

平成 24 年度案件別事後評価:パッケージⅣ-6
パラグアイ国・中南米地域

平成 25 年 12 月
(2013 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン

評価
JR
13-56

序文

政府開発援助においては、1975 年以来個別プロジェクトの事後評価を実施しており、その対象を拡大させてきました。また、2003 年に改訂された「ODA 大綱」においても「評価の充実」と題して「ODA の成果を測定・分析し、客観的に判断すべく、専門的知識を有する第三者による評価を充実させる」と明記されています。

こうした背景の中、より客観的な立場から事業の成果を分析し、今後の類似事業等に活用できる教訓・提言の抽出を目的として、円借款事業については主に 2010 年度に完成した事業、また技術協力プロジェクトおよび無償資金協力事業については主に 2009 年度に終了した事業のうち、主に協力金額 10 億円以上の事業に関する事後評価を外部評価者に委託しました。本報告書にはその評価結果が記載されています。

本評価から導き出された教訓・提言は、国際協力機構内外の関係者と共有し、事業の改善に向けて活用していく所存です。

終わりに、本評価にご協力とご支援を頂いた多数の関係者の皆様に対し、心より感謝申し上げます。

2013 年 12 月
独立行政法人 国際協力機構
理事 植澤 利次

本評価結果の位置づけ

本報告書は、より客観性のある立場で評価を実施するために、外部評価者に委託した結果を取り纏めたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

また、本報告書を国際協力機構のウェブサイトに掲載するにあたり、体裁面の微修正等を行うことがあります。

なお、外部評価者とJICA事業担当部の見解が異なる部分に関しては、JICAコメントとして評価結果の最後に記載することがあります。

本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく、転載できません。

パラグアイ

品質生産性センター（CEPPROCAL）強化計画プロジェクト

外部評価者：株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン

藺田 元

0. 要旨

本プロジェクトはパラグアイの産業、特に中小企業の競争力強化に貢献するため、「パラグアイ品質生産性センター（CEPPROCAL）が品質生産性に関して質の高いコンサルティング・サービスと研修を提供する役目を持ったセンターとして定着する」ことを目標に実施された。本プロジェクトはパラグアイの政策、中小企業の開発ニーズおよび日本の援助政策とも合致し、妥当性は高い。CEPPROCAL の事業実施能力が強化され、コンサルティング・サービス能力が改善されたことにより、上記プロジェクト目標はほぼ達成された。プロジェクト完了後、研修サービスは拡大しているが、コンサルティング・サービスは継続されているものの受注件数が減少傾向にある。商工省による成果の普及は十分に実現しておらず、インパクトはコンサルティング・サービスの受益企業にほぼ限られている。よって本プロジェクトの有効性・インパクトは中程度と判断される。地方展開のための活動が非効率のため中断されたが、本プロジェクトは全般的に円滑に実施され計画通り 3 年 2 か月間で終了したこと、JICA 側の投入金額が計画の 7 割にとどまったことから、効率性は高かったと判断される。CEPPROCAL の体制・技術面・財務面の持続性に特に問題はないが、インパクトの拡大につながる商工省との連携および補助金の活用について十分明確な見通しがないことから、持続性は中程度と判断される。

以上より、本プロジェクトの評価は高い。

1. 案件の概要



プロジェクト位置図



コンサルタント養成研修修了式

1.1 協力の背景

パラグアイ共和国では中小企業¹（約 1,300 社、事前評価時）が GDP の 14%、総労働人口の 18% を占め、経済開発において重要な役割を担っていたが、1995 年のメルコスール加盟以降²、国際競争力は極めて低かった。そのような状況下で、国際協力機構（以下、「JICA」という）が 2000 年に実施した開発調査「経済開発調査」の提言を踏まえて、JICA はこれまでに「パラグアイ国中小企業活性化のための指導者育成計画」（2002～2005）を実施した。同事業は商工省とともにカウンターパート機関であったパラグアイ工業連盟（以下、「UIP」という）の教育研修部門が実施する企業向け研修コースおよびコンサルティング・サービスの強化を目的として³、生産性向上・品質管理分野の研修カリキュラム等を整備し、UIP の内部人材、大学教授や個人コンサルタント等の外部有識者 12 名を研修指導員として育成した。それまではビジネス・マナーの研修が多かったが、本事業により全研修コースの約 9 割が生産性向上・経営改善に関する研修に変更された。さらに、経営管理と生産管理についてのコンサルティング・サービスが新たに開始され、12 件が実施された。

なお、援助資金に多くを依存しかつ政権交代等の影響を受ける商工省は研修・コンサルティングなどの企業向けサービスを提供する直接の担い手として持続性のある取り組みを行うことに制約があるため、同事業では公益法人である UIP が商工省とともに同事業のカウンターパート機関に選ばれ、商工省はプロジェクトに関する全般的な調整に責任を持ち、UIP はプロジェクトの実施に責任を持つとされた。このような官民連携によりプロジェクト運営が活性化し、協力の持続性が高まるとともに、商工省の直接の役割ではない民間企業向けの研修およびコンサルティング・サービスについて民間部門の能力が強化されることが期待されていた。

「品質生産性センター（CEPPROCAL）強化計画プロジェクト」（以下、「本プロジェクト」という）は、上記プロジェクトの後継事業であり、先行プロジェクトで育成された指導人材と企業向けサービス事業全般を継承して UIP 傘下に設立された「パラグアイ品質生産性センター（以下、「CEPPROCAL」という）」が、パラグアイにおける企業コンサルテーション・サービスのモデル機関となることを目標として 2007～2010 年に実施された。

1.2 協力の概要

上位目標	パラグアイの産業、特に中小企業の競争力が CEPPROCAL のコンサルティング・サービスの活用によって強化される。
プロジェクト目標	CEPPROCAL が品質・生産性に関して質の高いコンサルティング・サービスと研修を提供する役目を持ったセンターとして定着する。

¹ 従業員 10～99 人

² 南米南部共同市場（メルコスール）は、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイの 4 カ国が国際競争力強化を目指して合意し、1995 年に発足した関税同盟である。

³ UIP は 1936 年にパラグアイの産業グループが産業見本市を企画・実施したのを機に誕生した公益法人で、パラグアイの産業界を代表する業界団体のひとつである。会員・非会員に研修、セミナー、アドバイス等のサービスを提供し、企業の質・競争力・生産性を向上し、パラグアイの経済開発に貢献することを目的とする。UIP は収益を目的とせず、その運営資金は会員企業の拠出金、見本市や教育訓練部門の収入等で賄われている。

成果	成果1：CEPPROCALの事業実施能力が強化される。 成果2：CEPPROCALのコンサルティング・サービス能力が改善される。 成果3：CEPPROCALのコンサルティング・サービスが地方に拡大される。*
投入実績	【日本側】 1. 専門家派遣 12名：長期専門家 3名、短期専門家 延べ9名（うち第三国短期専門家3名） 2. 研修員受入 延べ21名 3. 機材供与 13.8百万円 4. 現地業務費 14.3百万円 【相手国側】 1. カウンターパート配置 3名 2. プロジェクト事務室 3. ローカルコスト負担
協力金額	217百万円
協力期間	2007年1月～2010年2月
相手国 関係機関	パラグアイ工業連盟（UIP）、商工省
関連案件	商工政策アドバイザー（2002～2004年） 中小企業活性化のための指導者育成計画プロジェクト（2002～2005年） UIPへのシニア・ボランティアの派遣（2010年以降、事後評価時まで3名）

* 成果3は計画変更により2008年11月に削除された。

1.3 終了時評価の概要

1.3.1 終了時評価時の上位目標達成見込み

「上位目標は、プロジェクト目標を達成して数年後には到達するものとして設定されており、その実現が期待される」とされた。コンサルティングを受けた企業に業績改善の兆しが見られることがパラグアイの中小企業セクターに影響を与えてゆくことが期待された。上位目標の指標である「プロジェクトの成果が商工省を通じて普及される」については、ドナー資金を使った国の政策の実施において連携の仕組みが検討されており、商工省の寄与が高まることが期待された。

1.3.2 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

「CEPPROCALの組織は強化され、また高品質のコンサルティング・サービス提供が行われるようになり、プロジェクト目標は達成される見込みである」とされた。具体的には、CEPPROCALの組織・権限が明確となり、年次計画・中期計画が作成され、それに基づいて業務を推進する体制が確立してきたこと、職員数12名と研修・コンサルティング担当部門とも少数精鋭の組織でありながらも、サービス提供時は必要に応じて外部人材を活用する仕組みができたこと、コンサルタント育成コースが開設され、大学との連携などの新規人材育成の動きがみられること、企業の間でCEPPROCALの知名度が高まったこと、コンサルティング対象企業の8割近くに業績改善が確認され満足度が高いことなどが報告された。

1.3.3 終了時評価時の提言内容

終了時評価では以下の3つの提言が行われた。

- ① コンサルタント間の情報交換の場の設定：CEPPROCALのコンサルタントが互いの知見を交換してコンサルティングに役立てるとともに、CEPPROCALが組織としてそれらの情報を蓄積して将来のサービス提供を改善するために、コンサルタント間の情報交換のための定期的な会合を行う。
- ② 近隣諸国関係機関との協定：ブラジル、コスタリカ、ウルグアイ、アルゼンチンにある類似機関との協力協定を結び、国際的な視点をもった企業支援が容易になることや、将来的には地域内で連携して中小企業支援強化の一環となるよう、具体的な活動に結びつけるよう努力する。
- ③ 中小企業支援政策を担う商工省の積極的な係わり合い：CEPPROCALと商工省の協力協定を実現し、プロジェクトの成果やコンサルティングを受けた企業の満足度等を材料にして、中小企業向けコンサルティングの重要性を商工省に認識させ、普及につながるように働きかけていくとともに、CEPPROCALの活動の円滑化のための政府予算投入など、何らかの具体的な支援策を検討する。

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

藺田 元（株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2013年1月～2013年12月

現地調査：2013年3月17日～4月22日、8月1～16日

3. 評価結果（レーティング：B⁴）

3.1 妥当性（レーティング：③⁵）

3.1.1 開発政策との整合性

プロジェクト開始当時、「中小企業開発の促進」「国際的ビジネス能力の向上」はパラグアイの国家開発計画（2003-2008）の重点項目に含まれていた。また、当時の商工省の政策目標（2004-2008）では中小企業がメルコスール環境下で競争力を強化し、発展的に拡大してゆくことが最重点課題の一つとされていた。

パラグアイの国家計画である「経済社会戦略計画（2008～2013）」に掲げられた4つの目標のひとつに、市民社会と民間セクターの参加による経済開発の促進が挙げられており、その柱のひとつには市場拡大、雇用創出のための生産性と競争力強化が挙げられている。

このように、中小企業振興は事前評価時においても、プロジェクト完了時においても主要政策の

⁴ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁵ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

一つとして重要視されていることから、本プロジェクトは開発政策との整合性が高い。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

事前評価時、パラグアイ経済の最大の課題は雇用機会の不足であり、中小企業による雇用が大半を占める当時の状況では、中小企業の競争力強化が不可欠であった。そのために全国を対象に研修や技術支援へのアクセスを改善することが必要とされていた。プロジェクト完了時においても、パラグアイの中小企業の状況に大きな変化はなく、研修、コンサルティング・サービスに対するニーズは変わらず存在すると考えられる⁶。

先行事業では UIP による中小企業向け研修事業が強化されたが、コンサルティング・サービスを通じた技術支援の能力は不十分であった。研修が理論面中心であるのに対し、コンサルティング・サービスではコンサルタントが時間をかけて対象企業の現場指導を行うことで、より具体的なインパクトがもたらされると考えられていた。このため UIP 側では先行事業の成果を基に CEPPROCAL を設立し、コンサルティング・サービスの強化を要望していた。他方、商工省は CEPPROCAL/UIP が品質生産性分野の企業向け研修およびコンサルティング・サービスのモデルとなり、公益法人として一定の公的役割を果たすことを期待していた。

他方、パラグアイの中小企業の多くはコンサルティング・サービスに興味を示すものの、実際に対価を支払って利用する企業が多くないことは当時からある程度認識されていた⁷。このため、米州開発銀行の融資を利用して 2005 年から商工省を通じて実施されていた「中小企業開発事業」では、中小企業のコンサルティング・サービスへの投資を促すための需要喚起策として経営者の意識改革、啓蒙普及および補助金の提供等が行われていた⁸。

本プロジェクトは CEPPROCAL が質の高い企業向け研修およびコンサルティング・サービスを提供することを目指して実施されたが、これはサービス供給側の能力強化である。中小企業開発事業の補助金制度を活用することで本プロジェクトのモデル企業（本プロジェクトの活動の一環として CEPPROCAL のコンサルティング・サービスを利用する企業）の確保が容易になると考えられ、事前評価時には、本プロジェクトと中小企業開発事業とは相互補完的な関係を持つことが期待され、商工省を通じた米州開発銀行との調整によりこれが実現することが想定されていた。したがって、本プロジェクトは事前評価時に存在した中小企業の研修・技術支援へのニーズに応えるためにサービス供給能力の強化を目的として実施されたものであるが、上記事業との連携を前提に、需要喚起策は協力範囲に含まれなかった⁹。

⁶ 2012 年に制定された新法の法案提出時の政府資料は、零細中小企業の発展のためには政府の強力な支援が必要であり、研修・技術支援のほか融資、税、雇用制度等についての優遇策が必要であると述べている。

⁷ 先行事業の事後評価では「専門家等へのインタビュー等で、パラグアイ人経営者や経営幹部の保守的な気質、人材育成への投資に対する関心の低さ、経済的・人的余裕がないため対価を支払ってコンサルティングを受けようとする企業が少くないこと等が多く指摘された」と報告された。また、UIP が 2006 年に 200 企業を対象に行った調査では、企業の 75% がコンサルティング・サービスに興味があるが、その半数は、対価は 1,000 ドル以下が妥当であると回答した。

⁸ Enterprise Development for SME (Small and Medium Enterprise) (PR0100)

⁹ 成果のための外部条件の記述は「コンサルティング実習実施のための必要な数のモデル企業が確保される」であるが、事前評価表からは、その実現のために中小企業開発事業の補助金の活用が期待されていたことが明らかに読み取れる。なお、有効性 (3.2.1.2) で述べるように、プロジェクトは商工省を通じて中小企業開発事業の補助

以上から、本プロジェクトはパラグアイの中小企業の潜在的な開発ニーズに合致していると考えられる。ニーズ顕在化のための施策を協力範囲に含めなかったことを指摘できるが、そのために開発ニーズとの整合性が大きく損なわれたとまでは言えない。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

日本政府は事前評価時、農業、保健医療、人的資源開発、環境を援助重点分野とし、開発課題の一つに「メルコスールに対応するための競争力の強化と経済成長の促進」を掲げていた。JICA 国別事業実施計画では「メルコスールに対応するための競争力の強化と経済成長の促進」は重点分野の一つであり、「零細中小企業人材の育成体制整備支援」が重点プログラムの一つであった。

以上のように、本プロジェクトは開発政策との整合性があり、開発ニーズに合致し、日本の援助政策との整合性も高いことから、妥当性は高いと判断される。

3.2 有効性・インパクト¹⁰（レーティング：②）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 プロジェクトの成果（アウトプット）

1) 成果 1：CEPPROCAL の事業実施能力が強化される。

成果 1 について設定された以下の 8 つの指標のうち指標 1.1（研修・セミナー参加企業が 10%以上増加する）を除く 7 つの指標が達成されたことから、成果 1 は概ね達成されたと判断される。

表 1 CEPPROCAL の研修サービス実績

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
公開研修 (回)	79	133	107	110	113	142
(人)	1,705	3,034	1,830	2,272	2,302	2,690
社内研修 (回)	14	19	31	39	26	27
(人)	282	509	619	1,183	762	534
公開セミナー (回)	6	13	6	5	4	6
(人)	105	510	206	152	85	122
社内セミナー (回)	2	10	9	28	21	20
(人)	63	365	237	818	659	616
研修・セミナー 合計 (回)	101	175	153	182	164	195
参加者合計 (人)	2,155	4,418	2,892	4,425	3,808	3,962
参加者満足度	85%	84%	84%	85%	88%	88%
参加企業数 (社)	332	306	200	201	299	338
うち新規 (社)	na	208	125	75	113	131

出典：CEPPROCAL

注：2007～2009 年はプロジェクト期間中の実績

金利用について米州開発銀行との調整を進めたが、同補助金の利用は実現しなかった。

¹⁰ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

指標 1.1 研修・セミナー参加企業が10%以上増加する（新規の5%以上を含む）：プロジェクト期間中（2007～2009年）にセミナー参加企業は60%に減少したことから、未達成であった（表1）。ただし、参加者数は34%増加した。2009年は研修参加企業数・参加者数が前年に比べて大きく減少したが、これは大豆等の農産物価格の下落やリーマンショック（2008年9月）以降の出稼ぎの海外送金の減少等により、経済全体がマイナス成長となったためと考えられる。なお、新規企業は2008～2009年合計で全参加企業の66%に達した。

指標 1.2 研修・セミナー参加者の65%以上が満足する：達成された。参加者の満足度はプロジェクト期間を通じて80%を超えた（表1）。

指標 1.3 コンサルタントの倫理規定、給与規定・労働基準が作成され適用される：達成された。倫理規定、給与規定及び労働基準は、コンサルタントとして活動している準C/Pと締結する契約書式に記載され、適用されている。

指標 1.4 企業に対するコンサルティングの為の新規コンサルタント育成のカリキュラム、マニュアル、テキストが作成される：達成された。分野別に作成したカリキュラムに基づいて、品質・生産性分野とマーケティング・販売分野で全14冊のテキスト・マニュアルが作成され、活用された。

指標 1.5 広報宣伝活動（リーフレット、ポスター、電話勧誘等）の能力が確立する：達成された。パンフレット、ウェブ、UIP会報、新聞・テレビ出演など多種媒体による多数の広報宣伝が行われた。

指標 1.6 ニーズ調査及びモニタリング調査が定期的に実施される（年1回）：達成された。100～200企業を対象とした調査がプロジェクト期間を通じて毎年実施された。

指標 1.7 年度計画・中期（3年）経営計画の策定能力が確立し、計画が理事会に承認される：達成された。2010～2012年の中期経営計画が作成・承認された。

指標 1.8 研修コースが定期的（年1回）に見直される：達成された。毎年見直されており、結果は翌年の研修コース計画作成に反映されている。

2) 成果2：CEPPROCALのコンサルティング・サービス能力が改善される。

以下の指標に基づき、成果2は達成されたと判断される。CEPPROCALによるコンサルタント育成の実績を表2に示す。

指標 2.1 16名の新規コンサルタントが育成される：達成された。専門家による集中講義、各人最低5社での企業コンサルティングの実地指導により、品質・生産性分野でカウンターパート1名と準カウンターパート8名、マーケティング・販売分野でカウンターパー

ト 1 名と準カウンターパート 8 名の合計 18 名がコンサルタントとして育成され、17 名が認定試験・面接に合格した¹¹。

表2 CEPPROCALによるコンサルタント育成実績

(単位：人)

	2009	2010	2011	2012
生産性品質 研修修了者数	11	10	22	9
見習い (在籍数)	8	12	23	8
正式採用 (在籍数)		9	7	8
マーケティング販売 研修修了者数	11	12	7	5
見習い中 (在籍数)	8	11	9	4
正式採用 (在籍数)		9	9	6
その他の分野 (正式採用)				5

出典：CEPPROCAL

注：2009 年の研修修了者は準カウンターパート 16 名を含む。

CEPPROCALが提供するコンサルティング・サービスの概要

CEPPROCAL は対象企業毎に担当コンサルタントを任命し、必要に応じて副担当を 1～2 名配置する。1 件の業務期間は 4～8 か月程度で、コンサルタントは情報収集、研修および現場指導のために企業を繰り返し訪問する。本プロジェクトが支援した生産性品質・マーケティング販売分野では以下のようなテーマに対するコンサルティング・サービスが実施されている。

<生産性品質>

5S の導入 (注)、不良率チェック、品質検査の改善、作業見直し・作業標準化、生産組織見直し、生産計画の作成・改善、設備更新計画作成、生産・販売・在庫の一体管理、ISO 取得支援など

<マーケティング販売>

組織見直し、職務分掌の整理、市場分析、顧客満足度調査、ブランド認知度調査、販売計画、販売促進計画、顧客コミュニケーション向上など

(注) 5S (ごエス、ごーエス) とは職場の管理の基盤づくりの活動で、「整理」「整頓」「清掃」「清潔」「しつけ」の頭文字の 5 つの「S」をとったもの。単なる職場の美化ではなく、「職場内からムダなモノ、スペース、時間を無くす」「モノや情報の共同利用をしやすくする」「乱れや異常のない状態をつくり、異常が発生すればひと目でわかるようにする」「あらゆるモノや情報が完全に管理された状態を維持する」「モノや情報を扱う人間の意識と行動を改善する」など、職場全体の管理レベルをあげるための最も基礎的な活動と位置づけられる。

¹¹ CEPPROCAL 職員ではないが本プロジェクトによりコンサルタントとして養成された者を「準カウンターパート」と呼ぶ。品質・生産性分野では 8 名が研修を修了したが、1 名は都合により認定試験と面接を受験できなかった。準カウンターパートは個別に CEPPROCAL と契約を結び、「契約コンサルタント」として CEPPROCAL のコンサルティング業務に従事する。

3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

プロジェクト目標「CEPPROCAL が品質生産性に関して質の高いコンサルティング・サービスと研修を提供する役目を持ったセンターとして定着する」について、以下に示す指標 1～指標 6 が設定されていた。事後評価時にあたり、上記目標の達成を判断するには既定の指標だけでは不十分であると判断し、「コンサルティング・サービス実施実績（契約受注件数・契約額）」を指標に加えた。

以下に示すように、7 つの指標の達成度は高く、プロジェクト目標は概ね達成されたと判断される。なお、上述の 2 つの成果は概ね達成されており、プロジェクト目標の達成に結び付いている。

- 指標 1 CEPPROCAL の組織が強化される：達成された。職務規定、責任分担、ミッション、ビジョン、価値観が明確化された。
- 指標 2 CEPPROCAL の職員数が維持、増加する：達成された。職員数は 7 名から 12 名に増員し、C/P はプロジェクト期間を通じて定着していた。
- 指標 3 CEPPROCAL の収入と支出が増加する：達成された。収入・支出とも大きく増加し、利益も増加した（表 3）。

表 3 CEPPROCAL の収支状況の推移

(百万ガラン)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
収入	450	1,937	867	906	1,690	1,802
研修	434	1,763	881	741	1,440	1,602
コンサルティング	17	174	266	165	225	200
支出	206	1,381	867	662	1,028	1,282
利益	244	556	279	244	661	520

出典：CEPPROCAL

注：2007～2009 年はプロジェクト期間中の実績

- 指標 4 企業の中で CEPPROCAL の知名度と認知度が増加する：達成された。200 企業に対する市場調査によると、CEPPROCAL の知名度は 3 年間で 9% から 62% に増加した。
- 指標 5 コンサルティング対象のモデル企業の 25% 以上で、コンサルティングの結果改善が認められるか、その可能性が期待される：達成された。プロジェクト終了前に行われた対象企業へのヒアリングによると、70% 以上の企業で改善効果が確認された。
- 指標 6 コンサルティングを受けた企業の 65% 以上がその結果に満足する：達成された。プロジェクト終了前に行われた調査において 79% の企業が満足したと回答した。
- 指標 7 コンサルティング・サービス実績（契約受注件数・契約額）（追加指標）：概ね達成された。プロジェクト期間中は、養成中のコンサルタントに十分な実地指導を行うために 48 件の受注が目標とされていたのに対し、対象企業の確保に苦労したことから、

2008 年 6 月の合同調整委員会で目標は 40 件に下方修正され、実績は 41 件であった。各業種の代表的な企業に対してコンサルティングを実施することで業界にインパクトを与える計画であったが、実際はコンサルティングを希望する企業が少なく、数を揃えるのに苦労するような状況であったため、必ずしもそのような企業が対象とはなっていない。

表 4 CEPPROCAL のコンサルティング・サービス受注実績

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
生産性・品質 (件)	4	7	9	12	8	6
マーケティング・販売 (件)	4	7	10	4	2	1
その他 (件)	-	-	-	4	4	10
合計 (件)	8	14	19	20	14	17
合計契約額 (百万ガラニ)	79	163	162	211	206	241
1 件あたり契約額 (百万ガラニ)	9.9	11.6	8.5	10.6	14.7	14.2

出典：CEPPROCAL

注：2007～2009 年はプロジェクト期間中の実績。

その他は経営組織、経営管理、人事、事業計画、安全管理、GMP（医薬品の品質と製造に関する WHO の国際基準）など。

1 百万 Gr はおよそ 230 ドル（2013 年 8 月のレートに基づく）。

プロジェクト目標の達成を促進した要因としては、専門家とカウンターパートが良好なコミュニケーションを保ち、着実に活動を展開したことに加え、CEPPROCAL の民間組織としての効率の良さ、専門家のスペイン語能力の高さが指摘できる。

他方、コンサルティングを希望する企業が予想より少なかったことが、プロジェクト期間中の対象企業の選定を難しくした。後述するように、このことはプロジェクト終了後のコンサルティング活動の継続にも影響を与えている。中小企業が高額なコンサルティング・サービスを利用したくないことは事前評価時から認識されていたが、2008 年の中間評価時にはそれがプロジェクト終了後の活動の障害となる恐れがあることが指摘され、廉価なコンサルティング商品を開発すること、政府補助金の可能性についてプロジェクト終了までに検討すること、コンサルティング・サービスの重要性を中小企業経営者に広く啓蒙する活動を強化することなどが提言された。これを受けて、プロジェクトでは小規模なコンサルティング商品や無料診断を導入した他、メディアやイベントを活用したマーケティング活動を強化した。しかし、事前評価時から連携を期待していた「中小企業開発事業」による補助金の利用は実現できず、コンサルティング・サービスの対象企業選定は最後まで難航した¹²。

なお、本プロジェクトで開発されたカリキュラムと教材をもとに、プロジェクト後半にカウンターパート自身によりコンサルタント養成研修が開始された。これは当初の計画には明示されない活動であったが、後述するように、プロジェクト終了後もこの研修は拡充されて継続されており、

¹² 中小企業開発事業による補助金はコンサルティング・サービス費用の 65%を助成するものであったが、CEPPROCAL はコンサルタントの業務経験年数について補助対象となるための条件を満たすことができなかった。商工省は特例として CEPPROCAL にはこの条件を適用せず補助金の利用を可能とすることに同意したが、米州開発銀行はコンサルタント業界の公平な競争を歪めることはできないとして同意しなかった。

CEPPROCAL で活動するコンサルタント数の維持に結び付くとともに、一部の研修修了者がそれぞれの所属企業で活動することにより産業界にインパクトを与えている。



コンサルタント養成研修



工場現場で指導するコンサルタント

3.2.1.3 プロジェクト終了後の活動継続状況

1) CEPPROCALの組織体制と運営状況全般

CEPPROCALの組織体制については、倫理規定は維持される一方、給与基準・労働基準は見直された。プロジェクト期間中には見習い期間中のコンサルタントに対して支払われなかった報酬が少し支払われるようになった¹³。プロジェクト終了時のカウンターパート3名のうち1名は離職し、事務職員7名のうち6名が離職した。プロジェクト終了時には職員数は12名であったが、2012年末現在では正規職員11名および契約社員2名の13名と増加した。

広報宣伝活動は継続され、2010年にはウェブサイトを通じた広報活動が開始された。企業を対象としたニーズ調査はプロジェクト終了後も継続して毎年実施されている。2012年度の調査では、CEPPROCALの認知度は95%まで高まった。

CEPPROCALでは2012年度まで、プロジェクトで作成された中期経営計画に沿って年度計画が作成されてきた。中期経営計画の改定は行われていない。プロジェクト期間中に作成された中期経営計画は市場の状況を十分に踏まえたものではなかったこともあり、その後は、前年の実績と毎年のニーズ調査に基づいて単年度計画のみを作成するようになったためである。なお、年度計画の作成についてはCEPPROCALに派遣された経営分野のシニア・ボランティアがCEPPROCALとUIPの財務計画・営業計画の作成を支援した¹⁴。

財務状況については表3に示すように、2012年度にはコンサルティングによる収入がプロジェクト最終年2009年の4分の3に減少したが、研修による収入は2009年の倍以上に増加し、利益はプロジェクト期間平均値の4割増しとなった¹⁵。

¹³ プロジェクト期間中は日本人専門家がいたことが見習い期間中のコンサルタントへのインセンティブとなっていたが、プロジェクト終了後は金銭的なインセンティブが必要とされるようになった。

¹⁴ プロジェクト終了後2013年までにJICAにより経営分野（2010～2012）、生産性品質分野（2011～2013）、マーケティング販売分野（2013～事後評価時点で派遣中）の合計3名のシニア・ボランティアが派遣された。

¹⁵ 2011年には単価が高い研修を受注できたため研修収入が前年の1.9倍に増加した。

2) 研修事業

表1に見られるように、プロジェクト終了後、2012年にかけて研修企業数は回復し、参加者数は大きく増加した。研修内容は企業ニーズに応じて多様化し、参加者の満足度はさらに向上している。プロジェクト終了後も研修の定期的な見直しが行われ、受講生からのフィードバックによる研修内容の改善（実務的な説明や事例紹介の増加など）、企業の新たなニーズや要望に基づく新規コースの開設（例えば労働安全法による取り締まり強化に対応した労働安全コースの開設など）が行われた。2013年度はウェブを使ったバーチャル・コースの開設を予定している。このように、プロジェクト終了後も研修事業は順調に継続されている。

3) コンサルタント養成

プロジェクト終了までに用意された10モジュール200時間程度のカリキュラムを用いてコンサルタント養成研修が開始されたが、プロジェクト終了後に人材育成、ITなど新たなモジュールが追加された。この研修は事後評価時までには15モジュール400時間に拡充され、専門家養成研修として教育省認定基準を満たすようになった。

コンサルタント養成研修では、受講開始者の半分程度が修了する。表2に示したように、プロジェクト期間およびプロジェクト終了後の3年間で87名が研修を終了した。CEPPROCALは成績と面接結果に基づき研修修了者の中から数名を選んで契約を結び、コンサルタントとして雇用する。

プロジェクト終了までに育成された18名のコンサルタントのうち、現在もコンサルタントとしてCEPPROCALで活動しているのは8名である。その後新たに育成されたコンサルタント、品質生産性・マーケティング販売以外の分野で新たに契約したコンサルタント5名を含め、2012年現在は合計19名が正式なコンサルタントとして、12名が見習いコンサルタントとして活動している。

4) コンサルティング事業

プロジェクト終了後、生産性品質とマーケティング販売の両分野において受注件数は大きく減少しており、プロジェクト終了後に開始したその他分野がそれを補っている（表4）。CEPPROCAL、商工省、専門家、シニア・ボランティア等へのヒアリングから、受注が減少した理由は以下のように整理される。

- 中小企業経営者の多くはコンサルティング・サービスの費用を投資ではなくコストと考え、1,000ドルを超えるようなコンサルティング・サービスは積極的に利用しようとしない¹⁶。特に2012年は政権交代や牛肉輸出減少による不景気の影響を受けたため、企業経営者の多くはコンサルティング・サービスへの投資に消極的であった。なお、企業経営者はコンサルティング・サービスに期待できる成果が具体的、定量的に示されればコストではなく投資と捉えることができるが、CEPPROCALに派遣されたシニア・ボランティア等の意見によると、

¹⁶ 2012年度に実施されたCEPPROCALのコンサルティング・サービスの平均契約額は約3,200ドル/件であった。（表4を参照）

CEPPROCALの提案は定性的に記述されたものが多く、説得力に乏しい面があることが否めない。ただし、数値目標を示すためにはコンサルタント側に十分な経験と実力が求められる。また、品質管理の国際基準（ISO9001）に関心を示す企業は多いが、その1ステップとして5Sやカイゼンを活用できることについての理解は浸透していない¹⁷。

- CEPPROCALのコンサルティング・サービスに対して中小企業向けの補助金の利用が進まなかった。（その経緯については3.3.2.1 上位目標達成度および脚注22を参照）
- より低価格のサービスを提供する個人コンサルとの競争に勝てない。特にマーケティング・販売分野では低価格競争が激しい。
- CEPPROCALの営業力の限界。プロジェクト期間中は専門家も含めた営業活動により受注数を確保できていたが、現在営業に取り組んでいるのはカウンターパート1名のみである。CEPPROCALは試行錯誤しながら営業戦略の見直しを重ねている。なお、契約コンサルタントは営業へのインセンティブが少ないため、営業にはほとんど力を投入しない¹⁸。また、事後評価時の企業調査によると¹⁹、UIP会員企業・非会員企業ともに、ほぼ半数はCEPPROCALがコンサルティング・サービスを提供していることを知らないなど、広報を強化する余地が見られる。

他方、コンサルティング・サービスを受けた企業のほとんどはそのサービスに満足し、一部の企業では業績向上につながる重要な成果が見られた。事後評価にあたり生産性品質・マーケティング販売分野で2007年以降に契約額5百万ガラニ（約1,100ドル）以上のコンサルティング・サービスを受けた30企業へのヒアリング調査を行ったが、90%以上の企業がコンサルティング・サービスのプロセス、結果、費用対効果について5段階評価で上位1～2段階（とても良い～良い）の評価を与え、ほぼ全ての企業は同様のコンサルティングを他企業にも勧めると回答した。また、30企業全てがコンサルティングは企業業績に良いインパクトを与えたと回答し、うち4割は重要な良いインパクトを与えたと回答した。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標達成度

本プロジェクトの上位目標は「パラグアイの産業、特に中小企業の競争力がCEPPROCALのコンサルティング・サービスによって強化される」ことであり、その指標は「プロジェクトの成果が商工省を通じて普及される」こととされていた。ここでは、上位目標に関連するインパクトを、1)

¹⁷ カイゼン（改善）とは、おもに製造業の生産現場で行われている作業の見直し活動で、作業効率の向上や安全性の確保などに関して、経営陣から指示されるのではなく、現場の作業者が中心となって知恵を出し合い、ボトムアップで問題解決を図る手法を指す。

¹⁸ 契約コンサルタントはCEPPROCALと個別に契約を結び、CEPPROCALのコンサルティング業務に従事する。本プロジェクトの準カウンターパート、CEPPROCALのコンサルタント養成研修の修了者の一部（生産性品質・マーケティング販売分野）、およびその他の分野の専門家が含まれる。（脚注11を参照）

¹⁹ 企業調査としてUIPの会員企業50社、非会員企業50社を対象に電話インタビュー調査を行った。

コンサルティング・サービスを受けた企業（以下「受益企業」と呼ぶ）におけるインパクト、2) 商工省を通じた成果の普及、3) パラグアイ産業の競争力の3つの観点から分析する。

1) コンサルティング・サービスの受益企業

CEPPROCAL のコンサルティング・サービスの受益企業は2012年までに67社にのぼり、その6割が従業員50人以下、9割が従業員99人以下である²⁰。対象企業の多くはUIPの会員で、ほとんどが製造業である。前述したように、生産性品質・マーケティング販売分野でCEPPROCALのコンサルティング・サービスを受けた30企業全てがコンサルティング・サービスは企業に良いインパクトを与えたと回答し、うち4割は重要な良いインパクトを与えたと回答したことから、これらの受益企業の4割程度において競争力の強化につながる何らかのインパクトがあったと推測される。ただし、コンサルティングの成果について明確な指標ならびに到達目標が設定されていなかったこと、および、企業経営者は具体的な業績データを開示しがないことから、コンサルティング・サービスのインパクトについての定量的な分析は困難であった。なお、受益企業のうち従業員99人以下の企業は58社あり、これはパラグアイに約1,300社（事前評価時）あるとされる中小企業（従業員99人以下）の4パーセントに過ぎず、上位目標への貢献は軽微なものにとどまる。

2) 商工省を通じた成果の普及

上位目標の指標は「プロジェクトの成果が商工省を通じて普及される」こととされていた。どのようにして商工省がこれを実施するかについて、プロジェクト開始時には具体的な方法は明確になっていなかったが、プロジェクト終了前の2009年に、既存の補助金の活用等による成果の普及についてUIPは商工省と協定を結んだ。この協定により、商工省が実施する2つの補助金制度の活用について、商工省はCEPPROCALの企業向けサービスを産業界に積極的に紹介し、その利用促進を図ることが合意された。また、CEPPROCALでは商工省のコーディネーターが毎週CEPPROCALにおける会議に参加し、プロジェクト期間中から継続的に商工省との連携に努めてきた²¹。しかしながら、プロジェクト終了後3年以上の間、補助金を利用した受注は1件もなかった。CEPPROCALによると、これは商工省による補助金運営手続きの遅さや補助金額の少なさが影響している²²。また、商工省のコーディネーターは同一人物が継続的に担当してきたが、同省幹部の頻繁な交代などにより、本プロジェクトの成果の活用についての省としてのコミットメントは必ずしも明確でなく、CEPPROCALは、商工省のより強力なリーダーシップが必要であると考えている。

以上から、本プロジェクトの成果をもとにコンサルティング・サービスへの需要を喚起するため

²⁰ 67社の構成は零細企業（10人以下）7社、小企業（30人以下）21社、中企業（50人以下）13社、大企業（51人以上）26社であった。（零細中小企業の定義は2012年の新法による）

²¹ プロジェクトを実施した3年間に商工省では大臣が3回交代し、工業次官が7回交代したが、コーディネーターは事後評価時まで同じ人物が務めており、商工省との継続的な連携に貢献している。

²² 輸出企業向けの補助金制度については手続きの煩雑さ、遅さ等から、その利用があまり進んでこなかったが、2013年になり運営に改善が見られ、2013年8月現在、CEPPROCALのコンサルティング・サービス利用についての最初の補助金交付が実現する見通しである。零細企業を対象とした別の補助金制度では、安価な市中コンサルタントを想定してコンサルティング・サービスの時間あたり補助単価が小さく設定されたため、CEPPROCALのサービスには利用できない。

の商工省による積極的な活動がほとんど行われなかった点も含め、「商工省を通じた成果の普及」について、事後評価時点では見るべき結果が得られていないと言える。

3) コンサルタント養成研修のインパクト

表2に示したように、2012年までに87名がCEPPROCALのコンサルタント育成研修を終了した。そのうち事後評価時点で CEPPROCAL とコンサルタント契約を結んでいるものは 15 名である。CEPPROCAL 以外で個人あるいは他企業でコンサルタントとして活動する者も含めると、現在フルタイムでコンサルタントとして活動している者は 29 名、時々コンサルタントとして活動している者は6名である。コンサルタントとして活動しなくても、研修で得られた知識を所属企業において活用する者は多い²³。産業セクター全体への貢献程度は大きくないものの、コンサルタント養成研修受講者はパラグアイ産業の競争力向上に何らかの貢献があると考えられる。

4) パラグアイ産業の競争力

世界経済フォーラムが発行した国際競争力報告書（2011～2012）によると²⁴、パラグアイの国際競争力指標は7点中3.5点、142ヶ国中122位と、メルコスール4ヶ国中の最下位であり²⁵、2年前（2009～2010年）の3.4点、133国中124位に比べて大きな改善は見られない。また、APC（パラグアイ品質協会）へのヒアリングによると、これまでにパラグアイで品質管理についてのISO9001を取得した企業はおおよそ250～300社であり、ウルグアイの約2,000社、アルゼンチンの約8,000社、ブラジルの約20,000社に比べて圧倒的に少ない²⁶。以上から、パラグアイ産業の競争力は今も低く、近年目に見える改善はないと判断される。なお、パラグアイの零細中小企業の過半数は未登録の非公式企業であると考えられており、零細中小企業セクターの国際競争力について信頼できる統計データは存在しない。

以上から本プロジェクトのインパクトが限定的で、商工省を通じた成果の普及がほとんど実現していないことから、上位目標の達成度は低いと判断される。

3.2.2.2 その他のインパクト

事後評価時の企業調査によると、約3分の1の企業はCEPPROCALがコンサルティング・サービスを行っていることを知っている。また、約3分の2の企業は本プロジェクトが用いた5Sあるいはカイゼンなどの職場管理・生産管理の手法を知っており、約半数の企業が興味を示している。CEPPROCALによると、近年パラグアイでも5Sやカイゼンを扱うコンサルタントの増加が見られ、本プロジェクトが影響を与えていると考えられる。

²³ 事後評価にあたり研修修了者に対して電子メールによる質問票調査を行い、87名中86名から回答を得た。86名中55名は研修内容は有用で、54名は現在の業務に十分活用できると回答した。

²⁴ Global Competitiveness Report 2011-2012 (World Economic Forum)

²⁵ 同報告書によるとブラジルは53位、ウルグアイは63位、アルゼンチンは85位にある。

²⁶ 人口比で見ても、パラグアイは人口2.2～2.6万人あたり1社、ウルグアイは人口1,700人あたり1社、アルゼンチンは人口5,000人あたり1社、ブラジルは人口1万人あたり1社と、パラグアイが最も少ない。

以上をまとめると、本プロジェクトの実施により一定の効果発現が見られ、有効性・インパクトは中程度である。本プロジェクトの成果1は概ね達成、成果2は達成され、プロジェクト目標はほぼ達成されたと判断される。プロジェクト完了後、研修サービスは拡大しているが、コンサルティング・サービスは継続されているものの受注件数が減少傾向にある。商工省による成果の普及は実現しておらず、本プロジェクトのインパクトはコンサルティング・サービスの受益企業と育成されたコンサルタントの勤務先に限定されることから、上位目標の達成度は低い。

3.3 効率性（レーティング：③）

3.3.1 投入

投入要素	計画	実績（終了時）
専門家派遣	長期専門家4名： 組織強化 品質生産性 販売マーケティング 業務調整 短期専門家8分野： 戦略情報システム、製造管理、企業 診断、企業経営、メルコスール域内 マーケティング、ビジネスプラン作 成、生産性セミナー	長期専門家3名（107M/M）： 品質生産性 販売マーケティング 業務調整 短期専門家9分野（9名、9M/M）： 生産計画・工程管理、組織強化、 市場調査・顧客満足、電子商取引、 食品工業品質管理、企業管理、在 庫管理・工業原価管理、ロジステ イクス
研修員受入	研修員受入	研修員受入 C/P 研修 14 名（民間企業視察等） 地域別研修 9 名（地域起業・新規事 業支援、中小企業・地場産業活性化、 生産性向上実践技術等）
機材供与	研修・事務室用機器 車両	パソコン、プリンター、プロジェク ター、車両等（138 百万円）
協力金額合計	約 3.0 億円	約 2.1 億円
パラグアイ側 投入（UIP）	カウンターパート：4 名（組織強化、品 質生産性 2 名、販売マーケティング） 準カウンターパート：20 名 実習生（学生）	商工省：ダイレクター、コーディネーター UIP：ゼネラルマネージャー、マネー ジャー、カウンターパート：3 名（組織 強化、品質生産性、販売マーケティング）、 準カウンターパート：16 名

3.3.1.1 投入要素

効率性に影響を与えた投入要素についての分析は以下のとおりである。

- 当初はコンサルティング・サービスの地方展開が成果のひとつとされていた（成果3：CEPPROCALのコンサルティング・サービスが地方に拡大される）。工業集積度の高い地方都市シウダ・デル・エステはJICAの安全対策により立ち入りが規制されたため、対象として

別の地方都市エンカルナシオンが選定された。しかし、同市にはコンサルティングに適した企業が極めて少なく、閉鎖的な企業が多かったため、対象企業を見つけることが困難であった。遠隔地で訪問に時間がかかることも考慮し、このまま同市での展開を継続することは極めて非効率と考え、プロジェクト開始から1年10か月後に合同調整委員会にて地方展開の中止が決定され、計画が修正された。これは非効率的で十分な結果が得られないと予想された活動を中止したものであり、本プロジェクト全体の効率性の低下を限定することにつながったため、適切な決定であったと判断される。

- 終了時評価では、商工省との連携の強化、毎週の作業委員会へのUIP副総裁の参加など、プロジェクト内のコミュニケーションは非常に良好だったと判断された。カウンターパートおよび専門家へのヒアリングによると、プロジェクト期間中にプロジェクト・ディレクターである工業次官が7度変わったが、先行プロジェクトから関わってきた商工省元次官が2009年10月よりプロジェクト・コーディネーターとしてCEPPROCALに半日勤務するようになり、終了まで良好なコミュニケーションが可能だった。
- 長期専門家のほとんどがスペイン語を使えたこと、先行プロジェクトに参加した専門家が本プロジェクトのリーダーを務めたことも、効率的な実施に貢献したと考えられる。
- 専門家へのヒアリングによると、病気などのものを除きほぼすべてのカウンターパート、準カウンターパートが本邦研修に参加でき、専門家に指導されたことを直接見聞きしたことで自信を深めて帰国したことが、カウンターパートのより積極的な取り組み姿勢につながり、技術移転が進んだ要因のひとつと考えられる。
- 終了時評価においては、投入の質・量・タイミングに関してパラグアイ側、日本側の双方から特に問題は提起されておらず、適切な投入が行われていると判断されたが、これは事後評価時のCEPPROCALおよび専門家へのヒアリングからも確認された。

3.3.1.2 協力金額

協力金額は計画 3.0 億円に対して実績約 2.1 億円であり、計画の 70%であった。本プロジェクトの活動計画および実績（工程表）から判断して、活動の地方展開（成果 3）に計画された投入は全体の 3 割を超えないと見られることから、一部活動が中止されたことを考慮しても協力金額についての効率性は高いと判断される。

3.3.1.3 協力期間

協力期間は3年2か月であり、計画通りであった。

以上より、本プロジェクトの協力期間は計画通りであり、協力金額が成果に比べて計画を下回ったため、効率性は高い。

3.4 持続性（レーティング：②）

3.4.1 政策制度面

パラグアイ政府はプロジェクト終了後の 2012 年 5 月、過半数が非公式に活動しているといわれる零細中小企業の法的認知を促進することで公式市場への参入を拡大し、零細中小企業の振興とその競争力強化を図るために「零細中小企業法」を制定した。同時に、商工省に零細中小企業副大臣が置かれ、零細中小企業政策の策定と実施を行う部門が設置された。同法は研修・技術支援・技術革新などへの補助金制度、起業・廃業・行政管理に関する手続きの簡素化、融資・税・雇用条件についての優遇措置などについて定めている。

商工省が実施する補助金制度は資金の多くをドナーに依存しているが、同法の施行により今後もある程度の補助金制度が継続されることが期待される。ただし 2013 年 8 月の政権交代時点では、同法の施行の見通しは明らかではない。また、CEPPROCAL のコンサルティング・サービス利用への補助金の活用は事後評価時点でようやく最初の事例が得られる見通しが立った段階であり、今後については予断を許さない。

2013 年 8 月に誕生した新政権を率いるオラシオ・カルテス大統領は産業界出身で、産業振興のため積極的な外資の導入を進めるとともに、零細中小企業に対しても積極的な支援策を講じることを表明しているが、補助金制度の動向は本プロジェクトの持続性を直接脅かす可能性があり、十分な注意が必要である。

3.4.2 カウンターパートの体制

プロジェクト実施当時の CEPPROCAL 職員 12 名は 3 名を除いて交代・退職したが、研修・コンサルティングなどの活動は新たな対象分野を追加するなどして内容をさらに高度化・充実させて継続されており、組織能力の低下は見られない。

プロジェクトで養成されたコンサルタント 16 名のうち 8 名は、プロジェクト終了後 CEPPROCAL との契約を更新しなかった。その後養成されたコンサルタントにより 6 名を補充し、新たな分野で 5 名を雇用し、現在は 19 名がコンサルタントとして稼働している。CEPPROCAL によると、コンサルティング・サービスの受注が少ないため、コンサルタントはパートタイムとしてしか稼働できず、長く続けるものは多くない。新人コンサルの見習い期間（2～3 年間）の報酬が低いこともあり、養成したコンサルタントの定着があまり良くない。

プロジェクト終了後、JICA はシニア・ボランティアを継続的に派遣して CEPPROCAL への技術支援を継続している（脚注 14 を参照）。CEPPROCAL/UIP の組織強化（特に財務能力強化）、生産性・品質へのコンサルティング・サービス強化などへの重要な貢献が見られる。

プロジェクト終了後、CEPPROCAL はコンサルタント養成研修について 2 つの大学に修士課程としての認定を提案したが、大学側の反応は鈍く、実現しなかった。他方、ウルグアイおよびアルゼンチンの類似機関との協力関係により、年間 4～7 回の国際研修コースが実施されている²⁷。

²⁷ ウルグアイ技術研究所（LATU、ISO 等の国際規格の承認に関する半官半民の検査機関）、アルゼンチン国立工業技術院（INTI、新規技術の開発、分析・試験、認定などをおこなう国家機関）との協力関係が維持されている。これらの機関はいずれも JICA の技術支援を受けた経験がある。

3.4.3 カウンターパートの技術

CEPPOCAL は本プロジェクトを通して組織が確立し、前述のプロジェクト終了後の活動継続状況からも分かるように、組織運営、研修事業、コンサルタント養成については内容を発展させつつ活動を継続できており、十分な技術力があると判断される。

コンサルティング・サービスについては対象企業の評価が高く、サービス提供の技術力は十分高いと考えられるものの、本プロジェクトにより支援を受けた生産性品質・マーケティング販売の両分野では受注が減少傾向にある。補助金の利用が進んでいないこともあるが、補助金は永続的に利用できるとは限らない。CEPPOCAL は補助金に頼らずとも受注を維持できることを目指すべきであり、その営業力をさらに高める必要があると考えられる。

3.4.4 カウンターパートの財務

CEPPOCAL の収支をプロジェクト期間中(2007～2009 年)とプロジェクト終了後の3年間(2010～2012 年)で比較すると(表 5)、コンサルティング・研修による収入はいずれも増加し、総収入は 35%増加した。利益は全て UIP の収益となるが、これも 32%の増加を見せている。コンサルティング・サービスの受注が伸び悩んでいる点には注意を要するが、CEPPOCAL は民間組織として採算を維持するための厳しい努力を続けており、財務面の持続性に問題は見られない。

表 5 CEPPOCAL の収支

(プロジェクト期間中3年間と終了後3年間の比較)

(百万ガラン／年)			
	期間中平均 2007～2009 年	終了後平均 2010～2012 年	増加率
収入	1,085	1,466	35%
研修	1,026	1,269	24%
コンサルティング	152	197	29%
支出	818	991	21%
利益	360	475	32%

出典：CEPPOCAL

以上をまとめると、コンサルティング・サービスの対象分野の拡大、コンサルタント養成研修の充実など、プロジェクトの成果は維持・発展し、CEPPOCAL の体制面・財務面の持続性に問題はない。ただし、生産性品質・マーケティング販売分野のコンサルティング・サービスの受注は減少しており、その要因としてコンサルティング・サービスの営業には改善の余地があること、コンサルティング・サービス受注の拡大につながる政府補助金制度について十分明確な見通しが無いことが指摘できる。以上から、本プロジェクトの持続性は中程度と判断される。

4. 結論及び教訓・提言

4.1 結論

本プロジェクトはパラグアイの産業、特に中小企業の競争力強化に貢献するため、「パラグアイ品質生産性センター（CEPPROCAL）が品質生産性に関して質の高いコンサルティング・サービスと研修を提供する役目を持ったセンターとして定着する」ことを目標に実施された。本プロジェクトはパラグアイの政策、中小企業の開発ニーズおよび日本の援助政策とも合致し、妥当性は高い。CEPPROCAL の事業実施能力が強化され、コンサルティング・サービス能力が改善されたことにより、上記プロジェクト目標はほぼ達成された。プロジェクト完了後、研修サービスは拡大しているが、コンサルティング・サービスは継続されているものの受注件数が減少傾向にある。商工省による成果の普及は十分に実現しておらず、インパクトはコンサルティング・サービスの受益企業にほぼ限られている。よって本プロジェクトの有効性・インパクトは中程度と判断される。地方展開のための活動が非効率のため中断されたが、本プロジェクトは全般的に円滑に実施され計画通り3年2か月間で終了したこと、JICA 側の投入金額が計画の7割にとどまったことから、効率性は高かったと判断される。CEPPROCAL の体制・技術面・財務面の持続性に特に問題はないが、インパクトの拡大につながる商工省との連携および補助金の活用について十分明確な見通しがないことから、持続性は中程度と判断される。

以上より、本プロジェクトの評価は高い。

4.2 提言

4.2.1 カウンターパートへの提言

(1) 商工省への提言

商工省はCEPPROCAL/UIP との連携を強化し、本プロジェクトの成果をパラグアイの産業界に広く波及させるために、中小企業がコンサルティング・サービスを受けることによる便益や利益に対する認識や意識を高めるような施策を取ることが望まれる。具体的には、研修・セミナーを通じた産業界への普及、印刷物・メディア・ウェブサイト等による広報、「零細中小企業法」に沿った研修・技術支援のための助成金制度の充実と、その利用企業に対するCEPPROCAL についての積極的な情報提供・紹介などが考えられる。

(2) CEPPROCAL/UIP への提言

CEPPROCAL はコンサルティング・サービスの受注を増やして本プロジェクトのインパクトを高めるため、以下の努力が必要である。

- ・ UIP の会員企業をはじめとした国内の企業を対象に、CEPPROCAL の企業向けサービスの内容、具体例とその成果、サービスを受けた企業の意見などの情報を、より積極的に広報する。
- ・ CEPPROCAL が得意とし、国内で最初のサービス提供者となった5S およびカイゼンに関するコンサルティングに重点を置くとともに、継続的なサービス提供により5S やカイゼン

ンだけでなく品質管理に関する ISO 取得も視野に入れたコンサルティング・サービスを行う。

- ・ 零細中小企業の経営者がコンサルティング・サービスのメリットをより具体的・定量的に理解できるような営業資料を作成する。また、コンサルティング・サービスに関心を示す企業の主要な課題について、期待される成果を、指標を用いてより具体的に提示し、業務終了後にその結果を定量的に評価できるような提案を行うことを検討する。

4.2.2 JICA への提言

JICA は新政権下の商工省に対して本プロジェクトの経緯と結果ならびに UIP と商工省の協定内容を改めて説明するとともに、商工省によりその成果の普及が促進されるように働きかける必要がある。

4.3 教訓

- ・ 本プロジェクトでは民間部門のコンサルティング・サービス供給能力を高めて中小企業振興を行う技術協力を実施したが、中小企業側の需要が弱いにもかかわらず効果的な需要喚起策が取られなかったことで、インパクトが限定され、持続性も低められる結果となった。これに類似する技術協力を計画する際は、中小企業のコンサルティング・サービスに対する必要性の認識、対価の支払意思など需要側の特性を良く理解して協力の内容を決める必要がある。需要があまり強くないことが分かっている場合は、公的部門による情報普及・意識啓蒙や補助金制度の運用改善など、何らかの需要喚起策を協力範囲に含めることを検討すべきである。
- ・ 本プロジェクトに見られたように、競争環境の中で効率性を追求する必要がある民間部門を対象とした技術協力では効率的な事業運営や財務的な持続性が期待できるが、公的政策の決定や実施に直接関与できないために、国全体へのインパクトが限定される恐れがある。これを補うためには、関連する民間部門および公的部門の役割を明確化したうえで、官民連携の具体的な仕組みを作り上げることを協力範囲に含めることが望ましい。

0. 要旨

本事業は病院施設及び医療機材の整備を行うことにより国立アスンシオン大学病院の移転を実現し、保健医療サービスの量的・質的向上ならびに同大学医学部の教育研究活動の拡充を図ることを目的に実施された。移転先での診療ニーズに比べ施設規模が小さかった面があるが、必要性・緊急性は高く、パラグアイの開発政策および日本の援助政策とも合致し、妥当性は高い。病院移転により患者が急増したが、診療能力は既に限界で、予定になかった増改築が行われ、合理的に計画された施設レイアウトが改変されるなど、診療効率が損なわれている。また、病院設備および病院運営には改善の余地があり、教育研究面での施設の改善も十分とはいえない。患者の急増は病院における教育の質にプラス・マイナスの両面に影響している。本病院は少ない費用負担で高度な専門医療を提供し、その便益は全国に及ぶが、レファラル・システムが適切に機能していないため、その診療能力は十分生かされていない。事業費はほぼ計画内に収まったが、事業期間が計画を大幅に上回ったため、効率性は中程度である。建築施設と一般的な設備の運営維持管理は概ね適切だが、運営維持管理のための財源確保に不安があるほか、調達された電子医療機材の運営維持管理には体制面・技術面の課題があり、持続性は中程度である。

以上より、本プロジェクトは一部課題があると評価される。

1. 案件の概要



事業位置図



本事業で整備された施設

1.1 事業の背景

パラグアイ共和国の国立アスンシオン大学病院（以下、「ア大病院」という）は、同

国では最高位にある第4次総合病院であるとともに、医学教育研究において中核的な役割を担っている。ア大病院はアスンシオン市旧市街の奥にある旧キャンパスに位置し、パラグアイ唯一の大学病院として、世界の最先端医療についての情報が集まり、国民に高度な医療サービスを提供するとともに、最先端の医療技術を持つ優れた専門医を養成するという役割を担ってきた。しかし、115年以上の歴史を持つ病院であり、施設・機材は老朽化し、度重なる増改築による動線の混乱もあり、診断・治療に必要な機材の未整備、病床数の不足、患者の過度な集中などにより、保健医療・教育サービスの質が低下していた。このため、国立アスンシオン大学（以下、「ア大」という）は1996年にア大病院を旧キャンパスから28km離れたアスンシオン郊外のサン・ロレンソ（以下、「新キャンパス」という）への移転・整備を決定し、日本に支援を要請した。これに応じて日本政府は1997～98年度に無償資金協力により「アスンシオン大学病院日本・パラグアイ友好母子センター（CMI）（以下、「母子センター」という）」を建設し、産婦人科と小児科の移転が実現した。

しかし、パラグアイ側負担で同時に実施される予定であった、その他の診療科を含む病院の全面移転は、その後の政権交代や予算不足のため実現しなかった。このためア大病院は新・旧キャンパスに分かれて診療を行うこととなったが、新キャンパスの患者が旧キャンパスに検査に出向いたり、医学部実習生や研修医が両キャンパスを往復する必要があるなど、非効率な運営を余儀なくされていた。したがって、ア大病院の新キャンパスへの一刻も早い全面移転が必要とされていた。

旧キャンパスに残された施設の老朽化がさらに進むなか、ア大は2005年に再度、病院および医学部を新キャンパスに全面移転する方針を決定し、そのために必要な施設建設と機材調達について日本政府に無償資金協力を要請した。これに応じ、「アスンシオン大学病院移転及び整備計画」（以下、「本事業」という）が2007～2008年度に二期に分けて実施された。本事業では、先行事業で建設された「母子センター」に隣接し、一般外来・救急外来・検査・手術などを行う日本側負担工事施設（以下、「日本側施設」という）とともに、パラグアイ側が負担する施設として入院・管理部門・サービス部門などのための施設（以下、「入院棟」という）および「医学部棟」の建設が計画された。

1.2 事業概要

ア大サン・ロレンソ・キャンパスに病院施設及び医療機材の整備を行うことにより、ア大病院の移転を実現し、保健医療サービスの量的・質的向上ならびに同大学医学部の教育研究活動の拡充を図る。

E/N 限度額／供与額	(I) 1,370 百万円、(II) 419 百万円／ (I) 1,228 百万円、(II) 412 百万円
交換公文締結	(I) 2006 年 6 月、(II) 2007 年 8 月

実施機関		国立アスンシオン大学
事業完了		(I) 2008 年 3 月、(II) 2009 年 2 月
案件従事者	本体	徳倉建設株式会社、三菱商事株式会社
	コンサルタント	株式会社 梓設計
基本設計調査		2006 年 3 月
関連事業		アスンシオン大学病院日本・パラグアイ友好母子センター 建設計画（無償資金協力、1998～1999 年）

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

藺田 元 （株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した¹。

調査期間：2013 年 1 月～2013 年 12 月

現地調査：2013 年 3 月 17 日～4 月 22 日、8 月 1～16 日

3. 評価結果（レーティング：C²）

3.1 妥当性（レーティング：③³）

3.1.1 開発政策との整合性

本事業の計画当時、パラグアイ共和国は「2003～2008 年国家開発計画」を策定し、開発の 4 本柱のうち「貧困、汚職の撲滅と治安対策」の中で、「保健医療システムの確立」及び「保健医療サービスの向上」を進めていた。また、「2003～2008 年国家保健計画」を策定し、「保健医療分野での社会的保護の拡大および公正化」という総合目的を目指し、(a) 保健医療サービスにおけるケアの改善、(b) 貧困層に対する質の高いサービスの提供を特定目標とし、優先的取り組み事項として「レファラル・システムの強化」、「公衆保健社会福祉省所管の国立病院の整備」、「保健従事者の研修・育成」等に取り組んでいた⁴。

事後評価時、公衆保健社会福祉省は 2013 年 8 月までの 10 の戦略目標の一つとして

¹ 本事後評価ではア大医学部からの情報収集のほか、病院関係者（医師・看護婦・運営管理部門）および研修医・学生へのヒアリングを行った。さらに患者（外来患者 40 名、入院患者 43 名）、医師（20 名）、看護婦（20 名）、研修医（20 名）、学生（20 名）を対象とした質問票調査を実施した。

² A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

³ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

⁴ レファラル・システムとは保健センター、診療所、地域の拠点病院、総合・専門病院等が連絡を取り合い、疾病の内容や重篤度、医療機関の診療能力に応じて患者を適切な施設に円滑に紹介・運搬等するシステムを指す。下位の医療機関から上位の医療機関への紹介・搬送をレファラル、上位から下位への紹介・搬送をカウンター・レファラルと呼ぶ。レファラル・システムが機能することで患者の診療ニーズと医療機関の診療水準を適切にマッチさせ、高次の医療機関はその能力を最大限に発揮することができる。

「対象地域が必要とする専門的・技術的・物的・財政的に適切な病院機能を提供できる地域病院、地区病院、母子保健病院、専門病院を整備する」ことを掲げている。また、2013年8月に誕生した新政権を率いるオラシオ・コルテス大統領は保健医療分野の重要性を認め、国民に広く低コストの医療サービスを提供することを表明している。

このように、事前評価時から事後評価時に至るまで、保健医療分野はパラグアイの開発政策において重要視されてきた。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

事業の背景で述べたように、計画当時、ア大病院の新キャンパスへの移転を完了させる必要性や緊急性も高かった。

大学病院は一般に、高次医療機関として国民に高度な医療サービスを提供するだけでなく、医師を養成する医療教育研究機関としての役割を併せ持つ。パラグアイには医学部を擁する大学が15、研修医を受け入れる医療機関が3つあるが、ア大病院はパラグアイ唯一の大学病院であり、先進医療の教育研究機関として、その役割は非常に大きい⁵。医療技術の進歩に合わせて最新の診療・教育研究を行うためには施設と機材の継続的な整備が必要であり、本事業は、計画当時も事後評価時もこのようなニーズに十分合致する。

しかしながら、本事業の日本側施設の規模は移転先での実際の診療需要に比べて過小であった。有効性のところで詳述するように、ア大病院が2012年12月に新キャンパスに全面的に移転して以降、外来患者数は同施設の計画時に基準とされた患者数の2倍以上に達した。さらに、救急患者数は移転前の3倍以上に上り、手術部門はフル稼働状態である（有効性を参照）。このため、一般検査部門は需要に応じきれず、混雑のため効率が低下し、患者の多くは検査のために外部の医療機関に出向かなければならない。また、早くも一部施設の他の目的への転用ならびに外来部門・救急部門・検査部門・手術部門の増築が必要とされている。このような過小な計画となった要因には以下が挙げられる。

- 本事業の基本設計はア大医学部のマスタープランに沿って作成されたが、同マスタープランには将来の患者数の増加は予測されていなかった⁶。
- 基本設計調査において施設の計画方針は「医師の教育・研修を主眼」とし、施設規模は「現況の患者数を前提」に策定され、人口動態の変化による患者数の増減は考慮されなかった⁷。移転による立地の利便性（アクセシビリティ）の

⁵ ア大医学部には国際的な医学研究・医療技術についての情報が集まり、パラグアイでは最先端の医学が学べるほか、卒業生を研修医として附属病院に継続的に受け入れることも可能である。

⁶ Plan Director del Proyecto: Nueva sede para la Facultad de Ciencias Medicas y el Hospital de Clinicas en el Campus Universitario de la U.N.A. – San Lorenzo (2005)

⁷ 「パラグアイ国 アスンシオン大学病院移転・整備計画 基本設計調査報告書」（2006年3月、p.3・7）。なお、基本設計調査の敷地計画では一般外来・検査・手術の各部門で将来の増築のための

変化についても考慮されなかった⁸。

- 外来診療室と手術室数は 2000～2004 年の実績を基に算定されたが、用いられた実績数値は本来対象とすべき診療科目の一部を含んでおらず、2 割ほど過小評価されていた⁹。また、医学の進歩に伴う診療科目の細分化により新たな診療科目が必要とされ、追加的な外来診療室が必要とされることを想定できなかった。
- ア大病院はパラグアイの最終レファラル病院（レファラル・システムの最上位にある医療機関）であるとされたが、同国の法令により、全ての医療機関は下位医療機関からの紹介がなくても空き病床がある限り患者を無条件に受け入れなければならない¹⁰。このため、診療を希望する患者が多数訪れた場合でもア大病院側では制限することが難しいが、基本設計調査報告書にはそのような事情についての言及がなく、この点が十分考慮されていなかったと考えられる。

以上から、本事業は計画段階において病院への診療ニーズが十分精査・検討されていなかったといえる。特に、移転によるアクセシビリティの変化が患者増に結びつく可能性についての検証、最終レファラル病院・教育病院でありながら患者を制限することができないという事情についての配慮が欠如していたことを指摘できる。

このように、本事業は高度な医療サービスの提供と医師養成という重要なニーズに応え、緊急性が高かったが、計画時における日本側施設の規模が過小であったことから、ニーズとの整合性をやや欠いた面があったと判断される。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

日本政府はパラグアイの国家戦略や開発課題を踏まえ、2004 年 8 月に第 1 回現地 ODA タスクフォースによる政策対話を実施し、農業、保健・医療、人的資源開発、環境の 4 つの援助重点分野を確認した。本事業は開発課題のひとつである「貧困層を主な対象とした保健医療と教育の充実」についての協力として位置づけられ、日本の援助政策にも合致していた。

以上より、本事業は移転先での診療ニーズに比べ施設規模が小さかった面があると指摘できるが、必要性・緊急性が高く、パラグアイの開発政策および日本の援助政策とも合致しており、妥当性は高い。

余地が残されたが、その敷地は移転後に実際に必要とされた増築には十分とはいえないものであった。

⁸ 旧キャンパスが川沿いの奥まった場所にあるのに対し、新キャンパスはアスンシオン首都圏の人口の中心近くにあると同時に、国内各地域から首都圏に通じる幹線道路沿いにある。

⁹ 呼吸器科、心臓科、神経科、腎臓科、腫瘍科、精神科などの外来件数、手術件数は施設規模計画算定に考慮されなかったと考えられる。

¹⁰ ア大病院の医師らによると一般にパラグアイでは、たとえ空き病床がなくても、医師はマスコミの批判あるいは訴訟を恐れ、多少無理をしてでも患者を受け入れようとする傾向がある。

Box 1 アスンシオン大学病院：施設の概要および移転までの経緯

ア大病院は先行する無償資金協力による母子センターの建設以降、事後評価時まで施設が段階的に建設され、少しずつ移転が進められてきた。以下、ア大病院の主な施設の概要と移転の経緯について事後評価時までの状況を、建設された順を追って説明する。なお、本事後評価の対象は日本側施設以降に建設された、あるいは建設中・計画中の全施設である。

1. 母子センター（2000 年完成）：無償資金協力により建設された。産婦人科（外来・救急・手術・入院）、新生児 ICU および小児科の入院機能が入っている。当時、上記以外の全ての病院機能はパラグアイ側の負担で建設される施設に移転することになっていたが、小児外来棟（後述）のみが実現し、全面移転は完了しなかった。
2. 小児外来棟（2005 年完成）：研修医や付添家族の宿泊施設として建設が開始されたが、病院本体の建設が進まないため、小児科の一般・救急外来に転用された。2012 年 12 月の病院全面移転後は眼科・耳鼻咽喉科・皮膚科以外の外来としても利用されている。
3. 日本側施設（2009 年完成）：産婦人科と小児科以外の全ての診療科について、入院以外のほぼ全ての機能（一般外来・救急外来・一般検査・画像診断・手術・ICU 等）が入る予定であったが、入院棟の建設が遅れたため、2009～2010 年に眼科・耳鼻咽喉科・皮膚科のみが移転した。
4. 中間棟（2008 年完成）：入院棟の建設が遅れたため、一部診療科について日本側施設の手術機能が利用できるように、小規模な入院施設として建設された。2012 年 12 月の病院全面移転後は救急・ICU として利用されている。
5. 入院棟（2011 年完成）：産婦人科・小児科以外の全ての診療科のための入院施設、透析部門、リハビリ部門、霊安室、食堂・洗濯などの付帯施設、教育関連施設（教室・講堂・会議室・図書室等）、病院事務管理などが入っている。2012 年 12 月に旧キャンパスからの全面移転が実施された。
6. 外来棟（2013 年完成予定）：外来診療室の不足を補うため地上 4 階の外来棟が建設されている。
7. 医学部本棟（計画中、床面積 24,000 m²）：基本構想はあるが、建設の予定は決まっていない。

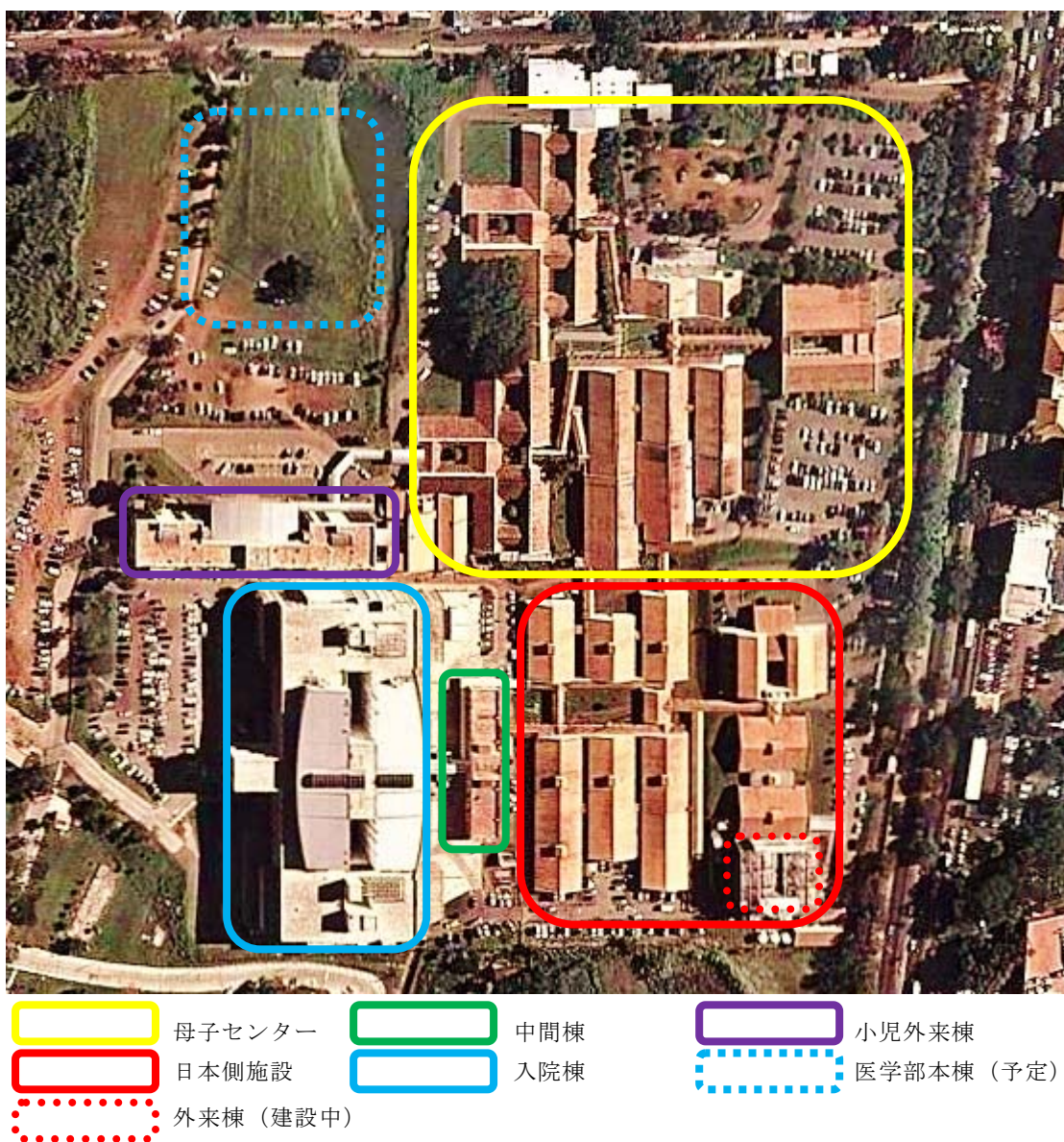


図1 アスンシオン大学病院：新キャンパスの施設配置



中間棟（左）・入院棟（右）



母子センター（手前）・小児外来棟

3.2 有効性¹¹（レーティング：②）

本事業の目的は「保健医療サービスの量的・質的向上」ならびに「同大学医学部の教育研究活動の拡充」の二点である。ここでは、保健医療サービスの量的向上（増加）については主に定量的効果で、保健医療サービスの質的向上および教育研究活動の拡充については主に定性的効果で分析し、最後にそれぞれの目的の達成状況を取りまとめる。

3.2.1 定量的効果

基本設計調査では効果を測る指標として、保健医療サービスの量的・質的向上に関連して外来件数、検査件数、救急件数、手術件数の増加、教育研究活動の拡充に関連して研修医の患者診察・画像投影実習、教授と医学生とのカンファレンスの増加が挙げられていた。ただし、いずれの指標についても目標値の設定はなく、一部の指標については基準値（事業前の実績値）も示されていない。データ入手が難しい指標も含まれている。このため、ここでは上述の指標に限定せず、入手できた各種の定量的な情報を用いて本事業の二つの目的達成状況を分析する。

3.2.1.1 保健医療サービスの質的・量的向上

ア大病院の主な診療実績は 2000 年以降、図 2～8 の様に推移してきた。本事業（日本側施設＋中間棟＋入院棟）の対象は「産婦人科と小児科を除く全ての診療科」であるが、これらの診療科についての診療活動は 2012 年 12 月の全面移転までの期間は全て（あるいは部分移転後は一部）旧キャンパスで実施されてきた。なお、2013 年の数値は 2013 年 1～7 月の診療実績に基づく推計値である¹²。

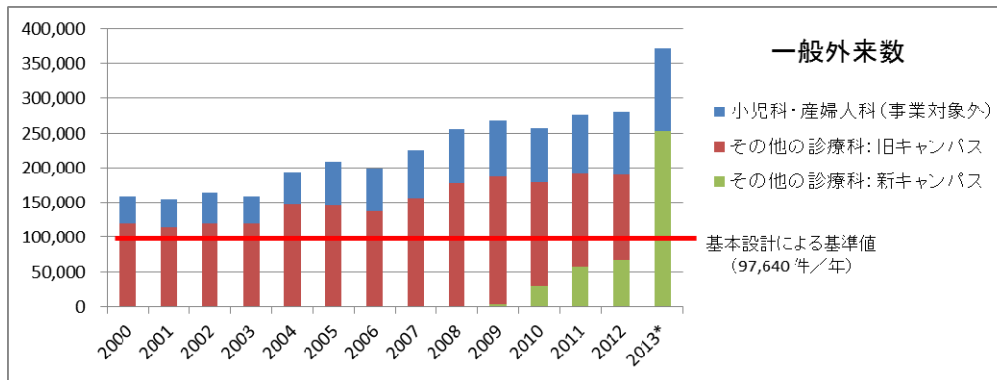
(1) 外来数

基本設計調査では本事業の外来数は年間 97,640 件と想定されていた。本事業の対象となる外来数は 2012 年にかけて漸増し、2013 年 1～7 月には約 25 万件となり、2012 年の約 3 割増、基本設計調査の想定約 2.6 倍に達した（図 2）。2013 年の大幅な増加は病院の新キャンパスへの移転による立地条件の改善が主な理由であると推察される。

日本側施設の外来部門においては部分移転以降、眼科・耳鼻咽喉科・皮膚科の外来（年間約 4 万件）が行われてきた。日本側施設には 28 の外来診療室があるが、部分移転時に入居した眼科・耳鼻咽喉科・皮膚科で占有されており、全面移転後、その他の診療科の外来診療室は一時的に小児外来棟に置かれている。2013 年中には新たに 64 室を備えた外来棟が完成し、その他の診療科の外来診療室が設置される予定である。

¹¹ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

¹² 診療実績に季節変動（感染症発生の季節変動、医学部年間スケジュールに沿った勤務医師数の変動など）があることから、2013 年 1～7 月の実績が 2012 年の同時期の実績の何倍かを算出し、この倍率を 2012 年の実績にかけることで 2013 年の実績を推計した。



出典：アスンシオン大学医学部

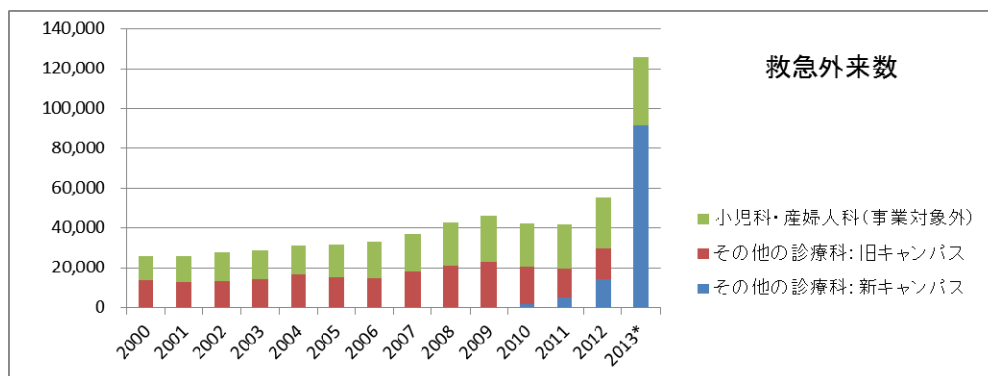
注：2013 年は 1～7 月の実績に基づく推定

図 2 アスンシオン大学病院の一般外来数（2000～2013 年）

(2) 救急外来件数

本事業が対象とする外来数は 2011 年まで微増傾向にあったが、2012 年にやや増加し、2013 年には飛躍的に増加する見通しである（図 3）。これは移転により病院の立地条件が改善されたためであるが、それに加え 2013 年前半にデング熱の大規模な流行があったことも要因とされる。日本側施設においては部分移転以降、眼科・耳鼻咽喉科・皮膚科の救急外来診療（2012 年で約 1 万 4 千件）が行われ、全面移転以降は産婦人科と小児科を除く全ての診療科の救急外来診療（2013 年推定で約 9 万件）が行われた。

救急患者の飛躍的な増加を見込んで、ア大病院は 2012 年に日本側負担施設の救急診療部門の大幅な拡張を行った¹³。それでもスペースが不足したため、事後評価時には措置室や準備室など、本来は病床を置かない場所にも救急病床が置かれていた¹⁴。



出典：アスンシオン大学医学部

注：2013 年は 1～7 月の実績に基づく推定

図 3 アスンシオン大学病院の救急外来件数（2000～2013 年）

¹³ 基本設計調査ではこのような拡張は想定されていなかったため、駐車場用地の一部を使って拡張が行われた。

¹⁴ 本事業の救急病床は 12 床であったが、事後評価時には 70 床が置かれていた。



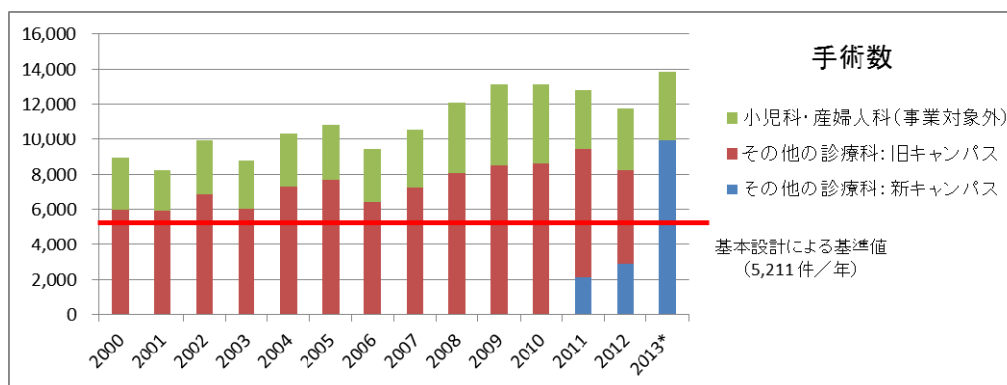
拡張された救急部門の待合



拡張された救急部門の病室

(3) 手術件数

基本設計調査では本事業の手術数は年間 5,211 件と想定されていた。本事業の対象となる手術数は漸増し、2012 年には 8,244 件、基本設計調査の想定約 1.6 倍に達した。2013 年の手術数は約 9,900 件に達すると推計される（図 4）。基本設計調査が想定した最大手術件数は年間 6,180 件であったが、全面移転後は既にこの数字を大幅に超える手術が行われている。事後評価時点でも既にフル稼働の状態であり、今後も患者数の急激な増加、新技術の導入（機器の導入・実験的手術の実施等）などから、手術室の不足が予想されるため、ア大病院は 2013 年末までに入院棟内に新たにほぼ同じ規模の手術部門を整備する計画である¹⁵。



出典：アスンシオン大学医学部

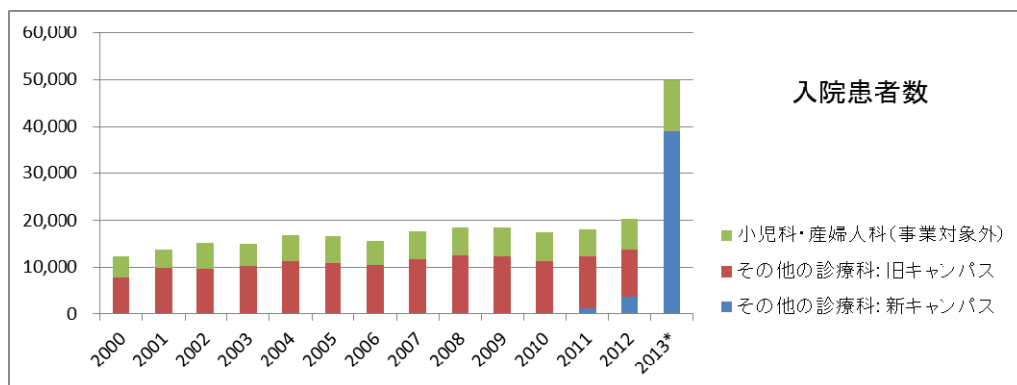
注：2013 年は 1～7 月の実績に基づく推定

図 4 アスンシオン大学病院の手術件数（2000～2013 年）

¹⁵ 本事業の手術室は 8 室であったが、新たな手術部門には 9 室が計画されている。

(4) 入院件数

本事業の対象となる入院件数は 2012 年にかけて漸増し 17,426 人に達した。2013 年には飛躍的に増加し、2012 年の 3 倍近く、約 39,000 人に達すると推計される（図 5）。事後評価時点（2013 年 8 月）のア大病院の総病床数は 510 床であったが、入院患者の急激な増加に対応するため、2013 年末までに入院棟内に新たに 200 床が設置される予定である。

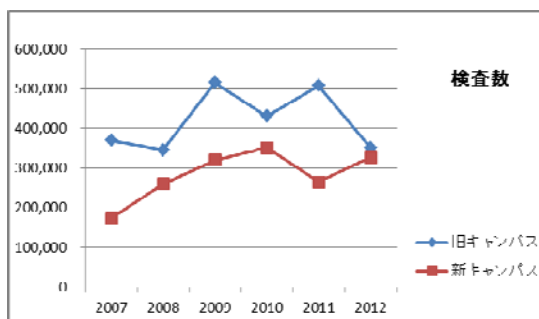


出典：アスンシオン大学医学部
注：2013 年は 1～7 月の実績に基づく推定

図 5 アスンシオン大学病院の入院患者数（2000～2013 年）

(5) 検査件数・検査効率

検査部門による検査件数は、2000～2004 年の全病院平均が約 46 万件だったのに対し、2012 年には新旧キャンパス合わせて約 68 万件に増加した（図 6）。新キャンパス（本事業・母子センター）の検査件数は 2010 年の部分移転後にもあまり増加を見せていないが、これは、部分移転時に入居した眼科・耳鼻咽喉科・皮膚科が検査部門による検査をあまり必要としない診療科であったことが背景にあると考えられる。



出典：アスンシオン大学医学部
注：新キャンパスの実績は母子センターを含む

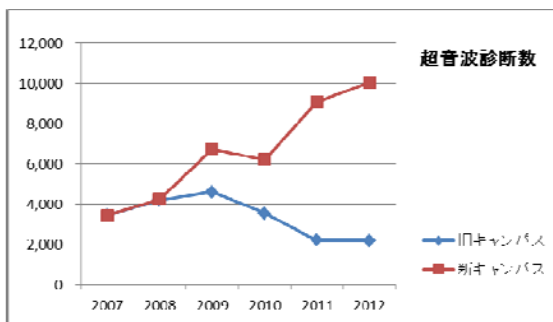
図 6 アスンシオン大学病院における検査件数（2007～2012）

日本側施設の検査部門へのヒアリングによると、全面移転後、扱った患者数は前年の約 3 倍に増加した。このため検査結果を得るまでの時間は、以前は 15 分程度だったが、全面移転後には 4 時間程度と長くなった。このような検査部門の混雑により、患者の約 3 分の 2 は検査の一部を病院外部で受けなければならない¹⁶。なお、日本側施設の検査部は拡張の余地があまりないこともあり、事後評価時点では具体的な拡張計

¹⁶ 患者への質問票調査による。

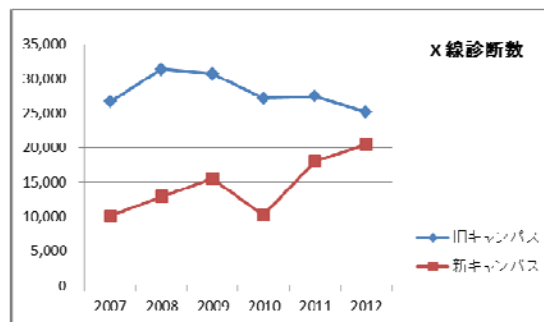
画はない。

超音波診断数とX線検査数については部分移転後に新キャンパスにおいて増加が見られる（図 7、8）。これは日本側施設が産婦人科と小児科の検査ニーズに応えたためであると見られる。なお、全面移転後は画像診断部では需要の 6 割程度しか検査できないため、患者の約半数は一部または全部の画像診断検査を院外で受けなければならない¹⁷。



出典：アスンシオン大学医学部
注：新キャンパスの実績は母子センターを含む

図 7 アスンシオン大学病院における
超音波検査数（2007～2012）



出典：アスンシオン大学医学部
注：新キャンパスの実績は母子センターを含む

図 8 アスンシオン大学病院における
X 線診断数（2007～2012）



検査室



ICU 病室および実習生

3.2.1.2 教育研究活動の拡充

基本設計調査で指標とされた研修医の患者診察・画像投影実習、教授と医学生とのカンファレンス数について本事業の有効性を分析できるデータは得られなかった。これらの指標については基本設計調査でも基準値・目標値は示されていない。また、ア大医学部は 2011 年から「カリキュラム改革プロジェクト」を進めており¹⁸、教育プロ

¹⁷ 画像診断部教授（医師）および患者への質問票調査による。

¹⁸ 医療および医療教育の国際的な水準に沿って優れた医師を養成するため、医学部の教育カリキュラム、教育管理手法、教員養成手法などを改善することを目的としたプロジェクト。

セスの評価を行うための指標および基準は、今後、その中で設定される予定である。

3.2.2 定性的効果¹⁹

3.2.2.1 保健医療サービスの質的・量的向上

母子センターの小児科・産婦人科では画像検査の一部を旧病院で行う必要があり、患者は新旧病院間の移動の負担が大きかったが、本事業により 2008 年に画像診断部門が移転してからは、そのような負担がなくなった。また、小児科・産婦人科の各種検査にも本事業の検査部門が使えることになり、検査の迅速化が可能となったほか、集中治療室の整備により救急患者（特に産婦人科）への迅速な対応が可能となった。

さらに、2012 年 12 月に病院機能が全面的に新キャンパスに移転してからは、以下のような効果が報告されている。

- ・ 旧病院は動線が入り組み、狭く、まるで市場のような混雑・混乱だったが、本事業により外来・検査・手術などの機能の分離と集中化が実現したため、診療効率が改善し、衛生管理が容易になった²⁰。
- ・ 日本側施設完成後の拡張も含め、救急部門および集中治療室の整備は救急患者等への医療サービスの量的・質的改善につながった。
- ・ 手術室の中央化（診療科別に分散していた手術室を一ヶ所に集めること）は手術の効率化による手術件数の増加と衛生改善を可能にした。
- ・ 20 名以上の大部屋から 3～4 人部屋になるなど、患者のプライバシーが向上するとともに入院環境が改善された。
- ・ 全ての診療科が新病院に移転したため、診療科間のコミュニケーションが容易になり、総合的な診療がより効率的にできるようになった。

他方、事後評価時には以下のような課題が見られた。

- ・ 現在の検査部門は狭く、これ以上の検査機器を設置することができない。需要が多く結果が出るまでに時間がかかる。また、消耗品の備蓄や機器の洗浄は別の場所で行わなければならない。
- ・ 手術件数が多いため、滅菌施設が設備能力を超えて運用されている。
- ・ 日本側施設の廊下はオープンなので、廊下を歩いて移動する患者や廊下で長時間患者を待つ付き添い家族が厳しい寒さや風雨にさらされることがある。

¹⁹ 本項の記述は主にア大医学部・病院関係者へのヒアリングおよび質問票調査の結果に基づく。

²⁰ 外来部門は事後評価時点では日本側施設と小児救急病棟に分かれているが、建設中の外来棟が完成すれば外来診療室の集約化が実現できる見込みである。

- ・ 駐車場が整備されておらず、敷地内に無秩序に駐車されている。
- ・ 施設の複雑な配置に訪問者は迷いやすいが、十分な案内（案内標識等）がない。
- ・ 内線電話が未整備のため、医者や看護婦は個人の携帯電話で連絡を取り合っている。また、外線回線数が少ない。
- ・ LAN が未整備で、病院内のほとんどの場所でインターネット接続が利用できない²¹。診療実績などのデータ管理はマニュアルで行われている。
- ・ 会計のために長蛇の列ができる、救急病床に 3 週間も入院したままの患者がいるなど、患者の急増に応じた適切な運営管理ができていない。総合病院にふさわしい機能を持つ受付部門、薬局部門が設置されていない。
- ・ 患者の半数は外来診療までの待ち時間の長さや外来診療時間が限られていることに不満を感じている²²。

さらに、一般・救急外来部門、手術部門、ICU 部門では当初の計画になかった増改築が行われているほか、本来は病室でない部屋に病床が置かれたり、該当部門と離れた場所にある空きスペースに備蓄庫が置かれるなど、一部の空間は当初の計画とは異なる目的で利用されている。このため、機能の分離と集中、動線の分離や合理化についての基本設計調査時の構想は修正を余儀なくされ、上述の診療効率改善・衛生管理改善についての効果が一部損なわれていると考えられる。

3.2.2.2. 教育研究活動の拡充

教授（医師）・研修医・学生らへのヒアリングならびに質問票調査によると、建築施設・医療機器が全般的に整備されたことは医療サービスの質を高め、適切な環境で最新の機器を用いた医療を学べるなど、教育研究の質の向上に結び付いたと考えられる。他方、実習生や研修医のための環境、教育のための環境は不十分であるとの意見も多い。主に以下のような指摘があった。

- ・ 医師と学生が患者や家族から離れて診療方針を議論する会議室がない。
- ・ 外来診療室は複数の実習生が一緒に入るのには狭い。
- ・ 夜勤のための休憩場所が足りない。

²¹ ア大医学部は入院棟の LAN 敷設作業を開始しているほか、今後数年かけて薬局の運営・電子カルテ・検査部門・画像診断部門などの診療情報を総合的に管理する「診療管理総合情報システム」（Sistema Integrado de Gestión Hospitalaria）を構築する準備を進めている。

²² 外来診療は、診療科により、午前中と午後、あるいは午前中のみ行われている。

- ・ 実習生が空き時間を過ごす場所がない。病院内に食堂・カフェテリアがなく不便である。
- ・ 図書室の設備が未整備である。インターネットやコピー機がない。
- ・ 教室は小さく全員入れない。学生用の棚がない。

また、全面移転後に患者数が飛躍的に増加したことは教育の質にプラスとマイナスの両面の影響を与えていることが報告された。プラス面としては、より少人数のグループで実習できること、様々な症例に接する実習ができることが挙げられる。他方、マイナス面としては、患者数が増加し医師が一人の患者にゆっくり時間をかけることができなため、学生・研修医を含めた症例検討や各種実習に十分時間をかけることができず、研修医や学生と経験を積んだ医師とのコミュニケーションが減ったこと、研修医が専門医を伴わず単独で診察せざるを得ないことがあるなど、教育の機会が減ったことが指摘される。

さらに、医学部本棟への移転が実現していないため、教授・学生が両キャンパスに通わなければならないという不便さも残されている。

以上をまとめると、病院施設整備および移転（立地改善）により「保健医療サービスの質的・量的改善」は実現したものの、患者数が急増したために一部で診療効率が損なわれているほか、病院設備および病院運営には改善の余地がある。「教育研究活動の拡充」については、診療の質的改善が教育の質の改善に結びついたと考えられる一方、施設の改善はまだ十分とはいえない。患者の急増は病院における教育の質にプラスとマイナスの両面の影響を与えている。

3.3 インパクト

3.3.1 インパクトの発現状況

ここでは高度な保健医療サービスの提供と医師養成という大学病院の二つの目的に沿って、本事業がパラグアイの保健医療セクターにどのように貢献したかを分析する。

(1) 国内の医療サービスの向上への貢献

ア大病院は 510 床（事後評価時、2013 年 8 月）を有するが、公衆保健社会福祉省でこれに相当する診療水準（第 4 次：専門病院および総合病院）を持つ病院の総病床数は 1,595 床である。これらの病院はいずれも患者に大きな費用負担を求めることなく高度な医療サービスを提供しており、ア大病院は総病床数 2,105 床の約 4 分の 1 を担っている。また、移転したア大病院はアスンシオン首都圏の中心にあり、かつ国内各地方からの幹線道路と直結し、全国から患者を受け入れるのに適した立地条件にある。このため、移転後は患者が急増したが、その約 3 割は地方（首都・中央州以外）から

の患者である²³。

このように、ア大病院は少ない費用負担で高度な専門医療を提供する病院として、国内で重要な役割を果たし、本事業によりもたらされた同病院の医療サービス向上の便益は全国に及ぶと考えられる。

ところで、ア大病院関係者によると、公衆保健社会福祉省の医療機関におけるレファラル・システムは適切に機能しておらず、ア大病院と他病院とのレファラル、カウンター・レファラルは少ない。ア大病院患者への質問票調査によると、患者の約3分の1は他の医療機関から「送られて」来たと回答したが、その半数は正式な紹介・搬送手続きを経ない非公式のレファラルであった。したがって、ア大病院には高度な診療を必要としない患者が少なからず来院していると考えられる。このように、レファラル・システムが機能していないことにより、同病院の持つ高度な診療能力は最大限に生かされていないと考えられる。また、患者の増加に診療能力が十分に追いついていない(有効性を参照)。これらが本事業の医療サービス面の効果発現を限定している。

(2) 専門医師養成への貢献

2013年のパラグアイの登録医師数は約1万人であり、人口1万人あたり約16人と、ほぼ適切な水準にある²⁴。したがってパラグアイでは医師は大幅に不足していないが、ア大病院においては高度な専門性を備え、最新の医療技術に通じた能力の高い医師養成が期待されている。

パラグアイで医学部を擁する大学は15校あり、研修医を受け入れる組織はア大病院、社会保険病院、公衆衛生福祉省の3組織ある。2012年、研修医の全国枠(約760名)のうち、ア大病院は約4割(306名)を受け入れている。ア大病院で研修医を終えて専門医となる人数は年間約140名である。なお、ア大医学部は年間150名の学生を受け入れているが、教育水準が高いこと、附属病院を持つことなどから人気が高く、国内でも最難関学部となっている。

このように、ア大病院はパラグアイの医師養成に重要な役割を果たしていると考えられるが、医師養成は数年を要するため、移転したばかりの同病院において本事業のインパクトを分析するには時期尚早である。

3.3.2 その他、正負のインパクト

(1) 環境・社会面のインパクト

病院の移転にあたり環境影響調査が実施され、本事業の実施には特に問題は生じなかった。ア大病院から出る医療廃棄物は、発生したその場での分別が不十分のため、収集後に病院内で一般ごみと再分別してから、専門業者に引き渡されており、環境面

²³ 患者への質問票調査による。

²⁴ 全米保健機構(PAHO)の指針では、医師養成計画において目指すべき人口10万人あたりの医師数は8~10名が適切である。参考までに経済開発協力機構(OECD)のデータによると、2008年の人口1万人あたり医師数は日本が22人、メキシコが20人、韓国が19人であった。

に特に影響はないものと考えられる。また、排水処理は適切に行われている。

ア大病院の敷地は大学の所有地であり、用地取得・住民移転は生じなかった。

(2) その他正負のインパクト

特になし

以上より、本事業の実施により一定の効果の発現が見られ、有効性・インパクトは中程度である。

3.4 効率性（レーティング：②）

3.4.1 アウトプット

本事業で計画および実施されたアウトプットは以下のとおりである。

表 1 アウトプットの計画と実績の比較

計画	実績（2013 年 8 月時点）
<u>日本側負担工事</u> ・ 外来診療部門（28 診療室） ・ 手術部門（8 室） ・ ICU 部門（12 床） ・ 検査部門 ・ 画像診断部門 ・ 救急診療部門 ・ 管理部門の一部	<u>日本側負担工事</u> （ほぼ計画どおり）
<u>パラグアイ側負担工事</u> ・ 病棟部門（400 床） ・ 医学部 ・ 管理部門 ・ サービス部 ・ リハビリテーション部門 ・ 人工透析部門 ・ 霊安室	<u>パラグアイ側負担工事</u> ・ 日本側負担工事の付帯施設：下水、植栽、他 ・ 入院棟： - 510 床入院施設（200 床追加予定） - 大教室 4 室を含む教育施設 - 管理部門 - サービス部門（食堂、ランドリーなど） - リハビリテーション部門 - 人工透析部門 - 霊安室 ・ 中間棟：40 床の入院施設（計画外） ・ 母子保健センターとの回廊 ・ 救急部門の拡張（計画外） ・ 外来棟の建設（65 診療室、計画外、実施中） ・ 第二手術部門（9 室、計画外、実施中） ・ 画像診断部門の拡張（計画外、実施中） ・ ICU 部門の拡張（10 床、計画外、予定） ・ 医学部本棟（財源未定）

日本側負担工事は建築施設の設計に小さな変更があったが、ほぼ計画通り完成した。ア大病院によると、日本側施設の配置計画・平面計画は概ね適切で、工事の質は非常に良いが、医師の当直施設、医師や看護婦の着替え施設、事務スペースの不足が指摘された。医療機材の選定・仕様は概ね適切だが、X 線撮影装置には小児の撮影には使

えない仕様のものがあり、外部機関を利用せざるを得ない。また、内視鏡のモニターが室外に設置され、医師がモニターを見ながら操作することができない。

ア大側は、病棟施設の完成が遅れることが予想されたため、先行して移転させる耳鼻咽喉科と眼科のための入院施設として、まず中間棟を建設した。その後、入院施設のほか大教室や地下駐車場なども備えた入院棟を完成させた。入院棟は約 50,000 m²の床面積があり、基本設計時に参照されたア大医学部のマスタープランで想定されていたものの約 2 倍の規模がある。ア大側はさらに、救急診療部門を約 2 倍に拡張する工事を行ったほか、65 の診療室を持つ外来棟の建設を開始した。さらに、第二手術部門（9 室）の設置、画像診断部門の拡張、ICU の拡張（10 床）を実施している。医療機材は、本事業によるもの、旧病院から移転したものに加え、ア大側が独自に調達した新たな事務機材・医療機材を設置している。

なお、医学部本棟は隣接した敷地に 6 階建て 24,000 m²の建物が計画されているが、事後評価時にはまだ資金の目途が立っていない。

3.4.2 インプット

3.4.2.1 事業費

本事業の医学部本棟を除く総事業費は 3,669 百万円と計画されていたが、実績はその 105%にあたる 3,863 百万円であった。パラグアイ側負担工事の実績増加により総事業費の実績は計画をわずかに上回ったが、外来・救急・手術などの拡張が行われたこと、入院棟は計画の 2 倍の床面積があり病床数が大幅に増加したことなどを考慮すると²⁵、事業費の効率性は高いと判断される。

表 2 事業費の計画および実績

(単位：百万円)

	計画	実績
日本側負担工事 (付帯施設を含む)	1,790	1,705
パラグアイ側負担工事 (医学部本棟を除く)	1,879	2,158
合計	3,669	3,863

出典：基本設計調査報告書、ア大医学部データ

注：パラグアイ側負担工事の計画額は、基本設計調査報告書のデータが不完全のため、ア大医学部のマスタープラン（2006）に依った。

為替レート 計画：1 円＝41.5 グラニー、1 ドル＝116 円

実績：1 円＝49.2 グラニー（事業実施期間の平均レート）

3.4.2.2 事業期間

本事業の日本側負担工事の建設工期は設計を入れて最大 31 ヶ月間で完成し、2009 年 8 月には病院の全面移転が完了する計画であった。実際には、日本側負担工事は 2007

²⁵ 入院棟の病床数は 710 床となる予定であり、これは計画 400 床の 178%である。

年 1 月の施設建設契約から 2009 年 2 月の 26 か月間で完成したが、パラグアイ側負担工事が遅れたために、全面移転は 2012 年 12 月となった。全面移転までの期間は計画の 2 倍以上であった²⁶。また、医学部本棟の建設は事後評価時点でも実現していない。したがって、事業期間の効率性は低いと判断される。

入院棟は合計 6 つの契約（基礎、構造 1、構造 2、壁と設備、仕上げと設備、追加工事）により完成したが、最後の契約による工事が始まったのは 2011 年 4 月であった。このような複数契約で完成までに多年度を要した最大の理由は、パラグアイ側の予算措置が不十分であったためである²⁷。計画された事業期間である 2007～2009 年の 3 年間に新病棟建設のためにパラグアイ側が支出した額は計画の 4 割に過ぎなかった。さらに、2010 年には学部長の交代があり、その後の内部監査・会計検査、予算不足等により工事が一時的に停滞した。

以上より、本事業は事業費についてはアウトプットの増減を考慮してほぼ計画内に収まったものの、事業期間が計画を大幅に上回ったため、効率性は中程度である。

3.5 持続性（レーティング：②）

3.5.1 運営・維持管理の体制

基本設計調査報告書によると、事業前の医学部の総職員数は 2,762 名であった。その後、医学部では継続的な人員体制の拡充が行われ、病院の全面移転後にも人員の補充が行われた結果、2013 年 5 月時点の総職員数は表 3 の合計 5,117 名に達した（契約職員 1,118 名を含む）。これは 2005 年当時の職員数の 1.9 倍である。

表 3 ア大病院の人員体制（2013 年 5 月）

（単位：人）

	職員	契約職員	合計
管理部門	571	255	826
医師	1,550	78	1,628
教官（医師以外）	69	12	81
看護師	989	269	1,258
看護師補助員	175	131	306
維持管理技士	24	8	32
維持管理補助員	19	7	26
医療補助員	412	154	566
その他（警備、ランドリー、清掃等）	190	204	394
合計	3,999	1,118	5,117

出典：ア大医学部

²⁶ 施設建設計画から全面移転までの期間は、計画は 2007 年 1 月～2009 年 8 月の 32 ヶ月間、実績は 2007 年 1 月～2012 年 12 月の 72 ヶ月間であった。

²⁷ パラグアイでは政府に対する予算要求に対して財務省が予算の上限を設定し、さらに、実際には政府歳入の状況によりその額の一部しか支出されない。

電子医療機材の維持管理のため、病院全面移転時に「電子医療部」が新設された。部長以下、交代で最大4名の技師が勤務しているが、同部の部長によると、修理要請数が多いのに比べ技師の数は足りないため、修理の要請に迅速に対応できない。同部は母子センターの一角に設置されているが、スペースは非常に狭く、維持管理用の工具も不足している。

その他の施設の維持管理は維持管理部が担当する。7名のコーディネーターの下、約40名の技師が施設の点検・補修を行うが、同部の部長によると、施設の規模に対して人数は足りない。そのため、予防保守のプログラムはあるが、修理への対応が忙しく実施できていない。

基本設計調査では事業効果を高めるために、病院の運営について①外来診療時間を終日とすること、②中央検査部門を設置すること、③手術の運営管理方式の見直し、④母子センターとの運営一体化を提言した。このうち、外来診療の終日化は一部診療科のみ実施されている。医学部教授らによると、ア大病院の医師の多くは個人的な診療活動を行っており、午後をその時間に充てて午前中のみの診療を行う者が多いため、一般に午後も診療を行う医師を確保するのは難しい。その他の提言（上記②、③、④）は実現したと考えられる。

このように、ア大病院の人員体制は全面移転後に拡充されつつあるが、施設と機材の維持管理については人材配置が十分でない。



修理待ちの医療機器（電子医療部）



会計待ちの長蛇の列（日本側施設）

3.5.2 運営・維持管理の技術

ア大病院の維持管理部は空調設備を始め一般的な施設・機器の維持管理を行うが、同部の部長によると、技術面に特段の問題はない。

電子医療機器の維持管理を行う電子医療部によると、日本から供与された技術マニュアルが手元になく、保守や修理に支障をきたしている。また、日本製の一部機器については代理店が取り扱いを中止したために技術サービスの利用も難しい。なお、機

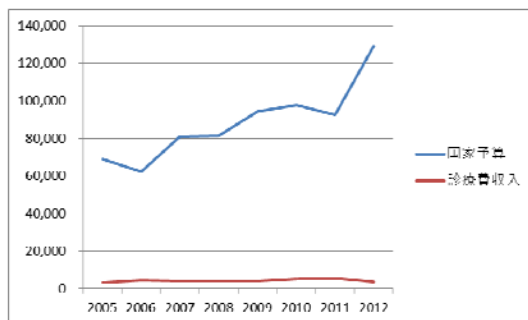
材引き渡し時に研修を受けた人材は残っておらず、部長は所属する技師に対する研修が必要と感じている。

同様に、電子医療機器の利用者マニュアルも行方不明となっており、少数ではあるが、マニュアルがないために現場で十分活用できない機材（手術部の洗浄装置、換気装置の計測パネル等）も見られる。マニュアル類は適切に引き渡しが行われたものの、医学部長の交代時の引継ぎが適切に行われず、行方不明になったと考えられる。

このように、ア大病院は一般的な施設・機器の維持管理を行う技術はあるが、電子医療機材のマニュアルが適切に保管されず、利用できないことは、その運営維持管理の障害となっている。

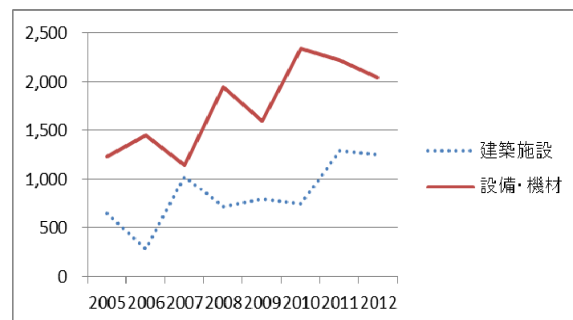
3.5.3 運営・維持管理の財務

ア大病院には教育省よりア大および医学部経由で国家予算が配分されるほか、独自の診療費収入がある。以下に示すように、国家予算配分額は 2005～2012 年にほぼ倍増した。維持管理への国家予算配分額は 2005～2012 年に約 7 割増加した。



出典：アスンシオン大学医学部

図 9 アスンシオン大学病院の国家予算配分額と診療費収入
(2005～2012、百万ガラニー)



出典：アスンシオン大学医学部

図 10 アスンシオン大学病院への維持管理予算配分額
(2005～2012、百万ガラニー)

ただし、この配分額は上限であり、実際には国庫歳入に応じた制約があるため配分額が全額支出されるわけではない。例えば 2012 年には病院に配分された予算額の 78% が支出された。支出額が限られる場合はまず人件費が優先されるため、施設の維持管理費、医薬品を含む消耗品費への支出は削減される²⁸。2012 年の実績では維持管理費と消耗品費の支出はそれぞれ配分額の 69%、62%であった。なお、診療費収入は国家予算配分額の 20 分の 1 程度の額であり、主に人件費と施設整備費に使われている。

ア大病院では治療費を払えない患者には所得に応じて最大 100%の補助を行うため、診療に必要な消耗品、医薬品などは病院側の負担になる。全面移転後は患者数が大き

²⁸ ア大病院では、医薬品の予算が不足する場合は患者に処方箋を出して自費で購入してもらう。また、医療機材の維持管理費が不足する場合は手術部や ICU など重要性・緊急性の高い部門を優先して確保する。

く増加したため、現在の配分額では賄えない。また、新しい入院棟は大きく全室に空調があるため電気代がかかる。トイレの数が多く、その管理にも多くの人件費がかかる。このため現在の 2013 年度予算額では不足することから、現在、予算の増額を国に申請している。

このように、施設規模の増大、患者数の増加に対して現在の予算措置は不十分である。増額を申請しているが、十分な予算が得られるかどうかは不明である。十分な予算が認められない場合、施設の維持管理費・医薬品を含む消耗品費の予算が不足する可能性がある。

3.5.4 運営・維持管理の状況

事後評価時の現地視察および維持管理部門へのヒアリングによると、本事業の建築施設は概ね適切に維持管理されている。水道、電気、ガス、空調設備などの運営維持管理に問題は見られない。ただし、病院関係者への質問票調査によると、トイレ、待合室、中庭などの清掃があまり行き届いていないという意見が聞かれた。

電子医療部の情報によると、本事業で供与された主要な医療機材 75 点のうち部分的な故障・交換部品不足などで十分に機能できないものが 12 点、故障して使えないものが 2 点、所在が不明なものが 1 点ある。機能している医療機材はほぼ全て活用されている。なお、本事業で供与された医療機材のうち一部の本邦メーカーの機材は、現地代理店が取り扱いを中止したために、交換部品の取り寄せに多くの時間と費用がかかり、中には修理されないまま使われている機材、あまり使われていない機材がある。

このように、建築施設・一般設備の維持管理は適切に行われているが、主要な医療機材の一部は十分な機能を発揮できていない。

以上をまとめると、建築施設と一般的な設備の運営維持管理は概ね適切であるが、運営維持管理のための財源確保に不安があるほか、供与された電子医療機材の運営維持管理には体制面・技術面の課題がある。以上から本事業の持続性は中程度と判断される。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業は病院施設及び医療機材の整備を行うことによりア大病院の移転を実現し、保健医療サービスの量的・質的向上ならびに同大学医学部の教育研究活動の拡充を図ることを目的に実施された。移転先での診療ニーズに比べ施設規模が小さかった面があるが、必要性・緊急性は高く、パラグアイの開発政策および日本の援助政策とも合致し、妥当性は高い。病院移転により患者が急増したが、診療能力は既に限界で、予定になかった増改築が行われ合理的に計画された施設レイアウトが改変されるなど、診療効率が損なわれている。また、病院設備および病院運営には改善の余地があり、

教育研究面での施設の改善も十分とはいえない。患者の急増は病院における教育の質にプラス・マイナスの両面に影響している。本病院は少ない費用負担で高度な専門医療を提供し、その便益は全国に及ぶが、レファラル・システムが適切に機能していないため、その診療能力は十分生かされていない。事業費はほぼ計画内に収まったが、事業期間が計画を大幅に上回ったため、効率性は中程度である。建築施設と一般的な設備の運営維持管理は概ね適切だが、運営維持管理のための財源確保に不安があるほか、調達された電子医療機材の運営維持管理には体制面・技術面の課題があり、持続性は中程度である。

以上より、本プロジェクトは一部課題があると評価される。

4.2 提言

4.2.1 提言

(1) 国立アスンシオン大学への提言

新しく移転したア大病院をより効果的に活用するために、ア大は以下の課題に取り組む必要がある。

- 施設の継続的な改善と整備：内線および外線電話の整備、外来棟、第二手術部、検査部・画像診断部、受付、薬局、駐車場、案内標識の改善など
- 運営維持管理のための適切な人材配置および必要な予算の確保と執行
- 電子医療部の施設と機材の整備、技師の研修
- 病院運営改善による医療サービスの向上
- カリキュラム改革プロジェクトの成果を踏まえた教育の改善
- 診療管理総合情報システムの着実な実現
- 医学部本棟建設のための財源確保と移転の早期実現

(2) 公衆保健社会福祉省への提言

ア大病院は最終レファラル病院でありながら、必ずしも高度の医療を必要としない多数の患者で混雑し、高次医療機関としての能力が十分生かされておらず、また、医療教育の現場にも好ましくない影響が及んでいる。このような状況を改善するために、公衆保健社会福祉省はア大病院に対するレファラル・システムを十分に機能させるとともに、同省が運営する下位医療機関の診療能力を向上させる努力を継続することが必要である。

4.2.2 JICA への提言

なし。

4.3 教訓

- 国民全般にサービスを提供する施設の移転を計画する時は、立地条件の変化やサービス利用者の動向を考慮しつつ、施設に対する需要について可能な限り正確な将来予測を適切に行う必要がある。被援助国側で十分な需要予測が行われていない場合は、ドナーは事業計画策定に先立って既存の需要予測を精査するなど、改めて適切な需要予測を行うことが必要である。
- 大学病院が、①高度医療を必要とする患者に適切な医療サービスを提供する、②質の高い医療教育研究を実施する、という二つの目的を達成するためには、受け入れる患者の疾病の重篤度および受入数を適切なレベルにコントロールすることが重要である。そのためには、有効なレファラル・システムを構築するとともに、下位の医療機関が十分な診療能力を持つことが必要である。

0. 要旨

本プロジェクトの目的はメルコスール加盟4ヶ国（当時）¹による日本市場における観光振興活動が強化されることであるが、これは国際競争力の強化を目指して発足した関税同盟であるメルコスールの重要な政策課題のひとつである。日本など遠隔地を対象としたメルコスール加盟国共同の観光振興の必要性は高い。日本の援助政策との整合性も高いことから、本プロジェクトの妥当性は高い。本プロジェクトを通してメルコスール加盟国は東京にメルコスール観光局日本事務所を設置し²、共同で観光振興を行う体制が確立された。共同振興は単独で行うよりも効率的で、遠隔地で複数国を周遊するという日本人観光客のニーズに合致したことから、本プロジェクトに対する本邦観光業界の評価は高い。また、メルコスール加盟国への日本人入国者数がプロジェクト開始時より増加し、日本の観光業界も同地域への売上増加を認めている。従って本プロジェクトの有効性・インパクトは高いと判断される。本プロジェクトは2フェーズに分けて実施されたが、成果は概ね計画通り達成され、計画どおり5年間で終了したことから効率性は高い。フェーズ2ではメルコスール側の資金面での貢献が増加したことにより自立性が強まった。加盟国共同での日本市場に対する観光振興活動は事後評価時も継続され、メルコスール側、日本の旅行業界の双方から高い評価を得られるパフォーマンスを維持していることから、持続性は高い。

以上より、本プロジェクトの評価は非常に高い。

1. 案件の概要



プロジェクト位置図



日本旅行業協会(JATA)旅博覧会のメルコスールのブース

¹ メルコスール加盟4カ国（当時）とは、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイ、ブラジルで、2012年6月にベネズエラが加盟し5カ国となった。

² メルコスール観光局日本事務所は、プロジェクト実施期間中はJPMO（Japan Project Management Office; 日本プロジェクト運営事務所）という名称で呼ばれていた。本報告書では特に必要な場合を除き、メルコスール観光局日本事務所（あるいは簡単に日本事務所）という呼称を用いる。

1.1 協力の背景

メルコスール（南米南部共同市場）加盟国は、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイ、ブラジルの4ヶ国が国際競争力強化を目指して合意し、1995年に発足した関税同盟である。メルコスール加盟国政府は、観光開発を外貨獲得、地域間所得格差の是正、雇用創出のための重要な手段と位置づけて取り組んでおり、従来の市場である北米や欧州から、新規の市場、特に観光市場としてポテンシャルの高いアジア地域の開発を重視していた。また、遠隔地域への観光振興の戦略として、各国政府が個別に取り組むよりもメルコスールとして共同で推進していくことが費用対効果の面から優位と認識されていたものの、実態としては域内の協力活動は政策調整などに限られ、メルコスール全体として観光振興を可能とする制度的な枠組みが整備されていない状況であった。

メルコスール加盟4ヶ国は、日本政府に対して日本市場を対象とする観光振興の可能性を見極めることを主な目的とする研修の実施を要請し、2003年2月に国際協力機構（以下、JICA という）の研修事業として地域別特設研修が実施された。同研修を通じてメルコスール側は日本を中心とするアジア市場を開拓するための4ヶ国共同のプロジェクト案をとりまとめ、2003年12月にメルコスール側により技術協力プロジェクトの正式要請がなされた。これを受け、2004年2月に事前評価調査を実施し、10月にメルコスール加盟4ヶ国共同の観光振興の枠組みの構築及びメルコスールにとって新たな市場を対象とする観光振興のモデルの開発をプロジェクト目標とした4ヶ国の包括協議議事録が署名され、2005年1月のメルコスール観光特別会議³の小委員会であるアドホック会合を経て、メルコスール加盟4ヶ国の観光振興担当省庁及びメルコスール観光特別会議をカウンターパートとして、2005年1月～2008年1月に「メルコスール観光振興プロジェクト（フェーズ1）」が、2008年1月～2010年1月には同プロジェクト（フェーズ2）が実施された。

1.2 協力の概要

上位目標	(1) 日本におけるメルコスール観光の市場規模が拡大する。 (2) メルコスールの域内の観光分野における協力が強化される。	
プロジェクト目標	日本市場における観光振興活動が強化される。（フェーズ2のプロジェクト目標）	
成果	<u>フェーズ1</u> 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。 成果2：メルコスールの観光計画策定のための能力が強化される。 成果3：4ヶ国共同のマーケティングの計画と実施に関するメルコスールの能力が強化される。 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。 成果5：観光分野における人材開発に関するメルコスールの能力が強化される。 <u>フェーズ2</u> 成果1：観光セクターでメルコスール加盟国による地域連携の枠組みが強化される。 成果2：メルコスール観光局日本事務所（JPMO）の公式ステータスと自立的な運営体制が確立する。 成果3：フェーズ1で作成されたマスタープランに基づいて観光振興活動が実施される。 成果4：日本市場をターゲットとした観光振興における人材能力が開発される。	
投入実績	【日本側】（フェーズ1） 専門家派遣 1. 長期専門家 1人 2. 研修員受入 34人 3. 機材供与 5,082千円	【日本側】（フェーズ2） 1. 人員配置：研修監理員1名、非常勤アドバイザー1名 2. 研修員受入： ・メルコスール観光セミナー（年1回、計2回実

³ メルコスールにはセクター別の特別会議があり、その一つとして観光特別会議がある。

	4. 現地業務費 26,218 千円	施)：研修員のべ14名受入（メルコスール側と経費分担で実施） ・OJT 研修員：計4名（各6ヶ月間） ・FAM ⁴ / プレスツアー通訳謝金：1名 日本側の投入合計：4,273 万円（評価時点）
	【相手国政府側】（フェーズ1） 1.カウンターパート配置 4人 2.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 3.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）	【相手国政府側】（フェーズ2） 1.カウンターパート配置 4人 2.ローカルコスト負担：合計11,446万円 アルゼンチン（日本事務所の賃貸料・管理費、メルコスール内活動費等）2,997万円、ブラジル（日本事務所人件費（所長給与等）、メルコスール内活動費等）6,335万円、パラグアイ（JATA 世界旅行博出展費用負担、メルコスール内活動費等）1,130万円、ウルグアイ（JATA 世界旅行博出展費用負担、メルコスール内活動費等）984万円
協力金額	3.5 億円（フェーズ1）、0.4 億円（フェーズ2）	
協力期間	2005 年1月～2008 年1月（フェーズ1）、2008 年1月～2010 年1月（フェーズ2）	
相手国 関係機関	メルコスール加盟4ヶ国（アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイ）の観光振興担当省庁、メルコスール観光特別会議	
関連案件	2002 年度、2003 年度、2004 年度に地域特設「メルコスール観光振興セミナー」を実施。	

注：本プロジェクトは2フェーズに分けて実施されたが、実質的にプロジェクト目標は同じであり、各フェーズの成果はほぼ共通していることから、これを一体として評価した。（フェーズを分けた経緯の詳細は効率性の項を参照）

* フェーズ1の上位目標「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（指標：日本からメルコスールへの観光客の増加）」を基に、より明確な書きぶりに変更した。

本プロジェクトの実施体制は図1のとおりである。メルコスール観光特別会議はブラジル、アルゼンチン、パラグアイ、ウルグアイ4ヶ国の観光セクターを統括する官庁の代表者が構成しており、本プロジェクトのカウンターパートであるメルコスール観光特別会議アドホック・グループは各国観光セクターの実務者で構成される。本プロジェクトの実施に当たり、ウルグアイのモンテビデオにPMO⁵が、東京には日本事務所が、プロジェクト事務所としてそれぞれ設置された。

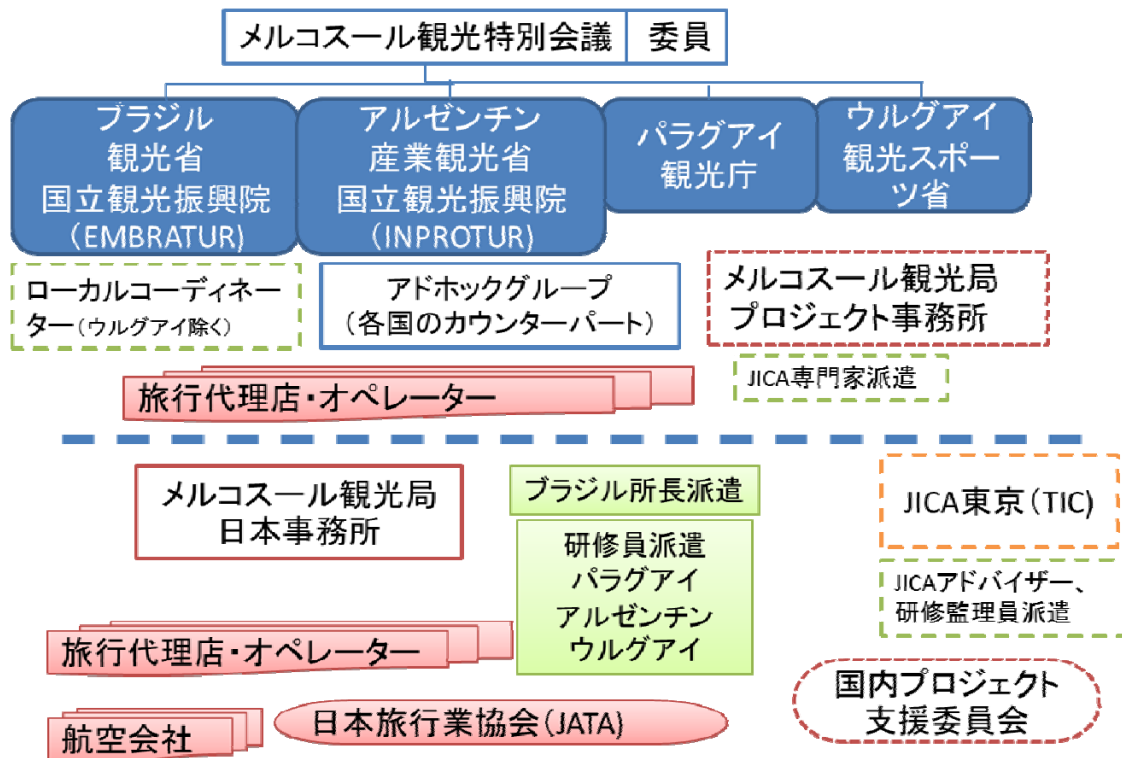
PMO はメルコスール4ヶ国の代表者の調整と日本事務所との連絡窓口機能を担い、これを支援するために開始後2005年12月から2008年1月まで日本から専門家が派遣された。また、ブラジル、アルゼンチン、パラグアイにはローカルコーディネーターが設置され、各国の本プロジェクトの実務責任者であるアドホック・メンバーで構成されるアドホック・グループの活動を支援した。

日本に設置されたメルコスール観光局日本事務所は共同観光振興の拠点であるが、その運営管理は日本国際協力センター（JICE）に委託され、スペイン語を話すアシスタント等が配置された。メルコスール日本事務所にはブラジルから所長が派遣されたほか、約6か月間のオンザジョブトレーニングとして各国の政府関係職員合計4名が相次いで派遣され、同事務所による観光振興活動を経験した。これらの派遣はJICA 東京が支援し、またメルコスール日本事務所には研修監理員やアドバイザーも派遣され、様々な観光振興活動が実施された。本邦大学観光学部教授、日本旅行業協会（JATA）、日本海外ツアーオペレーター協会、日本交通公社、日本添乗サービス協会、海外日系人協会の代表からなる国内支援委員会が設置され、プロジェクトに対するアドバイザー機能を果た

⁴ 旅行者を対象とした新しい旅行商品開発のための研修旅行 Familiarization Tour のことを FAM ツアーと称する。

⁵ Project Management Office の略。

した。メルコスール日本事務所は旅行会社、航空会社などと連携を深めるのみならず、プロジェクト期間中は積極的にメディア戦略でマスコミにメルコスール地域の宣伝効果を狙って番組制作などを依頼した。



出所：JICA 提供資料より評価者作成

図1 プロジェクト実施体制図

1.3 終了時評価の概要

1.3.1 終了時評価時の上位目標達成見込み

フェーズ1の上位目標は、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、の二点であった。終了時評価では、統計によりメルコスールへの日本人訪問者の増加が確認された。メルコスール4ヶ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ヶ国の連帯意識が高まり、メルコスール観光特別会議委員を含む本プロジェクトのカウンターパートである実務者（通称アドホック・グループ）協議に加え、観光大臣会合も定期的開催され、枠組強化に貢献しているとされた。

フェーズ2の上位目標はメルコスール観光局日本事務所が自立的に運営されることであった。終了時評価では、メルコスール観光振興に係わる共通基金は2009年12月の共同市場審議会（CMC）において承認され⁶、2011年6月中には各国でその設立のための法令や政令などが定められる予定

⁶ 共同市場審議会(CMC)は、メルコスールの意思決定の最高会議。

となっており、2011 年中に共通基金の運用が開始される見込みが立つことから、「メルコスール観光局日本事務所が自立発展的に運営される」というフェーズ2の上位目標が達成される見込みが高いとされた。

1.3.2 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

フェーズ1のプロジェクト目標は、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、の二点とされた。プロジェクト目標①については、「JICA からの支援なしにメルコスール観光局日本事務所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」を指すという解釈に基づいて達成見込みを評価したところ、メルコスール側で資金配分に関して協議を行っているものの、終了時点(2008 年 1 月)で日本事務所をメルコスール側だけで運営できる資金的・組織的体制が確立できない状況から、この達成は困難であると判断された。プロジェクト目標②に関しては、市場調査の結果などを参考にしながら日本事務所長が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完成することになっている現況から、達成される見込みであると判断された。

フェーズ2のプロジェクト目標「日本市場における観光振興活動の強化」に関しては、観光特別会議委員の会議が定例化し、メルコスール観光局日本事務所の意思決定機関として機能したこと、メルコスール加盟国の観光振興のための財政的・組織的な手段として共通基金の確立に日本側の支援なしで観光振興を行うための財政的・組織的な手段が確立されつつあったことから、協力期間内に達成される見込みとされていた。

1.3.3 終了時評価時の提言内容

フェーズ1では、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) メルコスールの観光振興用ビジュアル・アイデンティティを作成するかどうかの決定、4) 日本事務所の賃貸契約の更新手続き(アルゼンチン)、5) 日本事務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 への提出など、事務的な提言が主なものであった。

フェーズ2では、自立発展性確保のため共通基金の設立に向けた取り組みを継続すること、決定事項や活動の進捗促進とモニタリングの機能を強化し、定例会議の開催等、メルコスール加盟国内での官民の連携の仕組みを確立することが提案された。また、そうした機会を通して日本市場や日本事務所の活動についての情報提供を行うこと、JICA の協力終了後、日本事務所はプロジェクト管理事務所というステータスからメルコスール観光局日本事務所として、JICA からの支援なしに運営される予定であった。そのため、日本事務所人員が減ることを考慮しつつ、日本における観光促進の優先課題と活動の優先度を考え、日本市場に関する戦略や 2010 年以降の日本事務所の活動を立案することが提案された。日本事務所に対しては、日本の旅行代理店・ツアーオペレーターが、メルコスール向けのパッケージツアーを増やしており、一層の情報提供を強く望んでいるため、ウェブサイトの充実、観光地に関する情報や写真の提供といった情報発信を強化することが提案された。

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

下村 暢子 (株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン)

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した⁷。

調査期間：2013 年 1 月～2013 年 12 月

現地調査：2013 年 5 月 23 日～27 日（パラグアイ、ブラジル）

3. 評価結果（レーティング：A⁸）

3.1 妥当性（レーティング：③⁹）

3.1.1 開発政策との整合性

メルコスール加盟各国は、相対的に小さな公的投資規模で外貨収入を拡大でき、また地域の雇用促進と貧困問題の緩和を促進することができるとして、観光振興を重点政策としている。特に、4ヶ国共同の観光振興の枠組み作りというメルコスールでは最初の観光分野における本格的な域内協力を支援するものとして、本プロジェクトの実施は重要視されていた¹⁰。ブラジル、アルゼンチンは、外貨獲得、雇用創出の観点から、観光開発を国家開発政策の重要課題として現在も位置づけている。また、ウルグアイとアルゼンチンは、観光振興のための二国間協定を 2003 年に締結するなど、観光分野の域内協力も推進されていた。以上から、本プロジェクトの政策との整合性は高い。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

メルコスール加盟国では、これまで大きく依存してきた欧米からの観光客数が停滞し、市場の多角化が急務とされていた。日本をはじめとするアジア市場の開拓は、距離の遠さや情報不足が制約要因となり、同地域からの観光客は小規模にとどまっていた¹¹。日本はメルコスールにとってアジア最大の市場であり、日本に観光局事務所を設置することは妥当であった。

本プロジェクトは、メルコスール加盟国にとって域外において同じ目的に向かって共同で費用負担し実施した初めての案件である。観光地として比較優位のあるブラジル、アルゼンチンとともに観光プロモーションができた面でウルグアイ、パラグアイのメリットは非常に高い。またブラジル、アルゼンチンにとっても遠隔地である日本では知名度が限定されるので複数の国でプロモーションをする方が、日本の観光業界にアピールしやすい。遠隔地においては複数国を周遊するという日

⁷ 受益者調査として、日本の旅行業者（約 20 社）に質問票調査を行った。

⁸ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁹ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

¹⁰ メルコスール加盟国のウルグアイ観光スポーツ省大臣がプロジェクト開始前に来日し、在京大使をはじめとする 4 カ国政府関係者より、本プロジェクトへの協力に対する日本側の協力に対する賛辞とその活動の継続に係わる強い意欲が表明された。

¹¹ 例えば、JATA 旅博でブースを持ってプロモーションを行うにあたっては、旅行会社からの依頼が必要で、各国の観光プロモーションを行うにあたっては 1 カ国単独では観光客の需要が限定されており、プロモーション活動そのものが成立しにくい状況であった。

本の観光客のニーズとも合致している。

以上から、本プロジェクトは開発ニーズとの整合性が高い。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

日本政府は中南米の地域統合の動きに注目しており、経済面を中心とした関係の活性化に努めている。加盟4ヶ国との二国間技術協力の面では、JICA 国別事業計画の中で、パラグアイは貧困対策、アルゼンチンは地域経済活性化において観光振興が開発課題として位置づけられているなど、観光開発を経済開発の効果的なアプローチとして位置付けている。

以上より、本プロジェクトはメルコスールの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、妥当性は高い。

3.2 有効性・インパクト¹²（レーティング：③）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 プロジェクトの成果（アウトプット）

本プロジェクトは2つのフェーズに分けて実施されたが、フェーズ2の成果はフェーズ1の成果の一部であるため、ここではフェーズ1の成果に基づきそれぞれの達成度を分析した。なお、同一の成果について両フェーズで異なる指標が採用された場合、その全てについて達成状況を判断した。

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。

指標 1.1 観光振興のための組織体制確立及び事業計画策定（フェーズ1の指標）

指標 1.2 官民連携協議会の開催回数（フェーズ1の指標）

指標 1.3 メルコスール機関による観光促進戦略の承認（フェーズ2の指標）

指標 1.4 日本事務所の公的ステータスを示す文書（フェーズ2の指標）

指標 1.5 日本事務所の自立的な組織運営に必要な予算の確保と執行（フェーズ2の指標）

指標 1.6 メルコスールによる日本事務所スタッフの雇用（フェーズ2の指標）

メルコスール観光特別会議においてウルグアイに PMO、東京にメルコスール観光局日本事務所（JPMO）が設置され、運営基準が作成されたことから、指標 1.1 は達成された。

メルコスール観光特別会議会合 19 回、日本での官民連携協議会 3 回（～2007 年 10 月）、各国で官民連携のための会議を実施したほか、不定期に民間旅行会社との意見交換などが行われたことから、指標 1.2 は達成された。ただし、各国における官民連携協議会の開催回数は、様々な形式を取り、正確な記録を記述するのは困難である。日本における民間旅行会社との意見交換は、国内支援委員会や、FAM ツアー、JATA 旅博などの活動を通じて行われた。

メルコスール観光特別会議の全体方針に沿って日本事務所が年次計画を作成した。同会議の承認（すなわちメルコスール機関による承認）が得られており、指標 1.3 は達成された。

¹² 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

フェーズ2終了時に懸念されていた日本事務所の公的ステータスを示す文書はプロジェクト完了までに作成されず、指標 1.4 は未達成である。公的ステータスを確立するための最良の方法として各国が抛出する共通基金の創設が提案されたが、各国の制度の違いから公的ステータスを示す文書の作成は困難を極め、共通基金は提案されたものの実現には至らなかった。ただし、各国による費用負担についてはメルコスール観光特別会議を通じて 2009 年に文書で合意され¹³、公式ステータスがなくても自立的な運営が可能となった。

日本事務所にはブラジルの負担により所長が派遣され、JICA 負担により研修監理員とアドバイザーが派遣された。(指標 1.6 は達成)

以上から、成果 1 は達成されたと判断される。

2) 成果 2：メルコスールの観光計画策定のための能力が強化される。

指標 2.1 観光振興のマスタープラン策定（フェーズ 1 の指標）

日本事務所は外部委託により市場調査等を実施した他、独自に情報収集を行い、プロジェクト終了後 2 年間の活動の指針となる観光振興マスタープランを作成した。従って成果 2 は達成されたと判断される。

3) 成果 3：4 ヶ国共同のマーケティングの計画と実施に関するメルコスールの能力が強化される。

指標 3.1：ウェブサイトへのアクセス数の増加（フェーズ 1 の指標）

指標 3.2：マーケティングのガイドラインおよびマニュアル（フェーズ 1 の指標）

指標 3.3：マスタープランに沿った観光促進活動の実施（フェーズ 2 の指標）

指標 3.4：観光振興活動に必要な予算措置（フェーズ 2 の指標）

マーケティングのための活動（成果 3）と観光商品開発を促進するための活動（成果 4）は明確に区別することが難しいため、成果 4 は成果 3 と合わせて評価を行う。

日本事務所のウェブサイトには 2006 年 1 月～2007 年 7 月までの間に約 13 万件のアクセスがあった。その後のデータは存在せず増加の判断はできないため、指標 3.1 についての判断は不可能である¹⁴。

マーケティングのガイドラインおよびマニュアルはフェーズ 1 終了時評価時に作成中とされていたものの、研修生の引継ぎ文書のようなガイドラインはあるが、その存在は確認できなかった。従って指標 3.2 の達成は確認できない。

¹³ CMC(共同市場審議会)の決議（2009 年 No.24）は「日本において JICA と共同で実施したメルコスール観光振興プロジェクトが到達した成果を将来的に継続させる可能性を追求することが有効と認められる。ゆえに財政的な機関の設立が必要とされる」と述べている。

¹⁴ ウェブサイトのカウンターに技術的な問題が生じたが、その後、本邦観光会社とのコミュニケーションはメーリングリストを使った電子メールが中心となったこともあり、カウンターを修復する必要性は低いと判断されたため、カウンターは削除された。

表1 メルコスール観光局日本事務所の主な活動内容

プロジェクト期間中	2010 年以降（プロジェクト終了後）
① FAM ツアー（2 か国の組合せ：例 2009 年は 6、9 月にアルゼンチンとウルグアイ、9 月にブラジルとパラグアイ。 ② 4 ヶ国共同の販促材料（パンフレット）の作成 ③ 日本事務所のホームページ作成、更新 ④ メルコスール観光振興セミナーとプロジェクト支援委員会の設置。 ⑤ JATA 旅博（2005 年より毎年）そのほかの販促イベントへの参加、企画（2008 年メルコスールのタベという、音楽・ダンス、観光情報の紹介イベントを実施） ⑥ 宣伝資料の貸与、配布(写真、パンフレット) ⑦ JICA プロジェクトで招聘された研修生との共同プロモーション。これらを通じて旅行代理店、マスコミ、広告代理店、航空会社等の民間企業との連携を図った。テレビ番組の取材にも協力。	① メルコスール・ツーリズム・アワードによる年度優秀企画商品の表彰（2009 年より日本事務所の主催で毎年開催し、旅行会社、オペレーター、航空会社を表彰している。） ② 企画担当者を対象とした研修旅行の実施（2011 年は3回） ③ 業界向けの定期的なデスティネーションセミナーの実施（2011 年は4回、2012 年は、JATA デスティネーションセミナーを開催し、2010 年は13 回業界向けセミナー及び勉強会を行った。） ④ 旅行会社主催、顧客向け商品説明会の際のデスティネーションのプレゼンテーション協力（2011 年は5 回） ⑤ 地方巡回セミナー ⑥ 旅行社パンフレット、メディア、出版関連の無料写真貸し出し ⑦ 日本語によるパンフレットの無料提供 ⑧ Let's Go Kaigai や JATA 旅博のイベント出展。旅博は、2005 年メルコスール観光局設立から現在まで、毎年8 スペースで参加。 ⑨ 個別のデスティネーション案内や、相談。

出所：メルコスール観光局日本事務所提供資料

表2 プロジェクト期間に作成されたパンフレット

アルゼンチン	旅行者用パンフレット	6,000 部（2006 年）
	一般用パンフレット	2,000 部（2006 年）
	ワインとツーリズム	2,000 部（2007 年）
	世界遺産の旅	5,000 部（2007 年）
	アルゼンチンモデル周遊ルート 20	部数不明（2006 年）
	DVD タンゴとワインと世界遺産の旅	部数、発行年不明
ウルグアイ	パンフレット(ウルタナ)	1,500 部（2006 年）
	ウルグアイの自然	1,000 部（2007 年）
	DVD ウルグアイの自然	200 部（2007 年）
パラグアイ	パラグアイ旅行ガイド	9,500 部（2006 年）
	パラグアイ紹介	10,000 部（2007 年）
	DVD パラグアイ紹介	200 部（2007 年）
ブラジル	観光地図	17,000 部（2006 年）
	カーニバル（観光フォルダ）	1,000 部（2007 年）
	DVD ブラジル紹介	部数不明（2007 年）

出所：JICA 提供資料

第2 フェーズでは第1 フェーズで作成されたマスタープランに沿って JATA 世界旅行博¹⁵、各種イベント・セミナー、FAM ツアー、ウェブサイトによる PR、個別旅行会社への営業活動、観光資料の作成・配布などが実施されたことから、指標 3.3 は達成された。プロジェクト期間中および終了後に実施された主な観光振興活動を表1 にプロジェクトで作成された観光資料の一覧を表2 に示す。

¹⁵ 世界旅行博（旅博）は、一般社団法人日本旅行業協会（JATA）が開催する、新たな旅のスタイルを発信する「旅博(展示会)」、旅行産業の発展を討議する「国際観光フォーラム」、国内外のセラー・バイヤーが一堂に会する「国際商談会」、需要喚起に貢献した企業・団体・個人や優れた旅行商品を表彰する「顕彰事業」の4 大イベントで構成されているイベント。

予算措置については、メルコスール各国（4ヶ国）が日本からの観光客数の比率に沿って費用負担を行う方法がプロジェクト期間中に合意され、各国が JATA 世界旅行博の出店費用、観光振興、資料作成、会議等の経費を負担している。したがって指標 3.4 は達成されたと判断できる。以上から、成果 3 は概ね達成されたと判断される。

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。

指標 4.1 開発された商品数の増加（フェーズ 1 の指標）

日本事務所の観光振興パンフレットでは各国での観光スポットやモデルコースが紹介されているが、商品開発は本邦旅行会社が行うものであり、日本事務所は成果 3 で示したような観光促進活動を継続して支援をしている。データの制約により、本邦旅行会社が開発した商品数の推移を定量的にとらえることは難しいが、本邦旅行業者への質問票調査によると、前述した日本事務所が行った旅行業者による新規市場の拡大のための情報提供（日本語パンフ、観光地情報、写真等）、FAM ツアー、個別のアドバイスや、現地との相談についての協力が高く評価され、メルコスールへの売り上げの増加等が報告されている。観光商品開発に関するメルコスール側の協力がなければ商品開発、観客増加は不可能であり、能力は強化されたと考えられる。以上から、成果 4 は達成されたと判断される。

5) 成果 5：観光分野における人材開発に関するメルコスールの能力が強化される。

指標 5.1：中核人材が形成しているネットワークの拡大（フェーズ 1 の指標）

指標 5.2：日本人アドバイザーによるワークショップ参加人数（フェーズ 1 の指標）

本プロジェクトにより政府関係者を中心とする観光分野の中核人材約 30 名が研修を受けた。長期研修生は日本事務所・各国当局と連携しつつ、日本の観光業と直接携わった。各国観光局および日本の旅行業者は、長期研修や FAM ツアーはメルコスール側が日本の観光ニーズおよび日本人観光客の特性（ツアーの組み方・行き先の選び方、旅行会社との契約条件など）に応じた観光振興の手法を理解するよい機会であったと評価している。研修生の帰国後の活動は必ずしも日本・アジア市場向けの観光振興に限定していないが、メルコスール側は、日本を対象に共同で観光振興政策を実施したのは貴重な経験であったと高く評価している。ただし、帰国された研修生によるセミナーは実施されておらず、波及効果があるとはいえない。4ヶ国以上から、指標 5.1 は概ね達成されたといえる。

観光振興のイベント・セミナーがプロジェクト期間中、各国で合計 6 回実施された。ただし、想定された日本人アドバイザーは、当初念頭においていた観光専門家を現地に長期派遣することが難しく、メルコスール側からもニーズが明確化されていなかったため、実施されなかった。

以上のように日本人専門家によるワークショップは開催されなかったものの、研修によるメルコスール側の人材育成の成果は非常に大きいと考えられることから、成果 5 は概ね達成されたと判断される。



メルコスールのタベ
(メルコスールの観光文化紹介事業)



FAM ツアー（日本の旅行業者の現地への研修旅行）

3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

ここではフェーズ2のプロジェクト目標「日本市場における観光振興活動が強化される」の達成度を分析する¹⁶。以下の2つの指標が設定されていたが、同プロジェクト目標の達成を判断するには不十分であると判断し、指標3「メルコスール観光局日本事務所の活動についての本邦旅行会社および海外旅行団体の満足度」を新たに指標に加えた。

- 指標1 日本側の支援なしで観光振興を行うための財政的・組織的な手段の確立
- 指標2 フェーズ1で実施した観光振興と同様の活動の継続実施
- 指標3 メルコスール観光局日本事務所の活動についての本邦旅行会社および海外旅行団体の満足度

プロジェクトの成果（アウトプット）で示したように、観光客数に応じた各国の資金分担の仕組みが合意され、メルコスール観光特別会議と日本事務所中心に共同で観光振興を行う体制が確立したことから、指標1は達成されたといえる。

フェーズ1で開始した各種の観光振興と同様の活動は、フェーズ1で作成されたマスタープランに沿ってフェーズ2終了時まで継続されており、指標2は達成されたといえる。

日本事務所のサービスを利用する本邦旅行会社は約30社あり、いずれもメルコスール観光を取り扱っている。事後評価にあたり、これらの本邦旅行会社および海外旅行団体（JATA）にヒアリングと質問票による調査を行ったところ、以下の理由から、日本事務所の活動についての満足度は非常に高いことが判明した¹⁷。

- メルコスール4ヶ国は日本から遠方のため、観光客は複数国を周遊することを好む傾向がある。日本事務所はそのようなニーズに十分対応できる。
- 日本事務所ではメルコスール各国の観光関連情報が1か所で提供されるため、便利である。

¹⁶ フェーズ1のプロジェクト目標はその内容および指標が成果と重複するため、分析の対象としない。

¹⁷ 旅行会社への質問票調査においては「プロジェクト終了時」に限定した質問を行うことが困難であった。

中南米の観光業界とのやりとりは非常に時間がかかったりしたため、効率的でなかったが、日本事務所を通じて同様に情報を入手する場合は、レスポンスも良い。

なお、本プロジェクトで開始された観光振興活動は、JICAの支援終了後も現在まで継続しているが、2012年にはJATAによりメルコスール観光局日本事務所は、日本国内で最も活躍した観光事務所として表彰されている（JATA ツーリズム大賞 2012、観光局部門グランプリ）。

以上より、プロジェクト目標は達成されたと判断される。

日本の観光関係者への受益者調査結果

本プロジェクトの受益者はメルコスール各国の観光セクター全体であるが、メルコスールへの日本人観光客を増やすというプロジェクト目標に沿って、本事後評価での受益者調査対象は日本の観光関係者に対して実施した。メルコスール観光局日本事務所の観光振興サービスを過去に利用した企業を対象に、インタビューおよび質問票調査を行い、その結果を有効性とインパクトの分析に用いた。質問票調査はJATAに加盟し、メルコスールにツアー実績のある主要企業28社を対象として電子メールで質問票を送付し、14社から回答を得た。メルコスールへの売上増加を認める企業が回答者数14社の12社を占め、メルコスール観光局日本事務所の役割についても好意的な回答が大半を占めている。遠隔地で飛行機のアクセスに問題があり、情報が限られ、相手国との連絡に困難を極めていたマーケットが近年、大きく改善したと認めている。JICAプロジェクトを認識しているのは14社中8社と限られているものの、プロジェクトの貢献、メルコスール観光局日本事務所のサービス内容は日本企業側にも大きく認知され、高い評価を得たと判断される。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 プロジェクト終了後の活動継続状況

プロジェクト終了後、ウルグアイのPMOは廃止されたが、メルコスール観光局日本事務所は事後評価時もプロジェクト期間中と同様の活動を続けている。

日本事務所および年2回程度開催されるメルコスール観光特別会議による共同観光振興体制は確立し、年度毎の活動計画が検討、承認されている。各国担当者はプロジェクト作成時のマスタープランを必ずしも参照していないが、メルコスール全体の計画は毎年、メルコスール観光特別会議で協議して策定している。更新されたマスタープランやガイドラインは存在しないが、マーケティングのために実施すべき活動内容は、年間計画で策定された¹⁸。日本事務所側各国アドホック・メンバーの実施する責任分担は明確化されており、柔軟に民間企業の要望を受けながら観光振興活動が継続されている。

本事業終了後も日本事務所の日本人スタッフはメルコスール側、すなわちメルコスール観光特別

¹⁸ 各国担当者は、活動計画の策定は現在の方法で十分であり、マスタープランを改訂する必要性は特にはないと考えている。

会議によって継続して雇用されている。所長は不在であるが、ブラジル観光公社によるとブラジル観光公社による調達手続きの段階にあり今年中に採用される予定である。日本事務所の活動は現在も活発で、JATA 旅博覧会への参加、FAM ツアー、セミナー、各種イベント、観光会社への情報提供などを通じてその活動は継続されている。

メルコスール側では各国の観光省と民間企業の間で不定期ながらミーティングなどを持ち、現在の日本人観光客の動向についても把握している。

各国の費用負担による自立的運営はプロジェクト終了後も継続されている。メルコスール観光局日本事務所の重要性は各国認識しており、その維持についてのコミットメントは明確である。

3.2.2.2 上位目標達成度

本プロジェクトの上位目標は以下の2点であった。

- 日本におけるメルコスール観光の市場規模が拡大する。
- メルコスールの域内の観光分野における協力が強化される。

日本における市場の拡大は、日本人のメルコスール4ヶ国への入国者数の推移で確認することができる。2009年にはメルコスール観光大臣が共同市場委員会に対し、10年前に4ヶ国合計6万程度の入国者数であったものが、10万人を超えるまでの実績を持つようになったことなどを報告している¹⁹。さらに、日本の旅行業者の質問票の調査結果からも大半の旅行者でメルコスール観光の売上増加が報告され、プロジェクトの貢献が推測できる。また、プロジェクト期間中の2008年頃にはチリ、およびペルー政府からメルコスールの観光振興活動に参加したい旨の表明があったことが報告されており、活動の成果が近隣国にもプラスの影響を与えていたと考えられる。

プロジェクト終了後には、中国、韓国、インドなどでプロモーションのイベントが実施されたが、メルコスール観光特別会議のメンバーである各国の観光省、観光振興公社等）が、本プロジェクトの経験から他国での共同観光振興のノウハウを得て、各国の観光省、観光振興公社等がその実施に取り組む自信を得たことが確認できる。

以上により、上位目標は各指標について達成されたと判断できる。

¹⁹ JICA 提供資料では、「1991 年のアスンシオン条約締結以降、地域統合が目標とする改革的イニシアチブにおいて他のどの分野においてもなしていなかったレベルに到達しているとし、2005 年の日本事務所設立以降、観光振興、情報発信をメルコスール4 国共同して計画、推進し、2008 年には、域内に 1.78 億ドルの収入を生み出し、貢献が顕著である」とされている。

表3 メルコスール4ヶ国への日本人入国者数

国	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ブラジル	51,387	60,806	68,066	74,638	63,381	81,270	66,655	59,742	63,247	73,102
アルゼンチン	13,621	15,624	14,931	18,777	19,723	23,613	18,754	19,040	20,478	20,544
パラグアイ	1,946	2,287	2,836	3,364	3,685	3,816	3,319	3,485	2,630	4,032
ウルグアイ	1,847	2,385	2,547	2,833	2,507	2,673	2,673	3,046	3,177	3,232
合計	68,801	81,102	88,380	99,612	89,296	111,372	91,401	85,313	89,532	100,910
全世界(千人)	13,296	16,831	17,404	17,535	17,295	15,987	15,446	16,637	16,994	18,491
メルコスール比率(%)	0.52%	0.48%	0.51%	0.57%	0.52%	0.70%	0.59%	0.51%	0.53%	0.55%

出所：メルコスールについてはメルコスール観光局日本事務所提供。全世界については日本政府観光局。

(注) 2008 年は日本ブラジル交流年・日本人ブラジル移住 100 周年記念式典等により大幅増加した特異な年だった。

3.2.2.3 その他のインパクト

その他のインパクトとして特筆すべきものはない。

本プロジェクトの各成果は概ね計画通り達成され、プロジェクト目標の達成に結び付いた。また、上位目標についても一定の効果発現がみられることから、本プロジェクトの有効性・インパクトは高いと判断される。

3.3 効率性（レーティング：②）

フェーズ1のための実施協議調査においては、メルコスール側が要請した協力期間が5年間であったことなどを踏まえて「本プロジェクトは第1フェーズの協力期間を3年間とし、その成果によっては第2フェーズを想定する」との方針が示された。本プロジェクトを担当したJICA職員によると、東京事務所の開設など、本プロジェクトは日本での活動が中心となる特殊な性格を持つことから終了後の財務的持続性への懸念があった。このため、第1フェーズでメルコスールが日本で観光振興を行うための体制を立ち上げ、第2フェーズでメルコスール側の費用負担を大幅に増大させることにより持続性を高めるとの方向性が認識されていた。

第1フェーズ終了時評価では、プロジェクト目標の指標（到達目標）についての双方の共通理解が不十分であったことが明らかとなり指標の再設定が行われた。その指標（JICAからの支援なしにメルコスール観光局日本事務所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）は持続性を強く意識した内容であったが、これに基づき本プロジェクトはプロジェクト目標を達成しておらず、持続性も不十分であると判断され、フェーズ2への延長が提言された。

このように本プロジェクトは2つのフェーズに分けて実施されたが、以上の経緯を考慮すると、フェーズ2はメルコスール側に十分な費用負担を求めることにより持続性を確保するために必要な補完的な協力期間として、当初からある程度想定されていたものと判断される。

効率性の評価においては以上を前提とした分析を行う。

3.3.1 投入

表 4 投入および実績

投入要素	計画	実績（終了時）
専門家派遣	(フェーズ1) 0.8 億円 長期 36 人月、短期 8 人月（メルコスール観光振興事務局の実施体制強化、商品開発の試行、人材育成の試行、中長期戦略の策定等の活動の投入。） (フェーズ2) 研修監理員1名、所長アドバイザー	(フェーズ1) 長期専門家 1 人 （日本国内）研修監理員1名、非常勤アドバイザー1名 (フェーズ2) 研修監理員1名、非常勤アドバイザー1名
研修員受入	(フェーズ1) 研修員受入 1.4 億円 （日本国内でのマーケティング活動の試行、中核人材の育成等の投入。） (フェーズ2) 研修員受入：長期研修員1名の受入、短期研修員の受入れ（日本滞在費負担）	(フェーズ1) 研修員受入 34 人 (フェーズ2) 研修員受入： ・メルコスール観光セミナー（年1回、計2回実施）：研修員のべ14名受入（メルコスール側と経費分担で実施） ・OJT 研修員：計4名（各6ヶ月間）
機材供与		(フェーズ1)508 百万円 事務所関係機材
その他	現地業務費：1.3 億円 メルコスール側負担 (フェーズ1) 約3,100 万円 1. カウンターパートの配置：約180人月 2. 事務局運営経費の一部：約300万円 3. 現地活動費の一部負担：1,000万円 (フェーズ2) 1. カウンターパート配置 2. 日本事務所長の派遣 3. 事務局運営経費 4. 観光振興経費 5. 日本でのセミナー実施の一部負担 6. 継続経費	現地業務費 2.6 億円 メルコスール側負担 (フェーズ1) 約59.1 万ドル 1. カウンターパート配置 4人 2 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 3. 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） (フェーズ2) メルコスール側負担：合計11,446万円 - アルゼンチン（日本事務所の賃貸料・管理費、メルコスール内活動費等）2,997万円 - ブラジル（日本事務所人件費（所長給与等）、メルコスール内活動費等）6,335万円 - パラグアイ（JATA2 世界旅行博出展費用負担、メルコスール内活動費等）1,130万円 - ウルグアイ（JATA 世界旅行博出展費用負担、メルコスール内活動費等）984万円
協力金額	3.9 億円（フェーズ1, 2 合計）	3.6 億円（フェーズ1, 2 合計）

3.3.1.1 投入要素

投入の計画及び実績は表4のとおりである。計画と実績の主な違いおよび効率性に影響を与えたと考えられる点は以下のとおりである。

フェーズ1の計画にあった短期専門家の8人月の投入は、日本の民間企業の協力を得ることが検討されたが適切な人材がおらず、メルコスール側のニーズとも合わなかったため実現しなかった。また、日本事務所設立後、所長派遣の遅延、不在（2007年時）などがあったが、メルコスール内でローカルコーディネーターとして勤務していた日本人が日本事務所に派遣されて活動を開始したため、

計画の大きな遅れはない。

現地業務費は JICA 予算の関係でフェーズ 1 の半ばより大幅に縮小されたが、メルコスール側でフェーズ 2 から事業を進めるうえで十分な負担が開始されており、効率性を損なうことはなかった。本プロジェクトのメルコスール側の負担はフェーズ 1 で全体の 17.7%から、フェーズ 2 では 69.4%と増加し、両フェーズ合計では 34%の負担をしていたことが確認されている。

3.3.1.2 協力金額

JICA 事業費は、両フェーズ合わせて計画時の 3.9 億円に対し、投入金額の実績が 3.6 億円であり、事業費の実績は計画内に収まった（計画比 92%）。

3.3.1.3 協力期間

本プロジェクトの協力期間は計画通り 5 年間であった。協力期間前半の日本事務所長の派遣の遅れ等を、活動計画の修正と専門家増員、ローカルスタッフ雇用などで補うことで、計画通りの協力期間で活動を終えたためである。

フェーズ 1 では JICA 長期専門家の PMO への派遣の遅れ、日本事務所長派遣の遅れにより、やや効率が低下し、日本事務所を自立的に運営する仕組みづくりのための 4 ヶ国間の意見調整に時間を要し、結果、仕組みづくりをフェーズ 1 期間内で完成することは難しかった。フェーズ 1 終了時評価は効率性を「中位である」と判断している。フェーズ 2 終了時評価時の JICA 予算規模の縮小にもかかわらずメルコスール側の経費負担で適切な活動が継続され、計画された成果はほぼ達成された。フェーズ 2 終了時評価では効率性を「おおむね高い」と判断している。

以上より、本プロジェクトは、協力金額が計画内に収まり協力期間は計画通りであったが、成果の産出に対し投入要素の一部の投入時期が不適切であり、効率性は中程度である。

3.4 持続性（レーティング：③）

3.4.1 政策制度面

加盟 4 ヶ国において観光振興は重点政策と位置づけられており、日本事務所の維持に強いコミットメントを示している。各国のコミットメントの強さ、メルコスール観光特別会議を通じた費用負担と活動計画についての合意形成手続きの定着により、政策制度面の持続性は高いと判断される。

3.4.2 カウンターパートの体制

メルコスールのコーディネータ国であるウルグアイ・モンテビデオの観光省内に設置された PMO はプロジェクト終了後、閉鎖されたものの、メルコスール観光特別会議は継続して存在している。プロジェクト後の自立発展性に最も影響すると思われる点は、日本事務所日本人スタッフの確保であるが、メルコスール加盟国と日本市場に関する知識・経験に加え、観光分野の専門性を有する人材を継続して確保することができた。メルコスール観光局日本事務所は、そのため、現在も日本旅行業界、メルコスール側からも高い評価を受けるパフォーマンスを維持している。

各国はメルコスール観光特別会議において、年間計画等を協議・決定し、日常の運営においては各国観光省が、日本事務所と、定期的な電話会議（スカイプ）等により連絡調整を図るなど、日本事務所とメルコスール観光特別会議による運営体制も確立している。従って、現在の日本人スタッフが維持される限り、体制面の持続性は確保されと考えられる。日本事務所長はブラジルが派遣するという取り決めになっていたが、事後評価時（2013年8月）において所長不在である。現在ブラジルが所長派遣の手続きを継続しているとのことである。また、各国はメルコスール観光局日本事務所の維持について高いコミットメントを表明しており、能力の高い現在の日本人スタッフを維持したいという意向が表明されている。

以上により、カウンターパートの体制についての持続性は概ね高いと判断される。

なお、日本の旅行業界からは、今後メルコスールを目指す観光客が増加する可能性が高いとして、日本事務所の人材強化を求める意見もあった。他方、メルコスール側としては日本事務所の人材体制の強化（日本人職員の増員など）は難しく、現状における日本での観光振興活動を継続しつつ、他国へのプロモーションの展開に投入していきたいと考えているようである。

3.4.3 カウンターパートの技術

メルコスール側へのヒアリング・質問票調査によると、本プロジェクトに関する技術的な課題は特にない。各成果を達成するために必要とされる技術の水準およびプロジェクト終了後の活動継続状況などから判断すると、本プロジェクトでは概ね適切な技術移転が行われたと考えられる。

日本事務所による観光振興活動は高いレベルを維持しており、旅行博、FAM プレスツアー等の企画・実施、各国大使館や旅行代理店への協力活動が活発に行われている。メルコスール側の関係者は本邦での研修や旅博などの活動の参加を通して、日本市場の理解を深め、プロジェクトの推進に貢献することができた。日本の旅行業界も当初、日本の観光市場の特性を理解しないまま、一方的なプロモーション活動で満足していたメルコスール側が、日本旅行者やメディアへのアプローチも含め、多方面に観光振興活動を展開したことを高く評価している。日本でメルコスール観光局日本事務所の観光振興活動のレベルに達している観光振興事務所は特に途上国ではまだ限定的であるとのことである。

3.4.4 カウンターパートの財務

日本事務所の継続について財政的措置、共通基金創設などメルコスール加盟国は強いコミットメントを示しており、プロジェクト終了後も日本事務所として引き続き、自立的に運営されていくことにより効果が持続できるものと見込まれている。

2009年12月のメルコスール共同市場審議会においてメルコスールとしての観光振興のための共通基金の設立が承認されており、各国において政令等が制定された。実際の基金運用は各国の制度事情により全4ヶ国で承認が得られていない。しかし、現在まで、メルコスール観光特別会議を通して各国が費用を負担する方法が定着したため、財務面の持続性は確保されている。2009年12月のプロジェクト終了前のメルコスール共同市場審議会の決議で2010年に603,000ドルの出資をすることが決議された。その後、各国の負担はアルゼンチン20%、ブラジル65%、ウルグアイ、パ

ラグアイが7.5%で継続されている²⁰。今後はベネズエラを加えた負担割合が検討される予定である。もし共通基金が設立できれば、より安定した資金源になるとともに、資金利用の柔軟性がさらに高まると考えられる²¹。

なお、フェーズ2におけるメルコスール側の負担増加により、プロジェクト終了後の日本事務所維持のための予算配分準備ができたことが、財務面の持続性につながったと考えられる。

以上より、政策・制度面、技術面、財務面のいずれにも本事業の持続性を脅かす大きな問題は散見されない。従って、本プロジェクトの持続性は高いと判断される。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本プロジェクトの目的はメルコスール加盟4ヶ国による日本市場における観光振興活動が強化されることであるが、これは国際競争力の強化を目指して発足した関税同盟であるメルコスールの重要な政策課題のひとつである。日本など遠隔地を対象としたメルコスール加盟国共同の観光振興の必要性は高い。日本の援助政策との整合性も高いことから、本プロジェクトの妥当性は高い。本プロジェクトを通してメルコスール加盟国は東京にメルコスール観光局日本事務所を設置し、共同で観光振興を行う体制が確立された。共同振興は単独で行うよりも効率的で、遠隔地で複数国を周遊するという日本人観光客のニーズにマッチしたことから、本プロジェクトに対する本邦観光業界の評価は高い。また、メルコスール加盟国への日本人入国者数がプロジェクト開始時より増加し、日本の観光業界も同地域への売上増加を認めている。従って本プロジェクトの有効性・インパクトは高いと判断される。本プロジェクトは2フェーズに分けて実施されたが、成果は概ね計画通り達成され、計画どおり5年間で終了したことから効率性は高い。フェーズ2ではメルコスール側の資金面での貢献が増加したことにより自立性が強まった。加盟国共同での日本市場に対する観光振興活動は事後評価時も継続され、メルコスール側、日本の旅行業界の双方から高い評価を得られるパフォーマンスを維持していることから、持続性は高い。以上より、本プロジェクトの評価は非常に高い。

4.2 提言

4.2.1 カウンターパートへの提言

メルコスール加盟国の観光当局は本事業の効果と持続性をさらに高めるために、メルコスール観光特別会議を通じて以下に取り組むことが望まれる。

- 日本を対象とした共同観光振興活動について、新たに加盟したベネズエラを含む活動計画・資金負担計画を検討する。
- メルコスール観光局日本事務所のこれまでの活動を高く評価し、さらなる活動強化を要望

²⁰ 具体的な金額は不明だが、アルゼンチンが近年14万ドル出資したとあるためメルコスール全体の出資は約70万ドル程度と推測される。

²¹ 現在は用途毎に出資国が決まっているため、用途の変更に一定の制約がある。

している日本の旅行会社の期待とニーズに応えるため、早期に適任者を所長として派遣するよう、調整を重ねていくことが重要である。

- 今後も安定した資金源を継続的に確保するとともに、資金源の柔軟性をより高めていくために、共同基金の設立手続きについて加盟国における話し合いが早期に実現するよう積極的な働きかけを行うとともに、具体的な手続きに向けて努力していくことが重要である。

4.2.2 JICA への提言

特になし

4.3 教訓

- (1) 以下のような観光開発事業においては、日本における共同観光振興を活動の一部に含める可能性を検討すべきである。
 - 複数国を対象とした観光開発事業を計画する場合、特に人口、経済規模が小さい国においては単独で日本への観光振興をするのが困難であり、とくに中進国に満たない国（パラグアイ等）は、ブラジル、アルゼンチンのような中進国と共同で日本を拠点に観光振興事業を展開することで大きな便益を得ている。このような枠組みを必要とする国は他の地域にも存在する。
 - 日本が観光推進の主要ターゲットに含まれる。メルコスールにとって日本は、遠隔地且つ観光客のサービスの要求水準が高いというアクセスしにくいマーケット市場であったが、日本の海外旅行客は一定のボリュームを持つ重要な観光市場として位置付けられていた。このように日本へのアクセスが難しい地域は他にも多くあてはまるものと考えられる。
- (2) 観光地の近接性、類似性、補完性、交通手段の存在などにより、対象複数国を周遊する観光ツアーが構成できる。遠隔地で小規模な国の場合は、近隣国との周遊ツアーを組む方が人気が高いという日本の旅行会社のマーケット結果が存在するため、複数国の共同の観光振興の意義が高い。
- (3) 本事業ではメルコスール側の事業費負担を高めて援助終了後の持続性を確保するため、フェーズ 1 実施協議調査の段階からその必要性を相手側と協議し、時間をかけて信頼関係を醸成したうえで、メルコスール側が大幅なコスト負担を行うという明確な合意のもとでフェーズ 2 の実施に至ったことが自立発展性を高めることにつながった。技術協力の財務面での持続性を高めるためには、プロジェクトの初期段階、あるいは開始以前から被援助国側の事業費負担の重要性を認識し、具体的な協議を行い、明文化したうえでプロジェクトを実施することが効果的であると考ええる。