

## 第5章 経営上の課題と運営強化に向けたアプローチ

### 5.1 主要な経営上の課題

NIAは、農務省(DA)が直轄する組織であるが、政府機関としてはかなりの自治権を認められている。法人格を有し、その運営において大幅な裁量権を持つ。その灌漑開発の歴史は1963年に遡り、この分野で主導的な役割を果たしている。NIAの権限と責務の最高執行機関は「理事会」である。この理事会は、関連機関の代表6名で構成され、農務省長官が議長を、NIAの総裁が副議長を務める。

NIAは同国灌漑事業を、全国13の管区事務所、70の州事務所、106ヶ所の灌漑事務所、それにプロジェクト事務所を通じて実施している。NIAの現在の人員は、長期及び日雇いも含め6,000人程に上り、支出に占めるこの人件費の割合がNIA財政の大きな重荷となっている。

過去10数年以上にわたり、受益農民に対するNIAの効率的な水供給能力は低下している。国営灌漑システム(NIS)の幾つかは機能低下してきており、健全に運営されている国営灌漑システム事務所(NISO)は20%しかなく、また、水利組合(IA)の強化支援も滞っている。技術、財政、それに組織面でのNIAに対する外国支援にもかかわらず、NIAの新規開発政策(すなわち変革)に向けた対応は鈍く緩慢である。特に、共同灌漑システム(CIS)の地方自治体(LGU)への移管、灌漑管理移転(IMT)、灌漑システムの建設・維持分野の民営化等の分野での取り組みも不十分で、その進捗も停滞している。NIAのこの運営能力低下は、①運営システムの問題と②組織構造上の欠陥 — の2つに起因する。こうしたシステムや組織上の問題以上に厄介なことは、利害関係者間の相反する利権の存在とNIAの技術・財務状況についての無理解である。

次節では、灌漑開発の主要当局として、NIAの永続性をいかに確保し、そのための経営並びに組織面での課題は何かにつき記述する。

#### 5.1.1 法人管理

NIAの権限は、その「理事会(BOD)」に帰属し、執行される。理事会の活力がまさしくNIAの政策・計画実施の原動力となっていると言って過言でない。主要な運営上の決定は、この理事会決議の政策に基づき実施に移されている。その点で、理事会メンバーの構成は、政策決定とそれぞれのメンバー機関の果たす機能に深く関わっており重要である。建前上、理事会メンバーは、各部門代表で構成することになっているが、農・漁業近代化法(AFMA)の効率的実施の観点からから、民間や他の関連省庁(環境・天然資源省、土地改革省、内務・地方政府省)の代表を参加させ、理事会メンバー数を増やす案も浮上している。NIA理事会メンバーの見直しは、灌漑開発の「目指すべき新たな方向」に即して行うべきと考える。また、理事会の正式メンバーは長官レベルであるが、その多忙な職務を考えれば、それぞれ代理を定め、権限付与とともに理事会に出席させるべきである。これにより、理事会の定期的開催が可能となり、緊急を要する政策議題の協議・決議も迅速に行われることになる。

NIAは、理事会運営面である程度の裁量権を委ねられているにも関わらず、前政権下ではそれを十分活用できなかった。ここ数年、理事会で取り上げられた議題と決議事項を見ても、決議内容の大半はNI

A組織関連上の事項に限られている。加えて、定員割れにより理事会が定期的開催されず、討議すべき重要議題も取り上げられなかった。

理事会が決議した政策・方針は、現場事務所やプロジェクト事務所といった運営に携わる部署が実行することとなる。しかしながら、こうした決議事項(方針)は、コミュニケーション・ギャップもあり現場スタッフに十分伝わらず、浸透していないように見られる。NIAには、運営情報の伝達を担うネットワークとして、経営委員会(MANCOM)、執行委員会(EXCOM)、それに管区/プロジェクトマネージャー会議等があるが、これらの会合も定期的開催されず、NIA職員の意思疎通が十分でないとの指摘もある。また、これはリーダーシップの問題に深く関わるが、NIA職員の職務上の覚醒と自覚、それに事務所及び部署間のより緊密な協力体制の確立・育成が重要である。

### 5.1.2 運営上の自治と明確な経営戦略

NIA運営の基本は、その憲章(Charter)に準拠するが、この憲章はNIAにかなりの裁量権を認めている。一時期、農務省(DA)発令の一般覚書令[GMO]第1号により、NIAの自治権の規制通達が出たが、この通達は、2000年10月のGMO第2号により改定された。ただし、NIAの課長職の任命は、農務省(DA)長官の承認を要するといったように、行政条項に規制が見られる。この点に関しては、NIAの健全な運営の見地からもDAの介入は最低限にとどめ、GMO第1号以前の状況に戻し、その自治権を回復させるべきである。

NIA内部の権限委譲については、1998年の覚書回状(MC)第15号で規定している。このMC第15号は、独立採算の観点からも見直すべきである。その第1の理由として、財務処理に上限額を定めているが、インフレ調整もあり、この際、この上限額の見直しをすべきである。第2に、承認権自体についても見直しをすべきと考える。MC第15号は、現場事務所の承認権を規制するものとなっているが、財務支出の要請は、未だNIA中央との連携で行う仕組みとなっている。現場事務所、とりわけ国営灌漑システム事務所(NISO)が独立採算を目指すべきかについては議論がある。

NISOは、最前線の現場事務所でプロフィット・センターでもあり、徴収した水利費による収入を施設の維持管理のために当てることはきわめて妥当なことである。反対に、NIA中央(CO)は、元来、コスト・センターであり、管区灌漑事務所(RIO)はコストとプロフィット・センターの中間的存在と位置付けられる。NIAの厳格な原則に従えば、NISOがRIOの運営資金を補助する現在の方式は、適切ではなく妥当性を欠いている。しかしながら、NIAの現場事務所への権限委譲に際しては、その委ねられた裁量権の誤用を回避するためにもセーフティ・ネット策を講ずるべきである。その対応策の一つは、財務処理業務の透明性をできる限り確保することである。

共同灌漑システム(CIS)の地方自治体(LGU)への移管、灌漑管理移転(IMT)の促進、建設・改修及び施設保守の分野での民活化、等といった「灌漑セクターにおける新方向」を目指すには、長期及び短期双方の戦略策定が不可欠である。NIAは、機関存続のために取り組むべき課題並びに戦略につき、十分検討してこなかった。短期及び中期計画において、NIAは政府の前提方針である「地方分権政策」に基づき、現場事務所への権限委譲を押し進め、水利組合(IA)等のニーズに柔軟でキメ細かな対応が可能となる体制を確立すべきである。NIAは、その資源(統括灌漑面積、他)に相応して、段階的にその組織体制を縮小して行くべきである。長期的に、NIAは“技術支援”の機関へと変貌することが求められて

いる。NIAの外部的環境の変化と、それに伴う新しい利害関係者との関係調整の過程・流れの中で、この方向は不可避のものとなっている。

### 5.1.3 財務収支

NIAは、内部財源や借款を用いた投資プロジェクトの実施は行っていない。投資プロジェクトは、政府が、外国借款、無償資金援助及び国内資金を手当てして支出する仕組みとなっている。NIAの運営予算の主要財源は、徴収水利費、灌漑プロジェクト実施(設計、建設、監督)の管理費として徴収される5%、それに建機レンタルによる収入である。従い、NIAの財務収支は、運営予算との関係で検討する必要がある。

過去10年のNIAの財務状況は、下表に示すように、悪化している。運営費の赤字は、1991年の1億ペソから、2000年には4億4,000万ペソへと4.4倍に増大している。運営費が収入を大幅に上回っている。1991年から2000年の間に、運営費は84%増加したが、一方、収入は38%の伸びに留まった。NIAの収支改善には、痛みの伴う人員削減と同時に、収入増加を図ることが絶対必要である。

#### NIAの収支状況、1991年～2000

(単位:100万ペソ)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. 収入										
a. 水利費 (ISF)	342	328	336	373	346	422	511	360	333	372
b. 管理費 (マネージメント・フィー)	99	65	126	66	110	149	276	193	287	250
c. 機材リース	90	72	82	112	163	192	212	199	226	152
d. 金利収入	29	17	27	54	47	37	42	20	30	
収入合計	560	482	571	606	666	800	1,041	772	876	774
2. 支出										
a. 人件費	498	582	536	600	672	823	1,006	1,093	1,057	1,026
b. 水利費徴収関連経費	40	41	33	35	35	45	54	34	32	32
c. 維持費	4	2	2	2	8	4	10	8	6	7
d. その他の運営費	118	97	114	143	158	155	153	209	125	153
支出合計	661	722	684	779	872	1,027	1,222	1,343	1,220	1,218
3 収支 (赤字額)	-101	-240	-113	-173	-207	-227	-181	-571	-343	-444
4. その他収入										
a. ポンプ償還金	2	2	1	4	1	5	5	25	3	3
b. CIP 償還金、他	54	44	51	51	77	95	126	156	153	106
c. その他	79	118	67	89	49	109	155	380	192	160
その他収入の合計	135	164	120	144	127	209	286	561	348	269
5. 総合収支 (赤字額)	34	-77	6	-29	-80	-18	105	-11	5	-175

出典: NIA 財務報告書, 1990～1999年及び JICA 調査団

収支の問題は看過すべきでない。施設の維持管理予算なくして、作付け率も収量増大も期待できない。最大の問題は、水利費徴収の停滞にあり、しかるべき時期に職員への給与支払いができない事態も生じている。このため、職員の士気や熱意は薄れがちで、これがサービスの低下となっている。この様に、灌

溉施設運営は、「悪循環」に陥っており、その輪を断ち切るためにも、早急なる財務収支改善が求められている。

財務収支の改善は、運営経費の約80%を占める人件費の削減なくして達成不可能である。人件費は維持管理費に占める割合も大きく、相当の負担となっており、その帰結として維持管理に充当できる資金は限られ、施設の維持が十分できない施設も多く見られる。人員整理の問題は、NIAとして真剣に取り組むべき課題である。

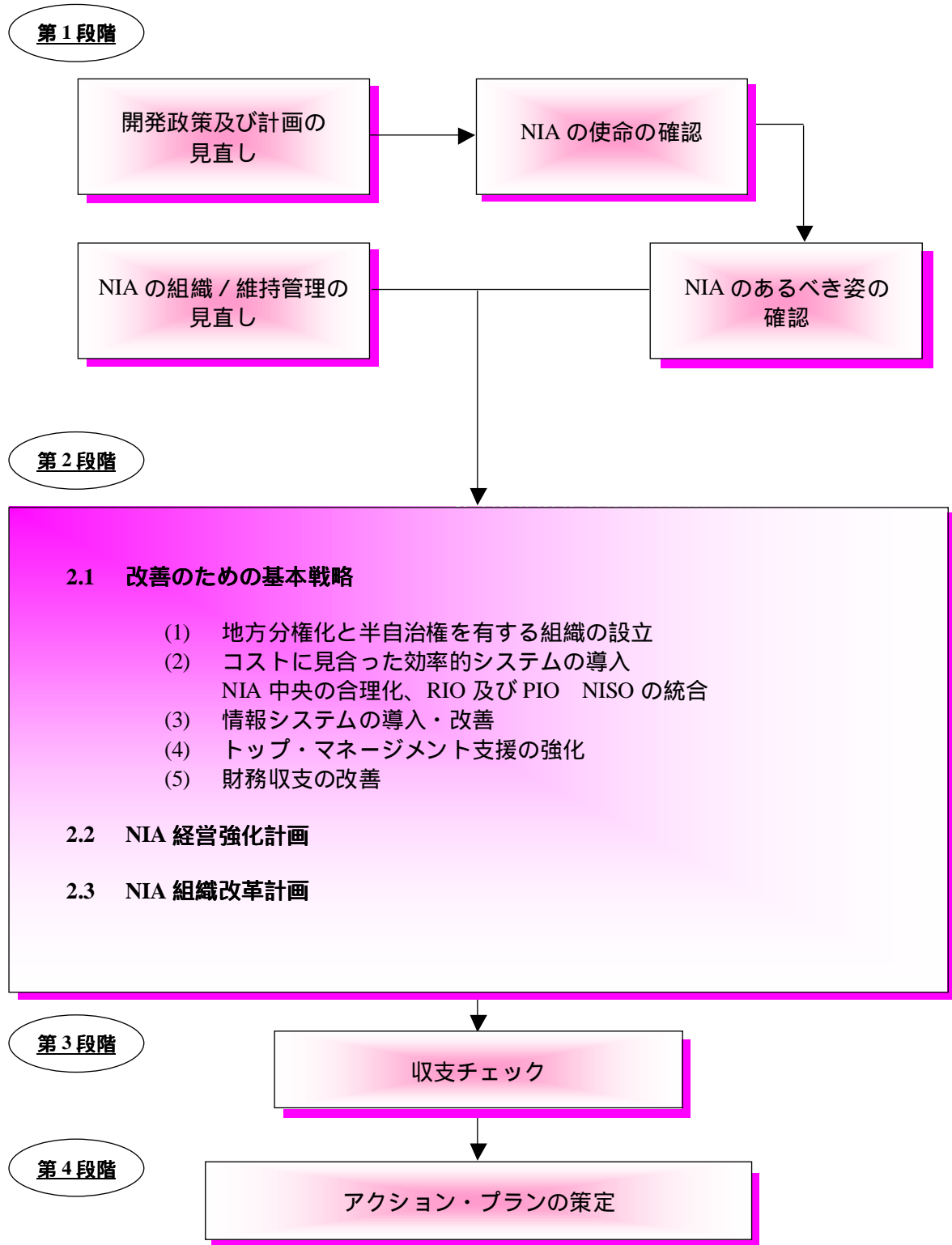
収入面の改善の切り札は、水利費徴収の改善である。管理費(マネージメント・フィー)と機材レンタルは、実施するプロジェクトの数により確定する。水利費徴収率の改善は、NIA施設の効率的運営を前提とし、必要とされる水を適時に供給出来るかが鍵となる。また、水利費のもう一つの側面として、そのレート(価格)について留意する必要がある。NIAが現在適用している「社会的水利費」は、NIAの財政状況を悪化させた点で、経営上からも不適正なレートと言わざるを得ない。徴収率が平均を越えても、低廉なレートにより、運営経費を捻出出来ないシステムもある。1998年以前の水利費(レート)に戻すとの方針も確認されており、今後、この水利費(レート)とその徴収率双方の増大による収支改善が望まれる。

## 5.2 運営強化のアプローチ

NIAの運営システム強化に向けた基本的アプローチは、次図に示している。まず、第1段階として、NIAが置かれた状況の分析を行った。NIAを取り巻く環境については、①農業及び灌漑セクターの主要な開発政策と計画及び、②NIAの内部組織の見直し — を通じ、広範にわたる検討・分析を実施した。NIAの使命は、これらの見直し作業を取りまとめる形で確認し、NIAの将来像は確認した新使命に基づき策定を行った。

第2段階は、NIAの新機能に基づく改善計画の策定である。このNIAの新機能には、①トップ・マネージメント支援、②プロジェクト開発・実施、③運営・維持、④財務・会計、⑤監査、⑥経営情報システム(MIS)、それに⑦総務・庶務が含まれる。運営強化計画の策定に当たって考慮したの基本戦略は、以下の通りである。

## NIAの運営システム強化計画策定に至るアプローチ



### (1) 地方分権化と半自治権組織の設立

地方分権化と半自治権組織設立の原則は、①サービス提供及び②資源の有効利用の2つの観点からも尊重すべきである。地方分権により、NIA中央の機能は、政策・計画策定、それにモニタリング・評価を中心としたものとなろう。RIOは、プロジェクト開発とその実施、そして、NISOは維持管理業務に専念することとする。半自治権を認められることで、RIO及びNISOも、管理費(マネージメント・フィー)及び水利費徴収についての決定・管理が可能となる。

### (2) コストに見合った効率的システムの導入

コストに見合ったシステムの構築は、収支改善の第一歩で、この改革は、まず、NIA中央での合理化によって進める。次に、地方事務所のグループ化によりRIOを統合するとともに、現場最前線のNISOとPIOも統合する。これら事務所の併合・統合により、灌漑プロジェクト並びにシステムの維持管理面での作業負担の是正が見込まれる。統合による効果として、人員削減もあるが、それ以上に、計画、実施、それに運営面での総合的管理が可能となるメリットも大きい。

### (3) 情報システムの導入・改善

情報システムは、NIAの決定を司るトップ・マネージメントの支援のためにも、その強化が必要である。情報システムの改善により、より正確で時宜を得た情報提供が可能となり、迅速なる政策決定が可能となるだろう。また、情報システムの確立により、より現実的な政策立案と計画策定が出来るようになるだろう。情報システムの改善・確立のため、NIA中央に情報技術(IT)を担当する部を新設する。

### (4) トップ・マネージメント支援の強化

トップ・マネージメントの支援は、NIAの信頼回復のためにも強化されねばならない。理事会のメンバー再編と支援体制の確立が必要である。強力な運営体制の確立により、NIAはプロジェクト及びプログラムの実施に当り、他の関連機関よりの支援取りつけが容易となる。

### (5) 財政収支の改善

NIA職員の士気高揚と永続的維持管理の確保の観点からも、NIAの財務状況の改善は必須である。NIAの収入は、水利費の漸次引き上げとその徴収率の改善により増加させる。経費については、組織のスリム化と重複・余剰部分の削減により節減する。

NIAの組織改革も、提案の改善案に含まれている。組織改革計画は、また、組織体制確立の青写真として役立つ他、NIA中央(CO)、管区灌漑事務所(RIO)、それに国営灌漑システム事務所(NISO)間の新しい連携と機能につき提案している。組織改革計画の主な内容は、以下の通り。

- 1) NIA中央(CO)のスリム化
- 2) 管区灌漑事務所(RIO)の統合
- 3) 国営灌漑システム事務所(NISO)と州灌漑事務所(PIO)の統合

第3段階は、提案した計画の財務評価である。この評価は、提案改善計画の財務収支を検証するのに必要である。

第4(最終)段階は、アクション・プランの策定である。アクション・プランは、NIAの運営システム強化で掲げた目標／目的の即時実現を目指した時期限定の(短期)計画のことである。同アクション・プランの目標年は、2004年末に設定した。

## 第6章 NIA経営強化計画

### 6.1 経営陣支援計画

#### 6.1.1 理事会再編

理事会（BOD）の主な機能は、NIAの目標、政策、長期計画を策定することにある。しかし、リーダーシップの欠如と組織的な支援の弱さから、これらの機能は表面的にしか果たされてこなかった。リーダーシップの欠如は間に合わせ的な短期の任命に起因することが多く、そのためにNIAの計画やプログラムの不安定さという症状を引き起こしている。また、よく練られた政策と計画がないことは、組織的な支援の弱さを示している。これらの問題を解決するために、理事会を再編成し、重要な政策決定に関する権能と権限を付与することを提案する。

##### (1) 構成メンバー

理事会の構成メンバーは6名から8名に増員することを提案する。ただし、増員される構成員は、NIAあるいは、灌漑・水資源の開発に直接関わる機関に限定する。それらの機関が小規模農民の生活を左右するからである。新規メンバーには環境天然資源省(DENR)及び農地改革省(DAR)を含む。国家電力公社(NPC)は先ほど民営化されたところであるが、灌漑開発に関するNIAの運営に関係するところから、理事メンバーに留まるものとする。民間部門からの代表者に関しては、全国水利組合連合会(NCIA)の会長が任命されるものとする。これらのメンバーは、民間部門の代表者を除き、すべて職権によるもの(Ex Officio)とする。

この新たなメンバー構成によって、セクター間の利害の対立は避けられ、従って重要な政策決定が遅延する理由もなくなる。理事会がその文化として醸成しなくてはならないのは、政治政略から独立していることであり、それが公益法人としてとしての長所を生かすための基礎となる。こうしたことから自治権（自立的経営）の強化が必要なのである。

##### (2) 理事会議長及び出席者レベル

行政令1992年度第17号によりNIA理事会議長は農務省長官が務める旨、明記されている。しかし、農務省長官は農業セクターに影響を与える様々な案件に忙殺されており、しばしばNIAの理事会議長を務められない状況にある。農務省長官が多忙な際に、その代理者として農務省次官を任命することができない限り、理事会のリーダーシップの問題は残る。そこで、副議長(Co-chairman)としてNIA総裁を任命することを提案する。これにより柔軟な理事会の運営が可能となり、農務省長官が不在の場においても、迅速な政策決定が可能となる。

理事会メンバーの増員により、定足数を満たさない恐れが常に生じることになる。理事会がそれぞれの機関の長によって構成されることになればなおさらである。この問題は、理事会メンバーがその代行者を立てることを認めることによって、避けることができる。副長官・補佐レベルがその代行者となろう。



### 6.1.2 理事会強化の方針と方策

経営首脳陣への支援体制の強化は強調してしすぎることはない。この重要な機能に対する支援が弱体であったために、経営陣の安心感と信頼感が損なわれてきた。これまでの経営陣は組織内の些末な事柄に関わってきた。理事会メンバーを増員して新たな出発を期するに当って、理事会がより実質的本質的な問題に取り組めるようにならなければならない。

上記の問題への対処として、経営陣の支援機能を強化するために、有能なスタッフを備えた恒久的な計画・モニタリング機関をNIA中央内に設置することを提案する。この機関は理事会に付属の恒久的な技術事務局(Technical Secretariat)として位置づけられ、政策、長期計画、投資計画等の分析をその所掌として任に当たるものとする。

この事務局には、事業計画・投資計画等に関して訓練を受けた優秀な人材が配置されなければならない。適切な訓練を受けた事務局スタッフの支援によって、理事会はその効率を妨げる些末な事象から開放されるであろう。この事務局は、その特徴として、組織的な熱意と効率性と緻密さを持ち、実際の実質的な諸計画を準備することによって理事会の補佐にあたる。

### 6.1.3 経営情報システムの確立

適切な時期に信頼できる確かな情報を提供する経営情報システム(MIS)は、意志決定のためになくしてはならない。NIAの最高経営陣が意志決定を行なうために必要な有意義で適切な情報というものは、現在、ばらばらに散在している。これは、情報を集中的に管理伝達する機能が存在しないことによる。現在の組織構造のもとでは、総合的な経営情報システムのための情報管理体制は整っていない。

情報を処理及び管理するための新たな部署を設置することが急がれる。この部署には、組織的な支援、基本的な設備(ハードウェア)が必要であり、さらには、NIAの情報システムを管理するための適切なソフトウェアと人材が必須である。

### 6.1.4 内部監査の強化

構造的な欠陥により、最高経営陣の視点が組織管理に生かされていない。構造的な欠陥とは以下の通りである。 監査範囲がきわめて限定されている、 経営監査課(Management Audit Division)の設置部署が適切でなく、それほど重要でない業務をおこなっている、 非常な人材不足の状態にあり、広範な監査を行なう体制にない。

内部監査を強化し、経営管理の有効な手段とするために、総裁直轄の部署とすること、並びに、財務、組織、経営、業績の監査を含む総合的な監査担当部署とすることを提案する。配置されるスタッフは、強化された機能と能力をそなえた、独立したスタッフが配置されるものとする。

NIA中央本部と管区灌漑事務所(RIO)の監査に関する責任分担は、それぞれの事務所の監査人によって分担される。RIOにおいては、計画とモニタリング担当部署が部分的に内部監査を受け持

つ。独立性を確保するために、内部監査人はVFM（業績監査）を通じて外部監査人によって補足される。

## 6.2 プロジェクト開発・実施支援計画

### 6.2.1 地域業務事務所への機能移管

中央に集中したプロジェクトの準備・実施体制は、NIAの健全な投資案件準備及び主要土木構造物の建設の促進を阻害している。また、NIA中央による投資案件準備は、重複の多い過酷なプロセスを通らなければならない。プロジェクト計画は現場事務所が立案し、中央事務所に送られ、そこで詳細に検討される。現場事務所の人員は通常この詳細検討にも深く関わることになる。中央での検討の結果は、確認のために現場事務所に送り返される。これらのプロジェクト計画は地方に移管されるべきである。そうすれば、NIAはより多くのプロジェクトの選択肢を持つことができるであろう。

プロジェクトの実施に関しては、現場事務所の権限が限定されていることに問題がある。地域事務所(RIO)及び州事務所(PIO)の技術部・技術課は、中央本部から与えられた規格と予算制約のなかで、ダム計画、設計、建設を行なっている。大規模で複雑な案件に関しては、中央本部が、現場事務所の上に立つ権能を持って、すべての調査、計画、設計を行なっている。皮肉なことに、このような仕組みのもとでは、大規模プロジェクトが実施されている現場に現場事務所が駐在しているにもかかわらず、現場事務所はプロジェクト実施に関する主要な役割を負っていないということになる。用地権(ROW)のようなプロジェクト実施上の問題は、現場レベルで解決されるものであり、中央本部で解決されるものではない。用地権問題は(カウンターパート・ファンドの発行は別としても)しばしばプロジェクト実施上の最大の障害となり、建設工事に遅延が発生した場合、最終的にはコスト超過をもたらすことになる。

プロジェクトの開発及び実施を改善するために、これらの機能を完全に現場事務所に移管することを提案する。中央事務所は、プロジェクトの準備及び実施に関わる作業から完全に解放され、現場事務所が準備・実施しているプロジェクトの評価、計画(Programming)、モニタリングに専念することになる。これらの業務に当たる部署を、新たに中央本部内に設置することを提言する。

現場事務所、とりわけ管区灌漑事務所(RIO)は、プロジェクトの準備と実施に関するすべての作業を担当する。RIOは、調査、計画、設計、詳細調査、契約、工事監督を行なうことにより、一段と活性化されるであろう。特別プロジェクト事務所はRIOの直接の監督の下に置かれることになる。

### 6.2.2 プロジェクト管理手法の活用強化

プロジェクト管理手法を活用することによって、健全な投資計画を概念化したり、プロジェクトの進捗を管理することが容易になる。プロジェクトの準備、実施、モニタリング及び評価を強化するための制度的方策として、NIA中央本部及び現場事務所がこれらの手法に馴染み活用す

ることが強く推奨される。2種類の一般的に用いられている手法、すなわちロジカル・フレームワーク及びプロジェクト便益モニタリング評価システム(PBME)をここでは推奨する。国家経済開発庁(NEDA)の投資調整委員会(ICC)の要請であるだけでなく、外部のドナーの要請でもあるところから、ロジカル・フレームワークの使用は必須である。PBMEは、モニタリング、特にプロジェクトによる便益の追跡調査、及び事後評価の実施に際して広く用いられている。プロジェクトの実施を通して得られた貴重な教訓を書類にして残すことができるという意味で、PBMEは欠くことのできない手法である。

プロジェクト実績管理システム(PPMS)は、ロジカル・フレームワークと客観的に検証可能な実績評価指標(Performance Indicators)の組み合わせからなるシステムであり、ことに後者の実績評価指標によって、プロジェクトの「成否」を政策レベル及びプロジェクトレベルで、それぞれに短期・長期両面において判断しようというものである。さらに実績指標は、プロジェクト計画者がどのような目標の達成をもって「成功」と考えたのかを明示し、そのことによって客観的な評価の基準を提供するものでもある。

#### (1) プロジェクト実績管理システム(PPMS)

PPMSの利用は、プロジェクト及び監督管理者に以下のような利便をもたらさう。

- 1) プロジェクト計画時に、明瞭かつモニター可能な形でプロジェクト効果を提示する。
- 2) プロジェクト目標の妥当性、及びプロジェクト実施上の諸前提を、継続的にチェックできる。
- 3) 便益モニタリングと評価をプロジェクト実施プロセスに組み込むことによって、それらモニタリングと評価を容易にかつ体系的に行なうことができる。
- 4) セクター実績管理と情報システムの発展の契機となりうる。
- 5) 内部監査人による事後評価が、次のプロジェクト計画へのフィードバックのためのモニタリング・評価として位置づけられる。

### 6.2.3 設計基準の更新と新技術の導入

NIAが使用している設計基準はすでにかなり時代遅れなものであり、複雑な構造物に適用できるものではない。設計基準としては、依然として1979年策定のマニュアル(灌漑水路、維持管理、道路、排水路及び付属構造物)及び1987年策定のマニュアル(水路及び分水堰)が用いられている。工業技術の進歩の早さを鑑みると、灌漑施設並びにその他インフラ施設の質の向上のために、新たな基準が設けられる必要がある。設計基準の更新と新たなマニュアルの策定を提案する。

NIA職員の設計及び分析能力向上のためには、コンピュータ化の導入が必要である。そのための施策として、地理情報システム(GIS)データベースの活用、コンピュータ設計システム

(CAD)の導入、コンピュータによる水文分析、水圧計算、構造解析があげられる。これらの活用によって、設計レベルの向上とプロジェクト立案の準備・計画が効率化されるであろう。

現場事務所のスタッフ、特にプロジェクトの準備に直接関わる職員に対して適切な研修を実施する必要がある。これらの研修を有益なものとするために、必要とされるハードウェアとソフトウェアが提供されなければならない。

#### 6.2.4 調達及びプロジェクト実施の円滑化

公正さ、透明性、説明責任を維持したプロジェクトの実施を迅速に行なうためには、包括的なアプローチが不可欠である。そのための改善策を以下に示す。

##### (1) 現場事務所への契約に関する権限委譲の実効化

調達及びその他事務取扱諸事項に関して、NIAに対し自律・独立の見地から大幅な権限委譲を賦与する2000年10月4日発令「一般覚書令(GMO)第2号 権限委譲に関する改訂諸規則」の実効化を、早急に行うべきである。同時に、上記一般覚書令(GMO)第2号の修正、及び調達等の承認権限に関し現行において適用されている1998年度覚書回状(MC)第15号修正案の承認を要求すべきである。この改正により、NIA及び地域灌漑運営事務所(AIOO)におけるプロジェクトの実施が迅速化され、煩雑な業務管理上の承認作業から解放されるであろう。

##### (2) 調達過程に関する改善策

###### 1) 簡易公開競争入札制度 (SPB)

NIA は農務省(DA)に対し、簡易公開競争入札制度 (SPB) の導入を認める旨の行政指導書発令を、強く働きかけるべきである。同時に、2000年7月の改訂大統領令(PD)第1549号に基づく「調達ガイドライン」改訂を急ぐべきである。これにより国際競争入札(ICB)期間は、現行の48週から36~40週に短縮されると想定される。

###### 2) 入札承認委員会の機能の改訂：技術事務局及び内部監査の強化

入札承認委員会(BAC)の機能は簡素化されるべきである。また、事務管理上の煩雑さとそれに伴う時間の浪費を避けるために、現行の委員会設置数を減少させるべきである。さらに、現行のBACに代わり、実質的業務を代行している技術事務局(技術仕様課〔SD〕・調達課〔PD〕)の強化が図られるべきである。公正性・透明性・説明性を旨とする経営監査(Management Auditing)の観点から、内部監査を調達過程の当初から参加させるべきである。また、民間部門代表者の委員会参加は、投票権を持たない委員といえども、公正性の見地から、廃止すべきと思われる。

###### 3) コンサルタントによる調達確認の実権化

見過ごしてはならないと思われる点は、調達等に関する一般的な支援機能に加えて、国際コンサルタントあるいは認可を受けた国内コンサルタントによる確認機能をさらに実効化

し、調達の各段階に適用すべきということである。調達の各段階とは、事前審査、評価、適正・非適正入札書類の仕分け、事後審査及び順位付け、落札最終決定である。コンサルタントの確認書はただちにBACの同意を得て、正式決定に向けて最終権者へ提出される。コンサルタントはまた、納入確認委員会(IAC)の機能も実質的に果たすものとする。

## 6.3 維持管理計画

### 6.3.1 国営灌漑システム事務所(NISO)の維持管理機能の強化

国営灌漑システム事務所(NISO)の維持管理(O&M)機能は、水利費徴収努力の陰に追いやられている。タイプ契約では、水利組合(IA)が水利費徴収の責任を負うことになっているが、NISOは自ら水利費徴収に当たっている。そのために割かれる人員と時間は膨大なものである。ほとんどのNISOでは、灌漑監督者から事務員、警備員、運転手に至るまで、実質的にスタッフ全員が農家からの水利費徴収に関わっている。確かにどのNISOにとっても水利費徴収は死活問題ではある。しかしこのようなあり方は、O&M活動に関してはなほだしい制度上の不利益をもたらすものである。

タイプ契約では施設維持(メンテナンス)が強化されている。NISOがIAの作業提供に対して支払う資金を有している限りにおいて、少なくとも2次水路のメンテナンスは保証されるはずである。しかし実際には資金は不足しており、メンテナンス作業はしばしば延期され、水路の通水能力も低下している。復旧工事が唯一の灌漑システムの効率を上げる解決策であるが、灌漑地域の新規拡大と復旧工事が資金を共有しているために、復旧工事は2次的なものと思われ、資金が適切に配分されないでいる。

灌漑のインフラに費やす国家資本を最小に抑え、国営灌漑システム(NIS)の信頼性と業績を確保するためには、NISOの維持管理機能の強化がなくてはならない。維持管理(O&M)のうち、主に経費を必要とするのは維持(Maintenance)の方である。維持作業には、日常(Routine)、予防(Preventive)、定期(Periodic)、緊急(Emergency)といった、いくつかの種類がある。対象となる構造物は、水路、取水門、分水工といったシステム施設、及び維持管理用道路である。O&M強化計画の本来の目的は、農家に適切なサービスを提供することにある。

#### (1) 維持管理(O&M)部署の明確化と活性化

職員及び部署に関して、それぞれに期待される機能が明確に定められていない、水利費徴収が優先されすぎてきた、といった二つの主な理由から、NISOは、維持管理(O&M)作業に対する責任を果たせないうえきた。そこで、現在行われているような、臨時的・一時的にO&M作業に人を配することをやめ、それに変わって、運転管理を担当する部署と、補修・復旧を担当する部署を設置し、それぞれに恒久的にO&Mに専念させることを提案する。

両部署とも、十分な能力を備えた、必要とされる専門性に適した人材を配置するものとする。技術者、農事専門家、組織開発専門家といった人材の組み合わせが望ましい。

## (2) メンテナンスのための O&M 資金の設立

資金の調達、あらゆる維持に関する問題の核心である。作業員や土木工事のための資金がなければ、灌漑システムの実施も、インフラ施設の維持管理も不可能である。この問題は様々な場所で NIA 職員からも指摘されたが、具体的な方策は提示されたことがない。

唯一可能な O&M 資金源は水利費収入である。機材レンタルは収入としては当てにできない。NISO は自ら徴収した水利費を 100% 確保できるようになるべきである。現状では、NISO が徴収した水利費のうち 15~20% が管区灌漑事務所 (RIO) に供出され、RIO の人件費及び諸経費に充当されている。これは NIA の政策上は許されておらず、NISO と RIO の間で慣行的に行われているものが黙認される形になっている。

NISO と水利組合 (IA) が共同して資金を設立するべきである。タイプ 契約では 2 次水路の維持が、タイプ 契約では水利費徴収が、それぞれ IA の責任であることは明記しておく必要がある。そこで、O&M 資金の設立に関して、タイプ 契約とタイプ 契約において、NIA から IA に支払われた報酬の一部を、IA は IA 側の資金として提供し、NISO は同額を見返り資金として提供することを提案する。そうすることによって、最終利用者 (IA) と NISO の両方で資金を分担することになる。灌漑施設の O&M が IA へ完全移管されるまでの間は、このようにして集めた資金を、NISO が管理する信託資金として寄託することを提案する。

灌漑管理移転 (IMT) の実施に当たっては、移転に先立って大規模な修理・補修を終えておかなければならない。大規模補修は時に新規の建設工事に匹敵する工事となる。現状では、国営灌漑施設 (NIS) の補修工事、あるいは新規建設工事であっても、IA に同等の資金負担を求めることはない。しかし、NIA は IA との衡平を求める政策を選択するべきであり、IA とそのカウンターパートとなる NISO が同等に資金を負担し、減債基金の一部に充当するべきである。灌漑システムが完全に移管された際には、IA 負担分の資金は IA に返却されるものとする。

以上の提案を実施するに当たっては、タイプ 及びタイプ 契約の条項の修正、及び水利費率の上方修正がなされる必要がある。IA の負担分担を適法とするためには、タイプ 及びタイプ 契約の条項修正は必須である。また、O&M 資金を賄うための柔軟性を NISO に付与するためには、水利費率が引き上げられる必要がある。

しかしながら、水利費の一律引き上げは、米の生産コストを上げると共に、農民の抵抗を招く恐れがある。こうした状況もあり、NIA は維持管理 (O&M) の予備的財源として管理費 (マネジメント・フィー) 及び災害基金なるものを構想すべきである。管理費は現行で 5% であるが、これを 7% に引き上げ、その増額分を維持管理に当てることも出来る。また、災害による施設の損壊も、この災害基金により復旧することとなる。

## (3) モニタリング・システムの復旧と向上

モニタリング・システムは緊急・迅速な対応を必要としており、その対応策には、現場データの収集、季間計画、月間計画、水利費請求書作製発送を含む運用計画といった、種々の計画を立案するための現場データの加工・処理、現場警備 (Foot Patrol) の実施、といった対策を盛り込む必要がある。データの収集と加工に関しては、これまでほとんどの NISO はそれらをな

おざりにしており、結果として恣意的で気まぐれな送水計画と水利費徴収をもたらしてきた。一方で、計測機器が故障していたり紛失していたりして、データ収集をしたくても出来ないという事情もある。どのような情報を収集すべきか分からないという職員も多い。

故障している水理計測機器を交換し、基礎情報を更新すれば、モニタリング・システムすなわち土地台帳は改善される。同時に、灌漑システムあるいは運転部門に配属された現地要員は、情報収集を自らの義務であり責任であると認識しなくてはならない。ここで提案する改善計画では、現地要員は、排水量、雨量、河川水位といった通常の現場データ及び収穫パターンと送水計画を作成するために必要な農業関連情報を収集することを要求される。これらの情報は、水利組合との協議のなかで確認されるべきものである。また、収穫パターンと送水計画は、NISOが単独で作成するよりも、水利組合と共同で作成した方が、成功する確率が高い。

データの収集と加工は、自動処理を可能にするために、共通の様式を用いて行われなければならない。また、それに関連して、技術者と施設番人を対象とした研修も実施されねばならない。水文図、有効水推定、収穫パターンなどを作成するために、データ処理用のパーソナルコンピュータをNISOの職員に準備する必要もある。

水利費の請求と徴収を正確に行なうために、最新の土地台帳を用いることが厳しく守られなければならない。多くのNISOは、水利費の請求と徴収に関する報告を正しいものに見せかけるために、意図的に土地台帳の利用を放棄してきた。世界銀行の灌漑運営支援プロジェクト(IOSP II)による支援にもかかわらず、多量の地図を準備しなければならないことや、土地確認(Ground Validation)に時間がかかることなどから、土地台帳の更新には常に問題が伴ってきた。土地確認は台帳の更新のためには欠くことのできないものであるが、そのための地図の準備は、地理情報システム(GIS)を利用することによって簡略化することができる。JICAの開発調査によってUPRIISで試行されたGISを、全国に展開することを提案する。NIA中央本部は、NISOのO&M担当職員の訓練を含む、GISの全国展開のための準備を進めることを提案する。これは「直ちに」訓練を開始することを意味する。

現場警備団(Foot Patrol Teams)による警備を行なうことと、簡単な送水計画を準備することは、水の供給が滞る時期に効率的な水供給を行なうために、すべてのNISOで制度化されるべきである。

#### (4) 適切な作業割り当て

タイプ 及びタイプ 契約では、水利組合に対する技術支援を引き続き行なって行くために、ひとつのIA地域あたり、わずかながら 1名のNISO職員が担当することになっている。そして、IAが水利費徴収の責任を完全に委譲された時点で、この職員の支援は終了する。これによって、施設番人及び水門管理人(Gate Keeper)は、現在放棄されている送水・配水業務に専念することができるようになるであろう

同一のO&M担当職員が同一地域を長期にわたって担当することは、水利用者との癒着を生み、受益面積の評価や水利費算定の基礎となる生産量の評価などにおいて不公正・不適切な算定が行われる恐れがある。このような慣行が長らく続き、多くのNISOの水利費収入を甚だしく低下させてきている。このような状況に対処するために、職員の定期的な配置転換を提案する。こ

れはまた、NISO職員がより豊富な経験を積み、実的な技能を身につける上でも有益なものである。

#### (5) 国営灌漑システム事務所(NISO)への組織開発員の配属

組織開発員（IDO）は、水利組合の組織が発展していく段階まで、その任に留まり、その活動が完了した時点で撤退する。なかには、資金の都合がつく限り、IDOをその職にとどめているNISOもある。このような方法をとっているにもかかわらず、IDOは不足している。こういった状況に鑑み、すべてのNISOにおいて、水供給区域750～1000ヘクタールあたり最低1名のIDOを恒常的に配置することを提案する。

灌漑管理移転(IMT)のもとで施設の維持管理の移管が完全に終了するまで、IDOはその任に留まっているべきである。IDOは、IAがその発展の次なる段階に向かい、市場競争力を持つ組織に成長するまで、その指導にあたることになる。現在進行中のIA対策（タイプ、タイプ 契約）の欠点は、NIAとの関係において、IAが単なる工事請負人の役割を負わされていることである。これはIAの企業家精神を損なう。IDOが果たすべき役割は、旧来の組織化の概念を越えた、新たな知識と技能を発揮することである。

#### (6) O&M 職員と水利組合の技術力の向上

改善されたO&M作業の基礎的手引きとして、作業マニュアルを作成し、最終利用者に配布することを提案する。分かりやすいイラストの入ったマニュアルは、農家に影響を及ぼす上での強力な道具となりうる。同時に、このマニュアルの作成は、NISO職員と水利組合と農民代表にとって、O&M全体のサイクルを学ぶ格好の実務訓練(OJT)となるであろう。このトレーニングは、参加者の学習機会を広めるために、現場と現場を離れた場での討論の形を取る。成功している灌漑システムを参加者が相互に訪問し合うこともまた推奨される。このような研修は、信頼の置ける研修機関が運営実施に当たることになる。研修は継続的に実施されることが望ましい。

### 6.3.2 機材管理の改善

NISOが所有している機材は、一般にわずかであり（業務用車がほとんど）、何とか用を足しているといった状態である。大型機材は、大規模工事で使用されたものがそのまま現場に残され、RIOから譲り受けた形になったものがほとんどである。そのような機材の経済寿命は、NISOが譲り受けた時点で、すでに50%にまで縮まっている。RIOが管理している機材リストによると、大型機材、小型機材、特殊機材の90%はすでに経済寿命を超過しており、60%が使用可能と見なされている（表6.1）。それ以外は、収入増に貢献すべく、売却処分すべきである。

稼働力の他にも、使用目的にかなった機材が準備されないという問題がある。建設用機材に偏っており、メンテナンス工用機材が不足している。これは、プロジェクトごとにNIA中央事務所が単独で購入しているという、調達過程の問題である。機材の選択に現場事務所を参加させることはほとんど考えられていない。在庫と所有者の関係も秩序だっていない。機材に関する記録が存在するにもかかわらず、所有者が定められていないという事態が内部監査により確認



されている。保守整備もなされていない。理由は明らかであり、資金不足である。その結果、部品の使い回し(Cannibalism)が頻繁に行われている。

### (1) 機材の近代化と最低限の必要を満たすこと

維持補修・復旧工事の効率性を保つためには、機材の近代化が不可欠である。新規工事を通じてしか機材の購入が行えないという方針を撤回あるいは緩和することを提案する。メンテナンス工事用機材はこの方針の例外とし、関係する事務所が調達資金を有している限りは、必要に応じて購入できるようにするべきである。必要な機材がない状態では、繰り延べになっているメンテナンス工事も実施されず、ひいては灌漑システムの劣化を早めることになる。調達に関しては、優先順序づけと選択の問題を避けるため、NIA中央ではなくRIOが責任を負うべきである。(現在はRIOに資金がない。しかし、将来、RIOが半自立的な収益拠点となった際には、機材購入計画を実行できるようになるであろう。) RIOのニーズが満たされなければならないのである。これまでは、大規模建設工事を偏重して大型機材が購入され、それらの大型機材は、主水路や支線水路の堆砂除去や浚渫にほとんど使用されてこなかったことは、特筆しておくべきであろう。

維持補修用機材の購入計画は、特定の狭い範囲を対象として迅速な対応が要求されるような、緊急の目的のために立てられるものである。従って、多くの政府系機関で見られるような、艦隊を組むほどの多くの機材を購入して、結局使用されずに終わるような、そのような購入計画を提案することはここでの目的ではない。主要な維持補修用機材のリストは、請負契約を通じて民間セクターに作成させることが望ましい。

新規購入機材の維持管理のために、以下の提案を行なう。 機材の適切な使用と維持管理を監督する専任の部署をRIO内に設置する、 機材の状態を常に把握しておくための在庫管理システムを作る、 使用に耐えなくなった機材を売却するシステムを作る。

### (2) RIOにおける機材プール

すべてのNISOがO&M用の機材一式を常に保持管理しなければならないわけではないわけではない。水供給区域がそれを必要としていない場合はなおさらである。そこで、関係するRIOが機材のプール及び保守整備に責任を負うことを提案する。覚書回状(MC)第10号(1999年)は機材プールに関するものである。このMC10を実行に移すために、関係するRIOは、その保有する機材に関して、月間あるいは四半期毎の機材使用計画を立案するべきである。その使用対象は、管轄内のすべてのNISOに関する、灌漑システム及び関連施設の日常保守及び定期保守となる。そして、NISOはそれに応じて使用料を支払うことになる。

### (3) メンテナンス資金

予防メンテナンスに関しては、そのための適切な額の予算が措置されていないため、常に資金が問題となっている。機材レンタルが一定の収入源となっているところから、保守のための信託基金(Maintenance cum - Trust Fund)の設置をうたった覚書回状(MC)第22号(1999年)の通達がなされた。その資金として、RIO及び現場事務所は機材レンタル収入の40%を拠出することになっている。しかし、それらの事務所は、機材レンタル収入を事務所の人件費及び諸経費の補

填に当てているため、基金への拠出ができないでいる。この状況に鑑み、メンテナンスのための分担金を機材レンタル費から自動的に引き落とし、特別会計に寄託することを提案する。さらに、プール機材を事務所に貸し出す際に、事務所は40%を特別会計に預け入れることとする。基金の活用に関する意志決定を行う委員会を設置することが必要であろう。それによって、委員会の承認なくして、特定の個人が基金を利用することはなくなる。

### 6.3.3 水利組合及び地方自治体支援計画

水利組合支援には、継続的研修と、成熟度をあげるための一定の予算が含まれなければならない。研修は、参加者（職員、組合員、潜在的リーダー等）からの最大の参加を促すように計画されるべきである。そのためのひとつの案として、座学と実習を組み合わせることを考えるべきである。実習は、水資源保護と効率の良い水利用に重点を置いた、送水・配水に関する基礎的な内容を網羅したものとする。メンテナンスに関しては、水路の定期清掃を強調するべきである。水利組合はそれぞれに成熟度が異なるため、NISOは、信頼できるNGOと協力して、それぞれの成熟度に応じた研修計画を立てる必要がある。まず、迅速に成果を上げるために、成熟度の高い水利組合を優先し、それらの水利組合がモデルとなって、他の水利組合の指導に当たるようにすると良い。

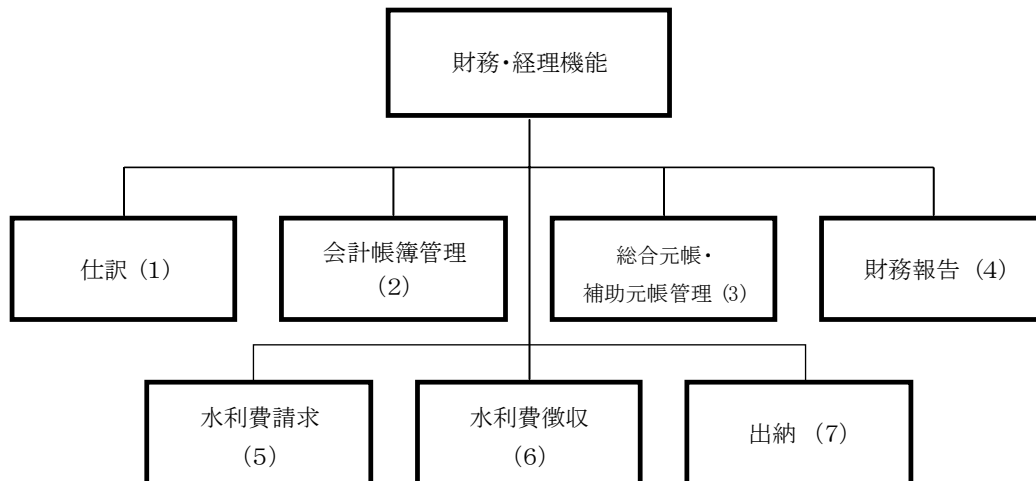
必要な資金なくしては、いかなる研修計画も実行し得ない。O&M資金の一部を研修計画に充当することを提案する。水利組合はO&Mにおけるパートナーである。そしてこのことは、O&M資金を水利組合支援に振り向けることによって実証されなければならない。

地方自治体（LGU）への支援は、州レベルで実施することを提案する。現場事務所は、州技術事務所(PEO)を通じて、州知事事務所(PGO)とともに、技術支援計画を実施することとする。経費の問題があるため、詳細は両方で協議するものとする。水利組合に関する活動、及び外国資金による共同灌漑システム(CIS)の設計、建設は、州技術事務所の技術者に実務訓練(OJT)の機会を提供するために、地方政府と共同してその実施に当ると良い。

## 6.4 財務管理向上計画

### 6.4.1 経理機能の地方分散化

サービス提供を旨とする公的機関の典型としてNIAの財務経理機構の構成は、下の図のようになっている。



NIAは、1980年代初頭に、これらの経理機能のすべてを、管区灌漑事務所(RIO)と国営灌漑システム事務所(NISO)に移管した。NIAの管財部(Controllershship Department: CD)に残った機能は、純粹にNIA中央本部の財務処理に関する機能である。RIOもまた、上記の機能のうち(5)、(6)、(7)をNISOに移管した。NISOに関する機能の(1)から(4)は、RIOに残されている。

これらの機能がRIOに残されたのは、当時はまだNISOへの分権化が始まって間もない頃だからである。しかし、現在に至っても、なお、NISOには会計係が置かれておらず、最低限の会計業務を行なう事務員がいるだけである。

このことから、バランス・シートの差引勘定が一致しないという、管財部(CD)が慢性的に抱える問題が生まれている。

取引が発生した現場で仕訳と会計帳簿の記載が行われないう限り、勘定を一致させる作業は果てしなく続くことになる。

そこで、これらの機能をNISOに移管することを提案する。そうすれば、勘定の不一致も避けられ、財務報告の精度も向上するであろう。この計画は、現場事務所の財務管理能力を強化することを目的とするものである。

NISOへの移管を行うためには、たとえば以下のような、いくつかの準備作業が必要である。

- 1) NISOの機構を改革し、国営灌漑システム(NIS)レベルに会計係を配置する。
- 2) 有能で若い人材を引きつけるために、会計係の等級を上げる。
- 3) RIOとNISOの現在の会計担当者の能力向上のために、財務及び経理に関する研修を実施する。

## 6.4.2 財務システム改善計画

NIAはサービスの向上を最重視してきた。そのためNIAは、もっぱら構造物の一層の開発と職員の技術力の向上に努力を傾注してきた。一方で、職員の能力向上を含む財務管理は立ち遅れ、施設運営の拡大と複雑化に対応できなくなり、効率的な資産管理を妨げる結果となっている。

財務管理の制度的支援は、財務システムの改善と、新たな技能・技術のための職員訓練と能力向上を含むものである。

ここで提案する財務システム向上計画には、以下の要件が含まれる。

- 1) 会計システム
- 2) 水利費の請求と徴収
- 3) 予算計画と予算管理
- 4) 料金設定
- 5) 財務予測と財務計画

このうち、緊急性と重要性に鑑み、会計と水利費の請求と徴収に高い優先度が置かれるべきである。これらの改善により、NIAの財務運営に望ましい効果が生まれるであろう。

会計システムの改善には、以下の三つのサブシステムが必要とされる。

- 1) 一般会計と財務報告
- 2) 固定資産及び動産の会計を含む資産会計
- 3) 建設コスト会計

会計上の問題の多くは、これらの主要なサブシステムの問題に端を発する。これらのサブシステムの改善によって、差引勘定にかかる労力が軽減され、財務データの適正さと公正さを増すことができる。

国営灌漑システム事務所(NISO)による水利費の請求と徴収を改善し、最終的にはコンピュータ化することにより、水利費請求の効率が増し、人件費が削減されうる。

改善計画は二つのフェーズに分けて行われる。

第1フェーズでは以下の活動を行う。

- マニュアルの開発と作成
- 試行
- 実施とモニタリング

第2フェーズでは、優先度の高いものから順次コンピュータ化を行う。活動は以下の通り。

- システム設計と分析
- プログラミング

- 試行
- 実施とモニタリング

フェーズ1、2とも、すべてにおいて座学と職場訓練を行うものとする。

また、両フェーズとも、コンサルタントとそのNIA側カウンターパートの密接な共同のもとに改善計画を実施することにより、より高いレベルの技術移転が行えるであろう。

#### 6.4.3 人材養成と財務管理改善計画

これは2009年まで継続される活動である。この能力向上活動は、管財部職員の効率と生産性を上げるために、彼らの日々の業務に関する技能、能力、自信を深めることを目的として行われる。この計画ではまた、経理に直接関係しない管理職を対象とした研修も行われる。彼らも、また、健全な財務管理の重要性を認識する必要があるからである。

人材育成計画は9年間(2001年～2009年)にわたる一連の活動からなる。

- 研修ニーズ分析
- 研修カリキュラムの開発
- 教育用機材及び教授法の開発
- 教材及び教育媒体の開発
- 研修の試行
- 研修の実施

技術移転の一部として、上記の活動へのNIA側カウンターパートの積極的な参加が望まれる。

研修はNIA職員の資格とポストに応じて実施されるべきである。以下のような研修が想定される。

- 導入研修
- 専門職研修
- システム開発研修
- コンピュータ基礎研修
- 監督技能研修
- 改善及び向上研修
- 指導者訓練研修
- 管理効果研修
- 学位取得プログラム

これらの向上計画を実施することによって、2010年以降は、コンサルタントの支援なくして、NIAが独自の研修を実施して行けるようになっていることであろう。

## 6.5 NIA 経営強化に向けた監査の改善

前章3.5.2で見たように、現行の内部監査は過去の取り引き、または事実に関する事後検証に業務のほとんどを割いていると見てよい。従来、経営サービス部（MSD）に割り当てられていた業務の多くがコープラン（Corporate Planning Staff）に移管されたが、次に示す業務がMSDの中心機能としていまだ残されていることは明らかである。

- 1) 管理組織改善のための計画及びプログラムの策定、定期的なマネジメント・サーベイの実施、現行の業務方式、手続、システムのレビューを行い改善のための提言を行う。
- 2) 内部統制組織の適正性評価、保有資産の保守管理のために経営監査を実施する。

事前監査（業務・経営監査）の監査委員会から内部監査人への移管のベースとなった1977年1月31日付けのCOA 回状第48号「内部統制に関する基本ガイドライン」は、業務・経営監査で審査すべき項目の一部をして次の項目を掲げている。

- 1) 業務と資源に対する経営コントロールの適切な機能が働いているかどうか。
- 2) 人材と資産の利用と保全が効果的に行われているかどうか。

もちろん事後検証や査察から何らかの経営改善の糸口が引き出される可能性はある。しかしながら、内部監査が経営改善・強化の問題に直接切り込んで行く方が、より強力な力を発揮することには間違いない。事後検証と査察への専念からの脱却と、建設的な経営監査といった前向きな方向性へのシフトを行わない限り、上記ガイドラインに期待される内部監査人としての責任を効果的に果たすことはできまい。

### 6.5.1 経営監査の試行

本調査がこれまでの技術協力の空虚な繰り返しになることを避け、NIAの経営監査への具体的な踏み出しを実践するために、NIAの経営監査課（MAD）とJICAチームとで新しい監査の試行を、選ばれた経営分野を対象に、選ばれた管区灌漑事務所と現場事務所において行った。

本調査ではNIAの経営強化を志向して、経営的監査を試行したが、その目的とするところは主に次の3点にある。

- 1) 内部監査に「業務・経営監査」の要素を吹き込む。
- 2) MAD と JICA コンサルタントが協働でこれを行うことにより今後の自律的な「業務・経営監査」実施の弾みをつける。
- 3) 外部監査人（COA）を巻き込むことによって内部監査（業務・経営監査）、外部監査（VFM 監査）の今後の協力・補完関係確立の基礎を作る。

新しい観点の経営監査の試行では「維持管理」と「物的資産の管理」を重点分野とした。選定の理由は前者がNIA業務における機能的な重要性、後者がNIAの総資産に占める金額的重要性（80%以上）となっている。

## (1) 維持管理業務

NIAの中核機能である灌漑設備の維持管理業務を「活動分析」の手法を用いて調査を開始した。「活動分析」においては、まず維持管理活動を、その機能遂行のために必要な個別活動に分析することを目指し、続いて上記で特定化された個別活動の遂行にどのような資源がどれだけ必要か、あるいは実際に費消されているかを測定する。

### 1) 「活動分析」から得られることが期待できる効果

- a. フィールドで実際に行われている維持管理活動の実体的かつ具体的なイメージを把握することができる。
- b. 実際の維持管理活動がどのように、あるいはどの程度標準から乖離しているかが明らかになる。
- c. 維持管理活動の原価情報が得られる。
- d. RIO及び現場事務所の管理のための会計システムの現状が把握できる。
- e. 維持管理活動の実際発生原価と割当てられている予算額との比較ができる。
- f. 標準原価設定のための基礎が得られる。
- g. 適切な原価計算システム構築のための基礎が提供できる。
- h. 維持管理マニュアルに定められた活動と、実際に行われている維持管理活動との比較による評価ができる。
- i. 将来の維持管理に対する標準監査手続の構築ができる。
- j. 維持管理活動の質の改善と維持に関わる全ての人たちとの間の協働と帰属の意識を高めることができる。

## 2) 活動分析の手順と実施部署

	手順	分析の担当部署					摘要
		MAD	FMR	FMS	OPR	OPS	
1.	O&M の固有業務を抽出・特定化する。						選択する業務の数は現場における技術的な協議を通じて決定する。
2.	上記業務をそれを構成する個々の活動に分解する。						それ以上分解すると行為として成立しなくなるという最小単位の活動にまで業務を分解する。
3.	それぞれの活動の実行に必要な投入資源を特定化する。						当該活動の実施に必要な経済資源を洩れなく取り上げる。
4.	それぞれの実際投入量をカウントする。						
5.	会計記録より各資源単価を導き上記投入量に乗じて各々の資源投入額を計算する。						投入額の算定に当っては主観を差し挟まず、会計記録から導いた単価を適用して客観的に行う。
6.	特定の O&M 業務実行にかかる運営費用を計算する。						

MAD : 経営監査課・NIA 中央  
 FMR : 財務管理課・地方事務所  
 FMS : 財務管理(監査)班・NIS  
 OPR : 管理運営課・地方事務所  
 OPS : 維持管理班・NIS

: 主たる情報提供部署

## 3) 使用する分析シート

### a. 維持管理業務の活動分析シート (表 6.2)

当分析シートは、どのような種類の経済資源が各々量的、金額的にどれだけ維持管理機能を構成する個別活動に費やされているかの基礎情報を収集するために用いられる。

### b. 維持管理業務の活動分析補助シート (表 6.2 及び 6.3)

これらの補助シートはそれぞれの経済資源について、実際の投入量と標準投入量(満足な仕事の結果を得るのに本来投入すべきである量)とを比較するためのものである。シートは「要員」「重機材設備」といった NIA の資産分類に従って準備した。

ここで留意すべきは、当分析は本調査中にすべての事業所にシートへの記入を促し、それを回収してそこから一定の決定的(量的)結論を導き出そうと意図するものではなく、実際に維持管理活動の現場で記入された生きた記録を元にして集計された数値を、上記 1) で



列挙した幾つかの観点より分析し、何らかの経営的に意味のあるポイントを抽出しようとする努力への NIA による具体的な一歩を踏み出させることにある。

## (2) 物的資産の管理

### 1) NIAの会計管理上の弱点と物的資産の管理

会計用語でいえば「棚卸資産」と「固定資産」からなる物的資産の管理は NIA にとって最も弱い分野の一つで、それらによって外部監査人である COA が継続して監査意見を差し控えている会計上の問題点の重要な部分につながっている。

次に掲げる表は会計上の問題点を、その解決のために要求される経営的な方策別に整理分類したものである。表中「解決のための経営の方策」において「D」「E」「F」に が付された項目（とりわけあとの二つ）には、かなり本格的かつ体系的な経営的システムの改善が要求される。しかしながら、これらの分野に踏み込むことなしに、NIA 財務諸表がその正しい財務情報を提供できないでいるといった半ば致命的な問題から永久に解放されることはない。

列挙された諸項目のうち、特に「固定資産」と「棚卸資産」から構成される物的資産の管理は、総資産の大部分を占めるといった金額的重要性と影響力から、危急の課題である。

経営改善の観点からのNIAの会計的諸問題

現行の諸問題		解決のための経営的方策						摘要
		A	B	C	D	E	F	
COA の監査意見差控えの要因となっている除外事項								
1.	帳簿と銀行勘定残高間の著しい不整合							「暫定勘定」償却のための会計方針をあとで決めることが必要。
2.	物的資産の適切な棚卸（実査）手続の不実施							準備から帳簿の修正までのすべてのプロセスをカバーするように棚卸（実査）システムを改善する必要がある。
3.	総勘定元帳勘定と補助元帳勘定残高不一致の未調整							会計記帳機能を地方事務所から NIS への移管の合理性を検討する必要がある。
4.	不良資産に対する不十分な貸倒引当							固定引当率の見直しと共に、債権の年齢調べや個別評価による「個別引当」を行うべき。
5.	固定資産の不適正な減価償却							
本調査プロジェクトでの指摘事項								
6.	修正現金主義に基づく会計方針						( )	費用サイドは完全発生主義に基づいているのかを確認する必要がある。
7.	貸借対照表項目の収益勘定への混入							
8.	固定資産勘定及び当該原価償却勘定からの消し込みなしの資産の除売却							「固定資産台帳」未整備の問題から発している。
9.	プロジェクト完成後における建設仮勘定からの不適切な本勘定への振替							プロジェクト外会計の段階で固定資産補助簿整備・記帳の適正性を検証する必要がある。

解決のために必要な経営的方策

- A : 暫定勘定への一時的な棚上げ
- B : システムや手続の変更を必要としない会計方針に関する単純な意志決定
- C : 現行規則・手続の励行
- D : 手続やシステムの変更（比較的単純なもの）
- E : 固定資産台帳の整備
- F : 手続やシステムの変更（複雑かつ広範な変革が必要なもの）

## 2) 物的資産管理のベース - 資産台帳カード

上の表にリスト・分類された現行の問題項目のうち、2、5、8、9 はもっぱら「物的資産管理」の問題であり、試行的に行っている経営監査課（MAD）と当調査団との試行的協働経営監査において、適切な処理を妨げている基本的なネックは、「機材元帳カード（Equipment Ledger Card）」、「資材元帳カード（Supply Ledger Card）」の二種類の資産台帳カードへの記入が各管理現場で行われていないことに起因する、ということが判明した。次に示す通り、この基本的な問題への対策に触れることなく上記会計問題改善を NIA にいくら促しても、それは全く無意味とあってよい。

### 2. 物的資産の適切な棚卸（実査）手続の不実施

「物的資産の棚卸ないし実査」は次の 3 つの要素を含むものでなくてはならない： 資産の実在性の確認、直接目で見ることによる資産の物理的、機能的減価資産の把握とその評価減、帳簿残高の実体への調整。現行の「棚卸」「実査」手続は上記のうち 1) をカバーするのみであり、個別資産台帳（カード）によってのみ提供が可能である個別資産アイテムの帳簿価額を欠く現行システムのもとでは、2) と 3) を行うことは必然的に不可能である。

### 5. 固定資産の不適正な減価償却

上記 2 及び下記 8 を主な原因として正しい価値を表していない現在の固定資産帳簿価額を基礎にした減価償却費の計算は必然的に誤った値となる。

### 8. 固定資産勘定及び当該減価償却勘定からの消し込みなしの資産の除売却

たとえある資産が耐用年数の途中で除売却されても、当該資産の個別帳簿価額がわからないのであるから、帳簿から落とすことが必然的にできない。

## 6.5.2 経営監査の成果

経営監査による発見事項は以下の通りである。

### (1) 維持管理業務

1) 灌漑施設の維持管理業務は行うべき機能の観点から次の三つのカテゴリーに分類される。

- 施設・設備の稼働状況の視察、農民とのコミュニケーションを通じての「情報収集活動」とそれを施設のオペレーションに逐次反映させる「フィードバック機能」
- 施設・設備のオペレーションによる「水流のコントロール」
- 施設・設備、機械器具の「メンテナンス活動」

しかしながら幾つかのサイトでは人手不足によって上記3つの機能を十分に果たせていない。

- 2) 維持管理業務遂行のためのもう一方の経済資源である機械・資機材の配置も十分でなく、マンパワーの生産性最大化の妨げとなっている。
- 3) 以上のような厳しい現状は、NIA灌漑システムの運営の底流に下図のような悪循環が存在していることを伺わせる。
- 4) 試行的経営監査及び経営監査の要素を含むNIAの公式内部監査の過程で、すでに幾つかのRIO及び現場事務所から記入済みの「活動分析シート」が収集され、経営監査課（MAD）によってそのレビューと分析が行われた。これらの資料は将来様々な目的のために使用される基礎情報となることが期待されるが、これらは初めて作成されたデータでありそのまま使うにはまだ作成方法・精度の点で未熟であり、今後の経営内部監査の過程で更に改善を図っていく必要がある。

## (2) 物的資産の管理

- 1) 現行の会計上の弱点の主な項目を構成する物的資産管理の問題は、個別の資産台帳が適切に整備されれば基本的には解決可能と考えられる。試行的経営監査の過程で問題に対する幾つかの原因が発見されたが、それらは各箇所での資産の取得形態によりその種類と根の深さが異なるものと考えられる。
- 2) 以上の点に関して現段階での見解をまとめたのが下表である。

資産取得の形態	評価	摘要
現場調達	良	人手不足その他の実務上の問題点から幾つかの事業所ではきちんとした作成が行われていない。
本部を含む 他事業所からの移管	不備	物だけが移動されて必要書類が添付されていないケースが多く台帳作成が不能。
プロジェクトからの移管	不備	プロジェクト会計の段階でも資産カード（台帳）による管理を行うことが定められているが、よく実践されていないように本勘定への引継ぎが適切に行われていない。

- 3) NIAの規則に拠ればプロジェクト会計の段階でも、プロジェクトで取得された物的資産の管理は一般会計と同様個別物件ごとに資産カード（台帳）で行うことになっている。しかし、実務においてはその実行が的確に行われていないのか、プロジェクト完成時における当該プロジェクト会計（建設仮勘定）より引き継がれるべき個別資産の帳簿価額に関する金額情報が欠如していることによって、本勘定振替による一般会計への引継ぎ処理（資産カードの作成）が正しく行われていないケースが多く見られる。

- 4) 資産カード（台帳）作成の元資料としては「機材備品、非消耗品、半消耗品受領書」（一般書式9号）が適切と思われる。なぜなら、取得物品の職員個人への責任帰属をはっきりとさせるため、当書式の発行、管理はかなり厳格に実行されているからである。ただし、この書式には資産カード（台帳）記入に必要な共通情報である「数量」、「取得日」、「単価」及び「取得価額」等の欄が設けられているが、実際の記入方式はこれらの欄を無視して記述的にタイプ打ちされているものが多く、その点での改善を図る必要がある。

### 6.5.3 経営強化に向かったの継続的ステップ

#### (1) 今後の要実施項目

協働で実施された試行的経営監査は経営的要素を強化した業務・経営監査の先鞭をつけ、その後の自律的な監査実践に弾みをつけることを目的に実施されたものである。その間に発見された業務・経営上の事項は前節で列挙した通りである。

改善・強化に向かって内部監査部門のイニシアチブのもと、今後なされるべき仕事は以下の通りである。

#### 1) 物的資産の管理

##### (仕事の内容)

- a. RIO 及び現場事務所での「資産カード（台帳）」作成現況の総合的なサーベイ。当サーベイにおいてはプロジェクト会計の段階での台帳作成状況のレビューをも含める必要がある。
- b. サーベイ結果のまとめと分析：不首尾の原因、改善への処方箋等
- c. 実践的な手続書（マニュアル）の作成
  - 台帳作成マニュアル
  - 棚卸資産及び固定資産の棚卸・実査マニュアル（準備作業、カウント、結果集計、帳簿残高の修正等の各手続を含む）
- d. すべての NIA 事業所での一斉棚卸・実査の実施。これが次の段階へのスターティング・ポイントとなる。
- e. 全ての資産カード（台帳）の作成・整備
- f. 内部・外部の定期監査によるその後の現場での実践状況モニター

##### (目標)

- a. NIA 全ての事業所における「資産カード（台帳）」の整備
- b. 「手続きマニュアル」の作成とそれに基づく実務の実践
- c. 物的資産に関する COA のすべての除外事項の一掃

## 2) 運営・維持管理

### (仕事の内容)

- a. 「活動分析シート」記入の指導とすべての運営・維持管理を行っている現場事務所毎の記入済みシートの回収
- b. 収集結果の分析を行いそこから意味のある結果を抽出する。
- c. 様々な経営改善事項への上記結果の利用に踏み出す（主に管理会計分野の専門的マネジメント技法の適用が必要なので、コンサルタントの導入が必要と思われる）

### (目標)

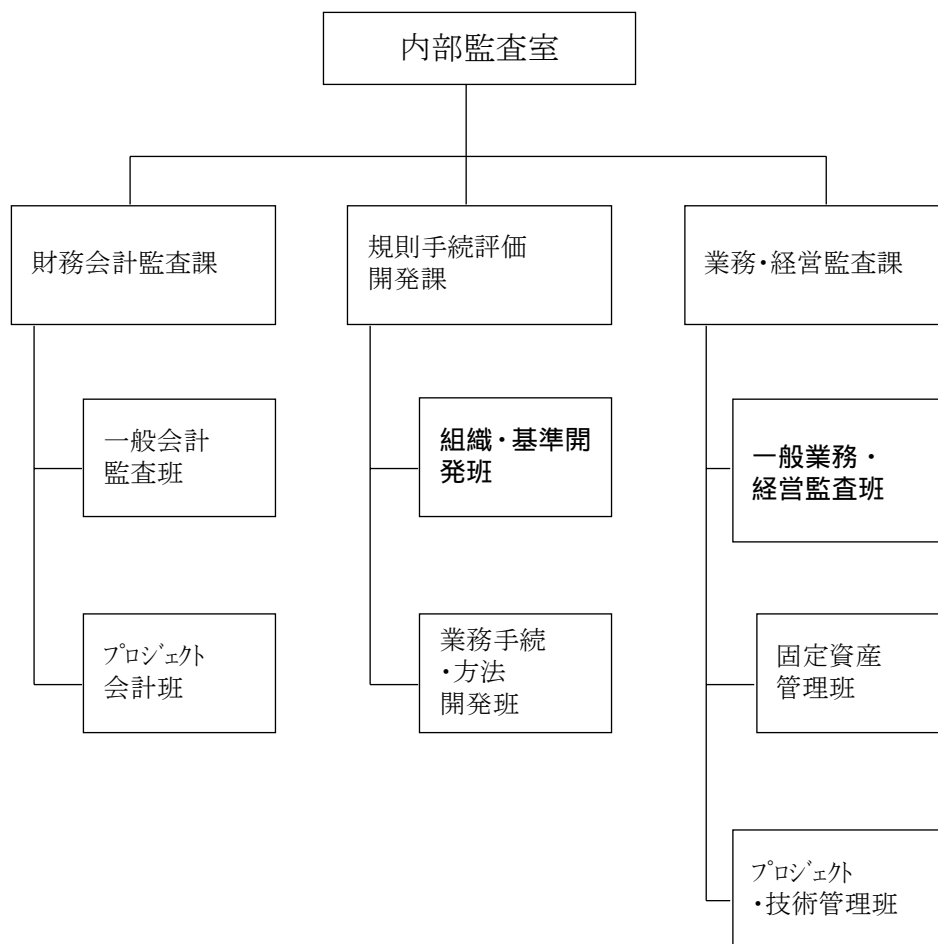
- a. 様々な経営情報創出システムのための情報ベースの整備
- b. 悪循環切断に向かったの運営・維持管理改善への踏みだし

## (2) 組織強化

内部監査の効果を最大限に発揮するには、次に掲げる組織強化上の改善が必要である。

### 1) 組織上の改善

全ての監査にとって「独立性」は最も基本的な要請である。現在ライン部門である経営サービス部 (MSD) の下にある内部監査機能を、より強化された機能と人材のもと、NIA 総裁の直属とするべきである。以下に内部監査における望ましい組織体制の案を示す。



内部監査組織図(案)

内部監査室の職務機能は次のような内容になるう。

- a. 管理、組織、業務方法・手続の基準及び政策、手続適用の健全性、適正性を審査し評価する。また、その改善への提言を行う。
- b. 次の監査を定期的または必要に応じて実施する
  - 会計監査
  - 合規性監査
  - 業務・経営監査
- c. 監査による発見事項を分析評価する
- d. それぞれの監査の観点からの分析評価の結果に基づきトップ・マネジメントに対して意見、アドバイスをまとめる。
- e. 上記の結果を表明する監査報告書を作成提出し、監査発見事項及び提言の実行をモニターする。

## 2) 内部監査機能におけるスタッフの強化

効果的な内部監査を実施可能にするため、内部監査に当る監査スタッフの人材強化は不可欠である。特に会計専門家、技術専門家、マネジメント専門家の適切な配備を提言する。

## 3) 本部及び地方レベル監査人の機能分担の再構築

効率的な内部監査を実施するには、本部内部監査人を地方レベル内部監査人との適切な機能及び作業の分担が不可欠である。

## 4) 外部監査人との機能的な連携の強化

内部監査（業務・経営監査）と外部監査（業績－VFM－監査）は適切な機能分担と協力のもとでNIAの全体的な経営改善を支援しなければならない。

### (3) COAのVFM監査への注文

ここまで述べてきた改善点の実現した暁においても、総裁直結という形で内部監査機能は未だNIA内部にとどまっており、トップの政策決定とその実行の整合性に関するチェック権限にはおのずと限界がある。そこで、それを補完し、「経済性」、「効率性」、「効果性」の観点に照らして、果たしてNIAが与えられた公共的役割を果たしているか否かを外部の第三者として監査し、議会へ報告することによって国民への説明責任を果たすのがCOAのVFM監査である。従って、その目的達成のためには、VFM監査は全体論的なものである必要があり、当然内部監査人の業務・経営監査によって導かれるNIAの経営改善への努力とその成果の評価を含むものでなければならない。具体的には前節6.5.2(1)&(2)で掲げた今後なされるべき「運営・維持管理」、「物的資産の管理」の両分野（仕事の内容）及び（目標）のそれぞれの進捗、達成度合の慎重なモニタリングと建設的な助言及び支援を行って欲しい。

以上のような監査目的は、単にプロジェクトの実施または評価、あるいは部分的な個別事項にスコープを限定した監査によっては到底達成できない。VFM監査は全体論的な観点に立って行うこと、また、NIAの全体的なポリシーと実践における整合性の審査を行うことを再度要請したい。

## 6.6 NIAの経営情報システム(MIS)計画

NIAの統治組織、経営側及び理事会は、NIA内部の実際の様々な事業運営について十分に把握しなければならない。トップ・マネジメントが経営システムを強化するため正しい決定を行えるように、理事会には正確で時宜を得た情報を提供する必要がある。そのような情報を収集、分析、保存して提供できる能力は、情報技術（IT）の急速な進歩により経済的で効率的なものになっている。

MISを含めNIAの情報システムを強化するには、以下に記す組織体制及び改善作業を計画して実施する必要がある。



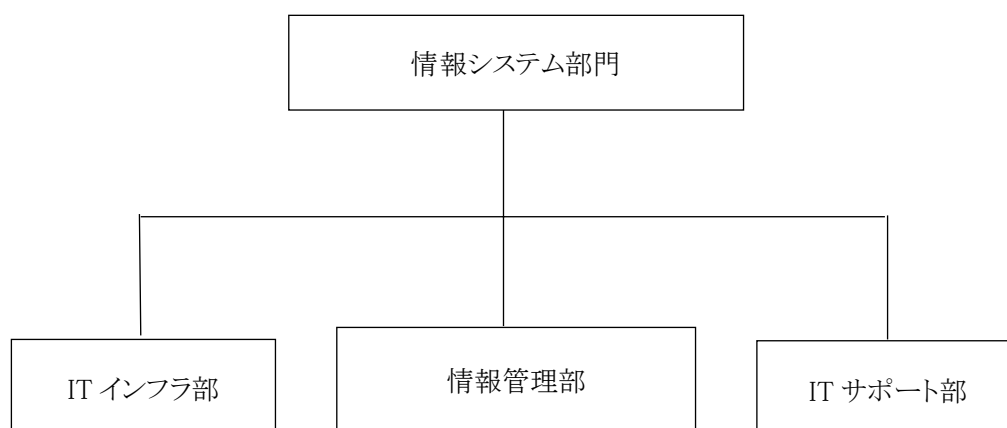
### 6.6.1 IT管理改善のための組織改革

NIAの情報システムのニーズに応える恒久的な組織を構築する主要な目的は、方針と運営上の決定のため情報を収集・処理できる統合されたインフラをできるだけ速やかに構築し、MISを管理する有能なスタッフ集団を維持し、NIAのスタッフに必要な能力強化手段を提供することにある。基本的にこれらの目的では、改善されたIT管理を実施するためのハードウェアと組織的なサポート体制を整備することが求められる。

情報管理の改善に向けた重要なステップは、情報システム部門を設置することである。情報システム部門はNIAの内部にコンピュータ化された情報管理システムを構築して監督することになる。当該部門の主要な役割は以下のようなものになる。

- 1) デジタル情報の構築、通信及び伝達に要求される IT インフラを開発して維持すること。
- 2) 情報システムの開発と導入の調整を図ること。
- 3) NIA の情報システムの適切な運用のためサポートを実施すること。

情報システム部門には3つの部署が提案されている。その中でも「情報管理部」は、他の2つの下位組織である「ITインフラ部」と「ITサポート部」との関係では中心的な部署となる。以下に示すのは、情報システム部門の組織構造である。



情報システム部門は、現在CORPLANの下に置かれている既存の電子データ処理班（EDP）または経営情報システム課（MISD）を併合する代わりに、新しい組織単位として設立されることが提案されている。そのためこの部門のスタッフには、コンピュータの専門家だけでなく、NIAにおけるコンピュータ化に意欲を示しているスタッフも加える必要がある。

この部門の総括責任者としては灌漑管理と情報工学に経験のある適格なテクノクラートを任命することが提案されており、NIAの実績の要となるトップ・マネジメントに対し直接報告する義務を持たせるべきである。さらに、NIAが事業の改善を進めて行く中で、情報管理を強化する必

要性もいっそう高まってくる。情報システム部門に結果を出させるためには、経営側にも不断の努力が求められる。

情報システム部門内の各組織の役割範囲については、以下に手短かに述べる。

- 1) *ITインフラ部* – この部署は、デジタル情報の構築、通信及び伝達のためNIA内部で要求されるITインフラを開発し維持することになる。情報管理部と協力しながら、次の業務を行うことが求められる。
  - a. コンピュータ、周辺機器及びネットワークのインフラを調達すること。
  - b. ハードウェア、オペレーティング・システム、標準ソフトウェア、電子メール及びインターネット/ネットワークの通信システムの設置を行うこと。
  - c. ユーザがコンピュータシステムで困難に直面したときに備え、基本的なコンピュータのヘルプ機能を含め、コンピュータとネットワークのインフラを維持管理すること。

NIAでは現在、NIA内部でも外部でもコンピュータのネットワーキングは導入していないので、直ちにその導入を開始することが求められている。

- 2) *情報管理部* – この部署は情報システム部門の中核組織となる。情報システムの開発を調整するだけでなく、情報システムの構築にも責任を持つことになる。この部署の役割は次の通りである。
  - a. 経営側の情報ニーズに応えるための要求範囲を定め、計画を立案すること。
  - b. 計画を実施するのに必要なコンピュータの専門知識を提供すること。そのため情報管理部と関係する事業部門からスタッフを編成するか、プロジェクト・チームを編成すること。
  - c. 責任を持って計画のタイムリーな完了と順調な導入を手がけること。
- 3) *ITサポート部* – この部署は、必要な技術支援を提供し、NIAの様々な業務を実行するためのNIAの情報インフラと開発されたコンピュータ情報システムを使用するスタッフの技能を高めることで、主として導入された情報システムの維持管理に専念することになる。また、NISOとRIOのスタッフを支援するため、個人学習用の文書とマルチメディア教材を作成する。

#### 6.6.2 トップレベルの意思決定のためのMIS

理事会がNIAの事業成果と方針の成り行きに全体として責任を持つ「業務管制センター」になることを前提として、情報システム部門はそのための情報をタイムリーに提供することが任務となる。

MISを構築する全体的な目的は、コンピュータシステムのあらゆる経営情報を使用して、分析、提言、勧告をタイムリーに提供することで、理事会及び意思決定に係わる他の上位組織を含めNIAの経営陣を、以下のような形で支援し助言を与えることである。

- 1) トップ・マネジメントの要請に応じて、事実から方針または運営上の影響を引き出せるような方法で情報及びデータを分析し、NIAの事業環境を十分に視野に入れながらいくつかの代替案とともに勧告案を策定し、タイムリーな意思決定のためNIAの経営陣に意見を提供すること。
- 2) 必要に応じて、方針提言書及び短期・中期/長期的な戦略計画を策定し、NIAの経営陣、農務省(DA)、並びに政府や議会の上位機関による審査、経営上の決定及びガイドライン作成のためにそれらを提出すること。

トップ・マネジメントの情報ニーズを洗い出すとともに、それに要する時間枠と頻度も定めることになる。情報システム部門はそれを指示書として使用して、必要な情報が確実に利用できるようにするため、該当する部門や事務所とも協力しながらプロジェクトを手がけることで、必要な情報が利用できるような優先順位付け及び編成を行う。

### 6.6.3 情報コンポーネントに関する提言

トップ・マネジメントレベルで情報を利用できるようにするのが情報システム部門の責務となる。世界銀行の水資源開発プロジェクト(WRDP)及びNIA自らの発意により、NIA内部には十分な数のコンピュータが揃っている。しかしながら、コンピュータ基盤へのそうした投資からの便益はまだ実現していない。この点を踏まえ、短期的に実施する必要のある具体的な作業は次のようになる。

#### (1) 部門間のコミュニケーションのためのネットワークインフラを構築する

NIAは本部とRIOの間において部門間のネットワーク通信が必要である。手始めにピアツーピアのネットワークが提案されている。これなら後からでも優れたネットワークに簡単に拡張できるからである。WRDPのプロジェクト資金で過去2、3年間に調達されたコンピュータはネットワークキングにも適しているはずである。JICAから提供されたコンピュータにはネットワークキングを実現するための必要なパーツが備わっている。

#### (2) RIO/NISOとのデジタル通信に向けたインターネットインフラを構築する(2002年)

本部、RIO及びNISOは全体として1つの組織とみなされなければならない。通信ニーズを全面的に外部の組織に依存してはならない。農務省(DA)から提供されたインフラに加え、簡単で効率のいいインターネット通信の代替策は、本部、RIO及びNISO間相互における通信の信頼性を高めることだろう。インターネットの接続コストは大幅に低下している。インターネットのサービス・プロバイダもフィリピンのほとんどの地域で事業を行っている。従ってインターネットを使えば、すべてのRIOとNISOを本部と接続することは経済的にも技術的にも実行可能である。手始めに電子メールによる通信をお勧めしたい。報告書の大半はネットワークを介して直ちに

本部に送ることができ、情報を取得するためのリードタイムも大幅に削減できる。フィードバックや報告書式の変更もインターネットを使えば簡単にNISOに送ることができる。また、本部はインターネットを使って、経営上の決定と他の情報を簡単に流すことができる。

### (3) 必要に応じて MIS を再構築する

経営側は設定した目標に向けての進捗状況を評価する必要があるため、そのための情報も要求される。最初のステップとして、経営側の情報要件を評価することが提案されている。様々なプロジェクトと事務所の物理的及び財務上の状況に関して四半期ごとの報告の形態を取っているNIAの現在のMISは、MIS再構築の基盤となり得るだろう。現行のMISの再構築と改善ではトップダウン方式の取組みを薦めたい。情報は直接にNIAのネットワーク基盤を介して発信場所から取得すべきである。情報管理部は、要求される形のMISを提供するため比較的簡単なシステムの構築業務を手がけられるはずである。

### (4) コンピュータ化された請求システムの導入を図る

水利費の徴収と管理業務のコンピュータ化は、NIAが大きな利益を上げることのできる領域の一つである。水利費管理をコンピュータ化することで、手続の監督が素早く行え、実際の未払い残高を迅速に把握できるようになる。幸いにも、NIAは水利費のコンピュータ化の分野では十分な資源を備えている。

NIAとしては、2つの水利費徴収プログラムを評価して統一された水利費徴収プログラムを構築し、必要な変更を加え、水利費徴収システム全体のコンピュータ化とその実施に向けた日程計画を策定することが提案されている（研修制度の制度作りも含まれる）。

### (5) 地理情報システム（GIS）を維持する

GISについては既に端緒は開かれている。スタッフが新しい水利組合のための区画地図の開発に実際に取り組むことができた点で、UPRIISの研修は成功だった。そのため、特に区画地図レベルでGISを継続することも意義があるだろう。IAの残りの区画地図のさらなるデジタル化を手がける上で、UPRIISを最初のサイトとすることも可能である。UPRIIS部事務所の2人のコンピュータ担当スタッフがこれを手がける必要があるだろう。最初にスタッフはデジタル化を手がけることになる。UPRIIS地域の主な機能を構築するため、NIA本部事務所で利用可能なGISの装置に関して本部で集中的な研修を実施することを提案したい。それが完了すれば、スタッフはUPRIIS事務所に提供されている2つのGISライセンスを使用してデジタル化を継続できる。その後、GISを使ったり情報システムのサポートサービスを提供しながら、スタッフはUPRIIS地域のISFモニタリング活動を支援できるようになる。

UPRIISの完了後は、他の地域にも普及できるはずである。

### (6) その他の活動

上記の作業に加え、会計システムと物的資産の管理システムも改善しなければならない。現在の会計システムは既に時代遅れなので、それをさらに開発したり修正することは中止するよう

提案したい。会計システムで新たな開発を行うことを薦めたい。また、会計システムと物的資産管理システムの開発にも優先分野として取り組むべきだろう。

## 6.7 総務サービス改善計画

### 6.7.1 人事管理システムの改善

#### (1) 給与インセンティブ

前述されたように、現行給与制度は法律により厳密に規定されており、NIA内部での給与構造・額に関する独自の調整については大きな制限がある。しかしながら現行人事制度の枠組みの中で、給与面におけるインセンティブを賦与する「微調整」は可能であり、以下に提言策が示される。

##### 1) 低位給与等級職員の貢献度に即応する報償システム

職員の最終学歴によってほとんどが規定される給与レベル（等級）につき、新規採用の場合にはできるだけ高い等級及び号俸を賦与すること。これにより異なる等級間で号俸の重なりが大きい既存給与システムの中で、能力があるにもかかわらず、学歴が低いゆえに低い給与等級にある職員の給与面でのインセンティブを確保する。

##### 2) インセンティブ賞与制度の柔軟な活用：生産性賞与制度（PIB）

理事会承認を経て生産性賞与（PIB）が年一度、地位・職務・雇用形態を問わず全職員を対象に支給される。1999年度にはほとんどの職員に対し2,000ペソの一律支給が行われたが、PIBは本来的にNIAの“税金支出に見合う最善の業務と結果（Value for Money Service）”に対する各職員の達成度に応じ、差別(Differentiated)的に支払われるべきである

##### 3) 年功序列型から能力重視型給与システムへの移行

現行の給与構造は概ね公平性が高いと思われるが、高い給与等級ほど経験年数（年功序列型）が目的達成のための能力以上の評価基準を持つように思われる。かかる現行給与制度を職員の能力とやる気に対応した制度に改善に関するための提言は以下の通り。

- a. 基本給与等級の高い職員に対しては、経験年次より能力・貢献度を重視する給与システムを導入すべきこと
- b. 基本給与等級の低い職員に対しては、できるだけ経験年数を勘案し比較的高い等級・号俸を奉職当初に賦与すること（1号俸の昇給に通常3年の同職務経験を要し、1等級の中に8号俸あることを勘案するべし）

## (2) 昇進制度

昇進・異動機会の男女均等を目的に、人事院勧告より功績昇進計画(MPP)すなわち空席ポストの公開競争制度が2001年度当初に導入された。同制度の指導原理は、候補者一覧から評価・決定までの選考過程における公正・中立・透明性・説明性である。提言策要旨は以下の通り。

- 1) 現在、同制度による定量的・定性的評価内容は、決定後も候補者には回付されていない。候補職員の今後における業務改善・訓練必要分野等に関する監督者との協議等に資するべく、評価表は当事者に回付することが望ましいと思われる。
- 2) 現在の管理職に対する職務内容表(Job Description)には、自己の管轄部署及び所属職員の業務実績・貢献度に関する評価が含まれていない。この点は改めるべきであり、管理職、監督者、管理部職員に評価義務を賦与することにより、人事管理及び昇進において指導性を発揮し責任を負うよう定めるべきである。

同時に現行の法体制の枠内での給与制度の見直しを進め、NIA職員に給与上のインセンティブを与えるべきである。例えば、現行の給与等級(SG)制度に加えて、専門能力、知識、技能の達成度を証明する資格を勘案してより高い号俸(SS)を賦与するなど柔軟な運用を行ない、各職員の貢献に対する意欲を喚起できるシステムとすべきである。

### 6.7.2 人的資源開発(HRD)の強化

人的資源開発(HRD)は、NIA職員に対し世代・年齢を問わず不断に要求される経営管理・技術・組織編成能力を涵養せしめる最優先手段である。今次調査で提案されているNIA新組織で、これを中心的に担当するのが総務部(AD)人的資源管理開発課(HRMDD)であり、提供されるプログラムは 組織的キャリア開発訓練(学歴向上及び配置転換) 組織的訓練プログラムの2種類に大別される。

#### (1) 人的資源開発に関する政策的含意

今次調査により2000年に実施されたNIA企業風土調査(Corporate Culture Survey)で得られた回答から、HRDについての政策的含意を纏めると、以下の通りである(附属書、IV章を参照)。

- 1) NIAの機能と使命を完遂するためにはなくてはならない専門技術・技能に関する再教育及び強化向上教育を、HRD計画により、適切な訓練内容と、時期と、場所において実施すべきこと。
- 2) 採用あるいは異動により新規ポジションに着任した職員に対し、可能な限り早い時点で導入訓練等の必要な訓練教育機会を設けるべきこと。特に技術職及び技能職に関しては必須である。
- 3) 枠組みが明確に規定された専門・学歴レベル向上プログラムが、NIA内部で開催しうよう、真剣な検討がなされるべきこと。

- 4) 経費経営学、財務・会計学、経済学、意思決定のための統計学、情報技術(IT)等、社会科学系及び非技術系教育訓練プログラムは、積極的に經常予算から支出されるべきこと。これは、一方で技術系の訓練プログラムが外部予算枠であるプロジェクト予算を財源としやすい点を鑑みた案である。

## (2) 技能訓練、キャリア開発、求められる専門知識

HRDは、例えば組織機構の改編、職員層のレベルと構成の再編成、及び業務・権限の地方への委譲といったNIAの基礎条件の変化のなかで、主要な役割をはたすものである。この中でHRDは実務訓練(OJT)も含む技能訓練・教育、及び「キャリア開発(CDP)プログラム」を通じて主として学歴・教育・職歴の高度化を図る学歴向上型の2種類に大別される。前者はNIA内部で本部・地方を問わず開催され、NIA職員あるいは外部の専門家が講師として招請される。CDPプログラムは基本的に学歴・学位向上を目指してNIAで行われるものであり、国立フィリピン大学、あるいはフィリピン政治工科大学等が提供する「学位パッケージ・プログラム(PDP)」を通じて実施される。

簡易技能訓練必要性調査(A Simplified Training Needs Analysis: TNA)が今次調査において実施され、結論として今後のNIAの中核能力は、従来の技術系スタッフとともに、情報技術を含むセクター関連の新たな技能を身につけた非技術系スタッフによって担われることが指摘された。かかる職員の認識と現時点までのNIA各職務ポジションの法定定員数(Plantilla of Positions)から特に必要とされる専門分野は、水文、地質、環境管理、流域管理技術、農業経済、情報技術、経営財務、モニタリング・評価、会計・法務・社会学、組織制度である。

## (3) 想定される資金源

向こう4年間の中期的移行期間に想定される技能訓練・教育予算は概ね4,000万ペソ(約80万ドル)である。同予算額は約150余の中核HRDプログラムを、NIAの3,633人の全職員一人当たり最低年一回の割で提供しうる資金規模とされる。過去の実績から一回のプログラム費用は受講者一人当たり約2,700ペソである。

専門能力開発学歴向上型教育プログラムについては、4年間で約2,200万ペソ(約45万ドル)が想定される。これは1年に2件の研修コースが1件あたり20万ペソの予算で、中央と全国6ヶ所の地域灌漑運営事務所(AIOO)で実施されるという計算である。

以上から想定される4年間の人的資源開発予算総額は、約125万ドルである。

人材開発資金のほとんどは借款案件の残余としてNIAの手元に残っているプロジェクト予算を財源としている。今後における人的資源開発プログラムの実施に当っては、以下の2通りの資金源が検討される。即ち、既往借款案件の予備費未使用分、及び今後想定される二国間・多国間融資機関からの借款である。

### 6.7.3 早期退職・新規雇用計画

#### (1) 退職制度

今次JICA調査においてはNIAの早期退職制度の導入が勧告されており、具体的には公務員法に規定されている退職手当の割増し、すなわち、上方修正（公務奉職年数ごとの退職金額の1.5、2.0、2.5倍適用）を可能にする法手続き改訂が求められている。これによりNIAにおける早期希望退職制度への応募者に対するより高い補償が可能になるものと想定されている。

#### (2) 職員余剰の背後的要因

NIA職員の余剰については、過去10年間に継起されたNIAの政策及び制度的基礎条件の変化による点が多々指摘される。以下にNIA中央及び現場事務所における職員余剰の背後的要因を取りまとめた。

事業所	主要項目
NIA 中央	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 事業実施責任及び権限の地域事務所への委譲</li><li>2. 事業内容・機能の見直しに伴う人員削減</li><li>3. 民間部門参加・民営化における一部業務の外部委託及び人材活用</li><li>4. NIA 職員高齢化に伴う経常支出内の人件費率上昇</li></ol>
現場事務所	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 灌漑管理移転（IMT）及び維持管理責任及び権限の水利組合及び地方自治体への部分委譲（NIS 及び CIS）</li><li>2. 事業内容・機能の見直しに伴う人員削減</li><li>3. 民間部門参加・民営化における一部業務の外部委託及び人材活用</li><li>4. NIA 職員高齢化に伴う経常支出内の人件費率上昇</li></ol>

上記を勘案しつつ、今次JICA調査では中期計画でNIA職員現行6,057人から4,300人体制の移行が想定されている。この削減人員には定年及び任意退職者双方が含まれている。一方、早期退職希望者が現在50歳代の職員と仮定すると、新規採用が2005年に再開すると想定される。こうして、定年退職と新規採用による人員補充は今後5年の間に開始される見込みである。



## 第7章 NIA組織改革計画

### 7.1 NIA 機構改革の方向

#### 7.1.1 組織改革の基本構想と戦略

JICA 調査団は、NIA 作成の「NIA 合理化計画」を吟味の上、省庁間調整委員会（IACC）及び NIA 内部タスクフォース（ITF）のメンバーと度重なる協議を行い、これらの協議結果を基に、「NIA 組織改革」のための基本構想と戦略（下記）を策定した。

##### (1) 組織改革の基本構想

1. 小規模だが堅固	- 最小必要限の人員で、効率的な職務を遂行
2. 持続性	- 組織は、自前の収入で維持する自立採算制とする
3. 効率性	- 合理化は、下記の措置により断行する
	・ 関連担当部署の合併
	・ 民間と競合・重複し、また、民間の低廉な請負いが可能な分野 / 職務であれば、その部署は廃止する
	・ 作業効率の向上のため、しかるべき訓練を実施する
4. 実施可能性	・ 採算のメドがつけばコンピュータ化を推進し、事務のシステム並びに手続きを改善する
	- 新規プロジェクトの実施状況(作業量)に見合った組織体制を構築する

##### (2) 構造改革指針

1. 事務所の統合は、効率性、生産性、それに資源の有効利用を考慮して実施する	
	- NIA 本部のセクター（総務局と財務・経営局）、部（Departments）、課（Divisions）、班（Sections）
	- 管区灌漑事務所（RIO）の合併
	- 州灌漑事務所（PIO）と国営灌漑システム事務所（NISO）の統合による州灌漑管理事務所（PIMO）の設立
2. NIA 本部（CO）より現場事務所（FO）への分権化	
3. 既存人員の配置転換（NIA 本体内、NIA 本部 - RIO 間、RIO 間、NIA 本部 - FO 間、RIO - FO 間）。配置転換の推進のための特典を定める。	
4. 早期退職計画等の導入による人員削減	
5. 新機構下での効率的業務遂行のため、人材の再教育・訓練プログラムの作成	

出典：JICA 調査団

### 7.1.2 NIAの組織体制強化に向けた改革シナリオ

NIA作成の合理化計画は、現状維持を前提とする内容である。この計画は、NIAが抱える巨額な人件費の問題や、また、これによる財政圧迫といった緊急課題解決のための“組織改革”提言を欠いている。NIAの運営強化に向けた「長期的・持続可能な改善策」を策定するに当たり、下記の3つの“シナリオ”を設定し、その実施可能性につき比較・検討を行った。

- ◆ シナリオ-1 : 管区灌漑事務所 (RIO) のグループ化による統合  
(ルソン地域で3つの統括RIO (すなわち3 AIOO)、ヴィサヤ地域で1RIO、そしてミンダナオ地域で2つのAIOO)
- ◆ シナリオ-2 : 全国のRIOを主要3島ごとに統合し、3つの公団に統括・再編する
- ◆ シナリオ-3 : NIA本部とNISOの直接的連携強化による再編 (RIOは解体)

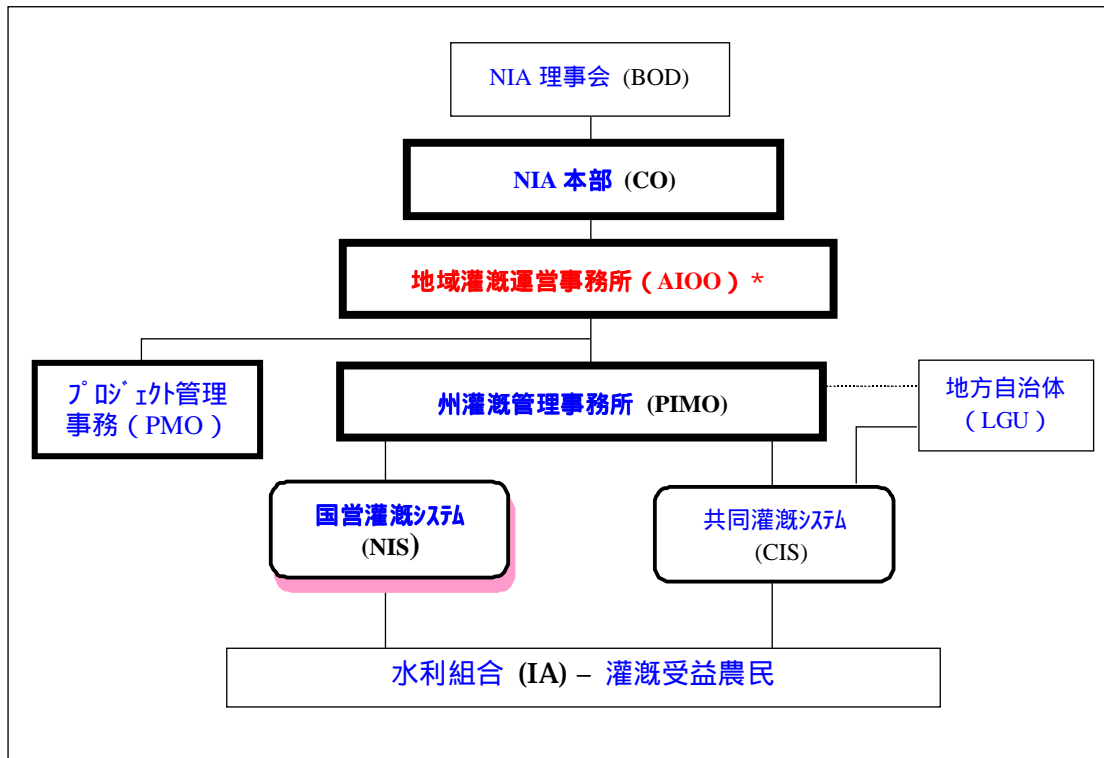
3つの改善策(代替シナリオ)の基本的指針と特徴については、表7.1にて比較・考察し、取りまとめている。

代替シナリオの比較・検討に当たっては、組織規模の縮小効果、経費削減効果、主要利害関係者の受容性、実施可能性の4つの評価基準を設定し、評価を行った。3つのシナリオの内、シナリオ 1が最適シナリオであると評価・選定された。従い、本調査でのNIA組織改革は、このシナリオに基づき策定した。

## 7.2 NIAの新組織体制

運営強化のための新組織体制は、下図の通り。

## 調査団推奨の NIA 組織体制図



注記：\* 管区灌漑事務所 (RIO) を統合して設立

出典：JICA 調査団

NIA の新組織では、事務所数並びに人員規模が、既存組織のものよりかなり削減されたものになる。主要な機能を管区灌漑事務所 (RIO) へ移管することで、NIA 本部 (中央) の組織体制は、現在の規模からかなり縮小されたものとなる。13 の RIO と 2 つの統合灌漑システム (UPRIIS 及び MRIIS) を統合して、計 6 つ (ルソン地区で 3 つ、ヴィサヤ地区で 1 つ、それにミンダナオ地区で 2 つ) の地域灌漑運営事務所 (AIOO) を設立する。また、国营灌漑システム事務所 (NISO) と州灌漑事務所 (PIO) を統合して、(原則として) 州レベルで州灌漑管理事務所 (PIMO) を設立する。なお、プロジェクト管理事務所 (PMO) は、NIA 中央の直接監理を改め、統合した RIO (すなわち AIOO) の監督下に置くこととする。

## 7.3 NIA 中央の組織体制

### 7.3.1 NIA 中央 (CO) の主要機能

NIA 中央のプロジェクト開発・実施局 (PDI) とシステム運営・機材管理局 (SOEM) が現在担当しているプロジェクトの開発と実施に係わる機能・業務は、管区レベルに移管する。組織改革の実施で、地方事務所 (AIOO 及び PIMO) の自治機能が強化されることになり、それに相応して NIA 中央の機能は大幅に減じることとなる。組織改革後、NIA 本部の機能・責務は、下記に限定する。

- 1) トップ・マネージメント支援
  - a. 法務関連サービス
  - b. 内部監査
  - c. 広報
  
- 2) 計画立案、技術（エンジニアリング）支援、それにモニタリング
  - a. 灌漑政策及び灌漑開発計画の策定
  - b. プロジェクト計画、設計見直し、契約管理
  - c. モニタリング・評価
  
- 3) 財務及び総務
  - a. 予算及び財務管理の取りまとめ
  - b. 人事管理と人的資源開発
  - c. 情報技術（IT）と経営情報システム開発

事務所別の NIA 機能の再編案については、表 7.2 に取りまとめている。

### 7.3.2 NIA 中央（CO）の組織体制

改革後の NIA 中央（CO）の組織体制は、図 7.1 に示している。図に示すように、NIA 中央の組織は、計画・モニタリングと財務・経営部の 2 局と 3 つのサービス事務室から成る。

#### (1) 計画・モニタリング局

NIA 中央の技術部署は、計画・モニタリング局長事務室の下に統合・設立する。同局は、下記の 3 つの部で構成する。

##### 1) 政策・計画部（PPD）

政策・計画部は、現在の計画室（Corplan）及びプロジェクト開発部（PDD）並びにシステム管理部（SMD）における計画担当の人材を集めて組織する。同部は、NIA の灌漑開発目標の設定、灌漑政策及び開発計画の策定、それにコーポレート・プランの作成を行う。

##### 2) プロジェクト・エンジニアリング部（PED）

プロジェクト・エンジニアリング部は、プロジェクト開発・実施（PDI）局配下のプロジェクト開発部（PDD）と設計・仕様部（DSD）のプロジェクト開発と設計に精通した人材を集めて組織する。同部は、AIOO 作成のプロジェクト計画、設計それに仕様書の審査・見直し及び監理を行う。

### 3) 調整・モニタリング部 (CMD)

調整・モニタリング部は、PDI及びSOEM局のプロジェクト実施とシステム運営に精通した人材を集めて組織する。同部は、プロジェクト実施、水利組合(IA)の設立を含む組織開発、施設の維持管理並びに灌漑管理移管(IMT)の進捗等に関わる全般的なモニタリングを行う。

## (2) 財務・経営管理局

NIA中央の非技術部署は、財務・経営管理局長事務室の下に統合・設立する。同局は、下記の3部で構成する。

### 1) 財務管理部 (FMD)

財務管理部は、その機能の一部を地域灌漑運営事務所(AIOO)及び州灌漑管理事務所(PIMO)へ移管した後、現在の財務・経営局を規模縮小する形で組織する。同部の主な機能は、財務管理業務、年間経常予算の作成とその監理、等である。

### 2) 総務部 (ASD)

総務部も財務管理部と同様、現在の総務部門の部署を縮小する形で、NIA本部の諸権限がAIOO及びPIMOへ移管された後に設立する。

### 3) 情報システム部 (ISD)

情報システム部は、現在、情報管理システム(MIS)課の電子データ処理(EDP)班のスタッフと新規雇用により設立・強化する。最新技術を要する部署であることから、人材の一部は新規に雇用するとともに、NIAの関連部署の適材を集めて運営することとする。同部は、NIAのITインフラ整備と経営情報システムの改善・強化を行う。

## (3) トップ・マネージメント支援のサービス事務所

3つのスタッフ室(下記)を、総裁の直接管理の元に置く。

### 1) 法制スタッフ室

このスタッフ室は、現在の法務部(LD)と同等の機能を果たすものとする。

### 2) 内部監査室

内部監査室は、現在の経営サービス部(MSD)配下の管理監査課を強化して再編する。監査の重要性に鑑み、内部監査機能を強化する。

### 3) 情報・広報室

このスタッフ室は、既存のPAISと同様な職務・活動を行う。

以上、NIA 中央では、局、部、それに課を統合して再編成する。NIA 中央の各部署の主要機能は、表 7.3 に取りまとめている。

## 7.4 管区灌漑事務所(RIO)の組織体制

### 7.4.1 管区灌漑事務所(RIO)の再編・統合

管区灌漑事務所(RIO)の統合は、下記の経済・技術的課題並びに地域の状況を考慮して実施することが肝要である。

#### (1) 財務能力の向上

管区灌漑事務所(RIO)の統合問題は、まず、財務面での採算性の観点から考察する必要がある。2000年度のRIOの財務状況は、表 7.4 に見られるように、資金収支に問題が見られる。管区 11 のみが黒字で、その額も 100 万<sup>ペソ</sup>という状況である。収入に占める人件費の割合が非常に高く、大半が人件費に費やされている。統合により、人件費と諸経費の削減が可能となろう。人員削減は、管区の再編・統合と、その統合による関連部署の併合により行う。RIO 事務所の機能強化・維持を図るため、人員削減と同時に優秀な人材をしかるべき条件にて登用せねばならない。この人員削減により、RIO はより良いサービス提供に必要な財源を確保することが可能となろう。

#### (2) 地域ごとの灌漑資源ポテンシャル

現在、管区灌漑事務所(RIO)の数は、MRIIS と UPRIS の統合灌漑システムも含めると 15 に上る。これらの RIO は、一般に、行政並びに政治的な境界に従い、全国の各管区レベルで設立されている。政府所有・監督法人(GOCC)の中には若干の例外が見られるものの、通例、政府機関は管区間の平等な開発を促進するため、政治・行政区分に沿った体制を敷いている。政府機関は、政治・行政区分に従い管区事務所を開設するのではなく、資源分布状況を考慮して合理化を押し進める必要がある。

表 7.5 は、2000 年から 2009 年に至る NIA の国営灌漑開発計画を管区別に取りまとめたものであるが、開発中と計画双方を含むプロジェクト・リストは、正しく、同国の管区ごとの“灌漑ポテンシャル”を示している。14 管区の内 5 つの管区では、開発面積が 6,000<sup>ヘクタール</sup>前後しかない。これに反し、管区 1 と管区 3 では、灌漑開発面積が 10 万<sup>ヘクタール</sup>を越えている。このように、灌漑開発ポテンシャルは管区間で大きな差が見られる。従い、必ずしも管区ごとに一つの RIO を設立する必要はなく、資源ポテンシャルの分布状況に応じて RIO を配置するのが妥当である。

#### (3) 灌漑管理移転(IMT)と地方分権のインパクト

灌漑管理移転(IMT)の実施により、RIO の国営灌漑システム事務所(NISO)に対する統括業務も大幅に減少する見込みである。また、州灌漑事務所(PIO)も共同灌漑プロジェクトの地方自治体(LGU)への移管進展により、その使命を終え、解消する運命にある。さらに、NIS の面積を 3,000<sup>ヘクタール</sup>以上に引き上げれば、NIS 管轄事務所(NISO)の数も 60 となるものと見られている。管区によっては 2~3 の NISO を管轄することとなり、また、上述の IMT や地方分権等の進

展により、RIOの作業量もかなり減少する見込みである(表7.6参照)。こうした状況もあり、各管区の作業量に格差が生ずることが予想される。こうした問題を解消するためにも、地理的近接性等を考慮して管区事務所を統合せねばならない。

#### (4) 組織統合と計画の一元化

現行の組織体制、特に管区 2 と管区 3 を見る限り、地理的境界に基づいた統合計画と調整が行われた様には思えない。これらの管区では、UPRIIS と MRIIS の運営が並行して行われており、その体制及び人員規模も管区事務所のそれと比肩しうるほど大きい<sup>1</sup>。このように、UPRIIS や MRIIS は、それぞれの同域管区と同程度の規模を有するが、NIA 中央の直轄ということもあり、管区内の全体計画立案や水資源開発には携わっておらず、もっぱら域内の灌漑システム事務所とダム/貯水池の運営・管理に従事している。半ば独立したこうした大規模統合灌漑事務所を管区事務所配下に統合することで、地域/同一流域内での総合水資源開発(特に、給・配水)を適正かつ一元化して管理することが可能となろう。

特に、乾季には水配分が重要性を増す。もし、貯水池よりの(余剰)水を、不足する地域へ回すことが出来れば、より多くの農民が稲の作付けをすることが可能となる。その実現には、まず、域内の関連組織を統合することが第一で、これにより計画の一元化も可能となるのである。

UPRIIS と MRIIS の活動は、その灌漑システム地区(それぞれ 4 Districts)への給・配水が中心で、その責務も灌漑事業の管理に限定されている。灌漑システム地区を束ねる統合灌漑システム(IIS)事務所は、管区(Region)になぞられるように、直接の利潤を生み出さないという点で「コスト・センター」と言える。つまり、それぞれの灌漑システム地区事務所の組織基盤が堅牢で施設の維持管理能力があれば、IIS 事務所を RIO と合併・統合しても、いかなる問題も生じないはずである。

### 7.4.2 統合後の組織体制

#### (1) 地域灌漑運営事務所(AIOO)

地域ごとにRIOを再編・統合した組織(事務所)を、「地域灌漑運営事務所(Area Irrigation Operations Office: AIOO)」と名付ける。再編・統合したAIOOは、全国で下記の6つとする(図7.2参照)。

- |                 |   |                     |
|-----------------|---|---------------------|
| 1) 北部ルソン AIOO   | : | 管区 1、管区 2、CAR、MRIIS |
| 2) 中部ルソン AIOO   | : | 管区 3、UPRIIS         |
| 3) 南部ルソン AIOO   | : | 管区 4、管区 5           |
| 4) ヴィサヤ AIOO    | : | 管区 6、管区 7、管区 8      |
| 5) 東部ミンダナオ AIOO | : | 管区 10、管区 11、管区 13   |
| 6) 西部ミンダナオ AIOO | : | 管区 9、管区 12          |

<sup>1</sup> JICA 調査団は、UPRIIS と管区 3 の統合(実施可能性)につき事例調査を実施した(詳細については、付属書第 VII 章を参照)。この事例調査結果(モデル)を参考に全国 RIOs の統合計画を策定し、6月8日と20日の両日開催したワークショップにおいて、その利点/有効性につき説明・協議を行った。

AIOO が果たすべき責務の一つに、プロジェクトの準備と実施がある。この作業は、以前、NIA 中央の主要職務で、AIOO へ移管されたことを意味する。新体制では、AIOO は事業を実施するプロジェクト管理事務所 (PMOs) を直接指揮・監督する。地域灌漑運営事務所 (AIOO) と州灌漑管理事務所 (PIMO) の機能については、表 7.7 に取りまとめている。

AIOO に付与される責務は、地方分権の流れに沿ったもので、その果たすべき役割は大きい。AIOO 活性化の要件 (基本原則) は、以下の通りである。

- 1) AIOO の健全なる運営には、しかるべき予算確保・措置が不可欠である。まず、AIOO への権限委譲を行い、半ば自主運営のプロフィット・センターとして収入源確保を可能ならしめるべく育成・支援せねばならない。具体的には、AIOO のプロジェクト実施への貢献に鑑み、現在、NIA 中央が徴収している“プロジェクト管理費 (Project Management Fee)”の一部を「AIOO の歳入」として割り当てることとする。
- 2) AIOO に対し大幅な自主運営権を委ねる。勿論、権限委譲に責任が伴うことは言うまでもない。特に、資金の用途について厳格な管理が必要である。AIOO の運営、特に、入札や契約承認・締結に係わる作業・手続き上の透明性を確保するため、政府並びに民間代表から成る監視システム / 機関を設立する必要がある。
- 3) AIOO 職員の勤労意欲・士気を維持、高揚するため、その職務に見合う報酬を支払うべきである。強固な体制を築くため、適材適所の人員配置に留意することが重要である。

## (2) 組織体制

地域灌漑運営事務所 (AIOO) の組織体制 (案) は、図 7.2 に示す通りである。新組織は、3 つの課 (Division) で構成する。NIA 中央よりの権限委譲もあり、“課” と称しても NIA 中央の部 (Department) 並みに強化されたものとする。課の総数削減は、組織の責任が減少することを意味するものでなく、果たすべき機能・責務を整理・統括することで、部署間の連関・連帯性を高める狙いがある。再編組織案に基づき、運営・管理体制、人員、それに報酬に係わる見直しを行った。

エンジニアリング、運営、それに総務課の配置により、部署間の責務・機能を見直し、調整する。機材管理は“エンジニアリング課”が行い、現在、組織開発課が果たしている機能は、“運営課”に統合するほか、財務管理業務は、“総務課”に統合して執り行う。また、地域総裁 (Area Administrator) のプレーン機関として、“計画・モニタリング室”を設置し、AIOO 全体の管理に役立てる。

### 1) エンジニアリング課

エンジニアリング課は、プロジェクトの準備と実施を分掌とし、主にインフラと土木工事関連の作業を行う。これらの職務は、従来、PDD (本部のプロジェクト開発部) が従事してきたが、民営化の流れの中で同課の職務内容も事業選定と評価が中心となる。



しっかりした計画の策定とその遵守は、極めて重要である。事業量・内容を的確に把握し、工程の遅れに伴う経費超過の事態を回避するには、プロジェクト準備と実施に係わる権限移管が必要である。同課は、計画と設計の準備作業を行うが、その審査・見直しはNIA中央のプロジェクト・エンジニアリング部（PED）が行う。NIA中央が実施する職務は、特に大規模かつ複雑なプロジェクトの監理並びに設計基準の順守を中心としたものとする。

エンジニアリング課の職務（班）は、以下の通りである。

- a. プロジェクト発掘
- b. 計画・調査
- c. 実施可能性（F/S）調査
- d. 設計・仕様書作成
- e. 建設管理
- f. 機材管理

エンジニアリング課には、有能なエンジニアとエコノミストを配属し、NIA本部の部長レベル（同格）の人材を“課長”として配置し、その分掌職務の統括・管理に当らせる。同課の下の班長には、主任技師を任命する。

## 2) 運営支援課

運営支援課の主要職務は、組織開発と水管理である。組織開発の究極の目標は“水利費徴収の改善”であり、水管理では給・配水計画と調整が主要課題（任務）である。従い、同課の分掌は、既存の運営担当部署とNIA本部のIDD（組織開発部）の機能・職務を統合したものとなる。組織開発は、灌漑管理移転（IMT）の進展に伴い、水利組合（IA）への管理移転が進む中で、その重要性を増している。同課の機能・職務（班）は、以下の通りである。

- a. システム管理
- b. 水管理
- c. 水利組合（IA）に対する技術・運営支援
- d. 水利組合（IA）の設立とモニタリング

同課の管理は、NIA本部の部長レベル（同格）の人材を“課長”として配置し、その分掌職務の統括・管理に当らせる。課配下の班には、それぞれの専門知識を有した主任技師ないし組織開発責任者を配し、管理に当らせる。

## 3) 財務・総務課

現在の財務課と総務課を統合して、財務・総務課を設立しても、その作業量が減じることはなく、反対に、管区統合とNIA中央よりの機能移管により、作業量が増えることが考えられる。同課の機能・職務（班）は、下記を含む。

- a. 一般会計（記帳及び地域[AIOO]レベルの財務報告作成）
- b. 資産会計（インヴェントリ、固定資産及び建設会計）

- c. 出納（入金・支出）
- d. 予算編成とその管理
- e. 人事記録及びその管理
- f. 庶務

財務・総務課は、NIA 本部の部長レベル（同格）の人材を“課長”として配置し、その管理に当らせる。中央よりの移管業務を遂行するため、同課の長には、会計専門家（財務修士の所有者）のベテランを指名する。また、同課の2つの班長職にマネージメント・チーフを任命する。財務・会計業務に精通した者を、予算、財務・会計班の長に、また、人事、記録及び庶務担当の長に、ベテランの専門家を任命する。

管区レベルの監査機能強化のため、管区が独自の監査部署を設立し、そのスタッフの経費を負担できるようになるまで、NIA 中央は本部の内部監査室スタッフを、AIOO の財務・総務課へ派遣して監査業務を行うこととする。それまでの間、NIA 中央の内部監査室は、AIOO 支援のため、定期的に監査チームを派遣する。AIOO スタッフの訓練・育成は、セミナー等の教室内での講義だけでなく、実際の監査業務（実務）への参加を通じて行う。

#### 4) 計画・モニタリング室

計画・モニタリング室（Unit）は、地域統括に携わる部署である。課（Division）の形態を取らず、専門スタッフがその任に当る。この室は、長期計画に沿って年及び四半期計画を作成するとともに、作業進捗とその支出の監視、データの収集と分析、それにこれら情報を運営方針並びに運営政策決定に提供する。また、AIOO 配下の3部に対し、戦略・政策立案面での支援を行う。同室には、NIA 中央の情報システム部と協力して経営情報のやり取りを行う必要があることから、情報技術（IT）専門家一名を配置する。

計画・モニタリング室は、副地域総裁が、直接、指揮・監督する。同室は、シニア・エンジニア、エコノミスト、それに会計士を配置する。

### 7.4.3 プロジェクト管理事務所（PMO）の組織

これまで NIA 中央の直接監理下に置かれていたプロジェクト管理事務所（PMO）は、全国6カ所に設立される「地域灌漑運営事務所（AIOO）」の何れかの統括下に入ることになる。

プロジェクト管理事務所（PMO）は、大規模事業や外国援助のプロジェクト実施を目的に設立される期間限定の組織である。PMO の体制（一般的組織）は、図 7.3 に示す通りである。同図からもうかがえるように、同事務所の主たる任務は「契約管理」であるが、その作業には、調査、設計審査・見直し、土木工事、灌漑農民の組織開発関連等の業務が含まれる。PMO の主要部署としては、企画、モニタリング・評価、契約管理、直営工事、財務、総務担当の部が配置されている。各部署の機能・職務についても、図 7.3 に記述している。

## 7.5 州灌漑管理事務所(PIMO)の組織構造

### 7.5.1 NISOとPIOの統合

州灌漑管理事務所(PIMO)は、国営灌漑システム事務所(NISO)と州灌漑事務所(PIO)を統合した“現場最前線”の組織とする。PIMO設立構想はNIA作成の「合理化計画」において提唱され、現実にパンパンガ州でPIMO<sup>2</sup>が設立されている。PIOとNISOの合併は、次の理由からも不可欠である。

- 1) 地方自治法の制定により地方分権化が推進されることになり、PIOが共同灌漑プロジェクトの建設と改修に主導的に携わることはなくなった。この地方自治法の実施で、旧「農業普及局(BAEX)」は解体し、地方自治体(LGU)へ吸収されることになったがその機能は停滞している。同様に、PIOをLGUに併合する案もあるが、前例の状況に鑑み、NIAはPIOをNISOに統合する方針を打ち出している。
- 2) 灌漑管理移転(IMT)が全面的に実施されれば、施設の維持管理責任は、水利組合(IA)へ移管されることになるほか、NISO面積の定義引き上げ(3,000ヘクタール以上)も検討されており、小規模NISOは水利組合へ移管されることになる。
- 3) NIAが灌漑管理を実践・推進して行くには、州レベルで国営灌漑システムを維持管理する新組織が不可欠である。NIAが目指すこの方向は、政府介入を極力限定し、民間(すなわち水利組合)主導を基調としたものとなる。こうした試みは既存の州事務所も経験したことなく、その実現には多大な組織開発支援が必要となろう。最前線機関としてのPIMOは、こうした課題に取り組むことになる。

NISOとPIOを統合し、全国で計62のPIMO(その内訳は、52のNISO、8つの地区事務所[District Office]、それに2つのダム・貯水池部<sup>3</sup>から成る)を設立する。現在の既存事務所(98のNISO、8の地区事務所、それに67のPIO)に比べ、提案のPIMO数は、65%減となる。

これら62のPIMOの灌漑サービス面積は、3,000ヘクタール以上とする。3,000ヘクタール以下のNISOは、IMTの対象とし、IAへ移管するものとする。なお、灌漑ポテンシャルの少ない州もあるので、州ごとにPIMOを設立することはしない。近接の州事務所に兼官させる計画である。

### 7.5.2 統合後の組織

#### (1) 組織体制

構造改革に伴う新体制組織は、図7.4に示している。新組織の特徴は、PIMOの責任体制を明確にしている点で、6.5.1節に記述した組織設立方針(案)に基づき組成するものとする。PIMOの

<sup>2</sup> PIMOパンパンガは、ホラック・ゲマイNISOとパンパンガPIOを統合して誕生した。

<sup>3</sup> 地区事務所(District Office)は、PIMOと同格の組織(半ば自主運営のプロジェクト・センター)として、その機能及び組織体制を堅持する。

主要職務は“維持管理”とし、建設事業は統合地区事務所（AIOO）配下のPMOが管理・監督に当る。この責任体制については、下記の様々な論議を呼び起している。

- 1) 政府からの補助金が打ち切られたため、NIAの施設改修負担が嵩むこととなった。改修のための資金捻出が難しいとすれば、施設の維持・保守体制を充実して、その損傷・劣化を出来る限り遅らせるしかない。
- 2) PIMOにおける維持管理強化は、IMT実施の前提である水利組合（IA）への技術・管理支援を前提とする。
- 3) 緊急かつ効果的サービスを提供出来るかどうかは、NIAにしかるべき維持管理実施体制が整っているかどうかにかかっている。IAへ適切なサービスが提供されれば、受益灌漑農民の義務不履行等の問題は減少するはずである。さらに、この維持管理体制の確立は、PIMOの財務的採算性への道を拓くことになる。

PIMOの新組織体制は、運営、エンジニアリング・維持、財務・総務の3班（Section）から成る。PIMOの機能は、表7.7に取りまとめている。PIMOも、水利費を収入源とする半ば独立採算の“プロフィット・センター”として運営させる。PIMOとAIOO間に取引があった場合、貸し借りを明確にして精算を行うものとする。

## （2） 運営班

運営班は、組織開発支援を担当し、灌漑システムの受益者のモニタリングと指導を行う。運営班の主要責務・活動には、以下が含まれる。

- a. システム管理
- b. 水管理
- c. 水利組合（IA）の設立
- d. 水利組合（IA）の経営支援
- e. コミュニティ/地方自治体（LGU）支援

システムと水の管理は、限られた水の有効活用に不可欠である。システムの維持管理が適切に行われないと、水管理に支障が出る。水量計測機器の導入は、健全なシステム及び水管理に役立つ一方、運営計画の策定に足る情報提供にもつながる。

水利組合（IA）の設立とその経営支援は、IAの成熟を図る上で重要である。この点がIMTの推進戦略の中で見落されてきたが、IMT成功の成否は、正に、IAの技術的・経営面での能力によるのである。

コミュニティと地方自治体（LGU）に対する支援は、当該社会からの広範な支支持を得るために欠かせない。当該社会とLGUよりの支持が高まれば、水利費徴収面での問題解決は容易となる。

LGU の支援ニーズが高まる中で、運営班はプロジェクト発掘面で LGU を技術支援することになる。プロジェクトの詳細な準備に際しては、実際の支援内容ごとに、当該 AIOO に確認することが肝要である。こうした支援を行うには、NIA と当該 LGU 間で技術援助に係わる協定書を取り交わす必要がある。その手始めとして、LGU の中でも第一等級の町（ムニシパリティ）で、しかも灌漑ポテンシャルのある町を優先対象とすることが望ましい。

### (3) エンジニアリング・維持班

エンジニアリング・維持業務は、予防的、かつ日常・定期的、それに緊急性を要する。こうした土木・維持作業の目的は、システムの機能状況をモニターし、さらなる損壊を防ぐための措置を講じることにある。ただし、PIMO は重機を所有していないので、管区灌漑事務所（RIO）ないし地区運営事務所（AIOO）が今後も大規模なエンジニアリング事業を継続して実施することになるだろう。エンジニアリング・維持班は、特に災害発生に備え、AIOO に修理依頼出来る緊急モニタリング体制を整えておくことが肝要である。また、地方自治体（LGU）の多くは、共同灌漑システムを建設する能力を欠いていることから、同課が内国予算で、しかも小規模な灌漑プロジェクト（1,000ヘクタール以下）を実施して行くこととする。同班の責務・活動には、下記が含まれる。

- a. ダム及び主・末端水路
- b. 浚渫と堆砂除去
- c. 水門とその他構造物

同班の人材選定に当っては、適材適所をその旨とし、優秀なスタッフを配置する。

### (4) 財務・総務班

財務・総務班は、PIMO の総務並びに財務関連の日常業務を担当する。同班の主要職務の一つは財務事務の処理で、組織運営に関わる正確な経費と利益の把握にある。新組織では、財務処理が RIO によって行われている現在の NISO と異なり、財務管理を行うことが求められている。財務・総務班の責務・活動には、下記が含まれる。

- a. 記帳
- b. 財務報告
- c. 水利費（ISF）徴収と請求
- d. 出納
- e. 人事
- f. 庶務

## 7.6 スタッフ構成

NIA の採算性分析のため、組織改革後の NIA 必要人員とその構成につき予備的検討を行ったが、当節（7.6）で提示する数値はあくまで仮りのもので、特に必要人員については、新組織の職責並びに有用職員の質（能力）等を十分考慮して、詳細な分析を実施する必要がある。

### 7.6.1 NIA中央（CO）

NIA 中央の新体制で必要となる人員(推定)は 320 人で、その内訳は次の通り。

局（セクター）	要員
1) トップマネジメント支援室	38
2) 計画策定・モニタリング局	152
3) 財務・総務局	130
合計	320

NIA 本部の新要員(320 人)は、2000 年 12 月時点の総人員 625 の 51%程となる。この人員削減策としては、早期退職計画の導入と配置転換が考えられる。

NIA 中央（CO）の人員配置試案は、表 7.8 に示している。例えば、組織改革案では、現在の総務サービス局が総務サービス部とレベルダウンとなる場合もあるが、新部署の配置ポストとその給与等級は、既存のものより高く見込んでいる。

### 7.6.2 地域灌漑運営事務所（AIOO）

地域灌漑運営事務所（AIOO）の人員配置案及び必要財源については、表 7.9 に示している。AIOO は、地域総裁（AA）と副地域総裁（DAA）が統括する。AIOO の人員は、既存の灌漑サービス面積と今後 10 年における実施予定プロジェクトを基に推計した。人員の算定には、下記の灌漑面積 / 人員比を採用した。

地域灌漑運営事務所(AIOO)の灌漑面積	職員数
- 50,000 ～ 150,000 ヘクタール	120
- 150,000 ヘクタール以上	100

上記職員数には、正規の長期雇用スタッフのみを含む。AIOO は、実施するプロジェクト（数・量）に応じて人員を雇用することが出来る。ただし、プロジェクト雇用のスタッフの採用条件は、作業期間限定の臨時雇用形態とする。

地域灌漑運営事務所（AIOO）の要員は、640 人と推計される。管区灌漑事務所（RIO）と 2 つの大規模統合灌漑システム（UPRIIS 及び MRIIS）における現在の総人員は 1,152 人であるので、試算の要員は 56%程で、残りの 512 人（44%）が余剰人員ということになる。

### 7.6.3 州灌漑管理事務所 (PIMO)

州灌漑管理事務所 (PIMO) の人員配置案とそれに要する財源については、表 7.10 に示している。州局長 (Provincial Director) が PIMO を統括・管理する (図 7.4 参照)。PIMO で配置・強化すべきは組織開発員 (IDO) のポストで、従来の日雇いでなく、正規職員として人材確保・配置を行う必要がある。必要人員は、システムの灌漑サービス面積を基に配置決定する。PIMO の人員設定に当たっては、それぞれの灌漑サービス面積別に下記の 3 つに区分して推定を行った。

地域灌漑運営事務所(AIOO)の灌漑面積	職員数
- 3,000 ～ 5,000 ヘクタール	36
- 5,001 ～ 20,000 ヘクタール	65
- 20,000 ヘクタール以上	76

UPRIIS のダム・貯水池部の人員配置試算は、表 7.11 にて取りまとめている。州灌漑管理事務所 (PIMO) の要員は、予備的試算で 3,340 人と推計された。現在、NISO と PIO の総要員 (UPRIIS 及び MRIIS のダム・貯水池部を含む) は 4,280 人であるので、試算の要員はその 78% 程で、残りの 940 人 (22%) が余剰人員ということになる。

## 7.7 早期退職計画 (ERP)

組織改革後の NIA の要員は、全体で 4,300 人と試算された。これは、現在の NIA 総員の 71% に相当する。残る職員 (29%) は、従い、人員整理の対象となる。

短期間の内に NIA の財政再建を図るには、フィリピンにおける最近の早期退職制の導入事例を参考にし、NIA に適合した計画を導入する必要がある。フィリピンでは幾つかの政府機関が、合理化 (人員削減) のために早期退職制度を導入、ないし導入中である。その内容 (条件) は、機関ごとに様々である。政府機関が立案・導入した早期退職計画の事例については、表 7.12 にて取りまとめている。

### (1) 早期退職の対象者

早期退職計画の対象者は、下記の職員とする。

- 1) NIA の経常費 (COB) で報酬が支払われている臨時雇用職員 (日雇い及び月雇いを含む)
- 2) NIA の正規 (長期雇用) 職員で、1977 年 7 月 1 日以前に公務員として就業した者：この当該者には、今後 4 年間で定年退職する者及び共和国令第 8291 号 (1997 年の GSIS 法) が定める任意退職対象者が含まれる

臨時雇用職員の退職は、雇い主の一存で決められ、特別難しい制約はない。一方、長期雇用職員の場合、退職制度の利用 / 不利用の選択が許される。長期雇用職員を退職対象とすることで、NIAの高齢化問題が是正されることになる。

## (2) 授与特典（案）

早期退職計画の資格対象者は、下記の基準で算定した退職特典を享受できることとしたい。

勤労年数	退職金の算定法
1) 1～20年	勤労年数 x 1.5 x 最高の給与額
2) 21～30年	勤労年数 x 2.0 x 最高の給与額
3) 30年以上	勤労年数 x 2.5 x 最高の給与額

退職金以外の他の特典については、共和国法 第 1616 号、8291 号、それに 660 号の規定により支給・付与される。臨時雇用の職員も、勤務年数に応じて有給休暇手当を享受できる。

## (3) 推定退職者数と退職金総額

退職対象の筆頭は、834 人の臨時雇用職員とする（退職日は、人事部が決定する）。収集資料・データを基に推計すると、1977 年 7 月 1 日以前に公職に就き、早期退職の対象となる長期雇用職員数は、NIA 全体（本部と地方事務所）で 3,983 人と試算された。

既存人員が 6,057 人であるので、組織改革で計算上、2,387 人が余剰ということになる。この退職案実施に必要な資金は、総額 8 億 7,800 万<sup>ペソ</sup>と試算される。

以上の分析は、あくまで予備的な試算結果であり、詳細な実施計画は、退職対象者並びに退職希望者の意向調査を実施し、その結果に基づき作成することを提案する。

## (4) 実施計画

NIA の人員削減は急務であるが、社会的影響と人道的な見地から、最大 3 年程の猶予をもって実施することが望ましい。一方、臨時雇用職員については、計画の初年度に整理することが可能であろう。年次別の実施工程は、次の通り。

### 早期退職計画の実施工程（試案）

目標年	退職者数（雇用形態）	必要資金（百万 <sup>ペソ</sup> ）
1) 第 1 年次 (2004)	834（臨時・日雇い）	300.4
2) 第 2 年次 (2005)	461（長期雇用）	288.6
3) 第 3 年次 (2006)	462（長期雇用）	288.6
Total	1,757*	877.6

注記：\* 総退職者数 (1,757) = 834 + 923 (461 + 462)



## (5) 新規雇用の問題

早期退職計画の導入により、希望退職者が余剰人員を上回った場合、新規雇用が必要となる。NIA 職員の平均年齢は 50 歳を越え、高齢化の問題が指摘されていることから、退職による要員割れの場合には、新進気鋭のスタッフを採用し、徐々に健全な年齢構成とすることが望ましい。

## (6) 早期退職計画（ERP）試案の代替案

早期退職計画試案の実施には、およそ 8 億 7,800 万<sup>ペソ</sup>の資金を要する。本試案の実施が難しい場合の代替案として、以下を検討した。

本代替案は、早期退職に拠らず“自然減”による人員削減結果を検討したもので、その対象者は、2001 年から 2006 年までの長期雇用の定年退職者（489 人）と日雇い（834 人）である。この案では、定年退職者に対し割増特典は支払わず、通常の公務員退職規定に従った支払いを前提としている。また、日雇いについても、規定通りで退職休暇手当のみを計上している。

同案では、日雇い職員（834）と 2001 年から 2006 年までの定年退職予定者数（489 人）を合わせ、自然減による退職者数は 1,323 人となるが、既存人員（6,057 人）に占める割合は 22%程でしかない。試算された余剰人員（1,757 人）からこの退職者総数（1,323 人）を差し引くと、2006 年以降も 434 人の余剰人員が NIA に残る計算となる。

## 第8章 財政収支改善計画と将来予測

### 8.1 財政収支の改善

NIAの財政収支は、収入の減少と運営経費の増加のために、ここ数年きわめて深刻な状態にある。灌漑プロジェクトの減少、共同灌漑システムの地方自治体への移管、1998年の社会的水利費（行政令〔AO〕第17号）、政府補助金の減少といったことが重なってNIAの財政状態を悪化させている。これらの事態が、管理費 (Management Fee)、機材レンタル費、水利費(ISF)といった収入を大幅に減少させている。また、共同灌漑システム(CIS)の償還費や分担寄与 (Equity Contribution)といった付加的な現金収入も減っている。

向かうべき方向は、完全な自立採算である。そのためには、水利費を通じて運営経費を顧客から100%回収しなければならない。NIAの採算性は、適切な維持管理(O&M)を可能にするだけの水利費収入を得る能力と、運営費を管理する能力にかかっている。

自然災害によって灌漑施設が被害を受けた場合は、政府からの災害基金が手当てされる。しかし、災害その他の復旧にかかる費用は、受益者からの回収費のみで賄うことは困難である。従って、管理費や、小規模灌漑プロジェクト(SSIP)及び共同灌漑プロジェクト(CIP)に関する技術料 (Engineering Fee)からの収入も考慮に入れるべきである。

#### 8.1.1 収入改善計画

##### (1) 水利費収入

水利費によって収支を改善するためには、短期計画と長期計画が必要となる。

##### 短期計画

##### 1) 維持管理(O&M)経費を完全に回収しうる水利費率の調整

まず、水利費率を 1975 年のレートに戻すことが、ひとつの戦略として考えられる。このレートは長らく農民に受け入れられていたものである。その後、水利費率を毎年見直し、O&M 経費を完全にまかなえる率を常に確保する。本来 O&M 経費は水利費によって賄われるべきものだからである。1975 年の水利費率に戻すことは、適切\*であり、直ちに実施されるべきである。

地域別の水利費設定は考慮すべき重要な案である。それにより、地域ごとにより現実的で確かな水利費設定が可能になるからである。全国一律に同じ水利費率を課している現在の方法は、国家灌漑システム事務所(NISO)間の収支の相違を無視したものであり、適切ではなく公平でもない。

---

\* アジア開発銀行(ADB)の分析によって 1975 年レートへの復帰の妥当性は分析されており、本調査において実施した農民意識調査においても確認されている。

## 2) 水利費収入の増加

水利費請求区域の拡大のために、UPRIIS District III とアガナン - サンタ・バーバラ灌漑システム(ASBRIS)にて試行された地方事務所の能力向上計画を、すべての国家灌漑システム(NIS)で実施するべきである。能力向上計画の詳細に関しては、第 4 章及び付属書 I 章を参照のこと。

## 3) 水利費徴収率の向上

水利費率がいかに高いものであろうと、請求可能区域がいかに広いものであろうと、徴収率が低ければ、収支は依然としてきわめて悪いままである。水利費率の引き上げや請求区域の拡大は、それに対応した徴収率の向上と一体のものでなければならない。

徴収率の向上のためには、以下の一連の継続的な活動が効率的に実施されなければならない。

- a. 持続的な既存灌漑施設の改修
- b. 農民に灌漑水の重要性を教育するための、持続的な情報提供キャンペーン
- c. 水利費に関する問題について話し合い解決するための、水利組合(IA)のリーダー及び受益者たる農民を交えた、持続的なコンサルテーション
- d. 水利費徴収へのより大きな関与を促すための、水利組合の能力強化
- e. 水利費未払い組合員に対する、持続的な法的対策
- f. 灌漑水の違法取水に対する、より厳しい罰則の適用

目標となる水利費徴収率は、2010 年末時点で、最低 70%、滞納金の徴収に関しては 12%とする。

## 長期計画

### 4) 水量に応じた料金制(水量制)の採用

水量制を採用するに当っては、二段構えの水利費設定が必要になる。NIA が主水路の水量に応じた料金を課し、水利組合(IA)が独自の水利費レートを設定することになる。

水量制は、水の節約を促し、公平な水配分を可能にし、未払い組合員に対する効果的な制裁制度にもなりうる。

ただし、水量制を導入するに先立ち、その技術的实施可能性と、費用対効果に関して、十分な分析評価を行なうことを提案する。

## (2) 管理費及び技術監督費

NIAは国営灌漑システム(NIS)の保守のための資金として、管理費(Management Fee)の増率を求めるとの申し出を行うべきである。また、州灌漑管理事務所(PIMO)が小規模灌漑プロジェクト(SSIP)及

び共同灌漑プロジェクト(CIP)に提供する技術支援に関する技術監督費(Engineering Supervision Fee)についても、同様の申し出を行うべきである。これらはNIAに対する追加的な収入となる。

### (3) その他の収入源

その他、NIAにとっての長期的収入源となりうるものは、以下の通りである。

- 1) NIAの機材が近代化された場合の、地方自治体(LGU)及び水利組合(IA)に対する機材レンタル
- 2) 資産の賃貸
- 3) NIAに利子収入を生む、水利組合に対する信用貸し
- 4) NIAが国家電力公社(NAPOCOR)に対して水1立方メートル単位で水料金を請求するべく、国家電力公社とのコスト分担制度を見直す

ただし、これらの選択肢から得られる収入に関する数値的検討は、多くの外部要因が存在するため、この調査では行っていない。

## 8.1.2 経費削減策

収支は経費の削減によってさらに改善される。NIAが経費を削減する方策は、人員削減以外にもいくつか考えられる。

以下の政策変更によって、国家灌漑システム事務所(NISO)の現在のキャッシュ・フローの問題は軽減されるであろう。

### 1) 40加ンの免除

この政策は、以下の三つの理由から、NIAに不利益をもたらしている。これによりNIAはかなりの額の水利費収入を失っている。40加んをわずかに越える収穫のあった農家に対して公平ではない。NIAの現場要員と農家の間の悪習と共謀の温床となっている。この制度のために失われている収益は、年間8,080万と試算されている(ADBの経費回収調査、2000年)。

この政策を修正することにより、1ヘクタールあたり40加ん以下の収穫の農家も水利費を支払うことになり、仮に水利費レートの50%を支払うとしても、NIAにとっては毎年4,000ペソの増益となる。

### 2) 現金払いの10%割引

現在のNIAの現金流動資産を考慮すると、10%割引制度の中止あるいは割引率の切り下げにより、現場事務所のキャッシュ・フローの問題は緩和される。NIAは1994年から1999年の間、現金支払いに対する割戻しとして、平均1,600万ペソの損失を被ってきた。

### 3) 現物支払い

この徴収方法により、NIA は、籾の出荷、乾燥、貯蔵、輸送といった二次経費を負担している。盗難、損傷などの理由によるさらなる損失も起こっている。

籾の品質の悪さゆえに、籾を国家食糧庁(NFA)に売却する際にさらなる損失が生じている。これによる年平均(1992～1999年)の損益は2,530万<sup>ペソ</sup>に上る(ADBの経費回収調査、2000年)。

## 8.2 NIA 本部及び現場事務所の財務収支

全体として見ると、NIAの財政は、管理費(management fee)、機材レンタル費、水利費、共同灌漑システム(CIS)の償還費から成る。これらの財源のうち、それぞれの事務所の主たる財源は、以下の通り。

### 各事務所と財源

事務所	主要財源
1. NIA 中央 (CO)	管理費
2. 管区灌漑事務所 (RIO)	機材レンタル費
3. 国営灌漑システム事務所(NISO)	水利費
4. 州灌漑事務所(PIO)	共同灌漑システム(CIS)償還費

#### (1) NIA 中央(CO)

NIA中央の主たる財源は管理費である。職員の能力向上と、職員定数の削減により、NIA中央の財政収支は改善しうる。

#### (2) 管区灌漑事務所(RIO)：地域灌漑運営事務所(AIOO)

RIOの主な財源は機材レンタル費である。しかし、プロジェクト件数が減ってきていることから、RIOの運営は、監督下にある国営灌漑システム事務所(NISO)の水利費収入を分け合う形で賄われている。RIOを統合してAIOOとする計画であるが、灌漑管理移転(IMT)の実現なくしては、事務所統合だけではRIOの収支は改善されない。その運営を支援するために、以下の案が考えられる。

- 1) 管区内で実施されるプロジェクトに関して、管理費を中央本部と分配する。
- 2) 州灌漑管理事務所(PIMO)と水利費を分配する。その際には、中央事務所の諸経費の一部も水利費収入によって補填されるべく、現在の水利費の見直しが必要である。

(3) 州灌漑事務所(PIO)：州灌漑管理事務所(PIMO)

PIMO (NISOとPIOが統合されたもの)の自立採算性は以下によって達成される。

- 1) 維持管理(O&M)経費を賄いうるレベルまで、水利費率を引き上げる。
- 2) 運営費を賄いうるレベルまで、水利費徴収率を引き上げる。

### 8.3 NIAの財務予測、2001～2010年

本調査では、下記の検証を目的に財務予測を行った。

- 1) 早期退職計画(ERP)を考慮に入れた上で、現在の水利費率(AO17)と1975年の水利費率のどちらがNIAの財務運営にとって適切であるか。
- 2) ERP実施後、水利費によって維持される維持管理(O&M)のレベル
- 3) 適切な灌漑サービスを提供するために必要とされる水利費徴収率

この予測は4つの前提のもとになされている。シナリオ3以外は、ERPが実施されている。シナリオ1と2以外は、管理費率の引き上げが実施されている。水利費によってO&M経費が賄われている。シナリオ1と2以外は、さまざまな活動計画を実施した結果として、水利費徴収率が向上している。

#### 8.3.1 シナリオ

財務予測では、以下の5つのシナリオを考慮した。

- 1) シナリオ1：行制令AO17の水利費率と限定的退職計画(定年退職)  
水利費徴収率は2001～2010年の間、常に45%と想定
- 2) シナリオ2：1975年の水利費率と限定的退職計画(定年退職)  
水利費徴収率は2001～2010年の間、常に45%と想定
- 3) シナリオ3：1975年の水利費率と早期退職計画(ERP)を実施しない  
水利費徴収率は2001年～2010年の間に45%から70%に徐々に上昇と想定
- 4) シナリオ4：1975年の水利費と早期退職計画(定年退職と日雇い)  
1,757名(923名の長期雇用者と834名の日雇い雇用者)の減少を想定

5) シナリオ 5 : 1975年の水利費と早期退職計画 (定年退職と日雇い)

1,323 名 (489 名の長期雇用者と 834 名の日雇い雇用者) の減少を想定  
それ以外はシナリオ 4 と同一条件

損益計算予測は、NIAの歳入報告書に基づいて行った。歳入報告書では、共同灌漑システム (CIS)の純資産及び償還費も収入と見なされている。5つのシナリオの予測を表8.1~8.5に示す。

前提条件は以下の通り。

- 1) 漸増要素 : 人件費は年 5%の漸増
- 2) 水供給区域 : 年間 30,000 ヘクタールの増加
- 3) 灌漑率 : 雨期 77%、乾期 65%
- 4) 作付け率 : 雨期 65%、乾期 61%
- 5) 配水方式 : 分水 70%、貯水池 30%
- 6) 保有地面積の分布
  - a. 2ヘクタール未満 70%
  - b. 2ヘクタール以上 5ヘクタール未満 24%
  - c. 5ヘクタール以上 6%
- 7) 水利費請求率 : 95% (2001~2004年)、100% (2005~2010年)
- 8) 水利費徴収率 :
  - a. シナリオ 1、2
    - ・当期請求 : 45% 予測期間中一定
    - ・滞納金請求 : 3% 予測期間中一定
  - b. シナリオ 3、4、5
    - ・当期請求 : 毎年 2.5%上昇 (2001~2004年)  
毎年 3%上昇 (2005~2010年)
    - ・滞納金請求 : 毎年 1%上昇
- 9) 管理費 (Management Fee)  
NIA の投資計画 (ローカル・コンポーネントのみ)のもとで進行中のパイプライン・プロジェクトを基準に、2003年から 7%で計算。シナリオ 1、2は除く。
- 10) 機材レンタル : 予測期間中一定
- 11) CIS 償還費 : 財務部(TD)の償還スケジュールに基づいて計算
- 12) 早期退職計画による人員削減

	<u>シナリオ 4</u>	<u>シナリオ 5</u>
a. 日雇い雇用者	834	834
b. 長期雇用者	923	489
c. 純削減数	<u>1,757</u>	<u>1,323</u>

- 13) 一人当たり年間平均給与  
長期雇用者 : 17万 8,000ペリ、日雇い雇用者 : 8万 8,000ペリ
- 14) 維持管理(O&M)費 : システム・レベル  
現況では 1ヘクタールあたり 1,000ペリ。NIAの財源により賄われるとする

### 8.3.2 分析結果

下記の表に示す数値は、活動計画（2001～2004年）が実施された後の、2005～2010年の平均値である。

#### 結果の比較

事項	シナリオ				
	1	2	3	4	5
1. 経常費(COB)により賄われる O&M 経費	-341	-14	587	1,013	878
2. O&M に充当しうる収入の割合	-34%	-1%	59%	101%	88%
3. 純益（欠損）	-1,213	-917	-373	15	-108

#### シナリオ 1

シナリオ1では、定年退職による人員削減が、運営経費にごくわずかしか影響を及ぼさないことが分かる。また、現行の水利費率では、表8.1に見るように、O&M経費のごく一部を賄うこともできない。年平均欠損額は12億1,300万<sup>ヘリ</sup>と見込まれる。

#### シナリオ 2

表8.2に見られる通り、シナリオ2は、シナリオ1以上の実質的な改善が期待されるものではない。年間欠損はシナリオ1よりも低いですが、水利費率を1975年の率に戻すだけでは、たとえ定年退職による効果と組み合わせたとしても、NIAの収支は改善しない。また、シナリオ1と同様に、O&M経費のごく一部を賄うこともできない。年平均純欠損額は9億1,700万<sup>ヘリ</sup>と見込まれる。

#### シナリオ 3

シナリオ3は、人員の削減は行われませんが、1975年度の水利費率への復帰、水利費徴収率の向上、管理費の増加、が組み合わされたものであり、表8.3に見るように、欠損はかなり減少する。予測される純欠損額は3億7,300万<sup>ヘリ</sup>であり、このシナリオでは、59%のO&M経費、すなわち1ヘクタール当り1,000<sup>ヘリ</sup>を調達することができる。

#### シナリオ 4

シナリオ4は、1975年度の水利費率への復帰、包括的な退職計画の実施、水利費徴収率の向上、管理費の増加、が組み合わされたものであり、NIAの収支は改善される。このシナリオでは、NIAの収益は、その運営経費に見合うものとなる。

シナリオ4では、現在の維持管理（O&M）費である1ヘクタール当り1,000<sup>ヘリ</sup>を補って余りある水利費収入を得ることになる。



## シナリオ 5

シナリオ 5 は、シナリオ 4 に対する感度分析である。退職計画において、50%の定年退職のみを考慮した場合、NIAの年収はその運営経費に満たないものとなる。平均年間純欠損額は1億800万<sup>ペソ</sup>と見込まれる。水利費は、1ヘクタール当り1,000<sup>ペソ</sup>のO&M経費の88%を賄うのみとなる。

以上の分析結果から、次の結論が導かれる。

NIAの自立採算性の確保のためには、以下の改善策を組み合わせる必要がある。

- 1) 水利費の増加（水利費率及び水利費徴収率）
- 2) 管理費の引き上げ
- 3) 包括的人員削減計画の実施

退職計画の代替案をもってしても、財政収支は必要なO&M経費を賄うレベルに達しない。

O&M経費が水利費収入によって完全に賄えるようになるまでの期間、O&M経費の一部を補填するために、政府からの定期的な財政援助が必要である。

## 第9章 アクション・プランの策定(目標年:2004年)

### 9.1 アクション・プラン

運営システム強化プログラムの優先化(アクション・プランの内容・工程決定)に際し、NIA及びJICA調査団は一連のワークショップ並びに諮問委員会(CTF)を開催し協議を行った。両者は個々のプログラムの“緊急性”と“手持ち資源の存在”をプログラムの優先化規準とすることで合意し、短期プログラム(アクション・プラン)の策定を行った。

アクション・プラン優先パッケージを構成する「骨格プログラム」は、以下の通り。

- (1) 事業実施改善計画
- (2) 維持管理改善計画
- (3) 水利組合(IA)支援強化計画
- (4) NIA組織統合改革
- (5) 財務収支改善計画

### 9.2 運営システム強化プログラムとその内容

NIAの効率的・効果的な運営とサービスの改善、すなわちNIAの運営体制強化には、数々の課題が存在する。下記の5つの「運営システム強化プログラム」は、NIAの経営陣、並びに一連の諮問委員会及びワークショップでの協議の中で、早期に実施すべき案件として確認・合意されたプログラムである。

各プログラムの内容及び活動は、下記の通りである。

## アクション・プランで取り上げるプログラムとその内容

<b>1. 事業実施改善計画</b>
<b>1.1 NIA 中央機能の地区灌漑運営事務所(AIOO)及び州灌漑管理事務所(PIMO)への移管</b> 1.1.1 現場事務所でのプロジェクト開発及び実施
<b>1.2 プロジェクト管理ツールの適用</b>
<b>1.3 マニュアル／設計基準の更新とコンピュータ化</b>
1.4 調達及びプロジェクト実施の円滑化 1.4.1 NIA への委譲権限の実効化 1.4.2 調達手続き上の是正策
<b>2. 維持管理改善計画</b>
<b>2.1 国営灌漑システム事務所(NISO)の維持管理機能強化</b> 2.1.1 運営管理課の設立とNIS 組織開発員(IDO)の配置 2.1.2 維持管理(O&M)基金の設立
<b>2.2 機材管理システムの改善</b> 2.2.1 機材インベントリーの作成 2.2.2 維持管理用機材の調達・配備 2.2.2 不用機材の売却・処分促進
<b>2.3 地方組織能力向上計画の継続・普及</b> 2.3.1 厳格な水管理の実践 2.3.2 法的制裁／インセンティブの付与
<b>3. 水利組合(IA)支援強化計画</b>
<b>3.1 NIS 支線水路の IA／IA 連合への移管(IMT)の準備と実施</b> 3.1.1 IMT 実施に向けた IA 強化プログラムの実施 3.1.2 IA に対する訓練(特に、データ管理、経営・財務処理について)
<b>3.2 IA 活動のモニタリングと評価</b> 3.2.1 IA 評価システムの確立 3.2.2 NIA と IA／IA 連合間での「同意覚書(MOA)」の締結(責任分掌につき確認)

<b>4. NIA 組織統合改革</b>
<b>4.1 NIA の経営強化</b> 4.1.1 NIA 理事会「BOD」の組織改革 (1) 新メンバー（例：DAR、DENR、NCIA）参加による再編 (2) 議長職と代表権の見直しによる機能強化 4.1.2 政策及び計画立案機能の強化 4.1.3 経営情報システム（MIS）の確立・整備 4.1.4 内部監査の強化
<b>4.2 NIA 組織の再構築</b> 4.2.1 権限委譲(CO から RIO)と部署の統合による組織のスリム化 (1) 2つのセクター(局)の設立:計画・モニタリング局及び財務・管理局 (2) トップ・マネージメント(総裁)を支援する3サービス事務室の設立 4.2.2 RIO を統合して AIOO を設立する (1) 6つの AIOO を設立する (2) プロジェクト開発・実施機能を強化する (3) AIOO (統合 RIO) の監督下にプロジェクト管理事務所 (PMO) を置く 4.2.3 NISO と PIO を統合して PIMO を設立する (1) 62 の PIMO を設立する 4.2.4 実現可能な退職プログラムの策定と実施 (1) 退職計画の作成 (2) 退職計画実施のための資金手当て 4.2.5 余剰人員の配置転換及び新規雇用による人員補充
<b>5. 財務収支改善計画</b>
<b>5.1 水利費徴収額拡大による収入増</b> 5.1.1 水利費(料金)の引き上げ (1) 1975年設定料金の再適用(第1段階:社会的水利費制の撤回) (2) 市場原理に基づく水利費の設定・引き上げ(第2段階) 5.1.2 水利費徴収率の向上(2010年までに70%の向上)
<b>5.2 管理費の増加(5%から7%へ)</b>
<b>5.3 その他収入源の増額による収入増</b> 5.3.1 遊休資産の処分・活用促進 (1) 不用機材の売却・処分 (2) 遊休不動産(土地及び建物等)の売却・処分
<b>5.4 経費削減・節減</b> 5.4.1 重複職務・余剰人員の整理 5.4.2 退職計画の推進

### 9.3 実施体制

運営強化プログラム実施の全体を統括するため、拡大・再編「理事会」の監督の下に、「NIA運営強化監理委員会（SCNS）」を設立することを提唱する。この再生運営委員会は、主に、プログラム／プロジェクトの実施、進捗、予算、人材開発、権限分掌等に関わる省庁間全体の調整を行う。

プログラムを実質的かつ円滑に実施するため、現行調査で設立しているNIAの諮問チーム（AT）とタスクフォース・チーム（TFT）から成る内部タスクフォース（ITF）の名称を変更して、「タスクフォース（TF）」を設立することを提言する。TFは、具体的な改善／強化計画の策定とNIAの活性化に向けて策定された「運営強化計画」全体の調整と推進を執り行う。TFは、5つの強化プログラムそれぞれに、計5つを設立する。

また、プログラムの実施段階では、TFの業務を支援するコンサルタントの採用・配置を提案する。また、SCNSとRTFの運営と活動調整のため、アクション・プランのプログラム推進担当の中より選抜した代表スタッフで組織する「秘書室」を設け、提案プログラムの推進に専従させる。

構造改革プログラムの実施体制については、図8.1に示している。

### 9.4 実施工程

NIAの長期構造改革の目標年は2009年で、その実施工程は、下記の2つのフェーズに区分される。

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1) <u>フェーズ-I</u> : 2004年まで（短期、すなわちアクション・プラン期間）</li><li>2) <u>フェーズ-II</u> : 2005年から2009年まで（長期計画期間）</li></ol> |
|---|

NIAの運営強化プログラムは、図8.1の実施工程に示すように、優先パッケージ化し、上記2つのフェーズ期間内に実施、完了する。本調査では、2004年までに実施する優先プログラムを「アクション・プラン(短期)プログラム」と定めた。

図8.2に示すように、プログラムの実施には、数ヵ月の準備期間が必要である。また、プログラムの実施開始後は、その進捗と成果を定期的に監視・評価せねばならない。各プログラムの実施期間は、個々のプログラムの内容・特性により様々である。また、運営強化プログラムの実施に先立ち、特に、実施体制の確立と、しかるべき法的措置を講じることが不可欠である。さらに、プログラムの継続性とその効果発現のためには、必要とされる運転資金を確保・支出することが肝要である。

NIAのアクション・プランは、改革のインパクトを考慮して、4年間(2001年から2004年)で実施する。最初の2年は、アクション・プランの前期(移行期)と位置付け、主要な運営強化実施の準備作業を行い、2004年までの後期(2年)でNIAの財政立て直しのための(実質的な)運営強化のための諸改革を断行する。また、この前期2年の移行期間に、組織改革案に基づき管区灌漑事務所(RIO)、

国営灌漑システム事務所（NISO）並びに州灌漑事務所（PIO）の統合と権限移管のための準備を行う。

ただし、早期退職と灌漑管理移転（IMT）については、その準備ないし実施に時間を要するので、実施計画につき特別な工程を組む必要がある。早期退職については、2003年までを準備期間とし、2004年から2006年までの3年間で実施する。また、IMTについては移管先の水利組合（IA）の組成・育成状況にもよるので、達成目標年を2009年とする長期計画としている。

移行期を設けることで、変革のインパクト、特に、NIA中央の思い切った改革／スリム化に伴うインパクトは軽減され、中央からRIO（ないしAIOO）への権限・機能移管もスムーズに行うことが可能となろう。このアクション・プラン期間に、NIA中央の部署は、統・廃合と人材の有効配置により整理・再建されることになろう。

## 第10章 結論と勧告

### 10.1 結論

(1) NIA の運営強化のため、業務改善と組織リストラで構成される、強化改善計画を策定した。そしてこの改善計画実施により、NIA が財務的に健全な組織となれるかどうかにつき採算性の分析 ( Viability Analysis ) で検証した。その結果、NIA の独立採算性を確保するには、

- 1) ISF収入を大幅に増加させること、
- 2) その他の収入、管理費 ( Management Fee ) を増やすとともに、
- 3) 権限移譲を進め、余剰人員を削減して、相当な費用削減を図る

必要があることが判明した。

(2) 今後、NIA としては、そのサービスの対価である ISF よりの収入を増加させるべく、さらなる努力を行うことが先ず必要。ただし、受益者よりの収入には、自ずから限界があるので、これで不足分については、事業実施に係わるフィー、例えば、国営事業のマネージメント・フィーとか、SSIP や CIP に係わるエンジニアリング収入により補足することとなる。また、事業の性格から、台風など災害被害に対する維持費については、特別勘定の災害補助金を確保する必要がある。

(3) 組織の再構築では、地方事務所への権限委譲と NIA 中央 ( CO ) のスリム化、管区灌漑事務所 ( RIO ) の統合、及び NISO と PIO の PIMO への統合を中心にした相当思い切った改革が望まれる。ここでは、NIA が独自に策定した「合理化計画 ( Streamlining Plan )」の基本精神は尊重しつつ、将来の事業計画をも加味し、NIA が財務的にも健全な組織と成るためには、避けて通れない大幅な改革を提案する。

(4) NIA がこれらの改善計画を実施し、独立政府系公社として財務的にも健全になることが先ず重要であり、これを達成するためにも、より効率的な新規開発・リハビリ事業の実施や維持管理の実施が必要となる。ここでも多くの実施項目があるが、とりわけ、今後の NIA のあるべき方向に最も大きいインパクトを与える IMT を円滑に実施・推進するには、下記事項の改善が重要である。

- 1) 灌漑管理移転 ( IMT ) 以前のリハビリ事業実施
- 2) 州灌漑管理事務所 ( PIMO ) の維持管理機能の強化
- 3) 維持管理 ( O&M ) ファンドの確保

(5) これらの運営強化計画をアクション・プランに従い実施に移して行くことになるが、これだけの改革を一気にやることは難しく、ある程度時間をかけて実施して行くこととなろう。それまでの経過期間は、NIA は自己の収入だけで支出を賄うことは難しく、しかるべく政府補助金により改善を進めて行くこととなろう。その際、NIA としての、より具体的な改善計画

を予算管理省（DBM）などに提示し、これを里程碑（マイルストーン）として、着実に進める必要がある。

## 10.2 勧告

提案の運営強化計画の目的実現には、アクション・プランの実施が不可欠である。NIAは、関係機関／当局と協力して、下記アクションを取ることを提唱する。

- (1) アクション・プランは早急を実施すべきである。NIAは、総裁が直接統括する「特別タスク・フォース」を組織し、各プログラムの運営計画及び工程の作成を行うとともに、関係機関・当局との協力・調整を行う。設立するタスク・フォースは、NIA組織統合、維持管理(O&M)改善、財務収支改善といった骨格プログラムごとに設立する。
- (2) 収支改善のため、NIAは、理事会での1975年設定水利費の再適用決議、維持管理基金財源確保のための管理費(Management Fee)増加、他の資産運用による増収、それに早期退職計画の導入による人件費の削減を行う。
- (3) 早期退職計画の導入に当たっては、NIAは、早急に退職希望職員に対する意向調査を実施するとともに、退職計画を作成し、その実施財源確保の可能性を探る。
- (4) プロジェクトの開発と実施に関し、NIAは、直ちに管区灌漑事務所(RIO)への機能移管、プロジェクト準備・評価能力強化、マニュアル/設計基準の更新、業務効率化のためのコンピュータ導入を図る。
- (5) 維持管理について、NIAは、最低限の補修・維持用機材の確保、O&M資金の確保(財源はNISOとIAで分担)、それにJICA調査のパイロット・スキームとして実施された地方事務所能力向上計画(特に、水管理と水利費徴収改善)の継続実施を行う。
- (6) 経営情報システム(MIS)関連で、NIAは、情報システム戦略計画(ISSP)の見直しによるMIS統合プランの再策定、NIA本部での統合IT部の設立とIT開発計画の作成、それにJICA構築のGISの更新に取り組む。
- (7) 組織改革に当たって、NIAは、NIA中央から現場事務所への機能移管及び職員配置転換のための実施要領作成、新組織の人員配置計画の作成、それにRIOの統合、NISOとPIOの合併、並びに統合後の要員確定等に関わる関係各機関との調整を行う。
- (8) トップ・マネージメント強化のため、NIAは、理事会メンバーの拡大と理事会議長(DA長官)不在時のNIA総裁の“議長代行”を実現する。