



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——(3)

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（「工業的企業に於ける労働時間を1日8時間且1週48時間に制限する条約」）を事例として検討することにある。

今回は、連載の3回目であり、第1回ILO総会の労働時間特別委員会および総会の関連議論の後半部分を検討している。そこでは、1日8時間労働原則を主張する労働者代表と、週48時間労働制を目指す使用者代表が激しく対立したが、「1日8時間且週48時間」という表現を用いつつ、実質内容は週48時間労働制とする政府代表の提案によって妥協が得られ、第1号条約は可決された。

キーワード 国際労働機関（ILO）、労働時間特別委員会、8時間労働制、週48時間労働制
原稿受理日 2017年9月26日

Abstract This article focusing on the problem presented considers the case of the first Convention of the ILO in 1919 (Hours of Work) where a treaty was examined, what were the arguments of the ILO on the inside of the tripartite structure and the compromises. Also considered was to what degree there was an influence on international labor standards.

This article also consists of a third part related to serialization and a part where we consider the related arguments for working hours by the Commission on Hours of Labor and the first International Labor Conference held in Washington. There were intense conflicts between worker's representatives who insisted on the principle of an 8-hour work day and employer's representatives who wanted a 48-hour work week. Government delegates, however, proposed the compromise that made a labor system with a 48-hour week. This compromise also contained substantial content and used the expression "The working hours of employed persons shall not exceed 8 hours a day and 48 hours a week". As a result, the first International Labor Conference approved the first Convention.

Key words ILO, Commission on Hours of Labor, 8 hour days, 48 hour week

2. ワシントン第1回 ILO 総会—第1号条約へ向けての討論

(4) 労働時間特別委員会

労働時間特別委員会は、11月11日から22日まで全12回の会合を持った。メンバーは表3の通りである。

表3 労働時間特別委員会メンバー

政府代表		
マエーム	ベルギー	リエージュ大学教授
ロバートソン	カナダ	労働大臣
フォンテーヌ	フランス	労働局長, 元労働大臣
バーンズ	イギリス	戦時内閣労働大臣, 国際労働準備委員会議長
ノーレンス	オランダ	上院議員, アムステルダム大学労働法教授
使用者代表		
カリエル	ベルギー	ベルギー産業中央協議会議長
パーソンズ	カナダ	ブリティッシュ・アメリカン石油会社 (British American Oil Company) 社長
ゲラン	フランス	最高労働審議会委員, リネン会社社長
マジョリバンクス	イギリス	アームストロング・ホイットワース株式会社 (Sir W.G. Armstrong, Whitworth & Co., Ltd) 社長
シンドラー	スイス	エリコン機械会社 (Oerlikon Machine Factory) 社長
労働者代表		
メルテンス	ベルギー	ベルギー労働党労働組合委員会書記, 独立労働組合書記
ムーア	カナダ	カナダ労働組合会議議長
ジュオー	フランス	フランス労働総同盟書記長
ショー	イギリス	イギリス織工組合
アウデヘースト	オランダ	上院議員, オランダ労働組合連盟議長

肩書きはワシントン総会議事録の「出席者リスト」に記載のものを基本とした。カナダ労働者代表ムーアは、当初メンバーであったドレーパーの代理であったが、結局委員会の最後まで出席した。

(出所) RPILC, 1919-1, pp.5-10; Minutes of the Commission on Hours of Labour, p.7.

政府代表は、ILO 創設準備から尽力してきたフォンテーヌ、バーンズ、マエームに加え、総会でもバランスのとれた発言を重ねていたノーレンス、カナダ労働大臣のロバートソンという構成であった。使用者代表は、グループ議長カリエルの他には、マジョリバンクス、ゲラン、パーソンズと総会で生産優先の見解を前面に出したメンバーが揃った。労働者代表も、ジュオーを筆頭に、メルテンス、ムーア、アウデヘーストなど各国労組の幹部を擁し、三者ともに主要メンバーの参加を得た委員会となった。労働時間問題の重要性がここにも表れているといえよう。国別では、ベルギー、カナダ、フランス、イギリスの4ヵ国が三者いずれにおいても代表を送っており、残りはオランダ2名、スイス1名と、やはりヨーロッパがほとんどを占める構成であった。

11月11日午後2時30分開会の第1回委員会は、イギリス労働者代表ショーを議長に指名した⁽¹⁾。討論は逐条審議とし、労働時間条約の準備委員会案を審議の基準として、それに対する改正案について検討を重ねていく形をとった。議事録については、全文掲載とするか要約とするかが議論となった。かねてから ILO での議論を世論の認識を高める場として理解していたジュオーは、委員会の役割は重要であるとして全文記録を要求した。だが、この要求は票決（4対10）で否決され、議事録は要約の形式となった⁽²⁾。

各条項の審議に入る前に、フランス使用者代表ゲランは、これから検討する草案を、労働時間「条約」ではなく、「勧告」に変更することを提案した。条約の場合、加盟国は、総会での議決後1年以内に同条約を権限ある機関に提出し、批准に向けて検討する必要性が生じ、批准すれば条約を国内法に活かすという国際的義務を負うことになる。また、その遵守について、あるいは批准しなかった場合でも現状について、ILO への報告義務が発生する。それに対して勧告は、批准を前提とせず、拘束力も持たない、加盟国への推奨基準である（とはいえ、勧告についても権限ある機関への提出と一定の報告の義務は生じることになる⁽³⁾）。ゲランは、委員会においてもふれることなく、「国際労働条約を起草することに断固として反対するためのあらゆる努力」を続行したのであった。

この提案が出るや即座に、バーンズとジュオーが、総会は、勧告ではなく条約を決議すべきだと反論した。オランダ政府のノーレンスも、条約を作成しない総会は無益なものとなるだろうと反対した。ベルギー政府代表のマエームも同調し、権限を拘束するからとして使用者が条約に反対するのであれば、条約は各国の立法機関において審議されねばならないことを思い起こして欲しいと述べた。これらに対して、カナダ使用者のパーソンズは、連邦国家で条約を法制化する困難さを強調して、ゲランへの賛意を表明したが、結局、賛成2票、反対13票でゲラン案は否決となった⁽⁴⁾。ゲランとパーソンズは、総会での発言もそうであったように、使用者のなかでもとりわけ強硬方針で臨んでいたことを伺える。

(1) ショーは、この後1924年に労働党内閣で労働大臣を務めている。Lowe, Rodney, Hours of Labour: Negotiating Industrial Legislation in Britain, 1919-39, in: *Economic History Review*, 35(2), 1982, p.256.

(2) Minutes of the Commission on Hours of Labour, Washington, 1919, pp.7-8.

(3) ILO 憲章、第19条に規定。なお、ヴェルサイユ条約第13編「労働」をILO 憲章と呼ぶようになったのは、1934年9月からのことである。労働省編『ILO 条約・勧告集（第7版）』労務行政研究所、2000年、25頁。批准した国に国際法上の拘束力が発生する条約のみならず、法的に拘束力がない勧告についてまで何らかの措置をとることが法的に義務化されている例は、国際法体系のなかでは極めてまれである。吾郷眞一、前掲書、82-85頁。

(4) Minutes of the Commission on Hours of Labour, pp.7-8.

翌12日午前11時開会の第2回委員会から、逐条審議が始まった。まずは第1条に関して焦点となったのは、工業のみでなく商業も対象に含めるか否かという点であった。労働者グループを代表してジュオーは、すでに商業企業でも8時間労働制を採用している国があり、商業を対象とする準備は整っていると提起した。

マエームは、個人的には賛成だとしながらも、ベルギー政府の労働時間法案は商業を対象としておらず、ベルギー政府代表としては労働者案に賛成することはできないとした。バーンズも労働者提案に共鳴はしつつも、小規模店まで含むとなると巨大な監督制度が必要となるのが懸念されるので、大規模店のみ対象とすることは可能かを問うた。この点についてフォンテーヌは、フランスの8時間労働法は商業も対象としており、法の適用において存在する困難の克服は不可能ではないと述べた。どんな事情にせよ、工場と同様の厳しい仕事をしている大規模店や事務所を除外するのは不平等に思われるというのが彼の見解であった。カナダ労働者代表のムーア (Tom Moore) も、午後閉店法を導入しているカナダの経験からして、巨大な監督制度は必要ないとバーンズに回答した。

他方、使用者からは、イギリスのマジョリバンクスが、商業を対象とする議論は現実的な結論を何も導かないので、すぐに中止すべきだと提案し、パーソンズも、工業は国際的な性格を有するが、商業はより地域的な性格のものだと指摘して、マジョリバンクスに賛同した。

ジュオーはこれらの意見に答えて、もし商業が除外となれば、銀行や大規模店が条約の対象外になってしまう状況を懸念すること、また、大規模店の事務員と、同じ店の一部を成す工場で働いている労働者を区分するのは難しいことを主張した。

ここで労働者案の票決に入り、賛成6、反対9で商業は対象としないことに決した。総会での討論と比べ、議論の収斂もないまま議決を急ぐような感を抱かせるが、これは委員会の討論の進め方について、あらかじめ以下のような規定に合意していたためであった。すなわち、一議題につき基本的に一人一回のみの発言で時間は10分以内、発言を希望する全委員の発言後に一回のみ5分以内のリプライが許されるというものである。こうして条約は工業企業のみを対象とすることが決まった⁽⁵⁾。

なお、賛成の6票は、上記の発言から、労働者代表5に加えてフォンテーヌだと推測されるが(議事録に投票者の記録はない)、政府代表がどちら側に回るかが、この後も委員会の決議を左右することになる。第1条についてはこれ以降12日午後の第3回会合にかけ

(5) Ibid., pp.8-9. 商業企業の労働時間については、1930年のILO第30号条約が規定することになる。

て、「家族労働 home work」も対象とすべきとする労働者改正案、「工業と商業及農業との分界は、各国国内法之を定むべし」という条文を「各国に於ける権限ある機関之を定むべし」（下線は筆者）と修正すべきとする使用者改正案を審議したが、前者は 6 対 9 で否決、後者は 9 対 4 で可決と、第 1 条に関する議論では、政府代表のほとんどが使用者寄りの立場をとった⁽⁶⁾。

委員会は、13日午後の第 4 回会合から、最も激しい争点となった第 2 条の審議に入った。第 2 条は、総会以来最重要論点である 1 日 8 時間労働を原則とするか、あるいは週 48 時間労働を原則とするかに関する内容であった。そもそも本委員会の議論の基準となっている準備委員会案は、週 48 時間労働の導入のみを謳っていた。だが、総会における議論で見てきたように、労働者代表は、1 日 8 時間の原則は譲れないという発言を繰り返してきた。他方で、使用者代表は、週 48 時間の原則を認めることにはたびたび言及しているものの、より弾力性を残すために、1 日 8 時間の規定には慎重な姿勢をとってきている。これら意見の対立を、どのような着地点に持っていかかが、本委員会の最大の課題と言ってよかった。

議論は、まずは使用者代表が機先を制した。第 2 条の条文冒頭で working hours の前に actual という語を追加、つまり「労働時間」を「実労働時間」とすべきであるという改正案を提出したのである。スイス使用者のシンドラーは、労働時間には休憩時間を含めるべきではなく、とくに鉱山の場合がそれに該当するという提案理由を説明した。カナダのパーソンズも、事務所から作業現場へ移動せねばならない配管工のケースを挙げ、移動時間を 8 時間を含めることに問題はないのか問うた。

これに対して、ベルギー労働者代表メルテンスは、鉱山において入坑または退坑にかかる時間は、同国では労働時間に含まれると反論した。オランダ政府のノーレンスは、鉱山の他にも、改正案が不都合となる産業は存在するので、判断はむしろ各国法に委ねるべきだという見解を述べた。

ベルギー使用者カリエルから、「実」という語はフランス法から引用したものだとの指摘があったのを受け、フォンテーヌが次のように解説した。国際労働準備委員会は、フランス法で使用されている「実」という語の挿入について熟議してきた。だが、その語の意味を定義することは難しく、様々な解釈を招きがちである。そこで準備委員会は、条約案

(6) Ibid., pp.10-12.

の作成においてこの問題を第8条(b)項に委ねることとした。結局、この使用者改正案は賛成4反対9で否決となった。今次は政府代表の多数は、使用者の反対に回った⁽⁷⁾。

続いて議論は本筋に突入する。労働者代表は、準備委員会案にある *The working hours of employed persons shall not exceed 48 in the week* 「使用せらるる者の労働時間は、週48時間を超ゆることを得ず」という箇所の *48 in the week* の前に、*eight hours in the day and* を挿入して、「1日8時間且週48時間を超ゆることを得ず」と改正すべきだと提案した。

議長ショーは、この論点については、最初に広く原則を議論し、その後改正案を審議することを提案した。ところがゲランは、このテーマについては全委員がすでに十分理解しているので、議論なしで即座に改正案の票決に入るよう提案した。準備委員会案のままの形で逃げ切りをはかりたい意図であったと推測される。

しかし、議論はそのまま進行した。スイス使用者シンドラーは、週48時間法下のスイスでは、1日8時間45分労働となっているが、土曜のみは5時間労働である。毎日の労働時間をさらに短縮することは不可能だと述べた。

フォンテーヌは、「第三の解決策」、すなわちフランス法における、平日は原則8時間、土曜4時間、土曜分の残りの4時間を他の5日に配分するという方法を説明した。この方法は、ベルギー議会に提出中の法案も採用しているとのことであった。

ジュオーは、労働者自身が労働時間と休息の計画を決定できるようにすべきだと主張した。フランス法は、第一に1日8時間労働に言及しており、これを原則として採用しているが、労働者と使用者の協約によって修正を加えてきた。8時間労働を原則として条約草案に組み入れるべきだと考えるが、なぜなら、それは講和条約が受け入れた原則であり、労働者が常にそこを目指して闘ってきた原則であるからである。

ノーレンスは、オランダでの「第四の方法」について情報を提供した。土曜半休を含む1日8時間週45時間の仕組みである。彼は、「心理学的な観点」から、1日8時間原則を採用することが望ましいと考えている。これまでの闘争は、いつも1日8時間原則を巡るもので、週48時間を巡るものではなかったからである。彼はまた、講和条約労働編の前文が、1日と1週の最長労働時間の設定を不可欠なものと述べているとして、彼自身を含む

(7) Ibid., 13-14. 最終的に、第8条(b)項は、次のように決まった。「就業の時間中に与へらるる休憩時間にして労働時間の一部とせられざるものは、工場其の他の適當の場所の見易き箇所に掲示することに依り、又は政府の承認する其の他の方法に依り之を公示すること」。『ILO 条約・勸告集』106頁。なお、以下で条約本文を引用する場合は、同書を参照している。

オランダ代表は、1日8時間原則に賛成票を投じるだろうと宣言した。

これに関してバーンズは、講和条約労働編の前文に、1日8時間労働に関する言質は存在しないと述べた。講和条約労働編第II部427条に含まれる一般原則は、1日8時間あるいは週48時間のどちらか一方を選ぶとしていると彼は言う。自分は講和会議に出席していたが、この原則を正確に読めば、土曜半休を設けている国では週48時間労働を、設けていない国では1日8時間労働を設定すべきという意である。イングランドの組織労働は、すでに週48時間労働について使用者と協約を結び、政府の承認を得ている。だが、労働者の改正案に従えば、イングランドでは週44時間労働となってしまう、1日8時間原則の厳格な適用は、協約を覆すものになる。労働者改正案は、条約全体を挫折させるものになりかねない。

マエームも、労働者案が、フランス法、ベルギー法案、スイス法に与える影響の大きさを指摘し、労働者たちはそれを実施可能だと信じているのかを問うた。

あくまで1日8時間を最長とする原則に拘り続ける労働者代表に対して、政府代表は、フォンテーヌにしても、バーンズ、マエームにしても、土曜の半休分を平日に配分し週48時間を基準とする弾力的な運用方法の現実性を説いた。ただし、週45時間労働制をとるオランダのノーレンスだけは、1日最長8時間の原則を支持する立場を表明していた。

こうした政府代表の意見に対して、労働者代表の反論が続いた。カナダのムーアは、どの加盟国も条約を法制化するかしないかは自由に決定できるがゆえに、各国が条約を採択するか否かの問題は考慮する必要がないと主張した。労働者が1日に一定時間以上働くことはできないこと、どんな事情にせよ、土曜に働かなかった分の埋め合わせを他の日に配分することは、講和条約に反すると彼は述べた。

オランダのアウデヘーストは、総会にフル出席していたカリエルが、労働者の懐柔と同時に生産の維持を語っていたと指摘した。労働者を懐柔することを望むなら、「心理学的な観点」から、8時間労働日の採用は不可欠である。オランダでは、8時間労働は工業生産性を低下させることなく、逆にストライキや他の闘争を防ぐ役割を果たしてきたという。労働者は、週48時間労働制では満足しないので、8時間を1日の最長労働時間として確立することは不可避だと訴えた。

ジュオーが、バーンズの発言は講和条約に矛盾すると反論したところで票決となり、労働者改正案は6対7で敗れた。つまり1日8時間労働の原則は、否決という結果が出た。この日の討議は、ここで打ち切りとなった⁽⁸⁾。

(8) Minutes of the Commission on Hours of Labour, pp.14-15.

翌14日午後2時開会の第5回委員会は、前日の票決を巡って議論が紛糾した。初めにメルテンスが、労働者グループを代表して、委員会が昨日の票決を是認する意向かどうかを確かめたいと発言した。労働者は、その意向次第で今後の行動を決定するだろうと。

ノーレンスは、委員会の決議がヨーロッパで起こっている状況と合致するものではないと憂慮した。週48時間よりも低い基準の採択を望んでいる者は誰もおらず、週48時間に加えて1日8時間労働の原則を採択することは現実的な課題である。いまなすべき仕事は、土曜半休分の労働時間を、月曜から金曜までに配分する規定を携えた改正案の考案である。マエームも、現在提案されている改正案のいくつかが受け容れられるのであれば、昨日の票決結果は、労働者改正案に原因があることを意味しないと述べた。

カナダ労働者代表ムーアは、前日の決議が、15名の委員会の半数に満たない7名による否決であることを問題視した。それゆえ、票決について再審議を依頼することも正当化されうると考えている。しかしゲランは、前日の仕事を再考することは不要であると即座に反対した。労働者案以外の改正案も、1日8時間制の問題を十分解決しうるものであるというのがその理由であった。

ジュオーは、労働者は決して非妥協的な態度を取ってはこなかったと主張した。委員会は、すべての労働者代表が自国で各々異なる立場にあることを理解せねばならない。今後のどんな議論も、昨日の委員会が原則を承認しなかったという事実を変えることはできない。たとえ現在提案されている改正案が受け容れられたとしても、この事実は変わらない。

フォンテーヌは、言葉ではなく、問題の内容をじっくり考えることが必要だと考えていると述べた。労働者が、平日に土曜半休分を配分することに同意したら、誰もがそれに合意できるであろうから、困難は存在しなくなる。前日のアウデヘースト発言のように、配分を拒否するとしたら合意は不可能である。議長ショーは、このフォンテーヌの問いに、労働者代表が明確に答えることを希望した。

これに抽象的に答えたのがジュオーであった。自分が1日8時間について語るときは、1日8時間労働を意味し、週48時間について語るときは、週48時間労働を語っている。これが原則である。改正案は後ほど議論されうらうだろう。

ここでノーレンスが次のように提案した。自分は完全に偏りが無い立場なので、一般的な関心や一般的な幸福について語る資格があると考えている。いまは討論を延期することが最善であり、そうすれば全委員が改正案を熟考し、議論し、問題に決着をつけるために再度会議を開くことができると信じている。合意に失敗することは、総会に対しても、その他に対しても、悪い印象を与えてしまうであろうことを委員会は想起して欲しい。

オランダのアウデヘーストは、労働者は原則の適用に関連する改正案の審議を拒絶しない。委員会は、原則自身を承認することによってスタートせねばならないと述べたうえで、さらなる議論を招くためとして、討論延期の提案に賛成した。

議長が、討論を再開するために、前日の票決は保留としたいという見解を表明したあとで、マエームが、時間の再配分に関する労働者の合意を条件として、次回委員会までの討論の延期を動議し、委員会は翌週月曜日17日午後2時までの延期に合意した。結局この日は条約の内容について新たな決定はなく、土日2日間の冷却期間を置くことが決まった⁹⁾。

週が明けて17日の第6回委員会には、第2条に対する4つの改正案が提出されていた。一旦は否決となった労働者案に加えて、バーンズ案、ノーレンス/マエーム案、ロバートソン案である。このうちロバートソンは、ノーレンス/マエーム案が自身の改正案の内容を含んでいるとして、案を撤回した。ショー議長は、バーンズにも撤回する意志があるかを尋ねたが、彼は、自身の改正案がより融通性のあるものだと同意しなかった。

議長は、最初にノーレンス/マエーム案について議論することを提案した。ムーアが、労働者改正案が前回の委員会を行き詰まらせたことを認めつつ、それに賛同した。

そこで、提案者のノーレンスはその要点を解説した。労働者案は排他的で弾力性のないものであり、他方バーンズ案は週48時間をどう配分するかについて確たる規定をもたない。ノーレンス/マエーム案は、1日8時間且週48時間労働の原則を明記する一方で、平日に配分する土曜半休分の時間を、1日1時間より多くなならないよう制限するものである。この改正案は、他の改正案双方の内容をすべて考慮に入れている。これ以上の理由を述べることは不要であろう。なぜならそれら理由についてはこれまで十分議論してきたのであるから。

バーンズは、ノーレンス/マエーム案のすべての内容が議論され、承認されることを条件に、それに賛成しても良いと述べた。

使用者を代表してマージョリバンクスから、使用者グループはノーレンス/マエーム案が含む原則を受け容れる準備があるとしつつ、「1日8時間且週48時間」の代わりに、「1日8時間あるいは週48時間」という語を使用するロバートソン案を支持するとの発言があった。だが、ノーレンスは、and か or かの問題は重要ではないと反対した。

ここで議長が、「使用せらるるものの労働時間は、1日8時間且週48時間を超えること

⁹⁾ Ibid., pp.15-16.

を得ず。ただし、以下に掲げる場合はこの限りにあらず」という箇所までのノーレンス/マエーム案を票決にかけた。満場一致で採択となった。ジュオーは、労働者を代表して、労働者改正案を撤回する準備があると宣言した。

次に論点となったのは、ノーレンス/マエーム案のなかの「1週中の1日又は数日に於ける労働時間を8時間未満と為したるときは」という部分であった。ベルギー労働者代表メルテンスが、「1週中の1日又は数日」の代わりに「1週中の1日」への修正を提案したのである。彼が言うには、労働者代表は、土曜以外の日を休日とすることを支持しない。たとえばベルギーでは、月曜に遅く出勤する慣習のある産業もあるが、道徳的な理由から、労働者はそうした慣習には反対であると述べた。カナダ労働者のムーアも、いまの提案は全体を簡素化するものなので、ノーレンスに受け容れるかどうかを問いかけた。

マージョリバンクスは、異なる国では異なる労働慣習が存在するとメルテンスに反対した。たとえばランカシャーでは、労働者は月曜には遅く仕事を始める。使用者代表は、こうした様々な慣習も考慮に入れたうえで¹⁰⁰、原則に対してより大きな融通性を与えることを確信しているとする改正案を提出した。

議長が、この使用者案とノーレンス/マエーム案の違いについて、前者は1日の労働時間の長さには制限を設けていないが、後者は1日を最長9時間までに制限している点だと説明した。ノーレンスはその説明に同意したうえで、使用者案が労働時間の平日への配分に言及していないことを指摘した。彼はまた他方でメルテンスの提案にも反対であり、それが工業の実態や現存する協約に合致しないからだ述べた。

バーズは、労働者代表に対して、彼らの組織に大きな勇気と信頼を持つよう訴えた。彼は、ワシントンのこの委員会が、世界のすべての組織のためのルールを設定すべきであるのかどうかを問うた。それら組織の方が、原則の適用の方法について、間違いなく委員

(100) いわゆる「聖月曜日」は、近世ヨーロッパの職人たちが比較的自由的な時間の使い方ができたなかで、日曜からゆっくり飲んで月曜も仕事をしないあるいは遅刻して仕事に行くという慣習であった。産業革命により工業化が進展し、労働者の規律や管理が強化されていったが、労働者たちはそれに反発して月曜の遅刻や欠勤を続けた。規則正しい就業時間を定着させたい経営者たちは、「聖月曜日」の代わりに土曜半体制を導入するなどして、19世紀後半にはその慣習は廃れていったが、イングランド・シェフィールドの刃物工などでは第一次大戦まで続いていた。荒井政治『レジャーの社会経済史—イギリスの経験』東洋経済新報社、1989年、42-46頁。19世紀のパリにも「聖月曜日」の慣習は根強く残っており、労働者は、酒場に集まって仲間同士の絆を深め、ストライキに関する集会も日曜か月曜に酒場で開催していたという。喜安朗『パリの聖月曜日—19世紀都市騒乱の舞台裏』岩波現代文庫、2008年、17-23頁など。1919年のILOの場では、労働時間規制を望む労働者が「聖月曜日」的な慣行に否定的な姿勢を示し、反規制の使用者がそれを容認するかのような発言をしているという逆転が興味深い。

会よりもよく知っているだろう。自分は、労働者の組織が土曜半休分の配分について使用者と合意する能力があることを確信しており、この配分については、使用者と労働者の組織に完全な自由を残すよう条約のなかに明記することを望むとした。

このバーンズの発言には、二重の意味で留意しておきたい。一つは、バーンズの主張のように「完全な自由」が与えられたわけではないが、第1号条約は、第2条(b)（次ページ参照）と第5条1で、例外を定めるにあたっての労使の協議の役割を認めていることである⁽¹⁾。第二に、バーンズの主張は、協約自治というイギリス労使関係の特徴を念頭に置いたものと思われる。総会では、副議長あるいは準備委員会議長という立場から、ILO という機関全体に配慮して発言したバーンズだったが、委員会ではイギリス政府代表という立場を出すようにした印象を受ける。実際にこの姿勢は、のちの条約批准に関わっての英国政府の対応と合致するものであるのだが、それについては次章で検討する。

使用者グループ議長カリエルは、休息分の埋め合わせ時間については、労働者・使用者・政府代表の会議（総会）で承認したことだと指摘し、ジュオーとバーンズに、全会一致で同意した条約案には合意すべきだと迫った。

ここでゲランから、全委員が正確な条文理解に基づいて合意できるためにと提案があり、委員会は15分間の休憩を設けた。再開後、その休憩の間の労働者グループの合意についてジュオーから説明があった。「1週中の1日又は数日」という表現は明快でなく曖昧ではあるが、ノーレンス/マエーム案は、8時間を1時間以上は超えないという制限を設けており、労働者グループは、それで原則は保護されるという考えで一致した。

議長が、すべての可能性を満たすノーレンス/マエーム改正案に賛成すると宣言し、マージョリバンクスも使用者案を撤回した。ノーレンス/マエーム案は13票を得て可決された⁽²⁾。委員会が作成した第2条の条文案は以下の通りである。

使用せらるる者の労働時間は、1日8時間且1週48時間を超ゆることを得ず。ただし、以下に掲げる場合は、此の限りに在らず。

(a) 本条約の規定は、監督若は管理の地位に在る者又は機密の事務を処理する者には之を適用せず。

(1) 第5条1は次のような内容である。「第二条の規定を適用すること能はずと認められたる例外の場合に限り、労働者の及使用者の団体間に於て一層長き期間内に於ける日日の労働時間制限に関する協定あるときは、政府に之を申告すべく、政府は、其の決定に依り之に法規の効力を付与することを得」。『ILO 条約・勧告集』106頁。なおこの点について、マリーは次のように言っている。「第1号条約は、定めた限界を越えない範囲かつ各国の領域内で、労使が様々な基準について交渉することを許した」。Murray, Jill., *Transnational Labour Regulation: the ILO and EC Compared*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, p.44.

(2) Minutes of the Commission on Hours of Labour, pp.16-19.

- (b) 法令、慣習又は使用者の及労働者の団体、若は斯る団体なき場合に於ては使用者の及労働者の代表者間の協定に依り、1週中の1日又は数日に於ける労働時間を8時間未満と為したるときは、権限ある機関の認許又は前記団体若は代表者の間の協定に依り、該週中の他の日に於て8時間の制限を越ゆることを得。但し、本号に規定する如何なる場合に於ても1日8時間の制限を越ゆること1時間より多きことを得ず。
- (c) 被用者を交替制に依り使用する場合に在りては、3週以下の一期間内に於ける労働時間の平均が1日8時間且1週48時間を超えざる限り、或日に於て8時間又或週に於て48時間を超えて之を使用することを得⁽³⁾。

こうして委員会は、最大の山場となった第2条に関する審議を終えた。委員会は、この後、第12条までの条文について審議を続けるが、全12回の会合のうち半分の6回を第2条までの議論に費やしていることから、第1条、第2条の重要性を伺うことができる。こままでの議論の内容を振り返っておくこととしよう。

委員会は、使用者にとっても労働者にとっても譲歩の場となった。使用者は、第2条のなかの「労働時間」を「実労働時間」へ変更すること、また準備委員会案のまま「週48時間労働」のみを記載することを望んだ。しかし、前者についての提案は否決され、後者は「1日8時間且週48時間労働」という表現に変わった。さらに、1日あたりの労働時間は制限したくない意向だったが、1日9時間を超えないとする規定も加わった。とはいえ、こうした規定は、フォンテーヌの発言から明らかなように、たとえばすでに存在するフランス法と大差のない内容であり、使用者代表にとって、さほど大きな譲歩を強いられたというわけではなかった。使用者代表に関するオクスリンの研究も、「使用者代表は、弾力性と免除の数の点では満足いく結果を得た」と評価しており⁽⁴⁾、前述のようにILOへ相当な警戒心をもって臨んだゲランら使用者代表にとっては、悪い結果ではなかったといえよう。

他方、労働者代表は、商業も対象に含める提案について合意を得られず、1日最長8時間労働とする規定を獲得することもできなかった。最長8時間の規定に拘泥して、土曜半休分の平日への配分を拒絶したために、条文に1日8時間と記載する改正案を一旦は否決される事態に至った。そこで見せた労働者のやや強引ともいえる粘りに対して、オランダ政府代表ノーレンスとベルギー政府代表マエームが助け船となる代替案を提出し、労働者も土曜半休分の配分を承諾した結果、「1日8時間且週48時間労働」という表現を得ることに成功した。それは「労働者が常にそこを目指して闘ってきた原則」ではあったが、条

(3) Ibid., p.43. 訳文は、『ILO条約・勧告集』105頁を参考にした。

(4) Oechslin, J., *op. cit.*, p.8.

文の実質的内容は、1日9時間までの労働を認めるものであった。次項で見るように、後日の総会で労働者代表は、「希望を完全には満たしていない」（ムーア）、「内容をさらに発展させる必要がある」（ジュオー）などと、条約案の内容には決して満足していなかったことを表明している。ノーレンスも、とくに労働者の譲歩が大きかったとの評価を下している。

こうして第2条は、実質的には、1日8時間というよりも、週48時間労働を原則とする内容で決したとすることができる。ノーレンスやマエームら政府代表は、8時間労働を長年の悲願としてきた労働運動および労働者代表の立場に「心理学的な観点」から配慮し、また「委員会の決議がヨーロッパで起こっている状況と合致するものではない」ことを憂慮して、表現は労働者寄りの「1日8時間且週48時間」、実質内容は使用者寄りの週48時間という落とし所を提案し、委員会もそれを受け容れたように考えられる。

以上までで見てきた事実からは、政府代表は、一貫して使用者あるいは労働者どちらか一方の側を支持したわけではなく、各論点については是々非々で判断を下していたように見受けられる。この時代になると、政府は、社会全体の安定・調和をはかる役割を求められるようになっており、経済原理のみに従って態度決定していたわけではなかった。三者構成の制度は、政府代表がバランスとして行動したことで、その効力を発揮した。

ただし、もちろん彼らが経済原理を無視して行動していたわけではなかったことにも留意が必要であろう。ノーレンス、マエームあるいはフォンテーヌなど条約に積極的なメンバーは、すでに8時間労働法を導入済みの、あるいはその準備中の国の政府代表であった。次項で見る総会終盤の討論でも、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンなどすでに労働時間規制を制定した北欧諸国の政府代表は一律に条約に肯定的姿勢を示しているが、法制済み之国にとって、規制が世界的に広がっていくことは、経済競争上の点からも望ましいと捉えられていたであろうことが、その背景にあったと考えられる。

委員会は、この後、第12条までの条文について審議を続けたが、そこでは条文中の細かな点に関する取り決めが主たる内容となった。委員会は条約草案と報告書を作成し、総会への報告者はフォンテーヌに決まった⁽⁵⁾。

(5) Minutes of the Commission on Hours of Labour, pp.32-33. なお、労働時間問題については、別に、日本やインドを対象とする特定国に関する規定を取り決める委員会も設けられていたが、こちらの内容については日本について扱う箇所でもとめることとする。

(5) 総会における最終討論

ILO 総会は、11月24日(月)の第17セッションから、労働時間条約に関する討論を再開した。最初に、フォンテーヌが、労働時間特別委員会の議論と条約草案について報告した。

労働時間特別委員会の望みは、1日8時間且週48時間の原則を積極的に布告することですが、この原則に従うとしても、特別の場合における例外はありえます。それは、事業の性質上、永久的な例外を必要とするケースや、国によっては、事業の現状に鑑みて、直ちに原則を適用することに困難があるため、一時的に例外とするケースです。これら例外を認めることとすると、草案に添付されている附表（例外の産業や仕事を列挙するもの—著者）だけでは不完全であるがゆえに、その適用に関する細則は弾力的なものにおかねばなりません。しかし同時に、例外の濫用を避けるために、委員会は次の3種類の方法に頼むべきと考えます。

- (1) 労働者組織・使用者組織による管理であり、ときには助言を、ときには詳細や例外への合意を求められる。
- (2) 国際労働事務局による管理であり、実際の例外規定についてはすべて報告を受け、その例外規定が条約の精神に調和するかを監視し、必要であれば次の総会に追加規定を提案する。
- (3) 各国政府による法的な管理。

ここに提出する条約草案は、長き討論と委員相互の譲歩による成果であり、本総会がこれを満場一致で承認されることを願っています。条約草案は、8時間労働日の良き出発点となり、現実を進歩させる道を切り拓くものと我々は考えています⁽⁶⁾。

カナダ使用者代表のパーソンズは、労働時間特別委員会のメンバーであったが、次に立って以下の主張を展開した。その内容は、11月9日の第7セッションにおける一般討論時の発言と重複する点を含むものだった。

カナダ使用者を代表して少々意見を述べさせていただきます。

1. 多くの産業、とくに労力を要する建設業や製造業においては、すでに8時間労働を実施していますが、労働時間短縮の一般的適用は、実際の経験によれば、総生産をかなり減少させるものです。
2. 国民に対する義務を果たすために、製造業の生産と輸出を増加させる必要がある現時点で、カナダ政府は、その努力を妨げる傾向を有する何もかも実行すべきではありません。
3. 生産の増加によってのみ、あらゆる階級の生計費を下げることができます。この基本的な事実を無視することは、真実に対して我々の目をふさぐこととなります。
4. 世界に目を向ければ、カナダはなお若く発展途上の国であることを忘れてはなりません。かなり異なる条件下にある伝統国とカナダを同じ立場に置こうと試みることは、若者を頑強な大人と同じ立場に置こうとすることと同じです（フォンテーヌが「頑強な大人とはパーソンズ氏であって、私たちではない」と口を挟む）。我々は、我が国の環境に適した生活を送り、職務に励む機会を得るべきです。なぜカナダ国民の生活が発展を妨げられるべきなのでしょう。強制的な労

(6) RPILC, 1919-1, 17 session, 11.24.1919, p.114.

働時間短縮は、新たなそして規模の小さな産業の創設に悪影響を及ぼします。もし労働者が努力を妨げられるのであれば、若く急速に発展している国の国民生活に深刻な打撃を与えることになるでしょう。

5. どうやら最終的な目標とされているのは、世界の要求に頓着なく、世界のすべての労働者を、羊の群れのように8時間労働の囲いに追い込むことのようにです。
6. 提案されている法規制のもとでは、各国政府は、これまでになかった広い範囲の経済問題の処理を必要とするでしょう。
7. この9月にオタワで開催したカナダ国民会議において、使用者は、使用者および労働者からなる委員会を設けて、各種工業に8時間労働を適用する問題について調査するよう政府に求めることを、満場一致で可決しました。8時間労働が、労働者を含むカナダの全階級の利益になるような健全なものであることを、この調査が立証しうるのであれば、製造業者は一使用者一般もと信じますが、その実現に間違いなく喜んで協力するでしょう。それまでは、条約による規制を採択することに反対します。
8. もしアメリカ合衆国が同様の規制を受け入れないのであれば、カナダの使用者、そしてカナダ国は、不公正な負担を負うことになるでしょう。
議長、私は、本条約草案を熟議し最終的に可決した回の委員会を、誤解に基づいて欠席しましたので、ここで以上について述べ、議事録に残していただきたいと考えます¹⁷⁾。

バーンズが、パーソンズを批判して次のように語った。

この問題を委員会に付託した時点で終わったと考える領域に、我々が再び立ち入ることがないよう総会の皆さんに真摯にお願いするために、私は立ち上がりました。パーソンズ氏が、1日8時間あるいは週48時間労働の望ましさその他について議論を始める必要性を感じたことを一我々はそれを続けたいことを望みますが、非常に遺憾に思います。パーソンズ氏には、講和条約の署名者たちが誓約したことを思い起こしていただきたいと思います。講和条約第13編を見ていただければ、9つの一般原則を規定していることに気がつかれるでしょう。その一般原則のうちの一つは、1日8時間且週48時間労働が、それをまだ採用していない限りにおいてすべての署名国で採用されるべきだということです。

この会場で最初に8時間労働原則について熟議したときのことを思い出してください。我々は1週間議論を続けました。戦争の破壊の結果、8時間労働の適用が可能でないとする意見について議論しました。アメリカとカナダの相対的な地位に関しても議論しました。それら議論をすべて終えた後で、条約草案作成のために、我々は委員会にすべての問題を付託しました。カナダやその他の場所に8時間労働制の適用が可能かどうかを討議するためではなく、草案を作成するためにです。

いまや委員会が条約草案を総会に提出しました。我々が時間を最も有効に使用する方法は、条約草案について議論することです。草案中の特定の規定に不同意の代表の方がいるならば、一般討論に戻るのではなく、むしろ実際の異議を唱えることが最善です。

我々はすべてその実践上の点において、8時間労働制の問題を吟味してきました。たとえ決議した後であっても、講和条約の合意に従って、カナダやその他の国もそれへの拒否を表明する道は開

(17) Ibid., pp.114-115.

かれています。各国の義務は、条約を同国の権限ある機関に送ることがすべてであり、権限ある機関は、その方が適当だと考えるならば、条約全体を拒絶することも自由です。我々はその権利を奪うことはできません。

それゆえ私は一般討論ではなく、条約草案について審議を進めることを提案します¹⁸⁾。

ウィルソン議長は、11月10日の総会において、8時間労働に関する一般討論の終了を64対10で議決したことについて注意を促したうえで、委員会が提案した条約草案について、逐条審議を開始すると宣言した¹⁹⁾。その後、2日間にわたって、各条文に関する議論が続くことになる。以下では、そのなかで登場した注目すべき発言を紹介しておくこととしたい。

カナダ政府代表ローウェルは、同国使用者のパーソンズとは一線を画す発言をしている。

我々の立場を明確にしておきたいと思います。この問題を処理するにあたって、カナダ政府の行動は、アメリカ政府の行動に依存はしておりません。それは過去の話で、未来はそうではありません。それは疑いなく、どの国の政府も考慮に入れなければならないことでしょう。

カナダ議会は、労働条項と国際連盟規約を含む講和条約をすでに承認しています。我々は、ヴェルサイユ条約全体のなかで最も重要な2つの部分が、労働条項と国際連盟規約であると信じています。

カナダ政府は、条約に規定される義務を実行するでしょう。アメリカも同じ行動をとらない限り、カナダは何の行動もとらないだろうと想像しているこの街のあるいは他の土地の新聞に注意を促すために、私はこのことをはっきりと申し上げておきたいと思います²⁰⁾。

南アフリカ労働者代表のクロフォードは、バーンズの発言内容を批判している。

国際労働会議が可決する条約は、真摯に扱われるべきです。我々の理想は、健全な原則を持ち、かつ普遍的な実現が可能な条約を手に入れることです。

バーンズ氏は、パーソンズ氏の発言を受けて、あらゆる国がすべてのことについて拒絶する自由があると述べました。もしそうした観点に立つならば、我々はこの条約に、異論の余地のある多くの特徴を含みがちになってしまうでしょうし、本総会の作成する条約が一般に受け入れられないのであれば、国際労働会議の威信と道徳的影響力は、深刻に損なわれることになるでしょう。我々は世界市民の尊敬を受けるような条約を立案せねばなりませんし、可能な限り多くの世界市民に適用できるような条約を立案せねばなりません。ある条項がある国には適用されなくてもよいとはなりません。例外なく各国に適用できるような条約を立案すべきです²¹⁾。

18) Ibid., p.115.

19) Ibid.

20) Ibid., pp.116-117.

21) Ibid., pp.120-121.

北欧3ヶ国の政府代表は、それぞれ自国の状況に触れつつ、条約草案に賛意を表した。前述のように、いずれの国も、労働時間規制の進んだ国であった。フィンランドは、すでに1917年11月27日法（1918年8月14日改正）により、工業・商業において1日8時間あるいは2週96時間以内に労働時間を制限していた^②。ノルウェーは1日8.5時間且週48時間労働を規定した1919年7月11日法を施行済みであり、スウェーデンも1920年1月1日から8時間労働法の施行が決まっていた。

コッホは、「スウェーデン政府代表として、少なくとも原則的には、労働時間特別委員会が8時間労働に関する合意に達したことに、ここで満足感を表明できることは大きな喜びです。かつて、これほどまでに重要かつ解決の難しい社会問題の全世界的な解決を目指して提案がなされた例はありません。委員会が成し遂げた1日ごと1週ごとの労働時間規制は、現在のスウェーデン法と類似の結果になりました。委員会は、準備委員会案よりも、満足のいく決議に到達したように思われます」。カストベルクも、「ノルウェーは、つい最近、週48時間労働法を施行したばかりであって、原則に賛成する」とし、フィンランド政府代表のサースタモイネン（A. H. Saastamoinen）は、「フィンランドは、欧州で最初に8時間労働を採択した国であり、我々はここでの提案よりもかなり広い範囲の多くの職業に対して、それを適用している」ことを説明した^③。

条文中の細かな点に関してはいくつかの修正案が提起されたが、それに対しては、労働時間特別委員会のメンバーからの解説が続いた。そのなかでフォンテーヌは、「条約草案について解説がなされた後には、委員会の文案に満足され、条約全体を危うくするようなリスクを冒さないことを皆さんにお願いしたい」と述べ、ジュオーは、「修正案が、条約の原則を覆すような結果にならないことを信じています。労働者代表は、現在の文案からのさらなる譲歩を許容することはできません」と牽制した^④。

以下のように語ったのはノーレンスである。

私は、使用者と労働者の交渉に個人的に束縛を受けていませんので、条約草案が、確かな目標を達成するために何日も続けた議論の結果であることを、今一度私から述べておく方が良いように思われます。委員会での議論の間、とくに譲歩をしたのが労働者たちであったことを率直に認めねばなりません。我々は、人に遅れてはなりません。この条約を施行することで前進しなければなりません。

② Special Report on the Situation with regard to Ratification of the Hours Convention, in: Report of the Director to the International Labour Conference 1922, p.993.

③ RPILC, 1919-1, 17 session, 11.24.1919, pp.117-118.

④ Ibid., p.119.

せん。さもなければ、このような会議の必要性も有益性も理解されることはないでしょう。私は、本総会の皆さんの権利を認めるものですが、この条約草案は妥協であるということを考慮に入れなければならないのです²⁵⁾。

労働時間特別委員会議長だったショーは、

この条約は、最大限の労働条件を設定しようとするものではなく、いかなる国も下回るべきではない最低条件を設定するものです。私の知る限り、15人の委員のうちの労働者代表委員は、可能な限り最善の仕事をすべく委員会に出席しました。彼らは提案すべき改正案のリストを携えていました。使用者代表も同様に。政府代表も改正案を動議しました。委員会は、これらのことすべてを綿密にかつ徹底的に議論し、最後には報告書を作成しました。私自身は、端から端まで我々の合意案に絶対的に固執するつもりです。もし総会において各条項につき一言一句の可否を論ずることになれば、いつ討論の終結を見ることができのでしょうか。

と議論が細部に踏み込みすぎることのないよう要求している²⁶⁾。こうした結果、条約草案は、さほどの修正が加えられることもなく、票決に入ることとなった。

最後に、労働者代表が、条約の決議にさいして、以下のような主張を展開していたことに注目しておきたい。ジュオーは、

本条約の投票において、労働者代表は、我々の改正案に掲げた最低限の要求から後退することを目的とはしていません。我々が条約に賛成投票をするのは、全世界の労働者階級が長年そのために闘ってきた普遍的な原則を初めて前進させるためです。また、1日8時間且週48時間労働を規定する国際条約が、初めてこの原則を効果的に適用する規定を含むがゆえにです。さらには、国際労働基準の作成は、国際連盟の最初の存在証明となるからです。しかし、今一度述べておきたいと思えます。この条約は、労働者代表が満場一致で要求してきたような内容となるまで発展させる必要があるということ²⁷⁾。

と強調した。カナダのムーアも次のように訴えている。

この機会に、委員会報告は、私がそうあるべきと考えるものを完全には満たしていないことを簡潔に述べておきたいと思えます。それは、過去と現在を扱い、将来の労働条件については扱っていません。報告は、すでに合意し実施している条件や、協約・交渉は妨げられるべきではないとしています。要求すべきかもしれない、より良い条件を設定すべきことには触れていません。

²⁵⁾ Ibid., pp.119-120.

²⁶⁾ RPILC, 1919-1, 18 session, 11.25.1919, p.126.

²⁷⁾ RPILC, 1919-1, 17 session, 11.24.1919, p.122.

我々は、ヴェルサイユ条約の義務が最大限実現されることを見届けるために、カナダ政府に対して、可能な限りあらゆる支援をするつもりです。我々は、使用者を代表してのパーソンズ氏の発言をまったく認めるものではありません。カナダ国家は義務を果たしてきたし、労働者は責務を果たすだろうというローウェル氏の声明を支持します。条約草案が我々のすべての要求を満たしているとはいえませんが、それは、長い議論のあとで、使用者、政府、労働者が到達した合意であることに間違いはありません。8時間労働制に関する本総会の結論は、単に一部のグループの意見の表現なのではありません。全会一致の宣言として世界のすべての国に提出することができるものなのです²⁸。

労働者代表としては、譲歩せざるを得ない点が数々生じ、完全に満足しうるような条約草案を勝ち取ることはできなかったという無念さもあったことを、そこからは読み取ることができよう。と同時に、これで納得しているわけではなく、さらなる発展を目指すという彼らの意志を、総会の場で広く表明しておくことを狙った発言だったように思われる。

11月25日の総会第18セッションにおいて、条約草案は、賛成64、反対1で可決となった。会場からは、拍手が起こった²⁹。条約作成委員会にて詳細点につき修正完成後、11月28日午後の総会第24セッションは、ILO 第1号条約「工業的企業に於ける労働時間を1日8時間且1週48時間に制限する条約」を賛成83、反対2、棄権1で採択した。再び拍手が沸き起こった³⁰。

付 記

労働時間特別委員会議事録（Minutes of the Commission on Hours of Labour, Washington, 1919）の入手にあたって、ILO 駐日事務所のご助力をいただいたことに感謝を申し上げたい。

²⁸ RPILC, 1919-1, 18 session, 11.25.1919, p.129.

²⁹ Ibid., p.128.

³⁰ RPILC, 1919-1, 24 session, 11.28.1919, p.186. この日、6つの条約と6つの勧告について決議されているが、投票結果の発表と議長の「可決」の言葉のあとで拍手が起こったのは、第1号条約の票決時だけであった。なお、この投票の投票者については、議事録に記録がある。反対の2票は、ノルウェー使用者パウス（G. Paus）とカナダのドレーパーと記載されている。だが、ドレーパーは労働者代表で、かつ賛成票の方にも名前があり、逆にどちらにも名前のない使用者代表パーソンズが反対票を投じたと考えると、これまでの議論と辻褃が合う。記録の誤りであろう。