

観光分野協力のあり方に関する研究
(プロジェクト研究)

平成13年2月

JICA LIBRARY



J1165795[4]

国際協力事業団
社会開発調査部

社 関 一

J R

01-59

観光分野協力のあり方に関する研究(プロジェクト研究)

平成13年2月

JICA

000

759

SSF

LIBRARY

序 文

観光開発は、外貨獲得や雇用創出等の経済効果、地域間格差の是正、社会基盤整備及び人材育成等に貢献するものとして、多くの開発途上国が熱心に取り組んでいる分野の一つであり、JICA はこれまで、開発調査、専門家派遣及び研修員受入れ等観光分野の技術協力を実施してきています。

一方、多様化する観光開発の要請に対して、より高度な専門知識/技術を要する協力が求められるようになってきており、従来型の観光開発計画ではこれらのニーズに必ずしも応えられないケースが生じています。このような変化に的確に対応するために、対象国の新たなニーズに合致した協力を効果的・効率的に企画・実施・評価していくことが求められています。

本プロジェクト研究は、観光セクターにおける JICA の今後の協力の方向性を検討するための基礎資料を取りまとめること、そして、観光プロジェクトの実務者が案件を適正に形成・評価するうえで必要となる各種提言を行うことを目的として、財団法人 国際観光開発研究センターに委託して実施いたしました。

今後、本報告書の提言に基づき、更に効果的な観光分野の協力を JICA が行うことができるよう切に願う次第です。

平成 13 年 2 月

国際協力事業団

社会開発調査部

部長 地曳 隆紀

略 語 集

英語略語	英語正式名称	日本語訳
AG	Advisory Group	アドバイザーグループ、助言者集団
AIEJ	Association of International Education, Japan	(財)日本国際教育協会
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation Conference	アジア太平洋経済協力関係会議
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
BA	Bachelor of Arts	文学士
BBA	Bachelor of Business Administration	経営学士
BOD	Biochemical Oxygen Demand	生化学的酸素要求量
C/P	Counterpart	日本人の専門家に対応する現地職員
Carrying Capacity	Carrying Capacity	(観光客の)受入れ許容限度
D/D	Detailed Design	詳細設計
DF/R	Draft Final Report	ドラフト・ファイナル・レポート
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	欧州復興開発銀行
EIA	Environmental Impact Assessment	環境影響評価、環境アセスメント
ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	国連アジア・太平洋経済社会委員会
EU	European Union	欧州連合
F/S	Feasibility Study	(事業の)実現可能性調査
FAM Tour	Familiarization Tour	(旅行業者を招く)招待旅行
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNP	Gross National Product	国民総生産
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immunodeficiency Syndrome	ヒト免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症候群(エイズ)
IC/R	Inception Report	初期(当初)レポート
IEE	Initial Environmental Examination	初期環境影響調査
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
ISO	International Standardization Organization	国際標準化機構
IT	Information Technology	情報技術
IT/R	Interim Report	中間レポート
ITDIJ	International Tourism Development Institute of Japan	財団法人 国際観光開発研究センター
JATA	Japan Association of Travel Agents	日本旅行業協会
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	(日本)国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	(日本)国際協力事業団
JTB	Japan Travel Bureaux	日本交通公社
LLDC	Least Developed Country	後発開発途上国
MP	Master Plan	事業の基本計画
NA	Not Available	データの入手不能
NGO	Non-governmental Organization	非政府組織
NPO	Non Profit Organization	非営利組織
OB	Old Boy	その機関を卒業した先輩
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金(JBICの前身)
OJT	On the Job Training	実務を行いながらの訓練



1165795【4】

SAPROF	Special Assistance for Project Formation	案件形成促進調査
SIT	Special Interest Tour	特殊な関心を満たすためのツアー
SWOT	Strength, Weakness, Oppotunity, Threat	強み、弱点、好機、脅威 (SWOT分析)
TAT	Tourism Authority of Thailand	タイ政府観光庁
TOEFL	Test of English as a Foreign Language	トーフル(米国留学のための英語学力検定テスト)
TOR	Terms of Reference	業務の内容、項目、調査事項、契約範囲など
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNEP	United Nations Environment Programme	国連環境計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific & Cultural Organization	国連教育科学文化機関
VFR	Visiting Friends and Relatives	友人・親族訪問、移住者の里帰り
WID	Women in Development	開発への女性の参加
WTO	World Tourism Organization	世界観光機関

定 義 集

専 門 用 語	英 語	定 義
ビーチリゾート	beach resort	海浜に近接した地域に立地し展開している保養地。各種マリンスポーツやゴルフ等の活動に対応し、向暑型・避寒型のリゾートを形成する。
エコツーリズム	ecotourism	自然環境の保全を強調している観光形態で、観光行動の支出金が自然資源の保全に使用される場合が多く、マスツーリズムの弊害への反省から1980年代後半から提唱さ
フィージビリティ・スタディ	feasibility study	事業の実現可能性をさぐる調査
グリーン・ツーリズム	green tourism	農村での滞在型の余暇活動を指し、民宿経営等農家が行う観光的活動も指す。農林漁業の体験と組合せて民宿サービスを提供する体験民宿活動などが代表的なもの。
ホスピタリティ	hospitality	他者を歓待し、もてなすことを意味し、ホテルなど接客を主たる内容とする産業とその商品価値の根幹をなす概念であり、「好ましいもてなし」という価値を含む。
観光アトラクション	tourism attraction	多くの観光客を誘致する魅力を備えた観光対象物(民族舞踊等)を指す
観光インフラ	tourism infrastructure	観光客が快適に旅行し見学し滞在する為に整備しておくべき基本的な施設である交通施設、宿泊施設、情報提供施設、サービス施設を含む。
観光マーケティング	tourism marketing	企業等が観光客の欲求行動実現に係るニーズを満たすとともに、事業目的を達成するような取引を実現する過程を指す。言い換えれば観光客との間に相互に満足しうる取引を実現し、観光需要を創造、拡大又は維持することにより、社会的観光フローを活性化させる過程をいう。
観光商品	tourism product	観光客が欲求を満たすために取引を通じて獲得する便益の束ないし価値のパッケージを指す。
観光資源	tourism resources	観光客が観光欲求を持ち、わざわざ足を運んでやってくるほどの目的物を指し、その対象により、自然観光資源と人文観光資源に分ける。
環境インパクト調査、環境影響評価	environmental impact assessment	開発行為の計画段階で、その行為が環境に与える影響を推測し、行為の是非を評価すること。
ケータリング	catering	食料・飲料(food & beverage)、そのサービスすべてを含む意味。特に、宴会(banquet)サービスのみを指してケータリングという場合もある。
国際観光支出	International Tourism	自国民観光客が外国で支出する金額を指す。

国際観光収入	International Tourism Receipt	来訪外国人観光客が国内で消費する支出を指す。
クオリティ・ツーリズム	quality tourism	一般的に品質を重視する観光の形態。高品質のツーリズムを指す。
マス・ツーリズム	mass tourism	大衆観光または観光の大衆化のこと。大量化した観光による観光地の自然や文化財の破壊等を伴うことが多い。
マスター・プラン	master plan	基本計画と訳され、計画の精度の3段階「構想計画」「基本計画」「実施計画」の中位に位置する。計画対象地の空間構成と社会経済的なフレームを体系的に示し、以下に続く実施計画の基本的な方針を定めるもの。
ピークシーズン	peak season	一年間のうち、その観光地に来る観光客が最大となる季節、時期を指す。ハイシーズン、オンシーズンともいう。逆の言葉はオフシーズン、中間期はショルダーシーズンという。
プロモーション	promotion	コミュニケーションを通じて消費者の態度や行動の変化を促し、企業や商品、ブランド等に対するイメージを向上させ、需要を喚起するマーケティング活動を指す。
サファリツアー	safari tour	safariはスワヒリ語で東部・中部アフリカでの狩りをしながらの冒険を指し、ここから野生動物を対象とする観光をサファリツアーと呼ぶ。
サステイナブル・ツーリズム	sustainable tourism	自然と調和した持続可能な観光
シーズナリティ	seasonality	季節性と訳す。季節によって観光欲求の充足度が異なることから、観光者は観光行動を起こす季節を選択するので、季節によって観光客の多寡が生じること。
ステークホルダー	stakeholder	組織に何らかの利害・影響関係を持つ者の集団を指す。
トレッキング	trekking	山麓をキャンプしながら美しい山を眺め歩く軽登山旅行のこと。ヒマラヤ、カラコルム地域から始まった。
都市観光	urban tourism /city tourism	魅力ある近代的・現代的都市機能等を享受するための日常生活圏を離れた余暇活動を指す。
ツアー・オペレーター	tour operator	主催旅行業者として不特定多数の旅行者を対象に旅行を企画し、その手配を行う旅行業者。その中には、専ら商品を作り販売を行わないホールセラーと販売まで行うリテラー兼務の業者がある。
ヴィレッジ・ツーリズム	village tourism	観光客が村落の中に入り、伝統的村落生活を体験したり、住民と交流したりする観光形態。

目 次

第1章 調査の目的と手法.....	1
1. 1 調査の背景と目的.....	1
1. 2 調査の手法とフロー.....	4
第2章 これまでの観光分野協力の枠組み・アプローチとその問題点.....	9
2. 1 JICAによる観光分野協力の枠組みとアプローチ.....	9
2. 2 JICAによるこれまでの協力の問題点.....	11
2. 3 国際協力銀行による観光分野円借款事業.....	13
2. 4 観光分野円借款事業の問題点.....	19
第3章 観光セクターの類型化と課題分析.....	27
3. 1 途上国を中心とする観光セクターにおける近年の潮流.....	27
3. 2 アドヴァイザリーグループでの議論のまとめ.....	32
3. 3 観光セクターの現状把握.....	40
3. 4 観光セクターの類型化.....	42
3. 5 類型化された観光セクターにおける課題分析.....	55
第4章 観光分野における他の援助機関の動向.....	64
4. 1 多国間援助機関の動向.....	64
4. 2 二国間援助機関の動向.....	85
4. 3 JICAによる協力との比較.....	91
第5章 援助リソースデータベースの作成.....	105
5. 1 援助リソースデータベースの作成方法.....	105
5. 2 リソースデータベースの作成結果.....	106
第6章 我が国の今後の協力量針についての提言.....	108
6. 1 JICAの協力事業を進めていくための基本方針.....	108
6. 2 援助スキームの有機的連携方策.....	109
6. 3 途上国の観光セクターにおける各関係者に対する具体的な協力量針.....	111

6. 4	JICA と他援助機関との協調・補完・パートナーシップ	114
6. 5	協力プロジェクトの各段階における確認事項と留意事項	115
6. 6	観光開発調査の調査項目と内容	119
6. 7	類型化したタイプ毎の標準的な開発調査 TOR、調査工程、要員計画	124
6. 8	研修、専門家派遣、その他新たなスキームについての提案	132

第1章 調査の目的と手法

1.1 調査の背景と目的

観光は、GDP、雇用、税収などの観点から当該国、地域に対する経済効果が高い産業分野であり、その裾野の広い経済波及効果を考慮すると世界のGDPと雇用それぞれの約10分の1を占め、また、その所得再配分効果により世界経済の均衡のとれた発展に寄与するものと言われている。観光に対する期待は開発途上国においては特に高いものがあり、とりわけ、外貨獲得、所得と雇用の増大、地域振興の手段等の側面から経済開発の優先分野として捉えられていることが多い。それに伴い開発途上国から援助国または援助機関に対する観光分野の国際協力要請も増えてきている。また、観光はこのような経済的な側面だけでなく、国と国、人と人の間の相互理解の増進に寄与し、世界の文化的発展と平和に貢献するという側面も持っている。

特に、近年においては開発途上国から我が国に対する観光分野における経済協力の要請が大幅に増大している。例えば、平成11年度における観光分野のJICA開発調査案件として、18ヶ国から要請が出されているが、これは今まででは最大の要請件数である。要請国もアジアのみにとどまらず、大洋州、中東、コーカサス、アフリカ、中南米、東欧と全世界への広がりを見せている。

また、その要請内容を見ると従来からの典型的なパターンである全国観光開発マスタープランの策定のみにとどまらず、観光政策支援、エコツーリズム振興、中小観光産業振興、日本人観光客誘致方策等、観光をめぐるさまざまな分野に亘るテーマが取り上げられるようになってきた。また、観光開発マスタープランの策定であっても、その内容においては日本人海外旅行市場を特に意識した観光振興計画の策定が期待されるなど、従来からの要請内容と比べて質的な変化がきわだって目立つようになってきている。

さらに、観光分野のJICA専門家派遣に対する要請についても、アジア、大洋州、アフリカ、中央アジア、中南米、東欧と開発調査要請と同様に全世界の17ヶ国から要請が出されており、その指導科目も単なる観光開発、観光振興にとどまらず、地元住民参加型観光開発、国際観光マーケティング、観光サービスの開発等の幅広いテーマに亘るとともに、かつそれぞれの要請国における観光開発の特色を反映した要請内容

となっている。

これは、各途上国における観光開発の進展度の違いと観光開発の目指すべき基本方向が多様化していることによるものである。前述した平成 11 年度の観光分野の開発調査要請案件を例にとれば、既に観光開発が相当程度進み、国際観光客による収入が外貨獲得額のかなりの割合を占めているインドネシア、チュニジア、アルゼンティンのような国から、これから本格的な観光開発を始めようとしているラオス、ミャンマー、ヴェトナムのような国に至るまで、さまざまな発展段階、発展態様を有する途上国が幅広く分布している状況にある。

また特に重要な課題である観光開発と環境保全との調和については、世界的な潮流として、「持続可能な観光（サステイナブル・ツーリズム）」を目指した取り組みが進められつつある。1992年の国連環境開発会議において打ち出された「持続可能な開発」という概念は観光分野においても適用されるべきであり、この原則は先進国のみならず、むしろこれから観光開発を進めようとしている開発途上国において積極的に追求されるべきであり、我が国による開発途上国への観光分野の協力も、この原則を遵守していくことが強く求められている。しかし1992年に策定された「アジェンダ21」には観光という項目は含まれていなかったため、これを補うため1995年に世界132ヶ国の観光行政を所掌している政府機関が参画している世界観光機関（WTO）、及び世界旅行産業会議（WTTC）、地球会議（Earth Council）の三者が協力して「観光のためのアジェンダ21」を作成し観光分野での持続可能な発展の取り組みの行動指針が明確化されるに至った。この流れの中で世界観光機関（WTO）においては、数年前からサステイナブル・ツーリズムについてのタスクフォースが設置され、サステイナブル・ツーリズムを進めていくための、プランナーのためのガイドラインや具体的な指標が策定されている。

また、我が国においても、1993～1995年度にかけて運輸省が（財）国際観光開発研究センター（ITDI）に委託し、「持続可能な観光の推進に係わる現場指針案の検討に関する調査」と「運輸経済協力環境配慮方策調査（観光）」を実施し、観光の現場において遵守すべき指針と観光開発主体が開発計画策定時に配慮すべき環境保全マニ

ユアルをそれぞれとりまとめている。

さらに、1999年度からの3カ年計画の調査として、「途上国における環境に配慮した観光開発のあり方に関する調査」が、運輸省から ITDIJ への委託調査として現在実施されている。この調査においては、フィリピン、インドネシア、ヴィエトナム、パラオ等でのケース・スタディを行いつつ、観光開発における環境保全方策において、官民の果たすべき役割分担のあるべき姿について、詳細な研究が行われているところである。

一方、開発途上国側から見ると、我が国の観光分野における協力の内容として、途上国が最も強く期待していることは、来訪観光客の増大（特に日本からの）及び観光分野における民間投資の具体化であることが多い。これは途上国が自らの経済社会の開発において、所得の拡大、雇用の確保、地域格差の縮小等を、従来からの工業開発、農業開発等に比べて、より少ない資金及びより短い期間で成果が期待できる観光開発により図ろうとするいわゆる「観光立国」の動向から来ている。しかし、これらの観光客の送客及び観光投資は我が国政府が直接関与すべきものではなく、民間の事業者が自らの収益動機に基づき行うものである。従って ODA の仕組みを活用した観光分野の国際協力は、民間事業者が送客や投資を行うことが可能となるようにさまざまな周辺環境の要件を整えるという間接的な役割を果たすものに止まらざるを得ない。

また、観光開発が工業開発や農業開発に比較して、より少ない投資及び短い期間で成果が上がると言っても、観光開発については法制度、行政組織、受け入れ体制、ホスピタリティから、宿泊施設、空港、アクセス道路等の整備に至る、広範囲なソフトとハードに亘る施策の確立が求められる。さらに、これらの施策の遂行にあたっては、途上国側が安易に考えている以上にそれなりの資金や時間が必要であり、短兵急に成果をあげることを期待しても不可能である。多くの開発途上国は日本に観光分野の協力を要請してそれが受け入れられれば、直ちに目に見えた成果が上がると期待し、我が国による ODA が観光開発において果たすべき役割や、官民の役割分担、さらには観光開発における環境保全の重要性等についての認識が不足している事例も目立っている。

以上のような背景を踏まえ、我が国の観光分野協力に対する開発途上国からの新たな幅広い要請内容に応えるために、本調査は、開発調査、専門家派遣、研修の三種類のスキームを基本としつつ、さらに新たなアプローチの可能性も含めて、JICA としてどのような協力の枠組み、手法、アウトプットを追求していくべきかの方向性を検討するための基礎資料として、開発途上国の観光セクターの現状と主要な援助機関の動向を把握するとともに、今後の協力の基本方向に関する提言を作成することを目的とする。

1. 2 調査の手法とフロー

(1) 観光セクターの現状の把握

JICA が過去数年間に観光開発調査と地域総合開発調査（観光セクターを含むもの）を実施してきた途上国と観光分野の JICA 専門家を派遣した途上国等を中心として、観光セクター基礎調査を実施する。

これらの国々における観光セクターの現状（観光の概況、観光開発計画、観光振興計画、観光行政・制度・組織、人材育成、社会経済状況、観光関連インフラ整備、観光開発における環境保全方策、開発調査実施後の状況等）を把握する。

(2) 対象国における観光セクターの特性に着目した類型化

(1) における現状把握をもとにして、観光資源の特性、観光商品の多様性、訪問観光客の特性、民間セクターの発達度合い、観光行政・制度の整備状況、社会・経済全体の発展段階、インフラ整備状況等に特に着目して、開発途上国における観光セクターを5種類程度のタイプに類型化することを試みる。

(3) 類型化したタイプ別の課題の分析

上記(2)において5種類程度に類型化したタイプ別に、JICA による協力の問題点と今後の課題について分析する。

(4) 観光分野における援助機関の動向の把握

2国間及び多国間の援助機関をそれぞれ2～3機関ずつ選定し、観光分野における協力（技術協力を中心とする）の代表的事例を選択して、その実績についてとりまとめを行い、JICAによる技術協力との比較検討を行う。特に、各機関におけるプロジェクトの発掘、形成、実施、評価等のプロジェクトサイクルの進め方、コンサルタント調達 TOR 等に関して代表的事例をとりあげて、JICAのそれと比較検討し、それぞれの長所、短所を明らかにする。

また、国際協力銀行（JBIC）による観光分野円借款の最近の事例について、その内容をとりまとめるとともに、今後の援助動向と協力方針について分析する。

これらの援助機関による観光分野協力案件について特に注目すべき代表的な事例を各機関毎に収集し、Best Practices や Lessons Learned の形式にしてとりまとめる。

(5) 援助リソースデータベースの作成

上記(4)において選定した観光分野の開発援助実施機関からの調査業務等の受注実績のあるコンサルタント等（NGO、教育機関、個人を含む）を中心として、援助リソースデータベースを作成する。

(6) 我が国の今後の協力方針についての提言

以上の検討を踏まえて、観光分野における JICA の今後の協力方針に関する具体的な提言をとりまとめる。提言の取りまとめに際しては、近年における我が国に対する観光分野の協力要請内容の質的な変化と内容の多様化への対応のあり方に特に留意するとともに、観光開発とグローバル・イシューとの関わり（WID、貧困問題、環境保全等）や観光における新しいトレンド（サステイナブル・ツーリズム、エコツーリズム等）への対応を十分に考慮する。また、途上国の観光開発における ODA に期待される役割と民間レベルで実施されるべき投資、商取引との役割分担についても検討する。

さらに、援助機関（2国間及び多国間）の協力により、観光開発が成功した事例や、逆に援助機関による広範囲に亘る協力がありながら、その後の観光開発が全く進展していないケース等の分析を踏まえて、JICAが今後実施する協力事業における基本指針を提示する。

なお、今後の協力の枠組みについては、観光分野におけるこれまでの主要協力スキームである研修、専門家派遣、開発調査の3点セットにとどまらず、プロジェクト方式技術協力等の新たな協力手法についての可能性を検討する。さらに、JICAの実施する技術協力と、国際協力銀行（JBIC）の行う有償資金協力とのより円滑な連携を進めていくための効果的な方策についても検討する。

(7) アドバイザリーグループの設置

本調査の実施にあたっては、学識経験者、有識者等から構成されるアドバイザリーグループ（以下「AG」という）を設置する。AGのメンバーからは、調査の基本方向、調査の手法、提言のとりまとめ等に関して専門的見地からアドバイスを頂戴する。AGメンバーの構成は、観光開発計画、観光資源評価/類型化、社会/経済/市場分析、援助動向、リソースデータベースの各分野に造詣の深い有識者等を選定する。

なお、AGは上記の分野についてそれぞれ第1部会（観光開発計画）、第2部会（観光資源評価/類型化）、第3部会（社会/経済/市場分析、援助動向、リソースデータベース）を設置し、原則として各部会毎にそれぞれ3回（1回3時間程度）開催する。

AGのメンバーを部会毎に以下に示す。

「観光分野協力のあり方に関する研究」アドバイザリーグループ（敬称略）

第1部会（観光開発計画）

西村 幸夫	東京大学教授
南塚 信吾	千葉大学教授
石井 昭夫	立教大学教授

永見 正敏 国際観光振興会理事

第2部会 (観光資源評価/類型化)

水野 聡 JTBディスプレイワールド 取締役営業部長

小林英俊 (財) 日本交通公社観光マーケティング部長

ジョン・ロジャース (株) バーチャルツーリストボード代表取締役

第3部会 (社会/経済/市場分析、援助動向、リソースデータベース)

本村雄一郎 (株) パデコ代表取締役社長

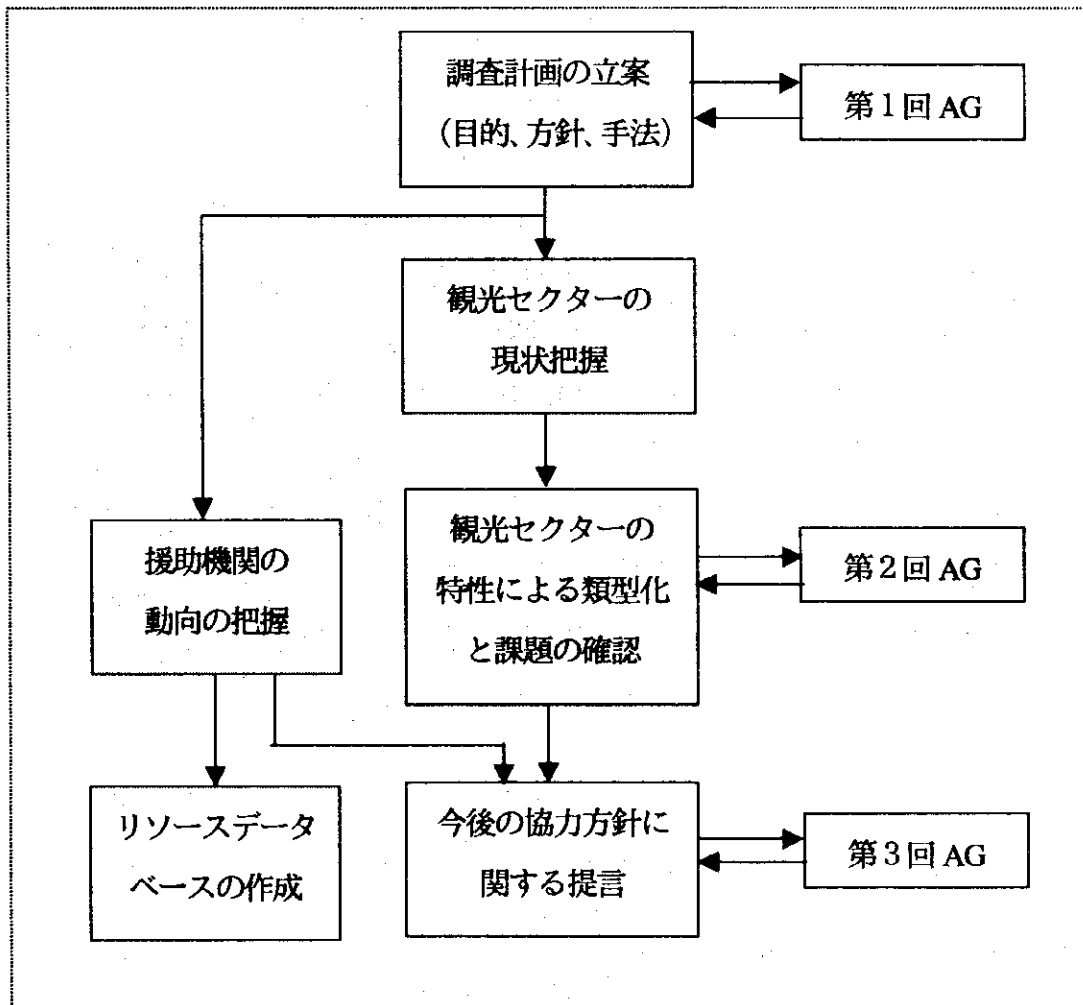
田井 稔三 (株) コーエイ総合研究所取締役

長山 勝英 (株) パシフィック コンサルツ 開発計画部長

(8) 調査のフローチャート

調査のフローチャートを図表1に示す。

図表1 調査のフローチャート



第2章 これまでの観光分野協力の枠組み・アプローチとその問題点

2.1 JICAによる観光分野協力の枠組みとアプローチ

観光分野のJICA協力事業が本格的に始まった1980年代後半から現在に至る10数年間にわたって、その基本的な枠組みは「開発調査の実施」、「専門家の派遣」、「研修員の受け入れ」の3本立てとなっている。

まず、開発調査については大きく分けて3種類の基本類型に分類される。第1類型として全国観光開発計画調査、第2類型として特定地域観光開発計画調査、第3類型として地域総合開発計画調査の一環としての観光セクター開発調査である。その他にこれらの基本類型に当てはまらない変型として、1989年度に実施された「ギリシャ国観光振興計画調査」、1996年度の「メキシコ国観光促進投資戦略策定のための調査」と「フィリピン国北部パラワン持続可能型観光開発計画調査」、及び現在実施中の「コスタリカ共和国沿岸地域観光土地利用計画調査」の4件が挙げられる。

第1類型の全国観光開発計画調査の基本的なTORは以下のとおりである。

A.調査の目的

- ・観光政策のレビューと国家観光開発政策、戦略、マスタープランの策定
- ・優先地区・プロジェクトについての開発計画の策定
- ・マスタープランに係わる技術移転

B.調査項目

- ・観光開発政策、戦略、計画のレビュー
- ・観光資源、観光関連インフラ、観光産業の現状分析
- ・観光開発・振興に係わる制度、行政、組織の現状分析
- ・自然、経済・社会、人材育成の状況
- ・全国観光開発マスタープランの策定

市場調査

需要予測

観光開発・振興基本戦略

観光商品開発

人材育成計画

組織・制度の整備

観光関連インフラ整備計画

予備的経済・財務分析

初期環境影響調査

- ・優先地域・プロジェクトの評価・選定
- ・優先地域・プロジェクトのフィージビリティスタディ
- ・実施計画
- ・事業費積算
- ・経済・財務分析
- ・投資・事業化計画
- ・環境影響評価

C.要員計画

- ・総括/観光開発計画
- ・観光資源評価
- ・観光行政/法制度/組織
- ・市場調査/需要予測
- ・環境影響評価
- ・観光振興/宣伝
- ・社会影響評価
- ・インフラ整備計画
- ・観光関連施設整備/土地利用計画
- ・経済財務分析/投資計画
- ・組織強化/人材育成
- ・市場開発/商品開発

第2類型の特定地域観光開発計画調査のTORも原則として、第1類型とほぼ同様であり、対象地域が全国でなく当該特定地域に限定されているところが異なるのみである。

第3類型の地域総合開発調査は特定地域の経済・社会の総合開発計画を策定するものであり、対象地域における重要な産業セクターの一つとして観光産業が選定された場合において、当該地域における観光セクターの開発計画が総合開発計画の一環として含まれる。このケースでは通常、以下の調査項目が観光分野として挙げられる。

- ・観光セクターの開発ポテンシャル及び制約条件の評価
- ・観光振興計画の策定
- ・観光セクターの優先プロジェクトのプレFIS

また、要員のはりつけとしては通常以下の分野となる。

- ・観光開発/振興
- ・観光資源評価

2.2 JICAによるこれまでの協力の問題点

前述したように、ギリシャ観光振興、メキシコ投資戦略、フィリピン・パラワン持続可能型、コスタリカ土地利用の4件を除くと、これまでの観光分野の開発調査のほとんど全ては、上述したようなTORに従って実施されている。しかしながら、相手国政府からの要請ベースのオリジナルTORを参照して見ると、このような標準的TORとは大きく異なるものもいくつか存在していたことも事実である。これら個別の国の事情に配慮した特徴あるTORに基づく開発調査の要請に対しても、我が国の進め方として最も標準的かつ一般的なTORをJICAが相手国に提示し直していたことが多い。これは、我が国の観光分野におけるコンサルタントの得意分野等の援助リソースを有効に活用するという観点で優先されたことによるものと思われるが、言い換えればそれぞれの途上国における個別の事情に対する配慮が必ずしも十分ではなかったと言

える。

また、前述したように、マスタープラン、フィージビリティスタディ形式の開発調査の場合は、その調査内容が広範囲、他方面に亘るため、多数の調査団員が必要となるとともに、JICAにおける調査の採択決定から相手国政府への調査報告書の提出までの期間を相当に要することが通例になっており、長い場合には相手国政府からの要請から調査の終了まで、3年以上の時間を費やす場合も見受けられる。その間に調査対象国における観光をめぐる状況の変化や、観光担当行政・組織の変革等が起こる可能性があり、相手国政府が開発調査の要請を提出した時点と比べて観光セクターをめぐる状況が一転していることもある。このようなケースでは、折角開発調査を実施しても調査着手時に前提としたさまざまな条件が大幅に変わり、調査のアウトプットの現実への適用可能性が相当に薄くなってしまうこととなる。

さらに、調査報告書の分量が多すぎることも一つの問題である。現実の問題として、相手国政府機関のC/P職員の中で調査報告書の全てを精読するものはほとんどいないと言われている。調査の内容があまりに広範囲かつ総花的であるため、アウトプットの全貌を理解するのが容易ではなく、結果として数億円の費用を要した調査報告書がいわゆる“積読”の状態で放置されていることも決して少なくないのが実情である。

次に、専門家派遣については他分野と同様に短期と長期の派遣があり、その多くは開発途上国の観光省に派遣され、観光開発/振興に関する政策アドバイザーとしての役割を果たしている。専門家派遣のTORについては、開発調査とは異なり、相手国政府の要請内容に応じて、個別の事情に配慮したTORによって専門家の業務が規定されるケースが比較的多い。

しかしながら時々相手国政府と派遣専門家との間で、専門家に期待されている役割についての認識のギャップが生じることがある。これにはいくつか理由があるが、一つには相手国のC/PがJICAの専門家としての立場を理解せずに、あたかも雇用契約による民間コンサルタントのようにみなすことがある。また、専門家の業務を規定するTORがあまりに漠然としており、具体性を欠くため、何でも持ち込まれて便利屋のごとく使われることも往々にしてある。

最後に、研修員受け入れの状況を概観する。観光分野の一般集団研修コースとしては現在、「観光振興とマーケティング」、「観光開発と環境保全」の2コースが設定されている。前者は平成12年度から新設されたコースであり、後者は平成8年度から開始されており今年度が5回目となっている。昨年度までは前者のコースの代わりに「総合観光セミナー」が12年間に亘り実施されたが、平成11年度を最後として廃止された代わりに、スクラップ&ビルドとして新たな集団研修コースである「観光振興とマーケティング」を設定したものである。

これらの二つの研修コースについては全体としての評価は十分に高いが、大きな問題は研修員の能力・経験・英語力等のレベルにばらつきがあることと、出身国の観光セクターの発展度合が相当に異なることである。従って、全員のニーズを満足させるような研修内容や難易度を設定することが困難であり、場合によっては、研修生の個々の能力レベルや出身国の観光セクターの成熟度の違いによって、一部の研修生にとっては難解な講義であっても、他の研修生にとっては陳腐な内容のものとなることがある。

2.3 国際協力銀行による観光分野円借款事業

(1) 観光分野円借款事業の実績

国際協力銀行(JBIC)においては、1975年より観光セクターへの貸付を開始した。ブルガリアにおける「ソフィアホテル建設事業」をはじめに、これまでに全13件、総額672億円の貸付を実施した。JBICの観光分野円借款の案件においては、その事業の内容を遺跡の修復、史跡公園の整備、周辺自然環境整備に限定せず、外国人観光客のさらなる誘致に加えて地域住民の雇用の創出と地域経済活性化、地域住民の福祉の向上を目指して周辺インフラ整備に取り組んできた。

円借款による観光基盤整備の具体例としては、アクセス道路・橋梁整備、上下水道設備、通信設備、配電設備、港湾設備、空港設備、情報センター、休憩施設・多目的施設の建設、植林等である。ホテル建設については、かつては円借款を供与していた

が、収益性が高く民間セクターによる開発が望ましいことから近年は融資対象とはしていない。

JBIC の実施した観光分野円借款の実績を図表 2 に示す。このうち、主要なものについてその概要を以下に記す。

① インドネシア「ボロブドール・プランバナン史跡公園建設事業」

- ・ボロブドール寺院、プランバナン寺院周辺を公園化し、観光関連施設を整備することで、観光客誘致による外貨獲得収入増加を主目的とする。
- ・事業内容は、盛土、植樹、道路建設、博物館・研究センター、上下水道、配電設備

② インドネシア「バリ海岸保全事業」

- ・バリ島の海岸侵食を防ぐため養浜と砂の移動を押さえるための突堤等の構造物を設置する養浜事業を行うことによって、海岸回復による国土保全と観光開発の促進を図る。
- ・クタ、サヌール、ヌサ・ドゥア、タナ・ロット海岸において養浜、突堤、離岸堤を設置する。

③ タイ「観光基盤整備事業」

- ・全国規模の観光基盤整備を行うことにより、地方開発、所得分配、外貨獲得を図る。
- ・全国8地域において、70 のサブプロジェクトを選択。
- ・観光基盤として、アクセス道路、埠頭、配電、上水道、サービス施設、多目的施設、国立公園、遺跡発掘と周辺施設等の整備を実施する。

④ インド「観光基盤整備事業」

- ・釈迦ゆかりの仏跡の多いウッター・プラデシュ州、ビハール州の観光基盤整備を行うことで、地域産業振興を図るとともに関係住民の生活水準向上を目指す。
- ・アクセス道路・橋梁整備、旅客輸送車両の調達、休憩施設、仏跡景観整備、通信設備等。

⑤ インド「アジャンタ・エローラ遺跡保護・観光基盤整備事業」

- ・マハラシュトラ州にある二つの世界遺産の岩窟寺院群遺跡と両遺跡周辺自然環境の保護並びに遺跡周辺の観光基盤整備による地域産業振興。
- ・事業内容は遺跡保護、周辺自然環境改善、空港施設改良・整備、道路改良・整備、

上下水道改良・整備、電力設備等。

⑥ ジャマイカ「北部地域開発事業」

- ・主要観光地区であるネグリル、モンテゴベイ、オチョリオス、ポートアントニオ地域におけるインフラ整備を行うことにより、観光客の増加を図り、あわせて地域経済活性化と住民の福祉向上に資する。
- ・事業内容は下水道、上水道、北部海岸道路、排水路等の整備とオチョリオス港の開発。

これらのうち、特にタイにおける観光基盤整備事業はその事業目的の明確性、内容の多様性、地方部への地域開発効果の発現度合、観光セクター全体の発展に与えた効果の大きさ等から判断して、観光分野において最も成功した円借款事業であると言える。このタイ観光基盤整備事業については、以下の(2)にさらに詳細にまとめる。

また、現在ヨルダンで実施中の観光セクター開発事業は、円借款が初めて適用される国立博物館の建設を始めとするいくつかの特徴あるプロジェクトから成る事業であり、この概要についても以下の(3)にさらにまとめておく。

図表 2 観光案件円借款承諾実績一覧

(単位：百万円)

	国名	案件名	承諾日	承諾額
1	ブルガリア	ソフィアホテル建設事業	1975.11.21	4,832
2	バングラデシュ	ダッカ国際ホテル建設事業	1977.07.11	6,400
3	インドネシア	ボルブドール・プランバナナ史跡公園開発整備事業 (E/S)	1980.04.24	440
4	インドネシア	ボルブドール・プランバナナ史跡公園建設事業	1982.05.31	2,805
5	タイ	観光基盤整備事業	1988.01.22	6,252
6	インド	観光基盤整備事業	1988.12.15	9,244
7	インドネシア	バリ海岸緊急保全事業 (E/S)	1990.12.14	279
8	ジャマイカ	北部地域開発事業	1991.10.29	8,606
9	インド	アジャンタ・エローラ遺跡保護・観光基盤整備事業	1992.01.09	3,745
10	タイ	地域開発事業	1993.09.22	4,268

11	インドネシア	バリ海岸保全事業	1996.12.04	9,506
12	タイ	地方開発事業	1998.09.30	3,602
13	ジョルダン	観光セクター開発事業	1999.12.02	7,199
	総 額			67,178

(出典：JBIC 資料をもとにして ITDJ 作成)

(2) タイ観光基盤整備事業

①観光セクターの位置付け

1960年の第1次国家経済社会開発計画の開始以来、観光産業がタイの経済、社会開発に果たす役割は漸次拡大している。観光産業振興による雇用創出と観光客収入による所得増、外貨獲得効果に着目し、観光は5カ年計画の中において「生産、マーケティング、雇用開発計画」の主要戦略の一つとして位置付けられている。

②観光開発の意義

観光開発は直接的には観光産業（ホテル、レストラン、航空等）、間接的には建設、サービス業等労働集約産業を促進し、雇用創出に大きく寄与する。タイ政府の推計によれば、国内観光客73人につき雇用増1人、外国人観光客9人につき雇用増1人が期待されている。タイにおいては、国民所得の増大に伴い国民の観光旅行への人気が高まっている。このような国内観光の発展は雇用、所得創出を通じて地方部の振興開発へインパクトを与える。また、外人観光客による収入はタイにとって1、2位を争う外貨獲得源となっており、今後の観光開発によって新たなデスティネーションへの外客誘致の拡大が望まれている。

③観光基盤整備の必要性

観光産業を振興し、国内外観光客の一層の誘致を図るためには、全国的規模での観光地へのアクセスビリティ確保、民間投資を誘引するためのインフラ整備、観光地の利便、魅力増加のための遺跡修復・保存・修景、公共施設（公衆トイレ、インフォメーションセンター、駐車場、遊歩道等）の拡充等が必要である。

④事業の概要

全国の8地域において70のサブプロジェクトを選択し、それぞれの地域内の観光基盤（道路、上水道、電気、電話網、栈橋、遺跡復元等）の整備を行う。なお、各サブプロジェクトはあくまで観光地及び周辺のインフラ整備のためのもので、これに続くホテル等のスーパーストラクチャーの建設は民間資本主導により進められることを期待している。

⑤実施体制

本事業においては、セクターの異なる70のサブプロジェクトが実施され実施機関も複数になるため、事業を総合的に管理し円滑に進めるべくタイ観光公社（TAT）を事務局とする運営委員会が設置された。運営委員会はサブプロジェクトの承認、見直し、サブプロジェクト実施のための調整・モニタリング、実施機関間の調整等を行う。運営委員会の構成メンバーは総理府の大臣を議長として、関係各省、TATの代表及び外部専門家で構成されている。

（3）ジョルダン観光セクター開発事業

①ジョルダンの概要

ジョルダンはイスラエル、イラク、シリア、サウディ・アラビア等の域内大国に囲まれており、同国人口の約6割に相当するパレスティナ人を抱えている等から、外交・内政とも極めて微妙な舵取りを強いられてきた。

1953年以降ジョルダンを一貫して指導してきたフセイン前国王は、民主化を着実に進めるなどしてパレスティナ人を含む広範な支持を獲得してきた。また、1994年にはイスラエルと和平条約を署名する等、中東和平プロセスに積極的に参加している。1999年2月、フセイン国王が逝去し、アブドゥラー皇太子が新国王に就任したが、新国王は内政外交ともに前国王の路線を承継する意向を内外に表明している。

ジョルダンは、燐鉱石、カリ、セメントを除いて天然資源に恵まれず、耕作可能な

土地も国土の 6%と極めて限定されていることに加え、国内に特筆すべき産業が発達していないことから、国民生活に必要な物資の大部分を輸入に依存せざるを得ない状況にある。このため、貿易収支は恒常的に赤字となっており、こうした構造的な貿易赤字を、外国援助と海外出稼ぎ者からの本国送金及び外国人観光客がもたらす観光収入で補填する構造となっている。

②事業の背景と必要性

外国人観光客がもたらす観光収入は、ジョルダンの構造的な貿易赤字を補う上で、外国援助と海外出稼ぎ者からの本国送金と並んで重要であり、観光産業の振興は同国の重点政策課題となっている。

また、ジョルダンは、ローマ時代、十字軍、オスマン・トルコ時代等の文化遺産を豊富に有し、死海を始めとする自然景観等の観光資源に恵まれている。近年、イスラエルとの和平条約の締結とそれに伴う中東地域の緊張緩和により、ジョルダンを訪れる観光客数は増加傾向にある。

③事業の目的及び概要

本事業は、外国人観光客にとって既存の観光資源をより親しみやすく魅力的なものにするために必要な観光基盤整備を行い、ジョルダン経済の安定にとって不可欠な外貨獲得増を図ることを目的とするものである。

具体的には、首都アンマン市内の観光ゾーンの整備、アンマンにおける国立博物館の建設、死海展望台の建設、死海周遊道路の建設、カラク市の観光開発、サルト市の観光開発の6つのサブ・プロジェクトから成り立っている。借款資金は本事業に必要な土木工事・施設建設等の調達資金及びコンサルティング・サービス（調達手続き補助・施工管理等）に充当される。

④事業の実施体制

プロジェクト運営レベルでは、プロジェクト運営委員会(PSC:Project Steering Committee)がPMU(プロジェクト・マネージメント・ユニット)の上であり、プロ

プロジェクトの重要事項の決定権を持ってプロジェクトを運営している。このPSCを構成するのは、大蔵省、計画省、観光遺跡省(MOTA)、公共事業住宅省(MPWH)、大アンマン市役所(GAM)、都市農村環境省の長官である。

プロジェクト管理レベルでは、MOTA(観光遺跡省)の下にPMU(プロジェクト・マネージメント・ユニット)が設置されており、各サブ・プロジェクトの進捗状況の統一的把握・管理、入札・調達業務の実施、関係機関との連絡調整の各業務を行っている。PMUの長官は、MOTAの職員であるアヤシュ博士(Dr. A. Abu-Ayyash)であり、スタッフは公共事業住宅省(MPWH)、計画省、GAM等から、パート・タイムで出向して来ている。PMUを構成するのは、上記の各省の代表およびプロジェクト施工管理コンサルタント(Project Management Consultant)であり、これを側面から、GAMとMPWHが支援している。

プロジェクト実施レベルでは、外国援助資金による多くの入札の経験を持つ公共事業住宅省(MPWH)が6つのサブ・プロジェクトのうちの5つ(国立博物館建設、死海周遊道路建設、死海展望台建設、サルト市観光開発、カラク市観光開発)の入札及び工事の施工管理を行い、大アンマン市役所(GAM)がラガダン・バスターミナル建設とアンマン観光ゾーン開発の入札と工事の施工管理を実施する予定である。国立博物館建設の入札及び工事の施工管理は、MPWHが行い、技術面の監理はGAMが行う予定である。

なお、国立博物館建設、ラガダン・バスターミナル建設、死海周遊道路建設は、国際競争入札(ICB方式)により、死海展望台建設とサルト市観光開発は、国内競争入札(LCB方式)により、カラク市観光開発とアンマン観光ゾーン開発は、国内入札(LB方式)によって、工事が実施される予定である。

また、専門家パネル(Panel of Experts: POE)(自然保護、景観資源、観光振興の専門家を初めとする有識者からなるパネル)がPMUの諮問機関として設置されたが、現在は存在していない。

2.4 観光分野円借款事業の問題点

観光分野円借款事業の件数は前出の図表2に示すように、過去25年間でわずかに

10 件程度であり、JBIC による円借款事業のセクター別実績として見ても非常に少ないものとなっている。その主な理由としては、以下の2つが考えられる。

- ①JBIC による円借款事業は従来から大規模インフラ整備を中心としてきており、観光セクターというソフト部門の社会開発における小規模インフラ整備プログラムの必要性はあまり理解されていなかった。
- ②観光開発は原則として民間資本が主体となって実施すべきものであり、観光セクターの発展のために、官側による観光基盤としての公共インフラ整備が必要であるとの考え方は世界的に見ると必ずしも説得力を持っていない。

しかしながら、タイにおける観光基盤整備事業は、タイの社会経済開発における観光セクターの重要性、TAT の事業推進に向けた熱意の大きさ等により、それまではあり得なかった全く新しいタイプとしての円借款プログラムとして結実したものである。この事業については、1999 年度に JBIC が ITDJ に委託して第三者評価を実施しているので、以下にその第3者評価報告書の概要を紹介し、本事業における問題点と課題を明らかにする。

また、ジョルダンの観光セクター開発事業は現時点ではまだ具体的なプロジェクトの執行までには至っていないが、国立博物館の建設を含む非常に目新しい事業である。本案件については、JBIC 円借款事業のサポートとして、JICA が連携 D/D を実施しているが、その過程で多くの問題点に遭遇した。この原因についても、ここで分析しておくこととする。

(1) タイ観光基盤整備事業における今後の課題

A. プロジェクト実施後の管理体制の強化

TAT は首相府に属する一つの公社に過ぎないが、本事業の中心的なコーディネーターとして関係他省庁との事前折衝、プロジェクトの選択、事業の執行管理等の総合調整機能を発揮することが期待されていた。本事業においては、TAT も関係省庁も全く初めての経験であったため、さまざまな障害と困難を生じることとなった。それらを

列挙すると以下のとおりである。

- ① TAT が円借款を申請したことについて、各実施機関の理解がなかなか得られなかった。
- ② 各実施機関の判断によるプロジェクトのプライオリティと、TAT によるプライオリティが一致しないことが多かった。
- ③ 70 のプロジェクト全てについて、TAT 自身が現場に出向いて、地元調整をせざるを得なかった。
- ④ 観光開発・振興のコンセプトを各実施機関に十分に理解させることが困難であった。
- ⑤ Loan Agreement によれば、地方管理局 (DOLA) が実施機関として地方自治体をコントロールすることとなっていたが、実際にはこれが円滑に機能しなかった。
- ⑥ TAT のイニシャティヴによりこの事業が進められていることに対して、前向きの理解を示さない機関があった。
- ⑦ 事業実施後の維持管理については、TAT は全く権限を有しないため、きちんとしたフォローアップが出来ていないところがある。

しかしながら、これらの問題点の中で①から⑤については地域開発事業、SIP (社会投資事業)、地域開発事業 (II) と進んでくるにつれ、各実施機関の理解が浸透してきたため、現在進行中のプロジェクトにおいては、クリティカルな問題とはなっていない。むしろ、各実施機関として前向きにこのプロジェクトに関与して、TAT プロジェクトとしての錦の御旗を利用しながら、自らの行政施策を積極的に実現しようとする姿勢に転換してきている。

一方で上記⑥、⑦については現時点でも同様の問題が生じている。⑥については大半の実施機関では大きな問題とはなっていないが、本ミッションの各実施機関へのインタビューにおいて明らかになったこととして、地方水道公社 (PWA) 等の一部の機関においては、今でも TAT に対して前向きに対応していない様子が見てとれた。

また、⑦の問題については調整機関、実施機関、維持管理機関がそれぞれ異なる場合に最も顕著な障害を生じている。第3章3. (3) で詳述したように、チェンライ

の Doi Luang National Park へのアクセス道路における劣悪な維持管理状況が一つの典型的な事例である。

ここで特に強調して指摘しておきたいことは、TAT を中心としたプロジェクト実施後のフォローアップ体制を整えておく必要があるということである。プロジェクトの計画策定から事業実施までの過程については、Steering Committee が全体のコントロールを行う権能を有するが、事業実施後のアフターケア、フォローアップについては、責任ある管理体制が制度的にも実質的にも確立されていないことが最大の問題点である。従って、本事業のように実施機関とその種類が多岐に亘る場合には、是非とも事業実施後の管理責任体制をあらかじめ確立させておくことを提言したい。

B. 調整過程におけるコンサルタントの有効活用

上記 1. ③において既述したように、本事業を立ち上げていくに際して、TAT 自身が先頭に立ってさまざまな関係機関や地元との調整を行わざるを得なかった。TAT 幹部の評価によると、この調整過程においてコンサルタントの果たした役割が比較的大きかったとのことである。

すなわち、もともと TAT は観光プロモーション（観光振興・宣伝等を中心としたソフト分野の施策）を実施する機関として位置付けられており、各種のインフラ整備事業を含むプロジェクト全体の進行管理を担うプロジェクトマネジメントを行うことのできる人材を抱えていない。さらに具体的に言えば、土木、建築等の分野のプロジェクト計画策定や実施管理、さらにはその過程におけるさまざまな機関との対外調整、地元調整を実施できる技術者が存在しないのである。その空白を埋める役割を果たしたのが、ローカルコンサルタントであった。

本ミッションのチェンライ、ブーケットの現地視察時にも、ローカルコンサルタントの担当社員が全行程に亘って同行したが、彼らの知識、情報量、問題解決能力は高く評価できるものであると感じた。従って、今後の事業の進捗に際しても、TAT がコンサルタントを有効に活用し、彼らの能力を最大限に引き出せるような使い方を考えていく必要がある。

C. TATの組織・体制

TAT 幹部によれば、現在タイ政府は TAT の組織再編を進めようとしている。その詳細は明らかになっていないが本ミッションが聴取したところによれば、TAT を廃止してその代わりに Ministry of Tourism and Culture を新たな省として設立したいとのことである。それと同時に組織全体のリストラを行い、全体の人員を削減する予定になっている。この組織再編の目的は、国の行政組織における観光行政の位置付けを明確にすることである。現状では公社組織のためそれが不明確となっており、TAT 職員が、TAT 自体の職権に属さないさまざまな職務（特に観光関連のインフラ施設整備等の推進）を執行することが求められており、その職務執行にあたって他の政府機関、自治体との調整に大変に苦労することが多い。

すなわち、このことは今回の円借款対象事業シリーズの執行管理を TAT として担当したことが、組織再編の引き金になったことを暗示している。さらに言えば、タイにおける国としての観光開発・振興行政の枠組みをここにおいて明確に再定義し、再確認するために、行政組織の再編が今求められているということである。

しかしながら、一つの逆説的な見方として、TAT が省に昇格して他省庁と完全に対等の立場になると、却って他省庁との調整が困難になるのではないかとの推測もできる。つまり、今までは省庁とは異なる一公社として、省庁間の権限争いを回避して、機動的に立ち回ることが可能であった。しかしながら観光省に昇格した場合は省庁間の職務権限争いのため、他省庁の抵抗がより増してくる可能性がある。

ここで、参考のため周辺諸国の観光行政組織を見ると、マレーシアは文化芸術観光省、インドネシアは観光芸術文化省、フィリピンは観光省、韓国は文化観光省等となっており、省の組織名として観光を位置付けているところが多い。

D. プロジェクト進捗状況の管理手法と情報公開

JBIC バンコク事務所によれば、本事業のように多数のサブプロジェクトから構成される事業は特に個別案件の進捗状況管理が難しいとのことであった。例えば、プロジェクトの立ち上げから起算するとすでに5年目に入っている地域開発事業の中で、プ

一ケットの Chalong Bay Tourist Pier は本ミッションの現地調査の時点でも、事業執行の契約がまだなされていないような状況にあった。

勿論、これだけの遅れを生じたことについて、それを説明できるそれなりの理由は存在すると思われるが、それにしてもここまで遅延が生じたことについての根本原因の究明がなされる必要がある。そもそもの計画に無理があったのか、地元の反対が強硬であったのか、環境影響評価に問題があったのか、事業執行機関の怠慢であったのか、あるいはそれらの重ね合わせであったのか、これらの原因をまず明らかにする必要がある。

さらに言えば、今後の課題として、プロジェクトの進行管理を円滑に行うとともに、行政過程の透明性を拡大するために、プロジェクト全体の執行状況と個別のサブプロジェクトの進捗状況を、オンラインのリアルタイムで広く一般に公開できるようなシステムを作成することが望ましい。

我が国においても、近年数多くの公共事業実施機関が事業の発注・契約情報をインターネットのウェブサイトで公開している。また、長期間に亘って実施がストップしている事業については、計画の見直しが必然的に求められるような制度が導入されている。

E. 地方分権と財源委譲

タイにおいては、最近になって憲法が改正され、これから地方分権が進められることになっている。その一方で、地方自治体の財源不足の問題は全く解決されておらず、予算確保の担保がないままに責任だけが国から地方に押し付けられていくことが憂慮されている。その典型的な例が前述した Doi Luang National Park のアクセス道路である。

このような状況のもとで、タイにおける地方分権は実際にはそう簡単には進まないだろうとの見方もある。これは、憲法は改正されたものの、国と地方の政治体制が現実にはあまり変わっていないことからの推測である。

しかしながら、長期的視点から見ればタイにおいても緩やかではあるが、地方分権への流れは動き始めたのではないかと筆者は考える。それは、本ミッションがチェンライ市とブーケット県の担当者にインタビューを実施した際に、地方自治体としての

独自のビジョンや、観光開発・振興を進めていく上での力強い誇りと自信を感じ取ることができたからである。

それにしても、地方分権を進めていくためには、国から地方自治体への財源委譲が必然的に伴わなければならない。この点については、税金の国と地方への配分割合が具体的にどのように変更されていくのか等を、本ミッションとして確認することはできなかったが、DOLAの担当者によれば、地方自治体の税金ベースを拡大する方向に進んでいくことは間違いないとのことであった。

(2) ジョルダン観光セクター開発事業における連携 D/D 実施上の問題点

本プロジェクトは、まず JICA 観光開発調査で提案されたものであり、さらにその後 JBIC が SAPROF を実施して、円借款事業としてのコスト積算を実施した。その後、プロジェクトの詳細実施設計として JICA が連携 D/D(Detailed Design)を実施した。この最後の D/D のフェーズにおいて、特に博物館建設コストの積算に関して大きな問題点が明らかになった。以下に、主要な問題点をとりまとめる。

- ・最大の問題点は事業の範囲が明確になっていなかったにも関わらず（特に博物館の設備・機器・備品等について）、JBIC 円借事業としての全体予算枠が SAPROF で確定されていたことである。
- ・全体の予算枠の問題については、サブプロジェクト間で予算のやりくりを行い、他のサブプロジェクトから博物館へ予算を流用して、全体の帳尻を合わせざるを得なかった。
- ・SAPROF レポートが金科玉条となっており、CP はとにかく SAPROF レポートにこだわっていたため、D/D としてさらに改善提案を出してもなかなか理解してもらえなかった。
- ・博物館については空調設備も必要だが、それが考慮されていなかった。SAPROF における展示品の見積額が単なる備品としては単価が高いし、展示品としては単価が安すぎる。ホール、展示会場等もそれなりの仕様にしなければならない。
- ・日本の場合であれば、博物館にスタッフが揃っていてさまざまな作業を行ってくれ

るが、ジョルダンの場合は全くそのようなスタッフがいない。

- ・国立博物館として求められるグレードと単価との関係を考慮していたとは思われない。博物館整備にかかるコストをどこまで算定していたのか、非常にグレイゾーンが多い。例えば、展示品の移動料金、解説、表示、デザイン、建築物の具体的仕様等すべてが曖昧であった。
- ・もう一つの大きな問題点は、ジョルダン政府（CP）、コントラクター、コンサルタントの3者について、事業の責任分担範囲が明確になっていなかったことである。
- ・特にCP機関の責任範囲がはっきりしていなかったのが、大きな問題であった。
- ・さらに、JICA事業としての連携D/D実施上の事務的な問題として、JBICの円借事業の中に含まれるコンサルティングサービスと異なり、調査の進捗過程におけるJICAとの連絡調整に多大の時間をとられたことである。
- ・また、連携D/Dを実施に際してのJBICとの調整もすべてJICAを経由しておこなわざるを得ないことも面倒な問題であった。
- ・また、連携D/Dの実施管理体制として、コンサルタントが誰に対しての説明責任を負うのかが曖昧であり、結局JICA、JBIC、ジョルダン政府の三者全てに説明せざるを得なかった。
- ・CPとしては、開発調査とSAPROFの担当コンサルタントとD/Dの担当コンサルタントが変わった点について、多いに不信感を持った。また一方では、CPはローカルコンサルタントを利用したがっていた。
- ・事業を実施していくに際しての、ジョルダン政府側の法制度が全く整っていないことも大きな問題であった。例えば、街区の修景美化を実施する事業地区であっても、法制度がないため、勝手に古い建物を壊して近代的なビルをたててしまうなど、ジョルダンの都市計画行政に非常にちぐはぐなところがあった。
- ・また、改修度合について、例えばどこまで古い建物の外壁を改修するのか、その程度が全く考慮されていなかった。
- ・また、L/Aが締結される以前に、JICAのD/Dが開始されたため、ジョルダン政府としては、本当に円借事業が始まるのかどうか決定しないうちに、彼ら自身の仕事としてとりかかるとして、疑念を持っていた。

第3章 観光セクターの類型化と課題分析

3.1 途上国を中心とする観光セクターにおける近年の潮流

(1) 途上国での観光開発活発化の背景

多くの開発途上国で観光開発に対しての取り組み強化が近年目立っている。その背景としては、一次産品輸出市場の低迷や ASEAN 経済危機に代表されるような経済状況悪化に由来する貿易収支の赤字と失業問題の深刻化がまず第一にあげられる。

かかる経済危機からの回復のための対策として外貨獲得、雇用創出、地域経済活性化等の観光産業がもたらす経済的な効果が期待されている。

第二には、ハイテク産業のような技術移転をうけられる基盤も、重工業のような多額の資本、インフラをも持ち得ない脆弱な社会経済基盤で、唯一手が着けやすく且つ国際市場で自国主導での競争力を持ちうる可能性のある産業としての位置づけである。

第三には、「煙突のない産業」と呼ばれるような観光業の環境面への負荷が少ない産業特性がある。外国での製造業による環境破壊の実例を教訓として、環境への負荷が少ない形で、且つ回復不可能な天然資源の掘削をさげ、自国が所有する自然、人文観光資源を重複利用出来る形で活用するのがその狙いとなっている。

最後に、これまで戦乱状況や宗教的な理由で観光に対して鎖国状況に置かれてきた国が、徐々に開放政策に転じている背景があげられよう。

(2) 途上国の観光開発

A. 途上国の観光資源

インフラ等の社会資本の蓄積に乏しい途上国では、快適な都市観光を実現する環境に乏しく、観光資源としては、元々その国に存在する自然資源か歴史的文化遺跡が大半である。

① 自然資源

気候的に熱帯又は亜熱帯に属する途上国が多いこと、また欧米を中心とする巨大な市場を背後に有することからビーチリゾートが途上国観光の客数面で大きなシェアを占めている。特にカリブ海、大洋州、インド洋の途上国観光の大半はビーチリゾートに依存しており、これらの島嶼諸国にとっては立地条件のハンデから観光以外の産業振興が困難で観光業が外貨獲得の面でも大半を占めるモノカルチャーの様相すら呈している。

森林、湖沼等での風景観察、動物観察、キャンプ等も観光商品として有力ではあるが、特に有名なサイト（例、ビクトリアフォール、アフリカのサファリ）以外では来訪者の絶対数の面で大きなものとはなりづらい。

また、近年の動向として自然環境に負担をかけずに観察を楽しむエコツーリズムが世界的に注目を集めている。然し、かかるツアーのためには熟練ガイドと情報面での周到なバックアップが必要なことから受入国でもソフト面で高度の対応を必要とされる事から手つかずの自然環境を所有しているだけではアピールに乏しい事、客層が欧米の高学歴者を中心としていることからエコツアーは数の面での大黒柱（=大きな経済効果）には当面なりにくい。

② 歴史文化遺産

世界遺産等で有名なものについては強い集客力を有する。（例、ペルー・マチュピチュ、エジプト・ピラミッド、カンボジア・アンコールワット）

宗教関連の遺跡や建造物の場合はとりわけその国の宗教政策、文化政策の影響を受けることも多く、観光資源としての活用度合いについては差があり、イランのように観光鎖国を解除した後も運営面で極めて慎重な態度を崩していない例もみられる。

然し特に有名でない遺産については単独での集客力乏しく、他の観光資源との補完的な役割に留まる。（例、アルゼンチン・ミシオネス教会跡はイグアスの滝との組合せ）音楽、ダンス等についても同様の状況にあり、単独で強い観光魅力を有するもの（例、ブラジル・リオデジャネイロのカーニバル）以外は、他の観光資源との相乗、補完効果を期待することとなる。（例、インドネシア・バリ島でのケッチャックダンスはビーチリゾートとの組合せ）また、エスニックツーリズム（民俗観光）の場合は、地域

の文化に与える影響（文化変容）が負のインパクトとして問題にされることがあり、社会的な分析に基づく慎重な対応が必要とされる。

③また、農村ツーリズム等のオルターナティブツーリズムも一部の途上国で試みられており（インドネシア他）、地域の交流と理解の促進、環境フレンドリーといった意義は評価されているが、エコツーリズムと同様、依然市場規模の面からビジネスとはなり難く一部の愛好者の域に留まっている。

B. 観光開発の手順

観光産業の合理的な開発の手順としては、概ね下記の通り。

- ①商品化するべき観光資源に応じて、マスタープラン等にて開発の可能性、経済性、インパクトと必要なインフラを予想した結果に基づきプロジェクト遂行の是非を判断の上、地域、関係者との合意形成を経る。
- ②インフラを政府が準備、宿泊施設、交通手段等については民間が主体となり建設を行い従業員教育を実施のうえ、資源を商品化する前提を整える。
(以上までが狭義の観光開発)
- ③かかる開発が完了し、観光商品として販売できる条件が整うとプロモーションと実際の販売、観光事業の実施が開始されることとなる。
(以上が観光マーケティング)

しかしながら、70年代以前に開発に着手されたプロジェクトでは①の過程でマスタープランが無いまま単発的な開発がなされ、開発の負のインパクトに苦しめられている例もみられる。また、地域住民との合意形成、更にはその計画への積極的参画については、政策実施上十分に斟酌されていない例もあると考えられ、参画の方法論を含め今後の検討課題として残されている。

C. 途上国グループ内での先発組と後発組

途上国の中でも観光事業に歴史と経験を有する国の場合、当然ながら上記(3)の①②の段階は終了し、③のマーケティングに主たるエネルギーを注力する事になるが、反面過去に開発されたサイトでの環境汚染(例、タイ・パタヤでの海水汚染)、社会的インパクトによる治安と秩序の低下(例、タイ・バンコックの治安と売春問題)、更にはそのデスティネーションそのものが陳腐化し人気を低落させていく(例、メキシコ・アカプルコ)といった問題に直面することとなる。1970年代以前に開発が進められたデスティネーションに関してかかるネガティブインパクトが議論になる例がみられる。

この様な状況にある国(先発組)では、新規の開発に向かうと共に、既存のデスティネーションの再活性化とネガティブインパクトの是正(イメージアップ)に取り組むことが必要となる。この様な例としてはタイ、フィリッピン、インドネシア、ジャマイカ等があげられる。

尚、先発組の中には個別の環境破壊要因は無いが、受入可能量(carrying capacity)を越える観光客を受け入れる為に、環境、社会文化へのインパクト面で負荷をかけている例もみられる。(例、ネパール)

一方、1980年代以降に開発が本格化したデスティネーション(後発組)では、この様な教訓(lessons learned)に基づきマスタープラン段階での検討が寄与し、相対的に環境面、社会的インパクトについての配慮が改善されており、デスティネーションとしての人気と商品価値を高く保つ努力と工夫がみられる例が多いといえる。

(例、インドネシア・バリ島、モルディブ、デュバイ、キューバ)

(3) 開発面での課題

途上国が観光開発を進める上での、開発資源(ヒト、モノ、カネ)と制約条件の概略は概ね下記の通り

A. 開発資源

① 人材

途上国での人材の不足は開発行政部門でも実業の民間部門でも深刻な状況がJICA派遣の観光専門家から個別に報告されている。観光そのものの専門知識以前のアドミニストレーションの基本についての経験と体制が不備な例が多い。従い、他国の援助で作成されたマスタープランを合理的に評価する事が困難、または多くの部門を巻き込んでの政策実施が困難等の形で問題が顕在化している例が多い。

ホテル等の民間実業部門でも、経営ノウハウ、専門知識がマネジメント契約による外国提携先からスムーズに移転、蓄積されずに何時までも外国人依存の状況が継続している例もみられる。

② 開発のための機材

途上国での観光開発に必要な資材、機材の多くが当該国では質的にも、供給量の面でも充分には調達できない事例が多く見られる。これは道路、空港、通信といったインフラ部門にとどまらず、デスティネーション内でのバスや船舶等の輸送機器やホテル建設時の内装調度、家具の多くも輸入に頼らざるを得ない状況に現れており、支出の外部漏洩(leakage)を深刻化させている。また、観光サービスを国際水準で保つためには、ヨット、家具等の贅沢品の輸入が必要となるが、かかる輸入にかけられる高率の関税が投資コストを高める結果ともなっている。

③ 財源

途上国として、直接の緊急課題(飢餓、教育、貧困撲滅等)を多く抱えている中で観光インフラへの政府資金投入の優先順位が高くなる事が困難な例が多い。この為、プロジェクトの採算性の障害となっている インフラ未整備→デスティネーションとしての未成熟→途上国観光低迷→インフラ用資金の欠乏と言った貧困の悪循環から抜け出すことが出来ない状態が多い。

また、民間部門でも民族資本が未成熟であるため外資導入に依存する事となるが、ホテル等の観光施設の建設については、外資優遇策を設けても上記の悪循環の制約で

外資にとって投資面の魅力に乏しいデスティネーションに留まっている例も多い。

また、外資導入に成功し、ホテルとしての採算性に目途がついた以降の課題として、利益の漏洩により途上国と地域が便益の享受に与れない場合が報告されている。

B. 制約と課題

過去の教訓を斟酌した開発が進められている中で、グローバルイシューを含む開発上のチェックポイントや制約については、途上国開発関係者の間でも認識が進んでいる。然し、エコツーリズム、グリーングローブ、ソーシャルツーリズムといったキーワードに代表される開発上の課題は、短期的には開発コストを増加させる事、かつ内容を具体的にブレイクダウンし、実行に移して行くための活動計画とするために必要な高度の知識や体制を途上国で所有し得ないため、具体的な形で実現するのが困難である等の多くの課題が残されている。

3. 2 アドバイザリーグループでの議論のまとめ

合計13回にわたって開催したアドバイザリーミーティングで識者よりの問題提起を分野別に整理すると概ね下記の通りである。

- ・観光分野に於ける二国間援助のあり方、特に観光開発総合計画の意義
- ・途上国のニーズとグローバルイシューを反映した新たな観光の形態
- ・観光市場としての日本からの協力の可能性

(1) 観光分野に於ける今後の二国間援助のあり方

現在の日本からの観光分野での援助としては、

- ①途上国研修生を日本に招いての観光セミナーの実施、
- ②観光専門家の派遣（途上国のニーズ、要請に基づいた観光政策助言）、
- ③途上国の観光開発総合計画（マスタープラン、フィージビリティースタディー等の

開発調査)の作成

の3種類がメインとなっている。

この順番でコミットの度合いが強まると共に、その後グラントや円借款の資金援助に進展しうるか否かの判断がなされる形のシステムチックな形態をとっている。

今回のAGではこの現状のスキームを前提と(是認)したうえでの開発調査のあり方についての議論と、更に視野を拡げ他国の援助動向を勘案した alternative な援助の形態についての議論が展開された。

A. 開発調査のあり方

現在の開発調査は途上国での観光開発のインパクト、開発具体案の提案、実行可能性(F/S)等の内容をその国の経済開発全体との整合性の中で検討するという形を採っている。この為、その範囲、ボリューム、作成期間とも大型となり、総合的な調査内容が織り込まれている。

反面、この様な開発調査の報告書がその国の上位計画として検討されたり、観光開発の実施、及び関連する援助の申請のためにタイムリーに活用されないまま、担当者のもとで私蔵、且つ死蔵されるケースも発生している。

この死蔵化の原因としては

(途上国でのマスタープランの位置づけ)

①国によってはこの様な大型の開発調査も上位計画として位置づけられることなく世銀の一般計画と同等の受け止められ方をしている。

②その国に情報公開のルールが無いため担当者が私物化する。

(報告書が総花的でボリュームが多すぎる)

③ボリュームが多すぎて短期間に検討も実行も出来ない、又は検討する意欲に欠ける。

④極小国に対しても一律に総花的な大型調査を提出する

(報告書がインフラ整備を前提にまとめられている)

⑤報告を受け取る観光省はインフラ整備に発言力を持たない（その国の行政組織の問題）

⑥観光関係の開発調査を行っても、プロジェクトが実際の円借款の実現に繋がること
が少ない

等が指摘された。

この様な開発調査報告が活用されず「積ん読」におかれる状態を打開するために下記の方向が示唆された。

①現状の大型の総合調査報告が有する豊富な内容が、途上国にとって有意義である場合は依然多い。（インフラの裏付けの無い観光施設は砂上の楼閣ともなりかねない）現在の報告の良さを活かしていくためには、相手国政府内で本調査報告をもとに省庁間を通じた検討、その後のフォローまでが十分に行い得るような行政組織のあり方、仕組みを報告書の中で提言していくことが必要かもしれない。

②計画内容そのものに様々な地域社会のニーズを反映させる事、及び計画実行に関する合意の形成を容易化する事を目的としてコスタリカで実践されている stake holders meeting の事例のように計画立案にあたって地域社会の参画を促進する方策を応用できないか検討に値する。

③開発調査の延長線上で、開発調査からの副産物の活用として、EUからのモンゴル向け援助の例では調査が終わるとペーパーだけでなく、ノウハウやモノが残って活用されている事例が紹介された。

（例、計画作成を通じての人材育成の実績と政府観光局のロゴ、ホームページ、パンフレット等のマテリアルが作成されそのままプロモーションに利用）

④現状の開発調査に対する alternative な提案として、

●よりコンパクトでフットワークの良い案件を調査の対象として採り上げる。他国の援助では総合調査型ではなく個別ワーク対象の調査を行う例もある。また、小型の案件を順次見直していくのも実効ある方策として評価できるだろう。

●提言対象をより重点化し、足が速いプロジェクトとするため民間との協力で目に見える形のコンパクトなプロジェクトを採り上げる。

B. 援助のあり方についての提言

また、開発調査とは異なる alternative な援助の形態として下記の事例紹介と提案がなされた。

① EU による南太平洋 12 ケ国むけのソフト面での観光振興策の援助

(具体的援助内容：12 ケ国共同の政府観光局設置の後押し、マーケティング経費の提供、マーケットリサーチ等の技術援助)

かかる援助の背景にある考え方としては

(A) 自分たちで宣伝する金もノウハウもない

(B) 旅行業界を対象とする具体的なマーケティング面で援助

(C) 念頭に置く市場は欧州に限らず全方位（日米を含む）

②目に見える形での具体的な行動での援助実践 例えは遺跡修復、美化、案内板

③専門家派遣の新しい形態としてのセミナー講師型も考慮されるべき。

但し援助対象がソフトとなった場合、成果の評価が困難になると言う問題も指摘されている。

(2) ニーズとグローバルイシューを反映した新たな観光の形態

観光開発に伴う問題点として従来から指摘されていた主要なポイントは、環境破壊、売春等の社会的インパクト、地域住民の観光開発の利益からの疎外の3点であった。近年ではそれらに加えて下記のキーワードに代表される新たな課題及び世界中で取り組むべき共通の課題 (global issue) が近年注目を集めており、従来の観光開発とは異なる alternative tourism への取り組みが求められている。

持続可能な観光、 エコツーリズム、 農村ツーリズム、

e-tourism (ITへの対応)、

新たな大航海時代 (21世紀のメガツーリズム)

ソーシャルツーリズム (身障者、老人の旅行参加)

AGでは下記の事例と展望が議論された。

A. 持続可能な観光

観光資源面で持続可能(sustainable)な観光を実現する為に取り組むべき分野として、自然環境、歴史遺産、人文文化等があるが、近年提唱されている alternative tourism では単にこれらの単一の資源の保全に目を向けるのではなく、自然、歴史、人文文化のいずれもが相互に関連しているため、多面的な取り組みが求められている。

① エコツーリズム

環境に対するインパクトを最小限にするという意識をもったエコツーリズムは下記の3要素を包含しており、参加者に対して高いレベルの意識を要求している。

- ・自然環境下で行われている
- ・持続可能な管理 (地域への貢献を含む)
- ・教育的効果を持った活動

② 農村ツーリズム

観光資源の潜在開発 (生活文化から観光資源を作りだしていく)、住民参加の観点

から東欧での農村ツーリズムはツーリズムの新しい形態を提示すると共に、参加者に対し目的意志、自己再発見（日本と相手国との文化様式の差異を考えさせる）を喚起している。

かかる生活文化から観光資源を作りだしていく観光資源開発を無償援助の対象とできないのか？

B. 観光の新たな役割についての提言

従来の観光に期待されている役割に加えて下記の新たな役割を観光が今後果たしているのではないかという見解が示された。

① 民族紛争の解決手段としての観光の可能性

「観光が持つ社会政治的機能を利用する事で民族紛争の解決手段として活用できるのではないか」という問題意識から新しいパラダイムとしての「平和観光」の模索が提案された。ボスニアヘルツェゴビナで外部からの観光客の増加が紛争の抑制要因として機能しているのではないかと観察結果に基づき下記のサイクル効果を想定している。

（観光客が来ると）→社会として隠し事がしにくくなる

（他人を受け入れることでヨソムキの目を持たねばならない）

→経済効果が発生（客が来れば金が入ってくる）

→平和志向の機運醸成

観光資源となる遺跡が存在する地域（heritage tourism）と民族紛争等が近年発生している地域とは重なるケースが多い現状からみても興味深いユニークな観察ではあるが、観光客のデスティネーション意思決定にとって危険情報が決定的な役割を果たすメカニズムを考慮した場合、かかる「平和観光」が現実性を有するものか否かについて今後の検証が必要であろう。

② 観光地域への先端産業の誘致

観光と先端産業の立地条件に類似点が多い（人が来て楽しい所には産業も集まる）

点、さらには開発された観光地には交通インフラ、情報インフラ、大学等の文化的バックグラウンドが整備されている点に注目した上で、これらの類似点を活用して先端産業を観光地域に誘致できるのではないかという提案もなされた。

(候補例；スリランカ・キャンディ、 インドネシア・バンドン
タイ・チェンマイ)

この議論では観光地での地域産業が単なる物見遊山の観光に終わらずグローバル経済に立脚点を持った地域開発を目指す展望が注目に値するが上記の「平和観光」と同様その実現性については今後のスタディーが必要である。

C. IT時代のツーリズム

ITの具体的な応用として各国の観光情報を on-line により集約し、インターネットからアクセスする事でより詳細で、より新しいデータを提供する仕組みが報告された。

これは単に各国の観光情報を従来のように個別の政府観光局事務所を通じて提供するスタイルの置換に留まらず、かかる事務所を経済的に維持できない途上国にとって日本の潜在市場への情報発信基地を手軽に確保出来るという意義も有しており、上記のEUの太平洋12ヶ国向けのマーケティング面での援助を効率的に実行する事に加え更にはこれらを代替する可能性をも秘めている。

一方、今年度は政府主導でインターネット博覧会(略称インパク)が実施されているほか、各経済協力機構(例、カリブ海観光機構、APEC 観光部会)の観光分野でも各国観光情報のNET化が試行される等、同様の試みが輻輳する状態となっている。かかる分野での国際協力の可能性についての展望を見極める必要もあろう。

D. 新たな大航海時代

1999年に667百万人に達した全世界の外国旅行者数は、世界観光機構(WTO)の予測によれば2010年には10億人、2020年には16億人に達すると言われている。また21世紀は観光業が世界のリーディング産業になると予想されている。

日本人の今後の海外旅行動向については、旅行者の主体が老年者層に移っていく事、

それらの傾向に伴い日本市場の側でのマーケティングで取り組むべき方向が報告された。特に旅行経験豊かな中高年者の増大は新たなデスティネーションとして途上国に拡がる可能性が強いため、途上国側で取り組むべき方策、またそれに関連した日本からの援助のあり方が議論されている。

アジア諸国からは、所得水準の向上に伴い多数の海外旅行需要の発生が見込まれているため受け取り側（デスティネーション）としての日本からみた展望が報告されたが、主たる送出国が中国、韓国、台湾と想定されているため、観光分野での援助のあり方と関連しての議論には至らなかった。

E. その他のグローバルイシュー

ソーシャルツーリズム、女性権利問題、貧困撲滅と観光との連関については今回のAGで議論には至らなかった。

(3) 日本からの送客

一大市場国（年間の海外旅行者17百万人）としての日本は途上国からみでの市場として極めて魅力的な存在であり、その要望、ニーズの面でも「とにかく日本からの客と民間の投資が欲しい」というのが大半の途上国の率直な意見である。然し、経済協力の観点からは、技術援助、インフラ整備のように観光を通じてその国の経済基盤強化がターゲットとされるべき事、またセールスそのものは優れて民間部門の商業的な活動であるため、かかる要望に直接答えうる立場にはない。

しかし、AGではより範囲を拡げた視点から下記の提案や事例が報告された。

- ① 日本からの観光分野での投資促進のために民間セクター投資保険を付けてやれないのか？（日本の旅行業者が出かけていけるための制度的インフラ）
- ② 途上国への送客につき日本からの客を早急に期待されても困るが日本の客に対応出来れば、世界中のサービス要望に対応可能ゆえ教育効果大きい。

- ③ EUの太平洋12ヶ国向けソフト援助では、市場は欧州に限らず全方位としている
→マーケティングの技術を援助しており市場を出汁に使っているわけではない。

3.3 観光セクターの現状把握

過去数年間に JICA 及び運輸省が技術協力を実施してきた途上国を中心として、以下に示す選択基準に基づき対象国を選択し、当該国の観光資源、行政・組織、インフラ整備状況等の項目に関して現状把握を行い、別冊の途上国観光セクター基礎調査表としてとりまとめた。

対象国の選択にあたっては、各国の観光開発のニーズまたは潜在的ニーズが高いこと、その国についての観光関連情報につき信頼できるソースが存在すること、及び観光開発パターンの類型化に見合う特色を有していることの3点を基準とした。特に情報ソースについては一般文献等の間接情報に依存することを可能な限り避け、原則として我が国から調査団を派遣して実施した調査に限定した。具体的な情報ソースとしては下記の4種類の調査報告を活用した。

①海外観光情報収集調査（運輸省補助事業）

ITDI が実施している海外観光情報収集調査は既存の情報の少ない開発途上国や東欧諸国の観光情報を収集し、将来我が国が行う国際協力の方向について検討するものである。原則的に毎年3～4ヶ国（基本的に4ヶ国であるが2ヶ国をセットにして実施することもある）の調査を実施している。

②国際観光開発促進協力調査（運輸省委託事業）

ITDI が実施している国際観光開発促進協力調査は開発途上国や東欧諸国に対して国際観光拠点形成のための調査を行い、もって相手国の観光開発を支援するものである。運輸省からの委託により実施している事業で、原則的に毎年3～4ヶ国・地域の

調査を実施している。

③JICA 開発調査

全国観光開発マスタープランや地域観光開発計画、開発の実施可能性調査（フィージビリティスタディー）等を、相手国のニーズに応じて JICA がコンサルタント会社に委託して実施している。内容は観光開発・振興、行政組織、人材育成、社会経済状況等にわたる大規模なもので、包括的かつ詳細な調査である。

④JICA 派遣専門家の報告等

相手国の観光担当政府機関におけるアドバイザーとして JICA から派遣された長期・短期の専門家のレポートや、現在派遣されている専門家からの直接の聴取等により、情報を収集する。

調査対象国のリストとその情報ソースを図表 3にまとめる。

図表 3 調査対象国リスト

番号	国名	地域	情報ソース
1	インドネシア	アジア	専門家報告
2	ヴェトナム	アジア	開発調査
3	カンボディア	アジア	専門家報告
4	タイ	アジア	開発調査
5	フィリピン	アジア	開発調査
6	ミャンマー	アジア	運輸省調査
7	モンゴル	アジア	開発調査
8	ラオス	アジア	専門家報告
9	ネパール	アジア	運輸省調査
10	パキスタン	アジア	専門家報告
11	ブータン	アジア	運輸省調査
12	ウズベキスタン	アジア	運輸省調査
13	カザフスタン	アジア	運輸省調査
14	キルギス	アジア	運輸省調査
15	トルクメニスタン	アジア	運輸省調査
16	イラン	中近東	専門家報告
17	エジプト	中近東	開発調査
18	ヨルダン	中近東	開発調査
19	シリア	中近東	開発調査
20	チュニジア	中近東	運輸省調査
21	モロッコ	中近東	運輸省調査

22	レバノン	中近東	運輸省調査
23	エチオピア	アフリカ	専門家報告
24	ケニア	アフリカ	開発調査
25	ジンバブエ	アフリカ	運輸省調査
26	ボツワナ	アフリカ	運輸省調査
27	南アフリカ共和国	アフリカ	開発調査
28	モーリシャス	アフリカ	運輸省調査
29	ヴェネズエラ	中南米	運輸省調査
30	エクアドル	中南米	運輸省調査
31	キューバ	中南米	運輸省調査
32	コスタリカ	中南米	開発調査
33	ジャマイカ	中南米	運輸省調査
34	チリ	中南米	運輸省調査
35	パナマ	中南米	開発調査
36	ペルー	中南米	開発調査
37	ボリヴィア	中南米	専門家報告
38	メキシコ	中南米	開発調査
39	パプア・ニューギニア	大洋州	運輸省調査
40	パラオ	大洋州	開発調査
41	エストニア	欧州	運輸省調査
42	クロアチア	欧州	運輸省調査
43	スロヴァキア	欧州	運輸省調査
44	スロヴェニア	欧州	運輸省調査
45	ラトヴィア	欧州	運輸省調査
46	リトアニア	欧州	運輸省調査
47	ルーマニア	欧州	運輸省調査

3. 4 観光セクターの類型化

前節における現状把握に基づき、途上国における観光セクターの類型化と検討対象国の分類を試みる。類型化に際しては、観光資源の特性、観光商品の多様性、訪問観光客の特性、民間セクターの発達度合、観光行政・制度の整備状況、社会・経済全体の発展段階、インフラ整備状況等に注目する。

まず、検討対象国毎の観光セクター基礎調査表（別冊資料参照）に基づいて、観光セクター全体としての特性と、社会・経済全体の発展度合、環境問題等を踏まえ、国別にこれらの主要な項目毎に整理分類を行った国別総括表（図表4）を作成した。

その後、この国別総括表をもとに、観光セクター全体としての特性による類型化を

行ったうえで、大きく分けて以下の5類型を作成し、社会経済発展の度合等も考慮した形で各対象国の類型分類を行った(図表5)。

【観光セクターの特性による5類型とその定義】

A. 観光開発初期段階型

- ・官民の観光セクターが現状では、ほとんど発達していない。
- ・観光資源の存在が十分に確認されていない、あるいは資源自体は存在するが、その資源を活用した観光開発がほとんど進んでいない。
- ・国際観光客数が当該国の規模(人口、面積等)を勘案して、非常に少ない。例えば当該国の人口に対する訪問外客数の割合が数%以下または絶対数が数千人未満。

B. 自然生物観光型

- ・主な観光資源として、陸上における自然(山岳、高原、草原、河川、砂漠、温泉等)と野生生物(サファリ、エコツアー等)を活用した観光開発が進んでいる。
- ・観光客数は比較的少ない。あるいは場合によっては、受入観光客数を制限することもある。

C. 海洋性リゾート型

- ・開発利用されている観光資源の主体がビーチ、海洋、珊瑚礁、海洋性生物等の海洋性観光資源である。
- ・観光の形態としてはビーチリゾートホテル長期滞在型。
- ・海洋性以外の観光資源も存在するが、未開発である。
- ・リゾートの開発と地域社会、地元住民との交流・接点がほとんどなく、いわゆる“落下傘型”開発が多い。

D. 歴史文化観光型

- ・その国固有の特徴ある歴史、文化・伝統を観光資源として主として活用した観光開発・振興が進んでいる。

- ・歴史資源としては、遺跡、歴史的保存街区、歴史的モニュメント、宗教の聖地等。
- ・文化・伝統資源としては、都市文化、民族文化、先住民文化、地場産品、伝統芸能等。

E. 総合観光バランス発展型

- ・上記 B、C、D 類型の観光資源をすべて有しており、それぞれをある程度活用した観光開発が広範囲に進んでいる。
- ・官民ともに観光セクターが相当程度発達している。
- ・国際観光客受入数が国の規模に比して多い。一つの目安として、当該国の人口に対する受入数の比率が1割程度以上または絶対数が数百万人以上。

図表 4 観光セクター国別概括表

番号	地域	国名	観光セクター				社会・経済			環境対応	
			観光資源、観光客特性	行政・組織・人材	開発・振興計画	インフラ整備	1人当GNP ドル	観光産業 %GDP	民間セクター	行政・組織・人材	制度・運用
1	アジア	インドネシア	ビーチリゾート、歴史文化遺跡、民俗文化 アジア、豪州人客多い	文化観光省、人材養成充実	観光開発計画 あるが、棚上げ状態	空港・道路 OK	640	GDP 3.0 外貨 11.8	比較的発達	組織は比較的整備されている	運用が不十分
2		ヴェトナム	歴史文化遺産、自然資源、 中国・米国・台湾人客多い、 日本人客増大	政府観光局、人材育成豊富	UNDP 計画見直中、JICA 中部MP 実施中	空港整備中、幹線道路整備中	350	外貨 5.0	市場経済化を進めつつあるが、順調には進展せず	組織は整っているが人材、予算不足	観光分野に関しては、遅れている
3		カンボディア	アンコールワット 欧米・アジア人客	観光省	UNDP によるMP あり	空港、道路ともに未整備	260	NA	発達途上	NA	NA
4		タイ	ビーチリゾート、歴史文化遺産、 日本を中心とするアジア人客	観光庁	観光開発振興計画有り	空港・道路 OK	2,160	GDP 12.0 外貨 13.5	発達している	組織は整備されている	制度、運用は比較的良い
5		フィリピン	ビーチリゾート主体、エコ ツーリズム開発中 米国、日本、台湾人客が大 半	観光省	UNDP によるMP あり	空港、道路ほぼ OK	1,050	外貨 11.0	発達している	組織は整備されているが、予算不足	制度、運用は比較的良い
6		ミャンマー	仏教遺跡 台湾、日本等アジア人客	ホテル観光省	WTO によるMP	全般的に未整備	240	GDP 0.3 外貨 3.1	未発達	NA	NA
7		モンゴル	草原、遊牧民観光 日本、中国、ロシア人客	インフラ省、政府観光局	JICA 観光開発計画	空港、道路ともに未整備	380	GDP 3.5 外貨 7.8	発達途上	自然環境省	アセス制度あり

番号	地域	国名	観光セクター				社会・経済			環境対応	
			観光資源、観光客特性	行政・組織・人材	開発・振興計画	インフラ整備	1人当 GNP ドル	観光 産業 シェア%	民間 セクター	行政・組織・人材	制度・運用
8		ラオス	歴史文化遺産、タイ・欧米・日本人客	政府観光局	UNDP による 観光開発計画	空港、道路ともに不備、ホテル不足	320	GNP 1.5 外貨 19.0	未発達	整備中	EIA 導入済みだが、事例少ない
9		ネパール	山岳観光、トレッキング インド 日本人客、欧米等	観光航空省	観光開発計画あり	空港整備中、道路未整備	210	GNP 3.0 外貨 11.1	未発達	NA	大気汚染、ゴミ対策
10		パキスタン	古代遺跡、仏教遺跡、山岳 観光 欧米人客中心	文化スポーツ観光青年省	1999 Visit Pakistan Year	空港、道路ともに不備	470	外貨 1.3	比較的発達	NA	今までの環境対策は不十分
11		ブータン	チベット仏教文化、山岳地 形、生活文化 日本人と欧州客	ブータン観光局、人材養成弱い	特になし	空港・道路ともに未整備、電力不安定	400	GDP 2.9 外貨 9.7	経済開発路線をとらず	NA	自然環境との調和が最優先、観光客数も制限
12		ウズベキスタン	シルクロード文化遺跡 ロシア人客中心	国営企業ウズベクツーリズム	UNDP による MP	空港整備中、道路ほぼOK	950	GDP 0.4	未発達	NA	NA
13		カザフスタン	歴史文化遺跡 ドイツ、中国、ロシア人等	運輸通信観光省	観光開発計画あり、シルクロード観光振興策	空港改修中、幹線道路OK	1,340	GDP 0.2 外貨 0.6	未発達	NA	NA
14		キルギス	山岳リゾート、シルクロード文化遺跡 欧州人中心	観光スポーツ省	EU による MP あり	空港、道路ほぼOK	380	GDP 0.3 外貨 1.1	未発達	NA	NA
15		トルクメニスタン	シルクロード文化遺跡、古代遺跡 欧州人中心	観光公社	観光開発・振興計画有り	空港、道路ともやや不備	630	GDP 0.6 外貨 0.7	未発達	NA	NA

番号	地域	国名	観光セクター				社会・経済			環境対応	
			観光資源、観光客特性	行政・組織・人材	開発・振興計画	インフラ整備	1人当GNP ドル	観光産業 %GDP	民間セクター	行政・組織・人材	制度・運用
16	中 近 東	イラン	歴史文化遺産 近隣国中心	イランツア ー観光機構	WTO2001年イ ラン観光年	空港老朽化、道 路良好	1,650	外貨 5.9	未発達	NA	NA
17		エジプト	歴史文化遺産 欧州人客と近隣国多い	観光開発庁	JICA 観光開発 調査	空港、道路ほぼ OK	1,290	NA	比較的発達	NA	紅海沿岸に おけるリゾ ート開発と 環境との調 和が必要
18		ヨルダン	歴史文化遺産、死海、砂漠 中東湾岸諸国及び欧州人客	観光遺跡省	JICA 観光開発 調査	空港、道路ほぼ OK	1,150	GDP 10.7 外貨 44.6	比較的良く 発達	環境省を設 置する予定 あり	NA
19		シリア	歴史文化遺産、旧市街地、 海浜リゾート、アラブ人中 心、日本人客着実に増加	観光省	JICA 総合観光 開発調査	空港OK、道路 OK、下水遅れ	1,020	GDP 2.1 外貨 23.8	市場経済化 徐々に進展	NA	未処理汚水 による水質 悪化
20		チュニジア	ビーチリゾート、砂漠オア シス、フェニキア・ローマ の歴史文化、欧州客中心だ が近年日本人客増加傾向	観光工芸 省、政府観 光局、観光 訓練学校完 備	カルタゴ地域 のみ開発計画 あり、現在 JICA 調査実施 中	空港OK、幹線 道路OK	2,060	GDP 5.9 外貨 17.7	観光産業の サービスレ ベル低い、ホ テル等への 投資は好調	比較的整っ ている	細部の規定 有り
21		モロッコ	都市歴史文化遺産、ビーチ リゾート、先住民文化、欧 米人客8割	観光省	観光開発5カ 年計画あり	空港・道路OK	1,240	GNP 7.8 外貨 9.7	比較的発達	NA	山岳地帯の 環境保護に 重点
22		レバノン	歴史文化遺産、レバノン杉、 山岳リゾート 湾岸諸国と欧州客中心	観光省	仏と UNDP の 協力によるMP	空港OK、道路 ほぼOK	3,560	GDP 4.8 外貨 67	良く発達し ている	NA	NA

番号	地域	国名	観光セクター				社会・経済			環境対応	
			観光資源、観光客特性	行政・組織・人材	開発・振興計画	インフラ整備	1人当 GNP ドル	観光 産業 シェア%	民間 セクター	行政・組織・人材	制度・運用
23	ア フ リ カ	エチオピア	歴史文化遺産、山岳自然公園 欧米、近隣諸国	観光委員会、人材養成弱い	観光開発・振興プログラムあり	全般的に未整備	100	GDP 0.6 外貨 5.8	未発達	NA	現時点では大きな環境問題なし
24		ケニア	野生動物サファリツアー、 欧米人客中心	観光野生動物省、	JICA 総合観光開発計画	空港OK、道路不備	350	GNP 4.3 外貨 16	未発達	野生動物保護、生態系維持のMPあり	国立公園の水質悪化等が問題
25		ジンバブエ	自然観光資源、野生動物、 古代遺跡 近隣諸国と欧米人客	鉱業・環境・観光省	EUの協力によるMPあり	周辺諸国と比較して良好	620	GDP 5.0% 外貨 9.9%	観光振興への積極的取り組み	観光と環境が同一省庁	具体的な環境保全戦略を欠く
26		ボツワナ	国立公園、野生動物、 近隣国、欧米人客中心	商工省	開発計画あり	空港・道路とも不十分	3,070	GDP 4~5 外貨 3.8	未発達	NA	生態系保護のため客数を抑制
27		南アフリカ	自然公園、野生動物、 部族文化、エコツーリズム、 欧州人客が大半	環境観光省	JICA 開発調査実施中	空港整備中、道路OK	3,310	GDP 4.6% 外貨 10.8	発達している	NA	Responsible Tourism を標榜し、環境配慮を強調
28		モーリシャス	ビーチリゾート、欧州人客中心	観光レジャー省、	Low impact High spending, 観光客数抑制政策	空港、道路とも特に問題なし	3,730	GDP 12.3 外貨 30.0	発達	未整備	ラグーン、珊瑚礁等の破壊、下水処理が問題
29	中 南 米	ヴェネズエラ	ビーチリゾート、山岳高地、 都市文化観光、エコツーリズム 欧米人客中心	商工業省	20年長期計画あり	空港、幹線道路ほぼ良好	3,530	NA	発達	NA	森林破壊、水質汚染が重大

番号	地域	国名	観光セクター				社会・経済			環境対応	
			観光資源、観光客特性	行政・組織・人材	開発・振興計画	インフラ整備	1人当 GNP ドル	観光 産業 シェア%	民間 セクター	行政・組織・人材	制度・運用
30		エクアドル	ガラパゴスのエコツーリズム、熱帯雨林、都市文化観光、米国・欧州客中心	観光省	5カ年計画あり	空港ほぼ良好、道路未整備	1,656	外貨第4位	発達	NA	ガラパゴスの環境管理は徹底、森林破壊大
31		キューバ	ビーチリゾート、都市文化観光、欧州人客中心	観光省・国営観光企業	開発目標を有するが、具体的計画無し	空港・道路ほぼOK	低 中所得国	1,550	比較的発達	NA	科学技術環境省による審査あり
32		コスタリカ	熱帯雨林エコツーリズム、ビーチリゾート 欧米人客中心	観光庁	JICA 沿岸土地利用計画調査実施	空港OK、幹線道路以外は劣悪	2,770	GDP 7.5 外貨 13.2	比較的発達	環境保護行政は進んでいる	国土の25%が国立公園、開発に対する厳しい姿勢
33		ジャマイカ	ビーチリゾート 米国人客に依存	観光省	特定地域の個別計画のみ有する	不十分	1,740	GDP 2.5 外貨 45.0	発達	NA	観光開発と環境保全の調和を図る
34		チリ	多様な自然資源、イースター島の遺跡 近隣国及び米国人	通産省	なし	空港能力不足、幹線道路良好	4,990	GDP 1.4 外貨 5.8	比較的発達	未整備	具体的施策はこれから
35		パナマ	ビーチリゾート、熱帯雨林エコツーリズム 米国人と近隣諸国	政府観光局	米州機構による観光開発振興MP、JICA 沿岸域観光MP	空港、道路とも不十分	2,990	GDP 2.5 外貨 46.9	比較的発達	NA	NA
36		ペルー	歴史文化遺産、アンデス山岳観光、アマゾン生態系、民族文化 米国人と近隣諸国	工業観光統合貿易省、人材育成充実	JICA 観光開発MP	全般的に不足	2,440	GDP 3.8 外貨 11.9	民営化が比較的進展	NA	文化遺産、自然保護地区での規制・監督は適切

番号	地域	国名	観光セクター				社会・経済			環境対応	
			観光資源、観光客特性	行政・組織・人材	開発・振興計画	インフラ整備	1人当 GNP ドル	観光産業 %	民間セクター	行政・組織・人材	制度・運用
37		ボリヴィア	湖、山岳自然資源 近隣諸国と欧米人	外国貿易投資省	観光開発戦略あり	空港ほぼ OK、 道路未整備	1,010	外貨 13.5	未発達	NA	自然保護区 の設定
38		メキシコ	ビーチリゾート、マヤ遺跡、 都市文化観光 米国人が圧倒的に多い	観光省	主要 5 地域の 観光開発 MP あり	空港、道路ほぼ OK	3,840	外貨 6.8	発達	NA	環境関連法 制度は充実
39	大洋州	バプア・ニューギニア	自然景観、生態系、戦跡、 部族文化 大半は豪州人客	政府観光局	観光開発計画あり	空港 OK、道 路・港湾不備	890	GDP 1.0 外貨 2.1	未発達	NA	NA
40		パラオ	ダイビング等の海洋性レジャー 台湾、日本、米国	政府観光局	JICA 地域総合 開発調査実施中	空港未整備	約 5,000	NA	比較的発達	NA	環境保全の 必要性は認識
41	欧州	エストニア	都市歴史遺産、大半は日帰り フィンランド人客	経済省 政府観光局	観光開発計画あり	空港改修中、道 路不備	3,360	GDP 12.6 外貨 20.1	比較的発達	NA	NA
42		クロアチア	ビーチリゾート、都市歴史 文化遺産、欧州客中心	観光省	UNDP による 持続可能な観 光開発計画	空港 OK、幹線 道路 OK、観光 地周辺道路渋 滞、ホテル不足	4,620	GDP 12.8 外貨 60.1	比較的発達	比較的整備 されている	環境との調 和を図るガ イドライン を策定済み
43		スロヴァキア	都市歴史文化遺産、山岳地、 温泉、欧州客中心	経済省観光 部、ガイド 不足	欧州による地 域開発計画	空港順次整備 中、幹線道路は OK、ホテル不 足	3,700	NA	周辺諸国に 比して未発 達	Sustainable development 評議会設 立	自然及び景 観保全計画 を策定済み
44		スロヴェニア	海岸リゾート、山岳リゾ ート、保養地 欧州客中心	中小企業観 光省、政府 観光局	観光振興に力 を入れている	空港 OK、幹線 道路 OK	9,780	GDP 3.8 外貨 12.2	市場経済化 は全体とし て進展	法規制は厳 しい	NA

番号	地域	国名	観光セクター			社会・経済			環境対応		
			観光資源、観光客特性	行政・組織・人材	開発・振興計画	インフラ整備	1人当 GNP ドル	観光 産業 シェア%	民間 セクター	行政・組織・人材	制度・運用
45		ラトヴィア	都市歴史遺産、大半はバルト諸国とロシア	環境保護地域開発省、政府観光局、人材育成充実	観光開発計画あり	空港・道路OK	2,420	GDP 4.2 外貨 10.0	比較的発達	NA	NA
46		リトアニア	歴史文化遺産 ロシア人客及び近隣諸国	行政改革地方自治省	観光振興戦略あり	空港OK、幹線道路OK	2,540	GDP 4.2 外貨 10.0	発達途上	NA	NA
47		ルーマニア	都市文化観光	観光庁	観光開発計画なし	空港、道路ほぼOK	1,360	GDP 1.5 外貨 6.3	未発達	NA	NA

図表 5 国別類型分類表

観光セクター類型	民間部門	社会・経済発展度合 (per capita GNP)		
		1 低所得 (760ドル以下)	2 低中所得 (3030ドル以下)	3 高中所得 (3031ドル以上)
A 観光開発初期段階型	1 未発達	ミャンマー ラオス カザフスタン トルクメニスタン エチオピア パプアニューギニア		
	2 発達			
B 自然生物観光型	1 未発達	モンゴル ネパール ブータン キルギス ケニア ジンバブエ	ボリヴィア	ボツワナ
	2 発達		エクアドル コスタリカ	チリ パナマ

観光セクター類型	民間部門	社会・経済発展度合 (per capita GNP)		
		1 低所得 (760ドル以下)	2 低中所得 (3030ドル以下)	3 高中所得 (3031ドル以上)
C 海洋性リゾート型	1 未発達			
	2 発達		フィリピン ジャマイカ キューバ パラオ	モーリシャス
D 歴史文化観光型	1 未発達	カンボディア	ウズベキスタン イラン シリア リトアニア ルーマニア	
	2 発達	パキスタン	ペルー ラトヴィア ジョルダン	エストニア

観光セクター類型	民間部門	社会・経済発展度合 (per capita GNP)		
		1 低所得 (760ドル以下)	2 低中所得 (3030ドル以下)	3 高中所得 (3031ドル以上)
E 総合観光バランス発展型	1 未発達	ベトナム	チュニジア	スロヴァキア
	2 発達		インドネシア タイ エジプト モロッコ	レバノン 南アフリカ ヴェネズエラ メキシコ クロアチア スロヴェニア

3. 5 類型化された観光セクターにおける課題分析

3. 4で類型化した観光セクターのタイプ別に、観光開発の課題、JICAによる協力の問題点、今後の方向等について下記の項目を中心として分析する。

- ①観光開発・振興計画
- ②観光開発・振興施策の実施能力
- ③観光行政組織・制度の強化
- ④民間セクターの発展
- ⑤観光関連の人材育成

A. 観光開発初期段階型

図表 5に示すように、このA類型に属する国はほとんどすべてが低所得国であり、かつ民間セクターは未発達となっている。この表にあてはめられた国におけるJICAの過去の協力実績としては、専門家派遣と研修員受入が主であり、開発調査は実施されていない。これらの6ヶ国とも、当然のことながら国際観光市場におけるデステイネーションとしての認知はされておらず、いわゆるニッチマーケットにおけるスペシャル・インタレスト・ツアー（SIT）の対象国としてごく一部の観光客の興味を誘引しているに過ぎない。

①観光開発・振興計画

A類型の国においても、ほとんどすべての国がすでに他のドナーの協力による観光開発・振興計画を有していることが多い。しかしながら、これらの計画の大半はほとんど実践されておらず、あるいは全くたな晒しの状態になっていることも多い。

これは、特に下記の②と③の不足によるものと考えられる。すなわち、開発計画を有していても、その計画を実行するために必要な予算・財源及び人材が不足し、かつ行政・組織・制度が不備であるため、どうしても計画倒れになってしまう傾向にある。言い換えれば、もともとその国の計画実行能力に見合った実施可能な計画として策定されていないことが最大の問題である。

従って、A 類型の国に対する JICA としての今後の協力の方向としては、まず既に策定されている観光開発・振興計画をレビューし、何故それが実行されないのか、計画のどこに問題があるのか、また実行可能なものとするためにはどこをどのように見直したらよいか等に関して明らかにする必要がある。そのためには、任期 2～3 カ月の JICA 短期専門家を派遣して、それらの問題点をつぶさに調べた上で、今後の対処方針に関する提言を相手国政府に行わせることが最も適切な対応であると考えられる。

②観光開発・振興施策の実施能力

実施可能性の高い観光開発・振興計画を策定し、これに基づいて具体的な観光施策を立案した場合であっても、それらの施策を現実に実行していくためには、担当行政機関の実施能力の確保が不可欠となる。ここでいう実施能力とは、施策実行予算の確保、施策の優先順位付け、実施組織の人材確保等であるが、A 類型の国の多くはこれらの能力については不足していることが通例である。

A 類型に該当する国の場合、最大の課題は予算不足と人材不足であるケースが多い。観光開発・振興の実施能力を高める上で当面最も肝要なことは、この二つの課題にどのように対処するかである。

まず、予算不足については、予算の無駄のない効率的な執行が何よりも求められるとともに、限られた予算を最も緊急性の高い施策に重点的に配分するための優先順位付けが必要となる。効率的な予算執行と予算の重点配分を行うためには、実施担当機関の実務担当者のトップが常日頃からこの課題に関し気を配り、その時点で何が最も緊急かつ重要な課題であるかを認識しておくべきである。

人材不足については⑤「観光関連の人材育成」で後述する。

③観光行政組織・制度の強化

A 類型の国の場合は、観光担当行政組織・制度の整備はあまり進んでいないことが多く、また組織・制度が一応整っていたとしても、その実際の運用体制が確立されていないことが往々にしてある。もともと組織・制度の整備には相当の期間を要し、またその内容も単に先進国の事例を“輸入”すれば済むというものではなく、その国の

固有の事情に応じた組織・制度を丁寧に取り上げていく必要がある。

しかしながら、A 類型の国の場合には一般的に言って、観光分野に限らず行政組織・制度が全般に亘って未整備であることが多い。このような状況の中で観光行政の分野のみの組織・制度の強化を図ることは全体的なバランスを欠くものと言わざるを得ない。従って、A 類型の国に対する JICA の協力量針としては、組織・制度の整備の確立に関して包括的な協力を実施するというよりも、むしろ、当面の課題として最もボトルネックとなっている組織・制度の欠陥部分にターゲットを当てた緊急対応策を検討すべきである。

④民間セクターの発展

A 類型の国の場合には民間セクターの発展度合は遅れており、近い将来においても観光産業として自立的発展が進んでいく可能性は非常に少ないと言わざるを得ない。このようなケースでは、いきなり民間セクターの発展を助長していく観光施策を採択することは無理がある。従って、むしろ当面は観光を所管する行政制度を十分に機能させていくことを最優先とすべきである。

⑤観光関連の人材育成

上記③及び④から明らかなように、A 類型の国において人材育成の必要性は特に官側においてその緊急性が高い。このケースでは多くの国において、公共セクターにおける人材の質・量ともに大幅に不足していることが顕著である。従って JICA による当面の協力としては、既存の観光分野集団研修や観光開発に焦点を当てた特設コースへの参加を積極的に進めていくことが期待される。

一方、民間セクターについては、外国資本を導入しているホテルに典型的に見られるように、その経営・運営・人材養成を外国企業に任せきりであることが多い。このようなケースでは、OJT 等による企業内研修による民間への技術移転を促進させるべく、途上国政府が民間セクターに対し行政指導を進めていくことが望ましい。また JICA によるセミナー専門家派遣での実務教育も新たに検討されるべきであろう。

B. 自然生物観光型

自然生物観光型の類型の場合には、図表 5 を見てわかるように分類された国々は低所得から高中所得まで分布しているとともに、民間セクターの発達度合もさまざまである。従って、観光開発の課題、JICA による協力のポイントを考える際には、個別の国の観光セクターそのものの特徴を正確に捉えて、それぞれの特徴に応じた検討を行う必要がある。

しかしながら、B 類型の国々に共通する性格として、陸上における自然（山岳、高原、草原、河川、砂漠、温泉等）と野生生物（サファリ、エコツーリズム等）を活用した観光開発があげられることから、まずは自然公園等における環境保全が最優先されるべきであることは疑いがない。そのためには例えば、観光サイトにおけるキャリング・キャパシティを設定して、受入観光客数を制限する施策をとることもあり得る。

① 観光開発・振興計画

B 類型に属する国の場合には自然環境の保全と観光開発・振興計画を両立させることが最大の課題であり、JICA による協力もこの点について十分に考慮することが必要である。特に“持続可能な観光（サステイナブル・ツーリズム）”に力点を置いた観光開発・振興計画が策定されるべきである。

② 観光開発・振興施策の実施能力

B 類型に属する国の場合には社会経済発展度合と民間セクターの発展度合がさまざまに分布しているとともに、観光開発・振興施策を担当する行政機関の能力にも大きな違いが見られる。従って、原則としてそれぞれの国の個別事情に応じた実施能力の強化方策を検討する必要がある。

なお、B 類型の各国に共通して注意すべき点としては、サステイナブル・ツーリズムを実践するために必要な施策遂行能力の確保である。すなわち、環境保全に配慮した観光開発施策の立案と実践に関しての能力担保が求められる。

③ 観光行政組織・制度の強化

B 類型の国のケースでは、観光行政組織・制度の発達度合についても、各国の個別事情が大きく異なっているため、第一義的にはそれぞれの組織・制度の現状を十分に踏まえた上での対応が求められる。なお、各国に共通して注意すべき点としてはサステイナブル・ツーリズムに関連した施策を実践する組織制度の整備を図ることであり、そのためには特に観光行政担当機関と環境行政担当機関の緊密な連携が必要となる。

④ 民間セクターの発展

前述したように民間セクターの発達度合も各国の事情により異なるため、各国それぞれの民間セクターの事情を十分に把握し、課題を明らかにした上で、協力方策を検討することがまず必要である。なお、各国に共通する課題としては、民間セクターがサステイナブル・ツーリズムの実践に対してどのような意識を有しており、また現実に観光の現場においてどのような対応を行っているかを把握する必要がある。

⑤ 観光関連の人材育成

自然生物観光型の場合の人材育成に関しては、野生生物の生態や自然公園の特徴等に関して専門的な知識を有するとともに、観光客にわかりやすく説明できるガイドやパークレインジャーの育成が最も重要である。国によって、その観光サイトの運営主体が公共セクターである場合と民間企業である場合とがあり、それによって人材育成の手法が若干異なってくる。前者の場合は観光行政組織の現場レベルでの人材育成の充実となり、後者の場合は民間企業によって雇用されるガイド等の認証システムの整備が必要となる。

C. 海洋性リゾート型

C 類型の国は民間セクターが比較的発達しているケースがほとんどである。これは多くの国においてビーチリゾートの開発が大規模資本(外国資本であるケースが多い)によって進められ、またリゾートにおける宿泊施設の運営も国際的に通用するホテルチェーンが関与していることが通例であることによる。さらに、これらの大規模外国

資本の進出が始まってからかなりの年月を経ているため、これらのホテルの周辺産業として地元資本による観光リゾート関連産業が発達しているケースが目立つ。

①観光開発・振興計画

海洋性リゾート型の国の場合は、観光資源は基本的にビーチと海のみであり、国による観光資源自体の差異はあまり認められず、観光商品としての差別化は難しい。従って、観光マーケティングとしてはマスツーリズムリゾートとして価格競争に走るか、または高級リゾート感覚を打ち出したイメージ戦略で単価の高いマーケットセグメントに的を絞るかのどちらかとなる。

このような国における観光開発・振興計画の課題は、第一に海洋性観光資源の差別化戦略、第二にリゾートホテル等民間施設の誘致戦略、第三に環境保全に考慮した開発・保全のゾーニングである。従ってC類型の国の観光開発・振興計画の策定にあたっては、特にこれら3項目への配慮が必要となる。

②観光開発・振興施策の実施能力

C類型の国の場合は、観光開発の目標が比較的明確であり、観光振興の手法もターゲットとなるマーケットを特定してしまえば、当該マーケットへのアプローチ手法を策定することはそれ程困難な作業ではない。むしろ、環境保全に配慮した観光開発のフレームワークを設定し、かつ観光サイトでのリゾート開発現場における環境モニタリング等を実施できる能力を、観光開発担当機関が有しているかどうかを最も重要なポイントである。

③観光行政組織・制度の強化

C類型に分類された国の観光行政組織・制度はA、B類型に比較してよく整備されていると言える。一つの重要なチェックポイントとしては、観光開発と環境保全のバランスをとる仕組みが観光行政組織及び法制度の中にきちんと組み込まれているかどうかである。

④民間セクターの発展

C 類型に分類された国の観光分野の民間セクターは比較的発達している。これは、もともと外国資本によるリゾート開発が観光開発の大部分を占めていることによる。従って、着目すべきポイントはそれ以外の地元中小観光産業の育成方策である。

⑤観光関連の人材育成

C 類型の国においては、官民セクターともに観光関連の人材は比較的豊富に揃っている。公共セクターにおける人材育成のポイントとしては、観光開発と環境保全のバランスをとることのできる人材の確保が肝要である。民間セクターにおける人材育成としては、ビーチリゾートの国際的なホテルについては、企業内の研修システムが充実しているため大きな問題はないが、地元の中小観光産業における人材育成のあり方を十分に検討する必要がある。

D. 歴史文化観光型

歴史文化観光型はさらに遺跡観光と文化観光に区分することができる。遺跡は現在では使用されていない建築・構造物を発掘、復旧、保存したものであり、文化は現代に引き続き継承されており、有形のものと無形のものとの存在するが、観光の対象となるものは有形が多い。有形の文化のうちで観光にとって最も重要なものは、歴史的建築物及びその集合体としての街並みである。

D 類型に属する国々は社会・経済や民間セクターの発展度合に幅があり、また観光行政組織・制度の整備状況も国によって大きく異なる。従って、個々の国の事情を十分に踏まえた対応が必要となるが、その中でも共通して考慮すべき課題を以下にとりまとめる。

① 観光開発・振興計画

遺跡が主な観光資源である場合には、遺跡の保存と観光活用とのバランスを如何にとるかが最も重要な課題となる。極端なケースでは、遺跡保存を最優先するので

あれば、観光客を一切締め出してしまうという判断もあり得るが、多くの場合は遺跡の価値は一般人の目に触れて始めて発揮されるものであるし、そうすることによって観光資源として保護することが可能となるとの考えもある。また、当該遺跡が世界遺産に指定されている場合は、UNESCO との調整が必要不可欠である。

有形・無形の文化観光については、現在でも成長、発展あるいは変化を続けている、生きている文化を観光対象とするケースが多いため、観光対象となる文化の形態を保護、規制すべきかどうかの一つの大きなポイントとなる。

② 観光開発・振興施策の実施能力

前述したように、D 類型に分類される国はさまざまな発展段階に属しているため、個々の国の事情をまず十分に精査する必要がある。その上でさらに考慮すべき点としては、遺跡・文化の価値に関する自国民あるいは地域住民の理解と意識（Public Awareness）を高める努力をすべきである。すなわち、自国の歴史、伝統、文化を観光対象にすることに関して、地域住民のコンセンサスを得ることが、歴史文化観光資源の開発施策を実施していく上で最も重要である。

③ 観光行政組織・制度の強化

行政組織・制度に関しては、特に遺跡の保護・活用に関しては観光担当行政機関とは異なる別の省庁が所管しているケースが多いので、省庁間での連絡・調整を十分に円滑にする必要がある。文化観光資源についても同様に、他省庁の所管となっていることが多いことに留意する。

④ 民間セクターの発展

歴史文化観光型の場合は民間セクターの発展状況はさまざまであり、それぞれの発展段階及び特徴をみきわめた上で対応する必要があるが、一般的には、民間セクターに期待されている役割は他の類型に比べると相当に小さいと言える。これは、D 類型の場合は観光資源・施設の所有者及び管理・運営の主体が公共セクターであることが多いことによる。

⑤ 観光関連の人材育成

D 類型の場合に最も必要とされる人材は、歴史文化観光資源について正確かつ詳細で、さらに観光客の興味を引くような説明を行うことのできる観光ガイドである。さらに、主要な言語に対応できるガイドが一通り揃っていることが望ましい。従って、このようなガイドを観光客の需要に対応して供給できるようなガイドの育成システムに留意する必要がある。

E. 総合観光バランス発展型

このタイプの国の大半はすでに観光開発・振興ともに独力で進めていくことができる総合力を有している。従って、これらの国々について我が国としての協力の方向を検討する際には、我が国が提供できる観光分野の協力メニューの中から、当該国が特に我が国に対して必要としている支援方策に的を絞るべきである。

なお、E 類型に属する国であっても、現状のままでは独り立ちすることが困難である国については、既述の A 類型から D 類型までの各課題に関してそれぞれ検討していく必要がある。