

青年海外協力隊事業の再構築に向けて

～開発支援と人材養成との両立を目指して～

第一特別調査室 わきた ゆういち
和喜多 裕一

1. はじめに

我が国は円借款、無償資金協力、技術協力など、様々なスキームを組み合わせることにより効果的に途上国の開発を支援しようとしているが、その中において、独立行政法人国際協力機構（JICA）が行っている青年海外協力隊（JOCV、以下「協力隊」という。）を始めとするボランティア派遣は、国民参加型の途上国支援であり、他の援助スキームとは異なる特色を有している。

筆者は平成 22（2010）年 12 月 6 日から 18 日までの間、第 7 回参議院政府開発援助（ODA）調査派遣団第 1 班のガーナ、ルワンダ及びチュニジア 3 か国における調査に同行したが、協力隊員の活動は強く派遣団の印象にも残っており、帰国後に作成された調査報告書では、「所見」の中で協力隊事業の意義を高く評価した上で、今後、制度を一層いかしていくための幾つかの提言も行っている。

このように、厳しい生活環境の中で、現地のコミュニティに溶け込み、住民たちと共に問題解決に汗を流す協力隊員等ボランティアの活動に対して、派遣先国の評価は概して高く、また、国会論議においても、協力隊の活動は折に触れて取り上げられ、多数の議員からその意義を評価するとの認識が示されている。

しかしながら、昭和 40（1965）年の協力隊制度発足以降、途上国における開発の進展、新興ドナーの台頭、財政悪化など、援助環境が大きく変化する一方で、平成 21（2009）年秋に始まった行政刷新会議の事業仕分けでは、協力隊事業の意義やコストなどが取り上げられたほか、最近の国際市場拡大への対応として、経済界などからはグローバル人材として協力隊経験者への期待が高まるなど、協力隊を取り巻く環境が変化する中で、その目的や在り方をめぐる議論が活発化している。

そこで、本稿では JICA によるボランティア派遣の中核をなす協力隊事業について、制度の概要や活動の現状、そして最近の議論などを紹介しつつ、事業本来の目的である開発協力の実効性を高める上での課題や、成長戦略などで取り上げられているグローバル人材の養成など協力隊事業に期待される新たな役割の可能性と課題について考えていきたい。

2. 協力隊事業の概要

（1）根拠と経緯

まず、協力隊事業の法的な位置付けであるが、JICA 法は機構の目的を定めた第 3 条の中で、「これらの地域（開発途上にある海外の地域、以下「開発途上地域」という。）の経済及び社会の開発若しくは復興又は経済の安定に寄与することを通じて、国際協力の促

進並びに我が国及び国際経済社会の健全な発展に資する」ため、「開発途上地域の住民を対象とする国民等の協力活動の促進に必要な業務」を業務の一つとして挙げ、第 13 条第 1 項第 4 号で具体的な業務の範囲を明らかにしている。

これらを受け、JICA は途上国からの要請に基づき、それに見合った技術・知識・経験を持ち、開発途上国の人々のためにそれをいかしたいと望む者を募集し、選考、訓練を経た上で派遣するボランティア事業を行っている。そのうち、応募時に 20 ～ 39 歳の者を対象とするのが協力隊である¹。

次に、協力隊事業の歴史的な経緯であるが、協力隊は民間の青年団体が進めていた取組に政治が応えることにより、昭和 40 年 4 月、海外技術協力事業団を実施機関とする政府事業として始まったものとされ、昭和 49 (1974) 年 8 月の国際協力事業団 (旧 JICA) 発足に伴い引き継がれ、新 JICA の発足を経て今日に至っている。

協力隊事業の発足に当たっての外務省経済協力局長の通達²によれば、事業目的として①相手国の社会的及び経済的開発発展への協力、②親善と相互理解の増進、及び③日本青年の広い国際的視野の涵養という三つの視点が示された。このうち、③については JICA 法制定の際に目的として取り上げられることはなかったが、人材育成としての側面は今日でもしばしば取り上げられており、近年では、財政支出への国民理解等も踏まえ、当該ボランティア活動の経験を社会に還元する側面が強調されるようになっている。

なお、実績としては、昭和 40 年 12 月に初めて 5 名の隊員をラオスに派遣して以来、累計で 88 か国、35,905 名の派遣を行っている (平成 23 (2011) 年 3 月末現在)³。地域別では、これまでアジア (約 3 割)、アフリカ (同) 及び中南米 (約 2 割) を中心に派遣しているが、近年はアフリカへの派遣が増加しており、約 4 割を占めている⁴。

(2) 協力の内容

協力隊では、自分の経験や知識、趣味、特技などをいかして、できるだけ多くの国民が参加できるように、8 部門の約 180 にわたる職種で派遣を行っている。

部門は「農林・水産」、「加工」、「保守操作」、「土木建築」、「保健衛生」、「教育文化」、「スポーツ」及び「計画・行政」に分類されているが、累計実績を見ると「教育文化」での派遣が最も多く、「農林・水産」、「保健衛生」の順で続き、この 3 部門で全体の 7 割を占めている (次頁図 1 参照)。

1 JICA では、協力隊以外のボランティア事業として、途上国からの要請の多様化への対応や我が国社会の高齢化に伴う中高年齢層のマンパワー活用といった観点から、平成 2 年度から満 40 歳から満 69 歳の者を対象とした「シニア協力専門家」制度を開始し、平成 8 年度には「シニア海外ボランティア」(SV) と改称している。あわせて、日系人や日系人社会を支援するためのボランティア派遣事業も行っている。

2 昭和 40 年 5 月 12 日経協技第 40 号による海外技術協力事業団理事長宛通達

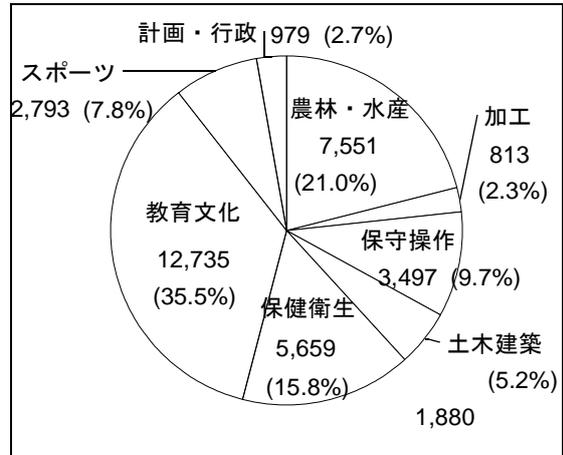
3 <http://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/>

4 <http://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/jocv/index.html#a01>

また、職種としては、「教育文化」では、理数科教師（2,424名）、日本語教師（1,727名）、「農林・水産」では村落開発普及員（1,945名）、「保健衛生」では看護師（1,465名）などが多くなっている⁵。

なお、職種に関しては、協力隊発足当初は理科系が中心で参加者が限られていたが、近年は職種が充実され、より幅広い参加を実現している。中でも、日本語教師や村落開発普及員などの職種は、特別なスキルを持たない者が協力隊に参加する際の受皿となっている。

図1 協力隊職種別派遣実績
(平成23年3月末現在、累計)



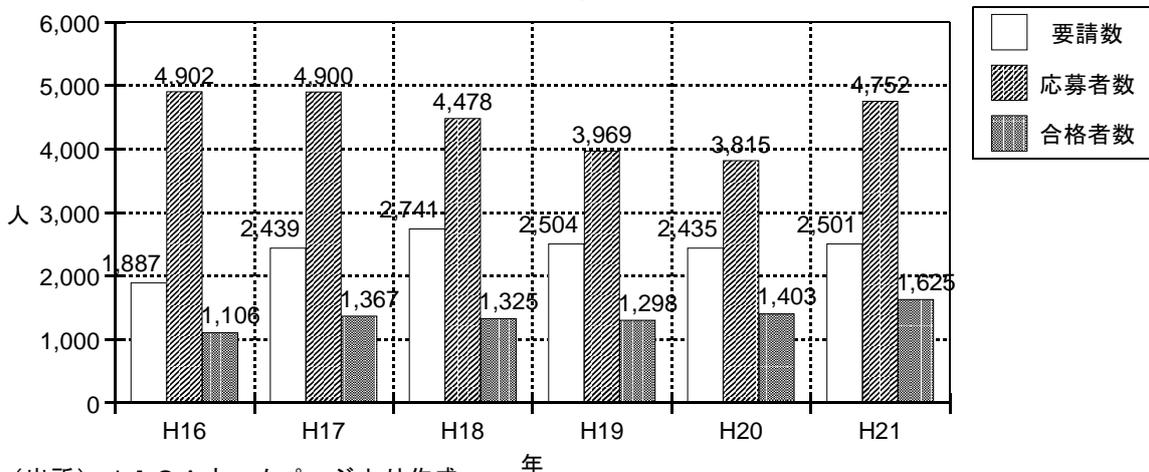
(出所) JICAホームページより作成

(3) 募集から帰国後までの流れ

ア 隊員の選考

まず、近年における途上国からの要請、応募者及び合格者の数を示すと以下の図2のとおりである。

図2 協力隊応募者数等の推移



(出所) JICAホームページより作成

協力隊員の募集は年2回行われており、応募資格は原則として応募締切日時点で満20歳から満39歳までの日本国籍を持つ者とされている。応募者は応募の際に希望の職種を一つ選び、その職種の中で受入国からの要請を選択（三つまで可）するが、要請内容によっては、資格要件や実務経験などが求められる場合もある⁶。

5 <http://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/jocv/index.html#a03>

6 要請が求めている資格や経験年数などを欠いている者であっても合格する可能性はあるが、資格を有する応募者と競合した場合には合格の可能性は低いと説明されている。

選考は二段階で行われ、一次選考では書類に基づき、応募者の技術と要請の適合性を評価する技術審査や健康診断審査が行われる。合格者による二次選考では面接、語学力審査、健康診断審査が行われ、職種によっては実技試験や作品の提出が求められる。なお、選考では派遣先の環境の厳しさを考慮し、健康診断を厳しく行っており、健康を理由とする不合格も少なくないという⁷。

二次選考の合格者に対しては、原則として、語学を中心とした 65 日間の派遣前訓練が行われ、修了後、成果が認められた場合、協力隊員として派遣される。

なお、途上国からは協力隊派遣の多くの要請を受けているが、要請に対する充足率は平成 21 年こそ約 65 %であったが、50 %台にとどまることが多く、ニーズに十分応えられない状況が続いている。

イ 派遣隊員への支援

協力隊の派遣は年 4 回行われ、派遣期間は原則として 2 年間となっている⁸。

派遣先では自発的参加の精神に基づく活動が求められるが、衛生や医療、治安などの面で我が国とは異なる対応が求められる途上国において、隊員が効果的な活動を行うことができるように、現地事務所等を通じて J I C A が一定の支援を行っている。

また、現地生活費（1 か月当たり 280 ～ 600 米ドル程度）⁹ や住居費（受入国政府が適当な住居を用意できず賃貸になった場合）¹⁰ など一定の経費が支給されるほか、派遣先の資機材の不足などの問題により効果的な活動が期待できない場合などには J I C A が資金的な支援を行う場合もある。

さらに J I C A は、隊員には応募時に学生であった者や企業などを退職して参加する者が少ない事情から¹¹、帰国後の就職等に対する不安が、やる気ある若者の参加の障害とならないように、帰国後の隊員への支援も行っている。

具体的には、研修やセミナーの実施や、引き続き国際協力分野での活動を志す者のために、ウェブ上に総合情報サイト（PARTNER）を開設するほか、国連ボランティア計画（UNV）への J I C A 特別枠や「NGO 活動支援制度」なども用意している。そのほか、就職や進学に関する進路相談カウンセラーの設置や、技術や資格などの獲得につながる教育訓練に対する手当の支給、協力隊経験者専用の進路情報サイトのウェブ上への開設なども行っている。

また、実際に無職又は無給休職状態で参加した者に対しては、帰国後に生じる税金や

7 行政刷新会議事業仕分け（第 1 回）（平成 21 年 11 月 24 日）第 2 WG における J I C A の説明。

8 2 年間の長期ボランティアのほかに派遣期間が 1 ～ 10 か月程度の短期ボランティアが年 4 回募集されている。短期ボランティアは、長期ボランティアの交代期における中継ぎや活動環境の確認・整備、活動中の長期ボランティアの補完、支援などを行っている。

9 この性格は給与や報酬ではなく、生活に要する実費とされている。

10 住居費は国・地域ごとに上限が定められており、その範囲内での支出となる。

11 J I C A では現職のままでのボランティア参加を促進するため、地方公務員や民間企業等が有給での参加を認める場合、その所属先に対し人件費の一部（基本給を上限 8 割など）補填などを行っているが、その数は全体の約 13 %（平成 21 年度実績）にとどまっている。

年金等の経費、引っ越しや家財道具購入の費用、求職活動経費などを支援するため、2年間の合計で約250万円になる「国内積立金」が派遣期間中に支給されている。

ウ 経験の社会還元

前述のとおり、協力隊事業は途上国に対する単なる技術協力ではなく、相互理解の増進やボランティア経験の社会還元といった多様な側面を有する点に特徴がある。そのような観点からの取組としては、OB/OG会を中心に、国際理解教育、地域活性化、在日外国人支援、JICAボランティア事業の啓発といった活動が行われている。

なお、平成23年3月11日に発生した東日本大震災においては、協力隊経験者が途上国での活動経験で培った生活力やコミュニティに溶け込む能力、専門性などをいかし、被災地での支援活動なども行っている。

3. 協力隊に対する評価

(1) 政府等の認識

まず、政府やJICA、さらには国会など、協力隊を送り出す側は彼らの活動をどのように評価しているのか。

『外交青書』(2011年版)によれば、政府は、協力隊やシニアボランティア(SV)などのボランティア事業について、開発途上国でボランティア活動に従事したいという国民の高い志に支えられているとの認識を示した上で、「国民参加型国際協力の中核を担う事業」と位置付け、積極的に推進している。また、「日本独自の国民参加型による活動は、受入国を始め、国内外から高い評価と期待を得ている」との認識も併せて示している。

次に、JICAであるが、緒方貞子理事長は平成22年4月の国会答弁の中で、79か国の派遣先のうち、20か国では協力隊事業が開発協力の核になっている点や、現場を視察してもほとんどがポジティブな効果を聞いていることも踏まえ、「協力隊が一番現場で広く動いていて日本の顔になって」いるのが実態に近いのではないかと述べている¹²。

また、国会での論議においても、協力隊に対しては前向きな指摘が数多く見られる。一例を挙げるなら、ODA経費の効率的運用に資することを目的に参議院が行っている海外調査派遣団の報告書が適当であろう。最新版の第7回報告書を見ると、派遣された四つの班のうち、二つの班が派遣団の所見の中で特に協力隊等ボランティアに関する項目を設け、支援強化の必要性を訴えている¹³。そこでは協力隊等の活動について、「援助金額は少ないものの、(相手国の)文化や習慣に合った支援を組み合わせることで、きめ細やかな我が国らしいODAが可能になる」との認識などが示されている。

12 第174回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第6号13頁(平22.4.14)

13 『第7回参議院政府開発援助(ODA)調査-派遣報告書-』(平成23年4月)58、59、257頁
なお、本報告書は次の参議院ホームページからも閲覧可能である。

(http://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/h22/h22oda-houkoku.html)

(2) 協力隊員自身による評価

次に、送り出され現地で活動する協力隊員自身は、自らの活動の成果について、どのような認識を持っているのだろうか。

JICAでは協力隊に期待されている①開発発展への寄与、②友好親善・相互理解の増進、③経験の社会還元それぞれの側面について、帰国後、隊員などのボランティアにアンケート調査を実施し、その成果を自己評価させている¹⁴。

平成 19 (2007) 年度の調査によれば、まず、①に関しては、ボランティアの 81 %が受入機関のニーズや期待に合致した作業計画を初期段階で作成できたとし、また、作業目標について受入機関と初期段階で合意したボランティアのうち、達成度を 60 %以上と評価する者が 79 % (そのうち 52 %の者の達成度は 80 %以上) いるなど、自己評価はおおむね高い。なお、ボランティアたちは活動のインパクトとして、技術面での貢献に増して、日本人の仕事に対する姿勢や取組方がスタッフに伝わったことを高く評価している。次に、②に関しては、40 %弱のボランティアが、派遣により活動地域の住民の日本や日本人への認識が深まったと回答している。最後に、③に関しては、90 %を上回るボランティアは経験を何らかの形で社会還元したいとの意識を持っており、具体的な方法としては、協力隊経験者では、仕事にいかすこと、多くの人に伝えることで還元したいと回答する者が多くなっている。

(3) これまで指摘されてきた課題

このように、概して各方面からの評価が高いと思われる協力隊であるが、文化やガバナンスの違いなど途上国特有の事情や、幅広い国民が参加するという制度の特色などにより、事業目的に沿った成果を上げることが難しい場合も見られる。

ここでは、社団法人青年海外協力協会 (JOCA) の委託を受けて東京大学大学院等の研究者グループが平成 21 年 6 月にまとめた報告書『国際協力における海外ボランティア活動の有効性の検証』(以下「報告書」という。)を手掛かりに協力隊が抱える課題の幾つかを挙げておきたい¹⁵。

ア 派遣要請と活動の実態のかい離

まず、派遣の前提となる受入国からの要請と現地での活動実態との間にかい離が見られることである。報告書はこの点について、「過去に実施された調査や評価でも、常に指摘されてきた問題」と指摘し、少なからぬボランティアが同様の経験をしていることを現地調査で確認したという。このような状況は、協力隊を含むボランティア事業を相手国の開発発展への寄与という側面から評価する際にマイナスとなる。

14 <http://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/pdf/report/volunteer_h19.pdf>

なお、本調査は協力隊とSVを一括して行っており、集計や分析を行う際、必要に応じて両者を分けている。

15 当該調査では、多くの先行研究の文献調査に加え、アフリカ8か国で協力隊員等のほか、JICA関係者、現地関係者など多様な主体から総数275名に及ぶ聞き取りを行うなど、多角的な視点から事業の問題点を検証している点に特徴がある。

要請と活動実態にギャップが生じる理由について報告書は、要請から派遣までの間のタイムラグ、配属先の理解の欠如や人員の流動性（カウンターパートの不在や変更の頻発）、ボランティアの「自発性」の安易な強調といった従来からあった指摘に加え、要請を上げる J I C A 現地事務所の調査不足、派遣案件数の増大を求める本国からの圧力、さらには現地日本大使館を起点とする政治的な意図による案件形成¹⁶など、事業の実施主体側の問題にも言及している。

なお、先に示した J I C A による隊員等へのアンケート結果では、この要請と実態とのギャップ問題の深刻さは、若干の個別意見の例を除き、余りうかがい知れず、J I C A 側も「概ね活動目標やその計画が現地の実情に沿った、妥当性の高いもの」と言えると評価しているが、報告書はこのアンケートについて、回答率の低さ¹⁷とその原因についての分析の欠如を課題として指摘している。

イ 事業の意義や事業への期待（当事者の意識）

次に、J I C A が期待する事業目的と参加ボランティアの意識、受入国側の期待とのギャップが挙げられる。J I C A では近年、ボランティア事業の三つの意義の中でも、特に「開発発展への貢献」を強調してきたが¹⁸、実際に活動するボランティアの意識は第一義的に「自己の経験の獲得」、「スキルアップの場」とする考え方が支配的で、現地の社会・経済への貢献という意識は希薄ないし懐疑的であると報告書は評価している。

この点については、先の J I C A のアンケート結果で、配属先や受入国の人々に与えたプラスの効果として、直接的な「技術・能力の向上」（43 %）より、副次的に生ずる「日本人の仕事への取組姿勢の影響」（51 %）を挙げる者が多かったことから同様の傾向をかいま見ることができるのではないか。

なお、筆者が同行した参議院 O D A 調査派遣団は、アフリカ 3 か国で活動する協力隊員、S V と懇談を行っているが、その際にも、開発への貢献といった理念とは異なる、自身に焦点を当てた参加動機を挙げる者が少なからず見られた。

他方、調査から伺える受入側の認識だが、これも J I C A 側の理念とはかい離が見られ、ボランティアに配属先組織に対する「ヒト・モノ・カネ」の面での貢献を期待している。すなわち、役務を提供する無償のマンパワー、資金や機材・運搬手段等物資を提供する者との認識を持つ配属先が多いと報告書は指摘している。

ウ 事業の評価（有効性）

最後に、事業の有効性をどう考えるかであるが、これは先に述べた当該事業の意義や事業への期待と密接な関連がある。報告書によれば、現地社会への貢献について、協力隊員など多くのボランティアたちが「誰かの役に立ったのかという実感はない」、「その効果や存在感が感じられない」、「客観的にできているのは国際交流くらい」といった否定的な見方をしているという。一方で、「自分のステップアップとしては役に立っ

16 ニーズは乏しいが、現地政府や団体、個人（有力者）との関係の構築・強化のため行う派遣。

17 平成 19 年度の調査における回答率は、協力隊が 51 %、S V が 22 % となっている。

18 国際協力事業団青年海外協力隊事務局『21 世紀の J I C A ボランティア事業のあり方』（2002）87-89 頁

ている」、「(協力隊の活動は)自分で考えないと始まらない。…人材を育てるという意味は大きい」など、人材育成として事業を捉えた場合の評価は概して高いと報告書は分析している。

また、受入側の見方だが、マンパワーとしての理解に基づく点が多分に見られるものの、ボランティアはおおむね高い評価を得ていると報告書は述べており、この点では政府やJICA自身の評価を裏付けている。一方で、現地への適応力の欠如や、語学力不足などから、存在理由を問われかねないような者の存在も報告書は指摘している。言語によるコミュニケーション能力は、ボランティアに対する不満が最も集中する問題の一つとなっているという。

ボランティアにとっての語学力の重要性については、参議院ODA調査派遣団に同行した際にも実感した。ルワンダのストリートチルドレン保護施設で現地語(キニアルワンダ語)を巧みに操り、子供たちに溶け込み活動する女性協力隊員の姿は、派遣団一同に強い印象を与えただけでなく、施設側の評価も非常に高いものがあった¹⁹。

4. 行政刷新会議による事業仕分けとその対応

(1) 仕分けによる問題提起

財政事情の深刻化などにより、ODA予算がピーク時の平成9(1997)年から半減を余儀なくされる中で、「顔が見える援助」として我が国の途上国支援において重要な一翼を担ってきた協力隊事業についてもより一層の効率化が求められている。

このような中、平成21年秋から翌年の秋にかけて行政刷新会議によって3回にわたり実施された「事業仕分け」では、広告宣伝費や隊員の後方支援を行うボランティア調整員の待遇の在り方といった問題のほか、隊員選考の在り方や要請と活動のミスマッチ問題など協力隊事業の在り方そのものについての議論も行われた。

(2) 仕分けへの対応

平成21年11月24日に行われた仕分け第1弾の結果を受け、JICAでは平成22年度概算要求額から50億円を削減するなどの対応を行った。そのうち、青年海外協力隊経費に関しては、募集説明会の回数削減及び新聞・雑誌への広告掲載廃止により1億円の予算を削減したほか、事業の在り方の見直しとして、相手国における要請背景調査の充実、隊員の選考方法の改善(面接時間を倍増)、隊員活動計画に対する現地事務所のモニタリング・支援体制の強化などを行うこととした。

また、平成22年11月17日に行われた第3弾では協力隊事業が再仕分けの対象となったことを受け、JICAでは、協力隊事業について、事業目的に沿った大きな成果が確認されており、グローバル化の時代で各国がボランティア事業を拡大していることも踏まえ、更なる見直し、コスト削減を引き続き行いつつも、本来であれば、むしろ派遣規模を拡大すべきであるとの認識を示した上で、ミスマッチ改善策の効果の検証、募集説明会の合理

19 前掲参議院ODA調査派遣報告書35、36頁参照

化などによる更なるコスト削減、国内積立金制度の見直し²⁰、J O C Aとのボランティア支援業務に係る委託契約の見直しの一層の推進、ボランティア調整員²¹の手当の見直し検討など、新たな取組を打ち出した。その結果、平成 23 年度のボランティア事業予算は要求額ベースで 11.4 % (20.56 億円) 削減された。あわせて、事業全般の見直しとして、相手国の発展段階に応じたレベルの技術者の派遣、派遣職種の見直し、ボランティアの「現地から見た視点」の「見える化」の推進などを行うことも示された。

5. グローバル時代における協力隊の在り方

(1) 求められるグローバル人材

今日の国際社会では、多くの途上国が生産拠点や市場として世界経済に組み込まれ、B R I C s に代表される新興国の経済発展は目覚ましく、世界経済のエンジンとして期待されるまでになっている。また、気候変動問題を始めとする地球規模課題の解決には、途上国の理解と協力が不可欠になっている。

このような国際情勢の大きな変化を背景に、我が国が国際社会において引き続き存在感や影響力を発揮し、国益の増進と一層の繁栄を図っていくためには、これら途上国や新興国の事情に精通し、意思決定や具体的な行動を行う上で役立ち得る人材の確保が課題となっている。政府は「新成長戦略」(平成 22 年 6 月)において「グローバル人材の育成」を課題の一つとして挙げており、また、経済界においても人材育成の必要性が強く求められるようになっており、若者の内向き志向が指摘される中、一層の取組が求められている。

そのような中、平成 22 年 12 月、元国連事務次長の明石康氏などを発起人とする有志懇談会から「グローバル人材養成に関する提言ーオール・ジャパンで戦略的に対応せよー」と題する提言が行われた。そこでは、「語学(英語)やコミュニケーション能力強化のための学校教育見直しの推進、大学入試の改善」、「社会人のための英語・コミュニケーション能力強化策」、「シンクタンク強化策」などと並び、「日本版の“Gap Year”²²構想」、「『国際協力士』資格制度の新設案」など、協力隊の今後の在り方を考える上で参考となり得る提言も含まれている。日本版ギャップイヤーの導入には J I C A も関心を示しており、関係者が野村総合研究所などと研究を進めたりしている²³。

また、日本経済団体連合会は「2011 年版経営労働政策委員会報告」の中で、協力隊経

20 国内積立金については、従来、無職又は無給状態でのボランティア参加者(65 歳未満の者)に一律で 2 年間に約 250 万円が支給されていたが、支給内訳を 4 項目(日本国内で必要な経費、国際貢献慰労金、帰国後基盤整備、社会復帰費)に分け、雇用保険受給の有無、年齢などにより支給を差別化する見直しを提示した。

21 ボランティア調整員については、派遣期間は原則 2 年間で、仕分けの中で年収は 1,100 万円から 1,300 万円程度と説明されている。なお、ボランティア調整員は新 J I C A 発足後、「企画調査員(ボランティア)」と名称変更され、業務範囲も若干広げられたが、仕分けでは旧名称で議論が行われた。

22 英国などで見られる習慣で、高校を卒業後、大学入学前などに 1 年間程度、海外旅行や留学、ボランティアなどの学生生活では得られない社会経験を積むこと。2007 年 6 月の教育再生会議の提言の中でも言及されている。

23 J I C A ホームページ <http://www.jica.go.jp/story/interview/interview_92.html>

験者などのチャレンジ精神にあふれ、経験豊かな人材を尊重、評価し、門戸を積極的に開いていくことの必要性に言及しているが²⁴、途上国の実情を知り、厳しい環境の中でも柔軟に活動できる人材は経済界にとっても欠かすことのできないものであり、協力隊経験者が注目されつつある。こうした観点での協力隊に対する認識の広まりに伴い、隊員経験者へのアクセス方法等に関する企業から J I C A への問い合わせも増えているという。

(2) 海外ボランティア事業見直しの動き

このような今日の国際情勢や援助事情の変化や、グローバル人材を求める社会の要請の高まり、さらには国内においても地域興しなどで創造性や柔軟性、行動力を持った人材が求められている中で、事業仕分けなどもあり、協力隊事業見直しの動きが始まっている。

具体的には、平成 23 年 3 月、外務省は「我が国海外ボランティア事業のあり方（案）」という文書（以下「見直し案」という。）を公表し、同年夏にも同事業に関する新たな政策をまとめることを打ち出し、一般からの意見募集も行っている。

見直し案では、まず、ボランティア事業の歴史的な経緯を振り返りつつ、我が国への信頼感の向上、途上国における日本ファンの増加、協力隊経験者の内外での活躍といったこれまでの成果を示した上で、同事業の今日的な意義として、新興国が台頭する国際社会で途上国等に影響力を維持し、また、経済外交を推進するために必要なグローバル人材を育成することなどを強調している。さらに、今日では国際関係に限らず、グローバル企業や教育、地方自治体などでもボランティア経験者が活躍している点に触れ、ボランティア事業の今後の方向性として、従来から言われている①開発協力、②相互理解、③青年の視野涵養及び経験の社会還元という三つの側面のうち、①に偏重することなく、三つをバランスよく達成できる事業を打ち出す必要があるとしている。

そのような考え方の下、具体的な施策としては、他のアジア地域等の新興ドナーとのボランティア事業における連携強化や²⁵、NGOのほか企業等との連携も強化し、ボランティアの活動に日本企業の現地展開促進を組み込むこと²⁶、さらにはボランティア経験者の知見や能力をいかすための各方面での積極的採用の働き掛け、経済界とのマッチング強化、経験者のネットワークを活用するためのデータベース化などが示されている。

その上で、特に人材育成面での成果の適切な評価手法を確立する必要性や J I C A の機能強化など組織の見直しなどの課題も示しつつ、ボランティア事業を我が国の国際貢献における「人的貢献手段の中核事業の一つ」と位置付け、質の改善と並行し、派遣規模を維持・拡大していくべきと結論付けている。その際、ODA 政策との整合性確保、限られた予算の中での「選択と集中」、中進国化が進む国への派遣における高度技術保持者へのシフトなどが留意点として挙げられた。

24 日本経団連タイムス No. 3027 (2011. 1. 20)

25 共同派遣・訓練を促進するための「アジア・ボランティア国際プラットフォーム」の立ち上げなどを例示。

26 企業が機材を提供し、任地でボランティアがそれを使用することにより、当該企業・製品の認知度を高める活動に間接的に寄与することなどが挙げられている。

なお、JICAにおいても、同様の趣旨からボランティア事業の在り方を検討するための外部有識者も交えた委員会を同年2月に設置して議論を進めており、同年7月に報告書の取りまとめを目指している。

(3) 改めて問われる協力隊の意義

前述の見直し案は、ボランティア事業の持つ人材養成的な側面に焦点を当て、この人材を有効に活用するための具体的な仕組み作りを行うことにより、事業から新たな可能性を引き出そうとしているように思われる。その中で指摘された協力隊経験者のキャリアパスの問題など、帰国後における支援策の必要性については本院ODA特別委員会でもしばしば指摘され、筆者が同行したODA調査派遣団第1班が報告書の所見で述べた提言とも軌を一にしており、今後の具体化に向けた取組が待たれるところである。

他方、協力隊事業が開発協力からグローバル人材等の育成面にシフトすることに対しては、事業本来の趣旨である一定のスキルを持ち途上国の開発に資する人材を協力隊として派遣すべきであるとの考え方からすれば、懸念の声や議論が出てくることも予想される。

つまり、従来、協力隊経験者の人材活用といった場合、その活用の場は主に国際機関や外務省、JICA、NGOなど国際協力や途上国支援と密接な活動を行う機関が念頭に置かれてきた。これに対し、前述のように昨今では経験者の活用のみならず、協力隊制度そのものの活用範囲の拡大が期待され、特に成長戦略とも絡んだグローバル人材の養成などにも対象が広がることにより、結果的には企業活動の人材養成といった意味合いも持つ可能性が出てきている。

しかし、こうした動きに対しては、協力隊事業の制度趣旨との整合性、つまり協力隊事業がどこまで、また、どのように期待に応えるべきかについての本来的な議論も必要とも思われる。例えば、平成14(2002)年9月に出されたJICA報告書『21世紀のJICAボランティア事業のあり方』では、当該事業が持つ人材養成機能の重要性を指摘しつつも、それはあくまで途上国の経済的、社会的発展への貢献などの活動の結果として生じる「副産物」であるとし、「人材育成は目的ではない」と整理していた経緯がある。

外務省の見直し案を具体化していく上においては、協力隊事業の本来的な意義や位置付けについての改めての検証と丁寧な説明が求められる。

6. おわりに

協力隊員が途上国で行う開発協力は、地域社会に溶け込み、住民と一体になって活動する点に特色があり、自己の持つスキルの活用だけではなく、いかに現地の事情へ適応できるように自らを成長させることができるかが成功の鍵を握っている。すなわち、協力隊事業においては、隊員が持つスキルをいかす上で、人間的な成長の果たす役割が大きいと言えるだろう。

このことを考える上で示唆を与えてくれる協力隊経験者が書いた二冊の本がある。一冊目は、アフリカのマラウィで活動した隊員が書いた『自分に何ができるのか？答えは現場

にあるんだ』である。そこには、事業仕分けで批判されたような、特別なスキルも持たず、自分探しのような感覚で村落開発普及員として協力隊に参加した著者が、「現金収入を増加させる」という要請を柔軟に捉え、H I V / エイズ対策など、地域の諸課題の解決に取り組み、大きなインパクトを与えた活動が生き生きと描かれている。

一方、二冊目は、中米のホンジュラスで活動した隊員が書いた『青年海外協力隊の虚像』である。システムエンジニアとして、職場を無給休職して「夢」であった協力隊に参加したこの著者は、スキルも志も高く理想的な隊員像に合致する。しかし、要請内容と現場とのミスマッチ、隊員同士の人間関係、劣悪な生活環境など、次々に生じるアクシデントに打ちのめされ、任期を短縮して帰国せざるを得なかった背景がつづられている。

近年、多くの途上国で開発に前進が見られ、技術水準なども向上してきている中で、協力隊事業の在り方を見直すことは適当であると言えるだろう。新たな制度設計に当たっては、開発協力と人材養成という二つの側面が相互に影響し合う中で成果を上げている協力隊の特色を損なうことなく、グローバル人材の養成といった新たな期待に応えることができるのか、外務省及び J I C A の今後の具体的な制度設計が注目される。

【参考文献】

- ・ 東京大学大学院総合文化研究科「人間の安全保障」プログラム『国際協力における海外ボランティア活動の有効性の検証』（青年海外協力協会（J O C A）受託調査研究報告書（2007年－2009年）平成21年6月）
- ・ 国際協力事業団青年海外協力隊事務局『21世紀のJ I C A ボランティア事業のあり方』（平成14年9月）
- ・ 山田耕平『自分に何ができるのか？ 答えは現場にあるんだー青年海外協力隊アフリカの大地を走る』（東邦出版 平成19年12月）
- ・ 石橋慶子『青年海外協力隊の虚像ー天下りの温床』（健友館 平成9年10月）