

提言：これからの JICA ボランティア

—青年海外協力隊から始まる 50 年を顧みて—

2016 年 3 月 29 日

JICA ボランティア事業の方向性に係る懇談会

目 次

要 約	
1. はじめに	1
2. JICA ボランティア事業のあゆみ	1
2-1 事業の目的	1
2-2 事業のあゆみと近年の取り組み	2
(1) 応募者数、派遣者数、及び派遣分野の推移	
(2) 現職参加制度の拡充	
(3) 民間企業、地方自治体や大学との連携	
(4) 帰国後の進路	
(5) 事業に対する評価	
2-3 事業を取り巻く環境変化と課題	5
(1) 国内の状況	
(2) 日本の政策動向	
(3) 世界の開発動向	
3. これからの JICA ボランティア事業の方向性	7
3-1 総 論	7
(1) 開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与	
(2) 異文化社会における相互理解の深化と共生	
(3) ボランティア経験を活かした社会貢献	
3-2 魅力ある事業に向けて	9
(1) どのような人材をいかにして確保すべきか	
(2) 現地活動を実りあるものにするための支援体制	
(3) 帰国ボランティアの活躍を広げるために	
3-3 新しい取り組みへの挑戦	13
4. 終わりに	14
「JICA ボランティア事業の方向性に係る懇談会」 委員名簿	17
関連資料	18

要 約

1965年、「日本青年海外協力隊派遣」事業として始まった JICA ボランティア事業は、日本の開発協力において代表的な「顔の見える援助」として実績を積み重ね国内外から高い評価を得てきた。1965年といえば、戦後日本の高度成長が軌道に乗り、経済国家としてのあゆみが明らかとなった時期であった。経済成長の果実の分配に人々の関心が集まる中で、それだけでよいのかという理想主義の発露として生まれたのが青年海外協力隊であった。すなわち、自己利益を超えて人々と社会に尽くす若者を育成しようとする民間運動が、国際的な責務として開発途上国への支援・協力を進めるべきだとの対外政策に包摂されて生まれたのがこの事業である。日本の若者が途上国の村落にまで入り、現地の人々とともに暮らしながら、実情を踏まえて生活改善に尽力し、国際間の心と心、国民と国民の結びつきを大切にす草の根活動を開始したのである。事業開始から50年の今、本事業を取り巻く国内外の環境が大きく変化する現状を踏まえて、今後の国際社会及び日本社会において本事業が果たすべき役割とそのため具体的な施策の方向性について、次のように提言する。

1. 本事業が果たすべき役割

経済・社会のグローバル化が進展する中、環境、保健及び防災などの地球規模課題に対処するため、開発途上国を含む国際社会が協力して、世界が抱える課題の解決に協働して取り組むことが求められている。一方、日本国内を見ると、少子高齢化が急速に進む中で、地域社会の活性化という課題が顕在化している。そのため、これからの本事業は、開発途上地域や国内外の関係者とのパートナーシップに基づき、国内外の持続可能な経済・社会の発展に貢献していかなければならない。

このような認識の下、これまで掲げてきた本事業の三つの目的、すなわち①開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与、②友好親善・相互理解の深化、③国際的視野の涵養とボランティア経験の社会還元を、ここであらためて次のように再整理する。

- ① 日本の政府開発援助である本事業の中核的な目的として、引き続き「開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与」を重視する。
- ② 自己のアイデンティティと相手国の多様な社会・文化に対する理解と尊重の双方を基盤とする共生・協働、すなわち「異文化社会における相互理解の深化と共生」を追求する。
- ③ ボランティア経験者が地域の発展や国際化、さらには地球規模課題解決のための社会的な貢献に関わっていくことを積極的に後押しするため「ボランティア経験を活かした社会貢献」を推進する。

2. 具体的な施策の方向性

- (1) 上述の事業目的を達成するために、ボランティアが備えるべき資質として、「持続する情熱」、「異文化理解」、「柔軟な思考」、「表現力・説得力」

及び「これらを支える心身の健康」が求められる。とりわけ「持続する情熱」を持ち、他の資質を引き出す素地を備えていることは必須である。そのため、人材選考の改善とともに、派遣前には語学のみならず、赴任地の特性に則した実践的な技術・知識を習得するための技術補完研修を強化するなど訓練体系の整備が必要である。

- (2) 日本における少子高齢化や雇用情勢の変化を踏まえると、ボランティア人材の確保には一層の工夫が求められる。優れた人材の参加を促進するために、社会全体に対して本事業の理解の浸透を図るとともに、現職参加の枠組みで被雇用者を本事業に送り出す企業などのメリットを示していくことが重要である。一定の期間内に派遣国と日本を行き来できるシャトル型の派遣形態や短期間でも参加可能なボランティアの拡充など、特に経験豊富なシニア層を念頭に、柔軟性の高い派遣形態を検討することも必要である。
- (3) 開発途上国でのボランティア活動においては、個々のボランティアの活動を支えるために JICA 海外事務所に配属されるボランティア調整員の役割が大きいことから、調整員が経験や知見を十分に発揮できるような雇用の継続性を考慮する必要がある。また、近年は本事業と JICA の他の開発協力事業とを連携させながら進める事例も増加していることから、その国への協力全体を俯瞰した上で本事業を推進していくことが必要である。さらに、ボランティアを JICA の持つ人的資源や国際機関はじめ企業や NGO のネットワークにつなげていくことで、ボランティアの知見や活動の幅を広げることが望まれる。
- (4) 帰国ボランティアが東日本大震災からの復興支援において大きな役割を果たしているように、彼らは国内の地域社会や学校教育の現場の課題解決に有用な人材として活躍する可能性を有している。帰国ボランティアによる社会貢献の意義を一層深めるために、ボランティアと日本社会を結び付けるための活動を戦略的に推進する必要がある。それにより、帰国ボランティアの地域での活動に触発されて新たにボランティアとして開発途上国に赴く人が誕生し、地域社会及び国際社会に貢献するという好循環を期待したい。
- (5) 今後さらに本事業を発展させていくためには、他国のボランティア機関を含む関係機関とのパートナーシップを築きつつ、持続可能な社会の実現のために、いかにインパクトを与えるかという観点を持つ必要がある。政府開発援助 60 年の歴史の中で築いてきた財産を活かし、先進国や開発途上にある地域とも連携しながら、本事業の国際的な価値を高めていくことが期待される。

また、本事業を継続的に改善していくための客観的なモニタリングや評価方法を確立し、今後の施策の検討に活かしていくことが望ましい。

以上

1. はじめに

青年海外協力隊発足 50 周年という節目の年にあたり、これまでの青年海外協力隊を中心とする JICA ボランティア事業（以下「本事業」）のあゆみを振り返り、今後の国際社会及び日本社会において本事業が果たすべき役割、そのための具体的な行動の方向性を取りまとめることを目的として、外部の有識者から構成される「JICA ボランティア事業の方向性に係る懇談会」が設置された。

懇談会は 2015 年 6 月以降、以下のテーマについて議論を行い、この提言を取りまとめた。

第 1 回（ 6 月 5 日）	50 年の歩みと近年の取り組み
第 2 回（ 7 月 23 日）	開発協力とボランティア
第 3 回（ 10 月 8 日）	帰国後の社会還元/国内人材の育成
第 4 回（ 1 月 28 日）	事業実施上の課題と今後の方向性
第 5 回（ 3 月 29 日）	提言取りまとめ

2. JICA ボランティア事業のあゆみ

2-1 事業の目的

第二次世界大戦の荒廃から諸外国の様々な援助を受けて驚異的な復興を遂げた日本は、1954 年 10 月にコロンボ・プランに加盟して政府ベースの技術協力を開始し、1962 年には、技術協力事業を一元的に担う海外技術協力事業団（OTCA）を設立した。

本事業の最初の形態である青年海外協力隊事業は、1965 年 5 月、OTCA の事業として開始された¹。1965 年といえば、戦後日本の高度成長が軌道に乗り、経済国家としてのあゆみが明らかとなった時期であった。経済成長の果実の分配に人々の関心が集まる中で、それだけでよいのかという理想主義の発露として生まれたのが青年海外協力隊であった。すなわち、自己利益を超えて人々と社会に尽くす若者を育成しようとする民間運動が、国際的な責務として開発途上国への支援・協力を進めるべきだとの対外政策に包摂されて生まれたのがこの事業である。日本の若者が途上国の村落にまで入り、現地の人々とともに暮らしながら生活改善に尽力する活動が開始されたのである。

このような経緯を踏まえて、本事業は、途上国からの要請に基づいて、技術を身につけた心身ともに健全な日本青年を派遣し、相手国の人々と生活と労働

¹ 1965 年 5 月 12 日経協技第 40 号外務省経済協力局長から海外技術協力事業団理事長あて「日本青年海外協力隊要綱について」

を共にしながら、①相手国の社会的、経済的開発に協力し、②これらの諸国との親善と相互理解を深めるとともに、③日本青年の広い国際的視野の涵養に資さんとする、の三つを目的として発展してきた。

1970年代初頭の国際情勢の激動の中で日本の援助のあり方に関する議論が展開され、1974年、国際協力事業団が発足し、本事業は同事業団に引き継がれた。そこでは政府開発援助（ODA）事業としての開発協力の側面（上記①）が重視されたが、活動の過程で途上国の人々との相互理解が深まり、その中で国際的視野を持つ人材が育まれる側面も認識され続けてきた。また、近年は外交的意義やグローバル人材育成の側面も、事業の効果として積極的に強調されるようになってきている²。

以上のように、本事業の目的に関する重点の置き方には、時代とともに変遷が見られる。しかしながら、JICA ボランティア（以下「ボランティア」）の変わらぬ活動の中核は、自由意思でボランティア活動に参加する一人ひとりが創意工夫に基づいて、現地の人々と同じ目線で共に生活し、考え、日本人としての価値観・知恵を活かしつつ、多様なアプローチで課題解決に取り組むことにある。このような姿勢を50年間維持し、その結果、草の根レベルの「顔の見える援助」として実績を積み重ね、国民各層の支持と理解を得ながら発展してきた³のである。本事業には日本の全ての都道府県にボランティアを支える組織（協力隊を育てる会）が民間の発意によって生まれている。世界の人々との信頼関係を醸成してきた本事業の意義は今日においてもなお極めて高い。

2-2 事業のあゆみと近年の取り組み

1965年、青年海外協力隊員がラオスなど東南アジア4か国及びケニアに派遣されて以来、ボランティアの派遣国は年々増加していった。1985年には中南米の日系社会に青年を派遣する「日系社会青年ボランティア」、1990年には40歳以上の人材を対象とした「シニア海外ボランティア」及び「日系社会シニア・ボランティア」の派遣が開始され、これまで48,000名以上の人々が開発途上国でのボランティア活動に取り組んできた（資料2参照）。また、途上国側の様々なニーズに対応するため、農林水産業や鉱工業などの分野から教育文化・スポーツ、保健衛生や社会開発分野にまでその活動の幅を広げてきている。

² 外務省(2011年)「草の根外交官:共生と絆のために～我が国の海外ボランティア事業～」

³ 2014年11月、延べ4万人に近い青年海外協力隊員の50年にわたる活動が評価され、青年海外協力隊と、その活動を支えてきた一般社団法人協力隊を育てる会、公益社団法人青年海外協力協会の2団体に読売国際協力賞特別賞が贈られた。

(1) 応募者数、派遣者数⁴、及び派遣分野の推移

青年海外協力隊への応募者は、派遣対象国の拡大と日本の ODA の規模の拡大に伴って増加し、1994 年度にピーク（11,832 名）を迎えた。近年は年間 3,000 名程度で推移している。

派遣者数は、1993 年度に年間新規派遣 1,000 名を超え、2009 年度には 1,359 名となった。その後、2011～2013 年度は東日本大震災の影響等により落ち込むものの、2014 年度には 1,152 名を派遣している（資料 3 参照）。また、事業が開始された当初は農林水産業や土木建築、電気、自動車整備などの技術系分野の派遣割合が全体の約 7 割を占めていたが、現在は教育・スポーツ、保健衛生や村落開発などの社会開発分野の派遣者が約 7 割となっている（資料 5 参照）。とりわけ、2000 年以降、派遣者が大幅に増加した分野は、コンピュータ技術、環境教育、青少年活動、小学校教育、コミュニティ開発などである。相手国が求めるボランティアに対するニーズの変化とともに、日本において国際開発系の大学の学部の創設等が進み、こうした分野への応募者が増加したことが理由として考えられる。

シニア海外ボランティアへの応募者は、700～800 名で推移しており、年間の新規派遣は 200 名程度である。

(2) 現職参加制度の拡充

実務経験を有し、且つ意欲がある人材が離職せずにボランティアに参加できるように、現職のまま参加可能な現職参加制度が整備されてきた⁵。途上国における教育分野でのニーズの増加もあり、2001 年度には「現職教員特別参加制度⁶」が文部科学省、外務省、都道府県教育委員会等の協力により創設され、2015 年 10 月までの累計で 1,045 名の現職教員が参加している。現職参加制度の充実により、現職参加は近年、全参加者の 15～18%程度で推移している。

他方、有職者であった者が離職しての参加は 2014 年度で 45%と、依然として大きな割合を占めている（資料 6 参照）。ある程度の実務経験を積んだうえでキャリアチェンジを志向する場合と、現職参加が認められなかった層が離職して本事業に参加する場合の二つの傾向がうかがえる。

⁴ 青年海外協力隊、シニア海外ボランティアとも、年度による変動が大きい短期派遣人数を含まない長期派遣人数のみを示す。

⁵ 1973 年、ボランティア所属先に対し、被雇用者の身分を継続し給与を支給するなど一定の条件を満たした場合、被雇用者の人件費を補填する制度（所属先補てん制度）を導入

⁶ 国公私義務教育諸学校等の教員が身分を保持したまま参加可能な制度。参加しやすいように、訓練期間と派遣期間を合わせて 4 月～3 月の 2 年間としている。

(3) 民間企業、地方自治体や大学との連携

日本の民間企業、地方自治体、大学が蓄積する技術や専門性、経験を活かして途上国に貢献するとともに、これら組織のグローバル人材育成にも寄与するものとして、2010年度から連携協力を積極的に推進している。2015年度までに、100の民間企業、6地方自治体及び20の大学との連携を進めている。

(4) 帰国後の進路

2013年度に帰国した青年海外協力隊員のその後の進路状況を見ると、24%が現職に復帰、9%は進学・復学、56%が新たに就職の道に進んでいる（資料7参照）。帰国後に新たに就職した者のうち約6割は、民間企業や公益法人等に就職しているが、近年は帰国した青年海外協力隊員に対して職員採用の特別選考制度や採用枠を設ける地方自治体が増加しており、教育職を含む地方自治体への就職も広がっている（資料8、9参照）。また、最近の動きとして、帰国隊員が異文化適応能力やコミュニケーション能力を有する即戦力として理解され、民間企業からの求人も増加している⁷。さらに、ボランティア経験を契機に国内外で起業を志し実績を上げている事例も多く報告され、中でも女性の活躍が目覚ましい。

(5) 事業に対する評価

ボランティアの現地での配属先や地域住民などを対象に行ったアンケート調査では、ボランティアの活動が現地スタッフの技術・能力の向上に寄与したり、日本人の仕事に対する姿勢や取り組み方が現地スタッフの態度に好影響を与えたりしているとの評価が寄せられた⁸。

2011年に発生した東日本大震災では、本事業を含む日本のODAへの感謝のしるしとして、開発途上国を含む多くの国や地域から様々な支援が寄せられた⁹。2015年に各国で開催された青年海外協力隊発足50周年記念行事においても多くの政府関係者から賛辞が寄せられ、長きにわたって現地の人々と同じ目線で国造りに地道に努力してきたボランティア活動の価値が、現地の人々に好感をもって受け止められてきたことがうかがえる。

⁷ 帰国ボランティア求人件数は、2009年度は304件だったが2011年度は717件、2014年度は1,955件に増加

⁸ JICA 青年海外協力隊事務局(2012年10月)

独立行政法人国際協力機構「第二期中期計画期間におけるJICA本事業の成果」

⁹ 外務省東日本大震災・復興関連情報(世界各国・地域等からの緊急支援)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>

また、帰国したボランティアへ目を向ければ、日本企業の海外進出を担い、ひいては日本経済の成長につなげる可能性を有する者がいるばかりでなく、近年では東日本大震災後の復興現場で被災者に寄り添いながら支援活動に従事する者や¹⁰、地方活性化の担い手として活動する者も多い。

2-3 事業を取り巻く環境変化と課題

(1) 国内の状況

2000年から2014年のわが国の人口動態推移をみると¹¹、少子高齢化の進展に伴い青年海外協力隊対象年齢人口（20～39歳）は、この間に18%減少し、2,800万人程度（全人口の23%）となっている。他方、シニア海外ボランティア対象年齢人口（40～69歳）は、5,000万人超（同40%程度）で推移している。シニア層は、定年以降も継続雇用を志向する層が増えている一方、若年層の減少には今後も歯止めがかからないと予想される。

また、東日本大震災以降、国内で震災復興等のボランティア活動に取り組む人々が大幅に増加するなか、国際協力に関連する活動に従事する者は相対的に減少する傾向が認められている¹²。一方で、少子高齢化に直面している国内の地域への貢献が新たに求められている。

若年人口が減少する変動の中で重要なことは、ボランティア人材を国内と国際で取り合うことではない。国内での活動に比しより一層困難ではあるが、それだけ貴重な異文化社会での2年間の体験をできるだけ多くの若者に積んでもらい、それに鍛えられ、対応力の強化された人材を、国内外の災害復興やまちづくりを含む必要に供することである。

(2) 日本政府の動向

政府は2015年6月に「日本再興戦略」を閣議決定し、経済成長と社会の安定を維持するため、イノベーションによる産業構造の変革・生産性向上とともに、人材力強化、地方の活性化が重要との考えを示した。

開発協力に関して政府は、2015年2月に「ODA大綱」を改定し、「開発協力大綱」（以下「新大綱」）として閣議決定した。新大綱では、開発協力の60年以上の成果を踏まえつつ、狭義の「開発」のみならず、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含め、「開発」を広くとらえることとし、①包摂性、持続可能性、強靱性を兼ね備えた「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減、②普遍的価値の共有と平和で安全な社会の実現、

¹⁰ 総務省の震災自治体市町村業務支援職員の派遣実績では、のべ418名のうち、122名が帰国ボランティア(2015年10月1日時点)

¹¹ 総務省統計局人口推計

¹² 総務省統計局社会生活基本調査

③環境・保健・防災等の地球規模課題への取り組みを通じた持続可能で強靱な国際社会の構築を目指していくことを示している。その中でボランティアについては、「その積極的な活用を含め」、「開発協力への国民各層の広範な参加」及び「参加者の知見の社会還元を促進する」とされている。本事業は、新大綱が重視する「専門性を持った国際人材の育成」の観点からも極めて有用である。

また、政府は新大綱でも掲げられている戦略的なパートナーシップ構築に向けて、文化・スポーツを通じた開発を重視している。具体的には、2020年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた国際貢献策としてスポーツ・フォー・トゥモロー（SFT）を展開し、学校体育及びスポーツを通じた青少年育成や、障害者スポーツの普及等を目的とした国際支援策を推進している¹³。

(3) 世界の開発動向

グローバル化の進展とともに、BRICsに代表される新興国は、人口や資本、労働生産性の増加等を基盤として経済成長を成し遂げてきた。その結果、これら新興国が日本などの支援国に対して、開発課題解決のために求める技術・知識レベルが高度化する傾向がみられるとともに、自らも他の開発途上国に対して南南協力を行う国が登場している。その一方で、脆弱なガバナンスに起因する政治・経済的不安定、貧困や国内格差等の課題を抱える国がなお多数存在し、開発途上国間の多極化、開発課題の複雑化・多様化が進んでいる。

そのような状況の下、2015年9月の国連総会において、ミレニアム開発目標（MDGs）を引き継ぐものとして、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択された。各国は今後15年間、17項目からなる持続可能な開発目標（SDGs）に基づき、誰も置き去りにしない原則を堅持しつつ、あらゆる形態の貧困に終止符を打ち、不平等と闘い、気候変動に対処するための取り組みを進めることが求められている。

以上のような途上国の変化やSDGsの取り組みを考えると、ボランティア事業に参加する人々に求められる資質・能力（あらかじめ備えているもの、あるいは事前の訓練で獲得するもの含め）や、ボランティアを支援する体制は、時代に即した形で変化していくことが求められるだろう。

本事業を取り巻く途上国における状況が変化する中で、各国のボランティア機関も新たな取り組みを進めている（資料11参照）。アメリカ合衆国のPeace Corps（平和部隊）は、ボランティア活動を支援するためのクラウド・

¹³ 本事業において、2015年度までに3,659名（うち、2015年度新規派遣207名）のスポーツ関連ボランティアを派遣

ファンディングを立ち上げ、一般からの寄附を募っている。英国の VSO¹⁴は、2012 年より国際市民サービスプログラムを立ち上げ、自国のボランティアと活動国のボランティアとがチームで活動するプログラムを実施している。韓国の KOICA¹⁵は、2 年派遣のプログラムの他、大学生向けの短期派遣に力を入れている。UNV¹⁶は、オンライン・ボランティア・サービスとして、インターネットを活用した遠隔でのボランティア活動も展開している。ノルウェーの FK Norway¹⁷は、途上国のコンサルタントと契約し、ボランティアを派遣している国で事業運営を担う機関に対して研修等を実施している。ドイツの GIZ¹⁸は、「南北プログラム」を通じて途上国の若者をドイツに招聘し、教育・環境に関するボランティア育成活動を進めている。本事業においても、基本的理念や 50 年の実績を踏まえつつ、事業を柔軟な発想で発展させていく必要がある。

3. これからの JICA ボランティア事業の方向性

3-1 総論

当懇談会が設けられた 2015 年は、世界防災会議（仙台）、新大綱の制定、SDGs の国連採択、気候変動枠組条約におけるパリ協定の採択と、開発協力における節目の年となった。防災や気候変動は、国境を超えたグローバルな課題であり、先進国、開発途上国を問わず対処していかなければならない。パリ協定においては、温暖化ガスの排出削減義務あるいは目標設定を全ての国が負うこととなった。SDGs は、世界の持続的な開発のために先進国、途上国ともに目指すべきものとして合意されたものである。ここで注目すべき点は、現在の開発課題の多くは古典的な南北問題というよりは世界的な共通課題だということである。その対処に当たっては北が南を支援するという一方向の流れではなく、パートナーシップの元に協働で対処するという考え方が必要である。

日本国内に目を向ければ、経済・社会のグローバル化の進展に伴い、ビジネスはもちろん、地方自治体の国際交流、海外への留学機会の拡大、NGO による途上国へのスタディーツアーなどが加速している。一方、グローバル化の動きと並行して、地域活性化というローカルな課題が顕在化している。人口動態が

¹⁴ Voluntary Service Overseas

¹⁵ Korea International Cooperation Agency（韓国国際協力団）

¹⁶ The United Nations Volunteers（国連ボランティア）

¹⁷ Fredskorpset Norway

¹⁸ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit（ドイツ国際協力公社）

大きく変化し高齢化が進む国内にあって、地方は人口減少と経済の縮小に直面しており、政府は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を打ち出して活性化の途を探っている。

50年前、本事業の目的は、相手国の人々と生活と労働をともにしながら、①開発途上国の発展に協力し、②友好親善と相互理解を深めるとともに、③日本青年の国際的視野の涵養に資することとされた。その後、途上国への貢献が重みを増した時期を経て、2011年の東日本大震災を契機に、途上国で積んだ経験をより積極的に日本社会に還元する目的が加わった。国際舞台においてはパートナーシップ、日本国内ではグローバル化とローカル化という課題が目される今日、本事業の目的はどのようにあるべきなのか。まずは、新大綱にも言及されているように、「開発途上国を含む国際社会と協力して、世界が抱える課題の解決に取り組むこと」が前提として掲げられよう。パートナーシップに基づき、SDGsに代表される世界の課題に取り組むという大きな傘の元に本事業を位置付けたうえで、三つの目的について以下のように再整理したい。

(1) 開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与

途上国の経済・社会の発展と復興への寄与は、今後も引き続き事業の中核的な目的である。ボランティア事業は他のODA事業に比してより現場に近く、途上国の人々に寄り添う草の根レベルで活動できるところに特徴がある。そうした特質を生かした、経済開発、社会開発及び人間開発への重要性は、今後増すことはあっても減ずるものではない。

(2) 異文化社会における相互理解の深化と共生

海外との交流が様々なレベルで行われている今日、友好親善を図る機会は多様化している。このような中で、長期にわたり途上国の人々とともに一体となって生活と仕事を経験するボランティアは、単なる友好親善に留まらないさらに深い次元での関わりに直面する。すなわち、相手国の多様な社会、文化に対する理解と尊重、他者への思いやりと自己のアイデンティティーに基づく共生・協働が求められる。これは、基本的人権と民主主義の尊重を基盤とする戦後日本社会の中でボランティア自身が体得してきたものともいえる。すなわち、ルールの順守や合意形成プロセスの尊重といった態度、あるいは職場の規律や整理・整頓、清掃、時間の順守といった行動規範を、ボランティアは自らの行動で示してきた。上から押し付けるのではなく、現地社会を自らの行動で語ろうとする姿勢は、日本のソフトパワーの体現の一つであると言ってもよい。実際、多くのボランティアはこれらを実践しており、それが相手国の人々の評価を得て、日本的価値観に対する尊敬を育んできた。相互理解と共生は、持続可能な社会の構築の基礎であり、これ無くして

開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与という目的を全うすることはできない。

(3) ボランティア経験を活かした社会貢献

創設以来、本事業は国際的視野の涵養とボランティア経験の社会還元を目的の一つとして掲げてきた。このうち「国際的視野の涵養」については、ボランティア活動を通じて自ずと育まれるものであり、さらに本事業以外でもその機会が増えている現状に照らし、本事業の目的としては掲げない。他方、ボランティア経験を持った人材の社会での有用性が高まっており、帰国ボランティアが、自身の経験を地域の発展や国際化などに役立てること、SDGsに代表される地球規模課題に取り組むことの必要性は、日本国内にとどまらない広がりを見せている。このため、帰国後の社会への関わり方は、ボランティア個人の自発的な取り組みのみに期待するのではなく、彼らの社会的貢献を積極的に後押しすることを本事業の目的として掲げ、そのための施策を講じることが望ましい。

3-2 魅力ある事業に向けて

(1) どのような人材をいかにして確保すべきか

ボランティアには、上述した三つの目的に基づき、個々の意思に従って自律的に行動することが求められる。さらに厳しい自然・生活条件の下で、しかも文化、考え方が日本とは異なる社会の中で、ボランティアは現地の人々と苦楽を共にし、現地の人々と同じ目線を持ちながら、その経済環境や社会環境を改善するための最適な方法を見つけ出し、それを人々の理解を得つつ取り組んでいくことが求められる。このことが本事業の魅力であるとともに難しさでもある。従って、これを担うボランティアにはとりわけ次のような資質が必要と考えられる。

- 持続する情熱
- 異文化理解
- 柔軟な思考
- 表現力・説得力
- これらを支える心身の健康

社会経験がまだ限られている若者層においては、あらかじめこれら資質を十分に持ち合わせた上でボランティアに応募する人材は必ずしも多くはないかもしれない。その場合であっても、少なくとも弛むことのない「情熱」を持ち、他の資質を引き出すことのできる素地を備えていることは必須である。派遣前の訓練と現地に赴任した後の導入プロセス段階で、これらの能力

向上が図られるよう、訓練体系が十分に整備されることが望まれる。加えて、このような資質を身につけているかどうか、あるいは将来そのような資質が開花するかどうかを見極めるために、丁寧な人物評価を行うための人材選考の改善・工夫も必要である。

少子高齢化の進展や雇用情勢等の環境変化の中で、本事業に優れた人材を求めることは、時に企業等との間で人材の競合の問題を生ずるおそれがある。そうした中、そうした問題を生じさせずに有為なボランティア人材を継続的に確保していくためには、本事業が国内外の社会に貢献する人材の育成に寄与することで、実は様々な企業、団体の活動と本事業が双方向のものとして結びついているとの理解を得て、それを社会の認識として浸透・定着させていくことが必要である。

そのような観点から、技術や知見、社会経験を有する者が現職のままで本事業に参加する「現職参加」の枠組みは、これをさらに進めていくことが望まれる。現職参加の比率を引き上げるには、企業等に対する本事業への理解浸透を図るとともに、現職参加の枠組みで被雇用者を本事業に参加させる側のメリットを示していくことが重要と考えられる。例えば、より参加しやすい制度とするために、現職のまま本事業へ参加する者に対し、所属している企業が関心を持つ分野（例えば経営やマーケティングなど）の学位を取得できるよう、JICAは大学へ働きかけることが考えられる。また、特に経験豊富なシニア層を念頭に、国内での仕事との調整を図りながら一定の期間内に派遣国と日本を行き来できるシャトル型派遣の設定、さらに大学生など若い世代のボランティアへの参加を促進するための短期ボランティアの拡充など、所属先での本務と両立できるような柔軟性の高い派遣形態の導入も考えられる。

なお、教員の現職参加については、国際化が進む教育現場の様々な課題に対処する一助として位置づけ、地方自治体の国際化にも有効な手段となることを強調すべきである。

ボランティア人材の裾野を広げるための新たな方策も望まれる。これまでJICAがアプローチしてこなかった層、例えばベンチャー起業家のように、自身の技術を通じた社会変革の意欲を強く持つ方々を取り込むような方策が必要である。また障害がある人々の派遣機会の拡大も重要である。現在は日本国籍に限定されているボランティアの資格要件に関して、今後、特別永住権を有する者へも門戸を開くことも一つの考え方であるとの意見もあった。

(2) 現地活動を実りあるものにするための支援体制

ア) 出発前の準備と訓練

上記の資質と同様に、ボランティアには一定の語学能力と参加する分野や業務に応じた知識や経験が求められる。現状では、語学については比較的充実した事前訓練が行われているが、後者の知識や経験の向上については、短期間の技術補完研修のみで、必ずしも十分なものとはなっていない。日本とは大きく異なる派遣地域の諸条件下で、自身の知識や技術を十分に発揮して現地で役に立つ協力を行うためには、赴任地の特性に則した知識や技術の習得と実践力を身に付けるための技術補完研修の充実は極めて重要である。

また、開発途上国側の要請は多様化・高度化しており、50年前に比してコミュニティ開発や青少年育成といった社会開発分野のニーズが広がる一方、農業や鉱工業分野などのニーズも相変わらず大きい。ところが日本国内の産業構造の変化などの影響で、農業や鉱工業分野の経験を有する応募者が大幅に減少している状況にある。このような途上国側の要請と日本国内から供給可能な人材のギャップを解消する観点からも、技術補完研修の充実は重要である。その際、ボランティアの訓練に関与したいとの意向を持つ地方自治体が多数存在することを踏まえ、研修に必要な施設の確保や研修の実施における地方自治体との協力関係の構築、連携についても配慮すべきである。

イ) ボランティア調整員と JICA 海外事務所の役割

途上国でのボランティア活動においては、各ボランティアの自主性及び自律性を促しながら、その活動を支えるボランティア調整員（以下「調整員」）の役割が大きい。調整員はボランティア経験者などから選考され、3年間程度の契約で JICA 海外事務所に配属される日本人スタッフであり、その業務は、途上国によるボランティア派遣要請への支援、ボランティアの生活及び活動環境の整備支援や安全対策、健康管理に加え、ボランティアの精神的な支えとなる側面も強く、その役割は極めて幅広い。

近年は本事業も JICA の国別の援助戦略の下、他の JICA 事業との関連性を持たせながら進める事例が増加している。このため調整員自身も、ボランティア派遣計画の立案に際して、他の JICA 事業と調整していくことが期待される。さらに、海外事務所においては、相手国への協力全体を俯瞰した上で本事業を位置付けるとともに、ボランティアを支える体制を整え、推進していくことが必要である。

また、50年前と比べ、多くの国でテロなど安全へのリスクが高まっている。国連機関等の安全対策も参考にして、国際機関等の情報を有効に活用しつつ、安全に関する情報をボランティアへ速やかに提供するメカニズム

を構築する必要がある。

このような幅広い役割を的確に果たせるような調整員を配置するためには、雇用の継続性を考慮し、安定して働ける機会を提供できるような工夫が必要である。例えば、能力、経験に秀でた調整員が、途上国での業務契約終了後、JICA 本部等で在外経験を活かして働けるような枠組みを検討することが望ましい。

ウ) ボランティアと他の機関・組織との連携支援

活動中のボランティア自身は、活動に関連する JICA 事業や、関連分野の開発課題に対して見識を深めることが必要とされる。JICA 海外事務所は、自らが抱える人材（職員、専門家、コンサルタントなど）はもとより、現地で活動する企業、NGO 等からの幅広い情報共有の輪の中にボランティアを組み入れて、その活動がより質の高いものとなるよう支援していくことが重要である。そのために、調整員がこれら関係者とボランティアを繋ぐハブの役割を果たしていくことが肝要である。また、ボランティアが国際機関のインターンシップ制度を積極的に活用できるよう後押しすることで、彼らが JICA の枠を超えた幅の広い活動を展開できるようにすべきである。

(3) 帰国ボランティアの活躍を広げるために

JICA による帰国ボランティアへの支援は、就職相談などの進路支援が中心であり、社会貢献活動はもっぱら彼ら自身の自発性と努力に委ねられていた。その後、阪神淡路大震災での市民の支援活動などをきっかけに、災害からの復興支援にボランティアが大きな役割を果たすことが社会的に認識されるに至った。JICA にとって国内の災害復興への関わり方に大きな変化があったのが、2011 年 3 月の東日本大震災への対応である。JICA は帰国ボランティアを中心に復興支援に組織的に対応するため、震災復興のために内閣に設置された復興庁及び青年海外協力協会（JOCA）¹⁹と連携して、帰国ボランティアに対して復興現場での支援活動への参加を呼び掛けた。その結果、現在まで延べ 120 名以上が復興庁を介して被災自治体等で勤務している。異文化社会に溶け込んだ経験は、被災地のコミュニティでの調整や住民の合意形成が求められる現場でも有用であることが明らかとなった。2009 年に総務省が創設した「地域おこし協力隊」にもこれまでに 40 名以上の帰国ボランティアが参加し、地域開発や住民福祉の向上に寄与している。

JICA の業務は、開発途上にある海外の地域を対象としているが、そのプロセスで培った経験やノウハウを積極的に国内外に役立てることは、ODA

¹⁹ 青年海外協力隊の帰国隊員を中心に組織されている、内閣府認定の公益社団法人

の成果の有効な活用として意義がある。特に帰国ボランティアという人材は、日本国内においては、地域社会や学校教育の現場の課題解決のために活躍する可能性を秘めている。JICAとして、このような有為な人材を社会に活かすための機会を、帰国ボランティアと日本社会の双方に対して戦略的に提供する段階に来ているのではないだろうか。

具体的には、前述の復興支援や地方活性化の現場に人材を提供するために、関係省庁や地方自治体と連携を図ることや、教員や自治体職員など既に地域社会と密接に関わっている人材が積極的にボランティアに参加できるよう、現職参加制度の戦略的活用を進めることなどがあげられる。加えて、地域産業の発展に貢献するために地方の企業との連携も求められよう。なお近年は起業を志す帰国ボランティアも多いことから、資金提供可能な組織・団体に関する情報提供なども有益である。いずれの場合においても、JICAの地方拠点が社会のニーズと人材を結ぶ活動の中心となって、ボランティアが活躍する場を開拓していく必要がある。

帰国ボランティアの地域社会での活動に触発され、新たにボランティアとして途上国に赴く人が誕生し、また地域に還っていく、このような好循環ができることを期待したい。

3-3 新しい取り組みへの挑戦

世界の開発課題を考える際、南北問題や貧困という従来の切り口にとどまらず、SDGsにも掲げられているとおり、先進国・開発途上国を含む全ての国・地域が持続可能な社会の実現に向けて共に取り組む必要があるという視点を忘れてはならない。本事業においても、個々のボランティアによる活動成果は限定的であったとしても、他国や関係機関等とパートナーシップを築きつつ、事業全体として持続可能な社会の実現のためにどのようにインパクトを与えていけるかに留意しつつ、本事業を発展させていく必要があるだろう。

日本が他国とのパートナーシップの具体化を考える場合には、ODA60年の歴史の中で多くの国々と築いてきた協力の成果や相互理解の蓄積という貴重な財産を活かし、先進国のボランティア機関との協力や、途上国で活動するボランティア団体等との連携の可能性を追求していくことが望ましい。近年は途上国においても、ASEAN事務局とマレーシア政府が主導する「ASEAN Youth Volunteer Program」やアフリカ連合(AU)の「Youth Volunteer Corps」立上げなどの動きがある。このような動きと関連させながら、日本の知見やネットワークを総動員し、本事業の国際的な価値を高めていくことが期待される。

さらに、急速にグローバル化する世界の流れを踏まえれば、本事業の対象を開発途上地域のみ限定することは本事業の発展可能性を狭めることになりかねず、中進国やODA卒業国等との関係構築についても引き続き検討していく必要がある。

以上のような諸課題の検討を進め、本事業を継続的に改善していくためには、事業そのものをモニタリング・評価することが必要である。その観点から、ボランティア参加者に対する事前や事後の調査を、客観的に信頼できる方法で実施することが望ましい。

4. 終わりに

1965年以来の半世紀に、延べ4万人を超えた青年海外協力隊の活動は、関係者以外には意外に知られていない。当初は多くの隊員がアジア諸国へ赴いたが、近年ではアフリカ（約35%）が最も多く、ついでアジア（約30%）、中南米（約20%）の順に、開発途上地域の世界各国（累計88ヶ国）において協力活動を展開している。赴く国の文化も、隊員の活動分野も、さまざまであるが、ここで平均的な協力隊活動2年間の姿をスケッチしてみよう。

現地へ赴任する前に、隊員は日本で70日間の訓練を受け、赴任する国の言葉、文化・社会事情、国際協力活動の心得などを学ぶ。どのような分野で活動するかは、受入国の要請と隊員本人の資格・能力とをJICAが見つないで決まるが、具体的には、現地社会に入った後6ヶ月以内に、本人が計画表を作成することで確定する。その間は多くの隊員にとって産みの苦しみである。JICAの協力隊員は首都ではなく、ほとんどが地方の村落に一人で入って、現地の人々と同じ生活を行う（JICAが隊員へ支給する生活費も、現地の住民の生活費と同程度）。それが国際的にユニークである。言葉も生活慣習も全く違った異文化社会において、一人で生きて行くだけでも大変なのに、その地域社会に貢献することを求められる。自分の持つ技術能力が、そのまま現地社会で役立つわけではない。社会基盤と人々の生活形態が全く違う。現地社会の実情を踏まえたニーズをつかみ、そこの人々の心をとらえ、自らのやろうとすることを人々に分ってもらうことは容易でない。五里霧中のなか、挫折と孤独感にさいなまれる日々を経て、しかし多くの隊員は1年のうちに何かをつかむ。持続する情熱が報われる日が来る。現地にパートナーができる。共に考え、共にコミュニティをよくしようとする志ある人なつつこい友人たちが現地にできれば、しめたものである。情景は全く変わり、2年目は脱兎の如くである。時間が足りない。軌道に乗った自分なりの事業が完成しないうちに、2年間の任期が来る。帰りたくない。その地と人々への狂おしいまでの愛着を覚えつつ、「また、きっと来るからね」と涙の別れとなる。

以上のように典型的な2年を描くにせよ、4万人の個性的な生き方と、時代的な変化を無視することはできない。時代的変化の主なものを三つあげるなら、第1に、初期においては、農林水産や土木など技術分野を専門とする隊員が70%以上を占めた。近年は、教育・文化、スポーツ、保健衛生、まちづくりなど、

ソフトな人文・社会分野が70%近くを占める。途上国における技術分野の需要が減少したというよりも、日本が農業技術者等を提供する余力が乏しくなったことが主たる要因である。第2に、そのことはスタイルと考え方を変える。日本の進んだ技術を提供して途上国の開発に資するという上下的発想よりも、地域社会のため隊員が現地の人々と次なる一步を共に考えるという水平的発想が必要となる。第3に、日本において若年人口が21世紀の15年間で18%も減少し、青年海外協力隊への応募者数も減少傾向であるのに対し、団塊の世代が高齢者層となり、しかも元気な人が多く、シニアボランティアの地平が拡大している。つまり、活動分野が技術協力から出発して人間と社会の諸分野に拡がり、出かける先も全地球的となり、出かける者も老若男女に多様化した。男女比では、1998年より女性隊員が男性隊員の数を上回っている。アジアをはじめ途上国の経済発展と社会変動はめざましく、その中で社会のニーズも拡がる。途上国が他の途上国へ援助を行う南南協力も、見られるようになった。激動に伴う多様化・多元化の中に、ボランティア活動はあるといえよう。

その中で変わらないものがある。世界各地の人々の生活の中へ入って行き、人々との交わりの中で、そのコミュニティの生活改善に役立とうとする精神である。この特長は、1965年の創設の時から意識的に設定されたものであった。協力隊創設時の難しい意見対立が收拾されたのは、「困った時の坂田さん」と尊称された坂田道太衆議院議員の尽力によるものであった。当時、民間には、国と社会に奉仕する日本の若者を育成するために、国際協力活動を行おうとするグループがあった。坂田は彼らの求める首相直属の新組織とする案を斥け、外務省の下にあるOTCAに協力隊を置くことを決断した。具体的に途上国の開発に役立つ技術をもって赴かねば根なし草になりかねないからである。それでいて、坂田は、技術移転以上に、技術をコミュニケーション・ツールとして活かすこと、すなわち人々と交わり、地域の人々が何を求めているかを知り、改めて自分がどんな協力をできるかを問い続ける、それを通して青年自身も成長すること、と協力隊の活動を意義づけた。アメリカの平和部隊を視察した坂田は、彼らには英語という武器があり、民主主義の伝道者となることができる。日本の協力隊は、上から途上国に価値や技術を授けるのではなく、途上国の現地社会に入って人々と深く交わり、実情を踏まえた改善と発展の模索を共に行うことを方向づけたのである（JICA編「青年海外協力隊—誕生から成熟へ」2006年）。

国家は、「力の体系であり、利益の体系であり、価値の体系である」（高坂 正堯『国際政治—恐怖と希望』1966年）。戦後日本は、敗戦とともに「力の体系」を捨て、「利益の体系」一辺倒の社会となった感があった。「価値の体系」といえば、新憲法が語る平和と民主主義が公的な普遍的価値であった。明治の自由民権運動や大正デモクラシー期の政党政治のように、自前の民主主義が日本になかったわけではない。しかし占領下で一般化された民主主義は、戦後の日

本人にとって、よそ行きの衣装に留まりがちであった。日本自前の価値はないのか。1954年のコロンボ・プランに始まるODAは、自己利益に留まらない国際活動による他国民へのアプローチの模索であった。1965年に始まる青年海外協力隊は、世界各地の貧しい人々と生活を共にしつつお役に立とうとする青年たちの無償の協力活動である。かつて僧・空海や行基が全国各地をめぐり、ため池をつくり人々の生活を支えようとしたのと類似する。戦後日本は、1977年の福田ドクトリンが語ったように、諸国民との「心と心のふれあう友好」を望んだが、青年海外協力隊はその中でももっとも純度高く、日本人らしい価値を体現する活動なのである。その活動は、民主主義、人権、法の支配など、普遍的価値と無関係ではなく、多くそれらを共有するが、日本的なアプローチをもって味つけした自前のものである。

今日の日本は、幾重もの危機と困難に取り巻かれている。80年代までの昇龍のような右肩上がりの日本経済は過去のものとなり、冷戦後は「失われた20年」の長期経済低迷の中で、日本のODAも世界第1位から5位に転じるなど、国際社会における日本の存在感は低下した。さらに戦後50年から70年まで、日本の過去を問う声は国際的に高まり、近隣国が日本との間で領土問題をことあげする動きも、かえって強まった。

そうした中でこそ、50年を経た青年海外協力隊を軸とする国際ボランティア活動を日本は重視すべきではないだろうか。世界の底辺の人々に寄り添い支えようとする日本の活動は、他国の類似の協力活動も容易に行いえないところであり、現地での日本の協力隊に対する評価はきわめて高い。何の魂胆もなく、ただ友人となりお役に立ちたいという協力隊の50年にわたる純粋な活動の持続は、各地において日本人に対する信頼の土台を成している。これを捨てるのではなく、変容の中でも、持続し強化すべきである。

国内的にも日本は困難に直面している。すでに本論で述べたように、少子高齢化の中で若年人口は減り、しかも災害復興やまちおこしのための人材がますます多く必要とされている。そんな中、海外への協力どころではないと感じるむきもあるかもしれない。しかし、それは近視眼的である。日本国内の危機にある組織やまちを支える人材として、青年海外協力隊経験者ほど鍛えられている者はいない。異文化社会でただ一人、挫折と孤立を超えてコミュニティのお役に立つ活動を築いてきた協力隊経験者は、国内でも有用な人材である。2年間の国際経験によって視野を拡げ、強靱性を高めた若者を様々な分野で有効利用することが、日本社会の大局的利益であることを認識すべきである。

50年間の輝かしい実績に安住することなく、変わりゆく世界の中で、日本人の行うもっとも香しい活動として発展させる必要がある。

「JICA ボランティア事業の方向性に係る懇談会」委員名簿

- 五百旗頭 真 公益財団法人 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長【座長】
- 大久保 暁子 日本労働組合総連合会総合国際局 国際局長
- 大島 賢三 元国際連合政府代表部特命全権大使
- 大橋 正明 特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター(JANIC)理事長
- 金子 洋三 公益社団法人 青年海外協力協会会長
- 黒岩 春地 佐賀県国際・観光部長
- 小早川 明德 一般社団法人 地域企業連合会九州連携機構会長
一般社団法人 日本賢人会議所理事長
- 佐崎 淳子 国連人口基金 東京事務所長
- 鮫島 弘子 株式会社 andu amet 代表取締役兼チーフデザイナー
- 恒川 恵市 政策研究大学院大学特別教授【座長代理】
- 西川 恵 毎日新聞社客員編集委員

※肩書きは委員委嘱時（2015 年 5 月 14 日）

関 連 資 料

- 資料1. 事業年表
- 資料2. JICA ボランティア事業の実績
- 資料3. 青年海外協力隊 派遣人数の推移
- 資料4. シニア海外ボランティア 派遣人数の推移
- 資料5. 青年海外協力隊分野分類別派遣実績の推移
- 資料6. 青年海外協力隊及び日系社会青年ボランティアの現職参加状況
- 資料7. 帰国ボランティアの進路状況
- 資料8. 教員採用特別措置一覧（2014 年度）
- 資料9. 自治体採用特別措置一覧（2014 年度）
- 資料10. 大学入試特別措置一覧（2014 年度）
- 資料11. 他国ボランティア団体との比較