

事業事前評価表

国際協力機構 経済開発部民間セクター開発グループ

1. 案件名（国名）

国名：ヨルダン・ハシェミット王国（ヨルダン）

案件名：ペトラにおける観光開発マスタープラン策定プロジェクト

The Project for Formulating Tourism Development Master Plan in Petra Region

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における観光セクター／ペトラ地域の開発の現状・課題及び本事業の位置付け
ヨルダン・ハシェミット王国（以下、「ヨルダン」という。）には、観光資源としてローマ時代、十字軍、オスマン時代などの文化遺産が豊富に存在しているだけでなく、死海をはじめとする固有の自然景観にも恵まれている。国家開発戦略である「ヨルダン2025（Jordan2025）：国家ビジョンと戦略」には、ヨルダンにおいて観光セクターは国内総雇用機会の18%を生み出す能力があるとされており、当該セクターの開発を推進することは、失業率の高い¹同国において雇用率向上に大きく寄与すると期待されている。このほか、ヨルダン王宮府（Royal Hashemite Court: RHC）はペトラ観光開発を後押ししており、複数のインフラ開発や観光商品の多様化を目指している。

ペトラは、ヨルダンが誇る世界遺産の一つであり、2019年には100万人以上が訪れる最大の観光地であるが、遺跡以外に観光客をひきつける観光資源や、商業施設などの整備が不十分であるため、多くの観光客はペトラでの滞在時間が非常に短く観光客一人当たりの消費額が少ない状況であった。これを受けて我が国は、ペトラ遺跡を中心とした地域の歴史や遺跡保存の重要性に関する情報を発信することを目的とした博物館をペトラ遺跡の玄関口に建設するための無償資金協力「ペトラ博物館建設計画」（2013年～2020年）及び、同博物館の開館支援や住民参加型の地域／観光開発のための技術協力「コミュニティ重視型のペトラ地域観光開発プロジェクト」（2015年～2020年）を実施した。2019年に同博物館が開館し、ペトラの観光地としての魅力向上に貢献してきた。

他方、ペトラは依然として、観光の競争力と持続可能な観光開発に向けた制度環境の弱さ、地域経済に直接的に恩恵をもたらすような観光商品の不足、ホスピタリティーサービスの質の低さ、投資機会の規制の厳しさ、地域コミュニティ間に裨益する観光収入の格差、ヨルダン最大の観光地としてオーバーツーリズム²の可能性、加えて感染症や雨期の洪水といった観光業に悪影響を及ぼす災害等、多くの課題に直面している。

このような状況下、上記課題を解決するためには、ペトラ地域の観光を持続的に発展させるための指針を定め、当該指針に基づく行動計画等を取り纏めたマスタープランを

¹ ヨルダンの失業率は19.1%（ヨルダン統計局:2019年末）と高く、特に人口の約70%を占める29歳以下の若年層の失業率が高いことが課題となっている。

² 特定の観光地において、訪問客の著しい増加等が、地域住民の生活や自然環境、景観等に対して受忍限度を超える負の影響をもたらしたり、観光客の満足度を著しく低下させるような状況。

策定することが重要であるものの、ペトラ開発観光庁自身による策定は現状困難な状況であり、策定能力の強化がペトラ開発観光庁の課題となっている。かかる背景のもと、策定作業を協働で実施することを通じて、ペトラ開発観光庁の観光開発に係るキャパシティ・デベロップメントを行うことを目的とする本事業が我が国に要請された。

本事業では、地域の実情にあった計画とすべく複数のパイロット・プロジェクト（実証実験）を行い、その結果の検証を通じペトラ地域における観光地管理、人材育成、観光商品開発だけでなく、災害（感染症含む）に対する強靱性（レジリエンス）の強化、ユニバーサルツーリズム等も含めて、持続可能な観光地として必要な総合的なマスタープランを策定することを目指す。

（２）観光セクター／ペトラ地域に対する我が国及び JICA の協力量針等と本事業の位置付け

我が国は、「自立的・持続的な経済成長の後押し」を対ヨルダンの国別援助方針の重点分野（中目標）と位置付け、開発課題「経済成長の基盤整備」のもと、「自立的かつ持続的な産業振興及び雇用機会拡充」プログラムにおいて観光業の振興を支援しており、本事業は我が国の援助方針に合致する。また、2020 年度にパレスチナに対して観光分野に係る個別専門家を派遣予定であり、情報共有等の域内連携を積極的に行うことにより、「平和と繁栄の回廊」構想におけるパレスチナとヨルダンをつなぐ「観光回廊」開発への貢献が期待できる。

なお、我が国による観光分野に関するこれまでの主な支援実績としては、無償資金協力「ペトラ博物館建設計画」（2013 年～2020 年）の他に、技術協力「コミュニティ重視型のペトラ地域観光開発プロジェクト」（2015 年～2020 年）、円借款附帯プロジェクト「サルト市における持続的な観光開発プロジェクト」（2012 年～2015 年）、有償資金協力「観光セクター開発事業」（1999 年～2011 年）、個別専門家派遣（2007 年～2019 年）、その他ボランティア派遣等がある。

また、本案件は、JICA 民間セクター開発分野の課題別事業戦略（クラスター戦略）に係る観光サブクラスターの方針である「正のインパクトを最大限引き出し、負のインパクトを制御する観光開発を推進することにより、成長し続ける多くの観光に関連する民業を育てる」とも合致している。さらに、持続的な開発目標（Sustainable Development Goals : SDGs）において、3つのゴール（ゴール 8「経済成長や完全雇用およびディーセント・ワークの推進」、12「つくる責任つかう責任」、14「海の豊かさを守ろう」）の中で観光がターゲットとして取り上げられており、有形・無形文化遺産の保護、自然環境保全に配慮しながら地域の雇用や収入を創出し、持続可能な発展のための重要な推進力となることが観光分野に期待される。

（３）他の援助機関の対応

アメリカ合衆国国際開発庁（USAID）は「ヨルダン観光開発プロジェクト 2（JTD II）」（2008 年～2013 年）を通じてペトラを含む国内の複数の観光地における文化遺産の保全及び観光開発を支援しており、同プロジェクトが設計・開館支援を行ったビジター・

センターが 2014 年にペトラ遺跡公園入口にオープンした。また、2014 年以降 USAID は「ローカルコミュニティの参加を通じた持続可能な文化遺産プロジェクト (SCHEP)」を通じてペトラ含む複数の遺跡サイトにおいて地元住民への遺跡保全関連の研修（訓練含む）を実施している（2022 年完了予定）。

国際連合教育科学文化機関（UNESCO）はシーク（遺跡入口の狭い溪谷）の保全支援のためのプロジェクト（フェーズ 1:2012 年～2015 年、フェーズ 2:2015 年～2017 年）を実施したほか、シリア人およびヨルダン人の雇用機会拡充のために「ペトラにおける遺跡保全及びリスク軽減のための若年層プロジェクト」（2018 年～2020 年）や、UNESCO 及びドイツ国際協力公社（GIZ）による合同プロジェクト「ヨルダンにおける文化遺産保全のための雇用機会プロジェクト」（2020 年～現在に至る）を実施中であり、2019 年には「ペトラ世界遺産サイト総合管理計画」を発表している。

国際連合開発計画（UNDP）は「ヨルダン観光セクター開発における生物多様性保全メインストリーム化プロジェクト (BITS)」（2014 年～2018 年）を通じてペトラ遺跡の生物多様性にかかる支援を実施した。

また、欧州復興開発銀行（EBRD）は 2020 年 2 月に観光遺跡省及びペトラ開発観光庁と MoU を結び、ペトラ地域及び南シューナ地域における持続的な観光開発を進める意向を公表している。

3. 事業概要

（1）事業目的

本事業はペトラ地域における総合的な観光開発マスタープランを策定することにより、当該地域におけるレジリエントかつ持続可能な観光開発事業の促進に寄与する。

（2）総事業費

約 4.9 億円

（3）事業実施期間

2021 年 3 月～2025 年 2 月を予定（48 ヶ月）

（4）事業実施体制

ペトラ開発観光庁 (Petra Development and Tourism Region Authority。以下、「PDTRA」という)

主要な役割：ペトラ地域の観光マスタープランの策定、パイロット・プロジェクト（実証実験）の実施・モニタリング等を担当。

（5）インプット（投入）

1）日本側

① 調査団員派遣（合計約 86.47M/M）：

- ・ 総括/観光開発計画
- ・ 観光地経営（DMO）
- ・ 観光人材育成戦略
- ・ ブランドと観光商品開発

- ・マーケティング・プロモーション
- ・考古学および博物館管理
- ・ディザスター・マネジメント
- ・その他パイロット・プロジェクトに関連する短期専門家

② 研修員受け入れ（観光開発分野）

日本および国内、第三国でのトレーニングの投入については必要に応じて、JICA と PDTRA が協議の上決定する

③ パイロット・プロジェクト実施経費

2) ヨルダン国側

① カウンターパートの配置

- ・ PDTRA 職員

② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

- ・ 執務スペース（オフィス家具、水、電気等含む）
- ・ C/P の人件費、残業代、交通費、旅費、日当宿泊費
- ・ 通信費（電話、インターネット環境）
- ・ 会議開催スペース、費用
- ・ 過去実施済みのベースライン調査の報告書（英語）

(6) 計画の対象（対象分野、対象規模等）

1) 対象分野： 観光セクター

2) 対象地域： ペトラ地域（PDTRA 管轄エリア）。当該エリアには 6 コミュニティがある（ワディムサ、タイベ、ウムサイフン、ベイダ、ラジフ、ドラガ）

3) 裨益者： PDTRA 職員や観光関連機関、民間観光事業者、地域住民

(7) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

無償資金協力「ペトラ博物館建設計画」（2013 年～2020 年）で建設されたペトラ博物館と連携して観光商品の開発を行い、ペトラ地域の観光振興を促進する。ペトラ博物館への来訪者に対し、自然・文化遺産等の紹介のみならず、上記観光商品（ツアー等含む）の紹介や本事業で作成されたプロモーションマテリアルを活用したプロモーション活動等を行う。

2020 年度にパレスチナに対して観光分野に係る個別専門家を派遣予定であり、情報共有等の域内連携を積極的に行う。

2) 他援助機関等の援助活動

本事業では他ドナーとの協調が重要であり、特にペトラ観光開発を後押ししている王宮府（RHC）、及び 2019 年に「ペトラ世界遺産サイト総合管理計画」を策定した UNESCO とは情報共有等の密接な連携が求められる。

また、USAID が設計及び開館を支援したビジター・センターは 2014 年の開館当時は博物館としての役割も担っていたが、主要展示品の大半は我が国が支援したペトラ博物館に移動され、現在は主に遺跡案内所としての役割を担っている。同センターの展

示スペースの具体的な活用方法については、PDTRA が検討中。本事業において実施するパイロット・プロジェクト（実証実験）において、プロモーション活動等による連携を想定している。

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリー分類 C

② カテゴリー分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境配慮ガイドライン」（2010年4月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため、カテゴリCに該当する。

2) 横断的事項

災害危機管理として自然災害や感染症対策について、本マスタープランに記載する予定である。また、本プロジェクトでは、関連機関やコミュニティ等に対して感染症危機管理についての意識啓発を図る。

3) ジェンダー分類：

対象外

(9) その他特記事項

特になし

4. 事業の枠組み

(1) インパクト（事業完了後、提案計画により中長期的に達成が期待される目標）

当該地域におけるレジリエントかつ持続可能な観光開発事業の促進に寄与する。

(2) アウトプット

1) ペトラ地域における観光開発マスタープラン策定のための体制が整備され、マスタープランの枠組みが仮設定される。

2) 1) で設定された仮の枠組みに基づき、パイロット・プロジェクト（実証実験）が実施される。

3) 2) の結果を反映し、観光の持続的発展に資するマスタープランが策定され、地域観光開発のパイロットモデルとしてヨルダンの他地域及び周辺国に紹介される。

(3) 調査項目

1) ペトラ地域における観光開発マスタープラン（案）の策定

1-1. 既存の観光関連計画、政策をレビューする。

1-2. 関連組織（観光関連行政機関、民間観光事業者、コミュニティ、国際援助機関等）の現状・課題を調査・分析する。

1-3. 観光分野に関する現状を把握するための調査項目（観光関連法制度、各種観光統計、観光資源、マーケティング・プロモーション実施状況等）を検討し、調査・分析する。

1-4. 関連組織間での情報共有・相互協力を推進する場（ワーキンググループ等）を構築する。

- 1-5. 上記活動の結果に基づき、観光開発マスタープラン（案）を策定する。
- 2) 策定された観光開発マスタープラン（案）に基づく実証実験の実施
 - 2-1. 策定された観光開発マスタープラン（案）に基づき、パイロット・プロジェクトとして行うべき活動を抽出し、それぞれの計画を策定する。
 - 2-2. 上記計画に基づき、パイロット・プロジェクトの実施及びモニタリングを行う（4～5プロジェクト程度を想定）。例えば、「人材育成」や「観光商品開発」、「観光プロモーション」に係るプロジェクト等。
 - 2-3. 実証実験の結果を検証し、改善策の検討等を行う。
- 3) ペトラ地域における観光開発マスタープランの最終化・普及
 - 3-1. 上記各種実証実験の結果を反映し同プラン（案）の最終とりまとめを行う。
 - 3-2. マスタープランをペトラ地域に紹介するためのわかりやすい媒体の作成、セミナーの開催等を行う。
 - 3-3. マスタープランをヨルダン他地域及び周辺国に紹介する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

- ・プロジェクトサイトで、地域コミュニティグループや関係者間で深刻な軋轢が存在しない。
- ・PDTRA がプロジェクト経費の一部を負担する。

(2) 外部条件

1) アウトプット達成のための外部条件

- ・カウンターパートである職員が本事業に従事する。
- ・プロジェクト実施に影響するような、戦争およびテロリズム、自然災害等の事件や災害が起こらない。
- ・新型コロナウイルス（COVID-19）が一定程度収束し、JICA 専門家およびコンサルタントの派遣が可能となっていること。
- ・ヨルダン観光の市場環境が現状よりも悪化しない。

2) インパクト達成の外部条件

- ・ヨルダン国を訪問する観光者数が本事業開始時より減少しない。
- ・観光における消費行動が本事業開始時より減少しない。
- ・新型コロナウイルス（COVID-19）の影響の深刻化により、入国制限や観光制限が本事業開始時より悪化しない。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ヨルダン「サルト市における持続可能な観光開発プロジェクト」（評価年度 2015 年）では、地域の観光開発・振興においては様々な関係者が関わる必要があり、持続性の観点からプロジェクト計画段階から信頼性及び責任ある調整組織の形成が必要、との教訓を得ている。

ヨルダン「コミュニティ重視型のペトラ地域観光開発プロジェクト」（2015～2018 年）

では、住民参加による観光商品の開発と運営を行うコミュニティの協同組合や住民と観光ビジネスを行う民間企業との連携を強化するには、ペトラ地域で一体感を持たせたブランドの展開とワーキンググループ等の調整メカニズムの活性化が必要、との教訓を得ている。

本事業においては、中央・地方政府機関、民間事業者、住民等の多岐に渡る関係者が存在する。これらの関係者から十分な理解が得られないと観光開発マスタープランの仮の枠組みの策定やパイロット・プロジェクトの実施等を進めることが難しくなるリスクがある。プロジェクト開始初期の段階において、ワーキンググループを結成し、PDTRA が主体的に関係機関を調整する枠組みを構築する。

7. 評価結果

本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、持続可能な観光開発のためのマスタープランを最終化する過程を経て、ペトラ地域の人材育成や観光商品開発、ディザスター・マネジメント等、PDTRA の総合的な地域開発における能力強化に資するものであり、SDGs ゴール 8「経済成長や完全雇用およびディーセント・ワークの推進」およびゴール 11「住み続けられるまちづくり」、ゴール 12「持続可能な消費と生産」に貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

(1) 事後評価に用いる基本指標

- ・本事業で作成されたマスタープランの提案内容が各種開発政策や計画に反映。
- ・ペトラ地域を訪れる観光客の一人当たりの消費額。
- ・プロジェクトで新たに開発された観光活動による、観光産業への地域住民の参画率や収入額。

(2) 今後の評価スケジュール

| | |
|-------------|----------|
| 事業開始 6 カ月以内 | ベースライン調査 |
| 事業完了時点 | エンドライン調査 |
| 事業完了 3 年後 | 事後評価 |

以上