



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——(5)

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5回目であり、ILO創設に対する日本政府の反応や対応はどのようなものだったのか、第1回ILOワシントン総会では、日本の労働時間問題に関連する議論において、どういった内容が展開され、政・労・使三者代表はどのような対応をしたのかを検討している。

キーワード 国際労働機関（ILO）、8時間労働、日本、1919年

原稿受理日 2019年9月30日

Abstract The problem presented in this article considers the case of the first Convention of the ILO in 1919 (Hours of Work) where a treaty was examined, and to what degree there was an influence on international labor standards.

It also consists of the fifth part related to serialization and a part where we considered what was the reaction and response by the Japanese government regarding the founding of the ILO. This article also considers, the 1st International Labor Conference in Washington, what was developed in discussions related to the working hours issue in Japan, and how the tripartite representatives of government, labor, and employer responded.

Key words ILO, 8 hours a day, Japan, 1919

4. 日本における ILO および第 1 号条約の影響

第 1 号条約と日本との関わりについて検討した我が国の ILO 関係文献は、日本が特殊国扱いを得たこと、それでいながら同条約を批准してこなかったことの 2 点を強調し、日本政府の対応を批判的に見る姿勢をとってきた⁽¹⁾。それらの研究は、「特殊規定を要求した政府代表と使用者代表」対「8 時間労働制を要求した労働者代表」という構図で理解することで、日本の政・労・使三者の対応における多様性を見落としてしまうことになっている。他方で、第 1 号条約の成立が、1923（大正12）年制定の改正工場法や戦間期における繊維産業などでの労働時間短縮に影響を与えたこと、また農商務省内で条約の内容をそのまま取り入れた工場法案が起草されることにつながったことなどを指摘する研究が存在する⁽²⁾。本章は、これら従来研究成果に依拠する一方で、従来研究では十分検討されてこなかった論点を各種資料から補うことで、単なる批准の有無にとどまらないより広い視野から、第 1 号条約に関連する ILO の影響力を把握することを目指していきたい。

以下、第 1 節では、ILO 創設に対する日本政府の反応や対応はどのようなものだったのか、第 2 節では、第 1 回 ILO ワシントン総会では、日本の労働時間問題に関連する議論において、どういった内容が展開され、政・労・使三者代表はどのような対応をしたのか、第 3 節では、ワシントン総会以降の ILO や日本の対応はいかなるもので、どのような過程を経て日本は批准を見送ったのかといった課題を検討する。それら検討を通じて、ILO および第 1 号条約は日本にどのような影響を与えたのかを検証することが本章の目的である。

(1) 中山和久『ILO 条約と日本』岩波新書、1983年、第 3 章、吉岡古典『ILO の創設と労働行政』大月書店、2009年、第 9 章。

(2) 濱口桂一郎『労働法政策』ミネルヴァ書房、2004年、244頁、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、166-68頁、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。このほか濱口桂一郎『日本の労働法政策』独立行政法人労働政策研究・研修機構、2018年、1924、25年制定の労働者募集取締令、営利職業紹介事業取締規則が ILO 条約に従った規制を敷いたこと、ILO 創設によって、労働組合の法制化に舵が切り替えられたこと、ILO 総会に派遣する労働者代表の問題を巡って農商務省が批判を浴び、労働問題を一元的に所管する組織として1922年11月に内務省社会局が設置されたことなどを指摘する（6-7頁）。1919年以降、労働組合公認論が登場した重要な契機となったのが ILO 問題だったことについては、林博史『近代日本国家の労働者統一内務省社会局労働政策の研究—』青木書店、1986年、21頁も参照。労働時間問題以外の点でも、ILO は日本にこのような直接的影響を与えていたといえる。さらに、渡辺章「工場法と国際労働条約と労働基準法」『日本労働研究雑誌』482号（2000年9月）は、第二次世界大戦後の労働基準法の立法過程において、「労働条件ノ最低限度ヲ国際的標準迄高メルコト必要ナリ」として、労働条件に関する「普遍かつ合理的なスタンダード」が ILO 条約に求められ、ILO 条約が草案起草作業の大きな支えとなったとしている（4-5頁）。

(1) ILO 創設に対する日本政府の反応と対応

1919（大正8）年1月、パリ講和会議が国際労働法制委員会の設置を決定した時点において、労働時間に関する日本の法規制は、1911（明治44）年制定の工場法と、それと同水準の保護を規定した1916（大正5）年の鉱夫労務扶助規則のみであった。このうち工場法は、職工15人以上の工場を対象として、女性と15歳未満の児童について、就業時間（休憩を含む拘束時間）を1日12時間に制限するとともに、午後10時から午前4時までの深夜業を禁止し、このほか月2回の休日などを定めたものであった。だが、同法には使用者たちの反対が強く、その施行は1916年まで延期された。その上、法施行後15年間は、1日14時間の就業時間および交替制による場合は深夜業が可能という猶予規定が設けられ、1919年はその猶予期間中にあつた⁽³⁾。

工場法の制定準備が進められていた1906年、国際労働立法協会（International Association for Labour Legislation）が、女性の夜業禁止条約と、マッチ製造における黄燐使用の禁止条約をベルン会議において採択している。同協会は、日本政府に対しても、1907年までにこれら条約に加わるよう勧告をしてきていた。池田（1978）は、当時の官僚が「夜業禁止ハ漸ク先進国ニ於ケル国際常軌タラントス」という認識をもつに至るなど、「条約の遵守を公正な国際競争の条件としようとした先進諸国からの圧力を頭から無視することは」できず、ベルン条約が工場法に「弱いながらも」影響を与えたことを指摘する。しかし、結局日本は、国際労働立法協会にもベルン条約にも加わることはしなかった⁽⁴⁾。

「ベルン会議に對する我國の態度は、所謂未だ賛同する時期に達せざるものと認め之が拒絶をなしたのである」と1920（大正9）年に記したのは、国際労働法制委員会にも後半から参加し、1924年の第6回以降ILO総会に労働者代表として出席した友愛会（後の日本労働総同盟）会長の鈴木文治である⁽⁵⁾。鈴木著作は、ワシントン総会への労働者代表問題（政府は鈴木参加を認めず、鳥羽造船所取締役・技師長の榎本卯平を代表に選んだ）に関連して、政府への強い批判が含まれていることに留意が必要だが、「未だ賛同する時

(3) 濱口桂一郎『労働法政策』244頁。法制定時、職工10人以上を使用する工場の職工総数69万4,171人のうち女性は65.2%、16歳未満の男性労働者は3.2%であった。つまり、女性と年少の男性労働者は7割弱を占めており、工場法は今日我々がイメージするよりは対象を広く網羅した法律だった。渡辺章「労働法の制定：工場法史が今に問うもの」『日本労働研究雑誌』562号（2007年）、102頁。

(4) 池田信『日本社会政策思想史論』東洋経済新報社、1978年、214-16頁。工場法は、日清日露の両戦争後に進んだ長労働時間が、労働者の疲労や結核を中心とする疾病の原因となるなど社会問題化し、特に次世代を担う年少者や女性の健康の確保が目指されたこと、また都市民衆の大衆行動の続発や重工業・鉱業におけるストライキの激発、社会主義運動の台頭への対応が迫られたことがその主要な制定要因となった。同上書および濱口桂一郎『労働法政策』244頁。

(5) 鈴木文治『国際労働問題』文芸社、1920年、22頁。

期に達せざる」の具体理由は政府文書で説明されている。1919年2月4日、松井慶四郎駐仏大使から内田康哉外務大臣宛電報「労働者保護ニ関スル条約案ニ対処スル方針ニ付請訓ノ件」は、国際労働法制委員会における対応をどうするかについて現地パリから日本に尋ねたものであった。そこには「労働者保護ニ関スル国際会議又ハ協定（ベルン会議・条約のことを指す：著者）ニ付従来帝国ハ工場法制定ニ関スル調査中又ハ帝国特殊ノ工場状態ニ対シ急激ナル變動ヲ与フルヲ不可トスルノ趣旨ニヨリ直接ニ参加セザリシ」という理由が説明されている⁽⁶⁾。

また、この2月4日付「請訓」に答えるための準備として2月20日に外務省で開催された関係省主任会議においても、同様の示唆をする記録が残されている。この会議には、外務省、内務省、農商務省から7名の官僚が出席し、労働時間や労働組合、就業最低年齢、黄燐使用禁止など国際労働法制委員会において議題にあがっている論点について「腹蔵ナク」議論したものである。その黄燐使用の禁止に関する議論のなかで、外務省の川島信太郎事務官から「本事項ハ千九百六年ノ『ベルン』万国条約ニ於テ議決サレ其後我国ニモ之カ加入方ノ勧誘アリタルモ拒絶シタル」という発言があったのに対し、農商務省の四条隆英書記官は、「今日ハ当時トハ全ク事情ヲ異ニスルニ至レリ当時ニアリテハ本邦ニ於ケル黄燐マッチノ輸出額ハ可ナリ多額ニ上リタルモ此ノ業ハ近来漸次衰退ニ赴キ輸出額極メテ少ナク（之ニ反シ最近支那ニ於ケル斯業ノ発達著シキモノアリ）殊ニ此ノ業ハ衛生上ニ大害アルヲ以テ国民衛生ノ上ヨリ謂フモ製造禁止ニ賛成方差支ナシ」と答えている⁽⁷⁾。さらには1920年1月の「同盟及聯合國ト独逸国トノ平和条約説明書」にも下記のような記述がある。「帝國ハ従来労働者ノ保護ニ関スル國際會議アリ又ハ其ノ協定アルニ際シテハ常ニ帝國産業ノ状態ニ顧ミ急激ノ變動ヲ與フルノ不可ナルヲ慮リ該協議決定ニ参加スルコトナカリシ」⁽⁸⁾。以上から、日本政府は、工業生産の競争力維持を最優先とする経済的理由から、ベルン条約への参加を「拒絶」していたことが分かる。

それでは、ILO 創設を議論した国際労働法制委員会に対しては、日本政府はいかなる反応を示し、どのような対応をとったのであろうか⁽⁹⁾。

岡實は、前農商務省商工局長で、工場法の立案者の一人であった。1905（明治38）～06（明治39）年にベルギーをはじめとする欧州各国を、09（明治42）年にもメキシコ・南米

(6) 『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』外務省、1971年、1346頁。

(7) 同上書、1400頁。

(8) 「同盟及聯合國ト独逸国トノ平和条約説明書」960頁。（国立公文書館アジア歴史資料センター、レファレンスコード B10070113400）

(9) 国際労働法制委員会の経過については、工藤誠爾『史録 ILO 誕生記』日本労働協会、1988年が詳しい。

から帰途再び欧米各国を視察した経験を有した⁽¹⁰⁾。1918（大正7）年10月に農商務省を依願退官した後、国際労働法制委員会の委員となり、ワシントン総会の政府代表にも選ばれた。その岡が、「巴里會議に於て日本の代表者は労働會議が斯る形式の下に組織さるべしとは豫想せざりし」だったことを語っている⁽¹¹⁾。

農商務省工場監督官であった吉阪俊蔵は、国内マッチ工場の調査に出ている最中に欧州の視察を命じられた。1918年8月に出発した彼は、アメリカ、イギリスと回って翌年1月にパリに着いたとき岡實に迎えられ、国際労働法制委員会に書記の立場として参加することとなった。吉阪は、パリ講和會議で国際労働問題が取り上げられたことは、「日本にとってまさしく晴天の霹靂であった」とし、前述した2月4日の電報をパリから送ったさいには、「平和會議に労働問題がでるなどとは夢想もしなかつた日本政府のことであるからこの電報がついたときの衝撃は大きなことであったであろうし、またどんなに当惑したことかと想像される」と回想している⁽¹²⁾。

上述した2月20日の関係省主任會議の冒頭で、外務省の松田道一大使館参事官は「最初此問題ノ詳細ノ討議カ講和會議ノ議題ニ上ルヘシトハ予想シ居ラサリキ從テ帝国講和委員ノ本邦出発ニ際シテモ何等ノ詮議ヲ為シタルコトナキヲ以テ此際本問題ニ対シ帝国ノ態度ヲ闡明シ置クノ必要アリ」と、やはり講和會議が労働問題を議題にあげることはまったく予想外で、講和委員出発前には何の議論もしなかつたと説明している⁽¹³⁾。

友愛会の鈴木文治は、「余は千九百十六年米国のバルティモアに開かれたる米国内労働同盟会大会に出席し、「戦後必ず来る可き第一の問題は、国際労働問題に関する労働會議なる可しと想像したのである。此故に余は此事実を以て、外務当局に告げ内務外務兩当局の理解の下に、昨年十二月三十日を以て日本を出発し、巴里に向つたのである」としつつ、パリで講和全権委員牧野伸顕と会談したさい、牧野から次のように言われたという。「余

(10) 五十嵐栄吉著・編纂『大正人名辞典 下巻』日本図書センター、1987年、1293頁、泥牛酔侠（三木幾太郎編）『疑問の人』東京毎夕新聞社、1913年、92頁。

(11) 『東京日日新聞』1919年12月20日（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、204-05頁）。この岡のコメントは11月6日にワシントンで取材されたものである。

(12) 吉阪俊蔵「ILOの思い出」『世界の労働』1953年第1号、9-10頁、第3号、37頁、第4-5合併号、68頁。吉阪は、アメリカへ出張する河合栄治郎（当時農商務官僚）と同船同室での旅立ちであった。なお、パリからの電報は、委員会から帰った吉阪が即座に英文を翻訳して、その要旨を電報案として作成し、委員会委員であったオランダ公使の落合謙太郎が筆を加えたうえで打電したという。吉阪については、牧野伸顕講和會議全権委員が、「幸ひ當時農商務省の工場監督官の吉阪俊蔵氏がパリに來合せて居り、「その意見を徴し」、「結局我が労働界も國際並みに到達する運命にあるものとの信念を得て、規約に加ることの已むを得ざるを自覺した」と回想している。牧野伸顕『回顧録Ⅲ』文芸春秋新社、1949年、228頁。

(13) 『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1393頁。

はパリに來りて親しく貴君より日本の労働問題に関して説明を聴かうとは全く予期しなかつたのである。勿論労働問題は将来に於て、日本の政治上の大問題となるべき時期のある事と考へて居つたけれども、斯く迄速く其時期が到來し然も國際上の大問題となる可しとは、真に自分の予想外とする所である」。この牧野の言葉から鈴木は、「恐らく巴里に於ける一月十八日に國際會議の開かる迄は日本政府、或は全權委員中に於いてすら労働問題が平和會議に於てかくも重要視せらるるとは予期しなかつたのである」という評価を下している⁽⁴⁾。牧野は、1918年12月2日の臨時外交調査会で國際連盟について議論したさい、内田康哉外相の消極論や枢密顧問官伊東巳代治の反対論に対して、國際連盟は實現されるであろうし、日本が不参加ならば世界の情勢から取り残されるであろうとの積極参加論を述べた人物である⁽⁵⁾。鈴木証言によれば、その牧野をしても國際労働問題の浮上は予想できなかったことになる。

では、なぜ日本政府は、それを予期しえなかつたのであろうか。鈴木文治の分析は手厳しい。「平和會議に関して無準備。理由の一つは土地僻遠にして、日本政府当局が親しく事情に疎通し得ざりし結果であるかもしれないが、日本の政治家の状態は多く政争問題に没頭して単に政治上自己の地位を如何に永く維持し得べきかに腐心し政治に対する熱心を欠き、殊に國際問題に関して何等見識の見る可きものなきに起因する」⁽⁶⁾。ワシントン総会に労働者代表として出席した榎本卯平は、その翌年に刊行した著作で次のように分析する。「戦時中、黄金の雨に溶かした社会の空気をのみ呼吸した日本の人間は、直接同胞の血の雨に襲われた社会の空気の味は分からぬ。日本人の心には、國を賭して此大戦争に従事した國民の心理は了解されぬ。此大戦の反動として欧州に民衆の勃興の社会運動が熾に起つた。其結果平和會議に労働問題が主要にして且つ緊急な部分を占めた」⁽⁷⁾。

このように日本政府は、「會議が正式の議題として労働問題を取り上げるにいたって」、
「準備不足のまま、態度決定を迫られる」こととなった⁽⁸⁾。では政府は、國際労働法制委員
會に対してどのような対応をとることにしたのであろうか。

先に引用した松井駐仏大使から内田外務大臣宛の2月4日付の電報は、國際労働問題が
俎上にあがっていることを初めて日本へ知らせたものであった。そのなかでは、「今回ノ

(4) 鈴木文治、前掲書、205、208-09頁。

(5) 篠原初枝『國際連盟—世界平和への夢と挫折—』中公新書、2010年、60頁。

(6) 鈴木文治、前掲書、207頁。

(7) 榎本卯平『國際労働會議と日本』工業教育会出版部、1920年、14-15頁。もっとも岡實は、確然たる意見だったとはいえないが、戦後労働問題が起こり来たらだろうという予想をする者もあり、日本当局も労働問題について世間に伝えられるほど無智ではなかったと語っている。『東京日日新聞』1919年12月20日（注(1)）。

(8) 外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年 上巻』原書房、1979年、727-28頁。

講和会議ニ際シ重要諸問題ニ付成ル可ク重立チタル聯合与国ト協調ヲ保ツコトヲ必要トスル以上英米等ニ於テ甚ダ重キヲ置ケル本問題ニ付我国独リ協定ノ範囲外ニ立ツハ不得策ナリト思考」し、以下の方針で行動したい旨が伝えられていた。「(一)大体ノ主義トシテ此種協約案ノ趣旨ニ賛成スルコト、(二)然レトモ著シク現状ヲ変革シ又ハ甚ダシク実行上ノ困難ヲ伴フモノ若ハ我国特殊ノ事情アルモノニ付テハ之ガ承諾実行ニ相当ノ猶予期間ヲ設ケ又ハ止ムヲ得ザルニ出ヅル変更ヲ加フルコトニ予メ承認ヲ求メ置クコト」である。松井大使からは2月7日にも、「本件ハ列国何レモ国際聯盟ニ附帯スル重要ナル事項トシテ重キヲ置ケルヲ以テ我国トシテ国際聯盟ニ加入スルコトニ応諾スル以上ハ此協約ニ加入スルコトハ当然之ヲ拒ミ得ザル」ことが打電されている⁽¹⁹⁾。

それに対する返信は、2月13日付の内田外務大臣から松井大使宛電報であった。「本邦ニ於ケル工業情態、労働者ト雇傭者トノ関係其ノ他労働問題ニ関スル一般ノ形勢ハ欧米諸国ニ於ケルト著シク趣ヲ異ニシ同一又ハ類似ノ法規ヲ以テ之ヲ律セムトスルトキハ徒ニ紛糾ヲ誘致スルニ止マリ結局労働者ノ為ニモ不利益ヲ来タスニ至ルヘシ尤モ帝国独リ国際協定ノ外ニ孤立スルハ大局上不得策ナルヲ以テ此ノ見地ヨリ已ムヲ得サル場合ニハ御請議ノ通り二項ノ方針ニ依リ行動セラレ差支ナキモ其ノ中第二項ノ留保ハ特ニ必要ト認ムルニ付右御含置アリタシ」⁽²⁰⁾。

これらのやり取りからは、国際的に孤立することは得策ではないので国際労働協定（ILO）には参加せざるをえないだろうこと、しかし、日本は、欧米諸国とは工業の状態や労働事情が異なるので、同一の労働規制を敷くことは困難であり、参加にあたっては、猶予期間などの留保を最大限獲得するよう努力することという基本方針を見て取ることができる。先にも引用した2月20日の関係省主任会議の決議も、「束縛セラレサルヘキノ留保ヲ付スルコト本邦産業ノ現情ニ鑑ミ適当ナル措置ナリト認」めつつ、「尤モ四圍ノ情形ニ照シ右様留保ヲ付スルコト諸般ノ関係上却テ帝国ニ不利ナル影響ヲ及ホスノ虞アルトキハ初メヨリ之ヲ提議セサルヲ可ナリト認ム」として、束縛を避けるための留保を第一とするものの、国際会議の状況次第では無理をしすぎないという方針が打ち出された。さらに4月10日の内田外務大臣からの打電は、「本会議ニ於テ適当ナル修正ヲ加ヘシメラレタル上成ルヘク全部ニ対シ同意ヲ表シ得ル様御措置相成リタシ」という内容であった⁽²¹⁾。一定の留保を獲得したうえで、全体に対しては同意を表すようにという国際的な立場にひどく敏感な指示

(19) 『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1340, 1346-47頁。

(20) 同上書, 1348-49頁。

(21) 同上書, 1393-95, 1428頁。

だといえる。

世界の反応に対して敏感になっていたのには次のような事情もあった。3月11日の国際労働法制委員会で、日本の落合謙太郎委員（オランダ公使で、パリでは日本代表団の事務総長を務めていた）が、「留保を得られない場合には、日本政府は条約への参加を拒絶する権利を行使せねばならない」旨の発言をした。顧問として参加していた鈴木文治によれば、「此辯明を聞くや先づ原案提出者たる英国委員は顔を赤め舌打ちをなし眉を顰めて日本の態度を軽侮するが如き態度をとれるのみならず他の委員も亦相顧みて日本政府の為す無きを軽侮する如き有様であった。自分は（中略）講和全権委員伊集院大使、珍田大使、牧野全権並に西園寺全権を歴訪して日本の態度を改めざるべからざるを提言したのである」。「而して一方に於て日本政府の態度を警告するの必要なるを感じ、翌12日床次内相に宛てて次の如き警電報を発するに至つた。若し日本政府が英國の提案全部の留保を継続する時は日本は結局國際政局より孤立するの外なからん」^②。

この電報に対して、日本政府は過敏に反応した。4月7日の内田外務大臣からパリ宛の電報は、「過日在貴地鈴木ヨリ内務省へ宛國際労働委員会ニ於ケル帝国委員ノ態度ハ甚タシク他国委員ノ反感ヲ招キ居ルニ付帝国ニ於テハ此ノ態度ヲ改ムルヲ要ストノ趣旨ノ電報アリ又此頃巴里電報トシテ右鈴木電報ノ趣旨ニ類似セルモノノ新聞ニ現ハルルモノ一再ニ止ラズ中ニハ本件ニ対シ日本カ事毎ニ留保ノ態度ヲ採レル為日本ハ講和會議ニ於テ孤立ノ形勢トナリ」、「就テハ前記諸報ニ関スル真相参考ノ為電報アリタシ」と求めた。これには即座に9日に松井大使が返信した。落合は日本の状況と留保の必要性を説明しただけなのだが、ちょうどこの日から参加した鈴木が不満を感じて打電し、また新聞の情報も鈴木が出所だと思われる。鈴木とはその後意思疎通もできている。ただし、「労働法制問題ニ関シ帝国ニ於テ余リノ保守的態度ヲ執ルコトハ諸般ノ形勢ニ鑑ミ考慮ヲ要スト信ゼラルル」^③。

1906年のベルン条約への対応が「拒絶」だったことに比べると、1919年の日本政府は、国際的な立場に非常に敏感となっていた印象を受ける。上記の電報でも、孤立はしていないと伝えながらも、あまりに保守的な姿勢をとることは国際情勢を鑑みて考慮を要するとわざわざ付け加えている。日本政府がこのような対応をとったのには、以下のような要因が作用していたと考えられる。パリ講和会議において、日本は最高会議に出席できる「五大国」（日英米仏伊）に選ばれており、国際労働法制委員会にも落合と岡の2名の委員を出していた（五大国からは2名ずつ、ほかベルギーも2名、あとはキューバ、ポーランド、

② 鈴木文治、前掲書、200-01頁。

③ 『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1425-27頁。

チェコスロヴァキアから各1名の16名構成)。日本が、「五大国の一として重大な世界政策の決定に初めて参与する機会」に²⁴、「英米等ニ於テ甚ダ重キヲ置ケル本問題ニ付我国独り協定ノ範圍外ニ立ツ」ことは、非常に難しいことであったと考えられる。また、パリ講和会議で日本が最重要視したのは、赤道以北の太平洋におけるドイツ領南洋諸島の処分問題、山東問題および人種的差別撤廃提案であった。これらに対してアメリカはいずれも日本を支持せず、イギリスも人種問題では難色を示していた。そうしたなかで日本は国際的な立場に慎重に配慮しつつ、折衝を重ねていく必要があったのである²⁵。

これらに加え、バーンズ（George Nicoll Barnes）をはじめとするイギリス代表から繰り返しの説得と配慮があったことも、日本が対応を判断するうえで鍵を握ったと考えられる。おおよその経緯は以下の通りであった。国際労働法制委員会開会後まもなくの2月初旬、バーンズとデレヴィン（Malcolm Delevingne）から、落合・岡の両委員が夕食に招待された。バーンズは、日本の工業や労働の状況を質問しつつ、英国提出の国際労働機関設置案は関係各国に対し大きく迷惑をかけることのないよう充分の注意をもって起草したものであると、日本も是非加盟するよう要請した。バーンズはその後、牧野全権とも面会し、日本の事情を聴くと同時に、加盟への尽力を求めた。2月下旬には、落合から労働時間について例外規定を設けて欲しい旨を伝えたところ、8時間労働制については英国としてもただちに承諾することは難しいという考えを洩らしつつ、特別な事情のある国のためには至当な除外を設けるようにするという内々の意が伝えられてきた。3月下旬から4月にかけても引き続き日英間で内密の交渉があったのち、特殊事情のある国に対しては例外規定を設ける形とすれば、期限だけでなく内容についても特例を設けうる余地が残る。そうすれば将来の国際労働総会で、ある国が特例を主張してそれが承認されなかった場合、後にその国の議会在が批准を否決したとしても、道義上、十分に理由のある措置だとして当該国には何ら責任がないこととなる、というアイデアがイギリス側から提示された。日本側もこれに賛同し、これはのちの第1号条約の特殊国規定につながった。3月24日に国際労働法制委員会を終了したのちは、議長を務めていたアメリカ労働総同盟のゴンパーズ（Samuel Gompers）が帰国し、バーンズが議長職を引き継いで講和会議本会議に臨むこと

²⁴ 吉阪俊蔵「ILOの思い出（その三）」『世界の労働』1953年第3号、37頁。

²⁵ 篠原初枝、前掲書、第1章3節、岡義武『転換期の大正』岩波新書、2019年、157、163-68頁（同書の初出は『日本近代史大系』第5巻、東京大学出版会、1969年）。ILOの常任理事国メンバーとなる8大工業国の選定についても、日本政府は非常に敏感となっていたことが史料から分かる。たとえば7月7日付松井大使から内田外相宛電報内には「主要工業国八箇国ノ決定ニ関シテハ米英仏伊及独逸ハ其ノ内ニ安全ニ入ルヘク白耳義モ概ネ安全ナリ而テ加奈陀『チェッコ、スロバック』瑞西及日本ハ目下競争ノ地位ニアリ」、「我国ハ何トカシテ右ニ加入シタキニ付目下苦心中心ナリ」と記されている。『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1495頁。

となったことも、日本政府にとっては意向を通しやすい状況となった²⁶⁾。

バーンズらの行動の背景には、当時はなお日英同盟が継続していた時期であったこと、イギリスは「今度の戦争では日本に負ふ所もありとなし」、「日本に大變同情があり」といった事情もあるが²⁷⁾、英国提案の国際労働機関の設置案を何としても通したい、そのために五大国では唯一アジアの国であった日本をそこに加盟させたいという強い意志の存在が感じられる。「同氏ハ右協約ニ日本ノ参加スルコトニ重キヲ措キ妥協ノ途ヲ講スルニ尽瘁シ為ニ我要求ノ容レラレタル点多キコトハ御含置ヲ乞フ」と、牧野以下3名の全権委員による報告にも述べられている²⁸⁾。バーンズをはじめとするイギリス側のこうした配慮に触れるにつけ、日本がILO加盟を見送る可能性はなくなっていったと考えられる。

こうした状況のなか、5月になると、猶予や特殊規定を得るだけでなく、日本もより積極的に労働問題に取り組んでいくべきだという一歩踏み込んだ論調が登場してくることになる。同11日付在英国永井倫治代理大使から内田外務大臣宛の電報は、国際労働法制委員会委員であった岡實の「意見報告ノ件」と題されている。ここで岡は、「目下欧米各国ノ資本家ハ固ヨリ有識階級及労働者間ニ於テモ日本労働者ノ賃金低ク労働時間ノ長キ事及工場法其他労働者ニ対スル公私ノ保護ガ文明国トシテ甚劣等ナル状態ニ在ル事ヲ指摘シ商工業上我国ガ恰モ彼等ニ対シテ不正競争ヲ試ミツツアルカノ如ク論述スルモノアリ而シテ此情勢ハ日ヲ追ッテ益々甚シカラムトスル今日何等日本トシテハ此大勢ニ鑑ミ此機会ニ於テ断然タル改正ヲ工場法ニ加フルハ勿論労働保険其他ノ保護施設ハ速ニ之ガ実行ニ着手スルノ決心ヲ以テ其意嚮ヲ表明スル必要アルベク若シ然ラザレバ七月ニ於ケル準備委員会及十月ニ於ケル総会ニ於ケル本邦ノ立場ハ意外ニ困難ナルモノアルベク又其結果ハ本邦商工業ノ将来ノ発展上却ッテ不利益ナル影響ヲ来タスベシト予期セラル」と訴えている²⁹⁾。日本

²⁶⁾ 同上書、1465-72頁。バーンズは、労・使代表を含む様々な人物から高く評価されている。「殊にバーンズ氏がつとめて穩健なる主張をなし、委員会そのものの分裂を妨げる態度は感謝すべきものであった」（鈴木文治、前掲書、35頁）。「バーンズは、成程着実な突いても動かぬ態度が、顔にも体にも備はつてゐる。そして其口から出る声でも、話でも、力強く響く。内に鍛えた堅い自信の力であらう。バーンズに対すれば、何となく其心に潜んで這入る気分が起こると言っても可い」（榎本卯平、前掲書、38頁）。「英國側は各代表委員及顧問等何れも小生に對し慰懃の態度に出で別して政府委員にして内閣の一員たるバーンズ氏よりは最も好意を以て迎へられたり殊に我國労働時間問題に關する特別委員会に於ては同氏は長時間に涉り忍耐克く我國各代表の主張を傾聴し進んで発案者となり委員会の議を取纏め」、「其通過を見るに至りたるは同氏の盡力に負ふところ頗る多し」（武藤山治『国際労働會議に關する報告書』1920年、39頁。武藤はワシントン総会の使用者代表である）。武藤は、バーンズの自伝を翻訳までしている。ジョージ・エヌ・バーンズ（武藤山治訳）『職工から大臣へ』大阪毎日新聞社、1924年（George Nicoll Barnes, *From workshop to war cabinet*, London, 1924）。

²⁷⁾ 牧野伸顕、前掲書、202頁。

²⁸⁾ 『日本外交文書 大正八年第三冊上巻』外務省、1971年、795頁。

²⁹⁾ 『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1489-92頁。なお岡はこのとき労働時間問題について、「八時間労働ニ関シ日本ニ適用スベキ相当時間トシテハ現在ノ工業状態ニ鑑ミ原則トシテ二時間ノ

の賃金の低さや労働時間の長さを不正競争であるかの如く論評する欧米各国の資本家や有識者、労働者がますます増えており、工場法の改正や労働保険の導入に取り組みねば、10月の総会における日本の立場は困難となり、それは将来の商工業の発展にも不利益になりかねないとする意見である。これまでと比べると、日本でも具体的な労働条件の改善に取り組んでいくべきであるという一歩踏み込んだ見解が明らかにされているのである。

そしてこの岡の意見は、その後、全権委員たちにも受け入れられていった。たとえば、8月27日付の西園寺公望講和全権代表の上奏文には、「労働問題ノ解決宜シキヲ得ルト否トハ社会秩序ノ保持ニ至大ノ関係アリ是レ欧米為政家ノ等シク該問題ニ腐心スル所以ニシテ帝國モ亦早キニ迨ンテ機宜ノ計ヲ定メ以テ宇内ノ趨向ト背馳セサラムコトヲ期スヘキナリ」と奏上されている⁸⁰。また、牧野伸顕の「労働問題ニ関スル八月二十六日附総括報告書」も同様であった。以下に現代語に訳しつつ重要箇所を引用することとしたい。

国際連盟規約中に労働に関する条項を入れることに関連して、ウィルソンやロバート・セシルに日本の工業・労働状態の特殊性を語ったところ、両氏は労働条項が各国を拘束し制裁を伴うものになる重大事項とは当時思わなかったようで、労働協定に調印しなければいいだろうと軽く答えるほどだった。イタリアの労働者は賃金、制裁などについて極端な労働本位説を唱えていたが、同国の政治家は労働者代表の意向とはまったく反対で、もし労働者代表の意向の通りに決定したら、イタリア工業は減じるだろうと切に語っていた。これほど労働者と政治家の見解は懸隔していた。だが、会議が進行するにつれ、各国の労働運動の形勢が切迫したため、政治家は態度を改めることを余儀なくされていき、労働者の意向に沿った措置をとらざるをえなくなっていく。

日本の工業の発達はおおむね浅く、最進歩している競争国の労働規制をそのまま適用すると不利となることは言うまでもない。日本の目下の資本と労働の関係は、識者によれば決して健全な基礎の上に成立しているわけではない。すでに労働者の不平不満は至る所に潜在し、このままではいつか爆発する恐れもなしとしない。不平不満の一部は扇動の結果もあるかもしれないが、捨てることのできない原因は、現在の日本社会の状態は、労働者に幸福なものではないということにある。彼らの知識程度から見ても、その境遇に不満のあることは争いようがないと思われる。将来の資本・労働の関係を、単に従来の因習に委ねて、両者の情誼のみに任せることは一般的な解決方法ではなくなっている。もちろん両者の情誼の存在は重要であるが、この情誼の関係も、内外の趨勢に照らせば、世界の時勢にもはや適合しないものとなっている。すでに現在は、相当の範囲において労働者の主張・要求を容れ、その利益を守るために適当な手段をとることが必要である。この見地に立てば、世界的な労働問題の成り行きとまったく没交渉の位置に立つことは得策ではない。むしろ進んで世界の趨勢に応じて、幾分は歩調をともにする政策をとることが時宜かなっている。日本の政治組織が海外の思想に影響されて進歩したように、労働問題もまた将来は同様に世界を意識して

ㄨヲ短縮スルニ止メ（正味九時間制）尚凡三年間又ハ五年間ハ工業ノ現状ニ激動ヲ及ボス事ヲ避クル為現在ヨリ一時間ヲ短縮（正味十時間制）スルニ止ムル事」を意見として提出している。この時の岡の意見は、3～5年は一時的な規定で10時間とし、その後9時間とするというものだった。

⁸⁰ 『日本外交文書 大正八年第三冊上巻』780頁。

扱われるようになるだろう。従って、このさいは主義として国際労働機関に加盟し、できる限り労働保護の精神を斟酌して、労働者の境遇を改善することも大局的に見ると適切なことであると思われる。今日の労働問題は独り経済問題であるにとどまっていない。その影響するところは社会的・政治的方面にも及ぶものであるため、我が国においても労働問題は真摯に考慮せねばならない。労働機関加盟を機会として、機先を制して時勢に遅れる前に労働問題の解決に前進することを、国家のためとして希望してやまない⁶¹⁾。

全権委員によるこれら報告を受けて、枢密院は、9月15日から「対独平和条約及同議定書並波蘭ニ関スル条約御批准ノ件」に関する審査委員会を開いた。審査委員長は副議長の清浦奎吾であった。とくに9月22, 23, 25, 26日の委員会にて国際労働会議に関する議論がなされ、10月24日に審査報告案を決議して終了した。報告案は10月27日の本会議で、提案通り可決された（ワシントンでの第1回国際労働会議の開幕は10月29日である）。そのなかの「国際労働規約ニ對スル帝國ノ態度」は以下のような内容となった。

帝國ニ在リテハ従前ノ情勢欧米ト大ニ異ナルモノアリ且帝國ニ於ケル工業發達ノ現況ハ猶欧米諸國ト同一ニ律スヘカラサルコト明白ナルカ故ニ今日帝國カ平和條約ニ加盟スル以上労働規約ニ参加スルハ固ヨリ已ムヲ得サル所ナルモ差當リ労働總會ノ議決スル勸告及條約案ニ於テハ勿論其ノ他一般ニ相當ノ留保ヲ為シ又ハ除外例ヲ求ムルコトアルヘキハ必要避クヘカラサル措置ナリト認ム

然レトモ労働條件ノ改善ハ現ニ世界ノ大勢ニシテ又固ヨリ相當ナル理據ヲ存ス若シ一國カ強テ之ニ反抗背戻スルコトアラムカ外國際間ノ孤立ニ陥リ内階級的紛擾ヲ生スルニ至ラムコト蓋シ必然ノ形勢ナリ故ニ寧ロ進テ此ノ趨向ニ適應シ誠實ニ労働問題ノ解決ニ努力スルノ態度ヲ表明スルコト得策ナリ即チ帝國ニ於テ工業ノ現状ニ考ヘ必要ナル留保ヲ為スハ素ヨリ可ナルモ之ヲ以テ當分ノ便法ト為シ成ルヘク速ニ此等一時ノ施為ヲ撤去シ列國ト同一ノ轍ヲ踐ムノ域ニ至ラムコトヲ期待スヘキモノトス⁶²⁾

日本の工業発展の状況から欧米諸国と労働条件を同一に規制することはできないので、国際労働法制委員会では一定の留保を主張し、認められた。しかし、労働条件の改善は世界の大勢となっていて相当の根柢を有しており、一国が強いてこれに反抗すれば、国際的孤立に陥り、階級的紛擾が発生することは必然である。むしろ労働条約に参加し、労働問題の解決に誠実に努力する態度を表明することが得策であり、除外規定も一時的なものとして撤去し、なるべく速やかに列国と同一の轍を踏む域に到達することが期待される。元

⁶¹⁾ 『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1480-85頁。この報告書は、牧野が帰朝のために乗船していた静岡丸において8月26日に口述した内容に基づいて作成されたものである。

⁶²⁾ 国立公文書館アジア歴史資料センター（レファレンスコード A03033377400）、『樞密院會議事録』第21卷（大正8年）、東京大学出版会、1985年、316頁。大日本帝国憲法下では、樞密院が国際条約を審議する場であった。

老西園寺の上奏文や牧野が枢密顧問官である影響もあったと思われるが、こうした内容が枢密院で決議されたのであった。

ただし、現地パリの経験者の思いが、国内にいた人々に広く共有されていたわけではなかった。2月20日の「国際労働法制問題ニ関シ在仏国帝国講和委員ニ回訓ノ為ノ関係省主任官協議」と3月25日の「国際労働法制委員会ニ於ケル労働ノ具体的条件ニ関スル原則案ニ付回訓ノ為ノ関係各省協議会」の記録からは、国内にあった官僚の「本音」を伺うことができる。まずは、2月20日の「婦人及び少年の就業時間」に関する議論内容を引用したい。

川島信太郎外務事務官「我国ニ於テハ就業時間ノ短縮ヲ行フ余地全ク之ナキヤ」

四條隆英農商務書記官「目下ノ処絶対ニ之ナシ我国産業界ニ於テハ婦人及少年ノ雇傭セラレシムコトヲ欲スルモノ多ク雇主モ亦其賃銀成年男子ニ比シ低廉ナルト使用シ易キカ為好シテ之ヲ雇傭スルノ風アリ。工場法第三条ノ規定ニ依リ女子及十五才未満ノ者ニ対スル現在ノ十二時間労働制ニ付テモ使用者ヨリ常ニ批難ノ声ヲ聞キ雇傭者モ亦余リニ之ヲ歓迎セス寧ロ尚余分ニ労働シテ賃銀ヲ得ルコトヲ欲シ居レリ」

川島「然レトモ労働時間ノ短縮ハ能力ノ増進ヲ来スニアラスヤ又婦人及少年労働者ノ就業制限ハ一般国民衛生上ノ上ヨリ云フコトナレバ雇傭者ニ於テ之ニ反対スルコトハ何等理由トナスニ足ラズ」

四條「必ずシモ然ラス成程紡績業ノ如キニ在リテハ其傾向アルモ調査シタル所ニ拠レハ其他ノ産業ニ付テハ反対ノ事例多シ從テ就業時間ノ短縮ヲ為スハ我国産業界ニ於ケル生産額ヲ減少セシムルノ虞アリトス。勿論主義トシテハ賛成ナリ」

決議「主義上之ニ同意スルコト異議ナキモ之カ実行ノ程度及時期ハ日本ニ於テ関係者協議ノ上任意ニ之ヲ決定スルノ自由ヲ保留シ度キコト」

四條農商務書記官は、日本の産業においては、現状、労働時間を短縮することは絶対にありえず、現工場法の規定にも使用者からの批判があること、労働者側も労働時間短縮よりは賃金増加を望んでいること、紡績業では時短による能率増進の傾向があるが、他の産業はそうでない事例が多く、時短は生産を減少させることなどを主張している。彼は、ベルン条約に関連して上記で引用した黄燐マッチ製造についての議論でも、黄燐マッチ産業はすでに経済的意義を失っているので、衛生上の理由も後付して禁止にしてもよいという見解を示していた。そこには、労働者保護の導入よりも、「現状のままでの経済成長」を優先する考え方を見て取ることができよう⁶³。

次に、3月25日の会合での発言のいくつかを紹介しておきたい。松田大使館参事官「日本カ之ニ参加シテ拘束ヲ受クルカ如キコトアラハ困惑ニ堪ヘサル」。杉村外務省参事官「隣

⁶³ 『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1398頁。

国例へハ支那トカ露西亜トカ謂フ国カ之ニ加ハラズ日本ノミ之ニ加ハリ独り拘束セラルルコトナリテハ極メテ不利ナリ」。伊藤農商務書記官「自分ノ考ニテハ日本ノ如キ国ニハ国民ノ素質ニ鑑ミ例外ヲ設ケサルヘカラサル様ニ思ハル」。杉村外務参事官「或ル国ニハ先ツ十時間トシ漸次八時間ニ進マシムルト云フ手加減ハアルヘキモノナリ」⁶⁴。ここでも、国際労働条約が、「隣国例へハ支那トカ露西亜トカ謂フ国」に対する経済競争力を「拘束」する可能性を排除する、つまり「手加減」を得ることが優先事項として主張されていた。

河合栄治郎は、この時期に農商務省の官僚であった。1918年8月からアメリカへ出張し、「国際間に於ける日本の窮境を知り」19年5月に帰国すると、ワシントン総会の5つの議題について政府方針草案を起草するよう命じられた。だが、「省内の保守的傾向と内務省の固陋頑冥なる思想」の間で、7月下旬になると彼の意見は容れられないことになった。その後1ヵ月間、国際労働準備委員会の任務に当たるが、結局「当局の多数と異なるは」、「労働問題に対する根本思想と根本態度とに在ること」を痛切に感じ、10月末に官職を辞した。「当局の思想態度は何が故にしかく時代の要求に背反するのであらうか」に関する河合の分析はここでは措くが、「口を開けば産業の發達、秩序の維持といふ、何の為の産業か何の為の秩序かは問ふを要しないのである。既に一貫したる思想がない」ことを彼は鋭く批判している⁶⁵。

10月8日に開催されたワシントン総会代表委員送別会において、政府代表の鎌田栄吉（慶應義塾長・貴族院議員）は次のように挨拶した。国際労働規定を主義としては我が国も列国と共に承認すべきであるが、その実行に当たっては国情や産業の状態の差もあるので一律に論じることは困難で、多少の猶予や除外を要求するとの方針で臨むことを考えている。この点は、「総理大臣（原敬：著者）より懇篤なる御訓示を承るに及び私の考へ居りたる所と御訓示の趣旨と何等の径庭の存せざるを承知し大に意を安んじたる次第なり」⁶⁶。

⁶⁴ 同上書、1429-39頁。

⁶⁵ 河合栄治郎「官を辭するに際して」『河合栄治郎選集第2巻』日本評論社、1935年、372-80頁。この文章は、もとは1919年11月17日～12月2日にかけて東京・大阪兩朝日新聞に掲載されたものである。

⁶⁶ 『大阪毎日新聞』1919年10月9日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』123-24頁）。岡義武（2019/1969）は、原敬について、治安警察法第17条を廃止する必要はないと考えており、労使の融和を図るべく設立された協働会に対しても警戒的であった。それゆえ労働運動への対応策として社会政策をとることなく、「治安対策」の観点からこれに対処した。労使関係に対する国家権力の中立性を表面上は標榜したものの、「彼は『資本』の熱心な味方であろうとした」と評価している。岡義武、前掲書、205、222頁（ちなみに岡義武は、政府代表岡實の長男である）。また伊藤之雄（2014）は、「原は、欧米に比べ労働密度の低い日本の労働者が8時間労働制を要求するのは、つじつまの合わないことである、と批判的に述べていた」とするが、ただし20年2月の八幡製鉄所の争議では、警察と憲兵を使って厳しい弾圧を加えたものの、創立以来の12時間昼夜交代制を、実働8時間の3交代制にするなど「柔軟に対応した」としている。伊藤之雄『原敬：外交と政治の理想 下巻』講談社、2014年、351頁。なお、鎌田栄吉は、8月末に政府代表の候

日本政府は、国際的孤立を避けるため、創設される ILO への参加を決めつつ、「産業の発達」を「拘束」しないように、できる限りの留保を獲得することを対応の方針とした。これが原敬首相を含む「当局の多数」の考えであったと思われる。ただし、岡實をはじめ講和会議を経験した人々からは、世界の趨勢に逆らうことなく日本でも労働保護規制を進めるべきだという論調が登場し、ワシントン総会開幕直前に決議された枢密院の報告書でも、留保は一時的なものとし、なるべく速やかに列国と同一の轍を踏む域に到達すべきことが明記されたのである。「予想シ居ラサリキ」ILO の創設がなかったら、世界水準に合わせた労働条件を整備すべきとするような勧告は、この時点での日本国内には起こりえなかったものだと考えられる。ILO 創設による「国際的な圧力」は、日本に対してもすでに一定の効果を持っていたということができよう⁶⁷⁾。

(2) ワシントン総会における日本関連議論

(i) 総会前半の討論

第2章で見たように、ワシントン総会は、11月4日の第6セッションから第一議題である労働時間問題についての討論に入った。国際労働準備委員会議長であったバーンズが委員会による条約案を冒頭で提案した。彼は、提案に先立って「いささか一般的な見解」を5点述べたが、その4点目で特殊国規定を設けることに関連して次のように説明した。

すべての国で同じように8時間労働制が施行されることを期待するのは困難です。英、米、仏のような高度に発展した国における8時間労働は、より原始的な生産方法をとっている他の国や、より気候条件の悪い国における9時間あるいは10時間分の生産に匹敵すると思われまます。インドや日本を欧米と同一の条件の下で競争させることは、単にその産業の大部分を破壊することになったり、規制の失敗を招くことになるでしょう。本会議は、気候その他の条件の違いを考慮に入れることを誓うべきであり、我々がこの誓いを忘れる場合は、該当する国々は条約を履行すべき道徳的義務から解放されてしまうことを忘れてはなりません。我々はまったく誤りのない人間ではありません。それゆえ、是非何とかなして、強制ではなく、善意によって遵守される条約を作成せねばならないことを忘れてはなりません。

〳補に浮上したのち、官邸への呼び出し、閣議への出席、あるいは送別会のため少なくとも7回は原敬と会っており、「種々の打合」をしたり、「心得方を訓示」されたりしている。『原敬日記第5巻』福村出版、1965年、135、140、145、147、149、151-52頁。鎌田は1886（明治19）年まで内務省にいたものの、以降は教員など教育畑を歩いていた。政府代表としては、初めは齋藤實や水野錬太郎の名前が挙がっていたが、その後、『原敬日記』や新聞紙上でも急に鎌田の名前が浮上しており、なぜ代表に選ばれたのか現時点では不明である。『鎌田栄吉』アジア歴史資料センター（レファレンスコード A06051178200）。

67) ILO は国際政府ではなく、制裁を加えるなどの「パワー」は何ら持たないので、この「圧力」は「パワー」ではなく、国際世論という「プレッシャー」と捉えるべきものである。

その上で、「準備委員会作成による週48時間労働の条約案を議論の基準とすることを総会において採択する。ただし平和条約第405条第3項規定の熱帯諸国並びにその他諸国に関する適用の問題は、まず特別委員会において議論し、それを総会に報告する」ことを提案した⁶⁸⁾。

翌5日の第7セッションで、日本を特殊国に含めることに対して、フランス労働総同盟書記長ジュオー (Leon Jouhaux) が反対を唱えている。「我々は、特別委員会を指名することには反対ではありません。より慎重な議論を要する論点が必ずありますし、総会での全体討論よりも深い吟味を求められる点もあるでしょう。ただし、提案された特殊国については、労働者代表は留保をしておきたいと思います。皆さんにお伝えします。今朝、日本の労働者代表は、同国が1日8時間あるいは週48時間労働制の適用除外となることは望んでいないと宣言しました。除外は日本の労働者利益に反するものであり、彼らは反対しています」⁶⁹⁾。

このジュオー以外に、総会前半のセッションにおいて日本の労働時間問題に触れた発言はほとんどなかった。11月10日の第10セッションで、バーンズの提案通り、日本を含む特殊国について議論する特別委員会のメンバーの選出があった。特殊国として予定されているすべての国が代表を出し、その他の国々からも政・労・使代表から各3名が加わることとなった。関係国からは、中国1名、インド3名、日本3名、ペルシア1名、シャム1名、南アフリカ3名、熱帯アメリカ (ベネズエラ、キューバ、ペルー) 3名。その他の国々からは、バーンズ (英政府)、デ・プラーンシュ (Mayor des Planches : 伊政府)、ザルツァー (Hans Sulzer : スイス政府)、マージョリバンクス (D. S. Marjoribanks : 英使用者)、ゲラン (Louis Guérin : 仏使用者)、ザグレニツニ (Jan Zagleniczny : ポーランド使用者)、アウデヘースト (J. Oudegeest : 蘭労働者)、バルデン (Gino Baldesi : 伊労働者)、スチュアート・バニング (G. H. Stuart-Bunning : 英労働者) が選出された⁷⁰⁾。

(ii) 特殊国特別委員会

特殊国特別委員会は、翌11日から開会され、24日まで計11回の会合を持った。毎回3～4時間の議論が戦わされた。最大の争点となったのが、日本を特殊国とすかどうかで

⁶⁸⁾ Record of Proceedings of the International Labour Conference [以下 RPILC], 1919-1, 6session, 11.4.1919, pp.34-35.

⁶⁹⁾ RPILC, 1919-1, 7session, 11.5.1919, p.43.

⁷⁰⁾ RPILC, 1919-1, 10session, 11.10.1919, p.67. ただし、他の会議との兼ね合いなどもあり、実際には代理が出席したケースも多かった。

あった。日本からは、政府代表岡實、使用者代表武藤山治（鐘淵紡績社長）が全会合に出席し、労働者代表は榎本卯平の代理として武藤七郎（労働者代表顧問・呉市助役）が出席した⁴¹⁾。

第1回委員会では、冒頭、日本政府の岡實がバーンズを議長に推薦し、満場一致で可決された。他のメンバーを見渡しても、バーンズが議長に最も相応しい人物であったことは間違いないが、日本の事情と意向を十分に承知してくれている彼を、岡が率先して推薦した印象も受ける。この日早速、労働者代表の武藤七郎が、「日本が特殊国に加えられるべき理由」の説明を求めたが、バーンズは「各国委員より提出される陳述書について審議し、その後、日本が特殊国に入るべきかどうかを決定する」として、明言を避けた⁴²⁾。

13日の第2回会合から、日本の扱いについて本格的な討議が始まった。まずは労働者代表の武藤七郎が、特殊国入りへの反対を訴えた。

日本で労働組合の力が弱いのは、政府及び使用者の政策に起因するものであって、工業が未発達なためではありません。日本が特殊待遇を受ける理由は何ら存在しません。日本の「マンチェスター」と称すべき大阪地方では、8時間制を採用する工場が増加しつつあります⁴³⁾。日本が特殊国に入って、労働条件を改良し進歩させる機会を失えば、西洋諸国の労働者のように使用者の束縛を脱して生活の向上を遂げることはできず、近代工業発展の源である民主制が圧迫されることになるでしょう。8時間労働の一般原則は人道に基づくものですが、その除外を受けることで日本の労働者230万人（うち72万人が女性）に悲惨な結果がもたらされ、彼らの生活能力が永久に破壊されるでしょう。8大工業国の仲間に入りながら、工業が幼稚で未発達であるという理由によって除外を求めるのは、自家撞着だといえます。日本政府及び使用者側は、生産の一時的減少を心配しすぎてあって、長期的な生産力が失われる原因を知らない近視眼者であります。

議長バーンズから「8時間労働制を採用すべきという意見で間違いがないか」と確認があったが、武藤七郎は「その通りである」と答えた⁴⁴⁾。

次に、使用者代表・武藤山治の陳述書が披露された。

日本は、欧米先進国にとって世界市場における競争相手であるので、その生産を抑制すべきであるという誤解を取り去るために、争うことのできない数個の事実を披瀝します。日本で輸出品の生

41) 武藤山治、前掲報告、39頁。

42) 外務省編『第一回国際労働會議報告書』1920年、63頁。この資料は、漢字カタカナ混じり文で記録されているが、本稿では読みやすいよう以下現代語に訳して記述する。

43) 1919年11月までに全国214工場が8時間制を導入していた。ただし、これは工場法が適用される工場の約1%であった。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、野見山眞之『労働時間—その動向と課題』労働基準調査会、1989年、18頁。

44) 外務省編『第一回国際労働會議報告書』64-65頁。

産に従事する者は、総人口5,700万人のうち絹・綿工業では3%、鋳業では1%に過ぎません。労働者の能率は、欧米に比べ概ね3割5分から5割、造船業でも7割にすぎず、賃金も一見低廉に見えますが、その能率の低さのためであって実際は安くありません。平和条約に加盟した日本の使用者代表としては、本労働会議の目的をもちろん尊重するものではありませんが、日本に極めて重大な影響を及ぼさうる1日8時間あるいは週48時間問題については十分の考慮をお願いするものです。

日本の工業はなお未発達な状態にあり、鋳業、造船、鉄工業以外には、労働者階級なるものは存在しないと言うことができます。使用者と労働者との関係は、欧米と異なり非常に親密です。工場法は、13時間労働を許しています。年120日は1時間の超過時間を認めるので、季節工業である製糸業は、繁忙期には14時間労働となります。こうした状況のなか、使用者代表としては、現行の13時間を11時間に短縮し、超過時間は1年150時間へと変更することとし、これよりさらに短縮することは少なくとも5年を経過した後でないといふ可成りではないと考えています。紡績業は、工場法が1931年まで夜業を禁止していないので、現在は各11時間の2交替制ですが、夜業を廃止する旨を明らかにしています。操業時間の短縮は生産高を減少させますが、使用者の利益にとっては格別の問題ではありません。生産の減少は自然と糸の価格を上昇させるので、適度の配当を得ることが可能となるからです。

日本の労働状況を急激に変更することは、良くない結果を生ずるでしょう。なぜなら労働者の能率は低く、また欧米の労働者のように自ら修養しかつ運動・遊戯するなどの習慣に乏しいため、時短によって得られる時間を有効活用することができず、却って悪い結果を生む原因となってしまうと予想されるからです。もちろん彼らの能力を向上させるべきではありますが、労働時間の短縮のみでこれを成し遂げることはできません。日本において一般的な幸福増進に必要な程度まで時間を短縮すべきであって、一足飛びに8時間や9時間まで短縮することは非現実的です。労働者の能率が、欧米諸国のそれと同一程度に達するまでには、相当の時間を必要とします。8時間制を承認すれば、日本を救いようのない窮地に陥れることとなります。何らの準備をすることなく、即座に最終目標に到達するよう使用者の賛成を求めることは、労働時間問題を根底から覆すことになるだけでなく、労働者とその家族の経済に大きな影響を及ぼし、平和条約の精神に悖る結果を生んでしまうでしょう。パーズ氏が総会で演説したように、インドまたは日本を欧米諸国と同一の条件の下に置くことは、両国の産業を破壊するものです。上下を通じて時間の観念に乏しいのは、我が国の通弊です。このような国柄において、様々な要素を考慮せず工場においてのみ時間を短縮すれば、いかなる結果となるでしょうか⁽⁴⁵⁾。

武藤山治は、国際労働会議について、「我一行中には専ら労働會議を以て感情的に國內の事情を訴ふるの場處なるが如く考へ聞くに堪へざる言辭を以て始めより僱主側を攻撃し又時には全く事實に反せる文書を配布し百万僱主側を批難するの態度に出たるものあり且つ本會議は元來利害相一致せざる競争各國の委員より成立するものなれば」、「當初には深く前途の成行を案じたりしも會議の進むに従ひ各國委員の態度は比較的公正を旨として凡ての問題を決するには實際の事實と之を舉證する正確なる数字に重きを措くものなること

(45) 同上、65-69頁。

を知り」、自らもデータを用いて説明することを心がけたという⁴⁶⁾。8時間労働制の導入は日本の産業に大打撃を与え、労働者にとっても不利益になるとする武藤山治の主張は、労働者代表側の立場から見れば非難すべきものだろうが、経済的視点から見れば合理的な主張をしているといえる面もある。ビジネスには「稼ぎ時」があるというプロダクト・サイクルの考え方からすれば、繊維産業が「稼ぎ時」なのはある一時期に限られる。この時代の日本の経済成長を担った繊維産業はまさに「稼ぎ時」に当たり、そのタイミングのうちに十分な利益を得ようとする行動は経済的には合理的である。それなのに、それまで稼いできた生産条件を急激に変更することは、使用者にとっては不合理なことだともいえるからである⁴⁷⁾。

これに反論して、武藤七郎労働者代理委員が「日本の労働者の能率は欧米に劣らない」と一言だけ発言した。続けて、政府代表の岡實が、「日本は8時間労働制に関して、将来世界各国が共通に有すべき規定を無条件に受け容れることについて最善の努力をなすことを宣言するとともに、『工業上の過渡期にある日本の現状』が欧米諸国に比べ異なる点を述べる」として以下のような陳述書を朗読し、最後に特殊国規定の日本政府案を提案した。なお、岡の「将来世界各国が共通に有すべき規定を無条件に受け容れることについて最善の努力をなす」との「宣言」について、吉岡（2009）は「まったく心にもないことをいいながら」と断定している⁴⁸⁾。だが、前節で見たように、5月11日の岡の意見書以降、労働

⁴⁶⁾ 武藤山治、前掲報告、4-5頁。武藤山治は、1912年にいち早く科学的管理法を導入した人物であり、1919年の日本で第5位の企業規模を誇った鐘紡の社長であった。阿部武司「綿業一戦間期における紡績企業の動向を中心に」武田晴人編『日本産業発展のダイナミズム』東京大学出版会、1995年、56頁、同「産業構造の変化と独占」石井寛治・原朗・武田晴人編『日本経済史3 両大戦間期』東京大学出版会、2002年、82頁。彼は、9月12日、日本工業倶楽部や各商工会議所の代表19名と、山本達雄農商務相、農商務省・内務省・外務省官僚などが出席した選定協議会において満場一致で使用者代表に選ばれている。『東京日日新聞』1919年9月12日（『新聞記事集成労働編11 国際労働機関』81頁）。ワシントンへ向かう伏見丸の船中で、武藤の意見に対し「筋肉労働側の大島、堂前両氏より、突如として猛烈なる反対演説が起つた」。「最早意見の交換は無用無益なりと激語し、議場は、到底政府側の調停を以てしては、整理し能はざるに至り」ということがあったと11月13日の『報知』（『新聞記事集成労働編11 国際労働機関』149-50頁）が伝えるが、武藤の言う「聞くに堪へざる言辭を以て始めより傭主側を攻撃し」とはこのことを指すのだろうか。

⁴⁷⁾ 江口匡太「工場法史の現代的意義」『日本労働研究雑誌』562号（2007年）、112頁。第一次大戦中に繊維産業が輸出に占めた重要性については、橋本寿郎、前掲書、47-49頁、阿部武司・結城武延・白井泉「戦間期における産業構造の変遷と国際競争」深尾京司・中村尚史・中林真幸編『日本経済の歴史4 近代2』岩波書店、2017年、189-191頁。綿糸の国際競争力の低下、工場法改正による深夜業の禁止、1920年代から30年代初頭までしばしば生じた不況といった状況のなかで、とくに20年代後半以降、紡績業は合理化を推進していくこととなる。阿部武司「綿業」56-62頁。

⁴⁸⁾ 吉岡吉典、前掲書、270頁。なお同書は、とくに第9章「日本適用除外をめぐる論議」において、日本が特殊国となった経緯について詳しく見ており、第1回総会で日本が焦点の的の一つとなったことなど着目すべき指摘をしている。だが、『第一回国際労働會議報告書』の内容を引用したままの部分が大半となっており、議論の内容への踏み込みや、日本政府や労働運動に対する

条件の整備を視野に入れた論調への転換が見られたのであり、「まったく心にもない」宣言だったとは考えられない。この点については後にも詳しく論じたい。

この陳述は、日本の工業全体を通観したものであるもので、例外はありえます。ある一部の事実を基盤になされる反証は、この陳述の効力を動かすものとはなりません。

日本が農業国から工業国に移行したのは最近のことです。ある工業はなお家内工業の域を脱せず、あるものは家内工業より工場制に移りつつあり、よって多数の工場は小規模なものです。使用者・被用者ともに集約的・組織的な労働や科学的管理法を習熟しておらず、「未だ改良されない一般の慣習」及び「社会状態」等の影響により、労働者の規律及び労働に関する「注意の集中」は、工業全体で欧米のように高度ではありません。

工場法の適用を受ける21,000の工場のうち、労働者数が500人以上であるのは340ほどに過ぎません。15~30人規模が8,500で約4割を占めます。このほか、工場法の適用を受けない15人未満の工場が63,000ほど存在します。職業教育の普及度は低く、度量衡は不統一で工業製品の規格の定めもありません。原料の供給は外国に頼り、夏期の苦熱と梅雨期の湿気が能率を著しく低下させます。近年、工業が生産力の重要な部分を占めるようになり、工業の隆盛が社会経済の成長に重大な影響を有しています⁴⁹。そのため急激な労働時間制の変更は、使用者のみならず被用者の経済的立場に好ましくない影響を及ぼすことになります。

工場法の施行は3年前のことで、労働時間の制限に関する経験も未熟です。日本の工業事情は、工業組織が小規模であること、分業が未発達であること、機械利用が不十分、その他設備が不完全、訓練が不足、労働組合組織が未発達であることのほか、労働者の社会経済上の習慣や職業教育の未普及など、著しく欧米と異なるものがあります。以上から、突然の労働時間制限規定の適用は、生産の急激な減少につながり、物質供給の減少は、国民全般の生活に大いなる不安を与え、結局労働者自身の利益も害することとなるでしょう。

日本政府委員は、特殊国に関する以下の規定を提案します。

1. 労働時間の制限は、(1)鉱山採石業、(2)鉄道による客貨物の運輸、(3)家族のみを使用する者を除き、労働者10人以上を使用する工業的企業、(4)特に危険であるか、または衛生上有害である業務、のみに適用すること。
2. 16歳未満の労働者・鉱夫ならびに坑内作業に従事する鉱夫に対しては、週48時間の原則を適用する。
3. 16歳以上の労働者並びに鉱夫に対しては1週60時間とする。ただし、とくに危険または衛生上有害な業務に従事する者は週54時間とする。
4. 週休日は、連続する24時間とする。
5. 平和条約第421条に掲げる植民地、保護国、領有地に準ずる地方に対しては、その事情に応じ

∨ 偏った評価などを含めて、考察には物足りなさが残る。また注目すべき議論がなされた特殊国特別委員会の第3回、第4回、第8~10回委員会についての記述が省略されている。著者急逝後の未完原稿の出版であることからやむを得ない面があるが、残念ながら会議の日付や回数など事実の記載にも誤記が散見される。

⁴⁹ 1910年に、農林水産業+商業・サービス業の生産額は全体の56.3%、他方で製造業（食料品産業・繊維産業・鉱工業）は34.2%であった。1920年になると、農林水産業+商業・サービス業が48.5%まで減少したのに対して、製造業は40.8%まで増加した。阿部・結城・白井、前掲論文、187頁、表4-1。

て除外例または変更をなすことを留保する。

6. 本条項は、1923年7月1日までに施行するものとする⁶⁰。

この提案に対してインド政府代表カーショール（Louis James Kershaw）が、「日本が実際に特殊国入りすべきかどうかを先に決議すべきであって、規定の提案などはその後の問題である」と批判し、武藤七郎も、「8大工業国に入っている以上、日本が特殊国入りするのは不可解である」と訴えた。バーンズ議長が、「8大工業国のことは未だ公式に決定されたものではなく、どこが8大工業国であるかを知っている者はいない」と答えた⁶¹。

14日の第3回委員会では、日本を巡って意見の応酬があった。オランダ労働代表のアウデヘーストが、「その他の国はともかく、日本が特殊国入りし、8時間原則の適用除外を受けることは承服できない」と述べたのに対して、岡は、「日本には大規模の輸出工場と小規模の国内向け工場がある。外国の方々の目に映りやすい大工場よりも、多数の小工場の現状に目を向けていただきたい。また、温度や雨量にも注目していただきたい」と反論した。イタリア政府代表代理のベルナルディ（Bernardi）は、岡に日本の気候や原料供給状況について尋ね、岡が欧州と比較しつつ説明したのを聞いたうえで、「気候や原料の供給状況については、日本とイタリアは大差がない。従って、両国間に労働時間の差を設ける理由はない」と発言した。武藤七郎は、「イタリアと日本はほとんど同じ気候であるのに対し、日本と熱帯国との気候の差は、日本と欧州との差よりもはるかに大きい。資本家は時間を短縮すれば生産力が減少するとするが、それは信じられない。反対に、短縮によって生産は増加する。量においてだけでなく、質においてもはるかに進む。これによって実際の利益が増加することを考えない資本家は、世の中の事情に疎いと言わざるをえない。不熟練・不規律といった点は進んで改良していくべきものであって、それらを前提として労働時間を変えようとしするのは不可解である。私は、日本の全労働者を代表して宣言する。もし日本政府及び使用者の意向が通過し、日本が特殊国に入るならば、我々は委員会より脱退する。総会においてもあくまで反対する」と訴えた⁶²。

ここで注目しておきたいのは、武藤七郎の「労働時間の短縮によって生産は増加する」という主張についてである。こうした主張は、第2章で見たように、ワシントン総会では

60 『第一回国際労働會議報告書』71-73頁。なお、16歳とするのは、人体の発育につき、医学上の見地から最注意を要する時期は発情期的発育の時期であるが、日本人は概して早熟の人種で、医学者の説によれば日本人の発情期的発育は、男性は12歳より、女性は11歳より始まり、16歳までに終わるものであるためであるという補足説明がなされている。

61 同上、74-75頁。

62 同上、75-76頁。

労働者代表が労働時間短縮の根拠として繰り返し訴え、政府代表の一部も賛同したものであった。「労働者代表代理」の武藤が同じ主張をすることに一見違和感はないが、事情はやや複雑である。武藤七郎は労働者代表顧問としてワシントンに来ていたが、彼は東京日日新聞記者や日大講師などを経て、呉市助役を務めていた人物であった⁶³。前節で引用した2月20日の関係省主任会議で、川島外務事務官が「労働時間の短縮が能率増進をもたらすのではないか」と述べたのに対し、四条農商務書記官は「時短による能率増進は、紡績業以外の産業では生産を減少させる」と反論していたように官僚内でも見解が分かれていたが、武藤七郎は時間短縮が能率を増進させるという認識を強く持っていたようである。

また武藤七郎は、「全労働者を代表して」労働時間の短縮を要求しているが、初期工場労働者の意識に関するトマス・C・スミスの研究によれば、当時の日本の労働者たちは、一般に労働時間の短縮にあまり関心を持っていなかったという。第二次世界大戦以前の労使紛争は、部分的にでも労働時間問題から発生したものは少なく、それを主要な争点とするものはなお少なかった。労働者は、むしろ収入のために時間を超過して働くことの方に熱心で、『友愛新報』など労働組合の機関誌も、労働時間や残業を問題とはしていなかった（2月20日の会議で四条も同じことを発言しているが、以下で確認するように、このことはワシントンの議論のなかでも繰り返し指摘される）。もちろん鈴木文治などのリーダーは、過剰な労働時間はより効率的に働くためには不利であることを論じていたが、多くの労働者は、労働時間と能率の問題を認識する以前に、労働時間短縮への意識すら薄かったようである⁶⁴。武藤七郎は後日、「労働會議の感想」を『大正日日新聞』に寄せているが、強硬に8時間制を主張した理由として、「素より八時間原則を適用するの必要な所以は勿論であるが」、「労資全體一團となり平等に國家を保持するの権利と義務とを有する事を明かにせん爲」であったとしている。労働者に対しては「能く節制を保ち、訓練をなし、秩序ある行動を以て内外にあたらん事を希望して止まない」と忠告しており、見識を持つ者の立場から、労働者の意識の向上を期待したもので、その意味で「全労働者を代表」したものであったように思われる⁶⁵。

⁶³ 『衆議院要覧（乙）昭和3年』衆議院事務局、1928年、110頁。武藤七郎は、この後、東京市社会局総務課長、協調会情報課長・農村課長をへて、1928（昭和3）年に衆議院議員となった。その間、第4回国際労働會議にも労働者代表顧問として参加している。

⁶⁴ トマス・C・スミス（大島真理夫訳）『日本社会史における伝統と創造 [増補版] —工業化の内在的諸要因1750-1920年—』ミネルヴァ書房、2002年、230頁、田中洋子「長時間労働の歴史・現在・未来」社会政策学会編『働きすぎ—労働・生活時間の社会政策』法律文化社、2006年、65頁。

⁶⁵ 『大正日日新聞』1920年1月9日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』207頁）。

翌15日の第4回委員会は、岡の発言から始まった。

日本が開国以来とってきた政策は進歩主義的なものであり、欧米各国と常に対等にあらんと努めてきました。しかしなぜ8時間労働制については特殊規定を得ようとするのでしょうか。日本政府は、できうる限り列国と協調を保つことを決意しつつも、先日の特殊時間規定を提案するに先立って、関係各省代表者による十分な熟慮・討議の結果、世論一般と一致しうる限度を見出し、これを提案の基礎としたからです。およそ労働法というものは、産業の現状に鑑みて制定されるものでなければ施行が可能ではないことは、歴史が証明する事実です。日本が特殊国規定を求めるのはやむを得ざる事情によるものであって、欧米諸国と同一の規定下に置こうとすれば、日本の世論は決してこれを承認しないでしょう⁵⁶。

岡は、日本政府が国際協調の保持を決意していることに言及しつつ、ただし「労働法は産業の現状に鑑みて制定されなければ施行が可能でないことは歴史が証明する事実」だと主張している。

岡實は、各地の工場労働者の実態を調査し（その報告書が『職工事情』）、工場法制定に尽力した経験を有した。彼は、1913（大正2）年にその過程をまとめた著作『工場法論』を刊行している。同書では、「法律ノ制定ヲ憚ハサルノ徒ハ往々ニシテ『西洋盲倣』ノ名ノ下ニ之ヲ葬リ去ランコトヲ試ミタルコト一再ニ非サル」こと、「從來ノ立法中稀ニ見ル調査ト手數トヲ要シタル」ことを述べ、工場法への反対意見一つ一つに対し、日本の実態・データを踏まえつつ丁寧に反論を加えている⁵⁷。「産業の現状に鑑みて制定されなければ施行が可能ではない」は、彼のそうした経験から来る実感であったといえよう。無理に一律の労働時間規制を敷いても、規制が守られない可能性も高くなる。労働者保護を実効性あるものとするためには、守ることのできる規制にする代わりに確実に守らせることが重要であろう⁵⁸。

ここで印度政府のカーショーから日本に関連する討論の終結が提案、承認され、日本を特殊国に入れるか否かについて投票に入った。賛成9、反対3で可決となった。投票者の名前までは明らかではないが、これまでの議論からすると、反対の3のうち、武藤七郎、

⁵⁶ 『第一回国際労働會議報告書』76頁。

⁵⁷ 岡實『工場法論』有斐閣書房、1913年、164-79頁。岡が、工場法制定当時の労働者の状況を、資本家側の視点ではなく、社会全体（国家および国民）が被る不利益という国家的視点から捉え、工場法制定に尽力したことを指摘するのが、堀口良一「工場法と安全運動—岡実における職工保護の思想—」『近畿大学法学』第51巻2号（2003年）、50頁。

⁵⁸ 安藤至大「労働者保護の必要性和手段」『日本労働研究雑誌』624号（2010年）、51頁。実際、工場法施行前年の1915年から、岡を中心として工場監督官制度が整備されていった。その実態については、前田貴洋「労働監督制度をめぐる戦前と戦後—二つの制度を貫く「専門性」—(2)」『法学会雑誌（首都大学東京・東京都立大学法学会）』第58巻2号（2018年）、220-233頁。

アウデヘーストの2は間違いのないところだろう。武藤七郎が発言を求めたが、バーンズ議長は討論終結の決議後だとして認めず、武藤は委員会を退場した⁵⁹。

この後しばらくはインド、中国に関する審議が続き、日本に関連する討論が再開されたのは、19日の第7回である。岡が、日本に適用する特殊規定として、先の第2回委員会で提案した規定を改めて提案した。その理由については、以下のように説明した。

8時間労働制については遺憾ながら例外を設けざるをえない理由があるので、ここに明らかにします。日本政府は、現在一般的である11時間労働を、8時間、9時間、10時間制の3種に改めることを提案します。製糸及び絹織物業は現在13時間労働であるので、この提案は、この種の工業管理の経験が少ない日本において採用しうる限界であります。工場の労働時間の制限は、工業の発達の程度に比例すべきことは歴史的な事実です。日本の工場における労働時間は、欧米の工場よりも2～3時間長くなっています。日本の主要工業である繊維産業の労働時間は11～13時間であり、事業の性質上、より短時間である鉄工業においても11～12時間の工場が少なくありません。こうした現状であるため、法律によって一気に2～3時間を短縮することは不可能だといえます。現行工場法では、女性及び幼少年に一月に2日以上の日を与えるよう規定されていますが、15歳以上の男性に対しては何の規定もありません。まったく休日を与えていない工場もあり、休日のある工場でも一月に2日に過ぎません。新たに週休制を採用したうえで、さらに1日の労働時間を短縮することによって、生産に及ぼす影響は二重となります。また現行工場法においては、15歳以上の男性に対しては労働時間制限がないので、条約加入によって初めて労働時間の制限の適用を受けることになります。その適用の範囲は、日本の工場及び鉱山に従事する労働者の総数の半分以上に達する見込みです⁶⁰。

8時間労働を基点として見ると、岡の提案する9～10時間は長時間労働であるように見える。だが、工場法の規定が、1919年時点の猶予期間中には女性と15歳未満に対してのみ14時間（猶予期間後は12時間）で、「製糸及び絹織物業は現在13時間労働」、しかし「實際は各地の製絲場とも今日14時間からやつて居る」実態⁶¹、また「鉄工業においても11～12時間」で、11時間労働が「現在一般的である」状況からすると、全労働者一般に10時間——日曜を休日とすれば——とするこの提案自体が、すでにかかなりの改革となるものであったと考えることもできる。

続いて、使用者代表の武藤山治が、以下のような使用者案を提案した。

⁵⁹ 『第一回國際労働會議報告書』76-77頁。この後、武藤七郎は、第7回委員会から再度出席した。武藤山治、前掲報告、43頁。

⁶⁰ 『第一回國際労働會議報告書』85-87頁。

⁶¹ 『大阪毎日新聞』1920年1月18日（『新聞記事集成 労働編11 國際労働機関』212頁）。これは、使用者代表の顧問としてワシントン総会に参加した神戸商業会議所会頭の田村新吉の談である。

製糸業は11時間、他の工業は10時間制とし、いずれも1年で150時間の超過時間を認める。また当初5年間は15歳未満の者を8時間制とし、5年後からこれを16歳とする。これらすべての施行を1925年1月1日からとする⁶²⁾。

これは、150時間の超過時間を含めると、事実上は1日10時間半制の提案だといえる。ただし、第2回委員会での武藤自身の発言よりは1時間短くしていることが注目される。政府案にしても使用者案にしても、ILO 創設とワシントン総会での議論がなかったら、この時点の日本でこうした労働時間の短縮を検討すること自体がなかったと考えられる。

労働者代表の武藤七郎が、「日本の特殊国入りは認めるべきではない」と重ねて主張したうえで、以下の報告書を総会に提出することを望むとして読み上げた。

日本の特殊国入りについて、下記の事実と見解を陳述して反対したにもかかわらず、私の抗議は否決された。

1. 気候については、日本は熱帯国ではなく、イタリア、スペイン、北米合衆国に等しい。ハーバード大学ハンチントン教授の著書によれば、日本は欧米と同様に、工業並び耕作に好適の地である。
2. 日本の工業は幼稚だとされるが、過去50年の進歩は、その技能及び発展の大なることを示す証左である。殊に大戦中の偉大なる進歩により、我が工業力は英国及び合衆国には及ばないものの、イタリア、スペインには劣らないものとなった。
3. 日本には、なお家内工業が多いといえども、急激なる速度で近代の工場の組織に推移しつつある。1916～17年の1年間で、工場労働者は23万人増加した。製造業の競争力については西洋諸国の周知するところであろう。
4. 日本のマンチェスターである大阪地方には、8時間労働原則を採用する工場が増加しつつある。
5. 日本の使用者が一般原則の適用に反対するのは、労働者を虐使することによって獲得した現在の好況を持続しようとする欲望からに他ならず、一般原則の適用は労働者の生産能力の保全に必要であることを忘却している。
6. 政府が私の正当な要求に反対するのは、工場の問題の決定について意見を吐露しない労働者の利益を犠牲として、使用者を保護しようすることに他ならない。今日まで政府のとってきた圧政的処置は、不正・不合理・不公平なものである。長時間労働と低廉な賃金はもはや日本使用者の武器となりえない。工場法は、使用者が政府に加えた圧迫の悲しむべき反映である。
7. 日本の労働者は能率が低いと称されているが、これは労働者が疲労し尽くした精力を回復すべき休憩を得る望みもなく、過度の労働を長時間強制されている結果に他ならない。
8. 政府委員及び使用者委員は労働時間の急激な短縮が工業並びに労働者に悪影響を及ぼすと言うが、一般原則の適用を望むのは、日本のすべての工業労働者の声であると断言する。この声は、世論によって固く支持されるものである。疲労した労働者に休憩時間を与え、その元気を回復させるために工業に革新をもたらすことは、不利益でなく慈善にも反しない⁶³⁾。

⁶²⁾ 『第一回国際労働會議報告書』88頁。

⁶³⁾ 同上、89-90頁。

バーズ議長が「日本の労働者は本当に8時間制を望むのか」と岡實に尋ねたところ、岡は「労働者の多数は、8時間を基礎としても賃金の割増がある超過時間をその上に設定することを希望しており、8時間での打ち切りに賛成する者は極めて少数である。急激な制限は労働者間でも反対が強いと確信する」と答えた。この岡の答えを、吉岡（2009）は、「8時間労働制を要求してたたかう日本の労働者の要求と声に、全くさからう言明である」とするが⁶⁴、前述した当時の日本労働者の一般的意識からすると、「全くさからう」ものだとはいえないであろう。

バーズはここで、「使用者案の労働時間は長すぎる。政府案が私の考えに近い。ただし、危険または衛生上問題があるとする工場の範囲を広くして、8時間制の工場数を増加させることを望む」という私見を述べた⁶⁵。

20日の第8回では、武藤山治使用者代表が、日本政府案に対する意向を示すとして、以下のように述べた。

労働時間の短縮と女性の夜業禁止、さらに年少労働者の減少により、紡績業においては、年間4,000時間、生産の5割6分を失い、製糸業においては年間1,100時間、生産の2割6分を失うことが予想されます。我々と労働代表委員の意見とは、さほど扞格するものではありません。ただ、その処理方法に異なるところがあるのみです。日本における労働者の叫びはもっぱら賃金問題にあり、労働時間の短縮ではありません。この見解に彼は同意することと思います。製糸業は季節産業であるがゆえに年間150時間の超過時間を希望しましたが、昨夜日本における当該業の代表的経営者の意見を聞いたところ、この希望を撤回することも可能であるとのこと⁶⁶。

労働者は労働時間よりも賃金への関心が高いことに、ここでもまた言及されている。また、超過時間の希望を撤回することも可能という譲歩の意向が示されている。

バーズ議長が、前日の日本政府案に対する修正案を提議した。

1. 16歳未満の労働者及び坑内作業に従事する鉱夫の実労働時間は週48時間とする。
2. 16歳以上の労働者及び坑外作業に従事する鉱夫の時間は左の通りとする。(1)製糸業は実労働時間を週60時間、(2)その他の工業は実労働時間を週54時間。
3. (1)1号及び2号の(1)に該当する者の超過時間は当初5年間は年間150時間、それ以降は年間100時間とする、(2)2号の(2)に該当する者は超過時間は当初5年間は300時間、それ以降は200時間とする⁶⁷。

⁶⁴ 吉岡吉典、前掲書、283頁。

⁶⁵ 『第一回国際労働會議報告書』90頁。

⁶⁶ 同上、91頁。

⁶⁷ 同上、91頁。

武藤山治が、このバーンズ案について日本委員三者で協議し、その結果を委員会に報告したい旨を提案した。岡は賛成し、武藤七郎は、特殊国入り反対の主張は曲げないとしつつも、協議には同意した。イギリス労働者代表のスチュアート・バニングは、「武藤代理の労働者代表としての主張に同情しますが、武藤氏が日本労働者のためにその理想を実現しうる方法を探られることを望みます。英国労働者が今日の地位に達するには50年の奮闘を必要としました。日本労働者側が使用者側と協議するにあたり、わずか3、4年では50年の努力に等しい結果は得られないということに留意されたいと思います。三者が協調を遂げ、本委員会で満場一致の報告案が得られることを希望します」と、労働者代表に譲歩を勧めた⁶⁸⁾。この日の委員会後、武藤山治は顧問と相談し、大工場は10時間制とすること、16歳未満を15歳未満に変更するなどの提案を作成したが、岡はバーンズ案からはいかなる譲歩もしないと明言し、労働者代表は交渉にも応じなかったという⁶⁹⁾。

翌21日の第9回委員会では、武藤山治が、三者の協議は意見が一致しなかったと報告した。岡は、バーンズの提案に同意する旨を述べた。武藤七郎は、「日本の現状は使用者の横暴にあっている」とし、「政府は使用者側に立ち、使用者に利用されているのみで、何ら労働者に益はないので、あくまで特殊国には入れるべきではない」という主張を続けた。武藤山治が、小工場の衛生状態が悪いのは政府の監督の不行き届きが原因であること、16歳まで引き上げることはかえって労働者が不幸となることを訴えて、16歳を医学上の根拠があるとする岡と論争となったが⁷⁰⁾、バーンズから、「一般の労働時間委員会において、特別の事情がない限り超過時間は一切認めないこととなったので、日本に超過時間を認めることは本委員会の主義・精神に沿わなくなった。岡委員に付託して、明日までに新案を立ててもらい、明日、議論することにしてはどうか」と提案があり、全員が承諾した⁷¹⁾。

22日の第10回、岡が、「數學上ノ誤アルコト」を指摘し、週54時間の箇所を57時間（1日9時間半）に修正したうえで、バーンズ案をそのまま原案とすべき旨を報告した。おそらくバーンズ案から超過時間が抜けた分を補充するための修正であったと思われる。これに対しては、英労働者のスチュアート・バニングが3時間の増加は年150時間の超過時間を認めることと同じだとして異議を唱えたが、バーンズは「超過時間に関しては国際労働事務局が取り締まる予定である」として、岡の案に賛成した。また、オランダ政府委員（資料からは名が不明）から、「日曜日は休日であることが世界の大勢であり、岡委員は責

68) 同上、92-93頁。

69) 武藤山治、前掲報告、46頁。

70) 同上、48頁。医学上の根拠があるという政府代表の見解については、注50を参照。

71) 『第一回国際労働會議報告書』93-95頁。

任をもって日本政府に日曜休日制を採用させていただきたい」という要望が出て、岡は努力する旨を答えた。その結果、以下の修正原案が可決となった。

日本に関する時間規定報告案：本委員会は、日本の労働時間を西洋諸国と同一程度まで短縮させることは不可能だと認めると同時に、日本政府が将来世界の趨勢に順応して一般原則に何らの変更を加えることなく採用することについて最善の努力をする旨を述べていることに鑑みて、日本政府が適当な時期において基礎労働時間並びに超過時間の短縮を実行するものであると信ずる。この規定は、日本の工業が現状より本条約の一般原則を適用しうる状態に達するまでの一時的経過規定であることを記録に止める。

15歳未満の労働者及び坑内作業に従事する鉱夫の労働時間の制限は週48時間とする。1925年7月1日以後は15歳を16歳に改める。

15歳以上の労働者及び坑外作業に従事する鉱夫に対しては左の如し。(1)製糸業は週実労働時間60時間、(2)その他の工業は週実労働時間57時間。

超過時間は一般条約案の規定に従うべきものとする。

本変更条約は1922年7月1日までに施行される⁷²⁾。

労働者代表の榎本卯平は、この日初めて委員会に出席して、日本政府委員の提案がたびたび変更されたことを非難し、「日本労働者の能力は今直ちに諸外国のそれと匹敵できないとしても、漸次これを高めることはできる。何故に列国と共に8時間制を採用することに努力しないのか。政府案は生産を第一条件として、正義人道を顧みざるものである」と述べた。

イタリア委員から、「5年以内に8時間労働制に移行するよう努力する旨を日本政府に対する要求として報告書に付記すべきである」という申し出があった。岡と武藤山治は反対したが、この要求は拘束力のないものとするという了解のもとで可決され、以下を追加することとなった。「本委員会は、日本政府に対し、本変更条約の実施後5年以内に本条約の一般原則を適用することに努めるよう要求する意見を有する」⁷³⁾。

iii) 総会後半の討論

11月27日木曜日の総会第22セッションは、第1号条約の特殊国に関する問題を扱うこととなった。最初に、特殊国特別委員会議長のバーンズが委員会報告をした。日本関連部分

⁷²⁾ 同上、95-98頁。

⁷³⁾ 同上、98頁。榎本の発言について武藤山治は「其主張抽象的にして何等の提議する所あらざりし」と評価している。武藤山治、前掲報告、49頁。対して榎本は武藤について、「一日に半時間の長短や、猶予時間掛引に余念なく」といった態度であったと述べている。榎本卯平、前掲書、75頁。2人は、ワシントンへ渡航する伏見丸の船内から反りが合わなかったようであるのは、お互いの回想から伺える。武藤、前掲報告、4頁、榎本、前掲書、65頁を参照。

のみを引用しよう。

議長、そして同僚の皆さん、特別委員会の報告書を発表する日がやってきました。これは平和条約第405条で特別の配慮を要求された国々に関するものです。

問題は2つに分けられます。第一に、特殊国入りを要求している国にその資格があるかどうか、第二に、どのような特殊規定が必要とされるかです。

日本代表は、日本が何ら特別な配慮は必要なく、他の国々と同様に8時間労働が適用されるべきだとする少数派の意見も提出しています。この問題を最初に解決し、その後委員会に具体的な規定案について議論すべきだと考えます。委員会には、日本の特殊国入りに反対意見のメンバーが3人いました。ギリシャについては4人、ルーマニアにも1人いましたが、その他の国々については全員一致で特殊国入りを認めました。

これらの国々に特別な配慮が必要な理由を簡単に説明します。日本では、工場法は1日の労働時間を13時間（ママ）に制限しており、同国最大の産業では、加えて120時間の超過時間が認められています。そのうえ、日曜は休日ではなく、1日と15日の月2日が休みであるのみで、絹織物業では毎日13時間労働、綿織物業は11時間労働です。その他の産業では、名目上は10時間ですが、実際は12時間となっています。というのは、残業が普通のことであるからです。絹織物業で雇用される90万人は毎日13時間労働し、さらに年120日1時間の超過労働をしています。

こうした理由から、8時間労働条約に関して日本が特別な配慮を受ける資格があることは明らかだと考えますし、総会の皆さんにも同意見であることを望みます。もし日本に他国と同様の規制を求めるならば、他の国は生産の1割減ですむところ、日本には生産の約4割の減少を求めることとなります。

以下を動議します。特別委員会の報告書に指名された国々に対する1日8時間且週48時間労働原則に関する条約の修正を正当であると認める。

日本労働代表が、日本は特殊国入りすべきでないという意見を提出していることを念頭に、その問題を先に解決したうえで、その後委員会に具体的な規定案を議論すべきだと考えます⁷⁴。

最初に、梶本卯平労働者代表が発言を認められた。

日本を特殊国扱いとすることについて、日本労働者の名において、ここで抗議せざるをえないことを遺憾に思います。1日8時間且週48時間労働に関して日本を特殊扱いすることを拒否し、他の国と同様に8時間労働制を日本に適用することを動議します。

社会正義の敵である専制政治のもとで不当に扱われている数百万の労働者がいることを、皆さんはお信じになるでしょうか。本総会での我々の主要目的は、この会議の精神である社会正義を守ることにあります。特殊国委員会が総会に提出した報告書は、日本を特別扱いする考え方に基づいています。理由は、日本の産業の特殊な状態です。

我々日本労働者は、断固としてこの特別扱いに反対します。そのような特別扱いは、我が国の産業の状態を考慮しても、必要ではないからです。それはむしろ専制政治の維持につながります。日本は、ほとんどすべての点において欧州諸国と同一の扱い、同一の機会を与えられてきたことは皆

⁷⁴ RPILC, 1919-1, 22session, 11.27.1919, pp.158-59.

さんご存じの通りです。しかし、いま特別な待遇と機会を与えられようとしています。彼らは、それは日本の生産のためだと言いますが、我々は、専制的な圧政のためだと申し上げます。

日本の特別扱いは、社会正義と自由で光明を求める無力な労働者を、圧政の苦しみから解放するものとはなりません。この不正義の状況から彼らを救い出すことこそ、社会正義の考えに由来する国際労働会議の義務に違いないと信じています。

皆さんは、労働組合を阻止しようとする警察の規制があることを想像できるでしょうか。日本の専制政治家は、この規制を公安の維持に必要な手段であって、労働組合を阻止する手段ではないとの説明を試みています。そのような説明は、法律が「鞘に収まった剣」だと言うようなものです。その法律は、事が起こったさいには、あまりにも容易に抜かれる剣のようなものです。

日本の無力な工業労働者の多くは女性であり、その数は70万人に及びます。大部分が繊維産業で働いています。工場での彼女たちの生活が、ほとんど奴隷同然であることをご存じないでしょう。これらの工場は、社会的見地からすると、かつての日本の治外法権状態と同じと言うことは決して誇張ではありません。正義の圏外にあります。

このような恐るべき状態を除去する一つの方法が、専制政治家の手から特別扱いの条項を奪い、労働者に光明を与えることです。皆さんはご存じのことでしょう。そのような光明こそが、社会正義と真の民主制を目標とする本総会の精神であるはずで、皆さんの思慮深い判断を信じています。

日本労働者代表としての私の陳述書は皆さんのお手元にあります。この陳述書を総会の合意によって、議事録に記録していただくことを望みます⁷⁵⁾。

榎本自身は鳥羽造船所の取締役・技師長であり、労働者ではなかった。その彼が労働者代表に選出されたことに対しては、友愛会などの労働団体が「官選代表」だとして激しく批判していた。10月10日、彼が横浜港からワシントンへ向けて乗船したさいには、8つの労働団体が岸壁で榎本の葬儀を挙行し、本人は「伏見丸に乗込んで、黒い布片の附いた名刺や、喪章其他の紙片を見た時、思はず冷かに生は易く死は難しと叫びたいやうな心持をした」という⁷⁶⁾。

だが彼は、「米国と英国の造船工場で実地労働者の状態を視察しつつ約八ヶ年」の経験を有し、欧米の労働事情に明るかった。榎本は、ワシントン総会の翌年刊行した著書のおかげで、次のように述べている。「日本の労働者に切に反省を促したい点がある。(中略) 英米の工場の偉い職工には日本の技師の頭と職工の体との外に無形の人格を其心に納めてゐる。其人格は人権、正義自由を自己の努力で得てきた人間の力で出来てゐる。英米の社会で労働問題の声の揚がるのは此等の人格ある労働者階級の首領株が労働者の位置、努力、

⁷⁵⁾ Ibid., p.159.

⁷⁶⁾ 榎本卯平、前掲書、2頁。労働者代表選出を巡る経緯については、吉岡吉典、前掲書、158-204頁。なお、8月16日の在英永井臨時大使代理から内田外相宛の電報にて、現地の岡と吉阪は、友愛会などの労働組合から代表を出すことを「国内政策トシテハ兎モ角対外関係上ニ於テハ都合好カル可シ」として推奨している。またバーンズにも尋ねたところ「友愛会ノ如キハ労働組合トシテ認メラレタル形アリ」と答えがあったという。『日本外交文書 大正八年第三冊下巻』1503-04頁。

及び要求の何物かを考慮した結果であることを知らねばならぬ。従って其主張は根強く、意義が深い」。また榎本は、「現在日本の政府者の或者、及び資本主側の殆ど凡てが、若し労働時間を短くして、労働者に金を遣れば、食ふ、飲む、遊ぶ、到底碌なことはせぬと云ふのは、蓋し半面の事実である。其証拠は、日本の労働者階級には未だ時間問題の真意義が了解されてゐないではないかと反問されて、明瞭に了解されてゐると云ふ答が出来かねるであらうと思ふ。日本の特殊国たる所以の一つは此時間尊重の念乏しき点、即ち時がまだ金でない点である」ということを認めながらも、8時間労働制の適用を強く主張した理由を以下のように説明している。「元来協議の事項は、縦合協定されたとしても、会議其者の性質から推して、急に実施されるべきものではない。併し此所に集まれる人々の感情は、即時、其場から実際効力ある働を起す。そして其等の人々の感情は、其背後に在る、数百万の人々の感情であることを知らねばならぬ。それ故に、徒に協議事項に囚はれてゐるよりは、寧ろ一般の感情を捕へ得べき道に従ふが、日本現在の労働者階級の要求であり、又それが日本のための利益と考へた。それで自分は、其総会の席上で、機会を狙つて、日本労働者の名に於て、特殊待遇を絶対に拒絶することを言明した」⁷⁷⁾。

「此所に集まれる人々の感情は、即時、其場から実際効力ある働を起す」という考えは、第2章で見たジュオーの思想と共通する（あるいは影響を受けた？）ものである。榎本の発言は、8時間労働制の導入そのものよりは、武藤七郎と同様に、見識を持つ者として労働者の状況を憂い、その改善を訴えると同時に、そこから日本の労働者の意識を高めることを目指したものだつたと考えることができよう。

次に、政府代表の鎌田栄吉が発言に立った。

皆さん、欧米における労働問題は、産業革命以来の長き歴史を有します。西洋諸国の過去数百年の偉大な工業発展は、資本と労働の間に、まさに社会の根底を揺るがすような多くの深刻な紛争を起こしてきました。それゆえ、それら高い工業発展を達成した国々では、理論と実践の両方の観点から、労働問題を解決するためのあらゆる努力がなされてきました。その結果、それら諸国では労働規制がほとんど完璧なものとなってきました。そのうえ、労働者・使用者の双方が自らの利益を守るための組織が発展しているので、工業における労働者の地位は、徐々に使用者のそれと同じような重要性を占めるようになっていきます。

具体的に言えば、賃金に次いで重要となった労働時間の問題は、少なくとも19世紀の第2四半期以降、労働問題の焦点となってきました。紛争が起こるたびに、問題の解決策が進歩してきました。様々な国の使用者は、社会的・経済的な理由に動かされて、次第に労働時間短縮の必要性を認める

⁷⁷⁾ 榎本卯平、前掲書、74、141、143頁。

ようになり、欧米では10時間労働が採用されるまでとなりました。文明社会は、大戦によって深刻な脅威を受けました。それにもかかわらず、労働条件の改善へ向けた進展は、少しも影響を受けませんでした。パリ平和条約が起草されたとき、その重要部分が労働条項だったことに触れるまでもないでしょう。

しかし、日本の状況は異なります。欧米式の工場制度が導入されたのはわずか20～30年前のことです。組織においても重要性においても、欧米の同一産業に匹敵するような産業は存在しません。そのため、労働者と使用者の関係は、未だ複雑な問題を生じてはいません。確かに過去にストライキその他の問題はありましたが、それらは賃金に関するものでした。概して、それらは容易に解決され、世論の注目をひくには至りませんでした。労働者にも使用者にもその背後に問題を限界点まで高めるような組織が存在しないからです。労働問題を研究している若干の例外を除いて、日本人が労働問題に重要性があると考え始めたのは、パリ講和会議の議論がこの問題に重要性を与えたこの春であると言うことは決して誇張ではありません。言い換えれば、欧米では労働問題が100年以上の歴史を有する一方で、日本が国家問題だけでなく国際問題として労働問題を扱い始めてまだ半年に過ぎません。この事実を我々は忘れてはなりません。

日本においてもすでに労働問題を真剣に扱い、労働条件の改善のための努力において欧米諸国と協力しようと決意した人々がいることは明らかです。もちろん数年の経験が1世紀の経験と同じように有益であるなどと期待はできませんし、欧米先進諸国と同程度の改良ができる必要はありません。日本はすでに女性・児童の夜間労働について等、他の諸国と協力する意志を見せています。バーンズ氏に言及いただいたような理由から、労働時間についてのみ我々は特別規定をお願いするものであり、8時間の代わりに9時間半労働を望むものです。9時間半の規制は、一般には労働時間の2時間の短縮を、産業によっては3～4時間の短縮を意味するものであること、これまで多年の経験を有する欧州諸国が10時間から8時間への短縮となることと比べると、日本にとっては相当急激な変化となることにご留意いただきたいと思います。日本が世界の趨勢に順応すべく本総会に提出した案が、日本にとっていかに大きな負担となるかをご理解いただくことを望みます。

なお日本政府は、労働組合の設立と発展を促進するための法律の制定を準備中です。このことも、人類の進歩へ貢献することへの日本の熱意の表れだといえます。

遺憾ながら、我が国労働代表が述べたことすべてを否定せねばならないことを付言します。彼の列挙した使用者の不正や圧政について、私は責任をもって否定します。200人の工場監督官と効果的な監督制度を有する今日、そうした状況は起こっていないことを宣言します⁷⁸。

この発言で注目しておきたいのは、第一に、日本のストライキは主に賃金問題に関係するもので労働時間問題ではなかったことに、ここでもまた言及されている点である。第二に、「日本人が労働問題に重要性があると考え始めたのは、パリ講和会議の議論がこの問題に重要性を与えたこの春であると言うことは決して誇張ではない」、「日本が国家問題だけでなく国際問題として労働問題を扱い始めてまだ半年に過ぎない」と述べている点であ

⁷⁸ RPILC, 1919-1, 22session, 11.27.1919, pp.159-60. 工場監督官制度が十分効果的であったかは疑問である。工場監督官の人数と財政の不足によって、専門性を有する監督官による工場臨検活動は不十分で、それを補う警察官吏による監督がむしろ主力となっていたことについて、前田貴洋、前掲論文、226-233頁。

る。日本の遅れを強調するための言葉と読み取れなくもないが、前節で検討したように、ILO 創設は「予想シ居ラサリキ」事態であって、誇張とばかりは受け取れない。やはりILO 創設への動きは、労働問題に関する日本の考え方や議論において一つの転機となるような影響を与えたのだということができよう。なお、政府は1918年6月から「資本と労働の調和を図る方法如何」について検討を始め、19年2月には床次竹二郎内務大臣が第41議会予算委員会において、「労働組合ハ（中略）今日ハ自然ノ発達ニ委セルト云フ考ヲ持ツテ居リマス」と述べていた。20年2月に内閣直属の諮問機関として臨時産業調査会が設置され、労働組合法を起草答申させることとなり、農商務省と内務省がそれぞれ法案を作成している⁷⁹。「法律の制定を準備中」という鎌田の発言は、そうした動きを背景としたものだろう。

この日、議長を務めていたベルギー使用者代表のカルリエ（Jules Carlier）から、時間の節約のため議事録への陳述書の掲載だけを希望する要求が榎本よりあったことが伝えられ、これについて異議なく了承された。以下がその陳述書である。

日本労働者代表による陳述書

日本政府そして政府代表が、労働者のために誠実な行動をとらない理由について述べることを許されたい。

政府代表は最初10時間労働を要求し、その後9時間に変更、さらには9時間半へと主張を変えた。わずかに数日のうちの変化である。このことは、政府代表が何ら確固たる政策も強い信念も持っていないことを示している。しかし彼らは8時間労働制への反対は主張し続けた。この主張は政府の健全な政策に従ったもので、その政策は労働や産業の状況に関する公的な調査に基づくものだと述べている。だが、政府代表の主張が、そうした調査に基づいた確固たる政策に従ったものであるならば、なぜ彼らの主張はたびたび揺れて変わっているのだろうか。

注意を向けていただきたい別の真実もある。日本労働者の心からの希望を顧みることなく、日本政府は、治安警察法第17条を労働組合の組織を妨害するための手段として用いている。（続いて同条が引用されている：著者）

すべての有識階級は、この第17条が国家の最悪の法の一つであることを認めている。進歩的な資本家さえ、それを撤廃すべきであり、労働者は自由な組織化を許されるべきであると感じている。同法の維持を望んでいるのは、多数の保守的な資本家と政府だけである。彼らは、それにより労働運動の脅威から逃れうると考えているからである。

政府の説明によれば、昨年日本では約400件のストライキが発生したが、治安警察法第17条が適用されたのは20件以下だという。しかし、そうした数字は、問題の根源を説明するものではない。

⁷⁹ 西成田豊「両大戦間期労働組合法案の史的考察」『一橋大学研究年報 経済学研究』第28号（1987年）、53-58頁。農商務省案は取締法的な内容で、内務省案は階級融和的な内容であった。5月19日の臨時産業調査会の第5回幹事会で原敬が農商務省的な見解を表明したこともあって、農商務省案を軸に審議が進められたが、その後立ち消えになった。林博史、前掲書、第1章も参照。

重要なのは、法の存在に国民が懸念を感じているために、国民が労働組合を設立し、ストライキを起すことに恐れを抱いているという事実である。この夏8月から9月に起こった砲兵工廠のストライキの例を挙げる。警視總監が調停し困難は解決されたが、その後總監はストライキ参加者20名を逮捕した。この件について世論は高まったが、政府の回答は「我々は法を有しており、法は守られるべきである」というものであった。政府と労働者間に起こった問題を忘れてはならない。調停は政府と労働者間のものである。それゆえ問題が解決したときは、政府が補償金を支払うべきである。それにもかかわらず、逮捕が命じられたのである。このことから、日本政府は労働者に対する同情も誠実さも持ち合わせていないことが証明されよう。

本総会の政府代表も労働問題全般に適切な関心も同情も持っていないことは、治安警察法第17条と新しい工場法に関して日本政府に照会をしたときの不自然に遅い対応から明らかなことである。

以上すべてのことから、日本では、一方の政府と使用者、他方の労働者との間の真摯な同情と協力に基づいた進歩が相当程度に求められる。

治安警察法第17条がある限り、労働者は恐れを抱き続けることになる。

榎本卯平⁸⁰

この後、欧州労働者代表の中心的人物4名が立て続けに発言し、日本の特殊国入りへの強い反対を表明した。最初は、ベルギーのメルテンス (Corneille Mertens) であった。

予定以上に討論を長引かせることはためらいますが、榎本氏の演説を支持して少しお話しさせてください。日本に関する限りでは、私には、むしろパーズ氏が些細なことを大げさに表現されたように思われます。氏は、日本の工業の発展が不十分であるがゆえに、すでに採択された条約（第1号条約は2日前の25日の総会で採択されている：著者）の規定を日本に適用しないよう求めました。しかし、我々が得る情報は、日本では工業が非常に良く発展しているということを証明しています。金属・造船・繊維という3つの主力産業が存在し、これら産業は、多くの欧州諸国の例と同様な方法で組織されていることが理解できます。そうした事実と直面しながら、目下我々は、日本にとって有利な特別扱いをするよう求められています。日本は、先の大戦中、産業を発展させ得ましたが、他方たとえばベルギーでは、すべてが破壊されました。日本は過去5年間、産業を発展させる機会を得てきました。日本に対してだけは、私は特殊規定に反対します。

私が得ているすべての情報によれば、日本の産業は、1913～17年に驚嘆すべき成長を遂げました。鑄鉄の生産は4年間で2倍になりました。繊維産業は、ほとんどが最新の機械を使用しています。綿糸・綿製品の生産量はかなり増加しました。そのような国が、女性や児童を搾取しているまさにそのとき、なぜ欧州諸国と異なる条件に置かれることを望むのかお尋ねしたいと思います。私はそれを認めることはできません。

多くの国に多くの例外を認めるとすると、1日8時間且週48時間労働原則がすべての国で実現され

⁸⁰ RPILC, 1919-1, 22session, 11.27.1919, pp.160-61. なお11月11日の『原敬日記』に以下の記述がある。「米國出張中なる労働者代表者榎本より労働法制定するや治安警察法第17條を廢止するや否や政府の意見を尋ね來りたるに余は労働法は計畫中なり、治安警察法第17條は労働者並に資本家を保護する法律に付之を廢止する必要なしと返事せしむる事となせり、榎本は顧問として赴きたる堂前等に脅迫せられて此議を提出し、満足なる返事を得ざれば會議の力を借りて實行せんと主張し内國法の關係も立法權の如何も心得ざる者なれば此末如何相成るやは知らざるも國家必要の事と思ひ斯く指令せしむる事となしたり」『原敬日記 第5巻』169頁。

るのは、一体いつの日になることでしょうか。[拍手]⁸¹⁾

続いてオランダのアウデヘーストが指名を受けた。

現在議論になっている問題は、日本にとってのみならず、多くの欧州諸国にとっても最重要の問題です。女性や児童が13時間以上労働することで、日本では多くの病気が広がっています。さらに、年120時間もの超過時間が許されており、日本の労働条件はまったく人間の生活にふさわしいものではありません。日本の国民は、彼らを搾取することを許す日本政府から、我々の手によって守られねばなりません。結核、その他疾病、人々を退廃させるような貧困からです。

日本政府代表の報告には、「日本は現代の傾向に沿った社会発展の速度を上げるよう努める」とありました。しかし、日本は、我々が他の国々に適用することを望む原則に反対することによって、それと逆行しています。過去の数年で、日本は国際政治の最前線に立つようになりました。「ノブレスオブリージ」の格言があります。他の問題で第一バイオリンを務める者は、工場規制の問題においても第一バイオリンに挑戦し、演奏せねばなりません。

労働時間を1日9時間半に短縮するという提案は、我々を満足させるものではありません。しかし、我々は、徐々に改革を導入する機会を日本に与えるべく、我々が支持する原則の日本への適用を2年間延期することを望みます。以下を提議します。

本総会は、日本の工業の状況が、すべての産業に対して1日8時間且週48時間労働を適用する必要がある状況だと考えるが、適用には2年間の猶予を与えることとする。それゆえ一般条約は、日本では1922年1月1日までに適用されるべきであることを決議する。

この延期は、日本に改革の機会を与えるものです。日本は非常に有利な状況にあります。朝鮮や中国から非常に安い原料を入手しています。人口も多く、安い労働力を多数有しています。我々が有利な条件を与えることによって日本の発展を許せば、欧州諸国を危険にさらすことになるでしょう。欧州諸国の労働者たちは、人間にふさわしくない条件で働く労働者と競争せねばならないからです⁸²⁾。

次にバトンを受けたのは、フランスのジュオーであった。

日本の問題に関してすでに多くの代表の方々の心の中では解答が出ていることと思慮しますので、パリ講和会議で提起された理念を少しだけ思い起こしておきたいと思います。同時に、国際労働憲章の序文及びその示唆するところを指摘しておきたいと思います。

国際労働憲章の序文は、労働者の利害は世界中で同一であること、すべての国が一様な労働規制を法制化することに努めねばならないことを唱っています。当然のこととして、それらは今ここで開催中の会議の目的となるべきです。しかし、すべての議事課題のなかで最も重要である、まさに最初の問題において、我々はある国に対する特別扱いを認めるよう求められています。その国は、たとえばフランスのような工業国と比較すると、3倍の工業成長度にある国です。大戦中の状況を

⁸¹⁾ RPILC, 1919-1, 22session, 11.27.1919, pp.162-63.

⁸²⁾ Ibid., p.163.

思い起こせば、日本は、工業を発展させ、新たな輸出先を手に入れ、生産を大規模に増加させることができました。他方フランスは、国土が荒廃し、工業の発展が停滞し、輸出は停止しました。しかし、我々はフランスに対する特別な配慮を要求してはいません。我々は、ワシントン総会の一般的な目標が実現されるべきであり、我々の努力と善意をその目標に向かって集中させるべきであり、そして並外れて異常な状況を例外として、総会によって採択される条約の厳格な適用の外部に誰かが置かれるべきではないと考えます。日本が8時間労働の適用に関して特例を与えられる国だと見なされるとは、我々労働者代表は思ってもみないことでした。

1914年以前の状況についても、少しだけ言及します。当時、すべての欧州諸国において、日本の競争力に対する不満が存在していました。すべての欧州諸国において、日本労働者の長時間労働と低賃金に対する抗議がありました。欧州諸国は、この日本の特殊な状況を、自国の労働者の要求を拒絶するために利用しました。英語、ドイツ語、フランス語、イタリア語、ありとあらゆる国の本、新聞がこの問題を伝えてきました。我々が批判していたこうした状況は、今はもう存在しないのでしょうか。本総会において採択した原則を忘れ、日本の特殊な事例を訴えることで、すでに票決した条約の内容を欧州諸国に厳格に適用しないようにするという企図をもって、譲歩を認めるのでしょうか。

もしそのような裏の望みをお持ちの方がおられるなら、すぐにそのような望みを捨てていただきたいと申し上げます。これこれの国に対して、しかじかの例外が許されたので、我々は条約の適用が不可能であるというような状況は、これからの将来、許されることはありません。

欧州諸国の使用者代表の方々には、皆さん自身の国よりも急激に工業発展している国に対して、競争力を高める条件を与えることに同意することになるという事実への注意を促したいと思います。

結論として、アウデヘースト氏の提案への支持をお願いしたいと思います。たとえ一定の産業以外には特殊な状況が存在すると認められるとしても、日本が経済的に遅れた国なので特殊扱いが認められるなどということではできません。

日本の工業発展に関係する1冊の本が配布されました。工業技術における日本の発展度を理解することができます。日本に8時間労働制を適用することが、まったく実現可能であることを理解されるでしょう。高い生産量を誇る日本に対して、もし特別待遇を与えるならば、欧州市場には日本製品が溢れかえり、他の国々の工業の進歩を大きく遅らせることになるでしょう。この点こそ、あらゆる外交上の配慮や議事課題の問題を離れて、総会に注意を促したい重要点であり、外交上の儀礼的な配慮に従ってではなく、日本の状況の正確な理解に基づいた判断をお願いする次第です⁸³。

労働者代表のアンカーは、イタリアのバルデンであった。

労働者代表の何人もが日本の問題について発言を望むとしても、驚くべきことではありません。私は、日本の労働者代表が訴えた抗議内容について完全に同意すると申し上げます。おそらく言及された日本工業の欠点は、労働者の組織が認可されていないことに主に起因しています。本総会は、彼らが抗議と意見を訴える機会を初めて提供しているのです。

日本の地位は奇妙なものです。日本は、あらゆる点において世界で第一級の能力を持つ国として認められています。しかし、日本は、自らの劣悪な条件を訴えるために、この国際会議にやってき

⁸³ Ibid., pp.163-64.

ました。

他の方が言及してこなかった点を強調しておきたいと思います。日本は輸入国でしょうか、輸出国でしょうか。日本は輸出国です。日本は、他の国々の生産コスト以下の価格で船舶を販売する努力をしています。絹織物産業では、日本が輸出国の地位を確保しているために、他の国々は労働者の賃金を抑制せねばならなくなっています。

私は、アウデヘースト氏の提案を「応急策」として承認したいと考えます。この方策は、日本に対して8時間労働原則の適用を2年間延期するものです。しかし、実際の法施行までには、3年半ほどかかることとなります。

2年間の猶予を認めることによって、日本は相当有利な条件下に置かれることになるでしょう。日本はまさに特別な状況下にあります。その特別な状況は、欧州に対して劣るものではなく、むしろ優越するものです。過去5年、欧州は恐ろしい戦争の刻苦のなかにあったことを忘れるべきではありません。欧州の産業組織は混乱し、富の大部分は破壊されました。資本は欧州から出て、日本に移入されています。

ジュオー氏の意見を支持することで結びとしたいと思います。日本政府代表の主張を支持し、支持することで自らの利益に役立つと信じている一定の国が存在することは事実です。一定の利益が、日本における8時間労働法の適用を5年間遅らせることによって促進されるかもしれません。しかし、一定の利益を支持することで、この問題に関する人類の至上の権利を侵害することになることを思い起こしていただきたいと思えます⁸⁴。

4人の欧州労働者代表は、内容を重複させることなく、日本の特殊国入りに対する巧妙な反対論陣を張ったように感じられる。おそらく事前にかんがりの調整をしたうえでの連続発言だったのではないだろうか。その背景には、武藤七郎が後に「彼等自ら戦線に立ちて奮闘してくれた」と回想しているように⁸⁵、日本の労働者に対する国際協調の思いもあったと考えられるが、ジュオーとバルデシの発言から伺われる次の点にも注目しておきたい。それは、日本に特別待遇を与えることによって、欧州の使用者が、自らの国で8時間労働法の適用を認めない理由として用いようとしているのではないかという疑念を、彼らが明らかにしているという点である。ジュオーはそれを「日本の特殊な事例を訴えることで、すでに票決した条約の内容を欧州諸国に厳格に適用しないようにするという企図」という「裏の望み」と表現し、バルデシは「日本政府代表の主張を支持し、支持することで自らの利益に役立つと信じている一定の国が存在することは事実」だと断定している。

実際に、日本を巡る議論のなかで、日本の特殊国入りに反対しているのは、労働者代表と一部の政府代表であって、使用者代表はまったく反対をしていなかった。ジュオーの発言にあるように、第一次大戦前から日本の長時間労働と低賃金に対する「ソーシャルダン

⁸⁴ Ibid., p.164.

⁸⁵ 『大正日日新聞』1920年1月9日（注55）。

ピング」的な不満が欧州に存在し、使用者たちが日本の競争力の抑制を考えるのであれば、むしろ特殊国入りには反対してもよさそうなものである。ところが彼らはまったくその様子を見せていない。そのことが労働者代表たちに、自国における8時間労働制の適用を避けるための口実として、使用者たちが日本の特別待遇を利用しようとしているのではないかという疑念を持たせたと考えられるのである。ジュオーによれば、それまでも「欧州諸国は、日本の特殊な状況を、自国の労働者の要求を拒絶するために利用」してきたのだという。つまり日本の特殊国入りを防ぐことは、使用者の「裏の望み」を絶って自らを守ることにもつながると、欧州の労働者代表たちは考えていた。

さらにこの論点は、もう一つねじれた内容を含むものとなっている。第2章で見たように、労働者代表は、8時間労働の導入へ向けて、「労働時間が最小限に減少した所では、労働者が能率を最大に向上させている」ことを最大の論拠とし、逆に使用者代表は、「労働時間の短縮は生産を埋め合わせることはできない」という立場に立っていた。この労働者代表の論に従えば、日本が特殊規定を得て長時間労働のままにいる方が生産性・競争力ともに低く、逆に8時間労働制を導入した方が競争力は上昇するという理解となるはずである。ところが、労働者代表は、自分たちの論とは逆の理解に立って、「競争力を高める条件を与えること」になるからと、ここでは日本の特殊国入りへの反対意見を主張していることになる。とくにジュオーは、総会全体を通じて、その発言に周到な用意と明快な意図を感じさせるものであっただけに、この矛盾は意外である。使用者を説得して、日本への特別待遇をやめさせるために、あえてこの逆の論法を使ったのだろうか。あるいは、前章で引用したベルギー政府代表ヴァンデアヴェルデ (Emile Vandervelde) の発言「長い目で見れば、労働規制は、ある国の経済発展を妨げるよりもむしろ促進するといえるが、それでもなお移行期の間には、生産の障害になることは確かである」の後半部分のように、短期的な視点に基づいた主張だったのだろうか。

さて、以上のような欧州労働者代表たちの論陣に対して、日本政府代表の岡實が、「メルテンス、アウデヘースト、ジュオー、バルデシの各氏の発言について若干のコメントを申し上げる」として次のように述べた。

メルテンス氏の発言内容は、工業の一部のみに該当する事実によって、全体を判断するという誤りを犯しています。工業の発展した部分だけを取り上げることによって、誤解を生んでいます。

メルテンス氏は、戦争によって生じた例外的な状況に言及しました。しかし、戦争は、非日常であって永続する条件ではありません。戦争は、日本と欧州を比較して判断するための根拠とするには妥当とはいえません。特殊国委員会の報告書を一瞥ください。日本の工業が非常に小規模である

事実が示されています。産業組織や労働能率が欧州ほど発展していない事実も否定できないことでしょう。日本に適用される特別条項は、一時的な措置として提案されたことにも留意していただきたいと思います。日本は特別扱いそのものを求めているのではなく、目下の必要に応じて、一時的な例外を要求しているのです。

アウデヘースト氏のご提案については、工場法発展の歴史に精通した方なら誰でも、実用に適さないものであることがお分かりでしょう。労働条件の改良は、それぞれの国の工業の発展と並行したものでなければなりません。確かに我が国が非常に急激な発展を経験したことは事実ですが、皆さんが40～50年かけて成し遂げた進歩を突然飛び越えることは不可能です。一步一步進むことはできますが、突然の行動は成功した試しがありません。

ジュオー氏は、平和条約の条項を引用されました。労働者の関心が、世界中で同一のものになるべきだという氏のご意見にはまったく同意します。しかし、ジュオー氏は、その平和条約が、工業の状態が本質的に異なる国々に対しては特別な配慮が必要であると規定していることも同時に引用されるべきでした。平和条約は、すべての関係国に対して一様の扱いを規定することなど、決して意図していません。すべての国を同一線上に置くことも意図していません。特別な状況のある国に対する多くの特別条項が存在します。皆さんが、平和条約の精神に同意されることを確信しています。

バルデシ氏に対しては、日本がイタリアのような労働規制の長い歴史を持たない事実のみを指摘したいと思います。イタリアの工業発展を、今日の日本のそれと比較することは間違っています。

以上から、特殊国委員会の提案を可決していただくことを望みます。[拍手]⁸⁶⁾

岡は、11月6日の『東京日日新聞』特派員による取材のなかで、「日本は永久除外國たらざる可からず、然れども日本は國民の努力に依り近き將來に於ては欧米先進國と伍し得べき工業状態に達し得べきを以て唯暫時の除外を求むるに過ぎざるべし」と語っており、また11月11日に榎本労働代表が主催した晚餐会においても、「近き將來に於て萬國労働規約を無條件で採用する事は吾人が明白に労働本會議で宣言しやうとして居る所である」と述べていた⁸⁷⁾。そして実際にこの27日の総会で、「日本は特別扱いそのものを求めているのではなく、目下の必要に応じて、一時的な例外を要求している」ことを強調しつつ、欧州と日本における工業と労働規制の歴史の違いから、特殊国委員会の提案への理解を求めたのであった。

岡は、翌1920年1月14日、交詢社での「労働使節招待会」に鎌田、武藤山治とともに招かれた（榎本は夫人の危篤により欠席）。230人を超える「當世資本階級のお歴々」を前に、鎌田の「特殊國に入ることに成功」したとする演説、「特殊國加入の殊勲者武藤山治氏の晴れの報告」に対して、岡が語った内容は、「お歴々にとってオブラートの中に限りない

⁸⁶⁾ RPILC, 1919-1, 22session, 11.27.1919, pp.164-65.

⁸⁷⁾ 『東京日日新聞』1919年12月20日、『大阪毎日新聞』1919年11月24日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』166, 205頁）。

苦味を含んだ」ものだった。彼は、「萬國合法的に労働者の新しき地位は認められ今や労働は資本の隷属でない」とし、日本も「世界の大勢に遅るべからざるを論じ」たのであった⁸⁸。また1922年12月の神戸経済会での講演会においても、「日本は社会政策につき未だ各國の平均に達する施設も出来て居ないのであります。之を以て満足してはならぬ」と述べている。さらに1924年12月の文章中では、「労働者の團體権承認の問題については、すでに平和條約中にも立派な明文があり、我が政府代表も労働會議の席上で速かに相當の措置をとる旨を聲明した行き懸かりもあるのに、政府の施設は緩急を極めてゐる。先に改正された工場法の施行令もまた同様で、第一回労働會議以来政府の義務に属するこの立法でさへ、その實行の間際になつて徒に左顧右眄し、甚だ煮え切らない態度を採つてをる」と政府を強く批判している。1926年5月の一文では、改正工場法の施行について喜ばしいと表明しつつも、ここまで施行が延びた原因について、「第一責任者は政友會である。政友會は初めから職工の味方でない。國際労働會議は皮肉にも政友會内閣の時に出来たのであつたが、當時政府代表が會議の席上で投票したり聲明したりした事情ですら、ついに實施しないでしまつた」とこれも批判的に分析している⁸⁹。

以上のようにワシントン総会後の岡は、日本も世界の趨勢に遅れるべきではないことを引き続き訴え、彼自身が総会で「一時的な例外」だと明言した規定が實現されてきていないことを繰り返して批判している。彼の歯がゆい思いが伝わってくるようである。日本も世界と同じ水準の労働時間保護を進める最善の努力をしていくというワシントンでの「宣言」は、「まったく心にもないこと」どころか岡の本心であり、彼は、工場法改正へ向けて、規制の実効性に配慮した現実的な対応をとろうとしていたと考えるのが自然であろう。「労働法は産業の現状に鑑みて制定されなければ施行が可能でないことは歴史が証明する事実」や「一步一步進むことはできますが、突然の行動は成功した試しがありません」といった彼の発言は、工場法制定に苦勞した経験から来る実感であつたと考えられる。岡は、1918年10月に農商務省を退官しており、ワシントン総会前に政府代表就任の打診があつたさいには、「一人は現任の官吏にある方が決議實施に都合がよい」と初めは難色を示したとい

⁸⁸ 『河北新報』1920年1月17日（『新聞記事集成 労働編11 國際労働機関』211頁）。記事の最後に「岡さんの思想は渡歐前に比し著しく變つたのに驚きの眼を見張つたものが多かつた」とされているが、岡が変わつたのかどうかについては今後の検討課題としたい。

⁸⁹ 神戸経済会編『神戸経済会講演集』第5号、神戸経済会、1923年、12頁、岡實『社会経済批判』日本評論社、1929年、496、516頁。同書は、過去8年ほどに岡が執筆した文章をまとめた論集であるが、445頁に講和會議当時の心境を語つた一文がある。「私は七年前我國全權と共にパリに行き平和會議に列席したが、その際世界各國の俊雄の集れるに會して、自分の今迄の學問が全く貧弱であつたのを知つた。即自分の知識はただ部分的でシステムチックでないのが分り、過去を悔ひ、自分の學問の改造を思ひ立つた」。

う⁹⁰。この危惧はかなり当たっていたといえる。

討論終結前の最後の発言者はバーンズとなった。

本日は朝から、日本の労働者が組織化の権利を認められていないとする数多くの発言がありましたが、そのことは本総会に提議されている労働時間の問題とはまったく関係がありません。日本政府代表の発言によれば、日本政府は労働者の組織化を認め、促進する法律を導入しようとしているとのことです。これまでの発言の多くは、労働時間問題の議論を阻止する意図はお持ちではないでしょうが、会議の進行を停滞させがちであることは申し上げておきます。

メルテンス氏は、日本は欧州とまったく同じ機械を使用しており、それゆえ欧州と同じ8時間労働制を実施すべきとされましたが、その点は特殊国委員会でも極めて慎重に議論された点です。同氏の発言内容は、絶対的に事実とは異なります。なぜなら日本が他の国々と同時に8時間労働法を施行するために、即座に機械を導入することは物理的に不可能であるからです。これは議論や理論の問題ではなく、単純に事実の問題です。

日本政府は、ベルン条約の適用に合意しました。ベルン条約は、女性の夜間休憩を7時間に規定しています。それにより、現在22時間である工場の操業時間が最大で17時間に短縮されます。その場合、現在の水準の生産を維持するためには、日本は150万錘の紡錘機の輸入が必要です。150万錘は現在イギリスとアメリカに注文中であるものの、それらが生産され日本に届くには3年以上かかる見込みだとのことです。この点は明確にしておかねばならない論点です。議論や理論の問題ではなく、この期間内に、日本への8時間労働の適用は物理的に不可能だという事実の問題なのです。

本問題を、誇張ではなく、事実によって判断されたいと主張します。[拍手]

我々は日本の工場生活の不幸な状況について多くのことを聞いてきました。ジュオー氏（実際はアウデヘースト：著者）は、日本の不幸な状況の結果生じる疾病について言及されました。50年ほどの記憶をたどって、個人的な思い出に浸ってもよろしいでしょうか。私自身も50年前、当時は11歳になっていませんでしたが、英国のジュート工場週59時間半働いていました。1802年以来何世代もかけて、英国ではいくつもの工場法を可決し、その都度改良を加え、いまや工業発展の確かな段階、文明の確かな段階に到達しました。未だ30～40年の工業の歴史しか持たない日本に対して、我々が117年の経験・試行・社会運動の結果として、ようやく実現しえたことを求めうるのでしょうか。もしそうであるなら、日本に不可能な提案を押し付けていることになりはしないでしょうか。

我々は特殊国委員会で討論し、日本その他の国とも条約を結ぶという観点から、この問題について

90 『大阪毎日新聞』1919年9月20日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』101頁）。岡は、総会終了時のコメントでは、帰国後はしばらく労働状態について研究し、中国へも渡って形勢を見たいと語っていたが、1920年10月から東京商大講師、22年10月には東京日日新聞に迎えられ、『エコノミスト』主筆、東京日日新聞主幹、大阪毎日新聞社副社長、同会長を歴任した。『大阪朝日新聞』1919年12月12日（同上、198頁）、工藤誠爾、前掲書、240頁、『昭和人物事典 戦前期』日外アソシエーツ、2017年、169頁。なお、河合栄治郎が「官を辞するに際して」の論中で農商務省を強く論難しつつも、唯一実名を挙げた官僚が岡實であった。入省と同時に「直に岡實商工局長の下に於て、工場法実施の事務に與かる事になつたのである」と誇らしげな感をもって述べている。河合は、当局には思想を解する人がいないと批判しながら、「之は勿論多少の例外を認むべき」としているが、わざわざ実名を挙げている岡がその例外にあつたであろうことは想像に難くない。河合栄治郎「官を辞するに際して」370、379頁。実際、「農商務省の高等官中、上下に気受けよく内外に評判よきものは岡實と鶴見左右雄なり」。「中庸を失わざる正人を證するに足る」。「調査立案に長じ、思想頗る緻密、用意甚だ周到なれども、乾燥無味没趣味の人にあらざる」と評価されている。泥牛酔俠、前掲書、92-93頁。

て判断しました。岡氏と同僚の方々も、公正に対応されました。我々が果たしてきた交渉をお認めいただけるならば、条約が現実のものとなることを確信できます。特殊規定もすべて条約と同一の効力を有するものです。しかし、特殊規定が否決されればどうなるか。もし否決され、皆さんがその代わりに、特殊国が同意できるなにかしかを総会として提案できなければ、そのとき、それら国々の政府代表は、道徳的義務を負わない元の状態に戻されてしまいます。現在彼らは、我々とともに作成した条約の効力の下で道徳的義務を負う立場にあるのです。

公正な立場に立って、これら特殊規定について判断されることを求めます。日本その他の国が近い将来、より進歩して、労働者が欧米と同じ高い水準に達するという希望と信念を具体化するものであると判断されることを求めます。

まずは修正を加えることのみを決議し、修正の内容についてはその後に議論することを望みます。
[拍手]⁹⁾

バーンズの姿勢は、国際労働法制委員会の当時から、現実主義的であることで一貫している。ILO 創設のために、日本政府関係者とも交渉を重ね、実現のためには相手の要望を容れて、妥協も厭わなかった。ワシントン総会でも、上の発言から分かる通り、日本を含む世界すべての国が受容しうる内容の条約をまとめることを目標としており、そのために必要であれば特殊規定を設けるという現実主義的な行動を貫いたという印象を受ける。事の実現性を第一に考える姿勢は、上の発言でも名前を挙げている岡と通ずるものがあつたように思われる。

この後、バーンズがこの日の冒頭に提議した「特別委員会の報告書に指名された国々に対する1日8時間且週48時間労働原則に関する条約の修正を正当であると認める」について票決し、賛成58、反対7にて可決された。これで日本を含む国々の特殊国入りが決定した。

続いて、アウデヘーストによる「本総会は、日本の工業の状況が、すべての産業に対して1日8時間且週48時間労働を適用する必要がある状況だと考えるが、適用には2年間の猶予を与えることとする。それゆえ一般条約は、日本では1922年1月1日までに適用されるべきであることを決議する」という提議の票決に入った。この投票は、提案同意者26名の要望により、記名投票となった。結果は、賛成が42票、反対が45票という小差での否決となった。

賛成への主な投票者は、榊本をはじめ、マエーム (Ernest Mahaim)、フォンテーヌ (Arthur Fontaine)、デ・プラーンシュ、ジュオー、メルテンス、バルデシ、アウデヘーストラであり、労働者代表に加えて、ベルギーのマエーム、フランスのフォンテーヌ、イタリアのデ・プラーンシュといった政府代表の有力どころも含まれていた点が興味深い。

⁹⁾ RPILC, 1919-1, 22session, 11.27.1919, p.165.

先のバーンズ提案は、58対7という大差で日本を含む国々の特殊国入りが承認されていたことを考慮すると、日本の特殊国入りに反対はしないまでも、他の特殊国とは扱いを別にして日本への8時間労働制の適用を少しでも早めようという判断だったのだろうか。あるいは自国の労働者代表に配慮したものであろうか。彼らは、バーンズとは若干立場を異にしたことになる。

反対票は、バーンズをはじめイギリスは政・労・使の4人揃って、日本は政府の鎌田、岡と使用者の武藤山治（資料には七郎とあるが、労働者代表顧問で、委員会では日本の特殊国入りに猛反対した武藤七郎ではありえない）のほかは、ベルギーのカルリエ、カナダのパーソンズ（S. R. Parsons）、フランスのゲラン、ノルウェーのパウス（G. Paus）など、8時間労働制に強く反対した使用者たちがこぞって投票している⁹²。使用者たちは、会議で日本の問題についてはほとんど発言をすることもなかったが、前述したようなジュオー懸念の「裏の望み」が本当にあったのかは興味をそそられるところである。

そして、日本の特殊規定についても、委員会案への賛成57、反対6にて、先に掲げた特殊国委員会の原案通りの内容で決議された。日本の特殊規定（一般の労働時間）に関する案の推移をまとめたものが表9である。

特殊規定の年齢制限については、当面15歳未満とする使用者代表の主張が通ったことになった。ただし武藤山治は言っている。「幸にして我國にとり甚だしき不利なる決議を見るに至らざらしなり然れども本會議の主たる目的が列國産業の地位を競争上均衡ならしむるにあるものなることは我國民の覺悟せざるべからざる所なり」⁹³。「幸にして」特殊規定を得ながらも、総会の「主たる目的」が「競争上均衡ならしむるにある」ことから、武藤も些かなりとも「国際的な圧力」を感じ取っていたのであった。そのことは、表9にある使用者案の推移を見ても伺うことができる。使用者の労働時間案は、11月13日の時点で武藤が表明していた11.5時間から、19日には10.5時間、20日には10時間へと徐々に短縮され、20日の委員会後には例外で11時間としていた製糸業も含む大工場では10時間を認めるとする内容まで変化しているのである。

武藤山治は、総会后、その経験を踏まえて日本の使用者に推奨することとして、第一に「我國僱主の一大同盟會」の結成、第二に「國際僱主協議會」への加入を提案している。前者は、それによって、「内にありては相互に勉めて被用者の幸福を増進する方法を講

⁹² Ibid., pp.166-67. なおオランダ政府のノーレンス（W. H. Nolens）は不在であった。

⁹³ 武藤山治、前掲報告、9頁。

表9 日本の特殊規定に関する案の推移（一般の労働時間。1日に換算したもの）

工場法（猶予期間中）	14時間（女性と15歳未満，15人以上の工場のみ）	バーンズ案			決議
	政府代表案	使用者代表案			
5月11日岡の意見	9時間（3～5年間は10時間）				
11月13日第2回特殊国委員会	10時間	11.5時間（11時間＋年間超過時間150時間）			
11月19日第7回特殊国委員会	同上	10.5時間（10時間＋年間超過時間150時間，製糸業11時間）			
11月20日第8回特殊国委員会		10時間（超過時間の撤廃も可）	10時間（9時間＋超過時間300時間，製糸業10.5時間）		
11月20日委員会後		大工場10時間（製糸業も含む）			
11月21日第9回特殊国委員会	10時間（9時間＋超過時間300時間，製糸業10.5時間）		超過時間は撤廃		
11月22日第10回特殊国委員会	9.5時間（製糸業10時間）				
11月27日総会					9.5時間（製糸業10時間）

ずると同時に外に對しては吾々僱主が常に公衆の利益を主として考慮するものであることを機會ある毎に周知せしむる」ことが必要であり、それが「僱主被僱者の間柄未だ圓滿なる關係を維持する今日に於て僱主被僱者間の關係を一層親密ならしむる」としている。また後者については、今後毎年開催される国際労働會議に備えて各国使用者代表との連絡を保つために「極めて必要なりと信ずる」と推奨している⁹⁴。

また、表9からは、政府案も同じく時間が短縮されたのを見て取ることができる。11月13日は10時間の提案であった。20日にバーンズ案に賛同したが、これは見た目は9時間でも、超過時間を含むと事実上は10時間で変わりはない。ただ、そこから超過時間規定が削除され、それを受けて最終的には岡が9.5時間案としてまとめ、委員会の原案となり、そのまま総会の決議内容となったのである。

中山（1983）、吉岡（2009）といった従来のILO研究は、「特殊規定を要求した政府代表と使用者代表」対「8時間労働制を要求した労働者代表」という構図を描き、政府代表と使用者代表が一体となって労働者の要求をつぶしたという理解を示すことになっている⁹⁵。だが、これまで見てきたように、政府代表と使用者代表の提案はまったく同じというわけではなかった。そのことは表9からも明らかであるが、特殊国委員会のなかでバーンズが「使用者代表案の労働時間は長すぎる」として政府案に同意したことがあったように、提案した条件は異なり、岡と武藤山治は年齢制限を巡っても論争していた。

また、5月の岡の意見以降、労働問題の改善を目指すことが政府見解の一つとなったと

⁹⁴ 同上、23-25頁。武藤は、「国際労働會議に出席せる歐洲代表委員の態度に徴せば」、世界大戦に伴ってヨーロッパの労働界に起こった波乱が永続したり、さらに激化するといったことは考えられず、次第に平静に帰することは疑う余地がないという正確な予見をしている。彼の理想とする労使關係は、「僱主被僱者の關係をして我國固有の家族的たらしめ相互の温情により圓滿なる關係を保たしめんこと」という旧来からの温情主義的なものであった。吉野作造は武藤を評して、「労働會議の代表者としては、今日の日本に於て資本家中最良のものであろう」としつつ、武藤の温情主義的な考え方は批判している。武藤と吉野または河上肇との論争および武藤の考え方については、山本長次『武藤山治：日本的經營の祖』日本經濟評論社、2013年、91-104頁。なお、榎本卯平も、「時間を、各国間で協定をして、一樣にすると云ふことは、生産上の競争の基準を均一にすることである。即ち国際間の生産的競争に機會均等の理を適用しようと言ふことである」と記しており、ILOの目的が競争条件の平等化にあるという点は労使ともに同じ理解をしていた。榎本卯平、前掲書、76頁。

⁹⁵ 中山和久、前掲書、56-58頁、吉岡吉典、前掲書、263-301頁。また、橋本（1984）は、ワシントン総会の決議が、1921年の農商務省の工業労働法案に影響を与えたという重要な指摘をしているが、この農商務省案が総会で決議された日本の特殊規定と同じ内容であるというまでは正確な把握をしつつ、農商務省案は、週60時間を提案した使用者代表案や日本政府案と比べて画期的なことが明らかだという評価を下している（橋本寿朗、前掲書、142-43頁）。しかし、週60時間を提案した政府案は、特殊国委員会で最初に提案されたものに過ぎず、岡はバーンズ案への賛成へと態度を変え、最終的には使用者案と違う内容となったことは見てきた通りである。同書は労働者対政府・使用者という構図で叙述をしているわけではないが、政府と使用者はやはり一体のものとして理解されてしまっているといえる。

いう経緯を踏まえて、ワシントン総会での発言に注目すると、少なくとも岡は、その場限りで「心にもないこと」を言って、とにかく特殊規定を勝ち取るというような姿勢ではなく、日本の国際的立場にも顧慮しつつ、工場法改正へ向けて、規制の実効性に配慮した現実的な対応をとろうとしていたことが読み取れた。『大阪毎日新聞』は、11月23日の特電として、岡が政府代表顧問の意見を顧みず、バーンズと協議することによって目論見をたてようとしていると顧問全員が憤慨しているとの記事を掲載している⁹⁶。岡と政府の多数派には意見の隔たりがあったことが伺われる。政府代表がそもそも一枚岩ではなかったのである。

さらには、労働者代表の榎本も、単純に8時間労働の実現のみを訴えていたわけではなかったことに注意が必要である。彼は、欧米経験を踏まえ、見識を持つ者として日本労働者の状況を憂い、労働者の意識を高めることをむしろ目的としつつ行動していたのであった。労働者代表顧問の武藤七郎も同様の考えを持っていた。

以上見てきたような、欧州関係者も含むアクターの動きはすべて、ILO が創設されたことによって生まれたものであることは言うまでもない。これらの動きは、ワシントン総会以降の日本の動向にどう影響していくのであろうか。

また、ワシントン総会までの時点でのILOの影響という点に関していえば、日本は特殊国入りしたとはいえ、労働実態や工場法の規定よりも数時間短い労働時間の特殊規定となったこと、ILO 創設とワシントン総会での議論がなかったら、この時点の日本でそうした労働時間の短縮を検討すること自体がなかったと考えられること、武藤山治が「本會議の主たる目的が列國産業の地位を競争上均衡ならしむるにあるものなることは我國民の覺悟せざるべからざる所なり」という「国際的な圧力」を些かなりとも感じ取り、実際に使用者案において譲歩していること、などの点を指摘できるであろう。こうした「国際的な圧力」は、その後の日本にいかなる影響を与えていくことになるのだろうか。

追 記

脱稿後、西沢保「ILO の創設と日本の対応、福田徳三」、上村泰裕「ILO 百年—国際社会政策ことはじめ」（いずれも社会政策学会2019年度秋季大会フルペーパー）を得た。ILO の労働者代表選定問題が農商務省社会局の設立などインパクトを与えたことを指摘する前者、第1回総会に対する日本の対応に関して客観的な評価を加え、「自虐史観にひとまず終止符を打っておきたい」とする後者ともに、本稿の問題意識と共通するものである。両論文から、すでに本稿にも加筆修正すべき点があるが、今後の課題としたい。

⁹⁶ 『大阪毎日新聞』1919年12月5日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』186頁）。