

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、346ページ)

竹原 憲雄
元桃山学院大学

1. 叢書構想の共有と深化

本書は、シリーズ「日本の開発協力史を問いなおす」[全7巻]の最新刊の著作(第7巻)である。また本書は、既刊同様巻末に「叢書の構想」(以下「構想」)を掲載している。「構想」では、シリーズ全体の目的、基本的な留意点そして各巻のタイトルとポイントを簡潔に紹介している。

この「構想」に沿って、まず本書の要点を序章「開発協力を引き出す力」から抽出してみよう。「構想」は、シリーズの目的を戦後日本の開発協力の歴史的考察としている。その場合、日本の開発協力の独自性と普遍性に注目するとともに、その戦後史への影響を問おうとしている。本書は、この目的のいう日本の開発協力を文字通り通史として扱っている。戦後75年をほぼ網羅し、それを3つの時期(第1部「走り出す経済協力—1954—65年前後」、第2部「経済協力から開発援助へ—1966—89年前後」、第3部「開発援助から開発協力へ—1990年代から現在」)に区分して、戦後の潮流を「経済協力」→「開発援助」→「開発協力」への移行に整理する。これによって開発協力の始動・展開に伴う人間社会の進歩とその要因の解明を試みている。また、戦後の日本史を規定した内外圧力や世界史的な立場の変化と政府開発援助(ODA)の展開・変容に注目している。

次に「構想」は、シリーズの目的に接近する場合の独自の留意点を「3つの相対化」として列挙している。

第1の「長期的な視野による相対化」として、開発協力史を把握する場合の今日的将来的な意義を求めている。本書は、この長期的視点について、開発協力の循環形成(1つの協力の効果が次

の新たな策定に反映)の把握と、それをもって開発協力全体の方向性を確認しようとする。また本書に通底する方法の1つとして、事象の連続性による協力案件の評価や援助・被援助関係の変化を解明するうえでの、長期的視点の意義を強調している。

第2の「世界的な視野による相対化」では、被援助側や内外のステークホルダー、特に現場の生活者の視線への留意を指摘している。本書でもこの点については、現場の観察を開発協力の成否判断のポイントとしている。現場を踏まえた開発への方向圧力に注視することが、開発協力の本旨への接近とみる。そのため現場を開発協力史分析の焦点の1つとして、本書の構成を組み立てている。

第3の「多面的な資料の活用による相対化」については、多様な先行研究、一次資料やインタビューによる広く斬新な考察と、従来の公的資料に依存した成果の克服を促している。本書はこの点を通底する分析方法に挙げている。特に援助案件に対する批判的な評価の収集を強調する。また巻末には、参考文献として369点の日本語文献と206点の外国語文献(邦訳を含む)を掲載している。

これによって本書は「構想」をさらに深めると同時に、独自の切り口をもって日本の開発協力史を分析している。「構想」の紹介によると、本書はまず「自立と依存」をキーワードとして、開発協力展開の基軸に据えている。それを踏まえて、本書は開発協力史における基本的な問題を把握する。続けて「構想」は、本書が日本の開発協力を「とりわけ諸外国や市民社会などのかかわりの中で『つくりだされてきた』側面に着目」(327頁)していると略述している。この着眼点が先のキーワードとともに本書に独自の開発協力史の見方を与えている。そのうえで「構想」は、本書を「従来の援助論の『当たり前』を問い直す」(328頁)

と評している。キーワードと開発協力史観から見据えた、本書の分析意図はこの点に集約される。そのために援助プロセス重視の新たなアプローチを採用して、これまでの援助の見方を刷新しようとしている。この見直しの姿勢からすると、本書は問題提起の書であり、シリーズのタイトルにふさわしい啓発の書である。

2. 開発協力史の体系化と複眼的考察

こうした基調を踏まえて、本書は独自の立体的な構成になっている。その全体像を「図序-2 本書の焦点と構想」(15頁)が簡潔に示している。本書は先の3部立ての時期区分をいわばタテ軸に、「日本政府」、「相手国政府」、「現場」の3つの視点をヨコ軸にして、各々の交点を各章に割り振った9章構成になっている。第1期の「第1部」は「日本政府」が第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」、「相手国政府」が第2章「開発の東南アジア—援助の受け入れ体制はどうつくりだされたのか」、「現場」が第3章「逆風の現場—信頼が国境を超える条件は何か」である。第2期の「第2部」でも同じ視点の順番で第4章「後援援助国への圧力—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」、さらに第3期の「第3部」では視点順に第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」となっている。これによって各時期の実情を視点別に示すと同時に、各視点別の歴史的な展開過程を整理する。日本の開発協力史の重層構造とその変遷が、包括的体系的に把握できる構成になっている。

そしてこの立体的な構成は、いうまでもなく開発協力史に対する本書の複眼的考察を表現している。本書では、ドナー日本から受け入れ国政府への援助供与と現場での影響を一体的なプロセスとして捉えると同時に、各々の歴史的構造的な要因を通して開発協力の時代連鎖を考察している。

まず第1期では、日本の自立への黎明期(第1章)として、米国と日本企業双方の国際戦略によ

る戦後経済の自立と国連加盟等国际社会への復帰、それと並行する戦後賠償と経済協力の展開を詳述している。これによって賠償と経済協力に伴う日本企業の東南アジア進出とODAの定礎の実態を多角的に検討している。賠償による要請主義や資金協力システムの源流形成あるいは脱理念的な援助の始動、また先進国化と民間主導の経済協力、さらに分散型援助行政機構と日本型援助システムの構築など「経済協力期」の今日的意義を明らかにしている。

その一方で受け入れ側(第2章)については、賠償相手の東南アジア3か国(フィリピン、インドネシア、タイ)について、初期受け入れ体制の構築を明らかにしている。その形成過程における中央集権的な国家開発体制とその援助取り込みを検討するとともに、援助受け入れ機構の全容を適切に図解している。それによって受け入れ体制の形成の意義を、冷戦下の米国主導の制度設計と各国の自力更生方針との調整に求めている。ここで米国の依存が日本に先立つ体制整備を促し、またその後の日本の本格的な援助供与をも規定していくことを指摘して、ドナー日本と受け入れ側との体制整備の相関性を示唆している。

そのうえで現場(第3章)については、初期開発協力を担保する技術協力を注目する。まずその実行可能条件を協力現場の信頼関係と見定めて、現場の実情について当事者資料を手がかりに検証している。賠償に伴う専門家派遣からは現場レベルの技術者養成の必要を、また新設の青年海外協力隊からは現地の実情理解が必要なことを指摘する。さらに東南アジア留学生の相互信頼希求の実情を紹介すると同時に、経済成長優先の経済協力が協力現場の苦悩と技術依存の不満を招いて、その後の東南アジアの対日批判を醸成したことを指摘している。

第2期では、まず1980年代日本の援助大国化(第4章)について、その構造的な要因を明らかにする。その底流として高度成長下ODAに対する内外圧力と圧力反応による急拡大を観察している。外的圧力の1つには開発援助委員会(DAC)による援助の質等の規範圧力、いま1つは米国からのアジア安保や対外黒字に関わる戦略的通商の圧力を挙げている。国内条件についてはタテ割り援助行政と関係特殊法人を介した官民の利害調整と、財政投融资による財源確保を主な要因として、さらに地域研究者の援助政策への無関心を側

庄として指摘している。このODA拡大機構をもって、援助大国化を批判なき受動的な大国化と論評する。それはまた構造改革なき大国化として日本的な官民協力の拡大・強化を指摘すると同時に、この内向き大国化ゆえの現地との矛盾や国内のODA批判によって、受け身基調からの脱却と国際社会向きの「開発協力」への方向転換を展望している。

この援助大国化の一方で、それに依存する先の東南アジア3か国(第5章)について、権威主義開発と本格的な援助・外資受け入れおよび各国の特性を詳述している。援助の活用については受け入れ行政の全容と意思決定プロセスを解説するとともに、強権体制の安定あるいはテクノクラートへの信頼に伴う日本援助の積極導入を指摘して、それを権威主義開発、経済自立の触媒と規定する。同時にこの援助依存を描写して、開発行政の利権構造や援助開発ニーズと国民利害の乖離に伴う開発援助への不信、さらに政府と国民の依存関係の希薄化に注目している。それはまた権威主義国家の脆弱性の表現とみなして、援助依存開発の持続の困難に言及している。

続けて援助の現場(第6章)から、この権威主義開発下の日本のODAに対する批判を「問題案件」によって検証している。まず「問題案件」をめぐる現地住民の不利益と反発およびその論評を紹介するとともに、「問題案件」については民主化の潮流とNGO・人権団体からの権威主義政権に対する批判の媒介項と意義づけている。またNGOや住民の声を代弁する当時の「批判本」の実態を客観化して、その貢献を現地視点からODAの再考を提起したこととみている。そのうえで「問題案件」批判の歴史的な意義について、ODA批判の大衆化あるいは情報発信の多様化を指摘するとともに、ドナーの説明責任を強調している。

第3期の日本の開発協力(第7章)については、1990年代以降の人間開発への注目を前に、日本の援助理念の根底にある人間像と欧米理念の定着の困難を検討している。この日本人間像は個人より集団・国家優位の人づくり等にあるとして、その源流を戦後賠償と自助努力支援に求めている。これによって、個人としての自助の輸入は日本的集団主義ゆえの国の自助に置換され、援助理念として搬出されていく本流を辿っている。この言語化を欠く理念なき大国化の潮流も、冷戦後の

グローバル課題とともに個人としての人間を登場させ、そこでの緒方改革と「人間の安全保障」の貢献を強調している。しかしながら緒方改革も開発協力の主流となることなく、2000年代には再び国益が前景化していく歴史的な経緯を説明するとともに、この個人の自立の非主流化を協力現場における自助努力の主体の曖昧さに求めている。その一方でこうした日本的な集団利益の優先は集団内の個人の利害調整を促すと評価する。そしてこの利害調整としての貢献を、日本の自助努力理念は途上国との間に形成したと指摘して、集団主義に立った日本自前の開発理念と、新たな開発の提起を促している。

またこの時期のインドネシアとタイ(第8章)について、権威主義開発の成果とともに積極化する、アジアのドナー化の実態と課題を考察している。両国の南南援助あるいは日本との三角援助を踏まえて、そのドナー化が技術協力や脆弱な行財政基盤といった共通性を有するとともに、途上国の団結あるいはパートナーシップといった独自の理念によっていることを指摘する。同時に日本の権威主義支援の経験や機構の継承に注目して、南南援助における日本のインフラ借款の手法やタテ割り受け入れ機構の活用を論じている。またこの機構継承に伴う初期ドナーの課題として、開発協力統合機関の未整備や受け入れ・供与の分業体制の未整理を指摘する。アジアのドナーはこうした未成熟な状況にあるものの、明らかな三角協力の潮流は、かつての権威主義における援助の競争から相互依存あるいは相互協力への変化として注目すると同時に、開発協力の新たな展開を希求している。

そしてこの時期の「現場」(第9章)については、1980-90年代の「問題案件」のその後の調査をもとに、開発協力の長期的な影響評価を取り上げる。具体的には調査結果として「問題案件」の「優良案件」化を示して、そこに開発協力策定のポイントを見出している。「優良案件」が、案件批判に対する現地の学びと社会への適応を示していることに注目する。この学びによる案件批判の克服は、案件実施機関と地域NGO等との協力関係の形成と案件管理における柔軟な批判対応によっており、そのことが案件の再考を促しODAの前進を準備するとしている。このことから「問題案件」の長期的な影響評価の示すところは、案件批判が多様な対応と理解をもたらし、それが地

域社会と国家の相互依存関係を構造的に深化させると結論づけている。

このように「相手国政府」と「現場」を含むトータルな視点に立った、開発協力史の三層研究は、開発協力の入口と出口のズレを検証して、その実施プロセスの意義を動的構造的に解明している。それによって、このプロセスにおける制度、民間企業や地域住民からの外的な圧力あるいは批判を鮮明に示して、そこから描出される開発協力の促され方を実証している。さらにはこのプロセスの根底にある依存関係を説明して、本書の開発協力史研究における核心概念の実態を明らかにしている。

3. 依存関係の摘要

この依存関係の要略は、終章の「開発協力が促す力」において示されている。その12ページほどのボリュームのなかに、本書の主張が凝縮されている。

日本の開発協力史の考察からすると、援助の源流は貧困や環境問題など開発課題への依存であり、それを取り込んで新たな開発がスタートする。それはまた自立のスタートであり、地域社会における新たな依存関係がつくられていく。このように開発協力史は自立と依存を促す連続した重層的な過程である。このプロセスのアジアを中心とした展開を日本の開発協力史と指摘する。

さらにこの展開プロセスを内外圧力に伴う二重の依存関係の移行と捉えて、その移行過程を「図終-1 開発協力と依存関係のカスケード」(276頁)によって図解している。1つは水平的移行ともいえるが、同時期内の日本の開発協力に対する東南アジア諸国の依存関係であり、さらに東南アジア諸国内での協力現場との依存関係である。この重層的な関係のなかで、民間企業等の外的圧力が日本の開発協力を引き出し、東南アジア諸国において技術協力やインフラ供与を促す力に転換する。いま1つは垂直的ともいえるが、同時期の依存関係はさらに新たな依存関係をつくりだして、次の時期の依存関係を引き出していく。同時にマルコス疑惑等の依存に伴う課題の発生に対して、自立のために必要な依存関係の設計を提言している。その要件を弱者に有用な依存の保護とそのための支援システムの連携に求めて、自立指向の基準については外的な圧力や環境の拘束からの

自由度を挙げている。

そのうえで依存関係を実証するための案件分析について、実務的な観察者の限界とともに、現場の市民やNGOによる長期的な案件評価の必要を指摘している。そして現地住民等の批判が開発協力論議の対象である「人間」を再現させ、開発のあり方を再確認させると主張する。

そして、こうした開発協力への批判が歴史的に次の開発協力の方向を示唆してきたのではないかと問いかけたうえで、そこでの依存の積極的な再評価が、未来の開発協力の指針となることを論じている。依存関係による協力と連帯がその後の自立をもたらす。このことから、開発協力は継続的なプロセスであり、「つくられつつあるもの」(281頁)と提言する。つまり開発協力は自立に向けた依存関係の組み直しと調整過程であり、この過程の理解に開発協力の意味と未来への指針を求めている。またその認識は現在の開発協力の観察者にかかっていることを指摘する。

こうした議論の展開からすると、中心課題としての依存関係の根底にあるのは、人間同士の依存関係であり、この依存関係を自立指向の依存の設計要件に込めている。また自立に向けたという意味で、依存関係と「共生・共存」や従属論との違いを説明して、それを方向性と柔軟性をもった独自の動態概念と規定している。この依存関係の調整を通して、開発協力は人々の自立のツールとして機能することを強調している。

4. 開発協力史研究の新展開の確認と所見

最近の「日本経済新聞」(2021年8月7日)が読書欄(以下「読書欄」)で本書を紹介している。本書に対する社会的な関心の高さがうかがわれる。そこでは本書について論旨展開の秀逸さを強調している。その根拠として、1つは本書の構成を日本・相手国・現場の三層に分けて、日本の開発協力史を立体的に分かりやすく述べている点、いま1つは現状分析についてドナー化する東南アジア被援助国の紹介や「問題案件」を追跡調査する斬新な視点を挙げている。そして「問題案件」の「優良案件」化にみられるように、近視眼的には是非を判断できない援助の難しさ、奥深さを浮かび上がらせた点を評価している。

こうした紹介は、新聞読者にインパクトを与えらるという「読書欄」の意図からすると、ふさわし

い内容といえる。ことに三層構成と「問題案件」に注目して、本書のオリジナリティとメリットを指摘し、援助問題の特性にまで言及している点はずなずけるが、本書については何よりもタイトルを説明することが肝要である。援助の「つくり方」とした点に、本書の一番の特徴がある。そこには先の「構想」で確認したように、「つくり方」としての従来の援助論からの脱却と新たな援助論を構築するねらいが込められている。そのために本書は日本の開発協力における援助プロセスに注目して、また依存関係をコア概念として、開発協力の展開を検証している。これによって本書は援助論としてのオリジナリティを豊富化している。

第1に、独自の援助史観を提示している。援助プロセスにおける内外圧力によって自立指向の依存関係が引き出され、その組み直しあるのは調整の連鎖として開発協力史の形成をみている。この依存関係という方向性と柔軟性をもった固有概念を基本にして、その同時期的な水平的つながりと次の時期への垂直的展開を、日本と東南アジアおよびその現場で実証している。それによって開発協力史が連続的に重層的な自立と依存として導き出される過程を確認している。そしてこうした開発協力史を自然科学的な現象になぞらえて、「生態史」と表現している。本書はこの認識をオリジナルな主張の象徴として、サブタイトルに挙げている。「生態史」の検証には、援助の入口と出口に偏った従来の政治学あるいは経済学からのアプローチの限界や、平面的で静態的な援助分析の克服の意味を込めている。これまでも制度論的な出口分析が入口とのズレの解明を試みていたともいえるが、本書は新たな方法論によって援助論をさらに開拓し、その実証結果を示した斬新な研究である。また開発協力史研究のさらなる飛躍を予感させる著作である。

第2に、援助史における人間の再確認を求めている点も注目される。本書は人間社会の相互関係を踏まえて、人間の依存関係を開発協力史の基本に据えている。この依存関係の課題に対しては、自立方向への依存関係の調整を指摘して、自立指向の基準を外的な圧力や環境からの自由度に求めている。この提言に従えば人間の依存関係は自立の主体性を要件にしており、またその際の依存関係についても弱者保護に立った平等性を重視している。このことからすると、開発協力史における依存関係は、人間同士の自由と平等といった

基本理念によっていることを示唆している。一方で援助理念の沿革によると、2000年代以降「人間の安全保障」に替わって「国益」の追求が前面に出てきている。このように「人間の発見」が後退する現状に本書の依存関係の理念を置いて、その今日的な意義を確認してみると、本書は依存関係と人間回復の開発論として、その時代的な使命を担っているといえよう。

第3は、「読書欄」が紹介するように、複眼的な三層構成を特徴としている点である。日本・東南アジア・現場の三位一体的な援助論は、日本の開発協力史を立体的に描き出すと同時に、その新鮮味を引き出している。ことに東南アジアにおける依存関係の検証は興味深い論点を明らかにしている。1980年代権威主義開発における日本援助への依存と、それに伴う政府と国民との依存関係の希薄化など注目しうる指摘がみられる。この希薄化を低い租税負担率によって論証しようとする方法はさらに検討を要するが、東南アジアの初期受け入れ体制やドナーへの移行など手薄な研究領域の積極的な解明が試みられている。

またこの三層構成は開発協力プロセスに注目して、現場を重視する分析手法をとっている。それは開発協力の矛盾を現場の声に見出し、そこからの学びと課題の克服のなかに、自立に向けた依存関係を検証しようとしている。この学びの援助論は、現場における援助案件の評価と新たな対応という開発協力のポイントを示唆している。三層構成はそのための独自の検証装置といえる。

第4は、この開発協力のポイントを援助案件の長期的な影響として実証している点である。具体的には「読書欄」も注目したように、「問題案件」からの「優良案件」の検出である。本書は「問題案件」について、現地調査や「批判本」に関する独自資料などによって「問題」の所在を多面的に検証している。また「問題案件」をめぐる一般的理解の修正や市民情報の発信時代など興味深い指摘もみられる。こうした「問題案件」の現地情報や案件批判を客観的に論評して、援助の長期的な比較検討の必要を説得的に指摘している。そのうえで「問題案件」と「優良案件」の分析から、援助プロセス研究の重要性を実態的に明らかにしている。またそれを通して、国と地域社会あるのは人と組織のつながりの優位性ととも、援助の見方についても枢要な示唆を与えている。「問題案件」は「読書欄」の指摘以上に奥深いテーマを提

起している。

こうしたオリジナリティを確認したうえで、本書の新たな開発協力史分析、特に「自立と依存」についてさらに理解を深めるために、円借款の現状を加味しながら、評者の若干の所見を述べてみたい。

第1に、日本の開発協力を通じた「自立と依存」の特性と伝統的なドナーとしての普遍性はどのように捉えられるのか。またこの特性についても、新自由主義的なグローバリズムのなかで開発協力と民間企業との依存関係が強まるなど、他の伝統ドナーと収斂する方向にあるのではなかろうか。

第2に、これに関連するが、開発協力の方向性と依存への対向として、弱者にとって有用な依存の保護とその支援システムのネットワーク化は本書による貴重な提言と思われる。その一方で、援助の現状はグローバル化と国益に向けて円借款の商品化を促し、日本企業の超過利潤拡大へのツール化を強めて、市場原理への依存を深めている。このように日本の援助と先の提言との間隔が大きくなってきている状況からすると、本書の提案を可能にする契機と主体は何に求められるのであろうか。

第3に、国のレベルの依存関係と同時に地域レベルの依存関係も展開していることからすると、この地域レベルにおける固有の主体的な開発協力として地方自治体の支援活動がみられるが、こうした自治体活動は「自立と依存」のなかでどのように位置づけ評価されるのか。またどのようにあるべきなのであろうか。

第4に、東南アジア3か国について援助依存と援助供与の行政機構は詳細に分析されているが、同時に「自立と依存」の物的基盤として税財政構造の構築と変容はどのように観察できるのであろうか。また円借款プロジェクトに対する内貨融資が拡大していることから、財政関係の検証は日本の開発協力にとってさらに重要な課題になっていくのではなかろうか。

第5に、第3期について以下整理してみると、まず「人間の安全保障」に基づく緒方改革の貢献が「自助努力支援」を「人間」へ引き戻そうとしたことにあるとすると、そのことと緒方改革期における「人間の安全保障関連予算」(204頁)の「教

育」支出が収縮していることとはどのように整合するのであろうか。「個人の自立」あるいは「批判できる市民社会」(267頁)の育成にとって教育支援の重要性が高まるなかで、「人間の安全保障関連予算」は緒方改革期以前とほぼ同水準にあることと併せてみても、緒方改革の実績評価については、さらに別の検証が必要なのではなかろうか。

第6に、中国を含め新興ドナーのインドネシアやタイが円借款の返済を増大させて、主体的なドナー化の環境整備を積極化していることからすると、新興ドナーは相互依存の過程を進めると同時に、円借款からの自立を強めて、新たな援助競争の流れをも拡大しているのではなかろうか。そうだとすると、相互依存と援助競争の相克も今後の必要な論点になるのではなかろうか。

第7に、この自立化を前提するならば、円借款は新興ドナーからの回収金を最大の原資として、インドやバングラデシュなどへの融資を拡大している。この円借款への依存構造は、アジア地域における円借款を介した東アジアや東南アジアの新興ドナーから南アジアの途上国への所得の再分配として、インドやバングラデシュの自立を促しているともみられる。このことからすると、依存関係は二国間のあり方を基本としながらも、同時により広域的なアジア地域全体への膨らみをもった概念としても解釈できるのではなかろうか。

第8に、2000年以降の「問題案件」批判の減退は、開発協力の進化を示しているのであろうか。それとも現地の案件修正の困難と「問題案件」の沈潜化なのであろうか。後者だとすると、開発協力は自らの進化にとってそこから何を学ぶべきであらうか。

もっともこうした問いかけをしたからといって、本書の評価が左右されるわけではない。本書は先述したように先行研究や一次資料の渉猟はもとより豊富な現地調査を踏まえて、最も分かりづらい開発プロセスを体系的に明快に検証している。同時に「自立と依存」の連鎖を複眼的動的に解明して、開発援助の展開過程を重層的有機的な「生態史」とする独自の指摘を引き出している。本書は、開発協力分析の奥深さを改めて認識させるとともに、開発協力への新たな指針を示す貴重な研究結果である。