

## 3.2. コンサルタント契約

### 3.2.1. コンサルタント契約の見直しの背景

JICA がコンサルタント契約の見直しを行っている背景として、以下の要因が挙げられる。

#### (1) 民間人材の一層の活用

過去、JICA が実施する技術協力の人材、特に専門家派遣の供給源は官庁、特殊法人及び公益法人等に属する人やその OB が中心であったが、近年、援助ニーズの多様化を背景として民間からの参加が増加してきている。平成 13 年 8 月から、従来より制度としてあった「コンサルタント契約に基づく技術協力専門家派遣」を拡充し、平成 13 年度は同制度に基づき約 50 名の専門家を派遣し、平成 14 年度は約 200 名の派遣が予定されている。

また、援助の効率的・効果的遂行の観点から、従来 JICA 直営で実施されてきたプロ技に関しても、平成 13 年度から民間委託が開始され<sup>19</sup>、今後更に拡充することが見込まれている。

従来の専門家派遣制度の下では、民間企業等の在籍者は、所属先から継続して給与を受け取り、JICA は専門家の所属先に対して人件費の補填（所属先補填）を行っている。所属先補填額は、専門家の所属先が専門家個人に払っている月額給与に賞与、退職金、社会保険料事業主負担の相当額を加算して決定している（但し、月額 80 万円が上限）。また、この人件費の補填額に加えて、営利企業に対しては、人件費補填額の 40%を諸経費として支払っている。

民間企業側からすれば、このような制度の下では、優秀な人材を専門家として派遣する経済的インセンティブは極めて低いため<sup>20</sup>、民間の優秀な人材を専門家として派遣するためには、コンサルタント契約での技術費ベースの派遣に移行する必要がある。

#### (2) 情報公開法の施行

平成 14 年 10 月から特殊法人に適用される情報公開法の施行を考慮し、外部からみて透明性が高い制度に変更する必要に迫られている。

### 3.2.2. コンサルタント契約の概況

コンサルタント契約には、業務実施契約と役務提供契約の 2 つの契約方法があり、それらの相違を要約すると表 6 のとおりである。

---

<sup>19</sup> 平成 13 年度中に公示された案件は 2 件（うち 1 件はアフターケアプロジェクト）。

<sup>20</sup> 人件費補填額は、概ねコンサルタント契約の技術費の半分である。

表 6：業務実施契約と役務提供契約の概要

	業務実施契約	役務提供契約
契約の性格	請負と委任の混合契約	
	請負に近い	委任に近い
業務の性質	仕様書に基づく成果品の提出	業務担当事項に基づく業務の実施
人数	4-10名程度のチームで実施	通常1名でJICA職員等からなる調査団に参加
期間	6ヵ月～2年程度が多い	2ヵ月未満が多い
年間契約件数	332件	558件
年間契約金額	31,504百万円	2,472百万円
平均契約金額	94,892千円	4,430千円
選定方式	プロポーザル方式	(簡易)プロポーザル方式

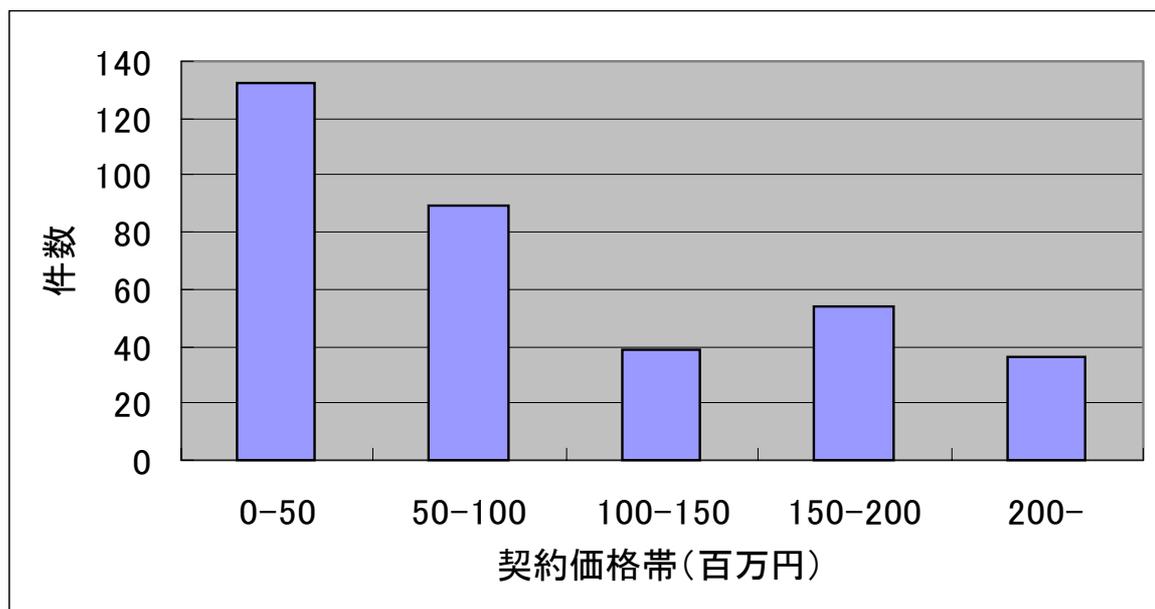
データは平成12年度

上記より判るように、契約件数では役務提供契約が多いものの、金額ベースでは90%以上を業務実施契約が占めている。

なお、両契約の契約金額別の分布をグラフ化して示すと、それぞれ図3、図4のとおりである。但しこれは単年度の契約での金額であり、特に業務実施契約においては、実際は複数年度に渡り契約を分割して発注するケースが多いため、実際の契約規模としては、より多額の金額の契約が多い点に留意する必要がある。

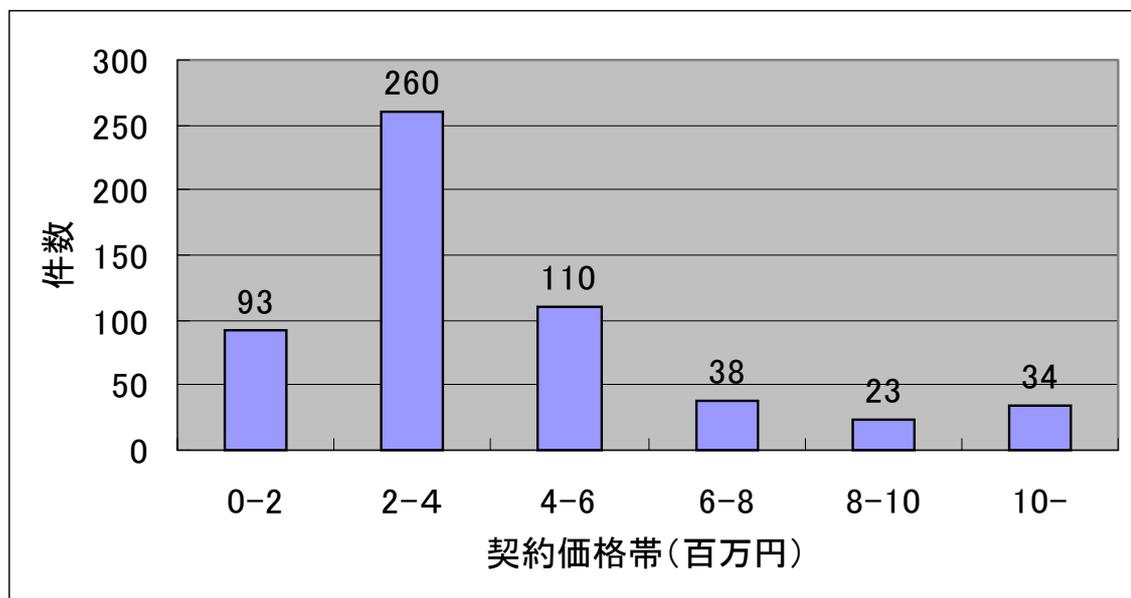
また、プロポーザル方式による選定が行われた契約のうち、プロポーザルが複数社から提出された契約と、1社からしか提出されなかった契約との比率（契約件数及び金額）を事業部別に分けて示すと、別添9～12「事業部別コンサルタント契約状況」のようになる。

図 3：契約価格帯別契約件数（業務実施契約）



出典：平成 12 年度コンサルタント契約実績調書

図 4：契約価格帯別契約件数（役務提供契約）



出典：平成 12 年度コンサルタント契約実績調書

### 3.2.3. 登録制度

#### (1) 現状

登録している法人、又は個人のコンサルタントだけがプロポーザルを提出できる制限的な登録制度を採用している<sup>21</sup>。

##### ① 法人コンサルタント登録

法人登録に関しては、5年毎の定時登録の他に、年4回の随時登録を行っている。法人の登録要件について要約すると以下のとおりである。

- 日本で法人格を有する。
- 業務主任者となり得る「専任の技術者<sup>22</sup>」が1名以上いる。
- 財務状況が健全である。
- ゼネコン・商社等コンサルタント業務と利益相反の関係を持つ業務を行っていない<sup>23</sup>。

また、法人登録に際しては、登録分野<sup>24</sup>と技術サービスの種類<sup>25</sup>を登録する必要があり、各登録分野（小分類）ごとに最低一人の業務主任者が必要とされている。業務実施契約は、案件ごとに指定された登録分野（小分類）と技術サービスに法人として登録されていること、及び総括団員は当該登録分野（小分類）において業務主任者として登録された者でなければならない<sup>26</sup>。

##### ② 個人コンサルタント登録

個人コンサルタントは役務提供契約のみに応募できることになっているが、年間契約件数は10件未満と非常に少ない。個人コンサルタント登録は、年4回随時受付を行っている。個人コンサルタントの登録要件は、表7「個人コンサルタント登録変更案」に要約した。

---

<sup>21</sup> 平成14年3月末現在、法人登録は626社、個人登録は143人。

<sup>22</sup> 「専任の技術者」とは、当該法人の経営者又は常勤の被雇用者を言い、そのうち大卒後13年以上の実務経験又はそれと同等の経験を有しているものが「業務主任者」となり得る。

<sup>23</sup> ゼネコン・商社等の子会社・関連会社がコンサルタント登録することはできる。

<sup>24</sup> 大分類で18、小分類で94の区分がある。

<sup>25</sup> 22種類の区分がある。

<sup>26</sup> 役務提供契約についても、従来、公示書類で指定された登録分野に登録済みのコンサルタントしか応募できなかったが、平成13年8月以降プロポーザル提出要件としないことに改訂された。

## (2) 検討状況と変更予定

### ① 変更の方向

現在の複雑な登録制度から、できる限り簡素な登録制度への変更が予定されている。その理由として、コンサルタント契約による専門家派遣の拡大に伴い、専門家登録制度を民間人材に限ってはコンサルタント登録制度に統一する予定であり<sup>27</sup>、現在コンサルタント登録していない企業、個人からの随時の登録希望に応える必要があることが挙げられる。

現状の方法が、登録という入口の段階で、ある程度対象者、対象法人を絞る方法であるのに対して、間口は最大限広げ、雇用するコンサルタントの質の確保は、プロポーザル評価に基づいて行うとの考え方に立っている。

なお、他の援助機関では、登録制度を持たないところもあり、登録制度そのものを不要とする考えもあるが、最低限の財務的信用度の調査の必要性とコンサルタント情報を JICA 内部で蓄積する必要性から、登録制度を大幅に簡素化するものの、維持する方向で議論が行われている。

有識者会議では、登録制度を大幅に簡素化するのであれば、登録制度が有していた一種の **Pre-qualification** (P/Q: 事前資格審査) の意味合いがなくなり、制度を維持すること自体の正当性が問われるので、大幅に簡素化するよりはむしろ登録制度の廃止を検討した方がよいとの意見が出された。

### ② 具体的変更点－法人登録

法人登録要件の緩和については具体的な案は固まっていないが、以下の事項が検討されている。変更時期は平成 15 年度からの定時登録を待たず、14 年度中を予定している。

- 分野登録と技術サービスの種類の登録の廃止
- 業務主任者登録の廃止（主要な担当者のみ情報収集目的で登録することを検討）
- 契約競争参加資格（業者登録）の「一般コンサルタント」に登録した法人は自動的にコンサルタント登録されたとみなす。
- 国の統一競争参加資格に登録している法人は、同制度で求められている書類の提出はできる限り省略する。
- 財務状況の審査の簡略化

---

<sup>27</sup> 中央官庁、特殊法人等に所属する専門家の登録制度は引き続き存続する予定。

### ③ 具体的変更点—個人登録

平成 14 年度のできる限り早い段階で変更することが予定されている。具体的な変更案はまだ検討中であるが、表 7 のとおりである。

表 7：個人コンサルタント登録変更案

現 状 <sup>28</sup>	変更案
法人の経営者又は被雇用者でないこと。但し、法人の経営者又は被雇用者であっても、所属する法人の長の承諾があればよい。	変更なし
大卒後 13 年以上の実務経験又はそれと同等の経験を有する。	削除する方向
十分な外国語能力を有する。	変更なし
金銭的信用がある（税金の滞納がない）。	変更なし
日本国籍を有する。	変更なし
健康状態が良好である。	変更なし

### (3) 検討課題

改革の方向性は概ね固まっている。法人登録についてどこまで要件を緩和するか、及び提出書類、審査項目の手続きをどこまで簡素化するかが主要な検討課題である。

#### ① 法人・個人共通事項

- 登録制度を維持するか
- 登録制度を維持する場合、登録者以外の応募を認めるか否か
- 年次更新にどのような情報を求めるか

#### ② 法人登録

- 具体的な登録内容の検討
- 提出書類の簡素化
- 財務審査をどこまで簡略化するか

<sup>28</sup> 平成 14 年 2 月の個人コンサルタントの登録要件の緩和後の要件を示した。

### ③ 個人登録

国籍要件を維持するか、削除する場合の代替要件（定住外国人、居住、日本語能力等）の必要性。

## 3.2.4. コンサルタント指名

### (1) 現状

#### ① 業務実施契約

- 業務実施契約には法人コンサルタントのみ応募可能。
- 公示後 10 日目までに関心表明を受け付け、関心表明提出者の中から指名コンサルタントを選定する。現状は関心表明提出者が少ない<sup>29</sup>こともあり、関心表明提出者は、ほぼすべて指名されている。また、関心表明提出者がプロポーザル提出を辞退することや、他の関心表明提出者と JV を結成してプロポーザルを提出することは認めていない。
- 関心表明提出者がゼロの場合<sup>30</sup>は再公示を行う。関心表明提出者が 3 社未満の場合は、登録コンサルタントの中から過去の実績等を考慮して、調達部が追加指名社を決定して通知する。追加指名社数は案件により異なるが、通常 3 社以上である。
- 平成 13 年度より業務説明会を廃止し、業務指示書を指名企業に個別に配布している。指名企業に対し、他の指名企業を判らなくすることにより競争性を増すことを狙ったものである。
- 平成 12 年度のデータによると、件数ベースで 33%、金額ベースで 38%の契約が 1 社からしかプロポーザルの提出がなかった。特に農業水産開発調査部で、プロポーザルが単独提出されている割合が高い。（別添 9、10「事業部別コンサルタント契約状況」参照）

#### ② 役務提供契約

- 役務提供契約では、公示 1 週間後を期限とする簡易プロポーザルの提出者の中から選定する。プロポーザル提出者がなかった場合、または契約に至らなかった場合は再公示を行う。
- 平成 12 年度では、件数ベースで 34%、金額ベースで 33%の契約が 1 社からしか簡易プロポーザルの提出がなかった。（別添 11、12「事業部別コンサルタ

---

<sup>29</sup> 平均提出者数は 2.2 社～2.6 社。

<sup>30</sup> 年に 3-4 件程度ある。

ント契約状況」参照)

## (2) 検討状況

明確な改訂案は固まっていないが、以下の事項が検討されている。

- 関心表明提出者数が少ない理由の一つとして、現在の規定では、関心表明提出者にプロポーザル提出の辞退を認めていないことにある。このような規定は他の援助機関には見られない規定であり、これを廃止する。
- 関心表明を提出しない法人がプロポーザルを提出する例は少なく、追加指名制度は有効に機能していないと認識している。関心表明提出者数が3社未満の場合、追加指名ではなく再公示を行い、再公示によっても3社に達しない場合はそのまま関心表明提出者にのみプロポーザルの提出を求める。

## (3) 検討課題

### ① プロポーザル提出辞退（「(2) 検討状況」参照）

### ② 追加指名の廃止（「(2) 検討状況」参照）

現在 JICA の内規上、「3 社以上を指名する」との規定があるため、これを改正する必要がある。

### ③ 公示内容の拡充

コンサルティング企業からは、現状の公示内容では情報が不十分であり、関心表明提出の是非を判断するのに不十分との意見が多い。特に現状では、関心表明提出者の辞退が認められていないため、関心表明提出＝プロポーザル提出の決定であり、現状の1ページ程度の公示内容では、情報が不十分であるとの意見が強い。

多くの場合、コンサルティング企業は、公示以前より独自の情報ルートで情報を収集しており、そのような事前活動をしていない会社に関心表明を提出することは非常にまれなのが実態であろう。

## 3.2.5. コンサルタント選定

### (1) 現状

#### ① 業務実施契約

- プロポーザル評点（100点満点）が僅差（2.5点差以内）の場合のみ、見積書

を開封して金額評価（満点 2.5 点）を加え、総合点で交渉順位を決定する<sup>31</sup>。この価格による加点は、平成 11 年以前は 5%、平成 5 年以前は 10%であり、年々低下してきた経緯がある。

- 案件毎に、調達部から 3 名（委員長含む）、事業部から 3 名の計 6 名からなるコンサルタント選定委員会で決定する。
- プロポーザル評価の配点は、業務指示書上では、1) コンサルタントの能力（法人組織としての能力・経験）、2) 業務実施方針、3) 業務従事者の能力、に分けて提示しているが、内部的にはさらに細かいガイドラインを定めている。
- 評価配点は標準的なパターンを契約第三課で用意しており<sup>32</sup>、第 1 回選定委員会で必要に応じてカスタマイズする。

## ② 役務提供契約

- 簡易プロポーザルによる技術評価で選定する。（価格は評価しない。）
- 案件毎に、調達部から 2 名（委員長含む）、事業部から 2 名の計 4 名からなるコンサルタント選定委員会で決定する。

## （2）検討状況

役務提供契約においても、価格評価を加味することが検討されている。但し、現在異なる積算上限単価を適用している個人コンサルタントと法人コンサルタントの間の調整の問題があり、慎重な検討を行っている。

これとは逆に、コンサルタント企業からは、業務実施契約についても完全なツーエンベロップ方式の導入を望む声があるが、JICA 調達部としては価格要素を完全に排除した選定を行うことは難しいと考えている。

## （3）検討課題

### ① 評価への外部者の関与の検討

現在、外部者はプロポーザル評価に一切関与していないが、例えば、大型の業務実施契約のうち、JICA 内部者だけでは適切な技術力の評価が困難と思われる案件に関して、外部有識者の参加を求めることも一つの方法である。

---

<sup>31</sup> JICA 調達部によれば、見積書を開封するケースは全体の概ね 15%程度、価格によって逆転するのはその内の 10%程度である（全体に対しては 1.5%程度）。見積価格が選定に及ぼす影響はかなり低いと言える。

<sup>32</sup> 標準的な配点は、無償基本設計調査等の比較的定型的な業務の場合は、コンサルタントの能力 10：業務実施方針 30：業務従事者の能力 60 であり、マスタープラン作成等の比較的非定型的な業務の場合は、10：40：50 である。

## ② 価格要素の反映の程度とその反映方法

価格要素を選定にどの程度反映するか。また反映させる場合、その方法とその程度を事前公表するか。

価格要素の反映方法については、他の援助機関等の事例をあげると以下のとおりである。

- 価格評価なし：JBIC、IDB、WB（一部）
- 技術評価を先に行い、その後価格面に進み総合評価：ADB、GTZ、WB（通常）、UNDP、EBRD
- 最初から技術・価格を総合評価：DFID、DGCID、USAID、CIDA、AusAID
- 価格評価のみ：国内官公庁＝価格入札方式（援助機関のコンサルタント契約ではほとんど見られない。）

なお、価格を反映した総合評価を行っている場合、そのウエイトは概ね 10%～30%であり、技術を重視した評価がほとんどである。

## ③ 選定事務の簡素化

特に役務提供契約について選定事務を簡素化できないか。各自の評点を集計して結果を機械的に算出するだけであれば、委員会を開催して一同に会する必要はないと思われる。

## （４）価格要素の反映方法と反映割合に関する分析

価格要素の反映割合を議論する場合、表面的なその割合ではなく、実際の影響度を分析することが必要である。ある援助機関（A 機関）が価格を 20%考慮しており、他の援助機関（B 機関）が 30%考慮していても、その方法が異なれば両者を単純に比較はできない。上記の例で言えば、表面的には B 機関の方が価格を考慮している割合が高いように見えるが、その方法を分析すれば、実際は A 機関の方が価格を考慮した選定を行っているということもあり得る。

ここでは、JICA の価格評価方法と割合を他の援助機関と比較して分析する。比較対象の援助機関として、平成 14 年 4 月よりコンサルタント選定に関するガイドラインを変更し、その方法を明確に公表している ADB を選定する。

### ① JICA の価格評価方法

JICA では価格評価方法の詳細を公表していないが、その概略を示すと以下のとおりである。（業務実施契約の例）

- 技術プロポーザル（TP）と価格プロポーザル（FP）は別封して提出される。
- 最初に TP の評価を行い、合格点（100 点満点で 50 点以上）に満たない会社のプロポーザルはこの時点で失格。TP 評価で第 1 位と第 2 位以下の差が 2.5 点差以内であった場合のみ、FP を開封し総合評価を行う。
- FP の点数は最低価格提示者を 2.5 点とし、他の会社は表 8 のテーブルにより計算して技術点に加点する。（従って 102.5 点満点となる。）
- 総合順位 1 位のものとの契約交渉を行う。価格交渉において、FP で提示された単価が JICA の上限（非公表）を上回っていた場合、その引き下げを求めることがある。

表 8：JICA 価格点テーブル<sup>33</sup>

価格	加算点数
最低価格	2.5
3%未満	2.25
3%以上 5%未満	2.0
5%以上 10%未満	1.75
10%以上 15%未満	1.5
15%以上 20%未満	1.25
20%以上 30%未満	1.0
30%以上 40%未満	0.75
40%以上 50%未満	0.5
50%以上 100%未満	0.25
最低価格より 100%以上高い	0

なお JICA では、TP が僅差の場合のみ FP を開封しているが、FP 開封基準と最高加算点数が同じであるため、TP の点数差如何に係らず、FP を開封していたとしても選定結果は何ら変わらない。従って実質的には、技術的による足切り付きの質価格総合評価を実施していると言える。

## ② ADB の価格評価方法

ADB の価格評価方法を示すと以下のとおりである。

- 技術プロポーザル（TP）と価格プロポーザル（FP）は別封して提出される。
- 最初に TP の評価を行い、合格点（1000 点満点で 750 点以上）に満たない会

<sup>33</sup> JICA が採用する価格点算出方式は、JICA が定める価格評価テーブルに則していることから、本報告書では、「JICA テーブル方式」と呼ぶ。

社のプロポーザルはこの時点で失格となり、FP は未開封のまま返却される。

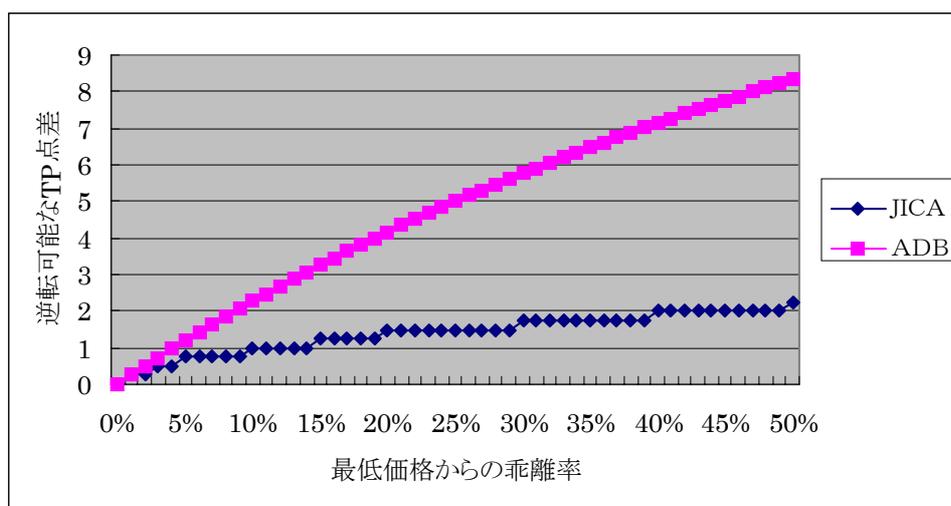
- 合格者の FP はプロポーザル提出会社の立会いのもと開封される。(TP の点数を読み上げた後にその場で FP を開封)
- FP の点数は最低価格提示者を 1000 点、他の会社 (A 社) は以下の算式で計算する。

$$A \text{ 社の FP 点} = 1,000 \times \text{最低価格} \div A \text{ 社の提示価格}^{34}$$

- TP 80%、FP 20% のウェイト付けで総合評価を行う。(この割合はプロポーザルの提出依頼時に明記)
- 総合順位 1 位のものとの契約交渉を行う。業務内容の討議においては、業務指示内容の実質的な変更は行わない。また価格交渉においては、FP で提示された単価の変更は行わない。数量についてはマイナーな変更はあり得る。

両者の価格評価方法と割合を考慮し、最低価格からの乖離率を横軸に、その場合に逆転する TP 点差 (TP 点 100 点満点換算) を縦軸に採ると図 5 のようになる。

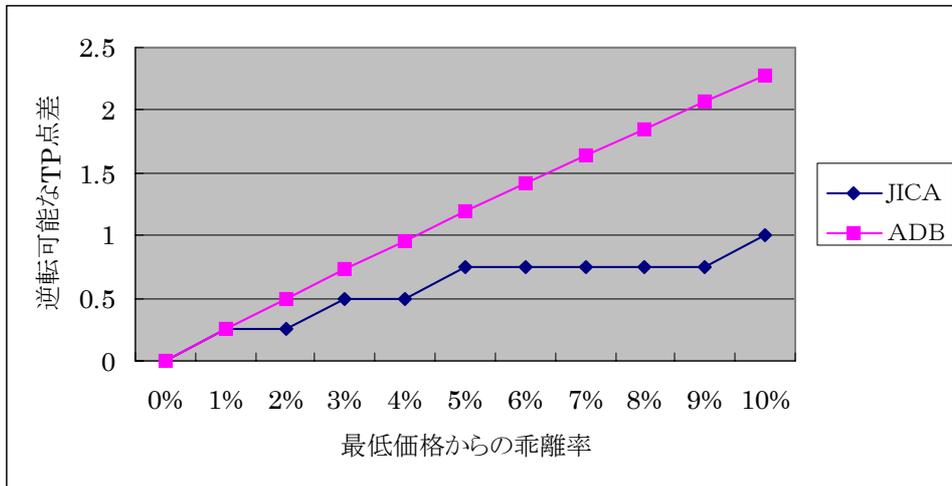
図 5 : 価格の乖離と逆転可能な TP 点差—JICA 及び ADB (50%以内)



また、図 5 を価格の乖離率が現実に頻繁に起こり得ると思われる 10%以内の部分を拡大したものが図 6 である。

<sup>34</sup> ADB が採用する価格点算出方式は、点数が提示価格に反比例することから本報告書では、「価格反比例方式」と呼ぶ。

図 6：価格の乖離と逆転可能な TP 点差—JICA 及び ADB（10%以内）



なお、ADB方式の価格評価方法（価格反比例方式）での価格評価割合を変えた場合や、JICAテーブル方式での加点を5点とした場合のシュミレーション結果を、図7—図10に示した。

図 7：価格の乖離と逆転可能な TP 点差—JICA5点及び ADB20%（50%以内）

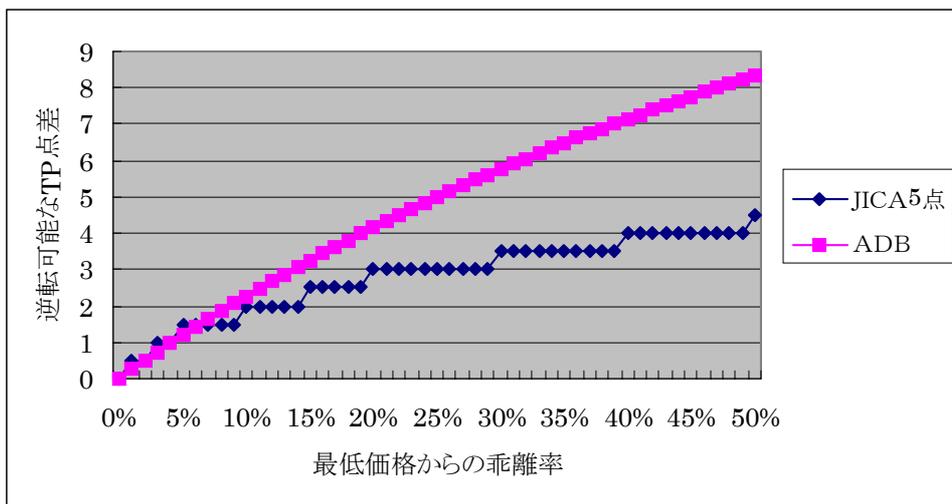


図 8：価格の乖離と逆転可能な TP 点差—JICA5 点及び ADB20%（10%以内）

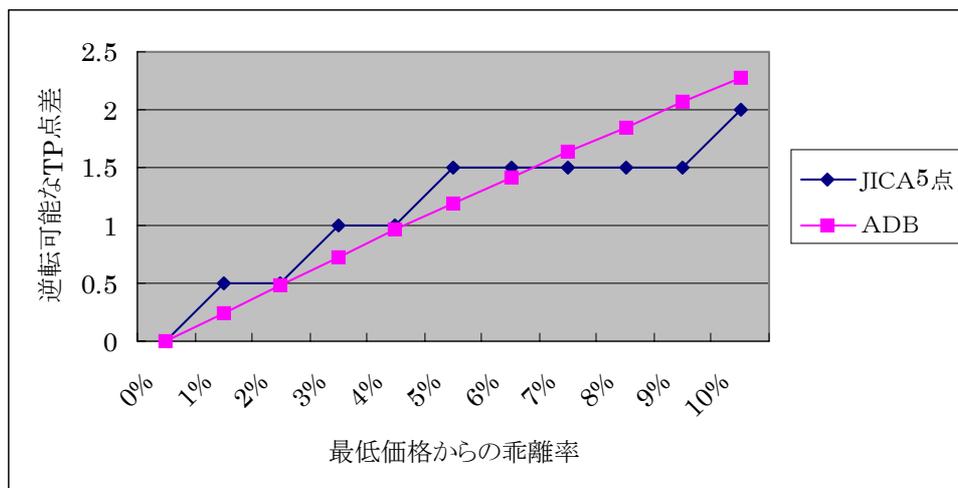


図 9：価格の乖離と逆転可能な TP 点差—JICA 点及び ADB20、10、5%（50%以内）

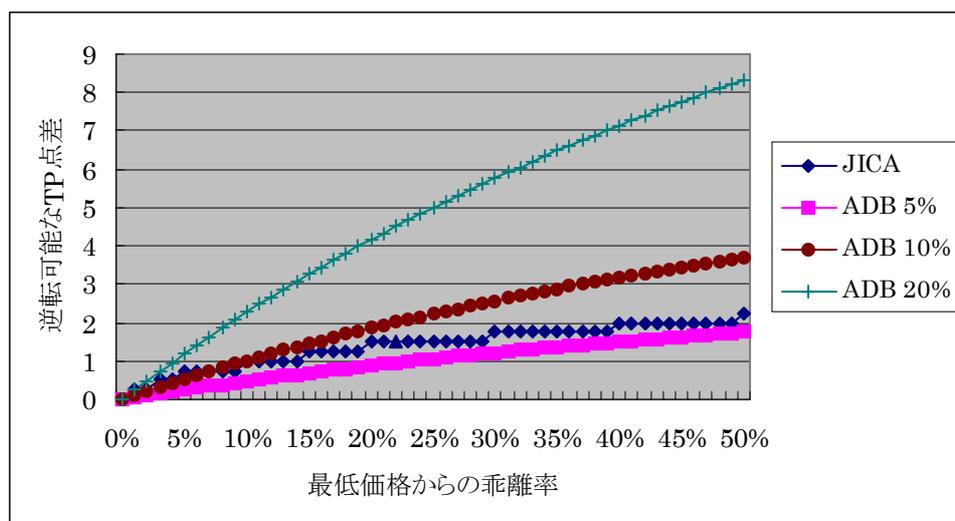
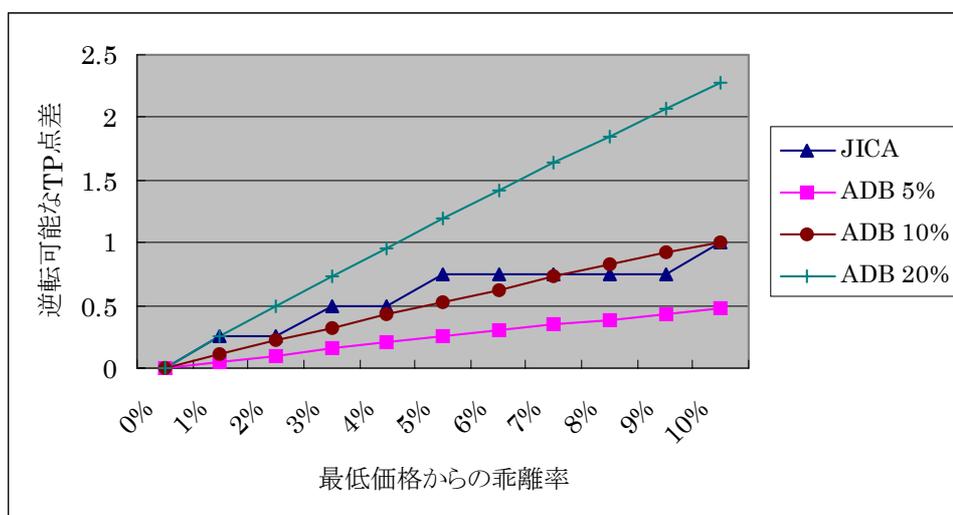


図 10：価格の乖離と逆転可能な TP 点差—JICA 及び ADB20、10、5%（10%以内）



これらの分析から以下のことが言える。

- 現在の JICA の方法・割合は、ADB の方法・割合に比べ価格要素が選定結果に与える影響は低い。
- JICA テーブル方式と ADB が採用する価格反比例方式を、その価格考慮割合を別にして比較すると、JICA テーブル方式はより僅差の場合に価格が与える影響が大きい。
- 価格乖離 10%以内の場合は、JICA テーブル方式 5 点加算と価格反比例方式 20%、JICA 方式 2.5 点加算と価格反比例方式 10%がほぼ等しくなる。表面的な価格考慮割合と実際の影響度は異なることがわかる。

なお、価格評価方法として価格反比例方式を採用し、その割合（総合評価満点 100 点）を 20%（ADB と同じ）、10%、5%にした場合の現行方式との相違を要約すると表 9 のとおりとなる。

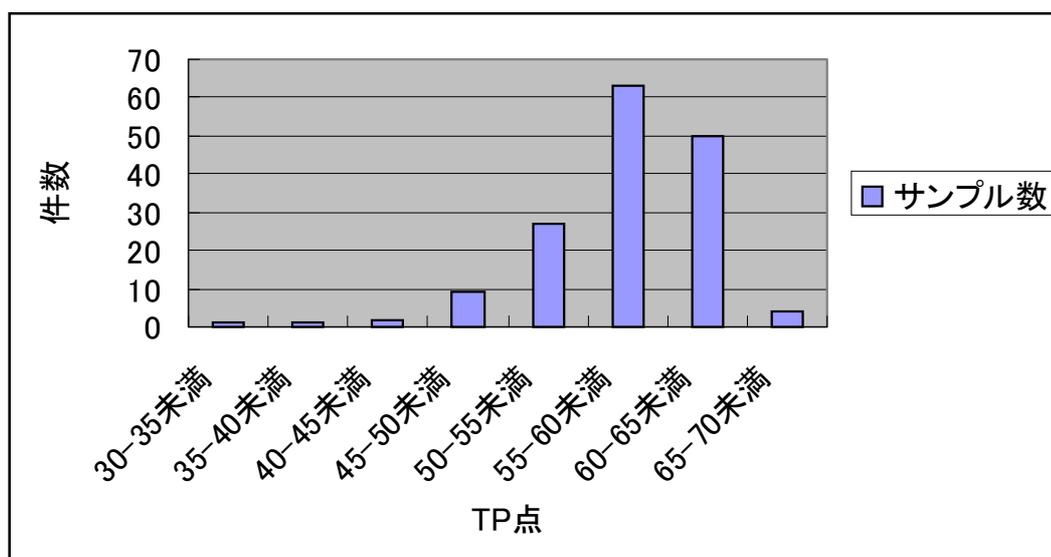
表 9：価格反比例方式と現行 JICA 方式の相違

	現行方式との相違
価格反比例 20% (=ADB と同一)	概ね現行方式より価格評価の影響が強くなる。特に価格差が大きい場合の逆転可能性が著しく高くなる。
価格反比例 10%	価格差 10%の範囲内では、概ね現行方式と同程度の影響。価格差がそれ以上になると逆転可能性が高くなる。
価格反比例 5%	概ね現行方式より価格評価の影響が低くなる。特に価格差が少ない場合の逆転可能性が低くなる。

また技術的な評価に際し、実際にどの程度評価点に差が生じているのかも考慮する必要がある。技術点が 100 点満点であっても、実際の点数分布がごく狭い範囲に集中しているような場合、見かけ以上に価格要素が選定に影響を与えることもあり得る。

現在 JICA では、技術点評価分布の統計処理を実施していないが、過去のプロポーザル評価結果データは整っている。その中から無作為に 157 件のプロポーザル評価点を抽出し、ヒストグラムを作成すると図 11 のようになる。

図 11：プロポーザル評価点の分布



このサンプルの平均点 (57.44 点)、標準偏差 (5.47) から、約 68% のプロポーザルは、約 52.0 点から約 62.9 点の間に分布していることが推定される。また、過去見積書を開封したケース (技術点差が 2.5 点以内) は JICA 調達部によると、概ね全体の 15% 程度であった。他の援助機関の価格評価分布結果が得られないので、他との比較で JICA の技術評価結果の分布についてコメントすることはできないが、JICA の技術評価点は極端に狭い点数内に分布している訳ではない。

#### (5) 役務提供契約での価格競争の導入

役務提供契約に応募するソフト系コンサルタントは、小規模な企業が多く経営基盤が弱いため、価格競争原理を強めた場合、このような企業は存続できなくなり、援助人材育成に大きな支障が出るのではないかとこの意見がある。役務提供契約の選定に価格要素を取り入れた場合、各応募者がどのような受注戦略に出るかは判らないが、各企業のコストの大部分が固定的な人件費であることを考えると、極端な低価格により受注を狙う企業や個人が増加する可能性が高いと思われる。このような人材育成の観点も考慮した上で、価格要素を加味する割合を検討する必要があると思われる。

### 3.2.6. プロポーザル評価結果の公表・通知

#### (1) 現状

##### ① 公開する情報

ホームページ上で指名コンサルタント名、プロポーザル提出社（者）名（JVの場合はJV代表社及び構成社）、契約社（者）名、契約金額を公開している<sup>35</sup>。

##### ② 該当コンサルタントに通知する情報

- プロポーザル提出企業数と評価順位（何社中何位）を各社に個別に通知（郵送）。
- 別の案件に応募するため、当落の情報を早く知りたいとの要請がコンサルタントより強いため<sup>36</sup>、結果がわかっているものについては、電話での問い合わせ等には柔軟に対応している。
- 評価結果の詳細は、当該コンサルタントから問い合わせがあれば調達部契約第三課で個別に対応している。

#### (2) 検討状況

10月の情報公開法の施行を控え、ホームページ等で積極的に公表する情報（情報提供）、当該コンサルタントに個別に通知する情報（情報通知）、情報開示請求があれば開示する情報（情報開示）に整理する必要性は認識している。現状ではどのような形になるか未定である。

#### (3) 検討課題

現状でも相当程度公開されており、現段階では特別な検討課題はないが、強いて言えば、プロポーザル評価結果の詳細をどの範囲まで通知・開示するかが挙げられる。

### 3.2.7. 契約方式

#### (1) 現状

##### ① 契約方式

業務実施契約、コンサルタント役務提供契約とも、「委任」と「請負」の混合契

---

<sup>35</sup> JICA プラザ内公示コーナーで公示している情報と同一である。

<sup>36</sup> 例えば役務提供契約の場合、毎週水曜日に公示され、翌水曜日正午がプロポーザル提出期限であるため、プロポーザル提出翌週の火曜日中、遅くとも水曜日朝までに落選がわかれば、次回の公示案件に応募が可能である。

約と位置付けられている。業務実施契約の方がより「請負」に近く、役務提供契約の方がより「委任」に近い。法律上は、「委任」と「請負」の要素が混合した契約は、請負契約と取り扱われており、JICA のコンサルタント契約形態は、業務実施契約、役務提供契約とも委任的要素の入った請負契約と言える。

JICA の契約方式が持つ委任的要素の代表的なものには、i) 業務従事者の指定、ii) 精算条件（契約金額はあくまでも上限金額であり、実際要した業務時間及び直接費用に基づき精算を行う）が挙げられる。後者の要素に着目して記述する場合、本報告書では「精算条件付請負契約」と呼ぶ。

このような契約方式を採用している背景としては、以下の要因が複雑に絡んでいる。

(ア) 契約先選定方式としてプロポーザル方式を採用している。

国内公共事業等で一般的に用いられる請負契約（精算条件なし）の形態は、価格入札方式になじむやり方である。

(イ) 仕様を明確に規定しにくい。

典型的な請負契約の下では、成果品の仕様を明確に定める必要がある。JICA 業務は多くの技術協力案件において、契約時点で仕様を明確に定めがたい点がある。

(ウ) 成果品の検査だけで、業務の品質をチェックしにくい。

典型的な請負契約の下では、成果品の点検・検査により成果の確認を行うが、JICA の発注するコンサルタント業務の大半は技術協力業務として実施され、その成果は、かならずしも成果品（報告書）の点検・検査だけで測ることが困難である。例えば、カウンターパートへの技術移転や合意形成、パイロットプロジェクトの成果などは、成果品（報告書）の検査だけで評価することは難しい。

(エ) 業務実施プロセスへの配慮

典型的な請負契約の下では、業務の実施プロセスは、受託者の完全な裁量にまかせられる。例えば、必ずしも自ら業務を実施する必要はなく、その一部及び全部を下請けに遂行させることが可能である。しかし、相手国政府との国際約束に基づいて行われる技術協力である JICA のコンサルタント業務においては、業務実施プロセスにも一定の制約を課す必要がある。

なお、委任と請負の違いと JICA の役務提供契約、業務実施契約での取り扱いを対比して示すと、概ね別添 13「委任契約と請負契約の相違及び JICA のコンサルタント契約形態」のとおりである。

## ② 複数年度での分割契約

業務が複数年度にまたがる案件は、年度毎の契約とするのが通常である。そのため、3月末に履行期限が集中し<sup>38</sup>、契約第三課の精算業務が集中する原因となっている（「3.2.11.積算と精算－直接経費」の項を参照）。緊急案件で切れ目なく調査を実施する必要がある場合や、事業の開始が遅れた場合等に、経理部と事業部の協議により、予算の繰越（「翌債」と呼ばれる）を行うことがある。しかし、制度的制約があるため、JICAとしてはあまり好まない<sup>39</sup>。

複数年度に契約が分かれている場合、後年度分の契約は締結されていないが、JICAとしては、かなり拘束を受けていると考えており、実際に継続しなかった例はほとんどない。また、コンサルタント側が人を交代する場合は、総括団員については認めず、他の団員は監督員の同意が必要とされている。（実際の運用上は、同等の格付け以上の者への変更で、相当の理由がある場合のみ認められている。）

## ③ 業務量と M/M の関係

コンサルタント側より、実際に要する業務量が契約上の M/M を超えることが多いとの指摘がある。また、特に役務提供契約において TOR が明確でないため、コンサルタントの業務内容が拡大し、契約上の M/M を超える作業を強いられるとの指摘もある。

しかし、このような不満は、客観的なデータの裏付けに基づいたものではなく、また JICA としても実際業務量と契約 M/M の関係の実態調査をしたことはない。

この背景には、JICA の契約方式が委任と請負の混合契約であるため、実際より作業量が増加した場合でも、請負的要素を理由に増額改訂が行われないのに対し、実際より作業がかからない場合でも委任的側面があるため、一定の期間、業務従事者が拘束されてしまうという非対称的な関係になっていることが挙げられる。

## （2）検討状況

### ① 契約の方式

現在特に変更の検討はされていない。

---

<sup>38</sup> 件数ベースで役務提供契約の 23%、業務実施契約の 47%が 3 月に終了する（平成 12 年度コンサルタント契約実績調書）。

<sup>39</sup> 翌年度への繰越は、件数ベースで役務提供契約の 10%、業務実施契約の 24%で行われた（平成 12 年度コンサルタント契約実績調書）。

## ② 複数年度での分割契約

遅くとも平成 17 年度までに移行することが予定されている独立行政法人の下では、複数年度にまたがる契約を通常の契約方式として採用できる可能性がある。独立行政法人化と併せて JICA 内部で検討することになるであろう。

## ③ 実際業務量と契約 M/M の関係

業務量の見積計算の精度を高めようとの問題意識は持っているが、具体的なプランはない。

# (3) 検討課題

## ① 一部のコンサルタント契約への価格入札方式の導入

インタビュー調査の中で無償資金協力部より、プロポーザル方式での選定から価格入札方式での選定へ変更を検討できないかとの問題提起が出された。一般論として、精度の高い予定価格（見積業務量）が算出され、請負契約を採用するならば、価格入札方式は採用可能であろう。（国の調達制度としては、価格入札が原則であり、JICA のコンサルタント契約に見られるようなプロポーザル方式は例外的手法と考えられている。）

価格入札に併せて、同方式になじむ精算条件を付さない請負契約に移行すれば、コンサルタント選定だけでなく精算業務の簡略化につながるため、事務効率化の観点からも検討に値する。しかし他の援助機関でも、コンサルタント契約を価格入札している例はほとんど見られない。無償資金協力の基本設計契約等、比較的定型化し易く、業務量の見積計算の精度が高いと思われる業務に限定して採用を検討することになる。

## ② プロポーザル方式を維持した上での請負契約（精算条件なし）への移行

精算条件のない請負契約を導入するメリットには以下の点が挙げられる。

- 柔軟なアサインメントや業務プロセスの変更が可能になる。現在も契約変更を伴わない場合は、「打合簿」による変更が可能であるが、精算条件があるため、契約変更を伴う業務プロセスの変更を避ける傾向が見られる。
- 直接経費の精算が不要となる。

有識者会議においては、事前の積算のチェックと業務成果の評価を組み合わせれば、このような精算条件のない請負契約を採用しても構わないのではないかとの意見が出された。逆に、事前の積算のチェックと業務成果の評価を十分に実施

できる体制を整えることが、精算条件のない請負契約への移行への条件であるとも言える。

### ③ 複数年度をまたぐ契約

国の単年度決算主義と密接に関係した問題であり、JICA 単独での解決が難しい問題と思われる。独立行政法人化を踏まえた長期的検討課題と思われる。

### ④ タイムチャージ契約等の検討

JICA の業務の性質上、TOR を事前に厳密に定めがたいケースも多々あることを考慮し、状況の変化に応じて柔軟に契約変更が行える体制を検討する必要がある。また場合によっては TOR を明確に定めず、時間当たりの単価のみ定め、業務に実際に要した時間に応じて支払う「タイムチャージ」方式の導入等、業務の実態に応じた多様な契約形態を採用することも検討に値しよう。なお、現行の役務提供契約も形式的には一種のタイムチャージ方式（但し、測定単位は時間ではなく「日数」<sup>40</sup>）であるが、i) 契約上の作業日数が十分なアローワンスを持って設定されておらず、また、実際作業日数が契約日数を越えた場合、契約変更を JICA が認めるケースがほとんどないため、請求金額の上方修正が行われないこと、ii) 国内作業日数について実績値の報告を求めていることから、事実上「固定額契約」となっている。

具体的には、現在の役務提供契約のうち、JICA 職員等と海外出張に同行し、同行職員の指示を受けて実施するような業務<sup>41</sup>において、このような単価契約方式を採用することが考えられる。このような契約制度を導入する際の検討事項は以下のとおりである。

- 契約上の上限時間数を設ける。（契約変更を避けるためには、想定される標準時間数より何割か多めに設定する。）
- コンサルタント側の請求時間の妥当性をチェックする仕組み（業務時間報告書等のタイムリーな提出と承認）を取り入れる。
- コンサルタント側の効率的な業務執行を促すために、コンサルタント実績評価の際に業務時間数を考慮する。（JICA 職員が要請した業務量から見て業務時間数が多い場合は、非能率的であったと判断し評価を下げる。またその逆もある。）

<sup>40</sup> 現在、業務従事日数が実稼働日を意味するのか、休日を含むのかが明確でない。30日を1M/Mと計算していることから、当然休日を含んでいると考えられるが、特に現地業務の場合、休日執務や多量の残業を前提としているとしか思えない業務計画も散見される。

<sup>41</sup> 担当分野分けは一応あるものの、実際には JICA 職員の実施する業務を一部分担している色合いが強い場合もある。このような場合、コンサルタント団員の業務量は、同行する JICA 職員との業務分担割合や、当該 JICA 職員の職務要求水準や能力に深く依存している。

#### ⑤ 実際業務量と契約 M/M の関係

コンサルタント側から根強い不満はあるものの、実態調査がない状態では水掛論にならざるを得ない。まず、コンサルタント企業の協力を求めて実態調査を行うことが必要と思われる。参考までに、監査法人トーマツが過去 1 年間に実施した役務提供契約の契約 M/M と実際時間数の比較表を示すと、別添 14「役務提供契約での契約 M/M と実際時間数の比較例」のようになる。

### 3.2.8. 包括契約の導入

#### (1) 現状と導入のメリット・デメリット

他の援助機関の中には、類似する業務や同一のセクターの調査に関し、事前に特定の単一又は複数のコンサルタントと包括的な契約を結び、個別業務の発注に関しては、包括契約先のコンサルタントの中から契約先を選定する方法を採用しているところもあり、本調査報告書では、このような方法を総括して「包括契約」と呼ぶ。

JICA ではこのような包括契約は行っておらず、すべて個別契約毎にプロポーザル提出ーコンサルタント選定の手続きを経ている。JICA（特に担当部）側にとっては、包括契約により、迅速なコンサルタント選定と能力のあるコンサルタントの囲い込みを行えるメリットがある。またコンサルタント側としては、受注の安定が図れること、及び個々のプロポーザル作成や契約事務（契約書作成等）の事務負担が軽減されるメリットがある。

導入のデメリットとしては、選定の透明性が確保しにくくなること、新規参入の可能性の担保が難しい点が挙げられる。

#### (2) 検討状況

JICA 内部で他の援助機関の事例を参考に検討された経緯があるが、具体的な方向性は定まっていない。社会開発協力部において、評価業務に試験的に導入することが検討されている。

#### (3) 検討課題

##### ① 他機関の現状

他の援助機関に見られる包括契約を要約すると、別添 15「他の援助機関の包括契約の概要」のとおりである。

一口に包括契約といっても形態、規模はさまざまである。JICA の導入目的にあったモデルを参考にすることが必要であろう。

## ② 導入目的の整理

導入の目的を整理する必要がある。選定の迅速化、簡素化を主目的とするか、能力あるコンサル企業の囲いこみを目的とするかで導入すべきモデルは異なる。

## ③ 透明性の確保

包括契約を導入する場合、包括契約先の選定、個別契約先の選定、契約金額（単価）の決定方法等に関して、包括契約導入のメリットである契約手続きの迅速性や簡便性を損なわない範囲で、いかに透明性を確保するかが問題である。

## ④ 新規参入の可能性の確保

少数のコンサルタントと包括契約を締結することは、その分野に関して新規参入が困難になることが予想される。新規参入の可能性をいかに確保するかが検討課題であろう。

### 3.2.9. 複数段階契約

#### (1) 現状

JICA の現在の取り扱いは以下のとおりである。

- 事前調査を実施した企業は本格調査には参加できない。
- プロジェクト形成調査の場合は、原則として、その後に実施される個別調査案件の本格調査への当該コンサルタントの参加は可能である<sup>42</sup>。

#### (2) 検討状況

- 公正性の確保を保ちつつ、事前調査に参加したコンサルタントにも本格調査への参加を認める方法を検討しているが、具体的な方向性は定まっていない。

#### (3) 今後の検討課題

複数段階契約に関しては次の2つの方策が考えられ、どちらの方式を取るかにより検討課題は異なる。

- 事前調査担当者（社）に本格調査への参加を認める方式（参加可能方式）

---

<sup>42</sup> Terms of Reference (TOR) の作成を具体的に支援するといった、当該プロジェクト形成調査が明らかに事前調査に相当するとみなされる内容を含む場合は、本格調査への参加は認められていない。

- 事前調査実施企業に原則的に本格調査も担当させる方式（連続契約方式）

#### ① 参加可能方式

現在 JICA 内で検討されている方式であり、現行方法からの変更点は少ない。公正性の確保の観点から事前調査の情報の公開が必要になるであろう。

利益相反を回避するため、事前調査担当コンサルタントが誠実に業務を実施しているかを十分監督する必要があると思われる。

事前調査の公示段階で予定される本格調査の時期や規模を可能な限り公表することが望まれる。

#### ② 連続契約方式

事前調査を実施した社と随意契約、又は何らかの優先権を与えるのであれば、事前調査の選定の段階で本格調査を想定した選定手続きを取る必要があるであろう。

具体的には、その時点で予定されている本格調査の内容を示し、本格調査の選定に準じた選定手続きを取る必要があると思われる。

### 3.2.10. 積算と精算－技術費

#### （1）現状と問題点

##### ① 技術費の積算体系

現在の JICA の積算体系は、別添 16「JICA 業務実施契約 積算・精算体系」のとおりである。

JICA では、直接人件費と間接費（諸経費及び技術経費）を合わせて「技術費」と呼んでおり、コンサルタント企業側では、この技術費合計を実質的にはコンサルタント報酬と考え、採算判断の基準としている<sup>43</sup>。技術費の各費目の支給名目と積算方法は表 10 のとおりである。

---

<sup>43</sup> 例えば他社から補強を入れる場合は、当該補強団員の技術費相当額から一定率（10%から 30%程度）の事務手数料を差し引く契約にすることが、JICA の業務を実施しているコンサルタント企業間の一般的慣行である。

表 10：技術費の内訳と積算方法

費目	支給名目	積算方法
直接人件費	調査団員の人件費	格付制度による上限あり。
諸経費	JICA 規程の直接経費に含まれない直接業務費、業務管理費の他、コンサルタント企業の一般管理費、営業経費をカバーするもの。	<p>直接人件費の一定率。調査の種類によって異なる他、契約相手先によって基準値が異なる。</p> <p>営利法人の場合、通常 110%－120% 程度。公益法人の場合は 90%－100%、個人の場合は 30%－40%。</p> <p>業務実施契約で補強として個人や公益法人所属者が参加する場合は、当該者の直接人件費に係る諸経費率は、個人又は公益法人に適用される率を上限としている。</p>
技術経費	コンサルタントの技術経験、判断、能力等の維持向上に要する経費。	(直接人件費＋諸経費) の一定割合。調査の種類（難易度）により異なる。一般的に 30－40%

直接人件費の格付け制度や諸経費率、技術経費率は、建前上は JICA の内規による上限値であり外部秘とされている。しかし、コンサルタントが提出した見積りがこの上限値を上回った場合、これを契約交渉の段階で示さざるを得ないため、事実上、多くのコンサルタントにとっては周知の事実であり、大部分のコンサルタントは価格が評価に加味されることを考慮し、競争的な見積価格を提示する意図がない限り、上限値で見積りを行うのが通例である。

## ② 直接人件費の格付け制度

現状では経験年数に基づく格付け制度を採用している。

格付け制度の概要は表 11 のとおりである。

表 11：JICA 格付表

号	経験年数		
	大卒	短大卒	高卒
1	23 年以上	28 年以上	—
2	18 年以上	22 年以上	35 年以上
3	13 年以上	17 年以上	26 年以上
4	8 年以上	12 年以上	19 年以上
5	5 年以上	8 年以上	13 年以上
6	2 年以上	5 年以上	8 年以上

なお、現在は格付けの定義は大卒後の経験年数以外にはなく、例えば、格付 1 号とはどのような経験を持ち、どのような業務をこなせる人であるかというような定性的定義は JICA 内には存在しない。

現行での格付けの運用は、概ね以下のとおりである。

- 業務実施契約、役務提供契約に限らず、各調査団員に関して、上記の形式要件での格付けに基づく直接人件費単価を超えることは認めない。コンサルタント企業がそれを超える見積りを提出した場合は、契約交渉で下げるように求めている。
- 役務提供契約の場合は、公示上に経験年数の目安（=JICA 内の予算）が示され、その格付が契約上限となる。コンサルタント企業がそれを超える見積もりを提出した場合は、契約交渉で下げるように求めている。
- 業務実施契約については、案件毎に各団員別に大まかな上限格付（例えば総括団員は 1 号、XX 担当の団員は 3 号相当など）を定めており、コンサルタント企業がそれを超える見積りを提出した場合は、契約交渉で調整している。

上記の制度設計、制度運用を考えると、現状の直接人件費単価は JICA 内で明示的に意識されてはいないものの、業務の難易度に対する適正単価（予算上の直接人件費の格付け）と各業務従事者に固有の単価の低い方を契約単価としていると言える。

## （2）検討状況

現在は、技術費の積算体系や直接人件費の格付等の積算基準は公開していないが、情報公開法の平成 14 年 10 月施行を踏まえ、公開の可否を検討中である。

従来の学歴と経験年数による格付けを改め、業務の難易度による格付けを行う方法に変更する方向で議論が進んでいる。細かい運用方法等はまだ固まっていない。

- 格付けによる上限単価は一律とし、分野や業種による差は設けない。
- 上限単価を超える単価での契約は行わない。
- 格付け制度の概要については、基本的事項は公表する。

また、国土交通省でも、従来の経験年数に基づく格付制度を既に廃止し、業務の難易度により格付けする方法に変更した。但し、国内公共事業の場合は、通常、価格入札に基づく請負契約であるため、積算単価は予定価格算定の基礎となるだけで、実際の契約単価になるわけではない。一方、JICAの業務実施契約及び役務提供契約では、格付けによる単価が実際の契約単価となってしまう例が多いため、別途契約単価の妥当性が確保される必要があると考えている。

### (3) 検討課題

#### ① 技術費の一本化

現在は、直接人件費、諸経費、技術経費の3つに分かれて技術費の積算を行っている。これを例えば、「コンサルタント報酬」として一本化する。またJICA内部の実施計画額の積算においては、従来どおりの3つに分けておいても、コンサルタントからの見積書では一本化することも考えられる。コンサルタントにとっては、技術費の3費目の区分は意味がなく、いわばJICAの積算基準に併せて見積書を作成しているに過ぎない。

#### ② コスト積み上げなのか、成果に対する報酬なのかの明確化

当該コンサルタントが、契約案件を遂行するのに必要な経費を補填するとの考え方を採用するのか（例：給与をいくら払うので、直接人件費をこの金額にするという考え方＝コスト積み上げ方式）、また、コンサルタント企業が実施する業務成果に対する報酬を支払うという考え方（請負契約的な考え方）を採用するのか、基本的方向性を明確にする必要がある。

現状のJICAの制度は、少なくとも建前上は、コスト積み上げ方式の考え方を採用している。直接人件費の格付けは、職種の分野の違いを無視している点や、コンサルタントの能力を学歴と経験年数だけで判断している点で、極めて単純な方法であるが、コンサルタント企業の直接人件費コストの平均を採用していると考えられる。

仮に成果に対する報酬であれば、報酬単価は類似の業務で通常支払われている価格とすれば良いと考えられる（市場価格方式）。誰が業務従事者になるかで直接人件費単価を変える必要はないとの考え方も成り立つであろう。この考え方を採れば、公益法人、個人等に対して諸経費率に差をつける必然性もないことになる。

また、技術費を直接人件費、諸経費、技術経費に区分する必要もなく、①で述べたように「コンサルタント報酬」として一本化することも考えられる。

両者の価格は短期的には一時的な需要と供給のバランスによって乖離する可能性があるが、個々のコンサルタントの流動性が高ければ、長期的には近似してくるはずである。

JICA 調達部では、国の会計制度との関係から、「成果に対する報酬」との考え方は採用し難いと考えている。

### ③ 格付け制度の変更

上記②で、仮に現状と同じコスト積み上げ方式の考え方を採用する場合、格付け制度の変更に際して考慮しなければならない点は以下のとおりである。

#### (ア) 業務従事者の直接人件費格付制度を維持するか

国土交通省のように、業務の難易度に対する単価に一本化するか、あるいは、現行の業務従事者毎の直接人件費単価と業務の難易度に基づく格付けの併用方式を継続するか。コスト積み上げ方式の考え方を採用するならば、業務従事者毎の直接人件費上限を設ける方（すなわち、誰が業務従事者になるかで契約上限単価が異なる現行の方式）が自然であろう。

#### (イ) 業務従事者の直接人件費格付制度を維持する場合、どのようなものとするか。

- 個々の企業が各雇用者に払っている実際人件費をベースにするのが一つの方法であるが、コンサルティング企業、JICA 双方にとり事務負担が増えることが予想される<sup>45</sup>。
- 経験年数以外の要素を加味した実質本位の格付制度とする方法も考えられるが、実際にどのように構築するかが問題であろう。

#### (ウ) 格付適用は一律にするか、例外適用を認めるか

現行はあまりに画一的に運用しすぎるとの批判がある。例えば、国家資格の保有者や特別な能力を有するものについては、格付けを柔軟に適用する。柔軟な適用は、本人の能力や市場実勢給与（報酬単価）を適正に反映する観点からは望ましいが、多数の契約を処理する JICA 調達部としては、個々の案件毎に個別に検討するのは事務負担が多くなる恐れがあるほか、例外的取り扱いをした場合に、

---

<sup>45</sup> 例えば、新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）では、助成事業、委託事業において、直接人件費単価を助成（委託）先企業が実際に業務従事者に支払った給与・賞与に基づいて計算しており、精算にあたっては給与明細等の提示も求めている。3月末の給与支払いが終わらないと人件費単価が確定しないことになり、事務手数は多大なものとなっている。

どのように説明責任を果たすかについて懸念がある。

運用の柔軟性は、上記（イ）の制度設計と密接に関係する。格付制度が実質本位になるのであれば、運用面での柔軟性を求める必要性は少なくなる。

#### （エ） 格付単価の公開

上限単価としての格付単価や諸経費率、技術経費率を公開すると、現在の技術重視のプロポーザル方式での選定の下では、契約単価が高止まりする怖れがある。一方、コンサルタント企業側からすれば、現在のように格付単価等を一律適用し、交渉の余地がないのであれば、それを知らないことには経営計画は立てられない。

また、JICA と多くの契約を行うコンサルタントは、事実上それを知ることができる反面、JICA との契約実績のないコンサルタントは知ることができないため、公正性の観点で問題が残る。実質上非公開にすることが難しい情報は、積極的に公開情報とし、コンサルタント間の情報格差を失くすことが、多くの新規参入を図る観点からは望ましい。

#### ④ 契約期間の長短による単価の変更

- 現在、契約の規模や契約期間の長短に係らず適用される技術費単価は同一であり、この点について見直しの議論は現在 JICA では行われていない。  
コンサルタント側から見れば、短期的・小規模な契約や履行期間に比して M/M が少ない契約は、稼働率を上げるのに不都合であり、経済的な観点からはあまり好まれない。民間企業間の契約であれば、長期間に亘る安定的な稼働が保証される場合、報酬の割引が可能であり、逆に単発的、小規模な契約は割引余地は少ない。過去、JICA では長期契約の場合の技術費の割引の検討をしたことはない。また、官公庁の積算制度にもそのような考え方は見受けられない。
- 例えば、役務提供契約に基づく専門家派遣において派遣期間が 1 年に亘るのであれば、年収 1 千万円程度のコンサルタントを派遣して、3 千万円近い報酬を得られることになり、ビジネスとしての魅力は高い。一方、例えば 1M/M 以下の役務提供契約であれば、次の契約を切れ目なく採ることが難しいことに加えて、契約管理事務（プロポーザル作成、見積書作成、契約書作成、精算）負担はほぼ同じであるため、コンサルタントにとってみればビジネスとしての魅力に乏しい。

#### ⑤ 現地作業と国内作業による単価（諸経費率）の変更

- 現在、現地作業か国内作業かに係らず、適用される技術費単価は同一であり、この点について見直しの議論は行われていない。コンサルタント側から見れば、現地作業期間は、様々な経費（業務に直接関連しない通信費や海外旅行保険等）がかかること、他のスタッフによる作業補助や作業の代替、他の業務の兼務が難しく効率的なアサインメントがしにくいことから、国内作業が多い方が報酬の割引余地は高い。現地作業期間と国内作業期間において、技術費単価（現行の積算体系に基づくなら諸経費率）に差をつけることが考えられる。

### 3.2.11. 積算と精算—直接経費

#### (1) 現状

##### ① 概略

直接経費（別添 16「JICA 業務実施契約 精算・精算体系」参照）に関しては、契約額と実際発生額のうち、少ない方の金額で精算される。現地調査費に関してのみ、各費目間の流用は一定の条件のもとに認められる<sup>46</sup>。また証拠書類（領収書等）一式を精算報告書とともに JICA 契約第三課に提出し、同課の確定検査を受ける。契約第三課では基本的には証拠書類全件をチェックしている。JICA に提出した証拠書類は、コンサルタントの希望があれば返還される。

なお、業務実施契約において直接経費の占める割合は約 35%であり、うち旅費が 16%、旅費以外が 19%との構成になっている。

##### ② 新方式—カテゴリーA

特定の国（新方式採用国）<sup>47</sup>に関しては、直接経費中の現地調査費の一部（「カテゴリーA」と呼ばれる）において、証拠書類の提出を省略することを認めている。この場合、直接経費の契約額＝精算額となるが、この金額は JICA 在外事務所での価格調査等により、現地調査 M/M 当たりの単価として定められている<sup>48</sup>。

この場合、コンサルタントは証拠書類を 10 年間保存し、JICA の要求があった場合に原本を提示する義務を負う。

<sup>46</sup> 各費目の 10%以内かつ 50 万円以内。但し、新方式採用国では費目間流用は認められない。

<sup>47</sup> 平成 13 年度においては 65 カ国

<sup>48</sup> 価格調査、標準所要量に基づく計算より若干低い単価にすることにより、会計検査院に対して、「過払いが発生しない」と説明している。

### ③ JICA にとっての問題点

精算チェック業務に多大な手間がかかる。特に 3 月末に履行期限が集中するため、3 月後半から 4 月にかけて契約第三課の業務量が著しく増大する。その結果、継続契約の締結が遅れる傾向があり、4 月中の調査実施が難しくなっている<sup>49</sup>。

また以下の理由により、今後コンサルタント契約件数が増加することが見込まれている。

- コンサルタント契約に基づく専門家派遣の増加
- 事前評価等における役務コンサルタントの増加
- プロジェクト形成段階におけるコンサルタントの参加
- プロ技の民間委託

さらに、単に全体の契約件数が増加するだけでなく、今後、直接業務費の精算が必要な役務提供契約が増加するので、精算に必要な業務量は件数の増加以上に増えることが見込まれる。

以上を考えると、契約第三課の業務量は限界に近付いてきている。

### ④ コンサルタントにとっての問題点

精算業務に多大な手間がかかる。また、履行期限間際で多忙な 3 月末に精算業務が集中してしまう。特に JICA 業務の経験の浅いコンサルタントにとっては、JICA の精算事務に慣れていないことから、精算業務の負担感は大きい<sup>50</sup>。

## (2) 変更予定、改革の方向

既に契約第三課の業務は、3 月末から 4 月にかけて過度に集中して処理能力オーバー寸前の状態であり、何らかの解決策を採らなくてはならないことは、少なくとも JICA 調達部内では共通認識となっている。しかし現在具体的な方向は固まっていない。調達部内のアイデアとしては、外部委託化や監査法人の会計監査の活用が挙げられる。

---

<sup>49</sup> 現在の契約第三課の人員数は平常月で職員 13 名＋派遣社員 6 名、繁忙期（3 月－4 月）には、これに派遣社員約 10 名が加わる。

<sup>50</sup> 例えば、証拠書類を伝票に添付し、伝票を日付順に経理部で保管している企業では、特定プロジェクトの証拠書類だけを事後にピックアップすることは大変な手間を要する。おそらく JICA 業務に関しては、証拠書類原本は調査団が管理する方式を採らざるを得ないが、企業の内部統制上はこのような事務処理手続きは望ましくない。

### (3) 課題

#### ① 新方式採用国の拡大

現行方式の考え方を維持したまま業務量を減らす方法として、新方式採用国の拡大が考えられる。もっとも、既に新方式採用国は案件数上位国をほぼ網羅し、業務実施契約の契約数で7割以上となっている。新方式採用国拡大による業務量の低減効果はあまり見込まれない。むしろ、カテゴリーAの対象費目を拡大する方が効果は大きいと思われるが、精度の高い見積所要量を策定できるかが課題である。

なお、カテゴリーAに関しては、コンサルタント側からは「持ち出しとなっている」と言う不満が強いが、「過払い」にならないことを強く意識して積算しているため、コンサルタントの持ち出しを前提とした制度と言える<sup>51</sup>。

#### ② 契約の請負化（精算条件を付さない）

精算条件を付さない請負契約として固定金額契約とすれば、精算行為は不要となる。但し請負契約化は、精算の問題だけでなく、コンサルタントの選定等の他の局面での議論に大きな影響を及ぼすので、多面的な議論が必要である。

#### ③ 精算業務の外部委託（アウトソーシング）の可能性

アウトソーシングを考える場合、受託する会社があるのかという点が一番問題になるであろう。一般的に業務のアウトソーシングは、人事、経理、情報システム等、多くの会社で共通する定型業務を集中して受注し、規模のメリットを生かす業務形態である。JICAの精算だけに適応するような特化したアウトソーシングでは、受託企業にとっての参入インセンティブが非常に低い。恐らく、現行システムを前提としたアウトソーシングでは、受託者を見つけることは大変困難であり、また見つけた場合でも高い委託料が必要となり、経費の節約にはつながりにくいと思われる。

#### ④ 会計監査の活用

何らかの形で公認会計士（監査法人）による会計監査を活用して、精算業務を簡略化することが考えられる。大手のコンサルティング企業は既に公認会計士（監査法人）の会計監査を受けており<sup>52</sup>、おそらく業務実施契約の件数ベースで見れば、

---

<sup>51</sup> このような契約方式が、発注者と受注者の公正な契約形態かについては疑義がある。個々の案件毎に見れば「過払い」も「不足」もあるが、全体として見たときにはほぼ等しいというのが、公平な契約との考えもある。

<sup>52</sup> 株式を公開している企業（証券取引法に基づく監査）や、資本金5億円以上又は負債総額200億円以上の株式会社（商法特例法に基づく監査）は、公認会計士（監査法人）の監査を受ける法律上の義務がある。また資産額100億円以上、もしくは負債額50億円以上、又は収支決算額が10億円以上の公益法人

相当程度の契約が公認会計士の監査を受けている法人により実施されている。

公認会計士に現在の JICA 調達部が実施しているのと同等のチェックを求めることは困難であり、コスト面からも意義が薄い。会計監査に JICA 調達部のチェックの代行機能を求めるのではなく、会計監査により、当該法人コンサルタントの会計処理に関する基本的信頼性が確認されていることを受け、JICA が実施している精算確定検査を簡略化するとの考え方を採らなければ、会計監査の活用は困難である。

どの程度まで簡略化するについては、事前に会計検査院等との打ち合わせを含め、慎重に検討することが必要となろう<sup>53</sup>。

#### ⑤ 根本的な発想の転換—事後チェック、サンプルチェックへの移行

現在の JICA の精算業務は、「誤りはあってはならない」との前提の下に、「すべての証拠書類」を「事前に」チェックしている。本当に重要なことは、細かいミスすべて事前チェックで発見して訂正することよりも、コンサルタントによる大きな不正や誤謬を防止し、多額の過大請求を防止することであろう。現在の精算業務は、契約金額全体に対し、相対的に金額的重要性が低い現地調査費のチェックに多大な手間をかけており、このような厳密なチェック作業から得られるメリットとコストを比較考量する考え方が必要と思われる。独立行政法人化により業務の効率性が求められる中、根本的な検討を行う段階にあると思われる。

#### ⑥ 経費節約へのインセンティブ

JICA としては、経費はできる限り有効に使用して欲しいとの考えを有しているが、現在の契約形態では、コンサルタント側に直接経費を契約金額以下に節約するインセンティブはない。JICA 調達部の考えでは、国の会計制度との関連から、例えば、節約した直接経費の一部をコンサルタントに還元するようなインセンティブの付与は考えられないとのことである。

経費の内の相当分を占める飛行機代は、現在は旅程の変更が可能のようにノーマルチケットで積算している。コンサルタントがディスカウントチケットを利用することは可能であるが、余った経費を他に転用することができず、また、ディスカウントチケットを利用することにより生ずる不利益<sup>54</sup>は、すべてコンサルタントが負担することになっているため、実際に利用するケースは少ない。今後ディスカウントチケットの利用を促進できないかを検討する必要がある。但し、JICA 業務の特

---

は、所轄官庁が、公認会計士（監査法人）による外部監査を受けるよう要請することになっている。

<sup>53</sup> 会計検査院の立場は、「会計監査を受けていることを理由に精算を簡略化することは可能であるが、問題が生じた場合の第一義的責任は、公認会計士監査を信頼すると判断した JICA にある」というものである。

<sup>54</sup> 旅程変更に伴うキャンセル料や、チケット買い直しの費用。

殊性から、比較的治安状況の不安定な地域への出張が多いことを考慮する必要はあろう。

#### ⑦ 為替差損の負担

契約時より円安が進行した場合、コンサルタントが為替差損を蒙ることになる。現在、一部の経費について為替変動を考慮して精算するとの規定があるものの、コンサルタント側にはこの点に関して不満がある。問題の背景としては、差損が生じた場合はコンサルタント負担であるのに対し、差益が生じた場合はコンサルタントはそれを享受できず、リスク負担が片務的であるという点にある。

### 3.2.12. 業務のモニタリング

#### (1) 現状

##### ① 業務実施契約

##### (ア) 契約書上の規定

契約書上、監督職員（通常、担当課課長）又は分任監督職員（通常、現地事務所所長）を定め、監督責任者となる。実際は担当課の担当職員が実質的な監理業務を担うケースが多い。

##### (イ) 調査作業監理委員会

業務実施契約の場合、調査の内容又は性格等により、学識経験者等による専門的立場からの助言に基づき調査業務の遂行を監理する必要がある場合、案件毎に調査作業監理委員会（作監）を設置して業務監理を行っている。実務上の運用は、社会開発調査部や農業開発調査部が所管する開発調査の場合、通常設置するが、鉱工業開発調査部が所管する開発調査の場合は設置されない。

作監は総裁の諮問機関という位置付けであり、高い権威を持っている。委員の人数は案件毎に異なるが、通常2～5名程度である。委員長は所轄官庁の技官（課長やそれよりやや下）や学者が務めることが多い。

業務実施契約書上は作監に関する記述はなく、コンサルタントにとっては、契約上は直接の関係はないが、業務の監理者とアドバイザーという両面の顔を持っており、無視し得ない存在である。組織規程上は、作監の審議事項を踏まえてJICA監督職員がコンサルタントに指示を出すことになるが、コンサルタント側からすれば、JICA担当部の監督職員との指揮命令系統が明確ではない面がある。

## ② 役務提供契約

契約書上、監督職員（通常、担当課課長）又は分任監督職員（通常、現地事務所所長）を定め、監督責任者となる。実際は担当課の担当職員が実質的な監理業務を担うケースが多い。担当部の担当職員と一緒に現地調査に行き、その前後に国内準備作業と国内整理作業が伴うといった業務パターンの場合は、このような監理がスムーズに行くが、コンサルタントだけが現地調査に行く場合や、国内作業のみで一定の成果物を提出する業務では、監督職員の監理が有効に機能しない危険性がある。

役務提供契約に基づく専門家派遣等、このような業務パターンの契約が増加する傾向にあり、業務監理のあり方を検討する必要があると思われる。

## （２） 検討状況

役務提供契約による専門家派遣や、民間委託型のプロ技の実施を踏まえ、継続的に契約書様式を更新してきている。

プロ技を「切り分け型」によって民間委託する場合、官ベースで派遣される専門家とコンサルタントの関係が微妙になる懸念を持っている。

## （３） 検討課題

### ① 作監とコンサルタントとの関係の明確化

コンサルタント側から、作監の役割を明確化して欲しいとの要望がある。指揮命令系統が二重にならないような運用上の取り扱いの改善の他、業務実施契約書上で位置付けを明確にするなどの措置が必要かが検討課題であろう。

### ② JICA 職員の監理能力向上

特に役務提供契約の場合、実務上の問題の多くは、JICA の若手職員が、社会的経験が比較的乏しいまま、コンサルタント監理業務を実質的に担わなければならない点にある。研修やOJTを通じての監理能力向上により、地道に解決していく必要があると思われる。

### 3.2.13. 支払い

#### (1) 現状

##### ① 前払い

後払いが原則であるが、業務実施契約及び役務提供契約の一部<sup>55</sup>においては、契約金額の40%と直接費総額のうち少ない金額を上限として、前払いを受けることができる。その場合、金融機関等の保証書を差し入れることが求められている。

##### ② 部分払い

業務の完了前に性質上可分である業務が完了したときは、当該相当部分に相応する技術費相当額について部分払いを請求することができる。

#### (2) 検討状況

プロ技の民間委託の導入等を背景に、コンサルタントからの要望も強いことから、コンサルタントに過度の資金的負担をかけない支払い方法等を検討中である。現状では、次のように前払い割合の増加が現実的と考えている。

#### (3) 検討課題

##### ① 中間前払いの導入

コンサルタント側からは、現状の前払い制度の下では資金回収期間が長くなるので、業務の進行に応じた中間前払い制度の導入を希望する声が強い。今後開始されるプロ技の民間委託や、開発調査で再委託割合が高い場合には、特に現行の40%の前払いでは、コンサルタントの資金負担が重くなる。

##### ② 前払い割合の増加

中間前払い制度の導入の他に、前払い割合の増加が考えられる。例えば、上限40%を60%に変更することが考えられるが、国の公共事業の前払い上限が40%である中、それを60%に変更することの正当性を検討することが必要である。

また、直接費総額を上限とする現行規定を残したままだと、実際の前払い割合は60%を下回るケースが多くなる恐れもあり、この点を変更する必要性、その正当性も検討する必要がある。

---

<sup>55</sup> 調査旅費が契約金額に含まれる場合。

### ③ 保証書の差し入れ

保証書の差し入れについては、過去の取引実績や個々のコンサルタント企業の信用力を考慮せずに一律に提出を求めるのは、画一的すぎるとの批判がある。しかし、JICA 調達部としては、公金の保全の観点から前払い金の保証を省略することは考えていない。

## 3.2.14. 実績評価

### (1) 現状

#### ① 評価者

原則として、担当部（部長、担当課長及び担当課長代理）と在外事務所（所長及び担当次長）がそれぞれ実施する。担当部、在外事務所はそれぞれ合議の上、記入可能な評価項目を記入する。

#### ② 評価対象

##### (ア) 業務実施契約

- コンサルタント等（法人）
- 業務主任者（総括団員）
- 特記すべき業務従事者

##### (イ) 役務提供契約

- すべての業務従事者

#### ③ 評価項目

- 公表している評価表に基づく
- どちらかといえば成果評価よりもプロセス評価

#### ④ 実績評価の活用

- 今後提出されるプロポーザルの評価へ反映
- 継続契約の場合は、評価結果は次年度の契約行為に反映

#### ⑤ コンサルタントへの通知

現在、実績評価結果はコンサルタントへは通知していない。但し、特に問題が顕

著である場合については注意喚起を行うことがある。

## (2) 検討されている問題点

コンサルタントへ実績評価結果を通知するかどうか。コンサルタント側からすれば、評価結果が次回のプロポーザル評価に反映されるのであれば、知りたいとの要望が強く、また、反論の機会が欲しいとの意見がある。

現在、当該コンサルタントから希望があれば通知する方向で検討中である。但し、コンサルタント個人に関する評価は、「個人情報」と判断し通知しない予定である<sup>56</sup>。

## (3) 検討課題

### ① 開示の是非とその範囲

- 評価結果をコンサルタントに開示するか。
- 評価結果を最終決定する前にコンサルタントに反論の機会を与えるか。
- 個人の評価結果も開示対象とするか、また開示する場合、所属先にも開示するか、あるいは当該個人に対してのみ開示するか。契約当事者は所属先のコンサルティング企業であり、企業としては職員の評価は知っておきたいとの希望はあるであろう。
- 「情報公開法」に基づく開示請求があった場合、評価結果の一般への開示は行うか、またその場合の開示範囲をどのようにするか。

### ② 評価項目・評価基準

現状の評価項目は、プロセスや能力をいかに発揮したかの側面に偏っているのではないかとの指摘がある。「プロセス」や「能力」ではなく「成果」を重視して評価すべきではないかとの考え方もある。また、評価基準は現在どの格付けの人に対しても同一の基準を適用しているが、格付けにより基準を変える必要はないかも検討課題であろう<sup>57</sup>。

---

<sup>56</sup> 現在審議中の個人情報保護法案が施行されれば、最低限、当該コンサルタント個人に対しては、請求があれば開示する必要があると考えている。

<sup>57</sup> 格付けの低いコンサルタントからすれば、報酬金額は異なるのに評価は同一基準というのは納得できない面があるであろう。

### ③ フィードバック期間の限定

コンサルタント側からは、評価結果をプロポーザル評価に反映する期間を限定すべきとの意見がある。

### ④ コンサルタントによる自己評価

評価にあたってコンサルタントによる自己評価を取り入れたらどうか。現在、国際協力銀行の SAF 業務においては、コンサルタントによる自己評価を行っている。

## 3.2.15. その他

### (1) 人材育成との関連

コンサルタントの人材育成は、基本的には個々のコンサルティング企業の問題であるが、JICA は日本の開発コンサルティングの世界で、大半の業務を発注する巨大な存在であり、JICA がどのような発注制度を採るかによって、コンサルティング企業の人材育成方針に大きな影響を与える。

現在、JICA をはじめとする開発コンサルティングの世界では、必要な能力を持った人材を活用するという考え方が強く、その内部で人材を育成していくという考え方に乏しい。また、長期の海外出張を伴う仕事であるため、OJT を実施することが他の業務に比べ困難なことが多い。さらに分野によっては国内で類似業務の需要がなく、JICA 以外の業務で経験を積むことが困難なものもある<sup>58</sup>。

各コンサルティング企業に人材育成を促す仕組み、少なくとも阻害しない仕組みを考える必要があると思われる。具体的には例えば以下の施策が考えられる。

- 発注見通しの事前開示
- 包括契約の導入
- 同一専門分野で複数の業務従事者を配置

### (2) 新規参入を促す仕組み

政策支援や貧困削減、IT 化支援といった新しい分野の援助に関しては、既存の開発コンサルタントでは十分な人材が供給できない場合が多い。システムコンサルタント、経営コンサルタント、シンクタンク、法律事務所（弁護士）、監査法人（公認会計士）、税理士法人（税理士）、大学、研究機関といった潜在的に人材供給源となり得る団体や世界からの参入を容易にする仕組みの構築や、阻害している要因の除去が必要であろう。具体的には以下の施策が考えられる。

---

<sup>58</sup> 例えば貧困削減等。

- 登録手続きの簡素化
- 報酬単価に関する開示
- 柔軟なアサインメント
- 契約・精算事務手続きの簡素化
- 調達ガイドラインの作成と公表（4.1.3.（2）参照）