

1. 研究の課題とアプローチ

過去10年間、中国では大規模な公共事業建設が行われ、社会的インフラ整備が急速に整えられてきた。その中で、中国最大の経済都市・上海では、近年、高速道路網、地下鉄、リニアモーターカーなどが次々と建設され、目覚ましいスピードで変貌してきた。一方、中国民営企業の発祥の地と言われている中国浙江省の温州市は、中国中央政府からのインフラ投資がほとんどなかったため、自ら資金を出し合い、民間主導または官民共同で、次々と鉄道・空港・橋梁・道路を作り上げた。

このような、上海市と温州市に代表される中国の驚異的な都市インフラ整備において、その投資意思決定はどのような根拠に基づいて行なわれたのか。そうした投資意思決定において公共事業の公益性のほか、収益性も期待されるのだろうか。これらの疑問を持ちながら、2003年9月から2004年9月にかけて、筆者は中国・上海市と温州市でフィールド調査を行なった。

フィールド調査を通じて、上海市および温州市政府が次のようなことを考えて公共事業プロジェクトの投資意思決定を行っていたことが明らかになった。すなわち、交通渋滞の緩和、市民外出の利便性などの社会的効果を考慮するほか、財務的に、民間営利企業の設備投資意思決定に用いられる回収期間法・正味現在価値法および内部利益率法を併用して投資評価を行なっている。それらの財務的評価の結果が、上海市と温州市の公共事業の投資意思決定の重要な根拠となっている。

そして、近年、各国における政府の財政危機と行政サービスの非効率を契機に、政府組織における民間ベスト・プラクティスの援用が提唱され、従来、民間企業の内部会計に焦点を当ててきた管理会計が、政府組織に浸透しつつある。政府組織における公共事業の投資意思決定は、従来の管理会計のなかの民間営利企業の設備投資意思決定と同じものなのだろうか。公益性を有する公共事業の投資意思決定において、民間営利企業の設備投資意思決定と異なる点があるのではないだろうか。

以上のような問題意識のもとに、本研究は、既存研究を詳細にサーベイしたうえで、筆者独自のフィールド調査と入手した一次資料を重視するアプローチから始まった。本論文の第3、4章では、公表されている統計データとフィールド調査インタビューの両面から、公共事業が埋め込まれている社会的背景とニーズを探るが、主要部分である第5、6、7、8章で用いたデータは、すべて2003年9月から2004年9月にかけて、中国上海市と温州市で行なったフィールド調査から収集したものである。調査方法は、フィールド調査インタビューによる定性的な証拠をベースとしたほか、定量的な一次資料を入手することもできた。本研究のフィールド調査は中国・上海市と温州市を中心としたが、その2カ所に限らず、本研究に明らかに有用なデータを提供できる浙江省政府とその地方政府の一部、および在日本華人華僑温州同郷会にもインタビューを行なった。フィールド調査インタビュー全体の内訳は本文の表1-1、時間場所などの詳細は巻末の「フィールド調査インタビュー一覧」を参照されたい。こうしたフィールド調査から得た知見は本研究の分析の土台となっている。

2. 社会的埋め込み (Social Embeddedness)

公共事業の投資意思決定は、その社会の経済的背景から切り離して考えることはできない。また、個々のプロジェクト案件は社会から孤立しているものではなく、社会全体のニーズに埋め込まれており、社会全体のニーズなくしては、それらのプロジェクトも存在しない。そのため、本研究の第2部は、統計データによる分析および現地インタビュー調査による分析の二面から、上海市と温州市のそれぞれの経済発展の背景と都市インフラ整備の実状を探った。

1949年に建国してから1980年代まで、良い産業基盤を有した上海市は「長男」のような存在で国に多くの税金を納め、それらの税金は比較的貧困な地域に回されてきた。その結果、上海市自体のインフラ整備が大きく見過ごされた。1990年代に入ってから、優れた産業基盤のある上海市を発展させれば、上海にリーダーシップを発揮させ、上海市周辺の長江デルタ地域全体の発展につながることに、中央政府が気付いた。そして、1990年代に入って始めて、上海市の都市インフラ整備が重視されるようになった。

1990年代以降、中国中央政府は税金と政策の面から上海市のインフラ整備を支援した。税金の面では、上海市に対し国税減免といった優遇政策を取り、上海市のインフラ整備を財政的に支援した。また、政策の面では、重点都市インフラプロジェクトの立案の自由裁量権を上海市政府に与えると共に、柔軟な融資政策、および公共事業建設に関わる税收優遇政策も用意した。こうした支援の結果、上海市は1994年に最初の地下鉄が完成した後、2000年末までにさらに2本のレール交通線路が完成し、2001年から現在に至っては、都市全域に渡って、9本のレール交通線路の建設がほぼ同時に行なわれ、上海市のレール交通システムの建設が急ピッチに進められている。

一方、中央政府から支援されている上海市とは全く正反対に、温州市は実質的に中央政府からの支援を受けられなかった。1950年代から1970年代の30年間に、中央政府からのインフラ投資はわずか全国平均の1/7であった。1980年以降、民営企業が目覚しく発展したにも関わらず、温州市の都市インフラ整備は貧弱のまま、交通不便が深刻で、鉄道・空港などのインフラ整備が喫緊の課題となった。中央政府の支援を期待できない温州人は、自らの力で民間主導あるいは官民共同で公共事業の建設を行なってきた。こうした温州市の社会的背景に対する分析は、民営経済を中心とした温州市の、民間資本を十分に活用して公共事業を建設するという特徴を際立たせた。

このように、交通整備に対する社会ニーズが高まった2つの都市において、発展の経緯と社会的な背景が異なる。そのため、それぞれの都市は異なったやり方で公共事業を建設している。このような事情を鑑みると、マクロレベルの社会的背景とニーズに対する分析をなくしては、公共事業の投資意思決定に対する研究も真には成り立たないと言える。

3. 分析のフレームワークと仮説

次の第5章では、中国における公共事業建設の一般的な行政プロセスを探索し、それに基づいて本論文の仮説を導出した。また、後の第3部で行なう事例分析に、こうした一般行政プロセスは分析のフレームワークとなる。

公共事業の建設にあたって、政府は一定の行政手続きを定める。その中の投資意思決定に関する行政手続きは、投資意思決定活動の全体の流れを示しており、意思決定の考え方そのものも反映している。しかし、行政手続きが中央政府によって定められているとはいえ、実際、中央政府がはっきりと定めているのは許認可の手続きにすぎない。それらの許認可手続きの背後に隠れている投資意思決定の活動はなにか、それらの活動の担い手はどの組織なのか、担い手となる組織はどんな責任を負っているか、といった詳細についてはまとめた資料も既存研究もない。こうした一般行政プロセスを詳細に把握する手段はフィールド調査以外にない。

一連のフィールド調査を通じて、第5章では、中国における公共事業建設の全体の行政プロセス、および投資意思決定のための一般的な行政プロセスを明らかにし、本文の図5-1と図5-2にまとめた。こうした一般的な行政プロセスから、次の仮説を導出した。

仮説1:

中国の公共事業建設において、社会的評価と財務的評価はプロジェクト案件の投資意思決定の根拠である。この2つの評価尺度は、先に社会的評価が行われ、後に財務的評価が行われるが、両方も投資意思決定全体にとっては、均等な重要性を持っている。

仮説2:

中国における公共事業の投資意思決定においては、「責任のある組織」(つまり、責任センター)を設立し、公共事業の資金調達と資金管理の責任を全面的に負わせている。公共事業のプログラム予算を責任センターに集中し、工事の実行に伴い責任予算へ転換される。

2つの仮説を導出したが、公共事業建設の現場において、実際、その投資意思決定は本当に2つの仮説の通りに行われているのだろうか、2つの仮説は公共事業投資意思決定の実務においても成立するのだろうか。これらの疑問に答え、2つの仮説を検証するために、投資意思決定の現場において裏づけを取らなければならない。次は公共事業プロジェクト案件に対して集中的なフィールド調査を行ない、それらのプロジェクト事例を用いて仮説を検証する。

4. フィールド調査とプロジェクトの実例分析

第3部の実証篇では、公共事業の投資意思決定の一般的な行政プロセスをフレームワークに、中国・上海市と温州市で建設された公共事業プロジェクト事例を取り上げ、仮説の検証を行なう。本論文が取り上げた事例は以下の通りである。

第1の実例(第6章)は、上海市唯一の地下鉄環状線「明珠線第2期」プロジェクト案件である。その投資意思決定を社会的評価および財務的評価の2つの側面から考察し、2つの評価のいずれもプラスの結果となったため、当該プロジェクト案件が採択された。また、工事中に思わぬ大事故が発生したため、第6章では、事故発生後、2つの政府クロス・ファンクショナル(cross-functional:機能横断型)チームによって、迅速かつ効果的に行なわれた事故対応の経緯、および修復のための投資意思決定も考察した。

第2の実例(第7章)は、上海市の浦西地域と浦東地域をつなぐ軽量型レール交通線の「L4線」プロジェクト案件である。このプロジェクトの財務的評価がマイナスとなったにもかかわらず、当該プロジェクトは採択された。その理由については、L4線の『可能性研究報告書』では、「社会公益性を持つ公共事業」であることが強調され、建設中および運営中の柔軟なコスト削減措置を期待し、財務上、多少マイナスになっても受け入れられると判断した。

第3の実例(第8章)は、温州市民が待ち望んでいた「温州空港」プロジェクト案件である。大型公共事業の立案権を持っていない温州市政府は、空港の建設を企画したが、それを実施するために、自ら建設資金を調達して中央政府に立案してもらわなければならなかった。第8章では、「温州空港」の立案をめぐる、温州市政府、浙江省政府と中央政府の三方交渉と投資意思決定の経緯、および温州市政府クロス・ファンクショナル組織による独特な資金調達を詳細に考察した。

以上の3つのプロジェクト事例に対する分析を通じて、上海市と温州市は、それぞれの投資意思決定プロセスに相違が見られるものの、次の重要な共通点が観察できる。

第1に、特定の公共事業プロジェクトに対して全面的に責任を負う組織として、上海市では独立した固定組織の「プロジェクト法人」、温州市では臨時組織の「指揮部」が設立された。上海市の「プロジェクト法人」は、公共事業の建設段階と運営段階にわたって全般に責任を有する固定組織であるのに対して、温州市の「指揮部」は、人員を各政府部門から召集して、公共事業の建設段階のみに責任を負い、工事が終われば直ちに解散され、人員も元の政府部門に戻る。

臨時組織であれ、固定組織であれ、ある特定の公共事業を実施するために設立した「責任のある組織(責任センター)」は、活動とその担い手およびそのための資金という3要素を1か所に集中させる。特に、応急措置としての突貫作業の場合、クロス・ファンクショナル組織の「指揮部」は、慣例を破った方式で、融通の利いたやり方で、臨時的に各政府部門から急遽人員を召集して、短時間に協力して仕事を完成させるのである。

第2に、3つのプロジェクト事例から、定められた一般行政プロセスとは少々離れ、特定の活動が前倒して着手された現象が共通に観察された。これらの前倒し作業には共通点がみられる。すなわち、財務的評価の後に着手されるはずの活動が、前倒して財務的評価の前に行なわれた。それどころか、財務的評価が省かれてしまった現象も共通に観察された。特に、第7章の上海市「L4線」案件では、その社会的公益性が強調され、財務的評価がマイナスとなっても、当該案件は採択された。

わずか3つの事例から一般的な結論を導出することには慎重でなければならないが、少なくとも本研究で詳細に考察したこれらの発見事実から、上海市、温州市という現代中国で好対照をなす経済都市では、その発

展の経緯や環境が異なるにもかかわらず、それぞれの公共事業の投資意思決定において、財務的評価より、社会的評価が重要視され、実質的に意思決定の根拠となっていることが明らかである。

第3に、上海市と温州市のプロジェクト実例に対する分析を通じて、財務的評価を行なうフィージビリティ・スタディーと、図面設計の業務が同じ担い手によって行なわれたことは共通に観察された。この現象は、投資意思決定プロセスと設計プロセスの一体化を意味し、実質的に、建設コストの作り込み作業を示している。財務的評価で計算された建設コストを目標原価に、コストを設計案に作り込んでしまう方法によって、公共事業の建設コストが低減される。日本の製造企業で幅広く用いられてきた原価企画は、中国の公共事業の投資意思決定においても観察された。

このように、フィールド調査とプロジェクトの実例分析から発見した共通の事実に基づいて、本論文の仮説は次のように検証できる。

仮説1に関して、「中国の公共事業建設において、社会的評価と財務的評価はプロジェクト案件の投資意思決定の根拠である」ということは検証できたが、社会的評価と財務的評価には、公共事業の投資意思決定にとって均等な重要性がみられず、社会的評価が財務的評価よりも優先的に考慮され、投資意思決定の実質的な根拠となっている。また、財務的評価は投資意思決定の決め手とはなっていないものの、実質的に、公共事業プロジェクトの原価基準となっている。財務的評価に計算されたコスト・データは設計の時に図面に作り込まれ、公共事業の原価低減が図られている。

仮説2に関して、上海市のプロジェクト案件では独立の「プロジェクト法人」、温州市のプロジェクト案件では臨時的な政府クロス・ファンクショナル組織の「指揮部」が設立され、プロジェクトの実行に全面責任を負っている。独立「プロジェクト法人」と「指揮部」は、それぞれ固定組織と臨時組織という特徴を有しているが、プロジェクト案件に対して責任センターとして機能しているため、公共事業のプログラム予算は責任センターに集中され、工事の実行に伴い責任予算へ転換される。よって、仮説2は検証された。

5. 理論的解釈

(1) 公共事業の公益性と収益性

以上の実証篇を通じて、公益性を有する公共事業では、多面的な資金調達が行なわれ、その収益性も重視されるようになったことが観察された。一見、トレードオフ関係が存在する公益性と収益性の問題は、公共事業の投資意思決定そのものを左右する。ここでは、これまで行なってきた分析を締めくくり、3つの方面からこの問題を解釈する。

まず、中国の公共事業の投資意思決定において、財務的評価よりも社会的評価のほうが重要視され、実質的に意思決定の根拠となっていることは、本論文で行なった仮説の導出と検証を通じて明らかになった。この実証結果は公共事業の公益性と収益性の関係をなによりも物語っている。つまり、社会的評価は公共事業の公益性を評価し、財務的評価はその収益性を評価するもので、公共事業の実際の投資意思決定において、社会的評価が財務的評価より重要視され、意思決定の実質的な根拠となっていることは、公共事業の公益性が収益性より重要視されていることを意味している。

次に、中国における公共事業の資本コストの設定にあたって、政府予算金の資本コストをゼロに、調達資本コスト率を加重平均して設定したことは、公共事業の運営に利益を追求せず、利益追求というよりはむしろ社会的便益を最大に図ることを意味する。

さらに、本研究のフィールド調査に、公共事業の「公益性」と「収益性」問題に関してインタビューイヤーからコメントを集計した。本文の表10-1にまとめてある通り、公益性が収益性より重要視されている傾向が認められる一方、収益性も無視できない重要性があると主張する傾向が認められる。

このように、プロジェクト実例や資本コスト設定に対する分析の結果、およびインタビューから得たコメント集計の結果は、いずれも公益性が収益性より重要視されていることを示している。なお、公益性が満たされる前提のもとで、収益性も公共事業の投資意思決定において考えなければならない重要な要素である。

(2) プログラム予算から責任予算へ

本研究の事例研究では、公共事業の投資意思決定に、回収期間法・正味現在価値法および内部利益率法という3つの財務的な投資評価技法の利用が観察された。これらの財務的評価技法は、1960年代のアメリカ連邦政府において、資源調達のための意思決定システムであるPPBS(Planning-Programming-Budgeting System)にも観察された。それは収益性を分析する「費用便益分析」である。しかし、費用便益分析を用いたPPBSが、米国でわずか10年で失敗に終わってしまったのはなぜだろうか。本論文は、その問題点を顧みながら、建設ラッシュの中国に目を向けた。中国の公共事業調達にPPBSの問題点が存在しないのだろうか。そこで、本論文は、最初にPPBSを導入した国防省の検査官に就任し、国防省におけるPPBSの導入に直接に貢献したRobert N. Anthonyの研究を踏まえながら解釈を試みた。

アメリカ連邦政府において失敗に終わったPPBSは、多くの連邦政府部門で、プログラムだけを作って、プログラム予算を編成して連邦政府から予算金だけもらってくるが、結局、1つの政府部門に複数のプログラムを抱え、1つのプログラムは多数の責任センターに関わってしまい、「皆の責任は無責任になる」ことになってしまった。

この問題に対して、Anthonyは次の2点を主張した。第1に、既存の多数のプログラムを抱える責任センターと多数の責任センターに関わるプログラムに対して、プログラム要素と責任センターを密接に対応させ、費用を明確に把握すること。第2に、各々の責任センターにおいて、費用をカテゴリーに細分すること。しかし、これらの主張は、驚くほど複雑で煩雑な作業を意味し、また龐大な勘定を設けなければならない。実際に、政府組織においてどれほどの実行性があるかは疑問である。

こうしたアメリカ連邦政府のPPBSに内在したプログラム予算から責任予算への再編成問題に対して、本研究で考察した中国の公共事業調達において、ある公共事業(つまり、プログラム)のみのために独立の責任センターを設立する方策は、この問題を根本から解決できる。中国の公共事業の投資意思決定のように、特定のプロジェクト案件だけのために、独立の「プロジェクト法人」、または臨時的なクロス・ファンクショナル組織の「指揮部」が設立された。このような責任センターは、プログラムと1対1の関係となり、プログラム予算か

ら責任予算へ転換させるために有効に機能している。このように、本研究で考察した中国の公共事業の投資意思決定は、PPBSの問題点に対して1つの有効な対策を提示していると考えられる。

6. 本研究の新しい知見

上海市と温州市の事例研究を通じて、中国における公共事業の投資意思決定のプロセスを実証的なアプローチで詳細に探究した本研究は、次のような新しい知見を得た。

本研究は、中国における公共事業の投資意思決定の一般的な行政プロセスを明らかにした。さらに、実務上における公共事業の投資意思決定の活動を詳細に考察し、その全貌を解明した。

公共事業の投資意思決定の活動に対して、本研究は、定量化した財務的評価と定性的な社会的評価を、一般的な行政プロセスというフレームワークのもとで検討して、社会的評価が投資意思決定の実質的な決め手となっており、財務的評価が公共事業の原価管理に役割を果たしていることを解明した。ひいては公共事業の本質でもある公益性と収益性問題に対して議論を展開し、実際、中国の公共事業の投資意思決定において公益性が収益性より重要視されているという重要な結論を得た。

また、投資意思決定の際に用いられる投資評価の技法は、営利企業において資本予算の理論として早くも第2次世界大戦後に登場した。それを政府組織の投資意思決定に先駆的に取り込んだのはアメリカ連邦政府のPPBSであった。そこで、本研究はアメリカ連邦政府のPPBSとの比較研究を行ない、中国では財務的評価に投資評価の技法を取り込んだだけでなく、責任センターとプログラムの1対1方策によって、PPBSに内在した計画とコントロールと一体化されていない問題を克服したことを明らかにした。

こうして本研究は、変化してきた公共事業の概念を把握すると共に、中国における公共事業の投資意思決定に観察される重要な知見を提示し、政府管理会計に関する実証的研究の新たな可能性を試みた。