

契約制度改善調査 報告書

平成14年7月
(2002年)

監査法人トーマツ

調管
CR(3)
02-02

目 次

1. 調査の背景と目的.....	1
2. 調査の方法.....	3
2.1. 検討課題の整理.....	3
2.2. 有識者会議.....	5
2.2.1. 第1回目有識者会議.....	5
2.2.2. 第2回目有識者会議.....	7
2.3. 補足調査.....	8
2.3.1. JICA 調達部へのインタビュー.....	8
2.3.2. 資料収集とその分析.....	8
2.4. 業務分担.....	9
3. 調査結果.....	10
3.1. 機材調達.....	10
3.1.1. JICA 機材調達契約金額の分布.....	11
3.1.2. 入札等の電子化.....	12
3.1.3. 調達と海外輸送の一体化.....	13
3.1.4. 業者登録.....	14
3.1.5. 予定価格の事前公表.....	15
3.1.6. プロ技の民間委託.....	16
3.1.7. 各検討課題の分析.....	17
3.2. コンサルタント契約.....	24
3.2.1. コンサルタント契約の見直しの背景.....	24
3.2.2. コンサルタント契約の概況.....	24
3.2.3. 登録制度.....	27
3.2.4. コンサルタント指名.....	30
3.2.5. コンサルタント選定.....	31
3.2.6. プロポーザル評価結果の公表・通知.....	40
3.2.7. 契約方式.....	40
3.2.8. 包括契約の導入.....	45
3.2.9. 複数段階契約.....	46
3.2.10. 積算と精算－技術費.....	47
3.2.11. 積算と精算－直接経費.....	53
3.2.12. 業務のモニタリング.....	57
3.2.13. 支払い.....	59
3.2.14. 実績評価.....	60
3.2.15. その他.....	62

4.	提言	64
4.1.	全般的事項	64
4.1.1.	公的責務と効率性追求の両立	64
4.1.2.	不断の見直しと統計データの整備	64
4.1.3.	その他	65
4.2.	機材調達	67
4.2.1.	登録制度	67
4.2.2.	調達（購入部分）契約と海外輸送契約の一体化	68
4.2.3.	価格帯により異なる入札方式の採用	68
4.2.4.	「見積り合せ」の制度化	69
4.2.5.	総合入札方式の導入	70
4.3.	コンサルタント契約	72
4.3.1.	登録制度	72
4.3.2.	関心表明及びコンサルタント指名（業務実施契約）	74
4.3.3.	競争性を増すためのその他の方策	74
4.3.4.	コンサルタント選定－価格要素の考慮	76
4.3.5.	プロポーザル評価結果の公表・通知	79
4.3.6.	契約方式とコンサルタント選定方式	79
4.3.7.	包括契約	81
4.3.8.	積算と精算－技術費	82
4.3.9.	積算と精算－直接経費	86
4.3.10.	業務のモニタリング	88
4.3.11.	支払い	89
4.3.12.	実績評価	91
4.3.13.	実際業務量の調査	92

別添

図一覧

- 図 1 機材調達契約金額の分布（平成 13 年度実績） 契約価格帯別契約件数
- 図 2 機材調達契約金額の分布（平成 13 年度実績） 契約価格帯別契約総額
- 図 3 契約価格帯別契約件数（業務実施契約）
- 図 4 契約価格帯別契約件数（役務提供契約）
- 図 5 価格の乖離と逆転可能な TP 点差－JICA 及び ADB（50%以内）
- 図 6 価格の乖離と逆転可能な TP 点差－JICA 及び ADB（10%以内）
- 図 7 価格の乖離と逆転可能な TP 点差－JICA5 点及び ADB20%（50%以内）
- 図 8 価格の乖離と逆転可能な TP 点差－JICA5 点及び ADB20%（10%以内）
- 図 9 価格の乖離と逆転可能な TP 点差－JICA 点及び ADB20、10、5%（50%以内）
- 図 10 価格の乖離と逆転可能な TP 点差－JICA 点及び ADB20、10、5%（10%以内）
- 図 11 プロポーザル評価点の分布
- 図 12 入札方式の検討の流れ
- 図 13 業務の進捗と入金額の割合－60%終了時に 40%の中間前払
- 図 14 業務の進捗と入金額の割合－50%終了時に 20%の中間前払

表一覧

- 表 1 JICA の調達金額（平成 12 年度）
- 表 2 JICA 関係部署へのインタビュー
- 表 3 インタビュー企業一覧表
- 表 4 第 1 回目有識者会議の議題
- 表 5 業務分担
- 表 6 業務実施契約と役務提供契約の概要
- 表 7 個人コンサルタント登録変更案
- 表 8 JICA 価格点テーブル
- 表 9 価格反比例方式と現行 JICA 方式の相違
- 表 10 技術費の内訳と積算方法
- 表 11 JICA 格付表
- 表 12 直接経費精算の簡素化案の比較

略語一覧

プロ技：	プロジェクト方式技術協力
ADB：	アジア開発銀行
AusAID：	オーストラリア国際開発庁
CIDA：	カナダ国際開発庁
CIF：	運賃・保険料込値段
DFID：	英国国際開発省
DGCID：	フランス外務省国際開発協力総局
EBRD：	欧州復興開発銀行
GTZ：	ドイツ技術協力公社
IDB：	米州開発銀行
JBIC：	国際協力銀行
JICA：	国際協力事業団
JICS：	日本国際協力システム
LDC：	後発開発途上国
ODA：	政府開発援助
UNDP：	国連開発計画
USAID：	米国国際開発庁
WB：	世界銀行

1. 調査の背景と目的

国際協力事業団（JICA）の調達制度は、国内官公庁の制度をベースとしながらも、特にコンサルタント契約については、国際機関や他国の援助機関（「他の援助機関」）の諸制度を参考に、JICAの25年の歴史の中でその組織と事業の変遷に併せて改訂されてきた。JICAの事業は、海外を中心に政府間ベースの技術協力として実施されるという国内官公庁にはない特質性があり、例えば、国内官公庁の主要な調達対象は、建設工事なのに対し、JICAの調達の大部分は、コンサルタント契約と機材調達である（表1参照）。そのため、特にコンサルタント契約について、他の援助機関の諸制度を積極的に取り入れてきた結果、例えば、コンサルタントの選定手続きを価格入札ではなく、プロポーザル方式という国内の官公庁では例外的に用いられる方法で行う等の特徴を有している。

表1：JICAの調達金額（平成12年度）

	金額（百万円）	割合（%）
機材	12,457	21.5
コンサルタント	33,976	58.5
その他		
工事	5,057	8.7
物品・印刷	375	0.6
調査委託	6,192	10.7
小計	11,624	20.0
合計	58,057	100.0

出典：JICA 調達部

今後、平成14年10月に特殊法人に適用する情報公開法¹の施行が予定され、従来以上に調達手続きに対する「説明責任」「透明性」「公正性」が求められる。

一方、政府開発援助（ODA）予算が削減される中、予算の効率的な執行が一段と求められている。また、遅くとも平成17年度にはJICAの独立行政法人化が予定されており、今後、調達業務にもより一層効率化が求められると予想される。

さらに、援助ニーズが多様化する中で、従来以上に民間の多様な人材を、JICAの業務に取り込んで行くことが急務となっている他、わが国の開発援助業務の最大の発注者として、新たな援助人材の育成という観点も考慮する必要がある。

このような背景を踏まえて、平成13年度前半に「コンサルタント等契約実態調査（プロ

¹「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」

ジェクト研究)」が実施され、国内官公庁・地方自治体の調達諸制度の実態調査及び JICA への顕在的・潜在的人材供給源へのインタビュー（国内調査）、並びに他の援助機関でのコンサルタント契約制度の実態調査（海外調査）を行った。

本調査の目的は、これらの調査結果を活用しつつ、補足的な文献調査、インタビュー調査をすることにより、機材調達及びコンサルタント契約等の調達業務に関して、検討課題を整理した上で、外部有識者からの知見を取り入れて、現行の JICA 調達諸制度を時代のニーズに即したものに改善する提言をまとめることである。

なお、本報告書は調査結果に基づき、本調査を担当した監査法人トーマツの責任において取りまとめたものであり、本報告書で示された見解は JICA の見解とは異なるものを含んでいる。

2. 調査の方法

2.1. 検討課題の整理

本調査では、既存資料のレビューと JICA 関係者及び外部関係者へのインタビューにより検討課題の整理を行った。

JICA 関係者のインタビュー先は表 2 のとおりである。

表 2：JICA 関係部署へのインタビュー

インタビュー部署	インタビュー内容	機材	コンサル
調達部	調達に直接携わる部署として、現行制度の概要及びその運用、問題点、改善計画に関してインタビュー		
管理課	調達全般に関する事項、及びコンサルタント登録制度に関する事項	◎	◎
契約第一課	機材調達契約に関する事項	◎	—
契約第二課	競争参加資格登録制度及びその他の契約事務に関する事項	◎	—
契約第三課	コンサルタント選定、契約、精算に関する事項	—	◎
各事業部	事業部としての現行調達制度に対する問題意識に関してインタビュー		
社会開発調査部	開発調査担当部署を代表して、コンサルタント契約（開発調査、事前評価等）及び調査用資機材の調達に関する事項	○	◎
社会開発協力部	プロジェクト方式技術協力（プロ技）担当部署を代表して、プロ技の機材調達やコンサルタント契約（評価調査等及びプロ技の民間委託）に関する事項	◎	○
鉱工業開発協力部	プロ技担当部署として、プロ技の機材調達やコンサルタント契約（評価調査等及びプロ技の民間委託）に関する事項	◎	○
アジア第一部	地域部を代表して、コンサルタント契約に関して、また、フォローアップ（FA）室での FA 業務に関する機材調達、コンサルタント契約に関する事項	○	◎
無償資金協力部	無償資金協力のコンサルタント契約（基本設計調査等）に関する事項	—	◎

◎：関連が非常に強い ○：一部関連する

機材調達に関するインタビューは、JICA との契約額が比較的多い企業の中から 3 社選定して実施した。(表 3 参照)

表 3：インタビュー企業一覧表

インタビュー先	概況と JICA との関係
株式会社 三啓	<p>光学・測定・画像機器に関する総合商社。</p> <p>設立は昭和 23 年で、JICA との関わりも長く、40 年以上も ODA 関連(機材調達・一般プロジェクト無償等)の調達業務に携わってきた。主な納入物資は医療用研究機材や分析機械などで、1999 年度、2000 年度の JICA 機材調達請負実績額は各々 6 億円、1 億 2800 万円である。JICA での登録格付けは A ランク。同社のうち約 1 名が JICA 機材調達も含めた ODA 関連事業の業務に専任している。</p>
昭和測器 株式会社	<p>測量機械、気象機械、諸計器・計量機の販売会社。</p> <p>設立は大正期で、JICA とは同事業団の前身である「アジア協会」時代から、機材調達業務などに関わってきた。主に地勢・地下水開発、地質調査、気象調査、環境調査に関する測定機器を納入してきた。1999 年度、2000 年度の JICA 機材調達請負実績額は各々 1 億 900 万円(11 件)、1 億 6400 万円(9 件)である。JICA での登録格付けは B ランク。納入機器の性質上、6 千万円程度の契約額の随意契約による受注が今までは多かった。</p>
関東物産 株式会社	<p>社員数 40 名程度、年間総売上 80-100 億円程度の規模。</p> <p>1957 年、職業訓練用機械の納入を目的として設立。以来、様々な機械(工作機械、電子機器、通信機器、建設機械、印刷機械、自動車整備機械、鋳造機械及び装置等：医療用機器は扱っていない)の販売業者として営業し現在に至る。JICA とは 1969 年以降登録業者として取引実績を有する。JICA での業種分類は総合商社、分野は販売。JICA での格付けは A ランク。1999 年度、2000 年度の JICA 機材調達請負実績額は各々 4 億 8700 万円(11 件)、3 億 2700 百万円。</p>

コンサルタント契約に関しては、社団法人 海外コンサルティング企業協会 (ECFA) が ODA 研究会第 1 (契約調達) 分科会を開催し、加盟コンサルティング企業の要望を取りまとめているため、個々のコンサルティング企業へのインタビューに代えて、ECFA から同分科会の議事録及びそれに付随する資料を入手して参考にした。

なお、レビュー対象とした主な資料・文献は別添 1 「レビュー対象資料・参考文献一覧」に示した。

2.2. 有識者会議

JICA 調達制度につき現在検討されている改善案に関し、外部有識者より意見をj得て、本調査における調達業務改善のための提言作成の参考とするという趣旨の下、「JICA 調達制度改善に係る有識者会議」を 2 回にわたり開催した（日時、場所、出席者、配布資料などの詳細は別添 2「有識者会議の詳細」のとおり）。

第 1 回目では、主に JICA 調達制度の概要説明と、コンサルタントによる問題点の分析及び改善案につき説明がなされ、第 2 回目では、有識者により詳細な検討・議論がなされた。

2.2.1. 第 1 回有識者会議

第 1 回目の有識者会議は以下の議事にて進行した。

- JICA 調達部管理課課長から現行の JICA 調達制度の概要説明
- 有識者より質疑応答
- 私どもコンサルタントから問題点の分析及び改善案につき説明
- 有識者より質疑応答

JICA 調達制度の概要説明では、主に JICA の特殊法人としての法的位置付け、機材調達・コンサルタント契約各々の規模や特徴につき説明した。

問題点の分析及び改善案の説明に際しては、中間報告書及びその後の JICA 調達部・コンサルタント間でなされた議論を踏まえ、表 4 に示した問題点及び改善案を議題として予め選り、会議においてはその各々につき説明した。また管理課課長より、特殊法人として JICA に様々な制約があることを踏まえた上で、効率性・透明性・説明責任などの改善の可能性につき改善案が検討された背景や、改善案の検討では細部に渡る具体的議論よりは、方針に係る議論を中心として議論していただきたい旨が述べられた。

有識者からは、JICA 調達制度の現状及び説明された改善案に対し、以下を含む様々な質問や意見が述べられた。

(1) JICA 調達制度に対する質問や意見

- コンサルタント契約では、現状とは逆に業務実施契約は価格を考慮せず、役務提供は考慮するという価格考慮方針の方が妥当ではないか。
- 情報公開に向けて、一般にも分かりやすい用語を用いる工夫が必要である。
- 技術経費の積算方法が、国の積算方法と同じではあるが、直接人件費に経費率を掛けて算出された諸経費に再び経費率を掛ける点で、疑問があると感じている。
- 間接費算出方法に用いる国土交通省の係数はあくまでも予定価格算出用である。JICA では実態としてそれが契約単価となっている点が問題ではないか。
- 環境配慮という視点を機材調達に導入する措置の検討が望ましい。

(2) 問題点の分析及び改善案の説明に対する質問や意見

- JICA コンサルタント契約の現状は、契約者選定という機能が弱まり、契約相手との価格交渉の場となっているように見受けられる。
- たとえ独立行政法人に移行しても、調達制度は公共性の意識を持った調達が必要である。また、現行の国の制度が必ずしも適切とは思わないが、国の制度と一定の整合性を保つ必要があるのではないか。
- 事前原価監査と事後に行う事業効果評価を組み合わせ、経費精算を行わない考え方もある。
- 第1順位に選定されたコンサルタントのプロポーザルに基づき、予定価格（実施計画額）を算出し直し、当該コンサルタントに入札を求めるプロセスが必要ではないか。
- 提案された機材調達入札制度の改善は現在の公的入札制度の根幹を変えかねないものである。

表4：第1回有識者会議の議題

問題点	改善案
1. 機材調達	
業者登録制度	● 「中央省庁統一資格制度」の援用
機材調達と海外輸送契約が別個になされている	● 機材調達・海外輸送契約の一体化
同日同時に応札・開札する入札方式	● 入札方式の見直し
2. コンサルタント契約	
登録手続き	● 大幅な簡素化
選定手続き	● 関心表明後の辞退を認める等の業務への参加をしやすい施策の検討
コンサルタント選定における価格の考慮	● 業務別価格評価割合の設定 ● 技術評価による足切りにより、質の悪化を防ぐ ● 価格以外に業務の魅力を増す施策を併用し、競争低下を防ぐ
支払方法	● 中間前払い制度の導入
精算方法	● 渡し切り制度の採用等、経費精算を簡略化する方法
実績評価	● 評価結果を当該コンサルタントに通知

2.2.2. 第 2 回有識者会議

第 1 回有識者会議の内容を踏まえ、第 2 回の会議で議論されるべき議題を JICA 調達部・コンサルタント間で更に検討した。その結果、機材調達に係る入札制度、コンサルタント選定に係る価格要素、現地業務費精算という 3 項目につき、更に議論を深める必要があるとの結論を得た。

以上の背景の下、第 2 回目の有識者会議は以下の議事にて進行した。

- (1) 配布資料の説明とその内容に対する質疑応答
- (2) 各有識者からの第 1 回有識者会議の結果などを踏まえたコメント
- (3) 特定議題に関する議論
 - 入札制度と予定価格制度の改善について
 - コンサルタントの選定と価格要素の考慮について
 - 現地業務費の精算について

(1) については、広く一般に JICA の存在や業務内容に関して知らしめるという点に照らした場合、特に環境分野につき、一般により判り易い資料作成をする工夫が重要との指摘を受けた。

(2) では各有識者から様々なコメントを頂いた。具体的には以下のとおりである。

- 独立行政法人移行後も公正性・透明性・経済性の確保や追求が調達制度の基本である。
- 情報公開の徹底と業務効率の向上が重要である。
- 現況のコンサルタント契約につき、更なる価格競争の導入が透明性、経済性等の観点から重要である。
- 機材調達とコンサルタント契約とでは、異なる方式を用い調達を監理すべきである。

また登録制度、関心表明制度、プロポーザル選定に際しての価格考慮、予定価格と価格交渉といった議題や、第 1 回有識者会議で説明した改善案各々につきコメントを頂いた。

(3) に関しては非常に活発な議論がなされた。具体的には以下のとおりである。

- 入札制度と予定価格制度の改善については、総合評価による入札制度が理想であるものの、関係者に納得の得られる評価基準の設定が重要との見解を得た。
- コンサルタントの選定と価格要素の考慮では、競争性が低い現状に関する議論や価格を如何に加味した制度に出来るかにつき議論がなされた。
- 登録制度は業者の直近の財務状況把握により応札適格者を選別できるよう設計される必要があり、場合によっては他の制度に代替されても問題無いとの意見が出された。
- 現地業務費の精算については、JICA のコンサルタント契約が経費精算を必要とする性質の契約であるかどうか、また精算が現実には片務的性格となっていることや、完全な請負契約とすることはできないかにつき議論された。

2.3. 補足調査

2.3.1. JICA 調達部へのインタビュー

有識者会議後、同会議での議論を踏まえ問題点をさらに深く検討するため、JICA 調達部に対してインタビューを行うとともにディスカッションを行った。主なインタビュー及びディスカッション事項は以下のとおりである。

(1) 現在の調達実務に関する確認

- 随意契約時に行われている「見積り合せ」の詳細
- (財) 国際協力システム (JICS) に委託している業務内容
- コンサルタント選定時の価格評価の詳細 他

(2) JICA 内で議論されている調達制度改善に関する議論についての概要

- コンサルタント契約の技術費の積算方法
- コンサルタント実績評価の方法と通知内容

(3) 提言の内容とその提案理由

- 提言の内容を示し、その内容と提案理由の説明、質疑応答、ディスカッションを行った。

2.3.2. 資料収集とその分析

(1) JICA 調達部よりコンサルタント契約に関する統計情報を入手し、その分析を行った。

(2) コンサルタント選定方式 (価格考慮割合) につき、JICA 方式とアジア開発銀行 (ADB) の新方式の比較

(3) コンサルタント契約の現地業務費精算方法に関して、他の類似するスキームで採用する方法に関する情報入手

2.4. 業務分担

調査団員の業務分担は概ね表 5 のとおりである。

表 5：業務分担

担当分野	業務従事者	所属	業務分担
総括／調達制度改善 1	関川 正	監査法人トーマツ	全体とりまとめ コンサルタント契約担当 有識者会議議事進行
調達制度改善 2	古谷 宏	クラウンエージェンツ	機材調達担当 有識者会議議事録作成