

別紙 1－1

論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

氏 名 DUMBARANGAGE Elisanka Diani Nandasiri

論 文 題 目

THE DILEMMA OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: BRIDGING THE
INFRASTRUCTURE GAP IN LOWER-MIDDLE INCOME DEVELOPING
COUNTRIES

論文審査担当者

主 査

名古屋大学大学院法学研究科准教授	荒見玲子
名古屋大学大学院法学研究科教授	武田宏子
名古屋大学大学院法学研究科教授	田村哲樹

論文審査の結果の要旨

別紙 1－2

I 論文の要旨

本論文「官民連携のジレンマ：低中所得の発展途上国におけるインフラ・ギャップの緩和」は、直近までは低中所得国であったスリランカを中心に、バングラディッシュ・フィリピンの3つの事例を調査し、低中所得の開発途上国における官民連携（以下 PPP）の現状と課題を明らかにし、改善策について提言した研究である。PPP は、1990 年代に、新しい公共管理（NPM）の導入によって概念化された政策手段である。先進国では成功例も多く、途上国におけるインフラ整備において、弾力的な「グッド・ガバナンス」を達成できる手法として、国連による持続可能な開発目標（SDGs）でも言及され、国際機関も取り組みを促進している。しかし、低中所得国の開発途上国では、近年取り組みが減少する傾向にある。なぜこのような状況が生じているのか。本論文は、既存研究の空白を埋め、3 カ国の事例研究をとおして、低中所得国における PPP の政策的、制度的法的フレームワークを検討した上で、ガバナンスに関わる諸課題が、どのように PPP の実施過程に制約をもたらし、こうした課題をどのように解決すべきかを考察した研究である。

本論文は、研究目的と問いを示す第 1 章に始まり、2 章から 4 章までの本論と、結論としての第 5 章の 5 つの章から構成されている。

第 1 章では、パブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）という政策手段が生まれた背景、低中所得国における現状を概観した上で、本論文における研究の課題が示され、研究の対象・方法・各章の構成が説明される。研究課題は、以下の 5 点である。第一に、各国において、どのような条件が、各国における PPP の導入につながったのか。第二に、現在実施されている政策、制度、法的枠組みは何か、第三に、実際の PPP プロジェクトの成果はどのようなものか、第四に、導き出されたガバナンス上の課題が、既存の PPP プロセスをどのように制約しているか。第五に、低中所得の開発途上国の状況に対処するためには、どのような改善策を取るべきなのか。

第 2 章では、PPP の理論的な分析と先行研究の検討が行われる。まず、政策手段としての PPP 概念を定義し、歴史的な発展過程が記述される。そして、先行研究における PPP 導入の合理性、反論、そして PPP の成功と失敗の評価にかかわる議論が概観される。そもそも PPP は、福祉国家及び民営化の難点を克服する公共サービスの供給方法のパラダイムシフトとして位置づけられ、NPM の発想を基に開発された手法である。PPP は明確な定義がなく、伝統的な公共調達と民営化、PPP の差

異について議論はしばしば混乱するが、民間セクターの参加の度合いと、プロジェクトに関わる責任とリスクの分担のあり方から分類ができる。PPP は、財政上の理由、効率的な利益の理由、政治的な理由から導入の合理性が主張され、賛成派は、予算上の制約の克服、効率性の増大、リスク移転によるイノベーションの創出を根拠に支持し、一方で、反対派はこうした賛成派の主張するメリットは理論上のものであり、実際には、より費用や時間がかかると指摘する。

本論文では、PPP の成功とは、期待された時間と予算の制約の中で、公的なインフラの整備と供給が意図した目的を達成することと定義し、既存研究で PPP が成功する重要な要因と考えられている 10 の要因を示した。具体的には、費用対効果の評価、リスクの分配、透明性、法的枠組み、政府の支援、信頼できる民間主体、国民や地域住民からの支持、明確な目的の特定、健全な競争、評価をする能力である。

第 3 章では、スリランカ、バングラデシュ、フィリピンの 3 カ国における電力、港、高速道路、刑務所、病院といった公共サービスにかかわる 14 の PPP プロジェクトを対象に事例分析が行われる。具体的には、調達のガイドラインや政府、国際機関の報告書、新聞やホームページの文献資料調査を主な方法として用い、スリランカについては、公務員や PPP 担当職員にインフォーマルなインタビューも行った。それぞれの国における PPP の導入経緯、PPP 政策的・制度的・法的なフレームワークが説明された上で、スリランカの 8 つのプロジェクト、バングラディッシュの 3 つのプロジェクト、フィリピンの 3 つのプロジェクトについて、プロジェクトの概要、期待された成果、実際の成果が叙述される。そして、最後にその国全体における PPP の実績について、第 2 章で提示した重要な PPP の成功要因が存在したかという観点から評価を行っている。

事例研究から次のことが明らかになった。まず、PPP は、国際開発援助機関からの資金援助に伴う政策波及を通じて、導入された。したがって、PPP の概念を支える理念について、限定された理解しかなくおらず、各国で導入の準備が整っていない状態であった。次に、各プロジェクトの評価は様々な要因から、スリランカの Queen Elizabeth Quay Port の拡張プロジェクトの事例以外は成功しているとはいえない結果に終わっている。国全体としても、スリランカは、政治的な要因の影響が大きく、また、PPP の枠組みも非常に脆弱で、成功のための重要な条件が揃っていなかった。一方、バングラディッシュは、PPP の枠組みとしては成功のための重要な条件は揃っていたものの、それらが弾力性のある枠組みとして有効に機能していなかった。フィリピンは、アジアにおいて、PPP を採用した先駆的な国であり、同様に成功のための条件も揃っていたものの、プロジェクトは成功せず、中止・終

了していた。つまり、先行研究で指摘されていた PPP の成功のための重要な条件が整っているか否かに関わらず、3 カ国ともプロジェクトの実現可能性や、潜在的な課題を評価する能力と技術が欠けていたことが明らかになった。

さらに、事例研究から、3 カ国に共通する、PPP の成功に潜在的に障害となる課題が見出され、これらを低中所得開発途上国に特有の公的セクターにおけるガバナンスの課題と位置づけた。具体的には、政府の支援とコミットメントの不足、制度的な実現能力やノウハウの不足、政治的な不安定性に対する脆弱さ、意思決定過程における透明性の欠如、アカウンタビリティを確保する困難さの 5 つである。弾力性をもった枠組みのもとで、十分に管理された PPP であれば、プロジェクトを有効で効率的な良い結果をもたらす可能性はあるものの、そのためには、この 5 つのガバナンスの課題について取り組むことが必要であるというのが筆者の指摘である。

続く第 4 章では、第 3 章での発見を基礎に帰納的なアプローチでガバナンスの課題の改善策を検討した。まず、予備的に、PPP における「グッド・ガバナンス」に関わる議論を検討した上で、途上国における政策手段としての PPP に内在する緊張関係の検討をおこなった。PPP は、ときに相反し得る公的な価値（公益、公平性等）と私的な価値（効率性、利潤追求、競争等）が混在するという緊張関係、長期のプロジェクト契約における柔軟性と安定性の緊張関係、納税者や、利用者、開発により権利を奪われた集団など多様な利益に基づく緊張関係を伴う。したがって、特に政府における裁量の行使の仕方とアカウンタビリティが問題となる。

続いてガバナンスの課題の改善策として次の 4 つが具体的に提言される。第一に、PPP の規制空間を明確に特定し、適切な利害関係者を位置づけることである。第二に、長期の PPP 契約から生じる不確実性に対処するための、戦略的な計画、監視、過去のプロジェクト経験の共有を目的として、PPP プロジェクトのライフサイクルに応じた適応的管理システムを確立することである。第三に、政策の導入時、プロジェクトの展開時、そして成果がまとまった時に、プロジェクトの意思決定過程における一般国民や地域住民の参加の機会を設けることである。そして最後に、気配り、責任、能力、応答性という倫理的構成要素をもつケアの倫理のアイデアが提示される。本論文は、PPP に関わる人の内面に焦点をあて、PPP の規制空間における自律、連帯、信頼といった価値を強化し、将来的に PPP によるプロジェクトの成果を向上させるために、利害関係者への能力開発プログラムを通じたケアの倫理の浸透が PPP の枠組みを補完するべきだと主張する。

第 5 章では、論文全体を要約する形で、本論文で明らかになった点を確認する。つまり、低中所得の開発途上国で、インフラ整備の際に PPP が政策手段として使われにくくなっている理由は、グッド・ガバナンス原則に基づいた PPP の枠組みに弾

力性が欠けているために、期待とは逆の結果が生じているからであるという結論が導かれる。そのため、政府が他の調達方法に依存したり、政府開発援助(ODA)や対外債務といった代替的な資金調達方法に依存したりする傾向があり、その結果、それぞれの経済にさらなる長期的な悪影響が生じ得る。PPP の潜在的な可能性を活かすために、第 4 章で提言した改善策は、財政状況に制約のある途上国において有用であり、実現していくことが求められる。

最後に、本研究の意義と限界を確認し、今後の課題として、ガバナンス概念の理解を深めること、PPP における政府の役割のより詳細な分析や、個々のプロジェクトの成果の分析において重要な成功の条件が機能したどうかについて評価しグッド・ガバナンス原則と結び付ける作業を行うこと、環境・社会的に持続可能な議論を PPP のプロセスにおいて統合していく包括的な方法について検討することなどの方策により、研究を深化・発展させる見通しが示され、本論文は締めくくられている。

II 論文の評価

(1) 論文の優れている点

本論文の意義として、次の 3 点を挙げることができる。第一に、PPP に関する先行研究を網羅的に検討したうえで、先行研究ではほとんど取り扱われてこなかった課題に果敢に取り組み、低中所得の途上国での PPP の現状、課題、改善策について包括的かつ内在的に検討した点にある。

PPP に関わる研究は、それがまだ導入の浅い政策手段であることと、学際的なアプローチが必要であることから、2000 年代に入ってようやく徐々に開始された。研究の対象国も最初に導入したイギリスを中心に、主に先進国を中心に積み重ねられてきた。その一方で、スリランカやバングラディッシュ、フィリピンなどの低中所得の開発途上国についての研究は極めて少なく、また、存在していても、会計学や公共管理論など限られたアプローチからのものにとどまっている。インフラ整備が圧倒的に遅れ、資金調達も難しい、低中所得の開発途上国では、開発援助の条件として、国際機関等から PPP が要求されることも多いにも関わらず、成功例が多くはなかった。近年は PPP の利用を控える事例も増えている。インフラの整備が途上国に暮らす人々の生活の向上に不可欠である以上、このような先進国や国際機関の論理と実態のギャップがなぜ生じるのかという問題は、喫緊に取り組むべき研究課題であろう。本研究は、先行研究の空白を埋め、援助を受ける側の視点から、なぜ先進国では成功のための条件であるものが途上国では満たされないのか、また、理論上は条件が満たされていても、なぜ実際にはプロジェクトが成功しないのかといった問題に取り組んだ。このように

して、公的セクターのガバナンスの課題を、援助を受ける側の国の視点で内在的に明らかにした点は意義深い。

第二に、第一の点とも関連するが、PPP は、利害関係者が多く複雑な政策手段であるがゆえに、一国研究及び成功事例の研究が多い中で、資料の入手と事実関係の確定の難しい低中所得国の途上国を3か国も検討し、港、病院、エネルギーなど様々なタイプのインフラ事業における PPP の失敗事例の経過について、限られた資料のなかで事実関係を可能な限り明らかにしたことである。また、規制空間における利害関係者の特定、プロジェクトサイクルに応じた管理、国民や地域住民の参加という改善策をできる限り現実に即した形で一定程度実現可能な提言をした点は、実務的にも意義がある。

第三に、改善策として、ケアの倫理という概念を取り入れ、PPP プロジェクトに関わる利害関係者の組織開発プログラムを通じた内在的統制の必要性を指摘した点である。現在までの PPP に関わる既存研究は、取引費用理論やプリンシパル・エージェント理論などを用いた研究が多く、経済的合理性に基づいて行動するアクターをどのように外在的に統制していくのかについて議論されてきた。しかし、途上国の公的セクターのガバナンスの問題は、国際機関や先進国によって、外在的な統制をいくら強化してもその国の統治の問題にも関わるため、核心には迫りづらく、不必要に制約を増大させる可能性があり、実態とも齟齬が生まれてきた。ケアの倫理を用いた内在的な統制という観点は、こうした先行研究の理論的・実務的課題を乗り越える可能性を秘めており、貴重な提言と言える。

（2）論文の問題点

もっとも、本論文にも不十分な点がないわけではない。第一に、既存研究で明らかになった成功条件も、事例研究から明らかになった PPP の課題や改善策も、関係する変数が多く、分析の焦点が絞られていない点である。その結果、理論的な概念の確定と概念間の関係の体系化が弱くなってしまっている。これは網羅的なアプローチを採用したことの帰結とはいえ、もう少し分析を深めることができたのではないかとと思われる。

第二に、筆者の分析では、PPP に関わる政府のアクターをガバメントとして、非常に一元的・抽象的に捉えている。政治家と行政の関係、官僚制の中でも PPP 担当部署と財務省の関係、事業に関わる省庁の関係など、政治体制や官僚制について踏み込んだ分析がなされていないために、プロジェクトの評価、国での政策手法としての評価、PPP そのものの評価がすべて混在しており、論理的な連関がわかりにくくなっている。複数の主体の間での関係を各主体間の分業、協働、責任分担といっ

たより多元的な観点から政治学的・行政学的に分析することが可能であったように思われる。

第三に、本研究は、因果関係の解明を目的としておらず、入手できる資料に限界がある状況とはいえ、3 カ国の低中所得の開発途上国を研究対象にしているにもかかわらず、プロジェクトの事例選択の基準など実証研究における比較の手法の意識が弱いことである。もしリサーチデザインを入念に設計できていれば、筆者の主張の実証的な裏付けはより頑健になった可能性がある。

(3) 博士（比較法学）論文としての評価

以上の本論文の優れた点と不十分な点を踏まえつつ、博士（比較法学）の課程博士論文の判定基準に照らして評価する。まず、判定基準 A の「アジア法整備支援」（体制移行に伴う法整備支援とそれに関する国際協力・比較政治学）にかかわる実務的・理論的課題の発見・解決に貢献していることについては、低中所得の開発途上国の喫緊の課題であるインフラ整備における PPP の現状・課題を明らかにし、今後の改善策を提言する理論的・実務的な意義を有している点で、満たしている。基準 B の「主として比較法学的・比較政治学的手法によること」については、スリランカ・バングラディッシュ・フィリピンの3 カ国について不十分な点もありながらも、既存研究における重要な成功条件の有無という観点で比較しながら議論を進めていることから満たしている。また、本論文は先行研究の網羅的整理においても、また、事例研究に関わる資料の収集においても英語文献を多く狩猟しており、基準 C を満たし「英語・日本語等母語以外の言語を用いて関連の研究動向を分析しており、それを前提に議論を進めている」といえる。

さらに、基準 D 「問題設定が明確であり、設定した問題に対する自分なりの回答が出されていること」については、本研究は低中所得の開発途上国で、インフラ整備の際に PPP が政策手段として使われにくくなっている理由、という理論的・実務的にも重要な問題設定を明確に行っており、規制空間における利害関係者の特定、プロジェクトサイクルに応じた管理、国民や地域住民の参加、ケアの倫理の普及という改善策の方向をはっきりと示している点で、満たしている。基準 E 「従来の研究と比較して独自性が認められること」については、低中所得の開発途上国の3 カ国の失敗事例も含んだ包括的な本研究は、先進国の成功事例の一国研究が中心であった既存研究の空白を埋めており、独自性は高い。基準 F の「論理的に堅固であり、予想される批判に対する回答が用意されていること」については、網羅的な先行研究の検討、3 カ国にわたる事例研究、事例研究から得られた知見に基づいた理論的な再検討を踏まえた改

善策の提言と、改善策の実施における予想される困難について、多角的な分析を統合して説得的に議論を展開している点で、満たしている。

以上の検討から、博士（比較法学）の課程博士論文の6つの判定基準を十分に備えた論文といえる。

Ⅲ 結論

以上に述べた通り、本論文は、これまで研究の蓄積が乏しい、低中所得開発途上国のインフラ整備におけるパブリック・プライベート・パートナーシップ（官民連携・PPP）という政策手段の現状、課題、改善策について、包括的な文献の検討及び事例研究をもとに、明確な見解を示しており、理論的ならびに実務的に重要な意義及び独自性を持つ論文である。本論文には、既に述べたようないくつかの不十分な点も存在する。しかし、それらは本論文の学術的意義を損なうものではなく、筆者の取り組みが実践的かつ学際的であり、さらなる研究課題を内包していることを示すものといえる。

したがって、審査委員会は、本論文が名古屋大学の博士（比較法学）の学位授与にふさわしい論文であるとの評価で一致した。