

# メルコスール観光振興プロジェクト 終了時評価報告書

平成 19年 12月

独立行政法人国際協力機構  
中南米部

## 序 文

南米南部共同市場（メルコスール、以下、「メ」）は、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイの4カ国が国際競争力強化を目指して、1995年に発足した関税同盟です。「メ」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これに取り組んでおり、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拓に注目していますが、現状においては距離や情報不足等が制約要因となり、同地域からの観光客数は小規模にとどまっています。また、観光振興の戦略として、各国政府個別に取り組むよりも「メ」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ますが、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」全体としての観光振興を可能とする制度的な枠組みが整備されていません。

以上のような状況の下、加盟4カ国は我が国政府に対して、「メ」加盟4カ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目的とする技術協力プロジェクトを要請してきました。これに対し我が国は、2004年2月に事前調査を実施し、同年10月には「メ」4カ国と国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）との包括協議議事録（Record of Discussion: R/D）を取りまとめ、2005年1月14日のメルコスール観光特別会議（Reunión Especializada de Turismo: RET）の小委員会であるアドホック会合（以下、RETアドホック会合）の開催をもって、3年間の技術協力プロジェクト「メルコスール観光振興プロジェクト」を正式に開始しました。

今般、2008年1月13日の協力期間終了を控え、プロジェクトのカウンターパートである「メ」各国RETアドホックメンバー等を研修員として招聘し、2007年9月11日から9月23日までの間、終了時評価を実施しました。

本報告書が今後のプロジェクトの展開や類似案件の実施に広く活用されることを願うとともに、本評価に対してご協力いただいた外務省、国土交通省など内外関係機関の方々に深甚なる謝意を表します。

2007年12月

独立行政法人 国際協力機構  
中南米部 部長 蔵本 文吉

## 目次

序文	
略語表	1
終了時評価結果要約表	2
1 総括	18
2 終了時評価の概要	20
2-1 終了時評価実施の目的	20
2-2 終了時評価の協議参加者	20
2-3 終了時評価日程	21
2-4 主要面談者	21
3 終了時評価の目的と方法	22
3-1 評価の目的	22
3-2 評価の手法と手順	22
3-3 評価対象となるプロジェクト活動の範囲	23
3-4 本評価調査上の制約要因	23
3-4-1 終了時評価実施に当たっての制約要因	23
3-4-2 PDM および P0 の作成に関する課題	24
4 プロジェクトの実績と実施プロセス	25
4-1 投入実績	25
4-1-1 日本側による投入	25
4-1-2 メルコスール側による投入	25
4-2 成果と活動	25
4-2-1 成果1：域内協力の枠組の強化	25
4-2-2 成果2：観光計画に関するメルコスールの能力強化	28
4-2-3 成果3：観光マーケティングに関するメルコスールの能力強化	29
4-2-4 成果4：観光商品開発に関するメルコスールの能力強化	35
4-2-5 成果5：人材育成に関するメルコスールの能力強化	36
4-4 上位目標	39
4-5 プロジェクトの実施プロセス	41
4-5-1 プロジェクトの計画	41
4-5-2 プロジェクトの実施体制	42
4-5-3 プロジェクト関係者間でのコミュニケーション（情報伝達・共有）	42
4-5-4 PDM と P0 に基づいたプロジェクト管理	43
5 評価5項目による評価結果	44
5-1 妥当性	44
5-1-1 メルコスール側の開発政策との整合性	44
5-1-2 日本政府の援助政策との整合性	44
5-1-3 ターゲット市場の選択の適切性	44
5-1-4 共同観光振興（広域協力）アプローチを選択したことの適切性	45

5-2	有効性.....	46
5-2-1	成果の産出状況・プロジェクト目標の達成（見込み）.....	46
5-2-2	プロジェクトに対する阻害要因.....	46
5-3	効率性.....	47
5-3-1	プロジェクト関係者間でのコミュニケーション（情報伝達・共有）.....	47
5-3-2	二つのプロジェクトオフィス.....	48
5-3-3	本邦研修.....	49
5-4	インパクト.....	49
5-4-1	正のインパクト.....	50
5-4-2	負のインパクト.....	51
5-5	自立発展性.....	51
5-5-1	技術面.....	51
5-5-2	組織面.....	52
5-5-3	財政面.....	53
6	結論.....	54
7	提言.....	55
7-1	プロジェクト終了時まで完了すべき事項.....	55
7-2	フェーズ2のプロジェクトの枠組.....	55
7-2-1	PDMの修正.....	55
7-2-2	フェーズ2におけるJICAからの支援.....	56
7-3	フェーズ2開始までの課題.....	56
8	教訓.....	57
	別添資料1.....	58
	別添資料2.....	130

## 略語表

略語	西／英名	和名	備考
RET Adhoc	Grupo Ad-Hoc de Reunión Especializada de Turismo	観光特別会議アドホックグループ	メルコスール組織
CCT	Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR	技術協力委員会	メルコスール組織
CMC	Consejo del Mercado Común	共同市場審議会	メルコスール組織
EMBRATUR	Brazilian Tourism Institute/ Empresa Brasileira de Turismo	ブラジル政府観光局	ブラジル
FOCEM	Fondo de Convergencia Económica del MERCOSUR	メルコスール構造基金	
GMC	Grupo Mercado Común	共同市場グループ	メルコスール組織
JATA	Japan Association of Travel Agents	社団法人日本旅行業協会	
JPMO	MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan	メルコスール観光局プロジェクト日本事務所	
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	南米南部共同市場	
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス	
PMO	Project Management Office (Montevideo)	メルコスール観光局プロジェクト事務所	
PO	Plan of Operation	プロジェクト活動計画	
R/D	Record of Discussion	協議議事録	
RET	Reunión Especializadas de Turismo	観光特別会議	メルコスール組織
SENATUR	Secretaría Nacional de Turismo	パラグアイ観光庁	

## 終了時評価結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：メルコスール4カ国（アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイ）	案件名：メルコスール観光振興プロジェクト
分野：民間セクター開発（観光）	援助形態：技術協力プロジェクト
所管部署：中南米部/JICA 東京	協力金額（評価時点）：3億5千万円
協力期間	2005. 1. 14 ~ 2008. 1. 13
	(延長)：
	(F/U)：
	(E/N)（無償）：
	先方関係機関：メルコスール各国観光省庁
	日本側協力機関：国土交通省等
	他の関連協力：地域特設/地域別研修「メルコスール観光振興セミナー」（2002～06年度）
<b>1-1 協力の背景と概要</b>	
<p>メルコスール（南米南部共同市場、以下、「メ」）は、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイの4カ国から構成され、1991年のアスンシオン条約の締結以来、4カ国は経済開発において域内協力の枠組を強化することを目指している。「メ」加盟4カ国は各国の開発政策において、観光開発を外貨獲得、域内所得格差の是正、雇用創出のための重要な手段と位置づけている。「メ」4カ国は北米や欧州などで観光振興を行った経験を有しており、巨大な経済力と人口を抱える日本を新たな観光市場として開拓していくことを目指している。しかし、遠距離や情報不足などの理由により、日本から「メ」4カ国への観光客は少数にとどまっていた。</p> <p>このような状況の中、「メ」は日本政府に対して、日本市場を対象とする観光振興をテーマとする研修の実施を要請し、同要請を受けて独立行政法人国際協力機構（以下、JICA）は、2003年2月に「メ」4カ国を対象とした地域特設研修を開始した。同研修に参加した研修員が、「日本を中心とするアジアからの観光客の誘致を促進するメルコスールの観光振興」を上位目標とする4カ国合同のプロジェクト案を取りまとめた。</p> <p>2003年3月にJICAは「メ」4カ国にプロジェクト形成調査団を派遣し、プロジェクト要請の背景や協力内容を確認し、同年12月に「メ」側より正式にプロジェクトの要請がなされた。同要請を受けたJICAは、2004年2月と10月に事前評価調査団を「メ」に派遣し、10月には観光分野における「メ」の枠組強化をプロジェクト目標とする「メルコスール観光振興プロジェクト」の協議議事録（Record of Discussion: R/D）への署名が行われ、2005年1月14日より同プロジェクトが開始された。</p>	
<b>1-2 協力内容</b>	
(1) 上位目標	
<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> </ol>	
(2) プロジェクト目標	
<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. 新規市場を対象とする観光振興モデルが開発される。</li> </ol>	
(3) 成果	
<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. メルコスールの観光計画策定に関する能力が強化される。</li> <li>3. 4カ国共同の観光マーケティングに関するメルコスールの能力が強化される。</li> <li>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。</li> <li>5. 観光分野における人材育成に関するメルコスールの能力が強化される。</li> </ol>	

(4) 投入 (評価時点)													
日本側 :													
長期専門家派遣	1名 機材供与 5,082千円												
研修員受入	34名 ローカルコスト負担 26,218千円												
相手国側 :													
カウンターパート配置	4名												
土地・施設提供	ウルグアイ観光スポーツ省長期専門家執務室												
ローカルコスト負担	合計59.1万ドル												
(アルゼンチン13.7万ドル、ブラジル31.3万ドル、パラグアイ7.0万ドル、ウルグアイ7.1万ドル)													
2. 評価調査団の概要													
調査者	<table border="0"> <tr> <td>総括</td> <td>佐々木十一郎</td> <td>独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ グループ長</td> </tr> <tr> <td>副総括</td> <td>木村 弘則</td> <td>独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ 経済開発チーム チーム長</td> </tr> <tr> <td>評価計画</td> <td>松下 香</td> <td>独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ 経済開発チーム 主任</td> </tr> <tr> <td>評価分析</td> <td>於勢 泰子</td> <td>株式会社いはつマネジメント・コンサルティング</td> </tr> </table>	総括	佐々木十一郎	独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ グループ長	副総括	木村 弘則	独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ 経済開発チーム チーム長	評価計画	松下 香	独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ 経済開発チーム 主任	評価分析	於勢 泰子	株式会社いはつマネジメント・コンサルティング
総括	佐々木十一郎	独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ グループ長											
副総括	木村 弘則	独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ 経済開発チーム チーム長											
評価計画	松下 香	独立行政法人国際協力機構 東京国際センター 業務第二グループ 経済開発チーム 主任											
評価分析	於勢 泰子	株式会社いはつマネジメント・コンサルティング											
調査期間	2007年9月11日～2007年9月23日 評価種類：終了時評価												
3. 評価結果の概要													
3-1 実績の確認													
(1) プロジェクト目標の達成度													
<p>一つ目のプロジェクト目標の指標 (英語) は、「Approval of MERCOSUR Tourism Promotion Office as an official institution and necessary budgetary arrangements for operation of the office」となっているが、同指標の解釈に関し「メ」側より「JICAからの支援なしにJPMO<sup>1</sup>を運営することができる資金的・組織的ツールを作り出すこと」という説明があり、同解釈に「メ」側と日本側の双方が合意した。同解釈に基づいて一つ目のプロジェクト目標の達成見込みを評価したところ、これまでに「メ」側でJPMOの自立的運営に向けて資金配分などに関して協議は行っているものの(「3-2(5)自立発展性」の項を参照)、プロジェクト終了時点(2008年1月14日)でJPMOを「メ」側だけで運営できる資金的・組織的体制が確立されていない状況から、一つ目のプロジェクト目標の達成は困難であると判断された。</p> <p>二つ目のプロジェクト目標に関しては、民間コンサルティング会社に委託した市場調査の結果などを参考にしながら、JPMO所長が、「メ」4カ国のアドホックメンバーと緊密に相談しながら、責任をもって日本での観光振興マスタープランをプロジェクト終了時まで完成させることになっている。JPMO所長は、メディアとのネットワークの拡大やウェブサイトの拡充など同マスタープランに関して具体的なアイデアを有しており、アドホックメンバーからのアイデアも統合して、マスタープランを完成させるように取り組んでいる現況から、二つ目のプロジェクト目標は達成される見込みであると判断された。</p>													
(2) 成果の達成度													
1) 成果1:メルコスールの観光分野における域内協力の実施体制が強化される。													
<p>ウルグアイ・モンテビデオと日本のそれぞれにプロジェクトオフィス(PMO<sup>2</sup>とJPMO)が設置され、PMOは「メ」4カ国の代表者であるアドホックメンバー(プロジェクトカウンターパート)の調整とJPMOとの連絡窓口機能を担っている。アドホックメンバーの会合(アドホック会合)は、これまでに19回開催されており、ほぼ毎回(1回を除く)協議内容が議事録に記録されている。本プロジェ</p>													

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

<sup>2</sup> MERCOSUR Project Management Office の略。

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

2) 成果2：メルコスールの観光計画策定に関する能力が強化される。

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

3) 成果3：4カ国共同の観光マーケティングに関するメルコスールの能力が強化される。

観光マーケティングに関する活動として、「メ」側では、観光振興セミナー／イベントが開催された（アルゼンチン：1回、ブラジル：2回、パラグアイ：1回、ウルグアイ：2回）。

日本側では、世界旅行博（以下、JATA博）への参加、「メ」のプロモーションセミナー／イベントの主催／協賛、研修旅行の実施（8回）、「メ」のウェブサイトの開設、これらの活動を実施するためのガイドライン／マニュアルの作成、などが行われた。これらの活動を通じて、「メ」側は日本での観光マーケティング／プロモーションのノウハウを確実に蓄積してきていると判断される。

予定されていた活動のうち、観光振興に特化した「メ」のヴィジュアル・アイデンティティの作成だけは、まだ実施されていない。ヴィジュアル・アイデンティティに関しては「メ」4カ国間で異なる意見があり、本件についてはプロジェクト終了時までには「メ」側で再度協議されることになっている。

4) 成果4：観光商品開発に関するメルコスールの能力が強化される。

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

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

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

### (3) 実施プロセス

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

<sup>3</sup> 旅行者を対象としたFamiliarization Tour（FAM Tour）やメディアを対象としたプレスツアーを意味する。



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

### 3-2 評価結果の要約

#### (1) 妥当性

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

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

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

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

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

#### (2) 有効性

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

ため、本プロジェクトの有効性は中位であると判断された。

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

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

### (3) 効率性

本プロジェクトの活動は、PDM および P0 に基づいて計画通り実施されてきた。プロジェクトオフィス「メ」側と日本側の双方に設置したことにより、観光振興活動を効率的に行うことが可能であった。

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

### (4) インパクト

#### 1) 上位目標達成の見込み

##### ・メルコスールへの日本人訪問者の増加

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

##### ・メルコスール 4 カ国間での連携の強化

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

##### ・JPMO と在日「メ」4 カ国大使館との良好な関係の構築

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

#### 2) 波及効果(上位目標以外の予期しなかった正負のインパクト)

##### ・観光分野における官民連携の強化

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

##### ・「メ」関係者の日本・アジア諸国への関心の高揚

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

本やアジア諸国の文化に興味を示すようになり、日本語の学習を始めた者もいる。

なお、これまでに負のインパクトは発生していない。

#### (5) 自立発展性

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

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

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

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

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

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

#### (2) 実施プロセスに関すること

上記(1)を参照。

### 3-4 問題点および問題を惹起した要因

#### (1) 計画内容に関すること

特になし。

## (2) 実施プロセスに関すること

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

## 3-5 結論

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

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

## 3-6 提言 (当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言)

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

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

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

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

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

### 3-8 フォローアップ状況

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

以上

## Summary of the Terminal Evaluation Results

<b>I. Outline of the Project</b>	
<b>Countries:</b> 4 MERCOSUR member states (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay)	<b>Project title:</b> MERCOSUR Tourism Promotion Project
<b>Issue/Sector:</b> Private sector development (Tourism)	<b>Cooperation scheme:</b> Technical Cooperation Project
<b>Division in charge:</b> Regional Department III (Latin America and Caribbean)/ JICA Tokyo (Tokyo International Center)	<b>Total cost:</b> 350 million Japanese Yen
<b>Period of Cooperation</b>	<b>(R/D):</b> 2005.1.14 - 2008.1.13
	<b>(Extension):</b>
	<b>(F/U):</b>
<b>Partner country's implementing organization:</b> Tourism ministries/Agencies of MERCOSUR State parties	<b>Supporting organization in Japan:</b> Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MLIT)
<b>Other related cooperation:</b>	MERCOSUR Tourism Promotion Seminar (JFY2002-2006)
<b>1 Background of the Project</b>	
<p>MERCOSUR consists of four countries: Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. Since the conclusion of the Asuncion Treaty in 1991, MERCOSUR had aimed at strengthening the framework of regional cooperation among the four member states in economic development. The four countries regarded tourism promotion as an important approach in their development policies in order to earn foreign currencies, to reduce income disparities between the regions, and to create employment opportunities. The MERCOSUR state parties were well experienced in tourism promotion in North America and Europe. Other than North America and Europe, MERCOSUR had been looking for a new market for tourism promotion, and Japan with its huge economy and population had been targeted as an emerging market by MERCOSUR. However, due to a long distance between MERCOSUR and Japan and the insufficient prevalence of information about MERCOSUR in Japan, the number of Japanese tourists to MERCOSUR had been limited.</p> <p>Under such circumstances, MERCOSUR requested the Japanese government to provide a training course with a theme of tourism promotion in the Japanese market. Responding to the request, in February 2003 the Japan International Cooperation Agency (JICA) started a regional-focused training course targeting the four MERCOSUR countries. The participants of the training from the four countries drafted a project framework with an objective, "tourism promotion to attract tourists from Asian countries, especially from Japan."</p> <p>In March, 2003, JICA dispatched a project formation mission to the four MERCOSUR countries, and confirmed the background of their request of the project and the details of the project components. In December 2003, the MERCOSUR side officially requested JICA to provide a Technical Cooperation Project with an objective of tourism promotion. Later, in February and October 2004, JICA dispatched an ex-ante evaluation mission. In October 2004, the Record of Discussion (R/D) of the MERCOSUR Tourism Promotion Project was signed between the MERCOSUR and Japanese sides with a view to reinforcing the regional framework of MERCOSUR.</p>	
<b>2 Project Overview</b>	
<b>(1) Overall Goals</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enhanced regional collaboration among member countries of MERCOSUR in the tourism sector</li> <li>2. Enhanced bilateral collaboration between member countries of MERCOSUR and Japan in the tourism sector</li> </ol>	
<b>(2) Project Purposes</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. To institutionalize regional collaboration among MERCOSUR state parties in the tourism sector and enhance collective capacity for tourism promotion</li> <li>2. To establish a bridge-head of MERCOSUR in the Japanese tourism market and develop a model of tourism promotion in new market.</li> </ol>	

**(3) Outputs**

1. Strengthened framework of regional collaboration in the tourism sector
2. Enhanced capacity of MERCOSUR in tourism planning
3. Enhanced capacity of MERCOSUR in tourism marketing
4. Enhanced capacity of MERCOSUR in tourism product development
5. Enhanced capacity of MERCOSUR in tourism human resource development

**(4) Inputs (at evaluation)****Japanese side (Total 350 million Yen)**

- Long-term Expert:** One expert
- Trainees received:** 34 trainees
- Equipment:** 5,082 thousand Yen
- Local cost:** 26,218 thousand Yen

**MERCOSUR side**

- Counterpart:** Four (One C/P for each country)
- Land and Facilities:** An office for the long-term expert in Ministry of Tourism and Sports, Uruguay
- Local cost:** 591 thousand USD (Argentina: 137 thousand USD, Brazil: 313 thousand USD, Paraguay: 70 thousand USD, Uruguay: 71 thousand USD)

**II. Evaluation Team**

<b>Members of Evaluation Team</b>	Juichiro Sasaki Group Director, Program II, JICA Tokyo	
	Hironori Kimura Team Director, Economic Development Team, JICA Tokyo	
<b>Period of Evaluation</b>	September 11, 2007 ~ September 23, 2007	<b>Type of Evaluation:</b> Terminal Evaluation

**III. Results of Evaluation****1 Project Performance****(1) Achievement of the Project Purposes**

As for the first Project Purpose, "Approval of MERCOSUR Tourism Promotion Office as an official institution and necessary budgetary arrangements for operation of the office," the sentence was so ambiguous that both MERCOSUR and Japanese sides did not have the common interpretation for the first Project Purpose. In the Final Evaluation, both sides defined the indicator for the first Project Purpose as the situation that the MERCOSUR side would create financial and organizational tools to operate JPMO<sup>4</sup> without any assistance from JICA. The MERCOSUR side has been discussing how to operate JPMO independently after the Project including the budget allocation among the four member states (*See 3-2 (5) Sustainability*). However, by the end of the Project (January 13, 2008), it seems difficult for the MERCOSUR side to establish the financially and organizationally independent mechanism that they can operate JPMO. Therefore, it is evaluated that the first Project Purpose is less likely to be achieved by the end of the Project.

With regard to the second Project Purpose, the director of JPMO has been working on the master plan of tourism promotion in Japan by the close consultations with the Ad hoc members in Tourism Ministries/Agencies of MERCOSUR State parties (C/Ps), referring to the findings of the research that was conducted by a Japanese private consulting firm. The JPMO Director is supposed to complete the master plan by the end of the Project. The JPMO Director has some specific ideas that will be included in the master plan, such as the expansion of the network between JPMO and the media and the improvement of the website. Ideas

<sup>4</sup> JPMO is the abbreviation of MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan

from the Ad hoc Group members (C/Ps) will also be included in the master plan. The JPMO Director has been integrating all the aforementioned ideas into one as the master plan for tourism promotion in Japan. Judging from the progress toward the completion of the master plan, it can be judged that the second Project Purpose will be achieved by the end of the Project.

## (2) Achievement of the Outputs

### 1) Output 1: Strengthened framework of regional collaboration in the tourism sector

In the Project, two project offices were established. One in Montevideo, Uruguay, which is called PMO<sup>5</sup>; the other in Tokyo, Japan, which is called JPMO. PMO has been working as a coordinating organization among the four member states and between the MERCOSUR side and Japan. In the MERCOSUR side, the Ad hoc Group Meeting has been held 19 times, and minutes of the meetings have been recorded except once. The Project is the first opportunity for MERCOSUR to jointly address tourism promotion. Through the regular Ad hoc Group Meetings and project activities, the framework of MERCOSUR has been strengthened.

### 2) Output 2: Enhanced capacity of MERCOSUR in tourism planning

Marketing research was commissioned to a private consulting firm in order to collect information on tourism market in Japan. Working with travel agencies, media, advertising agencies, and airlines, JPMO has been collecting a lot of information on tourism promotion in Japan. Integrating such information and ideas from the MERCOSUR side, the JPMO Director is making the master plan of tourism promotion in Japan by the close consultations with the Ad hoc members. It can be judged that the capacity of the MERCOSUR side to plan tourism promotion has been expanded through a variety of project activities.

### 3) Output 3: Enhanced capacity of MERCOSUR in tourism marketing

The MERCOSUR side has implemented seminars and events to promote tourism in the four countries (once in Argentina, twice in Brazil, once in Paraguay, and twice in Uruguay). The Japanese side has also implemented a lot of promotion activities, such as participation in the World Travel Fair organized by Japan Association of Travel Agents (JATA), cooperation for various kinds of seminars and events for tourism promotion, Familiarization (FAM)/Press tours (eight times), launching the website of MERCOSUR, and compiling the guidelines and manuals for the promotion activities. Through those activities, the MERCOSUR side has enhanced their capacity for tourism marketing and promotion.

As of September 2007, all the planned activities, except the formulation of the master plan and the creation of the visual identity of MERCOSUR for tourism promotion, have been conducted as planned. Since there are different kinds of opinions about the visual identity among the Ad hoc members, they are supposed to discuss the matter again and decide by the end of the Project whether they will create it or not.

### 4) Output 4: Enhanced capacity of MERCOSUR in tourism product development

A pamphlet for joint tourism promotion in Japanese has been created. The pamphlet carries 15 model courses (4 each for Argentina, Brazil, and Paraguay, and 3 for Uruguay). In the FAM/Press tours, new destinations which had never been handled as tourism products were introduced, such as Jujuy and Sarta (Argentina). After the FAM/Press tours, a new destination (Lençois, Brazil) which was introduced in the FAM/Press tours has been added in a tourism product. Thus, the capacity of the MERCOSUR side to develop new tourism products has been expanded.

### 5) Output 5: Enhanced capacity of MERCOSUR in tourism human resources development

In the MERCOSUR countries, the participants who had participated in the MERCOSUR Tourism Promotion Seminar by JICA held tourism promotion seminars and events to disseminate the knowledge and skills that they had obtained in the JICA training (once in Argentina, twice in Brazil, once in Paraguay, and twice in Uruguay). They have been taking initiative in stimulating the private sector and disseminating the know-how of tourism promotion in the MERCOSUR side.

## (3) Implementation Process of the Project

- Those who had participated in the JICA region-specific training “MERCOSUR Tourism Promotion Seminar

<sup>5</sup> PMO is abbreviation of the MERCOSUR Project Management Office



in JFY2002” drafted a Project Design Matrix (PDM) for a tourism promotion project for the four MERCOSUR countries. Based on the draft, the MERCOSUR side submitted the official request to the Government of Japan. After the signing of the Record of Discussions on the Project, the Project was started on January 14, 2005.

- In the MERCOSUR side, all the project activities have been conducted by the four Ad hoc members (C/Ps) and local coordinators of each country (except Uruguay). Due to some procedural matters, the dispatch of the JICA Expert was delayed about one year (arrived in December 2005).
- In the Japanese side, all the project activities have been conducted by the JPMO Director, his assistant, and the Japanese staff dispatched by Japan International Cooperation Center (JICE). The management of JPMO is commissioned from JICA to JICE.
- In the Project, two project offices were established at the beginning of the Project. One is in Montevideo, Uruguay, which is called PMO; the other one in Tokyo, Japan, which is called JPMO. JPMO was supposed to contact the Ad hoc members by way of PMO. However, for one year from January to December 2006 after the first JPMO Director left the post, this communication channel had been inactive because of the absence of the JPMO Director. During the one year, it was difficult for the MERCOSUR and Japanese sides to communicate with each other. The problem of inefficient communications was solved upon the arrival of the new JPMO Director in January 2007. Since then, communications have been conducted smoothly between the two sides.
- In the JICA Technical Cooperation Projects, it was an unprecedented case that a project office was established in Tokyo. Since the Project aims at attracting Japanese tourists to the four MERCOSUR countries, it is essential to conduct promotion activities in Japan. To conduct the promotion activities effectively and efficiently, it was appropriate for the Project to have a project management office in Japan (JPMO).
- The project activities have been conducted based on the PDM and PO (Plan of Operations). The activities by the MERCOSUR side have been recorded by a local coordinator; while the activities by the Japanese side have been recorded by JICE. (The JPMO report the project activities to JICE.)

## **2 Summary of Evaluation Results**

### **(1) Relevance**

The relevance of the Project is evaluated high as a result of assessing the Project from the following perspectives, 1) consistency with the development policies of MERCOSUR; 2) consistency with the aid policy of the Japanese government; 3) appropriateness of the selection of the target market; and 4) appropriateness of the joint tourism promotion approach.

As for 1), the governments of the four MERCOSUR countries regard tourism development as an effective approach to economic development, and emphasize a development policy that promotes economic development through strengthening the regional framework of MERCOSUR. The direction that the Project pursues is consistent with the government policies of the four member states in terms of both promoting tourism and reinforcing the regional framework.

As for 2), with regard to assistance to Latin American countries, the Japanese government places an emphasis on support to regional integration. In particular, the Japanese government aims at strengthening the framework of regional cooperation through human resources development. The assistance to the Project with an emphasis on promoting tourism and enhancing the regional framework through human resources development is consistent to the aid policy of the Japanese government.

As for 3), prior to the commencement of the Project, the MERCOSUR side had promoted tourism in North American and European countries, and had a vision that they would like to explore a new market in Asia. With its large economy and population, the MERCOSUR side considers Japan as an emerging market for tourism promotion. In the Project, by exploring Japan as a new market in Asia, the MERCOSUR has been trying to develop a joint tourism promotion model in Japan, which they expect will be applicable to other Asian countries. Judging from their plan for the further promotion in Asia in the future, it is appropriate that Japan was selected as the first target for tourism promotion in Asia.

As for 4), unlike other projects targeting only one country, in the Project which targets four countries, they can share and complement resources (tourism resources, financial resources, and human resources) with one another. For instance, it seems difficult for Paraguay or Uruguay alone to attract Japanese tourists to the country. However, in the regional project targeting more than one country, Paraguay or Uruguay can sell tourism products in collaboration with Argentina or Brazil. Each country can promote tourism not as a single country but as a

region of MERCOSUR. This is an example of sharing tourism resources among the countries, which is one of the advantages of a joint tourism promotion approach. Thus, it was appropriate that the Project chose a joint tourism promotion approach at the planning stage.

## **(2) Effectiveness**

In the Project, the five Outputs have been produced as planned, and contributed to the achievement of the Project Purposes. The second Project Purpose, which is the completion of the master plan of tourism promotion in Japan, is expected to be achieved by the end of the Project. However, the first Project Purpose, which is the establishment of the institutional framework by MERCOSUR to operate JPMO independently, seems difficult to be achieved by the end of the Project. Therefore, the effectiveness of the Project is evaluated middle.

With regard to the indicator of the first Project Purpose, which has been defined as “to create financial and organizational tools to operate JPMO without any assistance from JICA,” the MERCOSUR side has addressed the issue and decided the budget allocation among the four countries to operate JPMO by themselves. However, it seems difficult to establish the officially institutionalized system to operate JPMO by the end of the Project since it takes time to make necessary arrangements among the four member states.

With regard to the second Project Purpose, the JPMO Director has addressed the completion of the master plan of tourism promotion in Japan, referring to the findings of the research conducted by a Japanese private consulting firm and adopting ideas from the Ad hoc members. The JPMO Director has some specific ideas (e.g., expansion of the network between JPMO and the media, improvement of the website, etc.) that will be included in the master. Therefore, the master plan will be completed by the end of the Project.

## **(3) Efficiency**

All the project activities have been conducted based on the PDM and PO. With a project office each in Japan and in MERCOSUR (Uruguay), tourism promotion activities have been conducted efficiently.

However, because of the delay of the dispatch of the JICA Expert to PMO and the one-year absence of the director in JPMO, it was difficult to conduct the project activities efficiently, especially during the period from January to December 2006. During the period, communications between the MERCOSUR and Japanese sides were not conducted smoothly, which hampered the efficient implementation of some of the project activities like preparation for the JATA Fair. For these reasons, throughout the Project, the efficiency of the Project is evaluated middle.

Since the JPMO Director was assigned to JPMO in the beginning of January 2007, all the project activities have been conducted efficiently as planned.

## **(4) Impact**

### **1) Expectation to achieve the Overall Goals**

- Increase of Japanese visitors to MERCOSUR

The number of Japanese visitors to MERCOSUR countries increased by 73.6% in 2006 comparing to that in 2002. It can be surmised that the Project has exposed more Japanese people to information about MERCOSUR countries by creating pamphlets, establishing the website of MERCOSUR, participating in the JATA Fair, organizing seminars and events on tourism promotion etc.

- Strengthening of partnerships among the MERCOSUR countries

With the common objective of tourism promotion in Japan, the four MERCOSUR countries have fostered partnerships among the member states. Throughout the Project, they have held the Ad hoc Group Meeting regularly. The Project is the first opportunity for the four member states to work together for tourism promotion, which has reinforced the regional framework of MERCOSUR in the tourism sector.

- Establishment of better relationships between JPMO and the Embassies of each MERCOSUR countries

The Embassies of the MERCOSUR countries have cooperated with JPMO to organize promotional events and seminars on tourism promotion. Through the Activities of the Project, the Embassies have begun to recognize the significant roles of JPMO to promote tourism in the Japanese market.

### **2) Positive or negative impacts which were not expected, except the Overall Goals**

- Establishment of favorable relationships between the public and private sectors in the MERCOSUR countries

In the MERCOSUR countries, the respective Tourism Ministries/Agencies have built good relationships with private sectors by the acceptance of FAM/Press tours. In Japan, JPMO has established good relationships with the private sectors, such as travel agencies, mass media and airlines companies not

only through FAM/Press tours, but also through the JATA Fairs, seminars on tourism promotion and a lot of publicity activities. In the both sides, the private sectors were cooperative for the activities of the project.

**- Increasing interest of the MERCOSUR countries in Japan and Asian countries**

By receiving FAM/Press tours from Japan, some of those who have been working in the tourism sector in the MERCOSUR countries began to be interested in Japanese and Asian cultures. Some of them started to study the Japanese language.

No negative impact has been observed.

**(5) Sustainability**

The sustainability of the Project was evaluated in terms of 1) technology/technique; 2) organization/institution; and 3) finance. As a result, the overall sustainability of the Project is evaluated middle for the following reasons.

As for 1) technical sustainability, since the MERCOSUR side has acquired technical know-how necessary for tourism promotion by providing FAM/Press tours, participating in the JATA Fair, and launching the website. Moreover, they have made manuals about how to conduct those promotion activities. Even if the person in charge is transferred, anyone can continue the same promotion activities, referring to the manuals. For those reasons, the technical sustainability of the Project is evaluated high.

As for 2) organizational sustainability, it is not as high as technical sustainability. The MERCOSUR side is going to continue the Ad hoc Group Meeting even after the Project, and the Ad hoc Group is supposed to take initiative in tourism promotion activities in the Project. However, as of September 2007, the roles of PMO after the Project have not been clarified yet. Furthermore, with regard to JPMO, it is difficult to predict that the MERCOSUR side will establish the system in which they will be able to operate JPMO by themselves. Therefore, overall, the sustainability of the Project is evaluated middle.

In relation to 3) financial sustainability, the MERCOSUR side has discussed provisional measures of financing for the operation of JPMO. In the RET Ad hoc Group Meeting which was held in May 2007, it was decided their budget allocation for the coming two years (from January 14, 2008 to January 13, 2010) as follows: Argentina to pay for the rent of JPMO, Brazil for the cost of the JPMO Director, and Paraguay and Uruguay for the cost of tourism promotion activities, e.g., part of participation fees for the JATA Fair and the printing cost for promotion materials.

In the Ministers' Meeting which was held in October 2006, the four countries agreed that they were going to establish a fund specifically for the joint tourism promotion. Since it takes time to establish the fund, the aforementioned budget allocation among the four member states was decided as a provisional measure for the two years right after the Project. The MERCOSUR side regards the two years as a transitional period toward the independent operation of JPMO.

**3 Factors promoting better sustainability and impact**

**(1) Factors concerning Planning**

The PDM of the Project originates from the PDM that the participants of the MERCOSUR Tourism Promotion Seminar drafted in February 2003. Based on the PDM, the MERCOSUR requested the Government of Japan to implement a tourism promotion project targeting Japan. Responding to their request, the Project was started from January 14<sup>th</sup>, 2005. Thus, ideas from the MERCOSUR side were integrated in the Project at the planning stage. In this sense, the planning was conducted in a participatory manner, which has made the MERCOSUR side well motivated for the Project activities.

**(2) Factors concerning Implementation Process**

Refer to (1)

**4 Factors inhibiting better sustainability and impact**

**(1) Factors concerning Planning**

Nothing in particular.

## **(2) Factors concerning Implementation Process**

- The dispatch of the JICA Expert was delayed one year due to some internal procedural matters (joined PMO in December 2005).
- The JPMO Director had been absent for almost one year from January to December 2006. It took time to select the next director after the first director had left JPMO in December 2005.
- In June 2005, the Varig Brazilian Airlines went into bankruptcy, which was an unexpected incident. As a result, flights between Japan and Brazil were discontinued. Because of the bankruptcy of the Varig Brazilian Airlines, it was concerned that the number of Japanese visitors would decrease. In fact, however, the number has been increasing. Although the number of Japanese tourists to the MERCOSUR countries has been increasing since June 2005, it is true that the bankruptcy has influenced Japanese tourists in a negative way to some extent. Without the bankruptcy of the Varig Brazilian Airlines, the number of Japanese tourists who visited the MERCOSUR countries could have further increased.

## **5 Conclusion**

Recently, the number of Japanese visitors to the MERCOSUR countries has been increasing. Other than promotion activities by the Project, there should be other factors that have contributed to the increase of Japanese visitors to the MERCOSUR countries. Yet, it can be concluded that the promotion activities by the Project have contributed to the increase to some extent.

The Project has also contributed to strengthening the regional framework of the four MERCOSUR countries in the tourism sector. In a joint tourism promotion approach like the Project, it is sometimes time-consuming to coordinate among the four countries. However, considering both advantages and disadvantages of the joint tourism promotion approach, the advantages can outweigh the disadvantages since the four countries can complement various kinds of resources.

The Project has two Project Purposes. The first Project Purpose seems difficult to be achieved by the end of the Project since the MERCOSUR side has not established the system in which they can operate JPMO by themselves. Therefore the MERCOSUR side has requested the Phase 2 of the project in order to strengthen it furthermore. As for the second Project Purpose, since the master plan for tourism promotion in Japan seems to be completed by the end of the Project, it will be achieved by the end of the Project. It can be expected that they will expand their market not only in Japan but also in other countries by utilizing the master plan.

## **6 Recommendations**

The MERCOSUR side needs to complete the following issues by the end of the Project (January 13, 2008).

- 1) To finalize the master plan for tourism promotion in Japan
- 2) To conduct the supporting committee in Japan
- 3) To discuss and decide whether the MERCOSUR side will create the visual identity or not
- 4) To finish the necessary procedures to renew the contract of JPMO (Argentina: disbursement of the rent)
- 5) To apply for a working VISA for the director of JPMO as soon as possible (Brazil)
- 6) To decide the roles of PMO
- 7) To submit the proposal for Phase 2 to JICA

## **7 Lessons Learned**

The following lessons are learned from the Project.

- 1) In a regional project targeting several countries, it is important to share information timely and precisely among the countries. Coordination among the countries is sometimes time-consuming. Therefore, the roles of a coordinator are very important.
- 2) In a regional project targeting several countries, a single country can do what the country alone cannot do because they can complement resources with one another.
- 3) In a regional project targeting several countries, each country has different political and legal procedures for establishing an institutionalized entity.

- 4) At the planning stage, the expression of the PDM should be written in a concrete sentence, and a measurable indicator for the expression should be fixed. In particular, the definition of the Project Purpose(s) should be shared among both sides.

#### **8 Follow-up Situation**

The four MERCOSUR member states requested the Phase 2 of the project starting from 14/1/2008 for two years. In the Phase 2, JICA will decrease its inputs drastically, and on the other hand, the MERCOSUR side will make a big increase of their inputs, in order to attain sustainability to the maximum extent after the completion of the Phase 2.

## 1 総括

本プロジェクトは、過去の経緯から、次のような2つの特殊性を有する。

### (1) 政策的位置づけ

1996年の橋本首相（当時）の中南米諸国歴訪を踏まえ、日本・メルコスール高級事務レベル協議が開始され<sup>6</sup>、その中で、日本がメルコスール地域統合の枠組みの強化に資する協力を実施することが合意された。本プロジェクトは 同合意内容を具体化するものであり、開発調査「メルコスール域内産品流通のための包装技術向上計画調査」に次ぐ第2の案件となる。2003年3月に派遣されたプロジェクト形成調査の報告書では、このような政策的な位置づけについて、次のような記述がされている。

「今後、更に推進されることが見込まれる地域統合に向けた動きのなかで、従来の各国と日本との二国間関係に加え、日本とメルコスールという地域統合の枠組みとの間での人的交流、経済・社会関係が維持・強化されることは、日本の国際社会における安定的地位の確保という観点から重要であり、日本とメルコスール加盟国各国共同で取り組む開発課題として「観光振興」というテーマ設定は適当であると考えられる。」

本プロジェクトに関し、メルコスール側からそれぞれ4カ国の観光大臣が来日<sup>7</sup>、プロジェクト関係者との協議やJPMO（メルコスール観光局東京事務所）の視察を行う等、メルコスール各国が本プロジェクトを政策的に重視している姿勢がうかがわれる。2006年7月に開催されたメルコスール首脳サミット（於：アルゼンチン）においては、日・メルコスール技術協力の重要性が評価され、今後さらに強化されることへの期待表明がサミット共同宣言の中に盛り込まれた。

### (2) プロジェクト形成過程とモダリティーの特色

本プロジェクトは、2003年2月に実施された地域別研修「メルコスール観光振興セミナー」に参加した研修員により作成されたプロジェクト(案)を原型とする。その後、同地域別研修を2回実施するとともに、現地に調査団を派遣し<sup>8</sup>、プロジェクト(案)の熟度を高め、各国政府の主体的な関与の確認が行われた。このように研修員が作成したプロジェクト素案に基づき案件形成が行われ、一定規模の技術協力プロジェクトに発展した事例は稀である。

さらに、観光振興、特に、日本を市場とし日本人観光客を増加させるため、日本を活動の主な拠点とする技術協力プロジェクトは、JICAとして初めての試みである。そのために、日本に観光事務所（JPMO）を試行的に設置し、研修員を受け入れ、OJTにより各種プロモーション活動を実施しながら、観光振興のための枠組み（運営上の仕組み）を構築していこうとする先例のない協力形態が

<sup>6</sup> 1996年10月に第1回協議が行われ、以降継続的に開催されている。2006年7月に第7回協議が持たれ、観光分野における両地域間の協力のあり方についても意見交換が行われた。

<sup>7</sup> ウルグアイ観光大臣（2004年7月）、ブラジル観光大臣（2005年5月、2007年9月）、アルゼンチン観光長官（2005年7月）及びパラグアイ観光長官（2005年9月）が来日。

<sup>8</sup> 第2回地域別研修（2003年9月）、事前評価調査団1回目（2004年2月）、事前評価調査団2回目（2004年6月）、第3回地域別研修（2004年7月）、実施協議調査団（2004年10月）を経て、2005年1月14日にプロジェクトが開始された。

とられた。

以上の2点の特殊性を踏まえ、今回の終了時評価にあたっては、日本国内に試行的に設置されたJPMOを、フェーズ1終了後に、いかにメルコスール側が維持・発展させていくのか、特に、その運営に当たり各国間の共同の枠組みはいかにあるべきかが、大きな論点となった。後述の4-2項のとおり、本プロジェクトの活動による成果が積み上がり、過去5年間の日本人訪問者数が70%の増加していることもあり、メルコスール側は、本プロジェクトのフェーズ2<sup>9</sup>に対し非常に強い期待感を示した。今回、終了時評価に先立ち、ブラジル観光大臣を初め4カ国の要人<sup>10</sup>が来日し、JICA理事との本プロジェクトに対する意見交換を希望したことも、この証左といえる（協議議事録は別添資料1を参照）。メルコスール側としては、地域統合の枠組みの構築には相応の時間を要するとして、引き続きJPMOの運営（経費も含む）に関するJICAの協力を強く求めてきた。

他方、JICAとしては、フェーズ1におけるJPMOの試行的な設置は、先例のない特別な措置であり、終了後にJICAが引き続きJPMOの運営費用を負担することは、自立発展を阻害するばかりでなく、フェーズ1の協力内容である「観光振興のための枠組みの構築」が結果的に進展していないとの判断にもなりうるとして、「できる条件ではない」とし、妥協点を求めた。

2007年2月の運営指導調査時にメルコスール側から示されていたメルコスール事務局内に当プロジェクトのための基金を設け、観光促進を目的とするメルコスール事務局日本支所としてJPMOを設置する案は、フェーズ1終了時までには達成される見込みはなく、したがって、残された期間で、次のような手続きによりJPMOの枠組みを構築することが確認された。

- ① アルゼンチン政府がJPMOの事務所の更新契約を締結する。
- ② ブラジル政府がJPMO所長を引き続き派遣し、就労査証の手続きを執る（フェーズ1では派遣経費はブラジル政府が負担しているものの研修員査証として受入れている）。

以上の枠組みが構築されることを主な条件として、PMO及びJPMOを中心とする運営の枠組みを、現在の暫定的な措置から安定的なものに強化し、効果・効率的に観光振興を図るため、メルコスール側が主体となって本プロジェクトを継続し実施することが確認された。また、その運営と観光振興のノウハウに関し、補完的にJICAが協力することをフェーズ2<sup>11</sup>の基本的な内容とし、これらについて関係国政府にそれぞれが働きかけていくことが合意された。

<sup>9</sup> R/Dの添付ミニッツの中でフェーズ2について言及がされている。

<sup>10</sup> 2007年9月ブラジル観光大臣、パラグアイ観光庁長官、アルゼンチン観光省総務次官、及びウルグアイ観光・スポーツ省総局長が来日し、松本理事を表敬するとともにJATA世界旅行博のメルコスールブースを視察された。

<sup>11</sup> フェーズ2では、JICAは研修員の受入を主な投入要素とし、観光振興活動経費はウルグアイ及びパラグアイ政府が負担する案となった（詳細は7-2項参照）。

前述したとおり、本案件は、日本の対メルコスール政策を反映して形成された地域協力案件であり、かつ日本を活動の主な拠点として観光振興を図るものであり、前例のない特別な協力形態で実施された案件である。さらに、研修員受入事業により来日した研修員がアクションプラン作成等によりプロジェクトを形成した経緯もあり、プロジェクト運営にあたっては、メルコスール側、すなわちカウンターパートである RET アドホック・メンバーの自主性を常に重んじてきた。しかしながら、メルコスールという関税同盟自体の枠組みが整備途上の状況にあり、また予算分担等の4カ国の利害調整を伴う難解な問題も発生し、本プロジェクトの実施機関となる各国観光省の権限外の懸案事項がプロジェクト運営上の大きな障害となった。このような障害に対処するため、外務省、各国の日本大使館及び JICA 事務所を通じた「働きかけ」に多くの労力と時間を要することとなった。メルコスール各国は、観光大臣の理解の下で、本プロジェクトに対する強い意志は有するものの、本プロジェクトのように、地域協力案件であり、かつ制度作りを支援するものは、各国の外務省、法務省等の具体的な関与をプロジェクト開始前に書面で取り付けることが重要である。

## 2 終了時評価の概要

### 2-1 終了時評価実施の目的

2005年1月14日より3年間の技術協力プロジェクトとして開始された「メルコスール観光振興プロジェクト」について、2008年1月13日の協力期間終了を控え、国別研修としてカウンターパートである RET アドホック会合メンバー等を招聘し、PDM および PO に基づいて、投入・活動実績、プロジェクト目標および成果の達成状況等を確認するとともに、「JICA 事業評価ガイドライン（改訂版）」の評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）の観点から、プロジェクト関係者とともプロジェクトを評価する。

### 2-2 終了時評価の協議参加者

氏名	職位・所属
Alejandro Varela	Multilateral Affairs Coordination National Secretary of Tourism, Argentina
Branquinho Georhton	Local Coordinator, MERCOSUR Tourism Promotion Project, Brazil
Lottici Krahl Patric	International Business Manager, Ministry of Tourism, Brazil
Doris Penoni	Director of Development Department National Secretary of Tourism, Paraguay
Antonio Carambula	General Director, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay
Gloria Campos	Director of Agreement and resolutions Ministry of Tourism and Sports, Uruguay
河合 恒二	PMO アドバイザー, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay
Laercio Branco	Director, MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan (JPMO)
安本 枝美	JPMO アシスタントアドバイザー
池谷 光代	JPMO アシスタントアドバイザー



Monica Lozano	JPMO アシスタントアドバイザー (研修員)
Nadia Antar	JPMO アシスタントアドバイザー (研修員)
平山 剛道	財団法人日本国際協力センター (JICE) 国際交流部交流事業課長
伊藤 美和	同 国際交流部交流事業課
石井 裕子	同 研修監理部研修監理員
キムラ・カルロス	同 研修監理部研修監理員
佐々木 十一郎	JICA 東京 業務第二グループ長
木村 弘則	JICA 東京 業務第二グループ 経済開発チーム長
松下 香	JICA 東京 業務第二グループ 経済開発チーム
小園 勝	JICA 中南米部 南米チーム
於勢 泰子	評価分析コンサルタント 株式会社かいはつマネジメント・コンサルティング

### 2-3 終了時評価日程

	月日		活動
1	2007/9/11	Tue	来日
2	2007/9/12	Wed	オリエンテーション、世界旅行博 (JATA 博) 打合せ 終了時評価手法・手順説明、プロジェクト関係者ヒアリング
3	2007/9/13	Thu	JATA 博準備、プロジェクト関係者ヒアリング
4	2007/9/14	Fri	<JATA 博業界日> プロジェクト関係者ヒアリング
5	2007/9/15	Sat	<JATA 博公開日>
6	2007/9/16	Sun	<JATA 博公開日>
7	2007/9/17	Mon	プロジェクト協議 (マスタープラン)
8	2007/9/18	Tue	終了時評価協議 (投入・活動実績、成果・プロジェクト目標達成状況)
9	2007/9/19	Wed	終了時評価協議 (プロジェクト終了後の方向性)
10	2007/9/20	Thu	終了時評価協議 (評価 5 項目による評価) 合同評価報告書 (Minutes of Meeting: M/M) 案作成
11	2007/9/21	Fri	終了時評価協議 (M/M 案)、M/M 署名
12	2007/9/22	Sat	プロジェクト関係者打合せ・視察
13	2007/9/23	Sun	帰国

### 2-4 主要面談者

Marta Suplicy	Minister, Ministry of Tourism, Brazil
Guillermo Brooks	Sub-Secretary of Technical Administration, National Secretary of Tourism, Argentina
Liz Cramer Campos	Minister, National Secretary of Tourism, Paraguay