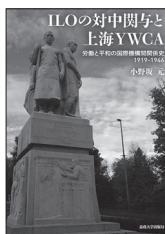


書評と紹介

小野坂元著

『ILOの対中関与と上海YWCA』

——労働と平和の国際機関関係史 1919-1946』



評者：帯谷 俊輔

本書はタイトルに表れているように、国際労働機関（ILO）について労働問題に焦点を当てたNGOとの関係に着目した国際機構史であるとともに、国際関係史や国際機構史が外交史化する風潮に政治外交史の復権を図ることで一石を投じ、また国際開発史にも新視点を加える野心的な研究である。本稿では紙幅の関係から、簡単に内容を概観したうえで評者の関心に絞って政治外交史復権の試みや開発史的視点を中心に評価を行う。目次は以下の通りである。

序章

第1章 ILO 設立過程における対日問題——日英間の舞台裏交渉

第2章 欧州地域統合と国際労働基準——ハイパーインフレーションの教訓

第3章 五・三〇運動の衝撃——ナショナリズムと国際機関

第4章 労災と失業の上海——行政的解決か労働者教育か

第5章 国際機関関係史としての日中戦争——「生活水準の向上」に基づく国際的な連帯

終章

序章では狭義の労働問題史や国際機構史ではなく広く国際関係の変動のなかに ILO を位置付け、さらに労働組合や社会運動をも主体として描き出し社会運動史の観点を組み込むことが宣言される。より具体的には戦間期史でありながら第二次世界大戦中の戦時協力によって ILO に付与された性格を重視すること、社会運動のなかでも中国におけるキリスト教女子青年会（YWCA）の、ILO と現地政府・現地社会との「媒介者」としての役割に着目することでジェンダー史や中国史に接続されるのが特徴である。そして労働問題と開発経済の双方で用いられる「生活水準」概念を取り上げることで国際開発史にも接近する。

中国における ILO の取り組みが ILO の活動の地理的領域の拡大の画期であることから、第1章ではその前提としてパリ講和会議から第1回 ILO 総会までの ILO 設立過程における交渉について東アジアの経済の後発国日本を中心に検討される。ダンピング批判や画一的規制を求める労働者代表たちの主張もあるなか、低廉な繊維製品の輸出による市場拡大を狙う、先進国と後発国の狭間にある日本の立場は一定程度尊重された。政府主導の労使協調路線と国・地域による特殊事情への配慮が日本の加盟を可能にするとともに、それは国際社会の階層性の温存を前提としているために中国の労働者の希望とは相反するものであった。

第2章はまず 1920 年代のヨーロッパにおける緊張緩和や地域統合について、その背後にある労働運動や左派政党的影響力を論じる。それらも寄与してロカルノ会議後に一定程度実現したヨーロッパの安定のなか、ILO はヨーロッパの炭鉱業における調査に基づいた労働条件の統

一により「経済的ロカルノ」、経済的地域統合に貢献しようとした。それは国際金本位制による均衡財政を前提としており、ILOはインフレーションの抑制による実質賃金の上昇を「生活水準」概念と関連付け評価した。しかし、金本位制による金融政策の硬直は大恐慌を引き起こし地域協力へ向けた試みを窒息させた。

第3章から上海を中心とした中国に関わる問題に移る。1920年代半ばまでキリスト教布教を目的とした上海YWCA、そしてヨーロッパ中心的性格が強かつ租界のような主権に関わる問題を避けるILOは中国の労働運動とは縁遠い存在であった。しかし1925年の5・30事件による排外運動の衝撃でYWCAは布教より労働問題を重視するようになり、ILOの関与をも要請するに至る。ILOの側もヨーロッパにおける行き詰まりのなかでこれに応じ、1928年のアルバール・トーマ（Albert Thomas）事務局長の訪中が実現する。YWCAとILOは工場法の制定施行を進める中国国民政府と連携しつつ、条約改正を回避して上海租界工部局との合意の形で租界における工場監督制の導入を試みた。

第4章では、ILOと上海YWCAの協力関係が事務局長の交代によるILOの変質で薄れていく過程を扱う。YWCAはじめキリスト教団体との関係を太平洋問題調査会（IPR）との連携にまでつなげて1934年のアメリカILO加盟の基盤を作ったトーマ事務局長が1932年に死去するとハロルド・バトラー（Harold Butler）が後任となった。バトラー就任以降に国際連盟経済財政機構（EFO）とILOの提携が進んだものの、その代わりに金融資本批判や植民地主義批判が後景化し、対日宥和と行政当局間の連携が優先されるようになる。上海YWCAもILOも租界当局との交渉により行政規則改定の形で工場監督制導入を推し進めた。しかしILO

が明確な成果を収められず行き詰まる一方、上海YWCAは妥協による解決の追求だけでは満足できず、女性労働者教育に力を入れ中国共産党とも非公式に交流するなど方向性は分岐したため、YWCAとILOの提携関係は定着しなかった。

第5章では、ILOの日中戦争、第二次世界大戦中における性格の変化が描かれる。日中戦争勃発後、国際的な社会運動や労働運動は中国支援を積極的に行い、中国YWCAはその受け皿として協同組合の形式で工業化に貢献する中国工業合作を組織した。さらにILOは反枢軸国へ明確にコミットし大西洋憲章に沿う形で、ニュー・ディールや孫文の三民主義のうち「民生」を取り入れ、さらに読み替えて国際主義的な「生活水準の向上」を掲げるに至る。それは国家から自立した共同組合運動と中央政府による経済計画の双方の志向を含んでいた。そして、この時期に国際協力に付与された反枢軸国・反ファシズムの性格は、冷戦開始後は西側にコミットした反共的援助に親和的であった。

終章では日中戦争、そして第二次世界大戦中の転換こそが重要だと強調される。緊縮財政を前提とした「生活水準」概念は世界大恐慌後に、国内政策の文脈で拡張的な「生活水準の向上」に発展したものの、1930年代には国際協調とはいまだ結びつけられていなかった。それが国際社会の目指す価値として、ILOの目標として掲げられるに至ったのは第二次世界大戦中だったのである。さらに社会運動との協働や共同組合運動の推進というILOの経験は、1930年代以降推し進められる中央集権的な国家介入に対してより分権的かつ多元的なモデルを示したのだとする。

本書は、近年の国際機構史研究、国際連盟史研究とは様々な点で一線を画する研究である。

ここでは外交史的アプローチに社会史的見地を取り込む過程でかつての政治外交史の復権を図っていること、そして国連の起源としての国際連盟再評価や国際開発の戦間期起源論から距離を取っていることを指摘する。

一点目と関連して、近年、伝統的外交史の興隆とも言うべき現象が日本には存在してきた。戦前日本における軍と外務省の二重外交への関心や「マルチ・アーカイバル・アプローチ」⁽¹⁾への抵抗感から、戦後日本においては二国間交渉を中心とした伝統的外交史が学会や大学の「正統」では必ずしもなく、外交が内政や社会から受ける制約にこそ焦点を当てる「政治外交史」が主要大学の講座名に充てられてきた。そのため、国益を追求する外交、及びその担い手としての外務省の自律性を前提とした伝統的外交史はかえって新鮮なものだったのである。近年、「戦後日本外交記録」の公開体制が整ったこと、英米の国立公文書館に所在する膨大な外交記録を調査するのが当然になったことは、国際的には「時代遅れ」扱いされがちな、交渉史的な伝統的外交史アプローチに日本ではむしろ若手中堅が取り組むことを促進した⁽²⁾。

こうした動向と国際連盟史も無縁ではない。軍の容喙の少ない日本の国際連盟政策を研究することは、二重外交を扱う政治外交史から交渉史的な外交史へとというトレンドに合致していた。

そしてアクターとしての連盟事務局や事務局員を取り上げることも、日本の事務局員は特に国益に貢献する意識の強かったことから「事務局内の外交官」として交渉史に包摂され、外交史のあり方そのものには影響を与えなかった⁽³⁾。この点は国際機構の事務局員を一様に知識共同体の一員でリベラルなトランスナショナリズムの担い手として捉える国際的な動向とも相反するが、本書はアクターの社会的属性や立場、アイデンティティに着目することで双方の見方に対して批判的立場を取っていると言える⁽⁴⁾。

近年の外交史研究を牽引し後進にも大きな影響を与えてきた細谷雄一が「単に一つ階層や一部の利益を代表していたわけではない」⁽⁵⁾ 国益の体現者であったことを強調するイギリスのアーネスト・ベヴィン (Ernest Bevin) について、本書があらためて運輸労組の指導者としての経歴に由来するベヴィンの運輸労働問題への関心を強調するのは象徴的かもしれない (163-164 頁)。

ロカルノ条約はじめ 1920 年代中盤以降の緊張緩和への社会主義勢力の貢献について論じた第 2 章が、要所で高橋進や斉藤孝の研究を引いているのも印象的である。まさに斉藤孝が政府間交渉としての「旧来の外交史記述」を超えて「権力と民衆との対抗関係」や「社会集団」、イデオロギーに着目した通史を志向したように、

(1) 本来は複数のアーカイブを調査する手法を指すが、外交史においては複数国の外交文書を調査し扱うべきという含意が色濃くなる。

(2) 交渉史的な外交史とは異なる磁場で発展してきた日本政治外交史の問題関心に触れたものとして、酒井哲哉「日本外交史の「旧さ」と「新しさ」——岡義武「国民的独立と国家理性」再訪」(同『近代日本の国際秩序論』岩波書店、2007 年) [初出、1999 年]。

(3) 帯谷俊輔「杉村陽太郎と日本の国際連盟外交——連盟事務局内外交とその帰結」(『渋沢研究』第 30 号、2018 年)。

(4) 本書 30 頁では、知識共同体論が利益集団や政党から学者やテクノクラートを切断して捉えることを明確に批判している。

(5) 細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交——戦後ヨーロッパの形成 1945～1951 年』(創文社、2001 年)、248 頁。

彼らは内政と外交の連関を強く意識し、そのなかで社会集団の役割を描き出した政治外交史研究者であった⁽⁶⁾。本書が「新しい」だけでなく、政治外交史の良質な伝統の復興をも意図したものであることは明らかだろう。単に本書がILOを対象としているからということにとどまらず、国際政治史に労働運動や社会運動を位置付け直す意義を示していると言える。

二点目は近年の国際連盟史や国際開発史における成果である、連盟時代のテクノクラート間協調、特に1930年代のそれが国際連合の経済社会領域の活動に引き継がれた大きな遺産であるという認識に正面から挑戦していることである⁽⁷⁾。テクノクラート間協調と「宥和政策」の親和性はデイヴィッド・エクブラッド (David Ekbladh) の近著も指摘しているが、しかしここでは脱退国・非加盟国対策として始まったテクノクラート間協調の重点化が非加盟国アメリカとの協力を媒介にしてリベラル国際秩序を支えるツールやイデオロギーになった「逆説」として描かれる⁽⁸⁾。本書は第4章で対日宥和を図ったバトラー事務総長就任以降のILOが、国際連盟経済財政機構 (EFO) と接近してテクノクラート間協調を進めるとともに、植民地主義批判を後退させ NGO との提携からは距離を置いたことを明らかにする。「逆説」ではなく、「宥和」故に国際協力に刻印された非リベラルな国際主義の性格を剔出したと言える。

そしてこれは国際的に展開されている、反

WTO 運動やウォール街占拠運動、そしてユーロ危機後の緊縮財政の事実上の強制を経験した比較的若い世代の歴史家による、労働者を抑圧するための緊縮財政の規範化や、帝国再建の欲望や人種主義とも絡み合った新自由主義形成の起源を国際連盟周辺のテクノクラートや知識共同体に見出す研究とも平仄が合っている⁽⁹⁾。現在は国際連盟から国連、戦前ILOから戦後ILOへの継承は当然の前提としたうえで、連盟及びILOやそのテクノクラート、周辺の知識共同体の善性を無条件に肯定する段階ではもはや無くなったということだろう。

ただし、本書は反緊縮論にも全面的にはコミットしていないことにも注意を促しておかなければならない。第2章では、ILOが生み出した「生活水準」論が、金本位制と結びついたデイスインフレーション、緊縮財政下における実質賃金上昇を評価していたことを指摘する。とはいえそれが社会福祉政策の抑制につながるなど労働者の利益に相反することも論じており、極めて両義的な評価を行っている。こうした陰影に富んだ記述は著者の誠実な研究姿勢を示すものだが、同時に論点があまりに多岐にわたることも重なって全体像の分かりづらさにつながっているかもしれない。

さて、1930年代の国際連盟やILOの代わりに、本書において戦後国連やILOの「起点」とされるのは大西洋憲章はじめ第二次世界大戦中の連合国側の政府や社会における試みであ

(6) 齊藤孝『戦間期国際政治史』(岩波現代文庫、2015年)[岩波書店、1978年]、5頁。

(7) Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford University Press, 2013.

(8) David Ekbladh, *Plowshares into Swords: Weaponized Knowledge, Liberal Order, and the League of Nations*, University of Chicago Press, 2022.

(9) 邦訳されたものとして、クイン・スロボディアン『グローバリスト——帝国の終焉とネオリベラリズムの誕生』(原田太津男・尹春志訳、白水社、2024年)[原著、2018年]、クララ・E・マッティ『緊縮資本主義——経済学者はいかにして緊縮財政を発明し、ファシズムへの道を開いたのか』(中野剛志解説・井坂康志訳、東洋経済新報新社、2025年)[原著、2022年]。

る。第5章、終章によれば、労働条件の改善と生活水準の向上が大西洋憲章5条に盛り込まれ、さらには1944年のILOフィラデルフィア総会やブレトンウッズ会議でも「生活水準の向上」が議論されることで、1930年代はまだ一国単位で追求されていた「生活水準の向上」が国際化した。さらにはイギリス労働党左派を中心に、国家から自立した労働組合や協同組合運動などが担い手となる多元的な開発が模索されていたという。

ただし、この点については問題提起の段階にとどまっているのが惜まれる。果たして多元的な開発モデルは戦後世界においてどの程度主流化したのか、中央集権的な計画モデルの方が標準化したのではないかという疑問が湧く。後者に当局者中心、テクノクラート間協調中心の1930年代モデルとの連続性を見るのはそれほど的外れではないだろう。加えて第5章終盤(177-178頁)で示唆されているように、ILOやそれを取り巻く国際協力について「ファシズ

ムに対する勝利」と「西側の冷戦戦略」に連続性が存在するならば、それぞれ「敵」の打倒を前提にした国際主義が冷戦中どれだけの範囲で通用したのか、むしろ「宥和」的なテクノクラート間協力の方が冷戦という国際環境に適応力を持っていたという仮説も浮かぶ。

極めて野心的・挑戦的な研究で論点も拡散しており、かつその度合いが終盤尻上がりに増していくだけに、本書だけでは結論が出ていない部分もいくつか存在する。1940年代以降を中心とした続編が望まれる。いずれにせよ、直近20～30年の国際連盟史、国際機構史、国際関係史の前提を打ち破るポテンシャルを持つ著作だけに一読を薦めたい。

(小野坂元著『ILOの対中関与と上海YWCA——労働と平和の国際機構間関係史 1919-1946』法政大学出版局、2025年3月、vi + 220 + 18頁、定価：本体4,200円+税)

(おびや・しゅんすけ 成蹊大学法学部准教授)