

アメリカのILOへの加盟とニューディール

—— 労働法との関連をめぐって ——

佐 藤 千登勢

アメリカのILOへの加盟とニューディール —— 労働法との関連をめぐって ——

佐 藤 千登勢

はじめに

国際労働機関 (International Labor Organization: ILO) は、第一次世界大戦が終結した翌年の1919年に国際連盟の姉妹機関として設立された。この年にパリで開かれた講和会議は、大戦の戦後処理を検討し、国際連盟の設立を決めたが、同時に世界平和の実現には労働問題の解決、なかでも国際的な労働基準の設定が不可欠であるとした。国際条約の採択によって、世界の労働者が人間的な生活を送ることができるようにすることが「社会正義」の実現につながり、ひいては平和をもたらすという考え方がILO設立の根底にあった。

ウッドロー・ウィルソン (Woodrow Wilson) 大統領が国際連盟の提唱者であったことから、アメリカはアメリカ労働連盟 (American Federation of Labor: AFL) のサミュエル・ゴンパーズ (Samuel Gompers) 会長を中心にILOの設立に深く関与した。だがILOの創設後は、アメリカが国際連盟に加盟しなかったことから、ILOとの公式な関係は絶たれた。1920年代になるとILOは労働条件や社会保険に関する条約を数多く締結し、国際的な労働基準の設定を進めた。それに対しアメリカでは、保守的な共和党政権の下で好景気が続いたこともあり、労働法の制定において、ヨーロッパ諸国から大きく後れをとることになった。

このような状況は、1929年に大恐慌が始まり、失業問題への関心が高まると大きく変化した。1933年に大統領に就任したフランクリン・D・ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) は、他国との協力により大恐慌を克服することが急務であると考え、翌年、ILOに加盟した。こうしたアメリカの転換は、ローズヴェルト政権の「国際的な協調」への関心という観点から、これまでの研究では説明されてきた。ILOを通じて国際的な労働基準を定め、労働者を低賃金で酷使して安価な製品を作り、それをダンピングしている国々を牽制し、公正な国際貿易を推進することで景気を回復させたいというのが、アメリカ政府のILOへの加盟の主たる動機であったと考えられてきた。しかし、それらの先行研究では、アメリカがILOに加盟した後、実際にどのような政策を実現しようとしたのか、また当時、アメリカが進めていたニューディール政策とILOへの加盟はどのような関係があったのかという点については、ほとんど論じられていない¹。

こうした先行研究の問題点を踏まえた上で、本稿は、アメリカがILOへ加盟した後、1930年代に関心を寄せていた課題について、ニューディールの労働政策との関連から検討する。特に当時、AFLが要求し、ローズヴェルト政権が取り組もうとしていた労働時間の短縮を目指した労働法の制定に焦点を当てて、考察を進めていく。まず、第1節で、1919年のILO設立にAFLのゴンパーズが、どのように関与したのかを述べる。第2節では、アメリカがILOとの公的な関係を絶った1920年代にILOで締結された条約の内容と当時のアメリカの労働法の実情を比較し、アメリカが労働法においてILOが定める基準から大きく後れをとっていたことを明らかにする。第3節では、1934年のアメリカのILOへの加盟が、いかなる経緯で実現したのかを検討する。第4節では、1935年の第19回ILO総会で採択された第47号条約に定められた週40時間労働制とニューディールの労働政策との関連性について論じる。

第1節 ILOの設立とアメリカ

ILOは、第一次世界大戦を終結させるために1919年6月に結ばれたヴェルサイユ条約の第13編に基づいて設立された。ILOの目的は、労働者の権利を保護するために国際的な規約を作成することにあった。当初の参加国は43か国であり、それぞれの国が、「産業に従事する賃金生活者の肉体的、道徳的および知的安寧が最重要の国際事項であることを認め」、労働者の生活の向上に向けて協調することが、究極的には「社会正義」の実現につながり、世界に「普遍的で持続的な平和」をもたらすと考えられた²。

ILOが設立された背景には次のような経緯があった。まず、イギリスやフランスを中心に人道主義的な動機から労働者の保護を求める国際的な運動が19世紀前半から起こり、その流れを受け継いで、1901年にスイスのバーゼルで国際労働立法協会（International Association for Labor Legislation: IALL）が設立された³。IALLは国際的な労働基準を制定するための国際会議の開催や国際条約の締結など、ILOの先駆となる活動を行った。20世紀初頭には、西欧先進諸国で資本主義経済が急速に発達し、各国間で市場をめぐる争いが激化した。そうした中で、一定のルールの下で世界市場を安定的に発展させるための仕組みを作り出すことの必要性が説かれた。なかでも、公正な国際貿易の促進という観点から、低賃金で労働条件の劣悪な国の労働者によって生産された製品がダンピングされるのを防ぐために、国際的な労働基準を定めようという機運が高まった。

労働者を保護するための国際的な基準を設定する必要性が、ヨーロッパ諸国の政治家や労働問題の専門家によって提唱されていく中で、その動きを後押ししたのが、各国における労働運動の発展であった。19世紀の後半には、国際労働者協会（第一インターナショナル）や国際労働組合連盟などの組織が誕生し、児童労働や女性労働者の夜業の規制などに関する国際条約の採択を各国に要求した。さらに、1917年にロシア革命が起こるとヨーロッパ諸国で労働運動が激化し、共

産主義の影響が各地に及んだ。そうした中で、労働問題をポリシェビキとは異なる形で解決するためのシステムの構築が不可欠であることが認識されるようになった。その流れを受けて、1919年には国際労働者社会主義者会議と国際労働組合会議という2つの国際会議が開催され、「パリ講和会議における国際労働憲章の綱領」が採択されたことが、ILOの創設の契機となった⁴。

こうした一連の動きは、ヨーロッパを中心としたものであったが、1918年1月にウィルソン大統領がアメリカ連邦議会で行った演説で示した14か条の平和原則が国際連盟の設立の原点となったことから、ILOの基本的な枠組みを作る過程において、アメリカが大きな役割を果たすことになった。翌年に開かれたパリ講和会議では、ヴェルサイユ条約に盛り込む労働関連の項目を検討するために国際労働立法委員会（Commission on International Labor Legislation）が設立された。9か国⁵から代表が派遣され、15人の委員が選出された。そのうちの2人がアメリカ人であり、AFL会長のゴンパーズと合衆国船舶局に奉職していたエドワード・ハーレー（Edward Hurley）が委員に就任した⁶。

ウィルソン大統領はAFLの第一次世界大戦への協力を高く評価し、ゴンパーズを国際労働立法委員会の委員長に推した。ゴンパーズは、2月の第1回会合で正式に委員長に選出されたが⁷、ゴンパーズの委員長就任は、ヨーロッパの政治家や労働組合の指導者たちを驚かせた。なぜならば、ゴンパーズは長年、労働問題への政府の介入を厳しく批判し、労働立法により労働条件を改善することに消極的だったからである。ゴンパーズは、女性や児童など「特別な保護」が必要な労働者は別として、少なくとも成人の男性労働者は労働組合を結成して経営者と直接交渉し、自らの立場を向上させていくべきであると信じていた。このような考えを持つゴンパーズは「自助主義の使徒」とヨーロッパでは見なされており、そうした人物がILOの設立準備にあたる国際労働立法委員会の委員長になることは全く予想外の出来事として受け止められた⁸。

事実、ゴンパーズが構想していたILOは、イギリスや大陸ヨーロッパ諸国の代表のそれとは様々な点において異なり、多くの対立を生むことになった。そもそもゴンパーズの主たる関心は、国際的な拘束力を持つ条約の締結にはなかった。彼が目指したのは、第一次世界大戦下でアメリカの全国戦時労働局（National War Labor Board）で行われていたような、政府、資本家、労働者の三者代表制をILOに適用することであった。そうした政労使の協調体制を資本主義経済に組み込むことによって、ポリシェビキに対抗することができるとゴンパーズは考えていた⁹。

国際労働立法委員会は、1919年2月1日から3月24日までに計35回の会合を持ったが、ゴンパーズとヨーロッパ諸国の代表は何度も対立し、ILOの設立という大義にむけて妥協を繰り返さなければならなかった¹⁰。特に大きな意見の対立を見たのは次の3点であった。

第一に、三者代表制のあり方について。イギリスをはじめとするヨーロッパ諸国の代表の多くは、労働法を制定するのは政府であることから、ILO総会では政府の代表1名が2票持ち、労使の代表各1名がそれぞれ1票持つことを提案した。それに対しゴンパーズは、政府は資本家側に

つくのが常であるという理由から、この案に反対し、政労使がそれぞれ1票ずつ持つ完全に対等な代表制を主張した。委員会ではこれをめぐる対立が長引き、決着が危ぶまれた。最終的にはベルギーの代表が出した、政府が2名、労使が各1名を代表とし、それぞれが1票ずつ持つという妥協案が採択された¹¹。

第二に、条約の拘束力をめぐって。フランスとイタリアの代表は、ILOを「超立法院」(super-parliament)とし、ILOで成立した条約を加盟国は1年以内に批准しなければならないとすべきだとした。それに対し、ベルギーとイギリスの代表は、より拘束力の弱い条約にすることを提案した。すなわち、ILOで成立した条約を、各国は草案として持ち帰り、自国の立法院で審議し、批准するかどうかを決める。立法院で批准された場合にのみ、条約はその国で発効し、施行が義務づけられるようにすべきだというものであった。

ゴンパーズは、どちらの案も全く受け入れがたいものとして反対した。ゴンパーズは、アメリカのように連邦制をとる国では労働法は州の管轄事項であり、憲法上の制約のため、連邦政府がILOの条約を批准しても、施行を州に義務づけることはできないとした。そうした事情に配慮し、条約を拘束力のない勧告として受け入れることができるようにすべきであるとゴンパーズは主張した¹²。

ゴンパーズは、ILOを「超立法院」とすべきだと主張するヨーロッパの代表と自らの考えの違いを、次のように述べている。

旧世界は労働問題を立法を通じて扱うことに慣れていたので、旧世界の代表たちが国際労働問題を国際立法の面でのみ考えるのは当然である。彼らは各国の労働者のための基準を作り上げるべき「超立法院」の発展を頭に描いていた。新世界では、労働問題は政治分野とは方法を本質的に異にする経済分野の一部と考えるし、そのうえ、われわれは成文憲法と連邦制の政府から生ずる問題を持っていた。大陸欧州の一般の人々にとってアメリカの精神と実際的方法を理解するのは非常に困難なことである。…われわれが…故意にかたくな態度を取っている、と彼らは思ったようだ¹³。

こうした意見の相違は、ILOの権限の根幹に関わる問題であったが、最終的にはILOを「超立法院」として扱う案は退けられ、ILOが定めた条約を各国の立法院で審議し批准の是非を決める、ただし連邦制をとる国ではILO条約を勧告とし、施行するか否かの判断は各州に任せることができるという規定が受け入れられた¹⁴。

第三に、ILOの原則をめぐって。ヴェルサイユ条約の第13篇に盛り込まれ、のちに国際労働憲章と呼ばれることになる原則の選定をめぐり議論が繰り広げられた。最終的に採択されたのは次の9原則であった¹⁵。

1. 労働は単に商品ないしは取引の対象と見なされてはならない。
2. 雇用者または労働者があらゆる適法な目的のために結社する権利を認める。
3. その時代およびその国において相当と認められる生活水準を維持するに足る賃金を労働者に支払う。
4. 1日8時間または週48時間労働を実現する。
5. なるべく日曜日を含む少なくとも24時間の休みを毎週1回は労働者に与える。
6. 児童労働を廃止する。年少者の労働には、教育の継続と身体の適当な発達を促すための制約を設ける。
7. 同一価値の労働に対して、男女同額の報酬を与える。
8. 各国がその法律によって定めている労働条件に関する基準は、合法的にその国に居住しているすべての労働者に適用され、経済的に均等待遇が与えられなければならない。
9. 各国は労働者の保護を目的とする法律を励行するために監督制度を設け、女性をそこに参加させなければならない。

当初、アメリカは10項目を提案したが、奴隷労働の禁止や船員に関する規定は採択されなかった。アメリカが提案して国際労働立法員会で採用されたのは、1, 3, 7の3項目であった¹⁶。

そのうちゴンパーズが最も強く主張したのは第1原則であった。これは、クレイトン反トラスト法の第6条の冒頭にある「人間の労働は商品ないしは取引の対象ではない」という文言に由来している。同法は、シャーマン反トラスト法が労働者の団結に適用されないようにするための法律であり¹⁷、労働組合の活動に法的な根拠を与えるためにウィルソン政権下の1914年に制定された。ゴンパーズは、アメリカで「労働者のマグナカルタ」と呼ばれていたこの法律の文言をILOの原則に盛り込むことで、アメリカ的な事情を越えて、普遍的な意義を持たせようとした¹⁸。

こうした議論を経て、国際労働立法委員会は最終報告書を作成し、それが講和会議に提出され、1919年4月にILOが誕生した。そして第1回のILO総会が、同年10月29日にワシントンDCで開催されることが決定された。その頃、アメリカではヴェルサイユ条約の批准が危ぶまれており、ウィルソン大統領も病に倒れてしまう中で、ワシントンDCでの総会は全く準備不足のまま開催されることになった。ヴェルサイユ条約が未だ批准されていないという理由で、アメリカ政府は総会へ代表を送ることができなくなった。経営者団体も商工会議所などが代表を派遣することを断念したため、結局、開催国であるアメリカの代表として正式に参加したのはAFLのゴンパーズだけとなった。この総会では、ILOの初代事務総長としてフランスのアルバート・トマ (Albert Thomas) が選ばれ、後述するような6つの条約が採択された¹⁹。

結局、アメリカでは1920年3月に上院がヴェルサイユ条約の批准を拒否したため、国際連盟への不参加が決まり、ILOへの参盟の道も絶たれた。ゴンパーズは当時の状況を次のように語っ

ている。「上院が条約を批准しなかった理由はふたつあると私は考えている。ひとつは、党派的な政治において優位に立とうとする人々がいること。もうひとつは、この条約が、あらゆる国の労働者のために国際的な最低基準を設定しようとしているためである²⁰。」

当時の状況を考えると、ゴンパーズの言うようなILOへの反発よりは、むしろ労働問題への無関心がワシントンを支配していたと見る方が適切であろう。大戦直後のこの時期には工場労働者によるストライキが多発しており、労働運動に対する否定的な見方が社会に広まりつつあり、そうした風潮が人々のILOへの冷淡な態度へとつながっていったことは容易に推察される。

ゴンパーズはその後、ヴェルサイユ条約の批准を上院に働きかけるなど積極的に活動が続けた。AFLも1919年のアトランティック・シティでの大会に続き、1920年のモントリオールでの大会でもヴェルサイユ条約への支持を表明した。しかし1920年の大統領選挙で民主党が敗北したことによりILOへの加盟の望みは完全に絶たれた²¹。

1924年2月にウィルソンが死去すると、その後を追うかのように、12月にゴンパーズもこの世を去った。ILOは、AFLのカリスマ的な指導者であったゴンパーズの個人的な思い入れが強い組織であったため、ゴンパーズの死去後、AFLはILOへの関心を急速に失っていった。

第2節 ILO条約とアメリカの労働法

ILOへの加盟の可能性が絶たれた後、アメリカのILOへの関与は非公式な形で細々と続けられた。アメリカの政府機関との連携もわずかにあったが、アメリカ労働立法協会（American Association for Labor Legislation: AALL）のような民間団体や労働問題の専門家を通じた交流がその主だったものであった²²。アメリカ側が関心を寄せたテーマは、女性の夜業、児童労働、移民労働、繊維産業や炭鉱・石炭産業に従事する労働者の労働条件、船員の労働条件、産業衛生、労働災害、職業病、労務管理などであった。これらのテーマに関する会議がILOで開催されると、オブザーバーとしてアメリカ人の専門家や官僚がしばしば出席した。また、ILOが収集したヨーロッパ諸国の労働統計をアメリカ政府のデータと交換するようなことも行われた²³。

ILO側は、こうしたアメリカとの非公式な協力を重視していた。1920年5月にはILOの連絡事務所がワシントンDCに置かれ、アメリカの政治家や官僚との接触やILOの出版物の販売、情報収集などが行われた。また、ILOの初代事務総長であるトマは、1922年にイリノイ州スプリングフィールドを訪れ、AFLの幹部と接触している。1927年には事務次長のハロルド・バトラー（Harold Butler、トマの死後、1932年にILOの事務総長に就任した）が北米の主要都市を視察した²⁴。

しかし、労働法の制定に関しては、この間アメリカはILOが定める国際的な基準から大きく後れをとることになった。アメリカでは革新主義の時代に、労働立法が州レベルである程度まで進

んだが、経済的な繁栄を謳歌した1920年代にはその動きは停滞した。自由な市場経済への信奉と、法によらずともアメリカの労働者の生活水準が世界的に見れば非常に高いレベルにあるという考え方が一般的であり、労働立法には消極的な風潮が根強かった。また、憲法上の制約からも、労働立法は抑制されてきた。基幹産業の大企業に雇用され、労働組合に組織化されている男性労働者については、労使交渉を通じて労働条件の向上を勝ち取るべきであるという姿勢が貫かれ、AFLをはじめとする労働組合も労働立法に冷淡であった。

一方、ILOでは1920年代に条約が相次いで締結され、多くの加盟国がそれらを批准した。ILOが設立された1919年からアメリカがILOに加盟した1934年までに批准された条約の数は、イギリスが18、ドイツが17、フランスが18、イタリアが21、日本が12、インドが13であった。また、ラテンアメリカでも、メキシコが9、チリが19、コロンビアが24、キューバが17、ウルグアイが30の条約を批准した²⁵。

アメリカの場合は特殊な事例を除いて、ニューディール以前は連邦レベルでの労働法の制定が進められていなかったため、全国的に統一された労働基準というものがそもそも存在しなかった。各州の労働法により定められた基準も、ILOの条約によって要求されている水準から見ればかなり低いものであった²⁶。

ここで、1919年から1934年までに批准された主なILO条約とアメリカの州レベルで制定されていた労働法の内容を比較しておきたい。

上述のワシントンDCで開催された第1回総会では、6つのILO条約が採択された。第1号条約は労働時間に関するものであり、工業に従事しているすべての労働者の労働時間を最長1日8時間、週48時間とすることを定めた。それに対しアメリカでは、鉱山、金属精錬、路面電車など、特定の産業を対象に労働時間を規制した法律が27州にあったが、あらゆる産業を網羅したものは皆無であった。

アメリカでは労働時間の規制は多くの場合、女性と未成年者のみを対象としていた。女性労働者については、41州で工場での労働時間が法律によって制限されていた。しかしそれでも、ILO第1号条約と同じ1日8時間、週48時間労働を定めているのは、4州とワシントンDCにすぎなかった。南部を中心とした7州では、労働時間に関する規制は全く存在しなかった²⁷。未成年者については、ILO条約と同じ規定を持つ法律が施行されていたのは、33州とワシントンDCであり、16歳未満の者に関してはILO条約よりも短い労働時間を定めた州が4州あった。またモンタナ州では、16歳未満の子供の労働は全面的に禁止されていた²⁸。

女性の夜業については、母性保護の観点から、ILOでは第4号条約によって、季節的な労働などを例外として原則的に禁止していた。工業に関しては、女性が夜10時から朝5時に至る時間を含む少なくとも11時間継続した労働に就くことが禁止された。アメリカでは、16州でいくつかの職種における女性の夜業を禁止していたが、そのうち工業を対象にしているのは12州にす

ぎなかった。さらにそのうち連続11時間の夜業の禁止というILOの基準を満たしているのはウィスコンシン州だけであった²⁹。

また、ILOの第5号条約は、14歳未満の児童労働を禁止した。アメリカでこの基準を満たす州法を制定していない州は15州あった。それらは主に西部の諸州であった。さらに、ILO第6号条約は、18歳未満の者が、工業において夜10時から朝5時までの少なくとも11時間継続した労働に就くことを禁止した。これに関しては、アメリカでは全く規制のない3州以外の州で何らかの規制が設けられていた。しかし、年齢がILO条約より低かったり（多くの場合16歳）、労働時間の規制が緩いなど、ILOの基準に見合わない州法が多かった³⁰。

こうして見ると、1920年代のアメリカの労働法は、あくまでも法律による「特別な保護」を必要とする女性や未成年者の労働時間を規制するものが中心であり、ILOの普遍的な労働者の保護という観点から制定されたものはほとんど存在しなかったことがわかる。また、女性や未成年者を対象にした規制も、アメリカでは全般的にILO条約の規定よりも基準が低かった。

さらにILOの第1回総会では、母性保護を定めた第3号条約が締結され、12週間の産前産後の休暇（6週間ずつ）とその間の金銭的補償と医療給付、解雇されない権利を認めた。これらの補償や給付は、基金または保険方式により賄われ、雇用者は直接負担しないものとされた。また、労働時間中に1日2回、30分の哺育時間を与えるという条項も設けられた。それに対しアメリカでは、産前産後の休暇に関しては6州で何らかの法律が制定されていたが、いずれもILOの規定を満たしていなかった。特に有給の出産休暇や医療給付、仕事への復帰の保障などはほとんど定められていなかった³¹。

次に第1回総会以降、1920年代から1930年代初めにかけて締結されたILO条約とアメリカの労働法を比較してみたい。1921年にはILOの第7号条約で、身体に有害な物質としてペイント塗の白鉛の使用が禁じられた。これに関しては、アメリカでは女性と未成年者による使用を禁じた州法が中心だった。3州で女性の、28州で未成年者の白鉛の使用を禁じた法律があった。しかし、成人男性の使用を禁じた法律は存在せず、この分野でもアメリカの労働法は、保護法の発想で規制がなされており、ILO条約に比べて普遍性に乏しかった³²。

労働時間の規制に加えて、最低賃金に関する規定としてはILOの第26号条約があり、加盟国に最低賃金が設定されている職種の報告を義務づけていた。アメリカでは、7州で最低賃金に関する州法が存在していたが、それらは主に女性と未成年者を対象にしたものであり、すべての労働者を対象にした法律は存在しなかった。また、かつて州法で最低賃金を規定していたが、違憲判決を受けて法律が撤廃された州もいくつかあった³³。

さらに、1920年代にアメリカがILO条約の規定と比べて大きく後れをとっていた分野として、社会保険をあげることができる。ILOは1925年に採択した第17号条約において、工業に従事する労働者に労働災害保険を適用し、負傷後5日目から所得補償と医療費の支払いを受けることがで

きるようにすることを定めた。また、同年に締結された第18号条約は、職業病についても労災と同様の給付を受けることができるようにした。一方、アメリカでこうした基準に見合った労働災害補償法を制定していたのは、傷害を対象としたものが5州、職業病を対象にしたものが9州とワシントンDCにすぎなかった。労災補償法はアメリカでは社会保険の中で最も早くから制定が始まり、いわゆるウィスコンシン派を中心に熱心な立法推進運動が展開された。それにも関わらず、州で制定された労災補償法の内容は、ILOの基準を下回るものが大半であった。労災に関しては南部4州では立法がなく、職業病については大半の州で法が制定されていなかった³⁴。

加えて、1927年に制定されたILOの第24号条約は、工業及び商業に従事する労働者、家内労働者、家庭使用人を対象とした強制疾病保険制度を設立することを求めた。また、第25号条約は、農業労働者に適用される強制疾病保険制度の導入を定めた。それに対しアメリカでは、疾病保険制度がある州はひとつもなかった³⁵。

その後、社会保険に関しては、ILOではさらなる進展が見られた。1933年になると第35号条約が、工業、商業に従事している労働者、自営業者、家内労働者および家庭使用人のための強制老齢年金保険、第36号条約が農業従事者を対象とした強制老齢年金保険の設立を求めた。さらに、第37号条約で、工業、商業に従事している労働者、自営業者、家内労働者および家庭使用人のための強制廃疾保険、第38号条約で、農業従事者を対象とした強制廃疾保険の導入が定められた。加えて第39号条約は、工業、商業に従事している労働者、自営業者、家内労働者および家庭使用人のための強制寡婦及び孤児保険、第40号条約は、同様の保険を農業従事者のために設立することを求めた。これらの社会保険はいずれもアメリカでは実現はおろか、基本的な調査や情報収集さえまだ当時、ほとんど行われていないものであった³⁶。

第3節 アメリカのILOへの加盟

このようにアメリカの労働法は、1930年代初めまでに締結されたILO条約から大きく後れをとっていた。しかし、大恐慌が始まるとハーバート・フーヴァー（Herbert Hoover）政権下で少しずつ状況が変わり始めた。

まず、失業問題の解決のために必要な情報をILOを通じて得ようとする姿勢が見られるようになった。1930年11月と12月にアメリカを訪問し主要都市（ワシントンDC、ニューヨーク、シカゴ、フィラデルフィア）を視察したILOの事務次長のパトラーは、当時のアメリカの状況を次のように語っている。

アメリカの政府関係者は、科学的なあらゆる問題についてILOと協力したいと考えており、今日の危機に鑑み国際的な調査や行動が重要であると認識していることは明らかである。昨

今の恐慌により、世界中に経済的な利害を持つアメリカが占めている国際的な地位に対する不安が増しつつあるようだ。また、アメリカの繁栄の継続を左右する他国の労働基準や購買力への関心が高まりつつあると見てよいであろう。… 現在の危機を分析するにつれて、国内よりも国際的な情勢に根本的な原因があり、それを一国単位で扱うことができないことにアメリカは気づき始めているようだ³⁷。

このようにアメリカが国際的な協調を求めるようになっていたことは、フーヴァー大統領のILOへの関心からも見て取ることができる。フーヴァーは、1931年5月に労働省の労働統計局長であるエセルバート・ステュワート（Ethelbert Stewart）をジュネーブへ派遣し、ILOの第4回労働統計専門家国際会議に出席させた。ステュワートは23の加盟国の代表とともに、正式にこの会議に参加し、各国の政府が失業者に関する統計を収集して、ILOへ提供することの必要性について議論した³⁸。また、同年夏にフーヴァーはジュネーブに特使を派遣し、ヨーロッパ諸国で失業対策として職業紹介制度がどのように活用されているかを調査させた。フーヴァーはかつて商務長官時代に、ILOから失業に関する情報を提供してもらった経験があり、こうしたILOを通じた調査や情報収集には抵抗がなかったと思われる³⁹。

しかしその一方で、フーヴァーは実際にILOの総会にアメリカから代表を送り、意思決定に関与させることには消極的だった。1931年にはILOの総会の議題として、女性の夜業の規制を定めた第4号条約の改正があがっていたため、労働省女性局のメアリー・アンダーソン（Mary Anderson）を派遣することが政府内で検討された。しかし、最終段階で国務省から反対の声があり、アンダーソンの参加は見送られた。『ニューヨークタイムズ』は反対の理由を、「ILOの総会に参加することは、ひいては国際連盟の会議や総会への出席につながる可能性がある。ILOの総会での審議に参加しないという決定は、国際連盟に対する政府の態度への誤解を避けるためになされた」⁴⁰と報じている。フーヴァーもそうした政治的なリスクを十分認識しており、反対を押し切ってまで、アンダーソンをILO総会へ派遣することはなかった。

ILOとの関係がフーヴァー政権期にこれ以上進展することはなかった。この段階では、まず国際連盟に加入しなければILOへの加盟は無理だと一般的に考えられていた。孤立主義的な立場をとる政治家や世論は、アメリカのILOへの加盟は問題外だとしていた。また、アメリカは連邦制をとる国であり、労働問題は州政府の管轄下にあるためILOに加入できないと主張する者も多かった。前述のようにILOの規定には、連邦国家の場合、連邦政府が州政府に条約の批准を委託することができるという条項があったが、それは当時アメリカではほとんど知られていなかった。また、企業の経営者の中には、ILOは国際社会主義の手先であり、ILOへの加盟はアメリカの労使関係に悪影響を及ぼすと考える者も少なくなかった⁴¹。

しかし、1933年3月にローズヴェルトが大統領に就任すると、こうした状況は大きく変わった。

大恐慌により失業者が急増し、自由な市場経済に基づいた繁栄という大前提が崩れる中で、新たに導入されたニューディール政策を通じて、労働法に関心が向けられるようになった。

ローズヴェルトはまず、就任直後の5月に第17回ILO総会に最初の代表団を送った。この代表団は、「公式なアドバイザー」と称され、労働省女性局のアンダーソンとミネソタ大学のウィリアム・H・ステッド (William H. Stead)、AFLのヒュー・フレイン (Hugh Frayne)、マサチューセッツ州労働産業委員会のエドウィン・S・スミス (Edwin S. Smith) の4人で構成された。この総会では、7つものILO条約が成立した⁴²。

最初の代表団の派遣は、ローズヴェルトのILOへの強い関心を示すものであったが、その背後にはILO側からの熱心な働きかけがあった。ILOの事務総長であるバトラーと外交部部長のエドワード・J・フィーラン (Edward J. Phelan) はローズヴェルト政権が誕生すると数回にわたりワシントンDCを訪れ、ローズヴェルトや主要閣僚、労働省と国務省の幹部らと会談した。バトラーは、ワシントンDCで開かれた1919年の第1回総会の際に、当時海軍次官であったローズヴェルトが、ILOの関係者にオフィスを貸してくれたことをよく覚えており、旧交を温めた⁴³。またバトラーは、ローズヴェルト政権で労働長官に就任したフランシス・パーキンズ (Frances Perkins) と旧知の間柄であった。彼はかつてパーキンズが、ローズヴェルトの州知事時代、ニューヨーク州の産業委員会にいた時に面会し、失業問題に関する意見交換を行ったことがあった。バトラーらは、こうした人脈を通じて、ILOはアメリカの加盟を心待ちにしていること、そしてまず手始めにアメリカが第17回総会へ代表を派遣してくれれば大歓迎する旨を政権側に伝えた⁴⁴。

その際、バトラーが強調したのは、ILOの条約は今や単に人道主義的な観点から労働者の地位を向上させるためだけのものではなく、「国家間の公正な競争のための普遍的なルール」として効力を持つ「国際的な労働協約」となっているという点であった。ILO条約の下で、後進国の労働基準を先進国のレベルまで引き上げることで、低賃金で作られた安価な製品をダンピングするような貿易をなくし、公平な国際間の競争を促進するのが今日のILOの使命であるとバトラーは説いた⁴⁵。

当時ILOは、1929年の秋に始まった大恐慌が世界的な広がりを見ている中で、ヨーロッパ中心的な方向から転換しようとしていた。各国の協調による大恐慌の克服という大きな目的のためには、世界最大の工業国であるアメリカの加入は不可欠であり、それによってILOの威信や正当性が大きく増すと考えていた。ILOはアメリカのみならず、ラテンアメリカ諸国との関係強化を図るとともに、ソ連の加盟手続きも同時期に進めていた。ソ連に関しては、前述のようにILOの設立の際に、ポリシェビキのヨーロッパ諸国への影響を押しとどめる役割が期待されたが、1930年代には状況は大きく変わっていた。ソ連は、大恐慌の影響をほとんど受けることなく経済成長を続けており、第二次五か年計画を着々と進めていた⁴⁶。

こうした状況の下で、労働長官のパーキンズは、1933年11月にILOへの加盟手続きを進める

ための委員会を労働省内に設立した。労働統計局長のアイサドル・ルービン (Isador Lubin) と労働省の法務官であるチャールズ・ウィザンスキー (Charles Wysanski) が中心的なメンバーとなった⁴⁷。

この委員会が発足したことにより、アメリカのILOへの加盟は労働省の主導の下で進められることが明らかになった。国務省でも西ヨーロッパ局などに国際的な協調を重視する立場から、ILOへの加盟を進める勢力が存在した⁴⁸。しかし、国務省が前面に出ると、国際連盟に批判的な孤立主義者からの反対が噴出することが予想された。ニューディールの労働政策との関連でこの問題を捉え、大恐慌による失業問題を解決するためにアメリカはILOへ加盟するのだという姿勢を明確にすることで、孤立主義者の批判をかわすことができると考えられた。パーキンズを先頭に労働省が加盟の手続きをとり、国務省は助言を与えたり、議員への根回しを行うといった裏方的な役割に徹した⁴⁹。

1934年2月に入ると、閣議でILOへの加盟問題が取り上げられた。ローズヴェルト政権ではすでにILOへ加盟するか否かではなく、いかなる方法で連邦議会にILOへの加盟を認めさせるかを議論する段階に移っていた。ILOには、かつてのドイツのように国際連盟に加盟する前にILOに加盟していた国があった。また、ブラジルも1926年に国際連盟を脱退したが、ILOには加盟し続けていた。しかし、いずれも事情がアメリカとは異なり、先例にはならなかった。そのため、どのような手続きによれば国際連盟に加盟せずにILOへの加盟を連邦議会に承認させることができるのか議論が続けられた⁵⁰。

最終的には労働省と国務省により、法案ではなく共同決議を連邦議会へ提出し、それが上下院で可決されれば、ILOへの加盟が承認されると判断された。この案については、国務省の条約部と法務省が検討し、法的に可能であるとしてゴーサインを出した⁵¹。ウィザンスキーと国務省の西ヨーロッパ局のスタッフが、孤立主義者を刺激しないように文面を工夫して共同決議を書いた。パーキンズやジェームズ・ショットウェル (James Shotwell) らが中心となり、連邦議員への働きかけも行われた。

この決議の文言は、次のような特徴を持っていた。まず、労働者の地位を向上させるためには、国際的な協調に基づいた行動が必要であり、国際貿易における国家間の競争の問題がまず解決されなければならないことが強調された。また、1900年のIALAの設立に遡って、アメリカは長年、ILOと深い関わりを持っていること、ILOの条約などの取り決めは強制力を伴うものではなく、あくまでも勧告であることなどが明記された。さらにILOへの加盟は、国際連盟とは全く無関係であることが最後に念を押すように書かれていた⁵²。

この共同決議は、パーキンズが国務長官のコーデル・ハル (Cordell Hull) と相談の上、上院外交委員会のパット・ハリソン (Pat Harrison) に提出させた。短い審議の中で、この決議は国際連盟に裏口から入ろうとする輩の企てであると反対意見を述べる議員もいたが、上院では6月13

日に233対109で、下院では6月15日に3分の2の多数で可決された⁵³。最終的にこの共同決議は1934年6月19日に連邦議会で成立し、6月22日にILOが承認し、8月20日にアメリカ政府がそれに正式に返答して加盟が実現した⁵⁴。

アメリカの初代代表には、ジョン・G・ワイナント (John G. Winant) が選ばれた。ワイナントはニューハンプシャー州知事で共和党員であったが、AALLのメンバーでもあり、労働法に精通していた。ワイナントは、次節で見る週40時間労働制をILO条約にするために尽力した。しかし、翌年10月に社会保障局の局長に任命され、ジュネーブを離れた⁵⁵。

第4節 第19回ILO総会と週40時間労働

ILOへの加盟手続きに際して、ローズヴェルト政権がILOに加盟することのメリットとしてあげたのは、国際的な協調により、失業問題を解決することができるという点であった。すなわち、ILOを通じて、他国の労働基準をアメリカ並みに引き上げることによって、極端に安い労働力によって作られた製品のダンピングを止め、公正な国際貿易を促進できると考えられた。他国の労働者の生活水準が向上して購買力が拡大すれば、アメリカの輸出も増加して製造業を中心に生産が回復するため、大恐慌によってもたらされた深刻な失業問題が解決に向かうというシナリオが提示された。

こうした議論は、ローズヴェルト政権下で見られた他の国際的な動きと軌を一にするものであった。例えば、1930年代に行われたローズヴェルト政権の外交政策として善隣外交がよく知られている。これは長引く不況の中で、ラテンアメリカ諸国との関係を改善することによって、アメリカの輸出を拡大させることを目的とするものであった。また、ローズヴェルト政権は1933年にソ連を承認しているが、これも世界的な恐慌のあおりをほとんど受けることなく、計画経済により成長を続けていた巨大なソ連市場へアメリカの輸出を拡大することを目論んでいた。

ILOを通じた国際的な協調が、アメリカの経済的な利害に適うことが加盟の手続きにおいて強調されたが、加盟後は、ニューディール政策との連続性や整合性を意識した発言や行動が、ILOへ派遣されたアメリカ代表の間に見られるようになった。なかでも、労働法の制定による労働時間の短縮は、アメリカ政府とILOによって同時期に重要課題と見なされ、国内のニューディール政策との関係が強く意識されたテーマであった。

ILOは、大恐慌の影響がヨーロッパ諸国に及ぶようになると、労働時間の短縮により、職を確保し、失業問題を解決していくことに関心を寄せるようになった。労働時間の短縮は、1933年からILOで議題として取り上げられ、AFLもそれに支持を表明してきた。1935年6月に開催された第19回ILO総会で、ようやく週40時間労働を定めたILO第47号条約が採択される運びとなった⁵⁶。

このILO総会は、前年にILOへ加盟したアメリカにとってデビューとなる会議であった。アメリカ代表として派遣されたのは次のようなメンバーだった。政府代表はシカゴ大学教授で前児童局局長のグレース・アボット（Grace Abbott）とイェール大学教授で全国産業復興局（National Recovery Administration: NRA）のウォルトン・H・ハミルトン（Walton H. Hamilton）であった。資本家代表は、アメリカ商工会議所のヘンリー・S・デニソン（Henry S. Dennison）、労働者代表はAFLのダン・W・トレイシー（Dan W. Tracy）だった⁵⁷。

労働時間の短縮は、失業問題を解決するための手段としてILO加盟以前からアメリカでも注目されてきた。元来、アメリカでは労働時間が長く、1929年に製造業に従事している労働者で、労働時間が週48時間以下であるのは半数にも満たなかった。ヨーロッパの工業国やオーストラリアでは、この頃、ほぼすべての産業で1日8時間労働制が確立されていたのとは対照的だった。アメリカの労働者の平均労働時間が国際的に見ても長かったことから、大恐慌の原因を長時間労働による生産過剰にあるとする議論も広く聞かれた。アメリカは世界で最も生産技術が発達した国であるにもかかわらず、長時間労働が蔓延していることが、需給のアンバランスを生み、大量の失業者が出ているのだと論じられた⁵⁸。

当時、こうした考えを強く主張し、労働法の制定により労働時間を短縮しようとしていたのがAFLだった。AFLは、ウィリアム・グリーン（William Green）会長の下、1932年の年次大会で労働時間の短縮を求める決議を出し、法制化に向けた活動を本格化させた。それまでAFLは女性や未成年者など特殊な場合を除いて、労働法による労働条件の引き上げには否定的な立場をとり続けていたため、こうした動きはAFLの基本方針を大きく転換させるものであった。AFLは1日6時間、週5日の30時間労働制を要求し、給与を減らすことなく、労働時間を短縮し、ワークシェアリングをすることで雇用を守るとともに、すでに失業している人にも新たな就職先を提供していくべきだと主張した⁵⁹。

その後、AFLの要求をもとに法案が作成され、1932年12月にヒューゴ・ブラック（Hugo Black）上院議員（民主、アラバマ）によって連邦議会へ提出された。この法案は、下院ではウィリアム・P・コネリー・ジュニア（William P. Connery, Jr.）議員（民主、マサチューセッツ）によって提出されたため、ブラック＝コネリー法案と呼ばれた。その内容は、「州際ないしは諸外国との通商において、週5日、1日6時間を超える労働を課している企業によって製造されたすべての商品の扱いを禁止する」というものであった⁶⁰。ブラックは、これが「失業に対処するための唯一現実的で可能性のある方法」であり、週30時間労働制が実現すれば、650万人の雇用につながると主張した。この法案は、翌年4月に上院において53対30で可決されたが、その後、下院では十分な支持を得られないまま否決された。しかしその後もAFLは、週30時間労働制を求める姿勢を崩さず、ブラック＝コネリー法案を支持し続けた⁶¹ AFLにとって第19回ILO総会は、連邦法の制定による労働時間の短縮という課題に国際的な認知を得るための絶好の機会となっ

た。

一方、アメリカ政府も1933年3月のローズヴェルト政権の誕生により、労働法に対する姿勢を大きく変えつつあった。とりわけ、同年6月に成立した全国産業復興法（National Industrial Recovery Act: NIRA）は、労働時間の短縮に向けた、連邦政府による取り組みの第一歩となった。同法は、産業ごとに事業者団体に公正競争規約を作らせ、生産量や価格の調整など一種のカテルに相当する協定の締結を認めることで、景気の回復を図ることを目的としていた。同法の7(b)条には、公正競争規約の中に最長労働時間、最低賃金、労働条件に関する基準を入れることが定められた。最長労働時間として週40時間労働が標準とされ、それを規約に盛り込むことを事業者団体に要請した⁶²。

NIRAの施行によって、実際にどれだけ労働時間が短縮されたのかという点については、定まった評価はない。しかし、ある調査では1週間の平均労働時間が1934年には34.6時間となり、これは1929年以前に比べると22%の減少であったとされている。こうした成果は、繊維産業などもとも長時間労働が常態化していた産業で、労働時間が短縮されたことによるところが大きいのではないかと考えられている。しかし、NIRAの7(b)条により労働時間が短縮されたことで、労働者の疲労が減り生産性が上がったたり、労働者の配置が効率的になったり、シフトの変更によりプラントが有効に活用されるようになったという実例が、繊維産業以外の産業でも数多く報告されている。NIRAの規約を持つ産業で働いている労働者のうち約50%が40時間労働制の下にあり、労働時間が週40時間を超えているのは全体の40%であったという統計もある⁶³。

だが、こうした成果にもかかわらず、最高裁判所は1935年5月にNIRAへ違憲判決を下し、同法は廃止された。その後、連邦法による労働時間の短縮は、1938年の公正労働基準法（Fair Labor Standards Act: FLSA）の成立まで実現しなかった。第19回ILO総会は、NIRAが違憲判決を受けた翌月に開催されており、連邦法による労働時間短縮の動きがアメリカ国内でいったん頓挫した後、ILO条約でそれを再現させるべく、アメリカ代表は審議に精力的に参加した。

アメリカ代表の中で労働時間の短縮を検討する委員会で活躍したのは、政府代表でNIRAのハミルトンと労働者代表のアドヴァイザーを務めていたAFLのマリオン・H・ヘッジス（Marion H. Hedges）であった。ほかにアメリカの資本家代表のアドヴァイザーとして参加していたサム・A・ルイソー（Sam A. Lewisohn マイアミ銅会社副社長、アメリカ経営協会会長）もこの委員会に参加した。アメリカの政労使の代表がこの委員会に加わり、NIRAが進めていた週40時間労働制について発言したことは非常に大きな意味を持っていた。

ハミルトンは、アメリカのNIRAが労働時間の短縮に有効であったことを、実例をあげながら詳しく説明し、週40時間労働制をILO条約で定めることの意義を説いた。ハミルトンは、NIRAの規約に定められている週40時間という規定は、あくまでも最長労働時間であり、さらに短い労働時間を労働法によって定めることを妨げるものではないことを強調した。事実、アメリカの

主要産業にはすでに平均労働時間が週40時間を下回っているものが少なくないとして、次のような産業別の平均労働時間をあげた。電気製造業では、NIRAの規約では週36時間労働だが、実際の平均労働時間は33時間であり、自動車産業でも規約は週40時間労働だが実際には平均33時間である。また、週40時間労働の規定は、労使交渉の通常のプロセスに政府が干渉するものではなく、NIRAの規約はあくまでも自発的に作成され、労使の合意の下に実施されるものであるとした⁶⁴。

それに対し、AFLのヘッジスもNIRAの下での経験を報告し、ILO条約により週40時間労働制を多くの国々に普及させることの意義を説いた。ヘッジスは、自らが会長を務めている国際電気労働者組合がその年にNRAへ報告した内容を紹介した。ヘッジスによると、275の建設労働組合で週40時間労働制、6組合で週35時間労働制、2組合で週32時間労働制、21組合で週33時間労働制が採用されている。また、NRAに承認された700の規約のうち585が週40時間労働ないしはそれ未満を定めており、1933年3月には、約300万人が再雇用されるなど、大きな成果が生み出されていると述べた。ヘッジスは、あらゆる産業に週40時間労働制を導入しても生産が減少することはなく、給与を維持することによって労働者の購買力が上がり、それがひいては雇用の増加につながり、アメリカ経済は着実に回復基調にあると胸を張った⁶⁵。

ここで興味深いのは、ILO総会という国際舞台においてヘッジスは、労働時間の短縮についてNIRAに否定的な見方を述べたり、ブラック＝コナリー法案との関連で、ローズヴェルト政権を批判するような発言はしていないという点である。ヘッジスは、AFLにとって週40時間労働制は単なる通過点であり、連邦法の制定によって全産業における週30時間労働の実現を現在、AFLは目指していると言及しているが、それ以上のことは述べていない。こうした態度は、アメリカ国内でのAFLのローズヴェルト政権に対する評価とは、かなり異なっていた。

NIRAが制定された当初、AFLは週30時間労働が最も望ましいとしながらも、NIRAの目的や原則には取りあえず支持を表明した。プリンストン大学の経済学者であるディビット・マッケイブ (David McCabe) によると、AFLは大恐慌の原因を労働者の購買力の減退にあると見ていたが、NIRAにも、労働条件を引き上げることで国民の購買力を増大させて消費を拡大し、失業を減らすことが謳われており、AFLはローズヴェルト政権と基本的な方針を共有していた。そのため、1933年のAFL大会ではNIRAの行方をしばらく見守るため、週30時間労働の要求を保留することを決定した⁶⁶。

しかし、同法の施行後、ローズヴェルトはNIRAの規約によって労働時間を短縮することに対し次第に関心を失い、公共事業などにより新たに雇用を作り出し、失業を減らすことに熱意を傾けるようになった。そうしたローズヴェルトの態度にAFLは失望し、再びブラック＝コナリー法案を連邦議会へ提出することを検討するようになった。1934年の大会でも、NIRAに期待するよりも再度、法案を提出して労働時間の短縮を目指す方が望ましいという意見が多数を占め、給

与を減額せずに1日6時間、週5日労働制を求める決議を採択した⁶⁷。

こうした国内での対立は、ILO総会では全く影を潜めていた。アメリカの政府代表と労働者代表の双方から報告されたNIRAの成果に、加盟諸国の代表からは賛辞が寄せられた。イタリアの労働者代表であるピエトロ・カポフェリ（Pietro Capoferri）は、現在の失業問題の原因は生産と消費の不均衡にある。技術革新が進んだことにより生産が急速に拡大し、それに消費者の購買力が追いつかないことが問題であると述べ、アメリカ側の見方に同意した。そうした問題を解決するには、労働者の賃金水準を維持しながら労働時間を短縮する必要がある、ILOが条約を締結することによって、世界レベルでそれを実現しなければならないと論じた。

この総会において、最も強固に週40時間労働制に反対したのは、デンマークの資本家代表であるH・C・オーステッド（H.C.Oersted）を中心としたヨーロッパの経営者グループであった。オーステッドらは、労働時間の短縮は失業を増やすことになり、大恐慌に対する根本的な解決にはならないと主張した。こうした意見に対し、各国の労働者の代表と多くの国々の政府代表はアメリカの発言を支持した。オーストラリアの政府代表であるフレデリック・ステュワート（Frederick Stewart）は、週40時間労働制が導入されても失業が増えないことを強調し、オーステッドらの見方には何の根拠もないと主張した⁶⁸。労働者は機械化と合理化の恩恵を正当に受けるべきだとステュワートは論じた。

こうした議論を経て、ILOの第19回総会で第47号条約は締結された。その内容は、あらゆる形態の労働において労働時間を週40時間に減らし、生活水準を維持することを目指すというものであった。週40時間を最長の労働時間と定め、それをあらゆる産業に従事している労働者を対象に遵守させることによって、長期化している不況の中で、失業に苦しんでいる人々を救済することができることとされた⁶⁹。

おわりに

本稿では、1934年のアメリカのILOへの加盟についてニューディール政策との関連から考察した。最初に見たように、1919年のILO設立時にはAFLのゴンパーズが国際労働立法委員会の委員長となり、政労使の三者代表制に基づいたILOの基本的な枠組みが作られた。これは政労使の協調により資本主義の発展を目指すものであり、それによって当時、ヨーロッパで急速に勢力を拡大しつつあったポリシェビキに対抗することが強く意識されていた。しかし、ゴンパーズの関心は、労働法の制定による国際的な労働者の保護よりは、むしろ労働者の団結権を認め、体制内で労働運動を活性化させていくことにあった。イギリスをはじめとするILOの主流派とアメリカ代表の齟齬は、労働法に対する見方に顕著に表れていた。

1920年にアメリカが国際連盟への加入を断念し、ILOと公式な関係を断つようになると、労働

法の普及を進めるILOとアメリカの状況は、さらに大きく乖離していった。ILOは、労働条件の改善や社会保険の導入を目的とした条約を1919年以降、多数締結し、ヨーロッパ諸国を中心に普及を図った。それに対しアメリカでは、1920年代には労働立法は停滞した。

アメリカでは労働法がなくても労働者は恵まれた条件の下で働いているため、自由な市場経済を阻害しかねないような労働法の制定は不要であるという考え方が一般的であった。また、労働法は経営者との交渉によって自らの地位を高めることができない女性や未成年者のみを対象とすればよいのであり、基幹産業で働く男性労働者は労働組合を通じて賃金の引き上げや労働条件の改善を求めていけばよいと考えられていた。AFLも1920年代には、労働法は労働への政府の介入であるとして否定的に捉えていた。

しかし、こうした労働法に対する否定的な見方は、1929年に始まった大恐慌によって大きな転換を迫られることになった。1933年に誕生したローズヴェルト政権は、長引く不況と失業者の急増に対処するために様々な政策を試みた。そうした中で、国際的に労働基準を引き上げることによってダンピングを阻止し、アメリカの国際競争力を回復させるという目的を掲げて、1934年に連邦議会で共同決議を可決させ、ILOへの加盟を実現した。

本稿でこれまで論じてきたように、アメリカのILOへの加盟は、ローズヴェルト政権が国際的な協調によって大恐慌を克服しようとしたという点にとどまらず、ニューディールが実現しようとしていた労働政策との関連で理解されなければならない。特にNIRAの規約として提示された週40時間労働制と第19回ILO総会で採択された週40時間労働を定めた第47号条約には、はっきりとした政策上の連続性が見られる。

このILO総会では、NIRAの施行に携わってきたアメリカ政府代表と労働界を代表するAFLのメンバーが討議に関わり、週40時間労働制を謳った第47号条約を締結させるために尽力した。アメリカ政府は、この条約によってニューディールの労働政策を「国際化」させ、国内では違憲判決が下されたNIRAの7(b)条に何らかの将来的な可能性を持たせることを目論んでいた。一方、AFLは、週40時間労働制にとどまらず、最終的には週30時間労働制の導入を目指しており、ブラック＝コネリー法案の成立を画策していた。

こうした相違を乗り越えて、第19回ILO総会は、アメリカ政府とAFLが手を携えてNIRAの成果を国際的にアピールし、労働時間の短縮という大義に国内外の承認を得る場となった。そうした意味において、ILO総会へのアメリカの初参加は成功裏に終わった。その後、アメリカでは1938年にFLSAが成立し、最長労働時間が連邦の労働法によって定められた。同法は、ブラック＝コネリー法案が大幅に修正されて連邦議会で成立したものであったが、週30時間という当初の規定よりもはるかに長い週44時間労働制が盛り込まれた。また、州際通商に従事するか、州際取引の対象となる製品を生産している労働者を対象としたため、同法が適用されたのは、全就労者のわずか20%にとどまった⁷⁰。こうしたFLSAの内容は勿論、ILO第47号条約の規定に見合

うものではなく、FLSAはアメリカの労働法の限界を象徴するような、普遍性の低い法律であった。このようなFLSAの問題に鑑みると、アメリカのILOへの加盟は、労働時間の短縮というニューディール政策に国際的な正当性を与えるという成果を生み出したが、ローズヴェルト政権は、それによってILO条約を国内の労働法に反映させるような仕組みや政治的な状況を作り出すには至らなかったことがわかる。

* 本稿は科学研究費補助金（基盤研究（C）21520734）による研究成果の一部である。

註

- 1 アメリカのILOへの加盟について論じている先行研究としては、次のようなものがある。
Gary B. Ostrower, "The American Decision to Join the International Labor Organization," *Labor History*, vol.16 no. 4 (1975) ; Jasmien Van Daele, "The International Labour Organization in Past and Present Research," *IRSH*, no.53 (2008) ; Daniel Patrick Moynihan, "The United States and the International Labor Organization, 1889-1934," unpublished Ph. D. dissertation, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, 1960; A. F. French, *Problem in International Cooperation: A Study of the Evolution of the International Labor Organization, with Particular Reference to the United States Participation* (New Haven: Yale University Press, 1954) ; J.B. Tipton, *Participation of the United States in the International Labour Organization* (Urbana: University of Illinois Press, 1959).
- 2 International Labor Organization Constitution, Preamble (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO).
- 3 Jasmien Van Daele, "Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization," *IRSH*, no.50 (2005) : 442-446; Leonard J. Calhoun, *The International Labor Organization and United States Domestic Law* (Washington D.C.: American Enterprise Association, Inc., 1953) : 7-9.
- 4 柳川和夫・吾郷真一『ILOのあらまし―活動と組織・主な条約と勧告―』（日本ILO協会、2002年）：4-5。
- 5 ベルギー、キューバ、チェコスロバキア、フランス、イタリア、日本、ポーランド、イギリス、アメリカ。
- 6 Daniel P. Moynihan, "The Washington Conference of the International Labor Organization," *Labor History*, vol.3 no.3 (1962) : 308; Philip Taft, *The A.F. of L. in the Time of Gompers* (New York: Octagon Books, 1970) : 438.
- 7 Elizabeth McKillen, "Beyond Gompers: The American Federation of Labor, the Creation of

- the ILO, and US Labor Dissent," in Jasmine Van Daele, et.al. eds., *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century* (Bern: Peter Lang, 2010) : 47; Philip S. Foner, *History of the Labor Movement in the United States, vol.VII: Labor and World War I, 1914-1918* (New York: International Publishers, 1987) : 356.
- 8 McKillen, 43-44 マッキレンによるとこうしたゴンパーズの考え方は、1912年のウィルソン政権の誕生後は徐々に変化しつつあったという。特にゴンパーズは、ウィルソンがクレイトン反トラスト法を制定したことを高く評価していた。大戦下での政府と労働界の協力やAFLとヨーロッパの労組との交流などがゴンパーズの考えを変えたという。また、ゴンパーズは、自らが国際的に活躍することで、AFL内部の反主流派を抑え込もうとしていたことも指摘されている。McKillen, 44, 45, 48, 49.
 - 9 全国戦時労働局については、次を参照のこと。Foner, 340-345.
 - 10 "Minutes of Labor Commission," in James T. Shotwell, ed., *The Origins of the International Labor Organization, vol.2* (New York: Columbia University Press, 1934) : 149-322.
 - 11 McKillen, 52; サミュエル・ゴンパーズ (S・ゴンパーズ自伝刊行会訳)『ゴンパーズ自伝(下)』(日本読書協会、1969年) : 552; 吾郷真一「なぜILOは三者構成なのか」『日本労働研究雑誌』第585号(2009年4月) : 10-11。理事会も政府が2、労使が各1の比率で構成された。
 - 12 McKillen, 53, 54
 - 13 ゴンパーズ自伝(下)、550、55。訳書では、"super-parliament"を「超政府」としているが、ここでは「超立法府」とした。
 - 14 同上、553。これは、アメリカ代表団のスタッフであった、コロンビア大学教授のJ・T・ショットウェルの発案による妥協であった。Moynihan (1962), 309.
 - 15 International Labour Office, *Official Bulletin, vol.1, April 1919-August 1920* (Geneva: ILO, 1923) : 345.
 - 16 ゴンパーズ自伝(下)、558、559。
 - 17 シャーマン反トラスト法では、労働組合は違法な州際取引であり、トラストに相当すると捉えられていた。
 - 18 ただし表現に関しては、イギリスのバルフォアが、「単に」、「見なされてはならない」と修正した。ゴンパーズはこの修正に最初は反対したが、最終的には受け入れた。石田眞「ILO『労働は商品ではない』原則の意味するもの—労働法との関連をめぐって—」『早稲田商学』第428号(2011年3月) : 645、646、注13; ゴンパーズ自伝(下巻)、557; James T. Shotwell, ed., *The Origins of the International Labor Organization, vol.1* (New York: Columbia University Press, 1934) : 77-78.
 - 19 Moynihan (1962), 329-331.

- 20 New York Times, December 9, 1919, Foner, 363
- 21 ゴンパーズ自伝 (下)、559; Foner, 359, 360, 361, 362, 364.
- 22 AALLとILOの関係については次を参照のこと。“America Joins the ‘ILO’,” *American Labor Legislation Review*, vol. XXIV no.3 (September 1934) : 127-129.
- 23 James Myers, “American Relations with the International Labor Office, 1919-1932,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 166 (March 1933) : 138, 139, 142, 143; “American Participation in the Work of the International Labor Organization,” *Geneva Special Studies*, vol. II no.7 (July 1931) : 39-43.
- 24 ILO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations (www.ru.nl/fm/iobio).
- 25 Harold Butler, “American Membership in the International Labor Organization,” *ALLR*, vol. XXIV no.4 (December 1934) : 178.
- 26 “International Labor Standards and American Legislation,” *Geneva Special Studies*, vol. II no.8 (August 1931) : 5-8; Alice S. Cheyney, “A Comparison of Convention Provisions with Labor Legislation in the United States,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 166 (March 1933) : 176-189.
- 27 “International Labor Standards and American Legislation,” 13, 14.
- 28 Ibid., 15, 16.
- 29 Ibid., 23.
- 30 Ibid., 25, 26, 28
- 31 Ibid., 21, 22. 第2号条約は失業に関するものであり、この条約の批准国は3ヶ月以内の期間毎に、失業に関する統計や失業防止のための措置に関する一切の情報をILOへ通告しなければならなかった。また、中央官庁の管理下に無料職業紹介所の制度を設けるために、雇用者と労働者の代表が参加した委員会を任命することが定められた。最初のILO 6条約の批准国については次を参照のこと。Ibid., 11.
- 32 Ibid., 38, 39.
- 33 Ibid., 53, 54.
- 34 Ibid., 44-47.
- 35 Ibid., 52.
- 36 ILO, “Conventions” (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO::>).
- 37 Myers, 141.
- 38 Ibid., 137.
- 39 Ibid., 140, 141.

- 40 New York Times, May 28, 1931.
- 41 Stephen I. Schlossberg, "United States' Participation in the ILO: Redefining the Role," *Comparative Labor Law Journal*, vol. 11 no.48 (1989) : 66-67.
- 42 "Legislative Notes," *ALLR*, vol. XXIII no.2 (June 1933) : 69; "Legislative Notes," *ALLR*, vol. XX III no.4 (December 1933) : 166.
- 43 Moynihan (1962), 323,324. フィーランについては次を参照した。International Labour Office, *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor* (Geneva: ILO, 2009).
- 44 Ostrower, 499, note 9.
- 45 Butler, 178. 当時、日本がソーシャル・ダンピングを行っていると批判を受け、ILOは事務次長のフェルナンド・モーレットを日本へ派遣し工場を視察させている。工藤誠爾「ソーシャル・ダンピング批判とモーレット報告(2)」『世界の労働』第41巻6号(1991年6月): 36-43。
- 46 Schlossberg, 53.
- 47 Moynihan (1960), 542.
- 48 Ostrower, 500.
- 49 Ibid., 504
- 50 Ibid., 500; Edward Phelan, "Some Reminiscences of the International Labour Organisation," *Studies: An Irish Quarterly Review of Letters, Philosophy and Science*, no.44 (Autumn 1954) : 253.
- 51 Ostrower, 500.
- 52 James Shotwell, ed., *Origins of the ILO*, vol.2, 560, 561, 562.
- 53 Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew* (New York: The Viking Press, 1946) : Chapter 26; Ostrower, 500-502; Moynihan (1960), 574-578.
- 54 New York Times, August 21, 1934.
- 55 Social Security Administration, "Special Study no.6, John G. Winant: First Chairman of the Social Security Board" (<http://www.ssa.gov/history/mywinantarticle.html>). 1938年にパトラーの後任としてワイナントはILOの事務総長に就任した。ワイナントの伝記として、次を参照した。Bernard Bellush, *He Walked Alone: A Biography of John Gilbert Winant* (The Hague: Mouton & Co., 1968).
- 56 AFLはこの問題を討議するために開催されたILOの準備委員会へ代表を派遣することを政府に要請したが、フーヴァー政権には聞き入れられなかった。"I.L.O. Considers Forty Hours," *ALLR*, vol. XL no.2 (Februry 1933) : 122-123; Alice S. Cheyney, "The International Conference on Reduction of Hours of Work," *American Federationist*, vol. 40 no.5 (May 1933) : 501-505.
- 57 International Labour Conference, Nineteenth Session, Geneva, 1935, *Record of Proceedings*

- (Geneva: ILO, 1935) : XV.
- 58 Irving Bernstein, *The Lean Years: A History of the American Worker, 1920-1933* (New York: Da Capo Press, 1960) : 476
- 59 Ibid., 481, 482.
- 60 いくつかの労働組合はこの法案に最低賃金の規定も入れるべきだと主張したが、AFLはそうすると政治的な支持が得られにくくなる上に違憲性が高まるとして反対した。多くの労組の指導者は、最低賃金が定められるとそれが最高賃金化してしまうとして、以前から反対していた。Benjamin Hunnicutt, *Work Without End: Abandoning Shorter Hours for the Right to Work* (Philadelphia: Temple University Press, 1988) : 150.
- 61 Bernstein, 482,483; Stanley Vittoz, *New Deal Labor Policy and the American Industrial Economy* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1987) : 83. David R. Roediger & Philip S. Foner, *Our Own Time: A History of American Labor and the Working Day* (New York: Verso, 1989) : Chapter 11.
- 62 Hunnicutt, 173; George H. Trafton, "Labor Legislation in the NRA," *ALLR*, vol.XXIV no.3 (September 1934) : 130-144.
- 63 Hunnicutt, 178; Martin Nemirow, "Work-Sharing Approaches: Past and Present," *Monthly Labor Review* (September 1984) : 35; Robert Whaples, "Hours of Work in U.S. History," Economic History Association (<http://eh.net/?s=work+hour+>)
- 64 *Record of Proceedings*, 83.
- 65 Ibid., 97, 98, 99.
- 66 David A. McCabe, "The American Federation of Labor and the NIRA," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 179 (May 1935) : 145.
- 67 Hunnicutt, 174-176; McCabe, 148-149.
- 68 *Record of Proceedings*, 75-76
- 69 "Forty-Hour Week Convention, 1935," ILO NET NORMLEX (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312192:NO).
- 70 Harry S. Kantor, "Two Decades of the Fair Labor Standards Act," *Monthly Labor Review* (October 1958) : 1098.