

パプアニューギニアの経済開発計画

飯 島 正

1. 独立までの道程と経済開発理念の形成

パプアニューギニア (Papua New Guinea——以下、主として PNG と略) は、1975年9月16日に独立した新興国である。

その国土はインドネシアと二分しているニューギニア島の東半分のうち、その南東部のかつてイギリス領、オーストラリア領であったパプア地域と、同島北東部とソロモン諸島北部にまで連なる多くの島々をふくむ旧ドイツ領、オーストラリア領 (委任・信託統治領) であったニューギニア地域とからなっている。国土面積は約46万平方キロメートル、人口は約360万人 (1984年——) で、全国各地に500以上の部族が居住し、700以上の言語が使われており、公用語は英語、共通語はピジン語とモツ語である。人口の90パーセント以上がキリスト教徒であるといわれる。

現在の PNG の領域内にヨーロッパ人が来航するようになったのは16世紀の初頭以来であり、現在の国名になっているパプアとニューギニアの名称も初期に来航したヨーロッパ人の命名に由来するといわれる。

パプアというのは、1526年から翌年にかけてニューギニア島北岸に来航したポルトガルのドン・ジョルジ・デ・メネセス (Don Jorge de Meneses) がこの地域の住民の頭髪をみて、縮れ毛を意味するマレー語の Papuwan から連想してパプア島 (Ilna dos Papuas) と命名したといわれる。⁽¹⁾

また、ニューギニアも1545年に同島北岸に来たスペインのイニゴ・オル

(2)

ティス・デ・レテス (Ynigo Ortis de Retez) が当地の住民がアフリカのギニアの住民とよく似ていることから命名し、それが世界地図に掲載されるようになったという。⁽²⁾

やがて、1884年に、ニューギニア地域をドイツが「ドイツ領ニューギニア」に編入し、同年、イギリスもパプア地域を「イギリス領ニューギニア」として統治することになった。この「イギリス領ニューギニア」は1902年にイギリスからオーストラリアに移譲され、1905年からオーストラリアは、これを「パプア地域」(Territory of Papua) と呼ぶことになった。

その後、両地域は第1次および第2次世界大戦と、その前後の時期を通じて国際法上の地位にいくつかの変化を経験することになった。

第1次世界大戦に入るや、1914年、オーストラリア軍が「ドイツ領ニューギニア」を占領した。1920年に国際連盟が、一部の地域を除いた同地域をオーストラリアの委任統治領とすることに決定した。

第2次世界大戦中の1942年から1945年まで、日本軍がパプアおよびニューギニアの両地域を占領し、その軍政下において統治する時期があった。また、1942年以来オーストラリアも同地域を「オーストラリア・ニューギニア管理機関」(Australian Newguinea Administrative Unit) の支配下においた。したがってこの時期は、それぞれ交戦している両軍の戦況に応じて、その支配下におかれることになった。

このように、「ドイツ領」と「イギリス領」として統治されるようになって以来、さまざまな変遷の経過をたどってきたパプア地域とニューギニア地域は、第2次世界大戦を契機として一つの領域として統合される機運がもりあがり、それがやがて単一の国家として独立する方向に進むようになった。

第2次世界大戦後、1946年に国際連合はニューギニア地域をオーストラリアの信託統治領とすることになった。

これをうけてオーストラリアは1949年に「パプア・ニューギニア法」を制定して、パプアとニューギニアの両地域を Territory of Papua and New

Guinea として行政的に統合するとともに、同地域に立法評議会を設置することになった。

この立法評議会は1963年に廃止され、新たに住民議会が設置されることになった。

1964年には住民議会の第1回選挙が行われた。同議会は民選のパプアニューギニア人議員44名、指名議員10名、ヨーロッパ人（非現住民）10名の64名で構成されていた。⁽³⁾

その後、住民議会の選挙は1968年に第2回、1972年に第3回目が実施された。

第3回の住民議会選挙が行われる頃になると PNG 内外で独立への展望がより現実的なものになってきた。

1973年12月には PNG の自治政府の樹立がオーストラリア政府によって承認された。さらに、翌1974年12月の国連総会で、PNG の独立の日をもってオーストラリアの信託統治が終了する旨の決議がなされ、1975年9月16日の独立の日を迎えることになった。

以上のような経過でパプア地域とニューギニア地域は一つの国家として独立することになったが、どのような国家を建設し、どのような開発計画を展開するかということについてパプアニューギニア人の政治指導者達はすでに独立以前から、その方法を模索していた。

それが具体的な「目標」として明示されたのは、1972年の住民議会選挙後に就任したマイケル・ソマレ（Michael Somare）首席大臣のもとであった。同首席大臣は同年12月に次の「8項目の目標」（Eight Aims, Eight Points Plan）を発表した。これは翌1973年3月に住民議会の承認を得て、その後の PNG の開発政策推進の基本的な理念となった。

「8項目の目標」

- (1) PNG 人の参加と支配 (a rapid increase in the proportion of the economy under the control of Papua New Guineans.)

(4)

- (2) 平等化 (a more equal distribution of economic benefits.)
- (3) 地方分散化 (decentralization of economic activity, planning and government spending.)
- (4) 小規模企業の重視 (an emphasis on small-scale artisan, service and business activity.)
- (5) 経済の自立化 (a more self-reliant economy, less dependent for its needs on imported goods and services, and better able to meet the needs of its people through local production.)
- (6) 財政の自立化 (an increasing capacity to meet government spending needs from locally raised revenue.)
- (7) 婦人の参加 (a rapid increase in the equal and active participation of women in all forms of economic and social activity.)
- (8) 発展のための政府の関与 (government control and involvement in those sectors of the economy where control is necessary to achieve the desired kind of development.)

この「8項目の目標」はオーストラリア政府との独立交渉も順調に進め、すでに自治政府への移行、独立を目前にした時期に発表されているだけに、人々の独立への強い意欲を反映している。第1項目と第5項目および第6項目がそれである。第1項目でパプアニューギニア人の支配のもとにおかれる経済の比率を急速に増大するとともに、第5項目で国内生産の振興によって経済の自立化をはかり、第6項目で、それまでオーストラリアに大きく依存してきた国家財政の自立化を強調している。

また、第2項目以下で、国民諸階層間の分配の均等化、開発諸活動の地方分散化、小規模事業活動の強化、婦人の参加、発展のために必要な部門に対する政府への介入など開発のための基本的方向を示している。

さらに、その後、独立直前の1975年8月15日に議会で採択された PNG 憲法の前文に、この「8項目の目標」の内容をも包含した次の5項目の「国家

目標と指導原則 (National Goals and Directive Principles)」が明示された。⁽⁴⁾

国家目標と指導原則

- (1) 総合的人間開発の原則 (Integral human development.)
- (2) 平等と参加の原則 (Equality and participation.)
- (3) 国家主権と自立の原則 (National Sovereignty and self-reliance.)
- (4) 資源と環境保全の原則 (Natural resources and environment.)
- (5) PNG 方式確立の原則 (Papua New Guinean ways.)

このように「8項目の目標」と「国家目標と指導原則」によって、新しい独立国家としての PNG の開発政策の明確な理念が形成され、次いで、これらの諸目標を達成する政策を展開するための法制化と機構の組織化が進められた。

経済開発計画を策定する機構としては、すでに1973年12月以来の PNG 自治政府時代に設置された中央計画局 (Central Planning Office) がその業務を遂行していたが、その後、中央計画局は National Planning Office となり、さらに現在の Department of Planning となった。

また、他方では開発計画と密接な関係にある外国資本対策も同時に進められてきた。前述のように「経済的自立化」、「財政の自立化」、「主権と自立」という諸目標をかかげつつも、他方では外国の資本と技術は PNG の開発にとって不可欠のものである。そのために開発計画に適合するように外国資本を導入し、それを管理する対策が要請された。このような施策もすでに独立前から講ぜられていた。1974年に「国家投資開発法」が制定され、外国企業の登録、管理、外国投資の優先順位の決定などの業務を総括するための機構として「国家投資開発公社 (National Investment and Development Authority)」が設置された。

(6)

2. 経済構造の諸特徴

まず最初に PNG の経済構造の基本的な特徴と考えられるものをあげておこう。

第1の特徴は、人口の圧倒的部分が生業の場としている伝統的な村落での自給自足的な非市場部門と、主要な都市や農村も含めての市場経済部門とが相互に密接な有機的な結合が不十分なままに併存していることである。

第2には PNG の経済が輸出入、外国からの援助、特に後に詳述するように、国家財政に大きな比重を占めるオーストラリア政府からの無償援助、外国資本による資源開発など外国への依存がきわめて大きい構造的な特徴をもっていることである。

第3には最低賃金制の確立によって近隣の諸国および他の発展途上諸国と比較しても格段に高い賃金水準が維持されてきたことである。

以下ではこれらの諸特徴を視点において、PNG 経済の現況をみることにしよう。

これまで PNG の経済の特徴を示すのに、同国の主要な輸出産品であったコプラ (copra)、コーヒー (coffee)、ココア (cocoa)、銅 (copper) の頭文字をとり「四つのC」という表現をすることがしばしば用いられてきた。いうまでもなく、これらは農業と鉱業の生産物である。このほかにも、丸太、製材、チップなどの林業生産物。総輸出に占める比率は小さいが、以前はマグロ、カツオ、現在は、エビが主力を占める漁業生産物も輸出されている。

ところが近年この「四つのC」に内容的な変化がみられるようになってきた。その理由は鉱業の代表的な生産物である銅は量的にはともかく、輸出金額では銅鉱石に含有される副産物とみられてきた金が、PNG の輸出の圧倒的な首位を占めるに至ったからである。

また、輸入品の主なものは機械類、燃料、食料品などである。

第1表 PNGの輸出入構造

輸 出 (1986年、FOB 価格)		輸 入 (1985年、FOB 価格)	
金	40.0%	機械、輸送機器	30.0%
コーヒー	20.9	鉱物性燃料、潤滑油	17.6
銅	15.5	食料	17.6
森林生産物	7.4	化学品	7.5
ココア	5.6	その他	27.3
パーム油	2.8		
その他	7.8		
計	100.0	計	100.0

(出典) The Economist Intelligence Unit, Country Report,

No. 4-1987 の付表から作成

第1表は PNG の近年の輸出入（輸出は1986年、輸入は1985年）の状況を示したものである。同国の輸出品価格の40%を金が占め、1970年代の後半には輸出総額の50%以上を占めていた銅は15.5%で第3位となり、それに躍進著しいコーヒーが20.9%となっているのが目立っている。

輸入では発展途上国の常として機械、輸送機器が30%を占めて第1位、それに次いで石油を主体とする鉱物性燃料、潤滑油と、家畜を含む食料の輸入がそれぞれ17.6%、それに化学品が7.5%を占めている。

これらの輸出入品の同じ年度における貿易相手国は、輸出では西ドイツ36.1%、日本26.8%、オーストラリア13.9%で、第4位のイギリスは4.6%である。また、輸入ではオーストラリアの40.2%が第1位で、日本の17.4%、シンガポール10.2%の順となっている。

では次に農林水産業、鉱業、製造業を中心に産業構造の実態をみることにしよう。

(8)

第2表は PNG の国内総生産の産業別構成の推移を示したものである。

第2表 国内総生産の産業別構成 (名目価格)

(%)

	1969/70	1972/73	1974/75	1978	1981
農 林 水 産 業	40.1	30.6	29.7	35.2	34.4
鋳 業	1.0	17.0	13.4	10.4	8.0
製 造 業	5.3	5.4	7.5	9.5	10.4
建 設 業	12.9	8.1	8.1	3.7	4.2
運 輸 通 信	5.7	5.0	6.9	5.6	6.4
商 業	8.5	5.9	8.5	9.3	8.9
サービス・その他	26.5	28.0	25.9	26.3	27.7

(出典) アジア経済研究所『発展途上国直接借款推進基礎調査—パプアニューギニア—報告書』p. 22, 第1—5表から。

この数字には市場部門と非市場部門が含まれているが、農林水産業が依然として大きな割合を占めている。外国資本による銅鋳山の開発によって1969/70年度の1%から72/73年度には一躍17%を占めるに至った鋳業はその比率を減少し、製造業が着実に増大しているが、建設業は減少の傾向を示している。

また、国内総生産の分配面の構成で市場部門と非市場部門の割合を比較すると、1967年度の72.4と27.6%から、1981年度には83.1%と16.9%となり、市場部門の比率が着実に増大している。⁽⁵⁾

では次に主要な各産業の実態をみることにしよう。

第3表 主要商品作物における小規模経営と大規模経営の比較
(1983年)

	小規模経営		大規模経営	
	生産量(%)	農家数(千人)	生産量(%)	農園労働者数(千人)
コーヒー	75	267	25	7
ココア	69	71	31	8
ココラ	58	108	42	10
オイル・パーム	48	5	52	5
茶	0	0.3	100	3
ゴム	14	8	86	1

(出典) Raymond Goodman, Charles Lepani, David Morawetz; The Economy of Papua New Guinea - An Independent Review -, National Centre for Development Studies, The Australian National University, 1987, p. 87の Table 5.2 から。

なお、本表の小規模経営の農家数は1981年の数字である。また大規模経営の農園労働者数は推定である。

農業

PNGの農業構造の特徴は「小規模経営」(Smallholdings)と呼ばれる農家経営と、「大規模経営」(Largeholdings)と呼ばれる農園経営との二つの形態が併存していることである。これはかつての植民地時代の経済構造に起因するものである。

小規模経営は以前には「現住民経営」(Indigenous Holdings)と呼ばれていたもので、自給的な食糧作物の生産を主とするものであった。

これに対して大規模経営は「非原住民経営」(Non-indigenous Holdings)といわれてきたものであり、一般的にはプランテーション (Plantation) と

(10)

かエステート (estate) と呼ばれる輸出用商品作物の生産を主とする農園企業であった。⁽⁶⁾しかし、現在の大規模経営のなかには外国人経営のものほかに、政府やキリスト教団の経営するものが含まれている。

PNG の自給的食糧用作物の主なものはタロイモ、ヤムイモ、サツマイモ、バナナ、サゴ (ヤシ) などであり、主要商品作物はコーヒー、ココア、コブラ、オイル・パーム、茶、ゴムであり、これらの作物は導入の歴史ではコブラとゴムは戦前からのものが多く、次いでコーヒーとココアは主として1960年代に、さらにオイル・パームと茶は1970年代に導入されて生産が増加してきたものである。⁽⁷⁾

商品作物は全国的に作付されているのではなくて、特定の島や地域に集中しているのが特徴的である。⁽⁸⁾

それに、これらの商品作物の栽培が大規模経営の農園から小規模経営の農家に生産の比重が移ってきているのが近年の目立った傾向である。

茶とゴムの生産を除いては農家の生産量が増加し、コーヒーは75%を占めるに至っている (第3表)。また、PNG の1980年センサスの集計の対象になった農家数55万6000戸のうち70%までが主要商品作物を栽培していると報告している。⁽⁹⁾

林業

国土の約87%、約4000万ヘクタールが森林といわれる PNG の森林資源は豊富であるが、伐採、開発適地はニューギニア島北岸および南岸地域、ニューブリテン島、ニューアイルランド島が中心で、外国資本による開発が進められている。PNG 政府は森林開発をする企業に港湾、道路などのインフラストラクチャーの整備とともに、造林を義務づけている。

PNG の国土の97.25%までが法制的には伝統的な慣習的土地所有形態をとる非譲渡地 (Unalienated land) であり、残余の2.75%の土地が外国人所有地、政府所有地などの譲渡地 (Alienated land) である。⁽¹⁰⁾この慣習的所有

形態を近代的な所有形態に転換できる政策をとってきたが、それ程の進展をみていない。そのために農地や森林をめぐる開発しようとする政府、企業との対立や部族間の紛争の原因ともなっている。

今後の土地政策の大きな課題である。

漁業

PNG の農業に小規模経営（農家）と大規模経営（農園）との二つの形態があるように、漁業にも伝統的で自給的な住民漁業と外国資本や合弁による企業的漁業とがある。企業的漁業は PNG の輸出価格の 5% 近くを占めることもあったが、国際的な価格低落で操業を中止すると輸出が激減した。マグロとカツオがその事例である。企業的漁業の主力は日本市場向けのエビ漁である。

鉱業

PNG の鉱業の主力となってきたのは北ソロモン県のブーゲンビル銅山である。ブーゲンビル島に有望な銅鉱床が発見され、オーストラリア系の資本を中心にブーゲンビル銅山会社を設立し、PNG 政府も出資（22.3%）して開発し、前述のように PNG の中心的産業となってきた。そのほかにも鉱山の開発が進められているが、それらの中で特に注目されるのはニューギニア島のインドネシア国境に近いオク・テディ（Ok Tedi）鉱山である。

オーストラリア、アメリカなどの資本でオク・テディ鉱山会社を設立し、PNG 政府も出資（20%）して銅と金の開発を進めている。金はすでに1984年から採掘を開始している。

製造業

PNG の製造業はまだ未発達の段階である。ニューギニア北岸のモロベ島の港湾都市で、同国の「代表的工業都市」をめざすといわれるラエを訪問し、

(12)

ラエ工科大学と同大学の近くにある工業団地を見聞する機会を得た。食品、機械、木工、薬品などの10数社であった。いずれも小規模の工場であり、すべて今後の発展に期待するという状況であった。

第4表 発展途上諸国の最低賃金（1978年、1日当り、USドル）

	農 業	製 造 業
パプアニューギニア	2.58	6.99
インドネシア	n.a.	0.60—1.75
マレーシア	1.88—3.27	3.86—5.91
フィリピン	1.55—1.74	1.85—2.03
スリランカ	0.65—0.84	0.90
タイ	1.23—1.38	1.72
西サモア	2.72	3.40

(出典) The World Bank ; Papua New Guinea : Selected Development Issues, East Asia and Pacific Regional Office, 1981 , p. 20 の Table 4 から。

では最後に PNG の賃金水準についてふれておこう。

第4表はアジアおよび南太平洋地域の発展途上諸国との1日当りの最低賃金を米ドルに換算して比較したものである。PNG は、これらの諸国と比較して製造業でも農業部門でも格段に高い最低賃金の水準にあることを示している。これは PNG がオーストラリアの統治時代から物価に連動した最低賃金制を実施してきたからである。すでにそれは1945年に、現住民の現金の最低賃金に衣・食・住を加味した法的規制が導入され、その後それが整備されて現在に至っている。それには都市労働者が消費する食料をはじめとする生活資料を主にオーストラリアから輸入してきたという背景がある。したがって最低賃金の水準は生活資料の輸入価格に連動して決定され、労働の生産性

によるものではない。このことは当然に高賃金が高コストとして反映し、国際競争力を弱くし、企業経営を困難にする結果となる。

これを今後どのように調整するかということも PNG の大きな政策的課題であるといえよう。

3. 経済開発計画の展開

PNG は独立後まだ10数年という、まさに新興の国であるが、オーストラリアの統治下で実施されたものも含めて、その性格と内容の異なる二つの経済開発計画をすでに実施し、さらに新しい開発計画の推進を模索している。

その第1番目は1968年から実施した第1次5カ年計画ともいわれる「PNG 経済開発のための計画・政策、1968-1973」(Programme and Policies for Economic Development of PNG) である。

第2番目の開発計画は1978年から実施に入った「国家公共支出計画」(National Public Expenditure Plan) である。これは独立後に最初に実施されたもので、名称は国家公共支出計画であるが、PNG のユニークな経済開発計画である。

第3番目のものは1986年度から実施を予定して策定された「中期開発計画、1986-1990」(The Midium Term Development Programme) であるが、これは計画を推進していた内閣の退陣によって実施されるまでには至らなかった。しかし、その構想と計画は PNG の今後の開発計画の策定にとって一つの指針を示すものとして注目されることである。

以下で、この三つの経済開発計画の展開と策定の経過を PNG のおかれた政治的、経済的背景との関連で考察することにしよう。

第一次5カ年計画

PNG 地域の経済開発政策がオーストラリア政府によって着手されるよう

(14)

になったのは1960年代に入ってからである。

1961年には開発計画の策定にあたる「中央政策・計画委員会」(Central Policy and Planning Committee) を設置し、経済開発と密接な関係にある土地制度の改革を意図して1962年の「土地法」(PNG Land Act) を制定したのははじめとして、土地関係の諸法令の整備が行われた。

その後、1963年に、この地域を調査した世界銀行報告書の指摘、提案などもあり、オーストラリア政府は1964年より PNG の経済開発計画を実施し、さらに1968年から最初の長期的な開発計画である第一次5カ年計画をスタートさせた。

この第一次5カ年計画は、できうる限り早期に PNG の内政自治の確立と経済的自立を達成することを目的として、計画期間中に無償援助の10億オーストラリア・ドルを投入して通信、運輸などのインフラストラクチャーの整備、充実と輸出用主要商品作物の生産増加、畜産振興、資源開発の推進などに重点をおいたものであった。

この計画期間中に、その後の経済成長の推進力となり、まさに、PNG の「ドル箱的存在」となったブーゲンビル銅鉱山の開発が軌道にのったこともあって高い経済成長を実現した。これを1968年度から1973年度までの期間で見ると、1971年度のように国内総生産の実質成長率が2.5%というように低い年度もあったが、1969年度の11.2%、翌70年度の10.6%、さらに73年度には12.1%となり、同期間中の国内総生産の年平均実質成長率は8.4%の実績を示した。⁽¹²⁾

その反面、経済成長に重点をおいたといわれる第一次5カ年計画に対しては、国連開発プログラム(UNDP) で同地域を調査した調査団長の Michal L. Faber 教授の名をとって「フェーバー報告」といわれるレポートをはじめ、PNG 内外から、この開発計画が結果的には地域的な開発水準や所得格差の拡大を助長することになったとする強い批判をうけることになった。

第一次5カ年計画の終了した1973年度には PNG の自治政府に移行（同年12月）することになった年でもあり、独立を目前にした時期でもあった。前述の「8項目の目標」もすでに前年の1972年12月には公表されていた。このような状況のために、当初に予定されていた第二次5カ年計画の策定は変更され、暫定的な開発計画を実施して独立を迎えることになった。

国家公共支出計画

PNG の独立後の最初の本格的な経済開発計画である国家公共支出計画が実施の段階に入ったのは1978年度からである。

この計画もそれ以前の開発計画と同様に PNG 政府に対するオーストラリア政府からの無償の財政援助を主要な財源としていたのである。この点も PNG の開発計画の一つの特徴といえるであろう。

1976年3月に締結された PNG 政府とオーストラリア政府との「財政援助協定」により総額10億6,000万オーストラリア・ドルが援助されることになった。この財政援助は年々逡減されてきたが、第5表が示すように、国家公共支出計画のスタートの1978年度にも PNG の国家予算に占めるオーストラリア政府の財政援助は38.6%を占めていた。その後は逡減の傾向にある。

この財政援助を大きな財源として、PNG 政府は年々の国家予算の中から、「8項目の目標」、「国家目標と指導原則」の理念を実現するために国家計画局が策定した「国家開発戦略」（National Development Strategy）と呼んでいる具体的な政策内容にしたがって、各開発プロジェクトに対する予算配分を決定する。この予算が国家公共支出計画によって支出されるのである。

各開発プロジェクトに公共支出が行われるまでの政策決定のプロセスは次の通りである。

国家計画局の立案した「国家開発戦略」をもとに国家計画委員会が、各開発部門に対する予算配分の大枠を決定する。この配分比率を前提にして、各

開発部門を担当する各省が具体的な開発プロジェクト案を作成する。これを政府の諸機関が内容を審査して国家公共支出計画が決定される。

1980年度の具体的な事例で示すと、「国家開発戦略」による重点的な開発プロジェクトは、第6表の農村福祉の増進から、環境保護対策までの9部門である。同表にこの各部門に対する国家計画委員会の配分目標比率と実際の配分金額と配分比率が示されている。

1980年度の国家公共支出計画の予算総額1億1,780万キナは、同年のPNGの国家予算5億1,910万キナの22.7%に相当する金額である。

この開発予算から、経済生産の増加、農村福祉の増進の2部門に55%を重点的に配分するというのが国家計画委員会の当初の目標であったが、実際の配分には部門による増減があり、特に経済部門への配分比率が減少し、都市管理や開発行政などの行政的部門の増加が目立っている。

この国家公共支出計画では4年間の計画を作成し、それを各年度の支出計画において継続すべきプロジェクトと新規に予算の配分が望ましいプロジェクトとを調整できる利点があり、その後もこの方式を採用してきた。

しかし、1980年代に入ってPNGの主要輸出産品である銅、コーヒー、ゴムなどの国際価格が下落し、また国内での失業者の増加による社会不安の増大などがあり、より強力な経済成長政策を期待する声が強くなってきた。このような状況のもとで策定されたのが中期開発計画である。

中期開発計画

PNGの独立以来約10年間の経済開発政策の成果を検討した次のような資料がある。1984年にPNG政府からオーストラリア政府に要請があり、その検討に参加した報告が、1985年にオーストラリア・ナショナル大学のNational Centre for Development StudiesからThe Economy of Papua New Guinea — An Independent Review —として公刊されている。

この報告書では PNG の独立以来の開発政策の成果として経済、通貨、物価が安定し、開発の利得が国民の各階層に広汎に分配されてきており、国の経済的自立化も促進の方向にあると分析している。⁽¹³⁾ その結果、生活水準が向上し、1971年から1980年までの期間に平均寿命は23%延びて50歳となり、乳児、幼児の死亡率はそれぞれ46%、51%減少して1,000人中、72人、45人の水準になり、小学校、中学校、高等学校への進学率も向上してきたことなどをあげている。

また、経済の自立化についても総国家予算に占めるオーストラリアからの援助も1977年度の43%から、1984年度の29%に減少してきたことをあげている。⁽¹⁴⁾

しかし、独立以来の経済成長率は他の発展途上国と比較しても低い水準に推移し、国内総生産の実質成長率は1976-1983年の期間で年率1.4%、76-84年の期間をとっても約2%の水準にとどまったとしている。そして、増加しつつある人口に対応する経済成長と雇用問題の解決のための政策が今後の大きな課題であると指摘している。⁽¹⁵⁾

独立以来の PNG の経済開発政策は、すでに述べたように、「8項目の目標」、「国家目標と指導原則」の理念にそって、経済成長よりも、むしろ公平な分配、福祉の増大、地域間の格差の是正などに重点がおかれてきたが、その政策の転換が要請される事態となってきた。

このような状況を背景にして PNG 政府はより高度の経済成長をめざす長期的な開発計画の策定を開始した。1984年1月に、「国家評議会」は5カ年の中期的な経済開発計画を導入することを決定した。開発計画の策定がそれまでの単年度方式から、中期的方式に転換し、各部門の開発計画を重視して再編成されることになった。

この中期の計画への転換の構想は、これまでの開発計画が「国家開発戦略」に基づいて「国家公共支出計画」が策定されたのに対応して、全般的な政策目標を設定する「中期開発戦略」(Medium Term Development Strategy)

(18)

と、各部門別の計画と部門別の投資順位を調整して年次の予算配分をする「中期開発計画」とで経済開発計画を推進しようとするものである。

しかし、PNGの政治状況に曲折があり、政権の交替があり、この計画は実施されるまでには至らなかった。けれども、中期的経済開発計画の構想はその後の「国家公共支出計画」にも配慮され、政府各部門で検討が進められているという。今後のPNGの開発計画の展開との関連で注目される「中期開発戦略」案として検討されてきたのは次の16部門である。⁽¹⁶⁾(1)法と秩序、(2)防衛、(3)教育、(4)健康、(5)住宅・都市開発、(6)農・林・漁業、(7)鉱業・石油、(8)工業・商業・観光、(9)エネルギー、(10)運輸・通信、(11)金融制度、(12)マクロ経済政策、(13)土地政策、(14)援助政策、(15)特定地域政策、(16)社会福祉。

これらの内容は、すでに述べた「国家公共支出計画」での9部門と比較して拡大し、総合的な構成となっている。これが、どのような開発計画として具体化されるか注目されるところである。

第5表 PNG 国家予算に占めるオーストラリア政府援助の比率

(単位：100万キナ)

項目	1977年		1978年		1979年		1980年		1981年	
	歳入	%	歳入	%	歳入	%	歳入	%	歳入	%
歳入予算総額	398.4	100.0	445.4	100.0	459.6	100.0	519.1	100.0	580.2	100.0
国内財源	223.6	56.1	273.5	61.4	283.4	61.7	343.7	66.2	396.1	68.3
オーストラリアの財政援助	174.8	43.9	171.9	38.6	176.2	38.3	175.4	33.8	184.1	31.7

(出典) The World Bank ; Papua New Guinea : Selected Development Issues, East Asia Pacific Regional office The World Bank, 1982, p. 12 Table 1 から作成。

第6表 国家公共支出計画による開発予算の配分(1980年)

(単位:100万キナ)

金額・比率 開発プロジェクト	開 発 予 算		国家計画委員会(NPS) の配分目標比率
	配 分 金 額	配 分 比 率	
農村福祉の増進	18.6	15.8%	20.0%
低開発地域の援助	11.2	9.5	9.0
一般的福祉水準の向上	11.2	9.5	7.0
経済生産の増加	31.8	27.0	35.0
食糧生産の改善	2.6	2.2	4.4
経済に参加するPNG の増加と訓練の改善	5.8	4.9	5.0
都市の管理(行政)	7.8	6.6	2.0
効果的な開発行政	20.1	17.1	11.0
環境保護対策	1.7	1.5	1.2
財政上の諸経費	7.0	5.9	5.0
合 計	117.8	100.0	100.0

(出典) The World Bank ; Papua New Guinea : Selected Development Issues, East Asia Pacific Regional office The World Bank, 1982, p. 86 の 5・10表, 1980 NPEP PROJECT ALLOCATIONS BY STRATEGIC OBJECTIVES から作成。

注

- (1) 越村衛一著『オセアニア総覧』拓殖大学海外事情研究所、昭和55年、233頁参照。

(20)

- (2) Angela Toleris, James M. Fraser and Dana B. Epstein ; Papua New Guinea : Constitutions of the World, Oceania Publications, 1985, p.1 から。
- (3) 前掲『オセアニア総覧』236頁から。
- (4) op. cit ; Papua New Guinea : Constitutions of the World, p. 11 から。
- (5) この数字は、経済企画庁委託『発展途上国直接借款推進基礎調査—パプアニューギニア—報告書』アジア経済研究所、昭和61年、22ページの第1—4表から。
- (6) 谷内達著『パプアニューギニアの社会と経済』アジア経済研究所、1982年、58ページ参照。
- (7) 前掲書、65ページ参照。
- (8) 主要商品作物の栽培は『ニューギニア島、ニューブリテン島、ブーゲンビル島、ニューアイルランド島に集中している。作物別ではコーヒーと茶がニューギニア島のハイランド地域に、ゴムは同島の南岸地域に集中している。また、コプラとココアはニューブリテン島、ブーゲンビル島およびニューアイルランド島が主産地である。
- (9) Raymond Goodman, Charles Lepani, David Morawetz ; The Economy of Papua New Guinea — An Independent Review National Centre for Development Studies, The Australian National University, 1987, p. 86.
- (10) この数字は、R. W. James ; Land Law and Policy in Papua New Guinea , Papua New Guinea Law Reform Commission, 1985,p. 33 から。
- (11) The World Bank ; Papua New Guinea : Selected Development Issues, East Asia and Pacific Regional Office, 1981, p. 150 参照。

- (12) 前掲『発展途上国直接借款推進基礎調査－パプアニューギニア－報告書』21ページの第1－3表から算出。
- (13) op. cit ; The Economy of Papua New Guinea – An Independent Review, p.34 – 51.
- (14) ibid. p. 45, Table 2. 4.
- (15) ibid. p. 51.
- (16) 前掲『発展途上国直接借款推進基礎調査－パプアニューギニア－報告書』67－68ページから引用。