

我が国の政府開発援助 (ODA) の動向と コンサルタント企業の課題

国際委員会 熊岸 健治 | KUMAGISHI Kenji

建設コンサルタンツ協会の会員企業の海外業務の主たる資金源は日本国のODA予算であり、我が国ODAによる協力の最大の実施機関である独立行政法人「国際協力機構 (JICA)」から直接発注される、有償資金協力 (円借款)、無償資金協力 (無償) 及び技術協力事業等の実施に関連するフィービリティ調査や人材育成等の業務と、円借款の借入国及び無償の被供与国により発注される、実施設計や施工監理業務が主たる業務となっている。

JICA等からのODA事業関連の受注の他、資金ソースからODAと同じ公的資金に定義される、国際復興開発銀行 (世界銀行) やアジア開発銀行 (ADB) 等の国際金融機関からの受注や非ODAに分類される民間企業等の国際協力事業からの受注となっている。

因みに、2017年度の受注総額は、ODA等公的資金からの受注額がこれまで最高の1,288.3億円、非ODAが89億円という結果で、増加は円借款関連業務の受注増によるものである。(表1)

コンサルタント企業とODA事業との関わり

我が国のODAは、1954年にコロポプラン加盟による技術協力の開始で始まったが、それに先立って、戦前、戦中の時点において我が国の海外進出の国策に基づいて行われた資源開発やそれに伴う道路、港湾、空港などの建設事業に係る民間ベースの国際協力等が行われていた。

表1 2016年度の受注総額に占めるODA・非ODAの内訳

資金別	受注額 (億円)	比率 (%)	受注件数
ODA	1,288.3 (896.8)	93.5 (86.4)	728 (712)
非ODA	89.0 (141.4)	6.5 (13.6)	136 (147)
合計	1,377.3 (1,038.1)	100.0 (100.0)	864 (859)

*カッコ内は前年
出典：国建協「海外コンサルティング業務等受注実績調査報告書 (平成28年度)」

後の大手の民間コンサルタント企業が初期の海外事業として、戦前に中国本土、朝鮮半島やアジア地域で手掛けた発電所建設、灌漑施設の建設、鉄道や港湾建設及び内務省所属の土木技術者によるアフガニスタン、タイやインドネシアにおける建設技術の指導等の評価は、後年、我が国のODAによるインフラ整備事業の実施に当たり多くの要請が寄せられたことから、日本の技術への信頼性として示されたと考えられる。

コロポ計画加盟により1954年に開始される、研修員の受入れと専門家派遣事業と同時期に、ビルマ国に対し開始された戦後賠償事業において、事前に民間コンサルタントがビルマ政府の要請で策定した発電所建設計画が賠償事業第一号として実施されることになった。これを手始めに、賠償事業の対象となる各国において、同様に多くの案件が賠償事業として正式に採択されたことで、コンサルタント企業の関与がインフラ整備事業の調査・計画・実施において重要な役割を果たすことが認識されたと考えられる。

1968年に賠償事業が無償資金協力事業として引き継がれ、コンサルタントとの契約により調査から施工監理業務までを一貫して実施する事業として、今日に至っている。

JICAから無償資金協力事業の準備調査を受注し、対象事業の調査・計画・予備設計・供与額の算出等の業務を行い、問題なければ、被供与国による実施設計・施工監理業務等の実施についてJICAから推薦が受けられることになっている。

技術協力事業における調査団派遣事業として1954年に開始された開発調査事業は、開始当初の官ベースの短期調査方式から、プロポーザル方式の1973年の一部試行を経て、1979年からの本格導入となり、民間コンサルタントとの契約による開発調査事業として、マス

タープラン策定、無償・有償事業のフィービリティ調査等を実施する段階に移行した。

有償資金協力事業 (円借款) は、1961年に日本輸出入銀行 (輸銀) に併せ海外経済協力基金 (OECF) が設立・開始されたが、1975年に両者間の業務調整の結果、OECF (1999年輸銀と統合し国際協力銀行—JBICに改称) が円借款の一元的実施に当たることが決定し、JICAとの連携がさらに緊密化することになった。

1998年にアジア経済危機への支援策として導入された特別円借 (タイド方式) の実施を機に、JICA・JBICは連携D/D (特別円借の借入国負担軽減策として実施設計を技術協力の一貫として日本側の負担で実施する) を本格的に導入した。2002年に特別円借の適用終了に伴い、タイド方式の本邦技術活用条件 (STEP) の適用が導入され、日本側負担による実施設計の実施もSTEP案件に限り継続されることになった。

これによりJICA発注の有償資金協力準備調査に引き続き、実施設計業務を継続的に受注することが可能となる。通常は、円借款供与後の実施に向けての実施設計業務以降は、被供与国による国際入札方式によるコンサルタント選定に委ねられる。

2008年JICAとJBICの円借款部門が統合し、新JICA誕生後は、有償資金協力関連の調査、人材育成事業及び実施設計業務等に要する経費は、技術協力・無償資金協力事業の実施予算である運営費交付金とは別の、有償勘定技術支援費で支弁されることになっている。

2003年以降プロジェクト方式技術協力事業は、JICAが特殊法人から独立行政法人へと切り替わり、直営方式に加え、新たにコンサルタント活用方式も導入することになったことにより、コンサルタントの業務範囲を拡大する契機となった。

「ODA大綱」から「開発協力大綱」へ

1992年に決定され、2003年に改定されたODA大綱は、これまで我が国のODA政策の基本的理念等を表してきたが、ODA60周年を迎え、日本及び国際社会が

表2 日本から開発途上国への資金の流れ

項目	2015	2016
政府開発援助	9,171	10,380
その他政府資金	-277	4,148
民間資金	49,793	39,150
民間非営利団体による贈与	498	683
総計	59,186	54,361

* (支出純額ベース、単位：百万ドル)
出典：外務省「2017年開発協力白書」

今まさに転換期にあるとの認識の下、「ODA大綱」の見直しを行い、2015年2月にODAを進化させる政策として「開発協力大綱」を閣議決定した。

『外交青書』によれば、(1)「援助」から、対等なパートナーシップによる互恵的「協力」を目指す。(2) 民間資金等ODA以外による活動 (表2) との連携強化や対象や課題の観点から協力のスコープを拡大する。重点項目として、①「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅、②普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現、③地球規模課題への取り組みを通じた持続可能で強靱な国際社会の構築、が挙げられている。

新大綱の理念を具体化する方針として政府が策定・実施している、「インフラシステム輸出戦略」は、①官民一体となった競争力強化、②質の高いインフラの推進による国際貢献、③我が国の技術・知見を生かしたインフラ投資の拡大、④幅広いインフラ分野への取り組み、等を目的とし、2013年に策定され、毎年の改訂を経て、今年6月の「経協インフラ閣僚会議」における6弾目のフォローアップにおいて、「2020年に約30兆円」の目標達成に向けて、着実な成果が確認されている。

今後の日本の国際協力におけるコンサルタントの課題

経済産業省が2017年2月に公表した「コンサルタント機能強化タスクフォース」の報告書に挙げられている「インフラ輸出推進のためのコンサルティング機能の分析と対応策」等では、我が国の今後のODAを含む国際協力においてコンサルタント企業等が取り組むべき課題が挙げられており、それら課題の解決が今後の業務拡大の道となると考えられるので、以下項目のみ紹介する。なお、インフラ輸出の推進のためには、案件形成の各段階を通じて、価格及び受注競争力の強化、価格競争の回避等への対応が不可欠であるとの指摘もされている。

1. 案件形成段階ごとの課題と対応方針・強化策：欧米系のコンサルタントと比較して強化すべき点として、①案件上流 (面的開発・MP・売り込み機能) について、②EPC段階について、③事業運営・PPPについて。
2. 円借款における開発コンサルティング機能について、①高齢化等による人材確保の困難さ、②利益率の低さ、③産業界との連携の少なさ、等の解消が急務である。

以上については、経済産業省等政府として対応すべき点等についても言及がある。