

3 終了時評価の目的と方法

3-1 評価の目的

「メルコスール観光振興プロジェクト」終了時評価の目的は以下の通り。

- 1) 投入が計画通り行われ、活動がP0¹²に沿って実施されたかどうかを確認する。
- 2) PDM に記載されている成果の産出状況、プロジェクト目標・上位目標の達成見込みについて確認する。なお、終了時評価においては、2007年3月のRETアドホックグループと運営指導調査団との協議の際に修正されたPDMを評価用PDM(PDMe)¹³として用いた。
- 3) 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を評価する。
- 4) PDMに基づいた実績確認と評価5項目による評価結果から、プロジェクトが終了時までの約4ヵ月月間に取り組まなければならない課題を明確にする。
- 5) JICAが実施する類似プロジェクトに役立つ教訓を導出する。

3-2 評価の手法と手順

本終了時評価は、以下のような手順で実施された。

- 1) 本プロジェクトに関する過去の報告書や議事録などをレビューすることにより、本プロジェクトに関する情報を収集し、実施体制や主な活動など、プロジェクトに関する大枠のイメージを把握した。
- 2) PDMと評価5項目に基づいて、評価グリッドを作成した(別添資料1のAnnex 3参照)。
- 3) プロジェクト関連資料のレビュー、プロジェクト関係者へのインタビューやアンケートを通じて、PDMに記載されている投入・活動の実施状況、成果の産出状況、プロジェクト目標および上位目標の達成見込みなどを確認した¹⁴。
- 4) 上記3)と同様に資料レビュー、インタビュー、アンケートで得られた情報を元に、本プロジェクトを評価5項目の観点から評価した。
- 5) 上記4)までの評価調査結果から終了時評価の結論を導き出し、本プロジェクト終了時までに遂行されなければならない課題を提言した。
- 6) 本プロジェクトから得られる類似プロジェクトへの教訓を導出した。

¹² 活動計画表(P0)に関しては、別添資料1のAnnex 参照。

¹³ プロジェクトの概要表(PDM)に関しては別添資料1のAnnex 2参照。

¹⁴ インタビューは、アドホックメンバー、ローカルコーディネーター、メルコスール各国観光省職員(以上、終了時評価時来日者)、JICA専門家、JICEスタッフ、JPMOスタッフを対象に実施。アンケートはJICA在外事務所を通じて過去のJICA研修参加者や現地旅行関係者(ツアーオペレーター等)を対象に実施。

3-3 評価対象となるプロジェクト活動の範囲

本プロジェクトは2005年1月に開始されたが、それ以前の2003年2月からJICAは地域特設研修「メルコスール観光振興セミナー」を3回にわたって実施しており¹⁵、2003年2月～2005年1月までの間にもJATA博参加などの観光振興に関する活動が実施されている。しかし、JICAの終了時評価では、通常、プロジェクト期間内の活動のみが評価対象となっていることから、今回の終了時評価では、2005年1月14日のプロジェクト開始以降に実施された活動のみを評価対象とした。

3-4 本評価調査上の制約要因

3-4-1 終了時評価実施に当たっての制約要因

本プロジェクトの終了時評価をPDMおよびPOに基づいて実施するにあたり、以下のような制約要因があった。

- 1) PDMおよびPOに記載されている表現（特に「指標」）に不明瞭なものがある。
- 2) 「成果」の指標が、「活動」になっているものがある。
- 3) PDMの「活動」・「成果」・「プロジェクト目標」・「上位目標」が必ずしも「手段⇔目的」の関係になっておらず、「プロジェクトの要約」と「指標」が混同している箇所がある。
- 4) PDMおよびPOで同種の「活動」が重複して記載されている。

上記のような要因があったが、基本的には、PDMおよびPOに記載されている指標を用いて本プロジェクトの実績確認を行った。ただし、指標の内容が不明瞭な場合は、メルコスール側と日本側関係者で指標の解釈に関して協議し、その指標の意味するものに関して共通認識を持った上で評価を行った（例：二つ目のプロジェクト目標）。また、PDMの「活動→成果→プロジェクト目標→上位目標」の論理が「手段→目的」の関係になっていない部分や、「プロジェクトの要約」と「指標」が混同している部分に関しても、PDMの論理や表現を修正することなく、そのまま評価を行った。

通常のJICA技術協力プロジェクトの評価では、「成果」に対して設定された指標を用いて成果の実績確認を行うことになっているが、本プロジェクトのPDMでは、「成果」の指標が「活動」になっているものが多い。成果の指標に「活動」の一つとほぼ同内容が記載されている場合が多く、今回の終了時評価では、「その成果を達成するために、どのような活動が実施されたか」という観点から評価を行った。したがって、本報告書では、「活動」と「成果」の実績を組み合わせ、プロジェクトの実績を記載することとした。

なお、PDMおよびPOで同種（同内容）の活動が重複して記載されている場合は、重複している活動の実績確認は割愛した。

¹⁵ 第1回（2003年2月、12名参加）、第2回（2003年9月-10月、16名参加）、第3回（2004年9月-10月、16名参加）。各研修の参加者リストは別添資料1のAnnex 12参照。

3-4-2 PDM および PO の作成に関する課題

本プロジェクトは、2003年2月及び10月にJICA東京国際センター（以下、TIC）にて実施された地域特設「メルコスール観光振興セミナー」において、メルコスール側からの研修員が合同で作成したPDM案をもとに計画された。PDMの第一案を作成する際に、PDMの論理や指標の設定の仕方などに関して、研修員は説明を受けており、また、中間評価や運営指導（モニタリング）の際にも、PDMやPOの見直しが行われてきた。にもかかわらず、既述のようなPDMの論理や指標の設定に関する問題が終了時評価まで残存してきたことから、PDMとPOは一度作成されると、その論理や指標を後で見直すことが難しいということが推測される。

中間評価や運営指導調査の際にも時間が許す範囲で適切な指導が行われてきた。しかし、中間評価と運営指導調査には時間的制約もあり、短時間の中でPDMとPOのすべての項目を見直すことには無理がある。やはり、PDMとPOの第一案を作成する際に、その論理と指標の設定の仕方の詳細説明に加えて、モニタリングや中間・終了時評価がPDMとPOに基づいて行われることも研修員に伝えておく効果的なプロジェクト管理に役立つであろう。そうすることで、より論理的に整理されたPDMとPOの第一案が作成されるだけでなく、中間評価と運営指導の際のPDMとPOの見直しに要する負担も減り、相手国（地域）側と日本側の双方にとって、より円滑なプロジェクト管理を行うことが可能になると考えられる。

4 プロジェクトの実績と実施プロセス

4-1 投入実績

4-1-1 日本側による投入

日本側による投入は、別添資料1のAnnex 4に示す通り。

4-1-2 メルコスール側による投入

メルコスール側による投入は、別添資料1のAnnex 5に示す通り。

4-2 成果と活動¹⁶

本プロジェクトの計画時点では、PDMに示された5つの成果が産出されることが期待されていた。各成果の産出状況は以下の通り。

4-2-1 成果1： 域内協力の枠組の強化

成果1	指標	
観光分野における域内（メルコスール内）協力の枠組が強化される。	1)	メルコスールおよび日本におけるメルコスール観光振興事務所の計画
	2)	官民連携協議会（supporting committee）の開催回数

成果1を産出するために、プロジェクトでは以下の活動が実施された。

<活動1>

(1) メルコスール観光振興事務所を試行的に設置する。

a. RETアドホックグループの管轄下にメルコスール観光局を設置する。

プロジェクト開始時に、二つのプロジェクト管理事務所が設置された。一つは、ウルグアイのモンテビデオに設置されたPMO（Project Management Office）、もう一つは東京の東銀座に設置されたJPMO（Project Management Office in Japan）である。PMOは2005年2月15日に、JPMOは2005年4月18日に開所された。

¹⁶ JPMOの活動の詳細に関しては別添資料1のAnnex 6参照。すべてのプロジェクト活動はPOに基づいて実施されている。POに関しては別添資料1のAnnex 7参照。

PMO は、メルコスール 4 カ国間の調整と、メルコスール側と日本側の調整を行う役割を担っている。JPMO は、日本でのプロジェクト活動のイニシアティブをとり、日本国内での官民連携を促進する役割を担っている。JPMO は、メルコスール各国の在京大使館、政府関係機関、観光関連企業などへのアクセスが良い地下鉄日比谷線の東銀座駅から直結したビルの中にある。このような好立地条件は、JPMO が観光関係者と連携していく際に有利である。

PMO と JPMO は、RET アドホックグループが作成したガイドライン（PMO および JPMO の事務所運営上の基準）に基づいて運営管理が行われている。同ガイドラインは、2005 年 1 月 13～14 日に開催された RET アドホックグループ会合において承認された。

2008 年 1 月のプロジェクト終了後の PMO と JPMO の運営方法に関しては、現在、アドホックメンバーで協議中であり、プロジェクト終了までの決定されることになっている。プロジェクト終了後の JPMO の暫定的な費用負担に関しては、2007 年 5 月のアドホックグループ会合で以下のように決定されている。

表 1：プロジェクト終了後の JPMO 運営費用の分担

国名	負担費用
アルゼンチン	JPMO の事務所賃貸料
ブラジル	JPMO の所長派遣費用
パラグアイ	観光振興に要する費用（JATA 世界旅行博参加費、プロモーションマテリアルの印刷費など）
ウルグアイ	観光振興に要する費用（JATA 世界旅行博参加費、プロモーションマテリアルの印刷費など）

（出所：2007 年 5 月アドホックグループ会合議事録）

b. 各国に官民連携を促進するための協議会を設置する。

プロジェクトの計画段階では、メルコスール各国内及び日本に「官民連携協議会（supporting committee）」を設立し、観光分野における官民連携を促進することが期待されていた。アルゼンチンとブラジルには、観光に関する事項を協議する場として、官民双方の関係者から構成される国家観光委員会が既に存在していたため、新たな組織を結成する必要がなかった。アルゼンチンでは 2 カ月に 1 回、ブラジルでは 3 カ月に 1 回、国家観光委員会¹⁷が開催されている。

パラグアイでは、「メルコスール観光振興セミナー」の帰国研修員が中心となって、プロジェクトの活動を支援するための「官民連携委員会」を結成した。同委員会は、定期的に会合を開催していたわけではないが、研修旅行の受け入れなどプロジェクト活動の重要事項を話し合う際に、会合を行い、プロジェクト活動を支援してきた。

¹⁷ アルゼンチンでは the Federal Tourism Council、ブラジルでは the National Tourism Council という名称になっている。

ウルグアイには、プロジェクト開始前から官民連携を促進する組織として国家観光委員会が存在していない。プロジェクトでも「官民連携協議会」を組織しなかったが、必要に応じて行政と民間セクターが連携し、プロジェクト活動を支援してきた。他のメルコスール3カ国と比較して、ウルグアイの観光セクターは小さく、ツアーオペレーターの数も限られている。したがって、「官民連携協議会」という名称の新たな協議会を組織しなくても、必要に応じて観光関係者が協力することで「官民連携協議会」の代替役を果たしている。

日本では2005年12月にメルコスールの観光振興を目的とした官民連携協議会が開催された。同協議会は、JATAのウェブサイトで通知され、南米を専門とする旅行会社や航空会社などが参加した。

2007年9月までに官民連携協議会は東京で2回開催されている。第一回は同協議会の発足記念として2005年12月に、第二回はJPMOの第二代所長の就任式として2007年2月に開催された。第三回官民連携協議会は、2007年10月に大阪において開催された。

c. メルコスールと日本において民間セクターでの協議を促進する。

(活動1-(1)-bを参照)

(2) メルコスール各国政府間の政策調整を促進する。

a. 規定に基づいてRETアドホックグループ会合を開催する。

RETアドホックグループ会合は、上述ガイドライン(PMOとJPMOの事務所運営上の基準)に基づいて定期的に開催されている(表2参照)。プロジェクト開始から2007年9月までに、RETアドホックグループ会合は19回開催されており、ほとんどすべての会合において、協議内容が議事録に記録されている。

表2：RET アドホックグループ会合の開催リスト

	場所	開催年月日	議事録の有無
1	アスンシオン	2005年1月13-14日	○
2	モンテビデオ	2005年2月5日	○
3	アスンシオン	2005年5月2-3日	○
4	アスンシオン	2005年6月15-17日	○
5	モンテビデオ	2005年7月18日	○
6	ブラジル	2005年7月21日	○
7	モンテビデオ	2006年1月12日	○
8	カラファテ	2006年4月4-6日	○
9	ブエノスアイレス	2006年6月14-16日	○
10	モンテビデオ	2006年7月19-20日	×
11	ブエノスアイレス	2006年9月7-8日	○
12	アングラドスレイス	2006年10月26日	○
13	ブエノスアイレス	2006年11月29-30日	○
14	モンテビデオ	2007年2月7-8日	○
15	ブラジル	2007年2月28日-3月1日	○
16	アスンシオン	2007年5月2-5日	○
17	アスンシオン	2007年6月6-7日	○
18	モンテビデオ	2007年7月24-26日	○
19	ブエノスアイレス	2007年8月16-17日	○

注：議事録の有無は、スペイン語版があるかどうかを確認した。

(出所：アドホックグループ提出資料)

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

成果2	指標
観光計画に関するメルコスールの能力が強化される。	観光振興のマスタープラン

成果2を産出するために、プロジェクトでは以下の活動が実施された。

<活動2>

(1) 日本市場を調査・分析する。

活動2-(1)には、P0の中で以下に示すaとbの二つの小活動が予定されていた。

- a. 日本人消費者のメルコスールについての意見（メルコスールに関して抱くイメージ、旅行の嗜好など）に関して、日本の旅行市場の需要側のデータ分析を行う。
- b. 最近の旅行商品、旅行代理店の業務、潜在性の高い旅行先などに関して、日本の旅行市場の供給側のデータ分析を行う。

現在、プロジェクト活動の一環として、株式会社ツーリズムマーケティング研究所が日本の旅行市場に関する調査を実施している。同調査結果に基づいて、財団法人日本交通公社（JTBF: Japan

Travel Bureau Foundation) が実施した調査報告書やトラベルジャーナルなどを参考にしながら、JPMO がプロジェクト終了時までには日本での観光マーケティング戦略を完成させることになっている。

さらに、JPMO は、旅行関連の企業・団体とコンタクトをとりながら、日本における旅行に関する情報収集を行っている。JPMO が 2007 年 9 月までに情報収集のためにコンタクトをとった企業・団体は、航空会社（企業・団体数 7、以下同）、ホテル（5）、メディア（16）、旅行代理店とツアーオペレーター（34）、在日外国大使館（6）、旅行関係の団体・協会などとなっている。

(2) 日本市場を対象とする観光振興マスタープランを策定する。

a. プロジェクトの中で実施した調査結果に基づいて、日本市場における観光振興のマスタープランを作成する。

株式会社ツーリズムマーケティング研究所が実施している調査結果（活動 2-（1））を活用して、JPMO は日本市場における観光振興のマスタープランの作成に取り組んでいる。メルコスール側からの意見も取り入れながら、プロジェクト終了時までには、JPMO 所長が責任を持ってマスタープランを完成させることになっている。

b. プロジェクトの成果を強化するためにプロジェクトのフェーズ 2 のプロポーザルを作成する¹⁸。

メルコスール側は、プロジェクト終了後も観光振興の活動を継続・拡大していくことを計画している。メルコスール側は、フェーズ 2 のプロポーザルをプロジェクト終了時までには JICA に提出することになっている。

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

成果 3	指標	
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。	1)	アクセス人数の増加
	2)	マーケティングのガイドラインおよびマニュアル

成果 3 を産出するために、プロジェクトでは以下の活動が実施された。

¹⁸ 本プロジェクトは、5 年間の協力としてメルコスール側より要請されたが、事前評価調査及び実施協議調査において、前半 3 年間の協力をフェーズ I と位置づけ、その成果を見極めたうえでフェーズ II の実施を検討することについて協議した。

<活動3>

(1) マーケティング活動を試行的に実施する。

a. 世界旅行博（JATA 博）¹⁹に参加する。

メルコスール関係者はプロジェクト開始以前の2003年からJICA地域特設研修「メルコスール観光振興セミナー」の研修の一環として、毎年JATA博に参加し、メルコスールのブースを出展している。メルコスール4カ国は合同でブースを出展し、各国の観光スポットを紹介している。メルコスールがJATA博に参加するメリットとして以下の点があげられる。

- ・ より多くの日本人（観光の消費者と観光商品の供給者の双方を含む）がメルコスールについて知るようになる（＝メルコスールの露出機会が増える）。
- ・ メルコスール側が日本の観光市場について学ぶことができる。
- ・ メルコスール側が、他の国や地域が展示しているブースを見学することにより、観光プロモーションの新しい手法を学ぶことができる。

アドホックグループのメンバーへのインタビューによると、2003年に初めてJATA博に参加して以来、メルコスールの観光プロモーションの方法が進化してきている。例えば、2003年には、4カ国がブースを分割して各国のカウンターを設けていたが、2004年以降は4カ国合同でブースを出展するようになり、メルコスールという地域としての魅力をプロモーションするようになった。また、2004年には、各国のインフォメーションデスクがブースの中に設置されており、来場者が入りにくい雰囲気であったが、その翌年からは各国のインフォメーションデスクをブースの外に設置し、来場者が気軽に立ち寄れるように工夫している。さらに、ポスターや写真などを展示する位置をブースの中ではなく、来場者が遠くからでも見える外側の高い位置に貼り付けるように変更するなどの工夫をこらしてきた。

本終了時評価期間中に開催されたJATA博²⁰では、メルコスール4カ国が各国の伝統文化、スポーツ、飲食物などを紹介した。具体的には、タンゴ（アルゼンチン）やサンバ（ブラジル）などのダンス、伝統武術のカポエイラ（ブラジル）、民族楽器アルパの演奏（パラグアイ）、ワインの試飲（アルゼンチン、ウルグアイ）などが行われ、日本でメルコスールの知名度を高める良い機会となっている。

b. 企業、地方政府、教育機関、消費者など様々な関係者を対象として観光振興のイベントやセミナーを実施する。

メルコスール側では、表3に示す観光振興のイベントやセミナーが開催された。

¹⁹ JATA国際観光会議・世界旅行博実行委員会が主催し（後援：国土交通省、東京都、（社）日本ツーリズム産業団体連合会）、毎年9月に東京において開催される旅行博（約130地域・国が出展、来場者数約10万人）。<http://ryokohaku.com/>

²⁰ 2007年度のJATA博は、東京国際展示場（東京ビックサイト）にて2007年9月14日～16日の3日間開催され、メルコス

表3：メルコスールで開催された観光振興のイベントおよびセミナー

国名	都市名	イベント／セミナー	年月	参加者数
アルゼンチン	ブエノスアイレス	東アジア諸国からの観光客の受入	2005年7月	100
ブラジル	サンパウロ	JICAメルコスール観光振興プロジェクトセミナー	2005年3月	19 (ツアーオペレーター)
	ブラジリア	日系移民100周年記念(2008)イベント	2007年7月	22 (ツアーオペレーターと州レベルの観光局長)
パラグアイ	アスンシオン	日本観光市場研修	2005年8月	60
ウルグアイ	モンテビデオ	JICAメルコスール観光振興プロジェクトセミナー / PMO 発足式	2005年2月	34
	モンテビデオ	新規ビジネス機会セミナー	2006年7月	30

日本側では、4回のJPMO主催セミナーを開催し、10回のセミナーに協賛した²¹。これら14のセミナーには合計約500名が参加した。この他、JPMOは2007年9月までに、ラテンアメリカフェスタなど7種類の観光振興イベントに参加している。

また、2007年9月までに、メルコスール側の観光大臣を含む9名の高官が日本を訪問し、観光振興の様々なセミナーやイベントに参加している（別添資料1のAnnex 8参照）。

c. メディアを対象とした宣伝活動を行う。

JPMOはメルコスール各国の観光スポットの写真提供などを通じて、マスコミ、広告代理店、観光関連団体などが実施する61の宣伝活動に協力してきた（2007年7月時点）。これまでにメルコスールに関する17の記事が新聞、雑誌、定期刊行物などに掲載された（別添資料1のAnnex 9参照）。

d. 企業やマスコミを対象とした研修旅行²²を実施する。

JPMOは、新しい旅行先の開拓・紹介と民間セクターからの継続的な支援を得ることを目的として、旅行者やメディアを対象とした研修旅行を計8回実施してきた（別添資料1のAnnex 10参照²³）。メルコスール側・日本側の双方の民間セクターは、研修旅行の実施に対して協力的であった。

ール側はブースを出展した。9月14日は業界関係者対象日、9月15日・16日は一般公開日であった。

²¹ 本プロジェクトがJICAという公的機関のプロジェクトであるため、特定の企業だけに資金協力を行うことができないという制約がある。「協賛」のイベントに本プロジェクトが参加する場合は、JPMOがメルコスールの観光スポットのパネルや写真を提供するという形で協力してきた。協賛相手の企業から資金協力を求められることが何度もあったが、その都度、JPMOスタッフは特定の企業に資金協力ができないことを説明してきた。先方に納得してもらうように説明するのに、JPMOスタッフは苦労したようである。

²² 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。

²³ 別添資料1のAnnex10の研修旅行9回のうち、1～3及び6～9の7回はJPMOが主催し、5は情報提供・現地取材協力等相当の支援を行った。他方、4は、JPMOは企画・運営に直接関与せず、間接的なサポートを行ったものであったため、JPMOの実績である「研修旅行8回」には含めていない。

[研修旅行で行った工夫]

研修旅行は、第1回から第3回までの実績を踏まえて改善策を検討し、第4回以降はブラジルとパラグアイ、アルゼンチンとウルグアイというように二つの国を組み合わせることで実施された。パラグアイやウルグアイだけを訪問したいという日本人観光客はほとんどいないであろうが、ブラジルやアルゼンチンと組み合わせることにより、日本人観光客をパラグアイやウルグアイにも呼び込むことができるようになる。日本人観光客は、遠く離れた南米に一度旅行に行くと、できるだけ多くの場所を訪問したいと考えている。このような日本人観光客の特性を考えると、ブラジルとパラグアイ、アルゼンチンとウルグアイというように二つの国を組み合わせることで研修旅行を実施したことは、今後の新商品の開発に役立つものと考えられる。

研修旅行には、既存商品では紹介されていない新しい旅行先も含まれた。ブラジルのポニートやレンソイス、アルゼンチンのフワイやサルタなどが、研修旅行の視察先に取り入れられた。このような新しい旅行先は、研修旅行への参加者が一度見学したからといって、すぐにパッケージツアーの行き先に加えられたり、テレビや雑誌で取り上げられたりするとは限らない。参加者である旅行関係者（旅行代理店、マスコミ関係者など）が新しい旅行先をパッケージツアーの中に組み込むまで、あるいはメディアが取り上げるようになるまで、その旅行先を研修旅行で取り上げ続けることが重要である。

[研修旅行の成果]

研修旅行では、観光関係者（旅行代理店、マスコミなど）にメルコスールでポテンシャルの高い観光スポットを紹介することにより、ツアー参加者が各スポットの魅力に気づき、いくつかの新しいスポットをパッケージツアーに加えることが期待されていた。研修旅行の後、ブラジルのレンソイスがパッケージツアーに加えられたほか、参加者のアンケートによると、これまでの参加者のうち10名が、既存商品の改善に何らかの形で役立っている。2007年11月の研修旅行では、「パラグアイ川クルーズ」という新しい観光商品が紹介される予定である。

2007年9月現在、研修旅行の後、ブラジルのレンソイス以外に新しいディスティネーションが商品化されたという報告は受けていない。しかし、多くの参加者は研修旅行を通じてメルコスールの新商品開発のためのヒントや、日常業務に役立つ情報を得たと評価している。例えば、参加者のアンケートには、テレビ局からの参加者が「世界遺産」というタイトルのテレビ番組でメルコスールを紹介することを考えていると回答している。新聞社からの参加者は、「世界の笑顔」というタイトルの新聞コラムでメルコスールの話題を扱ってみたいと思ったと回答している。

また、旅行代理店やツアーオペレーターからの参加者は、アンケートの中で、顧客からの問い合わせに対して回答する際に必要な情報を得ることができたと回答している。出版社や広告代理店からの参加者は、研修旅行参加後、ツアーで得た情報を活用し、定期刊行物や雑誌の記事を改訂したと回答している。

e. 日本での観光マーケティングに関するガイドライン／マニュアルを作成する。

JPMO は、日本での主な観光振興活動に関するガイドライン／マニュアル（案）を作成している。同ガイドライン／マニュアル（案）には、研修旅行の実施方法、セミナーの開催方法、JATA 博への参加方法、ウェブサイトの運営方法などが記載されている。2007 年 9 月に JPMO に赴任した研修員が、前任者から業務を引き継ぎ、同ガイドライン／マニュアルを完成させることになっている。

(2) マーケティングのための媒体を試行的に開発する。

a. プロジェクトのヴィジュアル・アイデンティティを作成する。

メルコスールには、小さな星が 4 つ描かれたロゴが存在する。同ロゴは観光分野に限定せず、一般的な使用を目的に作成されたものである。プロジェクトでは、観光振興に特化したメルコスールのロゴを別途作成することを計画していた。しかし、本件に関しては、アドホックメンバーの間で様々な意見があり、2007 年 9 月現在、観光振興用のメルコスールのロゴは作成されていない。既存のメルコスールのロゴとは別に観光振興用のロゴを作成するかどうかに関しては、プロジェクト終了時までアドホックメンバーで再度協議されることになっている。

b. メルコスールのウェブサイトを運営管理する。

2005 年 5 月 25 日に、メルコスールのウェブサイト（日本語）²⁴が立ち上げられた。これまでに、2006 年 6 月と 11 月の 2 回、ウェブサイトが更新されている。2006 年 1 月～2007 年 7 月の 1 年 7 ヶ月の間に 130,970 件のアクセスがあった（表 4 参照）。2006 年 12 月に、アクセス数が急増している理由としては、JPMO が JATA 政観ニュースレター掲示板で、ニュースを 4 回発信したことが理由と考えられる。

²⁴ メルコスール日本語ホームページ <http://www.mercosur.jp/>

表4：ウェブサイトへのアクセス数

年月		1日あたり 平均数	1ヵ月 合計数
2006年	1月	39	1,220
	2月	66	1,857
	3月	57	1,767
	4月	57	1,703
	5月	63	1,953
	6月	105	3,148
	7月	112	3,466
	8月	120	3,730
	9月	140	4,199
	10月	150	4,667
	11月	149	4,473
	12月	298	9,241
2007年	1月	399	11,788
	2月	457	12,801
	3月	326	9,464
	4月	343	10,304
	5月	403	12,501
	6月	565	16,958
	7月	507	15,730
1日平均・1ヵ月合計		429 (2007年1月～7月)	130,970

(出所：JPMO/JICE 提供資料)

2006年12月にウェブサイトへのアクセス数が急増したもう一つの理由として、2006年11月にウェブサイトが大幅に改訂された際に、ウェブサイト上から写真をダウンロードできる「イメージバンク」と呼ばれるシステムが完成したことがあげられる。ウェブサイト上で利用登録をした者は、メルコスール観光に関する写真を自由にダウンロードすることができる。2006年11月～2007年7月までの「イメージバンク」の利用登録者数は、マスコミ、広告、旅行代理店など69件となっている。さらに、プロジェクトで作成したメルコスール4カ国の合同パンフレットが、オンラインマガジンとして見るできるようになっている（同パンフレットの詳細は次項(c)を参照）。このように改訂されたウェブサイトは、より多くの人々がメルコスールについて知る場となっている。

c. 様々なプロモーションマテリアルを作成する。

JPMOは2006年9月にトラベルジャーナルの臨時増刊号（同年9月26日発行）として、メルコスールの合同パンフレットを作成した。同パンフレットには、15のモデルコース（アルゼンチン、ブラジル、パラグアイは各4コース、ウルグアイは3コース）が紹介されている。トラベルジャーナルの臨時増刊号は、週刊トラベルジャーナルの購読者（約8,500人）に配布された。トラベルジャーナルの臨時増刊号としてのパンフレットのほかにも、JPMOは2種類のパンフレットを作成している（別添資料1のAnnex 8参照）。

JPMO が作成したパンフレット以外にも、メルコスール 4 カ国は JICA からの現地活動費を活用してそれぞれに各国の観光スポットを紹介したパンフレットと DVD を作成している（別添資料 1 の Annex 11 参照）。これらのパンフレットや DVD も日本語で作成されており、JATA 博の各国情報デスクで配布された。

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

成果 4	指標
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。	開発された商品数の増加

成果 4 を産出するために、プロジェクトでは以下の活動が実施された。

<活動 4>

(1) メルコスール共同の観光商品を試行的に開発する。

a. 既存商品の拡大および新商品の開発を目指して、二国間商品開発のパイロット事業を計画・実施する。

活動 3-(2)-c で述べたように、メルコスール 4 カ国は各国の観光振興を目的としてパンフレットやチラシを作成している。これらのプロモーションマテリアルは日本語で作成されており、日本人にとってメルコスールの情報を得るための効果的な媒体となっている。

活動 3-(2)-c で述べたメルコスール 4 カ国の合同パンフレットは、2006 年 9 月に作成された初版では、「トラベルジャーナル臨時増刊号」というタイトルが表紙に記載されていたが、その後、「トラベルジャーナル臨時増刊号」というタイトルは表紙から除去された。2007 年 9 月現在、同パンフレットがメルコスール 4 カ国の公式合同パンフレットとして観光振興に活用されている。同パンフレットは、単に観光スポットを紹介しているだけでなく、メルコスール各国での 15 のモデルコースも掲載している。同モデルコースの中では、これまで日本市場で紹介されたことがない旅行先（アルゼンチンのフワイやサルタ、ブラジルのポニートやレンソイス）も紹介されている。同パンフレットの中では、パラグアイのトリニダー遺跡やウルグアイのファームステイなど、4 カ国の魅力が盛りだくさんに紹介されている。

b. メルコスール各国の既存商品および観光資源に関する情報を収集する。

プロジェクト開始以前の 2004 年 6 月～9 月にかけて、JICA アルゼンチン事務所が現地コンサルティング会社にメルコスールの観光ポテンシャルに関する調査を委託した²⁵。同調査結果には、アルゼンチン 10、ブラジル 11、パラグアイ 6、ウルグアイ 8 の観光スポットに関する情報が取りまと

²⁵ 同調査は、地域特設研修「メルコスール観光振興セミナー」のフォローアップ協力の一環として実施された。

められた。プロジェクト開始後、JPMO が同調査結果を活用し、メルコスールのパンフレットやチラシなどを作成している。

上述の調査のほかに、米州機構（OAS: Organization of American States）がメルコスールの観光資源に関する調査を実施し、プロジェクトでも活用している。

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

成果5	指標	
人材育成に関するメルコスールの能力が強化される。	1)	中核人材が形成しているネットワーク
	2)	日本人アドバイザーによるワークショップ参加者数

成果5を産出するために、プロジェクトでは以下の活動が実施された。

<活動5>

(1) メルコスール観光分野の中核人材の能力を開発する。

a. 中核人材に対して、プロジェクトや日本市場について研修を受ける機会を提供する。

プロジェクトは、メルコスール側から表5に示す研修員を受け入れてきた。「プロジェクト幹部招聘セミナー」および「メルコスール観光振興セミナー」の研修員は、TICでの研修やJATA博出展などを通じて日本の観光市場やプロモーションの能力開発を図った。また、メルコスール側はJPMO所長を日本でのプロジェクト活動の総責任者として派遣しており、所長アシスタントを研修員としてJPMOに派遣している。

表5：受入研修員数

研修名	年月日	人数
プロジェクト幹部招聘セミナー	2005年3月20日～27日	8
メルコスール観光振興セミナー	2005年9月14日～26日	6
	2006年9月19日～30日	6
	2007年9月11日～23日	6
メルコスール代表者研修 (JPMO所長)	2005年4月19日～7月17日 2005年9月7日～12月12日	1
	2007年1月19日～2008年1月13日(予定)	1
観光プロモーション研修 (JPMOでのOJT研修)	2005年4月26日～2006年4月25日	1
	2006年5月20日～2007年2月28日	
	2007年2月14日～10月13日	1
	2007年9月11日～2008年1月13日(予定)	1

「メルコスール観光振興セミナー」は、地域特設/地域別研修として2003年2月から実施されて

いる。同研修のカリキュラムは、TICでの講義とJATA博への参加などにより構成されている。同研修はプロジェクト開始前の2003年2月以降、毎年開催されており、プロジェクト協議のために同研修に参加しているプロジェクト関係者もいる。研修参加者へのインタビューによると、講義を通じて日本市場の特殊性を学習することができたので、初回の研修は有益であったということである。しかし、2回目以降も、ほぼ同内容の講義が行われたために、前年度も同研修に参加していた研修員にとっては、適切な内容ではなかったようである。複数年に渡って同テーマの研修を実施し、同じ研修員が複数回参加する場合は、講義と実地研修のバランスも考えながら、講義内容が重複しないように工夫する必要がある。

同研修は、TICでの講義とJATA博の参加以外にも、メルコスール側と日本側でプロジェクトの進捗状況・モニタリングやその後の方針を協議するという目的があった。このような協議の場を定期的に持つことは、プロジェクトの指針を決定する「プロジェクト諮問委員会」の機能を果たしていたと言える²⁶。

b. 中核人材が習熟した知識を普及させるために、セミナーを実施する。

(活動3 - (1) - bを参照)

4-3 プロジェクト目標

プロジェクト目標(1)	指標
観光分野においてメルコスール各国の域内協力が制度化され、観光振興のための集約的能力が強化される。	メルコスール観光局が公的機関として運営に必要となる予算とともに承認される。

一つ目のプロジェクト目標に関しては、メルコスール側はJPMOの公的組織化に向けて様々な可能性を模索している段階である。同目標の指標(英語)には「an official institution」や「necessary budgetary arrangements」という用語が使用されているが、プロジェクトの計画時点でこれらの用語が具体的に何を意味するのかについて明確にされていなかった。したがって、メルコスール側と日本側が、終了時評価の時点に至るまで、同プロジェクト目標の指標が具体的にどのような状況を指すのかということに関して共通の認識を持っていなかった。終了時評価協議の際に、日本側がメルコスール側に同指標の定義を確認したところ、メルコスール側から「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」という回答があった。この定義を用いて同プロジェクト目標の達成可能性を評価すると、メルコスール側はJPMOの自立的運営に向けて資金配分などに関して4カ国で協議を行ってはいないものの、プロジェクト終了時点(2008年1月13日)で、JPMOを自立的に運営できるだけの資金的・組織的体制が確立される状況ではないことから、同プロジェクト目標の達成は困難であると判断される。

2007年9月の終了時評価の時点までに、メルコスール側はJPMOを自分たちで自立的に運営する

²⁶プロジェクト実施協議議事録(R/D)の中で設置が規定されている「The Project Steering Committee」を、本報告書では

ためのいくつかの方法を検討している。例えば、プロジェクト終了後、JPMO をメルコスール側だけで運営していくために、4 カ国による共同観光振興のための共通基金²⁷の設立を計画している。共通基金が設立された際には、4 カ国で年間 50 万ドルを拠出し、4 カ国の拠出金の割合は各国への日本人観光客数に比例することが、2006 年 10 月の大臣会合で合意されている。

しかし、メルコスール内での審議・意思決定プロセスを鑑みると、共通基金が正式に設立されるまでには時間を要する。メルコスール側は、プロジェクト終了時の 2008 年 1 月から 2010 年 1 月までの 2 年間で、現在のプロジェクト機能をメルコスール側だけで自立的に運営できるようになるための準備期間（自立への移行期）と捉えている。共通基金が正式に設立されるまでの期間の応急措置として、メルコスール側は日本での活動費用に関して、アルゼンチンが JPMO のオフィスの賃料を、ブラジルが JPMO の所長派遣に伴う費用を、パラグアイとウルグアイが観光プロモーション用（JATA 博への参加、パンフレット作成など）の費用を、それぞれ負担することを 2007 年 5 月のアドホックグループ会合で決定している。

プロジェクト目標(2)	指標
日本市場においてメルコスールの拠点が設立され、新規市場への観光振興モデルが開発される。	観光振興のマスタープランが承認される。

二つ目のプロジェクト目標に関しては、メルコスール側は、メルコスールおよび日本において官民セクターと協力しながら日本での観光振興に取り組んでいる。メルコスール側にとって本プロジェクトが 4 カ国合同で観光振興を行う初めての機会であり、メルコスール側はプロジェクトを通じて「共同観光振興モデル」を確立し、日本での共同観光振興マスタープランを作成することを目指している。株式会社ツーリズムマーケティング研究所に委託した調査結果に、メルコスール側がプロジェクト活動を通じて得た知見を統合して、JPMO 所長が責任をもってプロジェクト終了時までマスタープランを完成させることになっている。JPMO 所長は、日本の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、マスタープランに関して既に具体的なアイデアを持っており、4 カ国のアドホックメンバーからの意見も統合して、マスタープランの完成に向けて取り組んでいる。マスタープランはプロジェクト終了時まで完成し、アドホックグループ会合で承認される段取りとなっており、二つ目のプロジェクト目標の達成見込みは高いと判断される。

「プロジェクト諮問委員会」と訳出した。

²⁷ 2005 年 6 月に開催された第 26 回 GMC 会合において、メルコスール域内の格差是正のための社会・経済基盤整備基金「メルコスール開発構造基金 (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR: FOCEM)」の設立が決定された。拠出金比率は経済規模に応じてブラジル 70%、アルゼンチン 27%、ウルグアイ 2%、パラグアイ 1%、資金運用はパラグアイ 36%、ウルグアイ 24%、残り 40%を必要に応じてアルゼンチンおよびブラジルが運用することになっている。共通基金の先行事例ではあるが、本プロジェクトでメルコスール側が検討している共通基金は、メルコスール域外で支出することになるなど相違点がある。

4-4 上位目標

上位目標とは、プロジェクト終了後3～5年後くらいに達成することを目指して設定される中期的目標である。プロジェクトでは、二つの上位目標が設定されており、以下に述べる理由により、双方の上位目標ともに近い将来の達成が高いものと判断される。

(1) メルコスール域内の観光分野における域内協力の強化

上位目標(1)	指標
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。	メルコスール側と日本側により、他国を対象とした共同観光振興活動が実施される。

メルコスール側は、将来、日本以外の新しい市場の開拓を目指している。メルコスール側が日本以外の新規市場の開拓を目指す動きが既に見うけられている。メルコスール側による市場拡大に向けた3種類の主な動きを以下に示す。

第一に、メルコスール側は、他のアジア諸国での市場開拓に興味を抱いている。2007年6月にはJPMO 所長が中国で開催された観光博に参加し、中国が新規市場として高い潜在性を持っているという感触を得ている。アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイの3カ国は、アジアの第二の市場として中国での観光振興に興味を示している²⁸。同3カ国は、プロジェクトで開発した観光プロモーションの手法は、他のアジア諸国で観光振興を行う際にも大いに役立つと考えている。他のアジア諸国での市場開拓には、JPMO が拠点となることが期待されている。

第二に、メルコスール側は、米国で共同観光振興を行うことも計画している。2007年6月に開催された大臣会合で、ブラジルの観光大臣は、スペイン語を母国語とする中南米からの移民を対象に、プロジェクトで行ってきた4カ国共同のアプローチを用いて観光振興を行うことを提案している。同大臣会合では、日本以外の国での共同観光振興の可能性に関して様々な意見交換が行われている。

第三に、メルコスールのウェブサイトが日本語だけでなく英語でも完成している²⁹ことがあげられる。メルコスールに関する情報が英語で提供されるようになったということは、世界中の国々からメルコスールの情報にアクセスできるようになったことを意味する。英語版ウェブサイトの開設やメルコスール側の新規市場開拓に向けての熱意から判断して、将来、プロジェクトで実践したメルコスール共同観光振興アプローチを他国でも活用していくものと期待される。したがって、一つ目の上位目標の達成可能性は、比較的高いものと判断される。

²⁸ メルコスール4カ国中、パラグアイは中国と国交がないため、中国に興味を示している国はパラグアイ以外の3カ国となっている。

²⁹ メルコスール英文ホームページ <http://www.mercosur.jp/english/index.html>

(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の強化

上位目標(2)	指標
メルコスール加盟各国と日本との観光分野における二国間協力関係が強化される。	メルコスールへの日本人観光客が増加する。

表6が示すように、メルコスール各国への日本人訪問者は、近年、急激に増加している。プロジェクト開始前の2003年には、パラグアイとウルグアイへの日本人訪問者は減少しているが、本プロジェクトが開始された2005年には、両国への日本人訪問者が増加している。2002年～2006年までの過去5年間の増加率は70%を越えている。

メルコスール各国への日本人訪問者の増加を促した要因をプロジェクト活動だけに特定することは困難であるが、本プロジェクトでの様々なプロモーション活動が、何らかの形でメルコスール各国への日本人訪問者の増加に寄与しているということは推測可能である。例えば、1) 日本語でメルコスールのパンフレットを作成したこと、2) JATA 博に参加してメルコスール各国の観光スポットを紹介したこと、3) 旅行代理店やメディア関係者を対象にして研修旅行を実施したこと、などのプロジェクト活動は、日本におけるメルコスールの知名度を高めてきたことは事実である。

二つ目の上位目標の指標は、「メルコスールへの日本人観光客 (tourists) が増加する」となっている。終了時評価の際に、メルコスール側から提示されたデータ (表6) は、メルコスールへの日本人「訪問者」のデータであり、「観光客 (tourists)」と「訪問者 (visitors)」を区別したデータが必要なのではないかという意見が日本側から出された。PDMの作成時点で、「訪問者 (visitors)」と「観光客 (tourists)」の用語の定義までは議論されておらず、終了時評価では、訪問者の増加は観光客の増加を含むと解釈した。

終了時評価期間中 (2007年9月17日) に、日本のマーケティング調査を請け負った株式会社ツリーズマーケティング研究所による調査結果のプレゼンテーションが行われた。同プレゼンテーションでは、メルコスールへの日本人の旅行に関して「業務旅行」と「観光旅行」という2種類の用語を用いて説明が行われていた。メルコスール側が日本で観光プロモーション活動を行うことにより、余暇を楽しむための観光客だけでなく、メルコスールでのビジネスチャンスを見出す企業や団体も増加するものと見込まれる。本プロジェクトの上位目標として想定している状態は、メルコスールへの観光客の増加のみなのか、あるいは、「観光客 (tourists)」という単語をより広義に捉えて、業務旅行者も含めた「訪問者 (visitors)」の増加を意味しているのかということに関して、メルコスール側と日本側で認識を共有しておく必要がある。

表 6：メルコスール各国への日本人訪問者数

	2002	2003	2004	2005	2006	5年間増加率
アルゼンチン	10,937	13,621	15,624	16,678	19,273	76.2%
ブラジル	42,829	51,387	60,806	68,066	74,638	74.3%
パラグアイ	2,038	1,946	2,287	2,836	3,364	65.1%
ウルグアイ	1,871	1,847	2,385	2,547	2,833	51.4%
合計	57,675	68,801	81,102	90,127	100,108	73.6%

(出所：メルコスール側提供資料)

(3) 外部条件の現状

本プロジェクトのPDMでは、プロジェクト目標から上位目標の間のコラムに、「(メルコスール各国の) 経済情勢が大幅に変化しない」と「日本人観光客に影響を与えるような出来事が発生しない」の二つの外部条件が記載されている。一つ目の外部条件に関しては、本プロジェクト期間中、プロジェクト活動に支障をきたすような経済情勢の変化はメルコスール4カ国で発生していない。

二つ目の外部条件に関しては、2005年6月にバリグ航空(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ることになった。バリグ航空の倒産は、ブラジルへの日本人観光客にマイナスの影響を与えるのではないかと懸念されていたが、実際には、ブラジル⇄日本直行便が閉鎖されたにもかかわらず、ブラジルへの日本人訪問者数は、本プロジェクト期間を通じて増加を続けている。バリグ航空の倒産という問題がなければ、ブラジルへの日本人訪問者数は表6に示す以上に大幅に増加していたと推測される。

バリグ航空の倒産は、本プロジェクトの上位目標の達成だけでなく、一部のプロジェクト活動にも影響を及ぼした。例えば、バリグ航空は他の航空会社よりも早い時期から座席の予約を受け付けていたので、研修旅行の際には便利な航空会社であった。バリグ航空の倒産後は他の航空会社を探さなければならなくなったが、研修旅行の際には、アメリカン航空、エア・カナダ、コンチネンタル航空から協力を得た。

4-5 プロジェクトの実施プロセス

4-5-1 プロジェクトの計画

2003年2月、JICAは、我が国の対メルコスールの協力方針に基づいて³⁰、第1回「メルコスール観光振興セミナー」を実施した³¹。メルコスール4カ国の代表者が同セミナーに参加し、4カ国合同

³⁰ 対メルコスール広域協力事業に関しては、1996年8月、橋本首相(当時)の中南米訪問時に地域経済統合に関して日本・メルコスール高級事務レベル協議を開催することが合意され、同協議等を通じてメルコスール統合化支援のための協力の実施について協議が進められていた。

³¹ 2003年以前に、アルゼンチンがJICAに観光振興をテーマにした研修の実施を要請しており、同要請を受けてJICAは、広域協力のアプローチを重視するODA政策を鑑み、アルゼンチン1カ国だけでなく、メルコスールという地域(アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイの4カ国)を対象とした地域特設の観光振興セミナーを実施することにした。

の観光振興プロジェクト案（PDM案）を作成した。2003年9月27日～10月13日にかけて、2回目のセミナーが実施され、研修の一環としてJATA博に参加し、各国の観光スポットのポスターやパネルを展示した。同セミナー期間中、メルコスール側とJICAでプロジェクトの実施計画について協議を行った。その後、メルコスールから本プロジェクトにかかる正式要請書の提出を受けて、2004年には2回（2月と6月）の事前評価調査が実施され、同年10月にメルコスール各国政府代表者と日本側との間で包括R/Dの署名、10月から11月にかけてメルコスール各国観光省庁と日本側で各国R/Dの署名が行われ、2005年1月14日に、本プロジェクトが開始された。

4-5-2 プロジェクトの実施体制

本プロジェクトは、PMO、RETアドホックグループ、JPMOによって実施されてきた。ウルグアイに設置されたPMOでは、ジェネラルコーディネーター1名（ウルグアイアドホックメンバー）、JICA専門家1名、PMOアシスタント1名の計3名がプロジェクト活動に従事している。RETアドホックグループは、メルコスール4カ国の観光省の代表者で構成されている。各国では、アドホックメンバーのアシスタントとしてローカルコーディネーターを配置することになっていたが³²、ウルグアイではローカルコーディネーターが配置されなかった。ウルグアイでは、JICAシニアボランティアやPMOアシスタントの協力を得ることができたため、あえてローカルコーディネーターを雇用する必要がなかったということである。

日本側のプロジェクトの実施に関しては、JICAが財団法人日本国際協力センター（JICE）にJPMOの運営管理を委託し、JICEが日本側でのプロジェクト活動に関する資金管理や人員配置を行ってきた。JPMOの日常業務は、2005年度はメルコスール側から派遣された所長³³とアシスタント（OJT研修員）、観光分野に精通した日本人アドバイザー1名及びスペイン語を話す日本人スタッフ1名の体制を基本として行われてきた。2006年1月から約1年間は所長不在³⁴のために活動が大幅に遅れたため、活動の遅れを取り戻しプロジェクト活動の活性化を図るために、観光分野での職務経験が豊富でスペイン語を話す日本人スタッフ1名が2007年2月に追加で配置された。JPMOで勤務している2名の日本人スタッフは、JICEから派遣されている。

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）

JPMOは、PMO経由で各国のアドホックメンバーと連絡をとることになっていたが、JPMOに所長が不在であった2006年1月～12月までの1年間は、このコミュニケーションルートが機能していなかった。しかし、2007年1月にJPMOに新しい所長が赴任して以来、JPMOとメルコスール側（PMOおよび各国のアドホックメンバー）とのコミュニケーションは円滑に行われるようになってきている。日本側とメルコスール側のコミュニケーションに関しては、5-3-1で詳述する。

³² プロジェクトにおいては、JICAが現地活動費によりローカルコーディネーター雇用費用を負担している。

³³ 初代JPMO所長の派遣期間に関して、所属先（EMBRATUR）の条件により1回の海外滞在は3ヶ月程度に限定されていたため、2005年4月から2005年12月までの期間のうち、派遣期間は2005年4月から7月および9月から12月であった。それ以外の期間は所長不在のためアシスタント（日系パラグアイ人）と日本人スタッフ1名の2名が中心となって活動を進めていた。

³⁴ 所長派遣はブラジルが責任を負うことになっていたが、人選が遅れたこと、選定された民間人を派遣するための枠組み整備（契約、経費支払い方法等）に時間を要したため、派遣が1年ほど遅れた。

4-5-4 PDM と PO に基づいたプロジェクト管理

本プロジェクトの活動は、ほぼ PDM および PO に基づいて実施され、その進捗状況および実績も PDM と PO の記載事項に沿って記録されている。日本側の活動に関しては、JPMO の運営管理の委託を受けている JICE が、JPMO のスタッフから報告を受けた活動内容を PDM および PO に基づいて詳細に記録している。

メルコスール側の活動に関しては、2006 年 9 月に実施した中間評価以降、ブラジルのローカルコーディネーターが活動の進捗状況および実績を取りまとめている。メルコスール側は、PDM と PO を「何を実施したか」・「何を実施しなければならないか」を確認するためのチェックリストのような位置づけで活用しているようである³⁵。

2006 年 9 月の中間評価の際に、一部の活動の進捗の遅れを理由として PO に記載されていたいくつかの活動が削除されている。その後、本プロジェクトは活動に大幅な遅れをきたすことなく、一部活動（2-（2）-a マスタープラン作成、3-（2）-a ヴィジュアル・アイデンティティの作成など）以外は、ほぼ計画通り実施されている。

³⁵ メルコスール側は、日本側ほど詳細にプロジェクト活動の進捗状況と実績を記録しているわけではなかったが、終了時評価の際に不十分であった情報に関しては、ブラジルのローカルコーディネーターとアルゼンチンのアドホックメンバーより詳細な説明を受けた。

5 評価5項目による評価結果

5-1 妥当性

妥当性とは、プロジェクトが目指す方向性が適切かどうか、すなわち、プロジェクト目標および上位目標がプロジェクトの目標として意味のあるものかどうかを検討する項目である。本プロジェクトの妥当性を以下の観点から評価したところ、本プロジェクトの妥当性は高いと評価される。

5-1-1 メルコスール側の開発政策との整合性

メルコスール4カ国は、観光を経済開発の効果的なアプローチとして国家政策に位置づけており、観光振興を通じて外貨獲得を目指している。メルコスール4カ国は、1991年のアスンシオン条約締結以来、経済開発においてメルコスールという枠組の中で協調していく方針を示している。本プロジェクトでは、メルコスール各国が経済開発の重要戦略として位置づける観光振興を域内共同プロジェクトとして取り上げており、このようなアプローチはメルコスール側の開発政策と整合性が高いと判断される。

5-1-2 日本政府の援助政策との整合性

ODA白書によると、日本政府は中南米地域に対しては地域統合への協力の重要性を強調している³⁶。本プロジェクトでは、メルコスールという地域を対象とし、地域の枠組強化と観光関連の人材育成を通じた観光振興を目指していることから、本プロジェクトのアプローチは日本の援助政策と整合性が高いと判断される。

5-1-3 ターゲット市場の選択の適切性

本プロジェクト開始前に、メルコスール4カ国は、ヨーロッパや北米をターゲットにした観光振興の経験を既に持っていた。プロジェクトの計画時点で、メルコスール側は、経済力と人口の大きさから、日本を観光振興の新たな市場として開拓したいと考えていた。観光振興の新規市場として日本が高い潜在性を持っているにもかかわらず、メルコスールの観光に関する情報が日本であまり普及していなかった。そのような状況を踏まえ、メルコスール側は、日本人観光客をメルコスール4カ国に呼び込むために、日本をターゲットにした観光振興を行うことが必要であると考えていた。

メルコスール側は、将来、他のアジア諸国でも観光振興を行いたいというビジョンを持っており、アジア進出への足がかりとして日本を最初のターゲットに選定した。メルコスール側は、本プロジェクトを通じてメルコスール4カ国による共同観光振興モデルを構築し、試験的に実践することによって、将来、同モデルを他のアジア諸国で活用できるようにしたいと考えている。このよう

³⁶ ODA白書に加え、2000年10月24日に日本・メルコスール間で締結された「日本・メルコスール間協力枠組みに関する協議」においては、日・メ間の技術協力のフレームワークについて協議し、(1)情報の提供、(2)人的資源の開発、(3)経済統合の深化に貢献する相互援助に関する協力実施の可能性を探ることが合意されている。

なメルコスール側の観光振興における将来設計の点においても、プロジェクトで日本市場をターゲットとして選定したことは適切であったと判断される。

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³⁷

本プロジェクトは、1カ国のみを対象としたプロジェクトとは異なり、メルコスール4カ国共同で観光振興を行うという広域協力のアプローチを採用している。4カ国合同で観光振興を行い、メルコスールという地域に日本からの観光客を呼び込もうというアプローチである。このような共同観光振興（広域協力）アプローチには、以下のようなメリットとデメリットがあげられる。

<メリット>

- ・ 4カ国が様々な資源（観光資源、資金的資源、人的資源など）を互いに補完しあうことができる。
- ・ 各国が自分の国以外の旅先を取り入れたパッケージツアーを創り出すことができる。すなわち、他国の観光スポットも取り入れた複数国にまたがる地域観光商品売り出すことができる。

<デメリット>

- ・ 何かの決定事項に対して、4カ国間で意見が異なる際、意見調整が難しい場合がある。
- ・ アドホックメンバーは4つの異なる国で業務に従事しているため、4カ国の取りまとめ役であるPMOとアドホックメンバーが連絡をとるのに時間を要する。また、JPMOはPMOを通じてアドホックメンバーと連絡をとることになっているが、JPMOが各アドホックメンバーと連絡をとるのにも時間を要する。

4-4の表6が示すように、パラグアイとウルグアイへの日本人訪問者は、アルゼンチンとブラジルと比較してかなり少ない。パラグアイやウルグアイだけの観光のために日本からやって来る観光客はほとんどいないが、メルコスールという地域ブランドで観光振興を行うことにより、アルゼンチンやブラジルという観光ルートを通じてパラグアイやウルグアイに日本人観光客を呼び込むことができる³⁸。日本からメルコスールへの旅行が長距離・長時間であることから、日本人観光客には、一度南米大陸に足を踏み入ると、できるだけ多くの観光スポットを見学したいという嗜好がある。共同観光振興（広域協力）アプローチでは、複数国がそれぞれの国の観光スポットを組み込んで共同で観光商品を開発することができる。このように、共同観光振興（広域協力）アプローチは、メルコスール側だけでなく日本の旅行関係者および旅行者にとってもメリットがある。したがって、共同観光振興アプローチは、4カ国間の意見調整や日本側との連絡に時間を要したとしても、そのメリットの方が大きく、本プロジェクトで広域協力の形態を採用したことは適切と判断される。

³⁷ 中間評価のミニッツ添付書類（英語）では「広域協力」が「joint tourism promotion」と英訳されている。「joint tourism promotion」を直訳すると「共同観光振興」となるため、本報告書では、「共同観光振興」を「広域協力」と同義として扱っている（注：本報告書の中では、「広域協力」が「共同観光振興を目的とした技術協力」を意味するため）。

5-2 有効性

有効性とは、成果によってプロジェクト目標がどの程度達成される見込みであるかを検討する項目である。また、同時に、プロジェクト目標を達成するにあたっての促進要因・阻害要因の調査・分析も行う。本プロジェクトではプロジェクト目標が二つ設定されているが、一つ目のプロジェクト目標をプロジェクト終了時まで完全に達成するとは見込まれないが、二つ目のプロジェクト目標の達成が見込まれることから、本プロジェクトの有効性は、中位であると判断される。

5-2-1 成果の産出状況・プロジェクト目標の達成（見込み）³⁹

3-2で述べたように、一部活動（マスタープラン作成、メルコスールの観光振興用ヴィジュアル・アイデンティティの作成等）以外はほぼ計画通りに行われ、予定通りの成果が産出されている。マスタープランは、プロジェクト終了までにJPMO所長が中心となってまとめ、ヴィジュアル・アイデンティティの作成に関しては、プロジェクト終了時までアドホックメンバーで協議されることになっている。

プロジェクト目標の達成状況に関しては、4-3で述べたように、プロジェクト終了時まで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）は達成見込みの予定である。しかし、一つ目のプロジェクト目標である「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、メルコスール側は、JPMOを自立的に運営する仕組み作りに取り組んではいるものの、5-3で述べたように、4カ国間での様々な調整に時間を要することから、プロジェクト終了時（2008年1月13日）までに、その仕組みを完成させることは難しいというのが現状である。

しかし、今後も、メルコスール側は、JPMOを自立的に運営するための仕組み作りに取り組む強い意向を示しており、その仕組みが完成するまでの移行期間の支援として日本側にフェーズ2の実施を要請している。メルコスール側は、フェーズ2の中で、日本側に対して、特にJPMOの人員配置に関しての支援を要請している⁴⁰。

5-2-2 プロジェクトに対する阻害要因

4-4で述べたように、プロジェクト活動を実施することにより、メルコスールへの日本人訪問者が増加している。プロジェクト関係者へのインタビューやアンケート結果によると、今後、以下の要素が日本人観光客をメルコスールへ呼び込むことに対して阻害要因になるのではないかと懸念されている⁴¹。

³⁸ パラグアイとウルグアイのアドホックメンバーへのインタビューによる。

³⁹ 成果の産出状況の詳細は4-2、プロジェクト目標の達成見込みの詳細は4-3を参照。プロジェクトがもたらした正のインパクトに関しては5-4で後述。

⁴⁰ フェーズIIのプロジェクトの枠組に関しては6-2を参照。

⁴¹ インタビューはアドホックメンバー、政府関係者、ローカルコーディネーター、JICA専門家、JPMOスタッフに、アンケ

- ・ 治安の問題⁴²
- ・ 日本からメルコスールへの距離（遠距離）
- ・ 日本語を話すことができるツアーガイドの不足
- ・ 日本人観光客に適合する観光インフラ（ソフト／ハード）の未整備
- ・ 日本語での観光情報の不足
- ・ 日本からメルコスールへの高額な旅行費用
- ・ 日本からメルコスールへの航空便の不便さ（直行便がない、接続が悪いなど）
- ・ 日本とメルコスールの文化の違い

5-3 効率性

効率性とは、投入された資源の質、量、手段、方法、時期の適切度を検討する項目である。本プロジェクトでは、JICA 専門家の派遣時期の遅れや、JPMO 所長の配置の遅れの問題があったため、プロジェクトの効率性は中位と判断される。しかし、2007 年 1 月に JPMO 所長（2 代目）が赴任以降は、活動が計画通り行われている。

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）

メルコスール側と日本側の関係者のコミュニケーション（情報伝達・共有）は、以下の 3 つの主な理由により、難しかったように思われる。第一に、PMO には日本側との連絡窓口としての機能が期待されていたが、PMO と各国のアドホックメンバーが連絡を取り合うのにかなりの時間を要した。その理由としては、ウルグアイの PMO と他の 3 カ国との物理的距離の問題に加え、PMO のジェネラルコーディネーターがプロジェクト以外の日常業務を抱えており、ジェネラルコーディネーターが PMO に不在の時間が多く、プロジェクト活動に費やすことができる時間とエネルギーに限りがあったことがあげられる。

第二に、諸々の派遣手続きが遅れたために、JICA 専門家の PMO への派遣が遅れたことがあげられる。JICA 専門家は PMO に常駐し、ジェネラルコーディネーターとともにアドホックメンバーのまとめ役と JPMO との連絡窓口の役割を担うことになっていた。しかし、プロジェクト開始後の約 1 年間（2005 年 1 月 14 日～2005 年 12 月 11 日）、PMO に JICA 専門家が派遣されなかったため、メルコスール側と日本側のコミュニケーション（情報伝達・共有）が円滑に行われなかった。

第三に、2006 年 1 月～12 月の 1 年間、JPMO に所長が不在であったことがあげられる。2005 年 12 月に初代 JPMO 所長が離任後、後任の人選に時間を要したため、2006 年 1 月～12 月は JPMO に所長不在の状態で行なわれていた。JPMO 所長の不在は、JPMO 側の意志決定者の不在を意味し、所長不在期間中、日本側からメルコスール側への公式な情報伝達チャ

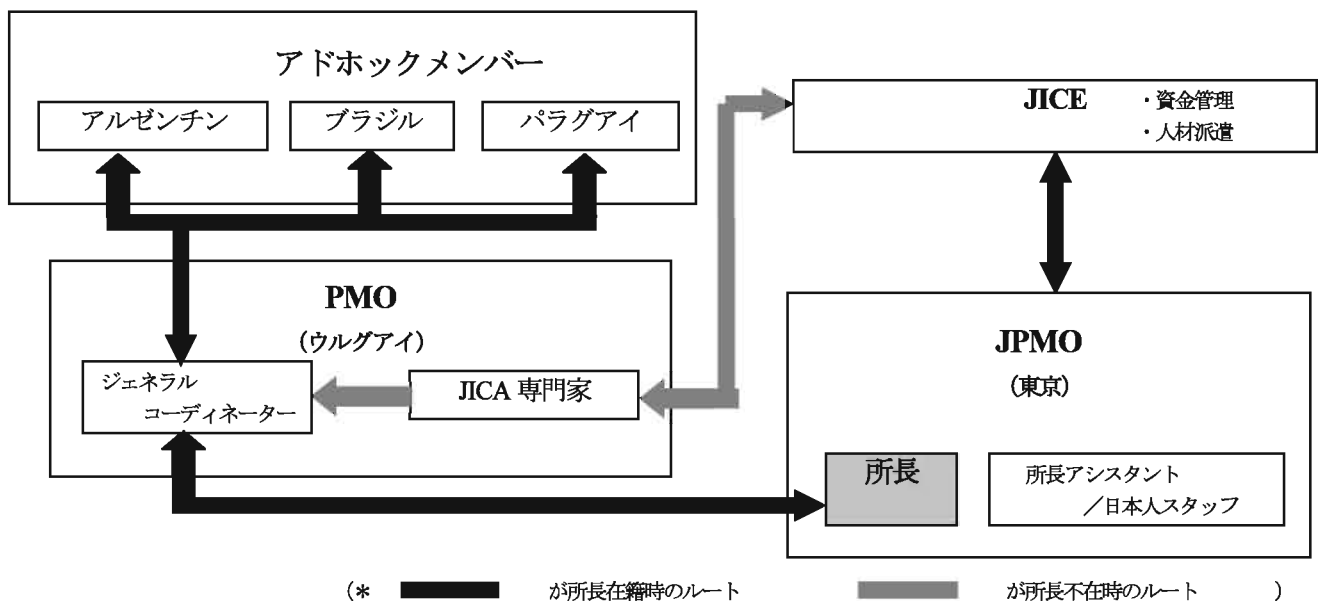
ートはメルコスール側の現地ツアーオペレーターなどの旅行関係者を対象に行った。

⁴² 現地ツアーオペレーターなどの観光関係者のアンケートでは、「治安」という回答が多かったが、終了時評価の協議の際には「日本人がメルコスール各国の治安を心配しているだけであり、実際に治安が悪いのではない」というメルコスール側

ネルが存在しなかった。JPMO に所長不在期間中は、メルコスール側と日本側の双方にとって、情報伝達・共有に時間がかかり、プロジェクト活動を効率的に進めることが困難であった。

2006 年の 1 年間は、JPMO の運営管理を委託されている JICE が日本側の窓口となり、JATA 博のブースの展示など日本でのプロジェクト活動に関してメルコスール側と連絡をとりあった(図 1 参照)。確認事項がある場合は、JICE が PMO の JICA 専門家に連絡をとり、JICA 専門家が PMO のジェネラルコーディネーターに連絡し、ジェネラルコーディネーターから各国のアドホックメンバーに連絡をとり、各国のアドホックメンバーからの回答が PMO のジェネラルコーディネーターと JICA 専門家を經由して JICE に伝えられた。すなわち、JPMO に所長が不在期間中、実質上は JICE 職員が日本でのプロジェクト活動を進めていたことになる。非効率な情報伝達ルートを用いて複数国の意見を取りまとめながら JATA 博の準備を進めるのは、JICE 職員の人数を考えると、かなりの負担であったようである。

図 1：メルコスール側と日本側の情報伝達ルート



2007 年 1 月に 2 代目 JPMO 所長が赴任して以来、メルコスール側と日本側のコミュニケーションは円滑に行われており、プロジェクト活動も順調に進められている。効果的・効率的なプロジェクトの実施のためには、JPMO に途切れることなく所長が在籍していることが不可欠である。

5-3-2 二つのプロジェクトオフィス

JICA の他の技術協力プロジェクトと異なり、本プロジェクトでは、PMO と JPMO という二つのプロジェクトオフィスが設置されている。日本にプロジェクトオフィスを設置するというのは、JICA 技術協力プロジェクトでは前例のないことであるが、本プロジェクトが日本市場をターゲットにした

の意見があった。

観光振興プロジェクトであるという性質を考えると、プロジェクト活動の拠点および研修員に対する技術指導の場として東京にオフィスを設置したことは、プロジェクトの効率性の観点から適切であったと判断される。

5-3-3 本邦研修

本プロジェクトは、本邦研修という形で技術移転が日本で行われるという特殊な形態の技術協力プロジェクトであった。本邦研修のカリキュラムは、TICでの観光振興に関する講義と、JATA博やプロモーションイベント/セミナーへの参加などの実地訓練から構成されていた⁴³。

「メルコスール観光振興セミナー」は2002年度から毎年実施されている⁴⁴。4-2-5活動5で述べたように、1年目の講義は日本市場の特殊性を学習できるという意味で有益であったが、次年度以降も似たような内容の講義が繰り返されたため、毎年参加している研修員にとっては研修内容があまり適切ではなかったようである⁴⁵。講義内容の重複を避けるためには、研修を3年あるいは5年のサイクルで捉え、初年度の研修開始前に、そのサイクルの中での全体カリキュラムを作成しておく、より効果的な研修を提供することができたものと思われる。

講義内容の重複などの問題はあったものの、JATA博への参加などの実地訓練に関しては、1)日本市場の特性を学習できる、2)他国のブースの展示方法から観光プロモーション手法を学習できる、などのメリットを研修員は感じている。さらに、TICでの本邦研修は、メルコスール側と日本側がプロジェクトの活動や方向性に関するプロジェクト協議を行うことも重要な目的であった。R/Dにおいてメルコスール側と日本側がプロジェクト諮問委員会を設置することに合意しているが、本邦研修での双方による協議の場は、プロジェクト諮問委員会の役割を果たしてきたと言える。

5-4 インパクト

インパクトとは、プロジェクトを実施することにより、どのような正・負の影響が生じているかを調査する項目である。本プロジェクトの実施により、以下に示す5種類の正のインパクトが生じている。これまでに、負のインパクトは報告されていない。

⁴³ JATA博のようなイベントに参加することだけが実地訓練ではなく、来日できること自体が実地訓練となっている。研修員が日本のタクシーに乗った時に、そのマナーや服装から接客方法を学んだという例も報告されている（ローカルコーディネーターへのインタビューによる）。

⁴⁴ 2002年度から2006年度までは5カ年の地域特設/地域別研修として実施し、2007年度は技術協力プロジェクトの一投入要素として国別研修として実施した。

⁴⁵ メルコスール側関係者は、食事の内容や時間帯、ホテルの設備など、旅行に対する日本人観光客の要求は他国と比較して非常に高いと感じている。日本の旅行業界の関係者は日本人観光客の高水準の要求に応じようとするが、メルコスール側には「グローバル化の時代なのだから、日本人観光客が現地の習慣に合わせるべきである」という意見もあった（アドホックメンバーおよびJICA専門家へのインタビューによる）。

5-4-1 正のインパクト

本プロジェクトでは、以下のような正のインパクトを生み出してきた。

(1) メルコスールへの日本人訪問者の増加

表6が示すように、近年、メルコスールへの日本人訪問者は急激に増加している。その増加の背景には様々な要因が考えられるが、本プロジェクトが、1) 日本語でのプロモーションマテリアルの作成、2) メルコスールのウェブサイト（日本語・英語）の立ち上げ、3) JATA博やプロモーションイベントやセミナーへの参加、などを通じて、日本でのメルコスールの知名度（露出度）を高めてきたことも、メルコスールへの日本人訪問者の増加に貢献してきたものと推測される。

(2) メルコスール4カ国間での連携の強化

メルコスールは加盟国の地域経済統合を目指すものである。本プロジェクトは、加盟4カ国が共同で観光振興を行った初めての試みであり、日本での観光振興という共通の目標を共有することにより4カ国の連帯意識が高まり、メルコスールという枠組が強化されてきている。メルコスール側ではアドホックグループ会合を頻繁に開催しており、同会合は4カ国間の連携を強化する良い機会となっている。

(3) 公的セクターと民間セクターの良好な関係の構築（官民連携の強化）

3-2-3で述べたように、日本側での官民連携に関しては、JATA博、研修旅行、様々なプロモーションイベントやセミナー、宣伝活動などを通じて、JPMOは旅行代理店、マスコミ、航空会社などの民間セミナーと良好な関係を構築し、その関係を維持している。メルコスール側でも、日本からの研修旅行を受け入れる際に、ツアーオペレーターやホテルなどから協力を得ることにより、官民連携が強化されつつある。

(4) JPMOと在日メルコスール4カ国大使館との良好な関係の構築

在日メルコスール4カ国大使館（以下、各国大使館）は、本プロジェクトの中で実施された観光プロモーションの様々なイベントやセミナーに協力し、JPMOの重要性に理解を示すようになってきている。プロジェクト終了後も、JPMOが日本で観光プロモーション活動を続けていくためには、各国大使館からの協力は不可欠であり、本プロジェクトを通じて各国大使館と良好な関係を構築してきたことは大きな成果である。

(5) メルコスール関係者の日本・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、メルコスール各国の観光関係者の中には日本やアジア諸国の文化に興味を示し、日本語の学習を始めたメルコスール側関係者もいる。

5-4-2 負のインパクト

これまでに、本プロジェクトを実施することによる負のインパクトは観測されていない。

5-5 自立発展性

自立発展性とは、プロジェクト終了後もプロジェクトによってもたらされた効果が持続するかどうかを検討する項目である。本プロジェクトの自立発展性を、技術面、組織面、財政面の3つの観点から評価した結果、本プロジェクトの自立発展性は次項で述べる理由により、中位と評価される。

5-5-1 技術面

メルコスール側では、プロジェクト活動を通じて各国内で行政と民間セクター（ツアーオペレーターやホテルなどの民間企業）と良好な関係を構築してきた。3-2で述べたように、民間セクターは研修旅行の受け入れやプロモーションマテリアルの作成などのプロジェクト活動に対して協力的であった。

日本側でも、JPMOは旅行代理店、マスコミ、広告代理店、航空会社などの民間企業と良好な関係を構築し、プロジェクト活動を実施する際に官民連携を図ってきた。日本の観光業界では、多くの関係者がJPMOの存在を認識するようになってきている。また、メルコスールのウェブサイトへのアクセス数やJPMOへの問い合わせ数が増加傾向にあることから、より多くの業界関係者がメルコスールに関心を示すようになってきていることがうかがえる。

目に見える商品や即時に体感できるサービスを販売するビジネスとは異なり、観光業は消費者が「現場に行くまで体感することができない魅力」を商品として扱っている。観光とは、消費者が実物を見たり触ったりする前に購入するかどうかを決定する商品である。このような特徴を有する観光商品を販売するためには、プロモーション活動が極めて重要である。

本プロジェクトにおいても、JATA博への出展や研修旅行などのプロモーション活動が行われてきた。このような活動を通じて、メルコスール側は日本での観光振興に関する知見を確実に蓄積してきている。このようなプロモーション活動は、一過性のものであってはならない。継続してプロモーション活動を行うことにより、日本国内でのメルコスールの知名度が高まり、ひいては、メルコスールへの日本人観光客の増加につながるものと期待される。

メルコスール側では、2003年9月にJATA博へブースを出展して以来、日本とメルコスール各国の双方で観光業界関係者とのネットワークを拡大してきている。さらに、本プロジェクトでメルコスール側は、JATA博への参加方法や研修旅行の実施方法に関するガイドラインとマニュアルを作成しており、将来、本プロジェクトの担当者に変更があったとしても、マニュアルを参照しながらプロモーション活動を継続していけるようになっている。以上に述べた理由から、メルコスール側が

観光プロモーション活動を自立的に継続していくために必要なノウハウを十分に備えていると判断し、技術面における自立発展性は高いと評価される。

5-5-2 組織面

組織面における自立発展性に関して、1) JPMO の運営、2) PMO の運営、3) アドホックグループの役割、の3点から評価したところ、以下に述べる理由により、組織面での自立発展性は中位と判断される。

1) JPMO の運営

プロジェクト終了後の JPMO の運営に関しては、メルコスール側は共通基金設立までの暫定的な措置として4カ国での財政負担の分配を既に決定している。つまり、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プロモーション費用（JATA 博への参加、プロモーションマテリアルの印刷など）を負担することが決定されている。日本側は、プロジェクト終了後、フェーズ2が実施される場合には、JPMO での研修員としてメルコスール側から1名（2年間）を受け入れることを検討している。今後も、現在のような日本での観光プロモーション活動を続けていくためには、JPMO には所長と研修員1名の他に、日本人スタッフが2名必要であるとメルコスール側も日本側も考えている。しかし、2007年9月の時点では、日本人スタッフの雇用に伴う手続き上の理由（メルコスール側の契約主体、契約方法、契約経費の支払方法等）から、メルコスール側が本プロジェクト終了後も日本人スタッフを独自で雇用することは困難な状況である。

2) PMO の運営

本プロジェクトの開始時に、メルコスール側と日本側の調整の役割を果たす機関として PMO が設置された。しかし、各国のアドホックメンバーと JPMO が PMO 経由で連絡をとろうとすると、PMO のジェネラルコーディネーターが常にオフィスに在席しているとも限らず、必要以上に時間がかかってしまうことが多かった。PMO の運営に関しては、1) アドホックメンバーが PMO を経由せずに直接 JPMO とやりとりの方が効率的である、2) PMO は各国のアドホックメンバーの意見を調整し、メルコスール側と日本側の調整機能を担う組織として必要である、という二つの正反対の意見がメルコスール側で存在しているのが現状である。PMO の要・不要に関して（必要な場合はウルグアイが適切なのかどうかなども含めて）プロジェクト終了時までにはメルコスール側で協議することになっている。

3) アドホックグループの役割

アドホックグループは、メルコスール4カ国の代表者で構成されており、アドホックメンバーがメルコスール側でのプロジェクト活動の指揮をとってきた。今後も、メルコスール側でプロジェクト活動を実施していくためには、アドホックグループの役割は非常に重要であると考えられており、メルコスール側はプロジェクト終了後も RET 傘下のアドホックグループを継続していく意向である。

5-5-3 財政面

本プロジェクトで実施してきた同様の観光プロモーション活動を、プロジェクト終了後も日本で実施していくためには、JPMO は不可欠である。メルコスール側は、プロジェクト終了後の JPMO の運営方法について、既に協議を重ねている。2006 年 10 月の大臣会合において、4 カ国の観光大臣は JPMO の役割と日本での観光プロモーション活動の重要性について協議し、本プロジェクト終了後に JPMO の自立的な運営を可能とするために、メルコスール 4 カ国で年間 50 万ドルを JPMO の運営費として拠出することに合意し、4 カ国での負担額は各国への日本人訪問者数に応じて決定されることになっている。しかし、共通基金を正式に設立するまでに時間を要するため⁴⁶、共通基金が設立されるまでの暫定的な手段として、2007 年 5 月の RET アドホックグループ会合で、アルゼンチンがオフィスの賃料、ブラジルが所長派遣費用、パラグアイとウルグアイがプロモーション費用をそれぞれ負担することが決定された。本プロジェクト終了後も継続して活動を進めるためには、2007 年 12 月 7 日までに JPMO 事務所の契約締結・賃貸料の支払いを完了する必要があるため、メルコスール側は暫定的な負担計画に基づいて確実に手続きを進める必要がある。

⁴⁶ メルコスールは、加盟各国間の権利は平等とし（意思決定方式として全会一致方式を採用）、超国家的な組織を持たない緩やかな統合形態を特徴とする。技術協力に関しては、セクター作業部会や技術協力委員会（CCT）での審議の後に、メルコスールの最高意思決定機関である共同市場グループ（GMC）の決議を得る必要があり、意思決定に多大な時間を要することが多い（JICA メルコスール広域企画調査員富永健一郎「総合報告書」（2007 年 4 月）参照）。

6 結論

本プロジェクトは、観光分野におけるメルコスールという枠組の強化に重要な役割を果たしている。4カ国合同でメルコスールという地域の観光プロモーションを行うことにより、4カ国の結束が固まり、各国が互いに協調しながら共同観光振興のモデルを構築しつつある。プロジェクト終了時までには、日本での観光振興マスタープランが完成される予定であり、二つ目のプロジェクト目標は達成見込みと判断され、同マスタープランをメルコスールの共同観光振興モデルとして他地域での観光振興にも活用されるものと期待される。

一つ目のプロジェクト目標に関しては、メルコスール側は、JPMOの自立的運営を可能にする仕組み作りに取り組んでいる。しかし、JPMOがメルコスールという地域の公的組織として正式に承認されるまでには、法手続き等に関して時間を要するようであり、プロジェクト終了時まで一つ目のプロジェクト目標を達成することは困難であると判断される。

本プロジェクト開始以降、メルコスールへの日本人訪問者は大幅に増加している。その増加要因を本プロジェクト活動の成果だけに特定することは難しいが、本プロジェクトでの様々な観光振興活動が、日本でのメルコスールの知名度（露出度）を高め、メルコスールへの日本人訪問者の増加に何らかの形で寄与していることは確かである。メルコスール側は、今後もさらに観光振興活動を拡大していくことを計画しており、将来、日本で構築した共同観光振興モデルを他のアジア諸国でも展開していきたいと考えている。このように、メルコスール側は、上位目標の達成に向けて、着実にプロジェクト活動に取り組んでいると評価される。

本プロジェクトは、メルコスール4カ国を対象とした広域協力プロジェクトであることや、メルコスールと日本にそれぞれプロジェクトオフィスを構えるなど、JICA技術協力プロジェクトとしては前例のないアプローチを採用したプロジェクトであった。メルコスール4カ国間での調整や、メルコスール側と日本側との調整に予想以上に時間を要するという問題はあったものの、メルコスールという地域を対象にしたアプローチを採択したメリットの方が大きかった。

7 提言

7-1 プロジェクト終了時まで完了すべき事項

以下の事項については、本プロジェクトの終了時（2008年1月13日）までに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) 第3回官民連携委員会の開催
- 3) メルコスール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 事務所の賃貸契約の更新手続き（アルゼンチン）
- 5) JPMO 所長の就労査証取得の手続き（ブラジル）
- 6) フェーズ2におけるPMOの役割の決定
- 7) フェーズ2のプロポーザルのJICAへの提出

7-2 フェーズ2のプロジェクトの枠組

7-2-1 PDMの修正

4-3 および5-2 で述べたように、一つ目のプロジェクト目標はプロジェクト終了時（2008年1月13日）までの達成は困難な見込みである。したがって、メルコスール側は日本側に2年間のフェーズ2の実施を要請した。終了時評価の際に、メルコスール側と日本側は、本プロジェクトのPDMのプロジェクト目標とその指標について協議し、その協議結果を踏まえて、メルコスール側がフェーズ2にプロジェクト目標及び指標について話し合った結果、以下のようにまとめられた⁴⁷。

プロジェクト目標	指標
日本での観光振興活動がさらに強化される。	(1) 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。 (2) フェーズ1 でまとめたマスタープランに基づいて観光 振興活動を実施する。

上記に設定された目標及び指標は、本プロジェクト（フェーズ1）の一つ目のプロジェクト目標の指標が本プロジェクトの終了時（2008年1月13日）までの達成が困難であると判断されたことから、フェーズ2のプロジェクト目標・指標として表現を変更して再び設定された。メルコスール側がフェーズ1終了後も主体的に観光振興活動を継続していくためにも、フェーズ2ではJPMOの自立的運営に向けた財政的・組織的枠組の整備が最重要課題となる。

⁴⁷ 2007年9月21日の午後2時間ほどを費やして、メルコスール関係者でフェーズIIのPDMに関してディスカッションを行った。プロジェクト目標だけでなく、上位目標や成果についても話し合われたが、時間の制約上、上位目標と成果の詳細表現まで全員が合意することはできなかった。その時点で全員が合意したプロジェクト目標とその指標のみを本報告書に記載した（ただし、再度の協議の結果、フェーズII開始までに変更の可能性あり）。なお、上位目標および成果については、帰国後にアドホックグループ会合で引き続き話し合われる予定である。

7-2-2 フェーズ2におけるJICAからの支援

フェーズ2の実施に関して、JICAは以下の4種類の協力の可能性があることをメルコスール側に提示した。

- 1) メルコスール側から研修員（1名/2年間）の受け入れ：4カ国から各1名ずつ、研修員不在期間が発生しないよう引継ぎ期間を考慮して6-7ヵ月程度の期間で研修員として受け入れる。
- 2) メルコスール側で実施する日本語研修への支援⁴⁸：帰国研修員に対するフォローアップ協力として、メルコスール側からの申請に基づいて審査する。
- 3) JATA博への参加費用の一部負担：4カ国からの国別研修（2名×4カ国=8名程度）として、JATA博に合わせて2週間程度の研修をコストシェアベースで実施する。
- 4) 日本人研修監理員（1名/2年間）のJPMOへの配置：上記1)の研修員に対して配置される研修監理員。

上記1)と2)に関しては、メルコスール側と日本側の双方が合意した。3)のJATA博への参加費用の支援に関しては、経済協力開発機構（OECD: Organization for Economic Cooperation and Development）の開発援助委員会（DAC: Development Assistance Committee）が作成するODA援助国リストの被援助国のうち、援助額の大きさを考慮してJICAが支援する内容を決定する⁴⁹。

4)に関しては、メルコスール側は、2名の日本人コーディネーターを2年間JPMOに配置するよう支援してほしいと日本側に要請した。同要請に対し、日本側は、フェーズ2では2名/2年間の配置を支援することは不可能であること、1名/2年間の代替案として2名の日本人コーディネーターを1年間配置し、2年目は2名分の人件費をメルコスールが負担するという代替案をメルコスール側に示した。しかし、終了時評価協議中、本件について双方は合意に至らなかった。

7-1においてメルコスール側の責任事項として合意されたJPMO所長の就労査証取得に関して、メルコスール側は申請に当たり予期せぬ問題が生じた際の支援を日本側に要請した⁵⁰。同要請に対し、日本側は、プロジェクト活動が途絶えないように必要な措置を講ずると回答している。

7-3 フェーズ2開始までの課題

日本側・メルコスール側双方は、プロジェクト活動が途絶えることがないように、フェーズ2（延長協力）開始のための合意手続きについて検討することを合意した。

⁴⁸ 2007年7月のアドホック会合においてメルコスール側から提示された要請に基づく。

⁴⁹ 英語では「the List of ODA Recipients」と表記され、通称「DACリスト」を指す。

⁵⁰ JPMO所長の査証に関しては、本プロジェクト期間中はメルコスール側（ブラジル）の要請に基づいて研修員査証を発給しているが、プロジェクト終了までには適切な査証に切り替えることになっている。多くの政府観光局の場合、公用査証の発給をうけて派遣されることが多いが、JPMO所長の場合はブラジル政府の調達手続きに基づいて選定した民間企業から派遣されているため、ブラジル国内での手続き上、公用査証が適用されず、就労査証を取得する必要がある。

8 教訓

本プロジェクトを実施することにより、今後の類似プロジェクトへの教訓として以下の事項が導出された。

- ・ 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、時として時間を要することがあるが、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。
- ・ 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。
- ・ 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、複雑なプロセスや時間を要することになる。
- ・ 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っておく必要がある。