

らそういう話があります。開発において、どのように「援助者・被援助者／開発する側・される側」などといった非対称的な関係から人々を解き放つかが、常に大きなテーマとして取り扱われてきました。

また、こうしたわかりやすい対立だけではなく、例えば「知の脱植民地化」のように、「植民地化とは、結局どのようなかたちで残っているのか」を考えることもとても重要だと思います。佐藤先生とソヤンさんのお話の中にもあったように、日本人も、中国人も、韓国人も、開発学を欧米で学びます。乱暴な言い方になりますが、欧米で学ばないと、自分の国に戻った時に偉くなれないのです。それもある意味では、知識生産の構造の植民地化ともいえますね。私自身も含めて、この状況から解放したいです。

それは、佐藤先生が問題提起していた「インサイド」のお話にも関わっています。アジアは欧米の問題意識に応答するために使われてきたのですが、アジア自身を見たときに、何が問題なのかを考えなければなりません。開発に関して、欧米の学術界や国際的な開発目標への答え・代替案だけではなく、どのような「新しい問題提起」がありうるのかを問う必要があります。知の脱植民地化の第一歩は、アジアにおける諸概念・学問のダイナミックな形成過程を理解し、「インサイド」の足場を固めながら世界に向かって新たな問いを示すことにいるように感じます。

○司会（祝） 汪さん、ありがとうございました。とても力強い発言に心打たれました。本日のこのテーマと同じように、開発と発展の問題は、概念自体にもいろいろな問題が関わってしまっていて、本日は20分ずつのご講演と質疑応答を拝聴しましたけれども、まだまだお伺いしたいことはたくさんあります。2回目を期待しまして、また次回お願いしたいと思います。

お答えできていない質問がまだあると思いますけれども、時間になりましたので、これで終了させていただきます。

本日は、日本の祝日にも関わらず発表してくださいましたお三方、そしてご参加くださいました皆さま、どうもありがとうございました。

第78回 ヒューマニティーズセンター・ オープンセミナー

日本型援助理念 (Ideas) を問い直す

2022年8月19日（金）10:00-12:00

Zoom オンライン開催

プログラム

1. 佐藤 仁：問題提起
2. MAEMURA Yu Oliver：自助努力支援
3. 佐藤 仁：要請主義
4. KIM Soyeun：開発輸入
5. 質疑応答

（司会：HMC 特任研究員・祝世潔）

1 問題提起

佐藤 仁

皆さん、おはようございます。東京大学東洋文化研究所の佐藤と申します。どうぞよろしく申し上げます。

実は今日の話者の私、佐藤と、それからマエムラ先生が今、米国東部時間のタイムゾーンにいる関係で、イレギュラーなんですけれども、日本時間の朝に開催させていただくことになりました。夏休みの午前中にもかかわらず、お集まりくださり本当にありがとうございます。

またヒューマニティーズセンターのご支援で、今、韓国の西江大学のキム・ソヤン先生を訪問研究員としてお迎えしているところです。ソヤン先生からも興味深いご報告をいただくことになっています。

私の方から今日の話題の趣旨についてご説明したいと思います。

前回のHMCセミナーでは「東アジアの開発学」というテーマで、ややメタとどうか、開発という現象を東アジアの中国、韓国、日本でどう捉えてきたかに関する発表だったんですが、今日は、ぐっと日本にフォーカスを絞って、かつ日本の援助という極めて実務的なプラクティスの方に寄せたかたちの発表をさせていただき、そこから日本的な開発援助の考え方を浮き彫りにできたらと思っています。

基本的な動機付けですが、皆さんご承知のように、世界では今、軍事力、ハードパワーに立脚した露骨な国益追及が横行しているように私は感じています。そういう中で、今日お話しする援助のようなソフトパワーがどういう役割を果たし得るのかを考えるというのは、まさに今この時代に問われていることではないかと感じています。

それだけではなく、そういった開発協力、援助を推し進めていくにあたっての哲学が、どういうふうにあるべきかを提示していくことが、この分野に人文社会科学の観点から関わっている人間が考えなくてはいけないことじゃないかなと思っています。

今回の三つの発表では、ODAを支えてきた革新的な理念や原則、またはそれらを具体化した政策手段に注目して、ひとまず援助の理念がどうあったのかという

ことを歴史的に聞きたいと思います。援助に関心がある人はやはり、これからどうしたらいいかということに注目しがちなんですけれども、われわれはまず、援助というものがどうあったのか、どう考えられてきたのかということをご紹介して、ソフトパワーである開発協力の将来の在り方を展望する礎を築きたいと思っています。

今日の聴衆の皆さんの中で、ODAや援助に詳しい方がどれだけいらっしゃるかわからないんですが、ODA批判というのが、ちょうど私が学生の頃、80年代後半から90年代始めにかけて非常に盛んに行われていました。いくつか代表的な批判をご紹介しますと、例えば「ODAはマイナスでしかない」とか、「ODAは汚職を助長し、不平等を固定化し、依存を深める」、あるいはODAを通じて日本は生活破壊を輸出している」、「ODAなんてものはやめるべきだ」というような批判がありました。大部分はODAに批判的なNGOのみなさんからのものです。また上智大学に所属しながら長くODAを批判してきた村井吉敬は「われわれは政府によるODAを終わらせ、民間と民間の協力で置き換えなくてはならない」と主張しました。

こうやって非常に厳しい批判にさらされた案件が、その後、どうなっていったのかについては、今日は議論する時間がありません。問題案件のその後、つまり、1980年代後半から90年代にかけて、批判された案件が、20年、30年経ってどうなったのかを検証した拙著『開発協力のつくられ方』¹がありますので、ご関心ある方は、ぜひこちらをご覧ください。

さて、上に見たODA批判は、まさにODAの現場での批判であって、どちらかということ、ODAの流れの中では下流部分における批判だったと思います。今日、話題の中心にしたいと思っているのは、下流ではなくて、上流の援助を下支えしている、理念や原則です。

日本の援助の歴史の中には、いくつか原理原則に関して節目となるような出来事があったのですが、その一つが1992年のODA大綱の制定で、これは先ほど申し上げたような、盛んなODA批判に応えるかたちで、日本の援助は一体何のためにやっているのかを明確に政府として示すということを目的として作られました。そのときに出てきたのが四つの理念です。人道的考慮、相互依存関係の認識、環境保全への配慮、そして自助努力支援、この四つがODA大綱の謳った理念です。つまり、何のために援助を行うのかと言えば、この四つのために行うんですという答えになります。

1 佐藤仁『開発協力のつくられ方：自立と依存の生態史』（日本の開発協力史を問なおす7）、東京大学出版会、2021年5月）。

理念の下の原則、つまり、どんなことに配慮しながら援助するかということに関して、大綱の中で四つ示されました。環境と開発の両立、民主化、市場志向の支援、援助の軍事目的の不使用。この四原則が示されています。

ここまででお気付きかと思うんですが、人道的考慮とか相互依存関係とか環境保全というのは、どこの援助国でも普通に考える要素なわけですね。つまり、わざわざ「理念」と言って日本が打ち出しても、あまり独自性がないと僕は思います。特に注目すべきは、四番目の自助努力支援で、これを理念として出すところが非常に日本的な部分ではないかと考えております。これについて後ほど、マエムラさんからご発表いただきます。

ODA大綱は2003年に、また大きく改定されたのですが、そのときには人間の安全保障という視点が新たに加わります。自助努力支援はそのまま維持されました。2015年にさらにまた改定されたときは、援助を何のために行うのかに関して、日本の国益のためだとされて、国益が前景化します。しかし、根本的な部分においては、自助努力支援というものが、ずっと日本の援助の原則として今に引き継がれていると考えてよいと思います。

本日の発表の階層構造、どういう順番でどんな話をするかということですが、まず1番の上位理念である自助努力支援について、マエムラ先生にご発表いただき、その下のオペレーショナルな原則的な部分については、要請主義という考え方について私から短いお話をさせていただきます。最後に具体的な政策手段の一つの例として、開発輸入についてキム・ソヤン先生にお話しいただくという順番で進めていこうと思います。

全体を貫くクエスションと、それについてどう考えているかという仮説は、3人で話し合ってたどり着いたものではなくて、私が、えいやとここに挙げてみたものです。やはり日本の援助の歴史を振り返ってみると、理念が複雑で分かりにくい。しかも、日本の援助哲学の不在、つまり、日本には援助の哲学がないということが長く批判の対象になってきました。なんで日本のODAの理念っていうのは、こうも複雑で分かりにくくて、かつ援助哲学の不在が、これほど長く批判の対象になってきたんだろうかという点を、私は常々不思議に思ってきました。

これに対するひとまずの答えとして今日お示ししたいと思っているのは、日本では、実は援助の仕組みが先にできて、理念は後から付け足されてきた。つまり、通常は理念があって、それに沿うかたちで原則と政策が出てくるはずなんだけれども、日本では、まず実務的な部分が先に組み上がって行って、その後に、理念がないという批判に応えるかたちで、後から付け足されてきたと。それによって、援助の上流と下流の一貫性がまったく欠如した状態で、予算が膨れ上がってきた

のではないかと考えています。

ただ、それは全て批判すべき問題かという、必ずしもそうではなくて、長い日本の援助の歴史の中で確立された手続きとか仕組みは、実は理念とは別の次元で国際的な波及効果を持ったということを示上げたいと思います。具体的な手続き、仕組みの好例として、今日「開発輸入」という概念とプラクティスについてキム先生にご発表いただきますが、これが意外と中国を中心に国際的に採用された仕組みであって、場合によっては、理念よりもより大きな国際的な波及効果を持ったものとも言えると思います。

そういうわけで、今日は援助の理念、原則、それから政策手段の3点セットについてお話をし、結局、日本の援助って何のためにやってきたんだろうかということについて、皆さんと議論ができればなと思っています。

それでは、まずマエムラ先生に自助努力についてお話しいただきます。時間配分は、1人15~20分発表、その後15~20分くらい鼎談をして、その間にいろいろご質問が出てくると思いますので、最後たっぷり時間をとって質疑応答のセッションをやりたいと思っています。

それでは、マエムラ先生、ご報告をお願いいたします。

sgjqgc000007xav-att/background_paper_No.9.pdf

4. Stöhr, Walter (1984) Selective Self-Reliance and Endogenous Regional Development - Preconditions and Constraints. IIR-Discussion Papers, 19. WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.
5. Smiles, Samuel. Self-help: With illustrations of conduct and perseverance. Murray, 1882.

3 要請主義

佐藤 仁

それでは次に、要請主義について私の方から短くお話をさせていただきます。

今、マエムラさんの方から一番上位概念というか、日本の援助の理念上の上層部分の考え方の代表例として、自助努力のご説明がありました。私はその下にある、日本の援助のオペレーショナルな原則としてずっと使われてきた「要請主義」という考え方について問題提起したいと思っています。

そもそも要請主義というのは、かいつまんで言うと、「相手国からの要請に応じて援助するという原則」です。これは、考えてみたら当たり前のわけですよ。つまり援助って、全く相手が要請していないことを援助だって言って乗り込んでいったところで、相手が受け入れてくれるはずはないわけなので、どんな援助も要請がないといけなく考えると、要請主義が、なぜ「主義」と呼べるようなものになるのかということ自体が、私にとっては不思議なんです。

おそらく一見当たり前の原則が、原則として成り立つのは、相手国の要請がなくても、実は援助をしてきた国がけっこう多かったからだと思うんですね。具体的には、西欧諸国が、いわば植民地主義的な発想に基づいて、相手が特に求めているだけども、それを今日の援助に類するかたちで、技術や資本を供与してきた。それに対するアンチとして要請主義を日本が言い出したのではないかなと思います。

ただ、要請するのは誰なのかという大問題があります。「相手国からの要請に応じて援助することを原則とすること」という定義に「相手国」とありますけれども、結局、相手国が要請しても、それは相手「国民」の希望であるとは限らないわけなので、要請には二重、三重のフィルターがかかってくるし、常に誰の要請なのかを考えなくてはいけないという問題が横たわっている、そういう概念だと思っています。

外務省は、要請主義というものをどういうふうの意味付けているかというところ、*Japan's ODA* という外務省が英語で発行している日本のODAの説明文書があるのですが、その1988年版にこういう説明があります。これは、もともとは英語で私が日本語に訳しているものです。

要請主義の原則は、日本が発展途上国自らの自助努力に敬意を払っていることを鮮やかに反映している。受益国の自助努力を支援することを通じて、日本の援助の真の姿 (the true style) は個々の途上国自らが立案した開発計画の中の特定のプロジェクトを支援する方向をもつ。

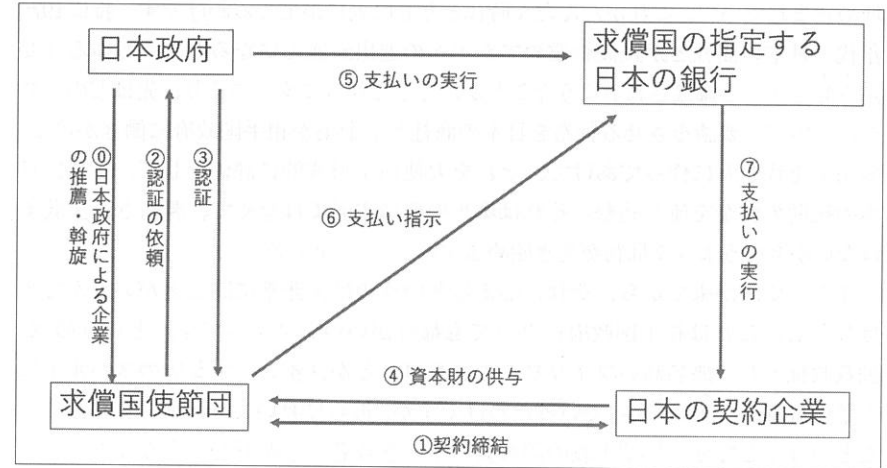
つまり、開発計画を作るのは途上国自身であって、その中で必要なパーツを、要請があればそれを審査して日本が供与しますよ、ということです。要請主義と自助努力は、表裏一体というか、一体化した考え方なわけですね。

ここでの力点は、自由とか民主主義の価値を振りかざす西欧のドナー＝援助国と自らを差別化して、日本は内政に干渉しないんだということです。内政不干渉で、あくまで要請が出てきたものに応じていくスタイルをとってきた、それこそが相手国の開発ニーズに応えることにつながっていくんだという考え方だと思えます。

要請主義という言葉が使われるようになるのは、まだ正確に突き止められていないのですが、要請を受けて何かを援助するという考え方自体はもう1950年代ぐらいからあります。そこに「主義」というラベルが貼られるのは80年代ではなかったかと思えます。ただ今はまだ断定はできないのですが、そもそも相手国の要請が来て、それに対して日本側が援助を供与するというスタイル自体は、日本の戦後賠償にさかのぼることができます。

日本の戦後賠償というのは、今日は時間がなくて詳しいお話はできませんが、第一次世界大戦のときに、賠償金を取るという戦後処理をとったために、ドイツでナチスのような極端な勢力が生み出されてしまった。その反省のもとに、日本の第二次大戦の戦後賠償については、お金を取るのではなくて、資本財と役務をもって賠償させるというスタイルが連合国によって合意されるわけですね。これが日本のその後の援助を枠付けるものになったわけです。「賠償の支払い手順」の図をご覧ください (図3)。

これが非常に単純化した求償国、日本政府と、それから求償国使節団の関係を表したものです。求償国の指定する日本の銀行があって、日本の契約企業がありますね。



出典：賠償問題研究会 (1963:111) を参考に筆者作成
図3 賠償の支払い手順

この図の中で、特に注目していただきたいのは、①番の「日本政府による企業の推薦・斡旋」という部分です。つまり、援助を受け入れる求償国は、一体何を日本に賠償させればいいのか分からないという問題があるわけです。じゃあ、こんなのはどうですか、あんなのはどうですかっていうことを日本の企業とか政府に助言を求めるといことが、戦後賠償の段階で始まっていたわけですね。こういう賠償だったら提供できますよということ、日本側がまず推薦したり斡旋したりして、じゃあ、分かりました、それをお願いしますということで、リストができたなら、①番 (「契約締結」) で、物資を供与する日本の企業との話し合いが行われる。それを日本政府が認め、その代金を日本政府が銀行に払い、銀行から日本の企業に支払いが実行されて、そして資本財が求償国に供与されるということになります。

このプロセスをよく見ると、お金は、基本的には日本の国内で全部動いているわけですね。求償国に最後、物は渡るんだけど、お金そのものは日本国内で動いている。これは現在でいうところの無償資金協力のメカニズムそのものであって、先ほど申し上げたように最大のポイントは、何が欲しいですかという①番のところ、日本側が相手国に働きかけを行う、この部分です。これが後に要請主義と呼ばれているものに、ある種のひずみをもたらす大きな要因になった部分かと思っています。

今、申し上げたように、戦後賠償のやり方そのものに、既に要請主義の課題が

埋め込まれていて、これがだんだん時代とともに表に出てくるわけです。特に1970年代、日本の商社とか民間企業のアジアへの進出が盛になると、いわゆる「要請させ主義」と揶揄されるようなことがたくさん起きます。つまり、先ほどのシステムの中で、要請をさせる行為を日本の商社とか企業が相手国政府に働きかけて、要請書を代わりに作ってあげて、それを大使館が形式的に評価をして、そこに日本の援助の資金を流し込む。それは本当の要請主義ではなくて、要請させ主義ではないかというような批判が起きます。

また、要請が来てから、それに応えるというのは、非常に聞こえがいいんですけども、これは相手国政府にとっても都合がいいシステムです。というのは、独裁政権として悪名高いフィリピンのマルコスとか、インドネシアのスハルトに大量の日本のODAが入っていったわけですが、彼らに良いように使われてしまったということです。要請主義の隠れ蓑の下、独裁者たちが好むようなインフラプロジェクトがこういった国に入っていったというような実態があり、ここもまた批判の対象になっていったわけです。

また、1990年代後半になると、日本の財政がだんだん逼迫してきて、ODAもこれまでのようなODAではなくて、もっとメリハリのあるODAをすべきではないか、あるいはもっと国益を全面に出すべきではないかという議論が出てきて、だんだん要請主義が薄くなっていて、97年からは共同形成主義という言葉が出てきます。ただ、これも結局のところは、相手国政府からの要請を共同でつくっていくというだけのことであって、要請主義に基づく案件の作り方というのは、ほとんど変化がなかったと私は見えています。

私の話をまとめましょう。国際約束の一環として始まった賠償とか経済協力の手続き——先ほどお見せした図にあったような手続きが、冷戦下の援助の時代に継承されて今日のODAの形をつくったということです。その後、貧困削減とか、あるいは自由主義の普及というようなイデオロギッシュな援助の世界に日本が入り込むことになってしまった結果、手続きは、賠償のときにできた要請させ主義的な手続きのままだったものに、理念が後から被さってきたので、いろんな混乱が生じたのではないかと思います。

別の言い方をすると、要請主義は、賠償にさかのぼる、半ばそうせざるを得なかった手続きであったわけですね。そうせざるを得なかった手続きがそのまま残ったけれども、後からその手続きにそれらしく付けられた名前が要請主義だったのではないかというふうに思っています。

その後、援助が現地で引き起こしたいろんな問題、例えば環境問題とか人権問題について、80年代、90年代にNGOが盛んに批判しますが、要請主義が隠

れ蓑になって、説明責任が非常に不明確になってしまったということも、ODAの大きな課題になりました。つまり、相手国政府がやってほしいことをやったんだから、何か問題が起きててもそれは相手国政府が悪いという逃げ口上が常に可能であった、そういう導火線を引いてしまったということがあります。

他方で、要請主義というのは、歴史を今に伝えるある種の痕跡器官であって、私にとっては日本の援助の特殊性を考える面白いエントリーポイントだと思っています。ただ、この主義が果たして相手国の開発に本当はどんな影響を与えたのか。つまり、80、90年代に独裁政権の懐を肥やすことになったってというのは、確かにあったと思うんですけども、現場の開発に要請主義がどんな影響を与えたのかについては、また別途検証が必要であると思います。

今後の研究課題として私が大事だと思っていることを三つ申し上げようと思います。仕組みとか手続き論に誘導されてきたというのが日本の援助だと私は理解していますが、これは欧米のいわゆる理念を先に置く援助に比べて、どのような効果の違いを生み出すのかということは、これから調べていきたいと思っています。

また、われわれはしばしば——われわれというのか、日本政府というべきか——援助関係者は、西欧ドナーとの違いを強調しようとするあまり、いわゆる西欧援助国というのを単純視してしまうだけけれども、西欧といってもいろんな国があるわけで、西欧の中の多様性も考える必要があるし、西欧諸国は自分たちの援助の何を反省して、自分たちの援助理念をどう修正してきたのかということをやより深く研究していく必要があると思います。やはり「西欧は」とか、「アメリカは」というような単純な見方は、あまり通用しなくなっているのではないかなと思います。

また、昨今この分野ではSDGsが盛んに議論されていますし、理念がある種SDGsに一元化する傾向すらあるようにも思いますけれども、そういった中で日本の援助は今後どんな独自色を出していくのか、あるいはいかにないか。全部SDGsにマージしていけば、それでいいという話なのか、いや、やはり日本には独自の援助理念というのはなくてはならないのか。このあたりもまだ議論が必要な部分かと思っております。

私の発表は以上です。続いてソヤンさんをお願いしたいと思います。