
青年海外協力隊の50年

岡部 恭宜
Okabe Yasunobu

はじめに

青年海外協力隊（JOCV: Japan Overseas Cooperation Volunteers、以下、協力隊）は、1965年に日本政府の事業として発足した国際ボランティア事業である。2014年9月末現在までに、3万9559名の青年が世界88カ国に派遣されてきた。事業の主な目的は、開発途上国の経済社会発展への寄与、相互理解の深化、国際的視野の涵養（つまり青年育成）の3つである（国際協力機構〔JICA〕ウェブサイトより）。隊員は応募のあった国民のなかから選考され、一定の訓練を経て各地に派遣されることから、協力隊事業は国民参加型の政府開発援助（ODA）事業とされている。

こうした概要は興味深い事実を3つ含んでいる。第1に、戦後わずか20年という、政治、経済、社会の面で必ずしも安定していない時期に、日本が国民参加の海外ボランティア事業を始めることができたのは特筆に値しよう。第2は、事業の目的として、途上国への開発協力だけでなく、それとは性質を異にする青年育成も射程に入れていることである。そして第3に、50年の間に4万人近い日本人青年が開発途上国で活動に従事してきたことは、事業の強い持続性と高い成果を示唆している。

これらの事実から3つの問いが浮かび上がる。①なぜ日本政府は国際ボランティア事業を始めたのか。②なぜ協力隊事業は、技術協力、友好親善、青年育成という多様な目的を有するようになったのか。③なぜ事業は長期にわたり発展し、多様な目的もまた継続したのか。これらの問いに答えるため、政府の動機と協力隊創設に至る政治過程、そして制度の持続性のメカニズムを分析していこう^①。

1 協力隊の問題を問う意義と分析視座

(1) 3つの問いの意義

さて、読者の多くは協力隊の存在は知っているものの、研究の意義がどこにあるのか疑問に思われるかもしれない。そこで、最初に3つの問いの意義を論じておきたい。

第1は、なぜ日本政府は協力隊事業を始めたのかという問いである。このテーマが興味深いのは、1960年代前半の日本が、そのような事業を開始できる環境にはなかったと考えられるからである。経済面では高度経済成長の一方で、人々の間に経済格差が広がり始め、貧困は深刻であった（橋本 2010、25ページ）。政治に目を転じると、当時、国会では自由民主党

が過半数を占め、その半数程度の議席を日本社会党が有していたが、社会党は非武装中立路線を掲げ、自民党の日米安全保障体制を攻撃するなど、両党の対立は激しかった。国内社会では、1960年に安保闘争が激化した。冷戦下の国際社会では、1960年代前半にインドシナにおける中国共産党の脅威が高まっていた。

この環境の下、なぜ政府は、海外ボランティア事業を開始したのだろうか。米国のケネディ大統領が平和部隊（Peace Corps）を創設したのは1961年であったが、そのわずか4年後に日本が類似の事業に着手したことは、当時の国力の差からみても興味深い事実であろう。また、民間の青年団体（日本健青会）の指導者として協力隊設立に尽力した末次一郎によれば、当時の国内では「キリスト教のアメリカではできても、日本の青年にはボランティア活動は無理」という認識が大勢であったという（国際協力事業団1985、17ページ）。

第2の問いは、協力隊が3つの多様な目的を有するようになった理由である。このうち事業発足時にとくに重視されていたのは開発協力と青年育成であるので、本稿はこれらに焦点を当てて論じていく。この2つの目的は本来異なる方向性と内容をもつものであり、それらの併存は奇妙にみえる。開発協力は海外志向で専門性に基づいているが、青年育成は日本人向け、つまり国内志向であり、教育的なものだからである。目的の多様性という協力隊の特徴は、他国との比較によって、より明確になる。米国の平和部隊は青年育成や国際交流を志向してきたし、1962年創設の英国 Voluntary Service Overseas (VSO) は、1970年代からは開発協力の面を重視しているからである。

第3の問いは、事業の持続的な発展の要因である。上述したように、日本人青年による海外ボランティア活動への社会の反応は冷めたものであったし、後で論じるように、外務省は青年育成を目的とすることに否定的であった。それにもかかわらず、なぜ協力隊事業はその後も継続し、しかも目的は変わらずに拡大していったのか。米国の例に目を向けると、平和部隊はニクソン大統領によって敵視され、予算削減の憂き目に遭い、廃止される可能性すらあった。海外ボランティア事業の継続性は必ずしも保証されていないのである。

(2) 先行研究と本稿の分析視座

協力隊の創設に関する先行研究を概観しておこう。まず、実施機関のJICAやその関係機関がすでにいくつかの報告書を刊行しており、青年団体の指導者や自由民主党の若手代議士の役割を強調してきた（国際協力事業団1985；同2001；国際協力機構2004）。他方でそれらの報告は、戦後の農村の二男三男問題を除いて国際環境や社会情勢への言及は少ない。

次に学術研究としては、藤本・須崎（2004）、伊藤（2005）、仁平（2011）がある。それらは自由民主党および青年団体の思想や、農村青年対策の一環として組織化された産業開発青年隊との連続性に焦点を当てている。ただし、問題点としては、米国の役割や都市の青年問題への目配りが弱いこと、事業の所管庁となった外務省の立場が検討されておらず、政策決定過程が明らかになっていないことを指摘できる。

以上の研究を踏まえ、本稿は国際的要因と国内的要因を総合的に検討する。最初に、対米関係や冷戦（第2節）および国内の青年問題（第3節第1項）に焦点を当てる。そして、それらの要因では説明できない残りの問題について、今度は青年団体や自民党、外務省などの役割

を射程に入れて、協力隊創設の政治過程を分析する（第3節第2項）。

他方、協力隊の持続的発展については、同事業に関係する組織と組織の関係の在り方が重要である。ある構想を具現化した組織が他の組織や制度との間で補完性をもち、関連する組織との間に密なネットワークを有する場合、その構想は定着しやすいと考えられる（Drezner 2000）。本稿は、この議論を参考にして協力隊の持続性を説明する（第4節）。

2 協力隊創設の国際的要因——対米関係、冷戦

最初に、協力隊創設に至るまでの政府内の動きを概観しておこう。政府が明確に創設の意思を表明したのは、1964年1月21日の池田勇人首相の施政方針演説であった。

「政府は、……技術を身につけた青少年が、東南アジア等の新興国へおもむき、相手国の青少年と、生活と労働をともにしつつ、互いに理解を深めることを重要と考え、その準備を進めておるのであります。」⁽²⁾

こうして昭和39年度予算に調査費が計上され、5月に自民党、外務省、海外技術協力事業団（OTCA、後の国際協力事業団、現在のJICA）、民間青年団体などから成る合同調査団がアジアやアフリカに派遣される。調査団の帰国後、3つの実施計画案が検討された結果、外務省が管轄し、OTCAに業務委託する方式が決定された。1965年1月25日には、佐藤栄作首相も施政方針演説で協力隊の派遣準備を進めている旨発言し、かくして4月20日、「日本青年海外協力隊」として事業が発足したのである。その後12月、初代の隊員として5名の青年がラオスに派遣されたのを皮切りに、翌1966年1月にカンボジア（4名）とマレーシア（5名）、2月にフィリピン（12名）、3月にはケニア（3名）へと続々と赴任していった。

さて、政府が協力隊の派遣を計画し、実施するに至った要因は何だったのか。本節で考察するのは対米関係と東アジアにおける冷戦構造である。最初に60年安保の影響からみていこう。安保条約改定への反対運動は、主に社会党、日本共産党、労働組合、学生（全学連〔全日本学生自治会総連合〕）によって担われた。反対デモは大きな高まりをみせ、当時の岸信介政権は治安を維持できない懸念から、予定されていたアイゼンハワー米大統領の訪日中止を申し出るほどであった。こうした事態は2つの面で日本の国際的信用を低下させた。まず、法治国家、民主国家としての未熟さを印象付けた。そして冷戦の最中、日本が中立化さらには共産化してしまうのではないかという懸念を自由主義陣営諸国に抱かせた（鈴木 2008、92ページ）。1960年7月に岸の後を継いだ池田政権にとって、この国際的信用の回復は最重要の課題となったのである。

そのためには、まず対米関係の修復が急務であった。1961年1月に発足したケネディ政権も、日本が中立化するかもしれないという悪夢を払拭しきれていなかったからである（吉次 2009、24-25、32-35ページ）。6月、池田は訪米してケネディと会談するが、その目的は日米関係を修復し、自由主義陣営の一員であることを誇示することにあった。この方針は池田の「大国」意識にも重なっていた。そのために池田は、対中国関係に関する自らの見解を開陳するとともに、アジアのリーダーとして、かつ自由主義陣営の有力な一員として、東南アジア

の経済開発に協力する意欲を表明した（吉次 2009、36-37, 42-43 ページ）。

池田の東南アジア協力への熱意は、協力隊の派遣が同地域を中心に始められたことに関連しているように見える。例えば、彼は訪米中にケネディの義弟、シュライバー平和部隊長官と会い、1961年3月の大統領令で創設されたばかりの平和部隊について説明を受けた。そのとき池田は、米国の東南アジアへの援助はあまり効果が上がっていないが、そのひとつの要因は「東洋人の心理状態を理解していないことにある」と直言し、「日本は東洋の国として、米国に欠けているこの要素を補うことができるので、東南アジアにおける平和部隊のようなプロジェクトに対して、喜んで米国に協力したい」と提言した。そして、パキスタンでの支援や東南アジアでの小規模生産企業の設立支援を通じて、平和部隊の構想を支持できればよいと発言した⁽³⁾。

要するに、池田は、自由主義陣営からの信頼回復のために東南アジアへの開発協力を意欲を示したが、その意欲は平和部隊に類する計画や平和部隊との協力可能性にまで及んでいたのである。これを受けて、日米会談直後の1961年8-9月、自民党の竹下登青年局長や宇野宗佑青年部長が、台湾、タイ、インド、パキスタン、セイロンなどに約3週間の視察に赴き、日本版平和部隊の構想について調査を行なった（国際協力事業団 1985、42 ページ）。ただし、宇野の回想によれば、この時の構想は「池田総理に強く進言したが……なかなかみのらなかった」という（海外技術協力事業団 1965、25 ページ）。池田は米国平和部隊には協力しても、日本自らが同様の事業に着手することまでは念頭になかったようである。

さて、米国はその後、日本を含む諸外国に対して同様の事業を促すようになった。その意図は、開発途上国における中級労働力（いわゆる熟練労働力）の育成にあった。具体的には1962年10月、平和部隊事務局がプエルトリコで「中級労働力に関する国際会議」を開催し、平和部隊と同様の計画を行なうよう関係諸国に勧めたのである（末次 1964a、157-158 ページ； Godwin et. al. 1963, pp. xv-xvi）。その議題のひとつとして、中級労働力不足を緩和するために先進諸国がなしうるボランティア派遣が取り上げられ、各国の代表からは、その必要性を支持するとの発言もあった（Godwin et. al. 1963, pp. xi-xvi）。

会議には日本から小坂善太郎前外務大臣や竹下議員らが参加したが、小坂が約束したのは、「青年技術者（junior expert）」の派遣の検討であった。そのための予算は1963、64年度に手当てされ、OTCAがカンボジア、タイなどアジア5カ国に14名を派遣した（国際協力事業団 1985、41 ページ； Godwin et. al. 1963, pp. 125-126）。しかし、健青会の末次によれば、この政府の対応は従来のコロンボ・プランと米国の平和部隊との中間的なものであり、米国に促されて計画した「中途はんぱ」なものであった（末次 1964a、157-158 ページ）。政府の計画した案は、ボランティア派遣や青年育成の性格よりも技術者の派遣に重きが置かれていたからである。

池田・シュライバー会談の経緯やプエルトリコ会議での米国の要請があったにもかかわらず、当時の日本政府の構想が「中途はんぱ」な内容にとどまった理由は何か。それは、国際ボランティア活動という構想に対して外務省が消極的だったからである。再び末次の言葉を借りれば、外務省は「青年技術者」構想において、「平和部隊のように徹底したボランティア活動は日本の青年には無理だろうとして、ある程度の報酬を与えよう」としたのである（末

次 1988、260ページ)。ただし、これは必ずしも日本だけの考えではなかった。プエルトリコ会議では、英国やカナダの代表団からも、途上国に必要なのはボランティアよりも専門家や技術者であるとの発言があった (Godwin et. al. 1963, pp. 118-120)。そのため外務省は、青年対策をひとつの柱とする日本版平和部隊のような構想を排除し、従来の技術協力の延長で青年技術者の派遣を検討しようとしたと考えられる。なお、このボランティアか専門家かという方針の対立は、協力隊の創設が具体化する時期に再び浮上する。

以上、本節では、国際的要因について検討したが、それだけでは、協力隊がボランティア派遣や青年育成の性格をもつようになった側面は説明できない。次に国内的要因に視点を移していこう。

3 協力隊創設の国内的要因

本節で取り組む問題は、第1に、協力隊の性格が外務省の技術者派遣の案を超えて青年育成の要素をもつようになった理由であり、第2に、平和部隊に類似した計画の動きが日本で独自に存在していた経緯である。結論を先取りすれば、日本独自の動きがあったからこそ、青年育成の性格をもつ協力隊が発足したのである。

(1) 農村と都市の青年問題

協力隊関連の文献でしばしば指摘されるのは、農村の青年問題である。1950年代は農家の二男三男の就職難が大きな社会問題となっており、この対策として政府は、建設省の管轄で各地に産業開発青年隊を、農林水産省の管轄で農村建設青年隊をそれぞれ設立するとともに、海外移住事業も進めていた。しかし、高度経済成長の進展によって、1950年代半ば以降、それらの青年隊は青年団運動としての意義を失ってしまう。

これに対して、各青年隊や建設省、農水省は、組織のあり方を二男三男問題から切り離し、新たな路線に変更しようとしていた。その路線とは、海外での技術協力であり、農村の後継者対策や農村青年の共産党からの保護であった (伊藤 2005、65-70ページ)。そして、そのひとつとして青年団体が打ち出したのが、「日本版平和部隊」であった。各地の産業開発青年隊の全国組織として1953年に結成された、日本産業開発青年協会 (産青協) は、その構想を青年運動の一環として進めていった (伊藤 2005、70-71ページ)。

ところで、青年問題は農村だけの話ではなかった。二男三男問題が解消されるにつれて、次第に都市の青年問題が社会の関心を集めていた。1960年は、6月に安保闘争がピークを迎え、10月には浅沼稲次郎社会党委員長の刺殺事件など右翼青年による政治テロがあった。青少年による一般犯罪の増加についても、年々懸念が高まっていた。

これらの問題は、池田政権発足後の国会の場で頻繁に取り上げられ⁽⁴⁾、池田首相も関心を強めていく。1962年3月の参議院予算委員会で池田は、青少年犯罪に関して、「夢と希望をもつようにすることが、そういういろいろな犯罪をなくする一番の方法」と答弁した⁽⁵⁾。さらに8月の施政方針演説で、「青少年の育成については、徳性を涵養し、祖国を愛する心情を養い、時代の進運に必要な知識と技術とを身につけ、わが国の繁栄と世界平和の増進に寄与し得る、よりりっぱな日本人をつくり上げることを眼目とする」と述べている⁽⁶⁾。

以上のように農村と都市の青年問題は、日本で平和部隊と同様の構想が独自に存在していたことや、協力隊の性格が青年育成の面を備えるようになったことを、一定程度説明してくれる。しかし、青年団体の構想が実現されるには政党や官庁が政策の議題として取り上げる必要があるが、それはどのような過程だったのか。次に、主体の役割を分析していこう。

(2) 青年団体、自民党、外務省の役割

本項は、平和部隊に類似した構想が日本で存在していた点と、協力隊の性格に青年育成の要素が含まれた点について、青年団体、自民党、そして外務省による政策決定過程を検討する。

まず、日本独自の構想とは、1960年前後から青年団体が構想していた計画であり、その指導者が末次一郎と寒河江善秋であった。2人は協力隊の生みの親として語られている（国際協力事業団1985）。

一方の末次は、陸軍中野学校二俣分校の1期生であったが、戦後は1949年に「日本健青会」を設立し、日本の再興のための青年教育、戦後の引き揚げ者支援や戦犯釈放運動に会長として取り組んだ（末次1964b、74-75ページ）。末次はそれを通じて岸元首相や瀬島龍三など自民党や財界との繋がりを築いていった（藤本・須崎2004、3-4ページ）。1950年代後半にはさまざまな民間団体がアジア諸国との間で青年の交流を行っていたが、健青会も「日本の将来はアジアと共にある」との信条から（末次1964b、76ページ）、1957年より農業研修等の交流を進めていた（末次1964a、153-156ページ）。そして1960年には、青年海外派遣計画についての見解を表明した⁷⁾。ちなみに、こうした経緯があったためか、末次は、「かねて類似の計画をしきりに考えていただけに、ケネディ計画が発表されたときは、まさにしてやられたという感じであった」と述べている（末次1964a、157ページ）。

他方の寒河江は、戦後社会の価値観の激変に衝撃を受け、青年の主体性の向上を目指して山形県を起点に青年運動に取り組んでおり（矢口2011、81-86ページ）、1955年には日本青年団協議会（日青協）副会長および前出の産青協の常務理事に就任した。日青協は、当時最大の青年団体であり、末次の健青会も産青協も共に日青協に属していた（藤本・須崎2004、5ページ；国際協力機構2004、13-14ページ）。しかし、前項で述べたとおり、産青協が傘下に置く産業開発青年隊は次第に実質的意義を失っており、これに対して、寒河江は同青年隊の在り方を青年運動へと方向転換しようとしていた（小川1988、63-64、69-70、74ページ）

このように1950年代終わり頃、末次と寒河江は別々に、しかし青年の育成や教育という共通の目的をもって、日本人青年の海外派遣を構想していた。ただし、それが具体化し始めたのは、ケネディが平和部隊の設立を提唱した1960-61年以降である。このことは、ケネディの構想が強い影響を与えたことを物語っているが、刺激を受けたのは青年団体だけでなかった。自民党でも「日本平和部隊」の検討が始まったのである。最初に、自民党の動きから論じていこう。

自民党内では、ケネディ構想が発表された2ヵ月後の1960年12月、上記の青年団体の動きに影響を受けた若手議員の竹下登、宇野宗佑、坂田道太が、「青少年に海外雄飛の夢を与え、善隣友好の実をあげようとの考え」を議論していた（国際協力事業団1985、42ページ）。そし

て、ケネディの平和部隊構想に飛びついた、もう1人の議員が海部俊樹であった。彼は1961年、日本でも平和部隊を作りたいと考え、健青会などの民間青年団体とも知恵を出し合っていたと当時を回想する（国際協力機構 2004、17-20ページ）。海部の積極的な働きかけにより、同年4月に自民党青年部から「日本平和部隊構想」が出され、政務調査会特別委員会で検討が進められる（伊藤 2005、70ページ）。さらに8月、竹下と宇野がアジア諸国の視察を行なうが、この時の構想は実を結ばなかった（前節参照）。

次に青年団体であるが、まず産青協は、寒河江の指示により、「ピース・グループ日本版〔ママ〕」の計画に着手する。1962年には「海外協力産業開発青年隊」運動に関する関係機関の懇談会を開催したほか、来日したロバート・ケネディの講演会も行なった（小川 1988、69-71ページ）。健青会は1962年春、「日本青年奉仕隊（計画）推進協議会」を組織し、末次が事務局長、寒河江がそれを補佐する体制の下、青年団体指導者、産青協関係者、大学教員らがそれに参加した（末次 1988、260ページ）。この協議会のメンバーは、10月のプエルトリコ会議の後の政府の対応が「中途はんぱ」であったことから（前節参照）、それが今後の本格的な取り組みをするための障害になるおそれがあると考えた。そこで、派遣先の国の予備調査や平和部隊の現地視察が必要だとして、1963年3月、末次が3ヵ月半の海外調査に赴くことになった（末次 1964a、158ページ；国際協力事業団 1985、17ページ）。

7月に末次が海外視察から帰国すると、政府や自民党を含む関係方面の「歯車は急速に動きはじめた」（末次 1964a、158ページ）。8月、視察結果に基づき、健青会は「『日本海外青年協力隊』（仮称）に関する要綱」を発表する。同月、自民党青年局および日本青年奉仕隊推進協議会もまた同様の要綱をそれぞれ発表した（末次 1964a、159ページ；国際協力事業団 1985、346ページ）。これら三案は、青年の自発的な意思に基づく新興諸国への積極的奉仕活動を目指す点で同じであったが、実施機関をOTCAとするか総理府の下の財団法人とするかで相違があった（国際協力事業団 1985、43ページ）。この時は、自民党政務調査会が3つの案を討議資料としてまとめるにとどまったが、実施機関の問題は後の検討においても争点となる。

ところで、自民党はかつて1961年に竹下や宇野が提案した構想には目を向けなかったにもかかわらず、なぜ1963年には積極的になったのだろうか。青年団体や若手議員からの働きかけの影響もあったのだろうが、重要なのは1963年11月の総選挙である。政務調査会は選挙対策上の観点からこの構想を強く打ち出すことを決定したとされる（末次 1963、73ページ）。これは、ケネディが大統領選挙戦の最中に平和部隊構想を打ち出したことを彷彿とさせる。選挙に勝利した池田首相は、翌1964年1月の施政方針演説で協力隊構想を表明した。

こうして創設する方針は決まったものの、その中身については議論すべき点が多かった。そこで2月、政務調査会に「日本青年海外奉仕隊に関する特別委員会」が設置され、党内で従来この構想にかかわっていた坂田議員が委員長に就いた。そして5-6月には、自民党、外務省、OTCA、青年団体などから成る合同調査団がアジアやアフリカに派遣された。調査団の対象国は、第1班がインドネシア、フィリピン、第2班がタイ、マレーシア、第3班がセイロン、パキスタン、インド、第4班がエチオピア、ケニア、ナイジェリアであり、第1班と第4班の団長は宇野と海部がそれぞれ務めたほか、末次や寒河江も調査団に参加した。

合同調査団の帰国後、3つの方面から計画案が立案された。当時の動向をまとめた末次の論説（1964c、87ページ）から概要を記しておこう。第1の外務省案は、若い青年技術者を派遣するという方針であり、プエルトリコ会議での対応とほぼ同じである。技術協力の延長との理解から、実施体制は外務省を主管、OTCAを実施機関としていた。第2は、健青会を中心とする日本青年奉仕隊推進協議会の案であるが、技術者よりも、青年を派遣して現地の民衆と生活を共にしながら奉仕活動を行なわせるという計画であった。その民間的性格から、新たな財団法人を設立して実施機関とし、外務省と総理府の共管にすることを主張していた。第3は総理府案であるが、末次は「内容は民間案に近いようである」としか触れていない。

そして、自民党政務調査会の「特別委員会」がこれら三案を検討した結果、末次の期待に反して、外務省案を基本的に受け入れることになった。外務省の文書「奉仕隊問題処理方針」は⁸⁾、先の合同調査の結果、低開発国が希望しているのは、技術者派遣による開発協力であって、「国内青少年対策がそのまま外国に延長されるが如きは絶対排すべき」であり、「現行の青少年技術者計画を拡充、整備して海外技術協力事業団に実施せしめる方が適当かつ实际的であり」、「特別の新団体を創設する要はない」と記している。これに対して「特別委員会」は、外務省の意向に反対はしなかったが、「本件は技術協力と国内青少年対策との両面の性格を有するもの」であり、「啓発、募集、選考、訓練等については新法人を創設」して、「青少年対策的色彩」を打ち出したいとの意向を強く示した。

そこで、同委員会は「総理府または文部省が新しい団体を引受けるかどうかその意向を打診した」が、結局は「何処もこれを引受けるところがなかった」。しかし、なお「国内的な青少年対策の問題が含まれている」ことを表したいとの見地から、「総理府に官民有識者よりなる連絡会議を設置し、外務省は会議の意見を尊重」するとの条件で「日本青年海外協力隊に関する基本要綱」を決定した。外務省も、「特別委員会」の結論を了承し、「主管はあくまで外務省との建前をとりつつも妥協策としてこの種協議機関を総理府内に設けることは認めること」にした。

ただし、当初は青年育成よりも技術者派遣の面が重視されていたと言えよう。例えば、応募要件として、短大卒業程度の知識、任務に必要な技術、基礎的な英語力などが求められていたほか、1965年の協力隊員の諸手当は当時の男性大卒者の初任給の2.9倍に相当するほど高額であった⁹⁾。

こうして自民党と外務省の間の妥協の結果、協力隊は技術育成と青年育成という多様な目的を抱えて船出を迎えた。1965年1月、佐藤首相は施政方針演説で協力隊の派遣準備を発表し、同時にOTCAが「日本青年海外協力隊準備事務局」を設けた（国際協力事業団 1985、46ページ）。4月に青年海外協力隊事務局が正式に発足し、12月には初代隊員の派遣が実現したのである。

4 協力隊事業の持続的発展

協力隊という新しい国際事業は、発足後は持続的な発展を遂げ、3つの目的を維持しながら現在に至っている。

最初に、事業の発展を確認しておこう。年間の派遣者数は着実に増加し、1993年に1000人を超え、2009年には1708人とピークに達した。その後は事業の見直しもあって低下したが、2013年度も1081人を派遣している。累計派遣数は1990年に1万人を突破し、2000年に2万人、2007年に3万人に達した。50周年を迎える2015年には4万人に到達するであろう。隊員の派遣先は、東南アジア、アフリカ、ラテンアメリカに及び、冷戦終焉後は旧社会主義国も対象となった。また、派遣の分野も、農林水産、鉱工業、商業・観光、人的資源（青少年活動、文化、スポーツ）、保健・医療、社会福祉、計画・行政、公益事業など、多岐にわたっている。

次に、事業の組織化も着実に固められた。1968年、東京の広尾に事務局と訓練所が建設され、帰国隊員が事務局職員に積極的に採用された一方、募集や選考の業務において地方自治体との連携が図られた。また、帰国隊員の社会復帰対策として1969年に全国OB会が組織された（1983年に青年海外協力協会〔JOCA〕に改組）。1974年には国際協力事業団（JICA）が発足し、協力隊事業が引き継がれた。上述した大卒社員の初任給と隊員手当の逆転現象は1975年に解消され、ボランティアとしての性格を濃くしていった。派遣者数の増加に伴い、1979年に長野県に駒ヶ根訓練所が、1994年には福島県に二本松訓練所がそれぞれ開設された。他方、事業体制の改革も行なわれ、2002年に教員の現職参加制度が導入されたほか、JICAが行なう技術協力との連携が強化された。

さらに、開発協力、青年育成、友好親善という3つの目的は、協力隊に参加する青年たちの関心に広く応えてきた。実際、筆者の属するJICA研究所が2011—13年度の派遣前の隊員1507名に実施した意識調査によれば、協力隊に参加した動機を3つまで選択してもらったところ、1位は「人のために役立ちたい」（40.9%）、2位は「途上国の社会のために役立ちたい」（34.6%）となり、開発協力の目的に合致した結果が出た。他方で「キャリアアップにつなげたい」（30.7%）や「自分を変える仕事が見たい」（24.4%）という青年育成の目的に沿った回答もそれぞれ4位と5位を占めた。このように協力隊の目的と隊員の動機は高い整合性を有してきたのである。

さて、以上の発展を支えた要因は何であろうか。それは、協力隊が妥協の産物として成立したことに由来している。

第1に、外務省が主管となり、援助機関であるOTCAおよびJICAが実施機関となった制度である。協力隊は、この「外務省・JICAレジーム」と呼びうる制度の下で開発援助の枠組みに埋め込まれた。それにより、受け入れ国機関との協議、活動地域に関する情報収集、技術協力事業との連携の面で組織的な支援を享受した。協力隊は外務省の外交戦略にも埋め込まれた。当初は事業に消極的だった外務省も、今では協力隊をソフトパワーの有効な手段として高く評価し、事業を推進している。

第2に、関連主体の集合行為が事業を側面から支えた。自民党の政治家や青年団体は予算措置や訓練の面で創設後の協力隊を支援し、地方自治体は募集・選考業務においてJICAに協力した。さらに帰国隊員はOB会やJOCAを通じてネットワークを広げ、協力隊の知名度の向上に寄与した。こうした関連主体の支援は青年育成という目的を再生産する結果にもなった。

結 論

本稿は、青年海外協力隊が1965年に創設された政治過程および事業の歴史的発展について分析を行なった。

まず、対米関係とアジアの冷戦構造が、青年の海外派遣を政府が検討する契機となったことを論じた。次に農村と都市の青年問題を取り上げ、青年団体や自民党の動機がどのように形成されたのかを説明した。さらに、協力隊の構想の政策決定過程を考察するため、青年団体、自民党、外務省の役割に注目した。彼らは、途上国に派遣すべきは技術者かボランティア青年か、事業の所管庁をどこにするか、という点をめぐって対立したが、最終的には、自民党と外務省との間で妥協が成立し、協力隊は技術協力に青年問題対策の色彩が加味されて発足することになった。

協力隊の多面的な性格は、以上の創設の歴史に由来する。さらに、その持続的な発展も当時の妥協に負っている。末次は外務省の所管となったことについて「無念の涙を呑んだ」と回顧したが（末次 1988、261ページ）、歴史を振り返ってみれば、結局はJICAと外務省が事業に深く関与し、関連団体が側面から支援したことが発展を支えたのである。

歴史的な反実仮想ではあるが、仮に妥協が成立せず、外務省の意向が反映されて青年技術者の派遣のみであったならば、累計4万人に及ぶ青年の参加は得られなかっただろうし、自民党や青年団体の意向どおりにJICAが関与しない青年育成のためだけの事業であったならば、ボランティア青年にとってやりがいのある活動をどれほど提供できたか疑問である。過去50年間、青年海外協力隊は世界に飛び出そうとする青年たちの受け皿となってきたが、それを可能にした要因は創設時の歴史に遡ることができよう。

[お断り] 本稿の内容は筆者の所属組織の見解を代表するものではありません。

- (1) ①と②の問いに関する詳しい分析は、Okabe (2014) を参照願いたい。
- (2) 国会会議録 (46-衆-本会議-3号、昭和39年1月21日)。
- (3) Memorandum of Conversation, June 20, 1961 in the series: Executive Secretariat: Secretary's and Under Secretary's Memorandums of Conversation, 1953-1964; Entry A1 1566; General Records of the Department of State, RG 59, National Archives, Washington, D.C.
- (4) この点は、例えば次の国会会議録で確認できる。36-衆-地方行政・法務委員会連1号、昭和35年10月24日、38-参-本会議-6号、昭和36年02月03日など。
- (5) 国会会議録 (40-参-予算委員会-7号、昭和37年03月07日)。
- (6) 国会会議録 (41-衆-本会議-3号、昭和37年08月10日)。
- (7) 青年海外協力隊ウェブサイトより (<http://www.jica.go.jp/volunteer/outline/history/>、2014年10月18日アクセス)。
- (8) 外務省経済協力局「奉仕隊処理方針」、昭和39年12月17日付、2011-00495-0004、外交史料館。以下、本段落と次の段落の記述は同文書に基づく。
- (9) 海外技術協力事業団、青年海外協力隊事務局「日本青年海外協力隊実施要領」、1965年5月10日付、2011-00494-0039、外交史料館。手当の金額は同資料より筆者が計算。当時の初任給は森永 (2008、444ページ) より。

■参考文献

- 伊藤淳史（2005）「農村青年対策としての青年隊組織——食糧増産隊・産業開発青年隊・青年海外協力隊」『経済史研究』（大阪経済大学日本経済史研究所）9号、58-86ページ。
- 小川誠一（1988）「協会事業と寒河江善秋追慕の記」、財団法人日本産業開発青年協会編『財団法人日本産業開発青年協会三十五年の歩み』、日本産業開発青年協会、53-88ページ。
- 海外技術協力事業団・海外協力隊事務局（1965）『若い力』No.2（12月）。
- 国際協力事業団・青年海外協力隊事務局編（1985）『青年海外協力隊の歩みと現状——その20年』、国際協力事業団青年海外協力隊事務局。
- （2001）『青年海外協力隊 20世紀の軌跡——1965—2000』、国際協力事業団青年海外協力隊事務局。
- 国際協力機構（2004）『青年海外協力隊誕生から成熟へ——40年の歴史に学ぶ協力隊のあり方』、協力隊を育てる会。
- 末次一郎（1963）『「日本青年奉仕隊」の提唱』『民族と政治』10月号、67-73ページ。
- （1964a）『未開と貧困への挑戦——前進する日本青年平和部隊』、毎日新聞社。
- （1964b）「健青運動——十五年の足跡を顧みて」『民族と政治』10月号、74-79ページ。
- （1964c）「着々すすむ奉仕隊『平和部隊』計画——無責任な報道はあるが」『民族と政治』11月号、85-92ページ。
- （1988）「産業開発青年運動と青年海外協力隊」、財団法人日本産業開発青年協会編『財団法人日本産業開発青年協会三十五年の歩み』、日本産業開発青年協会、256-261ページ。
- 鈴木宏尚（2008）「池田外交の構図——対『自由陣営』外交に見る内政と外交の連関」『国際政治』151号（「特集：吉田路線の再検証」）、89-104ページ。
- 仁平典宏（2011）『「ボランティア」の誕生と終焉——〈贈与のパラドックス〉の知識社会学』、名古屋大学出版会。
- 橋本健二編（2010）『家族と格差の戦後史——一九六〇年代日本のリアリティ』、青弓社。
- 藤本和弥・須崎慎一（2004）「青年海外協力隊はなぜ誕生したのか」『日本文化論年報』第7号、1-39ページ。
- 森永卓郎監修（2008）『物価の文化史事典——明治・大正・昭和・平成』、展望社。
- 矢口徹也編著（2011）『社会教育と選挙——山形県青年団、婦人会の共同学習の軌跡』、成文堂。
- 吉次公介（2009）『池田政権期の日本外交と冷戦——戦後日本外交の座標軸、1960—1964』、岩波書店。
- Drezner, Daniel（2000）“Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy,” *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4, pp. 733-749.
- Godwin, Francis W., Richard N. Godwin, and William F. Haddad, eds.（1963）*The Hidden Force: A Report of the International Conference on Middle Level Manpower, San Juan, Puerto Rico, October 10-12, 1962*, New York: Harper & Row.
- Okabe, Yasunobu（2014）“Political Origins of the Japan Overseas Cooperation Volunteers, 1960-1965: Why the State Sends Young Volunteers Abroad,” *JICA-RI Working Paper*, No. 72, March, JICA Research Institute.

おかべ・やすのぶ JICA 研究所主任研究員
<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/about/okabe-yasunobu.html>
 Okabe.Yasunobu@jica.go.jp