
多様な国際制度とサミット

城山 英明

Shiroyama Hideaki

1 グローバルガバナンスの歴史的構造

1970年代以降、相互依存の進展が指摘され、1990年代以降は、グローバル化の深化について議論されている。ただし、貿易・投資といった指標で見れば、すでに1914年までのヨーロッパを中心とする国際社会は、現在よりも国境を越えた活動が活発であった。例えば、ヨーロッパにおける1970年頃までの動向をみると、19世紀以降、国境を越えた活動は増大しており、輸出入の合計の国民総生産（GNP）に占める比率に関しては第1次世界大戦前の貿易依存比率が最も高かった。第2次世界大戦後にはこの比率は落ち込み、1973年になってもまだ第1次世界大戦前の水準に回復していないところが多かった（Fishlow 1985）。

このような国境を越えた活動を背景として、機能的アプローチによるグローバルガバナンスの組織化が歴史的に進んできた。機能的アプローチとは、活動分野ごとにアドホックに組織化を行なうという方法である。このアプローチの下では、活動の課題領域ごとに必要な領域範囲が異なるので、課題領域ごとに組織化を行なうこととなる。この機能的アプローチは、すべての機能を国家という同一の単位に一元化して組織化するコンスティテューショナル・アプローチという考え方に對置される（城山 1997）。

歴史的には、国際河川、通信（郵便、電信、電話）、衛生、農業といった個別的課題に関して、行政連合等として19世紀前半以降国際行政活動が組織化されてきた。また、第2次世界大戦以後においても、国際金融については国際通貨基金（IMF）、開発については世界銀行、貿易については関税と貿易に関する一般協定（GATT）、世界貿易機関（WTO）というように、課題ごとに制度化が進められた。

このような機能的アプローチをベースに展開してきたグローバルガバナンスにおいて、特定のセクターに限定されない、より一般的な目的をもつとともに加盟国がより普遍的な組織化も試みられてきた。第1次世界大戦後に組織された国際連盟や、第2次世界大戦中から組織された国際連合のような国際組織がその例に当たる。確かに、このような組織は、従来の国際組織にはない大きな役割を果たしてきた。例えば、国連の安全保障理事会は、安全保障という領域に対象を限定しており、常任理事国の拒否権の行使により制約されていたが、一定の拘束性をもつ意思決定を行なうことができる仕組みをもっていた。また、国連の普遍的な加盟国を前提として、人権といった新たな規範の定式化と定着が進められてきた。さらに、国連は、人道支援や平和維持活動（PKO）等、他の国際組織が担うことのできない機能の受

け皿となってきた。

しかし、現実の運用においては、一般的機能を発揮することはなかなか困難であった。例えば、国連の経済社会分野に関する活動においては、経済社会理事会といった機関が設置され、また、国連開発計画（UNDP）のような機関が援助に関するセクター横断的な調整機能をもつことが期待されたが、経済社会理事会のメンバーの数が多かったことやUNDPの資金量が絶対的に小さかったこともあり、これらの機関が経済社会面で大きな調整機能を果たすことはなかった（城山 1997）。

2 サミットの創設と展開

このような状況のなかで、経済等の分野においてグローバルな調整機能を果たすことになったのが、サミット（先進国首脳会議）である。先進国の定期的会合であるG7（主要7ヵ国）のきっかけは、1973年にホワイトハウスで開催されたアメリカ、イギリス、西ドイツ、フランス間のG4財務大臣会合であった。この財務大臣会合には、その後、日本が参加することでG5となり、1986年にはイタリア、カナダも参加することでG7となった（Dobson 2007）。首脳レベルでは、1975年11月にフランスのランブイエにおいて、アメリカ、イギリス、西ドイツ、フランス、イタリア、日本による最初のサミットが、G6として開かれた。そして、翌1976年からはカナダが参加することとなり、G7となった。また、冷戦終結後、1998年にロシアが正式に参加することとなりG8となったが、2014年以降はウクライナ問題を契機としてロシアを除くG7として活動している。

G7、G8には設立条約はなく、また、常設事務局もない。その点では、非公式な国際制度であると言える。サミットの準備は、各参加国首脳の補佐官である「シェルパ」が行なう。シェルパは通常は外務省上級官僚であるが、アメリカではホワイトハウスから、ドイツでは財務省から参加してきた。サミットの成果文書については、公式の決定手続きはなく、また、決定の拘束性もない。そもそも公開声明にも抵抗があり、例えば1975年のランブイエ・サミットにおいては共同宣言にはフランスとイギリスは反対した。また、公開された共同宣言の長さもまちまちであった。さらに、共同宣言以外の公示形式として、政治宣言、アクションプラン、議長声明、議長による発言、記者会見議事録等さまざまなものが活用されてきた。

このサミットのプロセスの運用上の特色として、以下の点を指摘することができる（城山 2013）。第1に、サミットにおいては、各国首脳間の非公式的ネットワークの重要性が高かった。このような継続的ネットワークが維持されたために比較的機能した時期として、フランスのミッテラン、アメリカのレーガン、イギリスのサッチャー、ドイツのコール、日本の中曽根が主要参加者であった1980年代、アメリカのブッシュ、イギリスのブレア、ドイツのシュレーダー、日本の小泉、イタリアのベルルスコーニが主要参加者であった2000年代が指摘される（Dobson 2007）。

第2に、サミット設立の契機は経済問題であったが、サミットにはあらゆる問題に対応することができる首脳が参加することもあり、政治問題の比重が増えていった。1975年設立当初はインフレなき成長促進が主要目的であったが、すでに1978年にはハイジャックに関する

ボン宣言が出され、1980年にはソ連のアフガニスタン侵攻への対応が主要議題になったことからわかるように、政治問題も重要な課題となった。その後も、1982年のベルサイユ・サミットにおけるフォークランド紛争、アラブ・イスラエル紛争の討議、1983年のウィリアムズバーグ・サミットにおけるソ連の中距離ミサイル危機の討議にみられるように、政治課題は継続的に議論された。そして、冷戦終了後の1990年のヒューストン・サミットでは対ソ支援が中心議題となり、1991年のロンドン・サミットにはゴルバチョフが参加し、1994年のナポリ・サミットではエリティンが政治討議に参加し、1997年のデンバー・サミットではエリティンは経済討議の大部分にも参加した。そして、1998年のバーミンガム・サミットでは、ロシアが公式にサミットの参加者となった。最近では、例えば、2008年の北海道・洞爺湖サミット、2010年のムスコカ・サミット、2011年のドーヴィル・サミット、2012年のキャンプデービッド・サミット、2013年のロックアーン・サミットでは、イラン、北朝鮮等における核不拡散問題が議題となり、2009年のラクイラ・サミットではアフリカにおける平和と安全保障が議題となり、2012年のキャンプデービッド・サミット、2013年のロックアーン・サミット、2014年のブリュッセル・サミットではシリアの人道危機・内戦が議題となり、2014年のブリュッセル・サミット、2015年のエルマウ・サミットではウクライナ問題が議題となり、2015年のエルマウ・サミットではルールを基礎とした海洋秩序の維持も議題となった。

そして、このような政治・安全保障の領域においても、一定の実効性を示した。例えば、1999年のコソボ紛争終結で中心的役割を果たしたのはG8であって国連ではなかった。また、イラク戦争に関しても、2003年のエビアン・サミットは、イラクをめぐる英米と大陸諸国のコミュニケーションの機会を確保したという意味では一定の役割を果たした (Dobson 2007)。その意味では、G8として運用されていた時期には、G8は国連の安保理以上に主要国を代表しており、国連を補完していた。

第3に、狭義の政治・安全保障以外のさまざまなグローバルな課題についても、サミットにおけるアジェンダ設定や調整が行なわれてきた。最近では例えば、気候変動問題は、2008年の北海道・洞爺湖サミット、2009年のラクイラ・サミット、2010年のムスコカ・サミット、2011年のドーヴィル・サミット、2012年のキャンプデービッド・サミット、2013年のロックアーン・サミット、2014年のブリュッセル・サミット、2015年のエルマウ・サミットにおいて、継続的な主要な議題であった。エネルギー安全保障についても、2008年の北海道・洞爺湖サミット、2009年のラクイラ・サミット、2012年のキャンプデービッド・サミット、2014年のブリュッセル・サミット、2015年のエルマウ・サミットにおいて議論されてきた。

また、2000年の九州・沖縄サミット以後、サミットにおいて重視されている課題に国際保健がある。例えば、2008年の北海道・洞爺湖サミットではG8保健専門家会合報告書として国際保健に関する洞爺湖行動指針が取りまとめられ、2009年のラクイラ・サミット、2010年のムスコカ・サミットでは保健関連のミレニアム開発目標 (MDG) について議論され、ムスコカ・サミットでは2010年から2015年に乳幼児死亡率削減 (MDG4) および妊産婦健康改善 (MDG5) に関する目標達成を促進するために100億ドル以上を動員するというムスコカ・イニシアティブについて合意された。その後、2011年のドーヴィル・サミット、2014年のブリ

ユッセル・サミットでも国際保健に関して議論され、2015年のエルマウ・サミットではエボラ出血熱、薬剤耐性、顧みられない熱帯病が議題として取り上げられた。

開催国の関心や開催時期を反映して、ユニークなテーマが取り上げられることもある。例えば、2011年5月のドーヴィル・サミットにおいては、2011年3月の福島第1原子力発電所事故をうけて、原子力安全が大きな議題として取り上げられた。そして、G8ドーヴィル・サミット首脳宣言では、①既存の原子力施設のリスクおよび安全性に関する包括的な評価を実施する、②世界的な原子力安全の向上における国際原子力機関（IAEA）の重要な役割を認識する、③原子力計画に着手するまたはその拡大を行なう国々に対し、IAEAの勧告に従い、十分な数の有能な人材を伴うしっかりした基盤を整備することを助言する、④福島事故に照らして検討および改定を正当化しうる事項を特定するために関連するIAEA指針を検討するという方向が確認された。また、2011年のドーヴィル・サミットではインターネットが、2013年のロックアーン・サミットではオープンデータ（公共データを利用しやすいかたちで公開すること）が議題に取り上げられ、ロックアーン・サミットではオープンデータ憲章が採択された。

第4に、サミットにおいては、さまざまな形態が試みられてきた。例えば首脳間の非公式協議を重視する形態、関係大臣も含めて包括的協議を行なう形態といったさまざまな形態が試みられてきた。関係各分野との関係について言えば、1998年までは、外務大臣、財務大臣が首脳に同行してきた。しかし、1998年以降は、外務大臣、財務大臣は事前に会合をもつようになった。外務大臣については年次サミットの前に会合をもち、財務大臣についてはG7としてロシア抜きで、年に3—4回の会合をもつようになった。そして、近年は、首脳間の非公式会合を重視する傾向もみられる。1998年のバーミンガムでのG8は首脳のみによる基本的に非公式な会合にもどった。その後も、2002年カナナスキス・サミットは9・11米同時多発テロ後の警備上の課題もあり、カナダ山中で首脳間のフランクな討議を行なうというものであった（Dobson 2007）。その後もそのような傾向は続いている。日本で開催された2008年のサミットは洞爺湖で開催され、2016年のサミットは伊勢・志摩で開催されることになっている。

また、外務大臣会合、財務大臣会合以外に、他の関係分野の大臣間の会合も設定されてきた。これは、サミットが狭義の政治・安全保障以外のさまざまなグローバルな課題をも対象としてきたことと対応する。例えば、2015年のエルマウ・サミットではエネルギー担当大臣会合が開催され、2016年の伊勢志摩サミットでは、科学技術関係大臣会合、情報通信関係大臣会合、教育大臣会合、保健大臣会合、農業大臣会合、エネルギー大臣会合、交通大臣会合、環境大臣会合が予定されている。

他方、このようなG7、G8には、課題もあった（城山 2013）。第1に、正当性の問題があった。これらのメンバーは選挙で選出されたわけではなく、また、新興国の経済規模が拡大するなかで、世界経済全体に占める比率も縮小しつつあった。そのため、G7あるいはG8以外の諸国への開放性を確保するためのアウトリーチも一貫した課題であった。2000年の九州・沖縄サミット前会合には、日本政府はアフリカのリーダーを多く招待した。また、2002年カ

ナナスキス・サミットにおいてもアウトリーチ戦略が議論され、途上国、非政府組織（NGO）のリーダーを招待することとされた。2003年のエビアン・サミットでは、サミットのメンバー国と中国が初めて対話の機会をもった。

第2に、透明性についても問題があった。そのために、NGO等による組織的な反対運動の対象ともなった。このような問題に対応して、サミットもメディア等との関係については工夫を凝らしてきた。例えば、2000年の沖縄サミットの際には、4000人に上る多くのジャーナリストが参加した。また、2002年のカナナスキス・サミットのようにメディアセンターと会議場の間に距離をとるか、2005年のグレーンイーグルズ・サミットのようにメディアセンターを会場内に設置するのにかについても、試行錯誤が行なわれた。また、2000年の沖縄サミットでは、初めて機材、物理的スペースをNGOにも提供したが、逆にそのマネジメントのあり方は強圧的との批判を受けた（Dobson 2007）。

第3に、実効性の問題もあった。サミット運営プロセスの特色として述べたように、サミットはさまざまなグローバルな課題に関してアジェンダ設定や調整を行なってきたが、柔軟故にあらゆる問題を抱え込み、活動が拡散すると、「儀礼写真の機会（ritualized photo opportunity）」となってしまうとの批判も行なわれた（Dobson 2007）。

3 多様な国際制度

サミット以外にも、さまざまな主要国による国際制度が設置され、運営されてきた。

(1) OECD

経済分野における主要国による国際制度として、経済協力開発機構（OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development）がある。第2次世界大戦終了後、アメリカは欧州経済の再建を目的としてマーシャル・プランを立案したが、この援助の実施の前提として、被援助国である欧州諸国側による協力体制の構築を要求した。そのため、1948年4月に欧州経済協力機構（OEEC: Organization for European Economic Co-operation）が発足した。その後、OEECは1950年代後半までに当初の目的をほぼ達成し、また、欧州統合には欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）等の別の組織が主要な役割を果たすようになったため、OEECは大西洋両岸にまたがる先進諸国の経済協力機構に改組されることとなった。その結果、1960年12月に、OEEC加盟18カ国にアメリカとカナダを加えた20カ国がOECD設立条約に署名し、国際経済全般について協議することを目的として1961年にOECDが設立されることとなった。OECDは設立条約をもっている点でサミットとは異なり、公式的な国際組織である。日本は1964年に加盟した。

OECDの主要な活動は、情報共有に基づく協議・協力である。OECD設立条約第3条には、締約国は相互に情報提供を行なうことが規定され、そのうえで、継続的に協議し、研究を行ない、プロジェクトに参加すること、緊密に協力し、適切な場合は調整行動をとることが規定されている（Woodward 2009）。このために頻繁に用いられる具体的政策手段として、ピア・レビューがある。ピア・レビューに際しては、レビューの実施のために委員会、作業部会等が設置され、レビュー対象国以外の国の関連政策分野の行政官が評価にリード審査官

(lead examiners) として関与する。そして、OECD事務局が提出する証拠書類等に基づいて審査を行ない、最終的審査結果は公表される。この公表の結果、レビュー対象国はピア・プレッシャー (peer pressure) を受ける。すなわち、レビュー対象国の政府は、勧告の受け入れについて国民やメディアの圧力を受け、対象国政府は不人気な政策変更への外部からの支持を得ることになる。マネーロンダリング (資金洗浄) に関する金融活動作業部会のように、複数の国に同様の基準を適用し、パフォーマンスをランク付けることで、パフォーマンスの悪い地域を明示して圧力をかける手法が用いられることもある。

OECDは経済分野をはじめとして、さまざまな分野に活動を拡大してきた。設立当初は、マクロ経済政策を主たる対象としていた。例えば、OECDの経済政策委員会の第3作業部会 (Working Party 3) は、1960年代以来、各国の経済政策担当者が、各国の経済状況をレビューし、相互に説明することで、政策調整を行なう重要な場であった (ホルカー・行天 1992)。1970年には環境局 (Environmental Directorate) が設置され、1974年には石油ショックを受けて国際エネルギー機関 (IEA: International Energy Agency) が設置され、これらの分野においてもピア・レビューのプロセスが導入された。その後、1980年代末には経済構造政策がマクロ経済政策と同じ重みをもつようになり、金融サービス、労働政策に関する検討も行なわれるようになった。また、資金洗浄に関する金融活動部会においてマネーロンダリング対策、その後はテロ対策が議論されるようになり、1997年には、国際的な共通試験であるPISA (Programme for International Student Assessment) を開始し、教育政策への関与も深めていくことになる。さらに、2001年からは健康に関するプロジェクトも開始し、最近では、科学技術イノベーション政策にも重点を置いている。

OECDによるプロセスの運用には、以下のような特色がある (城山 2013)。第1に、前述のようなさまざまな複合的問題、構造問題等を分析することのできる事務局をもっている。このような分析は、ピア・レビューのプロセスにおける重要なインプットとなる。第2に、市民社会へのアウトリーチに関して積極的である。労働組合に関してはTUAC (Trade Union Advisory Committee) が、企業に関してはBIAC (Business and Industry Advisory Committee) が設置され、また、年次フォーラム (Annual Forum) も政府、国際組織、ビジネス、市民社会からさまざまな主体が参画する場となっている。1990年代には市民社会の再発見が主張され、OECDがここに比較優位を見出そうとしていたため、例えば2006年には200以上のNGOと100以上のトピックで協議した。消費者保護に関して一定の活動を行なってきたことも、このような運用上の特色と関連している。

OECDの制度設計・運用にも課題がある。最大の課題はメンバーシップの範囲の設定である。1994年のメキシコ加盟以降、メンバーシップを拡大してきたが、範囲を拡大することで先進国としての同質性が失われる面がある。他方、新興国等の大国が加盟していないことに伴う問題もある。ブラジル、アルゼンチン、中国、インド、インドネシア、ロシアといった非加盟国のうち、中国、インドの加盟への期待は高いが、両国は発展途上国としての自己規定もあり、先進国組織に加入することに後ろ向きである (Woodward 2009)。なお、加盟国が限定されていることに伴う問題に対処するために、非加盟国へのアウトリーチが重視されて

いる。例えば、非加盟国へのリーチアウトのために、CCNM (Center for Cooperation with Non-Members) が1998年に設立され、2001年に初めて開催されたグローバル・フォーラム (Global Forums) も非加盟国との議論の場となっている (Woodward 2009)。

(2) G20

G7あるいはG8サミットと類似の構造をもちつつ、メンバーの異なる国際制度としてG20がある。G20会合の原型は、アジア通貨危機後の1999年9月にカナダの主導により開催されたG20財務大臣・中央銀行総裁会合にある。主たるテーマは財政金融改革であり、構成メンバーは、東アジアから日本、中国、韓国、欧州から欧州連合 (EU)、ドイツ、フランス、イギリス、イタリア、北米からアメリカ、カナダ、メキシコ、ユーラシア大陸からロシア、トルコ、オセアニアからオーストラリア、他の新興国からインドネシア、インド、サウジアラビア、ブラジル、アルゼンチン、南アフリカと、幅広いものであった。

このように、当初は財務大臣・中央銀行総裁レベルで活動してきたG20会合が、2008年の金融危機対応に際して、2008年11月にワシントンで首脳レベルの会合を初めて開催した。高い頻度で首脳会議、財務大臣・中央銀行総裁会合を継続的に開催することで、重要性を増大させた。2008年から2010年にかけては、金融危機対応が主要テーマであったこともあり、年2回の頻度で開催された。第3回目の首脳レベルでのG20会合であったG20ピッツバーグ会合の首脳声明 (2009年9月) では、「我々は、G20を我々の国際経済協力に関する第一のフォーラムとして指定した」と宣言され、国際経済協力に関してはG7あるいはG8サミット以上の位置付けを確保するに至った。ただし、このG20も設立条約をもたない国際制度であり、サミットと同様、非公式なメカニズムとしての性格を維持している (Bradford and Lim 2011)。

G20会合の第1の主要な役割は、当面の金融危機に対する金融規制改革であった。例えば、2009年4月に開催された第2回G20ロンドン会合においては、金融システムの強化に関する宣言が採択され、そこでは、金融安定化フォーラム (FSF) の金融安定理事会 (FSB) への改組、健全性規制のための国際的枠組みの強化、規制の範囲 (システム上重要な金融機関、市場および商品のすべてが適切な程度の規制および監督の対象となること)、報酬体系が金融機関の長期的な目標および健全なリスクテイクと整合的であることの確保、タックスヘイブンおよびマネーロンダリング等に対する対策、会計基準の改善、信用格付け会社の活動に対する効果的監督について合意された。

第2に、マクロ経済政策の調整に関しても役割を担った。2009年9月のG20ピッツバーグ会合において、「強固で持続可能かつ均衡ある成長のための枠組み」が立ち上げられた。この枠組みの下で、G20各国は世界経済のさまざまな目的とその達成において不可欠な政策を特定するとともに、これらの共通の目標の達成度を、MAP (Mutual Assessment Process) と呼ばれる政策手段を用いて相互評価することとなった。そして、このMAPの運用においては、G20からの要請を受けたIMFが、各国の政策の整合性や、全体としてG20の目標を達成することができるか評価するうえで必要な、技術的な分析を提供することとなった。

第3の重要な役割は、国際金融機関であるIMF、国際開発機関である世界銀行改革の促進であった (Linn 2011)。これは、2008年の金融危機以前からG20において議論されていたが、

金融危機後、議論が加速された。G20 ロンドン会合（2009年4月）後の作業部会報告において、IMFに関しては、新興市場国・途上国の発言権・代表権拡充が求められ、IMFの出資割合に世界経済における変化する経済的比重を十分に反映させるべきとされた。また、世銀のガバナンス改革に関しても、各機関の執行部を、透明・公開のプロセスで、実力本位で選任するとともに、世銀における投票権改革（世界経済に占める地位や、開発に対する貢献等の投票権への反映）等のガバナンス改革を加速することを求めた。

これを受けたG20 ピッツバーグ会合首脳声明（2009年9月）では、IMF改革に関して、「IMFガバナンスの現代化は、IMFの信頼性、正当性および有効性を改善する我々の努力の中核的な要素である。我々は、IMFは引き続きクォータを基礎とする機関であり、クォータ配分は、ダイナミックな新興国・途上国の力強い成長にかんがみ、相当変化している世界経済における加盟国の相対的地位を反映すべきだと認識する」と規定され、世銀改革に関しては、「我々は、世界銀行の適切性、有効性、正当性を確保するための投票権改革を通じて、ガバナンスと業務の有効性に関する改革を追求することにコミットする。我々は、世界銀行において、徐々に衡平な投票権に移行することの重要性を強調する」と規定された。

このような首脳レベルでのイニシアティブを受けて、IMFに関しては、2011年11月のIMF理事会において、クォータ・シェアの6%以上が、ダイナミックな新興市場・途上国へ移行することが決定され、結果として、全BRICs（ブラジル、ロシア、インド、中国）諸国がIMF十大出資国にランク入りすることとなった。また、世銀に関しては、2010年4月に、途上国に支援を行なう国際復興開発銀行（IBRD）の862億ドルの増資とともに、途上国と新興国の投票権が占める割合を3.13ポイント引き上げて47.19%とすることが決定された。これに伴い途上国と新興国の投票権割合は、2008年以降、合計4.59ポイント増大することとなった（城山2013）。

以上のようなG20の運用に関しては次のような課題がある。第1に、G20には多くの新興国も加わっているという点は象徴的には重要であるが、20カ国という比較的多い加盟国の間で実質的調整が可能なのかという課題が残る。

第2に、重要な役割を果たしてきた金融規制改革やマクロ経済政策にテーマを集中するのか、開発、気候変動、エネルギー安全保障等にテーマを拡大するのかという課題がある。金融危機対応は一定の実効性を示してきた分野であるが、テーマがこれだけでは首脳レベルの会議としては失速する恐れがある。他方、テーマを拡大した際に、G20が常に適切な単位かは疑問も残る（Bradford and Lim 2011）。確かに、開発、気候変動、エネルギーといった政策分野に関しては、新興国の活動の占める比率は高く、そのため、G20といった枠組みで議論する潜在的利点は存在する。他方、実際のG20の活動実績をみた場合、これらの政策分野における実質的な調整能力をG20が有するののかについては疑問も残る。例えば、2009年9月のG20ピッツバーグ会合首脳声明ではエネルギー安全保障および気候変動、2010年11月のG20ソウル会合文書ではエネルギーおよび海洋環境保護、2011年のG20カンヌ会合最終宣言では食料価格変動、エネルギー市場機能向上、海洋環境保護、2012年のG20ロスカボス会合首脳宣言では食料安全保障、2013年のG20サンクトペテルブルク会合首脳宣言では持続可能なエネルギー

ギー政策と国際一次産品市場の強靱性、気候変動、2014年のG20ブリスベン会合首脳コミュニケーションではエネルギーに関する協力・効率改善、2015年のG20アンタルヤ会合首脳コミュニケーションではエネルギーアクセス、食料安全保障等に関する持続可能性の強化についても言及されているが、量的には金融規制や経済政策に関する内容が圧倒的に多い。

第3に、正当性確保の課題も残っている。確かに、G7やG8に比べた場合、より幅広い諸国を代表しているということで正当性は高い。他方、なぜこの20カ国なのかという説明が十分できているわけではない。全体として、いまだにヨーロッパが過大代表なのではないか、なぜ東南アジアからのメンバーがインドネシアだけなのか、なぜアフリカからのメンバーが南アフリカだけなのか、地域組織としてEUだけが正規のメンバーとして認められ、なぜ東南アジア諸国連合（ASEAN）やアフリカ連合（AU）等が入っていないのかについては、批判がある。

4 比較優位と役割分担

第2次世界大戦後においては国連という一般的・普遍的国際組織が設立されたが、特に経済社会分野においてその役割には限界があった。経済分野においては、IMF、世銀、GATT/WTOといった普遍的組織も設立されたが、特に主要国間関係の調整に関しては役割が限られていた。また、政治分野における国連の安保理の機能も主要国間の調整に関して限界があった。そのため、特に主要国の経済分野を中心に、G7、G8といったサミット、OECD、G20といったさまざまな組織が利用されることになった。

これらの諸組織は各々比較優位と限界をもっている。G7やG8といったサミットの重要な比較優位は、経済問題だけではなく、政治・安全保障問題や、気候変動問題、エネルギー安全保障問題、国際保健問題等幅広いグローバルな問題に関してアジェンダ設定や主要国間の調整が可能になる点にある。これは、サミットにおいては過去約40年にわたるプラクティスの蓄積があることや、サミットが比較的同質的な国の集まりであることによって可能になっている面がある。他方、OECDは複合的な問題や構造問題に関する分析能力のある事務局を保持している点に比較優位があり、G20は国際金融問題に関して比較優位をもっている。また、G7やG8といったサミットやG20は正当性や実効性の課題や常設的な事務局の不在といった非公式的制度故の課題を限界として有しており、OECDも加盟国の範囲をめぐる問題を有している。

各々が比較優位と限界を有するために、相互に役割分担を志向する面もある。OECDは、G7、G8等のサミット、さらにはG20の分析機能を支援してきた。サミットの側も分析機能を持ち常設事務局を有するOECDを支援組織として活用するインセンティブをもっている。また、OECDとしても、1976年以来、OECD理事会をサミット直前に開催することで、G7、G8とOECDをアジェンダ設定の面で連携させるという工夫もしている。さらに、OECDはG20に参加するシェルパを任命し、継続的にG20プロセスに参画するとともに、特に、成長と雇用の回復等に関して分析のインプットを行ってきた。確かに、G7やG8のようなサミットやG20は非公式組織のままでいいのかという問題はありうる。他方、公式制度であったこと

もあり改革が停滞した国連の安保理とは対照的に、非公式性故に柔軟な改革が可能であったことを考えると、現在のようなサミットやG20とOECDの非公式な連携にもメリットがあると考えられる。ただし、サミット、G20とOECDとの間の加盟国のズレの問題といった運用上の課題は残る。

また、対象とする国際組織のスコープをさらに広げると、より多様な関係が観察される。例えば、OECDは農業改革やサービス貿易等に関して、GATT、WTOの事前交渉機能的役割を担ってきた。また、G20はマクロ経済政策に関するMAPについては、IMFとも連携している。また、各国首脳を含むさまざまなアクター間の非公式協議の場を非政府ベースで提供する世界経済フォーラム（World Economic Forum）とサミットとの関係については、アジェンダ設定に関する連携の側面とともに、NGOは正当性の問題を有するもののより柔軟かつ迅速な課題への対応が可能であるために、競合関係の側面もありうる。

■参考文献

- Bradford, Colin I., and Wonhyuk Lim (2011) "Introduction: Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee," in Colin I. Bradford and Wonhyuk Lim eds., *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Dobson, Hugo (2007) *The Group of 7/8*, Oxon: Routledge.
- Fishlow, Albert (1985) "Lessons from the Past: Capital Markets During the 19th Century and the Interwar Period," *International Organization*, Vol. 39, No. 3.
- Linn, Yohannes F. (2011) "How the G20 Can Break the Stalemate in the Reform of the Multilateral Development System: Proposals for Action," in Colin I. Bradford and Wonhyuk Lim eds., *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Woodward, Richard (2009) *The Organization for Economic Co-operation and Development*, Oxon: Routledge.
- 城山英明 (1997) 『国際行政の構造』、東京大学出版会。
- 城山英明 (2013) 『国際行政論』、有斐閣。
- ポール・ボルカー、行天豊雄 (1992) 『富の興亡——円とドルの歴史』、東洋経済新報社。