

シリア・アラブ共和国  
ダマスカス首都圏  
都市計画・行政能力向上プロジェクト  
準備調査報告書

平成22年1月  
(2010年)

独立行政法人国際協力機構  
経済基盤開発部

基盤
J R
10-034











シリア・アラブ共和国  
ダマスカス首都圏  
都市計画・行政能力向上プロジェクト  
準備調査報告書

平成22年1月  
(2010年)

独立行政法人国際協力機構  
経済基盤開発部



## 序 文

独立行政法人国際協力機構は、シリア・アラブ共和国の要請に基づき、都市計画行政能力向上に係る今後のわが国の協力について検討するため、「ダマスカス首都圏都市計画・行政能力向上プロジェクト準備調査」を実施することを決定し、2008年12月14日から同年12月26日及び2009年3月21日から同年3月31日まで計24日間にわたり、準備調査団を現地に派遣しました。

調査団は本件要請の背景を確認するとともに、シリア・アラブ共和国政府の意向を確認し、かつ現地調査の結果を踏まえ、今後の協力に関する協議議事録（M/M）に署名しました。

本報告書は、今回の調査の経緯及び結果を取りまとめたものです。

終わりに、調査にご協力とご支援を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成22年1月

独立行政法人国際協力機構  
経済基盤開発部長 小西 淳文

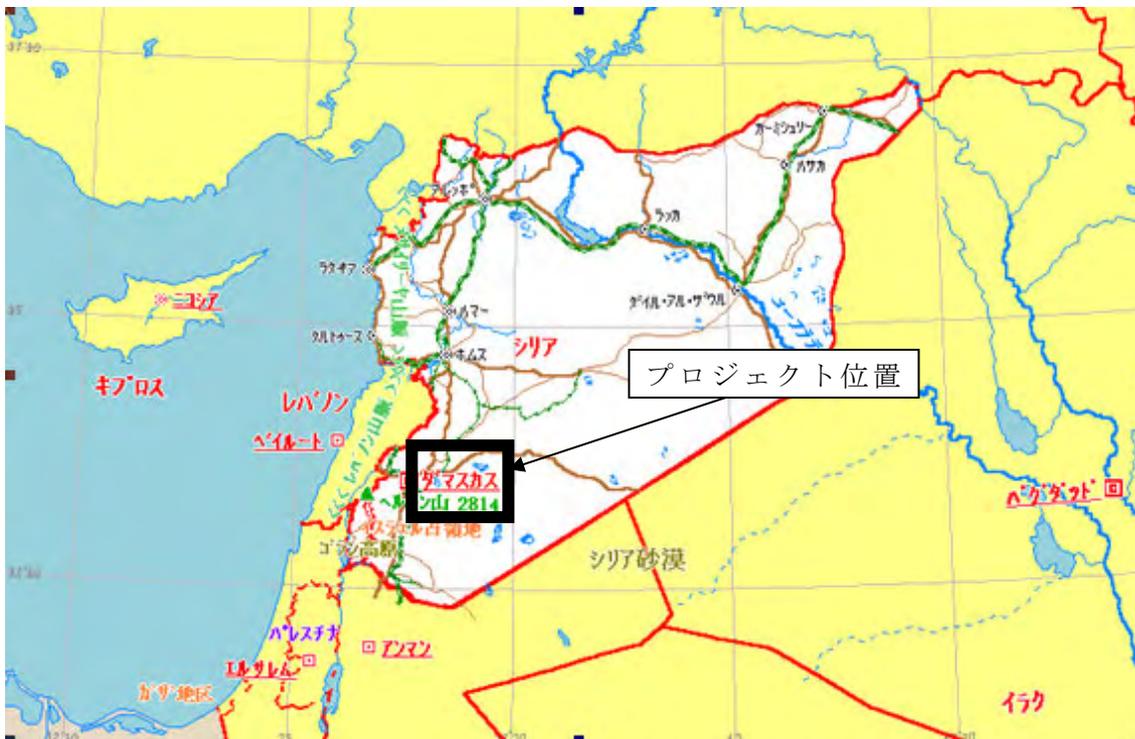


# 目 次

序 文  
目 次  
地 図  
写 真  
略語表

第1章 準備調査の概要	1
1-1 調査の背景	1
1-2 調査の目的	2
1-3 団員構成	3
1-4 調査日程	3
1-5 調査結果概要	5
1-6 団長所感	9
第2章 プロジェクトの背景：都市計画策定・都市開発の実施に係る課題の分析	12
2-1 シリアの都市計画・都市開発関係法制度の概要	12
2-1-1 シリアのマスタープラン：概念・構成と作成・承認・実行の手続き	14
2-1-2 都市計画に関する資金的・技術的資源	17
2-1-3 非公式居住地の整備に係る法制度	18
2-1-4 歴史的市街地の保全・修復整備に係る法制度	21
2-1-5 ゴータの開発規制に係る法制度	24
2-1-6 地域計画法（案）	25
2-2 都市計画及び都市開発に係る関係機関	25
2-3 都市計画及び都市開発の課題	35
2-4 都市計画関連分野の人材開発に係る課題	52
2-5 ダマスカス県・ダマスカス郊外県の開発戦略の作成状況と課題	53
2-6 都市計画策定・都市開発実施に係る課題（総括）	60
第3章 プロジェクトの内容	64
3-1 協力の目標（アウトカム）	64
3-2 成果（アウトプット）と活動	64
3-3 投 入	66
3-4 外部要因	67
3-5 パイロット事業の内容、留意点	67
3-6 パイロット事業実施上の留意点	75

第4章 評価5項目による評価結果	80
4-1 妥当性	80
4-2 有効性	80
4-3 効率性	82
4-4 インパクト	82
4-5 自立発展性	84
4-6 結 論	84
第5章 その他	86
5-1 ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査の提言への取り組み状況	86
5-2 わが国の支援状況	88
5-3 他ドナーの支援状況	93
5-4 環境社会配慮における留意事項	105
付属資料	
1. 協議議事録（署名済み）	113
2. 討議議事録	135
3. 面談者リスト	145
4. 調査団説明資料	147
5. 巻末資料	160





カナワート・サウス地区（パイロット事業①）



地区境界を南北に走る Ala Beit Street（道路西側がカナワート、東側がオールド・ダマスカス）



Bab Srijeh Street（地区東北端の入り口）



Bab Srijeh Street（荷物の積み下ろし車両の脇を抜ける一般車両）



Bab Srijeh Street（通りの両側に商店が連なる）



Bab Srijeh Street（写真は地区西半部分。道幅が東半より広い）



かつてのキャラバンの通り道 Kasel Hajjaj Street（地区北端あたり）





Kasel Hajjaj Street（通りの両側は古物法により歴史的建造物の保全地区に指定）



Kasel Hajjaj Street（手前＝手入れのされていない建物。中央＝建て替えられた建物）



Kasel Hajjaj Street にある共同の水場（フェンスの奥手に蛇口がある）



Kasel Hajjaj Street 脇の路地



Kasel Hajjaj Street 沿いのまちづくりセンターの候補建物（ダマスカス県が買い上げ済み）



Kasel Hajjaj Street の一部にある植栽つき歩道（写真左端は路上駐車車の列）





地区東南端のオープンスペースとモスク



Kasel Hajjaj Street (南端からの眺め)



Al Maghrbeh Street (東端から少し入ったあたり)



Al Breidi Street (現行マスタープランで道路拡張が計画されている)



Al Breidi Street (狭幅員のところがあるが、沿道建物の公的取得は進んでいるという)



地区内の駐車スペース





道路上のゴミ



柵で囲われた小さなオープンスペース



Qabr Aatkeh Lane (幅員の広いところ)



DMA マスタープラン調査で「バッファー・エリア」に位置づけられた場所に建つ建物



DMA マスタープラン調査で歩行者ルート (District path)として提案された細い道



DMA マスタープラン調査で歩行者ルート (Historical street)として提案された道



ゴータ・ロード地区、カナワート・サウス地区（パイロット事業②）



バラダ川の景観



ゴミ・排水により汚れたバラダ川



農地



農地



放牧地



農道から見た風景





バラダ川河床跡 (20~30 年前は手前の土手まで水が流れていたという)



地下水をくみ上げた灌漑用の貯水施設 (夏は子ども用プールとしても利用)



農地脇に投棄されたゴミ



更地化された農地



非公式建築物



非公式建築物





ゴータ・ロードの沿道風景



ゴータ・ロード沿いの小規模事業所群



ゴータ・ロード沿いの工場



ゴータ・ロード沿いの屋外レストラン



ゴータ・ロード沿いの苗木販売所



地区西端ダマスカス県寄りの非公式居住地



## 略 語 表

略 語	英語等	和 訳
AKDN	Aga Khan Development Network	アガ・ハーン開発ネットワーク
DG	Damascus Governorate	ダマスカス県
DMA	Damascus Metropolitan Area	ダマスカス首都圏
EIB	European Investment Bank	欧州投資銀行
EU-MAM	EU Municipal Administration Modernization programme	EU 地方自治行政近代化プログラム
GCEA	General Commission of Environmental Affairs	環境関連委員会
GCEC	General Company of Engineering and Consulting	国営コンサルタント会社
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
GTZ-DDP	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit District Development Plan	ドイツ技術協力公社 地区開発計画
GTZ-UDP	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Urban Development Programme	ドイツ技術協力公社 都市開発プログラム
MC	Ministry of Construction	建設省
ME	Ministry of Environment	環境省
MHC	Ministry of Housing and Construction	住宅・建設省
MHU	Ministry of Housing and Utility	住宅・公共施設省
MoLA	Ministry of Local Administration	地方自治省
MoLAE	Ministry of Local Administration and Environment	地方自治環境省
M/P	Master Plan	マスタープラン
NGO	Non-Governmental Organizations	非政府組織
OTCA	Overseas Technical Cooperation Agency	海外技術協力事業団
P/P	Pilot Project	パイロット事業
RDG	Rural Damascus Governorate	ダマスカス郊外県
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SPC	State Planning Commission	国家企画庁
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme	国連人間居住計画



# 第1章 準備調査の概要

## 1-1 調査の背景

シリア・アラブ共和国（以下、「シリア」と記す）は、国土面積 18 万 5,000km<sup>2</sup>、人口約 1,870 万人<sup>1</sup>、1 人当たり GDP1,650 米ドル<sup>2</sup>の、中東・西アジアに位置し、ダマスカスを首都とする共和制国家である。ダマスカス首都圏<sup>3</sup>（ダマスカス県及び郊外県 4,700km<sup>2</sup>）は、人口約 400 万人（ダマスカス県 164.7 万人、ダマスカス郊外県 240.6 万人）<sup>4</sup>、1 人当たり GDP が 1,932 米ドル<sup>5</sup>であり、シリア国 GDP 全体の約 3 割を占めている。

首都圏では、地方からの人口流入のみならず、中東地域の政治的混乱による周辺国からの難民流入により、首都圏人口の約 4 割にも及ぶ無許可居住者が発生し、水需給の圧迫、交通渋滞等を引き起こし、国家全体の大きな社会問題となっている。さらに、首都圏の人口は 2025 年までに 600 万人まで膨れ上がると予測されているが、これまで 1968 年以来改訂されていないマスタープランに依拠した行政を続けており、適切な都市計画が存在しないまま都市化が進み、交通量の増加による混雑、廃棄物の増加による都市部の居住環境悪化、水不足、経済活動の非効率化が発生している。

シリア国政府はかかる状況にかんがみ、第 10 次開発 5 ヶ年計画（2006～2010 年）で、高い人口増加率を抱えるダマスカス等大都市の都市基盤整備及びそれを支える計画として、シリア国全土の自治体のうち、916 自治体に係る都市詳細計画を策定し、都市基盤整備事業を実施していくことを謳っているが、現実には計画不在のまま、規制が機能しない状態で都市人口の増加が続いている。

シリア国政府から日本国政府への要請（2003 年）により実施された「ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査（2006～2008 年）」で策定されたマスタープランでは、ダマスカス首都圏が抱える都市問題を考慮し、めざすべきダマスカス首都圏の将来像について提言がなされた。そのなかでは、特に都市行政の改善へ向けて、①計画を実現化するための実施体制（地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の 3 機関を中心としたダマスカス評議会の設置）の整備、②都市計画を策定し、実施していくための行政官の能力向上、③都市計画関連法制度整備等に係る提案がなされた。これら提案を受けて、シリア国政府は日本国政府に対し本技術協力プロジェクトを要請した。

本要請に基づき、JICA は 2008 年 12 月及び 2009 年 3 月に詳細計画策定調査を実施した。その結果、上記②の課題について、以下のとおりであることが明らかとなった。

①シリア国では、都市計画を策定する段階において、人材や経験の不足により、外部による委託で作業が行われており、自治体やコミュニティ、住民の将来に対する展望・目標・戦略の視点が欠けた計画となっていること。

②都市開発を実施する段階においても、行政直轄によるトップダウン型で行われており、住民と合意形成を図りながら計画を策定、実施していく知識・ノウハウ・経験に乏しい。そのため、

<sup>1</sup> 出典：世界銀行 2008 年

<sup>2</sup> 出典：世界銀行 2008 年

<sup>3</sup> ダマスカス首都圏とは、ダマスカス県とダマスカス郊外県の一部の区域を指す。

<sup>4</sup> 出典：シリア中央統計局年報 2006 年による 2006 年末時点の数字

<sup>5</sup> 出典：JICA「ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査」（2006～2008 年）

実施の段階でコミュニティとの調整がうまく図れず、結果として事業の実施遅延に結びついていること。

これら課題の背景の下、本プロジェクトは、シリア国において政治・経済の中心であるダマスカス首都圏の都市計画を担い、また、各自治体が策定する詳細マスタープランの技術指導をする立場にある地方自治省、ダマスカス県及びダマスカス郊外県の都市計画担当部署の職員を対象に、都市計画の運用全般にかかわる課題（都市計画実施能力の不足、都市計画作成・運用ツールの不備）、都市計画関連分野の人材開発にかかわる課題（専門的知識、実務能力訓練、参加型開発手法の知識不足）に焦点を当て、パイロット事業を実施することを通じて、都市計画の策定及び実施能力向上を図ることとした。

かかる背景の下、今般、シリア国側関係機関とのプロジェクトの枠組みを具体的に協議するため、調査団は現地調査を行った。

まずは、シリア国政府との協議を通じ、要請内容を確認したうえで、技術協力の範囲、内容、実施条件等について合意を得ることを目的として、2008年12月に詳細計画策定調査団が派遣された。（第1次調査団）。同調査団は、本プロジェクトで実施を想定しているパイロット事業について、先のJICA開発調査にて詳細計画が策定された「カナワート歴史地区改善プロジェクト」及び「カブーン非公式居住区プログラム」（いずれも地区はダマスカス県内）の2件の実施を想定していたが、調査期間中、地方自治省よりダマスカス郊外県も含めた事業の実施が強く要請された。

その結果、「カナワート歴史地区改善プロジェクト」の実施については合意したものの、ダマスカス郊外県での実施については、シリア側で再度調整を行い、具体的提案を受けることとした。

同調査後の2009年1月13日、シリア国側よりダマスカス郊外県におけるパイロット事業の提案がなされたが、事業対象地区のみの提案であり、具体的なパイロット事業の中身については触れられていなかった。そのため、パイロット事業の内容をおおよそ日本側で想定したうえで、再度現地にて先方と協議を行い、パイロット事業内容のイメージを共有してからプロジェクトを開始することを目的として、第2回目の詳細計画策定調査団が2009年3月に派遣された（第2次調査団）。

## 1-2 調査の目的

（第1次調査団）技術協力プロジェクトの実施へ向けたプロジェクトの枠組みに関する協議を行い、協議内容を先方実施機関との間で議事録にて合意すること。

（第2次調査団）技術協力プロジェクトの実施へ向けたパイロット事業の内容に関する協議を行い、協議内容を先方実施機関との間で議事録にて合意すること。

### 1-3 団員構成

(第1次調査団)

担当分野	氏名	所属
総括	前川 憲治	国際協力機構 都市・地域開発第一課 課長
都市計画アドバイザー	保科 秀明	国際協力機構 国際協力専門員
都市計画	大場 悟	財団法人 日本開発構想研究所 都市・地域研究部 担当部長
評価分析	東野 英昭	株式会社 レックスインターナショナル シニアコンサルタント (環境・農業開発担当)
計画管理	木村 恵理	国際協力機構 都市地域開発第一課 職員

(第2次調査団)

担当分野	氏名	所属
総括	保科 秀明	国際協力機構 国際協力専門員
都市計画	大場 悟	財団法人 日本開発構想研究所 都市・地域研究部 担当部長
評価分析	渡辺 亜矢子	株式会社 地域連合計画 主任研究員
計画管理	木村 恵理	国際協力機構 都市地域開発第一課 職員

### 1-4 調査日程

(第1次調査団)

日順	月日 (曜)	調査内容
1~5	12月14~18日	日~木 (コンサルタント) 関係機関からのヒアリング
6	12月19日	金 (官団員) ダマスカス着 10:00 14:00-17:00 JICA シリア事務所及び調査団内打合せ
7	12月20日	土 10:00-14:30 パイロット事業サイト視察 (カナワート、カブーン及びドゥンマル地区) 14:40-16:00 ダマスカス大学からのヒアリング 16:30-19:00 団内協議
8	12月21日	日 9:30-11:30 ダマスカス郊外県との打合せ 12:00 地方自治省大臣表敬 13:00-15:00 ダマスカス旧市街地区視察 16:00-19:00 団内協議
9	12月22日	月 9:00-12:00 地方自治省、ダマスカス県及びダマスカス郊外県との協議 13:30-15:00 ダマスカス郊外県パイロット事業候補地視察 (ジャラマーナ地区) 16:00-19:00 団内協議

日順	月日 (曜)		調査内容
10	12月23日	火	10:00-12:00 先方関係機関とのミニッツ協議 14:00-19:00 団内協議、資料整理 20:00 地方自治省へミニッツ最終版(アラビア語)手交
11	12月24日	水	9:00-09:30 JICA シリア事務所との打合せ 11:00-14:00 先方実施機関との協議 14:00 先方実施機関とのランチミーティング 15:00-17:00 ミニッツ協議 18:00 ミニッツ署名 19:00 JICA シリア事務所打合せ
12	12月25日	木	16:50 ダマスカス発→帰国

(第2次調査団)

日順	月日 (曜)		調査内容
1	3月21日	土	15:30 ダマスカス着
2	3月22日	日	9:00-11:30 パイロット事業地区(ゴータ・ロード地区)サイト視察 12:00-13:00 地方自治省大臣表敬 13:00-15:00 ダマスカス県、ダマスカス郊外県及び調査団からのパイロット事業に係るプレゼンテーションの実施 15:30-17:30 団内協議 17:30-18:30 ダマスカス大学 パイロット事業(カナワート地区)に係るヒアリング 19:00-21:00 団内協議
3	3月23日	月	9:00-10:15 文化省 パイロット事業(カナワート地区)に係るヒアリング 10:30-11:30 観光省 パイロット事業に係るヒアリング 14:00-16:30 ダマスカス県とのミニッツ協議 17:00-18:30 ダマスカス大学 パイロット事業(ゴータ・ロード地区)に係るヒアリング
4	3月24日	火	9:30-12:00 ダマスカス郊外県とのミニッツ協議 13:30-15:30 地方自治省、ダマスカス県及びダマスカス郊外県とのミニッツ協議 15:30-19:00 団内協議
5	3月25日	水	10:30 ミニッツ署名 11:00-16:15 団内協議、現地調査報告書作成 16:30-18:00 ドイツ技術協力公社(GTZ)ヒアリング 18:00-20:00 団内協議

日順	月日 (曜)	調査内容
6	3月26日 木	9:00-10:00 アガ・ハーン財団ヒアリング 10:30-11:00 JICA シリア事務所 現地調査結果報告 11:15-12:00 在シリア大使館 現地調査結果報告 13:30-15:00 ダマスカス郊外県ヒアリング (コンサルタントのみ) 16:50 (官団員) ダマスカス発→帰国
7	3月27日 金	現地視察 (カナワート及びオールド・ダマスカス)
8	3月28日 土	資料整理、団内協議
9	3月29日 日	10:00-11:00 地方自治省環境影響評価 (EIA) 局ヒアリング
10	3月30日 月	11:30-12:30 EU 地方自治行政近代化プログラム (EU-MAM) ヒアリング PM ダマスカス県オールド・ダマスカス局
11	3月31日 火	9:00 JICA シリア事務所 追加活動報告 16:50 (コンサルタント) ダマスカス発→帰国

## 1-5 調査結果概要

### (第1次調査団)

#### (1) プロジェクトの基本コンセプト

「パイロット事業の実施を通じて、都市計画事業の計画・実施能力の向上を図る」というプロジェクトの基本コンセプトについては、問題なく合意できた。地方自治省では、JICA との協力実績も多く、カウンターパートの確保、事業資金の負担等のプロジェクト実施上の前提についても理解がスムーズに得られた。

よって、協議の主な内容は以下のパイロット事業の選定に係るものが中心となった。

#### (2) パイロット事業の対象地区の経緯

パイロット事業の対象地区については、先方との協議内容の中心であり、また、協議過程で紆余曲折があったため、以下経緯を記載する。

当初、「ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査」(2006-2008)で策定された地区詳細計画2件、具体的にはダマスカス県内のカブーン非公式居住区プログラム及びカナワート歴史地区改善プロジェクトに係るパイロット事業を想定していた。このため、主な実施機関はダマスカス県となると考えていたが、地方自治省及びダマスカス郊外県の要請もあり、ダマスカス郊外県から提案されたパイロット事業を含めて検討することとなった。

ダマスカス郊外県からは、パイロット事業の対象として、ジャラマーナーアインタルマ地区における「開発調整・緑地保全プログラム」が提案され、現地視察を含めた調査の結果、ある程度パイロット事業として実施が可能であると判断した。

一方、ダマスカス県内のカブーン非公式居住区でのパイロット事業については、①上記開発調査時において打ち出した戦略とは別の方針で開発が進められており、②既に違法に建設された建築物の撤去、住民移転等がダマスカス県によって実施されていたことから、パイロット事業対象地区としてふさわしくないことが判明した。

また、ダマスカス県は、カブーン非公式居住区ではなくダウンマル地区の非公式居住区の整理を要請してきたが、現地視察を行ったところ、住民移転や建築物の撤去が主な目的と想定され、住民参加型の地区計画の策定、実施としては適当ではないと判断されたため、これを断った。

上記の結果、パイロット事業は、カナワート歴史地区改善プロジェクト及びジャラマーナーアインタルマ開発調整・緑地保全プログラムの2件を想定することとし、ミニッツ案に記載し、地方自治省副大臣と合意した。

しかしながら、ミニッツ署名当日、地方自治省から、ジャラマーナーアインタルマ開発調整・緑地保全プログラムについては同地区の土地所有権問題等を理由（具体的理由は当時不透明）に実施が困難であるとの連絡があり、最終的に「開発調整・緑地保全プログラム」に係る具体的提案は、シリア側で再度整理し、2009年1月11日までにJICAシリア事務所を通じて提案を受けることとした。

なお、パイロット事業の選定の考え方について、以下のとおり協議議事録にて整理し、シリア側はこれを尊重したうえで、3者（地方自治省/ダマスカス県/ダマスカス郊外県）が合意した提案を行うこととした。

(パイロット事業内容選定基準)

- ① 本プロジェクトが目標とする「開発行政分野の能力向上」に資する内容であること
- ② その場合、開発調査で提案されているイニシアティブ、プログラムのなかでは、「カナワート歴史地区改善プロジェクト」又は「開発調整プログラム」などが比較的適当であること
- ③ ダマスカス県とダマスカス郊外県の両方に便益がある事業であること

(パイロット事業としての条件)

- ① パイロット事業として実施可能な規模（過大でないこと）
- ② 事業実施の緊急性
- ③ 他地区への適応が可能であるモデル性
- ④ 開発の容易性を確保するための未利用土地の存在
- ⑤ 都市整備事業としての経済性（都市計画事業実施の経済的価値の存在）
- ⑥ 住民の（非自発的）移転が存在しないこと

(3) 本プロジェクトの実施体制

本プロジェクトは、パイロット事業がダマスカス県、ダマスカス郊外県でそれぞれ実施される予定であることから、実施体制は、地方自治省を中心としたダマスカス県、ダマスカス郊外県の3機関によるものとした。

よって、プロジェクト総括的責任を地方自治省、プロジェクト実施の担当をダマスカス県及びダマスカス郊外県とする体制を確認した。

具体的カウンターパートとしては、地方自治省計画局/都市開発局/都市計画局、ダマスカス県都市計画局/ダマスカス旧市街局、ダマスカス郊外県地域開発局等が指定された。

(4) プロジェクトの協力内容

シリア側との協議を踏まえ、最終的に確認したプロジェクトの概要は以下のとおり。なお、

プロジェクトの協力期間は3年間ということで合意したが、パイロット事業の内容によっては期間が変更される可能性があることも併せて確認した。

- ・プロジェクト目標

- 地方自治省/ダマスカス県/ダマスカス郊外県 (MoLA/DG/RDG) 行政官の都市計画行政能力が向上する。

- ・プロジェクト成果

- MoLA/DG/RDG 行政官が参加型計画手法の知識と技術を習得する。

- パイロット事業が選定され、居住者を含む関係者の行為形成プロセスを通じ、その実施計画が策定される。

- MoLA/DG/RDG 行政官が開発事業のモニタリング・評価法の知識と技術を習得する。

- パイロット事業実施の結果、経験、提言、得られた知見等が報告書として取りまとめられる。

#### (5) パイロット事業の内容

##### <カナワート歴史地区改善プロジェクト>

- ・対象地：カナワート地区（ダマスカス旧市街南西）30ha 弱

- ・対象人口：3,000 人未満

- ・現状：狭い道路、駐車場の不足等の交通問題

- ゴミ収集、下水道のサービス不足、公共スペースの不足

- 不適切な建築制限による街づくり事業の停滞等

- ・検討されるプロジェクト活動

- 建築制限の改善とバッファゾーン（保存地区と開発地区の間）の設定

- 車両進入制限、駐車場確保等による交通改善

- ゴミ収集等の公共サービスの向上

- 街づくりに関する相談窓口の提供（街づくりセンターの設置）ほか

#### (第2次調査団)

2009年1月13日、シリア側よりダマスカス郊外県のパイロット事業として「開発調整・緑地保全プログラム（ゴータ・ロード地区）」に係る提案がなされたが、事業対象地区のみの提案であり、地区の現況や具体的なパイロット事業の中身については触れられていなかった。よって、再度現地にてシリア側と協議を行い、ゴータ・ロード地区についてパイロット事業内容のイメージを共有してからプロジェクトを開始することとした（なお、先に合意された「カナワート歴史地区改善プログラム」についても、再度現地において、より具体的にパイロット事業のイメージを共有することとした）。

現地における追加調査の結果、ジャラマーナーアインタルマ地区の非選定からゴータ・ロード地区の選定に至る経緯について、以下の点が明らかとなった。

- ・ゴータ・ロード地区（710ha）はジャラマーナーアインタルマ地区（1,100ha）の一部である。

- ・2008年12月時点で、ジャラマーナーアインタルマ地区の選定にシリア側が合意できなかった主たる理由は、首都圏の都市開発の郊外分散を抑止したいダマスカス県都市計画局長

が、ダマスカス郊外県及び JICA 側の意図を誤解し、パイロット事業を通じ当該地区で都市開発が行われることを強く懸念したためである。ダマスカス県職員の説明によると、「開発調整・緑地保全プロジェクト」のイメージの説明が、JICA 開発調査で提案された「都市・農業開発規制プログラム」を参照しつつ行われたため、当該プログラム名称に含まれる「都市」及び「開発」という言葉が単純な誤解を生んだのだという。

- ・この懸念ないし誤解に関しては、この地区でのパイロット事業の目的がゴータ（緑地）の農地・環境保全であるというダマスカス郊外県の方針が後日明示されたことで払拭され、2009年1月13日までに当該地区の選定について合意が整った、と理解し得る。
- ・パイロット事業の対象区域が710haに縮小されたのは、1,100haではプロジェクト実施対象として広すぎるとダマスカス郊外県が判断し、ジャラマーナーアインタルマ地区内を東西に貫くゴータ・ロード（主要道）の北側地区のみを選定するよう改めたためである。ダマスカス郊外県の説明によると、北側地区は、首都圏の主要河川であるバラダ川水系が集まり、農地・環境保全上、南側地区より重要であるという。なお、南側地区の保全には、北側地区でのパイロット事業の経験を生かし、のちに取り組む、というのがダマスカス郊外県の基本的スタンスである。

#### (1) 想定されるパイロット事業の内容

各地区について、シリア側と合意した想定されるパイロット事業内容は以下のとおり。なお、パイロット事業の内容については、シリア側からプレゼンテーションを行うとともに、調査団からもプレゼンテーションを行い、双方想定するパイロット事業の内容について理解し、合意した（付属資料4.）。

##### <カナワート歴史地区改善プロジェクト>

- ・集会所の確保（まちづくりセンターの設置）
- ・駐車場の確保
- ・車両通行規制（交通マネジメント）
- ・歴史的建造物のマーキング
- ・観光拠点としての建物の改修
- ・道路（公共）空間整備

##### <ゴータ・ロード拡張地区プロジェクト>

- ・農業の活性化及びエコツーリズム
- ・河川汚染対策
- ・不法建築規制
- ・地域振興センターの設置
- ・バラダ川支流再生のためのインフラ整備

#### (2) パイロット事業の実施体制

各地区について、シリア側と合意した想定されるパイロット事業実施体制は以下のとおり。

<カナワート歴史地区改善プロジェクト>

MoLA が監督機関、DG が実施機関、RDG が関与機関。

<ゴータ・ロード拡張地区プロジェクト>

MoLA が監督機関、RDG が実施機関、DG が関与機関。

### (3) 有識者委員会の設置

各地区について、有識者委員会〔案：ダマスカス大学、観光省、文化省、他ドナー、地元建築家・芸術家、国連教育科学文化機関（UNESCO）等〕を設けることとした。

## 1-6 団長所感

(第1次調査団)

### (1) シリア側実施体制

本プロジェクトについては、先行事業となる開発調査から、地方自治省（MoLA）、ダマスカス県（DG）、ダマスカス郊外県（RDG）の3者をカウンターパートとしてきたが、必ずしも十分連携がとれていない様子が以下のとおりうかがわれた。

- ① 協議当初、DGのみをカウンターパートにしてほしいとの要望がDGからあった。
- ② RDGからのパイロット事業提案内容について、MoLAが十分把握していた形跡がない。
- ③ 同じくRDGからの提案にDGが反対し、MoLAがそれを受け入れた。
- ④ RDGからの提案があったのち、MoLA大臣より、「DGの担当者を（本事前調査に当初対応していた者から）時間的に余裕のある他の3名に変更する」、という発言があった。しかし最終的には、この新たな3名の担当者は事前調査期間中に任命されず、DG側の体制が依然固まっていない状態にある。

今後の事業実施において懸念が残るが、最終的にミニッツ署名の場においては、3者がそろって最終打合せと署名ができた。ミニッツにおいても、3者が協力してカウンターパートになる旨記載し、その旨十分納得している様子ではあったが、プロジェクト実施に際しては、カウンターパート3者を一体として事業を進めるよう努力するとともに、若干3者間の連携が十分でなくてもプロジェクトに大きな影響が出ないような体制を考える必要がある。

### (2) 開発調査結果活用の現状

前回の開発調査について、かなり高い評価を受けている様子がうかがえたが、一方、留意しておくべき点として以下があげられる。

- ① 開発調査の結果提言に関して、MoLAより首相府に対して承認要請が提出され、現在シリア政府内部の手続きが進行中である。かかる大掛かりな事案の決定にはかなりの時間を要することが予想される。
- ② 開発調査で提言しているダマスカス首都圏（DMA）評議会の設立もいまだ進行中であり、上記①同様、かなり時間がかかることが予想される。
- ③ 地区詳細計画作成の対象とした3つの地区の1つであるカブーン非公式居住区について、開発調査とは別の方針・政策で、非公式住宅の撤去が進んでいた。

### (3) 都市開発計画事業支援の難しさ

上記のとおりカブーン地区については、開発調査において「非公式居住区を公式化し、優良な住宅環境を提供する」ことを戦略として詳細計画を策定していたが、現在、ダマスカスへの入り口として、非公式住居の撤去が進んでいる。同地域に地下鉄ターミナル建設計画があり、土地の経済性が高くなる可能性が出てきたことが理由の1つではないかと考えられる。

生産性の向上（市場価格の上昇）が見込めない限り、民間開発事業者との共同による事業実施は期待できないが、一方、市場価格の上昇が見込めるのであれば、行政としては地区住民との合意形成プロセスを経るよりも、より短期間の直接的措置が魅力的になると考えられる。

パイロット事業としては、事業実施による（市場）価値の創出を確保することが必要になるが、一方（市場）価値が高いと考えられる地区については、関係者間の開発利益の調整がより困難になるとも考えられる。

このため、カブーン地区における「非公式居住区公式化」については、パイロット事業としては実施が困難ではないかと判断した。

### (4) RDG の関与

プロジェクトの実施体制として RDG を十分関与させることが望ましい、というのが本調査団及び JICA シリア事務所の判断である。これは、「DG 及び RDG が行政機関として分離している現状において、DMA を一体的に管理していくためには、相互間の連携を強化する必要がある」、という MoLA 大臣の見解とも一致している。

一方、シリア側の現状としては、DG が行政領域を越えて DMA の開発を所掌する権限を有しており、RDG が主体となって事業が実施できる地域でかつ前開発調査の対象地域において、パイロット事業として意義のある事業を見つけることは困難な状況にある。

「開発調整・緑地保全プログラム」に係る具体的な提案は、MoLA を含めた3者で調整し、提案することとしているが、当方からは、次善策として、RDG の関与が確保できるようなパイロット事業の提案を期待している旨、申し入れている。

## (第2次調査団)

協議は、開始にあたり、MoLA 大臣、DG 知事及び RDG 知事の出席の下、調査団に対する謝辞が述べられた。この3者が一堂に会して会議を始めることができたということは、本プロジェクトの実施体制が整ったとみてよいだろう。実質の協議は担当部局の実務者を中心にして進められたが、全体として順調に推移した。

協議には、調査団に加えて、JICA シリア事務所の所長、企画調査員、通訳が継続的に参加し、英文、アラビア語訳文面が用意されて、活発な議論が展開された。協議の結果は基本的に調査団が提示した内容が、大きな変更もなくほぼ準備したとおりの内容で合意された。

特に、これまで明確ではなかったゴータ・ロード地域についても、都市近郊緑地の保全と回復をめざした計画事業を取り上げることで合意し、JICA が期待した内容がほぼ合意されたといえる。

最後に、協議議事録の署名式においても、大臣、両知事（DG・RDG）、国家計画委員会からの代表者等が出席し、本プロジェクトに対する極めて高い関心と受入準備の体制が整ったこと

がうかがえた。

JICA としては、これを受けて、今後の案件実施に向けて早急に Memorandum of Understanding (MOU) の準備に取り掛かることが望ましい。

## 第2章 プロジェクトの背景： 都市計画策定・都市開発の実施に係る課題の分析

詳細計画策定調査で実施した関係機関からのヒアリング、収集した資料等を基にしたシリアの都市計画・都市開発の実施に係る課題を以下に記載する。

### 2-1 シリアの都市計画・都市開発関係法制度の概要

#### (1) 関係法令

シリアの都市計画・都市開発に係る法令（以下、都市計画関係法令と略称）としては、表-1のとおり様々なものが存在している。このような様々な法令がどのように関係しあって全体の法体系を構築しているか、あるいは、どのような条件で各地の都市計画策定や都市開発プロジェクト実施に適用されるかについて、理解が容易でない面がある。

表-1 シリアの都市計画関係法令

法/政令（大統領令）	概 要
1960 年法第 44 号	違法建築を規制する。
1963 年法第 222 号	古物法（Antiquities Law）。
1971 年政令第 15 号	地方行政法及び施行規則。1971 年法第 12 号により改正。国家計画の枠組みのなかで、経済、文化、サービス、の市民関係事項に関する権限を地方行政単位に分権化。中央政府の役割を、国家レベルの大型プロジェクトの計画、法制化、組織化、新技術導入、監査、訓練、調整、事業化とそのフォローアップに限定。
○ 1974 年法第 9 号	法名は「都市の土地分割、整理、建設」（Partitioning, organization and construction of cities）。マスタープランの実行（土地分割による都市化の手法）について定めた法律。第一部はマスタープランに基づく土地分割（建設を目的とするもの）に関する事項、第二部は土地の分配義務に関する事項（整備地区の設定や土地の合筆・区画整理の手続きの手順等）が規定されている <sup>6</sup> 。
○ 1974 年法第 14 号	「区画上の建設に関する法律」（Building on Plots Law）。ダマスカス、アレppo、ホムスの 3 市に適用され、マスタープランに基づいて区画割りされた土地の未建築地としての長期残存を回避するため、建築許可の有効期間内に建物を建設することを求める。1979 年法第 59 号により改正された。
1976 年法第 3 号	土地取引禁止に関する法律。
1979 年法第 60 号	県庁所在都市（Governorate capitals / central cities of the Governorate）に適用され、マスタープラン実施のための都市拡張地域における公共用地取得を可能とする。

<sup>6</sup> 「手続きに極度に手間がかかる」と評される。（RECS & Yachiyo 2008c）

法/政令（大統領令）	概要
○ 1982年政令第5号	「都市計画法」(Urban Planning Law)。マスタープランの作成、承認手続きに関する政令。既存都市地域（都市・町・村など）ならびに新居住地（新都市地域）の都市計画の仕組みと手続きを定める。2002年法第41号により改正された。
○ 1983年政令第20号	「土地収用法」(Expropriation Law)。マスタープラン実行のための土地取得（自治体/地方行政単位による公共事業のための土地取得）について定める。
1983年法第20号	1982年政令5号を改正したもので、マスタープラン作成の手続きを詳細に定めている。
○ 2000年法第26号	県庁所在都市に適用される、マスタープランの実行について定めた法律。1979年法第60号の改正に関する事項が中心。
○ 2002年法第41号	マスタープランの作成・承認手続きに関して規定した法律で、1982年政令第5号の一部を改正したもの。
2003年法第1号	1960年法第44号を改正したもの。建築基準法に照らして違法建物の取り壊しの基準を定める。違法な土地取引に対する罰金を規定 <sup>7</sup> 。
2004年法第46号	非公式居住区の公式化に法的根拠を与える。1974年の法第9号による土地区画整理の一環として土地所有権を付与することが可能となった。非公式居住区の住民に公共ユーティリティサービスの供与を義務づけ。
2008年法第59号	違法建築物を建設しないよう誘導することを目的に、非公式居住区の個々の違法建築物の取り壊し、除却、罰則などが定められている。非公式居住区を地区単位で扱うものでなく、都市計画的観点は薄い。

注：○印は都市計画に関する重要法令（情報源は Mr. Chalabi）

出所：Mr. Chalabi、DG アンケート、EU-MAM 提供英訳法令集<sup>8</sup>、RECS & Yachiyo (2008)、Tarabichi (2008)

上記の様々な法令のうち、都市計画に関する重要法令は1974年法第9号、1974年法14号、1982年政令第5号、1983年政令第20号、2000年法第26号、2002年法第41号である。これらは、表-1からも分かるとおり、いずれもマスタープランの作成や実行に関する法令であり、これらマスタープラン関連法令の重要性は、シリアの都市計画の作成及び都市開発・インフラ整備の実行が、マスタープランに基づいて公共主導で進められることと強く関係する。

## (2) 関係法令の制定・改正

都市計画関係法令の制定・改正に関しては、法案、政令（大統領令）案とも地方自治省（MoLA）が作成する。各法令案を法とすることが適当か、政令とするのが適当かは政府が判断する。その後、政令案であれば大統領が直接発布するが、法案であれば国会が審議する。

<sup>7</sup> 「実際の取り締まりは十分にできていない」と評される。（RECS & Yachiyo 2008c）

<sup>8</sup> EU-MAM プログラム（EU Municipal Administration Modernisation programme : EU 地方自治行政近代化プログラム）から提供を受けた英訳法令集については巻末資料参照。

法令によっては、かつて法であったものがのちに政令になったものもある。法令の改正に必要とされる期間については、基本的に法律 (law) は長くかかり<sup>9</sup>、政令 (decree) はそれより短く、決定 (又は大臣決定 : decision) は更に短い<sup>10</sup>。

### (3) 都市開発プロジェクト関連業務に適用する Terms of References (TOR)

MoLA その他の都市開発に関連する省庁 (例えば歴史保全地区での開発に係る文化省、観光省等)、県 (governorates)、自治体 (municipalities) は、開発関連業務 (開発事業のみならず、事前の調査等を含む) を実施 (受注) する機関 (公共セクター、民間セクター双方があり得る) が監督官庁 (省庁、県、自治体) の方針に合致して業務を実施するよう、TOR (Terms of References : 業務仕様書案あるいは事業者公募要綱的なもの) を作成し、順守を求めることがある。例えば、本調査実施時点で MoLA が作成を進めているという都市開発計画立案に関係する TOR は、シリア全国に適用するもので、開発計画立案を受注した民間・公共両セクターの機関が従うべきプロジェクト実施のために手続き、タイムスケジュール、プロジェクトの責任者、新規開発地に適用される規制等々について規定するものであった。

## 2-1-1 シリアのマスタープラン：概念・構成と作成・承認・実行の手続き

### (1) マスタープランの概念・構成

上述のとおり、シリアにおいては、マスタープランが都市計画の基本ツールである。その概念及び構成 (総合マスタープランと詳細マスタープラン) は、以下のとおり都市計画に関する基本法である 1982 年政令 5 号 (都市計画法) に規定されている。なお、この政令の英訳には、マスタープラン (master plan) という名称は用いられておらず、organisational plan という名称が用いられているが、以降、本報告書でいうマスタープランとは、この 1982 年政令 5 号に規定された organisational plan のことを指すものとする。

表-2 シリアの都市計画におけるマスタープランの概念と構成

総合マスタープラン (general organisational plan)	市街地 (complex buildings) とその成長の将来の姿を描く。それは都市建設区域 (construction boundaries)、建設手続き (construction procedure) と計画フレーム (program planning : 人口規模、人口密度、必要な公共サービスの種類と特性) と矛盾することなく、主要な道路ネットワーク、建設区域内のすべての土地の用途を定めることにより行う <sup>11</sup> 。
詳細構成計画 (detailed organisational plan)	主要な道路ネットワーク、その他の道路ネットワーク、歩行者路、公共空間、土地の建設詳細を具体的に示す。これらは総合マスタープランならびに建設手続きと矛盾があってはならない。

出所 : 1982 年政令 5 号

<sup>9</sup> 法律の改正には通常長い期間を要する。改正着手から施行までに 2 年間、その後に意義申し立て期間が約 5 年間必要である。1974 年法第 9 号の改正 (2000 年法第 26 号) のように数十年かかることもある。(Mrs. Daghistani)

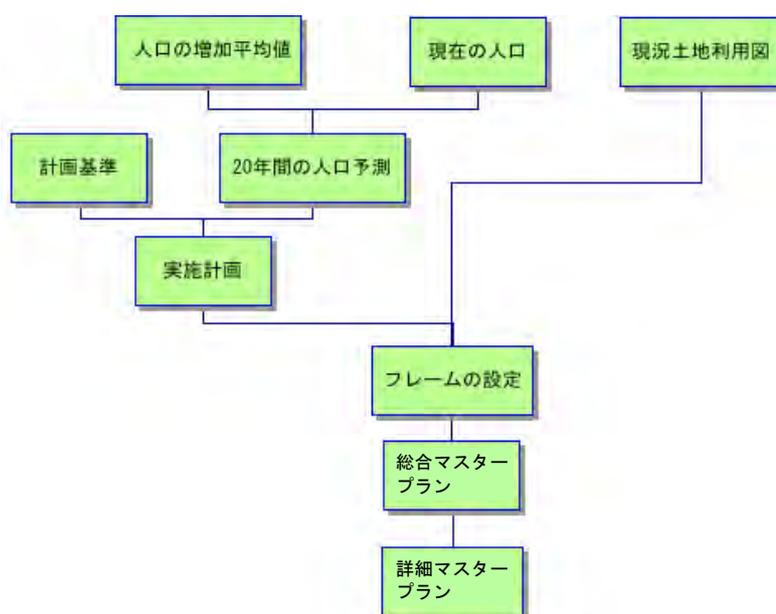
<sup>10</sup> 「決定は 2 日間で発布されたこともある」(Mr. Barghouth(a)) という。

<sup>11</sup> JICA 開発調査では、マスタープランについて、「用途地区と建築規制をゾーニングした図面」と理解している。

## (2) マスタープランの作成手続き

500人以上の人口をもつコミュニティ<sup>12</sup>はマスタープランを作成しなくてはならない。また、75～80%の区域で現存するマスタープランが実行（事業化）されたコミュニティでは、新たなマスタープランを作成しなければならない。これらいずれのケースにおいても、マスタープランの作成手順は以下のとおりである。

- 人口、社会経済ほかの調査が行われ、土地利用、道路網等のためのベースマップが作成され、スタンダードな住宅地、公共サービス施設設置の計画基準が準備される。
- 実施計画は計画期間（通常20年間）の人口予測と計画基準によって策定される。
- 住宅戸数、将来の道路網等を含めてプロジェクトのフレームが決定されて、総合マスタープランが作成される。
- 必要に応じて詳細マスタープランが作成される。



図ー1 シリアのマスタープラン作成手続き

<sup>12</sup> シリアは、Governorate（県）、City（Madina）、Town（Balda）、Village（Al Qarya）と Rual Unit（Al Wahda Al Rifiya）の地方行政単位から成っている。各地方行政単位の区分は以下のとおりである。なお、各地方行政単位の人口規模規定については、再度確認を要す（本詳細計画策定調査で MoLA に確認依頼を行ったが回答を得ていない）。

- Governorate: Area (Mantika) で構成される。Area (Mantika) は2つ以上の District (Nahieh) で構成される。District (Nahieh) は MoLA 大臣（地方自治大臣）により境界と中心が定められる。
- City: Governorate、Mantika、あるいは2万人以上の人口をもつ居住区の中心。MoLA 大臣の提案により、政令をもって設立、あるいは変更される。Quarter (Al Hay) で構成され、各々の Quareter は5,000人以上の人口をもつ。
- Town: district (Nahieh) の中心、あるいは10万～20万の人口をもつ居住区の中心。Cityと同様、Quarter (Al Hay) で構成される。
- Village: 人口500～1万の居住地。
- Rural Unit: Villageの集合体で、行政機関を共有し、人口が5,000人以上。
- Town、VillageとRual UnitはGovernorateの執行事務局（executive bureau）が提案し、MoLA大臣が決定する。各地方行政単位は独立しており、それぞれ独立の予算と執行機関をもつ。各地方行政単位には地方評議会（local council）が設けられ、Governorateは100～300名、Cityは20～50名、TownやRural Unitは10～25名の評議会議員（council members）を有する。

### (3) マスタープランの承認・実行の手続き

自治体が作成した詳細マスタープラン案は、まず MoLA の仮承認を受けなければならない。当該仮承認を得たのち、自治体は1ヵ月間そのマスタープランを公示し、賛成・反対の意見を聴かなければならない。反対意見があった場合は委員会による調査が行われ、当該反対意見に応じた計画案の変更が提案される。自治体により変更が加えられた計画案は、承認を受けるため関係機関に送られる。それらの承認を受け、当該マスタープランは有効となる<sup>13</sup>。

有効となったマスタープランの実行（都市開発事業、インフラ整備事業等）は、1974年法第9号（全国に適用する法）若しくは2000年法26号（県庁所在都市のみに適用する法）の規定に基づいて行わなければならないこととなっている。

1974年法第9号は二部で構成される。第一部はマスタープランに基づく土地の造成（preparation of land）に関する規定を定めたものである。一方、第二部は、土地の分配義務に関する事項を定めたものであり、公共サービス用地分（道路、公園、下水道、公共建築物等）を差し引いたあとの造成地を、従前土地所有者の土地持ち分に従って敷地分けし、分配するものである。①土地所有者に自ら土地分割することを許容する条項（市町村が定める建築規則に従って）、②自治体による土地分割について定めた条項——により、2タイプの分配方法が規定されている<sup>14</sup>。

県庁所在都市における詳細マスタープランの実行に関しては、その対象地区が、①2000年法第26号の施行以前（すなわち1979年法第60号が適用された時代）に詳細マスタープランが策定され、2000年法第26号の施行以降詳細マスタープランの改訂が行われていない地区、②2000年法第26号の施行以降に詳細マスタープランの策・改訂が行われた地区——のいずれかにより、公共セクターの宅地取得比率が異なる。2000年法26号の制定以降は、詳細マスタープランが実行に移された地区の土地について、宅地の40%を土地所有者に、60%を公共セクターに配分することになったが、従前はこの比率が50%ずつであった。

### (4) 詳細マスタープランの効力

例えば、どの範囲の建物を取り壊し、どの範囲の建物を残して改善するかという決定は、詳細マスタープランに基づいて行われる。仮に詳細マスタープランで道路用地と定められた場所は、たとえそれが改修後の住宅が立地する地区であっても除却されることとなる。

<sup>13</sup> JICA (2006) は、マスタープラン (M/P) の作成・承認の手続きを次のように説明している。

- 計画プログラムの作成 (MoLA の承認)
- M/P ドラフトの作成 (自治体の議会及び県の承認)
- M/P ドラフトを MoLA に送付 (大臣の仮承認)
- M/P ドラフトの仮承認後、市民の意見、苦情を聞くため 30 日間公布
- 県知事によって指名された技術審査会 (座長は県知事) で市民からの意見、苦情を検討 (技術審議会は 8 名 + α。メンバーのなかで M/P 作成にかかわった者は 1 名、自治体の首長)
- 技術審査会での検討結果に基づき M/P の最終版の作成
- 各自治体の議会と県知事の承認後、MoLA に送付
- MoLA 大臣の承認

<sup>14</sup> 自治体 (municipalities) 自ら地区を土地分割するか、土地所有者に土地分割を委ねるかの判断可能な期間は 6 ヶ月である (Mr. Chalabi)。また、自治体が、土地分割を土地所有者に委ねる判断をした場合 (若しくは 6 ヶ月以内に自治体が土地分割を行わなかった場合) には、土地所有者自らが土地分割を行う権利が 3 年間与えられる (Mr. Chalabi)。この 3 年間に都市所有者が土地分割を行わなかった場合、土地を収用する権利が自治体に与えられる (Tarabichi 2008)。

市町村が策定するマスタープランは、上位の行政機関（県、MoLA）の承認が必要なため、恣意的に策定されることはない。

(5) マスタープラン以外に立案されてきた各種計画

都市・地域計画に関係するものとして、マスタープラン以外に以下のような計画が立てられてきた。

1) 地域計画

バラダ流域やマールーラなど、いくつかの重要な地域について作成されてきた。なお、これらの地域計画は、後述する現在制度化途上の「地域計画法」（案）とは無関係のものである<sup>15</sup>。

2) 都市帯（urban belt）にかかわる計画

どの自治体（市や町）にも属さず、マスタープランが作成されていない村やコミュニティについて作成する。県のサービス局（service department）の所掌業務のために作成されるこの計画は、県の執行事務局（executive bureau）で承認される。なお、同計画は、1976年、軍の地籍図と地勢図をベースにこの種の計画が作成され、国の資産を自治体に移管するために用いられたものである。

3) 指針計画（guidance plan）

どの自治体にも属さない村やコミュニティのマスタープランの基となる。主要な道路網や住宅地、あるいは国有地に建てられる公共施設などについて示す。計画には建築基準が添付される。サービス局によって作成され、県の執行委員会で承認され、建設関連の認可手続きのために用いられる。

4) 緊急時のマスタープラン

以下の例のような緊急事態に対応してこの種のマスタープランが立てられてきた。

—1977年にオロンテス川が干上がったときの Sahel Al Ghab 村や Zaizon, Shahata, Ain Al Bared 村のケース。

—クネイトラの Al Baa'ath 村のように、ゴラン高原の住民を開放地区に呼び戻したケース。

—Mukhanyam, Jaramana や Mukhayam Al Wafideen のように、戦争時の避難民を収用したケース。

## 2-1-2 都市計画に関する資金的・技術的資源

(1) 地方行政単位の予算全般の仕組み

地方行政単位（脚注 12 を参照）の予算の原則については、1971 年政令第 15 号ならびにそれを改正した 1971 年法律第 12 号に以下のように規定されている。

- 国の予算から分離する

<sup>15</sup> 後述するようにダマスカス郊外県（RDG）は、その行政区域全域を対象とする地域計画の作成に着手した。しかし、EU-MAM の地域計画専門家として地域計画法（案）の起草やパイロット地域計画の作成にかかわってきた Mr. George Hertman に本詳細計画策定調査の調査団がインタビューしたところ、同氏はこの RDG の取り組みについて情報を保有していなかった。このことから、RDG の地域計画作成は、法制定の動きとは別の、非法定計画を任意に作成する動きであると判断される。ただし、法制定後に法定計画として位置づけられる可能性はあろう。

- 外郭企業・機関（attached companies and institutions）の予算と独立会計プロジェクトを含む
- 県（Governorate）の予算には、県庁所在都市を除く地方行政単位の予算を含む
- 各地方行政単位の予算は執行事務局によって編成され、地方評議会（local council）の承認を受ける
- 県と市（City）の予算は財政大臣の承認ののち、MoLA 大臣により承認を受ける
- その他の地方行政単位の予算は執行事務局が承認する

## (2) 都市計画に関する自治体への国、県からの技術的・財政的支援

自治体に都市計画に関する能力が十分備わったスタッフがいない場合、技術的な支援は MoLA から受けることができ、MoLA は調査自体を自治体に代替して行うこともできる。自治体の予算が少ない場合の経済的な支援（補助金）は、MoLA と県から得ることができる<sup>16</sup>。

マスタープラン作成時に、そのための予算が不足する自治体が支援を受ける手順は以下のとおり。

- ① 経済的支援に関し、自治体が県に補助要請を行う。
- ② 県にそれに対応する予算が十分ない場合は、県が MoLA に対し、自治体への補助を要請する。
- ③ 国、県から受けた補助を用いて自治体のマスタープランが作成される。作成方法は以下の 2 ケースがある。
  - －自治体が民間コンサルタント会社や国営企業 GCEC (General Company of Engineering and Consulting) に発注するケース
  - －自治体が MoLA スタッフによる計画作成を依頼するケース（すなわち、技術的支援を受けるケース）

## 2-1-3 非公式居住地の整備に関する法制度

### (1) 非公式居住地の整備の法的位置づけ

合法的に所有権が認められる土地（legal land）とは、地籍局（Department of Cadastral）に登記したものであり、それ以外の土地は国有地（state property）である<sup>17</sup>。合法的な建築

<sup>16</sup> 都市開発プロジェクトは通常、長期（20 年間）の事業として国の認定を受ける。その実施〔基盤整備その他の公共サービスのための土地取得（収用）等の諸手続き〕のため、地方自治体は第 1 期～第 4 期の 5 ヶ年計画を立てる。その各 5 ヶ年計画実施の資金源は、税等の自治体歳入ならびに MoLA、県からの補助金である。（MoLA アンケート）

<sup>17</sup> JICA 開発調査では、都市計画、開発、規制にかかわる財産（不動産）として、以下の分類を行っている。

- 公共財産：国民の共有財産。公園、道路、河川等
- 国有財産：シリア国が所有し、建設事業は禁じられている。国を代表して農業省が管理
- 自治体財産：マスタープランエリア内の国有財産、あるいは自治体が取得した土地
- 寄贈財産：特定の宗教の教派に対して寄贈された土地。Ministry of Endowment が管理
- 私有地

シリア国の憲法（第 14 条）による所有権の分類は以下のとおりである。（Wanous 2007）

- 公有：自然資源、公共施設、国有化された施設、国の設置した施設
- 共同所有：人民組織、職業専門人組織、生産単位、組合、その他の社会的組織に所属する財産
- 私有：個人に所属する財産（国民の利益に反して利用してはならない）

シリア国の 1949 年民法による土地に関する規定（第 86 条）は以下のとおりである。（Wanous 2007）

- Mulk：行政が規定する建築ゾーン内に位置し、絶対所有が認められている不動産
- Miri：行政が規定する建築ゾーン外の土地

（次ページへつづく）

物と非合法の建築物の違いは、建築許可を受け、かつ建築基準（あるいはその他の適用を受ける規制）を守っているかどうかの違いである。合法、非合法の基準となる法律や規則について、土地の場合は「土地法」に一本化されているが、建築物の場合は、MoLA、地方自治体それぞれが適用する様々な法令、規則がある。

非公式 (illegal, informal) 居住地は、マスタープランの定められた地域の中にも、外にも存在し得る。非公式居住地は、規則にのっとらずに土地が分割され、個々人に売られ、その上に個々人が家を建てるものである<sup>18</sup>。MoLA は、自治体に対し、できるだけ非公式居住地にマスタープランを適用して公式に存在を認め、公共サービスを提供するよう促している。整備する非公式居住地の中に物的条件の良い建物があれば、それらは残し、建物登記を認め公式化することが整備費用削減につながる。

県庁所在都市における非公式居住地の整備には、2000 年法第 26 号第 7 条により、3 つの選択肢が用意されている。それらは 1974 年法第 9 号（土地の分割）、1983 年政令第 20 号（土地の収用）、2000 年法第 26 号（都市拡張地域での公共用地取得）である。そのどれを適用して整備するかは自治体が行うが、その判断は、非公式居住地について詳細マスタープランを策定したのち（マスタープラン策定エリアの設定、地形その他の調査、マスタープラン案の作成、承認の一連の手続きを経たのち）に行われる。その選択には、自治体の意向のほか、財政事情が影響する。例えば、その地区の建物を取り壊したくないという自治体の意向が強ければ、1974 年法第 9 号により、土地所有者が自ら土地分割することを許容する条項、若しくは自治体による分割について定めた条項を適用することになる。また、土地の収用には多額の資金が必要となるため、財政状況が厳しいと、1983 年政令第 20 号は適用しづらい。

2000 年法第 26 号や 1974 年法第 9 号の適用事例は既に多くあり、全国で少なくとも 20 地区について適用事例が存在している。これらを適用した整備が住民たちにとって好ましいプロジェクトであることは、住民たち自身が分かっている。このため、住民が整備に協力的に応ずることが期待できる。

なお、2000 年法 26 号は、現在改正準備中である<sup>19</sup>。法律の改正には通常長い期間を要するが、今回行っている 2000 年法 26 号の改正作業は法律の主要部分の変更ではないため、法案作成のための調査、政令の発布などもろもろを含め 2 年程度で変更完了できるとされている。

- 
- Matrukah Murfaqah : 国が所有するが国民の特定集団が使用する土地（国所有の非公共用地）
  - Matrukah Mahmiyah : 国又は自治体が所有する公共用地（例えば道路）
  - Mawat : 利用されていない土地（empty and free lands）（国所有の非公共用地）

<sup>18</sup> EU-MAM プログラムの法律専門家 E. Fernandes は、シリアの非公式居住地を、法的適合状況により以下に分類している。ただし、これらの分類には、からみ合い、重なりあいがあると断っている。(Fernandes 2008)。

- 土地の保有形態に起因する非公式性
- 土地利用/都市計画の規則を順守しないことに起因する非公式性
- 建築基準を順守しないことに起因する非公式性
- 登記要件を順守しないことに起因する非公式性

<sup>19</sup> JICA 調査団が修正の提案をすれば、採用を検討する。(Mrs. Daghistani)

## (2) 非公式居住地の整備手法の選択

上記のとおり、2000年法第26号において、1974年法第9号（土地の分割）の適用、1983年政令第20号（土地の収用）の適用、2000年法第26号（都市拡張地域での公共用地取得）の適用、の3つの整備手法の選択肢が用意されている。どの適用が適するかには、その前提として現地を調査することが重要である。

1つ目の選択肢である1974年法第9号（土地の分割）の適合条件として検討しなければならないのは、地区内の建築物が修復・改善できるか、公共サービスを提供できるか、あるいは取り壊して更新しなければならないか、空地がどの程度あるか、などである。地区の建築物の物的状態が良ければ適用でき、空地が多い場合も適用できる可能性が高い<sup>20</sup>。自治体は、コンサルタント会社が行う現地調査に基づいた公共サービス用地の必要量算定結果に基づいて、地区面積の30～50%の土地を公共サービス用に無償で取得できる（50%を超える場合は補償をする）。この法第9号の適用範囲は、以前はマスタープランが策定されている地域に限られていたが、今日では、対象とする非公式建築物群を公式化し、マスタープランエリアに組み入れる可能性があれば、適用できる。また、社会サービスを提供しつつ、良好な住環境を形成するため新市街地を開発する際にも適用できるようになった<sup>21</sup>。

地区の状況によっては、この1974年法第9号と、2つ目の選択肢である1983年政令第20号（土地の公的取得と公共サービスの提供に関するもの）のいずれかを選択し、適用することができる。

3つ目の選択肢として、2000年法第26号に規定されているのは、マスタープランの策定対象範囲外の都市拡張地域に適用するものである（都市拡張地域での公共用地取得）。ここにいう都市拡張地域には、非公式に居住が進んだものと公式の手続きを経たものの双方が含まれるが、いずれにせよこうした都市拡張地域が2000年以前に形成されたものであれば、適用することができる。その適用が認められると、建物を除却・更新して都市・インフラ整備を行う必要があると判断された場合、その事業が実施でき、その際、土地が、公共サービス用地50%、住宅地50%に配分されることになる。また、住宅地のうち40%は住宅所有者の私有となるが、60%は公有となる。公有の住宅地は、自治体、国営企業 General Organization for Housing、住宅組合（housing cooperatives）に属することとなる。

<sup>20</sup> ただし、概して、「非公式居住地では、土地の権利の状況の特定が容易でない」。(Mr. Chalabi)

<sup>21</sup> 法第9号に基づいて都市開発を行う際のプロセスは以下のとおりである。この全プロセスは自治体が担当する。

- ① 最新の現況地籍図（地区全体対象）の作成（農業省の Cadastral Department が担当）
- ② マスタープランに載せる修正ゾーニングマップの作成
- ③ 権利変換のために必要な政令の公布（手続きとして、所有者の権利が一度取り消される。そして、公共施設整備後の土地利用に従って、従前所有者の持ち分に応じて新たな権利が設定される）
- ④ 委員会の活動（メンバーはダマスカス県、法務省1～2名、住民数名）
- ⑤ 土地・建物の配分の実現

上記の委員会は、①土地・建物・樹木等の評価額の試算を行う preliminary-estimation committee、②試算に対する異議の状況を踏まえ、評価額を決定していく reviewing committee（判事が構成メンバーに入る）、③紛争を調停し権利を確定するための dispute-solving committee、④権利を実際に配分する distribution committee、の4つで構成される。

なお、ある地区の中のごく一部の場所でパイロット的な小規模事業を実施する場合でも、地区全体を対象に、現況地籍図の作成をはじめとする事前の調査を行うことが必要になる。地区の中で、どうしてある一部の場所が選ばれてその事業が実施されるのか、地区全体の中で公平性は確保されているかなど、取り組みの合理性を明らかにし、住民の納得を得る必要があるためである。(Mrs. Daghistani)

## 2-1-4 歴史的市街地の保全・修復整備に関する法制度

古代から文明が栄え、ダマスカス、ボスラ、パルミラ、アレppoの4都市の遺跡や市街地が世界遺産に登録されているシリアにあって、旧市街地の保全や修復整備、観光的活用等は都市づくりの大きなテーマのひとつである。

そこで、ダマスカスの城壁に囲まれた旧市街（オールド・ダマスカス）及びその周辺の市街地（「カナワート歴史地区改善プロジェクト」のパイロット事業地区として選定された「カナワート・サウス地区」を含む）を例に、歴史的市街地の保全・整備に法制度がどのようにかわり、また、制度改善がどのような方向にあるのか、概観する。

### (1) ダマスカスの旧市街及び周辺地区の重要性

1979年に国連教育科学文化機関（UNESCO）の世界遺産（国際リスト）に登録されたダマスカスの旧市街（オールド・ダマスカス）は、保全に細心の注意が必要なため、1963年法第222号古物法（Antiquities Law）他により、厳しい工作制限等が加えられている。また、城壁を挟んで、この旧市街の外側に広がるサルージャ、カナワート、Kasr al Hajjajにも、保全に細心の注意が求められる地区があり、それらは、建物単位、地区単位に国内リストに登録されている<sup>22</sup>。そして、城壁の外へのこれらの登録地区に対しては、城壁内と同じ同じ法や規則の同じ条項により、建物の改修に厳しい制限が加えられている<sup>23</sup>。

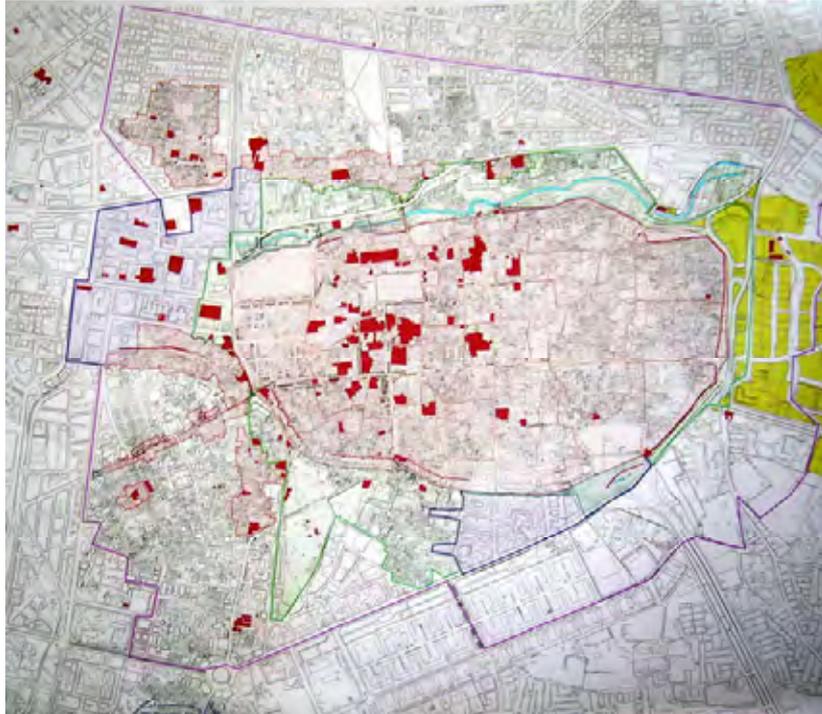
現在、文化省の博物館・古代遺物局（Directorate of Museum and Antiquities）では、これらの城壁外地区（国内リスト登録地区外を含む）を、旧市街を囲む「バッファーズーン」に指定するとともに（市街地の成り立ち等に依じてゾーンは複数設定）、現地事情に即して規制の柔軟化を図ることを検討している<sup>24</sup>。バッファーズーンの設定については、UNESCOの意見も聞いている段階であり<sup>25</sup>、2009年の早い段階には設定可能との見通しである。

<sup>22</sup> カナワート・サウス地区では、その一部のエリアのみが登録されている。

<sup>23</sup> カナワートでは、ダマスカス県（DG）の都市計画局と文化省博物館・古代遺物局が協力し、①レッド・エリア（登録地区。政府の許可なしに建物の改修が行えない区域）、②バッファ・エリア（建物の改修について規制はあるが、レッド・エリアより規制が緩い区域）、③ジェネラル・エリア（建物の改修に関し、歴史市街地保全の観点から特別の規制がかからず、DGの市街地全般に係る一般的な建築基準を順守する限り、自由に改修できる区域）——という、新たな規制区域区分の適用準備を進めているとの情報を、文化省博物館・古代遺物局より得た（以上 Dr Yaghi(b)）。これは、JICAの「シリア国ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査」(DMA マスタープラン調査)による、①Protection Area、②Buffer Area、③New Blocks——という3エリア区分（RECS & Yachiyo 2008b）との類似性を強く感じさせるものであるため、DGのカウンターパート（Ms. Loubna Al Jabi）に対し、DMA マスタープランの提案との関係を含め検討状況の調査を依頼した。本報告書作成時点で、まだその回答は得られていない。なお、「バッファ・エリアについては、同エリアのみに適用される建築基準がある。基本はジェネラル・エリアと同じであるが、レッド・エリアからジェネラル・エリアへの移行地区（transitional area）としての役割を担えるよう、ジェネラル・エリアと若干異なる基準が設定されている部分がある」（Jabi(b)）との情報も得られた。

<sup>24</sup> カナワート・サウス地区は、全域がバッファーズーン内に入る見込み。

<sup>25</sup> バッファーズーンに当たる地域の重要性について、文化省は相当前から認識していたが、UNESCOは、2000年以前、モニュメントや歴史地区の指定にばかり目を向け、バッファーズーンの重要性について目を向けなかった。近年に至り、UNESCOもバッファーズーンに当たる地区のマネジメントの重要性について目を向けるようになってきた。（Dr. Yaghi(a)）



図－2 バッファーズーンの指定エリア検討案

※ピンクに塗られたリスト登録地区を囲む数色の線内のエリアがバッファーズーン指定検討中の地域。  
 カナワート・サウス地区は写真の左下に位置している。  
 出所：Dr. Yaghi 作成の図を作者の了承を得て撮影

建物改修に厳しい制限が加えられているリスト登録地区の居住者は、法規制が厳しすぎて何も建物に手を加えられない、また手続きに時間がかかりすぎる、よってより柔軟で公平な法規制への変更を望むとの考えをもっているとのことであった。室内のインフラ（電気、水道等）工事については少し制限が緩められたため、それと同様の緩和が建物の外側や敷地についても行われることを期待している。よって、そうした柔軟な法規の適用を進めれば、人々が協力的に対応し、地区整備が促されると考えられる。実際、アレッポでドイツ技術協力公社（GTZ）が行った柔軟な法制度適用の試みを見ると、居住者の満足感の上昇のみならず、経済、社会、物的な改善効果が現れている。文化省博物館・古代遺物局は今後もそうした取り組みを歓迎する意向である。特に旧市街の開発は都市計画、経済その他様々な面で制約を受けているため、その外側の発展はダマスカスにとって重要で価値があるとシリア側は認識している。

## (2) ダマスカス旧市街及び周辺地区の修復整備の仕組みと新たな動き

登録地区での建物の改修は、どのようなものでも博物館・古代遺物局（文化省）の許可を得なければならない。登録地区外での改修は、博物館・古代遺物局の許可対象でなく、DGの建築基準の対象となる<sup>26</sup>〔担当部署は旧市街局（Directorate of Old Damascus City）〕。

<sup>26</sup> 登録地区内でも建築基準は適用されるが、適用される基準が登録地区内外で異なる。登録地区内では旧市街（城壁内のオールド・ダマスカス）と同じ厳しい基準が適用され、登録地区外ではダマスカス県内に広がる一般市街地（ニューダマスカス）と同じ基準が適用される。（DG提供情報）

その建築基準には、文化省の規定が一部採用されている。

DG の旧市街局は、インフラ整備等の実践部隊としての性格を帯びるのに対し、全国に16支所を置く文化省の博物館・古代遺物局は、古物法に従って学術的な見地から活動を行う<sup>27</sup>。例えば、古い建物のなかでも、特に考古学的な価値のあるものの分類や修復方法（建築材料、工法等）については、博物館・古代遺物局が独自の基準を用いて判断する<sup>28</sup>。

建物改修に対する対応の柔軟化に関しては、コミュニティ側でなく、文化省側の対応に問題があった。現在は、ダマスカス旧市街とバッファゾーンに当たる地域を対象に、小規模改善、再建築という2つのタイプの委員会を設置しており、例えば、住民が建物の改修（建物内部を含む）について小規模改善委員会に相談に行けば、1週間程度で改修の許可が下りるような仕組みになっている<sup>29</sup>（それらの委員会は、城壁中、城壁外それぞれを対象とするものが別々に設置されている）。それらより上位の保全委員会もある（委員長はDG知事、メンバーには博物館・古代遺物局も含まれる）。

観光省は、歴史地区（historical sites）での投資活動を強力に支援しており、全国の歴史地区の中で観光投資を行う場合に適用するTORを作成した<sup>30</sup>。それには観光大臣と文化大臣の2者がサインした。DGの歴史地区<sup>31</sup>で行われるすべての観光投資は、このTORのみならず、文化省博物館・古代遺物局及びDG（旧市街局）の所管する法規制との適合が求められる。①修復保全すべき古い建物を建設時同様の材料を用いて修復すること、②修復保全すべき建物と建て替え部分を含め法規制やTORに従って街の形態を保全すること——が重要なポイントとなる。

なお、住宅の修復を資金的に支援する仕組みは、GTZのマイクロクレジット以外、旧市街にも現段階においては存在していない。また、資金的支援のみならず、全般に、建築物の修復を支援する取り組みや、保存対象とする建物を活用する視点が行政側に十分ないとの見解も関係者からのヒアリングで示された<sup>32</sup>。

<sup>27</sup> 文化省は、歴史遺産保全に関する事業を監督することはでき、また、各種委員会等における拒否権を有しているが、主体的に事業を実施する権限はない。例えば、大型投資者・開発者と保全が競合する場合は、開発を差し止めることができるが、禁止した開発行為の代替案を提供することはできない。所得の低い住民等にとっては、一定程度の金銭的見返りのある開発行為は魅力的であり、それをストップするには代替案が必要である。（Dr. Yaghi(b)）

<sup>28</sup> 例えばインフラ整備中に考古学的に価値がありそうなものが出た場合、博物館・古代遺物局は工事の停止を求める。10日間ほどの間にその価値について調べ、それほど価値があるものでないという判断であればすぐ工事は再開できる。例えば、旧市街に比べ歴史の新しいカナワートでは、よほどのことがない限り、価値のあるものは出てこないと考える。（Dr. Yaghi(a)）

<sup>29</sup> 登録された地区内での改修は、DGの旧市街局に申請を行う必要があり、申請書提出後許可が得られるまでには少なくとも2〜3ヵ月かかるということである（DG提供情報）。このため、このDG情報と、「小規模委員会に相談することで1週間程度で改修許可が下りる」との情報との整合性については、確認が必要である。

<sup>30</sup> 歴史地区内にある伝統的建築物をホテルとして活用する場合の等級分類基準（Heritage House）も定めている。（Ms. Sassila）

<sup>31</sup> 観光省のF. Najati氏によれば、（具体的にどの範囲かは不明だが）カナワートも含まれる。（Mr. Najati）

<sup>32</sup> 政府による登録は、登録された地域の生活環境向上を促すことがある。つまり、「登録された建物については、政府が責任をもちます」という意思表示となり、地域住民に安心感を与え、結果として生活環境向上につながる、ということである。しかし、現実には、政府の登録後、人々が、自分たちで建物を改修、維持していく意欲や可能性を失ってしまうことがある。これは、政府が登録するのみで、その後の支援を全く行わないことがあるためであり、重大な問題である。こうした問題は、カナワートを含む多くの地域で見られる。DGは、これまで、カナワート地区について保全事業を実施しようという意思を有していたが、具体的な事業の実施に結びついていない（以上Dr. Yaghi(b)）。具体的な保全事業が伴わなかったことは、現DG都市計画局長Mr. Ayasoの「1968年策定のダマスカスのマスタープラン（エコシャール・番匠谷計画）には、旧市街（城壁内）の外についての保存の考え方が内包されていたが、それを適用しなかった、また、1980年代には城壁外も国内保全リストに登録されたが、登録だけで保全策が伴わなかった」（Mr. Ayaso(g)）という発言にも見られる。

## 2-1-5 ゴータの開発規制に関係する法制度

ゴータの開発規制に関係する法規には、以下のようなものがある。

- 1987年6月18日通達 (circular) 第111号 (ゴータ地区における建設行為の禁止)
- 1977年首相決定 (decision) 第313号 (同上)
- 2005年布告 (ordinance/nitification) 第16号 [ゴータ地区における一部建設行為 (農業用途に限る) の許可]
- 2008年9月27日首相通知書 (official letter) 第8482号 (新規建築行為の全面的な禁止)

これらのうち、首相が発行した2005年布告第16号では、農産物加工に関するものなどいくつかの工業活動をゴータ内で行うことを認めているが、RDG知事に宛てた2008年9月27日首相通知書第8482号では、「ゴータ地区では、農産物加工を含め、どのような工業立地についても許可を与えないことを勧告する」と述べられている。これを受け、RDGは、新規開発の混入を抑止しゴータを保全すべく、以下のとおり強い姿勢で対応しようとしている。

- 仮に2005年布告第16号に基づいて農産物加工に関するものなどの工業活動をゴータ内で行うことを認めようと国がしても、県は、少なくとも県が作成を進める地域計画が決定されるまで、行政令 (executive law/order) に基づき、いかなる新規開発行為に対しても許可を出さない。
- パイロット事業の対象となるゴータ・ロード地区が、都市拡張地域としてDGのマスタープラン (都市計画) 区域に入り、そこで住宅開発が行われることはない (RDGはそれを容認しない)<sup>33</sup>。開発行為がゴータ・ロード地区に波及することを食い止めるべく、あらゆる新規開発行為について、認可を出さない。
- 認可を凍結しても、認可を受けずに開発行為を行うケースが出てきた場合、法の執行が難しい (あるいは、なされない) ケースがあるという問題が以前はあった。最近、県はこの件に関しても非常に厳格に臨むようになってきた。例えば2003年法第1号や2008年法59号などの関連法規を適用することにより、違反者に刑罰を科す、あるいは場合により逮捕などの厳格な対応を行うことが可能となった。最近、県は、県下の市町村の責任者約10名を罷免したが、その理由は、彼らが不法建築の取り締まりを怠ったためである。これも、県が不法建築の取り締まり強化に力を入れていることの現れであるといえる。

ゴータでの新規開発行為に対する県の厳格な抑制方針は、ゴータ・ロード地区におけるパイロット事業には影響を与えない。ゴータ・ロード地区のパイロット事業は、県が作成を進める地域計画の内容に合致し、かつ、計画を実現するためのプロジェクトと位置づけていくことであった。

<sup>33</sup> 後述するとおり、ゴータ・ロード地区は、2000年法26号の規定により、都市拡張地域 (マスタープランエリア編入地域) として市街地を整備するか否かの判断をDGが行うことができるエリアに属する。ただし、RDG副知事Dr. Tounesiが「JICAのDMAマスタープラン調査で提案された開発規制プログラムを適用したい候補地はほかにもあったが、そこはDGが都市拡張地域としての整備を検討しているため選定できず、このゴータ・ロード地区を選定するに至った」(Dr. Tounesi(e))と述べるように、ゴータ・ロード地区については開発地域でなく保全地域とする考えがDGにあったことがうかがわれる。‘この地区は市街地の側から見てゴータの広がり開始点に位置し、ゴータ保全上重要性を帯びる’ (Dr. Tounesi(e) : Prof. Abdin(b))との認識が、DGにも共有されているとみられる。

## 2-1-6 地域計画法（案）

シリアには都市計画（マスタープラン）の策定・承認手続きに関する法はあるが、地域計画の策定・承認手続きに関する法はこれまで存在していなかった。EU-MAM（EU 地方自治行政近代化プログラム）が立法化の提案と法案の起草を行ったのち、シリア側が修正を重ねてきた「地域計画法（案）」は、現在までに最終法案がまとまり、大統領の最終承認を待っている状況にある<sup>34</sup>、<sup>35</sup>。地域計画法は空間計画（spatial planning）に法的根拠を与えるものであり、例えば、先の JICA 開発調査で提案された計画も、この法が成立しないと公式に承認できない状況にある。逆に、成立をみれば、それは、同じく開発調査で提案のあったダマスカス首都圏評議会設立の法源となる。

地域計画法（案）において、地域計画は、地方自治体単位のローカルプラン（都市計画）の上位の計画として位置づけられ、①国土計画〔national spatial plan。法案では「国家フレームワーク」（national framework）と呼ばれている〕、②地域空間計画（regional spatial plans）——の2層構成を成すものとされている。

同法（案）において、地域空間計画は、計画単位として3タイプのを内包するものであり、法律上は、それらのどれを適用して計画を立ててもよいこととなっている。その3タイプとは、①2以上の県の区域を対象として定める計画、②1つの県の全域を対象として定める計画、③1つの県の中の一部の地域を対象として定める計画——である。

地域計画法（案）を巡っては、計画の策定主体をだれとするのが適切かという点について、EU-MAM とシリア側の間で議論があった。その議論は、「県が計画案を作成し国の承認を受ける」という EU-MAM 提案と、「国が作成し県の同意を得る」というシリア側提案の、いずれを採用するかということであった。その議論は決着をみず、結局法（案）では、「国、県どちらが案を作成してもよい」とされた。

なお第1次調査団の派遣時、地域計画法成立の時期について、「法によっては、かなり短い期間に審議を終了し、成立に至る場合もあるが、地域計画法のようなものは、行政機構の再編をはじめ多くの行政関連事項の変更を伴うため、慎重な検討が必要であり、成立までには比較的長期を要するとみられる」との見通しが、MoLA 大臣から示された。

## 2-2 都市計画及び都市開発に係る関係機関

### (1) 行政機関及び公営企業

#### 1) 主たる関係組織

都市計画ならびに開発に係る主たる機関は以下の3つである<sup>36</sup>。

<sup>34</sup> 法案については、巻末資料参照。

<sup>35</sup> 法律制定に目処がついたため、EU-MAM は、同法の施行規則づくりに取り組んでいる。シリアでは、どのような法でも、必ず施行規則を定めなければならない。(Mr. Hertman)

<sup>36</sup> シリアの都市計画ならびに開発には、マスタープランが重要な役割を果たす。マスタープランの作成、承認に関する MoLA、県 (governorates)、地方行政単位 (local administrative units) の役割は 1982 年政令第 5 号 (2002 年法第 41 号により改正) に規定されている (RDG アンケート)。例えば、同政令第 5 条によると、マスタープラン (総合、詳細の双方) の発布に関する役割分担は下記のとおりである。

- 県庁所在都市 (DG を含む) の総合マスタープラン: MoLA 大臣の発令する規則 (order) により発布
- DG の詳細マスタープラン: 県管理委員会 (board of supervisors) の規則により発布
- 県庁所在都市 (DG 以外) の詳細マスタープラン: 県評議会 (board) 執行事務局 (executive office) の規則により発布
- 上記以外の市町村のマスタープラン (総合、詳細): 各市町村の所在する県評議会執行事務局の規則により、各市町村において発布

- MoLAE
- 各県の技術サービス局 (Technical Services Directorates)
- 国営コンサルタント会社 General Company of Engineering and Consulting (GCEC)

以下では、MoLAE 及び、県の代表として、DG 及び RDG の組織概要について整理した。

## 2) MoLAE の都市計画・開発関連部門の概要

中央政府で都市計画・開発分野の業務を主に担うのは MoLAE である。環境省 (Ministry of Environment : ME) と地方自治省 (Ministry of Local Administration : MoLA) が 2002 年に合併し、MoLAE となった。また、同時に住宅・公共施設省 (Ministry of Housing and Utility : MHU) と建設省 (Ministry of Construction : MC) も合併して住宅・建設省 (Ministry of Housing and Construction : MHC) となった。その後、2004 年に MHC のうち Urban Planning Department と Topographic Department が MoLAE に組み込まれ、今日の姿となった (図-3 参照)。MHC からは関係職員も移籍している。

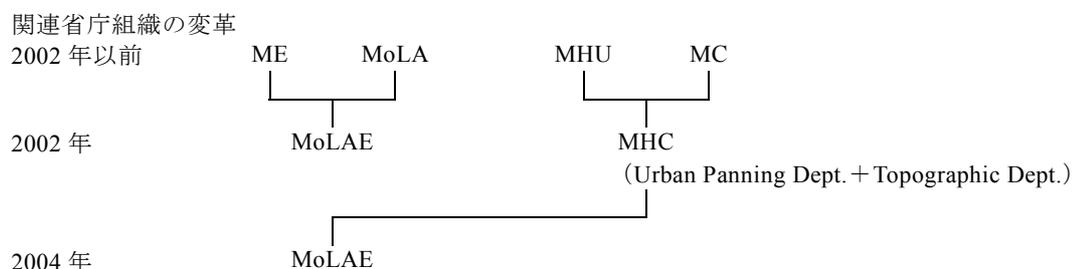
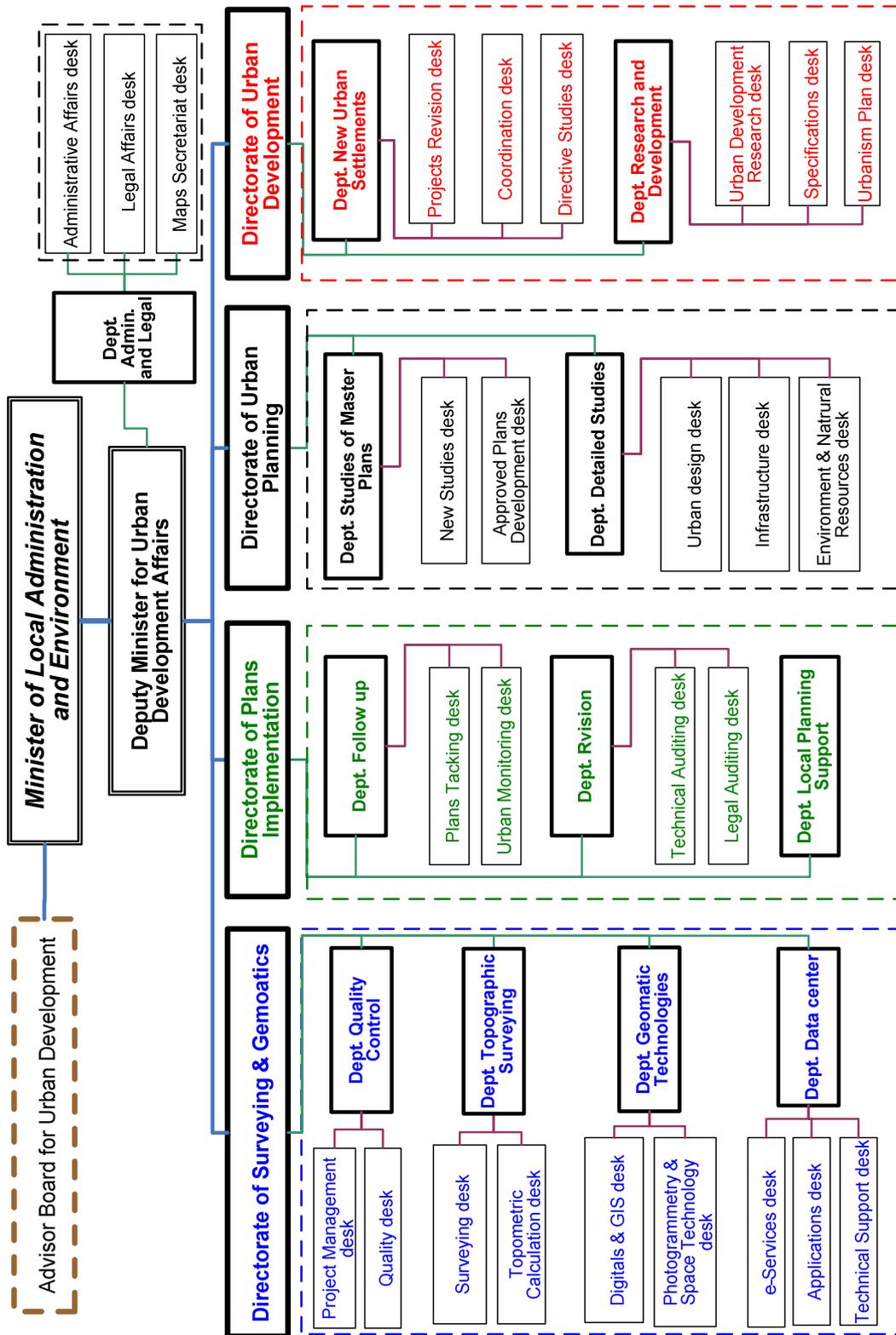


図-3 関係省庁組織の変革

今日の MoLAE の都市計画・開発関連部門の組織形態は図-4 のとおりである。都市開発担当副大臣の下に Department of Administrative and Legal Affairs と、Directorate of Surveying & Geomatics、Directorate of Plans Implementation、Directorate of Urban Planning、Directorate of Urban Development が置かれている。

この MoLAE の新組織形態については、まだ活動的でないとの見解がみられる。その要因として主にあげられているのは、①人的資源 (クオリティの高い人材をうまくひきつけておらず、現存する人的資源に限界がある)、②インフラ (シリアは IT 分野で高度な専門性を欠いている) 等であるということであった。

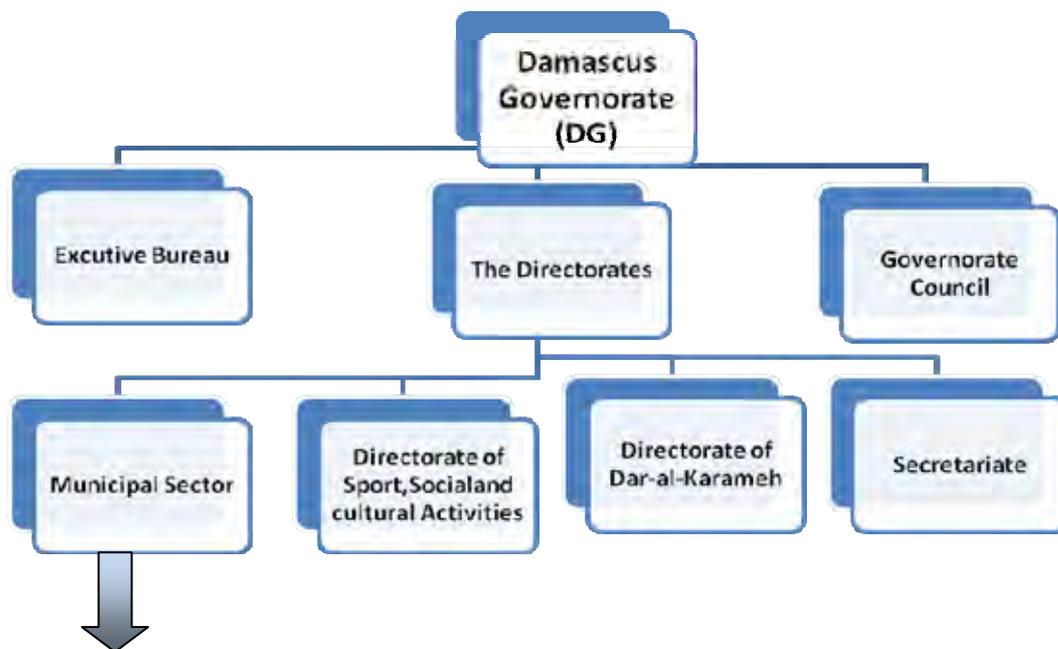


図一 4 地方自治環境省の組織図

出所：MoLAE 作成

3) ダマスカス県の都市計画・開発関連部門の概要

首都であるダマスカス県 (Damascus Governorate : DG) は全国にある 14 の県の 1 つである。DG は主に、議会と行政部門 (Executive Bureau と Directorates) で構成されている (図-5 参照)。様々な Directorates の 1 つが都市設計・計画局 (Directorate of Urban Design and Planning) である。また、旧市街及びその周辺 (バッファゾーン) の保全や整備に関しては、都市設計・計画局とは別に設けられている旧市街局である (Old Damascus Directorate)。

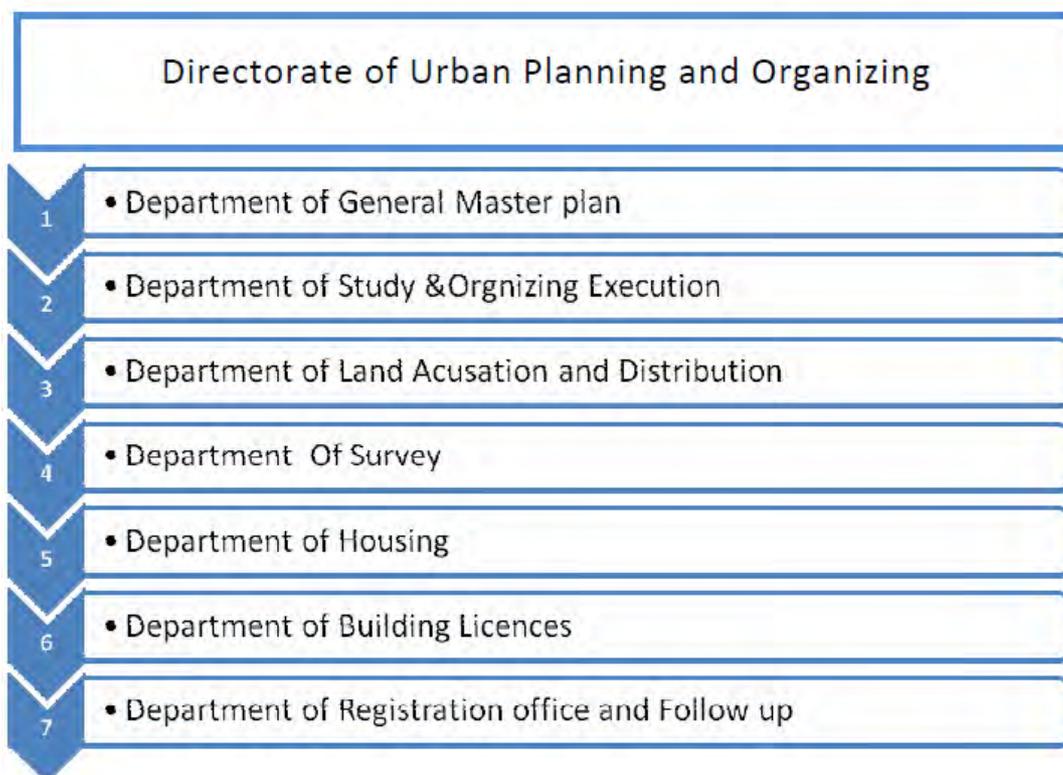


1-Governor Office Directorate	2-Internal Auditing Direc.	3-Financial Affairs Direc.	4-Administrative and Employees Affairs Direc.	5-Careers ,Licenses Direc.
6-Urban planning and organizing D.	7-Temporary Record Direc.	8-Ownership Affairs Direc.	9-Legislative and issue Affairs Direc.	10-Information Direc.
11-Health Affairs D.	12-Compost plant Direc.	13-Cleansing Direc.	14-Public Parks Direc.	15-Public Relations Direc.
16-Old Damascus Direc.	17- Maintenance Direc.	18-Technical Studies Direc.	19-Supervision Direc.	20-Electrical & Mechanical eng Direc.
21-Vehicles & Garages D.	22-Transport Development & Traffic organizing Direc.	23-Production Direc.	24-Sport Establishment Direc	25-Press,Culture & Media Direc.
26-Governorate Council Police Direc.	27-Burying Dead people Direc.	28-Tanaries Residue Treatment Direc.	29-Services Departments Direc.	30-Fire Fighting Group

図-5 ダマスカス県の組織構成

出所：DG アンケート

都市設計・計画局は、以下のような部門で構成されている<sup>37</sup>。



図－6 ダマスカス県都市設計・計画局の組織構成

出所：DG アンケート

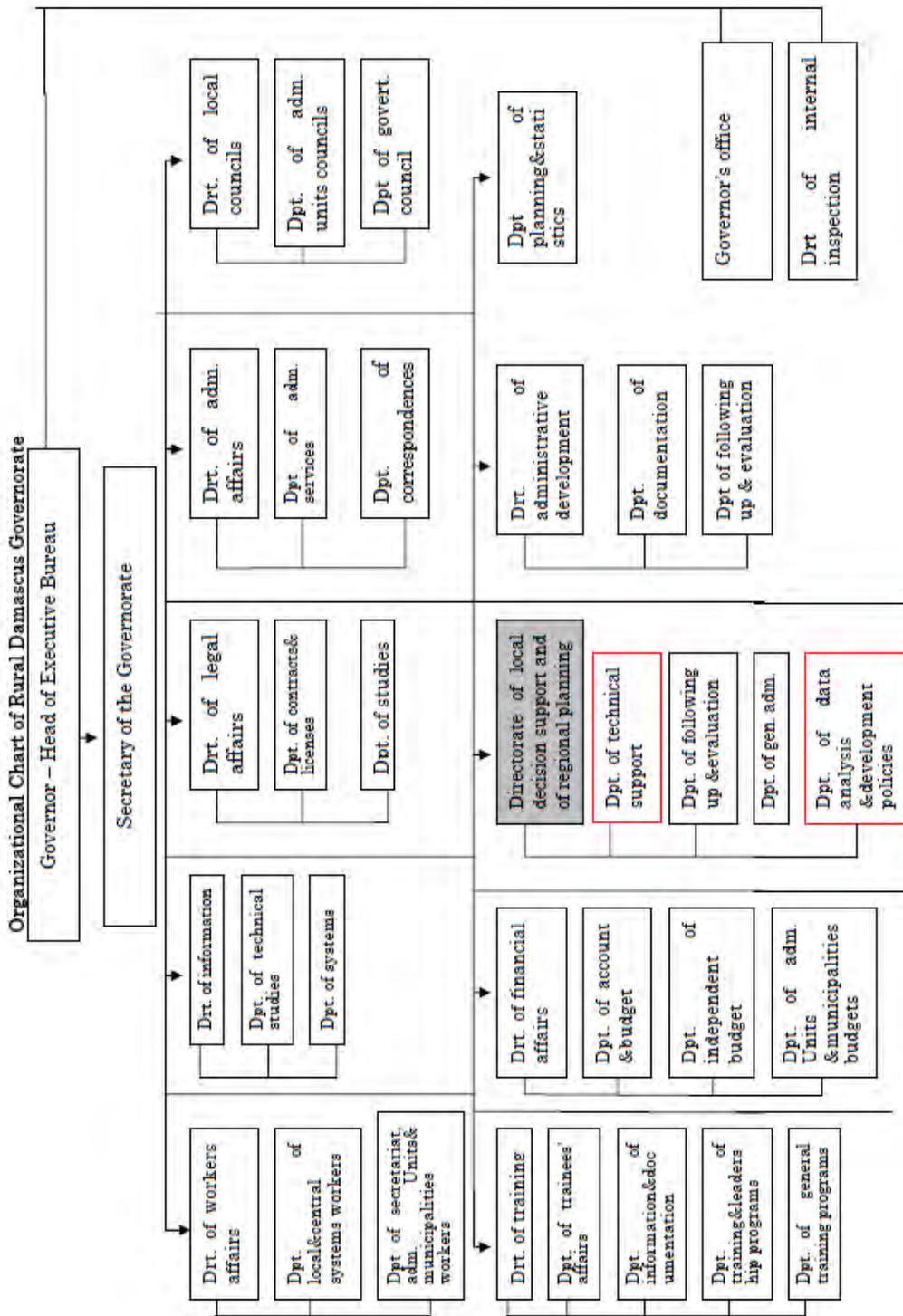
#### 4) ダマスカス郊外県の都市計画・開発関連部門の概要

ダマスカス郊外県 (Rural Damascus Governorate : RDG) の組織は図－7 のとおりであり、都市計画・開発に主に関係するのは、Directorate of local decision support and of regional planning に属する以下の Departments である。

- Department of technical support
- Department of data analysis & development policies

これらのうち、特に都市計画・開発に関係するのは ‘Department of technical support’ である。図－7、8 に示すとおり、この部門は、Director’s office、Administrative section、technical section の3つのセクションに分かれている。例えば、Director’s office の Planning & statistics、Administrative section の Legal affairs、technical section の Regional planning や Urban design など、それぞれのセクションに都市計画・開発関連部署がある。

<sup>37</sup> DG は都市設計・計画局がしっかりしており、MoLA と連携の下、独自にマスタープランを作成している。(JICA 2006)



図一七 ダマスカス郊外県の組織構成

出所：RDG アンケート

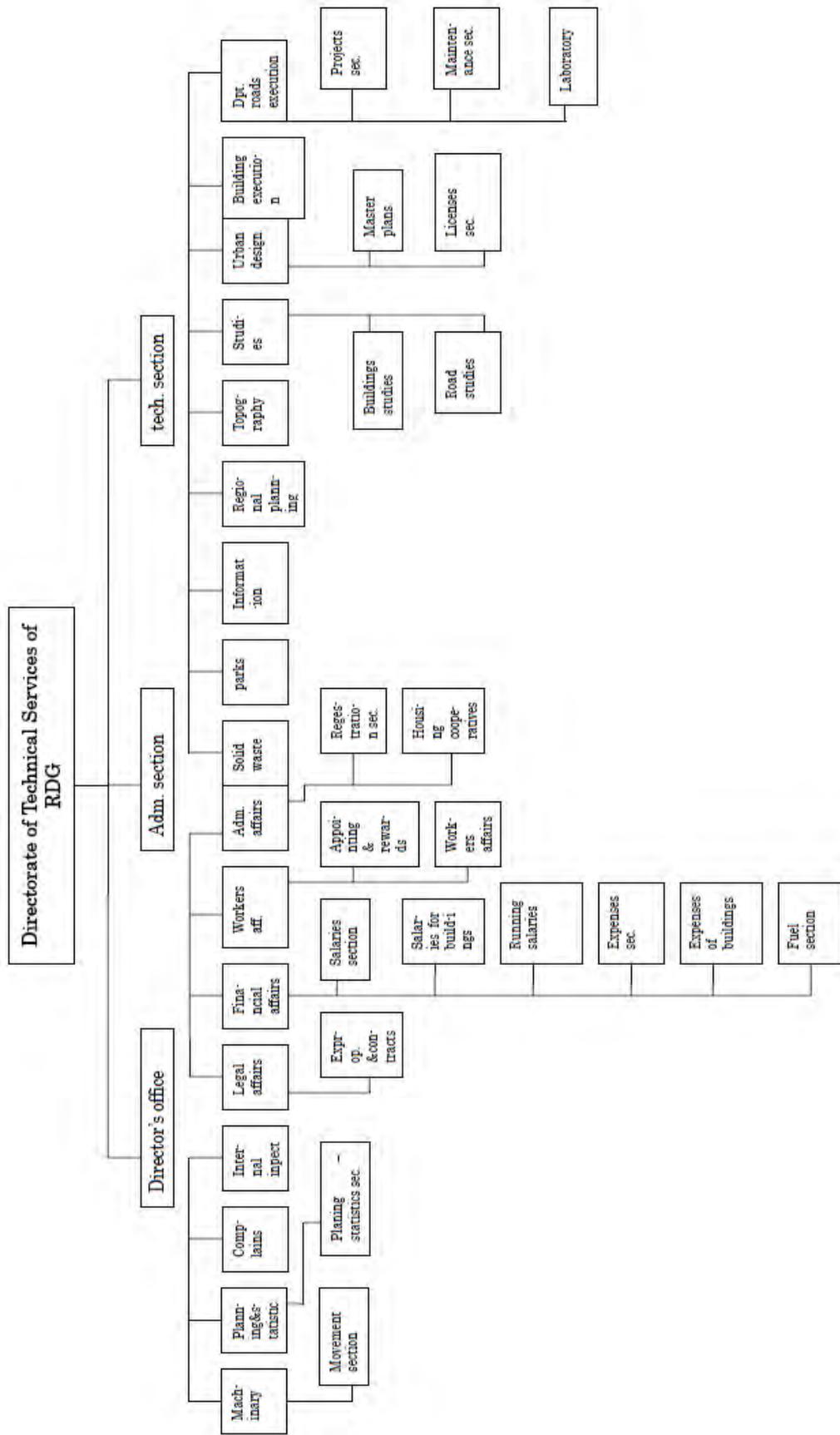


図-8 ダマスカス郊外県技術サービス局の組織構成

出所：RDGアンケート

5) その他の関連機関

MoLA、県のほか、行政機関として都市計画・開発を取り巻く国土開発戦略、都市基盤の整備、産業・観光開発、文化的資源の保全・整備、観光・レクリエーション開発、住宅建設、農業の保全等に関し、以下のような様々な機関が関係する。

表－3 都市・地域開発に係る行政機関

組織名	業 務
マスタープラン関連	
地方自治省 (MoLA)	都市計画開発局によって直接に、あるいは行政区域の都市計画課を通じて間接的に、すべての都市計画（マスタープラン）の作成を管理する。また、全国レベルでは、EU-MAM や災害防止などの個別の都市開発関連の調査を行う。
住宅・建設省 (MHC)	GCEC (General Company of Engineering and Consulting) に委託し、個別の調査、戦略計画の策定など。
国家企画庁 (SPC)	国家開発5ヵ年計画を策定
ダマスカス県・各自治体	MoLA の指導の下に、都市計画を策定。テクニカルサービス局 (Technical Service Department) が計画を実施する。
歴史保存地区関連	
文化省 博物館・古代遺物局 (General Directorate of Antiquities and Museum)	1963年制定された法により、200年以上の歴史をもつ建物は登録が求められる。登録された建物は、内部、外部とも手を加えることが制限される。伝統的な建築手法と材料による修復のみが認められる。政府による維持への支援が法律で規定されているが、具体的な補助金や指導は実施されていない。
	歴史地区は博物館・古代遺物局が認定する。登録建築物と同様、保全には伝統的な手法と材料が求められる。
その他	
灌漑省	農業用水は水資源の80%を使用。都市用水と農業用水の競合
農業省	同上。スプリンクラー、ドリップによる節水灌漑の普及が必要。農地の保全
交通省	交通問題。道路網整備、駐車場
工業省	工業用水
観光省	観光開発 (エコツーリズム <sup>38</sup> を含む)

これらの機関のうち、シリアの国政の基本となる「国家5ヵ年開発計画」の取りまとめを担当するのが、首相室 (Prime Ministers Office) の下にある国家企画庁 (State Planning Commission : SPC) である。また、SPC は都市計画に関して関連省庁間の調整を行っている<sup>39</sup>。

<sup>38</sup> 観光省内に新設された Directorate of Marketing が担当する。RDG もエコツーリズムのプロジェクトの対象地域の1つとして考えられているようである。(Mr. Najati)

<sup>39</sup> 最終的には首相が議長を務める“the High Council of Planning”で承認を受ける。なお、SPC は都市計画に係る計画局のほか、農業、経済、交通、建築、ローカル・プランニング、サービス、保険、教育、給水などセクター別部局がある。(JICA 2006)

なお、現行の「第10次5ヵ年計画」（2006～2010）の特徴として、以下のように都市の計画や開発に関する事項が取り上げられている。

- 総合的な計画（integrated planning）に従った都市計画法制度の再考
- 都市計画・開発部門の再構築のための法制度の発布
- 個人不動産物権の保全
- 実勢市場のルールに従った土地と不動産の価値の推定
- 閉鎖的な都市計画業務の発展、最新化、開放
- 法制度違反と非公式居住の無効化

## (2) 都市計画に関係する大学、学会

### 1) シリアの大学における都市計画分野の教育の課題

シリアは都市計画関連分野の人材開発に課題を抱えている。その課題には、以下のように大学教育の問題にかかわるものが含まれている。

- シリアの大学その他の機関で建築、土木工学を学んだ学生から採用される都市専門家は、都市計画や都市経営に関する特別の訓練を受けていない。シリアの国立大学は実務に必要な資質が身につく訓練を実施していない。
- 都市計画・経営分野の教育のシリアの国家的水準と、国際的な高等教育の水準にはギャップがある。そのため若者はより良い教育環境を求めて国外に流出する傾向にある。
- シリアの都市計画・都市経営専門家は、国際的に最先端の技術を満たす心構え、都市問題に関する国際的なコミュニケーションに参加する心構えができていない。プレゼンテーション、普及、コミュニケーションの技能も低レベルの習得にとどまっている。

### 2) ダマスカス大学の都市計画分野の教育概況

#### ■ダマスカス大学の概要

シリア最大、最古の大学である国立ダマスカス大学はシリアの高等教育をリードする機関であり、ダマスカス大学の姉妹大学といわれる4つの国立総合大学〔アレppo大学<sup>40</sup>、アルバース大学（ホムス）、ティシュリーン大学（ラタキア）、デリゾールの大学〕の母体となったと考えられている。これら以外にも国立大学、私立大学があるが、ダマスカス大学をシリア最高峰の大学だと考える人々が多い。シリアの大学で最も歴史があり、首都に立地し、シリア南部の広大な地域を影響圏とするという事実が、そうしたダマスカス大学の評価につながっている<sup>41</sup>。

ダマスカス大学の前身は1901年設立の医学校である。1923年に医学校と法律学校（1913年設立）の統合により、シリア大学となった。その後、新学部が設置された1953年、現在のダマスカス大学という名称になった。

ダマスカス大学は、美術、農、土木、建築、機械・電気、歯、情報、人文、経済、教育、

<sup>40</sup> 1958年設立（Damascus Online）

<sup>41</sup> （Damascus Online ; Damascus University ホームページアンケート ; Damascus University ホームページ ; Wikipedia）

法、イスラム、薬、医、科学の15学部と行政高等研究院（High Institute for Administration）で構成される総合大学であり、学士（Arts and sciences。医学は6年、工学、歯学、薬学は5年、その他は4年が修業年限）、ディプロマ（1年間の特修コースと、1年以上2年以内の大学院レベルコースの2タイプ）、修士（1年以上3年以内が修業年限）、博士（2年以上の修業年限）の学位を提供している。2000～2001学年度の学生数は8万5,837人で、教育スタッフ数は2,173人（teaching staff and learning staff）である。

#### ■都市計画に関する教育・研究の発展史

1990年、建築学部が都市計画に関する専門教育（建築とは別コース）を開始し、ディプロマ、修士、博士のコースが設置された。その後、高度な研究プログラムの開発、ディプロマコースの廃止、修士課程の改編が行われた。

#### ■現在のコース編成

以下のコースが設置されている。これらのうち、学術コースのターゲット層は職業人（社会人）及び上位の成績を修めた大学新卒者である。一方、専門資格コースのターゲット層は計画・設計関係業務に従事する職業人である。

- 学術コース：計画及び環境（planning and environment）【修士・博士】
- 学術コース：地域計画【修士・博士】
- 専門資格コース：都市計画及び持続可能な開発（city planning and sustainable development）【修士】

#### ■現在の学生数

現在上記のコースに在籍する学生数は以下のとおりである。

- 学術コース修士課程：第1学年、第2学年計で約35名
- 学術コース博士課程：4名
- 専門資格コース：修士課程29名

#### ■卒業生の就職先

コースを修了したエンジニアは、湾岸諸国（自国に帰国したアラブ諸国の学生を含む）や、私立大学に職を得たりしている。

#### ■他大学と対比したダマスкас大学の位置づけ

アレppo大学、アルバース大学（ホムス）、ティシュリーン大学（ラタキア）は、それぞれ「計画及び環境」のコースを有しているが、ダマスкас大学は、都市計画教育・研究分野でも国内トップの大学である。ダマスкас大学は、都市計画教育・教育分野において、アラブ諸国（レバノン等）や欧州諸国（フランス、ドイツ、イタリア等）の機関と科学・研究協力協定を結び交流を行っている。

#### ■地域計画コースの新設計画

ダマスкас大学は、地理学と建築学の両コースを基盤として、博士課程（post-master）

レベルの地域計画コースを設置することを検討中であるという。

(3) 都市計画専門家の学・協会

日本の都市計画学会や都市計画家協会に該当するような都市計画専門家の学・協会は、シリアには存在しない。

## 2-3 都市計画及び都市開発の課題

(1) 法体系の現況からみた課題

1) 法体系の複雑さ

前節にみたとおり、シリアの都市計画関係法の相互関係の理解は容易でない。このため、以下のような認識がみられた。

- 法の内容が複雑で、紛らわしく、重複しており、法に内在する公平性や法の運用に係る問題とあいまって、無許可開発、悪しき都市計画・都市設計の一因となっている。
- 古い法と新たな規制の提案の‘法的統合’（一体化）、法制度の欠落部分の埋め合わせ（後述する地域計画、土地管理、自治体計画等）、法の実行という課題への対応に向け、規制の枠組みを見直す必要がある。

2) 法令相互の競合

以下に示すとおり、ヒアリングの結果、シリアの都市計画・開発関連の法体系に関しては、複雑で分かりづらいのみならず、法律同士が互いに競合しあっているという問題点の指摘がみられた。

- 現行の法制度の下では都市計画の実行が不可能である、あるいはどう実行していいか明確でないという問題がある。例えば、都市計画法（1982年政令第5号）と自治体の土地所有に関する法を一緒に適用しようとすると、ローコスト住宅と一般市場住宅を1つのプロジェクト地区で計画することができず、コミュニティミックスが実現できない。
- MoLA 所管の法、住宅省所管の法、観光省所管の法などが競合しあい、その結果として、郊外部の乱開発につながっている。たとえばトルコ国境の町で、10年前にはなかった8階建ての建物が林立している。公共住宅団地にしても、水、道路その他のインフラが十分ないところに何百戸もあるようなものが建設されている。競合関係が非常に強い法体系のなかで、マスタープランはそれらを調整する手立てになっていない。
- 都市計画、都市開発、及び開発規制の現在の制度は満足に働いていない。1974年法第9号、1979年法60号、2000年法26号は、互いに混乱と不一致がある。それらは非公式居住の拡大の主要因のひとつとなってきた。

3) 広域計画の仕組みの欠如

都市を越えた広域の地域、あるいは全国を視野に入れた広域計画（国土・地域計画）の仕組みがないことが問題であるとの指摘が様々な論者にみられる。JICA 開発調査によると、

以下の見解が示されている。

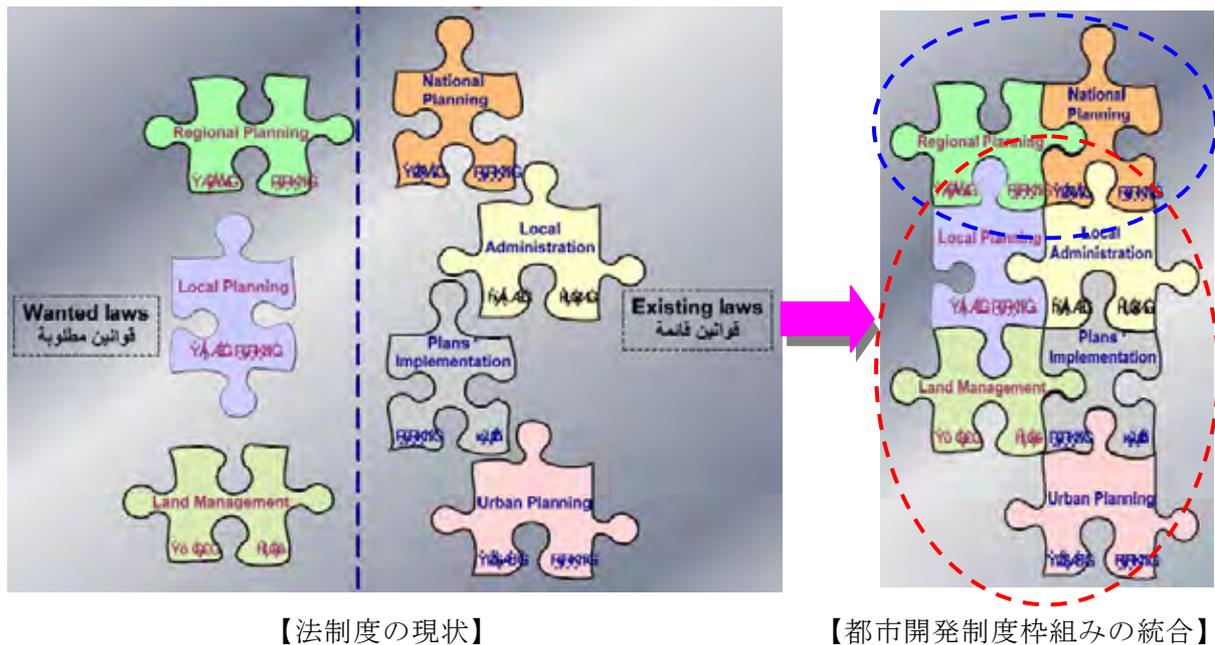
- 都市計画にフレームを与える地域計画が欠如している<sup>42</sup>。
- 都市計画・都市開発は現在まで各自治体が担当地域内について行い、シリアの全国的視野で見下ろした計画はなされていない。本調査の、シリア全土から始めてダマスカス首都圏のフレームを策定するというのはシリア国にとって初めてであった。

広域計画の仕組みがないことを法的枠組みのひとつの問題だと考えた EU-MAM プログラムは、地域計画に係る新法の制定を提言した（前述のとおり、最終法案は確定し、大統領の承認待ちの状況）。また、この新法の枠組みのなかでどのように地域計画をつくるかのマニュアルも作成した。

GTZ も、「都市開発と農地保全等の土地利用の線引き、水資源管理、農村地域の準都市化などに影響する地域計画の導入は、ダマスカス首都圏はもとより、他の地域でも重要である」としており、地域計画の導入を支持している。

4) その他体系上欠落した計画：土地管理計画と自治体計画

地域計画に加え、土地管理（land management）と自治体計画（local planning）についても、法体系から欠落した部分であり、それらの新法が必要、との見解がある。



図－9 シリアの都市計画関係法制度の現状と改善方向提案

土地の管理を巡っては、以下のような問題点が指摘されている。

- 土地政策の重要さの問題意識が低い。
- マスタープランに関する規定（1982年政令第5号）が厳格すぎるため、開発のために必要な土地を適時に供給し得ない。

<sup>42</sup> この認識が、「包括的な地域計画の考え方を導入し、進行中の事業と計画を調整しつつ、より合理的な都市計画を策定する」（RECS & Yachiyo 2008）提言につながっている。

- 土地価格の急騰が一般市民の住宅取得能力を超えて進み、都市縁辺部の土地の価格の評価の不適切さもあいまって、ゴータ（緑地帯：農地・果樹園・緑地）の蚕食による非公式居住地の拡大を招く一因となっている。
- 都市計画のツールとして収用（1983年法20号）に過度に依存するにもかかわらず、収用対象者に対する補償措置手続きは運用が面倒であり、常に公正な補償が提供されているとは限らない<sup>43</sup>。特に2000年法26号は、地主たちに対する大きな不公平を引き起こすとともに、その法が適用される都市における急速な地価上昇の一因となっている。
- 新しい都市化地区が公式に発表されたり非公式に知れたりした場合の不法な土地取引に対する罰則（2003年法第1号）の実効性が低い。

#### 5) 法体系の再編の進め方の諸アプローチ

法令間の競合、法体系の複雑さなど、大きな課題として認識されている法制度の改善をどのように進めたらよいかに関しては、以下のようないくつかのアプローチが提起されている。

- シリアの都市計画関連法令には問題があり、根本的な再考と改正の必要性がある。
- 関係法令の制約があると事業が実施できないと思いつまず、パイロット的なプロジェクトの実施を通じて‘この種のプロジェクトを実施するために改正しなければならない’という提案を中央政府に行うこともあり得る。すなわち、例外的に法令の適用除外の取り扱いの認定（例えば MoLA 大臣の決定等）を受けてパイロット事業を実施し、その良好な成果を見せることで、法改正の必要性の認識を中央政府に促すという方法である。
- 何年もかかる法改正を待っているのは実施を要請されている都市計画・都市開発が実現できない。このため、期待し得るプロジェクトの姿が当初描いていたものと違うもの、すなわち不完全なものになっても、現行法制度を可能な限り適用してプロジェクトを実行可能な‘今よりましなもの’に仕立て上げるというアプローチも考えられる。EU-MAM は実際そうしたアプローチをとっている。EU-MAM の取り組みで得た結論は、現行法の欠点を補うために特別の政令のようなものをつくり、現行法制度の頂点に位置づけることは、現行法制度を更に複雑なものにし、より状況を悪化させるため避けたほうがよいということである。将来的には現在の複雑な法システムがシンプル化され、その結果として総合化された法が制定されることが望ましい。

<sup>43</sup> 以下のような見解もある。

- 法律上は、農用地内での建設家屋は強制的に撤去可能であるとのことであるが、不法居住者を強制的に撤去する動きは非常に少ない。インタビュー結果によると、都市計画区域内で規制とは異なる建設（例えば公園予定地内の家屋等）は、委員会等によって強制的に撤去されるものの、それ以外では特別な理由（例えば米国大統領訪問時の空港周辺不法住宅撤去）等によるもの以外は強制撤去の例はない。また実際に撤去された場合でも、移転先への配慮がきめ細かく行われたようである。（JICA 2006）
- DG でこれまでに行われたリロケーションをみると、ある地区すべての住民をリロケートさせているような例はない。例えば、ある地区に道路を通す際、その道路用地に係る住宅に住む人々のみを別の場所にリロケートさせる、というようなやり方をとっている。そうしてリロケートしてもらう人々には住宅を用意し、賃料も形ばかりの低額を取るようなスタイルである。多く見られるのは、ある地区の再開発をする場合、そこに建設されることになる集合住宅（多層住宅）に住む権利を居住者に与えると申し出ると同時に、地区外に建設する住宅に移ってもらうもよいと申し出る方法である。なお、通常、移転先は元の居住地からは遠い場所である。行政機関から許可を得た民間事業者がそうした事業（住民のための地区内住宅建設ならびに地区外での移転先住宅の建設を含む開発事業）を行うこともある。（Prof. Abdin(a)）

- 各事業の所管省庁は、法相互の調整がとれていなくとも、今のように組織の意向が反映できる状態がよいため、法制度を真っ向から改善しようとしても意味がない。法制度の状況改善のための唯一の糸口は、関係者で都市の将来ビジョンを共有するように促し、できればそれに法的な位置づけを与えることであると考えられる。

(2) マスタープランを中核とする都市計画の実効性に関する課題

1) マスタープランのビジョンと計画調整力の弱さ

シリアの都市計画の中核ツールであるマスタープランに、合理的な将来ビジョンを示し、それに基づいて諸計画を調整していく力がシリア国にどの程度あるかについて、以下のような疑問が呈されている。

- シリアの都市計画に関連しては、ステークホルダー間で共有できるような戦略、将来ビジョンがないという問題がある。トップダウン構造のシリアでは、実行を伴わない美しいマスタープランが描かれているが、アレppoのGTZのUDP（都市開発プログラム）の経験から学んだことは、そうした空想的なマスタープランでなく、戦略に目を向けること、また、ステークホルダー間で将来ビジョンを共有することの大切さである。
- マスタープランには自治体独自の将来に対する展望、目標、戦略、指針が欠けているとみられる。計画図書の優先順位がはっきりしておらず、適用にあたっては困難さが伴う。シリア国の政府（中央及び地方）自身、歴史都市ダマスカスの将来像を、20年後の経済や人口動態の予測に基づき描いた経験はほぼ皆無である。

2) マスタープランの改訂と適用の遅れによる現実問題への対応力の弱さ

「いくつかのコミュニティでマスタープランの改訂、適用拡大が遅れている」、また「マスタープランの実行スピードの遅さがある」ことはMoLA自らが認識している。このため、例えば、ダマスカス以外の都市でも以下のような問題がみられる。

- 都市計画の調査と計画の遅れで、非公式居住区は手がつけられない状況となっている。ホムスの都市計画事業実施の土地取得が、Al Shamasの非公式居住区の発生で遅れているのは、その一例である。

1968年に策定されたマスタープランが改訂されないまま今日に至ったダマスカス首都圏（1968年マスタープランはDGの範囲を超えて計画区域を定めている）においても、その改訂の遅れは、以下のような問題に帰結している。

- 更新されきちんとした都市計画がない。このためダマスカス首都圏は都市としての様々な問題を抱えながらそれらを解決する有効な手立て、方針がないままスプロールを続けており、都市機能のまひが心配される。
- ゴータへの非公式住宅地の蚕食が顕著に進み、もはやゴータは都市化を規制するグリーンベルトとして機能しない。
- 都市化の向かう方向とパターンを変えるべく手立てを講じないと、状況は悪化する一方であろう。

### 3) 都市化のスピードの速さに対応し得ない都市計画区域設定

マスタープランが現実的な都市問題に対応しきれなかったのは、マスタープランの改訂、適用拡大、実行の遅れといった計画側にのみ原因があるわけではなく、都市における人口増の速さが計画による対応を容易ならしめなかった面がある。

シリアで最も人口規模の大きいのはダマスカス首都圏（人口約 400 万人）とアレppo地域（同 423 万人）であるが、ダマスカス首都圏の場合には、首都 DG 及び周辺地域への人口流入が年率 5%に及ぶと推測されている。この人口増加圧力の結果、前述のとおり、ダマスカス首都圏では、宗教的に重要な意味をもち開発が禁じられてきたカシオン山南斜面麓地域と DG の南側に半円状に広がるゴータに、虫食い状の非公式居住地が急速に入り込み、膨張を続けてきた。

ゴータと呼ばれている地域は非常に広大であり、その大部分が都市計画（マスタープラン）のエリアに含まれない、すなわち合法的には開発ができない地域となっている。しかし、現実には上記のように開発が進行していることから、先の JICA 開発調査では、以下のように、都市計画区域を適所で適切に拡大しつつ、宅地の計画的開発と緑地・農地の計画的保全の両立を図る可能性を探ることについて問題提起した。この問題提起が、「都市・農業開発規制プログラム」等の開発調査での提案に結びついていったと考えられる。

- ダマスカスのような人口規模も人口増加率も大きい大都市を囲んでこのような緑地帯を保全することは、実際の都市発展のためには無理がある。これに対処するために、マスタープランの適用区域を拡大し、一部の非公式居住地を都市計画（マスタープラン）区域に編入する作業も行われているが、積極的に緑地の保全、宅地の開発を行うものではない。
- 現在、都市計画区域として家屋建設が可能な地域は、各町、村の中心部の限られた地域でしかない。ダマスカスのように急激な人口増加にみまわれている都市において、町・村の中心部以外の広大な箇所を新規家屋建設が許可されない地域として保存するのが適切かどうかについては疑問である。

### 4) 都市計画のスキープの狭さ

旧来のマスタープランに立脚したシリアの都市計画が、分野・地域的に広範な広がりをもつに至った都市問題に対応するためにはスキープが狭いことが否めず、それゆえに、以下のような問題に的確な政策的対応を図れないでいる様子も様々に指摘されている。

#### <都市経済>

- 経済開発のポテンシャルが生かされていない。産業立地を誘導する効果的な都市計画がない。
- 住宅事情と雇用の場所の問題（住宅供給、住宅用地、雇用の機会）が総合的にとらえられていない。

#### <交通問題>

- 交通混雑と駐車スペースの不足（路上駐車）、自動車の排気ガス、自動車の増加に対応しきれない交通管理システム整備の遅れ、交通安全面など、交通問題が深刻化している。

<居住環境問題>

- 廃棄物増加、水質悪化等の健康阻害要因の増加、水需給バランスの緊迫化、不十分なコミュニケーションの場・施設など、社会・居住環境が悪化している。

<都市景観>

- 都市景観が悪化している。その問題にマスタープランが無関与である。

<都市形態の効率性>

- 行政府地区がなく、官庁ビルの分散があまりにも細切れである。
- 都市開発が市域の外にまで広がり、都市インフラ・都市サービスのコストが増大している。特に水源の限られる上水にその影響が見られる。

5) 郊外の開発を誘導する新たなタイプの計画導入の提案

RDG 副知事の Dr. Tounesi は、これまでの詳細マスタープランの郊外での適用は、開発エネルギーに対して抑制的すぎたために開発の制御に失敗したと考え、以下のとおり、そのエネルギーを計画的に誘導し、開発と保全のバランスをとることを提案している<sup>44</sup>。

- ダマスカス郊外のグリーンエリア（ゴータ）の蚕食・破壊は、DG と RDG の境界のあたりで主に起こっている。そうした場所に求められる計画は、住宅地を対象とするような詳細マスタープランとは性格が異なるもので、広大なエリアを対象としつつ、住宅や農地だけでなくスポーツ・レクリエーション施設などについても対象用途とし、開発と保全の計画的なバランスをとる指針的計画 (Directional Plan) である。これまで、非公式居住地のスプロール化を防げようとする規制的な対応の制度はあっても、計画に沿ったものであれば開発も認めるような指針的計画はなかった。このことが、制度的に開発が認められないまま非公式居住地がグリーンエリアに入り込むことをコントロールし得ないことにつながった面がある。指針的計画を導入すれば<sup>45</sup>、居住地拡大のエネルギーを活用しつつ、現在では成し得ていないような健全な地価形成（地価上昇）を誘導することも可能であろう。

(3) 都市計画の運用全般に係る課題

1) 行政の姿勢の問題

都市計画行政を司る行政機関の姿勢として、以下の課題が指摘されている。

- シリアの都市開発プロジェクトの問題は、行政が、プロジェクト実施者に対して何が問題かあらかじめ明かさないうまま、プロジェクトを実施させようとするところである。その結果、プロジェクト実施者が作成する実施案はプロジェクトの実施場所に適したものとならない。それは非常に大きな問題である。
- 都市計画・都市開発手続きに時間がかかりすぎるとの批判がある。システム化され

<sup>44</sup> Dr. Tounesi のこの提案の背景は以下のように受け止められている。

- 指針的計画の概念は DMA マスタープラン調査の提言を踏まえて Dr. Tounesi が考えているものと思われる。(Ms. Wanous(b))
- Dr. Tounesi の頭の中には地域計画の RDG への導入がある。そして、それが、地域計画運用の基盤になるのが指針的計画だという、氏の考え方につながっている。(Mr. Ayaso(d))

<sup>45</sup> まずはあるエリアにパイロット的に導入し、その計画づくりの成果と経験を踏まえて、他のエリアにも広げてゆきたい。(Dr. Tounesi(a))

た手法の採用を含め、手続きの改善が必要である。

## 2) 行政の能力の問題

都市計画マネジメントのための人材が不足していることは MoLA も認識している。それに関連し、以下の問題点が指摘されている。

- 現状の人的能力では、最新の専門性をすべてカバーできない。
- シリアの都市計画はマスタープランと詳細計画図とから成り、この両者を策定することがすべての自治体に義務づけられている。また、土地利用計画図についても作成することになっている。しかしながら、人材がおらず、能力もない地方自治体が、計画作成作業をほとんど丸投げのような形でコンサルタントに任せてしまうケースが見受けられる。結果として、現状と著しくかけ離れたプランが描かれることもある。

## 3) 都市計画の作成・運用ツールの不十分さ

GTZ-UDP (GTZ 都市開発プログラム) は、問題を「計画策定に必要なデータがない、信頼できない、いろいろな部署に分散されており統合が難しい」と要約する。具体的には、計画基礎情報その他の都市計画のツールに関し、以下のように様々な指摘がなされている。

- 現在更新中ではあるが、都市計画に使用している地図が古く、時代にそぐわないものである。いまだに約 40 年前の都市計画図が使われている。
- 地域の特徴を計画に反映する総合的な調査が欠如している。結果として、都市計画が、住民の意向による自然な発展と整合せず、真のニーズを反映しない道路基準などが生まれる。
- 都市開発の計画基準は、旧態化し（例えば、必用以上に規模の大きな工業地帯等）、柔軟な運用ができないものが多い。
- 都市計画についての数十の TOR が存在し、個々のプロジェクトについての多くの「条件本」の様相を呈している。すべての現存する TOR を、都市開発（フィジカルな計画だけでなく）のための国家基準及び仕様に再編することが必要である。国際的基準をシリアの特性にあわせて変更する視点も重要である。
- 都市計画の作成・運用プロセスをコンピュータ処理するためには、複雑な手続き自体の簡素化、コンピュータ利用のためのインフラ（ハード、ソフト、通信等）が不足している。

なお、GTZ は、前記した「計画策定に必要なデータがない、信頼できない、いろいろな部署に分散されており統合が難しい」という問題への対応の糸口として、Data Warehouse をつくることを DG に提案し、取り組みを開始しようとしている。

## 4) 参加型の都市計画の未成熟さ

参加型手法を採用した都市づくりに関しては、以下の発言にみられるようにまだ適用経験が乏しく、導入にはまだ試行錯誤が必要な状況にある<sup>46</sup>。

<sup>46</sup> 欧州の都市・地域計画の専門家の中から見ると、シリアのまちづくりへのステークホルダー参加の現状は、「管理された参加型アプローチ」である、と写る。例えば、GTZ の都市開発プログラム (UDP) ディレクターの Mr. Lojweski は「参加型開発については、この国でも、それが良くないという人はだれもいない。しかし、この国の参加型開発の現状は、だれで  
(次ページへつづく)

- 参加型アプローチは、シリアにも既に存在している。ただし、改善の必要があり、より多様な人々の参加を促進する必要がある。
- 参加型手法の考え方はシリアにとって新しいもので、人々にとって親しんだものではない。セミナーやワークショップに参加する人々の教育水準は低く、自分たちの住む地域にとって最も利益があるものがどのようなものか分からない<sup>47</sup>。
- 非公式居住地のように土地・建物の権利が複雑な場所で、真の参加型手法を採用するのは難しい。例えば、ある土地の所有者がその土地を分割し、複数の者に家や土地を貸しているとする。その場合、だれが本当のオーナーだといえるか、だれと交渉すればよいか、だれが地区問題解決のためのよい考えを示してくれるか、などの問いに答えを出すのは容易でない。
- セミナーやワークショップを開いても、その参加者の多くが本当の住民でないことがある<sup>48</sup>。

#### 5) 都市開発運営の効率性の低さ（民間主導の都市開発の必要性）

シリアでの都市開発は公共事業主体である。それに伴う問題を含め、シリアの現行の都市計画、開発、開発規制のシステムは、以下の点で非効率であり、改善が必要であるとの見解がみられる。

- 公共、民間の人的・資金的資源を浪費している。土地の過剰消費もみられる。
- 法に沿った民間開発を妨げ、非合法の民間開発を促している
- マスタープランの多くを無駄にしている。
- シリアの建築的固有性と都市形態や土地開発における環境・衛生状態の重要性を軽視している。

効率性と公正の観点からみた改善の方向として、土地の計画・開発の公式なシステムに、以下のように民間主導の開発手法を導入することが必要との見解がみられる。

- 市場に任せるのではなく、誘導、規制をからめつつ、開発の原動力として、個人・市民団体を含む民間を意図的に活用する。
- 民間の開発への参画により、すべてのプロジェクト実行費用をカバーするための公共の資金能力の不足の問題に対応する。
- 民間の参画は、都市計画への参加（マスタープランづくり、設計指針づくり等）、プロジェクト提案の権利付与（開発計画企画等）、投資者による計画実行の奨励（JV、PPP

---

も自らの意思において参加できるというものでなく、参加を呼びかける主体（例えば GTZ のカウンターパート）により管理された参加型開発である、ということである」（Mr. Lojweski(b)）と述べる。EU-MAM の地域計画や地方分権化等の専門家 Mr. Hertman も、シリア東部地域でのパイロット地域計画づくりの経験から「参加者への呼びかけを東部地域関係各県の県知事に依頼した結果、政府機関以外の機関（商業、農業、観光の各会議所等）の参加が得られなかった」と述べる。しかし、「たとえ管理されたステークホルダー参加であっても、それをやるのとやらないのとはまるで違う。やるだけの成果は必ずある」（Mr. Lojweski(b)）との見解が同時に示されている。

<sup>47</sup> 以下のように、DG 県民の意識は高いという見解もみられる。

● ダマスカスの人々は、参加型計画・実施のプロセスにかかわられるだけの意識、参加意欲をもっている。私はエジプトでも参加型アプローチで歴史遺産保全の事業を実施した経験があるが、シリアの方が教育レベル、意識レベルともにエジプトよりも高いため、参加型アプローチは十分に適用できる。特にダマスカスの人たちは、シリア国内の他の地域の人たちに比べて格段に意識、参加意欲が高い。（Dr. Yaghi(b)）

<sup>48</sup> カブーンでのワークショップを巡っては、「参加型アプローチについては懐疑的、批判的な人々もいるが、JICA 開発調査の例でも分かるように、地元の住民等はこのアプローチに非常に満足しており、彼らは自分たちのニーズ、意見を計画に反映してもらえた、と感じている」との見解もある。（Jabi(b)）

合意、公共との計画合意、土地区画整理プログラムなど、柔軟な各種の方法等) など、幅広く考えられる。

民間主導の開発の促進のためには、以下が必要との認識がみられる。

- プロジェクト実施のための日常業務の手續きと、手續き所要期間を改善する（手續きをシンプル化、手續き促進のための法制度改正、都市計画技術者・技能者の役割発揮奨励等）。
- 不動産制度を最新化する（公正な土地価格評価により、関係者が納得する土地の交換を行うための土地資産価値評価システムの確立を含む。また、関連して、土地、建物の所有者、借地人、住人の権利を保証するシステムの確立も必要）。さらに、開発にかかわる住民を支援し、民間の参入を促進するために、ローンや抵当権の設定に関するサービスも必要である。
- 低所得住宅のコスト低減化など、開発計画等に住民の経済能力を反映する。
- 居住者が抱える社会問題に対応するため、計画づくりに居住者自身の参画を図る。
- 都市開発のパートナーとしての民間セクターの参画を促すべく、法を改定する。
- 民間による土地分割及び開発を可能としている 1974 年法第 9 号を活用する（ただし、整備地区の確定や土地の合筆・区画整理の手續き等にかかわる条項は極度に手間のかかる手順を規定している<sup>49</sup>）。

#### 6) 行政に求められる新たな役割・責務の認識

都市計画における中央と地方の関係の改革のなかで、以下が中央・地方両政府に求められるというのが MoLA の認識である。

- 中央官庁（省庁）が力量と権限を地方公共団体に与えることを受け入れる。
- 地方公共団体が都市計画において役割を果たす準備を整える。
- 都市計画及び開発にかかわる権限について、適切な定義を行う。

都市計画手續きに関係しては、以下が求められるとの見解がある。

- 手續きの迅速化と市民本位のサービスを行う。
- 情報の共有、透明性を図る。
- 法の適用、腐敗・例外への対応を図る。
- 品質管理の適用、管理の変化、リスク管理を行う。

#### (4) 非公式居住地の公式化・整備への取り組みにみられる課題

シリア（主としてダマスカス周辺）において現在取り組まれている非公式居住地の公式化や整備については、ヒアリングの結果、以下のような課題があるとの認識がみられた。

##### 1) 非公式居住地取り壊しの効果への疑問

非公式居住地を取り壊して進める再開発については、以下のような疑問が呈されている。

- 2008 年法 59 号は、建築時期にかかわらず非公式住宅を取り壊すとしているが、ダ

<sup>49</sup> 手續きに手間がかかるゆえ、各自治体は 2000 年法 26 号に依拠して土地収用に依存しがちとなっている。（レックス収集情報）

マスカスのように、非公式住宅が全住宅の30～40%を占めるところでは、経済的にも現実的なものとは思われない。また、それはコミュニティも破壊させるものである。

- 元の地権者たちは、美しく建てられた高層住宅に住まいを割り当てられてもそこに住まない。それを売り、別の非公式居住地に出て行ってしまう。もともと彼らが住んでいた家の上階にも下階にもだれも住んでいなかったが、高層住宅に入居すると上階にも下階にも人が住み始め、住まいの環境が相当変化する。要するに、高層住宅を建てて地区をきれいに整備しても、それは元の居住者のためではなく、外から来る別の居住者のために行われることになる。

- 非公式居住地での都市開発の計画を立てると、真の投資者とはいえ土地取引業者（土地を売買してもうけようとする者）がやってくる。土地所有者からみると、土地収用されるよりも土地取引業者に不法に販売した方が良い値段が得られる、という事情が背景にある。2003年の法令1号はそのような不法な土地取引に対して高い罰金を規定しているが、その執行には多大な公的資源を要するため実効性が低い。

取り壊しに代わる手法として、以下が望ましいとの見解がある。この見解の前提は、ダマスカスの状況を見る限り、①非公式居住地の大部分はスクォッターでない<sup>50</sup>（建物を建てる許可は受けていないが、土地を所有している）、②電気や水の供給対象とされている、③非公式居住地であろうと公式に認められた居住地であろうと、建っている建物に他国の場合ほど大きな差が見られない、④他国のように非公式居住地での貧困、経済、火災の危険性等が問題になることが少ない——といった観察結果がある<sup>51</sup>。

- 破壊的な対応より、居住の権利を保障することが大切である。取り壊しができないことが分かれば、安心して地区外へ働きに出ることができ、住居改善への意欲もわき、経済的、社会的に効果がある。他の国の場合と異なり、非公式居住地であろうと公式に認められた居住地であろうと、建っている建物に大きな差はないため、現実性がある。

- ダマスカスに複数ある非公式居住地の住民たちは、もともとその地区に住んでいたというより、地区ごとに別々の地域（都市や県）からダマスカスに来て住むようになった人たちであり、それぞれの地区住民の起源の違いが地区ごとの特徴を形づくっている。よって、それら各地区を整備するにあたって考慮しなければならないことは、それぞれに特徴のある各地区の住民の欲求や住まい方に基き、彼らが引き続きそこに住みたいと望む開発を実現することである。また、その地区に再開発後も引き続き住むか、別の所に移りたいかという選択肢を彼らに与えることもよい方法であろう。

## 2) 非公式居住地の公式化の効果や、非公式居住地拡大抑止への効果の疑問

現行の非公式居住地の公式化への取り組みや、現行法規制の非公式居住地拡大抑止効果については、以下のような課題認識がみられる。

- 非公式住宅に公共サービスへのアクセスを与えたことが良かったかについてはまだ

<sup>50</sup> ただし、スクォッターエリアもないわけではない。そうしたものが砂漠に向かって外延部に形成される背景には、市街地における安価なアパートや職場（手工業を含む）の不足などがあるだろう。（Mrs. Clerc）

<sup>51</sup> この観察結果は、「都市計画の範囲外であり、役所の承認を得ていないため本来なら不法住宅であるが、他の途上国のような不法占拠ではなく、正規の売買によって購入、建設、賃貸されている家屋が大部分である。比較的整備されており、多くの家屋には電気、水道（一部には下水）が来ている。ただし、非常に高密度で、密集しており、道路は狭い」という JICA（2006）の見解に近いものである。

議論があるところである。住宅需要者に非公式居住の選択肢を与え、かえって非公式居住地の拡大を招いたという論者もいる。

- 新規開発ができる所とできない所の明確な基準及び規制の導入が必要であろう。それら規制等がない場合、郊外に向かって道路を延ばしたり、郊外部で環状道路を整備したりすると、非公式居住地が広がってしまう。
- 非公式居住地に対し、各種法令の様々な部分を個別ケースごとに使用して対応しようとする現在の個別的アプローチは、総合的、全体的な方法で取り組む必要がある。非公式居住地の再生と公式化に総合的に対応する新法（an urban transformation law：都市転換法）が必要である。

### 3) 防災性で問題のある地区の存在

傾斜の急な地区、活断層上の地区など、防災性の問題のある非公式居住地はシリアに数多くある。この問題に関連し、EU-MAM は、地震リスクの高いダマスカスのカシオン地区について、非公式居住地をどう改善したらよいかの具体的な検討を行っている。

### (5) 歴史地区の保全・整備に関する課題

ダマスカス旧市街（オールド・ダマスカス）に隣接したカナワート地区の状況にかんがみつつ、歴史地区の整備課題を述べる。

#### 1) 旧市街隣接地域の保全上の重要性

カナワートを含むダマスカス旧市街隣接地域の重要性については、以下のように認識されている。

- 保存すべき遺跡・文化財は、UENSCO 世界文化遺産に登録されている旧市街のみならず、カシオン山麓から旧市街南方の旧街道沿いにも広がっている。
- 旧市街の隣接地には、旧市街と同等にアラビアの都市の構成要素として重要で、観光に活用できるポテンシャルを有する所がある（古い建物のホテルやレストラン、観光スポットへの活用等）。小さな通りに小さな店や住宅が並んだり、ハン（隊商宿）やモスクがあったり、昔の町の原型がそのまま残っている所が見られる。アラブ諸国でもはやこういう雰囲気のある町が残っている所は珍しく、居住や経済の持続性に考慮しつつ、保全していく価値がある。
- これまでの調査によると、旧市街の城壁の外の重要な歴史地区は 2 つある。それはカナワートとサルージャである。

こうした認識があるにもかかわらず、これらの歴史的価値のある地域を含め、DG の市街地においては、以下のような問題の進行がみられる。

- 文化的価値の減退
- 文化的・観光的に価値あるものの管理の悪さ
- 都市・建築的遺産の管理の不適切さ
- 都市景観の悪化

## 2) 地区の整備課題

ダマスカス大学の Dr. Doughman<sup>52</sup>は、カナワートで早急に取り組むべき課題として以下の3つをあげる。

- 旧市街とは異なる柔軟な建物改修規制の導入

この地区には、旧市街と同じ厳しい古物法 (Antiquities Law) や建築基準が適用されている場所が3エリアある<sup>53</sup>。しかし、ここは、旧市街的 (歴史的) な土地利用と他の土地利用 (一般市街地的) が交じり合う地区であり<sup>54</sup>、旧市街とは違う規制が必要である。建物の価値や建設時期に関係なく、旧市街と同じ法令や規則を一律に適用するのはフェアでない<sup>55</sup>。この地区の一部の建物は古いものでなく、建築的、歴史的に貴重でないものもある。地区ごとに適用する基準には、地区ごとの特性を反映すべきであり<sup>56</sup>、それによって地区の開発・改善が促される。

- 歴史上重要な足跡を残したエリアの町並み再生

ダマスカスの象徴といえる Bab al Silijeh Street (かつてパレスチナに行くために使われた道) と Kasr al Hajjaj Street (Hajjaj に至る昔のキャラバンの通り道) の経済活動を維持増進させ、インフラを改善し、近年みられるようになったエリアに馴染まない都市活動の混入を抑え<sup>57</sup>、往時の姿を復活させたい。Kasr al Hajjaj Street にあるモスクのファサードの改善、建物の一部修復、建物周りの美化などを施し、歴史的なシンボリックな軸線を再強化することが有効だと考える<sup>58</sup>。

- 歴史的建造物の保全と活用

カナワートには、修復して人々に見せるべきハン、昔の学校があり、それらを地区整備と地区の活性化に活用すべきである<sup>59</sup>。

<sup>52</sup> Dr. Doughman は、シリアの都市の歴史地区の保存について詳しい。かつて、DG の旧市街局長 (Director of Old Damascus City) を務めていた。カナワートの歴史的なモニュメントや建物の国家リスト登録にも参画した。(Dr. Doughman(a) : Dr. Doughman(b))

<sup>53</sup> 「カナワートの一部は古物法に保全地区として登録されているが、登録は増築等の建設活動の支障になるため、住民にとって不満材料である。また、旧市街 (城壁内) に適用されるのと同じ建築基準が適用され、それが道理にあわないというのも不満材料である」(Jabi(a))

<sup>54</sup> Dr. Doughman は「特定の土地利用が他の土地利用と隣接する地区」という意味を表す「transitional area (移行地区)」という言葉を用いた。(Dr. Doughman(a))

<sup>55</sup> 例えば、歴史的価値のあまりない建物に住む居住者が、子どもが結婚するので1部屋増やしたい、バスタブをもう1つ設置したい、といっても古物法によりそれは認められない。集合住宅 (多層住宅) に建て替えることも許されない。何もできないとなれば、転出せざるを得ない (以上 Dr. Doughman(a))。法令や規則に則した厳しい建物保全の方法では、費用がかさみ、支援も受けられないため、住居の修理を諦めている住民や、家を離れて別の場所に引っ越した住民もいる。これらは、結果として遺産地区のコミュニティの崩壊につながる (以上レックス収集情報)。

<sup>56</sup> 基準をつくる側の問題もある。政府の調査機関が現況の詳細な調査を行い、ニュートラルな立場から歴史地区の建築基準をつくるためのクライテリアを決めていけば、そうした機関の提言に居住者も耳を傾ける。しかし、今の関係機関には、それができていない。(Dr. Doughman(a))

<sup>57</sup> Dr. Doughman(b)は、近代的な都市活動の混入に関し、以下のような見解を示す。

- 投資のファクターに重きを置くべきでない。投資ファクターは、モダンなもの、ハイテクなものが地区に入り込むことを意味し、それは地区のシンプルさ、雰囲気を見失わせることになる。例えば、普通の床屋、豆屋 (マメはシリア人の朝食にとり非常に大切)、クラフトなど、シンプルなものを残すことが大切である。(Dr. Doughman(b))

<sup>58</sup> 観光省観光開発・計画局の Ms. Sassila も「建物の撤去・建て替えに際しては、歴史地区の雰囲気を保持することが重要である」(Ms. Sassila) と、この考えを共有する。

<sup>59</sup> 観光省観光開発・計画局の Ms. Sassila は、建物の修復のほか、「建物の歴史的背景が分かるようなサインの整備も重要である。ダマスカス旧市街 (城壁内) では、その整備を EU-MAM が実施しているが、カナワートでも実施されるとよい考える」(Ms. Sassila) と述べる。

### 3) 地区整備の進め方

引き続き Dr. Doughman は、カナワートでの整備の進め方に係るポイントを、以下のよう  
にあげる。なお、同じダマスカス大学の Prof. Abdin によれば、非公式居住地では参加型手  
法の活用が難しさがあるが、カナワートのように土地・建物の所有関係が明確な場所では、  
はるかに参加型手法が導入しやすいという。

#### ● 現行マスタープランとの調整<sup>60</sup>

DG は、1968 年に立てられた現行マスタープランに基づいて、強力に都市開発を進め  
ようとしている。例えば、この地区内で、広幅員の南北道路の整備がマスタープラン  
に描かれており<sup>61</sup>、土地・建物の買い上げもかなり済んでいる。2~3 年中には取り壊  
し、建物の更新が始まる可能性があり、そうすると歴史的な町並みが壊されてしまう<sup>62</sup>。  
市が開発に着手する前に、保全の取り組みとインフラ整備を進めなければならない<sup>63</sup>。

#### ● 地区内の国有地（公共事業用買い上げ地）の活用

地区内には、政府がかなり前に買い上げた場所がたくさんある。しかし、予定した  
事業は取り消され、取得の目的を果たさないまま、空き家として放置されている。そ  
れらをうまく使えば、個人資産を侵害することなく、居住者に対するサービス、支援  
を提供できる。それらを修復し、文化施設、娯楽施設、医療施設、子ども向けの施設<sup>64</sup>、  
伝統的なハンディクラフトの作業場<sup>65</sup>その他居住者たちの社会的安定のために再活用  
すべきである。地区の主要な軸に沿った所（Bab al Silijeh Street、Kasr al Hajjaj Street）  
等ではレストランや観光ポイントに活用することも考えられる。ただし、居住者の転  
出につながるような大型のレストランや作業場などの施設の混入は好ましくない<sup>66</sup>。

<sup>60</sup> ダマスカス大学の Prof. Abdin は、カナワート・サウス地区のパイロット事業の実施にあたり、DG のマスタープランとの整合性を十分に考えることの重要について、以下のように述べる。

● 県には、県内で実施されるすべての事業内容を検討するための委員会が設けられており、この委員会が JICA プロジェクトの事業内容も検討することになるため、マスタープランと整合しない内容の事業は実施できないことになる。同委員会は JICA チームを招集し、プロジェクトの内容についての報告を求めるかもしれない。(Prof. Abdin(b))

<sup>61</sup> 「カナワート・サウス地区の南北軸は現在 2 本しかなく、新たな路線が必要なのは否定しない。しかし、現在のマスタープランに描かれているルートと幅員の広さが適切だとは考えられず、再考が必要である」(Dr. Doughman(a))。「カナワートは重要な南北交通軸上にあり、それを整備することがマスタープランに描かれているが、歴史的なモニュメントや建造物がこの地区の中にあることから住民等の猛反対にあったという過去の経緯がある」(Jabi(a))。

<sup>62</sup> ダマスカス大学の教員であり、EU-MAM プログラムに参加している Dr. Atassi も、カナワート「Bab al Silijeh Street や Kasr al Hajjaj Street 等のように保全地区に指定されたところ以外では、DG がかなり建物を取り壊す構想をもっている」(Dr. Atassi)と述べる。

<sup>63</sup> JICA がパイロット事業としてカナワート・サウス地区の整備を行うことについて、Dr. Doughman は、「パイロット事業が実施されることで、DG が行おうとしている破壊的なプロジェクトの実行を止めることにつながり、それは、県に背負われた巨大大事業実施の重荷をおろしてやることにもつながる。また、国家政府に必要なアクションをすることを促すことができる」と意義を評価する。(Dr. Doughman(a))

<sup>64</sup> Dr. Doughman は、子ども向け施設の整備だけでなく、子どものまちづくり参画の重要性を強調する。

● 大切な要素は人間である。彼らの関心、便益を知らなければ良い計画は立てられない。そのため、参加型のアプローチが大切である。子どもたちのこともこの事業でしっかり考えてほしい。例えば、子どもたちのための公園をつくる、教育の一環としてワークショップに子どもたちを呼ぶ、といったことである。(Dr. Doughman(b))

なお、子どものまちづくり参画の意義について、アガ・ハーン開発ネットワークのシリア事務所コーディネーター Mr. Ali Esmail は、「大人は体面もあり、恥とを感じる事実などは隠そうとすることももあるが、子どもは正直に話してくれるため、地域の真の状況を把握することができる。参加型で地域づくりを進めていくうえで、子どもからの情報や子どもの意識向上を重視していく、といった方法は効果的である」と述べる。(Mr. Esmail)

<sup>65</sup> 観光省観光開発・計画局の Ms. Sassila は、「工芸品の振興にはぜひ取り組むべき」と同意を示す。(Ms. Sassila)

<sup>66</sup> ダマスカス大学の Prof. Abdin は「歴史的建物を改修してレストラン等観光スポットとして活用する案の実施は難しいだろう。カナワートの人々及び雰囲気は非常に保守的であり、観光スポット整備に伴う街の変貌、若者や観光客の来街による騒がしさなどを嫌うため、こうした案には賛成しないかもしれない」との見解を提示する。同氏は、他方、「例えば伝統的な形態のパン屋など小規模事業については、ライセンスを発行することにより推進できるだろう」との見通しを述べる。(Prof. Abdin(b))

- 居住地としての機能維持のための方策

地区内の住宅地を守るためにできるだけのことをしなければならない<sup>67</sup>。現状で、居住者にこの地区をどうすべきか聞けば、建物を保全すべきとは言わず、取り壊すべきだという。それは新設の多層住宅の価格は従前よりはるかに高いものとなり、それは現居住者を潤すことになるためである<sup>68</sup>。このため、居住者による現存建物の取り壊しを促進しないよう、古い建物の修復と、下水、電気、水道、電話、交通管理等<sup>69</sup>のインフラ整備を通じ、現存する建物すべてのレベルアップを図ることである<sup>70</sup>。地区開発を進める前提として、インフラの整備が欠かせない<sup>71</sup>。この地区に住む人は大部分が低所得者のため、GTZ が旧市街で住宅修復の小額ローンを立ち上げたように、資金的にこの地区を支援することも検討に値する<sup>72</sup>。

- 街づくり推進の仕掛けづくり

この地区の改善を成功に導くためには、諸関係官庁、住民の参画を図り、それらが連携して取り組むことが欠かせない<sup>73</sup>。その連携を促す方策として、例えば、住民が建物の改善・修復を希望するときに無料で相談できる相談センターのようなものを設けることが考えられる。そこでは建築士、エンジニアが、無料でプランづくりを手伝うイメージである<sup>74</sup>。ただし、そうしたセンターの設立は、国際機関、ドナー等の資金援助がないと難しいであろう。

- 地区整備のキーポイント

「インフラ」「データ」「事業のスケールとスピード」「メディアの活用」<sup>75</sup>「住民以外の参画」「クラフト」がこの地区の整備のキーポイントである。

「インフラ」を政府が整備すれば、地区居住者は、建物の接収に対する不安がなく

---

<sup>67</sup> 文化省博物館・古代遺物局の Dr. Yaghi は、「カナワートでは歴史遺産の保全とともに、既存住民の生活向上を図る必要がある」(Dr. Yaghi(b)) と、この考え方に同意する。また、観光省観光開発・計画局の Ms. Sassila も、「観光振興は、カナワートにおいて実施可能であるが、その際には住民が住み続けられるよう、改修の手段を検討・明示し、支援する必要がある。例えば、観光客向けの小規模な店舗（パン屋、雑貨屋など）を併設する等すれば、建物の改修費用の創出や住民の生活向上につながる」(Ms. Sassila) と、居住地としての機能維持の重要性に関し、見解を共有する。ダマスカス大学の Prof. Abdin も、「ポイントは、いかに現在の居住者に住み続けてもらうか、である」(Prof. Abdin(b)) とする。

<sup>68</sup> これに関連し、ダマスカス大学の Prof. Abdin は「プロジェクトの最初の段階で、地区の将来ビジョンについて大げさに話すことは避けた方がよい。いたずらに地域の人々の期待を膨らませると土地の値段が上がり、現居住者や土地所有者が土地を売る傾向が強まりかねない」(Prof. Abdin(b)) と述べる。

<sup>69</sup> 観光省観光開発・計画局の Ms. Sassila は、「緑地、駐車場などサービス施設の整備も必要」(Ms. Sassila) と述べる。

<sup>70</sup> Dr. Doughman の旧市街局長としての経験によると、ダマスカス旧市街でインフラを整備したら、古い場所、住宅、店舗の価格が顕著に上昇した。

<sup>71</sup> Dr. Doughman は、「シリアのインフラ整備の問題は、非公式居住地に適用される整備水準と歴史的に貴重な地区に適用されるものと同じだということである。歴史的市街地の整備水準を国際的なものに上げなければならない。カナワートでその実践を行えば、その経験を他地域に広めることができる」(Dr. Doughman(b)) と述べる。

<sup>72</sup> 先行事例としては、「GTZ がアレppoで実施している事業が参考になると思う。GTZ は、当初自ら 100 万シリア・ポンドを提供して基金を設置し、同基金から住民が建物を改修する際のローンを提供し始めた。途中から県も同額 (100 万シリア・ポンド) を拠出した」。(Jabi(b))

<sup>73</sup> Dr. Doughman は、「確実に事業を実行するためには、地区のキープレイヤーを見つけることが大切。彼らの積極的な参画は、必ず出てくる反対者に対抗するためにも重要」(Dr. Doughman(b)) と補足する。

<sup>74</sup> JICA の DMA マスタープラン調査で、都市計画相談所 (office for City Planning Consultation) として提案されたものである (以上 RECS & Yachiyo 2008b)。同調査では都市計画相談所への転用候補となる伝統的家屋 (old houses) を現地調査で探し、Qaser Al Hajjaj Street に面した建物、Tayroozhi モスク近くの建物の 2 つを代表的候補例として抽出した。それらの建物は、政府が既にも買い上げ済みである (以上 Jabi(a))。前者の建物は DG が所有し、利用されていない。後者は教育省が所有し、学校として利用されている (以上 Jabi(b))。

<sup>75</sup> メディアの活用に加え、参加型まちづくりへの著名人の参画も効果的、と Dr. Doughman は指摘する。

- ワークショップ等に、著述家など著名人の参画を得ることが望ましい。彼らが新たな見方・考え方を提供することで、ワークショップの内容が豊かなものになる。(Dr. Doughman(b))

心地よく感じるようになり、喜んで地区の環境改善や整備に参加するようになる。「データ」として、刻々と変化する地区の社会経済状況を把握・分析するためのデータベースを整える必要がある。「事業のスケールとスピード」については、住民の参加を促すため、彼らが身近に感じられ、また、成果が見えやすい小規模な事業を実施することが大切である<sup>76</sup>。住民の意見への対応を素早く行うことも、彼らの参画を促すうえで大切である。「メディアの活用」も、人々の参加を促すために重要である。「住民以外の参画」のツールとして、カナワートには、モニュメンタルな政府機関の建物もある。それらの修復や改良をプロジェクトに盛り込むことで、プロジェクトへの参画機関の幅が広がる。カナワートの資源として「クラフト」に注目し、発展させることが大切である。例えば、この地区は大理石など石の加工で有名である。

以上のような各種の取り組みを一団として実施すれば、わざわざ「観光振興」を旗印に掲げなくとも、観光客を呼び寄せるアトラクション・ポイントが整っていることになるため、おのずと観光は活発化する。また、交通・物流の処理に総合的に取り組むことも、この地区のみならず周辺地域にとって重要な事項である<sup>77, 78</sup>。

## (6) ゴータの保全に関する課題

パイロット事業の対象地区となるゴータ・ロード地区の状況にかんがみつつ、ゴータの保全に係る課題について、収集情報に基づいて述べる。

### 1) ゴータ保全への早期取り組みの重要性

ゴータ保全のため、早期に新たな対応策が求められる背景は、ゴータ・ロード地区をパイロット事業の対象とすることを提言した RDG 副知事の以下の発言に要約されよう。

- 近年、産業活動が農地やバラダ川の本・支流を食いつぶす形で侵入してきており、かつての農地が産業地開発の予備軍になったり、バラダ川支流が小運河のようになってしまってきている。この状況に対処するのに、これまでだれの提案にもなかった、まったく新しい発想の JICA 提案、すなわち農業開発規制プログラム（調査団とシリア側の協議の結果、「開発調整・環境保全プログラム」と呼称することとなったもの）をこの地区に適用し、ぜひゴータを守っていきたい。

<sup>76</sup> アガ・ハーン開発ネットワークのシリア事務所コーディネーター Mr. Ali Esmail は小規模な事業を実施することの意義について、以下のように述べている。

- シリア人は、これまでの歴史的経緯により政府への依存心が高くなっている。つまり、自分の力で状況を改善しようという意欲は、比較的弱いといえる。こうした状況の下、活動を成功させ、支援を終了させ、人々が自立していくための道のりを準備しておくことは非常に重要である。そのためには、例えば、小規模な事例を通じて、どのような活動をすればどのような変化やインパクトが得られるのか、といったことを具体的に人々に示していく方法が効果的である。(Mr. Esmail)

<sup>77</sup> 「カナワート北部では、一方通行その他交通マネジメントと呼び得るものは行われているかもしれないが、パイロット事業の対象地域（カナワート・サウス）では、現状で一方通行すら行われていない。交通警察、交通省、DG 交通局などが一般的な交通ルールに従って管理しているのみである」（Jabi(b)）

<sup>78</sup> ダマスカス旧市街（城壁内）及びカナワート地区の交通規制は、DG 交通局の所管である。交通のマネジメントについて、一般的には内務省下の交通警察が管轄権を有しているが、DG については、交通分野を含め、知事が各省庁の支所に対しても管轄権を有している。（DG 提供情報：Jabi(b)）

## 2) ゴータ内に侵入した既存建築物への対応

ゴータを食いつぶす形で侵入してきた建築物は、政府系の施設等を除き、多くが公式の手続きを経ずに立地されたものである。それゆえ、施設やそこで活動・居住する人々の数や特性については詳細が不明である。よって、まずは、対応策の検討（ゴータ・ロード地区においてはパイロット事業）開始時期に社会調査を実施し、データを収集することが必要である。

ゴータ内の非公式居住施設への対応には、以下の2つの方法が考えられるが、いずれの対応を基本として臨むかについては、ゴータ内に立地が見られる居住施設のタイプ分類、すなわち、i) 不法居住者がゴータ地域外から移住してきて、既に居住が長期にわたっているもの、ii) ゴータの土地所有者が農繁期のみ農作業で滞在するために建てたもの、iii) 夏期に住まう別荘<sup>79</sup>——等のタイプ別の対応も考慮しつつ、検討していく必要がある<sup>80,81</sup>。

① ダマスカス近郊に設定された都市拡張地域（住宅地として整備する地域）に移転させる。

② 不法建築を合法化する。すなわち、既存の不法居住者に対し、継続居住を許可する一方で、建築物の改修・改善を促す。

ゴータ・ロード地区外に立地する工業系施設について、RDGは、地区に移転させる方向で委員会を設置し、検討を始めている。小規模事業所（ワークショップ等）については、すべて地区外の工業適地に移転させることを基本に、既に対応を始めており、実現はさほど困難でないと判断している。しかし、施設規模の大きい国営企業・工場については、具体的にどのように対処していくか、明確な解決策が得られておらず、課題となっている。

## 3) 営農環境の悪化

ゴータ・ロード地区における営農環境は、以下のような様々な面から、悪化が進んでいる。

- バラダ川の水量の減少、水質の悪化
- 地下水の汚染、及び水位低下
- 農業所得の低さ（ゴータは「豊かな土地」ではあるが、他の仕事で得られる収入に比べて非常に低い）
- 農業・農地を放棄して DG で職を得ようという人々の増加
- 農地の細分化、切り売りの増加
- 工業活動による土壌や水の汚染<sup>82</sup>

ゴータ・ロード地区において‘農地・緑地環境の保全’を実現するためには、土地所有者に営農を継続するよう働きかけていく必要がある。それには、彼らが「農業を続けたい」と思える環境を整備していく必要があり、農業振興を目的としたローン、免税、施設・サ

<sup>79</sup> これら3タイプは、ゴータ・ロード地区で見られるもの。iii) は数が少ないという。(Mr. Barghouth(b))

<sup>80</sup> RDGは、「①、②いずれを基本にするか決めていない。②は、居住者にとっても県にとっても実施は容易な方法であるが、農業及び環境的には必ずしも望ましい方法ではない」。(Dr. Tounesi(f))

<sup>81</sup> 以下のように、①の方法を基本にすべし、という考え方もみられる。

● 非公式居住者については、物的あるいはローン等金銭的な対応の補償を行うことにより、ゴータ・ロード地区の外に移転させるべきである。ゴータは、農業生産機能のみに特化させる必要がある。(Prof. Abdin(b))

<sup>82</sup> 「工業活動の移転後、土地の再生を行う」(Mr. Barghouth(b))

ービス（例えばクルミ生産の振興のための苗木生産拠点、水供給充実）などのインセンティブが必要である。地域の農業資源を活用した所得創出活動を検討することも重要である。また、農地の細分化、切り売りを禁止する（土地を売る場合は一定程度の面積以上のまとまりで売るよう規制する）、不法建築・開発を厳しく取り締まるといった規制措置も重要であると認識している。

#### 4) 環境保全への取り組みの課題

ゴータ・ロード地区ではゴミの放置・投棄や河川の汚染などの環境問題が見られる。こうした問題への対応を図るうえで、以下のような課題が存在する。

- 現在、環境教育や意識向上活動は行われていない。これまでも活発には行われておらず、パイロット的に行われたもののインパクトもほとんどなかった<sup>83</sup>。
- ゴータの環境保全に関する法規としては、環境法や Law on Cleanliness（法第 59 号）と呼ばれるものがある。法規には罰則規定も定められているが、適切に適用されていない。1 つには管轄官庁が適切に適用していないためであり、2 つめの理由は住民の意識が低いためであり、3 つめの理由はモニタリングがされていないためである。

#### 5) 観光機能・施設の取り扱い

ゴータ・ロード地区における観光施設の導入に関しては、以下のように見解が分かれるところであり、今後の議論が必要である。

- ゴータ・ロード沿いの工場等を他の地域に移転し、レストラン等に用途変更すれば、観光機能が高まる。既存のものを生かすことにより、これ以上の緑地の減少を防ぎつつ観光機能を高めることができる。都市拡張地域では、ホテル、ショッピングセンター、エコツーリズム拠点、スポーツ施設、ピクニック公園、国立公園、動物園などの観光拠点を整備しつつ、緑地の保全を同時に行うこともできる。
- この地域は大変重要な緑地地域であるため、緑地として保全・保存していくべきである。その意味では、既存の観光系の施設（レストラン等）は撤去・移転させるべきと考える。一方、もし、伝統的価値のある家屋建物等があれば、歴史遺産として保存していく必要がある。動植物の保護地区を設定する、ということも考えられる。

農業振興機能とレクリエーション機能を両立させる農業公園<sup>84</sup>の整備についても、以下のように意見が分かれるところであり、これも今後の検討課題である。

- 農業公園の案については賛成できる。ただし、ゴータ・ロード地区の土地はすべて

<sup>83</sup> 以下のアガ・ハーン開発ネットワーク（AKDN）の Mr. Esmail の発言にみるように、これは、ゴータ・ロード地区のみならず、シリアにおける参加型のまち・地域づくりに係る課題である。

● 河川汚染対策については、地域密着型の活動は難しいと思う。シリアの人々は、河川汚染対策は政府の役目だと考えており、自発的な活動を促進するのは難しい。環境教育、住民によるゴミ拾いなど AKDN もアレppoで同様の活動を行った経験があるが、うまくいかなかった。実施の方法に工夫が必要だろう。（Mr. Esmail）

打開策のヒントとして、Mr. Esmail は以下のように述べる。

● これまでの AKDN の経験からいえば、どのような場合でも、たとえ彼女たちが文盲であっても、変化への鍵を握っているのは必ず女性であるといえる。例えば、子どもの教育についても、環境教育についても、女性の意識が向上すればその子どもにも、男性陣にも働きかけが行われ、結果として状況の変化・向上につながる。まず、取っ掛かりとして女性に焦点を当てて活動を始めることが効果的である。（Mr. Esmail）

<sup>84</sup> ゴータ・ロード地区におけるパイロット事業の内容例として、本詳細計画策定調査の調査団が、シリア側に対してプレゼンテーションしたものである。

民間のものであり、どのように土地を確保するかという課題は残る。

- この地区で観光（レクリエーション）と農業の融合を図るというテーマ設定には、やや疑問がある。ゴータにおける主な生産活動は、既に農業でなくなっているからである。

#### 6) 参加型地域づくりの担い手探し

710haにわたるゴータ・ロード地区の人口は RDG 試算で約 300 人と少なく、しかもそれらはすべて非公式居住者である。このため、参加型手法を軸としてパイロット事業を進めるうえで、その参加者、ひいては当該地区の地域づくりの担い手としてどのような人々をイメージしていくかは、重要な検討課題である。

RDG からは、この地区には農業関係者（農地所有者や農民）の組織として、「農協的な支部組織」と「農民組合」(farmers' association) の 2 つが存在する、との情報が得られた。前者は、農業省傘下で県農業局が管轄する地域協力組織であり、当該地区には 5 つの支部組織が存在し、それらで地区全域をカバーしている。これらの組織の関係者は、当然参加の呼びかけ候補となる。

また、シリアで参加型開発の経験を有するアガ・ハーン開発ネットワーク (AKDN) からは、「外国ではあまり知られていないが、シリアにもマイクロレベルで活動している組織があるので、新たに何かしらの組織をつくるのではなく、既存の組織を活用するとよい」との助言が得られた。そうしたマイクロレベルの組織には、活動の拠点を保有しているものが少なくないため、それらの活動拠点を、地域づくりのコミュニケーションの場としてパイロット事業で活用していくことも考えられるのではないかというアイデアの提示も受けた。そうしたマイクロレベルの組織（シリア全土にあるもの）としては、以下のようなものがあるという。

- 地方自治省 (MoLA) 傘下の「近隣委員会」(Neighbourhood Committee。村民の代表で構成)
- 女性連合 [Women's Federation。政府が関与している NGO (G-NGO)。女性のエンパワーメント活動を行っており、政府と直接アクセスをもつ]
- 村落開発委員会 (Village Development Committee。村落開発活動を実施する住民代表組織。G-NGO)
- 農民組合 (Farmers' Association。RDG から得た情報として前掲)

なお、「参加型アプローチをとるならば、土地投機を防ぐため、最初に開発規制をかけ、そのうえで参加型アプローチを開始する、といった手順を踏むことが必要」との助言も得ている。

## 2-4 都市計画関連分野の人材開発に係る課題

### (1) 専門的レベルの不十分さ

ドイツ技術協力公社都市開発プログラム (GTZ-UDP) は都市計画・開発分野の人材開発に取り組んでいる。その必要性について以下のように述べられている。

- シリアの大学その他の機関で建築、土木工学を学んだ学生から採用される都市専門家は、都市計画や都市経営に関する特別の訓練を受けていない。

- 対応しなければならない課題は、より複雑で、より厳しく、より緊急になっている。
- シリアの技術水準は国際水準に満たない。
- 若者はより良い教育訓練を求めて国外に行きがちである（頭脳流出）。

## (2) 実務能力訓練の不十分さ

シリアの都市計画あるいは都市経営の分野の専門家（国家政府、地方公共団体、民間部門に所属する人々）には、職務上必要とされる資質と事実上の能力の間に、以下のようなギャップが存在するという。

- 持続可能な都市管理を実現させる方法論についての力量  
急速な都市化と、都市の経済と都市のガバナンスを巡るダイナミックな変化という、シリアが直面している課題に対応し得る計画手法、手順、技術について、適切な技能をもっていない。特に参加型計画の手順についての経験が欠落している。
- 学業成績と実務に必要な資質  
シリアの国立大学では適切な資質を身につけさせていない。都市計画・経営分野の教育のシリアの国家的水準と、国際的な高等教育の水準にはギャップがある。また、大学で修得した技能・知識と、地方の現場で働く実務に必要なそれらとの間にもギャップがある。
- 国際的に最先端のものとシリアの実績  
シリアの都市計画・都市管理専門家は、国際的に最先端の技術を満たす心構え、都市問題に関する国際的なコミュニケーションに参加する心構えができていない。
- プレゼンテーション、普及、コミュニケーションのための技能  
シリアの専門家は、国際化の進展や、二国間援助機関や国際機関〔国連開発計画（UNDP）、国連人間居住計画（UN-Habitat）、EU、JICA、GTZ、スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）等〕との協力を進めるのに適した訓練を受けていない。普及やコミュニケーションに求められる技能は、比較的低レベルの習得にとどまっている。アラビア語で得られる情報資源は限られている。

## 2-5 ダマスカス県・ダマスカス郊外県の開発戦略の作成状況と課題

### (1) ダマスカス県（DG）の取り組み

#### 1) マスタープランの策定状況

ダマスカスの問題は、1968年計画以降、改訂された県のマスタープランをもっていないことだと認識されており、現在、将来に向けたダマスカスの戦略づくりに資する新たな総合マスタープラン（改訂マスタープラン）づくりに取り組んでいる。新たなマスタープランは、以下のとおり、インフラを見直しながら持続的な発展をめざす<sup>85</sup>方針で検討が行われている。ただし、このマスタープラン作成作業は、調査実施について契約を結んだばかりであり、まだ開示できる情報はない段階であるという。

- 市全域のインフラの再構築について検討する。
- 市域の外に新都市・住宅地を建設するのではなく、市域の中の土地利用の高度化（ダ

<sup>85</sup> 「JICAのDMAマスタープラン調査の持続的発展の考え方を基礎としている」（Mr. Ayaso(a)）という。

マスカスの都市構造の高密度化)を進め、緑地の保全と、公園その他の公共施設用地の確保・整備を図る。

また、非公式居住区や郊外の都市拡張地域(市域外を含む)<sup>86</sup>、市内の開発地区等についての詳細マスタープラン作成に向けた調査も行っている(民間の専門企業と契約済み)。それらの調査には、都市拡張地域と市街地との連携のあり方の検討を含んでいる。

DGのマスタープランの改訂が行われれば、当然JICAの今後のプロジェクトは、改訂計画を尊重して実行しなければならないことになる。

## 2) DGの都市戦略

上記のとおり、マスタープランの改訂案についてはまだ開示できる情報がないとのことであった。しかし、DGは、マスタープラン改訂に先立ち、ダマスカスの今後の都市戦略に関する文書を作成しており、これについて情報開示を受けた<sup>87</sup>。これはマスタープラン策定プロセスを円滑化する目的をもって作成されたものであり、その内容骨子は以下のとおりである。

表-4 「ダマスカス・マスタープラン：開発ビジョン及び戦略指針」骨子

<p>■国家レベルにおけるダマスカス(国内各地域の均衡発展を図るなかで)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 貿易、商業、ビジネスの5大中心の1つ(中心：ダマスカス、アレppo、二次中心：ラタキア、ホムス、デリゾール)</li> <li>- 工業立地の場でない</li> <li>- 政治・行政の中核機能、国際機関の所在地(副次的な行政機能、バックオフィスは他地域に分散)</li> <li>- 文化・歴史・観光の中心(アレppoとともに)</li> <li>- レバノン、ヨルダンとのビジネスの玄関口(アレppoはトルコ、ラタキア及びタルトゥースは海外、デリゾールはイラクとの玄関)</li> </ul>
<p>■地域(首都圏)におけるダマスカス：都市集中か拡大か</p>	<p>自然資源(特に農耕地、水)の限界及び減退継続にかんがみ、以下により土地・資源の利用効率を最適化する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 厳格な成長抑制(特に人口と資源利用)</li> <li>- 物的インフラと公共交通システムの整備等を通じた既成市街地の可能な限りの改善</li> <li>- 高速環状線(highway ring)内適地の土地利用高度化、首都圏内での‘サブセンター’‘新都市’の開発回避、用途の純化や配置転換の回避による土地利用効率化</li> </ul> <p>都市拡張は注意深く取り扱い、市内での人口増加による人口圧力を低下させるためにだけ行い(南西～北東軸方向の明確に定めた地域及びカシオン山の‘向こう’)で、ゴータの開発は厳格に回避する。</p>

<sup>86</sup> マスタープラン作成対象の都市拡張地域の面積は5万7,000haという(Mr. Ayaso(f))。2000年法26号第1条a号の定義によると、「都市拡張地域」とは、「住宅拡張地域とそれに必要とされる公共・公益施設用地」である(巻末の同法の英訳参照)。

<sup>87</sup> DGから提供されたこの文書の英訳版は、巻末資料参照。

<p>■都市（市内）レベル： ダマスカスの求める特性</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ゴータのオアシスを備えた集約的で高密な都市</li> <li>－著しく質の高い物的インフラを備えた都市</li> <li>－多様で混合的な土地利用をもつ地域群で構成される都市</li> <li>－すべての市民にとり、よく設計・建設・維持・改修され、アフオーダブルで生存に適した住宅を備えた都市</li> <li>－効率的な公共交通と歩行の利便性を備えた都市</li> <li>－国家のビジネス・商業、歴史・文化・観光の中心</li> <li>－相互に関連する組織群の中核機能を備えた首都</li> </ul>
<p>■部門別の戦略指針</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－生存に適した魅力的な住宅：アフオーダブルで良好な住宅・環境水準と公共サービスを備えた住宅、低所得層向けの住宅供給プログラム、近代的な都市・建築設計指針づくり、都市遺産の修復プログラム（城壁内外の古い町、1950年代の地区）、都市遺産地区の居住者の居住継続（郊外移住抑止）、混合的土地利用の推進、居住環境改善のための物的インフラと効率的な交通システムの整備、カシオン山北側に限定した住宅地区拡張（ゴータの開発抑止）</li> <li>－魅力的な就業機会：民間・公共の就業の場の適切な配置、就業環境改善のための物的インフラと効率的な交通システムの整備、内環状道路内のビジネス・商業の保全</li> <li>－都会性：ヒューマンスケール・歩きやすさ・地域ごとの都市の固有性の尊重、公共・民間空間の明確な定義と区分（例えば公的な公園と私的な中庭）、用途混合の推進、公共空間の整備推進、旧市街（城壁内）とその外周地域の相互関係改善、緑地・公園・歩行空間の修復と開発</li> <li>－環境・自然資源：人口と地域開発の適正配置による地域間の均衡発展（全国レベル）、資源・自然負荷軽減のための都市的土地利用の集約化（地域レベル）、水・資源利用の最小化（都市レベル）</li> <li>－地域特性を形づくる土地利用ゾーニング（焦点は都心）：単一機能地区の回避、市場ニーズ志向、環状道路（ring-highway）内側の公共サービスに恵まれた場所の開発（既存都心や幹線道路に沿った外部への開発拡大に代替する投資拠点の創出、既存都心部への投資圧力の低減のため）</li> <li>－都市の密度：新規の住宅を主とする地区の密度は公私の空間区分を明確化しつつ「都市スケール」に、既存の住宅を主とする地区は既存の容積率に余裕がある場合のみ高密化、新規業務地区の容積率350～400%、既存の業務を主とする地区の容積率300～400%</li> <li>－私的交通と公共交通：私的交通の削減、効果的な公共交通サービスの拡大、幹線道路網の整備</li> </ul>

資料：DG（2008）

### 3) DG のマスタープラン策定権限

RDG の行政区域内の一部で、DG が都市拡張地域との位置づけでマスタープランを立てられる地域があり、これは 2000 年法 26 号の規定に基づくものである。同法第 1 条 b 項 3 号の規定によると、「この法を実行するに際し、ダマスカス県 (DG) の承認されたマスタープランの区域に存する都市拡張地域は、たとえそれが DG の区域外であっても、DG に付属するものとする」とされている<sup>88</sup>。これは、DG が首都であるゆえに特別に認められた権限である。

DG がマスタープランを作成中であるダマスカス郊外の都市拡張地域 (5 万 7,000ha) は、RDG の行政区域に属するものが少なくない。その計画承認の手続き上、DG は RDG と協議しなければならない義務がある。すなわち、RDG は、DG が立てる計画に対してコメントすることができるが、こうした地域に対して公共サービス (インフラ) 整備を行う場合は DG 側の権限の方が強い。

## (2) ダマスカス郊外県 (RDG) の取り組み

### 1) RDG の地域開発戦略

RDG を対象とする総合的な計画調査を実施するため、MoLA は GCES (General Company for Engineering Studies) と契約を結んだ。この契約に関し、RDG の副知事 Dr. Shaker Tounesi は、シリア・ニュース紙のインタビューに以下のように答えており、ここに、RDG の地域開発に対する考え方が現れている。

- この契約は、RDG の全域を対象とした地域計画 (regional planning) を作成するためのもので、観光・農業・水資源・環境に関する開発指針を示し、空間的にどの場所で住宅や観光の開発を行い、どの場所で農地や水資源を守るべきかを示し、開発プログラムを提示するものである。この地域計画は、ダマスカス首都圏の持続可能な発展をめざした JICA の提言に沿い、水資源管理、農地保全、都市拡張、工業開発等について、DG の開発戦略と整合性がとれるものにならない。

### 2) マスタープランとは異なる指針的計画 (Directional Plan) の提案

上記の RDG 副知事 Dr. Tounesi は、これまでの詳細マスタープランの郊外での適用は、開発エネルギーに対して抑制的すぎたために開発の制御に失敗したと考えている。そして、そうした開発のエネルギーを計画的に誘導し、開発と保全のバランスをとるためのツールとして、マスタープランとは概念の異なる指針的計画 (Directional Plan) をシリアに導入することを提案している。

この提案は、JICA 開発調査による諸提言 (都市・農村開発規制プログラム等) への Dr. Tounesi の理解と吸収意欲の反映であるとともに、指針的計画の導入は地域計画 (上記 1)) の導入とセットで考えられている。

<sup>88</sup> 巻末のこの法の英訳版参照。

(3) DG と RDG の間の開発戦略の調整課題

1) DG と RDG の開発戦略調整の重要性

DG と RDG の都市・地域開発の戦略や計画を調整しつつ、ダマスカス首都圏の一体的な整備を図ることの重要性の認識は、以下のような見解にみられる。

- DG と RDG は連担して市街地を形成しており、視覚的には両者に地理的な境界は認識できない。20 世紀にそれら 2 つの行政体を設置したが、DG の郊外部に都市問題が堆積するなか、その郊外部に 2 つの行政体の境界があるということは大きな問題をはらんでいる。ダマスカスを支える水資源にしる、道路にしる、計画面では両市・県を一体的にとらえるべきであり、分離しては答えが得られない。DG と RDG の行政的な役割分担は、計画ができてから考えればよい。
- DG と RDG は相互にリンクしている。ダマスカス首都圏の面積は 4,000km<sup>2</sup>あり、そのうち DG は 110km<sup>2</sup>しかなく、カントリーサイドは DG にとって重要である。RDG 内のどのようなプロジェクトも DG、RDG 双方にとって関連性と便益がある。例えば、水は RDG に源を発し、DG を潤す。一方、非公式居住地は DG に源を発し、RDG に広がってきた。

首都圏を一体的に取り扱うことの重要性についての上記の見解にかかわり、MoLA 大臣 Atrash 氏は「JICA がプロジェクトで DG、RDG の双方を統合的に取り扱おうとしていることには、100%賛同し推奨する」と発言している。しかし、DG、RDG の双方の都市・地域整備に関する意向を調整し、全体的な首都圏の発展を導くことを直ちに行うことはできず、一定の期間と努力が必要となる。この点に関し、MoLA 副大臣の Abowafra 氏は、JICA の本プロジェクトへの期待を込め、以下のように発言した。

- DG は将来のビジョン・戦略について承認した。それが JICA 開発調査とどの程度整合するものかよく調査する必要がある。一方、RDG については、まだビジョンや戦略を打ち出していない。よって JICA チームには、RDG のビジョン・戦略の打ち出しに関し RDG と協調し、それに基づいて DG と RDG の意向や足並みが揃うよう促していくことが期待される。

DG、RDG 間の調整は、都市・地域開発の全体方針のみならず、主要な開発プロジェクトに関しても必要になる。そうした調整を行う場として、JICA 開発調査が設立を提案したダマスカス評議会が重要になる（同評議会の設立検討状況については第 5 章 5-1 を参照）。まだその設立をみていない現状では、以下のシリア側関係者の見解にみるように、開発調査のフォローアップ委員会を調整の場として機能させていくことが可能と考えられている。

- 地域計画法案が制定され、それを根拠としてダマスカス評議会が設立されるまでは、JICA 開発調査のフォローアップ委員会が、首都圏が直面する課題への対応や、次期技術協力プロジェクトの作業を促す役割を果たしていく。
- 開発調査のフォローアップ協議会では、DG の詳細マスタープランについても協議している。その議題として、次期本プロジェクトのパイロット事業地区選定についても議論すればよい。その協議手続きを踏めば、DG と RDG の見解が異なるという事態はなくなる。

なお、DG、RDG が協調し、首都圏全体のことを考慮した共同プロジェクトの実施を考

えるうえでは、上記のとおりダマスカス協議会の設立が重要であるが、以下の法改正の動きを活用すべきとの見解がある。

- 現在、EU-MAM の関与で、「MoLA に関する法律」が改正途上にあり、共同プロジェクトの実施に向け複数の都市、あるいは町、県の連合形成を進めようという方向にある。この法案への反対者はおらず、順調に制定される見通しである。この新法を活用しない手はない。例えば DG と RDG の間を流れる川に関する共同プロジェクトなどが対象として考えられる。

## 2) DG と RDG の開発戦略の違いと、その調整にかかわる制度的障害

前述のとおり、2000 年法 26 号の規定に基づいて DG に与えられた権限として、RDG の行政区域内であっても、都市拡張地域との位置づけで DG がマスタープランを立てられる地域がある。そして、同法に定められた都市拡張地域の定義によると、そうした地域は住宅地域として秩序立った（マスタープランにのっとって公式化あるいは正規化された）整備を行うことが基本的な方向性となる。以下の DG の郊外部の整備方針は、このマスタープラン策定に関する制度的位置づけを色濃く反映したものにとらえられる。

- DG が検討中の新たなマスタープランの作成方針には、DG の行政区域内に開発エネルギーを集約し、そのエネルギーが郊外に拡散するのを抑止するという姿勢が強く表れている。それは、「首都圏内での“サブセンター”“新都市”の開発回避」という表現に明らかである。
- RDG の行政区域内に存する地域を含む DG 外周の都市拡張地域 5 万 7,000ha については、2000 年法 26 号の都市拡張地域の定義（すなわち、住宅地域）に則し、非公式居住地を含む住宅開発を制御する観点からマスタープランづくりを行っている<sup>89</sup>。住宅、グリーンエリア（ゴータ）という 2 種の用途は郊外部の土地利用として想定されているが、その他の土地利用を適切に郊外部に導入すること（例えば“サブセンター”を計画的に整備すること）は視野に入っていない。

一方、RDG のダマスカス郊外部（DG と RDG の境界地域）の土地利用のイメージは、下記のとおり、DG の住宅地かグリーンエリアかという二分法的な考え方とは異なるものである。

- グリーンエリアの蚕食が進行しているダマスカス郊外部には、シリアにとって新たなコンセプトである JICA 開発調査提案の都市・農村開発規制プログラム（協議の結果、「開発調整・環境保全プログラム」と呼称することとなったものの考え方の原型）にのっとった計画づくりを行うのに適した地域がある。DG の都市拡張地域として住宅地型の開発をするのでなく、グリーンエリアの保全を基本に、スポーツ公園、史跡公園、エコツーリズムなどの導入方法を学ぶのによい地域である。

ダマスカス首都圏全体を視野に入れた地域発展戦略を立て、それに即して開発整備と保全を進めるためには、上記の DG、DRG の異なる考え方を調整することが欠かせない。しかし、そのためには、RDG 内の都市拡張地域のマスタープラン策定権限を DG が有すると

<sup>89</sup> 「都市拡張は注意深く取り扱い、県内での人口増加による人口圧力を低下させるためにだけ行い、ゴータの開発は厳格に回避する」（表-4 参照）という方針である。

いう法的位置づけが、両者の開発整備に関する見解の相違に相まって、調整上の障害要因となる可能性は残るであろう<sup>90</sup>。それは、JICA 開発調査提案の都市・農村開発規制プログラムのパイロット事業をダマスカス郊外部で行うという 2008 年 12 月の RDG 提案に関する、以下の DG、RDG 双方の見解の相違によくみてとれる。

#### 【DG の見解】

- 法に基づいて、DG の行政区域を越えた RDG の行政区域内でマスタープランを立てる権限が DG にあり、現にマスタープランづくりが進行中である。グリーンエリアの保全の重要性は認めるが、DG の都市拡張地域という考え方との調整ができない限り、その地域の中から DG の考え方と異なる都市・農村開発規制プログラム等のパイロット事業地区を選定するのは適切でない<sup>91</sup>。

#### 【RDG の見解】

- DG のマスタープランの対象エリアは広い。JICA 開発調査で提案されたグリーンエリア（ゴータ）の都市・農村開発規制プログラムの適用候補エリアはみな、DG が都市拡張地域としてマスタープランを検討している区域内に位置する。そのエリアからパイロット事業対象として選べない理由が、DG が都市拡張地域としてマスタープランを検討しているということであれば、都市・農村開発規制プログラムのパイロット事業地区を JICA の開発調査で提案されたエリア内で選ぶことはできない。また、提案エリア以外から探そうとしても、DG の郊外（RDG との境界）から探すことは困難である。

上記の議論は、「都市・農村開発規制プログラム」という名称が「都市」「農村」という言葉を含んでいたため、「郊外への（住宅以外の）都市開発機能の分散を抑止したい」という DG の見解に合わないという背景要因をもって展開されたということが第 2 次調査団の調査で後日明らかとなった。その意味においては、RDG がゴータ・ロード地区において「農業・環境保全のために新規都市開発の混入を抑止する」という明確な方針を打ち出し、かつ、ゴータ・ロード地区のパイロット事業のタイトルが「開発調整・環境保全プログラム」と定められたことで、議論は決着したという理解はできよう。しかし、ゴータ・ロード地区における観光・レクリエーション要素を含む施設の立地（例えば、農業公園）の可否を巡っては、それを商業系（都市系）の施設とみるか農業振興系の施設とみるかの解釈等を巡り、議論が再燃する可能性は残るであろう。

<sup>90</sup> RDG によれば、「パイロット事業地区として選定されたゴータ・ロード地区が将来、DG の都市拡張地域となることはない。RDG は、RDG が作成中の地域計画に立脚しないあらゆる新規開発を抑止する」、すなわち問題なし（あるいは問題は解決済み）、という。（Dr. Tounesi (f)）

<sup>91</sup> RDG が、次期 JICA 技術協力プロジェクトにおける都市・農村開発規制プログラムのパイロット事業地区として提案したのは、DG との境界のジャラマーナーアインタルマ（約 10km<sup>2</sup>）といわれるエリアである。このエリアをパイロット事業地区として採用することに DG が抵抗を示したのには 2 つの理由がある。1 つは、一般論として、DG が都市拡張地域としてマスタープラン検討中の地域に別の考え方が持ち込まれ、混乱するのを避けたいという理由である。もう 1 つは、以下のような、このエリア特有の理由である。

- DG のマスタープラン作成が済むまで、このエリアでは、どのような開発行為も計画づくりもしてはならない、ということ MoLA 大臣が決定した。そのようにマスタープラン作成中に開発やその計画づくりを凍結することになったのは、住宅開発をしたい事業者（国営企業）と、グリーンエリアを強固に保全すべきという別の機関の考えがぶつかりあった、という経緯があるためである。そういう議論のあるエリアは、パイロット事業対象に選ばない方がよい。（Mr. Ayaso(d)）

## 2-6 都市計画策定・都市開発実施に係る課題（総括）

表-5は、シリアにおける都市計画策定ならびに都市開発の実施に係る課題を抽出したものである。表中には、それらの課題とともに、各課題に対する対応策について、詳細計画策定調査で収集した情報の範囲内で記した。また、本表では、各課題やその対応策について、暫定的に、本プロジェクトで実施することとなる研修やパイロット事業のスコープで対応可能かどうかを示している。プロジェクト開始初期に、下記課題を関係者間で共有し、本プロジェクトの目標を改めて認識したうえで進めていくことが重要である。

表-5 シリアの都市計画策定・都市開発実施に係る課題（総括）

課題区分	収集情報でとらえられている課題	収集情報で示されている対応策	次期技プロでの 取り扱い（案）	左の主たる理由
			○取り扱い対象 △一部取り扱い 対象 ×取り扱い対象外	
都市計画関係法制度	複雑で分かりにくい法令体系	法体系のシンプル化（システムの抜本的見直し）	×	・既に EU-MAM が検討中。 また、技術協力プロジェクトでの扱いは困難
	法令間で整合のとれない（競合する）規定	競合する規定の調整	○	・ P/P（パイロット事業）を通じ提案可 <sup>*1</sup>
	法制度上の欠落部分の存在	欠落を補う法令の導入	○	・ P/P を通じて提案可
マスタープランの実効性	合理的なビジョンを示し、諸計画を調整する力の弱さ	科学的データ・手法に立脚する合理的なビジョンの作成	○	・ 研修、P/P（地区詳細計画づくり）を通じて技能習得支援可
	改訂の遅れによる現実的都市問題への対応力の弱さ	モニタリング・評価・改善のシステム導入	○	・ 研修、P/P（地区詳細計画の管理）を通じて導入支援可
	郊外開発のコントロール力の弱さ	新たな郊外開発の規制・誘導システムの導入	○	・ 研修、P/P（ゴータ・ロード地区）を通じて導入支援可
	計画のスコープの狭さ	スコープ拡大（都市経済/交通対策/健康/コミュニティ/景観等）	○	・ 研修、P/P（地区詳細計画づくり）を通じて認識・技能の習得支援可

都市計画の運用全般	開発事業実施者(計画立案者を含む)に対する情報開示不足	適切な情報開示の仕組みの確立	○	・研修、P/P(参加型まちづくり)を通じて認識向上・改善策導入支援可
	都市計画・開発の認定に要する時間の長さ	行政手続きの迅速化・簡素化	○	・研修、P/Pを通じて改善支援可
	都市計画・経営専門家の人材・能力不足	都市計画作成・運営能力の向上	○	・研修、P/Pを通じて行政担当者の能力改善支援可
	都市計画作成・運営ツールの不十分さ	計画基礎情報の整備 計画基準の更新 情報通信システムの活用環境整備	○	・P/Pを通じて支援可
	参加型まちづくりの適用・成功経験の乏しさ	参加型まちづくりの習得	○	・研修、P/Pを通じて習得支援可
	公共主導による都市開発運営の非効率	民間開発の導入促進(民間活用型の開発手法導入、開発関連手続き簡素化等の環境整備)	○	・研修、P/Pを通じて認識向上、民間活用手法習得の支援可
	土地政策の重要性についての認識の弱さ	不動産制度の改善とその的確な運用 土地取引の実情に応じた開発計画づくり	△ 開発計画づくり	・開発計画技術の向上は、研修、P/Pを通じて支援可 (EU-MAMが取り組む制度改善は取り扱い対象外)
	行政改革の影響等による中央と地方の役割変化の未消化	役割分担の明確化と、各行政機関の役割発揮の態勢づくり	○	・研修、P/Pを通じて支援可
都市計画専門家育成	MoLAの新組織体制の活動の不活発さ	新組織形態に見合う資源充実(人材、IT基盤等)、意識啓発等	○	・研修、P/Pを通じて支援可
	専門的レベルの達成の低さ	国際水準の都市計画専門教育の実施	○	・研修、P/Pを通じて一定程度の習得支援可
	実務能力訓練の不十分さ	実務能力研修(コミュニケーション能力を含む)	○	・研修、P/Pを通じて習得支援可

非公式居住地対策	非公式居住地の更新型再開発（収用、取り壊し、地区外移転を多用）の効果の限界	更新型に代わる修復型手法の充実と、それらの有用性への認識向上	○	・ 研修、P/P（ゴータ・ロード地区、参加型手法の適用）を通じて支援可
	非公式居住地拡大抑止力の弱さ	明確な土地利用規制の導入	○	・ 研修、P/P（ゴータ・ロード地区）を通じて導入支援可
	自然災害に脆弱な非公式居住地の多くの存在	防災対策を重視した地区整備手法の導入と整備促進	×	・ 防災対策は、技プロの枠を超える。また、既にEU-MAMが支援検討中
ダマスカス歴史的市街地整備（城壁外）	建物改修に対する、旧市街と同一の厳しい規制の適用	地区事情にあわせた規制緩和	○	・ 研修、P/P（カナワート・サウス地区）を通じて提案可
	都市・建築遺産の管理の不適切さ（文化・観光的価値減退、景観悪化等）	歴史的建造物の保全・活用 歴史的町並みの再生	○	・ 研修、P/P（同上）を通じて認識向上、事業可
	歴史的価値を重んじないM/Pに基づく事業実施の懸念	M/Pに基づく事業実施に先行した保全の取り組み開始	○	・ 研修、P/P（同上）を通じて認識向上、取り組み可
	居住地としての機能維持の難しさ	生活インフラ整備 住民による住宅修復の資金的支援	△ 生活インフラ	・ 生活インフラ整備は、P/P（同上）を通じて対応可。ただし、小規模支援
	まちづくり推進の仕掛けの弱さ	住民に対する建物改修相談センター設置	○	・ P/P（同上）を通じて設置・運営可
ゴータの保全	ゴータ内の既存建築物の取り扱い	工業系施設の域外移転 非公式居住系施設の域外移転 非公式居住系施設の合法化・改善支援	○	・ P/P（ゴータ・ロード地区）を通じて対応策の検討可
	営農環境の悪化	営農者向けのローン提供や免税措置 営農支援施設・サービスの提供 農業資源を活用した所得創出活動 農地の細分化・切り売りや不法開発の防止の規制	△ インフラ整備、規制関連	・ インフラ、規制関連は P/P（ゴータ・ロード地区）を通じて支援可（本格的な農政にかかわる部分は取り扱い対象外）

ゴータの保全	環境美化・浄化への取り組みの弱さ	環境教育や意識向上活動の定着 環境保全関連法規の的確な運用	○	・研修、P/P（両地区とも）を通じて対策の検討支援可
	観光機能・施設の取り扱い	主要道路沿い等適所への観光系施設導入 既存の観光系施設の撤去・域外移転 農業振興とレクリエーションが両立する施設の導入（伝統的 家屋の保存を含む）	○	・P/P（ゴータ・ロード地区）を通じて対応策の検討可
	参加型地域づくりの担い手探し	農業関係組織（農協的組織、農民組合）の活用 その他のミクロレベルの既存組織〔MoLA 傘下の近隣委員会、政府が関与する NGO (G-NGO)〕の活用	○	・P/P（ゴータ・ロード地区）を通じて検討可
ダマスカス首都圏固有の課題	DG と RDG で異なるダマスカス郊外整備の考え方（DG の都市拡張地域*2）	DG、RDG 双方の見解の合意形成 郊外部の保全・整備に関する新たな計画・事業スキームの導入	○ 新スキーム	・新スキームは、研修、P/P（ゴータ・ロード地区）を通じ理解促進と導入提案可
	首都圏（DMA）全体の地域計画（JICA 調査提案の DMA マスタープラン）が未承認	DG の M/P（改訂中）、RDG の地域計画（作成中）、DMA マスタープランの 3 計画間の相互調整	×	・カウンターパート 3 機関（MoLA、DG、RDG）で計画間調整が進むことを期待し、それに注視するが、技プロとは切り離して考えるのが妥当
	DMA 全体発展についての協議の場（ダマスカス評議会）が未設立	評議会の設立促進 設立までの DMA マスタープラン調査フォローアップ委員会の活用	×	・P/P 関連事項の調整の場としてフォローアップ委員会が機能することは期待するが、それは技プロと切り離して考えるのが妥当

\*1 パイロット事業の進め方には、①特例として現行法令の適用除外認定を受けて実施し、実施成果を踏まえて制度改善を提言、②現行法令の規定の枠内で工夫して実施し、その限界から改善点を提言——の 2 種類が考えられる。

\*2 RDG に位置するが法に基づき DG がマスタープランを策定できる。

## 第3章 プロジェクトの内容

### 3-1 協力の目標（アウトカム）

#### (1) 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

「地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県都市計画担当職員の都市計画の策定及び実施能力が向上する」

<指標・目標値>

1. 都市計画手法、参加型開発手法の研修を受講した都市計画担当職員の人数及び研修終了認定結果
2. 対象コミュニティのパイロット事業実施の評価結果（対象コミュニティへのアンケート調査によるパイロット事業実施前と実施後の意識や環境の変化等の結果。具体的な指標の設定は成果2で行う）

#### (2) 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

「ダマスカス県及びダマスカス郊外県で参加型手法を用いた都市計画が策定・実施されている」

<指標・目標値>

1. プロジェクトで作成された参加型都市開発ガイドラインをダマスカス県及びダマスカス郊外県が都市計画の策定・実施に利用している事実（具体的な指標の設定は成果2で行う）

### 3-2 成果（アウトプット）と活動

【成果1】本プロジェクトによる都市計画分野の課題、現況がカウンターパート機関に認識され、本プロジェクトの実施方針が確定される。

<指標>

1. プロジェクト活動実施計画書

<活動>

- 1.1 開発調査「ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査」や詳細計画策定調査の結果のレビューを行い、シリア国の都市開発分野の課題の明確化を行い、初期条件を確認する。
- 1.2 本プロジェクトで実施すべき活動を再確認し、活動を具体化させる。

【成果2】地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員が都市計画手法と参加型計画立案手法の知識を習得している。

<指標>

- 2.1 都市計画手法（GIS・社会調査等）の理解度が一定の基準を満たす。（理解度テストの実施）
- 2.2 参加型計画立案手法の理解度が一定の基準を満たす。（理解度テストの実施）

<活動>

- 2.1 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員を対象とした参加型計画立案手法と都市計画手法の研修カリキュラムを作成する。

- 2.2 都市計画手法（GIS・社会調査等）の研修を実施する。
- 2.3 参加型計画手法の研修を実施する。
- 2.4 研修参加者による研修評価を質問票などによって実施する。

【成果3】 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員が都市計画手法（策定に必要な現状調査・分析能力）を身につける。

<指標>

- 3.1 社会経済データ、統計及びGISによる分析結果
- 3.2 整理されたパイロット事業実施にかかわる法律や制度上の課題
- 3.3 パイロット事業対象地区の住民と関係者のステークホルダー分析結果

<活動>

- 3.1 対象コミュニティで現状を把握するための社会調査を行う。
- 3.2 シリア国の都市計画にかかわる法律・制度を検討する。
- 3.3 パイロット事業対象地区の関係者分析を行う。
- 3.4 パイロット事業の参加型計画及び実施の準備を行う。
  - 3.4.1 各パイロット事業の基本的な枠組みを定める。
  - 3.4.2 各パイロット事業の対象地を選定する。
  - 3.4.3 各パイロット事業について、どのように、また、どの部分に参加型アプローチを適用するかを決定する。
  - 3.4.4 各パイロット事業に必要な費用の概算を行う。

【成果4】 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員が参加型手法を身につける。

<指標>

- 4.1 パイロット事業準備委員会の設立証明書
- 4.2 パイロット事業の実施詳細計画

<活動>

- 4.1 パイロット事業実施のための住民代表を選出する。
- 4.2 現状の課題と問題を検討するために一連の参加型ワークショップを開催する。
- 4.3 パイロット事業を参加型ワークショップを通じて立案する。
- 4.4 パイロット事業の実施詳細計画を参加型で作成する。

【成果5】 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員のプロジェクトモニタリング&評価能力が向上する。

<指標>

- 5.1 モニタリング&評価手法の理解度が一定の基準を満たす。（理解度テストの実施）
- 5.2 合意されたプロジェクトモニタリングの方法（モニタリング用のデータの内容、収集方法、達成基準等）

<活動>

- 5.1 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県職員を対象にプロジェクトモニタリングと評価手法の研修カリキュラムを作成する。
- 5.2 プロジェクトモニタリングと評価手法の研修を実施する。
- 5.3 研修参加者による研修評価を質問票などによって実施する。

【成果6】パイロット事業の経験及び知識が整理され、共有される。

<指標>

- 6.1 パイロット事業が住民や他の関係者との協働で定期的にモニターされる。
- 6.2 パイロット事業評価に必要なデータが収集されている。
- 6.3 パイロット事業の評価報告書が取りまとめられ公表される。
- 6.4 参加型都市計画ガイドラインがパイロット事業実施から得られた知見を基に取りまとめられる。
- 6.5 ウェブサイトが適時更新され活動の情報が提供されている。
- 6.6 ニュースレター/リーフレットが計画どおり配布されている。(配布先と部数)

<活動>

- 6.1 各パイロット事業につき実施運営の体制づくりを行う。
- 6.2 対象コミュニティの住民と関係者との定期的な協議を行いつつパイロット事業を実施する。
- 6.3 パイロット事業のモニタリングを実施する。
- 6.4 パイロット事業の評価を実施する。
- 6.5 地方自治体のための参加型都市開発ガイドラインを作成する。
- 6.6 プロジェクトのウェブサイトを立ち上げ、更新する。
- 6.7 ニュースレターを発行する。
- 6.8 リーフレットを発行する。

### 3-3 投入

(1) 日本側

1) 専門家派遣：

【長期専門家】

- ① 総括/都市・地域開発
- ② 参加型開発
- ③ 都市計画
- ④ 地区詳細計画
- ⑤ 文化・歴史建造物保護
- ⑥ 観光開発
- ⑦ 農業振興
- ⑧ 環境保全（水環境/廃棄物管理）
- ⑨ その他プロジェクト実施に必要な特定分野の専門家

- 2) 研修員受入れ：年間5名程度
- 3) 供与機材
- 4) 現地業務費支援

(2) シリア側

- 1) カウンターパートの配置
- 2) プロジェクト責任者の配置
- 3) 専門家執務室、会議室他
- 4) プロジェクト実施費用
  - ・プロジェクト事務所経費（電話、インターネット等通信費、光熱費など）
  - ・プロジェクト実施経費（カウンターパートの日当等）
- 5) パイロット事業の実施費用

パイロット事業実施に係る費用は、基本的にシリア側の負担とする。事業の円滑な実施を促進するため必要不可欠と判断された場合、JICAが一部負担を検討する。

### 3-4 外部要因

- (1) 成果を達成するうえで満たされるべき外部条件
  - 1) パイロット事業実施に際し、適用される都市計画関連法や制度に大きな制約がない。
  
- (2) プロジェクト目標を達成するうえで満たされるべき外部条件
  - 1) シリア側カウンターパートの大幅な異動がない。
  - 2) 参加型開発手法が受け入れられる。
  
- (3) 上位目標を達成するうえで満たされるべき外部条件
  - 1) 都市計画実施のための予算が確保されている。

### 3-5 パイロット事業の内容、留意点

(1) パイロット事業内容選定の経緯

パイロット事業の選定にあたっては、本プロジェクトが目標とする「開発行政分野の能力向上」に資する内容であること、ダマスカス県（DG）とダマスカス郊外県（RDG）の両方に便益がある事業であることが前提となる。加えて、パイロット事業として、以下の条件を設定して検討した。

- ① パイロット事業として実施可能な規模（過大でないこと）
- ② 事業実施の緊急性
- ③ 他地区への適応が可能であるモデル性
- ④ 開発の容易性を確保するための未利用土地（空き地）の存在
- ⑤ 都市整備事業としての経済性（都市計画事業実施の経済的価値の存在）
- ⑥ 住民の（非自発的）移転が存在しないこと

JICA 開発調査で提案されているイニシアティブ及びプログラムのなかでは「カナワート歴

史地区改善プロジェクト」又は「開発調整プログラム」などが、上記の前提条件とパイロット事業としての条件を比較的よく満たすことから、以下のパイロット事業を選定した。

(2) パイロット事業の内容

【カナワート歴史地区改善プロジェクト】(カナワート・サウス地区)

1) 対象地：カナワート・サウス地区

カナワート・サウス地区は旧ダマスカス県街の南西に位置し、北を Bab Al Srijeh 道路、東を Al Darwishiyeh 道路、南を Khan AL Magariba、西を Khaled Ibn Al Waheed 道路に囲まれた約 27.7ha の地域である。そのうち、ミダンへの旧街道沿い、Bab Srijeh 通り、Tayroozhi ハمام、モスク等を含む 6.4ha が、2006 年に文化省の博物館・古代遺物局によって歴史保存地区として指定されている。

2) 対象人口：約 2,500 人

3) 地域の現状：JICA 開発調査にて詳細が調査・分析されていることから、同調査報告書を参照のこと。

4) 現状の課題

- ① 狭い道路、駐車場の不足等の交通問題
- ② ゴミ収集、下水道のサービス不足、公共スペースの不足
- ③ 不適切な建築制限による街づくり事業の停滞等

5) パイロット事業となり得る活動候補

A. まちづくりに関する集会所の確保 (まちづくりセンターの設置)

住民・関係者の参加による地域づくりを進めるうえで、関係者が集い、まちの将来像や計画について話し合うための拠点が必要となることから、集会的な役割を果たす場所として、まちづくりセンターを設置する。付帯的な機能としては、カナワート・サウス地区が有する歴史的建造物をはじめとする“まちの情報”を提供することも検討される。

センターの設置にあたっては、既存の建物を改修して活用することを想定している。具体的な候補としては、Kasr Al Hajjaj 通り沿いの登録地区に位置する建物が最有力候補としてあげられている。同建物は、JICA 開発調査のなかで提案されている建物の 1 つであり、既に DG が収用している。ただし、第 2 次調査時の聞き取りでは、延べ床面積が 400 m<sup>2</sup>と広いことに加え、歴史的建築物の 1 つであるため改修にあたっては伝統的な建材を使う必要が生じることから、改修費用は概算で高額になるのではないかとの情報があった。センターに転用する建物の選定に際しては、こうした諸条件と併せて、センターとして必要な広さ等条件を勘案することが必要である。他の候補建築物としては、現在教育省の管轄下で学校として利用されている建物があげられているが、その他に DG が既に収用し転用可能な建物があるか否かを確認し、最も適した建築物を選定する必要がある。

## B. 駐車場の確保

対象地域は古い街並みが続き建築物が密集する一方、道路幅員は狭く、オープンスペースが少ない地域である。商店等の荷物の積み下ろしや住民所有の車の駐車スペースが十分に確保されておらず、路上駐車が至る所に見られ、そもそも幅員の狭い道路の通行スペースは更に狭くなっているのが現状である。こうした状況の下、住環境を改善するとともに、その副次的な効果として観光客のアクセスを向上させるため、駐車場確保の必要性がシリア側、日本側ともに認識され、パイロット事業の活動候補として合意された。

対象地域内における駐車場への転用可能な土地（場所）については、既にマスタープラン作成段階において具体的に候補地が選定されている。これらの候補地は、登録地区及びバッファー地区を除く地域に点在している。

## C. 交通マネジメントの改善

住民の住環境改善及び来街者の利便向上を目的とし、時間帯による車両通行規制、歩行者天国の設置などによる交通マネジメントを改善する必要性が認識され、パイロット事業の活動候補として合意された。現在、カナワート・サウス地区においては、一方通行も含め交通マネジメントに類するものは全く行われておらず、本プロジェクトにおいて実施されれば、一定程度の成果は確実に得られるものと見込まれる。

交通規制に関しては、シリア国においては一般には内務省（Ministry of Interior）下の交通警察の所管であるが、DG においては DG 知事に強い管轄権限が付与されており、DG 内のすべての関連部署はもとより、各中央省庁の支所も併せた会合が知事により召集され、最終的な命令権限も DG 知事が有しているとのことである。交通分野については特に DG 知事の権限が強いことから、交通マネジメントに関するパイロット事業を実施するに際しては、DG 知事の承認により活動実施が可能とのことであった。

## D. 歴史的建造物のマーキング

カナワート・サウス地区には、歴史的に高い価値のある建造物が数多く存在していることから、住民や関係者の保存意識を高め、生活環境のなかに歴史を回復させることを目的として、住民参加型により地区内の歴史的建造物とその価値を発見・確認し、リストアップ、マッピングする活動を実施することで双方合意した。個々の建物の歴史や価値について学び、自らの目で現状を確認していく過程を通じて、住民の建物、街に対する愛着が深まることが期待され、愛着が深まることで住民の居住継続と建物の修復を促進し、結果として、街全体の歴史的価値の保全につながることを期待される。

類似の活動については、オールド・ダマスカス（城壁内）において EU-MAM が既に実施していることから、本パイロット事業の実施に際して参考となろう。

## E. 観光拠点としての建物の改修・活用

上記D. に記載のとおり、対象地域内には歴史的建造物が多々あり、そのうちの一部、非常に歴史的価値の高い建物については登録・保全の方向で対処する一方、残りの建造物については改修し、例えば伝統的な手工芸品を販売する土産物店として、また、ホテ

ルやレストランとしての活用を検討していくことにより、観光的要素の当該地区への導入を図っていくことで、シリア側、日本側の間で合意した。

本活動の目的は、観光拠点の創出ではなく、第一義的には既存の居住者の生活環境改善である。歴史的価値のある建物の多くは老朽化が進んでおり、住み続けるためには改修が必要であるが、一方で改修には少なからぬ費用がかかることから、こうした建物を手放し他地域への移住を検討する住民が少なくない現状を考慮し、建物改修により何らかの副収入を得る道筋をつける可能性を模索する必要がある。当該地区は旧市街（オールド・ダマスカス）に隣接しており、観光客の徒歩圏内に位置していることから、観光的要素が導入できる可能性が高い。こうした活動を通じて住民の収入が向上し、建物の改修費用が捻出できるようになれば、結果として既存の住民が住み続けられ、街全体の歴史的価値が保全されることを期待するものである。

#### F. 道路（公共）空間の整備

既述のとおり、対象地域は道路幅員が狭く、道路に沿ったオープンスペースも少ない。こうしたなか、住民の居住環境の改善を目的とした街路の整備の必要性が認識され、パイロット事業の活動候補としてシリア側、日本側の間で合意された。

具体的には、道路の舗装、小規模公園の設置などが考えられる。このほか、小規模公共施設の整備なども必要に応じて検討していくこととする。

#### G. その他、適切と考えられる活動

第2次調査においては、上記6つの活動候補について、シリア側、日本側の間で合意されたが、本プロジェクト開始後、現況調査を実施していく過程で、あるいは、住民や関係者との話し合いを経ていく過程で新たに必要と判断される活動が出てくる可能性がある。そうした場合には、シリア側、日本側の間で十分に検討し、適切と判断された場合には、パイロット事業として実施されることとなる。

### 6) 実施体制

地方自治省（MoLA）を監督機関とし、DGが実施機関として活動する。RDGは関与機関として参加する。

#### 【ゴータ・ロード拡張地区プロジェクト】

- 1) 対象地：DGとRDGの東部の境界から、バラダ川の支流に沿って南東に広がる約710haの地域である。ゴータ・ロード（Al Ghouta Road）沿いに、東西にはAl KabbasからJisreen、南北には、北はAin Tarma、Kafar Batna及びJisreen、南はMlaihaに及ぶ地区であり、ゴータ・ロードの北側一帯に位置する。同地域には、バラダ川水系を有している。
- 2) 対象人口：当該地域においては、基本的には開発・建築行為が禁止されていることから、既存の居住者はすべて不法居住者である。そのため、正確な人口は第2次調査時点においては把握されていないが、おおむね300人程度と見込まれている（パイロット事業対象地域周辺の人口を含む行政区人口は、約30万人）。

3) 地域の現状：同地域一帯は、DG のマスタープラン地域及び拡張予定地域外にある農業・緑地地域であり、基本的に開発・建築行為が禁止されている区域である。現在、土地の約70%が農業に利用されており、櫛、果樹及び夏野菜の栽培などが行われている。このほか、10%がレクリエーション施設（ピクニック場、レストランなど）、10%が工場〔野菜の冷却・包装工場、硫酸塩製造工場（国営）、医薬品工場（国営）、大理石の加工場など〕、残りの10%が不法居住地区となっている。

不法建築物（家屋）については、3～4階建てのものが若干あるものの、多くは1～2階建てであり、いずれも維持管理状態が劣悪なものがほとんどである。また、土地所有状況については、対象地域内のすべての土地が民間所有のものであり、国有地は全く含まれていない。土地は、周辺地区住民あるいはDG内及びJobarの住民の所有によるものである。

水資源については、飲料水は井戸水及びDGからの購入に頼っている。井戸水は、硝酸塩の濃度が高い。以前は5m程度の掘削で水が出たが、現在は20～25mの掘削が必要となっている。灌漑用水については、井戸水のほか、下水が未処理のまま使用されている。現在、バラダ川には域内の不法建築家屋からの生活廃水及び同じく不法建築による小規模事業者等からの産業廃水が未処理のまま流れ込んでいるため、バラダ川からの取水による灌漑についても、実質は下水の利用と変わらない状況である。このため、関係者のなかには土壤汚染に対する懸念も強い。

降水量については、冬期に降雨があるものの、全般的に降水量は少ない。近年は、ダマスカス及びその周辺地区には旱魃の被害が出ている。

シリアにおいても農業協同組合に類する組織があり、国の政策の実施機関としての役割、また、畜産や農業の支援（資金貸付、技術指導など）を行っている。RDG 農業部（Directorate of Agriculture）管轄下、Mlaihаの技術指導部局（Department of Extension）がKafar Batuna、Jaramana、Sheba'aで行っている技術指導が、ゴータ・ロード地区においても提供されている。

当該地区における農業の現状であるが、作柄としては、野菜、果物が主であり、灌漑用水としては井戸水及び下水が用いられている。このため、土壤汚染に対する懸念が強いことは前述のとおりである。当該地域の地質については、表土の深度は2～5m、農業に適した粘土質（agricultural clay）であり、耕作可能である。

農業の作柄、地質、灌漑普及率、降水量、農業的土地利用図等については、Ministry of Agriculture and Agrarian Reforms のRDG支所が管轄している。

#### 4) 現状の課題

- 無秩序な開発（不法建築家屋及び不法建築による小規模事業者）の進行と農地・緑地帯の消失
- インフラの欠如（下水等）、廃棄物の不適切な処理（ゴミの投棄）による住環境・自然環境の悪化
- 周辺地下水位の低下及び砂漠化の進行

5) パイロット事業となり得る活動候補

A. **地域振興センターの設置**

カナワート・サウス地区の「まちづくりセンター」と同様に、対象地域の農民、居住者、小規模事業主など関係者の参加による地域づくりを進めるにあたり、関係者が集い、地域のあり方や将来像、計画について話し合うための拠点が必要となることから、集会的な役割を果たす場所として、地域振興センターを設置する。付帯的な機能としては、農業地域、緑地としてのゴータ・ロード地区の有する性質にかんがみ、地域農民の営農継続支援を視野に入れた、例えば農業技術指導などの各種活動の実施場所として活用されることも検討される。

既述のとおり、対象地域内のすべての土地は民有地であり、同センター設置に利用できる国有地・公有地はない。しかしながら、域内に既に閉鎖が決定されている国営鉛筆工場があることから、同国営工場及びその管轄省庁との交渉により、同土地及び建物を転用できる可能性がある。土地面積、建物延べ床面積等詳細は、第2次調査においては未確認であるが、将来的に農業技術指導等の活動にも十分な広さが確保できると見込まれる。建物改修については、カナワート・サウス地区と異なり歴史的建造物ではないことから、建物の必要な部分につき比較的安価な建材等を用いた改修も可能と考えられ、候補としては大きな難点はないものと思われる。

仮に、同国営鉛筆工場の転用がかなわず、対象地域内に適切な土地が確保できない場合は、隣接する域外地域での設置も検討する。

B. **農業の活性化及びエコツーリズム**

ダマスカス近郊における貴重な緑地資源、また、農業地域としての当該地域の価値にかんがみ、DG、RDGともに同地域については農業地域・緑地としての保全をめざしている。しかしながら、シリアの農業収入は一般に非常に低く、当該地域においても例外でないため、耕作放棄地が増加している。また、当該地域はDGに隣接しており、常に開発事業者の関心が高いことから農地の売却も進んでおり、近隣地域へのDGからの都市スプロール化現象は進行している。こうした状況の下、当該地域を農業地域・緑地として保全していくためには、営農支援による農業生産性の向上はもとより、併せて、例えば農業資源や緑地を生かした形でのレクリエーションの提供、エコツーリズムの振興など、副次的な収入向上手段の検討が必要である。

現在でも、春期、アプリコットの花の季節には、ダマスカス等近郊地域から花見客の来訪が盛んである。果樹園にイスとテーブルを出し、そこで花見客が飲むお茶等の販売が副次的な収入となっている。また、夏期の夕暮れどきなどにも夕涼みに訪れる人々が多いとのことである。現在は、主にアプリコットの花の時期のみとなっているが、既存の他の農業資源を活用し、他の季節にも類似のレクリエーションを提供できる可能性があり、農民の生活向上に寄与することが期待される。例えば、果物狩りができるフルーツパークの設置などが考えられる<sup>92</sup>。

<sup>92</sup> フルーツパーク案については、シリア側関係者の間でも賛否両論あったことを付記しておく。ひとつには、同パークの設置が大規模開発をイメージさせたことによる反発があったことと思われるが、このほかに、“収穫”という行為はシリア人にとって楽しみの対象ではなく、“労働者が行うべきこと（つまり、一定程度以上の社会階級の者が行う仕事ではない、と  
(次ページへつづく)

また、農産物の販売ルートの創出・開拓による収入増支援という方法も検討事項のひとつと考えられる。近郊地域からの来訪者がある状況を生かし、例えばファーマーズマーケットの開催、花見等レクリエーションの場での農産物販売所（直販所）の設置など、来訪者をターゲットとした販売促進活動の支援は、農業収入向上に貢献するものと期待される。

このほか、当該地区で生産される農産物に付加価値をつけて販売できるよう、農産物加工面における支援なども検討の対象となろう。

#### C. 河川汚染対策

対象地域内を東西に流れ、多くの支流も有するバラダ川は、近年水量が減少している。水質についても、不法建築家屋からの生活廃水及び（合法、不法を問わず）域内で操業している事業体（工場など）からの産業廃水が未処理のまま流入していることにより、悪化している。加えて固形ゴミの放置も著しく、川の中、川岸を問わず大量の固形ゴミが散乱している状態である。しかしながら、このバラダ川は、当該地域の農業用水の水源として、また、ダマスカスへの水供給源として非常に重要な水源であり、同川の再生に対しては RDG、DG ともに必要性を強く認識している。

本パイロットプロジェクト項目においては、主にそのソフト面を取り上げ、環境（主に河川保全、廃棄物管理）に係る地元関係者の意識向上を目的としたゴミ拾い活動等を実施することで、シリア側、日本側の間で合意した。

これまでのところ、キャンペーン的にゴミ拾い活動が行われたこともあるが、いずれも一時的な効果にとどまっているとのことである。また、当該地域において学校教育における環境教育等、継続的な活動は行われていない。現状からかんがみれば、キャンペーン的な活動が大きな成果を得ていないことは明らかであることから、本パイロット事業の実施に際しては、単にゴミ拾い活動を行うだけでなく、その効果が継続するような仕掛け、工夫を検討する必要がある<sup>93</sup>。

#### D. 不法建築規制

当該地域は、ダマスカスのマスタープラン拡張予定地域外に位置し、基本的に居住家屋の建築は認められていない。今後、同地域を農地・緑地として保全していくためには、これ以上の不法建築を増やさないことが必要であり、同時に、既存の不法建築を適切に規制していくことが重要である。こうした目的の下に、本パイロット事業では、不法建築規制に関する活動を実施していくことの必要性が認識され、シリア側、日本側の間で合意が得られた。

---

いうこと)”との考えがある、という社会的要因もあるようであった。このあたりについては、パイロットプロジェクトの具体的な活動を検討する過程において、シリア側の受け止め方を十分に考慮しつつ検討していく必要がある。

<sup>93</sup> Aga Khan Foundation, Syria への聞き取りでは、「シリア人は、“河川整備は政府の仕事、自分たちの仕事ではない”という考えをもっている」というコメントがあり、意識向上アプローチの効果には疑問を呈していた。しかしながら、一般的な話として、子どもへの働きかけの重要性についての助言を得た。つまり、親の行動を変えようと思うなら、まず子どもの考え、行動を変えるようアプローチすることが重要、とのことである。また、MoLA に派遣中のシニア・ボランティア（松村氏）によれば、イスラム教の教えのなかに「家の中を清潔にきなさい」というものがあることから、シリア人も家の中は清潔に保つが、外にゴミを捨てることには抵抗がないようであり、このこともシリアの固形ゴミ問題の一因となっている可能性があることが指摘された。これらは参考情報であるが、本パイロット事業の計画に際しては、これら側面にも配慮していくことにより、適切な活動内容と実施方法への到達の手助けになる可能性もあることから、ここに付記しておく。

## ●不法居住家屋

現在、約 300 人が不法建築を行い域内に居住している見込みである。これら不法居住家屋には大きく分けて、①農繁期に寝泊まりし農作業を行うために農民が農地の中に建てたもの、②夏の別荘のようなレクリエーション目的のもの、③常時居住しているもの、の 3 種類がある。

これら不法居住家屋につき、対応策としては「相応の補障を伴う移転」と「合法化」の 2 つがあるが、RDG としてどちらの対応策をとるか、第 2 次詳細計画調査時には決めかねている様子であった。特に、当該地域が農業地域・緑地であることにかんがみると、「合法化」は必ずしも望ましい方法ではないのではないかと考えている様子であった。

いずれの対応策をとるとしても、当該事項に関しては対象となる（不法）住民との合意形成が重要となってくることから、本パイロット事業においては、住民参加型により適切な方法を模索、実施していくことが想定される。また、上記のとおり不法居住家屋には 3 種類あるが、例えば①農作業用の家屋や②レクリエーション目的の季節家屋は環境に与える負荷が相対的に低い可能性があり、状況によっては浄化槽の整備など簡易なインフラ整備により対応可能となる可能性もある。したがって、すべての不法居住家屋を一括で扱う必要性は必ずしもなく、逆に、ケースにより柔軟な対応を検討していくことが重要である。こうした側面に配慮しつつ、住民のニーズや現状における実現可能性を検討し、住民参加型で適切な対処方法を模索していくことが、本パイロット事業の重要な核となると思われる。

## ●不法建築による小規模事業体等

不法建築による小規模事業体等は、主にゴータ・ロード沿いに位置しており、廃水によるバラダ川の汚染など環境面において当該地区に負荷をかけている。RDG は、既に当該地区におけるこれら小規模事業体を地区外の工業地域に移転する方向で対応を開始しており、大きな問題は生じない見込みである。

一方、数は少ないものの、当該地域内には国営企業・工場も存在しており、小規模事業体と同様、廃水による河川汚染などの原因となっている。こちらについては、国営であること、また、規模的に大きいものが多いことなどから、RDG では対応策を決めかねている状況である。

前者については、既に対応方針が決まり実施に移っていることから、基本的には RDG 主導で実施していくこととし、必要が生じた折には本パイロット事業においても何らかの支援をしていく、ということになる。後者については、対応方針の検討段階から協力していく可能性もあろう。

## E. バラダ川支流再生のためのインフラ整備

バラダ川は、当該地域及びダマスカスの水源として非常に重要な位置を占めているが、一方で、近年は水量の減少及び水質の悪化が進み、関係者の懸念が強まっている。同川及び周辺のゴミ問題への取り組み、意識向上活動は「C. 河川汚染対策」において取り組む予定であるが、このほかに、より物理的な側面へのアプローチとして、既存の域内

建築物への浄化槽の設置や既存の下水処理場のアップグレード、処理場の新設等によるインフラ整備についても、本パイロット事業の活動として取り上げる方向でシリア側、日本側の間で合意した。

現状としては、既存の浄化槽の整備により水質の改善を図るとともに、水量の確保を図りたい、との意図がシリア側にあることを確認したが、具体的な対応策については、活動内容の検討、計画の作成の過程において検討していくこととなる。新設の処理場については、現在、RDG 全域において 56 の施設を設置する計画<sup>94</sup>があることから、この動きとの関連にも考慮しつつ進めることとなる。

#### 6) 実施体制

MoLA を監督機関とし、RDG が実施機関として活動する。DG は関与機関として参加する。

### 3-6 パイロット事業実施上の留意点

第 1 次、第 2 次調査の結果及びシリア側カウンターパート機関間の調整の結果、カナワート・サウス地区を DG のパイロット事業の候補地として、また、ゴータ・ロード地区を RDG によるパイロット事業の候補地とすることとなった。以下に、パイロット事業の策定に関する留意点を述べる。

#### (1) カナワート歴史地区改善プロジェクト（カナワート・サウス地区）

カナワート・サウス地区は、旧ダマスカス県街〔国連教育科学文化機関（UNESCO）の世界遺産として指定されている城壁に囲まれた地域〕の南西部に隣接している。ダマスカス大学の研究者ほかによれば、旧ダマスカス県街ほどの知名度はないものの、DG の古い町並みの雰囲気を残しており、歴史遺産としての価値は高い。

パイロット事業の計画及び実施にあたっては、以下の点を考慮する必要がある。

- 駐車場不足や、交通混雑等、住民の抱える問題の解決と遺産修復を両立する事業内容を検討すること。
- 歩行者に優しいアメニティ都市空間の創出に貢献する事業内容であること。
- 都市開発のモデルとして、新たな価値観を創出し、土地価値を上昇させ、プロジェクトの商業的な成功にも資する内容であること。

カナワート・サウス地区に隣接する旧ダマスカス県街では EU 地方自治行政近代化プログラム（EU-MAM）により歴史保全の活動が進められ、歩行者天国の導入、色調や材料の統一による商店街の修復、観光や歴史遺産のポイントを示す標識の設置などが進められている。

旧市街地とカナワート・サウス地区の知名度の差を考えると、旧市街と類似の活動を行っただけでは観光客をひきつけることは難しいと思われる。一方、旧市街は多くの人を訪れ、活気にあふれる半面、あわただしい印象があり、観光客が休憩をとる場所が少ないなどの課題も見受けられる。日本政府による開発援助事業として、EU やドイツ技術協力公社（GTZ）

<sup>94</sup> マレーシアの資金援助による実施ではないか、との情報があつた。いずれにせよ、第 2 次詳細計画調査時においては具体的に建設が進んでいるわけではない様子であつた。

による旧市街の「まちづくり」とは一線を画し、きめ細やかで人に優しく、ゆったりと歴史を感じられる町並みをつくりあげる方向を模索するなどの差別化が必要であると考えます。

シリアの観光省によれば、DG では、現在観光客が短期（1～2日）しか滞在しない傾向にある。その原因は、旧市街などに限られている観光スポットと宿泊施設の不足である。観光省は DG の観光客の滞在日数を延ばすために方策を講じている。カナワート・サウス地区の歴史的な町並みを保存したうえで、旧市街とのアクセスを改善するなど観光客を呼び寄せ、なおかつ緩衝地帯の設置などによって、住民の生活環境改善とを両立する可能性を示すパイロット事業の策定が求められる。

## (2) ゴータ・ロード拡張地区プロジェクト

もう1つのパイロット事業対象地域であるゴータ・ロード地区は、ジャラマーナとエイントアルの行政区に属し、DG と RDG の東部の境界からバラダ川の支流に沿って東南方向に向けて郊外に広がる緑地が対象である。

ダマスカス近郊に残された最後のまとまった緑地として、DG、RDG とともにその保全の重要性を認識している。

パイロット事業の考え方は、基本的には、都市化を制御する新しい仕組みを導入して DG の連担市街地の中、及び近傍の緑地の保全と、その周辺の農地を維持することと、これを通じて、現在住民が抱えている住環境の悪化の改善を図ることである。

同地区の開発については、RDG のパイロット事業の対象地域となる。DG との境界に位置するが、第2次詳細計画調査時において同地区には DG のマスタープラン拡張予定地域は含まないことが確認されており、純粋に農地・緑地保全のパイロット事業として実施できることが明らかとなっている。ちなみに、DG の関係者からの聞き取りでは、当該のマスタープランでは、特に公共交通機関の強化と中心部の高密度化による都市開発のシナリオが描かれるものと予想されるが、緑地の開発規制による保全も方針として組み込まれるということであり、RDG によるパイロット事業の提案と大きな方向性の違いはないといえる。

同地区をパイロット事業の候補地として含めることは、第1次調査後にシリア側から正式に提案された経緯もあり、社会経済データをはじめとする情報の収集が必ずしも十分に行っていない。また、RDG によると、同地区に関するデータは整備されていないとのことであり、本プロジェクトのなかで社会調査等を行うことにより順次整備していく予定である。今後、データを収集して分析を行うなかで現状を把握し、その結果をシリア側と共有し、現実的で効果の高いパイロット事業の構想をつくりあげていくことが必要である。

## (3) 参加型アプローチ適用に際しての留意点

本プロジェクトにおいては、パイロット事業の計画及び実施に際し、基本的に住民及び関係者の参加の下に行うことが基本コンセプトとして設定されている。一方、シリア国における参加型アプローチの適用は、事例はあるものの広く一般的に実施されているわけではなく、依然として限定的な適用にとどまっている。本プロジェクトの計画段階においても、JICA 開発調査において若干の経験があるものの、カウンターパート機関である MoLA、DG 及び RDG の都市計画担当者は、参加型アプローチを採用して事業を計画・実施した経験は皆無に等しいことが指摘されている。また、シリアの国情にかんがみると、参加型アプローチを適用し

一定程度の成果を得るためには、いくつかの留意点をあげておく必要があると考えられる。

第2次調査においては、シリアにおける参加型アプローチ適用の経験及び教訓につき、アガ・ハーン財団、EU-MAM 及び GTZ にそれぞれヒアリングを行った。これら聞き取り結果に基づき、留意点を記載する。

#### ① 参加者の選定主体及びプロセス

参加型アプローチの適用における第一歩であり、結果の成否に影響する非常に重要なステップに、参加者の選定がある。参加型、といっても実態は様々であり、広く公募で参加者を募る場合もあれば、事業主体となる自治体主導で選定・依頼する場合もある。後者の場合、行政とスタンスを同じにする組織・機関のみが選定され、成果に偏りが生じ問題となることもしばしばであり、日本においても同様の経験が多数ある。

シリアにおいても同様の問題が生じる可能性があることが、EU-MAM 及び GTZ の経験より明らかになっている。参加者の選定を含むすべてのプロセスは、基本的に行政抜きでは成立せず、いわば「行政主導の (controlled) 参加型計画・実施」となるが、ここで重要なのは、行政を選定主体に据えるとともに、選定のプロセス、選定候補者の検討等については、行政 (カウンターパート) とプロジェクト専門家が緊密に協力・連携し、適切な助言、方向修正を行っていくことである。こうしたことで、より幅広く、重要なステークホルダーの参加を確保していくことが可能となることから、十分配慮が必要である。

#### ② 地域住民との間の媒介者・組織 (intermediary)

県レベルの行政官をカウンターパートとする本プロジェクトにおいては、パイロット事業の計画・実施において地域密着型の活動を行うに際して、カウンターパートがすべてを実施することは現実的でないと思われる。そうした際、プロジェクトと地域住民を結ぶ媒介者・組織 (intermediary) が必要となり、本プロジェクトにおいても住民代表から成る地域組織を設置する予定となっている。

アガ・ハーン財団によると、シリアにおいても地域密着型の活動を行う半官半民的性質をもつ組織がいくつかあり、そうした既存の組織を、必要に応じて改善しつつ活用していくことが効果的であるとのことである。具体的には、下記のような組織があげられた。

##### ●Village Development Committee

シリア全土にある。同コミッティは村落開発活動を実施している、住民代表から成る組織である。

##### ●Women's Federation

シリア全土にある。女性のエンパワーメント活動を行っており女性へのアクセスがある。一方で政府とも直接アクセスをもっている。同組織の長所としては、「女性へのアクセス (outreaching)」、「政府からの許可取得が容易であること」及び「幅広いネットワーク」である。また、正式に設置され長い歴史のある組織であることから、活動の持続性が確保できることも強みである。

#### ●Neighbourhood Committee

MoLA の下に設置されており、村民の代表で構成されている。シリア全土にある。行政サービス面における活動を実施している。同組織の有するネットワークを活用することにより、より効果的な住民へのアクセスが確保できる。

#### ●Agricultural Cooperation

農業省の管轄下に設置されている。農業に関する技術支援を行っている。シリア全土にある。

いずれも村レベルの住民を代表する組織である一方で、中央省庁の下部機関としての性質も併せもち、必要な場合は政府機関への働きかけも行うことができるのがメリットである。また、地域の現状に詳しく、実情に応じた事業計画・実施が可能になることもメリットのひとつとしてあげられる。一方、デメリットとしては、「お役所的(bureaucratic)な手続きを要求される」、「現場で得られた教訓を実際に適用するに際して、時に融通性に欠ける」、「前例と異なる事柄の実施に際し、融通性に欠ける」などがあげられている。

上記のようなメリット、デメリットと各パイロット事業の内容等を勘案しつつ、これら既存組織の活用を検討していくことも有効であると思われる。

### ③ 女性と子どもへの注目

シリアにおいて地域密着型の事業を行う際には、女性と子どもの参加を得ることが非常に重要であるとのことである。女性は、教育の有無にかかわらず、「これは良い」と認識した事柄・方法を生活レベルに取り込む主体であり、必要とあらば配偶者(夫)の意識改革を先導するのみでなく、子どもの教育にも大きな影響力を有していることから、将来的な社会の担い手である子どもの意識を醸成するという重要な役割を担っている。常に状況改善へのリーダーシップを発揮することから、女性の参加、意識改革は、事業の成否に重大な影響を及ぼすとのことである。

一方、子どもについてもその参加は重要である。一般に、子どもは大人よりも正直で、情報源としては大変貴重である。大人は、体面や恥の概念があり、家庭内の恥となるような情報は秘匿する傾向があるが、子どもからは比較的適切な情報が得られることが多い。また、子どももコミュニティの構成員であり、子どもの視点からまちのあり方を検討することも、非常に有益である。

これらのことより、参加型アプローチの適用に際しては、女性及び子どもの参加を得、彼らの意見、ニーズを事業内容や実施方法に盛り込んでいくことが重要であるといえる。

### ④ 対象地域の設定

各パイロット事業の計画・実施に際しては、社会調査結果他に基づき基本的な枠組み及び参加型アプローチの適用範囲・方法を検討していくことになるが、関係者の参加による活動については、地理的な対象地域の範囲は、小規模なものとするのが望ましい。パイロット事業の内容によっては、カナワート・サウス地区及びゴータ・ロード地区のそれぞれ全域を対象とすべきケースが生じる可能性もあるが、こうした場合を除き、具体的に事業を動かす地理的範囲をある程度限定し、その地域でじっくりと、地域密着型で活動を実施していくことが、成果を得ていくためには重要であると考えられることか

ら、十分留意していく必要があると思われる。

⑤ 活動の持続性維持のための方策

パイロット事業の実施に際しては、現状を改善するとともに、将来的な活動の持続性維持の方策についても、併せて検討していくことが重要である。カナワート・サウス地区については、建物を適切な方法で改修することが必要であり、それを可能とする費用の捻出が不可欠である。ゴータ・ロード地区については、農地・緑地を保全していくためには、営農継続支援による農民の所得向上がキーとなる。これらのことは、既に各パイロット事業の基本的な考え方（コンセプト）及び活動内容に含まれているが、計画・実施プロセスにおいては十分に留意する必要がある。

⑥ 支援終了への道のり（strategy）の検討

地域密着型の活動を実施するに際しては、支援をどのように終了させるか、その道のり/戦略（Strategy）についても事前に検討しておくことが重要である。シリア人は、これまでの歴史的経緯により政府への依存心が高くなっており、つまり、自分の力で状況を改善しようという意欲が比較的弱いとの情報が得られている。こうした状況の下、活動を成功させ、支援を終了させ、人々が自立していくための道のりを準備しておくことは必要不可欠であり、これがなければ将来的な自立発展は望めない。

具体的には、例えば、小規模な事例を通じて、どのような活動をすればどのような変化やインパクトが得られるのか、といったことを具体的に人々に示していくことが効果的である。また、子どもからの情報や子どもの意識向上を重視していく、といった方法も有効であるとのことであり、各パイロット事業の計画・実施に際しても配慮していくことが望ましい。

## 第4章 評価5項目による評価結果

### 4-1 妥当性

本プロジェクトの実施の妥当性は高いものと判断する。

#### (1) シリア社会のニーズとの整合性

シリアでは、都市計画を策定する段階において、人材や経験の不足により、ほぼ丸投げの形で外部への委託による作業が行われているため、自治体やコミュニティ、住民の将来に対する展望・目標・戦略の視点が欠けた計画に基づく乱開発が進行している。

さらに、都市開発を実施する段階においても、行政直轄によるトップダウン型で行われているが、公的資金への依存と管理能力の不足によって事業の実施が遅延していること、また、住民と合意形成を図りながら計画を策定、実施していく知識・ノウハウ・経験に乏しいなどの課題を抱えている。

本プロジェクトは、これらの課題を改善する手段のひとつとして、ダマスカス首都圏の都市計画を担う地方自治省（MoLA）、ダマスカス県（DG）及びダマスカス郊外県（RDG）の都市計画担当部署の職員を対象に、都市計画にかかわる行政能力の向上を目的に実施するものである。そのため、都市計画担当部署の業務遂行上のニーズに直接的に合致し、将来のダマスカス首都圏の都市住環境問題の改善につながる住民のニーズにも合致している。

#### (2) シリアの開発政策との整合性

シリアの第10次5ヵ年計画では、各自治体の都市詳細計画を策定し、各種都市基盤整備事業を実施していくことを述べている。

さらに、5ヵ年計画の第25章（分権化とコミュニティ開発）では、コミュニティ開発の戦略として国、NGO、民間セクター、研究機関等、様々な関係者による住民参加メカニズムの構築と活性化が謳われており、開発の準備段階から、実施、フォローアップ、評価までを住民参加のメカニズムを通じて行うことの重要性が述べられており、コミュニティ開発の計画策定と実施の促進を図るとしている。本プロジェクトは活動の中核であるパイロット事業の準備、計画、実施、評価のすべての段階を住民参加で行うことを理念とし、RDGを含むダマスカス首都圏の都市開発能力にかかわる行政能力の向上を図るものであることから、シリアの開発政策との整合性は極めて高い。

#### (3) わが国の援助方針との整合性

平成18年8月のJICA国別事業実施計画では、4つの援助重点分野（①社会・経済システムの近代化、②水資源管理及び効率的利用、③社会サービスの拡充、④環境保全）を設定している。社会・経済システムの近代化では、土地利用計画策定、都市交通システム改善、公共サービス向上、都市機能向上などを含むダマスカス首都圏都市基盤整備が含まれている。

### 4-2 有効性

プロジェクト目標の達成の可能性は十分にあると思われる。

本プロジェクトの成果は以下の6つの成果を段階的に達成することにより、プロジェクト目標

が達成される構造となっている。

- ① 本プロジェクトによる都市計画分野の課題、現況がカウンターパート機関に認識され、本プロジェクトの実施方針が確定される。
- ② 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員が都市計画手法と参加型計画立案手法の知識を習得している。
- ③ 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員が都市計画手法（策定に必要な現状調査・分析能力）を身につける。
- ④ 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員が参加型手法を身につける。
- ⑤ 地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県の職員のプロジェクトモニタリング&評価能力が向上する。
- ⑥ パイロット事業の経験及び知識が整理され、共有される。

成果①のなかで、「都市計画分野の課題、現況がカウンターパート機関に認識され、本プロジェクトの実施方針」を確定し、それに基づきその他成果を達成するための活動を実施することになる。よって、プロジェクトの初期の段階で本プロジェクトの実施方針を綿密に策定するという成果①の達成を条件として、他の成果の達成及びプロジェクト目標の達成を見込むことができる。

成果②に関連する活動では、MoLA、DG、RDGの都市計画を担当する行政官が、都市計画ならびに参加型計画手法について研修やセミナーで知識を習得する。その後、成果③の活動のなかで、パイロット事業対象地について実施する現況調査と関係者分析を通じて知識を活用し定着を図る。また、パイロット事業計画の策定のために実施する成果④の活動にて、手法の活用による定着を図ることを想定している。

成果⑤にかかわる活動では、シリア側のカウンターパートが研修によってプロジェクトのモニタリング&評価手法を学び、成果⑥にかかわる活動であるパイロット事業実施をモニタリングし、評価を行うなかで、その知識を活用し、都市計画事業の管理能力を高めていけるように組み立てられている。

さらに、成果⑤にかかわる活動として計画されているパイロット事業結果、提言、教訓の取りまとめ、ガイドラインの作成は、その作業自体がカウンターパート自身の都市計画・行政能力の知識の定着と能力向上に役立つだけでなく、上位目標の達成（参加型都市計画の他自治体への技術普及）にも有効である。

また成果⑥では、参加型開発の主旨にのっとりプロジェクトにかかわる情報を積極的に公開、発信していくこととしている。

これらの活動、成果、プロジェクト目標の間の「手段と目的」の関係は、論理的であり実現性も高いと思われる。

本プロジェクトは、住民参加型で実施することを基本としているが、関係者との合意形成に至る過程については、不確定要素も含まれており、いままで類似の業務経験をもたないシリア国カウンターパートにとっては挑戦的な内容であるともいえる。

しかし、本案件のカウンターパート機関であり、先に行われた JICA 開発調査でも、カウンターパート機関として参加し、調査業務の遂行に十分な貢献をみせた MoLA、DG、RDG の 3 者は、本案件への参加による行政官の更なる能力向上に高い期待を寄せていることと、上で述べたように、プロジェクトの活動内容とプロジェクト目標達成に至る組み立てが適切になされていること

を勘案し、プロジェクト目標の達成の可能性は十分にあるものと判断する。

なお、本プロジェクトの実施を通じて育成されたカウンターパートが大幅に異動する事態が生じた場合、組織としての能力向上を担保することが困難になると考えられるため、「シリア側カウンターパートの大幅な異動がない」ことをプロジェクト目標達成に必要な外部条件として設定した。

#### 4-3 効率性

プロジェクトの効率性は高いものと思われる。

効率性は、投入がどの程度成果に結びついたか、すなわち、成果の達成状況（見込み）と投入の適否（質・量・タイミング）の比較で判断する。

本プロジェクトの場合、パイロット事業の実践と研修・セミナーを組み合わせて都市計画行政官の都市計画・行政の力の向上を図るものである。学びと実践の両者から成る活動のあり方は能力向上に理想的なものであり、投入から活動の実施を経て成果が実現する可能性は高いと見込まれる。

一方、投入量については、本プロジェクトは、シリア側カウンターパートの主体で実施されることを旨とし、その活動を、日本人専門家がいわゆる「シャトル型」で支援する形態である。このため、投入量は過不足なく、必要十分なものとなる。パイロットプロジェクトの実施費用についても、基本的にシリア側の負担で実施することを基本方針としている。また、高額の機材供与が予定されていない。

また、シリア側のリソースとして、シリア国内の研究機関（ダマスカス大学など）との連携（関係者会議として参加）を予定しており、情報の入手や意見を広く求めることでプロジェクトの成果の質の向上につながることも期待される。

これらを勘案し、効率性は高いものと判断する。

#### 4-4 インパクト

上位目標が達成される可能性は高い。制度、組織面で正のインパクトが見込まれる。

##### (1) 上位目標の達成見込み

上位目標「ダマスカス首都圏で参加型手法を用いた都市計画が策定・実施されている」は、本プロジェクトで能力を向上させた MoLA、DG、RDG の都市計画担当の行政官が中心となり、両県における他の都市計画関連事業に適用するとともに、その知見をダマスカス首都圏の他の自治体に移転・普及していくことで十分に達成が見込まれる内容である。なお、他の自治体への技術移転については、本プロジェクトの活動には含まれず、シリア側が本プロジェクトを踏まえて実施するものであることから、「地方自治省、ダマスカス県、ダマスカス郊外県からダマスカス首都圏の自治体への技術移転が行われる」を上位目標の外部条件として設定した。

また、計画策定及び実施に必要な予算が各自治体で確保できなければ、実際に事業を運営することは困難となり、実現可能性が減少することから、「都市計画実施のための予算が確保されている」を上位目標の外部条件として設定した。シリアは、第10次開発5ヵ年計画で国土としてバランスのとれた持続可能な開発をめざし、自治体の都市開発行政能力向上を重要

視していることから、予算確保に対しては、政策的な支援を受ける可能性は高い。

また、都市計画に関する能力が十分備わったスタッフが自治体にいない場合、技術的支援等を各県から受けることができ、DG や RDG はかかる申請に基づき、自治体に対して技術的支援を行う。かかる仕組みが存在するため、技術的支援の要請があった場合は、参加型手法ガイドラインに基づく都市計画の策定や事業の実施を、各自治体と行うことにより、普及に寄与することが考えられる。

## (2) パイロット事業実施による都市住環境改善のインパクト

現段階において想定しているパイロット事業は、①歴史保存地区に指定されている地区において、その歴史的建造物を保護しながら、住民を含む関係者と合意形成を図り、都市開発事業を実施していくこと、②都市のスプロール化が進んでいる地区において、緑地を保全し、農地を維持しながら都市開発事業を行っていく、の2つを想定している。

- ① シリアにおいて、保存すべき遺跡・文化財は、国連教育科学文化機関（UNESCO）世界文化遺産に登録されている旧市街のみならず、カシオン山麓から旧市街南方の旧街道沿いにも多く広がっており、観光開発のポテンシャルを高く有している。
- ② しかし、シリアは、文化的・観光的に価値がある遺跡の管理が不適切であること、そのために都市景観が悪化している等の課題を抱えている。本プロジェクトは、同地区の一部において、歴史遺産地区を保全しつつ観光開発を行い、かつ、そこに居住する住民の住環境の改善も含めたパイロット事業を実施するため、シリア国全体において、どのように歴史遺産地区を保全していくべきか、カウンターパート機関とともに、シリア国行政、住民側に対し実際に示していくことができる。また、同地区は、他の歴史遺産地区にも適用できる汎用性が高いため、全体として正の高いインパクトが見込まれる。
- ③ シリアでは、首都である DG が既に飽和的な人口過密状態にあるなかで、その周辺地域から構成される RDG においても都市化が急速に進んでおり、都市のスプロール化が深刻化している。同地区は、同じようにスプロール化が進んでいる郊外の地区の1つである。本プロジェクトでは、都市化を制御する新しい仕組みを導入し、DG の緑地を保全し、農地を維持するための事業をパイロット的に実施するものであり、他のスプロール化が進む郊外の地区への適用可能性が高いことから、全体として高い正のインパクトが見込まれる。

## (3) 他のインパクト

参加型手法による都市計画の策定と実施は、シリアではほとんど前例がない。パイロット事業の実施により、技術的な経験の蓄積だけでなく、制度上の課題の明確化、改定への提言がなされるであろう。本プロジェクトでの活動を通じ、従来必ずしも十分でなかった効率的な都市開発行政のための自治体の都市開発行政組織のあり方に対する問題意識の向上など、多くのインパクトが見込まれる。特に、DG と RDG が連携して都市開発事業を実施してきた経験は、これまであまり蓄積されてこなかった。そのため、本プロジェクトは、歴史保全地区やゴータ・ロード地区のパイロット事業の経験や教訓を互いに共有し、ガイドラインを共に策定していくことを活動に組み込んでいるため、シリア国行政側に対しても正のインパクトが見込まれる。

#### 4-5 自立発展性

以下の理由から、本案件の自立発展性の見込みは十分にあると判断する。

##### (1) 政策的な支援

「妥当性」の項で述べたように、本プロジェクトは、シリア国の第10次開発5ヵ年計画と非常に高い整合性を有しており、プロジェクトの協力期間の終了後も、国の政策的な支援を継続して受けることが期待される。

##### (2) オーナーシップ

開発調査で提言された内容の実現へ向けたダマスカス評議会の設置準備や、MoLAの本案件に対する対応状況から、シリア側の本プロジェクトに対するオーナーシップは高いと思われる。

##### (3) 技術の定着と普及

技術移転の対象となるMoLA、DG、RDGのカウンターパートは、研修とパイロット事業への参加によって都市計画・行政能力を向上させることが見込まれる。また、本案件実施を通じて取りまとめられる予定の「参加型都市計画ガイドライン」は、パイロット事業実施の経験に裏づけられた実践的内容を盛り込むことをめざしているため、他の自治体の都市計画担当者にも有効な指針の普及教材として用いられると期待される。ダマスカス首都圏の各自治体で、都市開発の予算の確保がなされれば、能力を向上させた行政官を中心に、協力期間終了後もプロジェクト活動が発展的、継続的に行われる見込みは十分にある。都市開発の阻害要因のひとつとされる関連法規や制度上の課題についてもプロジェクトで検証し、必要に応じて改定への提言を行うことが活動に含まれている。時間は要するであろうが、このような活動も、プロジェクトの自立発展性を高めることに寄与すると考えられる。ダマスカス首都圏の他の自治体の都市計画担当者に向けた普及の仕組みを検証・検討し、実際に普及活動を試験的に実施してみることも、技術面の自立発展性を高めるためには有効と思われる。

##### (4) 資金面における自立発展性

本プロジェクトにおけるパイロット事業実施費用については、基本的にシリア側が負担することで合意がなされており、第2次詳細計画調査時には予算確保のためのスケジュール検討などが話題にのぼるなど、資金面の手配についてもシリア側関係機関の主体的な姿勢が見られることから、プロジェクトの実施を通じて、類似のアプローチによる事業実施の必要性を強く認識できれば、シリア側が主体となって予算を獲得し、自立的に発展していける見込みが十分にあると判断された。

#### 4-6 結論

本プロジェクトは、ダマスカス首都圏の都市計画を担うMoLAと自治体の都市計画担当部署の職員を対象に、都市計画にかかわる行政能力の向上を目的に実施するものである。評価5項目による評価はすべての項目で高い評価結果となった。

(1) 妥当性

プロジェクト目標は、シリア国社会のニーズ、開発政策ならびにわが国の援助政策のいずれとも整合性を有しており、実施の妥当性は高い。

(2) 有効性

知識の習得を実践で定着させるプロジェクトの構成となっており、シリア側カウンターパートの都市計画にかかわる行政能力の向上を効果的にもたらすと考えられ、プロジェクト目標の達成可能性、すなわち有効性は高い。

(3) 効率性

いわゆる「シャトル型」で行うことを想定しているため、日本側の人的な投入は適切なものとなり、パイロット事業費の負担についても原則的にシリア側の負担としていること等の理由から、効率性は高い。

(4) インパクト

シリア国政府の開発政策との整合性が高いことから、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）に示された外部条件である技術の普及に要する予算確保には政策上の支援が見込まれる。したがって、プロジェクトの実施によりカウンターパート機関の行政官が十分な能力を身につけることにより、上位目標の達成の可能性は十分にあると見込まれる。パイロット事業の実施により都市住環境の改善という直接的なインパクトに加えて、制度上の課題の明確化、改定への提言が期待される。

(5) 自立発展性

本プロジェクトがシリア国の開発政策と高い整合性をもっていること、シリア側のオーナーシップが高いこと、プロジェクト実施による行政能力の向上と普及の可能性が高いことから、自立発展性の見込みは十分にあると期待される。

以上の分析結果から、ダマスカス首都圏の都市問題の解決の手段として、プロジェクトの早期の実施が望まれる。

## 第5章 その他

### 5-1 ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査の提言への取り組み状況

#### (1) マスタープランの採用に向けた検討状況

マスタープランの承認については、首相、各関係機関を含め協議中である。現在は、テクニカルな観点からの議論の最中であり、今後は、ダマスカス県 (DG)、ダマスカス郊外県 (RDG) による、更に詳細なテクニカルな課題についての検討を経て、国が法的な承認手続きに入り、採用に至るという手順になる。DG、RDG のうち、このプロセスで重要な鍵を握るのは DG である。まず DG がダマスカス首都圏 (DMA) マスタープラン案の採用を承認したのち、DG が当該プランの採用を県に提案し、それを受けて RDG が管轄下の自治体に回覧し、意見を取りまとめコメントするというのが法にのっとり続きとなる。

承認までには少し時間を要するとの見解がある。それは、現在、DG のマスタープラン、RDG の地域計画の2つの計画づくりが進行中<sup>95</sup>のためである。それらが出揃ったあとに、ダマスカス首都圏全体像がどうあるべきかが議論になり、その際に JICA 開発調査で提案された DMA マスタープランを軸に全体像の検討が行われる。2009 年中にはこれら3つの計画の間の調整が行える見通しであるという<sup>96</sup>。

#### (2) ダマスカス首都圏評議会の設立準備の状況

ダマスカス首都圏評議会についても、地方自治省 (MoLA) と DG の間で、今後、詳細について話し合いが行われることになっている。

このため、本評議会については、近いうちに設立に向けた実務的な段階に進む見通しであるとの見方がある一方で、設立には相当の時間を要するとの見通しもある。設立に時間を要するとの見方は、現在検討中の地域計画法案との関係がある。この法案が成立すれば、それがダマスカス首都圏評議会設立の根拠法になるが、実際の法制定には様々なプロセスを必要とし、それに要する時間が一定期間かかるという見方である。

地域計画法案が成立するまでは、MoLA、DG、RDG をメンバーとして設置されている JICA 開発調査のフォローアップ委員会が、首都圏が直面する課題への対応や、本技術協力プロジェクトの作業を促す役割を果たしていくとみられている<sup>97</sup>。

#### (3) 提案プログラムへの取り組み状況

##### ① ダマスカス県 (DG) の取り組み：カブーン (Qaboun) 非公式居住区

JICA の DMA マスタープラン調査では、ダマスカス県内のカブーン非公式居住区について、以下の観点から詳細な計画を作成した<sup>98</sup>。

- 2004 年の法令 46 号にのっとり公式化し、市の都市構造に組み込んで公式の居住

<sup>95</sup> DG のマスタープランは、レバノンのコンサルタント会社が立案中である (計画対象地域は現在の市域よりも広い)。RDG の地域計画は、作成に向け国営コンサルタント会社 (GCEC) と契約済みである。

<sup>96</sup> 2008 年 12 月現在の情報として「市のマスタープランはあと 400 日ほどで作成見込みであり、ルーラルダマスカスの地域計画も約 1 年でできる見通しである」。(Mr. Ayaso(a))

<sup>97</sup> 現に、フォローアップ委員会では、DG が作成した詳細マスタープランについて、DG と RDG、MoLA の 3 者で協議するようなことも行われている。(Mr. Ayaso(b))

<sup>98</sup> シリアカウンターパートチームと共に、①カブーン (Qaboun) 非公式居住区、②カナワート (Qanawat) 都市遺産地区、③カタナ (Qatana) 新都市——の性格の異なる 3 カ所を、詳細な計画の対象地区として選定した。(レックス・八千代 2008)

区と同水準の居住条件を実現する。

- 参加型アプローチを適用して公式化を図る。
- 住宅の改善と共に公共施設を改善し、近隣住民に対してもより良いサービスを提供する。

このようにカブーン地区は、住宅地として整備するというのが JICA 開発調査における提案であった。それに対し、DG は、下記のとおり異なる開発戦略を打ち出し、既に事業化に着手している。

- DMA マスタープラン調査当時と市の開発戦略が変わり、カブーンを住宅地区として整備することはその方針に合わない。市の北の玄関口として、新しい機能を有する地区として整備したいというのが新たな方針である<sup>99</sup>。将来のダマスカスは、農業や工業でなく、政治、行政、観光など、首都にふさわしい機能を備えるべきだという方針が、その背景にある。
- カブーン地区はホムス方面と DG を結ぶ幹線道路上にあり、カブーン地区の一部、ならびに幹線道路を挟んだカブーン地区の反対側は工業ゾーンである。北の玄関口としての整備にあたり、幹線道路の両サイドは、工業ゾーンから商業・観光地区に転換したい。DG の玄関口での人口増加圧力を低下させたいという考え方もある。既に沿道の小規模な工場・作業場の移転を進めている。
- ただし、カブーン地区の土地利用がすべて商業・観光系になることは想定していない。商業・観光・住宅とのミックスにすることがよいと考えており、一部の住民はこの地区に残ることができる。

以上の方針転換に基づいて、DG は、本技術協力プロジェクトの実施において、カブーン以外の非公式居住地の整備をパイロットプロジェクトとして実施したいとの希望を、調査団滞在中、一貫して表明し続けた<sup>100</sup>。

## ② ダマスカス郊外県 (RDG) の取り組み

RDG は JICA 開発調査の提言に基づき、以下のとおり見解を示している。

- JICA チームからは、方法論、成果の品質確保等、非常に多くのものを学んだ。RDG は現在地域戦略を作成しているが、その戦略の大部分は JICA 開発調査から学んでいる。参加型手法の適用もそうである。

<sup>99</sup> 以下の関連情報も得られた。(Prof. Abdin)

- 市の玄関口を整備するという事は、現在、DG にとって、非常に大きな関心事である。
- DG の入り口の位置にあたるカブーン地区については2つのシナリオが DG によって描かれている。1つはすべて緑地帯にする案で、もう1つは商業・観光拠点にする案である。いずれにしても、JICA の DMA マスタープラン調査での提案を実現するのは難しい。
- カブーンは、今のところ北の玄関になると行政側は言うが、将来、ここは北の玄関口にはならない。行政は、空港からのルート上の別の場所を新たな玄関にすることを考えている。

<sup>100</sup> カブーン地区に代わる非公式居住地区として、最初に DG が提案してきたのは、DG と RDG の双方にまたがるダウンマルのアルーズ地区である。この地区は、①急傾斜地であるとともに、建物の状態から見ても自然災害に対して極めて脆弱で整備の緊急性が高い、②この地区を整備することはダマスカスの玄関口の整備につながる——というのが提案理由であった。この地区は、①国有地への不法占拠の形で居住地区が形成されたという経緯とともに防災対策上の観点から相当量の居住者の地区外移転は避けられない、②このため参加型の開発手法が馴染みにくい——と DG 側が認めており、JICA 側の方針にも合致しないことから採用に至らなかった。このため、DG は、代案として、①ジューバル (約 30ha の非公式居住地。グリーンエリアもある)、②空港アクセスの玄関口にあたる 2 候補地 (約 40ha の非公式居住地+グリーンエリア。グリーンエリア面積が約 60%) ——を相次いで提案してきた。これらは、いずれも南部の環状道路ルートに位置する地域で、また、マスタープラン作成に向けた調査が必要とされている地域である。(Mr. Ayaso(b) ; Mr. Ayaso(f))

- カタナの IT 都市のアクセス整備の検討も進めている<sup>101</sup>。
- この前の JICA 調査は、①ほとんどの都市計画的問題は、DG を取り囲む郊外部で起こっていること、②ダマスカス首都圏の持続発展のため、ダマスカスに影響を与えるダマスカスを取り囲むこの地域の発展が大切なこと——を発見した。これらの地域は人口が高密度で、DG にプレッシャーを与えている。こうした地域はすべて RDG に属するが、こうした地域の問題を解決できれば、DG の状況を改善することができる。JICA 開発調査に立脚して地域計画づくりを進めることができるため、RDG も大きな受益者になる。

また、本プロジェクトの実施に関し、RDG からは以下の意欲と希望が表明された。

- RDG としては、ダマスカスを取り囲む郊外地域が、環境的なマイナスのインパクトも含めダマスカスに影響を与えていることにかんがみ、JICA 開発調査で提案されたサブセンターの 1 つ、若しくはグリーンエリア（ゴータ）の計画的でコンパクトな開発のいずれかをパイロットプロジェクトとして採用することを望む。サブセンターの整備やグリーンエリアのコンパクトな開発の考え方は、シリアがこれまで学んだことのない新しい概念のものであり、その習得にチャレンジしたい。
- パイロットプロジェクトの候補地として採用することを最も希望しているのは、DG 東部に隣接するバラダ川沿いのグリーンエリアである<sup>102</sup>。農地のほか、非公式居住地による蚕食、小規模工業・作業場の立地の進展等が見られ、グリーンエリアの損壊、地下水の質への悪影響等が見られる。交通混雑の問題も抱えている。そして、このエリアの周囲には、人口 30 万人の公式の住宅地が広がるため、そうした周辺地域を含めたサービス施設として、スポーツ複合施設や、史跡公園のようなものを設けることも考えられる。住民の意欲的参加も期待できる。RDG には多くの非公式居住地があり、またそうした非公式居住地に蚕食されているグリーンエリアもたくさんある。このため、このバラダ川沿いエリアでパイロットプロジェクトで地域を保全するための計画づくりを行えば、そこから学んだことをほかの多くのエリアに適用できる。

## 5-2 わが国の支援状況

シリアの都市開発分野への日本の協力は、1960 年代、フランス人建築家エコシャールの下、日本人建築家である番匠谷の参加によってつくられたダマスカスの都市計画マスタープラン（1968 年）を嚆矢とする<sup>103</sup>。このマスタープラン策定に続く協力は、JICA の前身である海外技術協力事業団（OTCA）からの日本人専門家の派遣に引き継がれ、数代にわたる専門家がダマスカス県内のディストリクト・プランづくりを指導するなど、日本の都市開発分野での技術協力として長い歴史をもつこととなった<sup>104</sup>。

<sup>101</sup> その実現のためには法令の改正等が必要である。(Mrs. Essa(a))

<sup>102</sup> JICA の DMA マスタープラン調査の対象に含まれていた地域である。東西方向に 5km、南北方向に 2km の約 1,000ha の地域で、東西方向の軸としてメイン道路が通っている。(Dr. Tunnisi(b))

なお、「RDG のこの提案地域のように大きな広がり地域（約 1,000ha）をパイロットプロジェクトで扱おうとすると、現在法案検討中の地域計画と関係する、容易に実施し得ない難しい領域に入ってくる。つまり、パイロットプロジェクトとしての実施に、新しい法令が必要になってくる」(Mr. Ayaso(d)) との見解も示された。

<sup>103</sup> ダマスカスの近代都市計画の始まりは、1936 年にフランス政府が行った「ダマスカス計画」だといわれる。これは道路網整備、分譲地割り、建築物の階高及び壁面線の指定などを中心としたものであった。(JICA 2006)

<sup>104</sup> 1968 年フランス人 M.エコシャールと日本人番匠谷堯二によって DG と郊外を含む地域の都市計画が策定された。この計画  
(次ページへつづく)

近年も、日本政府は JICA などを通じて多くのプロジェクトをシリアで実施してきており、都市開発関連では、DMA マスタープラン調査のほか、水資源、給水、廃棄物処理、交通計画、鉄道計画などのプロジェクトを行ってきた。

表－6 はそれらの都市開発関連プロジェクトを一覧したものである。ここに一覧したもの以外に、観光開発や産業開発に関する協力も行われた実績があり、それらを都市開発関連プロジェクトとして加えることもできよう。

表－6 2008年4月1日基準 JICA 都市開発関連案件

終了案件	開発調査	<p>【ダマスカス及びその周辺】</p> <p>ダマスカス県給水システム改善拡充計画調査/1994-1997</p> <p>ダマスカス県都市交通計画調査/1997-1998</p> <p>ダマスカス首都圏配電網改良計画調査/1998-1999</p> <p>ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査/2006-2007</p> <p>【その他の都市】</p> <p>地方都市廃棄物処理計画調査/2000-2001 [ラタキア、ホムス]</p> <p>港湾総合開発計画/1994-1996 [タルトゥーズ、ラタキア]</p> <p>【広域】</p> <p>全国電気通信網拡張計画/1994-1996</p> <p>北西部・中部水資源開発計画調査フェーズ 2/1995-1997</p> <p>全国鉄道開発計画調査/1999-2001</p> <p>全国下水道整備計画策定調査/2006-2007</p>
	技術協力プロジェクト	<p>【広域】</p> <p>全国環境モニタリング能力強化計画/2005.1.15-2008.1.14</p>
実施中案件	無償資金協力	<p>【その他の都市】</p> <p>地方都市廃棄物処理機材整備計画 [ラタキア、ホムス]</p>
	技術協力プロジェクト	<p>【ダマスカス及びその周辺】</p> <p>ダマスカス下水道公社 DSDC の能力強化</p> <p>【その他の都市】</p> <p>物流システム近代化計画/2007.11.1-2009.10.31 [ラタキア]</p> <p>【広域】</p> <p>全国環境モニタリング能力強化計画フェーズ 2</p>

出所：JICA ホームページ

この調査で行われた提言の範囲は、最終報告書（要約）の目次から見てとれる（表－7）。

書は現在に至るまで法的に批准された唯一のダマスカスの都市計画である。1969 年日本政府は 2 名の専門家（奥井正雄、八木幸二）を派遣し、このフォローアップ的調査を行った。（JICA 2006）

なお、このマスタープラン策定から 20 余年が経過した 1991 年には、MoLA の意を受け、DG がダマスカス首都圏の地域計画と DG のストラクチャープランの作成に着手し、その業務は国営のコンサルタント会社 GCEC に発注された。2001 年にはその計画図案（1/10,000）が作成され、その後見直し作業が開始された。しかし、それはファイナライズされることなく、今日に至っている。（RECS & Yachiyo 2008a）

表-7 「シリア国ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査 最終報告書 要約」目次

章	節	項
1. シリアの マクロフレ ームと開発 シナリオ	1.1 社会経済フレーム	1.1.1 シリア社会経済開発の課題 1.1.2 シリアの社会経済フレーム
	1.2 空間発展フレーム	1.2.1 都市開発軸 1.2.2 マクロ水収支 1.2.3 シリアの空間発展戦略 1.2.4 シリアの開発シナリオ 1.2.5 フェーズ1：2013年まで 1.2.6 フェーズ2：2014-19年 1.2.7 フェーズ3：2020-25年及びそれ以降
2. シリアの 地域開発分 析	2.1 地域別 GRDP の推定	
	2.2 地域別開発診断	
	2.3 地域別開発の方向性	
3. DMA 都市 開発の基本 条件	3.1 水資源の扶養能力	
	3.2 ダマスカス首都圏の定義	
	3.3 シリアにおける DMA の位 置づけ	3.3.1 現在の位置づけ 3.3.2 将来の位置づけ
4. DMA の開 発目的及び 戦略	4.1 計画概念	
	4.2 DMA 都市開発の目的	
	4.3 DMA 都市開発の戦略	4.3.1 基本戦略 4.3.2 空間発展戦略
5. DMA 都市 開発のフレ ームとシナ リオ	5.1 DMA 社会経済フレーム	5.1.1 計画人口増 5.1.2 域内総生産と雇用
	5.2 DMA の空間発展フレーム	5.2.1 空間発展の方向性 5.2.2 マクロゾーニング
	5.3 DMA 都市開発のシナリオ	5.3.1 フェーズ1：2013年まで 5.3.2 フェーズ2：2014-19年 5.3.3 フェーズ3：2020-25年
6. DMA 都市 開発計画	6.1 土地利用計画	6.1.1 DMA の土地利用指定計画図 6.1.2 ダマスカス県の概念的土地利用計画 図
	6.2 開発プログラムとプロジェ クト	6.2.1 開発計画の構造 6.2.2 都市構造改変イニシアティブ 6.2.3 居住環境改善イニシアティブ 6.2.4 都市遺産修復・活用特別プログラム

7. DMA 都市開発のための制度面の方策	7.1 DMA 都市開発の実施体制	7.1.1 実施体制の代替案 7.1.2 DMA 評議会
	7.2 都市・地域計画関連制度	
8. 実施計画	8.1 概念的投資計画	
	8.2 初期活動	
9. 3 地区の詳細計画	9.1 Qaboun 非公式居住区	
	9.2 Qanawat 都市遺産地区	
	9.3 Qatana IT 都市	

また、この開発調査で提案されたすべてのプロジェクト・プログラムならびに、それらの投資コスト概算値は表－8のとおりである。

表－８ ダマスカス首都圏都市開発の概念的投資スケジュール

(単位: 百万シリアポンド)

No.	プロジェクト	分類	実施機関	投資額			合計
				フェーズ1	フェーズ2	フェーズ3	
<b>I. 都市構造改善イニシアティブ</b>							
<b>1. 幹線交通網整備プログラム</b>							
1.1	外郭環状道路建設	新規	MOT	3,233	3,525	5,281	
1.2	放射道路選択強化	継続		415	391		
1.3	第2環状道路確立	継続		5,568	3,881	3,881	
1.4	第3環状道路確立	継続		1,464	1,464		
1.5	ダマスカス-Quneitra道路建設		MOT	229			
			Sub-total	<b>10,909</b>	<b>9,261</b>	<b>9,162</b>	<b>29,332</b>
<b>2. 新都市開発プログラム</b>							
2.1	Adra 工業都市開発	継続	MLEA	2,869	1,912		
2.2	Qatana IT 都市開発	新規		1,412	2,838	2,838	
2.3	行政都市開発	継続	MLAE	2,266	2,266		
2.4	Al Kissweh 工業都市開発	新規		1,922	3,844	3,844	
				<b>8,469</b>	<b>10,860</b>	<b>6,682</b>	<b>26,011</b>
<b>3. 多機能都市センター開発</b>							
3.1	東部ビジネス・商業センター	新規	DG, RDG	2,668	2,688	1,334	
3.2	南東部観光・文化センター	新規	DG, RDG	2,060	1,545	1,545	
3.3	南部混合用途都市センター	新規	DG, RDG	2,052	1,539	1,539	
3.4	南西部国際交流センター	新規	DG, RDG	485	970	970	
3.5	北西部社会開発センター	新規	DG, RDG	376	751	751	
3.6	北部郊外ビジネスセンター	新規	DG, RDG	439	585	439	
				<b>8,080</b>	<b>8,078</b>	<b>6,578</b>	<b>22,736</b>
<b>II.6.2.3 居住環境改善イニシアティブ</b>							
<b>4. 非公式居住区公式化プログラム</b>							
				1,967	1,967	1,967	5,901
<b>5. 都市・農業開発規制プログラム</b>							
5.1	都市内生産緑地開発	新規	RDG, Min. Aguricultu	2,500	2,500		
5.2	スポーツ・文化複合施設開発	新規		2,000	2,000	2,250	
5.3	遺産公園確立	新規	RDG, Min. Antiquity	1,245	1,245		
5.4	共同農業開発	新規	Min. Agriculture	1,000	1,000	1,000	
				<b>6,745</b>	<b>6,745</b>	<b>3,250</b>	<b>16,740</b>
<b>6. 社会インフラプログラム</b>							
6.1	教育施設拡大・改善	継続	Min. Education	30,811	16,022	18,676	
6.2	高等教育機関設立	新規	Min. Higher Education	1,000	1,000		
6.3	医療施設拡大・改善	継続	Min. Health	6,643	2,723	3,267	
6.4	病院建設	継続	Min. Health	4,522	2,515	2,863	
6.5	文化センター建設	継続	DG, RDG, Min. Cultu	244	122	122	
				<b>43,220</b>	<b>22,382</b>	<b>24,928</b>	<b>90,530</b>
<b>7. 都市再開発プログラム</b>							
				2,490	2,490	2,490	7,470
<b>8. 上下水道改善プログラム</b>							
8.1	DAWSSA 上下水道伸張・改善	継続	DAWSSA	3,363	729	204	
8.2	R-DAWSSA 上下水道整備	継続	R-DAWSSA	15,728	8,136	8,200	
8.3	Adra 汚水処理場3次処理	新規	DAWSSA	3,581	2,686	2,686	
8.4	上下水道料金体系改正	継続	DAWSSA, R-DAWSSA	100			
				<b>22,772</b>	<b>11,551</b>	<b>11,090</b>	<b>45,414</b>
<b>9. 都市交通体系改善プログラム</b>							
9.1	内郭環状道路改善	継続	DG	1,079	1,079		
9.2	都市道路改善	継続	DG	2,352	2,352	1,040	
9.3	地下駐車場整備	継続	DG	1,780	1,780	1,780	
9.4	メトロ建設	新規	DG	3,000	20,000	40,000	
				<b>8,211</b>	<b>25,211</b>	<b>42,820</b>	<b>76,242</b>
<b>都市遺産修復・活用特別プログラム</b>							
1	ダマスカス旧市街及び周辺遺産地区管理計画	継続	Multi-agency	200			
2	ダマスカス旧市街ユーティリティ改善	継続	Multi-agency	869	869		
3	旧邸宅複合施設修復・活用	新規	Multi-agency	705	705		
4	歴史地区参加型計画	新規	DG	1,660	1,660	1,660	
5	遺産価値意識向上キャンペーン	新規	DG, RDG	100			
6	遺産データベース整備	新規	DG, Min. Culture	100	500		
				<b>3,634</b>	<b>3,734</b>	<b>1,660</b>	<b>9,028</b>
Total				<b>116,497</b>	<b>102,279</b>	<b>110,627</b>	<b>329,404</b>

出典: JICA調査団

出所: レックス・八千代 (2008)

### 5-3 他ドナーの支援状況

#### (1) 都市計画・開発関連分野で活動するドナー

ドイツ技術協力公社 (GTZ) がシリアで活動する他のドナーに、記入を呼びかけていた「ドナーマトリックス」(各ドナーの活動概要一覧表) が 2008 年 10 月完成した。表-9 はその要点を取りまとめたものである。このマトリックスに記載された EU-MAM (EU 地方自治行政近代化プログラム)、AECID (スペイン開発協力局)、JICA、国連開発計画 (UNDP)、GTZ-UDP (GTZ 都市開発プログラム)、の 5 機関が、現在シリアで都市・地方開発分野の活動を行う主なドナーであると考えられよう。

表-9 GTZ 作成「ドナーマトリックス」表

組 織	都市開発及び地方行政部門に 関連するプロジェクト		プロジェ クト規模	期 間	目 的
EU-MAM	地方自治行政近代化プログラム	シリア全国の地方行政の質と実効性を高めることをめざす。6 つの都市 (ダマスカス、ホムス、タルトゥース、ラタキア、アレppo、デリゾール) に焦点をあて、都市成長管理に必要な枠組みの確立をめざす。 以下の 17 分野の制度・財政・運営改革のアクションプラン (AP) を、3 年以上にわたり実施している。 AP1: 分権的ガバナンス AP2: 地方の意思決定支援センター AP3: 組織開発 AP4: 財源管理 AP5: 財産管理 AP6: 地方開発 AP7: 持続可能な開発の地方センター 《Al-Jazaery》 AP8: 姉妹都市締結 AP9: 都市計画及び非公式居住 AP10: ダマスカス旧市街 AP11: 地理情報システム (GIS) AP12: 公民連携 (PPP) AP13: 交通・運輸 AP14: 廃棄物処理事業 AP15: ローカルアジェンダ 21 AP16: ジェンダー AP17: プロジェクトの実行可能性及びコミュニケーション	2,000 万 ユーロ	2005～ 2008 年	シリアの諸都市の環境行政、サービス提供、効率的財政管理、雇用創出、都市計画行政の向上 地方行政に関する法律の修正の提案による分権化支援 (中央政府レベルで) MoLA の管理業務実践の向上

AECID	地方 / 市町村 開発プログラム	プロジェクトは、北東地域の都市（デリゾール、ラッカ、ハッサケ、カミシリ）のサービス向上、及びデリゾール県の市町村開発計画の作成 プロジェクトの実施、管理のカウンターパートは UNDP、MoLA、国家企画庁（SPC） 2009年の活動としては、北東地域での Urban Observatories の創出支援を検討中（詳細未定）	52万ユーロ	2006～2009年	デリゾール、ラッカ、ハッサケ、カミシリ各市が提供する市町村サービスの質と実効性の向上
JICA	都市計画	ダマスカス首都圏総合都市計画策定調査（開発調査）	180万ユーロ	2006年8月～2008年3月 （完了）	ダマスカス首都圏（DMA）のための総合都市計画に基づいて、DMA の経済開発ポテンシャルを十分に実現し、シリア経済の持続的発展につなげる。様々な背景をもつ人々をひきつけ、DMA の文化的価値を増進し、活動的でダイナミックな社会を実現する。
	交通	都市交通調査（開発調査）	250万ユーロ	1997年12月～1999年7月 （完了）	
UNDP	持続可能な都市開発分野での技術協力	究極的に、シリア政府の政策・意思決定プロセスの支援をめざす。また、持続可能な都市開発分野における質の高い情報と分析の提供を通じ、都市計画と分権構造の拡大をめざす。	19.55万米ドル	2009年6月まで	国連人間居住計画（UN-Habitat）の国際基準に従い、国、地方（スウェイダーでのパイロット事業）の Urban Observatory を設立するとともに、それらを世界の Urban Observatory にリンクさせる。 設立された「持続可能な都市開発研修センター」の組織的・技術的能力を高める。
GTZ	GTZ 都市開発プログラム	Project1：ダマスカス旧市街の修復 Project2：アレppo総合都市開発 Project3：都市開発政策 Project4：都市経営のための支援組織	400万ユーロ	2010年7月まで	関係省庁と選定された市町村が都市開発プロセスを持続可能な方法で管理する。

上記 5 機関以外では、以下のドナーによる都市・開発分野での活動がみられる。

表-10 「ドナーマトリックス」記載機関以外のドナーの活動

イタリア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2,000 万ユーロの無償資金援助と 4,000 万ユーロのソフトローンで幅広い活動を行うが、中心は博物館の修復（ダマスカスのシタデル修復、ダマスカス国立博物館改修、イドリーブ博物館改修、アレppoでの活動）。（JICA シリア事務所 2008）</li> </ul>
スウェーデン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 道路部門のキャパシティ・ビルディング。</li> <li>・ 土地台帳・土地管理に係る調査の実施（調査成果は MoLA に所在）。（JICA シリア事務所 2008）</li> </ul>
フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EIB（欧州投資銀行）の資金により地下鉄（グリーンライン）の事前調査を実施中。（JICA シリア事務所 2008）</li> </ul>
マレーシア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ モノレール会社が調査を行い DG に 3 路線から成るモノレール構想を提案（2006 年 5 月現在）。（JICA 2006）</li> </ul>

(2) EU-MAM（EU 地方自治行政近代化プログラム）の活動

1) 活動の全体概要

EU-MAM は 2,000 万ユーロの大規模な EU 支援プログラムであり、活動範囲は表-11 のとおりである。行ってきた活動は様々であり、法改正のようにハイレベルで複雑な問題から、迅速に実施できる廃棄物管理・GIS 適用等の小規模プロジェクトまで幅広い。

表-11 EU-MAM の活動一覧

プロジェクト	全体目標	プロジェクトの目的
AP1： 分権的ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央政府が自治体及び地方機関（local and regional authorities）に与える開発の主導権の範囲拡大</li> <li>・ より迅速で適切な地域住民のニーズへの対応</li> <li>・ 地域の経済・社会開発の活発化</li> <li>・ 地域レベルの政治意識の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MoLA による効果的で効率的な権限委譲プロセスの管理を通じた、地方分権化プロセスの円滑化、重点化</li> </ul>
AP2： 地方の意思決定支援センター	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 省庁が実施する業務の質の向上</li> <li>・ 省庁が入手する情報の質と的確性の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 省庁、地域政策展開に対する統計・政策情報ならびにアドバイスの情報源としての、効果的で効果的な地方意思決定支援センター</li> </ul>

プロジェクト	全体目標	プロジェクトの目的
AP3 : 組織開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・シリア国民に対して自治体が提供するサービスの質的向上</li> <li>・地域の経済・社会開発の主唱者としての自治体の活動増進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方行政組織によるガバナンスの向上</li> </ul>
AP4 : 財源管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央政府が自治体及び地方機関に与える開発の主導権の範囲拡大</li> <li>・より迅速で適切な地域住民のニーズへの対応</li> <li>・地域の経済・社会開発の活発化</li> <li>・市民の権限と自由の獲得につながる地方税拡大</li> <li>・開発に関する都市の効果的な役割の発揮</li> <li>・民間セクターによる開発の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村財政の最適化実現</li> </ul>
AP5 : 財産管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央政府が自治体及び地方機関に与える開発の主導権の範囲拡大</li> <li>・より迅速で適切な地域住民のニーズへの対応</li> <li>・地域の経済・社会開発の活発化</li> <li>・開発における効果的な役割を果たすために重要な都市の歳入拡大</li> <li>・民間セクターの開発支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財産管理の改善（効率的で効果的で正しく）</li> </ul>
AP6 : 地方開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民や組織（NGO 等）の関与を通じたすべてのステークホルダー間の戦略の共有</li> <li>・企業による就業の創造</li> <li>・持続可能な開発を拡張するすべての活動（社会、経済、環境）</li> <li>・所得と資本投資の伸張</li> <li>・インフラ投資の誘引</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・質の高い地方経済投資戦略を作成・実施するための地方公共団体の専門性の獲得</li> </ul>
AP7 : 持続可能な開発の地方センター 《Al-Jazeera》	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国民に対する市町村のよりよいサービスの提供</li> <li>・市町村の近代化と持続的発展の支援</li> <li>・情報センター《Al-Jazeera》による市町村支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報センター《Al-Jazeera》による、自治体その他の地方機関の持続可能な開発への取り組みの習得促進</li> </ul>

プロジェクト	全体目標	プロジェクトの目的
<p>AP8 : 姉妹都市締結</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ シリアと欧州の都市の国際関係を育て、拡大させる</li> <li>・ 様々なレベルのシリア・欧州都市の国際協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 6つのMAMプロジェクトの対象都市各々と欧州都市との姉妹都市合意と連携</li> <li>・ 市町村その他の地方組織の代表のための、社会経済分野での国際協力とネットワークづくり</li> <li>・ プロジェクトの主要な活動分野にかかわる、6つのMAMプロジェクト都市と欧州の姉妹都市との間の体験交流</li> <li>・ 関係分野の欧州での優良事例の学習と、シリアへの適用可能性の検討</li> </ul>
<p>AP9 : 都市計画及び非公式居住</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 持続可能な都市開発（経済、社会、文化、環境的側面）</li> <li>・ 都市経済の促進、都市の貧困の削減支援</li> <li>・ すべての市民の住宅ニーズの充足促進</li> <li>・ 生活条件と都市サービスの改善</li> <li>・ 新たな非公式居住地の形成抑止</li> <li>・ 非公式居住地の修復と公式化</li> <li>・ すべての人々の土地保有権（tenure）の保障</li> <li>・ 都市内のアクセスと交通手段の向上支援</li> <li>・ 建築許可手続きの単純化と迅速化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実際の開発に即して効率的、効果的であり、かつすべてのステークホルダーの対話を促す、質の高い空間計画の適用実践</li> </ul>
<p>AP10 : ダマスカス旧市街（Old City of Damascus）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会的、経済的、文化的、環境的に持続可能な環境下でのダマスカス旧市街の居住者、その他の利用者の暮らしと活動</li> <li>・ ダマスカスの心臓部としての旧市街の保全</li> <li>・ 世界遺産としての地位の保全と、世界遺産地域としてのダマスカス旧市街の国際的認知とイメージの強化</li> <li>・ 観光及び関連する就業の開発</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 居住者、その他の利用者の便益と文化遺産保全との調和のとれた、ダマスカス旧市街の持続可能な発展</li> </ul>

プロジェクト	全体目標	プロジェクトの目的
AP11 : 地理情報システム (GIS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央政府が自治体及び地方機関に与える開発の主導権の範囲拡大</li> <li>・ より迅速で適切な地域住民のニーズへの対応</li> <li>・ 地域の経済・社会開発の活発化</li> <li>・ 開発に関する都市の効果的な役割の発揮</li> <li>・ 民間セクターによる開発の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都市計画、地方開発、不動産課税等、幅広い分野で利用可能なGIS（個々の都市のニーズに合わせた適用が可能なもの）</li> </ul>
AP12 : 公民連携 (PPP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央政府が自治体及び地方機関に与える開発の主導権の範囲拡大</li> <li>・ より迅速で適切な地域住民のニーズへの対応</li> <li>・ 地域の経済・社会開発の活発化</li> <li>・ 開発に関する都市の効果的な役割の発揮</li> <li>・ 民間セクターによる開発の支援</li> <li>・ 国民本位のより多くよりよいサービスの拡大</li> <li>・ 民間によるインフラ・地域サービスへの投資活動促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市民にとってよりよいサービスの提供につながる、よりよい地域経済開発のための公民連携（PPP 投資・サービス）</li> </ul>
AP13 : 交通・運輸	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ すべての人々に対する持続可能な交通手段の確保実現</li> <li>・ 市民アクセスの改善</li> <li>・ 交通安全性の向上</li> <li>・ 都市や町の大気の浄化</li> <li>・ クオリティ・オブ・ライフの改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プロジェクト都市での持続的、効率的、アフォーダブルな交通・運輸</li> </ul>
AP14 : 廃棄物処理事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央政府が自治体及び地方機関に与える開発の主導権の範囲拡大</li> <li>・ より迅速で適切な地域住民のニーズへの対応</li> <li>・ 地域の経済・社会開発の活発化</li> <li>・ 開発に関する都市の効果的な役割の発揮</li> <li>・ 民間セクターによる開発の支援</li> <li>・ 清潔さに関係する市民の振る舞いの向上</li> <li>・ よりきれいな都市、よりきれいな環境</li> <li>・ 清潔さの価値に関する国民の認識向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 6つのパイロット都市での廃棄物の効果的な処理</li> </ul>

プロジェクト	全体目標	プロジェクトの目的
AP15 : ローカルアジェンダ 21	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ よりよいローカル・ガバナンス</li> <li>・ よりよいローカルな環境</li> <li>・ よりよい社会環境</li> <li>・ 市町村の活動の持続可能性の向上</li> <li>・ シリアの地方機関の業績に対する国際的認知</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「ローカルアジェンダ 21」の手法と技術のシリアでの適用拡大</li> </ul>
AP16 : ジェンダー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 様々な社会グループが、より平等でより生活をコントロールできる機会の増大</li> <li>・ 男女双方の利益を考慮した、地方行政が行う決定の質の向上</li> <li>・ 社会的、文化的に形成された男女間のギャップの削減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MAM のすべてのプロジェクトへの男女の均等な参加と便益</li> </ul>
AP17 : プロジェクトの実行可能性及びコミュニケーション	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MAM プログラムに対する政治・行政団体、市民社会、主要なステークホルダーの支援拡大</li> <li>・ 市町村と中央・地方行政の職員の態度の変化と役割変化の受容</li> <li>・ 市民による市町村へのアクセス拡大</li> <li>・ 規制・法規的手続きの変化の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MAM プログラムを通じて変化する地方公共団体の役割の重要性についての、シリア国内外のすべてのステークホルダーの認識増進</li> </ul>

出所：EU-MAM ホームページ

2007年11月に3年間の活動予定期間が満了したが、1年延長することになった。その理由は、①当初予定した活動で順調に進んだものに、一層実施（implementation）可能性が高まった、②EUがMAMの後継プロジェクトとなるコミュニティ・ディベロップメントに、MAM同様の規模・期間（2010年1月から）で関与していくことを決め、このプロジェクトにうまく引き継ぐための活動が必要とされた——の2つである。

EU-MAMの諸プロジェクトは、パイロット都市を選んで実施してきた。これらはダマスカス、アレppo、ラタキア、タルトゥース、ホムス、デリゾールの6つの都市で始められたが、2007年半ば、パルミラの開発戦略づくりの任務が新たに課せられた。パルミラにおいて、都市開発、社会開発、経済開発、歴史保全、ランドスケープ等のバランスをとるといふものである。

## 2) 分野別の活動概要

EU-MAMの17のプロジェクトのうち、本事前調査団が現地で収集したいくつかのプロジェクトの活動概要は以下のとおりである。

#### ■AP2：地方の意思決定支援センター

このプログラムの枠内で、地域計画に係る新法の制定を提言し、地域計画作成に係るマニュアルを作成した。

#### ■AP9：都市計画及び非公式居住

都市計画の作成・実施に関しては、ダマスカスを含む11の自治体（municipalities）のローカルプラン<sup>105</sup>の作成を支援してきた。それらは、計画づくりということでは完了したが、2～3の自治体を対象に、今後の残り1年間で計画の実施（implementation）を行うことを考えている。

非公式居住地の整備の問題に関しては、EU-MAMは、地震リスクの高いカシオン山丘陵の非公式居住地（5,000家族が居住）の修復と開発の支援のための調査を実施しており、インフラ整備資金の検討のためEIB（欧州投資銀行）との協議も行っている。当該プロジェクトの最終ドラフトはEU-MAMからシリア政府に対し、2009年の早い時期に提示される予定である。

都市計画や非公式居住に関する法制度の改善に関しては、シリア政府とEU-MAMとの間で結ばれたTOR（terms of reference）に基づき、本章5-2に記したような課題認識に基づき、都市計画法と不動産法という2つの法と関係する政令について提言を行っている。

本報告書作成時点において、欧州の法律専門家により、「Informal settlements in Syria」「Making sense of the laws」「Urban Planning a New Way Forward」「Urban Transformation Regeneration Law review」の英文レポートが作成され、公表されている<sup>106</sup>。

#### ■AP10：ダマスカス旧市街

EU-MAMは、ダマスカス旧市街（城壁内）及びその周辺（バッファゾーン）の保全・整備について、以下の面から取り組んできた。

- 1つは、例えば交通戦略等、旧市街に関する総合戦略指針をつくり、監督官庁に提言することであり、これはまだ活動が完了していない（Mr. Ross）。また、EU-MAMは、城壁内だけでなく、その外側のバッファゾーンも含め、城壁内と外を総合的にとらえることが大切と考え、バッファゾーンも総合管理計画（Integrated Management Plan）作成の対象にしてきた。
- もう1つは、旧市街の観光やプロモーションに関するものであり、ソリエリュミエール（son et lumiere：音響効果と照明による野外ショー）の提供と、旅行者向けのストリートサインや場所の設置、ビジターマップ（ストリートサイン等の設置とセット）の作成である（Dr. Atassi；Mr. Ross）。これらは当初考えたより時間がかかり、ソリエリュミエールは、公共事業や法規制との調整や、微妙な宗教的問題などで課題を抱えている。

<sup>105</sup> ここにいうローカルプランが何を指すかは明確でないが、解釈上は、①地区別に立てられる計画（地区別計画）、②基礎自治体が策定する法定計画文書で、開発規制の際の即地的基準の役割を果たす（local planの名称は主に英国で用いられる）——の2つがあり得る。（参考文献：日本都市計画学会監修『都市計画国際用語辞典』、丸善、2003）

<sup>106</sup> EU-MAM ホームページよりダウンロード可能。

上記の取り組みのうち、バッファゾーンに属するカナワート地区にかかわる EU-MAM の活動や対処方針については、以下のとおりの情報を得た。

- EU-MAM は、国連教育科学文化機関（UNESCO）、文化省博物館・古代遺物局（Directorate of Museum and Antiquities）、観光省ダマスカス観光局（Damascus Tourism）、DG 等と緊密に連絡をとりながら活動している。バッファゾーンの委員会は週 1 回定期的に開かれ、EU-MAM のスタッフも参加している。
- これまでの調査を通じ、ダマスカスには、城壁の外にも、カナワートとサルージュヤという重要な歴史地区が 2 つあることを認識している（Mr. Ross）。すなわち、カナワートは MAM にとっても重要な地区である。
- カナワートを踏査して建物の状況や土地利用の状況を調査し、2008 年 11 月にそれが完了した。その結果は、他のバッファゾーン地区とあわせ、地図と文章の入った地図帳の形でまとめられ、2009 年の早い時期に出版の見込みである。その地図帳は、地区整備を具体的にどのように進めるかについては言及せず、いかにバッファゾーンを注意深く取り扱うべきか、ということについて述べることになる。また、EU-MAM は、カナワートでの建物の修復活動は具体的に行っていない<sup>107</sup>。
- ダマスカスの歴史的市街地の整備に関する基本的な考え方や制度的な提言について、EU-MAM が JICA と協調することはできよう。しかし、カナワート等の特定の地区の整備にかかわる事項については JICA 独自に進めてもらった方がよいと考える。

### (3) GTZ-UDP (GTZ 都市開発プログラム) の活動

#### 1) 活動の全体概要

GTZ はシリアで 1990 年初頭から活動している。今後も 2016 年まで事務所を置いて活動することとしている。つまり、長期的な観点から活動するのが GTZ の取り組みの特徴である。

GTZ-UDP は、シリアの国と地方の両レベルにおいて、持続可能な都市管理・開発の能力向上をめざすもので、MoLA、SPC（国家企画庁）、アレッポ市、DG と GTZ の協働で実施されているプログラムである。UDP の活動は、表-12 のとおり、Project1：ダマスカス旧市街の修復、Project2：アレッポ総合都市開発、Project3：都市開発政策、Project4：都市経営のための支援組織——の主プログラムで構成されている。

<sup>107</sup> Dr. Sarab Atassi は EU-MAM 関係者として活動する一方、ダマスカス大学の建築学科の教員でもある。その大学教員の立場では、大学院修士課程の学生の教育の一環として、カナワート地区内で最も美しい住宅（元首相の家）、及びその他 3 つの建物の修復に取り組んでいる。なお、Dr. Atassi は、建物の状態が良くなかった古い建物を改修し、公衆浴場に転用したカナワートの事例について、「古いスタイルとモダンなスタイルを混合させた修復となっており興味深い」と評している。（Dr. Atassi）

表-12 GTZ-UDP のプログラム概要

主プログラム	プログラム概要	主要な活動
<p>Project1 : ダマスカス旧市街の修復</p>	<p>DG の旧市街局と共同で、旧市街の居住条件向上のための都市開発戦略・手法の導入をめざす。 再生への取り組みへの居住者と民間セクターの参画を図る。 主要な活動は右のとおり。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■再生基金及び相談部門（資金の活用、民間による修復増進、居住環境・歴史的建築物の状況改善を企図）</li> <li>■ハン（隊商宿）の管理（選定されたハンの修復により、ビジネス・文化拠点としてのハンの歴史的価値を保全）</li> <li>■旧市街のオープンスペース〔歴史的な都市の構成要素として、選定したサビール（公共用の給水施設）を保全し、小さな公共スペースを改善〕</li> <li>■エネルギー効率及び再生可能エネルギー（エネルギー消費の削減と、歴史的建造物の熱効率の向上）</li> <li>■組織開発支援（ダマスカス旧市街の居住者サービスと旧市街のローカル経済の向上）</li> </ul>
<p>Project2 : アレッポ総合都市開発</p>	<p>シリア最強の経済、2番目の人口規模をもつ都市アレッポは、シリア北部の人口流入の中心地であるが、高い失業率、非公式居住の拡大、インフラ整備能力の限界、といった問題を抱えている。本プロジェクトでは、アレッポ市と協働し、右の活動を通じて都市開発・管理能力の強化をめざす。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■アレッポ都市開発戦略（Cities Alliance<sup>108</sup>との協力で、都市とその縁辺部のビジョンを描くとともに、都市のガバナンス、都市の貧困の削減、サービスと雇用の拡大のアクションプランを作成する）</li> <li>■非公式居住（選定された非公式居住区の居住環境改善と、将来の再発生防止をめざす）</li> <li>■アレッポ旧市街（1994年にアレッポ市との協力で開始した旧市街再生への取り組み継続）</li> <li>■ローカル経済の発展（アレッポ市の経済界のニーズと要望に市職員が的確に応え、アレッポの競争力向上と投資活動拡大をめざす）</li> </ul>

<sup>108</sup> Cities Alliance は、都市の貧困削減に成果をあげた試みのスケールアップに取り組む都市自治体（United Cities and Local Governments や Metropolis のメンバーに代表される）とその開発パートナー（日本を含む 16 カ国の政府と 5 つの国際・多国籍機関）の国際的な連盟である。（Cities Alliance）

主プログラム	プログラム概要	主要な活動
<b>Project3 :</b> 都市開発政策	都市開発の政策的、法的、組織的条件の向上をめざす。 MoLA、SPC との緊密な連携の下、5カ年都市開発計画の実施戦略とモニタリングシステムを作成することを要請されている。 都市開発及び土地管理に関する規制の再編ならびにフィジカルプランニングのための基準、仕様、手続きの作成を通じ、持続可能な都市開発を促す。 右の2つの主要活動を通じて中央・地方レベル双方の知識と政策の効果的な交換を行う。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■都市開発政策の再編（政府レベルの都市開発政策と地方レベルの都市の現実とのギャップを埋める。5カ年都市開発計画の開発プロジェクトの実現促進）</li> <li>■都市開発規制（ビジョン・ディマンド志向の都市開発、フィジカルプランニング手法、各都市固有の事情に即した規制の適用をめざす）</li> </ul>
<b>Project4 :</b> 都市経営のための支援組織	都市化の課題により的確に対応するための地方行政レベルの強化をめざす。 右の主要な活動で構成されるプログラムを通じ、いくつかの都市に対しコンサルタントサービスと技術的支援を提供する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■シリア都市事情レポート（Cities Alliance との協力で、MoLA が選んだ都市で、各都市職員がフィジカルプランニング関連のデータを収集し、評価。それを持続可能な都市開発のための規制改善の取り組みにつなげる）</li> <li>■人材開発（中央・地方レベルでの持続可能な都市開発の課題に関する研修）</li> <li>■都市プラットフォーム（グッド・アーバン・ガバナンスの普及をめざしたフェイス・トゥ・フェイスの情報交換、情報ネットワークづくりの促進）</li> </ul>

## 2) 分野別の活動概要

GTZ-UDP の個別分野の活動につき、本事前調査団が現地で収集した情報を中心に整理すると以下のとおりである。

### ■Project1 : ダマスカス旧市街の修復

ダマスカス旧市街に関しては、GTZ が取り組みを始める前から EU-MAM の活動があり、それがマスタープランを立てるようなものであることから、GTZ は個別のプロジェクトの実施を通じ、EU-MAM のマスタープランの実現につなげるような活動を行って

る。具体的には、①アーバンファイナンス〔住宅やサビール（公共用の給水施設）を対象にした資金提供等〕、②組織改善（住宅所有者、金融関連等様々な組織に対する無料のアドバイス提供。例えば、技術、設計、ファイナンス手法、エネルギー削減の各々に関するものなど）、③ローカル経済の発展（特に19のハン跡の修復や再活用等）、④オープンスペース（その全体方針づくり等）、⑤エネルギー消費削減（電気、ガス、石油等）——の5つの柱で取り組んでいる。

#### ■Project2：アレppo総合都市開発

アレppoでは、総合都市開発の名の下で取り組んでいるのは、①都市開発戦略へのアドバイス、②非公式居住への戦略、③旧市街の修復、④長期視点からの経済開発への取り組み——の4つである。このアレppoの経験から学べることは、空想的なマスタープランでなく、戦略（将来ビジョン）に目を向け、それをステークホルダー間で共有することの大切さである。

1994年からGTZがアレppoで続けてきた旧市街の保全・開発への支援は効果をあげている、と評価されている。

#### ■Project3：都市開発政策

GTZ-UDPのプログラムディレクターは、シリアの都市計画関連制度に関する問題を以下のように認識している。

- 各省庁所管の諸法が競合しあい、それが郊外部の乱開発につながっている。マスタープランはそれらを調整する手立てになっていない。
- 各省庁は今の状態がハッピーなため、法制度を真っ向から改善しようとしても意味がない。法制度状況改善のための唯一のエントリーポイントは、ステークホルダー間で都市の将来ビジョンを共有し、できればそれに法的な位置づけを与えることであろう。
- シリアの都市計画には、こうした共有できる戦略（将来ビジョン）がないことがまず問題である。
- また、計画策定に必要なデータがない、信頼できない、いろいろな部署に分散されて所在し統合が難しい、といった問題がある。
- 都市開発と農地保全等の土地利用の線引き、水資源管理、農村地域の準都市化などに影響する地域計画の導入も重要と考える。

これらの問題のうち、“計画策定に必要なデータがない、信頼できない、いろいろな部署に分散されて所在し統合が難しい”ことへの対応の糸口として、Data WarehouseをつくることをDGに提案し、取り組みを開始しようとしている。具体的には、DGにおいて、都市計画分野を含む公共事業分野のデータをGISをベースに統合し（GIS Based Public Works Information System）、持続可能な開発につながる意思決定の支援システム（Decision Support System related to Sustainable Development）を構築しようとするものである。

#### 5-4 環境社会配慮における留意事項

本プロジェクトは、当初、本プロジェクトのなかで実施するパイロット事業の内容によっては、環境・社会に影響を及ぼす可能性がある判断され、環境社会配慮カテゴリーが「B」と指定されていたことから、第2次詳細計画調査においては、環境予備調査として、JICA ガイドラインフォーマットに基づき、シリア側関係機関〔環境関連委員会（General Commission of Environmental Affairs：GCEA）、MoLA〕に対して質問票調査を実施した。

GCEA からの質問票に対する回答及び2次にわたる詳細計画策定調査のなかで先方と合意したパイロット事業内容を総合的に勘案し、カナワート・サウス地区、ゴータ・ロード地区ともに環境社会への影響はほとんどないと判断されるため、環境社会配慮カテゴリーは「C」とすることが妥当である。

以下、地区ごとに概要を述べる。

##### 【カナワート・サウス地区】

同地区でのパイロット事業は、国の既存の建物の改修によるまちづくりセンターの設置、歩行者天国の設置、車両一方通行の設置、空き地を利用した小規模公園の設置、歴史建造物をマーキングし、歴史的遺産地区としての住民意識啓発向上活動等を想定しており、様々な小規模事業の実施を想定している。

パイロット事業の計画策定の段階から、地元住民、民間開発事業者等広くステークホルダーにかかわってもらうことをプロジェクトの活動に組み込んでおり、環境・社会への影響には十分配慮できる実施体制で行う予定である。

表-13 スコーピング表（カナワート・サウス地区）に関する GCEA からの回答

チェック項目		格付け	予想される影響とその理由	
社会環境	1	不本意な移転	C	住民移転が発生するような大規模な開発事業は想定していない。
	2	雇用、生活など地域経済	C	・観光関連サービスなど、これまでとは異なるタイプの雇用機会が生じると考えられる。そうした場合、地域外の労働力が流入する可能性もあり、既存の地域経済活動にプラスの影響を及ぼすと考えられる。 ・観光業への産業シフトは、当該地域のサービスレベルを向上させ、生活レベルの向上にもプラスの影響を及ぼすと考えられる。
	3	土地利用・地域資源の活用	C	改修・再利用される建築物の数及びサイズによる。
	4	社会インフラ、地域の意思決定機関など社会組織	C	特になし
	5	既存の社会インフラ・サービス	C	観光業の導入に伴い、当該地域におけるサービスは改善されると思われる。

チェック項目		格付け	予想される影響とその理由	
	6	貧困層、地元民、少数民族	C 地元民を含む住民主体型の計画策定及び実施を想定しているため、ネガティブインパクトが発生しないよう十分事前の対策を行うことができる。	
	7	便益及びダメージの不適切な配分	C 特になし	
	8	文化遺産	C 同地区に存在する歴史的建造物をマーキングすることにより、人々の歴史的遺産価値に対する意識が向上するような活動を行うパイロット事業を想定しており、保護へ向けたポジティブなインパクトが想定される。	
	9	地域における利害衝突	C 主に、歴史地区の土地・建物を購入したい投資家と、当該地域に住み続け、既存の建築物を自力で改修したい地元民（建物権利者）との間に利害衝突がみられる可能性があるが、ステークホルダーを広く巻き込んだパイロット事業の計画策定及び事業の実施を行い、継続的に協議をすることを想定しているため、影響は緩和可能である。	
	10	水利用・水利権と地域共同権	C 特になし	
	11	衛生	C 特になし	
	12	災害（リスク）及び感染（HIV/AIDS等）	C AIDS等の感染症については、特段の影響はないものと思われる。	
	自然環境	13	地質・地形的特長	C 特になし
		14	土壌浸食	C 特になし
		15	地下水	C 水供給のために井戸掘削の可能性があるか否かによるが、同地区では想定していない。
		16	水文条件	C 特になし
		17	沿岸地域	C 特になし
18		動・植物層、生物多様性	C 特になし	
19		気象	C 特になし	
20		景観	C 大規模な開発事業は想定していない。	
21		地球温暖化	C 特になし	

チェック項目		格付け	予想される影響とその理由
汚染	22	大気汚染	C 交通量及び経済活動の増加に伴い、排気ガス量が、少量ながらも増加する可能性はある。
	23	水質汚染	C 特になし
	24	土壌汚染	C 特になし
	25	廃棄物	C 特になし
	26	騒音・振動	C 歩行者天国の設置を行う事業を想定しているため、ポジティブなインパクトが見込まれる。
	27	地盤沈下	C 特になし
	28	悪臭	C 特になし
	29	底質	C 特になし
	30	事故	C 歩行者天国の設置、車両一方通行の設置等を行う事業を想定しているため、ポジティブなインパクトが見込まれる。

※ Rating の基準

「A」・・・重大な影響が予想されるもの

「B」・・・ある程度の影響が予想されるもの

「C」・・・ほとんど影響がないと予想されるもの

#### 【ゴータ・ロード地区】

同地区のパイロット事業は、主に同地区を流れるバラダ川支流再生のためのゴミ拾い等による住民の意識向上活動や小規模な浄化槽の設置、また、参加型開発の拠点としての既存の工場を活用した地域振興センターの設置、農業を活用した観光開発（フルーツパークや公園の設置によるダマスカス市からの観光客の呼び込み等）などの事業を想定している。

パイロット事業の計画策定の段階から、地元農家、民間開発事業者等広くステークホルダーにかかわってもらうことをプロジェクトの活動に組み込んでおり、環境・社会への影響には十分配慮できる実施体制で行う予定である。

表-14 スコーピング表（ゴータ・ロード地区）に関する GCEA からの回答

チェック項目		格付け	予想される影響とその理由
社会環境	1	不本意な移転	C 本パイロット事業による住民の不本意な移転は生じない。
	2	雇用、生活など地域経済	C 本パイロット事業は、新たな雇用機会の提供と生活レベルの向上により、当該地域の住民にプラスの影響を及ぼし得る。
	3	土地利用・地域資源の活用	C 本パイロット事業は、当該地域の改善と施設の追加的な提供により、地域の基本構造を維持するものであり、地域の活用可能な資源を損なうものではないと思われる。
	4	社会インフラ、地域の意思決定機関など社会組織	C 当該地域への観光業の導入は、社会構造や伝統を変化させる可能性があるが、その影響は予想が困難である。

チェック項目		格付け	予想される影響とその理由
社会環境	5	既存の社会インフラ・サービス	C 当該地域への観光業の導入は、社会構造や伝統を変化させる可能性があるが、経済活動の変化に伴いサービスが向上する可能性もある。
	6	貧困層、地元住民、少数民族	C 観光開発により、地域の魅力向上や他地域からの労働力流入などが生じることと予想されるが、同地区に住む住民は農家が多数を占めているが、パイロット事業による農家への影響はほとんどない。
	7	便益及びダメージの不適切な配分	C 特になし
	8	文化遺産	C 新しい文化的、精神的なものが、当該地域に導入される可能性がある。
	9	地域における利害衝突	C 土地所有者と新規活動の活動主の間の利害衝突が予想されること、また、農業用地の買収と他用途への変更が引き起こされる可能性があるが、ステークホルダーを広く巻き込んだパイロット事業の計画策定及び事業の実施を行い、継続的に協議をすることを想定しているため、影響は緩和可能である。
	10	水利用・水利権と地域共同権	C 特になし
	11	衛生	C 同地区に流れる支流川の再生のためのゴミ拾い活動や小規模インフラ事業（浄化槽の設置程度）を予定しているため、ポジティブなインパクトが予想される。
自然環境	12	災害（リスク）及び感染症（HIV/AIDS等）	C 特になし
	13	地質・地形的特長	C 当該地域の地質及び地形への本プロジェクトの影響は少ないと思われる。
	14	土壌浸食	C 特になし
	15	地下水	C 特になし
	16	水文条件	C 特になし
	17	沿岸地域	C 特になし
	18	動・植物層、生物多様性	C 当該地域の特徴的な性質により、動・植物層及び生物多様性については、影響はないものと思われる。
	19	気象	C 特になし
	20	景観	C 本プロジェクトの性質上、影響は限定的であると思われる。
	21	地球温暖化	C 特になし

チェック項目		格付け	予想される影響とその理由
汚染	22	大気汚染	C 特になし
	23	水質汚染	C 同地区に流れる支流川の再生のためのゴミ拾い活動や小規模インフラ事業（浄化槽の設置程度）を予定しているため、ポジティブなインパクトが予想される。
	24	土壌汚染	C 特になし
	25	廃棄物	C 同地区に流れる支流川の再生のためのゴミ拾い活動を予定しているため、ポジティブなインパクトが予想される。
	26	騒音・振動	C 車両及び観光客の移動によるものが予想される。
	27	地盤沈下	C 特になし
	28	悪臭	C 同地区に流れる支流川の再生のためのゴミ拾い活動や小規模インフラ事業（浄化槽の設置程度）を予定しているため、ポジティブなインパクトが予想される。
	29	底質	C 特になし
	30	事故	C 特になし

※ Rating の基準

「A」・・・重大な影響が予想されるもの

「B」・・・ある程度の影響が予想されるもの

「C」・・・ほとんど影響がないと予想されるもの



## 付 属 資 料

1. 協議議事録（署名済み）
2. 討議議事録
3. 面談者リスト
4. 調査団説明資料
5. 巻末資料



1. 協議議事録（署名済み）

**MINUTES OF MEETINGS**  
**BETWEEN**  
**THE MINISTRY OF LOCAL ADMINISTRATION AND ENVIRONMENT**  
**AND**  
**THE JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY**  
**ON**  
**THE PROJECT FOR URBAN PLANNING AND DEVELOPMENT**  
**IN DAMASCUS METROPOLITAN AREA**  
**IN THE SYRIAN ARAB REPUBLIC**

The Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”) dispatched a project preparation team (hereinafter referred to as “the Team”), headed by Mr. Kenji Maekawa, the Director of Urban and Regional Development Division I, Economic Infrastructure Department, JICA, to the Syrian Arab Republic for a period of December 13th to 25th, 2008.

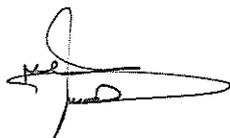
The Team had a series of discussions on the Project for Urban Planning and Development in Damascus Metropolitan Area (hereinafter referred to as “the Project”) with the Ministry of Local Administration and Environment (hereinafter referred to as “MoLAE”), the Damascus Governorate (hereinafter referred to as “DG”), the Rural Damascus Governorate (hereinafter referred to as “RDG”) and other related organizations of the Syrian side.

As a result of the discussions, both sides came to common understanding concerning the matters referred to in the attached document.

Damascus, December 24th, 2008



Mr. Kenji Maekawa  
Leader of the Project Preparation  
Team  
Japan International Cooperation  
Agency  
Japan



Ms. Hala Imad  
Director, Co-operation with Asia,  
America and Africa  
The State Planning Commission  
The Syrian Arab Republic



H.E. Hilal Al Atrash  
Minister, the Ministry of Local  
Administration and Environment  
The Syrian Arab Republic

## ATTACHED DOCUMENT

The concerned officials of the Syrian side, represented by the Ministry of Local Administration and Environment and the Team have discussed about the framework and scope of the Project, and basically agreed upon the DRAFT of “the Memorandum of Understanding between the Ministry of Local Administration and Environment and the Japan International Cooperation Agency on the Project for Urban Planning and Development in Damascus Metropolitan Area” (hereinafter referred to as “the DRAFT”), which is attached hereto.

Based on the DRAFT and this Minutes, JICA will take necessary internal procedure in JICA Headquarters, and if needed, additional discussions will be held between JICA and the Syrian side. The DRAFT shall be finalized and signed by both sides and compose a basic document for the implementation of the Project.

The main points discussed between both sides are as follows;

### I. Arrangement between the two Governments

The Government of Japan and the Government of the Syrian Arab Republic made an arrangement by exchanging the Japanese Note Verbale on the date of 13th August, 2008 and the Syrian Note Verbale on the date of 2nd September, 2008, in order to implement the Project in accordance with the Agreement on Technical Cooperation between the Government of Japan and the Government of the Syrian Arab Republic signed on the date of 18th July, 1985.

### II. Framework of the Project

The organization of the project implementation for the Syrian side shall be the combination of MoLAE, DG and RDG. The role of RDG is important as well as DG considering the comprehensive urban development of Damascus Metropolitan Area (hereinafter referred to as “DMA”), as advised by the H.E. Hilal Al Atrash, the Minister of MoLAE. The selection of the pilot projects shall be considered to benefit both DG and RDG.

### III. Design of the Project

The summary of the design of the Project is as follows. The detail of the design is summarized in Project Design Matrix (draft) in ANNEX I of the DRAFT.

- (1) Target Group  
Officers of MoLAE/DG/RDG
- (2) Target Area  
Damascus Metropolitan Area
- (3) Cooperation Period  
3 Years from 2009 to 2012  
The period shall be finalized considering the implementing schedule of the pilot projects.
- (4) Project Purpose  
Urban planning administrative capacities of officers of MoLAE/DG/RDG are improved.

*Plan*

(5) Output of the Project

- a. Officers of MoLAE/DG/RDG have acquired the knowledge and skills of a participatory planning method.
- b. Pilot projects are selected and their implementation plans are formulated through consensus building with stakeholders including residents.
- c. Officers of MoLAE/DG/RDG have acquired the knowledge and skills of a project monitoring and evaluation method.
- d. The results, experiences, recommendations and lessons learned obtained through the implementation, are compiled into a report.

IV. Major Issues on the Implementation of the Project

(1) Counterparts

The MoLAE/DG/RDG will appoint a team of counterpart personnel with relevant qualifications and experience to work with the experts of JICA.

(2) Candidates of the Pilot Projects

JICA explained the idea of JICA that the Pilot Project would be selected according to the criteria as follows;

1. The Pilot Projects contribute to facilitate the capacity building of administrative officers in the field of urban planning administration.
2. So that, following fields can be considered to be more appropriate for capacity building of the urban planning administration;
  - (a) Urban Heritage Restoration and Use
  - (b) Controlled urban development (prevention of sprawl)
3. The Pilot Project shall benefit both DG and RDG

JICA also explained the conditions of the Pilot Project as follows;

1. Manageable size (area and population)
2. Urgency for improvement
3. Positive impact on the surrounding area (replicability)
4. Land availability for consistent development improvement
5. Viability; whether the improvement is likely to make the area commercially more competitive in a larger area.
6. The area associated with relocation settlement will be excluded.

According to the idea above, both sides confirmed that the following Pilot Projects in Qanawat South is appropriate. MoLAE on behalf of MoLAE/DG/RDG shall propose other candidate(s) of Pilot Project taking into the consideration of the above selection criteria and conditions by 11<sup>th</sup> January 2009.

Urban Heritage Restoration and Use Program: Qanawat South

1. Area: The project area is situated to the south west of the Old Damascus City, and covers the urban heritage area of 27.7 ha.
2. Target Population: The target population is estimated to be 2,475.
3. Current Situation: The existing urban conditions and problems are summarized as follows:
  - 1) Transportation and roads
    - Insufficient parking

*Ken*

*2*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

- Inadequate public transport
  - Narrow streets
  - Poor pavement conditions
  - No street lights
- 2) Public space and facilities
- Improper function of sewage system
  - Poor waste management
  - Lack of park
- 3) Building and architecture
- High cost and lack of flexibility in reconstruction, restoration and removal
  - Lack of harmony between historical and newly constructed buildings
  - Infringement on the privacy in historical houses by newly built buildings
4. Possible Activities:
- Establishment of buffer areas
  - Improvement on traffic
  - Improvement on parking
  - Improvement on street conditions and sewage
  - Establishment of public service centers, such as an office of city planning consultations, exhibition facilities
  - Establishment of public service spots, such as parking and loading/unloading spaces, traffic terminal, and waste collection
  - Improvement on waste management
  - Architectural treatment, such as restoration of historical buildings, regulation of applicable to buildings in the buffer area, and integration of streetscapes
  - Strategic extension of pedestrian areas to neighboring areas
5. Major Stakeholders
- Residents and merchants in the area
  - Tourists to Damascus City
  - EU (MAM Project)
  - GTZ (Restoration of the Old Damascus City)
  - Directorate of Traffic and Transport, DG
  - Directorate of Park, DG
  - Directorate of Maintenance, DG
  - Faculty of Architecture of Damascus University

#### V. Others

##### (1) Project Title

The Project title shall be changed from “The Project for City Planning and Development in Damascus Metropolitan Area” to “The Project for Urban Planning and Development in Damascus Metropolitan Area”.

#### APPENDIX: MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (DRAFT)

*Ken*

*JD*

*[Signature]*

*[Signature]*

**THE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING  
BETWEEN  
THE MINISTRY OF LOCAL ADMINISTRATION AND ENVIRONMENT  
AND  
THE JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY  
ON  
THE PROJECT FOR URBAN PLANNING AND DEVELOPMENT  
IN DAMASCUS METROPOLITAN AREA**

On the request of the Government of the Syrian Arab Republic, the Government of Japan has approved the Project for Urban Planning and Development in Damascus Metropolitan Area (hereinafter referred to as “the Project”), and entrusted its implementation to the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”). The arrangement between the two Governments to carry out the Project was made on the date of 2nd September, 2008 in accordance with the Agreement on Technical Cooperation between the Government of Japan and the Government of the Syrian Arab Republic on the date of 18th July, 1985.

JICA dispatched the Project Preparation Team to the Syrian Arab Republic from 13<sup>th</sup> December to 25<sup>th</sup> December, 2008, and held a series of discussions with the Syrian concerned organizations represented by the Ministry of Local Administration and Environment (hereinafter referred to as “MoLAE”) on the scope of the Project. As a result of the discussions, JICA and the MoLAE have consented that both sides will sincerely cooperate with each other in implementing the Project and confirmed the implementation details of the Project as the following document set forth.

Damascus, ##### \*\*th, 2009

---

Ms. Akiko Tomita  
Chief Representative,  
JICA Syria Office  
Japan International Cooperation  
Agency

---

Ms. Hala Imad  
Director, Co-operation with Asia,  
America and Africa  
The State Planning Commission  
The Syrian Arab Republic

---

H.E. Hilal Al Atrash  
Minister, the Ministry of Local  
Administration and Environment  
The Syrian Arab Republic

*Ken*

*24*

*[Signature]*

*[Signature]*

## I. BACKGROUND

The Syrian Arab Republic has been in the transitional period from the socialistic planned economy to the social market economy since 1991. In the meantime, Damascus Metropolitan Area (hereafter referred to as “DMA”) has experienced various urban problems, such as population pressure, expansion of informal settlements, degradation of urban environment, tightening water supply-demand balance, water pollution and traffic congestion, partly caused by the increasing number of refugees from the neighbouring countries.

Based on the request from the Government of the Syria Arab Republic, JICA implemented the Study on “Urban Planning for Sustainable Development of Damascus Metropolitan Area”. The Study completed in March 2008 with recommendations encompassing the planning for the Syria’s socio-economy, through DMA, and selected areas within DMA, consistently for the urban development of the capital area to support the sustainable development of Syria.

The needs exist to further capacity development on the Syrian side related to the urban development and planning to realize the recommendations of the Study. Specifically, the administrative capacity of local administrations needs to be further enhanced, particularly for the Damascus and Rural Damascus Governorates under MoLAE, to ensure the sustainable and balanced development of Syria.

## II. OUTLINE OF THE PROJECT

Summary of the Project is described as follows. The Detailed scope of the Project is shown in the Project Design Matrix (Draft) (ANNEX I).

### 1. Overall Goal

Local administrative organizations in main urban area are capable of formulating and implementing an urban development plan using a participatory approach.

### 2. Project Purpose

Urban planning administrative capacities of officers of the Ministry of Local Administration and Environment / the Damascus Governorate / the Rural Damascus Governorate (hereinafter jointly referred to as “MoLAE/DG/RDG”) are improved.

### 3. Outputs

- 3-1. Officers of MoLAE/DG/RDG have acquired the knowledge and skills of a participatory planning method.
- 3-2. Pilot projects are selected and their implementation plans are formulated through consensus building with stakeholders including residents.
- 3-3. Officers of MoLAE/DG/RDG have acquired the knowledge and skills of a project monitoring and evaluation method.
- 3-4. The results, experiences, recommendations and lessons learned obtained through the implementation, are compiled into a report.

### 4. Activities

- 4-1. Conduct trainings on the participatory planning method targeting the officers of MoLAE/DG/RDG and other relevant agencies.
- 4-2-1. Conduct a social survey in the target communities to clarify the present status, etc.
- 4-2-2. Make public announcement of the selection of the pilot project sites.
- 4-2-3. Hold a series of meetings to select resident representatives for the pilot projects.

*Ken*

- 4-2-4. Hold a series of participatory workshops to review the problems and issues.
- 4-2-5. Formulate the pilot projects through participatory workshops.
- 4-2-6. Prepare implementation plan through the participatory process.
- 4-3. Conduct trainings on the project monitoring and evaluation methods targeting the officers of MoLAE/DG/RDG, and other relevant agencies.
- 4-4-1. Implement the pilot projects through regular discussions with the residents and other stakeholders in the target communities.
- 4-4-2. Conduct the monitoring of the pilot projects.
- 4-4-3. Evaluate the pilot projects.
- 4-4-4. Prepare the participatory urban development guideline for local governments.

## 5. Input

[The Input from the Syrian Side]

- 1) Counterpart Allocation
- 2) Office space for the Experts and meeting room, etc.
- 3) Local Cost for the Project Implementation such as OA equipment, utilities, etc.
- 4) Cost for the pilot project Implementation

[The Input from JICA]

- 1) Experts
- 2) Training in Japan
- 3) Provision of Equipment
- 4) Assistance to Local Cost

Detail of the Input from the Syrian side and JICA are described in ANNEX II.

## 6. Project Site

Damascus Metropolitan Area

## III. PROJECT IMPLEMENTATION

### 1. Responsible Organization

MoLAE will bear overall responsibility as a responsible organization of the Project, and take necessary measures to ensure that the self-reliant operation of the Project will be sustained during and after the period of Japanese technical cooperation through full and active involvement in the Project by all related authorities, beneficiary groups and institutions.

### 2. Counterpart Agency

MoLAE/DG/RDG will jointly act as counterpart agencies for the Project implementation and also as coordinating bodies with other relevant organizations for the smooth implementation of the Project. MoLAE/DG/RDG will appoint a team of counterpart personnel with relevant qualifications and experience to work with the experts of JICA. The Project Organization Chart is shown in ANNEX III.

### 3. Responsible Officials

- (1) \*\*\*\*\* (to be nominated later) of MoLAE, as the Project Director, will bear overall responsibility for the administration and implementation of the Project.
- (2) The officials listed below, as the Project Managers will jointly bear responsibility for the managerial and technical matters of the Project.
  - \*\*\*\*\* , DG (to be nominated later)

*Ken*

3

- \*\*\*\*\*, RDG (to be nominated later)

- (3) The Chief Adviser of JICA expert team will provide necessary recommendations and advice to the Project Manager on any matters pertaining to the implementation of the Project.
- (4) The other experts of JICA will give necessary technical guidance and advice to the Syrian counterpart personnel on technical matters pertaining to the implementation of the Project.

#### 4. The Joint Coordinating Committee (JCC)

The Joint Coordinating Committee (JCC) shall be established in order to facilitate inter-organizational coordination. A list of proposed members of JCC is shown in ANNEX IV.

#### 5. Consultation

JICA and MoLAE/DG/RDG will consult each other whenever any major issues arising in the course of the implementation of the Project.

#### IV. Implementation Schedule

3 Years from 2009 to 2012

*The period shall be finalized considering the implementing schedule of the pilot projects.*

#### V. PUBLICITY FOR THE PROJECT

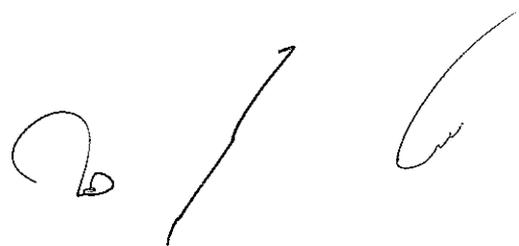
MoLAE, DG and RDG will actively publicize the Project in order to promote public awareness and support for the Project in Syria.

#### VI. MODIFICATION OF PROJECT IMPLEMENTATION ARRANGEMENT

The Project implementation arrangement mentioned under this Memorandum of Understanding might be modified based on the mutual consent between the MoLAE and JICA, if the need arises. Such modifications will be recorded in the written form.

- |            |                                      |
|------------|--------------------------------------|
| ANNEX I:   | Project Design Matrix (Draft)        |
| ANNEX II:  | Inputs from the Syrian Side and JICA |
| ANNEX III: | Project Organization Chart           |
| ANNEX IV:  | Joint Coordinating Committee         |

*Don*



**ANNEX 1 : PDM (Draft): The Project for Urban Planning and Development in Damascus Metropolitan Area**  
**Cooperation Period: 3 Years from 2009 to 2012**

**Target Area: Damascus Metropolitan Area**

**Target Group: Officers of the Ministry of Local Administration and Environment (MoLAE), the Damascus Governorate (DG), and the Rural Damascus Governorate (RDG) (\*1)**

**Final Beneficiaries: Residents of Damascus Metropolitan Area**

Prepared in December 24, 2008

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p><b>Overall Goal</b> Local administrative organizations in main urban areas are capable of formulating and implementing an urban development plan using a participatory approach.</p>	<p>The guideline is used for urban development by administrative organizations in main urban areas (DMA, Aleppo, Homs, Hama, Lattakia, Tartous, Idlib, Hassakeh, Deir Ezzor, etc.).</p>		
<p><b>Project Purpose</b> Urban planning administrative capacities of officers of MoLAE/DG/RDG are improved.</p>	<p>1. Officers of MoLAE/DG/RDG are able enough to formulate appropriate urban development plans and implement them grasping the problems residents are facing. 2. Officers of MoLAE/DG/RDG are able to prepare suitable TORs for urban development for implementing organizations. 3. Residents and other stakeholders in the target communities recognize the change of urban development administration of MoLAE/DG/RDG.</p>	<p>1. Detailed Implementation Plan and results of the pilot projects 2. Detailed Implementation Plan and results of the pilot projects 3. Hearing/Questionnaire to the residents and other stakeholders</p>	<p>• Necessary budget for urban development is secured. • Technology transfer from MoLAE/DG/RDG to municipalities is conducted.</p>
<p><b>Output</b> 1. Officers of MoLAE/DG/RDG have acquired the knowledge and skills of a participatory planning method.</p>	<p>1-1. Stakeholder analysis of the pilot project areas is conducted utilizing sufficient data (socio-economic, GIS, etc.) 1-2. The knowledge and experiences obtained in the trainings are effectively applied in the workshops for the pilot projects.</p>	<p>1-1. Training record/ Questionnaire to the participants of the training 1-2. Workshop Records 1-3. Project Progress Report</p>	<p>• Syrian counterpart staffs continue working for the Project.</p>
<p>2. Pilot projects are selected and their implementation plans are formulated through consensus building with stakeholders including residents.</p>	<p>2-1. By the year of ****, the pilot project preparatory committees will be launched with participation of the residents. 2-2. By year of ****, appropriate pilot projects are selected through participatory approach. 2-3. By year of ****, implementation plan is formulated through participatory approach. The plan specifically describes the information such as the budget, the expense of beneficiaries, the implementation committee, etc.</p>	<p>2-1. Workshop Records 2-2. Structure of the institutional setup 2-3. Questionnaire/Interviews to residents and other stakeholders 2-4. Project Progress Report</p>	
<p>3. Officers of MoLAE/DG/RDG have acquired the knowledge and skills of a project monitoring and evaluation method.</p>	<p>3-1. The pilot projects are regularly monitored in collaboration with the residents, other stakeholders and countermeasures are taken against reported problems. 3-2. Data for evaluating the pilot projects implementation are obtained.</p>	<p>3-1. Training record/ Questionnaire to the trainees 3-2. Workshop Records 3-3. Project Progress Report</p>	
<p>4. The results, experiences, recommendations and lessons learned obtained through the implementation, are compiled into a report.</p>	<p>4-1. An evaluation report of the pilot projects is compiled and made open to public. 4-2. By the end of 2011, an urban development guideline is prepared based on the experiences through the implementation.</p>	<p>4-1. Training record/ Questionnaire to the trainees 4-2. Evaluation Reports 4-3. Proposals to improve urban development legislation</p>	

*Ker*

*Handwritten signature and scribbles*

Activities	Inputs	Preconditions
<p>1. Conduct trainings on the participatory planning method targeting the officers of MoLAE/DG/RDG and other relevant agencies.</p> <p>2-1. Conduct a social survey in the target communities to clarify the present status, etc.</p> <p>2-2. Make public announcement of the selection of the pilot project sites.</p> <p>2-3. Hold a series of meetings to select resident representatives for the pilot projects.</p> <p>2-4. Hold a series of participatory workshops to review the problems and issues.</p> <p>2-5. Formulate the pilot projects through participatory workshops.</p> <p>2-6. Prepare implementation plan through the participatory process.</p> <p>3. Conduct trainings on the project monitoring and evaluation methods targeting the officers of MoLAE/DG/RDG, and other relevant agencies.</p> <p>4-1. Implement the pilot projects through regular discussions with the residents and other stakeholders in the target communities.</p> <p>4-2. Conduct the monitoring of the pilot projects.</p> <p>4-3. Evaluate the pilot projects.</p> <p>4-4. Prepare the participatory urban development guideline for local governments.</p>	<p>&lt;The Japanese Side&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Experts</li> <li>• Chief Advisor/Urban Planning</li> <li>• Social Development</li> <li>• District Planning</li> <li>• Other Experts</li> </ul> <p>2) Training in Japan</p> <p>3) Provision of Equipment</p> <p>4) Assistance to Local Cost</p>	<p>• Necessary amendment of urban development laws and decrees is not delayed.</p>
	<p>&lt;The Syrian Side&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Counterpart Allocation</li> <li>• Project Director</li> <li>• Project Managers</li> <li>• Project Coordinator</li> <li>• Technical Counterpart Staffs for Urban Planning related Fields</li> </ul> <p>2) Office space for the Experts and meeting room, etc.</p> <p>3) Local Cost for the Project Implementation OA equipment, utilities, etc.</p> <p>4) Cost for the pilot project Implementation</p>	<p>Preconditions</p>

*Ken*

Note: (1)  
 \*Directorate of Urban Planning, Directorate of Urban Development, Directorate of Planning Implementation, MoLAE  
 \*Directorate of Urban Design and Planning, Directorate of Old Damascus City, DG  
 \*Directorate of Technical Services, Regional Planning Department, RDG

## ANNEX II INPUTS FROM THE SYRIAN SIDE AND JICA

### The Input from the Syrian Side

1. Counterpart Allocation from the MoLAE, DG and RDG
  - Project Director
  - Project Managers
  - Project Coordinator
  - Technical Staffs for Specific Urban Planning Related Fields
2. Office Space for the JICA Experts and meeting room, etc
  - The office space with necessary office equipment and furniture, located at the MoLAE
3. Local Expenses
  - Running cost of the office including telephone, internet, and electricity etc.
  - Local Cost for the Project Implementation such as allowance for counterparts
4. Cost for the Pilot Project Implementation

The Cost for the implementation of the Pilot Projects shall be borne by the Syrian side principally.

### The Input from JICA

1. Experts
  - Chief Advisor/Urban Planning
  - Social Development
  - District Planning
  - Other Experts
2. Training in Japan

The training course in Japan in the field of urban development administration will be considered during the period of the Project
3. Provision of Equipment

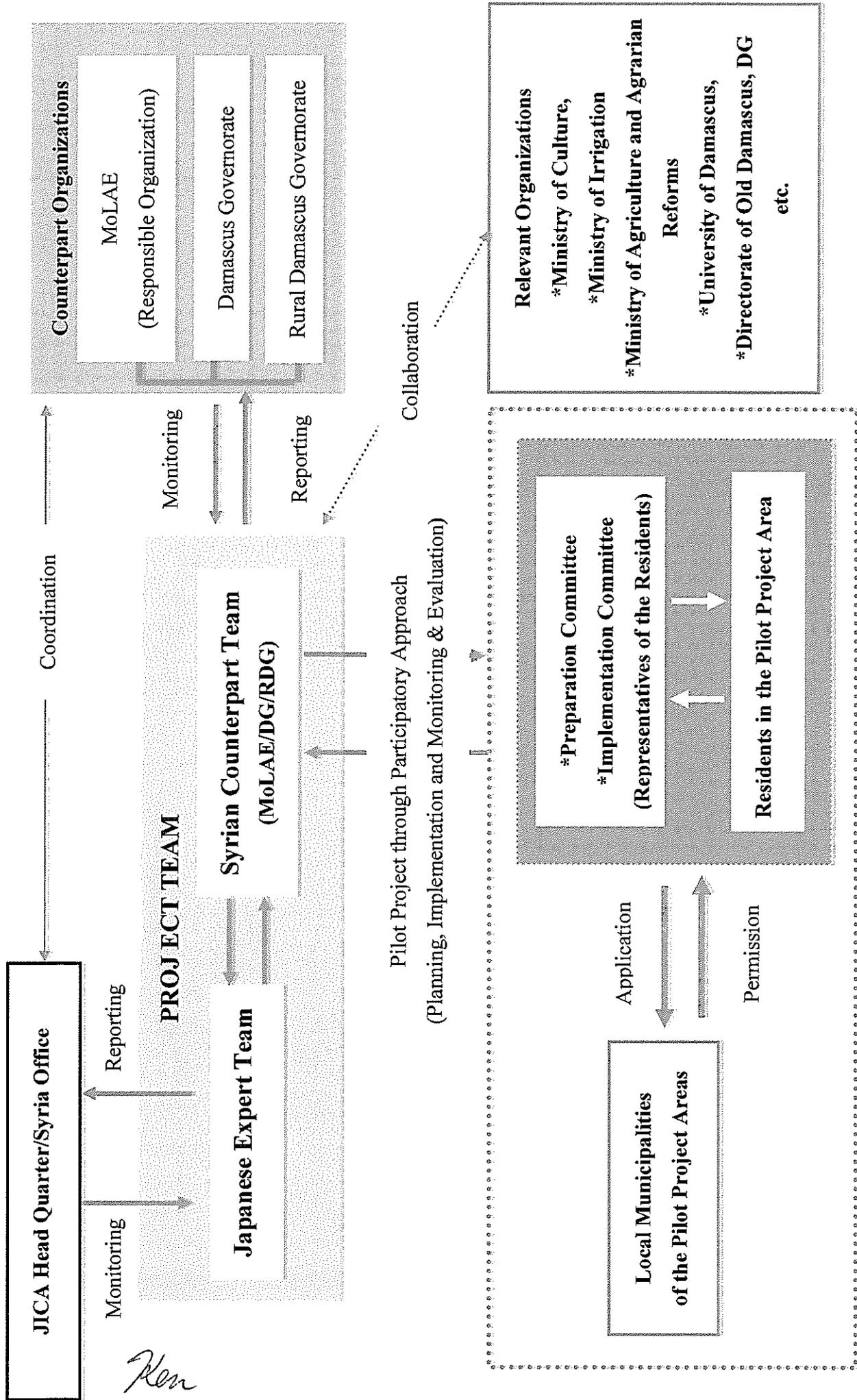
Equipment which is directly necessary for the capacity building in the Project shall be provided
4. Assistance to Local Cost

Assistance directly necessary for the smooth implementation of the Project activities, such as training in Syria or the implementation of the Pilot Projects, shall be considered.

*Ken*

*2* *↑* *6*

**ANNEX III Project Organization Chart**



## ANNEX IV JOINT COORDINATING COMMITTEE

### 1. Function

JCC Meeting will be held when necessity arises and at least once a year in order to fulfill the followings:

- (1) to approve the annual work plan of the Project within the framework of the Project,
- (2) to evaluate the result of the annual work plan and overall progress of the Project, and
- (3) to review and exchange opinions on major issues at that arises during the implementation of the Project.

### 2. Chairperson and Members

#### (1) Chairperson:

(to be nominated later)

#### (2) Vice chairpersons:

(to be nominated later from DG and RDG)

#### (3) Members:

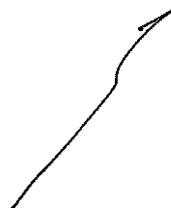
##### Syrian Side

- a. Representative, the Department of Plans and Systems, MoLAE
- b. Representative, the Directorate of Urban Development, MoLAE
- c. Representative, the Directorate of Urban Planning, MoLAE
- d. Representative, the Directorate of Planning Implementation, MoLAE
- e. Representative, the Urban Design and Planning, DG
- f. Representative, the Directorate of Old Damascus City, DG
- g. Representative, the Directorate of Technical Services, RDG
- h. Representative, the Regional Planning Department, RDG
- i. Any other person concerned to be decided by the Syrian side

##### Japanese Side

- a. Resident Representative of the JICA Syria Office
- b. Chief Advisor of JICA Expert Team of the Project
- c. Any other person recommended by the JICA

Note: Officials of the Embassy of Japan may attend the meeting as observers.



**MINUTES OF MEETINGS**  
**BETWEEN**  
**THE MINISTRY OF LOCAL ADMINISTRATION AND ENVIRONMENT**  
**AND**  
**THE JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY**  
**ON**  
**THE PROJECT FOR URBAN PLANNING AND DEVELOPMENT**  
**IN DAMASCUS METROPOLITAN AREA**  
**IN THE SYRIAN ARAB REPUBLIC**

The Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") dispatched the second project preparation team (hereinafter referred to as "the Team"), headed by Mr. Hideaki HOSHINA, Senior Advisor, JICA, to the Syrian Arab Republic for a period of March 21st to 31st, 2009.

The Team had a series of discussions to supplement the agreement which had been reached in the first project preparation team (hereinafter referred to as "the previous team") on the Project for Urban Planning and Development in Damascus Metropolitan Area (hereinafter referred to as "the Project") with the Ministry of Local Administration and Environment (hereinafter referred to as "MoLAE"), the Damascus Governorate (hereinafter referred to as "DG"), the Rural Damascus Governorate (hereinafter referred to as "RDG") and other related organizations of the Syrian side.

As a result of the discussions, both sides reached common understanding concerning the matters referred to in the attached document.

Damascus, March 25th, 2009



---

Mr. Hideaki HOSHINA  
Leader of the Second Project  
Preparation Team  
Japan International Cooperation  
Agency  
Japan



---

Mr. Nader SHEIKH ALI  
International Cooperation  
Director General  
The State Planning Commission  
The Syrian Arab Republic

---

H.E. Hilal Al Atrash  
Minister, the Ministry of Local  
Administration and Environment  
The Syrian Arab Republic

## ATTACHED DOCUMENT

JICA dispatched the previous team, headed by Mr. Kenji MAEKAWA, the Director of Urban and Regional Development Division I, Economic Infrastructure Department, JICA, from 13<sup>th</sup> to 25<sup>th</sup> December 2008.

The concerned officials of the Syrian side, represented by the MoLAE, and the previous team discussed the framework and scope of the Project, and reached common understanding concerning the matters in the Minutes of Meetings and the DRAFT of “the Memorandum of Understanding between the MoLAE and JICA on the Project for Urban Planning and Development in Damascus Metropolitan Area” on 24<sup>th</sup> December 2008.

The both sides agreed that the Syrian side would propose other candidate pilot projects.

Consequently, ‘Al Ghota Road’ area was proposed by the Syrian side on 13<sup>th</sup> January 2009.

According to this proposal, the Syrian side, represented by the MoLAE, and the Team have discussed the basic concept and proposed activities of 2 pilot projects ‘Al Qanawat’ and ‘Al Ghota Road’.

The main points discussed between both sides are listed in I, II, III, and IV.

### I. Pilot Project

The Syrian side and the Team agreed the basic concept and the proposed candidate projects of 2 programs as follows;

#### **【Controlled Environmental Development Program: Al Ghota Road】**

1. Area: Approximately 710ha
2. Target Population: To be identified in the course of the study
3. Current Situation: The major existing urban conditions and problems are summarized below:
  - 1) Spread of industrial activities to the green area (Ghota) and beyond.
  - 2) Lack of infrastructures (e.g., sewerage), solid waste management and seriously degraded natural environment
  - 3) Lowering of groundwater level and exacerbation of desertification.
4. Major Stakeholders:
  - State Planning Commission
  - Ministry of Irrigation
  - Ministry of Agriculture and Agrarian Reforms
  - Ministry of Tourism
  - Ministry of Housing and Construction
  - Managers of public sector factories
  - Farmers and land owners
  - Owners of private industrial facilities alongside the main roads
  - Owners of recreational/commercial facilities such as restaurants
  - Informal settlers

Handwritten mark: Hely

Handwritten mark: 65

Handwritten mark: Signature

(1) Basic Concept

The basic concept is to contribute to conservation and sustainable use of the green area and prevention of urban sprawl.

Projects of Controlled Environmental Development shall be selected, planned and implemented through participatory process.

(2) Proposed Candidate Projects

Projects shall be identified through participatory process. The projects shall be conducted in full coordination with regional plan of RDG.

- ① Establishing “area development center”
- ② Activating agricultural and eco tourism
- ③ Taking countermeasures against river contamination
- ④ Rehabilitating main channels of the Barada River in order to revive the stream
- ⑤ Dealing with the existing informal settlements and preventing building in the agricultural land
- ⑥ Other relevant projects helping support the greenery environment

(3) Responsible Organization

The Syrian side organization for the implementation of the projects shall be the combination of MoLAE, DG and RDG.

RDG shall be as a responsible organization, DG as a participating organization, and MoLAE as a supervisor.

**【Urban Heritage Restoration and Sustainable Utilization Program :Al Qanawat South】**

The items of “1.Area”, “2.Target population”, “3.Current situation”, “4.Possible Activities” and “5.Major Stakeholders” have been confirmed in the Minutes of Meetings on 24<sup>th</sup> December 2008.

The Syrian side and the Team agreed as follows;

(1) Basic Concept

The basic concept is to contribute to improve the cultural and living-environment with preserved heritage.

Projects of Urban Heritage Restoration and Sustainable Utilization shall be selected, planned and implemented through participatory process.

(2) Proposed Candidate Projects

Projects shall be identified through participatory process.

- ① Establishing “community development center”
- ② Developing parking lots
- ③ Improving traffic management
- ④ Identifying and marking historical buildings
- ⑤ Utilizing traditional buildings as tourist functions
- ⑥ Improving roads, public facilities and infrastructures
- ⑦ Other relevant projects

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten mark

### (3) Responsible Organization

The Syrian side organization for the implementation of the projects shall be the combination of MoLAE, DG and RDG.

DG shall be as a responsible organization, RDG as a participating organization, and MoLAE as a supervisor.

## II. Input

### **【Input from the Syrian side】**

#### (1) Cost for the pilot projects implementation

The Syrian side shall bear, in principle, the cost of the pilot projects. JICA shall make supplementary contribution when it is necessary to facilitate smooth implementation of the pilot projects.

#### (2) Counterpart

The counterpart shall be responsible for smooth coordination with Japanese experts and the Syrian side.

#### (3) Responsible Officials

Both sides agreed;

① The Project Director (the director of general supervision of both programs) shall be assigned from MoLAE within a month. The Project Director will bear overall responsibility for the administration and implementation of the Project. The Project Director will also chair the Joint Coordinating Committee meetings which will be held periodically.

② The Project Managers shall be assigned from DG and RDG respectively within a month to bear responsibility for the management of the Project implementation.

#### (4) Office Space

The main office shall be provided in DG building and liaison offices shall be in MoLAE and RDG buildings.

### **【Input from JICA】**

The potential area of expertise prepared by JICA shall be as follows;

- ① Leader / Urban and Regional Development
- ② Participatory Approach
- ③ Cultural and Historical Building / Tourist Development
- ④ Detailed District Plan
- ⑤ Urban Planning
- ⑥ Agricultural Promotion
- ⑦ Environmental Preservation (Water/Waste Management)
- ⑧ Other relevant expertise

## III. The Consultative Meeting

In the course of the implementation of each pilot project, consultation from other relevant organizations may be sought in order to exchange the knowledge and experience.

The meetings will be held to invite the relevant agencies such as;

- Ministry of Tourism
- Ministry of Culture
- University of Damascus
- Syrian-engineering syndicate
- Fine art syndicate
- Other relevant national and international agencies

#### IV. Environmental-Social Consideration

The Syrian side shall conduct appraisal regarding the impact of the pilot projects on the local people and environment. The requirements of the recipient governments and scoping matrix are attached in Appendix 1.

Appendix I: Requirements of the Recipient Governments/SCOPING MATRIX



## **Appendix I. Requirements of the Recipient Governments**

### **1. Underlying Principles**

1. Environmental impact that may be caused by projects must be assessed and examined from the earliest possible planning stage. Alternatives or mitigation measures to avoid or minimize adverse impact must be examined and incorporated into the project plan.
2. Such examinations must include analysis of environmental and social costs and benefits in the most quantitative terms possible as well as qualitative analysis, and they must be conducted in close harmony with economic, financial, institutional, social and technical analysis of projects.
3. The findings of the examination of environmental and social considerations must include alternatives and mitigation measures, and be recorded as separate documents or as a part of other documents. Environmental Impact Assessment (EIA) reports must be produced for projects in which there is a reasonable expectation of a particularly large adverse environmental impact.
4. For projects that have particularly high potential for adverse impact or that are highly contentious, a committee of experts may be formed to seek their opinions, in order to increase accountability.

### **2. Examination of Measures**

1. Multiple alternatives must be examined to avoid or minimize adverse impacts and to choose a better project option in terms of environmental and social considerations. In the examination of measures, priority is to be given to avoidance of environmental impact, and when this is not possible, minimization and reduction of impact must be considered next. Compensation measures must be examined only when impact cannot be avoided by any of the aforementioned measures.
2. Appropriate follow-up plans and systems, such as monitoring plans and environmental management plans, must be prepared; and the costs of implementing such plans and systems, and financial methods to fund such costs, must be determined. Plans for projects with particularly large potential adverse impact must be accompanied by detailed environmental management plans.

### **3. Scope of Impacts to Be Assessed**

1. Impacts to be assessed and examined in terms of environmental and social considerations include impacts on human health and safety as well as the natural environment (including environmental impacts on a trans-boundary or global scale) through air, water, soil, waste, accidents, water usage, ecosystems, and biota. Such impacts also include social considerations as follows: migration of people including involuntary resettlement; local economy such as employment and livelihood; land use and utilization of local resources; social institutions such as social infrastructure and local decision-making institutions; existing social infrastructures and services; vulnerable social groups such as the poor and indigenous peoples; distribution of benefits and losses and equality in the development process; gender; children's rights; cultural heritage; local conflict of interests; and infectious diseases such as HIV/AIDS.
2. In addition to the direct and immediate impacts of projects, derivative, secondary and cumulative impacts are also to be examined and assessed to a reasonable extent. It is also desirable that the possibility that an impact can occur at any time during the duration of a project be continuously

Heij

ES



considered throughout the life cycle of the project.

#### **4. Compliance with Laws, Standards and Plans**

1. Projects must comply with laws, ordinances and standards relating to environmental and social considerations established by the governments that have jurisdiction over the project site (including both national and local governments). They are also to conform to environmental and social consideration policies and plans of the governments that have jurisdiction over the project site.
2. Projects must, in principle, be undertaken outside protected areas that are specifically designated by laws or ordinances of the governments for conservation of nature or cultural heritage (excluding projects whose primary objectives are to promote protection or restoration of such designated areas). Projects are also not to impose significant adverse impact on designated conservation areas.

#### **5. Social Acceptability**

1. Projects must be adequately coordinated so that they are accepted in a manner that is socially appropriate to the country and locality in which they are planned. For projects with a potentially large environmental impact, sufficient consultations with local stakeholders, such as local residents, must be conducted via the disclosure of information from an early stage where alternatives for project plans may be examined. The outcome of such consultations must be incorporated into the contents of project plans.
2. Appropriate consideration must be given to vulnerable social groups, such as women, children, the elderly, the poor, and ethnic minorities, all members of which are susceptible to environmental and social impacts and may have little access to the decision-making processes within society.

#### **6. Involuntary Resettlement**

1. Involuntary resettlement and loss of means of livelihood are to be avoided where feasible, exploring all viable alternatives. When, after such examination, it is proved unfeasible, effective measures to minimize impact and to compensate for losses must be agreed upon with the people who will be affected.
2. People to be resettled involuntarily and people whose means of livelihood will be hindered or lost must be sufficiently compensated and supported by project proponents, etc., in a timely manner. Project proponents must make efforts to enable people affected by projects to improve their standard of living, income opportunities and production levels, or at least to restore them to pre-project levels. Measures to achieve this may include: providing land and monetary compensation for losses (to cover land and property losses), supporting means for an alternative sustainable livelihood, and providing expenses necessary for relocation and the re-establishment of communities at resettlement sites.
3. Appropriate participation by affected people and their communities must be promoted in the planning, implementation, and monitoring of involuntary resettlement plans and measures against the loss of their means of livelihood.

Heey

7.5



## 7. Indigenous Peoples

When projects may have adverse impact on indigenous peoples, all of their rights in relation to land and resources must be respected in accordance with the spirit of relevant international declarations and treaties. Efforts must be made to obtain the consent of indigenous peoples after they have been fully informed.

## 8. Monitoring

1. It is desirable that, after projects begin, project proponents monitor the following: whether any unforeseeable situations occur and whether the performance and the effectiveness of mitigation measures are consistent with the assessment's prediction. It is also desirable that they then take appropriate measures based on the results of monitoring.
2. In cases where sufficient monitoring is deemed essential for appropriate environmental and social considerations, such as projects for which mitigation measures should be implemented while monitoring their effectiveness, project proponents must ensure that project plans include feasible monitoring plans.
3. It is desirable that project proponents make the results of the monitoring process available to project local stakeholders.
4. When third parties point out, in concrete terms, that environmental and social considerations are not being fully undertaken, it is desirable that forums for discussion and examination of countermeasures are established based on sufficient information disclosure and include the stakeholders participation in relevant projects. It is also desirable that an agreement be reached on procedures to be adopted with a view to resolving problems.

4.123

522



## SCOPING MATRIX

Name of Cooperation Project		The Project for Urban Planning and Development in Damascus Metropolitan Area	
Item		Rating	Reasons
Social Environment: *Impacts on "Gender" and "Children's Right" may be related to all social environment criteria.	1	Involuntary Resettlement	
	2	Local Economy such as Employment and Livelihood, etc	
	3	Land Use and Utilization of Local Resources	
	4	Social Institutions such as Social Infrastructure and Local Decision - making Institutions	
	5	Existing Social Infrastructures and Services	
	6	The Poor, Indigenous and Ethnic people	
	7	Misdistribution of Benefit and Damage	
	8	Cultural heritage	
	9	Local Conflicts of Interest	
	10	Water Usage or Water Rights and Communal Rights	
	11	Sanitation	
	12	Hazards (risk) Infectious Diseases such as HIV/AIDS	
Natural Environment	13	Topography and Geographical Features	
	14	Soil Erosion	
	15	Groundwater	
	16	Hydrological Situation	
	17	Coastal zone	
	18	Flora, Fauna and Biodiversity	
	19	Meteorology	
	20	Landscape	
	21	Global Warming	
Pollution	22	Air Pollution	
	23	Water Pollution	
	24	Soil Contamination	
	25	Waste	
	26	Noise and Vibration	
	27	Ground Subsidence	
	28	Offensive Odor	
	29	Bottom Sediment	
	30	Accidents	
Overall rating			

Rating;

A: Serious impact is expected,

B: Some impact is expected,

C: Extent of impact is unknown,

No Mark: No impact is expected. IEE/EIA is not necessary.

Herz

S.S