終了時評価結果要約表

１．　案件の概要		
国名：メルコスール４カ国（アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイ）		案件名：メルコスール観光振興プロジェクト
分野：民間セクター開発（観光）		援助形態：技術協力プロジェクト
所管部署：中南米部／JICA 東京		協力金額（評価時点）：3 億 5 千万円
協力期間	2005.1.14 ～ 2008.1.13 (延長)： (F/U) ： (E/N) （無償）：	先方関係機関：メルコスール各国観光省庁 日本側協力機関：国土交通省等 他の関連協力：地域特設/地域別研修「メルコスール観光振興セミナー」(2002～06 年度)

１－１　協力の背景と概要

メルコスール（南米南部共同市場、以下、「メ」）は、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイの４カ国から構成され、1991 年のアスンシオン条約の締結以来、４カ国は経済開発において域内協力の枠組を強化することを目指している。「メ」加盟 4 カ国は各国の開発政策において、観光開発を外貨獲得、域内間所得格差の是正、雇用創出のための重要な手段と位置づけている。「メ」4 カ国は北米や欧州などで観光振興を行った経験を有しており、巨大な経済力と人口を抱える日本を新たな観光市場として開拓していくことを目指している。しかし、遠距離や情報不足などの理由により、日本から「メ」４カ国への観光客は少数にとどまっていた。

このような状況の中、「メ」は日本政府に対して、日本市場を対象とする観光振興をテーマとする研修の実施を要請し、同要請を受けて独立行政法人国際協力機構（以下、JICA）は、2003 年 2 月に「メ」4 カ国を対象とした地域特設研修を開始した。同研修に参加した研修員が、「日本を中心とするアジアからの観光客の誘致を促進するメルコスールの観光振興」を上位目標とする４カ国合同のプロジェクト案を取りまとめた。

2003 年 3 月に JICA は「メ」4 カ国にプロジェクト形成調査団を派遣し、プロジェクト要請の背景や協力内容を確認し、同年 12 月に「メ」側より正式にプロジェクトの要請がなされた。同要請を受けた JICA は、2004 年 2 月と 10 月に事前評価調査団を「メ」に派遣し、10 月には観光分野における「メ」の枠組強化をプロジェクト目標とする「メルコスール観光振興プロジェクト」の協議議事録（Record of Discussion: R/D）への署名が行われ、2005 年 1 月 14 日より同プロジェクトが開始された。

１－２　協力内容

(1)　上位目標

1. メルコスール域内の観光分野における域内協力が強化される。
2. メルコスール加盟各国と日本との観光分野における二国間協力関係が強化される。

(2)　プロジェクト目標

1. 観光分野におけるメルコスール域内協力の制度的枠組みの構築と共同の観光振興に関する能力が向上する。
2. 新規市場を対象とする観光振興モデルが開発される。

(3)　成果

1. メルコスールの観光分野における域内協力の実施体制が強化される。
2. メルコスールの観光計画策定に関する能力が強化される。
3. 4 カ国共同の観光マーケティングに関するメルコスールの能力が強化される。
4. 観光商品開発に関するメルコスールの能力が強化される。
5. 観光分野における人材育成に関するメルコスールの能力が強化される。

(4) 投入（評価時点）

日本側：

長期専門家派遣	１名	機材供与	5,082 千円
研修員受入	３４名	ローカルコスト負担	26,218 千円

相手国側：

カウンターパート配置　４名

土地・施設提供　ウルグアイ観光スポーツ省長期専門家執務室

ローカルコスト負担　合計 59.1 万ドル

（アルゼンチン 13.7 万ドル、ブラジル 31.3 万ドル、パラグアイ 7.0 万ドル、ウルグアイ 7.1 万ドル）

２．評価調査団の概要

調査者	総括	佐々木十一郎	独立行政法人国際協力機構　東京国際センター 業務第二グループ　グループ長
	副総括	木村　弘則	独立行政法人国際協力機構　東京国際センター 業務第二グループ　経済開発チーム　チーム長
	評価計画	松下　香	独立行政法人国際協力機構　東京国際センター 業務第二グループ　経済開発チーム　主任
	評価分析	於勢　泰子	株式会社かいはつマネジメント・コンサルティング
調査期間	2007 年 9 月 11 日～2007 年 9 月 23 日		評価種類：終了時評価

３．評価結果の概要

３-１　実績の確認

(1) プロジェクト目標の達成度

一つ目のプロジェクト目標の指標（英語）は、「Approval of MERCOSUR Tourism Promotion Office as an official institution and necessary budgetary arrangements for operation of the office」となっているが、同指標の解釈に関し「メ」側より「JICA からの支援なしに JPMO[1]を運営することができる資金的・組織的ツールを作り出すこと」という説明があり、同解釈に「メ」側と日本側の双方が合意した。同解釈に基づいて一つ目のプロジェクト目標の達成見込みを評価したところ、これまでに「メ」側で JPMO の自立的運営に向けて資金配分などに関して協議は行っているものの（「３-２ (5) 自立発展性」の項を参照）、プロジェクト終了時点（2008 年 1 月 14 日）で JPMO を「メ」側だけで運営できる資金的・組織的体制が確立されていない状況から、一つ目のプロジェクト目標の達成は困難であると判断された。

二つ目のプロジェクト目標に関しては、民間コンサルティング会社に委託した市場調査の結果などを参考にしながら、JPMO 所長が、「メ」4 カ国のアドホックメンバーと緊密に相談しながら、責任をもって日本での観光振興マスタープランをプロジェクト終了時までに完成させることになっている。JPMO 所長は、メディアとのネットワークの拡大やウェブサイトの拡充など同マスタープランに関して具体的なアイディアを有しており、アドホックメンバーからのアイディアも統合して、マスタープランを完成させるように取り組んでいる現況から、二つ目のプロジェクト目標は達成される見込みであると判断された。

(2) 成果の達成度

1）成果 1：メルコスールの観光分野における域内協力の実施体制が強化される。

ウルグアイ・モンテビデオと日本のそれぞれにプロジェクトオフィス（PMO[2]と JPMO）が設置され、PMO は「メ」4 カ国の代表者であるアドホックメンバー（プロジェクトカウンターパート）の調整と JPMO との連絡窓口機能を担っている。アドホックメンバーの会合（アドホック会合）は、これまでに 19 回開催されており、ほぼ毎回（1 回を除く）協議内容が議事録に記録されている。本プロジェ

[1] MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan の略。和名ではメルコスール観光局東京事務所。

[2] MERCOSUR Project Management Office の略。

クトは、「メ」4 カ国が合同で観光振興に取り組む初めての機会であり、定期的なアドホック会合や様々な活動を通じて、4 カ国の結束が固まり、「メ」の枠組が強化されつつある。

2) 成果 2：メルコスールの観光計画策定に関する能力が強化される。
観光振興のマスタープランを作成するために必要な情報収集の一環として、日本市場に関する調査が民間コンサルティング企業に委託された。JPMO は、旅行代理店、マスコミ、広告代理店、航空会社などとも連携を図りながら、日本市場の情報を収集している。このような情報に「メ」側のアイディアを統合して、JPMO 所長がアッドホックメンバーと緊密に相談しながらプロジェクト終了時までに観光振興マスタープランを完成させるように取り組んでいる。よって、「メ」側は日本での情報収集を通じて観光計画の立案能力が強化されていると判断される。

3) 成果 3：4 カ国共同の観光マーケティングに関するメルコスールの能力が強化される。
観光マーケティングに関する活動として、「メ」側では、観光振興セミナー／イベントが開催された（アルゼンチン：1 回、ブラジル：2 回、パラグアイ：1 回、ウルグアイ：2 回）。
日本側では、世界旅行博（以下、JATA 博）への参加、「メ」のプロモーションセミナー／イベントの主催／協賛、研修旅行の実施（8 回）、「メ」のウェブサイトの開設、これらの活動を実施するためのガイドライン／マニュアルの作成、などが行われた。これらの活動を通じて、「メ」側は日本での観光マーケティング／プロモーションのノウハウを確実に蓄積してきていると判断される。
予定されていた活動のうち、観光振興に特化した「メ」のヴィジュアル・アイデンティティの作成だけは、まだ実施されていない。ヴィジュアル・アイデンティティに関しては「メ」4 カ国間で異なる意見があり、本件についてはプロジェクト終了時までに「メ」側で再度協議されることになっている。

4) 成果 4：観光商品開発に関するメルコスールの能力が強化される。
「メ」4 カ国合同のパンフレットを日本語で作成し、同パンフレットの中では各国の観光スポットだけでなく、計 15 のモデルコース（アルゼンチン、ブラジル、パラグアイが各 4 コース、ウルグアイが 3 コース）も紹介されている。研修旅行[3]では、新規旅行先開拓／新商品開発を目指して、これまでに日本の旅行業界で紹介されたことがない旅行先（アルゼンチンのフフイ、サルタなど）も紹介された。研修旅行実施後、新しい旅行商品の開発（ブラジルのレンソイス）、既存商品の改善などが図られるなどの成果が確認されている。

5) 成果 5：観光分野における人材育成に関するメルコスールの能力が強化される。
「メ」側で観光振興に関する知見を普及させることを目的とし、帰国研修員が中心となって観光振興セミナー／イベントが開催された（アルゼンチン：1 回、ブラジル：2 回、パラグアイ：1 回、ウルグアイ：2 回）。「メ」側では、帰国研修員が観光分野の中核人材となり、民間セクターにも働きかけ日本で得た知見と本プロジェクト活動の内容の普及に関してイニシアティブをとっている。

(3) 実施プロセス
・プロジェクト開始以前（2003 年 2 月）に実施された JICA 地域特設研修「メルコスール観光振興セミナー」に参加した研修員が、「メ」4 カ国合同の観光振興プロジェクト案を作成し、同案をもとに本プロジェクトの PDM が作成され、2005 年 1 月 14 日にプロジェクトが開始された。
・「メ」各国におけるプロジェクト活動は、主には「メ」4 カ国のアドホックメンバー、各国のローカルコーディネーター（ウルグアイは雇用されず）によって実施された。ただし、諸手続きの都合上、JICA 専門家の派遣は約 1 年間遅れた（2005 年 12 月に PMO に着任）。
・日本側でのプロジェクト活動は、JPMO 所長、所長アシスタント（研修員）、日本人スタッフによって実施された。JPMO の運営管理は JICA から財団法人 日本国際協力センター（JICE）に委託されており、日本人スタッフは JICE より派遣された。

[3] 旅行業者を対象とした Familiarization Tour（FAM Tour）やメディアを対象としたプレスツアーを意味する。

・「メ」側の調整を担うプロジェクトオフィス（以下、PMO）と、日本側での活動拠点であるプロジェクトオフィス（以下、JPMO）の 2 つの事務所が設置され、JPMO は PMO を通じて「メ」各国のアドホックメンバーと連絡を取り合うことになっていた。しかし、2005 年 12 月に初代 JPMO 所長が離任後、2006 年 1 月～12 月までの約 1 年間、JPMO 所長が不在であり、「メ」側と日本側の情報伝達に支障をきたした。2007 年 1 月に JPMO に新しい所長が赴任後は、「メ」側と日本側の情報伝達は円滑に行われている。
・東京でのプロジェクトオフィスの設置は、JICA 技術協力プロジェクトの中で前例のないケースであったが、本プロジェクトは「メ」への日本人観光客の誘致を上位目標としているので、日本での観光振興は不可欠な活動であり、JPMO を設置したことにより、プロジェクト活動を効果的・効率的に実施することができた。
・プロジェクト活動は、PDM と PO に沿って実施され、「メ」側の活動はローカルコーディネーターによって記録され、日本側の活動は JICE が JPMO から報告を受けつつ記録を行った。

３－２　評価結果の要約

(1)　妥当性

妥当性に関しては、1)「メ」各国政府の政策との整合性、2) 日本政府の援助政策との整合性、3) ターゲット市場の選択の適切性、4) 共同観光振興（広域協力）アプローチを選択したことの適切性、の観点から評価を行ったところ、以下のような理由により、本プロジェクトの妥当性は高いと判断された。

1) に関しては、「メ」4 カ国政府は、観光開発を経済開発の効果的なアプローチとして位置づけており、各国は「メ」という地域の枠組強化を通じて経済開発を推進していく開発政策を重視している。観光振興および域内協力の双方の観点から、本プロジェクトが目指す方向性は「メ」各国政府の政策と合致している。

2) に関しては、日本政府は中南米への支援に対しては地域統合への協力を重視しており、特に人材育成を目的とした地域協力を通じて域内協力の枠組強化に注力する方針である。したがって、域内の枠組強化と観光関連の人材育成を通じて「メ」域内の観光振興を目指している本プロジェクトへの支援は、日本政府の援助政策と合致している。

3)「メ」側では、本プロジェクト開始以前に既に北米や欧州への観光振興を推進しており、その経験を生かしてアジアでの市場を開拓したいと考えていた。巨大な経済力と人口を有する日本をアジアの最初のターゲットとし、日本市場で「メ」の共同観光振興モデルを構築することにより、将来、日本を足がかりとしてアジア市場に進出したいと考えている。このような「メ」側の観光開発の将来設計から判断して、本プロジェクトで日本を新規市場としてターゲットに選定したことは適切であった。

4) に関しては、1 カ国のみを対象としたプロジェクトと異なり、複数国を対象とすることにより、各国が互いに資源（観光資源、資金的資源、人的資源など）を補完しあうことができた。例えば、パラグアイやウルグアイが単独で日本人観光客を自国に誘致することは難しいかもしれないが、アルゼンチンやブラジルと合同で「メ」という地域として商品開発・観光振興を行うことにより、パラグアイやウルグアイへの日本人観光客の誘致を行いやすいというメリットがある。このように、資源や観光に関する知見の補完・共有という観点から、本プロジェクトが共同観光振興（広域協力）アプローチを選択したことは適切であった。

(2)　有効性

本プロジェクトでは、5 つの成果が計画通り産出され、プロジェクト目標の達成に貢献している。二つ目のプロジェクト目標（観光振興マスタープランの作成）はプロジェクト終了時までに達成される見込みである。しかし、一つ目のプロジェクト目標（観光振興のための「メ」としての枠組強化）に関しては、以下に述べる理由によりプロジェクト終了時までに達成することが困難な見通しである

ため、本プロジェクトの有効性は中位であると判断された。

一つ目のプロジェクト目標の指標である「JICA からの支援なしに JPMO を運営することができる資金的・組織的ツールを創り出すこと」に関しては、「メ」側は JPMO を自立的に運営する仕組み作りに取り組んではいるものの、4 カ国間での様々な意見調整に時間を要することから、プロジェクト終了時までにその仕組みを完成させることは難しいと判断される。

二つ目のプロジェクト目標に関しては、日本における観光振興マスタープランの作成は、民間コンサルティング会社に委託した市場調査の結果を参考にし、プロジェクトを通じて培った知見を活用し、アドホックメンバーの意見も統合して、JPMO 所長がプロジェクト終了までに完成させることになっている。民間コンサルティング会社への委託調査は既に完了しており、また、JPMO 所長が既にマスタープランに関する具体的なアイディア（例：メディアとのネットワークの拡大、ウェブサイトの拡充など）を有していることから、二つ目のプロジェクト目標はプロジェクト終了時までに達成される見込みである。

(3) 効率性

本プロジェクトの活動は、PDM および PO に基づいて計画通り実施されてきた。プロジェクトオフィスを「メ」側と日本側の双方に設置したことにより、観光振興活動を効率的に行うことが可能であった。

しかし、JICA 長期専門家の PMO への派遣の遅れや、JPMO 所長の配置の遅れの問題があった。特に、2006 年 1 月～12 月の約 1 年間、JPMO に所長が配置されていない期間は、「メ」側と日本側の連絡・調整が円滑に行われず、JATA 博参加の準備などのプロジェクト活動の実施に支障をきたしていたため、本プロジェクトの効率性は中位であると判断された。なお、2007 年 1 月に JPMO 所長が赴任以降は、プロジェクト活動が滞りなく実施されている。

(4) インパクト

1)上位目標達成の見込み

・メルコスールへの日本人訪問者の増加

2002 年～2006 年の過去 5 年間の「メ」への日本人訪問者の増加率は 73.6%を示しており、その増加の背景には、「メ」の日本語パンフレットの作成、日本語ウェブサイトの立ち上げ、JATA 博参加などを通じて、「メ」の知名度が高まってきた（露出機会が増えた）ことなどがあると考えられる。

・メルコスール 4 カ国間での連携の強化

「メ」4 カ国が日本での観光振興という目標を共有することにより、4 カ国の連帯意識が高まり、アドホックグループ会合に加え、観光大臣会合も定期的に開催されている。「メ」側にとって観光分野で 4 カ国合同のプロジェクトを実施するのは初めてであり、本プロジェクトが観光分野での「メ」という枠組強化に貢献している。

・JPMO と在日「メ」4 カ国大使館との良好な関係の構築

JPMO が日本で様々なイベントやセミナーを実施する際に、在日「メ」4 カ国大使館から協力を得た。本プロジェクト活動を通じて、各国大使館が観光振興活動における JPMO の重要性を認識するようになった。

2)波及効果(上位目標以外の予期しなかった正負のインパクト)

・観光分野における官民連携の強化

「メ」側では、研修旅行の受け入れを通じて、行政と民間セクター（ツアーオペレーター、ホテルなど）が良好な関係を構築している。日本側では、研修旅行の実施だけでなく、JATA 博参加や様々なプロモーションマテリアルの作成などを通じて、旅行代理店、マスコミ、広告代理店、航空会社などの民間企業との連携を図っている。「メ」側・日本側の双方において、民間セクター関係者は本プロジェクト活動に対して協力的であった。

・「メ」関係者の日本・アジア諸国への関心の高揚

研修旅行の受け入れを通じて、「メ」側の旅行関係者（ツアーオペレーターなど）の中には、日

本やアジア諸国の文化に興味を示すようになり、日本語の学習を始めた者もいる。

なお、これまでに負のインパクトは発生していない。

(5) 自立発展性

本プロジェクトを1）技術面、2）組織面、3）財政面、の3つの観点から評価したところ、技術面での自立発展性は高いと判断される一方で、組織面・財政面での自立発展性は不確実であることから、技術面・組織面・財政面の3つの観点からの評価を総合して、本プロジェクトの自立発展性は中位と判断された。

1）に関しては、「メ」側が、研修旅行の実施、JATA 博への参加、ウェブサイトの立ち上げなどの様々な観光振興活動を通じて、日本での観光振興ノウハウを蓄積していることに加え、これらの観光振興活動の実施方法に関するマニュアルも作成しており、今後、「メ」側に担当者の変更があったとしても、同マニュアルを参照しながら同様の観光振興活動を継続していくことが可能となっており、技術面での自立発展性は高いと判断される。

2）に関しては、「メ」側は、プロジェクト終了後もアドホックグループを継続し、「メ」側での活動のイニシアティブをとっていく意向である。しかし、PMO に関しては、プロジェクト終了後の位置づけ（要・不要か、要の場合はその役割）が明確にされていない。また、JPMO に関しては、プロジェクト終了後、「メ」側だけで JPMO を運営できるような体制が確立されていない。

3）の財政面と関連して、「メ」側は 2006 年 10 月の大臣会合にで、「メ」の共通基金の設立を目指して 4 カ国で年間 50 万ドルを拠出することに合意している。しかし、同基金の設立までに時間を要することから、「メ」側は、JPMO を自立的に運営する体制が確立されるまでの措置として、本プロジェクト終了後はアルゼンチンがオフィスの賃料、ブラジルが所長派遣に伴う費用、パラグアイとウルグアイが観光振興に要する費用を分担して負担することを 2007 年 5 月のアドホック会合で決定している。「メ」側は、本プロジェクト終了後の 2 年間を、JPMO を「メ」側で自立的に運営できるようにするための体制準備期間（＝自立への移行期）と捉えており、現時点では財政面での自立に向けて努力している段階である。

3－3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

本プロジェクトの PDM は、JICA が広域協力のアプローチを重視する当時の ODA 政策を考慮し、2003 年 2 月に実施された地域特設研修「メルコスール観光振興セミナー」に参加した「メ」4 カ国の研修員が作成した PDM 案がもとになっている。「メ」側は右 PDM 案を基に日本をターゲットとした共同観光振興プロジェクトの実施を JICA に要請し、同要請を受けて本プロジェクトが実施されたという背景がある。このようにプロジェクトの計画段階で「メ」のアイディアが取り入れられ、同アイディアに基づいてプロジェクトの枠組が決められたというプロセスは、プロジェクト開始後の「メ」側のプロジェクト活動に注力するインセンティブを高め、効果発現に貢献した要因であると推測される。

(2) 実施プロセスに関すること

上記(1)を参照。

3－4 問題点および問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

特になし。

(2) 実施プロセスに関すること

・ 諸手続きの都合上、JICA 専門家の派遣は約 1 年間遅れた（2005 年 12 月に PMO に着任）。
・ 2005 年 12 月に初代所長が離任後、次期所長の人選に時間を要し、JPMO の所長が 2006 年 1 月～12 月までの約 1 年間不在であった。
・ 2005 年 6 月にバリグ航空（ブラジル）が倒産するという予期していなかった出来事が発生し、ブラジルと日本を結ぶ直行便が閉鎖された。同社の倒産の影響で「メ」への日本人訪問者数が減少することが懸念されていたが、実際には増加している。ただ、同社の倒産が日本人の「メ」への訪問に全く影響を及ぼさなかったわけではなく、同社の倒産がなければ「メ」への日本人訪問者数はさらに伸びていたものと推測される。

3-5 結論

近年、「メ」への日本人訪問者数は急増している。その増加の理由を本プロジェクトの成果だけに特定することはできないが、本プロジェクトでの様々なプロモーション活動が近年の「メ」への日本人訪問者数の増加に貢献していることは確かである。また、本プロジェクトは、観光分野における「メ」域内協力の強化に重要な役割を果たしている。4 カ国合同で観光振興を行うことは、各国間での連絡や意見調整に時間を要するというデメリットはあるが、4 カ国が互いに様々な資源を補完しあえるというメリットの方が結果的には大きかったと判断される。

一つ目のプロジェクト目標は、本プロジェクト終了時までに「メ」側が JPMO を自立的に運営できる資金的・組織的体制を確立できる段階にはないことから、同目標の達成は困難であると判断される。よって、この点をさらに強化するために「メ」側はフェーズ 2 の実施を要請した。しかし、二つ目のプロジェクト目標に関しては、日本での観光振興マスタープランはプロジェクト終了時までに完成の見込みであり、同プランを「メ」の共同観光振興モデルとして、将来的には、日本以外の他の国や地域で同様の観光振興を展開していくものと期待される。

3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

本プロジェクト終了時（2008 年 1 月 13 日）までに、「メ」側は以下の事項を完了させる必要がある。

1) 日本での観光振興マスタープランの完成
2) 官民連携協議会の開催
3) 「メ」の観光振興用のヴィジュアル・アイデンティティを作成するかどうかの決定
4) JPMO のオフィスの賃貸契約の更新手続き（アルゼンチン）
5) JPMO 所長の就労ビザの手続き（ブラジル）
6) フェーズ 2 における PMO の位置づけの決定
7) フェーズ 2 のプロポーザルの JICA への提出

3-7 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘／形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

1) 複数国を対象にした広域協力プロジェクトでは、すべての国が情報を迅速に正確に共有することが重要である。各国の関係者と連絡を取り合うのに時間を要することもあるが、すべての国での情報共有を確実にするためには、コーディネーターの役割が重要である。
2) 複数国を対象にした広域協力プロジェクトでは、1 カ国ではできないことを複数国が互いに資源を補完しあいながら実施することが可能である。
3) 複数国を対象とした広域協力プロジェクトでは、域内共通の公的組織を設置しようとする際に、各国の政策や法手続きが異なるため、複雑なプロセスや予想外の時間を要することになる。

4) プロジェクトの計画段階でPDMを作成する際には、各要素には具体的な表現が用いられ、指標には評価の際に測定可能な基準が記されるように留意する必要がある。特に、プロジェクト目標（指標を含む）の表現に関しては、プロジェクト関係者で共通認識を持っておく必要がある。

3-8　フォローアップ状況

2008年1月14日から２年間の協力であるフェーズ2が「メ」側より要請されている。なお、このフェーズ2では、協力終了後の自立発展性を最大限確保するため、JICAの投入を極力減らし、「メ」側の投入を大幅に増やす方向で検討する。

以上