

メルコスール観光振興プロジェクト フェーズ2 終了時評価報告書

平成 21 年 12 月
(2009 年)

独立行政法人国際協力機構
中南米部

メルコスール観光振興プロジェクト
フェーズ2
終了時評価報告書

平成21年12月
(2009年)

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」という）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」加盟国は、観光開発を外貨獲得、地域間所得格差の是正、雇用創出のための重要な手段と位置づけて取り組んでおり、特に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、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した。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でした。

以上のような状況の下、「メ」加盟4カ国は我が国政府に対して、4ヶ国共同の観光振興の枠組みの構築及び「メ」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。この要請に応え、JICAは2005年1月14日から3年間の予定で技術協力プロジェクトとして「メルコスール観光振興プロジェクト」を実施してきました。

同プロジェクトが終了する2008年1月13日を控え、2007年9月に行われた終了時評価において、「メ」側が日本に開設したメルコスール観光局東京事務所を自立的に運営できるような資金的・組織的体制の確立には至っていないと判断され、あわせて「メ」側からも同事務所の自立発展性確立を主とした継続的な協力に対する要請がなされました。

これに基づき、JICAは2008年1月14日から2年間の予定でプロジェクト延長として「メルコスール観光振興プロジェクト・フェーズ2」を開始し、その終了を2010年1月13日に控え、本プロジェクトの「メ」側の責任者である各国の観光特別会議アドホックメンバー等を研修員として招聘し、2009年9月16日から9月25日まで、終了時評価を実施しました。本報告書はその評価結果をまとめたものです。

本報告書が今後の類似案件の実施に広く活用されることを願うとともに、本プロジェクトに対してご協力いただいた外務省、国土交通省、観光庁、社団法人日本旅行業協会など内外関係機関の方々に深甚なる謝意を表します。

2009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	3
評価調査結果要約表	4
1 プロジェクトの背景	24
1.1 評価調査の背景	24
1.2 評価の目的	24
1.3 評価チームの構成	24
1.4 評価日程	25
1.5 プロジェクトの概要	25
2. 評価プロセス	26
2.1 評価方法	26
2.2 評価基準	26
3. 実績とプロセス	27
3.1 投入実績	27
3.1.1 日本側の投入	27
3.1.2 メルコスール側の投入	28
3.2 プロジェクトの実績	29
3.2.1 成果	29
3.2.2 プロジェクト目標	32
4. 5項目評価	32
4.1 妥当性	32
4.2 有効性	33
4.2.1 プロジェクト目標	34
4.2.2 成果レベルの達成状況	34
4.2.3 外部条件の影響	35
4.3 効率性	35
4.4 インパクト	36
4.5 自立発展性	38
4.5.1 政策面	38
4.5.2 制度面	38
4.5.3 財政面	38
4.5.4 人材面	39
5. 結論	39
6. 提言	39
7. 教訓	40

略語表

略語	西／英名	和名	備考
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	Empresa Brasileira de Turismo	ブラジル政府観光局	ブラジル
GMC	Grupo Mercado Común	共同市場グループ	メルコスール組織
INPROTUR	Instituto Nacional de Promoción Turística	アルゼンチン政府観光局	アルゼンチン
JATA	Japan Association of Travel Agents	社団法人日本旅行業協会	日本
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構	日本
JPMO	Project Management Office in Japan (MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan)	メルコスール観光局 日本事務所	メルコスール組織
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	南米南部共同市場	メルコスール組織
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	メルコスール組織
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
RMTur	Reunión Ministros de Turismo	観光大臣会議	メルコスール組織
SENATUR	Secretaría Nacional de Turismo	パラグアイ観光庁	パラグアイ

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：メルコスール加盟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 フェーズ2
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
所轄部署：中南米部／東京国際センター	協力金額（評価時点）：4,273万円
協力期間	2008年1月14日 ～2010年1月13日
	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：特になし
	他の関連協力： <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域別研修「メルコスール観光振興セミナー」（2002年度～2006年度） ・ 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」（2005年1月14日～2008年1月13日）
1-1 協力の背景と概要 <p>南米南部共同市場（メルコスール）は、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイの4カ国が国際競争力強化を目指して1995年に発足した関税同盟である。メルコスール加盟国は外貨獲得、地域間格差の是正、雇用創出の有効な手段として観光開発を重視し、従来の市場である欧米以外の新規市場であるアジアに注目した。この一環として、メルコスール4カ国は日本に対して日本市場開拓の可能性を把握するための研修を要請し、2003年2月より、地域別研修「メルコスール観光振興セミナー」が実施された。</p> <p>その結果、同セミナーに参加した研修員が技術協力プロジェクト提案書を作成、この提案書に基づいて4カ国が公式に日本政府に技術協力プロジェクトを要請し、2005年1月14日より3年間の期間で「メルコスール観光振興プロジェクト」が実施されることとなった。</p> <p>2007年9月、同プロジェクトの終了時評価が実施され、プロジェクトの観光振興活動によって日本からメルコスールへの観光客増加など良好な結果が確認できたが、メルコスール観光局日本事務所（JPMO）の自立発展性は不十分と判断された。あわせて、メルコスール側からも協力継続の要請があったため、JPMOの自立的な運営を目的として2008年1月14日より2年間の予定でプロジェクト延長としてフェーズ2が実施されることとなった。</p>	

1-2 協力内容

(1) 上位目標

JPMO が自立発展的に運営される。

(2) プロジェクト目標

日本市場における観光振興活動が強化される。

(3) 成果

- 1) 観光セクターでメルコスール加盟国による地域連携の枠組みが強化される。
- 2) JPMO の公的なステータスと自立的な運営体制が確立する。
- 3) フェーズ 1 で作成されたマスタープランに基づいて観光振興活動が実施される。
- 4) 日本市場をターゲットとした観光振興における人材能力が開発される。

(4) 投入（評価時点）

日本側：

1) 人員配置：研修監理員 1 名、非常勤アドバイザー 1 名

2) 研修員受入：

・メルコスール観光セミナー（年 1 回、計 2 回実施）：研修員のべ 14 名受入
（メルコスール側と経費分担で実施）

・OJT 研修員：計 4 名（各 6 ヶ月間）

3) FAM¹/プレスツアー通訳謝金：1 名

日本側の投入合計：4,273 万円（評価時点）

メルコスール側：

1) アドホックメンバー（各国観光省庁の責任者）の選任：4 名（各国から 1 名）

2) 各国からの予算配分

<u>加盟国</u>	<u>主な負担項目</u>	<u>投入額（万円）</u>
アルゼンチン	JPMO オフィスの賃貸料・管理費、メルコスール内活動費等	2,997
ブラジル	JPMO 人件費（所長給与等）、メルコスール内活動費等	6,335
パラグアイ	JATA ² 世界旅行博出展費用負担、メルコスール内活動費等	1,130
ウルグアイ	JATA 世界旅行博出展費用負担、メルコスール内活動費等	984
合計		11,446

¹ 旅行者を対象とした Familiarization Tour の略。

² 社団法人日本旅行業協会（Japan Association of Travel Agents）

2. 評価調査団の概要		
調査者	<p>日本側：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 総括：森裕之、JICA 東京 次長（公共政策、産業開発・財政担当） 2) 副総括：木村弘則、JICA 東京 産業開発・財政課 課長 3) 協力企画：境勝一郎、JICA 東京 産業開発・財政課 企画役 4) 評価分析：井田光泰、インターワークス（株）シニアコンサルタント <p>メルコスール側：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mr. Alejandro Victor Garcia, Foreign Affairs Director, National Secretariat of Tourism, Argentina 2) Mr. Patric Lottici Krahl, Director, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil 3) Ms. Camila de Moraes Tiussu, High Degree Technician, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil 4) Ms. Doris M. Penoni Rojas, Manager, Directorate of Marketing, National Secretariat of Tourism, Paraguay 5) Ms. Patricia Aguilera Laguardia, Assistant, Advertising Department, National Secretariat of Tourism, Paraguay 6) Dr. Gloria Campos Xavier, General Coordinator, MERCOSUR Tourism Promotion Project, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay 7) Mr. Martin Traverso, Technical Communication, Strategic Marketing, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay 	
調査期間	2009 年 9 月 16 日～25 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		
3-1-1 成果の達成度		
<p>（1）成果 1：観光セクターでメルコスール加盟国による地域連携の枠組みが強化される。</p> <p>メルコスール加盟 4 カ国の観光省庁が組織するメルコスール観光特別会議（RET）が全体方針を定め、その方針に沿って JPMO が日本市場での観光促進活動に関する年次計画を策定、RET の承認を受けて実施に移された。また、フェーズ 2 の期間中、観光大臣会議、RET 定例会議、RET の下部にあるアドホックメンバー会議が計 9 回開催されるとともに、プロジェクト活動のモニタリングは主にアドホック会議で行われた。このような取り組みにより、メルコスール加盟国による地域連携の枠組みは強化された。</p> <p>（2）成果 2：JPMO の公的なステータスと自立的な運営体制が確立する。</p> <p>フェーズ 2 では加盟国が合意した負担率に応じて、本プロジェクトに係わる予算計</p>		

上を行い、JPMOに対して予算を拠出した。この結果、OJT 研修員受入、研修監理員とアドバイザーの経費以外の JPMO の運営コストは、ほぼメルコスール側だけで負担することができた。また、JPMO の公的ステータスについては継続的に協議が行われ、観光大臣会合でメルコスールの観光振興のための共通基金を創設することが最良の方法であるとの結論に達し、2009 年 12 月のメルコスール共同市場審議会（CMC）において承認される予定である。このように、JPMO の公的なステータスと自立的な運営体制は確立しつつある。（注：上記の CMC において同基金は承認された。）

（3）成果 3：フェーズ 1 で作成されたマスタープランに基づいて観光振興活動が実施される。

毎年 9 月に開催される世界旅行博にブースを出展し、業界関係者や一般の来訪者に対する観光振興を行った。また各国大使館、旅行関連団体、旅行代理店等が企画したセミナー、研修、商談会、フェスティバルなどへも支援を行い、その実績は 2008 年が 23 回、2009 年（1 月～8 月）は 21 回に上る。FAM/プレスツアーについても、2008 年にはブラジルとアルゼンチンへのツアーを実施し、5 社が参加。2009 年 10 月にはアルゼンチンとウルグアイへのツアーを実施する予定である。ウェブサイトも定期的に更新し、2 年間のサイト訪問数は 312,498、一日平均 548 となる。さらには、日本の旅行代理店・ツアーオペレータなどの個別企業へのプロモーション活動として、2008 年はのべ 204 回、2009 年（1 月～8 月）は 151 回のビジネスミーティングがもたれるなど、マスタープランに基づいた観光振興活動が実施された。

（4）成果 4：日本市場をターゲットとした観光振興における人材能力が開発される。

フェーズ 2 では 4 名の研修員を JPMO における OJT のために半年ずつ受け入れた。彼らへの調査の結果、帰国後、政府観光局に戻った研修員以外に民間企業に勤めた者もいるが、全員がなんらかの形で観光産業に従事していることが確認できた。また、日本での OJT により、民間企業をクライアントと捉えて信頼関係を構築することの重要性についての学びがあったなど、日本市場での観光振興の方法やノウハウについて実践的な知識と経験を得ることができたことが伺える。また、世界旅行博への出展及びプロジェクト協議のために、毎年、メルコスール観光振興セミナーを開催し、本プロジェクトのアドホックメンバーと各国の観光省庁あるいは政府観光局の職員を研修員として受け入れ、日本のみならずアジア市場の動向についての理解を深めさせた。

3-1-2 プロジェクト目標の達成度

メルコスール側の予算増加によって、日本側との負担割合は 70:30 となり、フェーズ 1 に比しメルコスール側の拠出割合が大幅に増加した。また、アドホックメンバー会議が定例化し、JPMO の意思決定機関として機能した。さらには、メルコスール加盟

国の観光振興のための財政的・組織的な手段として共通基金の確立に向けた努力が図られており、2009年12月のCMCにおいて承認される予定である（「3-1-1 成果の達成度（2）成果2」にて述べたように同基金は承認された）。同基金が承認されれば、6ヶ月以内に各国においてその設立のための法律や政令、大統領令を制定することとなり、2011年度³からの運用が見込まれる。このように、日本側の支援なしで観光振興を行うための財政的・組織的な手段は確立されつつあり、プロジェクト目標は協力期間内に達成される見込みである。

3-1-3 上位目標の達成見込み

上記のようにメルコスール観光振興に係わる共通基金は2009年12月のCMCにおいて承認され、6ヶ月以内、つまり2011年6月中には各国でその設立のための法令や政令などが制定される予定であるが、年度途中での基金への予算拠出は難しいところ、2011年度（つまり2011年1月）から共通基金の運用が開始されることとなろう。よって、2011年1月には、この共通基金の運用開始により、「JPMOが自立発展的に運営される」という上位目標が達成される見込みが高い。

3-2 5項目評価の概要

(1) 妥当性

以下の理由により妥当性は高いと判断される。

メルコスール加盟国政府は、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、また各国はメルコスール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。本プロジェクトは、メルコスール加盟国にとって域外において同じ目的に向かって共同でコスト負担し実施した初めての案件であり、メルコスール加盟国の観光大臣や在京大使をはじめとする4カ国政府関係者より、本プロジェクトへの協力に対する賛辞とその活動の継続に係わる強い意欲が表明された。また、評価チームによるインタビューと質問票調査の結果からも、本プロジェクトは民間セクターなどの重要なステークホルダーのニーズに応える内容であることが確認された。日本政府も中南米の地域統合の動きには注目しており、経済面を中心とした関係の活性化に努めている。さらに、日本はメルコスールにとってアジア最大の市場であり、日本に観光局事務所を設置することは妥当である。

(2) 有効性

以下の理由により、有効性は高いと判断される。

フェーズ1から継続してJPMOの活動レベルは維持・発展しており、プロジェクト目標は協力期間内に達成される見込みである。全ての成果はプロジェクト目標の達成に大いに貢献した。メルコスール加盟国による地域連携の枠組みは強化さ

³ メルコスール加盟国の会計年度は1月からである。

れ、それはアドホックメンバーによる年間計画の承認やモニタリングなど、JPMO の体制や活動の強化に繋がった。また、フェーズ 1 では JPMO の予算運営は日本側に大きく依拠していたが、フェーズ 2 ではメルコスール加盟国側が 70% 近くにまで負担比率を高めるとともに、共通基金の設立による財政基盤の確立も進められており、この基金が正式に創設されれば、JPMO の制度的、財政的な自立が確立されることになる。これは JPMO の活動強化のみならず、自立発展性に大いに貢献するものである。さらに、フェーズ 1 で作成されたマスタープランに基づいて観光振興活動が実施され、日本市場をターゲットとした観光振興における人材能力も開発されており、それらは日本における観光振興活動の強化に直結している。

なお、フェーズ 2 開始後に世界的な金融危機が発生したが、3-2 (5) に後述するように、メルコスール加盟国はプロジェクト後を想定して予算増を加盟国間で合意しており、本プロジェクト終了後のメルコスール加盟国の予算状況への影響は現時点では認められない。メルコスール加盟国への日本からの入国者数は、3-2 (4) に述べるように、2008 年までは確実に増加傾向であるが、今後、金融危機の影響が発生してくる可能性は考えられよう。

(3) 効率性

以下の理由により、効率性は概ね高いと判断される。

本プロジェクトでは、JICA 側・メルコスール側ともに、日本市場と観光振興の経験と専門性を有する人材を配置することができ、これにより JPMO は高いレベルで観光振興活動を行うことができた。コスト負担の大枠はフェーズ 1 で確認され、フェーズ 2 では実際に各国が合意事項に沿って計画通りに予算確保・拠出を行った。この点で投入は効率的であった。ただし、各国が項目別に費用負担を行ったため、JPMO は年次計画にない支出項目には柔軟に対応できず、項目別に各国と協議しなければならないといった運営上の難しさはあった。共通基金が活用できるようになれば、そうした点は大幅に改善されることが見込まれる。

活動は、メルコスール加盟国内での民間セクターとの定例会議など、一部、予定通りに実施されなかったものもあったが、ほとんどの活動は十分に実施され、成果の発現に繋がった。研修員受入については、帰国後必ずしも継続的に日本市場担当になるといった措置が取られていないため、研修効果という点では不十分であった。特に、政府観光局の組織自体が小さい国では、日本やアジア市場に特化した部署がなく、担当者も配置できないといった要因があった。

(4) インパクト

正のインパクトとしては以下があげられる。

プロジェクト期間を通して、メルコスール加盟国への日本からの入国者数が確実に増加傾向にある。直近の 2007 年（フェーズ 2 前）と 2008 年を比較しても、4 カ

国合計で 25%の増加となった。また、JPMO は日本の旅行代理店・ツアーオペレータへの積極的な協力を行い、信頼関係を築いてきた。この結果、こうした企業が企画するパッケージツアーのうち、メルコスール加盟国が含まれる数が 2007 年の 376 件から 2008 年には 452 件へと増加した。さらには、JPMO の活動によって、テレビの旅番組、旅行誌の記事などメディアでメルコスールが取り上げられる件数が増加し、日本でのメルコスールの知名度が高まったと言えよう。JPMO の試算によれば、フェーズ 1 とフェーズ 2 を合わせたメディアでの報道は約 2 億円の広告費用に相当するとしている。

JPMO がメルコスールの観光振興を行うことで、在日大使館にとっては、日本で観光振興を行う機会とルートが増加した。また、大使館規模が小さな国にとっては JPMO によってその国の観光振興が図られるというメリットがあった。また、本プロジェクトを通して、メルコスール加盟国は域内協力の方法を学習し、パッケージツアーの増加など、域内協力により、その努力に見合った便益が得られることも認識できた。この体験によって、各国は将来の域内協力に対する強い動機付けと参加意欲の向上が得られた。

上位目標については、上記 3-1-3 の通り、達成の見込みが高い。

将来的に期待されるインパクトとしては、日本市場だけでなく中国・韓国といった新興市場も JPMO のターゲットに加えていくことが期待される。また、観光分野だけでなく、文化事業や貿易分野にも対応する「メルコスール代表事務所」として多様な活動を行うことも期待される。

なお、終了時評価時点において負のインパクトは見当たらなかった。

(5) 自立発展性

以下の理由により、自立発展性は概ね高いと判断される。

政策面では、メルコスール加盟国はプロジェクト終了後も JPMO の維持に強いコミットメントを示している。各国の継続的な支援を担保するために、JPMO は一層民間や大使館に対する情報提供や協力支援活動を行って、具体的な事業効果を各国の政府観光局に提示することが求められる。財政面では、メルコスール加盟国は既に各国の年次予算に JPMO のコスト負担分を組み入れており、2010 年度予算にはプロジェクト後を想定して、約 10 万ドルの予算増を加盟国間で合意している。このため、短期的には自立発展性は確保される可能性が高い。また、共通基金も 2009 年 12 月のメルコスール共同市場審議会 (CMC) において承認される予定である (「3-1-1 成果の達成度 (2) 成果 2」にて述べたように同基金は承認された)。同基金が承認されれば、6 ヶ月以内に各国においてその設立のための法律や政令を制定することとなり、2011 年度からの運用が見込まれる。この共通基金の運用が開始されれば、JPMO の自立発展性は制度的にも財政的にも確固たるものになると思われる。

プロジェクト後の自立発展性に最も影響すると思われる点は、JPMO 日本人スタッ

フの確保である。メルコスール加盟国と日本市場に経験と観光分野の専門性を有する人材を継続して確保するためには、アドホックメンバーがプロジェクト終了までに雇用契約を含めて事前の措置を取る必要がある。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

フェーズ1終了以前から、フェーズ2におけるメルコスール側の経費負担増についての協議が進められ、メルコスール側もそれを前提にフェーズ2開始の準備を進めた。それにより、フェーズ2においてはメルコスール側が約7割の経費を負担した結果となり、JICAの協力終了後のJPMOの自立発展性の向上に繋がった。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ほとんどのアドホックメンバーやJPMO所長は、フェーズ2においてもフェーズ1から引き続き同じ者が担当したため、プロジェクトの継続性が確保された。また、JICA側の研修監理員及び非常勤アドバイザーも、本プロジェクトに参画した人材を配置することができ、プロジェクトの円滑な進捗に寄与することが出来た。
- ・アドホックメンバー会議が定期的に行われるとともに、多くの会合にJPMO所長も参加したため、メルコスール側で情報の共有が円滑に図られた。
- ・アドホックメンバーの努力により、JPMOの公的なステータス確立や共通基金設立が観光大臣会合の議題となり、その制度構築の議論が具体的に進んだ。

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

毎年9月に実施した「メルコスール観光振興セミナー」の研修員受け入れにかかわる各国の経費分担につきR/Dにおける記載が明確ではなく、特にウルグアイについては、毎回、経費分担についての協議が難航した。

(2) 実施プロセスに関すること

特になし。

3-5 結論

本プロジェクトはメルコスール加盟国と民間セクターから強い期待があり、妥当性は高い。フェーズ2では懸案であったJPMOの自立性も高まり、プロジェクト目標もほぼ達成された。各国はJPMOの活動に必要なコストを年次予算から拠出し、2011年には共通基金の運用が見込まれている。JPMOの観光振興活動は高いレベルにあり、日本からのパッケージツアーの増加や日本でのメルコスールの知名度アップといった具体的な成果をあげている。JPMOの活動によって日本からの入国者増加といった具体的なインパクトの発現もみとめられる。JPMOの継続について財政的措置、共通基

金創設などメルコスール加盟国は強いコミットメントを示しており、プロジェクト終了後もメルコスール観光振興局日本事務所として自立的に運営されていくことが見込まれる。

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）

【アドホックメンバーへの提言】

- ・ プロジェクト終了までに、特に共通基金の設立に向けた取り組みについて、決定事項や活動の進捗促進とモニタリングの機能を強化すること。
- ・ 定例会議の開催等、メルコスール加盟国内での官民の連携の仕組みを確立すること、またそうした機会を通して日本市場や JPMO の活動についての情報提供を行うこと。
- ・ 5年間のプロジェクトにより日本の旅行業界においてメルコスールの知名度も向上したこと、また JICA の協力終了後は JPMO 人員が減ることを考慮して、日本における観光促進の優先課題と活動の優先度を考え、日本市場に関する戦略や 2010 年の JPMO の活動を立案すること。

【JPMO に対する提言】

日本の旅行代理店・ツアーオペレータは、メルコスール向けのパッケージツアーを増やしており、メルコスールに関する一層の情報提供を強く望んでいるため、ウェブサイトの充実、観光地に関する情報や写真の提供といった情報発信を強化すること。

3-7 教訓

- ・ 地域協力プロジェクトは、対象国によって異なる多様な効果が期待できる。また、JICA にとって、複数の国を取り込むことで効率的に援助を行うと同時に経験蓄積を図ることができるため、有効な援助方法に成り得る。ただし、本プロジェクトについては対象とする地域においてメルコスールという関税同盟がすでに存在していたという点が大きい。上記 3-1-1 成果の達成度（1）成果 1 に述べたように、本プロジェクトの実施により、観光大臣会合を初め、RET やアドホックメンバー会議が定期的に行われるようになり、メルコスール加盟国の観光分野の相互の協力や共同作業が促進されたが、関税同盟のような地域的な枠組みがない複数の国を対象として、ゼロから地域的な連携を JICA が作り上げるには相当な時間と労力を要するであろう。よって、地域協力プロジェクトを形成する場合、地域共同体や経済連携協定など、協力対象地域において既存の枠組みが存在している方が望ましい。また、その枠組みを利用し、対象国の担当省庁・機関などの定期的な会議の開催やメールなどを利用したコミュニケーションを促進させ、対象国相互の連携の強化を図っていくことが有効な方法である。
- ・ 本プロジェクト（フェーズ 1）の開始に先立ち、メルコスール加盟国への調査団

派遣や本邦でのセミナーを通して、参加国による行政機構や手続き面の違いや共通点を把握することができた。地域協力では協力開始前にこうした事前調査と準備を行うことが有効である。

- ・ フェーズ2では先方政府の経費負担を大幅に増やす形でコストシェアリングを明示して実行した。これによって、結果的に先方のオーナーシップを高め、自立発展性を高めることに繋がった。これは、フェーズ1終了前から調査団の派遣や本邦でのセミナーにおけるアドホックメンバーとの協議によって、フェーズ2ではメルコスール側の経費負担を大幅に増やすことについて、時間をかけながら地道に交渉していったことによる。このように、コストシェアリングについては、先方政府の予算状況も確認しながら、プロジェクト開始前に十分な協議を行い、双方の十分な納得を得た上で、プロジェクトを開始することが肝要である。

Summary of Final Evaluation

I. Outline of the Project	
Country: MERCOSUR member countries (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay)	Project title: MERCOSUR Tourism Promotion Project, Phase II
Issue/Sector: Tourism, Private Sector Development	Cooperation scheme: Technical Cooperation Project
Division in charge: Latin America and the Caribbean Dept./Tokyo International Center	Total cost: 42.7 Million Japanese Yen
Period of Cooperation	14 January, 2008 - 13 January, 2010
	Partner Country's Implementing Organizations: Tourism ministries/agencies of MERCOSUR member countries
	Supporting Organization in Japan: N/A
	<p>Related Cooperation:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regional Training Program "MERCOSUR Tourism Promotion Seminar" (JFY2002 – JFY2006) - Technical Cooperation Project "MERCOSUR Tourism Promotion Project" (14 January, 2005 – 13 January, 2008)
<p>1. Background of the Project</p> <p>MERCOSUR is a regional trade agreement among Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, which officially launched in 1995 in order to strengthen the framework of regional economic cooperation in the international market. The four countries regarded tourism promotion as an important thrust of earning foreign currency, lessening economic difference in the region and creating new employment, and noted Asia as a new market in addition to Europe and USA which are their traditional source of the tourists. In this context, MERCOSUR four countries requested the Japanese Government to conduct training program to explore the possibility of tourism promotion in the Japanese market. By this request, JICA has implemented a regional training program "MERCOSUR Tourism Promotion Seminar" since February 2003.</p> <p>Based on the proposal the participants drafted in the seminar, MERCOSUR four countries made an official request to Japanese government to implement a technical cooperation project. Responding to this request, JICA has started "MERCOSUR Tourism Promotion Project" from 14 January 2005 for the period of three years. In September 2007, the terminal evaluation for the Project was conducted. During the evaluation, some good results of the Project activities were recognized such as the increase of visitors from Japan to MERCOSUR member countries. However, the sustainability of the Project Management Office in Japan (i.e. MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan, JPMO) was judged as insufficient. At the same time, MERCOSUR four countries requested the further cooperation to Japanese government with the aim to strengthen self-reliant operation of JPMO. Therefore, both sides agreed to implement the Phase II for two years.</p>	

2 Project Overview

(1) Overall goal: JPMO will be administrated on sustainable basis.

(2) Project Purpose: Consolidation of tourism promotion activities in the Japanese market

(3) Outputs:

1) Framework of regional collaboration among state parties of MERCOSUR in tourism sector is strengthened.

2) Official status and self-management structure of the Project Management Office in Japan (JPMO) is established.

3) Tourism promotion activities are implemented based on the Master plan developed in the Project Phase I.

4) Capacity of personnel concerning tourism promotion targeting Japanese market is developed.

(4) Input

Japanese side:

1) Assignment of a training coordinator and a part-time advisor

2) Trainees received in Japan:

- MERCOSUR Tourism Promotion Seminars (once a year, twice in total): 14 personnel from the MERCOSUR member countries (The cost were shared by MERCOSUR member countries and JICA)

- On the Job Training (OJT): 4 personnel (6 months each)

3) Cost of interpreter during FAM⁴/Press tour: 1 person

Total investments made by JICA: 42.7 Million Japanese Yen (at the time of the evaluation)

MERCOSUR side:

1) Assignment of Ad hoc members: 4 personnel (One representative who is responsible for the Project in each country)

2) Financial contributions:

<u>Country</u>	<u>Main items</u>	<u>Amount in Million Japanese Yen</u>
Argentina	Rent and operational costs of JPMO, promotional activities, etc.	29.97
Brazil	JPMO director salary, promotional activities, etc.	63.35
Paraguay	Costs for JATA ⁵ World Travel Fair, promotional activities, etc.	11.30
Uruguay	Costs for JATA World Travel Fair, promotional activities, etc.	9.84
Total		114.46

⁴ An abbreviation of Familiarization Tour which is held for the people working in the tourism industry

⁵ An abbreviation of Japan Association of Travel Agents

2. Evaluation Team		
Members of Evaluation Team	<p>Japanese side:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mr. Hiroyuki Mori, Deputy Director General for Public Policy, Industrial Development and Finance, Tokyo International Center, JICA 2) Mr. Hironori Kimura, Director, Industrial Development and Finance Division, Tokyo International Center, JICA 3) Mr. Katsuichiro Sakai, Advisor, Industrial Development and Finance Division, Tokyo International Center, JICA 4) Mr. Kaneyasu Ida, Senior Consultant, Interworks Co., Ltd <p>MERCOSUR side:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mr. Alejandro Victor Garcia, Foreign Affairs Director, National Secretariat of Tourism, Argentina 2) Mr. Patric Lottici Krahl, Director, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil 3) Ms. Camila de Moraes Tiussu, High Degree Technician, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil 4) Ms. Doris M. Penoni Rojas, Manager, Directorate of Marketing, National Secretariat of Tourism, Paraguay 5) Ms. Patricia Aguilera Laguardia, Assistant, Advertising Department, National Secretariat of Tourism, Paraguay 6) Dr. Gloria Campos Xavier, General Coordinator, MERCOSUR Tourism Promotion Project, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay 7) Mr. Martin Traverso, Technical Communication, Strategic Marketing, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay 	
Period of Evaluation	16 – 25 September, 2009	Type of Evaluation: Final evaluation
3. Results of Evaluation		
<p>1. Project Performance</p> <p>(1) Achievement Level of the Outputs</p> <p>- Output 1: Framework of regional collaboration among state parties of MERCOSUR in tourism sector is strengthened.</p> <p>MERCOSUR Special Meeting for Tourism (Reunión Especializadas de Turismo: RET) set the overall policy and JPMO formulated the annual plans of the tourism promotion for the Japanese market according to it. Then JPMO implemented the activities based on the plans after the approvals by RET. During the Project period, Tourism Ministers' Meeting (Reunión Ministros de Turismo: RMTur), RET meetings and Ad hoc member meetings which is under RET, were held 9 times in total. Monitoring of the Project activities was done mainly in Ad hoc member meetings. With these efforts, the framework of</p>		

regional collaboration among state parties of MERCOSUR in tourism sector was strengthened.

- Output 2: Official status and self-management structure of the Project Management Office in Japan (JPMO) is established.

The MERCOSUR member countries made financial contributions to JPMO through out the Phase II, by the proportion which was agreed among them. As a result, MERCOSUR member countries bore the most of the project costs, except acceptance of OJT Trainees, assignment of a training coordinator and an advisor. Ad hoc members continuously discussed about the official status of JPMO, and it was concluded in the Tourism Ministers' Meeting that the best solution is to create a common fund of the tourism promotion for MERCOSUR. It is expected to be approved at MERCOSUR Common Market Council (Consejo del Mercado Común: CMC) in December 2009. Thus, the official status and self-management structure of JPMO is being established. (Note: The common fund was approved in the above mentioned CMC.)

- Output 3: Tourism promotion activities are implemented based on the Master plan developed in the Project Phase I.

In JATA World Travel Fair which is held in September every year, JPMO opened a booth and promoted tourism for MERCOSUR to the people working in the tourism industry and ordinary visitors in Japan. JPMO also cooperated with the embassies of the member countries, travel associations or agents in Japan to organize such events as seminars, staff training programs, formal business meetings, festivals and fairs. The numbers of those events were 23 in 2008 and 21 in 2009 (as of August 2009). FAM/Press Tour to Brazil and Argentina was organized in 2008, participated by five travel agents and tour operating companies from Japan. Another FAM tour is scheduled in October 2009 to Argentina and Uruguay. And JPMO has MERCOSUR Tourism website since January 2006 and is updating it regularly. From January 2008 to July 2009, the total number of the site visitors was 312,498. The averaged number of daily visits was 548. JPMO also developed business partnerships with the private sector in Japan through promotional activities and business meetings. JPMO held 204 meetings in 2008 and 151 in 2009 (as of August 2009). Thus, the tourism promotion activities are being implemented by JPMO based on the Master plan developed in the Project Phase I.

- Output 4: Capacity of personnel concerning tourism promotion targeting Japanese market is developed. Four trainees were accepted by JICA for six month OJT in JPMO during the project duration. From the results of the survey for these ex-trainees, all of them are working in tourism sector while some of them returned to the tourism organizations in their respective countries but some found jobs in private companies. The results of the survey indicates that they have acquired practical knowledge and experience about the method and know-how on tourism promotion activities in Japanese market, like the importance of creating trusts with private companies by regarding them as clients. In addition, once a

year, MERCOSUR Tourism Promotion Seminar was organized with participation of Ad hoc members and officers of tourism ministries/agencies or tourism organizations of MERCOSUR member countries, which gave opportunities for them to deepen comprehension of the trends of not only Japanese market but also Asian one.

(2) Achievement Level of the Project Purpose

By the increment of the budget from MERCOSUR member countries, the proportion of the financial contributions between MERCOSUR and JICA was approximately 70:30. Comparing to the phase I, the budget share of MERCOSUR member countries was greatly increased. Ad hoc member meetings were regularly held and functioned as a decision-making body for the management of JPMO. Efforts are being made to create a common fund as a financial and operational tool for JPMO. The fund is expected to be approved in CMC held in December 2009 (as written in the above “1. (1) Output 2” the fund was approved in the CMC). If it is approved in CMC, each country needs to make laws, resolutions or presidential orders in six month for it, and then the common fund will be operational from the fiscal year⁶ 2011. Thus, the financial and organizational tool to conduct promotional activities in Japan without any assistance from Japan was almost created and the Project Purpose is expected to be achieved in the project period.

(3) Expectation to achieve the Overall Goal

As written above, the common fund for MERCOSUR tourism promotion was approved in CMC held in December 2009, and each member countries will need to make resolutions, presidential orders or law for it within six months, i.e. up to the end of June 2010. Because the fiscal year of MERCOSUR member countries starts in January and it may be difficult to allocate budget in the mid of fiscal year, the common fund will be operational from January 2011. Therefore, the Overall Goal which is “JPMO will be administrated on sustainable basis” is highly expected to be achieved in 2011 by starting the operation of the common fund.

2. Summary of Evaluation Results

(1) Relevance

It is concluded that the relevance of the Project is high for the following reasons.

The governments of the MERCOSUR member countries regard tourism development as an effective approach to economic development, and put emphasis on the development policy that promotes economic development through strengthening the regional framework of MERCOSUR region. This Project is the first venture for the MERCOSUR member countries to implement jointly outside MERCOSUR region by shearing the costs toward the same goal. The ministers of tourism and the ambassadors of MERCOSUR member countries have repeatedly expressed high gratitude for JICA’s

⁶ The fiscal year of the four MERCOSUR countries begins in January.

cooperation to the Project, and shown strong will to continue the activities of the Project by themselves. According to the results of questionnaire surveys and interviews, the Project has well incorporated the needs of the stakeholders like private tourism industry both in Japan and the member countries. On the other hand, Japanese government is paying attention to the trend of regional integrations in Latin America and is trying to strengthen the relationship mainly in the economic sector. Also, among the Asian countries, Japan is the largest and increasing market for all the member countries of MERCOSUR. Therefore, it is justifiable for MERCOSUR countries to establish a tourism promotion office in Japan.

(2) Effectiveness

It is concluded that the effectiveness of the Project is high for the following reasons.

The level of the activities has been maintained and improved in the Phase II as shown in 3. 1. Output 3, and the Project Purpose is expected to be achieved in the project period. All of the Outputs have contributed to the achievement of the Project Purpose. The framework of regional collaboration among MERCOSUR member countries in tourism sector is strengthened, and then it have lead to the consolidation of tourism promotion activities in the Japanese market by such as the approvals of the annual plans or monitoring of JPMO. In the Phase I, the main inputs for the operation of JPMO were provided by JICA. But in the Phase II, as shown in 3.1. (2) above, the proportion of the inputs shouldered by the MERCOSUR member countries was greatly increased. The member countries provided 70% of the cost to run JPMO and conduct promotional activities. At the same time, MERCOSUR member countries are making efforts to create a common fund. When a common fund is created officially, the financial and organizational self-reliance of JPMO will be achieved. These have contributed not only to the consolidation of tourism promotion activities but also the sustainability of JPMO. In addition, the tourism promotion activities are being implemented based on the Master plan developed in the Project Phase I, and the capacity of personnel concerning tourism promotion targeting Japanese market is being developed. Those are directly linked to the achievement of the Project Purpose.

On the other hand, the global financial crisis occurred after the commencement the Phase II, it seems that it did not give a negative effect to the financial situation of MERCOSUR member countries, because they have agreed the increase of the budget for JPMO in 2010 as written in (5) below. But there might be a negative influence of the financial crisis to the number of Japanese visitors to MERCOSUR member countries, which was increasing until 2008 as written in (4) below.

(3) Efficiency

It is concluded that the efficiency of the Project is relatively high for the following reasons.

JPMO has made good efforts to conduct promotional activities by having personnel with expertise and experiences in tourism promotion in the Japanese market. Cost sharing arrangements have been

developed based on the consensus made before the end of Phase I. Actual budgets from the member countries have been allocated as agreed and scheduled. Yet, because the each country bore the costs according to the items, JPMO could not respond to the annual plan or expenditures with flexibility. By this situation, JPMO needed to consult with each country respectively. It would be more effective and efficient when a common fund is created.

The most of the activities, except regular meetings with private sectors in MERCOSUR member countries and so on, were conducted as scheduled and have contributed to realize the Outputs. The trainees have gained good knowledge and experience in tourism promotion in Japan. Yet, some of them are not directly involved in tourism promotion for the Japanese market after their return. Especially, in the countries which have relatively small national tourism organizations, they do not have a section especially designated for Japanese or Asian market and can not assign an officer in charge.

(4) Impact

The following positive impacts of the Project were observed.

One important contribution of the Project is the increase of the number of visitors from Japan to the MERCOSUR member countries. When compared to the number of visitors in 2007 (Before the Phase II), the total number of visitors to the four countries increased by 25% in 2008. And JPMO was positively cooperating to Japanese travel agents and tour operators and made good relationship with those companies. Consequently, the number of packaged tours to MERCOSUR member countries organized by Japanese travel agents was increased from 376 in 2007 to 452 in 2008. Another impact is the increased publicity of MERCOSUR in Japan by more frequent appearance in travel programs on TV or articles in travel magazines. The economic value of the media coverage is estimated approximately 2 Million US dollars (Phase I and II combined) according to JPMO.

Also, by the activities of JPMO, more opportunities and channels have been available for the embassies of the member countries to promote tourism in Japan. Especially, the countries of which embassies are small had merits that JPMO could promote tourism for their countries on their behalf. In addition, through the Project, the member countries learned how to cooperate each other and realized that they can obtain appropriate benefit by the regional cooperation like an increase of packaged tours. Therefore, the successful implementation of the Project has a great implication and impetus for the member countries for future regional cooperation.

The Overall Goal is highly expected to be achieved as written in 3. 1. (3).

As the impact expected in the future, when JPMO is fully established and its capacity reinforced, it would be able to expand the target to other Asian countries such as China and Korea. It is also hoped in the future that JPMO will evolve into the first overseas representative office of MERCOSUR which can deal with not only tourism, but also variety of the other sectors like cultural promotion, trade and so on.

No negative impact was found at the time of the terminal evaluation.

(5) Sustainability

It is concluded that the sustainability of the Project is relatively high for the following reasons.

The MERCOSUR member countries are strongly committed to maintain JPMO after the termination of JICA's cooperation. To ensure consistent support from respective countries, JPMO needs to continuously demonstrate its usefulness and effectiveness in such areas as information support and promotional activities for the private sector in Japan. The budget for JPMO is already incorporated in the annual budget plan of the member countries. For fiscal year 2010, MERCOSUR member countries agreed the increase of the budget for JPMO by 100,000 US\$. Therefore, in the short term, the financial aspect is likely sustainable after the Project termination. In addition, a common fund will be approved in CMC December 2009 (as written in the above "1. (1) Output 2" the fund was approved in the CMC). If it is approved in CMC, each country needs to make laws or resolutions in six month for it, and then a common fund will be operational from the year 2011. The creation of a common fund can make the sustainability of JPMO much more stable financially and institutionally. The most critical issue for the sustainability is the employment of Japanese staff in JPMO by MERCOSUR member countries. It is essential for Ad hoc members to make necessary advance measures before the Project termination, in order to continuously employ a Japanese professional who has expertise of tourism industry and enough experience of MERCOSUR member countries and Japanese market.

3. Factors promoting better sustainability and impact

(1) Factors concerning to planning

Before the termination of Phase I, the both sides have started the discussions about the cost sharing in Phase II so that MERCOSUR member countries could prepare financial arrangement based on it. This early preparation could make it possible for MERCOSUR member countries to bear 70 % of the total cost of Phase II and it has strengthened sustainability of JPMO after the Project.

(2) Factors concerning to the implementation process

- The most of Ad hoc members and the director of JPMO who had worked in Phase I have remained at the same posts. It could ensure the continuity of the Project from Phase I to Phase II. At the same time, JICA could assign the same personnel who had participated in Phase I, as a training coordinator and an advisor in Phase II. It contributed to the smooth implementation of the Project.

- Because Ad hoc member meetings were regularly held in MERCOSUR member countries and the director of JPMO attended to the most of them, the information about the Project was efficiently shared among MERCOSUR member countries.

- By the endeavors of Ad hoc members, the discussions about the official status of JPMO and the creation of a common fund were brought to the level of Tourism Ministers' Meeting in MERCOSUR. It was a big step for their realization.

4. Factors inhibiting better sustainability and impact

(1) Factors concerning to planning

The way of the cost share for “MERCOSUR Tourism Promotion Seminar” which was held every September was not clearly described in Record of Discussions of Phase II. It created some difficulties to reach the agreement about it before the seminars, especially with Uruguay.

(2) Factors concerning to the implementation process

Nothing in particular

5. Conclusions

The Project's relevance is high as it has been well accepted and supported by the private sector as well as MERCOSUR member countries. In Phase II, the self reliance of JPMO has improved and the Project has almost achieved its objectives. MERCOSUR member countries already secured a budget for JPMO from their annual budgets. In addition, a common fund is expected to be operational from 2011. JPMO is performing very well for the tourism promotion of MERCOSUR in Japan, making visible outputs such as the widening recognition of MERCOSUR in Japan or the increasing number of the packaged tours from Japan to MERCOSUR member countries. And the impact like increasing number of Japanese visitors to MERCOSUR member countries is observed. The sustainability is likely secured as the member countries are strongly committed to the continuation of the Project activities with their own financial resources by securing the budget for 2010 and the creation of a common fund in 2011. It is prospected that JPMO will continue to be operated independently after the termination of the Project.

6. Recommendations

To Ad hoc members:

- To develop a mechanism to strengthen the supervision and monitoring functions before the end of the Project duration, particularly on the progress of the creation of a common fund.
- To develop an interface between the private and government sectors to promote the Japanese market and regularly distribute information to the private sector in their respective countries on the Japanese market and activities of JPMO.
- To make the strategy for Japanese market and the activity plan of JPMO in 2010 by prioritizing issues and activities of tourism promotion with consideration that MERCOSUR has become more well known in Japanese tourism industry by the Project activities for five years and that the number of staff members in JPMO will be decreased after the completion of the Project.

To JPMO:

- To strengthen public relations like updating the website or providing more information and photographs responding to the increasing needs of the travel agents and tour operators in Japan which are increasing the number of the packaged tours to MERCOSUR member countries.

7. Lessons learned

- A regional cooperation project can have various positive, multiple effects on the member countries. Also, to implement a regional cooperation project can be very effective for JICA in terms of accumulating experiences of cooperation and maximizing effectiveness targeting plural countries. But in this regard, it must be pointed out that the regional trade agreement of MERCOSUR was already established before the commencement of the Project. As written in 3. 1. (1) Output 1 above, the mutual cooperation and coordination were promoted in the field of tourism among MERCOSUR member countries by holding Tourism Ministers' Meeting, RET meetings and Ad hoc member meetings regularly. But it must need much more time and efforts for JICA to create a regional coordination targeting several countries which do not have a regional framework like this. Therefore, when JICA formulates a regional cooperation project, it is desirable that there is an existent regional framework such as a regional organization or an economic partnership agreement. And by utilizing a regional framework, it is an effective way to promote the communication by means of holding regular meetings of related ministries or organizations in targeted countries and exchanging e-mails constantly among them, and then to strengthen the coordination among targeted countries.
- In the case of this Project (Phase I), the preliminary studies were extensively conducted by the dispatching study teams to MERCOSUR member countries and through seminars organized in Japanto examine the similarities and differences in administrative structure and procedures of the member countries. It is recommendable that such studies would be conducted before commencement of a regional cooperation project.
- In Phase II, a cost sharing arrangement was fully introduced and the proportion of inputs from the recipient countries was significantly increased. This helped greatly to improve the ownership of the recipient countries and the prospect of sustainability. In this Project, the cost sharing was realized by the steady negotiations spending a lot of time by dispatching study teams and through discussions with Ad hoc members in MERCOSUR Tourism Promotion Seminar before the termination of Phase I. As for the cost sharing, it is very important to commence a project after reaching sufficient mutual understanding through enough discussions and by confirmation of the budget situation of a recipient country beforehand.

1. プロジェクトの背景

1.1 評価調査の背景

南米南部共同市場（メルコスール）は、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイの4カ国が国際競争力強化を目指して1995年に発足した関税同盟である。メルコスール加盟国は外貨獲得、地域間格差の是正、雇用創出の有効な手段として観光開発を重視し、従来の市場である欧米以外の新規市場であるアジアに注目した。この一環として、メルコスール4カ国は日本に対して日本市場開拓の可能性を把握するための研修を要請し、2003年2月より、地域別研修「メルコスール観光振興セミナー」が実施された。

その結果、同セミナーに参加した研修員が技術協力プロジェクト提案書を作成、この提案書に基づいて4カ国が公式に日本政府に技術協力プロジェクトを要請し、2005年1月14日より3年間の期間で「メルコスール観光振興プロジェクト」が実施されることとなった。

2007年9月、同プロジェクトの終了時評価が実施され、プロジェクトの観光振興活動によって日本からメルコスールへの観光客増加など良好な結果が確認できたが、メルコスール観光局日本事務所（JPMO）の自立発展性は不十分と判断された。あわせて、メルコスール側からも協力継続の要請があったため、JPMOの自立的な運営を目的として2008年1月14日より2年間の予定でプロジェクト延長としてフェーズ2が実施されることとなった。

1.2 評価の目的

先方関係者と合同で、(1)プロジェクトの進捗・実績を確認し、5項目評価を実施し、(2)プロジェクトの課題を抽出し、プロジェクトに対する提言を検討し、評価報告書を取りまとめる。

1.3 評価チームの構成

本プロジェクトの評価チームメンバーは以下の通り。

日本側

氏名	担当	所属先
森 裕之	総括	JICA 東京 次長（公共政策、産業開発・財政担当）
木村 弘則	副総括	JICA 東京 産業開発・財政課 課長
境 勝一郎	協力企画	JICA 東京 産業開発・財政課 企画役
井田 光泰	評価分析	インターワークス（株）シニアコンサルタント

メルコスール側

Mr. Alejandro Victor Garcia	Foreign Affairs Director, National Secretariat of Tourism, Argentina
Mr. Patric Lottici Krahl	Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil
Ms. Camila de Moraes Tiussu	High Degree Technician, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil
Ms. Doris M. Penoni Rojas	Manager, Directorate of Marketing, National Secretariat of Tourism, Paraguay
Ms. Patricia Aguilera Laguardia	Assistant, Advertising Department, National Secretariat of Tourism, Paraguay
Dr. Gloria Campos Xavier	General Coordinator, MERCOSUR Tourism Promotion Project, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay
Mr. Martin Traverso	Technical Communication, Strategic Marketing, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay

1.4 評価日程

月日		活動内容
9月16日	水	アドホックメンバーへのブリーフィング 評価調査についての説明、アドホックメンバーとの協議
9月17日	木	ブラジル観光省大臣・4カ国在京大使・アドホックメンバーによる JICA 理事への表敬 JATA 世界旅行博準備
9月18日	金	JATA 世界旅行博業界日
9月19日	土	JATA 世界旅行博公開日
9月20日	日	JATA 世界旅行博公開日
9月22日	火	評価報告書についての協議
9月23日	水	評価報告書についての協議 プロジェクト合同調整委員会
9月24日	木	評価報告書についての最終確認 プロジェクト合同調整委員会
9月25日	金	ミニッツ案協議・署名

* アドホックメンバーは評価調査と JATA 世界旅行博参加のため 9 月 15 日に来日。

1.5 プロジェクトの概要

本プロジェクトは 2008 年 1 月 14 日から 2 年間に渡り実施された。本プロジェクトの枠組み（上位目標、プロジェクト目標、成果）は次の通りである。

上位目標：

JPMO が自立的に運営される。

プロジェクト目標：

日本市場における観光振興活動が強化される。

成果：

- (1) 観光セクターでメルコスール加盟国による地域連携の枠組みが強化される。
- (2) JPMO の公的なステータスと自立的な運営体制が確立する。
- (3) フェーズⅠで作成されたマスタープランに基づいて観光振興活動が実施される。
- (4) 日本市場をターゲットとした観光振興における人材能力が開発される。

2. 評価プロセス

2.1 評価方法

本プロジェクトの PDM は 2008 年 9 月の合同調整委員会において改訂され、本評価は改訂版 PDM に沿って実施された。評価チームは、アドホックメンバーの来日に先立ち、インタビューと質問票調査を実施して、関係者からプロジェクトに対する意見・情報を入手した。これらの調査結果を踏まえて、アドホックメンバーと合同評価を実施した。主な調査対象者は以下の通り。

質問票による調査対象：

- メルコスール加盟国の観光公社
- 各国の観光業者団体
- 本邦研修参加者
- 4 カ国の大使館・JICA 現地事務所
- 日本の旅行代理店・ツアーオペレータ会社
- 本プロジェクトの国内支援委員会

インタビュー調査：

- アドホックメンバーと 4 カ国からの観光省庁あるいは観光公社職員
- 4 カ国の在日大使館
- 本邦 OJT 研修員
- JPMO 所長、研修監理員、アドバイザー

2.2 評価基準

プロジェクト開始時の合意文書 (R/D)、PDM、その他のプロジェクト関連文書に基づき、プロジェクトの進捗状況と実績の確認を行った。プロジェクト実施のプロセスは関係者へのインタビュー、質問票への回答結果、アドホックメンバー、JPMO 関係者との協議に基づいている。

評価基準の 5 項目評価のポイントは次の通り。

妥当性： プロジェクトの目的が受入国と日本政府の政策や受益者のニーズに沿っているか判断する視点。

有効性： プロジェクト目標・成果目標の達成度を見る視点で、PDM の指標を含む事業効果を把握する。

効率性： 投入やプロジェクトのアプローチの妥当性と、投入が効果的に成果に結びついたかを見る視点。

インパクト： プロジェクト実施によって発現した（あるいは発現が想定される）プラス・マイナスのインパクトを見る視点。

自立発展性： プロジェクト後のプロジェクト目標・成果の継続・発展性を見る視点。

3. 実績とプロセス

3.1 投入実績

3.1.1 日本側の投入

(1) 研修監理員とアドバイザー

日本側は、本邦研修員への支援と JPMO の活動強化のために、常勤の研修監理員と非常勤のアドバイザー（週 2 回勤務）を配置した。研修監理員は研修員へのサポートと JPMO による観光振興活動を支援し、アドバイザーは JPMO の運営面でのサポート業務を行った。

(2) 本邦 OJT 研修員の受入

フェーズ 2 の期間中、メルコスール加盟国から 4 名の研修員を受け入れた（パラグアイ 2 名、ウルグアイ 1 名、アルゼンチン 1 名）。研修期間は約 6 ヶ月間、JPMO で OJT 研修を受けた。JPMO での彼らの主な活動内容は、日本市場に関する情報収集、メルコスールのプロモーション活動支援（プレゼンテーション資料の作成等）、セミナー等のイベントの後方支援などであった。

(3) メルコスール観光振興セミナー

フェーズ 2 の期間中、JATA 世界旅行博参加とプロジェクトに関する協議を目的として、日本でメルコスール観光振興セミナーが開催された。同セミナーにはアドホックメンバーと 4 カ国の観光省庁あるいは観光公社職員が参加し、JICA が渡航費用の一部を負担した。セミナーは 2008 年、2009 年の 2 回開催され、各回とも 7 名がメルコスール加盟国から参加した。

(4) その他

2008 年に実施された FAM ツアーに同行する通訳費用を負担した。

3.1.2. メルコスール側の投入

(1) プロジェクトのコスト負担

フェーズ2におけるメルコスール加盟国のコスト負担は総額1,256,601ドル(約1.14億円⁷⁾)で、JPMOに関する運営・維持管理費、人件費、観光振興活動費、メルコスール加盟国内での会議費・旅費、プロモーション資料制作費等が含まれる。

各国のコスト負担の詳細は、以下の表の通りである。

メルコスール加盟国によるコスト負担の内訳

加盟国	2008	2009	合計
アルゼンチン			
JPMO オフィスの賃貸料・管理費	125,000	99,000	224,000
その他(観光振興、資料作成、会議等の経費)	51,000	54,100	105,100
合計	176,000	153,100	329,100
ブラジル			
JPMO 人件費(所長給与、旅費・交通費等含む)	205,761	205,761	411,522
その他(観光振興、資料作成、会議等の経費)	144,000	139,969	283,969
合計	349,761	345,730	695,491
ウルグアイ			
JATA 世界旅行博出展費用	50,100	64,150	114,250
その他(観光振興、資料作成、会議等の経費)	6,300	3,460	9,760
合計	56,400	67,610	124,010
パラグアイ			
JATA 世界旅行博出展費用	39,000	39,000	78,000
その他(観光振興、資料作成、会議等の経費)	16,500	13,500	30,000
合計	55,500	52,500	108,000
総合計	637,661	618,940	1,256,601

(単位: US ドル)

(情報提供: メルコスール加盟国)

本プロジェクトのフェーズ2に先立つアドホックメンバー会議で、JPMOの自立発展性を高めるために、各国への日本人訪問客の割合に応じて、各国がJPMOのコスト負担を行うことが合意された(アルゼンチンは事務所経費等、ブラジルは所長給与等、パラグアイとウルグアイはJATA世界旅行博出展費用等をそれぞれ負担)。下表はJPMOに対する実績と負担比率を示したものである。2年間の年平均拠出額は531,956ドル(約4846万円)であった。2010年については、4カ国が総額で600,151ドル(約5467万円)を拠出することが4カ国間で合意・承認されている。

⁷ 1USドル=91.09円(2009年9月16日)

メルコスール加盟各国の JPMO に対する投入額と投入比率

メンバー国	2008		2009		2010 (承認済)
アルゼンチン	127,000	22.9%	102,700	20.2%	
ブラジル	349,761	63.0%	328,451	64.5%	
パラグアイ	39,000	7.0%	39,000	7.7%	
ウルグアイ	39,000	7.0%	39,000	7.7%	
合計	554,761	100.0%	509,151	100.0%	600,151

(単位：US ドル)

(情報提供：メルコスール加盟国)

(2) カウンターパートの配置

メルコスール加盟国は各国 1 名、観光省庁の局長クラスをアドホックメンバーとして選出してプロジェクトの運営を行った。アドホックメンバーは定期的に加盟国持ち回りでプロジェクトの運営に関する会合を持ち、アドホックメンバー会議は、加盟国間・JPMO との実務レベルの意思決定と調整機能を担った。また、多くのアドホックメンバー会議には、一時帰国や出張により JPMO 所長も出席し、プロジェクトの進捗状況や次年度計画の説明などを行った。加えて、プロジェクト全体の調整・意思疎通を行うために、ウルグアイのアドホックメンバーがジェネラルコーディネータに任命された。

アドホックメンバーリスト

加盟国	代表者	職位・所属先
アルゼンチン	Mr. Varela Alejandro Marcelo (2009 年 5 月まで) Mr. Alejandro Victor Garcia (2009 年 5 月から)	Multilateral Affairs Coordination, National Secretariat of Tourism Foreign Affairs Director, National Secretariat of Tourism
ブラジル	Mr. Patric Lottici Krahl	Director, Department of International Relations, Ministry of Tourism
パラグアイ	Ms Doris M. Penoni Rojas	Manager, Directorate of Marketing, National Secretariat of Tourism
ウルグアイ	Dr. Gloria Campos Xavier	General Coordinator, MERCOSUR Tourism Promotion Project, Ministry of Tourism and Sport

3.2 プロジェクトの実績

3.2.1 成果

以下は PDM 指標に沿ったプロジェクトの実施プロセスと実績である。

成果 1：観光セクターでメルコスール加盟国による地域連携の枠組みが強化される。

指標	プロセスと実績
<ul style="list-style-type: none"> ■ メルコスール機関による観光促進戦略の承認 <p>成果 1 に対応した活動：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 定期会合の開催 ■ JPMO の公的ステータス確 	<p>RET が全体方針を定め、その方針に沿って JPMO が日本市場での観光促進活動に関する年次計画を策定した。JPMO の活動は RET の承認を受けて実施された。</p> <p>フェーズ 2 の期間中、下表の通り、観光大臣会議、RET 定例会議、アドホックメンバー会議が開催された。</p>

<p>立に向けた関係機関との協議</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 各国での民間セクターとの定期会合の開催 ■ プロジェクト活動のモニタリング ■ 日本市場に対する戦略の策定 	<p>メルコスール加盟国会議の開催実績</p> <table border="1" data-bbox="619 293 1393 629"> <thead> <tr> <th>会議名</th> <th>開催国</th> <th>開催時期</th> <th>参加人数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>アドホック会議</td> <td>ウルグアイ</td> <td>2007年12月</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>第45回RET会議</td> <td>アルゼンチン</td> <td>2008年4月</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>アドホック会議</td> <td>アルゼンチン</td> <td>2008年7月</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>第46回RET会議</td> <td>ブラジル</td> <td>2008年10月</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>第5回大臣会議</td> <td>ブラジル</td> <td>2008年10月</td> <td>23</td> </tr> <tr> <td>アドホック会議</td> <td>アルゼンチン</td> <td>2009年3月</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>第47回RET会議</td> <td>パラグアイ</td> <td>2009年6月</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>第6回大臣会議</td> <td>パラグアイ</td> <td>2009年6月</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>アドホック会議</td> <td>ウルグアイ</td> <td>2009年8月</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table> <p>アルゼンチンとブラジルは民間セクターとの会議が定例化されており、議題に応じてプロジェクト活動や日本市場についての情報共有が行われた。ウルグアイとパラグアイは官・民間の定例会議といった仕組みはなく、情報共有は民間からの要請や日本からのFAM・プレスツアーなどのイベントがあった場合に限定された。</p> <p>プロジェクト活動のモニタリングは主にアドホックメンバー会議で行われ、会議の議事録はジェネラルコーディネータを介して各国に配布された。ただし、プロジェクト活動の進捗促進やモニタリングは十分でなかった。この直接の理由は、進捗状況のモニタリングや促進を組織として実施する体制がないことである（本来ジェネラルコーディネータがこの役割を期待されたが、ジェネラルコーディネータはアドホックメンバーの一員であるための特別な権限や予算はない）。メルコスールという枠組みは、EUのような強い共同意識や合意内容を実行するための強い拘束力がなく、参加国の参加意思と合意によって運営されている。こうした緩やかな組織体制のあり方によって、モニタリングと進捗促進が難しいという背景があった。</p>	会議名	開催国	開催時期	参加人数	アドホック会議	ウルグアイ	2007年12月	5	第45回RET会議	アルゼンチン	2008年4月	7	アドホック会議	アルゼンチン	2008年7月	5	第46回RET会議	ブラジル	2008年10月	9	第5回大臣会議	ブラジル	2008年10月	23	アドホック会議	アルゼンチン	2009年3月	5	第47回RET会議	パラグアイ	2009年6月	9	第6回大臣会議	パラグアイ	2009年6月	17	アドホック会議	ウルグアイ	2009年8月	5
会議名	開催国	開催時期	参加人数																																						
アドホック会議	ウルグアイ	2007年12月	5																																						
第45回RET会議	アルゼンチン	2008年4月	7																																						
アドホック会議	アルゼンチン	2008年7月	5																																						
第46回RET会議	ブラジル	2008年10月	9																																						
第5回大臣会議	ブラジル	2008年10月	23																																						
アドホック会議	アルゼンチン	2009年3月	5																																						
第47回RET会議	パラグアイ	2009年6月	9																																						
第6回大臣会議	パラグアイ	2009年6月	17																																						
アドホック会議	ウルグアイ	2009年8月	5																																						
<p>成果2：JPMOの公的なステータスと自立的な運営体制が確立する。</p>																																									
<p>指標</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ JPMOの公的なステータスを示す文書 ■ JPMOの自立的な組織運営に必要な予算の確保と執行 ■ メルコスールによるJPMOスタッフの雇用 <p>成果2に対応した活動：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ JPMOの公的ステータス確立措置の検討 ■ 自立的なJPMOの体制確立に向けた方策の検討 ■ JPMOの運営規定の確立 	<p>プロセスと実績</p> <p>アドホックメンバーはJPMOの位置づけについて、日本で必要な法人登記を行い、海外のメルコスール観光振興事務所とするか、メルコスール全体の機関としてメルコスールの海外事務所として位置づけるといった可能性についてメンバー会議等で議論を重ねてきた。その結果、CMCおよび観光大臣会合では、メルコスールの観光振興のための共通基金を創設することがJPMOの公的なステータスを確立する上で、最良の方法であるとの結論に達した。</p> <p>上記の結論を受けたアドホックメンバーによるこれまでの取り組みと今後のスケジュールは次の通り。</p> <p>2009年4月 大臣会合で4カ国が共通基金の設立に合意。</p> <p>2009年6月 アドホックメンバーが基金設立決定書と規定案を作成し、CMCに提出。</p> <p>2009年8月 アドホックメンバーが規定案の修正を提案。12月までにCMCに修正案をCMCに再提出し、CMCの承認を得る予定。CMCでの承認をもって、共通基金はメルコスールの正式な制度として認可される。</p> <p>なお、CMCによる承認後は、各国の所定の手続きに沿って、法律あるいは政令等を作成して各国で承認を得る必要がある。この手続きは最長で6ヶ月以内に行う必要がある。このため、最終的に共通基金が運用可能となるのは、2011年となる見込みである。（注）なお、上記CMCにて同基金は承認された。</p> <p>JPMOの人件費に関しては、所長はブラジル政府観光局、研修監理員とアドバイザーはJICAが負担した。</p>																																								

成果3：フェーズ1で作成されたマスタープランに基づいて観光振興活動が実施される。

指標	プロセスと実績																										
<ul style="list-style-type: none"> ■ マスタープランに沿った観光促進活動の実施 ■ 観光振興活動に必要な予算措置 <p>成果3に対応した活動：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ JATA世界旅行博への参加 ■ FAM/プレスツアーの実施 ■ メルコスールのウェブサイト運営 ■ プロモーション資料の作成 ■ その他日本市場でのプロモーション活動 	<ul style="list-style-type: none"> ■ JPMOによる主な観光促進活動の実績は以下の通りである。 <p><u>JATA世界旅行博への出展</u> フェーズ2ではフェーズ1後も継続して2008年と2009年の世界旅行博に出展した。加盟国が合同でブースを設置して、商談だけでなくディナーパーティー、ステージパフォーマンス、ワイン試飲会、記者会見など通してメルコスールをPRした。 世界旅行博の入場者数は、2008年は109,391名、2009年は110,784名であった。</p> <p><u>他団体への協力・支援活動</u> JPMOは各国大使館、旅行関連団体、旅行代理店など国内の関係機関・団体が企画したイベント（セミナー、研修、商談会、フェスティバルなどの文化活動）に積極的に協力した。協力実績は、2008年が23回、2009年（1月～8月）は21回であった。</p> <p><u>FAM/プレスツアー</u> プロジェクト活動の一環として2008年にはブラジル・アルゼンチンを対象にFAM/プレスツアーが企画され、日本の旅行代理店・ツアーオペレータ5社が参加した。2009年10月にはアルゼンチン・ウルグアイを対象としたツアーが予定されている。また、次の表に示す通り、プロジェクトの枠外でもJPMOはFAM/プレスツアーを企画・協力した。</p> <table border="1" data-bbox="715 1070 1295 1406"> <thead> <tr> <th>対象国</th> <th>年</th> <th>ツアー数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">アルゼンチン</td> <td>2008</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">ブラジル</td> <td>2008</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">パラグアイ</td> <td>2008</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">ウルグアイ</td> <td>2008</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>2008 - 2009</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">（情報提供：JPMO）</p> <p><u>ウェブサイトによるPR</u> JPMOでは2006年1月にウェブサイトを立ち上げ、フェーズ2でも定期的にJPMOの活動紹介などに関してサイト更新を行っている。また、フェーズ1でインターネット上の仮想空間であるセカンドライフ内に観光局を設置した。2008年1月から2009年7月の間のウェブサイト訪問数は312,498で、一日平均は548件、この間のウェブサイトの訪問数はほぼ横ばいであった。</p> <p><u>日本の旅行代理店・ツアーオペレータとの連携強化</u> イベント等への協力以外でも、JPMOは個別企業へのプロモーション活動も重視して取り組んできており、2008年はのべ204回、2009年（1月～8月）は151回、ビジネスミーティングを持った。</p> <p><u>観光振興資料の作成・配布</u> フェーズ2ではメルコスールのPRパンフレット2万部を増刷、また、各国のパンフレットの日本語版を作成した（アルゼンチン13種、ブラジル2種、パラグアイ1種）。</p>	対象国	年	ツアー数	アルゼンチン	2008	2	2009	4	ブラジル	2008	2	2009	1	パラグアイ	2008	0	2009	0	ウルグアイ	2008	1	2009	0	合計	2008 - 2009	10
対象国	年	ツアー数																									
アルゼンチン	2008	2																									
	2009	4																									
ブラジル	2008	2																									
	2009	1																									
パラグアイ	2008	0																									
	2009	0																									
ウルグアイ	2008	1																									
	2009	0																									
合計	2008 - 2009	10																									

成果4：日本市場をターゲットとした観光振興における人材能力が開発される。	
指標	プロセスと実績
<p>改善された観光振興活動の事例</p> <p>成果4に対応した活動： OJT とセミナーを通じた日本市場でのプロモーションのノウハウ習得 帰国研修員によるセミナー・研修の実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ フェーズ2では4名がOJT 研修員として派遣され、現在、パラグアイからの研修員1名がJPMOで研修中である。研修員への質問票・インタビューの結果は次の通りである。 <ul style="list-style-type: none"> ● 研修員はJPMOでの研修を通して、日本市場での観光振興の方法やノウハウについて実践的な知識と経験を得ることができた。特に、民間企業をクライアントと捉えて、信頼関係を構築することの重要性についての学びがあった。 ● 帰国後、政府観光局に戻った研修員以外に民間企業に勤めた者もいるが、全員がなんらかの形で観光産業に従事している。彼らは民間企業のリクエストに応じて日本市場について紹介するといった機会はあるが、直接日本市場向けの観光振興に従事している研修員はいない。 ● 帰国後、彼らは特にセミナーや研修を企画したり、講師を務めるといった活動実績はない。 ■ 毎年、各加盟国は1～2名（アドホックメンバー及び観光省庁ないしは政府観光局職員）を日本に派遣して、世界旅行博とプロジェクトの進捗を協議するセミナーに参加した。これは、参加者が最新の日本市場に関する動向を理解すると同時に、JPMOの活動を把握してプロジェクト活動を促進する上で役立った。

3.2.2 プロジェクト目標

プロジェクト目標：日本市場における観光振興活動が強化される。	
指標	プロセスと実績
<p>日本側の支援なしで観光振興を行うための財政的・組織的な手段の確立</p> <p>フェーズ1で実施した観光振興と同様の活動（旅行博、FAM/プレスツアー、セミナー、PR資料の作成など）の継続実施</p>	<p>アドホックメンバー会議が定例化し、JPMOの意思決定機関として機能した。JPMOも上述の通り、メルコスール観光局日本事務所としての活動実績をあげた。</p> <p>2008～2009年、メルコスール加盟国はそれぞれのコスト負担分の拠出を行った。この結果、メルコスール側と日本側の負担割合は70:30となり、メルコスール側の拠出割合が大幅に増加した（4.2.1参照）。また、2010年については、それまでの日本側の負担分をカバーするために、4カ国のコスト負担を増額することを決めている。4カ国はプロジェクト後もJPMOの維持に強いコミットメントを示しており、財政的な自立性は非常に高まった。</p> <p>財政的・組織的な手段の確立として共通基金の確立に向けた努力が図られており、2011年からの運用が予定されている。</p>

4. 5項目評価

4.1 妥当性

以下により、本プロジェクトの妥当性は高いと判断される。

- メルコスール加盟国政府は、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、また各国はメルコスール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。本プロジェクトは、メルコスール加盟国にとって、加盟国の地域協力の枠組を活かして共同事業を行うことを意図し、海外事務所を設置して共同でコスト負担し、同じ目的に向かって具体的な活動を行うはじめ

での試みであり、この点にプロジェクトの一つの大きな意義がある。このため、メルコスール加盟国の観光大臣をはじめ、在京大使から、本プロジェクトへの協力に対する JICA への賛辞とともに、メルコスール加盟国による地域協力の成功事例となるよう高い期待感が繰り返し表明されている。

- 評価チームによるインタビューと質問票調査によれば、本プロジェクトは民間セクターなどの重要なステークホルダーのニーズに応える内容となっている。特に、メルコスールへの観光客誘致に重要な役割を果たす日本の旅行代理店・ツアーオペレーターも、下表で示す通り、本プロジェクトに強い期待を持っている。

日本の旅行代理店による JPMO に対する期待

期待する活動	回答結果 (13 社)			
	A	B	C	D
期待値*				
メルコスールのプロモーション活動	12	1	0	0
各国の民間企業に対する日本市場の情報発信	10	2	1	0
観光商品の開発	10	2	1	0
日本と各国の民間企業間の連携強化支援	8	4	1	0
メルコスールに関する情報の提供	11	1	0	0

*期待値 A: 「大いに期待する」、B: 「ある程度期待する」、C: 「あまり期待しない」、D: 「ほとんど期待しない」

(日本の旅行代理店・ツアーオペレーターに対する質問票調査結果)

- 日本政府も中南米の地域統合の動きには注目しており、経済面を中心とした関係の活性化に努めている。
- メルコスール加盟国にとって、近隣国や欧米の市場に比べれば規模は小さいものの、アジア市場は今後の重要な新興市場である。その中でも日本はアジアで最大かつ観光客の要求が高い市場である。このため、日本市場を足がかりに、その経験を活かして、アジア市場での観光振興を強化することはメルコスール加盟国にとって重要な課題である。

アジアからの入国者上位三か国・地域 (2008 年)

ランク	アルゼンチン	ブラジル	パラグアイ	ウルグアイ
1	日本 (23, 613)	日本 (81, 270)	日本 (3, 816)	日本 (2, 663)
2	中国 (13, 658)	韓国 (42, 365)	韓国 (3, 321)	韓国 (2, 260)
3	韓国 (11, 711)	中国 (39, 514)	台湾 (461)	中国 (800)

(情報提供: メルコスール加盟国)

4.2 有効性

以下の通り、本プロジェクトの有効性は高いと判断される。

4.2.1 プロジェクト目標

(1) PDM に沿ったプロジェクト目標の達成の見込み

3.2.1 成果3で示した通り、フェーズ1から継続して JPMO の活動レベルは維持・発展している。このため、プロジェクト目標は協力期間内に達成される見込みである。

フェーズ2では JPMO の財政的・組織的基盤は大幅に強化された。フェーズ1では JPMO の運営予算は日本側に大きく依拠していたが、フェーズ2ではメルコスール加盟国側が70%近くまで負担割合を高めた。

フェーズ別コスト負担割合の推移（単位：US ドル）

	メルコスール側		日本側		合計	
	負担額 ⁸	負担比率	負担額 ⁹	負担比率	負担額	負担比率
フェーズ I	592,486	17.7%	2,757,628	82.3%	3,350,114	100%
フェーズ II	1,063,912	69.4%	469,104	30.6%	1,533,016	100%

(情報提供：JICA、メルコスール加盟国)

共通基金の設立による財政基盤の確立も進められており、この基金が正式に創設されれば、JPMO の制度的、財政的な自立が確立されることになる。

4.2.2 成果レベルの達成状況

(1) 観光セクターにおける地域連携の枠組み強化

アドホックメンバー会議が定例化され、意思決定機関として機能した。JPMO も観光分野の専門性と経験を有するスタッフによって高い活動レベルを維持している。ただし、日本市場に対するメルコスール加盟国内の官民連携の活動（定例会議等）は不十分であり、日本市場の重要性の高まりに応じて、各国での取り組みが求められる。

(2) JPMO の公的なステータスと自立的な運営体制の確立

フェーズ2ではプロジェクト終了後を想定して、JPMO の制度的強化が図られてきた。その結果、財政的にはアドバイザーと研修監理員、OJT 研修員費用以外のほとんどの必要経費はメルコスール加盟国が拠出できるようになった。JPMO の活動費は各国の年度予算で計上し承認されており、各国は JPMO をメルコスール観光振興事務所として認知している。また、JPMO の公的なステータスについては継続的に協議が行われ、観光大臣会合でメルコスールの観光振興のための共通基金を創設することが最良の方法であるとの結論に達し、2009年12月のメルコスール共同市場審議会（CMC）において承認される予定である。このように、JPMO の公的なステータスと自立的な運営体制は確立しつつある。（注：上記の CMC において同基金は承認された。）

+

⁸ 換算レート：1ドル=113.3円（2007年9月11日）

⁹ 換算レート：1ドル=91.09円（2009年9月16日）

メルコスール・JICAのコスト負担一覧

支出項目	フェーズ1	フェーズ2
JPMO 事務所賃料・維持管理費	JICA	アルゼンチン
JPMO 所長給与・活動費	JICA/ブラジル	ブラジル
現地コーディネータ給与	JICA	なし
日本での観光振興活動費用	JICA/4 カ国	4 カ国
FAM/プレスツアー経費	JICA/4 カ国	4 カ国/JICA
旅行博出展費用	JICA/4 カ国	ウルグアイ/パラグアイ
研修コーディネータ給与	JICA	JICA
研修経費 (OJT、観光振興セミナー)	JICA	JICA
専門家派遣 (ウルグアイ)	JICA	なし
アドバイザー経費	なし	JICA

(3) 観光振興活動の実施

3.2.1 成果3に上述したとおり、JPMOによる観光振興はフェーズ1から継続して高いレベルを維持している。旅行博、FAM/プレスツアー等の企画・実施、各国大使館や旅行代理店への協力活動も活発に行われた。

(4) 日本市場への観光振興に関する人材育成

成果4の具体的内容は、フェーズ2期間内に派遣された4名の研修員に対するOJTとアドホックメンバーなど加盟国の実務担当者に対する本邦セミナーである。研修員については、OJTを通して日本市場や観光振興の知識とノウハウを付加することができ、帰国後、研修員は観光セクターに関連した業務に従事している。しかし、彼らは直接アジア市場や日本市場向けの観光振興に従事しておらず、帰国後の情報共有や研修・セミナーも実施されていないため、研修効果は限定的である。アドホックメンバーは本邦でのセミナー参加を通して、日本市場の理解を深め、プロジェクトの促進を図るという点で一定の効果が認められる。

4.2.3 外部条件の影響

フェーズ2開始後に世界的な金融危機が発生したが、4.5.3に後述するように、メルコスール加盟国はプロジェクト後を想定して予算増を加盟国間で合意しており、本プロジェクト終了後のメルコスール加盟国の予算状況への影響は現時点では認められない。メルコスール加盟国への日本からの入国者数は、4.4.(1)に述べるとおり、2008年までは確実に増加傾向であるが、今後、金融危機の影響が発生してくる可能性は考えられよう。

4.3 効率性

以下の通り、本プロジェクトの効率性は概ね高いと判断される。

- 本プロジェクトでは、日本市場と観光振興の経験と専門性を有する人材を配置することができ、これによりJPMOは高いレベルで観光振興活動を行うことができた。

- コスト負担の大枠はフェーズ1で確認され、フェーズ2では実際に各国が合意事項に沿って計画通りに予算確保・拠出を行った。この点で投入は効率的であった。ただし、各国が項目別に費用負担を行ったため、JPMOは年次計画にない支出項目には柔軟に対応できず、項目別に各国と協議しなければならないといったオペレーション上の難しさはあった。共通基金が活用できるようになれば、そうした点は大幅に改善されることが見込まれる。
- 研修員受入については、帰国後必ずしも継続的に日本市場担当になるといった措置が取られていないため、研修効果という点では不十分であった。特に、パラグアイとウルグアイについては政府観光局の組織自体が小さく日本やアジア市場に特化した部署がなく、担当者も配置できないといった要因があった。

4.4 インパクト

プロジェクトは実施中であるが、既に次のような良好なインパクトの発現がみられる。

(1) 日本からメルコスールへの入国者の増加

プロジェクト期間を通して、メルコスール加盟国への日本からの入国者数が確実に増加傾向にある。直近の2007年（フェーズ2前）と2008年を比較しても、4カ国合計で25%の増加となった（アルゼンチン：21%、ブラジル：28%、パラグアイ：4%、ウルグアイ：6%）。¹⁰ 本プロジェクトがどの程度この増加に貢献したか正確に測定することはできないが、2008年は日本からのパッケージツアーが400件を超えており、一定規模の貢献があったと推定できる。

日本からメルコスールへの入国者数の推移（2000 - 2008）

国名	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
アルゼンチン	16,807	14,544	10,937	13,621	15,624	14,931	19,273	19,435	23,613
前年比		-13%	-25%	25%	15%	-4%	29%	1%	21%
ブラジル	40,905	43,397	42,829	51,387	60,806	68,066	74,638	63,381	81,270
前年比		6%	-1%	20%	18%	12%	10%	-15%	28%
パラグアイ	1,840	2,146	2,038	1,946	2,287	2,836	3,364	3,685	3,816
前年比		17%	-5%	-5%	18%	24%	19%	10%	4%
ウルグアイ	2,483	2,170	1,871	1,847	2,385	2,547	2,833	2,507	2,663
前年比		-13%	-14%	-1%	29%	7%	11%	-12%	6%
合計	62,035	62,257	57,675	68,801	81,102	88,380	100,108	89,008	111,362
前年比		0%	-7%	19%	18%	9%	13%	-11%	25%

（情報提供：JPMO）

¹⁰ 終了時評価の時点で2009年の入国者数データは入手できず。

(2) パッケージツアーの増加

JPMO は日本の旅行代理店・ツアーオペレータへの積極的な協力（セミナー、社員研修、FAM/プレスツアー等）を行い、信頼関係を築いてきた。この結果、こうした企業が企画するパッケージツアーの数が2007年の376件から2008年には452件へと増加した。パッケージツアーの増加は、メルコスール加盟国への日本人観光客増加に直接寄与する事業効果である。

メルコスールへのパッケージツアー数

国名	2007	2008	前年比増加率
アルゼンチン	182	214	17.6%
ブラジル	172	188	9.3%
パラグアイ	5	21	320.0%
ウルグアイ	17	29	70.6%
合計	376	452	20.2%

(情報提供: JPMO)

(3) 日本におけるメルコスールの認知度の向上

JPMO による観光振興活動によって、日本でのメルコスールの知名度が高まった。具体的な事象として、テレビの旅番組、旅行誌の記事など、メディアでメルコスールが取り上げられる件数が増加している。JPMO の試算によれば、フェーズ1とフェーズ2を合わせた経済的価値（広告費用に換算）は約2億円に相当するとしている。

メディアでメルコースが取り上げられた件数

メディア	2008	2009(1月～8月)	合計
ラジオ	5	0	5
テレビ	7	1	8
インターネット	8	1	9
雑誌	29	32	61
新聞	7	0	7
書籍	1	1	2
ポスター	1	0	1
合計	55	35	90

(情報提供: JPMO)

(4) 在日大使館との連携強化・シナジー効果

アルゼンチンとブラジル大使館は、それぞれ観光や文化交流を促進する部署・担当者があり、JPMO は大使館の活動を支援した。大使館にとっては日本で観光振興を行う機会とルートが増えて、相乗効果があった。また、ウルグアイとパラグアイ大使館は規模が小さく、観光振興の部署・担当者がいないため、JPMO がウルグアイとパラグアイの観光振興を支援するというメリットがあった。

(5) 地域協力事例の提示

本プロジェクトは、JPMO はメルコスールによる域内協力を具現化した活動である。

本プロジェクトを通して、加盟国は域内協力の方法を学習し、努力に見合った便益（パッケージツアーの増加など）も示すことができた。この体験によって、各国は将来の域内協力に対する動機付けと参加意欲の向上が得られた。

将来発現が期待されるインパクトは次の通りである。

(1) JPMO の進化・発展

JPMO の自立性が確立し、活動キャパシティが強化されれば、日本市場だけでなく中国・韓国といった新興市場も JPMO のターゲットに加えていくことが可能になる。また、観光分野だけでなく、文化事業や貿易分野にも対応する「メルコスール代表事務所」として多様な活動を行うことも期待される。

(2) メルコスールモデルの導入

アフリカや中米の大使館が JPMO の活動に興味を持ち、同様の地域間協力の枠組みを活用して日本での観光振興の可能性を探るといった動きがみられた。

なお、終了時評価時点において、負のインパクトは見当たらなかった。

4.5 自立発展性

次の通り、本プロジェクトの自立発展性はある程度高いと判断される。

4.5.1 政策面

メルコスール加盟国はプロジェクト終了後も JPMO の維持に強いコミットメントを示している。各国の継続的な支援を担保するために、JPMO は一層民間や大使館に対する情報提供や協力支援活動を行って、具体的な事業効果を各国の政府観光局に提示することが求められる。

4.5.2 制度面

JPMO は既に各国政府から認知され、年次予算の中に JPMO の活動予算も組み込まれている。このため、制度面の自立発展性に関して大きな障害はない。さらに、4.2.2. (2) に述べたように 2009 年 12 月の CMC においてメルコスールとしての観光振興のための共通基金の設立が承認されており、各国において政令等が制定され、2011 年から基金が運用されるようになれば、制度面の自立発展性はさらに高まると言えよう。

4.5.3 財政面

メルコスール加盟国は既に各国の年次予算に JPMO のコスト負担分を組み入れており、2010 年度予算にはプロジェクト後を想定して、約 10 万ドルの予算増を加盟国間で合意している。このため、直近の財政的な自立発展性は確保される。共通基金が 2011 年度

から運用できる可能性が高いが、もし運用が遅れる場合でも、項目別に各国が分担する従来の方法で当面必要予算は確保するとのアドホックメンバーからの表明があった。

4.5.4 人材面

プロジェクト後の自立発展性に最も影響すると思われる点は、JPMO 日本人スタッフの確保である。メルコスール加盟国と日本市場に経験と観光分野の専門性を有する人材を継続して確保するためには、アドホックメンバーがプロジェクト終了までに雇用契約を含めて事前の措置を取る必要がある。

5 結論

本プロジェクトはメルコスール加盟国と民間セクターから強い期待があり、妥当性は高い。フェーズ2では懸案であった JPMO の自立性も高まり、プロジェクト目標もほぼ達成された。各国は JPMO の活動に必要なコストを年次予算から拠出し、2011 年には共通基金の運用が見込まれている。JPMO の観光振興活動は高いレベルにあり、日本からのパッケージツアーの増加や日本でのメルコスールの知名度アップといった具体的成果をあげている。JPMO の活動によって日本からの観光客増加といった具体的なインパクトの発現もみとめられる。JPMO の継続について財政的措置、共通基金創設などメルコスール加盟国は強いコミットメントを示しており、プロジェクト終了後もメルコスール観光振興局日本事務所として自立的に運営されていくことが見込まれる。

6 提言

【アドホックメンバーに対する提言】

- プロジェクト終了までに、特に共通基金の設立に向けた取り組みについて、決定事項や活動の進捗促進とモニタリングの機能を強化すること。
- 定例会議の開催等、メルコスール加盟国内での官民の連携の仕組みを確立すること、またそうした機会を通して日本市場や JPMO の活動についての情報提供を行うこと。
- 5年間のプロジェクトにより日本の旅行業界においてメルコスールの知名度も向上したこと、また JICA の協力終了後は JPMO 人員が減ることを考慮して、日本における観光促進の優先課題と活動の優先度を考え、日本市場に関する戦略や 2010 年の JPMO の活動を立案すること。

【JPMO に対する提言】

- 日本の旅行代理店・ツアーオペレータは、メルコスール向けのパッケージツアーを増やしており、メルコスールに関する一層の情報提供を強く望んでいるため、ウェ

ブサイトの充実、観光地に関する情報や写真の提供といった情報発信を強化すること。

7 教訓

- 地域協力プロジェクトは、対象国によって異なる多様な効果が期待できる。また、JICAにとって、複数の国を取り込むことで効率的に援助を行うと同時に経験蓄積を図ることができるため、有効な援助方法に成り得る。ただし、本プロジェクトについては対象とする地域においてメルコスールという関税同盟がすでに存在していたという点が大きい。上記3-1-1 成果の達成度(1) 成果1に述べたように、本プロジェクトの実施により、観光大臣会合を初め、RET やアドホックメンバー会議が定期的に行われるようになり、メルコスール加盟国の観光分野の相互の協力や共同作業が促進されたが、関税同盟のような地域的な枠組みがない複数の国を対象として、ゼロから地域的な連携を JICA が作り上げることは相当な時間と労力を要するであろう。よって、地域協力プロジェクトを形成する場合、地域共同体や経済連携協定など、協力対象地域において既存の枠組みが存在している方が望ましい。また、その枠組みを利用し、対象国の担当省庁・機関などの定期的な会議の開催やメールなどを利用したコミュニケーションを促進させ、対象国相互の連携の強化を図っていくことが有効な方法である。
- 本プロジェクト(フェーズ1)の開始に先立ち、メルコスール加盟国への調査団派遣や本邦セミナーを通して、参加国による行政機構や手続き面の違いや共通点を把握することができた。地域協力では協力開始する前にこうした事前調査と準備を行うことが有効である。
- フェーズ2では先方政府の経費負担を大幅に増やす形でコストシェアリングを明示して実行した。これによって、結果的に先方のオーナーシップを高め、自立発展性を見込みを高めることに繋がった。このことは、フェーズ1終了前から調査団の派遣や本邦での観光振興セミナーにおけるアドホックメンバーとの協議によって、フェーズ2ではメルコスール側の経費負担を大幅に増やすことについて、時間をかけながら地道に交渉していったことによる。このように、コストシェアリングについては、先方政府の予算状況も確認しながらプロジェクト開始前に十分な協議を行い、双方の十分な納得を得た上で、プロジェクトを開始することが肝要である。

Final Evaluation Report
For
the MERCOSUR Tourism Promotion Project Phase II

September 25, 2009

Je
July
Ag



CONTENTS

1. Introduction	4
1.1 Background of the Evaluation Study.....	4
1.2 Objectives of the Evaluation Study.....	4
1.3 Members of Final Evaluation.....	4
1.4 Schedule of the Evaluation Study.....	5
1.5 Outline of the Project.....	5
2. Evaluation Process.....	6
2.1 Methodology of Evaluation.....	6
2.2 Criteria for Evaluation.....	6
3. Achievements and Implementation Process	7
3.1 Inputs	7
3.1.1 Inputs from Japanese Side.....	7
3.1.2. Inputs from the MERCOSUR countries.....	8
3.2 Achievements of the Project.....	9
3.2.1 Outputs	9
3.2.2 Project Purpose.....	11
4. Evaluation by Five Criteria	12
4.1 Relevance.....	12
4.2 Effectiveness.....	13
4.2.1 Project Purpose.....	13
4.2.2 Achievements at the output level.....	14
4.2.3 Other tangible effects of the Project.....	15
4.3 Efficiency.....	16
4.4 Impact.....	16
4.5 Sustainability	18
4.5.1 Policy support.....	18
4.5.2 Institutional sustainability	18
4.5.3 Financial sustainability.....	18
4.5.4 Personnel aspects.....	18
5. Conclusion.....	18
6. Recommendations	19
7. Lessons learned	19
8. List of the attendants.....	20
9. Project Design Matrix.....	22

Acronyms

CMC	Consejo del Mercado Comun
EMBRATUR	Brazilian Tourism Institute
FAM (Tour)	Familiarization (Tour)
GMC	Grupo Mercado Comun
SECTUR-INPROTUR	Secretaria Nacional de Turismo de Argentina - Instituto Nacional de Promocion Turistica
JATA	Japan Association of Travel Agents
JICA	Japan International Cooperation Agency
JPMO	Project Management Office in Japan (MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan)
MERCOSUR	Mercado Comun del Sur
PDM	Project Design Matrix
RMTur	Reunion de Ministros de Turismo
RET	Reunion Especializada de Turismo



1. Introduction

1.1 Background of the Evaluation Study

As a result of the Asuncion Treaty in 1991, MERCOSUR, consisting of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, decided to strengthen the framework of regional economic cooperation. The four countries regarded tourism promotion as an important thrust of economic development and they requested the Japanese Government to conduct training program for tourism promotion in the Japanese market in the expectation that MERCOSUR would explore a new market.

In 2003, the participants of the training program drafted a project proposal. Based on the proposal, MERCOSUR made an official request to JICA to implement a technical cooperation project. In 2004, MERCOSUR and JICA agreed to implement the MERCOSUR Tourism Promotion Project (Phase I) for the period of three years.

In September 2007, the final evaluation for the Phase I was conducted. The results of the evaluation concluded that the Project was almost successfully completed, leading to the increase of visitors from Japan to MERCOSUR, however, the sustainability of the Project Management Office in Japan (JPMO) was judged as insufficient. Therefore, both sides agreed to extend the Project as the Phase II for two years to develop JPMO into a self-sustainable tourism promotion office in Japan.

1.2 Objectives of the Evaluation Study

- (1) To review the progress of the Project and evaluate the achievement in accordance with the five evaluation criteria (relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability)
- (2) To draw the factors to promote/impede the effects
- (3) To consider the necessary actions to be taken and make recommendations for the Project
- (4) To summarize the result of the study in a joint evaluation report

1.3 Members of Final Evaluation

Japanese side:

- Mr. Hiroyuki Mori, Deputy Director General for Public Policy, Industrial Development and Finance, Tokyo International Center, JICA
- Mr. Hironori Kimura, Director, Industrial Development and Finance Division, Tokyo International Center, JICA
- Mr. Katsuichiro Sakai, Advisor, Industrial Development and Finance Division, Tokyo International Center, JICA

- Mr. Kaneyasu Ida, Senior Consultant, Human and Social Development Partnership, Interworks Co., Ltd

MERCOSUR side

- Mr. Alejandro Victor Garcia, Foreign Affairs Director, National Secretariat of Tourism, Argentina
- Mr. Patric Lottici Krahl, Director, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil
- Ms. Camila de Moraes Tiussu, High Degree Technician, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil
- Ms. Doris M. Penoni Rojas, Manager, Directorate of Marketing, National Secretariat of Tourism, Paraguay
- Ms. Patricia Aguilera Laguardia, Assistant, Advertising Department, National Secretariat of Tourism, Paraguay
- Dr. Gloria Campos Xavier, General Coordinator, MERCOSUR Tourism Promotion Project, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay
- Mr. Martin Traverso, Technical Communication, Strategic Marketing, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay

1.4 Schedule of the Evaluation Study

Date		Contents
16-Sep-09	Wed	Briefing Opening Ceremony Explanation of Final Evaluation Process, Interviews
17-Sep-09	Thu	Ad-hoc members accompany Minister of Tourism from Brazil who visits the Vice-President of JICA JATA World Tourism Congress
18-Sep-09	Fri	JATA Travel Fair (Travel Trade & Press)
19-Sep-09	Sat	JATA Travel Fair (Travel Trade, Press & General Public)
20-Sep-09	Sun	JATA Travel Fair (Travel Trade, Press & General Public)
22-Sep-09	Tue	Discussion for Project Final Evaluation
23-Sep-09	Wed	Discussion for Project Final Evaluation Project Steering Committee
24-Sep-09	Thu	Ad-hoc meeting with MERCOSUR Embassies Confirmation of Minutes of Meeting and the Final Evaluation Report
25-Sep-09	Fri	Signing of Minutes of Meeting Farewell Party

1.5 Outline of the Project

The Project has been carried out since January 2008 for the period of two years. The expected overall goal, project purposes and outputs written in PDM are as follows:

Overall Goal:

JPMO will be administrated on sustainable bases.

Project Purpose:

Consolidation of tourism promotion activities in the Japanese market

Outputs:

- (1) Framework of regional collaboration among state parties of MERCOSUR in tourism sector is strengthened
- (2) Official status and self-management structure of the Project Management Office in Japan (JPMO) is established
- (3) Tourism promotion activities are implemented based on the Master plan developed in the Project Phase I
- (4) Capacity of personnel concerning tourism promotion targeting Japanese market is developed.

2. Evaluation Process

2.1 Methodology of Evaluation

The Project was evaluated based on the Project Design Matrix (PDM) of this Project. The PDM is a summary table describing the outline of the Project. In view of the progress of the Project, the PDM was revised in September 2008 by the Project Steering Committee. The final evaluation was carried out based on this revised PDM.

In the course of the evaluation, interviewing and questionnaire survey were conducted to receive views of important stakeholders of the Project. Questionnaire was distributed to and collected from the relevant government agencies, ex-trainees dispatched to Japan, tourism related associations, Japanese embassies and JICA offices in the member countries, as well as the travel agents and tour operators in Japan and the members of the advisor board of the Project. The evaluation team also interviewed to the representatives of the embassies of the member countries in Japan, the ad hoc members and JPMO staff members.

2.2 Criteria for Evaluation

The achievement level in terms of inputs, activities, outputs, and project purpose was assessed in accordance with the Record of Discussions, PDM and other project documents. The implementation process of the Project was also confirmed from the various viewpoints.

The following five evaluation criteria are applied to the project evaluation.

- (1) Relevance: An overall assessment of whether the project purpose and overall goal are

in line with policy of both sides and with partner countries' needs.

- (2) Effectiveness: A measure of whether the project purpose has been achieved. This is then a question to the degree to which the outputs contribute towards achieving the intended project purpose.
- (3) Efficiency: A measure of the production of outputs (results) of the Project in relation to the total resource inputs.
- (4) Impact: The positive and negative changes, produced directly and indirectly as the result of the Project.
- (5) Sustainability: An overall assessment of the extent to which the positive changes achieved by the Project can be expected to last after the completion.

3. Achievements and Implementation Process

3.1 Inputs

3.1.1 Inputs from Japanese Side

(1) Assignment of training coordinator and advisor

For the management of the JPMO, the Japanese side assigned one training coordinator and one advisor. The training coordinator on tourism promotion in Japan was assigned on a full-time basis and the advisor who assisted the managerial aspects of the JPMO on a part-time basis.

(2) Counterpart Training in Japan

During the project period, 4 counterparts (two from Paraguay, one from Uruguay and one from Argentina) were sent to Japan to receive On-the-Job training mainly in JPMO. The duration of each training program was six months. They acted as the assistant and engaged in information gathering, preparations of presentation materials, event organization, etc.

(3) MERCOSUR Tourism Promotion Seminars

During the Project period, MERCOSUR Tourism Promotion Seminars were organized twice, accepting ad hoc members and other related personnel on cost share basis to participate in JATA fair and have discussion about the Project with JICA. The number of the participants was 7 in 2008 and 7 in 2009.

(4) Other input

JICA shouldered the cost of the interpreters for the FAM tours in 2008.

3.1.2. Inputs from the MERCOSUR countries

(1) Financial contributions made by the MERCOSUR countries

The table below shows the total investments made by the member countries. This includes the expenses for the management of JPMO, the production of PR materials and preparations of promotional activities and the costs incurred for ad hoc meetings in the member countries, etc.

Investments made by the MERCOSUR countries for the Project

Member countries	2008	2009	Total
Argentina			
Office rent and utilities	125,000	99,000	224,000
Other expenses (promotional activities, etc.)	51,000	54,100	105,100
Total	176,000	153,100	329,100
Brazil			
Expenses for personnel (including traveling & transportation, etc)	205,761	205,761	411,522
Other expenses (promotional activities, etc.)	144,000	139,969	283,969
Total	349,761	345,730	695,491
Uruguay			
Expenses for JATA fair	50,100	64,150	114,250
Other expenses (promotional activities, ad hoc meetings, etc.)	6,300	3,460	9,760
Total	56,400	67,610	124,010
Paraguay			
Expenses for JATA fair	39,000	39,000	78,000
Other expenses (promotional activities, meetings, etc.)	16,500	13,500	30,000
Total	55,500	52,500	108,000
Grand total	637,661	618,940	1,256,601

(Unit: US dollars)

Prior to the implementation of the Phase II, the ad hoc members agreed on the cost sharing arrangements (Argentina: costs for the office and promotional activities, Brazil: Director's salary and promotional activities, Paraguay and Uruguay: costs for booth in JATA fair). The table below shows the actual contributions made by the member countries for the management of JPMO during the Phase II. The total cost for the management of JPMO for 2008 and 2009 was 1,063,912 US dollars. The member countries have already approved their budgets for 2010 (600,151 US dollars).

Investments made for JPMO by the member countries

Member countries	2008		2009		2010 (Approved)
Argentina	127,000	22.9%	102,700	20.2%	
Brazil	349,761	63.0%	328,451	64.5%	
Paraguay	39,000	7.0%	39,000	7.7%	
Uruguay	39,000	7.0%	39,000	7.7%	
Total	554,761	100.0%	509,151	100.0%	600,151

(Unit: US dollars)

(2) Assignment of counterpart personnel

MERCOSUR countries formed an ad hoc meeting, participated by one representative from each country. The ad hoc meeting functioned as the decision-making and coordination body for the Project. The ad hoc meeting member from Uruguay acted as the general coordinator for the Project who coordinated and communicated with JPMO, other ad hoc members and other stakeholders of the Project.

List of RET/Ad hoc members

Member countries	Name	Position/Organization
Argentina	Mr. Alejandro Victor Garcia	Foreign Affairs Director, National Secretariat of Tourism
Brazil	Mr. Patric Lottici Krahl	Director, Department of International Relations, Ministry of Tourism
Paraguay	Ms Doris M. Penoni Rojas	Manager, Directorate of Marketing, National Secretariat of Tourism
Uruguay	Dr. Gloria Campos Xavier	General Coordinator, MERCOSUR Tourism Promotion Project, Ministry of Tourism and Sport

3.2 Achievements of the Project

3.2.1 Outputs

The following shows the current progress on the project's outputs:

Output 1: Framework of regional collaboration among state parties of MERCOSUR in tourism sector is strengthened																																													
Indicators	Process and achievements																																												
<ul style="list-style-type: none"> ■ Approval of the strategy of the MERCOSUR tourism promotion by MERCOSUR institutions 	<ul style="list-style-type: none"> ■ During the project period, Ad hoc meetings, RET meetings and RMTur meetings were held as follows: <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th colspan="4">Record of meetings held during the project period</th> </tr> <tr> <th>Type of meeting</th> <th>Meeting held in</th> <th>Date</th> <th>No. of Participants</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ad hoc meeting</td> <td>Uruguay</td> <td>Dec. 2007</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>45th RET meeting</td> <td>Argentina</td> <td>April 2008</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>Ad hoc meeting</td> <td>Argentina</td> <td>July 2008</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>46th RET meeting</td> <td>Brazil</td> <td>October 2008</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>5th RMTur meeting</td> <td>Brazil</td> <td>October 2008</td> <td>23</td> </tr> <tr> <td>Ad hoc meeting</td> <td>Argentina</td> <td>March 2009</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>47th RET meeting</td> <td>Paraguay</td> <td>June 2009</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>6th RMTur meeting</td> <td>Paraguay</td> <td>June 2009</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>Ad hoc meeting</td> <td>Uruguay</td> <td>August 2009</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table> ■ Some countries had regular meetings with the private sector. Information related to JPMO was shared occasionally, depending on the agenda of the meeting. Other countries did not have such an interface with the private sector. Therefore, no regular meeting was held. Sharing of information was made on an ad hoc basis when events were organized in their countries. ■ Coordination and communication were facilitated through the general coordinator of the Project. Regular monitoring and supervision of the project progress were difficult because of the institutional setting of MERCOSUR where there was no supranational body and the unity of community are not so strong as EU. Also, decisions are made on consensus among the member countries. 	Record of meetings held during the project period				Type of meeting	Meeting held in	Date	No. of Participants	Ad hoc meeting	Uruguay	Dec. 2007	5	45 th RET meeting	Argentina	April 2008	7	Ad hoc meeting	Argentina	July 2008	5	46 th RET meeting	Brazil	October 2008	9	5 th RMTur meeting	Brazil	October 2008	23	Ad hoc meeting	Argentina	March 2009	5	47 th RET meeting	Paraguay	June 2009	9	6 th RMTur meeting	Paraguay	June 2009	17	Ad hoc meeting	Uruguay	August 2009	5
Record of meetings held during the project period																																													
Type of meeting	Meeting held in	Date	No. of Participants																																										
Ad hoc meeting	Uruguay	Dec. 2007	5																																										
45 th RET meeting	Argentina	April 2008	7																																										
Ad hoc meeting	Argentina	July 2008	5																																										
46 th RET meeting	Brazil	October 2008	9																																										
5 th RMTur meeting	Brazil	October 2008	23																																										
Ad hoc meeting	Argentina	March 2009	5																																										
47 th RET meeting	Paraguay	June 2009	9																																										
6 th RMTur meeting	Paraguay	June 2009	17																																										
Ad hoc meeting	Uruguay	August 2009	5																																										

	<ul style="list-style-type: none"> RET set policy directions and JPMO formulated the annual plan of the MERCOSUR tourism promotion for the Japanese market. Based on the policy and annual plan, activities were planned and conducted by JPMO.
Output 2: Official status and self-management structure of the Project Management Office in Japan (JPMO) is established.	
Indicators	Achievements and progress
<ul style="list-style-type: none"> Documents which prove the official status of the JPMO Allocation and disbursement of the necessary budget for self-management of the JPMO Employment of JPMO staff by MERCOSUR 	<ul style="list-style-type: none"> The ad hoc members continuously discussed and take actions to improve the status of JPMO. For the formalization of JPMO, there existed different possibilities such as formalizing JPMO as an overseas tourism promotion office by registering JPMO in Japan or officially registering it as an MERCOSUR representative office in Japan and formalizing it under the MERCOSUR organizational structure. The issue was analyzed by GMC and the foreign affairs ministries from each country who presented that the best option to formalize JPMO would be to create a common fund for MERCOSUR international tourism promotion. The ad hoc members made efforts to create the common fund for the operation of JPMO. In April 2009, the Ministers of the four countries agreed on the creation of a common fund. In June 2009, the ad hoc members worked out the decisions and regulations of the fund and presented them to CMC. In August 2009, the ad hoc members requested the modification of the regulations. In December 2009, the ad hoc members are scheduled to submit the modified regulations to CMC for official approval. Once the decisions and regulations are endorsed, the common fund will be fully institutionalized at the MERCOSUR level. After the endorsement, each country will develop internal regulations in compliance with their respective laws and regulations. It is expected that each country will approve their internal regulations within six months after the endorsement of the fund and the fund will start operating by the beginning of the fiscal year 2011. The director of JPMO was recruited through EMBRATUR. The coordinator and advisor were recruited by JICA.
Output 3: Tourism promotion activities are implemented based on the Master plan developed in the Project Phase I.	
<ul style="list-style-type: none"> Comparison of performance with Master plan (e.g. completed/planned activities) Allocation and disbursement of the necessary budget for implementation of the activities 	<ul style="list-style-type: none"> The promotional activities conducted by JPMO include the following: <ul style="list-style-type: none"> <u>JATA fair</u> MERCOSUR participated in the JATA fair in 2008 and 2009. The member countries jointly set up the MERCOSUR booth, organized dinner parties, stage performances, wine tasting, distributed leaflets to visitors and held press conferences. The total numbers of the visitors to the fair was 107,078 in 2007 and 109,391 in 2008.¹ <u>Cooperation with other organizations in Japan</u> JPMO cooperated with the embassies of the member countries, tourism related associations and travel agents in Japan to organize and/or participated in such events as seminars, formal business meetings, staff training programs, festivals and fairs. The numbers of the events that JPMO were involved were 23 in 2008 and 21 in 2009 (as of August 2009). <u>FAM/Press Tours</u> FAM Tour to Brazil and Argentina was organized in 2008, participated by five travel agents & tour operating companies from Japan. Another FAM tour is scheduled in October 2009 to Argentina and Uruguay. In addition, JPMO organized FAM/Press tours without assistance from JICA as follows:

¹ At the time of the final evaluation, the figure for 2009 was not available.

	<table border="1" data-bbox="715 293 1268 633"> <thead> <tr> <th>Country</th> <th>Year</th> <th>Number of Tours</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Argentina</td> <td>2008</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Brazil</td> <td>2008</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Paraguay</td> <td>2008</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Uruguay</td> <td>2008</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>2008 - 2009</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="938 636 1098 667">(Source: JPMO)</p> <p data-bbox="619 701 699 732"><u>Website</u></p> <p data-bbox="619 734 1417 952">JPMO has operated MERCOSUR Tourism website since January 2006. Since the beginning of the Phase II, JPMO updated the website regularly and maintained the JPMO office in the Second Life, which is a virtual tourism promotion office on the internet. During January 2008 – July 2009, the total number of the site visitors was 312,498. The averaged number of daily visits was 548. The number has been somehow leveling off over the period with occasional increases in May (737 visits) and July 2008 (1,159 visits).</p> <p data-bbox="619 987 1040 1019"><u>Networking with the private sector in Japan</u></p> <p data-bbox="619 1021 1385 1115">JPMO developed business partnerships with the private sector in Japan through promotional activities and business meetings. JPMO held 204 meetings in 2008 and 151 in 2009 (January - August).</p> <p data-bbox="619 1151 1056 1182"><u>Development of tourism promotion materials</u></p> <p data-bbox="619 1184 1417 1272">JPMO reprinted 20,000 copies of the pamphlet of MERCOSUR for distribution. The following Japanese versions of the promotional materials were also produced: Argentina: 13 Brazil: 2 Paraguay: 1 Uruguay: 0</p>	Country	Year	Number of Tours	Argentina	2008	2	2009	4	Brazil	2008	2	2009	1	Paraguay	2008	0	2009	0	Uruguay	2008	1	2009	0	Total	2008 - 2009	10
Country	Year	Number of Tours																									
Argentina	2008	2																									
	2009	4																									
Brazil	2008	2																									
	2009	1																									
Paraguay	2008	0																									
	2009	0																									
Uruguay	2008	1																									
	2009	0																									
Total	2008 - 2009	10																									
Output 4: Capacity of personnel concerning tourism promotion targeting Japanese market are developed.																											
Number of cases of the improved tourism promotion exercises	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4 trainees participated in training in Japan during the project duration. One trainee has just started his training in Japan. Main findings from the results of questionnaire survey to the ex-trainees are as follows: <ul style="list-style-type: none"> ● They have acquired good knowledge and experience about the Japanese market and know-how on tourism promotion activities. ● Some of the ex-trainees act as the resource persons on the Japanese market. Yet, the impact of the training was somehow limited to the capacity development of the trainees because some of them were not directly involved in tourism promotion in the Japanese market in their workplaces. ● No trainings or seminar in MERCOSUR by the ex-participants of the JICA training was held after they returned from Japan. ■ Once a year, each member country sent one or two staff members to Japan to participate in JATA fair and attend seminars to review project progress. This provided good opportunities for them to understand the latest trends of the Japanese tourism industry and discuss measures to facilitate project progress. 																										

3.2.2 Project Purpose

Project Purpose: Consolidation of tourism promotion activities in the Japanese market	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Creation of a financial and organizational tool to 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ad hoc meetings were regularly held and functioned as the decision-making body for the management of JPMO. JPMO also functioned well as the

<p>conduct promotional activities in Japan without any assistance from Japan</p> <p>■ Implementation of the same kinds of activities based on the master plan developed in the Project Phase I, such as the JATA Fair, FAM/Press Tours, Seminars, Materials and so on.</p>	<p>MERCOSUR tourism promotion office.</p> <p>■ The member countries appropriated their annual budget to meet their respective share of the costs that was agreed at the end of the Phase I of the Project. As the result, the proportion of the financial contributions between MERCOSUR and JICA was approximately 70:30 during the Phase II. The member countries are committed to increase the budget for 2010 to cover the expenses shouldered by JICA after the Project.</p> <p>■ As shown in an earlier section, JPMO continuously conducted the activities such as JATA fair, FAM/Press tours, seminars, etc.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. Evaluation by Five Criteria

4.1 Relevance

- The Project aims at developing a framework for regional cooperation among MERCOSUR countries. The Project is the first venture for the MERCOSUR countries to establish an overseas office, jointly finance and manage activities towards the same goal of tourism promotion. RET and the member countries have repeatedly expressed high expectations of gaining good outcomes from the Project. It is expected that the framework developed under the Project would be a showcase for other thrusts of regional development.
- According to the results of questionnaire surveys and interviews to relevant stakeholders of the Project, the Project has incorporated the needs of the member countries, tourism related establishments both in Japan and the member countries. The Project is also well accepted and supported by the embassies in Japan. Particularly, the Japanese travel agents and tour operators that play the key role in bring tourists to the member countries have high expectations for JPMO as shown in the table below.

Level of expectation to JPMO expressed by the private sector in Japan

The types of activities	Private sector in Japan (13 companies)			
	A*	B*	C*	D*
Promotional activities in Japan	12	1	0	0
Distribution of information about Japanese market to local businesses	10	2	1	0
Development of tourism products	10	2	1	0
Networking between Japanese and MERCOSUR businesses	8	4	1	0
Distribution of information on MERCOSUR to the private sector in Japan	11	1	0	0

*Level of expectation - A: Very high, B: High to some extent, C: Not so high, D: Low

(Results of the questionnaire survey to travel agents and tour operators in Japan)

- The Project's objective and approach are in line with the promotion of regional cooperation,

which is one of the thrusts of Japanese ODA policies. The Government of Japan specifies cooperation for MERCOSUR as a special agenda.

- Among the Asian countries, Japan is the largest and demanding market for all the member countries. Therefore, it is justifiable for the member countries to establish an office in Japan. For some member countries, the Asian market is not as significant as other markets such as Europe and neighboring countries. Yet, it is still worth trying for them to explore a new market through JPMO.

The number of visitors to the member countries from main Asian countries/areas (2008)

Ranking	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay
1	Japan (23,613)	Japan (81,270)	Japan (3,816)	Japan (2,663)
2	China (13,658)	Korea (42,365)	Korea (3,321)	Korea (2,260)
3	Korea (11,711)	China (39,514)	Taiwan (461)	China (800)

(Source: MERCOSUR countries)

4.2 Effectiveness

4.2.1 Project Purpose

(1) Level of achievements on the indicators of the PDM

Financial and organizational situations of the JPMO have been further improved in the Phase II. In the Phase I, the main inputs for the operation of the JPMO were provided by JICA. In the Phase II, as shown in 3.1.2, the proportion of the inputs shouldered by the member countries was greatly increased. In terms of economic value, the member countries provided 69.4% of the cost to run JPMO and conduct promotional activities.

Project costs covered by MERCOSUR countries and JICA during Phase I and II (Unit: US dollars)

	MERCOSUR countries		JICA		Total	
	Amount ²	Percentage	Amount ³	Percentage	Amount	Percentage
Phase I	592,486	17.7%	2,757,628	82.3%	3,350,114	100%
Phase II	1,063,912	69.4%	469,104	30.6%	1,533,016	100%

(Source: MERCOSUR countries and JICA)

The level of the activities has been maintained in the Phase II as shown in 3.1.2. Therefore, it is judged that the project purpose has almost achieved. Yet, specific measures such as a common fund must be established to fully set up a financial mechanism to cover all the necessary costs by the member countries in a sustainable manner because the JPMO needs to be fully supported by the member countries after the project period.

² 1 US dollar is equivalent to 113.3 Japanese Yen (as of September 11, 2007).

³ 1 US dollar is equivalent to 91.09 Japanese Yen (as of September 16, 2009).

4.2.2 Achievements at the output level

(1) Strengthening of the framework for regional collaboration

The framework for regional cooperation includes the functioning ad hoc meeting and JPMO. The ad hoc meeting became functional as the decision making body as the memberships of the ad hoc meeting were mostly consistent and they held meetings on a regular basis. JPMO were also well functional as the office was run by experienced, qualified personnel.

Regular meetings with the private sector in the member countries have been conducted in some countries. Yet, information sharing on the Japanese market or JPMO activities was not done in a consistent manner.

(2) Development of self-sustaining structure of JPMO

Efforts were made to realize a fully sustainable JPMO during the Phase II. As discussed earlier, the member countries contributed a major proportion of the expenses required to run JPMO activities. As seen in the table below, JPMO is almost financially self-sustainable except for the costs of the advisor and training coordinator.

Costs shared by JICA and MERCOSUR countries during Phase I and II

Cost items	Phase I	Phase II
Rent and utilities of JPMO office	JICA	Argentina
JPMO director salary	JICA/Brazil	Brazil
Fees for local coordinators	JICA	N/A
Cost for promotional activities in Japan	JICA/4 countries	4 countries
FAM/Press tours	JICA/4 countries	4 countries/JICA
JATA fair	JICA/4 countries	Uruguay and Paraguay
JPMO local staff and training coordinator salaries	JICA	JICA
Cost for trainees in Japan	JICA	JICA
Expert in Uruguay	JICA	N/A
Advisor in Japan	N/A	JICA

The member countries have recognized the JPMO as their representative office for tourism promotion and provided annual budget allocation.

(3) Implementation of promotional activities

The level of promotional activities conducted by JPMO continued to be high during the Phase II of the Project. It continued to participate in JATA fair every year, organize FAM/Press tours, cooperate with the embassies of the member countries and the private sector in Japan on numerous occasions.

(4) Personnel capacity development

The member countries evaluated the human resource development through On-the-Job training (4 staff members trained through OJT) as beneficial to promote tourism in Japan. Most of the ex-trainees are engaged in tourism promotion either in the government or private sector and act as resource persons on the Japanese market in the member countries. Yet, some of them are not directly involved in marketing for the Japanese or Asian markets. Therefore, the effect of this component is not as effective as it was anticipated in the PDM.

4.2.3 Other tangible effects of the Project

There are several positive effects of the Project recognized by the final evaluation team as described in the sections below:

(1) Increased number of packaged tours from Japan

JPMO has promoted MERCOSUR to travel agents and tour operators in Japan. As a result, the number of packaged tours increased from 376 in 2007 to 452 in 2008 – contributing the increase in the number of visitors from Japan to the member countries.

Packaged tours to MERCOSUR countries

Country	2007	2008	Increase by percentage
Argentina	182	214	17.6%
Brazil	172	188	9.3%
Paraguay	5	21	320.0%
Uruguay	17	29	70.6%
Total	376	452	20.2%

(Source: JPMO)

(2) Increased publicity of MERCOSUR in Japan

JPMO has implemented various promotional activities, leading to the increased publicity of MERCOSUR in Japan. Through the Project, JPMO has actively contacted with and formed partnerships with the media companies. Press tours and other promotional activities of JPMO have increased media coverage of MERCOSUR. The Project's cost effectiveness is judged as high – The economic value of the media coverage is estimated approximately 2 Million US dollars (Phase I and II combined).

Media coverage of MERCOSUR in Japan

Medium	2008	2009 (Jan. - Aug.)	Total
Radio	5	0	5
TV	7	1	8
Internet	8	1	9
Magazine	29	32	61
Newspaper	7	0	7

Book	1	1	2
Poster	1	0	1
Total	55	35	90

(Source: JPMO)

(3) JPMO as a showcase of regional cooperation

JPMO is the first attempt made by the member countries to form an executing body and jointly conduct activities with the costs shouldered by respective member countries. Through the Project, the member countries learned how to cooperate each other and the member countries actually benefitted from the Project as shown in an earlier section. Therefore, the successful implementation of the Project has a great implication and impetus for the member countries for future regional cooperation.

4.3 Efficiency

- JPMO has made good efforts to conduct promotional activities by having personnel with expertise and experiences in tourism promotion in the Japanese market.
- Cost sharing arrangements have been developed based on the consensus of the ad hoc meetings. Actual budgets from the member countries have been allocated as agreed and scheduled. Yet, it would be more effective and efficient when the common fund is created.
- The trainees have gained good knowledge and experience in tourism promotion in Japan. Yet, some of them are not directly involved in tourism promotion for the Japanese market.

4.4 Impact

Although the Project is under way, some positive impacts have been recognized as follows:

(1) Increased number of visitors from Japan to the member countries

One important contribution of the Project is the increase of the number of visitors from Japan to the member countries. When compared to number of visitors in 2007 (Before the Phase II), the number of visitors to the four countries combined increased by 25% in 2008 (21%, 28%, 4% and 6% for Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay respectively).⁴

⁴ The number for 2009 is not yet available.

The number of visitors from Japan to the member countries (2000 – 2008)

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	16,807	14,544	10,937	13,621	15,624	14,931	19,273	19,435	23,613
Increase (%)		-13%	-25%	25%	15%	-4%	29%	1%	21%
Brazil	40,905	43,397	42,829	51,387	60,806	68,066	74,638	63,381	81,270
Increase (%)		6%	-1%	20%	18%	12%	10%	-15%	28%
Paraguay	1,840	2,146	2,038	1,946	2,287	2,836	3,364	3,685	3,816
Increase (%)		17%	-5%	-5%	18%	24%	19%	10%	4%
Uruguay	2,483	2,170	1,871	1,847	2,385	2,547	2,833	2,507	2,663
Increase (%)		-13%	-14%	-1%	29%	7%	11%	-12%	6%
Total	62,035	62,257	57,675	68,801	81,102	88,380	100,108	89,008	111,362
Increase (%)		0%	-7%	19%	18%	9%	13%	-11%	25%

(Source: JPMO)

It is difficult to decide to what extent the Project attributed to the increase of the visitors from Japan to the member countries. Yet, it is assumed that the attribution of the Project is substantial because JPMO has helped travel agencies and tour operators develop more than 400 tourism products (packaged tours) to MERCOSUR countries.

(2) Synergy effect for the member countries to promote tourism in Japan

Because of the JPMO, more channels have been available for the embassies of the member countries to promote tourism in Japan.

The following impacts are anticipated in the future.

(3) Evolution of JPMO

When JPMO is fully established and its capacity reinforced, it would be able to expand the target to other Asian countries such as China and Korea. It is also hoped that JPMO will evolve into the first overseas representative office of MERCOSUR in the future.

There is good potential that the experiences obtained through the Project could be applied for other areas than tourism (trade, cultural promotion, etc.).

(4) Adoption of the MERCOSUR model by other countries

Other countries (e.g. African countries and 7 countries in Central America) are interested in forming a similar platform or framework for regional cooperation to promote tourism in Japan. There is potential that the model and/or framework developed by the Project could be introduced by other countries.

4.5 Sustainability

4.5.1 Policy support

The member countries are strongly committed to maintain JPMO. To ensure consistent support from respective countries, JPMO needs to continuously demonstrate its usefulness and effectiveness in such areas as information support and promotional activities for the private sector in Japan (e.g. via website, development of tourism products and publicity activities through the mass media) and the embassies of the member countries in Japan.

4.5.2 Institutional sustainability

JPMO has been recognized as a tourism promotion office in Japan by the ministers of tourism of the member countries and they secure a budget for JPMO. This manifests the recognition of JPMO as a MERCOSUR organization.

4.5.3 Financial sustainability

The member countries have increased their budget allocation. The budget for JPMO is already incorporated in the annual budget plan of the member countries. Therefore, the financial sustainability is likely sustainable after the project duration. The creation of a common fund is an ideal solution for the full financial sustainability and efficient management of JPMO. The fund will start operating by the beginning of the year 2011.

4.5.4 Personnel aspects

Due to the nature of the tasks assigned for JPMO staff, the MERCOSUR countries need to continuously recruit a professional(s) with required qualifications and attributes to assist the MERCOSUR representative, utilizing the financial resources available for JPMO.

5. Conclusion

The Project's relevance is high as it has been well accepted and supported by the private sector as well as the MERCOSUR countries. The Project has almost achieved its objectives. The member countries have institutionalized the implementation structure of JPMO and secured a budget for JPMO. JPMO has performed very well to publicize MERCOSUR in Japan and facilitated the private sector to increasingly produce tourism products targeting MERCOSUR. The prospect of impact is positive. There is good potential that JPMO could be expanded its scope and targets in the future. The sustainability is likely secured as the member countries are committed to the continuation of the Project activities with their own financial resources.

6. Recommendations

To Ad hoc members:

- To develop a mechanism to strengthen the supervision and monitoring functions before the end of the project duration (Particularly, on the progress of the creation of common fund).
- To develop an interface between the private and government sectors to promote the Japanese market and regularly distribute information to the private sector in their respective countries on the Japanese market and activities of JPMO.
- To adjust the strategy of JPMO and prioritize the activities of JPMO to maximize the effectiveness of its promotional activities given the limited capacity of JPMO in the future.

To JPMO:

- To respond to the increasing needs of the travel agents and tour operators in Japan for more information on MERCOSUR (e.g. updating the website and providing more information and images).
- To consider the possibilities of accepting interns from universities and other organizations in Japan to promote MERCOSUR as well as provide opportunities to students to get experience in tourism.

7. Lessons learned

- A regional cooperation project can have various positive, multiple effects on the member countries. Also, to implement a regional cooperation project can be very effective for JICA in terms of accumulating experiences of cooperation and maximizing effectiveness targeting plural countries.
- In the case of this Project, preliminary studies were extensively conducted through seminars to examine the similarities and differences in administrative structure and procedures of the member countries. It is recommendable that such studies would be conducted to commence a regional cooperation project.
- In the Project, a cost sharing arrangement was introduced and the proportion of inputs from the recipient countries was increased in the phase II. This helped greatly improve the prospect of sustainability.

8. List of the attendants

■ MERCOSUR Side

Mr. Alejandro Victor Garcia, Foreign Affairs Director, National Secretariat of Tourism, Argentina

Mr. Patric Lottici Krahl, Director, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil

Ms. Camila de Moraes Tiussu, High Degree Technician, Department of International Relations, Ministry of Tourism, Brazil

Ms. Doris M. Penoni Rojas, Manager, Directorate of Marketing, National Secretariat of Tourism, Paraguay

Ms. Patricia Aguilera Laguardia, Assistant, Advertising Department, National Secretariat of Tourism, Paraguay

Dr. Gloria Campos Xavier, General Coordinator, MERCOSUR Tourism Promotion Project, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay

Mr. Martín Traverso, Technical Communication, Strategic Marketing, Ministry of Tourism and Sports, Uruguay

■ JPMO

Mr. Laercio Branco, Director, MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan

Mr. Koji Kawai, Advisor, MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan

■ Japan International Cooperation Center (JICE)

Ms. Moe Ishigami, Training Officer, Tokyo Training Division, International Training Department, JICE

Ms. Hiroko Ishii, Training Coordinator, JICE (Translation: Spanish and Japanese)

Ms. Eunice Tomomi Suenaga, Training Coordinator, JICE (Translation: Portuguese and Japanese)

■ JICA

Mr. Yoshiaki Kano, Director General, Tokyo International Center, JICA

Mr. Hiroyuki Mori, Deputy Director General for Public Policy, Industrial Development and Finance, Tokyo International Center, JICA

Mr. Hironori Kimura, Director, Industrial Development and Finance Division, Tokyo International Center, JICA

Mr. Katsuichiro Sakai, Advisor, Industrial Development and Finance Division, Tokyo

International Center, JICA

Mr. Kanéyasu Ida, Senior Consultant, Human and Social Development Partnership, Interworks
Co., Ltd

9 Project Design Matrix (PDM) of the MERCOSUR Tourism Promotion Project Phase II

Term of the Project: January 14, 2008~January 13, 2010 (Two years)

Version 2: Approved by the Project Steering Committee on 26 September, 2008

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicator	Means of Verification	Important Assumption
<p>Overall Goal JPMO will be administrated on sustainable bases</p>			
<p>Project Purpose Consolidation of tourism promotion activities in the Japanese market</p>	<p>a. Creation of a financial and organizational tool to conduct promotional activities in Japan without any assistance from Japan b. Implementation of the same kinds of activities based on the master plan developed in the Project Phase I, such as the JATA Fair, FAM/Press Tours, Seminars, Materials and so on.</p>	<p>a. Minutes of Meeting of MERCOSUR institutions (e.g. tourism ministers' meeting, RET, RET ad-hoc group meetings and other related documents)</p>	
<p>Output</p>			
<p>1. Framework of regional collaboration among state parties of MERCOSUR in tourism sector is strengthened</p>	<p>a. Approval of the strategy of the MERCOSUR tourism promotion by MERCOSUR institutions**</p>	<p>a. Minutes of Meeting of MERCOSUR institutions (e.g. tourism ministers' meeting, RET, RET ad-hoc group meetings and other related documents) b. Reports of the collaborative tourism promotion activities</p>	<p>Economic and political situation shall not be significantly changed</p>
<p>2. Official status and self-management structure of the Project Management Office in Japan (JPMO) is established</p>	<p>a. Documents which prove the official status of the JPMO b. Allocation and disbursement of the necessary budget for self-management of the JPMO c. Employment of JPMO staff by MERCOSUR</p>	<p>a. Minutes of Meeting of MERCOSUR institutions (e.g. tourism ministers' meeting, RET, RET ad-hoc group meetings and other related documents) b. Report of JPMO c. Budget report of each country</p>	
<p>3. Tourism promotion activities are implemented based on the Master plan developed in the Project Phase I</p>	<p>a. Comparison of performance with Master plan (e.g. completed/planned activities) b. Allocation and disbursement of the necessary budget for implementation of the activities</p>	<p>a. Minutes of Meeting of MERCOSUR institutions (e.g. tourism ministers' meeting, RET, RET ad-hoc group meetings and</p>	

<p>4. Capacity of personnel concerning tourism promotion targeting Japanese market are developed</p>	<p>other related documents) b. Report of JPMO c. Budget report of each country</p>	<p>a. Number of cases of the improved tourism promotion exercises</p>	<p>a. Reports of the trainings and seminars including post-training reports by ex-participants b. Report of JPMO</p>
<p>Activities</p> <p>1-1. Have regular RET Adhoc meetings*</p> <p>1-2. Hold dialogues with the officials of MERCOSUR for the establishment of the official status of JPMO*</p> <p>1-3. Hold regular meetings with private sector*</p> <p>1-4. Conduct monitoring of the project activities*</p> <p>1-5. Formulate the strategy of the MERCOSUR tourism promotion for the Japanese market *</p> <p>2-1. Examine the measures to establish official status of the JPMO</p> <p>2-2. Examine measures to establish self-management structure of JPMO</p> <p>2-3. Prepare the rules and regulations for the operation of the JPMO*</p> <p>3-1. Participate the JATA fair*</p> <p>3-2. Plan and conduct Familiarization/Press Tour**</p> <p>3-3. Operate MERCOSUR Tourism Website*</p> <p>3-4. Develop/revise tourism promotion materials*</p> <p>3-5. Implement other marketing activities*</p> <p>4-1. Acquire skills and know-how of the tourism promotion through OJT training and seminars in Japan</p> <p>4-2. Organize trainings and seminars in MERCOSUR (by the ex-participants of the JICA training and seminars)</p>	<p>Input</p> <p><MERCOSUR side></p> <p>1. Assignment of the counterparts</p> <p>2. Assignment of the JPMO Director</p> <p>3. Cost for the JPMO operation</p> <p>4. Cost for the tourism promotion activities</p> <p>5. Share the expenses of the seminar in Japan</p> <p>6. Recurrent expenditure</p>	<p><Japanese side></p> <p>1. Training and seminar of MERCOSUR personnel concerning tourism promotion in Japan</p> <p>2. Follow-up activities for the ex-participants of the JICA training (upon approval by JICA)</p>	<p>Preconditions</p>

Notes: *Activities implemented by MERCOSUR side.

**MERCOSUR institutions mean Group of the Common Market (GMC), Technical Cooperation Committee (CCT), Specialized Meeting of Tourism (RET), etc.

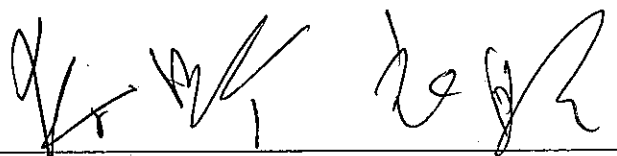
**MINUTES OF MEETING
BETWEEN THE JAPANESE FINAL EVALUATION TEAM
AND THE AUTHORITIES CONCERNED OF THE MERCOSUR STATES PARTIES
ON THE TECHNICAL COOPERATION
FOR THE MERCOSUR TOURISM PROMOTION PROJECT PHASE II**

The Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") organized the Japanese Final Evaluation Team for the purpose of the final evaluation of the Technical Cooperation for the MERCOSUR Tourism Promotion Project Phase II (hereinafter referred to as "the Project").

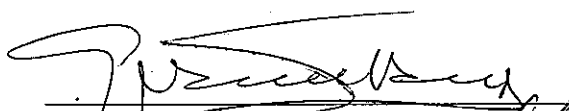
The Joint Evaluation Team (hereinafter referred to as "the Team"), which consists of four members from JICA and seven members from MERCOSUR countries; Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, was jointly organized for the purpose of conducting the final evaluation of the Project and preparation of necessary recommendations to the respective governments or organizations, from September 16, 2009 to September 25, 2009.

After intensive study and analysis of the activities and achievements of the Project, both parties agreed upon the matters referred to in the document attached hereto.

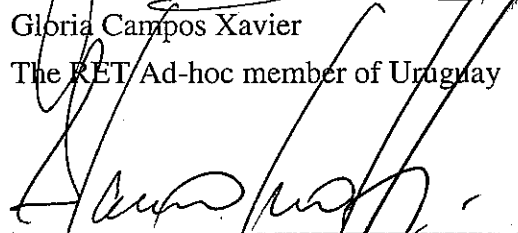
Tokyo, September 25, 2009




Yoshiaki Kano
Director General
Tokyo International Center
Japan International Cooperation Agency



Gloria Campos Xavier
The RET Ad-hoc member of Uruguay



Alejandro Victor Garcia
The RET Ad-hoc member of Argentina



Doris M. Penoni Rojas
The RET Ad-hoc member of Paraguay



Patric Lottici Krahl
The RET Ad-hoc member of Brazil

ATTACHED DOCUMENT

1. Recognition of the Final Evaluation Report

The both sides recognized the Final Evaluation Report attached hereto as the result of the joint work by the Team.

2. The both sides have confirmed the following;

(1) In the Meeting of Tourism Ministers of MERCOSUR countries held in June 2009, all the ministers have agreed to increase the annual budget for MERCOSUR Tourism Promotion Office in Japan (hereinafter referred to as "JPMO") from US\$ 509,151 in 2009 to US\$ 600,151 in 2010.

The increased amount of the annual budget will be shared as follows;

- A) 20 % by Argentina
- B) 65 % by Brazil
- C) 7.5 % by Paraguay
- D) 7.5 % by Uruguay

(2) The increased amount of the annual budget is planned to be used as follows;

- A) US\$ 55,000 for one Japanese assistant
- B) US\$ 35,000 for producing new promotion materials
- C) US\$ 24,000 for the renewal of the JPMO home page

On the other hand, the budgets for JATA Fair and re-printing of promotion materials are to be reduced by US\$ 7,000 and US\$ 16,000 respectively. The some amount for each expense items of the annual budget is appropriable to other items.

(3) The activity plan for 2010 will be drafted by the director of JPMO and submitted to the Ad-Hoc meeting in December 2009. JICA suggested that the following two factors should be considered in drafting and approving the 2010 activity plan;

- A) The number of the staff members of JPMO will be decreased after the completion of JICA's cooperation, (i.e. JPMO will have only a director and a Japanese assistant comparing to four staff members at present), due to the total amount of the budget agreed among the ministers of tourism of MERCOSUR countries.
- B) It may be possible to discontinue or scale down some of the activities which JPMO is carrying out in 2008 or 2009, because JPMO has become well known especially in the tourism industry of Japan after the five year operation during the Project Phase I and Phase II,

(4) The common fund is expected to be started in 2011 by the following process;

- A) The Ad-Hoc members have already drafted the regulation of the common fund to submit to Consejo del Mercado Comun (hereinafter referred to as "CMC") which is scheduled to be held in December 2009.
- B) To obtain an approval of the regulation of the common fund in CMC
- C) After the approval in CMC, each MERCOSUR countries need to make resolutions, presidential orders or law for the common fund within 180 days, i.e. up to mid 2010. The manners to make them differ according to each countries' governmental procedure

as follows;

- Argentina: Resolution of Secretaria Nacional de Turismo de Argentina-INPROTUR
- Brazil: Approval in the Congress, and then Presidential Order
- Paraguay: Approval in the Congress, and then Presidential Order
- Uruguay: Legislation in the Congress

D) Each country needs to pay their contributions in the common fund during the first quarter of 2011 according to the present draft of the regulation.

- (5) Before the creation of the common fund, MERCOSUR countries will bear the expenses of JPMO by the same way as in 2009.
- (6) The Ad-Hoc members will inform to JICA through the director of JPMO by the end of November 2009 about whom and how to make a contract for a Japanese assistant of JPMO after the completion of JICA's cooperation in January 2010.
- (7) It is under the process for MERCOSUR countries to make an official request to the Government of Japan through the diplomatic channel in order to have a host agreement of the official establishment of JPMO in Japan. This agreement can ensure some privileges like an exemption of Japanese taxes, granting a visa for the director dispatched from MERCOSUR countries and so on, in order to develop JPMO into a representative office of MERCOSUR as a whole in future. In this process, JICA's support is expected by MERCOSUR countries.

The attachment: Final Evaluation Report for the MERCOSUR Tourism Promotion Project Phase II

