

論 文

国際労働保護法制，ILO と福田徳三

西 沢 保[†]

要 旨

100年前のパリ平和会議，ILO（国際労働機関）の創設（1919年）と日本の労働行政および福田徳三の経済・社会政策思想について，1919年-1920年代初頭を中心に検討する。ケインズの『平和の経済的帰結』で知られる平和条約には，第13編「労働」に「労働者のマグナカルタ」といわれた労働9原則とILOの創設が含まれ，福田徳三はこれをいち早く紹介した。この労働憲章を決めたパリの国際労働法制委員会と日本の対応，後発国日本へのインパクト，国際労働会議への労働者代表問題，治安警察法第17条と労働組合法案，内務省社会局の創設を検討する。そして，同時期における福田徳三の国際労働保護法制への関心，著作を中心に考証を進め，労働団結権・同盟罷工権と生存権，労働争議と社会政策など福田の経済・社会政策思想の一端を明らかにしたい。

はじめに

1918年11月11日，ドイツが休戦協定に調印して第一次世界大戦は終結した。その100周年を記念して平和を願うイベントがあったことは記憶に新しい。100年前における第一次世界大戦の終結，そして米騒動後の日本は大正デモクラシーの高揚期で，民主主義的，進歩主義的運動が高まり，その顕著な現われの一つが吉野作造，福田徳三を中心とする黎明会の創設であった。黎明会は1918年12月23日に結成され，最初の講演会が開催されたのは翌19年1月16日で，パリの講和会議が始まったのと同日であった。講和条約の調印は6月28日であるから，会議と条約の調整に半年余りかかったことになる。福田の『黎明録』は条約調印の目前に出版されたようであるが，講和条約にはILOの創設と労働憲章＝国際労働保護法制が含まれ，19年秋にはワシントンで第一回国際労働会議が開かれることになった。今年にはILO創設100年という記念の年でもあるが，その初期の日本へのインパクトは必ずしも明確ではないように思われる。同じ1919年4月に創刊された雑誌『改造』（4月3日発行）は，領土よりも緊要なる国際労働保護

[†] 帝京大学経済学部教授 E-mail: nisizawa@ier.hit-u.ac.jp

問題・労働憲章は、日本の社会政策に「非常なる革命を起さしむる」ことは明らかであり、「労働省を新設すべし」と訴えていた。そしていわく。「予期せられざりし、国際労働問題は突如として、ベルサイユにその姿を現わし来たり、その波動のおよぶ處、労働問題に社会組織に一大変革を見ずんば止まざらんとす」(同 17)。労働組合法も労働省も日本では第二次大戦後のことであった。

福田徳三は1918年4月に慶應義塾から一橋に復歸し翌19年5月から教授になるが、それは大学令の施行に伴う東京高等商業学校の商大昇格(1920年4月)をにらんだものであった。国際労働法制、ILOの誕生は大原社会問題研究所の開設とも同年であるが、この時期の数年は福田の活動が最も横溢していたように思われる。大学令はちょうど100年前の東大、京大における経済学部生誕(1919年)の背景であり、商科大学のような単科大学、私立大学の制度化の法的な基盤であった。高等教育の制度的拡充もこの時期の進歩的運動を促進した。福田は『黎明録』に続いて、翌20年には表題が対照的な『暗雲録』を刊行し、その後、『社会政策と階級闘争』『社会問題と労銀制度』等、広く労働問題に関わる著作を陸續と出版し、この時期に高揚する労働運動・社会運動と社会政策、そして国際労働問題について積極的に発言し、影響力をもった。それはこの時期には実を結ばなかったものもあるが、第二次大戦後、後世への遺産となったように思われる。

1. 黎明と暗雲、そして「一条の光明」「労働非貨物主義の公認」

(1) 『平和の経済的帰結』、黎明から暗雲へ

100年前のパリの平和会議そして講和条約は、イギリス大蔵省の代表として会議に出席したケインズの『平和の経済的帰結』(1919年12月)を生み出していた。周知のようにそれは、ドイツに「不可能事を要求」し「ヨーロッパの経済的一体性を見過ぎた」平和会議の全政策に対するケインズの反論であった(Keynes 1919, xvii xix : 訳, xxiii xxv)。それは、イギリス人ではあるがヨーロッパ人とも感じており、「あまりに生々しい最近の経験のために、偉大な諸制度を滅ぼすが新しい世界を創り出すかもしれない、近時の巨大な歴史劇の今後の展開に無関心ではいられない一人の人間」によって書かれた(ibid. 4 : 訳 5)。福田の『暗雲録』も、「せっかく黎明が来たと思われた世界を、再び暗雲裡に鎖すに至った時勢」の所産であった(第16巻 3)。福田はケインズの『平和の経済的帰結』を、「ドイツにおいてこの大発見[アインシュタインの相対性原理]にも増して識者の血を沸かしつつある書物」として絶賛し、それにかなり依拠して「世界を脅かす国家破産の危機 = 対独態度を根本的に改めざれば =」(『実業之世界』1921年3月、『経済危機と経済回復』所収、第6集 1465)を書いた。ケインズの議論で我々が最も深く動かされるのは、ドイツの破産だけでなく、「今や欧州の文明諸国家は等しく皆破産に瀕しつつあると云う事」であり(第6集 1468)、「暗雲世界を鎖す」を「緑

り返し絶叫」した（第16巻10）（「暗雲世界を鎖す」は『暗雲録』の巻頭論文で1919年7月『中外新論』に掲載された）。

福田も言うように、『平和の経済的帰結』は「驚くべき程の大胆と率直さ」で書かれており、「理想は極めて高い」（第6集1467-68）ものであった。連合国最高経済会議の一員であったケインズは、「パリは悪夢」で「パリ平和条約の破壊的意義」を語り、無自覚なイギリス、アメリカとは違ってヨーロッパ大陸では「死に瀕した文明の恐るべき痙攣」が問題だと書いている（Keynes 1919, 2: 訳 2-3）。「高慢の鼻をへし折られた敵に対しても信義を守るべきで、ヨーロッパ全体の再興と健全性を追究すべき」というケインズの勧告は受け入れられなかった（ibid. xx: 訳 xxvi）。ケインズは、最高経済会議にも大蔵大臣代理として6月7日まで出席し、平和条約の草案に実質の変更を加える希望をもてないことが明らかになるに及んで辞任した（Keynes 1919, xv: 訳 xxi）。すでに戦争で破壊されている「繊細で錯綜した組織」を、それが回復できるかもしれないときに、そして「それによってのみヨーロッパ諸国民が職をえて生活していけるのに」、その組織を損なってしまうような平和条約によって、「ドイツが着手した破滅を完全なものにするという危険にのりだしてしまった」（ibid. 1: 訳 1）。ケインズによれば、可能な限り時計を逆戻りさせ、1870年以来ドイツの進歩が達成してきたものを再び元に戻そうというのが、フランスの政策だった。……こうして、高度に組織化された経済生活を破壊しようとする、条約が生まれた。これは一老人の政策であり、……彼は問題を、新しい秩序を求めて苦闘している人類やヨーロッパ文明という立場からは見ていない。……カルタゴの平和は、正しくもなければ可能でもない。カルタゴの平和を生み出すような考え方も経済的要因に気づいてはいるのだが、未来を支配すべきより深い経済的動向を見逃している。時計は元に戻しうるものではない。中央ヨーロッパを1870年の昔に戻すことは不可能なのであり、もし敢えてそうするとすれば、ヨーロッパの機構に非常な緊張をつくりだし、人間的精神的諸力を解き放って、その結果、それらの緊張や諸力が国境や人種を乗り越えて突き進み、我々の諸制度や現存社会秩序をも覆さずにはいないであろう（ibid. 22-23: 訳 28-29）。たとえヨーロッパのほぼ親族関係にある諸人種の間にも精神的連帯はないとしても、そこには我々の無視しえない経済的連帯性が存在する。もし我々がドイツに、ロシアと生産物を交換し、それによって食料を得て生活していくことを許さないとすれば、ドイツは不可避免的に新世界の生産物を得ようとして、我々と競争関係に立たざるをえない（187: 訳 231）。福田もこれを「徹底的の亡国講和」と言い、それは「軍事上においてドイツの再興を防止すると云うばかりでなく、経済上、産業上においてもドイツをして再び起つ能わざらしめんとする」ものであった（第16巻187, 188）。「世界を欺く者は誰ぞ」（1919年2月黎明会講演）で、それはイギリスとアメリカであり、その代表者はロイド・ジョージとウィルソンであった（第16巻18）。しばしば指摘される福田のウィルソン批判はこれらの論稿でも鮮烈であった。

(2) 「労働非貨物主義の公認」, 「経済生活改造途上の一大福音」 「一条の光明」

こうしたなかで、「労働非貨物主義」「労働非商品主義」を公認した国際労働保護法制を、福田は、「暗雲に鎖されたる世界の一角に強力なる一条の光明を放つもの」(第16巻193)と考え、講和条約調印の翌7月の『改造』に「経済生活改造途上の一大福音」と題して紹介した。それは労働者にとって「マグナカルタ」ともいうべきもので(第16巻198)、労働問題の取り扱い方、その見方に一大福音をもたらすもの、「世界の経済生活改造の上に一大福音たるもの」、すなわち「労働の人間性 Humanity of Labour を認めて、従来の如く単に労働の商品性 Commodity of Labour のみを視ることを已めよ」というのであった(第16巻200)。「今日の世界において、殊に我が日本においては、労働は商品としても、ほとんど最劣等の種類の取扱いを受けている(同197)。「製糸工場の実例」として、福田は、「信州あたりの製糸工場になると、労働者自身が契約の当事者でない。……働くところの労働者——工女は品物である、ちょうど八百屋が大根を売ると同じで、品物として契約に現れる、契約の当事者、人間として現れているのではない」と述べている(第11巻115-16)¹⁾。

パリの講和会議中に行われていた国際労働法制委員会の報告書(講和条約の「第13編 労働」草案)が19年4月11日の総会に出されたことを受けて、日本の新聞も「労働者の大憲章は成れり 記念すべき4月11日」という見出しで大きく報道した(『東京日日新聞』4月23日付)。福田徳三は、この労働者の「マグナカルタ」ともいうべき、講和条約「第13編 労働」=国際労働保護法制を逸早く紹介した。5月12日に「唯一の光明 国際労働保護法制を歓迎す」を稿し(『太陽』6月に掲載)、また5月29日には、同志社大学内公会堂で「国際労働法規の労働非商品主義に就いて」講演をした(『大阪朝日新聞』6月9日)。さらに6月10日に「経済生活改造途上の一大福音 労働非貨物主義の公認」を認めた(『改造』7月号、第1巻4号——福田はこの号から『改造』に掲載を始めた。これは後出の「日本より派遣すべき国際労働委員の適任者は誰か」というアンケートへの回答と同じ号である)²⁾。

1) 当時の日本で労働者・労働力が実際どのように見られ扱われていたかについては多くの証言がある。大原孫三郎が労働科学研究所をつくる際の倉敷紡績の女工の実態、また「戦前の労働行政を語る」で言われる農商務省の官僚の見方にもその一端が出ているし、河合栄治郎「官を去るの辞」にもそれが現れている。『職事情』(1903年)、『女工哀史』(1925年)等参照。

2) 福田の2論文とも『暗雲録』(『福田徳三著作集』第16巻)に収録され、前者は「労働非貨物主義の公認」という題目になっている。国際労働法制委員会の審議の推移は国内の新聞にも多数報じられ、労資の関係者は注目を怠らなかつた。1917年に結成された日本工業倶楽部は、4月11日の総会に提出された報告書をいち早く入手翻訳し、関係者に配布した(『講和予備会議ニ於ケル 国際労働法規委員会報告書』日本工業倶楽部訳、1919年5月)。日本工業倶楽部関係の情報は、阿部武司教授に負っている。本稿も阿部教授との共同研究の一環である。なお、河合栄治郎の最初の著書『労働問題研究』(「序」は1919年12月付、1920年4月刊、岩波書店)は、河合が1919年5月にアメリカから帰り、秋の国際労働会議に臨む政府案の作成を急遽依頼されたことも背景にあり、第3編「国際労働問題を論ず」を中心に講和条約「第13編 労働」についても詳細な説明をしている。また戸田海市「国際連盟の労

講和条約の「第13編 労働」は最後の第427条で、後述する高度な理念とともに具体的な国際労働法制の9原則を規定し、第1項に「労働を単に貨物あるいは商品と認むべからずとする大原則」——「労働非貨物主義の公認」(福田)を掲げ、以下、2. 労働者(被傭者)および使用者が適法の目的のために結合する権利、3. 妥当な生活水準 *standard of life* を維持するのに必要な賃金の支払い、4. 1日8時間労働日ないし1週48時間労働制の採用、5. 日曜を含む週24時間の休日、6. 児童労働の廃止、若年者の労働に対し、教育の継続を許し身体の発達を確保する規定を設ける、7. 同一価値の仕事に対して男女同一の報酬を受けるべき原則、8. 婦人深夜業の禁止、婦人賃金を同質の男子賃金と同一にすること等を規定する画期的な国際労働保護法制であった³⁾。

それは、19世紀以来の、また総力戦であった第一次世界大戦を踏まえた労働者・労働の解放の主張であった。福田はまた、労働時間や賃金はもとのままでも、力作作業そのものを人間化できれば労働者にとって「大幸福、大解放」であると言い、さらに武藤山治も援用しながら、労働者をして経営上に参政権を得せしめ、「一工場、一経営を一の代議政治によって運営」する‘Democratic Control of Industry’を主張した(同203)。「労働問題とは他決労働問題の謂」であり、「要は自決要素を多くすること」、現業、すなわち当面の労働作業の決定に参加せしむること、労働者の頭に直接掛っている事項に労働者をしてできるだけ参加せしむる、委員を出してこうしたらよからう、ああしたらよからう、こうしよう、ああしようという決定に与らしめようというのであり、いわば工場における立憲政体である(第11巻68-69)⁴⁾。

働問題」(『経済論叢』1919年4月)は、2月14日に発表された国際連盟に関する協議案の第20条の「連盟組織の一部として常設労働局を設置する」に基づいている。

3) 河合栄治郎『労働問題研究』の第3編第4章「国際労働立法の原則」は、第427条の「第1原則 労働は単に貨物又は商品と認むべきものに非ずとの根本原則」について詳論し、福田の議論との理念的な共通性が見られる。中世における職人の労働には「物を創造するという芸術的の快味」があったが、今日の労働者の労働は「単なる力作」に止まっている。そこで「労働の人間の方面(humanity of labour)を高唱して、労働者を単なる機械的立場から脱せしめ、一個の人間として自己の労働に自主権を有せしめんとする学説運動」が現れてきた。労働組合もここにその是認の一論拠があり、「産業における創造的衝動(creative impulse in industry)とか、産業の民主的経営(democratic control of industry)とか、産業自治(self government in industry)」という説もここから出てくる(第10巻104-5)。「労働は単に貨物又は商品と同一視するを得ず」という原則について、河合の説明は主としてプレントナーの“Das Arbeiterverhältniss gemäss dem Heutigen Recht,” 1876の英訳“The Relation of Labor to the Law of Today,” 1897, by Porter Shermanに依ったという。またアメリカで、「労働は貨物又は商品に非ずという原則」は学者、労働運動者の長く熱望するところで、1914年のクレイトン法に‘The Labor of human being is not a commodity or article of commerce’. という一句が挿入されたとき、ゴンパースはこれを「労働者の大憲章とも云うべき福音」として歓喜した。第427条「一般原則」の第一原則になるものもゴンパースが委員会で熱心に主張し、委員会の報告書では文言もほぼそのまま採用され、条文も‘labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce’となっている(第10巻109-10, 430)。

4) 1924年に東京商大で「労働法学」を開講した孫田秀春は、福田の「契約より協約へ」を受けて、労

福田は、同じ論文でテーラーの科学的経営法を批判しながら、労働の人間化を説き進める。テーラーの科学的経営法は「甚だしき誤謬」で、「労働の能率を高めるために、労働を全く機械的たらしめ」、頭を使う必要を全く省くことを眼目としており、労働の人間性を「ますます減滅」し、「その商品性を更に強くインテンシファイするもの」であった（同 200 1）。いったい労働が苦痛であるのは、それが力作だからではない。力作は人間の生理、心理上必用で、ある程度の力作は人間生存上の根本要求である。労働が最も苦痛なのは、それが「創意」を伴わないこと、「ただ機械的に力作に従」い、「自分の頭を働かせ、物事を考えると云うことを許されぬ」ことであった（同 201 2）。「労働非商品主義のまさに歓迎すべきは、力作作業そのものを人間化 Humanize するという一点になければならぬ。……時間や賃金は元のままでも、力作作業そのものをウント人間化することを得れば、これ真に労働者に取ての大幸福、大解放である。」

力作作業を人間化すると云うは、労働者に物を考える余地を与えることから始めねばならぬ。殊に創意の余地を与えねばならぬ。インダストリアル・デモクラシーとはこの事である。それには労働者をして経営上に参政権を得せしめねばならぬ。一工場、一経営を一の代議政治によって運営せねばならぬ。これを名づけて Democratic Control of Industry と云う。企業の方面に関与せしめることは、今日の処、実行の望み甚だ乏しい、何となれば事実上不可能である。株式会社の株主さえ企業には関与せぬ、ただ報告を聴き取るだけで、実際帳簿の検閲はやらぬ、やり得ぬ、やっても効はない、かえって害がある、いわんや労働者においてをや。今日の資本組織の存続する限り、企業上の Democracy は実行不可能である。……これに反し、技術上、経営上、殊に実際具体的の作業は行おうとするならば、直ぐにも Democratic Control の下に置くことはできる。（第16巻 203 4）⁵⁾

働はその地位をさらに高め、協約という労働条件規定の段階即ち「労働者の集団的被傭者性」から脱却して「企業経営への生産者性」即ち「共同決定権の獲得」へと進みつつあると書いた。孫田の労働法は「人格主義労働法」というので、「労働人格」の無限の発展を指向し、労働者の人格を団体交渉の主体としてのみ見るのではなく、「かかる従属的労働者性即ち被傭者性を脱却して企業経営における生産者性へと躍進せしめる事を目標」とした。このように、労働地位の向上が終始一貫して労働法理念を構成するもので、福田の所言は孫田の体系的労働法学に欠くべからざる基本的思考であった（孫田 1974, 73 74）。

- 5) ワシントンの第一回国際労働会議に日本の使用者側を代表して参加した武藤山治は、「雇主と従業員」(Employers and Workers) というアピールを提議し、英文の『鐘淵紡績株式会社従業員待遇法』(1919年)を各国代表に配布した。*The Kanegafuchi Spinning Company Limited. It's Constitution: How it Cares for its Employees and Workers* と題された鐘紡の『従業員待遇法』は、国際的非難に応える意味もあったが、武藤の労使「共存」主義を文章の上でよく表現していた。「疾病、年金、遺族扶助、職業教育、及び精神的教育その他に関する世界的立法の緊急な要請」という小見出しのアピールで武藤は次のように述べた。「企業の利益の相当の部分を従業員の福利のために割くことは、きわめて有効な投資であることを諸君に確言することができる。かくすることにより、雇主と

(3) 国際労働保護法制の端緒, 1905年のベルン会議

福田も言うように、国際的に労働保護の立法を統一したいという考えは、久しい以前からあり、パリで国際労働法制が合意された端緒は、ベルンにある国際労働保護同盟の運動であった⁶⁾。その創立は、1905 (明治38) 年5月8日から16日までベルンで開かれた国際労働 (者) 保護会議に胚胎していた。ドイツでは、早くに社会政策学会が創設されていたが、ビスマルクの社会党鎮圧法が施行されてから、この学会は一学会となり、当初の目的であった実際運動を止めてしまった。国際労働保護同盟が組織されたのを機会に、同盟のドイツ部会を社会改良協会とし、実際運動に従事する機関とした (第16巻 189)。ドイツ社会政策学会の指導者プレントナーの自伝によると、1897年10月に労働者保護の国際会議がブリュッセルで開かれ、その成果から1900年にはパリ万国博覧会の期間中にプレントナーの発議で労働者保護立法国際会議が生まれた。これは第一大戦後、社会政策国際会議という名称になった (プレントナー・石坂他 訳 2007, 226 28, 242, 438 39)。

1905年のベルン会議にはヨーロッパの多くの国が参加し (東洋では日本にも「初めて勧誘」

従業員の関係、資本と労働との関係は、種々の場面において親密な友好関係となり得るのである (武藤山治「雇主と従業員」1919年、武藤 1964, 792)。

英語、フランス語、スペイン語の三カ国語で書かれた武藤のアピールは、外国の代表者から好意的に受け入れられた。武藤は、職工から大臣になったイギリス政府の代表ジョージ・パーンズ (合同機械工組合の総書記を務め労働党議員から戦時内閣の閣僚になった) と個人的にも親しくなり、パーンズの自伝を翻訳している (武藤山治訳『職工から大臣へ: ジョージ・パーンズ自叙伝』大阪毎日新聞社, 1924年)。このようなスタンスは、この会議の直後1919年12月に発表された川崎造船の松方幸次郎「従業員諸子に対する希望」(間 1970所収) にも見られ、また岡本利吉が主唱し平尾鈞三郎が推進した「企業立憲協会」(河合哲雄『平尾鈞三郎』1952年, 390 91) にもおそらく共通している。松方、岡本はともに当時、福田徳三に著作を送っているようである (金沢 2011)。松方は「従業員諸子に対する希望」で、しばしば国際労働会議、パーンズ大臣に言及しながら言う。「人あるいは労資相反するもののごとく主張するものあるも、……お互いに同じ釜の飯を食いおるものにて利害相反するの理由なく、余は労、脳、資の三者はその終極の目的において相調和一致すべきを信ずるものなり。」松方の川崎造船では、「諸子の健康を保持し、その幸福を増進せんがために就業8時間原則を実行」した。従来の10時間を8時間にすることは、現存の2万人の従業員に対し4万時間を減少することになる。8時間制という原則だけでも、「漸次純8時間制になさんと欲するは、技師はじめ一般従業員諸子を信頼せる次第にて、一同の奮励いかによってよくその能率を増進し、就業時間は短縮するも工程はかえて進行し、かくて互いにいっそうの利益を受け得べしと信ずるがため」であった。(間 1970, 140, 152 53)。当時としては「革命的な」松方の8時間労働制について、間 1970, 129, 131 32も参照。松方は第8回国際労働会議の使用者側代表で、ジュネーブでILO事務局長のアルベール・トマに会い、1928年12月に来日したトマにたびたび手紙を送り、そこには8時間労働制についても興味深い言及がある (B. Thomann, “Le voyage au Japon d’Albert Thomas: entre diffusion d’un model social universel et enjeux politiques locaux,” *Revue d’histoire de la protection sociale*, 2018 に引用)。

6) 以下は福田の認識であり、1919年のパリ以前の国際労働者保護の運動については、*Labour as an International Problem* 1920, Ch. 7, Shotwell 1934, vol. 1 等を参照。

(第16巻 190)があった)、二つのことが決議された。一つは、1911年以降、白燐を含むマッチの製造、移入、販売を禁じることで、この協約の批准に必要な草案は1907年までに調整すべしとされ、日本の加入が協約の有効となる条件であった。第二は、婦人の夜業を禁じることで、年齢を区別することなくすべて禁止し、10名以上を使用する工場に適用するとされた。「婦人の夜業禁止については、皆一致してこれを是認した」が、日本では「一人も公に論じた者あるを聴かなかつた。」そこで福田は、「小にして大なる問題、国際労働保護に賛同せざる日本」(『日本経済新誌』1908年1月、第5集下所収)を公にし識者の注意を促そうとした(第16巻 190-92)。福田は、ベルンの「万国労働者保護会議」のこと、そこでの白燐を含むマッチの製造・販売並びに輸入を禁じる決議、女性の深夜業の禁止のことを、社会政策学会第1回大会(1907年)の講演「「ツァイス」工場の社会的設備」でも述べている(『社会政策学会史料集成』第1巻 215-17)。

婦人の夜業禁止を含む労働者保護の施設には、「日本工業の滅亡の端」だとする声も強かった。いかに労働者の健康及び道徳を保護したくても、世界貿易市場の競争のためにできないこともある。しかし、国民の多数を占める労働者保護、彼らの生活を向上改善させるべく国際的協調を行うために、多少の強制を加味することは「毫も無理ならぬ要求」であった。にもかかわらず、それは一つの理想に止まり実現されるに至らなかった⁷⁾。国際連盟において、この「強制的な国際労働保護の規約を定めたと言うことは、暗雲に鎖されたる世界の一角に強力なる一条の光明を放つもの」であった。福田は国際労働保護同盟の成立当初から、「その主催者の一人でも熱心に最も有力に働かれた」ブレンターノ及びオーストリア、ハンガリー、フランス、ドイツ等の有志者から、絶えずこの同盟の経過について報告を受けていた。「彼らの悪戦苦闘に深甚なる同情を禁じ能わなかつた一人として、今度の国際労働規約の成立を衷心の歡喜をもって歓迎する」のであった(第16巻 193-94)。

ブレンターノの自伝の一節「8時間労働日のための闘争」によれば、8時間労働日はすべての近代的な工業国で、労働者の古くからの理想であった。ヴェルサイユの講和条約第427条第4項は、8時間労働日ないし週48時間を、まだそれが達成されていないところで実現すべき目標としている。ブレンターノは、1875年以来、労働日の延長に反対し、1893年に改訂・出版された『賃金と労働時間の作業能率に対する関係』(ブレンターノ・福田共著『労働経済論』所収)でそれをより深く根拠づけた。労働時間の扱いについてブレンターノとドイツ以外の労働

7) 武藤山治は第1回国際労働会議に参加するに当り、「労働会議に臨む余の態度」で以下のように述べている。「若しベルン会議の決定の如く午後10時以後午前5時までの夜業を廃する時は50万俵以上の生産額を減じ、機械100万錘を失うと同様の結果となり [従来の生産能力の約3分の1を減退せしむることになる]、生産者並びに消費者に取り憂べき結果となるを以て、時間短縮に因る製造力の減殺を補充する方法を発見するまで之が実行には期間を附せざる可らず」(武藤 1964, 727, 745-46, 754)。

者代表との間には、基本的な相違があった。後者は、労働日の短縮をもっぱら労働者の状態改善の観点から扱い、それが経済的には生産を阻害するとみなしたのに対して。プレタートノは、それが社会的な進歩に加えて、経済的に生産の増加を可能にし推し進めると考えていた（プレタートノ・石坂他訳 2007, 457-59）。

2. ILO の創設，平和と社会的正義：講和条約と国際労働憲章

(1) パリ条約の「第13編 労働」，平和と社会的正義

パリ講和会議，そして国際連盟，ILO が誕生することになった1919年は、「我国の労働運動史上において一つのエポック・メイキングの年」であり、「国民の社会生活上または民衆の文化生活上実に一新紀元を画すべき年」であった（大原社会問題研究所の開設はこの年の2月）。6月28日に調印された講和条約には、「第13編 労働」として、世界の平和・協調の基礎としての「社会的正義」の理念のもとに、国際連盟加盟国による国際労働会議の開設，国際労働機関（ILO）の設立など国際的な労働者保護の規定が盛り込まれた⁸⁾。それは、「一般原則」を定めた第427条の冒頭でいう「勤労する賃金稼得者の物質的，道徳的，知性的 wellbeing が至上の国際的重要性をもつ」という世界大戦・総力戦を経た時代の要請に沿う高い認識・社会理想に基づく画期的なものであった。「第13編 労働」（=国際労働条約）は「前文」と第387-427条の条文からなり，後のILO 憲章となった。前文の冒頭に、「国際連盟が目的とする世界の恒久的平和は，社会的正義を基礎としてのみ確立できる」と謳われており，労働条件の改善，平和と協調を危うくする社会不安を起すような不正・困苦・窮乏を伴う労働条件の国際的な改善が急務とされた。この前文は，第一次世界大戦後に生まれた恒久平和と社会的正義，国際連盟と国際労働法制・ILO の関係を明示しており，人間労働の尊厳と自由を国際条約で保障することによって平和条約の意義を完成しようとするものであった⁹⁾。

講和条約の「第13編 労働」案を具体的に審議したのは，講和予備会議が1月31日付で任命した国際労働法制委員会であった。国際的な労働者保護法制については少なくともベルン会議以来の前史があるが，講和会議を開くと同時・同所で労働会議を開くことは，大戦を経た各国（とりわけ米・仏・英）の労働組合，労働関係者の強い要望であった。平和会議と同時・同所において労働会議を開くべきことを提案したのは，1914年末のアメリカ労働総同盟（AFL）

8) 講和条約全体は450条よりなり，全体は15編で第1編が「国際連盟規約」であった。第13編「労働」は、「恒久組織」を定めた「前文」，第1章「組織」第387-399条，第2章「運営」第400-420，第3章「総則」第421-423条と3つの決議，そして労働の「一般原則」を定めた第427条からなる。

9) 大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』1920年，1-2。同第65集，1995年版，「特集 ILO と日本」1-11。Labour as an International Problem 1920, Appendix I “The Labour Sections of the Peace Treaty.” この第4章は，“Labour Legislation in Japan” by Minoru Oka である。

の大会で、AFLはこれを繰り返した。他方、フランス労働総同盟は1915年に講和条約に労働立法に関する条項を入れることを提案し、こうした動きが1916年7月、イギリスのリーズにおける連合労働組合会議の開催となった。リーズ会議はパリの労働会議の基本的な方向性をつくったように思われるが、フランス労働総同盟のレオン・ジュオーのそこでの報告は James Shotwell (ed.), *Origins of the International Labour Organization*, 1934でも高く評価された¹⁰⁾。

(2) 国際労働法制委員会

講和会議の5大国である米・英・仏・伊・日本から各2名の委員に加えて、講和会議に代表される他の列国、ベルギーから2名、キューバ、ポーランド、およびチェコスロバキアから各1名、合計15名の委員が出されることになった。アメリカの委員には労働総同盟のサミュエル・ゴンパース、イギリスの委員には日本とのパイプ役にもなったジョージ・バーンズがいた。日本の委員は落合謙太郎（オランダ駐在公使）と岡実（前農商務省商工局長¹¹⁾）であった。また、農商務省の工場監督官から臨時産業調査局事務官になってヨーロッパの産業・労働調査をしていた吉阪俊蔵（河合栄治郎の先輩で、1918年、河合はアメリカに吉阪は同船でヨーロッパに行った¹²⁾）は日本側の書記（岡の随員）として、さらに当時パリにいてゴンパース等と接触

10) 鈴木文治が参加した1916年11月のアメリカの労働大会で、大戦終結後に「平和会議の開催される同じ時、同じ場所において世界労働組合の共同主催の下に労働平和会議を開くべし」と決議されていた（鈴木 1931, 199-200）。パリ講和条約に労働に関する規定を盛り込むべきことは、1916年のリーズ会議、1917年のベルン会議等で社会主義者や労働運動者が要望してきたことであった（吉阪 1939, 61）。したがって、講和予備会議が労働法制委員会を設置したのは、「消息通の人にとっては決して突然の出来事ではなかった」（前田 1927, 20）。

11) 岡実は、日本の労働法制の基礎となった工場法の立案者、大著『工場法論』の著者であり、1913年から商工局長、17年には兼臨時産業調査局部長、18年には法学博士を授与されている。

12) 河合栄次郎は1915年に農商務省に入り、翌16年からの工場法施行に伴い工場監督官補として業務にあたった（商工局長は岡実）。その後、臨時産業調査局事務官に転じ労働問題の調査のため1918年8月に渡米するが、その時の船で同室したのがヨーロッパの労働問題調査に赴く先輩の吉阪俊蔵であった。翌19年5月に帰国した河合を待っていたのは、10月にワシントンで開かれる第1回国際労働会議に臨む日本政府の原案作成であった。河合は参事官に任命され次官の犬塚勝太郎に直属して原案を作成したが、工場課長（工場法の業務を所管）や内務省警保局保安課長との摩擦が激しくなり、犬塚次官は労働会議の代表を辞退、河合と作成した原案も放棄し、山本農商務大臣は別案の起草を工場課長に命じた。ワシントンの第1回国際労働会議に派遣すべき労働代表の選出事務に河合はさらに失望し、10月末に辞表を提出し11月に免官となった。高野が労働代表を受諾するおそらく直前、河合は高野に受諾を懇請した。高野は「君もいずれは政府代表の随員として行くだろう。みんなでワシントンに落ち合って愉快にやろうじゃないか」と言った。その時、「さあ、実は私は役所をやめるかも知れないのです」と河合は答えた（『河合栄治郎伝』101）。11月から12月に「官を辞するに際して」を東京・大阪の朝日新聞に連載し、「8カ月の浪人生活」の後に東大・経済学部助教授に転身した（『河合栄次郎伝』80, 99-106）。助教授に就任する前の1920年4月に『労働問題研究』を出版している。これは、

していた友愛会の鈴木文治も出席していた（鈴木が自ら語るところでは、18年の暮れに内田外務大臣と会い依頼されたという（鈴木 1931, 200 1））。講和会議の日本の全権委員は前首相の西園寺公望と牧野伸頭（文部大臣等を歴任していた）であった（吉阪俊蔵「ILOの思い出」『世界の労働』1953年1月号から連載。鈴木 1931, 202. 工藤 1988, 88-89）。

委員会は2月1日から3月24日まで35回の会合・討議をして、「第13編 労働」の草案をまとめ、それが4月11日の講和会議総会で採択されてILOが創設されることになった。「労働者のマグナ・カルタ」を含む講和条約の調印は6月末であったが、労働法制委員会の任命から労働憲章を含む講和条約の調印までは、日本側委員にとって非常に複雑な経緯を経ることになった。それは、労働憲章、社会的正義という外圧・グローバル化に直面した顕著な一例であった。工場法の施行はあったが、日本の産業・労働の実情、労働者保護の実態と国際労働憲章・国際標準との間にはかなり大きな距離があった。5大国の一つとして世界の進歩のために協力はしたいが、それは「国内的に飛躍的な改革を約束する責任」（吉阪俊蔵）を伴った。そのことは冒頭で言及した『改造』創刊号にもよく表れている。

3. 後発国日本の認識・対応, 特殊国扱い

国際労働機関（ILO）及び9箇条の労働保護原則を含む国際労働法制が誕生したことには「近因と遠因」があった¹³⁾。第一次世界大戦は、とくにヨーロッパにとっては総力戦であり、時代を変えたのは「女性と労働者」であった。戦争の終結とともに、労働慣行における20世紀最大の変化の一つが生じた。戦前の40年間にわたって週平均労働時間は56時間であったが、戦後には48時間労働が定着し、「1日8時間」が普通に期待されるようになり、やがて週40時間の要求が標準週5日労働を予見することになった（P. Clarke 著、西沢保他訳『イギリス現代史』2004年、76, 102）。ヨーロッパでは講和会議で労働問題が取り上げられ講和条約に労働法制が盛り込まれることはごく当然であり、アメリカはゴンパースが労働者に対する社会的正義を主張してきていた。

しかし、日本では認識が異なり、講和会議で「労働憲章が討議せられようなどとは夢にも思わないで」臨んだ。牧野伸頭『回顧録』には、「講和条約中に労働規約を加うるなど、世界歴史にその例なく、ヴェルサイユ条約の特徴の一つとしてその意味を考慮するに足ると思う」

本文648頁、附録94頁の大著で、工場法の実施、国際労働問題、社会的施設、労働組合、労働時間、失業等を網羅し、岳父である金井延に捧げられている。木川田一隆は旧制の山形高校時代から河合の『労働問題研究』を愛読し、河合は「心の師父」であった。木川田は1926年に東大を卒業して、三菱鉱業の入社試験で労働組合法案の賛否問題で面接委員と強硬な議論をし、第二志望の東京電燈に入社した（「私の履歴書」）。

13) ジュネーブのILO 帝国事務所の初代所長（1923年10月から1926年11月まで）を務めた前田多門の『国際労働』（1927年）第1章「国際問題としての労働 その沿革」。

(牧野 1978, 244) とある。国際労働問題について、ヨーロッパではナポレオン戦争後の1818年に Aix la Chapelle でロバート・オーエンが欧州の労働者の労働時間を決めるために国際的協定の必要があると提議して以来100年の歴史をもち、アメリカでも労働総同盟を中心に強い要望があったが、日本にとっては「まさしく晴天の霹靂」であった。平和会議で労働憲章が討議されようとは夢にも思わないで八重の汐路をわたって行った全権一行であった。五大国の一つとして世界の進歩のために協力はしたいが、それは「国内的に飛躍的な改革を約束する責任」を伴った(吉阪「ILOの思い出」(その3))。

1922年に農商務省から内務省の外局として誕生した社会局に転じた北岡寿逸の回想は、農商務省及び外務省の「無知」を衝いている。北岡によれば、社会局を新設して、労働問題ことにILO問題の権限を内務省に移すに至った発端は、国際労働問題に対する農商務省の取扱いの拙劣さと熱意の欠如にあった。ベルンの国際労働立法会議で、女子の深夜業の禁止と白燐マッチの製造禁止が議題になり、日本はアジアの後進諸国に対するマッチの主要な輸出国であった関係から、条約は日本の参加を条件とするほどに日本は重要視されたけれども、農商務省はあっさり参加を拒絶し、その後もILOができるまでこの問題には熱意も興味も示さなかった。第一次大戦終了後、国際労働立法が重要な国際政治の問題となることは、大戦中における英米の政治家と労働組合との協力交渉をみれば、容易に理解されたはずであるが、国際労働問題が取り込まれた平和条約の原案が発表されるまで、「この問題に関してはまったく無知で(この点、外務省もほぼ同様であった)、国際連盟の規約草案の中に労働という1章のあるのを発見して、何故に平和条約の中に労働問題が規定されるのだとって驚いた」のであった(北岡「社会局の設置と労働行政」『内務省外史』1977, 142-143)。平和会議・平和条約に労働の問題が出ることは日本の外務省を驚かせた。これは「外務省事務当局の無智を示す以外の何ものでもない」ので、欧州では戦争中労働組合に対し、8時間労働その他、多年の運動の結果獲得した労働条件を棚上げして働いて貰う代りに、戦後には労働組合の公認、8時間労働その他の進歩的労働条件を確保する。そのために平和会議と同時同所で、国際労働会議を開いて、労働組合の代表者も参加させるという約束が、政治家と労働組合の幹部との間に出来ていた。」それが更に徹底して平和条約の中に、労働という1編を設けることとなったのである(北岡 1976, 70)。

(1) 日本の後進性 backwardness・特殊国扱い, G. N. パーンズ

1919年2月1日、国際労働法制委員会の最初の会合で委員長・議長にゴンパースが選出され、副委員長はイギリスのパーンズとフランスの労働大臣コリアールであった。2月4日の第2回委員会に英仏米よりそれぞれ討議案が出され、まず常設機関の設立を規定する条約草案を内容とするイギリス案が委員会の討議原案として採択された。このイギリス案について、2月4日付、在仏松井大使名で内田外務大臣宛に電報で報告され、パリの委員会ですべき日本委員の

態度について訓令が求められた（「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」）（『日本外交文書』1919年第3冊下巻1340-43）。2月4日にパリから発信された最初の請訓に対して2月13日付で回訓が出されたが、そこには後発国日本の姿勢が如実に出ている（「労働者保護ニ関スル条約問題ニ対スル我方ノ態度ニ付回訓ノ件」）。いわく、「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ラ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ニ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（猶予期間ヲ設ケ又ハ協約ノ規定ニ変更ヲ加フルコトアルヘキコト）ハ特ニ必要ト認ムルニ付右御含置アリタシ」（同1348-49）¹⁴⁾。

国際労働法制委員会における審議と日本政府の対応については、日本の代表団と政府の往復電信（『日本外交文書』1919年）、吉阪の「ILOの思い出」に詳しい。3月6日付の内田外務大臣より在仏国松井大使宛電報の訓令（「国際労働法制問題ニ関シ日本政府ノ方針開示ノ件」）には以下のようにある。「全然国情ヲ異ニスル帝国ニ於テ欧米諸国ト同一ノ法制ヲ採用スルトキハ我工業情態ヲ攪乱シ労働者ノ為ニモ不利益ヲ来タスヲ免ズ……帝国政府ハ国家ノ緊切ナル利害ニ顧ミ本問題ノ経過ヲ深く慮スルモノナルヲ以テ閣下等ハ大体左記ノ方針ニ依リ我主張ノ貫徹ニ努メラレムコトヲ希望ス」。そして、「講和会議ニ於テ審議セラルベキ諸国委員提出ノ条約案ニ対シテハ総テ概括的ニ我工業情態及労働者ノ利益ニ顧ミ必要トスル猶予期間又ハ除外例ヲ設ケルノ自由ヲ留保スルコト」とされ、「概括的留保ヲ極力維持スルコト」が繰り返されている（『日本外交文書』1390-91）。この訓令に忠実であるべく、牧野、落合、岡は労働法制委員会の会期中からほぼ4月末まで、「機会アル毎ニ詳細ニ徹底的ニ我立場ヲ弁明シ」（同1482）、パーンスを中心に執拗な交渉・工作を繰り返した。「特例」modifications、すなわち第405条への追加文案はいわばその成果であった（同1468-71。工藤1988、144-148。吉阪1939、63）。

全権委員であった牧野伸顕の政府に対する総括報告書「労働問題ニ関スル8月26日付総括報告書」（とくにその「2. 労働協約中帝国ニ最利害関係アルニ事項決定ノ成行及帝国全権ノ措置」）（『日本外交文書』1481-85）、及び後日（10月10日付）牧野が落合に求めた、「国際労働委員会総括報告追加報告書」（帝国委員ト英国委員「パーンス」氏等トノ交渉顛末ニ関スル分）

14) 日本工業倶楽部（理事長 団琢磨）から講和全権委員・牧野男爵に送られた、国際連盟規約案第20条（連盟組織の一部として常設労働局を設置するという内容で、規約案は2月14日に発表された）に関する決議文（2月20日付）でもほぼ同様のことが言われ、「強テ各国ト労働条件ノ均一ヲ図ラムト欲スルガ如キハ偶マ以テ吾邦〔二〕於ル資本労働ノ調和ヲ害シ国家百年ノ不幸ヲ招来スル所以……奉存候」とある。「直ニ外国ノ制度方法ヲ移植採用シ難ク且各国労働条件ノ均一ヲ図ルガ如キハ必シモ国家ノ為ニ有利ナラザルモノアリト信ス」というのが基本的な論調であった。

(10月29日付) (同 1464 1480) は、日本の実情 (産業の要請) と国際標準・国際労働法制的あり方を知るうえで非常に興味深い。

牧野が落合に求めた追加報告における「舞台裏の交渉」(工藤 1988, 143 51) というのは、英国委員バーズ (及びサー・マルコム・デルヴィーニユ Sir Malcolm Delevigne) と日本側の非公式の会合で、これは労働法制委員会の会期中にもあったが、3月24日に委員会が終了した後4月11日の講和会議総会まで、日本側の立場 (政府訓令) を貫くべくバーズとの交渉 (バーズ工作) が続いた。帝国委員の強硬なる態度と日本をも国際労働規約の一員として包容する為の工夫、この仲介に多大な労をとったのがバーズで、彼は労働法制委員会の審議結果を講和会議に報告する際 (4月11日) の議長も務めた (日程が遅れゴンパースがアメリカに帰国していたため)。バーズとの重なる交渉結果の末に得られたのが「特例」すなわち第405条への追加文案であり、4月8日バーズの周旋で日英仏米伊白の委員又は代理で会合し、バーズと落合がやむを得ない次第を説明し大体の合意を得た (工藤 1988, 145 51)。これはワシントン会議で日本が中国、インドなどと同じように特殊国扱いになる基礎となるものであった¹⁵⁾。

(2) バーズ・武藤・松方

雇用者の代表としてワシントンの会議に参加した武藤山治の『国際労働会議に関する報告書』(武藤 1964所収) によれば、労働時間について日本は、「一般国 8 時間労働時間制委員会」ではなく、「特別国時間制委員会」の委員 (岡, 武藤, 榎本の 3 人が委員であった) であり、中国、インド、ペルシャ、タイ、南ア、南米と同じであった (武藤 1964, 771 74)。またワシントン会議でもバーズは日本の理解者であり好意的であった。そのことは、バーズの自伝を翻訳することになった武藤だけでなく、松方幸次郎「従業員諸子に対する希望」(1919年12月、間 1970所収) におけるワシントン会議の詳細な叙述にも顕著であり、岡実の日記にもよく表れている。

バーズは日本が「8 時間制より除外せらるると否とは日本労働者の能率の程度いかんによる」と述べ、また日本の労働代表顧問等の 8 時間制の主張に対し、日本の一般工業について 9 時間という修正案を出した (松方「従業員諸子に対する希望」138)。武藤の『報告書』によれば、議長バーズの調停案は以下のものであった。日本の現状は 1 日 12 時間が普通で、直ちに 8 時間制を強いることはできない。16 歳未満の者及び坑内坑夫は 8 時間 (超過時間は 1 年 150 時間)、一般工業は 1 日 9 時間 (超過時間は 1 年 300 時間)、生糸工業は 1 日 10 時間 (超過時間は 1 年 150 時間) (武藤 1964, 776 77)。政府代表の岡実も当初から 9 時間案であったようで、日本は労働時間については特殊国扱いであった。政府代表・鎌田栄吉の依頼で顧問として同行

15) 『日本外交文書』及び国会図書館所蔵の「岡実文書」「岡実日記」の詳細な検討は、今後の課題である。

した上田貞次郎の『日記』によれば、上田は顧問として、「10時間を8時間にまけさせらるるならば日本政府代表は寧ろ旗を巻いて帰ることを宣言するがよし」と鎌田氏に言ったという(『上田貞次郎日記』1919年 1940年, 29)¹⁶⁾。

(3) 後発国日本の認識・対応, forward looking

全権委員であった牧野の総括報告書に見られるもう一つの興味深い点は、forward looking ともいえる国際情勢への基本的な姿勢であった。それは、報告書の「第一、労働協約ヲ講和条約ノ一部ト為スニ至リシ形勢」に示されている。いわく、「講和条約ニヨリ世界ノ政治的社会的の大改造行ハレントル絶好ノ機会ヲ捉ヘ労働ニ就テモ亦一新紀元ヲ画スル為是非トモ之ヲ講和条約中ニ編入シ永久不易ノ基礎ヲ深ムコトハ列国労働階級ノ一致セル希望ニシテ列国政府ハ之ニ対シテ何等異存ヲ唱フル余地ナク會議ニ於テモ然リ一定セサルヲ得サリシナリ(『日本外交文書』1480 1481)」。『回顧録』にも、「結局我が労働界も国際並みに到達する運命にあるものとの信念を得て、規約に加わることの已むを得ざるを自覚した」とある(牧野 1978, 243)。

こうした姿勢は、野党の憲政会「加藤総裁の演説」にもよく出ている。「我が國が講和會議に於て國際労働の根本原則を承認せる以上は、事情の許す限り速に諸般の改良をなし、其原則に近づく事を努めざるべからず、若し強いて我が産業状態の異なるに藉口して、故らに異説を立て時勢に逆行するが如き事あらんか、^{ただ} 啻に我國運を發展せしむる能はざるのみならず、世界文

16) 第1回国際労働會議の日本政府側代表は鎌田栄吉と岡実、資本側が武藤山治で、労働側の代表候補者は高野岩三郎であった。高野による労働代表委員の承諾、辞退から東大教授の辞任にまで発展した労働代表事件は、「わが国労働運動史に一時期を画する大事件」であった(大島 1968, 148)。政府側代表委員に内定していた慶應義塾塾長の鎌田栄吉は、1919年9月10日、高野岩三郎と上田貞次郎の二人に顧問要請の打ち合わせのための連絡をした。上田は鎌田を来訪し話を聞いて「即座に承諾した」。高野は鎌田の話聞いて、3日後に返事をする答え、同人たちの意見を聞き、友愛会側の意見も聞き、金井経済学部長、山川総長の諒解も得て、鎌田に顧問受諾の意を伝えた。高野は随員として森戸辰男の同行を希望した(大島 1968, 146 48。『上田貞次郎日記』、大正8年, 17)。

同年10月末から11月にワシントンで開かれた第1回国際労働會議に、日本は58人という大代表団を派遣して注目され(吉阪の回顧によると総勢60余名の名前があげられ、田中孝子、尾形節子の名がある(吉阪 1939, 65。田中については後出)。また主要産業国8カ国の一つとして常任理事国にもなり、後述するように、日本代表の最初の理事が犬塚勝太郎で、1920年6月に吉阪俊蔵、北原安衛も随員として同行した(この時の船は熊野丸で、第一回国際連盟會議に出席する日本代表団と同船であり、ジュネーブに着いたとき、日本一行の総数は71名であったという)。犬塚は「労働大使と銘を打って出かけ」、こうした日本のILOへの使節を最初の事務局長アルベール・トマは非常に喜び、帝国事務所と労働局とは「家族的関係に融合して行った」という(吉阪 1939, 66 67)。日本政府は、1921年7月、農商務省鉱務官だった浅利順四郎をジュネーブのILO本部に日本人職員第1号として派遣(浅利の後の鉱務官に北岡寿逸が(北岡 1976, 67 68))、浅利は1924年に帰国し、同年1月に開設されたILO東京支局の初代支局長になった。また、『国際労働局東京支局々報』を創刊し、これが『世界の労働』になった。1928年にはアルベール・トマ事務局長が来日している(“Conference de M. Albert Thomas au Public Hall d’Osaka 1928,” *Revue d’histoire de la protection sociale*, 2018)。

明国の落伍者たるなきも保すべからざるなり」(『憲政』1919年7月26日, 2-3)。

4. 治安警察法第17条と団結権の認証, 労働組合法の基礎, 生存権

(1) 治安警察法第17条と団結権の認証

福田徳三は、治安警察法第17条を維持したまま、国際労働会議に代表を派遣しようとすることを「世界は欺くべからず」と題して糾弾した。1919年9月20日、友愛会主催の労働代表官選反対全国労働者大会が神田青年会館で開かれ、福田は「世界は欺くべからず」を講演し、治安警察法第17条を維持したまま国際労働会議に代表を派遣するのは「世界を欺くもの」と批判した。

最も肝心な労働代表は少しも労働者から選ばれたのでない人を派遣しようとしていることを強く批判し、それは労働代表を受諾した高野にも及んだ。「高野君は私が20年来の親友で」、「労働代表委員として、ほとんど理想的の人」であった。しかし、その高野でも、このような形式の下において労働委員を承諾するのであれば、「鼓を鳴らして同君を攻めん」とするのであった。「労働の代表者は必ず行かなければならない」会議への労働代表が、友愛会、信友会等の有力な労働団体をほとんど除外した形で決められたことを福田は厳しく批判した。そしていわく。「単に高野君が行かるるに反対である」だけでなく、同時に行こうとしている沢山の人々に対し、「これら諸君にことごとくアメリカ行を辞退せられんことを勧告する」。「鎌田大使にも臍の緒を切って [治安警察法第17条を廃して] からならばアメリカへ行かるべし、然らざる限りにおいては、労働大使として行くことを、日本のためにも、慶應義塾のためにも、断じて中止せられんことを勧告せんと欲する」(第16巻 214-15)¹⁷⁾。

17) 雑誌『改造』(1919年7月1日)は「世界改造史上特筆すべき国際労働会議」に向けて、「日本より派遣すべき国際労働委員の適任者は誰か」について識者の意見を求めた。それに対して福田はおよそ以下のように述べている。資本主代表者としては、「鐘紡の武藤山治氏が、倉敷紡績の大原孫三郎氏か、この二人を措いて他に適任者なし。武藤氏は労働問題の実際の施設者としては、日本一の先覚者にして、その実施の成績については、種々の評あるべしと雖も、少くとも鐘紡が善意を以て、文明的施設を為したるは、世人が未だ労働問題に無関心なりし一昔も二昔も前の事なり。氏はまた西洋の事情にも精通し一個の人格者としての修養深し。氏なれば、各国委員の間に伍して、甚しき遜色を見ず。」「次は少く劣れども大原氏なり。武藤氏よりは遥かの後輩にして、西洋の事情には余り通ぜず、一般の修養も劣ること勿論なれども、少壮家中に人を求むれば、氏の外になし。氏は現に倉敷紡績において社長と同時に自ら好んで人事課長を兼ね、これを他の使用人に任せむと云うに見ても、その篤実、熱心を見るに足る、氏が社長就任以来、男女工のために施設したる所は、大体において武藤氏とその揆を一にし往々それ以上に出づるものあり。氏の西洋知識の不足は、河上君なり、安部君なり又は米田庄太郎君なり同行せば、十分にこれを補うを得べし、武藤案成立せずば、補助者付きにて大原氏に出馬を乞ひたし。」また、政府代表者としては、「岡実君を煩わす外なからん。しかし同君一人にては心元なし。学者中より任命すとせば、誰人よりも、京大の戸田博士が適任なり。も少し広く人を求むるならば、大阪市助役の関博士宜しからん。」「労働者代表者 甲、男」については、「鈴木文治君にて

福田は言う。当面の問題として、第一に来るのは団結権の認証であった。この規定を遵守するには治安警察法第17条を「即時に全廃せねばならぬ」のであり、これを残して団結の認証などというのは「世界を欺くもの」、「連盟国の信義を破るもの」であった(第16巻198-99)。治安警察法は1900年に制定された治安立法で、労働運動に対応するために新設された第17条は、労働争議への誘惑・煽動を禁止するものでストライキ権や団体交渉権を制限していた。福田は1919年10月23日の黎明会講演会で「労働団結権及同盟罷工権」について講演、「労働団結権及同盟罷工権の発達」として『黎明会講演集』3巻3輯、11月に掲載した(『全集』第5集下所収)。

(2) 労働団結権・同盟罷工権と生存権

福田が言うように、治安警察法第17条は同盟罷工を禁じるのではなく、同盟罷工にあたって「暴行、脅迫、誹謗、並びに誘惑、煽動、この5つのことを禁止」していた。問題は、第17条で他人を誘惑・煽動することを禁止し、第30条で禁錮・罰金刑を付していることで、これが「是非廃せられねばならぬ」のであった(第5集下2112, 2176-77)。

進んで福田は労働団結権と生存権に論及する。労働関係は契約関係であるというが、実際は「契約でないものを契約と」している。契約とは、自由で平等な2つないしそれ以上の意思が、妨げられず合致することをいう。しかし、今日の労働関係には自由も平等もない。生活のため家族のために、「仕方がないから雇われる」。雇主の方は雇っても雇わなくてもいい、事業をしなれば儲からないだけである。労働者の方は賃金をもらわなければ、生命に関する重大事である(同2156-57)。福田は、契約の名実が相反するところから社会政策の必要を論じ生存権に及ぶ。今日の労働は、自己決定労働でなく他人決定労働で、労働自身が目的でなく、賃金をもらい生計を維持するためにやる。それがすでに苦痛であるが、加えて「人格の圧迫なり、労働力の圧迫なりが伴ってくる。そこで労働の苦痛が起り、不平が起り、不平を訴えるために労働

は困る、同君も要するに言論家の部類に属する人、顧問には宜しからんも、代表者たる資格はなし、却って賀川豊彦君の方宜しからんも、コレトテ、具体的問題の審議となれば、果して如何、先以て不適任と言う外なからん。」そのうえで福田は、顧問も行くことなれば、「必ず実際の職工を派遣すべき」とし、もしどうしても人がいなければ「工場長級の人を派遣すべし」とし、最後に「東京より一名、大阪より一名、就中紡績工業関係者を望む」としている。また、「労働者代表者 乙、女」については、「女工の事情に通曉し、女工の境遇に十分の理解と同情を有」する「先年迄鐘淵の兵庫工場の海岸寄宿舎」にありし「一舎監」のような人が適任だとし、さらに、「女工状態の甚しきは、製糸工場」で、「殊に信州諏訪の中以下の工場並に関東各地の織物工場は実に甚し。この事情に精通せる人ならば……最も適當なるべし」と述べている(『改造』1巻4号、1919年7月1日、93-94)。

なお、『改造』は山川均をはじめ、高梨(田中)孝子(女子大学教授)、堺利彦、与謝野晶子、堀江帰一、神戸正雄ら28人の回答を載せているが、山川の回答が比較的詳しい他は、福田のような詳細な回答はなく、「ミノベタツキチ」の回答は、「だれが行ったとしても、大なる差異なかるべし」の一行であった(同89)。

働争議が起ってくる。労働争議が起ってくる所以は、労働が他人決定労働であるから」であった。今日の労働争議は、労働関係が契約関係であることから起る。その契約関係から必然的あるいは付随的に起ってくる弊害欠点を、他の方法をもって補い、契約関係を名実相合するものにするのが「社会政策の仕事」であった（第11巻 114）。

契約本位を名実相合するものにしなければならない。労働者一人一人と一人の雇主が対抗するというだけではいけない。労働者は団体を作り、団体として相接しなければならない。一つの工場に雇われる労働者全体と雇主が対立する。しかし、一々の契約を団体と雇主との間に定めることはできない。そこで起ってくるのが労働協約である。福田は10数年前から契約の不備を補うためには、労働協約が必要であることを主張していた（同 116 17）。労働者と雇主の関係は非常に「跛^{びっこ}」であるにもかかわらず、それを平等のものとして扱っているのが今日の労働契約である。これを出来るだけ自由に、平等に、真正の合意であるような労働関係にしたい、これが「社会政策の第一の仕事」である。私有財産制度を尊重するように労働契約制度を尊重する。尊重するのに対して実質が伴わない。「甚だしい跛^{びっこ}になっているからこれを出来るだけ対等なものに近づけていく」のであった（第5集下 2159 61）。

労働団結権及び同盟罷工権というのは、「微温的な意気地の無い不徹底な要求というべきもので、急進的な要求などではまったくない。普通選挙も同じで、「普通選挙権や労働団結権は薬ではない飯である。是非食わなければならぬものである」（同 2161 62）。福田さらに続けて「極窮権」に及ぶ。私法の法則は法則として認め、その不備欠点、その最も根本的な欠陥だけを充たそうというのが労働団結権及び同盟罷工権の認証であった。福田はかつて「極窮権」ということを言い、法学者・牧野英一は「緊急権」と言った。「米騒動はいけない。乍去、政府が何かしてくれなければ、極窮権というものが自然に起ってくる。……極窮まで行くと、昨年8月に起ったようなことになる。そうさせないのが、労働団結権並に同盟罷工権の認証であります」（同 2155 56）。

（3）社会政策の意義：労働争議と社会政策

福田は『社会運動と労銀制度』（『著作集』第11巻）第一篇「社会運動の理論的基礎」の最終章「人格闘争としての社会運動」で「人格の充実と国民人格の充実」（第11巻 77 78）について論じている。その章の最後で、労働問題は「国家の人格の充実にも最も重大な関係を有する」とした上で、「社会政策の意義と社会運動の考究」という節を設けて次のように述べている。「社会がそれ自からのために、それ自からの健全なる発達のためにすることが社会政策である。……社会政策とは社会が社会の力を以って行う政策である」。階級に分れて対立することが「人類の共同生活を脅かすことを認めて、その根底を取り除こうと云う意思——特別なる社会的と云うことを解決する意思をもって行政をする、その意志の発動として行政をやることが社会政策である」。社会運動は、当事者——「人格を圧迫せられ、人格を支配せられ、人

格を束縛せられる当事者が、その圧迫を取り、その束縛を除くためにする運動を云う。「したがって社会運動と社会政策とは両方なくてはいけない。……労働者が目ざめて社会運動をするようにならなければ、国家の社会政策は甚だ力のないものである。この頃になって日本で社会局を拵え、社会課を置くことになったのは、晩しといえどもまことによい事である。」「社会運動が起ってこれと対抗して、一方に社会運動と他方に社会政策と相呼応して、初めて社会問題の解決が付き得るのである。……今日の社会運動のチャンピオンたり、代表者たり、典型たるものは、労働運動なかんずく現実の労働争議である」(第11巻 94 95)。

第二篇「労働争議の意義及び種類」で、まず「階級闘争としての労働争議」を論じる。今日の社会運動には種々あるが、その第一は労働争議であり、社会運動といえ、第一に階級闘争としての労働争議である(同 97)。「神戸争議の実例」も論述し、「産業の平和」を述べ、争議の合理性を論じ、「要は争議の純化、すなわち厚生化」であるとしていわく。「労働争議を道理に適うように「合理化」して、争議が起ったたび毎に少しづつでも一般社会の安寧が進み、一般社会の幸福が進むようにこれを善導するのが、いわゆる社会政策の最も大切な任務である」。神戸の労働争議も「全体の日本の労働社会を向上せしむるのに大いに役立つべきはず」である。争議を「善導し、これを合理化し、これを厚生化し、これを純化し、少しにても国民全体の少なくとも経済上の幸福安寧が、そのために加わり得るように勉めなければならぬ」のである。イギリスのように、日本の労働階級も健全なものになり、産業が発達するためには、「労働争議という^{あた}い」は避けられない。ただそのために無用の犠牲を作り、それを無用に大きくすることのないように心掛けなければならない。「それがすなわち政府なり、あるいは地方行政庁なり、各種の団体なり、公の色々な設備、あるいは私的施設による社会政策の任務である」(同 159 160)。

(4) 「神戸労働争議局外観」

福田は1921年9月の『改造』に「神戸労働争議局外観」を書いた(8月6日付)。三菱内燃機関神戸工場の職工が8時間労働、団体交渉権・増給、工場委員会などの請願者を提出して争議になり、7月には川崎造船、三菱造船に拡大した。それを賀川豊彦らが指導し、7月12日川崎争議団は工場管理を宣言、14日軍隊が出動するという事態になった。福田は、神戸の労働者は唯一の合法的、合理的方法を執り、賀川の指導がそうさせたのであれば、彼は「日本の社会政策上に不朽の名を留むること、英国のマンデラ及ケットル両氏の如く、又はフランシス・ブレースの如くである」と評し(同 219)、神戸の争議を「日本労働運動史に、燦然ある光輝を放つものである」と追記している(8月13日付、同 219)。

福田は、神戸の争議労働者の要領を得た争い方は、賀川等の力のみではないと思うと述べ、次のように続けている。とくに川崎あたりの職工には、教養においてもかなり優秀なものがああり、精練労働者、高給労働者の多い所に教養の進むのは当然である。川崎ではこの度の争議を

起したことを恥すべきではなく、「アレ丈けの秩序ある係争を為し得る職工を有して居たことを川崎の当事者は世に誇るべきである」(同 213)。川崎造船の経営者はもちろん松方幸次郎であった。さらに、解決に向けて、まず「賀川以下首脳者の検束を解くべき」で、「急に跡から飛込んだ鈴木君などは、出るべき幕ではない」(同 214)と、ここでも福田は鈴木文治に厳しい。「パンのために、妻子のために戦う者は、最大の寛容を以て臨むべしとは、社会政策の根本要求である」と述べ、「川崎三菱対その雇傭者間の係争に官憲が下手に飛出すは害がある」という。「労働争議は、労資両者の教育のため訓練のため、事業経営刷新のため、延いては生産能率増進のために、何物をか貢献してここに意義があるので、唯賃金を若干引上げたとか何とかというような些々たる事のためにのみするものならば、その利は到底その損を償うに足らぬのである」。そして、このことはほぼ同じ時期に書いた「価格闘争より厚生闘争へ：殊に厚生闘争としての労働争議」(『改造』1921年5月)で詳しく説明したという(同 216)。さらに、労働争議は解決だけが能事ではなく、「争議そのものが、大なる文化的意義がある」。すなわち、「争議の進行中に養われる公共心、犠牲奉仕の美德、同志結束の精神、節制ある行動の業が、やがては国の分化を一段より一段へと高い處へ導くべき大動力となる」のである。そして最後にいわく。財産に関する係争には、立派なる司法機関が出来ていて、「その係争は国の手厚い保護、保障を享受して居る」、「財産と対等の重要を国の経済的発達に対して有する労働に就ての係争は、少くとも財産係争が享受するだけの尊重と保護とを受くべき」である。「労働係争を財産係争と……同等に取扱うことは、社会政策当面の要求でなければなら」ないのであった(同 216 217)。

福田には震災後の『復興経済の原理及若干問題』(1924年)にも顕著なように、「物を本位とし、財産を最高祭壇に祀る私法の解釈」、「物を見て人を屁とも思わざる半倒壊の民法」に対する厳しい批判がある(第17巻 76 77)。それは財産権に対する生存権の擁護であり、財産国家から労働国家への主張であろう。『社会運動と労銀制度』でもいわく。「財産争議の手厚い保護」に対して、労働争議は食うや食わずの大問題で、労働者は体しかない、その労働について争うのだから、この争議の方が余程真剣な争いである。ところが財産争議については、民法に夥しい規定があり、民事訴訟法も商法もある。非常に綿密な発達した沢山の法律があり、これを執行するあらゆる機関が出来ている。「労働争議もまた同様たるべし」で、財産争議と同じように「チャンと争える途を付けておく」というのが「文明の要義」だと訴えた(第11巻 118 120)。

5. 社会政策の分岐点、農商務省から内務省社会局へ

(1) 南原繁の労働組合法案と福田の生存権

労働団結権・労働組合 = 労働争議の基礎に生存権をおく福田の思想が、内務省で当初の労働組合法案の作成にあたった南原繁に影響を与えたことが早くから指摘されている(池田信 1982,

59)。警保局の若い事務官であったキリスト教者の南原による‘unusually progressive’な組合法案については、Garon も論じている (1987, 89-98)。南原は、内務官僚になって富山県射水群の群長として米騒動を経験した後、19年1月警保局に戻っていた。パリ条約の調印後、1919年7月頃に床次内務大臣が局長、課長から若い事務官を集めて懇談会をやり、南原はかねて考えていたことを発言した。労働問題を治安警察法の対象などにしないで、積極的に労働者の団体を作らせ承認して、資本家と同じレベルで話し合いをするという体制にもっていくのが一番いいのではないかと進言をした。「それじゃ君、労働組合法案を作ってみろ」ということになり、官制でない調査室が設けられた。南原「内務省労働組合法案のことなど」(談)によると、法案の作成に取りかかった頃、「将来社会局というものを作り、また最後には労働省という独立のものをイギリスの例に習って作らなければならないといって仕事に励んだ……それが後の社会局、更に労働省へと発展していったので、いわばその一室がそれらの一番初めの卵と言っていいでしょう」。国際労働会議への労働者代表を選んで来いと言われても、その母体さえない状態であった (『労働行政史余録』28)¹⁸⁾。

南原の同僚で「机も並べた」安井英二は、「安井氏は警保局で南原君と一緒に労働組合法を作ったのじゃないの」という質問に、「作ったのは南原君です」、「大体の根本は南原君です」と述べている。1919年の秋から冬、そして1920年初め、南原がもっぱら、「労働組合法、労働争議調停法、治安警察法17条の撤廃、これを一連のものとして」やっていた。まずは治安警察法17条の撤廃が急で、それをやるには、調停法もいる、組合法もいるということであった。安井によれば、警保局は自分たちの仕事として力を入れていた。そこで「一番力を入れていた」のは南原で、南原は「特別の地位であった」。床次大臣が「役所に来るとすぐ南原君を呼ぶ」、「何もかも床波さんと二人で相談して」いた (同 17)。そして1921年5月に、南原が東大の政治学の助教授になって内務省を辞めると、その後を引き継いだのが安井英二であった。安井は、1922年11月社会局の設立とともに社会局事務官となり、23年夏から1年海外出張、その後25年10月まで社会局労働課で労働立法を担当し (北原安衛がジュネーヴから帰国してからは共に労働立法担当事務官)、その後は地方局に転じた¹⁹⁾。

18) 政府は1920年2月に臨時産業調査会を設置し、労働組合法案の審議を行うことを決めた。その幹事会で、内務省川村竹治警保局長は3月26日に内務省労働組合法案の提出・説明に当たり、次のように述べた。「第一八国際労働ノ立場ヨリスルモ我カ國八此ノ後委員ヲ送ラサルヘカラス而シテ此ノ委員ヲ送ル為ニ二八何等カノ形態ヲ備ヘタル組合ヲ必要トスヘシ委員ノ選択ニ関シテモ前回ノ如キ無秩序ニ行ワシムル能ワスコレ法律ニヨル組合ノ成立ヲ要望スル所以ナリ」(林 1986, 25-26に引用)。

19) 安井は、南原のように「内務大臣直属みたいな」ことはなかったが、内務省のエリート官僚で、海外出張中に労働問題、とくに労働協約、労働法の本を買い集め、『労働協約法論』(1925年)などを書いた。談話によると、労働争議、団体交渉権・労働協約の問題を扱い、労働協約については、経済論として「福田博士の論文があるだけ」だったので、安井は「法律論として労働協約法論を書き、社会局で立案するときの参考に提供した」(『安井英二氏談話 第1回速記録』『内政史研究資料』第14集, 19, 34-35)。安井については、林 1986, 第2章の1を参照。

南原の回想にはさらに次のようにある。この問題を農商務省は「忌避する傾向があったようで」、「専ら内務省が指導権を握った」。そして、できてきた内務省の労働組合法案に世論の反響は「非常によかった」。反響がよかった例として、賀川豊彦、山川均、また学者のグループでは、大内兵衛、森戸辰男、櫛田民蔵、「更に先生としては福田徳三博士、こういう経済学者が10人ばかり学士会館に集りまして、私を招き説明を求められ、大いに鞭撻された」(『労働行政史余録』28-29)²⁰⁾。また、内務省内部で法案がまとまってきたのは、参事官の力が大きく、前田多門、後藤文夫、長岡隆一郎、山田準次郎、堀切善次郎、次田大三郎、こういう先輩の方々が、当時ジュネーブに国際労働機関ができて、次々に出張し皆進歩的になって帰って来た。参事官が賛成し床次大臣も意を強くし、これが内務省案になっていった(同29, Garon 1987, 74, 89-90)²¹⁾。

南原によると、労働組合は賃金労働者がその共同の利益を擁護するために自然に発達してきた社会的結合で、組合の公認は、この自然に発生してきた社会的事実を法律上の事実として認めることであった。組合に必要な保護と保証を与え、他方で国家の統治下において義務と責任の観念に立脚させることを要件とした。また、ストライキは組合の目的を追求するために「認容せらるべき社会的正義の要求」であった。いわく、「罷業それ自身が社会的正義の観念として認められ法律上も何等違法の行為でなく」、「その目的を遂行する最後の手段として同盟罷業をもその作用の中に包含する組合の存立が是認せらるる以上、通常の罷業より生じる損害は賠償の原因にならぬ」と(南原「労働組合法を論ず」『工場研究』1920年6月, 27)。内務省案は、法人の損害賠償責任について規定した民法第44条第1項を、法人格を取得した組合に準用することを定めており、南原は不法行為として賠償責任を負うべきストライキと正当な行為として免責されるストライキを明確に区別しようとした。また、治安警察法第17条を、「労働者の結合権を認めながらその作用を完全に認めざる不合理の法制」と批判する。そして、治安警察法第17条が廃止され、進んで労働争議制度の確立されることは、「労働組合の当然享くべき保障であり、自ら進んで払うべき責務の所以である」と述べている。ここに労働組合法、労働争議調停法の制定、治安警察法第17条の撤廃という、内務省社会局に受け継がれる構想が生まれている。労働組合という団体の特性を尊重し、その諸機能を発揮させうる理想的な労働組合法を考えていく上で、財産権——財産とそれに基づく行動の自由の保障——に対抗できる法理念が

20) 『東京大学経済学部50年史』所収の「対談 南原繁名誉教授：法学部からみた経済学部の50年」で、南原は、「労働組合法案ができたときに、……昔の神田学士会館、震災のあとで仮の木造の建物でしたが、そこに私はいっぺん呼ばれて、5、6人の先生方、一橋の福田徳三、それに櫛田民蔵、大内さん、森戸辰男君など、5、6人がおりまして、私が呼ばれて説明させられた」と述べている(同936)。「震災のあとで仮の木造の建物でした」ということは、1924-5年であろうか。あるいは1924年12月に労働組合問題を討議題目にした社会政策学会の最後の大会と同じ頃であろうか。

21) 南原と内務省の‘new men’についてGaron 1987, “Towards a new labour policy,” 89-98 参照。

必要になる。福田の唱えた生存権——生活保障とそのための団結行動の自由の保障——の思想が、こうしたことを根拠づけるものとして影響力を及ぼすことになった（池田 1982, 55 59）。

（2）農商務省から内務省社会局へ，労働政策の分岐点

治安警察法第17条廃止，労働組合法，労働争議調停法からなる新しい労働政策構想と労働組合法における自由設立主義の考えは，社会政策・労働政策の統合的な機関として1922年11月に設立される内務省社会局に引き継がれた。社会局の設置は「社会政策思想上の大きな画期」をなすものだというが，内務省，農商務省双方の進歩的な若手官僚を吸収した。社会局は，1926年の治安警察法第17条の廃止，労働争議調停法の具体化を推進したが，労働組合法案は審議未了で棚上げにされた。社会局はILO体制に適應するために，工場法の改正，工業労働者最低年齢法を準備し，国際労働会議労働代表の選出を労働組合に委ねるように尽力した（池田 1982, 8 11）。他方，労働保険関係の諸法は，1920年8月に農商務省工務局に労働課が設けられて，労災保険法案，健康保険法案の検討が進んだ。1921年夏には神戸の三菱造船，川崎造船の大争議があり，川崎造船の争議団は工場管理を宣言し軍隊が出動する事態となった。政府は労資協調政策としての健康保険法と過激社会運動取締法を成立させる方針を固め，健康保険法は1922年4月に公布された。過激社会運動取締法案には強い反対があり，吉野，福田ら民本主義者はもとより，日頃は象牙の塔にこもる東京，京都兩帝大法学部の教授がいっせいに反対の論陣をはった。1922年3月1日，過激社会運動取締法案反対の講演会が神田の青年会館で企画され（中央法律新報社），福田，末弘厳太郎，大山郁夫，永井隆太郎らが講演し，福田の演説は「時代錯誤の取締法」と題して『中央法律新報』1922年3月15日特集号に掲載された。（福田は『改造』（4月1日）に「過激社会運動取締法案に就いて」も書いた。）

社会政策学会は，最後の学会となった1924年12月の第18回大会において「労働組合法問題」を討議題目にし，福田徳三，永井亨，高野岩三郎が報告を行った。福田の報告は「2時間余に亘る精密なる研究の発表」で，以下の諸点を主張した。労働組合から同盟罷業権を奪うことは「仏作って魂入れざるもの」であり，労働組合法制定の前提条件として治安警察法第17条及び第30条は撤廃すべきである。組合の形態について画一的な形式を要求してはならず，法人として登録すべきか否かについても自由に放任し，登記したものについてだけ法人の資格を与える。また仮に法人としても民法の公益法人に関する条文の準用は最小限にとどめる。そして，労働者の組合加入の事実をもって解雇の条件となすべからざることを法律の命文で規定する（福田敬太郎「労働組合法問題 第18回社会政策学会における」『社会政策学会史料集成』別巻1，227）²²⁾。

福田はさらに「労働組合法の即行を希望してやまない」としながら，次のように主張した。

22) 池田 1982によれば，福田の構想は，基本的には南原繁の構想と同じであった（67）。

「特に余の懼れているところは近く実施せらるべき健康保険法の結果である。これによれば我国に多数の縦断組合が発生し、これが変則的な労働組合として蔓るであろう。将来における我国の労働組合を正しく発生せしむるためには、この健康保険法の実施と共に労働組合法の制定を必要とする」(同 231)。高野は労働階級的視点を強調し、労働組合そのものの発達、組合自体の要求を通じて組合法を制定すべきであり、時期尚早を唱えたのに対して、永井は国家・社会的視点を強調して即行を説いた。これに対して、福田の即行論は、健康保険法の施行と関連させて捉えられていた。福田は、「工場委員会や健康保険組合によって政策的に労働者が企業主導下に組織されてゆくことに危険を感じ、労働者の自主的な組合の結成を労働組合法の実施によって促そうとした」(池田 1982, 68-70)。

かつて床次、川村ら内務省幹部によって、労働組合が形成される前に工場委員会によって企業内の協調的な労使関係を育成する必要が説かれたが、農商務省が健康保険組合を設けた理由の一つもこの協調的な関係の育成にあった。農商務省は、河合栄治郎が「社会政策の分岐点」(『改造』1919年9月)で言う開明専制的、ビスマルク的社会政策、すなわち「労働者に依る生活の改善」(=労働運動・労働組合)でなく、「労働者の為の生活改善」、あるいは労働者・労働管理型の労働政策(内務・警察的法規)を基本的に考えていた。それに対して、内務省・労働組合法案になっていくものは、進歩的、民本的社会政策、「労働者に依る生活の改善」であり、その基礎には福田の団結権、生存権、生=生活の権利のための団結、財産権に対する生存権の要求、厚生闘争としての労働争議・社会政策の要求があったように思われる。福田の『社会政策と階級闘争』のコアは確かに「団体交渉の経済学」(池田 1982, 70)という側面をもつように思われる。

おわりに

第一次大戦後、米騒動後の日本の労働問題をどう扱うか、改造の時代における労働行政・労働政策に対するパリ平和条約・ILOのインパクトは大きかった。「他のいかなる国際的な影響よりもパリ平和会議は、日本における労働問題の議論の方向を形成した」(Garon 1987, 43)²³⁾。内務省社会局に労働問題の管轄が一元化されていく過程を、北岡寿逸「旧社会局の思い出」や北岡、川西実三、安井英二らによる座談会「戦前の労働行政を語る」はヴィヴィッドに伝えている。1938年に国際連盟理事会による対日制裁決議が禍いし、日本はILOの脱退を余儀なくされた。1924年6月に『国際労働局東京支局々報』として創刊された『世界の労働』も、1939年5月の東京支局の閉鎖とともに最終刊となり「ILO 20周年を記念すべき特別号」となった。それは「日本と国際労働機関」を特集し、「国際労働機関と本邦労働政策」でILOの創設が日

23) 講和会議の主席全権委員・西園寺公望の復命上奏文(1919年8月27日付)の一節に、「永久平和ノ基礎タルヘキ条項ノ中最モ顯著ナルモノヲ国際連盟規約及労働協約トナス」とある。

本の労働行政に与えた影響の第一として、労働問題を取扱う統一的中央機関・社会局の設置を挙げている。ILO の創設とともに、労働行政のための機関の必要が痛感され、社会局は ILO に関する一切の事項を処理することになった (同 13 14)。

北岡によれば、農商務省の労働関係事務を移して社会局を設立した直接の動機は、国際労働問題の衝撃に農商務省が適応できなかったことにある。労働行政・政策に新しい考え方が必要とされていた。国内の動きもそうであったし、パリ条約の「第13編 労働」はそのことを突き付けた。それに農商務省の幹部は適切に対応する準備・能力がなかった。河合の辞任も農商務省の保守性、産業を経営・資本の側から見る態度、労働の側を自立的なものを見ない、労働問題の自立性を見ない態度にあったのではないだろうか。労働問題、産業における労働の自立性、労働者保護を時代の要請のなかで考えたのは、内務省社会局に集められた進歩的官僚であり、その中には ILO を行き来する人も何人もいた。

創設当初の社会局が推進したのは、国際労働会議・労働代表の選定方法の改善 (1924年以降の選定方法は労働組合の事実上・行政上の公認であった)、労働組合法案 (治安警察法第17条の廃止、「産業の平和」を目指す労働争議調停法を含む)、工場法の改正 (婦人及び年少者の深夜業禁止の猶予期間の繰り上げ等)、工業労働者最低年齢法、そして失業救済・防止問題であった。福田は政府の委員会にも関係し、1921年1月に社会事業調査会委員に任命され、また社会局の参与となり、ILO の主要な問題の一つであった失業問題、失業調査、職業紹介所関係のことに取り組んだ。失業問題、失業救済・防止問題はワシントン会議でも8時間労働に次ぐ重要議題であり、加盟各国による失業調査等の報告、労資双方から同数の代表者を含む中央職業委員会の設置は ILO の決議事項であった。福田は、中央職業紹介委員会の特別委員長として、職業紹介事業国営法案等に取り組んだ。失業防止、「営生機会」の復興・獲得は、とりわけ震災後の『復興経済の原理及若干問題』における主要な問題であった。この中央職業紹介委員会の会長は池田宏社会局長官、また委員には末弘徹太郎、永井亨、武藤山治、賀川豊彦らがいた。この委員には、労働側を代表して賀川とともに鈴木文治が任命されていたが、労働組合が政府の委員会に加わるのは時期早尚という理由で鈴木はこれを辞退した。これも1924年のことで、福田は「労働代表としての鈴木文治君に呈し其矛盾を詰問する公開状」(『改造』1924年5月)を書いた。福田の詰問は激しく、これにはすぐに労働総同盟の赤松克磨が「鈴木文治氏の進退に関し福田博士の妄論を駁す」(『改造』6月)という反論を書いた。赤松いわく。一切の社会政策・労働政策の先決問題は「労働者団結権の承認」にある。「労働組合を……現に圧迫しながら、社会政策 [職業紹介、労働保険、工場法改正等] を行はんとする態度は、官僚的、ビスマルク的社会政策であって、……労働者の自主的向上運動を阻害し、……労働者を体よく現状肯定の心理に馴致する欺瞞的な似非進歩政策である。」政府が「労働者団結権を完全に保障せざる今日、社会政策施行上の官設機関に労働組合の代表者が加わることは時期尚早である」と (同 216 17)。なお、北岡寿逸によれば、社会局労働部長の河原田稼吉は、労働組合と政府

の敵対状況を緩和・是正すべく、鈴木文治を社会局参与に推薦し、「鈴木さん個人は受けない気持ちであったが、組合の反対のために拒絶され、社会局参与に労働組合代表の参加という河原田さんの希望は遂に実現できなかった」という（『労働行政史余録』3）。

福田は失業調査にも尽力し、ドイツ留学から帰ったばかりの若き中山伊知郎が内務省囑託としてこれを助けた。当時、内務省側でこれを担当していた川西実三によれば、「失業問題を総合的科学的にやりたいので、学者を2人ぐらい囑託に入れてほしい」と相談したところ、福田が中山と猪谷善一を推薦したという（『労働行政史余録』23）。第二次大戦後に経済学者・中山伊知郎が中央労働委員会などに深く関わるのは、この時の失業調査の経験があると中山自身も述べている。中山が第二次大戦後の労資関係の安定化、労働者福祉の増進に尽くしたことはよく知られているし、福田と同じように社会局参与であった末弘巖太郎は、第二次大戦後、労働法学者として中央労働委員会、労働組合法、労働基準法、労働関係調整法の立法に大きな役割を果たした。末弘は第一次大戦後のパリ平和会議の頃にヨーロッパ留学中であり、「平和条約実施委員」を命じられ、帰国後、1921年に東京帝大に開設された「労働法制」講座を担当することになった（工藤1988, 245-46）。東京商大では1924年に最初の「労働法」講義が開講されたが、これを担当した孫田秀春によれば、教授会の最後の土壇場で、「労働問題の権威福田徳三博士が強く押し切ってくれたため、鶴の一声で設置に決まった」。孫田は、自らの体系的労働法学、「労働人格の無限の発展」を指向する労働法学の基礎は福田にあると考え、労働法学の「ほんとうの開拓者は福田博士ではなかったか」と述べている（孫田1974, 72-74）。100年前のILOの創設前後と初期の時代における福田等の営為の後世への遺産は大きく、第二次大戦後の再建・復興期、民主化の時代に、労働組合法、労働基準法等労働関係法案が次々に議会を通過し成立することになった。

参考文献（抄）

- 飯塚恭子 1989 『祖国を追われて ILO 労働代表<松本圭一>の生涯』キリスト新聞社。
- 池田信 1982 『日本的協調主義の成立 社会政策思想史研究』啓文社。
- 大島清 1968 『高野岩三郎伝』（大内兵衛、森戸辰男、久留間鮫造監修）岩波書店。
- 大原社会問題研究所編 『日本労働年鑑』第1巻、1920年。
- 『日本労働年鑑』第65集、1995年版、「特集 ILO と日本」。
- 外務省 『日本外交文書』（日本外交文書デジタルコレクション）1919年、第3冊下巻。
- 金沢幾子編 2011 『福田徳三書誌』日本経済評論社。
- 河合栄治郎 『河合栄治郎全集』全23巻、社会思想社、1967-70年。（河合の著作からの引用は『全集』を用い、巻数とページで記す。）
- 『河合栄治郎伝』全集別巻（江上照彦著）、社会思想社、1970年。
- 北岡寿逸 1976 『我が思ひ出の記』鎌倉印刷（非売品）。
- 工藤誠爾 1988 『史録 ILO 誕生記 日本はどう対応したか』日本労働協会。
- 社会政策学会史料集成編纂委員会監修 『社会政策学会史料』社会政策学会史料集成別巻1、御茶の水書房、1978年。
- 孫田秀春 1974 『私の一生』高文堂出版社。

- 鈴木文治 1931 『労働運動二十年』 一元出版。
- 間宏編 1970 『財界人の労働観』 財界人思想全集 5, ダイヤモンド社。
- 福田徳三 『経済学全集』 全 6 集, 同文館, 1925 26年。
- 福田徳三研究会編 『福田徳三著作集』 信山社, 2015年~。(福田の著作からの引用は, 刊行中の『著作集』を用い, 巻数とページ数で記す。『著作集』が未刊のものは『全集』を用い, 引用は集数とページ数で記す。)
- ブレンターノ, ルーヨ, 石坂昭雄・加来祥男・太田和宏訳 『わが生涯とドイツの社会改革 1844-1931』 ミネルヴァ書房, 2007年 (Brentano, Lujo. *Mein Leben im Kampf um die soziale Entwicklung Deutschlands*, Jena: E. Diederichs Verlag, 1931)。
- 林博史 1986 『近代日本国家の労働者統合』 青木書店。
- 前田多門 1927 『国際労働』 岩波書店。
- 牧野伸顕 1978 『回顧録』 下, 中公文庫。
- 武藤山治 1964 『武藤山治全集』 第 2 巻, 新樹社。
- 吉阪俊蔵 1939 「回顧 20年」 『世界の労働』 終刊号 1939年 3月。
- 吉阪俊蔵 1948 「河合栄治郎君の農商務省時代を憶ふ」 社会思想史研究会編 『河合栄治郎 伝記と追想』 社会思想研究会出版部。
- 労働省編 『労働行政史 余録』 北岡寿逸 「旧社会局の思い出」, 座談会 「戦前の労働行政を語る」 (北岡寿逸, 川西実三, 安井英二, 他), 南原繁 (談) 「内務省労働組合法案のことなど」, 労働法令協会, 1961年。
- Garon, Sheldon 1987. *The State and Labour in Modern Japan*, Berkley: University of California Press.
- Keynes, J.M. 1919. *The Economic Consequences of the Peace, The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. II, London: Macmillan, 1971. 早坂忠訳 『平和の経済的帰結』 『ケインズ全集』 第 2 巻, 東洋経済新報社, 1977年。
- Labour as an International Problem: A series of essays comprising a short history of the International Labour Organization and a review of general industrial problems*, ed. by E. John Solano, London: Macmillan, 1920.
- Shotwell, James T. ed., 1934. *The Origins of the International Labour Organization*, Vol. I History, Vol. II Documents, New York: Columbia University Press.