

[論文]

## 米国公教育部門における労使関係形成過程の一考察

—全米教育協会の「組合化」に関する分析—

高 橋 哲

〈目 次〉	はじめに
	第1節 NEAの教員ストライキをめぐる方針の転換
	第2節 NEAの組織構造改革
	第3節 NEA新綱領(New Constitution)の制定
	おわりに

## はじめに

小論の目的は、1960年代以降の米国公教育部門における労使関係の形成過程を、全米最大規模の教員団体である全米教育協会（National Education Association of the United States；以下、NEA）の「組合化」（unionization）のプロセスを素材として分析するものである。

1962年におけるニューヨーク市学区教育委員会とアメリカ教員連盟（American Federation of Teachers；以下、AFT）のニューヨーク支部による団体交渉協約の締結は、全米各州に公立学校教員を対象とする労働法制を整備する契機となり、当時の二大教員団体をめぐる情勢を大きく変容させるものとなった。すなわち、全米規模の教員団体として圧倒的な勢力を示してきた NEA と<sup>1)</sup>、各州大都市部に点在する弱小の教員労働組合でしかなかった AFT との競合時代をもたらし、専門職主義を主張しながら、それまで団体交渉やストライキなどの労働組合型の活動を否定してきた NEA の運動方針と組織構造を「組合化」させたのである。よって、米国の公教育部門における労使関係は、1960年代から70年代にかけて各州に制定された公立学校教員を対象とする労働法の整備と、これに伴う教員団体の「組合化」によって形成されてきたとみることができる。

経済学を中心に発展してきた労使関係論においては、その分析手法として、団体交渉や紛争処理制度などの公的な制度を主たる分析対象とする「労使関係システム・アプローチ」と、労働組合の歴史的展開に焦点をおく「労働組合史アプローチ」の存在が指摘されてきた<sup>2)</sup>。本稿は、このうち後者の「労働組合史アプローチ」を採用しながら、全米最大の教員団体である NEA の「組合化」にいたる組織改革のプロセスを検討することで、公教育部門における労使関係の形成過程を明らかにしようとするものである。

従来の先行研究においては、このような公教育部門に

における労使関係の形成過程について教員の団体交渉制度の分析を中心に言及がなされてきたものの、「労働組合アプローチ」のもとに、NEA の「組合化」がいかなる施策の変更、あるいは、いかなる組織改革のもとに行われたのかというプロセスの詳細は必ずしも明らかにされてこなかった。例えば太田晴雄は、この時期における NEA の運動方針の転換について、「一九七〇年代頃までには、NEA 内部でも『専門職交渉』という用語は姿を消し、次第に団体交渉が受容されていくのである。加えて会員構成や指導者層の変容が進み、従来組織上の主要な地位を占めてきた教育行政官は組織の中核から後退し、一般教員がとって代わるようになった」と指摘する。さらに、「NEA は、AFT と競合しながらも AFT とともに団体交渉の推進を担う組織へと変容するのであるが、同時に教員の教授能力の発展をめざす職能団体的性格を弱め、教員の経済的利益の擁護を強調する組合的組織へと移行した<sup>3)</sup>」と、NEA の「組合化」プロセスを分析している。小川正人もまた NEA が、「AFT への組織的対抗の中で紆余曲折を経ながら AFT と同様の運動を展開するようになった<sup>4)</sup>」と、NEA が AFT との組織的競合を経るなかで、両者の相違点がほとんど認められなくなったことを指摘している。

このようにいずれの研究においても、団体交渉の制度化に伴い、NEA が AFT との競合を通して労働組合型の運動手法を採用し、「組合化」の途をたどったことについては共通した認識がなされている。しかしながら、そこではいかなる施策の変更、あるいは、いかなる組織改革のもとに NEA の「組合化」が行われたのかというプロセスの詳細は明らかにされておらず、これらを裏付ける NEA の政策文書や大会議事録等の分析も行われていない。ゆえに、1960年代以降、公教育部門の労使関係を定着させることとなる NEA の組織改革の実態は、いずれの先行研究においても分析されてこなかったといえる。米国公教育部門の労使関係の形成過程を検討する上では、

- 1) 当時、全米約200万人の教職員のうち、NEA に所属する教員はその約半数にのぼり、州・地方支部の会員数をも含めた場合には約90パーセントの組織率を NEA が擁していたのに対して、AFTはわずか8パーセントの組織率をもつにすぎなかった（Smith, Stuart C., *Collective Negotiation in Education: A Review of Recent Literature*, 1968, p. 3）。
- 2) 森建資「労使関係論の現在—制度を取り巻く国家と慣行—」日本労働研究機構『労働研究雑誌』第477号、2000年、37-39頁。
- 3) 太田晴雄「現代アメリカの教員運動」小林哲也ほか編『国際化社会の教育課題—比較教育学的アプローチ—』行路社、1987年、306頁。
- 4) 小川正人「アメリカ教育委員会制度と教員の団体交渉権—教員の行政参加と制度改革—」『東京大学教育学部紀要』第18巻、1978年、227頁。

「労働組合アプローチ」のもとに、NEA の個別具体的な施策の分析をもふまえた組織改革の実態を明らかにすることが求められる。

ゆえに、本稿では、1960年代から70年代にかけてのNEA の組織改革を中心的な分析対象としながら、教員団体交渉の制度化によって促された方針の変革、ならびにNEA の組織を規定してきた規約の改正等を分析し、その「組合化」のプロセスを検討する。

## 第1節 NEA の教員ストライキをめぐる方針の転換

### (1) ストライキ禁止を前提とする改革の漸進期

NEA は、全米教師協会 (National Teachers' Association) を前身として、アメリカ師範学校協会 (American Normal School Association)、全米教育長協会 (National Association of School Association) との合併のもとに1870年に発足した<sup>5)</sup>。このため、その構成員には、一般教員 (classroom teachers) のみではなく、学校管理職や教育長などの教育行政関係者を包摂してきたため、その組織的イニシアティブは教育行政関係者が中心を担ってきたのである<sup>6)</sup>。そこでは、教育行政関係者と一般教員との間における労使関係は否定され、むしろ同じ利益を共有する教育専門職としての一体性が強調されたのであり、NEA は自らを民間部門の労働組合とは異なる専門職団体として位置づけてきた。よって、AFT が、アメリカの労働者組織の総本山である「アメリカ労働総同盟一産別組合会議」(American Federation of Labor—Congress of Industrial Organizations；以下、AFL-CIO) に加盟し、1916年の発足以来、自らを労働組合として位置づけてきた一方で、NEA は、AFL-CIO への加盟を拒否するとともに、団体交渉 (collective bargaining) やス

トライキ (strike) などの民間労働組合型の運動手法を否定し、これに代わる独自の方針として「専門的折衝 (Professional Sanction)」、および、「専門的サンクション (Professional Sanction)」といった手法を用いてきたのである<sup>7)</sup>。

1960～70年代にかけて行われたNEA の組織構造改革、すなわち「組合化」のプロセスは、このような教育行政関係者を中心とする従来型の組織との調整が求められた「漸進的改革期」に始まり、その後、一般教員が組織の中核として定着し始めた1960年代終盤以降の「本格的改革期」に至るという一連の流れをみることができる。そして、この「組合化」による改革の象徴的な方針転換を示したのが、教員の争議行為をめぐる方針の変更である。

AFT が1964年の年次総会において、「AFT は総会の決議として、特定の条件のもとにおける地方支部のストライキの権利を認める」<sup>8)</sup>と、正式な決議としてストライキを容認していたのに対して、NEA は一貫してこれを否定する態度をとってきた。1962年のNEA 代表者会議 (representative assembly) における事務総長カー (Carr, William G.) の「ターニング・ポイント (The Turning Point)」と題する演説では、2度にわたるストライキを通して団体交渉権を獲得したAFT ニューヨーク支部の事例を意識しながら、そのような戦略を批判している。すなわち、「NEA のメンバーは、その他の者が如何に振る舞おうとも、彼らが施すサービスの技能と質の向上に常に努めるはずである。……彼らは自らが責任を負う生徒を放棄するようなことは絶対に行わないであろう」<sup>9)</sup>と、生徒の利益を前提に、教員によるストライキを否定する。ゆえに、NEA は専門的折衝の決議においても、「専門職的な基盤をもとにした合意点の形成や相互の協約の追求においては、教育委員会の権力の恣意的な発動や、教師によるストライキが避けられなければならない」と、ス

5) Wesley, Edgar B., *NEA: The First Hundred Years*, Harper & Brothers Publishers, 1957, p. 44.

6) 大桃敏行『教育行政の専門化と参加・選択の自由—19世紀後半米国連邦段階における教育改革論議—』風間書房、2000年、77頁以下。

7) 「専門的折衝」、「専門的サンクション」については、大田晴雄「教員の専門職化運動と教員団体—アメリカにおけるTeacher Militancyの考察を通して—」『京都大学教育学部紀要』第25号、1979年；高橋哲「1960年代米国の教員団体交渉制度をめぐる教育諸団体の分析」『東北大学大学院教育学研究科 研究年報』第54集第2号、2006年。

8) AFT Resolution 39, "Notification of Strike Action," American Federation of Teachers, *Convention Proceedings (Abridged): American Federation of Teachers Forty-Eight Annual Convention*, American Federation of Teachers Collection, Series XIII, Box 39, Folder 3, 1964, p. 88.

9) Carr, William G., "The Turning Point," National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 100, 1962, p. 26.

トライキ禁止の方針を採用していたのである<sup>10)</sup>。

こうした理念を前提としながら NEA においてはストライキの代替策として「専門的サンクション」の方針が採用されていた。しかしながら、このサンクションの有効性がその後、NEA の代表者会議において問われることとなる。このストライキ否定の方針の動揺の背景には、AFT の支部がストライキやその威嚇を用いて、各地で一般教員の教育要求を実現させてきたという認識があったといえる。

そのような動揺の端緒となったのが、1964年に全米で初めて行われたユタ州における州規模のサンクションをめぐる問題であった。同州におけるサンクションをめぐることは、その直前の NEA 代表者会議において、サンクションを発動するための手続きが問題となり、その明確化が提言された。サンクションはストライキと異なり、一方的な教員の出勤拒否によってではなく、新任教員や現職教員が当該年度の契約を学区と結ばないことによって成立することから、当該学区や州内の教員だけがこの契約を拒否するだけでは、当然にして学区外や州外から教員が採用される可能性がある。したがって、ユタ州のような州全体でのサンクションを成立させる場合、それは必然的に全米中の教員がユタ州内での雇用を拒否することが求められることから、全国規模でのサンクション (national sanction) が発動される必要がある。この全国規模のサンクションを発動する手続きとこれを決定する主体の明確化をめぐり、1963年の代表者会議ではユタ州内での問題への対応を目的とした決議、「教育ニーズへの支援 (Support of Educational Needs)」<sup>11)</sup>が採択されたのである。

ユタ州における問題とは、ユタ教育協会 (Utah Education Association) が州財政の調査のもとに、教育費の増額を求めたことに対して、州知事が要求された増額を拒否したことに端を発する問題である。ユタ州における教育費は、1948年において生徒一人あたりの予算が

全米で最も高い州にあったが、1963年にはこれが全米26位にまで低下する<sup>12)</sup>。このことをもとに、ユタ教育協会を含め、一般教員や教育長、教育委員会、父母団体などによって構成された「学校のための共同協会プログラム」 (Cooperative Associations Program for Schools) が、州財政の調査のもとに、州に対して2450万ドルの教育費を要求したのであるが、州知事は1150万ドルのみしか認めなかった。この州知事の措置に対して、ユタ教育協会は、臨時総会を開き、そこで、NEA に対し「そのメンバーにユタ州の状況を伝え、学校財政をめぐる紛争が、十分に解決される時まで、1963-64年度にメンバーが教育委員会との雇用と、口頭・書面上の契約を結ぶことを抑制することを求める」との決議を採択し、サンクションの発動を NEA に求めたのである。そして、この全国規模でのサンクションを実現する手続きを明確化するために、上記の「教育ニーズへの支援」決議の採択を、1963年の NEA 代表者会議において要求したのであった<sup>13)</sup>。

NEA 代表者会議にて審議された「教育ニーズへの支援」決議の内容は以下のようなものである。

「NEA は、ユタ州の子どもたちに質の高い教育を提供するために奮闘するユタ教育協会の立場を賞賛・支持するものであり、州内の子どもたちの教育ニーズを満たそうとするユタの教育者のためになしうる全ての支援を行う。この代表者会議 (Representative Assembly) は、ユタ危機における活動の記録を執行委員会 (Executive Committee) に委ね、また、そのような活動と、サンクションやその他の必要な方途を含め、委員会がその状況において必要だと考えるさらなる行動をただちに行うことを執行委員会に指示するものである。……」<sup>14)</sup>。

ここでは、サンクションの発動を最終的に決定しうる主体が、NEA の幹部組織である執行委員会に設定され、

10) Resolutions Adopted in Denver, "18. Professional Negotiation," National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 100, 1962, pp. 397-398.

11) Resolutions Adopted at Detroit, "3. Support of Educational Needs," National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1963-64*, 1963, pp. 57-58.

12) Stinnett, T. M., et al., *Professional Negotiation in Public Education*, The McMillan Company, 1966, p. 140.

13) National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 101, 1963, pp. 204-205.

14) Resolutions Adopted at Detroit, "3. Support of Educational Needs," National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1963-64*, 1963, pp. 57-58.

行動開始までの手続きの迅速性と簡素化がはかられたのである。1962年に採択された「専門的サンクション」決議が引き続き存在していたが、この決議においては、ガイドラインに従い、適切な手続きのもとにサンクションがおこなわれることのみが明記されていた<sup>15)</sup>。しかしながらこれらのガイドラインは NEA 各支部の役員らにのみ配布されていたため、NEA の一般会員や公衆には周知されておらず、サンクション発動の具体的な決定主体が誰であるのかが、公の文書としては示されていなかったのである。「教育ニーズへの支援」決議は、この決定主体を公の文書として、はじめて執行委員会に委ねるものであった。

ユタ州からの提案を支持し、サンクションの決定主体として執行委員会の役割を主張したワシントン州の代表 (Ceecil J. Hannan) からは、この決議を通すことにより、第一に、行動を起こす上でのスピードの問題に応え、第二に、サンクションを行う決定主体についての手続きを明確にし、第三に NEA の代表者会議のメンバーがユタ州の代表に賛同していることを示すことができると主張している<sup>16)</sup>。また、コネティカット州の代表 (Blanche L. Lathrop) からは、「我々は、ワシントン州からの提案が、ユタ州の教員の最善の利益だけではなく、全ての州の教員の最善の利益に資すると考える」との支持が表明されている<sup>17)</sup>。

一方、ニューヨーク州の代表 (Peter Goudis) からは、サンクションの決定権を、NEA の最高議決機関である代表者会議から、執行委員会に移すことに対する懸念が表明される。これに対して、ワシントン州の代表は、もし決定主体を代表者会議にするならば、サンクションは一年に一回しか行われなくなることになるとの反論がなされ、また、フロリダ州の代表 (Braulio Alonso) からは、「執

行委員会は情報を得、調査の報告をもち、NEA の努力を先導するであろうから、それはサンクションを適用すべき主体なのである」<sup>18)</sup>と決議への支持が表明されたのである。

このように、ストライキを禁じる NEA において、これに代わる争議行為の手段としてサンクションが採用されたのであるが、NEA の代表者会議に集った各支部の代表は、これらを実質化するための手続きと、その執行を迅速に行うための主体の明確化を求めた。こうした各支部代表の要求と支持に後押しされ、ユタ州の要求による「教育ニーズへの支援」決議は、サンクションの決定主体としての執行委員会の役割を明確化する形で採択されることとなる。カルフォルニア州の代表が、「専門職のメンバーの権利を保障し、この国の全ての学区の最善の教育プログラムを保障するための専門的サンクションのアイデアを採択した昨年の代表者会議において、我々は大きな一歩を踏み出したのである。……我々は方策をもち、その方策を履行するプロセスにあり、そして全ての人々にデュープロセスを与えるのであるから、我々は〔「教育ニーズへの支援」決議への支持を主張する〕と示したように、1963年の代表者会議では、前年に決議として取り入れられたサンクションを、現場の教育要求を実現するための手法として実質化することが求められたのである。そして、このことが、ユタ州における1965年3月15日までの300日にわたる州規模でのサンクションと、それによる予算獲得へと結実することとなる<sup>19)</sup>。

また一方で、同年の代表者会議では「専門的サンクション」の決議自体に対する改正案も提出されており、ここでは、サンクションに違反して、当該学区との雇用契約を行った教員に対する制裁問題が議論された。提案されたのは、NEA の専門的サンクションの決議の文末に、

15) 専門的サンクションの決議は以下の通りである。「NEAは、学校の福利に有害な効果をもたらす非倫理的、恣意的な政策や実践を避けるための方途として、専門的サンクションが発動されなければならないと考える。サンクションは、組織化された専門職による適切な制裁行為を提供するものである。教育専門職によるサンクションを発動するための手続きを定義し、組織し、明らかにするためのガイドライン試案が利用されるものとする。NEAは、適切な場面においてこのガイドラインの適用を、役員、審議会、職員、州支部に求めるものであり、これを利用する経験を通して継続的にガイドラインを修正する」(Resolutions Adopted at Detroit, "16. Professional Sanction," National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1963-64*, 1963, p. 64)。

16) National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 101, 1963, p. 207.

17) *Ibid.*, p. 208.

18) *Ibid.*, p. 215.

19) Lieberman, Myron and Moskow, Michael H., *Collective Negotiations for Teachers: An Approach to School Administration*, Rand McNally & Company, 1966, p. 304.

以下の一文を追加することである。すなわち、「サンクションのもとにある学区において雇用を引き受けた新任教員は、非倫理的行為とみなされ、全国の専門職協会のメンバーシップを除籍され、その後も拒否されるものとする」という一文である。改正案の提出者であるニューヨーク州の代表 (Hubert Park Beck) は、公表されていないサンクションのガイドラインからこの一文を引き出し、NEA の決議に掲げられることを主張したのである。そしてこれを表明することで、「NEA を、人々がいうような張り子の虎 (paper tiger) ではなく、本物の虎 (real tiger) にしようではないか」と提案したのであった<sup>20)</sup>。

このサンクション決議に対する改正案は、実質的に「スト破り」に対する制裁措置を意味していた。ゆえに、決議の改正案として提示されたサンクション違反者に対する制裁措置は、個人の権利としての結社の自由を越えて、労働組合としての団結権を優先し、争議権を実質化する手法として提案されたといえるだろう。

この改正案に対して、カルフォルニア州の代表 (Moses) からは、NEA に所属しない者による雇用契約が起ころうること、また、当該学区がマイノリティの雇用を拒否する学区に囲まれている場合、サンクションはマイノリティから唯一雇用を認められている学区を奪うことになるなどの懸念が表明された。そして、「私はこの改正案において、組合主義 (unionism) の色を感じる」<sup>21)</sup>との批判が示され、結果として、この改正案は否決されることとなる。このように、改正案自体は否決されたものの、AFT が採る民間労働組合と同様の手法を、NEA においてもサンクションを通して形成しようとする試みがなされたのである。

上にみてきたユタ州における問題への対応として提案された「教育ニーズへの支援」決議の採択にもみられるように、1962年の代表者会議において「専門的サンクション」の決議が採択されて以来、数年間の NEA の動向にみるならば、公的にはストライキ禁止の方針を採りながら、具体的な教育問題に対処する争議行為を如何に実質化させるのかということが課題とされていたとみることができる。ユタ州における教育財政問題をめぐって提

示されたこれらの問題は、一般教員の利益向上を全面に掲げストライキを容認する AFT に対して、NEA がストライキを禁止しながら、如何に一般教員の要求に応えることができるのかが鋭く問われたケースであった。

1960年代前半における NEA の改革は、このように、二つの矛盾する課題、すなわち、ストライキを禁止しながら、如何に現場の要求に応える争議行為を実質化させるのかという課題の中で、漸進的に行われたのである。そして、NEA が教員のストライキに関して一貫した方針を形成できず、漸進的な改革を行わざるを得なかったのは、NEA が一般教員だけではなく、学校管理職や教育行政関係者の利益をも包摂せざるを得ないという独自の組織構成をもっていたことによるものとみることができる<sup>22)</sup>。

## (2) ストライキ容認に至る本格的改革期

しかしながら、NEA の争議行為をめぐる議論は、1960年代終わりから1970年代にかけて、サンクション決議のさらなる改正や、新たな決議の提案により、AFT と同様にストライキを容認する方向へと修正されていく。先にも見たように、NEA は専門的折衝の決議において、「専門職的な基盤をもとにした合意点の形成や相互の協約の追求においては、教育委員会の権力の恣意的な発動や、教師によるストライキが避けられなければならない」と規定することにより、公的に教員ストライキを禁止していた。しかしながら、1965年以降、この決議のうち「教師によるストライキが避けられなければならない」という部分が削除され、NEA は教員のストライキについて、公的な方針の表明を避けることとなる。

さらに1969年には、新決議として「業務拒否 (Withdrawal of Services)」に関する決議が採択され、「ストライキ」の用語自体は用いないものの、これが事実上、ある特定の状況におけるストライキを容認する規定となったのである。「業務拒否」の決議は以下のように規定されている。

「……NEA は、教師たちが、ある特定の条件——  
(a) その状況が教師たちによる質の高い教育の提供

20) National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 101, 1963, pp. 243-244.

21) *Ibid.*, pp. 244-245.

22) Lieberman, Myron, "Teachers' Strikes: Acceptable Strategy?" *Phi Delta Kappan*, Jan., 1965, p. 240.

を不可能にしている、(b)解決策が提案されたが、それが誠実に追求されなかった、(c)解決策が提案されたが、それが達成されなかった—において、その状況に公衆の注目を促し、状況の改善を行うための方法の選択肢が、業務の拒否以外にないということになるやもしれないことを認識する。NEA は、地方・州支部による業務拒否を禁止する州法の取り消しを得るための努力を支援するものである……」<sup>23)</sup>。

このように、「業務拒否」という用語を用いることで、文言上、ストライキの容認には至っていないものの、「専門的サンクション」が、翌年度の雇用契約を拒否するという合法的な方途を用いていたことにみるならば、ここでは非合法の業務拒否をも視野に入れた方途が模索されている点で、実質的にストライキと同様の争議行為が想定されているとみることができる。サンクション決議を採択した当時の NEA 事務総長のカーが、「NEA によって用いられるサンクションは、〔雇用〕契約にも、裁判所の差止命令や停止命令にも違反するものではない」<sup>24)</sup>と明示していたことにみるならば、「業務拒否」の方針は、よりストライキに近い手法であるとみることができる。

実際に、決議が通過した翌年、1970年の代表者会議では、ノース・カロライナ州の代表 (Sam Smith) が、この「業務拒否」の決議について、「基本的にこれはストライキ条項ではないか」と異議を訴え、「業務の拒否は、学校制度とコミュニティからの拒否のみではなく、最も本質的には子どもへのサービスの拒否なのである。子どもの教育体験における騒動が好ましくないという事実は、ここにいる誰もが否定できないであろう。このような理由をもとに私はこの決議の継続に対して反対票を投じるものである」<sup>25)</sup>との批判を行っている。ここでは、1962年に NEA が AFT への対抗手段として「専門的折衝」と「専門的サンクション」の決議を採択した際に、ストライキを批判したのと同様の趣旨によって、「業務拒否」決議

への批判がなされたが、この決議は廃止されることなくその後も継続されることとなる。上記のような批判は、NEA 内において、もはや少数派となっていたのであり、サンクションに代わるよりラディカルな手法が求められていたといえる。

この1969年に採択された「業務拒否」の決議にみられるように、NEA は、AFT が用いる民間労働組合の手法としてのストライキを禁止しながら、教員の争議行為を実質化させるという矛盾を抱えた漸進的改革期を終え、より AFT に近い手法を積極的に採用するといういわば本格的改革期に入りつつあったといえる。

こうした新たな動きのもとに、1973年には「業務拒否」の決議に代わり、NEA の正式な決議として「ストライキ」決議が登場することとなる。同決議は、以下のように、「業務拒否」の決議を修正する形で NEA のストライキの方針を示している。

「NEA は、教師たちが、ある特定の条件—(a)その状況が教師たちによる質の高い教育の提供を不可能にしている、(b)解決策が提案されたが、それが誠実に追求されなかった、(c)解決策が提案されたが、それが達成されなかった—において、その状況に公衆の注目を促し、状況の改善を行うための方法の選択肢が、ストライキ以外にないということになるやもしれないことを認識する。

NEA は、ある適切な状況において、教員と NEA の支部が民事上、刑事上、その他の懲罰を被ることなくストライキに従事することを許可する条項をもった法律を連邦・州の政府が制定することを強く求める」<sup>26)</sup> (傍点—引用者)。

この1973年の「ストライキ」決議の登場にみられるように、NEA は、教員の争議行為に関して、ストライキを正式に容認すると同時に、これを合法化する立法を求め

23) Resolutions Adopted at Philadelphia, “C-49 Withdrawal of Service,” National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1969-70*, 1969, pp. 78-79.

24) Carr, William G., “Unity, Growth, and Responsibility,” National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 104, 1966, p. 24.

25) National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 108, 1970, p. 202.

26) Resolutions Adopted at Portland, “C-51 Strikes,” National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1973-74*, 1973, p. 77.

るといふ AFT と同様の方針を採用することとなるのである。

さらに、1975年には、1962年以来、NEA の特殊な方針として採用されてきた「専門的サンクション」の決議が NEA の公的方針から削除され、また、翌1976年には「専門的折衝」決議の名称が、「団体交渉 (Collective Bargaining)」へと変更される<sup>27)</sup>。これにより、NEA が用語の違いをもとに堅持してきた公的な方針における AFT との相違点はついに放棄されることとなり、教員の団体交渉、争議行為の方針にみるならば、NEA はまさに「組合化」の途をたどることとなったのである。1970年の代表者会議において、カーの後継事務総長のランバート (Lambert, Sam M.) が、「新聞各紙は多く、NEA とその州、地方の支部を組合 (union) として扱っている。私はこのことにそれほど戸惑うものではない。なぜなら、外面上、われわれは同様の事柄をいくつかの場面で行っているからである」<sup>28)</sup>というように、NEA を AFT と同様に「組合」として位置づける動きは、NEA 内部にも一般化しつつあったといえる。

## 第2節 NEA の組織構造改革

### (1) 一般教員の幹部化施策

1970年代までに行われた NEA 改革のもう一つの特徴は、管理職や教育行政関係者を中心とする組織を改め、一般教員を NEA の中心に位置づけようとする改革、すなわち、一般教員の「幹部化」施策にみることができる。NEA は会員の85%を一般教員が占めながらも、教育現場における圧倒的な権限関係の格差のもとで、その運営において教育行政関係者の影響を多大にうけてきた<sup>29)</sup>。ゆえに、一般教員の利益を全面的に代表する AFT に比して、教員の団体交渉権や争議権の方策について漸進的な展開をせざるを得なかったのである。1960年代の半ば以降に、AFT との競合が激化する中で、NEA において

は、より直接的に一般教員の利益を代表する施策が求められ、さらには、これらをより迅速に実現するための組織内改革が求められていたのである。

NEA 内における一般教員の幹部化施策は、あらゆる場面において行われているが、その端緒は、1965年の代表者会議にて採択された「理事会、委員会、審議会の代表」の決議にみることができる。NEA 内の幹部機関に一般教員の着任を促すことを目的として制定されたこの決議は次のように規定されている。

「NEA の任命制の理事会、委員会、審議会に務める者の選出にあたり、執行委員会は、一般教員の代表をそのような全ての任命制の機関において多数派となるように、可及的速やかにこれを促進しなければならない」<sup>30)</sup>。

この決議が採択された当時、一般教員は NEA 全体で多数派を占めていたにも関わらず、NEA 内の幹部機関の構成をみるならば、一般教員の割合は少なく、実に少数派を形成していたのである。1965年の代表者会議における報告によれば、各幹部機関における一般教員の割合は、執行委員会で11名の代表中、一般教員は5名、評議会 (Board of Trustee) では6名中2名、教育政策協議会 (Educational Policies Commission) では23名中4名など、一般教員は NEA 全体における多数派にも関わらず、幹部機関においては依然としてマイノリティを形成していたのである<sup>31)</sup>。

上にみてきた争議行為をめぐる1960年代前半の NEA における漸進的展開は、これら組織内の方策を決定する幹部機関が、一般教員の利益を直接に代表するものではなく、学校管理職や教育行政関係者によって支配されてきたことによるものといえる。一般教員の利益を全面的に代表する AFT の台頭は、NEA に方針の転換をせまると同時に、その方針を実質化し、一般教員の利益を代表

27) Resolutions Adopted by 1976 Representative Assembly, "E-6 Collective Bargaining and Grievance Procedures," National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1976-77*, 1976, pp. 219-220.

28) Lambert, Sam M., "Report of the Executive Secretary," National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 108, 1970, p. 26.

29) Murphy, Marjorie, *Blackboard Unions: The AFT & NEA 1900-1980*, Cornell University Press, 1990, P. 228.

30) Resolutions Adopted at New York, "22. Representation on Boards, Committees, and Commissions," National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1965-66*, 1965, p. 65.

31) National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 103, 1965, p. 180.

するための組織改革をもせまったのである。上記の「理事会、委員会、審議会の代表」決議が採択された1965年の代表者会議において、ワシントン州の代表（Robert Riggs）が、「組合（union）によって推し進められている強固な主張は、NEAが行政官の支配のもとにあるという点である。しかしながら、我々は、この決議を通すことで、これらの主張に打ち勝つことができるのである」<sup>32)</sup>と発言したように、そこではNEAを教育行政関係者を中心とする団体から、AFTと対等に、一般教員の利益を代表しうる団体へと改革することが求められたのであった。

一方、同年の代表者会議においては、専門的折衝の決議に関しても、一般教員の利益を反映した改正案が提出される。ニューヨーク州の一般教員の代表（Bill McCaslin）から提出された改正案は、以下のような一文を決議に挿入し、教育政策関連事項を交渉対象とすることで、一般教員の教育政策における発言権の拡大をはかったものである。

「NEAは、健全かつバランスのとれた教育プログラムへのニーズを満たすために、地域の教育制度が自由で闊達かつ責任ある地域の一般教員の団体による影響を受けなければならないと考える。そのような団体は民主的に構成され、その地域の教師の多数を代表し、団結と独自の発言を保持していなければならない。そのような団体の発言力がなければ、地域はその学校における質の高い教育をバランス良く評価する機会を失うことになる」<sup>33)</sup>。

提案者はこの決議について、「私の動議は、地域の一般教員の団体に、自らの信念を公にすることへの自信と強みを与えることにある」<sup>34)</sup>と述べ、一般教員の教育政策における発言権を強化することを目論んだのである。

改革の漸進期にあった当時のNEAにおいては、同決議の改正案に対して多くの反対が示された。例えば、カリフォルニア州の代表（Joanne Pellissier）からは、「私

は、一般教員は行政官を必要としていると考える。ゆえに、各地域において一般教員を分割することなく、我々は一つのグループでいなければならない」との発言がなされた。また、ミシガン州の代表（Frank Rogers）からは、「この修正の目的は、NEA内に行政官を含めない派閥を形成することによって、AFTと全く同じ手法によって機能しようとするものか」との疑問が示された<sup>35)</sup>。ゆえに、この一般教員の発言権強化をはかった専門的折衝決議の改正案は、教育行政関係者との協調が求められた漸進期にあつて廃案とされることとなる。

しかしながら、各州における教員団体交渉の立法化によりAFTとの競合が本格化しつつあった1968年の代表者会議においては、これと同様に一般教員の教育政策決定過程への参入をより明確に表明した改正案が再び審議されることとなる。すなわち、専門的折衝の決議に、「NEAは、教育政策（instructional policy）が形成される全てのレベルにおいて、教員の発言権が示されることを保障するために、地域支部が努めることを奨励する」との一文を挿入する案が提出されたのである。改正案に賛同するミシガン州の代表（Martha Zemke）は、「我々は、教員の福利と給与のみではなく、子どもたちに関心を抱いている。我々は教員が教科書の選定や、その他の教育メディアに参加すべきであると考え」<sup>36)</sup>と、一般教員の教育政策決定過程への参入を呼びかけるのであった。一般教員の幹部化が進む中で、この専門的折衝における一般教員の発言権を求める改正案は採択され、さらに同年の代表者会議では、この決議に協約締結の義務を課す各州法の立法化を求める一文も追加されることとなる<sup>37)</sup>。これらの改正決議のもと、NEAの専門的折衝の方針は、よりAFTの団体交渉の方針と類似していくこととなるのであった。

さらに、こうした一般教員をNEAの中心に据えた改革は、NEAの組織を規定する規約（Bylaws）の改正にも反映されることとなる。「理事会、委員会、審議会の代表」の決議が採択された1965年の改正規約においては、

32) *Ibid.*, p. 186.

33) *Ibid.*, pp. 164–165.

34) *Ibid.*, p. 165.

35) *Ibid.*, p. 165–167.

36) National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 106, 1968, p. 187.

37) *Ibid.*, p. 194.

NEAの執行機関であり、事実上の内閣ともいえる執行委員会(Executive Committee)の選出方法が変更された。執行委員会は11名のメンバーにより構成され、会長(President)、副会長(Vice President)、前会長(Immediate Past President)、会計(Treasurer)、評議会の議長(Chairman of Board of Trustees)と、理事会より選出された2名、および代表者会議にて選出された4名により構成される<sup>38)</sup>。

1965年に改正された規約では、このうち理事会より選出される執行委員2名のうち1名以上は一般教員を選出し、また代表者会議より選出される4名のうち、2名以上は同じく一般教員から選出されることが規定されたのである<sup>39)</sup>。このように一般教員の幹部化は、決議による努力義務としてだけでなく、NEAの規約の改正により、組織内での強制力を持つ形で行われることとなったのである。

また、NEAの政策立案や、特殊問題を協議する機関として、NEA内には各種の委員会(Committees)、協議会(Commissions)、審議会(Council)が設置されているが、1971年に改正された規約においては、委員会等の代表選出について、その後のNEAの原則となる「一般教員比率75%」の原則が採用されることとなる。すなわち、委員会、協議会、審議会の委員について、「一般教員の委員の人数は、代表者会議によって設定された比率(少なくとも75%以上)に、従わなければならない<sup>40)</sup>」との規定が追加されることとなったのである。この「一般教員比率75%」の原則のもとで、一般教員はNEAの政策立案機関においても多数派を形成することが可能となったのである。

さらに、同様の改正は理事会(Board of Directors)の代表選出の方途にも波及することとなる。理事会は、代表者会議に次ぐNEAの第二の議決決定機関であり、各州および、合衆国領であるプエルトリコ、国外の米軍駐留地における学校教員によって構成された海外教育協会(Overseas Education Association)、およびワシントン特別区の支部から、各1名ずつ支部内の会員の多数票を得

た理事が選出されることとされている。また、2万人以上の会員数ごとに、各支部は1名の追加理事(additional director)を選出できることとなっている。

1973年以前の規約においては、理事となる要件が、組織内の選挙権と被選挙権をもつ正規の会員(Active Member, Life Member)と設定されており、その結果、理事会に選出される州代表の多くは一般教員ではない学校管理職、教育行政関係者が多数を占めてきた。例えば1964年時点では、理事会の代表82名のうち、一般教員はわずか25名にとどまっていたのである<sup>41)</sup>。しかしながら、1973年に改正された規約では、「理事会は、各州、コモンウェルス、海外教育協会、およびワシントン特別区のそれぞれから選出された1名の一般教員から構成されるものとする<sup>42)</sup>」(傍点-引用者)と、理事会への代表を原則的に一般教員に限定する新たな規定が設けられたのである。2万人以上の会員数ごとに選出される追加理事についてはこの限定は除外されているものの、改正により、理事会において一般教員が多数派を形成することが確かなものとされた。

このように、NEAの規約の改正によって、それまで決議による努力義務とされていた一般教員の幹部化は、具体的な数値の設定により、組織内での強制力を持つ形で行われることとなったのである。NEAの漸進期から本格的な改革期への移行には、こうした組織改革に伴う一般教員の幹部機関への進出があったといえる。NEAは、教育行政関係者と一般教員の区別のない、教育関係者全体を代表する専門職団体としての性格を特徴としてきたが、これら一般教員の幹部化は、NEAを一般教員=被用者の利益を代表する組織へと変容させたのであり、このこともまた、NEAの「組合化」への動きを象徴的に示すものであるといえるだろう。

## (2) 統一メンバーシップの採用

NEAの規約改正において、もう一つ言及しなければならないのが、1971年の改正によってなされた統一メンバーシップ(unified membership)の採用である。NEA

38) 1969年以降は、評議会議長を除く10名によって構成される。

39) NEA Bylaws, Article V, Section 1, National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1965-66*, 1965, p. 36.

40) NEA Bylaws, Article VIII, Section 3, National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1971-72*, 1971, p. 50.

41) Janssen, Peter, "NEA: The Reluctant Dragon," *Saturday Review*, June 17, 1967, p. 56.

42) NEA Bylaws, Article IV, Section 1, National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1973-74*, 1973, p. 22.

は、その発足当初から、州・地方レベルにおける団体を中心とした分権的な組織であり、会員は全国組織である NEA 本体、州支部、地方支部のいずれにも所属することが許されており、州支部や地方支部に所属する会員は、必ずしも、NEA への入会が義務づけられてはいなかったのである<sup>43)</sup>。このことは、AFT が既に採用していたように、全国組織、州、地方レベルでの一貫したメンバーシップを義務づける民間労働組合の一般的な慣習とは異なった NEA の特殊なメンバーシップ方式を示していた<sup>44)</sup>。しかしながら、教員の団体交渉代表をめぐる AFT との競合を前に、NEA は、組織的な統一をはかるため、1971 年の規約改正以降、AFT と同様の一貫したメンバーシップを全会員、ならびに全ての州支部に義務づけることとなる。

1971年に改正された NEA 規約は、まず、NEA 内の議決や、代表選出への選挙権・被選挙権を有する正規の会員 (Active Member) について、「1972-73年度の始めまでに、すべての正規会員は、NEA に加盟する地方支部、州支部のメンバーとなり、またこれを保持し続けなければならない<sup>45)</sup>と規定し、NEA への入会の条件として、当該会員の所属する地域の地方支部、州支部への入会を義務づけたのである。

また、NEA に加盟する州支部についても、「全ての州支部は、1972-73年度の始めまでに、(a)統一された専門職のメンバーシップの方針と、(b)その方針の履行のための計画を採用するものとする」と規定し、全州支部に統一メンバーシップの採用を義務づけた。さらに、同条項は「1972年9月1日までに、メンバーシップの統一に関する上記の条件を満たしていない州支部は……その加盟を取り消すものとする」と、統一メンバーシップの期限が設定され、これを満たせなかった州支部に対する罰則規定が設けられたのである<sup>46)</sup>。

このように、1971年の NEA 規約の改正によって行われた統一メンバーシップの採用は、それまでの漸進的改革に比して、より迅速かつ強行的に行われたことがみて

とれる。リーバーマン (Lieberman Myron) は、1962年以降に行われた NEA の改革において、統一メンバーシップの採用を NEA の「組合化」(unionization) の重要な画期と位置づけているが、こうした強行的な施策が採用された背景には、上にみてきた一般教員の NEA 内における幹部化があり、またこの時期に本格化した AFT との競合が、これらの施策を導入する必要性を NEA にせまったのだといえるだろう。すなわち、リーバーマンが、統一メンバーシップの採用について、「NEA は、組合としての地位への移行において、『組合的』作法が NEA の利益においても役立つことを見出したのである<sup>47)</sup>」というように、各州における教員団体交渉の立法化と、この枠組みのもとでの AFT との競合という外的環境に順応する形で、NEA の「組合化」は進められたのである。

規約の改正が行われた1971年の『NEA ハンドブック』が、統一メンバーシップのねらいの一つとして、「将来における教育専門職の独立性を、競合する勢力、吸収力ある勢力の攻撃から守ること<sup>48)</sup>と明示していたように、NEA の統一メンバーシップの採用は、民間労働勢力を背景とした AFT の台頭を明確に意識した中で行われたとみることができる。ゆえに、NEA の改革の背景をみるならば、そこには民間の労働組合の手法をダイレクトに反映させる AFT に如何に対抗するのかという課題が存在したのであり、NEA の統一メンバーシップの採用は、こうした外的環境に対応する上で求められた「組合化」の一つの画期を示すものであったとみることができる。

### 第3節 NEA 新綱領(New Constitution)の制定

「組合化」として象徴された NEA の組織構造改革は、1973年の代表者会議において採択され、1974年から1980年にかけて随時施行された NEA の新綱領 (NEA Constitution) と新規約 (New Bylaws) に結実することとなる。それまで NEA 内の組織構造を規定してきた旧

43) West, Allan M., *The National Education Association: The Power Base for Education*, The Free Press, 1980, p. 37.

44) Lieberman, *The Teacher Unions: How They Sabotage Educational Reform and Why*, Encounter Books, 2000, p. 12.

45) NEA Bylaws, Article I, Section 3(2), National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1971-72*, 1971, p. 38.

46) NEA Bylaws, Article IX, Section 3, *ibid.*, p. 51.

47) Lieberman, Myron, 2000, *op. cit.*, p. 24.

48) National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1971-72*, 1971, p. 367.

規約 (Bylaws) に代わり、新綱領と新規約を新たに制定することで、NEA の組織運営についての基本を新綱領が、その詳細を新規約が定めるという形に改められたのである<sup>49)</sup>。

新たに制定された新綱領・新規約は、複雑化した NEA の組織構造の簡素化・効率化を目指すものであり、旧規約との相違点は、些細なものも含め多岐にわたっているが、上にみてきた組織改革との関連においてみるならば、新綱領・新規約の特徴は主に以下のように整理することができる。第一に、それまで改正されてきた規約や決議の内容が新綱領・新規約として改めて採用され、これがさらに強固なものとしたこと。第二に、それまで名誉職化していた NEA 会長の権限強化が行われたこと。また第三に、それとの関連で、従来、実質的に NEA の運営の要として機能してきた事務総長 (Executive Secretary) の名称が、“Executive Director” と改称され、その権限の削減が行われたことに特徴がみられる。以下、これらを順次みていく。

#### (1) 新綱領・新規約における一般教員の地位

第一に、NEA の組織構造改革が引き継がれた点についてであるが、新綱領・新規約においては、一般教員を組織の中核に据えるための施策が、より徹底された形で採用されている点に特徴をみることができる。

まず、NEA の代表者会議に次ぐ議決決定機関である理事会について、一般教員を優先的に選出する方式がそのまま継続された。各州から 1 名ずつ理事を選出し、2 万人の正規会員ごとに一人の追加理事を選出できることについては旧規約と同様であるが、新綱領では、「州内より選出される理事の少なくとも 1 名は、一般教員から選出されなくてはならない」<sup>50)</sup>とされ、一般教員が理事会の多数となることを促す規定がおかれた。また、教育行政関係者を理事に選出する場合、「行政官 (administrators)

は、NEA のメンバーシップの比率にもとづいて理事会の代表となるものとする」(Article V, Section 1(d)) と規定され、一般教員が多数派を形成する NEA 全体の比率が反映されることとなった。また、新綱領の施行以降、NEA 内の政策策定機関として機能してきた委員会 (Committees)、協議会 (Commissions)、審議会 (Council) の各種会議の名称が、「委員会 (Committees)」に一本化され、「全ての委員会は、少なくとも 75% 以上の一般教員によって構成されなければならない」(Article III, Section 6) と、各種委員会における「一般教員比率 75%」の原則が、新綱領においても採用されたのである。

さらに、こうした一般教員の利益を代表する組織への改革は、新綱領・新規約体制のもとで、NEA の入会資格にも反映されることとなる。アメリカの学校における教育職の多様性から、新綱領は、旧規約と同様に、NEA の会員資格について「規約の定めにもとづき、メンバーシップは、教育専門職、その他の教育関係職に従事する全ての人々、あるいは公立学校事業の発展に関心を抱く人々に開かれている……」(Article II, Section 2(a)) と定め、その対象を広範に設定している。これと同様の規定が定められていた旧規約のもとで、NEA は、そのメンバーシップの対象の広さから、多数の学校管理職や教育行政関係者を会員として包摂したのであり、そのことが長年にわたる NEA の教育行政関係者による支配を貫徹させる要因ともなったのである<sup>51)</sup>。

一方、新綱領の上記の規定にもとづきながらも、その詳細を定める新規約 (Bylaws) は、NEA へのメンバーシップについて以下のような原則を採用している。新規約は、メンバーシップの対象となる教育職の種別について、その可否を地方支部・州支部のそれぞれの会員による投票によって決定することを規定したのであるが、「一般教員にメンバーシップを限定した地方支部については、上記の決定から除外されるものとする」<sup>52)</sup>とし、一般教員

49) 新綱領は1972年の代表者会議において提案され、各支部会員の承認のもとに、1973年の代表会議において採択された。新綱領と新規約は、1974年9月1日から約半分の条項が、また1975年の9月1日から残りの条項が施行されたが、財政運営に関わる一部の条項が、1980年9月1日からの施行とされたため、完全施行は1980年までに行われることとなる (“Schedule of Transition,” National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1974-75*, 1974, p. 212)。

50) Constitution of the National Education Association, Article V, Section (a), National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1974-75*, 1974, p. 191 (以下、新綱領については、条文の後の括弧内に条項を明記する)。

51) NEA の発足当初から、会員資格の包括性が、NEA における教育行政関係者による支配を生む要因となっていたことについては、大桃、前掲書、78-79頁。

のみを会員とする支部を実質的に奨励する規定を設けたのである。さらに、新規約は、「教育委員会、あるいは高等教育機関の理事会を代表する交渉者のグループにある者は、メンバーシップを認められないものとする」(2-3(d))と明示し、団体交渉において使用者側の代表となる者についてのメンバーシップを否定したのであった。

これらの規定は、一般教員・教育行政関係者の区別、あるいは学区内における被用者・使用者の区別なく、すべての教育関係者を代表するというそれまでのNEAの伝統からの大きな転換を意味するものである。このメンバーシップをめぐる新規約の規定は、NEAが、教育関係者全体の利益を代表するという当初の教育専門職団体としての理念から、被用者である一般教員の利益を代表する団体へと移行したことを象徴的に示すものであるといえるだろう。また、使用者側の交渉代表者を排除する規定にみられるように、ここでは新綱領・新規約が、1960年代に形成された教員の団体交渉制度の枠組みを前提として定められたことをみることができる。

こうした各州における教員団体交渉の立法化、そしてそこでのAFTとの競合という外的環境への対応がはかられた新綱領、新規約のもとで、「組合化」として象徴されるNEAの被用者団体への移行は、一般教員の幹部機関への進出にはじまり、メンバーシップ規定の改正に至ることにより、より本格的に行われたのである。

## (2) NEAの会長と事務総長における権限関係の変化

新綱領・新規約の第二の特色は、それまで名誉職として機能していたNEAの会長に、大幅な実質的権限が与えられた点にみることができる。NEAの会長は、旧規約においては、任期が1年とされており、前年の代表者会議の投票によって選出された副会長(Vice President)が、自動的に翌年の会長に就任するという持ち回りの役職であった<sup>52)</sup>。また、その責務も「会長はNEAのすべての会議の議長をつとめる」<sup>53)</sup>とされていたように、年1回の代表者会議をはじめとする各種会議の議長を務めることが主たる職務であり、極めて形式的な役職であったといえる。

これに対して、新綱領・新規約においては、会長をNEAの実質的な指導者とするための試みがなされている。まず、新綱領によって、会長の任期は2年間に延長され、2期までこれを務めることが可能となり、その選出方法も、偶数年に一度の代表者会議の投票による選出とされたのである(Article IV, Section 3(a)(c))。さらに、新規約では、「会長は、NEAの最高責任者(chief executive officer)であり、その政策指導者である」(4-1)と規定され、また、「代表発言者(spokesperson)としてNEAを代表する」(4-1a)と、会長がNEAのトップであり、会長の発言がNEAの発言を意味するものであることが確認されたのである。

さらに、実質的な権限においても、NEAの会長には大きな役割が与えられることとなった。旧規約においては、NEAの政策策定機関である委員会(Committees)、協議会(Commissions)、審議会(Council)の各種会議のうち、会長には委員会に関してのみ、議長と委員を任命する権限が与えられていたのに対して、新規約においては、その他の定めのない限り、委員会に一本化された全ての各種会議の議長と委員を任命する権限が与えられた。また、「規約による任期の定めのない限り、それらの委員会の議長と委員は、会長の任意によって務めるものとする」とされ、各種委員会における任期の設定が、会長の任意によるものとされたのである(4-1c)。この他、新規約により会長に与えられた権限としては、各種会議における議案提出権と代表者会議のプログラム策定権(4-1b)、職権上の委員(ex-officio)として各種委員会に参加する権限(4-1d)、会計秘書(Secretary-Treasurer)、事務総長(Executive Director)らとともに予算案を作成する権限(4-1e)、NEAの方針をレビューし、その優先事項を理事会に勧告する権限(4-1f)などが与えられた。このように、各種会議での進行役を務める以外にほとんど権限のなかった会長に、新綱領・新規約は、その任期の延長とともに、NEAの運営に関わる多くの実質的な権限を与えたのであった。

一方、新綱領・新規約体制の第三の特色としてあげられるのが、会長への権限強化の裏腹で行われた事務総長

52) Bylaws of the National Education Association, 2-3 (a), National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1974-75*, 1974, p. 198 (以下、新規約についても、条文の後の括弧内に条項を明記する)。

53) NEA Bylaws, Article III, Section 3, National Education Association of the United States, *NEA Handbook 1973-74*, 1973, p. 20.

54) NEA Bylaws, Article III, Section 4, *Ibid.*

(Executive Director) の権限削減である。旧規約における事務総長（当時、Executive Secretary）は、「代表者会議、理事会、執行委員会に認められた方針と手続きに従って、NEA の運営上、財政上、専門職上の活動を監督し、調整するものとする……」<sup>55)</sup>と、その包括的な役割が明記されていたように、1年任期の持ち回り役であった会長に対して、実質的に NEA の運営を統括する立場であった。事務総長はあくまで事務的に NEA の運営を支えるものとされていたが、会長や副会長などと肩をならべ、NEA の執行役員（Executive Officers）の一員とされており<sup>56)</sup>、代表者会議、理事会、執行委員会の事務統括を行っていたことから、その政治的影響力も多大であったといえる。

また、事務総長の選出方法と任期に関しては、執行委員会の投票によって選出され、4年以内に改選されるという規定のみが存在していたため<sup>57)</sup>、実質的に無期限の職務が可能であった。このため、1960年代の NEA 改革に寄与した事務総長カーは、1952年から1967年までの実に16年にわたって事務総長を務めたのであり、その後これを引き継いだランバートも1967年から1972年までの間にわたり事務総長として、NEA に大きな影響を与えてきたのである。

新綱領・新規約は、このような形式的存在であった会長の役割を組織のリーダーとして実質化し、事務総長の役割をあくまで事務役に限定しようとしていた点にみることができる。例えば、新綱領により、会長や副会長をはじめとする執行役員（Executive Officers）は、職権上のメンバーとして、執行委員会の委員となるものとされたが、同時に、新綱領が「NEA の執行役員は、会長、副会長、会計秘書とする」（Article IV, Section 1）と規定したことにより、事務総長はそれまで含まれていた執行役員から除外されることとなった。

また、新規約においては、事務総長の具体的な職務を事務的役割により限定しようとする意図をみることができる。旧規約においては、事務総長は代表者会議、理事

会、執行委員会といった NEA の主要機関の全てにおいて事務役を務めるものとされてきたが、新規約においては、「事務総長は、執行委員会に対して責任を負う」（10-1）と規定されたように、その役割を執行委員会における事務役へと限定したのである。その他の職務においても、「NEA 内の全ての職員を雇用、指示、監督する」（10-3a）、「NEA 内の各運営機関の相談役をつとめる」（10-3b）、「報告と勧告によって、全ての政策事項について各運営機関に助言する」（10-3c）、「会長の裁量のもとに、定められた政策事項に関して、NEA の代表発言者を務める」（10-3d）など、その役割は、旧規約に「NEA の運営上、財政上、専門職上の活動を監督し、調整する」と、包括的な権限が規定されていたことに比べて、より限定され、具体的な職務も事務的・助言的役割にとどめられたことをみることができる。

このように、新綱領・新規約においては、それまでの事務総長の NEA 内における包括的な権限を削減することにより、会長の役職を組織のリーダーとして実質化し、その権限を強化することがはかられたのである。これに対して、新綱領・新規約が採択される直前まで事務総長をつとめていたランバートは、NEA を AFT と類似する組織へと変質させる組合主義にもとづく施策としてこれらの動きを批判する。ランバートは新綱領が策定された当初、「我々の共同体的構造は、必ずしも必要なく複雑で非効率的であり、時に有効でない。これを簡素化し、合理化することが必要である」<sup>58)</sup>と主張し、新綱領策定に賛意を示していた。ところが、新綱領・新規約の内容が明らかになるにつれ、特に会長権限の強化について批判を投げかけたのである。

新綱領と新規約が採択される前年の代表者会議での演説において、ランバートは、「私の私見をいうならば、これらの文書はいくつかの点において、NEA の組合主義（unionism）への漸進的展開である」<sup>59)</sup>と、新綱領・新規約を組合化への途であるとして批判したのである。中でもランバートは、「この計画は恐ろしく強力な会長と、地

55) NEA Bylaws, Article III, Section 8, *Ibid.*, p. 21.

56) NEA Bylaws, Article III, Section 1, *Ibid.*, p. 20.

57) NEA Bylaws, Article III, Section 3, *Ibid.*

58) Lambert, 1970, *op. cit.*, p. 26.

59) Lambert, Sam M., "Report of the Executive Secretary," National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 110, 1972, p. 17.

位、名声、そして権限において実質的に弱体化された事務総長を求めるものである<sup>60)</sup>と、会長への権限集中を問題としたのであった。すなわち、「このシステムにおいて選出された会長は、彼が政治家としても運営者としても完全に不適格でない限り、一生、役職に就くことになるだろう<sup>61)</sup>と、民間労働組合にみられる一人のリーダーによる長期政権への接近を指摘する。

実際に、民間労働組合のAFL-CIOにみるならば、1886年に初代AFL会長に就任したサムミュエル・ゴンパース(Gompers, Samuel)は、逝去する1924年まで会長職に君臨し、その後二代目会長をつとめたグリーン(Green, William)も、1952年まで在職し、さらに、三代目会長に就任したミアニー(Meany, George)が現職として健在していた。また、AFL-CIOに加盟するAFTも、この慣行に倣い、コーゲン(Cogen, Charles)が1964~1968年まで、セルデン(Selden, David)が1968~1974年まで会長を務めた後、1974年に会長に就任したシャンカー(Shanker, Albert)は、その後、彼が亡くなる1997年まで実に24年間にわたりAFTに長期政権を築くこととなる。

ランバートは、新綱領・新規約による会長の権限強化が、規定された任期をも撤廃すること可能とし、ひいてはAFTや民間労働組合と同様な、長期独裁政権を生み出すことを懸念したのであった。ゆえにランバートは、「私が判断するに、NEAにとって、その歴史上、今年は最も重要な転換点(turning point)である。私は、この組織を、誰か一人の人間による完全なる支配のもとにあるような労働組合(labor union)に過ぎないものにして欲しくない<sup>62)</sup>と、新綱領・新規約の廃案を、事務総長という立場にありながら代表者会議に訴えたのであった。この意味で、1973年に採択された、NEAの新綱領・新規約による会長への権限強化は、NEAの「組合化」への展開を示す重要な要素と位置づけることができる。

## おわりに

1960年代以降における公立学校教員の団体交渉の制度化とこれらを立法化した各州法の枠組みのもと、NEAはAFTとの交渉代表権をめぐる競争を恒常化させ、この労

働法制の枠組みに順応するべく自らを「組合化」させたのである。上にみてきたように、1960~70年代におけるNEAの「組合化」のプロセスにみるならば、それは教育行政関係者との協調が求められた漸進的改革に始まり、一般教員の幹部化が浸透しつつあった1960年代の終わりにかけて本格的な改革が行われ、1974年以降に施行された新綱領・新規約に結実するという一連の流れをみることができる。

この「組合化」の改革のもと、NEAが当初、独自の施策として採用してきた「専門的折衝」、「専門的サンクション」は、その後の決議の改正により、徐々にAFTや民間労働組合の手法としての団体交渉やストライキへと類似していくこととなる。これにより、公的な運動方針におけるAFTとの相違点は捨象され、NEA自身もこの点において自らを「組合」として認識していくのである。

また、「組合化」の改革は、これら新たな運動方針を実質化するための組織改革をも伴うこととなる。すなわち、NEAは、一般教員の幹部化や、統一メンバーシップの採用を通じて、教育行政関係者を含めた包括的団体から、被用者の利益を代表する「組合」としての性格を形成してきたのである。ゆえに、NEAの「組合化」は、単なる運動方針の変更にとどまらず、教育行政関係者に組織的イニシアティブを委ねてきた旧来型の組織からの脱却を志向する組織構造自体の転換を意味していたといえる。

1973年の代表者会議において採択された新綱領・新規約は、こうしたNEAの「組合化」施策をより推し進め、NEAの「教員組合」としての性格を決定づけるものになった。NEAは、これらのプロセスを経てAFTとともにアメリカの「教員組合」としての地位を確立するのであり、全米最大規模の教員団体の「組合化」により、米国の公教育部門における労使関係は定着することとなったのである。米国公教育部門における労使関係の形成は、教員団体交渉の立法化という制度的要因が契機となりつつも、教員団体内部の組織改革もまた、これを定着させる重要な要素となった点が認識されなければならない。

※本稿は、科学研究費補助金による研究成果の一部である。

60) *Ibid.*

61) *Ibid.*, p. 18.

62) *Ibid.*, p. 22.

