

ダニエル・マウル

国際労働機関

グローバル社会政策の100年



International
Labour
Organization

100
1919-2019



ダニエル・マウル

国際労働機関

グローバル社会政策の100年



Copyright © 2019 International Labour Organization

日本語版 2021 年



本書は、creative commons 表示・非営利・改変禁止4.0国際ライセンスに基づいています。詳細は以下をご参照ください。 <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

翻訳の権利、その他の問い合わせは、ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland あるいは電子メールで pubdroit@ilo.org までご連絡ください。

ILO 刊行物中の呼称は国際連合の慣行によるものであり、文中の紹介は、いかなる国、地域、領域、その当事者の法的状態又はその境界の決定に関するILOのいかなる見解をも示すものではない。

署名のある論文、研究報告及び寄稿文の見解に対する責任は原著者のみが負い、ILOによる刊行は、文中の見解に対するILOの支持を表すものではない。

企業名、商品名及び製造過程への言及はILOの支持を意味するものではなく、また、企業名、商品名又は製造過程への言及がなされていないことはILOの不支持を表すものではない。

国際労働機関：グローバル社会政策の100年

ISBN: 978-92-2-031391-6 (PDF版)

ISBN: 978-92-2-034852-9 (印刷版)

英語版

Walter de Gruyter GmbH Genthiner Strasse 13
10785 Berlin Germany
ISBN 978-3-11-061588-3
e-ISBN (PDF) 978-3-11-065072-3
e-ISBN (EPUB) 978-3-11-064666-5

In association with

International Labour Office
4 route des Morillons
1211 Geneva 22 Switzerland
ISBN 978-92-2-133043-1
e-ISBN (PDF) 978-92-2-133044-8

Library of Congress Control Number: 2019947687

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.dnb.de>.

Cover Image: Stained glass window at the International Labour Office © Max Pechstein. Typesetting: Integra Software Services Pvt. Ltd.

Printing and binding: CPI books GmbH, Leck

www.degruyter.com

リカルダとルイスへ

序文

ある組織の100年にわたる取り組みとその成果を検証することは得難い特権である。過去を理解することは、現在の問題に対処し未来に備えるために必要不可欠な作業である。国際労働機関（ILO）と加盟国政労使三者からなる構成員は、社会正義と平和の推進に向け100年間にわたって協力してきたが、その年月は多難続きであった。破壊に続いて復興がもたらされたとはいえ、貧困と繁栄の不均衡は今もなお続いている。抱えている課題が解決したかと思えば次の課題が発生した。往々にして対立する根深い既得権益間の調整には特別なスキルが必要である。ILOの活動を通して、三者協力と社会対話は人間の基本的ニーズを満たすための手法として広く認められ、経済発展に寄与するとともに国家と国民の自由と権利を保障している。

政府と労使代表による共同の意思決定を通して、ILOは労働社会分野における国際法の基礎を築くことに貢献した。また、人道的な労働条件の構築に努めるとともに、この目標と、労働者と使用者それぞれの権利と利益のバランスを取ってきた。ILOの基本目標は1919年のILO憲章で決められているが、さらに1944年のフィラデルフィア宣言で、ILOは多国間システムにおいて必要不可欠な機関であることが確認された。ILOの課題は、国際労働基準とそれを実際に推進するための政策にもとづいているが、多種多様な国や現地の状況を考慮する必要がある。

こうした課題は、世界の雇用や仕事における基本的権利のための事業や、国連の持続可能な開発目標としてディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を設定したり、世界市場が公正に機能することを実証するなどの各種プログラムにおいて実践されてきた。ごく最近では、2019年の国際労働総会（ILO総会）で採択された「仕事の未来に向けたILO創設100周年記念宣言」の中でILOの目的が再確認され、さらに直近の国連総会でも同宣言が承認されILOの目的が確認された。

1919年に採択されたILO憲章は、三者協力の方向性を示し、その実践を確立するものであった。幸いにもILOの創設者たちには高い志とビジョンがあった。彼らは、結社の自由、平等、児童労働と強制労働の廃止、あらゆる種類の差別の撤廃という労働における基本的権利と、社会・労働政策のあらゆる側面に同時に取り組む組織を始動させた。ILOのこのような取り組みは、国と人々が、個々にあるいは集団で、経済社会的保障を追求し獲得する方法を確立した。

社会正義を通じて平等と繁栄をもたらすという目標の実現は容易ではない。しかしその目標は職場や産業レベルで、また独立し統治権を求める国や国家構築に取り組む国においても達成可能であることが歴史によって実証されてきた。ILOの三者構成主義は、関係者間の協議や交渉が基本であるという普遍的な指針を示している。そして政労使三者は日々、実際に共通の基準を適用する義務を負う。

本書の著者ダニエル・マウルはILOの歴史全体を豊富な分析でまとめた。1世紀とは長い年月である。この間世界は政治的変動、帝国支配の終焉、民主化、独立の承認、また国家や個人の権利承認の道のりを経てきた。こうしたできごとは技術革新や構造変化と相まって、われわれの社会と社会を構築する仕事を大きく変容させた。

ILOの歴史は一つの物語では語りきれない。労働者、使用者、政府の個別の経験や集団の経験から多くの物語が紡ぎ出され、連帯や共通の経験から生まれる絆は国境を越える。語られた内容は、ILO職員や、世界各地のILOにかかわるあらゆる人々の視点により補完される。ILOの成果に対しては、人それぞれの見解があり、当然のことながら、そうした見解は必ずしも同じではない。

本書の強みは、その内容が外部の学術的視点から実施された研究に立脚するという点にある。昨今、多国間システム、グローバルガバナンス、国際機関に対する学術的な興味が高まっている。その結果、歴史学者や社会学者によるILOに関する研究が増加し、本書もその恩恵を受けている。とりわけ研究者の興味を引くのは、ILOが使用者と労働者の代表者を介して現実世界と結びついている点である。さらに最近では市民社会の役割が注目されることで、協同組合、社会改革ネットワーク、人権擁護団体などとILOとの相乗効果についての分析が盛んに行われている。ダニエル・マウルは、ILOの目標と原則が政治的、学術的議論をどのように方向づけてきたか、さらにILOによる調査、技術協力、国際労働基準の設定と監視が、多くの国の社会改革にいかに関与してきたかを説明している。

この100年の間に、ILOは187の加盟国を有する全世界的な国際機関となった。ILOは変化する労働のあらゆる側面を等しく普遍的に取り扱わなければならない。三者構成による統治機構は維持しながら、ILOは、ますます多様化する労働者のグループに働きかけ、そうした労働者の生活や労働条件を改善し、その権利を確立し保護強化に努めてきた。また、団体交渉などを含めたマネジメント手法を適合させ、あらゆる経済部門の労働者や使用者のニーズに対処できるよう取り組んできた。

設立当初のILOは、工業労働者、農業労働者、船員を主な対象とした。しかしその後10年の間に、商業労働者、事務労働者、知的労働者も重視されるようになった。また、脱植民地化と急速な開発の結果、活動の範囲はさまざまなタイプのインフォーマル労働、最近では家事労働にまで拡大されている。われわれがまだ完全に把握して

いない可能性のあるいくつかの形態も含め、多種多様な状況における労働に対処することは、依然としてILOのきわめて重要な任務である。

このような歴史を語る際、後退や政治的緊張の問題は避けて通ることができない。成功から学ぶことは有益だが、失敗にも同じだけの注意を払って学ぶ必要がある。三者協力と社会対話のプロセスに終わりはない。交渉による和解や新しい労働法や社会法によって問題が解決すると、また新たな対立が生じ和解が成立する。ここに労使関係の醍醐味がある。それは労働者、企業、社会制度など人間のあらゆる活動に関連する人生のダイナミクスの一環である。一つひとつの成果が試され再検討されることで社会進歩はもたらされるのだ。

とはいえ労働者、使用者、国の尊厳の基礎となる基本的権利は、成長や所得水準の変動に左右されるべきではない。機会均等、結社、交渉、社会保障、労働安全衛生に対する権利に交渉の余地はない。国際労働法と慣行による協議の場以外でも、さまざまな形式の交渉や協力を通じて社会対話がゼロサムゲームではなく、すべての人々に恩恵をもたらす可能性のあることが実証されている。そうでないならば、ILOは機能することができないだろう。

ダニエル・マウルは一貫してわれわれの注意を歴史のさまざまな局面に向けさせるが、多くの場合それは戦争や危機の時代である。そうした時期に、ILOは適切に対応し、可能性のある協力者に働きかけ、勇気ある決断を行ってきた。政策協議と具体的な活動の両面において国際的な社会政策の最前線に立ち続けることは、創設2世紀目を迎えるILOにとって最大の課題である。

歴史は何が達成可能かを示すだけでなく、失敗の代償も自覚させてくれる。世界は経済的、政治的な危機に直面すると、社会正義の遂行を躊躇したり遂行できないことがあまりにも多かった。経済と労働のあり方が変化し、すべての国は社会基盤を強化するための持続的な行動をとる必要がある。気候変動から生じる新たな脅威や変化する作業組織の手法に対処するには、直ちに効果的な措置を取ることが求められる。

同時に、ディーセント・ワークの最低限の保障は多くの労働者にとってまだ手の届かないものである。21世紀のいま、社会正義と平和は、前世紀のどの時点よりも強く求められている。過去100年から学んだ教訓は、注意深く検討し研究するだけの価値がある。本書では、ILOとその構成員の創造性を分析的に説明している。ILOの原則がもつ強みと政労使三者の想像力を組み合わせることが、何よりもILOの未来を確実なものにするのである。

ガイ・ライダー
ジュネーブ、2019年9月

謝辞

本書の出版を実現してくれたデ・グロイター社とラビア・リットゲロッドに感謝したい。また、オスロ大学のグローバル・ソーシャル・ポリシー・プロジェクトを支援してくれたILOとガイ・ライダー事務局長にもお礼を言いたい。これによりプロジェクトの最も重要な成果物である本書を執筆する時間を得ることができた。

国際労働事務局（ILO）からは、まず歴史家のドロテア・ホエトカーと、ILO調査局にあるILO100周年プロジェクトに感謝しなければならない。ドロテアはプロジェクトを初期段階から推進してくれた。ILOの歴史に関する彼女の徹底した専門知識と、大小を問わずあらゆるハードルを解決する冷静さがなければ、本書を完成させることはできなかった。また、元ILO事務局次長で特別顧問のカリ・タピオラからも貴重な助言を得た。彼のILOに関する優れた知識と批判的なコメントのおかげで、私は論点を整理することができた。

ILO調査局と局長のダミアン・グリムショー、さらに当初から本書の制作に深くかわかり、デ・グロイター社との連携を担当してくれたILO出版担当のクリス・エドガーにも感謝したい。また、同時発行された本書のフランス語版とスペイン語版の翻訳を担当したILOの翻訳者と制作チームには特別な謝意を表したい。

私の質問にいつでも対応してくれたILO公文書担当のレモ・ベッチとジャック・ロドリゲスにもお礼の言葉を述べたい。本書だけでなく、ILOに関する20年近くの研究は、ILO公文書のオープンで研究者に優しい姿勢に負うところが大きい。同様の理由から、ILO図書館にも等しく感謝している。

本書の執筆に至る道のりは、近年の私の研究者としての職場が北欧諸国に移ったことが始まりである。その後ずっと大学の各部局から必要な制度的支援を受けられたことは幸運であった。オーフス大学の社会文化学部（CAS）のトールステン・ボーリング・オルセンとシグネ・ラーセン、オスロ大学の歴史・考古学・保存学部長のトル・エギル・フォーランド、そしてヒルデ・ヘンリクセン・ワゲとエルレンド・ハーバードホルムにはとりわけ感謝の意を表したい。

3人の優秀な学生アシスタントのサポートを得たことは幸運であった。オーフス大学のステファン・ハーグドーンとオスロ大学のマッツ・ドラングェは、グローバル・ソーシャル・ポリシー・プロジェクトの開始時から参加し、アナ・マリー・ネスハイ

ムは本稿の最終稿をしあげてくれた。2018年にILOでドロテア・ホエトカーのアシスタントをしていたヒョ・ジョン・ジュンにも同様の謝意を表したい。

立派な読者に恵まれたこともありがたかった。私の友人であり同僚でもあるディートマール・ジュースとトビアス・ヴィンステルは原稿全体を読んでもくれた。アイリーン・ボリス、ロレンツォ・メチ、コリーナ・アンジャー、エマニュエル・レイノーは終始私の仕事に対して慈愛に満ちた批判を与えてくれたし、かなりの部分で彼らの専門知識を共有してくれた。本当にありがたく思っている。また、2人の匿名の査読によるコメントも大いに参考となった。デ・グロイター社のマンフレッド・ボエメケとスルティ・マノガランによる徹底した専門的な編集作業により、本書は格段に読み易くなった。

私に刺激を与え、自らの研究成果を共有し、会議やプライベートな会話の中で私が調べた内容について議論してくれたすべての友人や同僚に対しては、感謝してもしきれない。そのような経験の一つが、2016年にパドヴァで開催された「公正であることは正しい (Fair is Fair) : 社会正義についての国際的な視点」会議である。これはグローバル・ソーシャル・ポリシー・プロジェクトの一環として、ロレンツォ・メチ、ドロテア・ホエトカーとともに企画したものである。私はデンマークの独立研究基金の支援を受けた二つの主要な研究プロジェクトに参加したが、本書はそこから学ぶことが多かった。二つのプロジェクトとは、コペンハーゲン大学のモーテン・ラスムッセン率いる「基礎を築く：国際連盟と国際法」と、オーフス大学のカレン・グラム・スクヨルデガーが主導する「国際官僚制の発明：国際連盟と国際行政の創造、1920-1960年頃」である。

長年にわたり、多くの学者、アーキビスト、実務家が私の研究に対してコメントし、知識のギャップを埋め、寛大にも自分たちの研究成果を共有してくれた。ここに記して感謝の意を表したい。ヴィクトリア・バスアルド、ステファノ・ベルッチ、カミュー・ポリバル、マーティン・ブラウアー、ローラ・カルーソ、トーマス・カイエ、アンドレアス・エッカート、ウルフ・エドストロム、ノルベルト・フェレラス、ビルテ・フェルスター、ジル・ジェンセン、サンドリーヌ・コット、マリーケ・ルイ、オポロット・オキア、ロール・ピゲ、フィオナ・ロリアン、ミケーレ・ソライ、ガブリエラ・スコデラー、アンドレス・スタニャーロ、ヴェロニク・ステンガー、マルセル・ファン・デル・リンデン、ヤニック・ヴェールリ、テレサ・ウォッベ、オーレリアン・ザラゴリ。

オスロでは、私の研究成果について議論し、新たな視点をを得る機会が多数あった。マルタ・ビバンド・エルダル、スンニヴァ・エンゲ、ハンネ・ハグトヴェット・ヴィー

ク、キム・プリメル、ダグ・ロシノフ、マティアス・ハトレスコグ・ティヨン、そして国際・トランスナショナル史修士プログラム（MITRA）の一環として私が担当している「歴史における国際機関」の学生たちにも感謝したい。

マルセロとトルステン・レゼル・カルソは、さまざまな重要な節目に、ベルリン・パンクフにある美しいゲスト・アパートメントを私の執筆のために提供してくれた。2人への感謝の言葉なくしては、この謝辞は不完全なものになってしまう。彼らの友情と素晴らしい歓待、そして極上の夕食と会話は、確実に本書に跡を残した。

最後に、私の家族、妻のヴェローナ、子どもたちのリカルダとルイスに心から感謝したい。我が家は長期間にわたって本書中心の生活であった。そのため至極当然の不満を口にすることもあったが、みな愛情をもって忍耐強く支え続けてくれた。

目次

序文	VII
謝辞	XI
序章	1
I L O 前史	15
 第1部 社会正義の実験：1919年～1939年	
第1章 設立当初	33
第2章 危機に直面して	83
 第2部 二度目の設立：1940年～1948年	
第3章 フィラデルフィアへの道	109
第4章 新秩序での立場	133
 第3部 脱植民地化から冷戦まで：1949～1976年	
第5章 開発協力	156
第6章 人権をめぐる10年間	177
 第4部 状況の変化：1970～1998年	
第7章 新たな不安定さ	210
第8章 「フィラデルフィア合意」の終焉？	231
 エピローグ	 255
略語一覧	267
参考文献	269
インデックス	287

序章

社会的要因は経済的要因に優先する。そして経済的要因を規制し高い水準の正義に導く。

アルベール・トーマ、1931年¹

国際労働機関（ILO）は、いくつかの点で歴史学者にとって興味深い研究対象である。1919年、第一次世界大戦とその惨禍による政治的、社会的混乱のなかで産声をあげたILOは、今日、国連システムのなかで最も古い機関の一つである。政府、使用者、労働者の代表が意思決定を行うILO特有の三者構造は、その存在をひときわユニークなものにしている。しかしそれだけでは、ILOがこれほど貴重な研究対象である理由を半分も説明していないだろう。最大の理由は、ILOを通して、20世紀及び21世紀初頭を支配した膨大なテーマを俯瞰できることにある。ILOを研究することで、人々が働いてきた労働条件の変遷、どのように生産方法が変化しそれに対して労働者や政府がどのような反応をしたのか、国内及び諸外国との関係の双方における社会正義を求める闘争に関する歴史的な流れ、さらに、国際協力と国際競争というより広範な文脈から過去100年間に各国が見出した、あるいは探し求めた各時代の社会的問題に対する答えの変遷を、年代を追ってたどることができる。

本書はILOという組織について書いたものであるが、その制度的な側面はより大きな物語の重要な一部分に過ぎない。ILOの歴史には、人々の労働にまつわるさまざまな経験、労働者の権利と社会的権利を求めてきた歴史が反映されている。その意味では、「国際的な社会政策」を作り上げようとするILOの試みが本書の分析の中心となる。これにより、ILOが100年にわたって社会政策の議論にどうやって影響力を与えようとしてきたのか、見解が得られよう。また（これだけではないが最も重要な）国際労働基準の定義や採択を通して、労働条件の改善や労働環境の厳格な規制とさらにその上をめざす社会政策の推進に対してILOが行った具体的な貢献を検証する。

以下の記述でILOは二つの役割を担う存在として登場する。第一に、ILOの初代事務局長を務めたアルベール・トーマの時代から、国際的な社会政策の分野で主体

¹ ILO, The International Labour Organisation. The First Decade. Preface by Albert Thomas (Geneva: ILO, 1931), 12.

的に活動するILOの常設事務局である国際労働事務局（略して事務局）。第二に、政労使三者の代表のために直接的で開かれた議論の場である国際労働機関。後者については、政府、労働組合、使用者団体、その他さまざまな主体の一連の関心が、ILOの物語に映し出されている。これらの組織が国の枠組みを越えた社会政策の側面に関与し、社会正義、開発、貧困削減、社会的流動性、富の分配といった問題を国際的な視点から議論するためにILOを活用するのは多種多様の動機があり、相互に関連する人道主義的、経済的、政治的、地政学的、イデオロギー的論拠にもとづいていることが多い。加えて、権力争いや影響力の拡大競争、さらにILOのあるべき姿、果たすべき目的を定義しようとする、絶え間ない奮闘がかかわってくる。

こうした背景を踏まえ、本書は以下の三つの重要な疑問を軸に物語を展開していく。ILOとは誰の組織だったのか、そして現在は誰の組織なのか？ 国際機関としてILOを特徴づけているものは何か？ 最後に、加盟国内と加盟国間にとって重要な目標である「社会正義」—これはさまざまな内容を含み1919年のパリ平和会議の会議室から現代における仕事の未来の探求に至るまで1世紀にわたって議論されてきたが、この社会正義の議論にILOは具体的にどのように寄与したのだろうか？ 以上三つの疑問が本書を貫く物語を形づくっている。

ILOは誰の組織か？

その普遍主義的なアプローチにもかかわらず、ILOが仕事の世界のあらゆる次元と側面のすべてを代表したことはない。含めるのか除外するのか、またどのような労働者や仕事をILOは対象とすべきなのかという問題をめぐって繰り広げられた争いは、ILOが設立当初から抱えてきた問題であった。ILOの活動範囲の境界線が常に変化していることを認識することは重要である。なぜなら、われわれはILOというプリズムを通して、不平等、不公平、権力争い、さらにILOを取り巻く世界で生じている重大な社会経済的変革を見ることができるからである。

ILOが「誰の組織であるか」という疑問には、常にいくつもの異なる視点の問題が含まれる。ILOの領域ではどのような活動を「仕事」として扱うべきか？ ILOの関心、任務、資源を真っ先に要求する権利を持つのは誰か？ 先進国対途上国、市場経済対計画経済、公式（フォーマル）セクター対非公式（インフォーマル）セクター、男性対女性、産業労働対農業労働、移民対国民、生産経済対サービス経済、ブルーカラー対ホワイトカラー、フォーディズム対ポストフォーディズムなどの二項対立で議論することもあった。含めるのか除外するのかについての議論はILOが受けるさま

ざまな影響力と結びつき、具体的な政治的、社会的、経済的状况に応じて変動してきた。その意味では、ILOの会議、活動事業、調査活動に、誰があるいはどの組織が参加すべきなのかという問いは、東西対立、南北問題、帝国主義と植民地、ケインズ学派と新自由主義といったイデオロギー闘争を常に反映してきた。同様に、国内や国際的なレベルにおけるジェンダーの役割や人種に関する考え方や認識の変化によっても影響を受けてきた。このような検討を重ねたことが、基準設定の範囲に植民地や先住民の労働を含める要因となった。さらにこれは男女同一賃金や開発問題への議論、またいわゆるインフォーマル経済に関するILOの挑戦につながっていった。

しかしながらILOの歴史が連続して拡大していったとみると肝心な点を見失うことになる。新しい挑戦は、常に論争を引き起こし、原点に立ち返り本来の活動を優先することを求める声にさらされた。同じことは労働政策の領域を超え、さらに広い社会的、特に経済的領域にILOの役割を拡大するために行ってきた継続的な活動についても当てはまる。

結局のところ、何が、そして誰がこうした議論を牽引してきたのか？ 誰が責任者で、誰が方向性を設定したのかという問いは、ILOという組織の機能を理解するのに役立つ。国際連合(UN)の隠された帝国主義的本質をあぶりだしたマーク・マゾワの言葉を借りれば²、ILOは、一部の人々が願っていたような国際主義者の理想とする「魔法の宮殿」では決してなかった。むしろ、ILOはいかなるときでも国際システムにおける力関係を映し出す鏡であり、そのための手段として機能してきたのである。本書がこれから示すように、二つの大戦の間における植民地の労働問題への特別な計らいは、特に英国とフランスのような帝国主義大国が当時のILO内に占めていた支配的な地位を明らかに反映したものだった。同様に、西側の超大国としての米国の強い影響力は、1950年代の人権に関する議論から、技術協力活動、1998年の「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」に至るまで、そこかしこに見て取ることができる。どのような手段によって影響力や権力が出現したのだろうか？ ここでは、誰が費用を払ったのかという問題が、間違いなく重要になる。1977年から1980年にかけて米国がILOから脱退したことで、これが露呈した。ILOは、通常予算の4分の1を占める米国の拠出金を失ったからである。しかしながら、お金は国家が影響力と支配権(ヘゲモニー)³をふるう唯一の手段ではない。ILO内部の人事や事業計画の立案も関係してくる。こうしてILOの多方面の活動において、大国の

2 Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009).

3 Robert W. Cox, "Labor and Hegemony", *International Organization* 31, no. 3 (1977): 385–424.

特権が最も重視されることが顕在化していった。

その一方で、国際機関における力関係が一定であることはほとんどなく、むしろ、たいていは流動的かつ動的な構造を呈している。ILOの歴史上のいくつかの議論、特に人権に関する議論が示したように、ヘゲモニーがすんなり認められることはありえない。三者構成原則と、労働組合と使用者の代表者の参画が、国家の影響力を是正する手段として機能することを忘れてはならない。ただし、それらがどの程度機能するかは、国際労働事務局それ自身が議論や決定に与えてきた影響と同じくらい相対的なものである。

ILOは国際機関のなかでも特に国際的な組織だろうか？

ILOを国際機関として定義づけているものは何だろうか。それに対する説明は、19世紀及び20世紀における国際主義と国際機関の広範な歴史と切り離して語ることができない。ILOの起源は、19世紀の（社会的）自由主義及び社会主義者の理想が交錯する時代にまで遡ることができる。国際連盟がそうであったように、第一次世界大戦の戦禍から生まれた国際統治のもう一つの優れた試みであったILOは、国際主義者の思想と行動を重んじる自由主義の伝統の究極の表現であった。同時に、ILOには第二（社会主義）インターナショナル（1889～1916年）や国際労働組合運動の中核的な目的が組み込まれた。このことは、最も重要ではないにしても、ILO設立の重要な推進力となった⁴。組織としてのILOは、そうした伝統の融合を助長し、常に変化する政治的・社会的環境のなかで定義・再定義を経た国際主義における新しい社会自由主義派の旗手となった。ILOの社会自由主義への最も重大な反撃は、ファシズムと共産主義の誘惑を受けて、組織の内外から湧き出てきた。それでもなお、ILOが国際主義のなかの別の思想を広める役割を、目立たない方法で常に果たしてきたことに変わりはない。例えば、汎米主義や汎アフリカ主義などの思想が地域レベルで生じる可能性をもたらし、1945年以降の時代においては、途上国グループや先住民族の権利を守るための国際協力のような、国家間の連帯や国境を越えた運動の団結を表明

4 Sandrine Kott, “From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s”, in *Shaping the Transnational Sphere. Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, ed. Davide Rodogno, Bernhard Struck, and Jakob Vogel (New York: Berghahn Books, 2015), 239–259; John W. Follows, *Antecedents of the International Labour Organization* (Oxford: Clarendon Press, 1951).

する場を提供している⁵。

活動の対象が今や人々の生活のほぼすべての次元に及ぶ大多数の国際機関と、I L Oとの違いは何だろうか？ それほどまでに違いがあるのだろうか？ある意味で、I L Oは設立当初から国際機関のなかでも際立った存在であったと言えるだろう。この事実は、特に20世紀全般にわたって国際機関のシステムの基礎を築き維持してきた政府や国民国家との関係においてあてはまる⁶。I L Oは、オーストリア・ハンガリー帝国、オスマン帝国、ロシア帝国という三大帝国が崩壊した歴史的な時期に誕生し、国民国家が国際舞台で主に活躍する新しい政治情勢の道を開いた。1945年以降のヨーロッパの植民地帝国の終焉は、国際問題における国家主権の原則をいっそう強化することとなった。他の国際機関と同様、I L Oも何よりもまず本質的に加盟国である国家に依存した存在なのである。

I L Oはまた別の意味でも、国際機関のなかで際立った存在であり続けてきた。パリ平和会議から生まれたI L Oは、国際連盟システムの組織として任務を開始した。1946年には国際連合の最初の「専門機関」となった。このようにI L Oは当初から大きな国際機関ファミリーの一員として組織的につながっていた。I L Oはファミリーのなかで常に一定の自治を保っていたが、国際機関のネットワークにおける競争と協力は、それ以外の地域組織や部門別組織との競争と協力同様、常にI L Oの任務の特徴を定義し続けてきた⁷。I L O事務局の歴史も政府や非政府機関が形成する広範な国際主義的世界から切り離すことはできない。I L O活動の背後にある原動力は多くの場合、国連ファミリー、協同組合運動、さらに子どもの福祉、社会保険、健康問題、移民労働者や家事労働者の権利などの問題について国を超えて活動するさまざまな団体が構成する広範なネットワーク内におけるI L Oの地位に起因する。

国際労働事務局は当初からこの広範なネットワークの一角を成し、事務局職員、特に事務局長は中心的な役割を担った。アルベール・トーマは、I L Oが第一次世界大戦後の欧州における平和維持の重要な手段となると考えていた。トーマは、国際労働基準にもとづいて、そして交渉と協力をスタートさせるために政治問題を「技術的な」労働関連の問題のレベルにまで落とし込むことで、I L Oが、社会内部及び国家間の

5 Glenda Sluga and Patricia Clavin, eds., *Internationalisms: A Twentieth Century History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

6 Glenda Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2013).

7 長期的な視点から見た国際機関の歴史については以下参照。Mark Mazower, *Governing the World: The History of an Idea* (New York: Penguin Press, 2012); Bob Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day* (London: Routledge, 2009).

平和を保障する役割を十分に果たすことのできる立場にあると考えていた。彼の後任者たちも、国際官僚機構が果たす役割に対して、トーマの取った積極的な姿勢をおおむね継承している。

ILOが国際的な枠組みのなかでユニークな存在となっているのは、三者構成によるところが非常に大きい。政府、使用者（企業の利益を代表）、労働者（労働組合）が意思決定プロセスに参画する組織構造は、ILOの任務と組織のイデオロギーを形作っている。ILOが新たな活動分野を切り開いていく歴史において、三者構成原則は重要ではあるがあいまいな役割を果たしてきた。三者構成原則は、ILOへの参加と拡大を進める強力なツールとして機能し、仕事の世界から社会的利益を代表する場を切り開いていった。しかし三者構成原則は、正規（工業）雇用の概念に基づいているところが大きく、そのため、ここから外れたその他の働く人々をILOの枠組みに含める際、この原則が障害となる場合もあった。しかしながら全体としては、これまでILOが国際レベルで育み現場で実践しようと積極的に努めてきた三者構成原則は、国際機関におけるILOの特筆すべき特徴であり、資産となっている。

社会正義のための組織

ILOは社会正義という思想にもとづいて作られた。長年の間にさまざまな意味が含まれたかもしれないが、社会正義は依然としてILOの活動の基本理念である。しかしながら、具体的な政策という観点からみた社会正義の正確な意味については、相変わらず議論的になっている。社会正義の何たるかについては、定まった見解はもちろんのこと、これまで明確な定義はなく、またどうすれば社会正義が達成できるのか（あるいはどうやって達成すべきか）についての合意もなされないままである。おそらく、社会正義の内容や含意に対してさまざまに異なる理解が想起されるというまさにその事実こそが、この言葉を100年にわたるILOの活動における評価基準とすることに寄与したのだろう。

第一次世界大戦直後に作成されたILO憲章前文は、その冒頭で「平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる」⁸と断言している。社会正義は、国内及び国家間における永続的な平和を構築・維持する手段として、ILO設立当初から頻繁に言及されてきたが、1944年のフィラデルフィア宣言によって、個人の権利という考

8 「国際連盟は世界平和の確立を目的としており、そのような平和は社会正義を基礎としてのみ確立することができるから…」ILO, Constitution of the International Labour Organisation (Paris, 1919).

え方に結びつけられた。第二次世界大戦ではILOは自由民主主義に与したが、この大戦の最終段階に成立したフィラデルフィア宣言は、社会正義を民主主義政府が安定する前提条件と定義した。社会正義という言葉が近年最も注目されたのは、通常「社会正義宣言」と称される、2008年の「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」である。現在、社会正義は市場の要請や急速な技術変革からの圧力にさらされるなか「普遍的な願望」として大きな役割を果たしている。社会正義宣言では、社会正義に反する「所得格差、高レベルの失業率と貧困の継続、外部ショックに対する経済の脆弱さ、雇用関係とそれが提供する保護に影響を及ぼす保護されない仕事やインフォーマル経済の拡大」⁹を列記し、これらを解消する必要性を社会正義として間接的に定義している。社会正義が意味するより積極的な面については、例えば国レベル及び世界レベルでの富の再分配を含めるか否かなど、自由に解釈され議論されており、これはILOの歴史において常にそうであった。

ILOの活動の中心である社会正義に明確な概念はなかったものの、繰り返し登場する特徴的な動機はあった。その一つは、社会正義に向けたILOの活動が開始した当初から存在するもので、基準設定やその他の手段により、ILOは、開放型市場経済における社会的結束の確保に貢献できるという前提にもとづくものであった。政治革命や社会革命を背景にその基礎が築かれ、ILOの設立、さらには設立に先立つ社会改革の試みへの大きな推進力となったのは、資本主義体制自体を排除することなく、資本主義の行き過ぎた勢力を抑制することであった。これを達成するための望ましい手段は国による規制であり、そのやり方は、法律制定、社会政策、あるいは経済・社会計画の如何を問わなかった。

ILOの創設者たちは、政府に予防策を講じるよう求めることによって、無規制の資本主義が社会（及び政治）にもたらす破壊的な傾向を抑制しようとした。この意味で、ILOは他のどの国際機関よりも20世紀半ばにカール・ポランニーが述べた「大転換」に与しており、その影響を強く受けている¹⁰。ポランニーが著書を出版した1944年と同じ年に、ILOはフィラデルフィアではじめて、特に経済・財政政策に関連した、すべての人のための包括的な社会目標を明確に宣言した。ILOにはこうした社会目標を追求する権限があるのだという考え方は設立当初からあった。この点から考えると、社会正義探求の前提となった基本的な考え方が激しく批難されたのは、1970

9 ILO, *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Adopted by the International Labour Conference at its Ninety-seventh Session, Geneva, 10 June 2008 (Geneva: ILO, 2008), 5.

10 Karl Polanyi, *The Great Transformation* (New York: Rinehart & Company, 1944).

年代後半に始まった新自由主義への動きが出てきたごく最近のことで、この間にポランニーが脱構築した自主規制市場の神話が復活した。

これに関連して、ILOの物語は、20世紀、21世紀の歴史をきわめて俯瞰的に観察する二つの機会を提供する。第一に、経済思想と資本主義の歴史及び資本主義の種類とその支持者、反対者との結びつきに関する視点を提供する。ILOは、開放経済が形成されていくさまざまな過程を分析するのに適切な場所であり、さらに資本主義の生産様式に伴う社会的課題や混乱に対して多くの行為主体が対処してきた多種多様の方法を分析するのにも同様にふさわしい場所である。第二に、ILOは、社会領域の境界線、ひいては社会政策が正確には何を意味するのかという継続した議論に中心となっただけでなく、本書では、ILOが中心となっただけでなく、こうした議論の成果を具体的に活用しようと懸命に取り組む場面、それは多くの場合労働安全衛生や労働時間といった一見専門的な問題を通して、その姿を繰り返して示すことになるだろう。こうした議論のなかでは、社会的保護、あるいは生産的労働と再生産労働（育児・介護や家事）の規制に関して、国と個人はそれぞれどのような負担を担うべきかという基本的な問題が頻繁にとり上げられている。

ILOによる社会正義の探求は一貫した二重のアプローチが特徴で、国内及び国際レベルでの対応が相互補完関係にある。ILOは、労働者に恩恵を与え各社会での社会的結束を強める労働法の制定や社会政策を講ずることを推進してきた。そしてこの目標は、国際労働基準の採択と実施によって達成されるべきものであった。ILOがこれまでに採択した190の条約と200を上回る勧告は、国内レベルの進歩的な社会立法が、国際的環境において競争上不利にならないことを確約するという戦略的目標を示してきた。国際労働基準とその採択にまつわる、多くの場合賛否の別れる議論は、すでに述べた社会政策の境界線に関して繰り返された戦いを証言するものであり、それは調査研究や技術協力などILOのその他の活動でも同様である。

脱植民地化が起こり途上国の重要性が高まると、議論に新たな方向性が与えられた。多くの途上国政府から見れば、ILO基準は、国境を越えた社会正義を達成するための手段から、国際システムの不均衡を維持するために豊かな先進国によって活用される保護貿易論者のためのツールへと姿を変えてしまったのである。このように考えると、社会正義は、まず国家間において構築される必要があった。このため、ILOには何よりも実用的な支援を提供することが期待された。2008年の社会正義宣言で明らかにされたように、一般にグローバル化という言葉で括られる開発が、議論に新たな局面をもたらした。グローバル化に対する批判と、非自由主義的かつ露骨に外国人排斥を主張する政策提案を盛り込んだ右翼ポピュリズムの台頭を背景に、世界情勢に関

する継続的な議論もまた、社会正義と民主主義とのつながり（あるいはその欠如）といった議題にまで引き戻されたのであった。

ILOの歴史

長い期間にわたって、ILOの歴史研究の数はきわめて少なかった。政治学者や国際関係学者の研究を除くと¹¹、ILOの創立50周年（1969年）を機に出版されたアントニー・オールコックの書籍が明確な歴史的観点からILOを扱った唯一の研究論文であった¹²。だが、この状況は近年すっかり様変わりした。ジャスミエン・ヴァン・デル（2008年）や、複数の論文を収めた先駆的な著作である『ILO、その諸歴史（ILO Histories）』（2010年）の著者たちによって10年前に特定された研究の欠落部分の多くが埋められている¹³。多くの論文や寄稿によって、ILOの活動が有意義な研究分野であることが見出された。ILOがまとめた以下の3つの論文集がこの展開に寄与している。『社会権の国際化（Globalizing Social Rights）』（2013年）¹⁴、『ILO：ジュネーブから環太平洋地域へ（The ILO from Geneva to the Pacific Rim）』（2015年）¹⁵、及び『女性のILO（Women's ILO）』（2018年）¹⁶の3冊には、失業から栄養基準と食糧政策、海上労働から家事労働、ILOにおける女性の代表制から子どもの福祉に至るまで、さまざまな主題分野を扱った寄稿論文が掲載されている。同時に、ILOの任務、地域活動、さらに他の国際組織との関係など特定の

11 Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1964); Viktor-Yves Ghébal, *The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of UN Specialised Agencies* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989); Robert W. Cox, "ILO-Limited Monarchy", in *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, ed. Robert W. Cox and Harold K. Jacobson (New Haven, CT: Yale University Press, 1973), 102–138.

12 Antony Alcock, *History of the International Labor Organization* (New York: Octagon Books, 1971).

13 Jasmien Van Daele, "The International Labour Organization in Past and Present Research", *International Review of Social History* 53, no. 3 (2008): 485–511; Jasmien 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); Magaly Rodríguez García, "Conclusion: The ILO's Impact on the World" in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 461–478.

14 Sandrine Kott and Joëlle Droux, eds., *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond* (Basingstoke: Palgrave Macmillan; Geneva: ILO, 2013).

15 Jill M. Jensen and Nelson Lichtenstein, eds., *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West Meets East* (Basingstoke: Palgrave Macmillan; Geneva: ILO, 2015).

16 Eileen Boris, Dorothea Hoehcker, and Susan Zimmermann, eds., *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to the Present*, Studies in Global Social History (Leiden: Brill; Geneva: ILO, 2018).

分野を扱った論文も多数出版された¹⁷。サンドリーヌ・コットのような学者たちが¹⁸、最近のこうした研究において大きな役割を果たしている。一連の研究は、「グローバルな世界における社会正義 (La justice sociale dans un monde global)」をテーマとする『社会運動 (Le mouvement social)』の2018年特別号に大きく取りあげられ、ILOの100年にわたる歴史も紹介された¹⁹。ILOはさまざまな学術研究を支援し、ILOの歴史に関する多くの書籍を出版した。英語とフランス語による論文のほか、

17 Amalia Ribi Forclaz, “A New Target for International Social Reform: The International Labour Organization and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-War Years”, *Contemporary European History* 20, no. 3 (2011): 307–329; Christophe Verbruggen, “Intellectual Workers and Their Search for a Place within the ILO during the Interwar Period”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al. 271–292; Jill Jensen, “From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936–1948”, *International Labor and Working-Class History* 80, no. 1 (2011): 215–240; Norberto Osvaldo Ferreras, “Europe–Geneva–America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization”, in *Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations*, ed. Alan McPherson (Albuquerque, NM: University of New Mexico Press, 2015), 83–96; Lorenzo Mechi, “Economic Regionalism and Social Stabilisation: The International Labour Organization and Western Europe in the Early Post-War Years”, *International History Review* 35, no. 4 (2013): 844–862; Patricia Clavin, “What’s in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 233–248; Paul Weindling, “Social Medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office Compared” in *International Health Organisations and Movements, 1918–1939*, ed. Paul Weindling (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 134–153.

18 サンドリーヌ・コットの多数の出版物のうち、以下参照。“Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War”, *Journal of Modern European History* 12, no. 3 (2014): 359–76; “From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s”, in *Shaping the Transnational Sphere. Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, ed. Davide Rodogno, Bernhard Struck, and Jakob Vogel (Oxford: Berghahn Books, 2015), 239–58; “Towards a Social History of International Organisations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919–1949)”, in *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Pasts of the Present*, ed. Miguel Bandeira Jerónimo and José Pedro Monteiro (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018), 35–57; “OIT, justice sociale et mondes communistes. Concurrences, émulations, convergences”, *Le Mouvement Social* 263, no. 2 (2018): 139–151.

19 *La justice sociale dans un monde global. L’Organisation Internationale du Travail, Special Issue of Le Mouvement Social*, 263, no. 2 (2018). コットは自身でILOの歴史の多くの側面を取り上げただけでなく、新しい世代のILO研究者が前面に出て活躍するよう支援している。以下参照。Véronique Plata-Stenger, “Une voie sociale pour le développement. Le Bureau International du Travail et les débuts de la coopération technique (1919–1949)” (PhD diss., Université de Genève, 2016), Véronique Plata-Stenger, *Social Reform, Modernization and technological Diplomacy. The ILO Contribution to development (1930–1946)*, Series: Work in Global and Historical Perspective 8 (Oldenbourg: DeGruyter, forthcoming 2020); Olga Hidalgo-Weber, “Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: Le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l’OIT, 1919–1946” (PhD diss., Université de Genève, 2015).

他言語でも多くの文献が入手できるようになった²⁰。それでもなお、欠落した部分やまだ手を付けられていない領域が確実に残されている。1945年以後の時代、特に1970年代以降に関して、また一部の地域（アフリカ、東アジア、東南アジア）については、詳細な調査がはじまったばかりである。その他の領域においても、特に1945年以降についてはさらなる研究に対するニーズや余地が依然として残されている²¹。いずれにしても、歴史学者たちが価値ある研究分野としてILOを見はじめたのは明らかな傾向である。

ILOに対して新たな関心が寄せられていることは、さらに大きな現象の一環であるように思われる。国際機関への関心が大いに高まっていることは、すでに2008年の時点で、国際連盟²²と国際連合²³に関する最近の歴史書に対するレビュー論文において確認された。グローバル化に関する議論は、国境を越えた人、物、思想の移動への関心を高め、国際機関はこうした国境を越えたものの見方に「魅力的でまだ十分に活かされていない着目点」を提供する²⁴。さらに、既存の国際協力機関が国際情勢におけるナショナリズム政策や一国主義への回帰に直面し、ますます大きな圧力にさらされているまさにそのときに、国際機関への関心が高まっていることはおそらく偶然ではない。2000年代に出版された国際機関に関する新しい歴史書の一部、なかでも主としてアメリカ国民に向けて書かれた論文は、9.11アメリカ同時多発テロ事件や、ジョージ・W・ブッシュ政権がイラク問題対応において国連の意向にかまわず行動したこと

20 例えば以下参照。Theresa Wobbe, “Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO. Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren”, in *Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, ed. Bettina Heintz and Britta Leisering (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2015), 283–316; Cédric Guinand, *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)* (Bern: Peter Lang, 2003); Isabelle Lespinet-Moret and Vincent Viet, eds., *L'Organisation internationale du travail: origine, développement, avenir* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011); Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du travail: Etude sur une agence productrice de normes* (Paris: Presses Universitaires de France, 1998); Laura Caruso and Andrés Stagnaro, eds., *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017).

21 1945年以降のILOの技術協力プログラムに関する包括的な研究はない。このほか、自動化や技術革新に対するILOの取り組みや、構造調整に関する議論など、まだ研究の初期段階にある分野もある。また、労働移民の分野におけるILOの取り組みを、その始まりから網羅した著作はない。

22 Susan Pedersen, “Back to the League of Nations”, *American Historical Review* 112, no. 4 (2007): 1091–1117; Sunil Amrith and Glenda Sluga, “New Histories of the United Nations”, *Journal of World History* 19, no. 3 (2008): 251–274.

23 Sluga and Clavin, *Internationalisms: A Twentieth Century History*.

24 Amrith and Sluga, “New Histories of the United Nations”, 252.

に影響を受けた²⁵。最近、国際協力が過去どのように機能してきたのかについて関心が高まっているが、それは現在行われている国際協力の目的に対する脅威が引き金となっている場合もあるという前提を受け入れるのであれば、今後数年のうちにあらゆる領域で新しい研究が生まれることだろう。

しかしながら、ILOが最近ますます多くの歴史学者から注目を集めているのは、もっと具体的な理由がある。ILOが取り組んでいる問題が、現在の世界における主要な関心事項だからである。グローバル化の社会的側面と貿易の自由化が労働条件に与える影響、生産の国際化、同時進行で生じる規制緩和や労働市場の柔軟化の傾向に関する議論により、グローバル資本主義の初期段階の影響を抑えるために設立された組織への興味が高まった。同じ意味で、2008年の金融危機と世界各地で起こった右派ポピュリズムの台頭は、二つの世界大戦の社会的、経済的教訓、またその間の危機的時期、そしてそれに続く福祉改革の考え方にもとづいた自由民主主義の復活をフィラデルフィア宣言を通して体現する組織に対する人々の新たな興味を掻き立てた。経済政策を含むあらゆる政策に対して、一貫して労働における権利や法規範を尊重する社会目標を推進してきた組織が注目を集めたことは、国際的人権に関する歴史書が最近になって迎えた社会的転回と深く共鳴している²⁶。

次章以降は、ILOとそれに関連する広範な国際状況に関する豊富な研究を踏まえたものである。本研究は、既存の学術的な研究成果を総合的に提示することにとどまらず、確実にバイアスを伴った独自の目的を持っている。私自身の広範な研究的興味からはじまり、脱植民地化、国際主義全般、開発援助、及び人権政策の歴史に加えて、グローバル化に関する議論の歴史が中心となっている²⁷。こうした視点は、間違いなく私が本書のなかでILOをどう描くかという手法に影響を与えている。

以下に続くILOの100年の歴史は、きわめて現実的な方法で、時系列に沿ってま

25 Mazower, *Governing the World*, IX–XVI; スーザン・ペダーセンも国際連盟に関する研究について同様の指摘をしているが、大戦間期は、国家間の関係は陰鬱さを増していく一方で、国際主義が花開いたもう一つの時代とされている。Pedersen, “Back to the League”.

26 Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2018).

27 Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization: The International Labour Organization, 1940–70* (Basingstoke: Palgrave Macmillan; Geneva: ILO, 2012); “The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present”, *Labor History* 48, no. 4 (2007): 477–500; “‘Help Them Move the ILO Way’: The International Labor Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War”, *Diplomatic History* 33, no. 3 (2009): 387–404; “The ILO, Asia and the Beginnings of Technical Assistance, 1945–60”, in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, ed. Jensen and Lichtenstein, 110–33; “The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970”, in *Human Rights in the Twentieth Century*, ed. Stefan-Ludwig Hoffmann (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 301–320.

とめられている。しかし上記の大半でILOの歴史全体を駆け足でたどってきた。具体的に説明された部分とそうでない部分があるが、すべてがこの研究全体をつなぐ赤い糸となっている。ILO設立前の経緯を手短に紹介したのち、主要な四つの時期に分けて分析していく。両大戦間期からはじまり、特筆すべき1944年のフィラデルフィア宣言が採択された第二次世界大戦中とその直後のILOの第二の創設期に進む。第二次世界大戦以降のILOの歴史は、複数の、ときには重複した時系列に沿ってまとめられている。第一期は、冷戦と脱植民地化を特徴とし、人権と開発の見出しのもとに分類される。この時期は、新事務局長にデイビッド・モースを迎え、ILOの技術協力活動がスタートした1948年にはじまり、広く報道された世界雇用会議の開催年である1976年まで続く。冷戦後の時代と迫り来るグローバル化への過渡期に、最終的なILOの立ち位置を決定づけることになる第二期は、1970年のモース時代の終了とともににはじまり、1998年の労働における基本的原則及び権利に関する宣言まで続く。この宣言は、すでに述べたシステム全体の変革へのILOの回答とみなすことができる。本書の最後は、あえて直近の時期に触れ、今後のILOの評価がなされる方向性を提示する。

ILO前史

世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる。

ILO憲章

国際労働機関（ILO）が創設された当初、ILOの平和構築機能が頻繁に言及されたが、これはILOが「戦争の申し子」であるという歴史的事実を端的に示している²⁸。1919年にパリ平和会議でILOが設立されたのは、さまざまな意味において、4年間にわたる殺戮と革命、第一次世界大戦直後の社会的、経済的、政治的な混乱の直接的結果であった。しかしILO設立当時の状況に注目しすぎると、そのはじまりはさらに時代を遡るという事実をつい見過してしまふ。1919年2月、国際労働立法委員会の委員はパリに集い、戦勝国である連合国からILOの将来の特徴を方向付ける権限を委任されたが、彼らは国際的な社会政策に関する半世紀に及ぶ議論にもとづいてILOを創り上げたのである。工業化の加速や国際貿易の大幅な拡大を背景に、産業資本主義の原動力がもたらす弊害をいかに最適に制御するかについて、欧州や北米各国の社会改良者や労働組合員たちによる議論ははじまっていたのである。

当時の伝統

19世紀はじめにヨーロッパで国際労働基準という考えをはじめて公の場で議論したのは、博愛主義的な起業家たちであった。彼らの基本的な関心は、労働者階級の物質的かつ道徳的改善にあった。ウェールズ出身の実業家で空想的社会主義者であるロバート・オーウエンは、ニュー・ラナークにあるスコットランドの繊維工場で平等主義にもとづく労働者コミュニティの構築を試みるとともに、国際的な合意にもとづいた、国レベルでの労働条件、特に児童労働と労働時間の改善を求めた。彼の考えは、イングランドの紡績工場の所有者であるチャールズ・ヒンドリーらの政治討論で取り上げられ紹介された。ヒンドリーは、英国のように社会的に進歩した国々の経済的不利益を防ぐ手段を、国際労働法のなかに明確に見出していた。少し遅れて、アルザス

²⁸ Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918–1924*, *Studies in the Social and Cultural History of Modern Warfare* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 79.

の工場主でスイス人のダニエル・ルグランもこれに続いた²⁹。

政府がはじめて、子どもの就業最低年齢を規制し、国主導の工場監督制度を導入し、労働者を事故の危険、老齢、失業から守るために社会保険制度の導入に着手したのは、人道主義的な理由だけでなく、政治的、経済的な理由からでもあった。1880年代にドイツで制定されたビスマルク社会立法の中心的な目的は、労働運動から生じる革命の可能性を抑え込み、労働者を新たな国家に組み入れることであった。同じ時期、19世紀後半に多くの西欧政府によって労働者搾取に対する規制と社会給付が導入されたが、これは経済的論拠に従っていた。自由貿易原則を支持する国々では、国による労働者保護は、開放経済間の国際競争から生まれる潜在的、社会的、政治的弊害を緩和する手段とみなされていた。労働運動の一部でさえ、強力な労働協定と自由貿易の組み合わせを支持していた³⁰。社会的基準を低下させるような「底辺への競争」を回避するために、こうした基準を国際的に調和させる試みは、少なくとも一部の人々にとって当然進むべき次の段階であった³¹。

世紀の変わり目になると、各国政府は、国際的な規模で労働法を調和させることに取り組んだ。特定の社会・労働問題を規定する多国間条約の段取りを整えようとした事例もあった。例えば1890年、ドイツ政府はベルリンに欧州諸国を召集し、最終的には失敗に終わったものの、女性と子どもの労働に関する国際法を確立しようとするはじめての試みを行った。スイスのような小国は³²、国際的な外交舞台で優位な立場を得るため、さらに広範囲に及ぶ取り組みの最前線に立っていた³³。フランスやイタリアなどの一部の政府は、1904年、両国において移民労働者にも平等な社会給付を保障する二国間協定の締結を選択した³⁴。

国際的な社会政策措置を求めるという発想の二つ目の源泉は、1889年に結成された第二インターナショナルにおいて、緩やかに団結した社会主義者の労働運動であった。第二インターナショナルによって議論は大きく弾みがついたが、自らの生き残りのた

29 Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, 1–57.

30 Michael Huberman, *Odd Couple: International Trade and Labor Standards in History*, Yale Series in Economic and Financial History (New Haven, CT: Yale University Press, 2012).

31 Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, 169–170.

32 スイスは、カントン（地方自治体）間の経済競争を規制してきた経験を活かしていた。

33 Martin H. Geyer and Johannes Paulmann, eds., *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War* (London: Oxford University Press and German Historical Institute, 2001); Madeleine Herren, *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA* (Munich: Oldenbourg, 2000).

34 Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, 167.

めにマルクス主義者（革命論者）と改良主義派に分裂した。最強の労働運動が存在するドイツ、フランス、イングランド、スイス、ベルギーなどの国では、労働条件の改善が立法手段により達成され得るかどうかについて、当初、意見が大きく分かれていた。しかしながら、1890年代頃にはこの戦略の利点が明確になった³⁵。特に、既存の資本主義体制内でも機能する態勢を整えていた一部の社会主義運動と労働組合の連合組織は、国内における社会立法の導入を支持し、政府に対してその国内法が国際調和するよう圧力をかけるために、他の政治勢力との協力を広く受け入れていた。だが全般的に見て、労働組合の主な関心は国内法にあった³⁶。

同じ時期、国際労働法は、拡大しつつあった自由主義的社会改良主義者を中心とする国境を越えたネットワークの関心事となった。ネットワークの中心は弁護士や政治経済学者で、国による介入を求めている。労働法は、平和的手段による社会の進歩を達成するために必要な、博愛的な取り組みとして、かつ科学的知識と科学的方法の体系として推進された。改良主義者は、同様に拡大しつつあった社会統計学の領域との共生関係を強化し重視したが、これによって必要なデータが提供され、効果的な介入モデル構築の前提条件である「失業」などのカテゴリーを作成することができた³⁷。

こうしたアプローチにとって重要な場であり、のちにILOを特徴づけることになる考えや実践の一部を試す場となったのは、1900年に設立された国際労働立法協会（IALL）である。IALLは、何よりもまず、法的介入による社会変革という共通の目的のもとに団結したさまざまな改良者グループの総括組織であった。ベルギーの法律学の教授であったエルネスト・マエムや、ドイツの政治経済学者ルヨ・ブレントナーノなどの社会自由主義者たちが最も大きな影響を与えた。しかしIALLは、社会的なキリスト教（カトリック教）教義の代表者たちや、第二インターナショナルの改良派、そして国際的な労働組合運動の一部にも支持された³⁸。

35 Van Daele, “Engineering Social Peace: Networks, Ideas and the Founding of the International Labour Organization”, *International Review of Social History* 50 (2005): 435–466, here 439–442; Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, 70–119.

36 Michel Dreyfus, “The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919)”, in *The International Confederation of Free Trade Unions*, ed. Anthony Carew et al. (Bern: Peter Lang, 2000), 27–71.

37 より広い背景には、歴史学者のルッツ・ラファエルが「社会の科学化」と呼んだものがある。Lutz Raphael, “Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts”, *Geschichte und Gesellschaft* 22, no. 2 (1996): 165–93.

38 Van Daele, “Engineering Social Peace”, 442–446; Kott, “From Transnational Reformist Network to International Organization”; Alcock, *History of the International Labor Organization*, 239–246; Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, 86–89.

I A L Lは、多くの点で19世紀後半の国際主義を代表する典型的な存在であった。この時代の国際主義精神の発露ともいえる1900年のパリ万国博覧会を機にこの協会が設立されたことは、単なる偶然ではなかった。一方で、国家や国民の間の平和、進歩、協力の理想が掲げられ、他方では帝国と国民国家が対立する世界にあって³⁹、同じく特徴的だったのが、I A L Lは民間主導と政府の関与が組み合わされていたことであった。それは、I A L Lの任務を特徴づけると同時に、国際赤十字運動など、この時代のその他の国際主義的な取り組みを実施していた同様の集合体のなかにも見出すことができる⁴⁰。I A L Lは民間の協会であり、その会員は、主に法学部や経済学部の大学教授などの有識者で構成されていたにもかかわらず、設立当初から、国民国家が重要な対象基準であった。I A L Lと1901年にバーゼルに設立された常設事務局である国際労働局は、その国別の支部からの寄付金で運営されていた。各支部の会員もまた、専門家と各国の代表者という二つの役割を担っていた。1899年から1920年までフランス労働局の局長を務めたアルテュール・フォンテーヌ⁴¹のような欧州諸国に誕生したばかりの社会行政官たちが、大きな役割を果たした。これにより、ドイツの社会改良協会や米国労働立法協会などの主要工業国の国別支部の重要性が増し、I A L Lは、異なる社会改良モデルが互いに競い合う場となった。最も重要なのは、協会の主要目的と存在意義である労働法の国際的な普及と適用が、自国内でも国際的にも行動を起こすよう政府を説得する協会の力量にかかっていたことである。この目的を達成するためにバーゼルの事務局は、その国別支部間の関係、より広い意味では改良主義者間の関係を維持し、情報を収集し、その出版物を通して労働法の調和と研究を促進した。協会の任務は、社会保険常任委員会（Permanent Committee for Social Insurance）や国際失業対策協会（International Association for the Prevention of Unemployment）などその他のいくつかの国際組織や、各国の社会統計協会と重複していた。これらの組織はすべて改良主義の国際主義者たちから成る同一の大きなネットワークに属しており、I A L Lの活動に対して情報を提供した。

I A L Lの活動の中心は、国際的な労働条約を制定する取り組みであった。1914年以前に、I A L Lは二つの問題で成果を挙げることができた。この二つは象徴的な

39 Geyer and Paulmann, *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*; Sebastian Conrad and Dominic Sachsenmaier, eds., *Competing Visions of World Order: Global Moments and Movements, 1880–1930* (New York: Palgrave Macmillan, 2007); Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*.

40 John F. Hutchinson, “Rethinking the Origins of the Red Cross”, *Bulletin for the History of Medicine* 63, no. 4 (1989): 557–578.

41 フォンテーヌに関しては、以下参照。Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, 87–88.

意味合いのために意図的に選ばれたもので、すでにハイレベルの合意が得られていた問題に関連するものであった。一つ目の議題は、1906年に採択された、マッチ製造における黄リンの使用を禁止する条約であり、これによって、最も悪名高い産業有毒物質の一つとの長い闘いに終止符が打たれた。この条約は、仕事場での危険な状況に対するさまざまな闘いを代表するものであった。劣悪な職場は、無秩序で搾取的な資本主義を端的に示しているとみなされ、長期にわたって労働運動に人々を動員し、多くの国々の世論を動かしてきた。

もう一つの例である女性の夜業禁止に関する条約は、自由主義政府と保守政府の双方に訴えかける力があり、幅広い支持を期待することができた。さらに、1890年代には女性労働者を特別に保護することに賛同する姿勢に転じた社会主義運動からの支持も期待することができた。こうした二つの領域で飛躍的な進歩を遂げると、さらなる条約の構想も描かれた。1913年、新たな会議が開かれ、14歳未満の子どもの夜業を禁止する文書が議論されたのである。制定が予定されていたもう一つの条約は、労働組合運動の要求に応え、女性や年少者の労働時間を一日10時間に制限するというものであった⁴²。しかしながら、1914年9月に予定されていた外交会議でこれらの文書を採択する前に、戦争が勃発した⁴³。

IALLがILOに残した遺産は、条約だけではなかった。貴重な個人的つながりは、IALLとILOを結び付けた。パリ平和会議において未来のILOのあり方を検討する、国際労働立法委員会（労働委員会）の委員の大部分は、IALLを通じてお互いのことを知っていた。その重要な役割を担う人々の一部は、のちにILOで働くことになる。その代表的な人物が、1919年から1931年までILOの理事会議長を務めたアルテュール・フォンテーヌと、ILOの初代事務局長のアルベール・トーマの二人であった。IALLがILOに引き継いだ、おそらく何よりも重要な資産は、国際的な社会法を制定するために、IALLが各国政府と協力して作り上げ検討を重ねた仕組みであった。国際基準の採択とその実施において、最低限必要な数の政府の支持を得られるであろう問題を何とか特定し推進していく経験を通して、貴重な情報がパリ労働委員会とILOに提供された。黄リンと女性の夜業に関する条約を採択するまでにIALLが経験した困難を考えると、このことはとりわけ有意義なことである。これらの条約はさほど議論を引き起こさなかったものの、実施に消極的な国もあれば、単純にやりたがらない国もあった。しかし、改良主義の労働組合や進歩的な実

42 Stephan Bauer, "International Labor Legislation and the Society of Nations", *Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, Washington, DC: Government Printing Office, 1919, No. 254, 134.

43 Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, 162–177, here 169.

業家が多く参加したことでIALLが受けた恩恵は、大きな成果をもたらした。これによりIALLの政治的な影響力が拡大し、特に戦争前の数年間においては、専門家集団であり三者構成組織のはじまりとして認識されていた⁴⁴。

第一次世界大戦

第一次世界大戦が始まると、取り組みの方向が転換した。今度は、国際的な労働組合運動が、国際的な社会政策の推進において、さらにいっそう重要な役割を担い始めたのである⁴⁵。多くの欧州諸国の労働組合員は、戦争以前は、IALLの国別支部内で積極的な役割を果たしていたが、国際的な労働組合運動については、積極的な役割を果たしていたとは言い難かった。それを最も顕著に表わすのが、1901年に結成され、ベルリンに本部を置いた国際書記局であり、1913年に国際労働組合連盟（IFTU）と名称をあらためている⁴⁶。国際書記局は、主に社会主義者と無政府主義者たちによる各国の労働組合連盟から成るかなり緩やかな組織であった。国際書記局は、IALLの任務と国際的な社会政策の概念を基本的に評価していたが、それを直接支援することにはなかった。支援しなかった主な理由の一つは、中産階級特有のブルジョア的で政治的にリベラルなIALLの体質にあった。さらに重要なのは、IFTUに参加する労働組合の多く、とりわけ大きな勢力を持つドイツ労働総同盟（German Trade Union Federation）が、労働問題を、労働組合と政治活動に切り分けたことである。そして政治活動は社会主義インターナショナルと国内の社会主義政党の領域とみなされるようになった。1909年にアメリカ労働総同盟（AFL）がIFTUに加盟し、労働組合主義のさらに別の概念である主意主義を表明し、どのような形であれ国や政党と政治的に関与することを嫌った。IALLとIFTUがお互いに友好的な距離を保っていたのには、多くの理由があった。しかしその状況は、戦争の勃発で変化した⁴⁷。

戦争による最初の影響は、IFTUが国ごとに分裂し、各国の労働組合団体がそれぞれの国の政府を支持したことで、中立国であるスκανジナピア諸国やスイスの労働団体が対立の板挟みになったことであった。IFTUの事務局は依然としてベルリン

44 Kott, “From Transnational Reformist Network to International Organization”, 244.

45 Reiner Tosstorff, “The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization”, *International Review of Social History* 50, no. 3 (2005): 399–433.

46 国際労働組合連盟（IFTU）に関しては、以下参照。Geert van Goethem, *The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913–1945* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2006).

47 Dreyfus, “The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919)”.

にあったが、連合国の各団体は同様の仕組みを構築し始めた。これを背景に、国際的な社会政策という考え方や、労働者の利益のために社会政策を追求する国際機関を設立するプロジェクトが、戦後処理の最優先事項に挙げられた。その理由は多種多様であった。軍需生産品へのニーズ、戦争に対する支援を労働者運動から得るため、そしてストライキや社会不安を回避する目的から、労働組合の力は相対的に強くなっていた。多くの国で、改良主義者の労働組合代表や社会主義政治家たちが責任ある地位に就いた。英国では、元労働組合員で労働党議員であったジョージ・バーンズが、デビッド・ロイド・ジョージ政権の年金大臣に就任した。フランスでは、改良主義の社会主義者であり、ジャン・ジョレスの信奉者であったアルベール・トーマが、武器・軍需大臣の職に就いた。同盟国側では、社会民主党系のドイツ労働組合総務会 (Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands)⁴⁸の議長であり I F T U の書記長であったカール・レギーンや、オーストリアの労働組合上層部も、戦時下では政府と一致協力した⁴⁹。

戦争への参加は労働者に大きな犠牲を強いることになるが、その見返りとして、今後の平和条約の交渉時に労働者の意見を聞いて欲しいという思いは、全員に共通していた。1916年、連合国であるフランス、英国、イタリアに加えて、ドイツ占領下のベルギーの労働組合の代表者たちが、今後の平和秩序を求める労働者の要望について話し合うためにリーズで会合を開いた⁵⁰。

リーズプログラムは、国際労働法の概念と I A L L の任務の双方を公に承認した最初の国際労働組合の文書であった。これには、結社の自由、社会保険、労働時間、工場監督官、労働衛生、移民労働に関する国際的な規制に必要な対策が記載されていた。リーズプログラムでは、プログラムの実行と I A L L パーゼル事務局の役割強化に向けた政府間会合の準備を行う国際委員会の設立も提案され、その委員会が、合意済みの基準を政府が遵守しているか効果的に監視できるようにするという目標についても明言されている。ドイツ主導の I F T U のベルリン事務局に対抗する意図もあったリーズプログラムであったが、これによって、再び主導権を得ようとしていたレギーンから直ちに反応があった。リーズでの会合から数カ月もたたない1917年2月に、同盟国の労働組合連盟は対抗案を提示した。それは、基本的にリーズ文書の国際的な社会政策の部分を確認するものであったが、特に I A L L のパーゼル事務局の大幅な強

48 ドイツ労働組合総務会は終戦後に設立されたドイツ労働組合総同盟 (A D G B) の前身。

49 Tosstorff, "The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization", 402.

50 同上、402-408頁

化と恒常的なI F T Uの代表権を訴える内容であった。この提案では、国際的な労働組合運動が、国際労働法の策定や実施に関する監視的な役割を担うことが期待されていた。また、各政府は政府間会合によって採択された基準を直接適用するよう義務付けられるため、こうした法令がさらに拘束力を持つようになると思われた。

戦争が終結すると、こうした提案がきっかけとなって、国際的な労働組合運動が国際労働法の制定を要求し、その法令の監視と施行を担うバーゼル事務局の強化を求めることとなった。しかし、その具体的な実施に関しては、状況はすでに大きく変化していた。まず1917年4月に米国が参戦すると、国際的な労働組合問題に関するA F Lの見解がさらに重視されるようになった。連合国内では、アメリカはI F T Uに参加する多くの労働組合の社会主義への傾倒に否定的であるばかりでなく、政府の介入を大いに重視するあらゆる提案に強く反対していることがすぐに明らかになった。その年も終わりに近づく頃、ロシアでボルシェビキが主導権を握り反資本主義と革命的選択が脚光を浴びると、さらに別の観点から労働組合の団結が脅かされた。1918年、戦争の終結が近づくにつれ、各国政府は、平和交渉や戦後の国際秩序の構築における政府の優位性を再び主張するようになった。このような状況のもと、労働組合は情勢を注視していたが、国際的な社会政策に関する議論の場での存在感は次第に薄れていった⁵¹。

パリ労働委員会

終戦の年になると、和平への準備が本格的に始まった。1918年1月8日、ウッドロウ・ウィルソン大統領は議会に対し、米国の戦争目的について演説を行った。ウィルソン大統領は、新たな外交関係にもとづく恒久的平和について自身の考えをまとめた「14カ条」の最後で、今後結ばれる平和条約の一部として「諸国の全般的な連携」が形成されることを求めた。ウィルソン大統領は、特に具体的な労働問題や社会問題に触れることはなかったが、各国政府が未来の「国際連盟」について検討を始めると、すぐに戦後秩序における国際的な社会政策の位置づけに関する継続的な議論に国際連盟を結びつけた。戦争が最終的に1918年11月に終結したとき、国際労働機関の設立準備はすでにかなり進んでいる状況であった⁵²。

未来の平和条約における社会政策条項に関する提言を検討するために、早くも1917

51 同上

52 国際連盟の準備については、以下参照。Mazower, *Governing the World*, 116–153.

年に先頭を切って委員会を立ち上げたフランスも、自国の考えをウィルソンの原則に合わせようとした国の一つであった。だが、1918年11月に停戦協定が締結されたとき、フランスのIALL支部のメンバーが主要な地位を占めていた委員会の作業は、依然として継続中であった⁵³。対照的に、長い間このような事柄に特に興味を示してこなかったドイツは、ドイツ軍の敗北が迫るなかマックス・フォン・バーデンの自由主義陣営が政権を引き継ぐと、社会政策の要求を平和条約の議題に素早く取り入れた⁵⁴。

しかし主要な参戦国のなかで、準備がどこよりも圧倒的に進んでいたのが英国であった。これが、国際労働立法委員会の設立や将来のILOの重要な特色を形成していく際、英国代表団が決定的な力を持った理由の一つである。英国政府には、国際機関を支援する大きな理由が二つあった。一つ目は、英国が欧州の主要工業国として、国際的な社会立法に純粋な関心を抱いていたことであった。経済競争が元の状態に戻った時に高い基準を維持するためには、他の競合国にも同様な基準が適用されることが必要であった。二つ目の理由は政治である。その他の主要国と同様、英国でも労働組合運動は、戦争遂行努力のなかに綿密に組み込まれていた。いわゆるホイットリー委員会により、戦時中に産業部門ごとの労使双方から成る委員会が設けられ、使用者と労働者の代表が対等な立場で話し合った⁵⁵。戦時中の労働組合運動の貢献に対して、戦後にその要求の一部を満たすことによって報いるべきだという、幅広い政治的合意があったのである。

こうした状況を背景に、英国政府関係者の小グループが、和平交渉で提示されるであろう将来の労働機関への提案を検討し始めた。これに関して特に重要な役割を三人の関係者が担っていた。そのうち二人はのちにILO事務局長を務めた。当時、国の長期的な労働政策立案を担当していた英国労働省官僚のハロルド・バトラー（ILO事務局長、1931～1938年）、そして、アイルランド出身で労働省の情報部に配属され、労働部門の動向を監視する任務を負っていたエドワード・フィーラン（ILO事務局

53 フランスでは、労働条件、賃金、食料配給などの問題を扱う委員会が設置された。これらの委員会には、フランス労働総同盟（CGT）の代表者や経営者が参加していた。1916年から1917年の冬、軍需産業でストライキが頻発したことを受けて、後にILOの初代事務局長となるアルベール・トーマ武器・軍需大臣は、労使紛争を解決するために国家主導の合同仲裁委員会を設置することなどを定めた法令を發布した。

Petra Weber, *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)* (Munich: Oldenbourg, 2010), 140.

54 Tosstorff, “The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization”, 415.

55 Olga Hidalgo-Weber, “Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 17–31.

長、1941～1948年）である⁵⁶。三人目の官僚は、IALLの会議で何度か英国政府代表を務め、IALLのメンバーと親交の深かった内務省のマルコム・デルヴィーニュであった。パリでの議論のたたき台となるさまざまな草案を作成したのは、主にフィンランである。その他の大国は準備にかなり遅れを取っていたため、英国草案の重要性はいっそう高まっていた。その他の連合国との協議の結果を盛り込んだ最新版では、次の二点が注目を浴びた。平和条約全体のなかに一連の労働基準を組み込むという提案とは対照的に、英国案は、時折会議を開催するだけのIALL型の組織よりもむしろ、国際的な労働機関の設立を強く要求していた。もう一つの重要な提案は、新たな組織を三者構成とし、よって政府、労働組合、使用者が一堂に会し国際労働基準の採択について一緒に決定していく組織とするということであった⁵⁷。

1919年1月18日、パリ平和会議の代表団が任務を開始したとき、最初の会合の議題を「国際労働立法」とした。英国は、平和条約の一部として将来の組織を設立することを拘束力のある合意として成立させるために、特別委員会の設置を提案した。国際連盟は和平交渉の過程ではまだ設立されていなかったが、米国が、新たな組織は国際連盟の一部となるべきだと述べ、合意に達した。そのわずか2週間後の1919年1月31日に、委員会のメンバーが任命され、次の日にはその任務に着手している。

労働委員会は、1919年2月1日から3月24日までの約2カ月にわたって協議を行った。国の代表であり専門家として任命された委員会の15名の委員には、米国、英国、フランス、イタリアの四大国に加えて、日本とベルギーからの代表各2名が含まれていた⁵⁸。残りの3席は、キューバと「主要産業国」である欧州の2カ国（新たに建国されたチェコスロバキアとポーランド）に与えられた。メンバーの多くは社会改良主義者の学者であり、その大半が、政治的には自由主義や穏健な社会主義に傾倒した弁護士であった。そのほぼすべてが、なんらかの形でIALLとつながりがあった。委員会には政治家やアルテュール・フォンテーヌのような高官もいたが、労働組合からはわずか2名であった。AFL会長のサミュエル・ゴンパースと、フランス労働総同盟（CGT）書記長のレオン・ジュオーである。使用者代表は委員と顧問のなかに一人だけ含まれていた⁵⁹。しかし、ゴンパースが議長に選ばれ、その地位は押し上げ

⁵⁶ ILO, *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor* (Geneva: ILO, 2009).

⁵⁷ Hidalgo-Weber, "Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors."

⁵⁸ Van Daele, "Engineering Social Peace", 449.

⁵⁹ この代表者は、カリフォルニアの銀行家で、米国国防会議のメンバーでもあるヘンリー・モリス・ロビンソンだったが、ロビンソンはほとんど会議に出席しなかった。

H. B. Butler, *Confident Morning* (London: Faber and Faber, 1950), 165; ILO, *Edward Phelan and the ILO*.

られた。彼が選ばれたのは、何よりもまずウィルソン大統領と米国へのメッセージであったが、それはまた間違いなく、委員の圧倒的多数と委員を任命した各国政府が思い描いていた委員会の達成すべき課題、つまり、国際労働法の定義、採択、推進を実施する三者構成の常設機関の設立に反対していたゴンパースの発言力を中和する試みでもあった。結局、ゴンパースは大多数の意見を受け入れたが、委員会内での意見の相違は、主に議長と残りの委員の間で見られた。一方、細かい問題では委員会における同盟関係は変化していた。さまざまな陣営との妥協案作成の仲介役として活躍したのは、二人のベルギー代表であった。社会学者であり法学者のエルネスト・マエムと、改良社会主義者のエミール・ヴァンダーヴェルデである⁶⁰。もう一人重要な役割を果たしたのは、歴史学者であり、カーネギー平和財団でリサーチ部門のディレクターを務めていた、米国の次席代表、ジェームズ・T・ショットウェルであった。ショットウェルは、戦前にIALLの米国支部と関係があり、ゴンパースとその他の委員との間の対立の緩和に一役買った。彼は、生涯にわたってILOを支援することになる⁶¹。

新しい機関で政府が大きな影響力を持つことに対するゴンパースの反対が、三者構成を想定した枠組みにおける代表問題に関する議論を展開させた。英国の草案は、政府に対して、労使の倍の代表票を与えるよう提案していた（2-1-1）。こうした仕組みでは、政府と使用者が結託し、労働者より多くの票を得ると懸念したゴンパースは、代表票を平等にするよう求めた（1-1-1）。新しい機関の決定に影響力を持たせるのであれば、IALLの慣習に従い、政府代表の優位は避けられないと委員会の大半が考えたため、英国の見解がわずかの差で優位に立った。実際、現実の政治においては、決定されたことを実行に移さなければならないのは政府であることに、多くが同意した⁶²。

実質的な議論の中心は、将来設置される機関の労働基準の法的な位置づけであった。問題の核心は、こうした基準が政府にとってどれほど拘束力を持つのか、ということであった。その機関は「世界労働議会」として機能し、労働基準に関するそこでの決定は、追加的な中間段階を経ずに国内法となる。フランス、英国、イタリアの代表が支持したこの解決策は、画期的なものであると同時に、戦前の慣行とは本質的に異な

60 Van Daele, "Engineering Social Peace".

61 Harold Josephson, *James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America* (Rutherford, NJ: Fairleigh Dickinson University Press, 1974).

62 労働委員会に関する議論に関しては、以下参照。Alcock, *History of the International Labor Organization*; James T. Shotwell, "The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution" *Annals of the American Academy of political and Social Science* (1933): 18-25; Van Daele, "Engineering Social Peace".

るものであった。長い議論の末たどり着いた妥協案は、批准するとはじめて拘束力を持つ任意に批准される条約と、拘束力のない勧告とを区別することであった。条約を批准すると、それを国内法に取り入れ、その適用に向けた進捗状況を定期的に報告する義務が伴った。さらに、勧告という別の形式の基準については、拘束力のない指針とし、条約に関連付けられる可能性もあれば、そうではない場合もあった。拘束力のある法的文書に反対した米国代表は、自分たちの意見がまたしても少数派であることに気づいたが、今回については、ゴンパースの反国家主義的な傾向だけが原因ではなく、社会立法の大部分は各州の管轄とする連邦共和国という米国の政治構造にもよるものであった。以来この問題は、ILOなどの規範を設定する国際機関と米国との関係における障壁となっている。最終的に見出された妥協案は、米国のような連邦国家は、それぞれの州が法律を制定することを目的に、条約を勧告のように扱うことが可能になった⁶³。各国が新しい機関に確実に加盟すること、またそのために各国の参加に高すぎるハードルを設けないという共通の目的が、制裁問題についての議論にも影響を与えた。公約を果たさない国に対する経済制裁の行使や、不服の申し立てに関して見出された妥協案は、すべて比較的穏健なものであった。結局のところ、条約の批准は完全に任意のままとなり、各国政府が批准後に公約を守らなかった場合でも、ILOは各国政府の遵守を徹底するために、説得以外の方法を行使することはできなかったのである⁶⁴。

政治的に論議を呼んだ問題は、機関への加盟問題であったが、それは、ILOと将来の国際連盟との関係が依然として不明確であることに密接に関連していた。主に国際労働基準の確立のために存在する組織にとって、加盟国の普遍性、少なくとも主要工業国の加盟の普遍性は重要な目標となるべきであった。しかしこの問題が委員会で議論された時点で、国際連盟の加盟に関するいくつかの問題が未解決のままであった。この件に関して最も重要な問題は、ドイツ（とその他の敗戦国）と日本に関するものであった。ドイツとオーストリアは、国際連盟への加盟がすぐには認められないことが間もなく明らかになった。労働委員会のなかでも特に社会主義者の委員たちは、この新しい二つの共和国政府に対するこのような方針を激しく非難した。二カ国の労働

63 詳しくは以下参照。Daniel P. Moynihan, “The United States and the International Labor Organisation, 1889–1934”, PhD diss., Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, MA, 1960; James T. Shotwell, *The Origins of the International Labour Organization* (New York, 1934).

64 1946年までの憲章第33条では、独立審査委員会の勧告に基づき、加盟国が相互に「経済的措置」を取ることができることと定められていた。詳しくは以下参照。Bernhard Boockmann, “The Ratification of ILO Conventions: A Failure Time Analysis”, in *ZEW Discussion Papers*, ed. ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2000).

組合は、戦時中の敵対国への仲間入りをする準備を整えていたが、この二つの中欧主要工業国を排除すると、新たな組織の意義が著しく損なわれると思われた。

そのため、大半の労働委員会委員はドイツの即時加盟を求めた。日本のケースは、ILOへの加盟を国際連盟への加盟と切り離す議論へと発展した。日本は新興工業国であり、平和条約に人種平等の原則を盛り込むという目標を掲げてパリでの交渉に加わった。だが、ウィルソン大統領が最大の障壁となり、欧州と米国が結託してこの提案を否決すると、日本は新たな国際機関に加盟しない考えを示した。そうなれば、ILOに関して、特に日本をアジアにおける直接の競合国とみなしていたオーストラリアやニュージーランドなどの英国自治領にとって大きな打撃となっただろう。この状況を踏まえると、連盟とILOの加盟を分けることに委員会の過半数が賛成票を投じたことは、驚くにあたらない⁶⁵。

新機関の構成に関するこうした問題やその他ほとんどの問題が解決すると、委員会は、労働条項や新しい機関の最初の条約と勧告として優先すべき項目の確定といった重大な問題に取り掛かった。英国案以外にも、労働条項にはさまざまな情報提供があった。その一つがIALLである。IALLは、特定の分野に関する労働基準の制定について、戦争勃発以前から各国の支持を得る活動をはじめていた。さらに、リーズ（1916年）とベルン（1917年）での国際労働組合運動の宣言もあった。委員会の会合と並行して、1919年2月にベルンで開催された国際労働組合会議では、これらの宣言文書の主な要求が確認された。実のところ、労働委員会に労働組合代表を参加させ労働組合の要求を盛り込もうとした連合国の動機の一つは、ドイツやオーストリアなどの労働組合が、和平交渉の時期に合わせて労働組合会議を開催しないようにすることであった⁶⁶。

最終稿に組み入れるべき原則を決定するのは、労働委員会の役目であった。中核となる原則が記載されないと、憲章が中身の無い単なる手続きだけになってしまうため、労働組合にとって原則の内容がきわめて重要であることは明白だった。一部の政府代表にとって、こうした要求は、むしろレトリックの領域に属するものであった。委員と各国政府が長期にわたって議論と協議を重ね、委員会は最終的に、九つの中核となる原則と前文を取りまとめたが、それは、19世紀の国際的な社会立法の伝統と戦争休止を反映したものであった。

⁶⁵ Alcock, *History of the International Labor Organization*, 31.

⁶⁶ Tosstorff, “The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization”, 418–420.

前文は「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる」という宣言からはじまっていた。それに続く文章は、社会正義とは何たるかの具体的な定義に触れていない。しかし、一連の原則の最初に労働は単に商品にはあらずと言いつつ切った時に、それは示唆されている。つまり、この一文は、ILOがよって立つ社会自由主義の考え方を要約するものであった。「労働は商品ではない」という原則は、ILO創設者たちが最低限合意した内容であり、彼らは開放的な市場経済の存続は、最終的に労働の段階的な脱商品化⁶⁷にかかっていることを認識していた。これは、ロシアの十月革命がもたらした革命の脅威に大きく影響された合意であった⁶⁸。二つ目の原則では、労働者だけでなく使用者も「一切の適法な目的のために結社する権利」が宣言された。これは、基本的な労働組合の自由を認める労働運動への重要な意思表示であった。しかし、正確には何が「適法な目的」とみなされるのかについては、各国政府の裁量に任されていた。なによりもこの原則が示していたのは、特定の労働組合の活動、特にストライキが、一般に容認された行動手段とは決して考えられていないという事実である。

次の三つの原則は、一日8時間及び週48時間の労働時間、少なくとも24時間の週休、そして労働者が「相当な」生活水準を維持できる賃金政策を求めるものであった。これらはすべて、まさしく、長年にわたる労働組合の要求に応えるものであった。児童労働の廃止と「若年者の労働制限」を求める六つ目の原則は、IALLの戦前の活動を直接引き継ぐものであり、19世紀後半から続いていた社会改良主義者たちの闘争に終止符を打った。このことは、居住国における移民労働者の平等な待遇を求める八つ目の原則にもある程度当てはまることであった。これによって、いくつかの二国間協定しかなかった領域に国際的なプラットフォームが構築された⁶⁹。それに反して、男女の「同一価値労働同一報酬」に関する原則は、過去からの大きな脱却であり、パリ平和会議当時の女性の権利グループの熱心なロビー活動の功績だと言える。この原則は、できるだけ一般的な表現を用いて書かれたため、実際の運用にあたっては解釈の

67 「脱商品化」という言葉は、最近のもの。この言葉はカール・ポランニーに遡り、1990年代に社会学者のゴスタ・エスピン＝アンデルセンによって広められた。これは、労働者が市場の力にさらされ、その結果、経済的に不安定になるのを抑えるための社会的権利を意味している。Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990)。

68 この文言の出処に関しては、以下参照。Paul O'Higgins, "'Labour Is Not a Commodity' – An Irish Contribution to International Labour Law", *Industrial Law Journal* 26 (1997): 225–234; Stein Evju, "Labour is not a Commodity. Reappraising the Origins of the Maxim", *European Labour Law Journal* 4 (2013): 222–229。

69 Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, 167。

余地がかなり残されていたが、この原則が取り上げられたという事実はまさしく画期的であり、今後の議論の礎となった。また、労働監督制を各国に導入し、「それに女性も参加させる」ことを要求した最後の原則は、女性の役割への認識にさらに変化がもたらされる兆候を示している⁷⁰。

すべての原則とその前文は、ベルサイユ条約の第13編に盛り込まれており、その内容は関連するすべての平和条約に含まれた。全部で41条から成る第13編労働が、のちに最初のILO憲章となる。こうした大きな成果にもかかわらず、労働委員会による作業の最終結果は、全員から大歓迎されたわけではなかった。特に、1919年8月のアムステルダム会議で再編成されたIFTUは、労働委員会が、今後の国際立法のすべての手続きを各国の裁量に任せたことに、大きく失望した。新たに設立された「アムステルダム・インターナショナル」は、むしろ労働組合の結束を重視し、ドイツとオーストリアの加盟を受け入れた⁷¹。一部の政府は、懐疑的な意見を唱える声に加わった。ベルサイユで戦勝国が課した平和条件によって屈辱を味わったドイツは、ドイツに発言権がなかった労働委員会の決定にも同様に憤慨したものの、直ちにILOに加盟しようとした。最も懸念の声を上げていたのは、米国だった。サミュエル・ゴンパースは、自身のあらゆる権限をもって自国で新しい機関を推進すること約束してパリを発った。しかし、国内法に優先する可能性のある国際的ルールに対する批判のなかで、ゴンパースのILO擁護は、ひいき目に見ても及び腰であった。ゴンパースが実現させようと努めたものは労働条項であって、国際法を策定する機関ではなかったのである。同時に、和平交渉の結果への反感が議会内で高まり、米国はベルサイユ条約を批准しなかった⁷²。

その結果、事前準備がなされたにもかかわらず、機能する国際機関への道のりのほとんどは、手を付けられていない状態であった。委員会のIALLメンバーの一部が長年抱いてきた大望の実現と思われたものは、別の見方をすれば、はるか彼方の漠然とした目標のままであったのである。

70 国際連盟、ヴェルサイユ条約は1919年6月28日、調印式が行われた。第13篇第2章一般原則（427条）は、例えば以下に再録されている。Gerry Rodgers et al., *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009* (Ithaca, NY: Cornell University Press; Geneva: International Labour Office, 2009), 250–251.

71 以下参照。van Goethem, *The Amsterdam International*.

72 同上、ch. 6: Isolationism or Leadership. The American Federation of Labor and the International Federation of Trade Unions; Moynihan, “The United States and the International Labor Organisation”.

第 1 部

社会正義の実験：1919年～1939年

このように、労働条件の不平等そのものが国家間の不和をもたらすことがあると考えられ、何らかの解決策を見つけることが I L O の責務です。我々は、I L O 憲章と仕事の本質の両面から、平和に必要な一定の条件を世界に導入する試みを求められているのです。

ブリュッセルの「人民の家」に宛てたアルベール・トーマの手紙より、
1929年4月22日⁷³

73 Albert Thomas, *International Social Policy*, trans. Monica Curtis (Geneva: ILO, 1948), 140.

第1章 設立当初

パリ平和会議ののち、国際労働機関（ILO）は本格的に仕事に着手した。設立当初の数年に生じた出来事の大半は、多くの点で前例のない未踏の領域であった。国際的な官僚機構を一から構築する必要があり、組織としての仕事の範囲に関するILOの立ち位置や、戦争によって生じた新しい世界秩序に占めるILOの立場をあらためて定める必要もあった。第一次世界大戦後の不安定な国際的環境においてその存続を確実にするために、初代ILO事務局長アルベール・トーマは、自らの役割を外交的・政治的かつテクノクラートの的に解釈した。トーマはまず、ILOを直接構成する政労使を超えた社会的アクターの広範なネットワーク内にILOを位置づけようとした。

ILO憲章は見たところ誰もがわかる言葉で記されていたものの、ILOにはある問題が当初から生じていた。つまり、ILOは正確には誰の組織なのか、誰の組織であり得るのか、そしてILOはどのような種類の労働者とどのような形態の仕事を代表するのかという問題である。地理的に見ても、取り組んだ課題に関しても、ILOは決して仕事に関する世界中のあらゆる現実を扱う組織ではなく、明らかにヨーロッパ的及び工業偏重から出発していた。

ワシントン総会

ILOの設立を促すことになった切迫感は、パリ平和会議終了後の数カ月に生じた複数の出来事によってさらに高まった。革命、内戦、そして数十万人の難民の窮状から、ヨーロッパの広大な地域は社会的・政治的にいつ爆発してもおかしくない状況であった。ロシアではボリシェビキが政権を掌握し、ハンガリー、ドイツ、その他のヨーロッパ諸国にボリシェビキと志を同じくする革命的大変動が勃発すると、これで社会的・政治的改革に対する具体的な代替手段が提供され、政治経済が完全に崩壊するのではないかという恐怖に煽られた。何百万人もの兵士が動員解除されたが、その多くは身体や精神に傷を負っており、また膨大な人数の捕虜も帰還し、混乱に拍車をかけた。戦時から平和に向けて経済が移行するなかで不可避免的に大量失業、ストライキ、社会不安がもたらされた。そうした状況に対して、42カ国の政府、労働組合、そして使用者が、平和会議での決定を実施しILOの発足に乗り出したのだ。

国際労働総会（ILO総会）の第1回総会をワシントンDCで開催するという決定は、ILOに対する米国の継続的な関心と協力を確保したいという願望が動機となっていた。しかし、この望みはまもなく打ち砕かれた。総会を招集した関係者は1919年10月下旬に米国の首都に到着すると、ILOの設立総会にとってこれ以上ないほど歓迎されざる情勢であることを直ちに思い知らされた。米国のウィルソン大統領はパリから帰国した後に重篤な脳梗塞に見舞われ、議論に影響を及ぼすことがいっそう困難となっていた。会議の数日前になっても、まだ総会の予算は確保されておらず、当時海軍次官であったフランクリン・デラノ・ルーズベルトの計らいがなければ会議を準備する場所も見つけることができないほどであった。米国議会では、到着したヨーロッパの代表団は問題を起こす連中として非難され、ILO総会の開催が最終的に決定された際も、米国は将来のILO加盟に関して確約しないという明確な条件をのむことでなんとか開催にこぎつけることができた⁷⁴。



写真1：第1回国際労働総会 米国ワシントンDC 1919年

総会は40カ国の代表団の出席のもと結局10月29日に開会した。解決すべき最も緊急の事案は、未解決だった旧同盟国オーストリアとドイツの立場についてであった。ワシントン総会の労働者代表の大多数が加盟していた国際労働組合連盟（IFTU）は、労働者代表の参加の条件として、ILOがすべての国に対して門戸を開いている

74 Alcock, *History of the International Labor Organization*, 38.

ことを求めた。連合国の政府代表者が顧問を務めた最高戦争評議会は、ドイツとオーストリアの加盟問題に関する決定を総会に委ねることに同意した。評議会は最終的にはほぼ満場一致の採決で合意に至ったが、この決定は、ドイツとオーストリアの代表者の総会への参加には間に合わなかった。とはいえ、その決定は両国のその後のILO加盟に道を開いた。ドイツの加盟をさらに7年間拒否した国際連盟とはまったく対照的である⁷⁵。

総会はさらに、ILOの執行機関である理事会の構成についても確認した。政府代表の12議席のうち8議席は主要産業国、つまり英国、フランス、イタリア、ドイツ、日本、ベルギー、スイス、(米国の代理として)デンマークに、そして4議席がその他の国の代表として、アルゼンチン、スペイン、ポーランド、カナダに割り当てられた。代表団の半数以上はヨーロッパ以外の国からであったものの、理事会の構成は明らかに既存の力関係を反映していた。政府、労働者、使用者のどのグループにもヨーロッパ偏重が強く浸透しており、それがワシントンですでに批判的意見を招いていた。さらに、国際労働立法協会(IALL)の伝統を体現していたアルテュール・フォンテーヌが理事会の初代議長に選出されたことも、フランスの地位を強めることになった⁷⁶。

理事会は設立されるや、その議長だけでなく国際労働事務局長も選出する決定をした。多くの観測筋が驚いたことに、白羽の矢が立った人物は、もう1人のフランス人であるアルベール・トーマであった。当初から最有力候補と見なされていたハロルド・バトラーは英国国民であり、すでに理事会トップのポストがフランス人に与えられた後、事務局長の地位に就く当然の資格を備えているものと思われた。しかし、政府の役人であるバトラーは、労働組合と社会主義運動のいずれにもつながりがなく、IALL周辺の社会改良主義者とのつながりも欠いていたのに対して、労働者団体から推薦されたトーマは、そうしたつながりを豊富に有していた⁷⁷。

アルベール・トーマは1905年からフランス社会党(SFIO)の主要メンバーであった。トーマは社会党改革派の代表として挙国一致体制の神聖連合を支持し、1915年にレイモン・ポアンカレ大統領のフランス戦時政府に加わり、1年後に武器・軍需大臣

75 同上、38-39頁

76 同上、41-42頁

77 アルベール・トーマのILO時代の豊富な文献の中でも、特に以下参照。Denis Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: De l'internationalisme à l'Europe*, Euryopa Etudes (Geneva: Institut européen de l'Université de Genève, 1996); Jean-Michel Guieu, "Albert Thomas et la paix. Du socialisme normalien à l'action internationale au Bit", *Les cahiers Irice* no. 2 (2008), 65-80.

戦時中に彼が果たした役割については以下参照。Adeline Blaskiewicz-Maison, *Albert Thomas. Le socialisme en guerre 1914-1918* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2016).

に就任した。そして1917年まで同職にあって、戦時生産を確保するために実業家や労働組合とも緊密に協働し、基本的に良好な関係を築いていた。これは三者構成主義の貴重な実践の経験であった。トーマはパリの国際労働立法委員会のメンバーではなく、ILOの創設には何ら関与していなかった（ワシントンの総会にも出席していなかった）とはいえ、彼の立候補は偶然の産物ではなかった。トーマは階級協力にうってつけの人物であった。つまり、穏健な社会主義者で、反革命的であり、国際労働組合運動や協同組合の世界で顔が利き、加えてその大戦中の活動とIALLとの長年のつながりのおかげで、ほとんどの政府にも使用者にも受け入れられる候補者であった。しかしながら、英国人たちは事務局長の地位についておいそれとは譲歩せず投票が行われ、トーマは二度の投票ののちにごく僅差で当選した。こうしてトーマは、1932年に死去するまで務めることになるILOの初代事務局長として、いささか弱い立場でその最初の任期を開始した。トーマがILOに偉大な足跡を残すことになるとはほとんどの人は想像しなかったであろう⁷⁸。

創設過程の国際機関

国際労働事務局が仕事を開始したとき、ほぼすべてが新しいこと尽くしであった。建物を見つけ、スタッフを採用し、仕事を編成するところからはじめる必要があった。設立まもない組織の存続を確保すること、その活動分野を定めること、そして可能であれば活動分野を拡大することは、ILOの最初の10年間における主要な課題であった。

理事会は1920年1月20日に開催された第1回定例会議でトーマを事務局長として承認した。次に実際的な問題を解決する必要があった。差し迫った問題は、どこに組織の本部を置くかであった。ベルサイユ条約の第7条では、ジュネーブが国際連盟の本部に指定されており、ILOも同じ場所にあるべきということを意味していた。1920年6月、ILOはレマン湖の北にあるラ・シャトレヌ（プレニー）に最初の建物を借り、その後1926年、常設本部として建設されたレマン湖畔の新しい建物へと移転した。この建物は、スペースが手狭になったためジュネーブの現オフィスビルが建設されるまでの約50年（1926～1974年）の間、ILOの正式な本部となった。労働

78 2回目の投票で、臨時事務局長の任命が行われた。結果は、「アルベール・トーマ氏11票、バトラー氏9票、白票1票」。詳しくは以下参照。ILO, *Minutes of the Governing Body, 1st Session, Geneva, 1919, 3.*

を主題に描かれた壁画のあるこの旧ILO本部建物は、関税と貿易に関する一般協定（GATT）の本部となり、その後さらに世界貿易機関（WTO）の本部となった⁷⁹。

平和会議から生まれた世界大戦後の新たな秩序のなかで、ILOはきわめて不安定な状況に置かれていた。米国がILOに加盟しなかっただけでなく、ILO内外でベルサイユ条約後の秩序に対して真っ向から異議を唱える国々が増えてきた。それゆえ、他の協力国をつなぎとめておくことがきわめて重要であった。小国はILOのような国際的な討論の場への参加によって得られる正当性を高く評価した。しかし、最も重要な二つの加盟国であるフランスと英国は当初、この新しい機関に対してまったく乗り気でなかった。それどころか、英国の保守政権はILOに対してきわめて懐疑的な見方を示し、大英帝国の主権が侵害されるのではないかと懸念していた⁸⁰。ILOのあらゆるレベルでフランス人が確固とした地位を占め、トーマはフランス政府筋と密接な関係を維持していたにもかかわらず、フランスとの関係も同様に困難であった。実際、ILOが国家主権を侵害するかもしれないという懸念がフランス政府内でも強まり、フランスは当初、ILOの機能を制限し組織を縮小させようとする国々の先頭に立っていた。ILOがその基準設定活動を農業分野にも拡大しようとし、フランスがこれに反対した際には、トーマは最終的に常設国際司法裁判所に提訴した。同裁判所は1922年、ILOにその能力があることを確認している⁸¹。

ILOがその成功はもとより存続さえも確実に実現するためには、組織としての有用性を政府に実証しなければならないというトーマの見解は、この一件で賛同を集めることとなった。トーマの戦略は外交的かつ高度な戦略にもとづくものであった。トーマは政治的権威との直接的な接触を通じて国際労働基準という概念について普及努力を継続する一方、より広範なネットワークの構築も行なった。世論に影響を与えて中央政府にある程度の圧力をかける上で役立つであろうネットワークである。そのためトーマは、改革主義の労働組合の強化に努め、社会問題をある程度まで認識していた進歩的な使用者の支持を得ようと努めた。さらに、協同組合運動、学界内外の社会改良ネットワーク、市民社会団体、そしてカトリック労働組合、バチカンをはじめとする宗教団体など多くのグループからの支持も得るべく、働きかけを行なった。

79 ILOが使用する前は、若い女性のための寄宿学校として使われていたこの建物は、現在、赤十字国際委員会の本部が置かれている。

80 Hidalgo-Weber, “Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques”.

81 国際司法裁判所は、工業の生産性に関する問題など、他の問題についてILOの権限を拡大することに賛成した。以下参照。Nicolas Valticos, *International Labour Law* (Deventer: Kluwer, 1979), 39–41。トーマのフランスとの関係については以下参照。Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*; Guieu, “Albert Thomas et la paix”, 75–76。

1920年代にトーマと他のILO職員がヨーロッパ各地、アジアの一部と米国、中南米の広範囲を歴訪した際に主に問題となったのは、ILO条約の批准がなかなか進まないことであった。トーマも1930年に、自分の役目は「旅する社会政策セールスマン」だとよく口にしていた⁸²。

しかし、旅行外交だけではILOを確実に存続させるには不十分であり、ILOの有用性を示さなければならなかった。それには基準設定活動だけでなく、各国が実施する社会政策に関する包括的な情報及び比較分析を加盟国に提供することが必要であった。彼自身の言葉で言えば、トーマはILOをまさに「世界中の社会問題に関する一大情報収集提供機関」にしたいと考えていた⁸³。ILOは労働条件と労働法に関するデータを収集・処理する機能をIALLとそのバーゼル事務局から継承しており、それは専門の研究部門（後の調査局）のもとで両大戦の間に組織化され拡大した。これには統計部署も含まれていたが、時を経て統計局となった。1923年以降ILOは、定期的に国際労働統計家会議を招集している。このようにILOは、政府、労働組合、使用者団体に対して、他では見いだすことのできないような貴重な統計情報、専門知識と好事例を提供することが可能であった。こうして国際的な社会政策慣行がはじめて比較分析できるようになった。新たな労働基準の作成に必要な最初のステップは調査であった。非加盟国である米国やメキシコ（1931年より加盟）、さらに1920年には「ロシア課」が設置されていたソビエト・ロシア（後のソビエト連邦）などにも接する機会がもたらされたため、調査活動は外交的機能も備えていた⁸⁴。

第一次世界大戦直後にヨーロッパその他の地域が深刻な経済危機に見舞われたとき、ILOは、各国政府が景気後退の社会的影響の理解を深めるための一助となり、危機の余波を克服するために各国で講じられる対策に関する情報提供能力があることをはじめて示すことができた。このことは経済危機や失業問題が国を越えた性質を有しているという認識も高めることになった⁸⁵。これに関連する一例が、ワシントン総会によって設立された「失業に関する専門家委員会」である。同委員会は1924年まで、

82 彼のヨーロッパ歴訪については以下参照。Dorothea Hoehtker and Sandrine Kott, eds., *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas* (Paris: Publications de la Sorbonne; Geneva: ILO, 2015); Sylvie Massart, "Les Voyages d'Albert Thomas Directeur du BIT (1919-1932)", Master's thesis, Université Paris-I, Sorbonne, 1993. The quotation from Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, 112.

83 Albert Thomas, Address to the Reichstag, Berlin, 29 March 1930.

84 Charles Prince, "The U.S.S.R. and International Organizations", *The American Journal of International Law* 36, no. 3 (July 1942): 425-445.

85 Olivier Feiertag, "Reguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923", *Les cahiers Irice*, no. 2 (2008), 127-155.

ILO加盟国及び一部の非加盟国（主に米国）の雇用状況に関する広範な調査を実施した。社会保険、労働条件、さらに生活水準に関する各種の報告書により、「ソーシャル・ライブラリー」つまり社会分野の出版物の保管場所としての、また社会的規則に関する専門性と権威の場としてのILOの評価はさらに高まった⁸⁶。

こうした活動はILOがIALLから継承した専門的機能に属しており、大国ではない加盟国が政労使三者構成を構築し維持する上で特に役立った。特に東欧と中欧では、敗戦国であるオーストリア＝ハンガリー帝国、ロシア帝国、ドイツ帝国の解体とパリ平和会議で締結された条約とによって誕生したポーランドやチェコスロバキアのような新しい国民国家は、異なる民族的伝統から統一的な社会法を創出するための支援を必要としていた⁸⁷。この点についても、ILOは、社会政策と労使関係に関して地域的調和を図る上でしばしば貢献することになる。同様のことが北欧諸国に関してとも言える。例えば、北欧諸国の労働組合が労使紛争に際して各国で大幅に異なる対応をしていた状況にあって、ILOは討論の場を提供し、団体交渉及び労使間で交渉された合意に重点を置くスカンジナビア労使間合意の統一モデル構築に寄与した⁸⁸。ILOは同様のプロセスをその他の地域でも地域会議を通じて始動させ、1936年に米州加盟国を対象にスタートした地域会議は第二次世界大戦後にアジア、アフリカ、ヨーロッパへと広まった。社会保険の原則の確立と実施に関しては、ILOは設立当初のこの時期に、西欧の「社会モデル」のための基礎を築いたと考えられる⁸⁹。

ILOが高度な外交手腕を駆使して形成した枠組みのなかで、ドイツは特別な地位を占めた。ドイツは、ワシントンDCで開催された総会で1919年にはILO加盟が認められ、主要産業国として常任理事国の議席を与えられており、ILOではその設立当初から重要な役割を担っていた。トーマはドイツ語ができ、ドイツとの協力関係を積極的に促進した。1921年に設置されたベルリンのILO支局はかつての連合国外では初の支局となった。次なる段階は、ドイツ型社会保険の国際化を促進するために、ドイツ労働省や他の社会的機関出身の職員をILOの戦略的地位につけること

86 Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, 125.

87 Natali Stegmann, “The ILO and East Central Europe. Insights into the Early Polish and Czechoslovak Interwar Years”, *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialis* no. 1 (2017), 11–34.

88 Pauli Kettunen, “The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 210–230.

89 Sandrine Kott, “Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Inter-War Period”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 173–196.

であった⁹⁰。

ワイマール共和国政府にとって、ILOとの協力関係は外交上の観点からも重要であった。ドイツにおいて社会政策は、長年にわたり「国家のアイデンティティと国際的な名声に資する有力な積極的手段」として貢献してきたが、ILOを通じたドイツの社会モデルの推進、特にその先進的な社会保険制度の推進は、国が弱体化している時期のドイツの代替的な外交資本となった⁹¹。

ILO事務局が加盟国との関係強化を重視していたことは、1920年代に配置された通信員と支局のネットワークに反映された。通信員の働きは外交的かつ専門的なものであった。通信員は各国の労働省、労働組合、使用者団体との交流を維持するほか、赴任国または地域の社会政策に関する情報や統計データを収集する任務を負っていた。ポストに適任と見なされた各国通信員は通常、関係政府筋と緊密な関係を持っており、多くの場合、政府と良好な関係をもつ研究者や政府・社会行政機関の元職員であった。通信員事務所の広がり、創立当初においてILOがその地理上及び政治上の活動の重点をどこに置いていたかを示す良い指標である。事務所はすでに1920年に、まずは連合国の首都（ロンドン、パリ、ローマ、ワシントンDC）に開設され、続いてベルリンとウィーンにも開設された。ヨーロッパと北米以外では、ILOがそのネットワークを形成するペースは遙かに遅かった。1920年代に東京、デリー、リオデジャネイロに支局が設立されたが、それ以外の場所にILO支局が開設されるまでには10年以上（サハラ以南アフリカでの開設は1959年）を要した。

ILOが運営可能となるために直面した最重要課題は、国際的な官僚機構を一から独力で構築することであった。1920年から1925年の間に、ジュネーブ本部の職員数は約250人にまで増加した。この人たちはどこで、どのようにして、いかなる基準に従って採用されたのだろうか。ILOと国際連盟が活動を開始したとき、日々の業務を遂行する献身的な国際公務員を編成した経験はほとんど誰にもなかった。19世紀の

90 フリードリヒ・リーツマンは1921年以降、産業安全部門の責任者を務めた。ベルリンの労働省で社会保険部門の責任者を務めていたアンドレアス・グライヤーは、1926年以降社会保険委員会に専門家として参加し、1920年代にはILO総会のドイツ代表団の常連メンバーであった。サンドリーヌ・コットが様々な場所で示しているように、ドイツの役人は、例えば、「ドイツの社会保険制度の国際化」に貢献していた。詳しくは以下参照。“Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919–1940)”, *Critique internationale* 52 (2011), 69–84. より広い文脈では、以下参照。Kott, “Towards a Social History of International Organizations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise” (1919–1949), in *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Past of the Present*, ed. Miguel Bandeira Jerónimo and José Pedro Monteiro (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017), 33–58.

91 以下のフランス語からの筆者訳。“puissant instrument d'affirmation de l'identité nationale et de rayonnement international de l'Allemagne”, in Kott, “Dynamiques de l'internationalisation”, 72.

国際機関の事務局はわずか数名の常勤スタッフしか抱えておらず、IALLのバーゼル事務所や国内部門から直接移籍することができたのは第一世代のILOスタッフのごく一部にすぎなかった⁹²。

アルベール・トーマが事務局長就任を引き受けた後、最初に下した決定は、ハロルド・バトラー事務局次長の任命と、ILOを構成する政労使との交渉を担当する外交部部長のエドワード・フィーランの任命であった。それ以外の一部の要職に関しては、トーマは自身のネットワークに大きく依拠した。これは主に大戦前に作り上げ、フランス政府の一員だった期間に少し拡大したものである。しかし、ほとんどの政府は当初、自国の行政官がILOに引き抜かれることに難色を示した。これは特に第一次世界大戦で大勢の若年男性が失われた時期であったため、フランスもその例外ではなかった⁹³。若手職員は、大学の新卒を直接採用することもあった。この場合は所属学部の推薦によるものが多く、改革志向の強いロンドン・スクール・オブ・エコノミクスなどは特別な役割を果たした。

ILOは1921年以降、行政職採用のために国レベルで一般的に使用されていたものと同様の採用試験制度を設けた。選考の基準は主に二つあり、学歴と専門知識に加え、国籍が大いに考慮された。創立当初の職員採用は、ILO加盟国間での力関係を如実に映し出していた。1921年当時のILOスタッフは19カ国の出身者で構成されていたが、その大半は英国人、フランス人、またはスイス人であった。ILO指導層は設立当初から、スタッフ間の一体感を醸成するよう、そしてILOの目標に対する献身的姿勢を促進するよう努めていた。しかし、国際主義とILOの目標に対する忠誠心は、コスモポリタニズムと等しいものではなかった。それどころか、第一次世界大戦後の秩序は国民国家の概念にもとづいて構築されていたため、ILOは出身国を最大の拠り所としてスタッフを採用した。さまざまな国際組織は、国民国家の世界にとらわれない状態とはほど遠く、反対に大方の場合、まさにその国民国家の原理の究極の現れに他ならなかった。国際公務員であれば、この世界のメカニズムを明確に理解しているものと考えられた⁹⁴。ILO自体が、その三者構成の構造にもかかわらず、ベルサイユ条約以後に国家中心の度合いをさらに深めた国際主義の変質ぶりを示していたのだ⁹⁵。政府との良好な関係が不可欠であったその当時において、国際公務員が出

92 Véronique Plata-Stenger: “Europe, the ILO and the Wider World (1919–1954)”, in *European History Online (EGO)*, published by the Leibniz Institute of European History (IEG), Mainz 2016-03-09.

93 同上

94 Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, 45–78.

95 Kott, “From Transnational Reformist Network to International Organization”, 246–253.

身国に対して準外交的な役割を果たすことができる見込みは、ILOにとって事実上の死活問題となっていた。

三者構成主義の誕生

ILOはその三者構成の構造と実践によって、特に設立当初は、労使団体間の本質的に新しい協力関係の形を試す実験の場であった。三者による協力すなわち三者構成主義は、ILOの設立に先立つパリの国際労働立法委員会の会議に英国草案の起草者たちが持ち込んだ時点では、ほぼ未検証の考えであった⁹⁶。

第一次世界大戦中、政府、労働組合、使用者間の協力を図るための機構と制度を導入した一部の国があり、フランスの神聖連合（ユニオン・サクレ）やドイツの城内平和（ブルクフリーデン）のように、政府は大半の労働組合運動の政治的忠誠を確保しようと熱心に取り組み、おおむね成功を収めた。しかし、大戦中になされた協調組合主義的な取決めは、主に政府によってしばしば労使二者の抵抗にもかかわらず課された臨時の規定であり⁹⁷、平時にもそれを継続することには激しい異議が唱えられた。異議を唱えたのは、政策の社会主義的基調に常々憤っていた使用者代表だけでなく、一部の労働組合もまた同様であった。そうした労働組合の多くにとって三者構成という考えは、労使関係に政府の過度な意見表明手段を与えるものであり、アメリカ労働総同盟（AFL）はこれにきわめて批判的であった⁹⁸。実際のところ、ILOのどの加盟国でも、この新たな組織で確立された三者構成協力は現場での実情をほとんど反映していなかった。労働組合がどこでも十分に認められていたわけでもなかった。労働組合の法的地位は、工業化が進んだヨーロッパ及び北米の国々の間でさえさまざまであった⁹⁹。

そうであれば、三者構成主義というものは、国内の経験にもとづいて認められ

96 三者構成の起源については、以下の未発表の著作に詳しい。Kari Tapiola, “A Wild Dream. A Century of Tripartite Cooperation and Social Dialogue”, (2017). 簡潔な概要は以下参照。Claire La Hovary, “A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization”, *International Organizations Law Review* 12, no. 1 (2015): 204–236.

97 戦前から、いくつかの国では、労働組合や産業界のリーダーが、社会法制や紛争解決の両面で相談を受けていた。1868年に英国の労働組合同議（TUC）が設立されたのも、社会政策に関する労働者のさまざまな意見をよりよく調整することを目的としていたからである。特にヨーロッパでは、労働組合が労働党と密接な関係を持ち、それが社会改革や議会主義の普及に反映されていた。

98 体系的な概要は以下参照。Marcel van der Linden, “Trade Unions” in *Handbook Global History of Work*. ed. Karin Hofmeester and Marcel van der Linden (Berlin: DeGruyter Oldenbourg, 2018), 551–570.

99 同上

ILOによって採用された慣行ではなく、ILOの加盟国においてモデルとして広められる前に、まず開発され国際レベルで実践されたものと考えなければならない¹⁰⁰。

ILOにとって三者構成原則は、組織の存続を確実なものとし、ILOをさまざまな国内環境に定着させて加盟国内の世論をよりよく知るためのもう一つの手段となった¹⁰¹。それと同時に外交的観点からも、三者構成ネットワーク内での政労使とILO事務局との連携を強化することがきわめて重要であるとアルベール・トーマは考えた。設立当初は各国政府の支持が往々にして煮え切らなかったことに鑑みると、このことは特に重要であった。

このことは、1919年7月にアムステルダムで再建されアムステルダム・インターナショナルとして知られるようになった国際労働組合運動については、特にその通りであった。パリ平和会議の結果に関して国際労働組合連盟（IFTU）のなかではかなりの失望が見られたが、新設されたILOの一般的特徴に関する不満は、ほどなく実用主義的な姿勢に変わっていった。当初IFTUは労働者グループの独占的代表権を主張していたが、それは公式には与えられなかった。しかし両大戦間期、協力しないのは愚かだと思わせるほどIFTUは労働者グループ内で支配的立場にあったので、態度を変化させたのである¹⁰²。

ILOに対するアムステルダム・インターナショナルのオープンな姿勢の多くは、アルベール・トーマの人柄と、労働組合とトーマの過去のつながりによるものであり、1919年のワシントン総会でのトーマの事務局長選出は、IFTUにとっては大成功と見なすことができた。ILO創立当初は特に、アムステルダム・インターナショナルはILO事務局長と緊密な協力関係を結んだが、この協力関係は、ILO存続を確保するためのトーマの戦略において重要な要素となった。労働組合は、ILOの主要なプロジェクトである国際社会法の促進と、限定的な社会的任務を超えてILOが能力を発揮することを支持した。ILO事務局長は、非公式だが周知の立場でIFTUの大会やその各国支部の会議に出席し、メンバー間の紛争やIFTUと外部の労働者団体（例えばAFL）との間の紛争を仲裁することもあった。トーマはまた、アムステルダム・インターナショナルの書記であるオランダ人のヤン・ウーデゲーストと深い個人的交流もあった。トーマが「IFTU指導部の事実上の追加メンバー」として振

100 北欧諸国の多様な状況については以下参照。Kettunen, “The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 210–230.

101 アルベール・トーマが旅先で三者会合に出席したり、それを推進したという記録はなく、通常は労働組合と使用者の代表と別々に会っていた。

102 国際労働組合連盟については以下参照。van Goethem, *The Amsterdam International*.

る舞っているように見る者もあった¹⁰³。

しかし場合によっては、例えば I F T U と競合するキリスト教労働組合運動にトーマが近づいた際、あるいは労働組合活動を抑圧したファシストのイタリアやプリモ・デ・リベール独裁体制下のスペインのような国との公的関係を受け入れた際（ときに友好的に過ぎると I F T U 指導部から見なされた）には、対立が生じることもあった¹⁰⁴。

アルベール・トーマの姿勢はおおむね実用主義的であり、どのような政治的志向の政府との協力も国際労働基準の批准を実現するための第一歩であるという確信に貫かれていた。ときとして円滑にいかないことがあっても、I L O 指導者との最も重要な国際労働組合連盟との関係は共生的でさえあるという事実が見失われることはなかった。この緊密かつ個人的な協力関係はトーマの後継者であるハロルド・バトラーには継承されず、バトラーは I L O を構成する政労使に対して遙かに中立的な立場を取ったが、労働組合の特権的立場は維持された¹⁰⁵。

使用者との協力ははじめから異なっていた。程なく国際使用者連盟（I O E）と名称が変更されることになった国際産業使用者連盟は、産業界を代表し、I L O における使用者の意見を調整する目的で1920年に設立された。これは労働者グループに存在した結束力に少なくともある程度まで対抗しようという試みでもあった。企業の利害関係者の団結を図る国際協会は大戦前に存在しており、関係者には同じ顔ぶれもあった。ベルギーのジュール・ルコック、フランスのロベール・ピノ、イタリアのジーノ・オリベッティなど、両大戦間期における I O E の要人たちの一部は、以前から国際レベルで使用者側の利益を代表する組織の設立を試みており、知己の間柄であった。とはいえ I O E を誕生させたのは、三者構成機関として I L O を設立するという英国の提案であった。I L O が存在し、そこに使用者が参画していることが、I O E の存在理由であったし存在理由であり続けた¹⁰⁶。

1919年の時点では、I L O に対する使用者たちの態度は概して懐疑的であった。多くの使用者は I L O を「押し付けられた贈り物」と見なしていた。しかし同時に使用者たちは、規制熱に取りつかれているとも思われる政府を抑制する上で、労働組合と

103 Reiner Tosstorff, “Albert Thomas, the ILO and the IFTU. A Case of Mutual Benefit?”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 91–114.

104 トーマのイタリア訪問（1925年、1928年、1930年、1932年）と、スペイン訪問（1928年）の旅行日記。Hoetker and Kott, *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas*, 215–255, 255–273.

105 Tosstorff, “Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A Case of Mutual Benefit?”, 111–112.

106 Marieke Louis, “Building a Transnational Business Community. Insights from the International Labour Organisation”, unpublished working paper for the ILO Century Project, 4–8.

の協力が持つ可能性を認識していた¹⁰⁷。ILOの構造により使用者に正式に与えられた地位が労働組合と同じであることを考え合わせると、使用者たちは、期待していたほどにはILOから歓迎されていないと感じた。すぐに多くの使用者は、この新しい機関の環境は企業の代表者たちに対して敵対的であるとの不満を表明した。当初から使用者団体は議事進行を妨害するとして非難されていた。使用者は、トーマがよく口にしたようにILOという機構の「ブレーキ」というわけではなかったかもしれないが（トーマは、労働者は反対に「モーター」か「機関車」の役割を果たしていると考えていた¹⁰⁸）、確かに、ILOが任務を拡大するための野心的な提案についてはことごとく修正していった。使用者は第二次世界大戦まで、予算案に常に反対票を投じ続けた。使用者は、ILO総会の議題で取り上げられた基準設定に関するほぼあらゆる問題に関して、拘束力のない勧告の方を明らかに好み、またILOが探究すべき新しい議題に議論が移ったときは常に防御的な立場を取った。こうした姿勢は、1930年代の公共事業プログラムに関する議論におけるように、使用者が国内レベルではより積極的な取り組みを示した場合でも同様であった。使用者の主な懸念の一つは、ILOが取り組みを強化することで、政府と労働者が経済上のさらに多くの規制と国家介入を支持して協力し合うようになるのではないかということであった。デンマークの使用者代表であるハンス・クリスチャン・エルステッドが1927年に指摘したように、使用者は「労働者の主張に対して軽率に譲歩することで自国の経済を損なうことがないようにするのがその義務である」と考えていた¹⁰⁹。

ILOを構成する三者内での使用者の立場に関する問題は当初から政治的かつ構造的であって、何らかの形式的均衡を模索しても解決できない事柄であった。ILOの発足以前も、基準設定の目的は労働者が置かれた状況を改善することであった。労働基準は、ビジネス上の利益をもたらしたり、ましてや産業界を発展させるために設定されるものではない。したがって、使用者団体が常に防御的でときには妨害的な態度

107 この協力関係は、1919年の国際労働会議で明らかになった。労働者と使用者は、まずグループで、そしてしばしば両者の間で話し合いを始めた。第1回理事会では、多数決でアルテュール・フォンテーヌとアルベール・トーマの両名が選出された。Jean-Jacques Oechslin, *The International Organisation of Employers. Three-Quarters of a Century in the Service of the Enterprise (1920-1998)* (Geneva: IOE, 2001).

108 しばしば引用されるこの比較の実際の参考文献は見つかっていない。最も近いものは、Oechslin, *The International Organisation of Employers*, 36からの引用で、アルベール・トーマが1928年の演説でILOを列車、使用者をその列車の「ブレーキ係」に例えたことを紹介している。「これは確かにあなた方の役割かもしれない」と彼は使用者たちに言った。「しかし、あなた方は列車に乗り込んだのであって、列車は...目的地に向かってひたすら進むものです。もう少しゆっくりでも、もう少し早くても、我々は社会正義と平和に向かって必然的に進んでいくのです。」

109 Louis, “Building a Transnational Business Community”, 6.

さえ示しているように見えたのは、ILOが依って立つ国際社会法という考えそのものに伴う不可避な結果であった。つまるところ使用者団体は、特に第二インターナショナルによって表明された要求に対抗するという願望から創設されたものであった。やがて社会法が導入されるようになると、使用者はその立場を調整する必要性を認識するに至った¹¹⁰。

詳細に調べるならば、ILOに対する使用者の態度は遙かに多様で複雑であった。第一世代の使用者代表は、その一部はIALLのメンバーであったが、不公正な競争を削減し社会不安のリスクを軽減する手段として、国際社会法に純粋な関心を抱いていた。この観点からは、社会問題に対して対立を招くことなく交渉による解決策を見いだす場として、ILOはうってつけのように考えられた。使用者は失業や疾病保険に関する条約に賛成票を投じた。また、金銭的負担の制御がより困難な職業病に対する保険より、労働災害を適用範囲とする社会保険を好んだ。そして、母親としての女性の主要な役割についても共通に理解されていたため、女性の仕事を保護するための基準（例えば母性保護条約）に賛成票を投じた¹¹¹。使用者の大半は1919年の労働時間削減に関する最初のILO条約（1日8時間労働の原則）にさえ賛成票を投じている。ただし、この態度はワシントン総会における特定の状況と関連しており、その後はこの種の規制の試みに対しては常に強硬に異議を唱えるようになった¹¹²。最初の20年間、IOEは、個々の使用者代表の立場を調整する権限を実際には持っておらず、当然、IFTUと労働者との関係とは同様ではなかった¹¹³。

初期の頃はとりわけ、IOEメンバーの政治的見解は概して自由保守主義的であり、ILOをボリシェビキの脅威に対する防波堤と見なしていた。産業界には、ILOを企業の利益に対する脅威として認識する向きもあったが、IOEは、ILOを他国の社会法に関する貴重な情報源であり、そのような情報を加盟団体に伝えることもできることに気づいた。またILOには、使用者が国際社会法の動向を予測する上で役立つ一種の早期警戒システムとしての機能もあった。これは、使用者の警戒を強化し、「芽のうちに摘み取る」可能性を高めるのに役立つように思われた¹¹⁴。さらにIOEは、「ILOと各国産業界との間の特権的情報源」としての立場に依って立つ組織で

110 同上、10-12頁

111 Isabelle Lespinet-Moret, “Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919–1940)?”, *Le Mouvement Social* 263, no. 2 (2018): 61–76.

112 Ingrid Liebeskind Sauthier, “Modern Unemployment: From the Creation of the Concept to the International Labour Office’s First Standards”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 67–84.

113 Louis, “Building a Transnational Business Community”, 10–12.

114 1928年のIOEの戦略論文から引用。同上、6頁を参照。

あったため、ILOとの結び付きに純粋な関心を抱いていた¹¹⁵。しかし、ILO指導部及び政府内と労働組合内のILO支持者たちの認識では、使用者はますます、パートナーであるよりも克服すべき障害になってきたように思われた¹¹⁶。

こうした緊張関係にもかかわらず、アルバール・トーマは経営管理の問題や経済・産業組織に関する幅広い問題に対して心から関心を抱いていた。その初期の一例が、「科学的管理法」に対するトーマの関心であった。科学的管理法とは、資本主義制度での経済計画という考えとテイラー主義の工業生産組織とを結び付けた用語である。トーマは当時の多くの社会主義者や社会民主主義者と同様に、大戦後にヨーロッパ、特に自動車製造業で広まりはじめたテイラー主義に魅了された¹¹⁷。トーマの視点からすると、科学的管理法は、使用者と大部分の政府の抵抗でILOがほぼ締め出されていた分野での専門知識の蓄積機会をもたらすものであった。科学的管理法は、社会・労働問題に関するより広範な展望を追求する機会と、ILOが国際連盟その他における経済的議論に参加する機会を与えた。

1920年代はじめ、トーマは米国の20世紀財団とその総裁であるエドワード・A・フィリーンとの協力を開始した。進歩的な慈善家である実業家フィリーンは、工業生産を合理化しつつ社会的紛争を緩和する手段として科学的管理法を長年にわたり推進しており、主として経済計画の側面に興味を持っていた。彼はILOとの協力関係を、政府及び非政府関係者との広範なILOネットワークを利用する手段であると考えた。一方ILOにとっては、この協力関係は資金調達と活動拡大のチャンスを提供した。この協力関係の主な成果として、ILOの部長であったポール・ドゥヴィナを所長とする国際経営研究所（IMI）が1926年に設立された¹¹⁸。IMIは20世紀財団より資金提供され、主としてILO職員がスタッフとして配属された。トーマは、IMIが科学的管理法を国際的な運動に推進していくことを期待し、ILOはこの議論に社会的視点を提供した¹¹⁹。1930年以降、同研究所は「テイラー主義の専門家を改革主義ネットワークに結び付ける近代化思想の国際的情報センター」として発展した¹²⁰。

115 同上

116 同上

117 ドイツのケースと、ドイツ社会民主党がテイラー主義の原理に魅了されたことについては以下参照。Mary Nolan, *Visions of Modernity: American Business and the Modernization of Germany* (Oxford:Oxford University Press, 1994).

118 Thomas Cayet, “The ILO and the IMI: A Strategy of Influence on the Edges of the League of Nations, 1925–1934”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 251–270.

119 もう一つの成果は、フィリーンの出資により、1927年の総会に同時通訳が導入されたことであった。

120 Cayet, “The ILO and the IMI”, 263.

この頃20世紀基金は、フォード・モーター・カンパニーとともに、生活水準に関するILOの研究に出資した¹²¹。

1930年以降、経済危機に際しては、IMIが社会経済計画を重視することは、最初は妥当性があるように思えたが、IMIは結局は短命に終わった。20世紀財団が最終的に関心を失い、IMIは1934年に資金不足のために閉鎖を余儀なくされたのである。しかしながらIMIは、ILOが専門知識を蓄積してある程度の評価を得る上で役立った。IMIの業務の一部は1930年代、ILO事務局に新たに設置された経済計画課で継続された。同時にILOは、例えば国際連盟の経済財務課との具体的な仕事において、経済的な専門知識を認められた¹²²。したがって、IMIとの協力関係は、長期的に見れば有用な効果をもたらしたのだった¹²³。

ネットワークを広げる

ILOの影響力を拡大しようとする試みは、その他の側面でも三者構成の枠組みを超えた。設立当初、常に加盟国内での世論喚起に努めていたILOは、その結果として、より広範な国際ネットワークの一部として機能した。国際連盟との関係は協力と競争とが混じり合っていることが特徴的であった¹²⁴。ILOは国際連盟との関係において自主性を確保すべく汲々としていたが、両組織は保健政策や生活水準など共通の関心分野を見だし、双方に有益な共同行動につながった。ILOがジュネーブの国際連盟周辺の国際的な環境で関係者と交流し、またその他の場で法律家、平和主義者、社会改良者などの国際主義者ともネットワークを広げることによって、ILOの地位を確保する上で役立つ支持者の層が厚くなったことも、同様に重要であった¹²⁵。

それと並行してILO自身が、ILOの課題と部分的に重なり合う活動と関心を持

121 Victoria De Grazia, *Irresistible Empire: America's Advance through Twentieth-Century Europe* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2005), 78–84.

122 Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 11–46.

123 Cayet, “The ILO and the IMI”.

124 Magaly Rodríguez García, Davide Rodogno and Liat Kozma, eds., *The League of Nations' Work on Social Issues. Visions, Endeavours and Experiments* (New York: United Nations Department of Public Information, 2016).

125 ジュネーブの国際的な環境については以下参照。Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, 45–78. 大戦間の国際主義者たちの全般的な環境については、以下も参照のこと。Daniel Gorman, *The Emergence of International Society in the 1920s* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012); and Daniel Laqua, *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements between the World Wars*, International Library of Twentieth Century History (London: I.B. Tauris, 2011).

つ組織を包括する存在となった。この点に関してILOはしばしば積極的な役割を演じ、ILOの目標実現に資する可能性があると考えられるイニシアティブを促進したり、ときにはそうした表向きは民間のイニシアティブを自ら発足させたりすることさえあった。こうした取り組みにおけるパートナーの候補は、活動上先行していたIALLをはじめとする国際的な団体のなかから見いだすことが可能であったが、この協力には問題があった。ILOが設立されたことで、そうした団体の大半は公的資金も人員も奪われてしまった。IALLの場合、その図書室及び大半の保存記録はILOへと引き継がれていた。パーゼル事務局とIALLの各国支部の多くの優秀なメンバーはILOの役職に任命されていた。例えば、IALL英国支部の主要メンバーであるソフィー・サンガーは、ILOの労働法令部の部長となった¹²⁶。ILOは同様に共生的な関係を国際失業撲滅協会との間で確立したが、この協会は1924年にIALLと合併して国際社会進歩協会（IASP）となった。この種の協会の影響力がILOの陰にかくれて消え去ることはなかった。アルベール・トーマはこうした協会の各国支部を、一般の人々と接する上で貴重な協力者と考えていたからである。各国支部は、最も重要な米国をはじめとするILO非加盟国における社会改良主義者との対話を維持する機会ともなった。したがって、ILOはIASPを積極的に支援し、IASPは仲介者の役割を果たすとともに、ILO条約の影響に関する調査を実施した。ILOは同様の目的で、ILOのテーマを支持する非政府組織の設立を促進した。その一例が国際社会保険協会（1927年設立）であり、ILOの上級職員2名（チェコスロバキアのオズワルド・スタインとフランスのアドリアン・ティクシエ）が専門家として重要な役割を果たした¹²⁷。

ILOは当初から国際的な協同組合運動に強い関心を示していた。そして、ILOに協同組合課を開設し、「協同組合間関係に関する国際委員会」を設置して、この運動の主要な統括組織である国際協同組合同盟（ICA）との協力関係の構築を試みた。大戦前に協同組合運動とつながりがあったトーマと、本人に近い協力者たちにとって、協同組合の原則は生産の方法だけに留まらなかった。最終的には、労働者の生活条件を改善し、より人道的で民主的な経済組織をもたらし、そして究極的には社会と国際

126 しかし、サンガーは3年間しか在籍せず、トーマとの意見の相違からILO事務局を去った。初期の頃は、事務局における男女平等の現実、憲章の進歩的な原則とはまだ一致していなかった。以下参照。Olga Hidalgo-Weber, “Femmes britanniques et pratiques internationales de justice sociale dans la première moitié du XXe siècle”, in “La justice sociale dans un monde global. L’Organisation internationale du travail (1919–2019)”, special issue, *Le Mouvement Social* 263, no.2 (2018): 77–92; here 80–81.

127 Kott, “From Transnational Reformist Network to International Organization”, 251.

レベルで平和をもたらす社会的実験場でもあったのだ¹²⁸。ILOはすでに1920年の時点で、トーマが「大衆運動」及び「アイデアの運動」と考えた協同組合運動との強固な関係を確立する決定を下している¹²⁹。協同組合は「労働に関するほぼすべての一般の問題」に対する解決策を提供できる存在だと考えられた。この観点からすれば、協同組合は「静かなる革命」(révolution silencieuse)¹³⁰を追求する手段として、特に住宅、消費、また保険から農業、漁業に至るまで数多くの分野において有益と思われる。第一次世界大戦後の景気低迷を受けて、協同組合は周期的な景気後退の時期にも比較的強固な機構とも見なされるようになった。本人が記した旅行日誌によると、アルベール・トーマは、ヨーロッパ各国（そして1928年にソビエト連邦）を公式訪問する際には、常に協同組合運動の関係者と会い、協力を求めている¹³¹。1921年、ILOはフランスの消費者協同組合運動の指導者であるジョルジュ・フーケをILOの協同組合課の課長に採用した。大戦中にフランス武器・軍需省でトーマの部下であったフーケは、その後の数十年間、協同組合運動との緊密な関係を体現する人物となる¹³²。

ILOはその当初から、幅広いレベルな国際主義者たちが形成する一機関であることを自認していた。こうした環境は国際連盟の設立によって活性化されていた。この点で、一般の人々のより幅広い支持を獲得するための重要な媒介となったのは、各国の国際連盟協会の包括組織である国際連盟協会連合会(UIASDN)であった。ILOは、国際連盟とは曖昧な関係にあったものの、ジュネーブや加盟国内で国際連盟を支持しその活動を推進する市民社会団体、国際弁護士、さまざまな色合いの平和主義者とのネットワークを広く結集しようと努めた。国際連盟とILOはライバル関係にあり、縄張り争いが生じる場合もあったが、トーマにとっては平和のための相互補完的手段であった。トーマはフランスの人権連盟の中央委員会メンバーとして、1918年のフランス国際連盟協会(Association française pour la Société des Nations)の設立に尽力した。トーマはジュネーブにやって来るや、フランス国際連

128 Hagen Henry, “The Contribution of the ILO to the Formation of Public International Cooperative Law”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 98–114; Claudia Sanchez Bajo, “Work and Cooperatives: A Century of ILO Interaction with the Cooperative Movement”, in *Cooperatives and the World of Work*, ed. Bruno Roelants et al. (London: Routledge, forthcoming).

129 Sanchez Bajo, “Work and Cooperatives”.

130 Marine Dhermy-Mairal, “L’unification du mouvement coopératif au BIT: la ‘révolution silencieuse’ d’Albert Thomas (1919–1932)”, *Le Mouvement Social* 263 (Jan. 2018): 15–29.

131 Hoehltker and Kott, *À la rencontre de l’Europe au travail. Recits de voyages d’Albert Thomas*.

132 フーケは、ICAと密接な関係を保っていた(ILO時代を経て、ICAの主要メンバーとなった)。

盟協会とU I A S D Nの両者を利用して一般の人々のI L Oに対する支持を引き上げた。1920年代、U I A S D Nとその会長であるフランス人のテオドール・ルイセンは、同連盟の各国支部に向けて決議を発し、I L O条約の批准賛成を自国政府に働きかけるよう要請した¹³³。各国支部のなかにはI L Oの推進役を務めるところもあった。英国では国際連盟連合(L N U)が労働組合に次ぐ主要な協力者であった。L N Uは1920年代中頃に10万人以上のメンバーを擁し、アルフレッド・ジマーンやレナード・ウルフなどのリベラル派国際主義者からも、ロバート・セシルやオースティン・チェンバレンといった著名な保守派からも支持を得た。当時のI L O加盟国で最も重要だった英国の支持を確保したことは、貴重な資産と見なされた¹³⁴。

I L Oは、1920年代の後半以降、太平洋問題調査会(I P R)とも同様の関係を構築した。I P Rは、米国に拠点を置く国際的な非政府組織であり、環太平洋諸国が共有する問題のシンクタンクとして機能していた。

I L OはI P Rとのつながりを通じて、その幅広いネットワークへのアクセスが容易になったが、このネットワークは米国内のリベラル派国際主義者から日本やソビエト連邦などの国の会員機関や関係者にまで及んでいた。I P Rとのつながりは、特に第二次世界大戦中、I L Oがカナダに移転して米国の後ろ盾に頼った際に、かけがえのない助けとなったが、これは、I P Rがルーズベルト政権と密接な関係を持っていたためであった¹³⁵。

以上のネットワークとの主な組織的接触は、1926年以降、I L Oの条約勧告適用専門家委員会(C E A C R)¹³⁶を通じて行われた。C E A C Rは構築されつつあった基準監視メカニズムのきわめて重要な機構であった。設立から5年と経たないうちに、I L O事務局と総会を支援する何らかの準備メカニズムなしでは、I L O総会は批准されたI L O条約に関する増加一方の報告書に対処できないことが明らかとなっていた。1927年の時点で、各国政府から提供された情報をまとめた報告書は、独立の専門家委員会によって作成された。この専門家の任務は、批准された基準の実施状況に関する各国政府の年次報告書を審査することであった。専門家委員会のメンバーは理事会によって任命され、そのほとんどがベルギー出身のポール・チョッフエンやスイス

¹³³ Guieu, “Albert Thomas et la paix”, 76–80.

¹³⁴ 同上

¹³⁵ Paul F. Hooper, “The Institute of Pacific Relations and the Origins of Asian and Pacific Studies”, *Pacific Affairs* 61, no. 1 (1988), 98–121.

¹³⁶ Guy Fiti Sinclair, *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States*, *The History and Theory of International Law* (New York: Oxford University Press, 2017), ch.1.: From Standard-Setting to Technical Assistance.

出身のウィリアム・ラパードといった国際的に著名な法律家またはその他の労働法専門家であった¹³⁷。理事会が定めた規定では委員会メンバーを法律家だけに限定するものではなかったが、同委員会は実際にはILOにおけるきわめて権威ある法律専門の知識集団となった。委員会メンバーは全加盟国において国際労働法を解明し確立する上で重要な役割を果たした。法的伝統や政治制度の異なるさまざまな国の出身である専門家たちは、出身国内及び地域の状況に応じて、ILOに関する翻訳者や使用者としての役割も果たした¹³⁸。さらに、委員会メンバーの権威が高く、その立場は独立であったため、委員会の調査結果を退けたり無視したりすることは困難であった。専門家委員会は現在に至るまで、間違いなく国際的基準の監視のための最も効果的な手段の一つであり、その成果はILOにとっての先例となった。ILOはその後、強制労働や結社の自由など議論的になったその他の数々の問題に関しても、独立した専門家委員会を活用することになる¹³⁹。

アルベール・トーマの指導体制のもと、ILOが三者構成の枠組みを超えてその呼びかけを広げた方法のもう一つの典型例は、カトリック教会との関係であった。トーマはカトリック教会の社会教説に早い段階から関心を示していたが、社会教説はフランスの社会改良主義者たちの間で長らく強力な役割を果たしてきた。トーマは、各国政府及びキリスト教労働組合連合だけでなく、敬虔なカトリック信者であった一部の使用者グループのメンバーとも良好な関係を構築する上で、教皇庁を重要な盟友であると考えた。ローマ教皇ピウス11世はカトリック信徒に対して、国内的にも国際的にも社会生活のあらゆる側面にかかわるよう奨励しており、トーマはその社会主義的経

137 Membres et réunions de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et décisions du Conseil d'administration 1927–1939. メンバーと会議のリストは、ILOアーカイブスを通じて筆者に提供された。

138 ILOと国際法の専門家たちとの関係については以下参照。Dzovinar Kévonian, “Les juristes et l'Organisation internationale du Travail 1919–1939. Processus de légitimation et institutionnalisation des relations internationales”, *Journal of the History of International Law* 12, no. 3 (2010): 227–266. 以下研究プロジェクトも参照のこと。Laying the Foundations. The League of Nations and International Law, 1919–1945” Københavns Universitet 研究プロジェクトの出版物は以下より閲覧可。www.internationallaw.ku.dk. 委員会設立の経緯については以下参照。Kari Tapiola, “The ILO System of Supervision on the Application of Conventions and Recommendations: A Lasting Paradigm”, in *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006, ed. George P. Politakis (Geneva: International Labour Office, 2006), 29–36.

139 Bob Reinalda, “Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization: Two Classical Studies still Going Strong”, in *Autonomous Policy Making by International Organizations*, ed. Bob Reinalda and Bertjan Verbeek, 42–62; here 49–52.

歴にもかかわらず、ある程度受け入れられることができた¹⁴⁰。

キリスト教（特にカトリック）の労働組合主義の重要性にもかかわらず、ローマ教皇庁は国家主体として、労働組合及び使用者とのいかなる組織的つながりもなく、代表もいなかった。そのため、ローマ教皇庁はILOの三者構成構造には馴染まなかった。トーマは、カトリック教会代表者が就任する職位をILO内に新設し、社会問題や宗教問題に関する事務局長の特別顧問として活動させることによってこの問題を解決した。ILOとローマ教皇庁との間の非公式の合意にもとづき、このポストには1926年にイエズス会司祭のアンドレ・アルヌーがはじめて就任した。この事務局長付き特別教会顧問制度は今日に至るまで保持されており、現在までに7人のイエズス会士がその地位に就いている。ILOとカトリック教会との関係の性質は時の経過とともに明らかに変動してきたが、同顧問は一度ならず、カトリック世界におけるILOの政治活動の仲介役という役割を務めた¹⁴¹。

1920年代の基準設定活動

ILOは設立当初から、ベルサイユ条約で与えられた任務にもとづいて、最も重要な課題であった国際労働基準の策定と採択に取り組んだ。国際労働基準はどのような問題に取り組むのか、また主としてどのような集団を対象とするのかが問われていた。ILOは当初、従来の慣習及びその任務上の制約から、正規雇用契約にもとづく工業労働者（男性）について重点的に取り組んだ。実のところ世界人口の大多数が従事するその他の大半の労働形態は対象外とされた。それと同時に、ILOの基準設定活動の限界については絶えず議論が戦わされ、対象範囲は拡大された。このプロセスは二

140 Zaragori, “Missions et l’Organisation internationale du Travail (OIT)”; Liliosa Azara, “The Holy See and the International Labour Organization: The Origins of a Special Relationship”, in *Christian Democrat Internationalism. Its Action in Europe and Worldwide from post-World War II until the 1990s. Volume II: The Development (1945–1979). The Role of Parties, Movements, People*, ed. Jean-Dominique Durand (Bern: Peter Lang, 2013), 42–56.

141 例えば、1950年代のILOのアンデス・インディアン計画におけるカトリック教会の役割については、以下参照。Aurélien Zaragori, “L’OIT, Le Saint-Siège et les milieux catholiques africains et latino-américains dans les années 1950 et 1960”, *Le Mouvement Social* 263 (2018), 123–138. デイビッド・モース事務局長は、ローマ教皇ヨハネ23世に謁見した際に、プログラムに抵抗する保守派の聖職者たちとの「戦いに負けそうなあなたの軍隊の兵士」を支持して欲しいと要請した。（Oral History Interview David A. Morse, Harry S. Truman Library/OHIM-C 248）また、1960年代にアメリカの労働組合との冷戦の行き詰まりを開閉するために、モース事務局長がローマ教皇ヨハネ23世とローマ教皇ピウス12世に助けを求めたこともあった。また、1980年代のポーランドの独立した労働組合である「連帯（Solidarnosc）」をめぐる論争では、ローマ教皇ヨハネ・パウロ2世の時代にカトリック教会が一役買っていた。

つの勢力の相互作用によって推進された。勢力の片方は、アルベール・トーマ指導下の国際労働事務局とILO三者構成内の協力者たちであり、もう片方は、意見を伝え要求を認めてもらうためにILOの関与を求める外部グループであった。1920年代の基準設定は、一方では保護的伝統（例えば女性の仕事に関連する分野や、特に児童や若者に関するもの）と、他方ではILOの「社会的使命」に関して広がり続ける理解との間の葛藤を反映していた。

第1回ILO総会で採択された6本のILO条約のうち4本は、IALLによる大戦前の基準の保護的伝統を継承し、女性の夜業、母性保護、工業での最低年齢、そして年少者の夜業を扱うものであった。しかしその他の2本の条約は労働時間と失業に関するもので、対象範囲がより意欲的であり、ILOの将来の道筋、活動範囲拡大への欲求、そして新しく確立された三者構成構造における力関係を指し示すものでもあった。

ILOの最初の条約は労働時間の規制に関するものであった¹⁴²。これに関する法律はすでに多くの国で成立していたものの、このことは重要な象徴的価値を持っていた。それはまた、そののち実質的に百年間続くことになる労働時間に関する一般討論のはじまりであった。労働組合の観点からは、1日8時間労働は大戦時の約束が果たされるか否かの試金石と見なされた。生活賃金の要求に加え労働時間の制限は、労働運動がはじまって以来の中心的主張であった。労働日数が短縮されれば、スポーツ活動、家族や余暇のための時間を増やすことができ、労働者の生活は大幅に改善することになる。最も重要なのは、労働時間が短縮されれば、政治参加とさらなる教育のための新たな機会がもたらされ、よって個人的向上や集団的向上への道が開かれることである。この意味で、労働時間の短縮は、労働運動の改良主義的立場の観点からもきわめて象徴的な問題であった。穏健な社会主義者及びキリスト教徒の労働者は、革命によらない漸進主義的戦略が最終的に成功することを示そうと、やはり労働時間の制限について懸命に取り組んだ¹⁴³。

以上のような背景でILOの労働者グループは、ワシントン総会の結果を、完全と

142 1919年の労働時間（工業）条約（第1号）。労働時間についての一般的な議論については以下参照。Gerry Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice* (Geneva: ILO, 2009), 110–111; Alcock, *History of the International Labour Organization*, 42–43.

143 Lex Heerma van Voss, “The International Federation of Trade Unions and the Attempt to Maintain the Eight-Hour Working Day 1919–1929”, in *Internationalism in the Labour Movement, 1870–1940*, ed. Marcel van der Linden and Frits van Hoothon (Leiden: Brill 1988); Gary Cross, “Les Trois Huits: Labor Movements, International Reform, and the Origins of the Eight Hour Day, 1919–1924”, *French Historical Studies* 14, no. 2 (1985): 240–268.

は言えないまでも事実上の勝利と見なすことができた。この「労働時間条約」という文言と同条約の一部規定はより柔軟性を求める使用者の要求が反映されており、農業も商業も取決めから除外されていた¹⁴⁴。労働時間及び有給休暇、余暇、夜業規制といったその関連問題は、両大戦間期を通じて I L O の会議の議題として取り上げられた。1930年代には、この問題はケインズ主義の枠組みで議論されることが増え、そのなかでは失業対策として労働時間の削減が一部の研究者によって主張された¹⁴⁵。

ワシントン総会ではこれと対照的に、広範な社会・経済的枠組みのなかで失業について議論することは依然として遠い目標であった¹⁴⁶。しかし、多くの者にとってこれが大战直後の最も切迫した問題であったため、I L O の条約と勧告の対象となった。この条約と勧告では、公共の無料職業紹介所の設立と、外国人労働者を含むすべての労働者に対する失業保険給付の支払いが求められていた。ワシントン総会に参加した代表たちのなかには、この時点ですでに、I L O は失業という社会的結果に対する闘いを超えてその任務を拡大すべきであり、問題の根本的原因に対処べく経済、金融、貿易それぞれの政策に対して取り組むべきであると考えていた総会代表もいた¹⁴⁷。しかしながら、I L O が将来の失業政策の情報センターとして機能する基盤は条約によって確立されたものの、依然として、失業に関するより広範な経済的側面が I L O の任務の範囲内であるとは見なされていなかった¹⁴⁸。

女性

設立からの数十年間、I L O の基準設定活動は、19世紀の保護的伝統と社会政策の概念が拡大するなかで絶えず揺れ動いていた。保護的枠組みの限界に斬り込んだ主要な課題の一つが、仕事の世界で女性が置かれていた状況であった。女性の仕事の問題、

144 1日8時間労働が象徴的な目標であったが、条約自体は週休1日制と2日目の休日（土曜日）の可能性を含めた週48時間労働が中心であった。8時間の目標については、より柔軟な内容となっていた。

145 本書第2章参照。

146 Liebeskind Sauthier, "Modern Unemployment", 74-83.

147 例えば、一部の政府や労働組合は、生産を活性化し、失業を回避するための手段として、原材料の国際的な公平な分配を監督する常設委員会の設立を推進した。しかし、大多数の政府は、これは国家主権を侵害するものと抵抗した。特に原材料の豊富な国からは反発を受け、賛成多数で否決されてしまった。一年後、国際連盟理事会は、この問題は I L O の権限外であると決定した。以下参照。Alcock, *History of the International Labor Organization*, 45.

148 この点については、同時に採択された勧告の中で、公共事業計画は失業時のために確保されるべきだと述べられている程度であった。

さらに女性を男性と同様に扱うこととILOにおける女性の代表制を求めるフェミニストの闘いは、ILOの基準設定をめぐる経緯を大きく見た場合にほぼ間違いなく最も重要で長期にわたる困難な課題であった。こうした要求に対してILOは、両大戦間期において、女性を対象とした4本の保護的労働基準を採択することによって対応した。しかし、当時の一般的な考え方であった男女差にもとづいたこれらの基準に対しては、職場における男女間の完全な法的平等を強く訴えるフェミニスト、特に北欧や米国のフェミニストから異議が唱えられた。この異議申し立てが徐々にある程度まで受け入れられるまでには、1930年代そして世界大恐慌の余波が残る時期までの時間を要することになる。その時点でも、政府、労働組合、使用者は、特に女性だけを対象とする保護的法律を圧倒的に支持していた。

女性がILO内で設立当初から果たしていた積極的役割に注目が集まるようになったのは、ごく最近のことである¹⁴⁹。女性団体はILOに強い関心を示した。そして、第一次世界大戦の結果として多くの国でかつてないほど大量に雇用された女性労働者を代表して声を上げ、その意見を伝えようとした。フェミニスト団体は多くのヨーロッパ諸国で参政権を獲得したばかりの女性たちを代表し、1919年のパリ平和会議とワシントン総会の際に、新設のILOに女性を確実に参加させ女性の仕事をその活動の中心分野として確立するために、各国政府に対してロビー活動を展開した。ワシントンで開催された第1回国際女性労働者会議（ICWW）には、第1回ILO総会に向けた共通戦略を練り上げようと、世界19カ国から約200人の女性が出席した¹⁵⁰。

ただし、女性たちの主張は一つにまとまっていたわけではなく、女性にとっての社会正義の何たるかについての考えは、社会的・文化的な価値基準に応じてさまざまであった。女性たちのなかには、例えば、1923年から1935年までILO総会へのノルウェー政府代表を務めた女性の権利活動家のベッツィー・ヒエルスベリのように、職場での平等を求めるその闘いを、男性との完全な平等のためのより大きな闘争の一環と見なす者もいた。したがってこのような意見の女性は、女性だけを対象とした保護的法律には大概反対であった。その一方で、保守派やキリスト教婦人会は、保護的法律を受け入れた。後者はまた、多くが社会主義者であった多数の女性労働組合員から支持を得た。女性組合員は特別な法律を通じた女性の労働条件改善という目的を優先したのだ。その多くは、女性の夜業に関する1906年のIALL条約を支持していた。

149 例えば、以下参照のこと。Boris, Hoehltker, and Zimmermann, eds., *Women's ILO*.

150 Dorothy Sue Cobble, "The Other ILO Founders: 1919 and Its Legacies", in *Women's ILO*, ed. Boris, Hoehltker, and Zimmermann, 27–49; Ulla Wikander, "Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919", in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 67–90.

この条約は本質的に保護的であり、ワシントンであらためて議論の対象となったのである。1919年の時点では、女性運動のなかにも以上のようなイデオロギー的及び戦略的な相違があったために、法的平等を求めるフェミニストが、意思決定プロセスに何らかの大きな影響を及ぼす力はかなり削がれてしまった。ヨーロッパの厳しい経済状況、そして戦地から数百万人の兵士が帰還して大量失業の恐れを引き起こし、それが女性の仕事に対する一般的な反対を煽り立てることになった状況下において、これはなおさら不幸なことであった¹⁵¹。

特に女性の雇用についての2本のILO条約は、そのほとんどの部分が主流の保護的な考え方の表れであった。法的平等を求めるフェミニストにとって夜業（婦人）条約（第4号）は、男性に仕事の機会の優先権を与え、女性を主婦と母親の役割へと追いやるもので、ILOの基準設定を通じて社会秩序の永続化を図る企ての表われに他



写真2：ノルウェー政府代表ベッツィー・ヒエルスベリ（写真中央）と代表顧問一行。1921年の第3回ILO総会に出席した際、ヒエルスベリは投票権を有する史上初にして唯一の女性代表であった。

151 Wikander, “Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919”.

ならなかった¹⁵²。母性保護条約（第3号）はこれと対照的に、単なる保護的枠組みを超えた義務的給付の条項も含まれていたため、女性団体の間でより幅広い支持を得た。妊娠中及び出産後の女性労働者の保護は、女性に関する保護的な基準設定のなかで最も論議を呼ぶことの少ない分野であり、ILOの基準設定において今日まで唯一、女性に特化した内容のままとされている。ILOは両大戦間を通して、保護的な姿勢が支配的なその基準設定活動を継続し、例えば坑内作業条約のように女性に特化した条約を採択するか、性別を問わない条約でも女性に特化した条文を盛り込んだ¹⁵³。1930年代に入っても、特に1929年にはじまる世界経済危機によって状況が悪化し、技能を要する仕事への女性の機会が狭められた後も、議論は継続された。それと同時に、1929年に設立されたオープンドア・インターナショナルのような新手のフェミニスト団体は、同一賃金の問題を中心にジェンダー平等を目指す運動にあらためて力を入れた¹⁵⁴。

仕事の世界における女性の地位に関する議論と密接に関連していたのが、ILOにおける女性の代表制の問題であった。ILOの三者構成の政治組織において、女性に男性と対等の代表制を与えようとする初期の試みは失敗に終わった。1919年ワシントンに集った40カ国の代表団のなかで、投票権を有する女性は皆無であった。その代わりに、参加した23人の女性は、男性代表の顧問またはアシスタントであった。そうした女性のなかには、自分の役割をきわめて積極的に解釈する者もいた。例えば、日本のフェミニストで研究者の田中孝子がそうである。田中がILO総会で正式に許可を受けることなく低所得女性を代表して行なったスピーチは、日本で不祥事としてニュースになった。しかし、ほとんどの女性は依然として社会の周縁に取り残されたままだった¹⁵⁵。ただし、英国のマーガレット・ボンドフィールドのような女性顧問は、委員会でのその働きによりILO総会に対して影響を及ぼすことができた。とはいえ、

152 Nora Natchkova and Céline Schoeni, “The ILO, Feminists and Expert Networks: The Challenges of a Protective Policy”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 49–66, here 53. 以下も参照のこと。Brigitte Studer, Regina Wecker, and Gaby Sutter eds., *Die “schutzbedürftige Frau”. Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung* (Zurich: Chronos, 2001).

153 1933年の老齢保険（工業等）条約（第35号）には、保険加入期間にかかわらず、年金には固定額が含まれていなければならないという旨の一節があった。これは、特に女性にとって有益であった。女性は出産のためにより少ない賃金で、より短い期間しか働けないことが多かったからである。一方、1934年の失業給付条約（第44号）では、（主に女性が担っている）家事労働を対象外とすることが認められている。

154 オープンドア・インターナショナルについては以下参照。Francoise Thébaud, “Difficult Inroads, Unexpected Results: The Correspondence Committee on Women’s Work in the 1930s”, in *Women’s ILO*, ed. Boris, Hoehltker, and Zimmermann, 50–74.

155 Dorothy Sue Cobble, “Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards”, in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, ed. Jensen and Lichtenstein, 55–79.

両大戦間のすべての期間を通して、女性はILO総会に出席した全代表者のうちでわずか4%を占めるに過ぎなかった。同じ期間、使用者の代表団に女性は1人も含まれていなかった¹⁵⁶。

ILO事務局でも状況はさして変わらなかったが、IALL周辺の社会改良主義者による大戦前の国際的ネットワーク内で女性が比較的強い立場を占めていたため、当初ILOでは国際連盟事務局よりも女性職員が多かった。しかしほんの一握りの女性しか上級職に従事しておらず、上級職であっても、女性は例えば子どもや若者のような女らしい領分と見なされた分野に配属されるのが常であった。世界経済危機が引き金となって、ILO加盟国の女性労働者の状況に関する情報収集を主な任務とする「女性労働に関する通信委員会」が1932年に設立された。この委員会から正当な「連帯ネットワーク」¹⁵⁷が生まれたとはいえ、もともと女性の雇用に反対する者の多いキリスト教グループが委員会内で優位を占め、保護的なパラダイムを示していた。そのためこの委員会の活動は、1930年代のILOが女性のために行なった仕事の「脆弱な支柱」を形成することになった¹⁵⁸。しかし、フランスの社会主義者でフェミニストのマルグリット・ティベール率いるILOの女性・若年労働者部が1933年に開設されたことは、すでに異なる方向を指し示していた。「女性の平等に関して対立する見解のバランスを取る」において、ティベールのこの小さな部は将来の仕事の礎を築いた。最も重要なのは、同部がILOの40加盟国における女性の労働条件に関する最初の包括的報告書を作成したことで、これは法的平等を求める活動家のための判断基準となった。そして後年ILOが保護的アプローチを乗り越えるための基盤を確立したことは非常に重要であった¹⁵⁹。

子どもと若者

児童労働の話題も主として保護的観点から扱われたが、女性の場合とは異なり、議論を呼ぶことがはるかに少なかった。児童の幸福のために講じられる立法措置は、よ

156 Natchkova and Schoeni, “The ILO, Feminists and Expert Networks: The Challenges of a Protective Policy”; Marieke Louis, “Women’s Representation at the ILO: A Hundred Years of Marginalization”, in *Women’s ILO*, ed. Boris, Hohtker, and Zimmermann, 202–225.

157 Thébaud, “Difficult Inroads, Unexpected Results”, 50–74.

158 同上

159 ティベールの部署は、他の部署に比べて人手が足りなかったが、40カ国の女性の労働条件について、同一賃金、失業、働く権利などさまざまな側面をまとめた750ページの最初の法令要覧(Le statut legal des travailleuses)を編纂することができた。

り広範な人道的・社会的なプロジェクトへの扉を開ける鍵として長年にわたり機能しており、ILOの活動に対する一般の人々の支持を集める上でとりわけ適していると考えられた。19世紀後半には、小児期に関する新たな理解と危険な生活条件から児童を保護する必要性は広く認識されるようになっていた¹⁶⁰。こうした状況を背景に、児童の搾取に反対し最低年齢に関する規制を求める闘いは、きわめて大きな象徴的役割を果たし、政治的な垣根を越えて改革運動を呼び起こした。ここにおいてILOは、すでに第一次世界大戦前に工業での最低年齢の問題を取り上げていたIALLの成果を足場に事を進めることができた。この問題に関して、1919年の第1回ILO総会によって採択された工業での就業最低年齢を14歳に設定する第5号条約は、10年に及ぶ闘いの画期的な成功と見なされた。両大戦間期にILOは、さまざまな角度からの児童及び若者の保護にかかわる条約並びに勧告をさらに全部で15本採択した¹⁶¹。

逆説的ではあるが、最低年齢に関するこれらの条約はILOの限界を浮き彫りにすることになった。多くの国がこれらの条約を批准しなかったのである。その主な原因は、低年齢の児童労働に賛成だったのではなく、こうした国々では義務教育が12歳で終了したため、採択された条約に従えば、学校を終えてから就労を認められるまで2年間の空白が生じることになった点である。これを解決するには、問題全体に対してより包括的なアプローチが必要であったが、教育に関する問題は明らかにILOの守備範囲を超えていた。このこともあって、ILOの設立当初の取り組みとしては児童の保護は優先されなかった。ILOはその代わりに、セーブ・ザ・チルドレン国際連盟（SCIU）や国際児童保護協会（IACP）などの初期の非政府組織との連携を試みた。このような国際的ボランティア組織と協働することによって、ILOはその能力をはっきり示すと同時に、「将来競合する恐れのある強力なネットワーク」を無力化しようと試みた。これは他の分野でも繰り返されることになるパターンで、IACPが1920年代に国際連盟の社会部門と緊密な関係を構築した後は、児童の保護をめぐってさらに重要度を増した。SCIU（当初は緊急援助の提供活動をしていたが、より包括的な社会政策的意味合いで児童福祉を提唱する組織へと1930年代に転じた）との間で、ILOは特に中欧と東欧において共生的な協働関係を開始し、SCIUは

160 Joëlle Droux, “From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation: The ILO Contribution to Child Welfare Issues During the Inter-War Years”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 262–279.

161 その中には、1919年の最低年齢（工業）条約（第5号）、1921年の最低年齢（農業）条約（第10号）、1932年の最低年齢（非工業的労務）条約（第33号）などがあった。

ILO基準のための「効果的な広報担当」となった¹⁶²。

1930年代、このネットワークの焦点は児童から若年労働者へとシフトしはじめた。経済危機の時期以降、若年労働者は最も脆弱なグループに属していたため、若者の保護の問題は特に差し迫った課題と見なされた。ある者は若者保護の伝統的理論に従って、若者を労働市場に参入させることこそが、若者が非行や道徳的腐敗に陥るのを防ぐ最良の手段であると考えた。労働市場から永続的に切り離された若者は、反民主主義運動の格好の餌食であるとの観察にもとづいて、この課題に政治的使命を付与する者もいた。こうして1935年から1939年の間に、若者の失業に関する勧告を含む一連の条約と勧告が採択されるに至った。それによって、国家は果たしてどの程度まで決然とした介入主義者としての役割を担うべきか、また問題克服のためであれば多少の強制力までも行使すべきかをめぐり、賛否両論の議論が引き起こされた。議論は、若者を失業から抜け出させる手段として、ナチス・ドイツとファシズムのイタリアで実践されていたような労働キャンプの実施を中心として繰り広げられたが、若者向けの労働キャンプは一部の民主主義国にも存在した。最も顕著な例は米国であり、労働キャンプはニューディール政策の要として存在した。1935年、若者の失業に関する勧告がILO総会で採択された際、著名な児童福祉活動家のグレイス・アボットが代表を務める米国代表団は、労働キャンプを規定に盛り込むことに成功した。しかし、このような計画は政治的洗脳や軍事動員へと変質しかねないという懸念が容易には払拭されなかった¹⁶³。

退役軍人、障がいを持つ労働者、難民

さらに表記の三つの労働者グループの保護に関するILOの初期の活動は、設立当時の歴史的背景に直接関係していた。一つ目は、障がいを持つ労働者に関してであった。障がい者にかかわる雇用は、傷痍退役軍人という大きな問題に対処するためのILOによる取り組みから生じた。障がいを持つ退役軍人関連の業務を担当していたフランス人アドリアン・ティクシエは、自身も1914年の開戦当初の戦闘で左腕を失っており、第一次世界大戦の傷痍退役軍人を支援する協会との仕事に尽力した¹⁶⁴。1921

¹⁶² Droux, “From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation”.

¹⁶³ 同上

¹⁶⁴ ティクシエの役割については以下参照。Jay Winter and Antoine Prost, *René Cassin and Human Rights: From the Great War to the Universal Declaration*, Human Rights in History (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 52–58.

年、理事会は障がいを持つ元兵士の雇用に関連する問題を調査するために諮問委員会を招集した。その後1923年には、「障がい者の雇用を見いだす方法」を調査するためにILO専門家会議が開催された。同会議の報告書は、障がいを持つ人々の雇用に関する初の詳細な国際比較研究であった。傷痍軍人に対する関心は、負傷したすべての労働者の雇用に対する関心へと波及した。その2年後、1925年の労働者補償（最小限度の規模）勧告（第22号）がILO総会で採択され、障がいを有する人々の職業上のニーズがはじめて国際的に認知されるに至った¹⁶⁵。

ILOが関与するようになった二つ目のグループは難民である¹⁶⁶。戦争、ロシア革命、そしてオーストリア＝ハンガリー、ロシア、オスマンの三帝国の崩壊により、かつてない規模で故国を追われることを余儀なくされたのは、革命と内戦から逃れて来るロシア人、オスマン帝国での集団虐殺から逃れたアルメニア人、民族的な純一性を追求していた東欧及び中欧の新興国家で少数者となったルーシ人、ウクライナ人、そしてベラルーシ人である。こうした民族は、民族的迫害から逃れて来たユダヤ人とともに漂泊していた。受入国自身も戦争と経済危機に苦しんでいたため、難民は歓迎されないことも多く、政治的・社会的な脅威であると見なされた。ほどなく雇用の問題が議論の中心へと移った。

国際連盟で1921年から特にロシア人とアルメニア人に対する支援の責任者であったノルウェー人のフリチョフ・ナンセン難民高等弁務官が、ILOに支援を要請してきたのは、以上のような状況においてであった。1924年、ナンセンは、自身には欠けている永続的機構と資源のいずれも備えているILOに難民高等弁務官の業務を移管するよう国際連盟の評議会に提案書を提出した。このように難民問題をILOに移管することで、ナンセンの考えでは、議論を呼ぶ政治的に込み入った問題の脱政治化も可能であった。1924年6月の理事会での討議ののち、難民高等弁務官職員はILO事務局へと移り、1925年1月には事務局内に小規模な難民事業部が設置された。正式にはまだ国際連盟に属していたが、難民事業部はILOの移民事業部及び各国通信員と協力体制を取った。1926年、ILOは難民問題に対処する特別委員会を設置する。同委員会が日常業務を引き受ける一方で、国際連盟は引き続き難民問題の政治面の管理に当たった。ILOは難民に対するそのすべての業務において、難民高等弁務官の厳

165 Gildas Brégain, “Un problème national, interallié ou international? La difficile gestion transnationale des mutilés de guerre (1917–1923)”, *Revue d'histoire de la protection sociale* 9, no. 1 (2016): 110–132.

166 Dzovinar Kévonian, “Enjeux de catégorisations et migrations internationales. Le Bureau International du Travail et les réfugiés (1925–1929)”, *Revue européenne des migrations internationales* 21, no. 3 (2005): 95–124.

密に規定された任務を継承したが、それはつまり、ILOが実際はもっぱらロシア人、アルメニア人、及び旧オスマン帝国領土からの数々のキリスト教少数派を支援の対象にすることを意味した¹⁶⁷。

ILOの難民事業部の業務は、求人案件を調査して一元管理すること、難民全体に関する統計調査を実施すること、そして難民をその就労資格に応じて選考することであり、これは受入国の協力が必要だったため複雑な課題であった。もう一つの重要な目的は、例えばラテンアメリカなどへの再定住の可能性を調査することであった。トーマはILOの仕事の専門性を主張していたが、解決の難しい難民の法的身分、難民へのビザの必要性、そして年齢層も非常に多岐にわたる難民の多様性など、問題は山積していた。ILOの仕事はうまくいったものもあれば、そうでないものもあった。1925年から1928年の間にILOは約5万人の難民に雇用を仲介したが、その多く（実際には1925年と1926年に就業した難民のうちの52%）は当時移民労働者を必要としていたフランス、またはフランスの委任統治領に移住した。しかし、アルゼンチンが最も有望な移住先と考えられていたラテンアメリカでは、その取り組みは法律上及び財政上の理由で実を結ばずに終わった。各国は無国籍者向けのいわゆるナンセン・パスポートを更新せず、入国管理を強化し、使用者は労働契約を拒否した。もう一つの問題は、ILOは、工業労働者と一定程度の農業従事者に対しては就労支援をすることができたものの、一般にホワイトカラー労働者向けの仕事を提供したり子ども、高齢者、障がい者といったILOの任務外の人々に対して対策を取ったりする立場にはなかったことである¹⁶⁸。

難民に関するILOの仕事については、その当初から理事会で批判的な意見が出されており、今後も暫定的かつ一時的な仕事と捉えるべきだと主張する者もいた。各国はILOが再定住の問題にかかわることを望まず、この問題は任務外であると考えた。問題を雇用問題だけに留めておくことは難しかったため、このような声は次第に強まっていった¹⁶⁹。最終的にトーマは、難民事業部の職務を国際連盟の難民高等弁務官に再移管するよう1928年に提案し、これは1929年に実現した¹⁷⁰。

167 Edita Gzoyan, “The League of Nations and Armenian Refugees. The Formation of the Armenian Diaspora in Syria”, *Central and Eastern European Review* 8 (2014); Kévonian, “Enjeux de catégorisations et migrations internationales”.

168 Kévonian, “Enjeux de catégorisations et migrations internationales”.

169 ILO, Minutes of the Governing Body, 38th Session, Geneva, 1928, 66, 67.

170 1930年にナンセンが亡くなった後、国際連盟は「ナンセン国際難民事務所」という常設機関を作った。Claudena Skran, *Refugees in Interwar Europe. The Emergence of a Regime* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

難民に関するILOの仕事は、その性質上例外的ではあるものの、失業に対するILOの戦略に関する、より一般的なパターンすなわち労働力不足の国への組織的移住に光を当てることになった。この点で、1920年代の難民危機は実験期間であったと考えられ、失業は雇用の提供と求職者との間の構造的不均衡の問題であるとの認識が広まった。難民の過度な集中による賃金ダンピング、社会制度への負担増（難民に対する医療）、最貧困者間の競い合い、そして最終的には深刻な社会的緊張が生じた国々においては、規制で保護された労働市場及び社会制度を維持する必要性があり、組織的移住は正当であると考えられた¹⁷¹。

工業偏重を乗り越える：船員、農業、知識労働

両大戦間期における基準設定の大部分は、工業労働者のニーズに合わせて行われた。その他にILOが行なった生活水準の調査などの活動では、この偏重の度合いがさらに強まる傾向にあった。一方で、工業労働者の問題ばかりに力点が置かれることに対して、異議が唱えられていなかったわけではない。それどころか、上は活動範囲を常に拡大し多様化しようと努めたILO指導部、下はILOの取り組みから除外されたか過小評価された者からの、両方からの異議が唱えられた。

この問題において先駆者として行動した労働者グループは船員であった。海上の労働は国を完全に越えたその性質上、ILOが労働条件の改善に貴重な貢献を果たすことが可能な分野であると考えられた。海上労働はその特殊な性質ゆえに別の会議が必要とされた唯一の分野で、1920年ジェノバで開催された第2回総会（海事）が最初の独立した海上労働会議であった¹⁷²。ただし、共通の基準を見いだす作業は、ヨーロッパの船員と、南アジア、東南アジア、アフリカの船員とを隔てる給与や労働条件上の大きな相違のために一筋縄ではいかなかった。ヨーロッパ各国政府も船の所有者、船員労働組合も、例えば労働時間の規制に関して、人種ごとに異なる待遇に対する取り

171 この時代に、ILOがこの分野で行ってきた仕事の幅広い意味合い、例えば「国際的な移動」というカテゴリーの発展については、以下参照。Yann Stricker, “‘International Migration’ between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s,” *Ethnicities*, March (2019).

172 ジェノバ会議は、完全な形で実施された最初の総会だった。船員の問題だけが取り上げられたのは、最初のILO憲章の第427条で労働条項とされた9項目からの船員問題が落とされ、ワシントン総会の議題にも含まれていなかったからかもしれない。これは、当初ILOに激しく反対していた米国船員組合のリーダー、アンドリュー・フルセスの抵抗によるところが大きい。フルセスは当初、ILOに激しく反対していたが、後にILOの重要な支援者となった。以下参照。Leon Fink, “A Sea of Difference: The ILO and the Search for Common Standards, 1919–1945”, in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, ed. Jensen and Lichtenstein, 15–32.

組みにはさして熱心ではなかった。その一方で、アジアの船員たちは、万国共通の基準は欧米諸国によって課せられた保護主義的手段であるとして批判した。このような論議はあったものの、ILOは1920年から1936年までの間に、主として最低年齢、送還、健康診断といった論争になりにくい問題を規制する12本以上の条約の採択にこぎ着けた¹⁷³。

農業労働はこれとは異なる道をたどった。異質な要素からなる巨大な農業部門において、果たしてどの程度まで、またどのような労働者を、ILOの基準設定の枠内に収めるべきかは、両大戦間期を通じて変わることなく続いた課題であり、この課題は、ある程度までは第二次世界大戦後の時代に至るまで基本的に継続した¹⁷⁴。最初の2回のILO総会では、採択された一部の条約（例えば、失業関連や女性・児童の保護関連の条約）は農業労働者にも適用されるべきであるとの決定が下された。1921年にフランス政府が介入し、ILOの権限について異議を申し立てたが、それによって明確化の機会がもたらされた。常設国際司法裁判所はILOの立場を支持する判決でこの問題に決着をつけ、その後ILOは、さらに第二次世界大戦前に採択された合計7本の条約への道筋をつけた¹⁷⁵。しかしながら、上記の裁判所の判決も、採択された農業基準（例えば結社の自由、最低年齢、疾病保険など）も、ILOの進む先が不確実であるという事実を覆い隠すまでには至らなかった。すでに万国農事協会（IIA）というしかるべき機関がローマに存在しており、農業に関連するあらゆる問題を担うことを主張していた。1922年、ILOとIIAは混合諮問農業委員会を設立するが、農業をめぐる国際的議論においてこの委員会が強力な発言者となることはなかった。IIAがイタリアのファシスト政権の外交政策手段へと変質したことで、この協力関係もやがて弱まっていくことになる¹⁷⁶。

はるかに根本的な問題が「農業労働」という用語自体に潜んでいた。それは農業労働のきわめて大きな多様性、そして世界中で農業労働が営まれる際の同様に多種多様な条件（所有権、土地の分配、気候、社会的・文化的相違）である。こうした多様性が適切に反映されるような共通の基準を見いだすのはあまりにも大きな仕事であり、

173 現在、36の海事条約があり、2006年の海上の労働条約が新たな包括的な法令となった。ILOの海事労働の扱いについては以下参照。Fink, “A Sea of Difference”

174 Ribi Forclaz, “A New Target for International Social Reform”.

175 Alcock, *History of the International Labour Organization*, 55.

176 1925年から1933年までIIAの会長を務めたジュゼッペ・デ・ミケリスは、国際連盟とILOの代表を長年務めていた。以下参照。Stefano Gallo, “Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 160–161.

そうした多様性こそが基準を実質的に無意味なものにするのではないかと真剣に懸念された。その上、農業は仕事の世界のなかで最も労働組合化されていないため、また主要な労働組合連盟もこの問題に真の関心を抱いていなかったため、農業労働者はILOの三者構成構造に容易には馴染まなかった。農業労働の地位の低さは、ILOが農業労働に充てているリソースの少なさに示されていた。ILOによる農業労働の取り扱いにおける転換点は、他のほとんどの分野と同様に世界経済危機であった。この経済危機は、ヨーロッパ内外の農村部における低い生活水準と悲惨な労働条件とを白日のもとに晒した。農村は不況の影響をもろに受け、特に不況による需要と価格の下落によって辛酸を嘗めていた。1936年、ILOは、農業の使用者と労働組合それぞれの代表者、それに当該分野の専門家からなる三者構成の常設農業委員会を招集した。同委員会はその構成と取り組みを通じて、アマリア・リビ・フォルクラズが言うところの「農業における世界的社会問題の認識」をはじめて示し、それによって第二次世界大戦後のILOの取り組み分野に、基準設定と技術援助の両面で農業労働をより完全に統合するための基礎が築かれた¹⁷⁷。

農業労働の場合と同様に、知識労働者またはホワイトカラー労働者がILOを通じて集団としての認知を求める上で直面した問題には、このカテゴリーがきわめて曖昧なこともあった。知識労働者という用語には、アーティスト、ミュージシャン、作家から、ジャーナリスト、学者まで、多種多様な職業が含まれる。ホワイトカラー労働者とは中間管理職の従業員や事務員を指すが、基本的には狭義の肉体労働を伴わない仕事に従事する人々を意味する汎用的な用語である。その下位集団のなかには、1878年に設立された国際著作権法学会や中央報道協会（1894年）など、長年にわたる国際的代表性を備える集団もあった。したがって異なるカテゴリーすべてに通底する労働組合の共通基盤を見つけることは容易な仕事ではなかった。職業上の代表組織の主要な利害関係は実に多様だからである。著作権法の問題やフリーランスの仕事の標準的契約に興味を持つ者もいれば、学者やサラリーマンのように、賃金や労働時間といった典型的な労働組合の課題の方に高い関心を持つ者もいた。

そのため、専門領域の垣根を越えた最初の団体である国際知識労働者連合（CITIL）が1923年に設立されるに至った最も重要な動機は、これによりILOの基準設定枠組みの一翼を担うことであった。CITILがILOの国際的ネットワークを再び強化するなか、トーマはこの歩みを推進した。ILOはまた、1922年に設立された国際連盟の諮問機関である国際知的協力委員会（ICIC、ユネスコの前身）との協力形態を

177 Ribi Forclaz, “A New Target for International Social Reform”, 323.

見いだす必要があった。I C I Cが知識労働と異文化交流の促進に重点を置く一方で、I L Oは、同じくI C I Cと協力関係にあるC I T Iとともに、主として知識労働者本人を対象としていたため、この両機関間での分業は比較的容易に確立された。

I L Oは知識労働者を歓迎したものの、このように範囲が広く漠然とした集団を工業偏重が根強い機関に組み込むことは難易度の高い挑戦であった。このことは、例えば他のすべてのカテゴリーを代表する給与所得者のさまざまな小委員会と知識労働者のための諮問委員会の設立に表れていた。こうした区分よりも重要なのは、「ハビトゥス」の重要性、職業文化、そして個人個人の作業プロセスと集団的利益代表制の探究との間の緊張といった、知識労働のより広義の意味をめぐり、知識労働者の統合により疑問の声が上がったという事実であった¹⁷⁸。

より広い社会分野への参入：労働衛生、住宅、余暇

以上のように新しい労働者グループに関して行動範囲を拡大しつつ、I L Oは、社会政策の真の課題についての拡大し続ける概念にも関心を寄せ、元々はその能力の直接的範囲外にあった分野へと最終的に導かれることもあった。しかし、これが社会保険の分野に関して当てはまらないことは明らかであった。I L Oは設立当初の20年間に、老齢、疾病、傷害、失業を対象とする社会保険制度に関する条約を採択した。これらの基準は個々の労働者の雇用契約と結び付いたドイツ型拠出制保険制度にもとづいており、工業労働に視線を向けたI L Oの方向性が反映されていた。1930年代になってようやく米国の影響のもとで、より広範な社会保障という考えがI L Oに定着しはじめた¹⁷⁹。

I L Oがより広範な社会問題への扉を開いた基準設定の取り組みのなかで最も革新的な分野の一つが、最低賃金に関してであった。当初から適切な生活賃金の提供はI L Oの目標のなかで提示され、低賃金にもとづく不公平な競争を回避する手段と見られていた。団体交渉という強力な制度がいまだきわめて稀であった時代において、最低賃金は労働者の生活水準を確保し、経済的安定と社会平和の両方を促進する最良の方法であると考えられていた。基準設定活動はこの意味で、保護的かつ原始ケインズ主義的な原理に従っていた。1928年、I L O総会は最低賃金決定制度条約（第26

178 Verbruggen, “Intellectual Workers and Their Search for a Place within the ILO During the Interwar Period”.

179 Kott, “Constructing a European Social Model”, 181–193.

号)を採択したが、これは全ILO条約のなかでも最も広く批准された条約の部類に入る。1920年代以降の基準設定活動に付随してILOが行なった生活水準に関する調査も、その革新的な内容が評価され、社会政策の尺度として役立った¹⁸⁰。生活水準を測定するための抽象的なカテゴリーを定義することによって、ILOは開発政策の分野など社会・経済計画の前提条件に貢献した(ある意味でそれを創出した)が、ILOはこのように確かな経験的根拠にもとづることが可能であった。同様に、生活水準に関する調査と精緻な社会統計の作成は、ILOの創立当初の期間に社会的・経済的権利の概念を確立する上で役立った¹⁸¹。

ILOの社会的使命についての理解の広がり、社会・労働政策の限界という概念を示している最も良い例は、健康問題の扱いであった。ILOとその産業衛生課は、設立当初の数年間、主として労働安全衛生を課題としており、1906年以降白リンの使用を禁止した最初の国際条約で切り開かれた道を歩むことになった。しかし1920年代にILOは、より包括的なアプローチを開発し、産業衛生問題に関してさらに広範な社会的状況に応じた枠組みの構築を進めた。ところが、その基準設定プロセスに労働衛生に対する包括的アプローチをどの程度まで組み込むことが可能かに関しては、明確な限界があった。職業病が「職場で罹患した」病気であると示すのは困難な作業であった。というのも、こうした病気は労働者のより幅広い生活状態から明確に切り分けることが必ずしもできない、まさにそのためであった。ILOは1925年に認定職業病一覧の作成に協力し、この分野での基準設定は必然的に責任と金銭的補償に関する微妙な問題を惹起することになった。政府と使用者はそのため、相当な費用負担が生じる恐れのある基準遵守の確約には往々にして消極的であった。ILOの産業衛生課の責任者であったルイージ・カロツツィは、このような抵抗を克服するために、研究やアドボカシーを含む慎重かつ多層的なアプローチを用いた。ILOはカロツツィの指揮のもとで、珪肺(鉱業でよく見られる呼吸器疾患)との闘いという戦略的目標を選択し、その国際的ネットワークを動員した。1930年、ILOは南アフリカのヨハネ

180 以下参照。Emmanuel Reynaud, *The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 90 (Geneva: ILO, 2017).

181 Laure Piguet, “Establishing Social Justice through International Quantification: The International Labour Organization and Labour Statistics (1919–1939)”, unpublished conference paper submitted at the conference *Fair is fair. International Historical Perspectives on Social Justice*, Padua, 2016. 以下も参照のこと。Laure Piguet, “La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d’attelage des wagons de chemins de fer (1923–1931)”, *Le Mouvement Social* 2 (2018), 31–43; Dzovinar Kévonian, “La légitimation par l’expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale”, *Les cahiers Irice* 2, no. 2 (2008): 81–106. Wobbe, “Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO”.

スブルグで国際会議（ヨーロッパ外では初のILO会議）を開催し、その結果として、1934年の労働者職業病補償に関する条約（第42号）に珪肺を含めることを認める基盤が構築されるに至った¹⁸²。

ILOは設立してまもない頃、国際連盟保健機関（LNHO）とそのポーランド人保険部長ルドヴィク・ライヒマンと協力関係を結んだ。ライヒマンは国際保健政治のパラダイムとして社会医学の確立に努めた人物である。ILOとLNHOは両大戦間期を通じて協力して、一般的生活条件、農村部の衛生状態、児童福祉と、健康との関係を調査する一連の委員会活動や会議を行なった。両機関はともに、栄養不良が労働人口に及ぼす影響について、また日光のプラスの影響や、職場での煤煙と騒音に関連した健康リスクについて、革新的研究を推進した。1930年代には、経済危機の最中において、両機関は失業の心理的影響に関する調査を実施した。ILOのLNHOとの協力は、何よりも健康の社会経済的基盤に対する新たな関心を反映していたが¹⁸³、それがこの時代の顕著な特徴であった。この協力は、ILOが設立当初の数十年間に結んだ多くのパートナーシップのなかでも、最も対立が少ないものの一つであった¹⁸⁴。

ILOの社会政策の範囲の限界は、住宅に関するILOの取り組みについても同様に言えるかもしれない。住宅は表面的には公衆衛生や雇用サービスに劣らず労働者の福利厚生の一部であった。多くの国は深刻な住宅危機に見舞われ、工業国の大多数の労働者は狭苦しく不衛生な環境で暮らしていた。住宅を建設し何万もの人々のための居住空間を提供する1920年代の「赤いウィーン」のような積極的な公共住宅計画は、依然として例外的であった。アルベール・トーマやその他の多くの人々にとって、住宅供給は明らかにILOの基準設定の範囲内に属していたが、それをILO総会の議題で取り上げようとする試みは、ことごとく政府と使用者による強い抵抗に遭った。使用者にしてみれば、住宅供給は個人が自主的に解決すべき問題であった。政府とはいえば、該当する条約が採択されれば大がかりで費用のかさむ可能性のある公共住宅プログラムを実行せざるを得なくなることから、条約の採択に難色を示した。この分野での国際労働事務局の仕事は、政治的意志の欠如と資金不足のために両大戦間期は

182 Lespinet-Moret, “Promouvoir la santé au travail?”; Thomas Cayet, Marie Thébaud-Sorger, and Paul-André Rosental, “How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise”, *Journal of Modern European History* 7, no. 2 (2009): 174–96.

183 Gerry Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*; Lespinet-Moret, “Promouvoir la santé au travail comme droit social?”.

184 大戦間期の後半、優生学がより強力な対立概念として登場したとき、両組織は社会医学パラダイムの共同拠点として認識されていた。以下参照。Weindling, “Social Medicine at the League of Nations Health Organization and the International Labour Office Compared”, 147–148.

小規模に留まっていた。住宅政策の推進を継続するためには、ILOは間接的な手段を利用せざるを得なかった。例えば1924年の余暇利用勧告（第21号）に住宅供給が盛り込まれ、同勧告では余暇活動やアルコール乱用への措置に次いで取り上げられている。ILOはさらに、世論を味方につけるべく努力した。国際都市計画連盟などの非政府組織とも協力したほか、国際住宅協会（所在地：ドイツのフランクフルト・アム・マイン）の立上げにも手を貸しているが、同協会は組織の面でILOと密接なつながりがあった。こうした協力を通じて構築されたネットワークは、ILOが抱える問題、及びILOが解決策を提供して対処しつつあることに対する関心を高めることが目的であった¹⁸⁵。

両大戦間期にILOが精力的に活動するようになったもう一つの分野が余暇政策であった。先述した余暇利用勧告は、ILOが労働者の余暇に対して講じた広範で包括的な社会改良主義的アプローチを反映している¹⁸⁶。この勧告はまた、その文言において、1919年の労働時間（工業）条約への直接的フォローアップであり、労働者の生活水準に関する討議と結び付いていた。同勧告では、余暇を単なる勤務時間外の時間と定義するのではなく、さまざまな社会階級における個人消費及び労働者の個人的成長を加速させるための手段と捉えていた。同勧告では、「労働者は、右余暇中其の身体上、智能上及道德上の能力を其の各自の嗜好に従ひ自由に発達せしむるの機会を有し」と述べられている。その結果として、「且右の発達は、文明の進歩の見地より大なる価値あるものなる」。余暇はこの幅広い理解においては、種々多様の物質的及び非物質的な目標、個人的及び社会的な目標を満たすものであった。余暇の時間に労働者は「其の欲する所を為すことができるはずであるが、余暇が「良好なる使用」をされるならば、余暇により労働者の生産性向上を促し、経済的機能の遂行を促すことも可能である¹⁸⁷。両大戦間期、ILOは余暇政策に関する討議のために最重要の国際的公開討論の場を提供した。後述するように、こうした活動はILOの社会自由主義的モデルがファシズムのイタリアとナチス・ドイツが体現する余暇政策の権威主義的モデルと競合した仕事の領域でもあった¹⁸⁸。

この設立当初の期間において、基準設定の分野におけるILOの仕事はどれほどの

185 Pierre-Yves Saunier, “Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et. al., 197–220.

186 Liebscher, *Freude und Arbeit*.

187 Utilisation of Spare Time Recommendation, 1924 (No. 21).

188 Liebscher, *Freude und Arbeit*; 以下も参照のこと。the chapter 2 on “Fascism”, below. 189 Nicolas Valticos, “Fifty Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organisation”, *International Labour Review* 135, no. 3–4 (1996), 393–414, here 408.

成果を上げただろうか。数字の上から判断すると結果はまちまちであった。両大戦間期、どの国際労働基準についても批准率は着実に上昇したが、その伸び率は一様ではなかった¹⁸⁹。採択された全条約のなかで、移民労働者を対象とした1925年の均等待遇（災害補償）条約（第19号）が35カ国の批准で最も成功を収め、それに続いたのが1921年の年少者体格検査（海上）条約（第16号）、1925年の労働者補償（職業病）条約（第18号）、そして1929年の重量標示（船舶運送の包装貨物）条約（第27号）であり、これらはすべて34カ国で批准された¹⁹⁰。

このような一部の基準設定が相対的に順調に運んだのは、そのかなり専門的な性質によって説明できるのではないと思われる（他の基準の批准の少なさは、賛否が分かれること、または政治的な性質を帯びていることによって説明できる）。均等待遇条約の場合その採択は、この条約が、個々の国家間の相互的土台にもとづいて労働移民の待遇を規制した第一次世界大戦以前の時代からの二国間協定をベースにすることができたという事実によるものであった。移民労働者の均等な待遇と当該問題の国際的な規制が、この設立当初の時期にいかに論争を引き起こさなかったかは、いまだに注目に値する。

数字はどんな場合にも鵜呑みにはできない。数字を見るだけでは、「成功」または「失敗」に関してすべてを知ることはできない恐れがある。批准の進捗が遅く批准率が低かったなかでILOの一部の基準設定活動が備えていた革新的性質や変革力は、数字のみでは見失われてしまうかもしれない。このことが当てはまる一部の基準（1日8時間労働、失業保険、または女性の保護に関する基準など）に関して言えば、それらの基準により活発になった国際レベル及び国内レベルでの議論は長きにわたって影響を及ぼすことになった。

ILOとヨーロッパ以外の労働界、1919～1930年

ILOの任務は世界のどの地域にも限定されず、またいかなる政治的もしくは社会的な環境にも限定されてはいなかった。しかし、その仕事は政治的にも地理的にも大いに偏っていた。これに反論するあらゆる主張にもかかわらず、両大戦間の大半の期

189 Nicolas Valticos, “Fifty Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organisation”, *International Labour Review* 135, no. 3–4 (1996), 393–414, here 408.

190 フランスのように条件付きの批准もあったが、これは英国など他の国が批准しないというちは完全な批准をしたくないという国があったためである。このような条件付きの批准は、全部で13件あった。Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Oxford: Hart Publishing, 2013), n. 50.

間、ILOは顕著にヨーロッパ的な特性を維持し、その活動の大部分は西欧の先進工業国の労働者を対象としていた。

こうした偏重は第1回ILO総会の構成から直ちに明らかというわけではなかった。1919年ワシントンDCに集った40カ国の代表団のうち、ヨーロッパと北米からやって来た代表団は半分に満たなかった。ラテンアメリカだけで16カ国が参加したが、アジアは5カ国（中国、インド、日本、ペルシア、タイ）、アフリカは1カ国（英国領南アフリカ）がILOの初開催となる総会に参加した。両大戦間期には、さらにメキシコ、アフガニスタン、エジプト、リベリア、そしてエチオピアといった非ヨーロッパ諸国が加わると、数のうえでヨーロッパ以外の国の比重はいっそう増した。

ただし、国の数は影響力に等しいわけではなかった。ヨーロッパ偏重はとりわけ理事会の構成に反映されていた。1919年にはじめて理事会が開催されたとき、24人の理事会メンバーのうちヨーロッパ諸国の出身は20人を超え、日本、アルゼンチン、カナダだけが非ヨーロッパの政府メンバーであった。1919年から1922年の間に、理事会内の労働者グループ及び使用者グループには、ヨーロッパ（及びカナダ）以外の国のメンバーは皆無であった¹⁹¹。ほとんどの非ヨーロッパ諸国にとって政労使の定数の揃った完全な代表団をILO総会に送り込むことは財政上及び移動上の困難であり、こうした国々が影響力を発揮する機会にはさらに制約された。これはリベリアやペルシアのような国の場合であったが、ニュージーランドや一部のラテンアメリカ諸国などの経済的に進んだ加盟国にさえ該当した。このような国々は多くの場合、ジュネーブの常駐代表が代表を兼任していたがILOの案件に関する具体的知識をほとんど持ち合わせていなかった¹⁹²。

非ヨーロッパ世界の代表が不足していたことは、事務局レベルにおいても示されていた。1950年代に入ってもしくは、アジア及びラテンアメリカ出身の職員はほとんどおらず、アフリカ出身の職員に至っては皆無であった。両大戦間期において、ヨーロッパ系職員と非ヨーロッパ系職員の平均比率は10対1であった。国際公務員が果たすものとしはしばしば想定されていた前述の二重の役割（専門家にして母国の外交官）に

191 1919年から1930年までの間、1922年に修正案が出され、理事会のメンバー数が24人から32人（政府代表16人、使用者代表8人、労働者代表8人）に増えたにもかかわらず、理事会の労働者グループと使用者グループには、ヨーロッパとカナダ以外からのメンバーはわずかしかいなかった。1922年には、インドの代表が労働者グループの副理事として長年にわたって参加した。南アフリカの代表は使用者グループの正理事となり、後にアルゼンチン（1925年）と日本（1928年）からも副理事が参加した。以下参照。ILOA, “List of Employers’ and Workers’ Members and Deputy Members of the Governing Body Since 1919 and Their Countries of Origin”.

192 Jeremy Seekings, “The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919–1950”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 145–72.

鑑みると、このことは当時において世界の特定地域がILO組織で置かれていた周縁的地位をまざまざと示すものであった。同じことが通信員のネットワークにも当てはまった。通信員のネットワークはヨーロッパで高度に発達していたが、その一方で例えばサハラ以南アフリカでは1950年代終わりになるまで正式な通信員はまったく存在しなかった。

非ヨーロッパ世界をILOの枠組みに統合する上で实际的に最も大きな障害は、基準設定と分かち難く結び付いていた。1919年、パリの国際労働立法委員会は、工業労働に焦点を当てたこの新しい機関では、その労働基準を世界中の経済的に立ち後れた地域の状況に適用することは、仮に可能であっても容易ではないとすでに認めていた。この状況に対処するための処方箋が見いだされ、それは最終的にILO憲章の以下の文章に盛り込まれた。

一般に適用する条約又は勧告を作成する場合には、総会は、気候条件、産業組織の不完全な発達又は他の特殊事情によって産業条件が実質的に異なる国について充分な考慮を払い、且つ、これらの国の事態に応ずるために必要と認める修正があるときは、その修正を示唆しなければならない¹⁹³。

この条項は、初の総会において労働時間条約に関してはじめて適用され、同条約については中国やペルシアなどの一部の国の例外や特別規定（日本は週57時間、インドは週60時間）が認められた。1932年の最低年令（非工業的労務）条約（第33号）の採択につながった討議において、使用者と政府は区別なき児童労働の廃止を支持した労働者の見解に反論することに成功し、全面廃止に代わって非西洋諸国では「漸進的」アプローチの適用が擁護される結果となった¹⁹⁴。

これに関するILOの立場は両面的であった。例えばインドのような工業化が進行中の国でさえ、ILOの基準設定の大部分は依然としてほんの一握りの労働者にしか影響を及ぼしていないことを、ILOははっきりと認めていた。ILOの基準に関して、1938年に事務局長として初のインド訪問を果たすハロルド・バトラーは、工業化によってインドにも西洋の場合と同じ問題が生じたものの、賃金、労働時間、社会保険、労使関係といった先進工業国の問題は、インドでは人口増加、非識字率、衛生など、より差し迫った問題に比べれば二の次であることを理解していた¹⁹⁵。

193 ILO, Constitution of the International Labour Organisation, art. 19 (3) (Paris, 1919).

194 Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*, 70, 101.

195 Plata-Stenger, "Une voie sociale pour le développement", 191–205.

それと同時にILOは、ヨーロッパ以外の世界に無関心ではなかった。明確なヒエラルキーが伴ってはいたが、特にラテンアメリカでは、早い段階からネットワークの構築並びに地理的範囲の拡大に努めていた。アルベール・トーマの観点からすれば、この地域はILOの活動が豊かに実る潜在性を秘めていた。トーマは同時代の多くの人々と同様に、ラテンアメリカを「民主主義的価値観と社会正義を守るための戦略的予備地」のような存在であり、ヨーロッパの価値観つまりは普遍的価値観が守られる前哨基地であると考えた。その上、第一次世界大戦後の時代に工業化に着手したラテンアメリカの多くの国々の経済はダイナミックで、ヨーロッパその他の場所から労働力が流れ込んだ。ブラジル、アルゼンチン、チリ、ウルグアイ、メキシコなどの国（ただし、メキシコは1931年によりやくILO加盟国になった）では、ヨーロッパの制度に匹敵するような社会法がすでに施行されていた。そのためアルベール・トーマは、ラテンアメリカ諸国に対して、ILO条約を批准するよう、また総会に完全な代表団を送るよう、熱心に説得した。ILOはこの地域の社会的発展に関するデータを収集し、ラテンアメリカの国々から職員を国際労働事務所に雇用した。1925年、トーマはILOの仕事に対する理解を深めてもらおうと、5週間にわたり南アメリカ大陸南端部を旅し、ブラジル、アルゼンチン、ウルグアイ、チリを歴訪した¹⁹⁶。こうした努力にもかかわらず、ラテンアメリカとILOとの関係の進展は牛歩のごとくであった。政治的エリートの中にはILOの左翼的性質に不審の念を抱く者もいた。逆に、無政府組合主義的・共産主義的傾向が強い大半のラテンアメリカの労働運動からすれば、ILOの階級協力モデルはさして魅力がないと言わざるを得なかった。ILOはその上、排他的ヨーロッパ的形態の国際主義に取って代わる存在としての汎アメリカ主義と競合した。汎アメリカ主義の枠組みにおける米国の主要な役割と、ILO非加盟の米国の立場から、この二つの国際主義はその当時、ほとんど歩み寄ることができなかった。それでも、ILOが社会改良主義者、行政官、そして労働組合の一部との間で着実に構築してきたネットワークは、ILOの普遍性を訴える主張の信頼性を高めた。このようなネットワーク構築は、数年後にアルベール・トーマの後継者であるハロルド・バトラーのもとで危機を迎えたILOが、ヨーロッパから西半球へと視線を転じた際に報われることになる¹⁹⁷。

196 Ferreras, “Europe-Geneva-America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization”.

197 Yannick Wehrli, “ILO and Latin America: A Bibliographical Synthesis”, unpublished working paper for the ILO Century Project (Geneva: ILO, 2017).

英国の白人入植者の統治領であったオーストラリアとニュージーランドは、ラテンアメリカ諸国の場合とある程度までこの点で類似していた。特にオーストラリアの社会政策は、ILO条約に比べ多くの点で先進的であったが、政府と労働組合は国際労働基準に純粋な関心も抱いていた。国際労働基準が魅力的であった理由の一つは、「白いオーストラリア」を謳った白豪主義による同国のきわめて制限的な移民政策にあった。ILO条約は、アジア特に中国の安価な労働力による不公正な競争からオーストラリアの白人労働者を保護する手段と見なされた。ILO政策の遵守は、アジア太平洋地域におけるヨーロッパ文明の前哨地を自認するオーストラリアにふさわしいと考えられた。しかし両国が寄せた支持にもかかわらず、ヨーロッパから遠く離れたオーストラリアとニュージーランドは、設立当初の数十年はILOという機構体系において周縁的な地位に留まっていた¹⁹⁸。

東アジアの状況は、ラテンアメリカやアジア太平洋の状況とはいくつかの点で異なっていた。パリ平和会議の主要国のなかでアジアから唯一参加した日本は、ILO理事会の発足時から常任理事国の議席を与えられていた。当初ILOが日本に対して抱いた関心は、多くの原因からなっていた。日本は政治的にも経済的にも東洋一の強国であり、そのエリート層は当初、日本の覇権的地位を確保しようと国際協力に強い関心を示した¹⁹⁹。経済分野では、産業がまだ十分に発達していない段階にあったものの、日本は第一次世界大戦後に急速かつきわめて野心的な工業化・経済拡大プログラムに乗り出していた。日本の工業化モデルにおける国家主導の経済計画は、やがてILO当局者の注目を集めることになった。加えて、多くの先進工業国が日本に対するライバル感情を募らせ「ソーシャルダンピング」を非難するなか、日本は、ILOの労働基準を促進する良い機会を提供した。日本の産業における劣悪な労働条件はすでに第1回ILO総会で討議の対象となっており、オーストラリアのような国々は、日本の低賃金と社会的基準が不正競争に当たると見なして再三にわたり非難を繰り返していた。これを受けて日本の労働者の代表団は、ILO総会の公開討論の場を利用して日本の賃金基準の低さに関心が寄せられるよう訴えた²⁰⁰。ILOは設立当初から日本との人的接触の強化に努め、早くも1922年には東京に通信員事務所を開設している。アルベール・トーマは1928年から1929年にかけて敢行した東洋への旅で最後に

198 Marilyn Lake, "The ILO, Australia and the Asia-Pacific Region: New Solidarities or Internationalism in the National Interest", in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, ed. Jensen and Lichtenstein.

199 Thomas W. Burkman, *Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914-1938* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2008).

200 Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*; Cobble, "Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards", 65-69.

日本を訪れ、他の国より長く滞在した。また、その後の数年間に複数のILO技術ミッションが日本へと派遣されることになった²⁰¹。

それに対して中国は、ILO創設時の加盟国の一つではあったものの、ILOに対して全面的に門戸を開いたのははるかに遅かった。1924年に中国の労働条件を調査したピエール・アンリ率いる3カ月に及ぶILOミッション派遣は、いまだ例外的であった。1920年代、中国はILO年次総会に政府代表団しか派遣せず、労働・社会政策に関する情報をほとんど提供しなかった。児童労働や労働条件の調査を目的とするミッションを再度受け入れるようILO総会から繰り返し要請されても、頑なに拒むばかりであった。この姿勢は、1925年に国民党（南京）政府が権力を掌握してはじめて変



写真3：1928年に日本を訪れた際のILO初代事務局長のアルベール・トーマ（左）とILO高官のマリウス・ヴィプル

201 Veronique Plata-Stenger, “L’OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l’entredeux-guerres” *Le Mouvement Social* 263 (2018), 109–122.

化する。中国は積極姿勢を示しはじめ、前向きな政策へと徐々に転換し、ILOを外交政策の目標を追求するための場としてますます利用するようになった。こうしてILO基準の批准は中国の国際的地位を高めるための戦略の一部となり、1932年に日清戦争が開戦し、その翌年に日本が国際連盟とILOから脱退して以降は特にその傾向が強まった。中国は1934年にILO理事会のメンバーにはじめて選出され、1944年には常任理事国となっている²⁰²。

インドはさらにもう一つの特殊な例であった。正式にはいまだ英国の植民地であったものの、インドは1919年にILO唯一の非独立国メンバーとなり、1922年には主要産業国として理事会において常任理事の一角を占めるようになった。その代表団の構成とILOでの総体的地位は、間違いなく英国植民地としての現状によって決定された。ある国際労働基準を批准するかしないかの判断には、インドからの低コスト労働力競争を排除しようとする英国産業界の利益が必ずある程度までは反映されていた。それでも、ILOでインドが一目置かれる存在感を示していたまさにその事実が、インド独立に正当性を与えた。この事実はまた、インドが、広く国際舞台において日本以外のアジアの代弁者として認められるための出発点ともなった²⁰³。インドに対してILOは、独立前であっても自治的な立場を主張する機会を国際連盟よりはるかに多く提供した。1928年、ILOはデリーにアジア大陸で初となる支局を開設するが、それによってインドの特別な地位がさらに際立つことになる。また、ILOへの加盟は地域レベルでも影響を及ぼし、労使双方に対して国内での分裂を克服してインドという国をしっかりと代表するように促す動機づけとなった²⁰⁴。しかし、工業分野の労働者数が依然として非常に少数に留まっていたという事実を鑑みると、このことはいまだ「エリート層の気晴らし」に過ぎなかった。アジアのILO加盟国の大多数でよく見られるように「割り引いて」見るべき状況であった²⁰⁵。

両大戦間期を通じて、アジアはなおもILOの活動と関心から取り残された僻地で

202 Chen Yifeng, “The International Labour Organization and Labour Governance in China 1919–1949”, in *China and ILO: Fundamental Principles and Rights at Work*. Special Issue of *Bulletin of Comparative Labour Relations* 86, ed. Roger Blanpain, Ulla Liukkunen, and Chen Yifeng (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014), 19–54; Aiqun Hu, *China's Social Insurance in the 20th Century: A Global Historical Perspective* (Leiden: Brill, 2015).

203 アジア地域会議への最初の取り組みは、1920年代にインドが開始した。

204 Gerry Rodgers, J. Krishnamurty, and Sabyasachi Bhattachary, “India and the ILO in Historical Perspective”, *Economic and Political Weekly* XLVI no. 10 (2011).

205 Madeleine Heren, “Global Corporatism after the First World War – the Indian Case”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux; Rodgers, Krishnamurty, and Bhattachary, “India and the ILO in Historical Perspective”.

あったが、アフリカでのILOの存在感はそれよりも遙かに希薄であった。南アフリカ連邦が英国の白人による統治とその比較的先進的な産業ゆえに独自の地位を占めていたことを別とすれば、第二次世界大戦前にILOに加盟していたのは、サハラ以南アフリカのリベリアとエチオピアの2カ国だけであった²⁰⁶。北アフリカ諸国に関しても状況はほぼ変わらず、ILOと当初から関係を発展させていたエジプトが唯一例外であった。いずれの場合も、両大戦間期においては大部分のアフリカ地域は植民地であったことから、ILOの行動余地は著しく制限されていた²⁰⁷。

天と地ほどの違い：植民地労働

当事、植民地労働ほどILOのヨーロッパ偏重が目立つ分野はなかった。ILOが設立された当時、世界人口の大きな部分を占める何億もの人々がヨーロッパ列強の植民地支配のもとで暮らし、働いていた。しかし、その人々の問題がILOの会議の議題に取り上げられることはほとんどなかった。

その理由は、第一次世界大戦の結果として出現した国際制度の性質と、関係各国の強力な指導者たちの帝国主義的体質に求めることができるだろう。国際連盟が設立されたとき、ヨーロッパの列強はこの連盟をその帝国主義的野望に対する脅威ではなく、植民地支配をあらためて正当化し安定化するための手段だと考えていた。ウィンストン・チャーチルやヤン・スマッツのような英国の帝国主義者たちは、国際連盟を拡大英連邦のような存在と見なし、よって文明（ヨーロッパ文明）を広めるという正当な国際的使命を引合いに出すことによって植民地の国民に対する宗主国の支配力をイデオロギー的に強化する手段と見なししていた²⁰⁸。国際連盟の委任統治制度は、その点で実質的にほとんど何の変化ももたらさなかった。ILOも議席を保持していた国際連盟の委任統治委員会（PMC）の創設と業務により、国際的な監視のもと、委任統治国（第一次世界大戦の勝者）によって中東、サハラ以南アフリカ、及び太平洋におけるドイツ及びオスマン帝国の旧領土は、正式に委任統治管理下に置かれた。PMCは

²⁰⁶ Jeremy Seekings, “The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919–1950”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al.; Daniel Maul, Luca Puddu, and Hakeem Ibikunle Tijani, “The International Labour Organization”, in *General Labour History of Africa: Workers, Employers and Governments, 20th–21st Centuries*, ed. Stefano Bellucci and Andreas Eckert (Woodbridge: James Currey, 2019), 223–264.

²⁰⁷ エジプトについては以下参照。Plata-Stenger, “Une voie sociale pour le développement”, 301–303.

²⁰⁸ Mazower, *No Enchanted Palace*.

このような委任統治の管理を一連の基準に結び付け、最終的な独立に向けた委任統治の進捗に関する報告書の提出を列強に求めて、旧来の植民地制度に欠けていた説明責任の要素を追加した。しかしその一方で、PMCはほぼヨーロッパのメンバーだけで構成されており、その大半は自身も植民地の宗主国であった。PMCの構成とその限定的能力から事実上、これらの領土に対する植民地列強の裁量的権限は委任統治制度によっても妨げられないことが保証されていた²⁰⁹。

状況はILO内においてもよく似ていた。設立当初の最初の20年間、被植民者にかかわる列強の統治権の主張については、ILO組織内で討議されたことは実質上まったくなかった。その理由は明白であった。つまり、主要な植民地列強すべてがILOで常任理事国の議席を保持していたのである。帝国主義（ヨーロッパ帝国主義）に対する潜在的な批判勢力である米国とソビエト連邦という二大国の当初の不在は、すなわち、その領土に関して国際的な注目を浴びないようにしていた植民地列強が、ほとんど抵抗に遭わなかったことを意味した²¹⁰。

1920年の第2回ILO総会で、ILO憲章上の植民地の扱いに関して最も重要な決定の一つが下された。討論で問題となったのが、ILO憲章の第35条で規定されている非本土地域に対し国際労働基準の条項は適用可能か否か、またどのように適用するかであった。ILO憲章の「植民地条項」として知られるこの条文は、原則として非本土地域を自動的にILOの基準設定の範囲外とはせず、宗主国に対してはその植民地を特定の国際労働基準の非対象とする裁量を与えた。実際にはこの植民地条項により、植民地列強は第二次世界大戦までは、ILO基準の実施はもちろん大規模なILOの関与を目指すどのイニシアティブにも、ほとんど確実に影響を免れるための効果的な手段を提供されることになった²¹¹。

ILOの討議から植民地問題が除外されていることは、会議場に植民地の直接的代表者が不在なことでも浮き彫りにされていた。インドはこの通例中の唯一の例外であった²¹²。1939年以前には、植民地の実力派がILOの基準設定業務を支援するために顧問役として要請される場合もときにはあったが、それ以外で本国政府が植民地

209 Susan Pedersen, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

210 Susan Zimmermann, “‘Special Circumstances’ in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Inter-War Years”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 221–250.

211 Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, 19.

212 インドは最初から代表として参加していた。しかし、1929年までは、その代表団は英国代表団の指示を受けていた。その後は次第に独立していった。インドの初期の役割については以下参照。Gerry Rodgers, “India, the ILO and the quest for social justice since 1919”, *Economic and Political weekly*. Mumbai: EPW Research Foundation. Vol. 46, no. 10 (March 2011), 45–52.

領土の代表者を代表団に含めるケースはなかった²¹³。ILO年次総会に植民地の直接的代表者が不在な状況下で植民地問題を議題に取り上げる可否かは、主として労働者グループ次第であった²¹⁴。

第二次世界大戦後の状況とは対照的に、アジアとアフリカのごく少数の独立国にとっては、植民地の人々に代わって行動することはおろか、ILO総会に完全な代表団を派遣することさえ困難であった。両大戦間期に植民地労働問題の議論にほとんど時間が割かれなかったことは、ILO事務局の植民地労働問題に関する調査に注がれるリソース不足にも表れていた。わずか1～3人のきわめて小規模な原住民労働課が、事務局の植民地に関する業務をすべて一手に担っていた²¹⁵。こうした状況に鑑み、ILOが植民地労働の問題への対応をはじめて活発化させた際には人道主義的前提が圧倒的で、植民地での原住民労働力の最悪の不正使用に焦点を合わせ、強制労働の問題を中心に取り組んだ²¹⁶。両大戦間期にアフリカの植民地の多くの地域（またアジアの一部）で強制労働が組織的に利用されたのは、植民地の収益性をより高めようとする（mise en valeur）狙いが宗主国にあったことと並行して、この政策による悪影響を改善することができる社会的インフラのために予算を投じることに後ろ向きであったことの複合的相互作用の結果であった²¹⁷。この後ろ向きの姿勢は経済的理由からだけではなかった。その当時の通説であった植民地理論によれば、例えば先住民を農村部から「ヨーロッパの」労働条件に永続的に移行させるインセンティブを与えるような政策を推進することは誤りであると考えられていた。どこで労働力が必要になろうとも短期の出稼ぎの形が好まれた。そして社会的費用は、先住民労働者の「自然環境」すなわち先住民労働者の出身地であり労働力がもはや不要になったときに戻るよう期待された農村部とその部族組織の負担となった。第二次世界大戦までは、少なくとも大英帝国においては、就業場所での定着と都市部への永続的な移住の防止が一般的な政策であった。労働力不足はしばしば強制的な方法で穴埋めされ、労働力の需要を満たすために私益と公益が頻繁に手を結んだ。募集方法と労働条件の残忍性と、雇用可能な年齢の男性の大量募集が先住民コミュニティに与えた社会上の破壊的影響が、繰

213 以下参照。ILO, *Social Policy in Dependent Territories* (Geneva: ILO, 1944), 56ff., nn. 2, 3.

214 初期のILOにおける植民地問題の扱いについて最もよくまとめられている文献は以下。Zimmermann, “‘Special Circumstances’ in Geneva”, 221–250.

215 同上

216 J.P. Daughton, “ILO Expertise and Colonial Violence in the Interwar Years”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 85–97.

217 ケニアの事例は以下参照。Opolot Okia, *Communal Labor in Colonial Kenya: The Legitimization of Coercion, 1912–1930* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012).

り返しヨーロッパと北米の人々の耳目を集めた。その結果として、強制労働の話題は植民地政策に関する当時の議論のあらゆる側面に浸透した。1920年代はじめ以降、ILOとアルベール・トーマは、植民地での強制労働に反対する「国際植民地問題ネットワーク」の一翼を担って活動した²¹⁸。

国際連盟が1924年に奴隷制に反対する条約の準備作業を開始した際、ILOはこれをILO自身の運動活性化の手段として利用する好機をつかんだ。1926年に締結された奴隷条約に関する国際連盟の議論を受けて、ILOは「義務的労働または強制労働が奴隷制に類似した状態に発展するのを防止するために」可能な手段に関する研究の実施という課題を与えられた²¹⁹。しかしその任務は、自らの支配的慣行をどのような国際的精査にも晒そうとしない列強の消極姿勢のために制約され、ILOは宗主国との調整に大きな役割を果たすことになった。非三者構成の「原住民労働に関する専門家委員会」の委員任命は、この仕事の保護者然とした性質を物語っていた。同委員会は主に植民地行政官や植民地の経済的利害関係者で構成されていたのである²²⁰。

ILOがこの仕事の結果として、1930年から1939年にかけて採択した条約4本と多くの勧告は、何らかの意味で強制労働の問題について取り上げていた。ILOにとって植民地労働は特別な形態の労働（いわゆる「原住民」労働または「先住民」労働）であり、それに対しては個別の基準が適用された。その結果として、ILOはすべてのILO条約を含む国際労働基準とははっきり区別される特別な「原住民労働基準」を定めた²²¹。この特別な労働基準を定めるに至った議論がこの区別を物語っていた。議論は、植民地政策は原住民を教育するものでなければならないという広く共有された前提にもとづいていた。議論が伯仲した主な分野は、強制労働の廃止及び関連事象がこの教育的義務の遂行に役立つかそれとも妨げになるかという問題であった。強制労働廃止のための広範囲に及ぶ措置を主張していたアルベール・トーマは、ILOの

218 Daughton, “ILO Expertise and Colonial Violence”; Luis Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919–1989)* (Oxford: Oxford University Press, 2005). 議論の概要については以下参照。Maul, “The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour”.

219 Alcock, *History of the International Labour Organization*, 85–87.

220 委員会のメンバーには、英国の植民地行政官でナイジェリア総督（1914～1919年）を務めたサー・フレデリック・ルガード（後のフレデリック卿）、ベルギー植民地省のアルブレヒト・ゲール、フランスの様々な植民地の元総督であるマルシャル・マリン、ドイツの東アフリカの元総督であるアルブレヒト・フォン・レーヒエンベルクが名を連ねていた。Zimmermann, “Special Circumstances in Geneva”, 237.

221 1930年の強制労働条約に加えて、雇用慣行と労働契約を扱うILO文書である1936年の土民労働者募集条約（第50号）と1939年の雇用契約（土民労働者）条約（第64号）は、長期契約の問題に取り組んだが、後者は主に当時一般的だった年季奉公制度を対象としていた。

役割とは「先住民のための次の教育的段階を準備するために、今なお原住民をつないでいる鎖を取り除くこと」²²²であると考え、これがILO内の労働者グループによって広く支持されていた見解であった。しかし、私的目的での強制労働の即時廃止を支持したのは、植民地列強のなかでは英国のみであった。それに対して、フランス、ベルギー、オランダ、ポルトガル、及び南アフリカの各代表団は、公的目的のための強制労働と私益のための強制労働との区別に関しては、かなり批判的であった。これらの国は、いずれの目的の強制労働も容認できる（少なくとも経過期間の間）との考えだったのである²²³。

1930年の強制労働条約（第29号）は、「一切ノ形式ニ於ケル」強制労働の廃止を求め、「公ノ目的」のための強制労働に関しては経過期間中においてのみ許可するとした。しかし、強制労働または義務的労働と見なすには当たらない条件を規定した条項（特に兵役、裁判所の有罪判決結果としての強制労働）は、条約批准国である宗主国に抜け道を提供することになった。この条約はまた、「通常ノ公民義務」及び「輕易ナル部落ノ労務」の一部をなす労働または労務については適用外とした。こうした規定はアフリカの植民地で広く用いられていた強制的行為が例外として認められるさらなる機会を提供することになった²²⁴。先住民労働に関するILO条約は、強制労働を多かれ少なかれ明示的に扱い議論の余地のない人道的成果を上げたのではあるが、アフリカその他の植民地世界がいまだに別の物差しを適用すべき地域であると考えられていることをあらためて確認した。植民地社会政策に変化が生じるには、世界経済危機と、この危機が植民地帝国の経済的、社会的、政治的構造を不安定化させた影響、そして最終的には第二次世界大戦を待たなければならなかった。

222 以下で引用している。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 24.

223 この議論の概要については以下参照。Maul, “The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour”, 480–485; see also Alcock, *History of the International Labor Organization*, 81–93.

224 このように原住民労働基準のすべての部分が植民地列強の要求に大幅に譲歩したにもかかわらず、1950年代初頭までILO文書を批准する用意のあった列強は、英国を除いてほとんどなかった。以下参照。K.K. Norsky, *The Influence of the International Labour Organization on Principles of Social Policy in Non-Metropolitan Territories* (Oxford: Oxford University Press, 1951), 88–103.

第2章 危機に直面して

1929年のニューヨーク株式市場の大暴落をきっかけとして世界経済に重大な打撃を与えた破滅的危機は、国際労働機関（ILO）にさまざまな形で深刻な影響を与えた。未曾有の次元の全世界的な景気後退に直面して、アルベール・トーマ（1932年に53歳で危機の最中に死去）と後継者ハロルド・バトラーは、社会立法の社会的及び経済的な利点の周知を精力的に推進した。バトラーのリーダーシップのもと、ILOははっきりと経済的方向転換をし、ケインズ理論にもとづく改革プログラムに全力で取り組み、大量失業との闘いを今再び全活動の中心に据えた。ILOの自由主義的モデルに取って代わり得る強力な権威主義的代替モデルの存在によって、この期間にILOが活動中に抱いていた緊迫感は高まった。ILOに対するソビエト連邦のおおむね敵対的な姿勢、ナチス・ドイツそしてファシズム・イタリアの脱退は、ILOの活動が厳しさを増す状況に置かれていることを思い知らせるものであった。

バトラーのもとでILOは、西半球へと地理的に視点を移すことによってこうした困難に対応した。1934年の米国のILO加盟と、1936年チリのサンティアゴで開催されたILO初となる米州ILO加盟国の地域会議は、この方向転換という点で重要なステップであった。バトラーと、1938年からその後継者である米国人ジョン・ギルバート・ワイナントのもとで、米国は部外者からILOのきわめて重要な後援者へと急速に変化した。米国とのかかわり、そしてルーズベルト政権のニューディール政策から受けた知的かつ実践的な情報は、インスピレーションの源となるとともに、危機的状況において自由民主主義の前提のもとで資本主義経済の組織化（再組織化）に正当性を与えるという政治的プロジェクトに新たに弾みをつけた。同時に、ILOがそのヨーロッパ中心の偏重性を捨て去る方策を講じた結果、1930年代後半には、特に社会保険のような問題に関して、ラテンアメリカとの関係が強化された。このことは、その他の地域にも影響を及ぼし、影響は植民地労働の問題にも及んだ。このすべての進展によって、ILOの活動範囲を基準設定以外にも拡大し技術協力機関へと発展するための中核を構築する余地がもたらされた。



写真4：第1回米州地域会議（チリのサンティアゴ、1936年）の開会式を終えたチリのアルトゥーロ・アレッサンドリ・パルマ大統領とハロルド・バトラー（ILO第2代事務局長（中央））。

世界経済危機とILOのケインズ主義的動き

世界大恐慌の影響を蒙った大多数の人々にとって、その個人的な危機は失業という形で容赦なくやって来た²²⁵。危機のピークの1932年には、米国人の約25%、ドイツ人の約32%が失業状態であった。その他のほとんどのヨーロッパ及び北米の産業国でも、状況は同様であった。仮に福祉政策が存在していた場合でも危機の影響を緩和する準備体制は皆無だったため、世界各地の労働者とその家族は失業によりたちまち貧困へと陥る脅威を突きつけられた。恐慌は工業に最も大きな打撃を与えたが、その影響は農業にも波及した。農業分野では、米国の生産過剰に加えて、ソビエト連邦がスターリンの5カ年計画に資金を供給するために行なったダンピングが追い打ちをかけた。国際貿易が崩壊をきたすなか、こうした事態は経済の下方スパイラルを生じさせた。

225 Dorothea Hoechtke, “The ILO’s Role in the Economic Debate (from 1919 to the 1990s)” (unpublished note for the ILS, ILO, Geneva, 2013); Stephen Hughes and Nigel Haworth, “A Shift in the Center of Gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 293–312.

この危機に対処するための適切な経済政策とは何かに関する合意が存在しないという事実から、状況は悪化の一途をたどった。一部の国々では反循環的支出を実施することで経済を刺激するというケインズ理論の実験をはじめた。他の国（例えばハインリヒ・ブリューニング首相のドイツ政府）は、これと正反対に緊縮財政を推進して社会的プログラムを削減したが、労働市場の状況はすぐに一層悪化し、惨憺たる社会的・政治的不安定を招いた²²⁶。

大量失業に対する取り組み方に関する見解もILOを構成する政労使の間で大きく相違していた。労働組合と使用者の間の合意の欠如は、1935年の「労働時間を1週40時間に短縮することに関する条約」の採択に先立つ討議でとりわけ歴然としてきた²²⁷。雇用をより平等に分配する手段としての週40時間労働と消費を刺激するための賃上げを、労働組合がいかに諸手を挙げて支持し賛成を主張しようとも、使用者はそのいずれにも断固として反対した。1934年に週40時間労働に関する条約を検討することがILO総会の議題にはじめて取り上げられた際、使用者団体は国際労働事務局が準備した試案を討議することさえ拒否した。このような状況にもかかわらず、同条約が最終的に採択されたのは、労働者にとって大きな成果であった。ただし、多くの政府がこの条約を原則として支持したにもかかわらず、批准する用意のある国はほとんどなかったという事実、この問題の紛糾ぶりが如実に示されていた。そのため、この条約が発効されるには1957年までの歳月を要することになる。

労働時間をめぐる議論は、大量失業を克服するための適切な経済戦略に関する議論のほんの一例に過ぎなかった。この論争において、国際労働事務局は、時が経つにつれてますます明確な態度を取るようになった。ILOが国際経済・金融の領域で影響力のある存在として認知されるための取り組みは、組織の設立当時から続いていた。

ILOは1920年代、経済問題と社会問題の関連性、特に雇用に係わる関連性について調査をはじめた。アルベール・トーマは自らの戦時中の体験から長年にわたり国際的な経済計画を提唱しており、経済領域と社会領域との分離は作為的なものであると常々考えていた。トーマは、1927年に国際連盟によって開催された世界経済会議のような国際的な経済会議の場でILOの見解を伝えようと試みた。しかしながら、ILO

226 Zara Steiner, *The Lights that Failed. European International History 1919–1933* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 640–42.

227 1935年の40時間制条約（第47号）の前文では、「失業があまりにも広く、長く続いているため、現在、世界中で何百万人もの労働者が、自らの責任ではない苦難と窮乏に苦しんでおり、それから解放される正当な権利がある」（参考訳）と述べ、直接的な経済的・社会的状況との関連を示している。

の貢献は一般的に認知されてはいたものの、明らかに I L O を競合相手と見なしていた国際連盟の経済金融機関によって、I L O は常に従属的な立場に追いやられていた²²⁸。これとはまた別に、トーマは I L O 内部からの強い抵抗も考慮しなければならなかった。抵抗は特に使用者からであったが、政府のほとんども I L O がその能力を経済分野へと拡大することに対して強く異を唱えた²²⁹。

世界経済危機は、I L O がその主張を新たに打ち出す機会となった。1930年、ハロルド・バトラー事務局長は次のように訴えた。「我々は重心が移行しつつあるこの機会を捉えるべきです。すなわち、世界恐慌が労働者に与える影響にすべての注意を傾けることによって、純粋な社会領域から経済領域へと移行するのです」²³⁰。その翌年、理事会はこの呼びかけを実行に移し、危機と闘うための対策を取り揃えて提示した。そして数ある対策のなかでも、公共事業の強化、労働力移動の管理、失業保険制度の拡大、労働時間の規制を促進し、これらは全体で、国家主導の積極的雇用創出及び所得保障を通じての消費の安定化というケインズ理論に従ったプログラムとなった²³¹。

ケインズ主義は1930年代はじめにはいまだ初期段階にあったが（ケインズの『雇用・利子および貨幣の一般理論』の出版は1936年）、I L O は実際には、それよりも早い時期からケインズの基本的な考えを支持していた。パーシヴァル・W・マーティンをはじめとする I L O の経済学者は、1920年代と1930年代の原始ケインズ主義者と見なすことができ、ケインズとともに仕事をするか、面識はなくともケインズ理論の核となる考えを共有するかした経済学者のネットワークに属していた。ケインズ流のアプローチは説得力をもって社会的進歩と経済的進歩との間の積極的な相互依存関係を主張し、開かれた市場環境における経済計画と国家の介入を奨励した。トーマはすでに1931年に I L O 総会報告書において、直接ケインズに言及し、この危機に対する救済策として公共事業を正当化した。このようなケインズとのつながりはその後、ルーズベルトのニューディール政策政権との I L O の関係によってさらに深められた。1930年代、I L O はケインズ主義と共生ともいえる関係に入った。I L O は、ケインズの考えをめぐる国際的な知識共同体を構築することによりケインズ理論を普及させ、新しい経済パラダイムとして最終的に確立するうえで大いに役立つ存在となっ

228 より広い視点は以下参照。Clavin, *Securing the World Economy*.

229 Hoehtker, "The ILO's Role in the Economic Debate (from 1919 to the 1990s)".

230 以下で引用している。Hughes and Haworth, "A Shift in the Centre of Gravity", 301.

231 Hughes and Haworth, "A Shift in the Center of Gravity", 299–303.

たのである。この新経済パラダイムは、1970年代になっても有効であった²³²。その一方で、ケインズ主義は経済・社会政策の統合にもとづく経済理論として、経済分野でのILOの活動が受け入れられるようになるために重要な役割を果たした。さらに、ケインズ主義は、経済分野だけに留まらず、その後の数十年間には開発政策の分野でも、これらのILOの活動拡大の地ならしをするとともに正当性を与えるものとなった。

しかし、1930年代にはこうした進展はほとんど予測できず、ケインズ理論をめぐっては依然として激論が交わされていた。そのような状況でも、経済を構築するための科学的方法の推進、そして世界大恐慌後のような雇用危機を回避する手段としての国家主導の経済・社会計画の推進は、ハロルド・バトラー事務局長のもとでのILOの新たなトレードマークとなった²³³。バトラーはILO総会への報告書の機会を逃すことなく、経済危機が終わらない最も重要な理由として消費の冷え込みを指摘した。バトラーはケインズ理論にもとづく枠組みの要件によりよく適合するようILOを再編成することになる。新たに経済部門が設置され、地域専門家を含むスタッフが調査と関連データの収集に当たった。バトラーはこうして、国際労働事務局が、幅広い分野の能力を備える高度に分化した専門家官僚の組織へと発展するプロセスを促進した。このようにして、ILOは専門知識を積み上げ、労働者の生活環境、賃金、家計所得といった分野で画期的な研究を行なったが、これはみな新しいケインズ主義のパラダイムのもとでなされたものである²³⁴。基準設定についても、バトラーがILO事務局長であった時期には、ある程度までケインズ主義への方向転換が反映された。採択された条約には、先述した週40時間労働（1935年）、有給休暇（1936年）そしてさまざまな社会保険規則（1933年）が含まれ、いずれも危機の時代における消費の刺激を目的としたプログラムの一部と見なすことができた。

このプログラムで最も際立っているのが失業保険である。失業保険の考え方は1919年の失業条約を補足する勧告で盛り込まれており、その失業条約は公共職業紹介所の設置について特に規定していた。しかし1930年代になると、失業保険は、購買力を維持して景気後退期に経済を安定化させる手段という新しい意義を持つようになった。

232 1936年、アメリカの経済学者アバ・ラーナーが『International Labour Review』に「一般理論」の主要な論点をまとめた論文を発表し、これがケインズの思想を普及させる重要な一歩となった。以下参照。Abba P. Lerner, “Mr. Keynes’ ‘General Theory of Employment, Interest and Money’”, *International Labour Review* 34, no. 4 (1936): 435–54.

233 Jaci Leigh Eisenberg, “Butler, Harold Beresford”, in *IO Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, ed. Bob Reinalda, Kent J. Kille, and Jaci Leigh Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.

234 Plata-Stenger, “Une voie sociale pour le développement”, 41–102.

すでにこの時期に主として工業労働者を対象とする任意または強制的な制度を導入していた国も一部にはあったが、失業保険制度の広範な導入に対する反感は依然として取り除かれることはなかった。失業保険は労働者の就職意欲を低下させると主張する者があったほか、使用者は多くの場合、生産コストを増加させ国際競争に悪影響を及ぼすとして失業保険制度に反対した。失業保険制度は社会的・経済的危機の克服に役立つというILOの意見は容易には受け入れられなかった。加盟国に対して非自発的の失業者に給付または手当の提供を求めるILO条約（第44号）が最終的に採択されたのは1934年であった²³⁵。この条約は多様な失業制度の導入を認め、農業労働者、公共サービスに従事する労働者、若年労働者などのグループの実質的な例外を認めていたにもかかわらず、第二次世界大戦勃発以前には、条約発効に最低必要な2カ国（英国とスイス）の批准を得たのみであった²³⁶。

失業論争の際に浮上した最も革新的な要素が、公共事業（国際的なもの）の分野であったことはほぼ間違いない。民間部門の変動に対処するための公共事業の利用は以前から推進されていたが、1931年にILOは『失業と公共事業 (Unemployment and Public Works)』と題する報告書を発行し、失業の議論を新たな概念水準へと引き上げることになる。こうした状況において、また1931年のトーマによる同報告書への言及において、ケインズ理論とのつながりは最も明白になった²³⁷。この報告書は経済危機に対処する方法として公共事業を前面に押し出していた。報告書では国家的スキームが提唱されていただけでなく、初期の形態の汎ヨーロッパ構想の表れである意欲的な公共事業計画（鉄道、電力網、その他のインフラプロジェクトの構築におけるもの）も取り上げられていた。これらの計画は、失業対策と同時にヨーロッパの経済回復に寄与するという二重の目的を追求するものであった。公共事業の問題は、ILOも参加した1933年の世界経済会議の議題にも取り上げられた。ここでの目標には平和構築も含まれており、ILOとしては、電気や輸送などの分野での国境を越えたインフラプロジェクトで国際協力の促進を図る狙いもあった²³⁸。同年、国際連盟は独自に公共事業委員会を立ち上げた。こうした各種対策にもかかわらず、討議はILOが期待していたような成果には至らなかった。1937年、ILO総会は国内レベル及び国際レベルでの公共事業に関する2本の勧告を採択した。国際労働事務局は、この採択は、経

235 Unemployment Provision Convention, 1934 (No. 44).

236 Liebeskind Sauthier, "Modern Unemployment", 82.

237 ILO, Unemployment and Public Works, *Studies and Reports, Series C*, No. 15. (Geneva: 1931).

238 Johan Schot and Vincent Lagendijk, "Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks", in *Journal of Modern European History* 6, no. 2 (2008), 196–217.

済的な内容を主とする議論にも対応できるILOの能力が認められ確認されたことを示すものと受け止めた。しかし、ILOが第二次世界大戦以前に到達できたのはここまでであり、国際的スキームの実施計画は戦争の勃発によりことごとく中止を余儀なくされた²³⁹。

ILOが関係者の説得に力を入れた第三の分野は国際移民であった。このことはILOが世界規模での経済計画に対して傾倒の度合いを強めていたことを示すもう一つの事例である。1920年代後半に難民のために短期間活動したことを除けば、ILOはこれまで主として保護的観点から移民労働者を扱ってきた。恐慌は移民の流れを急激に減少させ、外国人排斥の炎を煽り、それまで労働者に対する需要が大きかったフランスのような国でも労働移民の受け入れを削減した²⁴⁰。こうした状況でILOは、難民業務経験の強みにもとづき、議論を国内的枠組みの外へ引き出し、統計調査を実施し、余剰のある地域から需要のある地域へと合理的な方法で労働力の流れを導くことで移民移動の管理の任に当たる国際機関向けの計画を作成した。しかし、国内労働市場への参入を管理する国際機関という発想に理解を示した政府はほとんどなく、またこの計画は労働者グループの間でも人気がなかった。その代わりに、大半のヨーロッパ諸国政府、そしてラテンアメリカ諸国とオーストラリアは、労働者の入国管理のクオータ制を主張した²⁴¹。

こうした困難な状況のなかで、1939年のILO総会は、第二次世界大戦前の最後となるこの会議において、移民労働者についての条約1本と勧告2本を採択した。労働移民の国際的規制に関する寛容な合意にとってこの総会の状況はこれ以上ないほど悪かった。経済上の問題が依然として大きく立ちはだかる一方で、激化するナチスの迫害から逃れて来る大量のドイツ人やその他の難民の受け入れに関して同時平行で討論が行われ、移民の問題は影が薄くなってしまった。その1年前、ドイツからのユダヤ人難民が安全に生きられる場所を検討するためにフランスのエビアンで開催された国際会議では、国境の開放に二の足を踏む多くの政府の消極的な態度が露呈された。各国の腰が引けていた理由はとりわけ、難民の受け入れが国内の雇用状況をさらに悪化

239 Public Works (International Co-operation) Recommendation, 1937 (No. 50); Public Works (National Planning) Recommendation, 1937 (No. 51).

240 国際的な移民問題については以下参照。Paul-André Rosental, “Géopolitique et Etat providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l’entre-deux-guerres”, *Annales HSS* 61, no. 1 (2006): 99–134; W. R. Böhnning, “The ILO and Contemporary International Economic Migration”, *International Migration Review* 10, no. 2 (1976), 147–156.

241 Alcock, *History of the International Labor Organization*, 71–74.

させ、外国人排斥の感情を強めるとの恐れからであった²⁴²。

この状況に鑑みれば、ILOが移民に関する基準を3本採択したという事実こそ、成功と見なすべきであった。ただし細かく見れば、基準文書の文言は、国際的行動が狭い範囲に限定されることを示していた。条約は労働移民の採用と労働条件のみに焦点を当てるもので、勧告には国家間の協力の推進を図る文章が幾らか盛り込まれてはいたものの、結果的に、ILOに労働移民のための国際的情報センターという役割を与えるはずだった以前の計画からはほど遠いものであった²⁴³。

このようにILOが国際的に失業と闘うために推進した包括的な計画が、実際に軌道に乗るまでに至らなかったのには、複数の理由があった。そのかなりの原因は悪化をたどっていた1930年代の国際情勢に帰することができる。当時の状況下では国際的な活動の場は全体的に狭められていた。ドイツ、日本、そしてイタリアが次々に去り、残った主要国の国際的な合意形成への意欲はこの上なく低下した。そして経済ナショナリズムへの後退によって、ILOが移民と公共事業に関して想定していた国境を越えた協力促進プログラムのための機会は、ほとんどなくなってしまった。

もう一つの国際主義に直面して： ファシズムのイタリア、ナチス・ドイツ、そしてソビエト連邦

世界経済危機の影響に対応するためのILOの社会経済改革プロジェクトは、全体主義体制の力と魅力が増していることに対する危機感の高まりを前提にしていた。イタリアのファシズム及びソビエト連邦の共産主義とILOとの関係は、長い間曖昧さが目立っていた。両国とも紛れもない競争相手であり、ILOに代表される社会自由主義モデルとは本質的に正反対の存在であった²⁴⁴。とはいえ、両体制のいくつかの特徴（労使関係の協調組合主義やソビエト計画経済）は、当時の差し迫った問題への解答（政治上・イデオロギー上の垣根を越えて関心と賞賛さえ呼んだ解答）を提供する

²⁴² Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*, 77.

²⁴³ Rosental, “Géopolitique et État-providence”; Böhning, “The ILO and Contemporary International Economic Migration”.

²⁴⁴ 最近の歴史学文献では、国際主義者の思想を正しく表現した唯一のものとしてリベラルな国際主義のみに焦点を当てることに警告を発している。そして、複数の起源（社会主義と自由主義）と、大戦間期における国際主義の多面的な特徴を指摘している。特に、この時期は、自由主義、社会主義・共産主義、さらにはファシストなど、さまざまな「国際主義」が並行して存在し、互いに競争していた。以下参照。Glenda Sluga and Patricia Clavin, “Rethinking the History of Internationalism”, in *Internationalisms: A Twentieth Century History*, ed. Sluga and Clavin, 3–14.

ように思われたのである。しかし、1930年代の歴史的節目、そして自由民主主義がいたるところで守勢に立っているように思われた大恐慌後の時期に、イタリアのファシズム（それにドイツの国家社会主義）は、ILOの信念と政策に対して深刻な脅威を与え、致命的になりかねない恐れがあった。一方で、ソビエトの共産主義は労働運動をイデオロギーの方針に従って分裂させ、異なる方向からILOに異議を申し立てた。このような背景にあって、ILOがルーズベルト政権下の米国という協力者を見いだしたのはきわめて意義深いことであった。米国の参入はILOに対して、敵対関係が強まる国際的環境で生き残るために必要な外交的支援をもたらしただけでなく、ルーズベルトのニューディール政策は、自由民主主義の支援のもとでILOが行う社会的な介入プログラムのための発生源及び青写真として役立つことともなった。

イタリアは、ILO創設時の加盟国であり当初から理事会における主要産業国の一つであったが、1922年10月のベニート・ムッソリーニのローマ進軍以後は自由民主主義から本格的な独裁体制へと徐々に転じるにつれて、問題を引き起こしはじめた。ファシスト政権はその超国家主義的色調にもかかわらず、最初から国際的ネットワークに強い関心を示していた。ムッソリーニ政権は実際、自由民主主義と共産主義の間で近代化に向けた「第三の道」構想を促進するために、国際連盟内でどんな労をも厭わなかった²⁴⁵。ILOは、イタリアの「ファシスト国際主義」戦略、つまり国際協力を通じて正当性を獲得し独自の思想に沿って内部から国際機関を変革する戦略を実施していく主要な場となった。ILO基準設定の考え方を完全に受け入れていたイタリアは、ILO条約の批准が非常に多い国の一つで、批准数（21本）はベルギーに次いで二番目であった。労働者グループにとって画期的な成功と広く見なされた1935年の40時間制条約（第47号）の採択においては、ファシスト政権は主導的役割を果たすほどであった。1930年以降の世界経済危機を受けて移民や公共事業などの分野でILOの能力を拡大する取り組みでも、イタリアは協力的であった。後者では特に、ファシズムのイタリアとナチス・ドイツの厳格な独裁主義的かつ軍国主義的前提のもとで実現された大仰なプロジェクトと比較すると、自由民主主義国（米国という明らかな例外は除く）が取った立場は手ぬるく見える場合が多かった²⁴⁶。

ほとんどの期間にファシスト政権がILOに対して取った友好的アプローチを示す事例は他にもある。ILO総会への代表者、特にアンジェロ・カブリーニとジュゼッ

245 Madeleine Herren, “Fascist Internationalism”, in *Internationalisms: A Twentieth Century History*, ed. Sluga and Clavin, 191–212.

246 Gallo, “Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism”, 158–160.

ペ・デ・ミケリスの選定である。この2人はファシスト政権の第三の道アプローチの推進者であるとともに、ある程度の主体性を備えた専門家であり、ファシズム以前の時代からILOと長年のつながりを持っていた²⁴⁷。同じことが著名な統計学者、人口統計学者、社会学者であり「ジニ係数」の考案者であるコッラド・ジニにも当てはまった²⁴⁸。

トーマはこのファシスト政権に対していささか曖昧な態度を取った。個人的にはファシズムの暴力的で反民主主義的な特徴を嫌っていたが、同時代の多くの人々と同様に、イタリアの仕事の世界における協調組合主義的組織には引き付けられていた。協調組合主義はトーマが最初に幼児病のようだと感じたその強制的な性質さえ取り払ってしまえば、三者構成原則と調和可能であるばかりか、この原則を活性化させる可能性さえあると考えたのだ。この政権を民主化する可能性についての楽観的な見方は、最終的に晩年に至って急速に萎んだものの、トーマはイタリア政府との対話を続けた。その態度は、大半が自由民主的であるILO加盟国の過半数によるムッソリーニ政府の扱いと完全に一致していた。イタリアは、のけ者扱いされるところか広く受け入れられていた。それを物語る事例は多いが、なかでも1933年にイタリア政府代表者がILO総会議長に選出されたという事実がある²⁴⁹。

これよりは驚くに当たらないが、ファシスト政権の常態化に対する最も強硬な抵抗は、労働者サイドから生じることになった。1923年のILO総会で、イタリア労働者代表の資格についてはじめて異議が唱えられた。その他の労働者代表たちの全員一致の見解では、労働者と使用者の両方を含むファシスト協調組合主義的組織に所属していたエドモンド・ロッソーニは、純粋な労働者組織を代表していないとされた。しかし、この反対の動きは大多数の政府と使用者の投票によって退けられた。これはILOの年次総会で1935年まで毎回繰り返されることになる手続きであった。この頃イタリア労働者代表たちは、労働者グループとすべての総会委員会から締め出されていたが、参加の権利とイタリア労働者を代表する権利はそれでも保たれていた。ファシスト政権が国内の労働組合の行動の自由を着実に狭め組合に対する暴力を増大させるにつれて、IFTUと労働者グループ代表者たちには大きな欲求不満が溜まった。この状況は1927年から1928年にILO総会で結社の自由に関する条約を取り上げる試みが失敗した後にさらに悪化の一途をたどった。労働者グループは当初、労働組合活動を抑

247 同上、160-162頁

248 コッラド・ジニは、10年以上にわたって条約・勧告適用委員会のメンバーを務めた。

249 Gallo, "Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism".

制するファシスト政権を攻撃できるような明確な表現で結社の自由についての原則を定義しようとしたが、その後の討議では自由民主主義国の間にさえこの問題に関する合意が欠如していることが明らかになった²⁵⁰。このときの討議の後世に残る遺産は、世界中の結社の自由の状況に関する包括的な報告書全5巻の刊行であった。この資料は1920年代後半にILOによって編集され、第二次世界大戦後に議論が再開されるや情報源として役立つことになった²⁵¹。

ILOと主要民主主義国家の側の実用主義は、20年間（ventennio）のムッソリーニ政権時代の最初の15年間にファシスト政権がILOで受けたあからさまな抵抗が比較的わずかであった理由の一つ（おそらく最も重要な理由ではあるが）に過ぎなかった。ファシズムはその特徴の一部においては、自由主義的解決策に対する魅力的な代替策を提供するように思われた。このことは協調組合主義には当然当てはまったが、それだけでなく他の社会政策分野にも該当した。その良い例が余暇政策の分野である。この分野でファシスト政権は広く賞賛された国立レクリエーション組織である全国ドーポラヴォーロ事業団（Opera Nazionale Dopolavoro）を編成した。この組織はその後ナチスの同等の組織である歓喜力行団（Kraft durch Freude）の雛形となった。ドーポラヴォーロ事業団は明らかに、来るべき戦争のための大衆動員の紛れもなくファシスト的なプログラムと表裏一体であったが、その一方で、イタリアはこの組織を国家イメージの構築とその第三の道アプローチの促進のための手段として利用した。最近の研究に示されるように、この余暇政策は、社会政策の分野におけるファシスト国際主義のための緊張緩和剤として作用することが可能であった。イタリアは、米国の思想に大いに影響を受けていた自由民主主義の競争相手と同じ生産主義的前提にもとづいていた。両者のアプローチはいずれも、余暇という概念を再生の期間としており、したがって第一に生産性の前提条件として捉えていた。たとえファシスト型余暇政策がILOの追求する社会改良主義的概念と衝突したり、あるいはフランス人民戦線政府と衝突したりしても、それが個人主義的側面よりも集団的側面を良しとしたという理由から、それでも選択肢の一つのように思える十分な共通基盤が存在した²⁵²。

ナチス・ドイツに関しては、表面上の類似はあるもののイタリアの場合とはいくつかの重要な点で異なっていた。ドイツはベルサイユ条約締結後の体制では立場が弱

250 議論の概要は以下参照。Valticos, *International Labour Law*, 60.

251 Alcock, *History of the International Labor Organization*, 75–80; ILO, *Freedom of Association, Studies and Reports, Series A*, Nos. 28–32, 5 vols. (Geneva: ILO, 1927–1930).

252 Liebscher, *Freude und Arbeit*.

まっていたにもかかわらず、ILO内では1919年に加盟して以来、重要な地位を占めてきた。しかし国家社会主義者たちは1933年に権力を掌握したとき、ILOとの良好な関係にはほとんど関心を示さなかった。彼らにしてみれば、ILOは国際連盟と同類の唾棄すべきベルサイユ体制の代表であり破壊すべきものであった²⁵³。それと並行して、ナチスの恐怖の最初の数カ月間で民主主義的機構が大々的に廃止され、労働組合組織も破壊されたことから、ILOとドイツとの関係が荒波に向かっていることは十分にわかっていた。1933年6月のILO総会で、この予測が的中したことが明らかとなった。新政権の代表者とその他の代表者との間で激しい口論が繰り広げられたのである。独立した労働組合に取って代わったナチスの協調組合主義的組織であるドイツ労働戦線（Deutsche Arbeitsfront DAF）の指導者ロベルト・ライは、公開討論の場を利用して他のさまざまな国の代表団に対し激しい非難を浴びせ、新政権による反ユダヤ主義の方策や労働組合員の迫害を非難したフランスのレオン・ジュオーなどの労働者代表から断固たる反対に遭った²⁵⁴。

このILO総会からしばらくしてナチス政権は国際連盟とILOのいずれからも脱退する意思を宣言した。1934年にはILO事務局のドイツ人職員はナチス政権への忠誠を誓約するよう義務付けられ、ベルリンのILO事務所も閉鎖を余儀なくされた。国際労働事務局は当初、この新しい状況に対して慎重に対応し、その後の数年間ナチス・ドイツとの関係の完全な断絶を回避するという基本目的に従って行動した。そしてベルリン支局の閉鎖後も、ドイツ国内でジュネーブへの通信員として活動したキリスト教労働組合員のヴィルヘルム・クラウセンを通じて連絡を保っていた。ただし、ILOはドイツ国家と協定を結ぶために、クラウセンがアーリア人種である証拠を提出し、国民社会主義への忠誠を誓うことを受け入れなければならなかった。ILOはまた、ドイツの社会政策に関する情報は以後すべてヨーゼフ・ゲッベルスの宣伝省を通じて受け取ることに同意しなければならなかった。ナチスの政権掌握当時のベルリ

253 Sandrine Kott, *Competing Internationalisms: "The Third Reich and the International Labour Organization"*, in *Nazism across Borders. The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, ed. Sandrine Kott and Kiran Klaus Patel (Oxford: Oxford University Press, 2018), 29–52.

254 IFTUは、ナチス政権に反対したドイツの社会民主主義政治家ヴィルヘルム・ロイシュナーを正当な労働組合代表とみなしていた。ロイシュナーは総会に出席したものの、公の場での発言は控えていた。ロベルト・ライの資格について総会が発表する前に、ドイツ政府は総会からの退席を決定した。以下参照。Reiner Tosstorff, "Leuschner Vs. Ley. Der gescheiterte nationalsozialistische Auftritt auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1933", *Jahrbuch für Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung* (2004), 70–90.

英語版は以下参照。Reiner Tosstorff, *Workers' Resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933* (Geneva: ILO, 2013).

ン支局の職員であり同政権の初期からの支持者であったヴァルター・ライヒホルト（ライヒホルトは1933年にアルベール・トーマの写真をヒトラーの写真に入れ替えている）は、1934年にドイツ政府の推薦によってジュネーブのILO本部へと異動した。

ILOがナチス政権に対し慎重な外交政策を取った強い動機は、主要産業国の一つにして社会政策対策の先導者との接触を維持するという目的があったからである。そうであったとしても、ILOは、ナチス政権が追求した一部の政策、特にドイツ帝国内の失業を削減するために導入された公共事業計画その他のプログラムに関しても、確かに純粋な関心を抱いていた。ただし、ILOとの協力または情報共有をどの分野でどの程度まで行うかは、もっぱらドイツ側が決定した。余暇政策は、ナチス政権がその社会政策の国際化を推進するため、ILOの基盤を利用した分野の一つで、これは特に、自由民主主義的アプローチに加え先述のイタリアのファシスト全国ドーポラヴォーロ事業団とも競合していた歓喜力行団組織を国際舞台に送り出すためであった²⁵⁵。

1937年にイタリアがついに国際連盟から脱退し、ファシスト＝国家社会主義のもう一つの国際主義の輪郭がより鮮明になってくるに至り、ドイツは、それまでILOとの協力でわずかにでも抱いていた関心も失うことになる。第二次世界大戦以前からすでに、DAFは、ドイツの覇権を支えるナチス社会政策の国際化という大計画の一環で、国際社会で中心となる社会政策組織としてILOに完全に取って代わる新機関の設立準備をはじめていた。この計画は大戦中にナチスが国際労働中央事務局（Zentralamt für internationale Arbeitsgestaltung）を立ち上げただけでなく、ILOの『国際労働評論』[International Labour Review]（日本語版は「ILO時報」）のドイツ語版に代えようとした雑誌『新国際労働展望』[Neue Internationale Rundschau der Arbeit]を発刊した際に具現化されることとなった²⁵⁶。

ILOによるイタリアのファシズムへの対応は、少なくとも当初は曖昧さが特徴であったが、ソビエト連邦との関係はあからさまな敵意からはじまった。ILOの支持者の多くはその設立以来、ILOの階級協力への取り組みが、ポリシエビキ革命によって惹起された脅威に対し他に取りるべき最善の道であると考えていた。一方ソビエト指導部は、労働者グループを牛耳るILOとIFTUは資本主義の手先であり労働者階級の裏切り者であることを、飽くことなく印象づけようとした²⁵⁷。IFTUはまた、モスクワ志向の赤色労働組合インターナショナルによる国際的な反対にも直面し

255 Liebscher, *Freude und Arbeit*, 351–549.

256 Kott, “Dynamiques de l’internationalisation”, 82.

257 Harold Karan Jacobson, “The USSR and ILO”, *International Organization* 14, no. 3 (1957), 402–28.

た²⁵⁸。それでもILOは、ソビエト・ロシアの状況にいち早く関心を抱き、1920年にロシア課を特別に設置してソビエト・ロシアの社会生活に関する情報の収集に当たった²⁵⁹。同課の目的は調査ミッションの下準備であったが、ソビエト当局はミッションの受け入れを認めなかった²⁶⁰。ソビエト当局との最初の接触は1924年に実現した。1920年代後半、西欧諸国とソビエト連邦との間の外交関係が正常化の期間に入ると、ILOは取り組みを強化する。専門会議やILO総会にオブザーバーとして参加するよう、ソビエトの代表者に対して招待状が送付された。アルベール・トーマはポリシェビキの実験には断固として反対であったが、ソビエト連邦の急速な工業化プロセスとダイナミックな社会発展に対しては同時代の多くの人々と同様に興味をそそられていた。1928年、トーマは公式ミッションでモスクワ（極東への旅の最初の訪問先）を訪れ、当地で政府関係者に会い、社会的機関を訪問し、ロシアの協同組合運動に関する情報を収集した²⁶¹。しかし、これに続く活動はなく、モスクワにILO支局を開設するといったさらなる関係改善のための構想は最終的に無に帰した。トーマは、ポルトガル政府代表の言葉によれば「私たちが理解しているところでは社会の破壊を望んでいる」国である「ソビエト政府に対して、あまりに友好的」であるとしてILO内で批判に晒された²⁶²。ILOに対するソビエトの苛立ちは、この種の非難によって火に油が注がれた。非難は1929年及び1930年になされた植民地の強制労働条約に関する討議に際し、一部の植民地列強がその強制的行為から注目を逸らそうと、ソビエト連邦における政治目的での強制労働の体系的使用を指摘すると激しさを増した。それと同時にソビエト政府は、世界大恐慌により資本主義が破滅する運命にあるとの確信を抱いたと思われ、いずれ消えゆく制度を代表する者との協力の必要性などほとんど感じていなかった。ILO内で自分を批判する者たちに対して、トーマは「ソビエト・ロシアにおける重要な経済発展」の可能性を指摘することによって応じ、ソビエト連邦に手を差し伸べることを主張した。ヨーロッパ諸国は「近い将来、ロシアとの

258 Van Goethem, *The Amsterdam International*, ch. 2: The discordant clamour for international unity. The Red Temptation of the International Federation of Trade Unions; Specifically, on the Red International see Reiner Tosstorff, *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920–1937* (Leiden: Brill, 2016).

259 1920年には「*Organisation of Industry and Labour Conditions in Soviet Russia*」と題して、ポリシェヴィキの産業システムについての暫定的な文書を作成した。Studies and Reports. Series B: Economic Conditions. No. 11 (Geneva: ILO).

260 Prince, “The U.S.S.R. and International Organizations”.

261 Albert Thomas, *A la rencontre de l'Orient. Notes de voyage 1928–1929*. (Geneva: Societe des amis d'Albert Thomas, 1959).

262 ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 14th Session 1930 (Geneva: ILO, 1930), 154.

危険な競争に直面する恐れがある」からであったが、この国は実際に1929年の経済危機を比較的無傷で切り抜けることになる²⁶³。

しかし、1934年にソビエト連邦がILOに加盟した後も、関係は依然として緊張を孕んだままであった。この加盟への歩みはILOの有用性に関するソビエト指導部の考え方の変化によるものではなく、ヨーロッパでのファシストの躍進と中国での日本の勢力拡大に直面したスターリンの戦術変更の結果であった²⁶⁴。1935年、共産主義インターナショナル（コミンテルン）議長であるゲオルギ・ディミトロフは、共産党がすべての国の反ファシスト政治勢力と幅広い同盟（「人民戦線」）を結ぶべきであると提言する新たな方針を打ち出した。それと並行して、ソビエト連邦は国際レベルでこの戦略を展開するために国際連盟に加入し、その結果として自動的にILOに加盟することになり、主要産業国として直ちに理事会の議席を与えられたのである。

ソビエトの加盟はしかし、完全な協力を意味しなかった。実際のところ、1930年代にソビエト連邦は年次総会にも理事会にも稀にしか参加せず、どのILO条約も批准せず、どの勧告に対してもフォローアップを行わなかった。1937年以降は、スペイン内戦及びその他の国際的な進展によって人民戦線政策が急速に色褪せると、ソビエト指導部はかつてわずかにILOに対して抱いていた関心も失い、参加を完全にやめてしまった。1939年11月下旬、ソビエト連邦はフィンランドに侵攻したことで国際連盟を除名され、ソビエト連邦とILOとの束の間の親交は終わりを告げた。ソビエト連邦は、1939年8月の独ソ不可侵条約を通じてすでにナチス・ドイツと結び付いていたが、脱退したものとして取り扱われた。この一件が必然的に何をもたらしたかは、ILOがそのわずか数年後に、1941年以来、連合軍の主要国の一つとしてナチス・ドイツと戦っていたソビエト連邦の敵意に直面した際に理解されることになる²⁶⁵。

ILOへのソビエト連邦の参加は短期間ではあったものの、ILOの性質と構成に関するいくつかの根本的な問題を提起した。オランダのキリスト教労働組合代表の一員は、1937年にこの問題について次のように説明している。「政府が単にその政府の機構の一部である組織や、政府の指示や影響を受ける組織と協議するだけで十分とするのであれば、三者構成の代表に関する規定に意味はないことになる。実際には三通りに政府を代表しているに過ぎない三者構成の代表が参加しても用をなさないのでは

263 ILC, 14th Session (1930), *Record of Proceedings*, 214.

264 また、中国の共産主義の後退や、欧米諸国からの融資が必要になったことなど、実用的な理由もあった。

265 Jacobson, "The USSR and ILO", 404.

る」²⁶⁶。ファシストの労働者代表に関する1年に及ぶ議論をちょうど鏡に映したかのような討議では、今度は使用者グループがソビエトの使用者代表の資格に異議を申し立てた。共産主義制度のもとでは、国家が唯一の使用者として行動し、労働組合は共産党の政策を実施することになっていたため、ソビエト連邦は実際には4人の政府代表をILO総会に派遣していたことになる。資格の問題はソビエト連邦に有利に解決されたものの、この議論は、冷戦時代にILOの全体的性質に関して繰り広げられた熾烈な対立の穏やかな序章に過ぎなかった。1937年の国際情勢がきわめて不安定であったこと、そして遠心的な力がILOに不利に働いていたことからして、ILOがこれ以上メンバーを除外する余裕はないように感じた者は多かった。したがって、労働者はキリスト教労働組合を除きソビエトの労働者代表に異議を唱えることなく、グループに喜んで受け入れた。労働者はまた、ファシストの代表の資格に対しては異議を唱えなかった使用者の態度を厳しく批判した²⁶⁷。

ILOの「アメリカ化」：米国の加盟

1930年代にILOが直面しますます敵対的な状況において、米国の加盟は大いに評価すべき拮抗勢力として機能した。世界で最も重要な産業大国がついに積極的役割を果たすという決断に至ったことで、ILOは外交レベルをはるかに超える新たな推進力を与えられた。ニューディール政策からILOはインスピレーションを得ただけでなく、活動範囲を拡大して経済政策への働きかけを取り入れる必要があるという確証も得ることになった。

1920年代を通じて、世界最大の産業大国である米国の不在は多くの理由で痛手であった。この不在は米国企業と競合するどの産業国から見ても、ILOの基準設定の価値を損なうものであったからである。米国の社会的・経済的組織モデルを高く評価していたトーマにとっては、このことだけでもILOの活動に非加盟国であっても参加するよう米国に対して門戸を開いておく十分な理由があった。ILOは米国政府及び労使代表者との対話を維持するために、早くも1920年にはワシントンDCに支局を開設していた。トーマは英語をまったく話せなかったが、1922年12月から1923年1月まで米国を訪れ、ジェームズ・ショットウェルのようなILO支持者と密接に接触を続けた。国際経営研究所（前章を参照）の設立は、トーマが大西洋をまたいで情報

²⁶⁶ ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 23rd Session 1937 (Geneva: ILO, 1937), 299.

²⁶⁷ 同上

交換の継続を試みたもう一つの方法であった。ただし、1920年代の米国で強まっていた孤立主義の傾向に抗って米国人の歓心を買うことは、もともとフランス語圏の社会主義者であるトーマにとっては楽な仕事ではなかった。米務省がILO総会へのオブザーバー派遣の招きをことごとく断り、アメリカ労働総同盟（AFL）も、急速に以前のような煮え切らない立場を取るようになった。AFLは当初サミュエル・ゴンパース会長がILOを承認したが、その後にILOの「国家主導的」で「社会主義的」な性質について懸念する見解、つまり米国の実業界リーダーによって広く共有された考えに立ち戻った。AFLはIFTUと袂を分かつていたため、ILOの労働者グループのメンバーとの関係は強いものではなかった²⁶⁸。あらゆる試みにもかかわらず、全体的に見てILOと米国との関係は、1930年代はじめまではほとんど進展しなかった。決定的な転換がもたらされるには、最終的には1932年、フランクリン・D・ルーズベルトの米大統領選挙勝利を待たねばならなかった²⁶⁹。

経済危機の真っ只中のルーズベルト大統領選出は、ILOへの贈り物であったことがやがて判明する。後から考えると、ルーズベルト大統領の出現は、おそらくその後の10年間ILOが存続できた唯一最も重要な理由であると言っても過言ではない。1930年、アルバール・トーマとハロルド・バトラーを含むILO高官の代表団は、その当時ニューヨーク州知事であったルーズベルトと面会した。ルーズベルトは州の公共事業計画に着手したばかりで、大恐慌の影響に対抗する手段として失業保険を検討しているところであった。そのため、ILOによって開発された構想に強い関心を示した。ルーズベルトはその2年後に大統領に就任すると、ほぼ間髪を入れずILOとの関係改善のプロセスに取りかかり、それは最終的に1934年の米国のILO加盟へとつながることになる²⁷⁰。

その後の数年間におけるルーズベルト政権のILOへの関心は、さまざまな段階を経過した。当初同政権は、ILOを何よりもまず、ニューディール政策として一般に知られる意欲的な経済的・社会的改革プログラムを支援する貴重な情報源であると見なした。多くのニューディール派はこうした見方を越えて、ILO基準は、米国内での社会改良により国際的な経済競争からもたらされる恐れのある負の影響を封じ込める手段であると考えた。ILOと米国加盟の最も一徹な支持者の1人であったルーズベルト政権労働長官のフランシス・パーキンスをはじめとする社会改良主義者のため

268 Hughes and Haworth, “A Shift in the Center of Gravity”.

269 Edward C. Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2001).

270 Jensen, “From Geneva to the Americas”, 217–218.

に、ILOはニューディール政策の国際化を検討する公開討論の場を提供した²⁷¹。これにより、コーデル・ハル国務長官のような貿易自由化の主張者さえもILO支持者の仲間入りをすることになった。のちにILO総会で長年にわたって米国の政府代表を務めることになるフリーダ・ミラーのような女性権利活動家は、ニューディール派の国内での進歩的な検討課題を国際的な舞台に持ち込む良い機会をILOが提供すると考えた²⁷²。

1935年以降になると、ILOと米国はほぼ共生的な関係になった。ILOの専門家は社会保険、雇用サービスから公共事業に至るさまざまな問題について、ニューディール政策を進めている米政権に助言した。その見返りに、ILOはヨーロッパでますます地歩を失いつつあった時期に大いに必要だった政治的支援を受けることになった。

ハロルド・バトラーはこうした事実を認識し、ILOと米国との間に密接な関係を築こうと意識的に努めた。バトラーは1920年代はじめ以降、米国人との接触の維持に関して中心人物であり続けた。1919年のワシントン総会に遡るルーズベルトとの個人的なつながり、そしてフランシス・パーキンスとの親しい関係は、1934年に米国がILOに加盟するに至る上で鍵となる重要な要素であった²⁷³。バトラーの指揮のもとでの米国寄りの動きは、ILO上級職への米国人の採用にもつながり、ILO事務局がこの時期に経験した方向転換を強く印象づけるものとなった。ILOはニューディール政策から、経済政策と社会政策の概念をより密接に組み合わせた政策実施の着想を得た。代表的な例は、ILO事務局長の経済顧問に就任する政治経済学者のルイス・ローウィンを1935年に採用したことである。ローウィンは経済計画へのILOの方向性を体现する人物であり、技術官僚的な専門知識とケインズ経済学への志向性の特徴とする新しいタイプのILO職員を代表した²⁷⁴。

その当時のアメリカ人採用のなかで最も重要であり、かつ確かに最も必然的であったのは、1934年にバトラーによって事務局長補に任命されたジョン・ギルバート・ワイナントである。それから程なくルーズベルトの求めに応じて米国に戻った後、ワイナントは米国の政府代表としてジュネーブへと戻り、それから再びバトラーの事務局

271 ニューディール政策のグローバルな側面については以下参照。Kiran Klaus Patel, *The New Deal. A Global History* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016).

272 同上。フリーダ・ミラーの役割については以下も参照のこと。Jensen, "US New Deal Policy Experts and the ILO, 1948–1954", in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 172–189.

273 1933年11月には早くも新大統領との初対面を果たしている。

274 Plata-Stenger, "Une voie sociale pour le développement", 144–147. 以下も参照のこと。Lorwin's book Lewis Lorwin, *The International Labor Movement: History, Policies, Outlook* (New York: Harper and Bros., 1953).

長補に就任し、1938年後半に初の米国人ILO事務局長に選出された。ワイナントは共和党员であったが、ルーズベルトのニューディール政策にとって最重要の協力者の1人であった。ニューハンプシャー州の元知事として、新設の米国社会保障委員会の初代委員長を1935年8月から1937年2月まで務めている。ワイナントがILOのトップにあった期間はわずか3年であったが、第二次世界大戦中にモンリオールへの避難を指揮し、それにより連合国側に立つことを明確にした役割によって最も記憶されることになる。

米国の参入により異質の新しい人員がもたらされただけでなく、米国の加盟は別の点においては長期的な結果を伴うこととなる小休止となった。米国はILOのメンバーになったものの、国際連盟には依然として未加盟で、ILOと米国政府との特別な関係により、ILOと国際連盟との間で深まりゆく溝は一段と拡大することになった。米国の加盟に際して1934年のILO総会の選考委員会によって採択された決議は、米国のILO加盟が「国際連盟の規約にもとづく義務は一切含まないものとする」ことを明確に確認したため、国際連盟の問題は当面は封印された。こうした動きは、大戦中に「落ち目になり」急速に衰退していた国際連盟とのつながりがILOの存在をさらに危険に晒す恐れがあったときに、思わぬ成果をもたらすことになった²⁷⁵。

ILOの実験場：ラテンアメリカと最初の技術援助ミッション

米国の加盟と同時にILOは地理的拡大とその仕事の地域化に向けて踏み出した。このプロセスの主要な舞台がラテンアメリカであったのは驚くには当たらない。ILO事務局内で非ヨーロッパ諸国の問題を専門とした特別部門の立上げを伴うこの動きの背後には、以下の三つの動機が存在した。第一に、バトラーはヨーロッパ以外のILO加盟国の間で高まっていた不満を敏感に察していた。自国がILOの政治構造で過小評価されていると感じ、またその利益がILO全体の事業活動であまりに注意を払われていないとも感じていた諸国の不満である。より良い代表制を求めるこのような要求が出る背景には、ヨーロッパ以外のアクターたちがその当時に担っていた

275 決議については以下参照。ILO, *Record of Proceedings, International Labour Conference, 18th Session 1934* (Geneva: ILO, 1934), 463. 国際連盟からの解放が明確になったのは、1934年にILO憲章の条文番号がベルサイユ条約の条文番号から切り離されたときである。以下参照。ILO, *Constitution and Standing Orders of the International Labour Organisation* (Geneva, 1934).

以前より積極的な役割があった²⁷⁶。第二に、こうした声に応えることによって、バトラーは、政治的・経済的な国家主義を特徴とする常に不安定な国際環境でILOに働いている遠心的な力に対抗するのに役立つ新たな政労使代表を獲得したいと望んでいた。そして第三に、地理的拡大の探求は、米国の参入を特徴とするILOの西半球へのシフトという、より広範な背景から逸脱していなかった²⁷⁷。

しかし、ILOをラテンアメリカ寄りにするのは容易ではなかった。この地域の多くの国は、その要求に応える十分な態勢がILOに果たして整っているのか疑問視していた。汎アメリカ主義は侮れない競争相手であり、また労働問題や社会問題をもっぱら地域レベルで議論するための代替的な構造や活動領域を構築する計画もいくつか存在していた²⁷⁸。根底にある問題は、先進国の状況に合わせて調整されたILOの基準がラテンアメリカの状況のニーズに適合するかどうかであった。チリ、ウルグアイ、アルゼンチンのような国は、ある程度まで工業化を進展させており国内の労働組合はヨーロッパと同様の方法で組織されていた。なかには社会保険制度が導入されている国もあった。しかし、南米大陸のその他の地域では、人口の圧倒的多数が小規模農業で生計を立てていた²⁷⁹。

ラテンアメリカの各国政府にILO条約を批准するよう仕向けることを第一の目的として、ILO高官のミッションが何度もラテンアメリカを訪れた後、バトラーは1935年にチリ政府の提案を受け入れ、その翌年にチリのサンティアゴで米州のILO加盟国会議を開催した。ILO内ではこの種の会合についてはかなり懐疑的に見られており、一部の人々が危惧したように、ILO条約の重要性が損なわれる事態に容易につながりかねず、代わって地域的労働基準という考えが強まる恐れがあった。

蓋を開けてみれば、サンティアゴでの地域会議は成功を収め、同会議の地域限定的な性質を上回る影響がもたらされた。ILO初の地域会議として、この会議はILO

276 Marc Matera and Susan Kingsley Kent, *The Global 1930s: The International Decade* (London: Routledge, 2017).

277 Plata-Stenger, “Europe, the ILO and the Wider World (1919–1954)”; Ferreras, “Europe-Geneva-America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization”.

278 Wehrli, *The ILO and Latin America*, 11; Norberto Osvaldo Ferreras, “La construcción de una Comunidad del Trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930”, *Dimensões, Revista da Universidade Federal do Espírito Santo*, vol. 29, 2010, 3–21.

279 ILOは、ラテンアメリカ人を事務局に採用したり、メキシコ、アルゼンチン、チリなど、この地域の戦略的に重要な国に配置された数多くの通信員や連絡先を通じて、既存のネットワークとの接点を構築した。以下参照。Yannick Wehrli and Fabián Herrera León, “Le BIT et l’Amérique latine durant l’entre-deux-guerres: Problèmes et enjeux”, in *L’Organisation internationale du Travail*, ed. Lespinet-Moret and Viet, 157–166.

内のコミュニティ構築のためのまったく新しい枠組みを生み出した。地域会議はILOの年次日程に確実に組み入れられるようになり、やがてアジアとアフリカにも広がっていった。そして、それぞれの地域に特有の問題を十分に議論するための確実な場であると同時にILOの仕事の普遍的な範囲を確認する場へと発展した。地域特有の問題を議論する場という意味では、地域会議はILO加盟国間のより地域限定的な懸念を解消するための一種の安全弁にもなり、こうした懸念をILOの労働基準に直接疑問を投げかけることなく表明することが可能な機会ともなった。特にラテンアメリカでは、汎アメリカ主義がその当時ILOの普遍性の主張に対して大きな異議を突きつけたため、地域会議はILOの各大陸がばらばらになりかねない事態に備える手段として機能した²⁸⁰。

サンティアゴ会議は、社会保険制度、最低年齢規制、女性の仕事、そして繊維工業の労働時間短縮について議論した。議題には多くのラテンアメリカ諸国にとって重要な話題であった国際的な労働力移動に関する議論も含まれていた。会議では農業について、また鉱業のような特定の産業や先住民労働におけるトラックシステム（賃金の現物支給制）の撤廃についてなど、地域特有の問題を検討した。この集会はラテンアメリカの国々にILOに対する要求を表明する機会も与えた。各国は、ILO理事会にラテンアメリカ出身者を含めること、ILO職員にラテンアメリカ出身者を採用すること、そしてILO文書をスペイン語とポルトガル語で刊行することを求めた。さらに、ラテンアメリカのより幅広い改革主義的環境に属していたグループは、この会議を利用してその課題をILOの課題と結び付けた。その一例としては、ラテンアメリカの多くの政府と改革主義者が取り組んでいた栄養の分野が挙げられる。これらのグループは生活水準と賃金政策に関するILOの仕事に強い関心を示した²⁸¹。さらに重要なこととして、サンティアゴとハバナ（1939年）での最初の二つの米州地域会議は、ILOの地域ネットワーク強化に大いに寄与した。ILOは労働者運動により近付き、労働者側は、ILO内での協力を通じて連帯感を高めることになった²⁸²。

あらゆる危惧や予測にもかかわらず、二つの地域会議は地域的基準の問題を引き起

280 Wehrli, “The ILO and Latin America”, 11. Véronique Plata-Stenger, “‘To Raise Awareness of Difficulties and to Assert Their Opinion’. The International Labour Office and the Regionalization of International Cooperation in the 1930ies”, in *New Histories of Latin America at the League of Nations*, ed. Alan McPherson (Albuquerque, NM: University of New Mexico Press, 2015), 97–113.

281 Corinne Pernet, “Developing Nutritional Standards and Food Policy: Latin American Reformers between the ILO, the League of Nations Health Organization, and the Pan-American Sanitary Bureau”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 249–261.

282 Patricio Herrera González, “El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* 46 (Dec. 2013): 87–119.

こすことはなかった。これらの会議はILO条約の普遍的性質を確認する機会となってILOを安堵させた。ただ一方で、ILOに基準設定活動の限界をより全般的にあらためて考えさせることにもなった。地域化に向けたこのような最初のステップのなかで最も重要な成果の一つは、ILO条約を広めるための新しい実用的な手段の開発に向けてILOが意を強くしたことであった。

ILO基準のさらなる普及を図るために1930年代に頻繁に使用されるようになった方法が「技術援助」ミッションであり、1930年代初頭には南東ヨーロッパ（ギリシア及びルーマニア）、中国（1931年）、エジプト（1932年）、キューバ（1934年）、そして1936年のサンティアゴ会議ののちにはラテンアメリカ（ベネズエラ及びブラジル）へ派遣された。これらのミッションは、ILOの仕事の地理的拡大とILOのプログラムにおける幅広いシフトの両方を示しており、経済的に「立ち後れた」国にこれまでよりも注力するとともに経済計画と社会法との関係に重点を置くものであった²⁸³。

こうした初期の大半のミッションにおける目的は、特定の社会法を施行するよう政府を支援し、また特に工業化の促進を目的とする社会保険制度を実施するよう支援することであり、ラテンアメリカではまさにこれが実行された。これに関連する意欲的な各種プロジェクトを進めていたポピュリスト政府（ブラジルのジエトゥリオ・ヴァルガスやメキシコのラサロ・カルデナスが率いた政府）は、ILOに期待を寄せていた。労働組合が組織化していた工業労働者グループは比較的小規模であることが多かったため、これらの政府は、さまざまな労働組合運動との戦略的提携を構築する上で社会保険が役立つと考えたからである。それ以外には、ILOの専門家が労働監督局（中国）や労働省（キューバとエジプト）のような機関の設立を支援するよう要請されることもあった²⁸⁴。

初期のミッションは主としてILO職員が統率し、ときに外部の専門家が支援する形であった。ミッションで派遣される人々の集団は、かなり独特の混成集団で、技術上・職務上の専門知識に加え、概してILOの考え方と取り組み方法に対する強い思い入れを持つ専門家・職員（experts-fonctionnaires）²⁸⁵から構成されていた。彼らはILOの考え方と方法をベルトコンベアのように運ぶ伝達役として機能した。なかにはエジプトでの場合のように、事務局長やその他の高官がミッションに参加し、そ

283 Plata-Stenger, “Une voie sociale pour le développement”, 257–312.

284 Seekings, “The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919–1950”.

285 Plata-Stenger, “Une voie sociale pour le développement”, 313–406.

のためミッションが準外交的な色合いを呈することもあった²⁸⁶。

それと並行して、技術援助への初期のこのような思い切った取り組みは、ヨーロッパ諸国の植民地における社会問題について、より包括的な新しい考え方へと道を開いた。強制労働の議論の背後で、ILOは植民地社会政策について高まった改革主義的な考え方と結びつきはじめた。この行動方針を促す大きな圧力となったのは経済危機であった。世界大恐慌は植民地世界の輸出中心の地域を特に激しく襲ったのである。英領カリブ海地域からオランダ東インドに至る数か所で社会不安とストライキが発生し、植民地経済の戦略的に重要な機能に影響を与えた。これに対応して、フランス人民戦線政府（1936～1938年）が措置を講じたほか英国政府も1940年に植民地開発福祉法を制定した。採用された措置は積極的な植民地開発政策へと向かう方向で進展し、帝国のすべての国民の福祉に対する財政的責任をはじめて認めた²⁸⁷。こうしたイニシアティブは確かに、規模は小さく方向性は完全に家父長主義的であった。しかし、それらが組み合わさることによって、まもなくILOはその基盤にもとづき、植民地の社会問題に対処するための姿勢の変化と目的を絞った行動のための原動力となることができた²⁸⁸。

1930年代の大半の期間、ILOの原住民労働課はこの正式な姿勢の変化をその活動に維持しようと努めた。当初の任務は主として強制労働との闘いを支援することであったが、原住民労働課は植民地社会政策の最終的改革の支援に備えるために、アフリカの社会問題全般に関するデータの収集と調査の実施を徐々に開始した²⁸⁹。このようにILOは、植民地の社会的・経済的問題に関して変化する国際的な知見の一翼を担っていたが、その分析にはグローバルな（グローバル化しつつある）枠組みがますます使われるようになった。こうした観点から、産業化を進めることと、社会政策措置とそれに伴う農業の効率性向上のためのプロジェクトを実施することは、植民地地域を後進的状态から引き上げるために必要な手段であるとの見解が広まった。社会的・政治的な対策に加え、こうした措置は、世界経済への植民地の統合を促進することで最終的には植民地の収益性を向上させる方法であるとも考えられた。したがって、この慎重でありつつも明確な変化は、国際開発と、いわゆる植民地政策の国際化の初期の歴史の1ページである。このような取り組みは第二次世界大戦後の世界において

286 同上

287 Frederick Cooper, *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996), 58–65.

288 ILO, *Social Policy in Dependent Territories*, 32–42.

289 Zimmermann, “Special Circumstances”, 242–244.

国際連合のもとで十分に実を結ぶことになる。そのように見れば、ILOの活動は、1945年という転換点をまたいで国際機関の活動に反映されてきた植民地時代及び独立後のアフリカとアジアをめぐる帝国主義の観念に関し、それが大方はまだ継続していることに眼を開かせるものでもある²⁹⁰。

²⁹⁰ Marc Frey, Sönke Kunkel, and Corinna R. Unger, “Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World”, in *International Organizations and Development, 1945–1990*, ed. Marc Frey, Sönke Kunkel, and Corinna R. Unger, 1–22 (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014); Klaas Dykmann, “Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers”, *Comparativ* 23, no. 4/5 (2014): 21–46.

第2部

二度目の設立：1940年～1948年

今夜は、皆さん一人一人がこの宣言の各節の冒頭に「I believe（私は確信する）」という言葉を付け加えて読んでみてください。そして、その通りであると感じるならば賛成票を投じてください。そうでなければ、良心の名において私からのお願いです。どうか臆することなく異論のあるところを教えてください。そうすれば、お互いに妥協点を探することができます。この運動においては本気を出さない人は要りません。

大英帝国使用者代表ジョン・フォーブス・ワトソン卿、1944年²⁹¹

²⁹¹ ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference 26th Session 1944 (Montreal: ILO, 1944), 96.

第3章 フィラデルフィアへの道

1944年のフィラデルフィア宣言は、国際労働機関（ILO）の歴史において転換点をなしている。世界大恐慌によって惹起された社会的・政治的な大変動、ファシズムとナチズムの台頭、そして世界規模の戦争にまで至るという辛い経験の直後に発表されたこの宣言は、ILOのもとに集まった自由民主主義諸国の再生への希望と意志を体現していた。過去の教訓から得られたその中心的な要求は、単純にして過激であった。すなわち、今後のILOのすべての政策の意義は、その政策が万人のために策定された社会の最優先目的の実現に寄与するか否かという観点からのみ評価されなければならないということである。最も重要なのは、すべての政策とすることにより、明確に経済、財政、貿易の分野にわたり、国内的側面を国際的側面に結び付けたことであった²⁹²。ILOはこのように拡張された任務を帯び、この総合的な社会的目的の守護者として活動することになった。その上、同宣言は「人種、信条又は性にかかわりなくすべての人間」に対して有効であると主張しているため、国際的に人権への支持を高める上で重要な文書となり、その要点は数年後に国際連合憲章と世界人権宣言に採用された²⁹³。

フィラデルフィア宣言は、ニューディール政策の考え方に、英国のウィリアム・ベヴァリッジ他のヨーロッパの社会改革者たちの概念を効果的に組み合わせたものであり、第二次世界大戦後の社会福祉国家確立の青写真の一つとなった。この宣言はまた、ヨーロッパと北大西洋に留まらず歓迎された。宣言により、世界の開発途上地域、特に当時のラテンアメリカにとっては、国際的状況における「経済安全保障」の要求が代弁されたためである。

顧みれば、フィラデルフィア総会はILOの二度目の設立であった。しかし、このことは決して予見されていたわけではなく、ILOの第二次世界大戦時の経験から起こりうる数多くの結果の一つにすぎなかった。長い間、最も可能性が高いと思われる結果でさえなかった。第二次世界大戦中には、ILOの存続そのものが一度ならず疑問

292 Alain Supiot, *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*, trans. Saskia Brown (London and New York: Verso, 2012).

293 Alcock, *History of the International Labor Organization*; Kott, “Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO During the Second World War”; Geert van Goethem, “Phelan’s War: The International Labour Organization in Limbo (1941–1948)”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 313–340.



写真5：ホワイトハウスでフランクリン・D・ルーズベルト米大統領とともにフィラデルフィア宣言に署名するエドワード・フィーランILO事務局長、1944年

視されていたのである。フィラデルフィア宣言は、最終的に、第二次世界大戦後の秩序でILOがその地位を確保するためのイデオロギー上及びプログラム上の基盤となったが、そこに至るまでには、なかなかILOの指導部とその最も献身的な支持者の思い通りにはならないさまざまな要素があった。

ジュネーブからモントリオールへ

第二次世界大戦が勃発し、ジュネーブのILO本部は暗雲に覆われた。1940年6月にフランスが独仏休戦協定を結び、フランス領の大部分がドイツ軍の占領下に置かれると、中立国スイスは枢軸国に四方を取り囲まれる状態になった。そのためスイス政府から見れば、ジュネーブに残っていた国際機関は政治的な重荷となった。スイスに留まることはILO指導部にとっても特に魅力的な選択肢ではなかった。ジョン・ワイナントと大多数の職員たちには、ILOが自由に活動を継続したいと望むならば、スイスを離れることが唯一の選択肢であると思われた。スイスに留まったならば必然的にILO職員の移動やコミュニケーションに重大な支障が生じていたはずである。実は1938年のドイツによるオーストリア併合以来、緊急時にILO本部を隣国フラン

スに移転するための計画とシミュレーションが準備されていた。1940年初め、フランス政府との合意ののち、ILOの公文書はすでにヴィシーへ移動済みであった²⁹⁴。

しかし、フランスの降伏後、同国への移転はもはや選択肢ではなくなった。そこで米国政府に接触したワイナントは、交渉を拒絶され、驚き失望することになる。米国のコーデル・ハル国務長官は、米国議会でも一般の人々の間でも中立主義的立場が広く支持されている現状に鑑み、ILOの受入れは不可能であると判断したのだった。受け入れれば、ヨーロッパの紛争で一方に公然と肩入れしていると見なされる可能性があったからである。ロンドンでは、戦火に晒される恐れがあったため、候補地から除外するのに長時間の議論は必要なかった。最終的に、カナダのウィリアム・マッケンジー・キング首相がILOのために一時的な施設の提供を申し出た。マッケンジー・キングはワイナントとの私的な通信のなかで、モントリオールにあるマギル大学の構内に本部を移転するようILO宛ての招致状を送ってきた。

ILO事務局をカナダ、とりわけモントリオールに移転することには多くの利点があった。英連邦の一部として公式には交戦状態にあったものの、カナダは戦場から遠く離れた安全な候補地であった。2カ国語が併用されていることと、カナダの軍需産業の活気ある中心地でもあることから、モントリオールはILOにとって魅力的な場所であった。その上、マギル大学には世界有数の経済学図書館があり、このことはワイナント率いるILOにとって重要な選択基準であった²⁹⁵。

1940年7月、ワイナントは事前に打ち合わせたコードを使用して、事務局次長であるエドワード・フィーラン宛ての暗号電報を米国から送信し、ILOの海外移転の手筈を直ちに整えるよう指示した。モントリオールに赴くワイナントに同行できる職員はきわめて少数に限られるため、いくつかの難しい決断を下さなければならなかった。フランス人のマリウス・ヴィプル広報担当官がILOの資産管理に当たるとともに国際連盟の残留スタッフと連絡を取り続けるなど、ジュネーブには少数の職員が残ったが²⁹⁶、大多数の職員は解雇を余儀なくされた。総勢約40人のILO職員が密かにフランス領とスペイン領を通過してポルトガルの首都リスボンへとたどり着いた。迫害と

294 皮肉なことに、公文書を保管していたセヴィニエ館は、数ヵ月後にはペタン元帥率いるフランスヴィシー政府の邸宅となっていた。以下参照。Edward Phelan, “Some Reminiscences of the International Labour Organization”, in *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, ed. ILO (Geneva ILO, 2009 (1954 Studies: an Irish Quarterly Review, Vol. 43, No. 171), 241–270).

295 Edward Phelan, “The ILO sets up its Wartime Centre in Canada”, in *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, ed. ILO (Geneva ILO, 2009 (1955 Studies: an Irish Quarterly Review, Vol. 44, No. 174), 152–170).

296 Phelan, “Some Reminiscences of the International Labour Organization”



写真6：リスボンでカナダ行き船舶の乗船を待つILO職員たち 1940年

戦火を逃れた何千もの人々がすぎる思いで海外の安全な避難場所への渡航を待つリスボンから、一行は最終的に蒸気船エクスカンピオン号に乗船し、不確実な先行きに向けてヨーロッパを後にした。

モントリオールで業務を開始するILOのために用意された環境は、この地にたどり着いた者の多くに衝撃を与えた。ジュネーブ本部で各自が割り当てられていた個室のゆったりとしたオフィスと比較すると、当初マギル大学が提供できた部屋は簡素であった。フィーランの回顧録には、最少人員のILO職員用のただっ広いオープンスペースの様子がありありと描写されている。高窓と中二階のあるそのスペースは、質素な木製テーブルが延々と並ぶ使われなくなった礼拝堂であった。フィーランが指摘しているように、「微かに教会の気配」が漂うこの大部屋で、「謄写版タイピスト、タイピスト、経理担当者、統計専門家、編集者、翻訳者、専門家、その他の者たちが四方剥き出しの壁と屋根に取り囲まれて仮住いしていた」のだった²⁹⁷。やがて他の部屋も使用できるようになり、環境は改善されたが、それよりも重要なのは、ILOが活動の自由を保ち続けたことであった。ILOを南北アメリカに近づけるというバト

297 Phelan, “The ILO Sets up Its Wartime Centre in Canada”, 259.



写真7：カナダのモントリオールのマギル大学モリス・ホール、1941年

ラーとワイナントの戦略がついに功を奏し、機関の存続に道が開かれた。モントリオールを本拠地として、ILOはすぐに仕事を再開することができた。ルーズベルト政権に有力な人脈を持つワイナント自身が決定的な役割を果たし、これによりILOの再生が可能となった。ワイナントは、限られた予算にもかかわらず、ラテンアメリカへの技術援助ミッションが確実に継続するようにした²⁹⁸。暗黒の時代における社会的・経済的自由の先鋒としての、またニューディール型の政策を国際化する手段としての、ILOの潜在的役割に対する本人の確信と相まって、ワイナントのこのような行動力はILOの存続に大きく寄与した²⁹⁹。それは、多くの人から他人行儀で一貫性がないと評され、ときには最も身近な職員との交流さえ嫌がるような、ワイナントのリーダーシップ・スタイルにおける欠点を補って余りあるものであった³⁰⁰。

そのため、1941年2月にワイナントが事務局長職を即日辞任して駐英米国大使になることを決断したという突然の発表は、周囲の人々から落胆と強い驚きをもって受け止められた。整理縮小の重要な局面の最中になされたワイナントの辞任は、政治的空

²⁹⁸ Jensen, “From Geneva to the Americas”, 228.

²⁹⁹ 同上、228頁で引用している。

³⁰⁰ Phelan, “The ILO Sets up Its Wartime Centre in Canada”, 265.

白を招く恐れがあった。ILOの実務面は事務局次長のエドワード・フィーランがモントリオールで運営に当たってきたが、理事会による通常選挙による承認を得られない状況ではフィーランは必要な正当性を示すことができなかった。真偽は別として、フィーランは官僚的との定評があり、ワイナントのようなカリスマ性に欠けていた。さらに、フィーランはアイルランド人であり、したがって中立国の市民であるため、反ヒトラー陣営へとますます公然と移行しつつあるILOを率いる上で果たして適切な人選なのかという疑念も持たれていた。ILO理事会議長を務めるジョン・カーター・グッドリッチを筆頭に、米国政府は、フィーランを支持することに当初は消極的であった。とはいえ、パリ平和会議の際に英国代表団の労働部門書記であったフィーランは、そもそもILOの設立に尽力した実績がある³⁰¹。設立当初からのILO指導部の一員であり、他の誰よりも機関の継続性を体現する人物であった。このことは危機と混乱の時代にあっては大きな強みであった。フィーランは数ヶ月のうちに批判勢力の反感を鎮めることに成功し、米国政府と労働組合をはじめ、ILO内の最重要グループの支持を獲得した。最終的にフィーランは、第二次世界大戦時中の理事会に代わるものとして設立された緊急委員会で、事務局長代行³⁰²に任命され、当分の間組織を率いるために必要な権限を与えられた。

ニューヨーク 1941年

モントリオールに到着したワイナントとフィーランは、避難先ではこれまでのILOの活動を単に継続するだけでは済まないという点で一致した。戦時下で生き延びるには、ILOが引き続き有用な機関であることを加盟国に納得させ、戦後構想に実際に着手できるようになった暁にはILOの主張が取り入れられるようにしなければならなかった。特に後者の目的を念頭に置き、1941年春、第二次世界大戦勃発以来はじめてとなるILOの特別総会の準備に向けて、あらゆる努力が注がれた。同年夏にフィーランは、米国のフランシス・パーキンス労働長官から、米国で総会を開催するようルーズベルト大統領の名において提案する招致を取り付けた。最も集まりやすい場所としてニューヨークが選ばれ、大わらわで準備がはじまった。

1941年10月末に総会がコロンビア大学パトラー図書館構内ではじまり、ILOはまず最初に成功を祝うことができた。戦時下における移動上のさまざまな制約にもか

301 ILO, ed., *Edward Phelan and the ILO*, 19.

302 フィーランは、1946年まで事務局長代行のままであったが、戦時中のILOへの貢献が評価され、事務局長の地位を与えられ、1948年の退職まで事務局長であった。

かわらず、35カ国から100人以上の代表者とさらに100人の顧問たちが危険な道中も厭わずやって来た。それは参加者の多くが総会をいかに重視していたかの証左であり、多くの代表者の地位の高さがこの事実を裏付けていた。米国はフランシス・パーキンス労働長官その人とアドルフ・バール国務次官補が代表団を率い、英国はウィンストン・チャーチルの戦時内閣に副首相として入閣したクレメント・アトリーを派遣した。その他の著名な参加者には、元チェコスロバキア外相のヤン・マサリク、元ノルウェー議会議長のカール・J・ハンプブロ、そして後に欧州経済共同体の設立に尽力するベルギーのポール＝アンリ・スパークがいた。ニューヨークに集まった35の代表団のうち13を占めるラテンアメリカからの派遣団も、33歳のチリのサルバドル・アジェンデ厚生相を含む大臣その他の高官に率いられてやって来た。

フィーランは、総会の報告書『ILOと再建』において、第二次世界大戦後の国際秩序におけるILOの地位を確保するための行動プログラムを提示した。ILOは自由民主主義に寄与する機関であると断じ、戦後構想に初期段階からILOを参画させるよう求めたのである。報告書ではさらに、経済・金融政策を含む広範な社会的任務と権限をILOに付託するよう各国政府に要請するとともに、この任務には、大戦後の政策は最重要の社会的目的に沿わせるべきだという当時広まりつつあった認識を反映させるよう提言した。どの国の政府も、もはや労働条件と労働者の保護だけに関心を寄せて事足りれとしている場合ではなかった。各国政府は「経済安全保障」及び「コミュニティ全体の利益のために、コミュニティ全体の生活の組織化の拡充」という概念を受け入れるべきだとされた³⁰³。

この報告書は多くの情報源から着想を得ていた。ベースとなったのは1941年1月のルーズベルト米大統領による「四つの自由」演説のほか、ルーズベルトと英国のウィンストン・チャーチル首相が連合国の戦勝後における一連の共通目標を定めた1941年8月の大西洋憲章である。『ILOと再建』の基礎をなすテーマとなったのは、「すべての国のすべての人が恐怖と欠乏から解放されて、その生命を全うすることを保障する」ことを定めた大西洋憲章の平和の誓い、そしてそこにおいて「労働条件の改善、経済的進歩及び社会保障をすべての者に確保するために」もたらされる「経済分野におけるすべての国家間の完全な協力」であった³⁰⁴。大西洋憲章を支持した英連邦とヨーロッパの亡命政府による共同宣言も引用された。

報告書ではラテンアメリカ各国政府の社会政策に関して相当な紙幅が費やされた。

303 ILO, "The I.L.O. and Reconstruction. Report by the Acting Director of the International Labor Office to the Conference of the International Labor Organization" (Montreal: ILO, 1941), 88–89, 97ff.

304 同上、89, 110–111頁

各国の社会政策が「市民の経済安全保障が政策の中心点でなければならないことと、その経済安全保障が世界各国の行政担当者にどれほど完全に受け入れられたか」を示すさらなる証拠となり得るのではないかと思われたからである³⁰⁵。報告書は締めくくりにして国際労働組合運動からカトリック教会に至るまでの声明に言及しているが、どの声明も、第二次世界大戦中に新しい精神が芽生えたことを確認しているように思われる。

枢軸国が社会政策として取った措置についても言及がなかったわけではない。報告書は社会政策の分野で自由民主主義が直面していた課題がいかに大きなものであったかを明確に示している。世界大恐慌の時代の記憶と、民主主義政府が大恐慌の破壊的な社会的影響に強力に対処できなかった記憶とが、ニューヨークに集った総会参加者の脳裏になお付きまとっていた。報告書は、社会政策こそが「最終的にこの戦争によって決まる課題の中心」になるであろうと述べている。ILOはナチス支配下のヨーロッパという暗い見通しに代わるものとして、建設的なビジョンを求めた。ILOはナチス・ドイツが講じた社会的措置を認めたものの、機関として達成をめざす目標はより広くより明るいもので、すなわち「個人の尊厳と自由を尊重する方法で達成された、すべての市民のための経済安全保障」であることを加盟各国に再認識させた。ILOの見解では、経済安全保障そのものが目的というわけでは決してなかった。それは「より充実した、より豊かな、そして何よりも、より自由な生活」の前提条件であり、したがって人種差別を前提とするナチスの奴隷国家の状態とは対極に位置するものであった³⁰⁶。

『ILOと再建』にはすでに第二次世界大戦後の具体的方策についての記述があった。当然のことながら、将来の懸念のなかでも失業が重点的に取り上げられていた。第一次世界大戦の経験から、雇用の確保が第二次世界大戦終結後に立ちはだかる唯一最大の課題と目された。失業は政治的・社会的安定に対する深刻な脅威と考えられ、いかなる代価を払っても回避すべきであった。職業訓練、社会保険、賃金政策、最低生活賃金、より良い栄養、住宅供給、レクリエーション、そして労働条件の向上も重要課題とされた。雇用機会均等の拡大は、女性運動に対して（他と比較するとかなり弱めの）理解を示したものであり、また、経済的・社会的問題に関する使用者と労働者とのさらなる協調の呼びかけは、労働組合に好意的に受け入れられた。ILOが追求していた社会的任務を規定する諸要素の最後に挙げられているのが、国際的公共事業政

305 同上、90頁

306 同上、92, 95頁

策と移民に関する機関である。この二つは、1930年代にILOが世界恐慌の影響緩和のために主張したものの退けられたプログラムの中核をなす要素であった。

その戦後構想に関してILOが総会で得たほぼ満場一致の支持は、少なくともある程度までは、総会自体の通常とは異なる状況によるものであった。ニューヨークに集った人々の多くは、総会の成功とILOの強化という共通の関心によって結ばれていた³⁰⁷。総会のホスト国であった米国がこの関心を共有していたことは間違いない。ヨーロッパで戦争が勃発して以来、ルーズベルトは、反ヒトラー連合とのさらに緊密な協力に向けて、国民を鼓舞し実際上も国を導いてきた。大西洋憲章も、英国（後にはソ連）に対する米国による武器の供給を許可した1941年3月の武器貸与法も、この方向性を明確に示していた。こうした歩みにもかかわらず、総会の開会当時（日本の真珠湾攻撃のわずか数週間前）、米国民の大半は、依然としてヨーロッパの紛争への直接的関与に反対していた。このような背景で、米国の領土で総会が開催されたことにより、米国は連合国の戦争努力に対する関与の度合いを深める機会を得た。それはまたルーズベルト大統領にとっては特に、参戦の可能性に対する米国の労働組合の支持を獲得する機会をもたらした。これは生産にも労使関係にも重大な意味合いを持つ戦争経済へと移行する上で、きわめて重要な段階と考えられた。より一般的には、総会はニューディール政策によって具現化された社会的・民主的モデルの成功と普遍的魅力を示すもう一つの宣伝の舞台であると見なされた³⁰⁸。

こうした状況において、ジョン・カーター・グッドリッチは開会挨拶で、この総会は、「社会正義、社会保障、そして経済民主主義の基本要素」が「闘争の本質」であり「自由な人間はそれをこそ求めて戦う」との確信から生まれた、「信念に基づく行為」とであると述べた³⁰⁹。米国の立場は、他の政府に対しILO支持を表明するよう促す明確なシグナルであった。それは特に、ドイツ軍の空襲のほうが差し迫った懸念だったためにILO総会の優先順位が低かった英国に向けられたものであった。同じことはニューヨークに集った各国亡命政府、つまりロンドンに拠点を置く自由フランス、ベルギー、オランダ、ポーランド、ノルウェーにも当てはまった。これらの政府にとってこの総会は、枢軸国に対する共闘への参加において米国を支持する重要な機会であ

³⁰⁷ Alcock, *History of the International Labor Organization*, 161–170.

³⁰⁸ Kott, “Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO During the Second World War”, 365–367; Jensen, “From Geneva to the Americas” ニューディール政策の国際化を目指す広範なプロジェクトについては以下参照。Patel, *New Deal*; Elizabeth Borgwardt, *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

³⁰⁹ ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 1941, New York and Washington, D.C. (Montreal: ILO, 1941), 2.

り、存亡にかかわる重大事だったのである。ノルウェーの政府代表であり元労働党指導者のオーラヴ・ヒンダルは、報告書の「ナチスの侵略者に対する連合国の完全な勝利なくして、国際労働機関とその事務局が依って立つ理想は達成できない」という主張に呼応して、こうした国々の心情を吐露した。ナチスに占領されたとの国の代表者にとっても、連合国の勝利は「より良い未来を創造するための我々の取り組みが直面しているその他のすべての問題を適切に解決するための絶対条件」であった³¹⁰。少し以前に占領されたギリシヤも代表団を派遣していたが、同国との連帯が盛んに表明され、緊急に行動する必要性が浮き彫りになった。

同じような考えが、ニューヨークの総会に出席した労働組合の代表を突き動かした³¹¹。ヨーロッパでの迫害を逃れるために亡命するか地下に潜行した人々、所属組織がドイツ占領下で壊滅した人々、同僚が殺害されたり強制収容所送りにされたりした人々は、今こそ米国が参戦するときであると強く感じていた。その一方で、英国と米国の労働組合は当面の差し迫った状況の先を見据え、戦後構想に労働者の参加を確保するための手段としてILOを考えていた。労働者グループは、必要とされる信任をフィーランに与えること、また大西洋憲章にもとづき、「ILOが三者構成原則に基づいて選ばれた技術顧問とともに、来るべき講和会議に参加することを決議する」ことの必要性を力説し、政府代表に強く要求した³¹²。

ILOがどれほど真剣に連合国側につくかについて疑念が完全には拭われていなかったとしても、警戒感は総会の進行につれてたちまち霧散した。この点で一つ特に象徴的に重要な問題が、ILOへのフランス代表であった。1940年にフランスが敗北した後、同国の議席はパタン元帥のヴィシー親独政権へと正式に移行した。同政権はナチス・ドイツのお墨付きを得て、フランスの非占領地域と植民地領土のほとんどを統治した。ILOがモンテリオールに移転した後も、この立場に何ら変化はなかった。財政事情に影響するため、ILOがフランスの分担金を失うまいとしたことも理由である。ファシスト・イタリアに倣ったヴィシー政権の労働・社会政策がますます抑圧的になってきたにもかかわらず、ジュネーブに残っていたILOの広報担当官マリウス・ヴィプルは、フィーランの承認を得て同政権と公式な接触を継続していた。この方針は多方面から批判を浴びた。特にILO事務局長補であるフランス人アドリア

310 ILC, New York and Washington, D.C. (1941), *Record of Proceedings*, 49.

311 Bernard Delpal, “Le refuge américain de l’OIT (1940–1946). De l’esprit de Genève à l’esprit de Philadelphie, place du syndicalisme dans la stratégie de reconstruction”, in *L’Organisation internationale du Travail*, ed. Lespinet-Moret and Viet, 107–120.

312 同上、86頁

ン・ティクシエは、ILOがヴィシー政権との関係を絶ってフランスの議席をシャルル・ド・ゴール將軍率いる自由フランス亡命政府に割り当てるよう、かねてより訴えていた。ティクシエ自身も、ルネ・カサン、アンリ・オーク（ド・ゴールの労働相）など、自由フランスの代表たちと密接な関係を持っていた。

ニューヨークの総会では、フランス代表の問題が対決のテーマとなった。ヴィシー政権と自由フランスはいずれも代表を派遣していたが、ヴィシー政権代表団はたちまち孤立状態に陥り、さまざまな政府代表や労働者代表による手厳しい非難に晒された。最終的に数カ月後、フランスの議席がド・ゴールの亡命政府へ移されたが、総会開催時から事実上存在していた状態が公式に承認されたに過ぎなかった。こうして1941年末までには、ILOの連合国向け支援に対する最後の形式上の制約も取り除かれた³¹³。

ニューヨークの総会ではラテンアメリカも重要な役割を果たした。1930年代以来二度目となるが、実際、ラテンアメリカはILOの存続に不可欠な存在となった。米国は総会の前に南方の隣人であるラテンアメリカをなんとしても連合国陣営に留めようと強力な働きかけを行っていた。一方、ラテンアメリカ諸国にもILOを支持する動機があった。メキシコ、ブラジル、チリはいずれも工業化路線を歩んでおり、経済安全保障に関する地域的に協調のとれた政策に対する米国の関与を望んでいた。この3カ国にとっては、ILOがそのための適切な基盤を提供するように思われた。1930年代にルーズベルト政権が善隣政策の一環としてそうした合意に門戸を開いていたように、ラテンアメリカの人々は社会保障政策の国際的調和を確保する上でILOの支援を求めていた。チリの代表団は、「アメリカの労働者階級の幸福は、主として我々の国の経済状況に主にかかっている」と正しく指摘している。ラテンアメリカ諸国にとって真に重要なのは、「両当事者にとって満足のいく貿易・経済関係」³¹⁴であった。ラテンアメリカ諸国がILOを支持したのは、ILOにより自国の地位が国際的に強化されると期待したからであり、またILOを、経済安全保障という最優先の目的に向け国際協調による社会・経済政策を実現するための、最良の公開討論の場であると考えたからである。

このような背景で、総会がいくつかの決議の採択をもって終了したのは驚くには当たらなかった。カーター・グッドリッチが重々しく指摘したように、「再建に関する決定において、また国際秩序の恒久的枠組みの創出において、社会的目的に権威付けを

313 Jaci Leigh Eisenberg, “Laquelle était la vraie France? France and the ILO during the Second World War”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 341–364.

314 ILC, New York and Washington, D.C. (1941), *Record of Proceedings*, 91.

する」ことは、ILOの「義務であり責任」であった³¹⁵。ILOは新たな、そして拡大された任務を付与されるに値した。それはILOが政府、産業界、労働者を代表しているからだけでなく、「自由な諸国民からの信頼、そしてそれ以上にあらゆる場所の自由な精神を持つ人々からの信頼」を得ているからである³¹⁶。総会の象徴的な最終幕として、ルーズベルト大統領は、最終セッションをホワイトハウスで開催するよう参加者を招いて、ILOに対する個人的な敬意と米国の支持を示すとともに、ILOを「人間の正義のための議会」、将来の「あらゆる場所のすべての人々のための社会正義の安定的国際制度」における礎と称した³¹⁷。

第二次世界大戦の開戦以降はじめてのILO総会は、この機関が存続していること、消え去りつつあるのではないことを証明する以上の成果をあげた。ILOは経済安全保障の目標につながる1930年代の考えの多くを認めた信任を確保することに成功した。それと同時に、フィーランの報告書『ILOと再建』は、大西洋憲章の一般的誓約を補完する具体的な社会政策の将来像を提供した。歴史の節目の束の間、ILOはニューヨークで第二次世界大戦後の国際構想の最前線に位置していたのだった。しかし、この成功を取り巻く高揚感は長続きするものではなかった。1941年12月の米国の参戦からわずか数カ月後、戦後構想がより具体的になるにつれて事態は幻滅すべき様相を呈しはじめ、気が付けばILOはまたも主流から外される恐れに直面していた。

戦後構想

米務省は1941年末、後に「国際連合の父」と称されることになるレオ・パスボルスキーを部長とする特別調査部を新設した。同調査部がその後の国際組織の基本構想を立案するにあたって、ILOはかなり重要な役割を果たした。回覧された当初案では、ILOは社会政策だけでなく復興計画のすべての経済的側面に対しても責任を与えられていた。これによって、以前は国際連盟が果たしていた経済的機能は実質上ほぼすべてILOに移管されることになっていた。ところが米国の参戦後、この構想は外交的・軍事的懸念によりやがてお蔵入り同然となり、ILOはたちまち地歩を失いはじめた³¹⁸。

1942年年頭の2日間、26カ国の代表者がワシントンDCに集結し、後に連合国共

315 Conference of the ILO, New York and Washington D.C. (1941), *Record of Proceedings*, 136.

316 同上

317 同上、156, 158頁。背景については以下参照。

318 Van Goethem, “Phelan’s War”, 322–324.

同宣言となる宣言に署名した。署名国は枢軸国との戦いに一丸となって取り組むことに合意し、また大西洋憲章に定められた原則にもとづいて、終戦後直ちに発効する予定の共同国際安全保障制度で協力し合うことに合意した。この宣言によってソ連は米国及び英国と対等な立場のパートナーとなり、米英両国はこの新しいパートナーを第二次世界大戦後のあらゆる計画に積極的に関与させたいと考えていた。ILOに対するソ連の態度が明らかに敵対的だったため、この情報はモントリオールのILOに警戒を促すものであったに違いない。ソ連は1934年にILOに加盟して以来、特に積極的な態度を示したことはなく、1939年秋のフィンランド侵攻によって国際連盟から除名された後にILOを去った。それ以降ソ連政府は、あらゆる機会を利用して、ILOが労働者の利益の代表者として正当であるかを問題にしてきた³¹⁹。それどころか、ソ連政府は労働組合の統一的国際組織を創設しようとし、これが最終的にILOに完全にとって代わることを望んでいた。これにより、西側の主要な労働組合間の亀裂という副作用がもたらされることになった。ある程度まで英国政府の外交政策の名のもとに行動している英国労働組合会議(TUC)が労働組合の統一を受け入れたのに対し、アメリカ労働総同盟(AFL)は統一組織に徹底的に反対した。その結果として、ILOの最も重要な擁護者の一角を占める労働者は、ILOがその支援を必要としていたときに一つにまとまることがなかった³²⁰。

米国では、労働省内の主だったILO支持者は國務省の外交政策立案者に押され気味であった。程なくコーデル・ハルの考え方が明らかとなった。米国の戦争目的を擁護する手段としてILOが備えている潜在力を評価しながらも、ハルは世界貿易の自由化を優先しており、ILOがその目的に適しているとは考えていなかった。したがってハルは、ILOの経済・金融上の権限拡大に向けた提案には反対した³²¹。

モントリオールの本拠地からILOは、主要な加盟国が検討をはじめた第二次世界大戦後の構想に、先のニューヨーク総会の気運に乗じて積極的に関与しようとする努力を続けた。中心となったのが失業問題であり、ILOがこの問題に対処するために加盟国に提供した政策の処方箋には世界大恐慌時の影響が見られた。ILOは国内及び国際的レベルでの積極的雇用政策、すなわち労働力移動と公共事業の分野における国際条約にもとづいた雇用政策をあらためて主張した。新たな側面は職業訓練の拡充に焦点を当てたことであり、この職業訓練は労働力再形成の主要な手段として注目度

319 Jacobson, "The USSR and ILO", 404.

320 Geert van Goethem, "Labor's Second Front: The Foreign Policy of the American and British Trade Union Movements During the Second World War", *Diplomatic History* 34, no. 4 (2010): 663–680.

321 同上、669頁

を増していた。難民の問題もILOの検討項目に明確に含まれていた。このような進展は、フレデリック・リース＝ロス卿が率いる連合国戦後必要物資委員会（大戦後に必要とされる必需品及び輸送を予測した）とILOが協力した結果であった³²²。この関係により、ILOは連合国の大戦後構想の労働と雇用に関するすべての側面に、少なくとも当初は関与していた。

このような状況で、ILOの専門家はほとんど宣教師のような情熱を持って社会保障を国際的に推進していった。ILOの事務局次長で社会保障部門長であったオズワルド・スタインは、第二次大戦中に英国と米国でそれぞれの社会保障の拡充に取り組んでいた多くの専門家との関係を維持した。英国の社会保障制度の礎を築いた報告書『社会保険と関連サービス』を著したウィリアム・ベヴァリッジは、スタインに助言を求め、特に自国以外の社会保障制度に関してILOから提供された情報を幅広く自由に活用している³²³。ルーズベルトのもとで社会保障委員会議長を務めたアーサー・アルトマイヤーも同様である。アルトマイヤーもベヴァリッジと同じ頃に同種の報告書（『保障、労働、救済政策』）を執筆中であった。ただ、この報告書はベヴァリッジのものほど注目されず影響力も少なかった³²⁴。

ラテンアメリカは第二次世界大戦の全期間を通じて、社会保障分野におけるILOの主要な活動の場の一つであった。スタインとその他のILO専門家は、メキシコ、アルゼンチン、ウルグアイ、チリ、ペルー、ボリビアに対して技術援助ミッションを実施した。1943年7月、ILOはベヴァリッジその他の著名な社会保障専門家をモントリオールで開催された汎アメリカ社会保障会議に招聘することができた。この会議の成果は、世界各国での国家社会保障制度の確立に加え、方策調整のための国際協定を求める「国際社会保障憲章」の草案に結実した³²⁵。

これほど目立ちはないが重要性では劣らないILOの活動舞台が、植民地社会政策に関して実施した取り組みの結果として生まれた。1940年9月、ILOがモントリ

322 Alcock, *History of the International Labour Organization*, 172.

323 William Beveridge, “Social Insurance and Allied Services”, London: HMSO, 1942; reprinted in *Bulletin of the World Health Organization* 78, no. 6 (2000): 847–55.

324 アルトマイヤーの報告書については以下参照。Jensen, “From Geneva to the Americas”, 230. 報告書の正式名称は以下の通り。“Security, Work, and Relief Policies. 1942: Report of the Committee on Long-Range Work and Relief Policies to the National Resources Planning Board”, United States Government Printing Office, Washington, DC, 1942.

325 Jensen, “From Geneva to the Americas”, 230–231. See for the broader debate also Martin H Geyer. “Social Rights and Citizenship during World War II”, in *Two Cultures of Rights: The Quest for Inclusion and Participation in Modern America and Germany*, ed. Manfred Berg and Martin H. Geyer, Publications of the German Historical Institute (New York: Cambridge University Press, 2002), 143–166, esp. 157–166.

オールに移動した際、ワイナントは植民地問題の弁務官として活動する代表者をロンドンのILO連絡事務所に配属する決定を行った。この任に当たったのは、両大戦間期の大半を通じてILOの原住民労働課に所属した比較的下級の職員であるウィルフリッド・ベンソンだった。当初それほど重要視されなかったロンドンのこの出先機関は、やがて知的原動力の創出拠点となり、結果的にILOによる大戦後の植民地に関する成果の大半がここから生み出されることになった。ILOはニューヨークの総会において、広範な復興プロセスの一環として植民地改革プログラムを作成するというさらなる権限を与えられた³²⁶。1943年はじめ、ベンソンは『国際労働評論』に、植民地の社会改革のための詳細な提言を盛り込んだ論文を発表する。英国の戦時連立内閣の労働大臣アーネスト・ベヴィンは、民主主義諸国が戦っていた「人民の戦争」のあとには「人民の平和」が続かなければならないと述べたことで知られているが、ベンソンの論文タイトル「植民地における人民の平和」は、この言葉からの引用であり、その意味で計画的な内容であった。このように同論文は、植民地の状況を第二次世界大戦後の社会政策に関する一般的な議論の俎上に載せ、植民地における人民の平和の基本的支柱として次の各項目を提示している。すなわち、「植民地方針全体の、上位の社会的目的への従属化」、「大戦前時代の自由放任政治から積極的な経済・社会開発に対する取り組みへの、植民地国家によるシフト」、「『ゼロからの』社会開発に寄与するものとして、先住民の参加の保護（植民地での労働組合の自由を促進する効果に伴う）」、そして、「植民地社会政策に関する『国際化』の増大」である³²⁷。この最後の項目は、つまりは植民地社会政策の主な方向性を規定する上でのILOの役割の強化を意味する。

ILOは、雇用政策及び社会保障の分野で理論的作業や実際の活動を行い、ある程度まで認知され、ときには注目される場合もあったとはいえ、第二次世界大戦後の方針に関する連合国間での交渉においては役割をほとんど果たしていないように見えることが、関係者には懸念されていた。状況の悪化を特に示す兆候は、1943年5月にバージニア州ホットスプリングスで開催された連合国食糧農業会議からILOが除外されたことである。この会議では、生活水準、栄養、農業労働といった数々のテーマが取り上げられたが、これらはニューヨークの総会で可決された決議ではILOの権能の

326 ベンソンは、フランス、オランダ、ベルギーの亡命政府の植民地代表を含む、ロンドンの植民地関係者（公式・非公式を問わず）との対話の中で、この動きを準備していた。さらに、ベンソンは植民地問題に関心のある米国政府関係者や研究機関とも話し合った。

327 Wilfrid Benson, "A People's Peace in the Colonies", in *International Labour Review* 47, no. 2 (1943): 141–168.

範囲内にあるとされていた。同年後半に連合国救済復興機関（UNRRA）が設立され、連合国戦後必要物資委員会の機能の一部を引き継ぐに至り、ILOは再び脇に追いやられることになった。ILO支持者の大多数にとって事態は徐々に明らかになってきた。ILOは戦後構想に対する影響力を失う恐れがあり、仮にそうなれば、すでに着手した多くのイニシアティブが結局は頓挫してしまうのだ。専門的助言や技術サービスが引き続き求められる一方で、ILOは、外交レベルにおいて組織の存続のために奮闘していた。国際機関の基本構造の確立を見越して1943年10月に予定された連合国外相会議からILOが除外されたとき、不吉な前兆は明々白々となった。1943年12月にロンドンで特別に開催された理事会において、参加者は、主導権を取り戻すための最良の策はILO総会の通常総会の開催だという点で一致した。ただし、今回は新たな決議を可決するだけでは不十分であった。ILOを戦後構想の第一線へと復帰させ、広範な社会的任務を主張するための根拠となり得るようなILOの基本的性質を明確に確認することが必要とされた³²⁸。

米国政府は再びILO総会の開催国となることを表明し、今回の開催地にはアメリカ独立宣言が発表されたきわめて象徴的な地であるフィラデルフィアが選ばれた。総会の準備段階において、西側連合国、労働者グループ、そして使用者たちはいずれも、戦後復興計画へのILOの完全な関与をあらためて主張する上で、この総会が公開討論の絶好の場を提供することになるとして意見の一致を見た。フランシス・パーキンスはウィンストン・チャーチルとの会談に関するメモで、この新たな総会が2年半前のニューヨークでのように「卓越した心理戦」になるということで見解が一致したことを記している³²⁹。ILOの今後のありようを視野に入れ、誰もが米国労働省やパーキンスと同じ路線のニューディール派のようにILOの熱望を受け入れているわけではなかった。英国外務省も、米國務省も、レオ・パスボルスキー率いる国連の計画立案者たちも、ILOがニューヨークで採択した決議にかかわりを持つことを嫌い、フィラデルフィア総会を利用してILOの守備範囲を第二次世界大戦前までの中核活動に限定したいと考えていた。

総会が近づくにつれて、ILOに対するソビエトの態度という問題が再燃した。フィラデルフィア総会が復興に向けた種々の計画に取り組む機会となり、そしてILOが戦後の秩序で役割を担おうとするなら、ソ連抜きという状態は大きなマイナスであった。そのため、英国政府と米国政府はソ連を総会の席に着かせるべく懸命の努力をし

328 Van Goethem, “Phelan’s War”, 328–331.

329 以下で引用している。van Goethem, “Phelan’s War”, 329.

た。ルーズベルト自らスターリンに代表団を派遣するよう説得を試み、AFLからソビエト労働者代表の参加への反対は放棄するという同意さえ取り付けた。しかし結局、すべての努力は水泡に帰した。ソ連が決して妥協しなかった理由が一つ考えられる。ソ連は、新たな国連システムにおけるILOの対抗勢力になるか、またはあわよくばILOに完全に取って代わるような統一的な労働組合同際組織を創設しようと模索中だったのである³³⁰。

1944年、フィラデルフィア

以上のような外交面の動向に心乱されることなく、モントリオールのILO職員は1944年の最初の数カ月を「国際労働機関の将来の方針、計画、地位」に関する長文の覚書の準備に費やした³³¹。この覚書はニューヨーク総会の決議に立脚して、広範な社会的（そして経済的）任務に対するILOの要求を再度主張するものであった。ILOが将来的に受け持つべき正当な影響範囲と考える幅広い分野をリストアップするとともに、将来の国際システムとその全部門のまさに中心に自らを位置づけたのである。ニューヨーク総会から2年半の間にILOが直面した不安定な状況に照らして、これは危険な賭けのように思われたかもしれない。しかしながら、見方を変えればILOには失うものはほとんどなかった。

ILO指導部の決断が正しかったことは総会で証明されることになった。当時の状況からすれば、この総会は紛れもなく成功と言える内容であった。今再び、感嘆すべき数の代表団がフィラデルフィアへやって来た。ソ連とその他の一握りの国を除き、将来の国際連合加盟国のほとんどすべてがこの総会に出席し、それによってILOの要望に必要とされる正当性がもたらされた。代表の大半は社会的任務の拡大を訴えるILOの主張を支持した。特筆すべきは労働組合がILOの主張を全面的に支持したことである。この総会で、英国の労働組合指導者ジョセフ・ホールズワースは、ILOに対する労働組合の継続的支持と労働者グループの期待を確認し、「平和と繁栄のこの政策を包含する方策策定に関与する労働者の権利を否定するならば、ILOは存続できないし、これから設立される可能性のあるその他の機関の存続も不可能であろう」と述べている³³²。

330 同上、331頁

331 ILO, *Record of Proceedings*, “Future Policy, Programme and Status of the International Labour Organisation”, International Labour Conference, 26th Session 1944 (Montreal: ILO, 1944).

332 ILC, 26th Session (1944), *Record of Proceedings*, 52.

ILO指導部の期待通り、総会は実際のところ、たちまち講和会議のはじめての会合の様相を呈した。これはまた、ILOが総会の終わりに採択した厳かな宣言が将来の和平交渉に関する社会的な序文と見なされたことを意味していた。フィラデルフィア総会では、ILO事務局は合計で23本の決議と7本の勧告を採択し、最初の決議は現在及び第二次世界大戦後の社会政策に関する連合国への勧告をはじめ和平調停における社会的準備を扱うものであった³³³。

この総会の主な成果が今や広く知られているフィラデルフィア宣言(「国際労働機関の目的に関する宣言」)であり、宣言の内容は後にILO憲章に盛り込まれた³³⁴。フィラデルフィア宣言の第1文が、1919年からのILO憲章の基本的な社会自由主義的な声明すなわち「労働は、商品ではない」、そして「表現及び結社の自由は、不断の進歩のために欠くことができない」³³⁵を確認し強調するものであったことは、驚くには当たらない。

その次の「一部の貧困は、全体の繁栄にとって危険である」は、経済的・社会的政策の策定に必要なグローバルな視点にこだわり、公正な経済秩序という目的に力点を置いた声明であった。

フィラデルフィア宣言は、経済の世界規模での相互依存に眼を向けることにより、今後数十年で出現する開発の問題に関する国際的議論を予見するものであった。そして最後に、「欠乏に対する闘い」を遂行するための方法として、ILOが三者構成主義と民主的な意思決定を選択し堅持していくことを再確認している。

宣言の第2節には、真に斬新な新スタートを示す箇所が含まれていた。ここでは国内レベル及び国際レベルでのすべての政策、「特に経済的及び財政的性質をもつもの」は、最も重要な社会的目的に照らして精査されるべきであると述べられている。この主張は普遍的な人権という考え方にその正当性を見出していたが、この考え方は、国際文書にはじめて登場したものであった。

すべての人間は、人種、信条又は性にかかわらず、自由及び尊厳並びに経済的保障及び機会均等の条件において、物質的福祉及び精神的発展を追求する権利をもつ³³⁶。

333 ILO, *Resolutions Adopted by the Twenty-sixth Session of the International Labour Conference (Philadelphia, April–May, 1944)* (Montreal: ILO, 1944).

334 The Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (1944) in ILO, 26th Session (1944), *Record of Proceedings*, App. XIII, 621–623; Eddy Lee, “The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect”, *International Labour Review* 133, no. 4 (1994): 467–84.

335 ILO, Declaration of Philadelphia.

336 同上

フィラデルフィア宣言は、このような権利を可能ならしめる状況の実現を、「国家の及び国際の政策の中心目的」へと引き上げ、「この根本目的に照らして経済的及び財政的の国際の政策及び措置をすべて検討」することがILOの責務であると述べている。これはニューヨーク総会で採択された決議に直接的に言及したものであり、この主張は、普遍的人権の考え方から大きな力を与えられた³³⁷。

フィラデルフィア宣言の人権に関する文言が、前触れもなく現れたわけではないことは明らかである。ILOの活動は単独のものではなく、より広範な運動の一環であった。すでにニューヨーク総会において頻繁に取り上げられていた四つの自由演説と大西洋憲章が拠り所となる原点であることに変わりはなく、これは、総会参加者がたびたび言及したことや米国マスコミのフィラデルフィアに関する報道から裏付けられている³³⁸。ニューヨーク総会とフィラデルフィア総会との間の数年間、ILOは第二次世界大戦後の秩序のイデオロギー的及び法的な基盤として、人権に関する啓蒙活動に積極的に協力してきた。フィラデルフィア宣言の中心的な起草者の1人はILOの法律顧問であるウィルフレッド・ジェンクスで、アメリカ法律協会（ルーズベルト大統領の提案で1942年から人権の普遍的憲章の草案を検討していた法律家の民間団体）と密接なつながりを持っていた。ジェンクスは特に社会経済的権利を擁護し、同様の方向性で活動するラテンアメリカの法律専門家とも交流していた。フィラデルフィア宣言はこうした人権の考えを国際文書に明記する初期の機会を提供することになった³³⁹。

第3節ではILOがその将来的な活動範囲と見做していた分野を項目別に挙げている。フィーランによる1941年の報告書『ILOと再建』と同じく、まずは完全雇用と生活水準向上が挙げられ、職業訓練と賃金政策がそれに続いている。団体交渉権の考え方についての項目もあり、生産性向上における労使間の協力と、社会・経済的措置の実施に際しての労使双方の参加を謳っている。続いて、社会保障、労働安全衛生、児童と母親を対象とした保護措置、栄養、住宅、レクリエーション文化施設、そして最後に「教育及び職業における機会均等の保障」を挙げている。第3節ではこのように、従来からのILOの活動分野として労働条件の改善と労働者の権利の促進に言及しただけでなく、社会政策と経済政策との間の密接な関係についてのILOの新たな

337 同上

338 Jensen, "From Geneva to the Americas", 231–232.

339 Hanne Hagtvedt Vik, "Taming the States: The American Law Institute and the 'Statement of Essential Human Rights'", *Journal of Global History* 7, no. 3 (2012): 461–482.

幅広い理解についても大きく紙幅を費やした³⁴⁰。

いまだ植民地支配下にある人々と開発途上国に焦点を当てた第4節と第5節も、新たななほじまりを示している。ILOは今や、国レベル、さらには国際レベルでこそ「世界の未開発地域の経済的及び社会的発展を促進」することがその重要な課題であると考えに至った。このためILOは、国際貿易、医療政策、教育などの分野で同じ目標に向かって取り組んでいるすべての国際機関と協力することを誓約した。ラテンアメリカ諸国は特に、その要求がILOの方針に反映されたことに満足した³⁴¹。

総会においてILOの任務拡大に対して異を唱える意見はほとんどなかった。反対を表明した少数のうちの1人は米国の労働者代表であるロバート・ワットで、ILOがあらゆる問題に首を突っ込むのは控えるべきだと述べた³⁴²。対照的に、ベルギーの労働者代表でのにILO事務局次長となるジェフ・レンスは、一部の使用者からの反対に立ち向かってILOの大胆で新しいミッションを要求し、「国際労働機関の役割は今や、労働者大衆の諸権利を明確に述べることであり、またこの権利を少数者のどのような特権よりも優先し、この権利を加盟国の法律に明記させること」であると主張した³⁴³。

将来の国内政策に関する議論については、レンスが気運は自分の側にあると感じたとしてもさほど不思議ではなかった。しかし、完全雇用政策の支援のために考えられる国際的行動についての議論では、第4節で挙げられた事項の多くは主として共同の意思表示にすぎないことがきわめて明確に示された。オーストラリア政府は「和平調停における社会的規定に関する決議」の一部として、全世界的な完全雇用を目指して、自国の国内政策と他国の国内政策との調整をすべての国に義務付ける国際協定の採択を提案した。この種の協定が成立すれば、とりわけ開発途上国の工業化とその社会保障制度構築の取り組みを保護するメカニズムが確立されたはずであり、主として先進工業国の国内雇用と経済・貿易政策に影響を与えることになったと思われる。この提案は多くのラテンアメリカ諸国及び南アフリカ共和国など英連邦諸国の一部から支持された。しかし、米国の政府代表団はこうした協定の反対派の先頭に立って異を唱え、協定は最終的に必要な票数を獲得するに至らなかった³⁴⁴。

340 ILO, Declaration of Philadelphia.

341 同上

342 ILC, 26th Session (1944), *Record of Proceedings*, 39.

343 同上、117頁

344 オーストラリア政府は、「国際的な経済協力において、ILOが将来的にはるかに大きな役割を果たし、特に高水準の雇用と消費を維持すること」を望んでいた。(同上、30-34頁)

フィラデルフィア宣言で「国際貿易の量の多大な且つ確実な増加」と物とサービスの国際的交流がより高い生活水準と高水準の雇用に果たし得る多大なる貢献の重要性が強調されている状況で、オーストラリアの提案が失敗に終わったことは象徴的であった。総会参加者の多くは、必ずしも自由貿易と国際規制とが矛盾すると考えていたわけではなかった。しかし、この雇用イニシアティブが実現しなかったことで、国際経済貿易政策の社会的保護者たらんとするILOの大望には早々にブレーキがかかる結果となった。

「すべての人間」のための宣言か？

フィラデルフィア宣言の普遍的アプローチと、ILO加盟国の目先の政治の現実や目標との間の緊張は、その他の分野でも見受けられたが、植民地領の地位となると緊張はさらに輪をかけて顕著となった。宣言の最終部である第5節は、もっぱら植民地の人々について述べている。この節では、フィラデルフィア宣言における人権の原則は「全世界のすべての人民に充分に適用できる」べきであると述べると同時に、「それをいかに適用するか」は「各人民の到達した社会的及び経済的発達の段階」次第であるとした。植民地領において同宣言の規定を漸進的に適用していくことは「文明世界全体の関心事項」と宣言された（したがって、ILOに代表される国際コミュニティの役割は、植民地における「社会政策開発の受託者」に格上げされた）³⁴⁵。しかし、フィラデルフィア宣言の普遍性は植民地に関しては徐々にしか実行に移されず、そのため同宣言の人権についての考え方の適用が徹底されないという事実に変わりはなかった。植民地の社会政策に対するILOのアプローチのこうした二面性は他でも目についた。フィラデルフィア計画に対するエドワード・フィーラン言うところの「並列活動」において、ILOは「属地社会政策」³⁴⁶のタイトルを冠した勧告を採択した。（これに触発されて、その後1947年から1948年にかけて一連のILO条約が発効することになる。）

この元になった基本的原則（最優先の社会的目標、国家の積極的な役割、結社の自由、そしてILOの能力拡大の要求など）の大半は、フィラデルフィア宣言の主要な節を反映していた。宣言で発せられた植民地改革はこの意味で真に飛躍的前進であった。それは、植民地を先住民労働規約における低い立場から、普遍的な社会政策基準

345 ILO, Declaration of Philadelphia.

346 1944年の属地社会政策勧告（第70号）

が適用される領域へととはじめて引き上げることになった。

それと同時に、植民地領が再び植民地にのみ適用される特定の基準の対象となったというまさにその事実によって、植民地領がILO基準の完全な適用から除外されていたのは、その社会経済的發展段階によるというより政治的地位によるものであったことが示された。植民地列強は、社会問題に関して譲歩することによって政治改革の要求が食い止められる可能性があるかと認識していた。植民地列強の同盟国である米国や労働者グループからの穏やかな圧力も、植民地政府の代表者の多くに改革の宣伝価値を納得させる上で一役買った。しかし、その後の数年で、植民地領におけるフィラデルフィア宣言の原則の有効性と適用をめぐる対立は決して終わっていないことが一度ならず露呈することになる³⁴⁷。

フィラデルフィア宣言は女性の仕事の扱いにおいても目に見える変化をもたらした。平等の権利の原則は、人権の観点に照らして「人種、信条又は性にかかわらず」平等の権利を強調する同宣言の第2節において揺るぎないものとされた。総会の準備段階及び期間中において、女性運動は、第二次世界大戦前に主流であった保護的アプローチからの脱却を求めていた。多くの国々で第一次世界大戦中よりもさらに大々的に女性が戦時生産に関与したことはこの要求に弾みをつけ、その達成に大きな役割を果たした。しかし、ILOの女性の仕事に関する扱いは、その後何年も変わらず保護的アプローチと平等的アプローチの間の緊張に特徴付けられていた。このことは同一報酬条約（第100号）をめぐり1950年と1951年に行われたILO総会の討論によく表れていた。同条約はフィラデルフィア宣言の平等と差別反対の使命に完全に沿う内容であった³⁴⁸。

さらに産業別委員会設立に向けた措置が講じられた。主要産業（繊維、建築、金属工業等）内での二者構成または三者構成の議論のために新たな国際的枠組みを構築するためである³⁴⁹。この産業別委員会の着想は、もともとILOに対して特定の生産部門向けの部署を設立するよう望んでいた一部の部門別労働組合の要求から生まれたが、この要求はある程度まで戦争への対応の意味もあった。このような部署はILO

347 Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization the International Labour Organization, 1940–70*, 152–184.

348 Silke Neunsinger, “The Unobtainable Magic of Numbers: Equal Remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement, 1950s–1980s”, in *Women’s ILO*, ed. Boris, Hohtker, and Zimmermann, 121–148.

349 産業別委員会の設置は、3年前のニューヨーク総会で理事会が決定していたが、フィラデルフィア総会が戦時中の最初の定例総会であったため、その時になって初めて産業別委員会が誕生した。

が加盟国政労使との密接な結び付きをさらに促すものと一般的に了解されていた。フィラデルフィア総会では正式に三者構成の産業別委員会の創設が開始されたが、実際にどのような形態、役割、適用範囲とするかについての決定は理事会に委ねられた³⁵⁰。

振り返ってみると、大戦期間中はILOにとって結果的に拡大フェーズとなった。フィラデルフィア総会で取り組みの基礎としていた新しい人権基盤によって、ILOの活動のイデオロギー上の土台も範囲も変化したのである。別の観点から見ると、フィラデルフィア総会はまた、1930年代に多くのレベルではじまった変革が継続していることを示すものでもあった。ILOは、労働と労働条件の問題に主眼を置く組織から、はるかに広い意味で社会生活や政策に携わる機関へと変容した。社会政策の中心的なテーマとして社会保険は社会保障に取って代わられた。社会保障は勤労者の生活にかかわるより広範な分野を対象としているからである。このすべてが、フィラデルフィアでの国際労働総会で議論され最終的に成文化された新しいビジョンを指し示していた。フィラデルフィア総会の成果は、社会政策と経済政策の本質的な関係の理解にもとづくコンセンサスと、すべての政策に関して社会的目標が究極的に最重要であるとの合意であった。

強い信任を与えられたILOは、今や、経済的に立ち後れた地域へと注意を向けるようになった。植民地領といえども少なくとも原則的には、異なる権利が適用される領域から格上げされ、フィラデルフィア宣言の普遍的な社会政策の枠組みに組み込まれていた。この進展はまだ進行中ではあったものの、フィラデルフィア総会はILOに地理的にもその活動プログラム上も真にグローバルな組織としてのイメージを与える基盤を築いた。ただし、ILOが実際にこの段階に到達するには、第二次世界大戦後の秩序への困難な移行を何としても成し遂げる必要があった。ソ連の参加は引き続き大きな障害であった。同国がフィラデルフィア総会に不在であったことの直接的影響は、総会が必然的に自由民主主義諸国の会議となったことである。国際連合憲章と比較しても世界人権宣言と比較しても、フィラデルフィア宣言の明快な文言には、当時の「競合する普遍主義」の影響がはるかに少なかった³⁵¹。したがって、フィラデルフィア宣言はいくつかの点で、最小限の妥協というよりも最大限の合意であった。

フィラデルフィア総会のわずか数週間後、連合軍がノルマンディーに上陸し、第二

350 Edward Weisband and Edward Singleton “ILO Industrial Committees and Sectoral Activities: An Institutional History”, Working Paper SAP 2.53/WP.100 (ILO: Geneva, 1996).

351 Sunil Amrith and Glenda Sluga, “New Histories of the United Nations”. *Journal of World History* 19, no. 3 (2008): 251–274.

次世界大戦は勝敗を分ける最終局面に入る。1944年8月、連合国の代表がワシントンDC郊外のダンバートン・オークス邸に集まり、新しい国際連合組織の全体像について議論を交わした。ニューヨーク総会後もそうであったように、ILOはこうした交渉でたとえ役割があったとしてもきわめて限定的であることを思い知らされなければならなかった。フィラデルフィア総会での上昇機運からわずか数カ月後、ILOは今再び窮地に立たされることになった。

第4章 新秩序での立場

新しい世界秩序への移行がはじまると、国際労働機関（ILO）は再び脇役の立場へと追いやられていた。結局1946年に国際連合の専門機関となるまで、ILOは、第二次世界大戦末に確立された新しい権力図内でたびたび不安定な立場に直面する。

ILOに対するソ連のあからさまな敵意、そして西側諸国へのILOの依存は、戦時中の連合国間の関係の展開次第で負債でもあり資産でもあることが明らかとなった。このような背景において、1947年のインド独立に象徴される脱植民地化の第一波のはじまりもまた、ILOにとってはハードルであると同時に好機でもあった。一方で、脱植民地化はヨーロッパ再建へのILOの重点的取り組みとも、また主要な植民地列強による支援に対するILOの依存とも衝突する可能性を孕んでいたため、ILOにとっては新たな対立をもたらす結果となった。その一方でILOは、ヨーロッパから開発途上世界へと活動の焦点を移すよう求める声の増大に応えることで、新たな活動範囲を獲得した。デイビッド・モース新事務局長のリーダーシップのもと、ILOはまったく新たなさまざまな活動を開始しながら、迫り来る冷戦における西側陣営の最前線としての組織構成を維持し、さらには強化した。

国連ファミリーへの参加

第二次世界大戦が終結に近づくにつれ、大戦後の国際機関の構想は日ごとに具体性を増していった。連合国の勝利後に安定した平和秩序を実現すべく、各国政府及び非政府団体があらゆるレベルで詳細な検討作業を続けていた。ILOがこうした活発な作業の最中にますます脇役の立場に立たされるようになったのは、何よりも、新国際制度でいずれ中心となる国際機関にとって最優先事項は集団安全保障でなければならないというコンセンサスが、連合国間で高まったことによる。恒久平和の構築をめざすとき、その成功を握る鍵は、戦争から出現した二つの「超大国」である米国とソ連の利害をどこまで調整して大戦後の新しい秩序の柱を形成することができるかであった³⁵²。

352 Daniel Plesch, *America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and a Forged Peace* (London: I. B. Tauris, 2010); Paul M. Kennedy, *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations* (New York: Random House, 2006).

こうした状況によって、ILOは当然ながら困難な立場に置かれた。フィラデルフィアの高揚感は早くもILOの見通しに関する醒めた評価に代わっていたとはいえ、1944年夏の二つの重要な会議でILOが味わった挫折を覚悟していた者はほとんどいなかった。第一の痛手は、同年7月、第二次世界大戦後の世界秩序における金融経済的側面を議論するために、連合国がニューハンプシャー州ブレトン・ウッズの落ち着いた山岳リゾートで一堂に会した際に訪れた。ILOが派遣することのできた唯一の代表（しかも単にオブザーバーの役として）は、事務局長代行であったエドワード・フィーランであったが、フィーランは重要な影響を与える立場にはなかった。英国と米国それぞれの代表団団長であるジョン・メイナード・ケインズとハリー・デクスター・ホワイト、そして連合国44カ国の代表者が第二次世界大戦後の金融的・経済的秩序の基盤について徹底的に議論した際、ILOは出席はしていたものの孤立無援の状態であった。ブレトン・ウッズ協定は、国際通貨基金（IMF）と、のちに世界銀行グループの一員となる国際復興開発銀行（IBRD）が創設される道を開いたが、包括的な社会的目標にも国際労働基準にも一切触れておらず、ましてやILOの重要な役割については言うまでもなかった³⁵³。

ILOは1944年8月、将来の国際機関の組織に関する交渉が行われたワシントンDCのダンバートン・オークス会議でも同様の状況に直面した。連合国が国際連合の将来の下位機関すべての調整を任せるべく、国連経済社会理事会（ECOSOC）の設立を決定したことは、この上なく憂慮すべき事態であった。既存の機関であるILOは、ダンバートン・オークス会議の公式議事録で言及すらされなかった。この結果は主としてソ連の影響によるものであり、英米いずれの代表もILOのために戦時の同盟国と対決する用意はなかった。代表者たちの主な優先事項は、将来の集団安全保障体制にソ連を関与させることだったのである³⁵⁴。

この時点でもILOはまだ最悪の状況には陥っていなかった。どん底は、国際連合が最終的に設立された1945年春のサンフランシスコであった。フィラデルフィア総会以降のまる1年間、ILOの状況は悪化の一途をたどっていた。1945年2月ヤルタでは、連合国は各国の勢力圏に関する最終的問題を解決した。新しい国際機関の設立の道筋が明確となり、続いて4月にサンフランシスコで会議が招集された。会議が46カ国の参加で開催されたとき、ILOは議事進行から完全に締め出されていた。会議が

353 Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014).

354 Georg Schild, *Bretton Woods and Dumberton Oaks. American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944* (New York: St.Martin's Press, 1995).

始まる前、フィーランは必死の思いを募らせつつ会議への招待を求めていたが、開催日が近づくにつれ、主としてソ連への配慮から米務省がILOの直接参加を望んでいないことが明らかになってきた。加えて、開催の2週間前に入ってきたルーズベルト死去のニュースは、ILOに大きな衝撃を与えた。ルーズベルトの後任ハリー・S・トルーマン大統領は、それまでILOとの関係が皆無であり、先行きの不透明さに拍車がかかった。

この段階では、ILOは国際労働組合運動の支援も期待できなかった。世界労働組合連盟（英国のTUCやかつてIFTUに所属していたその他大半のヨーロッパ及びラテンアメリカの労働組合などが所属する統一的な連盟、WFTU）が1945年10月に結成されたのち、西側諸国の労働組合間の深い溝が明らかになった。AFLは、IFTUの解散とソ連の労働組合との合流に激しく憤った。これはすなわち、ライバルであるアメリカ産業別組合会議（CIO）がWFTUに代表を送ることを意味したからである。AFLはサンフランシスコ会議へのWFTUの参加を阻止しようと試み、それはある程度まで成功した。こうした分裂に鑑み、またこの新しい統一労働組合インターナショナル内でILOの将来の役割に関する共通の見解を見出すことは政治的にもイデオロギー的にも困難であった状況に鑑みると、当時この方面からの支援は一切期待できなかった³⁵⁵。

ILOは少なくとも、インフォーマルな協議を目的として非公式の代表5名をサンフランシスコ会議に派遣することを許された。これは、ごく少数の国（特に英国とラテンアメリカのいくつかの国）の介入がなければ実現できなかったことである³⁵⁶。結局のところフィーラン自身は代表団に加わることはできなかった。ソ連がILOの参加を阻止しようと最後の試みを行って、フィーランのアイランド国籍を問題にしたためである。第二次世界大戦中アイランドは中立を保ち、したがって連合国の一員ではなかったため、ソ連政府はフィーランの出席は許されないとして譲らなかった。それ以外にも、ILO代表団メンバーのサンフランシスコ会議出席は、宿泊先が会議場から遠いホテルであったため順調とはほど遠かった。ILO代表は最後の最後まで

355 Van Goethem, "Labor's Second Front", 670–680. For a broader context, see Anthony Carew, *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Detente, 1945–1970* (Edmonton, AB: Athabasca University Press, 2018), 9–28; Oliver Pohrt, *Die Internationale Gewerkschaftsbewegung zwischen Einheitswunsch und Kaltem Krieg. Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) von der Gründungsphase bis zu seiner Spaltung (1941–1949)* (Regensburg: S. Roderer, 2000).

356 ILO代表団は、ジョン・カーター・グッドリッチに次いで、事務局長補のリンゼイ・ロジャース、当時のILO法務部のチーフであるウィルフレッド・ジェンクス、そして英国とオランダの労働者リーダーであるジョセフ・ホールズワースとヤコバス・オルデンプルクであった。

会議に招待されるかどうかまったく不確かで、公式歓迎行事にも正式な閉会式にも招待されずじまいであった³⁵⁷。会議では、英国の代表団がILOを国際連合との特別な関係に位置づける修正をダンバートン・オークス提案に付加しようと穏当な試みを行ったが、これは米ソ両国によって直ちに反対された。こうしてILOの将来は、引き続きさらなる交渉次第となった。ヨーロッパでもアジアでも戦争が終結し、新たな国際秩序を支える柱が打ち立てられると、ILOはまさにこの秩序の犠牲になる恐れに直面した。最悪の場合、ILOは解散整理の過程にあった国際連盟と同じ運命をたどることになると思われた。多くのヨーロッパ諸国政府が、第二次世界大戦後の社会保障制度の基礎を確立するための取り組みにおいてフィラデルフィア宣言の原則を具体的な政策に転換しようとしていたそのとき、皮肉なことにILOは再び忘れ去られる脅威に直面していたのである。

ILOが脇役から議論の中心へと返り咲き、国際連合との望ましい関係構築が可能になったのは、サンフランシスコ会議以降に第二次世界大戦時の連合国の間の関係が急速に悪化したからであった。西側列強とソ連との関係に生じた亀裂は、今やかつてないほど明らかになった。1945年7月から8月にかけて開催されたポツダム会談で、トルーマン、チャーチル、そしてスターリンは、ポーランド国境に関して、またドイツ占領統治へのアプローチ全般に関して、見解がはっきりと分かれた。広島と長崎に原爆を使用するというトルーマンの決定はポツダムで下され、2週間後に実行に移されたが、この決定は、迅速な勝利と日本占領によってソ連に関与する隙を与えないようにするためのもので、これも両者の不一致の表れであった。ポツダム会談後には不吉な前兆は明らかとなった。西側諸国とソ連の同盟は新たな敵対関係へと移行しつつあった。

こうした状況で、ヨーロッパ地域では1939年以来となるILO総会が1945年秋にパリで開催された。フィーランの言う「原子力時代」における最初の国際的会合となったこの総会は、ILOにとっては「戦争の時代の終わりと戦後の時代の始まり」を告げるものであった³⁵⁸。ILOは新しい世界秩序への移行に関して多くの困難に直面していたにもかかわらず、この総会の雰囲気は全体的に慎重ながらも楽観的であった。フランシス・パーキンスはこの会合に、トルーマン大統領の「アメリカ合衆国が誠意を持ってILOの活動への参加を続けるつもりであることを、疑念の余地なく明確に示す」という意思を伝えた。パーキンスは続けて、したがってILOが「国際連合機

357 Alcock, *History of the International Labor Organization*, 189.

358 ILO, *Record of Proceedings, International Labour Conference, 27th Session 1945* (Geneva: ILO, 1946), 34, 182.

関と相互に満足の行く関係」を結ぶことは、米国政府としても望ましいことであると述べた³⁵⁹。これはパリの総会に出席していた多くの国にとって重要なシグナルであった。国際連合と協力しつつ I L O が最大限の自主性を持つことが望ましいことが暗に示されていた。この点は、多くのヨーロッパ及びラテンアメリカの代表団も同じ見解であった³⁶⁰。その結果フィーランは、I L O が十分に盤石であって、E C O S O C の単なる執行機関に引き下げられるような提案がなされた場合には反撃する力を備えていると考えた³⁶¹。

1946年1月にロンドンで開催された国際連合の第1回総会で、ソ連はW F T U と国連との直接的な正式提携に向けて最後の提案を行った。しかし、この提案はE C O S O C で大多数の反対によって却下される。その代わりに、非政府組織（NGO）は議決権その他の直接的影響力を付与されることなく国際連合の活動に正式に協力できる一般的枠組みが導入された。同セッションで、E C O S O C は I L O 理事会と直接交渉に入ることを決定し、その結果として数カ月後には I L O を国際連合の「専門機関」とする協定が結ばれた³⁶²。I L O はこの協定の効力によって、国際連盟に対して享受していた準独立的な地位は失うものの、広範囲に渡る財政的自立性は維持することになった。E C O S O C と I L O は、招待を受ける権利とそれぞれの機関の関心領域内の問題について発言する権利とを相互に承認した。これは、第二次世界大戦後の秩序においてあらゆる社会問題に関して I L O が中心的国際機関になるというフィラデルフィア宣言の主張から判断すると、控えめな結果に思えたかもしれない。しかし1946年の時点では、ほとんどの観測筋にとってこの結果は十分に納得の行くものであった。I L O は存続し、新たな世界秩序のなかでその立ち位置を見出し、かなりの独立性までも備えることになったのである。多くの I L O 支持者がはっきりと認識したように、これは、フィラデルフィアの勢い盛んな日々が終わってからの2年間に予想された状況を上回る（しかもはるかに上回る）成果であった。

I L O が第二次世界大戦後の新しい秩序の犠牲とならずに済んだのは、迫り来る冷戦という状況が大きく影響していた。しかし、まさしくこの理由により、I L O はその議論に常に影を落としていた東西間の対立の影響を免れず、そのため I L O の立場は依然として安心していられるものではなかった。一方では、ソ連が当分の間 I L O

359 ILC, 27th Session (1945), *Record of Proceedings*, 136–137.

360 同上、71–86頁

361 ILC, 27th Session (1945), *Record of Proceedings*, 182.

362 この年、I L O は、国連食糧農業機関（F A O）、国連教育科学文化機関（U N E S C O）、国際復興開発銀行（I B R D）、国際通貨基金（I M F）の5つの専門機関の中で最初に国連経済社会理事会と協定を結んだ。

から離れたままであったものの、ポーランドとチェコスロバキアは共産主義陣営に加わったあともILO加盟を継続していた。もう一方では、存続のために西側連合国の支援に頼っていたILOは、主要スポンサーである米国政府の継続的な善意に、むしろいっそう頼るようになった。本章の三番目の節（再建から開発へ）で示される通り、この事情によりILOは、冷戦という背景において西側陣営の最前線の組織へとごく自然に押し出されることになった。

インド独立とILO初の「脱植民地化」

ILOの危うい立場と西側連合国への依存は、ILOがアジアの脱植民地化の到来にどのように対応するかにも影響を与えることになった。1947年8月のインドの独立は、インドに倣ったセイロン（スリランカ）とビルマ（ミャンマー）の独立運動の先触れとなった。その他のインドネシア、マラヤ、インドシナで（そしてアジア以外のアルジェリアなどの国でも）、1940年代と1950年代には植民地列強は、際限のない反植民地ナショナリズムのドミノ発生を想定して、これを押しとどめるべく残虐な戦争を繰り広げた。やがて、南の途上諸国が「世界秩序のまったく新しい概念、すなわち帝国主義の継続ではなくその崩壊を前提とした概念」を確立するために戦った脱植民地化プロセスにおいて、国連システムもこれに伴って生じたイデオロギー上の対立の主要な舞台となる³⁶³。

ILOは当初、こうした展開による影響をさほど受けなかった。ソ連はすでに1940年にILOを去っており、国際レベルでたびたび行うようになった反植民地の主張を、ILOを利用して広めることはできなかった。これは宗主国側にしてみれば、帝国内事案のいわゆる不当な「国際化」から身を守るための自由裁量の余地が増大することに等しかった³⁶⁴。ILO総会は1947年、非本土地域における社会政策に関する条約を採択し、フィラデルフィア総会で着手した植民地に対する取り組みを終結させた³⁶⁵。ILOが尽力していたのは要するに、植民地におけるすべての政策の「中心的方向性は人々の幸福と発展」とする植民下の福祉国家の確立であり、植民地列強は、さらに広範囲に渡る政治的譲歩の要求をかわすための許可を与えられたものと理解した。

1947年から1950年代の終わりまで、ILO内での植民地事案はもっぱら「非本土

³⁶³ Mazower, *No Enchanted Palace*, 185.

³⁶⁴ Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, 86–99.

³⁶⁵ 1947年の社会政策（非本土地域）条約（第82号）

地域の社会政策に関する専門家委員会」が担当した。同委員会は1950年から57年まで計5回の会議を開催し、幅広い社会・労働政策の問題を検討している。その所見は概して当時の一般的な開発論議に沿ったものだった。前身であった1920年代の委員会（「原住民労働に関する専門家委員会」）と同様、この委員会ではメンバーの顔触れからして、公に認められた植民地政策に対して政治的物議を醸すような微妙な話題は決して表立って触れられることはなかった。委員会は最終的に解散するまで圧倒的に白人男性の集まりのままであり、その大半は植民地行政官や植民地主要都市出身の研究者が占めていた³⁶⁶。

ILOはまた、国際連合による植民地に関する取り組みにあまり関与し過ぎないことを切に望んでいた。例えば、ECOSOCによって設立された新しい植民地委員会及び国際連合信託統治理事会からの協力要請に対し、当初ILOは積極的に応じようとはしなかった。これらの機関でのきわめて「政治色濃厚」な議論の火の粉が降りかかることを懸念したのである。したがって、第二次世界大戦後の早い時期に植民地問題がようやくILOの議論に加えられることになったのは、植民地支配を断ち切つてまもないアジアの新加盟国（特にインド）の影響によるものである。ILOにおけるインドの立場はいくつかの点で例外的であった。インドは唯一の「植民地」加盟国として、両大戦間にILOの政策をすでに身をもって体験していた。総会でのインド代表は長年にわたり、ヨーロッパ中心主義で西洋先進工業国の問題の対応に偏重していたILOの活動を、アジア諸国の問題や要求への対応に方向転換するよう主張してきた³⁶⁷。国の大きさと経済的潜在性から、インドの主張には説得力があった。財政面でインドは、すでに独立前からILOの予算の8%を拠出し、米国と英国に次いで加盟国中第3位の拠出国であった³⁶⁸。日本が米軍の統治下にあり、中国は内戦によって分裂状態にあった当時、必然的にインドがアジア地域の指導的役割を担った。そればかりかインド政府は、アジア代表としてのみならず、国際的な場で反植民地主義を指揮する先導者としても行動することに強い意欲を示していた。インドが明言した目的は、国際機関を「脱植民地化」することであった³⁶⁹。

やがてILOが、この闘争の主要な舞台の一つとなる。この方向に向けて必要な最初の段階は、インドの考えでは、ILOの地域化の推進であった。第二次世界大戦後、

366 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 173–183.

367 Rodgers, “India, the ILO and the Quest for Social Justice”; L. N. Birla and P. P. Pillai, *India and the ILO* (Oxford: Oxford University Press, 1946).

368 Rodgers, “India, the ILO and the Quest for Social Justice”.

369 Mazower, *No Enchanted Palace*, 185–187.

インドと中国はILOにその「現地」組織を強化するよう繰り返し求めた。両大戦間期、ILOは東アジアの二つの連絡事務所をデリーと南京に構えていた。この小規模な出先機関を除けば、職員による数少ない訪問が、ILOが東アジアと直接に接触する唯一の手段であった。アジア大陸の問題にさらに注意を向ける上での第一段階は、チリのサンティアゴ（1936年）とハバナ（1939年）での米州地域会議に倣って、アジア地域会議を開催することであった。この計画は1930年代ハロルド・バトラー事務局長の在任中にすでに提起されていたが、第二次世界大戦の勃発によってその実現が妨げられていた。しかし、早くも1942年にはILOはこの会議の開催準備をはじめた。そして1947年後半のデリーでの予備会議を経て、1949年12月末から翌1950年1月はじめにかけて初のアジア地域会議がヌワラ・エリヤ（セイロン）で正式に開催される運びとなった。

それに伴ってILOの組織構造改革に取り組んだが、こちらははるかに困難であった。ILO理事会の構成を加盟国の地理的構成に近づける当初の試みは不調に終わった。ILO理事会は圧倒的な西洋及び先進国偏重を維持し、32議席中12議席がヨーロッパ代表によって占められ、その他の議席は北米と南米の11カ国に割り当てられていた。世界の労働人口の約半分を占めるアジアには、5議席しか振り当てられていなかった。いまだに多くが植民地支配下にあるアフリカでは、白人支配の南アフリカ以外は代表が皆無であった。しばらくは先進工業国が支配的な状態が続いた。それに比較すると、国際労働事務局を地理的に均衡がとれた採用方針に転換する試みのほうは、少しは成果があった³⁷⁰。

インド代表たちは長い間、インドから見れば顕著な地理的不均衡であったILOの職員構成、特に上級職の構成について批判を続けてきた。問題は実に根深かった。両大戦間の全期間を通じて、国際連盟システムのいずれかの支部で西洋以外の国の代表はわずか1人（日本人）しか上級職に達しなかった。下級職でさえ、約200人のスタッフ中、インド人は最大で4人しか含まれていなかった。中国とインドは、自国出身の職員数をあらゆるレベルで大幅に増やすよう要求するとともに、第二次世界大戦中には協力して、事務局長補という象徴的な意味合いのある地位にアジア出身者の就任を求める主張をはじめた。しかし、フィーランが最初にフィラデルフィア総会でアジア代表たちに打診してからインド人ILO職員のラグーナト・ラオが1948年3月にこの地位に就任できるまでには、約4年の歳月を要することになる。ラオが任命されるまで、この件は毎年先送りされた。これは主に英国の抵抗によるものであり、その抵抗

370 Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, 111–118.

は反植民地主義寄りの事務局長補が生まれるのではないかという疑念にもとづいていた。変化はゆっくりと生じ、すべてのレベルの運営面において、より良い地理的均衡の代表制がILOに定着するまでには、1950年代における脱植民地化の気運の高まりを経る必要があった³⁷¹。

インドと脱植民地化の第一波がILOのプログラムと機構にもたらした最も重要な貢献は、まったく異なる分野に存在していた。1947年デリーで開催された最初のアジア地域予備会議で、アジア諸国はILOにおける代表制の改善を求めるにとどまらなかった。植民地支配から解放されたばかりのインドやビルマなどの国々が要求したのは、何よりもまず、その低開発状態の克服に対する支援であった。インドのジャワハルラール・ネルー首相がデリー会議の開会挨拶で述べたように、ILOは開発途上国のための知見と専門知識の仲介者となり、また西側先進工業国から南半球の開発途上国に対する資源の移転と再分配を組織化するような機関となることを求められた。ネルー、そして同様の論陣を張ったその他の人々による訴えは、道徳的かつ実践的な主張にもとづいていた。この人々の考えでは、ILOは、開発途上国が植民地時代の過去を克服するための支援を提供する必要があると同時に、脱植民地時代の新たな世界経済における相互依存の高まりに対応する必要があるとされた。このことが実際面で示唆しているのは、ILOが、貧困国の国内経済構築へと活動の焦点を移し、工業化と農村開発への取り組みを支援するとともに、生産性向上と近代的な労働力の開発に向けた技術的専門知識を提供することが求められているということであった。アジアから発せられたこの主張はラテンアメリカでも共感を呼び、メキシコシティ（1946年）とモンテビデオ（1949年）で開かれた地域会議では、第二次世界大戦前の時期に表明され、またフィラデルフィア宣言にも含められた国際経済安全保障と社会経済的権利の要求が取り上げられた。こうした訴えは、ILOの取り組みにおけるいっそう実質的な展望を求める、まったく異なる角度から生じた要求によって強化された³⁷²。

再建から開発へ

ILOはヨーロッパと南北アメリカを超えてその地帯を拡大する一方、技術援助活動の拡充を通じて実施機関としての地位を確立するための第一歩を踏み出す。これまで述べてきたように、ILOは両大戦間期にすでに専門知識を蓄積し、ラテンアメリ

371 同上

372 Asian Regional Conference I (1947), *Record of Proceedings*, Rep X, 1–6.

力、南東ヨーロッパ、また場合によってはアジアや北アフリカにも技術援助ミッションを送り出していた。国際連盟に関する最近の研究で指摘されているように、「体系的な社会経済的変革の介入主義的プロジェクトとしての開発ビジョン」が当時すでに定着しており、これはILOにも当てはまった。そして第二次世界大戦後の時代に経験されたのは、「開発の始まり」というより「過去数十年間に策定され実践されたような世界規模の開発政策の再実現」であった³⁷³。しいて言えば、第二次世界大戦があったことで、ILOは自らを他に類を見ない技術的知識源と位置づけ、その役割を果たす決意を固めるようになったのである。フィラデルフィア宣言は、ILOに対して、第二次世界大戦後のヨーロッパでの復興努力と「世界の開発途上地域の経済的・社会的発展の促進」の両方にそのサービスを提供するという使命を与えるものであった³⁷⁴。このいずれの任務も、ILOが実際的な活動範囲を拡大することの必要性を示唆していた。

ただし、こうした任務は、第二次世界大戦直後の特有の歴史的状況があったからこそ実行できたのだった。ILOに対してその実施活動の拡大を求める圧力が（たとえそれが正統な基準設定活動の重要性を軽視することを意味したとしても）、さまざまな方面からもたらされた。アジア諸国とラテンアメリカ諸国からの要求の増大に加え、米国では、国内政策と外交政策上の転換からある重大な圧力が生じた。共和党優勢の議会がニューディール政策を縮小しはじめたのだ。米国当局者が基準設定に対しますます批判的な態度を示すにつれ、ILOにおいては情勢の変化が感じられた。1940年代末に米国企業の代表たちがILOに対して取ったあからさまに敵対的な調子は言うまでもなかった³⁷⁵。

それと同時に、米国によるマーシャル・プラン（正式名称は欧州復興計画、ERP）のもとでの援助の開始は、ILOの技術援助機能の拡大に弾みをつけた。1947年6月、米国政府はヨーロッパの同盟諸国（ソ連の影響下にある地域の同盟国政府を含む）に対して広範囲に渡るERPによる復興支援を提供した。ソ連の拒否、またチェコスロバキアやポーランドなどのソ連同盟国の拒否により、欧州経済協力機構（OECE）が設立され、同機構に米国の援助を管理する任務が与えられた。米国はILOに対し

373 Frey, Kunkel, and Unger, "Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World", 7.

374 ILO, Declaration of Philadelphia.

375 1948年の結社の自由及び団結権保護条約（第87号）の議論は、その一例である。この条約が総会で採択されたのと同時期に、米国ではタフト・ハートレー法によって労働組合の権利が抑制された。以下参照。Nelson Lichtenstein, *State of the Union: A Century of American Labor. Politics and Society in Twentieth-Century America* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002), 115–122.

て、職業訓練におけるその技術的専門知識及び労働力の不足・余剰に関する統計データに関する知見を、この新たに創設された機関に利用させるよう要請した。それからしばらくして、今後はヨーロッパ復興支援にILOが参加する際は、OECDとの協力が必須条件となることが明らかになった³⁷⁶。

このような背景のもとで、長らく予想されていたILO指導者の変更が行われた。1948年6月、ILO理事会は40歳の現役米国労働次官であるデイビッド・アブナー・モースを国際労働事務局の新しい事務局長に選出する。モースはジュネーブのILOに異動する以前、職業人生のほぼすべてを、当初は国内レベル、やがては国際レベルで、労働政策や社会政策に関する問題に捧げていた。1930年代には労働法の幅広い分野に取り組んだニューディール政策関連機関に勤めており、それによって第二次世界大戦時にはさまざまな任務をこなすことができた。大戦中は米軍の労働問題関連部署の長として、労使関係の再民主化、特にイタリアとドイツにおける自由労働組合再建のための計画立案の任に当たる主要な責任者となった。モースの米国内及び第二次世界大戦時の経験は、その他多くの自由主義的ニューディール派の人々と同様、その後の国際舞台における活動の特徴づけることになる。1946年に米国に戻ると、モースはトルーマン大統領によって国際関係担当の初代労働次官に任命された。モースはこの立場において大戦時の経験を活かし、米国労働省を外交政策に関する重要機関へと転換させる上で大きく貢献した。1947年のモースの主な仕事の一つは、マーシャル・プランの実施に当たり、AFLとCIOを支援することと、この両団体のヨーロッパの協力者の支援を取り付けることであった。モースはまた、マーシャル・プランを支援する政策をヨーロッパ以外にも拡大するよう、早くから訴えていた。このようにモースは、1949年1月にトルーマンのポイント・フォア・プログラムが発表される以前からその議論に関与しており、同プログラムではその考え方がより明確化されることになる。

米国政府がモースの任命を迫った主な理由は、モースであればその立場を利用して、マーシャル・プランと初期の国際開発政策への支持を獲得することができるはずであると期待したからに違いなく、このいずれもILOの技術サービスの大規模な拡大を

376 OECDについては、特に以下参照。Mathieu Leimgruber and Matthias Schmelzer, eds., *The OECD and the International Political Economy since 1948* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017).

意味した³⁷⁷。

冷戦の敵対意識が高まりつつある不穏な雰囲気の中で、モースのILO就任後の最初の数カ月がはじまった。新事務局長は最初の任期中、実際に、米務省とさまざまな問題について緊密に連絡を取り続けた。議論の目玉となったのは、モースがその立場を最大限に活用して、いかにマーシャル・プランに対する疑念と同プランによって生じる米国の優位性に対する懸念を払拭できるかという点であった。モースの回想によれば、初期の公式活動の一つとして、米国のアヴェレル・ハリマン商務長官とともに膳立てをした、フランスの労働組合活動家レオン・ジュオー及びフランス財務相ポール・ラマディエとの会談があった。モースとハリマンはこのとき、2人のフランス人を相手に、ヨーロッパの共産主義の進展に対抗する手段として米国が考えるマーシャル・プランの重要性を説いている³⁷⁸。

1948年後半、モースは理事会で自身初のプログラム関連の演説を行い、「マンパワー」に関連するすべてのILOの技術活動をまずは統合し、その後に体系的に拡大していく措置を訴えた。この動きはOEECとの間で調整が図られていたが、OEECは1948年前半の設立会議において、ILOが果たすべき役割として、ヨーロッパ再建のまさにこの分野と、労働力移動の国際的調整を提言している³⁷⁹。モースが理事会で演説する頃までには、技術援助に関する議論はすでにヨーロッパの状況を超えてかなり拡大しはじめていた。その後まもない1949年1月、トルーマン大統領は「4項目演説」として知られる二期目の大統領就任演説で、非ヨーロッパ世界へのマーシャル・プランの拡大を主張した。第4項目（ポイント・フォア）では、世界の開発途上地域に対して生産性向上のための技術的資源や専門的ノウハウを提供すると誓約した。マーシャル・プランの場合と同様、生産性の向上という目標がこの計画の中心に位置しており、これが、ILOが同計画に対して直接的に参加していく切り口となった³⁸⁰。

377 経歴に関する情報は、プリンストン大学図書館貴重書・特別コレクション部（RBSC）政策文書、MC097のデイビッド・モース文書、およびジュネーブのILOアーカイブス（ILOA）の資料を筆者が調べて作成した。以下も参照のこと。Daniel Maul, ‘Morse, David Abner’ in *IO-BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, ed. Reinalda, Kille, and Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.

378 OHIMコレクションは、ミズーリ州インデペンデンスのNARAにあるハリー・S・トルーマン大統領図書館・博物館のアーカイブに保管されている。1977年には、7月25日、7月30日、8月3日の3回、モースのインタビューが録音されている。ジュオーとラマディエとの会談については、以下を参照。OHIM, 30 July, 1977, 110 これらのインタビューのトランスクリプトはオンラインで閲覧可。 <https://www.trumanlibrary.org/oralhist/morse.htm>.

379 Alcock, *History of the International Labor Organization*, 210.

380 Charles Maier, ‘The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II’, *International Organization* 31, no. 4 (1977): 607–633.

トルーマンは先の就任演説で、以上のような技術的援助を提供する手段として国連システムを明確に推奨した。国連システムを利用すれば財政負担の分担を図ることが可能であり、また資金が米国から直接提供される際に予想される被援助国での政治的批判の類いも回避可能であると期待できたからである³⁸¹。

モースはトルーマンの演説を受けて、ILOがポイント・フォア・プログラムの実施において積極的な役割を果たすべく準備万端であることを米国政府に強くアピールした。早くも1948年11月、モースはアジア地域会議のためにインドに赴く前夜、ジョージ・マーシャル米 국무長官から、米国政府は共産主義に対する戦いにおける積極的な社会的・経済的活動に関してILOが果たすことのできる貢献をきわめて高く評価すると言質を得た³⁸²。米 국무省はそのすぐのち、ILOとその通称「マンパワー・プログラム」が米国の観点から技術援助提供に最適手段であることを確認する覚書をモースに与えた³⁸³。最終的に1949年1月、トルーマンの二期目の大統領就任演説ののち、モースは新たに米 국무長官に就任したディーン・アチソンに連絡を取り、ILOは世界の開発途上地域に支援を提供することで共産主義に対する防衛戦に真の貢献ができることをあらためて告げた。ヨーロッパ再建のための技術援助計画に関するILOプロジェクトは、モースが指摘したように、「米大統領によって策定された政策に完全に」適合しており、ILOは「最大限の協力が可能」であると、モースはアチソンに請け合った³⁸⁴。

マーシャル・プランのもとで資金分配の任に当たる経済協力局（ECA）から、ILOの職業訓練分野のモデル事業のためにまず100万米ドルが提供されることで合意がなされた。この手続きは、労働組合代表にもヨーロッパ各国政府の間にも不安の念を生じさせた。例えば、ILO理事会で労働者グループの長であるレオン・ジュオーは、技術援助プログラム（TAP）によってILOが米国の管理下に置かれる可能性があるという懸念を表明した³⁸⁵。加えて、この段階では、こうした政策がWF TUの崩壊をさらに加速させることになると危惧していたヨーロッパ労働組合組織の代表は

381 Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1973), 43–49.

382 1948年11月24日、マーシャルからモース宛。以下に引用している。Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, 126.

383 この内部覚書は、ポイント・フォア・プログラムを予想し、その中で国際機関が果たす役割の基本的な重要性を強調していた。ILOは、FAOやWHOと並んで、技術支援の面では国際機関の中で最も進んでいると考えられていた。

384 1949年1月31日、デイビッド・モースからディーン・アチソン宛。以下に引用している。Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, 127.

385 OHIM, 30 July 1977, 109.

まだ多かった。WFTUはほぼ当初から、マーシャル・プランをめぐりメンバー間で激しい論争を繰り広げていた³⁸⁶。

しかし1949年までには、WFTUは破綻しはじめる。1949年10月、非共産主義労働組合の大部分はWFTUと袂を分かち、国際自由労働組合総連盟（ICFTU）を設立した。米国の労働組合はこの新しい国際組織に加入し、ICFTUはIFTUが第二次世界大戦前に得ていたのと同様に、ILOの労働者グループ内で特定過半数の（すなわち独占的）地位を正式に獲得した。デイビッド・モースにとって、これは1945年から1949年までの期間にWFTUの労働者グループ内で続いた混乱がついに終結したことを意味した³⁸⁷。

このように、TAPの初期の歴史は冷戦という時代背景にいろいろな意味で密接に組み込まれていた。ILOを西側陣営のためのいっそう効果的な手段にしていくため、またILOの活動をソ連との対立の最前線に位置づけるために、モースが実際に技術援助を利用しようとしていたことはほとんど疑いがなく、ERPの枠組みから外れマンパワー・プログラムから恩恵を得ることになる最初の国の一つが、スターリンと決別し東側ブロック内で反体制派となったばかりのチトー率いるユーゴスラビアであったのは偶然ではなかった³⁸⁸。

ILOがヨーロッパの再建に貢献しようと意図した第二の分野である国際移民の規制をめぐる議論は、目前の冷戦が背景となって沸き起こった。無論、移民問題はILOにとって新しい分野ではなかった。両大戦間期のILOは、当初は難民の社会的統合に、その後は世界大恐慌の影響に対処する手段として、労働力移動に関する国際的協調の促進に力を入れた。1945年以降、この問題は新たな緊急性を伴って再び議題に取り上げられるようになる。数百万人の兵士の動員解除により、戦時中にすでに人手余りだった多くの国で状況が悪化し、兵士の労働市場への再統合が大きな問題となった。それに加え、何百万人ものいわゆる難民の問題があった。その多くは祖国に帰国できないか帰国を望まず、仕事を見つけることもできない土地で行き場を失っていた。同じ時期に、経済の拡大と工業化の過程をたどっていたラテンアメリカやオーストラリアのような国では、熟練労働者に対する大きな需要があった。こうした状況下でモースは、ILOは両大戦間期に訴えていた通り、移民に関する研究と規制のための中心的な国

386 Anthony Carew, "A False Dawn: The World Federation of Trade Unions (1945–1949)", in *The International Confederation of Free Trade Unions*, ed. Carew et al., 165–187. 冷戦初期のアメリカ労働総同盟（AFL）の立場やマーシャルプランに対するより広い文脈に関しては、以下参照。Carew, *American Labour's Cold War Abroad*, 58–64.

387 同上

388 OHIM, 3 August 1977, 145.

際機関になると、あらためて主張した³⁸⁹。大戦前とは異なり1948年には、移民問題に関心を寄せるいくつかの機関があった。ILO以外では、国際連合、ユネスコ、WHO、FAO、そして世界銀行がこの議論に加わった。ただし、これらの機関の取り組みは調整されておらず、それまでILOほど経験を積んできた機関もなかった。そのためモースがイニシアティブを取り、ILOはイタリア、ドイツ、オーストリアなどの移民の送り出しが見込まれる国で現地ミッションを立ち上げたほか、ラテンアメリカで移民の受入れが見込まれるエクアドルとボリビアの2カ国には試験的ミッションの派遣を開始した³⁹⁰。

しかし、これらすべてのイニシアティブは最終的にほとんど不毛に終わった。現在もそうであるが、その当時、移民は有害とは言わないまでもきわめて政治色の濃い問題であった。一部のヨーロッパ諸国、特にイタリアなどのように海外移住の長い伝統を持つ国は、計画的かつ組織的な海外移住が大規模な失業を回避するための安全弁として役割を果たす可能性を評価してILOの取り組みを歓迎した。しかし大多数の政府は、政治的及び経済的な理由から、国際機関が自国内の移民政策に干渉することに異を唱えた。貧しい国から流入する移民が自国の水準を低下させるのではという懸念は、労働組合の間でも広く見られた³⁹¹。

難民と国内避難民に関しては、政府側からの不安が特に強かった。ある意味で状況は逆説的であった。議論のほとんどの参加者（各国政府、使用者、そして労働組合）は、国際移民の調整が世界経済の再構築におけるきわめて重要な要素であることで合意をみたものの、自国の特権が損なわれ責任と意思決定権限が国際機関に委譲される事態を受け入れる覚悟は持っていないに等しかった。この分野でのILOの技術的能力に対する疑問はほとんど出ていなかったにもかかわらず、東西両陣営間の亀裂が深まるにつれて政治的側面が増幅され、結局のところILOの能力の側面より重要な判断材料とされた。1951年にナポリで開催された国際移民会議において、移民プロジェクトは特に米国からの支援の欠如により最終的に停止を余儀なくされる。マッカーシー上院議員の告発をきっかけとした反共主義運動の最盛期には、共産主義侵入の恐れが高まり、米国政府当局者は、加盟国に共産主義国（ILOの場合、ポーランドとチェコスロバキア）が含まれる国際組織との間では、拘束力のあるいかなる協定の締結も許されなかった。結局、権限が限定された臨時の移民局がナポリに設置され、

389 Alcock, *History of the International Labor Organization*, 220–234.

390 同上

391 ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 33rd Session 1950 (Geneva: ILO, 1951), 261.

ILOは職業訓練分野の技術援助の提供という最重要とは言えない仕事を割り振られることとなった。あとから振り返ると、それがこの分野でILOが高く掲げた野心を潰すとともに刺すことになった。ILOによる国際移民に関する取り組みのあとに残されたものは、1949年にILO総会で採択された条約（移民労働者に関する条約、第97号）と勧告（移民労働者に関する勧告、第86号）であった。この条約と勧告はいずれも最終的に、主に移民問題に関する技術的事項、給与、労働時間、訓練など移民の扱いに関するものとなったが、こうしたILOの関与には労働力移動の国際的規制の側面は完全に欠如していた³⁹²。

別の角度から見て、避けられない冷戦という状況下で、国際移民のための国際機関になるという主張が叶えられなかったことも、ILOがヨーロッパから開発途上国へと活動の軸足を移す理由となった。とはいえ冷戦は理由の一つに過ぎない。同様に重要なのは、ILO指導部が、非ヨーロッパ世界の問題に目を向けるよう求める加盟国からの意見の高まりに対し、真の要求に応える決定を下したという事実である。とりわけさまざまなILO通信員とラテンアメリカ諸国及びアジア諸国の代表たちとの議論を通じてモース新事務局長は、技術援助活動の既存のニーズと、世界の開発途上地域の必要要件に適合させた活動が成功する大きな可能性について理解を深めた。特に中国では長引く内戦で1949年に共産党が勝利を収め、また同様の対立が朝鮮半島にも迫っているなど、東西両陣営間の対立も、こうした検討における切迫感を強めることになった。

以上のような状況において、モースは1949年、ILOを開発途上国の具体的ニーズに対応する機関へと転換するようILO総会に対して提案した。国際労働事務局がこの転換の実現を望むのは「ILOの取り組みが、加盟国の特定グループだけでなくすべてのメンバーにとって最大限の実際的価値をもたらすようにする継続的努力」を追求しているからだと言った。この表明は当然ながら、過去のILOの取り組みについて世界の広い地域が経験してきた、なおざりにされたという思いに直接的に対処するものであった。ILOは世界中の幅広い人々の間で工業化、生産拡大、そして生活水準の改善に対する大きな要求があることを理解していると、モースは言い切った。そしてモースは、職業訓練の実施、労働生産性の向上、労働者保護の最新の方法の導入、労使関係の組織化においてさまざまな支援を申し出た。この誓約はILO総会でアジア及びラテンアメリカの多くの代表に熱狂的に受け入れられた³⁹³。

392 この条約に唯一反対したのは共産主義国であった。

393 ILO, *Record of Proceedings*, Rep. I: Report of the Director General, International Labour Conference, 32nd Session 1949 (Geneva: ILO, 1949), 3.

1949年末にヌワラ・エリヤで開催されたアジア地域会議の報告書のなかで、モースは、アジアがILO活動の新たな焦点となることを表明した。また、のちに会議出席者に対して、「アジアの何百万人もの人々の喉から発せられる悲痛な叫び声」がジュネーブのILOのもとに確かに届いたと述べた³⁹⁴。この地域会議で祝辞を述べたネルーが、具体的な行動を通じてフィラデルフィア宣言の誓約を実行に移したとしてILOを称え、セイロンの労働者代表は、「今まで無視されてきたこの大陸に対する責務をILOがついに理解した」事実を称賛して、参加者全体の思いに共鳴した³⁹⁵。ILOの変革に関する冷戦の側面については、会議出席者が触れないわけではなかったものの、西側陣営寄りの国々がアジアでの共産主義の進展を封じ込める手段としていずれにせよTAPを歓迎する一方で、中立的な立場を取るその他の国（インド、ビルマ、インドネシアなど）は、この問題についてはおおむね沈黙を保った。フィリピンの代表は、西側の先進工業国に対してあえて「西側諸国の資源を世界のこの地域に注ぎ込」み、それによって「武力で獲得できない」安全保障を確立するようあえて求めた³⁹⁶。このように、潜在的な受益国は、技術援助プログラムの反共産主義的威力を利用して、将来的なドナー国に対する要求を強めた。

1949年から1950年にかけてILOが開発のための機関へと本格的に転じたのは、こうした状況においてであった³⁹⁷。この転身をILOは当然ながら単独で行ったわけではなく、すでにトルーマンのイニシアティブ以前に、国連システム全体による開発に対する協調的取組のための計画が国連総会とECOSOCに存在していた。1948年、ECOSOCの決議によって開発途上国の経済的・社会的問題に取り組む多くの地域委員会が創設された。1949年3月、ECOSOCは別の決議案を採択し、国際連合事務総長に対して開発途上国への技術援助提供のための協調的プログラムを策定するよう求めている³⁹⁸。この種のプログラムの立案に関する交渉が、国際連合内でILOも含めて1949年を通じて続けられた。1950年、ILOは新たに発足した国連拡大技術援助計画（EPTA）の執行機関の一つとなったが、その後、EPTAはTAPのプロジェクトの大半に資金提供を行った。モースとEPTAにかかわるその他の組織

394 特に以下参照。the section “The ILO and Asia” in Asian Regional Conference II (1950), *Record of Proceedings*, Rep. I: Report of the Director-General, 137–153.

395 Asian Regional Conference II (1950), *Record of Proceedings*, 81.

396 Ibid., 115.

397 1947年初め、この種の機関として最初にアジア極東経済委員会（ECAFE、現在はESCAPに改称）が設立された。その一年後にラテンアメリカ経済委員会（ECLA、現在はECLACに改称）が設立された。ECOSOC Resolution 180 (VIII), 3 Apr. 1949, Technical Assistance for Economic Development.



写真8：デイビッド・モースILO事務局長とインドのジャワハルラール・ネルー首相、1957年ニューデリー（インド）で開催された第4回アジア地域会議にて

（FAO、WHO、及びその他六つの国連専門機関）の長は、技術援助評議会（TAB）で一堂に会し、資金の配分について議論するようになった。TAPはこうして国連開発活動のより広範な枠組みの一翼を担っていた。このことはILOからすると好都合であった。技術援助に向けた当初の取り組みにおいては、組織外の米国の外交政策の目的との強いつながりが背後に感じられていたが、これが取り除かれる（または少なくとも目立たなくなる）ことになったのだ。そして、技術援助がILOの政策に対す

る米国の影響力の増大につながるのではないかという I L O 内外での懸念を緩和する上で役立つことになった。

第3部

脱植民地化から冷戦まで：1949～1976年

デイビッド・モースが事務局長を務めた1948年から1970年の間に、国際労働機関（ILO）は大きな変革を遂げる。この変革期の背後で大きな要因となったのは冷戦と脱植民地化であり、ILOの表面的かつ内面的な力のバランスを一変させ、あらゆる分野に影響を及ぼした。大きな節目となったのは、スターリンの死の翌年の1954年である。ソ連が再びILOの加盟国となると、ILOの西側陣営における最前線組織的な役割はなくなった³⁹⁹。これによって、国連システム内におけるILOの立場が正常化した。ILOの政労使三者構成の問題を含む根本的な議論が新たな形で再燃した。共産主義圏の代替社会モデルとの間で、ILOはその基盤を絶えず確認しながら、普遍性の追求と社会組織の対立する見解との間に実行可能なバランスを確保することが求められるようになっていく⁴⁰⁰。

モース時代のILOには、これと同じくらい劇的な変革があった。アジアとアフリカにおける欧州の植民地帝国の解体が加速した結果、1948年に55カ国だったILO加盟国が20年間で倍増し、1970年には121カ国となったのである。新たにILOに加わった国のほとんどは旧植民地であった⁴⁰¹。1960年以降、途上国がILO加盟国の過半数を占めるようになり、これがILOの特徴や政策、計画を途上国のニーズに適合させる強力な要因となって、技術的機能をさらに拡大し開発にいっそう重点を置くことにつながった。また、脱植民地化の動きによって、ILOの各会議ではいっそう「政治性」の強い論議が行われるようになった。アフリカ南部における新国家の植民地支配と人種差別体制の残存勢力に対する闘いは、1950年代から1960年代にかけてILOに非常に大きな影響を及ぼした。

この時期にILOを駆り立てた原動力は、冷戦と脱植民地化の議論と大きく絡み合うものであった。最も顕著に表れたのは基準設定の分野であり、特に1950年代には人権問題における基準設定が重要な課題となる。また、結社の自由、強制労働、差別に対する基準の採択と実施については、当初の東西分断を踏まえた議論から、西側先進諸国と新興諸国との対立を踏まえた平行した議論へと移行していく。

³⁹⁹ 国連における扱いと同様に、ソビエト連邦のウクライナと白ロシアもソ連と同じく独立した加盟国と認められた。これにより、東側諸国の地位は強化された。モースのソビエトリーダーたちとの交渉については以下に記録されている。ILOA MF Z 5/1/64/1, Re-admission USSR, 1954, 1961。以下も参照のこと。Cox, “ILO-Limited Monarchy”, 105–106。

⁴⁰⁰ Daniel Roger Maul, “The ‘Morse Years’: The ILO 1948–1970”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 365–400。

⁴⁰¹ Ghébal, *The International Labour Organization*, 119–120。

第5章 開発協力

脱植民地化がILOにもたらした大きな変化は、技術援助活動の拡大によって具体的な形を取るようになった。1950年代以降、徐々に開始された技術協力活動は、1960年代から1970年代の間に他の活動分野よりもはるかに大きな成長を遂げる。同時に、ILOの限定的な技術援助から大規模な技術協力への移行は、ILOのあらゆる活動分野に影響を与えた。技術協力機関となったことで欧州中心主義ではないことを示したILOは、より国際的役割を担って、ますます多くの途上国のニーズに向けた活動を行うようになった。

確かに、この移行はILOが単独で実現したわけではない。当時の他の国際機関と同様に、ILOは国連の開発機関の一部として機能していたが⁴⁰²、同時に戦略的見地、加盟国政労使からの要求、組織間の競合を踏まえて、独自の特性を向上させようとしていた。これを具現化したのが1950年代から1960年代の「アンデス・インディアン計画」(AIP)と1969年にILO創立50周年を記念して立ち上げた「世界雇用計画」(WEP)の二大計画である。いずれも当時の開発に対する考え方の一般的傾向を考慮して策定されたが、特にWEPを通じてILOは開発に関する議論を主導し、1970年代に貧困国中心のアプローチへと開発に対する考え方が短期的ながら大規模な転換を遂げる際の力となった。

ILO式の支援—1950年代の技術援助

1950年代初頭に軌道に乗りはじめた頃のILOの技術援助活動は、実質的には労働者の生産性向上を目指した職業訓練やプロジェクトによる能力開発を中心としていた。1950年代、人的資源の業務領域は「技術援助プログラム」(TAP)全体の約75%を占めていた⁴⁰³。途上国の工業化に向けた取り組みを支援するための明確な方向性を

402 Corinna R. Unger, *International Development. A Post-War History* (London: Bloomsbury Academic Publishing, 2018); Frey, Kunkel, and Unger, “Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World”; Richard Jolly et al., *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, United Nations Intellectual History Project (Bloomington, IN: Indiana University Press, 2004).

403 それ以外の分野には「生活条件」や「社会制度」があった。後者はILOの協同組合活動も含んでいた。ILOの技術援助プログラムの発展については、以下参照。Ghébali, *The International Labour Organisation*, 242–267.

持つ職業訓練計画だけでも、当時のILOの技術援助活動の約半分を占めた⁴⁰⁴。1960年代にILOは事業活動を刷新し、農業や労働者教育、マネジメント訓練といった分野にまで活動を拡大したが、職業訓練を中核とする人的資源開発は依然として技術協力の中心であり続けた⁴⁰⁵。

初期の工業分野中心のTAPは、技術援助開始時の時代背景を反映しており、戦争で疲弊した欧州地域のニーズに合わせて産業訓練に重点を置いた1948年の「人的資源計画」の延長線上にあった⁴⁰⁶。農村開発の相対的な重要度の低さは、農業訓練が国連食糧農業機関（FAO）の管轄であり、「国連拡大技術援助計画」（EPITA）を通じて資金提供されている事実と関係していた。しかし、工業重視は総じて、開発政策に対する一般的見解を単に反映したものであった。アーサー・ルイスのような第一世代の開発経済学者による二重経済アプローチにおいて開発の中心となった原動力は、伝統的な分野から近代的な工業分野への移行を目指す途上国の動きであった。つまり、近代的な工業分野のみが生産性と成長をもたらす生活水準を向上させるという考え方である⁴⁰⁷。開発機関の役割は、国内外を問わず、このような近代化プロセスを支援し加速させることであった。TAPの人的資源重視は二重経済アプローチと完全に一致する。労働者の訓練を通じてILOは工業化と生産性向上に大きく貢献したというのが一般的見解であった⁴⁰⁸。

新たなプログラムの方向性に伴ってILOの活動範囲も大きく変化し、専門性と地理的分布の両面で職員が多様化した。採用戦略は1930年代にハロルド・バトラーのもとですでに変化しはじめていたが、この変化はフィラデルフィア宣言によってILOの経済的責務が拡大したことによってさらに加速し、数多くの経済学者と社会学者がILO職員に加わった。また、1950年代の活発な活動は別の変化をもたらした。両大戦間期の技術援助は主にILO職員によって実施されてきたが、第二次世界大戦後は外部の専門家からの協力に大きく依存するようになった。1950年から1965年の間に、ILOは計78カ国から約2,000人の専門家を迎えて、約100カ国計3,000の専門

404 ILO, “The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries” (Geneva: ILO, 1961); ILO, *A Great Adventure of our Time. International Co-operation and the ILO* (Geneva: ILO, 1962), 36.

405 理事会は1965年、ILOのすべての技術援助活動は (1)人的資源、(2)社会制度の開発、(3)労働・生活条件の向上の3分野に区分されるとした。

406 以下参照。“The I.L.O. Manpower Programme”, *International Labour Review*, 59, no. 4 (April 1949): 367–393.

407 Unger, *International Development*, 109.

408 同上 70–71.

ミッションに派遣した⁴⁰⁹。

さらに、ILO職員の国籍も大幅に変化し、モースのもとでアジアやアフリカ諸国出身の幹部職が増えた。その典型的な例が、エジプトの教育相、社会問題相を歴任したアバス・アマーの起用である。モースに抜擢されたアマーは、1959年から1974年まで事務局長補を務めた。また、1965年にはダオメー（現ベニン）の元情報相のアルバート・テヴォエジレが、サハラ以南のアフリカ出身者としてはじめて事務局長官房のメンバーとして起用された⁴¹⁰。技術援助活動もILOのさらなる地理的分権化につながり、1949年から1952年の間にアジア（バンガロール）、中南米（サンパウロ）、中東（イスタンブール）に現地事務所が設立された。しかし、まだ植民地支配下にあったサハラ以南のアフリカでは、ILO事務所の設立には時間がかかった。これは、事務所が扇動の中心になり植民地の国際化への扉を開く契機となることを恐れた宗主国政府が、ILOがアフリカ大陸に拠点を得ることを長期にわたり妨げたためである。多くのアフリカ諸国の独立前年にあたる1959年になってようやく、ILOは最初のアフリカ現地事務所をナイジェリアのラゴスに開設することができた⁴¹¹。現地事務所の主な任務はそれぞれの地域の技術援助の調整を行うことだった。この地理的分権化は1960年代も続いた。1965年から1968年の間に現地事務所は地域事務所となり、新たに開設された地域総局のもとで特定地域におけるILOのすべての技術協力活動やプロジェクトを運営した⁴¹²。

新たな活動はILOの予算にも影響を与えた。技術援助活動が米国がILOを支配するきっかけになるのではないかという当初の懸念はすぐに消滅したが、他の組織と新たな依存関係が生じることになった。EPTAと国連特別基金（UNSF：大規模なプロジェクトの促進を目的として国連によって1958年に設立された融資機関）を通じて、ILOは特別予算財源を利用できるようになり、これらの基金を管理する国連経済社会理事会（ECOSOC）をはじめとする国連機関への依存が高まった。1965年に「国連開発計画」（UNDP）が発足すると、ILOの国連への依存はさらに高くなった。1950年代にEPTAによって提供された資金は、ILOに寄せられたすべて

409 Ghéali, *The International Labour Organisation*, 256.

410 Oral History Interview with David Morse, Oral History Research Office, Columbia University 1981, conducted by Peter Jessup, Columbia University, in Washington, D.C., July 1980–March 1981, 122–123.

411 Maul, Puddu, and Tijani, “The International Labour Organization”. 当時の状況は以下も参照のこと。Nicholas Alexander Bernards, “Actors and Entanglements in Global Governance: The ILO in Sub-Saharan Africa” (PhD diss., McMaster University, Hamilton, ON, 2016).

412 Ghéali, *The International Labour Organisation*, 162; Alcock, *History of the International Labor Organization*, 239, 240.

の技術援助の要請に対応するために十分なものではなかったが⁴¹³、UNDPの設立によりこの状況は大きく変化した。長期的な開発計画のための資金が得られるようになり、ILOの通常予算では賄えなかったまったく新しいプロジェクトの機会がもたらされるようになった。しかし同時に、ILOの独自性は弱まった。ILOの理事会はUNDPの資金提供基準に対し影響力をほとんど持たず、理事会の財政監視を受けない活動割合が増加したためである⁴¹⁴。

国連の開発政策への高い依存度は、ILOが当初から独自性の高い技術活動の展開を熱望していた大きな理由の一つであった。TAPは、その枠組みを定める一連の基本原則とILO独自の仮定にもとづくものであった。TAPの立案者が何よりも必要としたのは、新しい開発政策分野が伝統的な基準設定活動を押しのけてILOの根幹的価値を希薄化させるのではないかという懸念を払拭することであった。こうした広範な懸念を解消するために、デイビッド・モースは早くも1949年に開発援助に関するILO独自の統合アプローチを推進しはじめており、技術援助とILO基準は相反する原則ではなく、相乗効果によって相互に有益な効果をもたらす概念であるとみなした⁴¹⁵。ILOが着手しようとしていた活動について、モースは1949年のILO総会で基準設定と「表裏一体のもの」と述べ、その活動の目的として、ILO憲章が掲げる目標に沿って開発プロセスを開始し維持することを挙げた⁴¹⁶。

モースの主張は、ILOがTAPを通じて経済的根拠を重視する組織に変わるのではないかという一般的な懸念を払拭することが狙いであったが、生産性を強調したことによって、当初この懸念をいっそう煽ることになった⁴¹⁷。生産性の概念が米国の経済発展の概念と結びつけられたことから、特に労働組合に大きな疑念を抱かせたのである。モースは1952年、あらゆる経済分野における生産性の向上が開発への唯一の現実的な道であるという見解を説いた。ただし、ILOの生産性に対するアプローチが他の開発機関のアプローチと異なることを強調し、生産性の向上だけでは社会の進歩を保障できないとの認識を示した。モースは、「教育、社会、技術」を考慮した三方面

413 国連の技術援助プログラムの資金を受け取った様々な組織の中で、ILOが受け取った額は、FAO、WHO、UNESCOに続く4番目で、EPTA予算の11%に過ぎなかった。1950年から1960年の間にEPTAからILOが受け取った実額は、2,500万米ドルであったが、FAOは6,800万米ドル、WHOは4,500万米ドル、UNESCOは3,500万米ドルであった。ILO, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth* (Geneva: ILO, 1961), 7.

414 Hugo Stokke, “Decent Work. Principles, Policies and Programmes of the International Labour Organisation” (PhD diss., University of Bergen, 2015), 136–144.

415 See Alcock, *History of the International Labor Organization*, 219.

416 同上 259頁

417 議論とモースの回答は以下参照。ILC (1949), *Record of Proceedings*, 25–254, 255–264.

からのアプローチを促し、ILOが生産性の向上を奨励することが、地域社会全般の経済的・社会的福祉の改善に速やかにつながることを確約した。また、良好な労使関係、満足 of いく賃金及び雇用政策を、単に付随的措置ではなく「生産性向上計画において不可欠な要素」と各国政府は考えるであろうと断言した⁴¹⁸。

TAPの根底にあるのは、途上国は先進諸国の発展プロセスを加速的な形で繰り返さなければならないという近代化理論の基本的前提であった⁴¹⁹。1957年にデリーで開催されたアジア地域会議の記者会見で、モースは「この地域に特殊な要素は何もない。アジアとインドは、欧米諸国がずっと以前に歩んできた経済の拡大と発展の道のりをたどっている」と述べ、この道のりで直面する課題は「アジアにとっては新しいが、他の国にとっては既知の問題」とした⁴²⁰。これに従うと、ILOの国際労働基準、憲章、フィラデルフィア宣言の原則は、途上国における民主的近代化の手段として特徴づけられる。これらの基準や価値は、実際には北米や欧州の自由民主主義国が過去の政治的・経済的危機から学んだ一連の教訓として解釈され推進されてきたが、こうした教訓は19世紀から20世紀における自国の資本主義秩序の発展と結びついている。この取り組みにおけるILOの歴史的役割について、モースは宗教的な表現を用いて次のように表している。「これが実現すれば、ILOは明かりを灯してこの先の不確実な時代を通じて人を導き、悩み、混乱し、恐れている人々に、働くことと生きることができるという前向きな信念、そして自分自身と自分の将来に対してどんな攻撃にも耐えうる信念を与えることになるだろう」⁴²¹

このように、開発分野への取り組みは、決して政治的に中立ではないことは明らかであり、欧州を越えて途上国へと急速に拡大しつつあった冷戦の主要最前線の一つにおける重要な役割をILOに与えた。「変化と革命が今日の世界を席卷している」と1950年にモースは記しているが、ILOは「世界中の人々の心のために闘う」ことに

418 モースの覚書“Memorandum on the Report of the Director-General to the 34th Session of the International Labour Conference” 以下で引用。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 135.

419 近代化理論の政治的影響については以下参照。Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2000); Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2003).

420 1957年11月12日、ニューデリーでのモースの記者会見の記録、以下で引用。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 138.

421 モースの覚書“Memorandum on the Report of the Director-General to the 34th Session of the International Labour Conference” 以下で引用。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 139.

なる⁴²²。急速な近代化による社会的不安と不安定は、共産主義者の扇動の温床であるとモースは主張した。モースにとって、フィラデルフィア宣言の基本的理念は、あらゆる国内政策と国際政策よりもすべての人のための社会正義という高い目標を優先して「社会、道徳、個人の自由と尊厳の本質」を追求するものであり、この課題に取り組むための手段であった⁴²³。冷戦時代の技術援助はその初期段階に不可欠なものとなる。1954年にソ連がILOに再加盟したのち、技術援助に関する声明は対立的なものではなくなった。しかし、依然として変わらなかったのは、ILOが自由民主主義的性質を中核に据えた一つの総合的な開発モデルそのものであるという主張であった。

1950年代、ILO職員は伝導的な熱意を持ってこのアプローチを促進した。1953年にエジプトから帰国した事務局長のジェフ・レンスは、移行期にあるエジプトなどの国々で起きている変化は、急速に進む経済発展の過程におけるILOのアプローチにはずみをつけるものだと「世界中の多くの地域が確実に動いている。ILO式アプローチで支援する絶好の機会だ」と述べた⁴²⁴。

しかし、開発に対するILO式アプローチの促進は、資金が不足していたこともあり、かなり小規模で間接的なものであった。例えば、特定地域における職業訓練センターの設置方法や、現地の指導者を育成して被支援国の職業訓練機関の設立を監督する方法について、情報、助言、実地的な支援を提供した。ILOの専門家たちは、労働安全衛生や健全な労使関係の確立について助言を与え、標準的な雇用契約の作成方法や、合理的な賃金政策の策定方法を記したマニュアルを提供した⁴²⁵。ILOのプロジェクトは小規模かつ単独の、選択的、短期的なものが多かった。1956年、ILOの専門家はインドネシアの労働省が労働力のさまざまな側面を明確に把握するための調査を行い、さらにパキスタンでも政府職員を支援して雇用と潜在的な将来の需要に関する調査を実施した。また、南ベトナム、ビルマ、リビア、エジプト、ネパールといった国々の職業訓練センターの設立を支援した⁴²⁶。

支援のために派遣された専門家は、当然事業の実施において重要な役割を果たした。派遣前に実施されたオリエンテーションは、ILOの目的と原則を紹介するもので

422 同上

423 同上

424 以下で引用。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 139.

425 1950年代はILOの資金が限られていたことも、ILOのキャンペーンの効果に影響を与えた。典型的なプロジェクトは以下の通り。リビアでILOが設置した職業教育センター、イランにILOが設立した建築業に特化した職業訓練センター、繊維やエンジニアリング産業から選定された企業の生産性を高める目的で、インドで実施された小規模プロジェクト。ILO, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth*.

426 ILO, *The ILO and Asia* (Geneva: ILO, 1962); ILO, *The ILO and Africa* (Geneva: ILO, 1960).

あったが、これを受講した専門家が開発への統合的アプローチを実際どの程度まで習得し実践に移すことができたかを判断することは難しい。TAPの初期段階で用いられた教育にもとづく知識移転のアプローチについても同様のことが言える。ILOは研修助成金を提供し、途上国における熟練労働者から労働行政の将来の職員に至る多くの人々が、実地訓練やさらなる教育のために先進諸国を訪れることができるよう尽力した。これらの取り組みはすべて、産業の発展が新たに習得した技能や知識を活用できる職場を生み出すという前提にもとづくものであった。

活動の規模が大きくなるにつれて、現地に派遣される大半の専門家は、ILO職員ではなく、必要とされる分野での業績にもとづいてILOの組織外から採用されるようになった。これは、旧宗主国の職員を活用し、東欧の共産主義国の専門家よりも西側諸国の専門家を優遇しているという非難や、地理的バランスの問題の再発につながり、多くの新しい問題や政治的にデリケートな問題をもたらした⁴²⁷。

これに関して組織レベルで重要な一歩となったのは、1960年の国際労働問題研究所（IILS）の開設である⁴²⁸。IILSは、途上国が直面する社会政治的問題に特化した研究と訓練を目的として設けられたILO内の独立した組織であり、特に労使関係の問題のような物議を醸すテーマについて議論できるように、政治色の濃いILO総会とは異なる環境を確立することを目指した。主な目標として、研究に次いで「教育的行動」を掲げた。IILSのプログラムは、同研究所の初代所長の1人であったロバート・コックスが述べたように、途上国の社会分野からの「潜在的リーダー」を対象としており、雇用から労使関係まで多様なカリキュラムを提供した。世界中から将来の政策立案者たちがジュネーブを訪れ、ILOの原則と手法を習得して母国に持ち帰るという、研究所のビジョンに準じたより広範な目的を果たした⁴²⁹。

1964年、ILOはイタリアのトリノに国際高等技術職業訓練センター（現在の国際研修センター）を開設し、組織レベルでの活動範囲を拡充した⁴³⁰。同センターで提供されるコースは、何よりもまず、途上国の熟練労働者、職業トレーナー、管理職者を

427 旧宗主国の開発専門家に関する議論は、以下参照。Joseph Morgan Hodge, *The Triumph of the Expert. Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism* (Athens, OH: Ohio University Press, 2007).

428 Maryse Gaudier, “The International Institute for Labour Studies: Its Research Function, Activities and Publications 1960–2001,” Geneva: ILO, 2001.

429 1965年7月15日付、ロバート・コックスの覚書 “Aims and Purposes of the IILS” 以下で引用。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 256; IILSの機能に関するより包括的な分析は以下も参照のこと。Robert Cox, “Education for Development”, *International Organization* 23, no. 1 (1968): 310–331.

430 1961年に開催されたイタリア統一百年記念博覧会の会場をイタリア政府が寄付したことで開設が可能となった。

対象とし、既存の業務分野を組織化した。そして利用者がILOの目標についての基礎知識を詳細にわたり習得できるという利点もあった⁴³¹。1959年にモースは「結局のところ、あらゆる側面における教育と訓練によって補完された社会的・経済的発展の成功が、共産主義をはじめとする反民主主義に対する最も有効でおそらく唯一の手段となる」と記している⁴³²。別の観点から見ると、IILSとトリノセンターの設立は専門性強化への傾向の一端を担うものであり、同様の機能を持つ他の組織と一般の人々からの信頼を得るためには、より科学的なアプローチが必要であるという認識が原動力となって実現したものである⁴³³。



写真9：ILO国際高等技術職業訓練センター（現在の国際研修センター、イタリア・トリノ）における自動車整備士研修（1960年代）

431 Ghébali, *The International Labour Organisation*, 258.

432 以下で引用。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 223.

433 Unger, *International Development*, 74–75.

先住民労働とアンデス・インディアン計画

1960年代までのILOの技術的な活動の多くは、資金不足のために、限定された範囲内で実施されていたが、「先住民労働」という新たな活動領域は、開発を超えた近代化に対するより広範なビジョンへの道を開いた。この活動を通じて、ILOは1945年以降、技術援助と基準設定の両方を含むまったく新たな分野を開拓した。「アンデス・インディアン計画」(AIP、1953～1962年)は、ILO史上最大規模の開発支援計画の枠組みを提供したが、1957年の「先住民及び種族民条約」(第107号)と1989年の「先住民及び種族民条約」(第169号)は、先住民族とその権利をはじめて国際法の対象とする先駆的な条約となった⁴³⁴。

1930年代後半の中南米諸国に対する活動を通して、ILOは先住民族の問題に注目するようになった。それ以前は「先住民労働者」(又は原住民労働者)という語は、ほぼ植民地を意味するものとして使われており、独立国家内の文化的特性を持つ集団としての先住民の生活状況をILOは注目していなかった。しかし、サンティアゴ・デ・チレ(1936年)とハバナ(1939年)で開催された第1回及び第2回ILO米州地域会議で、ILO職員は「インディヘニスモ」と呼ばれる大陸規模の政治的かつ学術的運動に触れた。これが高揚感を促し、最終的には先住民族の国家社会への同化を推進することとなった。サンティアゴの会議で、ILOはすでに先住民族の経済的・社会的問題に特別な注意を払うよう求められていたが、その後、メキシコシティのインターアメリカン・インディヘニスタ研究所などの先住民擁護団体との協力を通じて、たちまち国際的先住民擁護組織という評判を得るようになった。このように先住民問題は、第二次世界大戦以前からすでにILOの重要課題の一つとなっていたが、1945年以降、この課題は中南米におけるILOの地域活動の優先事項となった⁴³⁵。

1945年以降、ILOは社会経済活動と開発活動の新しい機会を得た。1946年にメキシコシティで、1949年にモンテビデオで開催された米州地域会議で、「先住民労働計画」の立ち上げが承認された。ILOの技術援助活動を組織レベルで統括したジェフ・レンス事務局次長とアルゼンチンの経済学者で人類学者のデイビッド・エフロンが中心となって、ILOの先住民労働に関する活動を展開した。著名なニュージューラ

434 Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107) and the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Luis Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples*; Hanne Hagtvedt Vik, “Indigenous Internationalism”, in *Internationalisms: A Twentieth Century History*, ed. Sluga and Clavin, 315–339. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. Jason Guthrie, “The ILO and the International Technocratic Class, 1944–1966”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 115–136.

435 Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples*, 53–112.

ンドの人類学者アーネスト・ビーグルホールが委員長を務める先住民労働専門家委員会が設立され、1950年に先住民労働計画の実施を開始した。「先住民族—独立国家における先住民の生活と労働状況」と題された報告書は、ラパス（1951年）とジュネーブ（1954年）で開かれた同委員会でも最も重要な成果となった。報告書には、広範な開発政策の前提のもと、先住民族を現代社会に徐々に統合するための一連の指針とともに、人類学的観点からこのプロセスを弱化するための措置が詳述されている⁴³⁶。

先住民族に関するすべての活動の中心的存在となったのは、1953年に正式に発表されたアンデス・プログラム（アンデス・インディアン計画—A I P）である。E P T Aの一部となったのち、I L OはECOSOCの主導のもと、世界保健機関（WHO）、国連教育科学文化機関（UNESCO）、国連食糧農業機関（FAO）、米州機構（OAS）とともに、先住民族の割合の高いボリビア、エクアドル、ペルーのアンデス3カ国においてそれぞれのニーズに合わせた開発計画を策定するための準備を進めた⁴³⁷。



写真10：アンデス・インディア計画（A I P）の一環としてエクアドルのファナ・パスト・グラ
ンデの協同組合を訪問したI L O事務局次長ジェフ・レンス

436 報告書については以下参照。ILO, *Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Studies and Reports, New Series, No. 35 (Geneva: ILO, 1953).

437 Martin Breuer, “Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954–1968)”, *Forum for Inter-American Research* 11, no. 3 (2018): 110–123.

A I Pは3つのフェーズで構成された。第1フェーズでは、3カ国の選択された地区にいわゆるアクションベースが設置され、第2フェーズでは、これらのアクションベースで計画拡大のための試験的プロジェクトが実施され、最後の第3フェーズでは、計画は各国政府に移管された。A I Pは同域内の他の国にも拡大されることになった。

I L Oの主導のもと、A I Pは国際的技術官僚養成クラスの研究室となり、社会工学的手法を用いて後進社会と未発達社会を近代化することを任務とした⁴³⁸。雇用創出と職業訓練に加え、栄養、健康、教育に関する問題を含む広範なカリキュラムは、参加国際機関特有の技能だけでなく、最重要かつ統合された近代化アプローチを反映したものであった。活動のベースとなったのは、職業訓練センターや生産性向上計画などのI L Oプロジェクト、W H Oの診療所、U N E S C Oの農業学校、F A Oの農業研究施設などである。同様の統合的アプローチは1957年の条約にも見られる。この条約は先住民労働問題を越えた多様な見地から、医療制度、教育をはじめとする包括的近代化の施策を含んだものであった⁴³⁹。先住民族を対象にした活動はすべて、当時の先住民族擁護の精神に沿って、先住民族の統合と最終的には完全同化を目指すものであり、先住民族は後進的で開発が遅れているとみなされていた。先住民族問題を取り扱うことは、国連システム全体における初の開発政策構想が形となった文明化のための国際機関としての国際組織の役割を反映している⁴⁴⁰。当時、文化の多様性や先住民族の自治権を認める余地はなく、そういった考え方は先住民の国際主義への動きが大きくなりつつあった1970年代になってやっと徐々に理解されるようになった。

I L Oの議論はこのアプローチの変化を反映しており、最終的には1989年に採択された「先住民族及び種族民条約」(第169号)の表現でもその影響がみられ、1957年の条約の統合主義的な意味合いの文言はすべて削除された。同時に、この条約は国際文書における法的用語として先住民族の概念をはじめて導入するものとなった⁴⁴¹。

A I Pの成果は一定しておらず、成功と失敗はほぼ同じ割合だった。初期段階ではA I Pは高い評価を受け、1957年の時点ではアルゼンチン、ベネズエラ、コロンビア、チリで実施されている。しかし、ほぼ同時期にその原動力を失いはじめていた。1950年代後半から1960年代初頭にかけて、アジアとアフリカでは脱植民地化が加速し、国連の開発活動の中心は次第にこれらの地域へと移っていく。また、当初予定していた各国政府へのA I Pの移管は困難であった。この計画において地域的に統合された要

438 Guthrie, “The ILO and the International Technocratic Class, 1944–1966”, 115.

439 Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107).

440 Dykmann, “Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers”.

441 Hagtvedt Vik, “Indigenous Internationalism”.

素は、経済的・政治的不安定、財政問題、政府の優先事項の多様化に直面するなかで維持することは容易ではなかった。ILOの取り組みのなかで最も野心的な技術協力プロジェクトであったにもかかわらずAIPが最終的には忘れ去られてしまったのはこれが要因となっている⁴⁴²。

しかし、別の角度で見ると、AIPはILOに広範な影響をもたらした。ILOの先住民労働分野における評判をより強固なものにし、その評判が今日までこの分野における主要な国際機関の1つであるための基盤を整えることにつながった。振り返ってみると、AIPは先住民労働に関する規範的活動と同様により広範な意味で重要であった。AIPによって、ILOは開発機関としての地位を強化し、職員はILOの開発政策担当として自己を再確認し、職業訓練分野に限定されない使命を持つことができたといえる。ILOがAIP実施に際して行動範囲を定め、従来の領域を超えてより広い社会分野に取り組んだことが、1960年代の開発活動を進める方向性を準備することにつながったのである。

世界雇用計画

ILOが1960年代初頭に開発への貢献を再考しはじめたのは、途上国の経済発展に対する国際的な議論で、すでに批判的な声が多く上がってきていたためであった。例えば、アーサー・ルイスのような初期の開発経済学者による、現代の経済分野の成長は雇用を創出し伝統産業からの労働力を吸収するのに十分である、という仮定が誤っていたことが証明されており、政府が高水準の経済成長を報告している国でさえ、その成果は大多数の国民の生活水準を大幅に向上するには十分ではなかった。この危機のシナリオに、抑制されない人口増加や、成長し続ける中南米、アジア、アフリカの都市複合体と疲弊した農村コミュニティにおける悲惨で絶望的な見通しが加わった⁴⁴³。

このような背景から、ILOは途上国における活動を新たな視点で検討しはじめた。1960年代初頭からは、開発の行き詰まりから抜け出す最善策として、生産的雇用の創出を推進した。ILOの創立50周年を記念して1969年に開始した「世界雇用計画

⁴⁴² Breuer, “Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples”.

⁴⁴³ Unger, *International Development. A Post-War History*.

(WE P)』はこれらの活動の最初の成果となった⁴⁴⁴。

1961年、ILOは途上国の経済成長と社会的発展の推進における同機関の役割について報告書を発表した。この報告書は、まもなく国連がはじめて発表する「開発10年」に対するILOの貢献を定義しようとするものであった⁴⁴⁵。これまでほとんど注目されていなかった開発の社会的側面を中心に据えて、開発の概念そのものの信用を損ねないようにすることが主な目的であった。ILOにとって、最重要施策は、途上国における生産的雇用の創出と、国家の開発計画の主要素として雇用目標を盛り込むことであり、以降、このテーマは常に議題として取り上げられている。1964年には、雇用政策に関する条約と勧告が採択され、将来の技術事業のあり方に関する議論のための規範的枠組みを提供した。条約と勧告はともに、積極的雇用政策の基本原則と目的を定めており、大部分は途上国の状況に合わせたものであった⁴⁴⁶。その後、この議論は地域レベルにまで持ち込まれ、1966年にカナダの首都オタワで開催された米州地域会議では、いわゆる「オタワ計画」が発案された。オタワ計画は、将来のILOの世界的事業の柱を形成することを目指す最初の地域雇用計画となった⁴⁴⁷。その翌年、モースはWE Pの計画案をILO総会に提出し、1969年のILO創立50周年を記念して

444 未発表のWE Pに関する貴重な研究内容を共有してくれた以下の諸氏に深く感謝したい。Michele Sollai, Camille Bolivar, Véronique Plata-Stenger, and Dorothea Hoehtker. Dorothea Hoehtker and Veronique Plata-Stenger, “The Future of Work and Technological Change – the ILO Debate between 1919 and the Early 1980s”, unpublished working paper (Geneva: ILO, 2018); Michele Sollai, “Humanizing Development. The International Labour Organisation and the Making of the World Employment Programme (1969–1976)”, unpublished working paper for the ILO Century Project (Geneva: ILO, 2018); Camille Bolivar, “La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie: Un réseau d’experts hétérodoxes pour un gouvernement réformiste”, Master’s thesis, Université de Genève, 2017.

445 ILO, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries* (Geneva: ILO, 1961).

446 Employment Policy Convention, 1964 (No. 122); Employment Policy Recommendation, 1964 (No. 122). この条約と勧告は、国・国際レベルでとるべき措置をまとめたもので、工業的雇用と農村雇用の促進による投資・所得政策から、人口統計的な研究の実施といった分野が含まれている。さらに、原材料の価格に関する国際的な合意を雇用政策成功の前提条件とする途上国の意見が反映された内容となっている。

447 オタワ計画では、米州地域のすべての加盟国が、より生産的な雇用創出に向けて協調的な対策をとることに合意した。この計画の立案者たちは、産児制限や人々の移動を強制的に制限するような方策は、政治的・宗教的・行政的な理由から実施が困難であり成果がでるまでに時間がかかると考え、オタワ計画の案を肯定的にとらえた。2年後に東京で開催されたアジア地域会議では、オタワ計画を応用したアジア労働力計画が始まった。1967年にダカールで開かれたアフリカ諮問委員会では、1969年にアクラで開催された第3回アフリカ地域で最終的に開始が決まったアフリカ仕事・技能プログラムの基礎が築かれた。Alcock, *History of the International Labor Organization*, 354–360.

同計画が開始された⁴⁴⁸。

開発の手段として雇用に注力することには、いくつかの利点があった。雇用政策は常にILOの主要テーマであったが、特に世界経済危機の時期に重視された。フィラデルフィアでの総会においても雇用政策は議題の上位にあり、戦後のいわゆる人的資源計画といったような、ILOのこれまでの技術援助活動と結びつきやすい課題であった。雇用政策と人的資源政策はこれまで主に先進諸国を対象とすることが多かったが、中南米にとっても重要な政策であり、アンデス・インディアン計画の一部に影響を与えた。

しかし、より重要なのは、途上国の生産的雇用に焦点を当てることによって、ILOが1960年代初頭の開発の議論中に認められた不安定な立場から抜け出せたことである。先進諸国と途上国の間の格差拡大を背景に、一部の経済学者は、途上国が意図的かつ構造的に不利な位置に立たされ他国に依存せざるを得ない状態に置かれている、世界経済の偏った新植民地的性質に注意を向けはじめていた。当時の国連の幹部でもあったハンス・シンガーやラウル・プレビッシュといった従属理論を唱える経済学者の分析によれば、国際分業と、一次生産者と先進国間の交易条件の変化は、途上国に対して影響を及ぼし続けていた。1960年代初頭、彼らの主張は途上国間でますます受け入れられるようになり、特に1964年ジュネーブで開催された第1回国連貿易開発会議（UNCTAD）で形成された77カ国グループ（G77）によって一つのブロックとして機能しはじめ、あらゆる国際的舞台でその要求をより強力に表明するようになった。その結果、ILOは新規に設立された国連工業開発機関（UNIDO）のような競合組織によるILOの中核分野への進出に脅かされた⁴⁴⁹。

また、ILOには世界貿易の規定と構造に関するいかなる活動においても厳しい制約があった。アフリカとアジアの地域会議の決議は、世界市場における原材料の価格安定を保証する国際協定の仲介をILOに求めるものであったが⁴⁵⁰、西側先進諸国の政府、労働組合、使用者はほとんど共感を示さなかった。そのため、雇用問題に焦点

448 ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 51st Session 1967 (Geneva: ILO, 1967), 422–423.

449 Alcock, *History of the International Labor Organization*, 343–346.

450 Resolution concerning the Stability of World Commodity Markets and Their Influence on Levels of Living and Employment, African Regional Conference (AFRC) I (1960), *Record of Proceedings*, Appendix VI: Resolutions and Conclusions Adopted by the Conference, 280–281; Resolution concerning Measures to Promote Stable Prices of Basic Commodities in World Markets and other Measures for the Effective Utilisation of Resources and the Improvement of Living Standards, Asian Regional Conference V (1962), *Record of Proceedings*, Appendix VII, Resolutions and Observations Adopted by the Conference.

を当てることは、当初、途上国の関心を世界貿易から遠ざけ、開発の遅れに対する内部要因を改善するILOの潜在的能力に向けさせることにも役立った。

生産的雇用の創出に重点的に取り組むという提案は、開発と人口の議論がもつれ不安が極度に高まっていた1960年代においても必要となる。破局的な人口増加とそれに伴う悲惨な状況を予測した米国の生物学者ポール・エーリックの著書「Population Bomb」(邦題：人口爆発)がベストセラーとなった⁴⁵¹。雇用創出は、避妊計画などのような新マルサス主義的方策を超えて、無秩序な都市成長と農村貧困の脅威に対する



写真11：第1回アフリカ地域会議出席のためにナイジェリアのラゴスに到着したデイビッド・モースILO事務局長(1960年)

451 Paul R. Ehrlich, *The Population Bomb* (New York: Ballantine Books, 1968).

対策とみなされた⁴⁵²。これは、特にカトリックの強い影響を持つ中南米の加盟国の共感を呼んだため、オタワ計画は特にこの点を重視して策定された⁴⁵³。

1960年代に国連システムのほとんどすべてが模範とした大規模な世界的キャンペーンの一般的傾向とWE Pを切り離して考えることはできない。これらのキャンペーンは、UNDPによる新たな開発資金源によって推進され、国際機関による大規模なプログラムの立ち上げや途上国の計画プロセスへのより直接的な関与を促した。キャンペーン方式の計画は、NGOや学術パートナーとの協力を通してより広範な国際社会に手を差し伸べるために国際機関によって試された新しい手法と一致していた。WE Pは、1960年代から1970年代にかけて国連組織内からはじまった同様のキャンペーン（FAOの「飢餓撲滅キャンペーン」（1960年開始）、UNESCOの「実験的世界識字プログラム」（1967年）、WHOの「天然痘世界根絶計画」（1967年）など）の一環と考えられる⁴⁵⁴。

地域雇用計画の策定からWE Pが開始され、実際の事業は調査と実施フェーズで構成されることになった。1969年、モースはエジプト人アバス・アマー事務局次長をWE Pの責任者に任命した。そして、UNIDOの研究部長としての国連の任務を終えたハンス・シンガーと、1968年からWE Pの経済的側面について事務局長の顧問を務めてきた米国の労働経済学者ウォルター・ギャレンソンに業務計画を託した。調査にあたっては、ILOはアーサー・ルイス、ヤン・ティンバーゲンといった当時を代表する開発経済学者の協力を得た。しかし、重要な部分は、英国サセックスに拠点を置く開発学研究所（IDS）と同研究所の所長ダドリー・シアーズに委ねられた。シアーズたちは、1960年代にルイスや第一世代の開発経済学者の成長中心の正統派的学説に対して最も一貫した対立の姿勢を確立し、WE Pにおいて重要な役割を果たす。シアーズのもとで、IDSは経済成長の目標を超えて成長の一番の障壁である貧困に焦点を当てるようになり、経済発展を軌道に戻すための社会政策対策及び再分配措置に賛同した。このような姿勢は、WE Pが実施した調査研究によって顕著になったが、何よりもWE Pの初期フェーズの中核として広く報じられたパイロット国でのミッション

452 Thomas Robertson, *The Malthusian Moment: Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism*, Studies in Modern Science, Technology, and the Environment (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2012).

453 概要は以下参照。Alison Bashford, “Population, Geopolitics, and International Organizations in the Mid-Twentieth Century”, *Journal of World History* 19, no. 3 (2008): 327–348.

454 Frey, Kunkel, and Unger, “Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World”; Kevin O’Sullivan, “A Global Nervous System: The Rise and Rise of European Humanitarian NGOs”, in *International Organizations and Development*, ed. Frey, Kunkel, and Unger, 196–219.

にシアーズや他の I D S の研究者たちが参加したことによって大きな影響をもたらした⁴⁵⁵。

1970年にシアーズが主導したコロンビアへの最初の試験的ミッションで、早くも W E P における広範なアプローチの方向性が確立された。その最終報告書「完全雇用を目指して：コロンビアのための計画」⁴⁵⁶は、土地保有、所得分配、国際貿易といった他の一連の経済的・社会的要因に関して「あらゆる側面から雇用問題を検討」した「開発思考の大きな打開策」と評されている⁴⁵⁷。同報告書は、所得不平等は失業の影響としてではなく原因として扱うべきであると主張しているが、これを解決するためには、土地改革、税制による富の再分配、輸出産業の成長を促進する為替政策などを含む包括的な措置が不可欠であった。同報告書では、雇用創出の主な手段として、貧困削減、農村地域に対する取り組み、所得再分配措置の実施を挙げている⁴⁵⁸。

コロンビアの報告書は国連内で広く認められ、その後のあらゆる W E P のミッションの道を開いた。コロンビアに続いてスリランカ、イラン、ケニアに派遣された三つのミッションのうち、特にケニアのミッションは W E P に大きな功績をもたらした。1972年のケニアのミッションには、ハンス・シンガーと彼の I D S の同僚たちに W E P の新しい責任者であるオランダの経済学者ルイ・エメリジが加わり、コロンビアのミッションと同じ広範な概念のアプローチで実施され、開発にとって最も大きな障害である貧困問題に焦点を当てた⁴⁵⁹。

ケニアのミッションにおいて大きな功績となったのは、「雇用、所得、平等」と題されたシンガーの報告書で発表された二つの中心的用語の確立である⁴⁶⁰。シンガーは、生産性を向上し最貧困層の所得を増加するための資金を提供する「成長からの再配分」を求め、同時に経済のいわゆる「非公式（インフォーマル）セクター」の戦略的重要性を強調した。シンガーの報告書は、発展途上と停滞を示す単純な指標としての位置づけだった非公式セクターを、経済発展の最大の動的要素とは言えないまでも、さま

455 調査研究結果の概要は 以下参照。Hans Singer, *Research of the World Employment Programme: Future Priorities and Selective Assessment* (Geneva: ILO, 1992).

456 *Towards Full Employment: A Programme for Colombia Prepared by an Inter-Agency Team Organised by the ILO* (Geneva: ILO, 1970).

457 Sollai, "Humanizing Development", 13.

458 Bolivar, "La genèse du World Employment Programme", 10–15.

459 Sollai, "Humanizing Development", 15–20.

460 ILO, *Employment, Incomes, and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (Geneva: ILO, 1972).

ざまな側面において動的要素の中心的役割を担う存在として認めるものであった⁴⁶¹。

1970年代前半にWE Pによって実施された調査に加えて、コロンビア、ケニヤ、スリランカの報告書は、はじめて貧困問題を中心にした開発に対する新たな焦点を確立することに寄与した。報告書の革新的アプローチとわかりやすい主要な仮説は、WE Pの拡大傾向に対する批判を鎮めることにもつながった。試験的ミッションの成功はWE Pに明るい光を投げかけ、ほとんどすべての点で当初計画されていた枠組みからはずれていたという事実から注意をそらすことに役立った。WE Pは、ILOの全部門が関与する部門横断的な取り組みとして考えられていた。しかし実際に計画が進むと、ILOのごく一部の職員しか運営に携わず、ILOの日常業務とのつながりはほとんどなく、大半の外部コンサルタントはIDSに所属していた。WE Pの実施においては、ILOの地域総局が重要な役割を果たすはずだったが、ジュネーブ本部による高度に中央集権化された運営に変わった。

また、予定されていた他の国連機関との協力も実現することはなかった。最終的には、生産的雇用を創出するという包括的目標に関連するあらゆる社会的側面を計画に盛り込むことを目指すと表明していたが、ILOはミッションの最初の報告書を公表したのちに、他の国連機関の中核的な専門分野には立ち入らないという約束を過去のものとした。WE Pは主にILOの通常の機構外に存在しており、デンマーク、オランダ、スウェーデンといった単一政府からの資金提供によってほぼ運営されていた⁴⁶²。

WE Pは多くの批判を受けた。ILO職員のなかにはこの計画があまりにも他のILOの業務から切り離されていると感じている者もあり、ILOの加盟国政労使の多くがその見解に賛同した。労働組合はWE Pが政労使三者構成組織による監視を免れていることに反発した。WE Pは現場で監視されることはなかった。使用者代表と労働者代表のグループもまた、インフォーマル経済に焦点を合わせることにおおむね批判的であり、特にコロンビアへの最初の試験的ミッションにおいて、予定していた活動にかかわることができなかったことに不安を募らせた⁴⁶³。使用者代表や一部の政府、特に米国政府は、WE Pが経済計画と国家による再分配戦略に与えた優先順位に対してそれほど関心を示さなかった。また、受益国の政治指導者たちも再分配と土地

461 「インフォーマルセクター」は、もともとは、1971年にIDSのキース・ハートが導入した用語だが、ハンス・シンガーが最初に書籍で使用した。以下参照。Aaron Benanav, “The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment”, *Journal of Global History* 14, no. 1 (2019): 107–125. 概要については以下参照。Paul E. Bangasser, *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History*, ILO Employment Paper 2000/9 (Geneva: ILO, 2000).

462 Sollai, “Humanizing Development”, 13.

463 Bolivar, “La genèse du World Employment Programme”, 10–15.

改革を強く求める要求にほとんど共感を示さなかったが、最初の試験的ミッションが実施されたコロンビアは例外であった。これは、当時の大統領カルロス・レストレポが、自身の包括的な土地改革計画に対する外部からの支持と正当性を勝ち取るためにWE Pのミッションを招待したためである⁴⁶⁴。これとは対照的に、ケニアでは政府がシンガーミッションの提案を早々に棚上げにした⁴⁶⁵。WE Pのエリート中心のアプローチや、植民地独立後のエリートの役割を、計画提案の熱心な実行者とするような、純粋かつある種の傲慢さを、ミッションと報告書は当然のこととみなしていたが、これが政治的左派からのWE Pに対するさまざまな批判につながった⁴⁶⁶。

このような状況にもかかわらず、WE PはILOにとって成功事例の一つとなった（そして今なおそのように見られよう）。WE Pが実際に途上国の雇用状況に与えた影響はほとんどなく、効果を測定することは難しいが、WE Pは1970年代の開発論議の転換に大きく貢献したことは確かである。開発の最大の障壁となっている貧困問題への懸念は、国連システム全体に影響をもたらした。経済成長と国民総生産（GNP）を途上国の発展の評価基準とする従来の主張に代わって⁴⁶⁷、WE Pは新たな枠組みによる再出発の可能性を示した。WE Pの全盛期は短いものであったが、ILOは国際開発機関として認知されるための決定的な一歩を踏み出すことができたのである。WE Pはアマルティア・センをはじめとする著名な学者による優れた研究を奨励し、人口増加、農村開発、都市化、貿易、教育、自動化、移民、環境、適切な技術の活用といった幅広い分野で多くの研究成果を残した⁴⁶⁸。

1976年の世界雇用会議とその最終報告書「雇用、成長、基本的ニーズ：ひとつの世界の問題」はWE Pのハイライトとなった⁴⁶⁹。著者のルイ・エメリジとその後継者でWE P研究調査部長でケニア人のダラン・ガイは、貧困削減と税制や土地改革などの再配分措置の組み合わせによる雇用創出を提案した。報告書の鍵となる「基本的ニーズ」には、食料安全保障、住居、必要不可欠な医療サービス、衛生、教育、公共交通

464 Sollai, “Humanizing Development”, 15–20.

465 ILO, *Employment, Incomes, and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (Geneva: ILO, 1972).

466 Chris Gerry, “The Theoretical Basis of the World Employment Programme: A Note on Pragmatism, Social Democracy and Ideology”, *Manpower and Employment Research* 10, no. 2 (1977): 25–31.

467 より広い視点でのGNPと成長中心の考え方に関する議論は、以下参照。Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).

468 Bangasser, *The ILO and the Informal Sector*.

469 ILO, “Employment, Growth and Basic Needs: A one-World Problem”. Report by the Director-General of the International Labour Office. Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution, and Social Progress and the International Division of Labour (Geneva: ILO, 1976).

といった要素が含まれていた。これらは雇用政策の必須前提条件とされた。「基本的ニーズ」という概念は報告書の著者が生み出したわけではないが、この用語の普及に大きく寄与し、国連、世界銀行、米国国際開発局（USAID）などの複数の国際機関や国内機関がその後この概念を採用した⁴⁷⁰。

世界雇用会議は、基本的ニーズの概念を確立しただけではない。それはWEPの最後の晴れ舞台であり、ゆっくりとした衰退のはじまりでもあった。1970年代の石油危機は、西側の先進国よりも途上国の多くに影響を及ぼしたが、これがWEPの最も野心的な目標の実現への期待を打ち砕いた。同時に、多くの途上国はGNP廃止⁴⁷¹の提唱や基本的ニーズの重視に常に批判的であった。1974年に国連総会で発表された「新国際経済秩序」（NIEO）に関する議論を背景に、不公正な世界貿易秩序という最も基本的な問題からWEPの議論がそれるのではないかという懸念が広まった。途上国の多くの指導者たちはまた、国内の政治的理由からWEPの再配分措置を完全に受け入れることに躊躇したり反対したりした⁴⁷²。

いずれにしても、ロバート・マクナマラ総裁が率いる世界銀行やいずれかの国連システムで基本的ニーズが取り上げられたときには、開発の考え方における新たなパラダイムシフトがすでに起こりつつあった。NIEOに関しては、さまざまな議論が行われたにもかかわらずほとんど進捗はなく、むしろ多くの国が大規模な債務危機に直面した。このようにして、潮流は徐々に変わりはじめ、国際機関もこの変化の一部となった。1980年代には、経済危機を解決できなかったとされるケインズ経済学に対する全面的な攻撃の影響を受けて、貧困を中心とした開発アプローチが構造調整プログラム

470 「基本的ニーズ（basic needs）」という用語は、1940年代に著名な心理学者であるアブラハム・マズローによって最初に使われ、1975年、バリローチェ財団が再び取り上げた。

471 明らかにWEPは、ルイ・エメリジによると6%の成長を目標とするような、成長に敵意を持っていたわけではない。以下参照。Guy Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?”, *Development and Change* 39, no. 3 (2008): 355–384, 特に362頁。モースは、1970年に事務局長のポストを去る時、「GNP退位」という表現を使って重点が変わったことを強調した。モースに関する部分は以下より引用。David A. Morse, “The Employment Problem in Developing Countries”, in *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies. Papers and Impressions of the Seventh Cambridge Conference on Development Problems 13th to 24th September 1970 at Jesus College, Cambridge*, ed. Ronald Robinson and Peter Johnston, 5–13 (Foreign and Commonwealth Office, Overseas Development Administration, Cambridge University Overseas Studies Committee, London, HMSO).

472 NIEOに関する議論はより広範な文脈で、以下で言及されている。Christopher R. W. Dietrich, *Oil Revolution: Sovereign Rights and the Economic Culture of Decolonization, 1945 to 1979*, *Global and International History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

に移行し、過去10年間の社会開発重視を逆転させた⁴⁷³。

世界銀行は、当初から基本的ニーズにおける成長からの再配分の役割を軽視しており、この概念は再配分措置の代替手段としての地域レベル及び世界レベルでの活用に向けた小さな一歩に過ぎなかった⁴⁷⁴。基本的ニーズは、貧困層を引き上げるための手段というよりは構造調整のほんの一部であり、格差拡大の構造的原因に対処しないための言い訳であった。新自由主義のパラダイムのもと、インフォーマル経済は生産的雇用創出のための足掛かりから起業家的エネルギーの待機場へと変化した⁴⁷⁵。これを背景に、かつて「人間の顔をした開発」⁴⁷⁶という新しい概念を実現するものとして推進されたWE Pは、組織レベルで徐々に忘れ去られ、1990年代半ばには終了した⁴⁷⁷。

473 ワシントン合意と構造調整に関する概要と批判的な評価は、20年後、以下で行われた。Narcís Serra and Joseph E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, The Initiative for Policy Dialogue Series (Oxford: Oxford University Press, 2008).

474 Rob Konkel, “The Monetization of Global Poverty: The Concept of Poverty in World Bank History, 1944–90”, *Journal of Global History* 9 (2014): 276–300.

475 John Toye, *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*, 2nd ed. (Cambridge, MA: Blackwell, 1993).

476 Santosh Mehrotra and Richard Jolly, eds., *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

477 調査研究は1980年代もPREALC、JASPA、ARTEPといった地域プログラムで継続された。PREALC: Regional Employment Programme for Latin America and the Caribbean, JASPA: Jobs and Skills Programme for Africa, ARTEP: Asian Regional Team for Employment Promotion以下参照。Gerry Rodgers, ed., *The Poverty Agenda and the ILO. Issues for Research and Action* (Geneva: International Institute for Labour Studies, 1995).

第6章 人権をめぐる10年間

デイビッド・モースは1949年、技術協力分野での国際労働機関（ILO）の新たな活動に関連して、基準設定を「表裏一体」とであると語ったが、これはILO基準に制定されている国際労働規範全体について述べたのではない。モースが意図していたのは、フィラデルフィア宣言によって新たな人権の基盤を得たILO憲章の基本原則であった。1948年から1958年は、ILOの人権原則が国際労働基準に定められた10年となり、現在ILOの基本条約とみなされているほとんどの条約がこの間に採択された。またILOは、フィラデルフィア宣言の4年後に国連で採択された「世界人権宣言」（UDHR）によって公認された国際人権体制の大きな原動力となったが、同時にこれらの原則は直ちにILO内部で試された。

人権基準に関する議論は、ILOの全身全霊を傾けた真の闘いとなった。冷戦中にはじまった議論は、その後加速する脱植民地化という国際環境の変化のなかで続けられた。このなかで、東西間、南北間、そして多くの場合これらを超えて、人権に関する異なる見解が衝突した。ときに予測不可能な結果もあったが、人権に関する議論が何よりも前面にもたらしたものは、基準設定に対するILOの普遍的アプローチと、普遍性が増すと同時に多様化した加盟国の要望との間に生じた緊張関係であった⁴⁷⁸。

1945年以降のILOと人権

ILOは、第二次世界大戦後に出現した国際人権体制の内部組織であるとともに外部の組織でもあった。フィラデルフィア宣言は国連憲章（1945年）と世界人権宣言（1948年）を触発したが、ILOは新しい国連の人権の枠組みに容易に適合しなかった。ILOの労働基準と、特に世界人権宣言で採択された人権規範や、のちに採択された「市民的及び政治的権利に関する国際規約」及び「経済的、社会的及び文化的権

478 ILOと人権に関する概要とより広範な文脈での議論については、以下参照。Janelle Diller, “Social Justice, Rights and Labour” in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, ed. Dinah Shelton (Oxford: Oxford University Press 2013); Maul, “The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970”; Wobbe, “Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO”

利に関する国際規約」(1966年)との関係は明確に定義されていない⁴⁷⁹。

ILOの労働基準が、社会的・経済的権利の概念が生まれ徐々に認識されていった歴史の一部であることに疑いの余地はない。また、ILO基準の監視機構はこれらの権利を行使することに最も近いものである⁴⁸⁰。同時に、ILOの人権活動には当初から緊張の要素があった。フィラデルフィアでの総会以前には、ILOの基準設定は個人の権利という意味合いでは構成されていなかった。フィラデルフィア宣言が政治的、社会的、経済的権利の統一性と相互依存性を主張したにもかかわらず、ILOは1944年以来、国際的な人権問題に対する立場を明確にする必要が生じた際、常に危ない橋を渡っていた。

ILOは、すべての基準が人権のための活動の一部を形成するというより包括的なアプローチと、戦後の人権擁護のもとでILOが明示的に採択した条約に焦点を合わせた限定的なアプローチとの間を行き来してきた。これらの条約は概して、フィラデルフィア宣言の基本原則を反映しており、のちに1998年の「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」で定められた基本条約にもこれが盛り込まれた。これらの条約では、社会的・経済的権利の実現のための前提条件や有効な権利を表す政治的・市民的自由、すなわち結社の自由、強制労働の廃止、職場における差別の撤廃が主張されている。これとは対照的に、第二次世界大戦後に採択された国際労働基準のほとんどは、社会保障に関するもの(1952年の第102号条約など)を含め、人権への言及はなかった。1964年の「雇用政策に関する条約」(第122号)は特筆すべき例外にあたり、その前文で世界人権宣言について明確に言及している⁴⁸¹。

最終的に、人権に対するILOの取り組み方をより機能的な観点から考える必要がある。ILOがこの問題に対する国際的な議論においてその役割を主張するために人権問題の時流に乗った背景には、後述するように第二次世界大戦中及び戦後、そして1990年代の冷戦後の時代という非常に特殊な歴史的要素があった。

これらの一般的観点を超えて、1948年から1958年の間、ILOの「人権をめぐる10年間」での議論の結果と採択された条約の形態は、これらの議論が行われた政治的

479 Roger Normand and Sahra Zaidi, *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 2008); Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1999).

480 労働と人権の関係とILOにおける人権問題の始まりについては、以下参照。Diller, “Social Justice, Rights and Labour”; Wobbe, “Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO”.

481 「世界人権宣言が、『すべての者は、労働し、職業を自由に選択し、公正かつ良好な労働条件を享受し及び失業に対する保護を受ける権利を有する』と規定していることを考慮し、…」 Employment Policy Convention 1964 (No. 122).

環境によって大きく左右された。とりわけ初期に、ILOの状況は冷戦における立場によって複雑化した。重要な問題となったのは、ILOの人権活動のために多くの構想を生み出したECOSOCとの緊張した関係であった。当時ILOに加盟していなかったソ連は、ECOSOCとその委員会を利用してILOの活動をできる限り制限しようとした。こうした緊張は1954年にソ連がILOに再加盟した際に緩和されたが、その後ILO自体も冷戦の緊張にさらされるようになった。しかし、実際にはソ連とその同盟国の立場は異なる傾向にあった。ILOでの議論の間、ソ連の代表団は強制労働や結社の自由などの人権問題については守勢に立っていたが、経済的・社会的権利に対する自分たちの概念の推進につながる問題には熱心であった。特に人種差別と女性の権利に関して、社会主義国家は西側諸国の民主主義を非難し、途上国との連携から利益を得た⁴⁸²。

東西対立の逆側から見ると、ILO内部の議論は、さまざまな理由から人権問題についてより慎重になった米国政府の姿勢に左右された。戦争中、米国のルーズベルト大統領はILOの活動のための新たな人権基盤の創出に寄与したが⁴⁸³、同時に米国政府は単なる意思表明を超えて経済的・社会的権利を成文化する取り組みを常に抑制してきた⁴⁸⁴。戦後、米国内の政治が保守的になったことから、国内司法権を侵害する国際的義務を回避するために従来の立場をさらに強化した⁴⁸⁵。また、米南部の州の人種差別などの問題をめぐって新たな共産主義圏に攻撃されたことにより、米国は1950年代のILOの人権活動に対する関心の多くを失った⁴⁸⁶。

冷戦は人権に関するILO内の議論に影響を与えたが、それは欧州の植民地帝国の

482 Jennifer Amos, “Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948–1958”, in *Human Rights in the Twentieth Century*, ed. Hoffmann, 147–165; Mark B. Smith, “Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev”, *Humanity* 3, no. 3 (2012): 385–406.

483 米国の人権政策と国連全般については、以下参照。Rowland Brucken, *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations, and Human Rights, 1941–1953* (DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, 2013); Mark Philip Bradley, *The World Reimagined. Americans and Human Rights in the Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press 2016.)

484 Daniel J. Whelan and Matthew Donnelly, “The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight”, *Human Rights Quarterly* 29, no. 4 (2007). 世界人権宣言 (UDHR) 起草委員会における社会的・経済的権利に関する議論については、以下参照。Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America* (Ithaca, N.Y.; London: Cornell University Press, 2004).

485 米国の人権政策に対する憲法上の障壁に関する議論については、以下参照。Hanne Hagtvedt Vik, “How Constitutional Concerns Framed the US Contribution to the International Human Rights Regime from Its Inception, 1947–1953”, *International History Review* 34, no. 4 (2012): 908–949.

486 Carol Anderson, *Eyes Off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944–1955* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

解体に伴う外交課題を反映したものであった。この分野でも、民族主義運動や植民地支配から解放された新しいILO加盟国が人権用語を自由に活用した。後者は人権に関する議論に独自の見解と希望を持ち込んだ。インドやエジプトなどの国々は、自決権を主張したり、アパルトヘイト国家である南アフリカの人種差別体制との闘いを促したりするための場として国際機関を主に活用した。アルジェリア民族解放戦線（FLN）のような民族解放運動が、彼らの闘いの正当性と認知を求め、それが大きな成功を収めることもあった⁴⁸⁷。他の国際機関と同様、ILOは必然的にこの闘いの場となった。

人権政策のなかでほとんど無視されている要素もある。この初期の時代に途上国から発信された人権の課題は、民族自決権に関するものだけではなく、これらの国々の多くは当初から社会的・経済的権利に強い関心を持っていたが、植民地主義の本質は人々の政治的・社会的権利の両方を否定するものであるとして、これを攻撃した。このような主張に、戦時中に国連の人権文書に社会的・経済的権利を含めることを最も率直に支持した中南米諸国の声に加わった。社会的・経済的権利という概念を個人の人権と主張したのは、世界人権宣言の起草に携わった人権委員会のメンバーであるチリ人のエルナン・サンタ・クルスであるが、この概念は、戦前にILOの米州地域会議で盛んに議論された国際経済安全保障の概念と結びつくものだった⁴⁸⁸。つまり、これらの権利の実現は、まず貧困国が自国民のための福祉制度を導入できるように世界経済を再構築するための国際協定を締結する意思が富裕国にあるかどうかにかかっている。戦後、この議論は先進諸国が植民地独立後の国々の経済発展を支援するという要求に変わっていった。そういった意味では、開発論と人権論は最初から絡み合っていた。社会権については、ここ数十年の議論を除くと、当初は国家の権利ではなく個人の権利として理解され推進されてきた⁴⁸⁹。

多岐にわたる課題についてさまざまな当事者が人権用語を使用するとき、ILO内での議論において緊張に満ちた環境を作り出した。これらの議論は政治的爆発につながりやすく、ILOが人権を掲げてどこまで進むことができるかという問題を提起し

487 Matthew James Connelly, *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era* (Oxford: Oxford University Press, 2002); Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence: The Wars of Independence in Kenya and Algeria*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2013).

488 Roland Burke, "Some Rights Are More Equal Than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights", *Humanity* 3, no. 3 (2012): 427–448.

489 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2010); Jan Eckel, "Human Rights and Decolonization: New Perspectives and Open Questions", *Humanity* 1, no. 1 (2010): 111–135.

た。しかし、政府、使用者、労働組合はいずれもこれらの問題についてILOを中立化することに満足していなかった。また、ILO自体が人権概念を受け入れる十分な理由があった。フィラデルフィア宣言の包括的な社会的責務を求める主張は、人権原則にもとづくものである。ILOの経済政策への関与と開発分野への拡大は、最終的には人権課題とのつながりからILOのイデオロギー的正当性を引き出し、さらに実際の重要なこととして、ILOに加盟国間の多様性の拡大を橋渡しするのに必要な手段を与えることとなった。冷戦と脱植民地化に関しては、人権問題は、ILOが1950年代初頭に基準設定活動に行き詰まりかけた状態から抜け出す道を提供した。ILOがそれまでに採択した労働基準には、加盟国のなかでもごく限られた工業国しか関心を示していないという懸念が高まっていた。これは途上国や社会主義国だけの問題ではなく、西側の民主主義国の間でさえ基準設定に対する熱意のレベルが異なっていた。1952年の「社会保障（最低基準）条約」（第102号）がその一例である。この条約は、福祉国家を作り上げる戦後のさまざまな事業の統合を目指しており、社会保障のあらゆる側面を考慮し、医療、疾病、失業、高齢者、母性給付などの項目における最低基準を定めたものである。同条約は、社会保障制度の資金調達方法（保険料や課税）について具体的な勧告を行っていないが、普遍的な適用を約束している。これが使用者の強い反発を招いた理由の一つであり、すべての使用者代表は反対票を投じ、米国の代表も「医療制度」に激しく抗議した⁴⁹⁰。これに対して、途上国を含めたほとんどの政府と労働者代表はこの条約を支持した。途上国には、将来の実施のための理想としてこの条約を適用できるように一連の選択肢と柔軟性のある条項が提案された。しかし、議論は条約への熱意をほとんど示すことなく、批准のペースは非常に遅いものであった⁴⁹¹。

モースにとってこの議論は、特に途上国に対するアプローチに関しては、ILOが規範的機能から焦点を移す必要があることをいっそう裏づけるものであった。また、技術協力に対する姿勢については、ILO基準の全体的な規定からよりも、人権擁護のもとでフィラデルフィア宣言に盛り込まれた原則と一般目標のほうが、正当性をもたらすと思われた。モースは、フィラデルフィア宣言の原則にもとづいて「社会、道徳、個人の自由と尊厳の基本的見解」を主唱した。同時に、ILOが採択した基準の内容が同じ普遍的な目的を持つものではないことを暗示したが、これは途上国に関して、ILOの第一の目標はもはや労働基準の批准ではなく、これらの国を近代化に導

490 ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 35th Session 1952 (Geneva: ILO, 1953), 409.

491 例えば、オランダやチリ。ILC (1952), *Record of Proceedings*, 308, 317.

くための原則の導入であることを意味していた⁴⁹²。

結社の自由

1948年の「結社の自由及び団結権保護条約」（第87号）及び1949年の「団結権及び団体交渉権条約」（第98号）が、人権擁護のもとで明確に議論された初の国際労働基準となったのは偶然ではない。これらはその二重性のために多様なILO基準のなかでも特別な位置を占めているが、何よりもまず労働組合の権利を尊重するという理解があった。それらは労働者が行使できる権利であり、開かれた市場経済における労働者の社会的・経済的権利を実現するために必須の前提条件とみなされた。まさにそのために、両条約はILOの本質的な自由民主主義的性格を表す基本原則として、より一般的な価値を持つものとされた。これによって、結社の自由の問題とそれがILOの政労使三者構成に及ぼす影響が、なぜ東西分裂を通して特に激しい闘争を引き起こすのか部分的に明らかとなった。これは、脱植民地化の過程における論争のなかで焦点の一つとなり、民主的参加を保障する手段として、また健全な経済的・社会的発展を促進する重要な原則として、ILOは結社の自由を推進した⁴⁹³。

しかし、結社の自由はILOの基本的理念の一つであり、議論自体はずっと以前から存在していた。1919年のILO憲章は、「あらゆる合法的な目標のため」の結社の自由は、あらゆる場所の労働者の処遇を改善し「普遍的かつ永続的平和」を確保するために不可欠な手段であると宣言していた。1920年代にILOは、結社の自由に関する広範な調査を実施した。調査結果は1927年から1930年にかけて発表され、課題が明らかになった⁴⁹⁴。1921年にはこの問題に関する最初の条約が採択され、農村労働者に「工業労働者に対すると同一なる結社及組合の権利」が与えられた⁴⁹⁵。しかし、大戦間期にはこれ以上の法的措置は取られなかった。当初は条約のために闘っていた労働者グループも、ストライキ権を含む文書は、使用者代表とほとんどの政府の反対があるなかで十分な支持が得られないことに気づき、推進することをあきらめてしまった。1930年代の政治情勢と独裁政権の台頭により、このような構想の実現可能性はなくなった⁴⁹⁶。

492 モースの発言は以下で引用されている。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 136.

493 Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*, 45–50.

494 ILO, *Freedom of Association*, 5 vols. (Geneva: ILO, Studies and Reports, Series A, 28–32, 1927–1930).

495 Right of Association (Agriculture) Convention, 1921 (No. 11).

496 ILO, *Freedom of Association*.

第二次世界大戦は議論に新しい勢いを与えた。連合国内では、労働組合の戦争努力への関与が広く認められるようになった。1941年にニューヨークで開催された戦時下最初のILOの総会では、結社の自由の問題が再び取り上げられ、条約採択への道が開けた⁴⁹⁷。フィラデルフィア宣言は、結社の自由が民主主義社会における「欠乏に対する戦」の重要な要素であることを認め、この原則が先進工業諸国に限定されるのではなく、普遍的価値を持ち、「表現及び結社の自由は、不断の進歩のために欠くことができない」という点で途上国にも完全に適用可能であることを示した⁴⁹⁸。

人権として、また社会的権利の実現の前提条件として再定義された結社の自由は、第二次世界大戦後の初期の条約の対象となるように運命づけられているかのようにあった。冷戦によってこの議論が複雑化したのは、ソ連と世界労働組合連盟(WFTU)の共産主義寄りの組合が、最初にこの問題をECOSOCの協議事項にしようとしたためである。この問題をILOに委ねることへの主な反論として、ILOは政労使三者構成組織であり、労働組合の権利の問題の枠組みを定義する際に使用者に発言権を与えることになると主張した。この時点で、WFTUは東西両方の労働組合の単一連合であったが、マーシャルプランについての矛盾した見解によってすでに機能していなかった。アメリカ労働総同盟(AFL)はWFTUに強く反対した。WFTUと同様にECOSOCとの協議資格を有するAFLは、将来のILO条約の基礎として、結社の自由に関する法的状況調査の実施をILOに義務づけるよう、ECOSOCに対し提案を提示し、米国政府の支持と協力を得て調整が進められた。一方、トルーマン政権は、ILOが結社の自由の問題を1947年の総会の協議事項に加えることを確約した。結社の自由に関する新しい条約を概説する決議案を作成した総会の委員会では当時米国の労働次官だったデイビッド・モースが議長を務めた⁴⁹⁹。

その後の議論では、労働組合に加入する(又は加入しない)権利の問題と、ストライキ権を明確に認める問題が主要な争点となった。労働者代表は、使用者代表が全力で取り組んできた問題である「組合に加入しない権利」を含む段落を条約の最終版か

497 総会では、政労使間の協調に関する委員会が設立され、ラテンアメリカの労働者代表が提出した「真の協調は、労働者と使用者の結社の自由を保障する民主主義政府と制度の枠組みにおいてのみ可能となる」と宣言する決議を採択した。そこでは「協調原則の適用は、法律上及び事実上 (a) 労働者と使用者を代表する労使団体の権利を国が認め、(b) 労使団体は、労働者と使用者をそれぞれ代表しているという双方の権利を認める必要がある」ことが確認された。ILO総会, New York and Washington D.C. (1941), *Record of Proceedings*, 166.

498 ILO, Declaration of Philadelphia, art I (b), (d).

499 非共産主義の組合は、すぐにWFTUから離脱し、この動きを支持した。Alcock, *History of the International Labor Organization*, 252-255.

ら削除することに成功した。逆に、ストライキ権については明確には言及されていなかったが、文脈から見て、これが労働組合の権利に当然含まれるべきであることは明らかであった。同条約は、労働者団体と使用者団体が「管理及び活動について定め、並びにその計画を策定する」(第3条)権利を規定し、「労働者又は使用者の利益を増進し、かつ、擁護する」(第10条)目的を認めている⁵⁰⁰。この条約は、労働組合の権利を効果的に制限する余地を政府に与えていた憲章の一節である「あらゆる合法的な目的のため」に言及することなく、結社の自由を保障している。東欧諸国と一部のWF TU加盟団体が、使用者を条約から除外しようとした試みも同様に拒絶された。大多数の労働者代表によるこの拒絶は強い主張であり、ILOの西側寄りの姿勢と政労使三者構成の特徴の両方を裏づけるものとなった。ILO条約と同時期に世界人権宣言が起草されたが、同宣言は使用者団体については言及されず、もっぱら利益を保護するために「労働組合を組織し、及びこれに参加する権利」を定めたものであり、ILO条約とはまったく対照的なものであった⁵⁰¹。

1948年と1949年に採択された二つの条約は相互に補完的であるとみなされた。「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」(第87号)は、何よりもまず労働者団体と使用者団体を国家の干渉から保護することを目的としているが、「団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約」(第98号)は、使用者に対する労働者の権利を規定している。結社の自由の原則に与えられた重要性は、1950年にこの原則の遵守を監視するための特別な体制が導入され、第87号条約及び第98号条約の批准に関連する正式な監視手続きを補完したことによってさらに強調された。1951年、ILOは政労使三者構成の「結社の自由委員会」(CFA)を設置し、関係国が両条約を批准しているかどうかにかかわらず、国連やILOが労働組合の権利の侵害に関して受理した申し立てを調査した⁵⁰²。

ILOの他のすべての人権条約とは対照的に、結社の自由に関しては条約が採択されたあとに最も多く論争が交わされた。1954年にソ連がILOに再加盟し、それに伴って白ロシアとウクライナが加盟したために、共産主義国の投票が増加したが、その結果、この原則の意味とILOの政労使三者構成への影響についての問題が再提起された。共産主義国家は、公認された解釈によると、労働者の利益を具現化すると同

500 以下参照。Bernard Gernigon, Alberto Otero, and Horacio Guido, “ILO Principles concerning the Right to Strike”, *International Labour Review* 137, no. 4 (1998):441–481.

501 UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, art. 23 (4) (Paris, 1948).

502 Alcock, *History of the International Labor Organization*, 268–270.

時に唯一の使用主であった。従って国家社会主義は、国家から独立した使用者団体や労働者団体を認める余地を与えず、個人がそのような組織に自由に参加する可能性も与えなかった。労働組合は、主に社会主義福祉国家の多くの活動を管理し、社会の安定を確保し、生産に関する政党の指令を実行する組織として存在した。ILOが定めた結社の自由はソ連とその衛星国には存在しなかった。こうした国々は実質的には4人の政府代表をILO総会に派遣しており、西側諸国の代表は繰り返しこれに抗議した⁵⁰³。

ILOで労働者代表の資格が問われたのは、これがはじめてではなかった。両大戦間期、ファシストのイタリアが主要な標的であった。また、1940年代後半、アルゼンチンの労働者代表の正当性が厳しく問われた。イタリアのファシズムの記憶がまだ残るなかで、ペロン政権下の労働団体の多くはファシストのコーポラティズム（協調組合主義）の遺物とみなされていた。ソ連が異なっていたのは、再加盟したのち、脱植民地化が加速する前は東欧諸国がILO加盟国の3分の1近くを占めていたため、ILOが長年基礎としてきた自由民主主義原則の主導権に徹底して異論を唱えたという点である。議論は根本的な問題に行き着いた。ILOはいかなる代償を払ってでも政労使三者構成の原則に固執すべきか、それとも加盟国の普遍性と社会主義国家（あるいは政治体制にかかわらずすべての国家）を完全に含めることがより重要な目標なのか、という問題である。政治的影響の少ないレベルに問題を封じ込める第一歩として、ILO理事会は1955年、著名な英国の国際弁護士アーノルド・マクネア卿を委員長とする独立した「使用者団体と労働者団体の自由に関する委員会」に、世界中の労働者団体と使用者団体の政府統制からの独立性を調査するよう依頼した⁵⁰⁴。一部の見解によると、マクネア委員会の1956年の報告書は政労使三者構成原則の再定義に近いものであり、その原則は実際には特定の経済・社会システムだけに限定されないことが主張されていた。国家、労働者、使用者の組織間の関係については、東西の社会経済システムがある程度近似していることが指摘された。戦後の西側諸国における経済へ

503 ICF TUでは意見が分かれていたが、1954年、ソ連の労働者代表の資格について異議を唱え、ソ連の労働組合の独立性について結社の自由委員会に苦情を申し立てた。ソ連の使用者団体の資格についても、同様に使用者グループは抗議したが、最終的に総会ではどちらのケースも審議を継続しないことにした。しかしその後何年間もこの問題は議論された。詳細は以下参照。Valticos, *International Labour Law*, 31-34; Alcock, *History of the International Labor Organization*, 290-292.

504 マクネアは、国際司法裁判所の所長で、長い間条約勧告適用専門家委員会のメンバーであった。この特別委員会の他の2人の委員は、メキシコ人の国際法の専門家である前のメキシコ政府代表のペドロ・デ・アルバと、パキスタン連邦裁判所の裁判官A.R. コーネリウス。

の国家関与の激増と公共部門の持続的拡大は、西側諸国においてさえ使用者団体と労働者団体の役割を変えた。例えば、労働組合は生産性向上のために政治に巻き込まれることが多くなった。このような背景のもと、独立のレベルに大きな違いがあるにもかかわらず、社会主義国家と自由市場民主主義国家における労働組合と使用者団体の実際の機能の差は次第に縮小された。このため、東欧諸国の労働者代表と使用者代表をILO会議から排除する正当な理由は報告書には示されていない⁵⁰⁵。

1956年にILO総会でこの報告書について議論した際、感情を高ぶらせた西側諸国の使用者代表は特にこの結論に激しく反対した。しかし最終的には、対立がさらに10年続く間、ILO加盟国の大多数は東側諸国との決別を明確に示すことはなく、ソ連圏の労働者代表と使用者代表の参加を黙認した。この時点で、国際状況が政労使三者構成主義の実践と結社の自由の原則そのものに影響を及ぼしつつあることを見過ごすことは難しくなった。どちらもフィラデルフィア宣言（第1条）で明確に支持されており、社会的・経済的発展の国家主導プロセスにおける労働組合の役割に関する本質的にグローバルな議論の一部となった。

脱植民地化を背景に、アジアとアフリカの新たな独立国家との開発プロセスにおけるILO基準の役割を議論する場では、結社の自由と三者構成主義が議論の中心を占めるようになった。ここで、植民地主義は数々の負の遺産を残していた。「植民地条項」と、「属領」における結社の自由の権利を規定するより弱い植民地条約（1947年の第84号条約）が平行して存在しており、後期植民地体制は労働組合の権利に関して二重の基準を独立直前まで維持することが多かった。植民地条約には、労働組合の政治的役割に関するさまざまな条項が含まれており、その活動に厳しい条件を設けているという点で、通常の基準とは本質的に異なっていた。宗主国はそれぞれに異なる政策を持ちながらも、自国領土内で労働組合の自由を認めることについて基本的な曖昧さを共有していた。一方で、少なくとも英国とフランスに関しては、戦後の「福祉植民地主義」の一環として労働組合の設立を促進することは、植民地開発プロジェクト実現の鍵となる信頼できるパートナー関係を築く手段とみなされた。他方では、組合は通常の政治的活動が制限されていたため、これらの組織は植民地当局が意図していたような非政治的な活動だけに簡単には限定されなかった。労働組合とその指導者たちは、独立以前から反植民地解放プロジェクトにたびたび関与してきた。その結果、これらの地域での現実とは、自由で民主的な労使関係を社会的・経済的発展の前提条件とする

505 マクネア報告書について以下も参照のこと。Alcock, *History of the International Labor Organization*, 300-303; Ghébali, *The International Labour Organisation*, 127-131.

通常の条約と植民地条約の基礎をなす考え方の一つと真っ向から矛盾することが多かった。代わりに、植民地時代の遺産は別の本質的に権威主義的な近代化の概念を伴うこととなった。政府と政治的エリートは制限のない労使関係を生産性と成長の障害とみなし、経済的な検討を終えたあとで考えるべき、遠い目標としてとりあえず位置づけた⁵⁰⁶。

ここからマクネア報告書の指摘事項に結びつけるのは容易なことであった。この観点から見ると、ソ連は途上国の多くにとって、近代化のもう一つの魅力ある権威主義的モデルであった⁵⁰⁷。実際、マクネア報告書では、植民地独立後のアジア情勢についてもこの傾向が確認されており、政治的・経済的理由から労働組合の自由を規制する法律には広範な制約と制限があった。各国政府は総じて、ILO基準が規定している結社の自由の概念は、国家発展の需要と共存できないものとみなしていた。労働組合の活動はそのため厳しい国家統制の対象となった。国家当局は労使関係の組織化に関して最終決定権を持つことを望んでおり、このため特に途上国において、団体交渉権は嫌われ疑念をもたれていた。インドのネルー首相が1957年に指摘したように、一部の労働者の権利よりも国の利益が優先されなければならなかった。同首相は「生産増加について語っているときに、労使紛争のために我々のエネルギーを浪費するのは全くばかげている」と述べた⁵⁰⁸。

労働組合運動よりも国家の（経済的）発展の利益を優先させるべきだという意見はその後も繰り返され、多くのアフリカ諸国が独立した1960年代にはさらに勢いが増した。結社の自由は、ILOの地理的・政治的拡大の結果明確となった、主要分野の一つとなった。ILOは技術的機能のさらなる強化を進めた。基準設定に関しては、結社の自由と政労使三者構成主義に関する議論の経験が、デイビッド・モースが1958年に世界人権宣言と結社の自由条約の10周年を記念して発表した人権報告書で表明した、促進的で教育的なアプローチの開発につながった。この取り組みの最初の成果は、労使関係分野における技術援助プログラムの立ち上げであり、続いて労働者教育及びマネジメント訓練計画が開始された。これらのプログラムのほとんどすべては途上国のみを対象としており、近代化と労使関係の民主的モデルを奨励することを目的としていた。労使関係の民主的モデルは米国の専門家の影響を強く受けており、1960

506 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 108–111.

507 結社の自由に関する議論において、南アフリカ等の政府は、結社の自由条約の恩恵を十分に享受できるほど成熟していない独立国家の住民に対しては、「植民地条項」を適用するよう提案した。

508 Asian Regional Conference IV (1957), *Record of Proceedings*, 8.

年代からこの新しい活動分野が登場するようになった⁵⁰⁹。

以来、結社の自由と団体交渉権の問題はILOの課題として残っており、三者構成の原則と本質的に関連しているため、ILOの独自性を巡る論議の中心であり続けている。開発プロセスにおける労働組合の機能と立場の問題に関しては、依然として議論の余地があり、中国の重要性が増すにつれてさらに論議が高まっている。一方で、グローバル化に関する議論に新たな論点が加わり、労働組合の権利は、多国籍企業の力に対抗して、領土外の経済特別区や複雑で不透明なグローバル・サプライチェーンのなかで守られなければならないものとなった⁵¹⁰。

男女同一報酬

結社の自由に関する文書が採択されてから2年後の1951年、ILOは当初からの大きな課題であった女性の労働に関する別の条約を採択した。「同一報酬条約」(第100号)は、これまでILOの政策を特徴づけてきた保護的アプローチをはじめて超えたものである。法的平等を目指す女性運動家たちは、この条約が自分たちの道を切り開くものとして受け止めた⁵¹¹。しかし、議論とその結果はともに仕事の世界での女性の地位に対する継続的な緊張を反映している。

同一報酬条約の原点は、1919年のILO憲章、そして特に1930年代の議論に遡ることができる⁵¹²。すでにその頃に、法的平等は女性団体の間で支持を得ただけでなく、ILOの考え方にも浸透するようになっていた。戦争経済による女性の需要と復興のための動員を背景にこの傾向は勢いを増した。1939年にハバナで開催された第2回米州地域会議では、女性の代表権、同一賃金の権利、既婚女性の労働権を宣言する決議案が採択された。5年後のフィラデルフィア宣言は、男女平等の問題を人権問題のレ

509 労働者教育は、1950年代初頭以降ILOの主要な事業活動であり続け、主にアメリカモデルからヒントを得た、組合の権利問題を技術的で非政治的なものとする手法であった。この主要な活動分野に関する研究はほとんど存在していない。ラテンアメリカの一般的背景と実施状況については、以下参照。Gabriela Scodeller, “Educar in derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950–1970”, in *Una historia regional de la OIT*, ed. Caruso and Stagnaro, 213–254.

510 結社の自由に関する議論とグローバル化する経済における組合の位置づけについては、以下参照。Yossi Dahan, Hanna Lerner, and Faina Milman-Sivan, eds., *Global Justice and International Labour Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).

511 女性の労働に関する議論の様々な側面については、以下参照。Boris, Hohtker, and Zimmermann, eds., *Women's ILO*.

512 本書第1部第1章「女性」を参照。

ベルまで引き上げた⁵¹³。

条約採択までにさらに7年間を要した主な理由は、男女平等問題が冷戦の議論に巻き込まれたことにある。ソ連とその同盟国にとって、同一賃金の問題は本質的に、政治的権利を実現するための前提条件として、より広範な女性と男性の平等な社会的・経済的権利に結びついていた。これに対して西側諸国は、女性の個人的権利の延長線上に議論を限定しようとした。東欧諸国のILOに対する反感により、ILOは苦しい立場に置かれた。1946年、国連はECOSOCのもとに国連女性の地位委員会(CSW)を設置した。CSWでは、政治的・市民的権利に焦点を当てる一方で、女性の経済的権利もその権限の一部であると明確に認識していた。戦後初期には、ILOはCSW



写真12: 同一報酬委員会の労働者委員: 第33回ILO総会(1950年)のアドリアン・フェルミューレン(オランダ) ベアトリス・アン・ゴドウィン(英国)、フローレンス・ハンコック(英国)

513 Eileen Boris, "Equality's Cold War: The ILO and the Un Commission on the Status of Women, 1946-1970s", in *Women's ILO*, ed. Boris, Hoeltker, and Zimmermann, 97-120.

による競合を警戒する理由があった。CSWの上層部からは、ILOは保護的労働基準を完全に放棄していないと批判された。その結果、WF TU、ポーランド、ソ連は、1949年に同一賃金問題に関するILOの権限をECOSOCへ移そうとした。これは、数年前に結社の自由の問題をECOSOCに移管しようとして失敗したことを反映したものであった⁵¹⁴。

米国のフリーダ・S・ミラーなどの西側諸国の女性活動家は⁵¹⁵、ILOの同一報酬条約を目指すよう政府を説得する上で重要な役割を果たした。ミラーは、1951年に同一報酬条約の起草委員会の報告者を務めた。米国政府をはじめとする西側諸国の政府の多くは、規範の作成に賛同した。女性の権利を妨害していると非難されることを回避するためもあったが、ILOを支援しようとしており、国連に対する役割の縮小を望んでいなかったためでもある。このような進展や、またこの原則に対する広範な合意にもかかわらず、条約採択の道のりは容易なものではなかった。使用者団体に加えて、米国と英国をはじめとする多くの国々の政府は、条約よりも単なる勧告を望んでいた。1950年のILO総会のために作成された報告書では、さまざまな意見があることが明らかになった。社会主義国が強力な条約を支持する一方で、西側諸国のなかには文化的・実践的な議論を組み合わせ、条約についての留保を表明した。英国やオランダは「女性の自然的特性と結びつく高い生産コストを完全に無視することはできない」と指摘した。スイス政府は「国家の構造、考え方及び特有の条件は、同一価値労働に対する男女の報酬の原則に反している」と率直に述べ、最終的に雇用機会を減少させることとなるような手段が「女性の最大の利益の実現」になるのかを疑問視した⁵¹⁶。強い団体交渉体制を備えていたフィンランドとスウェーデンも当初は条約に反対していた。両国は本質的に同一報酬の問題を広範で複雑な賃金政策の一部とみなしており、国家は労働組合と使用者の間の交渉に介入すべきではないとした⁵¹⁷。経済的な議論を超えて、女性労働者の生産コストは（出産などのため）より高額であるというのが、同一賃金反対派の間で最も一般的な意見であった。途上国のなかには自国の懸念を持つ国もあった。例えばインドは、実際問題として、国内経済の大部分では職務内容にもとづいた適切な賃金決定のしくみが欠如しているため、同一賃金の原則を実施する

514 Neunsinger, “The Unobtainable Magic of Numbers”, in *ibid.*, 121–148.

515 Jensen, “US New Deal Policy Experts and the ILO, 1948–1954”, 172–189.

516 ILO, *Record of Proceedings*, Report V (2): Summary of positions in countries who answered the 1949 general survey, International Labour Conference, 33rd Session 1950 (Geneva: ILO, 1951), 6, 61.

517 ILC 33 (1950) Rep. V (2), 69.

ことはほぼ不可能との見通しを示し、条約ではなく勧告を望んだ⁵¹⁸。

1951年のILO総会での第二次討議でも、最前線の議論はほとんど変わらなかった。ポーランドやチェコスロバキアなどの社会主義国は、法的実施に向けた明確な規定を備えた強力な条約を求めた。これに対して、大多数の労働者代表とドイツ、フランス、中南米諸国などの一部の政府は、ILO事務局が会議のために準備した草稿文書に沿って、一般的原則の条約と具体的な勧告の組み合わせを支持した。使用者代表と、英国、イタリア、オーストラリア、インド、南アフリカ、スカンジナビア諸国などの政府は勧告に賛成し、条約の最終投票を棄権した。米国は条約に傾いていたが、最終的には条約と勧告の二段階基準に賛成した。結局、同一報酬条約は105対33（ほとんどの使用者代表は反対票を投じた）、40棄権で採択された⁵¹⁹。この結果は、特にILOの他の人権基準と比較すると比較的小差であった。しかし、条約の第2条の複雑な表現には、その懸念が明確に反映されていた。第2条は、すべての加盟国が「報酬率を決定するため行われている方法」を促進し、「前記の方法と両立する限り」、「同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬の原則のすべての労働者への」適用を求めるものである⁵²⁰。

新たな条約が採択されたにもかかわらず、職場における男女平等の実現にはまだ課題が残されていた⁵²¹。同一報酬条約は、西側諸国の平等活動家からは大きな前進とみなされたが、仕事の世界における女性の地位に関する議論に終止符を打つものではなかった。しかしその影響は、その後の国家レベルでの議論の基準となった。ILOではこの議論はさらに続いた。国際レベルでは法的平等に向けて舵が切られたが、ILO内では女性のための一連の保護基準が新しい条約と共存し続けた⁵²²。1950年代以降、この議論の中心は先進工業諸国における状況から途上国の女性の状況へと徐々に変わっていった。途上国の女性の状況は、当初は別の問題として扱われていた。世界の非工業国の女性を対象とした技術協力プログラムは、それぞれの国の一般的な開発プロセスに女性を含めることを当然として求めていた。しかしそうすることで、多くの

518 さらにどのようなタイプの規制であっても漸次的な適用を要請し、家族経営の事業所や家事労働、組織化されていない産業、一般的に女性による生産活動が男性より少ない雇用については、例外とするよう求めた。同上、32

519 ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 34th Session 1951 (Geneva: ILO, 1952), 447–448.

520 Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100), Art. 2.

521 第100号条約に関する議論と国際的な女性機関の役割についてのより詳細な説明は、以下より得られる。Eileen Boris, *Making the Woman Worker: Precarious Labor and the Fight for Global Standards, 1919–2019* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

522 Eloisa Betti, “Unexpected Alliances: Italian Women’s Struggles for Equal Pay, 1940s–1960s”, in *Women’s ILO*, ed. Boris, Hohtker, and Zimmermann, 276–299.

途上国では、特に不安定な女性の地位が意図せず隠されてしまった。女性は家族の世話をすることで再生産の重荷を背負っており、さらに農村部の自給自足農業の中心として、またのちに「インフォーマル経済」と呼ばれる活動を担うことで、家計を維持していた。1970年代、途上国では近代化のパラダイムに取り組む女性団体が増加したが、このような団体は西側諸国の女性運動の盲点に批判的であった。1970年にILOがインフォーマル経済を発見した際、世界雇用計画（WEP）のもとで実施された調査は、農村開発において女性が占める重要な役割に注目した⁵²³。ILOは技術協力プログラムのなかで途上国の女性により重点を置くようになった。しかし、グローバル化が途上国の女性にもたらすさらなる負担に議論が集まるようになるまでに、さらに20年から30年かかった。議論の結果、在宅労働者を対象とした1996年の「在宅形態の労働条約」（第177号）や2011年の「家事労働者条約」（第189号）といった、インフォーマル経済のもとで働く女性の状況により具体的に対応しながらも、性別を問わず適用される新しい基準が設定された。これによって、国際化が進む世界で二重に不利な状況に置かれることが多い女性の窮状に対する認識が高まった⁵²⁴。

強制労働の完全廃止

ILOは強制労働に関する議論を結社の自由や同一報酬の議論と並行して開始し、これによって新たな原動力が生まれた。結社の自由の場合と同様に、この問題は大战間期に議論されてきた。しかし、結社の自由とは異なり、強制労働の廃止は主として植民地領土を対象とした国際労働基準の対象であり、1930年の「強制労働条約」（第29号）がその中心となった⁵²⁵。第二次世界大戦終結直後にこの問題がILOの議題として再び取り上げられたが、従来の植民地的側面は、ナチス政権が経済的搾取、政治的懲罰、絶滅の手段として大規模な強制労働を実施した生々しい記憶によって影が薄くなった。その後は、政敵とみなされた人々に対処するためにソ連が設立した労働収容所のシステムに注意が向けられた。こういった背景から、この問題は人権問題として見直され、政治的・経済的目的のためにグラウグ（強制労働収容所・矯正収容所）で行われる強制労働の形態に議論が移った。反全体主義的な前提からはじまった議論

523 Sollai, “Humanizing Development”, 26; Singer, *Research of the World Employment Programme*.

524 Boris, Hoetker, and Zimmermann, “Introduction”, *Women’s ILO*, 1–23.

525 Daughton, “ILO Expertise and Colonial Violence”; Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law*; Daniel Maul, “The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present”, *Labor History* 48 no. 4 (2007): 477–550.

はすぐに東西対立の場となり、社会主義国は守勢に立たされた。しかし、1957年に採択された新しい「強制労働廃止条約」(第105号)は、これを起草した西側諸国が当初意図したものよりもはるかに広範な問題への理解を示すものとなった⁵²⁶。

1947年11月、アメリカ労働総同盟(AFL)は、国連加盟国における新しい形式の強制労働制度に関する包括的調査をILOに委託するようECOSOCに求めた。AFLは米国政府の支持と承認を得て請願書を作成し提出したが、これはソ連と東欧諸国を直接狙ったものであった。ソ連はこの問題のILOへの移管を阻止しようとしたが、国連での激しい議論の末に失敗し、理事会は1949年、強制労働を調査するために国連とILOの合同委員会を設立することを決議した。共産主義諸国は戦略を変えることによって敗北に対応した。西側の資本主義経済に起因する強制的な労働の形態を強調すると同時に、植民地に根強く残る強制労働形態に注意を向けさせることで反撃を開始したのである⁵²⁷。

その後これが出発点となり、国連とILOは1951年に世界的に著名な人権活動家3名を起用した委員会を設置した。委員会の中心はインドの外交官で国際弁護士のラマサミー・ムダリアルであったが、ムダリアルは第29号条約の起草を担当した総会委員会のメンバーであり、1920年代の強制労働をめぐる議論の継続性を体現していた。同委員会の本来の任務は、調査を東欧諸国における強制的慣習の形態に限定しようとする西側諸国の取り組みを反映したものであった。特に「政治的見解を保持したり表明したりすることへの政治的な強制や処罰の手段として用いられ、かつその国の経済の重要な要素を構成する規模で行われる強制労働や矯正労働の体制」の存在を調査することが求められた⁵²⁸。同委員会の活動は、米国に本拠を置く人権国際連盟や、ナチス政権とスターリン政権の生存者を代表するフランスの「強制収容所体制に関する委員会」などの民間の圧力団体から提供された大量の一次資料と証言によって支えられていた⁵²⁹。しかし、ムダリアル委員会は一部の制限を無視し、政治的かつ経済的な理由

526 Sandrine Kott, "The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947–1957", *Humanity* 3, no. 3 (2012): 321–335.

527 米国主導のこの動きは、当初、旧宗主国からは歓迎されなかった。自分たちの行いについて批判されることを恐れたからである。とりわけフランスは、最後まで提案に反対した。米国外務省は、1951年になってもECOSOCのフランス代表が「強制労働に関する米国の立場を弱めるためにあらゆる努力をしている」ことに不満を述べている。以下で引用されている。Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, 205.

528 Maul, "The ILO and the Struggle against Forced Labour", 485–486. On the work of the Mudaliar Committee, 以下も参照のこと。Kott, "The Forced Labor Issue", 326–327.

529 人権国際連盟(The International League for the Rights of Man)は、ロジャー・ボールドウィンや、のちに国連事務次長補となったフランス人生理学者アンリ・ロジエのようなヨーロッパからの移民によって1942年に設立された。Kott, "The Forced Labour Issue", 327.

によるものという制約を超えて権限を拡大し、二つの基準のうち一つしか満たしていない事例も調査することで、強制労働の全体像をより明確にした。委員会は1953年の最終報告で、東欧諸国における政治的かつ経済的に動機づけられた強制労働体制を指摘した。政治的または経済的動機による制度が存在した国のトップは南アフリカであったが、ポルトガルとベルギーの植民地大国でもこのような制度が存在していた⁵³⁰。

ムダリアル報告書にもとづき、1954年、理事会は新条約を討議することを承認し、スイス出身の赤十字国際委員会総裁ポール・ルーガーのもと、国連抜きの新しい委員会を設置した。1955年に提出された最終報告書は、前回の調査結果を基本的に認めるものだった。ルーガー報告書では、政治的かつ/または経済的背景を持つ強制労働制度は、ILOに加盟している10カ国の社会主義国、中国⁵³¹、ポルトガル海外領土、南アフリカ連邦の13カ国に存在していることが指摘された⁵³²。

ルーガ報告書にもとづき、ILOは強制労働の完全廃止を目指す新条約を起草した。新基準は、(a) 政治的な圧制もしくは教育の手段として、また (b) 経済発展の目的のために、労働力を動員し利用する方法としての強制労働を禁止した。同条約は労働者グループの主導によって、最終的には労働規律の手段、ストライキに参加したことに対する制裁、また人種的・社会的・国民的または宗教的差別待遇の手段としての強制労働の禁止を含むものに拡大された。これらのポイントは、同時期に討議されていた差別待遇条約に関する議論（後述）でも言及されている⁵³³。この議論は、最終段階でソ連が西側諸国との形勢を逆転しようとしたことが影を落とすこととなった。東欧諸国ははじめて条約への支持を表明したが、同時に強制労働に関する議論を植民地主義を審議する場とすることをILO代表団に求めた。しかし、ソ連がハンガリー動乱（1956年）を鎮圧したわずか数カ月後に、ソ連のプロパガンダを勝利させる準備ができていた国は数カ国だけであったため、この作戦はまったくの失敗に終わった。同時に、総会の開催直前に将来の条約を批准しないことを表明した米国政府の姿勢によって、西側諸国の立場が弱まったことも見逃されなかった。この姿勢は、ILO基準の批准に対する米国の一般的な姿勢に沿ったものであったが、当初条約の成立に大きく貢献した米国政府の事前の条約否認表明は想定外であった⁵³⁴。

530 Maul, “The ILO and the Struggle against Forced Labour”, 486–487.

531 中国に関しては、当時ILOの加盟国であった台湾国民政府から、不利な資料が提供された。

532 Maul, “The ILO and the Struggle against Forced Labour”, 487, n. 46.

533 以下参照。*Record of Proceedings*, Report VI: Forced Labour, International Labour Conference, 39th Session 1956 (Geneva: ILO, 1956), 721–726.

534 Maul, “The ILO and the Struggle against Forced Labour”, 487–489.

「強制労働廃止条約」(第105号)が最終的に採択されるまでに、世界の状況は変化しはじめていた。非スターリン化により、ソ連の収容所は議論の焦点から離れ、政治的かつ経済的目的による強制労働が存在する他の国が議論の中心となりはじめた。ムダリアル委員会は、経済発展の手段として強制労働を利用する現象は、政治制度とは無関係な一般的傾向であることを認めていた。

同委員会の報告書は途上国を主な対象としたものではなかったが、数多くの新規独立国の状況を明らかにするものであった。アジアとアフリカでは1960年代初頭、ILO条約を条件付きで受け入れようという声が高まったが、国家発展の上位目標であってはならないという意見もあり、開発目的のために強制手段を使用することは、主要な論点の一つとなった。

1962年、強制労働廃止条約(1957年)の適用状況に関する「条約勧告適用専門家委員会」(CEACR)の報告書を発表した際に対立が起こった。同報告書には、独立への移行過程である種の強制労働の形態が存在するとして、サハラ以南のアフリカ諸国を中心とする国々に対する徹底した非難が記されていた⁵³⁵。同諸国政府のなかには、開発目的で新たな形態の強制労働方式を立ち上げたところさえあった。報告書が特に注目したのは「青少年服務」と呼ばれる主に公共インフラ事業に従事する「新兵」の存在であった⁵³⁶。この調査結果について関係国は深い憤りを持って反発した。皮肉なことに、アフリカ諸国が「古典的植民地犯罪」を犯しているとして非難を受けているのである。この件は、1961年に提出されたアフリカ領土での大規模な強制労働についてのポルトガルに対する苦情を、ILOの審査委員会がおおむね無罪としたことによってさらに激化した⁵³⁷。

535 報告書によると、強制労働の形態は、独立国でも植民地でも世界中で見られた。軍隊での勤労奉仕は、西・東アフリカで特に頻繁にみられた。以下参照。ILO, *Record of Proceedings, Report III (Part IV): Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 46th Session 1962* (Geneva: ILO, 1962).

536 条約勧告適用専門家委員会によって総称された「青少年服務」のモデルは、1950年代初めにイスラエルで確立した制度であった。実際、アフリカの大半の服務制度の確立にあたって、イスラエル人専門家の支援が求められた。

537 対抗手段として、ポルトガルは数か月後に、リベリアに対する強制労働の苦情を提出した。これについては、同国が1931年と1962年に批准した強制労働条約に違反しているとして、1962年にILOの審査委員会が有罪とした。ポルトガルのケースは以下でよくまとめられている。José Pedro Monteiro, “‘One of Those Too-Rare Examples’: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961–1963)”, in *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Past of the Present*, ed. Miguel Bandeira Jerónimo and Pedro José Monteiro (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018), 221–251.

しかし、植民地支配から抜け出した国々はさらに、この議論でより一般的な視点を提示した。青少年服務が提供する基本的な職業訓練をアピールし、その庇護のもとで実施される労働の絶対的必要性を強調した。また、開発の遅れは戦争状態に匹敵する緊急事態を引き起こしていると主張した。これは、共通の目的のためのあらゆる強制労働の動員を正当化するものであった。コートジボワール政府代表は、途上国は経済的自立のために闘っており、これは軍事的戦いと同じくらい深刻なものだと主張した。祖国のために血を流す覚悟をしていた若者たちに「この国の真の独立、つまり経済的自立を守るために」チャンスが与えられなければならなかった⁵³⁸。

このように政治的に強く批判された状況のなかで、アフリカの青少年服務に関する議論は、1970年代初頭に青少年の雇用と訓練に関する新たな勧告が採択され、議論を沈静化し問題を解決する妥協策が盛り込まれるまで続いた⁵³⁹。

雇用及び職業における差別

1958年に採択された「差別待遇（雇用及び職業）条約」（第111号）の背景には脱植民地化と冷戦があった。他の形態の差別（例えば、性別や宗教による差別）も監視の対象となったが、人種による不平等な処遇制度の撤廃が議論の中心であった⁵⁴⁰。議論の流れは、これまで結社の自由や強制労働に関して主張されてきたものと大きく異なっていた。アフリカやアジア諸国がこの問題に付したきわめて象徴的な価値とは別に、当初は、一部の西側諸国と欧州諸国の植民地領土の国内情勢を理由に、東欧諸国が西側諸国を非難する機会を与えた。人種差別との闘いが、国際労働組合運動を冷戦の分断線を越えたものにしたことは注目に値する。その後の議論により、最終的には最も一貫性のある簡潔な国際人権文書の一つが採択され、10年後の国連の「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」（1969年）につながる重要な一歩となった⁵⁴¹。

強制労働や結社の自由と同様に、この問題は決して新しいものではなかった。国際連盟の設立原則として人種間の平等を確立しようとした日本の試みは失敗したが、これは国内法と国際法の両方において民族性と肌の色を理由とする差別を根絶しようとする最初の取り組みであった。第二次世界大戦中の強制労働と同様に、人種差別的思

⁵³⁸ 以下から引用。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 265.

⁵³⁹ Special Youth Schemes Recommendation, 1970 (No. 136).

⁵⁴⁰ 性別と宗教もまた、1958年の条約の起草者が差別的慣行を廃止しなければならない分野としたカテゴリーに含まれていた。

⁵⁴¹ Paul Gordon Lauren, *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination* (Boulder, CO: Westview, 1988).

想にもとづく残虐行為は、1945年以降の議論を活発化させた。植民地支配から解放された国々は、人種差別の根絶を目標に掲げた。国連では1947年、独立したばかりのインドが南アフリカ政府の人種差別政策に対する早期攻撃を主導した⁵⁴²。その前年、国連総会はその最初の会合において、人種及び宗教を理由とする差別を非難し、新たな国連加盟国に対しあらゆる形態の差別と闘うよう求める決議をすでに採択していた。特に、終戦直後にUNESCOは人種差別と人種隔離の合法性の継続に対抗する国際的な取り組みを主導した⁵⁴³。

1945年以降、ILO総会でも人種差別に対する行動を求める声が高まったが、ILOの対応は比較的遅かった。フィラデルフィア宣言は、当然のことながら人種差別に対する曖昧さはなく、権利に関する箇所には「すべての人間は、人種、信条又は性にかかわらず」と書かれている。ILOが条約を採択するのに10年以上もかかった主な理由に、問題自体が政治的議論につながるものであったことが挙げられる。問題となっているほとんどの期間における人種差別の議論を、最も恐れなければならなかったのはILOの運営に影響を与える国々であった。

特に、米国では南部の多くの州でジム・クロウ法によってアフリカ系アメリカ人が差別されていた。これは外交上恥じるべきこととされ、ソ連はあらゆる国際舞台でこれを利用しようとした⁵⁴⁴。南アフリカのような国についても同様で、特に1948年に国民党が政権の座につきアパルトヘイト時代が正式にはじまって以降、国連での人種差別反対活動の格好の標的となった。宗主国の大多数は差別的政策が精査されることを望んでいなかった。これらの国の多くは「カラー・バー（人種差別）」を依然として容認しており、特定の人種に対し、教育、特定の職業、昇進、同一賃金、同一社会サービスを提供することを拒否していた。実際、この問題の議論を懸念する理由を持つ国は多かった。オーストラリア、ニュージーランド、カナダでは、有色人種を排除する移民政策が政府の政策の中心となっており、先住民も中南米諸国と同様に差別の対象となっていた⁵⁴⁵。

戦後のILOの存続を支えた原加盟国と支持国からの抵抗を考慮して、ILOは差別問題に率先して取り組むことに慎重であった。ソ連がILOに再加盟した1954年になってはじめてこの議論が活発化した。同年の「土民（原住民）労働者による雇用契約の違反に対する刑罰の廃止に関する条約」（第104号）をめぐる議論は、最終的に

542 同上

543 Amrith and Sluga, “New Histories of the United Nations”, 257–260.

544 Anderson, *Eyes Off the Prize*.

545 Lauren, *Power and Prejudice*, 169–171.

1955年に採択されたが、これは植民地支配下の既存の差別形態に焦点を当てたものであった。この刑罰条約は植民地領土の先住民労働者を対象とした最後の基準となった。本質的には、ほとんどの独立国では民事裁判で審理される労働者による雇用契約の違反（労働の拒否や一方的な終了など）が、植民地において刑罰の対象となるのかという問題が議論の中心となった。1939年にはILO総会はすでにこのような制裁の漸進的廃止を求める条約を採択しており、1947年の「非本土地域における社会政策に関する条約」（第82号）においても制裁の撤廃を求めている。しかし、1951年に発表されたILOの非本土地域における社会政策専門家委員会の報告書では、多くの宗主国と南アフリカのアパルトヘイト政権によって、植民地のアフリカ全域で刑罰が過度に適用され続けていることが明らかになった⁵⁴⁶。この問題がILO総会で提起された1954年、ベルギー政府代表ウィリアム・ヴァン・ルモートルは、刑罰は宗主国が「先住民」に提供した「教育的労働」に不可欠な部分であり、刑罰は「建設的な仕事をさせること」によって「原始的状況」を克服するのを助ける手段であると述べた⁵⁴⁷。しかし、その後の議論で、この姿勢がもはやILO加盟国の大多数の見解を示すものではないことが明らかになった。議論はすぐに人種差別に対する象徴的な闘いへと変わり、勧告の原案ははるかに広範な提案に差し変わった。最終的に、刑罰の完全かつ即時廃止を目指す新条約が169対1の圧倒的多数で採択された（反対票を投じたのは南アフリカのみ）⁵⁴⁸。

これがさらなる行動への基盤となった。ECOSOCは同年、ILOに対し、雇用と職業に存在する多様な形態の差別の詳細を調査し、新しい対策の導入の可能性を検討するように求めた。この問題に取り組むILOに反対しないように西側諸国への圧力が高まり、最終的には、差別は新しい条約によって対処されることが合意された。新しい基準の採択にあたって行われた議論では、人権に関する議論の力関係が明らかになり、それは冷戦の境界線のある程度越えた連携をもたらした。

ILO事務局が1957年に総会のために準備した最初の条約の草案は、職場での人種差別に立ち向かう教育的な行動を主に求めている。具体的な政策措置を取ることを誓約することに抵抗する西側諸国が多いことを考慮に入れたのである。しかし、この姿勢はすぐに覆された。アフリカとアジアの加盟国がますます増加し、1955年にバンド

⁵⁴⁶ 例えばベルギー領コンゴでは、1949年だけで、雇用契約違反や職場規律違反で4万件以上が刑事上の有罪とされた。刑事制裁はアフリカにおけるポルトガル領や英国領でも行われていた。

⁵⁴⁷ Quoted in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 196.

⁵⁴⁸ 同上 192-196

ンで開催されたアジア・アフリカ会議で活気づいたことによって、人種差別問題に対して妥協のない態度を取るようになったのである⁵⁴⁹。議論が進むにつれて、この新たな「非同盟」勢力は、社会主義国だけではなく大多数の労働者グループの支持も得て、国際自由労働組合総連盟（ICFTU）にとっては、途上国の労働者代表にその信頼性を示す機会となった⁵⁵⁰。起草委員会では、労働者代表は条約の原則を実施するための政治的・法的措置を含めることを求め、最終草案は強力な条約を支持する人々の要求のほとんどを考慮に入れたものとなった。

1958年にILO総会が招集されたとき、米国政府は勝ち目のない闘いに挑んでいた。最終条約の投票を棄権することを発表し、猛烈な批判を浴びたのである。宗主諸国はこの問題で歴史的敗北を喫した。チェコスロバキア政府代表と労働者グループは、条約の条項を無条件に自国の植民地領土に適用することを批准国に義務づける修正案を別途提案した。宗主諸国はこの修正案に反対し、非本土地域における条約の個別適用を規定したILO憲章の第35条に抵触すると主張した。これによって宗主諸国の主張が受け入れ難いものであることにさらに注目が集まった。宗主国は悪名高い「植民地条項」を引き合いに出して、人権問題の本質に異論を唱えたのだ。結果は、一丸となって修正案を支持したアジア・アフリカ諸国と東欧諸国の代表団の明らかな勝利となった。この条約は「人種、皮膚の色、性、宗教、政治的見解、国民的出身又は社会的出身に基」づく差別を禁じ、植民地に完全に適用されることを規定したのである⁵⁵¹。これはアジア・アフリカ諸国の勝利であった。強制労働や結社の自由の問題とは異なり、人種差別の問題はその後数十年間でさらに勢いを増した。人権問題は、増え続ける新興独立国にとって、民族自決権の次に非常に重要な問題であった。

この運動が勢いを失わなかったとすれば、それは1960年初頭に人種差別政策を強化拡大することを決定しようとしていた南アフリカのアパルトヘイト政権に焦点を当てていたためでもある。1960年3月のシャープビル虐殺事件のように、警察官が非武装の黒人抗議者たちに発砲し、アフリカ人反体制指導者を多数投獄したことによって、政権は制度化した人種差別の拠点としての地位をさらに強固なものとした。アジア・アフリカ諸国は、国連での数の力を利用して南アフリカを非難し、ILOを含むあらゆる国際機関に南アフリカを除名するよう呼びかけた。

549 国際政治における新勢力としての南南連帯と非同盟運動については、以下参照。Jürgen Dinkel, *The Non-Aligned Movement: Genesis, Organization and Politics* (1927–1992) (Leiden: Brill, 2019).

550 Anthony Carew, “Conflict within the ICFTU. Anti-Communism and Anti-Colonialism in the 1950s”, *International Review of Social History* 41, no. 2 (1996): 147–181.

551 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111).

ILOが特別なターゲットとなったのは、人種差別化された労働制度がアパルトヘイトの中核にあったためである。これは1960年代のはじめに、南アフリカの産業に安価な黒人労働力を確保することを主目的にさまざまな黒人民族グループのための「ホームランド」と呼ばれる地域を設置したことでさらに明確になった。以前から、強制労働に対するムダリアル委員会、結社の自由委員会、条約勧告適用専門家委員会（CEACR）などのILO組織は、アパルトヘイト政権の社会的慣行を繰り返し非難してきた⁵⁵²。1960年、ナイジェリアの労働大臣ジョセフ・モデュープ・ジョンソンがアジア・アフリカ諸国の代表者として、南アフリカにILOからの自発的脱退を求める決議案をILO総会に提出したことで、新たなレベルの対立が生じた⁵⁵³。しかし、南アフリカの西側同盟国である米国と英国などは、経済的・地政学的理由から当初これに反対した。西側諸国にとって、南アフリカ政権はアフリカ南部における共産主義に対抗するための防壁となる存在であった。

1963年、さらに勢力を増したアフリカ諸国のグループは、ILOから南アフリカを排除する闘いを再開した。アフリカ諸国は、その試みは失敗したが、南アフリカの使用者代表の発言権を否定しようとし、ILOはその力量を試されることとなった。アフリカ諸国は、東欧、多くのアジア、中南米の代表団の支持を得て、抗議の退席を実施した。これによってILOは非常に厳しい立場に追い込まれ、一時期は組織の先行きが不透明な状態に至った。「家の中にネズミがいる」と例えたりベリア政府代表は「ネズミを退治するために家を燃やしましょうか？」と尋ねたのだ⁵⁵⁴。非常に感情的な即興演説に対し、デイビッド・モースは人種差別を「文明社会の敵」であり「世界平和への脅威」であるとして非難したが、アフリカ諸国に対して、ILO憲章に従って「世界秩序の基盤を強化することで（中略）この敵と戦う」よう訴え⁵⁵⁵、全代表団を会議に呼び戻すことに成功した。

南アフリカを除名することは、ILO憲章に規定がないためできなかったが、最終的に南アフリカ自身が加盟を留保することを表明し、事実上ILOとの協力関係を終了させた。明らかに同国は、これによってある程度平和な状態でいられると期待して

552 以下に要約されている。Ghébali, *The International Labour Organization*, 83–84.

553 決議はまた、理事会に対して、南アフリカにILOから脱退するよう勧めることを求めた。以下参照。The Resolution Calling for the Withdrawal of the Union of South Africa from Membership of the ILO, on the Grounds of the “Apartheid” (Racial Discrimination) Policy Practised by the Union Government, in ILO, *Record of Proceedings*, Appendix IV: Report of the Resolutions Committee, International Labour Conference, 45th Session 1961 (Geneva: ILO, 1961), 696–697.

554 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 239.

555 ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 47th Session 1963 (Geneva: ILO, 1963), 168–172.

いたのだが、その後すぐに、ILOはアパルトヘイトに対する追加措置を講じはじめた。1964年、ILO総会は「南アフリカ共和国のアパルトヘイト政策に関する宣言」と「労働分野におけるアパルトヘイト根絶のための行動計画」を採択した。宣言は人権の観点から南アフリカ政府を非難するもので、南アフリカ政府がILO原則に違反していることは、もはや国内問題ではないと宣言した。同宣言は、人種差別政策で国連から非難された加盟国を総会以外のILO組織から締め出すことを認めるようILO憲章を改正するよう勧告した。理事会がこの計画を大多数で承認したとき、南アフリカはILOを脱退すると宣言した。南アフリカの脱退は安堵を持って受け止められた。その後もILO総会では、南アフリカの「犯罪的かつ非人道的な恥ずべき政策」を可能な限り強い言葉で非難し続けることにより、ILOはその反差別的姿勢を明確に示していった。1965年から、ILO事務局長は、アパルトヘイトに対する闘いの経過を詳述する特別年次報告書を総会に提出するようになった。ILOは長年にわたり、解放運動のための特別技術援助計画を含む反アパルトヘイト活動の強化を継続し、主に亡命中の南部アフリカ諸国のグループに利益をもたらした。総会の特別委員会は、解放運動の経過報告と支援に関する報告について定期的に討議した。これは、1994年に南アフリカで最初の民主的選挙が実施され、その結果として同国がILOに再加盟するまで続いた⁵⁵⁶。

1960年代後半には、ILOは人権機関としての実績のバランスを取る機会が与えられた。1968年、国連の世界人権宣言の20周年記念と国際人権年への取り組みの一環として「ILOと人権」と題する報告書を発表した。1969年には、ILOは創立50周年とその活動に人権的側面を与えたフィラデルフィア宣言の25周年を祝った。同年、ILOはノーベル平和賞を受賞し、ノルウェー・ノーベル委員会は、ILOの業績に敬意を表した。モースはノーベル賞受賞記念講演のなかで、ILOの「基本的人権」のための活動について明確に述べた⁵⁵⁷。

ILOの活動は多くの称賛を得たが、人権をめぐるILOの10年間は緊張の連続であった事実を隠すことはできない。政労使三者構成をめぐる初期の対立は、少なくとも冷戦が1960年代後半にデタントや東西対話の段階に進んだ欧州では、激しいものではなくなっていた。しかし、共存と順応が進むことに、米国の労働組合などが特に不満を感じていた。この不満は薄いベールに包まれていたが、すぐにまた噴出する可能

556 アパルトヘイトに対する国際的な戦いへのILOの参加については以下参照。Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*, 50–57.

557 International Labour Organization, Nobel lecture, “ILO and the Social Infrastructure of Peace”, Nobel Peace Prize appreciation, 1969.

性があった。

ILOの会議場では、植民地独立後の結社の自由と強制労働に関する議論を特徴づける政治的権利と社会的権利の間の適切なバランスをどのように達成するかについての論議が続いていた。国際的な舞台では、1964年の第1回UNCTAD会議以来、現在は77カ国グループ（G77）として活動している「第三世界」が、人権に関する議論にますます積極的に加わるようになった⁵⁵⁸。民族自決や人種差別撤廃のための闘いは、アパルトヘイトやポルトガルの頑固な植民地主義を主な標的として、途上国の人権を守るために集結する契機となった。また、1967年以降、6日間戦争（第三次中東戦争）におけるイスラエルのヨルダン川西岸とガザ地区の占領は、途上国にとって人権活動を進めていくもう一つの新たな契機となった。

同時に、途上国が政治的・市民的権利よりも社会的・経済的権利を重んじる傾向がますます強くなっていた。1968年にテヘランで開催された国連の国際人権会議でこの傾向は非常に明確になった。アジア・アフリカ諸国は権威主義的手段によって社会の近代化を追求することが多く、個人の人権という西側諸国の概念と正面からぶつかった⁵⁵⁹。植民地独立後の国々の経済状況がますます悪化していることは、開発の遅れと構造的不利によって特徴づけられた。これらの国々によると、この非常事態は、開発という共通目標を個人の自由より優先させることを正当化するものであった。この見解では、政治的権利よりも社会的・経済的権利が優先されていたが、社会的・経済的権利の促進は、誰がその権利を持つかという問題に関してそれらの権利を再解釈することにつながった。社会的・経済的権利はもはや市民個人の権利ではなく、何よりもまず国家の権利として推進されるようになった⁵⁶⁰。近代化の家父長的構想のなかで、これらの権利は、国内法ではなく国際的レベルで獲得し付与すべき「開発権」追求の一部となり、新国際経済秩序（NIEO）を求める闘いとなった⁵⁶¹。

このような議論は、ILOの人権政策に直接的な影響を与えた。ILO総会での多数派の変化だけでなく、ILOの開発基準の役割をめぐる対立がILOを直撃したため、途上国の主張は無視できないものであった。1963年に、モースはILOの強制労

558 Steven L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Human Rights in History (New York: Cambridge University Press, 2017).

559 Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, 92–111.

560 別の視点からの見解は以下参照。Vijay Prashad, *The Darker Nations: A People's History of the Third World*, A New Press People's History (New York: New Press, 2007); Jensen, *The Making of International Human Rights*.

561 NIEOについては以下参照。Dietrich, *Oil Revolution*.

働基準を経済的・社会的発展の需要により適合させる方法を検討するために作業部会を招集した。その後、議論は強制労働の分野を超えてより一般的な議論になり、ILO内の「労働基準派」が「開発派」と対立することとなった。労働基準派は、ILOは国連システム内で社会問題にかかわる唯一の開発機関として、その基準設定業務よりも経済的考慮を優先させることはできないと考えていた。一方、開発派は、生産性などの経済的要因に応じて基準設定を実施することを目指したため、人権基準であっても、必要に応じた基準の段階的实施を支持した。対立の根底にあったのは、最終的な目標が社会的なものである場合に限って開発の権威主義的モデルを受け入れるのか、あるいはILO基準が開発プロセスの目標ではなく単なる一手段であるかどうかという点であった⁵⁶²。

この対立は、1968年にILO総会に提出されたデイビッド・モースの報告書にも反映された。報告書のなかで、モースは開発への統合的アプローチを擁護したが、人権基準は到達すべき理想であるだけでなく、目標を達成する手段であると述べた。モースは、フィラデルフィア宣言の四つの基本原則である、自由、平等、経済的保障、尊厳の普遍的価値を再確認した。また同時に「労働の権利、人間の尊厳と両立する労働及び生活条件に対する権利、機会の平等の権利は、実現されるべき本質的目標であるが、結社の自由や団体交渉権などの権利は、目標であるだけでなく、人間に関係するあらゆる権利と自由のために大きく貢献することができる行動の手段である」と認めた⁵⁶³。フィラデルフィア宣言がこれらの権利をILOの活動領域としてから25年経過したが、ILOが実際に「人権を守ること」ができるのか、できたとしてもどの程度なのか、基本的な不安要素がまだ残っていたことは明らかであった。

562 1970年代、強制労働に関する議論を背景に、ILOはアフリカの青少年服務について各種覚書を作成した。Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, 268–272.

563 ILO, *Record of Proceedings, Report of the Director General (Part I): Thee I.L.O and Human Rights*, International Labour Conference, 52nd Session 1968 (Geneva: ILO, 1968), 13.

第4部

状況の変化：1970～1998年

22年間にわたり事務局長を務めたデイビッド・モースが1970年5月に退任すると、国際労働機関（ILO）の変革期という一つの時代が終わった。その後を継いだ2人の事務局長、ウィルフレッド・ジェンクスとフランシス・ブランシャールは性格も指導者としてのスタイルも異なっていたが、それぞれのやり方で組織の継続性を保った。英国人のジェンクスは1970年に事務局長に就任したが、それ以前に1931年から40年間ILOに在籍しており、1940年代以降は、まず大戦中には法律顧問、次いで事務局長補、そしてモースの首席事務局次長といった要職を歴任していた。ILOに入った当初から、ジェンクスはさまざまな分野の国際機関とかかわりを持ち、例えばブレトン・ウッズ会議ではILO代表団の一員となり、また国際連合の設立会議にも出席した。ジェンクスがILOに入ったのは、ケンブリッジ大学で著名な法学者ハーシュ・ローターパクトに師事する学生のときであったが、国際法に関する数々の著作や論文の発表を通じて、ILOの外でも名声を獲得していった。「フィラデルフィア宣言」の起草で重要な役割を果たすとともに、1948年に採択された「世界人権宣言」の起草委員会のメンバーでもあった。国際法の着実な発展の忠実な信奉者であったジェンクスは、歴代のILO幹部のなかでは最も熱心に、ILOに対する社会的付託は人権という基礎の上になり立っているという考え方を支持した⁵⁶⁴。しかし、ジェンクスは事務局長として後世に残る足跡を残すまもなく、わずか在任3年にして急死した⁵⁶⁵。

ジェンクス事務局長の後任となったフランス人のフランシス・ブランシャールは、事務局長に就任した時点で、すでに四半世紀近い経歴をILOで積み重ねていた。1951年に35歳でILOに入局したのち、わずか5年後の1956年には事務局長補となり、1968年には事務局次長に昇格した。ブランシャールはジェンクスほどの知的野心や理想主義的思想は持ち合わせていなかったかもしれないが、ILOの伝統を違うやり方で引き継いだ。ILOはモースが事務局長の時代にテクノクラート的な傾向を強めたこともあり、ブランシャールもテクノクラート的な視点を持つようになった。ジェンクスが大学で法律を学んだように、ブランシャールは第二次世界大戦直後に国際難

564 Jaci Leigh Eisenberg, “Jenks, Clarence Wilfred”, in *IO Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, ed. Reinalda, Kille, and Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio Jaci Leigh Eisenberg, “Butler, Harold Beresford”, 同上。

565 ブランシャールは、1970年にモースが去った後、ジェンクスと事務局長の座を争った。ジェンクスは、わずか2票差で勝利を収めたが、これはILOの事務局長選挙史上最も僅差の戦いであった。しかし、ジェンクスには、ILOの困難な変革期を率いていく能力があることを証明する時間はなかった。

民機関（IRO）に勤務し、その後ILOの人的資源部門（Manpower Division）の一員となり、1956年からは同部門のトップとなった。ブランシャールはILOが人的資源開発機関への転換を遂げる過程に深くかわかり、また技術協力活動やILOのフィールドサービスを推進した⁵⁶⁶。

ブランシャールは1973年から1989年まで事務局長を務め、その間、ILOはさまざまな、しばしば対立する風潮の広報チャンネルであり、リトマス試験紙であった。この期間は、東西間の冷戦がデタント、軍縮、そして限定的ながら国際協力へと移行する期間であった。1975年7月にヘルシンキで「欧州安全保障協力会議」に関する最終文書が採択され、欧州における東西両ブロックの安定的かつ平和的な秩序形成が確認された。ILOにとっても1970年代は、米国の一時的な脱退（1977年から1981年まで）が組織に深刻な影響をもたらした激動の時代であった。

この時期、世界各地で政治変革が多発した。イスラエルとパレスチナの紛争が激化する一方で、1970年代に中南米では民主的な政府が倒され、軍事独裁政権が誕生した。また南欧では長らく続いた独裁政権に代わり、民主化への移行が進んだ。東欧では国家社会主義が破綻し、1989年から1991年にかけて、ベルリンの壁の崩壊、そしてソ連解体へとつながった。同じ頃、アフリカでは、植民地支配の最後の名残である南アフリカのアパルトヘイト政策が終わった。スペイン、ポルトガルからチリ、アルゼンチン、南アフリカからポーランドに至るまで、ILOはこれらの国々における体制移行の過程にかかわった。このような状況のなかで、体制移行に伴う人権に関する新たな議論がILO内でも活発となり、第二次世界大戦直後から人権をめぐる10年間に、ILOが人権に関して確立した基準や機構の有効性が試されることとなった。

1970年代は経済危機とそれに伴う方向転換の時代でもあった。ブランシャールがジェンクスから事務局長を引き継いだ1973年には第一次石油危機が起これ、振り返ってみると、戦後の成長と繁栄がもたらした黄金時代が終焉を迎えはじめていた。景気後退と失業率の上昇をきっかけに、ILOは経済理論の根本的見直しの影響を受けることになった。何十年にもわたって支配的であったケインズ主義に代わってサプライサイド経済学が優勢となると、ILOもその余波を受け、やがてILOの開発政策が影響を受けた。ILOは1976年に世界雇用会議を招集し基本的ニーズの概念を打ち出すなど、1970年代半ばではこの分野の議論をリードしていたが、わずか10年後には、

566 ブランシャールの伝記はない。詳しくは、彼の回想録参照。Francis Blanchard, *L'Organisation internationale du Travail: De la guerre froide à un nouvel ordre Mondial* (Paris: Seuil, 2004). ブランシャールのILOでの活動については、以下の書籍に簡潔にまとめられている。Carol Rieglmann Lubin's unpublished manuscript, "Book on ILO", (2002), 165–201.

国際金融機関が対外債務危機に陥った多くの途上国への対策として構造調整を推し進め、ILOは脇役に甘んじることとなった。

このようなきわめて不安定な状況にあるなか、ILOは労働条件の改善という創立以来続けてきた活動の一つで新たな施策を打ち出した。1970年代初頭に「労働の人間化」をめぐる議論がはじまっていたが、この議論を具体化させて、1976年にILOは「国際労働条件・環境改善計画」(PIACT)をスタートさせた。これをきっかけに、ILOは環境問題を含む新たなテーマを取り上げ、「世界雇用計画」(WEP)の議論と並行して非公式(インフォーマル)経済に関する活動にはじめて取り組むこととなった。PIACTは革新的な体制を有し、先進国と途上国の両方を包含する幅広い分野を対象とし、その枠組みを超えて、また米国のILO脱退に起因する予算大幅縮小という試練を乗り越え、世界の労働条件に関する議論の推進役となった。

第7章 新たな不安定さ

普遍性に対する新たな疑問—米国の脱退

事務局長に就任してわずか3週間後の1970年5月に、ジェンクスは白ロシア・ソビエト社会主義共和国のパベル・アスタペンコを事務局長補に任命すると発表した。東側陣営出身者がILOの幹部ポストに就くのははじめてのことであった。この任命は多分に象徴的な意味合いを持つものであったが、二大超大国の片方であるソ連は当然のことがようやく実現したと歓迎した。その一方で、この任命は1977年に米国がILOから脱退する原因ともなった。

ソ連人をILOの幹部に任命するというジェンクスの決定は、アメリカのILO脱退につながったものの、より長期にわたる、複雑な事情も関係していた。すなわち、ある意味では、東側陣営諸国のILO加盟に伴う正常化の現れでもあったのだ。技術的な面では、正常化はすでに初期段階にあったし⁵⁶⁷、特に開発協力と知識移転の分野で、東西両陣営間の協力はごく一般的になっていた。しかしながら、政治レベルでの正常化のペースはやや遅かった。デイビッド・モースは、ソ連は国連の活動を妨害し、その分断化を意図していると確信していた⁵⁶⁸。そのため、ソ連が1960年にILOの幹部ポストをはじめて要望したときも受け入れず、その後の度重なる要求もはねつけ、ようやく受け入れたのは最後の任期末のことだった。1970年代にデタントがヨーロッパ国際政治で主流となるにつれ、状況が緩和しはじめた。それ以降、ソ連の要求は二の次となり、東側陣営に対するわずかな譲歩も認めない、米国の主要労働組合であるAFL-CIO⁵⁶⁹の離反が問題となった。このことが何にもまして、モースにとって状況を複雑にした。さらに、AFL-CIOの離反は、モースの事務局長在任中を通して、ILOと米国の関係がぎくしゃくしたものであったことを反映していた⁵⁷⁰。米国の使用者代表が、ILOを社会主義集団と非難するなど、1950年代以降ILOに対してますます敵対的な態度を取るようになった。この対立は、1950年代の人権をめぐる

567 より長期的な視点は以下参照。Kott, “OIT, justice sociale et mondes communistes”.

568 モースとこの時代の冷戦の緊張感については以下参照。Maul, “David Morse”, 2-3.

569 アメリカ労働総同盟（AFL）とそのライバルであるアメリカ産業別組合会議（CIO）は、1955年に統一されてAFL-CIOとなった。

570 Maul, “David Morse”, 3.

議論でも顕著であった。このことから、モースは常にILOと米国との関係を重視し、ILOの採用方針とワシントン事務所を通して、関係強化に努力した⁵⁷¹。モースが事務局長に就任してしばらくの間は、ILOはAFL-CIOからの変わらぬ支持を得ることができた。しかし、その関係に変化があったのは、1960年代のはじめに、ジョージ・ミーニー会長以下AFL-CIO幹部がモースに対して批判的な見方をするようになってからだ。根っからの反共主義者であるミーニーからすると、モースは「共産主義に寛容的」と映った⁵⁷²。ミーニーがモースに対してそのような印象を持ったのは、そもそも、1950年代末にILOの政労使三者構成へのソ連の参加をめぐる激しい論争が巻き起こったときにモースが取った態度に起因しており、1960年にソ連がILOの幹部ポストをはじめて要求したときのモースの対応によって、その印象はさらに強まった。モースはソ連の要求に応じない代わりに、1962年の事務局長選挙で再選を目指さないことを告げた。その直後にモースが心変わりし、「後退からの後退」を選択したことは、すでに副事務局長のジェフ・レンスへの支持を表明していたAFL-CIOにとって到底容認できず、モースから軽んじられたと受け止めた⁵⁷³。

1960年代の終わりごろには、西欧諸国の労働組合の多くは東側陣営とある程度の協力関係を築くことに寛容な態度を示したが、AFL-CIOは強硬な姿勢をさらにエスカレートさせた。1966年には、ILO総会でポーランド代表が議長に選出されると、米国の労働者代表は退場した。同じ年、労働者代表グループはソ連の労働者代表を理事会メンバーに選出した⁵⁷⁴。AFL-CIOと欧州の労働者代表との溝が深まると、米国の労働組合はついに1968年に国際自由労働組合総連盟(ICFTU)から離脱した⁵⁷⁵。米国労働組合が孤立を深めたこと、モース事務局長時代の最後の期間、冷戦とともに戦う同志としてILOを信頼できなくなったこと、そして1970年に事務局長に選任されたジェンクスがILOを正しい方向に戻すとの期待が裏切られたことがこの時期を象徴する出来事であった。とりわけ、1970年の事務局長選挙において、米国は対抗馬のブランチャールではなく、ソ連の圧力に屈しないと思われたジェンクスを支持したにもかかわらず、ジェンクスがソ連のパベル・アスタペンコをILO幹部ポス

571 Eisenberg, "Butler, Harold Beresford". 戦後のアメリカとILOの関係、特に初期の頃については以下参照。Jensen, "US New Deal Policy Experts and the ILO, 1948-1954". 労働基準については以下参照。Lorenz, *Defining Global Justice*.

572 以下参照。Maul, "David Morse".

573 ケネディ政権とゴールドバーク労働長官の介入により、モースは留任を決意した。(デビッド・モース文書、プリンストン大学マッド図書館)

574 Carew, *American Labour's Cold War Abroad*, 268-269, n. 104.

575 Carew, "Conflict within the ICFTU". AFL-CIOがICFTUに復帰したのは、ミーニーの死後の1982年だった。

トに任命したことは、米国にとっては裏切りと映った⁵⁷⁶。

アスタペンコの任命に驚いたのは米国ではなかったが、ジェンクスの動機は今なおはっきりしない。当時ジェンクスに近かった人々によれば、確かなのは、ジェンクスは国際組織の使命と正当な手続きの信奉者であり、事務局長にはILOの幹部ポストに自分が任命したい人物を任命する権利があると信じて疑わなかったことである。またジェンクスはその任命がもたらす政治的な影響を過小評価し、さらに、多くの人が認めているように、このようなきわめてデリケートな問題をうまく処理するだけの外交手腕に欠けていたようだ。ジェンクスの動機が何であれ、当時、東側諸国の代表がILOの幹部ポストにほとんど任用されておらず、東側が幹部ポストを要求するのも無理からぬことと感じていたのはジェンクスだけではなかった⁵⁷⁷。

1960年代には、西欧諸国の一部でソ連の要求を受け入れようとする国が現れ、その後、その動きに賛同する国が増えていった⁵⁷⁸。このような情勢変化のなかで、米国では、自国が国際的な影響力を失いつつあるとの懸念が高まった。ベトナム戦争での敗北とニクソン大統領の不名誉な辞任により、国際組織における米国の支配力、より批判的な見方からすれば「覇権」が徐々に失われているとの受け止めが強まった⁵⁷⁹。それにより米国はますます不満を募らせるようになった。こうして、米国内で、国際機関からの脱退を支持する声が優勢を占めるようになった。結果的には、この動きは、米国の強さの現れというより、影響力の低下と孤立感の現れであったと言える。

しかし、米国のILO脱退の根本的な口実とは別のところにあった。もう何年も、米国政府は、ますます自己主張を強めつつある南半球の途上国の一団によるILO（UNESCOなどの他の機関については特に）の政治利用に異議を唱えてきた⁵⁸⁰。それらの国々が特に関心を持っていたのが、1967年の第三次中東戦争後にイスラエルが占領したヨルダン川西岸、東エルサレム、ガザ地区をめぐる紛争であった。東側陣営の支持を受けたアラブ諸国と77カ国グループの大半の国々は、国際機関で多数派であることを利用し、あらゆる機会を捉えてイスラエルを糾弾してきた。1973年には、イスラエルがその占領地域でアラブ人労働者を酷使しているとする非難決議がわずか

576 Francis Maupain, "A Former Legal Adviser as ILO Executive Head: The 'Immanent Force of Law', Its Role and Vicissitudes in the Context of a Changing International System", unpublished article.

577 Eisenberg, "Jenks, Clarence Wilfred".

578 1973年、初めて理事会議長にソビエト人が指名されたが、ALF-CIOも米国政府も抗議した。代わりに、ほとんどの西欧諸国政府は反対したが、労使双方の大多数の支持を得て、メキシコ政府代表を選出した。Lubin, "Book on ILO", 158.

579 Cox, "Labor and Hegemony".

580 Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies* (New York: St. Martin's Press, 1989).

の差で否決された。正当な手続きを重んじるジェンクスは、米国政府に政治的なメッセージを送ることを狙い、アラブ諸国が提出した決議案について、ILOによる正式な現地調査が実施される前にイスラエルを糾弾しようとしていると批判した⁵⁸¹。

翌年には、アラブ諸国はついにイスラエル非難決議の採択に成功した。西側の政労使代表のほとんどの反対を押し切って、アラブ諸国が提出した「イスラエル当局が実施している、パレスチナ及び他のアラブ占領地域における、差別、人種差別、及び労働組合の自由と権利の侵害政策」を非難する決議がILO総会で採択されたのだ⁵⁸²。1975年には、パレスチナ解放機構（PLO）がILOにオブザーバーとして参加を認められると、米国や西ドイツなどの西側代表団は、それに抗議して議場から退出した。1975年のILO総会終了直後に、AFL-CIOは、ILOからの脱退の意思を表明するよう米国政府に働きかけた。そしてついに、その年の11月にキッシンジャー国務長官はILOに書簡を送り、規定に従い2年以内にILOから脱退することを通告した。長官は脱退の理由として次の4点を挙げた。①政労使三者構成の原則が崩れ、「政府の完全支配下にある」労使代表のブロックが増えていること ②ILOでの人権の追求において「ひどく偏った関心」が見られること ③事前調査を経ることなく、イスラエル非難決議を採択するなど、ILOがしばしば「正当な手続き」を無視してきたこと ④「ILOがその負託された権限を超えて、政治的問題に過度に、より深く関わってきており」、ILOが必要以上に政治寄りになっていること。しかし、ILOの観点からは、書簡にはわずかな希望も含まれていた。そこには、ILOの行動を変革するための提案をまとめるとの文言があり、それが実現すれば米国がILOに留まる可能性もあったからだ⁵⁸³。

その後の2年間は、米国の脱退を阻止しようとして、ILOや主要西側諸国による積極的なロビー活動が展開された。ECや国際使用者連盟（IOE）、ICFTUの代表はこぞって、キッシンジャーの書簡で挙げられた問題を解決するためには米国の発言力と影響力が必要だと、米国を説得しようとした。ついにはローマ教皇まで、ミーニー（敬虔なカトリック教徒）とジミー・カーター次期大統領の説得に乗り出した⁵⁸⁴。

581 Maupain, “A Former Legal Adviser as ILO Executive Head”.

582 ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 59th Session 1974 (Geneva: ILO, 1975), 808.

583 Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA*. Yves Beigbeder, “The United States’ Withdrawal from the International Labor Organization”, *Relations industrielles/Industrial Relations* 34, no. 2 (1979): 223–240 (Kissinger notice summarized on pp. 228–229).

584 これは、モースがローマ教皇ヨハネ23世に、ミーニーを説得して、ソ連の代表を受け入れるよう頼んだという伝統を受け継いだもの。

しかしこれらの説得工作はいずれも徒労に終わった。1977年11月1日にカーター大統領は、米国が要求したにもかかわらず、ILOの改革が十分に実行されていないとして、ILOからの脱退を正式に表明した。それでも、自身は脱退という決定に懐疑的であった同大統領とレイ・マーシャル労働長官は、「ILOがその本来の原則と手続きに忠実になれば、いつでも復帰する用意がある」と、米国がILOに復帰する可能性を残した⁵⁸⁵。

どうすれば米国の要求を満足させ、脱退を阻止することができたかを判断するのは難しい。米国の要求のうち中核をなす3点は解決困難なジレンマをもたらした。それらは、多様ながら正当な利害をめぐる、より広範囲な議論の一部であったからだ。結社の自由と強制労働の問題は、米国が要求するやり方で解決しようとする、苦勞の末に実現した、普遍主義（加盟についての）とILO原則の遵守との間のバランスを危うくさせる可能性があった。脱植民地化の流れのなかでこの原則はより強い圧力を受けていたのでなおさらそうであった。また人権原則の適用が「偏っている」との指摘や、ますますILOが政治寄りになりつつあるとの非難についても同じことが言えた。それらの問題の多くは、ILO加盟国が多様化、増加するにつれ、加盟国のバランスや優先事項が変わってきていることを反映したものに過ぎなかったからだ。

少なくともパレスチナ占領地区の問題に関しては、ブランシャール事務局長は、1975年以降、ILO総会での政治的対立を緩和することに成功した。定期的に占領地に調査団を派遣し、その調査結果を総会での自らの年次報告に毎回組み入れるというしくみを作ったのである。また、そのしくみには占領地に技術援助を提供することも含まれた⁵⁸⁶。1979年にブランシャールは2週間の日程で、シリア、ヨルダン、イラク、カタール、及びクウェートを訪問し、これら国々の政労使の代表と会い、この問題をそれ以上エスカレートさせないよう説得した。総会での報告という形式を受け入れさせることで、ILOが米国の復帰に関心を持ち続けていることを示すことができた。総会で報告することで、総会期間中こそ、この問題に注目が集まるものの、現地への影響はほとんどなかった⁵⁸⁷。また別の面からも、もっぱら西側同盟諸国の人権侵害を非難する場をILOが提供しているという米国の主張は、1970年代が過ぎるにつれて妥当性が薄らいでいた。というのも、全欧安全保障協力会議（C S C E）が開催された1970年代半ば以降、欧州で人権運動が盛り上がりを見せると、ILOは東

585 以下で引用している。Lubin, “Book on ILO”, 170.

586 元アラブ諸国担当事務局長補の証言参照（ガイ・ライダーによる序文付き）。Shukri Z. Al-Dajani, *Encounters with Fate and Destiny: A Life in International Politics* (London: I.B. Tauris, 2018).

587 同上

側諸国における人権侵害にスポットライトを当てる場となったからである。

1977年から1981年まで米国がILOから離脱していた間、ILOはストレステストにさらされた。それより前、1970年には、ソ連代表が事務局長補に任命されたことに抗議し、米国議会はILOへの米国からの分担金支払いを保留する決定を行い、それ以降も毎年保留した。この決定はILOに財政面で深刻な影響を及ぼした。WE PといったILOプログラムの多くは外部からの資金援助で賄われていたものの、米国の支払い停止により、ILOは通常予算の約25%を失った。ブランシャールは活動や人員の大幅縮小を実施せざるを得なかった。それに対して、政治的な影響はそれほど深刻ではなかった。米国が離脱している間、西側陣営内では、英国、カナダ、北欧、その他の国々が共同でリーダーシップを発揮し、「先進工業・市場経済諸国グループ」(IMEC)を設立し、政策調整を行った。一方、米国の脱退直後から、ILOと米国の間で和解に向けた動きがスタートした。1978年にはすでに国務省の委託で、ILOと米国の今後の関係に関する報告書が作成され、その骨子はILOへの復帰を提言したのも同然だった。要は、米国はILO内でその影響力を行使する方が、離脱したままではよりはるかにメリットがあるということだった。同報告書はまた、ILOが米国の要求に応える努力をしていることを評価していた。1980年のはじめには、カーター大統領は次の声明を発するに至った。

「ILO政労使メンバーの大多数が一致協力したことにより、ILOはその本来の使命に戻ることができた。彼らの努力により、労使代表の独立性が強まり、ソ連を含む複数の国における人権侵害の調査が行われ、適正な手続きの原則がより強固なものとなり、またILOの政治性が概ね弱まった⁵⁸⁸。」

大局的には、米国の離脱は、ILOの普遍主義が着実に進展を見せているまさにそのときに、その普遍性を損なってしまうというパラドックスを生み出した。1970年代には、ILOは新たなグループの加盟国を迎えた。1974年以降に独立を達成した旧ポルトガル植民地諸国、1973年にパキスタンから分離独立したバングラデッシュ、長期にわたるローデシア紛争を経て独立を達成したジンバブエ(1980年に加盟)などである。そして何よりも、台湾に代わり、中華人民共和国を中国の正式代表として認めた

588 “International Labor Organization: Statement on the U.S. Decision to Rejoin the Organization, February 13, 1980”, *Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1980–81*, 3 Books (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1981–1982), Book 1, 306.

ことである。ILO理事会のこの決定は、1971年に国連が代表権を中華人民共和国に与えることを決定したことを踏まえてのものであった。しかし、ILOは中国に直接接触せず、中国もILOのことをよくわかっていなかった。その結果、ILOにおける中国の地位は、不活発という状態が数年続いた。ブランシャールは1980年代はじめに三度中国を訪問し、鄧小平の指導のもとで改革開放の兆しが見えた1983年に、中国ははじめて代表団をILO総会に送った⁵⁸⁹。1986年から1987年にかけて、ようやく中国はILOでの発言力を持ちはじめた⁵⁹⁰。

スペインから南アフリカ：ILOと新たな人権活動

米国の一時的なILOからの離脱をめぐる政治論争が続く一方で、「躍進の10年」と呼ばれた1970年代を通して、ILOは普遍的人権主義を推進する媒体としての役割を担った⁵⁹¹。1970年代になってようやく、国際政治において人権が倫理上の価値観として受け入れられ、また、人権は、政治闘争に幻滅した左派が冷戦の枠組みを超えて自国の政府や政界の有力者に立ち向かう「最後のユートピア」⁵⁹²となった。アムネスティ・インターナショナル（発足は1961年）やその他の団体による草の根人権活動は、西側の友好国とみなされていた各地の独裁政権を主なターゲットとしていた。その後、スペイン、ポルトガル、ギリシャの独裁政権を対象とした活動から、中南米の軍事政権⁵⁹³、そしてやがては、白人によるアパルトヘイト政策が強化され、西側諸国でそれに反対する国際的なキャンペーンを引き起こしていた南アフリカ共和国を対象とした活動に重点を移した⁵⁹⁴。同じ頃、北欧諸国、オランダ、カナダ、そして特に米国のカーター政権（1977-1981）が人権外交を展開することを表明した⁵⁹⁵。

589 ILOは親善の一環として、理事会の要請に基づき、1971年以降の中国の分担金債務を帳消しにした。中国の加盟については以下参照。Ghébal, *The International Labour Organisation*, 116–125.

590 以下参照。Ann Kent, *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2007), 186–189.

591 Jan Eckel and Samuel Moyn, *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2014).

592 Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010).

593 Patrick William Kelly, *Sovereign Emergencies: Latin America and the Making of Global Human Rights Politics*, Human Rights in History (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).

594 Håkan Thörn, *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006).

595 スカンジナビアの人権政策については以下参照。Thorsten Borring Olesen, Helge O. Pharo, and Kristian Paaskesen, *Saints and Sinners: Official Development Aid and Its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, Issues in Contemporary History (Oslo: Akademika Publishing, 2013).

1970年代半ばには人権に関する新たな議論が東側諸国にも波及した。最初のきっかけは、東西ヨーロッパの35カ国に加え米国とカナダが参加し、1975年夏にフィンランドの首都ヘルシンキで開催されたC S C Eの場であった。冷戦の緊張緩和へのステップとして採択された「ヘルシンキ最終文書」には、ヨーロッパの東西両陣営の平和共存を実現するための諸原則が明記されていた。この会議は当初、ソ連の外交的勝利と受け止められたが、同文書の原則の一つである「7. 人権と基本的自由の尊重」は、最初こそ一般からはほとんど無視されたものの、その後、予期せぬ結果をもたらすことになった。「ヘルシンキ合意」の結果設置された監視のしくみにより、東西両陣営各国の委員会を緩やかに糾合した国際的な組織が生み出された。また、「ヘルシンキ合意」は、西側で新たな人権団体「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」の設立につながり、同団体は、最終文書の原則に沿って、共産圏諸国における人権侵害を糾弾しはじめた。より重要なのは、モスクワやその他の東欧諸国で人権団体が設立されるきっかけとなったことである。例えば、チェコスロバキアにおける「憲章77」運動などである。これらの団体は、自国の政府に対し、ヘルシンキ合意の遵守を要求し、人権を武器として共産党支配への抵抗を試みた⁵⁹⁶。

人権をめぐる議論はILOの場でも取り上げられたが、独自の形態を取った。ILOの三者構成の原則、及び国際労働基準、特に結社の自由の遵守を監視するためのしくみにより、労働組合の権利に関する議論が中心となったのだ。南欧や中南米については特にそうで、また1980年代にILOがポーランドの労働組合を支援する足掛かりとなった。ILOが確立したしくみのなかでも、特に結社の自由を監視するしくみは、労働者の権利侵害を効果的に追及するものであったが、中南米の状況が示すように、そこには限界もあった。

人権活動重視の風潮がILOの立場に影響を及ぼした地域の一つが南欧、特にスペインであった。フランシスコ・フランコ総統率いる政権が1939年の内乱終了後から1975年の同氏の死去までスペインを支配したが、第二次世界大戦後しばらくの間、スペインは国際社会から疎外されていた。フランコ政権の基本姿勢は労働組合の抑圧であったが、そのため同国最大の独立労働組合である労働総同盟（UGT）の幹部らは36年間国外亡命を余儀なくされた。冷戦下で西側陣営に加わったスペインは1955年に国連やILOへの加盟を認められたが、その後もスペインの孤立は続いた。デイビッ

596 Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001); Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, *Human Rights in History* (New York: Cambridge University Press, 2011).

ド・モース事務局長の指導のもとでILOは1960年代にスペインとの和解を試みたものの、国際的な労働組合運動は同国の独裁政権に対する人権キャンペーンを展開し、それは年々激しさを増した。ILO総会、理事会、そして特に結社の自由委員会（CFA）の場で、労働者代表はフランコ政権による労働組合の権利抑圧を攻撃し続けた⁵⁹⁷。

1960年代の終わりには論争がさらに激化した。スペインでは、1967年に、労使関係における協調主義的傾向を認める新たな労働組合法が制定されたものの、フランコ政権は、許容範囲を法律で狭く定義し、それを逸脱するあらゆる組合活動をより厳しく抑圧した。その結果、スペイン政府による結社の自由の侵害に対する苦情が数多くILOに寄せられたため（この時点で同国は関連するILO条約を批准していなかったが）、理事会は1967年にスペインの労使関係や労働組合の実情を調べる調査団を任命することにした。ILO内では、スペインの独裁政権にどう対処するかをめぐって深刻な意見の対立があった。モースが1965年にはじめてスペインを訪れ、同国を「自由主義陣営の偉大な一員」と呼んだことから、理事会の労働者代表と激しい論争を引き起こした⁵⁹⁸。1969年にスペイン政府が非常事態を宣言し、市民の基本的自由を停止すると、ILOとICFTUはそれを明確に糾弾した。ICFTUは理事会が任命していた調査団の有効性に懐疑的であったが、調査団は2週間の予定でスペインを訪れることにした。調査団は有力な専門家で構成され、メンバーにはスイスのポール・ルーガー（ハーグの常設仲裁裁判所及びILO条約勧告適用専門家委員会〔CEACR〕のメンバー、1950年代半ばに公表された強制労働に関するILO報告書の主要執筆者）やイタリアのP. P. スピネリ（ジュネーブの国連事務所の前所長）なども含まれた。調査団はスペイン国内で、各省大臣、司法当局、教会関係者、地方の労使協議会メンバー、研究者など100名を超える関係者にインタビューした。また労使協議会代表とも会い、工業や農業関連企業、社会福祉事業所を訪問した。また服役中の組合員12名との面会も要請した。調査団はその報告書で、スペインでは労働組合の権利が尊重されておらず、労働組合員が拘留されたり、拷問を受けたりしていると指摘した。また、スペイン政府が非常事態を宣言し、労働組合を抑圧するきっかけとなった暴動

597 ILO, Interview with Manuel Simon, ILO Century Project, unpublished transcript, Geneva, 2014.

598 以下参照。Jean-Michel Servais, *International Labour Organization (ILO)* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2005), 30; Sébastien Farré, “Trois experts, une visite, un rapport. L’Organisation internationale du travail et la liberté syndicale en Espagne franquiste”, in *L’Organisation internationale du travail*, ed. Lespinet-Moret and Viet, 121–130.

は実は大学構内に端を発したものであると結論づけた⁵⁹⁹。それに対し、スペイン政府は報告書の内容を歪めて公表し、新たな労働組合法を起草した。これはILOの批判を無視し、独立した労働組合やストライキを違法とするものであった。その後、状況は膠着状態となり、それは1975年にフランコが死去し、独裁政権が崩壊するまで続いた。その間、国際労働組合運動はスペインに対する抗議活動を強化し、CFAやその他の場を利用しスペイン政府を攻撃した。その後、スペイン政府の政策、特に組合員の勾留に対するILOの非難に勇気づけられ、スペイン国内の労働者や亡命中の組合員からの抗議が高まると、フランコ政権の正当性へのさらなる打撃となった⁶⁰⁰。

同じような動きがポルトガルでも見られ、1974年に「カーネーション革命」により60年以上続いた独裁政権が倒れ、ギリシャでは1967年から1974年まで軍事独裁政権が続いた。CFAは両国における労働組合の権利侵害を繰り返し非難したが、それが、これらの国で実際の政策に与えた影響は限定的だった。これらのケースにおいて、それぞれの政権に譲歩を強いる手段を持たなかったILOにとって、その役割は、組合員、特に亡命中の組合員やその他の反体制派に精神的な支援を与えることと、外部から参考となる情報を提供することに限定された。これらのグループがILOの役割に見出した意義は、例えば、スペイン暫定政府が1977年に「結社の自由及び団結権保護条約」（第87号）と「団結権及び団体交渉権条約」（第98号）の両方を批准したことで明らかとなった⁶⁰¹。

南欧では1970年代半ばに独裁政権が次々に倒れたが、中南米ではそれとは逆の動きが見られた。チリでは、1973年にサルバドル・アジェンデ大統領率いる社会主義政権が軍事クーデターで倒されると、労働運動に対する大規模な弾圧が起こった。直ちに非常事態宣言が発せられ、市民の社会権が停止され、労働組合のほとんどは非法化され、組合員は迫害を受けた。他のグループとともに一様に「マルクス・レーニン主義者」というレッテルを貼られ、多くの組合員が拷問を受け、殺害された。軍法会議で裁かれた者や亡命を余儀なくされた者もいた。アウグスト・ピノチェト将軍指揮下の新政権に敵対すると疑われた市民は誰でも残虐行為の対象となり、そのニュースは国際的な反発を引き起こした。西側諸国の人権活動家がチリの独裁政権に抗議して

599 Pilar Ortuño Anaya, *European Socialists and Spain: The Transition to Democracy, 1959–77* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002).

600 同上、61–69頁

601 スペインの労働組合員であるニコラス・レドンド・ウルビエタとマルセリノ・カマチョのインタビューは、以下参照。N.N., “Voices for Freedom of Association”, *Labour Education* 112, no. 3 (1998): 37–41.

広く結集した⁶⁰²。

このチリのケースでも、ILOが目に向けたのは最初から結社の自由の侵害であり、その侵害に対して次々に寄せられる苦情に対してCFAは行動を起こした。当時チリはILO第87号条約及び第98号条約を批准していなかった。1974年に理事会に提出された2つの報告書にもとづき、ILOは実情調査調停委員会を任命することを決定した。同委員会は1974年11月から12月にかけてチリを訪れ、独裁政権下のチリに入国を許された唯一の国際監視団となった。委員会は報告書のなかで、チリにおける人権侵害全般、特に労働組合の権利侵害を正面切って非難し、労働組合員の投獄、拷問、殺害を糾弾した。委員会はピノチェト政権が労働者の結社の自由を侵害していると結論づけ、市民の権利及び政治的な権利の回復に重点を置いた提言を発表した⁶⁰³。

それに対してピノチェト政権は、報告書の内容を否定するとともに引き伸ばし戦術に出た。わずかばかりの譲歩を行ったものの、戒厳令を継続し、国外からの訴えや非難にはほとんど耳を貸さなかった。1970年代後半には、国際的な孤立が高まるなかで、ピノチェト政権は抑圧的な施策を部分的に緩和し、新たな労働法を施行した。その法律は合法的な組合活動を一部認めたものの、ILOの要求水準には届いていなかった。1979年には、独裁政権は特に急進的な施策の一部を緩和し、団体交渉の禁止を解除したが、解除されたのは企業レベルのみであった。政権内で新自由主義経済を標榜する顧問グループ（いわゆる「シカゴ・ボーイズ」）が進めた急進的な自由市場経済改革に沿って、労働者の権利は労働者個人の権利に限定された。改革からは労働者の集団的権利という概念は取り除かれ、ストライキ権にも厳格な制限が課せられた。しかし、改革により個人の基本的権利が再び認められたことを諒としたカーター政権や米国の労働運動家はピノチェト政権への批判を幾分和らげ、国際的な圧力も弱まった。これらの部分的改革のほとんどは、1990年に民主政権が復活したあともそのまま残り、ILOから繰り返し批判された。CFAが2009年に下した結論では、チリは第87号条約及び第98号条約（チリはこれら条約を1999年によりやく批准）に依然として違反しているというものであった⁶⁰⁴。

1976年には議論が隣国のアルゼンチンに及んだ。同国では軍部がイザベル・ペロン大統領の政府をクーデターによって倒した。チリと同様、軍部は政権を奪取したその

602 Kim Christiaens, Idesbald Goddeeris, and Magaly Rodríguez García, *European Solidarity with Chile, 1970s–1980s* (Frankfurt am Main: Campus, 2014).

603 César F. Rosado Marzán, “The Limits of Human Rights for Labour Rights. A Retrospective Look at the Case of Chile”, in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, ed. Jensen and Lichtenstein, 206–230.

604 Wehrli, “ILO and Latin America”, 26.

日のうちに、南米で最も強力かつ組織化され、ペロン主義の拠りどころとなっていた労働運動の弾圧に乗り出した。アルゼンチン最大の労働組合である労働総同盟（Confederación General del Trabajo - CGT）はICFTUに1975年に加盟していた。軍事政権は労働組合の権利を大幅に制限し、チリ同様、何千人もの労働組合員が、近隣諸国からの難民やカトリックの神父を含む標的となった集団とともに、拷問されたり、殺害されたり、あるいは「行方不明」となったりした。1976年にはCFAは軍事政権を非難し、正常な状態に戻るよう、またILO基準を遵守するよう要求した。その後何年間も、ICFTU、世界労働組合連盟（WFTU）、国際労働組合連合（WCL）⁶⁰⁵は、こぞって、ILO内で容赦なく、アルゼンチン軍事政権に対する圧力をかけ続けた。これらの組織は、幅広く、西欧諸国をはじめとする各国の人権団体やアムネスティ・インターナショナルなどの国際的人権団体と協力し、チリやアルゼンチンの軍事独裁政権による人権侵害批判を活動の中心に据えた⁶⁰⁶。

チリとアルゼンチンで起こったことは類似点多かったが、相違点もいくつかあった。チリのピノチェト政権と異なり、アルゼンチンの軍事政権は国際機関と協力する姿勢を見せた。アルゼンチンは、それぞれ1960年と1956年に批准したILO第87号条約及び第98号条約に違反していないと主張し、ILOの調査団を受け入れ、表向きには多様性をアピールした。また、ジュネーブでは大きな存在感を維持し、ILO総会にはほとんど毎回政労使の代表団を派遣した。しかし、そういった姿勢は、労働組合の自由の復活や人権状況全般の改善といった変化を伴うものではなかった。同国の軍事政権は、労働者の権利に対する制限は一時的なものであると主張し、労働組合員が行方不明になっていることを否定したが、実際には両方とも妥協されることはなく、そのままの状況が続いた⁶⁰⁷。

ILO内の状況はどっちつかずであった。CFAがアルゼンチンの現状をしばしば厳しく非難した一方で、同国に派遣された調査団は、ときに政権側の行為を取り繕うような態度を見せた。調査団を率いたのはイタリア人法学者のアントニオ・マリントッピで、同教授はブランシャール事務局長の代理人でもあったが、1978年8月に調査団が公表した報告書はアルゼンチン当局の協力的な姿勢を評価した。その報告書をもと

⁶⁰⁵ 国際労働組合連合（WCL）は、国際キリスト教労働組合連盟（ICFTU）の後継組織で、1950年代以降、アジアやアフリカの仏教徒やイスラム教徒の労働者も組織し、資本主義と共産主義の間の第三の道を提唱した。

⁶⁰⁶ David Weissbrodt and Maria Luisa Bartolomei, “The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The Case of Argentina, 1976–1983”, *Minnesota Law Review* 75 (1991): 1009–1035.

⁶⁰⁷ Victoria Basualdo, “The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 401–422.

に、理事会はアルゼンチンの状況は改善しつつあると結論づけた。1979年には、アルゼンチンで、長年約束されてきた、労働組合の活動に関する新たな法律がようやく施行されたが、結社の自由を侵害する抜け道がいくつも含まれていたため、C F Aには新たな苦情が寄せられた。C F Aは1980年3月の報告書で、労働組合の国際的団体やアルゼンチン国内の労働者団体から出されていた批判の多くを掲載した。1980年12月にマリントップを団長とする調査団が再度アルゼンチンを訪れた際、収監中であった数名の労働組合指導者が解放されると、調査団はその報告書で、アルゼンチンの労使関係が正常化しつつあることを再び強調した。しかし1983年5月から6月になっても、アルゼンチンの軍事政権が英国とのフォークランド紛争（マルビナス戦争）に敗北したショックで動揺するなか、C F Aは、政権側に対しなおも労働組合法をILO基準に合わせるよう要求するとともに、収監中の組合指導者の解放を求めた⁶⁰⁸。

中南米の独裁政権（あまり注目を浴びなかったが、ブラジル及びウルグアイも含む）に関するILOの実績は功罪相半ばするものであった。ILOは軍事政権による人権侵害を非難する広報チャンネルであり、反体制派に意見表明の機会を提供する数少ない国際的な場でもあった。しかし、ILOが現地の政策に何らかの影響を与えたかという点、それはきわめて限定的なものであった。チリとアルゼンチンの軍事政権は国際社会に対してそれぞれ異なる態度を示したが、ILO条約や基本的人権の尊重に向けた改善という点では両国に大した違いはなかった。アルゼンチンの軍事政権が、何ら実質的な譲歩することなくILOに協力したことは、結果的に、その抑圧的な政策に対してある程度の正当性をILOに認めさせることに成功した、とする見方もある⁶⁰⁹。一方、チリのケースでは、人権活動に関するILOのより一般的な弱点が顕になった。特に、労働者の権利と人権は「必ずしも同義ではない」ことを示した⁶¹⁰。チリ政府が最悪の人権侵害を停止すると、チリに対する国際人権団体からの圧力は大幅に減少した。チリで、労働者の権利を実現する前提条件である結社の自由と団体交渉権が侵害されていることをILOはなおも批判し続けたが、国際人権団体の関心は別のところに移ってしまったのである。同じようなパターンはその後も繰り返された。

それでもなお、両国で軍事政権が終わると、ILOは民主化への移行措置を支援した。アルゼンチンで軍事政権が1983年に倒れると、ILOは直ちにラウル・アルフォ

608 同上

609 Basualdo, "The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)".

610 Rosado Marzán, "The Limits of Human Rights for Labour Rights", 225.

ンシンを大統領とする政府が民主的な労働関連法を再施行するのを援助した⁶¹¹。チリでは2001年に、ピノチェト政権時代に課せられた最も厳しい制限の一部を撤廃する、新たな労働法の草案作成に技術援助を提供した。

全欧安全保障協力会議がきっかけとなり、東欧諸国の多くで人権が反体制派が掲げる新たなスローガンとなったものの、人権が大衆運動にまで発展したのはポーランドだけだった。他の国での取り組みと異なり、ILOはポーランドでの運動に深く関与した。それはポーランド特有の事情が関係していた。すなわち、ポーランドでは民主化を求める闘争と労働者の権利獲得を求める闘争が密接に結びついていたのである⁶¹²。

1980年の夏、ポーランドのバルト海沿岸の港湾都市でストライキが発生した。そのうち最も目立ったのがグダニスクのレーニン造船所だった。混乱が何週間も続いたのち、ポーランド政府は、労働者に独立した労働組合を結成する権利を認めることに同意した。そして「連帯」が誕生した。連帯はたちまち労働者及び市民の権利を要求する大きな運動へと発展し、ポーランドの生産年齢人口の3分の1以上にあたる1,000万人の労働者が加入した。連帯と政府との緊張が高まるなか、ヴォイチェフ・ヤルゼルスキが首相となった共産党政権は1981年12月に戒厳令を布告し、連帯の弾圧に乗り出した。連帯は非合法化され、レフ・ワレサ委員長などの指導者を含む数千名の組合員が逮捕、投獄された。この動きに対し、ポーランド人のローマ教皇ヨハネ・パウロ2世及びカトリック教会、西側諸国の政府、市民団体などが国際的に連携し、連帯への支持を表明した。

このようななか、ILOは連帯にとって国際的な認知を得るための主たる手段となった。ICFTU、欧州労働組合連合(ETUC)、及びWCLは、連帯の国際舞台における協力者として、ポーランドにおける闘争が世界の注目を集め続けるよう働きかけた。これら団体は、亡命中の組合指導者が事務所を設立し国際的な活動を行えるよう支援し、連帯を支持していた団体のなかにはポーランド以外の動きに注意を向けるものが出はじめるなかで、国際世論が連帯の闘争から目を離さないよう尽力した。

611 ILOは1984年5月に政府に助言を与える技術ミッションを派遣し、1985年にはブランシャールが同国を訪問した。しかし、ヴィクトリア・バスアルドは、軍政後の労働法整備におけるILO技術ミッションの役割について、むしろ批判的である。なぜならば、彼女の見解では、ILO技術ミッションは、軍政時代に権力を握っていた人々を国家の干渉から守ったからである。Victoria Basualdo, “La OIT entre la dictadura y la democracia en la Argentina: aportes sobre el papel de organizaciones internacionales en la reconfiguración de las relaciones laborales en la primera mitad de los años 80”, *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 17, no. 1 (2017): 1–18.

612 Idesbald Goddeeris, “The Limits of Lobbying: ILO and Solidarnosc”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 423–442.

ILO自身も、1970年代末以降、ポーランドにおける結社の自由とそれに関連する二つのILO条約（ポーランドは1957年に二つ共批准済み）の侵害に関して、ICFTUやWCLから寄せられる苦情を検討し、現地に調査団を派遣した。

連帯が非合法化されると、ILOは運動の支援により積極的に乗り出した。ブランシャール事務局長自らポーランドを訪れ、ワレサ委員長がポーランドの労働者代表として1981年のILO総会に出席することを許可するよう同国政府を説得した。1982年1月にはICFTUはポーランドで収監されている約700名の組合幹部の名簿をILOに提出した。それを受けて、CFAは実情を調査し、その報告にもとづき、理事会はポーランド政府を正面切って非難した。またポーランドに現地調査団を派遣するとともに、収監中の連帯幹部を釈放するよう要求した⁶¹³。

教皇ヨハネ・パウロ2世が招待された1982年の第68回ILO総会では、労働者代表が、ILO第87号条約及び第98号条約に違反しているとしてポーランド政府を非難した。しかし、総会としてのポーランド非難決議は東側諸国、及びアラブ諸国をはじめとする77カ国グループの大半の国々の反対により採択されなかった（その見返りに



写真13：1981年第67回ILO総会に出席したレフ・ワレサ委員長

613 Goddeeris, “The Limits of Lobbying”.

アラブ諸国はイスラエル非難決議に対する東側諸国からの支援を得た)。しかし1983年3月に、理事会は審査委員会を設立することを決め、同委員会は連帯の非合法化には法的根拠がないことを明らかにした。1984年6月に理事会に提出された委員会報告書に対して、ポーランド政府及び他の社会主義諸国は激しく反発し、同年11月にポーランドは規定に従って、ILOから2年以内に脱退することを通告した。ここにきて、労働者代表からの抗議が続くなか、ILOはポーランドに対する強硬姿勢を和らげ、ポーランドの離脱を食い止めようとした。ポーランド国内の戒厳令は徐々に緩和され、1986年に連帯は再び合法的に活動することを許された。ポーランドはILOからの脱退を延期し、最終的には留まることになった⁶¹⁴。この頃には、東欧における変革のペースは、新たにソ連指導者に就任したミハイル・ゴルバチョフのもとで推進された「ペレストロイカ」(改革)がリードした。この変革がもたらしたものの一つが、旧共産圏諸国の労働者代表は、もはや自国政府の意向に沿ってILOでの投票行為を行うことを強制されなくなったことである。1989年にポーランドが東欧で最初に共産党一党独裁を廃止し、連帯が1945年以来はじめてとなる自由選挙で第一党となる頃には、ポーランドをめぐる議論からは政治的な過激さがほとんど消えていた。議論の終わりを象徴したのが、1990年に民主的な選挙で選ばれたタデウシュ・マゾヴィエツキ首相がILO総会で演説したことである。そのとき同行したのがワレサ委員長で、まもなく民主化されたポーランドの初代大統領に就任した。

ほぼ同じ頃、ILOが最初の段階からかかわってきた紛争に終止符が打たれた。1990年2月に南アフリカのアパルトヘイト政権によって27年間投獄されていたネルソン・マンデラが釈放された。これが移行に向けての第一歩となり、ついにはアパルトヘイト政策が全面的に廃止された。1994年に全人種が参加するはじめての自由選挙が南アフリカで実施され、マンデラが大統領に選ばれた。

こうした一連の動きを受けて、南アフリカのアパルトヘイト政権と長年にわたって繰り広げられてきたILOの闘争は終わりを告げた。ILOの反アパルトヘイトの取り組みが本格化したのは、それから30年前の1964年に「南アフリカ共和国の労働事項におけるアパルトヘイト撤廃のための事業」及び「南アフリカ共和国のアパルトヘイト政策に関する宣言」が採択されてからだ⁶¹⁵。それ以降、事務局長は南アフリカの現状に関する特別報告を毎年総会に提出することになった。その後数十年間、反アパルトヘイトの取り組みは絶えず強化されていった。取り組みにはボイコットの呼びか

614 1986年には通知を延長したが、1987年には正式に撤回した。Ghébali, *The International Labour Organisation*, 112–113.

615 Goddeeris, “The Limits of Lobbying”.

けや南アフリカを国際的孤立に追い込むこと、同国内の反体制グループ並びに亡命中の南アフリカ及びナミビアの人種解放運動団体への物質的・政治的支援などが含まれた⁶¹⁶。

アパルトヘイトに反対する I L O の取り組みがユニークだったのは、国内で政治的に対立するグループの片方を I L O が支持したのがこのときだけだったことである。もっと注目に値するのは、1980年代半ばまで、南アフリカは国際社会で必ずしも孤立してはいなかったことである。地政学的及び経済的な理由から、米国と英国は、他の西側諸国同様、南アフリカのアパルトヘイト政策をある程度黙認していた。I L O が反アパルトヘイトの取り組みを行ったのは、日常化した人種差別の具現化であるアパルトヘイトに対する闘争に象徴的な高い意義を見出したからだった。I L O の反アパルトヘイト活動が実現したのは、労働者代表が国際的な反アパルトヘイト運動と密接に連携していたことが主な理由である⁶¹⁷。

やがて、アパルトヘイト政策が正式に撤廃されたのち、南アフリカ国内での和解プロセスを I L O が支援することになった。1991年に I L O の実情調査調停委員会が南アフリカを訪れ、アパルトヘイト体制下での労働法や労使関係について広範囲な調査を行った⁶¹⁸。南アフリカで選挙の結果アフリカ民族会議（ANC）がはじめて政権を取り、1994年に I L O に再加盟した際、同委員会の報告書をもとに技術協力と職業訓練を同国に提供することになった⁶¹⁹。

労働の人間化－労働条件の新たな視点

1970年代に議論となったのは、雇用政策、人権の推進、「アメリカの危機」への対応だけではなく、1970年代のはじめ、I L O 内で長らく休止していた、労働条件の改善に向けた活動に新たな活力が吹き込まれた。1975年、ブランシャール事務局長は、「労働の人間化」と題された I L O 総会への年次報告を使って労働条件の改善を議

616 より広い国連の文脈でみたものは以下参照。United Nations, *The United Nations and Apartheid 1948-1994* (New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1994).

617 Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*, 50-57.

618 当初の任務は、1988年、まだアパルトヘイト体制下にあった南アフリカ労働組合総連合（COSATU）が、労働組合権の侵害を理由に同体制を訴えたことに端を発する。結局、I L O 実情調査委員会は、アパルトヘイト後の暫定政府の招請を受けて活動を開始した。これにより、全体的な和解プロセスの一環として、I L O の職務権限をアパルトヘイト下の労使関係の包括的な調査に拡大することができた。

619 1996年、南アフリカは象徴的な行動として、結社の自由及び団結権保護条約（第87号）と団結権及び団体交渉権条約（第98号）の両方を批准した。

論の中心議題に据えた。同時にILOは「国際労働条件・環境改善計画（PIACT）」を開始した⁶²⁰。労働条件に新たな関心を向けたことにより、仕事人間生活に影響を及ぼす多種多様な側面や人々が仕事に見出しているさまざまな意義についてより広い見方ができるようになった。それまでは、この分野におけるILOの活動はもっぱら工業関係に向けられていた。それに対し、ブランシャールは、途上国やインフォーマルセクターにおける労働条件も含めた、よりグローバルなアプローチを導入しようとした。その意味で、PIACTはWEPを補完するものであった。と同時に、ILOは、労働の人間化に関する議論を通して、労働環境と環境全般との関係についての問題をはじめて提起し、西側社会における脱物質主義的傾向に対応しようとした⁶²¹。

ILOが労働の人間化を強調したのは、西側社会の多くで見られた傾向に対応するためであった。その傾向は、近代の工業生産が合理化されすぎており、非人間的で単調かつ細分化されていることに対する不満の高まりが特徴であった。その兆候は至るところにあった。フォーディスト的妥協と称される、生産性の向上と技術革新が、ゆくゆくは賃金上昇と労働・生活条件の改善を労働者にもたらすことを前提として続けられてきた経営側と組織労働者の間の妥協が限界に近づきつつあった。特に、合理化や自動化は労働者を不安にさせ、当初は労働者の抵抗すら引き起こしたが、今やその懸念は、技術革新に対する全面的な信頼に対して批判的な目を向けるとともに、技術革新が自然環境に悪影響を及ぼすことへの関心の高まりを見せる広範な社会運動によって煽られた⁶²²。ILOが労働の人間化という課題を取り上げたとき、1960年代から1970年代初頭にかけて先進諸国で活発だった議論（米国を皮切りに、ほどなくフ

620 フランス語の頭文字をとって「PIACT (Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail)」と呼ばれている。1950年代以降、労働関係や社会制度の専門家として勤務していたフランス人職員、ジャン・ド・ジヴリは、このプロジェクトの主要なプレーンの一人だった。以下参照。Jean de Givry, "The ILO and the Quality of Working Life. A New International Programme: PIACT", *International Labour Review* 117, no. 3 (1978): 261–271.

621 現在まで、このプログラムに関する研究はほとんど行われていない。以下参照。Dorothea Hoehltker, "Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) – Versuch einer 'systemimmanenten' Humanisierung", unpublished conference paper for the conference "Humanisierung der Arbeit" – Aufbrüche und Konflikte in der Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts, organized by the Friedrich-Ebert-Foundation and the Heinrich-Heine-University, 16/17 October 2017, Düsseldorf.

622 Hoehltker and Plata-Stenger, "The Future of Work and Technological Change".

ランス、英国、ドイツなどの欧州諸国に波及した) が土台となった⁶²³。

ブランシャールの労働の人間化に関する報告は、こういった議論を考慮し、労働条件に関して、労働者参加、適正な賃金、人権などを含む、より全体的なアプローチを提唱するものであった。しかし、ブランシャールが特に注力したのは、労働安全衛生、労働時間、及び作業組織と仕事内容の3点であった。報告書は、あらゆる仕事において人間の願望を実現するのに役立ち、先進国と途上国両方の労働者のニーズに対応したアプローチを提唱した⁶²⁴。さらに、報告書は、これらの問題を環境問題と関連づけたという点で、ILOの歴史において重要な転機をなすものであった。とは言うものの、環境問題を取り上げた事務局長はブランシャールが最初ではない。前任者のジェンクスは、すでに1972年のILO総会への報告「自由のための技術。環境の中の人間」のなかで、技術革新が仕事にもたらすインパクトに目を向け、「世界的な規模で、現在の技術革新の様式が、人間と自然環境との関係に潜在的に悲惨な影響をもたらしている」と結論づけていた⁶²⁵。両報告書が環境問題に言及したのは、国際社会の間で汚染や自然環境の破壊と成長の限界に対する懸念が高まっていることを反映する最初の例であり、それは1972年にストックホルムで開催された第1回国連人間環境会議でもはっきり示された⁶²⁶。

途上国に関しては、労働条件に関する議論の出発点は別のところにあった。途上国では、正式な雇用はあくまで例外で、一般的ではなく、労働安全衛生、賃金、社会保障などの分野に関する国際労働基準もほとんど直接関連がなかった。人口の大部分がインフォーマル経済（その大半が地方）に従事し、あるとしてもごくわずかな福祉しか受けられない国にまで労働の人間化という概念を広げることはまったく異なる挑戦

623 例えば、1972年にアメリカ保健教育福祉省が発表した「アメリカの労働」に関する画期的な報告書では、「労働の人間化」という考え方が公式なレベルにまで達していた。United States Department of Health Education, and Welfare, *Work in America. Report of a Special Task Force to the Secretary of Health, Education, and Welfare. Prepared under the Auspices of the W. E. Upjohn Institute for Employment Research* (December 1972). 長期的な視点での議論の概要は以下参照。Nina Kleinöder, Stefan Müller, and Karsten Uhl, eds., *Humanisierung der Arbeit. Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts* (Bielefeld: Transcript Verlag, 2019).

624 ILO, *Record of Proceedings*, Report of the Director-General: Making work more human, International Labour Conference, 60th Session 1975 (Geneva: ILO, 1975), 57.

625 ILO, *Record of Proceedings*, Report of the Director-General: Technology for Freedom. Man in his Environment, International Labour Conference, 57th Session 1972 (Geneva: ILO, 1972), 4. 以下も参照のこと。Yves Delamotte and Kenneth F. Walker, “Humanization of Work and the Quality of Working Life – Trends and Issues”, *International Journal of Sociology* 6, no. 1 (1976): 8–40.

626 ILOの環境問題に関する研究はほとんどない。PIACTの文脈では、環境問題は大半が職場に関連していた。ILOは、1987年のプルントラント報告で新たに持続可能な開発に焦点が当てられてから、この分野での活動を大幅に拡大した。

であり、P I A C Tはそれに対する答えを提供するはずであった。W E Pが雇用創出と貧困の低減に力点を置いたのに対し、P I A C Tは最初から雇用の質を問題にしていた。

しかし、P I A C Tはスタートからつまづいた。そもそもP I A C Tは技術協力、調査、そして基準設定という要素を包含した総合事業であった。本質的には、関心のある国に対しては、地域移動チームを派遣し、その国の労働条件の改善目標を設定するものであった。特に、定量可能な成果としては多発する労働災害を減らすこと、また各国が設定した目標を達成できるよう支援することを目的としていた。また選定されたテーマについて大規模な調査を実施した。それと並行して、既存のI L O条約、特に労働安全衛生に関する条約の批准を促進し、新たな3条約の策定にもかかわった⁶²⁷。このようにI L OにとってP I A C Tは野心的な計画であったが、十分な資金や政治的支持が得られず、また国際環境の先行きが不透明ななか、狙い通りには進まなかった⁶²⁸。P I A C Tがスタートしたとき、北欧諸国が強力に支持し、他の西欧諸国同様、生産性や労働満足度を高めるために、新たな、より参加型の作業組織に強い関心を持った。しかしP I A C Tに対しては批判もあった。労働組合は、改善は、生産性を上げ、組合を無視し、労働者にさらなるプレッシャーを課すための新たなツールに過ぎないとして、しばしば懐疑的であった⁶²⁹。

途上国の主な関心事は、むしろ、急激な工業化により健康上のリスクを生じている労働条件を実際に改善するためにI L Oの支援を受けることにあった。特に小規模な企業者にとっては、情報や訓練の必要性は切実であった。P I A C Tが生まれた背景には「労働条件や環境を主要な政治課題とすることを可能ならしめた楽観的な経済状況」があったが⁶³⁰、とりわけ米国の離脱により資金難が深刻になっていった。P I A C Tが開始されたのは、1970年代に石油危機が起こり、その結果、西欧諸国が景気後退と高失業率に見舞われた頃であった。I L Oにとって常に大いなる難題であった、仕事の質と雇用創出の間のトレードオフの論理を前にして、労働の人間化に対する優先度が下がりはじめ、P I A C Tは勢いを失った。先進国では成長と拡大の時代が終わり

627 Working Environment (Air Pollution, Noise and Vibration) Convention, 1977 (No. 148); Occupational Safety and Health (Dock Work) Convention, 1979 (No. 152); and Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155).

628 Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*, 100.

629 Delamotte and Walker, "Humanization of Work", 30.

630 ILO, *Record of Proceedings*, Report VII: Evaluation of the International Programme for the Improvement of Working Conditions and Environment, International Labour Conference, 70th Session 1984 (Geneva: ILO, 1984), 12.

を告げた一方で、途上国の多くは、仕事の質など関係なく、依然として雇用創出に苦勞している段階であった。この点において、ILOは生産的な雇用の創出と労働の質の向上という二つの異なる命題に対してどうバランスを取るかというジレンマに直面したのである。

1980年代になると、新自由主義経済政策への転換により、PIACTはさらなるプレッシャーにさらされた。先進国では、労働市場の規制撤廃及び労働者に対してより高い柔軟性を求める動きが、労働の人間化に関する議論が依拠した基礎を揺るがせた。途上国では、国際金融機関が課した構造調整計画を実行するために、労働条件改善の新たなしくみを築くのを断念し、社会的費用をカットせざるを得なかった。1980年代半ばにPIACTの評価が行われた際、計画が掲げた主要目標については大半が未達と結論づけられた。関連するILO条約の批准が進まず、途上国でスタートした国別計画についても、計画に割り当てられたわずかな予算ではほとんど成果が上がらなかった。1998年から翌年にかけてPIACTが停止されるまで、唯一目に見える成果を出したのは労働安全衛生の分野であった。世界的に景気後退が進むなか、ILOの政労使三者が最低限合意できるのが労働安全衛生だった。労働安全衛生は南北を超えて、また先進国と途上国がそれぞれ異なる状況下で労働の人間化を実践するなかで、ともに共有できる目標であった⁶³¹。

631 Hoehltker, “Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) – Versuch einer ‘systemimmanenten’ Humanisierung”.

第8章 「フィラデルフィア合意」の終焉？

レフ・ワレサとネルソン・マンデラが1990年のILO総会で演説したのを見て、一部の人にはILOが輝かしい未来に向かいつつあると映ったかもしれない。冷戦が終結し、自由主義制度が優勢となるなかで、ILOは歴史の流れにうまく乗っているようだった。しかし、このような重大なときにあっても、ILO関係者のなかでそう感じていた者はほとんどいなかった。それどころか、政治的地殻変動はILOにとって割りの合わない勝利となると予見する人が多かった。実のところ、1980年代にはすでに、ILOが国際舞台で影響力を失いつつあるという兆候が至るところで見られた。1995年の世界貿易機関（WTO）の設立として結実した、新たな国際経済ガバナンスのしくみに関する議論からILOは除外された。その議論では、新たな流行語となった「グローバル化」のもとで、経済の自由化を押し進める流れが優勢となり、その中心には、経済問題と社会問題の分離を加速しようとする動きがあった。そこでは社会問題はますます脇に追いやられた。

このようななか、ILOは再度その立場を明確にせざるを得なくなった。グローバル化が進展するなかで、その社会的側面に関する国際的議論が起こると、新たに事務局長に就任したミシェル・アンセンヌのもとでILOは自らの意見を主張しようとした。アンセンヌ事務局長の最大の功績は、1998年に採択された「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」である。冷戦後の世界でILOを「社会の声」と位置づけようとするアンセンヌの戦略が目に見える形で実を結んだこの宣言は、基本となるいくつかの労働基準を、全ILO加盟国に適用されるべき最低限の共通価値観としてはじめて定義したものであった。

好ましくない兆し

1970年代には、国際貿易体制の構造が大きく変動した。1971年に米国ニクソン大統領が米ドルと金の兌換停止に踏み切ると、1944年から続いたブレトン・ウッズ体制は崩壊した。それから数年以内に、外国為替の固定相場制が変動相場制に切り替わった。同時に、ほとんどの西側諸国は、国境をまたぐ資本の移動に対する種々の規制を

撤廃した。これら二つの措置が相まって、金融市場の国際化と海外からの直接投資が大きく進展し、今日では「グローバル化」として知られるプロセスの原動力となった⁶³²。

グローバル化は、かつてないスケールで物品や資本の流れを拡大し、企業に成長をもたらした一方で、各国にとっては自国の経済を完全にコントロールすることが難しくなった。その結果、各国政府は、一部の国では自主的に、グローバル化の波に逆らえず、その要求に屈する形で、社会的目標や雇用目標を追求する手段のいくつかを断念した。ILOにとって、こうした傾向やそれに伴う議論は危険なものだった。第二次世界大戦後、ILOが常にその活動の拠りどころとして信じてきた基礎や前提が1970年代や1980年代にはすでに崩れはじめていた。各国の政府や労働組合連合が、国内で経済的、社会的政策の舵取りをする力を部分的に失いつつあったということは、それは取りも直さずILOもその影響力の一部を失うことを意味した。

グローバル化に伴う現象がILOではじめて議論されたのは多国籍企業に関してであった。多国籍企業自体は以前からあったが、今や、国境を超えて複雑化する一方の経済構造を支配し、新たな国際分業体制を生み出しており、ブレトン・ウッズ体制崩



写真14：1990年第77回ILO総会に出席したネルソン・マンデラ

⁶³² Catherine R. Schenk, *International Economic Relations since 1945* (London: Routledge, 2011).

壊後に進展した国際貿易の自由化から多大な恩恵を受けていた。1973年に米国の多国籍企業がチリで当時のサルバドール・アジェンデ政権に対するクーデターに関与したという事件は、多国籍企業が強大な力を持つことの負の面を浮き彫りにした。多国籍企業は柔軟性と機動力に富み、国の司法権が及びにくく、特に途上国において大きな影響力を行使した⁶³³。それに対し、国連は国連多国籍企業センター（UNCTC）を設立し、1975年から1992年にかけて、多国籍企業対象の行動規範を制定しようとしたが、拘束力のある法的文書とすることを要求する途上国や社会主義諸国と、多国籍企業は各国の発展と成長にとって重要な役割を果たしているとして、自主的な行動規範に留めるべきと主張する西側市場経済諸国との間で身動きが取れなかった。多国籍企業はILOにとっても深刻な問題をもたらした。というのも、その多国籍という特徴ゆえに、国際的に採択されてもその適用は国内に限定される労働基準の対象から容易に逃れることができたからだ。1974年、ブランシャールはILO総会へのはじめての年次報告のなかで、喫緊の課題として多国籍企業をより効果的に規制することの必要性を説いた。議論がはじまってみると、多国籍企業を規制するILO条約が仮に提案されたとしても、必要な支持が、特に使用者グループからは得られないことが明らかとなった。1976年の世界雇用会議では、労働者代表と77カ国グループは条約採択を主張し、使用者代表は原則を自発的に遵守する形式の三者宣言を支持した⁶³⁴。

その結果、1977年に理事会は「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」を採択した。これは、職業訓練から採用、賃金政策から労働組合の権利に至るまでの広範囲な問題について、ILOの既存の労働基準と直接関連づけながら、多国籍企業に国際的指針を示すものであった⁶³⁵。宣言について幅広い合意を得るために、最初のパラグラフでは、基本的ニーズの充足、生活環境及び福祉の向上、そして特に雇用創出に多国籍企業が貢献できることを強調した。その一方、宣言は、多国籍企業の行為について何らかの国際的規制を課すことに対する根拠を明確にした。経済力集中の濫

633 多国籍企業については以下参照。Christine Kaufmann, *Globalisation and Labour Rights. The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law* (Oxford: Hart Publishing, 2007), 155–169; Marieke Louis, “La diplomatie sociale des multinationales”, *La vie des idées*, 9 October 2018, <https://laviedesidees.fr/La-diplomatie-sociale-des-multinationales.html>.

634 Roger Blanpain, Michelle Collucci, eds., *The Globalization of Labour Standards: The Soft Law Track* (The Hague: Kluwer Law International, 2004), 21; Chloé Maurel, “OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970”, in *L'Organisation internationale du travail*, ed. Lespinet-Moret and Viet, 179–192; For an overview of the contemporary debate, see Kari Tapiola, “Die ‘Multis’: Ein Thema für die Vereinten Nationen”, *Vereinte Nationen* 5 (1978): 151–154.

635 ILO宣言は、経済協力開発機構（OECD）の同様の宣言をベースにしており、労働組合諮問委員会を含むフォローアップ・メカニズムを備えていた（1976年）。

用、多国籍企業の国家政策への干渉の恐れ、国家の管轄を逃れてしまうことなどが、多国籍企業の規制がなぜ公益にかなっているかを示す好例として挙げられた⁶³⁶。

この宣言は多国籍企業を国際的議論に乗せ、それらを議論に引き込むための第一歩としては重要であったが、実際の効力という点ではやや限定的であった。宣言の特定のパラグラフの解釈と適用に関する意見の相違を解決する手続きを明記したものの、結社の自由をめぐる意見対立には触れず、従来通り結社の自由委員会の管轄とした。その後何年にもわたって、多国籍企業に対して労働組合から寄せられる苦情の大部分が、まさに結社の自由をめぐる意見対立に関するものであったことを思うと、宣言でこのことに触れなかったのは、宣言そのものの効力を弱めることとなった⁶³⁷。

1970年代も終わりに近づくと、経済のグローバル化とその影響に関する議論は新たな段階に入った。その背景には経済危機の兆候が強まっていることがあった。西欧では、30年近く続いた経済成長と完全雇用に近い状況が徐々に終焉を迎えた。西欧諸国は、高まる失業率やインフレと苦闘する一方で、世界貿易の再編を要求する途上国の攻勢をかわそうとしていた。そのようななかではじまったのが、1975年11月にフランスのランブイエで開催された第1回G6サミットであった。サミットには市場経済大国6カ国（米国、英国、西ドイツ、フランス、イタリア、日本。その後カナダを加えてG7となった）の首脳が集まった⁶³⁸。これらの先進国は、国際機関においては先進工業国（IMEC）としてより効率的に成長路線への復帰を実現し、主要資源産出国に有利な新国際経済秩序（NIEO）を途上国が求めていることに対抗しようとした。しかし、石油産出国の戦略が奏功したことに倣い、戦略的な市場支配力を利用しようとする途上国の期待は幻想に終わった。成功を収めた石油産出国や開発モデルとなった韓国などの輸出志向型のアジア諸国（「アジアの虎」）がある一方で、その他ほとんどの途上国の経済的基盤はさまざまで、両者の違いを埋めることができなかったのである⁶³⁹。

636 ILO, *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy* (Geneva: ILO, 1977).

637 これは特に、ILO多国籍企業宣言に先立って1976年に多国籍企業ガイドラインを策定したOECDとの比較で明らかになったものである。ILO以外では、フィンランドの労働組合出身で後にILO事務局長となったカリ・タピオラが議長を務めるOECDの労働組合諮問委員会が、多国籍企業による労働組合の権利侵害の事例を定期的に収集し、記録し、コメントしていた。以下参照。Kari Tapiola, *The Teeth of the ILO. The Impact of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (Geneva: ILO, 2018), 10–11.

638 この会議の主な目的は、予測される途上国からの脅威に対する共通の答えを見つけることだった。簡潔にまとめたものは以下参照。Harold James, *Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft* (Munich: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1997).

639 Dietrich, *Oil Revolution*.

このような暗い状況のなかで、「フィラデルフィア合意」に綻びが出はじめた。フィラデルフィア合意は、社会政策と経済政策の本質的な関係を理解した上で、あらゆる政策において、その社会的目標が最上位に位置するという考え方にもとづいていた。西欧と北米では、労働市場の自由化と規制撤廃を求める声が、何十年にもわたって信奉されてきた、経済成長や高水準の雇用、福祉政策による所得保障は相互に補強し合うという通念をかき消した。ケインズ経済理論は、新古典派経済学者、貨幣主義者、サプライサイド志向の経済学者からの攻撃を受け、危機に陥っていたが、ILOはその余波を受けた。これらの経済学者が提唱する理論は、自己調整機能を持った自由市場が経済危機を解決するという主張にもとづいていたが、その理論を最初に実践したのはチリのピノチェト政権で、次いで、英国のマーガレット・サッチャー首相や米国のロナルド・レーガン大統領の登場で大規模に実践された⁶⁴⁰。その頃、IMFと世界銀行という二大国際金融機関は、国連の地域委員会の支援を受け、1990年代に経済危機に見舞われていた途上国救済のために、「ワシントン合意」として知られる新自由主義経済政策10原則を処方した⁶⁴¹。

やがて、流れが変わっているという好ましくない兆しが見え、ILOはその影響を受けることになった。ILOに対するプレッシャーは外部からも、さらに、使用者代表が新自由主義原則を受け入れる意向が強いことから、内部からも高まってきた。西欧では、1970年代半ばから1980年代半ばまで、ILOは徐々に影響力を失いつつあった。経済危機は従来のケインズ経済理論にもとづく手法ではもはやコントロールが効かなくなっていたが、それをいかに乗り越えるかという議論において、ILOの発信力はますます弱まりつつあった。国際的にも、また各国内においても、労働市場の構造的、制度的「硬直性」が景気後退を引き起こし、欧州企業の国際競争力を弱めたと主張する人たちが政策の主導権を握った。このような状況で、ILOは経済協力開発機構(OECD)に部分的にその役割を取って代わられた。OECDは経済危機から抜け出すには、経済を自由化し、労働市場の柔軟性を高めなければならないとより声高に主張しはじめた⁶⁴²。

640 新自由主義の知性史、提唱者、歴史的背景については、以下参照。Quinn Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018).

641 構造調整プログラムの歴史については以下参照。Unger, *International Development. A Post-War History*, 127–152.

642 Matthieu Leimgruber, “The Embattled Standard-bearer of Social Insurance and Its Challenger: The ILO, the OECD and the ‘Crisis of the Welfare State’, 1975–1985”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 115–136.

マーストリヒト条約へとつながる欧州の経済統合プロセスの一環として、資本の自由化に対する規制が最終的に1980年代末に撤廃される一方、各国政府のなかには労働市場改革に乗り出すところが出てきた。その改革は、経営者が従業員数を調整したり、パートタイム労働や非常用雇用を容易にするものであった。また労働時間や賃金の支払いについても大幅な柔軟性を認めるものであった⁶⁴³。こういった動きに対し、ILOはおおむね防衛的で傍観者の立場を続けた。「労働市場の柔軟性」の名のもとで進められる労働市場改革に対して、ILOは根本的に実際的アプローチを取った。現実主義と諦めが入り混じった見方がそうさせたのである。

1992年のマーストリヒト条約による欧州連合（EU）の設立に至る欧州統合のプロセスにおいて、ILOは概して副次的な役割しか担わなかった。しかし、「社会対話」という概念を欧州単一市場の社会的側面に関する議論に織り込むことができたのは、ILOの功績である。1985年に、欧州委員会の当時のジャック・ドロール委員長が、社会対話をテーマとしたハイレベル会議でヨーロッパの労働組合及び使用者の代表と会談した際、特に組合側から社会対話を重視する意見が表明された。組合側は、社会対話は欧州単一市場がもたらす社会的影響に対する組合の懸念を真剣に取り上げようとする試みであると好意的に受け止めた⁶⁴⁴。

サプライサイド経済学へのシフトは、国際的な開発をめぐる議論では、さらに顕著になった。1980年代のはじめ、特にサハラ以南のアフリカ諸国及び中南米諸国は、莫大な対外債務に苦しんでおり、国内的にも国際的にも取り得る策が限られていた。WEPの根幹とも言える、貧困対策と富の再配分を目指す開発に重点を置いた戦略は、IMFが推進した「安定化政策」あるいはより具体的には「構造調整」計画に取って代わられた。これらの政策のもとで、労働市場の規制撤廃、主要産業の民営化、公共投資の削減が実施されたが、社会事業が縮小するのに伴い、失業者を生み出した。ここでもILOは解決策を模索した。国連児童基金（UNICEF）などの他の国際機関と

643 議論の概要は以下参照。Tiziano Treu, “Labour Flexibility in Europe”, *International Labour Review* 131, no. 4–5 (1992): 497–512. 労働時間の柔軟性についての議論は以下参照。Dietmar Süß, “Der Sieg der grauen Herren? Flexibilisierung und Kampf um Zeit in den 1970er und 1980er Jahren”, in *Die Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom*, ed. Anselm Döring-Manteuffel, Lutz Raphael, and Thomas Schlemmer (Munich: Beck, 2016), 109–127.

644 以下参照。Jean Lapeyre, *Le dialogue social européen. Histoire d’une innovation sociale (1985–2003)* (Brussels: European Trade Union Institute, 2017), 35–43. 欧州統合の社会的側面を形成する上でのILOの役割に関する長期的な視点については以下参照。Lorenzo Mechi, “Du BIT à la politique sociale européenne: l’origine d’un modèle”, *Mouvement social* 244, no. 3 (2013): 17–30; Mechi, “Economic Regionalism and Social Stabilization”; Guinand, *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)*.

ともに、IMFに例外を容認し、雇用に与える影響を考慮するよう強く働きかけた。1987年にはブランチャールは「構造調整と雇用に関するハイレベル会合」を召集し、IMF、世界銀行、UNCTAD、GATT、OECDを含む国際金融・経済機関の代表を呼んで、ILOの政労使代表と話し合いを持たせた⁶⁴⁵。その目的は、途上国における新自由経済政策の社会的コストを議論し、ILOが問題解決に関与できるようにすることであった。ブランチャールの尽力の甲斐あって、IMFから融資条件について若干の譲歩を引き出せたが、目立った成果と言えるのはそれだけだった。国際金融・経済機関からのメッセージは明確だった。すなわち、自由化と規制撤廃こそが問題の解決策であり、社会的考慮は、まったく無視はしないものの、別扱いとし、結局は従属的な地位に追いやられたのである⁶⁴⁶。

1989年から1990年にかけて起こった政治的地殻変動もまた新思考を促進した。ソ連が解体し、中東欧で国家社会主義が終焉を迎えると、社会的拘束から解放された市場開放主義擁護者にとって共産主義後の世界はまさにバラ色であった。何十年にもわたって続いた計画経済から脱したものの、深刻な経済危機に見舞われていた諸国に「ビッグバン」経済理論が適用された。それにより、市場経済への急進的かつ、しばしば混乱した移行が起こった。国際金融機関と「シカゴ・ボーイズ」式急進的市場開放論者が編み出したショック療法には、国営企業の民営化と労働市場の大規模かつ急激な自由化が含まれていた。その過程で、高い失業率のなか経済は破綻し、社会主義時代の国の福祉制度は、適切な代替政策がないまま廃止された。その結果、貧困が増大し、教育や健康の水準が低下し、格差が大きく広がった。その後遺症は長く続き、政治的な影響も長期間に及んだ。1991年のソ連崩壊後、それを継承した独立国家共同体(CIS)を構成する国々のなかには内戦に突入したところもあったし、東欧諸国ほど民主化がスムーズに進まない国も多かった⁶⁴⁷。こういった動きに対し、当初、ILOは単なる傍観者に過ぎなかったが、ILOの専門家やアドバイザーは、東欧からコーカサス地方に至るまでの移行経済諸国で支援活動を行った。そこで大きな問題となったのが、(政労使間の)団体交渉のしくみを構築したり、社会保障制度を新たに作る際に、ILOが行う支援の試みと、ILOよりはるかに多くの資金を意のままにできる国際金融機関が推進する方針が折り合わなかったことである。ILOは至ると

645 Peter J. Richards, "Preserving Jobs under Economic Stabilisation Programmes: Can there be an Employment Target?" *International Labour Review* 125, no. 4, (1986): 423–433.

646 Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*, 214–215.

647 一例として以下参照。Mitchell Orenstein, "Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland", *Czech Sociological Review* 3, no. 2 (1995): 179–196.

ここで勝ち目のない戦いを強いられており、こうした逆風のなかで意見を通そうとすることは稀であった。批判的な見方をする人たちからすれば、ILOが自らの発言を自主規制したのは、ILOの技術援助事業への資金援助を失いたくなかったからであったということになるが、世界銀行やIMFはこの資金を最終的に管理する存在であり、それをもっともな理由だったと言える⁶⁴⁸。

ILOが、自らの得意分野ですら議論をリードできなくなってしまった例が、新自由主義経済政策の目玉であった年金制度の民営化についてであった。1990年代のはじめに、世界銀行、OECD、米国国際開発庁（USAID）を含む「多国籍連合」が、国あるいは伝統ある社会的機関である労働組合が運営する拠出型年金制度を補完あるいは代替するものとして、個人運用型の年金制度を提唱した。ILOは長らく前者の制度を唱導してきたが、風向きの変化を感じていた。というのも、世界銀行やOECDが潤沢な資金に物を言わせて、西欧、東欧、ソ連を継承した国々、そして中南米において、民営化に沿った年金制度改革を推進したからである。ILOにできたのは、警告を発し、部分修正を提案するのが精一杯で、民営化の流れを変えることはできなかった⁶⁴⁹。

1998年宣言に向けて

ベルリンの壁崩壊半年前の1989年3月に、元ベルギー雇用・労働大臣のミシェル・アンセンヌが第8代事務局長に就任し、ILOにとっては新たな時代の到来となった。前任者のジェンクスやブランシャールと違い、アンセンヌは生え抜きの事務局長ではなかった。アンセンヌのそれまでのILOとのかわりは、ベルギー政府代表としてILO総会に参加した数年間だけだった。目まぐるしい変化のなかであって、アンセンヌ新事務局長はILOでの業務に慣れるまで少し時間が必要だったが、「見習い期間の1年」を過ぎる頃には、アンセンヌはILO改革に着手する意欲満々だった⁶⁵⁰。

アンセンヌ事務局長は、政治的にはキリスト教民主主義系で、経済政策の面では前任者たちより自由主義寄りであり、自由貿易がもたらす恩恵の信奉者であった。雇用・労働大臣時代には、適度な柔軟性を持つ労働市場を支持していた。事務局長に就任し

648 Guy Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?” *Development and Change* 39, no. 3 (2008): 355–384, here 364.

649 Mitchell A. Orenstein, “Pension Privatization: The Transnational Campaign”, in *Globalizing Social Rights*, ed. Kott and Droux, 280–292.

650 Marieke Louis, “Hansenne, Michel”, in *IO Bio: Biographical Dictionary*, ed. Reinalda, Kille, and Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.

てからは、ILOをグローバル経済の要求に沿うように改革することが自らの使命であると考えた。新たな国際的経済ガバナンスの秩序のなかで、それはやがて1995年にはWTOの設立につながるのであるが、ILOは発信力を維持できる態勢になっていないと感じていた。何よりもアンセンヌ事務局長は、ILOが無視され、ついには重要性を失う恐れがあると見ていた。彼の目には、ILOはあれこれといろいろなことをやりすぎて、的が絞れていないと映っていた。1999年の事務局長退任直後に著した回想録では、ILOを、動いてはいるが「時間が合っていない」ぜんまい時計になぞらえた⁶⁵¹。

このILO内部の機能障害は、国際労働基準設定の分野で特に顕著であった。基準の多くは時代遅れで、特に途上国にとってはほとんど価値のないものになってしまっていた。以前に同様のことが問題となったのは1974年で、そのときは労働基準体系の見直しと更新を行う作業部会が設置された。その後1987年に、作業部会は労働基準を分類し、優先順位に従って特に批准と適用を推進すべき条約を明確にした⁶⁵²。1990年以降は、規制撤廃の機運が広がるなかで、各国政府は国際労働基準の批准に気乗りがしなくなり、使用者側はますますILOの基準制定に対する熱意を無視するようになった⁶⁵³。ILOが重要性を失わないようにするためにアンセンヌ事務局長が取った戦略は、少数の基本原則に焦点を当てることだった。この考え方から、1998年のILO総会で採択されることになる「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」に向けた足固めにアンセンヌ事務局長は力を注ぎ、同宣言は後世に残る事務局長の功績となった。政治的民主化と法の支配を支持する社会的・経済的権利よりも個人のリベラルな権利が優先するというポスト冷戦時代の人権論議からもヒントを得た。

1993年にウィーンで開催された世界人権会議ではこの新たな傾向が誰の目にも明らかだった。西側諸国の多くは社会的・経済的権利を裁判になじまない目的とみなした一方で、途上国はこれまで以上にそれらの権利は個人ではなく国家がその利益を得るものと捉えた。議論の結果、両者間で妥協が成立し、西側諸国が社会的・経済的権利を含む「発展の権利」を漠然と認める代わりに、途上国は政治的権利、市民的権利の普遍性を受け入れた⁶⁵⁴。世界人権会議は、事実上、政治的・市民的権利だけが真の

651 Michel Hansenne, *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide* (Chêne-Bourg: Editions ZOE, 1999), 21.

652 Report of the Working Party on International Labour Standards, paragraph 14: ILO, Minutes of the Governing Body, 235th Session, Geneva 1987.

653 Ulf Edström, "International Labour Standards after the End of the Cold War", unpublished working paper for the ILO Century Project (Geneva: ILO, 2015).

654 Burke, "Some Rights Are More Equal Than Others".

人権であるという見方を確認した⁶⁵⁵。このことはILOにとっては、国際労働基準すべてではなく、基本原則に焦点を当てるアプローチへの追い風になり得るもので、実際に追い風となった。間違いなく、強い社会的要素を含めた人権に対する包括的アプローチの余地は少なくなった。対照的に、基本原則と、社会的権利の実現に必要な、結社の自由、法的平等、差別禁止、労働の自由、強制的な形態の労働の廃止などの権利を推進しようとする動きに勢いがついた。

1994年にILOは創立75周年とフィラデルフィア宣言採択50周年を迎えた。1994年は歴史的にも重要な年であったが、ILOにとっても転機となった。その年のILO総会でアンセンヌ事務局長は、ILOが将来果たすべき役割についての議論の口火を切り、その結果、理事会は「貿易自由化の社会的側面に関する作業部会」を設置した。同作業部会には全加盟国が参加でき、その使命は、各国の政策を検証すること、他の国際機関と連携すること、グローバル化に関する議論にILOがどう貢献できるかをめぐるあらゆる意見を取り上げることであった。この点において、同作業部会は1998年の宣言採択に向けて重要な役割を果たした。

労働における基本的権利の考え方を最初に提唱したのはアンセンヌ事務局長ではなく労働組合であった。労働者グループにとって、結社の自由と団体交渉権の二つが何よりも重要な課題であった。基本的権利に強制労働と差別禁止を含めたのは、一つにはそれらが人権に関する一般的議論に密接に結びついた政治受けする権利だからという理由であった。その後リストに加えられた児童労働禁止となると、なおさらそうであった。

世界人権会議での議論と1994年の75周年の準備と並行して、労働者グループは「労働者の権利に関する世界憲章」の取り組みをスタートした。これは、結社の自由、差別の排除（同一賃金の権利を含む）、強制労働の廃止を掲げたものである。ILO総会は決議で、これらの権利に言及したILO条約を確認した。すなわち、第87号、第98号、第100号、第29号、第105号、及び第111号（のちに児童労働に言及するものとして最低年齢に関する第138号条約が追加）がそれである⁶⁵⁶。このリストは、国際貿易の急速な自由化のなかで、労働者が個人及び団体で自由に労働条件を交渉する際に

⁶⁵⁵ Stefan-Ludwig Hoffmann, "Human Rights and History", *Past & Present* 232, no. 1 (2016): 279–310.

⁶⁵⁶ 1948年の結社の自由及び団結権保護条約（第87号）、1949年の団結権及び団体交渉権条約（第98号）、1951年の同一報酬条約（第100号）、1958年の差別待遇（雇用及び職業）条約（第111号）、1930年の強制労働条約（第29号）、1957年の強制労働廃止条約（第105号）、1973年の最低年齢条約（第138号）。

必要なベースを提供するものであった⁶⁵⁷。

そこから1998年の宣言に至る道が拓けた。しかしながら、宣言の採択に至るまでの過程は決して平坦ではなかった。実は、最終的に宣言として採択されたものは、大きく変動する状況のなかから成果として想定された複数案のなかの一つだった。宣言の採択には三つの要因が関係していた。一つは、1995年のWTO設立と、同年にコペンハーゲンで開催された国連世界社会開発サミットに向けた準備に関連して、ILOがその立場を明確にせざるを得なくなったということ。二つ目は、いわゆる社会条項に関する議論、すなわち貿易協定とILO条約の遵守をリンクさせるという議論と、自己調整のしくみを推奨するビジネス上の新たな取り組みが、グローバル化を社会的に規制しようとする新たなビジョンとなり、労働者の基本的権利追求を促したこと。三つ目が、児童労働の分野が宣言の重要な部分の有効性を試す場となったこと。

1995年3月にコペンハーゲンで開催された国連世界社会開発サミットは、「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」採択に向けた重要な足がかりとなった。何よりも、同サミットは、新自由主義の枠組みのなかでの貿易の自由化がもたらす結果への不安や幻滅が表明される場となった。サプライチェーンのグローバル化が進みつつあることは、労働と生産の国際的分業が新しい段階に入ったことを示すもので、規制撤廃や構造調整計画、それに旧東欧ブロック諸国に処方されたショック療法がもたらした悲惨な結果とともに、無制限な経済のハイパーグローバル化がいかなる代償を伴うかについて広く認識されていた。定着した自由貿易の枠組みに対する疑義は呈されていなかったものの、グローバル化の社会的側面に対応する必要があるという認識は高まった。幅広い分野の社会的課題を討議する世界規模の会議を開催しようとする動きは、国連経済社会理事会（ECOSOC）からはじまり、なかでも同理事会議長のアナ・ソマビア（チリの国連代表）が主導し、世界社会開発サミットを計画することとなった。はじめのうち、サミットに向けた準備にILOは積極的にかかわらなかった。内部関係者によると、アンセンヌ事務局長は、労働者グループや使用者グループにせつけられてはじめて、サミットの機会を利用する気になった。1993年と1994年のILO総会で採択された決議に促されて、ILOは社会サミットの準備で、特に貧困削減と雇用の分野で積極的な役割を果たすようになった⁶⁵⁸。

やがて社会開発サミットが開催されると、それに刺激され、ILO加盟国政労使は労働者の基本的権利という考え方を支持するようになった。サミットには117カ国の

657 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, 4.

658 Tapiola, *The Teeth of the ILO*, 23.

元首を含む約20,000人が出席した。そこで採択された最終宣言は警告ともいえるものであった。宣言は、貧困根絶、完全雇用、男女間の平等や教育への普遍的アクセスを含む、あらゆる人権の尊重にもとづく社会的統合、構造調整計画に社会開発目標を含める必要性、などを要求した⁶⁵⁹。ある意味では、経済政策と社会政策を関連づけたこの宣言は、両者の取り扱いに大きなアンバランスが存在していることを浮き彫りにした。このサミットがWTOの設立とほぼ同じ時期に開催されたこと自体が、WTOの立場の優位性を物語っている。WTOが最も厳格な国際的制裁のしくみを導入したのと同じ年に、社会開発サミットは、何ら直接的な成果や明確なフォローアップのしくみを生み出すことなく、意思表明を行っただけで幕を閉じた。グローバルガバナンスの分野においては、国際経済・金融機関があらゆる権力を独占したのだった。

しかし、ILOにとって社会開発サミットは重要な前進となった。とりわけサミット向けにまとめた包括的な「世界雇用報告」が高く評価され⁶⁶⁰、また「労働者の基本的権利」という考え方が正式に承認された。サミットで採択された最終文書「社会開発に関するコペンハーゲン宣言」は1994年のILO総会で採択された決議に直接関係していた。宣言は仕事と雇用の質を高めるために、強制労働及び児童労働の禁止、結社の自由と団結権・団体交渉権、男性と女性に対する同一価値労働同一賃金、雇用における差別禁止を含む労働者の基本的権利を保護し、その尊重を促進することを各国政府に求めた。また宣言では、各国政府に、「真に持続する経済成長と持続可能な開発を達成するための」手段として、関連のILO条約を完全に履行し、「それらの条約に謳われた原則」を考慮するよう求めた⁶⁶¹。

コペンハーゲン宣言を支持する決定的で、疑いなく最も重要な論拠は、1990年代に盛り上がりを見せた、いわゆる「社会条項」に関する議論から来ていた。社会条項論を支持する人たちは、貿易協定と一部のILO条約の遵守を結びつけようとした。1990年代はじめに、WTOを中心に形成された国際経済ガバナンスの新たな秩序のなかで、社会条項に関する議論が白熱化した。

社会条項の起源は第二次世界大戦直後の世界貿易再興に関する議論に遡る。一部の

659 サミットの最終合意では、1964年の雇用政策条約（第122号）の文言に基づいて、完全に生産的かつ自由に選択できる雇用を支持することが盛り込まれた。また、貧困削減のために雇用が中心的な役割を果たすことを確認した。以下参照。United Nations, *Report on the World Summit for Social Development*, 19 April 1995, A/CONF.166/9, Chapter 1, Annex 1, “Copenhagen Declaration on Social Development”.

660 ILO, *World Employment 1995. An ILO Report* (Geneva: ILO, 1995).

661 UN, *Report on the World Summit for Social Development*, “Copenhagen Declaration”この行動計画の54項 (b) で1994年ILO総会決議で別記された条約が確認された。宣言の第3章Cでは、「仕事と雇用の質の向上」の問題が包括的に取り上げられている。

国は、フィラデルフィア会議後、雇用政策に関する国際協定（未実現）と労働基準を関連づけるよう主張した。また、1948年に採択されたハバナ憲章と国際貿易機構（ITO）設立の試み（最終的には頓挫）をめぐる議論に伴い同様の検討がなされた⁶⁶²。1995年にWTOが設立されるまで、頓挫したITOの暫定代替組織としてGATTが設立され活動を開始したが、社会条項の追求はなされなかった。1960年代に、第一次「国連開発の10年」に供すべく、ICFTUは社会条項という考え方をUNCTADの第1回会議に提出した。しかし、途上国は社会条項を先進国が課す保護主義の道具とみなし猛反発した⁶⁶³。

その後しばらくは、社会条項をめぐる議論は下火になったが、貿易と資本の自由化がはじめて大きく進展した1970年代に議論が再燃した。本格的な自由化に向けたパラダイム・シフトが進行しているなかで、西欧先進国は、国際競争の弊害から自国の企業や労働者を保護する必要性をますます強く感じていた。途上国は、自国経済を世界市場の要求に応じて自由化し調整することが自国の問題解決の近道であると繰り返し聞かされた一方で、先進国は新たな障壁の設置を支持した。米国政府、OECD、及び西側諸国の労働組合が社会条項を「不当競争」への対抗手段とすることを声高に主張しはじめたとき、念頭にあったのは「アジアの虎」諸国であった。これらの国の輸出主導型経済成長モデルは、独裁的な体制、低賃金の労働者、低水準の社会的基準に支えられていた。社会条項の追求は途上国にはおしなべて空虚に響き、先進国が経済力の不均衡を恒久化しようとする試みに過ぎないとみなした。この対立は、途上国を襲った対外債務危機と構造調整によって課された種々の制約によって激化した。1980年代から1990年代初めにかけて、社会条項はILOでたびたび議論された。そこでは、米国や他のOECD諸国、EU諸国、それにICFTUが、共同戦線を張る途上国（しばしば、その労働者代表も含む）と使用者代表と衝突した。使用者代表は自由貿易の妨げとなりかねない、いかなる方策にも伝統的に反対の立場を取った⁶⁶⁴。

ILOは難しい状況に立たされた。というのもILO加盟国が二つに分かれたためである。1986年にスタートしたGATTのいわゆるウルグアイ・ラウンドの冒頭で、

662 Jill Jensen, "Negotiating a World Trade and Employment Charter: The United States, the ILO and the Collapse of the ITO Ideal", in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, ed. Jensen and Lichtenstein, 83-109.

663 概要は以下参照。Tapiola, *Teeth of the ILO*, 12; Tony Royle, "The ILO's Shift to Promotional Principles and the 'Privatization' of Labour Rights: An Analysis of Labour Standards, Voluntary Self-Regulation and Social Clauses", *Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 26, no. 3 (2010): 249-271.

664 George Tsogas, "Labour Standards in International Trade Agreements: An Assessment of the Arguments", *The International Journal of Human Resource Management* 10, no. 2 (1999): 351-375.

特に米国が社会条項を含めるよう主張した際、ブランシャールは社会条項をめぐってGATT事務局長のアーサー・ダンケルと話し合いを持ったが成果を上げられなかった。議論はアンセンヌがILO事務局長となってからも続いた。1994年にはアジア諸国が「社会条項の国際貿易への導入をILOが反対することを求める」総会決議案を提出した⁶⁶⁵。決議案は総会では多数の支持が得られず否決されたが、総会での議論は社会条項に関してILO内で決定的な意見対立があることを示した。社会条項に最も強く反対したのがマレーシアやシンガポールなどの東南アジア諸国であったこと自体、社会条項に関する議論が人権をめぐる論争と結びついていることを示していた。というのも、人権に関する西側諸国の新植民地主義的な考え方に反対していたのも、「アジアの価値観」を引き合いに出す、同じそれらの国々だったからだ⁶⁶⁶。

ウルグアイ・ラウンドを終了し、WTOの設立を決めることになる、1994年4月にマラケシュにて開催されたGATT総会に先立ち、先進国に加え西側労働組合は、またはWTO憲章に社会条項を入れるよう主張した。しかし、WTOが1995年1月1日に発足すると、途上国の努力の甲斐あって、WTOのアジェンダから社会条項が外されていた。1996年12月にシンガポールで開催された第1回WTO閣僚会議はこの問題に終止符を打った。途上国は、ILO事務局長宛に出されていた、この会議への招待状が取り消されたことで、最初の勝利を得た。会議の最終コミュニケは「中核的労働基準」について触れ、ILOがその実現を追求するのに適任な機関であると認めた。同時に、シンガポールでの会議は、社会条項が保護主義の一形態であるとの考え方をはっきり否定した。国際労働基準は、国際貿易政策から切り離されてはじめて確実な社会的発展の実現に役立つとされた。最終コミュニケは、社会基準を実現する最適な方法は、「貿易の拡大とさらなる自由化がもたらす経済成長と発展」であると宣言した。新たな経済秩序においてILOが何らかの制度的役割を果たせるのではないかという幻想は、シンガポール会議によって打ち砕かれた。フィラデルフィア合意の一部が新たな時代に移行できるという期待は捨てねばならなかった。しかし、アンセンヌ事務局長の観点からすれば、このWTOとの一件は夢を打ち砕くものではあったが、中核的労働基準を定義し、推進するため法的手段の整備に注力することへの最終的な

665 ILO, *Record of Proceedings*, Resolution Calling upon the ILO to Resist the Introduction of the Social Clause in International Trade and to Review ILO Standards, Submitted by the Government Delegation of Indonesia, Malaysia Philippines, Singapore and Thailand, International Labour Conference, 81st Session 1994 (Geneva: ILO, 1994).

666 どちらにも顕著な例外があった。例えば、英国は社会条項に反対したが、南アフリカやブラジルのような南半球の国は、完全には反対しなかった。以下参照。Tapiola, *The Teeth of the ILO*, 20–21.

動機となった⁶⁶⁷。

国際労働組合運動にとって、社会条項がグローバル化の社会的影響に立ち向かう最適な方法だった一方で、企業の社会的責任（CSR）という、それとは異なるビジョンがILOの別のグループから示された。ブランド志向の消費者や人権活動家は、グローバル規模のサプライチェーンを構成する製造現場において、児童労働や劣悪な労働条件、労働者の権利の抑圧が進行していることに憤慨し、ナイキやネスレ、ウォルマートといった多国籍企業に圧力をかけ、自主的な「行動規範」を遵守することを約束させた。1990年代のはじめから（最初の行動規範はすでに1970年代にはあった）、ますます多くの多国籍企業やブランド企業がCSRを通じての自主規制に賛同しており、CSRは企業の広報部門の通常業務の一部となっていた。CSRのしくみが改善されるなかで、CSR独自の三者構成が生まれた。ブランド企業が通常、自社の行動規範を制定、運用し、商品の製造を請け負う外注工場にその規範の履行義務を負わせる一方、人権団体からなる第三者機関が、ときにはブランド企業と協力して、CSRコードの実施状況を監視するというものである⁶⁶⁸。

ILOにとって、CSRは常に困難な問題をもたらした。一方では、グローバルサプライチェーンにおける、労働条件、労働組合の権利、あるいは最低年齢規定のガバナンスに関する基準として国際労働基準を位置づけることで、国際労働基準の受容性を高める可能性を持ったものが行動規範であった。現実的な見方からすると、これらを国内法で規制するのが困難であることから、CSRコードは付加的なツールになるものと思われた。その一方で、ILO内では使用者グループを除くと、CSRに対しては冷めた見方が多かった。CSRコードの推進は、1990年代に強まっていた、ILOが持つ基準制定の役割を敵視する使用者グループの姿勢と無縁ではなかった。さらに、IOEは、CSRの実行はもっぱら各企業の任意に任せるという原則を損ないかねない、いかなる動きにも反対するという意思を鮮明にした。人権活動家は、より拘束力のある手段、例えば、結社の自由や同一賃金などの問題についてCSRの最低基準を規定するような条約や勧告の制定をILOに働きかけたが、そのような提案は使用者グループから強い抵抗を受けた⁶⁶⁹。労働者グループは、また別の理由でCSRに対して懐疑的な見方をしていた。労働者代表は、労働条件の分野では、その主張に賛同す

667 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, 5–6.

668 Archie B. Carroll, “A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices”, in *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, ed. Andrew Crane et al. (Oxford: Oxford University Press, 2008), 19–46.

669 Louis, “Building a Transnational Business Community”, 20.

る人権活動を歓迎していたが、CSRそれ自体を目的とはみなしておらず、労働者の権利を拘束力のある法律で実現できない場合の出来の悪い代替品に過ぎないとみなしていた⁶⁷⁰。

こうした理由で、CSRをもっと積極的に支持すべきとの声に対してILOは二の足を踏んだ。多国籍企業に関する議論の復活を願って、アンセンヌ事務局長が提唱した、ILOが統制する「社会的ラベル」を作るアイデアは、使用者代表や「南」の新興国の抵抗に遭い、早々に立ち消えとなった⁶⁷¹。それでも、ILO事務局は1990年代後半以降、CSRの考え方をその業務に取り入れた。例えば、ヘルプデスクを設け、行動規範をILO基準に準拠させるにはどうすれば良いかを企業に助言した。2001年には、ILOは「ベターファクトリーズ・カンボジア（カンボジアのより良い工場）計画」を立ち上げた。これは手本となるCSR環境を創出する試みで、その後他の国々でも実施された。対照的に、より広範な議論、特に多国籍企業についての議論にILOが与えた影響は依然としてわずかだった⁶⁷²。しかし、1990年代半ばには、CSRに関する議論に端を発し、アンセンヌ事務局長やその他多くのILO関係者は、特定のILO基準に的を絞り、それをういてグローバル化を「ILO流のやり方で」規制するというアプローチに献身的に取り組んだ。

早くも、この新たなアプローチの有効性を試す機会が児童労働の分野に訪れた。児童労働自体は以前からある問題だったが、経済のグローバル化に伴う深刻な負の社会的影響の一つとして新たに注目され、高まる消費者運動のきっかけとなった。1970年代はじめには、児童労働はすでにILOが取り組むべきテーマとなっており、1973年には「最低年齢条約」（第138号）が既存の最低年齢条約に対して新たな枠組みを提供した。同条約の目的は、あらゆる形態の「児童労働の完全な廃止」であったが、並行して進められた開発とNIEOに関する議論によって方向づけがなされた。新たな条約はこれらの議論を反映し、途上国が漸進的なアプローチを取ることや、児童の健康に有害とならない労働である特定の経済分野を規制対象から外すことを認めていた⁶⁷³。1979年には、ILOは第138号条約の（軽微な）影響を調査し、南の途上国において

670 ILOの議論については以下参照。Nelson Lichtenstein, “The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia”, in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, ed. Jensen and Lichtenstein, 277–296; Royle, “The ILO’s Shift to Promotional Principles and the ‘Privatization’ of Labour Rights”.

671 Louis, “Hansenne, Michel”, 4.

672 Lichtenstein, “The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia”.

673 G.K. Lietaen, “The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate”, in *ILO Histories*, ed. Van Daele et al., 443–460.

は、貧困ゆえにあらゆる形態の児童労働を直ちに廃止することが不可能、さらには望ましくない場合もあることを考慮した。このアプローチでは、きわめて搾取的で、ある年齢の児童の心身の能力を超えており、児童の教育向上を危うくするような児童労働をまず規制対象としようとした⁶⁷⁴。1989年に国連で採択された「児童の権利に関する条約」はこのアプローチを支持し、経済的搾取や「危険となり若しくは児童の教育の妨げとなり又は児童の健康若しくは身体的、精神的、道徳的若しくは社会的な発達に有害となるおそれのある労働への従事」から児童を保護することに重点を置いた⁶⁷⁵。

1990年代頭に、児童労働への取り組みが一般的な人権問題として追い風を受けると、ILOが基準制定のアプローチを最低年齢規定に絞ったことの限界が明白となった。これが新たな戦略の出発点となった。特に途上国が持つ懸念にさらに配慮し、その結果、1999年に「最悪の形態の児童労働条約」（第182号）が採択された。この条約は、最も受け入れ難い児童労働の形態に関する幅広いコンセンサスにもとづいていた。その形態には、児童の人身売買、児童売春、児童を兵士として使用すること、薬物取引などの不正な活動に児童を使用すること、児童の健康、安全、道徳を損なうおそれのある労働などが含まれる⁶⁷⁶。

新たな条約を推し進めた、全会一致に近いコンセンサスに向けた下地は、1990年代はじめに児童労働撤廃国際計画（IPEC）がスタートしたときにすでに出来上がっていた。この計画では、基準制定はより幅広い戦略の一部でしかなかった。1992年、アンセンヌ事務局長はIPECを進めるために、ドイツ政府から5,000万ドイツマルクにのぼる多額の資金援助を受けた。IPECには、技術援助と世論の喚起という二つの大きな柱があった。IPECは各国の児童労働対策への技術援助を行うとともに、UNICEFやセーブ・ザ・チルドレンなどの、この分野で活動している他の人道、人権機関と協力し、児童労働に対する世論を喚起した。最初は、IPECは途上国や労働者グループの間に不安を引き起こした。途上国は、この活動が自国の輸出主導型産業が抱える児童労働の問題に世間の注目を向けさせることになり、それが自国の経済に打撃を与える制裁につながることを恐れた。IPECの開始と、社会条項に関する議論及び児童労働により製造された商品のボイコットの呼びかけが時期的に重なっ

674 同上、448頁

675 UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, art. 32 (1) (New York, 1989).

676 この条約が1999年の総会で全会一致で採択され、即座に加盟国の批准を得たことから、この問題に対するコンセンサスがいかに強かったかがわかる。やがて、1999年の最悪の形態の児童労働条約（第182号）は、ILOの国際労働基準の中でも最も広く受け入れられているものの一つとなった。2019年には186カ国が182号条約を批准した。Lieten, “The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate”.

たことが、不安をさらに煽ることになった。労働組合については、I P E Cが国際労働基準の意義を下げようとする新たな試みとなるのではないかと懸念した。労働者代表や政府代表の一部は、最低年齢という考え方がめざす児童労働の全廃というI L Oの目標を骨抜きにすることに反対だった。また、児童労働の廃止を優先するのではなく、より普遍的な児童福祉の実現に力を入れているセーブ・ザ・チルドレンやU N I C E Fなどの機関との連携があまり強くなり過ぎると、I L O独自の主張が不鮮明になってしまうのではないかと恐れた⁶⁷⁷。

結局、I P E Cの成功、すなわちI L OがI P E Cを通して大いに注目を浴び、米政府などの主要ドナーからの支援を維持できたことにより、こうした懸念の多くは緩和された。一方、I P E Cに批判的だった人たちの見方を変えさせるのに最も役立った面が二つあった。一つは、「最悪の形態の児童労働条約」（第182号）採択への道を拓いたこと、そしてもう一つは、1973年の「最低年齢条約」の批准を促進したことである。同条約の批准国は1990年には約50カ国だったが、2019年になると172カ国まで増えた⁶⁷⁸。児童労働は、I L Oを児童の人権に関する国際的な議論に直接結びつけることになり、I L Oの中核的なステークホルダー以外の団体との連携を構築するのに役立った。例えば、児童の権利を擁護する団体、労働組合、国連の諸機関などを幅広く糾合した「児童労働に反対するグローバルマーチ」や、1998年のサッカーワールドカップの際に、国際サッカー連盟（F I F A）との協力ではじまった「児童労働にレッドカード」キャンペーンなどである。この意味で、児童労働への取り組みはI L Oにとって、新しい可能性をもたらす価値があった。そうは言うものの、I L Oに批判的な声を完全に封じることにはつながらなかった。I L Oの他の基本原則については、児童労働反対キャンペーンと同様の成功が達成できなかったため、なおさらだった。これは特に結社の自由や差別などの問題に言えることだった。それらの問題は、人々の感情に強く訴える児童労働の問題ほどの圧倒的な支持を獲得することができなかった⁶⁷⁹。一方、I P E Cは労働者の基本的権利を推進する活動に勢いをつけることに多大な貢献があった。このことが誰の目にも明らかとなったのが、1998年6月にジュネーブで何千人もの人々を集めて開催された「児童労働に反対するグローバルマーチ」に参加した世界各地から集まった数百人の子どもたちが、「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」が採択されることになる第86回I L O総会の開会式で、壇上に上がったときである。

⁶⁷⁷ Lieten, “The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate”.

⁶⁷⁸ 1973年の最低年齢条約（第138号）

⁶⁷⁹ Tapiola, *The Teeth of the ILO*, 17–18.



写真15: 1998年にジュネーブで開催されたILO総会の開会式で、「児童労働に反対するグローバルマーチ」参加者を歓迎するミシェル・アンセンヌILO事務局長

宣言とその批判者

労働における基本的原則及び権利に関する宣言は、「基本的なものとして認められた条約」で示された特定の権利及び義務をまとめたものである⁶⁸⁰。すべてのILO加盟国は、これらの条約を批准している、していないにかかわらず、ILOの加盟国であるという事実そのことをもって、これらの条約の対象となっている基本的権利に関する原則を遵守し、推進する義務を負うことを定めた。四つの分野の基本的権利とは、

- (a) 結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認
- (b) あらゆる形態の強制労働の廃止
- (c) 児童労働の実効的な廃止
- (d) 雇用及び職業における差別の排除

である。また宣言はフォローアップのしくみを規定しており、それには年次レポート及び四分野の基本的権利について4年サイクルで取り組み状況をまとめるグローバル・レポートが含まれる。さらに、この宣言により、ILOは技術協力を通して加盟

680 註656のリスト参照。

国を支援するという新たな義務を負った。その結果、ILOのプログラムは「基本的基準」の推進を中核とする、統合型アプローチに移行することとなった。

結局、宣言には比較的幅広い支持が集まった。宣言が加盟国に何ら新たな義務を課さなかったという事実は、支持を得られた理由でもあり、前提条件でもあった。加盟国は、基本条約の批准又は履行の直接的な義務を負うことなく、原則を受け入れることだけを求められた。にもかかわらず、宣言が採択されたとき（エジプト政府代表の求めで投票に移った）、満場一致ではなく、採択に必要な票数をわずかに9票上回っただけであった⁶⁸¹。何よりも、この採決結果は、労働者の権利が貿易問題や「発展の権利」と対立する可能性がある場合、途上国が依然として自国の政策に干渉されることを望んでいないことを示していた。宣言で、労働基準は「保護主義的な貿易上の目的のために利用されるべきではない」ことが明記され、「この宣言及びそのフォローアップによって、いかなる方法においても、どの国の比較優位も問題とされるべきではない」ことが約束されなかったとしたら⁶⁸²、そもそも宣言が採択されたかどうか、きわめて疑わしい。

それでも、宣言の採択はILOにとっては大成功であったと言える。少なくとも、宣言が明確にしたILOの路線変更にはほとんどの加盟国政労使が同意した。採択後に見られた兆候は、プラスの評価を追認するものであった。ILO条約の批准率は飛躍的に高まり、基本条約のいくつかは、とりわけ「最悪の形態の児童労働条約」（第182号）と「同一報酬条約」（第100号）は、少なくとも理論的には世界中のほとんどすべての国において法的参考文献として利用可能となった。基本的労働基準はILOの認知度を間違いなく高めた。基本的労働基準は貿易協定や企業の行動規範にも織り込まれ、国民的議論における新たな評価基準となり、それは他の国際機関でも採用された。加えて、フォローアップのしくみの一部として実施されたPRキャンペーンは、米国などの加盟国から追加資金をILOにもたらした。またキャンペーンは一般大衆への幅広い情報発信を可能にし、児童労働、強制労働、雇用及び職業における差別に対するILOの取り組みは、世界中のさまざまな市民社会グループとのネットワークを拡大するのに役立った。

しかし、宣言は万人にあまねく歓迎されたわけではなく、ある方面からは厳しい批判を受けた。批判者の多くは、宣言が労働基準に暗黙の序列を作ったことを問題視し

681 賛成が273票、棄権が43票で、定足数を9票上回った。

682 ILO, The Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session, 18 June 1998, art. 5.

た。具体的には、労働条件、安全かつ衛生的な職場に対する権利、公正な賃金と労働時間の上限、医療、年金、失業保険による所得保障、及びその他の保護策に関する基準が軽んじられたと批判した。しばしば、これらの人たちは宣言とILOの他の活動に見られる新自由主義的傾向を結びつけて考えた。1997年に採択された「民間職業仲介事業所条約」(第181号)がその好例である。この条約は、1919年の「失業条約」(第2号)に謳われ、80年近く守られてきた原則、すなわち公共職業紹介所がこの分野における唯一の合法的機関であるとする原則を損なうものであった。批判的な人のなかには、この条約の採択を、新自由主義の全面攻勢に直面してILOが許し難い過ちを犯したとみなす人もいた。契約(請負)労働を規制する条約の制定に向けて、並行して進められた試みが失敗したことは、これらの批判者にとっては歓迎すべきことだった⁶⁸³。

ILOや宣言の支持者は、四つの基本原則はいずれも法的な権利であると主張する一方で、批判者はそのなかの重大な不均衡を問題にした。実際、強制労働や児童労働の禁止は、すべてのILO加盟国政労使とは言わないまでもそれに近いきわめて高い支持を得たのに対し、間違いなく優れた権利である結社の自由及び団体交渉権に対する支持ははるかに少なかった。第87号及び第98号条約で守られているのは世界の人口の半数以下であり、二つの条約両方あるいは一つを批准していない国には、中国、インド、メキシコ、ブラジル、米国といった経済大国が含まれる。同じことは、ILOがPRキャンペーン用に集めた資金についても言える。リストに載った「一般受けの良い」権利には多額の資金が集まった。例えば「児童労働禁止」に対しては、2000年から2011年までに加盟国から寄せられた任意拠出金総額の4分の3以上が集まったのに対し、結社の自由にはそれよりかなり少ない資金しか集まらなかった。その理由は多岐にわたるが、はっきり言えるのは、結社の自由には政治的意味合いがついて回るため、加盟国がそのためのPR活動に資金を提供しにくかったということである。労働組合をPRする価値は、児童労働撲滅キャンペーンに比べると取るに足らないものだったのである⁶⁸⁴。

もう一つ争点となったのが、中核的労働基準の遵守状況を監視する体制に関するものであった。ILOが宣言に関連して導入した促進的で非対立的なしくみは、ILOのそれだけでなくとも弱い制裁力をさらに弱体化させるとの批判があった。なかには、こ

683 Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?” 365–369; Royle, “The ILO’s Shift to Promotional Principles and the ‘Privatization’ of Labour Rights”, 258–261.

684 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, 10.

の結果を特に米国の影響によるものとみなし、したがって宣言全般を米国の一大勝利だと言う者もいた。人権法学者のフィリップ・オールストンは、基本的条約のうち二つ（最悪の形態の児童労働条約〔第182号〕と強制労働廃止条約〔第105号〕）しか批准していないにもかかわらず、WTOでも働きかけているが、国内法では中核的労働基準に違反している国に制裁を課しているというジレンマから逃れる「理想的な抜け道」を宣言が米国に提供したと述べた⁶⁸⁵。こうした状況を背景に、より過激な批判者は、ILOが新自由主義的国際秩序の構築に加担し、支配的な「ワシントン合意」への従属的な役割を果たすことを受け入れたことを如実に示すのがこの宣言であるとみなした⁶⁸⁶。

こういった批判に応え、宣言の擁護者は、宣言の原則や権利の発展を監視するとともに、その推進のために技術援助を提供するフォローアップのしくみの有効性を力説した。擁護者は、これらのしくみは、従来からのステークホルダー以外のグループにも働きかける機会をILOに提供するものであり、国の内外で直接影響を受ける人々を糾合することでILOの基準制定活動を活性化させるまたとないチャンスだと主張した⁶⁸⁷。IPECに関連する活動の高まりと、2011年の家事労働者条約（第189号）採択に向けた動きがある程度それを証明したようだった⁶⁸⁸。さらに、ILOの法律顧問として、宣言の起草に携わったフランシス・モーパンは、ILOが「ハードな」労働基準を「ソフトな」法原則に置き換えたという批判を決して認めなかった。モーパンには、この主張の根底には、第二次世界大戦後にILOの基準設定活動が「黄金期」を迎えたというあまりに単純な見方があるように思えた。ILOの基準制定活動は、よくよく検証すると、冷戦期のイデオロギーの対立により部門別の基準が採択されたものの、それを批准した国は少なかったという事実からして、より複雑な事情が見えてくる⁶⁸⁹。この主張を支持する見方は多い。デイビッド・モース事務局長が1950年代に、フィラデルフィア宣言で謳われた原則といくつかの人権基準に的を絞ったのは、非植民地化と冷戦の結果、加盟国がそれまで以上に多様な顔ぶれになったことに直面して、ILOの基準設定機能が普遍性を失いつつあったという見方から来ていた。

685 Philip Alston, “‘Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime”, *European Journal of International Law* 15, no. 3 (2004): 457–521.

686 ロイルは「新自由主義的アジェンダの受容」について語っている。Royle, “The ILO’s Shift to Promotional Principles and the ‘Privatization’ of Labour Rights”, 270.

687 それぞれの立場の概要については以下参照。Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, 8–9.

688 家事労働については、エピローグ参照。

689 Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Oxford: Hart Publishing, 2013).

1990年代に、さまざまなタイプの国際的議論において人権が取り上げられたことを考えると、アンセンヌ事務局長がILOを人権機関として再構築する際に同じような戦略を取ったことは明らかだった⁶⁹⁰。

ILOの「新自由主義への転向」を批判する人たちにとって、答えはあまり単純ではない。宣言の方向性を決めるプロセスに関してのアンセンヌ事務局長の主たる意図がどこにあったか、また自由貿易と柔軟な労働市場への志向がどこまで彼の行動の推進力となっていたのかについてはさまざまな解釈が可能である。しかし、今になってみれば、また大局的な見方をすると、宣言をその内容だけで判断するのは公平さを欠くし、いくらか歴史的視点が欠けている。1990年代ははじめから半ばまでは、基準設定に関してより断固とした原則的態度を取ることは、ILOにとって恐らく現実的な選択肢ではなかったと思われる。WTOやOECD、国際金融機関が物的手段でも意見の重みでも優位な立場にあったことを考慮すると、仮にそのような態度を取った場合、ILOがさらに脇役に追いやられることになっただろう。この点から、アンセンヌが、限られた中核的労働基準に焦点を当てて、ILOをグローバル化の社会的側面に関する議論に引き戻したことは、ILOの重要性を堅持するために、もしかすると唯一の方法であったのかもしれない。組織としての見方からすると、これはかなり大きな成果であったと言えるが、一定の歴史的文脈において、ILOが新たな社会的使命を勝ち取れたのかという点は言うまでもなく、グローバル化の議論に影響を及ぼす力があるのかという点に疑問が残る。少なくとも、1998年の宣言によって、ILOはなおも発信力があることを示した。宣言はILOに、グローバル化時代における新たな社会的使命を与えなかったかもしれないが、間違いなく、フィラデルフィア合意の復活に向けての、そして結局のところ、すべての政策は包括的な社会的目標に準拠して評価されなければならないことを確認する小さな一歩であったことは間違いない。

690 Normand and Zaidi, *Human Rights at the UN*, 316–341.

エピソード

ディーセント・ワークとグローバル化の社会的側面

1999年初頭、チリ人の外交官、フアン・ソマビアが第9代事務局長に就任し、国際労働機関（ILO）は新たな局面を迎えた。ソマビアははじめての南半球出身の事務局長であり、ILOの活動に新鮮な考え方をもたらした。しかしソマビアの視点は、彼の出身よりも、国連での経験、特に社会・経済問題に長年携わったことが影響しているかもしれない。ソマビアは1990年から1999年までチリの国連常駐代表であり、国連の社会、人道と文化に関する第三委員会の委員長を務め、ECOSOCの議長にも二度就任した⁶⁹¹。事務局長就任前にILOと最も緊密にかかわったのは、1995年にコペンハーゲンで開催された社会開発サミットの準備委員会の議長の時であった。ILOの事務局長となったソマビアは、ILOを世界的な議論の中心に近づけたいと考えていたが、それは国連との関係を緊密にし、開発と加速するグローバル化がもたらす社会的影響に新たな重点を置くことを意味した。ソマビアは、アンセンヌの業績、特に「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」によってILOが再認識されたことを認めていたが、もっと注目を集め存在感を示す必要があると感じていたのだ。ILOの活動の方向性を変え、再統合するために「ディーセント・ワーク」の概念が考案された。ディーセント・ワークはソマビアの13年間に及ぶ在任中の活動の中心でありすべてを包括する枠組みとなったが、後任のガイ・ライダーもこれを踏襲している⁶⁹²。

ソマビアは1999年3月の理事会における最初の演説で、指針となる原則としてディーセント・ワークの概念を示し、ILOの活動に焦点を当てるための四つの戦略目標を定義した。ソマビアによれば、これらの目標はILOの活動の本質である。すなわち、労働における基本的原則と権利の実現、男女がディーセントな雇用と収入を確保できる機会の拡大、すべての人に対する社会的保護の強化と拡大、政労使三者構

⁶⁹¹ Somavia's biographical data can be found on the ILO's official website

⁶⁹² Leah Vosko, "Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice", *Global Social Policy* 2, no. 1 (2002): 19–46.

成主義と社会対話の強化である⁶⁹³。同じ演説のなかでソマビアは、大規模で増加し続けるインフォーマル経済を含め、世界中に混在するさまざまな働く人々の現実に対して、ILOの活動は十分に対応できていないのではないかとの見解を示し、ディーセント・ワークのコンセプトは、この弱点を克服するための手段として考案したのだと述べた。弱点の克服は、第一に、開発分野におけるILOの役割を強化し、第二に、すべての働く人々にもっと効果的に手を差し伸べることで達成されとした。「ほとんどすべての人が働いているが、すべての人が雇用されているわけではない」というソマビアの指摘から始まったディーセント・ワークは、雇用形態にかかわらず、すべての働く人の条件を改善するというILOの道徳的義務と使命を再確認した。その結果、ディーセント・ワークは、新たなイニシアティブの基盤となり、その入り口としても機能した。

ソマビアの一期目は、ILOはディーセント・ワークの概念を現場で実施するために、例えば特定のディーセント・ワーク国別プログラムを通して集中的に取り組み、これと並行して組織内だけでなく国際社会でもディーセント・ワークの概念を推進していった⁶⁹⁴。最初の機会は1999年にシアトルで開催されたWTO閣僚会議であった。この会議に対する大規模で激しい抗議行動により、反グローバル化運動の高まりは国際社会の注目を集め、ソマビアのメッセージがいっそう重みを増す劇的な背景となった。彼はこの機会を捉えディーセント・ワークの概念を周知した。グローバル化は世界のあまりにも多くの人々に不平等と不公平をもたらし、そして今でもそれは続いており、これに対抗するにはディーセント・ワークが必要だと訴えたのだ⁶⁹⁵。

次のステップは、新世紀への移行前後に国連で行われていた一般的なグローバル政策議論のなかで、ディーセント・ワークの概念を確立することであった。2002年、ILOは世界委員会を設置し、包括的な報告書の作成を任務とした。委員会は2004年に「公正なグローバル化：すべての人々に機会を創り出す」と題する報告書を発表した。この報告書の真の価値は、一部のオブザーバーからは「善意のリスト」と評さ

693 「私は、今日のILOの中心的な存在意義は、すべての人にディーセント・ワークの機会を促進することだと考えています。4つの戦略目標は、この包括的な目標に収束しなければなりません。ILOの価値観が単なる信念の再確認ではなく、行動に移されるためには、4つの戦略目標が相互に補完し合うものでなければなりません。」Statement by Mr. Juan Somavia, Director General of the International Labour Office, upon taking his Oath of Office, Geneva, 22 March 1999, <https://bit.ly/2IgT6F1>.

694 ソマビアは、すべての組織に対する一般招待にもとづいて会議への参加を決めた（当初は発言権なし）。ILO事務局長がWTOの会議に参加するのは、1996年のシンガポールWTO閣僚会議にアンセンヌが招かれた後、招かれなくなって以来、初めてのことだった。

695 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, 12–13.

れたその内容よりも、政府間の最高レベルでディーセント・ワークのアプローチをまとめたことにある⁶⁹⁶。2007年、ディーセント・ワークは、改定された国連のミレニアム開発目標のターゲットの一つとなった。「女性や若者を含め、完全かつ生産的な雇用とすべての人々のディーセント・ワーク」が、開発目標1「極度の貧困と飢餓の撲滅」のターゲットとなったのである⁶⁹⁷。最後に、2008年の世界金融・経済危機のなかで、ソマビアは再びILOを国際政策立案の中心に押し上げることができた。2009年9月にピッツバーグで開催されたG20サミットに向けて、危機が雇用に与えた影響に関する報告書の作成を依頼されたのである⁶⁹⁸。

ディーセント・ワーク・アジェンダは、2008年の第97回ILO総会で採択された「公正なグローバル化のための社会正義に関する宣言」によって成文化された⁶⁹⁹。この宣言には二つの目的があった。まず、雇用、社会的保護、社会対話、及び労働における基本的原則と権利という四つの戦略目標にもとづいたディーセント・ワーク・アプローチの普遍性を宣言すること⁷⁰⁰。さらに、グローバル化時代におけるILOの使命について現代的展望を策定することである⁷⁰¹。こうして、1919年のILO憲章、1944年のフィラデルフィア宣言、さらに1998年の労働における基本的原則及び権利に関する宣言に言及した上で、ディーセント・ワークの概念はILOの重要な文書の一つとなった⁷⁰²。2008年の金融危機の直前に成立した社会正義宣言は（宣言の採択からわずか3カ月後に金融危機が発生した）、「相互依存と複雑さが増している世界」の問題を取り上げ、これらの問題がもたらす社会的コストを削減するためのILOのアプローチを定義している。

どちらかと言えば、社会正義宣言は、ILO加盟国政労使間の最低限のコンセンサスを反映したものである。にもかかわらず、宣言によって、四つの戦略目標は順番に総会で反復審議されることが決まった。これにより、いくつかの新しい勧告と議定書

696 「すべての人のためのディーセント・ワークは、グローバルな目標とされ、多国間システムの中で一貫した政策を通じて追求されるべきである。これは、すべての国の主要な政治的要求に応えるものであり、この重要な問題に対して創造的な解決策を見出す多国間システムの能力を示すものだ。」World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All* (Geneva: ILO, 2004), xiii.

697 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, 14–15.

698 Marieke Louis, “The ILO, Social Partners and the G20: New Prospects for Social Dialogue at the Global Level”, *Global Social Policy* 16, no. 3 (2016): 235–252.

699 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, adopted by the International Labour Conference at its Ninety-Seventh Session, Geneva, 10 June 2008.

700 同上、2, 9, 10頁

701 同上、1頁

702 ソマビアは序文で、これらの文書を明示して社会正義宣言を「1919年のILO憲章以来、国際労働総会が採択した3つ目の重要な原則・政策文書」と定義した。（同上）

が採択されることとなった⁷⁰³。

2012年10月、ソマビアの後任には、英国人で元 I T U C 事務局長のガイ・ライダー⁷⁰⁴が就任した。ライダーは事務局長として、引き続き国連システムにおいてディーセント・ワークを推進した。ライダーの任務の初期段階に、経済成長と連動したディーセント・ワークが、2015年に採択された国連の「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の17の持続可能な開発目標（SDGs）のなかの開発目標8となった⁷⁰⁵。

ディーセント・ワークの概念は、賞賛と批判をほぼ同程度に受けてきた。ILOを他の国際社会に（再度）結びつけることの意義はすでに証明されているが、グローバル化が進むなか、ディーセント・ワークは仕事の世界における現実に対応するために必要なものとして支持者から称賛されている⁷⁰⁶。支持者によると、ディーセント・ワークの概念はある種の歴史的連続性を表している。はじまりは1930年代の失業問題に関する広範な経済的議論へのILOの参加であり、第二次世界大戦後は、フィラデルフィア宣言で示されたより広範な使命、WEPの雇用中心のアプローチ、そして先進国と途上国の双方における労働条件の改善を目指したPIACTのもとでの努力へと続いた。

一方で、ディーセントワークという概念は強い批判も受けている。批評家のなかには、この概念の「曖昧さ」、特に「ディーセント」という言葉を問題にする人もいる。ソマビアを支えた初期メンバーの1人であったガイ・スタンディングにとって、この曖昧さは、ディーセント・ワークを測る指標作成がなかなか進まなかったことと併せて、意図的なものと映った⁷⁰⁷。スタンディングのこの見解は、主に政治的左翼から寄せられた批判と共鳴し続けている。つまりこの概念を意図的に非イデオロギー的で非政治的とすることで、ネオリバラルの覇権主義との親和的で連座的な特色を隠蔽しよ

703 最低限の社会的保護に関しては、2012年の社会的な保護の土台勧告（第202号）、2015年の非公式な経済から公式な経済への移行勧告（第204号）、そして2014年には、1930年の強制労働条約（第29号）の議定書と強制労働（補足的な措置）勧告（第203号）が採択された。

704 ライダーは、労働組合のバックグラウンドと、ILOでの経験（1998年から2002年まで、そして2010年から2012年までは、国際労働基準と労働における基本的原則および権利を担当する総局長）を兼ね備えている。2002年にはICFTU書記長に就任し、2006年のITU Cへの移行を実現した。

705 目標8は、通常「働きがいも経済成長も」という見出しで表示され、「包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用（ディーセント・ワーク）を促進する」ことを目的としている。（UNResolution A/RES/70/1, 25 September 2015より）

706 あるいは、「メタファー」。以下参照。Vosko, “Decent Work. The Shifting Role of the ILO.”

707 Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?”. 2008年9月、ILOはディーセント・ワークの測定に関する三者構成の専門家会議を開催し、ディーセント・ワーク指標の枠組みを採択し、2008年12月、第18回国際労働統計家会議で承認された。

うとしていると思われた。彼らの見解では、ILOは（1998年の宣言以降）、非人道的な労働条件の根本原因に取り組む「反ヘゲモニー的」な立場を取ることを再度断念したのである⁷⁰⁸。しかし、三者構成でなり立つILOが、全体的に不利な状況下で、そのような明確な戦略を打ち出しそれを維持できたかどうかは、疑問の余地がある。

新世紀の社会正義

ILOの100年の歴史から何を学ぶことができるのか？ 本書の冒頭で提起された問いーILOとは誰の組織なのか、ILOを国際組織として定義するものは何か、社会正義の探求への貢献として何ができるのか、あるいは何をすべきかーは、1919年のパリや1944年のフィラデルフィアと同様に、今日でも有効であるように思われる。

2011年夏、さまざまな国の家事労働者を代表する草の根活動家たちが、ILO総会の出席者に対して「家事労働者の適切な仕事に関する条約」の採択を強く求めたが⁷⁰⁹、彼女たちの存在は総会にいつもと異なる豊かな色彩の華を添えた。彼女たちは総会の場に立ち、歌やスローガンを唱え、スローガンの書かれたTシャツや横断幕で訴えた。これにより、家事労働者をはじめ保護の対象とみなし、賃金、労働時間の規制、週休、その他全般的な労働条件の改善をめざした条約の重要性は直ちに伝わった⁷¹⁰。

家事労働は最近のILOの活動の分野であるが、常に新しい形態の仕事の問題に取り組む、新しい労働者のニーズに対応することで、ILOはその任務を拡大してきた歴史がある。家事労働の場合、世界で約5,300万人（2010年現在）がILOの基準設定の対象となった。第189号条約は、あまり知られていない労働基準とともに、長い間規制が難しいとされていた「インフォーマル」経済の問題への取り組みである。これらの基準は、ILOがインフォーマル経済の問題に長期にわたって取り組んだ歴史の一端を示すものであるが、そのはじまりは1970年代の世界雇用計画である⁷¹¹。

708 議論の概要については以下参照。Felix Hauf, “The Paradoxes of Decent Work in Context: A Cultural Political Economy Perspective”, *Global Labour Journal* 6, no. 2 (2015): 138–155.

709 2011年の家事労働者条約（第189号）

710 Chris Bonner, Pat Horn, and Renana Jhabvala, “Informal Women Workers Open ILO Doors through Transnational Organizing, 1980s to 2010s”, in *Women’s ILO*, ed. Boris, Hoeltker, and Zimmermann, 176–202; Eileen Boris and Jennifer N. Fish, “‘Slaves No More’: Making Global Labor Standards for Domestic Workers”, *Feminist Studies* 40, no. 2 (2014): 411–443.

711 インフォーマル経済に対応している他の基準としては、例えば、1996年の在宅形態の労働条約（第177号）、1996年の在宅形態の労働勧告（第184号）、2011年の家事労働者勧告（第201号）、2015年の非公式な経済から公式な経済への移行勧告（第204号）などがある。



写真16：2011年のILO総会でファン・ソマビアILO事務局長と家事労働者条約（第189号）の採択を祝う家事労働者団体の代表。

視点を変えれば、家事労働もまた、ILOの三者構成の枠組みのなかでの代表制と参加をめぐる長い闘争の歴史の一部でもある。他方で、家事労働者条約の採択は、世界的なアドボカシーネットワークによって遂行された創造的な戦略と、条約の大義の擁護者として目に見え声が聞こえる存在として「本物の」家事労働者が実際にILOの会議室で訴えた戦略が功を奏したといえる⁷¹²。一方、これらのネットワークが自分たちの問題をILO総会の議題に載せることができたのは、労働者や政府グループとの間に築いた同盟関係や、家事労働の問題がILOの重点分野である「公正なグローバル化」や「ディーセント・ワーク」とつながりがあったからであった⁷¹³。同様のことは、1989年には先住民の代表が、1999年には児童労働に反対するNGO活動家が、彼らの権利に関する条約が議論され採択された際にも起こっていた。

712 Boris and Fish, “‘Slaves No More’: Making Global Labor Standards for Domestic Workers”, 437.

713 最終的に条約を成功に導き、使用者側や一部の国の政府側からの大きな抵抗を克服するのに役立ったのは、労働組合の支援と、それに伴い家事労働者組織が正式な労働組合とされたことによるものであった。2009年の第98回総会で発足した家事労働者団体のグローバルネットワークである国際家事労働者ネットワーク（IDWN）は、半自治的な組織として国際食品労働者ユニオンの組織に統合された。これにより、必要な認識と正当性が与えられ、国際労働事務局や労働組合とのつながりが確立された。

この特定の事例は、反対勢力があっても、三者構成という体制が新たな要求を取り入れ、それに対応できることを示している。より広い意味では、変化する歴史的状況、政治的な力関係、構造的・技術的变化により上手く対応できる柔軟性をもった体制として、三者構成主義は位置づけられよう。本書がこれまで示してきたように、二つの大戦の間にILOが築き上げた三者構成主義は、1930年代の独裁政権への対応、冷戦や脱植民地化時代のイデオロギー的な戦いにおいても、民主主義的な原動力の核心を失うことなく生き残ったのである。

本書で示されているように、三者構成主義は国内レベルでも、各国の使用者団体や労働組合の特殊事情や状況に応じた変更は必要ではあったが、ILOにとって有効に機能した。しかし、三者構成の枠組みを超えた広範なネットワークとも協力していくことは、当初から決定されたILO事務局の戦略であった。三者代表制を問題とすることなく、ILOは、協同組合運動から、戦間期の国際経営研究所（IMI）のような科学機関、社会保障機関、カトリック教会、そして直近では子どもや人権に関するNGOに至るまで、幅広い団体と緊密な協力関係を構築してきた。

同時に、代表制と参加の問題は、常に衝突と議論を引き起こし続けてきた。当初は、植民地や先住民の労働者を代表団に含めILOの基準設定プロセスに参加させることに抵抗があった。女性労働者の権利の平等や労働条件の改善だけでなく、女性の代表をもっと増やすよう主張していたフェミニストや女性活動家に対しても同様の抵抗があった。これらの闘争のなかにはすでに過去のものとなったものもあるが、今日まで続いているものもある。インフォーマル経済が拡大し、何十年も正規雇用と保護された雇用が支配的であった国でさえ不安定な雇用が爆発的に増加したことを考えると、労働者を組織化し、雇用・権利・より良い労働条件を求める労働者の闘いを支援することは、ILOの最初の数十年間と同じように緊急の課題である。直接の組合員という点でいえば、IOE⁷¹⁴と同様にILOの労働者グループも、仕事の世界における限られた、縮小している部分を代表しているにすぎない。過去数十年間、組合組織率は低下し続けている。労働組合は、労働市場の柔軟性を求める圧力を絶えず受けており、ストライキ権をめぐる最近の議論が浮き彫りにしたように、ILOもますますこのよ

714 Louis, “Building a Transnational Business Community”, 19–21. 米国国際ビジネス評議会（USCIB）は、グーグル、IBM、ネスレ、デュポン、コカコーラなどの巨大企業をIOEで代表しているが、アマゾンのような強力な多国籍企業はIOEに加盟していない。

うなプレッシャーを強く受けている⁷¹⁵。労働組合が、三者構成の原則を見直す動きに反対しているのはもっともである。というのも、他の団体をILOの労働者代表として認めると、労働組合員の利益を代表しそのために合意することが難しくなってしまうからだ。労働組合の視点（基本的に使用者側も共有している）から見ると、今後も労働者を代表できるか否かは、こうした動きを回避する能力にかかっている⁷¹⁶。さらに、NGOの世界は流動的であり、透明性、説明責任、そして適切な代表制に欠けているという労働組合の主張を、既得権益の表れとして単純に退けてしまうことはできない。

最後に強調しておきたいのは、家事労働に関する議論が社会正義に関する現下の議論に風穴を開けた点である。家事労働は、それ自体でも、また国際的な労働力移動というより広い問題の一部としても、貧困国、中所得国、富裕国を相互に結びつけるグローバルな側面がある。家事労働者の圧倒的多数が女性であるという事実には照らすと、家事労働は世界的な不平等の指標であると同時に、ジェンダー不平等の指標でもある。

今日の世界は1919年とは異なるとはいえILO設立の原則の多くは、その妥当性を失うことはない。とりわけ「労働は商品ではない」というILO憲章で謳われている原則は普遍的である。この原則は、1世紀にわたってILOを支えてきた社会的にリベラルなコンセンサスを象徴している。その核心には、開かれた市場経済は、最終的には労働の商品化を可能な限り防ぐことで存続することができ、それは生活賃金と社会政策を通じて労働者とその家族が貧困に陥ることのないようにすることで可能となる。現代の福祉国家はこの前提の上に築かれており、ILOの労働基準は、その根拠となり実体を与えるものである。しかし「労働は商品ではない」という原則が労働市場の現実を反映したことはない。現実の労働市場では労働は事実上常に商品として扱われてきた。それどころか、グローバル化と、それが実際に労働者にもたらしたものとおそらくその影響と思われるものが、状況を悪化させている。そのなかにあって「労働は商品ではない」という原則は、人間的・社会的次元で労働を他の商品と区別するのだという強い信念を表し、政府や企業に対してこれを尊重し、これにもとづいて行動するよう呼びかけるものである。

715 2012年の総会では、使用者グループが70年近く前からの不文律を破った。CEACRは、ストライキ権の侵害を、結社の自由および団体交渉権に関する条約第87号および第98号の違反として扱っているが、この権利はそれぞれの条約では明示的に言及されていない。これは、国際労働法のさらなる規制緩和とILOの監視機構の改革を推し進めるために、「自由裁量」を手に入れようとする使用者側の広範な戦略の一環であると考えられている。Hauf, “The Paradoxes of Decent Work in Context”.

716 同上

人身売買の分野における最近のILOの活動は注目に値する。現代のさまざまな形態の奴隷制を対象とした2014年強制労働条約議定書の採択をめぐる議論は、4,000万もの人々が家事労働、農業、建設現場、あるいは性的搾取の犠牲者となり非人道的な条件のもとで苦しんでいるという、労働の商品化の最も残忍な形態を浮き彫りにした⁷¹⁷。2013年にバングラデシュのダッカで起きたラナプラザの崩落事故のような事件は、労働が形式的には自由であっても、よく見えないグローバルなサプライチェーンの末端では、労働者が危険な労働条件のなかに閉じ込められる可能性があることを私たちに思い出させてくれる。そしてその労働条件は、ILOの初期の時代に見られたものと多くの点でよく似ているのである。

同様の指摘は、1944年のフィラデルフィア宣言の核心メッセージの一つである「一部の貧困は、全体の繁栄にとって危険である」にもあてはまる。これは、「いずれかの国が人道的な労働条件を採用しないことは、自国における労働条件の改善を希望する他の国の障害となる」というILO憲章の前文にもとづいている⁷¹⁸。この二つのメッセージは、国際労働基準が国際的な経済競争に潜む有害な影響をコントロールする手段となることを訴えるものである。これらの野心的な目標を達成するために、ILOは基準設定以外にも多くの活動を行ってきた。初期の技術援助ミッションから世界雇用計画を経て、1990年代にはじまった大規模な技術協力プログラム、そして社会正義宣言に至るまで、ILOは社会正義に関する国際的な次元の議論に積極的に参加し、現場での支援・開発活動を通じて社会正義に取り組んできた。「一部の貧困は、全体の繁栄にとって危険である」というメッセージは、貧困問題とより密接に結びついているもう一つの問題、国際的な労働力移動の本質を今でも的確に言い表している。2018年の移住に関するグローバル・コンパクトへのILOのアドバイスでは、このつながりを明確に強調している⁷¹⁹。この分野は、2011年以降に深刻化した世界的な難民危機によってさらに複雑化・悪化しており、ILOは、設立時から難民や移民労働者のための活動を阻んでいる同じ問題に直面している。労働力移動に関してILOが直面する問題は、今日の世界経済が抱える矛盾の一つでもある。受入れ国は国境管理と移民制限を主張する一方で、明らかに柔軟で機動的な労働力を必要としている⁷²⁰。現在

717 ILO and Walk Free Foundation, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage* (Geneva: ILO, 2017), 5.

718 ILO憲章の前文。

719 ILO, “UN Secretary-General’s report on the global compact for safe, orderly and regular migration. Inputs of the International Labour Organization” (Geneva: ILO), 6 November 2017

720 この矛盾を指摘しているのは以下。Antoine Pécoud, “What Do We Know about the International Organization for Migration?” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44, no. 10 (2018): 1621–1638.

の政治情勢のなかで、移民と移民政策の社会的側面についてグローバルな議論を行うこと、あるいは、移民と難民を受け入れ国の労働市場にどのように統合するのが最善かという問題に取り組むことは、これまで以上に困難になっている。

社会正義は、ILO憲章冒頭の「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる」の中心的なメッセージとして登場する⁷²¹。憲章の起草者にとって第一次世界大戦の惨禍の記憶は生々しく、このメッセージを目立つ位置に置くことは当然のことと思われたに違いない。さらに1944年のフィラデルフィアでは、自由民主主義体制が大恐慌の社会的影響への対応に失敗したことが、戦争につながるファシズムの台頭を助長したと多くの人が考えていたため、このメッセージの重要性はさらに増したように思われる。フィラデルフィアに集まった政治指導者、労働組合、使用者のほとんどが、社会正義は平和だけでなく民主的な政府の安定のための前提条件でもあることを、過去から学んだ教訓とすることに賛同した。近年の新ナショナリズムや右翼ポピュリズムの台頭は、世界的にも社会においても社会的不平等が現実の問題として経験されていることが要因の一つであり、今日でもなお過去の教訓は消えることなく存在し続けていることを思い知らされるのである。

このような背景のもと、100周年を迎えたILOにとっての大きな課題は、ILOが今なお重要な存在であるかどうかということではなく、ILOがどれだけの勢いを維持し、世界に還元することができるかということである。最近では新保護主義的な発言もみられるが、世界では過去数十年間にわたり、市場の優位性に対する信頼は厚く、それに伴って規制緩和と弾力化を求める声が強まっている。グローバル化は避けられないとみなす意見が支配的ななかで、開かれた市場経済がもたらすであろう破壊的な影響を抑えるためにILOができることは、各国政府の自国民を守るために市場介入しようとする意志と能力に期待するしかないのが現実である。ILOの将来の成功は、グローバル化という文脈のなかで、新たな「フィラデルフィア・コンセンサス」を促進し、社会的結束と社会正義のめざすところが、すべての政策の基本となるというILOの考え方に支持が得られるかどうか大きく依存している。最初のステップは、社会的進歩という概念自体がフィラデルフィア以降大きく変化したことを認識することであろう。それはもはや経済成長の成果の公正な分配だけにとどまらず、現在及び将来におけるもっと広い意味での環境上の問題に直面したときに、進歩とは何を意味するのか、社会正義の観点から再定義することがますます重要である。

これまでの数十年間の人権に関する国際的な議論はリベラルな自由の優位性に大き

721 ILO Constitution.

く左右されてきたが、最近の議論では、社会的権利の包含と重視に対する新たな認識と緊急性が示されている⁷²²。ILOは他のどの組織よりも、国家間または国内において社会正義と人権を融和させる新しい動きによりの確に対応できると思われる。

気候変動と環境破壊、グローバルな労働力移動、デジタル革命、インフォーマル経済の持続的な成長は、今後も仕事の世界に大きな影響を与え続けるであろう。すべての労働者が同じ方法や同じスピードで影響を受けることはないが、仕事の世界はこれまで以上に急速に変化している。さらに、富める国でも貧しい国にも、また工業化された国でもそうでない国にも、あまりにも非人道的な労働条件が存在し続けている。現在直面している変化は、新しい社会正義の問題を引き起こしていると同時に、社会正義という言葉の伝統的概念に対する挑戦となっている。

ライダー事務局長が100周年に向けて立ち上げたさまざまなイニシアチブ、特に仕事の未来イニシアチブと、2019年初頭に報告書を提出した「仕事の未来世界委員会」は、多くの問題に取り組んだ。2019年6月、ILOは100周年宣言と暴力及びハラスメント条約（第190号）を採択した。しかし、ILOが21世紀の社会正義の実践に意味のある形で貢献できるかどうかは、ILOだけの手に委ねられているわけではない。多国間主義を支持する政治的環境が必要であり、労働組合や使用者団体は、重要な貢献を果たせるだけの政治的支援を受けている必要がある。各国はILOを世界における単なる受動的な社会的良心とすることで満足すべきではない。あらゆる挫折や限界があるにもかかわらず、ILOは過去100年間で一つのことを証明した。すなわち、ILOは常に困難なときのための組織であり続けた。しかし、ILOが行動するためには、これまで何度も行われてきたように、ILOの構成員が、ILOが提供するツールを使って世界の社会政策を作っていくのだという意思と能力を持つ必要がある。

⁷²² Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2018).

略語一覧

AFL	アメリカ労働総同盟
AFL-CIO	アメリカ労働総同盟・産業別組合会議
AIP	アンデス・インディアン計画
CEACR	条約勧告適用専門家委員会
CFA	結社の自由委員会
CIO	アメリカ産業別組合会議
CITI	国際知識労働者連合
CSR	企業の社会的責任
DAF	ドイツ労働戦線
DAMP	David A. Morse Papers, Seely G. Mudd Rare Manuscript Library, Princeton University (デイビッド・モース文書, プリンストン大学マッド図書館)
ECOSOC	国連経済社会理事会
EPTA	国連拡大技術援助計画
ETUC	欧州労働組合連合
ERP	欧州復興計画
FAO	国連食糧農業機関
GATT	関税と貿易に関する一般協定
IACP	国際児童保護協会
IALL	国際労働立法協会
IASP	国際社会進歩協会
ICFTU	国際自由労働組合総連盟
ICIC	国際知的協力委員会
IDS	開発学研究所 (拠点: 英国サセックス大学)
IFTU	国際労働組合連盟
IIA	万国農事協会
IILS	国際労働問題研究所
ILC	国際労働総会
ILO	国際労働機関/国際労働事務局
ILOA	国際労働機関のアーカイブ
IMEC	先進工業・市場経済諸国グループ
IMI	国際経営研究所
IMF	国際通貨基金
IOE	国際使用者連盟
IPEC	児童労働撤廃国際計画

I P R	太平洋問題調査会
I T O	国際貿易機構
L N H O	国際連盟保健機関
L N U	国際連盟連合
M D G (s)	ミレニアム開発目標
M N E (s)	多国籍企業
N G O	非政府組織
N I E O	新国際経済秩序
O E C D	経済協力開発機構
O E E C	欧州経済協力機構
O H I M	Oral History Interview David A. Morse, Harry S. Truman Library (デイビッド・モースの口頭インタビュー, ハリー・S・トルーマン大統領図書館)
O P T	パレスチナ占領地区
P I A C T	国際労働条件・環境改善計画
P M C	国際連盟の委任統治委員会
S C I U	セーブ・ザ・チルドレン国際連盟
S D G (s)	持続可能な開発目標
T A B	技術援助評議会
T A P	技術援助プログラム
T U C	英国労働組合会議
U I A S D N	国際連盟協会連合会
U N C T A D	国連貿易開発会議
U N D P	国連開発計画
U N E S C O	国連教育科学文化機関
U N I C E F	国連児童基金
U N I D O	国連工業開発機関
U S A I D	米国国際開発庁
W C L	国際労働組合連合
W E P	世界雇用計画
W F T U	世界労働組合連盟
W H O	世界保健機関
W T O	世界貿易機関

参考文献

- Al-Dajani, Shukri Z. *Encounters with Fate and Destiny: A Life in International Politics*. London: I.B. Tauris, 2018.
- Alcock, Antony. *History of the International Labor Organization*. New York: Octagon Books, 1971.
- Alston, Philip. "'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime." *European Journal of International Law* 15, no. 3 (2004): 457–521.
- Amos, Jennifer. "Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948–1958." In *Human Rights in the Twentieth Century*, edited by Stefan-Ludwig Hoffmann, 147–165. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Amrith, Sunil, and Glenda Sluga. "New Histories of the United Nations." *Journal of World History* 19, no. 3 (2008): 251–274.
- Anderson, Carol. *Eyes Off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944–1955*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Azara, Liliosa. "The Holy See and the International Labour Organization: The Origins of a Special Relationship." In *Christian Democrat Internationalism: Its Action in Europe and Worldwide from post-World War II until the 1990s. Volume II: The Development (1945–1979). The Role of Parties, Movements, People*, edited by Jean-Dominique Durand, 42–56. Brussels: Peter Lang, 2013.
- Bangasser, Paul E. *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History*. ILO Employment Paper 2000/9. Geneva: ILO, 2000.
- Bashford, Alison. "Population, Geopolitics, and International Organizations in the Mid-Twentieth Century." *Journal of World History* 19, no. 3 (2008): 327–348.
- Basualdo, Victoria. "The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)." In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 401–422.
- Basualdo, Victoria. "La OIT entre la dictadura y la democracia en la Argentina: aportes sobre el papel de organizaciones internacionales en la reconfiguración de las relaciones laborales en la primera mitad de los años 80," *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 17, no. 1 (2017): 1–18.
- Benanav, Aaron. "The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment," *Journal of Global History* 14, no. 1 (2019): 107–125.
- Benson, Wilfrid. "A People's Peace in the Colonies." *International Labour Review* 47, no. 2 (1943): 141–168.
- Bernards, Nicholas Alexander. "Actors and Entanglements in Global Governance: The ILO in Sub-Saharan Africa." PhD diss., McMaster University, 2016.
- Betti, Eloisa. "Unexpected Alliances: Italian Women's Struggles for Equal Pay, 1940s–1960s." In *Women's ILO*, edited by Boris, Hoehtker, and Zimmermann, 276–299.
- Beveridge, William. "Social Insurance and Allied Services." London: HMSO, 1942; reprinted in *Bulletin of the World Health Organization* 78, no. 6 (2000): 847–855.
- Birla, L.N., and P. P. Pillai, *India and the ILO*. Oxford: Oxford University Press, 1946.
- Blanchard, Francis. *L'Organisation internationale du Travail: De la guerre froide à un nouvel ordre*

- mondial*. Paris: Seuil, 2004.
- Böhning, W.R. "The ILO and Contemporary International Economic Migration." *International Migration Review* 10, no. 2 (1976): 147–156.
- Bolivar, Camille. "La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie: Un réseau d'experts hétérodoxes pour un gouvernement réformiste." Master's thesis, Université de Genève, 2017.
- Bonner, Chris, Pat Horn, and Renana Jhabvala. "Informal Women Workers Open ILO Doors through Transnational Organizing, 1980s to 2010s." In *Women's ILO*, edited by Boris, Hoetker, and Zimmermann, 176–202.
- Bonvin, Jean-Michel. *L'Organisation internationale du Travail: Etude sur une agence productrice de normes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.
- Boockmann, Bernhard. "The Ratification of ILO Conventions: A Failure Times Analysis." In ZEW Discussion Papers, edited by ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2000.
- Borgwardt, Elizabeth. *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Boris, Eileen. "Equality's Cold War: The ILO and the UN Commission on the Status of Women, 1946–1970s." In *Women's ILO*, edited by Boris, Hoetker, and Zimmermann, 97–120.
- Boris, Eileen. *Making the Woman Worker: Precarious Labor and the Fight for Global Standards, 1919–2019*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Boris, Eileen, and Jennifer N. Fish. "'Slaves No More': Making Global Labor Standards for Domestic Workers." *Feminist Studies* 40, no. 2 (2014): 411–443.
- Boris, Eileen, Dorothea Hoetker, and Susan Zimmermann, eds. *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to the Present*. Studies in Global Social History. Leiden: Brill; Geneva: ILO, 2018.
- Boutros-Ghali, Boutros. *The United Nations and Apartheid 1948–1994*. New York: United Nations, 1994.
- Bradley, Mark Philip. *The World Reimagined. Americans and Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Brégain, Gildas. "Un problème national, interallié ou international? La difficile gestion transnationale des mutilés de guerre (1917–1923)." *Revue d'histoire de la protection sociale* 9, no. 1 (2016): 110–132.
- Breuer, Martin. "Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954–1968)." *Forum for Inter-American Research* 11, no. 3 (2018): 110–123.
- Bruckner, Rowland. *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations, and Human Rights, 1941–1953*. DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, 2013.
- Burke, Roland. *Decolonization and the Evolution of International Human Rights. Pennsylvania Studies in Human Rights*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2010.
- Burke, Roland. "Some Rights Are More Equal than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights." *Humanity* 3, no. 3 (2012): 427–448.
- Burkman, Thomas W. *Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914–1938*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2008.
- Butler, H. B. *Confident Morning*. London: Faber and Faber, 1950.
- Cabanes, Bruno. *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918–1924*. Studies in the Social and Cultural History of Modern Warfare. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Carew, Anthony. *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Détente, 1945–1970*.

- Edmonton, AB: Athabasca University Press, 2018.
- Carew, Anthony. "Conflict within the ICFTU. Anti-Communism and Anti-Colonialism in the 1950s." *International Review of Social History* 41, no.2 (1996): 147–181.
- Carew, Anthony. "A False Dawn: The World Federation of Trade Unions (1945–1949)." In *The International Confederation of Free Trade Unions*, edited by Anthony Carew, Michel Dreyfus, Geert Van Goethem, Rebecca Gumbrell-McCormick, and Marcel van der Linden, 165–187. Bern: Peter Lang, 2000.
- Carew, Anthony, Michel Dreyfus, Geert Van Goethem, Rebecca Gumbrell-McCormick, and Marcel van der Linden, eds. *The International Confederation of Free Trade Unions*. Bern: Peter Lang, 2000.
- Carroll, Archie B. "A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices." In *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, edited by Andrew Crane, Dirk Matten, Abigail McWilliams, Jeremy Moon, and Donald S. Siegel, 19–46. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Caruso, Laura, and Andrés Stagnaro. *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017.
- Cayet, Thomas. "The ILO and the IMI: A Strategy of Influence on the Edges of the League of Nations, 1925–1934." In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 251–270.
- Cayet, Thomas, Marie Thébaud-Sorger, and Paul-André Rosental. "How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise." *Journal of Modern European History* 7, no. 2 (2009): 174–196.
- Christiaens, Kim, Idesbald Goddeeris, and Magaly Rodríguez García, eds. *European Solidarity with Chile, 1970s–1980s*. Studies in Political Transition. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2014.
- Clavin, Patricia. *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Clavin, Patricia. "What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945." In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 233–248.
- Cobble, Dorothy Sue. "Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards." In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, edited by Jensen and Lichtenstein, 55–79.
- Cobble, Dorothy Sue. "The Other ILO Founders: 1919 and Its Legacies." In *Women's ILO*, edited by Boris, Hoehtker, and Zimmermann, 27–49.
- Connelly, Matthew James. *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Conrad, Sebastian, and Dominic Sachsenmaier, eds. *Competing Visions of World Order: Global Moments and Movements, 1880–1930*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Cooper, Frederick. *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.
- Cox, Robert W. "Education for Development." *International Organization* 23, no. 1 (1968): 310–331.
- Cox, Robert W. "ILO–Limited Monarchy." In *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, edited by Robert W. Cox and Harold K. Jacobson, 102–138. New Haven, CT: Yale University Press, 1973.
- Cox, Robert W. "Labor and Hegemony." *International Organization* 31, no. 3 (1977): 385–424.
- Cross, Gary. "Les Trois Huits: Labor Movements, International Reform, and the Origins of the Eight-Hour Day, 1919–1924." *French Historical Studies* 14, no. 2 (1985): 240–268.

- Dahan, Yossi, Hanna Lerner, and Faina Milman-Sivan, eds. *Global Justice and International Labour Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Daughton, J.P. "ILO Expertise and Colonial Violence in the Interwar Years." In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 85–97.
- De Givry, Jean. "The ILO and the Quality of Working Life. A New International Programme: PIACT," *International Labour Review* 117, no. 3 (1978): 261–271.
- De Grazia, Victoria. *Irresistible Empire: America's Advance through Twentieth-Century Europe*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2005.
- Delamotte, Yves, and Kenneth F. Walker. "Humanization of Work and the Quality of Working Life – Trends and Issues." *International Journal of Sociology* 6, no. 1 (1976): 8–40.
- Delpal, Bernard. "Le refuge américain de l'OIT (1940–1946). De l'esprit de Genève à l'esprit de Philadelphie, place du syndicalisme dans la stratégie de reconstruction." In *L'Organisation internationale du travail*, edited by Lespinet-Moret and Viet, 107–120.
- Dhermy-Mairal, Marine. "L'Unification du mouvement coopératif au Bureau international du travail: La 'révolution silencieuse' d'Albert Thomas (1919–1932)." *Le Mouvement Social* 263 (January 2018): 15–29.
- Dietrich, Christopher R. W. *Oil Revolution: Sovereign Rights and the Economic Culture of Decolonization, 1945 to 1979*. Global and International History. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Diller, Janelle M. "Social Justice, Rights, and Labour." In *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, edited by Dinah Shelton, 295–324. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Dinkel, Jürgen. *The Non-Aligned Movement: Genesis, Organization and Politics (1927–1992)*. Leiden: Brill, 2019.
- Dreyfus, Michel. "The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919)." In *The International Confederation of Free Trade Unions*, edited by Carew et al., 25–73.
- Droux, Joëlle. "From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation: The ILO Contribution to Child Welfare Issues During the Inter-War Years." In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 262–279.
- Dykman, Klaas. "Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers." *Comparativ* 23, no. 4/5 (2014): 21–46.
- Eckel, Jan. "Human Rights and Decolonization: New Perspectives and Open Questions." *Humanity* 1, no. 1 (2010): 111–135.
- Eckel, Jan, and Samuel Moyn. *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*. Pennsylvania Studies in Human Rights. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2014.
- Ehrlich, Paul R. *The Population Bomb*. New York: Ballantine Books, 1968.
- Eisenberg, Jaci Leigh. "Butler, Harold Beresford." In *IO Bio: Biographical Dictionary*, edited by Reinalda, Kille, and Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.
- Eisenberg, Jaci Leigh. "Jenks, Clarence Wilfred." In *IO Bio: Biographical Dictionary*, edited by Reinalda, Kille, and Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.
- Eisenberg, Jaci Leigh. "Laquelle était la vraie France? France and the ILO During the Second World War." In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 341–364.
- Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- Evju, Stein. "Labour Is Not a Commodity. Reappraising the Origins of the Maxim." *European Labour*

- Law Journal* 4, no. 3 (September 2013): 222–229.
- Farré, Sébastien. “Trois experts, une visite, un rapport. L’Organisation internationale du travail et la liberté syndicale en Espagne franquiste.” In *L’Organisation internationale du travail*, edited by Lespinet-Moret and Viet, 121–130.
- Feiertag, Olivier. “Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920–1923.” *Les cahiers Irice* 2, no. 2 (2008): 127–155.
- Ferreras, Norberto Osvaldo. “Europe–Geneva–America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization.” In *Beyond Geopolitics*, edited by McPherson and Wehrli, 83–96.
- Fink, Leon. “A Sea of Difference: The ILO and the Search for Common Standards, 1919–1945.” In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, edited by Jensen and Lichtenstein, 15–33.
- Follows, John W. *Antecedents of the International Labour Organization*. Oxford: Clarendon Press, 1951.
- Frey, Marc, Sönke Kunkel, and Corinna R. Unger, eds. *International Organizations and Development, 1945–1990*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Frey, Marc, Sönke Kunkel, and Corinna R. Unger. “Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World.” In *International Organizations and Development*, edited by Frey, Kunkel, and Unger, 1–22.
- Gallo, Stefano. “Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism.” In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 153–171.
- Gatrell, Peter. *The Making of the Modern Refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Gaudier, Maryse. *The International Institute for Labour Studies: Its Research Function, Activities and Publications 1960–2001*. Geneva: ILO, 2001.
- Gernigon, Bernard, Alberto Odero, and Horacio Guido. *ILO Principles concerning the Right to Strike*. Geneva: ILO, 2000; initially published in *International Labour Review* 137, no. 4 (1998).
- Gerry, Chris. “The Theoretical Basis of the World Employment Programme: A Note on Pragmatism, Social Democracy and Ideology,” *Manpower and Employment Research* 10, no. 2 (1977): 25–31.
- Geyer, Martin H., and Johannes Paulmann, eds. *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*. Studies of the German Historical Institute, London. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Ghébal, Viktor-Yves. *The International Labour Organization: A Case Study on the Evolution of UN Specialised Agencies*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989.
- Gilman, Nils. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2003.
- Goddeeris, Idesbald. “The Limits of Lobbying: ILO and Solidarność.” In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 423–442.
- Gorman, Daniel. *The Emergence of International Society in the 1920s*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Guérin, Denis. *Albert Thomas au BIT, 1920–1932: De l’internationalisme à l’Europe*. Euryopa Études. Geneva: Institut Européen de l’Université de Genève, 1996.
- Guieu, Jean-Michel. “Albert Thomas et la paix. Du socialisme normalien à l’action internationale au BIT.” *Les cahiers Irice* 2, no. 2 (2008): 65–80.
- Guinand, Cédric. *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)*. Bern: Peter Lang, 2003.
- Guthrie, Jason. “The ILO and the International Technocratic Class, 1944–1966.” In *Globalizing Social*

- Rights*, edited by Kott and Droux, 115–136.
- Gzoyan, Edita. “The League of Nations and Armenian Refugees: The Formation of the Armenian Diaspora in Syria.” *Central and Eastern European Review* 8, no.1 (2014): 89–101.
- Haas, Ernst B. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1964.
- Hagtvedt Vik, Hanne. “How Constitutional Concerns Framed the US Contribution to the International Human Rights Regime from Its Inception, 1947–1953.” *International History Review* 34, no. 4 (2012): 887–909.
- Hagtvedt Vik, Hanne. “Indigenous Internationalism.” In *Internationalisms. A Twentieth Century History*, edited by Sluga and Clavin, 315–339.
- Hagtvedt Vik, Hanne. “Taming the States: The American Law Institute and the ‘Statement of Essential Human Rights’.” *Journal of Global History* 7, no. 3 (2012): 461–482.
- Hansenne, Michel. *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l’après-guerre froide*. Chêne-Bourg: Editions ZOE, 1999.
- Hauf, Felix. “The Paradoxes of Decent Work in Context: A Cultural Political Economy Perspective.” *Global Labour Journal* 6, no. 2 (2015): 138–155.
- Heerma van Voss, Lex. “The International Federation of Trade Unions and the Attempt to Maintain the Eight-Hour Working Day 1919–1929.” In *Internationalism in the Labour Movement, 1830–1940*, edited by Frits Van Holthoon and Marcel van der Linden, 518–542. Leiden: Brill, 1988.
- Helleiner, Eric. *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- Henry, Hagen. “The Contribution of the ILO to the Formation of Public International Cooperative Law.” In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 98–115.
- Herren, Madeleine. “Fascist Internationalism.” In *Internationalisms: A Twentieth Century History*, edited by Sluga and Clavin, 191–212.
- Herren, Madeleine. “Global Corporatism after the First World War – The Indian Case.” In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 137–152.
- Herren, Madeleine. *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA*. Munich: Oldenbourg, 2000.
- Herrera González, Patricio. “El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936.” *Estudios de historia moderna y contemporánea de México* 46 (July–December 2013): 87–119.
- Hidalgo-Weber, Olga. “Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: Le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l’Organisation internationale du Travail, 1919–1946.” PhD diss., Université de Genève, 2015.
- Hidalgo-Weber, Olga. “Femmes britanniques et pratiques internationales de justice sociale dans la première moitié du XXe siècle.” *Le Mouvement Social* 263, no. 2 (2018): 77–92.
- Hidalgo-Weber, Olga. *La Grande-Bretagne et l’Organisation internationale du travail (1919–1946). Une nouvelle forme d’internationalisme*. Louvain-la-Neuve: Academia-L’Harmattan, 2017.
- Hidalgo-Weber, Olga. “Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors.” In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 17–31.
- Hilson, Mary. *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*. London: Reaktion Books, 2008.
- Hodge, Joseph Morgan. *The Triumph of the Expert. Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism*. Athens, OH: Ohio University Press, 2007.

- Hoehtker, Dorothea, and Sandrine Kott, eds. *À la rencontre de l'Europe au travail. Recits de voyages d'Albert Thomas*. Paris: Publications de la Sorbonne; Geneva: ILO, 2015.
- Hoffmann, Stefan-Ludwig. "Human Rights and History." *Past & Present* 232, no. 1 (2016): 279–310.
- Hoffmann, Stefan-Ludwig. ed. *Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Hooper, Paul F. "The Institute of Pacific Relations and the Origins of Asian and Pacific Studies." *Pacific Affairs* 61, no. 1 (1988): 98–121.
- Hu, Aiqun. *China's Social Insurance in the 20th Century: A Global Historical Perspective*. Leiden: Brill, 2015.
- Huberman, Michael. *Odd Couple: International Trade and Labor Standards in History*. Yale Series in Economic and Financial History. New Haven, CT: Yale University Press, 2012.
- Hughes, Stephen, and Nigel Haworth. "A Shift in the Centre of Gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant." In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 293–312.
- Hutchinson, John F. "Rethinking the Origins of the Red Cross." *Bulletin for the History of Medicine* 63, no. 4 (1989): 557–578.
- ILO, *Constitution and Standing Orders of the International Labour Organisation*. Geneva: ILO, 1934.
- ILO, ed. *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*. Geneva: ILO, 2009.
- ILO. *Employment, Incomes, and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: ILO, 1972.
- ILO. *Freedom of Association*. Studies and Reports, Series A, Nos. 28–32. 5 vols. Geneva: ILO, 1927–1930.
- ILO. *Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Studies and Reports, New Series, No. 35. Geneva: ILO, 1953.
- ILO. *The ILO and Africa*. Geneva: ILO, 1960.
- ILO. *The ILO and Asia*. Geneva: ILO, 1962.
- ILO. "The I.L.O. Manpower Programme." *International Labour Review* 59, no. 4 (April 1949): 367–393.
- ILO. *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries*. Geneva: ILO, 1961.
- ILO. *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth*. Geneva: ILO, 1961.
- ILO. *Social Policy in Dependent Territories*. Geneva: ILO, 1944.
- ILO. "Voices for Freedom of Association." *Labour Education* 112, no. 3 (1998).
- ILO. *World Employment 1995. An ILO Report*. Geneva: ILO, 1995.
- ILO and Walk Free Foundation. *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*. Geneva: ILO, 2017.
- Imber, Mark F. *The USA, ILO, UNESCO and IAEA. Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*. New York: St. Martin's Press, 1989.
- Jacobson, Harold Karan. "The USSR and ILO." *International Organization* 14, no. 3 (1957): 402–428.
- James, Harold. *Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft*. Munich: Deutscher Taschenbuch-Verlag, 1997.
- Jensen, Jill M. "From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936–1948." *International Labor and Working-Class History* 80, no. 1 (2011): 215–240.

- Jensen, Jill M. "US New Deal Social Policy Experts and the ILO, 1948–1954." In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 172–189.
- Jensen, Jill M, and Nelson Lichtenstein, eds. *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West Meets East*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Geneva: ILO, 2015.
- Jensen, Jill M. "Negotiating a World Trade and Employment Charter: The United States, the ILO and the Collapse of the ITO Ideal." In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, edited by Jensen and Lichtenstein, 83–109.
- Jensen, Steven L. B. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*. Human Rights in History. New York: Cambridge University Press, 2017.
- Jolly, Richard, Louis Emmerij, Dharam Ghai, and Frédéric Lapeyre. *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. United Nations Intellectual History Project Series. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2004.
- Josephson, Harold. *James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America*. Rutherford, NJ: Fairleigh Dickinson University Press, 1974.
- Kaufmann, Christine. *Globalisation and Labour Rights. The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law*. Oxford: Hart Publishing, 2007.
- Kelly, Patrick William. *Sovereign Emergencies: Latin America and the Making of Global Human Rights Politics*. Human Rights in History. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Kennedy, Paul M. *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*. New York: Random House, 2006.
- Kent, Ann. *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2007.
- Kettunen, Pauli. "The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model." In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 210–232.
- Kévonian, Dzovinar. "Enjeux de catégorisations et migrations internationales. Le Bureau international du Travail et les réfugiés (1925–1929)." *Revue européenne des migrations internationales* 21, no. 3 (2005): 1–23.
- Kévonian, Dzovinar. "Les juristes et l'Organisation internationale du Travail 1919–1939. Processus de légitimation et institutionnalisation des relations internationales." *Journal of the History of International Law* 12, no. 3 (2010): 227–266.
- Kévonian, Dzovinar. "La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique international." *Les cahiers Irice* 2, no. 2 (2008): 81–106.
- Kleinöder, Nina, Stefan Müller, and Karsten Uhl, eds. *Humanisierung der Arbeit. Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts*. Bielefeld: Transcript Verlag (forthcoming 2019).
- Klose, Fabian. *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence: The Wars of Independence in Kenya and Algeria*. Pennsylvania Studies in Human Rights. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2013.
- Konkel, Rob. "The Monetization of Global Poverty: The Concept of Poverty in World Bank History, 1944–90." *Journal of Global History* 9, no. 2 (2014): 276–300.
- Kott, Sandrine. "Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period." In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 173–196.
- Kott, Sandrine. "Dynamiques de l'internationalisation: L'Allemagne et l'Organisation internationale du

- Travail (1919–1940).” *Critique internationale* 52 (2011): 69–84.
- Kott, Sandrine. “Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO During the Second World War.” *Journal of Modern European History* 12, no. 3 (2014): 359–376.
- Kott, Sandrine. “From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s.” In *Shaping the Transnational Sphere. Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, edited by Davide Rodogno, Bernhard Struck and Jakob Vogel, 239–259. New York: Berghahn Books, 2015.
- Kott, Sandrine, ed. *La justice sociale dans un monde global. L’Organisation internationale du Travail*. Special issue of *Le Mouvement Social* 263, no. 2 (2018): 3–14.
- Kott, Sandrine. “OIT, justice sociale et mondes communistes. Concurrences, émulations, convergences.” *Le Mouvement Social* 263, no. 2 (2018): 139–151.
- Kott, Sandrine. “Towards a Social History of International Organizations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919–1949).” In *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Pasts of the Present*, edited by Miguel Bandeira Jerónimo and José Pedro Monteiro, 35–57. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.
- Kott, Sandrine, and Joëlle Droux, eds. *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Geneva: ILO, 2013.
- Kott, Sandrine. “The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947–1957.” *Humanity* 3, no. 3 (2012): 69–84.
- Kott, Sandrine. “Competing Internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization.” In *Nazism across Borders. The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, edited by Sandrine Kott and Kiran Klaus Patel, 29–52. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- La Hovary, Claire. “A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization.” *International Organizations Law Review* 12, no. 1 (2015): 204–236.
- Lake, Marilyn. “The ILO, Australia and the Asia-Pacific Region: New Solidarities or Internationalism in the National Interest?” In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, edited by Jensen and Lichtenstein, 33–54.
- Lapeyre, Jean. *Le dialogue social européen. Histoire d’une innovation sociale (1985–2003)*. Brussels: European Trade Union Institute, 2017.
- Laqua, Daniel, ed. *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements between the World Wars*. International Library of Twentieth Century History. London: I.B. Tauris, 2011.
- Latham, Michael E. *Modernization as Ideology: American Social Science and ‘Nation Building’ in the Kennedy Era*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2000.
- Lauren, Paul Gordon. *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*. Boulder, CO: Westview, 1988.
- Lee, Eddy. “The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect.” *International Labour Review* 133, no. 4 (1994): 467–484.
- Leimgruber, Matthieu. “The Embattled Standard-bearer of Social Insurance and Its Challenger: The ILO, the OECD and the ‘Crisis of the Welfare State’, 1975–1985.” In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 293–309.
- Lee, Eddy, and Matthias Schmelzer, eds. *The OECD and the International Political Economy since 1948*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.
- Lerner, Abba P. “Mr. Keynes’ ‘General Theory of Employment, Interest and Money.’” *International*

- Labour Review* 34, no. 4 (1936): 435–454.
- Lespinet-Moret, Isabelle. “Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919–1940)?” *Le Mouvement Social* 263, no. 2 (2018): 61–76.
- Lespinet-Moret, Isabelle, and Vincent Viet, eds. *L’Organisation internationale du Travail: origine, développement, avenir*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- Lichtenstein, Nelson. “The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia.” In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, edited by Jensen and Lichtenstein, 277–296.
- Liebeskind Sauthier, Ingrid. “Modern Unemployment: From the Creation of the Concept to the International Labour Office’s First Standards.” In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 67–84.
- Liebscher, Daniela. *Freude und Arbeit. Zur internationalen Freizeit- und Sozialpolitik des faschistischen Italien und des NS-Regimes*. Italien in der Moderne, vol. 16. Cologne: SH-Verlag, 2009.
- Lieten, G.K. “The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate.” In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 443–460.
- Linnik, Marianna, and Sune Skadegaard Thorsen. “ILO and CSR – Minimum Human Rights Standards for Corporations.” In *Governance, International Law and Corporate Social Responsibility*, edited by ILO and International Institute for Labour Studies, 105–127. Geneva: ILO, 2008.
- Lorenz, Edward C. *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2001.
- Louis, Marieke. “La diplomatie sociale des multinationales.” *La vie des idées*, 9 October, 2018, www.laviedesidees.fr.
- Louis, Marieke. “Hansenne, Michel.” In *IO Bio: Biographical Dictionary*, edited by Reinalda, Kille, and Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.
- Louis, Marieke. “The ILO, Social Partners and the G20: New Prospects for Social Dialogue at the Global Level?” *Global Social Policy* 16, no. 3 (2016): 235–252.
- Louis, Marieke. “Women’s Representation at the ILO: A Hundred Years of Marginalization.” In *Women’s ILO*, edited by Boris, Hoehtker and Zimmermann, 202–225.
- Maier, Charles. “The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II.” *International Organization* 31, no. 4 (1977): 607–633.
- Massart, Sylvie. “Les voyages d’Albert Thomas, directeur du Bit (1919–1932).” Master’s thesis, Université Paris-I, Sorbonne, 1993.
- Matera, Marc, and Susan Kingsley Kent. *The Global 1930s: The International Decade*. London: Routledge, 2017.
- Maul, Daniel Roger. “‘Help Them Move the ILO Way’: The International Labour Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War.” *Diplomatic History* 33, no. 3 (2009): 387–404.
- Maul, Daniel Roger. *Human Rights, Development, and Decolonization: The International Labour Organization, 1940–70*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Geneva: ILO, 2012.
- Maul, Daniel Roger. “The ILO, Asia and the Beginnings of Technical Assistance, 1945–60.” In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, edited by Jensen and Lichtenstein, 365–400.
- Maul, Daniel Roger. “The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970.” In *Human Rights in the Twentieth Century*, edited by Stefan-Ludwig Hoffmann, 301–320.
- Maul, Daniel Roger. “The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from

- 1919 to the Present.” *Labor History* 48, no. 4 (2007): 477–500.
- Maul, Daniel Roger. “Morse, David Abner”. In *IO Bio: Biographical Dictionary*, edited by Reinalda, Kille, and Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.
- Maul, Daniel Roger. “The ‘Morse Years’: The ILO 1948–1970.” In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 365–400.
- Maul, Daniel Roger, Luca Puddu, and Hakeem Ibikunle Tijani. “The International Labour Organization”. In *General Labour History of Africa: Workers, Employers and Governments, 20th–21st Centuries*, edited by Stefano Bellucci and Andreas Eckert. Martlesham: James Currey; Geneva: ILO, 2019.
- Maupain, Francis. *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*. Oxford: Hart Publishing, 2013.
- Maurel, Chloé. “OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970.” In *L’Organisation internationale du travail*, edited by Lespinet-Moret and Viet, 179–192.
- Mazower, Mark. *Governing the World: The History of an Idea*. New York: The Penguin Press, 2012.
- Mazower, Mark. *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Lawrence Stone Lectures. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- McPherson, Alan, and Yannick Wehrli, eds. *Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations*. Albuquerque, NM: University of New Mexico Press, 2015.
- Mechi, Lorenzo. “Du BIT à la politique sociale européenne: Les origines d’un modèle.” *Le Mouvement Social* 244, no. 3 (2013): 17–30.
- Mechi, Lorenzo. “Economic Regionalism and Social Stabilisation: The International Labour Organization and Western Europe in the Early Post-War Years.” *International History Review* 35, no. 4 (2013): 844–862.
- Mehrotra, Santosh, and Richard Jolly, eds. *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Monteiro, José Pedro. “‘One of Those Too-Rare Examples’: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961–1963).” In *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Past of the Present*, edited by Miguel Bandeira Jerónimo and José Pedro Monteiro, 221–251. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.
- Morse, David A. “The Employment Problem in Developing Countries.” In *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies: Papers and Impressions of the Seventh Cambridge Conference on Development Problems, 13th to 24th September 1979 at Jesus College, Cambridge*, edited by Ronald Robinson and Peter Johnston, 5–13. Foreign and Commonwealth Office, Overseas Development Administration. Cambridge University Overseas Studies Committee. London: HMSO, 1971.
- Morsink, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Moyn, Samuel. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
- Moyn, Samuel. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2018.
- Moynihan, Daniel P. “The United States and the International Labor Organisation, 1889–1934,” PhD diss. Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, MA, 1960.
- Natchkova, Nora, and Céline Schoeni. “The ILO, Feminists and Expert Networks: The Challenges of a Protective Policy.” In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 49–66.

- Neunsinger, Silke. "The Unobtainable Magic of Numbers: Equal Remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement, 1950s–1980s." In *Women's ILO*, edited by Boris, Hoehtker, and Zimmermann, 121–148.
- Nolan, Mary. *Visions of Modernity: American Business and the Modernization of Germany*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Normand, Roger, and Sahra Zaidi. *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2008.
- Norsky, K.K. *The Influence of the International Labour Organization on Principles of Social Policy in Non-Metropolitan Territories*. Oxford: Oxford University Press, 1951.
- O'Higgins, Paul. "'Labour Is Not a Commodity' – An Irish Contribution to International Labour Law." *Industrial Law Journal* 26, no. 3 (1997): 225–234.
- O'Sullivan, Kevin. "'A Global Nervous System': The Rise and Rise of European Humanitarian NGOs, 1945–1985." In *International Organizations and Development*, edited by Frey, Kunkel, and Unger, 196–219.
- Oechslin, Jean-Jacques. *The International Organisation of Employers. Three-Quarters of a Century in the Service of the Enterprise (1920–1998)*. Geneva: IOE, 2001.
- Okia, Opolot. *Communal Labor in Colonial Kenya: The Legitimization of Coercion, 1912–1930*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- Olesen, Thorsten Borring, Helge O. Pharo, and Kristian Paaskesen, eds. *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*. Issues in Contemporary History. Oslo: Akademika Publishing, 2013.
- Orenstein, Mitchell A. "Pension Privatization: The Transnational Campaign." In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 280–292.
- Orenstein, Mitchell A. "Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland." *Czech Sociological Review* 3, no. 2 (1995): 179–196.
- Ortuño Anaya, Pilar. *European Socialists and Spain: The Transition to Democracy, 1959–77*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- Packenham, Robert A. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1973.
- Patel, Kiran Klaus. *The New Deal. A Global History*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016.
- Pécoud, Antoine. "What Do We Know about the International Organization for Migration?" *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44, no. 10 (2018): 1621–1638.
- Pedersen, Susan. "Back to the League of Nations." *American Historical Review* 112, no. 4 (2007): 1091–1117.
- Pedersen, Susan. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Pernet, Corinne A. "Developing Nutritional Standards and Food Policy: Latin American Reformers between the ILO, the League of Nations Health Organization, and the Pan-American Sanitary Bureau." In *Globalizing Social Rights*, edited by Kott and Droux, 249–261.
- Phelan, Edward. "The ILO Sets up its Wartime Centre in Canada." In *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, edited by ILO, 259–279. Geneva: ILO, 2009; initially published in: *Studies: An Irish Quarterly Review* 44, no. 174 (1956): 151–170.
- Phelan, Edward. "Some Reminiscences of the International Labour Organization." In *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, edited by ILO, 227–257. Geneva: ILO,

- 2009; initially published in: *Studies: An Irish Quarterly Review* 43, no. 171 (1954): 241–270.
- Piguet, Laure. “La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d’attelage des wagons de chemins de fer (1923–1931).” *Le Mouvement Social* 2 (2018): 31–43.
- Plata-Stenger, Véronique. “Europe, the ILO and the Wider World (1919–1954),” *EGO – European History Online*, Mainz: Leibniz-Institut für Europäische Geschichte, 2016.
- Plata-Stenger, Véronique. “L’OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l’entredeux-guerres.” *Le Mouvement Social* 263, no. 2 (2018): 109–122.
- Plata-Stenger, Véronique. *Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy: The ILO Contribution to Development (1930–1946)*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg, forthcoming 2020.
- Plata-Stenger, Véronique. “‘To Raise Awareness of Difficulties and to Assert Their Opinion’. The International Labour Office and the Regionalization of International Cooperation in the 1930s.” In *Beyond Geopolitics*, edited by McPherson and Wehrli, 97–113.
- Plata-Stenger, Véronique. “Une voie sociale pour le développement. Le Bureau international du Travail et les débuts de la coopération technique (1919–1949).” PhD diss. Université de Genève, 2016.
- Plesch, Dan. *America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and Forged a Peace*. London: I.B. Tauris, 2011.
- Pohrt, Oliver. *Die internationale Gewerkschaftsbewegung zwischen Einheitswunsch und Kaltem Krieg. Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) von der Gründungsphase bis zu seiner Spaltung (1941–1949)*. Regensburg: S. Roderer Verlag, 2000.
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation*. New York: Rinehart & Company, 1944.
- Prashad, Vijay. *The Darker Nations: A People’s History of the Third World*. A New Press People’s History. New York: New Press, 2007.
- Prince, Charles. “The U.S.S.R. and International Organizations.” *The American Journal of International Law* 36, no. 3 (1942): 425–445.
- Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter; 1980–81*. 3 Books. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1981–1982.
- Raphael, Lutz. “Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts.” *Geschichte und Gesellschaft* 22, no. 2 (1996): 165–193.
- Reinalda, Bob. “Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization: Two Classic Studies still Going Strong.” In *Autonomous Policy Making by International Organisations*, edited by Bob Reinalda and Bertjan Verbeek, 42–61. London: Routledge, 1998.
- Reinalda, Bob. *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*. London: Routledge, 2009.
- Reinalda, Bob, Kent Kille, and Jaci Leigh Eisenberg, eds. *IO Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, Nijmegen, The Netherlands: University of Nijmegen, www.ru.nl/fm/iobio.
- Reynaud, Emmanuel. *The International Labour Organization and Globalization. Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice*. ILO Research Paper Series No. 21. Geneva: ILO, 2018.
- Reynaud, Emmanuel. *The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective*. Conditions of Work and Employment Series No. 90. Geneva: ILO, 2017.
- Ribi Forclaz, Amalia. “A New Target for International Social Reform: The International Labour Organization and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-War Years.” *Contemporary European History* 20, no. 3 (2011): 307–329.

- Richards, Peter J. "Preserving Jobs under Economic Stabilisation Programmes: Can there be an Employment Target?" *International Labour Review* 125, no. 4 (1986): 423–433.
- Robertson, Thomas. *The Malthusian Moment: Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism*. Studies in Modern Science, Technology, and the Environment. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2012.
- Rodgers, Gerry. "Decent Work as a Development Objective." *The Indian Journal of Labour Economics* 44, no. 1 (2001): 15–26.
- Rodgers, Gerry. "India, the ILO and the Quest for Social Justice." *Economic and Political Weekly* 46, no. 10 March (2011): 45–52.
- Rodgers, Gerry, ed. *The Poverty Agenda and the ILO. Issues for Research and Action*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1995.
- Rodgers, Gerry, Eddy Lee, Lee Swepston, and Jasmien Van Daele. *The ILO and the Quest for Social Justice, 1919–2009*. Ithaca, NY: Cornell University Press; Geneva: ILO, 2009.
- Rodgers, Gerry, J. Krishnamurty, and Sabyasachi Bhattacharya. "India and the ILO in Historical Perspective." *Economic and Political Weekly* 46, no. 10 (5 March 2011).
- Rodogno Davide, Liat Kozma, and Magaly Rodriguez, eds., *The League of Nations' Work on Social Issues. Visions, Endeavours and Experiments*. New York: United Nations Press, 2016.
- Rodríguez García, Magaly. "Conclusion: The ILO's Impact on the World." In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 461–478.
- Rodríguez-Piñero, Luis. *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime, 1919–1989*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Rosado Marzán, César F. "The Limits of Human Rights for Labour Rights: A Retrospective Look at the Case of Chile." In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, edited by Jensen and Lichtenstein, 206–230.
- Rosental, Paul-André. "Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres." *Annales.Histoire, Sciences Sociales* 61, no. 1 (2006): 99–134.
- Royle, Tony. "The ILO's Shift to Promotional Principles and the 'Privatization' of Labour Rights: An Analysis of Labour Standards, Voluntary Self-regulation and Social Clauses." *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 26, no. 3 (2010): 249–271.
- Rupp, Leila J. *Worlds of Women: The Making of an International Women's Movement*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- Sanchez Bajo, Claudia. "Work and Cooperatives: A Century of ILO Interaction with the Cooperative Movement." In *Cooperatives and the World of Work*, edited by Bruno Roelants, Hyungsik Eum, Simel Esim, Sonja Novkovic, and Walteri Katamajaki. London: Routledge, forthcoming 2020.
- Saunier, Pierre-Yves. "Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940." In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 197–220.
- Schenk, Catherine R. *International Economic Relations since 1945*. London: Routledge, 2011.
- Schild, Georg. *Bretton Woods and Dumberton Oaks. American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944*. London: St. Martin's Press, 1995.
- Schmelzer, Matthias. *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Schot, Johan, and Vincent Lagendijk. "Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks." *Journal of Modern European History* 6, no. 2 (2008): 196–217.

- Scodeller, Gabriela. "Educar in derechos laborales: politicas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950–1970." In *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, edited by Laura Caruso and Andrés Stagnaro, 213–254. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017.
- Seekings, Jeremy. "The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919–1950." In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 145–172.
- Serra, Narcís, and Joseph E. Stiglitz. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. The Initiative for Policy Dialogue Series. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Servais, Jean-Michel. *International Labour Organization (ILO)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2005.
- Shotwell, James T. "The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 166, no. 1 (1933): 18–25.
- Shotwell, James T., ed. *The Origins of the International Labor Organization*. 2 vols. New York: Columbia University Press, 1934.
- Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- Sinclair, Guy Fiti. *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States*. The History and Theory of International Law. New York: Oxford University Press, 2017.
- Skran, Claudena. *Refugees in Interwar Europe. The Emergence of a Regime*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Slobodian, Quinn. *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018.
- Sluga, Glenda. *Internationalism in the Age of Nationalism*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2013.
- Sluga, Glenda, and Patricia Clavin, eds. *Internationalisms: A Twentieth Century History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Sluga, Glenda, and Patricia Clavin. "Rethinking the History of Internationalism." In *Internationalisms: A Twentieth Century History*, edited by Sluga and Clavin, 3–14.
- Smith, Mark B. "Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev." *Humanity* 3, no. 3 (2012): 385–406.
- Snyder, Sarah B. *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*. Human Rights in History. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Standing, Guy. "The ILO: An Agency for Globalization?" *Development and Change* 39, no. 3 (2008): 355–384.
- Steiner, Zara. *The Lights that Failed. European International History 1919–1933*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Stegmann, Natali. "The ILO and East Central Europe. Insights into the Early Polish and Czechoslovak Interwar Years." *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia* 17, no. 1 (2017): 11–34.
- Stricker, Yann. "'International Migration' between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s." *Ethnicities* (7 March 2019), 469–485.
- Studer, Brigitte, Regina Wecker, and Gaby Sutter, eds. *Die "schutzbedürftige Frau." Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung*.

- Zurich: Chronos, 2001.
- Supiot, Alain. *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*. Trans. Saskia Brown. London: Verso, 2012.
- Süss, Dietmar. "Der Sieg der grauen Herren? Flexibilisierung und der Kampf um Zeit in den 1970er und 1980er Jahren." In *Die Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom*, edited by Anselm Döring-Manteuffel, Lutz Raphael, and Thomas Schlemmer, 109–127. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2016.
- Tapiola, Kari. "Die 'Multis': Ein Thema für die Vereinten Nationen." *Vereinte Nationen* 5 (1978): 151–154.
- Tapiola, Kari. "The ILO System of Regular Supervision of the Application of Conventions and Recommendations: A Lasting Paradigm." In *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*. Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006, edited by George P. Politakis, 29–36. Geneva: ILO, 2006.
- Tapiola, Kari. *The Teeth of the ILO. The Impact of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Geneva: ILO, 2018.
- Thébaud, Françoise. "Difficult Inroads, Unexpected Results: The Correspondence Committee on Women's Work in the 1930s." In *Women's ILO*, edited by Boris, Hoehtker, and Zimmermann, 50–74.
- Thomas, Albert. *A la recontre de l'orient. Notes de voyage 1928–1929*. Geneva: Société des amis d'Albert Thomas, 1959.
- Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- Thörn, Håkan. *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- Tosstorff, Reiner. "Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A Case of Mutual Benefit?" In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 91–114.
- Tosstorff, Reiner. "The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization." *International Review of Social History* 50, no. 3 (2005): 399–433.
- Tosstorff, Reiner. "Leuschner gegen Ley. Die Abfuhr für die Nazis auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1933 in Genf." *Jahrbuch für Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung* 3 (2004): 70–90.
- Tosstorff, Reiner. *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920–1937*. Leiden: Brill, 2016.
- Tosstorff, Reiner. *Workers' Resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933*. Geneva: ILO, 2013.
- Toye, John. *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*. 2nd ed. Cambridge, MA: Blackwell, 1993.
- Treu, Tiziano. "Labour Flexibility in Europe." *International Labour Review* 131, no. 4–5 (1992): 497–512.
- Tsogas, George. "Labour Standards in International Trade Agreements: An Assessment of the Arguments." *The International Journal of Human Resource Management* 10, no. 2 (1999): 351–375.
- Unger, Corinna R. *International Development. A Post-War History*. London: Bloomsbury Academic Publishing, 2018.
- United Nations. *Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6–12 March 1995*.

- New York: United Nations, 1996.
- United Nations. *The United Nations and Apartheid 1948–1994*. New York: United Nations, Department of Public Information, 1994.
- United States Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education. *Work in America. Report of a Special Task Force to the Secretary of Health, Education, and Welfare* (December 1973).
- Valticos, Nicolas. *International Labour Law*. Deventer: Kluwer, 1979.
- Valticos, Nicolas. “Fifty Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organisation.” *International Labour Review* 135, no. 3–4 (1996): 393–414.
- Van Daele, Jasmien. “Engineering Social Peace: Networks, Ideas and the Founding of the International Labour Organization.” *International Review of Social History* 50, no. 3 (2005): 435–466.
- Van Daele, Jasmien. “The International Labour Organization in Past and Present Research.” *International Review of Social History* 53, no. 3 (2008): 485–511.
- Van Daele, Jasmien, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem, and Marcel van der Linden, eds. *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*. Bern: Peter Lang, 2010.
- Van der Linden, Marcel. “Trade Unions.” In *Handbook Global History of Work*, edited by Karin Hofmeester and Marcel van der Linden, 551–568. Berlin: De Gruyter Oldenbourg, 2018.
- Van Goethem, Geert. *The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913–1945*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2006.
- Van Goethem, Geert. “Labor’s Second Front: The Foreign Policy of the American and British Trade Union Movements During the Second World War.” *Diplomatic History* 34, no. 4 (2010): 663–680.
- Van Goethem, Geert. “Phelan’s War: The International Labour Organization in Limbo (1941–1948).” In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 313–340.
- Verbruggen, Christophe. “Intellectual Workers and Their Search for a Place within the ILO during the Interwar Period.” In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 271–292.
- Vosko, Leah. “Decent Work. The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice.” *Global Social Policy* 2, no. 1 (2002): 19–46.
- Weber, Petra. *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)*. Munich: Oldenbourg, 2010.
- Wehrli, Yannick, and Fabián Herrera León. “Le BIT et l’Amérique latine durant l’entre-deuxguerres: Problèmes et enjeux.” In *L’Organisation internationale du Travail*, edited by Lespinet-Moret and Viet, 157–166.
- Weindling, Paul. “Social Medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office Compared.” In *International Health Organisations and Movements, 1918–1939*, edited by Paul Weindling, 134–153. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Weisband, Edward, and Edward Singleton. “ILO Industrial Committees and Sectoral Activities: An Institutional History.” Working Paper SAP 2.53/WP.100. ILO: Geneva, 1996.
- Weissbrodt, David, and Maria Luisa Bartolomei. “The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The Case of Argentina, 1976–1983.” *Minnesota Law Review* 75 (1991): 1009–1035.
- Whelan, Daniel J., and Jack Donnelly. “The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight.” *Human Rights Quarterly* 29, no. 4 (2007): 908–949.
- Wikander, Ulla. “Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919.” In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 67–90.

- Winter, Jay, and Antoine Prost. *René Cassin and Human Rights: From the Great War to the Universal Declaration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Wobbe, Theresa. “Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO: Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren.” In *Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, edited by Bettina Heintz and Britta Leisering, 283–316. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2015.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Geneva: ILO, 2004, <https://bit.ly/2HFKk2o>.
- Yifeng, Chen. “The International Labour Organization and Labour Governance in China 1919–1949.” In *China and ILO Fundamental Principles and Rights at Work*. Special issue of *Bulletin of Comparative Labour Relations* 86, edited by Roger Blanpain, Ulla Liukkunen, and Chen Yifeng, 19–54. Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International, 2014.
- Zaragori, Aurélien. “Missions et Organisation internationale du Travail (OIT): Quelles collaborations pour le développement? Une étude historique (1920–1970).” *Social Sciences and Missions* 29 (2016): 310–342.
- Zaragori, Aurélien. “L’OIT, le Saint-Siège et les milieux catholiques africains et latino-américains dans les années 1950 et 1960.” *Le Mouvement Social* 263, no. 2 (2018): 123–138.
- Zimmermann, Susan. “‘Special Circumstances’ in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Inter-War Years.” In *ILO Histories*, edited by Van Daele et al., 221–250.

インデックス

アントニー・オールコック

Alcock, Antony 9

サルバドル・アジェンデ

Allende, Salvador 115, 219, 233

フィリップ・アルストン

Alston, Phillip 252

アーサー・アルトマイヤー

Altmeyer, Arthur 122

アバス・アマー

Amar, Abbas 158, 171

アンドレ・アルヌー

Arnou, André 53

パベル・アスタペンコ

Astapenko, Pavel 210-212

クレメント・アトリー

Atlee, Clement 115

ジョージ・バーンズ

Barnes, George 21

ウィルフリッド・ベンソン

Benson, Wilfrid 123

アドルフ・パール

Berle, Adolph 115

ウィリアム・ベヴァリッジ

Beveridge, William 109, 122

アーネスト・ベヴィン

Bevin, Ernest 123

フランシス・ブランシャール

Blanchard, Francis 207-208, 211,
214-216, 221, 224, 226-228, 233,
237-238, 244,

マーガレット・ボンドフィールド

Bondfield, Margaret 58

ハインリヒ・ブリュニング

Brüning, Heinrich 85

ジョージ・W・ブッシュ

Bush, George W. 11

ハロルド・バトラー

Butler, Harold 23, 35, 41, 44, 73-74,
83-84, 86-87, 99-102, 112-114,
140, 157

ラサロ・カルデナス

Cardenas, Lazaro 104

ルイージ・カロツィ

Carozzi, Luigi 68

ジミー・カーター

Carter, Jimmy 213-216, 220

ルネ・カサン

Cassin, René 119

ロバート・セシル

Cecil, Robert 51

オースティン・チェンバレン

Chamberlain, Austen 51

ウィンストン・チャーチル

Churchill, Winston 78, 115, 124, 136

ヴィルヘルム・クラウゼン

Claussen, Wilhelm 94

ロバート・コックス

Cox, Rober 162

シャルル・ド・ゴール

De Gaulle, Charles 119

マルコム・デルヴィーニュ

Delevigne, Malcolm 24

ジャック・ドロール

Delors, Jacques 236

ポール・ドゥヴィナ

Devinat, Paul 47

ゲオルギ・ディミトロフ

Dimitrov, Georgi 97

ルイ・エメリジ

Emmerij, Louis 172, 174

ジョルジュ・フーケ

Fauquet, Georges 50

エドワード・A・フィリーン

Filene, Edward A. 47

アルテュール・フォンテーヌ

Fontaine, Arthur 18, 19, 24, 35

フランシスコ・フランコ

Franco, Francisco 217-219

ダラン・ガイ

Ghai, Dharam 174

ヨーゼフ・ゲッベルス

Goebbels, Joseph 94

サミュエル・ゴンパース

Gompers, Samuel 24, 25, 29, 99

ジョン・カーター・グッドリッチ

Goodrich, John Carter 114, 117, 119

ミハイル・ゴルバチョフ

Gorbachev, Mikhail 225

カール・J・ハンブロ

Hambro, Carl J. 115

ミシェル・アンセンヌ

Hansenne, Michel 231, 238-241, 244,
246-247, 249, 253, 255

アヴェレル・ハリマン

Harriman, Averell 144

アンリ・オーク

Hauck, Henri 119

オーラヴ・ヒンダル

Hindahl, Olav 118

チャールズ・ヒンドリー

Hindley, Charles 15

アドルフ・ヒトラー

Hitler, Adolf 95, 114, 117

コーデル・ハル

Hull, Cordell 100, 111, 121

ジャン・ジョレス

Jaurès, Jean 21

ウィルフレッド・ジェンクス

Jenks, Wilfred 127, 207-208, 210-213,
228, 238

ジョセフ・モデュープ・ジョンソン

Johnson, Joseph Modupe 200

レオン・ジュオー

Jouhaux, Léon 24, 94, 144-145

ジョン・メイナード・ケインズ

Keynes, John Maynard 86, 134

ヘンリー・キッシンジャー

Kissinger, Henry 213

ベッツィー・ヒエルスベリ

Kjelsberg, Betzy 56, 57

サンドリーヌ・コット

Kott, Sandrine 10

カール・レギーン

Legien, Carl 21

ダニエル・ルグラン

Legrand, Daniel 16

フレデリック・リース＝ロス

Leith-Ross, Frederick 122

アーサー・ルイス

Lewis, W. Arthur 157, 167, 171

ロベルト・ライ

Ley, Robert 94

カルロス・レストレポ

Lleras Restrepo, Carlos 174

ルイス・ローウィン

Lorwin, Lewis 100

ウィリアム・マッケンジー・キング

Mackenzie King, William 111

エルネスト・マエム

Mahaim, Ernest 17, 25

アントニオ・マリントッピ

Malintoppi, Antonio 221-222

ネルソン・マンデラ

Mandela, Nelson 225, 231-232

パーシヴァル・W・マーティン

Martin, Percival W. 86

ヤン・マサリク

Masaryk, Jan 115

アーノルド・マクネア

McNair, Arnold 185, 187

ロバート・マクナマラ

McNamara, Robert 175

ジョージ・ミーニー

Meany, Georges 211, 213

フリーダ・ミラー

Miller, Frieda S. 100, 190

デイビッド・モース

Morse, David A. 13, 133, 143-150, 155,
158-161, 163, 168, 170-171, 177,
181, 183, 187, 200-203, 207,
210-211, 218, 252

ラマ サミー・ムダリアル

Mudaliar, Ramaswami 193-195, 200

ベニート・ムッソリーニ

Mussolini, Benito 91-93

ジャワハルラル・ネルー

Nehru, Jawaharlal 141, 149, 150, 187

リチャード・ニクソン

Nixon, Richard 212, 231

ハンス・クリスチャン・エルステッド

Oersted, Hans Christian 45

ヤン・ウーデゲースト

Oudegeest, Jan 43

ロバート・オーウエン

Owen, Robert 15

レオ・パスボルスキー

Pasvolsky, Leo 120, 124

フランシス・パーキンス

Perkins, Frances 99-100, 114-115, 124,
136

イサベル・ペロン

Peron, Isabel 185, 220

フィリップ・ペタン

Pétain, Phillip 118

エドワード・フィーラン

Phelan, Edward 23-24, 41, 110-112,
114-115, 118, 120, 127, 129,
134-137, 140

アウグスト・ピノチェト

Pinochet, Augusto 219-221, 223, 235

レイモン・ポアンカレ

Poincaré, Raymond 36

ローマ教皇ヨハネ・パウロ2世

Pope John Paul II 223

ローマ教皇ヨハネ23世

Pope John XXIII 213

ローマ教皇ピウス11世

Pope Pius XI 52

ルドヴィク・ライヒマン

Rajchman, Ludwik 69

ポール・ラマディエ

Ramadier, Paul 144

ウィリアム・ラパード

Rappard, William 52

ロナルド・レーガン

Reagan, Ronald 235

ヴァルター・ライヒホルト

Reichhold, Walter 95

ジェフ・レンス

Rens, Jef 128, 161, 164-165, 211

フランクリン・デラノ・ルーズベルト

Roosevelt, Franklin D. 34, 51, 83, 86, 91,
99-101, 110, 113-115, 117, 119-120,
122, 125, 127, 135, 179

エドモンド・ロッソーニ

Rossoni, Edmond 92

ポール・ルーガー

Ruegger, Paul 194, 218

テオドール・ルイセン

Ruyssen, Théodore 51

ガイ・ライダー

Ryder, Guy 255, 258, 265

ソフィー・サンガー

Sanger, Sophie 49

エルナン・サンタ・クルス

Santa Cruz, Hernan 180

ダドリー・シアーズ

Seers, Dudley 171-172

アマルティア・セン

Sen, Amartya 174

ジェームズ・ショットウェル

Shotwell, James T. 25, 98

ハンス・シンガー

Singer, Hans 169, 171-172, 174

ヤン・スマッツ

Smuts, Jan 78

フアン・ソマビア

Somavia, Juan 241, 255-258, 260

ポール＝アンリ・スパーク

Spaak, Paul-Henri 115

ヨシフ・スターリン

Stalin, Joseph 84, 97, 125, 136, 146, 155, 193,

ガイ・スタンディング

Standing, Guy 258

オズワルド・スタイン

Stein, Oswald 49, 122

田中孝子

Takako, Tanaka 58

マーガレット・サッチャー

Thatcher, Margaret 235

マルグリット・ティベール

Thibert, Marguerite 59

アルベール・トーマ

Thomas, Albert 1, 5, 6, 19, 21, 第1部扉,
33, 35-39, 41, 43-45, 47, 49-50,
52-54, 63, 66, 69, 74, 76, 81, 83,
85-86, 88, 92, 95-96, 98-99

ヨシップ・ブロズ・チトー

Tito, Josip Broz 146

アドリアン・ティクシエ

Tixier, Adrien 49, 61, 119

ハリー・S・トルーマン

Truman, Harry S. 135-136, 143-145, 149,
183

ポール・ツォッフェン

Tschoffen, Paul 51

ジャスミエン・ヴァン・デール

Van Daele, Jasmien 9

エミール・ヴァンダーヴェルデ

Vandervelde, Emil 25

ジェトゥリオ・ヴァルガス

Vargas, Getulio 104

マリウス・ヴィプル

Viple, Marius 76, 111, 118

レフ・ワレサ

Wałęsa, Lech 223-225, 231

ジョン・フォーブス・ワトソン

Watson, John Forbes Watt, Robert 第2部扉

ハリー・デクスター・ホワイト

White, Harry Dexter 134

ウッドロウ・ウィルソン

Wilson, Woodrow 22-23, 25, 27, 34

ジョン・ギルバート・ワイナント

Winant, John Gilbert 83, 100-101,
110-111, 113-114, 123

レナード・ウルフ

Woolf, Leonard 51

アルフレッド・ジマーン

Zimmern, Alfred 51

国際労働機関の100年にわたる歴史を包括的にまとめた初めての書籍。国や国際的な次元での社会政策だけでなく、開発政策、世界貿易、国際移民、人権などを含む、グローバルな社会政策の概念がILOの歴史の中心にある。本書では、貧困、社会正義、富の分配、社会的流動性に関する議論の中心的存在として、また、これらの問題に対処するためのグローバルなフォーラムとしてのILOの役割に焦点を当てる。

ILOが、こうした議論を形成するのに果たした役割や、基準設定、技術協力、その他多くの活動を通じて、仕事の世界とグローバルな社会政策に具体的にどのような貢献をしてきたのか、多様な視点から紐解く。

ダニエル・マウル

オスロ大学准教授。専門は19世紀・20世紀の国際・トランスナショナル史。



9789220348529

ISBN 978-92-2-034852-9