

国際開発と私たち—平和・環境・南北問題と福祉社会—

西川 芳昭¹

International Development and Us -Peace, Environment, North-South Issues and Welfare-

Yoshiaki Nishikawa

0. はじめに

「開発とは人々が享受するさまざまな本質的自由を増大させるプロセスである。」と、アマルティア・センはその著書「自由と経済開発」の冒頭で述べている²。別の言葉では、開発の目的は、不自由の主要な原因を取り除くことであるとも説明している。ロバート・チェンバースは、その著書「参加型開発と国際協力」で、「開発の目的は、すべての人々にとっての豊かさである。」と述べている³。ここでいう豊かさは、富とは異なり、物質的なものだけではなく、社会的、心理的、精神的なものを含めた人間のすべての経験の範囲に関係しているとされている。

開発を阻害する不自由を創り出す主要な原因として、戦争を始めとした平和が乱されている状態、人間が安定して生活できる環境の破壊、貧困に代表される南北問題等があげられる。ここで大切なことは、貧困を減らすことは、貧しさを減らすことになるが、富が豊かさをもたらすわけではないことを知ることである。

新しいミレニアムに入った現在の世界を見渡すと、20世紀以上に終末の様相を帯びていることが伺える。歴史家たちの研究によれば、古来、文明が減じる主な原因として、戦争・気候の変化・政治の腐敗・経済の破綻・道徳の退廃・劣悪な指

導などが挙げられている⁴。現在のグローバル化した世界においては、文明の滅亡は局所的ではなく、地球全体に及ぶ危険を孕んでいる。人間一人一人の生存、尊厳、生活に対する脅威として強く認識されつつある貧困、環境破壊、薬物、人の密輸、難民などの問題を、「人間の安全保障⁵」の問題として、すべての人が解決のために取り組まなければならない時代が来ていると言える。これらの問題群に、一人一人が取り組むことは、より良く生きることを目指す福祉社会創造の本質でもある。本論では、これら文明の危機に関する条件のうち、冒頭でも述べた、特に重要と考えられる平和、環境、貧困について、福祉社会の創造の観点から検討してみたい。

1. 平和について

冷戦終結後も世界各地で紛争が相次いでいる。紛争が起こると、人的・物的被害に加えて、難民や避難民が発生し、貧困、環境破壊、経済破綻、近隣国との軋轢などの問題が引き起こされ、これがさらに新たな紛争への引き金となりうる。紛争を緩和するには、このような悪循環をどこかで断ち切る必要がある。また、近年の紛争の特徴として二つのことが挙げられる。一つは、国家間紛争よりも国内の紛争が増加していること、さらに

1 長崎ウエスレヤン短期大学地域総合研究所研究員・久留米大学助教授 連絡先：839-8502久留米市御井町1635 久留米大学経済学部

2 アマルティア・セン 2000 (原著1999)『自由と経済開発』日本経済新聞社 P.1

3 ロバート・チェンバース 2000 (原著1997)『参加型開発と国際協力 変わるのはわたしたち』明石書店 P.50

4 V.G.カーター、T.デール 1995 (原著1973)『土と文明』家の光協会 p.10-31

5 1994年の「人間開発報告書」に最初に取り上げられた概念で、食料の安全保障、健康の安全保障、環境の安全保障、個人の安全保障、地域社会の安全保障、政治の安全保障、経済の安全保障の7項目からなる。

被害者あるいは紛争当事者として軍人以外が関与することが大きくなっていることである。すなわち、地球上に住むすべての人々にとって、紛争の不利益を直接被る可能性が、これまで以上に、しかもより身近なところで、増大しているわけである。

第二次世界大戦以来直接の戦争を経験していない日本は、国際社会でもっとも長く平和を享受してきた。しかしながら、世界的に見たときには、特に、東西冷戦の時代には、世界各地で戦争が繰り返され、20世紀は戦争の世紀であったと言われている。一見、平和に見える日本の繁栄が、この冷戦構造に根差した、アメリカの軍事力の傘下に、特に沖縄などの特定の地域を犠牲にして成り立ってきたことに留意する必要がある。

<平和とは何か>

40年以上にわたる東西の冷戦時代が終結した後も、私たちの住む社会に平和は達成されていない。実際に、21世紀を迎えた今も、世界各地における戦争のニュースが絶え間なく入ってくるのが現実である。湾岸戦争を始め、各地で起こる紛争に関わる軍隊が、日本からも出撃しており、そのような駐留軍の行為により、地域住民の生活が脅かされているのが現実である。しかしながら、単純に戦争がなければ平和と言えるのであろうか？

人間の生存、尊厳、生活を著しく損なう現象として武力行使による紛争があり、これはしばしば内戦や戦争に発展する。一義的には、平和は国家レベルで考えた戦争のない状態と考えられてきた。しかしながら、平和とは、単に戦争がない状態を言うのではないことは、日常生活の経験からも明らかであろう。このことが明らかになるにつれて、先にも述べたように、従来からの国家の安全保障という考え方に対して、平和の問題は人間の安全保障として考察されるようになった。また、この考えにおいては犯罪のない世界や、家庭内暴力の不安のない生活なども、平和を構成する重要な要素である。経済的な豊かさを始めとして、富の分

配や意思決定の公正さ、人権の尊重、安心など平和を構成する要素は多岐にわたる。平和が確保される社会が形成されることは福祉の大きな目標であるとともに、経済が本来目指しているものでもある。

すなわち、以前は戦争のない状態が平和であるという消極的な概念が強かったが、現在は直接的な暴力や戦争に加えて、貧困、抑圧といった経済的、社会的、政治的構造によって生み出される間接的な暴力も平和を乱す重大な要因として考えられている。また、日本では平和憲法の学習と広島長崎の被害者としての意識が強調されるような時代が長く続いたが、現在は戦争の加害者でもある日本の平和の在り方について、他のアジア諸国の視点を含め新しい模索が行われている。

<紛争の予防によって実現される平和>

一方で、従来からの紛争解決の手段も理解されなければならない。すなわち、紛争によって多大な影響を受けた人々に対する援助や、貧困や経済格差といった紛争の背後にある構造的な原因を緩和する努力が払われなければならない。紛争が起こる場合、その構造的要因と直接的要因が複雑に絡み合う。構造的要因として、人口過密、富の偏在、政治経済活動への参加の不平等性、資源を巡る利権の集中、多民族社会等社会構成の問題、グループ間の対立の歴史などがあげられる。また、直接の原因としては、急激な経済の停滞、国内の結束力の崩壊、軍隊などの政権機能の変化、武器の輸入、近隣諸国・国際機関の介入などが挙げられる。このような、多様な要因を少しでも緩和して、紛争の予防に努めるホーリスティックなアプローチの必要性が認識されている。従来は、紛争の解決には軍事的、政治的手段が重視されてきたが、現在では開発援助を含めた広義の国際協力の重要性が増している。

さらに、日本人が平和を考える際に重要なことは、総合安全保障としての、食料の供給問題である。熱量ベースで、食料の約60%を輸入に頼って

いる私たちは、その基本的な生命の維持を国際的な平和が担保されていることに委ねている。したがって、わが国が紛争の予防に積極的に努力し、国際平和の維持に関わることは重要である。と同時に、国内における食料自給率の向上や、廃棄される食料の削減に努力することも平和を創り出す安全保障の一環であろう。

＜生態論理を通じた異文化理解＞

このような戦争の世紀を創り出した要因は何であろうか？人間の活動による資源の希少性増大に伴うその争奪が大きな原因であったことは明らかであり、このことは、第二次世界大戦の際の日本の石油確保のための戦線拡大にも現れていた。しかしながら、ここでは、戦争の最大の原因として、自己または自文化の優位性を主張する異文化間の衝突を検討したい。

ポストモダンと呼ばれた20世紀後半は、普遍主義と多文化（文明）主義が軋轢を生んだ時代であった。普遍主義を近代化として歩んできた社会のひずみが一極集中・中央集権・経済の肥大化であり、これがおかしいことはみんな感じている。しかしながら、アメリカ的思考を中心としたいいわゆるグローバルスタンダードに対する明確な代案を提起するための世の中を捉え直す視点が見つからないのが現状である。そして、その結果として、普遍主義が力を持ち続けている。

このような状況を打開する一つの方策として、地球規模で考え、地域で行動することの重要性が提案されている。その前提となるのがここで述べる「地域哲学」の推進と「世界単位」の確認作業である。高谷好一は「世界単位」を「そこでは人々が価値観を共有するような地理的範囲」と定義し、「このあたりの人たちにとってこれが人生で一番大事なことなのか」と感じ、一人一人が自分との違いについて自分の価値規準で考えてみるのが「地域哲学」であると述べている⁷。一人一人が異

文化に触れることを通じて、自分の所属するものとは異なる世界単位を認識して初めて、異なる価値観の擦り合わせが可能になる。

具体的に擦り合わせを行う規準として、さらに「生態論理」という概念が導入される⁸。普遍主義だとモノサシは合理性や効率であるが、「生態論理」において唯一普遍的な概念は「ある場所で優れている者が別の場所では優れているとは限らない」という認識である。例えば、マツは日向では圧倒的に強いが、ツバキは日陰に強い。世界中には無数の環境が存在しどちらが勝ち残るかは無条件には決められない。世界のそれぞれの場所で、多様な生物がそれ自身の主体的な歴史を歩んでおり、完結しているという考え方に立つ。この事実が唯一普遍的なことではないかという認識である。

これは人間やその社会が創る文化においても同じである。日本人は米がいい、日本酒がいいという。ミクロネシアではショウガの根を絞ったノンアルコールの飲物で重要な寄り合いを行う。シリアでは酒は飲まないが水タバコの回しのみでコミュニケーションを図る。どちらが正しいか、優れているかというような議論は成立しない。それでいいじゃないかという提案である。

これを理解するために、切り身の自然や文化ではなく、生態に根ざした生身の自然・文化を総体として体験するような人と人との出会いが必要になる⁹。インターネットの普及では決して実現されない社会である。そして、自らの属する世界単位と他の人の属する世界単位の違いを知る。その違いの背景を自然、文化を通じて知る。その知見に基づいて自らの行動を決める。こうして、異質な価値観は擦り合わされ、共存が模索される。このような人間の行為は平和構築の重要な基礎作業であると同時に、少なくとも戦争がないという最低限の平和が確保されていないと実現されない。ポストモダンの社会が多文化主義に埋もれて方向性を見出せないまま滅亡にむかうことを回避する

7 高谷好一 1997『多文明世界の構図 超近代の基本的論理を考える』中央公論社 pp.8-10

8 同上書 pp.205-217

9 西川芳昭 2000「エコツーリズムの文化多様性」比較文化研究 No.50

には、このような出会いを創り出せる社会が不可欠である。

2. 環境問題と福祉社会

最近、小学校から総合的な学習の時間などで、地球規模の環境問題について教わるために、環境問題は単なる机上の知識に留まり、成人してからは環境のことなど考えようとしなくなる人が増えている。一方で、環境にやさしい生活をしたいと念じながら、実行することの困難を感じて生活している人も多い。ここでは、経済的な枠組みも視野に入れて、環境問題を福祉社会の構築の側面から考えたい。

<地球規模の環境問題>

人間が、地球規模の環境問題に本格的に取り組み始めたのは、1972年のストックホルム国連人間環境会議である。20年後のリオで開催された環境サミットでは、気候変動枠組み条約や生物多様性条約など主要な環境問題の枠組みが具体的多岐にわたって議論された。これらは、多くの人々が、このような環境破壊の状況がこれ以上続くことは人類の生存に関わることでありということに気づいたことを示している。しかしながら、実際には、経済発展を遂げた先進諸国が環境保全に熱心なのに対し、これから経済発展を望んでいる開発途上地域は環境保全を最優先の政策とすることでは人々の納得を得られないことも現実である。現在、環境汚染の源は徐々に先進国から途上国へとシフトしている。工業化や急激なモータリゼーションによって、アジアや中南米の国々の大気汚染や水質汚濁は、1960年代に先進国が経験したものを上回る規模となっている¹⁰。一方で森林伐採や酸性雨による森林の減少は世界規模で進んでおり、このような状況は地球上の酸素・二酸化炭素のバランスに影響を及ぼしかねないと懸念されている。地球の温暖化による海面上昇では、国そのものがなくなる恐れのある島嶼国もある。

これらの地球規模の環境問題を私たちはどのように考え、福祉の向上のためにどのように行動できるのだろうか。その思考の枠組みについて議論したい。

<社会的費用の内部化>

持続可能な開発 (Sustainable Development) の実現が環境問題を語る際のキーワードとなっている。未だに経済発展を普遍の価値観としている人の多い日本のような社会においては、この言葉は持続的な経済成長の意味が強調され、あくまでも経済規模の拡大を目指す社会を企図しているが、地球のキャパシティが限られている現実から、このような価値観は人類にとって自滅行為である。

持続可能な社会の実現には、経済の社会的費用の内部化の問題を正面から取り上げる必要が生じる。例えば、自動車を所有する際、一般には、消費者は、車両製造・流通のコスト、燃料費及び税金のみを負担するが、実際に自動車を路上で走らせるために必要なコストは、これを大きく上回るものである¹¹。代表的なものは、道路の整備費用や事故による損失、そして本節の直接のテーマである環境の破壊である。このようなコスト (社会的費用) が、経済に内部化され、負担されない限り、持続可能な社会は実現されない。この内部化されない社会的費用は、同時代においては、より貧しい人に負担がかかり、時代を超えては、もはや利益を受けることの出来ない未来の人々への負担を強要することになる。

<ものごとをトータルで考える必要>

このような、社会的費用を内部化するためには、ものごとを時間空間的に、トータルに、すなわち最初から最後までで考える必要がある。簡単にいくつかの例を挙げてみよう。

太陽光発電は、エネルギー問題や地球温暖化防止の切り札のようにもてはやされている新技術である。しかしながら、もし、発電機の製作から、

10 植田和弘 1998 『環境経済学への招待』 丸善 pp.105-118

11 宇沢弘文 1974 『自動車の社会的費用』 岩波書店 pp.78-85

稼働率、耐用期間、廃棄物の処理までを考えると、現在の技術では、大量の石油を消費するし、環境にかかる負荷も石油や水力発電と比べて決して小さくはない¹²。持続可能な成長を目指す考えによって、新たな設備投資の対象となっているわけである。

また、化学洗剤ではなく、植物油由来の石鹼を使おうという消費者が、折からの健康指向とも重なって急増している。下水に流された石鹼が分解され易いこともあり、環境保全運動としても取り上げられるが、もし先進国の住民がこぞって石鹼を利用すると、その材料を生産する開発途上国では貴重な森林が伐採され、ヤシのプランテーションのために食料を作ることが出来ず、住民はヤシ油を売って、食料と先進国で作られた合成洗剤を購入することになる¹³。廃油のリサイクルの石鹼運動は資源の消費を抑える意味があったが、単なる汚水対策の石鹼使用は、社会的費用の他者への転化によって、環境の一層の悪化を助長することになる。

近年、有機無農薬の農産物が、一般の農産物よりも高い価格で取引されるほど、安全な食料に対する関心が高まっている。一人一人が、自分の食べるものを選択できる社会は、一見豊かに見えるし、無農薬で有機肥料を使用した農業は環境保全につながるように見える。しかしながら、現在の技術で、世界で生産できる食料に限りがあるなかで、生産性を落とした農業から生産される食料に対して、一部の消費者が高い価格を支払うことは、大多数の、そのような食料を購入できない人々の

生活をより悪化させ、また短期的な生産性をあげるためにより一層環境や特に生産者の健康破壊を招くことになる。

では、このような複雑でグローバル化した、高度な技術社会で環境問題の解決に関わるにはどのようにすればいいのかを以下で考えたい。

＜関係性の回復＞

環境問題が複雑化するにつれて、あまりの問題の大きさに環境問題を意識する人たちに無力感が広がることがある。さらに、一部のロマン的見方をする環境保護論者が人間非中心主義の環境運動を展開し、実際の人間の日常生活から遊離し、環境が十分に利用されない事態も起こっている¹⁴。

このような状況において、人間が環境とどう関わっていくべきかが模索されている。その一つの方策として、切られた関係の復活が挙げられる。人間と自然がつながること、食料や材料の生産者と消費者がつながること、先進国に住む私たちと第三世界に住む人々がつながることなどが模索されている。このことによって、それぞれの生活を取り巻く環境が理解され、その環境によって自分たちの生活が維持されていることが理解されると、環境の保全は何にも増して、人間の活動の優先事項とされることが出来るわけである。

例えば、近代においては技術の発達によって、狭義の治水・利水を目的とした河川管理が行われるようになった。このことによって、人間は水を効率よく利用し、また災害からも守られるようになったことは事実である。しかしながら、高度な

12 岡田謙介 1998 「環境問題のジレンマを超えて」 百万人の福音 No.570 pp.32-34

岡田は、この中で「うそはたとえ善意からでも混乱を引き起こす」として、物とエネルギーの流れを初めから終わりまで考えて全体像をつかむことを促している。具体的に、牛乳パックの回収や、電気自動車開発のウソについても言及している。同様の議論は西川芳昭 1998 「便利な消費社会に住む人の「自然を守ろう」再考」 百万人の福音 No.570 pp.24-27も参照。

13 中村尚司 1989 『豊かなアジア貧しい日本』学陽書房 pp.27-29 ここで、中村は、そもそも、洗剤を使って洗濯をするという嗜好そのものが、洗剤会社に躍らされたものであり、必ずしも必要な不可欠な行為ではないと指摘している。

石川清は「清潔シンドロームがヤシを招く」(鶴見良行 宮内泰介編 1996 『ヤシの実はアジア学』コモンズ収録)の中で、現地の農業汚染の問題についても詳しく報告している。

14 鬼頭秀一 2000 『環境の豊かさを求めて』昭和堂 特に序章および総合討論参照。ただし、総合討論における諫早湾事例の関係性の回復については、筆者は異なる見解を持つ(本文参照)。

技術や大規模な施設が導入されることによって、人々は自分たちを育てている肝心の河川そのものからは疎遠になった。都市部においては川の中に入って自由に遊ぶことさえままならない。人々が川に親しめるような環境を整備するために、多自然型の堤防整備や親水公園の整備が進んでいる。そのようなハード事業も、利用者、住民の生活に密着した川との関係性を取り戻さなければ、従来の公共事業と何ら変わることが無く、やがて新たな環境破壊へとつながっていく。

＜諫早湾干拓に学ぶ＞

テレビで堤防締切の映像が流されたことによる感情的自然保護運動がファッションのようにひろがった諫早湾干拓事業は、人間と環境がつながっていない事例としてもっとも顕著なものと言える¹⁵。国際開発ではないが、構造的に同質であるのでここで若干触れておきたい。この事例では、関係が切れていることには二つの側面がある。一つは、まず地域で育まれていた海と共生する干拓技術とは異質と言っても差し支えないような大規模な近代技術が、充分にその影響を理解されないまま導入されたことである。今回の堤防閉め切りの画像が全国に流れたことによって、住民のための地域開発ではなく、技術賛美のための開発であることが図らずも暴露されたと言える。これは、開発途上国に対する援助でも見られる現象であり、必要以上の資本と技術を投入し、完成後に管理できない援助があとをたたない。外部者が援助を行う場合は、それが技術であれ資金であれ、地域の要請に基づいて、地域が受け入れることの出来る範囲の投資を行うべきであろう。このためには地域の自治に対する自覚が前提となる。

第二は人と人との関係である。市民といわれる人々が繰り広げた反対運動は地域の環境と繋がっているのであろうか？ 自然は手付かずのまま残されなければならないというのは、日ごろ自然と

かけ離れた生活をしている都市住民のロマン主義的まなざしの結果であり、地域で高潮などと闘いながら、海と共生してきた住民の視点とは明らかに異なるものである。このようなともすれば自己満足的な自然保護運動は、日頃環境に負荷をかける生活を平気で送っている都市住民が自然を考えるきっかけとしては十分に意味を持つであろうが、地域で人間がより良く生きる努力に苦闘している人々との連帯にはあまり貢献することにはならない。財界や中央と直結している都会派の自然保護団体の活動が必ずしも環境保全に役立たないという報告もあり¹⁶、さらにいわゆる自然保護団体が地域社会の福祉にどこまで具体的、建設的な発言ができるかは疑問のあるところである。理念のみに走った自然保護運動は、歴史的背景や地元の事情を踏まえた開発事業に否定的に働く場合があり、これは地域の主役であるべき地元住民のためならず、慎まれるべきである。

＜里山管理に学ぶ＞

もう一つ身近な事例を挙げる。近年、市民による里山管理が流行ってきている。高度成長以前に薪炭林として利用されていた都市近郊の里山を一般市民のボランティアの参加を得て管理していく活動である。単純に自然を守るという発想だと手を加えるという視点が出てこないばかりか場合によっては否定される。これは頭で考える自然保護であり、実際には生活として自然と日常的に関わってきた人々にとっては、山は手を入れるものである。この生活者の考え方が都市生活者に受け容れられてきた結果が市民による里山管理である。

里山管理から何を学ぶのか。都市住民が里山に入って、柴刈をする。都会の生活とはちがった生き方や生活があることを知る。行動によって里山を守るだけではなく、参加した人の行動様式・生活様式が知らず知らずのうちに変わってくる。そのような中で自然や地域文化との関わりの作法を

15 西川芳昭 1997 「諫早湾干拓に見る開発行政と地域文化のせめぎあい」 比較文化研究 No.36 意志決定の作法など、地域の歴史、文化までを含めて、環境保全と開発の関係を議論する必要がある。

16 平澤正夫 1995 「環境NGOは環境を守ったか」東京文庫編『環境論を批判する』朝日新聞社 pp.161-175参照

学んでいくわけである。里山で自然との触れ合いのルールを修得して、原生林に触れることも興味深い。さらに、人間の交流を通じて文化が創られていく。参加する人々の生き方に問いかけてくる。感動しただけで終わらない。これを、行動につなげていくことが、福祉社会の創造に参画することである¹⁷。

〈近代と技術〉

本来自然とは人間の生存にとって恐ろしい脅威以外の何物でもなかった。したがって、人間は科学技術を持ったときに行ったことは、出来る限り自然を克服し、人間が自然の脅威に晒されない、分断された社会を築くことであった。このことが、工業生産的な近代農業を生み出し、コンクリートだらけになった河川や海岸線に囲まれた生活を導き出した。すなわち、近代化は、使える技術はすべて使うという哲学のうえに成り立ってきたとも言える。これは、原子力発電所の増加や遺伝子組換え作物の応用などに繋がっている。これらの先端技術が人類の福祉の向上に役立ったことは間違いないが、今環境破壊を見渡したときに、同時に背負った危険性も評価されなければならない。近年、欧米では、ダムを廃棄して天然の川に戻したり、原子力発電所の廃止が現実になっている。着実に自然と人間の切られた関係を取り戻す動きが起こってきている。このような使える技術であっても、それが関係性の分断に使われる可能性のある時には使わないという決断が出来る¹⁸社会を育てることが、環境から考えた福祉的視点の成熟の大きな要素である。

3. 南北問題と福祉社会

本来人間の尊厳は世界中どこにあっても平等に保障されなければならないにも関わらず、現実の

国際社会に置いては極端な不平等が存在する。世界人口の25%を占めるに過ぎない先進国住民が、世界中の富の75%以上を所有し、エネルギーの75%以上を消費している。このような不平等の是正のために様々な努力がなされてきた。

〈経済開発から人間開発へ〉

開発をもっぱら経済成長と同一視する時代が長く続いたが、現在はノーベル賞受賞の経済学者アマルティア・セン等の提案によって、人間開発という考え方が重要視されるようになってきている。人間開発とは、国連開発計画を中心に議論されている概念で、一般に人々の選択の幅を拡大するプロセスと定義される¹⁹。人々が、実際にどのような福祉と機会とを享受しているかを表す広範囲な統計資料を基に算出された人間開発指数で見した場合、カナダ、フランス、ノルウェーが上位三カ国に順位付けられ、これは経済のみで付けられた順位とは異なる²⁰。人間開発は、人間が本来持っている潜在能力の実現を目標とし、経済成長はそれ自体を目標とするのではなく、あくまでも人間開発を実現するための手段として捉えられている。

〈開発援助とわたしたち〉

人間開発を実現するために、国際機関や各国政府、NGOが努力を重ねてきているにも関わらず、その成果が現れているとは言い難く、また特にわが国では、そのような活動が必ずしも市民生活の中に定着したものとはなっていない。近年は開発教育の普及等を通じて、開発援助は多少身近なものになってきているが、大多数の国民にとっては、開発援助は生活と遊離したものとなっている。

そもそも、開発援助という行為は、人類の歴史の中の戦争や交易といった両者の立場が対等である（又は強者が弱者を支配する）いわゆる自然な

17 西川芳昭 2000 「エコツーリズムと文化多様性」 比較文化研究 No.50 参照。資料として、滋賀県琵琶湖研究所所報No.11 1994 pp.39-59に掲載された記事「座談会 滋賀県でのエコツーリズムとは」の朝日の森に関する記事を参考にした。

18 内山節、大熊孝、鬼頭秀一、榛村純一 1999 『市場経済を組み替える』農山漁村文化協会 pp.172-192

19 国連開発計画 1998 『人間開発報告書』はじめに 参照

20 同上 pp.165-167 米国は4位、日本は8位である。

異文化交流とは異なる²¹。むしろ、少なくとも経済的に見て、強者である先進国から弱者である開発途上地域へ資本、技術、人材が流れるという、自由競争を是とした20世紀社会の実状から見て、極めて不自然な行為であることがこの援助活動と日常生活との遊離の一つの理由であろう。もう一つ開発援助を生活文化の中に取り込むことの困難さの大きな要因は、開発援助が、第二次世界大戦後という20世紀も後半になって始まった極めて新しい現象であるということであろう。

その一方で、開発途上地域に対する援助・協力は、今日の世界において私たちの住む世界の公正で安定した社会及び経済の発展のために欠くことの出来ない経済社会活動の要素として重要なものになっている。開発途上地域への援助・協力のニーズはこれまでもまして増大しており、また地球規模の問題の解決に向けてわが国の積極的な貢献が期待されている。特にわが国においては食糧やエネルギーの安定供給を始めとして、私たちの日々の生活が開発途上地域の持続し得る開発に依存しているのが実状である。

さらに、日本に住むわたしたちの生活は、第二次世界大戦に敗れた日本に対する国際社会の人道的援助、産業復興のための援助、資金援助、人材開発援助によって、その基礎が築かれたことを知ることは重要である²²。わが国の戦後の荒廃に対して主に北米諸国及びユニセフ等の国際機関は食糧、医薬品、肥料等の緊急援助を行い、南北アメリカの40余の市民団体が合同して市民に届く援助を行った。産業復興のための援助としては工業化に必要な重油が供給され、資金援助は世界銀行を中心に東海道新幹線や東名高速道路等の建設のために6億ドル余りが援助された。これらのインフラ整備がわが国の高度成長を支えたのは疑いのない事実である。1990年にはこれらの借金を返済

し終え、わが国は純粹に援助国となった。わたしたちは南北問題を考えるときに、このような援助された日本をその出発点として考えていく必要があるだろう。

<持続可能な開発>

国際開発協力の理念が経済開発から人間開発へと大きく変化した結果、その手法も多様化している。わが国においても、従来からの援助の基本理念である、人道配慮、国際社会の相互依存関係の認識、環境の保全、自助努力の支援を引き続いて展開する際に、異なる社会経済状況および文化の中にある各地域においてどのように実践していくかを検討することが危急の課題となっている。

工業化による経済開発が開発の普遍的な手段であると考えられていた時代には、科学技術の途上国への移転と適用が最重要視され、持続可能性の担保に地元組織・制度・知識の参加は必ずしも必要とされなかった。むしろ、そのような地域特有の事情は開発にネガティブな影響を与えるものと理解されていた。その一方で、農村総合開発のように、地域の自然社会に依拠しかつホーリスティックなアプローチを必要とするプロジェクトでは参加がなされることによって持続性が高まることが、近年になって理解されるようになってきた²³。このような、ローカルな知識の必要なプロジェクトにおいては、外来技術の移転のみではプロジェクトの実施が困難であるため、地域にある様々なアクターを含めた参加型アプローチが不可欠になってくる。この際、NGOのような自らの基準にしたがって公正性を追求する開発と、政府開発援助によって実施されるような、数値に表れる成果から評価されるような客観性、公平性を追求する開発²⁴のバランスが必要となる。

一方で、共産主義圏と自由主義圏の間のイデオ

21 佐藤寛 1996 『援助研究入門』アジア経済研究所 まえがき参照

22 渡辺利夫 草野厚 1991 『日本のODAをどうするか』日本放送出版協会 pp.45-48参章 その他、実績については外務省等資料から引用した。

23 ECFA開発研究所 1994 『発展途上国の社会開発ハンドブック』海外コンサルティング企業協会 pp.9-19参照

24 NGO・ODAそれぞれの特徴は、佐藤寛 1998 「日本のODAの存在意義」国際開発研究 Vol.7 (2) p.16 に拠る。したがって、NGOは主体性、恣意性が高く構わないとされている。

ロギーの違いによる冷戦が終了した現在の国際開発援助は、キリスト教文化圏とイスラム教文化圏との援助における衝突という事態を起こしている²⁵。このことを踏まえ、そのどちらの文化圏にも属しないわが国の援助は、それがODAであれNGOであれ、その協力の特徴として、ハードや技術力を重視した協力を行うことが持続性の担保に繋がる可能性がある。

先進国、途上国を問わず、経済の自由化や行政のスリム化の中で、伝統的に財やサービスの提供者であった行政が地域社会から撤退を余儀なくされ、住民が今まで少なくとも制度的にはあるとされながらも実際に得られなかった様々なものを、自らの資源や才覚で創り出して行く必要に迫られている²⁶。地域社会においてこのようなサービスの供与がNGOやNPOによって代替されている。しかしながら、地域開発に対する援助を行う際には、このような行政による住民サービスの切り捨てを当然のこととするのではなく、わが国のODAのように現地行政をカウンターパートとしてあくまでも執着して、既存の制度・人材を利用したサービス提供が行われるように助長することも有意義であろう。ただし、現在の行政体制や能力がそのまま良いのではなく、NPO等が入ることによって、各国の事情に応じてNGOを通じたゆるやかな組織、制度への介入は検討されるべきである。この際、単なる市場主義の導入ではなく、「市民社会」の視点を加味すべきであることと、機能低下によって経済開発を制限している行政そのものの立直しも視野に入れるべきであろう²⁷。

<参加型開発の潮流>

開発を議論する際のもう一つのキーワードは参加である。開発の目的が人々の豊かさの増大であ

るからには、当然人々の参加がされなければならない。しかしながら、ことさら参加型開発が議論されるようになった背景には、近代化の中で、開発が人々、特に対象となる地域の住民の参加を阻害してきたという反省がある。

そもそも、開発の概念は複雑であり、何ををもって開発が達成されたかは、地域や時代によって、また同じ地域に住む人々でも、その職業や性別、年齢によって異なる。従って、開発を実行するためには、できるだけ多くの住民の参加が行われるべきであり、このような参加を通じて形成、実施された開発ほどその持続性が担保される。一方、疎外されてきた人々が参加できるようになることは、一人一人の人間がエンパワーされることであり、これは開発の目的でもある。したがって、開発にとって、参加は持続性を確保する手段であるとともに目的でもある。

開発を行う際の参加の度合いは、情報の共有から始まり、協議、意思決定、主体的な活動に及ぶ²⁸。少なくとも、住民によって意思決定がなされるか、または意思決定に住民の意向が明確に反映されるシステムが望まれる。また、参加のタイミングは、実施に関わるだけでなく、あくまでも計画の段階からの参加が必要であり、実施はもちろん、終了後の評価においても地域住民の参加が必要である。

地域住民に社会的能力が充分でない場合や、情報や技術の不足のために地域住民が参加のインセンティブを持ちがたいときに、持続可能な開発を担保する重要な手法として、外部者による援助が期待される。従って、参加型開発の枠組みの中では、援助は参加をファシリテートする役割が大きいと見えよう。

このような視点から、わが国の政府開発援助を

25 上記佐藤論文p.17およびp.19

26 花谷厚 1999 「アフリカにおける地域開発のあり方についての一考察」 JICAフロンティアNo.9 pp.20-27で、アフリカを例に議論されている。筆者は、サービスの切り下げは先進国でも同様と考える。

27 西川芳昭 2000 「サブ・サハラ・アフリカ農業開発協力におけるNGOの役割」 開発学研究Vol.11No.1 pp.1-6は上記花谷論文のアフリカにおける現状に呼応したものであるが、この場合も先進国も含めて考える必要がある。

28 ECFAD開発研究所 1994 『発展途上国の社会開発ハンドブック』 海外コンサルティング企業協会 p.15

中心とした国際協力を振りかえると、特に三つ特色が浮かび上がる²⁹。第一は受益者の自助努力への信頼である。援助を一方向的にすることによる従属関係を築くのではなく、あくまでも自らの意思による自立を側面からサポートすることが日本の援助関係者の合意事項であった。ここでは、地域の様々なアクターの参加は暗黙の前提となっていた。円借款のような、資金をきっちりと返済していくことを義務付けた、当事者の責任を明確にした協力の価値がここにある。第二は、援助を行う際に、慈善の施すと言うような上下関係が見られなかったことである。欧米のNGOおよびその影響を受けたボランティア団体に見られるような、自分達が豊かで何かを分け与えられるから援助をするという思想ではなく、ともに考え、行動する協力が行われてきた。ここでも、援助の受け手は、決して単なる受益者ではなく、共に参加するパートナーであることが期待されていた。さらに、技術重視が三つ目の特徴であろう。人権や民主主義と言う言葉や概念を前面に出して、日常の生活の向上をとすればあとまわしにするような援助ではなく、現場に密着した技術の導入開発を目指した協力が行われてきた。参加するためのツールである技術をきっちりと開発してきたことが地域の自立へと繋がる。もっとも、最近では普遍主義の影響を受け、途上国のニーズではなく、欧米のドナーに人気のある、狭義の技術を伴わないキャパシティビルディングのような協力方式を取る傾向があるとも指摘されており³⁰、今後も日本型の協力の歴史を正当に評価した協力を継続するよう留意する必要がある。

<開発教育・環境教育の必要性と可能性>

では、国内の身の回りではどのようなことができるだろうか。学校の内外においていわゆる開発

教育という新しい教育が試みられている。開発教育協議会は開発教育を「私たち一人一人が、開発をめぐる様々な問題を理解し、望ましい開発のあり方を考え、公正な地球社会づくりに参加する事をねらいとした教育活動である。」と定義している³¹。

「地域に根ざして地球に生きる」(Think globally, act locally.)という言葉が市民権を得て久しい。地域に根ざすということは自らの属する社会や文化を相対化したうえでそのなかに留まることであり、このことは自らとは異なる社会や文化との出会いなしには実現しない。経済のグローバル化が急速に進み我々の日常生活が国境を越えて他者と密接に関わっている現状は看過出来るものでは無くなってきている。先にも述べたように、我々日本人の場合、その戦争責任を考えた歴史的必然と、カロリーの約三割しか国内供給できない経済的必然性等から、このような視点は生存のために不可欠となっている。国内においても一極集中による都市と地方の格差拡大などの経済社会的な問題やエネルギー多消費社会の限界が議論され始めており、これまでの既存の社会を継続させることに力点をおく教育では問題解決が困難な状況に直面している。このような状況を打開し、持続可能な社会を構築するには、事実の分析による社会の状況、特に国際理解に基づいて国内外の南北問題の解決のために行動できる人間の養成が必要である。従来の教育が内在的に持っている既存の価値観や行動様式、方向性を保存するための要員養成という機能を認識しつつ、その社会の中で現状の問題点を明らかにして自己を含めた社会の変革を志向する人間の養成を行う機能も同時に持つことが、新しい教育に期待される³²。

このような教育を通して、学習者は、他地域・異文化への理解を通じて自らの社会と他の社会の

29 加藤淳平 2000 「日本の国際協力 (ODA) を省みて —協力の最先端で働く人々の意識と行動から学ぶ—」 国際農林業協力 Vo.23 No.7 pp.9-16の論評を参照して、筆者が3点にまとめた。

30 具体的な開発のためのツールを伴わない協力が多く行われている。加藤の上記論文では、このような援助を導入する日本政府は援助を欧米諸国との友好関係のために利用していると解説している。

31 開発教育協議会 「入会のご案内」より

32 開発教育推進セミナー 1995 『新しい開発教育のすすめ方』古今書院 の中で大津和子が詳細に解説している。

違いと共通性を知り（知）、人間としての普遍性に気づくことによる思いやりの心を育て（情）、その思いやりを通じて他者と協力し、世界に貢献する行動への促し（意）へと導かれていくのではないだろうか？

しかしながら、方法論およびプロセスの重視が内容の軽視につながっては教育を受けた者のよってたつ論点が必ずしもその時点における最善の知見に基づくものでなかったり教育者の側の潜在的な偏見を無意識に伝達する危険性もあり教育の成果が疑問視される³³。また、プロセスの重視をしながらも人権や平等ということばでひとつの文化的背景のもとでの思想の普遍性を主張した教育をしてしまう危険性を常に認識しなければならない。間違った普遍化がおこると、「ボランティアを義務付ける」といった笑えない教育が実施される。

<多系的内発的發展を目指して>

開発途上地域における生活や自給的な在来農業は、以前は原始的で後れたものと見なされてきた。しかしながら現在では、そのような生活のスタイルを固有の文化として捉え、その価値を見出そうという議論が、開発途上国の内外で進められている。重田眞義は、このような世界観は、地域外の科学者と地域の住民の相互的な交渉を通じて初めて相互に意識化され、具体的なものとして浮かび上がってくるとする³⁴。一方で、農業における近代作物への置き換えや伝統作物の改良を通じたいわゆる近代化の推進と、混作などの伝統農業は単位面積当たりの収量が高いという評価はその目的が単位収量／生産性の向上を共通の目的としている点であくまでも西洋的近代化の論理に準じているという議論もしている。言いかえると、農民の技術に肯定的な評価がなされつつあることは大きな意義を持つが、結局は西洋近代化の論理から逃れられなかったと言う点で必ずしも対象地域の農

業をそれに携わる人々の視点で理解したとは言えないわけである。さらに、参加型と称されるような、農民による実験を「開発のために役立つ知的資源としての利用」として戒めているが、筆者は、一定の受容能力が備わったときに、外部アクターが地域農民のニーズの実現を助長する形で援助する可能性は大きいと考える。

4. 国際協力が福祉社会の創造につながるために³⁵

そもそも開発援助は特殊な社会現象であり、その仕組みは複雑であり、さらに現場が海外にあるために一般市民にとって理解が困難なことが、開発援助・協力を市民生活の一部とする事への最大の障害となっている。援助の質が高いといわれる北欧においては、この障害を克服するために、政府（主として開発援助を担当する外務省と教育を担当する文部省）とNGOが協力して様々な啓蒙活動を行っている。

開発途上地域の貧困の撲滅が人道的に必要であり、地球社会の持続的発展に必要なことを訴えても物にあふれた日常生活の中で問題を実感することは困難である。そして、人道的と言う言葉が用いられるときに援助者が被援助者の上に立っていないだろうか？ 最近では政府もODA白書で明記しており、またNGOもそれぞれの観点からこのことを議論しているが、今日の開発途上地域の開発の停滞や環境の悪化が直接日本に住む我々の市民生活に危機を及ぼすことを、これまで以上に正面から伝えていく必要がある。さらに、わが国の市民が開発援助を行う大きな理由は、やはりこれまで私たちが受けた「恩義に報いる」ことである。日本が文化的にも経済的にも多くのものを現在の開発途上地域から受けてきた事実を市民が深く認識することが求められよう。

途上国に対する開発援助は政府や国際機関が行

33 西川芳昭 1997 「大学レベルの開発教育試論」長崎ウエスレヤン短期大学紀要 No.20

34 重田眞義 1998 「アフリカ農業研究の視点」高村泰雄、重田眞義『アフリカ農業の諸問題』京都大学学術出版会

35 このテーマについては、静岡県立大学増田樹郎氏との会話の中で、著者の考えをまとめることを促された。記して感謝する。

うものであれ、NGOが行うものであれ基本的には単に国家と国家を結ぶだけのものではなく、市民と市民を結ぶ市民による活動である。意識とお金と時間のある一部の市民が行うせまい意味でのボランティア行動としてではなく、社会のシステムとして市民が当然のこととして参加することが望まれている³⁶。実際に北欧等ではそのようなシステムが官民の協力で確立しつつある。

ここで、NPO・NGOについて簡単に整理しておこう。一般に、先進国による開発途上国への経済協力の流れは4つに分類される。第一は譲許的な条件下で国又は国の実施機関が行う政府開発援助(ODA)、第二はその他の政府援助、第三は投資や銀行貸付など民間による資金フロー、第四は市民団体(NGO)による贈与である。資本主義の世界では、量的には民間の資金フローが圧倒的に多いが、福祉の創造の観点からは、公平な開発を目指すODAの果たす役割は大きく、また金額的には少ないながら市民活動と連携したNGOも注目を浴びている。

NGOは一般に、市場でも政府でもない第3のセクターとして理解される。もっとも、「市民」「住民」という視点や、経済活動におけるインフォーマルセクターという位置づけだけではNGOを十分に説明するには至らない。ここでは、国内の福祉サービス議論でも注目されているNPOとの関係を簡単に整理したい。

サラモンによると、NPOの特徴は、以下の6点にまとめられる³⁷。第1はフォーマルな組織を持つことであり、法人化の必要はないが、公式の組織形態が求められる。第2はその非政府性であり、政府からの資金供与や理事会への参加はあって良いが、役所の統制下に置かれてはならない。第3は非営利分配であり、事業が利益を生んでも良いがその利益が組織の所有者に分配されてはならない。第4は自己統治性であり、内部に自主管理能力が求められる。第5の特徴は自発性であり、

有志による自発的な参加が活動の基本となっている。最後は不特定多数の利益に資する公益性である。注意すべきはいわゆるボランティア団体とは似て非なるものである点である。

一方、NGOは、狭義には国連憲章第71条に定義されている経済社会理事会との協議資格を持つ民間団体のことである。ただし、一般には地球規模の諸問題に取り組むNPO(国連経済社会理事会との関係の有無を問わない)と考えられよう。開発途上国の農村開発や紛争からの回復などの諸活動を行う団体はこれに当てはまる。NGO活動推進センターは上記のサラモンの定義等を踏まえたうえで、NGOを「国際協力(に携わる)市民組織」と説明している³⁸。

日本の一部ジャーナリズムが得意としてきたようなODAとNGOの対立の構図のような議論は21世紀においては不毛であり、どのような連携が多様なステークホルダーの中で可能かという建設的な議論が必要である。さらには、それに関わる一人一人の人間が、その関わりを通じてどのように開発されていくかが重要である。

21世紀は、援助資金や人材がこれまで以上に必要な中で、先進国の財政危機や国内の福祉ニーズの増大に伴い、第三世界の福祉の向上に対する国際協力が量的にも質的にも停滞することが予想されている。このような状況において、西洋的な個人のエンパワーメントを最大の目標とする開発の考え方や、東洋的な社会の福祉を第一とする価値観のすり合わせの議論を深めていくことが期待されている。そのことが援助の質を高め、本当に必要のある人々へ有効な形で援助が届くことにつながり、開発の最終目的である被援助者のエンパワーメントの達成と、被援助者と援助者がともに福祉社会の構成員としての責任と自覚が育まれる協力関係が実現する。エンパワーされた人が、その力を個人だけのために使うのではなく、共同体としての社会の中でどのように発揮するのかまでを議

36 西川芳昭 1997 「市民が参与出来る国際開発援助・協力実現のための前提と課題」 比較文化研究 No.35

37 NPO全般に関しては、電通総研 1997 『NPOとは何か』日本経済新聞社 参照

38 NGO活動推進センター 1998 『NGOデータブック98』参照

論することがより重要である³⁹。

このような共同体までを意識したエンパワメントによる福祉社会の構築には、ODAとNGOの関係においても、お互いがどのような役割分担を担うかと言う視点で見る必要がある。すなわち、援助を実施する中で、自らが関わっている援助が本当に必要かどうかまでを問うていくのがNGOであり、とりあえず現存する経済格差を事実として、この格差を埋める最善の手段を実行するのがODAの役割と考えてよいのではないだろうか⁴⁰。どちらが重要か、どちらが正しいかという議論は無意味であり、ODAとNGOが新しい関係のもとにチェック・アンド・バランスを保ちながら、先進国、途上国それぞれに住む一人一人の人間の福祉の向上を目指すことが期待されるのではないだろうか？

冒頭で、開発は自由の増大であるというセンの考えを引用した。最後にもう一度この言葉を考えたい。聖書に、「真理はあなたがたを自由にする」

と述べられており、自由の希求が、古今東西人間の根源的な欲求であったことが伺える。開発の効果は、一人一人の人間の自由がどれだけ増大したかによって測られる。福祉社会を創るということは、そのような枠組みを議論するとともに、その世界の構築に生身の一個の人間として自発的に参画することである。この自発は、やわらかなボランティアという、ともすれば無責任や非専門性を表す関わり方ではなく、自らの行動の結果が他の人々の人間開発に大きく影響を与えることの責任を自覚したもので無ければならない。そのためには、本論で繰り返し述べてきたように、グローバルな問題と身の回りのローカルな問題が密接に関係していることを常に確認していく作業が不可欠である。と同時に、平和や環境のような一般的に外的条件と考えられるものと、個々人の内面が不可分のものであることを認識することが、福祉社会を創造するための思考と行動の出発点となる。

39 このアイデアは、亜細亜大学角田字子氏との議論から気づかされた。感謝する。

40 アイデアは、中田豊一 2000『ボランティア未来論』コモンズ から得た。中田は、このことから現実をそのままにして、自らが変わろうとはしないODAを否定的に評価しているが、筆者は、だからこそ、NGO・ODA両方の存在価値があると考ええる。