

## 労働者代表選出制度と団結権保障

### ILOにおける労働者代表制度から

大和田 敢 太

#### 一 団結権保障における三者構成と労働者代表の意義

- (1) 三者構成の意義と労働者代表制度
- (2) ILOの設立と三者構成原理
- (3) ヴェルサイユ平和條約と労働者代表制度

#### 二 日本労働者代表選出問題と団結権保障

- (1) 経過と評価
- (2) 日本政府による労働者代表選出問題の総括
- (3) 労働者代表選出制度の運用実態

#### 一 団結権保障における三者構成と労働者代表の意義

##### (1) 三者構成の意義と労働者代表制度

国際労働機関（ILO）憲章（第3条）は、「総会は、各加盟国の四人の代表者で構成する。そのうちの二人は政府代表とし、他の二人は各加盟国の使用者および労働者をそれぞれ代表する代表とする。」（第1項）と定めているが、この制度は、一般に三者構成原理を謳ったものと理解されている。その独自のな特徴であるとともに画期的な意義は、ILOという国際機関を構成する加盟国の代表者が、政府代表とともに使用者代表および労働者代表という非政府関係者によって構成され、その人数が2人（政府代表）：1人（使用者代表）：1人（労働者代表）となっていることにある。そのうえで、憲章は、「加盟国は、各自の国に使用者または労働者をそれぞれ最もよく代表する産業上の団体がある場合には、それらの団体と合意して選んだ民間の代表および顧問を指名することを約束する。」（第5項）と規定し、選出方法と基準を明文化している。

この準則の運用に関しては、特に、労働者代表

の選出を巡って、ILO設立期以降、多くの国の事例に関して紛議が起きてきたことは周知のことであるが（表1）、日本の労働者代表選出問題が、二度に亘って国内外で争われることになった。一回目は、ILOの創設期における労働者代表選出問題であり、本稿で扱うことにするが、二回目は、1990年以降の労働者代表選出問題であり、概要は表2のとおりである。前者においては、明治憲法のもとで、治安警察法に象徴されるような団結権自体に対する否認・抑圧制度が存在していたのであり、当然のことながら、日本国憲法によって団結権保障が確認されている現代における後者との比較は、歴史的条件の違いは大きいものがあることを前提とすれば、安易な方法は慎重でなければならない。すなわち、当時の労働者代表選出問題を、その歴史的条件を無視して、今日的視点から論じ、単純に比較することはできないが、そのような歴史的条件の違いを踏まえながらも、当時の記録の分析により確認される、そこで展開されている論理が、今日の労働者代表選出問題における政府・厚生労働省の立場との共通性が多いことも事実である。そのことは、労働者代表制度において、歴史的な条件の違いが反映していないということ、すなわち、今日の労働者代表選出制度においては、団結権という憲法的な保障の尊重が反映されていないことを意味するものであって、そのことを論証する必要がある。その結果、両者において、約80年の時間的経過と時代的条件を超越して共通する性格の問題性と課題を内包していることを認めなければならない。

このように、隔絶した歴史的条件が存するものの、過去の労働者代表制度を取りあげるが、

表1 ILO労働者代表の選出方法と資格をめぐる紛争事例

国	事 例	見 解
オランダ	A組合(218,596名), B組合(155,642名), C組合(75,618名), D組合(51,195名), E組合(36,038名)であった。総会への労働者代表について, 第1回総会および第2回総会では, Aから指名され, 顧問がBCDから指名された。1921年, 第3回総会にあたり, Aからは顧問が指名され, BCDの統一候補が労働者代表に指名された。そのため, Aがヴェルサイユ条約第389条違反として異議	常設国際司法裁判所判決(組織現勢による代表性判断基準を採らないことを正当とした)
スイス	顧問が,(正式代表が選ばれた組織とは別の)少数派組織から指名(1930年)	その指名は, 別の組織の利益を害しないと判断し, 「少数派組合は心情的にかなりの労働者の意見を反映している」(委任状委員会・総会)
フランス	(分裂後の)CGT-FO代表を労働者代表として指名したことに, 最大組織のCGTが異議(1948年)	最も代表的な組織CGTが政府から諮問されたが, 他の組織と同じ地歩にたつことをCGTが拒否したことによって, 組合間の合意が可能とはならなかったものであり, 政府は, 他の組織(CFTC, CGT-FO, CGC)の代表的性格とCGT-FO代表の指名についてのそれら組織の合意を認定し, 同人を総会への労働者代表に任命し, 顧問のポストを他の当事者組織の間で分配し, そのポストのうち三つをCGTに与えた。これらの状況の下では, 政府は, 憲章に違反していないと判断した(委任状委員会)。「かりに組合員数において優勢であったとしても, それは決定的な理由にはならない。」1965年に, CFDT(旧CFTC), CGT-FO, CGTの間で, 輪番の方法によって, 労働者代表が指名された(1967年に, CGTが労働者代表に指名)
イタリア	全国的な三労働者団体のうち, 労働者代表を指名されなかった最大の組合員数のCGILから異議(1951-56年)	フランスと同様の理由から, 異議に十分な理由なしとする(委任状委員会)
南アフリカ	A組合(150,480名), BCD組合(合計143,991名)とがあり, BCDが推薦したB(22,776名)会長を労働組合代表に, Aが推薦した者を顧問に指名したことに, Aが異議(1959年)	Aが構成員数の上で優勢であることについては争いが無いが,(オランダ事件の常設国際司法裁判所判決から明らかなように)数的優勢は必ずしも決定的な要素ではない。…十分に代表的と考えることのできる団体が数団体存在する場合には, 政府はそのうちの最も重要と認められる唯一の団体とのみ協議して労働者代表を指名すべきではない。唯一の団体のみが代表されるべきであるという趣旨の示唆は, ILO憲章のどこにも見出されない(委任状委員会)
クーデター	軍事的なクーデターの結果, 政治制度の変更が生じ, 既存の労働組合組織が解散させられた場合 アルゼンチン(1945年) ベネズエラ(1950年)	総会は, その労働者代表の権限を無効にした。

国	事 例	見 解
ファシズム 国家	<p>イタリア・ファシズムの労働者代表(1923 - 35年)への異議 総会の労働者代表グループが、専門委員会に所属する労働者代表にイタリアの労働者代表を指名することを拒否(1933年・1934年)</p> <p>ドイツの労働者代表(1933年)・オーストリアの労働者代表(1935年・1936年)〔専門家委員会の指名〕</p> <p>スペイン(1956年再加盟後)協調主義的の制度、労働組合の自由が存在しないことや労働者だけを加入させていないことを理由として、労働者代表の権限について異議</p> <p>ポルトガル(1961年・1962年)</p>	<p>総会の多数派の見解は、総会の作業に参加する代表の権利を評価するにあたっては、問題は、その国において、組合の自由がどの程度守られているのかではなく、代表がその国の労働者を最も代表する組織から選ばれているかどうか、それ以上の他の組織が存在するかどうかであった。</p> <p>グループの自治とその限界が大々的に論議され、総会は、イタリアの労働者代表を専門家委員会に加えることを決定した。</p> <p>ドイツ代表団は、代表の権限問題に関する議論を理由に、総会を退席した。</p> <p>委任状委員会の見解は三つに分かれた。議長(政府代表)は、公認労働組織以外により代表的な組織が存在することを誰も指摘していないとし、労働者委員は、スペインにおける労働組合の自由の不存在と労働組合の協調主義的な性格を指摘して、異議は根拠があるとし、使用者委員は、完全な資料がないことを理由に棄権した。総会は、無効の提案を却下した。</p> <p>委任状委員会は、組合の自由に関する案件ではないとして、組合の自由の保護のためにILOによって定められた手続きの問題であるとして、却下した。</p>
社会主義国	<p>ソ連の労働者代表(1937年)「組合の自由に基づき、労働者自身によって設立された自由な労働組合を代表せず、政府を指導する同じ政治権力に従属する組織を代表する(国際キリスト教労連の主張)」</p> <p>ソ連(1954年再加盟)・チェコスロヴァキアの労働者代表(1954年)労働組合の自由が存在せず、労働組合が政府に従属しているという異議(国際キリスト教労連・国際自由労連から)</p> <p>ルーマニアの労働者代表(1956年)国際キリスト教労連・国際自由労連から異議</p> <p>ハンガリーの労働者代表(1957年・1958年・1959年)</p>	<p>委任状委員会は、ソ連には「労働者を代表する他の労働組合組織が存在する」という立証がなされていないと指摘して、満場一致で、総会も、申し立てられた権限を有効とした。</p> <p>委任状委員会は、1937年の一致した決定を援用し、労働組合の自由がILO憲章の中で明記され、ILOの目標とされているが、それは、構成員の資格の獲得やその資格に付与される権利の享有についての絶対的な条件として見なされてはならないと述べた。委任状委員会は、ILOの基礎である、普遍性と三者構成の原則を援用し、すべての加盟国は、総会に、完全な三者構成の代表を派遣し、同一の権利を享有できなければならない。労働組合が一つしか存在せず、しかもこの組合が労働者の多数を現実に代表していると推定できる場合には、この組合と合意して労働者代表・顧問を指名できる。</p> <p>1954年の事案と実質的に同一であり、同一の根拠から異議に十分な根拠がない。</p> <p>総会は、大多数によって、労働者代表の権限を無効にしたが、1956年のソ連のハンガリーへの介入が理由であり、その国の内部の労働組合制度を理由にしていない。同様の決定は、ハンガリーの使用者代表に関してもなされている。1961年と1962年には、ハンガリーの代表団全体についてすべての決定を猶予する決定を行った。</p>

(表1および表3: 飼手真吾・戸田義男『I.L.O.国際労働機関』, Nicolas Valticos, droit international du travail, Dalloz, 2<sup>e</sup>éd., 1983. より作成)

表2 日本の労働者代表の選出問題

総会年次	労働者代表選出方法(公表分)	反応・評価	ILOの見解
第34回 (再加盟, 1951)	総評, 全労, 新産別の3団体と, 総評系で中立組合を含む各種労働委員推薦協議会及び全労系の国際労働代表推薦連絡委員会に対して, それぞれ代表候補者1名及び顧問候補者2名の推薦を政府(労働省)から求める。	「法的には必ずしも満足すべきものではないが, 労働戦線が分裂し, 全国組織が未成熟である現状では次善のもの」「指名方法に明確な法的根拠を与える等の措置を講ずる必要がある。」(飼手・戸田76頁)	
第78回 (1991)		全労連からの意見	「全労連からの意見は, (総会規則第26条第3節の)抗議ではなく, 委員会の対応を予定するものではない。」(委任状委員会報告)
第79回 (1992)	最も代表的な労働者団体であり, 最も代表的な組織として認められてきた団体を承継している連合と協議し, 労働者代表と顧問を指名	全労連から代表指名の意向表明と異議	「委員会は, 連合が日本で最も代表的な労働者団体であることは疑問の余地がないと考える。委員会は, 総会への労働者代表の指名に際して, 同国の最も代表的なすべての労働者団体と協議し, その合意を得るように努力するという政府の義務を指摘しつつ, 日本政府が, 政府に課されたすべての留意点を考慮するように, 誠意を持って, 探求したことを記す。(委任状委員会報告)
第81回 (1994)		全労連からの異議(政府は, 前年行った全労連との非公式な協議を行わなかった)と世界労連の支持	「委員会は, 与えられた統計資料によれば, 連合が, 日本の最も代表的な労働者団体であることを認める。全労連の組合員数に関して与えられた数字には相違があるが, 委員会は, 政府が, 全労連を同国において, 規模の点で, 第2の組織と位置づけていることを認める。委員会は, 全労連の要求に関して, 連合の同意を得るために, 政府によってなされた種々の努力を認めつつ, 全労連との協議は, 代表団の指名に関して政府の決定がなされた後であったことを認める。ILO憲章第3条第5パラグラフの基礎的な要件が満たされているので, 委員会は, 異議を留保しない。しかし, 委員会は, 労働者代表全体が, 日本の労働者を完全に代表することが望ましいことを強調する。委員会は, さらに努力を続けるとの日本政府の意思を歓迎し, この努力が労働者代表および顧問の指名に関する完全な合意に到達することを期待する。」(委任状委員会報告)

総会年次	労働者代表選出方法(公表分)	反応・評価	ILOの見解
第83回 (1996)		全労連は、家内労働の議題であり、代表団に含まれることを要求	「政府は、指名に関する決定を行う前に、全労連と協議するという義務を果たし、連合と全労連との間の有益な協議を促すことを試みるための努力を行った。委員会は、政府が、日本の労働者の最も広範な代表性を確保する為に努力を続けることを信ずる。」(委任状委員会報告)
第86回 (1998)	<p>イ 我が国において労働者を最もよく代表する産業上の団体である日本労働組合総連合会から労働者側代表および顧問の推薦状を受ける。</p> <p>ロ 連合との協議により、推薦状の内容を確認するとともに代表及び顧問について合意する。</p> <p>ハ これを受けて、厚生労働省において国際労働総会の労働者代表及び代表顧問の指名について稟議を行った上で、閣議における指名を行っている。</p> <p>日本代表団オブザーバーの選任方法 政府は、労働者団体からの希望を受けて、国際労働機関の事務局に登録を行う。</p>	「第86回国際労働総会への日本代表団労働者代表および顧問の選任にたいする異議」(委任状委員会への全労連からの異議, 1998年6月4日)	日本労働組合総連合会が我が国における労働者側の「最も代表的な団体」として認められるとともに、「委員会は、政府がそれら団体と政府自身との間の会合を設けようとの真の試みを行ったという証拠を見せなかったことに留意した。委員会は、政府がその関与を全労連と連合の間の仲介の役割に限定せず更に協議を行う必要がある旨を強調した。」(委任状委員会報告)
第88回 (2000)	ILO提訴の経過、過去の委任状委員会の意見等に沿って検討し、全労連推薦の候補者をオブザーバーとして日本代表団の一員に加える。		
第89回 (2001)	6名のオブザーバ指名(連合4名, 全労連2名, 非公表)	全労連: 顧問の推薦	

その結果、明らかにされるべき点は以下のように要約できる。団結権に対する憲法的保障はるか立法的な承認さえ存在せず、治安警察法のような団結権厳禁体系が確立していたという歴史的条件のもとでは、団結権保障の具体的な措置である労働者代表選出制度が公正かつ民主的に運用されることは不可能であった。しかし、労働者代表選出制度が労働者の基本的な権利として運用されることを妨げるためには、それなりの論拠を必要としていた。しかも、ILOという国際的な舞台においては、公然と「団結権」自体を否認することはできないため、その論拠は、労働組合の存在を承認することを曖昧にしたまま、その権利を実質的に否認するという内容と論理を採らざるを得なかったのである。ILO設立期における日本の労働者代表選出問題における政府の対応を分析することによって、その論拠を明らかにすることができる。ところが、この労働者代表制度の機能や目的を実質的に無力化する論拠が過去の遺物として葬り去られているところか、今日でも、堂々と罷り通っているところに最大の問題点がある。したがって、そのような論拠は、団結権の憲法的保障とは相容れないものであることが強調されなければならぬのである。

その根本は、ILOにおける労働者代表選出準則が明確であるのにも拘わらず、時の政府によってそれが無視されたという問題の本質は不変であり、共通性があるからである。1920年代の政府と1990年代の政府によって主張された労働者代表の選出制度に関する政府の認識は、基本的に同質性を有しているのである。その意味で、今日における労働者代表選出制度とその運用における問題性<sup>1)</sup>、つまり団結権否認という歴史逆行的姿勢は、約80年前の過去の事例の検証

を通じて、再確認されうるものでもある。

本稿は、ILO設立期における、日本の労働者代表選出に関する一連の経緯を検証することによって、労働者代表選出問題の本質と意義を再確認し、労働者代表選出問題が、団結権保障の真髄をなすものであることを明らかにする。そのことによって、労働委員会労働者委員をはじめとする各種の労働者代表の選出方法のあり方が、労働者の権利保障の見地から見直され、客観的で公正な基準と方法を必要としていることの必要性とその意義を改めて確認するのである。

ところで、花見忠・中労委前会長は、労働法学会における講演において、「三者構成原理の空洞化」を問題視し、「ILOの労働側代表というものは、加盟国の相当数で労働者の大多数を代表するものではなくなっているわけです。」と指摘し、「ILOにおける三者構成の形骸化は、各国における労働組合を中心とした労使関係制度一般の機能不全という危機的状況を象徴するものです。」という国際的な現状認識を示すなかで、「連合を中心とした支配的組合が大企業の正規労働者の利害のみを代表する既得権擁護の組織と化しているが、特にこれらの組合が形骸化した三者構成の原理に依拠して国の労働政策決定に強力な発言権をもち、労働行政における支配的地位を維持し労使関係制度のキーアクターとしての役割を演じていることが最大の問題です。」ということから、「三者構成の労働側の代表が、流動化し、個別化した労働者たちの利害を本当に代表できるようになるのかどうか」という問題提起を行っている<sup>2)</sup>。

しかし、花見氏の立論は、ILOの三者構成原理と労働組合組織率との関係の理解について、根本的な誤謬を含んでおり、それを前提とした

1) 1990年代以降における、労働者代表選出問題については、大和田敢太「労働者代表の選出をめぐる問題 選任方法・基準の公平性・客観性・公開性」(彦根論叢第336-349号, 2002-2004)(1)9頁以下,(8)32頁以下参照。

2) 花見忠「労働法の50年：通説・判例 何処が変？」日本労働法学会誌第108号(2006)20頁以下。なお、「迷走する労働政策 政策決定システムの洞落」(季刊労働法第217号(2007)2頁以下)でも「ILO基本原理である三者構成原理そのものの妥当性が問われる」と指摘する。

三者構成原理の「空洞化」や「形骸化」という主張には根拠がないと言わざるをえない。たとえば、労働組合組織率が低く、労働組合が少数であっても、その労働組合と協議し、労働組合代表を選出することは、ILO三者構成原理の本来的な適用のあり方であって、組織率の低下自体が、三者構成原理のあり方や運用そのものに影響を及ぼすものではないのである。このような三者構成原理の解釈は、ILO創設期の日本の労働者代表選出問題を通じて確固として確立してきたものである。歴史的教訓は、組織率の低下が、労働組合の代表権能の縮減を導き、三者構成原理を空洞化させているのではなく、労働者代表の選定方法を団結権保障に即した形に改め、三者構成原理を尊重したから、労働組合の組織化が進んだということであった。

すなわち、三者構成制度の積極的なかつ公正な運用によって、労働組合の組織化と活動の活性化が促進されるのであって、労働組合組織率の低下によって、三者構成制度の形骸化と分析することは、逆転した発想と言わなければなら

ないのである。その意味では、三者構成制度の理念や運用の誤りと三者構成原理の「形骸化」や「空洞化」を混同しているにすぎないのである。本稿では、ILO設立期における三者構成制度の確立の過程を分析することによって、かかる三者構成原理の本来的な理念と意義を検証し、再確認する。

ILO設立期における日本の労働者代表の選出方法自体は、ILO側の資料に基づく、ILOの立場からの分析については、すでに紹介されている<sup>3)</sup>。また、労働組合側の対応についても、代表選出の手續の正当性を主張する立場だけでなく、代表派遣自体を否認する立場も含め、日本労働年鑑が詳しく記録している。そこで、本稿では、日本政府の対応について分析し、評価することを主たる目的とする。当時の政府による労働組合政策については、治安警察法第17条の存在も含めて、その団結権敵視政策は明らかにされてきているが、労働者代表選出問題との関連からの具体的な行動や実相を検証し、その団結権敵視政策の実態を明らかにする。そのた

3) 飼手真吾・戸田義男『I.L.O. 国際労働機関』(改訂版, 日本労働協会, 1962) 72頁以下, 中山和久『ILO条約と日本』(岩波書店, 1983) 95頁以下。  
4) 会議録・議事録は、ILOによる公式のもの(第1回総会については、League of Nations, International Labor Conference, first annual meeting, Government Printing office, 1920., 第2回以降は、Société des nations, League of Nations, Conférence Internationale du Travail, International Labour Conference, Bureau International du Travail, International Labour Office.)を参照したが、日本の労働者代表問題に関する叙述については、日本の労働者代表や政府が作成した文書類および外務省による翻訳文を引用した。外務省の報告書は、以下による。『第一回国際労働會議報告書(大正九年四月)』、『第二回国際労働會議報告書(大正十年三月)』、『第三回国際労働總會報告書(大正十一年七月)』、『第四回国際労働總會報告書(大正十二年八月)』、『第五回国際労働總會報告書(大正十三年五月)』、『第六回国際労働總會報告書(大正十三年十二月)』、『第七回国際労働總會報告書(大正十五年三月)』。なお、必要に応じて、日本政府側の原資料として、国立公文書館アジア歴史資料センター所蔵の『国際連盟労働総会関係一件 第七回総会関係 労資代表選出其ノ他人事関係』(特に、社会局『労働代表選定手續二就テ』(大正十三年九月九日))等のILO関係の外交資料、『日本外交文書』

(大正八年第三冊下巻)(外務省, 1971)および情報公開手續による公表文書を参照した。個人および非政府関係者による資料としては、以下のものがある(発行年不記述は、確定する事跡がないことによる)。『第一回国際労働會議決議事項並假議事録』(三菱鑛業株式会社總務課), 西村健吉『国際労働會議』(梅津書店, 1919), 武藤山治『国際労働會議に関する報告書』(1920), 永井亨『第三回国際労働會議に就て』, 山崎龜吉『第五回国際労働總會報告書』, 『国際労働會議と日本』(朝日新聞社, 1924), 前田多門『国際労働』(岩波書店, 1927), 商業會議所聯合會『国際労働總會ノ経過(自第一回至第九回)』(1926), 商業會議所聯合會『国際労働總會ノ経過(自第一回至第十回)』(1927)。第2次大戦後に著述されたものは、前出の他に、以下のものがある。上杉捨彦『国際労働法史』(日本評論新社, 1952), 吉阪俊藏『ILOの思い出』(世界の労働, 1953 - 1955), 工藤誠甫『史録ILO誕生記』(日本労働協会, 1988), 飯塚恭子『祖国を追われて ILO労働代表(松本圭一)の生涯』(キリスト新聞社, 1989), G.A. ジョーンストン『ILO国際労働機関 社会進歩のためのILO活動』(日刊労働通信社, 1973), ニコラス・バルティコス『国際労働基準とILO』(三省堂, 1984), 吉岡吉典『ILO創設と日本政府の対応』(経済, 2007年11月号)。なお、各資料からの引用は、縦書きと数字表記を一部変更し、旧字体の使用は原則として原文に即した。

め、当時未公表扱いにされてきた政府部内の資料を手掛かりにするとともに、各種の記録を活用する<sup>4)</sup>。

本稿は、歴史的な資料を復元すること自体が目的ではないので、原資料は、必要に応じて再掲しながら、歴史的背景の違いを踏まえつつ、その現代的な課題との共通性を探ることとする。

## (2) ILOの設立と三者構成原理

ILOの構成原理や理念を、国際法的な側面と労働法的な側面の複合から説明する立場がある<sup>5)</sup>が、国際法的な立場からすれば、ヴェルサイユ平和条約の意義を重視し、国際連盟や国際司法裁判所の設立と同じ意義を見出すことになるとしても<sup>6)</sup>、ILOの構成原理や制度理念について、国際法として論理整合的に説明されえない問題も多い<sup>7)</sup>。ILO誕生の原動力は、一般に解されているように、国際的な労働立法制定の歴史(ベルン会議の影響)、大戦における労働者、特に組織労働者の協力の反映とロシア革命の影響という事情が強調されるが、これはILOの性格における労働法的な立場の確認でもある。つまり、ILOの構成原理や理念は、国際機関という意味での国際法的な側面を具えつつ、労働法的

な価値が優越的な地位を占めるべきことになる<sup>8)</sup>。そこでは、労働運動の直接的な貢献と労働運動における直接行動理論および政労関係の強調といった視点の影響を認めることができよう。

ILO創設の淵源が労働運動の寄与自体に直截的に求めることができるという歴史的由縁から、そして、労働法的な立場を重視するからこそ、三者構成原理が導入されることになった。より厳密に言えば、三者構成原理という内容での原則自体が先行したのではなく、労働者の参加・労働者階級の関与という要請が不可避となり、労働者代表が参加することが必要とされ、かつ当然視されたことを踏まえ、対抗上、使用者代表の参加が認められたという事実が説明される。その結果として、労働者および使用者を含めた三者構成という概念が定められたのである。すなわち、ILOの創立において、構成国を代表する委員の資格や構成が、三者構成原理や三者構成制度という原則から議論され、その結論として、政府委員・労働者代表・使用者代表という代表構成が決定されたのではないのである。三者構成原理や三者構成制度が前提とされ、その帰結として、あるいはその適用として、三者の委員構成がなされたのではなく、労働者代表の存在が不可欠なものとして承認されることが必然的な状況として受け入れられ、結果的に、政府委員・労働者代表・使用者代表という三者の委員構成になったという歴史的事実とその意義を、三者構成原理や三者構成制度と定義し、説明することになったのである<sup>9)</sup>。

そして、問題は、三者構成という原則自体とともに、労働者代表の選出方法、すなわち、「いかなる労働者代表がILOにえらばれていくか」にかかってくるのが意識されていたこと

8) 労働法的な側面は、国際労働法的な視点からの分析の限界を指摘することもあるが、それは、労働法の性格を総資本の理性の反映とみる立場への批判でもある。例えば、大河内理論では、国際資本による労働問題への対応と理解されるが、その限りで、労働運動の歴史を過小評価し、三者構成の評価には消極的とされるからである。

5) 「国際労働法が国際法である限り、それは國と國との間の問題であり、労働法である限りそれは労資間の問題であつて、ILOはまさにこの二面をもつて交わつてゐるがILOの性格を決定するものであるが、何れに重點がおかれるかは、論者によつて異なる。」(上杉捨彦『国際労働法史』27-28頁)

6) 国際連盟と国際司法裁判所が、第2次大戦の勃発によって、消滅していくのに対して、ILOは、1944年のフィラデルフィア宣言を経て、今日まで存続していることの意義を顧みる必要がある。

7) 加盟国の資格について、平和条約第387条は、「国際聯盟ノ原聯盟國ハ右常設機關ノ原締盟國タルヘク今後國際聯盟ノ聯盟國ト爲ルモノハ同時ニ右常設機關ノ締盟國タルヘキモノトス」としていた。アメリカは国際連盟不参加により、ILOにも不参加だが、ドイツ(1926年に国際連盟加盟)は加盟を認められた。第1回総会は、アメリカ政府の招集によりワシントンで開催されることになるが、平和条約の締結という手続によって、ILO設立を説明することは、その誕生の原動力を見誤ることになる。



表3 政労使代表の比率に関する現行制度と提案

現行制度(根拠)	機関	構成
憲章	総会	政府代表2名, 使用者代表1名, 労働者代表1名
議事規則	地域会議	
理事会決定	産業別労働委員会	政労使各1名
審議の機関	提案国	提案
国際労働法制委員会 (1919, 平和条約労働編の起草)	イギリス案	「1名ハ政府委員 2名ハ傭主及労働者ノ代表者」 「政府委員ハ総会ニ於テ二個ノ投票権ヲ有シ非政府委員ハ一個ノ投票権ヲ有ス」 「傭主及労働者ヲ最モ善ク代表スル工業的団体ト協定ノ上…任命スル」
	イギリス・ベルギー・日本	政府代表は労使代表(各1名)合計と同数(2名)か, 1名で2個の投票権
	フランス・アメリカ・イタリア・キューバ	政府代表・使用者代表・労働者代表同数(各2名)
第27回総会(1945)	ラテン・アメリカ諸国	政府代表2名(国有化企業代表1名・一般政策代表1名) 使用者代表1名(私企業代表) 労働者代表2名(全国的労働者団体代表1名・国有化企業労働者代表1名)
	ベルギー・フランス	政府代表2名 使用者代表2名(国有化企業・私企業) 労働者代表2名(最モ代表的な労働者団体代表1名・少数労働者団体代表1名)
	チェコスロヴァキア・ポーランド	政府代表1名 使用者代表1名 労働者代表2名
第29回総会(1946)	フランス	政府代表・使用者代表・労働者代表各2名 使用者代表のうち1名は国有化・社会化企業管理者
	キューバ	政府代表3名, 使用者代表2名, 労働者代表2名

である<sup>10)</sup>。三者構成原則の運用において、労働者代表の選出方法が重要な意義を有していたことが明らかにされていた。

### (3) ヴェルサイユ平和条約と労働者代表制度

このように、ILO創設の過程で、三者構成制度の導入自体は共通認識となっていくが、議論が沸騰するのは、委員の定数問題である。その詳しい経過については、省略するが、現行制度

と各国案の一覧は、表3のとおりである。政府委員の人数について、労働者代表および使用者代表と同数の1名とするか、あるいは2名とするかで議論が分かれることになる。これは、ILOにおける国際法的な役割(政府代表の優越的地位)か労働法的な意義(政府に当事者的な立場と責任を課することから、政府委員・労働者代表・使用者代表の三者の委員の資格と権限を平等とし、同数とする)かの議論の延長に位置づけられるものでもあったが、結果的には、前者の主張が認められた。しかし、産業別労働委員会では後者の委員構成であり、労働法的な

9) この点、飼手真吾・戸田義男『ILO.国際労働機関』は、「第一次世界大戦後に締結された平和条約(ヴェルサイユ条約)の労働編の起草にあたって、多数の国の労働組合が労働条件に関する国際的な討議に労働者の代表者を参加させて労働組合の意見を反映させることを強く希望したからである。そして、労使の均衡を確保するために、使用者代表も会議に参加することとなったのである。すなわち、三者構成の原則がまず打ち立てられて、それによってILOの諸会議が構成されたのではない。」と述べる(58頁)。また、工藤誠甫『史録ILO誕生記』は、「政府代表と民間代表の員数の割合をどうするかについては白熱した論争が交されたが、三者構成そのものは是非論は何らなされていないし、規約中に「三者構成」という字句も見当たらない。」と述べる(264頁)。

10) 上杉捨彦『国際労働法史』41頁。「ILOについて労資間の問題を重視する見解は、とくにいわゆる三部制の問題に議論を集中させ、あわせて、労働者代表のえらび方を非難する。…三部制(tripartite)こそは、ILOをして、「各国政府によつて作られる他の国際機関とは全く異なつたものたらしめる点である」からである。しかし問題は三部制のものにあるか、それともその構成にかかつていのであるか。」(同37-38頁)

意義の影響を認めることができる、いずれにせよ、ここで構想された労働者委員は、当該の国の労働者全体の代表という位置づけを与えられなければならないことは、選出基準を設けたことから明確であった。

問題は、労働者代表は、1名という単数代表であることが、新たな難問を引き起こすこととなった。それは、複数の労働組合組織が併存する場合の選出方法である。一部では、労働組合組織が存在しない場合にはどうするかという問題もあったが、かかる状況に該当するかどうかの判断は、誰が、どのような根拠で行うか困難な問題があった。その問題状況については、前出の表1において、纏めたところであるが、ILOが労働者代表を公的な制度とすることから、この問題を団結権保障の一環として位置づけていることは異論のないところである。そして、少数組合の団結権を保障するために、定員を増やすという主張は受け入れられていないが、それは、労働者代表が、労働者全体の代表であるという見地の反映であり、そのため、労働組合は全体を代表できれば、必ずしも最大組合である必要はないという立場であり、選出ルール工夫により解決する志向が窺われる。そのため、複数の労働組合が併存する場合には、政府の責任での合意が求められることになり、その帰結として、労働者代表の選出・任命において、政府の自由裁量論を認める議論を批判するものとなっている。

労働者代表の任命基準については、常設国際司法裁判所判決<sup>11)</sup>が原則を明確にしている。それによれば、労働者代表の「代表性」の意義については、「単一の組織の代表という考え方は、条約の条文の中のどこにも表明されておらず、むしろ、当事者国の労働者の代表と明示的に述べている。」と指摘し、「労働者代表は、加盟国に所属するすべての労働者を一般に代表す

る。」と述べ、「労働者全体の代表」という性格を明らかにした。そのうえで、「組合員数は、ある組織の代表的性格を判断するための唯一の基準ではないが、重要な要素である。すべての条件が等しいならば、最大の組合員数を擁する組織が、最も代表的な組織となるであろう。」と述べながらも、「ある国において、労働者階級を代表する複数の職業組織が存在する場合には、政府が労働者代表および顧問の任命を行うに際しては、すべての事情が政府によって考慮に入れられなければならない。」と判断し、組織現勢による代表性判断基準を採らないことを正当とした。この判決を通じて、労働者代表任命基準は、代表的な労働組合組織ではなく、最も代表的な労働組合組織が問題となっており、背後には、何らかの選別の考え方が潜んでいる。組合員数という基準は、唯一のものではない、中心的なパラメーターとして必要である、二つの内容に集約されるものとなっている。

この常設国際司法裁判所の見解に基づき、労働者代表の設定と解釈がなされるに至ったが、実際上の運用は、複数労働組合組織が併存する場合には、政府が、最大組織勢力の労働組合から労働者代表を任命しないという結果をも伴いつつ、労働者代表の輪番制（総体的にみれば、均衡配分方式）という工夫をうみだすことになった。その結果、労働組合中央組織が、分裂・併存状態にあったフランス・イタリア・ベルギーでは、輪番制が採用された。

ILOは、今日では、労働者代表の任命に関し、一部の労働組合組織に対する不公正な・不平等な取扱が、「結社の自由」原則に反するものであることは、日本の労働委員会労働者委員等の任命に関する申立に対する勧告でも確認している。労働組合の代表性と「結社の自由」を牽連させる考え方は、より普遍的な原則として、「産業的及び全国的規模における公の機関と使用者団体及び労働者団体との間の協議及び協力に関する勧告」（第113号、1960年）や「国際労働基準の実施を促進するための三者協議に関する条約」（第144号、

11) Avis consultatif N° 1 du 31 juillet 1922, Bulletin Officiel, Vol. VI, N° 7 du 16 août 1922, pp. 295-302.

1976年)においても反映している。

このような「最も代表的な労働組合組織」という考え方と「結社の自由」原則を尊重したうえで、労働組合からの代表選出の一般的準則を定式化すれば、比例配分や輪番制等の活用となるが、いずれにせよ、労働組合間の数量的な序列化と予定される委員の比例的按分による配分が必要となっている。

他方、日本政府に関しては、当時、労働組合抑圧政策を採っている中で、「労働者代表」をどのように意義づけるのが問題関心となっている。パリ講和会議での平和条約の草案審議過程において(1919年)、日本政府(内田外務大臣)と現地外交団(在仏国松井大使)との間で、電文が頻繁に交わされているが、労働者代表問題に関するものには、以下のように、両者の間の認識の違いが滲み出ている<sup>12)</sup>。

在仏国松井大使ヨリ内田外務大臣宛電報(2月7日、国際労働法制委員会会議経過報告並我國ニ於ケル労働条件改善ノ諸問題ニ付請訓ノ件、講第94号)

「左記事項ニ付至急何分ノ指令ヲ与ヘラレタシ一、組織正シキ労働者ノ組合ハ之ヲ公認スルコト...我國トシテ国際聯盟ニ加入スルコトニ応諾スル以上ハ...或ル程度ノ改革ヲ我労働制度ノ上ニ加フルノ已ムヲ得ザルベキヲ信ス」

内田外務大臣ヨリ在仏国松井大使宛電報(2月8日、常設国際機関ノ構成ニ関スル英国案中ノ疑義ニ付問合ノ件、講第49号)

「工業的団体トハ労働者ノ団体ヲモ含ム次第ナリヤ」

在仏国松井大使ヨリ内田外務大臣宛電報(2月17日、国際労働法制委員会ニ於ケル英国提出ノ条約案ノ逐条審議状況報告ノ件、講第158号)

「日本委員ハ雇主及労働者ノ組合ナキ諸国ニ於ケル代表者ノ選任...ニ関シ質問ヲ発シタルカ...原案者ノ答弁ニハ原案ハ組合ノ組織ヲ発達セシムル目的ニテ起案セラレタリ而シテ世界中ノ組合ノ形体ヲ存セサル国ハ極メテ稀ナリ然レドモ若シ已ムヲ得ザル時ハ協約案ノ規定ニ依リ政府ノ責任ヲ以テ雇主及労働者ノ代表者ヲ選任スルノ方法ヲ開クヘキ旨答ヘタリ」

内田外務大臣宛在仏国松井大使宛電報(3月6日、国際労働法制委員会討議事項ニ関スル回

訓、講第131号)

「次ノ趣旨ニヨリ御措置アリタシ

一、組織正シキ一切ノ労働組合ハ治安警察法其ノ他我法律ニ於テ之ヲ禁止シ又ハ之カ成立ヲ妨ケ居ラス即チ法律上之ヲ否認シ居ラサル次第ナリ尤モ帝國ニ於テハ之ヲ自然ノ発達ニ委ネントスル方針ナルニ付今日ノ処労働者又ハ雇主ノ組合ニ関スル法律ヲ制定スルノ必要ナシト認ム

〔(註)今日ノ処英国濠洲等ニ於ケルカ如ク労働組合法ヲ制定スルノ必要ナキヲ認ムルモ労働組合ノ成立ニ対シ今日ト雖モ何等禁止妨害ヲ加ヘ居ルコトナシカノ米國ニ於テ最近労働組合ヲ排「トラスト」法ニ依リ禁止セサルコトトスルト共ニ別ニ未タ労働組合法等ヲ公布セサル現情ト其ノ趣ニ於テハ大差ナキモノト思考セラル〕

ここでは、「組織正シキ労働者ノ組合」あるいは「健全ナル労働組合」という文言に日本政府の姿勢と困惑が象徴的に現れている。これは、まさしく、労働組合に対する抑圧立法を定め、労働組合を法律上承認していない状況において、労働組合が労働者代表選出に参加するということは、その「非合法」に存在する労働組合に公的な立場を付与することになるという政策的矛盾を来すことの懸念であった。そのため、「組織正シキ労働者ノ組合」あるいは「健全ナル労働組合」という条件を設けることによって、その条件を満たさない既存の労働組合を労働者代表選考手続に参加させることは回避しようとするものであった。換言すれば、「組織正シキ労働者ノ組合」あるいは「健全ナル労働組合」といった概念は、団結権や労働組合の活動を抑圧するための便法にすぎないものであって、それは、現代における団結権侵害の事例においても頻繁に登場する用語とも共通する特徴となっている。このように、この段階では、労働組合自体が存在していないという建前から、労働者代表選出手続を想定するものであった。しかし、労働者代表という考え方自体は、労働組合の地位の尊重、団結権の保障と一体のものであることは、「労働組合法」制定の必要性を進言する松井大使側からの電文にも窺われることで、それは、平和条約締結交渉の担当者として、ILO創設の理念を感得した立場からの発言である。

12) 『日本外交文書』(大正八年第三冊下巻)1340頁以下。

このように、労働者代表選出という具体的な問題が登場してくるまでは、既存の労働組合組織の存在を無視する対応であるが、他方、既存の労働組合との協議を認めることは、別の「矛盾」をも来しかねないという事情もあった。当時、政府の予定する（あるいは期待する）労働者代表選出手続に参加する可能性のある労働組合は、労働組合の組織の中では少数派であった。そのため、一部の労働組合、しかも少数派の労働組合のみを対象とした労働者代表選出手続を履践することは、別の重大な紛議をもたらしかねない。そのため、労働組合全般の存在を無視することになった。

しかし、たとえ「非合法」であろうと労働組合自体が存在することは否定しがたいことであった。そこで、新たに、労働組合員が少数で、組織率が低いという理由が持ち出されることになる。このような主張は、その後の労働者代表選出手続の中で具体化する。これは、労働組合抑圧政策をとりながら、労働組合員が少数であるという主張であって、そのような主張を公然とすることの詭弁性、すなわち、労働組合抑圧政策による組合員差別により組合員を少数派に押しとどめておきながら、組合員数が少数であることを理由とし、労働組合の代表性を否定するという自家撞着を物語っている。

労働者代表選出問題が、労働組合の地位の尊重、団結権の保障と密接に結びついていることが、その発生史からも明らかになるのである。

## 二 日本労働者代表選出問題と団結権保障

### (1) 経過と評価

ILO設立時の第一回（国際労働会議）から第六回（国際労働總會）までの日本の労働者代表選出方法の変遷を、当時の記録に依りながら再現し、労働者代表選出問題における原則的基準のあり方について、その位置づけや意義を明らかにする。

### (ア) 第一回（国際労働會議）

日本労働年鑑では、「(1919年)八月下旬内務農商務兩省は國際労働會議に關する資本家側及労働者側委員選定に關する協議會開催の件につき左の如く決定した。」と記録されているが<sup>13)</sup>、朝日新聞社版の記録は「閣議決定はげに發表せられず、右は第一回總會に於ける政府代表の答辯に據る」と記述するので<sup>14)</sup>、公表の程度については、確定できず、内容も曖昧であるが、後者の内容が、明瞭かつ要領よく整理されているので、それを引用する。

#### 第一段 協議員選舉

イ 五箇の組合より五名の代表者を選出せしむ。

ロ 地方長官の管轄の下に在る工場労働者、鑛山労働者及運輸労働者に付いては工場、鑛山及運輸團體毎に其使用人に依つて選出されし代表者を集合せしめ各地方別に總計六十一名の協議員を選出せしむ。

ハ 政府の直接管理の下に在る官設鐵道及官設工場よりは其使用人に總計九名の協議員を選出せしむ。

#### 第二段 候補者選舉

組合労働者及非組合労働者の代表者計七十五名を九月十五日會合せしめ協議會を開催して三名の候補者を選挙せしむ。

このうち、地方別の選出は、「五萬人以下の工場及び鑛山労働者を有する府縣は協議員一名を、五萬人以上十萬人以下のものは二人を、十萬人以上のものは三人」という基準により、總計60名の内訳は、「東京、大阪、兵庫、愛知、長野及び福岡の二府四縣は各三名、北海道および神奈川の一道一縣は各二名、其他の三十九府縣は各一名」であり、官営関係の9名は「鐵道院所屬三名、海軍省所屬内閣大藏省陸軍省及び農商務省所屬各一名」とされている。また、「五箇の組合」は、友愛會、信友會、日本労働組合、日本労働聯合會および大阪鐵工組合である。

このような労働者代表選出方法に関しては、労働組合側から、批判が強く、その反対運動は

13) 日本労働年鑑（大正九年版）681頁。

14) 『國際労働會議と日本』441頁。總會および委任状委員會関係の文書は、明示なきがぎり、同書（449頁以下）から引用した。

報道もされていたが、外交レベルでも、日本政府に、その問題点が通報されていた。この問題で、イギリスやアメリカに駐在する日本大使から、以下のような報告がなされたこと<sup>15)</sup> 自体が、日本政府の選択した労働者代表選出方法について、ILO設立の象徴的意義を有する三者構成原理(労働者代表選出制度)と齟齬を来す恐れのあることを自認するものであった。ここでは、日本政府側の対応は、前述の「組織正シキ労働者ノ組合」あるいは「健全ナル労働組合」という恣意的な定義を持ち出し、それに該当する労働組合組織が存在しないことを強弁するとともに、労働組合側の自主的な代表選出という本来的には正当な要求を、「労働者代表は筋肉労働者でなければならない」とする主張にすり替えるという新たな論点が持ち出されてきていることが特徴であるが、労働者代表の資格と推薦との関係について混同を物語っている。しかし、筋肉労働者問題は、後述のように、労働組合側の代表性の限界でもあった。

在英国永井臨時代理大使ヨリ内田外務大臣宛電報(8月16日、各国ガ労働総会ニ派遣スル労働者代表ノ選任方法ニ関シ準備委員会書記局主任パトラー氏及岡委員吉坂監督官ノ意見報告ノ件、第353号)

「準備委員会書記局主任「パトラー」ハ日本政府ハ適当ナル労働組合ナキヤ理由トシ其ノ責任ヲ以テ労働者ノ代表者ヲ選任スル事ヲ得ベケンモ鈴木其ノ他ノ者ガ総会ニ異議ヲ申出サシメタル場合ニハ困難ナル問題トナル虞ナキニアラザル可シ委任状ノ審査ハ単ニ形式ノ具備セルヤ否ヤヲ見ルニ止マルベク...選任ニ至ル迄ノ経過ヲ示スコトナシ又協議ヲナシタル団体ガ果シテ其ノ国ニ於テ最モ能ク労働者又ハ雇主ヲ代表スル団体ナリヤ其ノ他実質ニ就テ他国ノ者ガ之ヲ判断スルコトハ極メテ困難ノコトナルベシ...日本ノ友愛会ガ会員数少ナキノ故ヲ以テ之ヲ全国労働者ノ適当ナル代表者ニアラズトナシ又共同契約ヲ為サズ「ストライキ」ヲ目的トセズ等ノ理由ヲ以テ工業団体ニアラズトナス事ヲ得ザル可シト述ベタルニ付猶岡委員吉坂監督官ノ意見ヲ徴シタル処同人等ハ八条約第三八九条ニ所謂工業団体トハ必ズシモ厳正ナル意義ニ於テ「トレ

ード、ユニオン」又ハ「インダストリアル、ユニオン」タルコトヲ要セズ苟モ政党又ハ社会党ノ類ニアラザル以上広ク工業ニ従事セルモノノ組織シ居ル団体ヲ包含スルモノト解ス可ク又同条ニ(最モ能ク代表ヲナス団体)トハ工業団体数個アル場合ニ於テ其内ニ就キテ比較的最モ能ク代表ヲナス団体ト協議ス可シトノ趣意ニテ現ニ労働者ノ全部ニ亘リテ能ク之ヲ代表スル団体ノ存在スルコトヲ必要トスルノ意ニアラズ今我国ノ現状ニ就テ之ヲ見ルニ友愛会ハ其ノ実行ニ於テこそ未ダ労働組合トシテ完全ナル作用ヲ為シ居ラズ且種々ノ批難ハ免カレザル点アルモ其ノ目的組織ニ於テハ既ニ労働組合トシテノ或存在ヲ有スト認定シ得ベシ而シテ国際労働協約ノ精神ハ成ル可ク労働組合ノ発達ヲ助長セントスルニアルヲ以テ此際条約第四二七条第二原則ノ趣旨ニ則リ同会又ハ他ニモ適当ナル団体アラバ之ヲ一種ノ工業団体ト認メ代表者ヲ派スル事ハ国内政策トシテハ兎モ角対外関係上ニ於テハ都合好カル可シ」

在米出淵臨時代理大使ヨリ内田外務大臣宛電報(10月24日、労働総会準備委員会10月23日ノ会議審議ノ重要事項ニ付岡委員ヨリ報告ノ件、第758号)

「日本労働側委員ガ正規ノ手續ニテ選挙セラレザリシコト及委員ガ労働者ニ非ザルコト...ニ就キ「ゴンパース」ヨリ我ガ委員ニ質問スル所アリ是ニ対シテ我ガ委員ハ本邦労働者ニ二個ノ誤解アリ一ハ筋肉労働者ニ非ザレバ労働者側ノ代表者タルベカラズトナセルコト他ノ一ハ今回ノ会議ニハ海員問題ハ予メ除外セラレタルニ不拘海員ヲ考慮ニ置クベシトナセルコトニテ...日本政府ハ労働組合ヲ認ムルト同時ニ労働組合ニ属セザル労働者ノ数ガ非常ニ多ク其ノ利害ノ大ナルコトヲモ考ヘ茲ニ於テ五箇ノ労働組合ヨリ一定ノ員数(鈴木ヲ含ム)ヲ選挙セシムルト共ニ一方工業地方及官立工場等ヨリ一定ノ員数ヲ選定セシメ是等ノ人ヲシテ労働側委員トシテ選バシメタル旨ヲ陳述シ講和条約第三八九条及第四二七条第二項ノ趣旨ニモ違背セザルコトヲ明ニスルト同時ニ今回労働委員トナリシ榎本ハ労働ニ経験アルモノナルコト等ヲ述ベ置キタリ「サー、マルコム」ヨリハ各工業地方ニ於テ選挙人ヲ選ビタル方法ニ関シ質問スル所アリシガ是ニ対シテハ労働者ノ了解ノ下ニ選バレタル旨ヲ説明シ置キシモ信任状審査ノ際再ビ問題トナル虞ナキニ非ザレバ必要ニ応ジ予メ陳述書ヲ発表センコトヲ期シ居レリ」

労働者側は、ILOに対して、正式に、「友愛會長鈴木文治氏、同理事麻生氏、日本坑夫組會長松葉氏、同幹事妻島氏及日本印刷組會長杉崎氏、同幹事立田氏等六名連署し米國委員ゴムパース氏へ依頼せる抗議書」によって、その労働

15) 『日本外交文書』(大正八年第三冊下巻)1503頁以下。

者代表選出のための協議員の「七十五名中五十名以上は全く労働者を代表せず、將又如何なる意味に於ても労働者を代表するものあらざる」とし、労働者代表として選出された榎本卯平（鳥羽造船所重役・技師長）も労働者代表としての資質も資格も無いことを異議を申し立てるが、ここでは、選出方法に関する批判として問題視するものは以下の点である。

國際労働立法規約草案第三條に依れば一國の労働代表委員は若し其の國に産業團體存在せば該被傭者即ち労働者を最も能く代表するものなるが故に、斯かる産業團體と協力の上にて選拔せらるべきものなり。

官吏と資本家とは選挙の始終を支配せり。各府縣知事は…管下の鑛山工場等より代表者を召集したるも…委員として必ずしも労働者を選出するを要せず、苟労働に關して向後解決せせらるべき一般的問題を理解せるものなればすなはち足りりと公言して憚らざるを常とせり。あまつさへ事實上總ての場合に於て各縣知事は工場主又は資本家の意見に依り且其の承諾を纏めたる計畫に順應せる協議員の選出を承諾するに努めたり。

各種官設工場の代表者は…一度委員會選定會場に列席するに及んでは注意深き眼を以て官憲の爲に其の行動を監視せられたり。就中陸海軍工廠の代表者に於て殊に然りとなす。即ち是等工廠の代表者は會議の現場に列席して議事を傍聽せる陸海軍の正服官吏によつて事實上の監視を受けたり。

政府が是等の團體を公認したる所以の標準に至つては之を解するに苦しまざるを得ず、即ち是等の團體中或るものは成立日尚淺くして、一名の理事なく規約無く又入會費を規定せず、此種の所謂労働團體中の一は主として資本家の恩恵に依頼するものにて僅かに二百乃至三百の會員を有するに過ぎざるは事情に通ずるものゝ齊しく認むる所なり。而も協議員を選出するに方りては此の如き團體も正當に設立せられ組織完備せられたる眞の労働團體と同一標準の上に立たしめたるなり。斯かる不完全なる労働團體は事實上労働者の眞正の利益を毫も増進せず否却つて多くの場合之を毒するものなり。

名義上は日本労働者の代表者として赴く同（榎本）委員も、實際に於ては官僚政治及資本主義の代表者たり。

これらの批判点は、團結の自由・團結権保障の観点から分析すれば、國際憲章による法的規定の遵守の無視と蹂躪、公権力による特定

労働組合の敵視と迎合的労働団体の保護助成という労働組合の選別による團結の自治への介入、公権力による労働者代表手続への介入と監視という労働者代表選挙の自由の無視、労働者代表が眞に労働者の利益を代表する立場にないという労働者代表制度の理念と目的の無視といった本質的な価値を擁護するための主張であった。その意味でも、日本における團結権確立史の画期をなすのものとなるのである。しかし、これらの批判が対象とする事態の一部は、例えば、國際憲章の解釈や労働者代表の資格（労働者である必要性）といった問題は、今日に至つても解決されていないのである。

このような抗議書に対しては、資格審査委員會報告が回答するが、特にハドソン法律顧問が、憲章解釈についての見解を示すことになった。

或一國が平和條約第三百八十九條第三項に規定せる義務を履行せるや否やを定むるには第一に當該國には傭主又は労働者を代表する産業團體ありや否やを決し、第二に此の産業團體が最能く傭主又は労働者を代表する者なりや否やを決し、第三に政府が非政府委員を任命するに當り此の最能く代表する團體と協議したるや否やを審査するを要す。此の順序に従ふ場合に於て特定の國に於て既存の産業團體が明白且適當に傭主又は労働者を代表するものに非ざるときは其の國は既存の産業團體と協議の上委員又は顧問を任命することを要せずして自由に之を選擇し得と認む。

この資格審査委員會報告に関しては、ベルギーのメルタン委員から異議が唱えられ、以下のように議事録に記録されたが、この問題の本質を言い当てている。

華盛頓國際會議の労働委員團は日本の正式労働委員の列席なきを認め、且此の出席なきは日本政府が労働者の結社権の自由なる行使を禁止したる結果なりと思はれたるに因り、又斯る政策は民主主義に背反し兼て國際労働會議の根本精神にも抵觸するものなりと思はれたるに因り、茲に本會議より日本政府に對し日本に於ても國際聯盟の各構成國と同様組合結社権の無制限なる行使を完全に承認し且遵守せしむる爲干渉を爲すべきことを要求す。

資格審査委員会は、「労働者を代表する労働組合」が存在しないという政府の主張を認め、労働組合との合意は不要であるとの日本政府の憲章解釈を受け入れた形になり、その後、日本政府は、この見解に固執しつつ、その労働者代表選出方法を合理化する根拠とした。ここでは、当時の日本政府は、治安警察法に象徴される労働組合抑圧政策を前提として、労働組合による労働者の代表性を否認していたのであり、その意味で、「(少数の)労働組合は労働者を代表していない」との立場を採ることになる。そこでは、一部の御用組合の存在は、労働組合抑圧政策を隠蔽するための存在にすぎず、その存在をもって、労働組合の代表性を立証させることもできなかった。労働組合の代表性およびその資格は、組合員数や組織率の問題によって、確認されるべきものではなく、その根底にある労働組合政策によって決定される問題であることを明らかにしているのである。それは、メルタン委員の異議留保が正当に指摘するところでもあった。

#### (イ) 第二回 (国際労働總會)

第一回 (国際労働會議) では、省庁間の管轄も不明確で、選出方法の公開性も不十分であったが、第二回では、「船員労働」が議題になるということで、「海事」が管船局の所管という理由から、逓信省の担当となり、逓信省「告示」という形で、労働者代表の選出方法が公表され、曲がりなりにも公開原則に基づくものとなった。

#### 逓信省告示第三百九十號

大正九年條約第一號同盟及聯合國と獨逸國との平和條約に依り本年六月十九日伊太利國「ゼノア」に於て開催せらるゝ海員に関する労働總會に参加すべき労働者代表は二百名以上の海員を有する普通海員團體より協議員を出し右協議員の協議により候補者を選定せしめ候補者中より政府之を指名すべきに付右に該當する普通海員團體にして本件協議に参加せんとするものは左の事項を具し本月三十一日迄に逓信省に申出すべし

- 一、規約
- 二、設立年月日
- 三、海員名簿(住所氏名、職名並現に上船中

のものは其乗込船の種類船名及所有者名)

四、目的及事業

五、事務所所在地

大正九年三月十五日

外務大臣 内務大臣 農商務大臣 逓信大臣

この方式による労働者代表選出について、一般に、「海員組合が作られて、其の選挙によつて、岡崎憲氏を代表に濱田國太郎氏を顧問に任命したから、何の事もなく平和に選定が行はれ、将来への紛議を残さずに済んだのである。」<sup>16)</sup> という見解が存在する。しかし、このような見解は、ILOの立場におけるもので、ILO總會や資格審査委員会の場で、当事者から異議が申し立てられず、日本の労働者代表選出問題が議題とならなかったということの意味しているにすぎない。現在の全日本海員組合は、未だ結成されていなかったが、組合史においては、「1920年の第2回總會(イタリア・ゼノア)では海上労働問題を専門に協議するために開催されましたが、労働者側は代表団派遣をめぐる激しい論議」<sup>17)</sup> が存在したとの指摘がなされている。

先の逓信省「告示」については、日本労働年鑑は、「政府當局者が昨年のワシントン會議代表者の選出問題に手を焼いた經驗に原因し、差當り非公式に海員労働組合を公認しこれによつて國內の代表問題に関する與論を官房の一室に集め、その上にて政府指名といふ結着に無難に到達せうとしたもの」と指摘し、「海員労働者が政府、資本家側から獨立して自由になさるべ

16) 『國際労働會議と日本』11頁。なお、社會局『労働代表選定手續二就テ』は、「第二回總會ニ於テハ總會ノ會議事項力主トシテ海上労働ニ関スルモノナルノ故ヲ以テ二百名以上ノ會員ヲ有スル海員團體ノ代表者ヲ逓信省ニ招致シ之ト協議ノ上岡崎憲ヲ任命派遣シタル處總會ニ於テハ何等ノ問題ヲ生スルコトナカリキ」とするが、かかる政府見解が影響を及ぼしていることが推測される。

17) 全日本海員組合HP「組合略史」による。『全日本海員組合四十年史(全日本海員組合、1986)』21頁以下が詳しい経過を述べるが、「代表推薦運動は各団体ごとに分裂したままで混迷を深め…海員団体間の確執は後まで残った」と指摘し、ILO總會を経て「戦線統一の必要性を痛感した」と総括する。

きものとして劃策した所とは漸く離れて来た事實を示すもの」であり、「労働者側の自主自治の方針に基いた選出運動も…根本精神から離れて政府當局の方針のうちに入った」と分析している<sup>18)</sup>。

ここで問題になっているのは、労働者代表選出手続に参加するために、労働組合の登録制度を設けたことであり、これが、「組合結成の自由」(団結の自由)という原理と衝突することである。同時に、労働者代表選出手続に参加する資格を200名以上の組織人員を有する労働組合としたため、この人数要件を最低限満たすただけの団体が乱立するという現象が生じることになった。これは、労働者代表の推薦制度において、推薦労働組合の資格と非推薦者の関係、労働者代表の推薦資格と労働者代表の資格との混同という根本的な課題にも通じる問題である。換言すれば、労働者代表は、推薦労働組合の代表か、労働者全体の代表かという性格の問題である。

他方、第二回総会が、船員労働を議題とするという理由から、船員の労働組合による労働者代表選出手続が策定されるが、船員は、第一回総会における代表選出手続から排除されており、その時から、「海員問題は来るべき国際労働會議に對し起草されたる正規の會議事項の五問題中に包含せられざるを以て海員を除外し代表せしめざるは規定に違反するものと見做し難き」とする政府見解に對して、前記の抗議書においてすでに異論が挟まれていた。

当時、政府主導の労働者代表選出を非難した労働組合側は、同時に、労働者代表の資格について、労働者の定義を「筋肉労働者」とする立論を前提として、批判している点は、歴史的な限界性を物語るものでもある。それは資格審査委員会報告も指摘するところであった。

代表者の地方選挙に當り、官吏及傭者が不當なる干渉を行ひ且任命せられたる委員は筋肉勞

働者に非ず、其の委員は須く筋肉労働者たるべしとの理由にて異議の申立を爲せり。…委員は必ず筋肉労働者たるべしと云ふに在るも條約は之を必要と爲さず労働者は其の代表者に何人を選任するも自由なり。結局委員會は日本委員の資格に關する抗議に付ては何等の處置を執るべきに非ずとの意見に一致したり唯「ウーデゲスト」氏…日本政府委員の説明を承認したるも、今後日本の労働委員は日本の職工組合との協議の上選任せらるべしとの意見を記録に止むることを要望したり。

狭隘な労働者概念を前提とするかぎり、たとえ合理的方法で選出された労働者代表であっても、それを労働者全体の代表と位置づけることには矛盾が出来せざるをえない。しかも、このように特定の階層の労働者だけによって、労働者代表を決定するという労働者代表選出方法は、それ自体が合理的ではないということは、この海員問題以上に、その後、農業労働者問題で対象となってくる。

#### (ウ) 第三回(国際労働總會)

労働者代表(松本圭一郎)自身が、總會の場において、労働者代表たる資格を否認する演説を行ったということで、物議を醸し、そのことにより歴史にも刻まれることになった。ここでは、労働者代表の選出方法と労働者代表の資格という両面から検討を加えることにする。

労働者代表選出方法については、「政府指名」という方式であるが、1921年10月10日、日本政府代表が労働理事會へ差出した書翰は、以下のように説明する。

農務局長岡本英太郎氏は松本圭一郎氏を指名す。

理由 日本には労働者全體の利益を代表する中央労働組合存在せず、殊に農業労働者の團體に至つては殆んど全く存在するものなく現存の労働團體には工業労働者以外の加入がない狀況であるから日本政府は、代表的のものでもなく又發達の程度もまだ十分でない團體に協議する理由はないと信じ、政府責任を以て民間代表の指名をなした

18) 日本労働年鑑(大正十年版)441頁。

これに對して、松本労働代表自身が資格審査



委員会を経て発表した「資格問題に関する覚書」では、その自己の資格を否認する理由を以下のように指摘している。

主として既存労働団体より余の任命手続きに關して不平の聲起りし事是なり。その不平の趣旨は現在の日本には農業労働者の組織的団体殆んど存せずと雖も、最も代表的なる既存の労働団体に協議することなくして労働代表を選任するは平和條約の主旨に違反すといふにあり。

惟ふに日本に農業賃銀労働者の組織的団体現存せざるは事實なり。されど平和條約の規定に據る時は政府が最も代表的なる労働団体に協議すべきは明白の理なり。

この批判は、労働總會が承認した資格審査委員会の報告でも受け入れられることになる。

日本政府は…日本には労働者の全般的利益を抱擁せる組織的中央労働組合存在せざること、及び特に、農業的機關は殆んど無存在にして現存する機關は工業労働者以外何等包含する所なきことを陳述せり。右の如き事情に於て日本政府は、代表的にも非ず且又充分なる發達をも遂げざる機關と何等協議するの必要なきものと信じ、政府の責任を以て政府以外の代表者の任命を取計へり。

…日本政府代表は…日本政府が労働者の機關に協議せざりしは之等の機關が全労働者の僅々二パーセントを結合するに過ぎざれば之を代表的ならずと思惟せるに因となし、尚附加するに、労働代表指名の手續に對する抗議の一理由を形成したりし労働組合同盟會は既に任意に解散したることを以てせり。

委員會は…日本の労働者及資本家の代表の任命は、將來に於て、平和條約の第三百八十九條に準據し、産業的機關と協議の上爲さるべきことを希望するものなり。

農業労働者という特定の労働者を代表する者を選出する場合であって、(その特定の労働者以外も含めた)労働者を代表する労働組合組織との協議を必要とする立場が明確にされている。これは、労働者代表を推薦する労働組合の行為は、労働者全体の利益を代表するという性格をも有するものであるから、その中に、特定の労働者の利益も包含されてくるからである。その意味で、たとえ、組織率が低くても、組織人員が少なくても、そのような労働組合の代表

権限は、労働者全体の利益を代表するという価値を減殺されることはないのである。

このように、松本代表の資格の否認は、ILOの場では、労働者代表の選出方法の観点が論ぜられているが、同時に以下のような論評を見逃すことは出来ない<sup>19)</sup>。

松本氏は意思強固なクリスチヤンであり、學校を出てからずっと實際農事に従事してをり、代表に定つてから全國を行脚して小作争議の實状自作農の窮状は最もよく知つてゐるが、労働運動に就ての理解があり、階級意識に眼覺めてゐると云ふ人ではない。政府當局が自分勝手になる御用代表を選んだのでないといふ誠意は認められるが、同時に今の社會局の前身が地方局の救護課であつた様に、孤兒院關係者を労働代表に選ぶ所に、政府が労働者問題を如何に見てゐるか、そこに測らずも政府の労働政策の色合ひが出てゐて笑止である。

ここでの批判は、労働者代表の資質や資格を問うものであるが、労働者代表選出方法が適切に機能しない場合には、労働者代表としての適格性が確保されないことを同時に示しているのである。

同時に、農業労働者問題を、労働問題から分離しようとする日本政府の姿勢も批判の対象から免れることはできず、この点について、日本政府がILO事務局に再三にわたって、根回し工作を行っていることが、以下のような文書の形で残されている<sup>20)</sup>。

大正十三年五月廿四日前、九、四五  
松井外務大臣宛 前田代表  
農民組合ヲ除外シタル理由ニ付事務局ノ諒解ヲ得ヘキ旨御電訓ノ趣旨ニ基キ事務局長及副局長ニ詳細其事情ヲ説明シ處事務局トシテハ充分善意ノ諒解ヲ有シタリ  
機密第七号 大正十四年一月五日  
外務大臣 男爵幣原喜重郎殿  
在寿府  
國際労働機關日本國政府代表者 前田多門  
農民組合カ労働代表選定手續ニ関セルヤ否

19) 『國際労働會議と日本』12頁。

20) 『國際聯盟労働總會關係一件 第七回總會關係勞資代表選出其他人事關係』および『國際聯盟労働總會關係一件 勞資代表選出其他人事關係』等の見出しにより整理されている文書類による。

ヤノ件...ニ関シ早速事務局長ニ對シ大要(1) 従来農業労働者又ハ小作人ノ組合力總會ニ於ケル労働代表選定手續ニ関與シタルコトアリヤ(2) 右ハ總會議題ノ關係等ニ依リテ異リタルヤ否ヤ(3) 関與シタル場合ニ於テ右ハ如何ナル資格又ハ理由ニ依レルモノナリヤ即チ(イ) 條約ニ所謂労働者ノ最代表的團體夫レ自身トシテカ(ロ) 労働者ノ最代表的團體ノ一部分トシテカ(ハ) 其ノ他ノ理由ニ因ルカ等ノ項目ヲ挙ケ差当リ事務局手許処在ノ材料ニ付即答ヲ得度キ旨照會致置候... 各國政府力労働代表ヲ選出スルニ際シテハ吾國ノ如ク選挙ニ依ラス直チニ國內ノ最代表的ナル組合ヨリ選任スル爲其ノ労働代表ノ資格ニ付テ異議起リ問題トナル場合ニハ初メテ種々ノ説明試ミラレンモ然ラサル以上ハ其ノ労働代表及其ノ属スル労働組合ト所謂農民組合トノ關係ハ事務局ニ於テモ充分明瞭ナラス

これらの電報は、その後の第六回總會の開催を控えた時期のものであるが、その後、労働者代表問題が一応の解決をみた時期においても、農民組合の処遇の問題について、日本政府が、ILO事務局に働きかける文書が残されている。労働者代表選挙において、農民組合を労働組合として位置づけるかどうかという問題は、基本的には、労働者選出方法における「団結の自由」の尊重という理念の無視から由来する労働組合に対する「選別と差別」政策によって派生する矛盾の現れであることが明らかになっている。すなわち、労働組合側が、組織形態や構成員の範囲の定義について、どのような方針を採るかによって、労働組合組織における農民組合の位置づけは異なるものの、それは、労働組合の意思を尊重する形で、その決定に委ねるべきものであって、政府の側がその問題に介入することによって、そのような組織問題にまで干渉せざるをえなくなっているのである。

#### (エ) 第四回(国際労働總會)

労働者代表選出方法をめぐって、国内外の批判が高まる中で、第四回總會については、「外務省が労働代表選出を押しつけられた」ことになり、「ヴェルサイユ平和條約に所謂労働者を最も能く代表する團體を以て目し得べき程度の團體存在せるものなしと認むるに依り而も條約

の趣旨は政府が代表委員を指名するに付てはなるべく労働者多數の意嚮を容るに在るものなることを慮り政府は労働者の意向を徴し衆望ある者を指定せんことに決し」<sup>21)</sup>以下の方式を採った。

一、官業及び民營の工場又は鑛山並に私設の鐵道及軌道に於て職工又は鑛夫若は從業員の數が三百人以上のものに付代表委員候補者を投票すべき詮衡員を左記イ、ロ、ハに依り夫々職工又は鑛夫若は從業員中より選定せしむること

#### イ 詮衡員の割當數

三百人以上千人以下 一人

千一人以上二千人以下 二人

二千一人以上は千人迄を増す毎に一人を加ふ。

#### ロ 選定の方法

選定が労働者多數の意嚮を知るの方便なることを體し各工場に於て例へば工場委員會の設けある者にては之をして選定せしむる等工場又は鑛山等をして労働者の自由の意思を知るに付て干渉に互るが如き事なきに留意せしむべく公正なる方法を執らしむること

#### ハ 選定の期限は七月二十八日迄とすること

二、前項に依り選定の詮衡員をして左記に依り代表委員候補者を投票せしむること

#### イ 代表委員候補者の資格

右詮衡員に於て最適任者なりと思科する者を投票せしむべく資格に付き何等の制限をも設けず

#### ロ 投票の期日 七月二十九日

#### ハ 投票方法

い、直接投票に依るときは一定の場所を設け一定の時間中に行ふこと

る、郵便投票に依るときは七月二十九日附消印あるものは之を有効とするも八月二日を以て締切とし以後所屬廳管に到達の分は之を無効とす

は、同一管内に於て右の二方法は之を併用すべからざるものとす

#### 二 投票用紙

投票用紙は外務省より交付したるものに府縣廳又は鑛務署等の印を押捺し之を使用せしむるものとす

#### ホ 投票の取纏

投票は所管廳に於て一旦取纏め候補者得點表作成の上投票と共に外務省臨時平和條約事務局局長室宛至急郵送すること、八月七日以後着の分は之を無効とするの不得已とあるべきものとす所管廳として遠隔地にある者右郵送に時日を要する場合に在りては参考の爲電信報告をも徴することとせり、

21) 日本労働年鑑(大正十二年版)418頁。

三、外務省に於て最後に得点調をなす場合に於ては同点者に付ては抽籤に依り順位を定むべく投票の最多数を得たる者より數へて三人を以て候補者とし派遣方を交渉すべく受諾者なきときは派遣せざるものとす、(右の方法は官業に付ては當該長官に、工場に付ては地方長官に、及鑛山に付ては鑛務署長に各々通牒として發し、尚海員に付ては遞信省に於て前例に依り海員側と協議して相當方法を講ずることとした。)

しかし、このような労働者代表選出方式によって、労働組合との協議をいう憲章の規定の解釈に反するという本質的な欠陥を覆い隠すことはできなかった。その労働者代表選出方法に対する批判は、その手続への参加拒否から国際労働總會否認運動<sup>22)</sup>へと進んだことが重要な意義を有することになる。「日本労働總同盟の理事會の一員たる資格」から棚橋小虎は、第四回国際労働總會および資格審査委員會に対し、「現に存在する主要労働者團體と協議せざることは国際労働總會の根本觀念に全然背反するものなり」とする抗議文と書翰を提出し、労働者選出方法の欺瞞性を鋭く批判した。その批判は、ILO総会によって基本的に承認されるところとなり、最早日本政府として、ILO憲章の解釈を恣意的に歪めることは立ちゆかなくなるのである。その批判の核心は、政府は「労働者を最能く代表する團體は存在せず」とするが、「團體が存在するや否やの問題を決定するの權利を有せず...之を決定するは客觀的與論に依るべきものなり。...労働者代表委員の任命は全然政府及資本家の勢力範圍外に於て爲さるべきものなることを吾人は確信す。従て労働者團體との協議により労働者代表委員を選定するの必要は労働組合運動の發達遅き諸國に於て一層痛切に之を感じるものなり。」と団結権保障と団結自治が一体のものであることを強調するのである。

このような批判運動を通じて、労働者代表選出制度の意義と法的性格が明確に主張され始めたことは、特筆に値するものである。蓋し、そ

こで表明されている政府の見解への批判の理由は、労働組合の代表性に関する基本的原則を明らかにし、今日の労働者代表選出問題の核心をも衝いたものであり、「選任方法・基準の公平性・客観性・公開性原則」は、ここに歴史的な源泉を有し、その確認の必要性の意義は歴史的な課題であることを示している。

第四回総会における労働者代表選出方法は、結果的には、ILO総会に受け入れられたのであるが、それは、日本政府の主張を認めたという表面的な事情の背景に、以下のような事情が隠されていたという指摘がある<sup>23)</sup>。

日本の政府代表側では大に狼狽して必死の運動をした様であつたが、形勢は他の原因から急轉直下した。それは南米諸國の不完全代表(政府代表のみ出席して民間代表を出さない)が問題になり、労働代表側は之を大に攻撃したのが、却つて南米諸國に會議脱退の外なしといふ態度を執られた處へ日本政府も餘り虐めると不完全代表を送る事になりはしないかと云ふ懸念を生ぜしめた。それが形勢急轉の主たる動機と思へるが...それに今迄の労働代表が會議中だけ労働者の味方らしくしてゐても、歸國後は榎本代表も、松本代表も、何もしてゐないといふ不信が大なる原因をなして、各國労働代表側が最後の努力を棚橋氏の抗議支持に盡さしめなかつたといふ事も考へ得るのである。

しかし、日本政府の労働者代表選出法の根本的限界は、これ以上持ち堪えることはできず、第五回総会に向けては、「労働組合との協議」という要件を実質的なものとする手続を取り入れざるをえなくなった。

(オ) 第五回(国際労働總會)

政府は、社会局が中心となり、新たな労働者選出方法について検討を加えた。その結果、7月17日の閣議決定された後、7月20日、社会局が通牒によって地方長官及び鑛務署長を通じて一般工場鑛山並に労働團體に發した方法は、以下のとおりである。

22) 日本労働年鑑(大正十二年版)422頁。

23) 『国際労働會議と日本』15-16頁。

#### 選挙方法

一定数以上の労働者ある工場、鑛山、運輸業と一定数以上の組合員を有する労働團體とを基礎として選挙せしむ

#### 其の方法

イ 一千人以上の組合員を有する労働團體にして一人宛の代表候補者を選挙せしむること此場合に於ては組合員の數に應じ組合員一人毎に一票の効力を有するものとして算定すること

ロ 官營以外の工場、鑛山、運輸業等（公營及私營のもの）に付ては労働團體の場合と同じく一千人以上の労働者ある工場、鑛山、運輸業等より一千人毎に一人の割合を以て選挙人を選出せしめ其選挙人をして代表候補者一名を選出せしむること

ハ 官營事業場にありては各所轄省に於て便宜の方法を採ること但し其割合はロに準すること

右選定の結果は社會局長宛通知すること

ニ 海員に付ては通信省に於て便宜の方法を執ること但し其割合はイロに準すること

右選定の結果は社會局長宛通知すること

ホ 労働代表候補者の資格は別段之を限定せず選挙人に於て最も適任者と思料する者を投票せしむること

ヘ 陸上労働團體よりの投票は直接社會局に爲さしむるも私設工場、鐵道、軌道等に於ては前年の方法の如く一旦府縣廳に、鑛山にありては鑛務署に對し投票せしめ府縣廳鑛務署より其管内の各候補者得票を取纏め社會局に報告せしむること、鐵道軌道の如くに府縣以上に跨る場合に於ては本社所在地の府縣に於て取纏むること

ト 陸上労働團體よりの投票は郵便を以てせしむるも労働團體以外の者よりする投票方法は地方の状況に依り各府縣廳、鑛務署に於て適宜の方法を講ずべく郵便投票を妨げざること

チ 社會局に於て各關係官廳より報告し來れる各候補者の得票及各労働團體よりの得票を取纏め其最多數を得たる者三名を代表候補者とする

候補者得票中同點者多數あるときは抽籤に依り其順位を定むること

リ 八月一日迄各工場、鑛山等に於ける選挙人選定了り同月五日に候補者の投票を爲すこと同月九日を以て郵便による投票受附の締切を爲すこと

#### 労働代表選定法

（労働團體の分）

一、票數の算定（略）

二、代表候補者の資格については何等の制限なく組合の自由なり。

三、代表候補者の申出（略）

四、申出の候補者について前記の標準に依る得票を他の工場鑛山運輸業等に於ける選挙人の投票に係る得票と合算する事。

このような方法が閣議決定される前日（7月16日）の、次官會議では「労働者側の代表者選定は選挙の形式を取るか又は他の方法に依るか」について意見交換されたとされているが<sup>24)</sup>、眞の論点は、ILO憲章の立場から、労働組合との協議を實質化するかどうか、「労働團體に實質的の選任權を與へて、政府の任命權に制限を加へた」とするか、その体裁を採りつつ、「今回の如き方法によつて多數の労働團體に代表選出權を與へて最後の決定權を政府が握る」かにあった。この方式では、労働組合からの推薦と一般労働者による選出を並列的に位置づけたことが、労働組合による選出を尊重したと評価できるかどうか論点とならざるをえなかった。

そのため、今回の方法も、ILO總會の場において、資格審査委員会によって、その正当性を吟味されることになる。そこでは、論点は、以前の「労働組合の存在・不存在」の主張に対する評価から、憲章の解釈問題に移ったことが特徴的である。それは、労働者側からの「宇野代表の自己の資格審査請求に関する陳述」および「久留弘三氏の抗議書」、それに対するILO總會での判断である「資格審査委員会多數者報告」、  
「資格審査委員会少數者報告」および「總會によつて可決せられた多數報告書中の修正」において展開された主張を對比すれば、明瞭である。そこでの論点は、一に「政府の執れる労働代表選出方法は...一千人以上の組合員を有する労働組合と同じく一千人以上の労働者を使用する工場、鑛山、海陸運輸業に従事せる労働者をして各々千人につき一票の割合を以て労働代表を投票せしむるにあり...平和條約の規定に違反し、組織労働者の權利を蹂躪するものなり」「各種の有力なる労働組合等は政府の執りたるこの選挙方法を以て前回の場合と同じく政府の便宜に應じて平和條約第三百八十九條の規定を曲解し、よつて以て同條文により労働團體の爲めに認められたる權利を蹂躪せるものなり」と主張せ

24) 日本労働年鑑（大正十三年版）641頁。

り)(宇野陳述)という点にあった。その上で、組織率の低さは、「歴代の日本政府の壓迫政策の結果であつて、かの治安警察法の如き惡法の存在する限りは労働組合は到底正當に發達することが出来ない」(久留抗議書)と、団結権保障とそれを阻害する国内立法制度への批判を明確にしている。「資格審査委員會多數者報告」は、「代表的な労働者の團體の存在しない事は明白」との日本政府の主張を前提に、かかる二重投票制度を受け入れたが、「資格審査委員會少數者報告」は、「或國の政府が労働代表を非組織労働者中より選任するの口實としてたゞ其國に現存する労働團體が充分代表的でないと言ひさへすれば事足る結果となる」として、日本政府の解釈を斥けている。「日本政府の解釋の許すべからざることを悟らしむる爲めにはたゞ第十三編の精神を想起せしめさへすれば足りる」として、それが、団結権の保障、労働組合の助成という見地から設けられたことを強調し、「日本労働者の爲めに其の政府が平和條約第三百八十九條を嚴格に適用することを要求する」として、労働者代表選出制度の運用が、団結権保障と合致しなければならないことを明らかにした。その結果、「總會によつて可決せられた多數報告書中の修正」も、「團體が眞に代表的となつた場合には此等の團體との合意を遂げる」という文言を撤回し、組織率の多寡を問わず、現存する労働組合との協議による労働者代表の選出を求めることになった。

この總會における使用者代表であった山崎龜吉が作成した報告書<sup>25)</sup>では、總會における経緯を比較的客觀的に叙述しながら、政府の方針が、却つて一部労働組合の直接行動主義を招き、労資関係を悪化させることを懸念するという政治的判断を示しつつ、政府の労働者代表選出方針の変更を求めているが、その背景には、「労働者を代表する労働組合」は存在しない(その資格はない)という政府の主張が、國際的には、

受け入れられなくなっていることを吐露している。

こうして、結果的には、ILO總會は、日本政府の主張を覆すことはなかったが、日本政府は、その主張を貫徹するために、政治的・外交的圧力を駆使したことと、それが限界に達しつつあり、従来の方法に固執することが不可能であることを認めざるをえなくなった。社会局文書は、その経緯を記している<sup>26)</sup>。

本邦政府代表委員ヨリハ労働者代表委員ノ資格問題カ容易ナラサル事態ヲ惹起スヘキ空氣アルヲ推測シ各國代表委員國際労働事務局等ノ諒解ヲ求ムルニ努ムルト全時ニ豫メ之力對策ニ関シ請訓スル所アリ政府ハ萬一資格否認セラルルカ如キ場合アラハ一時會議参加ヲ中止スルノ覺悟ヲ以テ總會ニ臨ムヘキ旨ヲ訓電シ置キタリ...

以上述フルカ如ク我國ノ労働者代表選定問題ニ関シテハ國際労働總會ノ空氣極メテ面白カラサルモノアリ昨年總會ノ決議等ヲ徴スルトキハ若シ我國ニシテ従来ノ方法ヲ改メサルニ於テハ今后總會ニ於テ労働者代表委員ノ資格ヲ承認セシムルコト恐ラク不可能ナルノ状勢ニアリ蓋シ昨年ノ労働總會ニ於テ我カ労働者代表委員ノ資格ハ各國政府側代表委員及使用者側代表委員ノ賛成ニヨリ結局承認セラレ我國カ執リタル手續ハ表面上條約ノ規定ニ違反スルモノニアラサルコトヲ承認セラレタルガ如クナルモ之ハ單ニ我國ノ國際的地位ニ免シ其ノ体面ヲ保タシメムトスル友邦ノ最後ノ國際礼讓ニ過キス眞ニ我主張ヲ承認セルニアラサルコトハ之ニ對シテ労働者側代表委員ノ擧ツテ反対セルコト及殆ント満場一致ヲ以テ總會ヲ通過シタル附帶決議又ハ上記ノ資格承認ノ條件トモ稱スヘキ決議ニ徴スルモ明ニシテ謂ハバ我國ハ本年ノ労働者代表委員選定ニ付テハ法律上ノ問題ハ別トスルモ實際上労働組合ヨリ従来ノ如キ抗議ヲ生セサルカ如キ手續ヲ執ルノ道德的義務ヲ課セラレタルモノナリト云フヘキナリ

我國カ本年ニ於テ此ノ課セラレタル道德的義務ヲ果シ以テ各國代表委員ノ従来ノ好宜ニ報ヒ將來ニ對スル期待ニ副フ処ナカリセハ第六回總會ニ於テ我労働者代表委員ノ資格ハ恐ラク否認セラル、ニ至リタルヘシ

#### (カ) 第六回(國際労働總會)

第五回總會での労働者代表選出手続によつて、ILOとの関係では、憲章義務違反という事

25) 山崎龜吉『第五回國際労働總會報告書』65頁以下。

26) 社会局『労働代表選定手續ニ就テ』

態は辛うじて回避されたが、日本政府による労働者代表選出問題の根本的な解決、すなわち労働組合による選出方法の受け入れを拒絶することは困難となったため<sup>27)</sup>、第六回総会における「労働代表委員及び顧問選定方法」として、以下のような方式を定めた。

#### 労働代表委員及び顧問選定方法

- 一、千人以上の団員を有する労働團體をして代表委員候補者一名及び顧問候補者二名を推薦せしむ
- 二、政府は右推薦せられたる代表委員及び顧問候補者につき其の推薦したる團體の所屬團體員千人につき一票を計算し最高得票代表委員候補者三名顧問候補者六名につき總會議題等の関係を考慮し代表委員一名及び顧問二名を任命す
- 三、第一號の推薦は三月二十五日までに左の事項を附し主たる事務所所在地の地方長官に申出でしむ、聯合團體又は同盟を成す労働團體にありては其の聯合團體又は同盟より之を申出でしむ
  - イ、規約
  - ロ、設立年月日
  - ハ、團體員數並に之を證するに足るべき證憑
- 二、目的及び事業
- ホ、主たる事務所の所在地
- 四、茲に労働團體とは其の目的中に労働條件に関する事項を包含すと認めらるゝものを指す

これを踏まえ、社会局長官は地方長官に対し、以下の指示を発している<sup>28)</sup>。

#### 1 労働者代表委員及顧問選任方法

労働團體の意義其他に関する社会局の發表は次の如くである。

一 労働團體とは所謂労働者の團體なるを以て労働者以外の者例へば雇主又は社員等を其團體中に含むものは爰に所謂労働團體中に含まず

一 届出當時に於て労働團體たる實あるものは新設のものとも雖も之に候補者を推薦せしめ差支なきも單に選挙に参加する目的の爲にのみ集まる一時的集團の如きは所謂労働團體と目すべからず

以上規定に該當する労働團體及びその投票數は次の如くである。(略)

ここでは、日本農民組合および仲仕組合が除外されたことは、これまでの経過から問題を孕むべき性格のものであったが、この手続によって、国内の労働組合組織からの批判は、次の段階に移り、労働者代表選出制度の原則に踏み込んだものとなる。たとえば、日本労働組合聯合の声明は、以下のように述べていた<sup>29)</sup>。

日本に於ける<sup>(ママ)</sup>あらゆる労働團體の意志を國際労働會議に徹底せしむるの意味に於て同一系統の團體に於て顧問二名を獨占することに對して極力反對す。

右主張に基き今回の顧問中一名は海軍官業聯盟の久能氏を推薦すべきことを茲に声明するものである。

こうして、この段階で、労働者代表選出制度における今日的価値を有する原則が表明されていることは意義深いのである。

もちろん、団結権抑圧政策自体が放棄された訳ではなく、この労働者代表選出方式がそのような限界性を有していたことを過小評価できない。それにも拘わらず、この段階で、このような労働者代表選出方法を採用するに至った背景については、後述するが、この方式の中においては、「労働組合」の定義条項が有する役割が大きい。それによって、政府が許容する労働組合政策の中で設立され、活動する「労働組合」だけが、この制度に参加するという保障の役割を果たすことになった。このような制度を受け入れる過程での検討状況を「第六回國際労働總會へノ労働代表選定手續」は、以下のように述べている<sup>30)</sup>。

第一二如何ナル労働團體ニ協議スヘキカニ付テハ...「労働者又ハ使用者ノ産業團體」ト云ヘル「労働者ノ團體」ハ所謂「労働組合」ヲ意味スルコト明白ナリ...労働者代表委員選定手續ニ参加シ得ル労働團體ハ其ノ目的中ニ労働條件ニ関スル事項ヲ包含スルモノナルコトヲ明示シ其ノ意味極メテ曖昧ナル労働團體ナル語ノ意味ヲ可及的明瞭ナラシムトシタリ 労働者代表委

27)「日本力第六回總會ニ対シテモ從來ノ如キ選定方法ヲ採ルトキハ労働者代表委員ノ資格ノ否認セラレヘキコト必然ナリト確言スル者アリタリ」(社会局『労働代表選定手續二就テ』)

28) 日本労働年鑑(大正十四年版)592頁。

29) 日本労働年鑑(大正十四年版)595頁。

30) 社会局『労働代表選定手續二就テ』、なお、傍点・下線は原文に書き込みのもの。

員ノ選定ニ付労働組合ト協議ストスルモ総テノ労働組合ト協議スルハ殆ト不可能ナルヲ以テ一定ノ条件ニ適合スル組合ト協議スルコト已ムヲ得サル所ナリ...

第二ニ協議ノ形式ノ点ナルカ其ノ方法トシテ八組合ノ代表者ヲ會合セシメテ彼等ノ協議ニ一任スルコト適當ナルカ如シト雖モ...彼等カ能ク協全シテ適當ナ候補者ヲ選定シ得ルヤ否ヤ頗ル疑問ナリ於此本年八各組合ニ其ノ所属組合員數ニ應スル投票數(千人ニ付一票ノ割合)ヲ與ヘテ選挙セシムルコトトセリ...

最後ニ一言スヘキハ日本農民組合ヲ本年ノ労働代表選定關係ヨリ除外セル点...ニ関シテハ...本来日本農民組合ノ如ク主トシテ小作人ノミヨリナレル組合ヲ一般工業労働者ノ團結ナル労働組合ト同意義ニ於テ労働組合ト認ムヘキヤ否ヤ二就キテハ多少議論ノ存スル処ナルノミナラス...其ノ組合員數カ工業労働者ノ組合員數ニ比シ圧倒的多數ナル点ヲ考フルモ極メテ不合理ノ結果ニ陥ル虞アリタルヲ以テ之ヲ除外スルコトニ一決セラレタルモノナリ

## (2) 日本政府による労働者代表選出問題の総括

ILO総会における労働者代表の選出方法の変遷は、前項で紹介したとおりであり、政府の対応は、その都度、公表されている限りで言及したところである。ここでは、第六回総会直前に、社会局が主管した会議において、第五回までの労働者代表選出方法の総括を行っているが<sup>31)</sup>、それを分析することによって、労働者代表選出問題の意義を再確認する。

日本政府にとって、労働組合に対する抑圧政策という団結権の否認の「建前」と労働組合の事実上の存在の容認という「実態」との間の矛盾が、ILO憲章の解釈を巡って顕在化し、それを取り繕うための「解釈」が「代表的な労働組合」の認定という形で現れてくる。

報告書では、「本邦ニハ所謂代表的労働團體存在セストノ見解ヲ取り」として、労働組合一般の存在を容認しているかの認識を示しながら、その本音は、以下の叙述になって表明されている。

国内労働團體ノ多クハ政府ノ選定方法ヲ以テ平和條約第三八九條ニ違反スルモノト爲シ之ニ反對スルト共ニ日本労働総同盟ノ如キハ遂ニ國際労働會議ヲ以テ政府ト資本家トノ労働者懷柔機關ナリトシテ之ヲ否認シ同時ニ其ノ少数意見ヲ代表シタル榎橋小虎ハ日本労働者代表委員ノ資格ニ関シテ總會ニ抗議ヲ申込ム所アリ

最大組織たる「日本労働総同盟」を代表的労働組合として認定することを忌避するために、「代表的」なる概念は、定量的な定義をもって確定されるものではなく、労働組合の運動性向に対する評価をも含む定性的な判断によって決定されるものとなっているのである。このような判断は、常設国際司法裁判所の見解とも一致し、現代における労働組合の代表性認定基準とも合致するものであるが、労働組合に対する差別と選別政策、すなわち、団結権の保障という一般的な原理の尊重という条件が不在である場合には、恣意的な「代表性」基準となりうることを物語っている。

結局、ILO憲章の解釈について、「第三八九條第三項ノ規定ハ苟クモ其ノ國ニ團體ノ存在スル以上八之ト協議ノ上労働者代表委員任命ノ手續ニ出ツルノ趣旨ナルコト明ニシテ」という解釈を受け入れざるをえなくなることによって、「代表的労働組合」が存在しないという日本政府の抗弁が通用しなくなった。すなわち、「今日組合ノ数比較的少ナク其ノ目的トスル處又必シモ醇ナラサルモノアリト雖モ現ニ多數ノ組合ノ成立スルアリ...我國ニ労働組合カ現存スルノ事實ハ之ヲ否ムヘカラサルナリ...我國ニ労働團體現存スルコト事実ナル」という認識から出発するかぎり、「代表的労働組合」の有無を口実とした、労働組合との協議の拒否は許されないとするのが、「平和條約第十三編殊ニ其ノ第三八九條第三項ノ規定ノ趣旨カ上述ノ如ク労働團體ノ發達ヲ助長スルニ在リ從テ苟モ労働組合ノ存在スル國ニ於テハ之ト協議シテ労働者代表委員ヲ選定スヘシト爲スカ故ナリ」という団結権保障の趣旨に合致する基準であることを、国際的な基準から受け入れざるをえなくなり、第六

31) 社会局『労働代表選定手續ニ就テ』

回総会での労働者代表選任手続へと繋がるのである。

この第六回総会での労働者代表選任手続は、基本的に、労働組合のみによる協議という形式を受け入れるのであり、労働者代表選出準則の変更という枠内で行われるのであるが、そのような方針転換を促した背景であり、それを可能とした国内外の事情を見逃すことは出来ない。

まず、国際的な世論との関係で、方針転換が不可避であったという状況がある。報告書では、以下のように述べる。

帝國カ労働代表選定方法ニ関シテ年々國際労働會議ニ於テ諸方面ヨリ猜疑ヲ蒙リ批難ヲ受ケ不信任的決議ヲ爲サルルコトハ帝國ノ名譽ノ爲ニ忍ビ得サル屈辱ナリ

此ノ屈辱又ハ労働代表資格否認ノ不面目ヲ受ケサラムト欲スレハ國際労働機關ヨリ脱退スルノ外ナカルヘシ然レトモ我國カ現在占メツ、アル重要ナル國際的地位ヲ單ニ労働者代表委員選定問題ノ爲ニ放棄スルカ如キハ寧口無謀ト云ハサルヘカラス

事情斯ノ如クナルヲ以テ我國ノ対外的立場ヲ考慮スルトキハ労働者代表委員ノ選定手續ニ関シ從來ノ例ヲ改メタルハ之ヲ得策ナリト云フヨリモ寧口ノヲ改ムルノ余儀ナキ状勢ニアリタリト云フコト至当ナルガ如シ

労働者代表選出問題に拘泥して、「八大産業国」としての国際的位置と威信を失うことを恐れているからこそ、労働者代表選出問題での譲歩を促したのである。

他方、国内的には、労働組合政策での一定の成果を強調している。

我國労働運動ノ現状ヲ見ルニ世界大戦以来ノ急激ナル産業ノ発展、思想的動揺「ロシア」ノ革命ノ影響ヲ受ケテ労働組合運動旺盛トナリ殊ニ最近ニ至ル迄著シク左傾的ニシテ現ニ大正十一年秋大阪ニ於テ全國労働組合總聯合ノ發會式ノ擧ケラレタル際其ノ参加組合カ共產主義ト無政府主義トノ二派ニ歧レテ激論シタルカ如キ其ノ顯著ナル事実ナリ此等ノ過激的傾向ヲ有シタル組合カ普通選挙ヲ否定シ國際労働會議ヲ否認シタル理由ハ多言ヲ要セスシテ明ナルヘシ然ルニ此極端ニ走レル我國ノ労働組合カ昨年来著シク右化的傾向ヲ有スルト認レリ

…労働組合ノ此ノ右傾的機会ヲ捉ヘテ彼等ヲ現實ニ立脚セシメ改良主義ニ協力セシムルコト

ハ今日ニ於テ最も適切ナル方策ト言フコトヲ得ヘシ

之カ爲ニハ先ツ労働組合ノ現存スルモノニ付テハ其ノ存在ノ事実ヲ認メ国家ノ法制秩序ノ許ス範囲内ニ於テ活動ノ自由ヲ保障シ之ヲ國際労働會議ノ如キ事項ニ関シテハ平和条約ノ規定スル處ニ從ヒ労働組合ノ権利ヲ認ムルコト必要ナリト謂フヘシ

「左傾的」労働組合の穩健化を確認したうえで、当時の團結権抑圧政策のもとで許容しうる労働組合に対して、「労働者代表選出の自由」を付与しようとしたのである。

このような労働組合政策を背景として、労働者代表選出方法が検討されるのであるが、ここでは、基本的には、團結権の保障、労働組合の自主性の尊重を前提とするものではなかった。その実態を、具体的な労働者代表選出手続においても検証する。

### (3) 労働者代表選出制度の運用実態

外交文書として保存・公開されている資料を通じて、労働者代表選出に関わる運用の実態を分析する<sup>32)</sup>。

(ア) 労働者代表選出の選挙の自由・投票の自由  
労働者代表選出問題に対する労働組合側からの批判は、当初は、ILOという機関への不信任感に根ざしたものであったが、最終的には、労働者代表選出方法自体のあり方へと向けられていった。これらの批判グループの意見は、基本的には、労働者代表選出のための協議組織や選挙をボイコットする形で表明され、あるいは、労働者代表に任命された一部の労働者の資格の「自己否認」という形で具体化された。それ以外に、政府の組織した労働者代表制度に参加した一般労働者の発言は、記録としては残されていない。投票制度が実施された場合には、一般にはそれは、「秘密投票」を意味するもので、投票結果のみが残されているに過ぎない。しか

32) 陸軍関係資料以外は、出所は、註19)と同じ。



し、当時の軍部は、投票の内容を検閲した記録を残している。第五回総会に向けた「選挙人」選出のための「官営工場」としての陸軍工廠関係の選挙結果の報告文書である<sup>33)</sup>。選挙人の調書において「労働団隊トノ関係」を記載していることや、過去の行動経歴の言及があるが、注目されるのは、投票結果における「棄権」票の扱いである。その記述内容を記録しており、選挙方法が、労働組合を無視するものであることを批判しているもので、陸軍工廠の労働者の中において、このような主張が存在していたことは特筆されるべきであろう。

陸軍兵器本廠甲第一一二號  
労働者代表委員候補者選挙人決定ノ件通牒  
大正十二年八月參日 陸軍省副官松本直亮殿  
陸軍兵器本廠長横道複生  
本年七月二十五日陸普第三〇三四號ニ據リ當  
廠管内ニ於テ撰定シタル首題選挙人左記ノ通り  
ニ付及通牒候也  
左記  
一、氏名 高津龍也  
二、得點數 貳百參拾貳票  
三、所屬並工名 大阪兵器支廠荷造工  
四、賃銀 貳圓〇六錢  
五、勤續年數 五年十一ヶ月  
六、學力 高等小學卒業  
七、年齡 四十三年八ヶ月  
八、労働団隊トノ關係 無シ  
備考 大正八年九月第一回國際労働會議労働  
代表選挙ノ際協議員トシテ陸軍省へ出頭セリ

(官営工場) 労働者代表委員選挙結果調(二)  
労働者代表委員候補者ノ選定  
労働代表選定方法 郵便投票  
労働者代表委員 全上ノ 棄権  
(候補者氏名職業) 得票數 者數  
陸軍造兵廠火工廠職工 三好弥八 七  
無職 久留弘三 四  
陸軍造兵廠名古屋工廠職工 西浦宇吉 三  
陸軍造兵廠東京工廠職員 村瀬義久 二  
京都帝國大學教授 河田嗣郎 一  
二

33) 本資料(「陸軍省永存書類 大正十三年乙輯第一類」)は、「米政府返還旧日本軍記録文書等史料」として、1958年3月に「防衛研修所戦史室の手に帰した」後、現在は、アジア歴史資料センターで公開されているものである。

棄権ノ事由

- (1) 一票八國際労働會議ヲ無意味トシテ否認シ且ツ選挙單位ヲ一千名以上ノ組合ノミニ制限セラレタルハ眞ニ労働組合ヲ認メタルニアラス仍テ以テ政府ノ反省ヲ促ス為メ
- (2) 他ノ一票八未タ事情明瞭ナラス

(イ) 労働者代表の行動の自由

労働者代表選出方法についての問題点は、当時から明らかにされてきたが、その結果、政府の任命した労働者代表の資質の問題は、批判の対象ともなっていた。しかし、選挙方法を取り入れることによって、労働運動の指導的立場にある者が労働者代表に選ばれることになり、これら労働者代表に対して、政府は、監視の体制を敷いていたことが記録に残されている。第五回総会の労働者代表であった鈴木文治の行動の監視だけでなく、親交のある「国粹主義者」を同道させ、その行動を抑圧あるいは威嚇することを画策していたことを明らかにした政府部内の資料を掲げておく。選出された労働者代表の行動の自由は、団結権保障の重要な内容をなすものであり、それへの重大な蹂躪であることは、多言を要しないが、労働者代表に対するこうした露骨な形での監視・干渉の事実は、歴史的な遺物として片付けることができるのかどうか、改めて問われなければならない。

特秘勞第二八四二號 大正十四年三月二日  
大阪府知事 中川 望

内務大臣 若槻禮次郎殿  
外務大臣 幣原喜重郎殿  
内務省 社會局長官殿  
警視總監 京都府兵庫神奈川愛知福岡岡山  
廣島ノ各縣知事殿  
大阪地方裁判所検事正殿  
國際労働會議政府代表隨行者ニ關スル件  
管下西成郡豊崎町南浜一三番地日本正義團  
長(國粹主義ナルモ國粹會ノ態度ニ嫌ラスト稱  
シ全會ニ加盟セス)土木建築請負業(資産約拾  
萬圓ヲ有ス)酒井榮蔵ハ豫テ總同盟會長鈴木文  
治ト親交アリ曾ツテ八客年七月市電同盟罷業ノ  
際調停ニ立ツ等ノコトアリテ常ニ労働運動者ト  
接近シツ、アルカ坊間傳フル如ニ依レハ日本ノ  
労働代表ハ國際會議ノ席上ニ於テ労働者ノ利益  
ノ爲ノ光輝アル帝國ノ恥辱トナルカ如キ事項ヲ  
述ヘ恬トシテ恥チストノ事ナルカ果シテ如斯事

頂力眞實ナリトスレハ由々敷重大問題ナリト稱シ鈴木文治トノ親交アルヲ奇貨トシ政府代表ニ隨伴シテ労働代表及顧問ノ言動ヲ牽制スルト一方向番國ノ労働運動状況ヲ視察スヘシトナシ本月廿七日出發ノ豫定ヲ以テ目下夫ニ準備中ニ有之

機密 受第334號 14.4.2  
兵發勞秘第四五三號 大正十四年三月三十日  
兵庫縣知事 平塚廣善

内務大臣 若槻禮次郎殿  
外務大臣 幣原喜重郎殿  
農商務大臣 高橋是清殿  
社會局長官 長岡隆一郎殿  
各廳府縣長官殿

労働代表鈴木文治一行出發ニ關スル件

第五回國際労働總會労働代表日本労働總同盟會長鈴木文治一行八本月二十六日午後七時二十分東京驛發下り列車ニテ西下シタル旨監視(貴)廳電報ニ接シ注意中ノ処其翌二十七日八大阪驛ニ下車全市北区西野田江成町大阪聯合會ニ於テ開催ノ中央委員會ニ臨席シタルモノ、如ク...其翌二十九日午前九時三十分本部主事西尾末廣八單獨鈴木會長ヲ訪問何事力密談シ暫時ニシテ姿ヲ没セリ...鈴木代表一行八旅館ヲ出テ徒歩ニテ鈴木代表ヲ先登ニ労働歌ヲ合唱シテ海岸通ヲ第一突堤ニ向ヒ全十一時三十分鹿島丸ニ無事乗船見送團體總計約百五十名ニシテ大阪聯合會島屋支部合同組合及神戸、尼崎、灘、各聯合支部友誼團體タル向上會海員組合等ノ會旗約五十本樹立威風ヲ副ヘタリ此日見送者中主ナル者八別記ノ通ニシテ先ツ鈴木代表上甲板ニ各見送ノ労働團體ヲ集メ船橋ニ起ツテ一場ノ激勦的挨拶ヲ述ヘ日本海員組合長榎崎猪太郎見送ヲ代表シテ答辭ヲ陳ヘタリ(要旨別紙通)...偶々全船ニ八大阪ノ俠客酒井栄蔵亦政府代表ノ隨員トシテ乗込ミ其乾児約三百名ハ正義團ノ會旗數十本ヲ潮風ニ翻シ揃ヒノ法被ニテ之亦酒井ノ行ヲ盛ナラシムル爲大ニ氣勢ヲ揚ゲタリ流石ノ労働團體モ之ニ厭倒サレ頗ル氣勢ヲ殺カレタル感アリ茲ニ衆目ヲ牽キタルハ所謂反動團體ト労働團體ノ對照ニシテ一種皮肉ノ觀ヲ呈シ一般見送者ハ異様ノ眼ヲ以テ之ヲ迎ヘタリ...而シテ鈴木代表ヲ見送リテ帰途ニ際シテハ...懇親會ヲ開催...秘密裡ニ何事カヲ議シタルモノ、如ク...(協議ノ内容ニ就テハ内査中)

あまつさえ、私信(郵便葉書)の内容を盗み見し、政府高官の間で通報していた事実は、当時の労働者代表の位置づけを雄弁に物語るものであり、その行動の自由の尊重への一片の顧慮もなかったことを示している。

條約局 四特秘第一三四五號  
昭和四年五月二日 京都府知事 大海原重義  
内務大臣 望月圭介殿  
外務大臣 田中義一殿  
社會局長官 長岡隆一郎殿  
警視總監 宮田光雄殿  
大阪、兵庫、愛知、廣島、福岡、三重、和歌山、滋賀各府縣長官殿  
京都地方裁判所検事正殿  
京都憲兵隊長殿  
代議士鈴木文治ノ通信ニ關スル件  
京都府水平社執行委員長津村栄一外三名ガゼネヴァ國際労働會議參加後援方依頼ノ為社會民衆黨所屬代議士鈴木文治ヲ訪問シタル件ハ既報ノ処客月二十九日附鈴木代議士ヨリ官製葉書ヲ以テ別紙ノ通り希望相叶フ様尽力スベキ意味ノ通信アリシ趣ニ有之  
右及申(通)報実也

京都市下京区東七条西之町

津村栄一殿 東京三田 鈴木文治  
拜啓過日御來訪の際は失礼のみ申上げ  
愈々御統御運びの由小生も不日外務省に参りよく御趣旨の程申上御希望打叶ふ様盡力仕る可き所存に有之右不取敢御挨拶迄申し上度如斯く御座候  
四月二十九日

こうした労働者代表に対する監視は、在外公館の活動でもあった。その中でも、労働者代表の発言においても、代表団の構成に関するものを重視していたことを示している。

公信機密第四二九號 昭和四年四月十八日  
在上海 總領事 重光葵  
外務大臣男爵 田中義一殿  
國際労働總會労働者代表ノ行動ニ關スル件  
演說要旨 松岡駒吉

日本ノ産業ハ決シテ幼稚ニハ非ルモ労働條件ニ至ツテハ誠ニ恥シイ位ナリ總會ノ票決ハ政府代表ニ、資本家代表、労働者代表各一ニシテ日本ノ様ナ資本家ノ御蔭デ樹ツテ居ル政府ハ大概資本家代表ニ結合スルナリ。派遣ノ官吏ハ正義ノ爲メニト思ツテモ一モ請訓ニモ請訓デ田中サンノ意思ヲ代表スルバカリデ個性ハ全然出シ得ズ。少シデモ個性ヲ出ソウトスルト矢田サンノ様ニ直ク呼び戻サレルコトナル。夫レデ勞資ノ利害相反スル採決ニナルト資本家三、労働者一デ勝敗ノ數ハ最初ヨリ決シテ居ル譯ナリ。

#### (ウ) 労働組合の活動の自由

最後に、労働者代表制度を支える理念である団結権の保障、その核心である「労働組合の活

動の自由」への侵害の実例を引用しておく。記録では、労働者代表問題に関する労働組合側の見解についての情報を収集していたことが窺われる。これは、労働者代表問題が、労働組合の活動にとって重要な役割を占めるものであって、政府としても関心を払わざるをえなかったことを示しているのである。その意味でも、労働者代表選出制度は、団結権の保障にとって、重要な意義と役割を果たすのである。

勞秘乙第四三號(主管情報部第二課)

大正十三年二月廿一日

機械聯合系労働組合幹部ノ會合協議ノ件

國際労働會議労働代表選出ニ関スル發表アリタル以來機械労働組合聯合系ノ機械技工組合佐藤護郎、田中定吉、芝浦労働組合佐藤陽一、印刷聯合會延島英一等八寄々協議シ國際労働會議否認ノ書狀ヲ作成シ機械労働組合聯合會、印刷工聯合會芝浦労働組合所屬員ノ賛成ヲ求メ日本支局長ニ宛テ該否認狀ヲ送附スル模様ナリシヲ以テ注意中ノ處昨廿日午後六時ヨリ前記佐藤陽一、佐藤護郎、田中定吉ヲ始メ瓦斯電氣技友會小泉、関根、勞技會、稲田末次郎、明治電友會、鈴木某、純労働組合、依次雄等十二三名、芝區新櫻田町十九、機械労働組合聯合會本部ニ集合左記事項ヲ協議シ午後九時三十分散會セリ

記

一、國際労働會議ニ関スル件

國際労働會議ニ對シテハ否認スル旨ノ書狀ヲ作成、關係組合ニ回送、否認ニ賛成セバ日本支局長ニ對シ此書狀ヲ送附スルコト

ニ參加ヲ勧誘スル事ヲ決定セリ

記

一、出席組合及代表者(略)

前世紀のしかも日本国憲法が制定されていなかった時期における団結権のあり方を、単純に現代に引き写すことは慎重でなければならないとしても、労働者の基本的権利や市民的自由の現実的かつ実質的な保障ということでは、このような歴史的な教訓は現代においても十分に生かされなければならないであろう。

(追記：校正時に、「労働関係調査委託費」問題が報道された。労働組合の動向を調査する「報賞費」の本質は、戦前の労働組合対策と異なるものではない。)

條約局 勞秘第六一號 昭和四年一月十六日

警視總監 宮田光雄

内務大臣 望月圭介殿

外務大臣 田中義一殿

社會局長官殿

北海道、京都、大阪、神奈川、兵庫、愛知、静岡、

福岡各廳府縣長官殿

國際労働代表選出協議會ニ関スル件

要旨...旧日勞党支持ノ中間派五組合代表會合協議ノ結果全國労働組合會議ヲ開催スルコトニ決定

旧日勞党支持ノ中間派労働組合ニ於テハ國際労働代表選出問題ニ関シ今回ハ棄權セサル意向ヲ以テ昨十四日夜旧日勞党事務所ニ左記組合代表者會合之レニ関スル協議會ヲ開催シ

本日十八日午後七時芝區櫻田町所在組合總聯合事務所ニ全國労働組合會議ヲ開催スルコト、シ

出席組合名ヲ以テ全國有資格組合ニ對シ之レ