

首脳会議の制度化と連合的リーダーシップ (Coalition Leadership)

——欧州理事会 (European Council) における場合と

主要国首脳会議 (G8 Summit) における場合を中心に——

富川尚

目次

はじめに——序論的考察——

第一章 リーダーシップの不足と「伝家の宝刀」としての首脳会議

——第二次世界大戦前までの首脳会議の変遷——

第一節 旧外交時代の首脳会議

第二節 首脳会議に対する制約要因

第三節 新外交と首脳会議

第四節 「伝家の宝刀」としての首脳会議

第二章 戦後国際体制の動揺と首脳会議の制度化への動き

——連合的リーダーシップの模索——

第一節 第二次世界大戦の反省とアメリカ主導の国際社会の組織化

第二節 リージョナルな統合の進展——欧州同盟を中心に——

首脳会議の制度化と連合的リーダーシップ (Coalition Leadership)

同志社法学 五二巻四号

一六九 (二一六七)

第三節 制度化以前の多国間首脳会議と連合的リーダーシップ

第四節 リーダーシップ不足の深刻化——欧州統合の鈍化および戦後体制の動揺——

第三章 欧州理事会と主要国首脳会議の誕生とそれぞれの連合的リーダーシップ

第一節 欧州理事会の創設

第二節 主要国首脳会議の開始

第三節 欧州理事会と主要国首脳会議に対する評価

第四節 欧州理事会と主要国首脳会議における連合的リーダーシップ

おわりに

はじめに——序論的考察——

都市国家 (ポリス: Polis) がその絶対的な役割を果たすことができなくなり始めていた紀元前四世紀中頃の古代ギリシヤにイソクラテス (Isocrates) という老思想家がいた。⁽¹⁾ プラトン (Platon) と並びその時代を代表する思想家とも評される彼はポリス間の対立を憂い、全ギリシヤを平和統一するためのリーダーシップを求め続けた。ギリシヤにおける一国の覇権を否定する彼は、アルゴス、ラダケイモン (スパルタ)、テーバイ (テーベ) 及びアテナイ (アテネ) が平和を行い、強制でなく恩恵による同盟関係を樹立させることで他国が自発的に追従するという方式によるギリシヤ統一を望んだ。⁽²⁾ しかし、ギリシヤの諸都市がそのリーダーシップを発揮しなかったため、最終的に彼は都市国家ではなく、強国マケドニアの王フィリッポス二世 (Philippos II) に彼の願望を託すことになったのである。彼の考えが如何ほどの効果を持ったのかは定かではないが、そのリーダーシップはフィリッポスの武力によるギリシヤ

統一という形で發揮され、多くのポリスの人々が望まなかったであろうマケドニア主導の統一という皮肉な結果を生み出したのであった。⁽³⁾

このギリシャ都市国家の衰退にまつわる逸話は現在同じくその役割の低下が叫ばれるようになってきている近代国家 (Modern State) からなるシステムつまり近代国家体系においても無関係な内容ではないであろう。特に国際システムの変革期におけるリーダーシップ問題を考察する場合、先にあげた歴史的事実からの類推は何らかの示唆を提供してくれるのではないだろうか。そもそもこの国際社会の事例を出すまでもなく、全ての社会において一定の制度が存在し、人がそれに基づき生活を営む一方で、人々は状況の変化に応じて社会の制度を変革させてきている。そういった意図的な制度改革を実現するのに決定的役割を果たしてきたのが、その時々の問題を解決するためのアイデアを産み出したり、主張して、人々に説得もしくは強制しながら新制度を実現させてきたリーダー達であった。このように制度的変革の鍵を握っているのは彼らリーダーが果たしてきた役割つまりリーダーシップといっても過言ではない。⁽⁴⁾

当然ながら、このことは現代の国際社会についても例外ではない。現存する様々な諸制度、特に国際組織のすべてが熱心なリーダーシップ活動の結果生まれてきていると言える。しかも今の時代も変わらずに、(近代) 国家という比較的自律性の高い集団からなる国際社会において、有効な制度を実現するのに必要なリーダーシップをいかにして産み出し、これを継続的に確保するのかが問題となっている。そこで、本稿では国際社会におけるリーダーシップが社会的な諸価値を制度的に体现してきた側面に焦点を当てて分析することで、その問題に取り組みたい。⁽⁵⁾しかし、当然のことながら国際社会における制度もリーダーシップもそれぞれ壮大なテーマであり、全体的に扱いき

れるものではない。そこで、今回は個人的な問題関心から、複数国家が発揮する共同リーダーシップ (Joint Leadership) の可能性を鳥瞰図的に探ることとその端緒にしたいと考えている。

国際社会における共同リーダーシップが大きな問題となり始めたのは、アメリカの覇権的な力が衰退しはじめたと盛んに言われるようになった一九七〇年代半ば以降であり、多くはキンドルバーガー (Charles P. Kindleberger) をはじめコヘイン (Robert O. Keohane) 、ギルピン (Robert Gilpin) といった人達の覇権安定論と強い関連を持って⁽⁶⁾いる。つまり、覇権的な力を失い一国でリーダーシップを行使できなくなったアメリカに、日本とヨーロッパが加わって共同でリーダーシップを果たして行こうという文脈で論じられることが多かったのである。⁽⁷⁾

ただ、国際社会におけるリーダーシップを詳しく見ていく場合、単純化して国家だけを活動主体とするのではなく、個人が重要な役割を果たすと考えなければ高い説明能力に欠けることは否めない事実であった。特に制度を創立したり変更したりする時には個人の交渉能力などが大きな意味を持つことが考えられる。ヤング (Oran Young) はそう

いった個人のリーダーシップの役割を理論化している。⁽⁸⁾このことが典型的に示すように国際社会におけるリーダーシップはローズノー (James N. Rosenau) の示した通り、多様な主体によって果たされるものと考えるべきである。⁽⁹⁾特にこのことは国家を超えた制度を逸早く作りだしていたEU (European Union: 欧州同盟) においてEUの

各機関またはその機関の最高責任者、各私的団体、私人のリーダーシップが無視できない大きな役割を果たしていることから明確に指摘できることであった。このように考えれば非常に複雑で多元的なリーダーシップ構造が想定されることになる。ただそういった構造においてもオーソリテイ⁽¹⁰⁾を持つことで最終的な決定力を持つ最上級レベルの

リーダーシップが重要であることには変わりがない⁽¹¹⁾。

国際社会における最上級レベルのリーダーシップを考えた場合、国際統合組織に加盟していなければ国家が主権を保持し続けることになるので、必然的に最終決定権を持つ国家（特に覇権国家）が単独で、もしくは複数国家が共同で果たすということになる。もちろん現在前述の通り覇権もしくは一国に頼らない後者の共同リーダーシップを確保することが重要な課題になっていると言えるが、そういった複数国家による共同リーダーシップがオーソリティーを持って最上級のリーダーシップを果たすには、国内社会で（民主的）正当性が与えられている各国家の最高責任者の役割が重要になってくる。この場合、一般的にリーダーシップは首脳会議を通して作られる連合的リーダーシップ（Coalition Leadership）として発揮されることになる⁽¹²⁾。

その連合的リーダーシップは、国家の構造的な力や国際組織等が作り出す社会状況の強い制約の中で、国家として追求されるべき目標を背負ったリーダー達の間での説得や妥協による合意を通して行使されることになると考えられる⁽¹³⁾。そういった過程を通じて形成される連合的リーダーシップを不断に確保するためには多国間で継続的に開かれる制度化された首脳会議の役割が注目されることになるであろう。現実には一九七〇年代の半ばになってこの様な首脳会議が二つ誕生することになった。一つは欧州理事会であり、もう一つは主要国首脳会議である。欧州理事会はEUの首脳会議として一九七四年に誕生し⁽¹⁴⁾、主要国首脳会議は西側先進国の間で一九七五年に生まれた⁽¹⁵⁾。この同一人物に提唱され一見同じような組織原理を持つ二つの首脳会議は、現在に至るまで国際社会の重要な制度として役割を果たしつづけている一方、両者の評価には大きな差が生じている。

そこで本稿ではまず国際社会における制度的な価値体現という側面に関するリーダーシップに着目しつつ、歴史的に様々な首脳会議が必要とされていく経過を見ていきながら、上記の二つの制度化された首脳会議が誕生する過程を追ってみたい。そして簡単に両者の評価を行った上で、それぞれの違いに着目し、制度化された首脳会議が有効な連合的リーダーシップを発揮する方策を探りたいと考えている。

したがって今回は国際社会の全体的なリーダーシップの分析及び首脳会議(サミット)全般の評価を試みないのと同時に、欧州理事会と主要国首脳会議の詳細な実証分析は行なわない。それらは今後の課題としたい。

(1) 彼の生涯 (BC四三六―三三八) 及び後世に対する学問的影響は以下を参照、廣川洋一『イソクラテスの修辞学校』岩波書店、一九八四年。

(2) 彼の唱えたポリス間の平和は絶対的平和を希求したという側面より明らかに対ペルシャ戦争を目的とする好戦的要素を含んでいる。特に以下を参照、イソクラテス「平和演説」「ヒリップposに与う」小池澄夫訳『イソクラテス弁論集』西洋古典叢書、京都大学学術出版会、一九九八年所収。

(3) 彼の願いは、フィリップposによりコリント同盟 (BC三三八) が成立したこと、フィリップposの息子アレキサンダー大王によるペルシャ征服により実現されたとも考えられるが、東西文化の融合を図った大王の世界帝国はイソクラテスの汎レニズム原理とは大きく異なったものとなった。堀川武夫『ギリシャ国際政治史』広島大学経済学部経済研究所、一九七五年、九九―一〇一、三三六頁。

(4) 本稿では国際社会におけるリーダーシップに対する詳細な理論的記述は差し控えたい。国際社会におけるリーダーシップ論の全体的な分析と首脳会議の果たすリーダーシップの重要性に関しては拙稿「国際社会におけるリーダーシップ論の考察——個人のリーダーシップと国家のリーダーシップの関係を中心に——」(1)(2)『同志社法学』二六八、二六九号、一九九九年、二〇〇〇年、を参照されたい。

(5) 人間社会におけるリーダーシップの役割を考えた場合最も重要な役割の一つとして社会的な諸価値の制度的体现を挙げることができる。その側面を重視した文献に Philip Selznick, *Leadership in Administration*, University of California Press, 1957, p. セルズニック、北野利信訳『組織とリーダーシップ』ダイヤモンド社、一九六三年。また制度とリーダーシップの補完的關係に着目してあるものに Ronald A. Heifetz, *Leadership Without Easy Answers*, The Belknap Press of Harvard U.P., 1994, ロナルド・A・ハイフェッツ、幸田シャーマン訳『リーダーシップとは何か』産能大学出版、一九九六年、がある。

(6) 彼らの代表的文献を挙げると。Charles P. Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press, 1973. C・P・キンドルバーガー、石崎昭彦、木村一朗訳『大不況下の世界 一九二九—一九三九』東京大学出版会、一九八二年。Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton U.P., 1984. ロバート・コヘイン、石黒馨、小林誠訳『覇権後の国際政治経済学』晃洋書房、一九九八年。Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton U.P., 1987. ロバート・ギルピン、佐藤誠三郎、竹内透監修『世界システムの政治経済学』東洋経済新報社、一九九〇年。

(7) こういった考えは、日米欧三極による国際経済の集団管理体制の必要を説き続けている、日米欧間の協力をはかるためのフォーラムである日米欧三極委員会が生まれたこともあって政界、財界、学会で広く認知されるようになっていった。

(8) 彼は何か制度的な取り決めを行う国際交渉において個人の果たすリーダーシップの役割が重要であるとして、個人のリーダーシップを三つに分類した。それらは、国家の力を背景にする個人による構造的 (Structural) リーダーシップと、国家によらず全体の利益のために合意を形成せしめる努力をする個人の企業家的 (Entrepreneurial) リーダーシップ、アイデアを提供する個人の知的 (Intellectual) リーダーシップである。彼はそれら三つのリーダーシップが上手く補完的に働くことが重要だと考えている。Oran R. Young, "Political Leadership and regime formation : on the development of institutions in international society" *International Organization*, 45, 3, Summer, 1991.

(9) James N. Rosenau, *The United Nations in a Turbulent World*, Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 21. () の小著は以下の邦語文献に所収。ジェームズ・N・ロズナウ・イーアン・ジョンストン、功刀達朗監訳『国連 地球社会の選択』PH

P 研究所、一九九五年、三三二頁)

(10) Authorityという言葉は「権威」「権力」「権力機関」等といった訳がなされるがここでは「オーソリティー」とそのまま表記することにする。リーダーシップの文脈でこの語を使うときは、以下の意味で使う。「サービス(貢献)を行うために人々から与えられる権限または信任のことであり、公式のものと非公式のものがある。」Heifetz, *op. cit.*, p. 4, p. 57, p. 101. ハイフェッツ、前掲書、六、八六、一五九頁。

(11) 国際社会におけるリーダーシップ構造の複雑性と最上級のリーダーシップの重要性については、拙稿、(2)、二〇〇〇年、一一六頁、を参照。

(12) 多極共存型デモクラシー論との関連で言われるところの連合的リーダーシップは主に政党などの集団のリーダー(エリート)達が相互調整を経て発揮する共同リーダーシップであるが、ここでは国家などの明確に区画化された集団のリーダー達が相互調整を通して発揮するリーダーシップのこととする。多極共存型デモクラシーについてはArend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale U.P., 1977. アーレンド・レイプハルト、内山秀夫訳『多元社会のデモクラシー』三一書房、一九七九年、を参照。また連合的リーダーシップの分析としてはJohn D. Robertson, "Coalition Leadership, Government Stability, and Macroeconomic Policy in European Democracies" in Bryan D. Jones, *Leadership and Politics*, U.P. of Kansas, 1989. を参照されたい。

(13) 国家のリーダーシップと言っても原理的には国家は自己目的的存在ではなく、首脳をはじめとする各個人のリーダーシップ活動が問題になると言っている。またその時国家のリーダーは国家に対するリーダーシップと国際社会におけるリーダーシップの両側面を担当することになる。リーダーシップに限られるわけではないが、サミット研究からこの二重構造を理論化しているものにパットナム (Robert Putnam) の二レベルゲーム論がある。それを扱ったものとしては、Peter B. Evans and Harold K. Jacobson eds., *Double-Edged Diplomacy*, University of California Press, 1993. また、リーダーシップ論で二レベルゲームを取りあげているものとして Margaret G. Hermann & Joe D. Hagan "International Decision Making: Leadership Matters", *Foreign Policy*, Spring, 1998. を参照されたい。

(14) 実際には誕生当時は E C (European Community) と E P C (European Political Cooperation) : 欧州政治協力) の共通の首脳会議という位置づけであった。8th General Report, p. 297. また、本稿では便宜上、一九九三年一月に正式に欧州同盟 (E U) が発足する以前のものであっても、欧州統合組織全体を表す場合 E U という表記を用いる。

(15) 以前は先進国首脳会議と呼ばれていたが、一九九七年にロシアが入ることによって主要国首脳会議と名称が変わった。

第一章 リーダーシップの不足と「伝家の宝刀」としての首脳会議

——第二次世界大戦前までの首脳会議の変遷——

首脳外交 (もしくはサミット外交) は決して新しい外交手段ではないが、それは今世紀までは珍しいものではあつた。⁽¹⁶⁾ 現在二国間で開かれるものまで入れれば数え切れない程の首脳会議が毎年開かれるようになってきている。本稿では首脳会議全般を扱う余裕はないが、首脳会議はダン (David H. Dunn) が結論づけたようにそれに対する批判にも拘わらず、相当好んで使われる手段となっている⁽¹⁷⁾。今やたとえ制度化されている多国間首脳会議に絞ったとしても、欧州理事会と主要国首脳会議に加え、N A T O (North Atlantic Treaty Organization) : 北大西洋条約機構) 首脳会議、A S E A N (Association of South East Asian Nations) : 東南アジア諸国連合) 首脳会議、A S E M (Asia-Europe Meeting) : アジア欧州首脳会議)、O A U (Organization of African Unity) : アフリカ統一機構) 首脳会議など挙げることができない。しかも国際社会の中で最も重要な行為主体である国家の最高責任者が直接交渉を行なうことになるので、必然的にそれぞれが国際政治の中で最重要イベントの一つとなっている。

では逆に何故七〇年代半ばまで首脳会議が制度化されることがほとんど無かったのだろうか。⁽¹⁸⁾ 本章では簡単に第二次世界大戦までの首脳会議を取り上げ、あまり開催されなかった理由を検討した上で、国際制度の創設や変更に関するリーダーシップと絡めて、この時期の首脳会議の役割を見ていく。

第一節 旧外交時代の首脳会議

おそらく首脳会議は古代の記録にもあるように、⁽¹⁹⁾ 国家の歴史と同等程度の歴史を持っているものであろう。例えば、ヨーロッパでは近代国家が誕生する以前から多くの首脳会議の記録がある。それらは西暦四四九年にケントのヴォーティジャーン (Votigen) 王とジュート人の首領ホルサ (Horsa) とヘンギスト (Hengist) の間でもたれた会談と⁽²⁰⁾ いった具体的なものを羅列しなくても、首脳同士の会合は宮廷の婚礼や葬儀の際に持たれた会談さらに宗教会議などの形で見られるものではあった。しかし多国間の首脳会議はやはり稀に行われるものにすぎなかったと言える。

一六世紀に近代国家が主要な主体として登場した後もあまり首脳会議が開かれるということはなかったが、三十年戦争を終わらせ近代主権国家システムを公式に認めることになったウエストファリア条約を生み出した一六四四年から一六四八年の四年間に及ぶウエストファリア会議が近代国家首脳 (主権者) 間の会議の始まりと言われることがあ⁽²¹⁾ る。ウエストファリア会議は一六四一年一二月にデンマーク国王の調停によって結ばれた予備条約をもとに、ウエストファリア公国のミュンスターとオスナブリュックの二ヶ所で開かれた講和会議のことである。しかし、どちらの会議においても交渉は文書によって行われ、現在言うような型での首脳会議が開かれた訳ではない。⁽²²⁾ 対面的に外交を行

なうこと自体がまだ歴史の浅いものだったので、この時代に首脳会議が開かれることがほとんどなかったと言っても不思議ではない。⁽²³⁾

したがって国家を超えてリーダーシップを行使しようとした多国間首脳会議の例は一八一四年のウィーン会議を起点として始まる「ヨーロッパ協調」の時期に求めることができよう。ナポレオン戦争後に締結された四国同盟条約には定期的に開かれる首脳会議についての合意が見られる。⁽²⁴⁾ ヨーロッパの皇帝もしくは国王といった主権者もしくは代表者が平和あるいは国際体制維持のために同盟を結び、⁽²⁵⁾ 頻繁に首脳会議が開かれたということは、それまでになかったことであった。そういった意味で現在の多国間首脳会議のルーツをこの「ヨーロッパ協調」に求めるのは妥当なことだと言えよう。

しかしここで開かれたのは主に皇帝・国王間の会議であり、またこの協調自身が求めたのも旧秩序の維持だったので、民主的正当性を持つ首脳達の会議でもなかったし、今日の欧州理事会や主要国首脳会議のように新しい制度的取り組みを実現するリーダーシップの必要性から開催されたものでもなかった。つまり国民生活の必要性から継続的に必要とされた会議というよりも、皇帝・国王間の利害調整のために一時的に必要なとされた会議という側面が強かったと言えるであろう。したがってヨーロッパ協調における首脳会議も比較的初期のエクス・ラ・シャペル（一八一八）、トロパウ（一八二〇）、ライバッハ（一八二二）およびヴェローナ（一八二二）の四回に限られている。⁽²⁶⁾ まとめればこの時の一連の首脳会議はナポレオン戦争によって生じた混乱に対処するために開かれたと言えよう。そしてその後も首脳会議は大戦争後の国際秩序を決定し安定させるために開かれることになっていく。

ではこの当時必要とされた経済的諸制度はどのように供給されたのだろうか。E・H・カー (Edward Hallett Carr)によれば、この時期に国家を超えた経済が生まれつつあったが、イギリスが単独で経済秩序を維持していたと⁽²⁷⁾言う。つまりイギリスの覇権がリーダーシップの機能を果たし、国際経済を維持することになったと言える。具体的には逸早く産業革命を起こしたイギリスはその経済的優位を背景に、国内からの強い圧力もあって、天然資源、食糧⁽²⁸⁾といった数々の自由市場を生んでいった。その結果、国際取引手形市場といった国際資本市場も誕生することになったのである。さらに一八四四年の銀行法により金本位制が実質的なものとして確立され、ポンドが国際通貨の役割を担うこととなった。一八四六年の穀物法の廃止、一八四九年の航海法の廃止によりイギリスは自己のイニシアティブにより自由貿易体制を確立していくことになったのである。

しかし、E・H・カーが指摘するようにそれらの国際制度は本当の意味で国際的なものではなく、イギリス海軍の優位が生み出した国際秩序の安定とイングラント銀行の采配による国際経済制度の運営のたまものという色彩が強いものだった。そういった点において第二次世界大戦後の国際組織による国際経済の運営と異なっているとと言えるであろう。このイギリスによって維持されてきた制度はイギリスの覇権の衰退によって運営が立ち行かなくなっていくのである⁽²⁹⁾。

このようにこの時代の首脳会議は旧秩序の維持もしくは平和の維持という点でリーダーシップを取るには取ったが、この時代に現れ始めた国際的な規模の経済がもたらす課題に取り組むということはなかった。その原因として国民の利益の代表者による外交ではない宮廷外交もしくは旧外交の帰結とも政治の経済に対する介入の拒否に繋がった自由

放任主義的經濟政策の帰結とも考えられるが、結局はイギリスの覇権による經濟運営が主要国にとっては比較的公平かつうまく運営されたことによると言えるであろう。それとこの時代、首脳會議を開き、問題を解決するという習慣がまだ一般的でなかったことも指摘できる。それには何か首脳會議に対する制約があったのだろうか。

第二節 首脳會議に対する制約要因

確かに現在これほど多数の首脳會議が開かれるようになったことから考えれば、この時期の首脳會議の開催回数は極端に少ないと言える。ではその首脳會議を制約していた要因はどのようなものが考えられるのだろうか。一般的に大きく分けて二種類の制約要因が指摘される。一つは技術的制約であり、今やほとんど問題にされることがないもの、つまり會談を開くために必要とされる手間や日数の問題である。もう一つはより本質的なものであり、今もくすぶり続けている問題、つまり首脳會議の有効性に対する人々の不信である。

一つ目の最大の制約は、交通と通信に関する科学技術の發達がもたらす世界の縮小が解消していくことになる、過長な移動時間である。現在頻繁に首脳會談が開かれるようになった最大の要因の一つが、飛行機の使用であると言っても過言ではないであろう。首脳會談のために初めて飛行機が使われたのは一九三八年のミュンヘン會談においてであると言われる⁽³⁰⁾。そのおかげでチェンバレン (Arthur Neville Chamberlain) はドットラー (Adolf Hitler) と九—一〇月の間に三度會談を行なうことができたのである。一世紀前には、大西洋を横断するのに (船で) 二週間かかったのが、一九二七年にリンドバーグはそれを三三時間に縮め、現在コンコルドは三時間にまでしてしまっている⁽³¹⁾という。

この飛行機の登場は主要国が集中しているヨーロッパ以外の国の首脳達にとっては特に大きな意味を持っていた。例えば、日本の代表は一九三五年当時ロンドンに行くだけで五週間かかったと言われる。一般問題として国のトップがそれだけ長く自国を留守にすることは難しい。また交通技術だけではなく、電話、ファックスなどの通信技術の発達も各国首脳間の連絡を取り易くし、個人的関係を作り上げ、信頼醸成に一役買っている。

この様に首脳会議が頻繁に開かれる前提として十分な科学技術の進歩が必要であったことが伺えよう。首脳はあまり長い間自国を離れたくないものだからである。

もう一つ的首脳会議に対する制約要因は、専門の外交官をはじめとして、首脳が直接外交を行うことに対して危惧を持つ人々が存在する事である。つまり、既存の外交システムはうまく機能しており、外交の素人である首脳が口を出すことで混乱を招きかねないと考える政治家や官僚が首脳会議を開く時に大きな抵抗になることを典型とするような制約である。これは現在にも若干当てはまる。例えば主要国首脳会議が初めて開かれた一九七五年当時、アメリカ側の準備を担当したシュルツ (George Shultz) は「全ての国内官僚組織はサミット会議の開催に反対していた」と述べた⁽³²⁾という。

ではまず通常的外交制度について見ていくと、一つはルネッサンス期のイタリアの都市国家間で始まり、一六世紀の終わりまでにヨーロッパ各国に広がることになった大使館制度を通して行われるものである。もう一つは一八世紀までに主要国のすべてが持つことになった、外交問題に特化した省庁つまり外務省を通して行われるものであった。⁽³³⁾

こうした通常的外交システムで働く人々はいわばプロであり、外交は彼らに任せて首脳は関わらない方が良いとい

う主張が昔からなされてきた。代表的なものだけ挙げれば、一五世紀のフランスの政治家であったコミーヌ (Philippe de Comynes) は「もし良好な個人的関係を築き上げたいと望むのであれば君主同士は面と向かって会うべきではなく、善良かつ聡明な使者を通じて交際すべきである」と言っている⁽³⁴⁾。また今世紀のイギリスの外交官であり著名な外交史家でもあるニコルソン (Harold Nicolson) は、首脳会議に対して「人々の期待を高め、誤解に結びつき、そして混乱を招く⁽³⁵⁾」として強く反対をしている。この様に首脳会議自体に対する反対や警戒感がかなり強かったのである。

以上、二つの点に絞って首脳会議の開催を阻む要因を見てきた。今や前者は科学技術の発展によりほとんど問題となることはない。また、後者の首脳会議懐疑論者の声も首脳会議の習慣が定着することによってかつてのトーンを失っている。しかし、極論を言えば、このような制約要因が弱まること以上に、時代の様々な要請がこれらの制約を超えて大きくなることの方が首脳会議の制度化には必要であったと言える。

第三節 新外交と首脳会議

E・H・カーが指摘するように一九世紀後半から第一次世界大戦期にかけて国際社会は一つの転換期を迎えることになった⁽³⁶⁾。その原動力となるのが大衆民主主義の普及ということになる。これは第一次世界大戦を経て主要国で民主主義体制がとられることに繋がる。それら民主国家間の外交に対してそれまでの「宮廷外交」つまり「旧外交」と區別して「新外交 (new diplomacy)」という言葉が使われることになった。ここでは国民の外交に対する関心を反映

し、外交の方向性として「秘密外交」から「公開外交」へ、「二国間外交」から「多国間外交」へ、つまりは「会議外交」へという流れをつくることになるのである。したがって国際組織や制度の発達がこの「新外交」と関係付けられるように、首脳会議も「新外交」の産物とする見解もある⁽³⁷⁾。

第一次世界大戦以後多国間首脳会議がしばしば開かれることになるが、なによりも世界に大きなインパクトを与えたのは第一次世界大戦の戦後処理のために開かれたパリ講和会議であった。この首脳会議は、戦後の国際社会のあり方を決定づけるとともに、近代国家システムに変更を迫りかねない制度を作るのに大いにリーダーシップを発揮することになった。

一九一九年一月に敗戦国を除外した二七カ国の代表を集めたパリ講和会議は米大統領ウィルソン (Thomas Woodrow Wilson) 、イギリス首相ロイド・ジョージ (Loyed George) 、フランス首相クレマンソー (Georges Benjamin Clemenceau) などの主要国首脳が参加した大々的な会議となった。そしてなによりも注目しなければならないことは、この会議を通して国際連盟 (The League of Nations) という史上初の国際平和維持組織が生まれたということである。

国際連盟の誕生はウィルソン大統領のリーダーシップに拠るところが大きいことは良く知られている⁽³⁸⁾。アメリカは歴史的に首脳会議に対して疑いの強い国であったが、会議に直接参加することの意義を信じていたウィルソンは、大国のリーダー達と直接交渉するために出国した最初の大統領となった⁽³⁹⁾。彼はなによりも優先してこの国際連盟の樹立に向けた努力を行なった。これはあたかも「地球時代の先駆者⁽⁴⁰⁾」として強力なリーダーシップを発揮したと評価でき

よう。

しかし、ウイルソン自身がアメリカを国際連盟に加盟させることができず、国際連盟の有効性を弱めてしまったことは国際政治におけるリーダーシップ問題に重要な研究課題を提起している。すなわちこの事例は、国際社会におけるリーダーシップを考える場合、国家のリーダーシップと首脳個人のリーダーシップの双方を見る必要があることを端的に示している。つまり、アメリカ大統領であるウイルソンは国際社会におけるリーダーシップを発揮することで国際連盟を誕生させた一方で、アメリカを国際連盟に加盟させるという国内におけるリーダーシップにおいては失敗したのである。その結果、国際連盟という制度を活かす段階ではアメリカが国家としてのリーダーシップを取ることが拒否したと言えよう。

その後も首脳会議と呼べるものが国際連盟を舞台にしたものを含めていくつか開かれているが、あまり大きな成果をあげたものはない。しかし第二次世界大戦との関連で数多くの首脳会議が開かれるようになり、重要な役割をはたすことになった。その中には一九三八年九月のミュンヘン会談、一九四一年八月の大西洋上会談、一九四三年一月のカサブランカ会談、一九四三年一月のカイロ会談とテヘラン会談、一九四五年二月のヤルタ会談、一九四五年七月のポツダム会談といったものがある。これら一連の首脳会議もこれまでのものと同じで、危機外交の手段として首脳会議が使われた例だと言えよう。しかし次章で見るが、これら首脳会議を通して第二次世界大戦後に誕生する主要国際組織の創設のイニシアティブが取られるようになりだしていた。

またこの時代、首脳が加わった経済会議が開かれ失敗に終わっている。それは一九三三年六月に六六カ国が参加し

たロンドン世界経済会議である。これはアメリカ発の経済恐慌がヨーロッパに飛び火したことに対処するために開かれた会議であり、アメリカの協力を期待して開かれるものであった。つまり、この恐慌の影響により世界の貿易規模は一九二九年から一九三二年にかけて六〇%減少し、⁽⁴¹⁾金本位制と固定為替相場制に基づいていた当時の国際通貨制度は危機を迎えることになった。そこで、ヨーロッパ各国はアメリカの支援をとりつけるために経済会議の開催を求めたのである。

しかし「近隣窮乏化政策」と呼ばれることがあるぐらいアメリカが非協力的であったために、⁽⁴²⁾この会議は完全な失敗に終わる。つまり、「国際均衡と為替安定の為に、国内均衡を犠牲にすることはできない」とするルーズベルト (Franklin Roosevelt) は四〇%を超えるドルの切り下げを行い、主要国間の調整を不可能にしたのである。その結果世界経済は「スターリング・ブロック (英)」「金ブロック (仏)」「ドル・ブロック (米)」「マルク・ブロック (独)」「円・ブロック (日)」に分割されることになった。⁽⁴³⁾

この会議の失敗が戦争に結びついたことは想像に難くない。このことはもはや解決しなければならぬ経済問題が世界規模であることを明らかにした。さらにその問題に対する処置を誤ると大きな危機が訪れることを多くの人に教訓として残すことにもなったのである。⁽⁴⁴⁾キンドルバーガーは覇権がイギリスからアメリカへの移行期にあたり、リーダーシップの欠如もしくは不足がこの問題の根幹であったと指摘する。つまり「イギリスは国際経済を安定させるために責任を負う能力を持たず、アメリカはその責任を負う意志を持たない」⁽⁴⁵⁾ことが問題であった。この時期には共同リーダーシップによってリーダーシップの不足を補う必要があったのである。

第四節 「伝家の宝刀」としての首脳会議

以上のことを踏まえて、この時代に開かれた首脳会議の特徴をまとめておきたい。もともとこの第二次世界大戦以前の首脳会議は前述の通り交通技術上の問題もあってさほど頻繁に開かれるものではなかった。しかし、ナポレオン戦争、第一次世界大戦、第二次世界大戦という大戦争の後半もしくは終結後には首脳会談が開かれ、戦後の秩序形成に大きな役割を担うことになった。そういった意味で首脳会議は普段使われないが、いざという時に威力を発揮する「伝家の宝刀」的な役割を担ってきたと言っている。このことはこの時期においても首脳会議が決定的に重要な役割を果たし得るものであったことを証明する一方で、国際社会の一制度として恒常的にリーダーシップを発揮する存在ではなかったことを示している。

したがって、この時期の首脳会議は既にできあがっていた国家を超える市場を管理したり、そのための諸制度を作りに上げるために開かれたのではなしに、むしろ戦争などに対処する「危機外交」を担う側面が強かったように思われる。⁽⁴⁶⁾ いわば国際社会の発達によってリーダーシップの需要が高まって必要になったというよりも、危機に際して各国首脳が一度会うことによって対処しようという対外交渉的な性格が強いものが多かったと言えるのである。しかも、それは第二次世界大戦までは明らかに戦勝国の利益に沿う形で行われ、社会全体にとって公平なものを生み出すものではなかったため、敗戦国が自発的に従うといった側面よりも強制的に従わされるという側面の方が強かったことも指摘できる。したがってこの時代の首脳会議は価値の制度的体现のためのリーダーシップを継続的に発揮することが主要な目的ではなかったと言える。

しかし、現実の要請は徐々にそうは許さなくなってきた。その結果がパリ講和会議やロンドン世界経済会議に表れていたと言えよう。多くの覇権安定理論の示す通り、覇権国は後発国の追い上げにより衰退する傾向を持つが、その時ただちに次の覇権国によるリーダーシップの供給を期待するのは難しい。少なくとも一定の調整期間が必要だと言えよう。この場合イギリスの覇権の衰退にもかかわらずアメリカが孤立主義に走り、リーダーシップの欠乏が世界に生じてしまったことが、第二次世界大戦を生み出す結果となったと考えられるのである。

もし、世界経済会議が米英をはじめとする主要国の共同リーダーシップを生み出していたらという想定はあまり意味を為さないものかもしれないが、この時代を経験した一九七〇年代の国家指導者は主要国首脳会議を生み出すに当たって、このことを強く意識していた。⁽⁴⁷⁾ その意味でサミットがこの時期にあればヒトラーも第二次世界大戦もなかったかもしれないという見解も説得力がある。⁽⁴⁸⁾ 覇権システムは時にリーダーシップの不足を生み、それを共同リーダーシップで補う必要があったのである。

この反省をうけて戦後アメリカは世界で積極的なリーダーシップを発揮するようになっていく。次節ではそのアメリカが覇権的リーダーシップを発揮するようになった時代を見てみたい。

最後に世界規模ではないが、この時期に首脳や外相達が国家を超えた制度を創設しようとして集合したことがあったことを指摘しておきたい。つまり、欧州各国の首脳や外相といった代表が一九二九年九月の国際連盟の総会に出席し演説を行うことで、欧州の国家間システムに大きな変革をもたらす制度を創設するためのリーダーシップを発揮しようとしたのである。⁽⁴⁹⁾ その主役は仏首相兼外相のアリスティード・ブリアン (Aristide Briand) であった。彼は世界

の統一に先駆けてヨーロッパを統一するべきだとするリヒャルト・クーデンホーフ・カレルギー (Richard Coudenhove-Kalergi) が始めたパン・ヨーロッパ運動を実現させようとしたのであった。⁽⁵⁰⁾ このイニシアティブは世界恐慌、ヒットラーの出現によって実現されはしなかったが、その一歩手前まではあったのである。このように、この時代世界レベルの国際組織だけではなしに、リージョナルな組織が平和と繁栄のために必要となりだしていた。⁽⁵¹⁾ そしてこのレベルの国際社会でもリーダーシップがうまく働く方法が探索されるようになっていくのである。

- (16) Erik Goldstein "The Origins of Summit" in David. H. Dunn ed., *Diplomacy at the Highest Level*, 1996, p. 23.
- (17) David H. Dunn "How Useful is Summitry" in Dunn, *op. cit.*, p. 265.
- (18) しかし正確に言えば、ペルクマンズが指摘するように「ワルシャワ条約機構／コメコン加盟国の首脳会議、OAU首脳会議、非同盟諸国会議など若干の例外が存在する」。Jacques Pelkmans, "Collective Management and Economic Cooperation" in Casare Merlini ed., *Economic Summits and Western Decision-Making*, Croom Helm, 1984, p. 89.
- (19) 例えば中国の周王朝末期に、同盟の構成国の間で少なくとも五年に一度は首脳会議を開催することを定めたものがあった。K・J・ホルステイ、宮里政玄訳『国際政治の理論』勁草書房、一九七二年、五二頁。
- (20) David H. Dunn, "What is Summitry?" in Dunn, *op. cit.*, p. 3.
- (21) デイーン・アチソン元国務長官の以下の言葉が残されている。「サミットは十六世紀はじめまでさかのぼる長い歴史を持つが、明らかに成功だったといえるのはわずか二例しかない。それは、一六四八年、三十年戦争に終止符を打ったウエストファリア条約締結会議と「……ウィーン会議でも」William Safire, *Safire's Political Dictionary*, Random House, 1978, p. 702. また船橋洋一『サミット思想』朝日新聞社、一九八〇年、一二二頁。
- (22) 坂野正高『現代外交の分析』東京大学出版、一九七一年、二八二頁。またウエストファリア条約は以下を参照。Clive Parry (Edited and annotated by), *The Consolidated Treaty Series*, vol. 1, Oceana Publications, 1969, pp. 119-356.

- (23) 口頭で行なう交渉が認められたのは、北欧における紛争に一応の決着をもたらすことになった Oliva 会議 (一六六〇) 以降のことであると言われる。そのこととともに初期の会議外交の発達は以下を参照。Erik Goldstein, *op. cit.*, p. 26.
- (24) *Ibid.*, p. 27.
- (25) 一八一五年九月に神聖同盟、一月に四国同盟、一八一八年一月に五国同盟ができています。
- (26) これらの諸会議の詳細については以下に詳し。Henry Kissinger, *A World Restored*, Houghton Mifflin, 1957. ケンリー・キッシンジャー、伊藤幸雄訳『回復された世界平和』原書房、一九七九年。
- (27) E. H. Carr, *Nationalism and After*, Macmillan & Co. LTD, 1945, p. 16. E. H. カール、大窪愿二訳『ナショナリズムの発展』みすず書房、一九五二年、二四頁。
- (28) 例えば、一八三九年に結成された「反穀物法同盟 (Anti-Corn Law League)」に代表されるような自由貿易を旗印とする暴動などがある。
- (29) Carr, *op. cit.*, pp. 13-7. E. H. カール、前掲書、二二―六頁。
- (30) Goldstein, *op. cit.*, p. 34.
- (31) Joseph S. Nye Jr, *Bound to Lead*, Basic Books, 1990, p. 183. J. S. ナイ Jr、久保伸太郎訳『不滅の大国アメリカ』読売新聞社、一九九〇年、一九九頁。
- (32) Robert D. Putnam and Nicholas Bayne, *Hanging Together*, Harvard U.P., 1984, p. 19. ロバート・D・パットナム、ニコラス・ベイン、山田進一訳『サミット 先進国首脳会議』TBSブリタニカ、一九八六年、四二頁。
- (33) 坂野、前掲書、三二―七五頁。
- (34) Dunn, "What is Summitry?" in Dunn *op. cit.*, p. 4.
- (35) *Ibid.*, p. 4. また彼は一九一九年のパリ講和会議を失敗と見て「世界の政治家の個人的話し合いほど有害極まる習慣はなだらぬ」とも言っている。Putnam and Bayne, *op. cit.*, p. 1. パットナム、ベイン、前掲書、一〇頁。
- (36) Carr, *op. cit.*, p. 18. カール、前掲書、二七頁。

- (37) Dunn, "What is Summity?" *op. cit.*, p. 8. 旧外交から新外交への変化を慎重な立場から分析しているものに以下のものがある。ハロルド・ニコルソン、斎藤眞、深谷満雄訳『外交』東大出版会、一九六八年。
- (38) ウィルソンの国際連盟の設立に向けたリーダーシップに強い影響を与えたと考えられるアイデアに「自由な国家の連合」の必要を説いているカント (Immanuel Kant) の (永遠) 平和論があることはよく指摘される。例えば、神川彦松「国際平和思想より観たるカントとウィルソン」『国際法外交雑誌』第二三巻三号、一九二三年。カントの平和論は、イマニエール・カント、宇都宮芳明訳『永遠平和のために』岩波文庫、一九八五年、を参照されたい。
- (39) Goldstein, *op. cit.* p. 30.
- (40) アーサー・S・リンク、松延慶二、菅英輝訳『地球時代の先駆者』玉川出版部、一九七九年。
- (41) Paul Volker and Toyoo Gyoten, *Changing Fortunes*, Times Books, 1992, p. 7. ポール・ボルカー、行天豊雄『富の興亡』東洋経済新報社、一九九二年、一九頁。
- (42) 一般的に保護主義的な措置、特に不公正なやり方で貿易に関して優位に立つために為替レートを操作することに対してこの「近隣窮乏化政策」という非難が浴びせられた。具体的には一九三一年のイギリスポンド、一九三三年の米ドルの切り下げが大きな影響を持った。
- (43) 兼光秀郎『国際経済政策』東洋経済新報社、一九九一年、一三頁。
- (44) 実際主要国首脳会議の創設メンバーの多くがこのことに言及している。
- (45) Kindleberger, *op. cit.*, p. 292. キンドルバーガー、前掲書、二六四頁。
- (46) Dunn, "What is Summity?" in Dunn *op. cit.*, p. 5.
- (47) 例えば、福田首相は、この世界経済会議に出席した経験とそれを通して得た反保護主義的な教訓を、一九七七年のロンドン主要国首脳会議において披露したという。Putnam and Bayne, *op. cit.*, p. 75. パットナム、ベイン、前掲書、一〇八頁。
- (48) 船橋洋一『サミットクラシー』朝日新聞社、一九九一年、二七頁。
- (49) リヒャルト・クーデンホーフ・カレルギーの自伝では、一九二九年の国連総会でブリアン、シュトレイゼマン、ベネシエ

らの演説が印象的なものとして記述されている。それを受けて九月九日にはヨーロッパ二六カ国の代表者(首相および外相の出席も多数)があつまり、パン・ヨーロッパ実現にむけての協議が行われている。リヒャルト・クーデンホーフ・カレルギー『クーデンホーフ・カレルギー全集^⑦』鹿島研究所出版会、一九七〇年、二八三―六頁。

(50) リヒャルト・クーデンホーフ・カレルギーの思想と運動に関しては以下を参照されたい。金丸輝男「欧州統合への道を切り開く——「パン・ヨーロッパ」の設立と欧州統合運動」『クーデンホーフ・カレルギーの思想と行動——』金丸輝男編

『ヨーロッパ統合の政治史——人物を通して見たあゆみ——』有斐閣、一九九六年、所収。

(51) ここで言う「リージョナル」とは国際地域のことを指す。

第二章 戦後国際体制の動揺と首脳会議の制度化への動き

——連合的リーダーシップの模索——

第二次世界大戦が終わって、明らかにしたのは他の国々と比べた時のアメリカの圧倒的な優位であった。この時期のアメリカは世界総生産の四五%⁽⁵²⁾、金保有高の六五%、輸出の二〇%を占め、核兵器を独占していた。力点ではイギリスからアメリカへの覇権の移行は終わっていたと言える。戦後構想は米英が共同でリーダーシップを取ったとされることが多いが、アメリカの優位は明らかであった。結果として第二次世界大戦後の構想の多くがアメリカのリーダーシップによっている場合が多い⁽⁵³⁾。そこで本節ではまずアメリカの覇権的なりリーダーシップの結果として生まれることになった諸制度とそれらにより維持されてきた戦後の国際経済体制の動揺を見て行く。

一方、この時期国際地域レベルでも統合が進んだ。この現象は世界の様々な地域で見られることになるが、本稿で

はもつとも統合が進んでいるヨーロッパに絞って見ていくことにする。今世紀に入り二度に亘り世界大戦の主戦場となったヨーロッパでは様々なところから統合のリーダーシップが取られることになる。その様々なリーダーシップが会議という形に一度集約されて大きな動きを起こしたことがあった。これが一九四八年五月ハーグで開催されたヨーロッパ大会である。⁽⁵⁴⁾この大会は欧州審議会 (Council of Europe) を誕生させることになるが、欧州統合の主流となることはなかった。主流はフランスとドイツの政治的指導者達を中心に、小国の政治的指導者、そして統合を熱望した一人のフランス人のリーダーシップによって進められることになったのである。

本章で注目したいのは国際社会、ヨーロッパ社会でも国際組織に代表される諸制度が大いに発達したにもかかわらず、首脳会議が制度として組みこまれることがなかったことである。にもかかわらず、一九七〇年代のはじめには両社会の諸制度は新たな変革を必要とし始めており、制度変革を担い得る強いリーダーシップが求められるようになっていた。そこでは継続的にリーダーシップを確保する手段として、各国首脳が定期的に会合を持ち、共通の立場を作り上げることで全体にとって必要なリーダーシップを発揮する方法が模索されることになる。そこで本章では戦後国際社会とヨーロッパ社会で作られた諸制度の代表的なものを取り上げた上で、そのような連合的リーダーシップが必要とされるようになった流れを見ていきたい。

第一節 第二次世界大戦の反省とアメリカ主導の国際社会の組織化

J・ナイ (Joseph S. Nye Jr.) は「第二次世界大戦後のアメリカの戦略は、二つの側面があり、どちらも一九三〇

年代の教訓を反映したものだ⁽⁵⁵⁾」とし、その一つが開放的な経済体制を与えることで不況の悪化や政治的不安定を回避し、もう一つはソ連を封じ込めるために必要とした同盟体制をつくることであった、と捉えている。さらに兼光秀郎はロンドン世界経済会議の失敗からの教訓として①国際経済における問題自体が国家を超える世界的規模を持つ場合は、その解決のための解決方法も世界的規模の有効性、緊急性がある②危機は一国の卓越した主導権（リーダーシップもしくはヘゲモニー）の欠如という状況の中にある③ヘゲモニーに変わる新たな調整方法が世界的問題解決のために不可避免的に要求される、という三つを挙げている⁽⁵⁶⁾。実際にアメリカはそれらの教訓を生かしてリーダーシップの役割を果たす決意をし、新たな制度作りを行なうのである。ここでは国連 (The United Nations: 国際連合)、G A T T (General Agreement on Tariffs and Trade: 関税と貿易に関する一般協定)、I M F (International Monetary Fund: 国際通貨基金)、世界銀行 (World Bank / 正式名称は International Bank for Reconstruction and Development: 国際復興開発銀行) についてごく簡単に触れておきたい。

まずアメリカは国際連盟を改革するという連合国間で開かれた一連の首脳会議における合意を実現すべく、ワシントン郊外のダンバートン・オークスに英、ソ、中の代表を集め、アメリカ案をたたき台にダンバートン・オークス案を作り上げた⁽⁵⁷⁾。これは、国際連盟の欠点を克服し、主要五カ国（米、ソ、英、中、仏、ただし初期の構想に仏は入っていない⁽⁵⁸⁾）が世界の警察官の役割を果たすことで実効力のある国際組織を新たに作ろうとしたルーズベルト米大統領の強いリーダーシップによるものであったと言われている⁽⁵⁸⁾。ルーズベルトの戦後構想の一つであった五人警察官制度は英首相チャーチル (Sir Winston Churchill) とソ連のスターリン (Iosif Stalin) の合意がヤルタ会談で得られ

たことに加え、五〇カ国の代表が一九四五年四月に開催されたサンフランシスコ会議において国際連合憲章を採択することによって、国際連合という形で実現することになる。⁽⁵⁹⁾ 国連は平和維持組織ではあるが、国際連盟時代の反省から、経済社会理事会などの機関も強化され、国際社会の組織化を一步進めたとと言える。しかしルーズベルト大統領の意図に反して本来の集団安全保障機能は冷戦の開始と拒否権をはじめとする制度的欠陥のために、実効力を失っていった。ここでむしろ重要になるのが戦後の自由主義経済を支えた専門機関の方であった。

第二次世界大戦を生んだ一九三〇年代に対する反省からアメリカは安定的な自由貿易とそれを支える国際金融制度をとともに実現しなければならぬと考えていた。これらの課題をイギリスとの間で詰めていき、共同のリーダーシップによって解決しようとしていくこととなった。⁽⁶⁰⁾ もちろん、米英の考え方が異なる場合はアメリカの覇権的な力が大いに発揮されたことから、アメリカ優位のリーダーシップであったと言える。

アメリカは戦後の国際貿易体制を再建するにあたって多角的かつ自由な貿易ルールを目指した。これらはミード (James Meade) による構想に代表されるイギリス側のアイデアをアメリカ側が吸収し実現していくという経緯を辿った。⁽⁶¹⁾ 一九四五年にアメリカは高関税や貿易制限撤廃を含む国際貿易機関 (ITO: International Trade Organization) の設立を提案したが、結局は実現できず、暫定的な国際協定である GATT だけが実現されるということになった。⁽⁶²⁾ この GATT には以下の三つの原則が定められていた。①貿易障壁は関税だけとし、数量制限は禁止する②相互主義に基づき、関税率の引き下げを図る③貿易制限はどの国に対しても無差別、一律に適用する、というものである。GATT は協定としての曖昧さ、機能としてのものたりなさは指摘されてきたが、自由主義経済圏の国

際経済体制の支柱として、通商の安定的拡大を促し、国際経済の発展と安定に大きく貢献したと一般的に評価される。

一方金融面で国際経済を支えるために設立されたのがIMFと世界銀行である。この両者はアメリカのブレトン・ウッズで一九四四年七月に開かれた会議から生まれたものなので、両者による通貨体制はブレトン・ウッズ体制と一般に呼ばれる⁽⁶³⁾。IMFは主に為替安定のための短期の不足資金を融通し、世界銀行は復興や経済発展のために必要な長期的資金を融通する制度である。そしてブレトン・ウッズ通貨体制は金とドルを結びつけることでドルを基軸通貨として流通させるものであった。ボルカー (Paul Volker) によれば、これらの制度は大恐慌の時の特徴であった金融不安を避けたいと思った立案者達 (中心人物として英のケインズ (John Maynard Keynes)、米のホワイト (Harry Dexter White)) が国際的な監視と指導の下にある固定為替相場システムのために考えだしたものであった⁽⁶⁴⁾。

このような制度的な支えとアメリカの覇権的なリーダーシップの下で国際経済は大いに発展することになった。これらの制度に加え、一九六一年に誕生したOECD (Organization for Economic Co-operation and Development : 経済協力開発機構⁽⁶⁵⁾) は一九六〇年代後半までは順調に機能し、これらの機構の閣僚会議ですら稀にしか開催されなかったと評される⁽⁶⁶⁾。つまり戦後覇権国アメリカが作り出した諸制度がうまく働くことによって戦中及び戦後すぐにアメリカが発揮したような強力なリーダーシップは必要とされなかったと言えよう⁽⁶⁷⁾。

ここでは詳しく述べなかったが、もちろんこうした制度創設にあたっては様々な主体の活躍があった。しかし特にこのような制度の創設といった問題を見ていく場合、まず個人のリーダーシップと国家のリーダーシップを総合的に見る必要があると言えよう。リッデル・ディクソン (Elizabeth Riddell-Dixon) は国家によるリーダーシップに決定

的な影響力を与える国際社会における構造的な力の持つ重要性を認めつつ、国際交渉における個人のリーダーシップの役割を評価している。⁽⁶⁸⁾このような視点から制度創設におけるリーダーシップを考えた場合、両者の関係は以下のように考えられよう。まず個人として様々なアイデアを考え出したり、そういったアイデアが実現するように働きかけることができる。ここでは国家とつながりを持たない個人も一定の役割を果たすが、交渉においては国家を代表する個人が合意の形成に決定的役割を果たすので国家を代表する彼らの活動が重要になる。そしてその交渉には国家の持つ国際社会における力が影響力を与えると考えられるのである。そして出来上がった合意は各国が認め批准することで決定的意味を持つことは、ウィルソン大統領がアメリカを国際連盟に加盟させることに失敗したことの影響の大きさを考えれば明らかである。こういった個人の役割と国家の役割という次元の異なるリーダーシップ活動は、お互いに強い関係を持つこともあり、両者がうまく働くことで実効的なものになると言えるのである。ただ、この時期は覇権的力を持つアメリカがリーダーシップを果たす意志を示していたことが決定的な意味を持ったと指摘するに留めたい。

第二節 リーショナルな統合の進展——欧州同盟を中心に——

この時期リーショナルな統合の動きが盛んになったことも少し詳しく触れておく必要があるだろう。ここではヨーロッパにおける統合において主流となっている組織、具体的にはEUをごく簡単に取り上げたい。ここで注目していきたいのは、EUは明らかに政府間の調整を行なうだけの機関ではなしに、国家を超えた社会を作り上げているもの

であり、ヨーロッパの国際システムに大きな変革を迫っていることである。⁽⁶⁹⁾

ヨーロッパの統合は一九五二年にECS C (European Coal and Steel Community : 欧州石炭鉄鋼共同体) が誕生したことには始まり、一九九三年にはEUを誕生させ、今や共通通貨が市場に出回ろうとしている段階にまで達している。ではこのヨーロッパ統合を動かしたリーダーシップを考えた場合どうなるのであろうか。

この見解に対しては統一したものはない。個人や市民運動、加盟国や政治的指導者、さらにはアメリカに到るまで様々な主体が取り上げられる。⁽⁷⁰⁾しかし、この運動は政治的エリート達がリーダーシップをとって始めたものであるということには一定の共通認識が持たれるところであろう。⁽⁷¹⁾とくに決定的な意味を持ったのは政治家達の間のコンセンサスであったと言われる。その中でもドイツとフランスの立場は決定的な意味を持っていた。⁽⁷²⁾

ただユニークな活躍をした個人としてジャン・モネ (Jean Monnet) を取りあげることができるであろう。彼はECS Cの設立に繋がる一九五〇年五月九日に発表されたシューマンプランの作成者としてとくに有名であるが、彼はそれ以外にも様々な点で欧州統合に貢献している。例えば様々なプランを提言し続けただけでなく、彼は各国の首都を訪れ積極的に主要な政治的指導者の説得にあたっている。また、彼はECS Cの初代委員長として活躍した後、「欧州合衆国のための行動委員会」という各国の政党と労働組合の代表からなる統合推進のための私的機関を創設し、ヨーロッパの統合のあり方に大きな影響を与え続けた。⁽⁷³⁾確かに彼はフランス人であり、その立場が何の意味もなかったということはないだろう。しかし、直接国家と結びつけられることなく「コニャックのジャン・モネ」と呼ばれるのを喜ぶ彼が相手にしたのは、ヨーロッパ中の政治家であり統合運動家であった。このようなこともあって彼は企業

家的リーダーシップの典型として取り扱われることが多い。⁽⁷⁴⁾

彼はこの統合組織を作るにあたって国家主権の制限に執着した。彼はシューマンプランを具体化するために一九五〇年六月に開かれたパリ会議（仏、独、伊、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクの代表が参加）をリードし、ECSが政府間主義的機関にならないように腐心している。結局彼は将来的には連邦的な組織となるように考えられた超国家的な制度を作り上げたのである。国民との間にオーソリティー関係を確立するのに決定的な意味をもつ欧州議会が組み込まれたのはその最たるものであろう。⁽⁷⁵⁾

モネは次にECSの方式を防衛問題に応用した上で政治的にも超国家的な性質を持つ共同体を作ろうとしたが、⁽⁷⁶⁾ 仏議会の反対のため実現はしなかった。しかし統合は一九五七年に欧州経済共同体（EEC：European Economic Community）の成立という形で再度前進することになった。

このEEC及び欧州原子力共同体（EAEC：European Atomic Energy Community）を設立する条約であるローマ条約はメッシナに集まった加盟国外相たちの合意とそれを受けたベルギー外相スパーク（Paul-Henri Spaak）のリーダーシップの下でまとめられたものである。⁽⁷⁷⁾ つまりここでは、広域経済統合を目指そうとしたオランダの外相ベイエ（J. W. Beyen）やベルギー外相スパークの提案とジャン・モネによる原子力共同体設立の提案を、一九五五年六月にメッシナに会した加盟六ヶ国の外相達が承認し、その具体化の役割をスパークを長として各国代表からなる委員会（スパーク委員会）が担ったのである。一九五六年五月に提出されたスパーク委員会報告は五七年三月ローマで調印された。そのローマ条約は、共同市場の完成までに各期四年間三段階の過渡期間を設けており、それに併せてEE

Cの超国家性も高められることになって⁽⁷⁸⁾いた。したがってこれ以後一〇年余り、ヨーロッパはローマ条約の規定を推進力に統合を進めていくことになるのである。

第三節 制度化以前の多国間首脳会議と連合的リーダーシップ

以上見てきた通り、国際社会における諸制度を実現するには、様々な個人や団体のリーダーシップとともに諸国家のコンセンサスが必要であったと言える。したがって制度を実現するには各国の代表が直接会合を持ち、討議し妥協を通じて得られる共通の立場もしくは連合的な意志を形成することがまず必要になってくる。そういった意志は各国の同意によって意味のあるものとなるので、各国の同意にとって決定的な意味を持つ首脳が直接連合的意志形成に関わる必要が、制度の実現に必要なリーダーシップの需要が高まるにつれて出てくると言えよう。つまり国際社会において制度的な変革が必要になるにつれて連合的リーダーシップを確保する有効な手段として首脳会議が認識されるようになりだすと考えられるのである。

しかし一般的に言って、この時期も頻繁に首脳会議が開かれるということとはなかった。ただ冷戦を背景にした首脳会議は何度か開かれている。例えば、一九五五年七月にジュネーブで米ソ英仏の間で開かれた四巨頭首脳会議をまず挙げることができるし、一九五三年の一二月に米英仏の間で持たれたバミューダ首脳会議もそういう側面が強い。さらに米ソによる二国間首脳会議もいくつか開かれている。このようにこの時期の首脳会議は冷戦に対処するための「危機外交」の一環という側面が強いものであったと言える。

一方で、欧州統合の分野では一九六一年の二月にパリで、七月にはボンで開かれた首脳会議が大きな意味を持つていた。⁽⁷⁹⁾ なぜなら、この首脳会議が持たれた最大の理由はドゴール (Charles de Gaulle) 仏大統領主導で首脳会議の定期化を含む政府間主義的な政治同盟を作り上げようとするものであったからである。結局彼の提案は実を結ぶことはなかった。この二つの首脳会議は制度を変革するために連合的リーダーシップを確保しようとしたものだと言えるが、その制度が持つ価値をめぐる各国のコンセンサスは得られず、失敗に終わったのである。その反動によりそれ以来しばらくEUでは首脳会議が開かれなくなった。

ではなぜこの時期に多国間による首脳会議が強く、かつ継続的に必要とされなかったのであろうか。それはグローバルな領域に関して言えば、国際経済の運営にしても基本的にはアメリカのリーダーシップによって作られた組織、とくにGATTとIMFが一応機能したことを挙げることができる。つまり強力なリーダーシップの下で変化に対応するというリーダーシップに対する需要が、国際組織が比較的順調に機能したことでアメリカの覇権のおかげであまり高くなるということがなかったためであろう。

EUについても近いことが言えよう。一九六〇年代は一九五七年に締結されたローマ条約にしたがって統合は進展し、経済的にも大きな成果を享受しつつあった。つまり五〇年代にあった政治的なコンセンサス、もしくはローマ条約が一応統合に推進力を与えており、差し迫ったリーダーシップの必要が感じられなかったことを挙げることができる。もう一つの要因としては、前述の一九六一年に二度開かれた加盟国首脳会議が統合の方法を超国家主義的なものから政府間主義的なものに変える意図を持ったものであったから、超国家主義的な統合を支持する人々からの首脳会

議に対する警戒が逆に強くなっていて、それを挙げる事ができる。特に彼らが怖れたのは首脳会議が頻繁に開かれるようになれば、既存の超国家主義的な組織構造に影響を及ぼしかねないというものであった。

結局アメリカの覇権がしっかりしているグローバルな経済問題でも、統合が着実に進んでいるEUでもリーダーシップに対する需要があまり強くなかったことがこの時期にあまり首脳会議が開かれなかった最大の理由であったと言えよう。

ただこうした状況は一九六〇年代後半から一九七〇年代前半にかけて少しずつ変化しだしたといえる。その考察は次節でもう少し詳しく行うが、そういった変化のさなかに冷戦を続けてきた東西陣営の和解(デタント)を制度として少しなりとも確実なものにしようという試みが首脳達の間で為された。欧米の東西陣営三五カ国の首脳は一九七五年の七月にフィンランドのヘルシンキに集まりC S C E (Conference on Security and Cooperation in Europe: 全欧安全保障協力会議⁽⁸⁰⁾)を制度化する合意を作りあげたのである。⁽⁸¹⁾

第四節 リーダーシップ不足の深刻化

——欧州統合の鈍化および戦後体制の動揺——

これまでに首脳会議が、危機を收拾したり新しい秩序を作るのに重要な役割を果たしてきた一方、あまり開かれないう「伝家の宝刀」的な特徴を持っていた事を見てきた。さらに国際社会ではとくに国際経済に関する問題で国を超えた規模からの解決が必要とされるようになってきていたが、イギリスやアメリカといった両覇権国さらには

そのリーダーシップによって創られた諸制度によって対処されたことが多かったことを確認した。同様に一九六〇年代前半までのヨーロッパ統合においても既存の条約と制度によりリーダーシップの極端な不足というものはあまり意識されなかった。

しかし、覇権の衰退によるリーダーシップの欠如が国際社会の危機に繋がる可能性が高いことも真実である。また、統合も既存の条約や制度が一定の成果を達成し、さらなる展開が必要になった時にはリーダーシップの不足は深刻な問題となる。そのような場合、より確実な方法でリーダーシップの確保を図ることが大切になってこよう。そして、リーダーシップの継続性には制度としてリーダーシップを確保する構造を作り上げることが有益であり、制度とリーダーシップとの適切な役割分担が必要なことも指摘できよう。欧州理事会と主要国首脳会議という一九七〇年代半ばに生まれた二つの制度化された首脳会議にはまさにそういった側面が見られる。ここでは首脳会議が発揮するリーダーシップの需要が高まったことを踏まえて、制度化された首脳会議が誕生していく過程を確認しておきたい。

まずリーダーシップの不足が問題となりだしたのはEUの方であった。ヨーロッパでは統合がある程度進展し、条約が規定していた過渡期も終わりを迎えるといったことがあり、一九六〇年代後半には統合自体が停滞を見せ始めていたのである。その結果EUにおいても新たな政治的決断を必要とする状況が訪れ、その政治的決断の場として首脳会議に期待がかけられるようになっていた。

しかもEUでは、政策決定方式において、ローマ条約に規定されていた通りに多数決原理が導入されずに事実上全会一致制が基本となることになった⁽⁸²⁾。その結果、EUにおける政策決定過程は麻痺状態となり、自らその状態を解決

する力は既存のEU機関にはないことが露呈されることになったのである。

一方アメリカも覇権的な力を相対的に失い始めることになる。アメリカは一九六〇年代から西欧と日本の製品の国際競争力が増したことによって、七〇年代に入るとすぐに貿易赤字に苦しむことになる。さらにアメリカはヴェトナム戦争で莫大な戦費を使い覇権の凋落に拍車をかける結果になったと指摘できよう。アメリカはインフレ政策をもつて対処しようとするが、結局これが一九七一年八月にニクソン大統領が「金ドル兌換停止」の宣言を一方的に発表するという事態に繋がるのである。このことはブレトン・ウッズ体制の根幹が破綻したことを示しており、制度的には変動相場制へとなし崩し的に変更が行われることを意味していた。⁽⁸³⁾

以上のことは、国際通貨管理の責任をアメリカが独力で担うことを放棄したことにもなり、先進国が共同で負担を分かつ必要を高くすることとなった。このことは、アメリカがリーダーであることには変わりがないが、他の先進国も共同で国際経済の運営を行わなければならない時代が来たことを意味していた。

一方で、アメリカがもたらした自由主義的経済体制は六〇年代を通して発達し、強い相互依存関係をも作り出しており、世界規模での問題解決の必要をますます高めていた。さらに一九七三年一〇月の第四次中東戦争に際して、アラブ諸国が石油の禁輸政策について原油の値段を四倍に値上げをしたために、先進国に不況の嵐が吹き荒れることになる。そしてこういった問題に対してはIMFやOECDといった既存の国際組織は対応することができなかつたのである。⁽⁸⁴⁾

このような状況は国家を超えた問題に取り組まなければならない性格を多分にもっており、国際社会におけるリー

ダーシップに対する需要が高まる結果に繋がったのである。いわば国家の規模を超えている経済問題が重要問題として政治化していったこととますます相互依存関係が深化したことが官僚や各担当閣僚に任せきりにするのではなしに、⁽⁸⁵⁾ 対外問題に首脳が直接取り組むことを促したと言える。もちろんここではアメリカの覇権も弱体化しているので、連合的な首脳会議による共同リーダーシップを発揮することが求められることになった。

そういったリーダーシップの不足に対してEUでは臨時的に首脳会議（臨時サミット）を開くという方式で対処するようになった。つまり、首脳会議に連合的なリーダーシップを発揮するよう期待が集まりだしたのである。EUでは、一九六九年一二月にハーグ、一九七二年一〇月にパリ、一九七三年一二月にコペンハーゲンでという具合に実際に首脳会議を開くことになった。それらが一定の成果をあげたことから、この連合的なリーダーシップにさらに期待がかけられることになるのである。

一方、アメリカの覇権の衰退によりリーダーシップの不足が問題となりだした自由主義経済圏においても、新たなリーダーシップの模索が始まった。キッシンジャー（Henry Kissinger）のサミット構想はそうした状況に対応するものであった。⁽⁸⁶⁾ そして通貨体制の混乱は米、西独、仏、英、日の蔵相達がリーダーシップを果たすことで一応の収束を見ることになったのである。⁽⁸⁷⁾ 彼らはホワイトハウスの図書館で秘密裏に会合を開いたのを皮切りに日本を加え会合を重ねていった。彼らはライブラリーグループと呼ばれその協調政策の成功から主要国間の共同リーダーシップの有効性を示すことになった。そして、そのライブラリーグループの発起人メンバーであったジスカルデスタン及びシュミット（Helmut Schmidt）が一九七四年相次いで首脳地位に着くことになったのである。

以上の状況が示す通り、EUにおいても自由主義経済圏においても首脳会議が制度化されることで継続的にリーダーシップの役割を果たす条件が一九七〇年代半ばには整い始めたと言える。継続的な連合的リーダーシップの役割が必要とされた点で共通点のある欧州理事会と主要国首脳会議の両者は社会の持つ性質も異なることもあり単純に比較すべきではない。しかし、両者を見比べることによって今後の国際社会における有効なリーダーシップ構造を考える上で一定のヒントを与えてくれるとは考えられよう。

- (52) G. John Ikenberry, "The Future of International Leadership," *Political Science Quarterly*, vol. 111, No. 3, 1996, p. 390.
- (53) Helen V. Milner, "International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability", *Foreign Policy*, 1998, Spring. ハリッドはアメリカは孤立主義の危険を学習したとされている。
- (54) 金丸輝男編著『ECからEUへ——欧州統合の現在——』創元社、一九九五年、一六頁。
- (55) Nye, *op. cit.*, p. 231. ナイ、前掲書、一四九頁。
- (56) 兼光、前掲書、一四頁。
- (57) 連合国による戦後世界構想の策定については一般に一九四一年の大西洋上での米英首脳会議の成果である大西洋宣言に「一般安全保障の恒久制度の樹立」が謳われたことに始まるとされる。また一九四三年のモスクワ宣言における国際平和機構設立への言及を受けてそれら構想の具体化のために一九四四年の八月から一〇月に開かれたのがダンバートン・オークス会議である。詳細は以下を参照されたい。最上敏樹『国際機構論』東京大学出版会、一九九六年、一〇九—一一一。
- (58) そういった彼のリーダーシップを支えた人物に國務長官のハル (Cordell Hull) がいた。彼の自伝には以下のものがある。
Cordell Hull, *The Memories of Cordell Hull*, The Macmillan, 1948. コーデル・ハル『回想録』朝日新聞社、一九四八年。
またヨーロッパとの関係からルーズベルトの構想を考察しているものとして以下を参照。Walter Lippens, translated by P. S. Falla and A. J. Ryder, *A History of European Integration: vol. 1 1945-1947*, CLALEN PRESS, 1982, p. 72.

- (59) ルーズベルト大統領の五人警察官制度構想の影響は、国際連合において五つの常任理事国が拒否権を持っている安全保障理事会が中心的な役割を果たすように想定されていることに見ることができる。
- (60) ここでも大西洋上における首脳会議において「通商の自由と経済協力の原則」が確認されたことをバネに交渉が進められることになる。
- (61) 山本和人『戦後世界貿易秩序の形成』ミネルヴァ書房、一九九九年、一七五頁。
- (62) 一九四七年の一月から三月まで開催されたハバナ会議でITO憲章は五二カ国によって調印される。しかし、提案国アメリカをはじめ多くの国が批准せず、ITOの設立は断念されることとなった。一方、一九四七年一〇月にジュネーブにおいて二三カ国の間で調印されていた、関税と貿易に関する一般協定だけが生き残る形で、ITO設立まで暫定的にGATTが機能することになった。GATTは事務局は持っていたが、国際機構としての国際法上の根拠は弱く、その活動を加盟国の共同行動に頼らざるえないという中途半端な性格を持つ制度だったと言える。しかし、一九九五年に前年の閣僚会議が採択した「マラケシュ協定」にしたがってGATTはそれに代わるWTO (World Trade Organization: 世界貿易機関) を発足させた。GATT誕生の経緯は以下を参照。M. A. G. van Meerhaeghe, *International Economic Institutions*, six edition, Kluwer Academic Pub, 1992, pp. 111-4.
- (63) IMFと世界銀行の設立過程と活動内容は以下を参照。Ibid., pp. 23-109.
- (64) Volcker and Gyoten, *op. cit.*, pp. 8-10. ボルカー、行天、二二―二三。
- (65) OECDの前身であるOECE (Organization for European Economic Cooperation) は米からの対ヨーロッパ援助の受け入れ体制として一九四八年に発足した。ほぼその役割を果たし終わった一九六〇年一〇月に、発展途上国への援助の為に欧州が分担を要請されたことで改組された組織がOECDである。主に経済調整、協力のための意見交換を行い、クラブの性格を持つとされる。
- (66) Putnam and Bayne, *op. cit.*, pp. 11-2. パットナム、ベイン、前掲書、二九頁。
- (67) Ikenberry, *op. cit.*, p. 386.

- (68) Elizabeth Riddell-Dixon, "Individual Leadership and Structural Power," *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, XXX : 2, June/juin 1997.
- (69) 詳しくは論じられないが一般にEUは超国家主義的な (Supranational) 性質を持つとされる。EUの超国家主義を分析したものとしては以下を参照。E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stevens & Sons Limited, 1958. EUの全体像に関しては以下を参照。金丸編著、前掲書、一九九五年。
- (70) 第二次世界大戦直後に見られる様々な総合運動については以下を参照。Lipgens, *op. cit.*
- (71) Haas, *op. cit.*, 1958, p. 17. ここでは「加盟国の政治的エリートを抜き出して彼らの統合に対する反応を研究し、その役割に関する態度の変化を評価するだけで十分である」とされている。Ronald Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton U. P., 1977, pp. 322-4. R・インゲルハート、三宅一郎、金丸輝男、富沢克訳『静かなる革命』東洋経済新報社、一九七八年、三一七―一九頁。ここでは「ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体は、ほとんど陰謀的に活動した少数の技術官僚的エリートによりつくられた。最初の数年間、ヨーロッパの民衆は、成長しつつあるヨーロッパ機構に、ほとんど関心をもたなかったし、関係もなかった」と見られている。
- (72) まずECSCの設立を呼びかけたシューマン宣言ではフランスとドイツの和解に力点が置かれており、使われる表現も「フランス、ドイツ、および他の加盟国」という仏独中心のものである。このことが示すように最初からこの二国は特別な立場にあったと言える。またこの二国は独仏枢軸と呼ばれるパートナーシップを培ってきている。シューマン宣言の邦文については以下に所収。『Europe』、一九九三年五月号、四頁。もしくはロベール・シューマン、上原和夫、杉辺利英、竹田純訳『ヨーロッパ復興』朝日新聞社、一九六四年、一四五―一八頁。
- (73) Jean Monnet, *Memoires*, Fayard, 1976, pp. 475-504. 抄訳として、ジャン・モネ、黒木壽時訳『ECメモワール』共同通信社、一九八五年、一二二―一二四頁。
- (74) Young, *op. cit.*, p. 297.
- (75) ECSCは議会的性質を持つ共同総会 (Common Assembly) を当初から持っていた。

- (76) つまりEDC (European Defence Community) 及びEPC (European Political Community) を作るうとした。
- (77) スパークはメッシナ会議において当該問題を検討する委員会の長に就任するように要請された。スパークの活躍については以下を参照。荒岡興太郎「欧州統合を本格的に開始させる——EEC、EAECの設立へ——」金丸、前掲書、一九九六年、所収。
- (78) 欧州経済共同体設立条約第八条。
- (79) EECの加盟国では当初から首脳会議の制度化の構想はあったし、一九五七年の二月には首脳会議が行われている。詳しくは、以下を参照されたい。拙稿、「欧州統合過程における政府間主義的機関の創設と超国家主義——欧州理事会 (European Council) の場合——」『同志社法学』第四五巻五号 (第二三四号)、一九九四年、四九—六〇頁。
- (80) 実はこの会合の最中に主要国首脳会議の開催に対する合意 (米、英、独、仏の首脳間で) ができていたことも首脳会議による連合的リーダーシップの可能性を示すものであった。
- (81) この制度化の合意はその後の冷戦の激化もあって高い評価を受けるものではなかった。しかし、冷戦終結後に、その会議の主要当事者であったヴァレリー・ジスカルデスタン (Valéry Giscard d'Estaing) は回想録の中で、チェコの反体制活動家の「あれがすべての始まりだったので」という言葉を誇らしげに取りあげている。ヴァレリー・ジスカルデスタン『エリゼ宮の決断』読売新聞社、一九九三年、一五〇頁。
- (82) これはドゴール率いるフランスが導入を拒んだことによって引き起こされた。その過程は金丸輝男「EECの政策決定過程における多数決方式と『一括処理』方式」『国際政治』第七七号、一九八四年、を参照されたい。
- (83) アメリカが変動為替相場制を支持するにあたって知的リーダーシップを発揮したのはフリードマン (Milton Friedman) であった。彼の影響については以下を参照。Volcker and Gyoten, *op. cit.*, pp. 46-7, 108, 120. ボルカー、行天、七二—三、一七四、一七七頁。
- (84) 頻繁に閣僚会議は開かれたが主要国間の立場を調整し共通の目標を持つことができなかった。
- (85) 官僚や閣僚による交渉と比べて制度化された首脳会議の持つ利点として以下のものが考えられる。①最高のオーソリ

ティーを持つ首脳たちは政治的決断を下しやすいので実行力が期待できる②首脳達は全体的な責任を担うので、各分野の技術的問題にとらわれることなく、総合的アプローチを取ることができる③首脳達は国内問題と国際問題の調整を行うにあたって最適な立場にいたので、内圧を外圧に反映させる一方、外圧を内圧に利用することで必要な措置を実現することができる④制度化されることで継続的なアプローチが可能となるとともに顔見知りとなることで道義的拘束力も高まると考えられるので、長期的利益にもとづく交渉が妥結しやすくなる。

(86) Putnam and Bayne, *op. cit.*, pp. 14-5. パットナム、ベイン、前掲書、三四頁。

(87) 最終的には変動為替相場制が定着することになった。

第三章 欧州理事会と主要国首脳会議の誕生とそれぞれの連合的リーダーシップ

ローズノーは国際社会におけるリーダーシップの構造が「超大国」が発揮するものから「多くの主体」が発揮するように変化すると述べているが、⁽⁸⁸⁾そういった彼の考え方はグローバル・ガバナンス委員会報告にも活かされている。この報告では、グローバル・ガバナンスの質は結局はリーダーシップで決まると結論づけられており、そのリーダーシップには単一の国家の政府が発揮するものやいくつかの政府が共同で発揮するものに加えて個人から国連といった様々な主体が発揮するものまで想定されている。⁽⁸⁹⁾このように多くの主体がリーダーシップを発揮すると考えた場合、その構造はどのように考えればよいのであろうか。

そもそもリーダーシップはオーソリティー（フォロワーの期待が集まるかわりに与えられる権限もしくは信任）を付与されるかわりに「全体の舵」を取りながら①集団を維持存続させ②一定の目標が達成できるようにフォロワーを

指導していくことである。そこでリーダーシップはアイデアの側面、集団過程の側面、制度の側面、以上三つの側面で行使されるものであった。制度は小規模集団では問題にならないこともあるが、大規模な集団を想定した場合、その集団の運営には制度を欠かすことはできない。しかもその集団に必要なリーダーシップは単に個人のカリスマに依拠するリーダーシップによるのではなしに、制度として確保されることが重要である。そこで制度が創設されたり変更されたりする際にリーダーシップが行使される流れを単純化した場合、望ましいリーダーシップとは、ある社会的価値に関するよいアイデアを選択し、うまくかつ公正に集団過程を指導することによって、しっかりとした制度として体現するものと言える。またそこでは、そうして生まれた制度とリーダーシップが適切な形で役割の分担を行って、集団を維持、運営していく必要もある。つまり日常のルーティンな作業を制度が処理し、問題になっている課題や制度の改革といった高度な政治的判断が必要な場合にリーダーシップが働くことで、集団の運営が円滑に行われると言えるだろう。

そして多元的で複雑な社会を考えた場合、いろいろな次元から発揮されるリーダーシップ構造が考えられる。⁽⁹⁰⁾ そうした場合様々な所で発揮されるリーダーシップは、それらが競合しあいながらもうまく協働しあい、最上級のリーダーシップにより一元的な活動となることによって大きな力を持つことができるのである。したがって社会の最上級レベルのリーダーシップを考察することは特別に大きな意味があるといえよう。この最上級レベルのリーダーシップも実現しようとする価値の種類やその時々々の制度や社会状況によって様々な形で発揮されるようになると考えられる。国際社会において制度を創造したり、変更するといった重要性の高い社会問題に関する限り、覇権国家や複数国家に

よるリーダーシップが最上級のリーダーシップとして決定的に重要であったことは前章までに見てきた通りである。

前章までに述べてきた首脳会議が果たすと考えられる最上級リーダーシップは、明確に区画化された区画つまり国家の長である首脳が連合的に行使するリーダーシップと考えることができる。⁽⁹¹⁾この連合的リーダーシップは現実の要請からそれ以上一元的なリーダーシップ構造を求めることが困難であるが故に最善のリーダーシップ構造であると考えられることがある一方で、一般的に当事者のコンセンサスが必要とされるために非常に活用するのが難しいリーダーシップであるとも言える。したがってそのような欠点を持つ連合的リーダーシップがどのようにすれば有効になりうるのかを検討することは有意義であろう。

そこで本章では欧州理事会と主要国首脳会議の簡単な分析を行い、制度的価値体现の成果から評価をし、それぞれの連合的リーダーシップを見比べることで連合的リーダーシップの有効性を確保する方法に関する考察を試みたい。したがって考察にあたっては制度的側面からの分析に重きを置くことになり、リーダー達の心理や信条といったものに深く立ち入ることは差し控えたい。今回はオーソリティー関係に加えて、リーダーシップが行使されるアイデア、集団過程、制度という三つの側面における有効性に着目し検討を加えていきたいと考えている。

第一節 欧州理事会の創設

欧州理事会は一九七四年一二月にパリで開かれたEC臨時首脳会議で誕生するが、実はその前年のコペンハーゲン臨時首脳会議において既に首脳会議の定期開催という合意は出来ていた。⁽⁹²⁾この一連の首脳会議の制度化への動きは

ジャン・モネの熱心な活動の結果であった。彼は統合の停滞を打破するための手段として首脳会議の必要性を説き、実際に各国首脳の説得に奔走したのである。⁽⁹³⁾ 言わば彼はヤングの言うところの知的リーダーシップと企業家的リーダーシップにおいて決定的な役割を果たしたということになる。⁽⁹⁴⁾

そうしたジャン・モネのリーダーシップを受けて、ポンピドゥー (Georges Pompidou) の後を継ぎ仏大統領になったジスカールデスタン並びにブランド (Willy Brandt) に代わったシュミット西独首相が個人による構造的リーダーシップを発揮することによって加盟国の合意が作り上げられ、欧州理事会はジャン・モネの考えに比較的近い形で実現されることになった。⁽⁹⁵⁾ それはその名称自体に表れている。つまり「サミット」もしくは「首脳会議」と呼ばれていたものから「欧州理事会」に名称が変更されたのは各国首脳の単なる集まりと言うよりも欧州統合組織の中の一つの機関であるという意思表示と取れる。⁽⁹⁶⁾ このように欧州理事会は独立した制度ではなくEUの中にしっかりと組み込まれることになるのである。今や欧州理事会は条約によって公式化され、⁽⁹⁷⁾ EUの正式な機関となっている。

では欧州理事会はどのように運営されているのだろうか。⁽⁹⁸⁾ 欧州理事会には一五の各加盟国首脳と欧州委員会の委員長が外相及び委員会副委員長の一人を伴って参加することになっている。開催は当初最低年三回とされていたが一九八六年からは最低年二回に変更された。ただ臨時もしくは特別欧州理事会が年に一、二回開かれることが多い。したがって欧州理事会誕生前の臨時首脳会議も入れると、今や八〇回を超える回数 of 首脳会議が開かれたことになる。議長職は半年毎に交替して、その議長職の期間の終了間際 (六月と一二月) に議長国で開催されるのが恒例となっている。会議は参加者全員による本会議が中心であるが、恒例として夕食会の後に首脳と欧州委員会委員長だけによる

「炉辺談話」が開かれ首脳間の自由な意見交換の場となり、お互いの信頼醸成に一役買っている。

議題は特に制限されることなく、統合問題以外でも政治、経済、世界情勢全般まで話し合われる。討議の種類は、議題によって、非公式の意見交換を行うものと、将来の活動のガイドラインを決める実質的決定を行うものに大別されるが、時にはEUの下位の機関が解決できなかった問題に対処することもある。⁽⁹⁹⁾意思決定方法は原則としてコンセンサス方式を採ることになっているが、例えば一九八五年のミラノ欧州理事会で条約改正に向けての政府間会議(IGC: Intergovernmental Conference)開催の決定にあたって単純多数決が取られたように若干の例外も存在する。⁽¹⁰⁰⁾会議での合意を形成するのに重要な要素の一つは、主要国の間にパートナーシップが形成されることである。今までの所、独仏のパートナーシップが果たした役割は大きく、両者の合意が現在までの統合の推進力になってきた。⁽¹⁰¹⁾それでもう一つがパッケージディールを作り上げることである。⁽¹⁰²⁾そうして作られた合意は「結論」としてまとめられることになっている。

しかし、その結論には法的拘束力はない。ただ必要な場合は、その合意が法的拘束力を持つようなフォローアップがなされる。一般的には、EUの通常の手続きにしたがって法制化がなされるし、基本条約の改正といったような特別な場合は加盟国による調印、批准といったこれまで通りの条約発効に必要な手続きが取られる。そういった手続きによって欧州理事会における合意は法的な決定となり、EUによって実行されることになる。したがって欧州理事会の合意は実質上の政治的決定と考えることができる。

このことが示すように、合意の実行に関して欧州理事会は他のEU機関と強い繋がりを持つと言える。さらに、欧

州委員会の委員長および副委員長の一人は欧州理事会に参加するし、国民に対して直接オーソリティー関係を持っている欧州議会も欧州理事会開催直前に見解が表明できるようになっている。このように他のEU機関が直接欧州理事会に関わりを持つようにもなっている。欧州理事会の準備過程は理事会、議長国、COREPER (Comité des représentants permanents: 常駐代表委員会)、理事会事務局など様々なルートを通してなされることになるが、加盟国に縛られない超国家主義的機関である欧州委員会も政策の提案などを通して重要な役割を担うようになってきているのである。

以上見てきたように、欧州理事会はEUの公式な機関として、他のEU機関と強い関わりを持ちつつ実質上の政治的決定となる合意を作り上げることで連合的リーダーシップを発揮してきたと考えられる。その連合的リーダーシップは制度を創造したり、変更したりする場合には、その動機付けを与えたり、交渉を見守ったり、刺激を与えたりすることや、最終的合意を作り、それをバネとして各国自身の同意(批准)を獲得することで、EUの諸機関、各国ひいては各国民を導いていくことになる。

第二節 主要国首脳会議の開始

経済問題の重要性の高まりと、経済的相互関係の深化は、国際規模の経済運営をますます必要として来た。それにもかかわらず、戦後形成された国際経済体制が機能不全に陥っても(アメリカの覇権的意志により)制度変更を担うリーダーシップを確保することができずにいたことは主要国首脳会議の誕生に深い関わりを持つことになった。⁽¹⁰³⁾その

当時西側先進国の間では、今の制度のままでは国際経済秩序に対する各国の立場に見られる相違点も調整できなければ、共通の目標も持てないのではないかという認識さえ持たれるようになったのである。そうした雰囲気の中で一九七四年に主要国の三人が新しく首脳の座に着くことになり、リーダーシップに関する制度に変化が起ることになった。その三人とは、ニクソンに代わったフォード (Gerald R. Ford) 米大統領並びに前出のジスカールデスタン仏大統領とシュミット西独首相である。一九七四年の末からのジスカールデスタンの根回しもあって、一九七五年七月に東西首脳が集まったヘルシンキ会議の際に上記三人とウィルソン英首相の合意が成立し、主要先進国首脳による経済会議が開かれることが決まった。ちなみに第一回目の会合はジスカールデスタンの招待により一九七五年一月一日〜一七日パリ郊外のランブイエ城で開催された。その時のメンバーはシュミットの強い主張もあって日本が加わり、ジスカールデスタンの裁量によってイタリアも加わることになった。⁽¹⁰⁴⁾ また、次年度のサンファン (プエルトリコ) 会議からはアメリカの主張でカナダが、そして一九七七年にはEU (当時はEC) の代表 (欧州理事会議長と欧州委員会委員長) がメンバーに加わった。そして最後にロシアが一九九七年のデンバーサミット以来メンバーになった。⁽¹⁰⁶⁾

主要国首脳会議を生み出した構想には、ライブラリーグループや欧州理事会をモデルにすると言われ、私的対話を重視するジスカールデスタンのものと、⁽¹⁰⁶⁾ 七〇年代前半から繰り返し提唱された、より制度化の度合いの強いキッシンジャーのものがあつた。⁽¹⁰⁷⁾ ジスカールデスタンの提唱により誕生することになった主要国首脳会議は彼が望まなかった毎年開催という形で制度化されていくことになった。結局両者の性質は折衷的な形で現在まで残っている。典型的に示せば、主要国首脳会議は憲章や本部または事務局を持った組織になった訳でなく、⁽¹⁰⁸⁾ 加盟国の合意によって定期開催

される制度として存続している一方で、慣例化した周到な準備作業を経て、下部に閣僚会議を持つ首脳会議として毎年一回開催される。そして国際社会の中で公式に認められた制度ではないにもかかわらず、世界全体に関わる諸問題に対しても強い影響力を持つ制度となっている。

ごく簡単に運営について見ていくと、サミット会合自体は年に三日と非常に短いものだが、参加国による様々な多国間交渉や二国間交渉とも強い繋がりを持っており、年間を通じて活動するG7/G8システムの一環でありその頂点だとも捉えることができる。参加者はフランス、アメリカ、イギリス、ドイツ、日本、イタリア、カナダ、ロシアの首脳にEUの委員長と欧州理事会の議長（仏、英、独、伊の首脳が議長でない場合）である。一九九七年までにはそれに外相と蔵相も加わっていたが、一九九八年のバーミンガム会議以降は、首脳たちと分離した形で会合を開くようになって⁽¹⁰⁹⁾いる。開催は各国の合意によっているが、途切れることなく毎年開かれ、今年の沖縄会議で二六回目となる。議長職は開催国が担当し、一順目の開催順に持ち回りされる⁽¹¹⁰⁾。また、EUの代表者は議長職につくことはない。会合はG8会合を中心にロシアが関わらないG7会合が開かれる。またワーキング・ダイナーやランチでも積極的な意見交換が行われるようになって⁽¹¹¹⁾いる。

議題は初期は経済問題に集中したが、八〇年代に入ると政治問題が取り上げられるようになり、九〇年代に入ると地球規模の問題群といった国際社会問題も取り上げられるようになっており、今や議題に制約は感じられない。討議内容もあらかじめ準備されているものから、首脳がその時に持ち出す提案や問題になっている国際情勢まで様々だという。合意はもちろんコンセンサスによるが、一国だけで反対し続けることは各国からの強い非難を受けることにな

りかねず、難しいと言われる⁽¹¹³⁾。また合意形成において重視されるのは今でも他国より抜きん出た力を持つアメリカの動向である。パットナムとベインによればアメリカと欧州と日本の関係はアメリカが乗り気でなければ何も出来ず、アメリカも協調体制を取ろうと思えばどちらか一方と組まなければならぬという傾向を持つものであった⁽¹¹⁴⁾。そういった意味で、アメリカのリーダーシップは連合的リーダーシップの中でも特に重要な意味を持つと考えられる。

できあがった合意は今は「G8コミュニケ」を中心に「G7声明」といったものに加えて様々なテーマに関する声明として発表される。そして一九九九年のケルンでは「生涯学習に対する目的と希望」に関する憲章、二〇〇〇年の沖縄では「グローバルな情報社会」に関する憲章 (IT憲章) という一歩踏みこんだ文書を出している。しかし、そういった合意内容も決して法的拘束力を持ったものではなく、それらがしっかりと守られているわけではない⁽¹¹⁵⁾。そういった合意がどのような意味を持つかは意見の分かれるところであるが、一般原則と公式決定の中間的なものであり、法的拘束力はないが、政治的道義に訴えるものとして強い力を持つと考えるのが妥当と言える。しかし主要国首脳会議はそういった具体的な決定を行うことは少なく、合意の実行を多国間協議や他の国際機関に委ねて、自らは漠然とした指針や期待を表明することが多い。このように、主要国首脳会議も下部に設けられるようになった閣僚会議に加えて他の制度や組織に実行を委ねることが多くなっている。例えば通貨に関してはIMF、マクロ経済についてはOECD、貿易はWTO、途上国支援は世界銀行というように国際組織との連携は一定程度なされている。これは準備にも言えることで、各組織がシンクタンクの機能を果たすことは多い。ただそれらの国際組織は超国家主義的組織というよりは、あくまでも加盟国が与えるオーソリティーに基盤を置く政府間機関という特徴が強いものであるので、

まだ国民との間でオーソリティー関係が考えられるという状態にはなっていない。また準備過程は議長国を中心とした非公式な政府間会合を中心に進められることになっており、あまり多くのルートでなされるということはない。その会合は通称「シエルパ」と呼ばれる首脳(116)の個人代表からなるものであり、ほぼ一年間の間に三、五回開かれて首脳会議の準備をする。

シエルパはあくまで個人代表であるが、実際は政府部内の人間であることが多い。一九七七年以降各国から正一人副二人の三人のシエルパを送ることになっている。そして首脳会議で討議される内容はほぼこのシエルパ会合で前もって討議され、宣言も準備されることになる。

以上主要国首脳会議は欧州理事会と違って主要国首脳が意見を交換しあう公式性の弱い「私的フォーラム」という制度的特徴を強く持っているものである。したがって主要国首脳会議は首脳の意向をくんだシエルパ達の十分な準備と首脳達の非公式な対話を通して合意を作り上げ、多国間交渉や国際組織に指針を与え、参加国自身も含め各国を引っ張っていく形で制度を実現するリーダーシップを発揮すると考えられる。

第三節 欧州理事会と主要国首脳会議に対する評価

欧州理事会と主要国首脳会議はほぼ同じ時期にジスカールデスタンという同じ人物の提唱によって誕生した制度化された首脳会議である。しかしリーダーシップの対象となる社会の規模も制度的背景も異なっている両組織を比較し、全体的で厳密な評価を加えることは難しく、また更に研究も深めない。しかもサミットのような組織の評価をするの

はそれぞれ単独であっても容易なものではない。パットナムとベインは主要国首脳会議(サミット)を評価するにあたってその難しさを①歴史は実験科学ではないのでサミットがなかった場合を確かめることができない。②サミットは連続して進行している様々な多国間、二国間交渉のうちの一つに過ぎず、その特定の影響とその他の影響を分離するのは難しい。③サミットは超国家的な制度ではなく、一般に加盟国の政策決定に及ぼす国際討議の影響力は国内圧力ほど強くない、という三点を挙げてそのことを強調している。⁽¹¹⁷⁾そこで本稿では価値の制度的な体現というリーダーシップにおける象徴的な役割に重点をおいてそれぞれの成果を見ていくことで、自分なりの一応の評価を下した上で、両者に対して為されている一般的评价を整理しておきたい。

サミット全般を取り扱っている文献である『Diplomacy at the Highest Level』⁽¹¹⁸⁾において欧州理事会と主要国首脳会議は対照的な評価を受けている。欧州理事会を分析したレドモンド(John Redmond)はその創設は避けられないものであったとした上で「すべての首脳会議の内でも最も有効な事例のひとつである」と最高の評価をしている。⁽¹¹⁹⁾逆に主要国首脳会議を分析したアームストロング(J. D. Armstrong)は特に冷戦の終了後「無意味な試みと嘲笑されている」とし「国際的な対話(International dialogue)」に貢献していると控えめな評価を下している。⁽¹²⁰⁾この両者の評価の違いは両者の今までの実績から下し得るものであるが、特に価値の制度的体現に着目した場合この相違が明確になる。そこでごく簡単にそれぞれの実績をまとめてみたい。

まず欧州理事会は一九七〇年代に停滞し始めていた統合を再び活性化させるリーダーシップの役割を果たすことを期待されて創設された機関であり、その立場は一九九九年に発効したアムステルダム条約の四条に「同盟の発展に必

要な刺激を与え、同盟の一般的な政策指針を定める」と役割が規定されていることから明らかなように現在も変わっていない。しかし、一九八〇年代の前半にイギリスの予算償還問題をめぐる合意ができなかったことを原因として十分な機能を果たすことができなかった時期もあるように、万能薬となり得ていないのも事実である。ただ現在までの欧州理事会の成果を全体として見る限り、統合に刺激を与えたり、または共通外交安全保障政策 (CFSP: Common Foreign and Security Policy) を含む諸政策⁽¹²¹⁾を含め、政治的な声明を出したりする役割をコンスタントに果たしてきているように思われる。代表的な成果だけでも一九七〇年代にはEMS (European Monetary System: 欧州通貨制度) や欧州議会の直接選挙に関する諸決定、八〇年代の二度の拡大や単一欧州議定書の締結、九〇年代のEUの設立や単一通貨の実現など、欧州理事会の実現してきた成果を挙げざることはできない。

欧州理事会は単なる政策調整の場を提供しているのではなしに、加盟国の共通の利害もしくは欧州全体の利益を体现する新たな制度を数多く生み出してきている。まず指摘しなければならないのは、単一欧州議定書 (ローマ条約の改正、一九八五年一二月ルクセンブルグの欧州理事会で合意) やマーストリヒト条約 (欧州同盟条約、一九九一年一月のマーストリヒト欧州理事会で合意) さらにアムステルダム条約 (欧州同盟条約の改正、一九九七年六月のアムステルダム欧州理事会で合意) といった基本条約の改正にあたって政府間会議 (IGC) の召集から条約案の最終的合意にいたるまで⁽¹²²⁾、事実上の最高決定機関としてリーダーシップを発揮してきていることである。それ以外に、通貨統合などを含む新しい分野への統合の拡大に対するリーダーシップについても対テロ協力、漁業政策、労働社会憲章など数多く挙げるができる。また既存の政策の改革や方向づけといった役割も数多く果たしてきた。最後に欧州

理事会自身の改革としても基本条約の改正によってより公式化させてきたこと、CFSPにおいて「建設的棄権」を導入したことに加えて、欧州理事会とは別に法的決定を行うことができる首脳理事会を設けたといったことを実現してきている。しかし、それらは小規模の改正であり大改革が行われている訳ではない。

以上のように、欧州理事会は様々な制度的価値体现のリーダーシップをとったと言えよう。そのことを高く評価し、欧州理事会以後のEUの歴史は欧州理事会の歴史であるという評価までできないことはない⁽¹²³⁾。それは言い過ぎにしても、欧州理事会が存在しなければ実現できていない制度は多いと考えるべきであろう。ジャン・モネは欧州理事会を作り上げたジスカールデスタンを高く評価し、この統合推進機関の誕生を受けて自らが公の立場から統合のリーダーシップを取ることをやめる決心をすることになった。いわばモネは自分が果たしてきた個人のリーダーシップの代わりに制度的に確保されるリーダーシップを作り出すにあたって、欧州理事会の創設を現状の中では最善の方法であると考えたと言えるのではないだろうか。

ところで、ジスカールデスタン自身が主要国首脳会議を創設した時を振り返った機会に、主要先進国の間に国際通貨秩序の回復を求めると諸制度に適切な指示を与えることに対する合意があったことの意義について述べているように⁽¹²⁵⁾、主要国首脳会議も少なからず制度的価値体现に対するリーダーシップと関係して誕生した制度であったと言える。ただ、こちらも順調にリーダーシップを発揮できたわけではなかった。しかし主要国首脳会議は世界経済の変容過程に対応する有力なシステムであり、世界経済運営に一定の貢献をしてきたことは多くの論者の指摘するところである⁽¹²⁶⁾。しかも主要国首脳会議は国際状況の変化にあわせてその性質を変えてきていると一般的に考えられる。その

変化を討議された議題の性質の変化と単純化のために五年ごとに分けて見ていく見解がある。⁽¹²⁷⁾ 高瀬淳一は①七五年から七九年（純経済サミットの時代）②八〇年から八四年（政治サミットの時代）③八五年から八九年（経済サミットへの回帰の時代）④九〇年から九四年（冷戦後の政治サミットの時代）⑤九五年以降（グローバル・ガバナンスを模索する時代）と区分し、サミットシステムがグローバル・ガバナンスの担い手となり始めていると高く評価している。⁽¹²⁸⁾ 確かに九〇年代に入ってサミットはマクロ経済や貿易政策または通貨政策さらにエネルギー政策といった経済分野における加盟国間の調整、共産主義諸国やOPEC（Organization of the Petroleum Exporting Countries：石油輸出国機構）に対抗措置を共同でとるといった役割以外にグローバルな問題群にも対応し始めてはいる。

では主要国首脳会議はそういった国際規模の経済、政治、社会の課題に対してどれだけ制度として価値体现を行えたのだろうか。まず指摘できるのは、七五年のランブイエ会議の成果としての変動為替相場制の容認とIMFの改革や、二度に渡るGATTの新ラウンドの実現とWTOの設立などに一応一定のリーダーシップを果たしたと言われる。⁽¹²⁹⁾

主要国首脳会議は九〇年代はじめ頃より国連をはじめとする国際組織の改革に取り組み始めているが、重要ではあるが小規模の改革に留まっているように思われる。⁽¹³⁰⁾ また二一世紀のグローバル社会のヴィジョンといった大きな指針も示せていない。しかし一九八九年のアルシュサミットで本格的に環境問題と麻薬問題に取り組んで以来、様々なグローバルイシューに取り組みだしたことは評価できる。⁽¹³¹⁾ 例えば環境問題では「国連開発会議」「気候変動枠組み条約第三回締約国会議（京都会議）」に繋がるリーダーシップを果たしたと考えられるし、二〇〇〇年のIT憲章もそういった地球規模の問題に対する強いリーダーシップと言えるのではないだろうか。最後に主要国首脳会議自身の変革

にも手をつけている。九八年に首脳会議が外相会議と蔵相会議から切り離されたことに加えて数多くの閣僚会議が首脳会議の下部機関として制度化されはじめたことや、タスクフォースを持つようになりはじめたことはサミットの性格が変わり始めた兆しかもしれない⁽¹³²⁾。

以上のことから言えるのは、主要国首脳会議は制度的価値体现に向けての強いリーダーシップを一定程度取ることにはあったが、まだ十分に取ることはできていなかったということである。一方で九〇年代以降は多くのグローバルな問題を取り上げ、様々な機構改革のイニシアティブを取り始めるようになってきているのは評価できる。しかし主要国首脳会議の合意は指針を単に示すようなものが多く、実質的な決定になっているわけではない。したがって大きな目に見える成果というものは今までのところ少ない。しかも主要国首脳会議における合意に対する遵守のパーセントも非常に高いというわけではない⁽¹³³⁾。こういったこともあって主要国首脳会議に対する評価は両極端なものが存在する。制度的に価値を体现する実質的な決定を行うことがあまりないことから、単なる「政治ショー」もしくは「ただの祭り」という辛口の評価が多くなされる一方で、混乱期における主要国家の政策調整による一定の秩序維持の役割を高く評価する人や、グローバル・ガバナンスの中核的制度としてのその潜在力を高く買う人もいる⁽¹³⁶⁾。

以上のことから言えることはコンセンサスによる連合的リーダーシップの役割を果たすように期待された二つの制度化された首脳会議も、こと価値の制度的体现という問題になると明らかに格差が生じてきているという点である。大雑把に結論づければ欧州理事会は欧州統合に推進力を与える機関として制度的価値体现を含む連合的なリーダーシップを期待通り果たしている。一方で主要国首脳会議の連合的リーダーシップは、船橋洋一が指摘したように「世

界経済の構造を作り出す意思と能力は極めて限られており、現時点ではせいぜい過程を調整する機能しか持ち合わせていない⁽¹³⁷⁾という側面をまだ持ちつつ、少しずつグローバルな制度を整える役割を果たし出している程度だと言えよう。しかし、そういったリーダーシップを必要としていることはグローバル社会もヨーロッパ社会も同じである。そこで次節ではリーダーシップが発揮される構造を見比べることで、有効な連合的リーダーシップを引き出す方法について考えていきたい。

第四節 欧州理事会と主要国首脳会議における連合的リーダーシップ

前に述べたとおり連合的リーダーシップは、集団の一元的な活動を作り出すにあたって、参加者つまり各区画（国家）の長である各国首脳全員のコンセンサスを必要とすることから、決して理想的なリーダーシップ構造ではない。しかし、社会の状況がそのような形でしかリーダーシップを生み出すことを許さなかった場合は、その連合的リーダーシップ自体を有効にすることが次善の課題となろう。本節では欧州理事会と主要国首脳会議を見比べてその問題を考えてみたい。

まず、両者における連合的リーダーシップの発揮される構造をそれぞれ見ていく前に、両者の共通点と相違点を整理しておきたい。共通点としては国家という非常に自律性の高い集団の最高責任者が集まって、集団的にリーダーシップを取ろうとする基本的な組織原理と機能を挙げることができる。また制度化されているために交渉の継続性が確保され長期的利益に根ざした交渉を行うことができることも両者の利点となっている。連合的リーダーシップを行

使用するにあたっての両者の意思決定方法も共通の利害を前提としながらも相互信頼やパートナーシップを通じて得られる首脳たちのコンセンサスを必要としていることから基本的に類似していると言える。また、討議される議題の広さも双方が制限をあまり持っていない所から大きな違いがあると言いつてはならない。果たしてきた役割においてもオリソリティーを持つ首脳会議があることで、制度や社会の維持運営に安定感が生まれ秩序維持に貢献していると評価できらるであろう。さらに、密になってきている各国の相互依存関係を調整することで、グローバル化を始めている社会がもたらす問題も小さなものにしてきたと言える。

次に問題となるような相違点を挙げていけば、まず連合的リーダーシップが取り扱う社会の規模が大きく違っている。このことは単に人口や領域の規模の違いというものを越えて、生活水準、生活習慣、価値観、国内の政治や社会制度といったものの多様性の度合いを大きく異なったものにする。このことと大きな関係を持つが、欧州理事会はそのリーダーシップが対象とする社会にあるすべての区画の代表者、つまり全加盟国の首脳によって構成されるが、主要国首脳会議の参加国の人口は世界の人口の二〇%に満たない。しかし世界の一部の国家の代表者しか参加しないにもかかわらず、扱う課題は全世界的なものが多い。⁽¹³⁸⁾ また開催頻度は主要国首脳会議が年一回なのに対して欧州理事会は最低年二回実施した上に臨時にもよく開催される。意思決定の意味についても欧州理事会で為されるものは実質上の政治的決定と言える一方で、主要国首脳会議の方はせいぜい努力目標であったり、相互の意思確認程度のもものが多⁽¹³⁹⁾い。

さらに欧州理事会がEUという組織の中に存在するものであるのに対して主要国首脳会議は様々な国際組織と連携

関係を持つが、あくまで独立した存在となっているという違いは大きな意味を持つ。最後に前節で詳しく見てきたように、社会全体にとって必要だと考えられる諸価値を制度的に体现するといった創造的なリーダーシップの役割においては差があると言える。

以上の共通点と相違点を参考にしつつ、欧州理事会と主要国首脳会議のそれぞれが持つ性質が連合的リーダーシップの行使にどのような影響を与え得るのかを見ていきたい。そのためにはリーダーシップが行使される三つの側面つまり「アイデア」「集団過程」「制度」のそれぞれの側面においてどのような違いを生むのかを考察する必要がある。

ここではアイデアの側面に関しては、制度に関するアイデア自体の問題とアイデアを活かすシステムの問題、集団過程の側面に関しては、首脳会議内部での意思決定にまつわる問題と連合的リーダーシップとフォロワーの問題、制度の側面では首脳会議自体の制度の問題と他の制度との関係を取り上げる。最後にリーダーシップが果たされる構造から有効な連合的リーダーシップを引き出す方法及び改革案について見ていきたい。

まずアイデアの側面における制度に関するアイデア自体が持つ問題について簡単に述べてみたい。これは一般的に言って、対象にする社会の規模が大きく多様性も豊富である主要国首脳会議の方が制度として価値を体现するアイデアを生み出すにあたって困難が大きいと考えられる。しかもヨーロッパ統合は長い時間をかけて進められてきているので、アイデアの蓄積が多いのも欧州理事会の利点であろう。しかし、EUが欧州理事会のリーダーシップによって次々と制度を改善していったのに比べ、世界的な規模の国際組織はWTOを例外として大改革を今まであまり経験していないので、アイデアに対する需要は高くなっていると考えられる。また実体としての経済のグローバル化といっ

た差し迫った問題は近年その需要をさらに高めていると言えるだろう。ただし現在東欧拡大を控えた欧州理事会でもEUの政策決定方式をめぐるアイデアを活かす(くみ上げる)必要が高まっている。

そこでアイデアを活かすシステムの問題を比較する。特に良いアイデアを集める力に注目すると、様々な機関のサポートを経ながら準備作業が進められる欧州理事会の方が、いくつかの国際機関のサポートを受けるが、首脳の個人代表であるシェルパ(ほとんどが各国の政府官僚)による準備システムが決定的な役割を果たしている主要国首脳会議よりも高い有効性を持っていると言える。中でも欧州委員会という各加盟国から独立し、EU全体の利益を考慮し行動する超国家的機関の存在は、全体にとって必要かつバランスの取れたアイデアを得るのに大きな貢献をしていると考えられる。

そうしたアイデアを体现させるのに重要なのは集団過程の側面である。そこでまず首脳会議内部での意思決定にまつわる問題から検討していきたい。内部での合意は両者ともにコンセンサスによって為されるものであるが、そのコンセンサスの得られやすさにおいて欧州理事会の方に有利な点が数点ある。実は一般にコンセンサスを作り上げるのに決定的と考えられる連合的リーダー達の数では主要国首脳会議が八(プラス一or二(EU))で欧州理事会が一五(プラス一)と大きく主要国首脳会議の方が有利である。しかし地理的に近いことや社会状況が似ていることもあり共通の利害関係が生まれることが多いことに加えてより高い頻度で顔を合わせることから欧州理事会の方が信頼関係そしてパートナーシップを生み出すのには利点が多い⁽¹⁴⁰⁾。さらに重要なのは欧州理事会が実質的政治決定を行うのに対して主要国首脳会議が一般的ガイドラインの提示にとどまることが多いことはコンセンサス成立方法を限定すること

にも繋がっている。つまり、主要国首脳会議では共通の利害に関する問題でのみ合意ができる最小公分母的な合意が中心であり、お互いが特定分野で譲歩しながら全体としての合意を生み出すパッケージが成立しにくいのである。

次に首脳会議とその外部との集団過程における問題である、連合的リーダーシップとフォロワーの関係についても見ておきたい。ここで一番大きな問題はフォロワーから十分なオーソリティーが与えられているかどうかということである。これは二つの点で欧州理事会の方が優れていると言える。一つ目は欧州理事会は全加盟国が参加するのに対して、主要国首脳会議はその決定が与える影響の強さに比べれば八カ国という選抜されたメンバーしか参加しないということになる。これはこの制度の正当性の無さに繋がっており、主要国首脳会議が決定機関になり難い原因でもある。^(四)二つ目は欧州理事会には欧州議会が意見表明できる機会が与えられているのに加えてその欧州議会が承認を与えた欧州委員会が参加することに関係する。つまり主要国首脳会議が各国政府から与えられるオーソリティーに基盤を置いているのに比べれば、欧州理事会は僅かではあるが各個人との間でも公式のオーソリティー関係を成立させてきており、より正当性が確保されていると言えるのである。

次に制度の側面に関する問題について比較したい。まず首脳会議自身の制度的問題、特に公式性の問題に触れておきたい。先程から欧州理事会が事実上の決定機関になっていることを指摘しているが、これは欧州理事会がEUという制度の中で役割が明確に与えられていることと無関係ではない。その結果欧州理事会の決定はその後既存のEU諸機関によって為される公式な決定によって実現されるのが普通だからである。一九九三年発効したマーストリヒト条約からは欧州理事会は正式なEUの機関としての公式な地位を得ている。一方主要国首脳会議は新しい制度を体現す

るような合意ができた場合はそこから正式な多国間交渉を開始することになる。したがって主要国首脳会議のイニシアティブがあったとしてもすぐに体现できるものではない⁽¹⁴²⁾。一九八五年のボンサミットでGATT新ラウンドの開始を決めてから、それが実現する九三年までの間、常にサミットにおいてその推進の必要が表明され続けたことに、そのことはよく表れている。

最後に他の制度との関係の問題について触れておきたい。リーダーシップは通常制度と役割を分担する形で大規模の集団を維持運営する事を可能にしてきた。つまり、集団の運営に必要な日常的な業務を制度が担当し、その制度で処理できない問題の解決や、制度を新しく創ったり変更したりする最高の政治的判断をリーダーシップが担当するということである。健全に集団が維持されるにはどちらもうまく働く必要があるが、欧州理事会がEUという超国家的な制度と絶妙な役割分担を行っているのに対して、主要国首脳会議はまだまだ貧弱な制度的下支えしか持っていない。これが主要国首脳会議の実効性の弱さに特に繋がっていると考えられるが、この状況を変えるのにも主要国首脳会議の強いリーダーシップが必要になる。世界には国際連合というほぼ全ての国家が参加し公式性の高い国際組織があり、それと主要国首脳会議とのリンクが考えられることはある⁽¹⁴³⁾。しかし、国連の実効性の弱さや主要国の見解の反映のされにくさなどから実現可能性は弱い⁽¹⁴⁴⁾。

以上連合的リーダーシップが行使されるであろう三つの側面でそれぞれの様な利点と欠点を持っているかを簡単に見てきた。そこから言えることは、三つの側面すべてで欧州理事会の連合的リーダーシップの方に優位がありそうだとということである。しかし、それをもって主要国首脳会議が欧州理事会のリーダーシップの有り様を一方的に参考

にするべきだと考えるべきではないであろう。⁽¹⁴⁵⁾ 例えば、対象とする社会の規模からくる諸問題はすぐには解決困難な課題だと言えよう。しかし、三つの側面において共通して見られる主要国首脳会議の連合的リーダーシップに対する制約には制度的下支えが弱いという点があり、改善の余地は残されている。

制度的下支えが重要であるという見方は、強力なオーソリティーの獲得とリーダーシップの協働関係の獲立⁽¹⁴⁶⁾が高い有効性を持つリーダーシップ構造に必要とされるといふ視点とも一致する。つまり、個人や各国家をはじめとする様々な主体のオーソリティーを集める正当性の高いシステムを構築し、中級、下級のリーダーシップとの協働関係を制度化することによって、リーダーシップを生み出すのに有利な組織構造を持てるといふことである。また、逆に組織の発達には強力なリーダーシップが必要なのは今まで見てきた通りである。したがって結局のところリーダーシップの発達と制度（もしくは社会）の改革発展が相乗的に進められる過程を生み出すことこそが求められよう。

現にその方向に向けた改革案は多く出されている。例えば、相互依存対応型のIMFや世界銀行といった国際組織を改革し、それら組織とグローバルイノベーション対応型のレジーム（各国の当局者のジョイントフォーラム）や民間企業とを協力させることによって生まれる統治ネットワークを通してつくられる「グローバルな公共政策」の必要を説くライニッケ（Wolfgang H. Reinicke）などの国際組織全体のあり方の変革をせまる改革案が一方に蓄積されてきている。⁽¹⁴⁷⁾ またより直接的な改革案としてはG7を事務局と閣僚理事会を備えた機構に発展させ、G7（G8）が各国の政策調整を超えて政治経済的な問題に対して集团的行動を取れるように改革することを訴えたアイケンベリー（John Ikenberry）のもの⁽¹⁴⁸⁾がある。こういった知的リーダーシップは制度的に体现されるのだろうか。これはこれ

からの国際社会における最上級のリーダーシップの課題である。

(88) Rosenau, *op. cit.*, p. 21.

(89) *The Report of the Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood*, Oxford U.P., 1995, pp. 353-7. グローバル・ガバナンス委員会『地球リーダーシップ』NHK出版、一九九五年、四二二—六頁。

(90) これらは各次元間で強い関係を持っている。例えば首脳個人のリーダーシップは国家の取るリーダーシップに大きな影響を持っている。

(91) このような連合的リーダーシップの考え方は前述の通り、多極共存型社会の運営の研究をヒントにしているが、多極共存型社会の研究では早くから国際社会への応用が唱えられている。例えば田口晃「多極共存型デモクラシーの可能性——最近のヨーロッパの国際研究から——」『思想』六三三号、一九七七年、一三四頁。

(92) *7th General Report*, 1973, p. 487.

(93) ジャン・モネは欧州の統合を進めるには「オーソリテイ」が足りないと考え、各国の責任者からなるオーソリテイ(権力機関)を作る必要があると考えた。彼は(究極的には)欧州議会を中心とした連邦制をヨーロッパに作ることを理想としたが、それが実現する過渡期には制度化された首脳会議が必要だと考えたのである。Monnet, *op. cit.*, p. 603.

(94) 企業家的リーダーシップと知的リーダーシップについては以下を参照。Young, *op. cit.*, pp. 293-302.

(95) 例えば、欧州理事会の設立と同時に欧州議会の直接選挙の実施についても合意ができたことは象徴的である。彼は欧州理事会が欧州統合を推進するのに最適の機関であり、「欧州合衆国のための行動委員会」の役割は終わったとして解散し、彼自身も公の立場から身を引いた。Monnet, *op. cit.*, p. 608.

(96) Annette Morgan, *From Summit to Council*, Chatham House, 1976, p. 22.

(97) アムステルダム条約四条の条文は以下のとおりである。

「欧州理事会は、同盟の発展に必要な刺激を与え、同盟の一般的な政策指針を定める。

欧州理事会は、加盟国の国家または政府の首脳および委員会委員長で構成される。彼らは加盟国外相および一名の委員会

委員により補佐される。欧州理事会は、理事会議長を務める加盟国の国家または政府の首脳の下に少なくとも年二回開催される。

欧州理事会は、欧州議会にその各会合の後に報告を提出し、かつ、同盟により達成された進展に関する年次報告書を提出する。」

アムステルダム条約の邦訳および条約の解説は、金丸輝男編著『EUアムステルダム条約——自由・安全・公正な社会をめざして——』ジェトロ（日本貿易振興会）、二〇〇〇年、を参照されたい。

(98) ここでは単純化のためにできるだけ簡単な分析に留めることにしたい。詳細は以下を参照。Jean Werts, *The European Council*, North-Holland, 1992. また Simon Bulmer and Wolfgang Wessels, *The European Council*, Macmillan, 1987.

(99) *Bulletin of the EC* 6-1977, 2. 3. 1.

(100) 一九八五年六月のミラノ欧州理事会ではイギリス、デンマーク、ギリシャの反対にもかかわらず、議長であるクラクシ(Bettino Craxi) 伊首相のさい配により多数決が強行された。その議定書に関する交渉過程は以下を参照。ジュリエット・ロッジ「欧州共同体・単一議定書交渉の経緯」I・W・ザートマン、確永尊監訳『多国間交渉の理論と応用』慶應義塾大学出版会、二〇〇〇年、所収。

(101) ジスカールデスタンとシュミット、ミッテラン (Francois Mitterrand) とコール (Helmut Kohl) といった両国首脳の強いパートナーシップが果たした役割は非常に大きかったと言える。詳しくは以下を参照。荒岡興太郎「統合を一段と高いレベルへ引き上げる——欧州理事会ならびに経済通貨同盟への道」ジスカール・デスタンとシュミット——、金丸輝男「独仏関係が新しい段階に入る——コールとミッテラン——」、どちらも金丸編、前掲書、一九九六年、所収。また、欧州統合の推進力として独仏が果たした役割を分析したものとして、以下を参照。David P. Calleo and Eric R. Saal (ed.), *Europe's Franco-German Engine*, Brookings Institution Press, 1998.

(102) パッケージデール方式（一括処理方式）とは、加盟国間で異なった政策領域を同時に審議し、お互いに優先順位が高い要求を貫き、そうでないものを譲歩することによって全体としての妥協を模索する合意形成の方法である。

- (103) パットナムとベインはサミットの制度化を進めた構造的特質として①経済的相互依存関係から生じる内外政治の錯綜傾向の増大②アメリカの覇権の衰退③国際問題に政治指導者よりも官僚が果たす役割が大きいことを挙げている。そしてサミットが①国際経済と国際政治を調和させること②覇権的安定を集団管理によって補強し、場合によっては取って代わらせること③官僚的な分割・無責任状態を克服し、政治的オーソリティを回復すること、といった三つの要求に答える必要があったとしている。Putnam and Bayne, *op. cit.*, pp. 1-8. パットナム、ベイン、前掲書、一〇—一二頁。
- (104) 日本からは三木武夫首相、イタリアからはモロ (Aldo Moro) 首相がランブイエ会議に出席した。
- (105) しかし今でもフルメンバーではなく、ロシアが参加しない経済討議も開かれている。その意味ではG7は残っている。
- (106) 彼が考えていたのは「ごく少数のものだけで、しかもほぼ完全に非公開レベルで行える」話し合いができるものであった。Putnam and Bayne, *op. cit.*, p. 15. パットナム、ベイン、前掲書、三五頁。
- (107) 一九七五年一月にピッツバーグで行われたキッシンジャーの演説で示された構想は、独自の準備、フォローアップ機構を持ち、政策決定制度として確立しているサミットというビジョンを与えるものであった。Ibid., p. 25. パットナム、ベイン、前掲書、五一頁。
- (108) Peter I. Hajnal, *The G7/G8 System: Evolution, role and documentation*, Ashgate, 1999, p. X.
- (109) G8サミットは欧州理事会よりも注目度は高く、日本でも多くのサミット研究がなされている。それらはだいたいジャーナリズムの中から生まれたもの、シエルパをはじめ実務経験を積んだ人物によって書かれたもの、アカデミズムの中で発表されたものの三つに分けることができる。代表的なものだけを挙げてみたい。ジャーナリズムの中から生まれたものには、初期の好著として船橋、前掲書、一九八〇年、があるし、最近の労作としては、寫信彦『首脳外交——先進国サミットの裏面史——』文春新書、二〇〇〇年、がある。実務経験者によって書かれたまとまった著書としては、松浦晃一郎『先進国サミット』サイマル出版会、一九九四年、を挙げることができる。アカデミズムの中で発表されたものには、『国際問題』焦点／転換期のサミット、四〇二号、一九九三年九月、といったサミットを特集した雑誌に加えて兼光、前掲書、さらに最近のものとして高瀬淳一『サミット——主要国首脳会議——』芦書房、二〇〇〇年、といった著書を挙げることができる。さ

らに、論文としては、猪口邦子「ポスト覇権システムとG7サミット」、鴨武彦、伊藤元重、石黒一憲編『リーディングス 国際政治経済システム一巻 主権国家を超えて』有斐閣、一九九七年、所収、といったものがある。

(110) 一九七六年のサンファン会議から一九八一年のオタワ会議までは二日間の開催となっている。

(111) だいたい一、二週間前に外相会議と蔵相会議が開かれるようになった。

(112) ロシアがまだ開催国になったことはないが、カナダの後に入るものと思われる。

(113) Putnam and Bayne, *op. cit.*, p. 205. パットナム、ベイン、前掲書、三〇二頁。

(114) Robert D. Putnam and Nicholas Bayne, *Hanging Together*, revised and enlarged edition, Harvard U. P., 1987, p. 273.

(115) コンプライアンス (Compliance) つまり遵守を評価した研究によると七五—八九までの経済問題で三二%に過ぎず、あ
ちら高じものではない。George M. Furstenberg and Joseph P. Daniels, "Policy Undertakings by the Seven Summit
Countries: Ascertaining the Degree of Compliance," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, no. 35, 1991.
高瀬、前掲書、一八〇頁。

(116) 詳しくはシェルパ経験者の著書である以下を参照されたい。松浦晃一郎、前掲書。

(117) Putnam and Bayne(1984), *op. cit.*, p. 198. パットナム、ベイン、前掲書、二九〇頁。

(118) Dunn, *op. cit.*

(119) John Redmond, "From 'European Community Summit' to 'European Council'," In Dunn, *op. cit.*

(120) J. D. Armstrong, "The Group of Seven Summits," in Dunn, *op. cit.*

(121) 共通外交安全保障条約における欧州理事会の役割は特にアムステルダム条約二三条を参照されたい。

(122) 政府間会議の役割については以下を参照。児玉昌巳「欧州統合における政府間会議 (IGC) と欧州議会の役割」『同志
社法学』二四六号、一九九六年。

(123) Bulmer and Wessels, *op. cit.*, p. 2.

(124) 逆に統合を進める重要な決定はほとんどが欧州理事会でなされてきているとも言える。Redmond, *op. cit.* p.65.

- (125) サミットの創始者としてジスカールデスタンになされたインタビューに対する返答。Valéry Giscard d'Estaing, *Europe*, 5/1997, pp. 17-19.
- (126) 船橋、前掲書、一九八〇年、六一、二五八頁。
- (127) 例えば、以下を参照。松浦、前掲書、三―三四頁。
- (128) 高瀬、前掲書、三八―九頁。
- (129) ウルグアイラウンドは八五年のボンサミットの新ラウンド交渉の開始に対するコメントから計算に入れると九三年のウルグアイラウンドの締結まで八年かかっており、評価の分かれるところである。
- (130) 本格的にはハリファクスサミットから始まる。
- (131) 兼光秀郎も指摘するようにアルシュサミットはサミットに新しいインスピレーションと課題を投げかけている。地球規模の新たな課題に取り組むことがサミットの新たな存在意義とも言えよう。兼光、前掲書、五五頁。
- (132) 蔵相、外相、通産、環境、雇用、テロ対策担当、教育といった閣僚会議に加え、テロや麻薬に関する専門家グループを持つようになっている。
- (133) 例えば気候変動枠組条約に対するアメリカの遵守は三四のうち二〇にとどまっている。高瀬、前掲書、一八三頁。
- (134) キンドルバーガーはサミットを「単に影絵芝居か、手の込んだ宣伝の場か、写真撮影の機会」に過ぎなくなっていると酷評している。Charles P. Kindleberger, *The International Economic Order*, Harvester Wheatsheaf, 1988, p. 137.
- (135) 小和田恆は「サミットが、政策調整の強化、拡大という要請に対応できる唯一かつ最も重要な場」と述べている。小和田恆『参画から創造へ——日本外交の目指すもの——』都市出版、一九九四年、三三三頁。
- (136) 例えば、高瀬淳一はサミットがグローバルガバナンスの「司令塔になる」と高く評価している。高瀬、前掲書、一七六頁。
- (137) 船橋洋一、前掲書、一九八〇年、二五九頁。
- (138) 常にと言う訳ではないが、当然グローバルイシューに対してはそういった側面が強くなる。
- (139) 全てではなく、一九七九年の東京サミットで石油輸入上限目標に関して具体的数値を掲げて合意がなされたように、一定

の決定を含むような合意もある。

(140) またここでは首脳会議内部のリーダーシップも重要になってこよう。

(141) 本稿では詳細に分析することはできないが、人口で見れば大国であることが間違いない中国やインドがメンバーでないことはこの正当性の問題を浮きぼりにしている。G7/G8システムのオーソリティーは民主主義的正当性から与えられるものではないに、実効性が高いことに対して主要国が与えるオーソリティーによっていると言える。つまりすべての国がオーソリティーを与えているわけではない。

(142) また近年は九二年の「国連環境開発会議（地球サミット）」といった大サミット（Jumbo Summit）を開き世界規模の政策決定に結びつけようとする方式も見られるようになってきている。

(143) 国連と主要国首脳会議の関係を見ていく場合、補完的な側面が強調される場合と競合的な側面が強調される場合がある。今後はこの補完的な側面をどう築き上げていくかが重要な課題となろう。

(144) 普遍的国際組織は主要国家特にアメリカの与えるオーソリティーによってその実効性に大きな影響力を受ける。それを書いたものに、谷口誠「国際機関における大国の横暴——マルチラテリズムの危機——」『世界』一九九九年八月、がある。

(145) EUの経験を世界秩序に応用することに対しては一定の慎重さが求められよう。例えば元欧州委員会委員長であったジャック・ドロール（Jacques Delors）は「可能である。しかし……」と述べている。その理由として彼は、世界レベルでは、発展段階がバラバラで、その違いが大きすぎると論じている。ジャック・ドロール「ECと新たな世界秩序」『月刊E』一七三号、一九九二年一〇月。

(146) 前述した通りリーダーシップは最上級レベルだけでうまく機能するものでなく、中級、下級のリーダーシップがうまく協同して働くことが有効なリーダーシップ構造には必要となる。協同関係については以下を参照。Daniel Katz, "Patterns of Leadership", in Jeanne N. Knutson ed., *Handbook of Political Leadership*, Jossey-Bass Publishers, 1973.

(147) Wolfgang H. Reinicke, "Global Public Policy", *Foreign Affairs*, Winter, 1997. ウォルフガング・H・ライニッケ「グローバル化と新たな統治システム」『中央公論』一九九八年二月。

- (148) G. John Ikenberry, "Salvaging the G-7", *Foreign Affairs*, Spring 1993. J・アイケンベリー「G7をどのように改革すべきか」『中央公論』一九九三年七月。

おわりに

首脳会議は数々の批判を受ける一方で、今世紀の第三四半世紀以降ますます一般的な外交手段となってきたように思われる。それは国際社会に関係する歴史的発展と轍を一つにするもののだろうか、それとも一時的なブームなのだろうか。その答えは欧州理事会と主要国首脳会議という二つの代表的な制度化された首脳会議の分析を抜きにしてはできないであろう。

まず考えられることは一九七〇年代半ばのリーダーシップ不足の状況において首脳会議の制度化という形でリーダーシップを供給しようとしたことは、他に代替できない方法であったということである。これらの首脳会議がなかったらという仮定はできないが、両者とも一定の貢献はしてきているし、誕生から四半世紀たった今でも有効なこれにとって代わる方法は見出されていないことからそう判断してよいと思われる。

ではこの二つの制度化された首脳会議は、国際社会においてリーダーシップ構造の最上級レベルの役割を今後も果たせるのだろうか。おそらく、当面は両首脳会議ともこの役割を果たし続けると言っても良いであろう。欧州理事会は言うまでもないが、主要国首脳会議にしても批判者が多いが、本気で無くそうと思っっている人物は少ない。主要国首脳会議はまだ十分に機能していないにしても、欧州理事会の活躍が示すように一定の潜在能力を持った機関に変わ

りはないと言っている。特に他に有力な代替案が出されていない現在、リーダーシップの行使はこのサミットに、そしてそのサミット参加者に期待するしかないと言えよう。

そうだとすれば、そこで展開される連合的リーダーシップを有効にする方策を検討する必要が出てこよう。一般的に言ってその方法は、良いアイデアを効率よく拾い上げ、公正かつ実効的にアイデアを実現できる方法を確保し、制度による下支えを整える方法を少しずつでも実行に移していくことが重要であると結論づけられる。ただ究極的には、リーダーシップと制度的発展は強い相互補完関係にあり、連合的リーダーシップを有効なものにするには、リーダーシップを活かすことができる制度そして社会の発達を待つ必要がある。それには人々のアイデンティティや価値観の変化といった意識上の変化を必要とするために予想以上の時間がかかるものだと考えなければならない。そして人々の既得権や苦痛を勘案し、耐え得るペースで問題解決を図ることが、簡単な解決策のないところのリーダーシップの役割であり、それこそが今必要となっていると言えよう。確かに欧州理事会はEUの漸進的な発展に歩調を合わせてリーダーシップを発揮してきている。そういった連合的リーダーシップと制度の発達の相互補完関係が世界規模の社会でも必要になりだしていると言えるかもしれない。

付記

本稿は拙稿「国際社会におけるリーダーシップ論の考察——個人のリーダーシップと国家のリーダーシップの関係を中心に——(1)(2)」(『同志社法学』二六八、二六九号掲載)の論点を引き継いで書かれたあくまで中間的な成果である。今後さらにケーススタディーを積み重ねることによって厳密な分析を行いたいと考えている。