事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成17年11月1日
担当部：JICAガーナ事務所

1.案件名

官民パートナーシップ強化による観光産業振興支援プロジェクト

2.協力概要

（1）プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

本プロジェクトは観光セクターにおける官民連携強化という包括的なアプローチを目的とし、それにより観光産業振興への支援を行う。その中で「官民パートナーシップ・フォーラム（PPPフォーラム）」を設立し、官民連携についての戦略的な議論を行い、官民パートナーシップ事業（パイロット事業）を実施する。これらの取り組みを通じ、フォーラムのメンバーである行政及び産業部門の能力開発を支援する。これにより、官民連携を推進する枠組みが整備され、両者の能力開発が促進され、パートナーシップ事業が有効に機能することにより観光開発が加速されることが期待される。

(2) 協力期間

2006年1月から2008年12月（3年）

(3) 協力総額（日本側）

1.9億円

(4) 協力相手先機関

Ministry of Tourism and Modernisation of the Capital City（観光省、MOT&MCC）

(5) 国内協力機関

未定

(6) 裨益対象者及び規模、等

直接の裨益対象者は、本プロジェクトにより設立される官民パートナーシップ・フォーラムの参加者。観光セクター関係者のうち、公的機関、民間団体・企業・NGOなど。

3.協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

近年、ガーナの観光業は、年平均で約12％の成長率及びGDPへの貢献率6．7％を記録し、カカオ、金についで第3位の外貨獲得源となっている。1990年から2004年の間に、海外からの訪問客は14万5,780人から58万3,821人に、観光収入は81百万米ドルから650百万米ドルに増加し、雇用面でも90,000人（2000）から127,645人（2003）の雇用増に貢献している。更にガーナは、政治的に安定している、治安が比較的良い、首都アクラを中心に道路等のインフラ整備やホテル建設が進んでいるといった好条件に恵まれ、西アフリカ地域では比較優位があるとされている。しかしながら、奴隷貿易の拠点となったケープコースト周辺の歴史資産の他に目玉となる観光資源が不足しており、また、「観光サービスの弱さ」「人材不足」「目玉となる観光資源の不足」「宣伝・プロモーションの不足」及び「投資の不足」といった問題を抱えている。実際に観光開発事業を実施し観光サービスを提供する民間部門の個々の業種や事業者及びその連合体も全体的に規模が小さく脆弱であり、政府の民間支援策も不十分な状況にある。

観光セクターにおける官民パートナーシップ強化の必要性は官民共に指摘するところで、とりわけ、

脆弱な民間セクターの能力・競争力の形成・向上のために効果的な政府機関の支援施策の策定と実行を目的とする両者の更なる連携強化の必要性は高い。これまでの取り組みを共同でレビューし、有効な連携強化策を立案し、共同事業を開発・実施するためのパートナーシップ推進機構を整備し、来るべき独立50周年（2007年、サブ・サハラ・アフリカ諸国では初）及び世界中が注目するサッカーのアフリカンカップ開催（2008年）を追い風に、持続可能な観光開発・産業振興を進めることが急務とされている。しかし、観光省において官民連携を促進する活動は始まっているが、具体的な事業計画を提起するには至っていない。

観光セクターにおける他ドナーの支援は、政策レベルの支援と共に民間セクター及び地域・コミュニティ開発の分野において、主に米国開発庁（USAID）、オランダ系の国際NGO（SNV）、世界銀行（WB）及びECが、拠点観光地区・施設の整備、エコツーリズムの振興（地域・コミュニティ開発）、観光関連産業振興及び人材育成等を通じた支援を個別に実施してきている。

(2）相手国政府国家政策上の位置付け

観光産業は、直接・間接の雇用を生み、農村部の現金収入向上にもつながることから、経済成長及び貧困削減を牽引する重要な非伝統的輸出部門としての期待は高く、ガーナ政府はその開発に力を入れようとしている。大統領の国会演説においても言及され、現在改定作業が進められている国家開発戦略「Growth and Poverty Reduction Strategy （GPRS II）」でも、観光振興が重点開発分野として取り上げられている。

1996年に観光省がWTO（世界観光機関）とUNDPの協力を得て策定したNational Tourism Development Plan for Ghana（1996-2010）をもとに、その後、同省がUSAIDの支援を得、民間セクターとの協議を通じて策定した観光戦略5カ年計画（Tourism Strategy Action Plan 2003-2007）では、2007年までに100万人の海外からの観光客誘致と30万の雇用創出、及び15億米ドルの観光収入の達成を目指している。

（3）我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け

現在改訂作業中の国別援助計画の二本柱の一つに、競争力のある地場産業の育成による雇用機会の拡大が位置づけられており、その戦略プログラムとして「地場産業の振興」と「産業人材の育成」が取り上げられている。同様に見直し中のJICA国別事業実施計画においても、重点分野として産業育成が取り上げられている。

4.協力の枠組み

〔主な項目〕

(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

「ガーナ国の観光セクターにおいて良好な官民パートナーシップが形成される。」

指標：

a. 観光セクター関係者及び一般の人々の官民パートナーシップ・フォーラム（以下、PPPフォーラム）に関する認知度、b. 公的機関の活動及び政策とPPPフォーラムで採択された官民パートナーシップに関するコンセプト（又はガイドライン）との整合性。

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

「観光産業が発展・向上し、より多くの観光客と観光収入を得る。」

指標：

a. 観光客数及び観光収入、b. 観光客の満足度（または、不満の数）、c. 各業種の会社数及び雇用人数。

(2) 成果（アウトプット）と活動

成果1：有効に機能するPPPフォーラムが開催される。

活動：

1-1. 観光省の中に、PPPフォーラムの事務局を設置する：

i. PPPフォーラム事務局のTORを策定する；
ii. 観光省の中に、PPPフォーラムの事務局を設置する。

1-2. 事務局とともに、観光セクターの分析を行い、適切で明確な「裨益対象者」、「活動」及び「指標・目標値」をPOに反映させる：

i. 既存の調査研究のレビューやベースラインサーベイ等により観光セクターの分析を行う。具体的には、観光産業の各クラスター及び民間団体・連合体、観光施策や事業を扱う政府機関（観光省及びその実施機関を含む）の活動状況と官民連携に関する現状の分析、並びに他ドナーの支援状況等についての分析を行う；
ii. セクター分析の結果を基に具体的な「裨益対象者」を決定し、「活動」及び「指標・目標値」をPOに反映させる。

1-3. 観光セクターの官民パートナーシップ・コンセプトペーパーの素案策定を支援する。

1-4. PPPフォーラムの設置と定期的な開催を支援する：

i. PPPフォーラムのTORを策定する；
ii. PPPフォーラムの準備会合（ステークホルダーズ・ミーティング）を開催し、官民パートナーシップ・コンセプトペーパー素案及びPPPフォーラムの開催要項について協議・確認する；
iii. PPPフォーラムの開催を支援する。

指標：

a. PPPフォーラム事務局によってレビューされた既存の統計・調査研究・観光事業等の数；
b. 観光セクター関係者の官民パートナーシップ・コンセプト・ペーパーに関する認知度；
c. PPPフォーラムの開催数と参加者数。

成果2：PPPフォーラムの事業実施能力（計画立案、実施管理、モニタリング評価）が向上する。

活動：

2-1. 官民連携や観光開発事業に関する情報及び経験・教訓の共有促進を目的とするワークショップを開催する。

2-2. PPPフォーラム・メンバーのための研修・訓練を実施する。

i. PPPフォーラムで、1-2で実施したセクター分析の結果を踏まえ、PPPフォーラムメンバーに必要な能力開発分野を確定し、適切な研修を決定する；
ii. PPPフォーラム・メンバーのための研修・訓練を実施する。

2-3. PPPフォーラムのパイロット事業の計画策定・実施・モニタリングを支援する。

i. PPPフォーラムにおけるパイロット事業の計画策定を支援する；
ii. PPPフォーラムによる官民パートナーシップ・パイロット事業の実施とモニタリングを支援する。

2-4. 2-1から2-3までの活動報告書作成を支援する。

指標：

a. 実施されたワークショップの開催数と参加者数；
b. 実施された研修・訓練と参加者の数と計画の数；
c. 実施された官民パートナーシップ・パイロット事業の数と計画の数；
d. PPPフォーラム事務局の業務遂行実績；

e. PPPフォーラムが作成・発表する活動報告書。

成果3：本プロジェクト終了後のPPPフォーラムに向けた提言が策定される。

活動：

3-1. 本プロジェクト終了後のPPPフォーラムに向けて、具体的な提言を作成する。

3-2. 右の提言をPPPフォーラムに提出する。

指標：

a. 提言のテーマと数。

成果4：有効なプロジェクト管理のための、モニタリング及び評価活動が行われる。

活動：

4-1. 本プロジェクトのモニタリング及び評価を行う：

i. モニタリング及び評価活動のTORを策定する；
ii. 本プロジェクトのモニタリング及び評価を行う；
iii. 本プロジェクトのモニタリング評価報告書を作成する。

4-2. PPPフォーラムに本プロジェクトのモニタリング評価報告書を提出し、プロジェクトの活動に必要な修正を加える。

指標：

a. モニタリング評価の結果、本プロジェクトに施された修正の数。

(3) 投入（インプット）

1）日本側

- 専門家派遣：
  - チーフアドバイザー；
  - その他専門家（人材育成、商品開発、産業連関分析等を想定）。
- 研修員受け入れ：
  - 日本又は第3国におけるカウンターパート研修（民間の人材も対象に含む）。
- 供与機材：車輌等。
- 活動費（PPPフォーラム及びワークショップの開催費用、視察研修費用、パイロット事業費用など）。

2）ガーナ国側

- カウンターパートの配置：
  - プロジェクト・ディレクター（観光省のチーフ・ディレクター）；
  - プロジェクト・マネージャー；
  - 観光省からのフルタイムPPPフォーラム事務局職員；
  - 協力機関からのPPPフォーラム事務局派遣職員；
  - 秘書／運転手。
- プロジェクト用執務室と付帯設備：
- プロジェクトの運営管理費。

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

- プロジェクトのカウンターパートが異動しない；
- プロジェクト期間中に、観光資源や観光地に打撃を与える天災や人災が起こらない；
- 研修や訓練の受講者が、観光セクターでの業務を続ける；
- 官民双方がPPPのコンセプトを尊重し、行動する；

- プロジェクト期間中に、観光業に影響を与えるような急激な経済変動が起こらない。

5．評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

ガーナ政府は、観光業を経済発展の重要な牽引車と位置づけ、貧困削減の手立てとしても観光開発を重視している。そうした政治的なコミットメントの高さは、大統領演説や改定中の国家開発戦略（GPRS II）に観光開発が重点分野と位置づけられていることに現れている。セクター横断型の連携強化の必要性は官民両部門とも十分に認めるところであり、すでにいくつかの取り組みが始まっていることから、本プロジェクトにとっては有利な環境が醸成されているといえる。

我が国の対ガーナ国別援助計画（改定中）の二本柱の一つである「競争力のある地場産業の育成による雇用機会の拡大」にも合致していることから、観光振興支援の技術協力プロジェクトを実施することは妥当性が極めて高いと思われる。

(2) 有効性

プロジェクト目標が「良好な官民パートナーシップが形成される」と広範であるが、目標達成に必要な成果が明確であることから、本プロジェクトの有効性は高いと考えられる。これまでは包括的かつ定期的に官民双方のステークホルダーが意見交換する場はなかったが、このプロジェクトで専任のPPPフォーラム事務局職員が置かれ、定期的にフォーラムが開催され、またパイロットプロジェクトの実施を通じた官民連携の具体的な実践がなされることにより、有効性は確保される。また、官民の連携の必要性は双方が認めるものであり、建設的な取り組みがなされる限りにおいて有効性を阻害する要因は少ないと思われる。

(3) 効率性

観光開発・産業振興の分野では、すでに様々な活動が他ドナーの支援も得つつ個別に展開されている。そうした活動実績のレビューを通じ共有すべき情報や教訓が抽出され、かつ既存の取組みとの相乗効果が図られることにより、効率性は高いと考えられる。人員については、プロジェクト全体を通じて、特に成果1に関しては必要な投入が計画されている。2年目以降に予定されている官民連携パイロット事業への投入については、他プロジェクトとの連携や既存事業の強化支援を考慮することにより、さらに効率性を高める計画である。

(4) インパクト

プロジェクトの実施によって良好な官民パートナーシップが形成され、観光開発・産業振興のための官民パートナーシップ事業の実施が普及することにより、サービス業を含む観光産業の能力が向上し、上位目標を達成する可能性は高いと考えられるが、観光事業は観光客数や収入の増加等の目に見える成果が発現するまでにある程度の時間を要する点に留意が必要である。

観光は、裾野が広く波及効果の高い産業であることから、事業が実施される近隣地域の雇用創出や収入増につながることが期待できる。負のインパクトに関しては、観光産業の発展に伴い環境や治安の悪化、伝統的社会システムの変容などが考えられるため、協力の初期の段階において精査する必要がある。

(5) 自立発展性

観光省は、観光政策体系の見直し及び官民連携促進のための取組みを開始している。他方、民間においても、外部からの支援を活用しつつ、能力開発に向けた協同的な活動を行っている。本プロジェクトは、こうした観光省（公的部門）と民間部門の活動をつなぎ、民間のニーズを効果的に反映する公的部門の支援体制の推進・強化を念頭にしたパートナーシップ体制の整備を支援する事業である。

現時点において、観光省は、プロジェクト終了後も民間部門の意向を尊重しつつ官民連携推進の枠組みを継続する意思を示していることから、自立発展性は高いと考えられる。従って、プロジェクト期間を通じてPPPフォーラムの制度的位置づけの可能性をモニターしつつ官民連携推進体制の整備に向

けた観光省の取組みを支援するとともに、適切な時期に有効な提言に取り纏めてPPPフォーラム及びガーナ政府に提出することが重要である。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

現在改訂作業が進められている国家開発戦略（GPRS II）において、観光業は貧困削減の重要な担い手として位置付けられ、観光振興が重点課題として取り上げられている。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

（特になし）

8.今後の評価計画

- 終了時評価（2008年下半期）
- 事後評価（プロジェクト終了から3年後）