

4. 提言

4.1. 全般的事項

4.1.1. 公的責務と効率性追求の両立

独立行政法人化した後も JICA の公共的性格に変わりはなく、また、その事業経費の大部分は税金で賄われることが予想される。JICA の組織形態如何にかかわらず、JICA の調達には、「透明性」、「公正性」、「効率性」の確立が求められる。但し現在の実務は、「透明性」や「公正性」の確保に注力するあまり、効率性を著しく損ねている面が多い。

JICA の調達方法の改善に当たっては、一定の「透明性」、「公正性」を確保しつつ、一層の効率性の追求を行うべきと考える。また、上記の3つの要素をいかに担保するかという手段の選択にあたっては、JICA が国際約束に基づく技術協力事業を実施するという特殊性を考慮し、JICA の自主性が尊重されるべきである。

JICA は自主的な調達方法の決定、運用において、国民に対する「説明責任」を果たす必要がある。説明責任 (Accountability) の用語は、地域やケースにより幾分異なった意味で使われているが、概ね「準拠基準説明責任 (compliance-based accountability)」と「成果基準説明責任 (performance-based accountability)」に大別される。近年の世界的傾向は、「説明責任」の力点が前者から後者に移行しつつある。

現在 JICA では、依然として compliance-based accountability に重点をおいているが、独立行政法人化を控え、これまで以上に performance-based accountability を意識する必要がある。調達業務に関しては、単なるプロセスの透明性だけでなく、結果として「優れたものを」、「より安く」調達できたかを重視していく必要がある⁵⁹。

4.1.2. 不断の見直しと統計データの整備

調達制度の変更により、供給者（業者及びコンサルタント）がどのような行動をとり、その結果としてどのような影響が出るか事前には十分予測できないケースが多い。また本調査では、現状分析を既存の文献・報告書等に依存しているため、契約当事者（資材業者、コンサルタント）等へのアンケート・インタビューを十分には実施していない。

調達制度の改善にあたっては、改善による予期し得る影響、予期せざる正負の影響がどのようなであったかを追跡調査し、それを改善作業に継続的にフィードバックさせていく必要がある。特にコンサルタント契約に関しては、JICA は日本の開発コンサルティング業界における巨大な発注者であり、JICA の調達のあり方がコンサルティング業界に与える影響

⁵⁹ 説明責任の議論につき、二国間機関や多国間機関等の見解を抜粋し、別添 17 「説明責任」の定義について」にまとめた。

が非常に大きい点に留意する必要がある。制度改正における影響を調査するために、コンサルティング業界団体との意見交換を頻繁に行う他、同業界の協力を得て実態調査を行うことを検討する必要がある。

また、JICA 内でも調達制度の改善によって、どのような変化がおきたのかを分析するために統計データを整備し、それを継続的な改善作業のための基礎資料とすべきである。整備すべき統計資料としてコンサルタント契約の場合、例えば以下のものが挙げられる。

- 技術点の分布状況（全般的な分布状況、第1位と第2位以下の得点差）
- 見積書価格の分布状況（実施計画額との対比を含む）
- 価格による逆転のケース分析
- 契約価格と実施計画額の比率の推移

以下、4.2 及び 4.3 にそれぞれ機材調達、及びコンサルタント契約に関する調達制度改善の具体的提言とその提案理由をまとめた。個々の提言は、「短期」「中期」「長期」の分類を行った。そのタイムスパンは概ね以下のとおりである。

- 短期：すぐに改善に着手すべきと思われる事項（概ね1年以内）
- 中期：提言の実現に当たり、実務的に解決すべき重要な問題があるため、それらの解決を図り実現を目指すべきと思われる事項（概ね1-2年程度）
- 長期：根本的な問題を含んでいるため、提言内容を基により深い議論を進め、解決を図るべきと思われる事項（概ね2年超）

4.1.3. その他

(1) 契約に関するクレーム処理組織の設置

JICA は、機材納入業者やコンサルタントと対等の立場で契約を行うことが建前であるが、商取引の常として、発注者の力が強くなることは否めない。特にコンサルタント契約においては、JICA は日本の開発コンサルティング業界における巨大な発注者であるため、発注者としての力が非常に強く、コンサルタント側に契約に関する不満があっても、それが内向してしまう可能性が高い。現在でも、TOR 以外の業務を求められた、現地の受け入れ体制が不備のため業務量が拡大した等の不満があるが、今後、コンサルタントの実績評価の通知などの、本調査報告書の提言に基づいた改善策がとられた場合、調達に関する潜在的なクレームはさらに増加すると見込まれる。このような不満を解決する手段として、さらに、JICA として積極的にこのような不満を聞いて、業務改善に役立てるために、各事業部及び調達部から独立した組織として、JICA 内に契約に関するクレーム処理組織を設置することが望まれる。この組織が扱うクレームの内容としては、以下のような事項を想定している。

- プロポーザル評価結果

- 業務の実施に関するもの（TOR の範囲、契約変更の承認等）
- 精算に関する事項（精算する費用の範囲等）
- コンサルタント実績評価

（２）調達ガイドラインの作成と公表

有識者会議において、JICA としても、世銀や ADB が作成・公表しているような調達ガイドラインを作成し、公表した方がよいとの意見が出された。世銀や ADB の調達ガイドラインは、借入国が実施する調達方法を規定するとの意味合いが強いものの、同時に自らが実施する調達方法も規定・説明している。JICA では、機材調達、コンサルタント契約ともに、登録説明会等で資料を配布して説明を行う他、ホームページ上で様々な規程類、様式類を公開しているが、今まで JICA の業務を実施したことのない業者・コンサルタントにとってわかりやすいものではない。

新たな業者・コンサルタントの JICA 業務への参入を促し競争性を増すために、JICA の調達への基本的考え方等をわかりやすくまとめた文書を作成し、積極的に広報していくことが望まれる。

4.2. 機材調達

3.1.1.で述べた機材調達契約の現状を鑑みるに、同業務の効率性の大半は500万円以下の機材調達業務をいかに簡潔に出来るかにかかっていると見える。調達業務遂行に係る人件費なども国の税金で賄っている以上、小額機材調達業務全体の効率化は、調達業務に係る説明責任に照らしても正当な行為であると言える。

また、業務のうち重複を生んでいる部分（例えば機材購入と輸送役務調達に係る入札が別個に実施されていること）や、実情に合わなくなっている部分を見直す必要がある。

現在特殊法人であり、今後独立行政法人化が予定されているJICAが、4.1.1.で述べた前提とそれに伴う制約を踏まえた上で、効率性・透明性・説明責任などをどの程度改善できるか、という視点で改善策を策定することが本調査の趣旨である。従って、以下に述べる提言は主に今後の改善の方向性を示したものであり、その各々をいかに実行可能なものにするかという技術的議論は、今後のJICA内での検討に委ねるものである。

しかしながら下記の提言の幾つかについては、今後の検討に際しての参考として具体的な案として整理し、別添8「機材調達に関する具体的な改善案」に記載した。

4.2.1. 登録制度

<提言1：短期>

- ① 「中央省庁統一資格審査」制度を援用する。
- ② 既登録業者でも、特に高額な案件に関しては、入札時又は契約時に追加的な財務資格審査を行う。

提言1-①については、「中央省庁統一資格審査」は業種分類がJICAのものと多少異なるものの、若干の補完措置（例えば追加的情報を登録希望業者に要求する等）を講じることにより、援用は十分可能であることを本調査で確認した。現在JICA内で推進中の電子化と併せ検討することを提言する。

提言1-②は、有識者会議でも指摘されたとおり、目下デフレ基調である日本の経済状況に見合った迅速な対応を可能とするには、3年に1度しか業者審査・更新できない既存の制度に、応札業者の財務的適格性判断を全面的に依存するのは危険であるという視点に基づいている。調達機材の質や金額に見合い、別途直近の納税証書提出を求める等の追加措置を検討する必要がある。

4.2.2. 調達（購入部分）契約と海外輸送契約の一体化

<提言 2：短期>

現在別個に二本建てとなっている「機材調達」・「海外輸送」契約を一体化する。

現在別個に二本建てで契約されている機材調達と海外輸送契約を一体化することにより、以下の効果が期待できる。

- 納期予定日が入札時に設定可能となり、入札スケジュール管理が容易となる。
- 二度に渡り実施していた入札行為が一度で済み、入札の事務量削減につながる。

機材の種類によっては長い製造期間を必要とするものもあり、それらには従来通り二本建ての入札によらざるを得ない場合もある（例えば輸送時の梱包状況などの推定が入札時で困難な場合）、大半は上述の一体化による契約方式で調達可能と考える。

以上に加えて据付契約も一体化する措置については⁶¹、現行の本邦調達の建前と同措置を採ることによる契約上の矛盾を生じさせないように、例えば JICA が据付履行を代行することの合意を相手国政府から予め取りつけておく、または現行の「据付技師派遣制度」を、相手国政府（当該エンドユーザー）に対する一種の据付支援サービス（履行完遂義務は負わない）として、当該調達機材と併せて入札対象にする等の措置の検討を提言する。

また、一種の据付支援サービスとして併せて入札対象にする場合、透明性・説明責任・契約額節減の見地から、技術経費・人件費の積算や、現地または第三国からの技師派遣を認めることの検討も併せて提言する。

4.2.3. 価格帯により異なる入札方式の採用

<提言 3：中期>

機材の価格帯別に見合った異なる入札方式を用いる。

3.1.1 で述べた通り、JICA の機材調達は、金額では全体に占める割合が非常に少ない小額案件が件数で見た場合主流（4 割以上の件数）であるのに対し、件数では非常に少ない高額案件が全契約金額の 5 割近くを占めるという状況にある。

そのような状況を鑑みると、以下に述べる理由により案件の金額規模に応じ異なる入札

⁶⁰ 同措置の具体的な分析は本文 3.1.7. (2) 項参照。

方式を取るべきと考える。

- 調達業務遂行に係る人件費なども国の税金で賄っている以上、小額機材調達業務の効率化を追求することは、正当な行為と言える。
- 小額案件は効率性の観点から、評価基準を価格だけにすることに十分な正当性がある。
- 高額案件については小額案件と異なり、その少ない件数に比して総額に占める割合が大きいので、価格以外の要因（例えば仕様適格の程度等）を評価基準として斟酌した上で落札者を決定することが、説明責任の見地から見てより妥当と判断できる。

具体的な方法として、主に小額案件の入札として「見積り合せ」の制度化を行い、また高額案件に対しては、総合評価方式による入札制度を導入する。（各々下項 4.2.4.、4.2.5.参照。具体的な提案は、別添 8「機材調達に関する具体的な改善案」の第 1 項を参照。）

4.2.4. 「見積り合せ」の制度化

<提言 4：中期>

既存の「見積り合せ」行為をより透明性のある制度とし、その適用範囲を拡大する。

特に小額案件の入札方式用に、現在随意契約時に求められている「見積り合せ」⁶²を制度化し、導入することが検討されるべきである。

購送請求時の見積りと「見積り合せ」が共に担当事業部にてなされていること、「見積り合せ」の方法、例えば業者選定基準、徴収依頼の方法や期限、見積り比較・選定に際しての基準等が確立されていないこと等が同行為を不透明なものにしている。但し、160 万円以下という小額契約に限定された中での行為であるので、そのもたらす負の効果と効率性を比較考量の結果、説明責任に照らして問題なしとされていると思われる。

もし「見積り合せ」を制度として確立し小額機材の調達に適用した場合、上述した負の効果はかなりの程度低減され、その適用範囲はより高額 of 契約に拡大してよいものとする。

この提言を正当化する根拠として、さらに以下の事項が挙げられる。

- 4.2.3.で述べたとおり、小額機材の評価基準を価格のみに求めることは、説明責任の見地から妥当と判断できる。
- 「見積り合せ」の制度化により、応札者選定や一番札決定に至った経緯や評価内容の十分な記録書類が残るので、応札者選定や落札過程に「透明性」、「公正性」の確立が可能

⁶² 「見積り合せ」とは、購送請求書起案時に 160 万円以下と見積られた機材につき、事業部によりなされる行為で、登録業者の中で過去に同様且つ良好な契約履行実績を有する業者 2 社以上を任意で選択し、見積を徴収し、比較の上契約相手方を決定する方法である。見積徴収方法や比較方法につき、特段内部取決めは無く、事業部の裁量にゆだねられている。

となる。

以上の事由により、応札者選定や一番札決定行為に関する JICA の「説明責任」が十分果たし得る。また、応札評価に係る関連業務（特に入札会開催に係る事務量）の削減につながる可能性も高い。従って、同方式を既存の入札方式に代替して⁶³、より高額な契約（例えば 500 万円以下の機材調達契約）に適用することが正当化されると考える。

肝心なことは業務における「透明性」「公正性」を維持しつつ、全体の業務の効率化をいかに達成するかであり、小額機材の調達は、制度化された「見積り合せ」によりそれが可能と考える。（「見積り合せ」の制度化に関する具体的な提案は、別添 8「機材調達に関する具体的な改善案」第 2 項を参照。）

4.2.5. 総合評価入札方式の導入

<提言 5：中期>

- ① 高額かつ特殊な機材は、既存の価格のみによる入札方式ではなく、他要素も評価する「総合評価入札方式」を採用する。
- ② 評価方法を考案し予め公表することにより入札を実施する。

高額機材の入札は、件数が少ない割に総契約金額に占める割合が高い状況にあり、従来よりもその評価内容に「説明責任」が求められると思われる。「説明責任」とは行為並びにその結果についてなされるべきものであり⁶⁴、高額機材を従来の「発注者の恣意性が皆無であること」に偏重した従来の入札方式、すなわち価格のみで決定することは、入札結果に対する説明責任を確保する措置が不十分という批判の余地を残すであろう。

従って、高額機材（例えば契約金額 1 億円以上）については、納期や仕様適格度といった他の要素も評価する「総合評価入札方式」の採用を検討することが望ましいと考える。

検討の結果、価格以外の要素が事業成果に与える影響が大きく、価格以外の例えば納期、仕様適合度などの考慮が妥当と判断される場合には、それらの機能・性能等について仕様の適格度や納期を考慮し、応札を総合的に評価できる方式で入札を実施することが適切と考える。また逆に、納期、仕様適合度をあまり考慮する必要がないとの結論に達した場合

⁶³ 既存の方式の利点は、応札者を公平に扱い、一番札決定や落札業者選定に発注者の恣意が無かったことを証することである。しかしこの利点が特に小額機材調達において、業務の効率性を犠牲にしてまで追及すべき事項であるかどうかは疑問である。

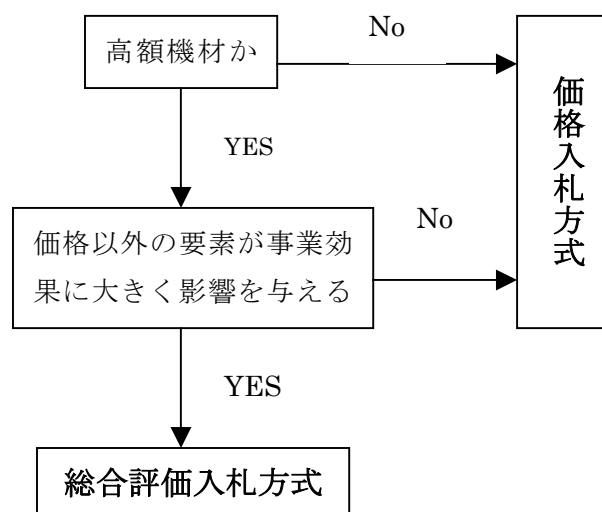
⁶⁴ 説明責任の議論につき、二国間機関や多国間機関等の見解を抜粋し、別添 17「「説明責任」の定義について」にまとめた。公共事業に係る説明責任は一般に実施の際の正確性・合規制とその結果に係る経済性・効率性及び有効性という 2 つの観点があるが、近年は後者の重要性が国際的に高まっているように見受けられる。同見解は会計検査院も共有するものである（別添 17 参照）。ちなみに海外援助に関する説明責任では、その結果の重要度を高く見るのが一般的になってきている。

のみ、従来通りの価格入札方式を用い調達するという手順を踏むべきと考える。

但し、総合評価入札方式を採用する際には、価格以外の要素も加味した評価方式があらかじめ確立され、明示される必要がある。この点で、有識者会議にて提案された調達ガイドライン作成は示唆に富んだものである。

以上の流れを図示すると図 12 のようになる。

図 12：入札方式の検討の流れ



上記で述べた「総合評価入札方式」とは、ある具体的な入札方法・制度について述べたものではなく、応札を総合的に評価できる入札方式を検討する際の考え方や望ましい方向性を表現するため便宜的に用いた名称であり、既に検討されている特定の具体的な入札方式を称するものではない。しかし、価格以外の要素を考慮した具体的な入札方式の導入が日本政府内で既に検討中であることは特筆に価する⁶⁵。

⁶⁵ 例えば価格のみの競争を見直し、具体的な「総合評価方式」の導入が検討されている（出典：建設総合資料社出版「平成 14 年度版官公庁契約精義」高柳岸夫 著）。

4.3. コンサルタント契約

従来 JICA が実施する業務の多くは、JICA 自身が直接運営し必要な人材を主として官公庁・特殊法人・公益法人等に求めてきた。その後、例えば専門家派遣事業においては、民間人が全体の 6 割以上を占めるなど、ODA における民間人材の活用は進んできているが、その契約方法は、所属先への「人件費の補填」との考え方が採られ、民間企業にとって十分なインセンティブを与えるものとなっていない。また援助対象の多様化に伴い、今後多様な組織からの人材の供給を求める視点に立った場合、現在のコンサルタント契約における諸制度は、登録制度に見られるように非常に複雑である。このような入口で適格コンサルタントを絞る考え方から、門戸を広く開放した上で競争的なコンサルタントの選定プロセスを通じて、適切なコンサルタントを選定する考え方への変換が求められている。

また現行の諸制度は、直接人件費単価等の積算基準の公表などに関して、制度としての建前と実態が乖離している点がみられる。2002 年度中の情報公開法の施行や、ODA の透明化の要請に応えるためには、実務的に秘匿することが困難な情報に関してはむしろ積極的に公開し、公開を前提にその弊害を抑える措置を採ることが適切である。

なお、本調査で検討したコンサルタント契約に関する諸課題は相互に関連しており⁶⁶、改善にあたっては課題間での調整を図り、一貫したコンサルタント契約制度を構築することが必要である。

4.3.1. 登録制度

<提言 6：短期>

登録コンサルタントだけが公示に応募できる現行の登録制度を維持した上、大幅に簡略化する。

<提言 7：中期>

- ① JICA 業者登録で「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したとみなす。
- ② 国の統一競争参加資格に登録している法人については、同制度で求められている書類の提出は原則として省略する。

⁶⁶ 例えば積算基準の公表の是非と問題と、選定における価格要素の考慮の問題。

＜提言 8：長期＞

提言 6 に基づく登録制度の大幅な簡素化による運用結果を踏まえ、登録者以外も公示に応募できる制度への転換や、登録制度の廃止を検討する。

登録制度を廃止する考え方もあり、有識者会議においても、大幅に簡素化するのであれば、登録制度が有していた「事前資格審査 (P/Q : Prequalification)」としての意味合いは薄れるので、むしろ廃止した方が良い旨の意見が出された。しかし、現在 JICA が計画中の登録制度の簡略化を行えば、希望する会社は公示があった後でも登録することは可能であり、登録制度を維持するデメリットは、事務効率の問題を除けばほとんどないと思われる。

また、その事務効率も制度の大幅な簡素化により大きく改善されることが見込まれる。一方、JICA が契約するコンサルタントに対し、最低限の財務的信用等をチェックする必要も認められることから、短期的には登録制度を維持した上で、大幅な簡素化を行うことが適当と思われる。

この提言に従って簡素化が行われた場合、登録制度が有していた一種の「事前資格審査 (P/Q : Prequalification)」としての意味合いは薄れるため、これを補完する措置を講ずることが必要と思われる。

なお、具体的な簡素化の内容は、以下のようなものを想定している。

(1) 法人登録

- 業務主任者登録の廃止
- 登録分野と技術サービスの種類の廃止
- 登録事務の簡素化と随時受付
- 年次更新書類の簡素化
- 財務状況審査の簡略化

(2) 個人登録

- 大卒後 13 年以上の実務経験を要するとの制限の削除又は大幅な緩和

4.3.2. 関心表明及びコンサルタント指名（業務実施契約）

<提言 9：短期>

関心表明後のプロポーザル提出辞退を認める。

関心表明後のプロポーザル辞退を認めない制度が、関心表明提出者数、ひいてはプロポーザル提出数を少なくしていると考えられるため、関心表明提出後の辞退を認める制度へ変更することが適切である。

この提言を実行する場合、関心表明提出者同士のJV結成及び、関心表明提出者が他社に補強を出すことを認めるか否かが実務上の問題となる。これらの行為を認めないと、プロポーザル提出辞退を認めることの効果が弱くなるため、認めることが適当と考える。

関心表明提出者同士のJV結成等を認める場合、競争制限的行為を誘発する怖れがないかに留意する必要がある。現在、業務説明会を開かないため、コンサルタントは関心表明提出者がどこであり、何社あるかを知ることができない。従って、関心表明提出者同士が競争の制限を狙ってJVを組んだとしても、常に潜在的プロポーザル提出者が他に存在しており、このようなJV構成者がその目的を完全に果たすことはできないため、関心表明者同士のJV結成等を認めても問題ないとする。

4.3.3. 競争性を増すためのその他の方策

<提言 10：中期>

プロポーザル提出数を増加させるため、業務の魅力を増す措置を採る。

業務実施契約の競争性が低い理由は、様々な要素が関係しており、単に登録制度の簡素化やプロポーザル提出辞退などの改善だけでは十分ではない。コンサルタント選定における競争性を増すためには、JICA業務に対する参入の障壁を出来る限りなくすとともに、JICA業務をコンサルティング会社にとってより魅力あるビジネスにしていくことが必要である。このような方策としては具体的には以下のものが考えられる。

(1) アサインメントの弾力化

現在のJICAの業務は業務従事期間に“空き”が多くあり、コンサルタントにとって稼働率を上げるのが難しい。長期の海外出張を伴い、また機動的な日程変更が難しいため、JICA業務の日程が固定されてしまうと、コンサルタント側に他の業務を入れる余地が低くなってしまふ。この問題は大きく分けて以下の2つに分けられる。

① プロポーザル提出時の日程・業務従事者等の弾力的決定

プロポーザル提出に当り、日程、出張回数、団員数、担当分野割等に関し、柔軟な提案を積極的に認め、それをコンサルタント側に強くアナウンスすることが望まれる。現在の制度でも、プロポーザルにおいて、業務指示書と一部異なる提案を行うことは必ずしも排除されていないが、各年度毎の想定 M/M や、評価対象業務従事者の M/M までが明確に業務指示書に示されているため、コンサルタント側の過度な自己規制を生んでいる面もある。

② 契約後のアサインメントの変更

業務契約締結後のアサインメントの変更は、現在軽微なものは、打合簿にて JICA 監督職員の承認があれば行えることになっている。承認が行われる基準等を明確にするとともに、現在の「変更すべき理由がある場合」に認める方法から、「業務の実施に支障がない限り」認める方向に転換することが望まれる。

(2) 総括団員の選択肢の拡大

現在、業務指示書において、総括団員の専門分野が指定されているケースが多い（例：総括/地域開発 等）。総括団員は単に担当分野に関する専門知識だけでなく、それ以外の能力（統率力、交渉力等）が強く求められるため、総括団員の専門分野を限定されると総括団員の候補者が著しく限定され、その結果プロポーザルを提出できるコンサルタントが限定されてしまう。例えば、総括団員を指定された 3 分野程度からコンサルタント側が選べる方法を採用することにより、プロポーザル提出可能な会社が増加すると思われる。

(3) 登録制度の簡素化

4.3.1.で述べた登録制度の弾力化により、業務主任者、分野、技術サービスの登録が廃止されれば、コンサルタント側にとってのプロポーザル提出の可能性が高まる。

(4) 事務手続の簡素化

他の契約に比べ煩雑な契約手続き・精算手続きが、業務としての魅力を妨げている面がある。提出を要する書類の数を減らす他、e-Mail 等による提出を認める等の契約事務手続きの簡素化、特に精算手続きの簡素化が望まれる（「4.3.9.積算と精算－直接経費」参照）。

具体的な改善例は以下のとおりである。

- 基本契約書の締結による個別契約書の簡素化
- 重複・類似する書類（最終見積書、調査業務計画書、業務実施報告書等）の廃止又は簡素化

4.3.4. コンサルタント選定－価格要素の考慮

<提言 11：短期>

役務提供契約についても価格を加味した選定方式を検討する。

予算の効率的な執行を図るためには、コンサルタント選定において契約単価の決定に競争的要素を取り入れ、価格を加味した評価を行うことが有効である。特に、技術費（直接人件費等）の積算基準を公表した場合、価格を加味しない選定を行うと、コンサルタント企業の見積額が積算基準上限に高止まりする怖れが強い。価格を加味したコンサルタントの選定を行うことは、積算基準の公表を行う前提とも言える。

なお、価格を加味した選定を行う場合、個人や公益法人の取り扱いが問題となる。特に役務提供契約の場合は、個人の応募を認めており、個人の諸経費率の上限が 0.3 と営利法人の 1.1 と比べて大幅に低いため、仮に個人と営利法人がお互いに上限で見積りした場合、営利法人の見積額が個人の約 1.6 倍となる。

JICA 調達部の説明によれば、個人の諸経費率を下げている理由は、コストが法人に比べてかからないという実際コストの側面と、法人の場合は業務従事者個人だけでなく、法人としてのサポートが期待できるというものである。前者に関しては、個人か法人かはコンサルタントによる経営形態の選択の結果であり、契約単価においてこれを区別する必要がないと考える（後述「(4) 公益法人、個人の取り扱い」参照）。また後者に関しては、法人に対して法人からのサポートを期待するのであれば、簡易プロポーザル評価において、法人のサポートを評価し加点する方向での調整が考えられる。

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や、業務経験を積むことが次の業務受注で有利になることを考えると、極端な低価格により受注を狙う企業、個人が増加する可能性が高いと思われる。導入時においては、役務提供での価格評価割合を低く抑えてその影響を慎重に見極める他、極端な低価格見積りに対する補正措置を導入する等（後述「(2) 極端な低価格見積りの取り扱い」参照）の対策の検討が必要である。

<提言 12：短期>

- ① 業務の内容により価格評価の割合を変更する。
- ② 価格評価方法として、価格反比例方式を採用する。

現在、価格評価割合は 2 種類しかない（地図作成業務－価格反比例方式：20 点加算、及び、他の業務－JICA テーブル方式：2.5 点加算）。言い換えれば、地図作成というやや特殊

な業務を除くと、すべて JICA テーブル方式による 2.5 点加算を採用している。JICA の発注するコンサルタント業務は、基本設計からマスタープラン作成、政策提言等、非常に幅が広く、業務の複雑性に応じて、価格加味の割合を変更することが適切と考える。例えば、5%、10%、20%の 3 種類程度を業務の難易度、複雑性に応じて使いわけることが考えられる。

また、価格加味の割合を議論する場合、表面的な割合ではなく実質的な影響度を考慮することが必要である。現行の JICA テーブル方式は、ADB などが採用している「価格反比例方式」に比べると、技術点差が小さい場合には逆転しやすい反面、技術点差が開いた場合には逆転しにくい方式となっている。どちらの方式がよいかは一概には言えない面もあるが、制度の判りやすさという点からは、「価格反比例方式」の方が優れている。また現行の JICA テーブル方式は、価格加味割合に対する誤った印象を与える恐れがあることから、価格反比例方式に変更することが適切と考える。

<提言 13：短期>

価格評価方法・割合は事前に公表（通知）する。

価格を加味した選定を行う場合、その方法及び技術評価と価格評価の考慮割合等を公表するかどうか議論になる。公表しない方がコンサルタントに見積価格を下げさせる動機を与え、契約価格の低下をもたらすとの考えもある。しかし、現在の方法も公表されていないものの、一部のコンサルタントには周知となっている現実があり、不公平かつ不透明な面が存在していると言える。また、発注者の意図を正確に応札者に伝達するためには、事前に公表することが適切と考える。なお、価格評価方法と割合を公表するとの考え方は、有識者会議においても支持された。

その他、価格を加味した選定を行う場合に留意すべき事項は以下のとおりである。

(1) 技術点による足切り

技術点による足切り基準を設けることで、業務を実施する能力に乏しいコンサルタントが極端な低価格で業務を受注することを防止する必要がある。足切水準としては、現行の水準（50 点）が適当と思われる。

(2) 極端な低価格見積りの取り扱い

価格評価の割合を高めた場合、極端に低価格な見積りにより業務の受注を狙うコンサルタントが出てくる可能性があり、これに対してどのような対処をするかが問題である。

このような低価格の見積りであっても、受注したコンサルタントの業務を適切に監理・

監督し、一定以上の業務の質が維持できるのであれば問題ないという考え方がある。

その一方で、極端な低価格の見積りによる受注が横行すると、良質なコンサルタント企業の市場からの退出を引き起こし競争環境を後退させ、長期的には JICA にとってもマイナスになると言う考え方もある。

例えば、現在価格が考慮されていない役務提供契約の選定に価格が考慮された場合、各コンサルタントがどのような受注戦略に出てくるかは良くわからない面があるが、考えられる影響として、比較的経験の浅いコンサルタントが、業務経験の習得を狙って安値での受注を図るケースが出てくると予想される。極端な安値受注を防止するため、例えば、「実施計画額の半額以下の見積りは、実施計画額の半額と仮定して価格評価する」などの対策を採ることも考えられる⁶⁷。

(3) 実施計画額を上回る見積りの取り扱い

実施計画額を上回る契約締結を一切認めないのであれば、実施計画額を上回る見積りを提示したコンサルタントとは、契約交渉を通じて実施計画額以下で契約を行うか、又は契約交渉不調で契約不成立となるかいずれかである。従って、実施計画額を上回る見積りは、価格評価上は、実施計画額と同額の見積りが出されたと仮定して価格評価する方が適切である。実施計画額を上回る契約も状況に応じて認められるのであれば、このような補正をしない方が適切な評価方法であろう。また、仮に実施計画額を上回る契約を認めない場合であっても、実施計画額をその意味合いとともに事前に公表するのであれば、このような補正をする必要は少なくなる。

(4) 公益法人、個人の取り扱い

現在、公益法人や個人は上限とする諸経費率を営利法人より下げている。その一方、プロポーザルの価格評価にあたっては特段の調整を行っていない。このような契約相手先別の上限契約単価の設定は、JICA 調達部の説明によれば、契約先にて実際に要するコストの差を契約に反映したものである。この考え方を一貫させるのであれば、コンサルタント選定においても、公益法人や個人から提出された見積価格を調整する必要があるとの考えもある。

個人か法人かは、コンサルタントによる経営形態の選択の結果であり、契約単価におい

⁶⁷ 例えば、価格反比例方式で技術点 80 点、価格点 20 点で評価する場合で、実施計画額 500 万円のケースを想定する。A社とB社の2社がプロポーザルを提出し、A社の見積額が 450 万円、B社の見積額が 150 万円とする。この場合、B社の見積額に調整を加えずに価格点を計算すると、B社の価格点は 20 点（満点＝最低額）、A社の価格点は 6.67 点（ $20 \text{ 点} \times 150 \text{ 万円} \div 450 \text{ 万円}$ ）となる。この場合、「実施計画額の半額以下の見積りは、実施計画額の半額と仮定して価格点を計算する」とのルールが適用されると、B社の見積額は 250 万円と仮定され、B社の価格点は 20 点（満点＝最低額）、A社の価格点は 11.11 点（ $20 \text{ 点} \times 250 \text{ 万円} \div 450 \text{ 万円}$ ）となる。この例からわかるように、このような仮定計算を行うと実施計画額以下の見積りを提出する限り、価格点が満点の半分（このケースでは 10 点）を下回ることはない。

て区別する必要がないと考える。現在、個人に関しては役務提供契約での契約しか行っていないが、これについては価格評価を調整するのではなく、簡易プロポーザルの技術評価において法人としてのサポートを評価することにより、公正性を保つことが適当と考える。

一方、公益法人に対しては軽減税率の適用等、一定の優遇措置が定められているため、契約上限単価を営利法人より低くする措置は継続し、コンサルタント選定時においても価格の調整を行い、営利法人と公益法人の競争の公正性を保つ必要があると考える。（詳細な議論は、4.3.8.(3)「積算と精算－技術費」を参照。）

4.3.5. プロポーザル評価結果の公表・通知

<提言 14：短期>

- ③ プロポーザルの評価結果の公表・通知は、概ね現状の制度を維持する。
- ④ 自身の点数及び最高点者の点数等、通知内容の拡充を検討する。

プロポーザル評価結果の公表・通知は、現在も充実しており大きな見直しポイントはない。プロポーザル提出者に対して、現在通知している評価順位に加えて、自身の点数及び（又は）最高点数を通知することを検討すべきである。

4.3.6. 契約方式とコンサルタント選定方式

<提言 15：長期>

業務実施契約は現行の精算条件付き請負契約を改め、精算条件を付さない請負契約（ランプサム契約）とする。

現在の業務実施契約は、請負契約と委任契約の混合的性質を有している。請負契約の基本的性格（仕事の完成と引渡しを目的）を持ちながら、業務工程（日程、業務従事者等）が受託者の裁量で決定・変更できない点など、委任的要素も有している。特に、報酬等の支払額が契約額を上限とし、実際の業務従事日数や経費の実際使用額に基づいて精算払いとなる点で「精算条件付請負契約」と呼ぶことができる。このため、契約額を上回る経費の使用や作業量が必要となった場合には、コンサルタントの負担となり、下回った場合は契約額が減額されると言う面で、リスク負担が片務的であるという問題がある。また、精算条件付契約となっているため、特に現地業務費精算作業が、JICA、コンサルタント双方にとって多大な作業量となるという欠点を有している。

現在 JICA が通常の請負契約ではなく、精算条件付請負契約を採用している理由は必ずしも明確ではないが、i) 受託者選定において価格入札方式ではなく、プロポーザル方式を採

用していること、ii) 成果品の仕様を明確に規定しにくいこと、iii) 成果品の検査だけで業務の品質をチェックしにくいこと、iv) 業務実施プロセスへ一定の配慮をする必要があることなどが想定される。しかし i) に関しては、価格入札方式でなくとも価格要素を選定に加味し、また、契約交渉時にコンサルタントが提出する見積り内容を精査することで対応できる問題である。ii)、iii) については、精算条件付契約としていることで本質的な問題が解決されるわけではなく、むしろ業務の目的とその評価方法を明確にすることで解決されるべき問題である。iv) の点は、精算条件付契約としなくても、調査実施計画に従った業務の遂行（現行の方式）や一定期間の現地作業の実施を契約で義務付ければ、その目的は十分達成される。

有識者会議においても、適切な事前積算が難しい場合には精算方式による必要があるが、事前に積算の妥当性をチェックできる場合には、事前の積算のチェックと事後に業務の成果の検証を行うことで、精算は省略できるのではないかとの意見が出された。また、JICAのコンサルタント契約に関して、通常の請負契約とすることを否定する見解は出されなかった。

なお、ランプサム契約化において検討すべき事項は以下のとおりである。

- 契約交渉において技術費以外の項目は、コンサルタントの見積り内容を検討して契約額を確定する。
- 経費の使用にあたってコンサルタントの裁量が大きく制約を受ける一部の項目（現地再委託費、調査資機材購入費等）については、ランプサム化せずに別契約とすることも考えられる。この場合、これらの費目見積金額は、コンサルタント選定にあたり評価対象からはずすことが適当であろう。
- 一定の業務実施プロセスを確保することを契約により義務付ける。具体的には調査実施計画に従った業務の遂行や、各業務従事者毎に最低現地業務日数を定める等の措置が考えられる。

＜提言 16：長期＞

役務提供契約のうち、個々の業務の遂行に関して、コンサルタントの裁量が大きく働く業務については、精算条件のない請負契約に移行する。

上記の業務に想定しているのは、比較的長期間の国内作業だけに従事し、調査報告書をまとめるような調査研究業務や長期間単独で現地での技術協力業務に従事する技術協力専門家等である。現在でも、このように請負的要素の強い業務が業務実施契約ではなく、役務提供契約の形態で発注されているが、これを実態に合わせる。この場合、契約形態は提言 15 のものと同一になる。

<提言 17：短期>

業務量の少ない業務実施契約が増えることに対応し、業務実施契約のうち、業務量の少ないものに採用する簡便な選定方式を策定する。

今後、専門家派遣業務を業務実施契約で行うことや、また上記提言 16 を実行した場合には、業務量の少ない業務実施契約が増加することになる。このような契約においても、大部のプロポーザルをコンサルタントに作成させ、選定に時間をかけることは、JICA、コンサルタント双方にとって効率的ではない。業務実施契約のうち業務量の少ないもの（例えば、10M/M 以内）は、簡便なプロポーザル方式を採用することが適切である。具体的な方式としては、現在の簡易プロポーザルと本格プロポーザルの中間的なものを想定している。例えば、「コンサルタントの経験・能力等」と「業務従事者の経験・能力等」を中心とし、「調査業務の実施方針等」に関しては、業務指示書に対するコメントやそれと異なる提案がある場合のみ記載する方式が考えられる。

なお、上記提言の 15 から 17 を実施した場合の契約方式と選定方式の関係を現状との対比で示すと、別添 18 「契約方式の改善案と選定方式」のようになる。

4.3.7. 包括契約

<提言 18：中期>

プロジェクト評価業務を端緒に包括契約の試行的導入を図る。

契約にかかわる事務手続きの簡素化、及び業務特性にあったコンサルタントへの機動的業務発注を図るため、事前に選定されたコンサルタントと包括契約を結び、その中から個々の業務に適切なコンサルタントを選定して業務を委託する。このような包括的契約は、様々な場面に適用可能と思われるが、まず比較的類似業務数が多く、業務内容が定型化しやすいプロジェクト評価（中間、終了時）において導入を図り、その結果を踏まえて他の業務への適用可能性を探ることが適当であろう。

この場合、調達業務に係る透明性、公正性を確保するため、コンサルタントの事前選定と、個々の業務の発注において競争的要素を導入することが必要である。

評価業務を対象とした包括契約の一例は別添 19 「包括契約の例」のとおりである。

4.3.8. 積算と精算－技術費

<提言 19：短期>

- ① 学歴と経験年数だけに準拠した直接人件費の積算基準を、業務の難易度に基づく基準に変更する。
- ② 諸経費及び技術経費の直接人件費に対する率は、業務の種類に応じて幅を持たせる。

<提言 20：中期>

- ① 個人に対する諸経費率は法人と同一の率を用いる。
- ② 上記積算基準は一般に公開する。
- ③ 個々の案件ごとに実施計画額の積算に適用された直接人件費単価（役務提供契約の場合のみ）、諸経費率、技術経費率は、公示書類及び（又は）業務指示書において明示する。

(1) 積算基準の意味付け

現在の JICA 契約では、直接人件費の単価や諸経費率や技術経費率といった積算基準は、単に JICA の実施計画額の策定だけでなく、契約交渉にあたっては契約上限単価であり、さらには、その上限単価が非公表であるものの契約交渉過程を通じて明らかになるため、実質的には契約単価として機能している。

現在はコンサルタントに JICA の積算体系に合わせた見積書の提出を求め、それに基づいて契約交渉を実施しているが、積算基準を本来の目的である実施計画額の策定のみを用い、契約交渉と切り離すのであれば、コンサルタントの技術費の見積りは、例えば、「コンサルタント報酬」というような単一の見積りとすることも考えられる。しかし、本報告書の提言では現行実務からの継続性を考慮し、コンサルタントが JICA の積算基準に合わせた見積りを作成し、積算基準が契約交渉の場においても一定の役割を果たすことを想定している。

(2) 直接人件費単価

現在採用している学歴と経験年数だけに準拠した直接人件費の積算基準は、非常に硬直的な方法であり業務の実態を反映していない。また、この基準が単に JICA における積算だけでなく、契約上限単価（実質的には契約単価）として機能しているため、個々のコンサルタントの経験や能力が学歴と経験年数という単一の物差しでしか評価されず、実態と乖離する結果を招いている。年齢に比して優秀な人材も、同年齢の他の人材と同程度の報

酬しか得られないため、JICA 業務から若くて優秀な人材を遠ざける理由となっているとの見方もできる。

また、本来 JICA が実施する業務は、国土交通省が発注する業務に比べ、1) 業務の実施環境が整わない開発途上国での業務であること、2) 多様なセクターや業務を含んでおり、単純に国土交通省が積算基準とする単価に準拠してよいかは多いに疑問である。

特に業務実施者に途上国での業務経験や語学力が必要なことや、高度かつ複雑な業務（マスタープラン作成、政策支援等）が含まれることを考えると、JICA の直接人件費の積算単価は、平均的に見ても国土交通省の積算基準より高くしてしかるべきであり、また、同じ格付けであっても分野によって異なる単価を適用する必要性が高い。

一方、国土交通省の積算基準は文字通り予定価格を算出させるための単価に過ぎず、実際の契約は価格競争入札を経て、これより低い価格に決まるのに対し、現在の JICA 契約では、積算基準だけでなく契約上限単価であり、さらには、実質的には契約単価として機能してしまっている。現在の状況は、前者（国土交通省単価より高くしてしかるべき）と後者（契約単価が上限単価に張り付いている）の要因が相殺しあった結果、平均的には著しく不適切ではない契約単価が形成されていると見ることもできる。しかし、このような状況は、外部への透明性という観点からは適切な状況とは言い難く、より透明性の高い制度に移行する必要がある他、市場価値の高い人材を国際協力分野の業務から遠ざける効果を持っており、優秀な人材を確保するためにも改善が必要である。

（3）諸経費率

諸経費率は、現在 110%と 120%の 2 種類しか設定されていないが、それを業務の種類（基本設計、F/S 調査、M/S 調査、パイロット事業等）により差を付けることが考えられる。さらに、国内作業と現地作業、業務の規模等による差を付けることも考えられる。

現在公益法人や個人は、契約時の上限とする諸経費率を営利法人より下げている。（3.2.10.参照）このような契約相手先別の上限契約単価の設定は、JICA 調達部の説明によれば、契約先にて実際に要するコストの差を契約に反映したものである。しかし、コンサルタントが個人形態で業務を実施するか、法人形態で業務を実施するかは、コンサルタントによる経営形態の選択の結果であり、実施する業務に差がないのであれば、契約単価においてこれを区別する必要はないと考える。仮にこのような区別を継続するならば、単に個人コンサルタントの法人成りを進めるだけであり、実質的な意味を何らもたらさないであろう。一方、公益法人に対しては軽減税率の適用等、一定の優遇措置が定められているため、契約上限単価を営利法人より低くする相当の理由が存在する。しかし、単に契約単価の適切性の問題だけでなく、競争の公正性の観点に立てば、コンサルタント選定時における価格評価において見積価格の調整を行う必要がある。

また、JICA が営利法人と契約している業務実施契約においても、業務従事者に補強として個人又は公益法人所属者が参加している場合、当該業務従事者に係る諸経費率の上限

を、個人又は公益法人の上限諸経費率とする措置を2年前より開始している。JICAとの契約当事者は営利法人であり、JICAが法人としての業務の遂行を求めていることと、この措置は矛盾していると思われる。特に個人に関しては、比率差が大きく影響が大きいこと、及び補強として参加させている法人においても必要な管理コストが発生していることを無視している点で不合理であることから、この点は早急に改善することが望まれる。

(4) 技術経費率

技術経費率は、現在30%と40%の2種類しかないが、業務の難易度や業務分野の相違を反映させより幅を持たせる。現在、業務分野によるコンサルタント報酬相場の相違が直接人件費単価に反映されていないため、技術経費率を変えることにより対応する。

(5) 契約交渉での積算基準運用と積算基準の公表・明示

JICAでは、直接人件費単価等の積算基準が単なる積算基準ではなく、契約交渉時での上限単価として利用されている。また契約金額全体だけでなく、個々の業務従事者の直接人件費単価、諸経費率、技術経費率に個別に上限値が適用されている。積算基準を事前に公表すべきかどうかは、これらの運用方法にも関連する。コンサルタントにとってプロポーザル作成は非常にコストのかかる作業であり、採算性に対する検討なしには提出を行うことは出来ない。積算基準に例外を認めず、契約交渉時にJICA基準による頭打ちを求めるとであれば、事前に積算基準を公表することが適当であろう。また、JICA積算額とコンサルタント見積額との比較を技術費総額ではなく、諸経費率や技術経費率についても個々に行い、それぞれ積算基準を上限として比較するのであれば、公示情報（又はプロポーザル提出指示書）において、当該案件に適用される上限率を明示する必要がある。諸経費率や技術経費率とは、単にJICAの積算上の項目であり、多くのコンサルタントはこのような概念を有していないためである。

積算基準の公表は、制度概略の事前公表（直接人件費の単価表、諸経費の計算方法及びその率の幅、技術経費の計算方法及びその率の幅）と、個別の案件毎に適用される率・単価の公示情報等での明示に分けられる。積算基準の運用と積算基準の公表・明示の必要性を整理すると、別添20「積算基準の運用と積算基準の公表・明示の必要性」のとおりである。

本提言では、現行実務からの変更の度合いを少なくすることを考慮し、積算基準の運用に関しては、現行どおりの「厳密に適用し、これを越えることは一切認めない」とし、積算基準との比較単位は、現在実施している個々の業務従事者の直接人件費単価の比較をやめ、直接人件費総額、諸経費、技術経費の各費目毎で比較する方法を採用することを前提にした積算基準の公表・明示方法を提案している。

<提言 21：中期>

直接人件費の単価は、国土交通省の積算基準を目安としつつも、JICA が実施する業務の性質、多様性を反映した積算基準を確立させる。

提言 19 では、このような独自の直接人件費単価の設定は短期的には困難であるとの想定に基づき、当面は、国土交通省が定める格付制度に準拠し、業務分野の相違による市場価格の相違は、直接人件費ではなく技術経費率（諸経費率）で調整するという考え方を採っている。

中期的に JICA 独自の直接人件費体系を構築する場合、以下の 2 つの方法が考えられる。

- 格付と業務分野に分けたマトリックスで積算基準を作成する方法
- JICA 業務の特殊性、多様性を平均的に反映し、国土交通省と異なる単価（より高くなると想定される）を制定する。

特に後者の方法を採用する場合には、これらの基準が JICA が実施計画額を策定するための積算基準として機能し、契約単価がこれより低い価格に競争を通じて決定され、積算単価が本来の上限単価として機能することが前提となろう。

<提言 22：中期>

国内作業と現地作業において異なる積算基準を用いる。具体的には諸経費率を変える。

国内作業と現地作業では、コンサルタントにかかる諸経費負担は実際には異なる。現地作業においては、海外旅行保険、渡航雑費が発生する他、海外で業務する社員を管理するための管理コスト（通信費、安全対策費等）がかさむ。また、現地作業期間中は機動的なアサインメントが妨げられるため、コンサルタントとして、国内作業期間よりも現地作業期間に対し高い報酬を期待するのは当然と考えられる。

<提言 23：中期>

業務規模の大小と契約期間に対する M/M の比率に応じて、異なる積算基準を用いる。具体的には諸経費率を変える。

JICA 業務の魅力が低い原因の一つは、アサインメントの空きがあり、業務従事者の稼働率を上げることが困難な点が挙げられる。また小規模な契約の場合、同様にアサインメントの空きが生じることの他、契約を受注・管理するためのコスト（プロポーザル作成、契約事務、精算事務）は大規模契約とさほど変わらない。このように考えると、業務の規模

の大小、及び契約期間に対する M/M の比率に応じて契約単価を変動させる方が合理的である。

この考え方に沿った諸経費率の設定方法の下では、業務の規模（全体 M/M 又は業務従事者一人当たりの M/M）が大きくなるほど、また契約期間に対する M/M の比率が大きいはほど、諸経費率を低くすることになる。

4.3.9. 積算と精算－直接経費

<提言 24：短期>

直接経費の精算に関して以下の簡素化の方法を検討する。

<A 案>

直接経費の内、現地調査費は、コンサルタントの提示した見積内容（単価及び数量）の妥当性を契約時に確認し、固定額支給とする。

<B 案>

精算自体はコンサルタントの精算報告書の提出を持って行い、事後にサンプルベースで JICA 調達部による検査を実施する。

現地業務費の精算に関しては、提言 15 での契約のランプサム化により解決することが望ましいと考える。しかし、契約のランプサム化に関しては検討すべき課題も多く、提言の実現にはある程度時間を要することが想定される。一方、JICA の精算業務は既にパンク状態であり、何らかの短期的対応を採る必要性が極めて高い。ここでは短期的対応方法に関して2つの提案を行い、その長所・短所を比較する形で提示する。両者を比較した場合、A 案の方がより適切な対応策であると考えられる。なぜなら、A 案は JICA 及びコンサルタント双方の精算業務が簡略化されるのに対し、B 案では、JICA の精算業務は簡略化されるものの、コンサルタントの精算業務は簡略化されないからである。

また、精算報告書の第三者（公認会計士／監査法人等）による監査により、JICA の精算時のチェックを廃止、又は簡略化する方法も考えられるが、監査人の責任の範囲、監査対象、JICA 調達部のチェックの範囲等、検討項目が多く短期的な対応が困難であるため、採り得る短期的対応策には含めていない。

(1) A 案－現地業務費の定額化

業務実施契約の「精算条件付請負契約」の基本的性格は維持するものの、特に契約金額に比して大きな精算事務量を要する現地業務費について、コンサルタントが提出した見積内容（必要性、単価・数量に関する妥当性等）を契約段階でチェックし、その部分に関しては定額で契約を行う。このような契約を正当化する理由は以下のとおりである。

- JICA は現地事務所や事前調査を通じて、現地業務費の単価に関する情報を収集することが可能であり、また、コンサルタントから見積根拠の提示を受けることを通じ、契約段階で精度の高いチェックが行える。
- 現地業務費もコンサルタント選定時の価格評価の一部を構成することから、コンサルタント側にも見積り額を適正水準に抑えるインセンティブが働いている。
- コンサルタントへの報酬支払いは「経費の使用」にではなく、「適切な業務の実施」に求めることが適当である。
- 精算を実施することによる費用の期待節約額に対して、精算を実施することによる事務量が大きく、現地業務費の固定額化により業務の効率性を高めることが期待される。
- 現地業務費がどの程度必要であるかについて不確実性があり、現在の精算条件付契約では、不確実性に対するコンサルタントのリスク負担が片務的である。
(費用が超過した場合はコンサルタント負担となり、費用が少なかった場合には差額を享受できない。)

なお有識者会議においても、適切な事前積算が難しい場合には精算方式による必要があるが、事前に積算の妥当性をチェックできる場合には、事前の積算のチェックと事後に業務成果の検証を行うことで、精算は省略できるのではないかとの意見が出された。

(2) B 案—事後検査方式

現在の JICA の精算業務は、「すべての証拠書類」を「事前に」チェックしコンサルタントに訂正を求めている。しかし本当に重要なことは、細かいミスを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。B 案はこの観点に立ち、費用精算そのものはコンサルタントによる精算報告書（証拠書類添付なし）で行い、事後に JICA 調達部が一定の基準により選定した業務に関して検査を行う。具体的には以下のような方式を想定している。

- 費用精算はコンサルタントによる精算報告書で実施する。精算報告書は概ね現状のものを想定している。精算報告書には証拠書類の添付は求めず、JICA 調達部は、この時点で証拠書類のチェックは行わず、計算チェックや費用流用の適否等のチェックのみ行う。
- 事後（概ね年度終了後 3～6 ヶ月後くらいを想定）に、選定された案件について詳細な検査を行う。選定基準は概ね無作為抽出とするが、大手コンサルタントは最低 1 案件以上選ばれるようにするなどの調整を行う。抽出数は全案件の 5%～20%程度とする。
- 検査範囲は直接経費とする。
- 検査により間違いが見つかり、それにより精算額が減少する場合には返金を求める。

なお、故意又は重過失によるものは、その程度に応じて何らかのペナルティー（返金額に遅延利息を付けての返済、一定期間後の指名停止等の措置を採る。）を課す。⁶⁸

この方式を正当化する根拠は以下のとおりである。

- 一定割合以上の案件をチェックし、また不適切な精算報告に対するペナルティーを課せば、コンサルタントが不適切な精算報告を提出することへの抑制効果が十分ある。
- 現地業務費は契約金額に占める割合が低く、全案件をチェックすることによる効果よりも、サンプルによる事後チェックを行うことによる事務費用低減効果が高いと想定される。

A案とB案の長所・短所を比較すると以下のとおりである。

表 12：直接経費精算の簡素化案の比較

	A案＝定額化方式	B案＝事後チェック方式
1. 対象範囲	狭い（現地業務費）	広い（直接経費全体）
2. JICA 調達部の業務削減	効果大	効果中程度
3. コンサルタントの業務削減	効果大	効果ほとんどなし
4. 現行制度との適合性	低い	高い
5. 見積額を低くすることへの誘因	低くなる	現状と変わらない
6. 経費削減のインセンティブ	効果大	効果低い

4.3.10. 業務のモニタリング

<提言 25：短期>

業務実施契約において設置される作業監理委員会とコンサルタントとの関係を明確にする。必要であれば、業務実施契約書上にその位置付けを明確にする。

作業監理委員会とコンサルタントとの関係が明確でないので、その関係を明確に位置付ける必要がある。また、作業監理委員会は、本来「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」に設置されることになっているが、実際はこの必要性が吟味されずに形式的に設置されて

⁶⁸ ペナルティーの賦課が、コンサルタントを必要以上に萎縮させないよう考慮する必要がある。ペナルティーの基準を事前に明確にして公表する他、精算報告書の作成方法、精算基準に対する質問を JICA 調達部で受け付け、回答どおりの処理をした場合の免責措置を採る必要がある。

いる面が強い。各案件毎に必要な性を吟味した上で設置することが、業務の効率性の観点からも必要である。

4.3.11. 支払い

<提言 26：短期>

現状の前払制度に加え、中間前払制度を導入する。

中間前払いの時期とその割合は、コンサルタントが業務実施期間平均で見て、ほぼ前受けも未収も発生しない状況となるように設定することが適切と思われる。例えば、業務実施契約において、全体業務量の概ね 60%が終了した時期に全体の 80%を上限とした中間前払いを行うことが考えられる。すなわち、40%の前払いを既に受領している場合、40%の追加払いを受けられることになる。また上記例の他に、全体業務量の 50%が終了した時期に、全体の 60%の中間前払いを行うことも考えられる。

上記の 2つの例において、業務の進捗と入金額の割合を以下の仮定の基に作成して図示すると、図 13、図 14 のとおりである。

仮定 1. 業務進捗は期間の経過に比例する。

仮定 2. 業務期間を 10 ヶ月とし、入金は常に受領する権利が発生した 1 ヶ月後となる。

図 13：業務の進捗と入金額の割合－60%終了時に 40%の中間前払い

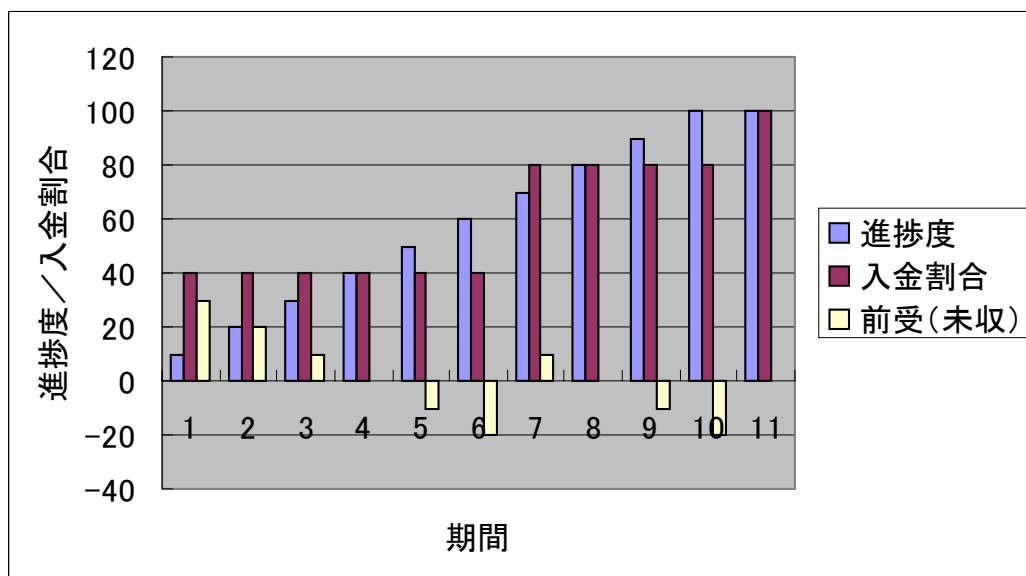
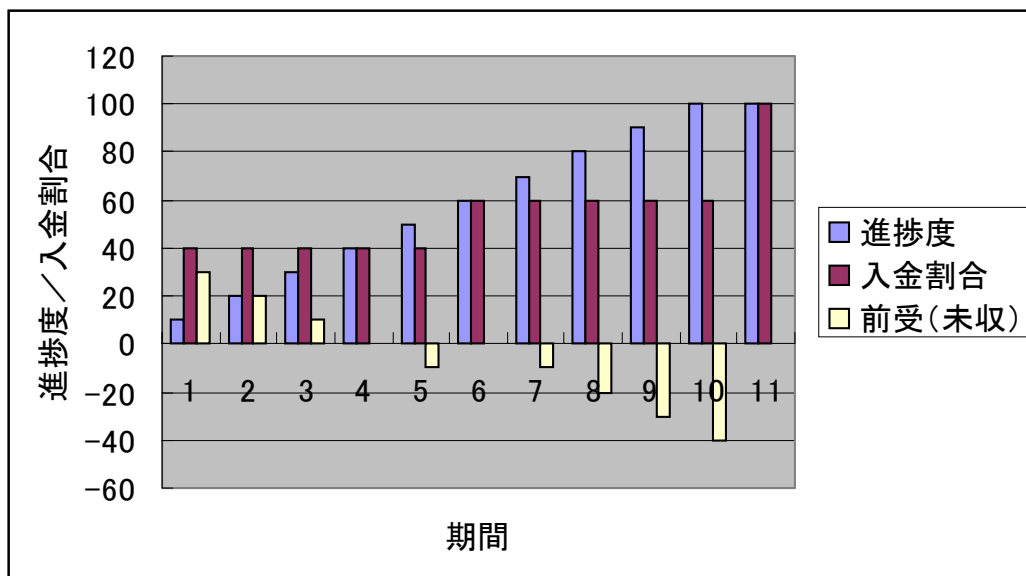


図 14：業務の進捗と入金額の割合－50%終了時に 20%の中間前払い



両図から分析すると、図 13 のケースでは、通算すると若干の前受け状態となり、図 14 のケースでは若干の未収状態となる。

4.3.12. 実績評価

<提言 27：短期>

- ① コンサルタントに対して、実績評価結果を通知する。
- ② 通知することを前提として、評価項目、評価方法の見直しを行う。

(1) 通知先

各業務従事者に係る評価結果についても契約相手に対して通知を行う。すなわち役務提供契約は、所属先の法人と契約を交わしている場合は、当該業務従事者ではなく契約先の法人に対して通知を行う。

(2) 通知内容

通知内容は例えば現行の評価項目に照らして考えると、概ね以下の項目を通知することが適切と考える。

① 業務実施契約

少なくとも大項目（コンサルタント等の評価、業務主任者の評価、特記すべき業務従事者の評価）毎の評点と合計点を通知する。

② 役務提供契約

少なくとも各業務従事者ごとの評価合計点を通知する。

(3) コンサルタントの反論の取り扱い

実績評価をコンサルタントに通知した場合、コンサルタントから反論があることが想定される。コンサルタントから実績評価結果に対して異議がある場合の処理方法を定めておく必要がある。実績評価だけに限らず、コンサルタントからのクレームを処理する専門部署の設置を検討することが望まれる(4.1.3. (1) 参照)。

また、実績評価結果に関して最終的にコンサルタントが納得しないことも予想されるので、その場合はコンサルタントの意見を文書にまとめ、実績評価を JICA 内で利用する場合には、それらの文書も併せて開示するような制度を検討する必要がある。

4.3.13. 実際業務量の調査

＜提言 28：中期＞

コンサルタントに対して実績時間の統計データ収集に協力を求め、適切な業務 M/M 作成の資料とする。

コンサルタント側には、契約で定める業務量を超えて業務を行うことを強いられているという根強い不満があるが、具体的なデータに基づくものではない。しかし、特に役務提供契約において、TOR が明確でない場合が多いこと、JICA 職員との共同作業が多いことから、その作業割り当てによっては、契約上の業務量を超えた作業を強いられているとの不満が強い。

一方、JICA としても適切な業務量を測定し積算の精度を上げるためには、実際時間に関するデータを収集する必要があり、コンサルタントに協力を要請し実績時間に関するデータを蓄積する必要がある。

資料を収集する場合、データを提供するコンサルタント側の不安を取り除くために、提供されたデータは単なる参考資料として取り扱い、精算額をこれにより変更することがないことを明確にする必要がある。また、実際業務量が契約 M/M と大きく異なっている場合は、その理由について、コンサルタント及び JICA 監督職員双方からコメントを聴取することが望ましい。