

石井靖也氏課程博士審査報告書

令和4年1月21日

申請学位： 博士(国際開発)
学位申請者： 石井靖也
国際協力学研究科博士後期課程3年
(学籍番号 G5D7012015)
論文題目： パプアニューギニアの公共サービスとガバナンスーPNG 国立高校生の社会経済開発意識調査から
審査委員会： 主査 吉野 文雄 国際学部教授
副査 徳永 達己 国際学部教授
副査 藍澤 淑雄 国際学部教授
副査 熊谷 圭知 お茶の水女子大学名誉教授

I 論文の要旨

本論文は、2017年から翌2018年にかけて学位申請者が実施した社会経済開発意識調査を素材に、パプアニューギニアの公共サービスとガバナンスのあり方に関する国際開発の観点からの含意を得たものである。とくに、パプアニューギニアにおいて公共サービスを充実させるためには、制度改革よりもガバナンスを改革すべしとする政策上の含意を得た。

本論文では、ガバナンスとは何かという問題意識からパプアニューギニアの開発にアプローチした。ガバナンスの検討は同時に制度の適否と限界への理解を促した。制度はガバナンスの核心であるが、ガバナンスは制度を補完する関係にもある。ガバナンスが、制度では対応できない問題領域や制度の矛盾によって阻害されているアクターに対する課題解決のアプローチを提供するからである。ガバナンスは、公共政策に関する限り、制度よりも広範な概念であり、したがって課題解決のためには柔軟かつ機動的なツールとなりうる。

この問題に取り組む第1の理由は、パプアニューギニアには公共サービスを住民に届ける制度があり、改定を重ねているが、機能していないことにある。制度が機能しない理由は、制度を実効あらしめる条件に制約があるのではないかと考えられるからである。

第2の理由は、制度が信頼を失えば、民主主義が定着せず、投資家は寄り付かず国を離れていくと考えられ、公共サービスの改善が一層遠のくからである。レトキ(N. Letski)は、制度の良否は民主化の度合いと関係しており、市民の期待に回答しなければ制度は信頼を損ね、政府の正統性を減じてしまうと述べている。

第3の理由は、公共サービスは政府の機能と市民のニーズが交錯する領域にある。公共サービスの実態は政府の機能と権威ならびに市民の権利義務に関する認識と実践を反映している。公共サービスを実現する方法が確立されれば、それがこの国の発展の推進力にな

ると考えられるからである。

ガバナンス論の世界では多種多様なガバナンス概念が議論されている。河野勝の「ステークホルダーの利益のためのエージェントの規律づけ」という定義は本論文の目的に有効なツールである。ベビア(M. Bevir)の「行動主体と目的の内容が何であれ、治めるというプロセス」という定義も有効である。

第1章では、本研究に通底するなぜ制度ではなくガバナンスが重要であるか、そしてどういうガバナンスを分析のツールとして用いるかについて検討する。

第2章では、パプアニューギニアの制度の脆弱性の遠因を同国の歴史、地理、政治の側面で検討する。特に1977年と1995年の地方分権改革は中央集権の機構を再び生み出したと見られている。これが意味することは地方に定着している伝統的な慣行が権力機構に凝集され、中央のメッセージが地方に浸透している判断基準に適合した翻訳しかなされないリスクをはらんでいるということである。見方を変えれば、地方が変わらないと中央の権力は変わらないというロジックを導出する。先行研究としてのローカルガバナンスの政治経済調査は、同国の公共サービスの推進力は市民参加の正規の開発制度ではなく互酬政治であることを観察している。

第3章では、パプアニューギニアの公共サービスの取り組みがいかに成果をあげていないか、その原因がどこにあるかを探る。政府の「中期開発計画」で打ち出される公共サービス政策のうち進んでいる部分は主にドナーに依存している。しかしドナーのサポートを受益者が主体的に受け止めないと恩恵は一過性のものになってしまう。公共サービスの遅延はステークホルダーの連携の欠如に起因していることを明らかにする。

第4章では、パプアニューギニアにおけるガバナンス改革の取り組みについて検討する。政府予算の地方シフトは進み、公共サービス改善の形は見られるが、制度は財源支出の仕掛けではあるがサービスそのものの推進力になっていないことが見える。サプライサイドの公共サービスの改善がないならば、デマンドサイドからの改善の試みが期待される。それを支えるのがパートナーシップであり、ネットワークである。地方自治と分権制度を充実させる方法論を検討する。

第5章は、将来の国を背負う若いエリートに対する「社会経済開発意識調査」(意識調査)の紹介と分析である。政府の信頼性評価は著しく低い。若い人びとは公共サービスを阻害している原因はリーダーの態度にあると考えている。多くがリーダーの行動(特に財源の使途)に対する監視の必要性を感じている。ガバナンス実態を見据えた国民がサプライサイドの公共サービスの改善を担うようになるのは、場所によって異なり、速さもことなるであろうが、時間の問題かもしれない。

終章では、第5章までの分析結果を基礎として今後の検討課題を整理する。

II 論文の構成

本論文は、冒頭に「目次」があり、それ以下は次のような章・節立てとなっている。「目次」に次いで「図表目次」も置かれている。

地図

1. パプアニューギニア行政区分全図
2. パプアニューギニア道路ネットワーク

略語集

1. 主要地方・地域名の日本語表記
2. 行政機構・制度・法律名などの略語集

序章

1. 本研究の目的
2. 本研究の意義
3. 本論文の構成
4. 本論文の各章対象範囲の相互関係
5. 本研究のきっかけとアプローチの背景

第 1 章 ガバナンス概念の検討

- 1.1 本章の目的・方法・意義
- 1.2 ガバナンスの検討
- 1.3 制度論対ガバナンス論

第 2 章 パプアニューギニアの地方行政、公共サービス、外生的条件

- 2.1 本章の目的・方法・意義
- 2.2 パプアニューギニアの公共サービスを阻害する外生的条件
- 2.3 パプアニューギニアのローカルガバナンス
- 2.4 ガバナンスの行動主体と実施メカニズム
- 2.5 パプアニューギニアのローカルガバナンス試論
- 2.6 ローカルガバナンスのイニシアティブの所在

第 3 章 中期開発計画と公共サービスの提供をめぐるガバナンス

- 3.1 本章の目的・方法・意義
- 3.2 中期開発計画と公共サービス
- 3.3 水と衛生に関するガバナンス
- 3.4 保健と医療に関するガバナンス

- 3.5 道路整備に関するガバナンス
- 3.6 CSO スキームとガバナンス
- 3.7 公共サービスのガバナンス総括

第 4 章 パプアニューギニアのガバナンス改革への取り組み

- 4.1 本章の目的・方法・意義
- 4.2 公共サービスの仕組み
- 4.3 公共サービス：サプライサイドの課題
- 4.4 公共サービス：デマンドサイドからの構築
- 4.5 パプアニューギニアの州別収入とガバナンス
- 4.6 パプアニューギニアの公共サービスの展望

第 5 章 PNG 国立高校生の社会経済開発意識調査の分析

- 5.1 本章の目的・方法・意義
- 5.2 調査の目的・実施概要・回答者の特徴
- 5.3 社会経済開発意識調査：過去 5 年の発展の評価
- 5.4 社会経済開発意識調査の結果 1：「発展」の数値的評価
- 5.5 社会経済開発意識調査の結果 2：「ガバナンス」に関わる諸課題
- 5.6 本章の総括と他章との関係

終章 パプアニューギニアの今後の課題と自身の研究課題

参考文献

III 論文の総合評価

1 審査に至る経緯

石井靖也氏は 2015 年 4 月に本研究科国際開発専攻博士後期課程に入学し、1 年の休学をはさみ 2021 年度も在籍している。すでに講義履修の要件は満たしている。この間、英語で外国語検定試験に合格し、規定の本数の論文を公表、研究発表も行っている。石井氏が入学した時点では、故梶原弘和教授(国際学部)が論文執筆の指導にあたっていたが、闘病の末 2019 年 7 月に逝去されたのを受けて、吉野文雄教授(国際学部)が指導にあたることとなった。

2021 年 9 月に本論文を提出したことにより、本研究科では、藍澤淑雄教授(国際学部)を委員長とし、徳永達己教授(国際学部)、熊谷圭知名誉教授(お茶の水女子大学)を委員とする受理審査委員会を設置した。受理審査委員会は、複数の改善が必要な点を挙げ、それらが

改訂されることを条件に論文を受理することを決めた。受理審査委員会の報告書が10月に本研究科に提出され、吉野教授を委員長として、徳永教授、藍澤教授、熊谷名誉教授が委員となり、本審査委員会が設置された。改訂された論文は12月に入って提出され、12月25日に文京キャンパスにおいて対面かつ公開で、またオンラインでの参加も認めて最終試験(口頭試問)が実施された。

2 審査所見

本論文は、ガバナンス機能に困難をかかえるパプアニューギニアにおける公共サービスならびに地方自治の現状と課題について検討したものである。公共サービスが住民に行き届かない現状を明らかにしたうえで、ソゲリ国立高校の学生を対象とした調査を行うことにより、地方公共サービスの充実度と地方政府への信頼性の関係について明らかにした。

本論文の価値は、伝統的な社会慣習が色濃く残るパプアニューギニアにおける西洋近代的なガバナンスの定着とそのあり方をどのように捉えて進めていくかについて示唆を与えるところにある。その意味で、複雑なガバナンスを取り巻く状況の分析に果敢に取り組んだ姿勢は評価に値する。本論文は、独立後45年が経過しながらも、国家としての発展に多くの困難を抱えるパプアニューギニアの地方自治と公共サービス供給をめぐる課題について、ガバナンスの視点から論じた労作と評価できる。

ソゲリ国立高校の学生に対する調査データは詳細に整理されており、資料としての一定の価値を有するものと判断できる。調査データに基づいた同国の公共サービスならびに経済開発の進捗に対する評価は、将来を担う若い世代の特質を洗い出すために有用と思われる。これまでの同国における政治経済分析に欠けていた市民(若いインテリ)の視点に接近することができるからである。

本論文は開発途上国である太平洋州のパプアニューギニアを対象として、国と国民の自立発展を果たす機能としてガバナンスに着目し、ローカル、主要サービスセクター、公共サービスの実態および課題について示し、その改革に向けた取り組み策について提言を試みている。同国のみならず、途上国の多くでは法体系、行政組織が未整備であり、それを取り巻く人材育成も十分に行われていない。このため、ガバナンスに関しても汚職・政治腐敗に加え非効率化の面など多くの社会課題が指摘されており、喫緊に取り組むべき重要課題の一つとなっている。一方で地域独特の文化や風土なども影響し合い、その背景となる要因間の構成、関係性は複雑であり、ガバナンスを定着させるには、課題の正しい現状認識に基づく実態把握と課題の整理・体系化がまずは重要であると考えられる。学位申請者の論文は、この複雑なガバナンスを取り巻く問題要因の特定に取り組んだものであり、チャレンジングな姿勢については評価したい。さらに綿密なフィールドワークに基づく入手困難な現地の情報を活用し、独特の観点からガバナンスに関する分析を試みている点も特徴となっている。

しかしながら、論旨が明快ではないという問題がある。本論文で何を問い、それを問うことの学術的な意義は何か、そして検証を通じて何を明らかにするのかなど、論文の基本的枠組が明確に示されていないことが、全体の一貫性と凝集性を弱めている。このことは、本論文が対象としているガバナンスに関わる事象が多岐にわたっていることと表裏一体で

あり、豊富な情報量を誇る以上致し方のないことともいえるが、また別のアプローチがあったことを記しておきたい。また、論旨不明快の原因の一つは、先行研究の整理がなされていないことにあり、学位申請者のオリジナリティや学問に対する貢献が明確にならなかったのである。そうなったのは、ガバナンスとパプアニューギニアを掛け合わせた先行研究はきわめて乏しく、ガバナンスのみ、またはパプアニューギニアのみに関する先行研究は膨大に過ぎるためである。

「2.2 パプアニューギニアの公共サービスを阻害する外生的条件」で論じられたパプアニューギニアのガバナンス改革の桎梏となっている clientelism(恩顧主義)は、日常的な相互扶助を提供するワントク関係と並び、広義の互酬制の関係に基づくいわばパプアニューギニア社会の伝統に根差したものと見える。これは慣習とガバナンスの相剋という重要な問題を提起している。太平洋諸国では、西欧流とは異なる「パシフィックウェイ」の称揚が政治理念とされる場面もみられる。この桎梏は西欧近代的な「市民」社会の構築によって代替され得るものだろうか？あるいはそうした互酬制やワントクネットワークの利点を組み入れたパプアニューギニア流の「市民」の構想が可能なのか？いずれの場合も、ガバナンスを保証する「市民」ネットワークの構築は、いかにして可能となるだろうか。「伝統、社会・政治・経済環境に適合したダイナミックなガバナンス」に関わる学位申請者の所見をより詳細に知りたかった。

高校生を対象に行った意識調査に本論文は翻弄された側面がある。十分な設計を行わずに調査を行ったため、本論文の主題であるガバナンスに対する含意が十分にくみ取れていない。意識調査を分析の根底に据えるのであれば、複数の時点で実施したり、代替的な集団を選んで実施したりして、そこから主題に関連した解析を行うべきであった。「意識調査」の価値については、ナショナルな統計と比較して、その代表性や優位性に言及している箇所が散見されるが、こうした比較は、サンプル数(210)からいっても適切とは言えない。代表性よりもむしろ国立高校在学学生(若いインテリ世代)という特質から何が見えてくるのかを、その限界を含めて分析すべきだろう。

ガバナンス研究における河野とベビアの位置づけが不明確であったこと、学術論文として論旨の一貫性が見受けられなかったこと、意識調査に関して分析の本質と関わらない情報(補遺など)が多かったこと、書誌情報が統一性を欠いていたこと、英語表記や地名表記に改善の余地があったことなどが受理審査の際に指摘され、その後改善された。

以上のように、本論文は改訂されたとはいうもののいまだ改善すべき課題をはらんでいるが、それは研究対象としてのパプアニューギニアと研究テーマとしてのガバナンスの特性によるものであり、一定の学術上の完成度を實現している。

制約条件の多い開発途上国などを対象として、テーマを絞り問題の解明を試みる国際開発研究の方法にはさまざまなアプローチが存在しうる。本論文の考察を通じて、是非ともその一分野を確立するような研究手法を提示するとともに、これから取り組むべき開発・研究課題の実態像についても明らかにしていただくことを期待する。

研究成果のエッセンスは、ぜひ英語論文としてパプアニューギニア社会に向けて発信し、

当地の将来の開発計画に貢献してもらうことを期待する。また、高校生を対象に実施した意識調査については、時期を変えて再び実施することで、新たな知見が得られるであろう。

3 審査委員会結論

委員全員が一致して学位申請者に対し、「博士(国際開発)」の学位を授与するに値するものと認めた。

以上