of Oil Palm Plantation Issues I [Global Edition]: Thinking about the Global Subject in Southeast Asia / The Study of Oil Palm Plantation Issues II [Local Edition]: Inquiring into the Plantation Development and the Structural Change of Local Communities* (in Japanese) ..... Satoshi Tashibana

Commendation for Outstanding Publications:

The IDE-JETRO's Award for the Promotion of Studies on Developing Countries in 2022

Quarterly Journal of  
Institute of Developing Economies

Japan External Trade Organization  
3-2-2, Wakaba, Mihama-ku, Chiba-shi, Chiba, 261-8545, Japan

定価 2200円 本体 2000円 (税10%)  
アジア経済通巻637号  
雑誌01433-09



4910014330924  
02000

# アジア経済

2022.9

Vol.63 No.3

論文

太平洋問題調査会 (IPR) における土地利用研究プロジェクトの展開  
——中国・日本・朝鮮の研究を中心に——  
松本武祝

中国における都市空間構造が労働者の賃金に及ぼす影響  
——ダイナミック・パネルデータに基づく実証分析——  
王 娜

書評

紹介

第43回アジア経済研究所発展途上国研究奨励賞 講評・受賞のことは

アジア経済研究所  
IDE-JETRO