

JICA コンサルタント等契約における
調達方法の見直しの方角性について

平成 24 年 5 月

独立行政法人 国際協力機構

(JICA コンサルタント等契約における調達方法の
改善検討に関する有識者委員会)

序

本報告書は、平成 23 年 9 月に設置された「JICA コンサルタント等契約における調達方法の改善検討に関する有識者委員会」において検討された成果を取り纏めたものである。

公共調達制度は、価値の高いサービスをタイムリーに提供してくれる企業を選定し、契約に基づく企業のサービスを効果的に投入することにより価値の高い事業を実現する手段である。また、資金提供者である国民等に説明責任を果たせる公正なプロセスで実施することが求められる。社会のニーズやサービスを提供する市場は常に変化するため、これらの変化に対応して、より適切な調達方法は変化する。したがって、公共発注者は、価値の高い事業を実現するために、より良い調達方法を常に模索する責任を負っていると言える。本委員会では、閣議決定された見直し方針を踏まえて、調達制度全体の見直しを行うこととした。

企業選定における「競争性」の確保は、より価値の高いサービスを提供する企業を選定するための 1 つの要素である。JICA においてコンサルタント等の選定に従来から用いられていた企画競争（プロポーザル方式）は、提供されるサービスを勘案し、質による競争を重視した企業選定の方法である。一方、本委員会で検討を行った総合評価方式は、質に加えて価格による競争を促すものである。したがって、総合評価方式の導入は、近年の一者応募率の高さの問題を解決することには直接繋がらないものと認識される。そこで、本委員会では、一者応募率が高い（競争性の低い）原因がどこにあるかを、市場への参入段階と、応募段階に分けて分析し、その障壁と考えられる要因を解消する方策について検討することとしたのである。提案されているそれぞれの対策が着実に成果をあげられるよう期待される。

一般に、制度の変化は、市場に影響を与える。企業の応札行動が変化するだけでなく、提供されるサービスにも影響を与える可能性がある。特に、総合評価方式の導入にあたっては、質の確保に注意する必要がある。そこで、本委員会では、調達制度の変化に伴うその結果とプロセスに対するモニタリングを行うことを提案している。サービスを提供するコンサルタント業界が国際競争力を有する産業として発展するためにも制度全体の継続した見直しが必要との観点から、モニタリングのしくみを確立することは極めて重要である。

最後に、最後まで熱心な審議にご協力頂いた委員各位、現在の調達制度の課題に関する率直なご意見を頂いたコンサルタント業界の皆様、並びに本報告書の取り纏めにご尽力頂いた事務局各位に心から御礼申し上げ、検討された成果が調達方法の改善に有効に活かされることを期待したい。

平成 24 年 5 月吉日

JICA コンサルタント等契約における調達方法の改善検討に関する有識者委員会
委員長 小澤一雅（東京大学工学系研究科 教授）

目 次

第1章 はじめに.....	3
1.1 本委員会の背景と目的	3
1.2 委員及び委員会の開催実績	4
第2章 JICAコンサルタント等契約の現状と課題	5
2.1 コンサルタント等への委託業務の特徴	5
2.2 コンサルタント等契約における調達制度	5
第3章 コンサルタント等契約の問題	7
3.1 1者応募(競争性)の問題	7
3.1.1 現況	7
3.1.2 要因の分析	8
3.1.3 分析結果	8
3.2 コンサルタント等選定・契約をめぐる課題の全体像	10
第4章 調達制度見直しの方向性	11
4.1 基本的考え方	11
4.2 競争性・公正性の向上に向けてのアクションプラン	11
4.3 モニタリング	13
第5章 総合評価落札方式	14
5.1 導入方針	14
5.2 総合評価落札方式の対象事業の考え方	14
5.3 総合評価落札方式の制度	15
第6章 今後の課題	18

第1章 はじめに

1.1 本委員会の背景と目的

独立行政法人国際協力機構（JICA）が途上国に対する開発援助業務を実施するなかで、開発コンサルタントは、高度な専門知識・技術を提供する外部パートナーとして、欠くべからざる役割を担っている。

JICAが開発コンサルタントに委託する業務は、時代とともにその範囲を広げてきた。かつては開発マスタープランの策定支援や資金協力のための計画・設計業務等の調査業務が中心だったが、2000年代以降は、技術協力プロジェクトなどの人材育成・能力開発業務が加わった。2008年に新JICAが発足すると有償資金協力関連の技術支援業務が拡大し、業務内容の多様化が更に進んだ。近年の開発コンサルタントへの委託契約は件数で約1,600件／年、金額で約600億円／年にのぼり、JICAの契約全体に占める割合もそれぞれ約4割、約6割を占めている。

JICA業務に大きな比重を占める開発コンサルタントの調達制度は、行政刷新会議による事業仕分けの対象として取り上げられ、近年の1者応募率の高さが、現行の企画競争方式による選定・契約の妥当性ととも議論された。その結果は「独立行政法人の事務・事業の見直し基本方針」として平成22年12月7日に閣議決定され、JICAのコンサルタント等契約について「技術協力プロジェクト、開発計画調査型技術協力及び協力準備調査の契約については、企画競争（プロポーザル方式）の方法により発注されているが、より競争性・公正性を高めるため、関心表明書の提出等の手続について廃止を含めて見直すとともに、質の確保に留意しつつ、可能な限り一般競争入札の方法により実施する」という方針が示された。

この閣議決定された見直し方針を踏まえて、JICAではコンサルタント等契約における調達制度の改善を検討するために「JICA コンサルタント等契約における調達方法の改善検討に係る有識者委員会」を設置した。本委員会では、閣議決定でも指摘された「競争性」が本質的な課題であるとの認識に立ち、一者応募の背景・要因を確認した上で、調達制度全体をいかに見直すべきかを議論し、その中で一般競争入札の導入の意義、導入する場合の制度設計のあり方を検討した。本報告書は、この審議の結果を取りまとめたものである。

1.2 委員及び委員会の開催実績

表1:有識者委員構成

氏 名	所 属
小澤 一雅(委員長)	東京大学 工学系研究科 社会基盤学専攻 教授
金子 彰(委員)	東洋大学 国際地域学部 国際地域学科 教授
池田 龍彦(委員)	横浜国立大学大学院 国際社会科学研究科 教授
森田 康夫(委員)	国土交通省 国土技術政策総合研究所 建設マネジメント技術研究室 室長

表2:有識者委員会開催実績

回 数	日 時	審 議 事 項 等
第1回	平成23年 9月6日	コンサルタント等契約の現状(報告)
第2回	平成23年 10月26日	調達制度の枠組み
第3回	平成23年 11月15日	競争性の向上に向けて(1者応募の分析と対策) 一般競争入札(総合評価落札方式)の制度設計
第4回	平成24年 1月18日	同上
第5回	平成24年 3月26日	報告書の取りまとめ

第2章 JICAコンサルタント等契約の現状と課題

2.1 コンサルタント等への委託業務の特徴

JICA がコンサルタント等に委託する業務は、開発計画の企画立案、人材の育成・能力開発などハード面、ソフト面双方を含む課題を対象とし、対象分野も経済インフラから環境、教育・保健まで多岐に亘っている。国内公共事業におけるコンサルタント等への委託業務と類似点もあるが、同列では論じられない面が多い。

第一に、JICA コンサルタント等契約業務では、公共の制度や市場が十分に整備されていない途上国において、外国語をベースにして、相手国政府機関と共同で行うことが求められる。高い専門能力に加えて、海外での交渉力・調整力等の総合的なコミュニケーション能力が業務の遂行上大きな要素となる。

第二に、発注者はJICAだが、サービスの提供先である途上国の政府機関と共同で事業を実施することから、契約の履行に当たり種々の不確実性が存在する。業務遂行に伴う様々な判断に必要な情報の入手という意味で、一般的に先行する業務に関与したコンサルタント等が競争優位を形成しやすい。

第三に、二国間政府ベースの開発援助業務として実施されるコンサルタントサービスの質は、成果品や技術移転のレベルはもとより、「二国間の信頼関係の構築」にも影響するので、成果物の対価の妥当性に加え、こうした総合的視点からの費用対効果の検討も必要となる。

コンサルタント等の市場においても、JICA の委託業務では応募団体数が限られており、応募団体が多く競争性が高い国内公共事業や国際的な援助機関の状況とは異なっている。JICA の委託業務は、海外が対象であることに加え、人材育成・能力開発など国内公共事業では一般的でない業務が多い。このため、国内公共事業の応募団体は多くあっても JICA の委託業務に即座に参加できるわけではない。また、国際的な援助機関の業務では、従来の先進諸国の企業に加えて、近年は途上国の企業が増え、競争性が高い状況にあるが、二国間 ODA 事業においては「日本への信頼」をベースにしていることを看過すべきでない。

なお、JICA が行う資金協力事業の調査・計画・設計の業務は、大規模かつ包括的な業務が多く、国内公共事業の選定方式に照らした場合には、大半が「企画競争(プロポーザル方式)」による選定に該当するものである。

2.2 コンサルタント等契約における調達制度

JICAは、上記のような委託業務の特徴を踏まえ、国際的な援助機関の選定方式をベースとして、開発コンサルタント等を選定する「コンサルタント等契約制度」を 1979 年に制定し、以後 30 年以上にわたり運用してきた。その制度の概要は以下のとおりであり、競争入札を主たる選定方式としてきた国内公共事業のコンサルタント調達制度と異なる歴史を歩んできた経緯がある。

- ①【積上げによる積算】個別案件ごとに、過去の実績を参照しつつ案件の特性に合わせて工程表を作成し、業務従事者の構成・格付・業務量、及び直接経費を積上げて積算している。国土交通省における「標準歩掛」のような、定型業務の標準業務量を内外に示す基準を持っていない。(案件の多様性が大きく、標準歩掛を作成しにくい業務。)
- ②【企画競争と価格斟酌制度】プロポーザルによる技術評価による選定であるが、技術評価の差が小さい場合には、見積金額を点数に加算した総合点で選定する。(「同じような質ならば価格を考慮する」というJICA独自の制度設計。)
- ③【精算と業務従事期間の確認】概算契約であり精算に基づき支払い金額を確定する。従事期間についても、実際に従事した期間(人月)を確認し支払う。(JICAの業務は主に海外での業務であり、日当・宿泊料を支払う関係上、建設コンサルタント業務と異なり、業務従事期間を確認。)
- ④【JICAによるプロセス管理】受益者が途上国政府・国民であることから、JICAは、途上国政府、受益者との3者間のプロセス全体を管理し、必要に応じて、受注者と契約変更を行う。

価格斟酌を含む企画競争方式による現行のJICAのコンサルタント等契約制度は、JICAコンサルタント等契約業務の特徴に照らし、一定の合理性を持つものと認められる。しかしながら、近年の1者応募の状況なども踏まえ、事実関係を改めて確認しつつ閣議決定で指摘された課題を正しく把握し、調達制度全体を対象とした改善策を検討した上で、具体的措置を講じる必要があるとなっている。

第3章 コンサルタント等契約の問題

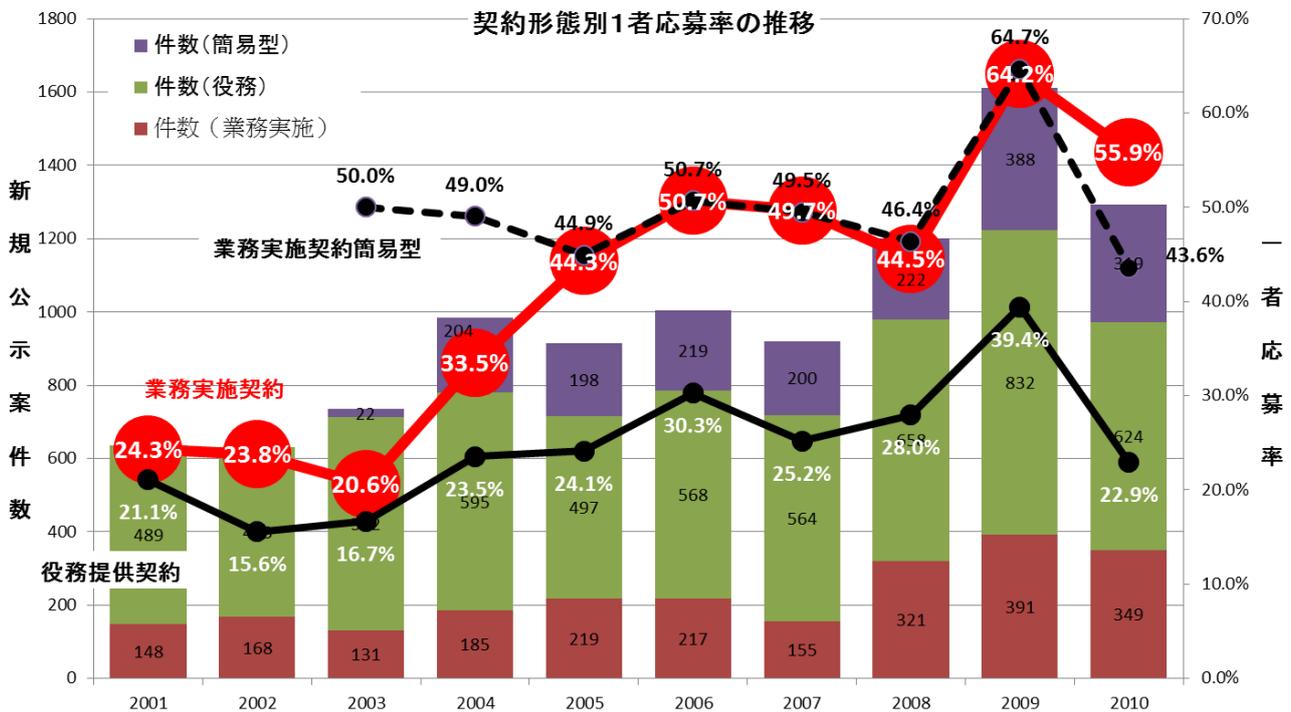
3.1 1者応募(競争性)の問題

3.1.1 現況

コンサルタント等契約における1者応募率の推移を2001-2010年度の10年間で追跡したところ、業務実施契約とコンサルタント役務提供契約の1者応募率が悪化している事実が確認された。特に業務実施契約については、2001-2003年度では20%台だったものが、2009年度は64.2%、2010年度でも55.9%と高い値を示しており、二回に一回以上の割合で1者しか応募しないという状況が生じている。これは、JICAのコンサルタント等契約の特徴を差し引いたとしても、国民の理解を得られるレベルを超えていると言わざるを得ない。また、開発コンサルタント業界の健全な成長発展という観点からも、十分な競争環境が存在しない状況は好ましくない。

公共調達における競争性という観点から、コンサルタント等契約における最大の課題は「1者応募率の低さ(低い競争性)」と位置付けることができる。特に、金額ベースでは約8割を占める業務実施契約の競争性を高め、その1者応募率を下げるための対策を講じる必要があり、そのためには、1者応募が増加している背景及び発生の仕組みと要因を十分に分析・把握しなければならない。

図1: 契約形態別1者応募率の推移



3.1.2 要因の分析

1 者応募の要因分析を行うにあたり、応募者を、①潜在応募者、②可能応募者、③参加応募者の3つに区別した。これは、応募者が限られる要因には、①新規参入を阻む壁(潜在応募者と可能応募者の間にある壁)、②応募を阻む壁(可能応募者と参加応募者の間にある壁)があり、それぞれ別の理由が想定されるからである。

そのうえで、1者応募率の実績推移を分野別・地域別・業務内容別に検討し、同時に可能応募者数の推移や応募状況の傾向等を分析した。また、JICA のコンサルタント等契約に係る問題点や改善策について、コンサルタント業界からもヒアリングを行い、要因の分析と対策を検討した。潜在応募者数については数量的な把握は困難なため、定性的な検討を行った。なお、以下の分析は業務実施契約による事業を対象とするものである

3.1.3 分析結果

分析を行った結果、1者応募を生む背景には図2のような状況があり、JICA コンサルタント等業務における1者応募の問題は、特定の分野や地域の問題というよりは、業務全体における需要と供給のギャップの問題として把握することが適切であることが明らかになった(図3)。また、業務ギャップが生じている要因は、JICA の委託業務の特性に起因する要因と、近年の1者応募率の悪化を引き起こした要因(近年の環境変化に起因する要因)とに区別して整理することができる。

図2:1 者応募を生む状況

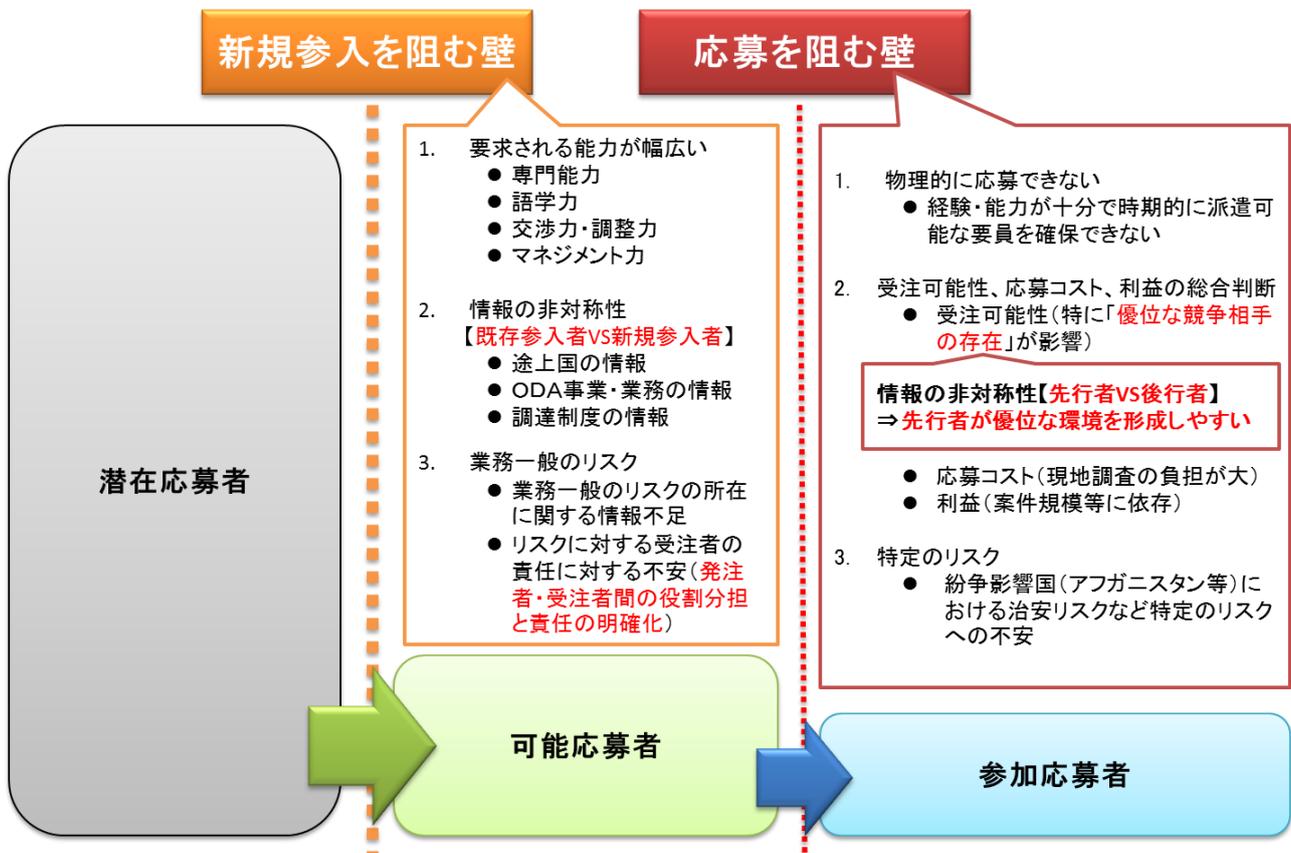
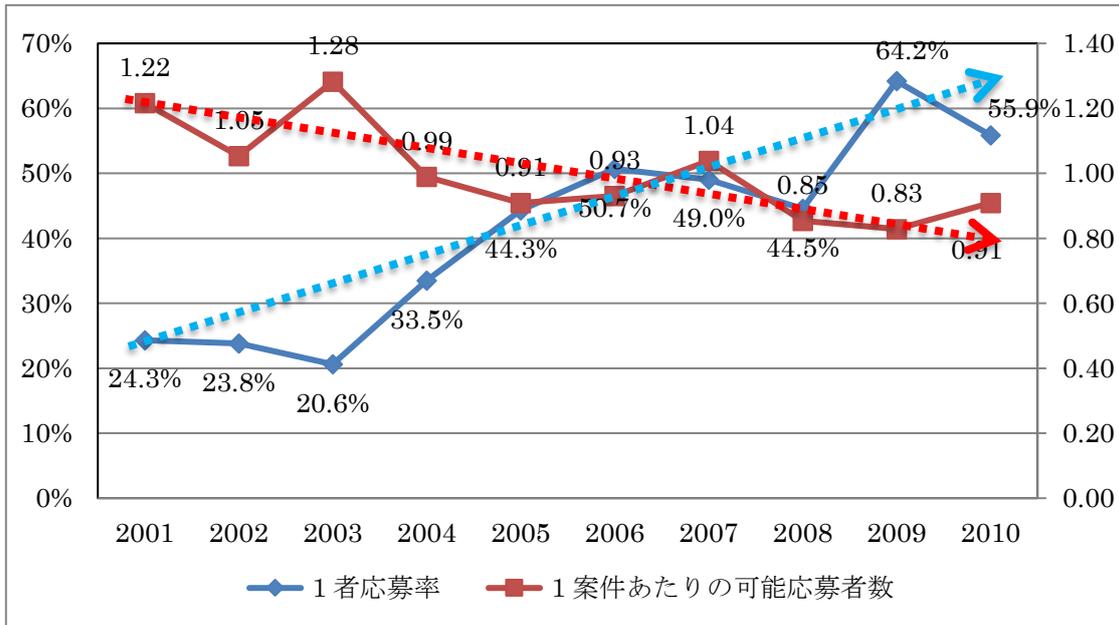


図3: 1案件あたりの可能応募者数と1者応募率の推移



【JICA の委託業務の特徴に起因する要因】

(要因1) 途上国政府を相手に仕事を行うことの難しさ

JICA の委託業務の受注者は、事業分野を横断して全体でみると、新 JICA が発足した 2008 年に増加したのを除けば、その数の増減は少ない。JICA の委託業務での応募者数の増は、新規応募団体の増加ではなく、既存の応募団体が新規事業分野に進出することで起きている。これは、JICA の委託業務が、これまで馴染のなかった団体が容易に参入できない状況を示しているものと思われる。2.1 で述べたとおり、JICA の委託業務は、制度が整備されていない途上国において、外国語をベースにして、相手国機関と共同で行う業務であるため、高い専門能力に、交渉力・調整力等の総合的なコミュニケーション能力が要求される。このような業務の特性が、一般的に新規応募者が応募しにくい状況を生み出していると推察される。

(要因2) 業務遂行の判断に必要な情報の入手が困難

業務分類別の 1 者応募率を調べると、先行者が比較的少ないと思われる上位の計画策定業務では 1 者応募率が低く、先行者が比較的多くなる事業実施に近い業務では 1 者応募率が高くなっている。これは、参加・応募の判断に必要な情報の入手に関して先行者が競争優位を形成しやすい業務であることを示している。質の確保という観点からは先行者にとってのインセンティブ自体は否定すべきことではないものの、優位な競争相手が存在する場合、後から参加する者の参入意志には強いマイナスの働き掛けとして作用していると考えられる。

【近年の環境変化に起因する要因】

(要因3) 業務多様化や民生活を背景とした発注量の増加

業務の多様化が進み、この 10 年間で発注量が約 2 倍になっている。第一は、官人材を民間人材に切り替えての技術協力プロジェクトの実施・拡大であり、第二は、新 JICA 発足に伴う業務の多様化が原因である。これらの発注量の増加に対し、応募団体数の増加が追いつかず、1 者応募率の悪化を引き起こしていると考えられる。

(要因4) 日本経済の低迷・財政の厳しさを反映した人件費単価の下落

国内公共事業の激減と国内景気の後退を受け、国土交通省の建設コンサルタントの人件費単価上限額がこの10年あまりで2割近く下落しており、そこに基礎を置くJICAの人件費単価上限額も同様に下落している。しかしながら前述の通りJICAの発注量が増える一方、高い能力が要求される開発コンサルタント業務の単価は減少しているため、需要に応じた人材供給の確保が困難になっているものと思われる。

(要因5) 熟練のプロジェクトマネージャーや技術者の不足

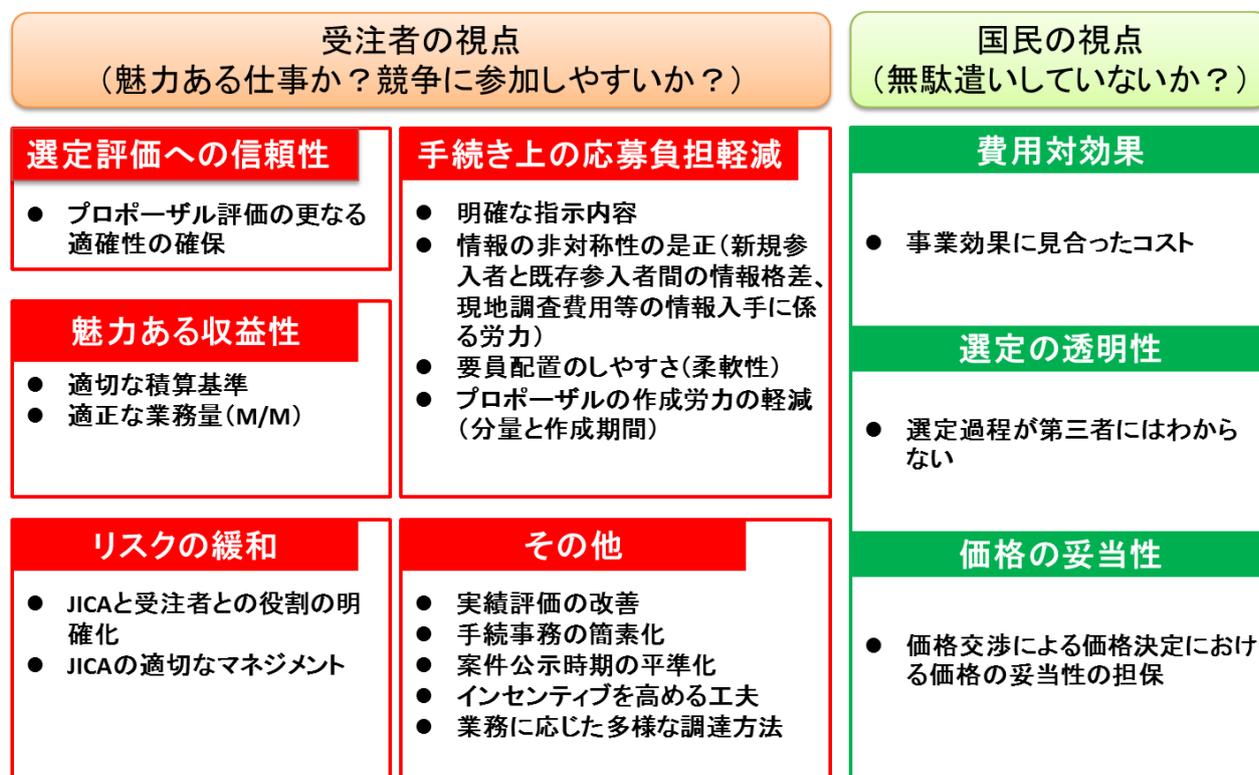
プロジェクトマネージャーの職務を担える技術者が高齢化する一方、人件費単価の低下などを背景に中堅・若手の育成が追いつかず、供給が限界に達している。熟練のプロジェクトマネージャーや技術者の希少性が1者応募に影響を与えていることが考えられる。

3.2 コンサルタント等選定・契約をめぐる課題の全体像

1者応募の問題分析の過程で明らかになった点に加え、開発コンサルタント業界からヒアリング等において言及された指摘を踏まえ、JICA コンサルタント等選定・契約をめぐる課題の全体像取りまとめた結果が図4である。

閣議決定で指摘された「競争性・公正性」の問題は、受注者の視点と国民の視点をバランスよく検討することが必要であり、ここで整理した項目に関しては、基本的な考え方を整理したうえで、具体的な対策を考えていく必要がある。

図4: 選定・契約をめぐる課題 (外部からの指摘)



第4章 調達制度見直しの方向性

4.1 基本的考え方

平成22年12月7日の閣議決定では「競争性・公正性を高める」ための方策として「一般競争入札」の導入が先取りされているが、問題の本質は高い1者応募率に代表される「競争性・公正性」の改善にあると認識すべきである。

これまでの分析の結果、高い1者応募率の最大の要因は「JICA が委託する業務量に対して、応募団体数が少ない」ことにあることが明らかになったので、問題解決のためには応募団体の応募促進とその裾野を広げることが不可欠である。他方、現在の JICA 業務の多様性に鑑みれば、選定の方式として一般競争入札（総合評価落札方式を想定）を導入するだけで裾野の拡大がもたらされるとは考えられず、JICA は調達制度全体の改善の中で競争性の問題を検討し解決していかなければならない。その場合の基本的方向性として、次の3点を念頭に置くことが肝要である。

- ① 全体の開発効果のインパクトを最大化するための最適な調達を実施する。
- ② 健全な競争により、開発コンサルタント業界の発展を促進し、質の高いサービスを世界に提供する。
- ③ 限られた予算の制約の中で、応募者にとって魅力のある仕事を提供する。

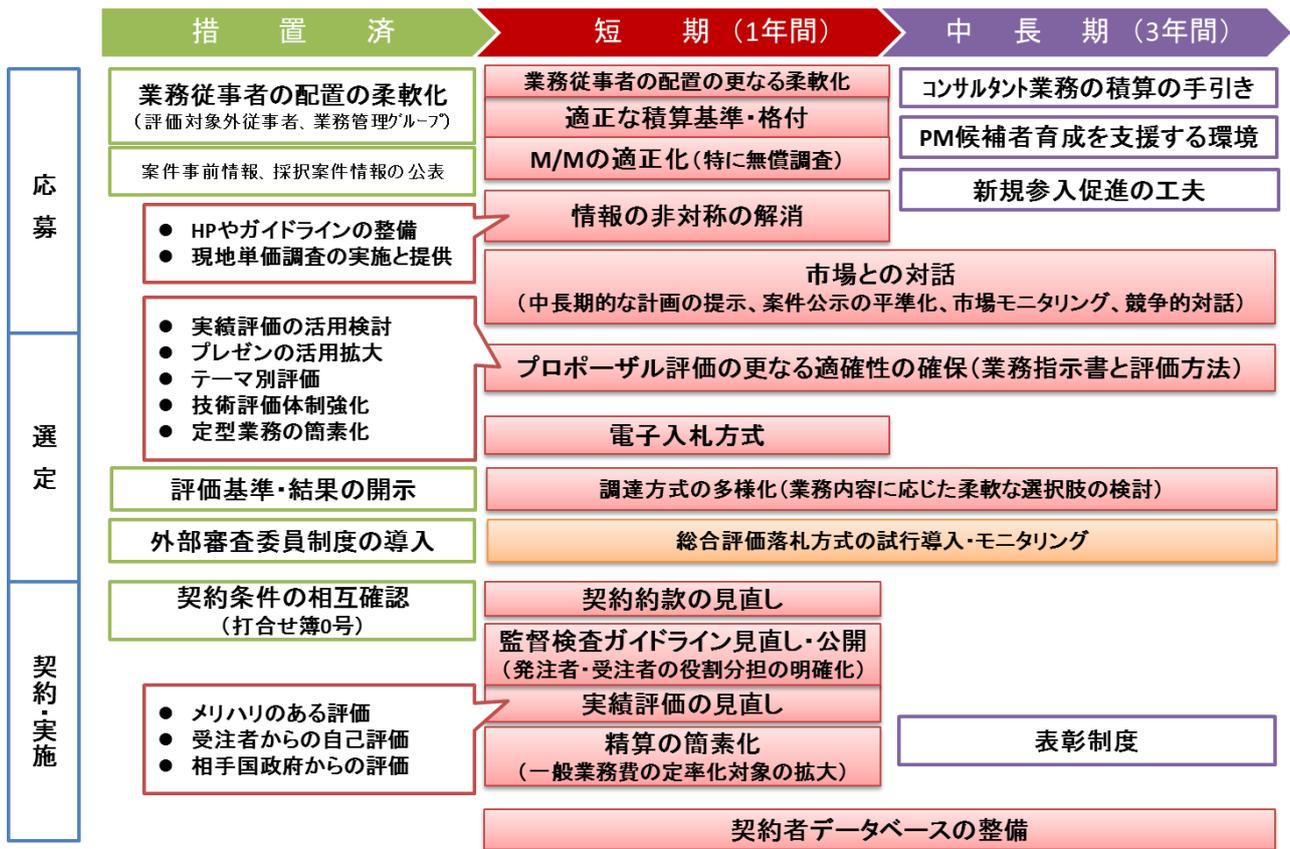
4.2 競争性・公正性の向上に向けてのアクションプラン

応募団体の応募促進とその裾野の拡大ためには、受注者が競争へ参加し易い状況を作り、JICA コンサルタント業務自体の魅力が高めることが必要である。具体的には、図4に示すとおり、契約事務に関する情報の非対象性の是正も含めた手続き上の応募負担の軽減、プロポーザル評価（技術評価）の更なる適確性の確保、リスク負担のあり方を含む発注者・受注者の役割分担の明確化や契約マネジメントの標準化、B 評価に集中している実績評価の見直しや受注者による自己評価制度の導入、無償資金協力を想定した協力準備調査における業務量(M/M)の不足、精算をはじめとする事務事務の簡素化、案件の予測性向上、公示時期の平準化などが課題として挙げられている。

上記を踏まえ、JICA は、応募段階、選定段階、契約・実施段階の各段階で、費用対効果にも留意しつつ、新規参入者を含め応募者が拡大し、健全な競争を促進するような対策をとる必要がある。

なお、アクションプランの実現にあたっては、「プロポーザル評価の更なる適確性の確保」にも示されているが、発注者である JICA 自身が内部の技術体制を強化し、案件形成から選定評価・実施監理に至るまでの各プロセスで必要となる専門性を更に向上させていくことが不可欠である

図4:競争性・公正性向上のためのアクションプラン



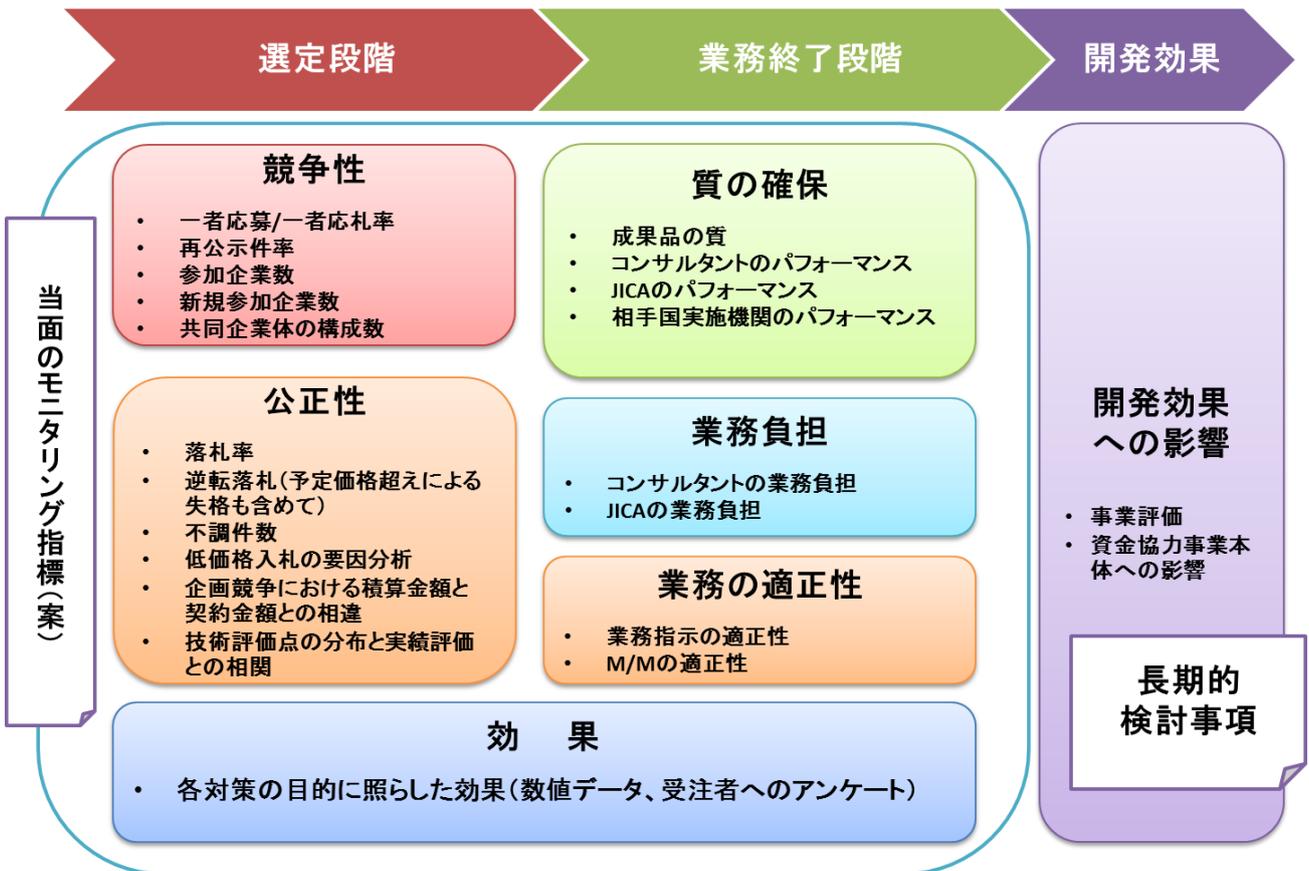
段階	対策	概要
応募	業務従事者の配置の更なる柔軟化	業務の質を維持できる範囲で業務従事者の配置の自由度の更なる向上
	適正な積算基準・格付	透明性・妥当性の高い積算基準と適正な格付基準の整備
	業務量(M/M)の適正化	M/M 不足が指摘される業務の適正化
	コンサルタント業務の積算の手引き	定型作業の参考 M/M の検討、積算の標準化
	情報の非対称性の解消	ガイドライン等の整備と HP や説明会による情報提供、事前の調査における現地単価調査の実施と応募者への提供
	市場との対話	協力プログラムに基づく中期的な事業計画の提示、案件公示の平準化、市場のモニタリングによる適切な時期時に募集できる仕組みの検討、市場の意見を委託業務内容に反映できる仕組み(競争的対話)の検討
	プロジェクトマネージャー候補者育成を支援する環境	受注者によるプロジェクトマネージャー候補者の育成を支援する環境作り
	新規参入促進の工夫	新規参入を促進するための制度上の工夫
選定	プロポーザル評価の更なる適確性の確保	実績評価のプロポーザル評価へのフィードバックの強化、業務内容に応じた評価配点の設定、プレゼンテーションの活用拡大、テーマ別評価の導入と技術審査体制の強化、定型業務のプロポーザルの簡素化
	総合評価落札方式の試行導入	総合評価落札方式の試行導入とモニタリング
	電子入札方式	電子入札方式の導入による事務負担の軽減
	調達方式の多様化	事業内容に応じた調達方式の導入
契約実施	契約書雛形の見直し	契約書雛形の片務性の解消
	監督検査ガイドラインの見直し・公開	発注者、受注者の責任分担の明確化と契約マネジメントルールの公開
	実績評価の見直し	メリハリのある評価方法への見直し、受注者による自己評価制度の導入、相手国機関による評価の試行導入
	精算の簡素化	一般業務費の定率化の対象拡大
表彰制度	実績評価の高い団体・個人の表彰	
その他	契約者データベースの整備	応募団体の状況をモニターできるデータベースの整備

4.3 モニタリング

なお上記アクションプランの実施に当たっては、「競争性・公正性」へのインパクトの確認を継続的に実施し、必要な改善を施す必要がある。当面は、①競争性、②公正性、③質の確保、④業務負担、⑤業務の適正性、⑥効果をモニタリング項目とし、「開発効果への影響」については、その方法を含め今後の検討課題とすることが適当である。

またこれを実効性のある形で実施するためにも、JICA内に「コンサルタント等契約における調達制度モニタリング連絡協議会(仮称)」を設置して、モニタリングを実施しつつ、年に数回、外部有識者を交えて改善の方向性を検討する機会を設けるなど、対外的な透明性にも十分配慮した体制を構築することが望ましい。

図5:モニタリング項目



第5章 総合評価落札方式

5.1 導入方針

4.1 の目的でも記載したとおり、本委員会としては競争性・公正性の問題は、選定方式のみで解決されるべきものではなく、調達制度全体を見直すことが必要であり、閣議で導入が決定された一般競争入札についても、その見直しの一部として位置付けるべきと考える。

また一般競争入札の入札方式として、価格競争による選定は困難であるため、技術と価格の双方を評価する「総合評価落札方式」を導入することが適当である。なぜならば、JICAが実施する事業は、被援助国側との綿密なコミュニケーションのもと信頼を醸成しながら、実施することが求められる業務であり、実施体制（具体的な人員と社内的バックアップ体制、外部関係者とのネットワーク等）や提案を含む作業方針・手順の確認が不可欠なためである。

なお、総合評価落札方式の導入が競争性の向上にどのようなインパクトを与えるのかは、国内公共事業等とは、競争環境と導入経緯が大きく異なるため、予見が難しい。特に一者応募の多い現況では、競争性への負のインパクトや入札不調の可能性も排除できない。このため JICA は、一定の試行期間を設けて、その影響や効果を十分にモニタリングし、必要に応じて制度の改善に反映しつつ、妥当と考えられる範囲でのみ導入すべきである。

5.2 総合評価落札方式の対象事業の考え方

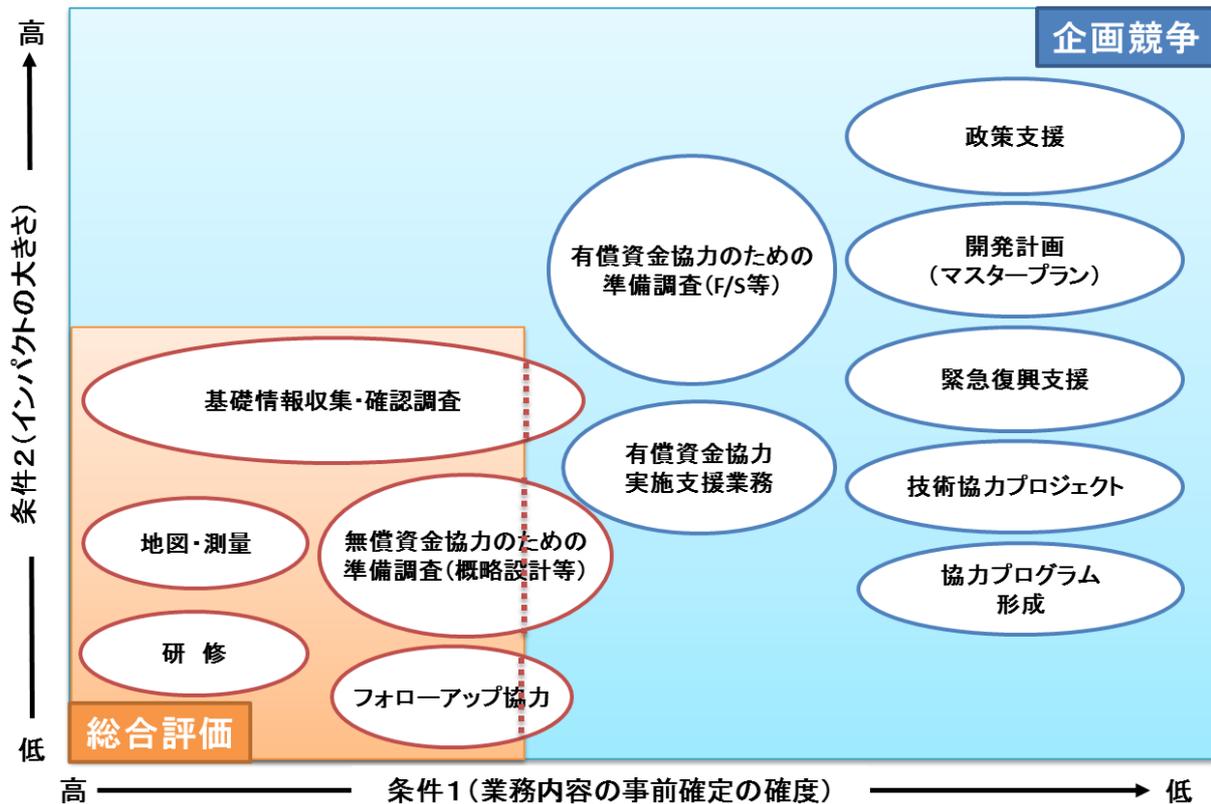
対象事業については、企画競争の対象事業の考え方を定め、それ以外の業務は総合評価落札方式とする。企画競争の対象事業の考え方については、業務の類似性が高い国際援助機関の考え方も踏まえて、次のとおりとする。

【企画競争の対象事業の考え方】

1. 業務内容（TOR）、業務方法の詳細を事前に確定することが困難な業務
例えば次のような業務
 - ・技術移転/能力開発を主たる目的とし、相手国政府との相互調整が必要な業務
 - ・開発計画の策定等の事業の上流に位置する業務
 - ・自然災害や紛争などへの緊急支援のための業務
2. 関連する事業へのインパクトが大きく、業務の質を最優先すべき事情のある業務（大規模開発に関わる調査や環境社会配慮が特に必要な案件等）
3. 日本の支援に優位性のある分野において協力を求められている業務

企画競争と総合評価落札方式の対象事業のイメージを参考までに示したのが図6である。ただし、これは全体像を把握するためのイメージであり、試行段階では個別案件毎に、対象事業の考えに基づき企画競争か総合評価落札方式か、を検討した上で最終的に判断する必要がある。

図6: 対象事業のイメージ



- 総合評価の対象は、業務内容の事前確定の確度の高い業務として、上図の対象のうち、①業務指示書の内容の解釈が応札者により大きく異なる定型的な業務、②精度の高い予定価格が設定できる業務、の2条件を満足するものを想定。
- 評価業務、個別の専門家・調査団員については継続検討とする。
- なお、上記「研修」はコンサルタント等契約で実施するものを対象とし、国内の一般契約で実施する業務は対象外。

5.3 総合評価落札方式の制度

総合評価落札方式の制度については、競争入札としての要件は満たす必要はあるが、JICA の業務の特徴に照らし国内公共事業の制度をそのまま準用することが適切ではない。国際援助機関の方法も参考にした独自の制度を検討すべきであり、制度の基本的方向性としては以下のようなものが考えられる。

(1) 予定価格の上限拘束性

高い質を必要とする複雑なサービスで提案を求める業務においては、予定価格の上限拘束性により、最適な調達を阻害する可能性がある。この点は行政刷新会議公共サービス改革分科会の報告でも指摘されているとおりである¹。JICA の委託業務においても同様の懸念が考えられる。特に優れた提案が予定価格を些かでも超えることにより失格になることは、費用対効果のより高い提案を受ける機会を損なうことになりかねない。しかしながら、予定価格の上限拘束性に代わる制度設計と会計規程の改正には十分な議論と時間を必要とするため、今時の試行導入において

¹ 「特に複雑なサービスについては、絶対的な価格を積算するには不確定要素も多く、事務負担が生じており、金額換算が困難なリスクまで勘案しきれない場合などでは、不落が生じることもある。また、開札時に予定価格を作成・確定しておく必要があり、価格が高くても品質を比較すれば相対的に安いと考えられる場合や、事業終了までのコストを総合的に評価すると費用対効果に優れた公共サービスの調達につながる場合など、発注者の想定を超えるような優れた考え方に基づき応札がなされた場合であっても、予定価格を超えると、その財・サービスを購入することができない」(公共サービス改革プログラム)

は、予定価格の上限拘束性の枠組みの中で制度を設計することはやむを得ない。

(2) 積算と見積条件の設定方法

企画競争から入札に移行するにあたり、従来以上に確度の高い積算を行うとともに、応募者が同じ土俵で価格を積算し得るよう見積条件の設定方法にも配慮すべき。

JICA の委託業務の積算方法は、案件ごとに実施工程を作成し作業を積上げるもので、国内公共事業のような標準歩掛を持たない。標準歩掛は、発注者の積算の根拠であるとともに、応札者に対し発注者の想定内容を広く開示するものである。標準歩掛を持たない JICA では、定型的な作業に対する業務量(M/M)の標準化の推進により積算の確度を高めるとともに、応札者に対し発注者の想定規模を伝えるための見積条件の設定方法の工夫が必要である。

見積条件の設定については、従来、総業務量(M/M)を提示してきたが、現地作業と国内作業の各総業務量、業務従事者の想定格付を提示し、直接経費についても事前の調査を行う場合には可能な限り現地単価情報を提供することが望ましい。これにより、JICA の想定規模をある程度正確に伝えることが可能であると考えられる。現地再委託調査等不確定要素がある費用については、JICA で想定数量を設定し、該当費用は単価入札・数量精算とすべきである。

なお、予定価格の上限拘束性に鑑み、応札者から下見積書を求め、予定価格の設定において参考にすることで、優れた提案が予定価格を僅かでも超えて失格になることを避ける方策も考えられる。しかしながら、今回の制度導入にあたっては発注者の想定を超えるような提案要素の少ない定型的な業務を対象とすることから、当面下見積書は活用せず、試行段階で入札不調が頻発するようであれば改めて検討することが望ましい。

(3) 評価方法

総合評価落札方式の評価方法は、国際機関の選定方式を参考に、技術評価と価格評価の配点比を原則80対20とする加算方式とし、最高点(最安値)を満点とする相対評価とすることが適当である。この場合、技術評価においては、技術点第1位の者に満点を付与し、第2位以下は、技術点を第1位の技術点で除した比を満点に乗じた値を付与する。価格評価においては、価格最安値に満点を付与し、それ以外は、最安値を入札価格で除した比を満点に乗じて得た値を付与する。なお国際機関の QCBS(質と価格による選定)方式では、技術評価は絶対評価であるが、JICA の総合評価落札方式では、技術評価の差をより重視し、相対評価とすることが望ましい。

(4) 不当廉売(ダンピング)

総合評価落札方式における懸念は、不当廉売(ダンピング)による業務の質の低下である。選定段階で費用を節減しても、事業効果を維持するために追加投入を必要とすることがあれば、かえって費用が嵩むことになりかねない。あるいは、短期的に業務の質が低下しない場合でも、不当廉売の横行による過当な価格競争になれば、入札者の体力を奪うことになり、長期的には質の低下を招きかねない。試行段階におけるモニタリングの結果を踏まえ、低入札調査制度など適切な対策の導入を検討すべきである。

(5) 契約・支払方式

原則、総価契約とするが、途上国政府を相手とする業務の特性から、ある程度の変動要素が見込まれる場合には、契約条件の確認時に、単価と数量を確認し、数量については発注者・受注者が合理的と判断する限りにおいては変更を可とする形が望ましい(ただし、数量が増える場合に

は契約の変更を必要とする)。支払いは上記数量に基づき支払うことで、精算の労務を軽減することが可能である。

第6章 今後の課題

今後の課題として、これまでの議論で触れてこなかったものも含めて列記する。

【総合評価落札方式の試行導入上の留意点】

- 試行導入にあたっては、そのインパクトを継続してモニタリングし、「質の確保」と「競争性の向上」への影響について確認し、総合評価落札方式と質、競争性・公正性との総合的な関係を把握するなかで、制度の調整・改善を行っていく必要がある。具体的には、①不当廉売(ダンピング)の発生、②入札不調の多発、③価格による逆転落札の頻発、④業務内容別の参考M/M(歩掛的情報)の見直し、⑤質の低下、⑥契約マネジメント上の課題などが挙げられる。

【調達制度改善の基礎となる契約実績データベースの拡充】

- JICA のコンサルタント等契約は、1 者応募率の変化に現れているように、この 10 年間で大きな変化があった。コンサルタント等契約の契約実績データベースを拡充して、競争性・公正性等の調達の諸状況をモニタリングし、継続して有効な改善策を検討できるしくみが必要である。

【中長期的な案件実施の予測可能性の向上】

- JICA の国別・セクター別の中長期的な計画を積極的に開示し、案件実施の予測可能性を向上させることが望ましい。JICA の予算が今後大きく増える見通しが無い中であっても、中長期的な展望が共有できれば、競争を通じた開発コンサルタント業界の活性化は促進されよう。

【開発効果との関連で見た上流の業務における調達の在り方の検討】

- JICA の業務はマスタープランの策定支援や資金協力事業を想定した計画・設計業務のような、業務全体のデザインを担う上流の業務が多い。これら上流の業務の質は、業務全体の開発効果やコストに影響を与えることから、「予定価格の上限拘束性」の問題も含め、開発効果との関連で見た調達制度の改善を引き続き検討していくことが望ましい。

【開発コンサルタント業界との対話】

- 調達制度の改善が効果を生むためには、厳しい財政事情のもとで効率的な予算執行を目指しつつ、開発コンサルタント業界との対話を継続していくことが重要である。特に、次の点については、業界と方向性にかかる一定のコンセンサス形成を目指す必要がある。
 - ① 無償資金協力を想定した協力準備調査の M/M の適正化
 - ② プロジェクトマネージャー候補者育成を支援する環境
 - ③ 表彰制度