

バグダッド首都圏総合開発計画について

2020年12月1日

山田康彦

バグダッド首都圏総合開発計画について

今回、たまたま「田村明のバグダッド都市開発計画の係わりについて」と言う報道記事に出くわした。

これは横浜の NPO 法人「田村明記念・まちづくり研究会」の田村千尋氏と田口俊夫氏が（株）日本開発政策研究所/JDI の小林正一社長からのヒヤリング（2015 年 1 月 8 日）の結果をまとめたものであるとのことであった。

今から私が述べる事柄は、今まで一度も公にされたことのないもので、その理由は専ら当プロジェクト；バグダッド首都圏総合開発計画（これが正式のプロジェクト名称;Integrated Capital Development Plan of Baghdad : ICDP,-通称「Baghdad 2001」に深く関わった私自身このプロジェクトの悲劇的結末を期に、45 年に及ぶコンサルタント活動に終止符を打った過去の私個人の歴史に由来していたからである。

私は齢 85 歳でカナダに在住している現在、誰もこの大プロジェクトの顛末を伝えるものもなく、私はその歴史を私と共に墓場に携える気持ちで居たところ、今回、たまたまた出くわした当プロジェクトに関する記事が、一時期、横浜市の計画担当の技監（注：技監兼務企画調整局長から 1978 年技監のみとなる）として活躍され、日本の都市計画史上に重要な役割を果たされ、また、その後、法政大学教授として教育の場でも都市計画の領域での指導、啓蒙に勤めてこられた公人としての田村氏の記録にかかわることなので、この際、私は出来得る限りの正確な記録を残すことが私の責任でもあることに思い至り、ここに、筆を取った次第である。

この小文は単に JDI の小林正一氏のインタビュー記事の事実上の誤りを正すことのみで終始するのではなく、この機会を借りて、当バグダッド首都圏総合開発計画プロジェクトの計画史上に於いて画期的な"総合的な"試みについて、

その背景、計画規模、及び計画課題、そしてそれに対する取り組みの実相について、事実を記録して、40年にわたる国際的地域紛争、及び内戦により荒廃したイラクの今後の国家復興の一助となることを願っている。

1. 自己紹介

ここで、当プロジェクトについての記述を始める前に、筆者である私の自己紹介をする必要があると思われるので、なるべく簡単に述べることにする。

私、山田康彦は1935年生まれの、当年85歳、現在カナダのバンクーバー郊外に在住しており、目下のところフリーのコンサルタント業ならびに文筆作業に勤しんでいる毎日である。

私は大学で建築を、大学院で都市計画を学んだ後、且って1960年代初期より約35年間にわたって実弟の山田荘彦とパートナーシップを組み、開発計画、都市計画および地域計画専門のコンサルタント業、(株)JCPを運営しており、主として開発途上国の開発、及び計画プロジェクトを受注してきた。その受注範囲は世界中に広がり、東南アジア、中近東、中南米、アフリカをカバーし、なかでも、中近東では1960年代よりクウェート、現在のUAEとなる以前の英国委任統治領だったアブダビ、ドバイ等の首長国、そしてエジプト、イラク等において当該国の政府よりプロジェクトを次々と受注し、日本の中近東進出の先駆けを勤めた。

その間の我々JCPのプロジェクト受注形式は、他の日本の開発コンサルタントがプロジェクト受注の殆んどを日本政府のODAプロジェクトによるものに対して、われわれの場合はJICAおよびOECFプロジェクトとともに世銀や開発途上国での国際競争の末の直接受注であり、また、100%独自資本での経営であり、その意味では日本のコンサルタントとしてはきわめて異質な独立性を持った組織であったと考えられる。

当時、日本において開発コンサルタント業自体が十分な社会的認知を得ていない状況で、いわゆる土木コンサルタントは存在しても、民間の計画コンサルタントは皆無の状況であった。

そのような状況下で、私が当プロジェクトに係わることになったのは、1981年のことである。

それは、1970年代中期より私が私の所属する(株)JCPとかねてから、親交のある河野康雄氏の率いる土木総合コンサルタントPCI(パシフィックコンサル

はなく、我々の推薦案は添えるものの、イラク政府自身によって最適案が選ばれることを提案し、イラク政府の承認を得た。。

それには、コンセンサス形成に有効な「デルファイ法(Delphi Method)を使ってイラク政府の当プロジェクト関連の13の省のデシジョンメーカー、30数名をバグダッド市庁舎に集め、アメリカからデルファイ法の専門家を招き。三日間にわたり我々が用意した質問状に従い質疑を行い、毎日その回答をコンピューターにより処理して次の日の質問を作成することを三日間繰り返し最終結論を得ることが出来た。

そのデルファイ法による政策決定の試みに参加した省には、計画省、内務省を始め、住宅省、重工業省、軽工業省、農業省、農業灌漑省、建設省、交通運輸省等現業担当の省庁から国防省に至るまで国家行政の主だった行政機関の全てからの参加があった。

この方法により代案の三案から一案を選ぶ事がイラク政府自身の判断により行はれると言う事は独裁政治のサダムフセイン政権下にあつて画期的な出来事であった。

このバグダッド首都圏の総合開発の開発戦略 (Development Strategy) についての決定は第一次計画作業のハイライトであった。

1980年代のイラク共和国の経済は、長年に亘るオスマントルコの支配下で確立した、チグリス・ユーフラテス両河に沿った広大なメソポタミア平野に展開する肥沃な農地の大規模土地所有制による農業国家から、20世紀に入り、イラクの植民地化を目指す英国の支配下のもとで相次ぐ石油資源の発見により、国家としての経済はその後、徐々に石油など鉱物資源の産出に依存する経済に移行して行き、その国家経済での比重は1970年代の後半にはGDP(国内総生産)の70%以上を占めるに至った。

基本的にアラブ社会主義を標榜するバース党员から出たサダム・フセインは彼のイラク共和国の統治に、有り余る石油によって得られる所得の配分に際して生活に必要な物品を直接国民に分配することにより国民の支持を繋ぐと言う方法をとっていた。私はこの彼の統治方法を”分配の社会主義“と呼ぶことにした。

話を我々の計画作業にもどすと、上記の首都圏開発戦略の三つの代案は；

代案一 1、Disbursed Settlement Strategy

代案一 2 ; Growth- Pole Development Strategy

代案－3 ; Controlled Corridor Development Strategy

である。

代案－1 は首都圏開発において、各構成地域に均等に開発資源を分配して、全体として首都バグダッドへの過剰な集中を避け、圏内の各地が平等の開発機会を享受する。

代案－2 は首都圏の中で、限りのある開発資源を首都バグダッドに対抗して今後、成長しうるポテンシャルを有する圏内の中核都市を選び、そこに短期に集中的に投入してバグダッド市の過度の集中を抑制し、その成長核の開発利益を圏内の他の地域の成長のために順次分配する。

代案－3 は現在進行中のバグダッドから周辺地域に放射状に伸びる五本の主要街道沿いの市街化を無秩序スプロール状況から、コントロールされたリニア（線状）に市街化することに開発資源を投入する。

上記三つの代案について、我々スタディ・チームは幾つかの計画指標により評価を行い、われわれの推奨代案の順位は、代案－2 が1位、代案－1 が3位であった。この順位は限られた開発資源の投入により最速で最大の開発効果を期待できるかを競うものであった。

併しながら、既述のデルファイ法によるイラクのデシジョンメーカー達が選んだ代案は、意外にも代案－1 であり代案－3 が3位であった。

この結果の示すものは、この国の首都圏の開発には経済効果よりは、首都圏を構成する地方五県のバランスの取れた“Equity Development”の原理のほうが重要だったのだ。これはイラクと言う国の各地域に異なった宗教宗派・民族集団が割拠している複雑な国家構造によるところが大きいと理解せねばならないということであった。

これにより、第一次計画作業は一気に終了に向けて動き出し1989年にはイラク・イラン戦争の激化を理由に、まとめ作業を東京で行う特別許可をとり、作業スタッフ全員の大移動を行い、三部からなる計画レポートを作成、無事、バグダッド市に提出を済ました。残るは第二次計画として、バグダッド市のマスタープランを、第一次計画で作成した **Preliminary Land-Use Plan** に基いて、行うことであった。

この延べ6年半に及ぶ第一次計画作業（実質の計画時間は、3年間にも満たないものであった）のなかで、もう一つ特筆すべきことは、施主であるバグダッド市の要請で作成される計画指示書には、マスタープランは“運用可能 **Operative**”であることと言う特記条件があったことだ。

バグダッド市は過去のドクシアデスやポール・サービスのマスタープラン（既述）が地図に表された未来の都市像であって、そこに至るプロセスを欠いた”絵に描いた餅“に終わったので、バグダッド市は市の行政に携わるスタッフが毎日、ダイナミックに変動する都市の展開をコントロールして、マスタープランに示される未来の都市像に導くことの出来る”実施可能の“計画手法を備えたものでなければならないと言うものであった。

我々はその要求に応えるため、都市・地域の「地図情報システム」を作成することにした。これは都市・地域計画史上、画期的なことであり、当時アメリカの地理地図業界で頭角を現し始め、アメリカ政府が行った人工衛星の資源探査機からの情報を解析して地域資源情報地図の作成などを担当し、GIS（地図情報システムの）パイオニアとして現在 ESRI という研究、教育機関を主宰する Jack Dangermond を起用し、CADIS (Capital Area Development Information System) と呼ぶ首都圏総合都市・地域情報システムを構想し、そのシステム・デザインを完成した。

その、システム運営には当時の最新コンピューター技術でバグダッド市庁舎内に、中規模のホスト・コンピューターを設置し、それより各部局の端末に繋ぐ“Ran System”を使った物々しいものであった。そして、そのシステムのソフト部分の建築、及びハード部分の設置は第二次計画作業の中で行われることになった。

現在は、その後の PC の普及や情報システムの浸透で、社会一般での情報化のスピードは目覚ましいものであり、わが国の都市行政の現場でも上記の Dangermond の開発した Archi-Info 等のソフトの普及により一般化しているのを見ると今昔の感がある。

バグダッド首都圏総合開発計画は、1990年に発生した湾岸戦争により完成を待たず、その悲劇的な終わりを迎え、その業績は、世界に悪名を轟かせた Saddam Hussein と共に消え去ったが、達成されたその計画作業が残したものは計画史上、正しく評価されるべきであると言う思いに至り、この機会を借りて、なるべく専門的記述に陥らぬよう心懸けて、事実史として書いてきた。

当計画の纏として、以下に、箇条書きとしてその計画上の特記すべき諸点を述べることにする；

- 1) 一首都の計画を、その直接関連する上位に位置する大都市圏 (Metropolitan Area) 及び、それを包括する広域首都圏(Capital Region)

のフレームワークの下に未来の首都機能のあり方を検討するという画期的な計画課題が設定されたこと。

- 2) 今までの都市計画の概念を超えて、計画行政が日常の都市のマネジメントにおいて、計画に示される未来像に導くために必要な“Operative”なプランニング・システムが検討されたこと。
- 3) 計画上の重要な政策上の決定が一国のデシジョンメーカーの参加により出来たこと。

上記、都市計画上の画期的な課題が当計画作業に於いて検討されたことは、特に記録されるべきことであると思われる。

このようなことは、計画の理論上から見て注目すべきことであり、その実現には、当計画の始まる前に、国連 UNDP の専門家によって作成された優れた Terms of Reference (計画作業仕様書) の役割を挙げなければならないし、また、その当計画作業の実施を決断したイラク当局の英断にも敬意を表せねばならない。これだけの作業にイラク政府は35億円を超える支出を行った。

その後、イラクは8年に及ぶイラクーイラ戦争を終了に漕ぎ着けたが、大国イランとの戦いに事実上勝利した Saddam Hussein は自信を深め、当時、Bush 大統領を動かしていたアメリカの Neo Con 勢力のシナリオに乗せられ、余り時間をおくことなくクエート進攻を行い、第一次湾岸戦争に突入した、次いで第二次湾岸戦争及び宗派間の内戦が続き、国土の荒廃ははなはだしく、バグダッドへの人口集中は依然として継続し、我々の予測人口の2000年での450万人に対し、現在は約800万人に達し、2030年には1000万人を超えると予測されている。

併しながら、我々が取り組んだ、バグダッド市の都市問題の殆んどは現在もそのまま、より悪化した状況で存在しており、我々が残した多くのスタディの内容は今でも有効であると考えられる。併し、その殆んどの記録と関連計画資料が第一次湾岸戦争の混乱の中で消失したり、破壊されたのは痛恨の極みといわざるを得ない。

思えば、イラクという国は嘗て、50年代には20世紀を代表する世界的な建築家の巨匠三人、即ち、アメリカのフランク・ロイド・ライト、フランスのル・コルビュジェ、そしてドイツのワルター・グロピウスをバグダッドに招き、それぞれバグダッド市にある国家的建造物のデザインを委任したり、また先述のギリシャのコンスタンチヌス・ドキシアデスに市のマスタープラン作成

を依頼したりと、その時々の世界のトップレベルの専門家を思い切って起用する風土があったのかもしれない。

そう言えば、嘗てのイスラム帝国アッバース朝の始祖、マンスール王もその首都バグダッドの建設には隣国ペルシャ（現イラン）から多くの技術者や建設労働者を動員したと言われている。

バグダッド首都圏総合開発計画の実施は、数多くの予期せぬ障害に遭遇し、計画作業はしばしば中断を余儀なくされた。それはバグダッド市行政を巡るイラク政権内部の抗争、そして、1980年来の8年間に亘る対イラン戦争による中断により予定のスケジュールを大きく超えて1988年に第一期の作業を終え、三つの計画目標のうち首都圏の **Regional Framework** と大バグダッド圏の **Structure Plan** の作成を終えたのは1988年の終りとなった。。

その間に国の財政は長く続くイラクーイラン戦争により豊富な財政基盤は次第に下降線を辿り、1985年のプラザ合意以降、急激に財政悪化は顕著となり、我々への支払いは遅れはじめ、一時は作業中断を経験したが、バグダッド市庁舎に設けた大規模な施設と多国籍のスタディチームの存在は、速やかに事態の変化に即応することを許さず、結果として **JCCF** 独自のファイナンスによって第一次計画案だけは終了に漕ぎ着けたることが出来た。

1989年7月、私は同年から設けられた日本のコンサルタントの父と呼ばれている久保田豊を記念した久保田賞の第一回受賞者に選ばれた。バグダッド首都圏総合開発計画の仕事に対する受賞だった。

我々の作業報酬に対する支払いの遅れによる約450万ドルの未払い金の回収、及び、第2次計画として残されたバグダッド市のマスタープランの作成費をイラク政府に求めるのは不可能との(株) **JCCF** の経営陣による状況判断により、日本政府の円借款によるプロジェクト継続の道を実現するため、1989年末より日本政府内の **ODA** 関連機関への働きかけが行われ、当プロジェクトへの日本の係わりの重要性に鑑み、特別措置として一般にはソフト・サービスには付けない通例を破って、第二次計画作業を日本政府の円借款による継続が二国間で合意に達し、総額約30億円の円借款ローンが二国間の間で基本合意が成され、1990年8月、日本政府とイラク政府ミッションとの間で基本的合意文書 (**Minutes of Understanding**) が東京において交わされ、その為、日本に一時帰国していた私は同年8月31日にイラク政府ミッションを成田空港に送る帰り道にイラクによるクウェート侵攻の臨時ニュースを聞くことになった。

この劇的な一件の発生により、私の8年に及ぶバグダッドのマスタープランとの係わりは終わりを告げることとなった。

私に残されたものは、現地に残した JCCF スタッフと外国籍エキスパートの合計7人の人質と、膨大な計画資料の全ての消失、なかでも、参加した各エキスパートの残した25を超える Technical Paper の消失は痛く、また物理的損失としては、19台の自動車を含む約20人のプロジェクト・スタッフの生活備品の強奪があった。JCCF とイラク政府との間で交わされた国際契約は、その中にある Force Majeure 条項（戦争等の不可抗力条項）により無期限の中止を余儀なくされた。

この突然の中断により、私がかねてから抱いていたバグダッド中心地区の大改造計画、「Urban Patio」コンセプトも未完に終わった。これが19世紀以来、常に世界の列強諸国の思惑による石油生産地域の政治的変動の渦中にあったイラクと言う国家の辿るべくして辿った必然的な途であると私は理解した。

現在、アメリカとイランの間の政治的緊張の続く中、その影響を最も速やかに、且つ、最も甚大に受けるのがイラクであることを考えると、豊富な地下鉱物資源、中近東最大の農業ポテンシャル、そして、それを支えるに十分な人口（エジプトに次ぐアラブ諸国第2位）を有するこの国の所与の条件を生かすのは何時になるのか？

私は、そのイラクの将来に係わった一人として、心より、この国の政治状況の安定と、未来の輝かしい繁栄を願わざるを得ない。その“とき”の到来は現在の世界を支配する Nation States の枠が解けた“とき”を待たねばならないかもしれない。

4.その後の展開について

今までに述べたように、バグダッド首都圏総合開発計画は予期せぬ第一次湾岸戦争の勃発によりその完成を見ることなく終わったが、その後1983年には第二次湾岸戦争が始まり米国を主体とする多国籍連合軍はきわめて短期間に首都バグダッドに攻め入り、これにより20年余続いたサダム・フセイン政権の崩壊を見ることとなった。

首都バグダッドはイーイ戦争勃発以来、それに続いた第一次・第二次湾岸戦争、次いで起こった異なるイスラム教宗派間の内戦と続いた“40年戦争”の結果、市内の主要インフラ設備の破壊はもとより、主要公共施設の破壊により首都機

能は著しく低下しており、加えて全国が戦禍に苦しむなか、首都への人口集中は一層進むという状況であり、バグダッド市域をこえたスプロールによる劣悪な市街化が周辺各地に見られ、我々が40年前の1980年に見たバグダッド及びその周辺状況がより深刻化した形で展開されている。

このメモランダム の 目的は、あくまでも80年代に行われたバグダッド首都圏総合計画プロジェクト作業の記録であるが、その作業完了を阻んだ戦禍が齎したバグダッドのその後の展開についても述べる事が、今に繋がる記録書としての役割と心得、当メモランダム の 終わりとしたい。

今世紀に入って第二次湾岸戦争の結果、Saddam Hussein 政権の崩壊の後、アメリカ軍を中心とする多国籍軍の管理下にシーア派を主体とする政権が続いたが、シーア派やスンニー派の種々の宗派間の対立が続くなか、2010年に世界銀行の資金拠出による Baghdad City Comprehensive Development Plan (BCCDP) の第一期計画がレバノンのコンサルタント Khatib & Alami によって作成されたが、その後続く第二期計画作業は資金面の問題で中断されており、また、このマスタープラン作成作業に使われたデータに対しても問題が指摘されて、現在も正式なマスタープランとしてイラク政府としての承認がなされておらず、従って法律化されていないが、現状で存在する唯一のプランとして、暫定的にバグダッド市はこれをその都市行政に使っているのが現状である。

私は、嘗てバグダッドのマスタープラン作成に携わった人間として、この BCCDP の 計画作成上の基本的で、且つ、致命的な欠陥を指摘しないわけにはゆかない。それは以下に示す4点にある；

- 1) 一番目の問題点は、上述したように、未来を予測する全ての計画作業にとって共通する基本条件である基礎的データの不備の問題及び、使用したそれら計画データの有効性の検討、判断無しに使用されていること。
その時点での国の混乱状況を勘案した時、計画家が直面した困難は理解されるものの、一国の首都の未来を決する計画作業に於いて、それは不問に付すわけにはいかない。
その多くには我々の計画データが使はれているが、それを補うアップデートの為の補足的追加調査等の技法によるデータの質の確保が必要となる
- 2) 次の問題は既に幾度も述べているイラクが経験した長期にわたる国内外の戦禍は国土の破壊はもとより、国民の心に深い傷跡を残し、我々の計画より約20年の間に世界は大きく変わり、特にイラク国民の心

に深い傷跡を残したが、イラク固有の異なった民族、宗教宗派間の人々が、地域的に割拠シ、バグダッド市内でも地区的な隔離居住を続けている状況にあり、イラクの政治的安定には国内の断裂した人口の相互和解が先決条件であり、とりわけ首都バグダッドはイラク史上、異なった民族、宗派の人々が平和に共存した唯一の”都市”であり、バグダッド市の将来を計画するに当たり、今までの都市化の流れのなかで形成されたモザイク状の異質の“社会セグメント”間の交流を促す方法の検討が計画上の主要課題であると思われるが、BCCDPにおいてはそのような基本的社会問題への解決のアプローチが一切見られない。

- 3) 次の問題は、この20年間のマスタープランの不在の間に世界全体に大きな変化がみられ、とりわけ、世界の既存の全てシステムの”電子化”による社会変化は都市内に居住する人間の生活を根本的に変え始めており、この変化は今後かなりのスピードで社会を変えてゆくものになり、特に人間の相互のコミュニケーションの諸相がその実体を形成する”都市“においては、その未来の都市形態を予測する作業は現代のマスタープラン創りには、欠かすことの出来ない計画課題である。その関連する諸点は、交通ネットワーク、土地利用、居住区構成と言った計画の主要項目の全てに及び、特にそのためには現状の「世帯調査」が欠かせず、最近の世帯構造の変化は計画に決定的な影響をもたらし、特に40年戦争を経験したバグダッド市の計画に、最新の人々の社会・経済的実態の把握が不可欠であることは言を待たない。

BCCDP 計画には未来のバグダッド市民のライフスタイルへの予測がないままに計画が行われている。

- 4) 最後の問題は、既に、先述した都市情報システムの問題であるが、我々が先に CADIS と呼ぶ地域・都市総合地理情報をデザインしたのは、それまでの伝統的マスタープランが都市の未来像を地図上に表すにとどまり、日常の都市行政のツールとしての役割を果たすことがなかったからであり、現在の都市マスタープランは須らく GIS ベースの都市情報システムを併せもつ、“オペレイティブ Operative”なマスタープランにすることが一般的になっている。。

BCCDPにはそのアプローチはなく、したがってプラン上にGIS仕様の処理がなされていない。

以上がGCCDPについて見られる計画上の主たる欠陥であり、BCCDPの計画レポートを読むと、60～70年代のマスタープラン作成の教科書どおりの手順で作成されており、そのマスタープラン図は嘗て1970年代に作成されたポールサービスのマスタープランと同じく美しく彩られた”絵”となっている。

私のBCCDPに対するコメントは、厳しすぎるかもしれないが、その計画作成上の態度にバグダッド市が現在苦しんでいる数多くの危機的問題に真正面から取り組む姿勢が見られず、社会科学の一角を占める近代の都市計画作業に対する、ただ型にはまった“コンベンショナル”な専門家の作法しか感じ取れず、その専門家の横暴に失望感と憤りに近いものを感じて、敢えてその点に言及した次第である。

私はこのMemorandumを終わるに当たって思うに、バグダッド市がかつてのアッバース朝の首都として、「平和の都」として世界に君臨していた輝かしい歴史の記憶を取り戻す日が必ず来ると信じている。何故ならば“都市の記憶”はその国の”遺伝子“として引き継がれる生物的生態の法則に従うものだからである。

2020年12月1日

カナダ、バンクーバーにて

山田康彦 記