開発援助の行方 ㊦

佐藤仁 東京大学教授

課題解決より発生の予防を

さとう・じん　68年生まれ。東京大博士（学術）。専門は国際開発学、資源論、東南アジア地域研究

過去の政府開発援助（ODA）は課題をどのように特定し、案件を形成してきたのか。この質問への答えが、ODAの将来を占う上で重要な出発点になる。

戦後の日本は、経済の復興を戦後賠償と経済協力に組み込むことを思いついた。経済協力はやがてODAとなって米国の主導する自由主義経済圏の維持をその目的に加えた。その活動範囲も道路や港湾といった社会インフラだけでなく、保健や教育、環境、平和構築へと広がった。近年はODAの安全保障上の役割に関心が集まっている。

ODAの対象範囲が広がる中で、ほとんど変わってこなかったのが案件形成の方法である。日本は相手国政府からの要請を日本側がランク付けして案件形成する方法をとってきた。この「要請主義」は、人権や民主主義を大上段に振りかざす欧米の主要援助国とは対照的に、相手国政府の自助努力を促すことに力点をおく。相手国の開発計画を尊重する姿勢は、欧米とは異なる形で途上国政府との関係構築にも役立ってきた。

企業が重要な役割を果たす日本の方式は、1980年代になると欧米諸国から「商業主義的で理念がない」と批判されるようになる。国内からも、特にハコモノ援助に対する批判が高まった。相手国の政治家らが「要請」にかかわると、大規模インフラや目新しい技術が優先され、環境や地域住民の権利が後回しにされることもある。

21世紀に入ると日本のODAの予算規模は縮小し、中国をはじめとするかつての被援助国が次々と援助国に転換した。日本政府が「国益」を前面に出し始めたのも、同じ時期である。そのような中で国内での世論調査の結果は興味深い傾向を示す。国民がODAを支持する理由に、援助による利他的な側面を強調している点だ。たとえば直近23年9月調査結果では、開発協力が必要である理由に「各国の助け合い」や「世界の平和と安定」を挙げる割合が、「日本の外交にとって重要」や「日本企業の海外展開」などの回答を上回った（図表参照）。

この点で、ODAから距離を置きつつ35年にわたってアフガニスタンとパキスタンの草の根レベルで活動した故・中村哲氏の事績を振り返ることは意義深い。中村氏は「誰も行かないところへ行く」をモットーにハンセン病患者の治療から水源確保のための井戸掘りへと活動を広げた。最終的には灌漑（かんがい）を通じて砂漠を緑の大地に変える偉業を成し遂げ、1919年12月に現地で凶弾に倒れた医師である。

中村氏の活動の根幹には現地の人々との信頼醸成があった。その一端を記録した映画「荒野に希望の灯を」には、病院建設を説得しようとする彼に、村人が「私たちを気まぐれで助けて、すぐに去ってしまうのではないか」と問う場面がある。対して中村氏が「私がいつか死んだとしても、この診療所は続けていく覚悟です」と答えた場面は印象的だ。

中村氏は医師としての専門を超えて自ら現場に立ち、地元の地縁・血縁関係を生かしながら治水や農業へと活動を拡張した。その姿はプロジェクト実施期間が5年程度で、一つのセクターに限定され、日本人スタッフも入れ替わる一般的なODA事業とは対照的である。

技術の選択も独特だった。中村氏は積極的に現地語を習得し、人々の文化を理解しながら自分たちで維持管理できる技術を重視した。その象徴的な例が、江戸時代の「山田堰（せき）」を参考にした用水路である。中村氏は地域の資源と人力に頼るほかなかった江戸時代に、現代の途上国に役立つ技術の手本をみた。

彼の残した最大の教訓は、目前の問題をその都度解決するのではなく、問題を生じさせない手立てにたどりつくまでの時間投資である。中村氏を有名にした井戸掘りや灌漑は不衛生な水による病人の発生を防ぎ、農業を回復するためであったが、彼がそこに至るまでに10年以上の時間が経過していることを忘れてはならない。

問題を根源へ、さかのぼる彼のアプローチは世界平和にとっても大きな示唆がある。中村氏は平和が壊れてからの復興よりも、当たり前の生活を維持し、難民を生み出さないための農業支援と治水に力を入れた。

中村氏の経験に学びながら私なりにODAへの教訓を導くとすれば、次の三点になる。

第一は、日本国民の関心喚起である。税金を原資としているODAは、国民の支持を得ることで力強さを増す。中村氏は福岡に拠点をおくペシャワール会の会報執筆や日本各地での講演を通じて現場で起きていることを国民に知らせようとした。ODAを広く国民に支えてもらうには、当事者による情報発信活動に加えて、故・緒方貞子氏や中村氏に続くようなロールモデルを発掘し、国際協力を励ます報道が必要だ。

第二は支援を受ける人々が、身の回りの地縁、職能集団など、現地に根差した中間集団に依存できるようにすることである。人は誰しも様々な集団に同時に帰属しながら生きている。すべての支援を政府経由で行うのではなく、現地の協同組合や地域組織、非政府組織（NGO）を働きかけの対象として、プロジェクトが終了してからも自走できる体制を根づかせることが大切だ。

中村氏は、延べ10万人ほどの現地の人々が熱心に用水路建設に参加した理由として、現地に根づく地縁・血縁関係の重要性を見いだした。現地の絆の要になるような組織を育むことにODAを振り向けたい。

第三に援助の対象となる「課題」を自らの力でくみ取る力の醸成である。地域で手に負えない問題を生みださないためには、問題が生じる地域固有のメカニズムに対する深い理解が必要だ。そのためには援助スタッフが特定地域に長く付き合えるような人事ローテーション、現地スタッフの採用拡大、現地語習得の奨励など様々な方策が必要になる。そして何よりも、事業の現地化を介してODAの課題を相手国の人々と共に「下から」同定していく方向性を確立したい。

ODAの課題は、現場よりも国連や世界銀行を通じて規定されてきた。SDGs（持続可能な開発目標）やガバナンスなど耳あたりのよい言葉が飛び交う世界であればこそ、「それは、誰の開発課題なのか」を問わなくてはならない。便利で快適な暮らしを希求する近代化とは対照的に、中村氏は地域の自然環境の制約の中で、生存の危機に立たされる人々に人間らしい暮らしを回復しようとした。

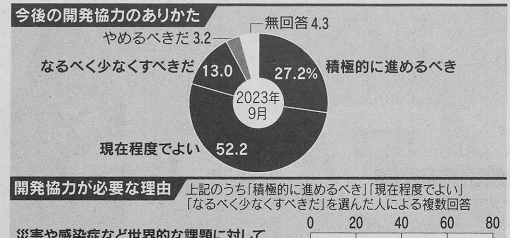
私たちは近代化のための投資的な開発と、人として当たり前の暮らしを回復させるという草の根アプローチの対極軸の間のどこに着地点を見いだすべきか。まずは「問題解決」の呪縛から自らを解放し、問題を生み出さない体質に地域社会を鍛える手伝いに徹すること。ここから開発協力の未来が始まる。

ポイント

- 相手国の「要請」に基づく支援、検証必要
- 現地での信頼醸成、中村哲氏がモデルに
- 人々と共に課題を同定する姿勢へ転換を

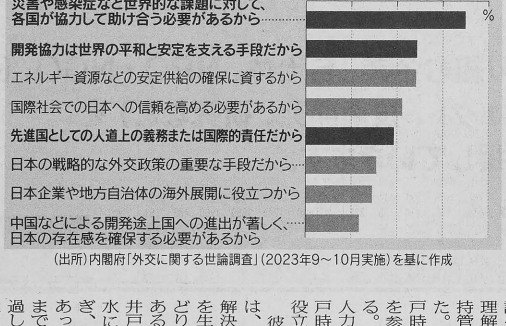
国民は「利他的な動機」を支持している

今後の開発協力のありかた



開発協力が必要な理由

上記のうち「積極的に進めるべき」「現在程度でよい」「なるべく少なくすべきだ」を選んだ人による複数回答



（出所）内閣府「外交に関する世論調査」（2023年9～10月実施）を基に作成