

〈研究ノート〉

メキシコ石油輸出政策の継続性と転換

山口 英彦

はじめに

メキシコは、1938年の石油産業の国有化以降、消極的石油輸出政策を堅持し続けた。それは、石油の生産目的として国内需要の充足のみを掲げて、輸出を僅かな余剰分に限るというものであった。ところが、その政策は1976年に石油を積極的に輸出するという政策に転換された。メキシコの積極的輸出政策はその隣国である米国の利害に一致する。米国を始めとする石油輸入国は、中東戦争に伴う1973年のオイル・ショックに苦しんだ。その米国の圧力がメキシコ石油政策の形成に影響を及ぼしたことを否定することはできない (EREP 1979; Saxe-Fernández 1980; Pellicer 1982; Suárez 1982; Castillo 1999)。米国にとって、隣国の石油輸出の拡大は中東地域よりも安定的なエネルギー供給源の強化を意味して、自国の利益により大きく貢献すると考えられる。

だが、メキシコの積極的石油輸出政策は、例えばノルウェーのような拡大的傾向を有し続けたものではなかった。メキシコもノルウェーも石油輸出国機構 (OPEC) の非加盟国である。したがって、両国には OPEC が取り決める生産・輸油量割当てに同調する義務はない。しかし、ノルウェーがその石油輸油量を持続的に拡大させてきた一方、メキシコは1982～83年の輸出水準を今日までほぼ維持している。1976年以降のメキシコの石油輸出政策は積極的ではあるが、長期的にみれば拡大的というよりも限定的な傾向を有しているのである¹⁾。

以上の点に着目するならば、メキシコは石油輸出政策の決定について、その拡大的傾向を望むであろう米国の要求に対して、自律性を喪失しているとはいえない。中央政府の政策決定者の行動は他の国家や自国の社会からの抵抗に制約される。国家は国内外からの抵抗を受ける。しかし、国家はそれらの抵抗を克服する能力を持つ（Krasner 1978: 10-11）。

メキシコは石油産業の国有化以降、消極的石油輸出政策を維持していた。そして、1976年の政策転換後、今日まで積極的だが限定的な石油輸出政策を維持している。政策形成に関して、国家は他の国家や国内外の社会団体の要求・圧力から自律している。本稿はこのような国家の自律性を前提にして、メキシコ石油輸出政策の継続性と転換の要因を分析する。その目的は、国家の自律性への着目から導き出される政策形成モデルの検証にある。このモデルは政策の継続性を制度、政策の転換を危機によって説明する。本稿では、まずその政策形成モデルを分析の視角として提示する（第Ⅰ節）。そして、その視角に従って、メキシコの消極的石油輸出政策の継続性（第Ⅱ節）、積極的だが限定的な石油輸出政策への転換とその継続性（第Ⅲ節）、それぞれの要因について考察する。最後に、本稿が扱った事例をもとに制度と危機を重視する政策形成モデルの有効性とその限界を確認しつつ、そのモデルによって明らかとなる公共政策の一般的特徴を指摘する。

I 分析の視角

1 制度による制約

社会からの国家の自律性の強調が、国家を政治分析の中心に据えるアプローチ（statist approach）の出発点である。その主張は次のようなものである。公共政策をめぐる政府と利益集団との関係において、前者は後者が自らの選好を実現するために互いに争う単なるアリーナではない（Krasner 1984: 226-227; Skocpol 1985: 4）。国家は社会の要求や利害を単に反映したものではない目標を策定し追求する（Skocpol 1985: 9）。国家はあ

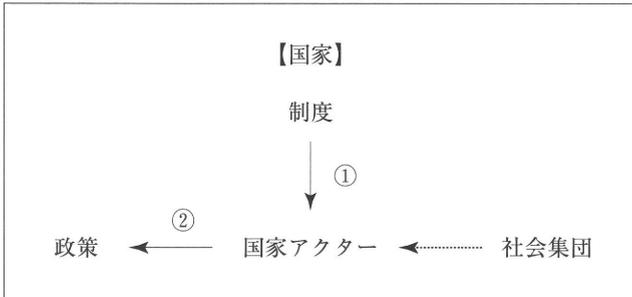
る特定の社会集団の利害から分離して、それとは異なる独自の動因を持つ (Krasner 1978: 10)。以上の主張によれば、国家は社会の要求とは異なる独自の選好を持つと考えられるが、その選好とは一体どのようなものであろうか。

スコチポルやトリムバーガーが指摘するように、国家はリソースを有する組織である。国家は租税の徴収者であり、警察や軍といった強制手段の所有者である。それゆえ、国家はどの社会集団の要求や選好にも還元されない自律的行動の場である (Skocpol 1992: 42)。自律的な官僚は経済力や強制力といった国家のリソースを利用できるのである (Trimberger 1978: 4)。そのような国家のリソースは制度がもたらすものであると考えられる²⁾。制度とは狭義ではルールのことを指すが、「フォーマルな組織とインフォーマルなルールおよび手順を含む」(Thelen and Steinmo 1992: 2)と定義され得る。

国家の選好とは、ノードリンガーによれば、公職者個人の選好の融合物である。彼らの制度的地位が独自の選好の形成を可能とする。同時に、制度的に派生したリソースに勝る公職者の選好が国家の選好となる (Nordlinger 1988: 882)。つまり、公職者の政策決定能力は制度がもたらすリソースに依存している。クラズナーは次のように公職者と制度との関係を論じている。政治的指導力は公的地位と密接に関連している。政治的指導者とは、公的地位から得られるリソースを利用する国家アクターである。そして、制度は国家アクターに手段を提供するだけでなく、その選好を制約する (Krasner 1984: 228-229)。スコウロネックは既に次のように指摘していた。公職者の地位を定めてその特権を支える制度が、公職者の集团的行動を調整する (Skowronek 1982: 12)。制度が国家アクターの選好をすべて規定するわけではないが、それに影響を及ぼすのである。制度を政策形成の起点に置けば、以下のように概略化できよう。

国家の自律性を強調する立場に立てば、国家アクターの政策形成における選好は、社会集団の要求・圧力に左右されるというよりも、制度に制約

図1 制度による制約



されるといえよう (①)。但し、制度が国家アクターの選好をすべて規定するわけではない。そして、政策は制度の影響を受けた国家アクターの選択を反映したものになるであろう (②)。

2 断続平衡パターン

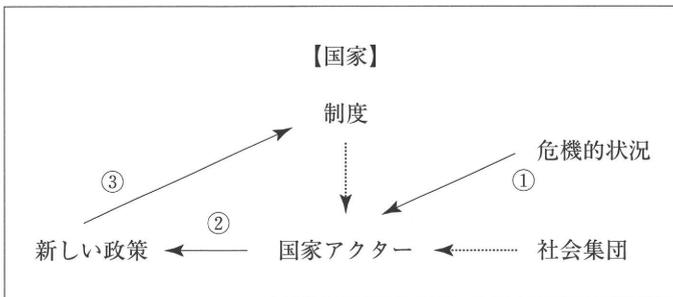
制度は環境の変化に対して硬直的である。なぜならば、既存の制度的地位にある個人は、自らの特権を損なう恐れのある制度変化に抵抗するであろう。また、既存制度は情報面での確実性をもたらし、新制度の創造には既存制度の維持以上のコストが掛かるからである (Krasner 1984:234-235)。このような特性を持つ制度が国家アクターの選択を制約する。したがって、その選択の結果である政策には「経路依存性 (path dependence)」が見出せる³⁾。制度を形成するような「歴史的選択が一度行なわれると、それは将来の選択肢を予め排除したり、その選択を容易にしたりする」(Krasner 1984:225) ののである。制度への着目によって、政策の継続性が理解できるといえよう (Thelen and Steinmo 1992:10)。

制度による国家アクターに対する制約を弛緩させるのが危機である。国家は領土と人民に対する統制を要求する組織であり、その基本的必要は統制と秩序の維持である (Skocpol 1985:9)。危機とは、スコウロネックによれば、「統制を維持する国家の能力を突然脅かす散発的で破壊的な出来事」(Skowronek 1982:10) である。そして、統制の再構築が最大の問題

となる危機的状況下で、国家アクターの重要性が最も明確となる (Skowronek 1982:31)。利益集団から自律して国家のリソースに依存する国家アクターは、特に危機的状況下で秩序を再構築するために急進的なイニシアチブを発揮するのである (Trimberger 1978:4-5)。そして、危機的状況下で国家アクターが選択する自律的で新たな政策が、既存の制度を大きく変化させる可能性を持つと考えられる。政策と制度は相互に作用する。政策は一度適用されると制度に埋め込まれ、政治的アクターの将来の行動に影響を与える (March and Olsen 1984:745)。政策は以前の制度や政治から生まれるだけではなく、政策が制度と政治を作り変えて、将来の可能性を変化させる。つまり、政策はフィードバック効果を持つ (Weir, Orloff and Skocpol 1988:5, 25; Skocpol 1992:58, 531)⁴⁾。そして、危機における新しい政策がその効果をより明確に示すのではなかろうか。その場合、以下のような政策形成の構図が想定される。

危機は国家アクターの制度や社会集団からの自律性を高める (①)。国家アクターは秩序を維持または再確立するために、既存制度や社会集団の要求に囚われない新しい政策を選択するであろう (②)。新しい政策は既存制度を変化させる可能性を多く持つであろう (③)。危機の際、既存制度は崩壊するかもしれない。だが、新たな制度は全くの最初から作られるわけではなく、旧制度の残余から再構築される (Thelen and Steinmo 1992:32, n.55)。危機を経ても、旧制度の一部は存続し得るのである⁵⁾。

図2 危機時の制度変化



政策変化は危機に伴ってビッグバン的に起こるといえよう (Weir, Orloff and Skocpol 1988: 22-23)。散発的な危機が新たな政策を導き、新たな政策が制度変化をもたらす。危機が「決定的転換点 (critical juncture)」となり、将来の政治の方向付けを行なう「遺産 (legacy)」を残す (Collier and Collier 2002: 27-39; Collier 1993: 14-15)。クラズナーは次のように論じている。「制度変化は継続的で漸進的であるというよりも、散発的で劇的である。(中略) 危機的状況が国家制度の発展の分水嶺となり得る。(中略) 危機が去ってしまえば、制度的配置は硬直化する傾向を持つ」(Krasner 1984: 234)。制度を変化させるような「決定的な選択が一度行なわれると、それを覆すことはできない。(中略) 一度経路が選択されれば、それは将来の発展を方向付ける」(Krasner 1984: 240)。したがって、政治発展はゆっくりと継続的に変化する進化論的なパターンではなく、危機時の急激な変化とその後の凝固と停滞というパターンであるといえる。クラズナーは生物学用語を用いて、このようなパターンを「断続平衡 (punctuated equilibrium)」と呼ぶ (Krasner 1984: 240, 242)。政策変化は危機によって分断された均衡状態に特徴付けられるのである。

II 消極的石油輸出政策を導いた制度

1 メキシコ石油政策に係わる主要国家アクター

ここで、メキシコ石油政策の決定に係わる最も重要な国家アクターを特定しておきたい。石油産業の国有化後、その運営を担ったのがメキシコ石油公団 (Petróleos Mexicanos: Pemex) である。Pemex の最高責任者は総裁であるが、その意思決定は Pemex 経営審議会の承認を必要とする。そして、大統領が総裁と経営審議会の過半数のメンバーを任命する権限を持つ (Gutiérrez y Ortiz 1988: 64-65; Morales 1992 a: 224-225; 1992 b: 247)⁶⁾。したがって、石油政策に係わる主要国家アクターは、重要度からいえば、まず大統領であり、次に Pemex 総裁であるといえよう。

2 石油開発における国家独占の制度

本稿は、上記国家アクターの石油輸出についての選択に大きな影響を与えた要因として、狭義の制度、つまりルールであると定義される制度を取り上げる。その1つが石油開発における国家独占の制度である。

1938年3月、メキシコ政府は主要外国石油会社を強制収用した。会社側はその処置に対する報復として、メキシコ産石油のボイコットを世界的に展開した。メキシコは石油産業を国有化した時点で、石油生産量の50～60%を輸出していた。しかし、ボイコットによって多くの国外販路が失われて、石油輸出量は大幅に減少した (Meyer 1972: 407-413)。その後、被収用会社との補償交渉が妥結したにもかかわらず、輸出比率が国有化直前の水準に回復することは1980年代に至るまでなかった。1938～70年の原油⁷⁾の生産・輸出量は表1の通りである。

1966年には原油輸出が停止された。その理由は国内需要を満たす以上の増産能力がメキシコになかったことにある (Snoeck 1988: 27)。原油生産

表1 原油生産量・輸出量、1938～70年 (100万バレル)

年	原油生産量	原油輸出量	輸出比率(%)	年	原油生産量	原油輸出量	輸出比率(%)
1938	38.48	3.79	9.8	1955	89.39	6.10	6.8
1939	42.89	8.57	20.0	1956	90.66	6.61	7.3
1940	44.04	8.56	19.4	1957	88.26	4.03	4.6
1941	43.03	7.56	17.6	1958	93.53	0.67	0.7
1942	34.82	1.37	3.9	1959	96.39	0.11	0.1
1943	35.15	1.34	3.8	1960	99.04	1.10	1.1
1944	38.19	0.65	1.7	1961	106.78	6.68	6.3
1945	43.54	2.43	5.6	1962	111.84	7.16	6.4
1946	49.24	3.30	6.7	1963	114.86	7.14	6.2
1947	56.29	6.74	12.0	1964	115.57	7.62	6.6
1948	58.52	7.18	12.3	1965	117.95	4.80	4.1
1949	60.90	7.18	11.8	1966	121.14	—	—
1950	72.42	12.18	16.8	1967	133.04	—	—
1951	77.30	13.18	17.1	1968	142.36	—	—
1952	77.27	9.32	12.1	1969	149.86	—	—
1953	72.43	3.48	4.8	1970	156.58	—	—
1954	83.65	4.63	5.5				

出所: Sordo y López 1988: 154, 159.

能力の不足が、ボイコットの影響が及んだ時期を除いて、本格的な石油輸出を不可能にしたと考えられるが、その不足は資源の限界によるものではなかった。国有化以前の外国石油会社の探査は、メキシコに未開発の石油資源が多くあるということを既に明らかにしていた (Meyer 1972 : 28-29 ; Székely 1983 : 72 ; El Mallakh, Noreng and Poulson 1984 : 22)。

輸出のための増産を困難にしたのは Pemex の資金不足であった。石油製品の国内価格の引上げ率は、工業化を後援するためにインフレ率よりも低く設定されていた (Morales 1992 a : 215-217)。この低価格政策が石油産業の発展を阻害した (Bermúdez 1976 : 52-53)。つまり、利潤の無視が Pemex の財政悪化を招いて、その油田探査への投資を制限したのである。そして、生産拡大の根拠となる確認埋蔵量の積上げは難しくなった。可採年数の著しい減少を防ぐために、探査活動は徐々に強化されていった。しかし、資金不足によりそのペースは遅く、新油田の発見・開発に多くの時間を要することとなった (Sordo y López 1988 : 22-29)。以上の事情から、Pemex は国内需要の充足に専念せざるを得なくなり、メキシコは消極的輸出政策を強いられた。ところが、石油開発に民間資本を導入して、増産を図るという選択肢もあったはずである。だが、国家アクターはそれを選択しなかった。石油開発における国家独占の制度がそのような選択肢を奪ったのである。

外国石油会社の取用を断行したカルデナス (Lázaro Cárdenas del Río) によって、国家が石油開発を独占的に行なうというルールは設けられた。1917年制定の憲法第27条は、国家が石油および炭化水素に対する直接の所有権を持つと定めていたが、民間資本による探掘権の取得を認めていた。1940年、カルデナスはその第27条を改定した。石油や炭化水素に関する探掘権の供与を禁止したのである (López 1991 : 371-373, 446)。これにより、民間資本がメキシコの石油開発に直接参入することは困難となった。アレジャーノによれば、この改定はボイコットに至ったような外国石油会社との対立の再燃を恐れての措置であった (Arellano 1958 : 35-36)。それは国有

化という決定的選択がもたらした制度変化であった。

翌1941年制定の石油法は、Pemex との請負契約による外国資本の間接的参入までを禁止してはいなかった (López 1991 : 447)。1949～51年、開発の成果を分配するリスク契約が、Pemex を技術・資金面で補助するために米国企業と結ばれた。この掘削事業におけるリスク契約については、国家の独占的石油開発を定めた憲法第27条との整合性が問題となった。当時のベルムードス (Antonio J. Bermúdez) Pemex 総裁は、その種の契約が採掘権に類似した開発契約ではなく、単なる作業契約であると主張して、その合憲性を訴えた (Morales 1992 a : 209-212)。彼は自国の石油産業の発展には外国資本が不可欠であるという個人的意見を持ちながらも、同産業へのその直接参入の可能性を否定した (Philip 1989 : 346)。

その後の国家アクターは国家独占の制度により厳密に従った。1958年に現行の石油法が制定された。同法は国家が Pemex を通じて石油開発を行なうと確認した上で (第4条)、Pemex と結ばれる作業契約の報酬が常に現金に限られて、生産物の一部や開発の成果の配分は認められないとした (第6条)⁸⁾。それは、民間企業が結果の成否に関係なくより純粋に作業のみを請け負う、サービス契約しか認めないことを意味した。そして、締結済みのリスク契約は1970年までに順次解約されていった (Morales 1992 b : 234-235)。成功報酬がリスク契約よりも限定されるサービス契約は、外国資本にとって魅力に欠けるものであるといえよう。技術と資金を持った外国資本がメキシコの石油開発に参入する余地は、1958年石油法によって非常に限られたものとなったのである。

以上のように、国家アクターは資金不足による石油開発の滞りという事態に直面しつつも、国家独占の制度に制約された選択を行ない続けた。外国資本の石油開発への本格的導入に踏み切ることはなかったのである。そのために、大規模な輸出を支えるだけの生産が不可能となり、国家アクターは消極的輸出政策を採らざるを得なかった。つまり、石油開発における国家独占の制度が消極的輸出政策を導いた。そのような側面があったと

いえるのではなからうか。

3 資源温存の原則

消極的石油輸出政策を導いた制度として、さらに指摘しておきたいものが資源温存の原則である。これは前述の制度と比べれば、その具体的内容が明確に法制化されていないという意味で、よりインフォーマルなルールである。温存といっても利用しないということではない。利用しなければ、その対象は資源ではないからである (Fuchs 1990: 128-131)。この原則は次のようなものであると考えられる。石油は再生不可能の天然資源である。その利用は将来の世代のための保全を考慮した消費パターンに従うべきである (Sordo y López 1988: 14)。したがって、石油輸出は国内需要を満たした後の余剰分のみとし、石油産業に必要な原料や機材を輸入するための外貨を獲得する目的にそれは限られるべきである (Philip 1989: 351; Morales 1992 a: 209)。

この原則の背景には、かつて外国石油会社が行なった石油開発に対する国家アクターの反感があった。メキシコは1920年代の初めに世界第2位の産油国となった。しかし、採掘された石油のほとんどはメキシコのために利用されずに外国に輸出された。自動車の普及や第1次世界大戦など主に国外の需要の増大に応じた過剰開発により、当時のメキシコにおける主力油田の枯渇は早まり、産油量は急減した。自国の石油資源は自国の将来的発展のために温存されるべきであり、外国資本による外国のための自国資源の過剰開発は防がなければならない。当時の政策決定者にはそのように主張する者がいた。そして、その考えが国有化によって具現化した (Meyer 1972: 19-26, 122, 182; Sordo y López 1988: 98-99)。

国有化によって生まれた Pemex にとって、過剰開発に繋がる恐れのある輸出は副次的な重要性を持つに過ぎなかった。つまり、国内需要の充足が可能であるうちは、さらなる増産のための開発に注力する必要はなかったのである。石油産業における探査・掘削活動に対する投資の優先順位は、

石油化学を始めとする他の分野に比べ低かった (Bermúdez 1976:70-71)。探査の遅れの主因は確かに Pemex の資金不足であったが、石油政策決定者の探査への無関心もまた無視できない要因であった (Sordo y López 1988:30, 32)。限られた資金を探査・開発に集中して増産を図り、原油の積極的な輸出がもたらす収入によって、Pemex に必要な資金を調達するという選択肢は排除されていた。石油はメキシコにとって外貨獲得源ではなく、エネルギー源であり、将来の国内消費のために温存すべきである (Bermúdez 1976:27-28, 115)。このような資源温存の原則が国家アクターの選択を制約し続けていたのである。

探査の遅れは原油生産を国内需要の伸びに追い付かなくさせた。そして、1971年にメキシコは原油輸入国に転落した。1972年、Pemex はタバスコ (Tabasco) 州とチアパス (Chiapas) 州に跨る地域に大油田を発見した。この発見は原油自給の回復を目指した探査・開発活動の強化の結果であって、輸出を視野に入れたものではなかった (Snoeck 1988:38; Sordo y López 1988:35-36, 44-45)。1974年にはその自給という目的はほぼ達成された (表2)。

新油田の開発は順調であった。そして、大規模な輸出を実施できるほどの増産の可能性が出てきた (Snoeck 1988:43; Sordo y López 1988:46)。しかし、国家アクターの石油輸出についての選択は資源温存の原則に制約

表2 原油生産量・輸出量・輸入量および石油確認埋蔵量、1970～76年 (100万バレル)

年	原油生産量	原油輸出量	輸出比率(%)	原油輸入量	石油確認埋蔵量
1970	156.59	—	—	—	5,567.50
1971	155.91	—	—	0.67	5,428.30
1972	161.37	—	—	11.54	5,387.81
1973	164.91	—	—	23.59	5,431.70
1974	209.86	5.80	2.8	6.18	5,773.44
1975	261.59	34.38	13.1	—	6,338.31
1976	293.12	34.47	11.8	—	11,160.88

出所: Snoeck 1988:192-193, 208; Sordo y López 1988:90.

され続けた。当時の Pemex 総裁ドバリ・ハイメ (Antonio Dovalí Jaime) は次のような立場を貫いた。国内の石油資源は国内の需要を満たす以外に利用されるべきではない。収入を手っ取り早く獲得するために、自国の需要を長期的に満たす能力を犠牲にすることは許されない。石油輸出量は Pemex が必要とする外貨量によって規定される。それ以上の輸出は、将来の世代のエネルギー自給を保証するために、埋蔵量の正確な情報次第である (Snoeck 1988:38-39, 44)⁹⁾。そして、Pemex はタバスコーチアパス地域の埋蔵量を全く公表しなかった (Sordo y López 1988:92-93)。確認埋蔵量は1976年末の見直しまで大幅な増加なく推移した。1974~76年に原油生産量は急増したものの、その輸出量には明らかに歯止めが掛けられていた (表2)。

当時のオイル・ショック、つまり国際石油価格の高騰は、石油輸出が莫大な収益をもたらすという産油国にとって増収の好機であった。それにもかかわらず、メキシコの国家アクターの選択は資源温存の原則に制約されて、消極的輸出政策が維持されたのである。

Ⅲ 積極的だが限定的な石油輸出政策への転換とその継続性

1 1976年の経済危機

石油輸出政策の転換を促した要因として、本稿が着目するのは1976年にメキシコが直面した経済危機である。同国の高度経済成長をそれまで支えてきた輸入代替工業化は、1960年代の後半以降限界に達しつつあった。国内産業の不適切な保護が工業部門の国際競争力を削ぎ、同部門への投資の集中は農業部門の発展を阻害していた。成長が行き詰まった結果、失業が極めて深刻な問題になっていた。政府は経済を活性化するために財政出動に頼った。しかし、経済における公的部門の拡大はインフレの悪化と公的債務の増大をもたらして、メキシコ経済を危機的な状態にした。その深刻さは1954年以来となる1976年8月の通貨切下げに象徴される。同年の経済成長率も大きく落ち込んだ。12月にロペス・ポルティージョ (José López

Portillo) が大統領に就任する直前には、クーデターが危惧されるほど、経済危機は国内秩序の安定を大きく揺るがしていた (Székely 1983 : 33-56 ; Teichman 1988 : 37-54 ; Philip 1989 : 373)。

メキシコは1982年にさらにより深刻な債務危機に見舞われるが、1976年の経済危機を軽視すべきではない。1976年の危機が転換させた石油輸出政策が、その危機の影響を表面的ではあるが打ち消した。メキシコの対外信用は1976年に大きく失墜したが、それは積極的な石油輸出がもたらした「石油ブーム」によって回復された (Suárez 1982 : 85)。1976年の危機に際して、採るべき経済戦略は輸出志向の工業化であった。しかし、石油輸出収入の急増と対外借入れの継続は、経済改革の緊急性を大きく後退させただけでなく、経済における公的部門をさらに拡大させた。「石油ブーム」が、輸入代替工業化の過程でみられた国際収支のアンバランスを伴う経済成長パターンの維持を可能とした。そして、「石油ブーム」の終焉が、その維持によりさらに深刻となった債務危機のきっかけとなった。1976年の危機は、それまでの経済成長パターンの破綻を意味するという点で、1982年の危機に先立つ最初のシグナルであった (Villarreal 1997 : 291-294, 391-392, 405)。

2 積極的輸出政策への転換

危機に直面して、国家アクターは資源温存の原則に制約されない選択を行なった。その選択は石油輸出を経済成長の主軸とすることによって、経済危機から速やかに脱出するというものであった (Sordo y López 1988 : 194)。ロペス・ポルティージョは開発推進派のディアス・セラノ (Jorge Díaz Serrano) を Pemex 総裁に登用した。新総裁の就任直後、確認埋蔵量の倍増が公表された (表2、1976年)。それは大幅な増産が可能であることを明示して、輸出の拡大を意図したものであった (Philip 1989 : 372)。当時、オイル・ショックが石油の国際的重要性を飛躍的に高めていた。価格高騰の時期により多くの石油を輸出することは、メキシコ

の天然資源を合理的に活用する適切な方法である。ディアス・セラーノはそう確信していた (Sordo y López 1988 : 193)。彼の主張に大統領も同調していた (Teichman 1988 : 59-65)。彼らが積極的石油輸出政策を選択した背景には、当時の破綻したメキシコ経済にとって、より多くの石油を売却する以外に確実な道はないという考えがあった (Sordo y López 1988 : 236)。石油カードは国家アクターが切ることのできる残り少ないカードの1つであったのである (Philip 1989 : 373)。1976年の経済状況が危機といえるほど深刻でなかったならば、石油輸出政策に大きなインパクトが与えられることはなかったと考えられる (Sordo y López 1988 : 196)。

確認埋蔵量は1977～82年の間に約4.5倍になった。この急増には、1980年代から現在まで主力産油地域であるカンペチェ (Campeche) 沖海底油田の他に、採油が地質的に困難であるとされる地域の数値も含まれていた (Sordo y López 1988 : 110-141)¹⁰。Pemex は莫大な埋蔵量を根拠にして、後述するように開発に必要な資金を借り入れた。オイル・ショックにより、石油資源の存在自体が債務の担保となり得たのである (Sordo y López 1988 : 103 ; Castillo 1999 : 117)。そして、Pemex は生産のペースを加速して、原油輸出量を増大させた。原油生産量における輸出比率の急上昇が示すように、1977年以降の増産は以前のような国内供給を主眼としたものではなく、まさに輸出の拡大を目指した増産であった (表3)。

表3 原油生産量・輸出量・石油確認埋蔵量および原油輸出価格、1977～82年

年	原油生産量 (100万バレル)	原油輸出量 (100万バレル)	輸出比率 (%)	石油確認埋蔵量 (100万バレル)	原油平均輸出価格 (1バレル当り米ドル)
1977	358.09	73.74	20.6	16,002	13.39
1978	442.61	133.25	30.1	40,194	13.21
1979	536.93	194.49	36.2	45,803	19.60
1980	708.59	302.96	42.8	60,126	31.28
1981	844.24	400.78	47.5	72,008	33.20
1982	1,003.08	544.61	54.3	72,008	28.69

出所：Snoeck 1988 : 191-193 ; Sordo y López 1988 : 141.

3 積極的だが限定的な石油輸出政策の維持

1976年の経済危機は、国家アクターに制度変化をもたらす政策を採らせた。それが積極的石油輸出政策であり、資源温存の原則の放棄を意味した。しかし、新しい政策は既存制度をすべて破壊しなかった。石油開発における国家独占の制度は存続したのである。そして、その制度に国家アクターの選択は制約され続けた。

原油輸出量は1977~82年の間に急激に伸びた(表3)。1977年にディアス・セラーノはPemexの6ヵ年計画を発表した。同計画は1982年の原油輸出量の目標を日量90万バレルと定めていた。だが、翌1978年にはこの目標が2年早く実現されるという見通しが明らかにされた。1980年、ディアス・セラーノは石油価格の高騰(第2次オイル・ショック)を考慮して(表3)、1982年の原油・精製品の輸出量目標を日量220万バレルにするように主張した。だが、今日までメキシコの原油輸出量は日量150万バレル前後の水準にある(表4)¹¹⁾。1982年までの輸出拡大のペースが継続もしくはその後再現されなかった要因の1つとして、石油開発における国家独占の制度が考えられる。

1982年までの輸出拡大を可能としたのは、陸上油田よりも費用の掛かるカンパチュエ沖の海底油田を始めとする新油田開発の急速な推進であった。

表4 原油生産量・輸出量、1980~2001年(日量1,000バレル)

年	原油生産量	原油輸出量	輸出比率(%)	年	原油生産量	原油輸出量	輸出比率(%)
1980	1,930	828	42.9	1991	2,676	1,369	51.2
1981	2,312	1,098	47.5	1992	2,668	1,368	51.3
1982	2,754	1,492	54.2	1993	2,673	1,337	50.0
1983	2,666	1,537	57.7	1994	2,685	1,307	48.7
1984	2,685	1,525	56.8	1995	2,617	1,305	49.9
1985	2,630	1,439	54.7	1996	2,858	1,544	54.0
1986	2,428	1,290	53.1	1997	3,022	1,721	56.9
1987	2,540	1,345	53.0	1998	3,070	1,741	56.7
1988	2,507	1,307	52.1	1999	2,906	1,553	53.4
1989	2,513	1,278	50.8	2000	3,012	1,652	54.8
1990	2,548	1,277	50.1	2001	3,127	1,710	54.7

出所：Sener *Estadística* ; Pemex 2001 : 5-6 ; 2002 : 22.

そして、大規模な石油開発を支えたのは外国石油会社による直接投資ではなく、Pemex が借り入れた対外債務であった。国家独占の制度は石油の開発者を Pemex に限定しているのである。1977～81年の間に、Pemex は投資額の約1.2倍に相当する額の借入れを行なった。そのおよそ80%が対外債務であった (Guzmán 1988 : 411, 416, 422)。同期間の債務サービス支払額は輸出収入の半分以上に上った (Székely 1983 : 123)。このように債務は Pemex の財政を圧迫していたが、輸出収入が増大し続ける限り問題とはならなかった。ディアス・セラーノ総裁の下での Pemex の開発計画は、原油輸出価格の上昇または少なくともその高値安定を前提としていた (Guzmán 1988 : 411, 413)。だが、この前提は早くも1981年に崩れ始めた。国際石油市場における供給過剰が明らかとなったのである。ディアス・セラーノは、自国原油の国際市場でのシェア確保を目論んで、その輸出価格の引下げを独断的に行なった。他の石油輸出国に先駆けた価格の引下げがきっかけとなって、彼は Pemex 総裁の辞任を余儀なくされた (Snoeck 1988 : 87-88)。

明白となった国際石油価格の下落傾向は、Pemex の石油開発を停滞させた。輸出収入が大幅に減少するという見通しによって、借入れの継続は不可能となったのである。1981年の Pemex の予算額を100とした場合、実質で1983年には約60に減少して、1990年代はほぼ40の水準で推移した¹²⁾。それに伴って、予算のうち投資に向けられる比率も大きく低下した (Sener *Estadística*)。投資の削減の結果は1982年以降の原油生産量の推移が示している (表4)。だが、石油価格の下落という環境の変化のみが石油開発および生産の停滞の要因ではなかった。石油開発における国家独占の制度が国家アクターの選択を制約しているということにも着目する必要がある。外国石油会社の直接投資を通じて石油開発を推進するという選択肢が採られていれば、石油価格が低迷していても、メキシコ政府が対外信用を喪失していても、石油生産・輸出量は1982年以降も拡大的傾向を有し続けていたかもしれないのである。

石油産業への民間資本の導入について、メキシコの家アクターの姿勢はアルゼンチンのそれとは対照的である。アルゼンチンは、ラテンアメリカで最初(1922年)に本格的な国営石油開発組織(Yacimientos Petrolíferos Fiscales: YPF)を設立した国であった。しかし、同国における民間石油会社の活動は規制されて、石油産業の国有化が幾度も検討されたものの、メキシコのような完全な国家独占が実現されることはなかった(Philip 1989: 184-204, 414-440; 492-493)。アルゼンチンは、1991年に経済自由化の一環として、石油開発における民間資本に対する規制を大幅に緩和した。さらに、1993年にはYPFを完全民営化した(Russell 1997: 179-181)。そして、民間資本の導入の拡大に伴って、石油産業の発展は加速された。1990~98年の間に石油生産量は約1.8倍、石油輸出量は約20.5倍となったのである(SERA 1999: 28, 33)。メキシコの家アクターはアルゼンチンのような選択を行なうことができなかった。

1981年以降、石油輸出国は国際石油価格の下落によって輸出収入の減少に直面した。その際に採り得る戦略として、価格低下を輸出量の拡大で補って、収入の急減を食い止めるという方策があろう。しかし、メキシコはそのような戦略を選択しようとはしなかった。英国やノルウェーが輸出量の確保のため値下げに踏み切る一方、メキシコはOPECに加盟する意欲がないにもかかわらず、輸出量の削減によって市場を安定させるというOPECの立場に同調し続けた(Snoeck 1988: 143-144, 148-149, 164-166)。OPECとの協調は、制度が家アクターの選択を制約するというところに着目すれば、価格と量を考慮して最大の収入を得ようとする経済的判断だけの結果ではないといえよう。家アクターは石油開発における国家独占の制度に従ったために、価格低下という状況下で石油開発を推進する手段を欠いた。石油産業への民間資本の本格的導入は実施されず、借入れ不能のPemexには輸出拡大のための増産は無理であった。メキシコにとっての選択肢は限られていた。1982年までの石油輸出の拡大は、オイル・ショックによる一時的な価格高騰によって実現されたものに過ぎな

かった。国家独占の制度により、メキシコ石油輸出政策は積極的ではあるが、長期的には限定的な側面を持ち続けることとなった。

おわりに

メキシコにとっての石油は、メキシコ革命のなかで発露した経済的ナショナリズムの象徴的存在である。今日においても、世論は石油産業への外国資本の導入に強く反対している。本稿はそのような事情を否定するものではなく、ルールとしての制度が政策決定者である国家アクターの選択を制約するという点に焦点を合わせた試論である。

本稿は、制度によって政策の継続性を、制度変化をもたらす危機によって政策の転換を説明するモデルを用いて、メキシコ石油輸出政策を分析した。そして、そのモデルの有効性の実証を試みた。ここで着目した石油開発における国家独占の制度と資源温存の原則というルールが、国家アクターの選択を制約し続けて、消極的輸出政策の継続を導いた。そして、秩序の安定を脅かした1976年の経済危機が、国家アクターの自律的な選択を可能として、それまでの政策を積極的輸出政策に転換させた。この危機に伴う政策転換は資源温存の原則の放棄という制度変化をもたらした。だが、国家独占の制度は存続した。今日まで続く限定的な側面を持つ石油輸出政策は、その制度に制約され続けている国家アクターの選択の結果である。

制度と危機を重視する政策形成モデルに従えば、本稿の事例のような個別分野の政策の継続性と転換を説明できる。対象とする政策の形成に大きな影響を及ぼすと考えられる制度と危機を見出せば、それが可能なのである。このことは、国家アクターによって選択される公共政策が環境の変化に対して必ずしも最適ではないということの意味する。危機が訪れない限り、政策は過去の選択に拘束され続けるという経路依存性を有するのである。国家アクターの自律的選択は危機的状況に至って漸くその実現可能性を増す。メキシコ石油輸出政策は、例えばオイル・ショック以降の国際石油価格の大幅な変動という環境の変化に対して、柔軟性を欠いていた。あ

らゆる公共政策についても、そのような状況の変化に対する柔軟性の欠如が見出されるであろう。

政策形成において制度を重視すれば、政策の継続性だけではなく、国によって異なるその多様性も理解できる (Thelen and Steinmo 1992: 10)。メキシコの石油開発における国家独占の制度や資源温存の原則は、同国の石油産業の歴史において生み出されたものである。それらの制度は過去の国家アクターの決定的選択によってもたらされた。そのような制度が今日までのメキシコ石油輸出政策のすべてを説明するわけではないが、ノルウェーやアルゼンチンなど他国とは異なるメキシコ独自の政策を展開させてきたといえるであろう。

本稿で扱った政策形成モデルは次のような限界を有する。制度は国家アクターの選択を制約する、つまりある選択肢を除外する。しかし、採り得る選択肢そのものを規定するとは限らない。制度はある政策の継続性を説明できるが、選択された政策の内容すべてを説明するものではない。1976年以降今日までのメキシコ石油輸出政策の積極性の強度について、国家独占の制度は説明変数を国際石油価格に限定しているといえるが、その制度自体は説明変数にはなり得ない。つまり、1982年までの原油輸出量の急拡大は石油価格の高騰によるものであり、その後の輸出量の伸び悩みは石油価格の下落がきっかけであった。国家独占の制度は民間資本の導入という手段を禁じているに過ぎないが、この制度の存在によって次のことがいえる。輸出をカバーする生産能力は、Pemexが価格上昇によって獲得するであろう追加的資金に依存しているのである。

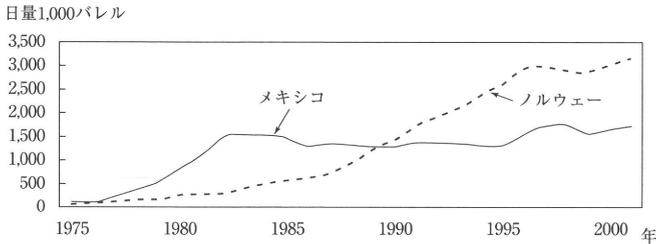
また、制度変化をもたらす危機は「事後的に」しか見出せない。制度変化を促す危機とそうでない危機があるが、どのような危機がそれを促すか事前に示すことはできない。ある危機が「決定的転換点」であるかどうかは、「遺産」を生み出したかどうかで判断するしかないのである (Collier and Collier 2002: 30)。

制度と危機を重視して単純化したモデルによって、メキシコ石油輸出政

策のすべてを説明するのは勿論不可能である。本稿はその政策の継続性と転換の要因の一部を示したに過ぎない。政策の内容までを説明するには、折々の国内外の諸情勢を当然考慮に入れなければならない。諸情勢のなかから重要な説明変数を抽出して、それを加えた政策形成モデルの構築が今後の課題である。

注

- 1) ノルウェーはメキシコと同様に、1970年代半ばに石油の自給を達成（後述するようにメキシコの場合は回復）して、その後本格的な石油輸出国となった（El Mallakh, Noreng and Poulson 1984:104）。両国の石油輸出量の推移（1975～2001年）は、次の図の通りである。



注および出所：メキシコ、1975～79年（Snoeck 1988:192）は1年=365日で算出。1980～89年（Sener *Estadística*）。1990～2000年（Pemex 2001:6）。2001年（Pemex 2002:22）。全期間、原油のみ。ノルウェー、1975～89年（ミッチェル 2001:495,497）は石油純輸出量、1バレル=0.136トン、1年=365日で算出。1990～2001年（EIA-DOE *WED*）は原油のみ。下記注7も参照。

- 2) ここで国家の制度的側面が強調されることとなる。国家とは、総体としての官僚・行政機構および制度化された法秩序として捉えられる。そして、政府、つまり政策決定を担う地位を占める公職者の集合体と明確に区別され得る（Krasner 1984:224）。
- 3) 経路依存性については、デイビットによるキーボード配列の標準化の事例を参照（David 1985）。
- 4) スコチポルらが示す「政策フィードバック（policy feedbacks）」は、国家と社会集団の2方向にその効果を持つ。本稿は前者の制度に対する効果に注目する。
- 5) 危機がなくても変化する制度や、深刻な危機にもかかわらず変化しない制

度が存在する。セレンは、状況の変化に対応して既存の制度に新たな部分が「接木」のように追加され変化するプロセスや、既存の制度枠組みへの新たなアクターの編入による制度の目標変更に伴う転換を指摘している (Thelen 2003)。このような見方は本節で述べる「断続平衡パターン」を批判するものであるが、危機による制度変化を否定するものではない。危機がすべての制度を崩壊させ得ないということを前提とすれば、問題は危機と制度変化のスケールをどのように捉えるかであろう。

- 6) 次の現行法も参照。Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Art. 6, 7 y 13. (CDDHCU *Legislación*).
- 7) 原油が天然の状態のものを限定して指すのに対して、石油には場合によって精製品や原油以外の液状炭化水素も含まれる。
- 8) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, Art. 4 y 6. (CDDHCU *Legislación*).
- 9) エチェベリア (Luis Echeverría Álvarez) 大統領もドバリ・ハイメが主張する消極的輸出政策に同調していた (Sordo y López 1988: 183-184)。
- 10) 確認埋蔵量と判断できるのか問題となったのが、チコンテペック (Chicontepec) 盆地の数値であった。元 Pemex 技術者の見方によれば、その編入は確認埋蔵量の誇張を目的としていた (Beltrán 1991: 17)。
- 11) ディアス・セラーノの主張に対して、ロベス・ポルティージョは、経済が極端に石油に依存することを防ぐために、日量150万バレルという原油輸出量についての制限を設けた (Snoeck 1988: 53-57)。しかし、ロベス・ポルティージョによるこの制限が、その後の政権の石油輸出政策を拘束したとは考えにくい。1984年に公表された Pemex の計画は1987年、88年の原油輸出量の目標を日量160万5千バレルとして、僅かではあるが輸出量の拡大を目指していた (Snoeck 1988: 140-141)。また、近年における原油輸出量の増加の背景には、ガソリンや燃料油を始めとする精製品の純輸入量の増加があるということを指摘しておかなければならない (Pemex 2001: 6, 54; 2002: 22, 136)。
- 12) 1994年を基準とした消費者物価指数を用いて、実質的増減を算出した (INEGI BIE; Sener *Estadística*)。

文献リスト

- ミッチェル、ブライアン R. (編著). 2001. 『ヨーロッパ歴史統計: 1750～1993』中村宏・中村牧子訳、東洋書林。
- Arellano Belloc, Francisco. 1958. *La exclusividad del Estado en el manejo de sus recursos petroleros* (México D.F.: Editorial Comaval).

- Beltrán del Río, Pascal. 1991. "Dato oficial sobre las reservas petroleras : 64,500 millones de barriles ; dato real : 29,879 millones," *Proceso*, (788), 9 de diciembre, pp. 16–21.
- Bermúdez, Antonio J. 1976. *La política petrolera mexicana* (México D.F. : Editorial Joaquín Mortiz).
- Castillo, Heberto. 1999. *Heberto y el petróleo* (México D.F. : Comunicación e Información / Fundación Heberto Castillo Martínez).
- CDDHCU (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Estados Unidos Mexicanos). *Legislación federal de México*, (<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>), 8 de mayo de 2003.
- Collier, Ruth Berins. 1993. "Combining Alternative Perspectives: Internal Trajectories versus External Influences as Explanations of Latin American Politics in the 1940 s," *Comparative Politics*, 26(1), October, pp. 1–29.
- Collier, Ruth Berins and David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Notre Dame : University of Notre Dame Press).
- David, Paul A. 1985. "Clio and the Economics of QWERTY," *American Economic Review*, 75(2), May, pp. 332–337.
- EIA–DOE (Energy Information Administration, United States Department of Energy). *WED (World Energy Database)*, (<http://www.eia.doe.gov/emeu/world/main1>), June 30, 2003.
- El Mallakh, Ragaai, Oystein Noreng and Barry W. Poulson. 1984. *Petroleum and Economic Development: The Cases of Mexico and Norway* (Lexington : Lexington Books).
- EREP (Equipo de redactores y escritores de Proceso). 1979. *Petróleo y soberanía* (México D.F. : Comunicación e Información / Editorial Posada).
- Fuchs Bobadilla, Margarita. 1990. "50 años de expropiación petrolera en México, evolución histórica, marco jurídico y la política de conservación," en Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *México 1938–1988, a cincuenta años de la expropiación petrolera* (México D.F. : UNAM), pp. 105–133.
- Gutiérrez, Roberto y Adriana Ortiz. 1988. "Desarrollo y planeación del subsector de hidrocarburos," en Miguel S. Wionczek, Óscar M. Guzmán y Roberto Gutiérrez (coords.), *Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México* (México D.F. : El Colegio de México), pp. 53–86.
- Guzmán, Óscar M. 1988. "Las finanzas de Pemex," en Miguel S. Wionczek, Óscar M.

- Guzmán y Roberto Gutiérrez (coords.), *Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México* (México D.F. : El Colegio de México), pp. 395–423.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estados Unidos Mexicanos). *BIE (Banco de información económica)*, (<http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fbie/>), 8 de mayo de 2003.
- Krasner, Stephen D. 1978. *Defending the National Interest : Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy* (Princeton : Princeton University Press).
- . 1984. “Approaches to the State : Alternative Conceptions and Historical Dynamics,” *Comparative Politics*, 16(2), January, pp. 223–246.
- López Gallo, Manuel. 1991. *Economía y política en la historia de México* (México D.F. : Ediciones El Caballito).
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1984. “The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review*, 78, pp. 734–749.
- Meyer, Lorenzo. 1972. *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917–1942* (México D.F. : El Colegio de México).
- Morales, Isidro. 1992 a. “The Consolidation and Expansion of Pemex, 1947–1958,” in Jonathan C. Brown and Alan Knight (eds.), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century* (Austin : University of Texas Press), pp. 208–232.
- . 1992 b. “Pemex during the 1960 s and the Crisis in Self–Sufficiency,” in Jonathan C. Brown and Alan Knight (eds.), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century* (Austin : University of Texas Press), pp. 233–255.
- Nordlinger, Eric A. 1988. “The Return to the State : Critiques,” *American Political Science Review*, 82(3), September, pp. 875–885.
- Pellicer, Olga. 1982. “La política del poder ejecutivo estadounidense hacia el petróleo mexicano (1976–1982),” en Miguel S. Wionczek (coord.), *Energía en México : Ensayos sobre el pasado y el presente* (México D.F. : El Colegio de México), pp. 191–207.
- Pemex (Petróleos Mexicanos). 2001. *Anuario estadístico 2001* (México D.F. : Pemex).
- . 2002. *Informe estadístico de labores 2001* (México D.F. : Pemex).
- Philip, George. 1989. *Petróleo y política en América Latina : Movimientos nacionalistas y compañías estatales* (México D.F. : Fondo de Cultura Económica).

- Russell, J. Keith. 1997. "The Time Is Now for Full Privatization of Pemex," *Houston Journal of International Law*, 20(1), Fall, pp. 173–203.
- Saxe–Fernández, John. 1980. *Petróleo y estrategia : México y Estados Unidos en el contexto de la política global* (México D.F. : Siglo Veintiuno Editores).
- Sener (Secretaría de Energía, Estados Unidos Mexicanos). *Estadística*, (http://www.energia.gob.mx/energia/index_estadisti/), 1 de noviembre de 1999.
- SERA (Secretaría de Energía, República Argentina). 1999. *Balance energético nacional, serie 1986–1998* (Buenos Aires : SERA).
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge : Cambridge University Press), pp. 3–37.
- . 1992. *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge : The Belknap Press of Harvard University Press).
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State : The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Snoeck, Michele. 1988. *El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México, 1970–1985* (México D.F. : El Colegio de México).
- Sordo, Ana María y Carlos Roberto López. 1988. *Exploración, reservas y producción de petróleo en México, 1970–1985* (México D.F. : El Colegio de México).
- Suárez, Luis. 1982. *Petróleo : ¿México invadido?* (México D.F. : Editorial Grijalbo).
- Székely, Gabriel. 1983. *La economía política del petróleo en México 1976–1982* (México D.F. : El Colegio de México).
- Teichman, Judith A. 1988. *Policymaking in Mexico : From Boom to Crisis* (Boston : Allen & Unwin).
- Thelen, Kathleen. 2003. "How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis," in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge : Cambridge University Press), pp. 208–240.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative*

- Analysis* (Cambridge : Cambridge University Press), pp. 1–32.
- Trimberger, Ellen Kay. 1978. *Revolution from Above : Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru* (New Brunswick : Transaction Books).
- Villarreal, René. 1997. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México : Un enfoque neoestructuralista (1929–1997)* (México D.F. : Fondo de Cultura Económica).
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff and Theda Skocpol. 1988. “Understanding American Social Politics,” in Margaret Weir, Ann Shola Orloff and Theda Skocpol (eds.), *The Politics of Social Policy in the United States* (Princeton : Princeton University Press), pp. 3–27.