

ILO創設と男女平等 賃金原則の成立 (3)

戸塚悦朗*

(目次) (1)、(2)

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

VI 日本

VII 国際労働立法と女性保護

VIII 第一次大戦中の国際労働立法機関創設への運動

IX 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

2. 英国政府による事前外交交渉

(以上、国際協力論集第9巻1号掲載)

3. パリ平和会議国際労働立法委員会の開催

第一次世界大戦を終結させるための講和条件を定めるためパリ平和会議全体会議の第1会期が開かれたのは、1919年1月18日のことだった。第1会期では、戦争責任、戦争犯罪の処罰と並んで、国際労働立法が第3議題と

された。これにいたる経過については、ショットウェル教授が同日付で出した記者発表³が詳細で参考になる。

1月22日全体会議で英国政府が国際労働立法のための新国際機関創設を討議する平和会議下部機関としての委員会を設置する決議案を提案し、これに賛成した米国政府が修正を提案し、採択された⁴。この決議に基づいて、米英仏伊日の5大国が各2名の委員を出し、その他の諸国代表五名を推薦することになった。全体委員会によって1月31日に国際労働立法委員会の委員15名⁵が選出されたが、言うまでもなく全員男性であった⁶。

国際労働立法委員会は、2月1日から3月4日まで開催された。その審議を概説しているフェラン（英国政府代表団の事務局員）は、同委員会議事を記録した書記である⁷。『起源』第2巻に同委員会の全議事録⁸が載っている。

1 狭義の「パリ平和会議」は、連合国のみならず敗戦国ドイツが参加し、後に開催された短い会議だが、その前に開催された連合国側の準備会議をも含め「パリ平和会議」と呼ぶ。Phelan, Edward J., "The Commission on International Labor Legislation", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, p.127.

2 "Extract from Preliminary Peace Conference, Protocol Number I, Session of January 18, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, p.126.

3 "American News Release on International Labor Legislation, Prepared by James T. Shotwell, January 18, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, p.127-130.

4 Phelan, British, *op.cit.*, pp.124-126.

5 代理が出席することもあったし、交代もあったので、委員会に参加し発言した者の数は、15名よりずっと多い。

6 Phelan, The Commission, *op.cit.*, pp.128-129.

7 *Ibid.*, p.130. 他にフランス政府代表ポーン氏が書記に任命された。

8 "Minutes of the Meetings of the Commission on International Labour Legislation, February 1 to March 24, 1919", in Shotwell, Vol.II., *op.cit.*, pp.149-322.

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

ウィルソン大統領は、米国労組の指導者であるサミュエル・ゴンパース氏を米国政府の同委員会の代表に任命した。「政府関係者が任命されるはずだ」と考えていた英国代表団は、この任命に驚いた。

さらに英国政府代表を戸惑わせたのは、2月1日に開催された同委員会の第1会期で、仮議長となったフランス政府のコリアード労働大臣が、ゴンパース氏を委員長に推薦したことだった。英国政府代表として任命されたのは、閣僚でもある G.N. バーンズ議員だった。同委員会委員とされた政府全権代表は彼一人しかいなかったため、英国政府代表団は、彼が委員長に推挙されるものとばかり思い込んでいたからである。しかし、英国政府は、仏政府提案に異議を唱えなかった。結局、ゴンパース氏（米）が委員長に、バーンズ氏（英）とコリアード氏（仏）がそれぞれ副委員長に選任された。

フランス政府は、委員会の公式言語をフランス語のみにすべきだと主張したが、論争となり、決着がつかなかった。結局、全体会議の決定にゆだねることとなり、事実上英仏両語が使用された。アーサー・フォンテーン氏（仏）が事務総長に、バトラー氏（英）が副事務総長に就任した。通訳には、軍の通訳が活用された。

4. 国際労働立法委員会によるILO創設に関する審議

前半の審議は、2月1日から28日まで続き、英国政府提案を基礎にして、国際労働立法機

関を創設する条約案の第一読（First reading）の討議がなされた。その後10日間は、各国政府に持ち帰って検討するために、休会となり、後半の審議は3月11日から始まり、3月24日に条約案起草のための第二読（Second reading）の討議を終了した。

国際労働立法機関創設のための条約案の審議は、常に英国政府主導だった。英国政府の提案に他の国の政府が修正案を述べる形で審議が進行した。まず、1月26日付けの条約案が提出され、2月4日付の提案となり、3月10日の第二読に付された提案となり、3月24日に同委員会が採択した条約案となった¹⁰。これが全体会によって修正され、6月28日に締結されたヴェルサイユ平和条約の一部である労働編（第XIII編）¹¹とされた。

平和条約労働編（第XIII編）は、労働機関に関する第I章（前文と387-426条と附則）及び一般原則（「労働憲章」（Labor Charter）とも呼ばれた）に関する第II章（427条）に分かれている。問題の男女平等賃金原則は、後者の第三パラグラフ第七に定められた。ところが、よく対比すると、平和条約の労働編第II章一般原則（427条）に相当する部分は、国際労働立法委員会が起草した3月26日付け条約原案として掲載されている条文には記載

9 もう一人の米国政府代表委員は、米国船舶理事會会長である A.N. ハーレイ議員だったが、ロビンソン氏に交代し、ショットウェル教授も代表団に参加した。

10 "DRAFTS OF THE LABOR CONVENTION", *op.cit.*

11 "FINAL TEXTS OF THE LABOR SECTION, English and French Texts of June 28, 1919", in Shotwell, Vol.II., *op.cit.*, pp.424-450.

されていない。

それでは、男女平等賃金原則は、国際労働立法委員会では採択されなかったのであろうか。実際には、後述のごとく同委員会では労働憲章の審議・採択がなされたのであるから、この結果が記載されていてしかるべきであろう。それなのに、なぜ3月26日付け同委員会条約原案には、男女平等賃金原則を含む労働憲章部分がまったく記載されていないのであろうか。それは、その後の審議経過を検討しないと理解できない。

X. 国際労働立法委員会と男女平等賃金原則

国際労働立法を行う機関創設の規定を平和条約に設けることについては、労働立法委員会参加政府間で異論はなく、その内容をどうするかについての検討が、同委員会で行なわれたことは上記のとおりである。

しかし、さらに進んで労働者の権利そのものを規定した労働憲章を平和条約に入れるべきかどうかについては、同委員会参加政府の間で論争があった。そのため、男女平等賃金原則を含む労働憲章に関する国際労働立法委員会の審議¹²も簡単ではなかった。

そのうえ、男女平等賃金原則に着目すると、この意味での労働憲章の中にこれを入れるべきだという声は、大きくはなかった。

1. 男女平等賃金原則の提案経過

戦勝国、敗戦国を問わず、ヴェルサイユ平和条約を締結した諸政府のうちどの政府が男

女平等賃金原則を初めて提案したのであろうか。

『起源』第1、2巻を概観して気づいたのは、1918年12月28日のドイツ政府の内部提案¹³、男女平等賃金原則の提案があることである。敗戦国ドイツの政府内部で男女平等賃金原則を平和条約で定めようとする討議がなされていた形跡があることは興味深い。筆者が気づいて範囲で言えば、内部文書ではあるが、今のところこれが最も早期の政府文書である。バウアー労働大臣が作成したこのドイツ政府内部文書は、内務省、農林国土省、商工省宛となっている。さらに、その写しが外務大臣にも届けられている。

この書簡は、世界平和会議における国際労働法のための議題草案（以下「ドイツ提案草案」という）を添付している。同書簡によれば、労働大臣は、自らが召集した委員会に諮問して、これを作成させたのであるが、同委員会は、ドイツ国際法学会のプロジェクトを基礎に、1916年7月のリーズ計画と1917年10月のベルン決議を考慮して、このドイツ提案草案を作成した。この文書を掲載した『起源』の編者による注記によれば、手紙に添付されたドイツ提案草案は、1917年ベルン会議が採択した計画¹⁴と「ほとんど同じ」とされている。

たしかに、その内容は、1917年ベルン決議

13 "Memorandum from the German Ministry of Labor to the German Minister for Foreign Affairs, on International Labor Legislation at the Peace Conference, December 28, 1918", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.109-115.

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

12 Phelan, Commission, *op.cit.*, pp.185-196.

が要求している労働者の権利を保護するために国際的な労働立法による規制を平和条約で定めるよう求めている。その後定期的な国際会議を開催する提案を含めて、その内容の多くは似ている。

しかし、筆者は、ジェンダーの視点で見ると、次のような際立った違いがあることに注目したい。

第1に、1917年ベルン決議には男女平等賃金原則の要求はないが、ドイツ提案草案には、同原則の要求が「女性労働者は、同一の仕事に対しては、男性労働者と同一割合の支払いを受けなければならない」¹⁵と記載されている。

第2に、1917年ベルン決議では、まだ労働男性 (workmen) という言葉が使用されていたが、ドイツ提案草案では、労働者 (workers) という言葉が使われている。ドイツ提案草案冒頭の「I. 総論」は、第2項第2パラグラフで、「労働者」(worker) という言葉をつかうことで、規制はいかなる年齢又は職業についても、男性及び女性の労働者及び被雇用者を含むことになる」¹⁶とわざわざこの用語について言及している。これは、ドイツ提案草案が、「労働者」という用語を採用したのは意識的なものであったことを示していると思われる。

ジェンダーの視点からみると、これらの変化は注目に値しよう。上記二点の変化は、相互に関連があるのではないか。1918年11月11

15 "Female workers shall be paid at the same rate as male workers for equal work.", Memorandum from the German Ministry of Labor, *op.cit.*, p.113.

16 *Ibid.*, p.110.

日の停戦前後のドイツに起きつつあった政治的社会的変革が、この変化に関わっていたのではないだろうか。

ドイツ提案草案は、ドイツ政府内部では知られていたが、連合国側はこれをいつ知ることができたであろうか。これが雑誌 (Deutsche Allgemeine Zeitung 及び Vorwärts) に公表されたのは、1919年2月1日であり、パリの国際労働立法委員会のメンバーに翻訳が配布されたという¹⁷。配布の時期は定かでない。しかし、同委員会は、2月1日から始まり、3月24日に終わったのであるから、早期段階の審議に間に合ったであろうと推定できよう。

すでに説明した1919年2月10日のベルン宣言も、フランス政府によって同委員会に提出された¹⁸。これは、ドイツ提案草案同様、男女平等賃金原則を含む労働憲章を平和条約で定めるよう求めていた。この宣言は、連合国側及びドイツ側の労働組合運動ばかりか、社会主義者の見解も反映した世界の労働運動の一致した意見だけに、同委員会に参加した諸政府代表にも無視しがたい重みがあったに違いない。

英国政府は、国際労働立法機関・手続の創設のみを提案しており、労働憲章は、平和条約では扱わず、この機関が出来てから時間をかけて審議すべきであるとしていたことはすでに述べた。

17 Kutig, Ewald, "THE CENTRAL POWERS AND THE LABOR PROPOSALS", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, p.225.

18 *Ibid.*, p.185.

しかし、国際労働立法委員会が審議を始め
てすぐの段階で、フランス¹⁹(2月4日)、イ
タリア²⁰(2月4日)、米国²¹(2月5日)の各
政府が、それぞれ平和条約で労働憲章を定め
ることを要求した。

フランス提案、イタリア提案には、8時間
労働制の導入の要求などがあるが、男女平等
賃金原則の要求は入っていない。ところが、
米国政府の提案には、8時間労働制などの要
求とともに、「同一の労働を行った男性に対
して支払われるのと同じの賃金が女性に対し
ても支払われなければならないこと」²²と、男
女平等賃金原則の要求が含まれている。

連合国側政府提案の中に、これまで男女平
等賃金原則の要求が見られなかっただけに、
2月5日の米国政府提案は、画期的なもの
と評価できるであろう。それでは、どのような
経過で、この原則の要求が米国政府提案に入
ることになったのであろうか。同提案の直
前の状況を見てみよう。

2月5日の米国政府提案に関する編者注²³は、
この提案は、1918年9月に米国労働連盟が連

合労働組合・社会主義者会議に提出した提
案と「実質的に同じである」²⁴としている。米
国政府は、労組の要求をそっくりそのまま取
り次いで提案したのであろうか。

米国労働連盟があげている12項目のうち前
半の5項目は、平和条約全般についての基本
原則に関わる。後半の労働者の権利に関わる
7項目は、労働の非商品性の原則、意に反す
る苦役の禁止、結社・集会・言論・出版の自
由、商業船海員が下船する権利、児童労働製
品の貿易規制、8時間労働制、陪審裁判への
権利であり、男女平等賃金原則の要求は含ま
れていない。

上記2月5日の米国政府提案は、上記米国
労働連盟提案中の基本原則5項目のうち第2
番目をのぞく11項目をほとんどそのままの形
で取り入れている。その点で、上記編者注は
正しい。しかし、男女平等賃金原則を含む労
働者の権利に関わる4項目の要求は、²⁶米国政
府が2月5日提案の末尾に新たに付加したも
のであって、米国労働連盟の提案には記載さ
れていない。

それでは、いつ男女同一賃金の原則が米国
政府の提案に加えられることになったのであ
らうか。米国政府提案がなされたのは2月5

19 Draft Scheme Founded on the Recommendations Made by the Interdepartmental French Committee on Labor Treaties, February 4, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.323-326.

20 "Statement of Italian Delegation Preliminary to the General Discussion of the British Draft Convention, February 4, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.327.

21 "Proposal Submitted by the Delegates of the United States of America, February 5, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.328-329.

22 "That equal wages shall be paid to women as is paid to men for equal work performed", *Ibid.*, p.329.

23 Proposal, *op.cit.*, p.328. 編者は、シヨトウェル教授である。

24 "Proposals of the American Federation of Labor to the Inter-Allied Labour and Socialist Conference, September, 1918, Concerning the Peace Conference", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.75-76.

25 英語原文では、"substantially equivalent"とされている。

26 追加された新四項目は、囚人労働製品の貿易規制、家庭における商業的製品製造の禁止、文化的生活水準を維持できる賃金の保障、男女平等賃金原則である。

日だが、その直前である1月21日付けの興味深い史料がある。「ジェームズ・J・ショットウェル教授²⁷により1919年1月21日に米国平和会議代表団に提出された国際労働立法に関する勧告」という文書が『起源』第Ⅱ巻に掲載されている。この文書は、大統領と全権代表に提出されているので、この時点の米国代表団の考え方を相当程度反映していると考えられる。

同文書による勧告は、第1に、ヨーロッパ列強の間でこれまでに創りあげられてきた労働立法に関する一連の国際協定を平和会議における行動の出発点とすること、第2に、国際連盟の枠組みの中で労働立法を行う必要があること、第3に、国際労働立法のいくつかの提案、第4に、国際労働会議と事務局に関する提案からなっている。問題になるのは、第3であるが、これまで欧州で結ばれてきた国際労働条約は、文明の水準を引き上げるために有効であり、世界的なものとするべきであること、検討すべき分野としては、児童労働、女性・若年者労働（夜間11時間の休息）、移住労働者などがあることが述べられている。しかし、ここには、男女同一賃金問題については何の記載もない。

これらの事実から見ると、1月21日から2

27 バリ平和会議米国政府代表の一人で、労働問題担当だった学者であり、『起源』の編者でもある。

28 "Recommendations Relative to Legislation in Regard to International Labor, Submitted by James T. Shotwell to the American Delegation at the Peace Conference, January 21, 1919", in Shotwell, Vol. II, *op. cit.*, pp. 134-137.

月5日までの間に、米国政府が男女平等賃金原則を要求に加えて提案することを決めたのではないかと推理できるであろう。

しかし、何が米国政府を動かして、この原則の提案が加えられたのかの詳細については、定かではない。男女平等賃金原則を含むドイツ政府提案は、2月1日付けで出版されている。これに関する情報が米国政府に入手されて、検討されたのであろうか。2月10日のベルン宣言は、まだフランス政府によって提出されていないが、ベルン宣言に影響を与えた人々がパリに立ち寄って、米国政府に働きかけたのであろうか。それとも、米国政府内部で独自の判断がなされたのであろうか。いずれにしても、当時パリに居た、ウィルソン大統領、米政府代表で国際労働委員会委員長だったゴンパース氏、労働担当学者のショットウェル教授は、この決定に関与していたに違いないであろう。

2. 国際労働立法委員会による男女平等賃金原則に関する審議

国際労働立法委員会は、英国が提案した条約草案をまず審議した。同草案は、国際労働立法機関を創設する条約草案のみでできていたが、これに関する審議がほとんど終わった3月13日（第22会期）、上記した労働憲章に関する米国政府などの提案の扱いが討議された。ポーランド政府のプロツ代表の提案に基づき小委員会が設置され、提案を整理することになった。²⁹

29 Minutes, *op. cit.*, p. 238.

小委員会には、米国、ベルギー、イタリア各政府から労働憲章を平和条約に導入することを是とする提案が提出されていたばかりか、より詳細な要求を含む1919年ベルン国際労働会議の宣言がフランス政府から提出されていた。³⁰

男女平等賃金原則にとって有利だったのは、この段階で一貫してこれを求めた米国政府の提案を支持する形でイタリア政府のリストに入ったことである。³¹ イタリア政府は、「どちらの性の労働者にも同一労働に対して同一賃金」³²という第8番目の提案を入れた。

小委員会は、諸要求をできる限り広く取り入れる形でまとめるよう要請されていたので、委員会の権限外の提案を落とすに過ぎなかった。³³ ベルン宣言のほかには、米国政府とイタリア政府が提案していたに過ぎなかったが、男女平等賃金原則は19項目に含まれた。

3月15日には19項目の小委員会提案が委員会に提出された。この7番目に、男女平等賃金原則が「同一の労働に対しては、男性に支払われるのと同一賃金が女性にも与えられなければならないとの原則」³⁵という形で採用されていた。

このあとも容易ではなかった。小委員会原案の取り扱いについて、委員会内で対立があっ

たのである。³⁶ もともと英国政府は、労働憲章をパリ平和条約で定めることに反対だった。英国政府は、条約で8時間労働制などを定めると、この条約に拘束され、国内的に実施義務を負って政治的な困難が起きることを心配していた。これに対しては、労働憲章が平和条約に含まれても、将来創設される国際労働機関が採択する条約ができるまでは法的に拘束されないように明記する妥協案がだされた。しかし、いかなる義務を締約国が負うかについては、平和条約ができた後もあいまいな点が残った。³⁷

労働者側は、平和条約による労働憲章実現を獲得目標としていた。この運動を支持して、多数の政府が労働憲章に賛成している以上、その中身を限定するしかない。結局英国政府も反対しきれず、委員会の3分の2の賛成を得られた原則のみを採択するという妥協が成立した。³⁸

原則案を絞る段階で最も紛糾したのは、米国政府が要求していた海員の権利問題だったが、結局拒絶された。³⁹ この問題で妥協を成立させようとして、ショットウェル代表は、米国政府案を修正したが⁴⁰、男女平等賃金原則は、その第6項目の第2文として上記小委員会案どおりに残された。日本政府の岡代表は、子供の年齢問題で発言し、原則の採択には反対せず、原則の実施は、例外、緩和、遅延をみ

30 Phelan, *The Commission*, *op.cit.*, p.185.

31 "Clauses Suggested for Insertion in the Treaty of Peace, March 13 to 15, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, p.351.

32 "Equal pay for equal work for workers of either sex."

33 Phelan, *The Commission*, *op.cit.*, p.186.

34 *Ibid.*, pp.186-188.

35 "The principle that equal pay should be given to women and to men for equal work."

36 Phelan, *The Commission*, *op.cit.*, pp.188-191.

37 *Ibid.*, p.189.

38 *Ibid.*, pp.190-191.

39 *Ibid.*, pp.191-194.

40 "The Labor Charter, as Rewritten by James T. Shotwell, March 19, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.359-360.

とめるべきだとしたが、このような日本の主張は後の交渉段階で全面的に打ち出された。⁴¹

結局小委員会案の19項目中5項目が拒絶され、5項目は撤回され、最終的に3分の2の賛成を得られた9項目が採択された。採択に至る委員会の審議過程で、男女平等賃金原則に対しては、強い抵抗があった形跡はない。こうして、3月24日、男女平等賃金原則が入った国際労働立法委員会の平和条約労働編の草案ができたのである。⁴²

しかし、9項目の第7項として残された同原則の文言は修正された。男女「同一労働同一賃金」原則を採用した小委員会案に対し、委員会条約草案は、「量的及び質的に同一価値の労働に対しては、男性に対するのと同価値の賃金が女性にも与えられなければならない」⁴³と、男女「同一価値労働同一賃金」原則に形を変えたことに注目すべきであろう。しかし、この間誰がこの表現の変化に貢献したのか、それはどのような理由によるのかなどについて

ては、今後の検討課題である。

3. 取り残された労働憲章

労働立法委員会が作成した条約案は、第I部の国際労働立法機関を創設するのに必要な条約案と第II部の労働者の権利を定める労働条項(労働憲章)案の二つの部分に分かれていた。3月24日には、その双方とも同委員会によって採択された。『起源』第II巻が掲載する国際労働立法委員会の報告書⁴⁴には、これらの条約草案は掲載されていない。

『起源』第I巻は、1月26日から3月24日まで労働立法委員会の審議が進むにつれ修正された労働条約草案の変遷の資料⁴⁵を四段階に分けて掲載している。しかし、ここには上記第I部しか記載されていない。3月24日に採択されたはずの第II部労働憲章部分の条約案が含まれていないのである。なぜか、労働憲章部分は、『起源』でも別個に扱われ、取り残されているように見える。それは、その後の交渉過程で、労働憲章部分が取り残されたことにも関係があるのではなからうか。

XI. 国際労働立法とパリ平和会議の交渉経過

出来上がった国際労働立法委員会による労働条約草案は、パリ平和会議の承認を得なければならなかった。『起源』第I巻でこの当惑すべき逆流とも言うべきこの段階を報告しているフェランによれば、その大部分は会議

41 Phelan, *The Commission, op.cit.*, pp.195-196.

42 *Ibid.*, pp.186-191. 委員会が採択した9項目は、小委員会が採択した19項目の中の第1項=8時間労働制、同第2項=14歳未満の児童労働の禁止、同第3項=労働者の結社・団結への権利、同第4項=合理的な生活水準を維持する賃金への権利、同第5項=日曜休日制、同第6項=外国人労働者の労働条件の平等、同第7項=男女平等賃金、同第9項=労働者が参加する労働条件の査察制度、同第13項=人間の労働は、商品として扱われない原則の9項目である。

43 "Report of the Commission on International Labor Legislation, March 24, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.368-378.

44 "Draft Articles for Insertion in the Treaty of Peace, April 28, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.412-413.

45 "Equal pay should be given to women and to men for work of equal value in quantity and quality."

46 Report of the Commission, *op.cit.*.

47 DRAFTS, *op.cit.*, pp.371-423.

48 Phelan, Edward J., "THE LABOR PROPOSALS BEFORE THE PEACE CONFERENCE", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, pp.199-220.

場の外の出来事なので、全容をつかむことは困難であるという。以下、フェランの報告に沿って、この段階の概略をみてみたい。

1. 国際労働立法委員会草案への反対

国際労働立法委員会の審議をリードしたのは、英国政府だったが、同政府も予想しなかった事態が起きたのである。⁴⁹ 同委員会草案への強硬な反対のために、草案は暗礁に乗り上げた。このままでは、パリ平和会議の承認が得られない状況になってきたのである。大幅な修正も必要と思われたが、同委員会のゴンパース委員長が米国へ帰国してしまったあとなので、修正のために委員会を再開することも出来なかった。英国政府代表バーズ副委員長がこの問題の責任者となっていた。

問題は、4種類あった。

第1は、英国の足元の英自治領からの反対、第2は、修正を要求する他の政府からの反対、第3は、労働憲章への反対、第4は、これらの諸問題のために、草案の承認をパリ平和会議全体会の議案とすることさえ困難になっていたことである。

英自治領政府（オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、南ア及びインド）は、労働憲章委員会草案第8項の外国人労働者の平等取り扱い原則に反対だった。英国政府の原案は、国際連盟と国際労働機関を不可分のものとし、双方のメンバーは同一のものとしていたが、ヒューズ首相（オーストラリア）は、その完全分離を要求し、ニュージーランド、

南アフリカがこれを支持した。英自治領政府は、英自治領を英国政府に従属させる草案35条に反対で、他の当事国と完全に対等な地位を求めた。

日本の反対は、次の4点だった。国際労働機関が作成する条約・勧告の検討期間が1年では短いので、6ヶ月延長すること。発展途上国については条約を直ちに適用せず、10年以内の期間延長を認める留保を認めること。草案30、32条の一定の修正。第4に、自治領が署名・批准無しに当事国となる委員会草案35条に反対であること。

英国政府は、これらの反対を解消しようと、修正案作成の交渉を重ねた。

全体会議の討議を準備するため、バーズ英国政府代表は、4月1日に開催された5大国外相会議に労働に関する条約草案を提出したが、概して消極的な反応しかえられなかった。全体会議に諮った場合、激しい対立が起きて収拾できなくなることが危惧された。

たとえば、この外相会議で、日本政府牧野全権代表は、日本の後進性と労働条件の悪さを理由に条約を遵守できないなどと主張し、特別の配慮がなければ条約に参加できないとし、このような日本の立場を全体会で表明したいと述べた。⁵⁰ 結局、牧野全権代表は、首脳会議に参加し、個人的に意見表明の機会を与えられることになった。

バーズ代表は、ロイド・ジョージ英国首

50 "Extract from Secretary's Notes of a Meeting Held in M. Pichon's Room at the Quai d'Orsay, Paris, Tuesday, April 1, 1919, at 3 P.M.", in Shotwell, Vol. II, *op. cit.*, pp. 376-386.

相にこの外相会議の雰囲気を報告し、この問題の重要性を訴えた。

2. パリ平和会議第4回全体会議とILOの創設

ロイド・ジョージ首相は、英自治領政府との会議を主催し、全体会議にかけるための同意を取り付けた。ロバート・ボーデン首相(カナダ)がウィルソン米国大統領、クレメンソー仏首相、オーランド伊首相との会合で、国際労働委員会の条約草案を全体会で採択することの必要性についての合意を得ることに成功した。

その結果、4月11日パリ平和会議の第4回全体会議⁵¹が開催された。冒頭、バーンズ国際労働立法委員会副委員長が演説し、同委員会が採択した2つの草案、すなわち国際労働機関設置計画と9項目の労働憲章を提出・報告した後、修正案を提案した。また、この条約案が採択された場合に開かれることになる第1回国際労働会議をワシントンで開催する旨提案した。

ウィルソン大統領は、彼の結論に賛同し、ワシントンでの第1回会議開催に同意した。フランス、ベルギー、イタリア、インドの政府代表が賛成演説を行った。

バーンズ氏は、労働憲章については切り離して「今後検討されるべきもの」とし、国際労働機関を設置する件についてのみ、英国政府が全体会に提案した修正案を含めた国際労働

立法委員会条約草案を承認し、直ちに10月の会議のための組織委員会代表を任命する措置をとるよう各国政府に要請することを事務局に支持する旨の決議案を提案した。

これに賛成したボーデン・カナダ政府首相が国際連盟との関係に関して文言の調整を行う件について付加する決議案を提案した。その他、いくつかの政府代表が若干の留保つきながら賛成演説を行った。

なかでも、参加者に深い感銘を与えたのは、この日に英国政府が用意した飛行機でパリに駆けつけた、ヴァンダーヴェルデ司法大臣(ベルギー)の演説だった。同氏は、長い間国際労働立法運動に携わり、国際労働立法委員会にも参加したが、社会主義運動の指導者として知られていたため、その発言がとりわけ注目されていたのである。彼によれば、労働者が将来主権を確立するためには、暴力による道のほかに、激突無しに進む道があり、後者を選んだこの条約案は、「ロシア方式」ではなく、「英国方式」である。彼は、様々な問題点をわかりやすく説明ながらも、「ギブ・アンド・テイク」によってできたこの条約案を承認すべきであることを力説した。

ウィルソン大統領は、ゴンパース氏が米国の労働者階級を代表して国際労働立法委員会委員長をつとめたにもかかわらず、この日に出席できなかったことを遺憾とし、彼らの気持を代弁して同委員会の条約草案を「賞賛すべき文書」と呼んで、最終的な支持を表明した。

その後、ボーデン修正案を含めて、バーン

51 "Proceedings of Preliminary Peace Conference, Protocol Number 4, April 11, 1919", in Shotwell, Vol.II, *op.cit.*, pp.387-409.

ズ提案の決議案が全会一致で採択された⁵²。この決議採択で、パリ平和会議全体会に参加した各国政府が第一回国際労働会議の組織委員会への代表を任命し、同組織委員会が活動を開始することを約束したことになる。これを根拠に、フェランは、この日に国際労働機関(ILO)が誕生したとする。

しかし、この日採択されたのは、平和条約の労働編最終文書のうち第I部労働機関(前文、第387-426条及び附則)の部分だけである。

3. 労働憲章草案の再提起

上記のとおり、労働憲章草案は「今後検討されるべきもの」とされ、4月11日第4回全体会による承認に至らなかった。フェランによれば、この「検討」は、容易なことではなかったという。その概略をフェランの報告⁵⁴によって、見てみたい。

委員会が起草した労働憲章(9項目の労働条項)条約草案第8項には外国人労働者の地位と労働条件の平等に関する定めがあった。草案ができた直後からカナダ政府がこれに異議を唱え出した。オーストラリア政府がことに強くこれに反対し、米国政府も受け入れ難いとして同調するようになった。

英国政府の立場は、微妙だった。政府としては、労働条項にはもともと賛成ではなかつ

た。バルファー英外相は、労働条項を「矛盾と陳腐の混合」と評し、その採択に反対だった。しかし、バーンズ氏は、英国政府を代表していたが、国際労働立法委員会の副委員長をつとめたので、委員会草案を擁護しなければならない立場にあり、ゴンパース委員長不在のまま実質的内容を修正する提案には同意しなかった。

フランス、ベルギー、イタリア各政府は、機構の創設よりも労働憲章の実現を重視していた。日本政府は、これらの条項によって拘束されることを嫌っていたが、第8項については原案を支持していた。

状況をさらに難しくしたのは、ヨーロッパの報道が、4月1日の全体会が労働条項をも承認した旨誤報していたことである。

激しい対立をなんとか解消して、妥協の成立をはかろうと、米国代表ショトウェル教授が三週間休みなく交渉を続けた。

このような状況下で、ショトウェル教授とバーンズ氏にはさまれて、労働条項をそのまま放置することが出来ないことを理解したバルファー英外相は、以下のような修正草案⁵⁵を作成した。

委員会労働条項草案の前文には、原則を受け入れ、将来の国際労働会議の勧告にしたがって原則の実現を確保するすべての措置をとる旨の一般条項しかなかった。

しかし、バルファー修正草案の前文は、「その特別事情が許す限り」、すべての産業国は、適用すべく「努力しなければならない」

52 *Ibid.*, pp.408-409.

53 "FINAL TEXTS OF THE LABOR SECTION English and French Texts of June 28, 1919", in Shotwell, Vol.I, *op.cit.*, pp.424-450.

54 Phelan, THE LABOR PROPOSALS, *op.cit.* pp.212-220.

55 *Ibid.*, pp.213-214.

などという文言を含むもので、締約国が厳格な実施義務を課されないよう巧妙な文言をちりばめていた。委員会草案の第7項は、8時間労働制についてのみ、気候条件、産業組織の発展不足、その他の特別事情がある場合については、例外を認めることになっていた。ところが、バルファー修正草案は、この例外を9項目全体の前文に入れ、「気候、慣習、経済的機会及び産業上の伝統の違いのために、直ちに厳格に労働条件を一律に基準に合わせて引き上げることを厳格に達成するのが困難な場合があることを認める」という形で一般化し、実施義務をさらに薄めようとしていた。

また、委員会草案第5項は、男女同一価値労働同一賃金の原則をさだめ、その第8項は、外国人労働男性とその家族について、労働者としての地位及び社会保険に関して、内国人との平等を保障しようとしていた。これに対して、バルファー修正草案は、これらを一まとめにして、同一労働に対して同じ地域で、ことに男性・女性、外国人・内国人のような異なる範疇の被雇用者に異なる報酬が支払われている悪弊のある国では、これを防止する規制を採用する、というように報酬問題にしばって条文を一般化し、二つの条文を一本化しようとしていた。

バルファー修正草案は、第8項を極端に弱体化していたので、内外労働者の平等規定を嫌っていた英自治領政府には受け容れ可能であった。もし、バルファー修正草案が採用されていれば、男女同一価値労働同一賃金の原則も、今日のような形で実現することはなかつ

た。

しかし、ショットウェル教授もバーンズ氏も、バルファー修正草案を受け容れなかった。ショットウェル教授は、原形をとどめないほど原案を大きく変えることには反対だったが、前文と第8項を修正する必要性は認めて、修正草案⁵⁶を作成し、コロネル・ハウス⁵⁷に送った。ショットウェル修正草案は、第8項の文言を修正していたが、労働者側の同意の取れそうな範囲にとどめ、前文に、委員会草案7項にあった、気候条件、産業組織の発展不足、その他の特別事情の違いによる調整条項を挿入することとしていた。

フランス政府もベルギー政府も、バルファー修正草案に強く反対した。そこで、バルファー修正草案は、修正のうえ4月28日の全体会に提出されることになった。しかし、バーンズ氏は、この修正提案にもバルファー氏の文言が相当残っていたので、フランスもベルギーも同意しないだろうと恐れた。そうなれば、全会一致で決定がされることになっている全体会はまとまらず、その承認を得ることはできないと思われた。

この段階で、カナダ首相ロバート・ボーデン卿が、調整に積極的に乗り出した。ボーデン卿は、ウィルソン米大統領、クレメンソー仏首相外の首脳、バーンズ氏、ヴァンダーヴェルデ氏、ロビンソン氏ほかに頻繁に会い、妥協点を探った。ボーデン卿は、4月26日修正

56 "Memorandum by James Shotwell to Colonel House, April 19, 1919", in Shotwell, Vol. II, *op. cit.*, pp. 410-411.

57 Colonel House.

草案を創り上げた。同氏は、27日にベルギー政府代表ヴァンダーヴェルデ氏、日本政府代表落合氏、米国政府代表ロビンソン氏に、4月28日に英国政府代表団にそれぞれ会って、⁵⁸ポーデン修正草案への同意を取り付けた。やっ
と、労働条項に関する妥協が成立したのである。

4. パリ平和会議第5回全体会議と労働憲章の採択

4月28日午後パリ平和会議第5回全体会議が開催された。冒頭、バーンズ国際労働立法委員会副委員長が、同委員会草案の採択を提案した。そのあと、ポーデン卿が修正草案⁵⁹を提案した。ヴァンダーヴェルデ氏は、委員会草案の方がより明確で好ましいが、世界中32カ国代表の全会一致を確保するためには、若干の修正は不可欠であると、ポーデン修正草案を支持し、三カ所の文言の修正を提案した。結局、ヴァンダーヴェルデ修正案を含む、ポーデン修正草案が、全会一致で採択された。これが、後にベルサイユ平和条約労働編となった最終文書第427条の前文、9項目の原則及び終文⁶⁰である。

その第7項は、「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⁶¹」としていた。こうして、男女同一価値

労働同一賃金の原則をベルサイユ平和条約の一部とする国際的合意が成立したのである。⁶²

XII. ベルサイユ平和条約の成立と男女平等賃金原則

このようにしてパリ平和会議で承認された上記最終文書は、1919年6月28日ベルサイユ平和条約XIII編労働編として、連合国とドイツとの間で締結された。⁶³

これは、男女同一価値労働同一賃金原則を含めた労働憲章が、連合国のみならず第一次世界大戦を戦ったすべての交戦国と中立国を含めた世界の国々によって承認されるにいたったことを象徴的に示す出来事であった。この男女平等賃金原則の国際的承認は、その後の女性の権利の伸長に相当大きな基礎を作ったと思われる。

直接的にこれを生み出したのは、国際的労働立法運動と外交交渉であった。その背景には、女性参政権運動の成功と社会主義運動の急成長があったことは、本論文(1)及び(2)を通じて詳述した。だから、男女平等賃金原則の国際的承認には、女性と社会主義者の運動が微妙に間接的な影響を及ぼしていたと推定できる。逆にいうなら、これらの運動がなかったなら、この原則がこの時期に国際的に承認されることはなかったであろう。

しかし、ILOが創設されるに至った全経過を振り返ってみても、女性がこれに直接的

58 Phelan, THE LABOR PROPOSALS, *op. cit.* pp.217-218.

59 Drafts Articles, *op. cit.* p.413.

60 FINAL TEXTS, *op. cit.*, pp.448-450.

61 "The principle that men and women should receive equal remuneration for work of equal value."

62 "Extracts from the Minutes of the Plenary Peace Conference of April 28, 1919, Protocol Number 5", in Shotwell, Vol.II, *op. cit.*, pp.414-416.

63 FINAL TEXTS, *op. cit.*, pp. 424-450.

影響を与えた事実の影を見ることはなかった。国際政治に関与できた女性国際労働運動指導者、女性政治指導者、女性外交官、女性法律家、女性学者はまだほとんど居なかった時代だったから無理はなかったともいえよう。しかし、この女性の直接的影響の欠如は、その後の男女平等を求める運動の決定的弱点として長く残ったと思われる。

Creation of ILO and Adoption of the Equal Pay Principle for Men and Women (3)

TOTSUKA Etsuro*

Abstract

In the previous articles, (1) published in Vol.8, No.2 and (2) in Vol.9, No.1 of this journal, the author reviewed the women's movements for equality between men and women in the U.K., France, the U.S.A, Germany and Japan as well as the historical developments in international labor legislation that included the followings:

The early movements for international labor legislation and the protection of women;

The movements to achieve the creation of an organization for international labor legislation during the First World War; and

The Paris Peace Conference and its Commission for international labor legislation, up to the British well-planned preparation and negotiations that later led the debates in the Commission towards the draft convention that created the ILO.

In the present article, the author continues to review history towards the adoption of the equal pay principle for men and women by the Paris Peace Conference as follows:-

The Paris Peace Conference decided to create a Commission on international labor legislation on January 22, 1919. This Commission did not consider the Labor Charter, namely Part II of the draft labor convention adopted later including the equal pay principle for men and women for a long time, as it had been occupied by the debates concerning the British draft convention for an international labor organization, namely Part I of the labor convention.

The Commission later adopted not only Part I but also Part II of the labor

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

convention including the principle.

There existed one more difficult stage for the principle to be adopted by the Plenary Meeting of the Paris Peace Conference, even after its adoption of the Part I on April 11, 1919. The Plenary Meeting finally adopted the Labor Charter including the principle on April 28, 1919, when the complicated diplomatic negotiation succeeded in achieving compromises.

The Peace Treaty including the Final Texts of Chapter XIII, the Labor Clauses was signed by Germany on June 28, 1919 in Versailles. This must be one of the corner-stones for the advancement of women. The author, however, could not find any evidence of women's direct actions in the diplomatic process towards this achievement.