

様 式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19（共通）

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書



平成 30 年 9 月 4 日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2014～2017

課題番号：26380712

研究課題名（和文）国際協力におけるボランティアの動員メカニズムに関する研究 - 官民連携モデルの考察 -

研究課題名（英文）Promoting the youth volunteer activism in the field of international cooperation

研究代表者

高橋 華生子（TAKAHASHI, KAOKO）

明治大学・情報コミュニケーション学部・専任講師

研究者番号：80507905

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究は国際協力におけるボランティアの動員をテーマにして、シンガポールの政府事業である「ユース・エクスペディション・プロジェクト（YEP）」を事例にとり、ボランティア文化の醸成におけるトップダウンのイニシアチブの意義とその背景を分析した。YEP自体は社会貢献活動の拡大と若年層の人材育成を掲げたものであり、実施体制における分権化とマルチセクターの協働を進めることで拡大を遂げてきた。そうした構造的な特徴に加えて、YEPは非営利セクターの発展という経済開発の礎として認められること、さらには途上国の社会開発と市民団体を支援するスキームでもあり、従来とは異なる政府開発援助のあり方を示している。

研究成果の概要（英文）：Toward the vitalization of voluntary activism, coherent top-down initiatives are critically needed in addition to organic bottom-up efforts. With sticking to the theme of international cooperation and human resource development, this study investigates a mechanism of mobilizing youth overseas volunteers by looking into a governmental scheme in Singapore: Youth Expedition Project (YEP). Findings of this research show that YEP is actually a device for promoting decentralization and cross-sectoral collaboration. Furthermore, it is expected to trigger economic development through fostering a prospective non-profit sector; and it also contributes to formulating a renewed model of supporting local communities and organizations in developing countries. From those analyses, it is fair to say that YEP is not a mere volunteer program; rather it should be considered as a comprehensive development policy to survive this ever-globalized world.

研究分野：NGO研究、国際開発、都市計画

キーワード：国際協力 ボランティア シンガポール 社会貢献 NGO 官学連携

## 1. 研究開始当初の背景

近年、あらゆる支援の現場において、非政府組織(以下、NGO)やボランティアが果たしうる役割の大きさが強調されている。そうした「市民セクター」の成長の背景には、至上主義的な政策への転換が指摘できる。第2次世界大戦後、福祉国家体制が成立していた時代においては、国家と市民の関係性は従来の2元的な統治モデルに基づいていたため、行政主体である国家が資源の分配・再分配や公的サービスの供給などを司っていた。しかしながら、1970年代末からの世界的な財政赤字の拡大や債務危機の勃発、そしてそれに続く新自由主義の台頭を受けて、戦後の福祉社国家体制は揺らぎ始めることとなる。「小さな政府」というスローガンの下、緊縮財政によって公的支出が削減され、民間企業からの効率的なサービス提供を促す民営化や規制緩和が進められていったわけだが、その結果、市場の恩恵を得るものと排除されるものの格差が開き、貧困の深化を招いてしまったのである。すなわち、行政も企業も対応しない満たされないニーズが倍加するなか、それに応える存在として、市民団体やボランティアの意義とその活動が強調されるようになったのである。

フィランソロピーの概念が根付いている欧米諸国では、草の根レベルで活躍する団体に関わるボランティアの実践が育まれてきた。そのため、一般市民を社会貢献活動に取り込んでいく、いわば「動員型」のNGOが着実に発展していき、利害関係のない第3者による支援の素地が築かれてきたのである。

それに対し、多くのアジア諸国では、欧米のような市民・ボランティア活動が社会的に十分な市民権を得ているとは言い難い。そういった状況の根底には、アジア社会における隣組的な「共助」という概念の強さが言及できよう。ゆえに、第3者の「ボランティア」ではなく、共同体内での相互扶助が機能してきたと考えられる。

加えて、戦後に発展してきた政治体制も、以上の議論に関係してくる。戦後のアジア諸国では、経済発展にプライオリティを置いた権威主義的な国家体制が敷かれることもあり、市民活動が抑圧・監視されることも少なくなかった。そのため、ボランティアの実践が慣習としても制度としても体系化されてこなかったと考えられる。

とりわけ国際的な社会貢献活動については、国内のものに比べて利害関係が見えにくいため、ボランティアの動員はさらに困難を極め

ている。しかしながら、国境を超えた市民活動への需要が高まり続けていることを鑑みると、新たな動員のメカニズムの考究が求められているといえる。

## 2. 研究の目的

本研究が再考する争点とは、ボランティアに表象される市民活動の成長が、自発的に起こるという認識である。つまり、草の根レベルの取り組みは有機的に発展するべき、という暗黙の前提を問い直す必要がある。とくに、市民活動への理解が十分でない地域でボトムアップの試みを広げるには、NGOらの自助努力だけでなく、トップダウンからの働きかけが鍵となる。つまり、ボランティア活動の深化と定着に関する研究は、行政のイニシアチブを変数に加えて分析することが求められており、こうした再考の作業は、トップダウン型の行政と地縁的なつながりが強いアジア社会において、とりわけ重要な意味を持つ研究である。

以上の仮説に立脚して考えると、シンガポールの取り組みを分析する意義は非常に大きい。上述したアジア社会の特徴のように、シンガポールでは共助の考えが国家理念として掲げられてきたこと、人民行動党の一元的な体制のもとで市民活動がコントロールされてきたこと、そしてさらには行政からのサービス提供が充実していたことなどから、市民団体やボランティアの政治的・経済的・社会的なスペースは狭く、それらの活動は特定の 이슈に限定されてきた(重富、2001)。しかしながら、冷戦構造の崩壊といった世界秩序の変化、そしてグローバル化の進展とともに新たな民主化の局面が現れてくるなかで、シンガポール政府の対NGO政策も軟化傾向にあり、ボランティア活動の裾野も広がりつつある。とはいえ、ボトムアップの活動基盤が成熟していないため、市民団体のみによるボランティア層の開拓には限界がある。そうした状況下でボランティア活動を開花させるには、NGOらによるボトムアップの実践を促す、トップダウンの働きかけが鍵となる。

潜在的なボランティア人口のなかでも、シンガポールではとくに、大学生を中心としたユースに特化した政策を展開している。その代表的なイニシアチブが、2000年に始まった「ユース・エクスペディション・プロジェクト」(Youth Expedition Project、以下 YEP)である。端的にまとめると、YEPとは15歳から35歳までのユースから成るチームに対して、そのチームが実施する海外でのボランティア活動に補助金

を供与する支援スキームである。シンガポール政府は YEP といったプログラムを進めながら、国内外の NGO の活動を教育の現場に取り入れていく仕組みを作り上げつつある。このようなシンガポールの試みは、学官連携を深化させながら社会貢献活動への参加と人材育成の推進を図るという、新しい開発モデルを提起しているといえよう。

### 3. 研究の方法

本研究は、対象事業である YEP の関連諸機関と参加ユースへの半構造的インタビューとチームの視察などからなるフィールド調査と、フィールド調査で得られた情報や知見を理論的にまとめるための文献調査で進められた。

本研究の根幹を成すフィールド調査は、大きく 4 つの対象グループに分けておこなわれた。第 1 のグループは、政府関係機関である。ここでの核は上述の NYC になる。NYC については、担当部署の専任スタッフとのラポートを築き、複数回に渡ってインタビューをおこなった。加えて、YEP 創設当初の統括団体である Singapore International Foundation でも聞き取りをおこない、開始時から YEP の体制や狙いがどのように変化してきたのかを精査した。NYC に関しては、現地での調査を調整するうえでのゲートキーパー的な存在でもあったため、コンタクトを取りながら他の対象グループとのネットワークづくりにも協力してもらった。

第 2 のグループは教育機関である。後述にあるが、YEP の参加ユースの多くが大学生や高専の生徒であるため、高等教育機関を中心に担当部署やスタッフにインタビュー調査を実施した。シンガポール国立大学 (National University of Singapore、以下 NUS) やシンガポール・ポリテクニク (Singapore Polytechnic、以下 SP)、ニース・ポリテクニクなどの国公立の機関だけでなく、シンガポール経営学院 (Singapore Institute of management) といった私立大学でも調査し、官学連携のイニシアチブと機関ごとの特徴と差異を分析した。

第 3 のグループは、YEP に申請・参加したユース・チームである。これは主に上記の NUS と SP の 2 機関の協力のもとで実現し、合計で 6 チームに対してインタビューをおこなった。具体的には、各チームの立ち上げから実施に至るまでのプロセスや活動の内容といった事業そのものに関する情報から、学生自らが得た経験や知見、将来のビジョンとの関連性などについて質問をし、ユースたちがいかにして YEP を活用し、どのように評価しているの

かを探ることに努めた。その他には、ユース・チームのカウンターパートである NGO (YMCA など) にもアプローチし、YEP における市民セクターの関わりを捉えることにも従事した。

以上に挙げた直接的に関わるステークホルダーに加えて、学際的な見地からの考察を反映させるため、NUS で学生の海外送り出しをおこなっている University's Scholars Programme の研究者にも働きかけ、YEP のような国際化スキームに関する情報と知見を提供してもらった。

さらには、YEP 自体に関する新聞や雑誌の記事、そして報告書等は現地では入手できないものが多いため、シンガポール国立図書館に頻繁に足を運んで、開始当初から最近に至るまでの情報収集にも尽力した。シンガポールのメディアを用いる際は、センサーシップの点にも配慮する必要があるため、シンガポール国外のメディアが発信している情報にもアンテナを張り、バイアスがかからないように注意した点を付記しておく。

さらには、YEP といったボランティア事業の単なる事例紹介で終わらないよう、NGO 分析を含む市民社会論や開発援助論、シンガポールの政策研究などに関する論考にも目を配って、文献から得られる理論的な視点を投入し、学際的なスタンスに基づいた研究に取り組んだ。

### 4. 研究成果

#### 4. 1 構造的な特徴から見る革新性

上述した通り、YEP とはユースのチームによる国外での社会貢献活動を後押しする、政府の事業である。採択されたチームの参加者は、1 人当たり費用の最大 50% まで (上限 1,000 シンガポールドル)、あるいは 1 チームあたり最大 20,000 シンガポールドルに相当する補助金を受けることができる。各チームの参加者数に厳格な縛りはないが、これまでの記録をみると、20 名程度になっている。実際に供与された 1 人当たりの補助金をみると、各チームのプロポーザルの評価に応じて支給額が異なるが、2013 度のデータによると、平均は 35% から 40% になっている (NYC, n.a.)。

2000 年の開始以降、YEP の規模は年々拡大の一途にある。年間のチーム数と参加者数の平均は、2000 年度から 2005 年度の初期段階では 100 事業と 1,945 名であったが、2012 年度にはそれぞれ 250 プログラムと 4,950 名にまで上昇している。年間予算総額も 250 万シンガポールドルから 332 万シンガポールドルにまで増加

しており、国をあげた国際事業として伸張している。参加者の属性を見てみると、46%が大学、16%が高専の学生であり(NYC, 2014)、実に全体の6割以上が高等教育機関に絡んでおり、当初から大学生の開拓に専心してきたことが読み取れる。

YEPの拡大が進んだ要因として、以下に挙げる2つの構造的な特徴がある。1つ目は、実施体制の分権化である。都市国家であるシンガポールは、中央集権の度合いが極めて強く、トップダウン型行政の典型的な例として挙げられることも多い。以前はYEPも「文化社会青年省(Ministry of Culture, Community, and Youth)」の管轄にある「全国青年同盟(National Youth Council、以下NYC)」が主体となり、チームの出願やプロポーザルの認可、活動のモニタリングなどの一連の業務をおこなっていた。しかし、YEPの拡大とともにNYCによる一元的な構造が転換を迎え、他のステークホルダーへの権限委譲が進められている。そのなかでもとくに重要なのが、高等教育機関である。具体的には、YEPに申請するチームの立案・企画・施行といった「実」の重要な部分を教育機関が司り、そして研修や監査といった全体的なマネージメントをNYCが担うという、分権的なシステムが体系化されていったのである。以上の点は、YEPが上意下達の構図から脱し、高等教育機関の主体性を重んじる形への変化を示唆している。

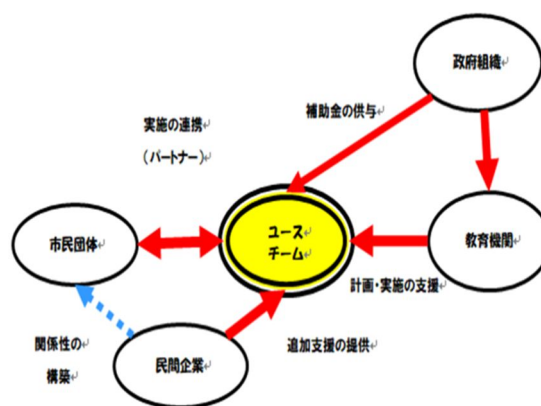
もう1つ、ユース層への分権化も注記すべき構造的な特徴である。前述した通り、YEPの実質的な部分は分権化が進んでいるため、それぞれの教育機関が自らの裁量で形式を整えていくことができる。例えば、NUSの場合、学生の自主性に任せたシステムを適用しており、分権化が学生のレベルにまで及んでいる。YEPの補助金応募にかかるチームの形成、チームが従事する活動の立案、海外カウンターパートとの折衝、出願書類の執筆といった大半の準備と手続きについては、学生課の担当者からのアドバイスを受けながら、学生が自らで完遂させることになっている(OSA-NUS, 2014)。その一方で、高専のSPでは、Department of Student Developmentが中心となってYEPのプログラムを企画・調整し、そのうえで当該プログラムのチームに参加する学生を募っている。SPの場合、YEPの策定と準備は大学側が引き受けているが、学生も受動的な参加者に留まることはなく、現地でおこなう活動のコンテンツ作成とその準備などを担っている。以上2校の事例は、参加学生が担う役割という点で差異が見られるが、それぞれのアプローチがYEPという

政府事業に対する高等教育機関の多様な関わり方を示している。

上述した「分権化」の他に、セクター横断型の協働体制もYEPが内包している構造的な特徴である。YEPは単純な官学連携のスキームではなく、市民セクターや民間セクターといった様々なアクターを取り込んでいく、マルチステークホルダー型開発のモデルでもある。各チームのビジョンをYEPの事業として具現化するには、現場で活動をおこなっているNGOなどのパートナーシップが求められる。YEPはそうした国外のサイトで活躍しているNGOとの連携を促す仕組みであるが、ユースの時期から市民団体への理解を深めていく教育プログラムとしても機能しているといえる。

それに加えて、YEPは民間セクターの関与をその計画・実施プロセスのなかに描いている。YEPに採択されたユース・チームは政府の補助金を受領できるわけだが、それと同時にその他の援助を募ることも許されている。NYCは表立って企業との仲を取り持っているわけではないが、ユース・チームが企業等に働きかけて協力を得ることを認可している。こうした動きは、近年拡大している「企業の社会的責任(CSR)」と共振しており、実際に多くのチームが資金や物資などの追加支援を企業から取り付けている。以上の点を鑑みると、下図にも示したように、ユース・チームはYEPを介して様々なセクターとの協働に乗り出しているだけでなく、それらの異なるセクターを結び付けうる楔として把握することができよう。

図 ステークホルダー間のつながり



#### 4.2 活動過程から生まれる画期性

以上に述べた構造的な特徴に加えて、フィールドでの活動に関する計画と実施の観点からも、YEPの先進性を描き出すことができる。第1のポイントは、国内と海外の課題を結びつける仕組みになっている点である。YEPの主たる目的は、社会貢献に活発なユースの育成に

あるが、とりわけ興味深いのは、ボランティアの実践を通して、国内と海外の現場を連節することにある。実際のチーム活動の流れは、3つの段階を経る形となる。参加チームは、まず、選定した問題に関する国内のボランティア活動に従事した後（第1段階）、そこでの学習と経験をもって海外の実習地に赴き、そこで国際的な社会貢献に関わり（第2段階）、そして帰国後に再び国内のフィールドに戻って活動の総括をおこなうこととなる（NYC, 2007）。この流れから発見される要点とは、地場であるローカルの文脈からボランティア活動の意味を捉えさせ、国内外に共通する問題をユースに理解させることで、ボランティア活動の定着を目指していることである。多くの国際ボランティア事業が海外の活動のみに傾注するなか、YEPの取り組みは国内と海外の接点を構築し、活動の持続性を狙っている点において、他の同様の事業と一線を画している。

第2のポイントは、海外実習をおこなう際に、現地の市民団体をパートナーとして組み込むことである。YMCAのようにシンガポールにも拠点のある組織を介して、現地のパートナー団体を選ぶケースもあるが、学生チームがパートナーとなりうる現地のNGOを自力で開拓し、市民レベルでの交流とネットワークを広域化させている案件も多数存在している。

ここで注目すべきは、現地のパートナー団体に対して、YEPの補助金の一部が「プロジェクト費用」として供与される仕組みになっていることである。その割合は各チームの判断に委ねられているが、平均して補助金の50%近くがプロジェクト費用に充てられている。ここから示唆できるのは、シンガポールのユース層を媒介にしているとはいえ、シンガポール政府の援助が途上国のNGOに流れるシステムとして、YEPの事業を捉えることができる点であろう。ドナー国における従来のモデルであれば、学生チームと現地受け入れ先の間に母国の市民団体をかませ、そこを起点として援助の一部が提供されることが主流であり、日本もその例外ではない。それに対しYEPの仕組みでは、供与の経路は間接的であるものの、より直接的かつ効率的に途上国の組織に資金が流れる形態になっている。このようなYEPのモデルは、途上国NGOの勢力を増大している現代において、先進国の政府が途上国の市民団体を支援するという、オルタナティブな開発援助の一案を提示しているといえる。

#### 4.3 グローバル化戦略としての新規性

YEPの取り組みが画期的である所以は、ユースによる国際的な社会貢献活動をグローバル化時代における国家の外交戦略として位置づけている点である。その理由は大きく3つある。第1に、東南アジア諸国連合（以下ASEAN）に象徴される準国家的な地域において、シンガポールのプレゼンスを高める策であること。事実、YEPの助成はASEANに属する近隣諸国での活動がメインになっているが、これはユースによるボランティア活動を介して、権威主義的なシンガポールのイメージを和らげようとする「草の根外交」であるとも言及できる。

第2に、オルタナティブな開発援助として機能している点が挙げられる。シンガポールの政府開発援助（ODA）は、資金や物資の提供ではなく、外務省が管轄している「シンガポール協力プログラム（以下、SCP）」と呼ばれる技術協力に特化しているが、YEPの諸事業も知識や技能の移転を取り上げる傾向があり、この点からも両者の親和性が高いといえる。また、開始当初はSCPを担当している外務省と関係のある団体がYEPを管轄しており、こうした背景からもYEPがODA的な要素を多分に含んで発展してきたことが分かる。このようにトップダウンの枠組みから捉えていくと、YEPは海外ボランティアの活発化に留まらず、人的交流を媒介にした外交政策であると把握できる。

第3の理由は、経済成長を牽引する新たな産業開発にかかっている。シンガポール政府が市民団体やボランティア活動を広めようとしている背景には、非営利セクターが生み出しうる経済効果の大きさがある。シンガポールだけでも、非営利セクターは2007年から2015年までの間で2,500以上の雇用を創出すると予測されており（Strait Times, 2008）、世界的にみても多くの優秀な人材が集まる有力なセクターとして注目されている。天然資源もほぼなく、昨今は近代的な第3次産業の集積によって成長を遂げてきたシンガポールにとって、「人材」こそがグローバル化時代の競争における比較優位である。そうしたなか、非営利セクターはその比較優位を活かすことができる新たな産業として脚光を浴びているのである。非営利セクターに資する人材を集積させるため、国外のNGOやNPOを呼び込みにも積極的に乗り出しているが、その新しい産業を根付かせるには、国内における人材の育成が肝要となる。この点を踏まえると、YEPは単なる青少年の社会貢献活動事業ではなく、グローバル化における生き残りをかけた国家の経済発展戦略であると理解できる。

中国やインドなどが興隆する現代において、シンガポールにも新興ドナーとしての大きな期待が寄せられている。そのような状況において、YEP は社会開発の援助スキームとしてだけでなく、途上国の市民団体を支援する先駆的なモデルとして、従来とは異なる ODA のあり方を提起しているといえよう。

#### 【参考文献】

重富真一（2008）「序章 国家と NGO」(重富真一編著)『アジアの国家と NGO：15 ヶ国の比較研究』、明石書店、p.13-40.

Office of Student Affairs, National University of Singapore (OSA-NUS) (2014) “Interviews with OSA staff,” conducted at the NUS. NUS, Singapore.

National Youth Council (NYC) (2007) *YEP Journal Vol.1: Expedition: Journeys of Hearts, Hands and Minds*, NYC, Singapore.

National Youth Council (NYC) (2014) “Youth Expedition Project,” presented at the NYC. NYC, Singapore.

National Youth Council (NYC) (n.a.) “Frequently asked questions on NYC grant schemes,” Available: [www.nyc.pa.gov.sg/pdf/FAQs-General.pdf](http://www.nyc.pa.gov.sg/pdf/FAQs-General.pdf). NYC, Singapore.

Strait Times (2008) “Doing good, making money” November 15, Singapore.

#### 5 . 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔学会発表〕(計 3 件)

Kaoko TAKAHASHI “Rise of Renewed Mobilization Strategies in the NGO World,” XVIII ISA World Congress of Sociology, Yokohama, Japan, July 2014.

高橋華生子 「国際的なボランティア活動の促進に向けた国家戦略 - シンガポールの政府事業に関する考察 - 」、第 26 回国際開発学会全国大会、2015 年 11 月、新潟大学。

Kaoko TAKAHASHI “Mobilizing the youth overseas volunteer activism: a case study of Singaporean model,” International Volunteer Cooperation Organisations Conference 2017,

Seoul, South Korea, October 2018.

#### 6 . 研究組織

##### (1)研究代表者

高橋 華生子 (TAKAHASHI Kaoko)  
明治大学・情報コミュニケーション学部・専任講師  
研究者番号：80507905