

## 両利きの国際協力

～G20 が挑む、政府と市民の両アプローチ～

総合調査部 主任研究員 田村 洸樹

### (要旨)

- 本稿は、2024 年から市民主導の「G20 ソーシャルサミット」が新たに開催されたことを踏まえ、G20 が挑む「両利きの国際協力」について解説するものである。
- G20 とは、世界経済の安定と成長を主目的とし、19 の主要国と欧州連合（EU）・アフリカ連合（AU）で構成される国際協力プラットフォームである。多様な地域と発展段階の国を包摂し、国連の持つ普遍性と G7 の持つ世界経済への影響力を兼ね備えた存在といえる。
- G20 サミットとは、G20 のプラットフォームを通じて、国際課題の解決等に向けた議論や国際協力のための提言等を「政府と市民の両アプローチ」で取りまとめるプロセスである。「政府のアプローチ」では、各国の閣僚や政策立案者が分野毎にまとめた提言を「G20 リーダーズサミット」で最終合意する。一方、「市民のアプローチ」では、若者（Y20）、経済界（B20）等のエンゲージメントグループがまとめた提言を「G20 ソーシャルサミット」で最終合意する。
- 例えば、2024 年の G20 リーダーズサミットでは「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンス」の設立が合意された。これは、まず G20 開発大臣会合や飢餓貧困閣僚級会合による政府のアプローチで設立が提唱され、その後、Y20 サミット、B20 サミット、G20 ソーシャルサミット等の市民のアプローチによる多角的・分野横断的な視点の提言を踏まえ、最終的な合意形成に至ったものである。
- 2024 年に初めて開催された G20 ソーシャルサミットは、G20 の「両利きの国際協力」の側面を、さらに堅牢な枠組として体系的に確立させた。G20 サミットの本質は、最終成果ではなく、その過程（プロセス）にある。政府と市民の両アプローチで、コンセンサスに基づいた未来の姿を描いていく、両利きの国際協力プラットフォームとしての G20 のさらなる高度化と、今後の国際課題の解決への貢献に期待したい。

## 1. はじめに

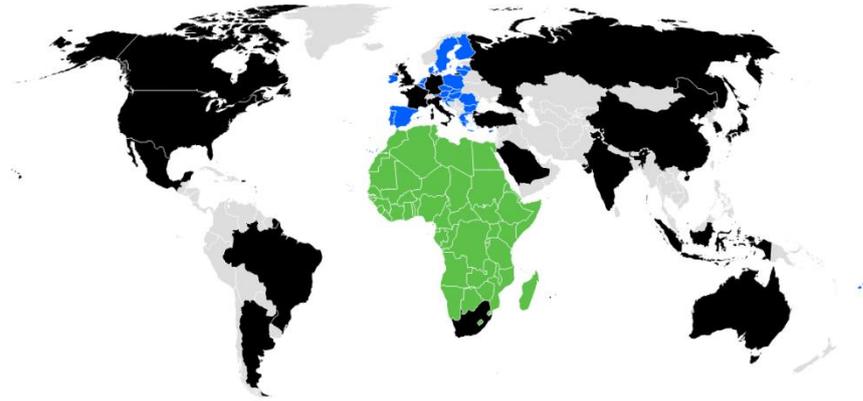
本稿は、2024年から市民主導の「G20 ソーシャルサミット」が新たに開催されたことを踏まえ、G20 が挑む「両利きの国際協力」について解説するものである。本稿では、閣僚等による「政府のアプローチ」と、若者や経済界等による「市民のアプローチ」を両立させる国際協力の在り方を「両利きの国際協力」と表現している。

## 2. G20 とは

G20 とは、世界経済の安定と成長を主目的とする、19 の主要国と欧州連合 (EU) ・アフリカ連合 (AU) で構成される国際協力プラットフォームである (資料 1)。本章では、G20 の特徴を「加盟国の数と影響力」と「加盟国の多様性」の観点から、他の主要プラットフォームである「国際連合 (国連)」及び「G7」と比較して解説する。

資料 1 G20(主要 19 カ国)、欧州連合 (EU)、アフリカ連合 (AU) の加盟国

■ G20加盟国(主要19カ国) ■ EU加盟国 ■ AU加盟国



Created with Datawrapper

G20 (19カ国)	欧州連合 (27カ国)		アフリカ連合 (55カ国)		
1 Argentina	Austria	Poland	Algeria	Gabon	Sahrawi Republic
2 Australia	Belgium	Portugal	Angola	Gambia	São Tomé and Príncipe
3 Brazil	Bulgaria	Romania	Benin	Ghana	Senegal
4 Canada	Croatia	Slovakia	Botswana	Guinea	Seychelles
5 China	Cyprus	Slovenia	Burkina Faso	Guinea-Bissau	Sierra Leone
6 France	Czechia	Spain	Burundi	Kenya	Somalia
7 Germany	Denmark	Sweden	Cabo Verde	Lesotho	(South Africa)
8 India	Estonia		Cameroon	Liberia	South Sudan
9 Indonesia	Finland		Central African Republic	Libya	Sudan
10 Italy	(France)		Chad	Madagascar	Tanzania
11 Japan	(Germany)		Comoros	Malawi	Togo
12 Mexico	Greece		Congo Republic	Mali	Tunisia
13 Republic of Korea	Hungary		Côte d'Ivoire	Mauritania	Uganda
14 Russia	Ireland		Djibouti	Mauritius	Zambia
15 Saudi Arabia	(Italy)		DR Congo	Morocco	Zimbabwe
16 South Africa	Latvia		Egypt	Mozambique	
17 Türkiye	Lithuania		Equatorial Guinea	Namibia	
18 United Kingdom	Luxembourg		Eritrea	Niger	
19 United States	Malta		Eswatini	Nigeria	
20	Netherlands		Ethiopia	Rwanda	

(注) フランス、ドイツ、イタリア、南アフリカは G20 加盟国でもあるため欧州連合・アフリカ連合内は ( ) 表示。

(注) EU と AU の加盟国は、それぞれの地域連合を通じて、G20 の枠組みに間接的に関与している。

(出所) G20 南アフリカ、EU、AU の各ホームページより第一生命経済研究所作成

## (1) 加盟国の数と影響力

資料2の通り、国連は、世界平和と安全を主目的に、第二次世界大戦後の1945年に設立された国際協力プラットフォームである。加盟国は193カ国にのぼり、世界人口の99%、世界経済の98%を占める。ほぼすべての国が加盟する普遍性（注1）を備えている。

国連とは対照的に、僅か7カ国（米国、カナダ、フランス、イギリス、ドイツ、イタリア、日本）で構成された国際協力プラットフォームがG7である。G7は、1970年代に発生した第一次石油危機への対応を主目的に設立され、経済規模の大きな先進国のうち「共通の価値観（人権や民主主義等）」を共有することに重点を置いている。G7加盟国が占める世界人口は僅か10%である一方、世界経済（GDP）の半数近い45%のプレゼンスを占める経済的な影響力を持つ。G7は少数国が自分たちの価値観に基づいて意思決定を行っている点が、普遍性を重視する国連とは大きく異なる特徴といえる。

この文脈において、G20は国連とG7の中間に位置づけられる。G20は、1990年代後半に発生したアジア通貨危機をきっかけとして、世界経済の安定と成長を主目的に設立された。加盟国は、G7にそれ以外の主要国を加えた19カ国で構成され、カバーする世界人口は58%、GDPは78%にのぼる。国連の持つ普遍性とG7の持つ経済的な影響力を併せ持つ国際協力プラットフォームといえる。

資料2 国連、G20、G7の比較

	国連	G20	G7
主目的	世界平和と安全保障	経済の成長と安定	共通の価値観の共有
加盟国の数	193カ国	19カ国	7カ国
世界人口シェア	99%	58%	10%
世界経済（GDP）シェア	98%	78%	45%

（注）GDPはCurrent USDベース。

（出所）World Development Indicators（2023年実績）より第一生命経済研究所作成

## (2) 加盟国の多様性

資料3の通り、G20の主要19カ国は、東南アジア・太平洋、欧州・中央アジア、ラテンアメリカ・カリブ海、中東・北アフリカ、北米、南アジア、サハラ以南アフリカの7つの地域すべてをカバーする。これは、東南アジア・太平洋、欧州・中央アジア、北米の3地域のみカバーするG7と異なり、G20は多様な地理的特性、文化、歴史をもつ国の意見が反映される枠組といえる。

さらに、国の発展段階を示す所得水準では、G20 の主要 19 カ国が、高所得、中所得（上位）、中所得（下位）、低所得国のうちの 3 つをカバーしている。高所得しかカバーできていない G7 とは異なり、G20 は多様な発展段階にある国の意見が反映される。

資料 3 国連、G7、G20(19 カ国)、G20(97 カ国)の加盟国の地域と所得水準

枠組	所得水準	地域区分						
		東アジア・太平洋	欧州・中央アジア	ラテンアメリカ・カリブ海	中東・北アフリカ	北米	南アジア	サハラ以南アフリカ
国連 (193カ国)	高所得	8	35	9	8	2		1
	中所得(上位)	9	14	20	4		1	6
	中所得(下位)	12	3	4	6		6	19
	低所得	1			2		1	22
G7 (7カ国)	高所得	1	4			2		
	中所得(上位)							
	中所得(下位)							
	低所得							
G20 (19カ国)	高所得	3	5		1	2		
	中所得(上位)	2	1	3				1
	中所得(下位)						1	
	低所得							
G20 (97カ国)	高所得	3	31		2	2		1
	中所得(上位)	2	1	3	2			7
	中所得(下位)				4		1	19
	低所得							22

(注) 表内の数字は該当する国の数。

(注) 所得水準および地域区分は世界銀行の Country Classification を使用。

(出所) 第一生命経済研究所作成

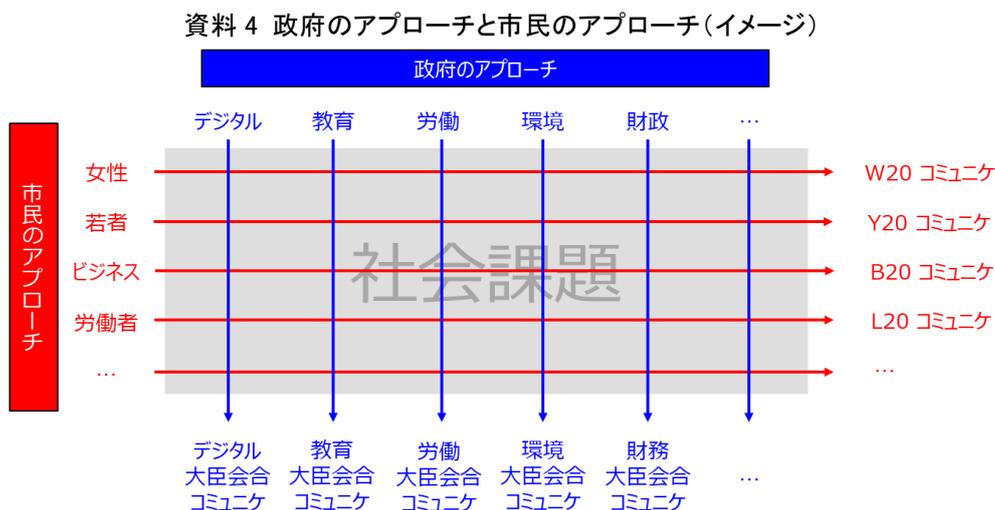
ここで、EU と AU を通じて G20 に間接的に参加する国を含めた場合、加盟国の数は 97 カ国（南サハラを除く）まで拡大する。つまり、すべての地域と所得水準の国をカバーすることになり、国連に匹敵する包括性（注 2）を有するといえる。G20 は、多様な地域と発展段階の国を包摂する枠組としての機能を果たす潜在力を持っている。

### 3. G20 サミットとは

G20 を通じて、国際課題の解決等に向けた議論や国際協力のための提言等を「政府と市民の両アプローチ」で取りまとめるプロセスを「G20 サミット」と呼ぶ。毎年開催される G20 サミットには、従来から開催されている「G20 リーダーズサミット」と、2024 年から開催が始まった「G20 ソーシャルサミット」がある。本章では、「政府と市民による両アプローチの全体像」と「合意形成までの流れ」を解説する。

#### (1) 政府と市民の両アプローチの全体像

資料 4 の通り、G20 サミットは、国や省庁の枠を超えた、横断的かつ網羅的な視点での政策議論を促進するため、政府と市民の両アプローチがとられている。社会的役割の視点で様々なステークホルダーが、省庁横断的な提言を提出することで、政府のアプローチで陥りがちな縦割りの壁を壊し、「横串」を刺す役割を担っている。



(出所) 第一生命経済研究所作成

「政府のアプローチ」では、各国の閣僚や政策立案者が分野毎にまとめた提言を「G20 リーダーズサミット」で最終合意する。複数の大臣会合（デジタル経済大臣会合、教育大臣会合等）が開催され、特定分野に焦点を当てたコミュニケがまとめられる。

一方、「市民のアプローチ」では、若者（Y20）、経済界（B20）等のエンゲージメントグループがまとめた提言を「G20 ソーシャルサミット」で最終合意する。エンゲージメントグループとは、G20 において、若者、経済界、労働者、女性、研究者等、社会を構成する者を代表する 13 のグループ（注 3）を指す。多くの場合、各国の市民団体や NPO・NGO 等が参加しており、日本からは、経済界を代表する B20 に日本経済団体連合会、科学アカデミーを代表する S20 に日本学術会議、若者を代表する Y20 に G7/G20 Youth Japan 等の組織や団体が参加している。

## (2) 合意形成までの流れ

資料5では、2024年のG20リーダーズサミットで合意された「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンスの設立」を例に挙げ、政府と市民のアプローチがどのように合意形成に関わってきたかをまとめている。

資料5 飢餓対策と貧困撲滅に向けた取り組みに関する2024年の主な提言

政府のアプローチ	市民のアプローチ
<p><b>G20 開発大臣会合(7/22)</b></p> <p>我々は、不平等を是正し、持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップの活性化及び相互に関連するほかのSDGsの達成に貢献し、持続可能で包摂的かつ公正な移行のための道筋を擁護しながら、<b>飢餓と貧困の撲滅に向けた取組を支援し加速化させるために、飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンスの創設を期待する。</b></p> <p>(第11段落より一部抜粋)</p>	<p><b>Y20(ユース)サミット(8/16)</b></p> <p>持続可能な生産と消費に重点を置き、学齢期の児童全員に健康的で栄養価の高い食事を提供するため、自国における学校給食プログラムを創設または改善し、<b>「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンス」の政策バスケットにある学校給食プログラム等の政策介入を支援すべき。</b></p> <p>(飢餓・貧困に関する提言1より一部抜粋の上、筆者仮訳)</p>
<p><b>G20 飢餓貧困閣僚級会合(7/24)</b></p> <p>我々は不平等を是正し、持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップの活性化と相互に関連する他のSDGsの達成に貢献し、持続可能で、包摂的かつ公正な移行経路を推進しながら、飢餓と貧困の撲滅のための取組を支援し加速化させるための<b>飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンスの創設をエンドースし、2024年11月のG20首脳会議における立ち上げを期待する。</b></p> <p>(第9段落より一部抜粋)</p>	<p><b>B20(ビジネス)サミット(8/28)</b></p> <p>これらの課題の複雑さを考えると、<b>飢餓、貧困、不平等に対処するには、社会保障措置の拡大、公共サービスの提供効率を向上させるためのデジタル技術の活用、中小企業や自営業者への的を絞った支援、農業部門を強化するための政府支援等、包摂的な戦略が必要。</b>さらに、食料安全保障と栄養の向上には、民間部門と公共部門の連携が不可欠。</p> <p>(GUIDING CLAIM 1より一部抜粋の上、筆者仮訳)</p>
<p><b>G20 リーダーズサミット(11/18)</b></p> <p>我々は、<b>「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンス」を発足させ、世界の飢餓及び貧困を削減することを目的とした、国が主導し、国が所有する形で、大規模かつエビデンスに基づいたプログラムの実施を支援するための、資金動員と知識の共有への革新的なアプローチを歓迎する。</b>我々は、不平等を是正し、持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップの活性化に貢献し、飢餓、貧困の撲滅のための取組を加速させるため、<b>全ての国、国際機関、国際開発金融機関、ナレッジセンター、慈善団体に対し、同アライアンスへの参加を呼びかける。</b></p> <p>(第15段落より一部抜粋)</p>	<p><b>G20 ソーシャルサミット(11/14)</b></p> <p><b>緊急かつ最優先の事項として、G20 諸国およびその他のすべての国々が「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンス」に参加することが急務である。</b>このアライアンスは、国連の持続可能な開発目標(SDGs)に沿って十分な食糧への普遍的なアクセスを保証するため、<b>飢餓と闘う公共政策やプログラムに資金提供するためのファンドを設立し、G20 諸国およびその他のすべての国々と国際機関の相互協力を促進すべき。</b></p> <p>(ページ2第1段落より一部抜粋の上、筆者仮訳)</p>

(出所)各種コミュニケ(参考文献を参照)より第一生命経済研究所作成

まず、政府のアプローチとして、2024年7月22日のG20開発大臣会合のコミュニケが「飢餓と貧困の撲滅に向けた取組を支援し加速化させるために、飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンスの創設を期待する」との文言を盛り込み、続く7月24日のG20飢餓貧困閣僚級会合の成果文書が「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンスの創設をエンドースし、2024年11月のG20首脳会議における立ち上げを期待する」旨を提唱した。一方、市民のアプローチでは、政府の「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンスの設立」について活発な議論や提言のとりまとめが行われた。

例えば、8月16日のY20（ユース）サミットでは「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンスの政策バスケット（注4）にある学校給食プログラム等の政策介入を支援すべき」との具体的な取組テーマに関する提言が示された。また、8月28日のB20（ビジネス）サミットでは「飢餓、貧困、不平等に対処するには、社会保障措置の拡大、公共サービスの提供効率を向上させるためのデジタル技術の活用、中小企業や自営業者への的を絞った支援、農業部門を強化するための政府支援等、包括的な戦略が必要」との文言が盛り込まれ、多角的かつ分野横断的な取組の重要性が指摘された。

これらすべてのエンゲージメントグループによる市民のアプローチを踏まえ、11月14日のG20 ソーシャルサミットは「G20 諸国およびその他のすべての国々が飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンスに参加すること」を緊急かつ最優先の事項と指摘した。同時に、飢餓と闘う公共政策やプログラムに資金提供するためのファンド設立や、G20 諸国およびその他のすべての国々と国際機関の相互協力の促進を求めるコミュニケを採択した。

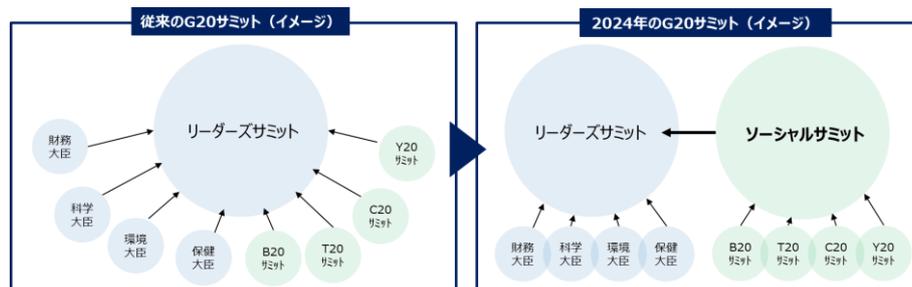
11月18日のG20 リーダーズサミットにおいては、ここまでの政府・市民の両者の議論や提言を踏まえ「飢餓と貧困に対するグローバル・アライアンス」が設立された。アライアンスには、現時点（2025年3月）で92カ国、46の財団、26の国際機関、10の国際金融機関が参加しており、49の政策活動が行われている。

## 4. おわりに

コロナパンデミックや気候変動等、我々が現在直面している国際課題は、ひとつの国や政府だけでは解決できない。世界経済や国際社会は相互依存的な関係にあり、多国間による国際協力や、政府、民間企業、市民社会等多様なステークホルダーとともに、課題解決に向けた議論や合意形成を行う必要がある。G20は、限られた国の数で包括性を担保できる効率的な枠組であり、エンゲージメントグループによる構造化された仕組みでマルチステークホルダーの関与が確保されている点が特徴的である。

資料6の通り、従来のG20サミットは、政府と市民の要望が「G20 リーダーズサミット」に集中する構造となっていた。しかし、2024年に初めて（注5）「G20 ソーシャルサミット」が開催されたことで、これまで個別に受け止められてきたエンゲージメントグループの意見が、効率的に政府のアプローチへとインプットできる仕組みとして確立した。つまり、G20の「両利きの国際協力」の側面を体系的に実現したのである。

資料 6 G20 リーダースサミットと G20 ソーシャルサミットのプロセス



(出所) 第一生命経済研究所作成

近年では、価値観の相違やロシアのウクライナ侵攻などの地政学的問題等により、G20 リーダースサミットにおいて共同声明の合意が困難な場面があることも事実である。しかし、これは政府のアプローチに限らず、市民のアプローチでも同様である。

例えば、Y20 コミュニケ 2024 の注釈（注 6）からは、「人道支援、食糧支援、緊急支援が必要とされる特定の国や状況」、「脆弱なグループの定義」、「SDGs 達成の位置づけ」等で意見が一致しなかったことが読み取れる（資料 7）。過去の経験や価値観に捉われない、比較的柔軟な考えを持った若者であっても、すべての国が全会一致で合意することは容易でない。

資料 7 Y20 サミット 2024 コミュニケの主な注釈

- ・ (人道支援、食糧支援、緊急支援への継続的なアクセスの重要性について、) 明示的に言及すべき特定の国や状況については **合意に達しなかった**。【注釈 8】
- ・ (「脆弱なグループ」の定義については、) **普遍的に合意されておらず**、各国の慣習、文化、法律、法的枠組に従って定義される。【注釈 18】
- ・ (SDGs5 が定義する暴力の撲滅について、) ここでの SDGs への言及は、主に定義上の目的であり、**拘束力はなく**、各国の政策と優先事項に従った SDGs の実施を **要求するものではない**。【注釈 19】

(出所) Y20 サミット 2024 年コミュニケ(参考文献参照)より第一生命経済研究所作成(筆者仮訳)

G20 サミットの本質は、最終成果ではなく、その過程（プロセス）にある。G20 の意思決定の前提にある、コンセンサスに基づく合意とは、言い換えれば、全員が納得して約束できる「妥協点を探ること」に他ならない。多様な立場を尊重し、最適な解を探すプロセスを継続することこそが国際協力の本質ではないだろうか。

政府のアプローチだけでなく、市民のアプローチを体系化するための「G20 ソーシャルサミット」の試みは、まだ始まったばかりである。政府と市民の両アプローチで、コンセンサスに基づいた未来の姿を描いていく、両利きの国際協力プラットフォームとしての G20 のさらなる高度化と、今後の国際課題の解決への貢献に期待したい。

以上

## 【注釈】

- 1) 普遍性とは、すべてのものに通じる性質のことである。国連は、世界のほぼすべての国が加盟しているため、普遍性を有する国際機関といえる。
- 2) 包括性とは、様々な要素を網羅することである。G20 主要 19 カ国に EU と AU の加盟国を合わせた 97 カ国は、世界銀行の区分において、国連と同様にすべての地域と所得水準を網羅しているため、国連に匹敵する包括性を有する枠組といえる。
- 3) Business (B20)、Urban (U20)、Judiciary (J20)、Parliament (P20)、Civil (C20)、Startup (Startup20)、Think-tank (T20)、Supreme Audit Institutions (SAI20)、Science (S20)、Youth (Y20)、Women (W20)、Labour (L20)、Ocean (O20) の 13 団体。
- 4) ここでの政策バスケットは、アライアンスが取り組むプログラムの一覧を指す。
- 5) G20 リーダーズサミットのコミュニケ内で明示的に言及されたのは初めて。
- 6) 意見の不一致は、共同声明等のコミュニケにおいて注釈で対処されることが多い。

## 【参考文献】

- ・ G20 (2024) “Development Ministerial Declaration”  
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100703659.pdf>)
- ・ G20 (2024) “GLOBAL ALLIANCE AGAINST HUNGER AND POVERTY – INCEPTION DOCUMENT”  
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100703667.pdf>)
- ・ G20 (2024) “Agriculture Ministers Declaration”  
([https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kanren\\_sesaku/attach/pdf/20241004-1.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kanren_sesaku/attach/pdf/20241004-1.pdf))
- ・ G20 (2024) “Rio de Janeiro Leaders’ Declaration”  
(<https://www.mofa.go.jp/files/100755776.pdf>)
- ・ B20 (2024) “FINAL COMMUNIQUÉ”  
(<https://b20brasil.org/documents/85520/419604/B20+Brasil+Final+Communique.pdf/>)
- ・ C20 (2024) “Policy Pack”  
([https://c20brasil.org/wp-content/uploads/2024/11/Civil20-Brazil-2024\\_General-Recommendations\\_EN\\_july\\_final.pdf](https://c20brasil.org/wp-content/uploads/2024/11/Civil20-Brazil-2024_General-Recommendations_EN_july_final.pdf))
- ・ Y20 (2024) “COMMUNIQUÉ”  
(<https://y20brasil.org/wp-content/uploads/2024/08/Youth20-Y20-Communique.pdf>)
- ・ G20 (2024) “Social Summit FINAL DECLARATION”  
(<https://thepresidency.gov.za/sites/default/files/2024-11/Final%20Declaration%20of%20the%20G20%20Social%20Summit.pdf>)
- ・ 財務省 (2025) 「20 か国財務大臣・中央銀行総裁会議 (G20) 等」  
([https://www.mof.go.jp/policy/international\\_policy/convention/g20/](https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/g20/))