

ILO創設と男女平等賃金原則の成立（2）

戸塚悦朗*

(目次)(1)

- I はじめに
- II 英国
- III フランス
- IV 米国

(以上、国際協力論集第8巻2号掲載)

V ドイツ

1. 労組の抵抗

ドイツでは、ラッサールが1863年に全ドイツ労働者協会を設立したが、同協会の女性労働者に関する方針で知られているものは少なく、女性の権利にはほとんど関心を払っていなかったものと思われる。わずかに知られているものは、女性労働者を排除しようとするものだった。1867年の全ドイツ労働者協会の第6回総会で採択された決議は、近代産業による労働者の劣悪な処遇を「スキャンダラス」と非難し、労働者階級の家庭破壊と人工の減少を女性労働の利用によるものととらえ、女性労働市場の拡大に反対した¹。1866年の第一インターナショナルで、ドイツ代表がフランス代表と同様の反女性的な発言をしたことは、上記の通りである。このような状況は、後述するベーベルの著書『過去、現在、未来の女性』が出版される1978年ころまで、あまり変わらなかったと思われる。

2. ドイツの女性解放運動と平等賃金原則

ドイツの社会主義・労働運動は、前記した「プロレタリアート・アンティフェミニズム」といわれるような男性中心主義によって支配されていたが、1878年ドイツ社会民主主義労働者党の創始者アウグスト・ベーベル(Bebel, August)の著書『過去、現在、未来の女性』²が出版され、状況が変わった。ベー

1 Thönnessen, Werner, translated by de Bres, Joris, *The Emancipation of Women*, Pluto Press, 1973, p.15.

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

ベルは、経済発展と私的財産制度を女性抑圧の原因とし、ブルジョワ家父長制が純潔と貞操の観念を作り出し、女性を拘束しているとした。彼は、社会主義運動は、新たな社会主義的社会秩序を確立し、女性解放を達成すべきだと主張した。同書は、1909年までにドイツだけでも50版を重ね、多数言語に翻訳・出版され、世界的に大きな影響をあたえた³。フリードリッヒ・エンゲルスの『家族・私有財産・国家の起源』⁴の原書が出版されたのは、その6年後の1884年である。

1896年ゴータで開催されたドイツ社会民主党大会は、クララ・ツェトキンによる女性問題に関する報告に基づき、女性の地位向上のため、以下の8項目計画を採択した⁵。女性労働者の保護の拡大、産業裁判所での投票権、平等な政治的権利、平等な教育及び両性の職業選択の自由、私法上の平等の地位、家事召使制度の廃止、及び平等賃金（同一労働同一賃金原則）がそれであった。社会民主党で平等賃金原則が初めて提起されたのは、1865年だったというが、総合的な女性問題政策は1896年に確立され、その中に平等賃金原則が正式に位置づけられたものと思われる。

穏健ではあったがドイツ最大のフェミニストの団体であったドイツ女性団体連合会（B

DF）は、1890年代に女性の福祉と慈善事業のために創設された。1898年BDF総会は、進歩的フェミニストの提案を拒否した。しかし、1906年に方針が変更され、進歩的フェミニストの提案が受け容れられることになった。BDFは、1907年には「女性運動の原則と要求」という文書を定めた⁶。この文書は、民法上の男女の完全な平等、教育上の男女平等、集会結社の自由から参政権に至る男女平等の市民的政治的権利、雇用におけるあらゆる規制の廃止及び平等賃金などを、具体的詳細に要求した。もともと、これらの要求は、所属団体が参考にして運動を進める指針でしかなかったし、BDF執行部も即時全面的な実施を要求したのではなかった。要求実現への女性運動は弱かったが、上記諸決議は、女性の権利要求の基盤を準備したと思われる。

1918年9月には、第1次大戦の戦況は、ドイツ側の敗戦濃厚な状況となり、ドイツ支配層は、終戦処理準備のために、連合国に受け容れられるような民主化（立憲制度の導入）の準備に着手した。ドイツのフェミニズム運動に関する著書の中で、エバンスは、予想もされなかった女性参政権がその後の激動期に急速に実現した経過を、おおよそ次のように要約している⁷。

カトリック・センター、進歩派、社会民主党からなる国会内共同委員会がつくられ、ババリアのマックス皇太子の新帝国政府が急遽

2 1879年に『婦人と社会主義』(Die Frau und Der Sozialismus)とタイトルが変わった。日本語版も種々出版されているが、新しいものでは、[草間平作訳『婦人論』上、岩波文庫、1982年。同下(改版)、1981年]がある。

3 Thönnessenn, *op. cit.*, p.36.

4 戸原四郎訳、岩波文庫、1965年。

5 Thönnessenn, *op. cit.*, pp.52-54.

6 Evans, Richard, *The Feminist Movement in Germany 1894-1933*, Sage Publication, 1976, pp.145-153.

7 *Ibid.*, pp.227-230.

作成し、皇帝が同年10月28日に署名した改革の草案を審議した。政府草案には、邦(ラント)レベルの普通選挙権の導入が提案されていたが、女性参政権は含まれていなかった。北海艦隊の水兵達は、同日出撃命令を拒否し、反乱を起こした。11月5日までに、キール軍港を制圧した反乱軍は、皇帝の退位のほかに、とりわけ女性参政権を要求していた。国会内共同委員会で、社会民主党の委員オットー・ランツベルグは、同日女性参政権規定の欠如を指摘した。11月7日までには、この反乱が起こした運動は、全ドイツのほとんどの都市に波及し、各地に労働者・兵士評議会がつくられ、旧体制の権力を奪っていった。こうして、革命が勃発したのである。このような大衆の自発的な動きに、政府はなすすべを知らなかった。

11月7日の委員会でも、ランツベルグは、女性参政権を要求した。全国自由派代表、進歩派などが反対し、まとまらなかった。11月8日の委員会では、ババリア、サクソニー、ヘッセなどでは、事態は悪化していて、もっと激しい要求が出ているとの情報にもとづき、革命的な大衆を静めるために、女性参政権を求めるべきだなどとする主張もあったが、カトリック・センターは、早急な解決のためには、社会民主党が要求を下ろすべきだと主張した。全国自由派も反対した。男女が投票する国民投票による決着も提案されたが、採用されなかった。このような混乱のなかで、一時は、ランツベルグも、この問題の決着を先送りし、国会討議による修正にまかせるとの

案に傾いたこともあった。事態がもう少し沈静化していれば、社会民主党も、提案を撤回していたかもしれなかったが、状況はそれを許さなかった。このような事態の圧力のなかで、カトリック・センターも全国自由派もこの問題での自由投票に同意し、次いで同日夕刻ついに女性参政権の導入に同意したのである。

このような革命の圧力の中で、カイザー皇帝は退位し、マックス皇太子は、政権を社会民主党(SPD)と独立社会民主党⁸に移譲した。旧憲法は、実効性を失い、4日前に国会内委員会が承認したように女性参政権を含む革命新政府の方針が、11月12日に公表された。その結果、ワイマール共和国では、21才以上の全女性が全国選挙でも投票権を与えられた。

このような激動のなかで、ワイマール共和国の権力の中枢を社会民主党が握ったことで、女性問題に関する同党の前記政策⁹が重きをなすことになり、これを官僚・政府・議会も、急速に受け容れざるを得なくなったと推定できるであろう。ワイマール憲法¹⁰は、「男子及び女子は、原則として同一の公民権を有し、及び公民としての義務を負う」¹¹と定めた。「婚姻は、両性の同権を基礎とする」¹²、「女

8 USP。戦争に反対してSPDから脱退した人々が結成した急進政党。

9 女性参政権ばかりでなく、平等賃金原則を含む広範な女性の権利の要求。

10 1919年8月11日大統領認証。

11 ワイマール憲法109条2項。高木・末延・宮沢編『人権宣言集』岩波文庫、1957年、201頁。

12 同119条1項第2文。

性の公務員に対するすべての例外規定は、廃止される」¹³などと特に女性にふれる憲法上の規定もあるが、その他の規定が特に女性について明文で触れていなくても、女性の権利は男性と同様に保障されることになったはずである。

公民としての男女同権を定めた憲法109条2項の規定との整合性を保つためには、「すべてのドイツ人は、法律の前に平等である」とする同条1項がいう「ドイツ人」には、男性のみならず女性も含まれることになると解釈すべきであろう。そうすると、すべての場合に、原則として女性にも男性と平等の法律上の保障が及ぶことになるはずである。

このように男女平等への権利と法の前での平等が憲法上の原則となったのであるから、明文の規定はないが、平等賃金原則もこれらの保障から導き出されるとも考えてもよいのではないだろうか。しかし、具体的には、ドイツにおける憲法の実施状況を見なければならぬ。残念ながら、ワイマール憲法は、ナチ政権によって実効的支配権を奪われ、短命に終わった。

VI 日本

1. 日本の男性中心社会による根強い抵抗

明六雑誌の男性啓蒙思想家達も、男女の平等は主張しなかった¹⁴。

その中でもとりわけ進歩的な啓蒙家と評価

されている福澤諭吉でさえも、男女平等論議を回避した。福澤は、男性間の平等を主張したものの、男女間の平等については不徹底だった。とりあえずは、隠れて妾を養うことも芸者を買うことも「黙シテ許サン」としていたが、男女が同数であることを根拠に、一応、一夫一婦制を採用する方が合理的と主張する程度にとどまった。

「妻妾論」を五回も連載し、夫婦対等の結婚を実現するための「婚姻律案」まで公表した森有禮は、加藤弘之の「夫婦同権ノ流弊論」などで攻撃された。すると、森は一転し、夫妻の間の「同等」を主張したのみであって、「同権ニ至テハ絶テ之ヲ論ゼシ」ことなしと弁明してしまった。

天皇制国家を畏怖させた日本の社会主義運動・労働組合運動も、他の問題では過激で危険とされていたのにもかかわらず、男女平等問題では遅れが目立ち、その行動は欧米以上に男性中心そのものだった。「日本では、フェミニスト、労働運動家、そして社会主義者が一丸となって、「男は仕事、女は家庭」という性別分業のイデオロギーに拘束されたまま、日本社会の近代化を構想したという歴史的事実を批判的に検討」した研究は、社会主義者らの言説に注目してその詳細の一端を明らかにしている¹⁵。

最も過激として非合法化された共産主義運

13 同128条2項。

14 明六雑誌第八、十一、拾五、二十二、二十七、三十一、三十二號。

15 三宅義子「歴史の中のジェンダー——明治社会主義者の言説に現れた女性・女性労働者」、原ひろみ他編『ライブラリー—関連社会科学2・ジェンダー』新世社、1994年、141～165頁。

動でさえも、男女平等問題に限っていえば、とても「過激」とは言えそうもない男性中心性によって支配されていた。ILOが創立され、国際的にも男女同一価値労働同一賃金原則が承認された後のことである。1925年、無産政党結成の際になされた政策討議の過程にそれがよくあらわれている。女性のために提起された提案は、一切の男女不平等法律の廃止、教育と職業の機会均等、公娼制度の廃止、性・民族を問わず最低賃金の一律保証、同一労働に対する男女平等賃金、母性保護だけであって、女性参政権という重要な要求は、意図的にはずされていた。それにもかかわらず、共産主義運動幹部の協議結果は、公娼制度廃止の件だけは賛否半ばして未決定だったが、「他はすべて反マルクス主義だから否決した」とのことだったという¹⁶。

日本では、こと男女平等問題となると、どのような過激な運動に対しても、ILO憲章の定めも、国際常識も通用しなかったようである。ここでは、ベーベルの前記著作の影響も見られない。日本社会の男性中心性の強固さを端的に象徴しているようにみえる。

2. 日本の女性解放運動の遅れ

1919年のILO創設以前に、平等賃金原則を要求する女性運動が日本で開始されていたであろうか。

当時の女性運動を検討するとすれば、「日

本の近代史に初めての自生婦人集団」¹⁷とされている青鞞社を無視することはできないだろう。青鞞社は、平塚らいてう等によって創設された。その機関誌『青鞞』が発刊されたのは、1911年であった。青鞞社の目的は、「女流文学の発達をはかる」としていたが、文学を通じて、女性の意識改革、自立、解放をめざす女性運動の画期的な試みと評価できる。

当時すでに、英国の女性参政権運動など女性解放の動きは、朝日新聞などマスコミを通じて報道されており、日本の女性にも世界情勢は少しずつ知られてきてはいた¹⁸。また、文学者島村抱月が、「近代文学と婦人問題」¹⁹でウルンクラフトを紹介したほか、イプセン著『人形の家』²⁰をも翻訳・公表していた。これらは、島村など日本男性フェミニストの活躍と積極評価することもできよう。しかし、国際情報などが未だに男性中心社会に独占されていた証拠とも解釈できる。青鞞も、人形の家特集号を出した²¹。女性の法的地位が低く、「治安警察法第5によって、婦人の政治結社、政治集会は禁止されていた」²²という状況下では女性運動にも大きな限界があった。青鞞社が、活動目標に平等賃金原則の実現をうたっていなかったのは、無理もないであろう

17 井手文子『『青鞞』の女たち』、海燕書房、1975年、17頁。

18 同書、121頁。

19 中央公論1913年7月15日婦人問題論掲載。同書、153頁。

20 早稲田文学1910年1月号に掲載。同書、67頁。

21 1912年1月に掲載。同書、67頁。

22 同書、145頁。

16 上野千鶴子による山川菊江の回想録からの要約。上野『ナショナルリズムとジェンダー』青土社、1998年、56-57頁。

う。

その後の女性運動だが、平塚らいてう、市川房枝等によって新婦人協会が創立され、参政権など女性の権利擁護活動が開始されたのは、1919年である。日本の女性代表は、その直後²³に、女性参政権国際同盟によってジュネーブで開催された国際会議²⁴に初めて参加した²⁵。米国女性が同年8月に女性参政権を獲得する直前のことだった。

前記したように、1925年時点の日本では、最も過激とされていた共産主義運動の指導者でさえも、男女平等賃金原則などの女性の権利擁護を政策として掲げることにさえ反対していた。このような運動の遅れからみても、日本の女性運動が、1919年（ILO創設時）以前に、平等賃金原則を要求する運動を開始していたとは考えにくい。

女性参政権を求める女性運動は、その後熱心に展開されたものの、日本の男性中心社会を動かすことができなかった。日本で女性参政権が実現したのは、15年戦争の敗戦後、米軍占領下にあった1945年のことである。これには、それ以前の女性運動が貢献していなかったとは言えないであろうが、米国の占領政策がなかったなら、この時期に実現することはなかったのではないだろうか。

Ⅵ 国際労働立法と女性保護

1. 国際労働立法の必要性の主張

ILO創設前に、国際的に労働条件を向上させようとする国際労働立法運動が起こったが、1906年に後述の女性の夜業禁止条約と黄燐の使用禁止条約が実現しただけだった。以下、その経過の概略を見てみよう。

英国の実業家ロバート・オーエンは、ヨーロッパ列強代表が出席した国際会議で、労働条件の改革は社会の全階層の利益にかなうであろうと主張した。ILO創設の100年前である1818年10月のことだった²⁶。しかし、国際労働立法が実現するまでには、長期間の国際的な運動が必要だった。

1881年以降スイス連邦政府の呼びかけに応え、政府間交渉が持たれたが、大きな進展はなかった。だが、その過程に関与した政府関係者・識者などによる非政府間国際組織創設の運動が実り、1900年パリ万博に際して国際労働立法協会が設立された。同協会は、バーゼルに国際労働事務所(旧ILO事務所)を設置した²⁷。この事務所も「ILO」と略記されることがあるが、ここでは「旧ILO事務所」として、現「ILO事務局」と区別したい²⁸。

23 1920年6月6～12日。

24 1904年設立。

25 Harper, Ida Husted, *The History of Women Suffrage*, National American Women Suffrage Association, 1922, p.863.

26 Mahaim, Ernest, "The Historical and Social Importance of International Labor Legislation", in Shotwell, James T. ed., *THE ORIGIN OF THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION Vol. I*, COLOMBIA UNIVERSITY PRESS, 1934, pp.3-18.

27 Delevingne, Malcolm, "The Pre-War History of International Labor Legislation", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, pp.20-54.

2. 女性の夜業禁止条約等成立

協会は、二年に一回の定期総会を開催し、国際労働立法の実験に取り掛かった。最初に取り上げられたのは、女性の夜業禁止問題と健康に有害な産業の問題だった。協会は、スイス政府に国際会議の開催の呼びかけを要請した。その結果、1905年にベルンで開催された政府間国際会議による実務的準備段階を経て、1906年同じベルンで全権代表が出席する政府間外交国際会議が開催された。この国際会議で、「産業により雇用される女性の夜業禁止に関する国際条約」と「燐寸製造における黄燐の使用の禁止に関する国際条約」の二条約が締結された。

女性の夜業禁止が国際労働立法の嚆矢となったことに注目すべきであろう。このような試みが成功したのは、協会の専門家を中心とする慎重な研究が基礎とされたことによる。そればかりでなく、すべての政府が原則として一致できる問題に絞って国際会議を開催したことによるともされている²⁹。

メイヘイムは、「当時は、女性を保護する措置は、おおむねすべての政府に受け容れられていた」とし、それに注記して「極端なフェミニズムの宣伝は、当時は今日のような高い調子ではなかった。しかし、条約の批准は、最初にスウェーデン議会に提案されたときには否決された。他方、フェミニストの反対のた

め留保付で署名したデンマークは批准せずじまいだった」とも述べている³⁰。

「保護付き平等か、完全平等か」などと、女性の人権をめぐる論争が続く現在の日本の状況と考え合わせると、100年以前の北欧が、この論点をめぐって欧米など世界の圧倒的多数に対抗し、独自路線を歩んでいた歴史には興味深いものがある。

1913年にもベルンで国際会議が開催され、条約締結のための定期的国際会議の開催、国際機構の創設、条約の履行の監視・実施などが討議された³¹。その後の発展は、第一次世界大戦勃発のため中断された。しかし、このときすでに国際労働立法機構を創設しようとする問題意識が芽生えていたのである。

Ⅷ 第一次大戦中の国際労働立法機関創設への運動

1. 米労組の主張

第一次大戦前の国際的労働運動は、以下のように二つに分裂していた³²。ひとつは、国際労働組合連盟で、ベルリンに労働組合センター国際事務局をおき、伝統的労働運動をまとめていた。もうひとつは、社会主義インターナショナルで、国家の社会化を通じて政治的及び経済的権力を獲得しようとしていた。国家を通じての労働条件の改善は、その進展速度が遅いところから、どちらの運動も熱心に取り組んでこなかった。ところが、大戦が

28 本論文では、1919年に創設された International Labor Organization (ILO)は「国際労働機関」と、また現在の International Labor Officeは「ILO事務局」と訳し分けることにする。

29 Mahaim, *op.cit.*, p.9.

30 *Ibid.*, p.10.

31 Delvingne, *op. cit.*, p.49.

32 Riegelman, Carol, "War-Time Trade-Union and Socialist Proposals", in Shotwell, Vol.I, *op. cit.*, pp. 55-57.

勃発し、労働力の重要性への認識がたかまった。諸政府が戦争を終結させる場となる平和会議は、労働者がその利益を確保するために好機となることが誰の目にも明らかとなった。

前者に属する米国労働連盟は、早くも1914年にフィラデルフィア大会で、平和会議と同じ場所で同時に世界労働会議を開催すべきであると決議し、フランス労働総同盟によって支持されたが、他の欧州の労働組合指導者は同意しなかった³³。

2. 英仏労組とリーズ会議

英国労働組合総連盟は、1916年総会の直前である7月4日に、過激な社会主義者に同調しない欧州の連合労働運動指導者をリーズに招いて、国際労働者会議を開催した³⁴。

ロシアとポルトガルからは参加がなかったが、フランス、イタリア(少数派)、ベルギー、英国から労働運動指導者が参加した。このリーズ会議は、少数の労働運動指導者が参加したに過ぎなかったが、相当大きな成果を生んだ。

フランス労働総連盟が、戦前の国際主義的な労働運動の精神を維持し、諸国の労働法と労働条件の標準化を目指すことなどを提案し、全会一致の決議となった。これまでの労働運動の姿勢を転換し、公益的な目的を実現しようとするものであって、その後の国際労働立法の流れを定めた。

しかし、米国労働連盟の提案を支持するか

どうかについては、同会議参加者は一致点を見出せなかった。政府を説得するには平和会議のときでは遅すぎるし、戦争のために冷静な議論ができる時ではないなどという理由から、英国労働総連盟が反対したのである。

このリーズ計画を根拠に、英国労働総連盟のアップルトンは、英国政府アスキス首相に対し書簡を送った。この書簡は、これまでの戦争が国王の権利、国境線、国家の権益を定めるための平和条約締結を目的としていたことを批判し、共通の利益、広範な人権概念を実現する平和条約の締結を目的とするよう強く求めた³⁵。

3. リーズ計画と男性中心性

1916年7月リーズ国際労働会議決議³⁶は、その前文で、「会議は、以下のとおり宣言する。今次の戦争を終結させる平和条約は、諸国に政治的及び経済的独立を与えるであろうが、さらに同条約はまた、国際的資本主義的競争の攻撃から守るために、すべての国の労働者階級に対して、団結、移住、社会保障、労働時間、衛生及び労働の保護の権利に関する、道徳的ならびに物質的な最低限度の保障を確保するものでなければならない。」と宣言したうえで、それぞれの権利を詳細かつ具体的に要求した。

33 "Letter from W. A. Appleton to the Prime Minister, Mr. Asquith, August, 1916 Concerning the Leeds Conference", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.27-29.

36 "Resolutions of the International Labor Conference at Leeds, July 1916", in Shotwell, Vol.II, *op. cit.* pp.23-26.

33 *Ibid.*, pp.58-64.

34 *Ibid.*, pp.60-65.

リーズ計画とも呼ばれる同決議は、後にILO創設を実現した労働運動の流れの基礎を創った重要な文書である。しかし、この運動の推進者は労働組合の男性指導者であったに違いない。その文言は、男性中心性で貫かれており、ジェンダーの視点からみれば、問題を含んでいるばかりか、まだ男女平等賃金原則を主張するに至っていない。

この決議が権利主体としている主語又は目的語は、以下のように多くの場合「労働男性」(workman)又は「彼」(he)であり、女性を権利主体として想定していない³⁷。女性についての記述も若干はあるが、それは保護対象としてであるに過ぎない。

決議は、冒頭で「労働への権利・団結への権利」を要求し、「すべての労働男性は、彼がいずれの国に所属しようとも、彼が雇用の機会を得ることができるいずれの地においても、労働の権利を持つべきである」とする第1文から始まる。

同第3文は、「いかなる外国人労働男性も、通常の又は一般の賃金よりも低率の賃金を支払われてはならない。…」と外国人労働男性への賃金など労働条件上の差別禁止を求めている。しかし、外国人労働女性についても、一般の労働女性についても、賃金差別禁止へ

の言及は、どこにも見当たらない。

「労働時間の制限」の項には女性に関する記述がある。その第2文は、「女性(Female persons)及び18歳未満の若年者は、夜間労働又は連続操業の工場労働への就業は禁止されなければならない」と定めている。女性が、子どもと同列に扱われていて、夜間労働などについて就業を禁止されていたことに注目すべきだろう。女性を「弱者」として、男性と異なる処遇を要求していることに、文書作成者の男性中心性を見ることはできないであろうか。

4. ドイツの労組からの批判

ベルリン(ドイツ)にあった国際労働組合連盟本部のカール・レギエン委員長は、リーズ計画は同連盟を分裂させる試みであると反発した³⁸。これに対抗しようと、すべての国の労働者代表を集め、国際労働者会議を開催しようとしたが、直ぐには実現しなかった。ようやく1917年10月にベルンで開催されたこの会議の準備のために、レギエンは、リーズ計画に対する反論³⁹を各国の労働者代表に送った。

このレギエンの文書は、連合国側の提案に批判的で、それを一層前進させる重要な対抗提案を含んでいた。すなわち、バーゼルの国際労働事務所(旧ILO事務所)に強力な権限

37 Workmen (労働男性) という言葉が、女性をも含む労働者全体を代表する言葉として用いられていたのではないかと、との解釈もありうる。その場合は、日本語への翻訳上、労働「男性」ではなく、労働「者」をあてることも不可能ではない。しかし、少なくとも、英語の言葉の上で、女性が男性と対等に扱われていなかったことは、疑う余地はない。

38 Riegelman, *op.cit.*, pp.65-66.

39 "Circular Letter by Carl Legien, commenting on Leeds resolutions and proposing counter-resolutions, February, 1917", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.30-43.

を与え、労働の保護と社会改革立法を促進するために締約国政府が国家代表を送る定期的な国際会議を招集することができるようにするという意欲的な勧告である。これは、超国家的な立法機構を創ることを意味する。

このような提案を基に1917年10月4日にベルンで開催された労働組合の国際会議の決議⁴⁰は、前記レギエンの提案を採用したので、リーズ計画より進歩的なものとなった。同ベルン会議の結果は、レギエンによってドイツ連邦首相に提出され、1919年パリ平和会議に提出されたドイツ政府の提案の基礎となった。

しかし、ジェンダーの視点からみると、1917年ベルン決議も、1916年リーズ決議同様、男性中心性で貫かれていた。

団結権に関する決議Ⅱ(a)は、「自由な団結への権利は、すべての国で労働男性(workmen)に与えられなければならない。…」と要求し、同(c)は、「外国人労働男性は、労働組合組織とその産業経営者との間で合意された賃金と労働条件を享受する。…」としている。さらに、労働時間に関する決議Ⅳ(a)は、「すべての労働男性の1日あたり労働時間は、10時間を超えることはできない。…」としている。

若年者の保護Ⅶと女性の保護Ⅷは、分割されている。女性に関する定めは、リーズ決議より詳細である。

決議Ⅷ(a)は、「大小の製造業企業、産

業、商業、運輸及び公的交通並びに家族製造業において、すべての女性の労働者と給与被雇用者(female workers and salaried employees)の労働時間は、1日あたり8時間、1週あたり44時間以内に制限されなければならない。…」と定めている。

同(b)は、「雇用主が女性の労働者と給与被雇用者に対して労働時間終了後の作業のために仕事を家に持ち帰らせることは、禁止されなければならない。」とし、同(c)は、「特に健康に有害な産業(Ⅳ(e))及び鉱業においては地上であると地下であるとを問わず、女性労働者の雇用は原則として禁止されなければならない」としている。

また同(d)は、「うち最低6週間は妊娠後である妊娠期間の前後合計10週間は、女性を雇用することはできない。法的病气給付と同額の最低給付を保障する出産保険の導入を、すべての国家に義務づけなければならない」とも定めている。

このように、出産前後はともかくとしても、労働時間のうえでも、一定の産業分野でも、女性を「弱者」として保護の対象としている。女性を権利の主体と記述せず、男女平等賃金原則の要求もしていない。これらの点で、1917年ベルン決議も1916年リーズ計画も大同小異であるといえよう。

5. 労組とジェンダーの視点

このように、国際労働運動も、男性中心の見方に疑問を持っていなかったようである。それでは、国際労働運動がジェンダーの視点

40 "Resolutions of the International Conference of Trade Unions, Berne, October 4, 1917", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.44-49.

から見直しを始めたのはいつのことであったのだろうか。この観点から1919年2月10日にベルンで開催された、国際労働立法に関する国際労働組合会議の宣言（マニフェスト）⁴¹を見ると、興味深いものがある。このときベルンで国際労働組合会議と併行して国際社会主義者会議も開催され、双方とも実質的に同じ決議を採択した。

その第3項は、「女性労働者 (female workers) は、土曜の午後は休みとしなければならない。この日には4時間以上労働してはならない。例外とすることが必要な一定の産業にあっては、週の他の日を半日休みとしなければならない。女性労働者は夜間労働してはならない。雇用者が通常の労働時間外に家庭で労働させることは禁止されねばならない。女性は、例えば地下の鉱業のように十分な衛生的条件を整えることが不可能であるような、又はより弱い女性の身体を毀損する危険な物質を扱うような、危険な過程のために雇用されてはならない。出産の4週間前からその6週間後までは、女性の雇用は禁止されねばならない。出産保険がすべての国において確立されねばならず、且つ病気の場合も給付がされねばならない。女性の労働は、自由であり且つ同一労働同一賃金の原則に基づかねばならない」と定めている。

女性を主として保護すべき弱者と扱っている点では、前記1917年ベルン決議と同様であ

る。しかし、ジェンダーの視点から見ると、以下のような大きな違いがある。

第1に、男女平等賃金原則の要求があらわれたことである。

第2に、ジェンダーに関わる用語の違いに注目すべきであろう。

1919年ベルン宣言は、男女労働者をまとめて、労働者、ワーカーズ (workers) と表現するようになり、そのうち女性労働者のみに特殊な処遇をすべき場合は、女性の労働者、フイーメール・ワーカーズ (female workers) を使うようになったのである⁴²。同宣言は、男性労働者を、ワークメン (workmen) としていた1917年ベルン決議とは、本質的な差がある。このようにはっきりした用語の重要な変化が短期間に起きたのは、偶然の産物ではなであろう。国際労働運動の担い手がジェンダーの視点から用語を意識的に変更したものと考えなければ、理解しにくい。

男女労働者の労働時間に関して、「労働時間は1日8時間、週48時間をこえてはならない。夜間労働は、技術的理由から、又は労働そのものの性質のために避けることが出来ない場合を除き、午後8時から午前6時までの間禁止されなければならない」としている。権利の要求内容も、10時間労働を求めている1917年ベルン決議に比較して著しい進歩を見せている。

1917年ベルン宣言以後の国際労働運動に大きな変化が起きたことが推定できよう。将来

41 "Manifesto of the International Trade Union Conference at Berne, February 10, 1919", in Shotwell, Vol. II, *op.cit.*, pp.336-340.

42 *Ibid.* 1919年ベルン宣言前文、7項、8項、12項、14項、15項などを参照。

詳細な検討を要するが、1917年ロシア革命、1919年ワイマール革命など社会主義者の運動の発展が大きな影響を与えたのではないかと思われる。

Ⅱ パリ平和会議と国際労働立法委員会

1. 英国政府による平和会議の国内準備

ILO創設にいたるパリ平和会議の外交過程で、リーダーシップをとり、顕著な成功をおさめたのは英国政府であったように見える。それがなぜなのかについては、さまざまな要因をあげることができるであろう。筆者は、英国政府が平和会議への準備を比較的早期に開始したこと、英国のみにかぎらず、敵国を含む広い範囲の労働運動の動向を調査しこれに対応しようとしたこと、丁寧な外交的手順を踏んだことが成功の鍵ではなかったかと考える。政府ばかりか、NGOもこのような先例からノウハウを学び、応用することができそうである。

英国政府による国際労働立法に関する平和会議に向けた準備については、前号で紹介した『起源』第1巻のエドワード・J・フェラン⁴³の報告⁴⁴が詳しいので、以下主としてこれに依拠してその概略をみたい。

英国政府でこの問題を担当した労働省は、1916年に創設されたばかりだった⁴⁵。第二次

大戦の只中、弾薬製造の緊急性などから、労働者の保護はなし崩しにされてきており、労働組合の不満が高まっていた。事態をさらに複雑にしたのは、ロシア革命とその急速な発展であった。ロイド・ジョージ首相は、戦時挙国一致内閣を実現するために、労組指導者を閣僚としていた。しかし、労働界の重鎮ヘンダーソンらがストックホルム会議をめぐる閣僚を辞任した。首相は、G・N・バーズを入閣させたが、労働組合の主流は、彼の入閣を強く批判していた。

このような状況下⁴⁶で、労働省・情報課(The Intelligence Division)は、労働運動の意見の流れに関する情報を注意深く収集し、週刊報告を作成していたが、それ以外の研究もしていた。

その当時、重要な問題に緊急に対処することにせまられ、十分な考慮に基づく検討をしないままに性急な決定を下す傾向がしばしばあったとして、行政官庁が批判されていた。これに対処するため、後に公務に関するハルデン報告書が出されることになった。同報告書は、政府が将来直面するであろう諸問題について、「考える」ための部局を各省に創設することを提案しようとしていた。労働省は、この報告書の勧告を予期してその趣旨を先取りし、情報課を設置することで実験的にこれを実施したのである⁴⁷。だから、将来労働省が扱うことになり得る重要問題の検討を早期に開始することも同課の役割だった。

43 労働省所属で、パリ平和会議英国政府代表団労働部事務局をつとめた官吏。

44 Phelan, Edward J., "British Preparations", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, pp.105-126.

45 労働問題は、新設の労働省のみならず、従前労働問題を管轄し、当時も労働監査の権限を維持していた内務省の管轄下にもあった。

46 Phelan, British, *op.cit.*, pp.105-106.

47 *Ibid.*, p.107.

ブルガリアとの休戦協定が1918年9月29日に締結されるや否や、同課は、直ちに平和会議に向けての英国の計画を立案する準備をはじめた⁴⁸。同課は、連合軍側のみならず、ドイツとその同盟国の労働組合のさまざまな会議で表明された意見をも収集した。労働問題に関する国際的行動は、ほとんどすべての国の組織労働者が一致して要求していることが明らかになった⁴⁹。

そのうえ、首相が、労働者が平和会議に参加するであろうという公約もしていた⁵⁰。このような情勢下では、全面的停戦が実現すれば、国際的労働条件の問題が持ち上がると思われた。

英国政府の政策を創らねばならないことは明らかになった。しかし、労働組合の要求からみて、戦前の制度では満足がえられないであろうと思われた。労働運動は、とりわけ、「労働憲章」のような積極的な改革を平和会議で直ちに実現するよう求めていた⁵¹。

この労働側の要求を実現しようとするのもできたであろうが、平和会議は、労働問題を扱うには適当な場ではないと思われた。単なる原則の列挙はできるかもしれないが、諸国は、何らかの国際責務を負うことを嫌うであろう。戦後の経済競争を考えると、他国が勝手に低劣な労働条件を許しているのに、一部の国だけが労働条件を上げることは承諾しないだろうと予想された。

代替案として、国際的な基礎に基づいて労働問題を扱う、次のような特別機構を平和会議で創設することが検討された⁵²。現実実現可能な国際労働基準を制定するにふさわしい技術的な知識をもち、しかも、不公正な競争を排除できるように保障するために、この基準を実施する責務を確保するための機構をもそなえた、新しい国際機関を創設するという案である。国際労働基準を一度に決めてしまうことは不可能であると思われたことも、この代替案が採用された理由のひとつだった。

この代替案を具体化するためには多くの検討事項があったが、労働省と英国政府の内部討議の結果は、以下のとおりであった⁵³。①産業別など複数の国際機関を創設すべきかどうかについて検討されたが、単一機関とする。②国際機関は常設とし、定期的に会議を開催する。③政府代表のみならず、労働者と使用者の代表が同じ資格で参加することを認める。④これらの非政府代表の参加資格は、大部分の労働者代表と産業代表の合意で決める。⑤とられた決定の実施について定期的に報告されねばならず、違反に対して労働者組織が注意を喚起する権利を与えられなければならない。

後に創設されたILOの骨格案は、この段階で実質的に定まったといってもよいのではなかろうか。勿論、これを平和会議で実現するためには、その後も長く困難なプロセスが予想され、実際にも容易ではなかった。

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*, pp.107-108.

50 *Ibid.*, p.107.

51 *Ibid.*, p.108.

52 *Ibid.*, pp.108-110.

53 *Ibid.*, p.110.

2. 英国政府による事前外交交渉

英国政府の内部討議の結果を、パリ平和会議・労働委員会への同政府公式提案に仕上げただけでも、いくつものハードルがあった。

まず、外交の労働問題担当部局が創られた。1918年12月末ごろまでに英国政府のパリ平和会議代表団に、労働省と内務省の官僚からなる労働部(labor section)をおくことが決定された⁵⁴。その構成は、内務省からマルコム・デルヴィン卿およびベルハウス氏、労働省からデーヴィッド・シャクルトン氏およびバトラー氏並びに部事務局としてフェラン氏であった。労働部は、独立の部局として戦時内閣の閣僚であったG. N. バーンズ議員の指揮下におかれたが、バーンズ議員は、後にパリ平和会議英国代表団の全権代表のひとりとなった。このように、労働部は、英国代表団のなかでもかなり重要なものと位置づけられ、「常設国際労働機構」設置問題に専念することとなった。

労働省は、前述のような方針をかためると、内務省の同意を取り付け、内務省を通じての外交的手順の第一歩を踏み出した⁵⁵。内務省は、従前労働問題を担当し、当時も労働査察権限を有していた。同省は、戦前の国際労働立法に関わっていたので、フランス政府内部の担当者との交流があり、容易に外交的根回しを開始することができた。

内務省のマルコム・デルヴィン卿は、1919年1月1日付けで書簡を、フランス政府のアー

サー・フォンテーン氏に送った⁵⁶。戦前の国際労働立法の実績、そのために協調して活動した人々との人的なつながり、その過程で共有された思想的な同質性が強く働いたのであろう。フランス政府内部でも同様の意見が共有されており、フォンテーン氏⁵⁷は、同年1月9日付けで英国提案を支持する旨の返書を出した⁵⁸。

英仏間でのただ一つの違いは、平和条約で過去の国際労働立法条約及び締結寸前であった条約案を平和条約のなかで確認するかどうかであった。だが、それは新国際機構創設への流れを阻止するほどの齟齬ではなかった。このようにこの問題に関して国際的な良好な協力関係が直ちにできたことが、戦前の構想を凌駕した国際労働立法機関の設立を可能にしたのである。

英国政府は、以下のように米国政府への根回しにもとりかかった⁵⁹。フェラン氏は、1919年1月2日パリに渡り、2、3日後には米国政府代表団のショトウェル教授との接触に成功した。同教授は、児童労働の問題を平

56 Picquenard, Charles, "French Preparations", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, pp.90-91.

57 Picquenard, *op.cit.*, pp.96-97. 編者(ショトウェル教授)注によると、アーサー・フォンテーン氏は、フランスの社会労働立法に大きな貢献をした。商務省及び労働省の労働局長を歴任し、1881年以降、すべての国内的・国際的労働立法の発展に関わった。国際労働立法協会の活動に参加し、最初の労働者保護の条約を起草した。初の国際労働条約の締結に際しては、フランス政府代表をつとめた。パリ平和会議・労働立法委員会でもフランス政府代表を代理・補佐し、貢献した。創設されたILOの理事会の議長に就任した。

58 *Ibid.*, pp.91-92.

59 *Ibid.*, pp.114-121.

54 *Ibid.*, pp.111-112.

55 *Ibid.*, p.111.

和会議で審議することに関心をもっていたが、英国政府提案に強い感銘を受け、米国政府代表団との協議を始めた。さらに多くの英米政府の代表が加わって、協議が続き、米国政府が英国政府提案を強く支持するに至った。この米国の支持は、他に変わりたいものとなった。

時期は少しもどるが、米国では、国際労働立法への関心は低かったし、平和条約への準備が始まったのも遅かった⁶⁰。米国政府の関心は、労働争議の動向のみだったので、労組代表は、政治の中核に食い込めなかった。米国労働連盟（ゴンパース委員長）は、早くも1914年にフィラデルフィア大会で、平和会議と同じ場所で同時に世界労働会議を開催すべきであると決議していたが、連合側側の労働組合運動もまとまっていなかった。米国の労働組合は、欧州へしばしば代表を送り、交流を継続していた。

米国労働省も戦時中から月刊労働レビューなどを出していた。しかし、労働省が平和条約を意識して、労働側の態度について分析するなど具体的措置を取り出したのは、停戦協定成立(1918年11月11日)の1ヶ月後のことであつた。

1918年9月ごろから「調査部」⁶¹といわれる「コロネル・ハウス」⁶²の専門家が米国労働立法協会事務局に要請して、平和条約で検討されるべき労働協定に関する研究をはじめ

ていた。

停戦後平和交渉団の任命が検討されていたとき、労組は、労働運動の指導者を個人的な資格で代表団に入れるよう、ウィルソン大統領に対して働きかけていた。

このような時期に、戦時労働政策理事会は、世界中の労働運動に関する広範な情報を組織的に収集し始めた。極めて短期間に平和交渉団のための大規模なメモランダムが作成され、1919年1月終わり頃までには印刷され、代表団に提出された。

米国政府平和交渉団は、このメモランダムが出来上がる前にパリに向かって出発したが、大統領は、出航後になってゴンパース氏を米国代表団メンバーに任命した。ショットウェル教授は、船中大統領のために、フランス労働総同盟の歓迎の手紙を翻訳し、パリ到着後労働問題担当として活動し始めたのである。

英国政府代表団は、米仏以外の諸政府への根回しもはじめた。ベルギー、イタリア、チェコスロバキア、日本とも接触した⁶³。

仮に、英国政府提案が採択されたなら、その効果的な実施は、使用者と労働者の協力がなければ効果的なものにならないであろう。バーンズ氏の提案で、英国の使用者側と労働組合側の代表との間で、公式提案前の事前協議を行うことになった。労働組合議会⁶⁴は、これに応じ、アーサー・ヘンダーソン議員ほかの労働組合指導者をパリに送り、1919年1月27、28、29日と3日間にわたって英国政府

60 Magnusson, Leifur, "American Preparations", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, pp.97-105.

61 The Inquiry.

62 Colonel House.

63 Phelan, British, *op.cit.*, pp.120-121.

64 The Trade Union Congress.

提案に対して意見を述べた。

このように丁寧な事前外交交渉の過程を経て、その都度様々な修正加え、より緻密な提案を練り上げて行った⁶⁵。1919年1月21日には、英国政府代表団は、労働条件の国際的規制を促進するための常設機構を創設する条約の草案⁶⁶を作成した。これは当時米仏など他の政府が作成していた同様の構想のなかで最も周到に準備されていた。さらに、英国の労働運動の代表者との協議などの根回しを経て、修正された英国政府条約草案⁶⁷がパリ平和会議・労働委員会に提案され、後述のようにパリ平和会議審議の下敷きになることになった。
(続く)

(訂正)

国際協力論集第8巻第2号掲載の拙稿「ILOの創設と男女平等賃金原則の成立(1)」中以下の部分を訂正します。

1. 3頁第1コラムの10行目に「6月28日」とあるのを、「4月28日」に訂正します。
2. 3頁第1コラムの17行目に「男女は、同一価値の労働に対し、同一賃金を支払われなければならないという原則」とあるのを、「男女は、同一価値の労働に対し、同一賃金を受けねばならないという原則」と訂正します。

65 "Memorandum on the Machinery and Procedure Required for the International Regulation of Industrial Conditions, Prepared in the British Delegation, January 15-20, 1919", in Shotwell, Vol.II., *op.cit.*, pp.117-125.

66 "Draft Convention Creating a Permanent Organisation for the Promotion of International Regulation of Labour Conditions, Prepared by the British Delegation, January 21, 1918", in Shotwell, Vol.II., *op.cit.*, pp.138-140.

67 "DRAFTS OF THE LABOR CONVENTION", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, pp.371-423.

Creation of ILO and Adoption of the Equal Pay Principle for Men and Women (2)

TOTSUKA Etsuro*

Abstract

In the previous article (1) published in Vol.8, No.2 of this journal, the author reviewed the women's movements for equality between men and women in the U.K., France and the U.S.A.

In the present article, the women's movements in Germany and Japan as well as the following historical developments in international labor legislation are reviewed.

As for the early movements of international labor legislation and the protection of women, the international movements towards the adoption of the first set of international labor legislation, which included a convention prohibited night works of women are discussed.

As for the movements for the creation of an organization for international labor legislation during the First World War, the author focuses on the demands and expectation from the international labor movements for international labor legislation in the anticipated peace treaty. He discusses a possible change during this period in the attitude of the international labor movements concerning gender issues including the equal pay principle for men and women.

As for the Paris Peace Conference and its Commission for International Labor Legislation, the author reviews the British well-planned preparation and negotiations that later led the debates in the Commission towards the draft convention for the creation of the ILO. (Continues.)

* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.