



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——(6)

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6回目であり、第1回ILOワシントン総会後から1922年10月の枢密院による決議に至る時期において、日本の政府や世論は、第1号条約の批准問題についてどのような対応や反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、工業労働法案

原稿受理日 2020年9月28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 labour standards.

It also consists of six parts related to serialization along with a part where we consider what was the reaction and response of the Japanese government. This also includes an opinion on the ratification problem of the first Convention in the time after the 1st International Labour Conference in Washington for resolving it by the Privy Council in October 1922.

Key words ILO, 8 hours a day, Japan, Industrial labor bill

4. 日本における ILO および第 1 号条約の影響

(2) ILO 総会後における日本政府の対応

(i) 枢密院による諮詢案決議に至る時期（1920年初～1922年10月）

「我國に於て凡そ労働時間問題が社会大衆の注意を惹き労働問題中の重要事項となりかけたのは、本年（1919年）の一月巴里講和會議に於て一月三十一日講和豫備會議によりて指名せられた國際労働法規委員が、（中略）第一回國際労働會議に提出すべき五つの議事目録中第一項に一日八時間労働及び一週四十八時間労働原則の適用と云ふ箇条を定めた事が、我國の各新聞紙に記載せらるる様になつてから後の事である。これも講和本會議が終了する迄は大した問題にもならなかつたのであつたが、愈々講和會議も終り、十月二十九日には第一回國際労働會議が北米華府に於て開催と決定したので我國でも列席すべき委員を送らねばならぬ事となつたので此時間問題が俄に高調せられる様になつた」⁽¹⁾。

かくして ILO 創設と第 1 回ワシントン総会の開催は、1919（大正 8）年に労働時間問題の「夜明け」を日本にもたらしたのであった。ワシントン総会においては、政・労・使の日本代表 4 人全員が、日本に対する特殊規定を含む第 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」の決議案に賛成票を投じた⁽²⁾。

それでは、この第 1 号条約に対して、総会後の日本においてどのような対応がとられたのであろうか。本項では、『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』（以下では『調書』と記す）をベースに、新聞記事その他によって内容を補足しつつ、まずは 1922（大正 11）年 10 月までの日本政府の対応を追跡していくこととしよう。時期をそこで区切るのは、枢密院が、ワシントン総会の 6 条約に関する諮詢案を決議して一区切りとなる期間だからであるが、同年 11 月の内務省社会局（外局）設置以降は、我が国の労働行政を巡る状況が変化することにもなるためである。なお『調書』は、外務省臨時平和条約事務局が 1923（大正 12）年 2 月にまとめたもので、表紙に「極秘」と刻印された内部資料である。ワシントン総会直後から 22 年 10 月に至る期間の関係省庁間のやり取りや審議、調査記録などを収録している。審議の議事録は残されていないが、その内容は、編纂に当たった大使館二等書記官皆川鏗彦の忘備録によって補われている。皆川自身は、「真相を誤って伝える部分があ

(1) 大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第 1 卷（大正 9 年版）、法政大学出版局、1967 年（復刻版。初版は 1920 年）、291 頁。

(2) Record of Proceedings of the International Labour Conference, 1919-1, 24 session, 11.28. 1919, p.186.

るのは到底免れえぬところであり、その点は自分の責任であって討論者には何の関係もないことである」と断りを入れているが、記録されている関連審議の内容は筋道が通っており、信頼性の高い史料だと考えられる⁽³⁾。

1920（大正9）年1月に開催されたILO第2回理事会は、同27日に「第1回ワシントン総会の閉会」を宣言し、それによって同総会で決議された6つの条約が発効したと発表した。6条約とは、

- ①工業の企業に於ける労働時間を1日8時間かつ1週48時間に制限する条約
 - ②失業に関する条約
 - ③産前産後に於ける女性使用に関する条約
 - ④夜間に於ける女性使用に関する条約
 - ⑤工業に使用し得る児童の最低年齢を定むる条約
 - ⑥工業に於て使用せらるる年少者の夜業に関する条約
- である。

同理事会に日本政府代表として出席していた外務官僚長岡春一は、この手続きについて法理上の疑義があると訴えたが、欧州諸国を中心とする他のメンバーはとくに問題とはしなかったようである⁽⁴⁾。日本政府が閉会日に拘ったのは、ヴェルサイユ平和条約「労働」編405条に、「ILO総会閉会后1年以内、例外的な事情がある場合には18ヵ月以内に、条約を各国の権限ある機関に付議せねばならない」という規定があるためである。この規定を巡っては、パリの国際労働法制員会において、落合謙太郎が、日本の議会は1年1回の開会のみで、その会期は3ヵ月であるから、「権限ある機関」に付議するまでの猶予期間は1年では短すぎると主張し、「例外的な事情」のある場合には18ヵ月まで延長し得ると修正されたという経緯があった⁽⁵⁾。1920年1月が「閉会」となれば、18ヵ月後の1921（大正10）年7月までに「権限ある機関」に条約を付議するという義務が発生することを意味する。ILO条約への対応を検討するために、少しでも多くの時間を得たかった日本政府は、閉会日に拘らざるを得なかったのである。政府は、「権限ある機関」をどことするのか、

(3) 外務省臨時平和条約事務局『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』1923（大正12）年2月、2-3頁。この史料の存在は、橋本寿朗『大恐慌期の日本資本主義』東京大学出版会、1984年、141-143頁から知り得た。ただし、同書の研究の主軸はILO問題ではないため、史料の一部のみの引用となっている。

(4) 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』44-50頁。

(5) 『大阪朝日新聞』1922年11月30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、363頁）。

そして各条約に対してどのような措置をとるのかについて、早速に議論を進めねばならないこととなった。

2月26日付でILOのトーマ（Albert Thomas）事務局長から政府へ書簡が届き、条約と勧告に対する各国の措置を理事会および総会に報告するために、情報を提供するよう求めてきた。外務省は、5月3日、内務、農商務、逓信（逓信省は、海員に関する条約を扱った第2回ILO総会の担当省であった）の関係3省に対し、どのような措置をとるべきか検討を進めておくよう依頼した。この当時、労働問題の担当は農商務省で、治安行政に関わる労働争議等については内務省が管轄だった。だが、ILO関係は、国際条約に関わる問題ということで外務省が主導していたのである。『調書』が外務省臨時平和条約事務局による編纂であるのも同じ理由からである。

5月20日に農商務省が、批准の手続きを先に進めるのか、あるいは関連立法を先に整備するのかについて外務省の意向を尋ねてきた。外務省は、検討中とのみ回答したが、のちに見るように、農商務省はこの時点ですでに立法準備を進めていたようである。他方で外務省は、5月27日に主要国大使館に対して、対応の参考とするため、欧州各国がすでにとっている措置、また今後進めていくであろう措置について情報を集めるよう打電している。6月3日付の在英珍田捨巳大使からの返信は、最も手続きの進んでいるのは、6条約の承認案とその実施に関わる6個の法律案を議会に提出中のフランスであり、イギリスは3条約の実施に必要な法律案並びに労働時間法案を議会に提出中も未だ批准はしていないと伝えてきた。『調書』は、「各國ニ於テ相當進捗セルモノアル旨ヲ報シタリ」と記している⁽⁶⁾。

「権限ある機関」については、大日本帝国憲法下で国際条約の審議を担当することになっていた枢密院とすべきという意見と、立法機関である議会とすべきという意見に分かれていた。議会を推す者が多かったようであるが、外務省では川島信太郎書記官が枢密院説の主要人物であり、枢密顧問官伊東巳代治もそれを支持していると『調書』には名前が挙がっている。他方で、外務省が岡實に意見を尋ねたところ、岡は議会説に賛成であったという。6月23日、外務、内務、農商務、逓信各省の主任官が協議した。「諸説紛々」ではあったが、「権限ある機関」は議会とすることで意見がまとまった。それに基づいて外務省が閣議案を作成し、8月16日、内田康哉外相は「華府總會採擇條約案ニ付執ルヘキ措置ノ決定方ヲ（原敬内閣の）閣議ニ請議」した⁽⁷⁾。

(6) 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』52-59頁。

(7) 同上、65-77頁。

この閣議案は最初に法制局の審議に回った。法制局は、条約の内容を国内に実施するか否かは、まずは政府が決定することとした。政府が実施を可とする場合、国内法に修正を必要としないものは直ちに、法修正を要するものは議会における法律案の審議後に、批准申請の手続きをとるという手順を提案し、12月17日付で原敬首相に答申した。これを受けての翌1921年2月3日の閣議決定は、複雑な留保を付した。「批准ニ關シテハ條約案ニ基キ我全權委任ヲ有スル者ノ正式ノ調印アル條約成文ノ成立シタル後批准申請ノ手續ヲ爲スコト」とし、「若シ聯盟各國ニ於テ條約案其ノ儘ヲ條約トシ批准スル場合ニ於テハ我國ハ條約案其ノ儘條約トシテ批准ノ手續ヲ取ルコトハ國內法上大變例ニ屬スル」旨を通告する。しかし、それが認められない場合は、「此ノ種ノ批准ハ我國ニ於テハ全ク異例ニ屬スルヲ以テ一應樞密院ニ御諮詢アリタル後之カ處置ヲ爲スコト」というものである⁽⁸⁾。

やや理解しづらい内容だが、4月1日付『東京朝日新聞』の記事が手ごろな解説になってくれる。「労働条約案は帝国政府の全権委員が締結したのではなく、単に各種の代表が集合し、その決議によって成立したものであるから、普通の条約とはまったく異なる。ことに同条約中には立法事項を包含しているので、批准する場合には是非とも議会の協賛を必要とするはずである。これは現今我が国の識者が一般に是認している見解である」⁽⁹⁾。ポイントは2つであろう。一つは、閣議は、全権委員が調印している条約のみが批准に回されるものであるというILO条約には該当しない条件を付けておき、容易には批准を進められないような手順を設けようとしたと思われる点である。もう一つは、法案採否の実質的な決定権を政府の手中に収めておくため、議会を「権限ある機関」とする考えは閣議にはなかったようであるという点である。

この閣議決定に対しては、議会で批判の声があがった。5月3日の『大阪毎日新聞』によれば、「第44議会（1920年12月27日～1921年3月26日：筆者）でも、貴族院で江木翼氏が原首相に権限ある機関とは議会に該当すると思われるが、何故に政府は第1回国際労働会議の決議事項を立法して議会の協賛を求めないのか、政府は該機関としていずれの機関を指すと考えるのかと質問したが、原首相は明答を与えなかった」という。「爾來幾度か閣議で慎重審議した結果、このほどの閣議で樞密院とするのが正当と意見が一致した」⁽¹⁰⁾。『調書』によれば、「首相以下各大臣ノ意見ハ漸次帝國ニ於テハ樞密院ヲ以テ権限アル機關ナリトスルコトニ内定」し、4月26日付原首相より内田大臣に以下の通牒があった。「一、

(8) 同上、90-91、112-113頁。

(9) 『東京朝日新聞』1921年4月1日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』302頁）。

(10) 『大阪毎日新聞』1921年5月3日（同上書、308頁）。

樞密院ハ之ヲ對獨平和條約第四〇五條ノ『権限アル機関』ナリト解スルコト、二、右ノ解釋ニ基キ勞働會議ニ於テ採擇シタル條約案ノ採否ニ付條約締結ノ事項ニ關シ調印結了前重要事項トシテ御諮詢アリシ先例ニ顧ミ政府ニ於テ意見ヲ附シテ該條約案ヲ樞密院ニ諮詢セラルル様取計フコト」⁽¹⁾。

この閣議決定では、全権委員が調印している条約のみが批准に回されるものであるという2月閣議の条件は削除された。だが、議会で賛否を問うことはせず、政府の意見を付したうえで「権限ある機関」の樞密院に付議するという手順に変更はなかった。前年6月に関係各省が議論を開始してからこの決定までにおよそ10ヵ月かかった。議会を「権限ある機関」とする関係各省の当初の意見は、閣議によって樞密院へと覆った。「18ヵ月以内に条約を付議する義務が発生する」1921年7月の期限には残り3ヵ月となっており、年末開会の議会で付議することは事実上できなくなってもいた。外務省は期限が近づいてくることに焦慮し、「内田大臣モ亦毎ニ之カ爲ニ心勞セラレタル所アリシ」様子だったという⁽²⁾。

このように「権限ある機関」の決定に時間がかかるなか、農商務省は、条約の立法化に備えて、1920年初めから法案作成の準備を始めていたようである。中心となったのは工務局、とくに工場監督官であったとされる⁽³⁾。20年9月1日の『東京朝日新聞』は以下のように報じている。ワシントン総会の決議事項は「全部我現行工場法及鉱業法を根本的に改正するの必要を生ぜしめたるより農商務省に於ては本年一月以来工務局に於て工場法の改正鉱山局に於て鉱業法の改正に関しそれぞれ研究調査を重ねたる結果工場法に於ては今回大体の成案を得たる模様にて鉱山局に於ける鉱業法の改正も近日又成案を見る筈なれば今冬の普通議會（1920年12月からの第44議會：筆者）には両方共改正法律案を必ず提出する事に決定せりと云う」⁽⁴⁾。9月3日と4日の『大阪朝日新聞』も、概略次のような記事を掲載している。国際労働會議の条約中、工業労働に関する事項は工場法の改正、鉱山労働に関する事項は鉱業法の改正によって、いよいよ来期議会の承認を求めることとなり、農商務省は目下諸般の調査考究中である。ワシントン総会の決議条項を本邦工業労働に適用し

(1) 『帝國ノ勞働條約ニ對スル措置經過調書』128-129頁。

(2) 同上、128頁。

(3) 大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第5巻（大正13年版）、法政大学出版局、1968年（復刻版。初版は1924年）、542頁。印刷局編『職員録 大正11年』421頁によれば、1922年7月1日時点で、農商務省工場監督官としては、吉阪俊蔵や北原安衛らの名前が見えるが、誰がどのように法案を作成したのか現時点では不明である。この2人は1920年夏から在ジュネーヴ日本帝国総領事館（国際労働機関帝國事務所を兼所）へ派遣され、22年11月に内務省社会局へ移籍している。

(4) 『東京朝日新聞』1920年9月1日（神戸大学経済経営研究所新聞記事文庫：http://www.lib.kobe-u.ac.jp/das/jsp/ja/ContentViewM.jsp?METAID=00204822&TYPE=IMAGE_FILE&POS=1。最終確認2020年9月18日）。

ようとするれば、ほとんど根本的に工場法を改正する必要がある。従って、現行工場法の改正に待つよりは、むしろ現行工場法はそのままにして新たな工場法を制定し、新工場法の実施と同時に旧工場法を廃止する方法をとることを同省は最も上策と考えているようである⁽⁵⁾。さらに11月19日の『東京朝日新聞』は、「現行工場法及び鉱業法以外に国際労働会議の決議事項（たとえば「労働者の就業時間は1日9時間半を超ゆることを得ず」）を別個の法律として制定し、その適用範囲を定め、工場法及び鉱業法両法中の関係規定を削除することが決定した」と報じている⁽⁶⁾。この時期の新聞の論調は、農商務省がILO条約の内容を受け容れた新法を立案する方向だというものであった。なお、『調書』のみを史料としている橋本（1984）は、「21年初めには」法整備の方向が打ち出されたとしているが⁽⁷⁾、以上のような新聞各紙に従えば、農商務省は、それよりも1年早く20年初めには準備を開始し、同年秋には法案を作成していたことになる。

1921年2月、内務省は、ILO第2号条約「失業に関する条約」の内容を踏まえた「職業紹介法案」を起草した。そして農商務省は、失業条約以外の5条約の内容を収めた「工業労働法案」を提出した。両法案は法制局に回付され、とくに「工業労働法案」については法制局が多数の関係官を招致したうえで慎重に審議した。「職業紹介法案」の方は異論もなく、第44議会に提出、4月に法律第55号として公布という運びとなった。「工業労働法案」は、「其ノ尙大ニシテ且影響スル所大ナルヘキカ故ニ」審議は容易に進捗しなかったが、2月25日に原案に修正を加えた法案が決定された⁽⁸⁾。法案中の労働時間関連箇所を引用すると、以下の通りである。

法制局ニ於テ修正ヲ加ヘタル工業労働法案

第三條 工業主ハ従業者ヲシテ一日ニ付九時間半、一週ニ付五十七時間ヲ超エテ工業ニ就業セシムルコトヲ得ス但シ生絲製造業ニ在リテハ一日ニ付十時間迄一週ニ付六十時間迄就業セシムルコトヲ得。工業主ハ第一條第一項第一號（鉱業、砂鉱業、石切業其ノ他主務大臣ノ指定スル鉱物採取業）ニ掲ケル事業ノ従業者ニシテ坑内ニ於テ就業スルモノ及十六歳未満ノ者ヲシテ一日ニ付八時間、一週ニ付四十八時間ヲ超エテ工業ニ就業セシムルコトヲ得ス

第四十五條 本法ハ大正十一年七月一日ヨリ之ヲ施行ス⁽⁹⁾

(5) 『大阪朝日新聞』1920年9月3日、同9月4日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』260-261頁）。

(6) 『東京朝日新聞』1920年11月19日（同上書、285頁）。

(7) 橋本寿朗、前掲書、142頁。

(8) 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』127頁。

(9) 同上、130-145頁。

ILO 第1号条約の日本に関する特殊規定は次の通りである。

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^{②)}。

以上から分かる通り、「工業労働法案」は、製糸業を除く工業全体で週57時間（1日9時間半）労働を採用するという第1号条約の特殊規定をそのまま法案化している。しかも1925年7月1日を待たずして、「16歳未満」を週48時間（1日8時間）労働とすることも規定している。橋本（1984）が「労働総会決議を取入れた画期的なものであった」と評しているように^{①)}、従来の工場法（1911年制定、1916年施行）の規定——職工15人以上の工場を対象として、女性と15歳未満の児童のみ1日12時間労働。ただし15年間の猶予期間中は14時間——と比べると、劇的な労働条件の変更となる内容であった。

ここで論点となるのは、農商務省がこの「工業労働法案」をどのような意図の下で作成したのかという点であろう。国際労働条約を好機として、労働条件を一気に改善することを目指したのか。あるいは、国際労働条約を批准する場合に備えて、条約と同一内容の法案をとりあえずは作成しておくことにしたのか。2月6日の『東京朝日新聞』が状況を解説している。「もし条約の批准には議会の協賛を得る必要があるということに決まれば、国際労働会議の閉会后18ヵ月以内に付議という期限を考えると、政府は少なくとも今議会の会期中（3月26日まで）に必要な手続きをとらなければならない。それがためには、政府はまず条約案の精神に従って現行工場法及び鉱業法を改正し、さらにその他の法律案を立案してこれを今会議に提出する必要があることになる」^{②)}。つまり農商務省は、18ヵ月以内の期限と第44議会の会期をにらんで、法案を作成しておくべき状況にあった。また、『調書』によれば、「工業労働法案」が5つの条約を一括した内容になっていることに対して、内務省から、むしろ個々の条約に相対する個別の法案を作成して提出した方が、議会で内容の一部に反対が出て法案全部を否定されてしまうような危険性が少ないのではないかと

①) 外務省編『第一回国際労働会議報告書』1920年、97-98頁。

②) 橋本寿朗、前掲書、142頁。

③) 『東京朝日新聞』1921年2月6日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』300頁）。

いう意見が出た。だが、農商務省は、いまさら個別の法律案を起草すれば、事実上今議会に付議する時間を失わせることになるので、むしろ一括案をもって進むにしかず、議会に付議し、一部ではあっても通過させることが絶対に必要だと反論したとのことである²³。この反論は、法案通過に対する農商務省の強い気持ちの表れと読むこともできそうだが、農商務省の意図については、検討を先に進めたのちに再考したい。

「工業労働法案」は、結局は、閣議において「實施ヲ不適當」とされ、第44議会には提出されなかった。『調書』は、閣議の決定について、外務省の文書で説明すべきものではないとしつつも、閣議決定の理由を以下のように推測している。「首相以下多クハ産業上ノ見地ヨリシテ之カ實施ヲ不適當ナリトシ而カモ多數黨内閣トシテハ一旦之ヲ議會ニ提案スルトキハ其ノ通過ヲ期セルヘカラサルカ故ニ漫然之ヲ提出スルカ如キコトアルヘカラストノ意見ヲ抱懷セラレタリシニハ非サルカ」²⁴。外務省は、この決定について内務・農商務両省に4月28日付で通知し、条約の採否に関する両省のさらなる意見を求める旨を伝えた。同時に、在仏石井菊次郎大使と在ジュネーブ日本帝国総領事館（国際労働機関帝国事務所を兼所。1920年6月2日勅令第186号にて派遣が決まる）の犬塚勝太郎代表（前農商務事務次官。ILO 理事会政府代表も兼務）にも各国の動向を報告するよう打電した²⁵。

この閣議決定に関して、各紙は以下のように報じている。4月1日『東京朝日新聞』は、「条約案は遅くとも今年7月下旬までに権限ある機関に付議しなければならない規定であるにもかかわらず、政府は該当条約案による法案を前期議会に提出しなかった。条約案は前代未聞の異例のものであって、各国においてもいかなる形式を以て批准すべきかについて多大の疑義を有し、そのため今日までこれに批准を与えたのはギリシャのみである。故に我国においても各国の形勢を觀望し、これがために前期議会に法案を提出しなかったものと推察されるのであるが、むしろ政府は何故に進んでこれを議会に提出し、速やかに批准を完了し、以て範を各国に示さなかったのであるか」と批判的論調で結んでいる²⁶。6月1日の『大阪毎日新聞』は、「政府は工業労働法案を立案し、第44議会に提出する方針であったが、各連盟国中これの実施を見たのはギリシャ1国のみで他は未だ何れも実施せず、ことに我が国の産業上重大問題であるを以て今しばらく諸外国の形勢を觀望することとし該法案は遂に提案を見合わせた。爾來政府においては油断なく諸外国の形勢觀望に努

²³ 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』146頁。

²⁴ 同上、128頁。

²⁵ 同上、176頁。国際労働機関帝国事務所は1920年に一旦ローザンヌに仮設され、翌21年にジュネーブに移った。「国際労働機関と本邦労働政策」『世界の労働』16巻3号（1939年）、14-15頁。

²⁶ 『東京朝日新聞』1921年4月1日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』302頁）。

めてきたが、近く枢密院に条約案及び勸告を上程付議することになるだろう」と状況を説明している²⁷⁾。6月4日の『東京朝日新聞』は手厳しい。「もし枢密院が条約否決するのであれば、おそらくそれは日本官憲の痼疾たる『外国例模倣』病の発作であろう。独自の見識と自信なく、何事にも徹頭徹尾他に追隨的な我が官憲が、この形勢を見て、自ら進んで、しかも執拗を極めて特殊国となったこともケロリと忘れたるが如く、自家撞着の醜態も意に介せず、今さらこれを暗中に葬り去ろうとするのは、いかさまありうべきことだと予測されているのは詮無き事である。日本は、国際連盟そのものの擁護のためからも、先頭に立って爾余の国を率いる意義を以て該条約案を是認すべきであろう」²⁸⁾。いずれも、政府は「諸外国の形勢観望に努め」て判断を先送りしているという論調で、『東京朝日新聞』はそれを「日本官憲の痼疾たる『外国例模倣』病」であるとしている。

5月13日、外務省において関係省主任官協議会が開催されたが、その議論を踏まえて、5月23日に農商務省より外務省へ連絡があった。内容は、失業条約以外の5条約については、各国の態度を未だ推測できず、加えて日本と最も利害関係が密接な米国が未だに国際連盟に加盟していないので、この事情が変化しない限り、批准を仰ぐことについては相当考慮を要するとの慎重論であった。まさに「諸外国の形勢展望に努め」ようとの意見である。6月6日、内田外務大臣は原首相宛に、失業条約は採用、その他5条約はその採否につき目下検討中であるという説明と、そこに欧州10ヵ国の動向に関する情報を添付して、諸条約の採否につき枢密院に付議されたいという案を申請した。同時に各省に対して、この件に関する見解を法制局へ提出するよう求めた²⁹⁾。

表10 第1号条約に対する各省の意見

内務省	大体差支えなし
陸軍省	可（費用は多額を要すると思われる）
海軍省	可
大蔵省	否
農商務省	否
逓信省	否
鉄道省	否

(出所)『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』178頁。

²⁷⁾ 『大阪毎日新聞』1921年6月1日（同上書、310頁）。

²⁸⁾ 『東京朝日新聞』1921年6月4日（同上書、310-311頁）。

²⁹⁾ 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』177頁。

これに応じて各省の提出した見解が興味深い。表10は、第1号条約に対する各省の意見を一覧にしたものである。7省のうち、第1号条約の採用を可とするのは、内務・陸軍・海軍の3省であった。残念ながら内務省の詳しい見解は『調書』に掲載されていないので、陸軍・海軍両省の見解を紹介しておこう。陸軍省は、砲兵工廠ですでに1日9時間労働制を導入しており、第1号条約の採用は差し支えなしとする。ただし、採用の場合は、1920年の実情をもとに概算して、それによる超過作業時間分の賃金が約10万円必要となるだろうと付け加えている。同じく海軍工廠も1日9時間10分労働且つ週55時間労働（日曜休業の場合）を導入しており、海軍省も採用可であった³⁰⁾。つまり陸軍・海軍の両省は、その管轄下の工場の実態がすでに条約内容を上回る条件となっているので、超過時間手当を別途要することを指摘しつつも、批准自体は問題ないという姿勢であった。両省が、労働時間の「短縮」を了解したわけではなかったことには注意が必要であろう。

これらに対して、第1号条約の採用に反対だったのが、大蔵・農商務・逓信・鉄道の4省である。まず大蔵省の見解は以下の通りであった。労働時間条約および他の5条約は人道上重要な案件であり、その趣旨はもとより尊重すべきものであるが、現在の日本の財政・経済の状況を鑑みると、直ちにそのすべてを批准し、条約上の拘束を受けることは、我が国の産業を甚だしく阻害するに至る。とくに第1号条約については、日本の産業組織および労働者の慣習上、時期尚早であるのみならず、東洋において我が国独りが条約の制限を受けることは、国際産業上の打撃甚大にして、これを破壊する恐れがある。かつ財政上の負担もまた多大であることをもって、同意すべきものではない³¹⁾。これは、経済競争上の観点から反対する従来からの「政府主流派説」だといえよう。

農商務省は、条約の規定をそのまま取り入れた「工業労働法案」を2月に提出していたにもかかわらず、「否」であった。その理由は、以下のように説明されている。第1号条約は、各般の工業につき、労働時間および休日に関する総括的な規定を設け、わずかに特殊な工業についてのみ多少の例外を容認するものであって、その適用範囲が広範にすぎる。作業の性質、気候、工業組織その他諸般の事情を異にする各種の工業に対し、ほとんど同一規定によって対応しようとすることは、実施が甚だ困難であるのみならず、このために経済上の不利益を招くこともまた少なくないであろう。加えて、本条約の採択は欧州諸国

³⁰⁾ 同上、413、415、498-500頁。1922年9月18日付の農商務省からILO事務局への書簡に、「ただ注意を喚起したいのは、本邦において現在8時間や9時間制を採用している工場は、賃金算定の基準をそこに置いているに過ぎず、なお数時間の残業の従事することが普通の状態である」と説明されている。陸軍省の超過時間分の10万円が必要という計算もそれに基づくものだと思う。

³¹⁾ 同上、496-497頁。

で大いに遅延しており、ギリシャを除く国はいずれも採否未決定の状態にあるのみならず、むしろ不採択に向かう傾向にある。経済上、日本と最密接な関係にある合衆国と中国は本条約に拘束されることなく、まったく自由に行動できるにもかかわらず、我が国において採用して自ら拘束を受けるよう努めるのは策の得たるものではない。よって本条約は不採用と決定すべきである⁶²。こちら、日本の特殊事情を訴え、アメリカや中国と比較しての経済上の不利益を主張する従来通りの「政府主流派説」だといえる。加えて、欧州各国で批准が進んでいないことにも言及し、『東京朝日新聞』であれば「日本官憲の痼疾たる『外国例模倣』病」と批判するであろう、各省のなかでも最も強い反対意見であった。

『調査』には日付の記載がないものの、各省の見解が提出された時期は1921年6月頃と推測されるが、「工業労働法案」を提出した2月から6月までの間に農商務省内で意見の変化があったということなのだろうか。おそらく、そうではあるまい。河合栄治郎が、ワシントン総会直前に農商務省を辞したさい、「口を開けば産業の發達、秩序の維持といふ」という同省の態度を批判したことは4章1節で触れたところである⁶³。そしてこれと同様のことは、22年11月創設の内務省社会局（外局）に集まった当時の若手官僚たちも、後年の座談会（1960年11月開催）において語っている。

安井英二 床次（竹二郎）内務大臣は労働問題については非常に熱心でした。川村（竹治）警保局長も床次も話はよく聞く。非常に気持ちのよい人でした。

木村清司 その点が農商務省の空気とまるで違うね。

北岡寿逸 農商務省でそんなことを云ったら、一ぺんに痛罵されてしまう。

川西実三 四条さんはべらんめえ口調でやるからね。岡さんはそうじゃなかったけれども、四条さんはなかなかね。

北岡 農商務省ではそんなこと云うことがけしからんように思われたものだが、社会局に来れば、よし、ひとつやろうじゃないかという気分ですからね。

木村 農商務省ではあんなわけにはいかなかったろうね⁶⁴。

この座談会では他にも、「大体、農商務省が労働問題の主要官庁であるという観念をもっていたのですよ。にも拘わらず、国際労働問題を嫌ったりなんかしましてね（北岡）。四

⁶² 同上、504-505頁。なお逋信省は第2回ILO総会で海員に対する時間制条約が不採択となったゆえに「否」、鉄道省は「大體農商務省ノ意見ト同様ニ有」ということで「否」であった。

⁶³ 河合については、西沢保「国際労働保護法制、ILOと福田徳三」『立教経済学研究』第73巻3号（2020年）、88頁および「ILOの創設と日本の対応、福田徳三」『社会政策』第12巻第2号（2020年）、22-24頁に詳しい。

⁶⁴ 「座談会 戦前の労働行政を語る」『労働行政史余録』20頁（労働省『労働行政史 第一巻』労働法令協会、1961年所収）。このうち、北岡、木村は農商務省から内務省社会局へ転身した組である。

条さんが、『こんなものはいやだ』というので——（木村）」といったことも語られている⁶⁵⁾。1921年当時工務局長であった四条隆英は、4章1節で見た一連の発言からしても、産業の成長を第一とする立場であって、ILO に対しては後ろ向きの姿勢をとっていた⁶⁶⁾。これらのことから判断するならば、「工業労働法案」の作成も、四条ら上層部が積極的に進めたというわけではなく、批准が進む場合に備えて、「とりあえず準備する」ということだったのでないだろうか。それゆえ、農商務省の「工業労働法案」は、橋本（1984）が言うように、ワシントン総会の「決議を受け入れて国内法整備の方向が打ち出され」たものとはまでは評価はできないと思われる⁶⁷⁾。ただし、ILO 条約の影響を受けて、「工業労働法案」が一度は劇的な労働条件の改善を打ち出したという事実は重要であろう。この法案に近いところにいた中から、「よし、ひとつやろうじゃないか」と労働法改正へ向けて努力を始める官僚たちが登場してきたからである。農商務省内部でも様々に考え方の相違があったと見るべきで、自らを「農商務省のどちらかというと進歩的分子だった」とする上記座談会の北岡寿逸や木村清司、パリからワシントン総会にも随行した吉阪俊蔵、労働組合法案を起案した北原安衛などは、労働問題に熱心に取り組もうという気概を持った農商務官僚だったと言える⁶⁸⁾。彼らは、この後、内務省社会局に集まって工場法改正等に従事していくことになり、そして全員がILO とも直接の関わりを持つことになるのだが、それらについては次項で詳述することとしたい。

さて、その後の閣議（『調書』から日付は明らかでない）は、それまでは批准を進める方向で検討していた第2号の失業条約も、すでにその内容を含む職業紹介法を公布している以上はあえて批准する必要はないと意見を転じ、その他5条約についても従来通り急いで採用することは不得策であるとする案を決定した。つまりワシントン総会が決議した全条約

⁶⁵⁾ 同上、16頁。

⁶⁶⁾ 四条隆英の経歴と残した事績については、神谷久覚「四条隆英試論—合理化重視の商工政策と保険経営—」尚友倶楽部・華族史料研究会編『四條男爵家の維新と近代』同成社、2012年。同論文は、3章1節にて四条の「労働問題観」を取り上げており、「労働立法について、国家産業の健全なる発展を目標とすべきものであるとの認識」を持っていたとしている。

⁶⁷⁾ 橋本寿朗、前掲書、142頁。後年、内務省社会局が工場法改正を進めるにあたって、最も強硬に反対するのは農商務省となる。「座談会 戦前の労働行政を語る」21頁。

⁶⁸⁾ 同上、14頁。北岡は、内務省社会局が「当面する問題は二あった。一は工場法改正であり、二は労働組合法制定の問題である。いずれも平和条約に刺激されたもの」であったとしており、ILO の影響を重く見ている。北岡寿逸『我が思い出の記』1976年（非売品）、75、114頁。なお、1921年9月4日『東京朝日新聞』は、枢密院が労働条約案の不採用を決議する場合に備えて、農商務省においては、目下内務省及びその他の関係諸省と協議し、工場法と鉱業法を改正してこれを労働法に統一し、米期議会に提案する動きがあると伝えている。『東京毎日新聞』1921年9月4日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』318頁）。これも農商務省内の動きの多様性を伺わせるものであろう。

を批准しないという案に修正となったわけであるが、これには原首相の意向が働いたという。同案は、1921年7月6日、枢密院に付議された。「18ヵ月以内に権限ある機関に付議する」という規定をギリギリの期限で守ったことになる。外務省は、早速翌7日に、ジュネーヴの犬塚代表宛にこの事実を打電し、トーマ ILO 事務局長に通知するよう指示した³⁹⁾。

この間の経緯を含めて、2紙が記事にしているので紹介しておきたい。7月12日の『国民』は、「昨冬以来、条約批准は議会の問題ともなり、農商務省は権限ある機関を帝国議会と理解して提案準備をして閣議に付した。だが、閣議がこれを枢密院に付議すべきものとしたことに対して世間は幾多の疑義を持っている」としたうえで、ワシントン総会の代表委員に矛先を向ける。「百数十万円の国費をかけわざわざ労働会議に出席させた政府及び政府・資本家・労働者代表は、国民に対する責任がなくてはならぬ。とくに労働会議に出席した諸氏は会議に臨み日本の産業状態を縷述し、論争の結果、幾多の例外を求めて特殊国の取り扱いを受けることを条件として条約案に調印した責任はないのであろうか。数ヵ月間政府が条約案に対する態度を決定しなくても、一言の忠告をしたという代表者の声すら聞かなかった。政府が不採用の諮詢案を提出したとの世評があっても代表者等は音なしである」⁴⁰⁾。7月14日の『大阪朝日新聞』は以下のような疑義を呈した。「従来の例に従えば、政府がある問題を実行する必要があって枢密院に御諮詢を乞うことになっているにもかかわらず、独り今回に限っては、実行不可能を予期または明確にそれを奏上しつつ兎も角も枢密院に御諮詢を仰ぐということは前例のないことと言わねばならない。万一、枢密院が条約案を採択に決定した場合はどうするのかさっぱり見当がつかないばかりか、政府は先に不実行を声明した手前、非常な苦境に立つこととなるに相違ない」⁴¹⁾。

枢密院は、金子堅太郎顧問官を委員長とし、安廣伴一郎、一木喜徳郎、石黒忠恵、有松英義、倉富勇三郎、松岡康毅の各顧問官からなる審査委員会を設置した。第1回委員会は1921年7月14日に開催され、原首相、床次内務大臣、清浦奎吾副議長、四条工務局長らも出席した。そこから8月までに3回の委員会の開催を見たが、第3回委員会では、一木喜徳郎が、以下のような意見を述べた⁴²⁾。

39) 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』179, 191-192頁。

40) 『国民』1921年7月12日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』313頁）。

41) 『大阪毎日新聞』1921年7月14日（同上書、315頁）。

42) 一木喜徳郎は、東京帝大を卒業後1887（明治20）年に内務官僚となり、90（明治23）年には自費でドイツへ留学して行政法を研究した。93（明治26）年に帰国して内務省書記官を務めながら、翌94（明治27）年に帝国大学法科教授に就任。貴族院議員、法制局長官、第2次大隈内閣で文部大臣、内務大臣を歴任した後、1917（大正6）年8月に枢密顧問官に任じられた。『大正人名辞典』上巻（底本は五十嵐栄吉編『大正人名辞典』第四版、1918年、東洋新報社）、1987年、日本図書センター、1060頁。

第1回国際労働会議の報告書によれば、ワシントン総会において我が政府委員の主張は、多少の変更を受けたものの大体において最初の主張を貫徹しえたと思われる。とくに労働時間案についてはパーンズの援助を得て、最初の主張を貫徹したように思われる。にもかかわらず、今に及んで、帝国において諸条約案を採用しないという如きは、ただでさえ国際間に孤立しようとする状態であるのに、さらに列国の信を失うこととなり、外交上甚だしく憂慮すべきことではないか。

労働運動は未ださほどに急迫したものではなく、賃金問題の範囲から外れてはいないようであるが、労働者の中においても進んだ者は、単に超過時間に対する割増賃金を望むだけでなく、自己の自由時間の獲得を希望する者もある。自分は先頃、ある紡績業者の話聞いたが、我が国においても、もはや低賃金と長時間労働をもって国際貿易における競争の基礎とすることはできない。今後は労働者を訓練し、能率を上昇させることを期すべきであるとのことであった。私の見るところでは、我が国も国際間において既に相当の地歩を占めており、これに伍する以上は、もはや低賃金と長時間労働ではなく、労働者の能率の上昇を図ることに努めねばならないと考える。

山本（達雄）農商務大臣から、中国が労働条件について束縛されておらず、この隣国があるために帝国も条約の採用が困難であるとの説明があった。これは一応もつとも聞こえるが、近頃国際間において中国が仲間入りをし、日本がややもすれば仲間外れになるような傾向がある。中国もいつまでも条約の適用外にあることは望めないだろう。中国が国際圏に入る場合に、これに引きずられて日本が条約を採用するようなことでは国として面白くないことである。条約を採用することとしたうえで、中国の事情については正々堂々と条約の拘束を受ける必要があることを主張すべきではないか。

政府は、条約を採用することは時期尚早だとして拒絶するが、このような態度をいつまで持続できるか極めて疑問である。国際労働会議は毎年開催されるものであり、採択される条約を年々採用しないことは事実としてできないことだろう。担当大臣は主義としてこれを認めると言われたが、主義として認めるものである以上、採用以外にその誠意を知らせる方法はない。もし所定の期間内にこれを採用し実行することが困難であるならば、国内法を立法し、数年後には必ずこれを実行するものであることを明らかにすべきである⁴³。

一木の主張は、日本の要求を容れた労働時間条約を採用しないでは国際的な孤立を招く、国際的な地位が上昇したいま低賃金と長時間労働ではなく生産性で勝負すべきである、中国より先に条約を採用し中国の条約拘束を堂々と主張すべきである、毎年採択される国際労働条約を拒絶し続けることは不可能であり少なくとも国内法を立法すべきだ、といった点にまとめられよう。この1921年8月当時の「国際間に孤立しようとする状態」について簡単に触れておけば、1915（大正4）年の中国に対する二十一ヶ条の要求以来、アメリカでは中国に対する同情的空気が生まれ、それにつれて対日感情は悪化していた。そうしたアメリカとの関係で日英同盟も頼みがたいものになっており、また日本が大戦後の外交の基軸として期待していた日露協商も、1917（大正6）年のロシア革命とともに消滅した。

⁴³ 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調査』209-212頁。当日の記録は、皆川の記憶により作成した忘備録に基づくとされているが、論旨が通っており正確なものだと思われる。

1919年のパリ平和会議においては、山東問題を巡って、中国はもちろん、アメリカの反日感情がさらに高まった。シベリア出兵の問題も対米関係悪化の一因となった。そして1921年11月からは、日本のアジア膨張を防ぐことを一つの目的として、海軍軍縮のワシントン会議が開催される運びとなっていた。こうした流れのなかで、日本は、1901（明治34）年以来、かつてないような外交的孤立の状態に陥っていたとされる⁴⁴。

その後、委員会の開催には間が空き、第4回は11月1日となった。この日、内田外相が、8月の一木の意見に対して次のように答弁した。ILO ワシントン総会当時は戦後早々で各国労働者の気勢も熾烈であり、欧州大陸の代表委員はややもすれば急激に走ろうとする勢いがあった。これに対して英国と我が国の政府及び使用者代表委員は漸進説を主張し、大体のところは落ち着いたが、なお多少走りすぎの嫌いがなきにしもあらずであった。その後戦争気分が減却し、人心がやや平静に復するに及んで、一般に反動の気勢がなきにしもあらずである。たとえば英国は労働時間条約を批准せず修正の提案をし、採用は困難だとする諸国間でさらに協議することとなっている。それゆえワシントン総会当時と異なる方針に出ても、すぐに国際上の信義を失うような問題となるとは認めがたい。要は国内の關係に鑑みて採否を決すべきものであって、国際信義の問題は必ずしも深く顧慮するには及ばないと考える⁴⁵。

この3日後の1921年11月4日、原首相は暗殺された。12月中旬、高橋是清首相の下での閣議では、第2号の失業条約については批准することへ変更となった。それ以前に、清浦枢密院副議長から高橋首相に対して、労働条約の件は新内閣においては前内閣と同様の見解かどうかについて質問があり、首相からは「再讀致置度旨返答アリ」とのことで、再検討を進めたうえでの変更であった。この変更には、外務省の影響が大きかった。この年の夏以降、イギリスをはじめとして失業条約の批准を決めた国が一気に増加し⁴⁶、日本もその内容を法実施しているにもかかわらず採用を躊躇することは不適當だという意見が外務省から出されたのである。この頃、山本農相が四条工務局長に対し、工場法の改正案は本期議会（第45議会：1921年12月26日～22年3月25日）に提出する必要があるかを問うたという。四条は、枢密院がワシントン総会の条約について決定するためには、工場法の関連箇所を応急に改正する必要があるとあり、枢密院の決定が本期議会後になれば、じっくりと調

⁴⁴ 岡義武『転換期の大正』岩波文庫、2019年、121、172、259-261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）。

⁴⁵ 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』212-213頁。

⁴⁶ 1921年7～11月の期間にイギリスなど6ヵ国が失業条約の批准を決め、それまでの2ヵ国から一挙に増加していた。Summary of Annual Reports under Article 408, International Labour Conference 1932, p.27.

査ができる。工場法全般にわたって完全な改正案を作成したうえで次期議会に提出したい旨を答え、山本もこれを了承した。枢密院の審議は、その通りに議会が終了するまで延期となった⁴⁷⁾。

議会閉会後の1922年4月に、外務省が、枢密院での審議の再開に異存がないか農商務省に打診したところ、四条は、あえて希望はしないが、異存もないという返答であった。国際労働問題に対する四条の消極性をまとも示すエピソードである。この旨は、枢密院にも伝えられた。ところが6月に、高橋首相が政友会の内部抗争が絡んだ内閣改造に失敗して内閣総辞職し、今度は加藤友三郎内閣に変わった。そしてこの内閣交代は、国際労働条約の議論に変化をもたらすこととなる。第1回ILO総会で日本政府代表委員を務めた鎌田栄吉が、文部大臣として入閣したためである。

ただし、鎌田が積極的な役割を果たしたというわけではない。ワシントン総会の開幕前、政府代表候補としては、齋藤實や水野錬太郎の名前が挙がっては消え、最終的に慶應義塾長の鎌田栄吉に白羽の矢が立った。鎌田はとくに労働問題の専門家ではなく、彼が代表に選ばれた理由については次のようなことが言われている。「氏は資本家の後援により且つ資本家の子弟を養成すると共に資本家の使用人を養成するを主たる目的として居る三田の塾長である。此人ならば資本家側から苦情もあるまい夫れに三田の大學教授連には労働や社会問題に就て種々様々の議論もある。塾長は此等の議論家を取扱ふには相當の経験をもつて居る。労働問題を常識で押へつけるには先づ適任者と観て差支ない⁴⁸⁾。こうして政府代表となった鎌田の文相就任は、事態の進展に思わぬ影響を与えることになる。

当初、加藤新内閣は、ILO条約問題については高橋前内閣の方針を踏襲することとしていた。だが、ワシントン総会で政府代表として条約案に賛成票を投じた鎌田が、文相として条約の不採用に賛成するのは矛盾した態度だと新聞紙上で批判があがった⁴⁹⁾。たとえば6月29日の『東京朝日新聞』は、「現閣僚の鎌田文相はワシントンにあって政府の代表と

47) 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』218-223頁。上田貞次郎は、翌1922年2月11日付の『台湾日日新聞』に「国際労働條約の運命」と題する論考を載せ、「政府はあるいは労働立法を前期議会に提出するかの宣伝をなし置きながら、遂に未提出となり、甚だしく労働者並びに天下の期待に背いたのであって、加えるに政府はさらにこの労働條約案が各国において不評判であるが如く天下に宣伝し、以て労働立法の未提出の非難を避けようとしたのである」と批判している。『台湾日日新聞』1922年2月11日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』329頁）。上田貞次郎は第1回ILO総会に顧問として参加しているが、上田の見解を中心としつつ「最初のグローバル社会政策の現場としての第1回会議」に注目したのが、上村泰裕「ILO百年—グローバル社会政策の起源」『アジア時報』552号（2019年）、14-23頁。

48) 『日本労働年鑑』第1巻、721頁、田村讓『日本労働法史論』御茶の水書房、1984年、126頁。

49) 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』247-251頁。

して労働条約案の成立に協賛し、幾多の修正を提出してその承認を求め、各国委員の了解の下に該条約案は決定したのであるから、鎌田は日本に帰っても政府を説き、該条約の成立に尽力すべき筋合いである。だが、原首相が初志を翻して労働条約案の否決を枢密院に通告するさいには、自己の面目上からみて原首相に可決を勧説する立場にありながら、そのようなことはなく過ぎた。今回加藤内閣の一員となって諸条約が閣議に上程されるに及んでもなお自ら可決を主張しようとはせず、逆に否決に賛成して矛盾の立場を自ら作り、これに対する何等の理由も明らかにしないのは、政治家の責任を明らかにしない二重人格者の嫌いがあるとの非難が、枢密院並びに在野政治家らの間に起こっている⁵⁰⁾。鎌田は、こうした声に配慮せざるをえなくなり、閣議のさいに再考を提言したのであった。

7月半ば、馬場鑛一法制局長が各省関係官を招いて審議した結果、「労働時間および妊産婦保護の2条約、そして婦人夜業禁止条約は鉦山の関係から到底採用しがたい。児童最低年齢条約は各省とも異論なく、年少者夜業禁止条約は多少の困難がなきにしもあらずだが、ひとまず両条約案を失業条約に加えて採用すべし」との意見を18日の閣議に提議することにした。一気に3条約批准とする案への転換であった。だが結局閣議は、「産業上ノ關係ヲ考慮シテ」、失業条約のほかには児童最低年齢条約のみの2条約を採用することに決定した⁵¹⁾。ともあれ鎌田の文相就任が、ILO第5号条約の児童最低年齢条約の批准を進めるきっかけとはなった。「何故政府が今日に至って変説改論したのかは、鎌田文相の二重人格問題が起り、同文相の立場が頗る不利になる場合を生じる関係上」だったからである⁵²⁾。鎌田は、決して自ら積極的な行動をとったとはいえないが、彼がILO総会の代表であったという事実自体が、日本の労働法制を動かしたといえよう。

1922年7月19日、8ヵ月半ぶりに枢密院審査委員会が開かれた。一木喜徳郎が、再度、条約の不採用には反対である旨を主張した。

本条約案の内容は大体我が政府委員が国際労働会議にて同意したものであり、現内閣の閣僚である鎌田氏は首席代表委員であった。こうした由来があって成立した条約に対して、目下の事情が当時のごとく各国において労働運動が熾烈でなくなっているという考えによって、採用批准せずとするのは、果たして国際間の信義に欠けるものとは言えないだろうか。いま帝国において労働運動が下火であるという観測に基づき、労働時間その他条約案を採用しないとするのは果たして適当な措置であろうか。外国でも拒否の旨を通告した国はない。政府から付議のあった通りに「権限ある機関」において条約案の否決を決するときは、一般に我が国に対していかなる感想を抱かせるであろう

50) 『東京朝日新聞』1922年6月29日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』339頁）。

51) 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』250頁。

52) 『大阪朝日新聞』1922年7月19日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』339頁）。

うか。もし拒否を決定するときは、国際間において日本が現に孤立しつつある傾向があるなかで、さらに社会的あるいは人種的にますます孤立する状態に至る恐れはないであろうか。婦人が夜業に酷使され、遂に病を發して故郷に帰り山間の僻所に結核菌を撒布するような実情を思う時、婦人の夜業禁止は国民の保護の大局から見て、条約案を待つまでもなく実施すべきものではないか。労働時間制にあって、現在労働運動が下火だからとして閑却しさらんとするときには果たして当を得たるものであろうか⁵³。

一木の発言にある「いま帝国において労働運動が下火である」という点に関して、当時の経済状況とともに確認しておきたい。日本経済は、第一次世界大戦の勃発による「国際競争の突然の停止に伴う温室的国際環境」の下で大戦ブームを迎え、急激な成長を遂げた。それは、労働力の大量投入による生産性の低下、造船・鉄鋼・綿工業などの成長と電力・鉄道への投資の遅れという産業間の不均等発展、労働市場の「売り手市場化」と労働運動の激化による賃金上昇といった状態を包含したものであった。1918年11月の大戦終了後の半年余は、軍需関連産業の価格下落による「休戦反動」に入るが、19年春頃からは再び、生糸・綿布輸出の拡大やブーム下での賃金上昇を背景とする個人消費の増大などから、大戦ブームを上回る投機的な景気拡大を迎える。だが、1920年3月15日の東京株式市場の大暴落をきっかけに1920年恐慌が始まり、企業の倒産が続発した。21年春には一段落するものの、恐慌で淘汰されるところだった競争力の低い企業が、日銀など政府系金融機関による救済融資で温存されたこと、22年2月採択のワシントン海軍軍縮条約によって造船業・鉄鋼業が打撃を受けたことなどにより、不況は長期化していくこととなった⁵⁴。

表11 同盟怠業・罷業の月別発生件数

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	計
1916年	10	11	6	5	6	12	11	13	11	5	13	5	108
1917年	10	14	13	16	13	38	76	82	56	38	20	22	398
1918年	19	25	39	28	29	25	42	108	47	34	12	9	417
1919年	15	19	15	15	16	44	106	115	38	38	46	30	497
1920年	32	43	47	27	19	14	25	25	19	12	15	4	282
1921年	15	13	9	18	13	19	33	38	31	27	21	9	246
1922年	15	17	27	18	21	20	36	30	23	20	14	9	250
1923年	12	13	32	21	17	51	33	20	8	17	28	18	270

(注) カラーは30件以上の月を示す。

(出所) 社会局労働部『昭和五年労働運動年報』明治文献、1972年、265頁。

⁵³ 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』265-268頁。

⁵⁴ 武田晴人「景気循環と経済政策」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、4-11頁。

表12 労働争議数の変遷

年	件数
1913	47
1914	50
1915	64
1916	108
1917	398
1918	417
1919	2,388
1920	1,069
1921	896
1922	548
1923	647

(出所) 山崎五郎『日本労働運動史』
34, 37頁。

この間、労働争議は、表11, 12に見られるように、ブーム下の1917年以降急激に増加し、19年にはかつてない数字を記録した。表11を見ると、19年6月～20年3月にかけての10ヵ月間、同盟怠業・罷業件数の多い時期が続いているが、ちょうどその真ん中の19年10～11月が第1回ILO総会の時期にあたる。ところが20年3月に恐慌へ突入すると、生産の縮小、工場の閉鎖、中小企業の倒壊が相次ぎ、大量失業が発生した。そうした経済状況のなかで、表11のごとく4月以降争議件数は激減し、しかも争議の大部分は「悲惨な敗北」に終わった⁵⁵⁾。そして不況の長期化は、労働運動に圧力としてかかり続け、表12のように1922年の労働争議数は1919年の4分の1以下まで減少した。確かに「労働運動は下火」となっていたのである。なお、「国際間において日本が現に孤立しつつある傾向」について追記しておけば、この1922年の2月、ワシントン会議で成立した四ヵ国条約により、日英同盟の破棄が決まっていた⁵⁶⁾。

一木の発言に答えたのは留任していた内田外相であった。「外務省としては6条約いずれも採用されればもちろん好都合であるが、国内の関係に見て採用が困難なものは無理に採用する必要もない。不採用によって日本の対外関係に不都合を来すものではないと信じる」。また荒井賢太郎農商務大臣は、我が産業の現状を考えて採用は困難であると説明した。これに対して一木はさらに、「農商務大臣の説明は、国際労働総会の開催があった事実を無視するものである。工場法は、資本家の勢力が極めて強く、労働者の勢力が今日の

⁵⁵⁾ 『労働行政史 第一巻』120頁。

⁵⁶⁾ 岡義武、前掲書、268-269頁。アメリカは1911(明治44)年以來の「第三次日英同盟を終始甚だ好まなかった」という。

ごとくではなかった時代において、政府が単に善政を行う趣意にて作成したものである。しかもその規定の内容は極めて幼稚なものに過ぎない。その後、社会の事情が著しく変動し、かつ国際労働総会が条約案を採択しているときにおいて、実施後15年といえ今後なお何年かを現状のまま進もうとするような工場法の規定を墨守しようとするのは、国内政策上からしても適当なものであるかは疑わしい」と重ねて強く批判した⁶⁷⁾。一木の国際関係に関する懸念は、1921年7月に第1号条約を批准したインド——日本と同様に特殊規定を得ていた——による日本への強い非難と、そこから日本に対するソーシャル・ダンピング論が登場してくることになる1920年代後半の状況を考えると、かなり当を得ていたことになる。また、「社会の事情が著しく変動し、かつ国際労働総会が条約案を採択しているときに工場法を墨守する」という国内政策上の懸念は、この年11月創設の内務省社会局（外局）が共有することになる。

枢密院の委員会は、このあと9月に3度の会合を持ち、9月30日に諮詢案を決定した。内容は、失業条約は採用（1922年11月23日批准）、児童最低年齢条約は次期議会に関連法案を提出して可決するまで一旦保留（その後、1926年8月7日批准）、その他の「労働時間、妊産婦、夜間婦人使用、年少者の夜業に関する条約は、現下の実情並びに現行法規との関係につき深く考慮を加える必要があるので、いま直ちに採用することを得ざるものとする」こととなった。10月11日の枢密院本会議において、諮詢案は可決された⁶⁸⁾。労働時間条約以下の4条約は、今日に至るまで批准されていない。

この間のILOの対応を確認しておこう。1921年10月の第3回総会での事務局長報告中に日本の第1号条約批准問題に関する言及はなかったが、翌1922年10月18日に開幕した第4回総会では、トーマが次のように報告している。「第1号条約を実施するために必要な法規制は、農商務省によって立案された工業労働法案の一部としてすでに存在している。しかし、新聞報道によると、枢密院への政府の提案には、第1号条約を批准すべきという意見は含まれていないとのことである」⁶⁹⁾。ILO事務局は、正確な情報をつかんでいたことが伺える。同総会中の10月23日には「労働時間条約の批准問題に関する特別報告書」が発表された。この報告書を作成するために情報提供を呼び掛けたILO事務局からの問い合わせに対して、日本政府は以下のように回答している。

⁶⁷⁾ 『帝國ノ労働條約ニ對スル措置經過調書』268-269頁。

⁶⁸⁾ 同上、259、262、264、338頁。大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第4巻（大正12年版）、法政大学出版局、1967年（復刻版。初版は1923年）、435頁。

⁶⁹⁾ Report of the Director-General to the International Labour Conference 4th 1922, p.761.

もし現在の条約が、そのまま直ちに適用されるのであれば、労働時間の急激な変化の結果として、日本の工業に対する深刻な打撃が予想される。この状況を救う唯一の方法は、工場設備を改善し、労働者の生産性を上げることである。しかし、景気が悪化している現在、設備の改善は困難であり、また集約労働に不慣れで注意を集中する訓練を受けず、そのうえ体質的に劣る日本の労働者が精神的規律も欠くなかで、生産性の向上は難しい。こうした現在の状況下で、労働時間を短縮させたうえで労働者の生産性を上昇させることは、他の国々においてほど簡単なことではないと考えられる。

東京市中の一部建設現場において、アメリカ人技師の指揮の下で、アメリカ人と同様の8時間労働が試みられたが、日本人労働者は集中的な労働を我慢できないと不平を言い始めた。労働時間を6時間半に短縮したが、それでもなお疲労について不平を言っている。このことこそ、より集中的な労働を要するような様々な産業において、労働時間の突然の短縮を実施することがいかに困難であるかを例証するものである。労働時間の短縮は、日本人の体質にも長年の習慣にも適合せず、逆に労働者に肉体的苦痛を与え、健康の維持と人格的な成長を阻害してしまうであろう。

さらに日本政府は、最近の中国における綿工業、マッチ製造業の顕著な発展という事実についても注意を払わねばならない。それは日本の競争にとって脅威とみなされるべきものである。中国では、これら産業の賃金が著しく低く、かつ原料が豊富であり、多くの点で経済条件が有利である。そのうえ、中国には労働時間に関して課される規制がまったく存在しない。このことは、日本で条約を採用できない主要な理由ではないけれども、思い起こしておくべき事実である。

結論としては、以上のような環境を考慮して、日本政府は、日本に存在する条件の下で施行可能な規制を国内法として採用することによって、可能な限り国際労働条約の原則に従うべく努力するであろう。条約全体としては、現在の条項に、より多くの弾力性が認められるようになれば、ゆくゆくは批准されることになるであろう⁶⁰⁾。

大戦後の不況、東京市中建設現場の一部事例、中国産業の発展という要素を加えつつ、ワシントン総会時と主旨は変わらぬ日本政府の主張が繰り返されている。この日本政府の回答については、10月26日『大阪朝日新聞』が、「23日発表された国際労働局長の報告書中に時間制条約に関する日本政府の回答が引用されている。八大工業国らしくないことを言っている。回答書全文が日本を未開国のように思わせると共に労働者を侮辱しているのみならず、前後矛盾して一見して直ぐうそが分かるので、日本人間に非難がある」としている⁶¹⁾。トーマスは、「日本政府には、日本に対する特殊規定が第1号条約に含まれている事実を考慮に入れるよう望みたい」と求めている⁶²⁾。ただ、この当時のILO事務局は、イギリスによる第1号条約改正提案(1921年7月：本稿第3章参照)への対応に追われており、日本に対してさほど大きな関心を向けていたわけではなかった。

⁶⁰⁾ Special Report on the Situation with Regard to Ratification of the Hours Convention, 4th International Labour Conference, 1922, pp.1001-1003.

⁶¹⁾ 『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』359頁。

⁶²⁾ Special Report on the Situation with Regard to Ratification of the Hours Convention, p.1003.

国内の新聞報道では、政府の対応に批判的な論調が強まっていた。1922年7月23日『大阪朝日新聞』は、「労働條約の未批准 ジュネーブ關口泰」との署名記事を掲載している。「この問題は政府及び政友会の労働立法に対する不誠意攻撃の好材料である。差し迫ったこの時機において在野党諸君もこの問題に注意を向けることを希望する。日本に対しては第1号条約には8個の変更及び条件が付されている。労働代表側の大きな反対にかかわらず、やっと日本政府はこの如く割引をしてもらって、これならやりましょうと自ら進んでその任意を以て定めているのであって、決して多数決で欲せざるところを強いられているのではないのである。かくの如き事情の下に、かくの如き条約案の決議をしているのであるから、日本の未批准ということは、他の国の未批准よりもさらに問題になるのである。他にも未批准の国はあるが、これらの国はこれらの条約をたとえ批准しなくても、他に相当進歩した労働法規を有しているのであるから、日本政府が他国の未批准を言い訳にすることは不可能なのである」⁶³⁾。また8月1日の『国民』は、「特殊国の印度ですらも産前産後の条約案を除いてすでに批准したのであるに、我が政府では政府代表者に特殊国までも要求せしめて可決した案を一つも実行するの意思がなく」と批判し、さらに9月12日の『東京朝日新聞』には鈴木文治が寄稿した。「可決した条項例えば9時間半労働等は、頗る申訳的なものではあるが無いよりはマシであるから、その実施を期待していた。ところが政府はその後グズグズしておって真面目に之について取り組んで考えている様子が見えない」と痛烈に非難している⁶⁴⁾。

ILO 条約批准を求める1922年の社会政策学会の提議についても触れておかねばならない。この「華盛頓労働條約批准促進運動」は、「其時の會議に政府代表副使として行つた岡實氏を始め、社會政策學會有志によつて起された」⁶⁵⁾。有志49名は、「国際労働條約案に關する意見」を發表した。「大工業の發達は国家富強の必要条件ではあるが、大いに戦慄すべき悪癖も伴うものである。労働者の心身を保護するために欧米諸国は工場法その他の立法をとってきたが、日本の工場法・鉱業法の規定は極めて不十分である。1919年の国際労働會議はこの問題を解決しようと6個の条約を決議したが、政府はその批准を阻止する意向さえ持っている」と伝わっている。社会政策学会の有志は多年にわたり内外諸国の社会政策

63) 『大阪朝日新聞』1922年7月23日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』、341頁）。關口泰はその後、論説委員、政治部長を歴任する。

64) 『国民』1922年8月1日（同上書、348頁）、『東京朝日新聞』1922年9月12日（同上書、353頁）。

65) 『大阪朝日新聞』1922年7月23日（同上書、341頁）。岡實の名は、「大正拾壹年十一月現在社會政策學會々員名簿」に確認できる。社會政策學會編纂『賃銀制度並純益分配制度』同文館、1922年、附録3頁。

を研究した結果、これら条約の批准が国民の福利と大工業の健全な発達のために必要欠くべからざることを確信する。英仏等の諸国が批准していないことを理由に条約全部の批准を拒絶すれば、世界の世論は必ず我が国の不信を責めるであろうし、外交上における世論の勢力増大したる時代に、非常な不利を招くだろう。ましてや我が国は特殊国として列強の承認を得ており、その責任はますます重加する。国内的にも労資の関係紛糾して人心とき陰悪に陥ろうとするときに当たり適切な政策を行うことが重要である」⁶⁶⁾。岡實の考えが、「政府主流派説」と同じでなかったことは、もはや繰り返すまでもないであろう。

この項の小括として、ここまでの内容から2つの点を指摘しておきたい。

一つは、世論によって政府が動いた事例が示されていることである。鎌田文相に対する批判が閣議の決定を変えたのがそれである。それ以前から、「労働会議に出席した諸氏は責任はないのであろうか」、「政府が不採用の諮詢案を提出したとの世評があっても代表者等は音なしである」といった批判が新聞紙上に出ていた。そこへ「日本に帰っても政府を説き、該条約の成立に尽力すべき筋合いであ」った鎌田が文相に就任したものの、「否決に賛成して矛盾の立場を自ら作り、これに対する何等の理由も明らかにしない文相の二重人格問題が起り、同文相の立場が頗る不利にな」ったための転換であった。

世論の重要性については、ジュネーヴのILO事務局にいた浅利順四郎（彼も農商務省から内務省社会局へ転身する組である）が、『大阪朝日新聞』の「日本と労働會議：ジュネーヴ国際労働局にて」という連載記事のなかで、以下のように説いていることにも注目しておきたい。「平和条約は、たとえ人道とか平和とかの熱情に燃えていたとはいえ、やはりこれまで世界に国をなしていた列国が寄ってたかって作り上げたものである。元より現在の世界にでも、まだまだ全体として資本主義的反衆民的な色彩が濃厚である。私などはよくまあ今の世界であの第13編の労働規定が出来てくれたものだと思嘆し感謝すべきものだと思っているくらいだ。兎も角これまで圧迫されて顧みられなかった労働者の階級が自選の代表を官費で派遣して堂々と国際的に論戦し、票決する権利を認められたということは人類史上の一大光明でなくて何であろう。政府が不熱心だと無闇に攻撃するけれど、政府というものは何も頭に特別頑迷な瘤を持った人々の寄り合いではない。政府が動くとき動か

⁶⁶⁾ 『満州日日新聞』1922年5月14日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』337頁）。この社会政策学会の提議がどのような経緯から出されたのか、有志49名に誰が含まれるのかなどは、現時点では明らかにできなかった。前年12月の第15回大会で、上田貞次郎が飛び入りで「国際労働條約案の運命」の論題で講演し、政府の対応を批判したことが影響したと思われるが、今後の課題である。社会政策學會編纂、前掲書、163-181頁。

ぬとは人民の与える刺激の大小次第である」⁶⁷。

2つ目の点は、「日本官憲の痼疾たる『外国例模倣』病」についてである。これは、外国とくに欧州で批准が進まない状況を、政府が第1号条約批准見送りの理由として繰り返し強調していたことを新聞が皮肉ったものであった。だが、この「外国例模倣病」は、失業条約の批准を決めた国が一気に増加したことで閣議決定が批准へ転換するなど、反対の方向に作用する可能性も持ったものである。前節で見たように、そもそもその創設を「全く予期しなかった」ILOに日本が加盟したのも、「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ハ不得策」と外国の動向に敏感になった結果であった。そして加盟の結果、ワシントン総会の6条約の批准を巡って議論が進むこととなり、条約の内容を受け容れた「工業労働法案」がともかくも作成され、労働政策を推進していくことになる若手官僚たちが登場してくることになったのである。「外国例模倣病」は、どちらの方向へ作用するにしても、日本政府を動かす重要な鍵の一つとなっていたと言えるのではないだろうか。

⁶⁷ 「日本と労働會議 ジュネーヴ国際労働局にて淺利順四郎」『大阪朝日新聞』1922年12月1日（『新聞記事集成 労働編11 国際労働機関』364頁）。