

オファー型協力を通じて戦略的に取り組む分野と協力の進め方 「パートナーとの共創のためのオファー型協力」

2025年8月

- ✓ 2023年6月に閣議決定した開発協力大綱において謳われているとおり、国際社会が複合的危機に直面する中で、我が国は、「人間の安全保障」の理念に基づき、国際的な協力を牽引すべき立場にある。開発資金へのニーズは膨大である中、民間企業、市民社会、国際機関等の多様なアクターとの連携や新たな資金動員にむけた取組もより重要になっている。こうした国際環境において我が国がその地位にふさわしい開発協力を行っていく上では、ODAが外交の最重要ツールの一つであることを踏まえ、我が国の外交政策上戦略的に重要であり、かつ複合的な開発課題の解決の鍵となる分野に集中的にリソースを投入し、我が国の強みを活かした協力を行うと同時に、民間資金や様々な技術との連携により開発効果を最大化していくことが不可欠である。また、途上国との関係は、我が国からの一方的な支援提供だけでなく、国際社会において政治・経済両面で存在感を増す途上国の活力を日本にも取り込むための互恵的なものへと転換していくことが求められており、ODAもその重要な一翼を担うものに変化することが必要となっている。
- ✓ こうした考えの下、開発協力大綱において、我が国の外交の最も重要なツールの一つである開発協力を一層効果的・戦略的に活用するための方策として、新たに打ち出した施策の一つが「オファー型協力」である。「オファー型協力」とは、我が国の外交政策上戦略的に重要であり、かつ、複合的な開発課題の解決の鍵となる分野に資源と人材を集中的に投入し、双方にとって望ましい未来を共に築いていくことを目的として、我が国の戦略（重点分野、各分野で達成すべき目標、協力の実現のためのシナリオ）を定め、それを土台にして、その相手国との対話と協働を通じて、各国に適した国ごとの支援の方策を編み出し、共にその実現を図っていく共創による協力

という新たな仕組みである。その過程では、具体的にどのような開発協力目標を設定し、それをどのように実現していくかは相手国の事情によって異なることから、上記の我が国の戦略を土台として、相手国との対話の中で、我が国の強みを活かし、かつ、相手国にとっても魅力的な形で積極的に提案しつつ、国ごとの協力内容（開発目標とそれを実現するためのシナリオと協力メニュー）を定めていく。

- ✓ 「オファー型協力」では、単に我が方から開発の在り方やメニューを途上国に提案し、途上国の開発課題を解決するだけでなく、共創によって生み出された価値により、グローバルな複合的危機への対応に連帯して取り組むとともに、我が国の課題の解決や経済成長にもつなげていく。そして、国際社会全体に広く普遍していくにふさわしい社会的価値の共創にも取り組んでいく。このような目標の下、開発のプラットフォームに様々な主体（民間企業、公的金融機関、国際機関、他ドナー、市民社会、地方自治体、大学・研究機関等）を巻き込み、互いの強みを持ち寄り様々な協力を組み合わせることで、総合的な開発効果（Collective Impact）を最大化することを目指す。
- ✓ 本文書では、現下の開発課題や我が国の外交政策を踏まえ、①開発課題のうちいかなる分野に優先的に取り組んでいくのか、②それらの分野において何を目的として取り組むのか、③具体的にどのような「オファー型協力」を行うのかに関する方向性を示す。国際情勢や外交課題は刻々と変化するものであり、毎年一度をめぐりとして、本戦略の見直しを行う。

【基本認識】

- ✓ 世界は今、ウクライナ侵略や中東情勢に加え、気候危機やパンデミックなど、複合的な危機に直面しており、それにより途上国や脆弱な立場の人々が甚大な影響を受けている。こうした国や人の声に耳を傾け、人を中心に据えたアプローチを通じて、人間の安全保障の実現に向け、喫緊の幅広い課題に協力する姿勢を示さなければ、我が国が重視している法の支配に基

づく自由で開かれた国際秩序を維持・強化していくことは困難である。こうした課題に我が国自らが積極的に取り組むことで、分断と対立ではなく、協調の国際社会の実現をリードしていく必要がある。

- ✓ こうした課題の一つが気候変動及び自然災害の頻発化・激甚化であり、人類のみならず地球上の全ての生命体の存亡にも関わる待ったなしの共通の課題である。我が国は、各国の事情に応じた多様な道筋のもと、温室効果ガス排出（GHG）ネット・ゼロという共通のゴールを目指し、「アジア・ゼロエミッション共同体」構想の実現等を通じ、地域のパートナー国の脱炭素化やエネルギー移行を支援することや、島嶼国等の脆弱国が気候変動や自然災害に対し強靱な社会を構築することを支援することで、全ての国によるこれらの問題への対処に向けた旗振り役となっていかなければならない。同時に、我が国を含め誰も万能薬といえるような解を持たない分野でもあり、我が国の最先端の脱炭素技術や防災・減災技術を活用しつつ、共創によって共通の課題を乗り越えていく観点も重要である。
- ✓ また、世界経済に目を向ければ、ロシアによるウクライナ侵略が長期化する中、食料やエネルギー価格を中心とした商品市況価格の高騰は、世界経済に大きな負の影響を与えている。また、新型コロナウイルスの感染拡大やロシアによるウクライナ侵略に起因する生産体制、物流、人の移動の停滞は、IT 製品、自動車部品、医療用品、食糧等、幅広い物資の供給を不安定化させ、国際的なサプライチェーンの脆弱性を顕在化させた。これら食料・エネルギー価格高騰や国際的なサプライチェーンの混乱は、非資源国たる我が国の交易条件を悪化させ国民の生活や安全保障を脅かし、また、日本企業にとっての海外展開のリスクを高め、海外事業の規模の縮小もしくは海外展開意欲の減退をもたらした。加えて、市場のグローバル化に伴い、一部の国家が経済的依存関係を武器化し、経済的威圧を加え、自国の勢力拡大を図るといった新たな問題をもたらしており、グローバル化によってのみ全ての途上国が経済社会の自律性を維持し、発展を享受することはもはや困難となった。こうした現状において、多角的貿易体制の重要性は不変のものとしつつ、途上国の経済的強靱性と経済安全保障を強化してい

くことは、途上国の質の高い成長を確保しつつ、我が国経済への裨益という成長の好循環を確保していく上で喫緊の課題となっている。

- ✓ さらに、新型コロナウイルス感染症のまん延によって、人やモノの往来が一定期間途絶えた結果、サプライチェーンの再編成、経済社会活動のデジタル化・オンライン化が進むこととなった。我が国自身も、Society 5.0 のコンセプトを掲げ、サイバー（デジタル）空間とフィジカル空間の高度な融合により、経済発展と社会課題の解決を両立する、人間中心の社会を目指している途上にある。我が国の優れた技術も活かしつつ、共創によって新たなデジタル社会の在り方を模索しながら、安全性の高いデジタルネットワークの構築、途上国の成長と我が国経済の発展の好循環を確保し、ウィンウィンの関係を築いていくことが求められている。
- ✓ また、新型コロナウイルス感染症への対応を経て、グローバルヘルスは経済・社会・安全保障上の大きなリスクを包含する重要課題であることが明らかとなった。この問題意識を踏まえたグローバルヘルス戦略の下、パンデミックを含む公衆衛生危機に対する予防、備え及び対応（PPR）を強化するとともに、人間の安全保障を実現するため、ポスト・コロナの新たな時代に求められる、より強靱（resilient）、より公平（equitable）、かつより持続可能な（sustainable）ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）の達成を目指していく必要がある。このような、日本として長年力をいれてきたUHCを中心とした持続可能な国際保健分野の取組の必要性と重要性は、現下の途上国を始めとする厳しい人道状況や開発資金の状況等に鑑み、ますます高まってきている。

【協力分野】

- ✓ 以上から、戦略的に ODA を実施していくことが特に求められている以下の分野において「オファー型協力」を実施していくこととする。一方で、対象分野については今後も柔軟に見直しを行っていく。
 - ① 気候変動への対応・GX（グリーン・トランスフォーメーション）・防災
 - ② 経済強靱化（サプライチェーン強靱化、重要鉱物資源に対する公平なア

クセスの確保、産業多角化のための産業育成等)

③ デジタル化の促進・DX (デジタル・トランスフォーメーション)

④ 保健 (健康安全保障の確保、UHC の推進、変化する社会課題に対応した保健システムの構築)

【協力の目的】

- ✓ 上記2. に掲げる各分野においてオファー型協力を行うに当たっては、以下の諸点を目的とする。
 - (1) 途上国の質の高い成長を図る。
 - (2) 途上国を始めとするアクターとの「共創」により、我が国が解を持たないような課題に対する新たな対応策を創出し、相手国と我が国の社会経済面での成長に還元する (民間や学術機関等との連携を通じた新技術の新規開発・研究や、実証、研究者間の人的つながりの強化を含む)。
 - (3) 国内外の民間投資家や民間企業、OOF との連携により、ODA による資源投入を上回る開発効果を得ることを通じ、我が国が途上国に信頼されるパートナーとして選ばれ、当該途上国との外交関係を一層強固なものとするとともに、当該途上国と我が国の双方の経済の強靱化など、互恵的な関係を構築する。

【具体的な進め方】

- ✓ 本文書において、JICA グローバル・アジェンダも踏まえ、各国共通の分野ごとの「開発協力目標」と「開発シナリオ」を策定する。
- ✓ これを基に重点国を選定し、当該重点国との間で政策対話を実施する。対話を通じて当該国ごとの協力内容 (開発協力目標、開発シナリオ、協力メニュー) を協働で策定する。
- ✓ 上記協力メニューについては、我が方から中長期的な投入資源量 (資金面・人的投資面の目安、日本の技術協力・資金協力の概要等) を示しつつ、相手国側が政策面で取り組む内容等についても議論し、必要に応じ、包括的に

合意する。各国ごとに我が国と途上国の双方の関係するステークホルダーとの対話の場（プラットフォーム）を設定する。

- ✓ これらの取組を通じ、様々なステークホルダーとの共創によって、設定した開発協力目標の実現を図る。

（１）気候変動への対応・GX・防災

①「開発協力目標」：気候変動への対応における各国の状況を考慮しつつ、公平かつ実現可能な形での脱炭素化やエネルギー移行への支援を通じてパリ協定の実施を促進する。また、エネルギー安全保障の確保を考慮しつつ、直面する開発課題と気候変動対策を両立させて推進し、持続可能かつ強靱な社会の構築を促進する。仙台防災枠組も踏まえつつ、多様化及びグローバル化する災害リスクを軽減し、増加傾向にある経済損失の削減を重視した事前防災投資を推進するため、我が国の防災・減災の知見も活かした協力を推進する。

②「開発シナリオ」：

【A. パリ協定実施に向けた制度構築・人材育成等】

- パリ協定の実施のため、各国の開発計画や長期戦略等の策定・実施支援や人材育成、能力強化支援や気候資金の規模の拡大等の支援を促進する。

【B. 開発途上国の持続可能な開発と気候変動対策に貢献するとともに、持続可能かつ強靱な社会を構築する（緩和と適応の推進）】

- 温室効果ガスの排出削減・吸収増進を通じ、我が国の技術やノウハウを活用し、持続可能な開発と気候変動対策を同時に実現する。
- 気候変動の影響も受けた気象災害の増加、中長期的な気温や海水面の上昇といった課題に対応するため、各途上国の気候変動への強靱性向上を支援する。その際、我が国の企業や地方自治体、研究機関の技術や知見を最大限活用する。エネルギー移行においては、脱炭素化とエネルギーの安定供給の両立が重要であり、移行期における持続可能性と安定性の確

保を図るため、多様な技術の開発と社会実装の促進を支援する。

【C. 災害リスクを削減し、事前防災を推進するとともに、より良い復興を通じて防災対策を強化する】

- ▶ 気候変動由来に限らない、あらゆる自然災害を念頭に、災害リスクの理解・管理を促進し、リスク削減のためのハード・ソフト両面の対策への事前投資を推進するとともに、効果的な災害対応への備えを向上させる。その際、我が国企業及び研究機関の技術や地方自治体の知見を最大限活用する。
- ▶ 災害後の復旧・復興過程において、災害の経験と教訓を取り込み、地域全体の災害対策を強化する「より良い復興（ビルド・バック・ベター）」を推進する。途上国における協力で得られた知見・経験を生かし、今後の国際的な防災関連の議論をリードするとともに、国内の防災関連市場の形成・拡大につなげる。

（2）経済強靱化

①「開発協力目標」：様々な国際的リスクへの途上国の経済的な強靱性を高め、我が国を含む自由で開かれた世界経済と当該経済との間で相乗効果が発揮されるようにする。

②「開発シナリオ」：

【A. グローバル・サプライチェーン及び産業構造を強靱化・多角化する】

- ▶ 「共創」の発想に基づき、各国の主要産業をはじめとする潜在能力を活かしながら、産業投資政策・ビジネス環境整備やサプライチェーン多角化支援、企業・起業家等の人材育成を通じて、国際市場へのより公正なアクセスの確保と、経済社会の自律性・強靱性の強化を支援する。その際、低所得国や島嶼国など、特に脆弱な立場に置かれた国々を念頭に、現地の課題解決に必要な資金需要への民間資金動員や我が国企業と現地企業間の協働・連携関係強化を促進する。
- ▶ 我が国と途上国が貿易・投資面でのパートナーとしてより強固で信頼の

おける関係性を構築できるよう、産業多角化に向けた取組の中において、各国の特徴を活かしつつ、バランスの取れた質の高い成長を実現するための支援を行う。

【B.資源国と国際社会の双方にとって安定的な鉱物資源開発を確保する】

- ▶ 脱炭素社会の実現に向け新しい電源や次世代の産業に必要とされる重要鉱物資源が、それらの資源開発ポテンシャルを有する途上国において公正かつ持続的に開発され、安定的に供給がなされることは、途上国の質の高い成長の達成と我が国も含め広く世界経済のリスク低減のために重要であることから供給源や供給元の多角化を始めとして支援を行う。
- ▶ また、資源国での持続可能かつ安定的な開発を支えるため、教育・保健・水・衛生・交通を始めとする基礎的なインフラ整備と人材育成を支援するとともに、雇用創出に努めつつ、長期的な視点から鉱山周辺地域の産業の多角化への支援を推進する。
- ▶ さらに、途上国と我が国含む世界経済のサーキュラーエコノミー（循環経済）への移行と持続的発展への貢献を図るため、我が国の優れた金属精錬技術等を活用して、廃棄物から貴金属を抽出することによる国際的なリサイクルシステムを途上国との間で構築することによって、資源の乱開発を防ぎ、使用量が急増すると予想される重要鉱物資源の有効な利用を促進する。

(3) デジタル化の促進・DX

①「開発協力目標」：途上国及びその国民が、安全、公平かつ安定的にデジタル化の恩恵を受けられる社会を実現する。

②「開発シナリオ」：

【A. 開発課題解決へのデジタル活用と民間との協働の推進】

- ▶ 途上国の課題解決に取り組むに当たり、各領域・分野で フィジカル空間とサイバー（デジタル）空間の融合による経済成長と社会課題の両立を企図し、デジタル技術とデータの利活用によって、従来以上の高い成果・

付加価値を生み出す協力に取り組む。協力アセットを活用したデジタル取組成果・教訓を蓄積して、SDGs 達成への高い課題解決力を備えた事業を実施する。

- ▶ 開発効果の一層の発現のためには、スタートアップ企業などデジタル・パートナーとの連携が不可欠である。デジタル・パートナーの参画推進のためにもデータ活用基盤や関連法制度の整備を支援し、国内外の新たな知・技術を探索・獲得しながら共創により課題解決に取り組む。また、途上国への協力経験が我が国に還元され、日本の知・技術の強化に資することも重視する。

【B. DFFT（信頼性のある自由なデータ流通）の考え方に基づくデジタル化推進のための基盤整備】

- ▶ 途上国が経済社会のデジタル化の恩恵を享受し、またデジタル化による格差や安全リスクを削減するための基盤を整備する。具体的には「デジタル化の担い手となる人材・産業の育成」、「デジタルインフラ」、「デジタル空間の安全を確保するサイバーセキュリティへの支援」に取り組む。また、国際的な議論も踏まえつつ包摂的な AI ガバナンス及び相互運用性に関する協力を検討する。
- ▶ これらデジタル基盤への支援は、デジタル社会において途上国と我が国の互恵的な環境づくりという観点からも重要であることから、協力を通して経済社会のデジタル化に関する交流や相互の発展、自由で安全なデジタル空間の構築に取り組む。

（４）保健

①「開発協力目標」：国際社会の健康安全保障を確保し、開発途上国に寄り添い、その特徴を踏まえた UHC の持続可能な達成を目指す。

②「開発シナリオ」：

【A.健康安全保障のための予防、備え及び対応への戦略的投資の促進】

- ▶ 現下の開発資金や途上国の経済・財政に係る流動的な状況の中で、感染

症や自然災害等による健康危機に対する予防、備え及び対応への中長期的な取組を確保し、官民による投資を促す。その際、途上国における国内資金動員の可能性や、脆弱国への早期対応の必要性などにも留意し、触媒としての ODA を活用することで戦略的な投資を促進する。

- ▶ 人材育成、研究開発、資金動員をはじめ、健康安全保障のために必要な担い手との重点的な連携を図る。新型コロナウイルス感染症を契機に構築・強化された国際的ネットワークを活用しつつ、途上国や地域における健康安全保障の核となる拠点の強化や、我が国の企業も含めた医療分野の研究開発、国際的な医療・保健用品の供給体制・サプライチェーンの安定性と公平性を推進する。

【B. UHC の推進と社会課題に対応した保健システムの構築】

- ▶ 従来の健康課題に加え、高齢化や非感染性疾患（NCDs）をはじめとする社会の変容に伴う保健ニーズの変化に対応し、保健財政と保健人材確保の持続可能性を高めるべく、保健関連の国際機関・国際開発金融機関等を含むバイ・マルチとの連携を進めるとともに、我が国の知見を活かした協力の拡大と定着化を図る。
- ▶ UHC の推進のため、保健分野において我が国企業や大学、研究機関の持つ技術や製品を活用するとともに、途上国が有する人材や組織、知見も活かすことで、途上国ごとに異なるニーズや社会課題に応じた革新的な課題解決策を共創する。その際、教育、水・衛生、栄養、食料といった分野横断的・学際的アプローチにも配慮しつつ、各国の独自性を活かした制度づくりを支援する。また、2025 年に日本に設置予定の UHC ナレッジハブとの相乗効果の確保も目指す。