

# ODAにおける開発コンサルタントの役割と重要性

廣田 奈津実

## あらまし

我が国のODAにおいて「官民協力」の需要が高まりつつある現在、開発分野において半世紀以上の専門性と経験を有する開発コンサルタントへの見直しが必要である。しかしながら、欧米に比べ、我が国では開発コンサルタントへの認知度が低いのが現状である。ODAのより良い今後の在り方を考えるならば、現場主義を重視し、その現場で展開される専門的知識や技術の向上と開発プロジェクトによる実施効果を追求しなければならない。その上で開発コンサルタントは大きな役割を果たす存在なのである。

本稿では、まず、開発コンサルタントとはどういう業界なのかということをはっきりとさせるため、日本の開発援助において開発コンサルタントが関わってきた背景とODAプロジェクトにおける開発コンサルタントの位置づけについて考察していく。その後、開発コンサルタントの重要性について、ODAプロジェクトにおける開発コンサルタントの業務の重要性と近年高まりつつある「官民協力」における開発コンサルタントに対するニーズの視点から議論を展開させてゆく。そして、開発コンサルタントが現在抱えている問題に着目し、ODAに携わる開発コンサルタントの現状を明らかにする。最後に、本稿における研究の結果を開発コンサルタントの

今後の展望について織り交ぜつつ本稿の締めくくりとする。

## 1. はじめに

2007年10月、「『新しい日本のODA』を語る会」<sup>1</sup>において「『新しい日本のODA』 マニフェスト—国際協力を変える30の提言—」が発表された。このマニフェストの大きな基軸の一つとして「オールジャパンによる戦略と政策立案・実施体制を築く<sup>2</sup>」という目標が掲げられた。これに伴って、司令塔としての海外経済協力会議<sup>3</sup>・行政機関の関係省庁・実施機関のJICA（国際協力機構）/JBIC（国際協力銀行）といったこれまでのODA運営の主体であった三構造から、近年、開発援助現場において重要なプレーヤーとなりつつある企業・大学・NGO等の「民間・国民」を視野に入れた四構造によるオールジャパン体制によって今後のODAに取り組むという方向性が認識され始めた。

このように現代では、官民協力のもとODAを展開させていく方向性が強まっており、NGOやNPO、大学、民間企業との連携の必要性が叫ばれている。しかしながら、同じ民間である「開発コンサルタント」はODA予算の削減<sup>4</sup>等により非常に厳しい環境に置かれており、その開発

<sup>1</sup> 『新しい日本のODA』を語る会」は政界17名、マスコミ11名、産業界5名、NGO13名、学界14名、官界28名、実施機関37名の総勢120名を超えるメンバー参加のもと構成されており、これまで日本のODAが抱える課題の整理と日本のODAが今後目指すべき方向性についての議論を行ってきた。

<sup>2</sup> 真田陽一郎『新しい日本のODA』マニフェストが問う大競争時代のODA像『国際開発ジャーナル』、1月号、2008年、10頁。

<sup>3</sup> 平成18年4月、日本の海外経済協力（政府開発援助・その他政府資金及びこれらに関連する民間資金の活用）に関する重要事項を機動的かつ実質的に審議し、戦略的な海外経済協力の効率的な実施を図るため、内閣に設置。構成メンバーとしては、総理大臣を議長に、官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣を常設メンバーとしている。（首相官邸『海外経済協力会議設置の設置について（平成18年4月28日閣議決定）』参照。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaigai/konkyo.html>）

<sup>4</sup> ODA予算は年々削減されており、過去5年間のODA予算（一般会計予算）の推移は以下の通りである。2007年度7,293億円（前

分野における専門性やこれまでの経験が重視されておらず、欧米に比べて日本ではあまり認知された存在ではない。また、日本のODAによってこれまで実施されてきたインフラ整備によって、現地住民に対し環境社会的被害を与えてきたことに対する開発コンサルタントへの批難も見られる。しかし、戦後半世紀において援助受入れ国側と日本の開発援助機関をつなぎ、現場において援助案件の発掘・形成から実施までの一連の援助業務において大きな役割を果たしてきたのは開発コンサルタントであり、最も現場を熟知しているのも開発コンサルタントである。ODAにおいて民間による官民協力が叫ばれている中、半世紀以上の開発分野における専門性と経験を有する開発コンサルタントの認知度が低いことは非常に残念なことである。ODAのより良い今後の在り方を考えるならば、現場主義を重視し、その現場で展開される専門的知識や技術の向上と開発プロジェクトによる実施効果を追求しなければならない。その上で開発コンサルタントは大きな役割を果たす存在なのである。

本稿では、まず第2章において開発コンサルタントとはどういった業界なのかということをも明らかにするため、日本の開発援助において開発コンサルタントが関わってきた背景とODAプロジェクトにおける開発コンサルタントの位置づけについて考察していく。第3章においては、開発コンサルタントの重要性について、ODAプロジェクトにおける開発コンサルタントの業務の重要性と、近年高まりつつある「官民協力」における開発コンサルタントに対するニーズの視点から議論していく。そして第4章では、開発コンサルタントが現在抱えている問題に着目し、ODAに携わる開発コンサルタントの現状を明らかにする。最後に、終章においては、本稿での議論をまとめつつ、新JICA設立に向けての開発コンサルタントの今後の展望について考察してみることにしたい。

「開発コンサルタント」についてこれまでに行われた研究は、各開発コンサルタント会社の研究所によって作成されたプロジェクト・マネ

ジメントにおける現地での事例研究が多く、開発コンサルタント業界のODAにおける役割と位置づけ等の全体像を研究した文献は少ない。その中でも、橋本(2005)<sup>5</sup>においては開発コンサルタントの役割について全体像として捉えられているが、開発コンサルタントが現在抱える問題については触れられておらず、本稿はこの点からも開発コンサルタントの研究分野において新しい研究となるであろう。

## 2. 開発コンサルタントとは何か

### 2.1 日本における開発コンサルタントの歴史

日本の開発援助の発端は戦後賠償である。この戦後賠償援助は、コンサルタント会社により途上国政府に持ち込まれた開発プロジェクトを日本政府が戦後賠償資金としてプロジェクトに出資し、日本の企業が建設するという形態で実施され始めた。この賠償援助において、特にダム建設から大きな影響を与えたのが日本の開発コンサルタントの創始者である久保田豊氏であった。

敗戦後、日本へ引き揚げた久保田氏は1947年に日本で初のコンサルタント会社として日本工営株式会社を設立した。設立後は主に国内のプロジェクトを請け負っていたが、戦時被災国の復興・途上国の発展に携わる海外プロジェクトに進出し始めた。こうした中、久保田氏は旧ビルマ・ベトナム・インドネシア等を回り、ダム建設が必要な土地を調査し、途上国政府に対し建設計画書を提出するという活動を行っていた。しかし、ダム建設には莫大な資金が必要のため、途上国政府ではその資金調達の問題であり、日本からの賠償資金をダム建設にあてることとなった。そして、久保田氏が日本政府と途上国政府の間を取り持ち、賠償交渉を通し、賠償協定が締結され、途上国において日本の建設会社による施工のもと賠償案件が展開されていくこととなった。このようにして、コンサルタント会社が援助案件を発掘し、それを日本の建

年度に対する伸率▲4.0%）、2006年度7,597億円（▲3.4%）、2005年度7,862億円（▲3.8%）、2004年度8,169億円（▲4.8%）、2003年度8,578億円（▲5.8%）。（外務省『政府開発援助（ODA）白書2003・2004・2005・2006・2007年度版』参照。）

<sup>5</sup> 橋本強司「開発コンサルタントの役割」（後藤一美他編著『シリーズ国際開発第4巻 日本の国際開発協力』日本評論社、2005年）、179～201頁。

設会社が請け負うという援助実施における基本的パターンが形成されていくこととなった。

次に久保田氏は、これまで私的に実施してきた案件発掘調査において今後政府からの助成を引き出そうと政府への働きかけを行うと同時に、開発コンサルタントの業界団体を組織する方向へ乗り出した。こうした試みにより、各関係省庁主導のもと業界団体が次々と結成され、開発コンサルタント業界は業界同士の連絡・情報交換をスムーズにするヨコの関係、業界の結束力をもって省庁等への政策提言を行うというタテの関係を強化させるという役割を担ってきた。1964年には、業界団体を束ねる（社）海外コンサルティング企業協会（ECFA）（以下ECFA）が旧通産省主導のもと設立され、開発コンサルタントの育成、海外におけるODA案件の発掘・形成を主な活動としている。

以上のように、ここまで開発コンサルタントとその業界団体の発展の歴史を少し追ってきたが、冒頭でも触れたように、このような開発コンサルタントという業種は日本ではあまり知られていないのが現状である。これには開発コンサルタントにおける歴史的事情が関連している。ここで、その要因について少し触れておきたい。

戦後の日本において一般的に公共事業は役所の直轄であった。これにより、役所と事業実施者との間を中立的に調節するコンサルタントという業種が存在しにくい状況にあった。しかし、戦後復興が叫ばれ始め公共事業ラッシュを迎えると、これまで公共事業において絶対的であった役所が事業の計画から施工・管理まですべての過程の実施を担うことが難しくなった。そこで、国内事業実施において事業計画から施工・管理まで一貫して実施する欧米型の開発コンサルタントが注目され始めた。しかし、実際日本の開発コンサルタントの仕事は役所と事業実施者との間を取り持つという理想的な姿からはか

け離れたもので、実際には役所の下請けであった。その開発コンサルタントが近年ODAプロジェクトの中枢を担うようになってきたのには以下のような二点の理由が考えられている。第一には、国内事業を開発コンサルタントに委託し始めた役所には、事業実施の技術が乏しく、まして途上国における知識や技術を持ち合わせておらず開発コンサルタントに委託せざるをえなかったという点である。第二には、途上国において欧米型の事業実施が主流となっており、その傾向に合わせた開発プロジェクトに対応するため、日本政府と援助受入国をつなぐ中立的立場の開発コンサルタントが必要であったという点である。しかし、ODAプロジェクトにおいても開発コンサルタントは実際には役所の下請けという形式の業種となっており、開発コンサルタントが果たすべき理想的役割とはおよそかけ離れた役割を担っている。こういった理由で、ODAプロジェクトにおいて重要な中枢を担うはずの開発コンサルタントは、日本においてはその知名度・社会的地位の位置づけが低い。

## 2.2 ODAプロジェクトにおける開発コンサルタントの位置づけ

まず、元来の日本のODAは冒頭で少し触れたように、主にODAの理念や戦略等の考案を担当する司令塔としての海外経済協力会議、地域別・国別援助政策において企画・立案を担当する行政省庁としての外務省（その他の関係省庁：財務省・経済産業省等）、そして実際に海外経済協力会議や関係省庁において企画・立案されたプロジェクトを実施する機関であるJICA/JBICの三構造によって実施されてきた。この三構造のうち、開発コンサルタントはJICA/JBICの援助実施機関のもと、無償資金協力<sup>7</sup>・有償資金協

<sup>6</sup> 旧建設省主導のもと1956年に（社）国際建設技術協会（IDI）、1963年に（社）建設コンサルタンツ協会（JCCA）が設立されている。1973年には旧運輸省主導のもと（社）海外運輸コンサルタンツ協会（JTCA）が設立されている。また1975年には農水省主導のもと（社）海外農業開発コンサルタンツ協会（ADCA）、1978年に（社）海外林業コンサルタンツ協会、1979年には（社）海外水産コンサルタンツ協会が設立されている。

<sup>7</sup> 無償資金協力とは、被援助国（開発途上国）等に返済義務を課さないで資金を供与（贈与）する形態の援助である。無償資金協力は開発途上国の中でも所得水準の低い国を中心として実施されている。対象分野は、基本的には収益性が低く、借款で対応することが困難な医療・保健、衛生、水供給、初等・中等教育、農村・農業開発等の基礎生活分野（Basic Human Needs: BHN）、環境および人造り分野であり、当該国の生活水準の向上を目指すものである。（外務省『無償資金協力』より抜粋。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/musho/index.html>）。

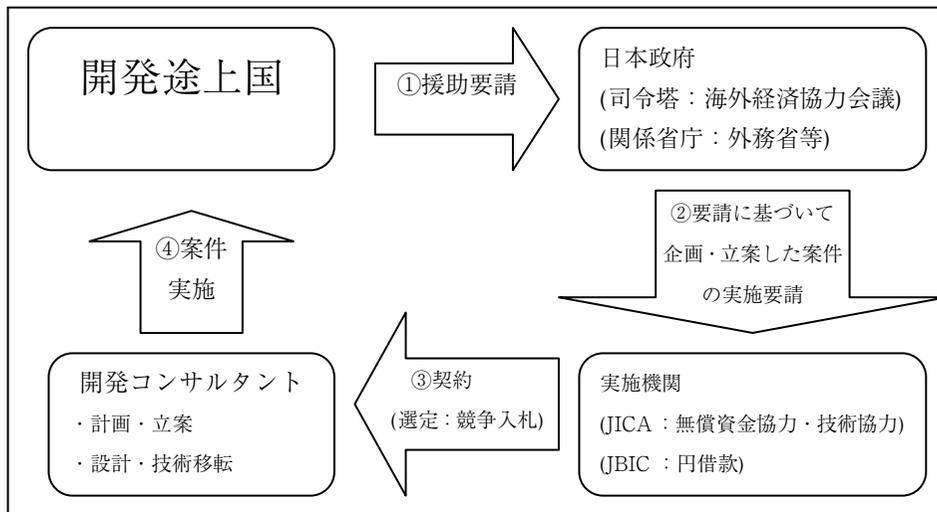


図1：ODAにおける開発コンサルタントの位置づけ

(出典：筆者作成)

力<sup>8</sup>（円借款）・技術協力<sup>9</sup>の三つの各スキームに携わる。大まかな開発コンサルタントの位置づけと役割としては以下の通りである（図1参照）。まず、発展途上国からの支援要請が日本国政府に提出され外務省等の関係省庁において援助の企画・立案が行われる。その内容が関係省庁から援助実施機関であるJICA（無償資金協力・技術協力の実施）・JBIC（円借款）に提出され、JICAやJBICは開発コンサルタントと契約を結ぶ。この契約を結ぶ際には、実施機関によるコンサルタント選定が行われ、原則としてすべて競争入札となっている。またコンサルタントが入札に参加するためには実施機関において事前に採用されているコンサルタントの登録制度に登録しておかねばならない。こうして援助プロジェクトとの専門性の合致、調査や施工における計画書（プロポーザル）の綿密さが認められ選ばれたコンサルタントは実施機関との契

約を結ぶことができるのである。契約後は、計画立案・設計・技術移転等のコンサルタントとしての役割を引き受けていく。

また近年の開発コンサルタントの協力分野は多岐に渡り、地域総合開発や都市開発等を実施する「地域総合・都市」、上水道や治水等の開発を行う「水資源開発」、運輸・交通また道路や鉄道等のインフラ建設を主とした「運輸・交通」、建築・住宅開発を実施する「建築・住宅」、農業・農村等の開発を行う「農林水産」、電力・エネルギー等の開発を行う「産業開発」、公害対策や環境保全等の開発を行う「環境」、教育・人材育成・保健等の様々なソフトの開発を行う「その他」の幅広い分野に分かれており、各開発コンサルタントはその専門性にあった分野において業務を果たすのである。

<sup>8</sup> 有償資金協力とは、わが国の場合、通常「円借款」と呼ばれる政府直接借款であり、低金利で返済期間の長い緩やかな条件（譲許的な条件）で、開発途上国に対して開発資金を貸付ける形態の援助である。援助としての借款の基本的な役割は、その国の開発のために必要な国内資源を補完することにある。したがって、借款をどのような分野に供与するかは、相手国の経済構造、政府の開発計画および国内開発資金配分政策によって異なる。（外務省「有償資金協力」より抜粋。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/index.html>）。

<sup>9</sup> 技術協力（プロジェクト）は、JICAの「専門家の派遣」「研修員の受入れ」「機材の供与」という3つの協力手段（協力ツール）を組み合わせ、一つのプロジェクトとして一定の期間に実施される事業である。運営上のポイントとして、①途上国現地のオーナーシップを重視した共同作業を中心に実施する②現地に適した技術協力を実施する③制度改革と組織強化への配慮を心がける④大局的な視点からのプロジェクト実施を心がけるという4つの視点を重視した技術協力が実施されている。（JICA INFO-Site「技術協力プロジェクト」参照。[http://www.jica.go.jp/infosite/schemes/tech\\_pro/index.html](http://www.jica.go.jp/infosite/schemes/tech_pro/index.html)）。

### 3. ODAにおける開発コンサルタントの重要性

ここまで、日本における開発コンサルタント登場の歴史とODAプロジェクトにおけるその役割について述べてきたが、本章では、この開発コンサルタントが今なぜ日本のODAに必要なのかという開発コンサルタントの重要性について二つの視点から考察するとともに、ODAプロジェクトにおける開発コンサルタントの業務についてさらに深く見ていきたい。

#### 3.1 ODAにおけるプロジェクト・サイクル

ODAプロジェクト実施における開発コンサルタントの業務の重要性について考察する前に、まずODAプロジェクトにおけるプロジェクト・サイクルについて触れておきたい。

ODAプロジェクトが実施されるにあたり、そのプロジェクトが計画され実施されるまでの流れを「プロジェクト・サイクル<sup>10</sup>」と呼ぶ。このプロジェクト・サイクルは無償資金協力・円借款・技術協力の各スキームに分かれており、JICA（無償資金・技術協力担当）/JBIC（円借款担当）の実施機関のもと展開されていく。このODAプロジェクトにおける大まかなプロジェクト・サイクルの仕組みとしては、プロジェクトの①発掘・形成②開発調査（計画調査）③設計④実施という流れで展開されていく。

まずプロジェクトの「発掘・形成」段階では、途上国において援助を供与するのに適した案件を見つけ出す作業から始まる。この段階において重要なことは、援助受入れ国の現地に赴き、地域住民・政府機関・NGO・政策決定者等の各ステークホルダーの声を聞き、その国に必要な且つ、効果と持続性を確保できるようなプロジェクトを発掘することである。しかし、ODAプロジェクトにおけるこの案件発掘作業は、通常、各実施機関が途上国の日本大使館・領事館・JICA現地事務所等を通して行うのであるが、これらの在外公館や事務所職員は様々な業務を抱えているため、案件発掘作業に集中することが難しい状況にある。また、援助が必要な途上国には、これらの日本の在外公館やJICA現地事務

所が設置されていない国もあるため、さらに発掘調査が困難となるといった問題がある。

次に「開発調査（計画調査）」段階では、まず、プロジェクト実施において作成される長期的計画、つまり「マスタープラン（M/P : Master Plan）」（以下M/P）が作成され、その中から優先すべきプロジェクトが選定される。そして、選定されたプロジェクトの「技術的健全性」「経済的実行可能性」「財務的妥協性」「環境的持続性」<sup>11</sup>の視点からプロジェクトが実施可能かどうかを調査する「フィージビリティ調査（F/S : Feasibility Study）」（以下F/S調査）が実施されることによって、次段階である「設計」につながられてゆく段階である。

次に、プロジェクト実施の前段階である「設計」である。この段階は、前段階で行われたF/S調査により実施が確定されたプロジェクトの（施工における）資金手当ての決定から始まり、一般的に資金手当ての決定から施工業者の入札に向けての入札書類作成までの過程を「詳細設計（D/D : Detailed Design）」（以下D/D）段階と呼ぶ。そうして入札書類が完成されると、プロジェクト実施段階における施工業者が入札される。

最後にプロジェクトの「実施」段階である。この段階は、本格的にプロジェクトが実施されていき、施工業者による施工作業が行われる段階である。

このように、「発掘・形成」「開発調査（計画調査）」「設計」「実施」のプロジェクト・サイクルを通してODAプロジェクトは実施されていく。

#### 3.2 プロジェクト・サイクルからみる開発コンサルタントの業務の重要性

以上のようなODAプロジェクトにおけるプロジェクト・サイクルを踏まえた上で、ここからは、プロジェクト・サイクルの各段階における開発コンサルタントの役割とその重要性について述べていきたい。

まず、ODAプロジェクトの「発掘・形成」段階においては、前述したような忙しい途上国の

<sup>10</sup> 鷺見一夫『ODA援助の現実』、1989年、40頁。

<sup>11</sup> コーエイ総合研究所『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』、2003年、8頁。

日本大使館・領事館・JICA現地事務所等に代わり、開発コンサルタントが途上国での現地調査を通して、途上国において必要なプロジェクトを発掘するという上で大きな役割を果たす。しかし現実には、日本では開発コンサルタントがODAプロジェクトの上流段階であるこの案件形成調査を受注できる率はまだまだ低いのが現状であり、実際にはこの段階においては関係省庁官僚やJICA職員調査団の派遣による官主導の調査が主流である。加えて、官主導の調査では時間的制約が付きまとい十分な調査ができないという問題を抱えながらも、今なお官主導の案件形成が主流となってしまっている。開発コンサルタントが実際に提供している技術サービス別にみても「案件形成調査」の受注率は全体の16.4%<sup>12</sup>（平成18年度数値）と低い割合である<sup>13</sup>。そのため、途上国において援助が必要且つ援助供与にふさわしい案件を発見した開発コンサルタントは、直接、現地途上国政府に発掘した援助案件をもちかけ、途上国政府がこれに興味を示せば、プロジェクトの計画書を作成し、途上国政府より日本政府へ要請させるという手段をとるコンサルタントも存在する。

次に「開発調査」段階であるが、この段階においても開発コンサルタントは、不備欠陥のないプロジェクトを実施するため、事前に念入りの調査を行うという点で重要な役割を有している。その業務の大まかな流れは以下のようなものである（図2参照）。まず、各実施機関の選定入札において契約を結んだ開発コンサルタントは「調査計画」をたてる。この段階において決めることは①調査内容②調査スケジュール③要員計画④相手政府便宜供与<sup>14</sup>である。次に「現地調査」が行われる。この調査では、①資料収集分析②踏査③社会経済調査④自然環境・資源調査<sup>15</sup>が行われ、この調査によって現状把握・問題点や課題の確認が行われる。次に、現地調査で得た資料をもとに「開発目標の設定」を行う。ここでは、①目標年次②社会開発目標③経済開発目標④対象分野開発目標<sup>16</sup>が設定される。これらの目標が設定されたところで追加現地調査を行い、この調査をもとに「全体開発計画」を立てる。ここでは、①セクター別開発計画②社会経済環境評価③M/P策定④優先プロジェクト選定<sup>17</sup>等の計画が立てられる。そして最後に、Pre-F/S調査として詳細調査が行われ、その調査

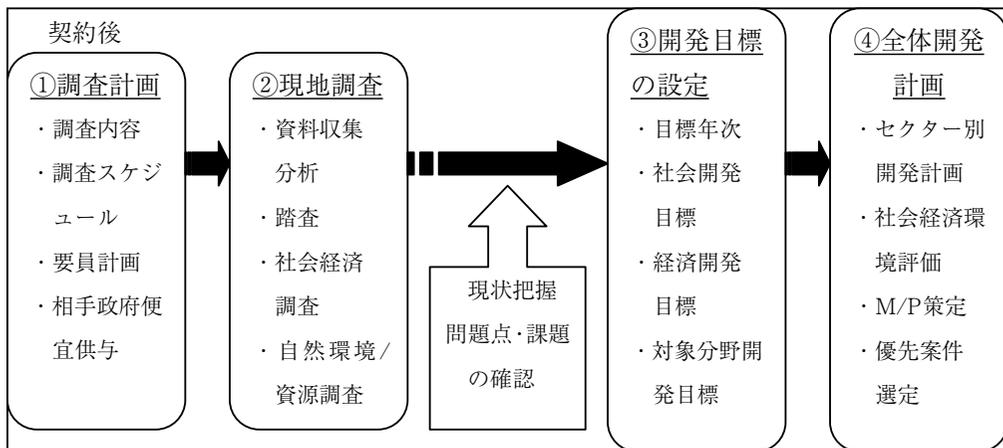


図2：「開発調査（計画調査）業務」の流れ

（出典：コーエイ総合研究所『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』、2003年、8頁の図8-1を元に作成。）

<sup>12</sup>（社）国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティング業務等受注実績調査 報告書』、平成19年8月作成、11頁。

<sup>13</sup> しかもこの数値は技術サービス別の「その他」の項目の数値であり、「その他」として案件形成調査の他に事前調査や評価調査等も含まれており、実際には「案件形成調査」の受注率はさらに少ないと思われる。

<sup>14</sup> 同上、148頁の表より。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 同上。

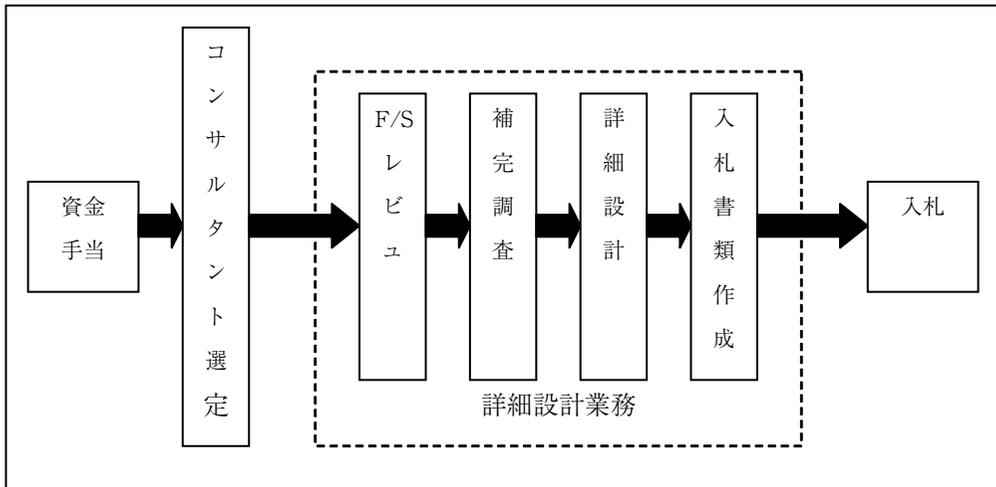


図3：「詳細設計業務」の流れ

(出典：コーエイ総合研究所『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』、2003年、229頁の図12-1より作成。)

をもとに、選定された優先プロジェクトのF/S調査が行われることによりプロジェクトの実施が確定する。またこれらの「調査計画」から「F/S調査」に至る全ての過程でレポートを作成し、援助受入れ国政府との協議が行われ、それらのコメントをもとに次段階へと展開させていく。以上のような「開発調査」は、コンサルタントが実際に提供している技術サービス別に見ると、全体の21.3%<sup>18</sup>（平成18年度数値）を占め、二番目に受注率が高い状況である。

次に「詳細設計」段階であるが、この段階においても開発コンサルタントは、プロジェクト実施に向けての綿密な設計を立てる上で、また入札において優秀な施工業者を選定する上で大きな役割を担っている。この段階の開発コンサルタントの業務における大まかな流れは以下のようなものである（図3参照）。まず、実施機関からの資金手当てが決まると、その資金提供機関のガイドラインに従いコンサルタントが選定される。選定されたコンサルタントは、前段階で実施されたF/S調査から得た資料・報告書・データをもとにレビューを行い設計業務に着手する。次に、F/S調査の補完調査を行う。これは、F/S調査を行った前段階において、プロジェクトの実施可能性を判断する程度の調査しか行わ

れておらず、実施（施工）に伴い発生するリスクについてまで分析されていないので、これらのリスク分析を含めF/S調査を補完する意味合いをもつ調査である。補完調査が完了すると、次は本題のD/Dに入る。ここでは実施（施工）における設計図面・技術仕様書・数量明細書等の作成が行われる。そしてこれらをもとに施工業者の入札書類が作成される。この入札書類は①入札案内書②入札書③契約条件④仕様書⑤数量明細書⑥入札（設計）図面⑦入札保証書<sup>19</sup>から構成されている。

入札書類が完成すると、次はプロジェクト実施段階における施工業者の入札であるが、この入札業務における開発コンサルタントの仕事は「入札管理業務」であり、コンサルタントは直接入札の決定権はもたないものの、業務をサポートする形で参加する。この業務はプロジェクトを成功させる上で、安心して施工を任せることができる問題のない業者を選定する上で重要な業務である。入札管理業務の大まかな流れとしては以下のようなものである（図4参照）。まず、「事前入札資格審査（P/Q:Pre-Qualification）」（以下P/Q審査）が日本の新聞、国際的に知られた新聞・雑誌、援助受入れ国の新聞等に公示される。次に応募者のP/Q審査が

<sup>18</sup> (社)国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティング業務等受注実績調査 報告書』、平成19年8月作成、11頁。

<sup>19</sup> コーエイ総合研究所『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』、2003年、230頁。

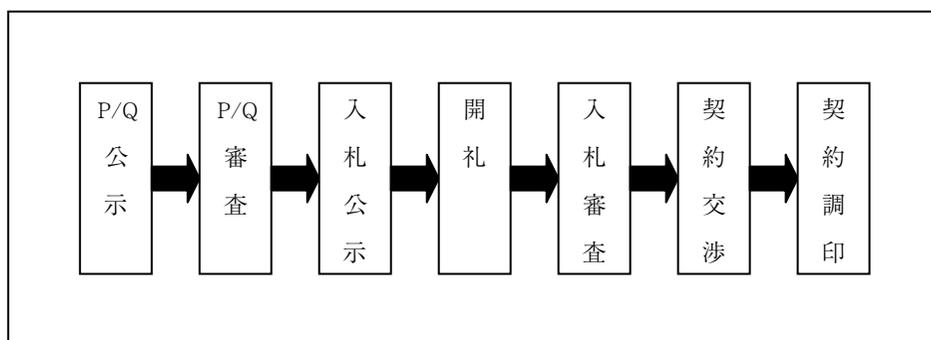


図4：「入札（管理）業務」の流れ

（出典：コーエイ総合研究所『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』，2003年，240頁の図12-3より作成。）

行われるのであるが、ここでは各応札者の①過去十年程度の会社経験（プロジェクトを満足に施工した実績・経験）②プロジェクト・マネージャーおよび工事責任者、機械担当マネージャー等の主要技術者の経験③使用設備・機械計画（工事を実施する上での能力）④財務能力（プロジェクトを実施する上での財務的能力）<sup>20</sup>の事項を審査する。そしてこの審査を通過した応札者が本入札に進むことができる。よって、入札管理業務においてP/Q審査は施工能力やマネジメント能力に問題がなく信頼できる施工業者を初期段階で選り抜くという点で極めて重要な過程である。P/Q審査以下の過程では、本入札に向けての入札公示と開札が行われ、「入札審査」が行われる。ここでは、プロジェクトにおける全体の工費、単価の妥当性、施工計画（工程、機械・材料・要員等の資源計画）、施工従業者の経験・能力・体制<sup>21</sup>等が詳細に審査され、審査された内容は施主側機関と融資機関に報告される。その後、施主側機関と落札業者との「契約交渉」が行われる。コンサルタントは交渉に立会い、設計当事者として、また施工管理者として責任をもってこの技術交渉に積極的に参加し、契約合意の仲介を行う。そして両者間で契約が合意され、「契約調印」となり、次の段階であるプロジェクトの「実施」段階へと繋がっていく。以上のような「詳細設計」は、コンサルタントが実際に提供している技術サービス別

に見ると、全体の7.5%<sup>22</sup>（平成18年度）の受注率である。

最後にプロジェクトの「実施」段階であるが、ここでの開発コンサルタントの仕事は「施工管理業務」であり、プロジェクトを成功させるため施工業者の施工作業に問題がないか監修・管理するといった点で重要な役割を有している。まず国際プロジェクトの場合、施工実施において発注者・施工業者・コンサルタントの「三者方式<sup>23</sup>」による施工実施の枠組みが形成される。この「三者方式」の仕組みは以下のようなものである（図5参照）。この方式では、発注者が施工業者と建設における契約を結ぶ際に、発注者は同時に開発コンサルタントとも役務契約を結ぶことによって、コンサルタントに施工業者を監修・監理させる仕組みである。この仕組みによって開発コンサルタントは発注者に代わり、工程管理・工事費管理・品質管理・安全管理・契約管理<sup>24</sup>等の施工管理業務を担うのである。また、当然、施工業者への支払いにおいても、コンサルタントによる承認がなければ発注者から支払われることはない。この仕組みをODAプロジェクトとして見ると、発注者はJICA/JBICの実施機関ということになる。このように、プロジェクトの実施段階においても開発コンサルタントの活躍がみられ、施工業者の施工作業において施工工程・工事費・資材の品質・安全・契約の視点から厳しく管理することによって、

<sup>20</sup> 同上、241～242頁。

<sup>21</sup> 同上、9頁。

<sup>22</sup> （社）国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティング業務等受注実績調査 報告書』，平成19年8月作成，11頁。

<sup>23</sup> コーエイ総合研究所『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』，2003年，10頁。

<sup>24</sup> 同上。

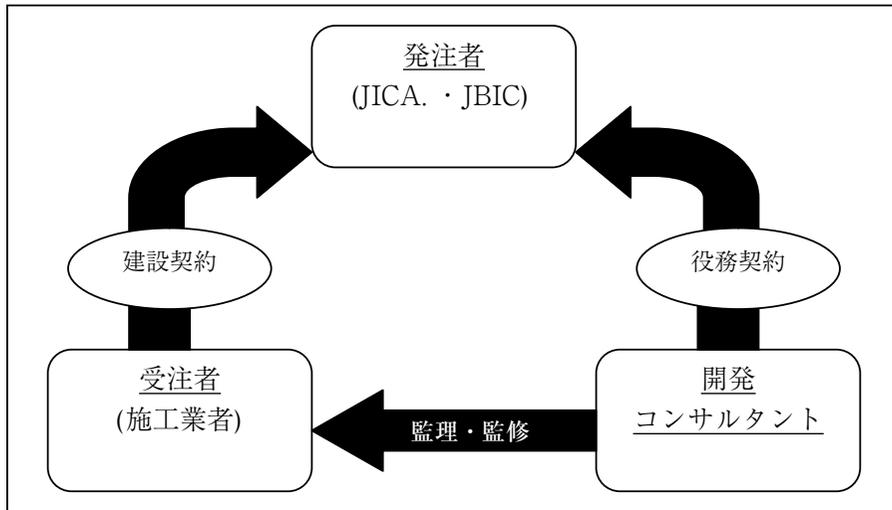


図5：「施工管理業務」における「三者方式」

(出典：コーエイ総合研究所『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』，2003年，10頁の図1-2より作成。)

プロジェクトを成功させるためのモニタリング機能が働いているのである。以上のような「実施」段階における「施工管理業務」は、コンサルタントが実際に提供している技術サービス別に見ると、全体の13.2%<sup>25</sup>（平成18年度）の受注率である。しかし、技術サービスにおいて最も多い受注率を獲得しているサービスは前述した「詳細設計」と「施工管理」の両サービスを一貫して提供する「設計施工」サービスであり、受注率は全体の26.1%を占めている。

ここまで、援助プロジェクトの各段階における開発コンサルタントの業務について述べてきたが、プロジェクトにおけるいずれの段階においても開発コンサルタントの力が必要であり、コンサルタントなしではプロジェクトの実施は困難である。ODA援助プロジェクトの実施における開発コンサルタントの役割として、案件の発掘・形成、調査計画の立案・現地調査・開発目標の設置等を通じた開発調査、プロジェクト実施に向けての施工設計、施工業者の入札管理、施工業者の施工作業の監視等を挙げてきたが、これらの業務はいずれも、これまで最前線の現場において活躍してきた開発分野における専門知識と技術を養ってきた開発コンサルタントであるからこそ果たせる役割である。従って、これからのODAプロジェクトの実施段階におい

て、コンサルタントによる案件発掘能力、調査能力、マネジメント能力、モニタリング能力・設計能力等の能力を学びとり、開発コンサルタントという存在にもっと焦点を当てていく必要がある。

### 3.3 ODAプロジェクトにおける「官民協力」への開発コンサルタントの需要

ODA予算削減の一途をたどる近年の日本では、冒頭でも少し触れた通り、ODAプロジェクトにおける「官民協力」の必要性が積極的に議論され始めており、その関心度は高まりつつある。本項目では、企業（開発コンサルタントも含む）・NGO/NPO・大学等のあらゆる民間アクターのODAプロジェクトへの参加協力の可能性とその過程における開発コンサルタントの果たす重要な役割について述べていきたい。

ODA予算が削減されている一方で、グローバル経済の進展が著しい近年では民間企業による途上国開発へのインパクトが大きくなりつつある。これは、民間企業の「社会的責任制度（CSR: Corporate Social Responsibility）」（以下CSR）の推進による社会貢献が大きく影響している。このような民間企業のCSRは、多国籍化の進展に

<sup>25</sup>（社）国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティング業務等受注実績調査 報告書』，平成19年8月作成，11頁。

伴い発生してきた社会に対する様々な環境・社会的被害等企業の負のインパクトへの批判の高まりと共に考慮されるようになった。そして、この批判の高まりと共に、企業の行動への監視の必要性が高まり、企業自身もその社会的責任を無視することができなくなり、各企業独自の社会的責任への遵守事項を設定することによって、消費者や株主に公表する動きが高まっていった。こうして企業によるCSRの認知度が高まり始めたわけであるが、この社会的責任の遵守によって各企業のブランドイメージを向上させる目的としてビジネスの場においてCSRを積極的に推奨する企業も多くなっている。このように、グローバルに展開する企業にとってもはや途上国援助は無縁ではなく、援助機関と企業との協力によって開発援助を推進する可能性を見出すことができる。

このような民間企業と援助機関の連携の仕組みは、現在アメリカの「米国国際開発庁 (USAID: US Agency for International Development)」(以下USAID) による取り組みである民間セクターとの連携によって開発援助を実施する「PSA (Private Sector Alliances) プログラム<sup>26</sup>」に顕著に見られる。このプログラムの下、USAIDでは2001年に民間セクターのもつノウハウ・資金の動員を目的としGDA (Global Development Alliance) 事務局を開設した。GDAとは、民間セクターとUSAIDによって途上国における開発課題を共同(出資)によって発見し、特定の課題解決を特定の期間内に実施することに合意した上で、その合意事項に基づきUSAIDと民間セクターの資源・財源を相互に提供しあうというビジネスモデルである。このUSAIDや民間セクターからの資源・財源の提供は、直接現金を提供する場合や、製品や人材等を提供する場合もある。こうして開発プロジェクト実施への基盤が形成されるのである。しかし実際には、プロジェクト実施段階において、多くの企業等の民間セクターでは資金や製品・人材を提供してもそれらをどのように利用しているのかわからないというセクターが多い。そこで開発の専門家である開発コンサルタントや開発NGO等の実施

団体の力を借りることによってプロジェクトを遂行してもらうのである。この実施段階では、コンサルタントやNGOは資金提供者との実施契約に基づいてプロジェクトを実施させる。言わば、これらの実施団体がUSAIDと民間セクターとの間に入って、ブローカー的役割を果たし、プロジェクト実施に向けての具体的な案件形成を行う。以下にGDAのメカニズムを表した(図6参照)。

このようなGDAのプロセスを通じて、USAIDは民間セクターから資金・製品・人材・プロジェクト実施の際の専門能力を獲得する。一方、民間企業においては途上国におけるビジネス上の課題に関わる開発課題解決への能力や技術を得ることができ、すべての民間セクターにおいては開発課題解決に向けてUSAIDから各セクターの情報を得ることができる。これによって企業とコンサルタントやNGO等のプロジェクト実施団体間のネットワークが形成され、今後の途上国開発にも活かされるというわけである。以上のように、USAIDでは、USAIDを中心とし、民間セクター(企業)・プロジェクト実施団体(コンサルタント・NGO)の連携によって開発援助が実施されている。資金面において制約のある政府援助では補いきれない広範囲に渡る援助課題への対処において、民間から資金・人材・開発ノウハウを得ることは援助プロジェクトに必要な資金を獲得する上で非常に効率がよい。また幅広い様々なセクターの参加によって知恵を出し合うことによって開発援助の質も向上するのではないかと。ODA予算の減少傾向が続く中、日本のODAにおいても導入していくべき仕組みである。

以上のように、官民協力の可能性についてUSAIDにおけるGDAの仕組みを例に述べてきたが、日本において官民協力を実施する上で肝心なことは、この官民協力のプロセスにおいても、プロジェクト実施段階において開発コンサルタントが必要であり、大きな役割を担っているということを確認することである。省庁実施機関と民間セクター(企業)による連携を結び援助を実施していくには、プロジェクト実施段階に

<sup>26</sup> USAIDが2001年から開始した民間セクターとの連携によって開発課題に取り組むプログラムである。資金的に制約のある政府援助では広範囲にわたる援助・課題の対処が不可能なため、企業・投資家・NGO・財団・慈善活動家・大学等のあらゆるアクターの協力の下活動を実施している。これまで400件以上のアライアンスが1,500以上の異なる民間セクター間で組まれており、合計60億ドル以上(USAID: 14億ドル、民間セクター: 46億ドル)が投資されている。(「民間セクターと連携して開発を行う『PSAプログラム』」『国際開発ジャーナル』, 3月号, 2007年, 61頁より参照。)

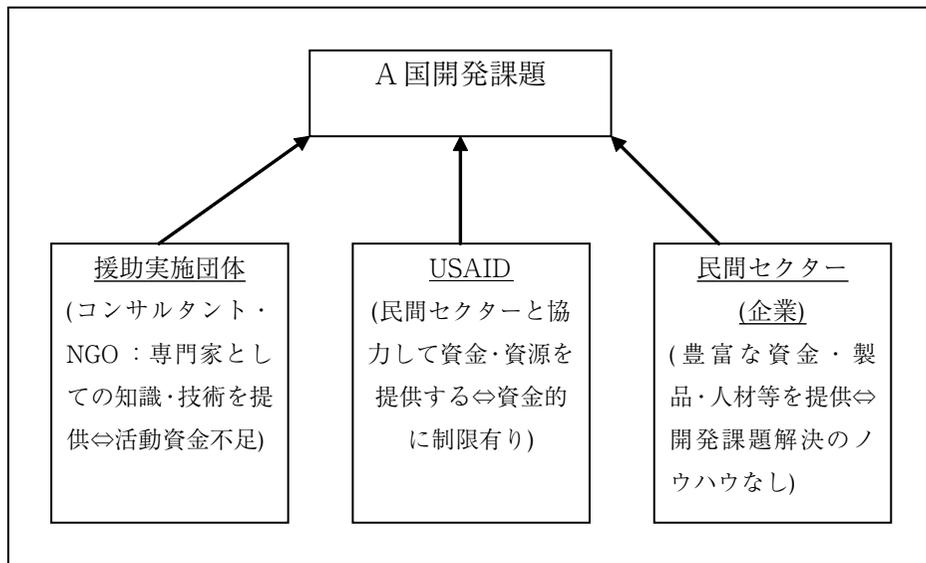


図6：GDAメカニズム

(出典:実川幸司「開発援助における企業との連携の可能性<上>」『国際開発ジャーナル』, 11月号, 2007年, 33頁の図3を元に作成。)

における専門的技術や能力が必要であるということUSAIDの取り組みから学ぶ必要がある。

これらの官民協力によるプロジェクト実施団体として、開発コンサルタントと同じく開発NGOについても触れてきたが、ここで日本のNGOの現況について少し述べておきたい。現在の日本のNGO団体はその資金・組織の持続において限界があるようである。実際に、国際開発ジャーナルによる「2006年日本のNGO（民間援助団体）による開発援助実施調査<sup>27</sup>」（アンケート調査）を見てみると、まず2006年度の364団体の援助活動実績（資金源ベース）は約400億円であり、その「資金源の内訳」（図7参照）としては、「①政府や自治体などからの委託金（援助事業すべて、または一部の委託）を受けているNGO団体」は全体の13%（400億円のうち約52億円の配分）にあたる。「②政府や自治体などからの補助金を受けているNGO団体」は全体の3%（約13億円の配分）にあたる。「③助成財団や基金からの補助金を受けているNGO団体」は全体の6%（約23億円の配分）にあたる。

「④国際機関や海外の政府・団体からの助成金を受けているNGO団体」は全体の5%（約22億円の配分）にあたる。そして最後に、「⑤寄付・会員会費・事業収入等により自己資金で援助を実施しているNGO団体」は全体の73%（約290億円の配分）と、ほとんどのNGO団体が自己資金で援助を実施している。しかし、その資金規模は極めて小さいのが現実で、全体的に資金不足である団体が多い。

また、「活動資金規模」（図8参照）で日本のNGOを見てみると、活動資金が1億円以上であるNGO団体は42団体で全体の12%にあたる。04年・05年の同調査と比べると両年とも37団体であり、06年で若干増加している。1,000万円～1億円未満のNGO団体は78団体で全体の21%にあたる。04年・05年の同調査ではそれぞれ86団体・85団体であり、06年で若干減少している。また100万円～1,000万円未満のNGO団体は111団体で全体の31%にあたる。04年・05年の調査では両年とも107団体であり、06年ではほぼ横ばいである。1円～100万円未満のNGO団体は48団体

<sup>27</sup> 国際開発ジャーナルが外務省からの委託を受け、2007年6月から7月にかけて実施した調査。調査対象は、日本に拠点があり、開発途上国の住民・コミュニティ・行政・NGO等に対し技術協力・資金協力・物資協力・研修生受入れ・教育・調査・日本国内で国際協力等を行うなどの日本全国のNGO団体1,278団体を対象としており、実際にアンケートによる有効回答が得られたのは364団体であった。従ってこの364のNGO団体の回答を基に実施された調査である。なお364団体の内訳は本稿15頁「表1」を参照。（真田陽一郎「日本のNGOを活動資金から読み解く」『国際開発ジャーナル』, 9月号, 2007年, 8～9頁参照。)

表1：アンケート回答団体内訳

任意団体	168
特定非営利活動法人	111
財団法人	58
社団法人	17
社会福祉法人	3
公益信託	2
宗教法人	2
その他（学校法人・ 特殊法人・労働組 合など）	3
合計	364

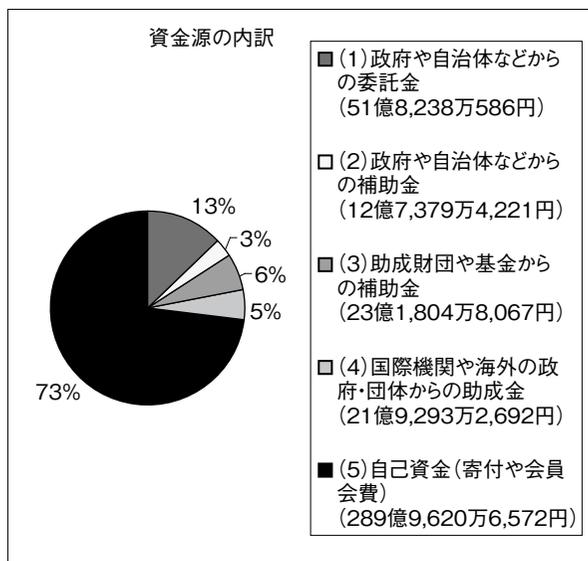


図7：NGOの活動資金源の内訳

（出典：真田陽一郎「日本のNGOを活動資金から読み解く」『国際開発ジャーナル』，9月号，2007年，8～9頁の表・図1より作成。）

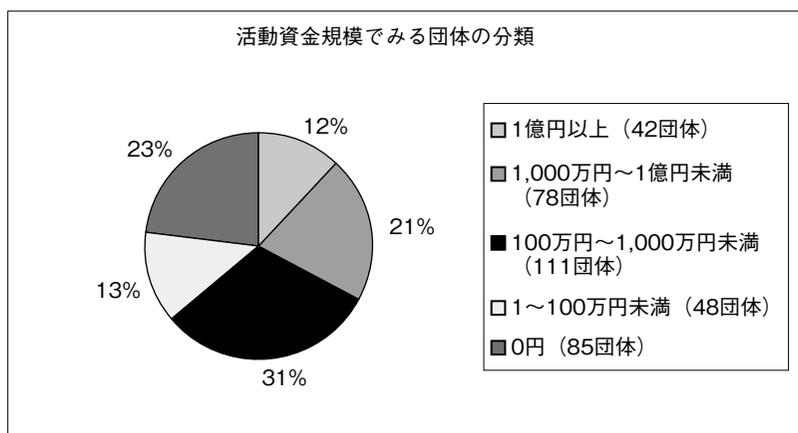


図8：NGOの活動資金規模

（出典：真田陽一郎「日本のNGOを活動資金から読み解く」『国際開発ジャーナル』，9月号，2007年，9頁の図2より作成。）

で全体の13%にあたる。04年・05年の調査ではそれぞれ54団体・55団体であり、06年でほぼ横ばい。最後に、活動資金が0円の団体は85団体と多く、全体の23%を占めている。ここで最も注意すべき点であるのが活動資金0円のNGO団体である。活動資金0円団体の04年・05年の調査を見るとそれぞれ48団体・57団体であり、06

年と比較すると大幅に増加している。

こういった活動資金0円団体が増加している理由としては以下の点が考えられる。一点目として、過去には途上国向けの援助を実施していたが、現在は国内向けの活動に特化するようになったという場合である。これは、資金不足により活動資金が限られているため0円で実施で

きるような国内活動に特化せざるをえないという状況にあるためである。二点目としては、団体代表者の都合により活動自体を休止しているという場合である。これは、活動者の病気・多忙・高齢化等によって活動を休止せざるをえない団体が増えているということである。またその他の理由としては、個人単位のNGO活動を実施している活動者が日本ではまだまだ多いという現実も資金の限られた0円資金援助しか実施できないという要因に関連している。

このように見てみると、日本のNGO団体は前述した通り、活動資金を十分に獲得できていない状況にあり、また活動資金0円団体の増加に伴い、NGO団体は資金的・組織的問題を抱えており、援助活動自体を持続させることができない状況にあることがわかる。そうすると、途上国に赴きODAプロジェクトを実施するにあたって、日本のNGOのみで実施することには限界がある。このように考えると、プロジェクト実施段階には、企業としての資金力・組織の強さ・実施における専門性を有する開発コンサルタントのリード・協力が不可欠なのである。こういった視点から考えても、官民協力において開発コンサルタントの存在の重要性が浮き彫りにされるだろう。

以上、ODAプロジェクトにおける官民協力の可能性とその実施過程における開発コンサルタントの必要性について述べてきた。ここからは、この官民協力が実際に行われている事例を紹介していきたい。

これから紹介する官民協力の事例は、プロジェクト実施機関であるJICAを中心に、大学と開発コンサルタントがそれぞれ「学術としての知識」と「開発としての知識」を提供し合うことによってプロジェクトを実施している事例である。このプロジェクトは、インドネシアのジャワ島中部に位置するガジャマダ大学を対象に実施されている技術協力プロジェクトであり、大学の研究ノウハウの質を向上させることによって大学を地域開発の主要拠点としていくという目的によって2006年7月～2009年3月まで実施される。このプロジェクトを実際に担当してい

るのは、プロジェクト実施機関であるJICAを中心に、九州大学と開発コンサルタントのアイ・シー・ネット（ICネット）であり、民間協力のもと実施されている。まず、このプロジェクトにおける九州大学の役割は「研究支援」であり、土木・建築・化学工学・機械工学・電気電子・地質工学・測地工学・物理工学8学科の研究分野において九州大学のサポートのもと研究技術を高めることとされている。一方、ICネットの役割は業務調整などの本プロジェクトにおける「マネジメント」である。また、プロジェクトの中には、大学における調査研究活動と地域における産業との地域連携を目的とし、「研究・コミュニティーサービスセンター（LPPM）」を設けているものもあり、その中の組織の一つとして「学生コミュニティー・サービス（KKN）<sup>28</sup>」（以下KKN）を担当する課が設置されている。この課の運営に対して、ICネットは学生の地域連携活動をサポートする企画の推進・総括・実施・評価等を行っている。

このように、日本の技術協力において、開発コンサルタント（ICネット）と大学（九州大学）の「開発の知識」と「学術の知識」を提供しあうことによって、インドネシアの大学の研究ノウハウを向上させ且つ大学と地域との連携を結び地域の活性化へと貢献している。このような官民協力の下、それぞれの分野における専門性や技術・知識を活かし融合することによってまた新たな援助形態が開発されており、官民協力における開発コンサルタントのニーズが期待され始めているのではないだろうか。

#### 4. 開発コンサルタントが抱える今日の課題

第3章において、日本のODAにおける開発コンサルタントの重要性について、日本のODAプロジェクト実施におけるコンサルタントの需要と、今後の官民協力へのコンサルタントの需要の二点から考察してきた。本章では、開発コンサルタントが現在直面している問題について二点取り上げ考察していく。

<sup>28</sup> KKNは1970年代初めにガジャマダ大学の教授の提案によりスタートしたプログラムであり、大学の学生に対して地域の実情を理解させることを目的としたプログラムである。今ではこのプログラムは国家レベルにまで達し、全国に広がっている。当プログラムの活動内容は、大学4年次のすべての学生を大学が指定した各地域に派遣し、7～8月間の約8週間、住み込みで各地域における住民のニーズに応える各種活動を行うという内容である。

#### 4.1 開発コンサルタント業界の経営危機

現在、開発コンサルタント業界における問題として、ODA予算削減から来る報酬単価の引き下げによるコンサルタントの経営危機が挙げられる。この問題の主な要因として考えられるのが、ODAプロジェクト1件あたりの受注額の削減、コンサルタント要員の直接人件費(報酬)の削減と稼働率の低下である。

まず、ODAプロジェクト1件あたりの受注額の削減により何が問題となるのかについて述べておきたい。開発コンサルタント業界において案件受注の大部分を占めるのがODAプロジェクトであり、ODAからの受注割合は80%を超える(表2参照)。表2は、開発コンサルタント業界が受注するすべての案件の受注総額とODA以外の受注額を比較し、ODA以外の受注が占める割合を示した表である。この表から、開発コンサルタントの総受注額に対して、いかにODA以外の受注率が低いかがわかってきた

に、いかに開発コンサルタント業界にとってODAプロジェクトの受注は重要な経営・業務上の柱であるかということが認識できる。

このような状況下にある開発コンサルタントにとって、1件あたりのODAプロジェクト受注額の削減はコンサルタントの売り上げや収支に影響を与えており、各開発コンサルタント会社において経営問題となっている。過去5年間の1件あたりの受注額推移を見てみると、平成14年には8,000万円あった1件あたりの受注額が平成16年には一気に5,900万円に減少し、平成17年度に減少の歯止めがかかったものの増加することなく平成18年度においても横ばい状態である(表3参照)。

1件あたりの受注額が減少したところで、受注件数の増加によって補うことができれば何ら問題はないのではないかとと思われるところであるが、ODAプロジェクトの受注をコンサルタント業務の大きな柱としているコンサルタントにとっては、その経営において大問題なのである。次に、コンサルタント要員の直接人件費(報

表2：開発コンサルタントのODA以外からの受注動向

年度	受注総額(億円)=A	ODA以外の受注額(億円)=B	ODA以外の受注が占める割合(B/A)
14年度	599.4	45.9	7.7%
15年度	572.5	81.5	14.2%
16年度	498.2	77.3	15.5%
17年度	587.1	82	14%
18年度	603.4	98	16.2%

(出典：(社)国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティング業務等受注実績調査 報告書』,平成19年8月作成,5頁より作成。)

表3：1件あたりのODAプロジェクト受注額推移

年度	1件あたりの受注額(億円)
14年度	0.8
15年度	0.66
16年度	0.59
17年度	0.65
18年度	0.65

(出典：(社)国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティング業務等受注実績調査 報告書』,平成19年8月作成,4頁より作成。)

酬)の削減による経営危機について述べていく。まず、ODAプロジェクトにおいて開発コンサルタントへの案件要請が最も高いJICA<sup>29</sup>の平成18・19年度「コンサルタント契約における直接人件費」を比較してみる。平成18年から19年にかけて直接人件費をコンサルタント要員の格付け(等級)<sup>30</sup>ごとに見ると、第1号級から第4号級にかけて減少傾向が見られ、全体的にコンサルタント要員の直接人件費は削減されている(表4参照)。

また、特に最も減少率が高いのが第3号級であり、18年度と比較して19年度では4.6%の減少である。この3号級に属する要員は、大学卒業後の業務経験年数が十年以上(格付けの基準はあらかじめ設定されており、JICAでは3号級は大卒後13～17年、JBICでは大卒後12～14年と設定されている。)の一定以上の経験を積んだプロジェクト実施において現場で最も主流を担うクラスであり、人材的にも最も層が厚いクラスである。<sup>31</sup>これらの点から見ても、このクラスの直接人件費の削減によって開発コンサルタ

ントの収益に大きな痛手を与えている。

一部の有識者からは、コンサルタントの直接人件費が削減されても「いまだ十分な金額ではないか」という指摘もある<sup>32</sup>が、要員の稼働率の低下を考慮すると、この問題はそう単純な問題ではない。コンサルタントの要員はプロジェクト実施のため現地に赴き業務に従事するが、多くの開発コンサルタント会社ではその要員の稼働率は平均して5ヶ月という現状にある<sup>33</sup>。つまり、残り7ヶ月は「ノン・アサインメント期間<sup>34</sup>」となり、国内・海外における何らかの仕事に従事しなかった場合、この間の収益は大幅に下がってしまう。このように、直接人件費単価の削減に要員の稼働率低下が合わさることによって開発コンサルタント業界の経営危機はさらに深刻になるのである。

以上のように、1件あたりの受注額の削減、直接人件費の削減と稼働率の低下により開発コンサルタントは今や経営危機を迎えている。実際に、海外業務に従事しているコンサルタント企業の7～8割以上が赤字を抱えている状況で

表4：JICAコンサルタント契約における直接人件費

格付け	平成18年度 基準月額(円) (上限)	平成19年度 基準月額(円) (上限)	前年度比 (平成18年度に対する 19年度基準月額比)
1号	1,060,000円	1,028,000円	△3%
2号	926,000円	916,000円	△1%
3号	802,000円	766,000円	△4.6%
4号	624,000円	606,000円	△2.9%
5号	518,000円	520,000円	横ばい
6号	430,000円	442,000円	2.7%

(出典：JICA『平成18年度・平成19年度コンサルタント契約における直接人件費について』より作成。)

<sup>29</sup> 平成18年度の資金出所(JICA/JBIC/無償資金)別受注額を見ると、JICA241.1億円、JBIC184.7億円、無償資金42.6億円とJICAからの案件要請が最も多いことがわかる。(['資金出所別受注額の推移』(社)国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティング業務等受注実績調査 報告書』、平成19年8月作成、4頁より。)

<sup>30</sup> コンサルタント要員の格付け(等級)は大学卒業後の業務経験年数などが主な基準となっている。各等級によって担当分野も異なり、1号級は、全体方針の策定等のプロジェクトにおける最重要部分を総括する。2号級は、プロジェクトにおいて特殊な知識や技術を伴う高度で専門的な業務を担当する。3号級においては、現地事情に応じてその専門知識や技術を高度に応用する業務を担当する。4号級は、3号の業務のうち高度な専門知識や技術を伴わない業務を請け負う。5号級においては、プロジェクトにおける設計・施工管理・機材の調達等のプロジェクトにおける基盤整備を請け負う。最後に6号級は、5号業務のうちの簡易な作業を担当する。

<sup>31</sup> 和泉隆一「報酬単価切り下げで経営問題さらに深刻化」『国際開発ジャーナル』、6月号、2007年、23頁。

<sup>32</sup> 「稼働率の低下も経営問題の大きな要因に」『国際開発ジャーナル』、8月号、2007年、19頁。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 同上。

ある<sup>35</sup>。この経営危機に対する打開策として、開発コンサルタント業界では人件費の削減によって社員の給与を下げる等の荒療治策を実施しなければならない状況に陥っている。このような苦しい状況から、現在の開発コンサルタントの仕事は「きつくて、収入が低い<sup>36</sup>」という印象が強まっており、プロジェクト実施において途上国現地で業務を展開するという重要な役目を有するはずのコンサルタントへの魅力は低下している。また、この経営危機問題と業務への魅力度の低下から、経験豊富なコンサルタント要員が他職種へ転職する傾向も強まっている<sup>37</sup>。こういった問題は、開発コンサルタント業界の人材確保・育成問題にも影響を与えており、開発コンサルタント業界の発展を阻害している要因とも言えよう。

#### 4.2 コンサルタント選定における再公示案件の増加

次に、現在開発コンサルタントが直面するもう一つの問題として、コンサルタントの選定における問題について述べていきたい。

現在、ODAプロジェクトのコンサルタント契約の選定段階において「再公示案件」が目立つようになってきている。この「再公示案件」とは、JICA等のプロジェクト実施機関によるコンサルタント選定において一度公示された案件が、何らかの事情によって受注者を決めることができず、再度公示にかけられるということである。この再公示案件の増加からプロジェクト実施の

遅れなどの影響がでてきている<sup>38</sup>。実際、JICAにおける平成15～18年度の公示・再公示案件の件数を見てみると、平成15年から16年にかけて再公示案件数が大幅に増加し、17年度には多少減少したものの、18年度には再び増加していることがわかる。また各年度の公示・再公示案件とその合計を対比させると、各年度とも少なくとも1割以上が再公示にかけられている（表5参照）。

このような毎年1割以上の再公示案件によって、プロジェクトの開始が遅れ、開発コンサルタントにとっては開始が遅れた分子予定よりも短時間で業務を完了させなければならないなど、プロジェクト実施において円滑な業務の遂行に支障をきたしている。

コンサルタント選定における再公示案件が増加している要因として、JICA側は以下の点を挙げている<sup>39</sup>。第一にコンサルタント側からのプロポーザル（プロジェクト実施の計画書）の提出がないこと、第二に応募はあってもそのコンサルタント側の業務経験や専門性と一致せず合格ラインに達しないこと、第三にコンサルタント側との契約交渉が折り合わないこと、最後に治安上の問題や援助受入れ国政府の事情によってプロジェクト実施の予定時期通りにプロジェクトを開始することが困難であるといった問題を挙げている。

一方、再公示案件が増加している理由として受注する側の開発コンサルタントは以下のように主張している<sup>40</sup>。第一に公示案件が年度末などのコンサルタントの稼働率が最も高く忙しい特定時期に集中しており、コンサルタント側は

表5：JICA平成15年～18年度公示・再公示件数

公示 / 再公示	平成 15 年	平成 16 年	平成 17 年	平成 18 年
公示	913 件	1315 件	1160 件	1276 件
再公示	114 件	235 件	156 件	194 件
合計	1027 件	1550 件	1316 件	1470 件

(出典：玉懸光枝「JICAのコンサルタント選定に何が起きているのか」『国際開発ジャーナル』、3月号、2007年、9頁の表より作成。)

<sup>35</sup> 和泉隆一「報酬単価切り下げで経営問題さらに深刻化」『国際開発ジャーナル』、6月号、2007年、23頁。

<sup>36</sup> 同上、24頁。

<sup>37</sup> 同上。

<sup>38</sup> 玉懸光枝「JICAのコンサルタント選定に何が起きているのか」『国際開発ジャーナル』、3月号、2007年、8頁。

<sup>39</sup> 同上。

<sup>40</sup> 同上。

他のプロジェクトの完成業務と精算業務などと重なり応募できない状況にあること。第二に出された公示に記載されている業務指示が不明確で、その業務に適した人材を確保することができない状況にあること。その上、業務指示を遂行する上で求められている要員の資格水準の多くが大卒後13～18年といった高いキャリアが求められている点においても人材確保が困難となっている。最後に、前述したようなコンサルタント報酬単価の削減によって、ODAプロジェクトから引き揚げるコンサルタント企業が増加していることが再公示案件の増加の要因として挙げられる。実際、平成14年～18年度における過去五年間の開発コンサルタントにおける「ODA以外の受注が占める割合<sup>41)</sup>」(表2参照)の推移を見ると、平成17年度に若干減少しているものの、数値は年々上がってきている。つまり、コンサルタント企業はODA以外のプロジェクト事業受注に少しずつ移行し始めているということである。以上のような三つの理由によって開発コンサルタントは、公示への応募ができない・プロポーザルが提出できない・条件に適した人材が確保できない・単価削減により敢えてODAプロジェクトに応募しないといった問題を抱えている状況である。

このように、コンサルタント選定における再公示案件は、プロジェクト実施機関側とプロジェクトを受注するコンサルタント側の相互が抱える問題が要因となって増加している。従って、実施機関側とコンサルタント側の両者の抱える課題を考慮しつつ、コンサルタント契約を行う必要がある。また特に、JICA等のODAプロジェクト実施機関は貴重なODA実施プレーヤーを失わないように、プロジェクトを受注する側の実状を十分考慮したコンサルタント選定の制度を構築していく必要がある。

## 5. おわりに

本稿は、我が国においてその認知度が低い開発コンサルタントが、ODAプロジェクト実施において非常に重要な援助実施プレーヤーであるということを検証するとともに、その開発コンサルタントの現状を認識するため、コンサルタ

ントが現在抱える問題について考察することが目的であった。そのため、まず、開発コンサルタントという業種を明らかにするため、日本の開発コンサルタントの歴史・開発コンサルタントのODAプロジェクトにおける位置づけについて取り上げた。その後、ODAのプロジェクト・サイクルから開発コンサルタントが担う重要な業務、また近年注目されつつあるODAの「官民協力」への開発コンサルタントの需要を取り上げ、ODAにおける開発コンサルタントの重要性について考察した。そして、コンサルタントが現在抱える問題について「経営危機」と「再公示案件の増加」の視点から更に考察を加えてきた。

このように、本稿では主に開発コンサルタントの役割とその重要性について考察してきたが、ODAプロジェクトのプロジェクト・サイクルにおいて、開発コンサルタントの案件発掘・各種調査・マネジメント・モニタリング・設計能力等が大いに活用されていること、また近年注目されつつあるODAの「官民協力」の実施においても、官と民を結びまた資金的・人材的に不足している日本のNGOと協力し、援助実施における専門的知識や技術を提供していく上で開発コンサルタントの需要が高いことを考慮すると、ODAにおいて開発コンサルタントが果たす役割がいかに重要であるかが見えてくる。しかしながら、開発コンサルタントの地位は未だに役所の下請け業種という色彩が強く、その認知度は低いのが現実である。そのため、現在開発コンサルタント業界はODA予算削減の対象となり、報酬単価引き下げによる経営危機を迎えている。こういった問題は開発コンサルタント業界のみに影響する問題ではない。経営危機に直面する開発コンサルタントがODA以外のプロジェクトに移行し始め、重要なODA援助実施プレーヤーを失ってしまうという大きな問題に結びつくのである。よって、このような問題をよく認識した上で、今後のODA改革を進めていく必要がある。

最後に、2008年10月にはODA援助実施機関であるJICAとJBICの統合によって「新JICA」が設立される。この「新JICA」では、技術協力・無償資金協力・有償資金協力のスキームごとに個別に実施されていたODAプロジェクトの「発掘・

<sup>41)</sup> (社)国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティング業務等受注実績調査 報告書』,平成19年8月作成,5頁。

形成」段階における調査や「開発調査(計画調査)」を統合・改編し、新たに「協力準備調査」を設定する方向である。この「新JICA」によるODAプロジェクトにおける上流業務の見直しは、上流業務から一貫してODAプロジェクトに関わることを望む開発コンサルタント業界にとって、業界を発展させていく大きな改革の一つとなるのではないだろうか。

## 参考文献

- ・ 荒木光弥「インドネシア・ガジャマダ大学の『産学連携』支援 注目すべき九州大学と開発コンサルタントとの共同事業」『国際開発ジャーナル』, 2月号, 2007年。
- ・ 和泉隆一「報酬単価切り下げで経営問題さらに深刻化」『国際開発ジャーナル』, 6月号, 2007年。
- ・ 外務省『政府開発援助(O DA)白書2003・2004・2005・2006・2007年度版』。
- ・ 外務省『無償資金協力』<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/musho/index.html>。
- ・ 外務省『有償資金協力』<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/index.html>。
- ・ 「稼働率の低下も経営問題の大きな要因に」『国際開発ジャーナル』, 8月号, 2007年。
- ・ コーエイ総合研究所『国際開発コンサルタントのプロジェクト・マネジメント』, 国際開発ジャーナル社, 2003年。
- ・ (社)国際建設技術協会『平成18年度 海外コンサルティ
- ング業務等受注実績調査 報告書』, 平成19年。
- ・ 真田陽一郎『「新しい日本のODA」マニフェストが問う大競争時代のODA像』『国際開発ジャーナル』, 1月号, 2008年。
- ・ 真田陽一郎「日本のNGOを活動資金から読み解く」『国際開発ジャーナル』, 9月号, 2007年。
- ・ 実川幸司「開発援助における企業との連携の可能性〈上〉」『国際開発ジャーナル』, 11月号, 2007年。
- ・ 実川幸司「開発援助における企業との連携の可能性〈下〉」『国際開発ジャーナル』, 12月号, 2007年。
- ・ JICA『平成18年度・平成19年度コンサルタント契約における直接人件費について』。
- ・ JICA INFO-Site『技術協力プロジェクト』[http://www.jica.go.jp/infosite/schemes/tech\\_pro/index.html](http://www.jica.go.jp/infosite/schemes/tech_pro/index.html)。
- ・ 首相官邸『海外経済協力会議設置の設置について(平成18年4月28日閣議決定)』  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaigai/konkyo.html>。
- ・ 「新援助実施機関のここが変わる」『国際開発ジャーナル』, 10月号, 2007年。
- ・ 「創刊40周年 日本の国際協力を創った人たち 久保田豊」『国際開発ジャーナル』, 12月号, 2007年。
- ・ 玉懸光枝「JICAのコンサルタント選定に何が起きているのか」『国際開発ジャーナル』, 3月号, 2007年。
- ・ 橋本強司「開発コンサルタントの役割」(後藤一美他編著)『シリーズ国際開発第4巻 日本の国際開発協力』日本評論社, 2005年。
- ・ 「民間セクターと連携して開発を行う『PSAプログラム』」『国際開発ジャーナル』, 3月号, 2007年。
- ・ 村井吉敬他『無責任援助ODA大国ニッポン』, JICC出版局, 1989年。
- ・ 鷲見一夫『ODA援助の現実』, 岩波書店, 1989年。