

发展援助的去向：通过解决问题预防问题

佐藤仁（东京大学教授）



2008年3月15日中村医生在库纳尔省 Sheiwa 取水口和运河竣工典礼上致辞。
图片提供：日本和平医疗服务（PMS）和白沙瓦会

要点

- 需要根据来自对象国的“请求”进行研究可行性以及实施支援
- 中村哲成为在当地建立信赖关系的典型
- 向和当地人一起共享课题的做法转换

分析以往政府开发合作如何定义课题和促成项目，其答案可以作为预测未来 ODA 走向的重要出发点。

二战后的日本，想到把经济的复兴编入战后赔偿和经济合作中去。经济合作不久成为官方发展援助（ODA），又将维持美国主导的自由主义经济圈的目的纳入其中。其活动范围除了道路、港湾等社会基础设施，还扩大到了保健、教育、环境、构筑和平。近年来，ODA 在安全保障上所起的作用也备受关注。

在 ODA 的对象范围不断扩大中，几乎保持一成不变的是促成项目形成的方式。以往日本一贯采取的方式是根据对方政府的请求，对项目进行排名后再促成项目形成。这一“请求主义”与把人权和民主主义摆在最高位置的欧美主要援助国明显不同，主要是促使对方政府自己去努力。尊重对方国家的开发计划的态度，异于欧美的援助方式，在构筑与发展中国家政府的关系上也发挥了作用。

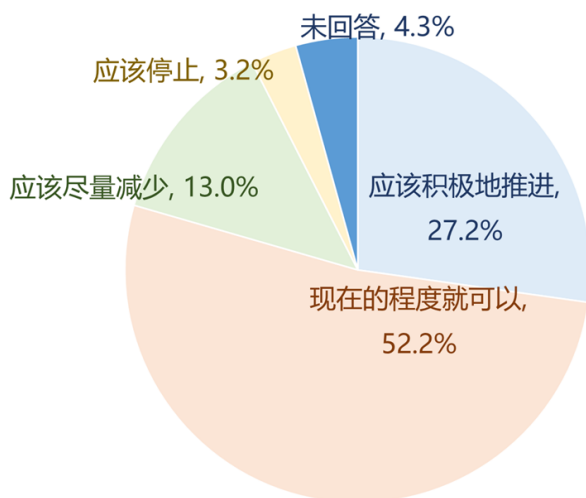
日本采取的方式中，企业发挥重要作用，到了 20 世纪 80 年代，欧美各国批判日本的援助为“商业主义、没有理念”。同时，日本国内，特别是对援助基础设施建设的批评声音不断高涨。针对对方国家的政治家们提出“要求”，总是优先大规模的基础设施和新技术，常常忽略环境和地区居民的权利。



进入 21 世纪后，日本 ODA 的预算规模逐渐缩小，以中国为首过去的被援助国相继变成援助国。从这一时期开始，日本政府开始注重“国家利益”。而日本国内舆论调查的结果却显示出一个有趣的倾向。国民支持 ODA 的理由强调援助应该利他这一点。例如，在最近 2023 年 9 月的调查结果中，需要发展援助的理由中，举出“各国的互助”和“世界的和平与稳定”的比例超过了“对日本的外交有利”“对日本企业和地方自治体在海外发展有帮助”等回答（参照图表）。

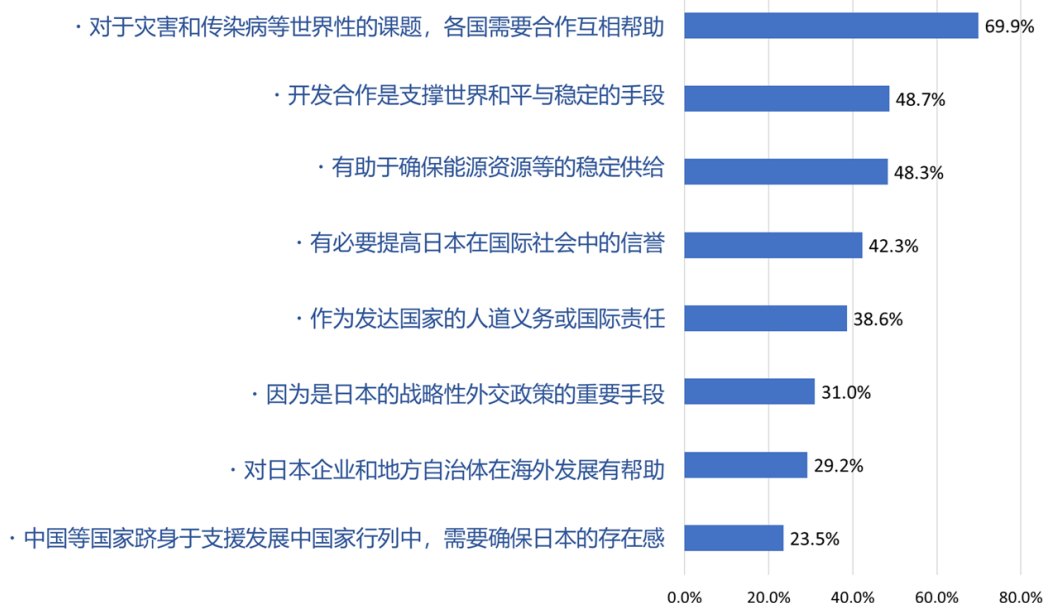
国民支持“利他的动机”

今后的发展援助的应有方式（2023年9月）



扩大开发合作的前景

(注) 从上述中选择了“应该积极推进”“现在的程度就可以”“应该尽量减少”的人的多项回答



(资料来源) 根据内阁府《关于外交的舆论调查》(2023年9~10月实施) 制作

在这一点来看，回顾与 ODA 保持距离的在阿富汗和巴基斯坦开展民间援助活动 35 年的已故医生中村哲（1946-2019 年）的事迹意义非常重大。中村以“只去谁都不去的地方”为座右铭，从麻风病患者的治疗到确保水源的钻井活动。他最终完成了通过灌溉将沙漠变成绿色大地的伟业，2019 年 12 月在当地中枪身亡。

中村先生的活动根基是建立与当地人的信赖关系。在活动纪录片《在荒野上点燃希望之灯》中，有一个场面，中村说服村民们建设医院，但有人表示：“是不是头脑一热帮我们一下，然后马上就离开？”。中村先生回答：“我已经下了决心，即使我什么时候死了，也要确保这个诊所会继续下去”。这个场面令人印象深刻。

中村超越了作为医生的专业领域，自己站在当地，一边活用当地的地缘血缘关系，一边将活动扩展到治水和农业。项目实施时间为 5 年左右，和只仅限于一个部门，不断更换工作人员的一般 ODA 项目形成鲜明对比。

中村先生选择的技术也很独特。中村积极地学习当地语言，一边理解当地人的文化，一边重视自己能维持管理的技术。其象征性的例子是参考江户时代的“山田堰”的水渠。中村在只能依靠地区资源和人力的江户时代，看到了对现代发展中国家有用的技术范本。

他留下的最大的教训不是每次都要解决眼前的问题，而是寻找防御问题的方法，为此不惜对时间进行投资。中村先生最著名闻名是挖井和灌溉项目，其目的是为了防止不卫生的水让人们患病并恢复农业生产，但不要忘记为了达到这一目的，他在当地奋斗 10 多年的光景。

追溯问题的根源，他的方法对世界和平也有很大的暗示。比起和平破裂后的复兴，中村先生致力于维持理所当然的生活、支援不产生难民的农业和治水。



在学习中村先生经验的基础上，以我的方式总结出三点关于 ODA 需要借鉴的教训。

第一，需要唤起日本国民的关心。ODA 的原始资金来自税金，得到国民的支持就会增强后盾的力量。中村通过在福冈设有据点的白沙瓦会的会报执笔和在日本各地的演讲，向国民宣传在当地发生开展的项目。ODA 也应该为了得到广大国民的支持，除了当事人发布活动信息之外，还需要挖掘继已故绪方贞子（1927-2019 年）和中村之后的角色模型，鼓励对国际合作的相关报道。

第二，让受援人员能够依赖身边的地缘、职能群体等扎根于当地的中间组织。每个人都同时归属于各种各样的集团而活着。不是所有的支援都要经由政府，把当地的合作社、地区组织、非政府组织（NGO）作为推动的对象，在项目结束后形成让其能自食其力的机制很重要。

中村先生认为，当地约有 10 万人积极参与水渠建设，之所以能达到如此规模，基于当地的地缘、血缘关系网络发挥着重要作用。我认为 ODA 也需要培养作为当地纽带的重要组织。

第三，授之以渔，培养被援助对象的可以通过自己的力量发现解决“课题”。为了避免出现地区无法解决的问题，需要对地区的固有机制有深刻的理解。为此，人事轮换需要考虑到援助人员能与特定地区实现长期交往、扩大当地工作人员的录用、鼓励学习当地语言等各种方案。而且，最重要的是，通过项目的本土化，与对方国家的人们一起“从基层”确立 ODA 课题的方向。ODA 的课题，往往不是通过当地，而是联合国和世界银行来界定。正因为有在 SDGs（可持续发展目标）和治理等邀功式口号满天飞的世界，所以必须附带“这个项目属于谁开发的”。但是，和追求方便舒适生活的现代化生活方式不同，中村在受地域自然环境的制约下，试图让处于生存危机的人们恢复人性化的生活。

政府主导的现代化建设实施的国家投资性开发，民间主导的恢复作为人能生存的最基本的生活方式，如何在两极之间找到落脚点呢？首先要从“解决问题”的束缚中解放自己，彻底帮助区域社会形成不产生问题的体质。未来的开发应从这个角度开始。

[翻译责任：日本综述。本篇报道首次刊登在《日本经济新闻》2024年10月31日的专栏《经济教室》中，题目为“发展援助的去向：通过解决问题预防问题”。经笔者许可翻译转载。]

佐藤仁（东京大学教授）

1968年出生，东京大学博士（学术）。专业是国际开发学、资源论、东南亚地域研究。

