

パプアニューギニア： 経済成長のポテンシャル ～ 資源プロジェクト実現に期待 ～

上田 哲也

国際協力銀行 外国審査部 第3ユニット



はじめに

「思いついた島国の名前をひとつあげて頂きたい」と問われたら読者の皆様はどの国を答えられるだろうか。日本、ニュージーランド、ひょっとしたらインドネシアと答えられる方もいらっしゃるかもしれない。しかしながら、パプアニューギニア（PNG）と真っ先に答えられる方は少ないのではないだろうか。では、続いて「PNGの印象は？」と聞かれたらどうか。「南太平洋にある島」や「地方に多くの部族が暮らしている」といった回答は想像に難くないが、PNGはオーストラリアの北方、赤道の真南に位置し、本島はニューギニア島の東半分（インドネシアと国境を接する）、その他大小1万余りで構成される島々には800以上の部族が暮らしている（図表1）。また、南太平洋島嶼国の中で最大の経済規模・面積・人口の島国であり（図表2）、筆者が昨年12月にPNGを訪問した際、首都ポートモレスビーは都会的で、相応のインフラが整っていることが印象的であった。

日本人にとってまだ馴染みがうすいように思われるPNGだが、実のところ、日本に輸入される液化天然ガス（LNG）の約5%はPNG（後述のPNG LNGプロジェクト）からの輸入である（2019年）^{注1} ことに加え、日

図表1 PNGの地図



出所：d-maps（https://d-maps.com/carte.php?num_car=28122&lang=en）

本は円借款等を通じた同国への援助を1978年から行っている等、経済的に縁のある国である。

足元の世界的な新型コロナウイルス感染拡大^{注2}の影響により、同国経済についても先行き不透明感が増しており、短期的には世界の多くの国と同様に財政・国際収支が悪化する可能性があるが、中長期的にみれば同国は比較的高い経済成長のポテンシャルを秘めていると私は考えている。本稿では、PNGの経済・財政面等を概観するとともに、今後の成長に寄与すると考えられる複数の資源プロジェクトを紹介し、同国の将来性を展望する。

注1：出所：日本財務省貿易統計。

注2：同国の新型コロナウイルス感染者は2020年6月15日時点で8名、死者0名（出所：WHO）。

図表2 PNG：主な南太平洋諸国（島嶼国）との比較

	人口 (2019年)	面積 (Km ²)	名目 GDP (2019年/百万ドル)
パプアニューギニア	8,746,686	462,840	24,869
フィジー	892,008	18,270	5,490
ソロモン諸島	698,455	28,900	1,411
バヌアツ	311,972	12,190	927
サモア	197,981	2,840	850
キリバス	122,604	810	183
ミクロネシア連邦	105,615	700	418
トンガ	100,143	750	541
マーシャル諸島	55,749	180	230
パラオ	17,892	460	485
クック諸島	15,243	237	368
ナウル	11,097	20	118
ツバル	10,276	30	42
ニウエ	1,498	259	30*

出所：ADB（BASIC 2020 STATISTICS、2020年4月）

※ニウエの名目GDPのみ2018年の数値。

天然資源中心の経済構造

PNGはLNGや石油のほか、銅や金などの鉱物資源の生産・輸出国であり、GDPの約3割、輸出の約9割（2019年時点）を天然資源が占める。そのため、安定的な資源生産・輸出が阻害される地震等の自然災害の発生や、資源価格の変動に脆弱な経済構造となっている。

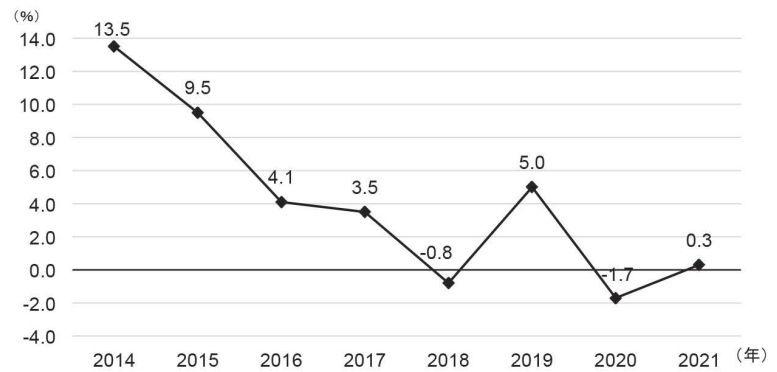
同国の実質GDP成長率は、2014年に「PNG LNGプロジェクト」^{注3}の建設が完了し生産・輸出が開始されたことなどにより13.5%と高成長を記録したが、その後は干ばつの影響などを受け、2016年には4.1%まで減速。さらに、地震の影響でLNG等の生産・輸出が一時中断されたことにより、2018年には▲0.8%のマイナス成長となった。2019年には当該生産・輸出が再開したことで、前年からの反動で成長率は5.0%に達したものの、本年3月初旬以降の油価急落・低迷および世界的な新型コロナウイルス感染拡大の影響により、2020年は▲1.7%に収縮する見通しとなっている（図表3）。中長期的には、仮に現在計画中的新規LNGプロジェクト（後述）が進展し、建設段階を経て生産・輸出が開始されれば「PNG LNGプロジェクト」と同様の高成長が見込まれる。

「PNG LNGプロジェクト」のプラント完工により資本財輸入が減少するとともに、LNG生産・輸出が開始されたことにより、経常収支は2013年のGDP比▲31.0%の赤字から2014年には同11.7%の黒字に転化。以降、堅調なLNG輸出等を背景に経常収支はGDP比20～30%程度的大幅な黒字で推移している。なお、2020年の経常収支は油価低迷等の影響を受け同比14.6%と、黒字幅は縮小するものの、依然としてGDP比で二桁の黒字は維持する見通し。

外貨準備高については、対外債務の償還等もあり、必ずしも経常収支の大幅黒字がそのまま積み増されるという状況には無いものの、2018年には政府が総額5億ドルの外債を発行したことなどもあって、2019年末時点で月間輸入比5.9カ月程度（約23億ドル）と相応の水準を維持している（図表4）。

注3：米国エクソンモービル社がオペレーターとして主導する、同国初、かつ現状では唯一のLNGプロジェクト。2014年より年間660万トンのLNGを生産し、このうち約5割を日本（株）JERA及び（株）大阪ガスに輸出している。JBICは2009年に同プロジェクトに対し融資を承諾。

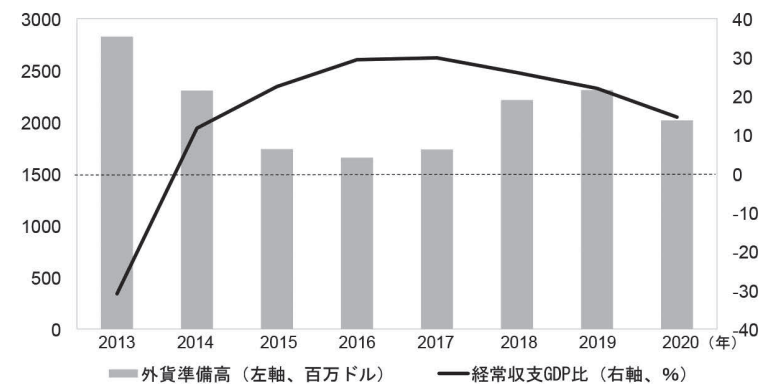
図表3 PNG：実質GDP成長率



出所：IMF (World Economic Outlook (2020年4月) 及び同国向けラピッド・クレジット・ファシリティー (RCF) に係るプレスリリース (2020年6月))

※2018年以降推定または予測値。

図表4 PNG：経常収支と外貨準備高の推移



出所：IMF (World Economic Outlook (2020年4月) 及び同国向けラピッド・クレジット・ファシリティー (RCF) に係るプレスリリース (2020年6月))、EIUより作成。

※外貨準備高は2020年、経常収支GDP比は2018年以降推定または予測値。

マラペ新政権樹立

続いて、近年の同国の政治動向について触れたい。2011年から政権を担っていたオニール前首相は、不正融資契約疑惑や、計画中的新規LNGプロジェクトのコンセッション契約を外資に有利な条件で妥結したのではないかと批判等を契機に閣僚の辞職や与党議員の離党が相次ぐなかで、2019年5月に辞任し、議会は同月、前金融・地方開発相のマラペ氏を首相に選出した（なお、同氏は議会での支持獲得に努め、111議席中101票を獲得、議会の圧倒的な支持を得て選出された）。マラペ首相は「take back PNG」をキャッチフレーズに資源セクターからの増収を掲げているほか、腐敗撲滅や財政健全化を政策目標としている。

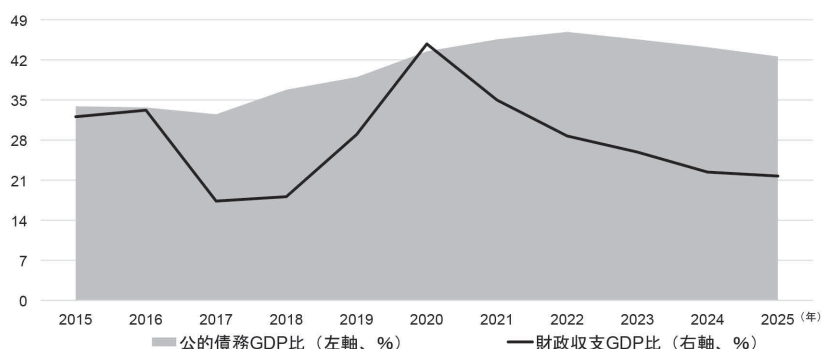
財政健全化に向けた第一歩

オニール前政権時代には、同国が2018年にAPECを主催する際に必要性の低い奢侈品を大量調達する等、財政規律が緩んでいるとの批判があった。マラペ政権

下で財務相に就任したリン＝スタッキー氏は、オニール前政権時代に策定された2019年予算をあらためて精査し、歳出のより正確な計上の必要性（以前より蓄積された公務員給与の未払いや公共投資に係る支払い遅延を歳出に計上していない等）を指摘の上、これを是正すべく補正予算を編成。この結果、2019年の財政赤字は当初予算案のGDP比2.3%から同4.1%に拡大した。また、公的債務の状況についても精査の上、政府保証が付された国有企業債務も公的債務に算入した結果、財政赤字の拡大とも相まって2019年の公的債務残高は前年のGDP比約37%から同約39%まで拡大（図表5）。このため財政責任法（Fiscal Responsibility Act）における公的債務の法定上限もGDP比35%から同45%への引き上げが議会で承認された。

このように財政状況は一時的に悪化しているが、これは現政府が財政状況を正確に捕捉すべくIMFの助言も得つつ進めてきたものであり、財政健全化に向けた取り組みの第一歩であると言えるだろう。政府は引き続きIMFにサポートを要請、これを受けてIMFは、2020年2月に資金拠出を伴わないStaff-Monitored Program (SMP) を承認した。SMPの期間は2021年6月末までであり、非譲許的な公的対外借入の上限額や中銀の外貨準備高の下限額等の定量目標値やその達成に向けた政策目標（公務員給与削減や公的債務の長期的な抑制目標）が設定されており、PNG政府・当局がこれら指針に沿って、IMFの助言も受けつつ、着実に政策を実施することで、今後の同国の財政健全化や公的債務の抑制が期待される。また、かねてより指摘されてきた外貨の遅配（backlog）や通貨キナの過大評価といった為替に関する諸問題も、このSMPのもとで改善が図られる。PNG政府のこうした改革への取り組みに対し、ADBや世銀、豪州なども資金面を含め積極的に支援する姿勢を示している。

図表5 PNG：財政収支と公的債務の推移



出所：IMF（World Economic Outlook（2020年4月）及び同国向けラビッド・クレジット・ファシリティー（RCF）に係るプレスリリース（2020年6月））、EIUより作成。

※2015年以降推定または予測値。

新型コロナウイルス感染拡大に対する取り組み

新型コロナウイルス感染拡大による同国経済への悪影響を緩和するため、PNG政府は2020年4月に、保健サービスへの支援や地場金融機関を通じた個人・企業向けクレジットラインの設定等、総額56億キナ（約16.5億ドル）の経済対策を発表した。また、政府はIMFに対して緊急支援を要請、IMF理事会は6月9日にPNGに対しラビッド・クレジット・ファシリティー^{注4}（RCF、金額363.6百万ドル相当SDR）を承認、当面の財政資金繰り、外貨繰りのめどをつけている。

新型コロナウイルス感染拡大の影響による歳入減・歳出増により、2020年の財政赤字はGDP比6.4%にさらに拡大し、同年の公的債務はGDP比43.5%まで増加する見通しとなっている（2020年6月IMF見通し）。しかしながら、政府は上述のSMPのもとでの財政改革等への取り組みに引き続きコミットしており、中期的には財政健全化への軌道に戻るものとIMFも見通している。

注4：低所得国向けの譲渡的融資制度。自然災害や商品価格の変動、または、外的ショックから生じる喫緊の資金調達ニーズに直面している低所得国に対して、迅速な融資が行われる。

新規資源プロジェクトの実現が今後の成長の鍵

PNGでは同国初の「PNG LNGプロジェクト」に続く複数の新規LNG案件として、米国エクソンモービル社主導の「PNG LNG拡張」プロジェクト^{注5}および仏トタル社主導の「Papua LNG」プロジェクトが計画されている^{注6}。PNG政府は資源分野からの歳入増を企図し、前政権時代に締結したこれらLNGプロジェクトに係る開発条件の見直しを求め、外資オペレーターと交渉を行ってきたが、「PNG LNG拡張」に関する交渉は2020年1月末に決裂し、現状、当該プロジェクトの検討は頓挫してしまっている。加えて、足元の油価低迷等を考慮すれば、プロジェクトの進展にさらに遅れが生じる公算であるが、一部報道によると、交渉再開に向けた動きもみられており、最終的に外資、政府側両者の歩み寄りにより合意に至る可能性は相応にあると考えられる。

同プロジェクトが実現に至る場合、建設段階では関連する投資拡大が押上げ要因となり大幅な経済成長が見込まれる上、生産・輸出段階に入ればロイ

ヤリティ・法人税や国営石油公社からの配当収入を通じた大幅な歳入増につながるが見込まれる。また、世界有数の金の賦存量を誇る「Wafi-Golpu鉱山開発」の検討・交渉も現在進行中。こちらも生産・輸出が始まれば同国の経済成長・財政改善に大きく貢献することが期待される。これらのプロジェクトの帰趨が同国経済の行方を大きく左右する鍵を握っている。

注5：同プロジェクトの原料ガス田となるP'nyangガス田開発を含む。

注6：両プロジェクトはサイトが隣接しており、コスト削減を図るべく液化施設の一体的な建設を行う予定。また、これらプロジェクトのLNG生産量は合計で年間約800万トンと推定されている（出所：The Maritime Executive、2020年3月9日）。

「資源」以外の成長ポテンシャル

PNG政府はLNG等の資源以外に第一次産業分野の開発にも目を向けており、特に農業分野（コーヒー、茶、パーム油等）に関しては今後の経済成長の牽引役になるポテンシャルが高いとみている。ただし、かかる取り組みを進めるうえでの障害のひとつは、現状PNGの主要な農業エリアとポートモレスビー等の都市部・マーケット間の道路や港湾等のインフラが十分に整備されておらず農産品等が輸送できないことである。政府としては、上述の将来の資源プロジェクトからの税収等を原資にこうしたインフラへの公共投資を進めていくことを念頭に置いており、ここでも資源プロジェクトの実現が鍵となっている。

総括

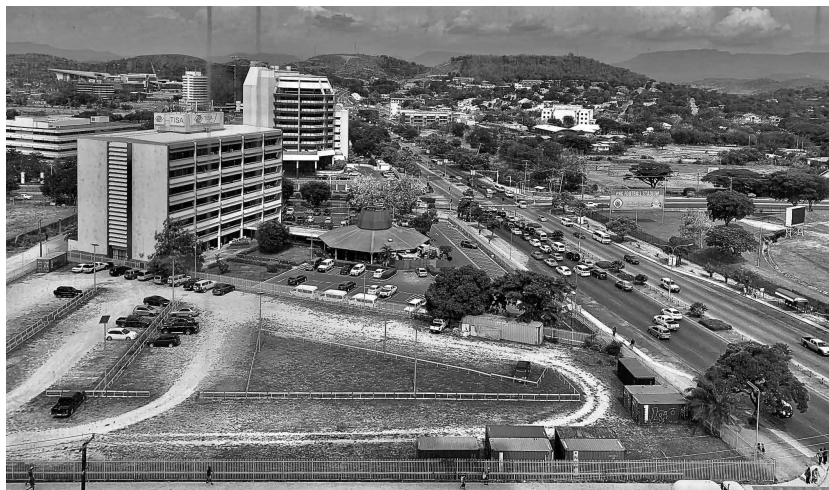
マラベ政権は、IMFのSMPの枠組みのもとで、PNGの財政・金融強化に向け、着実に歩を進めてきた。現下の世界的な新型コロナウイルス感染拡大と油価の低迷はPNG経済にも大きな影響を与えている。しかし、IMFをはじめとする国際金融機関や2国間援助機関等からの緊急支援を受けつつ、この困難を乗り

切っていくだろう。そして、新規LNGプロジェクト等が進展すれば、同国経済は新たなステージに移行し、中長期的な経済成長を実現できると私は考える。

（補論：ブーゲンビル島独立に関する住民投票）

PNG本島から東に位置するブーゲンビル島（図表1）では、1988年以降島の銅山を巡る利益配分に関して地元住民が反発したのを契機に、政府軍と反政府勢力との間で約10年間、事実上の内戦が続いていた。かかる状況を受け2001年にブーゲンビル和平協定が結ばれており、これに基づき2019年11月から12月にかけてブーゲンビル島独立に関する住民投票が実施された。開票の結果、独立支持票が約98%を占めたものの、この投票結果に法的拘束力はなく、PNG議会の承認を得られるかが焦点となっている。PNG政府・議会は友好的に対応しつつも、①ブーゲンビル島には、世界有数の銅の埋蔵量を誇るPanguna銅山を始めとし、資源が豊富に存在しており、独立を承認すれば潜在的な経済的利益を失うことにつながる、②独立に好意的なマラベ首相のスタンスについて、オニール氏が政権批判の材料とする可能性が高いこと、③首都ポートモレスビーとの経済格差等に不満を持つ他の自治州が連鎖的に独立を求める動きにつながる恐れがあること等から、独立には慎重なスタンスで臨むものとみられ、時間をかけて交渉しつつ、最終的には自治権の拡大等、落としどころを探っていくものとみられる。

※著者略歴：大阪大学経済学部卒業後、2019年に国際協力銀行入行。外国審査部にて、マレーシア、PNG等のアジア・大洋州ほか、オマーンやヨルダンといった中東諸国のソブリン審査に従事。



PNG出張時に宿泊先のホテルから著者が撮影。