

太平洋島嶼地域における産業開発 —経済自立への挑戦—

小川 和美

太平洋の島々に住む人々は、いったいどうやって生計を立てているのか？ そこに散らばる国々は、どうやって国民経済をまわしているのか？

高名なエコノミストでも、この問いに即座に答えることのできる人はそう多くないのではなかろうか。グローバルエコノミーにとって1%にも満たない規模でしかないこれら地域の経済を、ライフワークとしている研究者はあまりにも少なく、またこの問題が社会科学の授業で取り上げられたり、一般社会で報道されたり議論されたりする機会は、ほぼ皆無といっている。

しかしじつのところ、一九六〇年代以降に、次々と国民国家として政治的自立を果たしてきた太平洋の小さな国家群にとって、独立以来今に至るまで、変わることな

く課題として突きつけられ、頭を悩ませてきたのは、まさにこの問題なのである。

●経済自立

平和裏に植民地から独立国に転換したことで、これらの国々は独立直後には旧宗主国から行政制度構築や財政安定化のための支援が期待できた。しかし同時に、いずれ真の独立国として援助に頼らない国づくりを行うことは、「当然のこと」として挑戦課題に上げられた。

たとえば一九七〇年代初頭に、新しい独立国のリーダーたちが南太平洋フォーラム（いまの太平洋諸島フォーラム（PIF））を結成し、その事務局を立ち上げたとき、その名前は「南太平洋経済協力機関」であった。たとえば一九八〇年代から一九九〇年代にかけてア

メリカから独立を果たしたミクロネシアの三つの国々は、いずれもアメリカとの間で「自由連合協定」を締結して、一五年間の財政支援「コンパクト・マネー」を受け取る権利を得たが、それは一五年後には経済自立を果たすため、という目的のものであった。

しかしながら、太平洋の小さな島国にとって「経済自立」というのは想像以上に困難な課題である。太平洋の島国は、一般に国内市場規模が極めて小さく、海外市場向けには輸送コストをはじめ比較優位性のある産品がなかなかみつからない。相互扶助の伝統を持ち、一般に越境者による略奪や武力制圧の危険にさほど晒されていない住民たちの間に、財を蓄積して社会的優位性を確保しようとする動機はそれほど高くない。挑戦心や好奇心に富んだ人材には、ニュー

ージーランドやオーストラリア、アメリカなどの先進国へ、比較的可容易な移住手段が確保されている。

太平洋島嶼地域の経済モデルは、一九八〇年代にオーストラリアの経済学者が提示した「MIRAB経済」と呼ばれる構造が、今もしばしば引き合いに出される。MIRABとは、移住（Migration）、送金（Remittance）、援助（Aid）、政府部門（Bureaucracy）の頭文字を取った言葉で、海外移住者からの送金と、援助を中心に国家に流れ込むキャッシュフローを政府部門が公務員の給与などに形を変えて国内経済に流し込むことが、太平洋島嶼諸国の基本的経済構造であると説明したものである。このモデルは残念ながら三〇年後の現在も有効で、多くの島嶼国がこの状態から抜け出せずにいる。

本稿では独立から三〇～五〇年を経ても、依然「経済自立」への道筋がみえないこうした国々が抱えているジレンマと、それを打ち破るために近年進められている取り組みについて述べてみたい。

●パプアニューギニアのLNG

まず最初に例外的事例から紹介したい。「太平洋島嶼国」として

括るにはいささか巨大な、日本の一・三倍の国土面積を持つパプアニューギニア（略称PNG）である。この国は陸上に鉱物、石油、木材などの資源を持ち、海域には豊かな水産資源を有する。しかし一九七五年の独立以降、常にガバナンスに問題を抱え、国民国家としての統治機能や意識が浸透しきれていないこの国における資源開発は容易ならざるものがあつた。

この状況を劇的に変化させたのが、PNG—LNGプロジェクトであつた。パプアニューギニアではそれまでも幾度となく天然ガス開発プロジェクトが構想されては頓挫してきたが、二〇〇八年に発表されたこのプロジェクトは、エクスンモービル社を核に具体的な動きとなつた。南ハイランド州（現在のヘラ州）のガス田から首都ポートモレスビー近郊までパイプラインを敷き、首都郊外にLNGプラントを建設して液化天然ガスを輸出するこの計画は、今後三〇年にわたつて年間六九〇万トンを生産し、開発費用総額も一五〇億ドルという巨大プロジェクトになるとされた。そしてパイプラインとプラント建設が本格化した二〇一〇年以降、パプアニューギニア

は空前の建設ラッシュとなり、二〇一一年には二桁成長を達成、二〇一四年の輸出開始を経て二〇一五年の政府年初成長見通しは一・三%、IMFのWorld Economic Outlook二〇一五年四月版では実に一九・三%と予測されるに至つた。LNGブームは二〇一五年のひとりあたりGDPを二八一八ドルまで押し上げ、蓄積された資本は、他の太平洋島嶼地域への投資や経済支援にまでまわりはじめている。

ちなみにこのPNG—LNGプロジェクトの輸出先は日本（東京電力と大阪ガス）と中国とがほぼ半分ずつとなっている。これにもなつて日本とパプアニューギニアとの経済関係も劇的な変化を遂げており、財務省貿易統計をみると、LNG輸出元年だった二〇一四年のパプアニューギニアの対日輸出額は、前年の八五五億円から二六一億円と一気に三倍となつており、パプアニューギニア政府関係者は、二〇一六年には日本がパプアニューギニアの最大貿易相手国になると予測している。

パプアニューギニアには山岳地帯を中心に未開発の天然資源が豊富に存在していると考えられてお

り、LNG開発では第二、第三の大型プロジェクトの可能性が探られている。鉱物資源についても、金、銅、ニッケルなどの開発計画が進められている。こうした大型プロジェクトが動き出せば、パプアニューギニアは高い経済成長率を維持し、目標としている二〇三〇年までの中進国入りも現実的な射程に入ってくるかもしれない。

●PNGの可能性と危険性

その一方で、天然資源開発頼みのパプアニューギニアの経済成長には、資源国共通の危険性もはらんでいる。「LNGブーム」は、不動産、運輸をはじめとした国内物価の急上昇を招いた。政府は資源関連以外の産業育成を課題としているが、製造業などで外国企業が参入しようにもコストとリスクが高すぎる現実に直面してしまう。二〇一五年一〇月に発表された世銀の最新レポートによると、非鉱業関連部門の経済成長への貢献は二〇一四年でわずか〇・六%、二〇一五年は〇・五%にすぎない。

水産加工や観光関連事業など、パプアニューギニア政府の投資や貿易拡大への期待は高いが、基礎インフラの整備や治安リスクの軽減

など、政府が取り組むべき課題も山積している。

また経済がLNG輸出一辺倒になると、国際石油相場の変動に国家財政が大きく左右されてしまう結果をもたらす。事実二〇一五年の資源安は年初予測の国家歳入一三九億キナを大きく下方修正することを余儀なくされており、パプアニューギニア政府は年次から予算執行に制限をかけている。

パプアニューギニアは太平洋島嶼地域では珍しく、それなりの規模の開発予算を自前で確保している間に、こうした開発予算を適切に配分して、国全体の経済活性化に結びつけることは重要であり、その舵取りに期待が集まっている。他方、逆に富の極端な偏在化や地域格差の拡大は、元々国家意識の高くない国内各地方の不満を増幅させ、民生不安を誘発する危険性をはらんでいる。パプアニューギニアは可能性と危険性を併せ持つ岐路を迎えているといえるだろう。

●小島嶼国経済開発の困難さ

いづれにせよパプアニューギニアは、「太平洋島嶼国」の括りで考えると例外的存在である。一九

九四年以来、太平洋の小島嶼国はカリブやアフリカの島国と連携して「小島嶼開発途上国」というグループを形成しているが、こと経済ファンダメンタルズの視点だけで考えると、パプアニューギニアは太平洋域内では、他の小島嶼国群とは決して同じ土俵では語れないガリバー的存在である。世銀統計で「太平洋島嶼国（パプアニューギニアと東チモールを除く）」

というカテゴリーを作っているのもそうした実態を反映している。また鉱物資源開発はフィジー以西の相対的に国土面積が広いメラネシアの国々にしかない産業オプシ

ョンであり、それ以外の小さな島国にとっては無縁の産業ともいえる。

太平洋島嶼国の特性を語るときに、先の「MIRAB経済」とともに頻繁に提示されるのが、「狭隘性」「拡散性」「遠隔性」などという言葉で語られる地理的要因だ。論文や報告書によって微妙に用語は異なるが、要は、陸地面積が狭く（生産規模／市場規模に制限がある）、島々は洋上に散らばっており（経済圏化することが容易ではない）、人口集積地から遠い（常に輸送コストが高い）という

ことである。同じ熱帯島嶼地域でも、海洋アジアやカリブ諸国と比べると格段に交易条件が悪いのである。

簡単な話、バナナを作ろうがココナツオイルを作ろうが、所詮運賃と生産単価でフィリピンやベトナムなどとは勝負にならないのだ。一九九〇年代初頭に日本の端境期に目をつけてトンガでさかんに生産されたかぼちゃは、すぐにニューカレドニアでも生産が始まり、日本との間でFTAが結ばれたメキシコ産と、より安定的に供給されるニュージールランド産に押されて衰退していった。

経済規模が小さくグローバルイシューとして認識されることが少なかつた太平洋島嶼地域が根っこに抱えるこうした問題は、欧米の聡明なエコノミストたちの視野になく、これまで先進国やアジアの開発成功理論を安直に持ち込もうとするものが多かった。二〇〇五年にモリシヤスで行われた第二回小島嶼開発途上国会議で、島嶼国側が求めた国際貿易における「特別待遇」の要求に対して先進国側が頑なにこれを拒否したのは、所与の経済開発理論では掬えない国家群が存在するというコンセン

サスがまだ先進国側にできていなかったからであろう。冒頭に書いたとおり、この地域のことを知る経済学者・研究者があまりにも少ないのである。

筆者がツバル政府に勤務していたときにニューヨークの国際経済機関から出張してきたエコノミストが、はじめてみるツバルという「国」の、これまで学んできた経済成長のモデルがまったく通用しない有り様に、戸惑いを隠しきれなかつたことを今でも鮮明に記憶している。

●ヒントはついに？

筆者がこれら地域と日本との投資貿易観光の促進、それらを通じた太平洋島嶼国の持続的发展に貢献すべし、という任務を持つ国際機関、太平洋諸島センター（Pacific Islands Centre：PIC）に着任したのは二〇一二年二月のことであつた。着任後に挨拶に行つたある経済団体では、「太平洋島嶼国を対象に貿易展示会を開いたところ、政府の推薦を受けて出展してくる企業が、従業員一〇人とか、なかには二人とか、そんな規模で驚いた」「そもそもその規模でサステイナブルな貿易ができる

と考えているのだろうか」とのコメントをいただいたが、まさにそれが現実である。そうした規模の国家や企業が、遙か遠い日本との貿易に期待し、支援を求めてくるのである。突破口はどこにあるのだろうか。

二〇一三年、PICは（社）太平洋協会の先生方とともに調査と議論をすすめ、同年秋の「太平洋・島サミット第二回中間閣僚会合」の場において、各国の外務大臣たちに「The Pacific Islands Challenges: Perspectives of Economic Development in the Small Island States」と題する報告書を提出した。

ここでは、小さな島嶼国が海外マーケットを相手に産業育成に成功した、あるいは成功が期待できるいくつかの事例を示し、その共通項を分析している。取り上げたのは、前述のトンガにおけるかぼちゃ生産、サトイモ生産、またツバルにおけるドメイン名販売ビジネス、マーシャル諸島の便宜置籍船、ミクロネシア連邦のキャプティブ保険制度、パラオの観光開発などである。そしてこれら事例分析を通じて、どんなに小さくてもそれぞれが独立国家であることを

活かし、小さいがゆえに小回りがきく優位性を利用することを提唱した。

一例を挙げると一九九〇年代初めにサモア（当時の国名は西サモア）政府がオーストラリアからの自動車部品工場移転を検討していた矢崎総業を自国に誘致した際に提示したインセンティブがある。

サモア政府は誘致に際し、用地の提供、建屋の建設と無償貸与、倉庫の地代を政府が負担するなどといった特別なインセンティブを短時間で用意した。そして一九九〇年十一月の交渉開始からわずか半年で登記を行い、翌年一〇月には操業を開始した。人口一六万人のサモアにおいて同社は最盛期には三〇〇〇人を超える労働者を雇用したのだが、この事例はまさに小国ならではのフットワークの軽さを活かした成功例といえる。

もうひとつこの研究から導かれたキーワードは、「代替不能な商品の開発」である。グローバル経済のメインストリームと勝負するのではなく、そこから派生するニッチな市場開拓を志向することにターゲットを絞り、「そこにしかない」「他に替えのきかないもの」を作り上げることである。先

に述べたトンガのかぼちゃ生産は、日本の端境期に着目してピンポイントでの生産体制を作りあげ、一定の成功を収めたものの、コモディティ化してしまったことで日本国内産・他国産製品のなかに埋没し衰退した。一方、観光地としてのパラオは「ダイバー憧れの海」というイメージ戦略に成功するとともに、「クラゲと泳げる湖」「ミルキーウェイの天然泥パック」など、よそでは経験のできない素材を提供し、絶えず観光地としての差別化を意識した戦略を立てて成功してきた。

精緻な理論化はさらなる研究に委ねたいが、太平洋島嶼国が今後を生き抜く大きなヒントはこのあたりにあるのではなからうか。

●日本も支援と関係強化へ

これまで、経済自立というゴールに向けて、島々の側では様々な試行錯誤が行われ、国際社会に対しては島嶼国の特殊性を加味した支援と産業育成への援助が繰り返し要請されてきた。「ビジネス」という概念が伝統社会のなかになかった太平洋の島々にとって、民間ビジネス振興は政府の政策課題として掲げるべきテーマだったが、

先進国や援助機関の側にはそうした意識は希薄で、その温度差は依然として拭いがたいものがある。

こうしたなかで日本が島側の意を汲んだ形で、日本の七つの重点支援分野のひとつとして「投資・貿易・観光」を掲げることに合意したのが、二〇一五年五月の第七回島サミットであった。ビジネスのことは民間に任せるという従来の姿勢から、積極的に日本政府がこの育成に寄与するという方針に転じたことは、太平洋島嶼各国首脳から高く評価された。

すでにJICAも国際協力の枠組みのなかで民間連携を重視する方向に大きく転じており、今回の島サミットによって彼らの資金、人材、知見を太平洋島嶼国に活用する方向が示されたといえる。また日本企業の海外進出支援にその事業を集中させているJETROも、再び太平洋島嶼地域でのプロジェクトに関心を示している。同分野で幅広いネットワークを持つPICもこれら機関と連携／協力しつつ、島側そして日本側のニーズに応えていくことになろう。

二〇一五年一〇月にクック諸島で開催されたPIF通商閣僚会議では、特別セッションで経済開発

における官民連携強化について議論を行い、各国政府、地域機関、各ドナー国・機関が、民間事業者の育成を地域の主要課題のひとつとして取り組むべきであると改めてアピールした。世界貿易機関（WTO）では二〇〇五年以来途上国の貿易関連能力の向上を目指した「貿易のための援助」（Aid for Trade）を推進し、国連アジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）では官民連携のためのプラットフォームとして二〇〇四年以来「アジア太平洋ビジネスフォーラム」（APBF）を開催している。こうした国際機関の取り組みのなかに島嶼国の特殊性を加味しつつ連動しながら、具体的なビジネス成果を積み上げていくこと——太平洋島嶼国の挑戦は続いている。

（おがわ かずよし／国際機関太平洋諸島センター前所長）