

事業事前評価表

国際協力機構社会基盤部
都市・地域開発グループ 第二チーム

1. 案件名（国名）

国名：コンゴ民主共和国

案件名：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

Project for Capacity Development for the Realization of the Urban Transport
Master Plan in Kinshasa City /PDTK

2. 事業の背景と必要性

（１）当該国における都市開発セクターの現状・課題及び本事業の位置付け

コンゴ民主共和国（以下、「コンゴ民」と表記）の首都キンシャサ市は、1960年には人口約40万人の都市であったが、急速な人口増加の結果2017年には約1,251万人¹（推計）に達し、2050年にはカイロ、ラゴスを抜き2,500万人～3,500万人規模のアフリカ最大都市となることが予測されている。同市は集積を活かした多様な産業の成長の核としての役割に加え、国内空路の中心であると共に、国際港湾であるマタディ港から鉄道で結ばれ中部・東部へと繋がるコンゴ川を利用した河川交通との結節点となっており、国内の交通・物流においても重要な役割を果たすことが期待される。

一方、軟弱地盤による非開発適地の多いキンシャサ市内部では限られた市街地へ極度の人口集中が見られ、キンシャサ市全体の面積の3.1%に当たる都市化の進んだ21コミュン（地区）（総面積327km²）に、市人口の78%が居住している。他方、長年の内戦や政情不安を背景に交通インフラの整備及び維持・管理が十分に行われてこなかった結果、キンシャサ市では交通需要に対してインフラ供給や輸送力が追い付いていない。

係る状況を受け、2017年から2019年にかけて、JICAは「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（PDTK）」を実施し、2040年を目標年次とする長期的な開発ビジョン、2030年を目標年次とする中期的な開発プログラムを含む都市交通マスタープランの策定を支援した。PDTKでは、都市交通セクターにおいて、鉄道、BRT、バス及びパラトランジット、道路、交通管理、交通安全、水上交通、組織及び財務体制強化の8分野117のプロジェクトが提案されている。

PDTKは2019年7月にキンシャサ市議会によって承認されたが、提案されたプロジェクト実現にあたり、いくつかの主要な課題を抱えている。

具体的には、都市交通行政を一元的に担う機関あるいは調整メカニズムの不在、既成市街地における交通インフラ整備手法としての土地区画整理手法等の検討、短期計画に挙げられた既存の交通流改善を実施するためのノウハウ不足が挙げられる。

一点目の都市交通行政を一元的に担う機関あるいは調整メカニズムの不在に関し、現況では実施を担う機関が多岐にわたる上、全ての機関にPDTK並びにこの上位計画である「キ

¹ JICA調査団(2019)「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（PDTK）ファイナル・レポート」

ンシャサ整備戦略方針（SOSAK）²」が浸透していない。具体的には、PDTKの実施に関わる機関として、中央政府とキンシャサ市のそれぞれに①インフラ建設・公共事業を担う機関、②運輸サービスを担う機関、③都市計画や住宅、土地を担う機関が存在する。更にそれらの下部機関や公社、組合等を含めるとステークホルダーは20機関以上に及ぶ。PDTK策定時には、これらの機関を巻き込んだ調整を行ってきたものの、プロジェクト実施に当たっての調整機能として定着するに至っていない。交通分野のプロジェクト実施に当たり然るべきステークホルダーに協議・審議が諮られないことにより、PDTKの承認後も、計画に基づかない新規インフラ開発が進められている。そのため、PDTK並びにSOSAKの方針や提案内容を改めて共有した上で、具体的なプロジェクトのファシリテーションをしながら交通分野のプロジェクト実施に係るステークホルダー間の調整メカニズムを機能させることが必要となっている。

二点目に関し、PDTKで提案された各種交通インフラの建設を進める上で、用地確保の手法が確立されていないことがボトルネックとなっていることが挙げられる。計画的にインフラ整備が進められないままに人口流入が進み、開発適地がほぼ余すことなく開発し尽くされたキンシャサ市では、インフラ用地が十分残されていない。この解決方策として、用地買収だけでなく、都市開発事業に係る法制度に則って土地区画整理を行い、住民に適切な補償を行いつつ、開発利益をインフラ資金に充てるしくみやその際の土地利用計画策定手法についても検討が急務である。PDTKではこの点を課題として提起しており、これらを具体的に踏み込んで検討することで、インフラ建設を促進できると同時に、この手法をBRTや鉄道整備に応用することでPDTKで掲げる公共交通指向型都市開発（TOD）が実現可能となる。

三点目として、PDTKでは喫緊の交通課題への対処策として、路上の交通流のマネジメントが挙げられている。現状、路上駐停車やストリートベンダーによる道路空間の占拠が常態化し、公共交通優先システムが徹底されていない中、道路を走行する各種車両の走行位置や停車位置は不規則であり、信号機や横断歩道、区画線等の設備も不十分である。更に、将来的に公共バスをBRTとしてアップグレードしていく上でも、まずは既存の公共交通のスムーズな運行環境を確保し、利便性・安全性向上を図ることが望ましい。一方で、この取り組みに関しカウンターパート内に十分なノウハウが存在せず、能力強化が不可欠である。

こうした問題意識の下、PDTKの実施機関であるインフラ・公共事業省（MITP）は上記の喫緊の課題である都市公共交通の改善に取り組みつつ、将来構想を実現するための体制・手法の確立を目的とした技術協力を我が国に要請した。

コンゴ民では、第三次国家開発戦略計画（PNSD：2019-2023）」を策定しており、5つの戦略基軸の一つとして「国土整備、インフラの再建と近代化」が掲げられており、本事業はコンゴ民の開発政策とも合致している。

² フランス開発庁（AFD）の支援により策定された都市開発マスタープラン。2014年にキンシャサ市議会で承認済み。

(2) 当該国における都市開発セクターに対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置づけ

我が国の「対コンゴ民主共和国 国別開発協力方針（平成 29 年 9 月版）及び事業展開計画（平成 31 年 4 月版）」では、「経済開発」を重点課題としており、本事業は開発課題 3-2 「経済インフラ整備」の「経済インフラ整備（運輸網・都市整備，電力）プログラム」に位置付けられる。

また本事業は、2019 年「第 7 回アフリカ開発会議（TICAD 7）」にて採択された「横浜宣言」及び付属文書である「横浜行動計画 2019」の重点分野 1.2 「質の高いインフラ投資を通じた連結性と統合の強化」に資するものであり、JICA によるアフリカにおける都市開発支援のモデルとしての役割も期待される。

(3) 当該セクターにおける他の援助機関の対応

キンシャサ市では、世界銀行による行政能力強化、上下水・廃棄物・電力、雇用・生計向上等のマルチセクター支援が予定されており、土地管理及び都市交通もスコープに含まれる。また都市交通分野では、世銀・AfDB・EU・DFID 等により、都市間道路整備が行われている他、AfDB により全国都市交通マスタープランが策定されている。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、キンシャサ市において、都市交通マスタープランの実施促進・モニタリング体制の確立、及びインフラ建設のための都市開発管理能力強化、公共交通のオペレーション・サービス改善を行うことにより、PDTK に基づく都市交通分野における行政の管理体制・能力強化を図り、もって都市交通マスタープラン(PDTK)に基づいた都市交通政策の実施に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

キンシャサ市のうち SOSAK・PDTK の策定対象区域（既成市街地及び今後市街化の見込まれる区域）

面積：1,450 km² ※市域全体は 10,677km²

人口：1,144 万人（2017 年推計値）³ ※市域全体は 1,251 万人

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：実施機関・協力機関の職員

最終受益者：プロジェクト対象地域の住民（約 1,144 万人）

(4) 総事業費（日本側）

約 4.0 億円

³ JICA 調査団（2019）

(5) 事業実施期間

2021年7月～2025年6月を予定（48カ月）

(6) 事業実施体制

リード機関：インフラ・公共事業省（MITP）

協力機関：運輸・通信省（MTVC）、都市計画・住宅省、土地省、国土開発省、街路・排水機構（OVD：MITP）、道路機構（OR：MITP）、都市整備研究所（BEAU：MITP）、コンゴ大規模事業庁（ACGT: MITP）、技術管理室（BTC: MITP）、DEP（調査・計画部: MTVC）、国家交通安全委員会（CNPR：MTVC）、運輸研究所（GET: MTVC）、キンシャサ市 財務・計画・公共サービス省（キンシャサ市都市開発ユニット（CDUK）含む）、コンゴ交通（TRANSCO: MTVC）、運輸港湾公社（SCTP: MTVC）、内陸水運庁（RVF: MTVC）、コンゴ民主共和国環境庁（ACE: MEDD（環境省））、キンシャサ市運輸・雇用・通信省、キンシャサ市 土地・都市計画・住宅省、道路交通警察（PCR: PNC（コンゴ国家警察））、国家道路維持管理基金（FONER）、コンゴ民主共和国商工会議所（FEC）、コンゴ民主共和国国家警察、運転手協会（ACCO, APVCO）、パイロット事業地域のコミュニケーション

(7) 投入（インプット）

1) 日本国側

- ① 専門家派遣（都市交通計画、都市交通行政・組織体制、都市計画、土地区画整理、GIS（地理空間情報システム）・地籍、公共交通改善、交通インフラ計画、交通管理・交通安全、環境社会配慮、能力強化・研修計画を予定）
- ② 研修（本邦／第三国）

2) コンゴ民側

- ① カウンターパート人員の配置
- ② 案件実施に必要なデータ、情報、資料の提供
- ③ 専門家執務室の確保

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

- ・ 2009年「キンシャサ市ポワ・ルー通り補修及び改修計画」（無償資金協力）
- ・ 2010年「キンシャサ市ポワ・ルー通り補修及び改修計画（第二次）」（無償資金協力）
- ・ 2016-2019年「道路維持管理能力強化プロジェクト」（技術協力プロジェクト）
- ・ 2017年「キンシャサ市道路維持管理機材整備計画」（無償資金協力）
- ・ 2017-2019年「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」（開発調査型技術協力）

2) 他援助機関等の援助活動

世界銀行が実施予定の「キンシャサ市マルチセクター開発及び都市強靱性プロジェクト（Kinshasa Multisector Development and Urban Resilience Project）」では、都市交通分野において道路整備・改修、幹線道路建設に係る F/S、大量輸送交通機関導入のためのプレ F/S、都市計画分野において都市計画の策定や都市計画に関する行政・学術機関の能力強化の取り組みを、それぞれ実施する予定としている。本事業の実施に当たってはこれらの取り組みに関して進捗・内容を把握し、適宜連携・調整を図る。

(9) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：B

② カテゴリ分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境配慮ガイドライン」（2010年4月公布）上、セクター特性、事業特性及び地域の特性に鑑みて、環境への望ましくない影響は重大でないと判断されるため。

③ 環境許認可：本事業のパイロットプロジェクト実施時にはパイロットプロジェクトに係る環境影響評価（EIA）あるいは簡易版 EIA は、環境庁（ACE）が承認する。

④ 汚染対策：パイロットプロジェクトサイト付近の大気質、騒音については、具体的な活動計画に応じて緩和策・モニタリングを実施する。

⑤ 自然環境面：本事業による自然環境への影響は最小限と考えられるが、自然環境への影響が想定される場合は、具体的な活動計画に応じて緩和策・モニタリングを実施する。

⑥ 社会環境面：本事業は用地取得及び住民移転を伴わないが、用地取得や生計手段の喪失が想定される場合は、具体的な活動計画に応じて緩和策・モニタリングを実施する。

⑦ その他・モニタリング：具体的な活動計画に応じて緩和策・モニタリングを実施する。

2) 横断的事項：特になし

3) ジェンダー分類：GI (S)（ジェンダー活動統合案件）

<分類理由>本事業では、公共交通の運行上の課題改善に当たり、公共交通利用者のジェンダーによって異なるニーズを把握した上で、ジェンダー視点に立った取り組みを予定しているため。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

キンシャサ市において都市交通マスタープラン(PDTK)に基づいた都市交通政策が実施される。

指標及び目標値⁴：PDTK で提案されているプロジェクトの実施件数（F/S、資金調達、工事等）

⁴ 指標の目標値はプロジェクト開始後6カ月以内に設定する。

(2) プロジェクト目標：

キンシャサ市において、都市交通分野における行政の管理体制・能力が強化される。

指標及び目標値：

- ・キンシャサ市における都市交通分野の事業推進にかかるステークホルダー間（中央政府下とキンシャサ市下の機関を含む）の調整枠組みの確立
- ・プロジェクト内の都市交通分野の会議・研修へののべ参加人数

(3) 成果

成果1：PDTK 及び SOSAK の実施に関し、調整委員会を通じた調整・モニタリング体制が確立される。

成果2：公共交通指向型都市開発(TOD)実現に必要な、既成市街地における交通インフラ整備手法が構築される。

成果3：既存公共交通の運行が改善され、利便性・安全性が向上する。

(4) 主な活動

- 1.1 PDTK 及び SOSAK の関係者への普及・周知のための活動を実施する。
- 1.2 PDTK 及び SOSAK 実施調整委員会の組織体制を構築する。
- 2.1 既成市街地における交通インフラ整備に必要な、都市計画・都市開発に係る法的枠組み（土地区画整理事業の事業制度等）の段階的更新・整備のあり方を検討する。
※本格開始後に活動実施の要否を改めて検討
- 2.2 都市開発及び一体的に整備すべき交通インフラ整備における資金メカニズムを構築する。
- 2.3 道路及び公共交通（BRT・都市鉄道）整備と周辺地区のまちづくりの一体的な土地利用戦略をパイロット計画として策定する。
- 3.1 PDTK の短期施策である公共交通の運行環境改善に向け、パイロットエリアで課題分析を実施する。
- 3.2 パイロットエリアにおいて、公共交通運行環境の改善策を検討し、試行する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

- ・ PDTK 及び SOSAK 実施のための調整委員会の設立が承認される。
- ・ 大規模自然災害が発生しない。
- ・ COVID-19 の感染拡大が、プロジェクト実施に甚大な影響を与えない。
- ・ 深刻な治安の悪化が生じない。

(2) 外部条件

成果に至る外部条件：

- ・ 他の開発パートナーの大幅な方針変更がなく、実施機関の財政状況が悪化しない。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

2010-2012 年に実施された、タンザニア国「ダルエスサラーム都市交通改善能力向上プロジェクト フェーズ 2 (業務完了報告書)」の教訓では、都市交通政策・計画の組織横断的な管理・実施促進を担う機関としてダルエスサラーム市交通庁 (DUTA) の設立が目指されたが、新大統領就任に伴いリカレントコストの削減方針が打ち出されたこと、管轄省庁が移管されたことにより、期間内の組織設立が達成できず、調整メカニズムを設立することで既存組織を活かした形で都市交通政策・計画の実施促進を図った。本事業においても、同じく当初設立が目指されていた交通政策・計画実施を一元的に担う都市交通庁 (AOTU) の実現を検討したが、上記の教訓を踏まえ、先方実施機関との協議の結果、既存ステークホルダーの参画による調整メカニズムを機能させる方針を採用した。

7. 評価結果

本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、キンシャサ市の都市交通マスタープランを促進することによって、関係機関の制度整備・人材育成に資するものであり、事業の実施を支援する必要性は高い。また、SDGs に関しては、ゴール 11「包摂的で安全かつ強靱 (レジリエント) で持続可能な都市及び人間居住を実現する」やゴール 9「強靱なインフラの構築、包摂的で持続可能な工業化の促進とイノベーションの育成」に貢献すると考えられる。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業開始 6 か月以内 ベースライン調査

事業完了 3 年後 事後評価

以上