

第1章 事前調査の概要

1 - 1 要請背景 / 経緯

アパルトヘイト体制が終焉し、マンデラ政権が樹立した1994年以降、南アフリカ経済は、経済制裁解除・海外投資の増加などにより年間0.1～3.4%のGDP成長率を維持してきている。しかし、恒常的なインフレ、貿易赤字、消費の低迷などにより経済状態は安定しておらず、失業率は20%以上（非公式には40～50%）を記録し、雇用創出・外貨獲得を目的とした産業振興が急がれる。

一方南アフリカには、多くの野生動物が生息するクルーガー国立公園（東部）及び希望峰・インド洋沿岸を始めとする美しい海岸線や世界4大保護区の1つである西海岸国立公園（西部）等の壮大な自然と、今でも伝統的な生活を守り続けるズールー族を代表とする様々な部族・文化とが混在する等その国内に多くの観光資源を有する。政府は有力な外貨獲得の手段として観光開発を重視しており、インフラ整備／投資を中心とした開発計画であるSDI（Special Development Initiative）においても周辺諸国（ボツワナ、ザンビア、ジンバブエ、アンゴラ）を巻き込んだ観光開発構想を打ち出している。

南アフリカにおける海外からの観光客は順調に成長しており、1997年11月～12月期には前年度同時期に比較して17.7%増加している。しかしながら、これらのうちの75%は近隣アフリカ諸国からの旅行者でありその主目的は親類縁者の訪問であるため経済誘起効果は小さい。一方日本を含む東アジア諸国からの旅行者は旅行者全体のわずか2.2%、海外からの旅行者全体の8.6%にすぎない。年間1,670万人の海外旅行者を送り出す日本や、近年成長の著しい周辺東アジア諸国は、南アフリカ観光産業にとって大きな潜在性をもつ市場であり、これらの国から観光客を誘致することは、今後の南アフリカ経済発展の牽引役を果たすと目される観光産業の発展に大いに資するとともに、雇用創出、地域振興、外貨獲得及び所得格差の是正を促進するものと期待できる。

このような背景の下、南アフリカ共和国は我が国に対して、日本及び東アジアからの観光客誘致のためのアクションプラン、並びに優先観光開発地域における観光開発計画（含F/S：フィージビリティ・スタディ）の策定を要請した。

これを受けてJICAは平成11年11月にS/W（実施細則）調査団を派遣し、本格調査に係るS/W案を先方政府に提示した。しかしながら、S/W案内容と南アフリカ側の想定していた調査範囲との間に乖離があり、事前調査期間中に合意に至ることができなかった。このため、調査団帰国後、現地事務所を通して先方政府と協議を継続してきたが、今般、最終的な合意に至ったことから、現地事務所長を日本側署名者としてS/Wの署名及び交換を行った。

1 - 2 調査の目的

本件（本格）調査は、南アフリカ共和国政府の要請に基づき、日本及び東アジアからの観光客誘致のためのアクションプラン並びに優先観光開発地域における観光開発計画（含 F / S）を策定するものであり、本事前調査は本格調査実施のための下記事項を行うことを目的として派遣した。

先方政府の要請背景、内容及び意向の確認

本格調査 S / Wの説明、協議及び署名・交換

関連するデータ・資料収集（含 questionnaire 結果）

調査対象地域現地踏査

先方受入体制の確認

カウンターパート機関 / ステアリングコミッティの構成並びに位置づけの確認

1 - 3 事前調査団員構成

氏 名	担 当	現 職
筒居 博司	総括 / 観光振興	日本道路公団 理事
中村 義宗	観光行政 / 観光政策	運輸省運輸政策局観光部旅行振興課 補佐官
譲尾 進	調査企画	国際協力事業団社会開発調査部社会開発調査第一課
大橋 邦男	自然条件 / 観光インフラ	三井共同建設コンサルタント（株）
川崎 健	観光資源	ラック計画研究所（株）
橋迫 恵	市場調査	ラック計画研究所（株）

1 - 4 調査日程

日	月 / 日	調査内容		宿泊地	
1	11 / 13(Sa)	移動 東京→シンガポール		シンガポール	
2	11 / 14(Su)	移動 シンガポール→南アフリカ ・プレトリア市内視察 ・大使館打合せ		プレトリア	
3	11 / 15(Mo)	・S A T O U R、J I C A事務所打合せ ・大使館表敬		プレトリア	
4	11 / 16(Tu)	・S / W説明セミナー		プレトリア	
5	11 / 17(Wd)	・(現地踏査)移動 プレトリア→ケープ・タウン		ケープ・タウン	
6	11 / 18(Th)	・(現地踏査)移動 ケープ・タウン→ダーバン		ダーバン	
7	11 / 19(Fr)	・(現地踏査)ダーバン周辺		ダーバン	
8	11 / 20(Sa)	・(現地踏査)移動 ダーバン→クルーガー国立公園		クルーガー国立公園	
9	11 / 21(Su)	・(現地踏査)クルーガー国立公園周辺 移動→プレトリア		プレトリア	
10	11 / 22(Mo)	・(現地踏査)キンバリー周辺		プレトリア	
11	11 / 23(Tu)	・S / W協議 (S A T O U R)、D E A T大臣表敬、 National Head Crime Prevention 表敬		プレトリア	
12	11 / 24(Wd)	・通産省訪問、S / W協議 (D E A T、S A T O U R)		プレトリア	
13	11 / 25(Th)	・Thompson's Travel Group、運輸省訪問		プレトリア	
14	11 / 26(Fr)	・M / M署名、事務所報告		プレトリア	
15	11 / 27(Sa)	官団員 移動→日本	役務提供団員 資料収集	官 機中	役務 プレトリア
16	11 / 28(Su)	官団員帰国	"		"
17	11 / 29(Mo)		"		"
18	11 / 30(Tu)		役務提供団員 移動→日本		機中
19	12 / 01(Wd)		役務提供団員 帰国		

1 - 5 主要面談者

氏 名	所 属
Mr. Mohammed Valli Moosa	Minister, Dept. of Environmental Affairs and Tourism (DEAT)
Ms. Awitha SONI	Special Advisor to Minister, DEAT
Ms. Louise COLVIN	Chief Director, Tourism DEAT
Mr. Kingsley SEHULARO	Director, Tourism Development Planning and Provincial Liaison, Tourism DEAT
Mr. Libisi MAPHANGA	General Manager, Information Services, SATOUR
Mr. Sarel OPPERMAN	Marketing, SATOUR
Ms. Felicite FAIRER-WESSELS	Research & Library Services, SATOUR
Ms. Christine POOE	International Marketing, SATOUR
Ms. Estelle WALMSLEY	Manager, Communication, Communication and Public Relations, SATOUR
Ms. Bongzi MOSIA	Convention Bureau, SATOUR
Ms. Liz Rawlins	Asst. Manager, Guest Programmes, SATOUR
Mr. Erick Van Zyl	Manager, Guest Programmes, SATOUR
Ms. Vuyo MAHLATI	Community Public Private Partnership Programme, Dept. of Trade & Industry
Ms. Thembi MSIBI	Manager, International Liaison Coordinator, Dept. of Transport
Ms. Vivienne LIPMAN	Senior Policy Advisor, Policy & Strategy, Dept. of Transport
Ms. Jackie Taylor	Cape Metropolitan Tourism
Mr. James Seymour	Market Research & Product Development Manager, Tourism Kwazulu-Natal
Ms. Lindy Duffield	Marketing Officer, Tourism Kwazulu-Natal
Mr. Arrie Horn	Acting Director, Tourism Northern Province

氏 名	所 属
Mr. William Mabasa	Manager, Public Relations & Communications, South African National Parks
Mr. Owen Coetzee	Marketing Manager, Northern Cape Tourism Authority
Mr. Sipbo Mampe	Ministry of Economic Affairs & Tourism (Northern Cape Province)
Mr. Johan Lensing	Director, Northern Cape Nature Conservation Service
Mr. MAKHUBELA	Div. Commissioner, Crime Prevention, South African Police Service
Mr. Ahion Frank	Deputy Div. Commissioner, South Africa Police Service
Mr. Anton THOMPSON	Chairman, Thompsons Travel Group
HATAKENAKA Atsushi	日本大使館 大使
OTSUKA Seiichi	日本大使館 公使
ISHIZUKA Hayao	日本大使館 一等書記官
TAKAHASHI Yoshiyuki	J I C A 事務所 所長
KITO Koichi	J I C A 事務所 所員

1 - 6 主な協議内容

(1) セミナー内容：

南アフリカでは、日本のODA及びJICAの仕組みがまだよく理解されていないこと、開発調査の実績が過去1件しかないことなどから、これらについての基本的な知識を関係者に広く周知させることを目的として、セミナーを実施した。

また、観光セクターは関係機関が多岐にわたるため、この場において本調査S/W案及び日本の観光客の特徴についても併せて発表した。

南アフリカ側からは、本調査のコンセプト、方針及び各調査項目の捉え方について活発な質問が出された。

また、日本人観光客の動向を積極的に理解しようとする姿勢も見られ、本調査に対する熱意が感じられた。セミナー議題は次のとおり。

- ・ SATOUR についての説明： Mr. Libisi MAPHANGA
- ・ JICA 及び開発調査について： 譲尾 進
- ・ S/W の説明： 筒居 博司
- ・ 日本の観光市場の特性： 橋迫 恵
- ・ JICA 観光開発調査の紹介： 中村 義宗
- ・ 質疑応答

(2) S/W について：

1) S/W 協議過程について

セミナーにおいては他関係者及びカウンターパート(C/P)である環境観光省(DEAT)及び政府観光公社(SATOUR)に対して、本調査の方針、調査項目、重点事項及びアンダーテキングスについて説明・協議を行った。23日の協議では、セミナーにおいて説明した項目に関して、持ち帰り検討した結果を再度協議することを目的としていたが、DEATが欠席し、SATOURも組織内での検討を経ていなかったため、実質的な協議とはならなかった。24日には、SATOUR、DEAT両者出席の下で協議を実施したが、協議の席上DEATから、本調査のS/Wについては、国内関係者と更に議論を進めてからではないと署名することはできない旨発言があった。DEAT側では、本調査が市場調査のみを扱うものと理解していたとのことであり、国内関係者(州政府・州観光局・その他地方関係機関等)との調整を全くしていないとのことであった。

当方からは、3か月以上前からS/W案、日程案などを両C/Pに送付しており、これら当方提示案に対するコメントの提出を依頼するレターも再三送付していたこともあり、この時点で先方からこのような発言があるとは全く想定していなかった。ただ、先方の対応は不

本意ではあるものの、実際に国内関係者との調整を終了していない段階で S / W を締結することは、特に本調査の性格上望ましくないことから、善後策を議論しその議事録 (M / M) を交換することで対処することとした。

すなわち、南アフリカ側は、本調査 S / W 案についてのコメントを平成 11 年 12 月 6 日、遅くとも 13 日までに書面で日本側に提出することとし、日本側はこれを受けて関係者での協議を行い、その結果を南アフリカ側に書面で提示する。両者が合意に至った時点で S / W の署名・交換を行う。また、南アフリカ側は、本調査に係る入手可能な関係資料を 12 月末日までに日本側に送付する。これらの事項が完了した時点で日本側は本格調査実施の手続きに入ることを取り決めた。また、優先地域については、本格調査開始までに、南アフリカ側で選定基準及び複数の候補地域を決定し、本格調査開始後、第 1 次現地作業終了時まで両者協議のうえで優先地域を選定することとした。

調査団が帰国後、D E A T が国内観光関係機関を召集し、当方が提示した S / W 案についての意見 / 要望等を取りまとめ、“ AGREEMENT ”として当方に提示してきた。内容的には、調査項目について若干の変更点が見られるものの、基本的な調査の枠組みは当方案がそのまま受け入れられたものとなっていた。しかしながら、文書の形式が J I C A の定型フォーム “ S / W ”と異なっていたことから、過去に南アフリカにおいて実施した開発調査「マハリース水道給水区域拡張計画調査（平成 7 年事前調査実施）」の交換文書（形式は今回と同様 “ AGREEMENT ”となっている）を参照しつつ、南アフリカ側の案をできるだけ尊重する形で修正を加えたものを最終案として提示し、両国の合意の下、2001 年 2 月 7 日、署名を行った。

なお、日本側の署名は、事前調査団長の代理として在南アフリカ事務所長が行った。

2) 優先地域について

事前調査において作成した M / M にあるとおり、当初案では、調査アウトプットの実効性 / 精度の確保（費用対効果）、予算及び調査期間的制約の観点から、3 か所を上限としていたが、南アフリカ側から提示されたものは 4 か所を上限とすることとなっていた。調査範囲や調査面積、既存データの量等を考慮すると、やはり 3 か所以下で選定した方が経費面、期間の面からも無難であり、また、優先地域開発計画及び東アジア諸国からの観光客誘致のアクションプランのなかから選定される優先プロジェクトは、緊急に実施する必要性が高いことから、多くの地域を総花的に扱うより、スポットを絞り込んで綿密な計画を策定した方が実行性が高くなるものと考えられた。

しかし、南アフリカ側は 4 か所を上限とすることを強く主張しており、その理由として、黒人貧困層対策を目的とした地域 (Kwazulu Natal, Eastern Cape, Mpumalanga, Northern Cape

等)と、純粋に観光開発が望まれる地域とを2か所ずつ想定している等が考えられ、黒人貧困層対策に資するプロジェクトであれば、JICAの国別事業実施計画方針(人種間格差是正、貧困層の雇用創出等)にも合致し、将来的には無償につながることもあり得ることから、周辺観光資源のポテンシャル等を考慮のうえ、妥当性が認められる場合には最大4か所を選定することとする。

調査対象地域の選定基準としては次の5項目が提案された。

- 対象地域の社会経済及び組織的要因
- 対象地域の観光開発への潜在性
- クラスティング(観光関連組織間の連携及び発展性)の機会
- 既存の観光開発計画
- 観光部門成長に対するニーズ

優先地域は地理的な定義に基づいて選定され、観光ルート整備を含む観光サービスに関連する事項並びに港湾/空港等のインフラ整備に関連する事項を調査対象とする。優先地域は、南アフリカ側との緊密な協議のうえ、南アフリカ側によって選ばれたいくつかの候補地のなかから上記基準を参照しつつ選定するものとする。

3) 日本及び東アジア諸国からの観光客誘致のためのアクションプラン

南アフリカは、入り込み客数でアフリカ大陸第1位を誇る観光国であるが、将来的な観光部門の発展のために、新規市場の開拓が強く求められている。近年観光客数の成長が著しい東アジア及び日本は、有力な新規市場と目されており、本調査においてはこれら市場からの観光客を、満足させられるようなサービス及び観光商品の開発、南アフリカに誘致するための具体的な戦略及び振興策を提案する。

4) 既存報告書との整合性

1994年の新生南アフリカ誕生以降、南アフリカではRDP(Reconstruction & Development Programme)、SDI'sをはじめ様々な開発計画が策定されてきている。観光部門についても同様であり、DEAT及びSATOURが主体となって多くの調査を実施してきている。

例えば“White Paper”(Development & Promotion of Tourism in South Africa)は、観光開発政策のガイドライン/フレームワーク等を含むマスタープラン(M/P)に相当するものとして内閣に承認されている。また、“Tourism in Gear”(GEAR: Growth Employment and Redistribution)では“White Paper”を事業化するためのアクションプランかつGEARと観光開発との関連性が述べられており、“Review of infrastructure in support of intl' & domestic tourism development”と併せて、観光部門のインフラ整備等に関するガイドライン的な調査

報告書となっている（ただし設計及び事業費積算等は含まない）。

これらから、本調査を実施していくうえでは、既存の調査レポート及び開発計画を精査し、重複及び大きな矛盾がないように十分留意する必要がある。

5) 環境面への配慮

南アフリカの潤沢な自然を活かしたエコツアーは、南アフリカ観光開発の根底に流れる主要なコンセプトである。観光客の満足度を増進させることを目的とした各種開発は、一時的には観光客数の増加に結びつくことも考えられるが、長期的に見て、南アフリカ観光の魅力を損なう結果を招きかねない。このため、開発計画を策定すると同時に適正な環境管理計画を提案することが必要である。

6) 地域経済への波及効果

観光開発は、過疎地への人口 / 物資 / 資本の移動、雇用の創出及びインフラ整備の促進などを誘起する効果があり、開発途上国においては、地域間格差を是正し、地域経済振興に資する有力な方策として注目されている。南アフリカにおいても、観光開発は危機的な失業率を改善し、貧困層の生活 / 教育レベルを向上させ得るものとして大きな期待を集めている。

ケープ・タウンをはじめとする著名な観光地は、制度面、インフラ / 観光施設面及び人的資源面において既に十分な開発が行われており、上記の途上国型観光開発をその開発方針とすることは適切ではない。しかしながら、旧ホームランドでは、インフラ整備レベルも概して低く、教育や雇用を与えられるべき貧困層の割合も高いことから、地域経済振興を意識した観光開発が望まれる。この場合、長期的な視野に立って各地域特有の条件を分析していくことが肝要であり、地域コミュニティとの十分な調整を図ることが強く望まれる。

(3) 調査実施のための実施体制

1) カウンターパート機関

南アフリカ政府環境観光省 (D E A T) をカウンターパート機関とする。ただし、南アフリカ観光行政は、政策 / 基本戦略の策定等上位計画の企画立案を D E A T が、振興 / 宣伝及び民間企業との連携等の実務を政府観光公社 (S A T O U R) が担当しており、本件調査では、プロモーションが主要なアウトプットの 1 つとなることから、実質的なカウンターパートは S A T O U R になるものと考えられる。人員的に見ても D E A T の観光部門担当官は 10 名に満たないため、S A T O U R の積極的関与なしには、本格調査を円滑に進めることは困難であると予見される。

2) ステアリングコミティ

観光部門に関連する各省庁及び民間企業等から成るステアリングコミティを設立する。同コミティの議長はD E A T代表者によって担われるものとし、構成員はD E A Tによって指名されることとする。

事前調査団は、同コミティの構成員として、S A T O U R、Department of Public Works、Department of Provincial & Local Government、Department of Transport、Department of Safety & Security等を提案していたが(提案したのみでM / Mには記載していない)、D E A Tが国内関係機関との調整を行ったあとに最終的に決定することとした。

3) ローカルコンサルタントについて

南アフリカ側からは、ローカルコンサルタントを本格調査全期間を通して採用することの可能性について、再三質問があったが、当方の実施形態及び制度の関係上、雇用するにしてもサブコントラクターとなる可能性が高い旨説明し、了解を得た。

南アフリカ国内のローカルコンサルタントは、一般的な市場調査だけではなく、インフラ整備や制度組織面に関する調査もD E A T及びS A T O U Rから委託された実績を有することから、観光部門の事情を幅広く理解しているものと考えられる。本格調査においても、効率的に現状分析をしていくために、これらコンサルタントのノウハウを有効に活用していくことが重要な鍵となる。