



ILO における国際社会政策の歴史

—1919年労働時間条約を巡って—(1)

石 井 聡

要旨 本稿の課題は、国際労働機関（ILO）創設期における政・労・使三者構成のなかでのILOの議論やそこでの妥協はどのようなものだったのか、国際労働規制の影響力はどの程度のものであったのかについて、1919年のILO第1号条約（1日8時間週48時間労働制）を事例として検討することにある。影響力を検討するうえで、射程に入れるのは欧日の主要工業国である。

今回は、連載の1回目となり、ILO史研究の意義、研究史上の位置づけ、ILO創設に至る経緯について検討する部分から構成されている。

ILO研究の意義としては、(1)産業革命以降の労働条件の改良と国際規制を目指す思想・活動が現実化したのがILOであり、その活動と影響力の分析は、20世紀の労働史・社会政策史を考えるうえで不可欠の課題である点、(2)政・労・使の三者構成がとられているILOは、経済と社会のバランスをどのようにとっていくのかという経済学の一つの根本的課題を考えるにあたって手がかりを与えてくれるのではないかという点、(3)ILOの創設期は、今日と並ぶような経済のグローバル化の時代であって、その時期の労働問題への国際的な対応を検討することからは、今日のグローバル化に伴う問題を考えるうえで示唆となりうる材料を得られるのではないかという点、を挙げている。

キーワード 国際労働機関（ILO）、経済のグローバル化、経済と社会の均衡点、8時間労働制、国際労働法制委員会

原稿受理日 2016年10月3日

Abstract The problem with this article is about the case that the first Convention of the ILO in 1919 (Hours of Work) considers a treaty. This is a case about what the arguments of the ILO on the inside of the tripartite structure and compromises there were or to what degree of influence there was on international labor standard.

It consists of the first part of the serialization and the part where we pick up on the significance of the ILO history study and the process to the ILO foundation.

The significance of the ILO study are (1) it is the ILO that realized thoughts and activities aiming for improvement of working conditions and international regulations after the Industrial Revolution, and when the history of labor and social policy in the 20th century is considered, the analysis of activities and influences of the ILO is an indispensable problem, (2) when considering the fundamental problem of economics as to how we can balance the market and regulations, we may be able to get some clues by how the ILO made its case under the unique tripartite structure, (3) the fledgling era of the ILO was a time when globalization expanded like today. As we consider labor problems during that time, we may be able to get the ingredients that can provide suggestions for our time now.

Key words ILO, Globalization, Balance point of market and regulations, Eight hours'-a day, Commission on International Labor Legislation

はじめに

(1) 前提的問題関心

経済のグローバル化は、歴史的に積み上げられてきた世界の諸制度を、1980年代以降、かなりの程度変貌させてきた。その結果、さまざまな問題が世界に拡大することとなった。労働諸条件の悪化、貧困・格差問題はその代表的なものである。

経済のグローバル化は、金融のグローバル化と生産のグローバル化の両要素から構成されるが、この両者はともに各国政府の政策・企業の戦略を拘束するという機能を有する⁽¹⁾。たとえば金融の面では、1980年～2005年にかけて、国境を越えるカネの流れ（資本移動）が60倍以上に膨張したとされる⁽²⁾。ドイツの『シュピーゲル (Spiegel)』誌は、2010年の世界の GDP 総額が63兆ドルであったのに対し、外国為替の年間総取引額は955兆ドルに及んだと推計するが、それは GDP の15倍ということになる⁽³⁾。こうした金融のグローバル化が進んだ世界においては、インターネットを通じて金融資産を世界中に投資できるようになった投資家の行動が、各国政府や企業に「圧力」をかけることになる。投資家の利益を上げるための経済政策や経営戦略が実行されなければ、いつでも他国・他企業に資産を移すことができるという「圧力」である。資本逃避を防ぐために、各国政府は新自由主義的な政策を提供することを余儀なくされ、各企業も短期的な利益の上昇を目指さざるをえない状況に置かれる。投資家は市場からの退出が容易であるので、ことさらに何かを主張しなくても、株価や為替の変動を通じて強い影響力を行使できるのである。図1を見ると、我が国の証券市場においても、1990年代前半を境に、外国人による売買代金比率が上昇を続け、現在では売買シェアの7割超を外国人が占める。1980年時点では長期保有前提の個人投資家がトップだった株式市場は、短期利益優先の海外マネーが多くを占める場に変わっていることが分かる。

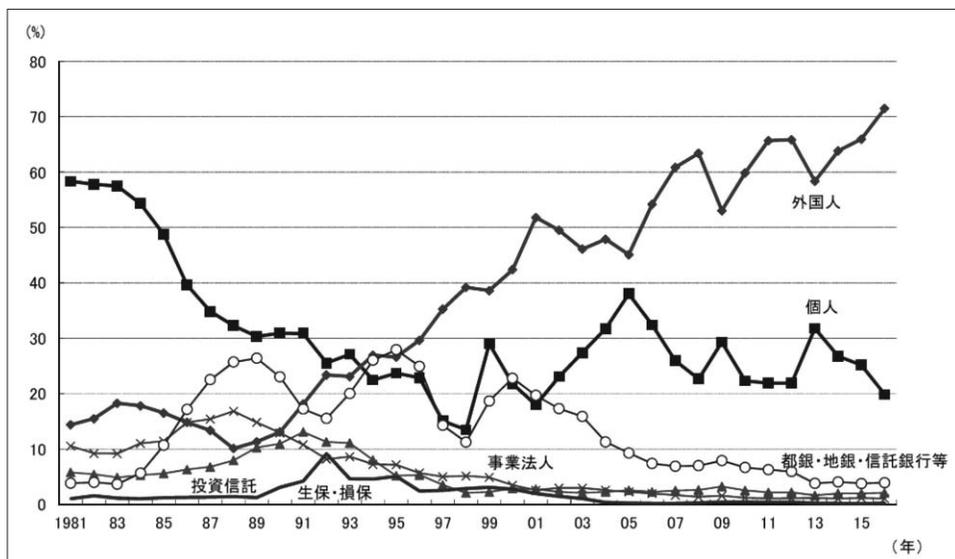
生産のグローバル化においても同様の状況が生じる。貿易や資本移動の自由化、情報通

(1) 以下の叙述は、杉ノ原真子「二つのグローバル化と企業統治改革」『国際政治』第153号（2008年11月）、田端博邦「グローバル化と雇用労働の変化」『労働法律旬報』No.1744/1746（2011）、阿部正浩「非正規雇用増加の背景とその政策的対応」樋口美雄編『労働市場と所得分配』慶應義塾大学出版会、2010年などを参照。

(2) 日本学術会議経済学委員会『日本の展望—学術からの提言2010報告 経済学分野』2010年（<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-21-h-1-10.pdf>）、1頁。（最終確認2016年8月11日）

(3) Der Spiegel, August 22, 2011. (<http://www.spiegel.de/international/business/out-of-control-the-destructive-power-of-the-financial-markets-a-781590.html>)（最終確認2016年8月11日）

図1 日本の株式市場における投資部門別株式売買代金比率の推移（二市場第一，二部）



(注) 1. 2016年6月末までのデータ。
 2. 二市場は，東京証券取引所と名古屋証券取引所である。
 3. 都銀・地銀・信託銀行等は投資信託を除く。
 日本取引所グループより野村資本市場研究所作成
 (出所) 野村資本市場研究所「野村資本市場クォーターリー2016 Summer」(富永健司氏作成)
 (<http://www.nicmr.com/nicmr/data/market/stock.pdf>)

信技術の発達により，生産の国際的ネットワークは急速に発展してきた。1970～2005年にかけて，世界の貿易量は25倍となった⁽⁴⁾。表1によれば，1980年代以降，世界各国の貿易依存度は1930～70年代の数値と比べ，総じて高い水準に達していることが分かる⁽⁵⁾。こうして，グローバル市場で熾烈な競争をする企業は，国内での生産にこだわることなく，外国への工場移転やアウトソーシングを選択肢に入れつつコストダウンを図り，同様の行動をとる世界中の企業と競争せねばならない状況にある。そのため企業は，国際競争における自らの立場を有利にするような政策（法人税減税や社会保障負担の軽減，労働規制緩和等）を政府に求めることになる。その場合，元々企業が持っている政策決定者とのコネクションが利用されるだけでなく，国外退出の可能性を有効な「圧力」としてちらつかせることもできる。

以上のように，金融・生産のいずれのグローバル化においても，企業は，利益をいかに高くあげるかを最優先の課題として要請される風潮のなかにある。利益の追求は，コスト

(4) 日本学術会議経済学委員会，前掲報告，1頁。
 (5) なお表1については，2014年度政治経済学・経済史学会春季総合研究会「第一次世界大戦開戦原因の謎—国際分業が破壊される時—」における小野塚知二氏の報告「第一次世界大戦開戦原因の謎—問題提起—」にて配付された資料から示唆を受けたことを断っておきたい。

表1 世界主要国の貿易依存度 (%)

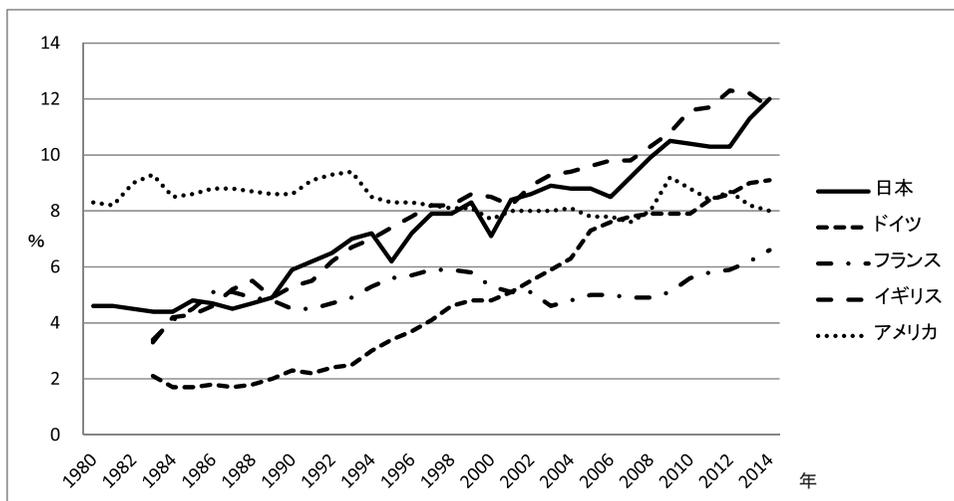
	イギリス		フランス		ドイツ		イタリア		ベルギー		スイス		アメリカ		日本	
	輸出	輸入														
1820年	10.2	11.1	6.1	3.7									9.4	9.9		
1850年	15.5	19.3	7.5	5.5			6.2	10.7					5.7	6.8		
1870年	22.6	28.1	11.7	12.0	17.3	16.6	8.4	9.9					5.7	6.1		
1890年	24.0	30.7	13.0	15.3	14.1	17.6	7.8	11.5					6.8	6.2	5.4	7.8
1900年	19.7	29.2	12.5	14.3	14.2	17.8	10.3	13.1					7.7	4.7	8.8	12.1
1913年	27.0	32.7	13.9	17.0	19.3	20.5	11.7	17.0	61.0	76.3	34.7	48.5	6.4	4.7	14.0	15.6
1925年	22.0	31.3	18.4	17.8	13.8	18.5	12.1	17.5	44.3	56.6	25.4	30.7	5.3	4.6	16.4	19.1
1930年	15.6	24.7	12.8	15.7	16.7	14.4	9.7	13.9	39.3	46.8	25.8	17.7	4.3	3.4	12.7	13.6
1935年	11.4	17.9	7.6	10.3	5.9	5.8	4.7	7.0	31.8	34.4	10.2	16.0	3.2	3.3	15.6	18.6
1950年	20.0	22.8	10.6	10.5	8.6	11.7	8.9	11.0	23.5	27.7	21.1	24.3	3.6	3.1	7.6	8.8
1960年	16.5	19.9	11.4	10.4	17.1	15.3	10.9	14.1	33.3	34.7	22.1	26.2	4.0	2.9	9.4	10.4
1970年	18.3	20.4	12.7	13.5	18.4	16.2	14.3	16.2	44.9	44.1	24.4	30.8	4.2	3.9	9.5	9.3
1975年	20.3	24.9	15.4	15.9	21.6	17.9	16.5	18.1	45.4	48.6	23.9	24.5	6.8	6.6	11.2	11.6
1980年	23.6	24.8	16.7	20.3	23.7	23.1	17.2	22.1	54.8	60.9	29.2	35.8	8.1	9.4	12.2	13.3
1985年	25.5	27.6	18.5	20.5	29.4	25.1	18.5	21.3	66.8	69.9	29.2	32.8	5.5	9.0	13.1	9.7
1990年	23.5	26.3	17.5	19.4	27.8	23.4	15.5	16.6	61.4	62.5	28.1	30.8	6.8	9.0	9.8	8.0
1993年	22.1	25.0	16.5	16.0	21.2	19.3	14.8	16.9	56.7	53.2	25.2	24.4	7.1	9.2	8.6	5.8
2000年	19.3	23.6	24.7	25.6	29.3	26.4	21.8	21.6	80.1	76.3	32.2	33.0	7.9	12.7	10.3	8.1
2010年	17.9	24.8	20.3	23.7	38.7	32.5	21.7	23.5	87.8	83.2	37.0	33.3	8.8	13.5	14.1	12.7

- (注1) 輸出・輸入額をGDPないしGNPないしNNPで割った数値。
 (注2) ドイツの1870年は1881年の、1850年のイタリアは1861年の、ベルギー、スイスの1925年は1924年のデータ。
 (出所) プライアン・R・ミッチェル編著(中村宏, 中村牧子訳)『ヨーロッパ歴史統計: 1750-1993』東京書林, 2001年, 571-584, 908-926頁。
 2000年, 2010年は, 世界銀行(秋山裕訳)『世界経済・社会統計2012』株風社, 2014年, 218-220, 226-231頁。

ダウン競争へとつながる。賃金の抑制, 正社員の削減と非正規雇用の増大, 福祉の切り下げといった方向へ企業の行動や政府の政策が向かうこととなって, 被雇用者へと不利益が回されることになる。図2は, 世界各国における男性パートタイム労働者の比率の変化を示すものであるが, 1980年以降今日まで, その比率がアメリカを例外として右肩上がりとなっている傾向を読み取ることができよう⁽⁶⁾。この点をさらに詳細に見ると, 我が国では, 生産の国際競争に直接関わる製造業よりも, むしろサービス産業, とりわけ直接競争に晒されているわけではない小売業・飲食サービス業・運輸業の方が, パート労働者の増加などによって賃金がより大きく減少してきたことが確認されている⁽⁷⁾。このことは, グロー

(6) 福祉の充実した国として知られたドイツにおけるハartz改革は, こうしたグローバル化への対応として著名なものである。それは, 失業手当の削減や, 非典型雇用による正社員の代替などを内容とし, ドイツ経済が2000年代後半以降競争力を取り戻す基盤となったと評価される一方で, ドイツにおける格差の拡大や福祉の削減を生んだともされる。田中洋子「ドイツにおける労働への社会的規制—『雇用の奇跡』と二重共同決定制度」『社会政策(社会政策学会)』第7巻1号(2015年)参照。
 (7) 児玉直美・乾友彦・権赫旭「サービス産業における賃金低下の要因」RIETI Discussion Paper Series, 12-J-031(2012年9月)(<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/12j031.pdf>), 14-15頁。(最終確認2016年8月11日)なお, 著者たちは, 今回の分析期間は, 製造業の雇用者数が大きく減少した時期に重なるため, (観測されない)スキルの高い労働者が会社に残り, スキル

図2 パートタイム労働者の割合（男性）の推移



(出所) OECD Start (Incidence of FTPT employment-common definition)

バル化が進行しているという認識そのものが、より弱い立場にいる被雇用者に「圧力」となってかけられることを示唆する。すなわち、グローバル競争とは関係のない労働者に対しても、グローバル化せねばならないという「圧力」がかかり、労働条件が悪化するという傾向が発生しているのである⁽⁸⁾。

こうして経済のグローバル化の進行により、被雇用者へ不利益が回される傾向が生まれ、そのことが労働諸条件の悪化、貧困・格差問題の深刻化の大きな要因となってきたといえる。だが、一方で投資の引きあげ、他方で企業の外国への移転という「圧力」がかかることによって、各国家レベルにおけるこれら問題の根本的な解決は、容易でなくなっている。経済のグローバル化に伴う問題に対しては、グローバルな解決手段を模索する必要性が高まっているのである。

グローバルな問題のグローバルな解決手段を早い段階で提案したのが、1981年のノーベル経済学賞受賞者ジェームズ・トービン (James Tobin) である。彼は、ニクソンショック直後の1972年に、ブレトンウッズ体制崩壊後には、国境を越えて移動する資金が大規模となり、各国政府が自らの政策によって国内経済を律することが困難になると考えた。国

の低い労働者が退出した結果、製造業の賃金が上がっているように見えている可能性があることに留意しており (16頁)、製造業にはグローバル化の影響がないという主張をしているわけではないことに注意が必要である。

(8) グローバル市場で競争する企業は現在の日本では GDP の 3 割ほどに過ぎず、その他 7 割はローカル市場に依存する企業であること、それにもかかわらず IT の進化によって世界中の誰もがグローバルなフィールドで生きているかのような錯覚を起こしてしまうことについて、富山和彦『なぜローカル経済から日本は甦るのか』PHP 新書、2014年、第1章。

際的な価格変動に対応した財や労働力の移動は、流動的な資金の移動よりはるかに遅く、短期の投機的金融取引は雇用や生産などの実体経済に影響を与えると予想したのである。その対応策として、彼は短期の外国為替取引に一律の税を課すトービン税を提唱し、投機的取引を抑制し通貨の安定化を図ることを主張した⁽⁹⁾。

トービン税については、外国為替市場の安定化に有効には働かないとする批判や、課税回避を防ぐためには全世界で同時に実施する必要があることからその実現を困難とみる見解があり、賛同者の中からも、通常取引と投機的な取引で税率を二重構造にすべきといった提案（シュパーン税）がある。他方でトービン税実現化の動きもあり、欧州通貨危機後の欧州連合（European Union：EU）の行動がそれに当たる。政府から支援を受けた金融機関への批判を背景に、2011年、欧州委員会は、EU 予算の独自財源として金融取引税を導入するという案を公表した。これは EU 域内に存在する金融機関でのすべての金融取引（債券、株式、デリバティブ）を対象とし、EU 全体で年間570億ユーロの税収を得ようとする計画である⁽¹⁰⁾。2015年12月8日には、ユーロ圏10カ国（ドイツ、フランス、イタリア、オーストリア、ベルギー、ギリシャ、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン）が、参加国で発行された株式について、すべての取引を課税対象とすることで合意した⁽¹¹⁾。この試みがどのような効果を持つことになるのか今後の注目がされる。

同じくノーベル経済学賞受賞者であるジョセフ・E・スティグリッツ（Joseph E. Stiglitz）もグローバルな問題解決を訴える一人である。彼は、リーマンショック直後の2009年に国際労働機関（International Labour Organization, 以下 ILO）の機関誌 *International Labour Review* に寄稿した論文のなかで、現在の世界経済の根本的な問題は、グローバルな総需要の不足にあるとした⁽¹²⁾。その原因は2つである。一つは、この30年以上にわたって拡大してきた国内格差およびグローバルな格差である。カネが貧しい人から富める人へ、カネを遣う人たちから遣う必要のない人たちへと移転してきた結果が、総需要の不足となったとスティグリッツは考える。アメリカは、カネを持っていない人が、あたかも持っているか

(9) Tobin, James, *The new economics, one decade older*, Princeton, 1974, pp.83-93. (矢島鈞次・篠塚信悟訳『インフレと失業の選択—ニュー・エコノミストの反証と提言』ダイヤモンド社, 1976年, 106-116頁)。

(10) 山口和之「トービン税をめぐる内外の動向」『レファレンス（国立国会図書館調査立法考査局）』63巻2号（2013年2月）, 32-35, 50-51頁。

(11) ロイター「ユーロ圏10カ国、金融取引税で部分合意」2015年12月8日 11:44PM (<http://jp.reuters.com/article/eurozone-10-members-partially-agree-on-f-idJPKBN0TR1SR20151208>)。税率については今後決定するとされた。（最終確認2016年8月9日）

(12) Stiglitz, Joseph E., *The global crisis, social protection and jobs in: International Labour Review*, Vol.48 No.1-2 (2009). なお、ジョセフ・E・スティグリッツ（楡井浩一・峯村利哉訳）『フリーフォール—グローバル経済はどこまで落ちるのか』徳間書店, 2010年にも同様の主張が述べられている。

のように消費を続ければ、この問題を解決できると考えたが、そのバブルがはじけたのがサブプライム危機であった。総需要不足のもう一つの原因は、世界各国による準備金の大規模な増強である。つまり各国が世界的な変動に備えて現在の収入を積み立てておきすぎのために、消費に回る分が減っていることが問題だと言う。

総需要の不足に対して、世界経済はグローバルな総需要創出策を必要とする。だが、政策決定は依然として各国の手中にあり、グローバルに必要とされるものと、各国の自国利益追求との間には乖離が存在する。グローバルな調整方法が必要であり、グローバルな危機は、グローバルに取り組むことによってのみ解決されうる。スティグリッツは結論として「グローバルなリスクを管理するためのより良い方法を手に入れなければならない」と述べる⁽³⁾。準備金問題の対策として、彼は、ドル準備金に代わる新たな世界準備通貨の導入を呼びかけるが、格差問題については、自動安定装置と社会的保護の維持の重要性を説くのみである。しかし、グローバルに問題解決に取り組むべきであることを繰り返し強調している。

トマ・ピケティ（Thomas Piketty）は、世界的なベストセラーとなった『21世紀の資本』において、18世紀以降の膨大な統計データを用いながら、資本収益率（ r ）は常に経済成長率（ g ）を上回る（ $r > g$ ）という仮説を提唱した。この「資本主義の中心的な矛盾」の結果、格差は常に拡大し続けるのだが、とくに近年はグローバル化によってその是正が困難になっているとピケティは言う。ここで注目したいのは、グローバル化した世界経済のなかで、ピケティは格差問題に対する具体的な対策を提言している点である。それが「資本に対する世界的な累進課税」である。この税を導入するためには、「世界中のあらゆる富についての税率表を作り、それからその歳入をどう山分けするかを決めねばならない」ため、「たしかにきわめて高い、そしてまちがいに非現実的な水準の国際協調を必要とする」。ピケティ自身も「空想的な発想」だと認めるのだが、しかし「世界的な資本税を有無を言わず否定する」のは残念なことだとする。なぜなら、「この理想的な解決策に向けて一歩ずつ（大陸や地域レベルから－著者）動くことは十分に可能だから」である。実現可能性を云々する前に、それを「有益な参照点」として用いながら、そこへ向けて知恵を出し合うこと自体が、解決のために求められる姿勢だというのである⁽⁴⁾。

社会問題のグローバルな解決方法としては、グローバル社会政策（国境を越えた社会政策）も候補の一つとして挙げるであろう。これに対しても、実現可能性という点では同

(3) Ibid., p.13.

(4) トマ・ピケティ（山形浩生・守岡桜訳）『21世紀の資本』みすず書房、2014年、539-540頁。

様の批判が予想されるところである。とはいえグローバル社会政策については、国際社会政策学者のディーコン (Bob Deacon) らや、我が国でも大沢真理氏、武川正吾氏といった代表的な社会政策研究者がその必要性や可能性を論じてきている⁽⁵⁾。「金融のグローバル化が指数的に拡大していると同時に、現実経済における多国籍企業のグローバルな勢力範囲と市場競争力が相当に増大している。こうした発展が、国民経済を管理し規制する政府の力を弱めている一方で、グローバル・ガバナンスの手段はまだ発展しないままである」とされるように⁽⁶⁾、経済面ではグローバル化が進みながら、社会面に対しては個別国家でのみ対応しようとするという「ズレ」が今日の大きな矛盾点となっている⁽⁷⁾。そうしたなかで、グローバル社会政策の実現可能性についても追求していく必要がある。

ただし、国境を越えた社会的規制のアイデア自体は200年ほど前から存在するものであり、また、これまですでに100年近く、実際インターナショナルに労働基準の設定に取り組んできた国際機関が存在する。それがILOである。第一次世界大戦後の1919年に創設されたILOは、並存した国際連盟が第二次世界大戦で消滅したのちも存続し、今日では最も長い歴史を有する20世紀生まれの国際機関となっている。金融取引税や世界準備通貨、世界資本税など新しい形のグローバル・ガバナンスを模索していくことが重要である一方で⁽⁸⁾、ILOのようなほぼ1世紀にわたってグローバル・レベルで問題に取り組んできた組織の歴史を振り返り、その成果や問題点を確認しておくことは、今日において、また「有益な参照点」を見つけ出す作業につながると考えられるのである。

(2) ILO 創設の歴史的位置づけ—ILO 史研究の意義

ILO を研究対象とする意義は、もちろん以上のような現代的関心からのみ説明されるものではない。ILO は、国際労働条約 (我が国では一般にILO 条約と呼ばれる) を採択す

(5) Deacon, B./Hulse, M./Stubbs, P., *Global Social Policy: international organizations and the future of welfare*, London, 1997. 大沢真理「グローバル社会政策の構想」大沢真理編『公正なグローバル・コミュニティを—地球の視野の政治経済』岩波書店, 2011年, 武川正吾『福祉社会—包摂の社会政策 (新版)』有斐閣, 2011年, 第13章, 同「グローバル化・地域統合・社会政策」武川正吾・宮本太郎編著『グローバリゼーションと福祉国家』明石書店, 2012年。またEUにおける「国境を越えた広域な地域における社会政策を追求する試み」の概要を展望したものとして, 小島健「EU 社会政策の展開」『東京経大会誌 (経済学)』285号 (2015年)。

(6) An international organization for social justice, in : Rodgers, G./Lee, E./Swepston, L./Van Daele, J., *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009*, Geneva, 2009, p.34.

(7) Kott, Sandrine/Droux, Joelle, Introduction: A Global History Written from the ILO, in : Kott/Droux (eds), *Globalizing Social Right. The International Labour Organization and Beyonds*, Hampshire, 2013, p.2.

(8) このほか, フランスを中心とした航空券連帯税などを実現可能なグローバル・ガバナンスとして提唱するのが, 上村雄彦『グローバル・タックスの可能性—持続可能な福祉社会のガヴァナンスをめざして—』ミネルヴァ書房, 2009年, 第10章。

ることで、国際的な労働基準の設定を目指す組織であるが、その基準の作成においては、政・労・使の三者構成で議論・決定がなされるという他の国際機関にはない特徴を有する。こうした ILO の特徴に留意しながら、その創設に至る歴史の流れを振り返ると、ILO を研究する意義のいくつかがまた見えてくることになる。

18世紀後半に始まった産業革命の最初の数十年間、多くの労働者が過酷な労働状況に直面した。不健康な環境下での長時間労働、危険な物質や装置の監視なき使用、最低限の生活しか許さない程度の賃金水準といった状況である¹⁹⁾。近年の研究では、労働者の平均身長を指標として産業革命期の生活水準を推し量ることが試みられている。19世紀前半、イギリス労働者の身長は一貫して低下しており、その要因は長い労働時間と都市の劣悪な環境にあった。年間総労働時間は、1760年には2,700時間ほどであったが、1830年には3,300～3,400時間まで増加していたとされる。実質賃金の上昇はあったものの、それは健康や生活における高いリスクと比べるとわずかなものにすぎず、多くの労働者にとって、産業革命以降の日々の暮らしは貧困に彩られたものだったのである²⁰⁾。

こうした状況を克服するための規制は、自由市場への介入だとして反対され、また経営者たちからは他国の同業者に比べての競争条件の悪化として受け止められた。そのなかで、競争条件平等化のために国際的な労働規制を導入する必要性を意識する人物が現れるようになった。イギリスの企業家オウエン (Robert Owen) は、エンゲルス (Friedrich Engels) をして「イギリスで労働者の利益のためにおこなわれた社会運動やほんとうの進歩はすべて、オーウェンの名と結びついている」と言わしめ、ポランニー (Karl Polanyi) も社会的保護の思想的起源と評価する人物である²¹⁾。オウエンは、産業革命によって、労働者が、労働の目的や生きることの倫理・規範、自尊心の源泉であった従来の文化的・社会的環境から投げ出されたことを、労働者の悲惨と墮落の由来と考えた。産業革命の奔流から労働者の暮らしを保護することが不可欠であり、そのための立法的な諸措置によって市場を「社会的監督によって抑制する」こと、それが国家の役割だと考えた。そして彼は、1818年、エクス・ラ・シャペル (アーヘン) の神聖同盟会議に、労働者の状況を改善するための国際的行動の必要性を訴える2本の報告書を提出した。ヨーロッパの労働者の1日の労働時間を国際的に法規制するよう建議したのである²²⁾。

¹⁹⁾ Rodgers, Gerry, The quality of work, in : Rodgers/Lee/Swepston/Van Daele, *op. cit.*, p.93.

²⁰⁾ 長谷川貴彦『産業革命』山川出版社、2012年、75-79頁。

²¹⁾ 土方直史『ロバート・オウエン』研究社、2003年、239頁、若森みどり『カール・ポランニーの経済学入門—ポスト新自由主義時代の思想』平凡社新書、2015年、78-80頁。

²²⁾ Oechslin, Jean-Jacques, *The International Organization of Employers: Three-Quarters of a Century in the Service of the Enterprise (1920-1998)*, Geneva, 2001, p.4. 本稿との関連でオウエンについて

フランスの企業家ルグラン (Daniel Legrand) は、社会的進歩が、途上国との競争という障害に直面することがないよう、国際労働立法のための団体の設立を最初に提唱した人物である。ルグランはアルザス地方のリボン工場経営者であったが、繊維産業はすでに19世紀前半から国際競争にさらされていた部門であった。彼は、児童労働を規制する運動に参加した経験から、すべての国のすべての製造業者を包含する規制がない限り、社会改良の努力は競争の論理によって無力化されてしまうと考えるに至った。「現在の工業の8つの災い—教育の不足、しっかりした躰の欠如、かなり早い年齢からの児童の雇用、過重労働、夜間・日曜労働、性の乱れ、労働者のバラック住まい、老年の労働者の放擲」を問題視したルグランは、1845年に首相に手紙を書き、「ヨーロッパの工業の現状では、国家が単独で規制することはできないような問題、関係各国間の合意によってのみ規制されうるような問題が存在する」と進言している。欧州各国大使館に大量の書簡を送ることもした。「体力を低下させ、家庭生活の幸福を剥奪する第一の要因である過重労働を規制し、あまりにも幼少な者を保護する国際法」を制定するよう求めたが、彼の具体要求項目の一つは、1日12時間労働であった²³。

この時代に、各国政府や経営者が、オウエンやルグランの提言を受け入れることはなかったが、他方、各国の労働運動は、労働時間短縮や賃上げなどを求めて個別に活動していた。だが、労働条件の変更は生産コストを高め、製品価格を上昇させるとして、経営者たちは、他国の同業者が同じ行動をとらない限り、自らの工場の労働条件を変更することはできないという立場だった。こうした状況が、国際労働運動を生む一つの要因となった。1866年、スイス・ジュネーヴで開催された国際労働者協会 (The International Workingmen's Association : 第一インターナショナル) 第1回会議は、のちにILO第1号条約で扱われる8時間労働などを目標として決議している。同時に、各国政府に対して、「労働の解放は地方の問題でも国民的問題でもなく、すべての国を包含する問題であって、その解決には諸国の理論的及び実際の協力を必要とする」として、労働者保護のための国際的対応を要求した²⁴。

↘一点付け加えておくと、彼の経営するニューラナーク工場の利潤は、主として短い労働時間による高い生産性から生まれたものだったとされる点である。これは優れた労働組織と休養十分な労働者によるものとされるが (カール・ポラニー『[新訳] 大転換』東洋経済新報社、2009年、307頁)、他の工場が一般に14時間労働であった時期に、同工場は12時間労働を実施していた。ロバート・オーエン (渡辺義晴訳)『社会変革と教育』明治図書、1963年、192頁。労働時間と生産の関係については、100年後のILO第1号条約の議論においても焦点の一つとされることになる。

²³ Oechslin, J., *op. cit.*, p.4-5; Mahaim, Ernest, *The Historical and Social Importance of International Labor Legislation*, in : Shotwell, James T., *The Origins of the International Labor Organization*, Columbia University Press, 1934, p.5.

²⁴ 飼手真吾・戸田義男『ILO:国際労働機関』日本労働協会、1960年、第1章「沿革と成立」16頁。

こうしたなか、連邦国家スイスは、すでに1850年代から労働保護に関する州際協定を議論していたが、1876年のスイス連邦議会では、欧州工業国の労働条件を一律に規制する国際条約の締結を各国に求めるべきことが提起された。国際規制による競争の緩和が、労働者の状況を改善する最適の方法だとされたのである。スイス連邦政府は81年に、英・仏・独・襖・伊・ベルギーとの交渉に入ると決定した²⁵⁾。これが、国際労働立法に関する初の公式提案とされるが、各国の意見に相当な隔たりがあり成果をあげるに至らなかった。その後、85年にはフランス下院の委員会でも国際労働立法について提議され、86年にはドイツ社会主義労働者党（Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands, 1890年から社会民主党）が、労働保護のための国際会議開催決議案を議会に提出した。いずれも否決されたものの、国際条約への機運は欧州で到来しつつあった。

1887年、再びスイス連邦議会に「各種の労働条件について国際条約をもって規制するため連邦政府は各国政府と交渉すべき」との動議が提出され、翌年3月に採択された²⁶⁾。それを受けて、89年3月、スイス政府は、欧州各国政府に対して、日曜労働禁止、年少者最長労働時間の規制などに関する会議の開催を提案した。同年7月パリで結成された国際社会主義者会議（International Socialist Congress：第二インターナショナル）は、8時間労働、週休制、最低賃金、工場監督制度などに関する活動計画を立てると同時に、スイスの提案を支持した。欧州各国の反応は様々だったものの²⁷⁾、ついに90年3月15日から10日間にわたりドイツ・ベルリンで国際会議が開催されることとなった。13カ国（英、仏、独、蘭、伊、襖、スイス、ベルギー、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、ルクセンブルク、ポルトガル）が参加した公式政府間会議であった。1日の労働時間（児童、年少者、女性のみ）、日曜労働、最低就労年齢などの問題を審議して一連の決議を採択したが、それらは単に各国の要望事項をまとめたものにすぎず、国内法への導入までを目指すものではなかった。とはいえ、ベルリン会議は、それ以降、国際労働立法運動が進展していく出発点となった²⁸⁾。

²⁵⁾ スイスでは、ザンクトガレン州とチューリッヒ州が、1815年に一定産業における児童労働の保護に関する最初の規制を發布した。全工場労働者の労働時間に関する最初の法律は1852年にグラールス州で採択されたが、同州は、労働法は一つの州内にとどまらず複数州にまたがる州際的なものでなければならないことを提唱した。Record of Proceedings of the International Labour Conference [以下 RPILC], 1919-1, 7 session, 11.5.1919, p.42（第1回 ILO 総会でのスイス政府代表リュフェナハト Hermann Rüfenacht の発言より）。柳川和夫「ILO（国際労働機関）の歴史」『講座 ILO（国際労働機関）—社会正義の実現をめざして—』日本 ILO 協会、1999年、43頁。

²⁶⁾ Mahaim, E., op. cit., p.6.

²⁷⁾ 襖、仏、蘭、ベルギー、ルクセンブルク、ポルトガルは賛成し、英、伊は留保付回答、露は拒否、独、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンは無回答であった。工藤誠爾『史録 ILO 誕生記：日本はどう対応したか』日本労働協会、1988年、14頁。

²⁸⁾ Viehweg, Lutz, *Die Internationale Arbeitsorganisation und Deutschland 1919 bis 1933*, Dissertation, 7

1897年9月、ベルギー・ブリュッセルで国際労働会議が開催された。ベルリン会議後の各国労働立法の状況について、個人参加でさらに自由に意見を交換するための会議であった。呼び掛け人の一人はのちにILOで重要な役割を果たすことになるベルギー・リエージュ大学教授のマエム（Ernest Mahaim）で、彼の師であるドイツの社会政策学者ブレンターノ（Lujo Brentano）の勧めに従ったものであった²⁹。このブリュッセル会議が1900年の国際労働立法会議へとつながる。同会議には、米、蘭、澳、露、ベルギー、メキシコの6カ国からは正式の政府代表団が参加し、その他の国からも非公式ではあるが著名人の出席を得た。労働時間の法的規制（従来12時間から10時間に段階的に短縮）、夜業の禁止、労働監督制度、労働者保護立法のための組織の創設という4議題を審議し、国際労働立法協会（International Association for Labour Legislation, 以下IALL）の設立を決定した。IALLは、スイス・バーゼルに事務局を設置し、労働立法についての情報提供・労働諸問題に関わる国際協定の促進を目的としたが、この事務局がILO事務局の直接の前身となる。IALLは、1905年に欧州15カ国参加の会合をスイス・ベルンで開いて、女性夜業および白鉛・黄燐に関する草案を作成し、06年に両問題の国際条約を誕生させた。史上初の労働に関わる多国間条約であった。IALLは、さらに年少者の夜業禁止、女性・年少者の労働時間に関する条約の作成を進めたが、第一次世界大戦により中断を余儀なくされた³⁰。

このようなIALLの議論に対して、各国政府や経営者たちの反応は微妙なものだった。議論は、なお各国の実状にはほとんど影響を持ちえなかった。それは、「どの国も最初の改革者になって、その国際的な地位を損ないたくなかったからである。ヨーロッパ大陸の繊維産業経営者が12時間労働をその競争力の源だとみなした一方で、イギリスの経営者は、国際的な基準に合意がなされないのであれば、労働条件の変更はないことを労働者に通告していた」³¹。

以上見てきたように、19世紀前半には一部の企業家のアイデアにすぎなかった国際労働

↘ Universität Düsseldorf, 2013, S.17-18. ただし、政治家または外交官からなる各国政府代表は、ただ希望を述べるに止まり、自国にいかなる用意があるかについて言質を与えることは避け、また自国の主権が制限されることを恐れたという。飼手・戸田、前掲書、5-6頁。

²⁹ ルーヨ・ブレンターノ（石坂昭雄・加来祥男・太田和宏訳）『わが生涯とドイツの社会改革 1844～1931』ミネルヴァ書房、2007年、227、453頁；Delevingne, Malcolm, The Pre-War History of International Labor Legislation, in : Shotwell, J. T., *op. cit.*, p.28.

³⁰ 柳川「ILO（国際労働機関）の歴史」45-47頁。

³¹ Huberman, Michael, Working Hours of the World Unite? New International Evidence of Worktime, 1870-1913, in : *The Journal of Economic History*, 64/4 (2004), p.965. ランカシャーの労働者にさえ、国際競争力を危ぶんで、労働時間の法による短縮を支持しなかった者があったという。

規制は、19世紀後半から20世紀初頭にかけて、一部政府の行動や労働運動の要求の結果、徐々に具体化することになった。そしてその具体化の背景には、同じ時期に経済のグローバル化が進展したという事実のあったことが考えられる。前掲の表1によれば、移民と西部開拓による内需の拡大を中心に経済成長したアメリカを例外として、その他各国は19世紀後半から貿易への依存度を高めており、またいずれの国も第一次世界大戦前後の時期に依存度の第一のピークを迎えていることが分かる（なお表1に掲げた8カ国は、ILO創設時の8大工業国である）。国際労働規制の「発展の起動力となったのは、『長期の19世紀』を通じて始まり、成長してきた世界経済の統合であった」。そこでは、「労働者と使用者が、別々の理由から IALL の努力を理解した。労働者は、より良い労働条件を達成するための、また市場が労働に与える有害な影響を制御するための国際協調の試みとして評価した。他方で使用者の側は、国際競争における不平等条件を除去して貿易を促進するための労働条件の均一化と考えた」⁶²。19世紀後半から第一次大戦前後の時期は、第一次グローバル化の時代だった⁶³。そうした時代に各国が労働条件を改善していくにあたっては、国際的な条件の均一化が一つの要件として一般的に考えられるようになっていたのである。

ILO創設の直接のきっかけとなったのは、第一次世界大戦であった。ILOで導入される政・労・使三者構成の仕組みは、19世紀末には、欧州諸国において社会問題を議論するために国家レベルで導入され始めたが、三者構成での議論をより必要とさせたのが第一次大戦であった。欧州各国政府は総力戦を戦うためには労使団体との協議が不可欠だと考え、大戦によって、労・使の団体と政府の関係は緊密化した。政府は、国策に協力する労使団体の見解に配慮を示さざるをえなくなっていく。大戦末期のロシア革命の勃発と、その後の欧州各国での労働運動の激化は、いっそう労働組合の要求に対する配慮を必要とする状況を生んだ。大戦前からすでに国際主義的な傾向を示していた労働運動に対して、欧州各国政府は国際機関の創設による労働問題への対応を緊急課題と考えるようになった⁶⁴。こうして戦後のパリ講和会議では、とりわけ労働組合側の要求が取り上げられ、三者構成を特徴とする初の国際組織 ILO の創設へと向かう。「ILOの三者構成の起源は、すべての主

⁶² An international organization for social justice, in : Rodgers/Lee/Swepston/Van Daele, *op. cit.*, p.5.

⁶³ 藤瀬浩司『20世紀資本主義の歴史 I 出現』名古屋大学出版会、2012年、123頁。世界の資本移動の水準も、20世紀初頭と21世紀初頭が2つのピークをなしていることを示す研究も現れている。Obstfeld, Maurice/Taylor, Alan M., *Globalization and Capital Markets*, in : Bordo, M. D./Taylor, A. M./Williamson, J. G., *Globalization in Historical Perspective*, The University of Chicago Press, 2003, p.127. 柴山桂太『静かなる大恐慌』集英社新書、2012年、第2章参照。

⁶⁴ Alcock, Antony, *History of the International Labour Organization*, London, 1970, p.18; An international organization for social justice, p.13.

要工業国における戦争へ向けての労働と資本の動員にあり、第一次大戦の間の労働者や使用者の犠牲に対する国家による名誉ある承認であった」⁶⁵⁾。「ILO の構想の独創性は、国家レベルにおいて現存する三者構成構造を、新たな国際組織に転置しようとした点にあった」⁶⁶⁾。

ILO 創設に至る過程には、長期的には産業革命以降の労働条件の改良や国際労働規制を求める思想や活動があったことを指摘できる。19世紀後半には、国際規制を求める動きが欧州各国政府によって具体化されるようになるが、このことには、経済のグローバル化が進み、平等な競争条件を求める考え方が政府や経営者のなかにも登場してきたという中期的な要因を背景として挙げることができるであろう。こうした長・中期的な要因が、最終的には第一次世界大戦期の三者構成の経験とその後の労働運動の激化という短期的な要因によって後押しされて、ILO は1919年に創設されることとなったのである。

ここまで述べたことから、ILO の歴史研究の意義をまとめれば、次の3点にあるといえる。

第一に、産業革命以降の労働条件の改良と国際規制を目指す思想・活動が、いよいよ現実のものとなったのが ILO という組織であった。ILO の創設は、ほぼ同じ時期にロシアで革命的手法が用いられたのに対して、社会改良主義ないしは社会民主主義的方法による労働問題への取り組みにおいて一つのピークをなすものといえる。ロシア革命は、各国政府に「革命という恐怖」を引き起こし、それを防ぐために ILO 創設に向かわせたという意味で確かに背景とはなった。だが、ILO のベルギー政府代表からのちに外務大臣となるヴァンデアヴェルデ (Emile Vandervelde) は述べている。「革命を起こす方法はこれまで2つあった。ロシア方式とイギリス方式である。国際労働法制委員会 (Commission on International Labor Legislation, ILO 創設を準備した委員会—後述) で勝利したのは、イギリス方式であった」⁶⁷⁾。すなわち ILO の創設は、産業革命以降の労働史・社会政策史において画期的な位置づけのなされるべき出来事であって、その活動と影響力の分析は、20世紀の労働史・社会政策史を考えるうえでは欠かすことのできない課題であるといえる。

第二に、ILO は単に労働者の利害を代表するための組織ではなく、最高意志決定機関で

⁶⁵⁾ Garcia, Magaly Rodriguez, Conclusion: The ILO's Impact on the World, in : Van Daele, J./Garcia, M. R./Van Goethem, G./van der Linden, M., (eds), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Bern, 2010, p.471.

⁶⁶⁾ An international organization for social justice, p.14.

⁶⁷⁾ Alcock, A., *op. cit.*, p.36.

ある ILO 総会においても、業務執行機関である理事会においても、政・労・使の三者構成がとられている組織である。加盟国の政府・労働組合・使用者団体が、構成比 2 : 1 : 1 でそれぞれ代表を派遣し、各労働規制や社会政策について、各々の立場から議論を戦わせ、妥協点を見出そうとしてきた組織が ILO なのである。初代事務局長アルベール・トーマ (Albert Thomas) は、ILO を列車になぞらえて、「労働者はエンジン、使用者はブレーキであり、両方の要素が機械の正確な機能のために必要である」とし、ILO はまさに経済と社会のバランスをどうとるのかを考えるための組織だと位置づけており、そして実際 ILO は、100年近くにわたってそうした活動に取り組んできた。今日の経済のグローバル化の時代においては、国家単位だけでなく、グローバルなレベルでも経済と社会のバランスをどうとるのが問われるようになってきているといえる。グローバルなレベルで経済と社会のバランスをどのようにとっていくのか—「自由と規制との狭間に存在する黄金の均衡点」⁸⁸はどこか—という経済学の一つの根本的課題を考えるにあたって、ILO の歴史は、なにがしかの手がかりを与えてくれるのではないかと期待される⁸⁹。

第三に、ILO の創設期は、1980年代以降と並ぶような経済のグローバル化の時代であった。ここに1919年前後と今日との共通性を見ることができ、「ILO が今日直面している問題と1920年代に取り組んでいた問題の間には、いくつかの類似点がある。どちらの時期も、グローバル化の時代である。1920年代は、19世紀に始まった国際的な経済統合の過程の終末期であり、一方で現在の20年ほどは、1980年代のネオリベラルの波を背景に、生産・金融におけるグローバル化の新たな局面が現れた。どちらのケースも、中心的な論点は、

⁸⁸ 浜矩子『グローバル恐慌—金融暴走時代の果てに』岩波新書、2009年、70頁。同書では、カネが世界を駆けめぐる状況に対応する規制・監督ができていないことから、金融面における「均衡点」を探り当てねばならないとされている。

⁸⁹ 著者はこれまで、経済と社会のバランスをどうとるのかという点を問題関心の一つに置いてドイツ経済の研究に取り組んできた。拙稿『『社会的市場経済』と西ドイツ経済史』『ニューズレター（名古屋大学経済学研究科附属国際経済動態研究センター）』No.13、2002年 (<http://133.6.182.153/wp-content/uploads/2016/04/news13.pdf>) および「現代ドイツにおける『社会的市場経済』の変容—2003年閉店時間法改正論議を手がかりに—」廣田功編『現代ヨーロッパ社会経済政策—形成と展開』日本経済評論社、2006年では、ドイツ連邦共和国（西ドイツ）において「社会的安全と経済的自由の結合」と謳われた「社会的市場経済」体制が、どのように「経済面」と「社会面」のバランスをとろうとしてきたのかに関して検討し、そこでは、市場経済の機能を重視しつつも、市場だけでは解決しえない社会問題に対する配慮がなされていることを確認した。また拙著『もう一つの経済システム—東ドイツ計画経済下の企業と労働者』北海道大学出版会、2010年においては、ドイツ民主共和国（東ドイツ）の企業現場に視点を置きながら、効率性と労働の自律性あるいは効率性と「人のつながり」の間のバランスについて考察することの意義を指摘し、また拙稿「職場における『つながり』—工業企業現場の実態」川越修・河合信晴編『歴史としての社会主義—東ドイツの経験』ナカニシヤ出版、2016年では、東ドイツと1965年前後の日本を比較しながら、経済発展水準と「つながり」の存在との関連性を問うた。本稿は、こうした問題関心を引き継ぎながら、ILO の三者構成の議論が、どのような妥協を生み、どのようにバランスをとろうとしてきたのかの検討によって、「経済と社会の間の最適解」の問題を考えるための手がかりの発掘を目指す作業の一環である。

国際経済の動きのなかに、いかにして社会的要素を埋め込むかというものである。そしてどちらの時期も、ILO は重要なアクターとなった⁴⁰⁾。それゆえ ILO 創設期における労働問題への国際的な対応を検討することからは、今日のグローバル化に伴う問題を考えるうえで示唆となりうる材料を得られるように思われるのである。

(3) 本稿の課題

本稿の課題は、ILO 創設期、すなわち第一次グローバル化の時代における政・労・使三者構成のなかでの ILO の議論やそこでの妥協はどのようなものだったのか、国際労働規制の影響力はどの程度のものであったのかについて、1919年の ILO 第1号条約を事例として検討することにある。影響力を検討するうえで、射程に入れるのは欧日の主要工業国である⁴¹⁾。

第1号条約は、8時間労働原則の導入を目指した条約であるが、この原則は前述の通りすでに1866年に第一インターナショナルの要求に掲げられ、1889年の第二インターナショナル設立以降は、労働運動にとって最優先課題とされた事項であった。「8時間労働制に関する合意は、労働運動の中心的要求であったがために、象徴としての大きな意味を持った」⁴²⁾。「労働時間という ILO がまさに出発した地点は、労働者と使用者の双方にとって常に関心の中心であったのはもちろん、しばしば紛争の源ともなった」対象だった⁴³⁾。こう

40) Decent work and a fair globalization, in : Rodgers/Lee/Swepston/Van Daele, *op. cit.*, p.206. 1980年代以降、国際貿易への社会条項の導入が課題とされてくるなかで、ILO は1999年にディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の概念を提唱した。ディーセント・ワークは、1999年第87回 ILO 総会に提出されたソマヴィア（Juan Somavia）事務局長の報告において初めて用いられた言葉だが、「まず仕事があることを基本とし、その仕事は、権利・社会保障・社会対話が確保されていて、自由と平等が保障され、働く人々の生活が安定する、すなわち人間としての尊厳を保てる生産的な仕事」という内容と定義される。この概念は国連のソーシャル・サミットなどを通じて世界に広がり、また2000年には ILO のなかに「グローバル化の社会的側面」に関する作業グループが作られ、そこから発展した世界委員会による報告書 *A fair globalization: Creating opportunities for all* (2004) は、18カ国語に翻訳され広く引用された。同報告書は、グローバル化の不均衡と格差は「道徳的に受け入れられず、政治的に支持できない」としつつ、国家レベルとグローバル・レベルでのガバナンス改良やより統合された国際的政策の必要性、グローバルな目標としてのディーセント・ワークの確立などを提起したものであった。2005年の国連世界サミットもディーセント・ワークを目標とすることの重要性を認め、2008年の ILO 総会では「公正なグローバル化のための社会正義に関する ILO 宣言」が採択されるなど、今日、グローバル・プレイヤーとしての ILO の発言力は高まってきているといえる。Ibid., pp.224-234.

41) 本来なら、アメリカも考察対象とすべき存在であるが、アメリカの ILO 加盟はフランクリン・ローズヴェルト政権下でニューディール政策を始めた1934年のこととなるため、本稿の対象からは除外せざるをえない。なおアメリカの加盟を巡っては、佐藤千登勢「アメリカの ILO への加盟とニューディール：労働法との関連を巡って」『歴史人類（筑波大学大学院人文社会科学研究所歴史・人類学専攻）』42巻（2014年3月）。

42) Tosstorff, Reiner, Albert Thomas, the ILO and the IFTU, in: Van Daele/Garcia/Van Goethem/van der Linden (eds), *op. cit.*, p.92.

43) Rodgers, G., *op. cit.*, p.107.

して ILO 創設期において、最も激しい議論が戦わされた場の一つとなったのが第 1 号条約を巡る総会・委員会であり、白熱した議論からさまざまな論点や妥協に至る経緯を引き出すことのできる対象だといえる。また、第 1 号条約は、「労働時間に関する国際規制の最初の試みであった」が、この時点ではアメリカが非加盟だったため、ILO にとっては、ヨーロッパの工業国あるいは日本によるその批准が、組織の「運命をかける試金石」となった⁴⁴⁾。だが、各加盟国での批准過程においては種々の複雑な反応を引き起こすことになる。以上のようなことから、第 1 号条約は、「1920年代のすべての ILO 条約のなかで、圧倒的に重要なもの」と評価されている⁴⁵⁾。

ILO は、加盟各国が条約を批准して、ILO による調査・監視メカニズムを受け入れたさいに、公式の影響を及ぼすことができる⁴⁶⁾。また、批准したとしても、条約の違反に対して罰則の与えられる規定があるわけではないため、ILO 条約は影響力の薄いものだと評価もなされる。だが、影響力とは、批准後の監視や罰則などがなければ及びえないものではない。たとえば、ILO の議論や考え方、ILO 条約の労働条件が、各国の論壇や政策・実態に影響を与えているケースなどもしばしば確認される。本稿は、批准の有無のみにとどまることなく、さまざまな視点から分析することで、ILO の影響力はどのようなものと評価できるのかを具体的に明らかにしていきたい。

ILO に関する研究は膨大な蓄積が存在し、その問題関心も区々であって、ここですべてを見渡すことは困難だといえる⁴⁷⁾。そうしたなかで注目すべきは、近年になって、ILO の歴史研究に本格的に取り組むプロジェクト（「歴史から学び将来を考えるプロジェクト」）が始動していることである。これは、2019年の ILO 百周年をにらんで2000年代初頭から開始された「センチュリー計画」の一環であるが、その成果は、『ILO と社会正義のための戦い1919-2009』（2009年）、『ILO その諸歴史』（2010年）、『社会的権利をグローバル化する：ILO とそれを越えて』（2013年）といった論文集として刊行されてきている⁴⁸⁾。このう

⁴⁴⁾ Grabherr, Stefan, *Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommenn von 1919*, Berlin 1992, S.11. 8 大工業国の一つとして ILO 創設時から理事会メンバーとなった日本は、それにもかかわらず第 1 号条約において欧州諸国に比べ低い水準の基準が暫定的に認められるという例外規定が設けられたが、このこと自体が日本の批准が重視されていたことを示す。

⁴⁵⁾ Van Daele, Jasmien, *Industrial States and Transnational Exchanges of Social Policies: Belgium and the ILO in the Interwar Period*, in: Kott/Droux (eds), *op. cit.*, p.194.

⁴⁶⁾ *Ibid.*, p.196; Grabherr, S., a.a.O., S.425. ただし、加盟国は、未批准の条約や勧告に関する実態について報告する義務も有する。An international organization for social justice, p.20.

⁴⁷⁾ ここでは、ILO の歴史を包括的に扱った基本文献として、次のもののみ挙げておきたい。Shotwell, James T., *op. cit.*; Alcock, A., *op. cit.*; Haas, Ernst B., *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, Standord, 1964; Cox, Robert W., "ILO: Limited Monarchy", in Cox et al., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven, 1973.

⁴⁸⁾ Rodgers/Lee/Swepston/Van Daele, *op. cit.*; Van Daele/Garcia/Van Goethem/van der Linden (eds), *op. cit.*; Kott/Droux (eds), *op. cit.*

ち『ILO と社会正義のための戦い』は、労働時間・失業・女性労働・途上国問題等の論点ごとに、これまでの ILO の活動を歴史的に概観した論考が主であって、ILO の歴史を考察するうえでの筋道を提供してくれる。後 2 者では論点がより個別化されてきており、たとえば ILO 第 1 号条約とベルギーにおける反応を扱ったヴァン・デーレ (Jasmien Van Daele) の研究は、本稿も分析手法や内容について示唆を受けている⁴⁹⁾。いずれにせよ、これら研究が提供している筋道や基礎知識をもとにしつつ、今後は、なお数多残る欠けている論点を補い、歴史像をさらに豊富化していく作業が必要である。

上記の論文集『ILO その諸歴史』の編者の一人でもあるヴァン・デーレは、従来の ILO 史研究を総括した論考のなかで、これまでの研究史上の欠陥の一つが、労働者に対する関心に比べ、使用者に対する関心がきわめて低い点を挙げている⁵⁰⁾。また、労働者サイドに立った研究では、使用者が常に「悪役」的に描かれてしまう傾向もある。本稿は、経済と社会のバランスの問題を考えるという問題関心から、独り労働者グループに焦点を当てるのではなく、各国政府はもちろん使用者側の見解や立場にも目を配ることで、そうした研究史上の傾向を修正する役割を果たすことも目指している。

我が国における ILO 関連文献は、その現況を詳説するものを除けば⁵¹⁾、当然のこととはいえ主として日本の対応や考え方を考察対象としている。本稿はそれら文献から知識を得るところ大であるが、それらは、とくに日本が ILO の活動をいかに骨抜きにしようとしたか—労働者代表の選出において政府の意向を強く反映させたことや、第 1 号条約に例外規定を設けるよう強力に働きかけたこと等—という点を批判的に取り上げており、ILO が日本の労働の実態に対してどのような影響を与えたのかという観点は後景に退くこととなっている⁵²⁾。本稿は、最新の研究成果を取り入れつつ、国際労働規制を目指す機関としての

49) Van Daele, J., *op. cit.*

50) Van Daele, J., *Writing ILO Histories: A State of the Art*, in : Van Daele/Garcia/Van Goethem/van der Linden (eds), *op. cit.*, p.38. そうしたなかで使用者グループを対象とした唯一といえる研究が、Oechslein, J., *op. cit.* である。

51) 飼手・戸田、前掲書、『講座 ILO』日本 ILO 協会、1999年、吾郷眞一『国際経済社会法』三省堂、2005年、柳川和夫監修・吾郷眞一編著『ILO のあらし：活動と組織・主な条約と勧告』日本 ILO 協会、2005年など。かつての ILO 関係者による回想録もいくつかの成果がある。高橋展子『ジュネーブ日記：レマン湖の見えるオフィスで』日本労働協会、1979年、田中良一『サムライ議長のジュネーブ日記：ILO 理事の 9 年間』読売新聞社、1988年、工藤幸男『日本と ILO：黒子としての半世紀』第一書林、1999年。

52) たとえば、創設期から1980年代初頭までの ILO 条約の内容と日本の実情を比較し、日本の状況を厳しく批判するのが、中山和久『ILO 条約と日本』岩波新書、1983年。本稿と最も対象が重なるのは、ILO 第 1 号条約の内容と日本の対応について分析しつつも、日本の対応に対する批判的論述と労働運動の強調という少々偏った見方に終始するきらいがある、吉岡吉典『ILO の創設と日本の労働行政』大月書店、2009年。国際労働法制委員会からヴェルサイユ条約承認までの ILO 創設の経緯について日本の動きを中心にまとめたのが、工藤誠爾、前掲書。同書は、当時の日本の労働運動や ILO 創設後の日本への影響に関する事実にも触れており有益である。なお、これらの研究はいずれも日本の外交文書などの資料を主として用いている。

ILO そのものの歴史を扱い、経済と社会のバランスの問題—労働時間と生産の「黄金の均衡点」とはどこか—や、ILO が欧日工業国に与えた影響力も考察しようとする点で、独自性を主張できると考えている。

本稿は、第1号条約に関する議論を再構成するにあたっては、ILO 総会および労働時間特別委員会議事録を利用する。これら議事録はこれまでの研究でも利用されてきた資料ではあるが、従来は一部が利用されるのみだったそれら資料を包括的に分析している点、グローバル社会政策や経済と社会のバランスの問題について考えるという視点から資料全体を読み直している点から、本稿では新たな論点を提供することが可能だと考えている。

従来国際機関に関する研究は、各国との関係を見ることなく、もっぱら国際機関にのみ焦点を当てたものが多かったため、国際政策の実際の影響力にはさほど注目してこなかった。これに対して、近年の ILO 史研究においては、ILO の個別国家に対する影響力についての実証が一つの目標とされるようになってきている。2007年10月の「ILO：過去と現在」コンファレンスにおいてヴァン・デア・リンデン (Marcel van der Linden) は、「ILO の社会改良の具体化・実施あるいはそれへの抵抗に関する政府・非政府アクター間の相互作用を理解するため、より系統的に国内文書館を利用した研究が必須」だとして、各国内の資料を用いてのその影響力の分析を求めている⁵³。なお、加盟国に対する ILO の影響力を考えるさい、ILO 条約がその国で批准されているかどうかのみが判断基準とされることが多い。もちろん条約の批准は、ILO の影響としては最も見えやすいものではある。だが、先にも述べたように、批准には至らなくとも、ILO の議論や考え方、ILO 条約の労働条件が、各国の論壇や政策に影響を与えているケースがしばしば確認される。さらに、ILO 条約は国際的に承認されたものであるため、その批准に失敗した国は国際的な信用を失うことになりかねないという「圧力」を政府にかけるという効果も持つ⁵⁴。ILO の影響力は、結果として条約が批准されたかどうかだけでなく、条約採択前と後での国内議論の変化や社会政策・労働実態の変容など、より広い視点から分析される必要がある。本稿はこうした点を意識しつつ、日本をはじめとする各国の状況を検討していくこととしたい。

日本への ILO の影響に関する研究は、ILO 研究の「北大西洋への偏り」のために海外ではもちろん⁵⁵、国内でもそれほど数は存在しない。それら論考も、ILO 条約の批准状況

⁵³ Van Daele, J., *Industrial States*, pp.191-192; Garcia, M., R., *op. cit.*, p.462.

⁵⁴ 「国際的な世論の圧力は、ILO の最も強力な武器である。というのは、ILO は制裁という力を持っておらず、また ILO 憲章は、国際労働基準や原則の違反に対する罰として国家を追放することを許していないからである」。Ibid., p.476; Introduction, in: Van Daele/Garcia/ Van Goethem/van der Linden (eds), *op. cit.*, p.7.

⁵⁵ Van Daele, J., *Writing ILO Histories*, p.27.

を見たり、条約と日本の法制を比較するといった内容のものがほとんどである。第1号条約は日本では批准されていないものの、それが日本の実際の労働時間や関連する議論・考え方に与えた影響があるのならば、それらを総合的に考察しておくことは、ILO の影響力を考えるにあたって有益な作業であると考えられる。本稿は、ILO 条約の批准に当時権限があった枢密院や、労働行政の担当であった農商務省や内務省関係の資料、新聞・雑誌記事などを用いて、そうした作業を試みていくこととする⁶⁰。

60 日本は、第1号条約に例外規定が設けられたにもかかわらず、それを批准しなかった（現在も批准していない）ことのみが強調される傾向にある。たとえば、吉岡、前掲書、中山、前掲書など。『世界の労働』59巻4号（2009年）での特集「グローバル化時代のILOの役割と日本のディセント・ワーク：ILO条約が日本の労働・社会保障に与えた影響と課題」における濱口桂一郎「ILO条約が日本の労働・雇用法制に与えた影響」は、失業に関するILO第2号条約を受けて1921年に職業紹介法が制定されたことをはじめ、女性保護や男女平等問題とILO条約の関わりなどに言及しているが、労働時間関係の条約については未批准であることを指摘するにとどまっている（54頁）。だが、未批准であることと、ILO条約の影響を受けていないことはイコールで結ばれるものでは決してない。批准の有無を見るのみでは、ILOの影響力を正確に測ることは困難だと思われる。嶺学「ILOによる国際労働基準の定立と国際的波及効果」秋田成就編『国際労働基準とわが国の社会法』日本評論社、1987年、「批准総数の比較は十分意味ではなく」、どの条約を批准したかの内訳の検討も「いぜん形式的な比較」（20頁）としている。

法制への影響について見たものとしては、山田晋「ILO条約がわが国の『社会保障制度』に与えた影響—批准によって高まる基準の普遍性—」『世界の労働』前掲号、とくに1980年代半ばまでの労働時間法制について見た秋田成就「労働時間をめぐる国際労働基準とわが国の立法基準」秋田編、前掲書、今城義隆「国際社会政策の構造と体系—ILOと日本の社会政策—」『社会政策叢書』編集委員会編『国際化する労働問題と社会政策』啓文社、1984年などが挙げられる。山田論文は、ILO創設と第1号条約「以降の日本政府の労働行政にはILOの活動が一定の影響力を持つことになる」（57頁）とするが、その一定の影響がどう及んだのかは明らかにしていない。山田論文が引用先としている秋田論文も「ILOの創設や1号条約の採択という国際的事実が、わが国の工場法その他の保護立法のあり方をめぐって政府をはじめ関係当事者に何がしかの影響を与えたことは否定できない」（45頁）とするものの、何がしかの影響とは具体的には何なのかまでは分析していない。今城論文も、ILO条約や勧告が「大正期以後の日本の労働立法の制定と発展に少なからぬ役割を果たした」（51頁）とするが、具体的にどう果たしたのかは検討していない。なお、Hanami, Tadashi, The influence of ILO standards on law and practice in Japan, in: *International Labour Review*, Vol.120, No.6 (1981) も、法制の比較にとどまる。

濱口桂一郎『労働法政策』ミネルヴァ書房、2004年、244頁は、ILO第1号条約の影響を受け、1923年に工場法が改正され、女性と児童の労働時間が短縮されたことに言及している。また、斎藤修『賃金と労働と生活水準—日本経済史における18-20世紀』岩波書店、1998年、166-168頁は、1920-30年代にかけて機械工業では労働時間が増加傾向にあったものの、繊維産業および鉱山業では急速に減少したが、後2者ではILO第1号条約の影響を受けて工場法改正や鉱夫労務扶助規則改正によって就業時間が制限された効果を重く見ており、両産業に関する限り「外部からの力が労働時間を減少させた」としている。また、農商務省がILO条約に沿った労働時間短縮案を作成したものの、政府内の反対が強く実現しなかったことについて、橋本寿朗『大恐慌期の日本資本主義』東京大学出版会、1984年、143頁。第1号条約を受けて、各地で8時間制を求める争議が生じ、全国214工場が8時間制を導入した（ただし、これは工場法適用の工場の約1%に過ぎない。野見山真之『労働時間—その動向と課題』労働基準調査会、1989年、18頁）ことについて、山崎五郎『改訂増補 日本労働運動史』労務行政研究所、1966年、36頁。本稿は、これら研究に依拠する一方、他方でこれら研究では検討されていない点を各種資料から補いつつ、第1号条約に関連するILOの影響力を総合的に把握することを目指す。

1. ILO 創設と労働時間問題

1889年に第二インターナショナルが8時間労働を謳ったのと前後して、各国においても、それを目標とする運動が活発化した。たとえばイギリスでは、1890年代から一般組合（general union）が中心となって、8時間労働制の確立を要求した。アメリカ労働総同盟（American Federation of Labor：AFL）は、1880年代から民間企業における8時間労働制実施運動を拡大していったが、1906年には8時間労働をはじめとする諸請願を大統領に提起している。同年にはフランスでも8時間労働を掲げたゼネストが起こったが、弾圧された。第一次世界大戦中には、労働者たちは、平和が訪れたら、労働時間短縮という「報償」を受けとることができるかと信じて協力した。ドイツでは、第一次大戦中に労・使と軍部の代表からなる三者構成の戦時委員会がベルリンなど有力地方に設置され、協議・紛争調整機関として機能した。アメリカでも18年4月に全国戦時労働委員会が、労使紛争の調停と仲裁を目的に結成されたが、公益代表2名・使用者代表5名・労働者代表5名からなる三者構成の組織であった。同委員会は、紛争調整の基準として、8時間労働制を認めた⁵⁷。

第一次大戦直後のイギリスでは、労働時間短縮闘争や賃上げ闘争が広がり、19年2月にはそれらを要求して全英坑夫連合がストライキを構えるなど、「労働運動は、未曾有の昂揚を示した」⁵⁸。アメリカでも1919年はストライキが激増した年となった。ドイツは、労使で経済諸問題について協議するための機関として、開戦初期からいくつかの業種で労使共同体を結成していたが、ナショナル・レベルでの設置は使用者が拒否していた。だが、ロシア革命の余波を受けて、17年12月に有力資本家と労働組合代表が最初の会談を持つこととなり、翌年にかけて労使の同権化を認める方向が打ち出されていく。そうしたなかでも、8時間労働については使用者側の強い反対が続いたが、18年11月革命の勃発により急遽「11月協定」に合意し、ここで8時間労働の実施が容認されていた。フランスでも、軍需大臣であったトーマの影響下で19年4月に8時間労働法を制定したものの、経営者側が従

⁵⁷ Alcock, A., *op. cit.*, p.42 ; S・ゴンパーズ自伝刊行会訳『サミュエル・ゴンパーズ自伝：七十年の生涯と労働運動』日本読書協会、1969年、上巻、289-309頁、戸塚秀夫「イギリス資本主義と労資関係」戸塚秀夫・徳永重良編『現代労働問題：労資関係の歴史的動態と構造』有斐閣、1977年、43頁、徳永重良「ドイツ資本主義と労資関係」同上書、233頁、萩原進「アメリカ資本主義と労資関係」同上書、146頁、廣田功『現代フランスの史的形成—両大戦間期の経済と社会』東京大学出版会、1994年、124頁、野村達朗『アメリカ労働民衆の歴史—働く人びとの物語』ミネルヴァ書房、2013年、89-92頁、山田高生『ドイツ社会政策史研究』千倉書房、1997年、424-428頁。

⁵⁸ 戸塚、前掲論文、69-70頁。

わず、ストライキが拡大していった⁵⁹。

このような状況のなかで、「労働者は、国際レベルでの課題の解決に最大限の期待をした」⁶⁰。大戦中の1914年に、AFLは国際労働会議開催を要求する決議をしたうえで、各国労組に檄を飛ばし、翌15年にはフランス労働総同盟（Confédération Générale du Travail：CGT）も、講和条約中に労働編を設けるよう訴えた。16年7月、英国リーズでの連合国側労働者会議は、その決議で国際労働会議の創設を強く求めた。大戦後、パリ講和会議と同時期の19年2月に開催された二つの労働者組織の国際会議（国際労働者社会主義者会議・国際労働組合会議）は、同文の「パリ講和会議における国際労働憲章の綱領」を採択し、1日8時間週48時間労働を要求するなど「講和会議に明確な影響を与えた」⁶¹。

1919年1月18日に開会したパリ講和会議は、同31日に、9カ国（米、英、仏、伊、日、ベルギー、キューバ、ポーランド、チェコスロヴァキア）の15名から構成される国際労働法制委員会の設置を決定した。同委員会の議論の基盤となったのが、大戦終了の前年11月から綿密な討議を重ねてきたイギリスの提案であった。パリ講和会議の英代表にしてILOでも重要な役割を果たすことになる人物たちが、この提案の作成に従事した。合同機械工組合書記長から労働党下院議員を経て大戦中に労働大臣となり、国際労働準備委員会（ワシントン第1回総会の準備委員会）議長を務めたバーンズ（George Barnes）、内務省官僚から労働次官補を務め、のちに第2代ILO事務局長となるバトラー（Harold Butler）、労働省官僚で、こちらは第4代事務局長となるフィーラン（Edward J. Phelan）、内務次官補サー・デレヴィーニュ（Sir Malcolm Delevingne）の4人である⁶²。先に掲げたベルギーのヴァンデアヴェルデの言葉の通り、ILOは確かに「イギリス方式」であったといえる。イギリス提案は、「現下急務の改良事項」として8項目を掲げており、その第一が「労働時間の制限」とされた。そして「ある一国が労働に関する人道的条件の採用を拒絶する場合は、他の諸国が改善する計画の妨害となるがゆえに、締約国は公正・人道・世界の恒久的平和を設定することを目標に」労働に関する国際機関の設置に合意するよう求めるものだった⁶³。

国際労働法制委員会は、2月1日から3月24日まで、アメリカのAFL会長であるゴンパーズ（Samuel Gompers）を議長として35回の会合を重ねた。バーンズやデレヴィー

⁵⁹ 徳永、前掲論文、239-240頁、新田俊三「フランス資本主義と労資関係」戸塚・徳永編、前掲書、330頁。ドイツ臨時政府は、18年11月23日に8時間労働令を公布した。

⁶⁰ Van Daele, J., *Industrial States*, p.196.

⁶¹ Riegelman, Carol, *War-Time Trade-Union and Socialist Proposals*, in : Shotwell, James T., *op. cit.*, p.75. 工藤誠爾、前掲書、22-24頁、飼手・戸田、前掲書、21-22頁。

⁶² Alcock, A., *op. cit.*, pp.21-25.

⁶³ 外務省編『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』外務省、1971年、1341頁。

ニュ、ベルギーのヴァンデアヴェルデ、マエムらに加え、フランス労働局長で IALL 設立にも関わったフォンテーヌ（Arthur Fontaine）、ゴンパーズと並ぶ労働界の大立者フランス CGT 書記長ジュオー（Léon Jouhaux）などがメンバーとして名を連ねた。ゴンパーズは、反社会主義的な「純粋でまじり気のない組合主義」者で、従前から社会主義派の労働組合に強い反発を抱かれていたリーダーだった。ジュオーもまた「フランスの労働運動がモスクワのソビエトやボルシェヴィキの戦列に吸収されるのを阻止するために、強硬に闘い続けた」人物であった。こうした点もまた ILO が、改良主義的ないしは社会民主主義的な労働運動の一つのピークをなすものであることを示している⁶⁴。

委員会の議論は、「旧世界と新世界のずれがたちまち表面に出」、議長ゴンパーズが「内情は手のつけようがなく、どんな建設的な結果も得られないと一再ならず思った」ほどであったが⁶⁵、「忍耐と互譲で」妥協を見出し⁶⁶、以下のような ILO の基本原則を決定した。各国から政府代表 2 名・労働者代表 1 名・使用者代表 1 名が派遣され、ILO 総会において労働諸問題について議論し条約化すること、総会は各国議会の批准を必要とする条約とするか、熟慮を求める勧告の形にするかを決定できること、総会での議決は満場一致ではなく 3 分の 2 による多数決とすること、条約も勧告も 1 年以内に各国の権限ある機関に提出されねばならないこと、条約不遵守の場合の罰則は ILO への加盟をためらう国が出る原因になりかねないので不採用とすること、などである。政府代表ではない労働者代表・使用者代表が国際機関で条約を立案する会議に参加できるという規定は画期的なものだったが、その会議での決定が、各国政府の行動を拘束するものとまではされなかった⁶⁷。

同委員会は、国際労働立法の常設機関に関する諸規定を含む第 1 部と労働条約について規定する第 2 部からなる報告書を採択した。この報告書は、6 月 28 日調印のヴェルサイユ条約のなかに第 13 編「労働」（第 387 条～427 条）として組み込まれた。そこには、「もし労働条件が改善されなければ、世界の平和と調和が維持されないほど社会不安が大きくなってしまうリスクが生じる」こと、「ある国が人道的な労働条件の採用に失敗すると、条件の改善を望む他の国の障害となる」ことが ILO を創設する目的として記されている⁶⁸。ま

⁶⁴ Grabherr, S., a.a.O., S.442-445. 萩原, 前掲論文, 142頁, 『ゴンパーズ自伝』下巻, 164頁。

⁶⁵ 同上書, 550-554頁。

⁶⁶ 工藤誠爾, 前掲書, 126頁。

⁶⁷ Alcock, A., *op. cit.*, pp.23-35. またアルコックは、「ILO の弱点は、国家の主権が、一つの重要な分野すなわち経済分野においてまったく損なわれないままであることにあった」とする。「処理するテーマは、労働規制の狭い範囲をはるかに越える複雑な経済問題という性格も持っているにもかかわらず、ILO は経済問題を扱う権限を持っていなかった」(p.36)。

⁶⁸ Rodgers, G., *op. cit.*, p.94. ヴェルサイユ条約第 13 編「労働」が ILO 憲章と呼ばれるようになるのは 1934 年からである。

た、委員会は、結社の自由、生活維持賃金、8時間労働、週1日の休日付与、同一価値労働男女同一賃金など9項目を、実現を目指すべき事柄として記載した⁶⁹⁾。

そして国際労働法制委員会は、1日8時間週48時間労働を第1回国際労働会議（一般にILO総会と呼ばれる）での第一議題とすることに合意した。ワシントンで開催予定となった第1回総会の細目は、米、英、仏、伊、日、ベルギー、スイスの7カ国代表で構成する国際労働準備委員会（4月～10月にかけて開催）が検討したが、その報告書も、労働時間問題を「我々の議題で最も重要なもの」としている⁷⁰⁾。

パリ講和会議中の列強各国の政治家の態度に関して、日本の牧野伸顕全権委員から内田康哉外務大臣宛の興味深い報告（8月26日付）が残されている。「労働者階級ノ勢力ハ戦争中ハ勿論休戦後一層増進シ歴史上未曾有ノ大勢力ヲ占ムルニ至リ政治家ハ其ノ要求ヲ容ルルニ於テ全然余儀ナクセラレタルモノニシテ」「列強政治家ハ本問題ニ付談ヲ交フルノ際彼等ハ常ニ労働問題ニ対シ余リ同情ヲ有セサリシノミナラス寧ロ之ヲ厄介視シテ冷評セシ程ナリシカ一旦政治上ノ見地ヨリ労働問題ヲ決スルニ当リテハ政治上ノ必要ヨリ常ニ労働階級ノ要求ヲ軽視スル能ハサル根跡ヲ頻繁目撃シタリ斯克ノ如ク各国ノ政治家カ労働問題ニ付個人的会談ノ際ト實際的決定ノ場合ト常ニ矛盾セル態度ニ出テ奇異ノ感ヲ起サシメタリ」⁷¹⁾。吉岡吉典氏は、パリ講和会議に関する日本政府の一連の文書は、「日本の立場を正当化」するために「各国政府の本心は日本と同じだ」と描こうとの意図があったと批判する⁷²⁾。だが、国際情勢にかなり敏感になっていた当時の日本政府関係者が、そうした正当化を目的として報告を作成していたとは考えにくい⁷³⁾。最近の研究で、ロジャース（Rodgers, G.）は次のように述べている。「ILO第1号条約が労働時間に関する条約だったのは、偶然のことではなかった。労働時間の制限は、長い間、国際労働運動の主要な要求の一つであったし、過重労働による競争を防ぐだけでなく、ボルシェヴィキ革命の影響を抑えるた

69) Ibid., p.95; 林雅彦「ILOにおける国際労働基準の形成と適用監視」『日本労働研究雑誌』No.640（2013年）、52頁。

70) 柳川「ILO（国際労働機関）の歴史」50頁、『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1403頁。ワシントン総会の議事項目とされたのは、(1)1日8時間週48時間労働原則、(2)失業防止問題、(3)女性雇用、(4)児童雇用、(5)1906年ベルン会議採択の国際条約の適用と拡大、であった。

71) 『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1481頁。

72) 吉岡、前掲書、142頁。

73) 神戸大学経済経営研究所編『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』大原新生社、1976年、1頁。大久保利通の次男である牧野伸顕については、農商務省官僚でパリ講和会議全権随員となった吉阪俊蔵（のちにILO理事会日本政府代表事務所長）が、「責任感の強い大事をとる緻密な人であると同時に見識の高い至誠の人であった。日本を愛すると同時に世界の日本としようとする意図がうかがわれ」と回想している。また牧野自身も回顧録で「我が労働界も国際並みに到達する運命にあるものとの信念を得て、規約に加わることの已むを得ざるを自覚した」と述べている。工藤誠爾、前掲書、128-129頁。実際に、引用した報告の最後で牧野は次のように言う。「庶幾クハ労働協約加盟ヲ機会トシテ機先ヲ制シ時勢ニ後レサル前ニ労働問題ノ解決ニ歩ヲ進ムムコト国家ノ為メ希望シテ止マサルトコナリ」（1485頁）。

めの労働者への重要な譲歩の一つとして、国際規制にふさわしくかつ正当なテーマだと広範に認められたためであった」⁷⁴。牧野の証言では、労働問題は戦争とは直接の関係を持つわけではないため、パリ講和会議の半ばまでは、労働条項を講和条約に組み込むことは考慮されていなかったが、「然るに会議の末期に近づき、漸くこれが事実問題として採り上げられることになった」⁷⁵。ILO 創設は、最終段階では政治家の譲歩の産物—後述するように使用者は直接にはほぼ無関与—という性格が強かったといえる。

⁷⁴ Rodgers, G., op. cit., p.111.

⁷⁵ 工藤誠爾，前掲書，256頁。