

機能的アプローチの実践と国際組織化

—国際連盟、戦時食糧協力、FAOへ—

詫 摩 佳 代*

SUMMARY

One of the most influential theories of international relations, which had a great impact on the post-war international society, was the functional approach proposed by David Mitrany. The functional approach is, according to Mitrany, a means to preserve peace through international functional cooperation on common needs, such as control of epidemics or food, with the aim of establishing a 'lasting, living world community'. In the academic field, apart from its great impact on the post-war international relations theories, much research has been conducted on the approach itself. Most of this research has focused on how the approach is theoretically and practically valid in international relations through analysis of post-war international organisations. However, one important point has been overlooked in prior research: according to Mitrany, '[T]he theoretical assumption was strongly confirmed by the experience of the Second World War (as indeed it had been in the great depression of the thirties)'. How and why was it 'confirmed'? Actually, its historical background and development process have hardly been clarified.

The functional approach, for which the League of Nations reform of the late 1930s represented the first attempt to put it into practice, had a practical impact on the post-war planning of the League's related actors. Recognising the utility of the functional approach in war-time collaboration and in constructing the post-war new peace and security mechanism, US President Franklin D. Roosevelt – who decisively took the initiative in the Allied camp – and his Secretary of State, Cordell Hull, put the approach into practice. Consequently, the United Nations Conference on Food and Agriculture was convened in 1943 as the Allies' first conference, leading to the creation of the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations.

In spite of its great impact on post-war planning, however, a 'lasting, living world community' was not necessarily realised in the post-war international society. This paper seeks to clarify how the functional approach, which had its origin in the pre-war period, influenced war-time collaboration and post-war planning, focusing especially on the principal actors in the process. It attempts to discern evidential guidance on whether the functional approach is valid in today's international relations by examining why it has not worked smoothly in the post-war period despite showing earlier promise around the Second World War.

* 首都大学東京都市教養学部法学系 准教授

はじめに

第二次世界大戦前後の国際組織化に大きな影響を及ぼした構想の一つにデイビッド・ミトラニー (David Mitrany, 1888-1975) による機能的アプローチ (functional approach) が挙げられる。機能的アプローチとは、保健や経済、食糧問題など、機能別の国際協力を積み重ね、各国に実質的な恩恵を施すことで、ゆくゆくは「永続的な生き生きした世界共同体 (lasting, living world community)」の確立を目指すものである。当アプローチは国連設立に適用され、エルンスト・ハース (Ernest B. Haas) の新機能主義論¹、そして相互依存論、国際レジーム論、グローバル・ガバナンス論、国際統合論に示唆を与えるなど、戦後の国際政治研究に大きな影響を及ぼしてきた²。機能的アプローチそのものについても、既に多くの研究がなされ、その多くは当アプローチの理論的・実践的妥当性を経験的に検討することに主眼が置かれてきた³。

ただし、評価は一貫しておらず、当アプローチの妥当性を肯定的に評価するものと、そうでないものに二分することができる。前者としてはイニス・クロード (Inis L. Claude)、マーク・インバー (Mark F. Imber)、ジェームズ・シーウェル (James P. Sewell) らが挙げられる。たとえばクロードは、機能的アプローチが福祉国家モデルを国際社会に適用しようとしている点において、本質的にリベラルなアプローチでありながらも、漸進的な変化を提案し、利己的な国家の本質を前提としている点において、リアリストにも受け入れ可能だと指摘する。幾つかの批判を加えつつも、総じてクロードは、機能的アプローチが平和への驚くほど魅力的なアプローチだと評価している⁴。ロバート・コックス (Robert W. Cox) も機能的アプローチが国際機構を分析する際の洗練されたツールであると評している⁵。リアリストの代表格であるハンス・モーゲンソー (Hans Morgenthau) も 1966 年、冷戦の展開と新興独立国の台頭により、国際社会が分断される一方、国際協力の必要性がますます向上するとい

う当時の国際政治状況を概観しながら、こうしたギャップに対処するためには、機能的アプローチが唯一の現実的な方法であると評価する⁶。インバーも機能的アプローチが国際社会への現実的な視点に立脚しており、国際機構を分析する上で有用なツールであると評している⁷。シーウェルは理論上の批判を加えつつも、国際復興開発銀行 (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) らによる経済開発プログラムの検討を通じて、国際機構分析における当アプローチの理論的妥当性を評価している⁸。

他方、批判論者としては、ロバート・マクラレン (Robert L. McLaren)、ダグラス・ウィリアムズ (Douglas Williams) らが挙げられる。ウィリアムズは、国連の専門機関が辿った途を振り返りながら、ミトラニーの主張とは裏腹に、機能的アプローチは国際政治の妨害によってその有効性が弱められてきたと批判している⁹。機能的アプローチの理論的・実践的妥当性を真っ向から否定するのはマクラレンである。彼はミトラニーが「機能」の定義など、アプローチの主要要素を注意深く掘り下げておらず、機能的アプローチとはギリシャ神話に登場する蠅でできた「イカロスの翼」のようなものであり、平和へのアプローチとしては無用だと厳しく切り捨てる¹⁰。こうした立場からマクラレン自身の国際機構分析においても、機能的アプローチを用いない旨、あえて明言している¹¹。

このように、機能的アプローチについては従来、その理論的・実践的妥当性を、戦後の国際機構分析を通じて、経験的に検討することに主眼が置かれてきた。他方で、従来の研究では重要な点が見過ごされてきた。ミトラニーの言葉を借りれば「機能的アプローチは第二次世界大戦中の戦時協力を通じて、その有用性が実証」され、その後、国連設立にも反映されることとなった。それにもかかわらず、その歴史的背景とプロセスに関してはほとんど明らかにされてこなかったことである。すなわち、ミトラニーという一人の国際政治学者が機能的アプローチを提唱したことと、当アプローチの有用性が影響力のある政治家によって認められ、実践に移されたという二つの出来事

は、必ずしも自然と結び付けられるものではない。なぜ、どのような経緯で、機能的アプローチは戦時中の国際組織化に活用されたのであろうか。他方で、先行研究が指摘してきた通り、戦後の機能的機関が多かれ少なかれ苦境に陥ってきたのだとすれば、戦時中から戦後にかけての変化をどのように理解すればよいのだろうか。本稿は「今日の国際社会に機能的アプローチを適用することは妥当なのか？」という関心を先行研究と共有しつつも、それを戦後の国際機構分析ではなく、第二次世界大戦中の国際組織化の動きから検討していくものである。

本稿ではまず、ミトラニーの言説に沿って、機能的アプローチの概要を振り返り（第1節）、当アプローチが国際連盟の活動に与えた影響をたどっていく。機能的アプローチは1930年代末の国際連盟改革において実践が試みられた後、改革に関与したアクターたちを通じて、戦後構想に実質的な影響を及ぼすこととなった。第二次世界大戦中、連合国陣営で強力なイニシアティブを発揮したフランクリン・ローズヴェルト米大統領（Franklin D. Roosevelt）とコーデル・ハル（Cordell Hull）国務長官は、機能的な国際協力を土台に、漸進的に戦後の平和メカニズムを構築していこうという現実的な判断のもと、機能的アプローチの有用性を認識し、実践を試みた（第2節）。連合国食糧協力を基盤に（第3節）、1943年には連合国の最初の会議として連合食糧農業会議（United Nations Conference on Food and Agriculture: UNCTA）が開催され、国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization: FAO）の設立へと至った。戦後、国連の下には様々な機能的機関が設立され、その活動の多くは国際連盟の経済・社会的活動に関与したアクターたちによって担われ、彼らは各機能的機関をコーディネートさせる上でも重要な役割を果たした（第4節）。

このように国際連盟末期のお膳立て、連盟関係者たちの働きかけ、アメリカの現実的な認識とイニシアティブによって、機能的アプローチは戦時中の国際組織化において実践に移され、国連の下には、多くの機能的機関が設立された。それにも

関わらず、戦後の国際社会において、ミトラニーが目指した「永続的な世界共同体」が確立されたわけではなかった。第5節では、先行研究の議論を踏まえつつ、戦時中から戦後にかけての変化の背景を検討していく。戦前に起源を有する機能的アプローチが戦時中の国際組織化に与えた影響を歴史的に解明し、なぜ国連設立期に実践され、なぜ戦後、停滞したのかを比較検討することで、今後の国際社会における当アプローチの適用可能性について、なんらかの示唆を得られればと思う。

1. ミトラニーの機能的アプローチ

(1) ミトラニーの来歴

ミトラニーは1888年にルーマニアのユダヤ人家庭に生まれた。1912年ロンドンに渡り、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）のレナード・ホブハウス（Leonard Hobhouse）の下で社会学を、グレーム・ウォラス（Graham Wallas）の下で経済学を学んだ。国際連盟の設立と共に、国際組織化への関心をさらに高めたようで、大戦前後は国際連盟協会のメンバーとして、連盟の必要性と可能性について、各地で講義して回った。1919年～22年までマンチェスター・ガーディアン紙で外交・対外問題担当の編集員を務めた後、1922年にはカーネギー国際平和財団の第一次世界大戦史の叢書事業にジェームズ・ショットウェル（James Shotwell）とともに携わることとなった¹²。この仕事を通じて、ミトラニーはアメリカの学界との接点を持つようになり、1931～33年にはハーバード大学で訪問講義を、1932年にはイエール大学で連続講義を行った。イエール大学での講義のなかで初めて彼は機能的アプローチを説明し、ここで行われた4つの講義が1933年に*The Progress of International Government*として出版された¹³。1933年にはプリンストン大学高等学術研究所の教授に就任した。

第二次世界大戦が始まるとミトラニーはイギリス外務省からの要請で、戦時問題を検討するシンクタンクのメンバーを務めた。1942年にこのメンバーを辞した後に出版されたのが*A Working Peace System* 初版（1943）であった。本書の国際的な影響力はかなりのもので、数カ国後に翻訳

され、ヨーロッパ各地のレジスタンスグループにも読まれたという。A *Working Peace System* (1943) で提唱された機能的アプローチは、その後の国際環境の変動に伴い、適宜、補足が加えられていくが¹⁴、1970年代に至るまで、その核心はほとんど変わっていない。

もともと、機能的アプローチにはその前身となる思想的・理論的系譜が存在する。戦争抑制のために国際組織化を提唱している点において、アベ・ド・サンピエール (Abbe de Saint-Pierre)、イマニュエル・カント (Immanuel Kant) らを始めとする、国際制度に重点を置くリベラリズムの系譜に位置付けられる¹⁵。また、G.D.H. コール (George Douglas Howard Cole) のギルド社会主義、ハロルド・ラスキ (Harold Laski) の多元的国家論との類似性も指摘されている¹⁶。このほか、第一次世界大戦中、連合国の船舶管理に携わったアーサー・ソルター (Arthur Salter) の議論は¹⁷、各国共通の問題と専門家の役割に注目する点において、ミトラニーの議論との近接性が指摘されている。更にレナード・ウルフ (Leonard Woolf) の国際組織化の議論も¹⁸、ミトラニーに着想の手がかりを与えたとされている。他方で、こうした系譜を引き継ぎつつも、大恐慌後のアメリカの公共事業をヒントに、現在「機能的アプローチ」と呼ばれている国際政治学のアプローチを体系化したのは、ミトラニーだという見方が定着している¹⁹。

ミトラニーが A *Working Peace System* のなかで提唱した機能的アプローチは以下で見ていく通り、国連設立に反映されることとなった。自身の唱えたアプローチが実践されたことを受けてか、ミトラニーは A *Working Peace System* (1946) のなかで、国連が幅広い経済・社会的機能を有するようになったことは連盟よりも進歩した点であると評価している²⁰。1966年には A *Working Peace System* は再び再版され、1975年にはミトラニーの数々の著作・論考をまとめて *The Functional Theory of Politics* が出版され、奇しくも同年、ミトラニーは87歳の生涯を閉じた²¹。次項では国連設立後に新しい序文を加えて再版された A *Working Peace System* (1946) にそって、

機能的アプローチの概要を確認する。

(2) A *Working Peace System* (1946) から読み解く機能的アプローチ

ミトラニーの議論の出発点は国際社会の変化に求められる。19世紀以降、国際社会は国民国家の数が増え、各国ではナショナリズムが高揚するようになった。その一方で、交通通信手段の発達により、国家間の相互依存関係が進展した²²。こうした変化のなかで、国際社会は各主権国家の多様性を前提としつつ、いかにして結束していくかという大きな課題に直面することとなった。この課題へのアプローチとしては、国際連盟のような国家連合 (association of nations)、連邦制 (federal system) そして機能的アプローチの3つがあるが、前二者は様々な問題点があると指摘する²³。

当時、国際連盟の失敗を受けて、国家連合への期待は低かったものの、戦後の国際秩序として連邦制への期待は高まっていた²⁴。ミトラニーは、連邦制は地理的な区分をベースにしたものであれ、イデオロギーをベースにしたものであれ、結局のところ政治集団であり、内部の結びつきが強ければ強いほど、外部との強い分離を生み出してしまい、平和への処方箋にはなり得ないと指摘する。こうした観点からミトラニーは欧州統合にも冷ややかであった²⁵。

ミトラニーは国際社会とは本質的に異質なものの寄り集まりであり、その異質性が戦争を生み出す可能性を常に孕んでいる、と国際社会の本質を現実的な視点で捉えている²⁶。このようにリアリズムの視点で国際社会の本質を捉えつつも、この現実を不可避とは捉えず、共通のニーズに沿って協働させることで、戦争を生み出す可能性を抑制することが可能だと考えるのである²⁷。機能的アプローチは特定の機能に焦点を当てることで、国家の裁量と多様性を残したまま、国際組織化を図ることができる唯一の方法であると指摘する²⁸。

もちろん、この頃までに様々な方法で国際社会の組織化は試みられていた。しかしミトラニーは従来国際組織化の方法について、2つの問題点があったと指摘する。第一は、国際社会で

歴史的に形式ばった平等原則 (formal principle of equality) の確立が模索されてきたことである。上述のとおり、ミトラニーは国際社会における国家間格差と多様性に敏感であった。こうした現実を無視して、国際社会では歴史的に形式ばった平等原則の確立が模索されてきたと指摘し、これを法的擬制と呼んで批判している²⁹。国際連盟の全会一致原則についても法的擬制に過ぎなかったと批判し³⁰、1955年の論文のなかでは、国連の下でこの原則が廃止されたことを「画期的な進歩 (revolutionary advance)」だと評価している³¹。

国際公共管理には大国の自発的な協力が不可欠であり、大国が様々な局面で大きな責任と役割を果たすことは免れ得ない。その点、小国は形式的には、主権平等原則に制限を受けることになる。しかし、国際的なサービスの提供によって、小国は平和への保障と社会的平等を得ることになり、結果的に国際社会における真の平等が達成されると指摘する³²。

従来 of 国際組織化の方法に関する第二の問題点は、具体的な行動の代わりに、固定化されたルールや規定が重んじられてきたことである。連盟規約についても、こうした従来の方法の延長線上に位置付けられるとして批判している³³。機能的アプローチでは、機能がそれぞれに必要な組織と権限を自動的に決定するので (natural selection)、事前にかなる固定化されたルールや厳格な様式も必要としない。機能的機関に求められることは世界大の規模で組織化すること、そしてすべての国に参加と発言を許すことの2点だと指摘する³⁴。

機能的アプローチには、従来の方法には見られなかった数々の長所があると指摘する。第一に、主権国家システムと国際協力の必要性の溝を埋めることができる点である。いかなる国も主権を国際社会に引き渡すことはあり得ないし、国民には自分の国に対する根強い忠誠心が存在する。その一方で、国際社会には国境を越えて協力する必要性が認識されている。機能的アプローチは国際社会が抱えるこうした矛盾を、各国が共有するニーズに着目することで、克服することができる唯一の方法だと述べる。

第二に、機能的アプローチによって国際社会に

穏やかに且つラディカルな変化をもたらすことができる。国際秩序に変化をもたらす方法としては、征服、革命、同意の3つが存在し³⁵、第三の方法が最も平穏に変化をもたらすことができると述べる。ミトラニーにこの点に関する示唆を与えたのが、世界大恐慌の後、ローズヴェルトの下で展開されたニューディール政策であった。上述の通り、ミトラニーは1933年にプリンストン大学高等学術研究所の教授に就任し、その後約6年間アメリカにとどまり、恐慌後のアメリカでニューディール政策の展開を間近に観察する機会を得た³⁶。ニューディール政策によってアメリカにもたらされた変化は、憲法や制度変革など規定の変化 (constitutional change) によるものではなかったが、アメリカ社会をそれまでのゆるやかな連邦制から高度に集権化された政府へとラディカルに、それでいて穏健に変化させることに成功したと指摘する³⁷。

第三に、機能的アプローチは国際社会における安定の維持のみならず、変化にも対応できる。統治には安定の維持のみならず、変化への対応も求められる。安定の維持に関しては、規約を修正することで対応できるが、変化への対応については、規約を修正しただけでは対応できない。国際連盟はその機能が安定の維持に限定されており、国際社会の変化に対応する能力を備えていなかったことがその欠陥の一つであったと指摘する³⁸。

第四に、機能的アプローチは権力を分散させ、大国の支配を抑制することができる。機能的機関では、その機能に関係する人々が集まり、各機能の実質的な必要性に基づいて権力が分配される。このため、大国、小国のみならず、専門家や非政府組織 (Non-Governmental Organizations: NGOs) など非国家主体や一般の市民にも参加の道を開くことになる³⁹。とりわけミトラニーは、機能的機関における専門家と NGOs の役割に大きな期待を寄せていた。19世紀以降、国家間の問題が外務省対外務省の伝統的な外交ルートではなく、むしろ郵便、保健など機能的部局を通じて対処されることが多くなり、それに応じて国際交渉における専門家の役割が増大したと指摘する⁴⁰。この点をミトラニーに強く認識させることとなっ

たのが、国際連盟であった。連盟の下では、とりわけその機能的事業において、スウェーデンのフリチョフ・ナンセン (Fridtjof Nansen)、ノルウェーのカール・ハンブロ (Carl J. Hambro) ら小国出身の専門家が世界的な世論のスポークスマンとして、また時には、大国の過大な影響への抑制剤として重要な役割を果たしてきたと評価している⁴¹。さらにNGOsについても、戦後の論文のなかで、国連の専門機関への参加を通じて、世界的な世論を活動に浸透させ、民主的なイニシアティブとコントロールを確立する上で重要な役割を果たすであろうと大きな期待を寄せている⁴²。このようにミトラニーは、機能的機関の下では、専門家やNGOsなど非国家アクターの参加によって民主的な国際行政メカニズムが確立され、世界共同体の確立につながると想定したのである⁴³。

第五に、機能的機関は社会・経済問題のみならず、各国の安全保障においても重要な役割を果たしうる。機能的機関での協調行動を通じて、国境の壁を低くすることが期待できるし、また、各国個別の防衛を国際的な警察行動に平穏に変革させていくことも期待できるためだという⁴⁴。

以上のようなミトラニーの言説は、批判論者からしばしばユートピアンと位置付けられてきた。冒頭で紹介したマクラレンの「イカロスの翼」という比喩には、そうした批判が込められている。さらにグリーン (Andrew W. Green) も、ミトラニーが国際政治における暴力よりも同意の可能性を信じ、各国あるいは各集団が個々の利益を守ろうとする傾向を否定している点において、概してユートピアンに留まっていると述べている⁴⁵。確かにミトラニーの言説は、以下で検討していく通り、楽観的すぎる部分が散見され、それが戦後に露呈される現実との乖離を生み出していくことになる。しかし、国際政治におけるユートピアニズムとは「政治とは無関係であろうとする倫理基準を掲げ、政治をこの倫理基準に従わせようとする」こと⁴⁶、「現実にはベースを持たない理想を掲げる国際政治」⁴⁷と定義される。このような定義に照らしてみると、果たしてミトラニーの言説は、現実の国際社会に適用不可能なほど理想的なアプローチだったのかという疑問が生じてくる。ミト

ラニーは本節で見た通り、国際政治における格差と多様性、ナショナリズムと潜在的な対立の可能性をその本質と捉え、各国の共通利益に沿った協調行動をその処方箋として講じている。その現実的な視点に立脚したアプローチゆえに、実際、戦争の最中であって、機能的アプローチはリアリスト政治家たちによって、戦時中の国際組織化に活用されていくこととなる。

2. 国際連盟改革から戦後構想へ

上述の通り、機能的アプローチが初めて活用として公表されたのは、1933年、前年にイエール大学での連続講義をもとに出版された *The Progress of International Government* においてであった。ここで唱えられた機能的アプローチは、ミトラニーと連盟の関係者との交流を通じて、1930年代の国際連盟で実践が試みられることとなった⁴⁸。ミトラニー自身は連盟に勤務する経験は持たなかったが、1922年連盟によって展開された対オーストリア財政再建ミッションについて、連盟とイギリス政府のアドバイザーを務めた。更にその後も国際連盟の経済金融機関 (Economic and Financial Organization: EFO) は頻繁にミトラニーに専門的助言を求めていた⁴⁹。ミトラニーはスコットランド出身の統計学者でEFOの責任者を務めていたアレクサンダー・ラブデイ (Alexander Loveday)⁵⁰、ならびにアメリカの経済学者レオ・パスボルスキ (Leo Pasvolsky) と親交があった。パスボルスキは、ハル米國務長官 (在任: 1933年~44年) の在任中、ハルが最も信頼を置いたアドバイザーの一人であり、国連設立、とりわけその経済社会分野の制度設計に影響を及ぼした人物である⁵¹。パスボルスキは1930年代EFOの会議など、連盟の経済関連の会合のアメリカ代表を務めており、そこでラブデイとの親交を深めていった⁵²。

1939年、当時の連盟事務総長ジョセフ・アブノール (Joseph Avenol) とラブデイの指揮の下⁵³、連盟改革に向けたブルース・レポートが発表されたが、このレポートはまさに、機能的アプローチの実践を試みるものであった⁵⁴。スタンリー・ブルース (Stanley Bruce) 率いる委員会に

よって執筆されたブルース・レポートは、戦争前夜において国際的な信頼が失墜した連盟を、その経済・社会分野の活動を活性化させることで、再起させようという試みであった。こうした目的でブルース・レポートは「経済社会問題のための中央委員会 (Central Committee for Economic and Social Questions: CCESQ)」の設立を提唱し、また、連盟非加盟国とりわけアメリカがこれらの活動に積極的に関与することを提唱した⁵⁵。ブルース・レポートとはつまるところ、機能的アプローチに則って連盟を経済・社会問題のグローバル拠点とし、連盟の求心力を高めようという試みであったと評価されている⁵⁶。ミトラニー自身、戦後の論文のなかで、連盟の経済・社会分野の活動を機能的アプローチの実践という観点から評価し、ブルース・レポートはその活動をさらに拡大しようという試みであったと述べている⁵⁷。ミトラニーは連盟の全会一致原則や連盟規約など、伝統的な国際政治様式を反映した部分には批判的であったが、その経済・社会分野の活動については、機能的アプローチの実践を試みたものとして、戦後の論文のなかでも一貫して高い評価を与えている⁵⁸。

ブルース・レポートで提唱されたことは、第二次世界大戦の開戦により、連盟の下では実現に至らなかったが、改革に関与したアクターたちを通じて、戦後構想に影響を与えていった。1940年1月、ハル国務長官は戦後構想を検討するために外交問題諮問委員会 (Advisory Committee on Problems of Foreign Relations) を国務省内に設けた。当委員会は当時、国務次官を務めていたサムナー・ウェルズ (Sumner Welles) の指揮のもと、安全保障、軍縮、経済問題を扱う3つの小委員会によって構成され、パスボルスキは経済問題担当のメンバーを務めた⁵⁹。同年3月、ブルースはウェルズに対して、戦後構想においては、国際協力の新しい方法と主権の制限に関する新しいコンセプトを検討せねばならないと指摘した⁶⁰。

ブルースと並んでラブデイも、戦後構想の具体案を練り始めたアメリカの政策担当者たちに働きかけを行っていた。EFOは1941年、開戦に伴い、ミトラニーが1933年から勤務していたプリ

ンストン大学高等学術研究所の招きで、場所をアメリカに移していた。これに伴って渡米したラブデイはパスボルスキら、国務省要人と戦後構想について、密に連絡を取り合った⁶¹。とりわけパスボルスキは、ラブデイ、ブルースとの親交を通じて、経済・社会分野の活動が国内の発展のみならず、国家間の緊張を和らげる上でも、重要な役割を担っているとの認識を強めていった。1942年はじめ、ハルは外交問題諮問委員会を土台に、戦後問題検討のための戦後外交政策諮問委員会 (Advisory Committee on Postwar Foreign Policy) を国務省内に設置した。当委員会は議長ハル、副議長ウェルズ、パスボルスキのほか、省外の専門家も招かれ、そのなかにはミトラニーが編纂事業とともに携わったカーネギー国際平和財団のショットウェルも含まれていた。パスボルスキは委員会内に設置された経済社会問題担当の小委員会を率い、当小委員会はその報告書のなかで、保健・社会福祉分野の事業が連盟の功績の一つであることを認め、これらの活動を戦後においてさらに発展させていくことを提案した。

1942年10月、戦後外交政策諮問委員会はその内部に、戦後の国際機構を検討する特別小委員会 (Special Committee on International Organization) を設置し、当委員会は1944年3月、新国際機構の憲章草案をハルに提出した⁶²。この草案をもとに同年8月に開催されたダンバートン・オークス会談において、アメリカは新国際機構の主要組織として、総会、安全保障理事会 (安保理)、事務局、国際司法裁判所、経済社会理事会 (Economic and Social Council: ECOSOC) の5つを提案した。この時期、主要連合国の最大の争点は、新国際機構の活動に経済社会分野の活動を含めるか否かについてであった。アメリカは機能的国際協力が平和と安全を維持する上で不可欠であるとの考えのもと、これらの活動を総会と ECOSOC が担うべきだと考えていた。他方、ソ連は機能的国際協力の必要性を認識しつつも、新国際機構の機能を安全保障にとどめるべきだと考えていた⁶³。最終的にアメリカの提案は他の連合国に受け入れられたものの、交渉の段階で、ECOSOC に関する条項を国連憲章草案のなかで

保持しようと試みたのはアメリカ国であったという⁶⁴。このように機能的アプローチはミトラニーと連盟のアクター、アメリカの政策担当者たちとの親交を通じて、戦後構想に実質的な影響を及ぼしたのであった。

3. 連合国の戦時食糧協力への影響

連盟改革と並んで、機能的アプローチの実践において重要な契機となったのが、連合国の戦時協力であった。ミトラニーは戦後の論文のなかで、機能的アプローチは第二次世界大戦中の戦時協力を通じて、その有用性が実証されたと述べている⁶⁵。ミトラニーは機能的アプローチを平時と戦時区別することなく、適用するべきだとの考えを示していたが⁶⁶、その一方で、恐慌の後や戦時中など危機の時こそ、国際的に扱われるべき機能が増えるため、機能的アプローチを実践するチャンスであるとの見方を示していた。第二次世界大戦中・戦後の状況は、規模は異なるものの、世界恐慌後の状況と酷似しており、戦中・戦後の大胆なイニシアティブが戦後の国際公共事業に関する永続的なシステムと行動様式を形成することに繋がると述べている⁶⁷。前節から少し時間は遡るが、以下では戦時中の連合国食糧協力についてみていきたい。

連合国の間では1941年以降、アメリカのレンドリース法に基づき、アメリカから主にイギリスとソ連に対して、軍事物資・食糧・経済支援が展開されたほか、難民の保護、食糧の共同管理、保健医療事業等、様々な共同事業が展開された⁶⁸。1942年、ヨーロッパ戦で枢軸国の優勢が続き、連合国とりわけイギリスでは著しい食糧不足に見舞われた。こうして同年6月、ローズヴェルトとチャーチル(Winston Churchill)英首相のイニシアティブにより、共同食糧委員会(Combined Food Board: CFB)が設立され、同年10月にはカナダがこれに加わった。CFBの機能は余剰農産物を食糧が不足している国に回すことで、連合国の食糧リソースを最大限活用しようというものであった。当初、CFBは限られた加盟国の間で極めて緊急性が高い状況に対応するために活動していたが、戦争終盤から直後にかけて加盟国

は徐々に拡大していき、後述の通り、その機能は1946年には国際緊急食糧会議(International Emergency Food Council: IEF)に、47年にはFAOに引き継がれることとなる⁶⁹。

ミトラニーはこのCFBについて、以下3つの局面から機能的アプローチが実証された事例だと評価している。第一は、加盟国が食糧の分配のみならず、各国の農業生産に携わる労働力や設備に関しても相互利用に合意したことである。これは各国の内政に影響を与える内容であり、こうした合意形成は今までみられなかったと述べる。第二は、CFBの下で必要な組織体制が自然と形成されたことである。CFBでは事業を展開する上で各国の農務省など、担当省庁と連絡を取りあう必要性が生じ、その結果、各省庁のコーディネーション委員会(Advisory Operating Committee)が設立された。ミトラニーは上述の通り、機能的機関はそれぞれに必要な組織と権限を自動的に決定するので(natural selection)、事前にいかなる固定化されたルールや様式も必要としないと述べているが、CFBではこれが実証されたとみるわけである。

第三はCFBの活動を通じて、アクターと活動領域が自然と拡大していったことである。CFBの下には中東(Middle East Supply Center)、アメリカ(Pan-American Union Center)など地域部局が設けられた。とりわけ前者はもともと、東地中海ならびに紅海周辺の国々を対象に活動していたが、次第に加盟国と活動内容が拡大していったと指摘し、以後も当該地域における信頼醸成の場として機能するだろうと期待を寄せている⁷⁰。このように、戦時中の連合国食糧協力はミトラニーにとって、機能的アプローチを実証する上でも、さらに発展させる上でも、有用な観察対象となった。

なお、ここで緊急性の高い戦時協力と平時の国際協力を一緒に扱えるのか、という問題が生じる。第二次世界大戦の最中には、緊急性の高い救済事業が一段落した後に初めて、常設国際機構による復興事業が展開されるべきだという見方が優勢であった。中小国の強い反発もあり、1943年11月に設立された連合国救済復興

機関 (United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA) は結局、活動内容を緊急性の高い救済事業に限定した暫定機関として設立された。しかしミトラニーは上述の通り、緊急時と平時を分離するべきではないと主張していた。緊急時と平時では異なる点も多いが、食糧や医薬品など各国に共通のニーズが存在する点で同じだと指摘する。UNRRA のようなアドホックな組織に食糧や燃料の補給といった最低限の救済事業を担わせることは構わないが、そのような対応を積み上げて行けば結局、各国政府が独自に事業を展開し、国家間の競合と重複、摩擦が生じる可能性がある。このような理由から、第二次世界大戦の救済・復興事業は共に、常設国際機関に担わせるべきであり、そうすることが戦後の新しい国際システムの構築につながると指摘する⁷¹。

しかし以上のようなミトラニーの見解が適切か否かは、現在に至っても判断の分かれるところであろう。実際、ミトラニーの提案とは裏腹に、救済事業は UNRRA が展開し、UNRRA が 46 年末に解体されると、ユニセフ、FAO、世界保健機関 (World Health Organization: WHO) らがその機能を引き継いだ。WHO 憲章起草に携わったレイモンド・ゴートイエ (Raymond Gautier) も救済事業と復興事業は特色を異にするため、明確に分離するべきだとの考えを示していた⁷²。この問題が現在の国際社会にも尾を引いていることは、2014 年西アフリカでエボラ出血熱が大流行した際、WHO という常設国際機関で対処するのか、あるいは新たな緊急救済機関を設立すべきかが議論され、結局国連エボラ緊急対応ミッション (UN Mission for Ebola Emergency Response: UNMEER) が設立されたことからもうかがえる。

4. 連合国食糧農業会議と FAO の設立

(1) 連合国食糧農業会議 (UNCFA)

戦時中の連合国食糧協力はその後、当該分野における常設国際機関を生み出すこととなった。1943 年 5 月、戦火の最中にアメリカバージニア州の保養地ホットスプリング (Hot Spring) において、最初の連合国会議として UNCFA が開催された。会議には 44 の連合国代表が出席し⁷³、

ブルースの経済顧問を務めたフランク・マックドゥーガル (Frank McDougall)、連盟の栄養事業に携わったウォレス・アイクロイド (Wallace R. Aykroyd)、連盟の保健事業に関与したカール・エヴァング (Karl Evang) ら戦前、国際連盟の経済・社会事業に関与したアクターたちも参加した。彼らを始めとする専門家・技術者が会議に多く参加したことについて、会議の議長を務めたアメリカのマーヴィン・ジョーンズ (Marvin Jones) は、多くの有益な情報をもたらし、具体的な計画を策定する上で重要な役割を果たしたと述べている⁷⁴。

連合国最初の会議として食糧問題を話し合うことは、ローズヴェルトの発案によるものであったが、その背後には連盟のアクターたちによる働きかけがあった。マックドゥーガルとラブデイは、ローズヴェルトの妻エレノア (Eleanor Roosevelt) に UNCFA の開催を大統領に勧めるよう働きかけていた。ラブデイは更に、パスボルスキラアメリカ国務省、財務省の関係者とも定期的にコンタクトを取り、食糧に関する常設国際機構の設立を薦めていた⁷⁵。

会議には大きく分けて 2 つの目的があった。第一は、戦争の最中であって、連合国の結束をさらに固めることであった。会議冒頭で中国代表は、戦争の最中にも関わらず、多くの連合国代表が参集したことは、連合国の間で結束して勝利を勝ち取れること、そして戦後直面する問題に共同で対処していく必要性が共有されていることの表れだと述べた⁷⁶。ソ連代表も会議の最終セッションにおいて、本会議が連合国の協力をさらに強化する上で重要な役割を果たしたこと⁷⁷、戦後においても常設国際機構を通じて協力を続けていく必要があると主張した⁷⁸。ソ連はその後、たとえば 1945 年 11 月に開催されたユネスコ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) 設立会議にも出席せず、ブレトン・ウッズ機関にも加わらず、FAO にも加盟しないなど⁷⁹、冷戦の始まりとともに、国際協力に対する冷ややかな態度に転じていく。しかし 1943 年初夏の時点では戦争遂行上の必要性から、連合国協力の積極的な推進者であった。

会議の第二の目的は、食糧に関する機能的協調関係を築き、その後控えていた安全保障に関する合意形成の土台にすることであった。UNCFAを手始めとして、その後、同年11月にはUNRRA設立のための連合国会議、1944年4月には国際労働機関（International Labour Organization: ILO）設立会議、そして同年7月のブレトン・ウッズ会議が開催されることとなる。国務省は一連の機能的会議を安全保障機構（すなわち国連）設立会議に向けた「協力のバロメーター」であり、「リハーサル」と位置付けていた。その根底にあったのは、食糧や救済といった機能的な問題は、各国が合意に達しやすい分野であり、こうした問題に関する会議を先に開催することで、安全保障に関する交渉をスムーズにしたいという期待があった⁸⁰。ローズヴェルトも第一次世界大戦時の経験から、戦時における機能的協力の重要性を認識し⁸¹、最初の連合国会議として比較的合意に達しやすい経済社会分野の問題を扱い、ここでの合意を土台として、合意形成が難しい他の問題に関しても以後、連合国の合意を図っていくことを目指していた⁸²。機能的な国際協力を土台に、漸進的に戦後の平和メカニズムを構築していこうという考えはまさに、ミトラニーの提案と通じるものがあった。当時は、戦後の安全保障機構に関する主要国の合意形成自体、難しいと思われていた時期であり⁸³、それだけにUNCFAは、アメリカの政策担当者たちから重要なマイルストーンと位置付けられていた⁸⁴。

ここで注目になるのは、機能的アプローチの有用性を認めた政策担当者たちの見解が、あくまでリアリズム国際政治観に立脚していたことである。ハルはUNCFAの翌年開催されたダンバートン・オークス会談の冒頭で「いかなる平和・安全保障のための国際機構も、軍事力によって裏付けられていないものは失敗する」と述べ、集団的軍事力による戦後平和の維持を強調した⁸⁵。そしてこの目的に向けて主要国の合意を取り付け、維持していくための現実的な方法として選び出されたのが、機能的アプローチであった。今日においても当時と同様、平和の維持にあたっての集団的軍事力の重要性が認識される一方で、そのための

安保理常任理事国の合意形成は決して容易ではない。安全保障に関する合意の土台として、機能的協力の有効性を認識する視点は、今日の国際社会に対して示唆に富むものだと思われる。

さらにその前提として、経済社会問題の充足と国際社会の安定が相関関係にあるという、新しい国際安全保障観が共有されていたことにも注意が必要であろう。ローズヴェルトは会議の参加者たちに向けて、大西洋憲章で確認された4つの自由、とりわけ欠乏からの自由（freedom from want）と恐怖からの自由（freedom from fear）が相互に関連していると指摘した。こうした観点から世界中全ての人々の栄養上のニーズを満たせるように、食糧の増産を図っていく方法を検討することが会議の目的だと指摘した⁸⁶。会議で議長を務めたジョーンズも、食糧は戦争における強力な武器であり、食糧が不足すれば様々な社会・経済的問題を引き起こすこと、農産物の適切な分配が世界平和を維持する上で重要な位置付けにあることを力説している⁸⁷。中国代表も食糧、農業問題を共に検討することは、戦後の永続的な世界平和に貢献することに繋がろうと述べている⁸⁸。「人間の安全保障」の原型ともいえる新しい国際安全保障観の共有は、UNCFAが戦後国際社会にもたらした功績の一つともいえる。

（2）UNCFAの意義

会議の最大の特徴は、農業、食糧、公衆衛生（栄養）という3つの分野が共通のプログラムに結び付けられたことであった⁸⁹。消費者と生産者は相互依存関係にあり、また、人々を健康にするには牛乳や野菜、肉など栄養価の高い食糧を適切に供給する必要がある。そのためには農産物価格の保証、余剰農産物の有効活用など、世界的な農業生産を一定程度、国際的に管理する必要がある⁹⁰。こうした認識の下、農業、食糧、公衆衛生を同じ俎上で扱うことで、農家に農産物の価格を保証し、世界中の人々に適切な食糧の分配を行い、それによって人々の健康と福利を高め、平和を構築していくための道筋を築くことが目指された⁹¹。その際、参考にされたのが、国際連盟による栄養アプローチ（nutrition approach）であった。栄

養アプローチとは世界恐慌の経験から、食糧、農業、保健（栄養）、経済4分野が分野横断的に食糧問題にアプローチしていこうというものであり、ブルースとマックドゥーガル、ラブデイが提唱したものであった⁹²。UNCFAではこのアプローチを引き継ぎつつも、その活動を南米、アジア、植民地など非西欧諸国・地域にも拡大することが合意され、その点において、連盟の取り組みを基盤としつつ、それをさらに進展させるものであったと評価されている⁹³。

こうした実務的な効果にとどまらず、UNCFAは機能的アプローチの有用性を広く国際社会に認識させる上でも重要な契機となった。例えば、科学雑誌 *Nature* は1943年12月号の巻頭 News のセクションで、'Functional Collaboration in World Affairs' と題する記事を掲載した。その中で UNCFA の成功は機能的協力が大国に平和のための協調を促すうえで有用であることを示したと、会議の成功ならびに、そこに果たした機能的アプローチの有用性を讃えた⁹⁴。

その背景として忘れてはならないのが、アメリカのイニシアティブであった。アメリカ不在の国際連盟への反省を踏まえ、会議の参加者たちもアメリカの積極的なイニシアティブを期待していた⁹⁵。たとえばチェコスロバキア代表は、ナチスドイツの占領下で国内の農家がひどい搾取と迫害にあってきたこと、食糧不足と低栄養によって、人々の間で結核等の病気が蔓延し、死亡率が著しく向上したと報告した。そして、ローズヴェルトのイニシアティブに深く感謝すると述べている⁹⁶。ローズヴェルトと米国務省も、アメリカがイニシアティブを発揮しなければ、戦争終結までに強力な国際機構を設立することは難しいだろうと見通していた⁹⁷。このように、機能的アプローチの有用性を認識するアメリカのリーダーシップと、それに対する参加国からの支持が本会議を成功に至らせた背景の一つであり、UNCFAを契機として、その後、機能的アプローチに則って国際組織化が進められていくこととなる。

(3) FAO の設立とその後

会議の最終決議に基づき、1945年10月、FAO

は設立された。同年7月21日、国連設立前にアメリカがFAO憲章を批准したことは、アメリカが国連を強く支持していることへの重要な指標とみなされた⁹⁸。戦時中、連合国食糧協力の土台となったCFBは1946年7月、解体され、IEFCにその機能が引き継がれた。IEFCもCFBとほぼ同じく、農産物輸出国の供給と農産物輸入国の需要に関する情報を交換し、この情報のに基づき、世界的な食糧リソースを最大限活用することをその機能とした⁹⁹。当時、世界最大の食糧生産国であったアメリカでさえ、その輸出政策に関してはIEFCの勧告に従っていたことから、IEFCは戦後初期において国際協力がうまく機能していたことの一つの指標として評価されている¹⁰⁰。もともとIEFCは暫定機関として設立されていたこともあり、1947年末、解体してFAOにその機能が引き継がれた。IEFCは食糧貿易に関心を有する国であれば、いかなる国でも加盟できる組織であり、その存続中、着実に加盟国を増やしていった¹⁰¹。

しかし、冷戦の始まりと共に、関係国の協調関係は滞るようになった。1946年、FAOは栄養アプローチの具体的な装置として、世界食糧委員会 (World Food Board: WFB) の設置を提案した。WFBは各産物の最高価格と最低価格を設定し、貯蔵庫の物資を蓄え、価格の変動に応じて物資を市場に出したり、蓄えたりする役割を果たすものとされた。WFBにはさらに、農業生産に必要な肥料や機械の提供、農家に対する長期貸付制度の展開、飢饉などの緊急時に備えて食糧備蓄を設置することも提案された。しかし、WFBの運営に不可欠であったアメリカの支持を得ることができず、WFBは結局、計画のまま終わった。当時、国際貿易機関 (International Trade Organization: ITO) の設立がアメリカを中心に検討されており、アメリカ国務省は農作物貿易はFAOではなく、ITOで扱われるべきだと考えていた。ITO設立に向けた準備委員会でもITOが農産物貿易に関する一義的な責任を有することが全会一致で決定された¹⁰²。こうしてWFBは設立に至らず、ITOもアメリカ議会による承認を得ることができず、結局、設立には至らなかった。

た¹⁰³。

以上みてきた通り、戦時中の食糧協力は機能的アプローチを実証するかのように順調に進展し、連合国内の結束を固め、国連システムの基盤を築いた。UNCFA では上述の通り、食糧に関する協調を土台に、他の機能に関する協調の構築が期待されたが、その期待通り、1944年5月にはILO、同年7月にはブレトン・ウッズ機関、1945年11月にはユネスコ、1946年にはWHOと次々と機能的機関の設立が合意された。上述のミトラニーによる「危機の時こそ、機能的アプローチを実践するチャンス」という言葉の通り、1943年から46年にかけては、危機に乗じて機能的アプローチが実践された時期であった。すなわち、戦時中の連合国内食糧協力と迅速なFAOの設立は、国際連盟末期のお膳立て、ラブデイやマックドゥーガルのような連盟関係者たちの働きかけ、戦時における危機意識、ローズヴェルトやハルら機能的アプローチの有用性を認識するリーダーの存在という好条件に支えられたものであった。実際、エヴァングはUNCFAについて「戦争に勝利してしまった後では、さらなる行動に向けて協調することは難しかっただろう」と述べ、戦時中という特殊な状況だったからこそ、史上稀にみる国家間の強い結束が可能だったとの見方を示している¹⁰⁴。1945年4月にローズヴェルトが亡くなり、トルーマンが大統領に就任すると、機能的アプローチへの情熱とソ連への歩み寄りの姿勢は失われ¹⁰⁵、冷戦の本格的な始まりと共に、機能的機関は存在こそすれ、機能的アプローチの実践には多くの壁が立ちただかっていた。

5. ミトラニーの盲点

それではなぜ、戦後の国際社会ではミトラニーが想定した通りに、事業を通じた国家間の緊張緩和、世界共同体の確立に向けた歩みをスムーズに進めることができなかつたのだろうか。その背景としては、先行研究がすでに指摘してきた通り、機能的アプローチの理論上の盲点が挙げられる。多くの盲点のなかでも、本節では機能的機関の相互関係、国際政治の影響、機能的機関の権限という3点に着目しつつ、検討してみたい。先

行研究で批判が集中してきたポイントであることに加え、戦時中から戦後にかけての変化の背景を、より明確に検討できるからである。この作業を通じて、今後の国際社会における機能的アプローチの適用可能性について、なんらかの示唆を得られればと思う。

(1) 機能的機関の相互関係

戦後の機能的機関の第一の問題点は、ECOSOCの権限が弱く、各機能的機関の間のコーディネーションが円滑に機能しなかったという点である¹⁰⁶。ミトラニーは各機関間のコーディネーションについて、各機関の歩調を合わせ、いざ世界を連結させる基盤になるだろう、とその重要性を認識している¹⁰⁷。ミトラニーは、機能的機関間のコーディネーションを以下3つのタイプに分類している。第一に、同じ機能を担う機関間の、たとえば時刻表の設定など技術的な観点からのコーディネーション、第二に、鉄道と船舶など、活動が近いあるいは重なる機関間のコーディネーション、そして第三に、機能的機関と国際的な計画立案に携わる組織とのコーディネーションである。他方、ミトラニーは各レベルのコーディネーションは特別の配慮をしなくても、必要な時に必要な形態で生じるとして、具体的な手順や方法についてはなんら言及していない¹⁰⁸。

国連の機能的機関のコーディネーション役—すなわちミトラニーの分類に従えば第一と第二のコーディネーションをサポートし、且つ第三のコーディネーションに携わる組織—として設立されたのがECOSOCであった。当初、ECOSOCはブルースが提案したCCESQをモデルとして立案されていた。ブルースが提案したCCESQは、連盟の機能的事業を指揮・監督するという強い統制力を有する組織として提案され、また、大国の影響力を緩和し、民主的な国際行政システムを実現するために専門家が国家代表と同等資格で参加することを認めていた。しかし、ダンバートン・オークス会談で提案されたECOSOCの権限は、CCESQよりもはるかに限定されたものであった。この背景にはソ連の態度が大きく関係していた。ダンバートン・オークス会談でソ連代表は、1930年代、

連盟の仕事のほとんどが経済社会問題に投げられていたことに不満を漏らし、戦後の新国際機構では同様のことがみられないように、と釘をさした。イギリスとアメリカは ECOSOC の権限を限定することでソ連に妥協を図り、国連が経済社会問題を扱うことへのソ連の反対を封じ込めたのであった¹⁰⁹。

結局、ECOSOC は CCESQ とは異なり、協議と勧告を通じて専門機関の活動をコーディネートする機能にとどまり、また専門家の公式な参加は認められず、基本的に政府間の組織として設置された。さらにサンフランシスコ会議では、国連あるいは ECOSOC と各専門機関間のコーディネーション方法について、具体的な取り決めがなされなかったため、その後、各専門機関と国連あるいは ECOSOC が個別に協定を締結して活動のコーディネーションを図っていくこととなった。

ラブデイら連盟の関係者は ECOSOC が限定的な機能しか備えなかったことについて、以後、国際レベルでのコーディネーションがますます難しくなるだろうと懸念を示していた¹¹⁰。エヴァングもマックドゥーガル宛の書簡のなかで、サンフランシスコ会議での専門機関のアレンジメントに不満を漏らし、「もっと決定的な一歩を踏み出すべきだった」と述べている¹¹¹。他方、ミトラニーは楽観的な見方を示していた。ミトラニーは、最初から ECOSOC の形式的な権限を大きく設定すれば、その政策決定機能が大国によって牛耳られることになるかと指摘する。むしろ、実際の機能的事業を国連の下で積み重ねることによって、ECOSOC に求められる権限は自然と定まり、また拡大していこうと述べている¹¹²。ミトラニーは ECOSOC でも大国が優位に立つと想定していたようだが、もともと 18 であった理事国数が国連加盟国数の増加にともない、1965 年には 27、1973 年には 54 になり、そのうち非西欧諸国の議席数が大半を占めるため、大国の優位という事態はみられず、むしろ中小国が優位を保っている¹¹³。

戦後初期、各機能的機関の規模が小さく、機関の主要人物の間に戦前からの人的交流が保たれていた間は、たとえ ECOSOC の機能が限定

されていても、事業の重複を避けるためのコーディネーションメカニズムが自然に機能していた。戦後初期の国連専門機関では、連盟で活躍した主要人物が多く活躍していた。たとえば、ブルース委員会のメンバーを務めたバルバレッソス (Kyriakos Varvaressos) は IBRD¹¹⁴、国際連盟保健機関 (League of Nations Health Organization: LNHO) で活躍したマルク・ヴェイエ＝ラヴァリー (Marc Veillet-Lavallée)¹¹⁵ と栄養に関する混合委員会で活躍したアイクロイドは共に FAO 主要部門の責任者を務めていた¹¹⁶。こうした旧来の人的コネクションを利用して、国連の専門機関の間には様々な協力関係が確立されていった。

上述の通り、FAO は国連専門機関のなかでも早くに活動を始めた機関であったが、いざ活動を始めてみると、各国政府との通信方法、統計収集方法などに手こずり、FAO のマックドゥーガルはラブデイに連盟での経験を尋ねたり¹¹⁷、戦前からの活動経験を有する ILO にも同様の質問を行っている¹¹⁸。LNHO で活躍し、WHO 設立に深く関与したイブ・ピロー (Yves M. Biraud) は 1946 年 3 月、開催を控えていた WHO 設立のための準備会議で FAO 憲章の解説文を参考資料として回覧したいので、出席者数だけ送ってくれるよう、マックドゥーガルに依頼している。マックドゥーガルもピローに対して、LNHO の統計業務に関する経験を問い合わせている¹¹⁹。1947 年にはマックドゥーガルは、戦前 LNHO の医務部長を務め、戦後ユニセフを設立したルドウィック・ライヒマン (Ludwik Rajchman) に対して、児童の栄養調査に関する両機関の協調を提案した。ライヒマンは快諾の上、FAO とユニセフのみならず、国連、WHO との協調も必要だと述べている¹²⁰。このほか、1947 年にはマックドゥーガルの提案により、農業問題に関する FAO と ILO の共同委員会が設置され¹²¹、1948 年に開催された WHO の第一回世界保健総会では FAO 代表も出席のなか、FAO と WHO が栄養問題、世界的な食糧増産問題、そして農村福祉事業の 3 点において協調していくことが確認された¹²²。このように、戦後初期の専門機関の間には、戦前からの人的なつながりをベースとした協力とコーディネー

ションが自然と機能していたのであった¹²³。

しかし、これらのアクターたちはその多くが 19 世紀末から 20 世紀初頭生まれであり、1950 年代末から 60 年代に至ると退職や死去により、以上のような人的交流をベースとした機関間の協調関係は薄れていく¹²⁴。その後は各機能的機関の規模が拡大し、国際機構以外にもガバナンスに関与するアクターが増え、各機関間の競合、事業の重複という大きな課題を生み出してきた¹²⁵。この問題に対しては、たとえば 1969 年のジャクソン報告のように、ECOSOC や国連開発計画 (United Nations Development Plan: UNDP) のコーディネーション機能を強化する試みがたびたび講じられてきた¹²⁶。しかし現在でも ECOSOC は、実質的に経済社会問題に関するフォーラムと勧告の機能にとどまっているのが現状である¹²⁷。

(2) 国際政治の影響

ミトラニーは大国、中小国、専門家、NGOs といった国際社会における多様なアクターが、各能力に応じて適切な責任を担うことが必要であると考へ、各々に期待される役割について詳述している。ミトラニーによると、機能的事業を展開していく上で人事、財政面でリソースを有している大国の参加と協力は不可欠であり、大国の有するリソースを国際共同管理の下に置くことが必要になる¹²⁸。大国の協力を取り付けた後には、そのコミットメントをいかにして維持するかが課題となるが、このためには大国に多数の小国に圧倒されない保証を与える必要があると述べる。他方、小国についても適切な役割を果たせるようなあらゆる機会を提供せねばならず、その媒介物としてミトラニーが着目しているのが国連の技術支援 (Technical Assistance) である。技術支援を通じて国連の機能的機関は、発展途上国にその機能に関する手段と経験を提供し、国民のなかに専門家を育成し、国際機構に雇い入れることで、小国に参加の道を開いていると評価し、さらなる発展を促している¹²⁹。しかし、戦後の国際機構では、政治的な対立によって、ミトラニーのシナリオとは相容れない展開が見られてきた。これが第二の問題点である。

1978 年、ロバート・コヘイン (Robert Keohane) は *The Functional Theory of Politics* への書評のなかで、国連専門機関の活動が様々な政治的影響に晒さらされていた当時の状況を踏まえて、ミトラニーが本書のなかで自論の擁護ではなく、機能的アプローチの実現を阻んでいる政治的影響を分析すべきだったと述べている¹³⁰。この批判にある通り、戦後の機能的機関では、ミトラニーの想定に反して、国際政治上の 2 つの事態がその円滑な運営を阻んできた。第一は、大国内の対立、すなわち冷戦である。ミトラニーは上述のとおり、その議論のなかで「大国」、「小国」をそれぞれ一括りに扱っており、「大国」間の態度・価値観の違いや対立は想定していない¹³¹。上述の通り、戦時中はソ連も戦争遂行上の必要性から、連合国の結束を重視していた。しかし冷戦が始まると、米ソのイデオロギー対立が顕在化し、機能的機関の活動にも顕著な影響を与えるようになった。実際、ソ連と東側諸国は国連とその専門機関を西側の小手先とみなし、ソ連は WHO を 1949 年脱退した。アメリカも国連とその機関に勤務する自国民職員に対して、マッカーシズムの一環として調査や証言を要求してその活動を妨害し¹³²、財政面での優位性をテコに、機能的機関の活動に打撃を与えた¹³³。もちろん、米ソが冷戦中終始、機能的機関の活動を妨害していたわけではなく、たとえば WHO は冷戦中、アメリカから財政支援を得てマラリア撲滅事業を、ソ連から財政支援を受けて天然痘撲滅事業を展開した¹³⁴。しかし、グリーン¹³⁵ やクロード¹³⁶ の批判にもある通り、機能的活動という石を投げれば、順調に協力の輪が広がるというのは短絡的であり、実際、その後も冷戦は継続した。世界銀行でも冷戦期、その事業がイギリスとイランの対立、第二次中東戦争という政治的な影響によって大きく阻害された¹³⁷。冷戦は終わったものの、現在でも様々な理由で、国連の機能的機関は大国のサポートを取り付けることに苦勞している。

機能的機関の円滑な運営を阻んだ 2 つ目の事態とは、戦後の機能的機関が大国のみならず、中小国からの政治的影響にも晒されてきたことである。ミトラニーは上述の通り、機能的機関では

大国、小国にそれぞれ異なる役割を期待しており、小国に参加の機会を確保する一方で、「大国が多数の小国に圧倒されないという保証を与える」べきだと述べている。1960年代、植民地支配から独立したアジア・アフリカ諸国が国連ならびにその専門機関に挙って加盟した結果、ECOSOCで多数派を形成し、彼らの要求を反映する形で、国連世界食糧計画（World Food Program: WFP, 1961年）、国連貿易開発会議（United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD, 1963年）、UNDP（1965年）など開発に関わる機能的機関が次々と設置された。この点に関してミトラニーは1966年度版の*A Working Peace System*のなかで、初版執筆時には想定し得なかった国際政治の新しい局面だと述べているが¹³⁸、こうした状況のなかで「大国が多数の小国に圧倒されない保証」をどのような形態で与えていくのか、その具体的な方法には言及しておらず、戦後一貫して難しい課題の一つであり続けている。

（3）機能的機関の権限

戦後の機能的機関の第3の問題点は、ミトラニーが提案したような大きな権限を備えているわけではないということである。ミトラニーは機能的機関をその権限の大きさによって以下3つのタイプに分類している。第一は、その機能が活動のコーディネートと勧告に留まるタイプであり、加盟国からの継続的な分担金に依存するのが特徴である。第二は、原材料や食糧など各国の必需品を管理・分配する機関であり、戦時中のCFBなどがその典型例としてあげられる。そして第三は、国際的な問題に関し、直接的な行政上の主導権を有する機能的機関であり、ブルース・レポートで提案されたようなCCESQのような組織である。第一のタイプを助言的機関（advisory agencies）、第二と第三のタイプを執行的機関（executive agencies）と呼び、後者は機能的事業の展開とその収益から独自の財源を生み出すことになると述べている。当然のことながら、第三のタイプにいくほど、その機関が有する権限は強くなり、人類が目指すべき世界共同体の確立に向けて必要

なことは、第一と第二のタイプを徐々に第三のタイプに変えていくことだと述べる。国家は一般に、厳格に機能が限定された組織に対しては、第三のタイプが有するような執行権を認める傾向にあるので、機能的機関はその機能を明確に限定する必要があると述べる。

更に人事に関しても、国際社会に高い忠誠心を有する国際公務員の育成が重要だと述べている。専門性の高い機能的な事業は、いかなる国益本位の影響からも解放された中立的な国際行政システムが存在して初めて発展しうるからである。中立的な国際行政システムの重要性をミトラニーに認識させることになったのは、連盟事務局とそのスタッフの活動であったという。こうしたシステムを確立するためには、先進国のみならず、発展途上国の貢献も重要であり、先進国は発展途上国で人材を育成していくための教育上の支援を行う必要があると述べている¹³⁹。

このように、ミトラニーは各機能的機関が自立性と中立性を確保するに十分な権限を備えることが重要だと考えていた。戦時中の連合食糧協力母体であったCFBとその後継であるIEFCは、上述の通り、各国の内政に影響を与えうる第二のタイプであった。しかし国連の専門機関の多くは、設立後70年を経ても未だに第一のレベルに留まっており、第二、第三のレベルに達しているものはほとんど存在しないのが現状である。機能的機関が大きな権限を有することに多くの国が難色を示したためである。FAOに関しても、戦後の早い時期から、イギリスとアメリカを始めとする大口の財政支援国がその機能を情報提供に止めようとし、更に事務局長の強力なリーダーシップを恐れ、任期を縮小することを試みた¹⁴⁰。財政的に大きく依存している国からのこのような圧力は、実質的に機能的機関の活動にとって大きな足枷となっている。こうして現在でも、機能的機関は加盟国や大口の寄付を行っている財団の動向によって、その自立性を大きく制限され、助言的機関にとどまっている。

おわりに

ミトラニーは機能的アプローチによって、人間

の行動を暴力から同意へと変えうること¹⁴¹、人間が学習や経験によって進化する生き物であり、国際社会が「永続的な世界共同体」の確立に向けて進展を続けていくことに期待を寄せている。戦後の論文のなかで彼は、国際協力の歴史を振り返りつつ、人類が試行錯誤を繰り返しながらも絶え間ない進展を遂げてきたこと、助言的機関を徐々に執行的機関に変えていくことで、世界共同体の形成に向けた歩みを続けていかねばならないと述べている¹⁴²。本稿でも繰り返し指摘した通り、その言説には楽観的すぎる部分が数多く含まれているうえ、「ミトラニーの楽観主義とヒューマニズムに依拠しているものであり、この点を共有できない者からすれば、機能的アプローチは説得的ではない」というグリーン¹⁴³の批判にもある通り、万人に受け入れられる議論ではないことも事実である¹⁴³。

その一方で、本稿から見えてきたことは、機能的アプローチが「イカロスの翼」のような、国際社会に適用不可能なアプローチではないということである。戦時中のアメリカの政策決定者たちは、第4節で見た通り、「戦後の平和は集団的軍事力によって担保されねばならない。しかし、そのための合意形成は容易ではなく、その土台として機能的協力を積み重ねていこう」という現実的な判断のもと、機能的アプローチの有用性を認めていた。実際、ミトラニーの研究の根底にあったものも、多様性と差異を本質とする国際社会において、いかにして平和のための組織化を図っていくか、という現実的な分析視角に基づく関心であった。グローバルな課題が増大するにも関わらず、解決策に関する合意形成は難航を極め、また、統合の反動としてナショナリズムの高揚も見られるなか、ミトラニーの関心を共有する者は少なくないだろう。それだけに今日の国際社会において、機能的アプローチの有用性は高いように思われる。

ただし、第5節の分析からもわかる通り、機能的機関を作りさえすれば、自ずと機能的アプローチが機能するわけではない。戦時中における機能的アプローチの成功は、連盟末期のお膳立て、連盟のアクターたちの働きかけ、戦時中の危機意識の共有、アメリカの強力なリーダーシップという

好条件に支えられたものであった。冷戦の始まりとともに、こうした条件が崩れ、機能的機関は存在こそすれ、機能的アプローチの実践には壁が立ちだかつていった。しかし裏を返せば、戦時中のように、機能的アプローチによって平和を構築していくという、明確な意志とイニシアティブが出現すれば、機能的アプローチを平和への現実的なアプローチとして再び蘇らせることも決して不可能ではないことを示している。そのような状況を生み出すには、「危機の時こそチャンス」というミトラニーの言葉通り、再び何らかの「危機」が必要なかもしれないし、あるいは第5節で検討したような制度上の不備を修正していくことで足りるのかもしれない。ミトラニーは1925年、自身の生涯の信条について「平和のための組織がなんらかの形で発展していくことを見届けることであり、その目的に向かって進展しさえすれば、それが誰によって、どのように達成されるのかについては、私にとって重要ではない」と述べている¹⁴⁴。だとすれば、国際環境の変動に伴って、ミトラニーの提案を柔軟に改変しつつ、適用していくことはミトラニーの意にそぐわないことではなかろう。

ミトラニーが述べた通り、各機能的機関には独自の特徴があるため、具体的にどのような修正が必要なのかは、機能毎の検討が必要になってくる。しかし、本稿から何らかの示唆を導き出せるとすれば、第一に、機能的機関の権限を強化し、各機能に携わるアクター—政府、慈善団体、NGOs、専門家、G7/8など—のコーディネートを図っていく必要があること、そして第二に、国連システムのなかで、各機関のコーディネーションを強化していくことであろう。ミトラニーが描いた「永続的な世界共同体」とは貧困、テロ、難民、環境保全、感染症など人類共通の課題に共に取り組んでいくことで、国家間の協調を促し、世界中の人々の福利を総合的に高めていく社会のことである。もちろん、主権国家システムのなかでそれを実現していくことは容易ではないが、長期的なスパンでそれを目指していくとき、我々はミトラニーや連盟のアクターたち、そして戦時中に国際組織化に関与した者たちの延長線上に位置付けられ

る。

ECOSOC のコーディネーション機能を高めるための数々の試みは成功には至らなかったが、2000年に採択されたミレニアム開発目標(MDGs)は第二の課題、すなわち、国連システム内のコーディネーターとして、一定の評価を得てきた¹⁴⁵。2030年までに達成すべき新たな目標として採択された持続可能な開発目標(SDGs)にも、MDGsと同様、コーディネーターとしての役割が期待される。こうした国際機構内の改革

に加え、本稿で見てきたとおり、機能的アプローチを有効に機能させるうえで極めて重要なのが、加盟国の意志とイニシアティブである。国際機構があくまで主権国家システムのなかで活動していることを鑑みれば、加盟国、とりわけ多くのリソースを有している大国の積極的な役割が不可欠である。本稿で得られた若干の示唆を手がかりに、今日の国際社会における機能的アプローチの適用可能性について、引き続き検討を行っていきたい。

¹ Ernest B. Haas, *Beyond the Nation-state: functionalism and international organization* (Colchester: European Consortium for Political Research Press, 2008), ch.1, 2.

² Craig N. Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*, (Cambridge: Polity Press, 1994), p.17; Mark Imber, 'Functionalism' in David Held & Anthony McGrew eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* (Cambridge, UK: Polity, 2002), p.292; 城山英明『国際行政論』(有斐閣、2013年) pp.25-7, 29-34.

³ 機能的アプローチの概説としては、A.J.R.Groom & Paul Taylor eds., *Functionalism: Theory and Practice in International Relations* (London: University of London Press, 1975); John Eastby, *Functionalism and Interdependence* (Lanham: University Press of America, 1985); 各機能に関するケーススタディーとしては Clare Wells, *The UN, UNESCO and the politics of knowledge* (London: Macmillan, 1987); Mark Imber, *The USA, ILO, UNESCO, and IAEA: politicization and withdrawal in the specialized agencies* (New York: St. Martin's Press, 1989); Javed Siddiqi, *World health and world politics: the World Health Organization and the UN system* (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1994) などがあげられる。邦語論文としては、木下郁夫「ミトラーニの機能主義国際機構論—知識政治学からの分析」『政治公法研究』第59号(1998年)が *A Working Peace System* を手掛かりに機能的アプローチを肉薄し、戦後の国際機構分析における当アプローチの位置付けを批判的に検討している。最近のものとしては、山田哲也「David Mitrany の『機能主義』再考—1943年の論考を手がかりに」南山大学紀要『アカデミア社会科学編』第10号(2016)が戦後の国際政治理論に影響を及ぼした戦間期国際秩序構想の一つとしての機能主義を *A Working Peace System* (1943) から再考している。

⁴ Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization* (3rd Edition), (New York: Random House, 1988), ch.17.

⁵ Robert W. Cox (ed.), *International organisation: world politics: studies in economic and social agencies: papers prepared under the auspices of the International Political Science Association* (London: Macmillan, 1969), p.15.

⁶ Hans Morgenthau, 'Introduction', in Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966), pp.10-1.

⁷ Mark F. Imber, 'Re-reading Mitrany: a pragmatic assessment of sovereignty', *Review of International Studies*, vol.10-2 (1984).

⁸ James P. Sewell, *Functionalism and world Politics: A Study based on United Nations Programs Financing Economic Development* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966).

⁹ Douglas Williams, *The specialized agencies and the United Nations: the system in crisis* (New York: St. Martin's Press in association with the David Davies Memorial Institute of International Studies, London, 1987), pp.28-9.

¹⁰ Robert McLaren, 'Mitranyan functionalism: possible or impossible?', *Review of International Studies*, vol.11-2 (1985).

¹¹ Robert McLaren, *Civil Servants and Public Policy: A Comparative Study of International Secretariats* (Waterloo, Ont.: Wilfrid Laurier University Press, 1980), pp.40-1.

¹² Dorothy Anderson, 'David Mitrany (1888-1975): an appreciation of his life and work', *Review of*

International Studies, vol.24 (1998), pp.577-8.

¹³ David Mitrany, *The Progress of International Government* (New Haven: Yale University Press, 1933).

¹⁴ David Mitrany, 'Author's Foreword', in Mitrany, *A Working Peace System* (1966), p.13.

¹⁵ Murphy, *op. cit.*, ch.1.

¹⁶ David Long, International functionalism and the politics of forgetting, *International Journal*, vol.46-2 (1993).

¹⁷ Arthur Salter, *Allied Shipping Control: an experiment in international administration* (Oxford: The Clarendon press; London, New York: H. Milford, 1921).

¹⁸ Leonard Woolf, *International Government: Two Reports Prepared for the Fabian Research Department* (London: Forgotten Books, 2015).

¹⁹ Cox (ed.), *op. cit.*, pp.16-7.

²⁰ David Mitrany, *A Working Peace System* (London: National Peace Council, 1946), pp.11-2.

²¹ Anderson, *op. cit.*, p.582.

²² Mitrany, *A Working Peace System* (1946), pp.16-7.

²³ *Ibid.*, pp.5-6.

²⁴ Jamed Avery Joyce (ed.), *World Organization: Federal or Functional? A Round-Table Discussion* (London: C.A. Watts & Co.Ltd.,1945) . 1944年2月5日、連邦主義学者2名と機能主義学者2名の学者による討論会がロンドンで開催され、前年に発行された *A Working Peace System* を題材に、戦後の国際秩序として連邦制と機能的アプローチのどちらが適切かをめぐって議論が交わされた。

²⁵ Mitrany, *A Working Peace System* (1946) , pp.18-26; Anderson, *op. cit.*, p.580.

²⁶ *Ibid.*, pp.14-5.

²⁷ *Ibid.*, p.24.

²⁸ *Ibid.*, p.40.

²⁹ Mitrany, 'The Problem of Equality in Historical Perspective', in Mitrany, *A Working Peace System* (1966), p.103.

³⁰ Mitrany, *A Working Peace System* (1946), pp.35-8.

³¹ Mitrany, 'The Problem of Equality in Historical Perspective', p.110.

³² Mitrany, *A Working Peace System* (1946), pp.12, 35-8.

³³ *Ibid.*, pp.15-6, 18.

³⁴ *Ibid.*, pp.41-3, 46-7.

³⁵ *Ibid.*, pp.7-8.

³⁶ Anderson, *op. cit.*, p.579.

³⁷ Mitrany, *A Working Peace System* (1946), pp.10, 29-30.

³⁸ *Ibid.*, pp.10-4.

³⁹ *Ibid.*, pp.47-52.

⁴⁰ David Mitrany, 'Problems in International Administration', in Mitrany, *A Working Peace System* (1966), pp.134-6.

⁴¹ Mitrany, 'The Problem of Equality in Historical Perspective', pp.112-3.

⁴² David Mitrany, 'An Advance in Democratic Representation', in Mitrany, *A Working Peace System* (1966) , pp.125-6.

⁴³ Mitrany, *A Working Peace System* (1946), pp.61-2.

⁴⁴ *Ibid.*, pp.33-5, 46.

⁴⁵ Andrew W. Green, 'Review Article: Mitrany Reread with the help of Haas and Sewell', *Journal of Common Market Studies*, vol.8-1 (1969), p.52.

⁴⁶ E.H. カー著・原彬久訳『危機の20年』(岩波書店、2011年) p.57.

⁴⁷ 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』(有斐閣、2008年) p.25.

⁴⁸ 機能的アプローチの連盟への影響については Victor-Yves Ghébal, 'The League of Nations and Functionalism', in Groom & Taylor (eds.), *op. cit.*

⁴⁹ Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations 1920-1946* (Oxford: Oxford University Press, 2013), p.164.

⁵⁰ *Ibid.*, 城山英明「アーサー・ソルター—越境する行政官の行動と思考様式」(遠藤乾編『グローバル・ガバナンス

スの歴史と思想』有斐閣、2010年、所収) p.35. ラブデイは1919年連盟に加わり、1931年にはソルターの退職にともない、連盟の経済金融部門の責任者になった。

⁵¹ Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull* (New York: Macmillan, 1948), vol.2. pp.1686, 1699.

⁵² John Burley and Stephan Browne, 'The United Nations and development: From the origins to current challenges' in Dan Plesch & Thomas G. Weiss (eds.), *Wartime Origins and the Future United Nations* (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2015), pp.141-3.

⁵³ Clavin, *op. cit.*, pp.189-90.

⁵⁴ Paul Taylor, 'Introduction', in David Mitrany, *The Functional Theory of Politics* (London: London School of Economics & Political Science; New York: St. Martin's Press, 1975), p.xii.

⁵⁵ Burley and Browne, *op. cit.* p.142.

⁵⁶ J. Simon Rofe, 'Prewar and wartime postwar planning: Antecedents to the UN moment in San Francisco, 1945' in Plesch & Weiss (eds.), *op. cit.*, pp.25-6; Claude, *op. cit.*, p.357.

⁵⁷ Mitrany, 'The Problem of Equality in Historical Perspective', pp.114-5.

⁵⁸ Mitrany, *A Working Peace System* (1946), p.61.

⁵⁹ Hull, *op. cit.*, pp.1626-7.

⁶⁰ Rofe, *op. cit.*, p.26.

⁶¹ Burley and Browne, *op. cit.*, pp.141-2.

⁶² Hull, *op. cit.*, pp.1636-9.

⁶³ *Ibid.*, p.1677.

⁶⁴ Edward R. Stettinius, Jr.; Walter Johnson (ed.), *Roosevelt and the Russians: The Yalta Conference* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1970, c1949), pp.14-7.

⁶⁵ Mitrany, 'Author's Foreword', p.20.

⁶⁶ Mitrany, *A Working Peace System* (1946), pp.49, 57-8.

⁶⁷ *Ibid.*, pp.30-1.

⁶⁸ Dan Plesch, *America, Hitler and the UN: How the Allies won World War II and forged a Peace* (London; New York: I.B. Tauris, 2011), ch.3.

⁶⁹ 'Statement of the International emergency Food Board', undated, Food and Agriculture Organization Archives (FAOA), Rome, Italy, Record Group (RG) 5 (IEFC), Secretariat: Structure, Functions and procedures 1946-47.

⁷⁰ Mitrany, *A Working Peace System* (1946), pp.53-6.

⁷¹ *Ibid.*, pp.31-3, 49.

⁷² 安田佳代『国際政治のなかの国際保健事業—国際連盟保健機関から世界保健機関、ユニセフへ』（ミネルヴァ書房、2014年）pp.97-8.

⁷³ Text Address by Jones, May 14 1943, FAOA, RG3/box1/file 108.

⁷⁴ Final Plenary Session, 3 June 1943, FAOA, RG3/box1/file 109.

⁷⁵ Ruth Jachertz, 'Stable agricultural markets and world order: FAO and ITO, 1943-49' in Plesch & Weiss (eds.), *op. cit.*, p.181; Burley and Browne, *op. cit.*, pp.142-3.

⁷⁶ Response by Kuo, May 14 1943, FAOA, RG3/box1/file 108.

⁷⁷ Final Plenary Session, 3 June 1943, FAOA, RG3/box1/file 109.

⁷⁸ 'A start toward Freedom from Want: The story of the United Nations Conference on Food and Agriculture', by United Nations Information Office, undated, FAOA, RG3/box 4/file 408.

⁷⁹ 'Russian elected Health Body Head: Krotkov Becomes Chairman of Interim Commission of New World Health Organization', 22 July 1946, *New York Times*, p.2.

⁸⁰ Hull, *op. cit.*, pp.1654-5.

⁸¹ Plesch, *op. cit.*, p.32.

⁸² *Ibid.*, pp.85-6.

⁸³ Hull, *op. cit.*, pp.1654-5.

⁸⁴ Stettinius, *op. cit.*, pp.16, 23.

⁸⁵ Hull, *op. cit.*, pp.1675-6.

⁸⁶ Text message from the President of the United States, May 14 1943, FAOA, RG3/box1/file 108.

- ⁸⁷ Text Address by Jones, May 14 1943, *ibid.*
- ⁸⁸ Response by Kuo, May 14 1943, *ibid.*
- ⁸⁹ Final Plenary Session, 3 June 1943, FAOA, RG3/box1/file 109.
- ⁹⁰ 'Summation of the work of the Conference by the Secretary General' in Final Act and Section Report, FAOA, RG3/box 3/file 405.
- ⁸¹ Final Plenary Session, 3 June 1943, FAOA, RG3/box1/file 109.
- ⁹² Clavin, *op. cit.*, p.170.
- ⁹³ Lecture in the British Norwegian Institute, September 7 1943, and Nutrition Society, October 2 1943 by Evang, FAOA, RG3/box 4/file 408.
- ⁹⁴ Nature, vol.152-no.3867 (11 December 1943), pp.671-3.
- ⁹⁵ Lecture in the British Norwegian Institute, September 7 1943, and Nutrition Society, October 2 1943 by Evang, FAOA, RG3/box 4/file 408.
- ⁹⁶ Final Plenary Session, 3 June 1943 FAOA, RG3/box1/file 109.
- ⁹⁷ Stettinius, *op. cit.*, pp.16, 23.
- ⁹⁸ Jachertz *op. cit.*, p.182.
- ⁹⁹ 'Statement of the International emergency Food Board', undated, FAOA, RG5 (IEFC), Secretariat: Structure, Functions and procedures 1946-47.
- ¹⁰⁰ Jachertz *op. cit.*, pp.183-4.
- ¹⁰¹ 'Statement of the International emergency Food Board' , undated, FAOA, RG5 (IEFC) , Secretariat: Structure, Functions and procedures 1946-47.
- ¹⁰² Jachertz *op. cit.*, pp.184-5.
- ¹⁰³ *Ibid.*, pp.191-3.
- ¹⁰⁴ Lecture in the British Norwegian Institute, September 7 1943, and Nutrition Society, October 2 1943 by Evang, FAOA, RG3/box 4/file 408.
- ¹⁰⁵ Plesch, *op. cit.*, pp.136-7, 156, 177-9. 1945 年にはレンドリースプログラムは停止され、UNRRA も解体に追い込まれた。特に対ソ政策はトルーマン政権下で大きく転換した。
- ¹⁰⁶ Claude, *op. cit.*, p.362. クロードもこの点を指摘している。
- ¹⁰⁷ Mitrany, 'Problems in International Administration' , pp.145-6.
- ¹⁰⁸ *Ibid.*, pp.140-1.
- ¹⁰⁹ Burley and Browne, *op. cit.*, pp.144-5.
- ¹¹⁰ *Ibid.*, pp.146-7.
- ¹¹¹ Evang to McDougall, 7 May 1945, FAOA, RG3/Series B2/01011945.
- ¹¹² Mitrany, 'Problems in International Administration' , pp.141-2.
- ¹¹³ Jacques Fomerand (ed.), *Historical Dictionary of the United Nations* (New Edition) (Lanham, Maryland: Scarecrow Press, 2007), pp.103-5.
- ¹¹⁴ Hooker to McDougall, 20 May 1946, FAOA, RG3/Series B2/01011945.
- ¹¹⁵ Biraud to McDougall, 2 April 1947, *ibid.*
- ¹¹⁶ Rajchman to McDougall, 28 February 1947, *ibid.*
- ¹¹⁷ Loveday to McDougall, 11 December 1945, *ibid.*
- ¹¹⁸ M.R. de Salis to McDougall, 17 December 1945, *ibid.*
- ¹¹⁹ Biraud to McDougall, 6 March 1946, *ibid.*
- ¹²⁰ Rajchman to McDougall, 28 February 1947, *ibid.*
- ¹²¹ Osmay to McDougall, 28 May 1947, *ibid.*
- ¹²² Informal inter-secretariat meeting, FAO-WHO.IC, 10 May 1948, *ibid.*
- ¹²³ 戦後初期の FAO, WHO, ユニセフの連携については安田、前掲、pp.157-60.
- ¹²⁴ Desmond McNeil & Kristin Ingstad Sandberg, 'Trust in Global Health Governance: The GAVI Experience', *Global Governance*, vol.20-2 (2014) . 1999 年に設立されたグローバル・ヘルス分野の官民連携パートナーシップである GAVI Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) の運営においても、関連の国際機構間の人的交流を基盤とした信頼関係が重要な役割を果たしてきたことが指摘されている。
- ¹²⁵ Burley and Browne, *op. cit.*, p.147. 国連の開発分野の活動もコーディネーションの不在とアクターの増加によ

り、1960年代以降分散化していったことが指摘されている。

¹²⁶ 一連の改革動向については、城山、前掲『国際行政論』 pp.92-100; Margaret P. Karns & Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance* (2nd edition) (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2010), p.135.

¹²⁷ Fomerand (ed.), *op. cit.*, pp.103-5.

¹²⁸ Mitrany, 'Problems in International Administration', p.144.

¹²⁹ Mitrany, 'The Problem of Equality in Historical Perspective', pp.115-20.

¹³⁰ Robert Keohane, 'Book Review: David Mitrany, The Functional Theory of Politics', *The American Political Science Review*, vol.72 (1978), pp.805-6.

¹³¹ McLaren, 'Mitranean functionalism: possible or impossible?', pp.147-8. マクラーレンはミトラニーがアクターの価値観やイデオロギーの違いを考慮に入れていないと批判している。

¹³² Amy L.S. Staples, *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945-1965* (Ohio: The Kent State University Press, 2006), pp.144, 149.

¹³³ Claude, *op. cit.*, p.364.

¹³⁴ Kelley Lee, *The World Health Organization (WHO)* (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2009), pp.49, 54-8.

¹³⁵ Green, *op. cit.*, pp.58-9; Claude, *op. cit.*, p.366.

¹³⁶ Claude, *op. cit.*, p.354.

¹³⁷ Staples, *op. cit.*, pp.47-53, 56-62.

¹³⁸ Mitrany, 'Author's Foreword', pp.13,16,18.

¹³⁹ Mitrany, 'Problems in International Administration', pp.137-9, 142-5.

¹⁴⁰ Staples, *op. cit.*, pp.79-80.

¹⁴¹ Green, *op. cit.*, p.57.

¹⁴² Mitrany, 'Problems in International Administration', p.145.

¹⁴³ Green, *op. cit.*, p.59.

¹⁴⁴ Anderson, *op. cit.*, p.578.

¹⁴⁵ Karns & Mingst., *op. cit.*, pp.408-10.