

国名	東部地域観光開発能力強化プロジェクト
エルサルバドル	

I 案件概要

事業の背景	エルサルバドルでは、開発された観光地の多くが西部地域に集中している。東部地域 ¹ においては、豊かな観光資源がありながら、基本的な観光インフラの整備が遅れているため、国内外からの民間投資を誘引するための魅力に欠けている。東部地域の観光産業を活性化するため、観光省（MITUR）、観光公団（CORSAUR）、観光委員会（CDT）といった関係機関の能力強化とこれらの機関や民間セクター間の協力の強化の必要性が認識された。														
事業の目的	パイロットプロジェクトの実施と観光開発のための CDT/ADT（注）の活動モデルの策定を通じた MITUR、CORSAUR、CDT/ADT の能力強化により、本事業は東部地域において地域コミュニティに裨益する持続可能な観光開発の体制の構築を図り、もって地域特有の資源を活かしたコミュニティ・ツーリズムの確立を目指した。 注）CDT が特定の体制・財務に関する条件を満たすと、法人格が認められ、観光開発協会（ADT）と称される。														
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上位目標：東部地域において地域特有の資源を活かしたコミュニティ・ツーリズムが確立される 2. プロジェクト目標：東部地域においてコミュニティに裨益する官民連携による持続可能な観光開発の体制を構築する 														
実施内容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事業サイト：東部地域の 13 市（サンタ・ロサ・デ・リマ、ボリバル、サン・ホセ、ユクアイキン、パサキナ、ヤヤンティケ、サン・アレホ、ラ・ウニオン、エル・カルメン、チリラグア、インティプカ、コンチャグア、メアングラ・デル・ゴルフオ） 2. 主な活動：観光開発に関する現状調査、観光ガイドラインの策定、パイロットプロジェクトの実施、関係者に対する観光開発・プロモーションに関する研修等 3. 投入実績 <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">日本側</td> <td style="width: 50%;">相手国側</td> </tr> <tr> <td>1) 専門家派遣 6 人</td> <td>1) カウンターパート配置 12 人</td> </tr> <tr> <td>2) 研修員受入（本邦） 5 人</td> <td>2) 施設・資機材の提供 オフィススペース等</td> </tr> <tr> <td>3) 研修員受入（第三国） 78 人</td> <td>3) ローカルコスト</td> </tr> <tr> <td>4) 機材供与 車両、PC、オフィス機器等</td> <td></td> </tr> <tr> <td>5) 在外事業強化費 パイロットプロジェクト実施経費等</td> <td></td> </tr> </table>			日本側	相手国側	1) 専門家派遣 6 人	1) カウンターパート配置 12 人	2) 研修員受入（本邦） 5 人	2) 施設・資機材の提供 オフィススペース等	3) 研修員受入（第三国） 78 人	3) ローカルコスト	4) 機材供与 車両、PC、オフィス機器等		5) 在外事業強化費 パイロットプロジェクト実施経費等	
日本側	相手国側														
1) 専門家派遣 6 人	1) カウンターパート配置 12 人														
2) 研修員受入（本邦） 5 人	2) 施設・資機材の提供 オフィススペース等														
3) 研修員受入（第三国） 78 人	3) ローカルコスト														
4) 機材供与 車両、PC、オフィス機器等															
5) 在外事業強化費 パイロットプロジェクト実施経費等															
協力期間	2010年7月～2013年7月	協力金額	（事前評価時）370 百万円、（実績）371 百万円												
相手国実施機関	観光省（MITUR）、観光公団（CORSAUR）														
日本側協力機関	なし														

II 評価結果

<事後評価における留意点>

本事業により導入された活動モデルの枠組みは、以下のとおり説明される。CORSAUR の支援を受けて地域の観光開発の活性化のために CDT が設立される。CDT が中心となって観光プロモーション活動を促進する。活動を通じて CDT の能力強化、観光開発コンセプトの策定、観光開発事業の実施、開発された観光商品の販売促進・マーケティング活動の実施が行われる。これらの活動で得られた知見が以降の観光開発の活動にフィードバックされる。

1 妥当性
<p>【事前評価時・事業完了時のエルサルバドル政府の開発政策との整合性】 観光セクターは国家開発計画である「開発5ヵ年計画」（2010年～2014年、2014年～2019年）の中で重点とされており、観光開発のための様々なアプローチが「国家観光政策2013」で述べられていた。本事業は事前評価時と事業完了時のエルサルバドルの開発政策と合致している。</p> <p>【事前評価時・事業完了時のエルサルバドルにおける開発ニーズとの整合性】 観光セクター開発に関連する課題として、MITUR、CORSAUR、CDT 等の関係機関の能力強化があった。事前評価時、事業完了時ともにこれらの機関の能力強化や観光開発のためのメカニズムとしての連携強化に対するニーズがあった。このように本事業はこれらのニーズに合致していた。</p> <p>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】 2004 年以降毎年、経済政策協議が開催されており、その中で横断的開発テーマの一つが東部重視の地域開発であり、重点分野の一つが経済の活性化と雇用の拡大であった²。このように本事業は事前評価時における日本の対エルサルバドルの援助方針と合致している。</p> <p>【評価判断】 以上より、本事業の妥当性は高い。</p>
2 有効性・インパクト
<p>【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】 事業完了時までプロジェクト目標はおおむね達成された。本事業により策定された活動モデルにおいて CDT/ADT の役</p>

¹ 東部地域にはウスルタン、サン・ミゲル、モラサン、ラ・ウニオンの 4 県がある。

² 外務省（2011 年）「ODA 国別データブック 2010」。

割と位置づけは明確に説明されている（指標 1）。CDT/ADT は観光インフラ整備・維持管理、観光イベント、観光に関する調査、関係機関との調整等の役割を持つ。活動モデルはパイロットプロジェクトの実施に基づいて策定され、観光プロモーションの国家施策のベースとして CORSATUR に承認された（指標 2）。観光セクターの雇用者数については、対象市では統計または蓄積されたデータはなかった（指標 3）。対象の 13CDT/ADT の委員 34 人へのインタビュー調査によると、大半が自身の市において観光セクターの雇用が増加したとしていた（29%が「とても増加した」、50%が「少し増加した」と回答した）。

【事業効果の事後評価時における継続状況】

事業効果はおおむね継続している。CDT/ADT の役割と位置づけは、事後評価時点でも有効な「国家観光政策 2013」で明確に記載されている。CDT/ADT は観光プロモーションのための役割を継続しており、「Pueblos Vivos」（※活気ある街々という意味）という観光プロモーションの国家キャンペーンに関連した業務に主に関わっている。本事業が支援したパイロットプロジェクト 5 件のうち、対象市以外への波及も含めて以下の 4 件が継続している：観光地図（コンチャグア）、マングローブツアー（インティプカ）、観光標識整備（サン・アレホ、エル・カルメン、チリラグア、ラ・ウニオン、コンチャグア）、島巡りツアー（メアングラ・デル・ゴルフオ、サカティージョ、コンチャグア）。観光環境教育のパイロットプロジェクトは市役所の巻き込みが足りずに停止状態となっているが、事業実施中に活動への技術支援で協力を受けていた高等職業技術機構³（MEGATEC）ラ・ウニオンは近い将来、東部地域の他市において同事業を実施する計画である。観光セクターの雇用者数については、調査を行った 11 市のうち 6 市からデータが得られた。このうち 4 市では活動モデルに基づいて観光プロモーションを開始しており、雇用者数が増加した。データが蓄積されていない市については、インタビューした市役所職員、CDT/ADT メンバーからは、ホテルやレストランといった観光ビジネスが増加していること、「Pueblos Vivos」の観光フェスティバルの参加者が増加していることに基づいて、雇用者数は増加傾向にあるという回答があった。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標はおおむね達成されたと判断される。事業完了後、本事業によって策定された活動モデルは国家観光政策の一部に組み込まれ、また、CORSATUR の出先機関（CAT）が実施する研修、ワークショップ、CAT ラ・ウニオン事務所によるプロモーションを通じて他市に普及されている。この活動モデルに基づいて、地域コミュニティが開発する観光商品の数は、2013年の46品目から2016年にはほぼ3倍の128品目まで増加した（指標1）。観光商品の例は様々であり、例えば、地元の材料を用いた手工芸品、伝統的な舞踏やお祭り、市内・郊外のツアー、島巡りツアー、地元のグルメ料理等がある。東部地域の観光セクターの雇用者数については、正式な統計調査はなくデータは入手できなかった（指標2）。しかし、インタビューした CORSATUR と MEGATEC の職員は次の要因に基づいて、東部地域の観光セクターの雇用者数は増加傾向にあると推察している。第一に、国全体では観光セクターの雇用者数は増加している（2013年の149,002人から2016年には189,897人に増加）⁴。第二に、新規にホテルがオープンしている。第三に観光を専攻する学生数が増加している。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

以下の正のインパクトが確認された。第一に、本事業により開発された活動モデルに基づく観光プロモーションの事業が東部地域内外の対象市以外の複数の市で開始され（中央地域チャラテナンゴ県ラ・パルマ市、東部地域モラサン県ラ・デ・ラ・パス等）、新たな観光事業が実施されるようになった（東部地域ウスルタン県ラ・ピラヤ市でのマングローブツアー、中部地域ラ・パス県コスタ・デル・ソルと同ラ・リベルタッド県ラ・リベルタッド市での釣りツアー）。第二に、事業実施前と比較して、より多くの女性がプロモーション活動、手工芸品製作、レストランや食堂での勤務等の観光開発事業に参加し、地元の経済に貢献するようになった。なお、負のインパクトは報告されていない。第三に、プロジェクトの経験を活かし、MITUR は「観光企画ガイド：エルサルバドルにおける地方開発の手段」（2016）及び「持続可能な観光：エルサルバドルにおける経済、社会、環境開発の軸を示す」（2017）を策定し、市役所を含む関係機関に配布した。

【評価判断】

以上より、本事業の実施により、プロジェクト目標はおおむね達成され、その効果はおおむね継続している。上位目標もおおむね達成され、正のインパクトが複数確認された。よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標 東部地域において地域コミュニティに裨益する官民連携による持続可能な観光開発の体制を構築する	1. CDT/ADT の役割と位置づけを明文化する	達成状況：達成（継続） （事業完了時） - 活動モデルの中で CDT/ADT の役割と位置づけが明確に説明されている。 （事後評価時） - 「国家観光政策 2014」の中で CDT/ADT の役割と位置づけが明確に説明されている。インタビューした CORSATUR、市役所職員 11 人のうち 8 人に認識されている。
	2. 開発されたモデル（JICA La Unión Model）が標準モデルとして CORSATUR に承認される	達成状況：達成（継続） （事業完了時） - 活動モデル初版が策定され、東部地域 4 県で普及された（2013 年 5 月）。事業完了時までに CORSATUR に承認された（2013 年 7 月） （事後評価時） - 活動モデルは毎年実施される「Pueblos Vivos」観光フェアを含む施策のベースとして活用されている。対象・非対象の市役所にも参照されている。
	3. パイロットプロジェクト地域の一部の地域においては観光セクターの雇用が増加する	達成状況：おおむね達成（おおむね継続） （事業完了時） - 対象の 13CDT/ADT の委員 34 人への質問票調査（2013 年 2 月）によると、大半が自身の市において観光セクターの雇用者数が増加した（29%が「とても増加した」、50%が「少し増加した」と回答した）。 （事後評価時） - 調査を行った 11 市のうち観光セクターの雇用者数に関するデータが入手できた

³ MEGATEC は中等教育と高等教育の 2 段階からなる技術教育機関。国内に、ラ・ウニオンを含めて 3 つのキャンパスがある。

⁴ 州レベルでの統計調査は行われなかったが、国全体のデータは国家社会保障制度に登録された雇用者数から計算した。

		のは6市である。このうち雇用者数は4市において増加した。データが蓄積されていなかった5市のうち、4市のインタビューした市役所職員、CDT/ADTメンバーからは、雇用者数は増加傾向にあると認識している。
上位目標 東部地域において地域特有の資源を活かしたコミュニティ・ツーリズムが確立される	1. 東部地域において地域コミュニティが主体となって開発された観光商品が増加する	達成状況：達成 (事後評価時) - 活動モデルに基づいて地域コミュニティによって開発された観光商品の数は増加した。
	2. 東部地域の観光セクターの雇用が増加する	達成状況：おおむね達成 (事後評価時) - 東部地域のデータは入手できなかった。インタビューした CORSATUR と MEGATEC の職員によると、以下の理由から東部地域の観光セクターの雇用者数は増加傾向にあると認識しているとのことであった：1) 国全体の観光セクターの雇用者数の増加、2) 観光ビジネスの拡大、3) 観光専攻の学生数の増加。

(出所) 終了時評価報告書、事業完了報告書、CORSATUR、CAT ラ・ユニオン事務所、MEGATEC、11 対象市へのインタビュー。

3 効率性

事業期間、事業費ともに計画どおりであった(計画比それぞれ100%)。よって、本事業の効率性は高い。

4 持続性

【政策制度面】

東部地域における観光開発・プロモーションは「エルサルバドル東部地域における持続的・包括的開発のためのマスタープラン」(2015年～2025年)において優先事項となっている。既述のとおり、活動モデルは「国家観光政策2013」の一部として観光施策のベースとなっている。また、「国家観光計画2020」でも、民間企業や地方自治体との調整、地元関係者の観光に関する能力向上等、本事業の要素と整合する戦略が含まれている。

【体制面】

観光開発のための組織体制は、本事業実施期間以降、変更はない。すなわち、MITUR が政策策定の責任を有し、CORSATUR が市役所への支援を含む観光プロモーション活動を実施している。2017年に、MITUR は経験の共有及び観光のための商品及びサービスを改善することを目的としたワークショップを開催した。市レベルでは、CDT/ADT が観光インフラ整備・維持管理、観光イベント、観光に関する調査、関係機関との調整等を担当する。市役所は、CDT/ADT の計画に基づいてこれらの活動に関わることになっている。CDT/ADT はそれぞれの観光コンセプトと利用可能な観光資源に応じて、サーキットというグループを形成している(5市から構成される西部海岸グループ、4市から構成されるカーニバルグループ等)。事後評価で調査を行った11市役所のうち、6つは観光イベントに公共スペースや機材を提供したり、地元のお祭りに予算を配分したり、地元の手工芸品を宣伝したりといった活動に引き続き積極的である。他方、他の5市役所は観光セクターへあまり関心を払っていない。CORSATUR と CAT へのインタビューによると、観光開発に従事する人員は十分ではないが、政府は予算不足からポスト増加を行わない政策を取っているため、職員増加は見込めない。CDT/ADT に関しては、メンバー数は0～15人と幅がある。インティプカ市以外、全てのCDT/ADT から、メンバー数が不足しているとの回答があった。

【技術面】

CORSATUR と CAT ラ・ユニオン事務所の職員によると、本事業の活動から学んだことや、CDT/ADT や地元の観光ビジネスオーナー等の関係者に研修を実施していることに基づき、彼らは観光開発・プロモーションに関する知識は十分に維持していると判断している。CORSATUR は本事業によって作成されたガイドラインに新たな成功事例を追記して改訂し、引き続き利用している。他方、CORSATUR 職員によると、CDT/ADT のメンバーの観光プロモーションに関する知識は十分ではない。彼らには CORSATUR、国家小零細企業委員会(CONAMYPE)、地域経済開発協会によるビジネス開発に関する研修機会は提供されているが、プロモーション技術や革新的な考え方がまだ十分ではないとのことである。

【財務面】

CORSATURの財源はMITUR経由の中央政府からの配分と観光サービス関連の税収である。CORSATURの予算は事業完了後増加しているが、彼ら自身によると、国内のCDT/ADTを全て支援するには十分ではない。全CAT事務所に配分される予算は増加傾向にあるが、CORSATURによると、この予算も十分ではないとのことである。CDT/ADTに関しては、インティプカ市のADTからのみデータが入手できた(年間700USドル)。同メンバーによると、利益の出ないイベントもあり、機材を維持管理するにはこの予算は十分ではないとのことである。他CDTについても、同メンバーによると、収入は会員から徴収する会費、寄付、お祭りからの収益であるが、観光開発活動を十分に行うには十分ではないとのことである。

【評価判断】

以上より、実施機関の体制面、技術面、財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

表：CORSATUR の予算 (千 USD)

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年 (計画)
CORSATUR	\$13,039	\$12,589	\$13,697	\$14,424	\$15,864
CAT 事務所	\$347	\$213	\$256	\$339	\$410

(出所) CORSATUR。

5 総合評価

本事業では、プロジェクト目標はおおむね達成され、その効果はおおむね継続している。具体的には、パイロットプロジェクトの実施と CDT/ADT の能力強化を通じて、東部地域における観光プロモーションのための活動モデルが開発され、同モデルは CORSATUR によって国家標準として承認された。事業完了以後、CDT/ADT はその機能を維持しており、パイロットプロジェクトの大半は継続している。上位目標については、東部地域において観光商品がより開発され、雇用も拡大したと推察されることから、おおむね達成されたと判断される。本事業の経験は他市へ普及され、新たな観光プロモーションの事業が開始されている。持続性については、観光プロモーションに従事する職員の数の不足や、一部の市では観光プロモーション活動が活発に実施されないなどの課題はあるものの、活動モデルは国家観光政策の一部に採用され、本事業の完了後も観光開発のための組織体制に変更はない。CORSATUR の予算は年々増加しているが、市役所と CDT/ADT の活動を支援するには十分な予算ではない。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は非常に高い。

Ⅲ 提言・教訓

実施機関への提言：

- MITUR が、CDT/ADT の活動にあまり参加していない市役所に対して予定どおり、「国家観光政策 2013」及び「国家観光計画 2020」の後継計画の策定の議論に参加することを提言する。これにより、同計画が市役所にとってより魅力的で実現可能なものとなり、活動モデルの活用及び CDT/ADT の観光活動を促進することが見込まれる。
- CORSATUR は、CDT/ADT が観光活動を実現・促進できるよう、民間セクターとの連携等の資源を特定することを提言する。
- MITUR と CORSATUR は、観光に関連するセミナーやワークショップの中で CDT/ADT が観光商品・活動の開発・プロモーションに関する経験・技術を共有できるセッションを設けることを提言する。これにより、CDT/ADT がお互いに学ぶことができ今後の活動の改善が期待される。
- 本事業の経験を他事業と共有することを MITUR と CORSATUR に提言する。例えば、地元・地域の材料を用いた観光商品や地元・地域の資源を活用した観光ツアー・フェスティバルの開発に関する経験は、CONAMYPE と JICA が実施する一村一品のプロジェクト（社会経済開発のための地元・地域のブランディングを目指すプロジェクト）に適用できる。

JICA への教訓：

- 本事業により開発された活動モデルは対象市・非対象市において十分に促進され、新たな事業・商品の増加や観光セクターの雇用の拡大等、様々な正のインパクトをもたらしている。活動モデルが成功裡に継続している理由は、第一に、パイロットプロジェクトの実施からの経験に基づき実用的なモデルが開発されたためである。第二に、事業計画段階で活動モデルの主要アクターである CDT/ADT の能力の分析が詳細に行われ、その能力強化が行われたためである。第三に、本事業は国家政策策定の議論に CDT/ADT、本事業関係者をはじめとする様々なアクターを巻き込むことによって、活動モデルを国家政策に組み込むことができたためである。将来の普及を目指したモデル開発を行う事業においては、(i) 事業期間中の試行錯誤を通じて実用的なモデルを開発するよう努めること、(ii) 事業開始前にモデルのメインユーザーの能力を吟味した上で能力強化をデザインすること、(iii) 国家政策策定の議論に事業に関連する様々なレベルのアクターを巻き込んで国家政策に活動モデルを組み込むことが重要である。



「2017年 Pueblos Vivos 祭」でのマングローブツアーの宣伝コーナー（ラ・ウニオン県インティプカ市）



「東部海岸グループ」の宣伝資料