

青年海外協力隊の現状と課題

― 参加者拡大と有効活用の課題を中心に ―

藤崎 ひとみ

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 青年海外協力隊の概要
3. 青年海外協力隊の現状
 - (1) 派遣実績及び応募者数の推移
 - (2) 帰国後の進路
4. 青年海外協力隊の参加者拡大に向けた取組
 - (1) 現職参加制度
 - (2) 帰国後のキャリア支援
5. その他の課題
 - (1) 青年海外協力隊の在り方
 - (2) 具体的な施策の方向性
6. おわりに

1. はじめに¹

青年海外協力隊（JOCV：Japan Overseas Cooperation Volunteers）は、日本政府の政府開発援助（ODA）として、独立行政法人国際協力機構（JICA）が実施するボランティア事業の一つである²。1965年の発足以降、4万人を超える隊員を途上国へ派遣し、日本の「顔の見える開発協力」として開発途上国の発展に貢献している。2016年には、アジアのノーベル賞とも呼ばれるラモン・マグサイサイ賞³を受賞するなど、その活動は途上

¹ 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2019年10月17日である。

² JICAは、青年海外協力隊のほかにシニアを対象としたボランティアや日系社会を支援するためのボランティア派遣事業を行っている。

³ フィリピンのラモン・マグサイサイ元大統領を記念して創設された賞であり、マニラにある非営利団体「ラモン・マグサイサイ賞財団」により、アジア地域で社会貢献などに傑出した功績をあげた個人や団体に対し、毎年贈られている。

国を中心に高く評価されている。

しかしながら、最近では応募者数が減少するなど課題も多い。そこで本稿では、開発協力をはじめ、幅広い分野において帰国後の活躍が期待される青年海外協力隊について、その制度の概要や現状を紹介しつつ、参加者拡大の取組や今後の課題について整理したい。なお、本稿では、JICAが行うボランティア事業の全体像に触れつつ、その中で中核を担う青年海外協力隊事業を中心に見ていくこととする。

2. 青年海外協力隊の概要

青年海外協力隊は、JICAボランティアの一つであり、JICAボランティアは、開発途上国や日系社会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、それらを開発途上国の人々のためにいかしたいと望む一般国民を広く募集し⁴、選考⁵及び一定の訓練⁶を経て、開発途上国に派遣している。隊員は、派遣国に原則2年間滞在し⁷、現地の人々と生活や労働を共にしながら、その地域の経済・社会の発展に貢献する。このことから、JICAボランティアは、日本のODA事業の中で「国民参加型事業」と位置付けられている。

JICAボランティアの事業目的⁸は、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ボランティア経験の社会還元とされている。また、近年では、ボランティアの派遣国での活動を通じ、現地の人々の日本への好感度を高めるといった外交的意義や、ボランティアが国際的視野の涵養を中心に人間的成長を遂げることで、グローバル人材の育成につながるといった側面も事業の効果として強調されている。

JICAボランティア事業は、内閣官房の行政改革推進会議の下で行われた平成29(2017)年度秋の行政事業レビューの指摘⁹を受け、2018年に制度変更が行われ、JICAボランティア事業の総称を「JICA海外協力隊」とし、従来の年齢による区分に加え、専門性による区分(「一般案件」及び「シニア案件」)が導入された(図表1)。これに伴い、青年海外協力隊は「JICA海外協力隊」のうち、一般案件で開発途上国に派遣される20

⁴ 募集は一般に春(2～4月頃)と秋(8～9月頃)の年2回行われ、それぞれ「春募集」、「秋募集」と呼ばれている。

⁵ 選考は二段階で行われ、一次選考では書類に基づき、技術審査、健康審査、語学力審査が行われ、二次選考では人物・技術面接が行われる。

⁶ 合格者は、原則として現地での活動に必要な語学力、実務能力、危機管理能力等を身に付けるために、約70日間の派遣前訓練を受講する。訓練は、長野県駒ヶ根市または福島県二本松市の青年海外協力隊訓練所において合宿形式で行われている。その他、必要があると判断された対象者には、職種により1日～3か月程度の技術補完研修が行われる。

⁷ 派遣期間が1か月～1年未満の短期派遣制度もある。

⁸ 「JICAボランティア事業の方向性に係る懇談会」の提言(2016年3月29日)を受けて、2017年度から現在の事業目的を適用している。詳細については、本文5.(1)を参照。

⁹ この行政事業レビューでは、JICAボランティア事業について、①開発途上国の経済・社会の発展への寄与の観点からの効果的・効率的な実施、②青年、シニアの年齢別区分ではなく、専門的技能の有無等の特性に応じた制度設計など本制度の枠組みの抜本的な再検討、③ボランティア事業の評価精度の向上及びPDCAサイクルの構築、④ボランティアの待遇における現地生活費・住居費・諸手当や現職参加者の所属先への人件費補てんの見直し、⑤NGO等との更なる連携の促進等が指摘された。

～45歳の者を対象とする事業となった。また、同変更では、派遣期間中に支給される現地生活費、住居費、諸手当についても見直しが行われた¹⁰。

図表 1 制度変更の概要

【制度変更前】		【制度変更後（2018年度秋募集以降）】		
JICAボランティア		JICA海外協力隊		
		一般案件 (広く職種で応募する区分)	シニア案件 (一定以上の経験・技能等が必要な 個別案件へ応募する区分)	
20～39歳	青年海外協力隊 日系社会青年ボランティア	20～45歳	青年海外協力隊 日系社会青年海外協力隊	シニア海外協力隊 日系社会シニア海外協力隊
40～69歳	シニア海外ボランティア 日系社会シニアボランティア	46～69歳	海外協力隊 日系社会海外協力隊	

(出所) 筆者作成

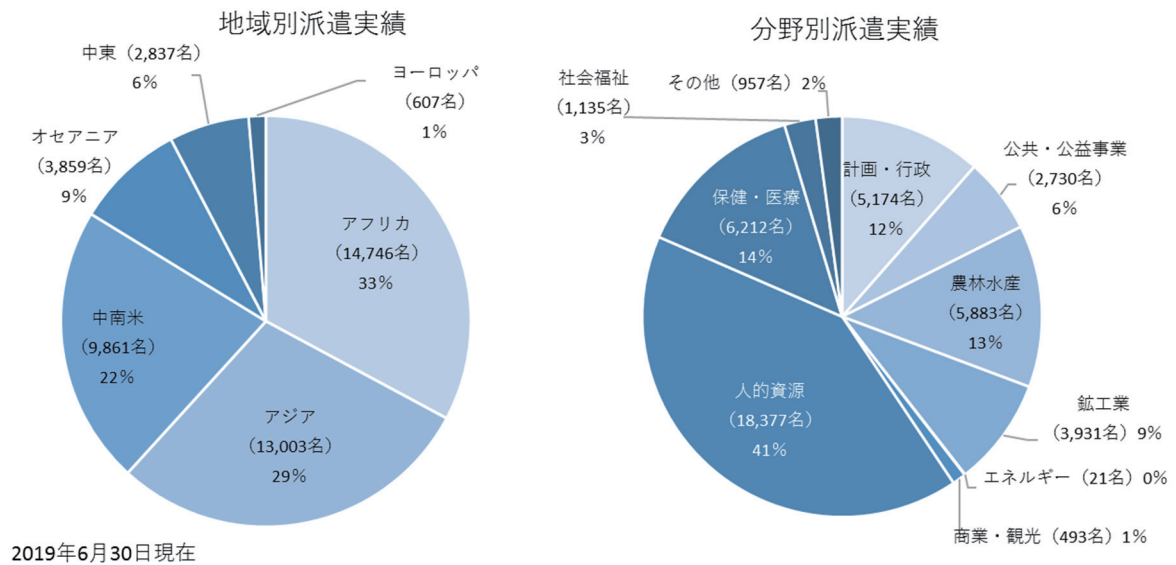
3. 青年海外協力隊の現状

(1) 派遣実績及び応募者数の推移

青年海外協力隊は、1965年にラオスへ5名の隊員を派遣して以降、累計で92か国へ計44,913名(2019年6月30日現在)の隊員を派遣し、現在では「計画・行政」、「公共・公益事業」、「農林水産」、「鉱工業」、「エネルギー」、「商業・観光」、「人的資源」、「保健・医療」、「社会福祉」の9分野、約120にわたる職種で協力を展開している。派遣地域は、アフリカ(33%)、アジア(29%)、中南米(22%)が中心となっており、分野は、日本語教育や小学校教育等を含む「人的資源」(41%)が最も多く、次いで看護師等を含む「保健・医療」(14%)、野菜栽培等を含む「農林水産」(13%)、コミュニティ開発等を含む「計画・行政」(12%)となっている(図表2)。

¹⁰ 現地生活費、住居費、諸手当について、青年、シニアの年齢区分によって金額が異なっていたが、見直しにより、全区分において原則同水準となった。なお、現地生活費、住居費は、国・地域ごとに支給額が異なり、現地調査を通じて金額を定めている。派遣期間中の手当については、無職・無給での参加者に対し、本邦支出対应手当として月額55,000円、無職・無給での参加者で活動期間を満了した者に対し、協力活動完了金として月額20,000円が支給され、シニア案件に派遣される者には、別途経験者手当として月額20,000円が支給されることとなった。

図表 2 地域別派遣実績及び分野別派遣実績（累計）



（出所） J I C Aホームページ<<https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/jocv.html>>より作成

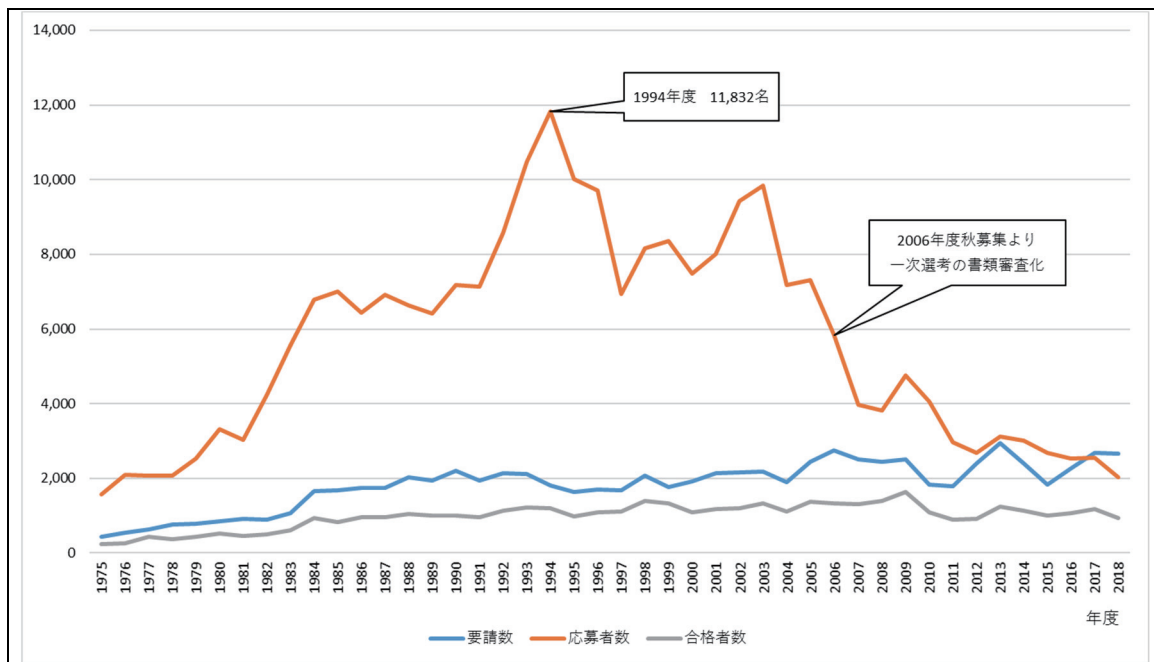
青年海外協力隊への応募者数については、派遣対象国の拡大と日本のODAの規模の拡大に伴って増加し、1994年度にピーク（11,832名）を迎え、近年は年間2,000～3,000名程度で推移している（図表3）。2018年度は、応募者数2,030名、最終合格者数946名であるのに対し、途上国からの要請数は2,667名であった¹¹。要請数に対する最終合格者の充足率は35%にとどまっており¹²、要請に十分に答えられていない状況となっている。応募者数減少の要因については、少子化による若年人口の減少や若者の内向き志向、国内の就職状況が好調であることに加え、NGOの増加や民間企業の海外進出が進み、海外で働く選択肢が広がっていることなど様々な指摘がなされている¹³。

¹¹ 日系社会青年ボランティア／日系社会青年海外協力隊を含む。

¹² 最近の充足率を見ると、2014年度は48%、2015年度は54%、2016年度は47%、2017年度は44%となっており、40～50%程度にとどまることが多く、2018年度の35%は、過去40年の実績と比較して最も低くなっている。

¹³ 藤掛洋子「第3章 青年海外協力隊短期派遣と「グローバル人材育成」」岡部恭宜編著『青年海外協力隊は何をもたらしたか 開発協力とグローバル人材育成50年の成果』（ミネルヴァ書房、2018年）65頁、第198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2号8頁（平31.2.14）等

図表3 青年海外協力隊の要請数・応募者数・合格者数の推移



(注1) 2006年度秋募集より一次選考が筆記試験から書類審査となり、応募者数が受験申込者数から書類審査提出者数に変更となった。

(注2) 2016年度以降については、日系社会青年ボランティア／日系社会青年海外協力隊を含む。

(出所) 外務省資料より作成

(2) 帰国後の進路

2016年度に帰国した青年海外協力隊及び日系社会青年ボランティアのその後の進路状況としては、20%が現職復帰、8%が進学・復学、63%が新たな就職の道に進んでおり、就職先の内訳は、民間企業(45%)が最も多く、次いで公益法人・独立行政法人(21%)、教員職の地方公務員(11%)、JICA関係(9%)、行政職の地方公務員(6%)となっている(図表4)。

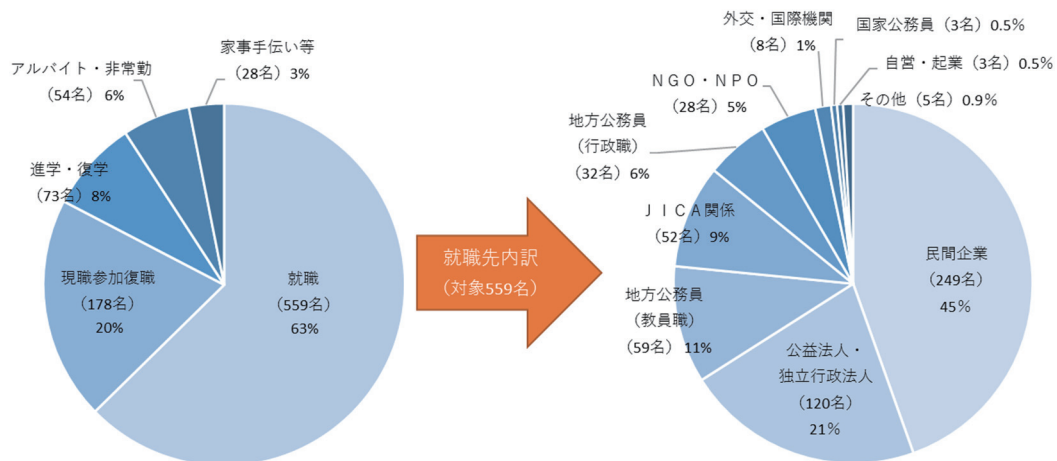
青年海外協力隊の帰国後のキャリアパスは長年の課題であり、参議院政府開発援助等に関する特別委員会においても、しばしば論点となってきたところである¹⁴。かつて、協力隊経験者は「自己主張が強い」、「組織になじめない」など見られ、企業が採用を敬遠するような状況があったとの指摘もあるが¹⁵、最近では、国際化が進む企業が求める人材像も多様化し、帰国隊員の途上国で培われたコミュニケーション能力や突破力、語学力等を高く評価する企業も増え、求人数も多くなってきている¹⁶。

¹⁴ 第198回国会の例として、第198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2号8頁(平31.2.14)、同第3号14～15頁(平31.2.28)、同第4号2頁(平31.3.19)が挙げられる。

¹⁵ 「50年の、その先へ」『国際開発ジャーナル』(2015年10月)16頁

¹⁶ 外務省資料によると、2018年度の帰国隊員(現職参加者を除く青年)723名に対し、JICA海外協力隊経験者採用を希望する求人数は1,482名(倍率2.05)であり、2018年度の有効求人倍率1.61と比較すると、この倍率は高いとのことである。

図表4 帰国隊員の進路状況



(注1) 2016年4月1日から2017年3月31日までに帰国した青年海外協力隊及び日系社会青年ボランティア(計1,095名)に対するアンケートを実施し、回答があった892名の進路状況を集計したもの。

(注2) 1%未満のものは、小数点第1位まで記載。

(出所) JICAホームページ<https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/career_support/careerinfo/index.html>より作成

4. 青年海外協力隊の参加者拡大に向けた取組

青年海外協力隊の参加者拡大に向けた取組の強化が求められる中、JICAは、SNSの活用など広報の拡充や、WEB上での応募受付や応募期間を拡大するなど応募時の利便性を向上させている。また、参加に当たって企業等を退職する者も多いこと¹⁷や参加者の参加動機が途上国への貢献だけでなく、自身のキャリアアップにも向けられるようになってきたことを踏まえ、現職参加制度や帰国後のキャリア支援にも力を入れている。

(1) 現職参加制度

現職参加制度とは、企業等に勤務している者を休職や職務専念義務免除などの形で、所属先に身分を残したまま協力隊員として派遣する制度である。参加者にとって帰国後の職場が確保されているため、より安心して参加できることや、所属先の企業等にとっても、コミュニケーション能力や語学力の向上など職員のスキルアップにつながるというメリットがあるとされる。現在、全体の20%程度が現職参加であり¹⁸、現職参加については、以下のような制度が設けられている。

ア 現職教員特別参加制度

現職教員特別参加制度とは、公立学校、国立大学附属学校、公立大学附属学校、私立

¹⁷ 外務省資料によると、JICAボランティアの退職参加者の割合は、2016年度40.9%、2017年度38.0%、2018年度37.9%となっている(短期派遣、振替派遣を含む)。

¹⁸ 外務省資料によると、JICAボランティアの現職参加者の割合は、2016年度18.7%、2017年度20.2%、2018年度20.9%となっている(短期派遣・振替派遣を含む)。

学校及び学校設置会社が設置する学校の教員を「教員」としての身分を保持したまま JICA 海外協力隊へ派遣する制度である。2001 年に文部科学省と JICA の連携で制度が創設され、2002 年から 2016 年までに 1,140 名の教員を派遣している¹⁹。この制度では、学年の区切りをまたがずに復職が可能であるよう、訓練と派遣を合わせた参加期間を 2 年間とするほか、一次選考の職種別試験における技術審査を免除するなどの優遇措置が設けられている。

途上国においては特に教育分野での協力が重視されており、この要請に応える人材として現役の教員が適任であるほか、帰国後に隊員としての経験が教育現場にも還元され、我が国の教育の質の向上にもつながることが期待されている。

イ JICA 海外協力隊（民間連携）

民間連携制度²⁰は、民間企業等と合意を結び、社員を青年海外協力隊等として開発途上国に派遣することを通じ、企業のグローバル人材の育成や海外事業展開にも貢献するものであり、企業等の要望に応じ、派遣国、職種、派遣期間等を相談しながら決定する点に特色がある。事業展開を検討している国等へ社員を派遣し、協力隊の活動を通じて、文化、商習慣、技術レベル等の把握、語学の習得のみならず、コミュニケーション能力や問題解決力、交渉力などが養われ、帰国後の企業活動に還元することが期待されている。

JICA は、これまでに 96 社（うち、中小企業は 64 社）と合意書を締結し、そのうち 2018 年 10 月時点において 55 社（うち、中小企業は 23 社）が有効となっている。

ウ 現職参加促進費

現職参加促進費は、地方公務員や民間企業等²¹の現職参加を行うに当たり、所属先に対し、雇用を継続するために必要な社会保険料等の経費の一部を定額（月額 102,600 円）で支給する制度である。

従来、地方公務員や民間企業等が有給での参加を認める場合、所属先に対し、給与及び賞与の 8 割²²を補てんする制度（人件費補てん）が設けられていたが、平成 29（2017）年度秋の行政事業レビューにおいて抜本的見直しが求められたこと²³を踏まえ、同制度に代わって導入されたものである。

現職参加促進費制度では、派遣期間中の社会保険の継続を条件に、有給での参加者だけでなく無給での参加者へも支給対象が広がった。しかしながら、一人当たりの支給水準が大幅に下がったことにより、民間連携制度と人件費補てんを併用していた中小企業の連携派遣は大幅に減少することとなった²⁴。

¹⁹ 短期での派遣及び日系社会青年ボランティアによる派遣を含む。

²⁰ 2012 年に民間連携ボランティア制度として創設され、2018 年度秋募集以降、「JICA 海外協力隊（民間連携）」に名称変更された。

²¹ 民間連携制度の適用を受ける大企業は対象外となる。これは、民間連携制度の下での派遣には、企業側のメリットも大きいことや一般的に大企業は中小企業に比べ人材・資金に余裕があることが勘案されるためである。

²² 民間企業等の場合、所属先の一般管理費見合いとして、別途補てん額の 4 割が支給されていた。

²³ 前掲脚注 9 参照

²⁴ 2018 年 3 月時点で民間連携派遣の有効な合意書は 78 社（うち、中小企業 55 社）であったが、人件費補てん

（２）帰国後のキャリア支援

ボランティア経験者の帰国後のキャリア支援は、協力隊の目的の一つである「ボランティア経験の社会還元」の観点からも重要な取組である。このため、JICAは、帰国後の研修の実施や、個別に進路相談に応じるための進路相談カウンセラーの設置、国際協力キャリア総合情報サイト「PARTNER」²⁵内における帰国隊員向け進路情報ページの開設等により、様々な情報提供を行っている。また、帰国隊員による企業等への活動報告会、企業の人事担当者等による進路開拓セミナーの実施等により、企業等に対する協力隊事業の認知度の向上や採用を希望する企業等と帰国隊員のマッチングも図っている。

さらに、教員・自治体職員の採用や大学・大学院入学等における様々な優遇措置²⁶や国連ボランティア計画（UNV）²⁷と提携し、UNV派遣についてJICAが派遣費用²⁸を負担する一方、帰国隊員の中から募集・選考・推薦を行う「JOCV枠UNV制度」、NGO等でインターンとして実務経験を積むための実施経費を支援する「NGO活動支援制度」、帰国後の進路開拓に役立つ技術・技能の修得または免許・資格の取得につながる教育訓練（通信教育、進学、資格取得講座など）について、20万円を限度にその費用の8割を支援する「帰国隊員等教育訓練手当」等の制度がある。

５．その他の課題

青年海外協力隊事業における応募者減少の課題とこれを踏まえた参加者拡大の取組については前述のとおりであるが、その他にも様々な課題が指摘されている。

2015年6月、JICAは、青年海外協力隊事業50周年を機に、今後のJICAボラン

制度廃止を受け、2018年5月付で33社の中小企業が合意書を解除した。

²⁵ 同サイトでは、「オールジャパンの国際協力活動促進」という理念のもと、JICAの情報のみならず、国際機関、開発コンサルティング企業、国際協力NGO、国際協力関連機関、政府機関・地方自治体、大学、民間企業など、幅広い実施主体の国際協力関連情報を一元的に発信している。詳細は同サイト<<http://partner.jica.go.jp/>>参照。

²⁶ 公立学校教員の採用については、選考試験の一次試験における一般教養や教科専門等を免除したり、代わりに論文を課したりする等の措置や、一次試験の点数への加点等の措置が行われており、2018年度は40の自治体において実施されている（JICA「公立学校教員採用選考試験におけるJICA海外協力隊経験者特別措置等 2018年度実施実績」（2019年2月28日）<https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/career_support/careerinfo/pdf/kyouin.pdf>）。

自治体職員の採用については、協力隊経験を受験要件とする特別採用制度を有する自治体（2018年度において32自治体）や社会人選考の受験資格となる社会人経験年数に協力隊経験年数を通算できるとする自治体（2018年度において58自治体）がある（JICA「自治体職員採用試験におけるJICA海外協力隊経験者特別措置等 2018年度実施実績」（2019年3月18日）<https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/career_support/careerinfo/pdf/jichitaishokuin.pdf>）。

大学・大学院入学については、16の大学・大学院において青年海外協力隊等の経験者を含む社会人・国際協力経験者に対する受験枠や特別措置が設けられており、また5つの大学院において青年海外協力隊の活動に従事しながら修士号の取得が可能となるようなプログラムが設けられている（JICA「青年海外協力隊等の経験者を含む社会人・国際協力経験者に対する受験枠や特別措置のある大学・大学院 2018年度試験実施実績（2019年度入学）」（2019年3月28日）<https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/career_support/careerinfo/pdf/daigaku_yugu.pdf>）。

²⁷ 国連ボランティア計画は、国連開発計画（UNDP）の下部組織であり、開発途上国における開発支援や紛争地域での緊急援助、その後の平和構築活動などに貢献する意志のある市民を世界中から募り、主に国連機関の要請に応じて、「国連ボランティア」として現地への派遣を行っている。

²⁸ 国連ボランティアの生活費、住居費等の費用であり、通常は派遣先の国連機関等が負担している。

ティア事業の果たすべき役割とその他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、11名の有識者の委員で構成される「JICAボランティア事業の方向性に係る懇談会」を設置し、2016年3月に提言²⁹を行っている。これは、JICAボランティア事業全体に関するものであり、青年海外協力隊に限定したものではないが、青年海外協力隊の今後を考える上で重要な視点が示されている。

（１）青年海外協力隊の在り方

提言では、これからのJICAボランティア事業の方向性の総論として、JICAボランティアの事業目的の整理を行っている。それまでの事業目的は、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とされていた。提言では、②の「友好親善」について、様々なレベルでの海外交流が行われ、友好親善を図る機会が多様化している今日において、協力隊の活動は単なる友好親善にとどまらず、更に深い次元での関わりであることから、「友好親善」を削除し、「共生」を新たに加え、「②異文化社会における相互理解の深化と共生」とした。また、③の「国際的視野の涵養」は、ボランティア活動を通じて自ずと育まれるものであるとして削除し、「③ボランティア経験を活かした社会貢献」とした³⁰。

「国際的視野の涵養」を事業目的そのものから外す一方で、JICAがグローバル人材の育成やボランティア事業を通じたキャリアアップを前面に打ち出していくことは、相反する動きに見える部分もあり、また、グローバル人材育成やキャリア支援は、他府省等でも行われている。こうした中でJICAが行う意義について、説明責任を果たしつつ、今後具体的にどのように取り組み、成果をあげていくのが注目される。

（２）具体的な施策の方向性

提言では、具体的な施策の方向性として、ボランティア事業への参加促進や帰国ボランティアの活躍に関する施策のほかに、①資質³¹を備えた人材を派遣するための選考方法の改善と訓練体系の整備、②現地活動における支援体制の強化、また、新しい取組への挑戦として、③他国のボランティアとの連携やボランティア事業のモニタリング・評価方法の確立が掲げられている。単に参加者を増やすだけではなく、その質をどのように確保するか、また、現地での活動をいかに充実させるか、そのための事業の評価をどのように行っていくのかといったことが大きな課題として認識されている。

この点、JICAは、派遣前訓練の改善、国ごとの事業戦略・計画の強化やJICAの他事業との連携強化、また、PDCA・評価体制の構築、UNVや米国平和部隊（Peace

²⁹ JICAボランティア事業の方向性に係る懇談会「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）〈<https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/report/pdf/suggestion.pdf>〉

³⁰ JICA法や内部規定との整合性を踏まえ、最終的には「ボランティア経験の社会還元」という表現になった。現在の事業目的については、本文2.を参照。

³¹ ボランティア人材の資質について、「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」が求められるとしている。

Corps)³²との連携などの取組を行っている。こうした取組について、今後も注視していく必要がある。

6. おわりに

少子高齢化が進み、若年人口が減少する一方で、開発協力に対する需要は複雑化・高度化が進んでおり、青年海外協力隊への参加者を拡大し、質と量の両面を重視した人材確保に向けた一層の努力や現地での充実した活動を支える体制の強化が求められている。

一方、国際協力の在り方も多様化し、NGOはもちろん、民間企業、地方自治体などにおける様々な国際協力の活動の幅が広がるとともに、国内においても新たな事業展開、地方創生など、協力隊経験者がその経験をいかした活躍が期待される場面が多くなっている。

こうした状況を踏まえ、更に効率的で効果的な国際協力体制を構築するために、府省、NGO、民間企業等との官民一体となった連携を深め、それぞれの適切な役割分担を踏まえつつ、人材の好循環が生まれるような制度を構築していくことが重要となる。

(ふじさき ひとみ)

³² 米国平和部隊は米国政府の国際ボランティア派遣機関であり、1961年にケネディ大統領の大統領令によって創設された。教育や保健、農業技術、地域開発などの分野で米国人ボランティアを派遣し、草の根レベルで途上国の経済発展と人々の生活向上を目指している。1961年の創設以来、累計で約22万人(2014年時点)のボランティアを海外に派遣しており、政府が実施するボランティア事業の中で世界最大規模を誇る。