

ILO百年——グローバル社会政策の起源

かみむら やすひろ
上村 泰裕

(名古屋大学大学院環境学研究所准教授)

8時間労働制や児童労働禁止など、今では当然と思われる原則が百年前の国際会議で採択された。40カ国余の代表をワシントンに招いた第1回国際労働会議（ILO会議、1919年10月29日～11月29日）である。この会議は、世界史上では、第一次世界大戦とロシア革命がもたらした危機を押しとどめようとする英米の世界戦略の一環であり、日本国内では、米騒動から普選運動へと向かう大正デモクラシーのハイライトの一つだった。

本稿では、そうした一回限りの出来事としての会議よりも、最初のグローバル社会政策の現場としての第1回国際会議に注目したい。その際、日本の政府代表顧問の一人として

会議に参加した上田貞次郎（1879～1940。東京高等商業学校教授）の観察を手がかりとする。彼こそ、ILOの歴史的意義を最も鋭敏に認識していた一人だからである。上田は、「世界の檜舞台とかいうものを覗いてみたいという俗望」から鎌田栄吉政府代表（1857～1934。慶應義塾長、貴族院議員）の顧問を引き受けた。しかし、「政府の顧問だからと言って、政府に都合のいいような理屈ばかり考え出す道具に使われるのはいやだ」と日記に書きつけているように、独自の視点から会議を観察し記述することができたのである。



上田貞次郎（1919年、ワシントンにて）

歪んだ集合的記憶

百年前の会議は、現在の日本でどのように記憶されているだろうか。元ILO労働理事の一人は、百周年を祝う特集記事のなかで次のように述べている。「日本がILOの崇高な理念や三者構成主義の意義を理解していたか」と甚だ怪しく、ほとんど無理解・無自覚であったと思わざるを得ない。事実、日本は、第1回総会に総勢60名近い大代表団で臨んだが、その構成は「三者構成」とはほど遠くすべて政府の任命する者であり、労働代表に關して資格審査委員会で真の代表と見なし難いとされ資格を付与されな

かったという問題を起こしている」（中嶋 2019）。労働代表の資格が認められなかったというのは史実に反するが、こうした記述は第1回会議をめぐる日本の苦い記憶のおぼろげな痕跡だと思われる。

この集合的記憶は二つの点で歪んでいる。第一に、日本がILOの理念に対して無自覚だったというイメージは一面的である。確かに日本政府は労働代表を労働組合から選ばなかったが、第1回会議の意義は労働代表に限られるものではない。第二に、会議を通じて露呈した日本の社会政策の後進性に対する否定的評価の問題がある。後進性そのものは事実だったが、否定的評価の記憶は歪んでいる。先進国と比べて後進的であることを自覚し、国際基準を能動的に受容しようとする模範の後進国だったことが忘れられているのである。

ところが、日本側のこうした集合的記憶とは対照的に、ILO創設に関わった英米政府の人々の目に映る日本のイメージは意外にも明るいものだった。

マルコム・デレヴィン（1868〜1950）は英国の内務次官補だったが、ILO創設に重要な役割を果たした人物である。デレヴィンは、第1回会議の直後の講演で次のように述べている。「会議において日本の代表——この問題における彼らの姿勢は努力賞ものです——は、女性と少年の夜間就業の禁止や、学業を終えた12歳以上の児童を

除く14歳以下の児童の雇用の禁止、そして最も重要な点ですが、一週間の労働時間を製糸業で60時間、紡績その他の産業で57時間に短縮し、一週あたり連続24時間の休息を与えることを承諾したのです。労働条件規制においてこれほどめざましい前進が一挙になされたことはおそらくかつてなく、「綿業の盛んな」このランカシャーの皆さんにはその重要性を少なからず認めていただけるでしょう。付け加えて言えば、日本ではILOの創設とワシントン会議に絶大な関心が寄せられており、ワシントンには日本の記者がおおぜい来ていました。日本では新たな産業時代が幕を開けつつあるようです」。

ジェイムズ・シヨットウエル（1874～1965）は米国コロンビア大学の歴史学教授だったが、パリ講和会議の国際労働法制委員会でも米国代表として活躍した人物である。シヨットウエルは、第1回会議から50年後に次のように回想している。「日本はワシントン会議を最も真摯に受け止めた国である。日本の代表団は参加国のなかで最大だった。もっと重要なことは、ワシントン会議に続く時代に日本はアジアで危険な帝国主義的政策を展開したが、工場における児童労働の廃止といったILOの影響による賢明な諸施策によって、急激な工業化にもなう弊害が緩和されたという事実である。……ここで日本におけるILOの影響に少し言及したのは、1919年のパリ講和会議に

よって創り出された国際協力の恒久機関の遠大さを想起するためにほかならない」。

同じ出来事でも観点によって見え方が違ってくるのはよくあることだが、それにしても百年間の記憶違いが生じた原因は何だったのか。

ILOが解き放った政治——労働代表問題

そもそもILOはなぜ政労使の代表による三者構成になったのか。パリ講和会議と第1回ILO会議の立役者の一人である英国政府代表ジョージ・バーンズ（1859～1940。労働組合指導者、ロイド・ジョージ内閣の無任所大臣）の秘書を務めたエドワード・フィラーン（1888～1967。英国労働省出身、第4代ILO事務局長）の回想によれば、第一次世界大戦後の欧州には革命気分が蔓延していた。英仏伊の労働運動が過激化の徴候を示すなか、武器使用の訓練を受けた数百万の男たちが復員しつつあった。ヴェルサイユ条約第13編でILOの創設が定められ、各国の民間代表（労働代表と使用者代表の各1名）に政府代表（2名）と同等の投票権が与えられたのは、このような危機的状况に対処するためだった。同条約389条によれば、各国政府は、最も代表的な労働者団体と使用者団体との合意に基づいて労使の代表を選出することになっている（「そのような団体が存在する場合には」との但し書き

が付いているが)。また、会議において女性に関する問題が審議される場合には、少なくとも1名の女性顧問が出席すべきことも定められた。

日本国内では、米騒動を受けて原敬内閣（1918～1921）が成立し、社会問題の解決を最優先課題の一つとしていた。そこで影の演出者として働いたのが、日本資本主義の父、79歳の男爵・渋沢栄一（1840～1931）である。渋沢は1915年以来、労働運動指導者で友愛会会長の鈴木文治（1885～1946）と親交を結んでいたが、パリ講和会議に政府代表顧問として出席した鈴木から書簡を受け取っている。渋沢は労資協調を促す目的で半官半民の協調会の設立準備を進めていたが、鈴木をその常議員に加えたいと考えていた。ILOの労働代表にも鈴木が適任だと述べている。また、女性顧問には自身の姪で日本女子大学教授になったばかりの田中孝子（1886～1966）を推薦している。渋沢は、使用者代表となる武藤山治（1867～1934。鐘淵紡績社長）を鈴木に引き合わせている。なお、渋沢は政府代表に選ばれた鎌田栄吉とも旧知であり、鎌田邸を訪問して2時間にわたって注文と忠言を与えている（もう一人の政府代表、岡實（1873～1939。前農商務省商工局長）は、パリ講和会議からロンドンにおける準備会を経てワシントンに直行した）。

こうした渋沢の協調主義を、鈴木は拒否せざるを得ない

立場にあった。1919年7月17日にパリ講和会議から帰国した鈴木は、ストライキが空前の盛り上がりを見せるなか、急進的な若手幹部による「会長独裁制」批判に直面していたからである。8月31日に開かれた友愛会大会では、会長独裁制から理事合議制への組織改編が行なわれるとともに、ヴェルサイユ条約第13編をほぼ引き写した宣言が発表された。ところが政府は、友愛会を「最も代表的な労働者団体」とは認めず、各府県の工場から送られた代表者に5つの労働団体の代表者などを加えた75名による全国協議会（9月15～18日）を開いて労働代表候補を選定した。鈴木は友愛会を代表して協議会に出席したが、選定方法がヴェルサイユ条約に違反していると糾弾して退席した。結局、榎本卯平（1873～1931。鳥羽造船所技師長）が労働代表に指名された。

鈴木は、国内で榎本反対の抗議行動を盛り上げるとともに、日本政府の条約違反を批判する抗議書を旧知のサミュエル・ゴンパーズ（1850～1924）に託した。ゴンパーズは米国防総同盟会長でILO創設の立役者の一人だが、米国がILOに参加しなかったため第1回会議の正式な参加者ではなかった。鈴木は抗議書はゴンパーズによって資格審査委員会に届けられたが、委員会は審査の結果、日本政府による労働代表の選定方法を認めている。日本の労働者400万人のうち友愛会に加入しているのは3

万人以下であり、友愛会は日本の労働者を十分に代表しているとは言えない、との政府代表の主張が異議なく承認されたのである。それでも鈴木は、のちに清々しく記している。「かくて戦いは済んだ。日本の労働組合も小粒ながらに全能力を発揮して戦い、政府を土俵際まで追い込んだ」。鈴木にとっては育ち盛りの労働組合の存在を社会に見せつける好機となったわけだが、その後遺症として、第1回会議では日本の立場が認められなかったという記憶違いが生じたのである。

ところで、上田は、政府代表顧問の立場からILOをどのように認識していたのだろうか。上田によれば、ILOは国際労働運動の堅実な方面を代表していた。「欧米において一部の労働者は階級闘争を信じ、いずれ社会革命が起こって有産階級が没落するまで現在の社会組織の弊害が継続するものと考えている。したがって、個々の弊害を正すよりも、むしろ社会を紛糾させて労資対決を究極まで進めることを任務としている。これに反して、大多数の労働組合は政治的ならびに産業的手段によって漸進的に労働者の地位の改善を図ろうとしている。この二種類の運動のいずれが大勢を支配するかは、じつに現代文明の大問題である。そして国際労働会議は後者の潮流に乗った機関だから、その成否は極めて重大と言わなければならない」。

上田はさらに、ILOへの参加が日本の「第二維新」の

序幕になると予測している。明治維新は進取の気性に富んだ為政者階級による啓蒙的専制政治だったが、ロシア革命のような不祥事を避けるためには、今回も為政者階級が自ら進んで改革進歩の方策を取らなければならない。「日本が労働立法の改善をどこまで進めるかの問題は、すなわち労働会議の実際的成向に向かってどれほど協力できるかの問題となるのです。そして、今日はロシア・ドイツ・オーストリアの軍国主義を破壊した世界がえってロシアのボルシェヴィズムに悩まされつつある時勢だから、日本がもし真に中正穩健にして実行的な社会改造の旗幟を立てたならば、これが世界の大事に反響する効果は小さくないことでしょう」。

このような上田の見解が日本政府を代表していたわけではないが、政府代表の鎌田や岡もワシントンの同じ空気を呼吸しており、それほどかけ離れた認識を持っていたわけではないと思われる。日本の代表団はILOの意義を、ただ言われるままに受容したのではなく、むしろ世界的視野に立って能動的に理解していたのである。

原則と特例——8時間労働制をめぐる

第1回会議の主な議題は、①8時間労働制、②失業問題、③女性の雇用、④児童の雇用、⑤黄燐使用禁止、の5つだった。上田によれば、「失業に関する件は、欧米各国が多数

の除隊兵を処分する時期において非常に重大な問題には違いないが、これを国際的に解決すべき有力な方策のないことは、多少とも労働法制の現状に通じた人なら容易に理解できるであろう。そこで残り4つの問題のうち、欧米諸国にとつて重要なのは8時間労働制だけだと言つても過言ではないが、日本にとつてはすべてが重大な關係を持っています。特に女性の雇用については深夜業禁止があり、児童の雇用については最低年齢があります」。

これらの議題について、日本政府はヴェルサイユ条約第13編の原則を受け入れつつ後進国に対する特例を求めるという方針を採つた。原敬首相は、国際労働會議参列委員送別午餐会における挨拶のなかで、ヴェルサイユ条約が批准されればその第13編は「順守せざるべからざる絶対的法則」になるとしたうえで、次のように述べている。「列国各々その国状を異にし、一律に規定すべからざる事柄の多きは当然のことなれば、列国共通の原則と特殊の事情との調和は〔今回の〕會議を要する理由の一つと見なさざるを得ず」。また、鎌田榮吉政府代表も、ヴェルサイユ条約第13編は「各国の先覚者が多年学理上実験上深く研究を遂げ、もはや争いの余地なきもののみを具体的に列挙したるもの」であり、今回の5つの議題も原則として承認すべきだ、と述べている。したがって、「十分なる理拠あるものみに限りて猶予または除外を求むるにとどめ、しからざるものは進んで

これに同意を表する」ほうが得策である（大阪毎日新聞）。

8時間労働制は、当時の日本にとつて、特例を求めるべき「十分なる理拠」のある項目だった。すでに9時間労働を実現していた先進国が1時間短縮で済むのと異なり、日本では12時間労働が当然のように行なわれており、いきなり4時間も短縮することは事実として不可能だったからである。日本の政府代表は特例を求め、一週57時間（一日9・5時間）とすることを認められた。しかし、本會議では日本の労働代表がこれに反対し、8時間労働制の即時適用を主張した。日本に8時間労働の適用を求める修正動議は、わずか3票差で否決された。上田はこれを「じつに危機一髪だった」と回想している。一日10時間（1913年のベルン条約案の水準）が日本の現状にふさわしいことは諸外国の労働側にも理解されるものと予想していたが、「自分の考えはイギリスの労働者を念頭に置いていたのだった。大陸の連中はよほど違うのだ」と記している。

なお、1913年のベルン条約案を念頭に置いていたことから明らかなように、上田は日本が永久に特例扱いを甘受すべきだと考えていたわけではない。また、鎌田政府代表も「日本国民は今後20〜30年間に大幅な社会改革を成し遂げ、先進諸国に追いつきたいと望んでいる」と本會議で表明しており、8時間労働制を定めた第1号条約が批准されないことや、長時間労働が百年後まで続くことなど想定



上村 泰裕 (かみむら・やすひろ) 氏

1972年1月、名古屋市生まれ。95年東京大学文学部卒。98年同大学院人文社会系研究科修士課程修了。2001年同博士課程満期退学。東京大学社会科学研究所助手、法政大学社会学部専任講師、准教授を経て、08年より現職。12年8月から一年間、ハーバード・イェンチン研究所客員研究員。16年東京大学から博士(社会学)の学位授与。『福祉のアジア——国際比較から政策構想へ』(名古屋大学出版会、15年)で第28回アジア・太平洋賞特別賞を受賞。そのほか、「国際比較から見た日本の子どもの貧困と社会的養護」(『世界の児童と母性』第79号、15年)、「台湾の年金改革——後発福祉国家その後」(『DIO』第319号、16年)、「東アジアの福祉ギャップ——少子高齢化のなかの家族と国家」(『家族研究年報』第43号、18年)、「福祉から見た台湾の国家形成」田中明彦編『20世紀の東アジア史』(東京大学出版会、20年刊行予定)などがある。

外だったに違いない。

真の議題——女性と児童の保護

上田から見れば、日本にとって真に重要な議題は女性の深夜業と児童労働の禁止だった。8時間労働制が外交問題であるのに対して、女性と児童の問題は内政問題であり、外国に言われるまでもなく進んで取り組むべき課題だったのである。

女性と児童の保護を優先すべき理由を、上田は次のように説明している。「私の考えでは、現在日本で最も急を要する労働立法は、労働組合法ではなくて、工場法および鉱業法の改正、特にそのなかで女性と児童の保護に関する部分である。成年男性労働者が組織する労働組合はほんらい労働者の自主的運動だから議会の立法によって急に改善される道理はないけれども、女性と児童の労働時間を制限し、深夜業を全廃し、労働年齢を引き上げることが、立法によってすぐに効果を挙げられる事柄である」。

女性の深夜業禁止は、第1回会議においてほとんど日本だけの問題だった。欧州の先進工業国はすでに1906年のベルン条約に加盟し、または以前から国内法でこれを禁止していたからである。日本の工場法(1911年制定、1916年施行)にも女性の深夜業禁止の規定はあったが、1931年まで実施されないことになっていた。第1回会

議では、それを1922年に前倒しすることを定めたのである。上田によれば、女性の深夜業禁止は当時日本の主力産業だった紡績業の利潤に重大な影響を及ぼすが、「国民の保健から見れば一も二もなく早く断行すべきことは誰にも異議のないところであつて、欧米のどの国の資本家も労働者もこれを容認する道理がないのです。すなわち、深夜業廃止は猶予期間を要求してみても許されるはずはないが、これを要求することは日本国民の永遠の利益に反するのです」。

次に、児童労働については14歳未満の児童の雇用が禁止されたが、日本には12歳以上の義務教育修了者の雇用を許すこととされた。しかし、10歳以上12歳未満の児童を一日6時間に限つて軽易な業務に就かせることを許す工場法の規定は廃止することとされた。上田によれば、このような半日労働者を雇っているのは主としてマッチ工場や織物工場である。「貧民窟の子どもが午前中に学校へ行つて、午後には工場へ行くというふうである。神戸あたりのマッチ製造業者が、この制度のおかげで貧困児童が通学費用を稼げるのだから、いわば慈善的事业などと論じている。しかし、現在の日本の小学校令に赤貧者の就学義務を免除する規定があるのは教育行政上の一大欠陥であること言うまでもない。私たちが普通選挙までも実行しようかという矢先に、第二の国民を養育すべき義務教育を等閑視すること

は国家の最大の危険ではないか。

社会政策を導く理念

社会政策の発展を導くメカニズムの一つとして、「競争条件均等化の法則」と呼ばれるものがある。よい労働条件で従業員を雇用している優良企業は、同業種の弱小企業が低賃金と長時間労働で生産コストを節約するのを好まない。そこで優良企業は、労働条件を法律で取り締まるよう政府に要請する。その結果、劣悪な労働条件に依存する生産性の低い弱小企業が淘汰される。優良企業に支持された政府が競争条件を均等化することで、社会政策のレベルアップが実現するのである。戦後日本を代表する社会政策の理論家だった大河内一男(1905-1984)によれば、社会政策の発展は、人道主義(道義論)や労働運動(政治論)の成果ではなく、競争条件均等化という経済メカニズムの必然的結果だった。

国内に優良企業と弱小企業があるように、国際社会には先進国と後進国がある。後進国は劣悪な労働条件を武器に国際競争を戦う。先進国は競争条件均等化によつて後進国に打撃を加えようとする。ところが、ここでは競争条件均等化の法則が働かない。国際社会には、政府のような強制力を持った権力主体が存在しないからである。大河内によれば、「主権を欠いている国際社会においては、……競争

条件の国際的統一化を性急に押しすすめるなら、おそらく後進国家はその協定に参加を肯じないであろうし、また……後進国家の特殊条件のみを配慮するなら、労働条件の国際的統一という理想が実現し得る見込みは永遠に存しない。これではグローバル社会政策の進展は大して望めないことになる。

さて、社会政策の実現可能性をがんじがらめに限定するこうした理解とは対照的に、百年前の会議の当事者たちはグローバル社会政策の意義をもっと能動的に捉えていた。競争条件均等化は、たんなる構造的な必然性や不可能性だったのではなく、先進国と後進国の理念（道義論）と利害（政治論）をつなぐ制度的構想の焦点だった。

競争条件均等化を企図した側にいた英国政府代表デレヴィンは、次のように述べている。「各国の競争条件は国際的行動によってしか均等化できません。わが国の産業に重大な意味を持つ成果は、すでにワシントン会議においてこの方向で達成されています。例えば日本のケースを検討してみましよう。近年、東洋市場における日本の競争力の上昇について多くのことが書かれてきました。日本の産業化は急速に進みつつあり、日本には安価な労働力の供給が余るほどあります。日本の工場の労働条件は、わが国よりはるかに遅れています。紡績工場を例にとれば、昼夜交替の女性を雇うことで絶え間なく生産が行なわれています。

長時間労働と残業が常態になっています。ワシントン会議の結果、今そのすべてが変わろうとしています」。

ILOによる競争条件均等化はまさに後進国日本を標的としていたことがわかるが、日本も防戦一方だったわけではない。上田によれば、「ヴェルサイユ条約中に国際労働会議の規定を設けて労働立法の国際的最低限を議することになったのは、じつに日本の一大幸福である。本来は国内法としてとつきの昔に解決すべきだった事項を、今ごろ国際的圧力のもとに措置するのは甚だ不面目ではあるけれども、もしこの国際的圧力がなかったら、わが国の政治家や実業家はいつまで現状維持を主張するかわからない」。競争条件均等化の国際的圧力は「日本の一大幸福」に意味変換され、むしろ積極的に内面化されたのである。

上田は社会政策の目的について、次のように論じている。「社会政策は決して生産を度外視して分配だけを考えるものではない。社会政策は、国民の生産を減らすことなしに分配の公平を期する政策である。……社会政策は富者の金を使うものだが、その結果、国民の元気を挽回、維持、発達させることができる。国民全体の生産力は、これによって増すとも衰えるものではない。工場法のほか、救済も教育も衛生も保険も年金も最低賃金もそうである。そして最後に、社会的租税政策も同様だと思ふ」。社会政策の経済的機能を論じているが、のちの大河内理論とは対照的に、

ここでは社会政策の構造的限界ではなく理念的可能性が力説されている。

終わりに、第1回会議に関する自虐史観にひとまず終止符を打っておきたい。日本の代表団はILOの普遍的意義を十分に理解し、それを後進国の立場から能動的に捉え返そうとしていた。労働時間などをめぐって特例を求める際にも、たんに消極的に対応したのではなく、模範の後進国としてグローバル社会政策の形成に参与しようとしていたのである。

今日、デジタル経済の到来とともに、仕事と福祉の結びつきに綻びが生じつつある。世界は、百年前とは異なる位相においてだが、同じ課題に直面している。民主主義に支えられた持続可能なグローバル経済を再び構想するために、百年前の経験に学ぶべき点は少なくない。社会政策の法則ではなく新たな理念が求められていると言えよう。

文献

- Delevingne, Malcolm, 1920, "The International Regulation of Labour under the Peace Treaty," Percy Alden et al. *Labour and Industry: A Series of Lectures*, Manchester University Press.
- League of Nations, 1920, *International Labor Conference: First Annual Meeting* (October 29, 1919 - November 29, 1919), Pan American Union Building, Washington, D.C., U.S.A.), Washington: Government

Printing Office.

Plehan, Edward, 1919, "The Contribution of the I.L.O. to Peace," *International Labour Review*, Vol.59, No.6.

Shotwell, James, 1959, "Recollections on the Founding of the I.L.O.," *Monthly Labor Review*, Vol.82, No.6.

上田貞次郎, 1919, 「日本代表の实物教育」大正日日新聞 (1919.12.31).

上田貞次郎, 1920a, 「労働者の教育問題」大正日日新聞 (1920.1.13-1920.1.15).

1920.1.15).

上田貞次郎, 1920b, 「国民教育の根本精神」大正日日新聞 (1920.2.12-1920.2.13).

1920.2.13).

上田貞次郎, 1921, 「労働立法」東京日日新聞 (1921.12.11).

上田貞次郎, 1926, 『社会改造と企業』同文館

上田貞次郎, 1963, 「1919」、『上田貞次郎日記第3巻』上田貞次郎

日記刊行会

上田貞次郎, 1975, 「1921」, 『華府労働条約と我邦の立法』『外交時報』

33巻5号(「上田貞次郎全集第4巻」上田貞次郎全集刊行会)

大河内一男, 1963, 「1950」, 『社会政策(各論)』有斐閣

鈴木文治, 1931, 『労働運動二十年』一元社.

中嶋滋, 2019, 「ILO結成100周年に寄せて——労働側理事の私的回想」『DIO』(連合総研レポート)349号.

* 引用に際しては読みやすさを優先して現代語に改めた。

* 新聞記事はすべて神戸大学経済経営研究所新聞記事文庫から引用した。