

David Mitrany の「機能主義」再考

——1943年の論考を手がかりに——

山田 哲也

はじめに

従来、機能主義 (functionalism) や機能的統合論 (functional integration) について日本では、国際組織法・国際機構論・国際行政論・国際統合論の文脈で一定の言及¹⁾ が為されることはあっても、それを正面から捉えて検討したものは見当たらない。国際政治学においては、機能主義が戦間期の理想主義の一種とみなされ、カー (E. H. Carr) やモーゲンソー (Hans Morgenthau) といった現実主義への傾倒の反作用ということもあろうし、現実の国際社会において機能主義が想定していたような統合が進展しないということも捉えて、機能主義の思想的意義を軽視し、本質的な検討に踏み込むことがなかったということもあろう。さらには、機能主義が戦間期の産物であって、当時の日本の学界がそれを咀嚼する時代になかったという事情もあるだろう。この点は、1920年代から30年代に〔蠟山 1928〕や〔横田 1949〕などがイギリスやドイツの学説を基に独自の国際統治論や国際組織法理論を打ち立てたことや、1950年代以降の国際政治学がハース (Ernst Haas) らの新機能主義 (neo functionalism) を採り入れヨーロッパを範型とした国際統合論²⁾ を発達させたのとは大きく異なるものである。

しかし、少なくとも講学上、機能主義が今日の国際組織の発達を促し、かつ、現実の国際組織の設立にかかわる思想的基盤の一端を提供したとする以上、機能主義そのものに光をあてて今一度検討を加えることに学問的な意味がないとは思われない。それは国際組織の存在そのものを巡る思想史であると同時に、戦間期秩序構想の一つとして、今日の国際政治学・国際関係理論の源流を探り、これらの通説的理解を再検討することにもつながるからである。また、今日の国際社会における国際組織の役割やその限界を検討するにあたっての理論的基盤にもなり得る。

このような問題設定の下、本稿では、その序論的検討として、機能主義の主唱者の一人とされるミトラニー (David Mitrany) を取り上げ、彼の機能主義構想の原点を、1943年に初版が刊行された *A Working Peace System* (以下、WPS) を中心に検討する³⁾。なお後述するように、同書はそれ以

1) たとえば、〔最上 2006 : 325-331〕, 〔城山 2013 : 9-10〕, 〔遠藤 2008 : 58〕などは比較的詳細に機能主義に触れている。

2) たとえば〔鴨 1985〕は、新機能主義に関する代表的な書物である。

3) 以下、2から5においては、WPSからの引用箇所は煩雑を避けるため本文中で頁数のみを示す。また、〔 〕は訳を補った部分である。

前に公表した論考、講演録や英国外務省に提出したメモランダムをベースとしている。他方、本稿では 1943 年の *WPS* に限定することで、彼の戦間期時点での構想を探ることにし、第二次世界大戦後に出現した現実の国際組織が彼の構想どおりであるかどうかの検証や、ミトラニー自身が第二次世界大戦後の現実をどのように観察していたか、といった点は別稿に譲りたい。

1 ミトラニーの人物像

ミトラニーは、1888 年 1 月 1 日、ルーマニアのブカレストで生まれたユダヤ系ルーマニア人であり、ルーマニアでの兵役後、ドイツを経て、イギリスに渡り、London School of Economics (LSE) に 1912 年に入学した。その後、アメリカとイギリスでさまざまな形で執筆活動を行っている⁴⁾。後述する通り、ミトラニーは反連邦主義者であり、*FTP* の中ではそれをナショナリズム／ナショナルリティー⁵⁾と結び付けて論じているが、それは彼の出自と無縁ではなからう。というのも、当時、ユダヤ系ルーマニア人に兵役義務はあったものの士官にはなれず、さらに政治家なることや土地の所有、教育・医療職に就くことができない [Ashworth 2005 : 204-205] など、差別を受ける側であったからである。ただし、彼自身が必ずしも反ルーマニアという立場をとったわけではなく、むしろ一貫して東欧情勢に深い関心を寄せており、彼の最初の刊行論文はルーマニアを扱った [Mitrany 1915] である。また、1939 年から 1942 年 11 月まで、ミトラニーは、英国王立国際問題研究所 (The Royal Institute of International Affairs; RIIA) が英国外務省からの諮問と資金提供に応ずる形でオクスフォードのベイリオール・コレッジに設けた、海外調査報道部 (Foreign Research and Press Services; FRPS)⁶⁾ に籍を置いたが、その際の担当も本来は南東ヨーロッパであった⁷⁾。

ミトラニーの機能主義を語る上で、彼がローズヴェルト大統領のニュー・ディール政策、とりわけテネシー峡谷開発公社 (Tennessee Valley Authority; TVA) を高く評価していたことは見逃せない [Suganami 1989 : 107-108, Navari 1995 : 216]。しかし、彼が機能主義的な国際統治を着想したのは、[Mitrany 1975 : 18] によれば、1932 年にイェール大学で行った連続講義 (Dodge Lecture) が最初であり⁸⁾、その後、1942 年にイギリス外務省に提出したメモランダム ([Mitrany

4) 彼の生涯については、[Mitrany 1975] 所収の “The Making of the Functional Theory: A Memoir” に詳述されている他、[Navari 1995] (邦訳は [ナヴァリ 2002])、[Ashworth 2005] などに取り上げられている。なお、[Mitrany 1975] には、ミトラニー自身が作成した刊行物リストがあり、書誌情報のうち、現物を確認できないものについては同リストを利用している。

5) ミトラニーの用語法としての nation/nationalism/nationality を「国家・国民主義・国民性 (国籍)」と訳すか、「民族・民族主義・民族性」と訳すかは困難である。とりあえず本稿では、塩川伸明が指摘するように nation が国民・民族の双方の意味を持つ、という理解に立ち、文脈に応じて訳語を充てることにする (この点については [塩川 2008]、とくに第 1 章)。

6) FRPS については、[細谷 2011 : 92] を参照。

7) Mitrany Papers, LSE Archive, Box MITRANY/63 (Correspondence IV)。同資料によれば、ミトラニーはアメリカ情勢も担当したがっていたようであり、その不満もあってか、1942 年末にプリンストン大学高等研究所に移籍した。なお、その際の事情については、RIIA Archives 4/MITR/C にミトラニーと FRPS 幹部とのやり取りが残されている。

8) なお、講義録として、[Mitrany 1933] が刊行され、[Mitrany 1975] にも再録されている。

1941])を基に、WPSが刊行されている。また、それに先だって1930年にはヨーロッパ統合に関するブリアン・プランを批判する[Mitrany 1930]も公表しているから、機能主義へと至る思考の流れとしては、まず地域的な文脈での反連邦主義があり、それに代わるものとして機能主義があり、その実例としてTVAがある、とみることができるだろう。

以下、WPSの構成に沿う形で、彼の機能主義の輪郭をつかむことにしたい。

2 ミトラニーの時代認識

(1) 国際連盟への評価と連邦主義

「国際連盟の唯一の代替物としての連邦」という考え方は、「連盟より緊密な連合体〔の形成〕ということであり、その提唱者は、連盟が〔緊密な連合〕というところまで行きついていないことを認めていることになる」(p.5)。連盟の失敗は、「やり過ぎたからではなく無力だったから」であり、「制裁(sanction)について為すべきことはもっとあったかもしれないが、それだけで十分ではなく、たとえ連盟が『安全保障(security)』を大胆に進めても、それが国際システムの進むべき道を力強く示すことにはならなかったろう」(同)。いずれにせよ、「連盟の失敗は、国際問題を学ぶ者が『平和的変更』と呼ぶ継続的な調整と解決の過程を進めることができなかった」(pp.5-6)点にある。

「緊密な連邦は、連盟には為し得ないことが明白だったことを、一貫した方法で為すとみなされている」が、「そもそもある領域でうまくいったシステムを他の領域へ移植することができるのだろうか」(p.6)。「連邦は、いぜんとして民族的連邦であり、民族国家から国際組織への跳躍は、地域単位から民族的連邦へのそれより冒険的である」。(同)。「大英帝国は類似性と歴史による古くからの紐帯があるが、それでも内部に連邦〔形成〕への強い意思があるとは思われていない」(同)。「もし対立と紛争という邪悪が、分割し競合しあう政治的統一体の分裂から発生するというのなら、分割線の変更や減少によってそれを払い清められるのだろうか」(同)。「新たな世界の前触れとなる国際システム」の形成は、「強制的に政治的分割を取り去る世界国家を通してか、本書が示す、政治的分割をむしろ覆い、やがてはすべての民族の利害と生活を統合させる、国際的な活動と媒介者(agency)の網の目の拡大という方法しかない」(同)。「連盟はそれを行うには緩やかすぎ」るので、「伝統的法律主義的理想を乗り越え、目標達成に向け、暴力を伴わない新たな道を試みなければならないのである」。(p.7)

(2) 19世紀的国家と20世紀的国家

「連盟規約は19世紀的伝統を受け継ぐものである。加盟国の公的な関係の限定的な方法を固定することに主眼を置き、前向きな共通の行為や行動は二次的なものとされている。安全保障は重要な例外であるが、後ろ向きなものであって、人々の活発な日常生活を促進するものではなく、それが侵害されたときに保護するだけのものである」(p.8)。

これに対し、20世紀前半の社会には大きな変動が見られるという。「共産主義、ファシズム、ナチズムが青年層や一般大衆に訴求するのは、〔19世紀的な立憲主義や法律主義といったものへの〕偶像破壊であり」(p.9)、大衆は「確立された『権利』に関わらない社会的行動を求め、全体主義的指導者は、立憲的民主主義に抗して実際の社会主義を掲げているのである」(同)。このような状況下では、ナショナリズムと国際主義(internationalism)の関係も変化する。「19世紀的ナショナ

リズムは、文化を始めとした差異化の要素に立脚し、民族国家の樹立は不可避的に世界の統一の破壊を意味した。コスモポリタンな展望は急速に広がったが、同時に国際的な組織化や統制の機会を逃すことになり、「今日では、新たなナショナリズムは、本質的に社会的な要因に基づいている」(同)。「いまや、民族的な進化と国際的なそれは並列ではなく、収束しており、二つの分野は同一の分野に属し、次元だけが異なるのである」(同)。このような時代状況にあたっては、条約などの役割も変化する。19世紀的なそれ(国際連盟規約であれ、ロカルノ条約であれ、不戦条約であれ)は「汝為すなかれ」(p. 10)型の規則であったが、「現在の役割はむしろ、権威の社会的射程の展開と調整であり」、「もはや国家間の関係の定義付けの問題ではなく、それらを溶解し、主権の一部を融合する必要性について漠然と語る実際的な感覚なのである」(同)。「共同体は、信念を記した文書ではなく、活動的で有機的な発展を通じて、生きた組織体を手に入れるであろう」(同)し、「唯一の問題は、いかなる方法がより直ちに実行可能で見込みがあるか、すなわち、予め公的な一般的枠組みによるのか、それとも、分野(branch)ごとに行動と経験から成長するに任せるか」(同)なのである。

3 連邦主義への評価

(1) 連邦の位置づけ

「連邦は、『連盟が国家を構成員として形成されているという根本的な欠陥』から逃れるための、人々の統一体でなければならない、と主張される」(同)。そのためには、「すべての共同体が統一されなければならない」(p. 11)。その際の統一の方法は二つの基準しかない。「一つは本質的に地理的なもので、もうひとつが広義のイデオロギーによるものである。汎アメリカ主義やヨーロッパ連邦は前者であり、イデオロギー的差異を横断している。アングロ・サクソンあるいは『民主的』連邦は後者であって、自然的地理的差異を横断している」(同)。

このようにミトラニーは、連邦を地理的なものとイデオロギー的なものに分類しつつ、それぞれについて反論を加える。

まず、地理的連邦について、第一に、「力(power)」の問題を挙げる。「連邦の結び付きが強くなれば、より強力な構成員によって支配されることがより不可避となる」(p. 12)。第二に、地理的連邦が、連邦の外部世界に平和をもたらすかどうかを疑問視する。ヨーロッパ連邦構想についても、「カレルギーが記すように『世界平和のためではなく、[ヨーロッパ内の]統一』」(同)であることを指摘する。また、「完全な汎アメリカ連邦も、せいぜいのところ強力な孤立主義である。諸国と同盟の対抗関係が全大陸内の対抗関係に転嫁することで平和が約束される望みはない」(同)という問題もある。そして、「平和への望みなくして、かかる連邦が継続的な社会福祉を約束することはなく」、「特にヨーロッパ連邦が人に繁栄をもたらすことはない」(p. 12)。

では、イデオロギーに基づく連邦構想はどうだろうか。ミトラニーは、[Streit 1939]で提唱された、民主主義国15カ国による連邦構想を引き合いに、「国内の非民主的な部分をも連邦に取りこむことが弱点になるとともに、新たな政体の脅威になる」(pp. 13-14)という。また、「構成員がファシストになったり、その結果として資格を喪失したりした場合」(同)や逆に「ファシスト国家が民主化した場合」(同)について疑問を呈している。そのように考えると、このような連邦は、「政治的にも経済的にも緊密な結びつきとなるが、数年ごとに構成員の見直しをやるということは連邦

の命運を左右することになるし、それを回避するには、そもそもイデオロギーという基礎を放棄するか、力によって抑え込むかしかなく」(同),「それはもはや連邦を神聖同盟にするようなもの」(同)となると批判する。

国際社会についてのミトラニーの関心は、政治的な民主化やその前提としての人類の「自由」にはない。「我々は、活動的に機能する関係での世界の組織化を論じている。新たな国際システムの目的は共同生活における政治の規制であって、構成員間の狭い政治ではない」(p. 15)。「民主的同盟は、構成員の一部が、民主的に統治されながらも、民主的行動の規則を破るようなことがあれば、平和をもたらさないことになる」(同)。

「いずれにせよ問題は、争いを避け、共通の福祉を増進するよう協力体制を整えることが課題なのである。(中略)政治的組織体の究極の目的は、異なった見解と感情を持つ人々が、それでもなお、共通の目的に向かって平和的に協働することができるようにすることなのである」(p. 16)。「共通の分野の拡大においてこそ、民主的なプロセスがもっともよく充足され、表現されている。国際社会においてより多くを期待し、より多くを求めるとすれば、いかなる正当化ができるだろうか。」(pp. 16-17)

(2) 分野別連合の共通の欠陥

「領域的あるいは大陸的なグループ化が展望と利害において非現実的な統一性に依存するのに対し、イデオロギー的グループ化はある種の現実的かつ自然な利害を横断する。かくして、ヨーロッパや西半球では、安全保障のための自然なまとまりは結果的に破壊され、法と秩序のための集団的なシステムよりも大規模な同盟という嗜癖が顕著になりつつある」(p. 17)。「汎ヨーロッパは、実際において、ロシアやアメリカに対抗する別個の組織体である。『民主的』同盟は、非民主的諸国に対する点を内包しており、ちょうどそれは、枢軸国が、反コミンテルン諸国にかわって、自由民主主義諸国に対抗するイデオロギーに導かれているのと同じである」(同)。「大陸的連邦は、内部の統一を図るため外部の危険や対立を煽る一方、イデオロギー的連邦も、当然のことながら、そのような不安を内包する」(同)。

「連邦という枠組みは、構成国の共通の行動と利害の極めて緊密な組織化を含意する。安全保障であれ、経済であれ、社会的発展であれ、現下の状況では、すべて集権化された計画と統制を必要とする。部分的連合の組織化が進むにつれ、他の同様の連合との分裂は先鋭化し、普遍的な組織体との連携は希薄化する。他のグループとの関係が自由で協力的になることを期待することは見込めない。財政、生産、防衛は部分的な単位では緊密な組織化は不可能であり、他の単位と平等で開放的なものとはなり得ない」(p. 18)。「より密接な連邦的単位は、構成員に対する特権と非構成員に対する制限を不可避的に伴う、政治的社会的活動において能動的で支配的な単位になろう。それが上手くいく限り、グループ内での愛国心が生まれ、国家とその内部に存在する関係ではなく、国家と連盟の関係において存在する関係に見られる政治的な本質を再生産させることになるだろう」(同)。

「普遍的な連盟や連合体と、分野ごとの連合の構想は、程度の違いではなく本質の相違である。部分的な単位は限定的な領域を通じて旧来の方法で進み、他方はある種の共通の利益で進む。前者は構成員と外部の差別化を不可避とする限界を抱えつつ組織化し、後者はすべてのための利害と行動を通じて構成員を統合する目的で特定の活動を選定し、組織化する」(pp. 18-19)。そこで今求められているのは、「国際的な活動と共存させる国際統治のための新たな国際的システム」(p. 19)

だということになる。

4 機能的な代替

(1) 総論

「サーヴィスと権威の集権化が進む一方で、共同体のある種のニーズをよりよく充足するため、権限と義務が地方などの権威に移譲される事例も見られる。カナダやオーストラリアといった連邦や、とくにアメリカにおいてもそのような動きがあるが、これらの事例において、権力の分散が現行のまま行われていることは衝撃的である。国際的にも、規則の体系が徐々にかつ、不十分な形で進行する一方、一部の共通の行動はアド・ホックな機能的取り決めを通じて組織化され、それが上手く機能している。このような特定の行政的機関と法は特殊であり、現代の統治の基礎となっている」(p. 20)。

「このような機能を、包括的な政治的な枠組み抜きで、国際的に組織化することはできるだろうか。かかる機能的方法は、一般的な憲法的枠組みと両立不能ではないし、将来それが出現することを排除しない」(同)。「民族国家や連邦において、機能的発展は、旧来の憲法的分割とは関係なく、あるいは、それにもかかわらず進行する」(同)。「連盟での試みの不幸の一つは、すでに時代遅れとなった前提に基づいて考案されたことであった」(21 頁)。「1919 年の時以上に民族が分割されることになれば、戦後のヨーロッパにとってどれだけ無益なことになるか」(同)。

「かかる状況において、予め準備された憲法的枠組みは、完全に排除されるだろう」(同)。ここでミトラニーは、ニュー・ディール期のアメリカを引き合いに出す。「決断力のない政治家であれば、古い憲法上の常道を歩んだであろうが、ローズヴェルトはやすやすとそれを乗り越えた。彼は、集権化された実際的な行動の必要性和機会の双方を手にした。失業、銀行の破綻、洪水、その他の問題は、それらを効果的かつ結果を長続きさせようとしたら、国民的な方法で取り扱われなければならなかった」(同)。ミトラニーは、ローズヴェルトがそれらを「統治システムの一般理論に関係づけず」、「実務的問題として」、「有機的細胞の分化」のように取り扱ったと評価する(同)。その結果、「新たな機能と新たな機関がアメリカの政治システムに革命を起こした。連邦政府は国民的政府となり、ワシントンは初めてアメリカの真の首都となった」(p. 22)。「州の制限的な規制は溶解し、市と州の結び付きは弱くなった一方、国民的政府との結び付きは強くなった」(同)。「それは、すべての点で機能的な展開であった。かくして、憲法の変更を伴わずに、根本的な転換 (constitutional transformation) が生じた」(同)。

「この戦争が終結する時、状況は 1933 年のアメリカのそれを、より広範にしたものになるだろう。そして、1933 年にローズヴェルトが辿った道が、新たな国際関係を手にする最善の、そして恐らく唯一の方法になるだろう」(同)。「機能的取り決めは、連邦国家が協働する習性を増大させたが故に受け入れられた。〔略〕それは機能的な方法が容易だからではなく、憲法的な方法が困難だからである」(同)。

ここで一点注意しなければならないのは、ミトラニーのこの時点での(連邦的ではない)機能的な方法論は、戦後の復興期のあり方を念頭においたものであるということである(WPS の表紙にも Post-War Problems〔戦後問題〕と記されている)。「戦争が終結したら、まず回復期があり、恒久的再組織化の課題はその次にくる、ということが指摘されてきた。それは、いくつかの実際的な

問題を克服する限りにおいて有益な示唆であり (p. 23), 戦争終結直後に必要となる事項とそれ以外との優先順位の付け方が問題となる (p. 24)。ここでミトラニーは、国際連盟の失敗の一つとして、次のような点を指摘する。「連盟の失敗の重要な理由は、喫緊の課題であった社会的復興と再生が国家機関の手に委ねられた一方で、将来に向けた公的権威と盟約に基づく任務が与えられたということである。後に、その失敗を取り戻そうとしたが、一連の成果のない経済会議が開催されただけであり、その頃には各国の政策は各国ごとの殻に閉じこもっていた」(同)。戦後の復興にあたっては、農業・食糧問題であれ、運輸問題であれ、なんらかの予め準備された共通の方式で行うか、各国が個別に行うか、という二者択一が迫られるというのがミトラニーの認識であった (同)。

(2) 平和的変更を巡る問題

次にミトラニーは、防衛・裁判・警察権といった平和的変更に関わる事項と機能的アプローチとの関係を考察する。この小冊子が刊行されたのは、国際連盟が失敗した、まさに第二次世界大戦の渦中の時期である。そこで彼が、国際連盟や常設の司法・仲裁裁判制度は「戦前の政治的世界が平和的変更の目標と方法にそぐわなかった」(p. 26) が故に機能しなかったと認識していたのも無理からぬところである。第一次世界大戦後、国境線の変更を求める修正主義者は、適用不能となった条約の再検討について規定した国際連盟規約 19 条に依拠した、と彼は考えている (同)。そこで彼は逆に、「諸国に共通の活動と利益の絶えざる発展を通じて、国境の意味をなくし、国境の変更を不必要にすること」(同) を目論む。機能的アプローチの本質は、従来、国家が個別に行っていたことを国際的に行うのであるから、それが常態化すれば国境は必然的に無意味となる。「平和的変更の本来の任務は、国境線変更の必要性和願望を取り除くことである」(同)。機能的アプローチの発展によって、「国防」は国内的な意味での「警察」へと変質することになる (p. 27)。

(3) 機能的組織体の概要

国内において、「国家の形態や憲法上の理念とは無関係に、生産と分配に関する中央化された計画と統制は不可避である」(p. 31)。「民主政として確認し得ることは、公的な行動は共同行動が明確となり、それが受け入れられている場合のみ実施されるべきであるということである。そのようにして、個人の自由な選択を可能な限り残したまま、統制された民主政の下で社会的必要性が可能な限り広範かつ公正に満足させる最上の方法となる」(p. 32)。「このことは、国際的な場面でも同様である」(同)。「領域的連邦は、集団にとっても集団外にとっても共通の関心事を断ち切りつつ、集団内部にとっても共通の関心事でない理解事項を通じて相互を拘束することになる」(同)。このようなことを回避するためには、「共通な範囲で、共通である限りにおいて、自然な選好に委ねる」(同)しかない。「国際関係の機能的選別と組織化は、19 世紀後半から強まってきた国際的な発展を進化させ、取り戻すことになる。国際的な公共サービスと活動は、国際連盟、とりわけその保健や麻薬の規制、難民事業、少数者問題などを通じて一歩前進し、さらに国際労働機関 (ILO) の活動全体を通じて進展してきた。これに加えて、多くの過去の活動と利益は、私的な団体を通じて国際化されてきた。近年では、これらの活動は国内的な公的統制の下に置かれ、とりわけ全体主義国家は、すべてを国内化してきた」(同)。

要は集権化された国内行政機構と同様のものを、国際的にも存在させることが、ミトラニーにとっての「機能 (function)」の本質ということになる。かくしてミトラニーは、そのための組織体の「根本原則は、事物の本質に応じ、運営にあたっての状況に応じ、時宜に適った方法で活動分野を個別

に選択し、別個に組織化する」(p. 33) ことが肝要であると言明する。例えば鉄道であれば、ヨーロッパ、あるいはせいぜいアメリカも含めた組織化が合理的な方法となる。「ヨーロッパを民主的〔国家〕な同盟と全体主義〔国家〕による同盟に分割したのでは、実務的目標を達成することはできない」(同)。このように考えていけば、鉄道や河川交通についてはヨーロッパで、民間航空についてはアメリカを加えた形で調整され、単一の統制の下に置くことが必要になる(同)のである。これらは単純な例であるが、「生産、貿易、分配といった、本来競争的な関係にある分野についての機能的調整はより複雑である」(同)。とはいえ、「兩大戦期の経済的調整といった分野を考えれば、これらの分野での協力も可能であるし、機能的な方法で実施することが可能である」(pp. 33-34)。「これらの機能的な各層において、固定的な法則は不要であり、厳密なパターンは望ましくない」(p. 34)。

ただし、「『法と秩序』といった部分においては、ある種の固定性が必要であり、むしろ極めて静態的 (static) になりがちである」(同)。「たとえば、安全保障については地域を母体として組織化されよう。同様に司法機関についても、地方の裁判所と控訴裁判所のようなヒエラルキーが必要である」(同)。「とはいえ、安全保障に関しても、地域的な取り決めに加え、機能的組織体が内包する弾力性は、実行可能性と望ましさを、少なくとも移行期においては示すであろう」(同)。

このようにミトラニーは、安全保障分野における機能的協力の可能性について排除しないものの、社会的な安全を巡る問題(薬物や白人奴隷取引など)の方が主権に影響を与えることなく、機能的協力が得やすいことを述べた上で(同)、彼の機能主義の中核ともいえる部分について次のように述べる。「ここで我々は、技術的自己決定の美德とでもいうべき、機能的な方法の基本的美德を見出す。機能的な側面 (*dimensions*) が彼ら自身を決定する。同様に、機能が適切な組織 (*organs*) を決定する。また、実行を通して、与えられた状況下で必要となる行動を明らかにし、そのようにしてそれぞれの当局に必要となる力 (*powers*) も明らかとなる。機能が、適切な行動に適した執行機関を決定し、同様にすべての段階における機関の再編の必要性を示すことになる」(p. 35)。

(4) より広範な協力を巡って

ミトラニーの機能主義は、分野ごとの国際協力を中核とするものであるが、これを基礎としつつ、さらに広範な協力体制構築の可能性が示される。まず鉄道、道路、民間航空といった、同種の分野においては時刻表やそれぞれの接続といった事項の技術的調整のためのさらなる統合が進む(同)。鉱物資源の管理も鉱物ごとの組織化がやがて鉱物一般についての調整へと発展を遂げるはずである(p. 36)。これを基礎に、分野を超えた組織化が進むことになる。例えば、通信分野での協力はやがて、在庫管理や船舶分野との協力を必要とするようになるからである(同)。それは、第3段階として、個別の機能的機関の活動は国際的な計画機関を通じて調整されることになる。彼のいう「国際投資委員会 (International Investment Board)」であれ、「国際開発委員会 (International Development Commission)」であれ、機能的機関の成長を促し、相互の関係を監視することが期待される(同)。これらの上位になんらかの全般的な政治的権威が必要であるかどうかについて、ミトラニーは特段の考慮を払っていない。そのような問題は「我々の最大かつ喫緊の課題において本質的でない」(p. 37)のである。例え連盟総会や国際労働総会のようなものが形成されたとしても、「世論の所在や意思の表明の場」(同)に留まる。安全保障 (security) を巡る問題については、他とは異なる「独自の機能〔的分野〕」(p. 38)であるが、「各種の機能的組織体が広い意味での安全保障において重要な役割を負う」(同)ことで確保される。

(5) 運営における代表制

「機能的機関の運営において、政治的な意味での全構成員の完全かつ平等という意味での民主制は本質ではない」(同)。ミトラニーは、主権国家体制の基本原則としての主権平等に基づく「権力政治 (power politics)」よりも、ロンドン交通公社 (London Transport Authorities) や TVA といった国内機関の類推から「機能的秩序 (functional order)」を優先する (p. 39)。そこでは、名目的な平等や大国としての発言力よりも、機能的機関における、計測可能な「実績 (performance)」がものをいうのである。そのような機関においては、「大部分において技術的かつ常勤の職員が、職業的な誇りと成果を上げることへの意欲を発展させることになるだろう」(同)。ここで「平等な運営を要求することは、職員についても平等ないし比例的な割当てを求めることとなり、各機関において、各国から切り離された国際公務員よりも多くの出身国グループが形成されてしまうことになる。それでも、そのような職務の発展は、ちょうど機能的な方式が国際的な活動に集中する人々の中に新たな良心を養うことになるだろうという意味で、あらゆる濫用を避ける保障となる。」(p. 40)。このことを通じて、「世界の人々の目に、国際統治が活動している姿が映る」(同) ののである。「不幸ではあるが、力は国際的な生活の中で考慮に入れるべき一つの事実であるが、共通の活動、目的、管理の下に置いて利用するための一歩となる。そのことを通じて、小国の人々も平等について一定のものを得る。というのも、執行的管理における制限は、活動やその果実からの排除を意味せず、むしろ、政策の一般的枠組みの形成に関与するからである」(同)。

5 国際社会における機能的行動を通じて

(1) 自然的選択の方法

ミトラニーは、改めてオーストラリアやアメリカといった連邦国家が、憲法の改正を伴わずに、機能を基礎とした連邦政府の働きが彼らの諸邦の結束を強化したことを指摘する (pp. 42-43)。また、機能的組織は、たとえ構成員が政治的社会的な実験的行動を行っても、ひび割れることはなく、分野別連邦と異なり、存在が脅かされることはない (p. 43)。「日本が国際連盟を脱退した後も ILO (国際労働機関) に留まったように、ある機能からは脱落しても、他での活動を継続することもできる」(同) のであり、逆に「政治的な変動を伴わずに加盟国が復帰し、システムが機能を回復することもあり得る」(同)。「憲法的な取り決めは、前者の場合は大きく揺らぎ、後者の場合、システムは崩壊する」(同)。

「いずれの国も加盟を強制されることなく、脱退を強要されることもない。彼らの利害と資源に従って機能的な活動に参加し、運営に関与していなくてもその活動から利益を得る。他方、責任を負わないものは力を得ることもない。この民主的前提は、民主的代表によって強化される。機能的構造は国家ではなく、ILO の理事会のような機能的代表のように、特定の機能に直接に関連する人々の同盟 (union) によって形成される」(p. 44)。ミトラニーにとっては、権力や権威とは「所在」の問題ではなく、特定の目的や手段が正しく達成されるかどうかの問題なのである (同)。

(2) 戦時の経験から

「戦争は、上述したような事実を経験するために必要であったし、これらの実験はうまく機能している。一連の共通機関 (joint agencies) は、形態も目的もさまざまであるが、目的ごとに組織化

される必要があることを示している。これらの機関の設置は予見されたものではなく、必要性が示されるごとに作られていった。」(p. 45)。「それぞれの任務が適切な組織体に与えられたのである」(同)。また、平時においてもアメリカ・カナダ間での協力や、19世紀後半以降に設立された一連の国際行政連合が存在する。「これらは、未発達の機能的機関ではあるが、今次の戦争を通じて、一定の執行的権力を持つに至っている」(p. 46)。二国間であれ、連合(United Nations)の枠組みであれ、「特定の機能における特別の利害を基礎に」(同)さまざまな組織や取り決めが実行されていることを、ミトラニーは指摘する。

また、中東補給センター(Middle East Supply Centre)を引き合いに、取り扱う物資の範囲の拡大や、管轄する地域の拡大を引き合いに、必要性が組織の役割を拡大させ、それが関係国の国内行政に影響を及ぼすことがあることを説明する(pp. 47-48)。これに対し、ポーランド・チェコスロヴァキア間やギリシア・ユーゴスラヴィア間の組織化や、英米の労働組合間の協力のような、連邦的なものや、構成員に制限をかけるようなやり方は十分機能せず、「廃止するしかない」(p. 49)、「失敗」(同)の事例として取り上げられる。

(3) 今後に向けて

戦争遂行中の各種の機能的協力を前提に、ミトラニーは戦後に向けた胎動として、王立農業協会(Royal Agricultural Society)による食糧生産・供給に関する国際的な機関の設置構想や、英米における民間航空に関する国際的協力を巡る議論を紹介する(pp. 49-51)。彼にとってこれらは、「平時における共通利益の現実をいかに築き上げるか」(p. 51)という意味で重要な意味を持つ。平和は「諸民族を分かたつのではなく、行動面で統一する」(同)し、「旧来の静態的で戦略的な平和ではなく、社会的な観点からの平和」(同)がもたらされなければならない。「経済であれ、伝染病であれ、麻薬であれ、それぞれの技術的特殊性のゆえに、諸悪の根源から国際的な活動であれ取り組みが求められている」(同)。「航空であれ無線であれ利便をもたらす一方、国内の安全を口実に干渉したり、国内の感情によって〔対外的には〕脅威となることもある。主権の名において、航空であれ、放送であれ、船舶や鉄道も電信もアクセスを拒否されるべきではない」(同)。

「帝国も国際連盟も活動的な国際的統一を見出すことに失敗してきた。現在、改革者は連邦という形での改革を試みているが、それらは、人々を統一に導くようには構想されていない」(同)。「将来へ向けての連合(United Nations)という構想は、より広範ではあるが確固たるものではなく、戦争のための結び付きにもなりえる。政治的な平等を基礎としたその他の結び付きも、今後の偉大なる取り組みにおける執行的な活動の必要性には合致しない」(pp. 51-52)。「新たな要因を考慮しているとはいえ、連邦という枠組みは、限定的な範囲において論理的であるが、一般的な統一を欠く。そこで残るのが機能的な方法である。そこにも困難はあるが、克服可能な技術的困難であって、新たな組織を創設することに伴う政治的困難ではない」(p. 52)。

「国際連盟やILOも、機能的な業務においては生き残っていることも見逃すべきではなく、彼らも将来の国際的な枠組みにおいて重要な役割を引き続き果たすことができる。そして、アメリカやソ連といった主要国も、正式な政治的枠組みにおいてははともかく、機能的なネットワークにおいては、重要な結び付きを形成することができよう」(p. 53)。「国内的な機関が取り除かれるわけではなく、外部世界との広範な機能的協力を通して新たな活力と行動範囲に由来することになる」(同)。このような結び付きによる「国際協力」を通じて、「紛争後の敵・味方の区別を前提とした、いわゆる平和的解決によって生じる国際関係へのダメージを回避することが望める」(同)のである。

このような枠組みは、当時の敵国ドイツを排除するものではない。「政治的軍事的側面はともかく、我々の利益と彼らの必要性は、最初から共通に組織化でき」(同)、「特定の実用的な目的のために切り離された協力を通じて」、「賠償よりもよい方法で」、「現在の敵を新たな共通価値に向けた最善の『再教育』を施す」(同)ことになるからである。

これらのことは、「社会の安全 (social security) の確保においても見逃すことができない」(同)。機能的協力の進展は「欠乏と恐怖からの自由の達成に寄与」(同)するのである。第一次世界大戦後、ヨーロッパでは多くの少数民族保護条約が作成されたが、それは「国内の行政法の本質や機能を監視することはできなかった」(pp. 53-54)。それよりも、国際的機能的機構の成長を通じて、少数者の権利はよりよく保護されるという。例えば「国際的な船舶航行の機関を通じて船員の地位の問題として取り扱う」(p. 54)といったように、「社会生活のさまざまな分野で個人や少数者の自由を保護する」ほうが「少数者保護宣言で一般的な哲学を語るより、最終的にはより確かなものを築き上げる」(同)のである。

(4) エピローグ

「我々を分裂させている要因で世界を組織化しても、平和は確保されない」(同)。「社会的相互依存が広範なものだとすれば、それをそのように組織化することで、政治的な部分も〔社会的相互依存の〕一部分として同様に深化する」(同)。「政治的権威がなくとも機能的システムの要素は働き得るが、活動的な社会的機能のない政治的権威は空虚な神殿のままである」(同)。「国境問題は解決されなければならない、幾分の変更もあり得る。双方を満足させる変更がない以上、我々が望み得るのは、国境の重要性を減じ、国境を越えた相互の活動をより受け入れやすいものに組織化することであり、そのために国境の変更を予め休戦時に決定しておくことである」(p. 55)。

「共通善のための協力は、平和のためにも、よりよい生活のためにも義務である」(同)。「規約 (Covenants) や憲章 (Charter) を通じた約束は、引き続き、充足されない善意の礎石として残る。しかし、機能的な方法は行動それ自身であり、したがって、我々の立ち位置と新たな国際社会を作り上げるに際しての我々の意図のありかについての逃れることのできないテストとなる。それは、危機において行動する約束ではなく、危機を避けるための行動である。そのように組織化されたすべての行動は平和な生活の基層である」(同)。

「これは、正式の連邦 (union) が究極の目標であるとした場合、そのような理想を否定する議論ではない」(同)。「戦争の悲劇に対し、1918年の時点より広い観点と物事に対するより深い理解とに基づく展望もある」(pp. 55-56)。「社会はどこでも、移行期に伴う生みの苦しみを味わっている。自由放任哲学の世紀の後の問題は、新たな経済状況と社会的目標に関して、私的であるものと公的であるものの峻別、また、後者における地域的国家的なものより広いものとの峻別である。広範な社会改良のためには、かつての教条的な選別とは異なる、より特殊な装置が必要なのである」(p. 56)。

むすびにかえて

本稿では、1943年の著作に限定して、ミトラニーの構想を確認してきた。それは、彼の「機能主義」の端緒を探るためである。ミトラニーの機能主義を巡って [Navari 1995 : 234] は、ミトラニー

が国家や政治といったものを軽視し過ぎている、と批判する。連邦的統合であれ、機能的協力であれ、その方向性を決定づけるのは国家の意思であり、それを支える政治エリートであるから、機能的協力の推進が誰にどのように決定されるか、についての考察が為されていない、というのは、1943年時点での致命的欠陥であると見ることもできる。

とはいえ、本書が1943年、すなわち第二次世界大戦中に戦後の平和構想として著された、ということを一たび確認しておく必要がある。それは、本書が「Post-War Problems [戦後問題]」という文脈でRIIAが刊行したものであり、理論的学術的というより政策提言的な色彩が強い。ミトラニーは、繰り返し、連合国間の戦時協力を引き合いに出し、それを国家間の「機能的」協力として戦後も継続させようとしていたことが窺える。第一次大戦であれ、第二次大戦であれ、連合国間には輸送や食糧を巡って極めて強固な協力体制が敷かれていた。[最上 2006: 41-43] が指摘するように、それは主権を強く制限しながら協力を推進しながらも、戦争の終結と共に消滅しており、直接には国際連盟や国連の創設にはつながっていない。これに対してミトラニーは、戦時中の協力関係を高く評価し（たとえば p. 8）、それを戦争終結後の緊急期（the period of emergency）でも継続することが、その後の国際社会の安定につながると主張する（p. 23）。そのように考えると、彼の国際組織構想は、国家間の「協力（cooperation）」よりも国際的組織体による国家の「統制（control）」と呼ぶ方がふさわしい。

とはいえ、そのような発想は、国際社会の「連邦化」という意味での「統合（integration）」には結びついていない。ミトラニーが指摘するように、ニュー・ディール期のアメリカにおける連邦政府の介入は、州そのものの地位や存在を変えていない。それと同様に、彼の狙いは国境の「意味」をなくすこと（p. 26）、あるいは、国境の重要性を減らすこと（p. 55）であって、理論的に主権国家の消滅につなげるような意図で国境をなくすこと、は明示的には意識されていない。地理的なものであれ、イデオロギーに基づくものであれ、「連邦」は彼の眼中になかったのである。

ところで彼は、「機能が適切な組織を決定する」（p. 35）とは述べる一方で、組織のあり方という意味での組織論には触れていない。また、加盟国間における主権平等原則の維持についても強い関心を払っていない（pp. 39-40）。そうすると、機能的な協力なり統制の進展が、「なぜ」あるいは「どのように」平和の確保、あるいは、戦争の回避につながるのか、という点については、1943年時点においては深い議論は為されていないといわざるを得ない。機能的な国際組織の内部においても加盟国間の意見の不一致や代表制を巡る対立はあり得るし、それが高じて戦争につながる可能性は排除できない。それを克服するメカニズムや手続きといった点に触れられていないのは、平和のための構想としては弱点だといえる。

とはいえ、国際連盟型の集団安全保障機構の失敗が露呈して第二次世界大戦が勃発し、ヨーロッパを中心とした新たな連邦型の地域統合案が出される中、技術的行政的分野ごとの国際協力の重要性を説いた点でミトラニーの平和構想には一定のインパクトがあった。その後も本書は版を重ね、国際組織の「理論」の一つとして影響を与えることになった。彼の構想の原点であるはずの国際連盟への評価や、19世紀後半以降の国際行政の発展への評価については本稿では触れなかったが、彼が国家や政治をどのように認識していたかという点も含めて今後の検討課題としたい。

[付記] 本稿はJSPS 科研費補助金（課題番号 26285040）の成果の一部である。

《文献リスト》

- 遠藤乾編 2008『ヨーロッパ統合史』名古屋大学出版会。
- 嶋武彦 1985『国際統合理論の研究』早稲田大学出版部。
- 塩川伸明 2008『民族とネイション：ナショナリズムという難問』岩波書店。
- 城山英明 2013『国際行政論』有斐閣。
- 細谷雄一 2011「国際連合創設への設計図：チャールズ・ウェブスターと世界秩序の構想、1942-43年」『法学研究』84巻1号。
- 最上敏樹 2006『国際機構論 [第2版]』東京大学出版会。
- 横田喜三郎 1949『国際法の基礎理論』有斐閣。
- 巖山政道 1928『国際政治と国際行政』巖松堂書店。
- デーヴィッド・ロング, ピーター・ウィルソン 2002 [宮本盛太郎・関静雄監訳]『危機の20年と思想家たち：戦間期理想主義の再評価』ミネルヴァ書房。
- Ashworth, Lucian M., 2005, "David Mitrany and South-East Europe: The Balkan Key to World Peace," *The Historical Review*, Vol. II.
- Navari, Cornelia, 1995, "David Mitrany and International Functionalism," David Long and Peter Wilson (eds.), *Thinkers of the Twenty Years' Crisis: Inter-War Idealism Reassessed*, Oxford University Press.
- Mitrany, David, 1915, "Romania: Her History and Politics," *Oxford Pamphlet*.
- , 1930, "Pan-Europa: a Hope or a Danger," *Political Quarterly*, Vol. 1, No. 4.
- , 1933, *The Progress of International Government*, Yale University Press.
- , 1941, "Territorial, ideological or functional international organization?," *Foreign Office Paper*.
- , 1943, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Oxford University Press.
- , 1975, *The Functional Theory of Politics*, LSE and Martin Robertson.
- Streit, Clarence K., 1939, *Union Now*, Harper and Brothers.
- Suganami, Hidemi, 1989, *The Domestic Analogy and World Order Proposals*, Cambridge University Press.

David Mitrany's Functionalism

Revisiting Working Peace System (1943)

Tetsuya YAMADA

Abstract

This article focuses on David Mitrany's *A Working Peace System*, published in 1943, in order to investigate his idea of functional approach to peace by founding international organizations in various technical/administrative sphere. It is well known that his functionalism was influential both in practice and in theory even until the latter half or twentieth century. In this article, it was pointed out that Mitrany's functionalism could be thought to be based on his strong support to various inter-war frameworks and mechanisms among the united nations for war purpose as well as the experience of New Deal and Tennessee Valley Authority (TVA) in the United States under the Franklin D. Roosevelt administration. The idea of functionalism, as an opposite notion against federalism, was and has been unique and significant to explain the *raison d'être* of international organizations. From this article, it is expected that, first, Mitrany's functionalism should be explored in a broader context in order to understand the whole picture of his idea, and, second, how functionalism could or could not be evaluated in relation to the current fashionable theory of "global governance."