



かつて訴訟にまで至ったインドネシアのコタバンジャン・ダム建設事業。現在は多くの人々がその恩恵を受けている

>>> PART 10

中国への対抗心にとらわれず 「日本型援助」の強みを見出せ

中国の資金力を背景とした援助外交に、対抗心をあらわにしても意味はない。日本は今こそ、自らの過去の案件を冷静に評価し、「強み」を見出すべきだ。



文・佐藤 仁 Jin Sato
東京大学東洋文化研究所教授

ところで、欧米の援助規範に挑戦してきたのは中国が最初ではない。最も初期の1960年代初めから経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）のメンバーだった日本も、借款やインフラ建設の重視といった非欧米的なアプローチをとっていたことで、西欧援助国からは長く異端児とみなされていた。「元祖・異端児」として欧米諸国や開発途上国と対峙する中でたどってきた日本の歩みを振り返ることは、現在の中国の動きを理解する

を揺るがしつつある。

「
—」

か。見逃してならないのは、開発協力の実態よりも、中国が「援助の方法・考え方」に与える影響だ。内政不干渉を大きな原則として、軍事政権や独裁的な政権にも積極的に援助を送る。政治的に重要な施設をトップダウン、かつ迅速に施工する。こうした中国独自の援助外交は、昨今の新型コロナウイルス感染症をめぐるマスク・ワクチン外交とも共鳴しながら、西側諸国がくり出してきた「援助の方法・考え方」を揺るがしつつある。

「
—」

帯一路」の名を冠した中国の台頭は、国際開発協力の世界にどのような影響を与えるのか。

だけでなく、これからの日本の援助を定める上でも重要な参照点になる。

かつて世界からも国内からも

批判された日本のODA

日本の援助は、第二次世界大戦で日本が被害を与えた国々に対する「賠償」として始まったことは広く知られている。政府も民間企業も、「賠償」をアジアに再進出するための重要な足掛かりであると考えた。共産化した中国市場を失った日本の民間企業は、新たな市場を東南アジアに求めていた。日本は東南アジア諸国に警戒感をもたれないように、援助ではなく「経済協力」と銘打ち、政府ではなく民間を前面に立てることを得策と考えた。その意味で、当時の「経済協力」は、相手国の開発課題に応えるというよりも、日本の復興のための活動であった。

こうして始まった日本の対外援助は、それが急拡大する過程で世界から批判を受けることになる。特に80年代には欧米諸国から「日本の援助には理念が見えない」と批判された。早稲田大学社会科学部のタンシンマンコン助教の研究によれば、日本の援助が大量に注ぎ込まれた80年代のタイでは、援

助の名の下で日本製品が生活のあらゆる側面を覆いつくす「文化支配」が現地の人々の反感を買った。

批判の声は日本国内からも高まった。政府開発援助(ODA)で作られた大規模ダムは特に標的となり、「移転補償が不十分」、「生態破壊の輸出」などの批判が渦巻くようになる。『ODA援助の現実』(鷺見一夫著、岩波新書)に代表される「ODA批判」は80年代末から90年代前半にかけて日本国内で一つのブームとなった。そして日本は、これらの批判への対応として、環境配慮や住民参加、非政府組織(NGO)との協働など、今につながる制度を整えてきたのである。

では、かつて厳しく批判されたODA案件は、今どうなっているのだろうか。調べると、援助実施機関も当時批判を繰り返していたNGOも「問題案件のその後」をフォローしていないことがわかった。援助という営みは、案件の形成から実施、効果の発現までに長い時間がかかり、ある瞬間を切り取って「良い」「悪い」を判断することはできない。案件のその後をきちんと追跡して、そこから援助事業の長期的な影響について学ぶ必要がある。

現地調査で「その後」を検証

見えてきた真実

そこで筆者は2016～18年にかけてインドネシア、フィリピン、タイでかつて批判された10以上のODA案件を現地訪問し、「その後」を検証した。驚いたことに、かつての問題案件の多くは、今では優良案件として現地の人々に高く評価されていた。

詳細は近刊の拙著『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)によるが、例えば訴訟にまで至ったインドネシアのコタパンジヤン・ダムでは、当時反対運動にかかわった人々にインタビュをしたところ、ダムの恩恵をことさらに強調していた。特に、上流のダム湖は20年の歳月を経て、観光地として生まれ変わっており、人工的につくられた湖での漁業も盛んに行われていた。電力供給や洪水抑止といった当初から想定された便益はもちろん、それを超えたところで人々はダムを活用していた。

また、生態系破壊の元凶として批判されたタイのユーカリ植林の現場では30年が経過した現在でも、パルプの国内需要の増加にあわせて製紙原料とし

てユーカリが植えられ、人々の生活の一助として役立つようになった。

もちろん、すべての問題案件が魔法のように優良化したわけではなく、時間が解決するという割り切りもできない。タイのサムットプラカンでは、汚職や住民の反対運動によって中止になった汚水処理場が廃墟と化して、ひっそりと沼地の中に鎮座していた。

では、問題案件が優良化していく過程には何があったのか。そこには、案件の軌道修正を促す学びの契機や圧力が存在していた。それをまとめたのが55頁表である。例えば、フィリピンのバタンガス港開発では、遠隔地に設定された移転先との間の道路を追加的に舗装したことで、移転住民の不満は大きく低減し、ボホール灌漑では末端に水が届くようにコンクリートで表面加工をするなどの追加措置がなされた。

これらの対応は住民の反対運動を受けて、現地に長期滞在していた日本人専門家やコンサルタントらの努力によって実現した部分が大きかった。さらに重要なことは、こうした批判への対応の経験が、事業地周辺の環境や住民の生活に配慮するための制度化を促し、地域を超えてその後の案件に生か

軌道修正を図って「優良案件」となった日本のODA

(出所) 筆者作成。なお、各案件の詳細は「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、近刊)を参照

| 国 | ODA案件 | 批判の類型 | 2016~18年の再訪時の状況 | 案件が軌道修正された契機など |
|--------|-----------|-------------|--|--|
| フィリピン | カラカ火力発電所 | 環境汚染 | 現状は問題なし。発電所の収益の1%を近隣コミュニティの福祉に用いる条例を実施 | 海外経済協力基金(OECF)による住民同意取り付けと環境基準順守への働きかけ |
| | バタンガス港 | 強制移住と補償への不満 | 移住を必要とした住民の再定住先に一定の落ち着き再定住地の事前確保の政策が一般化 | 移住先での住民の生活インフラ支援 |
| | ボホール灌漑 | 事業目的の未達 | 未達だった理由はエルニーニョによる雨水不足、住民の盗水など末端に水が届くようにコンクリートで水路の表面加工を実施 | ステークホルダー・コンサルテーションの実施による案件実施側と住民の相互理解の促進 |
| インドネシア | ビリビリ多目的ダム | 強制移住と補償への不満 | ダムを支持する地元NGOが存在 | 災害による住民の意識覚醒と住民自身による自己組織化 |
| タイ | 東北部の植林など | 日本企業への便益還流 | ユーカリはまだに人気のある樹種であり、かつて植林された場所も継続的な植林地として機能 | パルプの国内需要の増加 |

されていたことである。フィリピンでは、移住を伴う大規模インフラ事業を行うときに「移転住民の移住先の事前確保」が義務付けられているが、これはバタンガス港開発時の苦い経験の結果として生まれた制度である。

このように案件とは生き物のように、その役割や効果を変えていく。そう考えると、逆に現在、人々に歓迎されている案件が、将来も維持できるとは限らない。案件の現場に生きる人々は、時の経過の中で学習や忘却を繰り返す普通の人間たちに他ならない。

中国の資金力が巻き起こす「瞬間最大風速」に惑わされて、風の流れを読み誤ってはならない。一つの案件が長い時間をかけて現地社会に描く軌道を見届けるには、2〜3年おきの人事異動で職員が入れ替わる日本の援助機構にとつては対応が難しい。

ポイントは、一度作られたインフラ案件はスタッフが立ち去った後も、その場所に残り続けるということだ。だからこそ、研究者や市民社会といった援助の「外部勢力」は、現地の声なき声を代弁し、案件がどうして必要なのか、そして誰のための案件なのか問いつける役割を負う。

案件の軌道を長く見届ける上で現地の研究者や市民社会と、事業に出資した日本側のアクターとのパートナーシップは欠かせない。それは、外交安全保障とは別の次元で、相手国と日本の関係性づくりに大きくかかわっている。かりに相手国との関係性が悪くなくても、インフラはその国に残り、人々の生活にかかわり続けるのである。

過去の事業を冷静に評価し 案件の立案・実行を

かつて批判された案件が現在も役立っているからといって、当時のODA批判が的外れだったとはいえない。むしろ、批判が学習を促し、案件の軌道修正を生じさせた可能性が高い。特に、批判を通じて環境社会配慮や情報公開、第三者評価の制度が充実したという実績はある。

ただし、一部の批判には、十分な現地調査を踏まえない扇動的なものもあった。ODA批判の一部は案件そのものよりも、インドネシアのスハルトやフィリピンのマルコスといった権威主義政権の批判を狙ったものだったからだ。それでも、批判の声は結果的にはODAに対する国民の関心を喚起し、

途上国の課題に人々の注目を集めるという重要な役割を果たした。多様なアクターのせめぎあいの中で生じる「学び」と行動変容こそ、生き物としての援助事業に命を与える。

いま中国だけでなく新興諸国が次々と独自の援助を展開し始めている。こうした新しい援助を正しく位置づけるためにも、日本の経験から未来への水脈を掘り起こすべき時がきている。

時間に耐えうる援助は、初期設計の無謬性からもたらされるのではなく、社会からの反応を学びとして取り入れる開かれた柔軟性を備えたものである。その意味で今の日本に求めたいのは、中国の動きを横目に対抗心をあらわにして浮き足立つのではなく、自らの過去の事業の軌跡を冷静に評価し、案件を立案・実行していくことである。そこにこそ、日本の強みと、未来へのヒントが隠されている。

◇◇◇◇◇

本稿執筆にかかわる調査はJICA緒方貞子平和開発研究所の研究事業「日本の開発協力の歴史」の一環として実施した。

さとう・じん 1992年東京大学教養学部卒業。94年ハーバード大学行政学大学院修士課程修了。98年3月東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了(博士)。2014年9月より現職。著書に「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、近刊)。