

コンゴ民主共和国
JICA 国別分析ペーパー
JICA Country Analysis Paper

独立行政法人 国際協力機構
2026年3月

JICA 国別分析ペーパー（JICA Country Analysis Paper）はJICAによって各国を開発の観点から分析した文書であり、開発協力機関として当該国への有効な協力を検討・実施するにあたって活用することを意図している。また、本文書は日本政府が「国別開発協力方針」等の政策を立案する際に、開発面からの情報を提供するものである。なお、当該国への実際の協力内容・実施案件は、日本政府の方針、各年度の予算規模や事業を取り巻く状況等に応じて検討・決定される。

要約

【国概要】

コンゴ民主共和国（以下、コンゴ民）は、9 カ国と国境を接し、サブサハラ・アフリカ（以下、SSA）の約 1 割、日本の約 6 倍の国土を持つ広大な国である。人口は推定約 1.1 億人と、SSA 域内第 3 位の人口を誇る上、人口増加率は 3.2%¹と高い。また、世界第 2 位の流域面積と流量を誇るコンゴ川、アマゾンに次ぐ世界第 2 位の広さを持つ熱帯雨林と世界最大級の泥炭地により構成されるコンゴ盆地、コバルト²の埋蔵量世界一の鉱山等、豊かな自然環境・自然資源に恵まれている。他方、その資源を巡る大湖地域の紛争の歴史、広大な国土にも起因すると思われるガバナンスの機能不全等の様々な要因から、国民の多くは豊かな資源から得られる利益を受けることができず、コンゴ民は世界で最も貧しい国の 1 つにあげられる。特に国内紛争や地域紛争の影響が今なお残る東部地域における人道的な危機は深刻となっている。コンゴ民は、国際社会において、大湖地域の平和と安定、感染症の拡大防止、地球規模の気候変動への対策と予防の要衝となっている国と言える。

【コンゴ民の開発政策】

コンゴ民政府は、5 年毎に開発戦略国家計画（Plan National Stratégique de Développement : PNSD）を策定している。第一期 PNSD（2017～2021）の中で国家の中長期的な開発指針として策定されたビジョン 2050 において、コンゴ民は 2050 年までに新興国入りすることを目指しており、PNSD はビジョン 2050 実現のための中期実行計画と位置付けられている。今期（2024～2028 年）PNSD の目標は「2030 年までにコンゴ民を包摂的で多様化された中所得国へと導く」ことであり、「人民第一（Le Peuple d'abord）」の理念に基づき、貧困撲滅と平和の定着を目指している。同戦略における対応方針は、「人的資本の開発」「ガバナンスの改善」「経済の多様化と構造転換」「インフラの近代化と地域開発」「均衡のとれた持続可能な開発」の 5 つの柱に整理されている。

【日本及び JICA の協力意義】

○経済市場規模拡大と地理的特性に起因する高い開発ポテンシャル

人口増加と豊富な天然資源、広大な国土を背景に、極めて高い開発ポテンシャルを持つ一方、急速な人口増加による食料不足や都市インフラの脆弱性等の課題を抱える。潜在力を発展に繋げるためには基礎インフラの強化が不可欠である。更に、豊富な水資源や耕作可能面積は、電力供給や食料生産拡大の大きな可能性を示している。

○中部アフリカ地域及び太湖地域の地域安全保障と人間の安全保障への影響の大きさ

¹ WB、2024 年

² リチウムイオン電池、航空機エンジンなどに用いられる耐熱合金、石油精製等の触媒、磁性材料や顔料などに利用される。近年、電気自動車の普及に伴い電池用途の重要が特に高まっている。

武装勢力の活動が続く東部地域の情勢は、地域全体の人間の安全保障を脅かす要因である。さらに、エボラウイルス病やエムポックス等の感染症が繰り返し発生しており、地域・国際社会にとって重要な感染症対策上の拠点となっている。

○環境保全とグリーントランスフォーメーションを通じた地球規模課題への貢献

世界最大級の水力発電ポテンシャルを持ち、地域のエネルギートランジションに中核的な役割を果たしうる。また、コバルト、銅、コルタン（タンタル）、リチウムをはじめとする重要鉱物の供給国として、脱炭素化を支える重要な地位を占める。加えて、世界最大級の泥炭地と熱帯林は巨大な炭素吸収源であり、気候変動や生物多様性保全といった地球規模課題に直結する。

【協力の方向性】

○現行の国別開発協力方針の下での協力の振り返り

- ・ 現行の国別開発協力方針（2017年9月）において、重点分野として①「平和の定着」、②「保健システムの強化」、③「経済開発」、④「環境保全」を掲げ、警察の能力強化、感染症検査や対策のシステム及び能力強化、職業訓練校の拡充及び能力強化、運輸交通インフラ分野のハード・ソフト両面の協力、森林モニタリングシステムの能力強化等に取り組んできた。
- ・ これまでの日本の協力の優位性として、①インフラ分野の協力の質の高さ³に対する先方政府や他ドナーからの評価が高いこと、②技術協力を通じた保健・産業・警察の人材開発分野、森林保全分野における有カドナーとして位置付けられていることが挙げられる。
- ・ 一方、これまでの協力は首都キンシャサや第二の都市ルブンバシ等の主要都市やその近辺州（コンゴ・セントラル州、クウィル州を含む旧バンドゥンドゥ州）に焦点が当てられており、深刻な人道危機に晒されている東部地域を含めて地域包括的な協力（一つの地域に対して複数分野の協力を横断的且つ重点的に行うこと）は限定的であった。

○現状の課題認識に基づく協力の方向性に関する見直しの必要性

- ・ コンゴ民は、市場拡大や豊富な資源等に起因し、開発ポテンシャルが非常に高い。同時に、急速な人口増加と経済成長に追いつかないインフラ整備、先進国の消費行動に影響を受けている紛争鉱物の課題、グローバル化に伴う感染症の拡大リスク、世界最大規模の熱帯林の喪失リスク等を筆頭に、治安情勢悪化、人道危機、気候変動の加速等の課題が山積している。これら開発課題の要因は相互に、且つ国境を越えて影響し合っており地域及び国際社会で重視される優先事項を意識した包摂的且つ段階的な開発協力が求められている。
- ・ また、従来の協力対象は主要都市が中心であったが、深刻な人道危機や貧困、格差に対応するには、地方部や貧困層にも成果が波及する協力を展開することが重要である。したがって、今後は従来の協力成果の継続・深化・定着を図る

³ マタディ橋やポワ・ルー通り等。詳細後述。

と同時に、地方展開モデルの構築等を通じて協力の成果を国内へ徐々に波及させ、コンゴ民政府による自律的な発展に協力する。

○今後の協力の方向性

以上を踏まえ新方針では、1つの重点分野が複数の開発課題・協力プログラムを包含する形に三層構造を更新すること、また重点分野における達成目標をより詳細に表現することにより、複数の開発課題・協力プログラムがどういった観点でコンゴ民の開発に貢献できるのかを明確にする。プログラム立てにおける主な変更点は以下の通り。

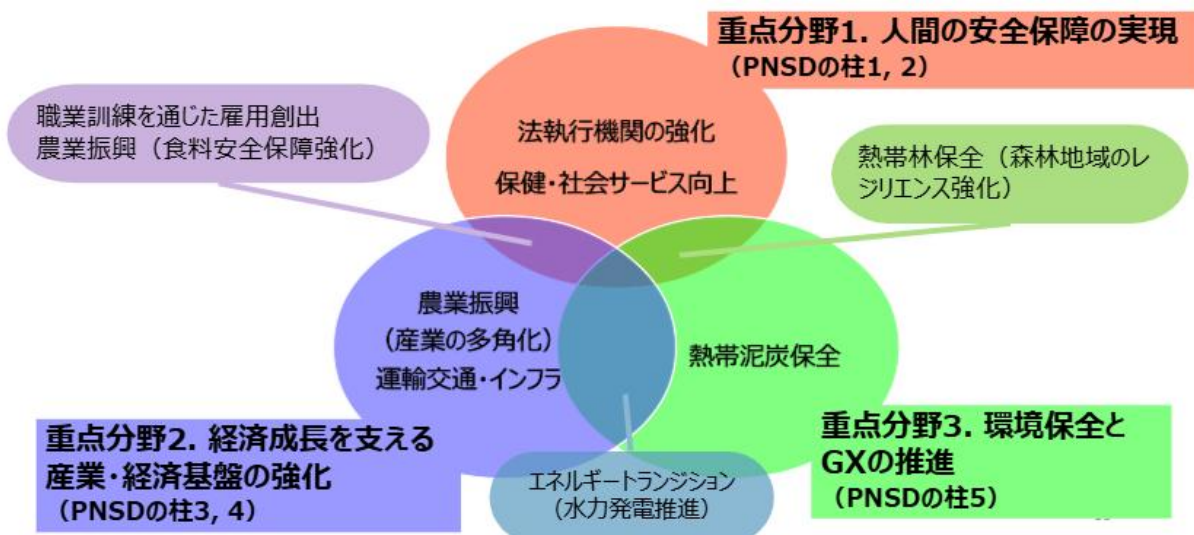
- ・ 「平和の定着」と「保健システムの強化」の2つの重点分野を統合し、「人間の安全保障の実現（紛争・貧困・感染症との闘い）」という1つの重点分野の下で「警察改革プログラム」「保健システム強化プログラム」「東部地域平和構築支援プログラム」の3つのプログラムを設ける。
- ・ 「経済開発」の重点分野を「経済成長を支える産業・経済基盤の強化」とし、重点事項を具体的に定める。また、「産業人材育成プログラム」を「産業多角化・雇用創出プログラム」とより広義に捉えなおし、本プログラムの下で農業分野を包含する。「経済インフラ整備（運転網・都市整備・電力）プログラム」から電力を除外し、「経済インフラ整備（交通網・都市整備）プログラム」とする。
- ・ 「環境保全」の重点分野を「環境保全及びグリーントランスフォーメーション（GX）の推進」とし、従来では「経済開発」の重点分野に含まれていた電力分野を「エネルギー転換プログラム」に含める。エネルギー転換プログラムには、鉱業分野の協力も含める。

コンゴ民において、ひとつの協力プログラムを通じて得られる成果は、必ずしも単一の重点分野に納まるものではない。そのため、本協力プログラムが複数分野に跨って課題解決に寄与している点について、図1の通り重点分野との関係性を整理する。

表 1 三層構造の改訂方針

【現行方針・プログラム】		【新方針・プログラム（案）】	
基本方針：国家再建に向けた平和の定着及び経済社会発展への支援		基本方針：人間の安全保障及び持続可能な成長の実現	
重点分野	協力プログラム	重点分野	協力プログラム
平和の定着	警察改革プログラム	人間の安全保障の実現（紛争・貧困・感染症との闘い）	警察改革プログラム
保健システムの強化	保健サービスのアクセス改善プログラム		保健システム強化プログラム
経済開発	産業人材育成プログラム		東部地域平和構築支援プログラム
	経済インフラ整備（運輸網・都市整備・電力）プログラム	経済成長を支える産業・経済基盤の強化	産業多角化・雇用創出プログラム
			経済インフラ整備（交通網・都市整備）プログラム
環境保全	コンゴ盆地森林保全・管理プログラム	環境保全及びグリーンTRANSフォーメーション(GX)の推進	コンゴ盆地森林保全・管理プログラム
			エネルギーTRANSジションプログラム

図 1 協力プログラムが横断的に寄与する重点分野との関係性



執筆者リスト

所属		執筆者名
コンゴ民主共和国事務所	所長	興津 圭一
	所員	関 一樹
	所員	殿内 海人
	企画調査員	守田 聖子
	企画調査員	井上 恭子
アフリカ部アフリカ第四課	課長	加藤 浩一
	職員	内田 さや子

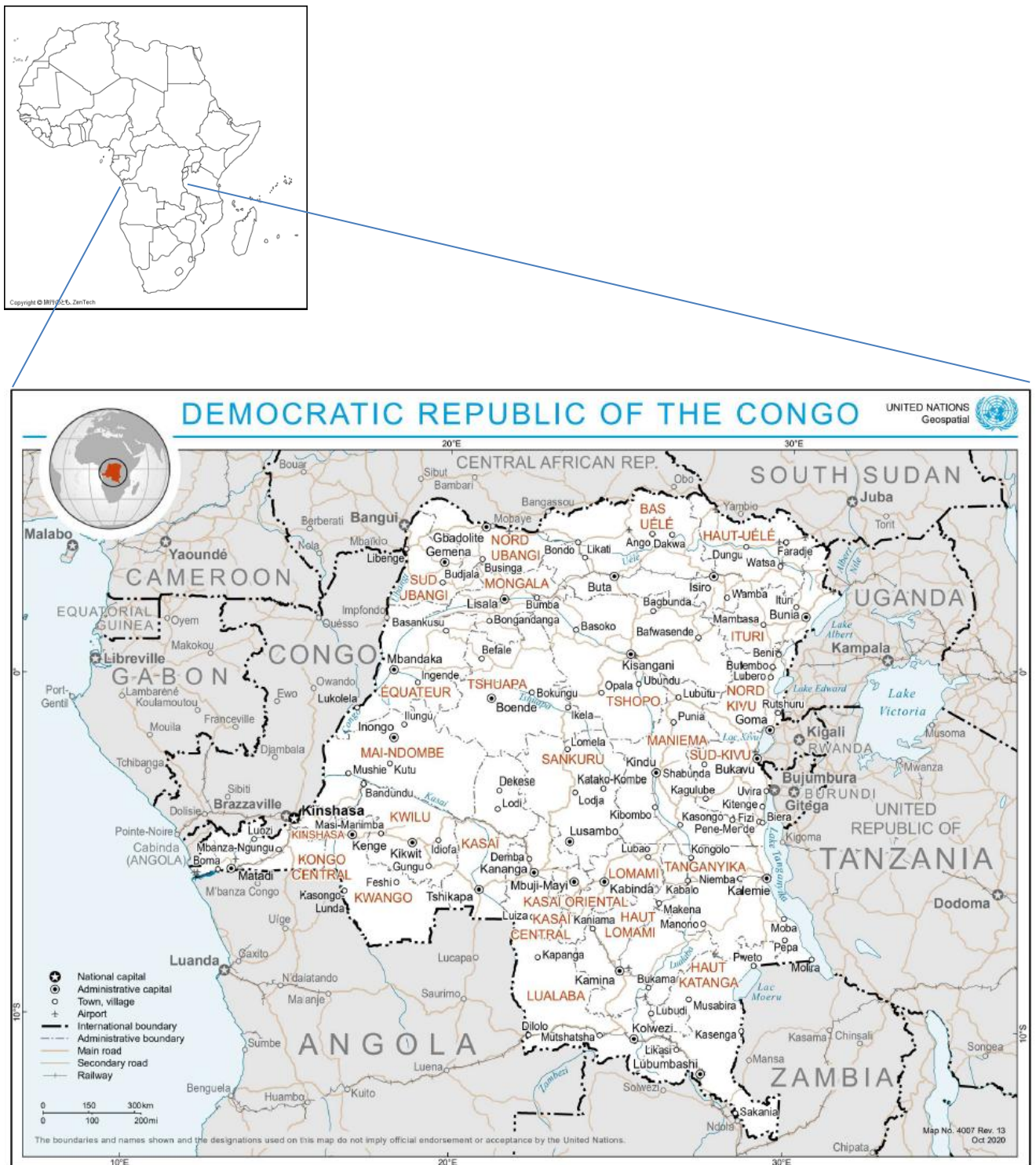
略語表

略語	正式名称（英語または仏語）	日本語名
ADPI	Agence pour le Développement at la promotion du project Grand INGA	グランドインガ開発庁
CAFI	Central African Forest initiative	中部アフリカ森林イニシアティブ基金
CARD	Coalition for African Rice Development	アフリカ稲作振興のための共同体
CBFP	Congo Basin Forest Partnership	コンゴ盆地森林パートナーシップ
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	東南部アフリカ市場共同体
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	武装解除・動員解除・再統合
DGEF	Direction Générale des écoles et formations	学校・研修総局
DRC	Democratic Republic of the Congo	コンゴ民主共和国
DSCR	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté	貧困削減戦略文書
EAC	East African Community	東アフリカ共同体
EAPP	Eastern Africa Power Pool	東アフリカパワープール
ECCAS	Economic Community of Central African States	中部アフリカ諸国経済共同体
FAO	Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機関
GBV	Gender-Based Violence	ジェンダーに基づく暴力
GHG	Green house gas	温室効果ガス
GX	Green Transformation	グリーントランスフォーメーション
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
INPP	Institut national de préparation professionnelle	国立職業訓練機構
INRB	Institut National de Recherche Biomédicale	国立生物医学研究所
IOM	International Organization for Migration	国際移住機関

略語	正式名称（英語または仏語）	日本語名
IPC	Integrated Food Security Phase Classification	統合的食料安全保障レベル分類
IPP	Independent Power Producer	独立系発電事業者
IRENA	International Renewable Energy Agency	国際再生可能エネルギー機関
ITA	International Trade Administration	米国商務省国際貿易局
M23	March 23 Movement	3月23日運動
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MEDD-NEC	Ministère de l'Environnement, Développement Durable et Nouvelle Economie du Climat	環境・持続可能な開発・新気候経済省
MONUC	Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo	国際連合コンゴ民主共和国ミッション
MONUSCO	Missioin de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en RD Congo	国連コンゴ民主共和国安定化ミッション
NDC	Nationally Determined Contribution	国が決定する貢献
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
ONATRA	Office National des Transports	運輸公社
PAQ	Plan d'action quinquennal	警察改革5ヵ年計画
PDTK	Plan Directeur des Transports Urbains de la ville de Kinshasa	キンシャサ市都市交通マスタープラン
PNC	Police Nationale Congolaise	コンゴ民国家警察
PNDS	Plan National du Développement Sanitaire	国家保健開発計画
PNSD	Plan National Stratégique de Développement	国家開発戦略
REGIDESO	Régie de Distribution d'eau	上下水道公社
REDD+	Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation +	途上国における森林減少・森林劣化に由来する排出の抑制
SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
SAPP	South Africa Power Pool	南部アフリカパワープール
SATREPS	Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development	地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標

略語	正式名称（英語または仏語）	日本語名
SNEL	Société Nationale d'Électricité	電力公社
SOSAK	Schema d'orientation strategique de l'agglomeration kinoise	キンシャサ都市整備戦略方針
SSA	Sub-Saharan Africa	サブサハラ・アフリカ
SSR	Security Sector Reform	治安セクター改革
UN	United Nations	国際連合
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs	国連経済社会局
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
USAID	United States Agency for International Development	アメリカ合衆国国際開発庁
WB	World Bank	世界銀行
WFP	World Food Programme	世界食糧計画

図2 コンゴ民主共和国位置図⁴



出典：UN

⁴ 同国の地方行政は、1988～2014年は11州制、2015年以降は26州制となっている。本紙では、参照する統計データの取得時点・出典元の記載等に応じて、新・旧の州名称が混在する。旧名称を用いる場合は、当該州の名称の前に「旧」と記載する（「旧カタンガ州」等）。

图3 旧11州地图



出典：USAID/OTI DRC Field Report

目次

要約	i
執筆者リスト	v
略語表	vi
目次	xi
第1章 コンゴ民主共和国の開発政策・計画及び主要開発課題、セクターの分析	1-1
1-1 コンゴ民主共和国の開発政策・計画	1-1
1-2 SDGsの達成状況	1-3
1-3 コンゴ民主共和国の人間の安全保障の概況	1-4
(1) 紛争・暴力	1-4
(2) ジェンダーに基づく暴力、性暴力	1-5
(3) 貧困・失業・飢餓	1-5
(4) 違法労働・危険労働・児童労働	1-5
(5) 感染症のアウトブレイク	1-6
1-4 コンゴ民主共和国の主要開発課題、セクター	1-6
1-4-1 治安維持分野の現状と課題	1-6
1-4-2 保健分野の現状と課題	1-7
1-4-3 職業訓練・産業分野の現状と課題	1-9
1-4-4 農業	1-11
1-4-5 運輸交通	1-12
1-4-6 環境	1-14
1-4-7 エネルギー	1-14
1-5 その他横断的イシュー	1-16
1-5-1 行政サービス・デリバリー／行政ガバナンスの改善	1-16
1-5-2 紛争影響への配慮	1-17
第2章 JICAが取り組むべき主要開発課題、セクターの導出	2-18
2-1 コンゴ民への協力の意義	2-18
2-2 JICAが取り組むべき主要開発課題、セクター	2-20
2-2-1 重点分野①人間の安全保障の実現（紛争・貧困・感染症との闘い）	2-20
(1) 警察改革プログラム	2-20

(2)	保健システム強化プログラム.....	2-20
(3)	東部地域平和構築支援プログラム.....	2-21
2-2-2	重点分野② 経済成長を支える産業・経済基盤の強化.....	2-22
(1)	産業多角化・雇用創出プログラム.....	2-22
①	職業訓練・産業分野	2-22
②	農業分野.....	2-23
(2)	経済インフラ整備（運輸交通・都市整備）プログラム.....	2-23
2-2-3	環境保全及びグリーンTRANSフォーメーション（GX）の推進.....	2-24
(1)	コンゴ盆地森林保全・管理プログラム	2-24
(2)	エネルギートランジションプログラム	2-25
2-2-4	横断的事項	2-27
(1)	ジェンダー	2-27
(2)	障害	2-27
(3)	気候変動・生物多様性.....	2-27
(4)	DX.....	2-28
第3章	協力実施上の留意点	3-28
3-1	安全配慮	3-28
3-2	広大な国土での活動上の配慮.....	3-28
3-3	事業の持続性確保に向けた行政能力強化への配慮.....	3-29
3-4	ハイレベルでの調整	3-29
3-5	市民に直接届く支援への配慮.....	3-30

第1章 コンゴ民主共和国の開発政策・計画及び主要開発課題、セクターの分析

1-1 コンゴ民主共和国の開発政策・計画

コンゴ民は、暫定貧困削減戦略及び中期政府経済計画の策定により、2003年7月に HIPC イニシアティブの決定ポイント (Decision Point) に達し、2006年7月に「第一次貧困削減戦略文書」(DSCR1⁵: 2006-2010) を策定、これにより国際社会の協力の再開に繋がった⁶。その後、同戦略は2010年まで期限が延長され、同年7月に HIPC イニシアティブの完了ポイント (Completion Point) に達し、債務削減に至った。このレビューを踏まえ、貧困削減と MDGs の達成に向けて一層の取り組みが求められ、次期戦略の策定が進められた。「第二次貧困削減戦略文書」(DSCR2: 2011-2015) では、4つの重点分野(ガバナンスと平和の強化、経済の多角化及び成長の加速化と雇用促進、基礎的な社会サービスへのアクセス改善と人材育成、環境保全と気候変動対策)が定められた。その後、DSCR を継承する、より包括的な国家開発戦略として、「成長、雇用、貧困削減のための中期戦略文書」(PNSD: 2017-2021) が策定された。PNSD (2017-2021) の中で国家の中長期的な開発指針として策定されたビジョン 2050 において、コンゴ民は 2050 年までに新興国入りすることを目指しており、PNSD はビジョン 2050 実現のための中期実行計画と位置付けられている。今次改訂された PNSD (2024-2028) では、2030 年までにコンゴ民を包摂的で多様化された中所得国へと導くことを目標とし、「人民第一」の理念に基づいて貧困撲滅と恒久的平和の確立を目指している。PNSD (2024-2028) は、「経済成長の加速と経済の多様化」「社会的包摂と人的資本の向上」「ガバナンスの強化と平和の定着」の3つの柱を基盤とし、①ガバナンスの改善、②経済の多様化と成長促進、③人的資本の開発、④インフラ整備と国土開発、⑤持続可能な開発と地域均衡という5つの重点分野を設定している。各重点分野の具体的な対応方針は表2の通り。また、現状の課題分析は表2の通り。

表2 PNSD (2024-2028) における5つの重点分野と対応方針

重点分野	対応方針
ガバナンスの改善	<ul style="list-style-type: none">・ 国家機能の強化と制度改革・ 汚職防止と透明性向上・ 法の支配と司法制度の整備・ 電子ツールの導入による効率化
経済の多様化と成長促進	<ul style="list-style-type: none">・ 鉱業依存からの脱却・ 農業、製造業、サービス業の発展・ 投資環境の改善と産業基盤整備・ 輸出競争力の強化
人的資本の開発	<ul style="list-style-type: none">・ 教育制度の改善とアクセス拡大

⁵ DSCR : Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

⁶ 同戦略の実施開始は、2006年の大統領選後、新政権の樹立を待たなければならず、2007年4月に WB・IMF から承認を得た。

	<ul style="list-style-type: none"> ・保健サービスの強化 ・職業訓練とスキル開発 ・社会的包摂とジェンダー平等の推進
インフラ整備と国土開発	<ul style="list-style-type: none"> ・交通、エネルギー、ICT インフラの整備 ・都市、農業開発の総合的推進 ・地域間格差の是正 ・PPP（官民連携）による資金調達
持続可能な開発と地域均衡	<ul style="list-style-type: none"> ・環境保全と気候変動対策 ・自然資源の持続可能な利用 ・地方開発の促進 ・再生可能エネルギーの導入

表 3 PNSD（2024-2028）における課題分析

カテゴリ	課題
経済状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ GDP 成長率は高水準⁷ながら、鉱業依存が強く構造転換が不十分。 ・ 雇用創出が停滞しており、約 9 割がインフォーマルセクター。 ・ インフレや財政赤字に起因し、経済が不安定。 ・ 投資環境が脆弱。
社会状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困率が高く、所得格差が拡大している。 ・ 教育、保健サービスの質とアクセスが不十分。 ・ ジェンダー不平等と社会的包摂性の低さ。 ・ 人的資本の質が低く、労働市場の競争力が不足している。
ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政、司法機能が低く、制度が脆弱。 ・ 汚職と透明性の欠如。 ・ 法の支配の脆弱性に起因する治安悪化。 ・ 公共サービスの効率性不足。
インフラと国土開発	<ul style="list-style-type: none"> ・ 交通、エネルギー、ICT インフラの整備不足。 ・ 都市と農村の不均衡及び地域間格差の拡大。 ・ 投資、建設能力の不足による整備の遅れ。
環境保全・気候変動対策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 森林破壊、泥炭喪失や水質汚染などの環境劣化。 ・ 気候変動への脆弱性と災害リスク。 ・ 自然資源の乱開発

また、パリ協定に則り、コンゴ民は国が決定する貢献（NDC）を 2021 年に国連気候変動枠組条約事務局に提出している。NDC においては、2030 年には対策なしの排出シナリオ比で BAU ベース（排出抑制に向けた追加的な対応策を講じなかった場合に予測値）の排出量から 2%の排出削減を無条件で行うとしている。また、国際的な支援を条件付きとして、BAU ベースの排出量から更に 19%が上乘せされ 21%の排出削減を行うとしている。削減の内訳としては、エネルギーセクターや農業セクター

⁷ 2018～2022 年の平均 GDP 成長率は約 6%。

が挙げられる。なお、NDC には記載がないものの、政治的コミットメントとして、2050 年までにネットゼロを達成するとしており、プロジェクトライフが長期の事業に関しては同目標との整合性を確認することが必要となる。NDC において、コンゴ民は気候変動への適応能力の強化の観点からインフラの強靱化を進めていくこととしている。具体的には適応に関する方策として、森林・生態系の保全、農業のレジリエンス強化や気象災害対策が挙げられている。開発事業における自然資本・生物多様性の主流化を通じて、自然環境や生物多様性の損失を食い止め、回復軌道に乗せることを目指すネイチャーポジティブの実現に貢献することが期待される。特に、コンゴ民では、生物多様性国家戦略（NBSAP）における対応方策として、「生物多様性の保全」と「生態系の回復」の2つの柱を掲げている。

1-2 SDGs の達成状況

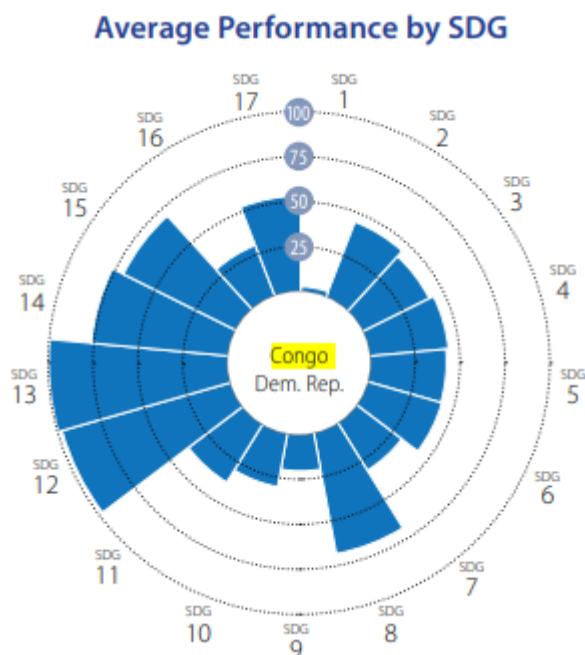
SDGs 達成状況は 167 カ国中 162 位と極めて低い。ほぼすべてのゴールで重大な課題を抱える中でも、特にゴール 2「飢餓をゼロに」及びゴール 16「平和と公正をすべての人に」の状況は深刻である。ゴール2では、栄養不足率の高さ、子どもの発育阻害、農業生産性の低さ、市場アクセスの弱さなどが改善を阻んでいる。また、ゴール16では、東部地域を中心とする紛争・暴力の長期化、腐敗認識指数⁸の低さ、司法制度及び治安機関の脆弱さ、未決拘禁者の異常に高い割合など、制度面、治安面の課題が顕著である。

一方、ゴール12「つくる責任つかう責任」、ゴール13「気候変動に具体的な対策を」については達成率が高い。

図 4. コンゴ民の SDGs 達成状況



⁸ 世界 180 カ国を対象に公共部門の腐敗の程度を 0~100 のスコアで評価する国際指標。数字が小さいほど腐敗の程度が大きいことを示す。



(出典：sustainable-development-report-2025.pdf)

1-3 コンゴ民主共和国の人間の安全保障の概況

30年以上に亘る内戦を経験してきたコンゴ民は、人口の約24%にあたる約2,640万人が何らかの人道支援が必要という深刻な人道危機に見舞われており、うち過半数を18歳以下の子どもが占めるとされている（UN, 2023）。特に東部地域では、反政府武装勢力M23をはじめとする複数の武装集団の活動が激化しており、2025年初頭にはゴマやブカブなどの主要都市の陥落が報道されている。こうした暴力の拡大により、国内避難民は約700万人に達し、さらに近隣諸国からの難民も多数受け入れている。加えて、東部地域ではジェンダーに基づく暴力が紛争の武器として組織的に用いられ、国際社会が深刻な懸念を示している。これらの要因に加え、感染症の流行や社会基盤の脆弱性が人間の安全保障上の重大なリスクをもたらしている。さらに、長期化する不安定性は住民の自助・共助能力を大きく損ない、教育・保健・司法・社会保護など基礎的サービスへのアクセス不全が脆弱性を増幅させている。これにより、人々は「恐怖からの自由」「欠乏からの自由」に加え、人間の尊厳の回復や能力拡充の機会を奪われ、レジリエンスの低下に繋がっている。これらのリスクはセクター課題に複合的に起因しており、多くの開発事業が人間の安全保障の強化に直接・間接的に貢献しうる。

【人間の安全保障上の課題と危機リスク】

(1) 紛争・暴力

コンゴ民東部地域では、ルワンダの支援を受けた反政府武装勢力M23をはじめ、120を超える武装勢力が活動していると報告されている。2021年以降、M23は南北キヴ州で勢力を拡大し、2025年1月にはゴマ、2月にはブカブといった主要都市を事実上制圧。国連安全保障理事会はこれらの侵攻を強く非難し、即時停戦の履行を求めた。東部地域には鉱物資源が豊富に存在しているが、国連や米国政府

報告によると、これらの資源は武装勢力の主要な資金源となっている。この資源奪取は、土地の強制収奪や住民の生計手段の喪失を引き起こし、結果として住民が武装勢力に加入するという悪循環を生んでいる。さらに、投降兵士の社会統合メカニズムの欠如や、当該地域の首都キンシャサとの接続性の悪さに起因するガバナンスの脆弱性が、紛争の長期化を助長している。

(2) ジェンダーに基づく暴力、性暴力

武装勢力にとって性暴力は、地域支配と恐怖の拡散を目的とした戦術的手段であり、深刻な人権侵害が継続している。UNICEF によると、2025 年初頭の東部地域で報告された約 10,000 件の性暴力の被害者のうち 35~45%が未成年であり、子どもが犠牲となる頻度は 30 分に 1 件に達している。被害者には女性だけでなく男性も含まれ、地域経済や家族構造への深刻な影響が懸念されている。性暴力は被害者個人の身体的・心理的被害にとどまらず、家族・コミュニティの信頼関係と社会的結束を損壊し、教育・生計・保健利用など回復と能力拡充の経路を寸断することで、被害者及びコミュニティの脆弱性に繋がっている。国連事務総長報告では、コンゴ民における性暴力の大半が国軍及び非国家武装勢力によるものであり、報告された事案は氷山の一角に過ぎないと指摘されている。さらに、土地や職を失った住民が武装化し、一部が被害者から加害者へと立場を変えざるを得ない状況も確認されている。

(3) 貧困・失業・飢餓

コンゴ民は豊富な資源を有しながらも、国民の約 62% が国別貧困ライン以下、70%以上が日額 1.90 ドル未満の極度の貧困状態にある。農村部では 76%、都市部でも 42%以上が貧困層であり、資源収益が社会全体に還元されないという構造的課題が顕在化している。(WB, 2023)

失業率は約 4.6% (ILO 推計, 2024) と報告されているが、実態は非正規雇用が圧倒的に多く、雇用の質の低さが深刻。教育やインフラへの投資不足が若年層の就業機会を制約している。

また、食糧不安は危機的水準にあり、約 2,800 万人が「危機 (IPC フェーズ 3)」⁹以上の食糧不安に直面し、そのうち約 390 万人が「緊急 (IPC フェーズ 4)」に分類されている (WFP/FAO, 2024)。

(4) 違法労働・危険労働・児童労働

電子機器や電気自動車の国際的な普及に伴い鉱物資源の需要が高まる一方で、コンゴ民の採掘現場では、危険な労働環境や児童労働といった深刻な人道上の課題が報告されている。コンゴ民の労働法において、16 歳未満の児童の労働は禁止されているにもかかわらず、特に小規模な鉱山では、狭い地下坑道での採掘に子どもたちが従事させられる事例がある¹⁰。2026 年 1 月には、北キヴ州のコルタン鉱山 (ルバヤ鉱山) において、200 人以上が死亡する大規模な崩落事故が発生した。住民にとって鉱物採掘は、短期的に生活費を得るための重要な生計手段であ

⁹ 国際食料安全保障分類 (Integrated Food Security Phase Classification, IPC)

¹⁰ コバルト鉱山において、少なくとも 6,200 人の子どもが雇用されている。(ILO, 2024 年)

り、過酷な環境であっても違法労働や危険労働、児童労働が根絶されにくい構造にある。この背景には、貧困、代替的な収入源の欠如、鉱物資源の国際的需要の高さがある。コンゴ民は、OECD が策定している「紛争地域および高リスク地域からの鉱物の責任あるサプライチェーンのためのデュー・ディリジェンス・ガイドダンス」に参加していることから、コンゴ民の鉱物資源開発において本ガイドダンスを順守することは重要である。

(5) 感染症のアウトブレイク

コンゴ民は広大な熱帯雨林を有し、野生動物との接触機会が多いことに起因し、エボラウイルス病やエムポックス、マールブルグ病などの重篤な感染症が頻発しやすい環境にある。また、保健サービスの脆弱性（診断体制・人材・アクセスの不足）がアウトブレイクの早期検出と封じ込めを困難にしている。

表 4 人間の安全保障上の危機リスクの所在と発生メカニズム

	危機リスクの所在	危機リスクの発生メカニズム	JICA事業の展開方針
紛争・暴力	<ul style="list-style-type: none"> 東部地域における武装勢力の隆起 住民への暴力・略奪・襲撃 	<ul style="list-style-type: none"> 武装勢力の資金源となる鉱物資源 土地や職を失った住民の武装化 投降を希望する武装勢力の社会統合メカニズムの不在 広大な国土にも起因する、ガバナンスの機能不全 国軍やPKO部隊の機能不十分、国民からの支持の低さ 	<ul style="list-style-type: none"> 平和定着支援 職業訓練の機会拡大 農業振興
	<ul style="list-style-type: none"> 武装勢力によるGBV 	<ul style="list-style-type: none"> 恐怖を与えることで地域を制圧する、紛争の武器としてのGBV 	<ul style="list-style-type: none"> 平和定着支援 地域警察活動の強化
人権問題	<ul style="list-style-type: none"> 鉱山における劣悪な環境下での児童労働や危険・不当な労働 	<ul style="list-style-type: none"> 鉱物の違法採掘 国際的な需要拡大 鉱物サプライチェーンの不透明性 	<ul style="list-style-type: none"> 職業訓練の機会拡大 産業の多角化
貧困・飢餓	<ul style="list-style-type: none"> 高い貧困率、失業率 栄養不足と飢餓 	<ul style="list-style-type: none"> 村落襲撃等による土地・耕作地の損失 鉱業部門への経済発展の依存 	<ul style="list-style-type: none"> 産業の多角化 農業振興
疫病	<ul style="list-style-type: none"> 感染症のアウトブレイク 	<ul style="list-style-type: none"> 現場レベルでの対応能力・ノウハウの不足 社会サービスの提供能力の低さ 未整備・不十分・脆弱なインフラ（広大な国土） 	<ul style="list-style-type: none"> 保健サービス強化 感染症検査能力強化 経済インフラ整備
気候変動と自然災害	<ul style="list-style-type: none"> 広範囲にわたる洪水被害、自然災害 	<ul style="list-style-type: none"> 農地開拓のための森林伐採 土壌等への配慮が不十分な農業 道路劣化やゴミ投棄等による道路の排水不全 	<ul style="list-style-type: none"> 環境保全・コミュニティのレジリエンス強化 道路維持管理

1-4 コンゴ民主共和国の主要開発課題、セクター

1-4-1 治安維持分野の現状と課題

国家治安機関の脆弱化及び武装勢力の台頭による法の支配の喪失

コンゴ民における平和構築は、長期紛争後の治安回復と国家機能強化を目的とし、治安セクター改革（SSR）、司法制度の整備、武装解除・動員解除・再統合（DDR）、人権保護、コミュニティ復興など複数の柱で進められている。その中でも、警察改革は SSR の中核課題である。国家警察（PNC）は 1997 年、内戦下で旧反政府勢力や旧国軍兵士、市民、軍人や警察官の家族などを統合して設立された組織であるため、警察官の専門性や規律が脆弱であり、給与未払いなどの制度面での不備もあり、治安維持機能を著しく低下させているという課題がある。この結果、不処罰（impunité）が蔓延し、警察官による犯罪行為も報告されている。

これらの課題に対応するため、政府は2007年に警察改革フォローアップ委員会を設置し、法制度整備や組織改革を通じた警察改革を進めた。2012年には「現代的・民主的・専門的な警察」を目指す「警察改革行動計画（PAQ）」を策定。①法制度の整備、②組織改革、③研修強化、④人材・管理体制整備、⑤説明責任の確立、⑥地域警察、⑦監査・監察強化を柱とし、銀行振込による給与支払いの導入、警察官データベース構築、内部監査機関設置、研修総局（DGEF）創設などが掲げられたが、予算不足等により活動遂行率は約21%に留まった（UN, 2019）。2019年には①制度的・立法的基盤の強化、②職能・研修・装備の専門性向上、③市民との信頼関係回復を目的とする地域警察活動の3つのフレームワークで構成されるPAQ-2（2020-2024）を策定した。2024年のIbrahim Index of Africa Governance, Index Report（IIAG）によると、コンゴ民におけるガバナンスは54カ国中50位とアフリカの中でも極めて脆弱であり、特に治安分野の課題が大きく、過去10年間悪化傾向にある（Ibrahim Index of Africa Governance, Index Report, 2024）。

このような状況下、コンゴ民政府は第五次PNSDにおける柱の一つに「国土を保護し、人々とその財産を保護する」との目標を設定しており、達成手段としてPNCの能力強化と予算確保を明記した。引き続き進められている警察改革において、PNCの能力強化は最重要項目の一つとされており、特に「地域警察活動の普及・促進」は警察改革の目玉に位置付けられている。

【国連コンゴ民安定化ミッション（MONUSCO）の現状】

MONUSCO（旧 MONUC）は2000年に発足し、20年以上にわたり治安維持・人道支援を実施している。2023年、コンゴ民政府と国連は「段階的・秩序ある・責任ある撤退」方針に合意した。その後、2024年12月に採択された安全保障理事会決議では、任務を2025年12月まで延長し、完全撤退に向けた移行期間を設定していた。しかし2025年に発生したM23による侵攻及びゴマ、ブカブといった主要都市の占領による東部の治安悪化により、撤退は先延ばしされている。

1-4-2 保健分野の現状と課題

感染症の流行リスク、母子保健の致死リスク、制度・資金・人材面での制約が重なり合う複合的な危機に直面。脆弱な保健インフラ、人材の偏在や質の低さ、医薬品不足や質の低さが課題。

コンゴ民は熱帯雨林気候であることや野生動物との接触の機会が多いことから、感染症の発症・拡大リスクが極めて高く、これが国内の死因の過半を占めている。マラリアは最大の致死要因の一つで、HIV / AIDS や結核も主要な死因である。更に、コレラやエムポックス等の流行が断続的に発生しており、特にエボラ出血熱は1976年の確認以降、2025年までに16回の流行が報告されている。このような感染症リスクの高さに加え、母子保健指標も低水準であり、妊産婦死亡比率は427人 / 10万出生（WHO, 2023）、5歳未満児死亡率は73人 / 1,000出生（うち31%が新生児期に集中）（UNICEF, 2023）と、国際的に高リスク水準にある（WHO, 2024）。

保健サービス提供体制は、中央レベル（保健省、三次病院）、州レベル（26 州保健局）、末端レベル（519 保健ゾーン、9,451 保健エリア）の三層構造で運用されているが、都市と地方の間で人材・設備の格差が大きく、一次保健サービスの質は地域によって著しく異なる。

検査・サーベイランス¹¹の面では、キンシャサの国立生物医学研究所¹²（Institut National pour la Recherche Biomedicale。以下、「INRB」）が国家リファレンスラボとして確定診断の中核を担っており、アウトブレイクの際には地方からの検体がすべてINRBへ搬送され、感染症の特定を行っている。しかし、広大な国土や輸送インフラの不整備により、検体搬送や結果通知の遅延が初動対応を妨げ、流行拡大のリスクを高めている。地方ネットワークの強化、診断体制の分散、検査・サーベイランス対応能力の強化、不足する医療人材育成などが同国における喫緊の課題である。

こうした状況に対し、政府は国家保健開発計画（Plan National de Développement du Santé et de Prevoyance Sociale : PNDS-PS）（2024-2033）を策定し、「すべての疾病対策及び保健課題に対する住民の需要に沿った医療サービスの提供を保証する」ことを目標に掲げている。本計画に明記されている主要課題は、設備の老朽化、供給網の脆弱性、ガバナンスの機能不全、人件費の未払いと人材流出、質の高い医薬品へのアクセス困難と多岐に亘り、制度的な制約が保健サービスの質と公平性を阻害していることが指摘されている。

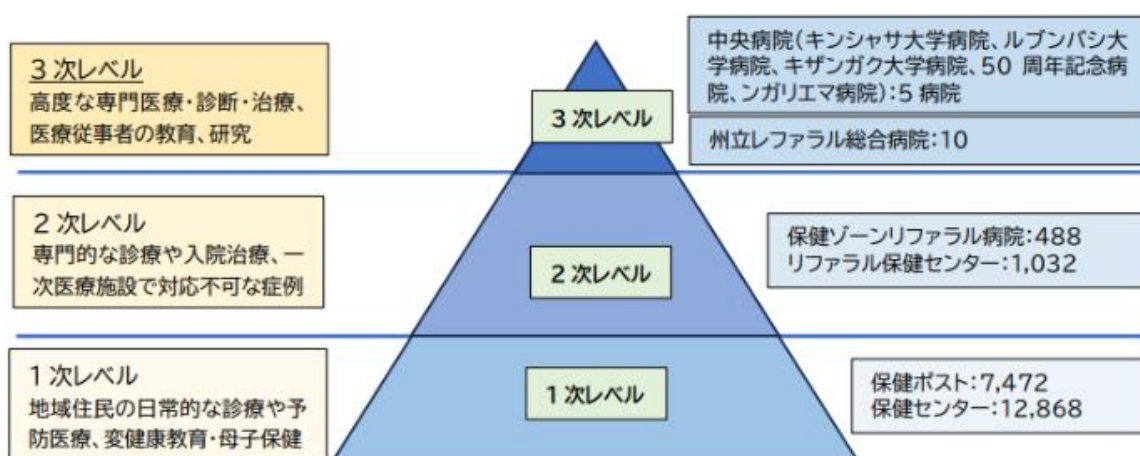


図 5 保健医療サービス提供体制の概要

（出典：全世界保健医療分野における技術協力と連携した資金協力戦略的活用のための情報収集・確認調査（JICA）報告書）

¹¹ 医療機関の診断情報や検査結果等の継続的な収集を通じて、感染症の発生状況を把握する仕組み。

¹² 感染症対策（検査・診断・基礎的研究、研究者・技術者への研修等）を担う同国唯一の国立感染症研究機関。JICA 協力との連携のほか、長崎大学熱帯医学研究所やガーナの野口記念医学研究所との共同研究の実績あり。

1-4-3 職業訓練・産業分野の現状と課題

非正規・インフォーマル部門の雇用が大半を占める。経済発展の基盤としてのみならず、治安悪化防止の観点でも職業訓練分野の体制強化と雇用の安定性向上が重要。産業分野では、産業多角化を通じた鉱業部門への経済的依存からの脱却が課題。

【職業訓練分野】

コンゴ民の失業率は約 4.6% (ILO, 2024)、24 歳以下では約 8.5% (WB, 2024) と推定されている。しかし、これらは国際機関によるモデル推計であり、公式労働統計の整備が不十分なため、実態を正確に反映していない可能性がある。コンゴ民では労働参加の多くが非正規、インフォーマル雇用に偏在しており、「失業率」だけでは不完全雇用や不安定就業の規模の把握が難しい。

国際報道や調査でも、インフォーマル部門が労働市場の大半を占めることが指摘されており、若者が無給の就業や見習いから安定した有給雇用に移行するまで長期を要する事例が報告されている。また、東部地域においては長年の紛争により大量の難民や除隊兵士が発生し、職業訓練を通じた社会復帰・就業支援が喫緊の課題となっている。都市部においても、クルナと呼ばれるギャング等の構成員には若者が多く、若年層の雇用安定化は治安悪化防止の観点からも重要である。さらに、本来は雇用の大きな受け皿となりうる東部の鉱業分野では、高度な技術や能力を求められる職種の多くが外国人に占められている。現行の雇用法には外国人雇用を規制する条項があるものの、ほとんど順守されていないのが実態である。これは、国内に必要な技術を有する人材が不足していることに起因し、ザンビアやスーダン等の周辺国出身者が雇用されているケースも多い。コンゴ民において、特に国内の若年層を対象とした職業訓練の強化は喫緊の課題である。

同国にはいくつかの職業訓練校が存在している。雇用・労働・社会保障省が所管する国立職業訓練機構（以下、「INPP」）は、1964年に設立された、有職者・求職者双方の職業訓練を担う国内最大規模の公的機関である。本部キンシャサを含め全国に 30 以上の拠点をもち、2025 年（第一四半期）の訓練生は約 2 万 8 千人にのぼる。企業分担金を収める会員企業の在職者訓練に対するニーズに応えると同時に、求職者訓練を通じて雇用促進に貢献する役割も担っているが、指導員の高齢化や人材不足、技術・能力不足、機材や施設の老朽化、収容キャパシティの限界等の問題を抱えている。

このような状況下、コンゴ民政府は職業訓練分野を、PNSD の 5 つの柱のうち「人的資本の開発」の中核的役割を担うものとして位置づけている。職業訓練を包摂的成長のための重要な手段と認識し、特に若者の自立を重視した取り組みを最優先に行うこととしている。

DEPLOIEMENT DE L'INPP SUR LE TERRITOIRE NATIONAL EN RDC
34 CENTRES DE FORMATION PROFESSIONNELLE



図 6 INPP 全国配置図 (出典: INPP 資料)

【産業分野】

コンゴ民では、GDP に占める製造業の割合は約 18% (WB, 2024) にとどまり、産業発展は限定的である。コンゴ民の経済は、1990 年代の武力紛争や財政破綻を背景に大きく衰退した経緯がある。現在も経済成長は鉱業部門に高く依存しており、特に製造業は十分に拡大しきれていないことが指摘されている。一方で、近年は地場企業による新たな事業活動の動きが一部でみられており、今後の産業多角化や経済構造転換について一定の期待が示される状況となっている。

このような状況下、コンゴ民政府は PNSD において、「経済の多様化と成長促進」を柱の 1 つに掲げ、製造業については「取扱商品の多様化」、「地場での原料加工バリューチェーンの拡大」、「製品の競争力や魅力の強化」等が、また中小企業や起業については、「金融アクセス」及び「非金融サービスへのアクセス」、「(人材育成のための) トレーニング」、「ビジネス環境改善」等が具体的な取り組みとして記載されている。

1-4-4 農業

労働人口の約 6 割が従事し、雇用創出と産業多角化の要である一方、潜在力が活かされず、生産性は極めて低い。人口増加に対して生産は不足しており、輸入額は国家予算の約 2 割を占める。

コンゴ民における農業は、GDP に占める割合は約 17%にとどまるものの、労働人口の約 6 割が従事する主要セクターである（ITA, 2024）。しかし、長期に亘る紛争、制度的脆弱性、インフラ不足などの影響で生産性は極めて低い。広大な耕作可能地（約 8,000 万 ha）と豊富な水資源を有するにもかかわらず、実際に耕地として利用されているのは 10%未満と言われており（ITA, 2024）、その潜在力は十分に活用されていない。農業は自給的で商業化が進まず、穀物生産性は約 839kg/ha（WB, 2023）と、サブサハラ平均（約 1,700kg/ha）（WB, 2024）の半分程度に留まっている。食料生産量は増加傾向にあるが、人口増加がそれを上回るペースで進んでおり、一人当たりの食料生産量は減少している。その結果、食料輸入が拡大し、2023 年の食料輸入額は 30 億米ドル（国家予算の 19%）に達したことが報告されている（AfDB, 2024）。将来的な人口増加に伴い、食料不足は更に深刻化することが懸念される。また、人口の約 4 分の 1 にあたる 2,500～3,000 万人が緊急レベルの食料不安に直面しており（WFP, 2025）、特に東部地域では、紛争と暴力、食料価格高騰などの複合的な要因により飢餓が深刻化している。

PNSD において農業は、経済成長と雇用創出の柱に含まれ、経済多様化の中心的要素として位置付けられている。重点事項は、生産性と技術の向上、物流インフラや市場アクセスの改善、灌漑の普及、包摂性の向上、持続可能性の確保、農業金融と保険制度の整備である。具体的には、農業技術の改善、種子や資材の品質向上、気候変動への適応技術導入などを通じて農村部の労働生産性向上と低収量からの脱却を図ることが示されている。また、市場アクセス改善と収穫後ロス軽減の観点から、地方道路や給水・灌漑施設などのインフラ整備が優先事項として挙げられている。

作物別に見ると、コンゴ民における主要生産作物はキャッサバであり、生産量は約 49 百万トンと世界第 2 位を誇る。次いでトウモロコシ（約 2.2 百万トン）、コメ（約 1.1 百万トン）が続く。一人当たり年間消費量は、キャッサバ（393kg）、バナナ（35kg）、トウモロコシ（19kg）、コメ（17kg）の順で上位を占めるが、バナナ、トウモロコシ、コメについては需給ギャップが大きい。コメについては特に輸入依存度が高く、外貨流出の原因となっている。

1-4-5 運輸交通

広大な国土を有する一方、都市間を結ぶ交通インフラは脆弱。都市部においても道路や鉄道の未整備に起因する深刻な渋滞が経済・社会生活に大きな影響を及ぼしている。

コンゴ民の交通インフラは、長年の内戦と政情不安により毀損し、未整備、維持管理不足が慢性化している。道路舗装率は約5%と極めて低く、鉄道や港湾も老朽化が深刻である。コンゴ民政府は PNSD において、インフラと国土整備を5つの優先分野の1つに位置づけ、鉄道、道路、港湾、空港などの交通インフラ整備に重点を置いている。優先事項の中には、地方都市圏の計画的整備も含まれている。なお、2007年にはキンシャサ都市圏戦略計画（SOSAK）が策定され、2018年にはキンシャサにおける交通渋滞改善や安全性向上を目的としたキンシャサ市都市交通マスタープラン（PDTK）が中核計画として策定されている。

【都市交通】

キンシャサ市は人口1,700万人のメガシティであり、2050年には3,500~4,500万人となりカイロとラゴスを超えるアフリカ最大の都市となる可能性が指摘されている（UNDESA, 2025）。しかし、急速な人口増加に対し、首都インフラの整備や維持管理が追いついていない。深刻な交通渋滞が慢性的に発生し、公共交通手段の不足、道路や信号インフラ整備の不足、脆弱な交差点管理と取締体制、継続的な交通安全教育の欠如等の課題が山積している。未舗装道路が多いことに加え、都市部の舗装道路においても、雨季には洪水被害、地下水道管の破裂による漏水等が頻発している。市内の主要な公共交通機関は民間運行が中心であるが、規制が行き届いておらず、公共交通機関の車両故障や交通ルール違反も渋滞悪化の要因の1つとなっている。

【道路網】

都市間を結ぶ道路の整備は極めて限定的である。政府報告によると、国内の舗装道路の割合は約5%に留まり、アフリカ全体の舗装道路割合（約43%）と比較しても著しく低い水準にある。このような状況は、キンシャサと各主要都市との連結性が低い要因となっている。国道一号線（マタディ-キンシャサ-ルブンバシ間）は全長3,130kmに及ぶ主要道路であるものの、道路の損傷、陥没、浸食、崩壊等により、利用可能な区画は限られている。同路線は、コンゴ民の主要港とキンシャサを結ぶ唯一の幹線道路であり、鉄道の運行が停止している現状では、国内物流における極めて重要な要衝である。しかしながら、同路線は片側一車線で構成されているため、渋滞が慢性化している。また、1983年に完工したマタディ橋は、円借款により建設された長大吊り橋であり、現在でもコンゴ川を渡河する唯一の橋梁として重要な役割を果たしている。同橋は、日本の技術者に育成された技術者が40年以上に亘り適切に維持管理を行ってきた。しかし、技術者の世代交代が進んでおり、将来に向けて持続的に維持していくためには継続的な人材育成及び

点検・補修支援が重要である。同橋梁については、海岸線モアンダにあるバナナ深水港の建設、インガ第三発電所¹³の開発が進むことにより一層の重要性が増すことが想定される。

【鉄道】

キンシャサの主要な鉄道網として、キンシャサ東駅から南方へ延びるマタディ線、西に向かうキンタンボ線、東の国際空港へ向かう空港線の3路線があるが、キンタンボ線と空港線は設備の老朽化を理由としてそれぞれ2007年、2015年より運休中である。マタディ線は国内最大で、輸出入品の大半を経由するマタディ港とキンシャサを結ぶ唯一の鉄道輸送ルートであるが、2020年にレールや車両の劣化、自然災害による線路崩壊を理由に運行が停止した。2025年9月に運行が再開されたものの、同年10月時点では1日1本、片道350kmの距離を約8時間45分かけて走行するという試験運行にとどまっており、改良工事や設備更新は継続中である。マタディ線は、将来的にはバナナ深水港まで延伸する計画が検討されている。

また、南東部のルブンバシ市は、アンゴラのロビト港とザンビアの鉱山地域を結ぶ国際輸送路であるロビト回廊において、コンゴ民主共和国区間の鉄道輸送を担う中核拠点として位置づけられている。ルブンバシは銅・コバルトなどの鉱物輸送の主要拠点であり、貨物列車の運行は継続している一方で、旅客鉄道については現在ほとんど機能していないと指摘されている。鉄道設備は路盤の脆弱性や浸食被害などの課題を抱えており、継続的な保守を要する不安定な運行状態が続いている。

【河川輸送・港湾】

河川輸送として、キンシャサ、キサングニ、ムバンダカ、カレー（カサイ川）などの地域拠点港が機能しているが、海上輸送の流通拠点としては、マタディ港、ボマ港、バナナ港が国内唯一の海港として挙げられる。国際貿易の約80%はマタディ港を利用しているものの、港湾施設の老朽化、荷役能力の低さ等が課題となっている。2025年12月現在、同港はカタール資本でコンテナターミナルの改修中である。また、バナナ深水港の改修プロジェクトが進行中であり、DP Worldと英国投資会社BIIが30年コンセッション契約を締結した。改修後は年間32万TEU、130万トンの貨物流通が可能になる見込みである。またCICOS（Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha）主導で河川航行安全化・航路整備計画による工事・潮位標識・航行ルール整備が進められている。さらに、鉄道や道路と河川をつなぐ都市交通や公共交通政策の一環として、ONATRAが2025年4月にキンシャサ市内の水上新タクシー運行を開始し、1日約2万人の輸送を目標として渋滞緩和に取り組んでいる。

¹³ インガは、コンゴ川下流に位置する水力発電開発地域の総称であり、既存のインガ第1・2水力発電所の拡張として第7発電所まで開発する「グランドインガ開発」が計画されている。

1-4-6 環境

広大な熱帯雨林と泥炭地を有し、温室効果ガス放出リスクと気候変動対策へのポテンシャルを同時に抱えている。

コンゴ盆地は、地球上の熱帯雨林の約 15%を保有し、その森林面積は約 2~2.4 億 ha でアマゾンに次ぐ世界第二位の規模を誇る。そのうちの約 6 割がコンゴ民に位置し、コンゴ民国土の約 67%を占める。コンゴ盆地には、コンゴ民にしか生息しないボノボやオカピをはじめ、固有種を含む豊かな生物多様性が存在し、植物だけでも 1 万種以上が確認されている。一方、コンゴ民では 2010~2020 年の間に自然林が約 8.3%減少し（FAO, 2025）、世界でも特に森林減少が進行中の地域となっている。

2017 年には、コンゴ盆地に世界最大規模の泥炭地が広がっていることが学術的に発見された。その炭素貯蔵量は約 300 億トンに達し、これは世界の年間温室効果ガス（GHG）排出量の約 3 年分に相当する。泥炭地は低栄養・過湿環境に特化した繊細な生態系を持ち、排水や乾燥化による大量の GHG 放出リスクを抱えている。同時に、コンゴ盆地全体で年間 1.2~1.5Gt の CO₂（換算 GHG）を吸収すると推定されており、気候変動緩和策への貢献も期待される。

コンゴ民における森林減少の原因として、人口増加に伴う農地拡大と焼畑耕作の頻度上昇、木炭や木材の販売を目的とする違法伐採等が挙げられる。また近年、木材コンセッションや 2022 年に発表された 30 か所の石油・ガス開発など、開発圧力は高まっており、泥炭地の保全と管理体制の強化は喫緊の課題である。

コンゴ民政府は PNSD における 5 つの優先領域の 1 つ「持続可能な開発と地域均衡」の中で、環境保全と気候変動対策を位置付けており、森林管理、湿地・泥炭地の保全、植林・再生、炭素ストックの保持を成果指標としている。2012 年に策定された REDD+国家戦略においては、2030 年以降の森林被覆率を 63.5%で安定させることを目標としている。また、環境・持続可能な開発・新気候経済省（Ministère de l'Environnement, Développement Durable et Nouvelle Economie du Climat、以下「MEDD-NEC」という。）による「気候変動に対する適応策の国家計画（2022-26 年）」では、森林・生態系保全が中核的優先分野として位置づけられている。

1-4-7 エネルギー

世界最大級の水力潜在力を持ちながら、老朽化した発電・送電インフラ、極端に低い電化率、財務的に脆弱な国営企業、制度面の未整備が重なり、国民に安定的で安価な電力を届けられていない。

コンゴ民は、世界最大級の水力ポテンシャルを持つ一方、世界で最も電化率の低い国の一つである。電力アクセス率は 22.1%にとどまり、サブサハラ平均の 53.5%を大きく下回る状況である（WB, 2023）。電化率が 50%以上の地域はキンシャサを含む 5 地区のみであり（AfDB, 2020）、地方州では 1-5%未満の州が多数存在する。広大な国土と分散した人口構造が、電力アクセス向上と地域間格差の是正を一層困難にしている。また、国家統計の整備が不十分で、電化率に関するデータの精度が低いことも、エネルギー政策や需要計画策定の阻害要因である。

加えて、国民所得の低さにより家庭が電気料金や設備費用を負担できず、電力へのアクセスが可能であってもサービス利用が進まないという「利用可能性の壁」も存在する。調理分野では 95%以上の家庭が薪や木炭に依存しており（WB, 2023）、健康被害や森林減少を加速させる要因ともなっている。

発電部門では、設備容量は 3,067MW であるが稼働率は低く、老朽化した発電所の修繕不足が供給の制約となっている。インガ第 1・2 水力発電所をはじめとした主要設備は建設から長期間が経過しており、故障率の高さや効率低下が顕在化している。また、コンゴ民における発電源の約 99%が水力に依存している（IRENA, 2024）ため、電力供給が自然条件に左右されやすいという構造的脆弱性につながっているとも指摘されている。

全国の送電網は 6,937km にとどまり、国土の大きさに対して顕著に不足している。国内主要地域間が十分に接続されておらず、電源から需要地への長距離送電が困難であることが、電力供給の制限要因となっている。さらに、技術損失と商業損失を合わせた電力ロスが 46%に達し、このうち配電網だけでも 35%を占めるなど、損失率は世界的に見ても高い水準にある。送電網や変電設備の老朽化と保守不足は停電の頻発につながり、信頼性の低さは産業活動の妨げとなっている。また、送電線建設には土地収用や許認可手続きの遅延が大きく影響し、工事の長期化や計画の頓挫が生じやすい。コンゴ民は南部アフリカ電力プール（SAPP）や東アフリカパワープール（EAPP）といった地域電力プールに加盟しているものの、国際連系のための送電インフラや料金制度が整備されていないため、域内電力取引の潜在力は十分に活かされていない。

さらに、発電・送配電を担う国営企業電力公社（SNEL）は料金収入がコスト回収水準に達しておらず、財務基盤が著しく毀損している。政府機関からの未払いは約 1 億 1,000 万ドル、総負債は 30 億ドル規模に達し、維持管理や新規投資に必要な資金確保が極めて困難となっている。民間の独立系電力事業者（IPP）は一部地域で成功例が見られるものの、規制の不透明性や契約の不安定性、税制の複雑さが参入障壁となっており、発電容量の拡大につながる市場形成が進んでいない。

以上のように、コンゴ民の電力セクターは、低電化率・老朽インフラ・不安定な財務基盤・送電網不足・規制制度の未成熟といった複数の課題が相互に絡み合い、潜在的な水力資源が国民生活に還元されない構造となっている。電力アクセス向上には、発電・送配電インフラの再整備だけでなく、制度改革、データ整備、民間投資の促進、そして都市と農村の双方に適した電化アプローチの明確化が不可欠である。

このような状況下、コンゴ民政府は PNSD における「インフラの近代化と地域開発」の柱に電力セクターを位置付け、発電容量の増大や送配電網の整備・近代化を通じた安定した電力へのアクセスの拡大を目標としている。また、「経済の多様化と構造転換」の柱を支える基盤であり工業化の前提条件としても位置付けている。また、世界銀行等の支援により策定された「DRC エナジーコンパクト」は、深刻な電力不足を抱えるコンゴ民が 2030 年までに急速な電化とエネルギー部門改革を実現するための国家目標を体系化したものであり、これはアフリカ全体

の電力アクセス向上を目指す Mission 300 (M300)¹⁴に整合している。掲げられている目標は以下のとおり。

- 電力アクセス率を約 21% → 62%へ引き上げ (2030 年まで)
- 年間電化率を 1% → 6%以上へ加速 (急速な電化推進)
- 発電・送電・配電インフラの大規模強化 (老朽設備の更新・新規整備)
- インガ第 3 水力発電所開発を中心とした発電能力拡大
- 分散型再エネと Clean Cooking¹⁵の普及促進
- SNEL 改革・規制強化などエネルギー部門ガバナンスの改善
- 民間投資の大規模動員と政策環境の整備
- 地域社会への直接的恩恵 (インガ地域での水・道路・小規模再エネ整備)

1-5 その他横断的イシュー

劣悪な行政・ガバナンス、紛争・人道危機は、開発を阻害する深刻かつ構造的な要因である。

1-5-1 行政サービス・デリバリー／行政ガバナンスの改善

① 低い公務員給与と頻発するストライキ

コンゴ民では、十分な予算を確保できていないことから、公務員給与水準が総じて低く、公務員によるストライキが頻発している。電気や水道を管理する公社も同様の問題を抱えており、例えば水道公社 (REGIDESO) については国が水道料金の滞納を続けているため、未納金額が同公社の収入の 25%相当に膨れ上がり、公社の財政を大きく圧迫している。また、教員が未払いの給与の支払いを求めストライキを行い授業が遅延するケースも多発し、授業の実施を担保するために保護者が給与補てんをしているケースも多い。医師や看護師のストライキにより、病院等の医療機関が機能しなくなり、患者が治療を受けられずに亡くなる事態も発生している。

② 公務員の不透明な雇用・勤務実態

コンゴ民全体では公務員等に関するデータが不足しており、各省庁が保有している公務員リストと公務員省が保有しているリストは基本的に一致しない。例えば、保健省の場合には、コンゴ・セントラル州の保健人材データベース構築に向けた情報収集を行ったところ¹⁶、45%の職員が公的機関の正規職員として勤務しているものの、公務員省に登録されておらず、さらに公務員登録されている職員についてもそのうち 82%は正規雇用の登用試験や手続きを踏んでいなかった。また 34%の職員に給与が支給されておらず、64%の職員には危険手当が支給されていない。

¹⁴ M300 : WB 及び AfDB が共同で立ち上げた電力イニシアティブであり、2030 年までにアフリカで 3 億人に電力アクセスを提供することを目標としている。

¹⁵ 従来の燃料ではなく、電気やバイオガス、太陽光調理器等を活用した調理。

¹⁶ コンゴ・セントラル州保健人材データベース作成報告書

③ 公務員の高齢化と幽霊公務員

長い紛争の間、若手の育成が進まない一方、定年時も退職金が支払われないことから退職年齢（60 歳）に達した公務員が継続して在籍しており、世代交代が進んでいない。一例として、コンゴ・セントラル州に保健行政関連の公務員 8,944 人のうち 1,064 人が退職年齢以上であった¹⁷。

また、幽霊公務員と呼ばれる実在しない公務員や死亡している公務員、免職となった公務員に対しても給料が支払われており、2015 年には高等教育省や保健省管下の公務員給与分等として 1,170 万米ドルが流用されているという問題が明らかとなった。これに対し、公務員省は「行政改革と近代化の戦略マップ」を策定し、退職者の把握等に努めており、WB と連携して公務員人材データベース構築と退職金手当て支払いによる人員整理プログラムが進められている。

④ 26 州分割と地方サービス・デリバリー

コンゴ民では、2015 年の地方分権改革（旧 11 州から 26 州への分割）後、行政・財政面での制度整備が十分に進まない状況が続いている。特に、州政府の運営に必要な予算が恒常的に不足しており、新設州では行政機構の整備や選挙の実施が遅延してきた。分割直後に知事選挙が行われず、特別コミッショナーが任命された事実は当初から確認されていたが、この構造的問題は現在も解消されていない。州議会の審議停止が中央政府によって命じられる、議会と知事が対立し解任騒動が起きる等、機能不全状態に陥る地方行政が散見される。財政分権も実質的に機能しておらず、憲法で規定された地方が自らの歳入の 40%を留保する制度は履行されていない。結果として、多くの州では安定した飲料水や電力、質の良い教育、医療サービスへのアクセスが不足しており、地域住民の生活環境は脆弱である。

1-5-2 紛争影響への配慮

1-3 「コンゴ民主共和国の人間の安全保障の概況」に記載の通り、コンゴ民では 30 年以上にわたり紛争が継続しており、現在も約 690 万人の国内避難民および約 120 万人の国外難民を抱えている。周辺国にはルワンダ、ブルンジ、中央アフリカ、南スーダン等、紛争もしくは国・紛争経験を有する国々が位置しており、地域全体の脆弱性が極めて高い。さらに、国連平和維持活動 MONUSCO が東部地域から段階的に撤退していることにより、同地域の治安悪化が一層懸念されている。実際に、南北キヴ州やイトゥリ州では武装勢力による攻撃や住民の大量避難が続いている。

紛争地域においては、ジェンダーに基づく暴力や児童兵のリクルートが依然として深刻な問題であり、特に脆弱な立場に置かれる児童、女性、国内避難民、難民等への人道的配慮は不可欠である。

¹⁷ コンゴ・セントラル州保健人材データベース作成報告書

第2章 JICA が取り組むべき主要開発課題、セクターの導出

2-1 コンゴ民への協力の意義

協力の意義は、①開発ポテンシャルの高さ（人口増、豊富な資源） ②地域の安全保障への影響の大きさ ③地球規模課題への貢献可能性の3点に大別される。

① 経済市場規模拡大と地理的特性に起因する高い開発ポテンシャル

コンゴ民は、急速な人口増加と豊富な天然資源、そして広大な国土を背景に、長期的な開発ポテンシャルが極めて高い国である。2022年に人口は1億人規模に到達し、2050年には2億人規模に達すると見込まれ、将来の巨大市場形成と国内消費の拡大や労働供給力の強化が期待される。一方で、急速な人口増加は、食料不足、失業者増加、医療需要の逼迫等の複合的なリスクを伴う。また、首都キンシャサは人口1,700万人を超えるサブサハラ・アフリカ第2の巨大都市であり、大きな経済機会を生み出しているが、都市構造は急増する人口に対して十分に適応できておらず、深刻な交通渋滞、インフラ整備の遅れ、都市サービスの不足などの課題が顕在化している。これらの制約は経済成長の阻害要因であり、都市機能強化に向けた長期的な投資が求められる。

また、コンゴ民は世界で最も深いコンゴ川をはじめとする豊富な水資源、世界第二位の耕作可能面積を有する等、自然資源の面でも際立った特性を持つ。コンゴ川流域の水力発電ポテンシャルは極めて大きく、適切な開発が進めば国内電力供給の安定化だけでなく、周辺国への電力輸出を通じた地域的貢献も期待できる。また、広大な耕作可能地は食料生産の拡大余地の大きさを示唆しており、中長期的には国内食料安全保障の強化と地域全体への供給源としての役割を果たす可能性を秘めている。

このように、コンゴ民は人口構造、都市市場、自然資源の観点で極めて高い開発ポテンシャルを有する一方、基礎インフラの未整備や脆弱性が、その潜在力を実際の経済発展へと転換する上での主要な制約となっている。

② 中部アフリカ地域及び大湖地域の地域安全保障と人間の安全保障への影響の大きさ

コンゴ民は、中部アフリカ及び大湖地域の安定にとって極めて重要な位置を占めている。特に東部地域では、長年に亘り武装勢力の活動が続き、同国の国内避難民数は世界第二位に達している。こうした不安定要因は国境を越えて周辺国にも波及する構造を持ち、地域全体の平和と人間の安全保障に対する長期的なリスクとなっている。

また、感染症の発生・拡大という観点からもコンゴ民は地域の安全保障に大きな影響を及ぼしている。同国はエボラウイルス病の発祥地であり、これまでに13回の流行が確認されてきた。感染症の封じ込めに遅れが生じれば、国境を越えて周辺国・大陸全体に拡散するリスクが高く、国際社会にとっての脅威となる。2024年にはエムポックスの感染が拡大し、保健体制の脆弱性が改めて浮き彫りとなった。

このように、コンゴ民は武力紛争、人道危機、感染症リスク等の課題を抱えており、その脆弱性は国境を越えて広域的な影響を及ぼしうる。同国への協力は地域の安定と人間の安全保障を支える上で戦略的な意義を持つ。

③ 環境保全とグリーントランスフォーメーションを通じた地球規模課題への貢献

コンゴ民は、世界最大級の水力発電ポテンシャルを有し、とりわけグランドインガ開発構想で示される発電量は、理論上、アフリカ全土の電力需要の約 4 割を賄う規模とされている。これは、同国が自国の電力安定化のみならず、SAPP の地域電力網を通じて、広域的なエネルギー・トランジションを支える役割を持ちうることを示している。

また、同国はコバルトの世界生産量の約 70%を占めており、エネルギー・トランジション関連鉱物の大規模な産出国である。これらの鉱物は電気自動車のバッテリーや再生可能エネルギー設備など、脱炭素化技術の普及に不可欠であり、世界的な需要が急速に拡大している。一方、鉱物開発分野において、環境負荷や労働環境の問題が指摘されており、持続可能なグリーンマイニングを推進する余地が大きい。同国における環境配慮型の鉱物供給が実現すれば、世界のエネルギー・トランジションを下支えする重要な基盤となりうる。

更に、コンゴ盆地には世界最大級の泥炭地及び世界第二位の規模を誇る広大な熱帯林が広がり、「地球の肺」と称されるほど、生物多様性と炭素吸収源としての価値が大きい。熱帯林や泥炭地は膨大な量の炭素を蓄えているが、破壊が進めば大量の二酸化炭素が大気中に放出され、地球温暖化を加速させるリスクとなる。また、森林減少は生態系の破壊、生物多様性の損失リスクでもあり、同国の森林・泥炭地保全は、地球規模の気候変動対策において優先度の高い課題である。

このように、コンゴ民は再生可能エネルギー、重要鉱物資源、生物多様性・気候変動対策という 3 つの側面から、地球規模課題の解決に向けた GX と環境保全の中心的な役割を果たしうる国である。

なお、日本として社会経済開発の基礎となる平和と安定に関する分野で協力するとともに、成長を支える産業・経済基盤の強化に貢献することは、国内の統合や安定化に寄与するとともに、日本の開発協力大綱の重点政策である「平和・安全・安定した社会の実現」、また、持続可能な開発目標（SDGs）や人間の安全保障の実現にも整合し、高い意義が認められる。また、貴重な鉱物資源等を有する同国の安定化や産業開発に我が国が協力することは、相互の経済関係の深化や民間投資の促進という観点からも極めて重要である。

2-2 JICA が取り組むべき主要開発課題、セクター

2-2-1 重点分野① 人間の安全保障の実現（紛争・貧困・感染症との闘い）

(1) 警察改革プログラム

(ア) これまでの取り組み

- ・ JICA は 2004-2013 年の期間で 2 万人以上の警察官に対する研修を実施した。2015 年からは PNC の研修局の能力強化を目的とする技術協力プロジェクト「市民と平和のための警察研修実施能力強化プロジェクト」を開始し、同研修局の計画立案・実施・評価・他部局との連携にかかる能力強化に貢献した。
- ・ 2021 年からは、「市民と平和のための警察研修実施能力強化プロジェクトフェーズ 2」を通じて、①警察官の地域警察研修、②勤務環境の改善、③地域コミュニティとの連携強化の 3 つの要素をから成る地域警察パッケージの実践と普及に向けたガイドライン制定を支援し、「市民のための警察」に向けたマインド醸成と市民と警察との間の信頼関係向上に貢献した。
- ・ 2023 年には無償資金協力「柔道スポーツ施設建設計画」を通じてキンシャサ警察本部の敷地内に柔道場が建設され、警察官の訓練場としての機能に加えて、市民と警察との関係構築の場としても機能している。
- ・ 東部紛争地域においては、安全対策措置上 JICA 邦人関係者が渡航できない中で、IOM との連携を通じて警察の能力強化に資する活動を行ってきた。（詳細は（3）東部地域平和構築支援プログラムを参照）

(イ) 今後の方向性

- ・ PNC に直接アプローチするルートを持っている限られたドナーの 1 つとして、引き続き技術協力を通じた警察能力強化、警察と市民との信頼関係向上の取組、特に警察改革の中核を担う警察改革ユニットの調整能力強化を支援する。なお、事務所や PNC による広報にも力を入れることで、これまでの成果の更なる拡大に寄与する。
- ・ コンゴ民東部地域において、警察能力強化にかかる事業で協力してきた IOM との連携を継続し、キンシャサを中心に確立してきた警察能力強化研修実施体制や地域警察パッケージの普及を、治安情勢等の関係で JICA 邦人関係者が直接渡航できない東部の紛争地域も含めて面的に展開し、コンゴ民全土の治安改善に貢献する。

(2) 保健システム強化プログラム

(ア) これまでの取り組み

- ・ 保健人材開発分野において、保健アドバイザーの派遣を通じたコンゴ民保健省に対する政策助言、技術協力プロジェクト「保健人材開発支援プロジェクト」を通じた国家・州レベルの保健人材開発計画の策定、保健人材データベースの構築、また、無償資金協力「キンシャサ保健人材センター整備計画」

を通じた保健人材センターの施設建設や機材整備等を通じて、過去 10 年以上に亘って人材開発の基盤構築に貢献してきた。

- ・ 感染症対策分野において、無償資金協力「国立生物医学研究所拡充計画」を通じて INRB の検査・研究体制の拡充及び施設・機材整備、本邦大学との地球規模課題対応国際科学技術協力（SATREPS）、同研究所研修センターでの仏語圏アフリカ諸国を対象とする広域研修を実施し、コンゴ民の感染症検査及び研究にかかる基盤整備と周辺国を含む能力強化に貢献してきた。また、技術協力プロジェクト「感染症サーベイランスシステム強化プロジェクト」を通じた感染症サーベイランスシステムの強化、エボラウイルス病等の感染症流行時における中央政府及び感染対象地域への緊急援助（物資供与、診断検査にかかる能力強化等）を実施している。

(イ) 今後の方向性

- ・ コンゴ民の感染症対策における保健行政や研究・検査機関の機能・連携体制の基盤は徐々に築かれつつあるものの、依然としてコンゴ民政府が自立的に全国レベルの保健行政機能やラボ診断・サーベイランス能力を強化できる段階には至っていない。また、キンシャサに人材や設備リソースが偏在していることを踏まえて、今後は主に技術協力を通じて地方における感染症探知能力強化にも取り組み、国・行政による検証・対応・評価までの一体的な感染症サーベイランス・モデルの確立を目指す。INRB を中心とする研究機関の能力強化にかかる技術協力も継続し、これまでの中央政府レベルや一部の事業パイロット州・地域における協力の成果（行政制度・システム等）を定着するとともに、国内への波及を図る。
- ・ 保健分野においては、他ドナーとの連携・分業による相互補完的な協力、本邦への長期研修員制度を通じた医療人材育成、及びコンゴ民の研究機関とのネットワークを有する日本やアフリカ他国の機関（研究所、大学等）との協力を推進する。さらに、保健・医療関連の民間セクターとの連携協力も検討する。
- ・ コレラ等の感染症発生の原因として、不適切な廃棄物管理に起因する劣悪な公衆衛生が挙げられるため、中長期的には廃棄物分野における協力可能性を検討する。

(3) 東部地域平和構築支援プログラム

(ア) これまでの取組み

- ・ 警察改革分野において、IOM との国際機関連携無償を通じてタンガニーカ州警察学校の整備、警察官の育成、警察署・分署の整備、地域安全協議会の運営支援などを実施してきた。
- ・ 難民・避難民支援分野において、本邦 NPO 法人との連携を通じて、安全対策措置上 JICA 邦人関係者が渡航できない地域における児童たちの教育・氏絵且つ環境改善に資するプロジェクトを実施した。

(イ) 今後の方向性

- ・ (1) 警察改革プログラムにて前述した警察分野におけるこれまで協力成果を東部地域にも横展開するにあたって、国際機関や NGO/NPO と連携した協力（基礎情報収集・確認調査や国際機関連携無償）の形成を引き続き検討する。

- ・ 国際機関やNGO/NPOとの連携を通じた事業経験を警察分野以外の分野への拡大を検討し、東部地域における治安の安定基盤強化、社会的脆弱層の生活の向上に貢献する。具体的に想定される分野は以下のとおり。
 - 警察分野：治安維持機能の強化による地域の安定
 - 職業訓練分野：職業訓練を通じた難民・避難民・元戦闘員等、社会的脆弱層の社会的・経済的統合の促進
 - 農業分野：SHEP（市場志向型農業振興）アプローチ¹⁸を通じた小規模農家の生計向上による社会的・経済的統合の促進
 - 保健・衛生分野：感染症サーベイランスシステムの強化による地域の安定化、保健人材の育成

2-2-2 重点分野② 経済成長を支える産業・経済基盤の強化

(1) 産業多角化・雇用創出プログラム

① 職業訓練・産業分野

(ア) これまでの取組み

- ・ INPP を主要カウンターパートとして、産業界のニーズに合致した職業訓練制度の構築に協力してきた。2011～2013年には「INPP指導員能力強化プロジェクト」を通じ、指導員の技術・教授法向上、訓練管理体制の強化等を進め、基礎から専門分野（自動車整備、冷凍空調等）にかかる訓練の質向上に取り組んだ。
- ・ 2016年には無償資金協力「キンシャサ特別州国立職業訓練校整備計画」によりINPPの整備を実施し、老朽化していた施設の近代化に貢献した。産業界の人材需要が高い南東部のオー・カタンガ州においても、無償資金協力「カタンガ州ルブンバシ市国立職業訓練校整備計画」を通じて2018年に職業訓練校を整備し、地域産業を支える技能人材育成基盤の強化を行った。
- ・ 2015年から2026年までは、技術協力「国立職業訓練機構能力強化プロジェクト（SOLIDE）」フェーズ1・2を実施し、INPP本部・地方校における訓練管理サイクルの導入、マスタートレーナー育成など、訓練の質と組織運営能力の両面の強化を進めている。

(イ) 今後の方向性

- ・ これまでの協力の成果として組織運営能力が強化されたINPPを引き続き主要なカウンターパートとし、増加する若年層に対する雇用創出に向けた産業振興、職業訓練、就職支援にかかる技術協力の実施継続を検討する。
- ・ 産業多角化を促進するべく、中小企業振興等の活動展開を検討する。まずは「産業振興及びビジネス環境整備に関する情報収集・確認調査」を通じて国内の産業の現状と課題を整理した上で、コンゴ民国内の中小企業支援機関と連携した5S・カイゼン手法のコンゴ民国内への普及などの協力を検討する。

¹⁸ 小規模農家が「作ってから売る」ではなく「売のために作る」発想へと転換できるよう促し、収入向上を目指すアプローチ。市場調査等を通じ、農家自身の主体的な行動を引き出す。

② 農業分野

(ア) これまでの取組み

- ・ コンゴ民政府が「アフリカ稲作振興のための共同体（CARD）」に加盟した2008年以降、JICAは国家稲作開発計画の策定を支援したほか、第三国研修、課題別研修への主要カウンターパート派遣を通じて能力強化を行ってきた。
- ・ 2013年より、キンシャサ近郊の水田地へ、対カメルーン技術協力「熱帯雨林地域陸稲振興プロジェクト」の日本人専門家を出張ベースで派遣し、圃場における技術指導を行い、種子純化、種子の品質管理、肥培管理、収穫後の適正管理等についての能力強化に取り組んできた。
- ・ 2025年からは、コンゴ民に個別専門家「稲作技術アドバイザー」を派遣し、コメの種子純化に向けた分析、栽培や収穫後処理の課題特定、キンシャサ市内のコメの価格・品質分析などを通して、国産米の品質向上に向けた基盤整備を実施している。

(イ) 今後の方向性

- ・ これまでの協力の成果として種子純化が進んだ品種を活用し、今後は技術協力や無償資金協力を通じて、国産米として品質の向上、品質に応じた価格設定等を促進することによって、国産米の市場競争力向上に貢献する。
- ・ 雇用創出の観点からは、小規模農家の所得向上に資する目指すSHEPアプローチの普及、SHEP帰国研修員のリソース活用を検討する。

(2) 経済インフラ整備（運輸交通・都市整備）プログラム

(ア) これまでの取組み

- ・ キンシャサやマタディにおける運輸交通インフラ整備を中心に協力を展開している。特に、1983年に完工したマタディ橋はコンゴ民と日本との協力と友好のシンボルとなっている。1990年代にはコンゴ民の政情不安により日本からの協力停止が余儀なくされたが、その間も技術移転を受けたコンゴ人の技術者による維持管理が継続していた。2025年からは、完工後40年を越え経年劣化が進んでいるマタディ橋の補修を行う無償資金協力「マタディ橋及びマタディ橋アクセス道路補修計画」を開始している。
- ・ キンシャサの都市交通に関しては、技術協力「キンシャサ市都市交通マスタープラン策定プロジェクト」を通じて、中長期的な開発ビジョンとプログラムを含むPDTKを策定した。2021年には「キンシャサ市都市交通マスタープラン（PDTK）実施促進プロジェクト」を開始し、策定したPDTKのプロジェクト実現に向けた組織横断的な調整を図るための調整委員会（CP-PDTK）設立の枠組み整備や実施機関の能力強化に貢献してきた。
- ・ 無償資金協力「キンシャサ市ポワ・ルー通り補修及び改修計画」では、キンシャサ中心部と空港を結ぶ幹線道路の補修・改修を行った。同案件の道路整備の質や施工時の交通渋滞を防ぐ施工方法はコンゴ民政府から高く評価されており、ポワ・ルー通りは「コンゴ・日本大通り」に名称変更されるなど、日本による対コンゴ民協力を象徴する案件となった。

(イ) 今後の方向性

- ・ 2030年及び2040年を見据えて策定されたPDTKだが、急速な都市化と人口増加に対して計画の履行は追いついていない。都市機能の移転も含めた副都

心開発計画が進められていることも踏まえ、PDTK の更新ガイドラインの特定及び首都圏の新たな計画策定に協力する。技プロを通じて設立した CP-PDTK への支援を継続する。

- ・ PDTK にて特定されたプロジェクトの実現を促進する。特に無償/有償資金協力を通じた首都圏の鉄道や道路網、立体交差点の整備、改修を検討する。なお、具体的なプロジェクト検討においては、気候変動の影響に強靱なインフラ実現に向けた施策を検討する。
- ・ 速度超過、危険な追い越し、飲酒運転、違法駐車、過積載、シートベルト未着用等、交通安全に関する対策も技術協力や資金協力事業の中で合わせて実施することを検討する。
- ・ これまでの協力はキンシャサ首都圏に対するものが中心であったが、地方における交通インフラ整備への協力を中長期的に検討する。特に、2027 年に完工予定のバナナ深水港やマタディ港とキンシャサを繋ぐコンゴ・セントラル州の物流改善マスタープランの策定、長距離鉄道網の整備計画策定等を、オファー型協力の可能性も含めて検討する。
- ・ 9 カ国と国境を接し、4 つの地域経済圏（ECCAS（中部アフリカ諸国経済共同体）、COMESA（東・南アフリカ市場共同体）、SADC（南部アフリカ開発共同体）、EAC（東アフリカ共同体））に属する国であることを踏まえ、広域インフラや域内物流改善に資する中長期戦略策定の促進も検討する。

2-2-3 環境保全及びグリーントランスフォーメーション（GX）の推進

(1) コンゴ盆地森林保全・管理プログラム

(ア) これまでの取組み

- ・ コンゴ民における森林減少の抑制と持続可能な森林管理の実現に向け、2012 年以降、国家レベルの森林資源モニタリング体制の整備支援等の協力を展開してきている。特に、JICA はコンゴ民における森林・生態系保全を、気候変動対策、生物多様性保全、地域住民の生計向上を一体的に実現する柱として強化しており、同国政府及びコンゴ盆地森林パートナーシップ（Congo Basin Forest Partnership（CBFP））等の国際パートナーとの協調を通じて持続可能な森林管理の普及・定着に取り組んでいる。
- ・ 2012～2017 年には、「国家森林資源モニタリングシステム強化プロジェクト」を通じ、REDD+ 推進に不可欠な森林データ収集体制の構築を支援し、森林減少の要因把握と政策立案への基盤形成に寄与した。
- ・ 2019～2025 年には、中部アフリカ森林イニシアティブ（CAFI）との協調の下、クウィル州を対象とした「国家森林モニタリングシステム運用・REDD+パイロットプロジェクト」を通じ、クウィル州における 250 村でのアグロフォレストリー導入、薪炭材依存軽減、住民参加型の土地利用計画策定を進め、持続可能な森林利用モデルの構築に取り組んできた。
- ・ これらの現場レベルでの協力に加え、2018～2026 年にかけて環境・持続可能開発省に次官付の森林・気候変動対策アドバイザーを派遣し、森林政策策定、REDD+の取組、熱帯泥炭地の保全森林・気候変動対策の主要な課題について、中央レベルでの協力も実施している。

(イ) 今後の方向性

- ・ コンゴ民政府は 2021 年から 2030 年にかけて GHG 排出量を 21%削減する目標を立て¹⁹ (NDC)、特に国家 REDD+戦略の実施を具体的な緩和策としている。同戦略の一部であり、これまで JICA が強化に取り組んできた国家森林モニタリングシステムにおいて、土壌改良等にかかる日本技術の活用支援を検討する。また、森林資源に依存した農村部における植林、アグロフォレストリー、非木材林産物による生計向上活動、土地利用整備計画策定等を支援する。
- ・ 広大なコンゴ盆地における協力にあたって、資金拠出の大部分を占める中部アフリカ森林イニシアティブ (CAFI) をはじめ他ドナーとの役割分担・連携を図り、引き続き効果的な事業展開を推進する。
- ・ 気候変動緩和の観点で重要な熱帯泥炭地の保全に関して、新規の技術協力プロジェクトを通して、近隣諸国及び欧米・日本の学術研究者との連携も検討しながら、泥炭地の観測体制整備、保全管理能力強化、ステークホルダーの連携促進を図る。
- ・ 現場レベルでの技術移転に加え、技術協力「コンゴ盆地における森林・気候変動政策支援プロジェクト」にて、継続して MEDD-NEC 内へのアドバイザーの派遣を行い、中央レベルの能力強化、事業のスケールアップの検討を行う。

(2) エネルギートランジションプログラム

(ア) これまでの取組み

- ・ JICA はこれまで、主に都市部向けの電力供給と変電所・配電網整備を中心に協力を実施してきた。2023 年には、無償資金協力「キンシャサ市モンアンバ地区における電力アクセス改善計画」を開始し、人口増加と需要拡大に対応するため、キンシャサのフナ変電所及びリミンガ変電所の設備更新 (100MVA 変圧器、220kV・20kV 開閉設備、SCADA 導入など) と配電網の整備を行い、同地区の電力供給能力と信頼性の向上に貢献している。
- ・ コンゴ民の電力供給の中核であるインガ水力発電所に関連して、第 2 水力発電所のリハビリに向けた調査を実施した。老朽化により稼働率が低下し、供給力不足が深刻化していることを受け、2022 年に協力準備調査「インガ第 2 水力発電所改修事業準備調査」を実施し、発電機・タービン・制御系の更新に関する技術・費用・体制を精査した。
- ・ 「グランドインガ開発計画促進のための総合戦略策定にかかる情報収集・確認調査」を通じて、グランドインガ開発の実現に向けた戦略策定調査に協力。コンゴ民全体及び地域電力網の長期的な強化に寄与している。また、2025 年には国別研修「エネルギートランジション」を開始し、長期的な計画策定と複数のドナーを取りまとめる高度な調整力が求められるグランドインガ計画に関して、グランドインガ開発庁 (ADPI) の能力強化、人材育成を実施中。

¹⁹ 国際支援が得られる場合との条件付きの目標値

(イ) 今後の方向性

- ・ ADPI の調整能力強化にかかる技術協力の実施を検討する。また、WB との連携を通じ、インガ第 3 水力発電所の開発に向けた計画策定を行うことを検討する。また、グランドインガ開発計画の実現後の将来的な需要創出に資する周辺地域の産業基盤形成や、送電系統のリハビリ・近代化に関する資金協力形成を検討し、同計画の推進を後押しする。2-2-2 (2) 経済インフラ整備（運輸交通・都市整備）プログラムにて前述したコンゴ・セントラル州におけるインフラ整備との連携によるオファー型協力の提案も検討する。
- ・ SNEL の改革を後押しするために、技術協力「南部アフリカパワープール促進のための広域連携強化プロジェクト」などを通じて、系統運用・管理に関する人材育成の継続実施を検討する。
- ・ コンゴ・セントラル州において開始している日本企業による鉱業採掘調査との連携可能性を引き続き検討していくとともに、未電化地域の電化や Clean Cooking については、既にコンゴ民に参入している WASSHA²⁰や Bboxx²¹、また新規参入を検討している企業との民間連携の強化を模索する。

表 5 新三層構造と対応する JGA

基本方針： 人間の安全保障及び持続可能な成長の実現		対応する JGA
重点分野	協力プログラム	
人間の安全保障の実現（紛争・貧困・感染症との闘い）	警察改革プログラム	ガバナンス 平和構築
	保健システム強化プログラム	保健医療
	東部地域平和構築支援プログラム	ガバナンス 平和構築 ジェンダー平等と女性のエンパワメント
経済成長を支える産業・経済基盤の強化	産業多角化・雇用創出プログラム	農業・農村開発 民間セクター開発
	経済インフラ整備（交通網・都市整備）プログラム	都市・地域開発 運輸交通
環境保全及びグリーントランスフォーメーション(GX)の推進	コンゴ盆地森林保全・管理プログラム	気候変動 自然環境保全
	エネルギートランジションプログラム	資源・エネルギー

²⁰ 日本に拠点を置くグローバル企業。IoT 技術を活用したアフリカ地域における電力サービス事業等を展開している。

²¹ 英国のスタートアップ企業。アフリカを中心に、未電化地域における太陽光発電事業などを展開している。

2-2-4 横断的事項

(1) ジェンダー

- WBは、ジェンダーに基づく暴力（GBV）関連の①法・政策の整備状況および②実施体制につき、最善の状態をスコア 100 とした上で、コンゴ民は、①②いずれも 25 としており、基本的な法・政策の整備状況、包括的な実施体制のいずれも不十分であり、課題がある。
- 特に東部紛争地域については前述のとおり、GBV の被害が性別を問わず多数報告されており、国際的に深刻な状況にある。警察改革プログラムや東部地域平和構築プログラムを中心に、GBV サバイバーの存在を念頭においたプロジェクトの設計や実施をセクター横断的に行う必要がある。

(2) 障害

- コンゴ民主共和国は、2015 年に障害者権利条約を締結しており、同条約を遵守することが求められる。2022 年には、同条約を国内で実施するための、障害者の権利の保護及び促進に関する基本法が公布されている。また憲法第 49 条にて、障害者の保護に関する権利が述べられている。こうした政府の取組がある一方で、依然として、資源動員、経済的エンパワメント、公共施設や情報へのアクセスの制限・欠如があるとともに、障害に対する間違った認識・慣習・偏見が根強く、法令が効果的に実施されていない。そのため、障害者は、就学や就労など社会参加の機会から排除され、経済的貧困を含め、平等な参加や安全な生活を阻害されている人々の中でも更に厳しい状況に置かれている。
- 長期にわたる武力紛争に直面しており、民間人・軍人・警察官の間で障害のある人が増えているなか、全ての事業において障害者が受益者または実施者として参加することを保障する障害主流化の推進が求められており、そのための必要な取組を行う。具体的には、障害細分化データの収集と活用、物理・情報アクセシビリティの確保、障害者の事業参画と建設的対話の推進等を行う。

(3) 気候変動・生物多様性

- 気候変動の負の影響は様々なセクターに及ぶと同時に、開発を通じて気候変動の緩和・適応への貢献も期待される。具体的な課題や検討する施策は以下のとおり。
 - ① 保健セクター：気温上昇に伴う健康リスク（乳幼児、高齢者、肉体労働者等）、虫媒介感染症の拡大リスク、洪水時の水系感染症の拡大リスク、施設や機材の水没等による医療体制機能低下のリスク等、気候変動により様々な負の影響を受ける恐れがある。特に無償資金協力で協力実績のある INRB について、洪水時にも機能を維持できるような管理体制強化を検討する。
 - ② 農業セクター：豊富な水資源を有することから、中長期的には灌漑農業の普及可能性が見込まれる。灌漑農業は、CO₂ を発生させる焼き畑農業からの転換等の気候変動緩和策、干ばつリスクの低減、洪水調整能力等の気候変動適応策、農家の収入安定化に資する可能性がある。
 - ③ 運輸交通セクター：道路網整備による渋滞緩和は気候変動緩和策に資する可能性があり、道路網整備計画の段階で気候変動対策の観点からの施策を検討する。
 - ④ エネルギーセクター：エネルギー分野は森林セクターに次ぐ主要な温室効果ガス排出源とされている。水力発電開発を中心とする再生可能エネルギーの推進を通じて、気候変動緩和に貢献しうる。他方で、河川の大規模な開発を

伴うため、生物多様性や森林環境への影響を考慮するための現地期間の能力強化等が重要である。

- 各分野の事業を推進するにあたり、パリ協定整合確認及び Climate-FIT を用いた気候変動緩和策・適応策の積極的な主流化を含む気候変動の移行計画を踏まえた対応、Biodiversity-FIT を用いた生物多様性保全策の積極的な主流化を進める。

(4)DX

- 今後形成される案件に関しては各セクターにおいて AI を含むデータ・デジタル技術利活用の検討を行う。例えば、リモートセンシング技術を活用した農業・森林分野でのデータ利活用、渋滞や洪水の感知システム導入等を検討し、産業全体のデータ利活用による DX 機運向上・開発インパクト増を目指す。

第3章 協力実施上の留意点

① 安全配慮、②広大な国土での活動上の配慮、③事業の持続性確保に向けた行政能力強化への配慮、④ハイレベルでの調整、⑤市民に直接届く支援への配慮の5点に留意する必要がある。

3-1 安全配慮

- キンシャサは UNHCR から、「武装紛争の影響を受けていない地域」と位置付けられており、東部のような武力衝突リスクは低い。他方、2025 年 1~2 月には東部地域の情勢悪化に対する国際社会・政府の不作為に対する、主に欧州の大使館への抗議デモと暴動が発生した。また、大統領選挙に伴う一時的な治安悪化の可能性は引き続き懸念されているため、関係者へは当地の政治・治安情勢につき適時・適切な情報共有を心がけ、セルフディフェンス意識の向上を図るとともに、混乱が発生している場合には当該区画へ近づかない、自宅待機を行う等の措置を臨機応変に適用し、関係者の安全確保に努める。
- また、東南部のルブンバシ等の地方での活動においては、広大な国土での活動となるため、安全関連情報の伝達にも時間がかかることを考慮に入れる必要がある。他ドナー等との情報共有ラインを確立し、遠隔地の安全情報についても迅速に入手できる体制を構築し、他ドナーとも歩調を合わせた適切な安全対策措置を心がける。

3-2 広大な国土での活動上の配慮

- 同国は日本の約 6 倍にあたる国土を有し、例えばコンゴ・セントラル州 1 州のみでも北海道とほぼ同等の面積を有する等、広大な国土での活動であることを十分に認識する必要がある。
- また、人口約 1,700 万人を抱えるキンシャサや同国西部に成長が集中する一方、同国北部・中央部・東部等の貧困度の高い地域との格差は拡大しており、地方部の現状改善に資する事業内容や実施方法の検討は格差是正・貧困削減の観点からも重要な視点となる。
- 同観点から、プロジェクト形成時には、次のような点に留意が必要となる。

- 1) 前述の通り同国の広大且つ基礎インフラが不十分な国土では、都市間移動に安全上のリスクが伴う。また東部の紛争地等の JICA 関係者による活動展開が困難な地域が国土の多くを占める。そのような安全配慮を考慮し、地方部局関係者をキンシャサ・ルブンバシ等主要都市に呼寄せて研修を行ったり、ローカルスタッフによる遠隔研修を試みたりする等、プロジェクト実施体制上の工夫を行う必要がある。
- 2) 特に、全国各州に拠点をもつ組織（INPP 等）を実施機関とすることにより、キンシャサで実施される研修等に各州から参加者を招聘することにより、JICA 事業の成果の全国への普及等にも取り組むことが可能となる。
- 3) また、事業のパイロットサイトの選定に際しては、JICA 関係者のアクセシビリティ・安全確保・移動にかかるコスト（空路・陸路・水路）・その他ロジ面（宿泊施設確保、地方州での銀行の有無等）にも配慮する。

3-3 事業の持続性確保に向けた行政能力強化への配慮

- ベルギーの統治時代とその後の紛争経験から、SSA 諸国の中でもコンゴ民の行政機能は特に脆弱と言える。故に、実施機関が有するキャパシティを分析し、同キャパシティを考慮したプロジェクトフレームワークを検討することが重要となる。
- 特に、プロジェクト形成時において、次のような点に留意が必要となる。
- プロジェクト実施に不可欠な投入については、プロジェクト形成時に先方負担・日本側負担の区別を明確にする必要がある。自立発展性を高めるためにも先方に相応の負担を求める工夫をする一方、先方負担が困難と想定される投入については、明確に日本側負担と位置付け、グレーゾーンを残さないことが重要である。特に、実施機関の「手当」については、公務員給与の未払いが横行し、支払われても極めて少額である現状では、「手当なし」とした場合、実質的な活動ができない実施機関も少なくないことも考慮し、日本側負担と整理することも視野に入れ、個別の状況に応じ柔軟に対応する必要がある。設定した先方負担事項については、先方の予算編成カレンダー²²との関係から、予算手当が可能なタイムフレームとなっているか、十分な確認が必要。先述の脆弱な行政能力を考慮し、より長期のプロジェクト時間軸を設定し、きめ細かい行政支援を検討する。

3-4 ハイレベルでの調整

- 無償資金協力「キンシャサ市ポワ・ルー通り補修及び改修計画（2009 年）」では、大統領からの要請により、贈与契約締結後に設計変更を余儀なくされた²³。また、技術協力「保健人材開発支援プロジェクトフェーズ 2（2014 年～2018 年）」では、同国にて地方分権が推進されているにも拘わらず、地方州の保健局の人員体制が保健省の大臣令にて突如指定される等、中央省の意向が事業実施に直接影響を及ぼし、強い統制権限を有していることが明らかとなった。さらに、

²² 予算年度：1月～12月、省庁ヒアリング：3～4月、予算要求：7月、各省折衝：8月、閣議決定：9月、国会審議・採決：11月

²³ 当初設計の片側1車線を片側2車線に変更。なお、JICA側費用負担は変更せず、先方費用負担を増大して対応。

協力準備調査「インガ第二水力発電所改修事業準備調査」では、案件形成の決定権が大統領府にあるとして担当省の大臣から十分な情報が得られなかった。

- このように、同国においては政権上層部の政治判断が事業実施に影響を与える事態が頻発しており、日頃からの実施機関の上層部等とのコミュニケーション・調整・交渉に意識的に取り組むことが重要となる。その観点でも、日本大使館との情報共有も密にして、同大使館と共に上層部に対応していく姿勢も必要となる。

3-5 市民に直接届く支援への配慮

- 根本的な行政基盤の構築が中長期的な国の自律的発展のために必要であり、その観点からは、これまで JICA が実施してきた保健人材開発等の制度構築はその好事例と言える。
- 他方、貧困層・若年失業者・紛争被害者等の最も支援を必要としており、また社会不安の要因ともなりえる人々に対して、迅速且つ直接的に開発の恩恵を届けることが重要。長年の紛争、慢性的な雇用機会の不足、停滞した社会サービスといった問題が少しでも改善されたことを人々に実感してもらい、開発成果の配当を行き届かせる人間の安全保障の視点は、特にコンゴ民において留意すべき視点である。
- 行政基盤を構築する中長期的な活動（制度構築や行政能力強化）と国民一人一人に直接裨益する比較的短期的な活動（保健・治安維持・インフラ整備）とでは、性質や成果発現の方向性が異なることも多い。常に双方のニーズを充足する協力を行うことは容易ではないが、例えば行政側の保険政策策定能力強化の取組と、地方における保健サービス改善の取組とが適切に連動する等、プロジェクトレベルにおいて、両者のバランスを意識的に設計・調整することが肝要である。

以上