



採掘前から始まる 資源の呪い

油田の発見は熱狂的に歓迎されるも、その後に経済危機をもたらしうる

ジェームズ・カスト デイヴィッド・ミハイリ

毎年、世界中で油田やガス田の大発見がある。政府関係者も市民も、こうした新たな発見が豊かな生活の到来を予告していると期待して、熱狂の渦に包まれる。しかし、こうした歓喜の声は見当違いであることも多い。いくつかの国では大型油田発見後の経済成長が期待外れに終わっており、直後に経済的な問題が浮上した。

石油など天然資源がもたらす豊かな収入に恵まれた国々がしばしば資源の少ない国よりも経済的に成長せず、より多くの社会的な問題を抱えるようになる傾向にあることは世界的に知られており、この現象は「資源の呪い」と呼ばれている。

しかし、政治制度が脆弱な国が特にそうだが、多くの場合、石油が生産され始めるしばらく前から経済成長は芳しくなくなっており、こうした現象を私たちは「資源採掘前の呪い」と呼ぶ。

夢から目を覚ます

2009年にガーナは急成長を遂げていた。アメリカのバラク・オバマ大統領はガーナをアフリカにおける初訪問地として選んだ。ガーナは2007年に政権交代を平和裡に実現し、その経済は2003年から2013年にかけて平均7%の速度で成長しており、当時の世界的な景気後退を免れていた。

さらには、ガーナは金脈を2度も発見した。正確に言うと、発見されたのは「黒い金」だった。2007年と2010年にそれぞれ、ガーナ沖合で大きな油田が見つかった。こうした石油の発見によって、ガーナが中所得国の豊かさを享受できるようになるのではという期待が高まった。当時のガーナ大統領ジョン・クフォーは2007年に「石油なしでもガーナはうまくやっている。石油はカンフル剤となって、ガーナは空をも飛ぶだろう」と宣言している。

今まで時間を早送りしよう。ガーナは飛躍していない。IMFはガーナについて2014-16年の経済成長見通しを7%超としたが、実際の成長率は4%を下回った。石油発見と、石油が偶然にも約束した金銭的な利益は、発見後の期間に軽率な経済的行為を誘発してしまったように見える。借金は巨額になり、支出が放漫になった上に、ガーナ経済は2014年に起こった石油価格の大暴落にさらされた。また、ガーナは自国が定めた貯蓄規則の精神に逆らうことにも成功した。万が一のために、規定の4億8400万ドルを石油収入から蓄えたが、一方で国際市場から45億ドルの借金を行った。2015年以降、ガーナはIMFによる支援とサーベイランスのプログラム対象国となっている。2017年に政権が交代したが、危機は継続している。

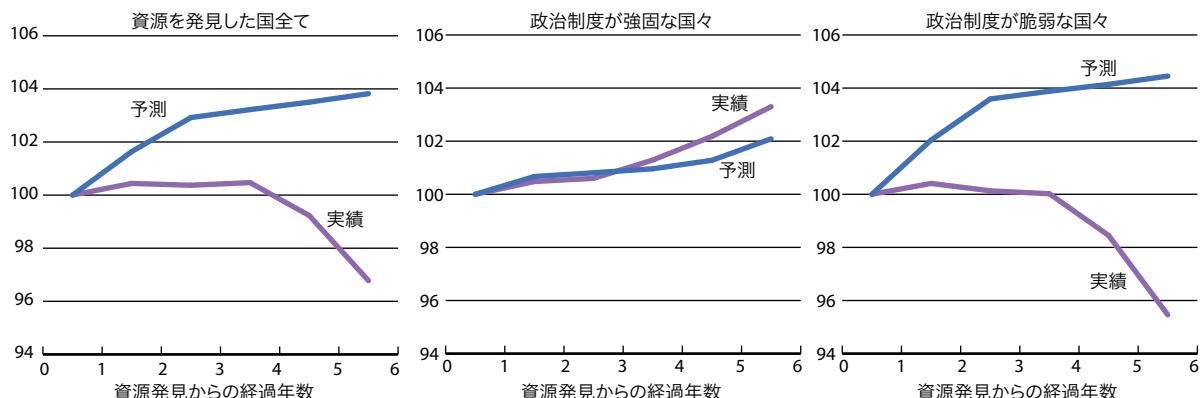
ガーナだけではない。他の国でも、資源発見が熱狂的に祝福された後に、経済成長が伸び悩むか減速している。モザンビークでは、2009年にサブサハラ・アフリカ最大の沖合ガス田が発見された。平均成長率は6%であった。ガス田が見つかってから、経済成長率は7%超で推移するだろうと予測された。しかし、2016年までに経済成長は鈍化して、平均成長率は3%となつた。これは政府予算外に膨大な隠し債務があったことが監査によって発覚し、これに伴ってひどい悪影響が生じたためである。一方で、隠し債務の監査結果が出るまでIMFの支援は停止された。

私たちの調査からは、ガーナとモザンビークが例外的な存在でないことがわかっている。世界で平均を取ると、資源の大発見後には、実際の経済成長が資源発見後に出された予測を下回るのだ。中には、こうした資源の発見後、発見前の成長トレンドと比較しても経済成長が非常に残念な結果に終わった国もある。

良質なガバナンスは重要

行政に対する制約が少ない場合など、政治制度が脆弱な国々はIMFが予測した経済成長率を達成できないだけでなく、そうした国々の経済成長率の平均は油田やガスの大発見前の値を下回る。

(数値は累積。資源が発見された年を0とし、その年のGDPを100としている)



[出典] Cust, James, and David Mihalyi. 2017. "Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments."

[注] 青い線はガスや石油の大発見が与える影響をIMFが予測したもの。紫色の線は経済成長の実績値。

政治制度の発展度合についてはPolity IVデータベースに基づく。

1988年以降、5億バレルの埋蔵量を超える資源の大発見は46か国で236件あった(地図を参照)。こうした発見の意義は大きく、その潜在的価値は平均で各GDPの1.4%である。

資源発見後の 経済成長率平均は IMFの予測を下回った。 成長が減速した国もある

教科書では、資源の発見が産出量を増やし、その結果、経済が成長するとされている。というのも、新しい富と持続可能な消費の高まりに合わせて経済が調整を行うためだ。IMFの予測も同じだ。資源の発見には、発見直後の5年間にわたり経済成長率を0.52%ポイント押し上げる力があるとわかっている。油田やガス田の発見が秘めるプラスの効果を各国がうまく引き出せているかを判断するために、私たちは2つの比較を行った。

- ・ 平均経済成長率が資源発見後に上昇しているか
- ・ IMFが出了した資源発見後の成長予測と同じようなテンポの経済成長率か。IMFの予測は世界経済見通しに記載されたものとする。言い換えるならば、経済が教科書で予測された成長率を達成できているか

両方の観点のいずれからも、状況は良くない。各国の平均を取ると成長率は体系的にIMFの見通しを下回り、中には成長率が低下した国も存在する。

しかし、図が示すように二極化していることもわかる。最大の影響が表れているのは政治制度が脆弱な国で、例えば行政にしっかりと制限が課されていない国などだ。こうした国々では、経済成長がIMFの予測を下回るだけでなく、資源発見前よりも平均成長率が低下している。一方で、資源発見時に政治制度が強固だった国は良い結果をおさめている。こうした国々では経済成長のペースが継続し、IMFの予測通りの成長率となっている。

潜在成長率を下回る経済成長しか実現できない国々には、私たちが「資源採掘前の呪い」と呼ぶものが降りかかっている。

近親関係にある「資源の呪い」同様、豊富な資源が国々に害をもたらすことがある。場合によっては、従来考えられていたよりも、問題が早く起こり始める可能性がある。「資源採掘前の呪い」について言えば、悪影響を生み出すのは実際の資源の豊かさというよりも、そうした資源に対する期待なのだ。

「資源の呪い」仮説の焦点は、資源産出と課税が経済にもたらす長期的な悪影響だ。例えば、オランダ病と呼ばれる現象があるが、これは資源産業が急発展することで、製造業が締め出されてしまい、生産性が下がってしまうことだ。資源輸出と資源からの収益が急変動することに伴って、財政は悪化しかねない。また、政治的な問題も生じうる。資源収入は腐敗を招き、暴力的紛争が発生したり長期化したりする原因となりうる。石油による富が民主主義制度を蝕むという意見も出ている。

対照的に、「資源採掘前の呪い」は、資源発見から生産開始までの短期間に何が起こるのかに注目している。この期間に、豊かな資源がもたらす恩恵を過剰

幸運を掘り当てる

1998年以降、世界236か所で埋蔵量が5億バレルを超える油田やガス田が発見されている



[出典] Cust, James, and David Mihalyi. 2017. "Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments."

なまでに楽観的に捉えて経済的な行動を行うと経済に問題が生じる。さらには、資源の発見をお金に結びつける施策につまずいてしまう国もあり、そうした国々は生産に失敗してしまう。

予測の現実

経済成長の予測は困難である。IMFの世界経済見通しは各国経済について6か月ごとに成長を予測している。類似の予測は別機関からも出されているが、予測対象国数は少なくなることが多い。調査からIMFの予測は正確であることがわかっている。しかし、バイアスがなかったわけではない。例えば、前IMFチーフエコノミストのオリヴィエ・ブランチャードと同僚のダニエル・レイは、EU諸国の経済成長見通しは世界金融危機後、乗数効果に関して不当なまでに悲観的すぎたと2013年のペーパーで示した。対照的に、資源発見後のある種の国々については専門家による成長見通しが楽観的すぎた可能性があることを私たちは突き止めている。

見通しが楽観的すぎたが悲観的すぎたかは、大きな意味合いを持つ。第一に、政府や民間部門は計画や決断の際に見通しを頼りにしている。第二に、報道

機関や有権者も影響を受ける。もしメディアや市民の期待値が高まっていたならば、過剰な支出や借入など後先を考えない行動をとるよう求める圧力を政府が受けかねない。第三に、予測は融資を行う金融機関や格付け機関の評価に影響を与え、結果として、借入コストも左右する可能性がある。もし借入コストが人為的に低く抑えられている場合、過剰借入を誘発しかねない。私たちの試算では、機関投資家が各国を融資先として評価して出した借入スコアに、経済成長の見通しが影響を与えることが分かっている。各国の経済成長の歴史的な実績を考慮に入れた後でも、成長見通しが良くなるとそれだけ借入スコアは高まるのだ。

資源発見後に持続的な繁栄にたどりつけるかどうかは、いくつかのステップに左右される。プロジェクトが資源産出にこぎつけるためには投資が確保されなければならず、政府も経済全体が投資と外貨の流入に対応できるように、政策面から対策を取らなければならない。契約金など前払いに伴う歳入など、他にも資源産出前に課題が生じる可能性がある。

中には、タンザニアやモザンビークのように生産までたどりつけない国もある。一方で、国内のカシャガン油田が生産まで13年かかったカザフスタンのように、一

新たに豊かな資源を発見した国々は 資源をより注意深く扱う必要があるかもしれない

連の流れが想定よりも時間のかかる国もある。こうした遅れや失敗はよくあることだ。コンサルティング会社のアーンスト・アンド・ヤングが2016年に出した報告によると、世界中で行われているガスや石油のプロジェクトのうち、全体の73%でスケジュールの遅れが生じている。また、2016年に世界銀行が出たワーキングペーパーでは共著者のテミナ・カーンなどが「少なくとも鉱業セクターについて言えば、政治制度が脆弱で腐敗が蔓延している国ほど、資源発見から生産までにかかる時間が長くなる傾向にある」としている。

資源採掘前の呪いが本当に存在するのであれば、これは政策面で一連の影響をもたらす。新たに豊富な資源を発見した国々は、発見された資源をより注意深く扱う必要があるだろう。捕らぬ狸の皮算用をするのではなく、採掘までの進め方により注意を払う必要がある。これが意味するところは、収入が入ってくるまで、各国政府が約束する借入と支出に新たなアプローチをとることである。これまで、資源発見後に経済政策面で注目を集めてきたのは、政府系投資ファンドなど富を蓄える方法の設計であった。

IMFの調査は、各国の政府が力の入れどころを変えなければならないことを示している。資源収入の何パーセントを蓄えに回すのかに焦点を当てるのではなく、政府予算の抑制に関して国民の合意を形成するなど、資源から収入を得られるまでの行動に、より細心の注意を向けなければならない。さらには、様々なシナリオの下で税や支出の状況がどう変わるのか、より注意深く検討しなければならない。プロジェクトに遅れが生じた場合にはどうなるのか。資源価格が急落した場合にはどうなるのか。想定していた税収入を全て取りこぼしてしまった場合には、何が起こるのだろうか。

非対称なリスク

資源の発見は非対称なリスクをもたらす。価格が下がってしまうと、プロジェクトが中止されることもあり、期待していた投資や税収、雇用が手に入らなくなってしまう。一方で価格が上昇し収益が増えても、課税によって回収できるのはその一部分だけだ。

主要な金融機関が過剰なまでに楽観的な予測をしていると、融資し過ぎたり、借り手の行動に目を光らるべきところが甘くなってしまったりするかもしれない。

IMFのような他の主体にとっても、資源採掘前から始まる呪いは関係てくる。経済予測には国家の状

態やガバナンスを体系的に考慮しなければならないかもしれない。こうした要素によって、資源がもたらす富やその恩恵がいつ、どの程度の規模で降り注ぎ始めかが変わるかもしれない。

国民の期待値調整も鍵となる。Journal of Development Studiesに掲載された2017年の論文でポール・コリアーはガーナを主に取り上げているが、この論文では心理的な諸要因によって資源の呪いが力を強めるとしている。埋蔵量5億バレルの油田発見は、全国民に大きな富をもたらすと誤って解釈されるかもしれない。しかし、一般的な石油生産期間である20年間にガーナ政府に入る歳入を考えると、その規模はガーナ国民1人あたり毎年わずか30ドルに過ぎない可能性がある。

資源の呪いを免れる国があるように、資源採掘前の呪いは必然的な運命ではない。タンザニアのように、資源生産の前後を通じて両方の呪いを免れた国もある。タンザニアは隣国のモザンビークと同様に、埋蔵量が豊富なガス田を沖合に発見した。タンザニアでのガス田発見はモザンビークに1年遅れ、2010年のことだった。しかし、タンザニアの経済成長率はガス田発見後に6%から7%へと加速した。この背景には、タンザニアの債務水準が低いまま推移したことと、財政ルールを法制化して持続的に財政を運営することへの強い意思を示したことがある。一方で、タンザニアでは期待されていた資源採掘産業への大型投資がまだ行われておらず、液化天然ガス価格が低迷している中で生産開始までまだ何年も時間がかかってしまうかもしれない。

資源そのものだけでなく、資源発見の知らせにどう政府が反応するかも大事なようだ。また、掘り当てた資源を生産するまでの流れが技術によって一変しつつあり、潜在的な課題の性質も変化している。大きな油田が見つかるのはガーナが最後ではないだろう。けれども、ガーナはひょっとすると、良い知らせの後にあまりにも薔薇色の未来を思い描いて行動する罠に嵌った最後の犠牲者になるかもしれない。FD

ジェームズ・カストは世界銀行アフリカ担当チーフエコノミスト室付エコノミストで、オックスフォード大学の外部研究員。デイヴィッド・ミハイリはNatural Resource Governance Instituteのエコノミストで、中央ヨーロッパ大学の客員研究員。