

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 —

教育行政学研究室 小 川 正 人

American School Board System and Teachers' Collective Bargaining

— Teachers' participation in Administration and Altering Structure
of Educational Decision Making

Masahito OGAWA

The aim of this paper is to investigate the formation of collective bargaining—a bilateral structure of decision making between teachers and their employers—the 1960s, and the new problems concerning the school board system which the advent of collective bargaining has brought about.

The American school board system has been established on the institutional principle—“layman control and professional leadership-superintendent system” which has been regarded as a democratic principle.

But, the institutional principle came under severe attack from teachers and community groups after the 1960s. Namely, teachers and the community claimed that “professional leadership—superintendent system” has created and supported the administrative bureaucracy and the old professional structure with the superintendent as leader. Especially, teachers claimed that the contemporary school board system had encroached on the professional autonomy of the teaching profession and teachers became nonexistent under the above structure. Consequently, teachers' groups required establishment of a collective bargaining system to force employers to acknowledge the scope of the professional autonomy of the teaching profession and reform the old administrative structure. That is to say, collective bargaining set the problem to be solved. Instead of the old professionals making all the important decisions, the new professionals—teachers' group should replace the old educational power structure through bargaining and a new relation between its new educational power structure through bargaining and community control be made.

But, the establishment of collective bargaining has made new problems concerning the current structure of bargaining and the rise of community participation: Does the current structure of bargaining offset the possibility and positive potential of community participation in educational decision making?

To reexamine the school board system today, a new systematic structure of professional leadership and popular control—community and parents' involvement in educational decision making—should be studied.

はじめに

- I 教育委員会制度成立と教員の位置
 - 市政「改革」運動下の教育行政「改革」と教員——
 - II 教育委員会制度と団体交渉権をめぐる諸問題
 - A. 団体交渉制度の出現と展開
 - B. 団体交渉制度をめぐる新たな課題
- おわりに

はじめに

本稿は、アメリカの1960年代にはじまる“Professional Autonomy Movement”と呼ばれる教員団体の団体交渉権運動——それは団体交渉権の確立を通して、従来教育委員会制度の下では十分に保障されてこなかったとされる教職の専門的自律性の範囲を教育行政に対して認めさせ拡大していこうとする内容をもった——の中で確立してくる団体交渉制度とそれによって生み出されてくる教育委員会制度をめぐる新しい課題の展開を対象としている。

日本の教育委員会制度と教育公務員制度成立に多くの影響を与え今日まで多くの共通性を有していたアメリカ教育委員会制度と教育公務員政策が、“Professional Autonomy”と団体交渉権をめぐる問題を一つの契機として検討と改革が促されてきているという事態は、日本における戦後改革期及び今日の教育委員会制度の問題に関心をもつ者にとっては興味深い一つの検討対象である。何故なら、教育委員会制度における教育自治の問題と団体交渉権を含めた教員の労働基本権問題は、日本における戦後改革の改革原理及び今日の教育委員会制度を支える教育行政原理を検討していく際の中心的な課題の一つであるといえるからである。¹⁾ 本稿の目的は、そうした戦後日本の教育行政の諸原理を検討していく際の基礎的作業として、戦後の改革原理に影響を与えたアメリカ教育委員会制度が、いかなる批判と運動の論理をもって検討の対象とされたのか、又、それによる交渉制度の確立が教育委員会制度にいかなる新たな課題を提起しているのかを明らかにしていくことにある。

尚、本稿は次の様な論構成をとる。今日のアメリカにおける教育行政「改革」の研究では「改革」の対象とされる現行教育行政構造の基本形態は、19世紀末～20世紀初めの教育行政改革によって成立したものであること、そのため、19C末～20C初めの行政改革によって成立した制度への再評価とその批判的継承が課題とされていること²⁾、更に、'60年代教員運動の理論的指導者の一人と

されるリーバーマンは、より具体的に、今日まで教員の「自律性」を保障してこなかった教育委員会制度は「教育専門職が誕生する以前の所産」であったとし、それ故現行の教育行政構造は教員の専門職性を法認した構造でなくむしろ否定した構造である、と批判してきた³⁾ことを考え合せるとき、次の様な論構成をとることは妥当性のあることと考えられる。

第一として、19C末～20C初めの教育行政「改革」と教員の地位、それをめぐる教員運動の展開をみる中で教育委員会制度成立の過程における教員の位置を簡単にみておくこと、第二として、第一でみる教育委員会制度の構造に対し、'60年代以降の教員団体はいかなる批判の論理と運動を展開したのか、更にその運動による団体交渉制度の導入はいかなる新たな課題を生み出してきたのかをみていく。

I. 教育委員会制度成立と教員の位置

—市政「改革」運動下の教育行政「改革」と教員—

アメリカにおける今日の教育委員会制度の基本構造は1890～1920年の「革新主義運動と称される運動の政治的局面としての市政改革運動」の一部である教育行政改革運動の展開の中で確立されたといわれる。⁴⁾

19世紀後半に入り、アメリカの政治社会は新しい段階に入る。南北戦争後の経済「革命」・産業資本の勝利による社会的変化は、次第に大企業の独占化の傾向を生み都市の急激な勃興、移民・労働者の激増を招来させた。こうした社会の激変は、移民と労働者の票に支えられた政党機関(マシーン)による市の政治・行政の支配を生み、「特殊利害」と結びついたマシーンによる政治・行政の「腐敗」をつくり出していった。それは、都市教育行政にも「腐敗」・「浪費」をもたらし、加えて都市化による学区代表制教育委員会の大規模化と教育事務の増大の中で教育行政の非能率を招来させた。市政から斥けられてきた中産階級としての地位にあった生粋のアメリカ人(native Americans)にとっては、こうした教育行政の「腐敗」「非能率」とともに、マシーンや移民による教育の独占は、アメリカ社会全体を統合してきた価値・信条の分裂を意味するだけでなく、社会そのものの分裂の危険を生み出すものとして映った。市政改革運動の下での教育行政改革は、以上の様な都市教育行政を批判した Yankee・プロテスタント——それも事業家、知識人、ジャーナリスト等の中産階級——を中心とした改革運動であり、その性格は、マシーンを教育行政から追放することで、移民や労働者の教育行政参加の枠を狭め自らの教育

行政支配を可能にしていくことをねらいとするものであった。この改革によって生み出された教育委員会の特徴は、(1)教育行政の集権化(学区システムの廃止と教育委員の削減)(2)教育委員選挙手続の改革(公選から任命、もしくは選挙区の拡大)(3)教育行政の専門化(教育行政の専門家＝教育長への大幅な権限集中)に要約される。⁵⁾ 則ち、これは、マシーンの教育行政支配を容易にする分権的体制を廃止し、教育委員の選出過程からマシーンや利益団体などの関与をとりぞくこと、そして行政を私的あるいは党派的利害を排するとして「科学的」な専門家の技術的合理性という名の下で遂行しようとするものであった。⁶⁾ こうした教育政策決定の構造と過程の改革によって、中・上層階級の教育(行政)統制がおし進められていったのである。

以上の改革において——特にその専門職化の進展の中で、教員はどのような地位に位置づけられることになったのか。

この時期の急激な都市化は、教育条件や教員の労働・生活条件の悪化をもたらし、多くの地方に教員組合運動の生成と展開を促していったが⁷⁾ 同時に教員組合にとっては教育の管理・行政の問題も重大な関心事であった。学区システムにおける教育行政は、全く政治的であり教育委員メンバーは一連の政治的「借り貸し」によって自分の公務を行なった。不十分な教科書、みすぼらしい粗末な学校建築・設備、専制的校長といったものは、そうした教育の政治化の直接の結果として映った。それ故、教員組合は学区システムに対する批判的意識をもっていった。しかし、彼らは「改革者」の主張する改革方向に全面的に賛成したわけではなかった。⁸⁾

1898年、シカゴ市長は、シカゴ大学学長ハーパー(W.R. Harper)を議長とする公教育委員会をつくり行政改革の全国的規模のうねりにこたえようとした。その委員会による“ハーパー勧告”は、教育委員会の規模の縮小、従来の学区システムにおける学区教育委員会(the large central school board)の委員会制度(sub committees)の執行的監督的機能を教育長に移すこと、教育長の地位権限の強化等、教育行政の集権化と教育長職の強化を内容とするものであった。⁹⁾ しかし、この勧告が示した能率の礼賛は、教員組合にとっては「古い構造と同様に失望的なもの」¹⁰⁾であった。ハレー(Haley)の指導の下にシカゴ教員連盟(1897年結成)は、この勧告に対し特に次の二点で激しく反対した。¹¹⁾ 一つは、教育行政における教員の役割についての無視である。具体的には、この勧告では、教師協議会(Teachers' council)に関する条項を欠いていたことに関係していた。シカゴでは、従来

学区教育長E.ヤングによって教師協議会が組織されており、そこでは「すぐれた教師は、彼らが職責と権限を有しているところでのみ生み出される」[命令を受け服従することだけが教員の職務であるという考えに反対した]¹²⁾とされる様に、教師協議会は教育に関する諸決定への教員参加を権威づけたもので、教育長に対して正式の助言を準備するための教員公選の機関であった。二つは、給与と在職の保障に対する不安であり、勧告にはいかなる在職保障に関する条項も欠落していた。その後、シカゴでは、教師協議会は教育行政における一つの焦点の問題としてあり続けた。又ニューヨークでは、1890年代ライスを中心に、教育委員会制度の中央集権化、専門化を求める改革運動が展開された。この改革運動に対する教員組織の対応は、物的設備の管理や教員免許におけるより強い役割を学区中央教育委員会に与えるといった様な改革者の要求のあるものは認めたが、教員を雇用したり学校と地域の関係を監督することにおける学区委員の役割を守ることを主張し、これらの仕事が専門家としての教育委員会によって行なわれることに反対した。そこには新しい制度の下では、学区システムにおける依頼人への親密さ(closeness)と自律性が失われるであろうという意識があった。¹³⁾ 以上の様に、教員組合は「改革」が教員の専門的自律性と教育行政への参加を狭め身分保障の不安定をもたらすとして反対の対応を示した。そこには後でみるアメリカ教育協会(NEA)やその方針に沿う教員団体と比べると、その「改革」への対応や教員の教育行政における役割に対する認識の上で明らかに異なる考え方があった。その後、ニューヨーク市の教員組織は、1912年12月の声明で「学校の教育的刷新の期待は、教員自身が自らの専門的社会的立場の低さが、教育において効果的な結果を生り出すことができない原因であるということに認識することにある」とのべ1913年2月の教員の結集を訴える宣言で教員の教育行政への参加を次の様に主張している。

「教員は教育政策の決定に発言権と投票権を持つべきである。教員は、教育委員会への参加の権利を正当に主張すべきである。何故ならば、教員が教育の実際的工作に関して人々の代表に直接的知識をもたらすことができるという理由からである。統制機関へ参加する権利は教員の代表者によってもたらさせる知識や見解が有効になるように投票権も認められるべきである。教員に立法上の機会を認めることは、不可避免的に公的関心の中で彼らの専門的意識と経験を発展させることに役だつであろう」¹⁴⁾

こうした教員の運動は1916年アメリカ教員連盟(AFT)

を生み、教師協議会確立による教育行政参加は、その後の教員組合運動の要求としても主張され続けた。

以上の様な教員組合の運動に対し、NEA やその方針に沿う教員団体は、改革の意図する中央集権化と教育長を中心とする教育行政の専門化を支持した。その一例として、1907～1911年のピッツバーグにおける「改革」運動に積極的役割を果たしたピッツバーグ教員協会（1904年結成）は、教育委員会の専門職化を支持し、教員委員メンバーは具体的教育問題については教育者に任せるべきであり委員会の役割は学校を正しく運営するための十分な予算を確保することにあると主張する。しかし、ここでいう教育者＝専門職統制の主体は、教育長を中心とする教育行政専門家であった。

「教育課程の取り決め、日常的プログラム、学級編成計画、試験、進級は専門家である教育長の職責内のことからである。教育委員会メンバーは、最後に是認するか拒否するか以外、干渉する必要のないものである。又、教員の任命、昇進、解雇は長期間の特別の訓練と観察を要求する。同様に、監督、教科書の選択、そして、学校の設備は専門的知識と仕事を前提とする」¹⁵⁾

ここには、専門職統制の名による素人統制への不信が強く表明されているが、その専門職統制の強化も、教育長を中心とする教育行政専門家の地位と権限の拡大を結果するものであり教員の自律的・専門的地位を高めるものではなかった。前述の様な教員組合の教育行政参加の主張と運動に対し、テンパーの教育長であり NEA の指導的地位にあった A. Gove は「教育長に保持されなくてはならない権限に対して、組織を通しての教員による権利侵害という危険な動向が存在している。公教育制度は民主的な制度でなくてはならない。そして、教員団体は民主的統制を構成しているものであるという零囲気がだんだん大きくなっていく様に思われが、しかし、これは民主主義の誤った概念である」¹⁶⁾ と厳しく批判した。

以上の様に、この改革の専門化の展開は、その中に教育長を中心とする教育行政職の強化・権限集中に対して教師協議会、教員の行政参加問題にあらわれたような教員の自律的専門的地位をどの様に考えるかという問題を内に含んで進められた。しかし、教育行政の能率化・専門化は、教育長を中心とする教育行政職の権限強化の中で進められ、教員はその下で教育行政参加を否定され、その自律的・専門的役割を厳しく制限される地位に位置づけられることとなった。¹⁷⁾

こうした教育行政下における教員の地位に対し、その後も多くの批判、運動が展開されたが、この基本構造は

1960年代の団体交渉制度の確立まで基本的には変えることはなかったといつてよい。¹⁸⁾

II. 教育委員会制度と団体交渉をめぐる諸問題

A. 団体交渉制度の出現と展開

アメリカにおける1960年代の労働関係は「公務員の10年」として特徴づけられ、中でも教員組織の台頭は驚くべき現象の一つであった。この教員の団体交渉権運動の背景については多くの研究がなされており、それを要約的に示すならば次の諸要因があげられる。¹⁹⁾

1. 教員層の学歴・性的構成変化と意識変化——専門職志向の増大²⁰⁾
2. 給与・待遇に対する不満と改善要求の増大
3. 教育行政の集権化・官僚化の進展
4. 都市教育問題の激化——学校と教育行政に対する敵対的傾向の増大と改革要求
5. アメリカ労働総同盟——産業別組織会議 (AFL-CIO) の公務員組織化をうちだした'60年代運動方針
6. AFT と NEA の「競争」激化と NEA の変化
7. 連邦政府の公務員政策の変化

本稿では、これらを詳細に論ずる余裕はないので以下簡単にみていくこととした。

「第2級市民」(secondary class citizens) と称されてきた様な低い賃金・待遇の下におかれ²¹⁾加えて専門職志向の増大にもかかわらず、教育行政の大規模化・集権化²²⁾の中で、教育についてのイニシアティブを行使する機会と教育政策決定への参加の喪失感を一層深めてきた教員は、自らの待遇改善と専門職としての地位を高めるための運動にとりくみ始めた。その運動のテコとなったのは、AFL-CIO の'60年代の公務員労働組合運動へのとりくみであった。待遇改善や地位向上のたちおくれの原因を自らの未組織性と団体交渉権の欠如に見だし始めていた教員をはじめとする公務員の気運を背景にして、AFL-CIOは公務員組織化への一大運動を展開した。1955年の AFL-CIO の合同以降、民間労働組合運動は停滞期といわれ、こうした局面をうちやぶるために AFL-CIO は従来組織化のおくれている分野、労使関係が確立してこなかった分野に力を集中させるに到るのである。教員組合の団体交渉権運動の端初を開いたとされる1962年のニューヨーク市の統一教員連盟 (UFT) の労働協約獲得は、以上の様な背景の中で位置づけられたものであり、労働運動が AFT の地方支部に積極的な支持を与えた最初のことであった。この勝利後、AFT は AFL-CIO の産

業別組合部会 (Industrial Union Department) に加入し、以来 IUD は教員組織化と団体交渉権の運動を精力的に進めた。この教員の組織化に対する関心は、他の公務員や専門職労働者を組織することへの布石と考えられていた。従来、こうした層の労働者を組織化することは失敗してきたと認識されており、教員の組織化に成功するならばこうした層の労働者にとって組合のイメージを大きくかえることになると考えられたのである。²³⁾ アメリカの教員運動は、UFT の労働協約獲得を境に大きな変化をとげたといえる。AFT は、1963年の全国大会で正式にストライキ方針と団体交渉権獲得のための積極的方針を確認するに到る。こうした行動の「新しい精神は、NEA に不和分裂を生み出させた。NEA 内部の一般教員の間にも不満の増大が表面化した。……NEA にとって明らかなことは、団体交渉、教員パワー、政策的参加、そしてストライキに対する長い間の反対の姿勢を再評価する必要があった」。²⁴⁾ その NEA も、1962年以降 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様になった。最後に、この運動の展開に際して明記する必要がある二つの点にふれておきたい。一つは、1962年の行政命令 10988 号「連邦勤務における労使関係」で、これは連邦公務員に限定的に団体交渉権を認めるものであったが、この承認は各州、都市の公務員政策と運動に強い影響を与えた。²⁵⁾ 二つは、'60年代初

めには、教育委員会の非代表的性格と官僚化に対する批判意識から教員と地域住民の「自然」な同盟、教員運動に対する地域住民の支持という状況が作り出されていたことである。「1960年代教員が交渉権を追求している時期に、教育制度が専門家や公民権運動集団から厳しい攻撃をうけていたことは留意されなくてはならない重要なことである。……教員は、多くの都市における集団一特に黒人集団と同様、自分達は力がなく教育組織に抑圧されていると主張し続けた。……実際、交渉の初期の段階において——交渉権と最初の協約にむけての運動——特に都市地域で、地域や親集団が交渉の協約を通して新しい権利を獲得しようとする努力を払った教員を支持した」。²⁶⁾ こうした状況は、後に崩れていくが、教員の60年代の運動展開にとっては有利な状況を作り出すものであった。

以上の様な運動によって生み出されたアメリカ各州における教員の団体交渉立法の概要は、第一表の様になっている。²⁷⁾

60年代に確立してくる団体交渉の多くは、給与、労働条件の問題を中心に展開された。それは、学区財源の枠組における教員俸給に与えられる優先権を高め教員俸給のレベルアップなどの結果を生み出してきた。²⁸⁾ しかし、60年代を通して、教育行政における教員の地位、教育政策決定における教員の役割は、給与、労働条件等の

〈第1表〉各州の教員団体交渉立法の概要

1975年現在

1. 全ての公務員に対し団体交渉の制度化がなされていない州 (a)	アリゾナ、コロラド、アーカンソー、ルイジアナ、ミシシッピ、テネシー、ノース・キャロライナ、サウス・キャロライナ、ヴァージニア、ウェスト・ヴァージニア、ユータ
2. 他のあるいは一部公務員に対しては認めているが、教員には団交及び協議を認めていない州	アラバマ、ジョージア、イリノイ、ケンタッキー、メイン、ミズーリ、ニューハンプシャー、テキサス、ウィスコンシン、ワイオミング、ニュー・メキシコ
3. 協議権を認めている州	カルフォルニア、フロリダ (Hillsborough-county)、カンザス、ロード・アイランド、ワシントン
4. 交渉権を認めている州	インディアナ、マサチューセッツ、ミシガン、デラウェア、メアリアンド、モンタナ、ノース・ダコタ、ネバダ、ヴァermont、ミネソタ、アラスカ、オクラホマ、アイダオ、ネブラスカ、サウス・ダコタ、ペンシルベニア、オレゴン、ニューヨーク、ニュージャージー、ハワイ、アイオワ、コネティカット、オハイオ (b) フロリダ (Pinellas county)

(a) この中でアーカンソー、ヴァージニア、ウェスト・ヴァージニア、ルイジアナ、ユータは法務総裁意見 (attorney General Opinion) によって任意的な団交・協議が可能となっている。

(b) 法律又は行政命令による団交の立法化はないが、教員については使用者が任意の団交に従事できること、この結果としての協約は使用者を法的に拘束することが判例によって認められている。こうした州は他にもあると思われるが把握していない。

領域を除いて重要な影響力を行使するにはいまだ遠い存在であるとされていた。例えば、A. ローゼンタールは、1969年、5つの都市学校組織に関する研究の中で教員の力はそれほど拡大していないこと、及び給与とそれに関係した事柄を除いて教育政策について発言力をもっていない旨を次の様に述べた。

「彼らの最近の前進は、いかに重要であったとしても教員の力は今日それほど圧倒的なものではない。……公教育の既に確立されている管理者とくらべる時、教員団体は、給与とそれに関係する事柄については例外をもちつつも、教育政策については全く発言力をもっていない。彼らは、教育方針を統制し教育の決定領域に重要な影響力を行使するには、いまだ遠い存在である。古い体制は揺れているかもしれないが、しかし、倒れてはこなかったのである」²⁹⁾

こうした評価は、他にも M. ギッテルと T. E. ホランダールによる“Six Urban School Districts” (1967年)の研究においても同様なものであった。しかし、その後の団体交渉制度の進展と拡大の中で、60年代のこうした評価に「変更」を加える様な状況が作り出されてくる。それは、これまでの団体交渉制度による既得権を足場として、教員団体が教育方針の領域まで教育行政への参加を進めてきたこと、それをめぐって教員団体と地域住民との対立の顕在化が生み出されてきたことによる。

B. 団体交渉制度をめぐる新たな課題

これまでみてきた団体交渉権運動は、では従来の教育委員会制度に対していかなる批判をもっていたのか。60年代の教員運動に主導的役割を果たしたとされるリーバーマンの諸論にその論理をみることができる。アメリカ教育委員会制度は、layman control と Professional leadership-Superintendent system の基本原理に支えられ形成されてきた。この教育委員会制度に対し、リーバーマンは「公教育における現行の行政構造及び行政論は『誰も教員を言葉のもっとも深い意味における専門職者とはみななかったときに発展した』……現行の行政権力構造は教職の専門職性を法認した構造ではなく、むしろ……否認した構造」³⁰⁾ とのべ、現行教育委員会制度の下で教職の専門的自律性は保障されてこなかったとする。則ち、素人委員会の決定権の及ぶ範囲が限定されておらず、素人統制によって教職の専門的自律性が侵されており、この行政構造においては、政策形成に当たる教育委員会と形成された政策の執行に当たる教育長を除いて他は全く非存在に等しく、教員は教育行政官の補助者 (auxiliaries) としてのみ位置づけられるにすぎない、とする。それ故

リーバーマンは、公教育の運営を教育目的と教育手段に分け、前者は社会的同意により後者は教職の専門的自律性に委ねるべきだとした。こうして、教育目的を決定する過程での教員集団の指導性と教育手段の決定過程へのパブリックの参加を承認しつつも「教育目的とその決定主体、目的達成の教育手段とその決定主体、この両者を厳格に区分することで教育手段の素人決定を排除」しようとした。³¹⁾ こうして、リーバーマンは、教育行政に対し教職の専門的自律性の範囲を認めさせその拡大をはかりながら現行の教育行政構造を変革していくために、教員団体による行政当局との団体交渉の確立の必要性を主張したのである。

「団体交渉は教師たちが彼らの雇用条件について交渉する仕方を変えるだけではないだろう。それは教師たちが自己の労働に自分の考えや能力を流し込む正規の方法となるであろう。というのは、集団としての教師たちの専門的意見が、教育委員会や行政家の恣意的判断に委ねられることなく、教育事業において重要な役割を果たすとして考慮されるようになるだろうことを意味する」³²⁾

こうして団体交渉は、労働条件改善のための単なる権利ではなく、教員(団体)の教育政策形成関与権——教育行政参加の権利として主張されるのである。

この様な自らの待遇改善と専門職的地位を高めるために教育委員会との共同決定領域を拡大していくことをねらいとする団体交渉制度は、必然のこととして教育委員会制度をめぐる幾つかの新しい問題をつくりだしてきた。団体交渉以前の旧来の方法では、教育委員会は教員との相談なしに一方的に行動ができ、常に最後通告の権限をもつ権威主義的な権限関係を保持することができた。³³⁾ しかし団体交渉制度は、教員に対して教育の事柄について相談される機会を与える過程以上のものであり行政官や教育委員会に正規に与えられてきた決定権限を縮小したり、あるいはある領域では排除しようとさえする様な問題を含んでいるとされる。これは行政過程における教育委員会と教員団体との間の政策の相互決定範囲が拡大していくということであり、こうした動向をコーウィンは、教員の団体交渉による教育政策決定過程への参加とその運動は、誰がアメリカ教育を統制するかという問題にまで要約することができることとさえいえるのである。³⁴⁾ それ故、従来の教育委員会による一方的な政策決定から団体交渉制度による双務的政策決定 (bilateral decision making) への「変化」は、従来の権限の再配分をいかに変え政策決定構造をどのように生み出してきたのか、又、今後生み出していくのか、といったことを明ら

かにすることを課題とさせる。C. W. Cheng は、団体交渉制度は具体的に今日の課題として次の様な問題を生み出してきていると指摘している。³⁵⁾

- (1) 私的労働関係を基盤とした双務的労働関係が、公的部門、公的利益にいかに関与しうるのか
- (2) 団体交渉の範囲は、給与と制限された範囲での労働条件に限定されるべきか——その是非とそれに対応する制度形態はどうあるべきか
- (3) 地域、そして、そこから選ばれる教育委員会は交渉過程において本当に効果的な発言、権限をもちうるのか
- (4) 団体交渉の今日的構造は、教育政策決定への地域の参加の可能性と積極的能力をくつがえすことにならないのか

確かに、60年代以降の団体交渉制度導入の「政策」的意味は、政策側の「政治的意図」をきわめて強く反映した「参加」の形態であったことが指摘されている。則ちそれは、60年代以降激増する公務員ストに対応するため労働条件の決定については団体交渉を承認する一方、公務員の特殊性を強調することにより争議権否定の政策を維持していこうとするものであった。しかも、争議権禁止にかわる交渉行き詰まりの際の調停打開の手続きルートが使用者当局と立法府に決定的に優位に傾いていることから、現行団体交渉制度への批判と改革の動きはその後も続けられている。³⁶⁾

しかし、団体交渉制度のそうした評価にもかかわらずこの制度が現在のアメリカ教育委員会制度をめぐる重要な課題の一つであることにはかわりはない。

1. 教員団体の教育方針決定への接近と今日の団体交渉制度の構造

団体交渉における交渉範囲・事項をどの様に設定するかは、教育方針決定の権限構造に基本的な問題を提起することがらである。教員の団体交渉権を認めている多くの州法では、交渉の範囲・事項を「給与、時間、その他の労働条件」に限定し、教育方針、管理事項に関するものは交渉事項ではなく交渉以外の形態で両者の協議を保障していくことが一般的に規定されている。しかし、団体交渉をめぐる現実の事態は、そうした一般的な規定では十分に対応できない様な展開を示してきている。³⁷⁾ 一口に「給与・時間・その他の労働条件」「教育方針・管理事項」と規定しても、その間のちがいを明確に定義し境界をひくことの困難性は、多くの関係者が指摘するところであり、州法はむしろそうした困難な問題の解決をさけてきたと指摘されてきた。³⁸⁾ 則ち、交渉の範囲を法的に定めようとすることは、アンダーソンも指摘する

様に「(交渉の範囲の問題を解決するためには法的明文文化……は役立つが) 公的企業部門における団体交渉の媒介変数の全てを完全に明記したり定義したりすることは実際的にも知的にも限界」³⁹⁾ があり交渉制度の動かしがたい硬直化を導くということから当局が消極的であったこと、そして境界の区別は“今経験しつつある論争と決定の当の過程を通してのみつくり出されることが出来る”という考えがあり、交渉可能事項を決定する努力はそうした立法的プロセスの外、則ち、日常展開する交渉の問題を前にした調停機関である公務員関係委員会や裁判所におわされることとなった。更に上記の当局の考え方に加え、一方の当事者であるAFT、NEAの教員団体は広く解釈される交渉範囲を支持し、教員の福祉と教育の発展は分ちがたく結びついていること、直接的に教員の専門的役割や職務に影響を与える教育方針に対してはその決定に参加し評価する権利をもつべきことを主張してきた。⁴⁰⁾ こうした両当事者の考えは、当然のこととして交渉の範囲を拡大させる傾向を生みだしてきている。そして、交渉範囲の拡大とともに留意される必要のあることは、教育方針・管理事項に関しては定期的協議や諮問委員会等の設置による協議形態が確立されてきたということである。今日の多くの労働協約が、教育方針に関係していかなる規定を与えてきているのかを幾つかの特徴点を見る中で明らかにしてみたい。その第一の特徴はカリキュラム、教科書等をはじめとする教育方針及び協約の遂行に関する諸問題については、その最終決定権は委員会の責任であることを明らかにしながらも教員団体の参加をかなりの程度認めていること、その参加形態は、各種専門委員会の設置、両者の共同会議、諮問委員会等の定期的な協議形態をとっていることである。例えば、デトロイトでは、委員会と組合による定期的な会合のほかにも教育長と組合による諮問委員会を設け、この諮問委員会における話し合い、合意事項を教育委員会に文書報告ができるなどの体制がつけられている。⁴¹⁾ 第二の特徴は、多くの政策領域において教育委員会が新しい方針をとろうとする際、事前の交渉、協議を義務づけていることである。その一例として、ニューアークの協約はそのことを次の様に規定している。

「委員会は、現在の委員会の政策、あるいは給与・時間・雇用条件・そしてこの協約に特別に含まれていない事項でも、それに関係したことを実行しようとする際は、組合との事前の交渉なくしては変更できない、ということに合意した」⁴²⁾

こうした規定は、教員に実質的な拒否権を与えることで教員の教育方針決定への一つの接近を保障するものと

なっている。そして、第三の特徴としていえることは、60年代後半から顕在化してくる地域住民の教育への発言と運動を反映して、協約の中にもこの問題に関係する事項が含まれてくるが多くなっていることである。しかしその多くは労働協約の日常的な遂行に対して地域の要求を反映させ実質的な参加のための過程を保障するものとはなっていない。例えば、デトロイトにおいては、親—教員協議会の規定があり、そこでは「組合は地域と親が学校の問題へ参加することを支持しなくてはならない」としながらも「しかし、それはこうした参加が……学校の教授計画を妨げたりすることを容認するものではない」と述べている様に、教員に対する支持を前提とする地域、親の参加を容認しているにすぎない。更に、親との「よりよい関係」をつくる目的をもって、管理者、教員、そして地域代表による諮問委員会を組織することを認めているが、しかし、そこでの計画は教育委員会と組合との間の労働協約に反したり矛盾したりすることは認められない旨の規定が存在している。⁴³⁾ 又、ニューヨーク市では、コミュニティ・コントロールとの衝突やあそいの経験から、地域や生徒に「悩まされる」ことに対して教員の苦情を解決するための“Special Complaint”という条項が協約の中に含まれている。⁴⁴⁾ しかし、これは、教員の苦情処理のためのメカニズムであり、教員や、組合に「特別の不満」をもつ地域住民に役だつものとはなっていない。

以上のことをみえてくると、今日の教育方針に関係する団体交渉の内容と構造は次に性格づけることができるように思う。(1) 多くの人々は教育委員会が協議、諮問委員会形態に同意することを強いられるとき、委員会の教育政策に対する支配が弱められると主張した(例えばファンティニは団体交渉を通じて学校組織で教員組合は最大の権力者となったとのべた)⁴⁵⁾ が、しかし、教育委員会は教育方針等の決定権限、統制力を依然強く保持してきていること、ファンティニが述べている様な組合の一元的支配を意味するものではない。(2) しかし、交渉範囲の拡大傾向と教育方針・協約遂行上に関する協議ルートの確立の中で、教員団体の教育方針決定への接近は確かなものになりつつあること。(3) 委員会と教員団体との共同決定領域の拡大は、しかし、地域や親の要求を反映させ参加する過程を十分に保障するものではないこと——交渉過程の地域・親に対する閉鎖性、などが指摘できる。

こうした団体交渉制度による政策決定構造とその具体的進展は、交渉されている事柄に利害関係を有している地域住民、親、少数者集団に強い関心と改革の要求を必

然のこととさせた。

2. 交渉制度による教育委員会の内部構成の変化とその問題

今日の交渉制度の構造が、地域住民、親を政策決定過程から一層遠ざけてきているかどうかを考える際検討される必要のある課題の一つは、教育委員会が地域・親の利益要求をどれ程反映しているのかという問題である。この問題をめぐっては、今日まで次の様な指摘がなされてきている。

(1) 貧民層と少数者集団の利害・要求は、選挙及び日常手続においても明らかに低い程度しか反映していないこと

(2) 教育政策決定における教育委員会の地位の低下と教育長を中心とする教育行政職による決定権限の強化と集中が進んできたこと

(3) 交渉過程を委員会と地域の両方の統制から遠ざける結果をつくり出してきている新しい専門家の登場⁴⁶⁾

(1)(2)の問題については、ここで詳細に検討する余裕はないが、確認しておきたいことは、団体交渉以前の政策決定の多くは大部分教育長を中心とする教育行政官とその専門的力量に委ねられていたものであり、素人委員会の手にあったのではないということである。ギッテルはそのことを次の様に指摘している。

「学校組織がより大きく複雑となり、政策がより専門化された知識を要請するにしたがって、委員会は効果的な方針決定をする地位からしりぞかなくてはならなかった。官僚制と特殊利益集団は、その専門的力量によって力を得、他方、委員会は専門力量の不足から力を失ってきた」⁴⁷⁾

加えて、交渉制度の展開は、更に教育委員会の地位を低化させることとなった。交渉制度の展開に対し、教育委員会は、(1) 交渉の専門家として労働法の専門家を雇う。(2) 教員団体との交渉・協約事項をすすめる副教育長の様な新しい職域をつくる、などの対応をとった。そこには、リビングストーンが指摘する様に教育長は「教育政策を設定し学校組織を機能させることに通じているが、……教員組合との交渉に関する困難な問題に対処できる経験や経歴、あるいは知識といったものをもっていない」し、教育委員の素人性も、交渉にとっては十分な対応ができないという理由があった。事実、1971～72年における委員会側の交渉団のうち、教育委員メンバーによる構成はわずか15%にすぎなかったということが指摘されている。確かに理論的には、この交渉者を厳しく統制する権限を委員会は有するが、実際の交渉における臨機応変な展開は、その統制の不十分性を生み出し交渉者

に教育運営への大きな影響力を与えるようになった。⁴⁸⁾

以上の様な教育委員会の地位の低下は、交渉過程それ自体の閉鎖性ととも、地域住民、親を二重の意味で交渉の過程から遠ざける結果を生み出すこととなったのである。

3. 現行交渉制度の構造に対する批判と“改革”の動き
60年代の初め、教員団体と少数者集団をはじめとする地域住民・親とは、旧い専門職性と行政的官僚制を批判し、多くの場合両者の間に自然的な同盟すら形づくられていた。しかし、教員団体が団体交渉制度確立の中で自らの権限を増大させるにつれて、親・地域住民の教育への要求や参加の問題に対しはっきりと姿勢の転換を示してきた。則ち、教員団体は現在の教育行政構造の下で一定の力を獲得してくるにつれて、彼らが長く批判し改革を求めてきた現在の行政構造を擁護することになってきた。そして、この新しく獲得してきた力をこの行政構造の外にいる親集団や地域住民と共有することを拒んだのである。例えば、アメリカで最も進歩的組合の一つとされるワシントン教員組合の行動はそのことを示している。組合は、当初教育への地域参加を支持し集権化した組合と行政との関係を変えることを追求した。しかし、それがこれまで獲得してきた組合の既得権に影響が及ぶことを知ると、1975年分権化を支持する教育長の辞職を要求し“権限の共有を進めることは、職責の混乱と拡散を生み出し、その結果、責任ある権限をもって政策の遂行がなされず、混乱と士気阻喪をつくり出す”として反対運動を展開した。⁴⁹⁾

教育委員会制度における団体交渉制度の導入は、教育委員会と教員団体との間の政策決定構造に「変化」を与えたとしても、従来から教育委員会とその下での政策形成過程の非代表的性格に不満をもっていた親・地域住民、Community Control Movementの支持者にとっては、旧来のものと変化のないものとして映った。むしろ彼らにとっては、団体交渉制度によって今日の政策決定構造を保持しようとする教員団体と交渉過程の閉鎖性は障害物とさえ映ったのである。それ故、その交渉構造を批判し改革を求める運動が展開され始めてきた。

白人の上・中産階層からなるマサチューセッツ婦人有権者同盟は、今日の団体交渉構造についての検討をはじめするため1975年1月次の様な調査用紙をつくりマサチューセッツの全ての学区に配布した。

「あなたの学区において団体交渉は行なわれていますか（それは閉鎖的か開かれているか）……

教育委員会は交渉が始まる前に市民に対し一般的目標について知らせるか、彼らは中間報告をするか彼らは

協約締結後協約について市民と協議するか、もし、そうだとするといかなる方法が活用されたのか……

あなたは、市民が交渉に参加すべきだと考えますか……」

上記の質問の外にも、交渉範囲としていかなる事項がとり扱われているか等々の質問事項もあり地域住民が交渉制度に対していかなる問題関心をもっているかを知ることができる。⁵⁰⁾ 又、1974年“よりよい教育を求めるコロンビア区市民の会”が行なった様に、交渉過程から親や地域が排除されていることに関する一連の批判声明をあらわすことも多くなっている。加えて、フィラデルフィアの親組合が、自分達を教育政策の問題にかかわる交渉から排除している市教育委員会と教員組合を告訴した例にみられる様に、各地に親組合を組織し、具体的な行動を進めるケースも増大してきている。

こうした不満の高まりの中で、ようやくその改革をおしすすめようとする動きが幾らかみえはじめてきた。しかし、その多くは教育方針決定に対する地域住民の権利を承認しつつも、団体交渉過程に地域住民が直接的に参加することには消極的であり「間接」参加の形態をとるものであったといえる。1972年フィラデルフィアにおいては、教育委員会と組合との交渉に親集団を参加させた。しかし、その参加は親集団に組合か委員会のいずれかの交渉団に加わることを義務づけるものであった。第一回目の交渉の際、親集団は委員会の交渉団に加わり参加するが、それ以降は独立した第3の当事者グループとして参加することを要求した。これに対し、委員会は地域代表の唯一の法的機関は委員会であることを主張し親集団を交渉から排除した。この事態の後、親組合による前述の様な告訴がなされたのである。⁵¹⁾ 1974年デトロイトでは、フィラデルフィアでおこった経験から、地域住民を間接的に交渉に参加させた。これは、交渉における問題と進行について討議するため8つの地域から各々2名づつ16名の代表と教育委員会事務局の代表が定期的会合をもつことを内容とした。しかし、教育委員長はこうした方法がはたして交渉過程への意味ある参加をもたらすのかという疑問を表明している。則ち、交渉の決定過程に対して地域の直接的、独立した参加を認めるものではなく、間接的参加によって地域はこの交渉過程へ情報を提供する教育委員会事務局の代表に依存せざるをえない。しかもこの方法では、地域と委員会は同盟関係にあり地域と組合は敵対的関係にあるということを前提としており、委員会に自分の政策的遂行の手段として地域を活用させることを容認することとなる。⁵²⁾ これは、子どもに最も直接的に影響を与え協力関係が守られなければならないはずの親・地域住民と教員との間のギャップ

を拡大させる傾向を生み出すことになる。その他、シカゴでは、交渉過程を市民に公開させること、オハイオでは、教員団体が自分たちの要求をまとめあげていく過程に地域の代表を参加させるという形態で交渉に対する地域のかかわりをつくり出していくことが行なわれている。⁵³⁾ こうした「改革」の動きは、今日はじめられた段階であるが、これまで提起されてきた内容は、現存する双務的交渉制度を中心とした政策決定構造を大きく「改革」しようとするものではなかった。むしろ、親・地域住民が自らの要求といかなる協約をも締結できる権利をもって、交渉過程に独立した第3の当事者として登場してくることは現行の構造に対する明らかな脅威である、という考えが強く存在していることを認めることができる。しかし、交渉による委員会と教員団体による共同決定領域の拡大に対して、交渉過程の閉鎖性、教育委員会の非代表的性格の増大といった状況は、これまで以上に地域住民・親を、独立した第3の当事者グループとして教育行政の場に登場することを強く要請しているのである。

おわりに

60年代以降確立してくる団体交渉制度は、教育委員会を中心とした教育政策の決定過程と構造を大きくかえてきている。それは、これまでみた様に教育委員会に対する教員団体による双務的政策決定領域の拡大によってひきおこされてきたものであり、教職の専門的自律性を保障してこなかったとする教育委員会の制度機構に対する批判と運動の中で進められてきたものであった。こうした団体交渉制度化の展開過程と並行して、教育委員会制度の非代表的性格とその政策決定過程から遠ざけられてきた少数者集団をはじめとする親・地域住民による教育委員会制度批判もおこっていた。これら教員団体と親・地域住民の両者にとって、旧い教育の行政構造は変革の対象とされ、教育長を頂点とする教育行政の官僚的集権制を生みだしてきた“layman ControlとProfessional leadership-Superintendent system”の現代的な再構成が課題とされた。則ち、これまで全ての重要な決定をつくり出してきた「古い」専門職—Superintendent systemに代わり、新しい専門職集団が団体交渉を通じてその構造の再構成を進めてくる中で新しい住民統制との結びつきをつくり出すことが期待されたのである。それ故団体交渉権を求める教員運動に対し、当初、親地域住民は支持を与えたのである。しかし、その後の事態の展開は「古い」専門職指導の再編成による新しい専門職指導

の構造と住民統制との結合をつくり出しはしなかった。団体交渉を通じて、その再構成を期待された教員団体が現行の行政構造の中でより多くの力を得る方針をとる中で、今日の双務的交渉構造こそ教員と地域住民・親にとって関心のある問題を解決していく唯一の方向であると主張したのである。そして、そうした方向を教育行政関係者も支持したのである。

教育委員会制度論にとって、政策決定における専門職（指導）の構造と親・地域住民の新しい有機的関係をつくりだすこと——教育委員会制度において、教職の専門的自律性をいかに保障していくのか、そのことと同時に住民による統制をいかに実現していくのかは今日の（アメリカ）教育委員会制度論にとっては大きな一つの課題として残されている。（指導教官 持田栄一教授）

注

- 1) 鈴木英一「教育委員会制度の成立」（海後編『教育改革』東大出版）。小出達夫「教育行政における自治原理の基本的考察」（北大教育学部紀要，No. 23），古野博明「戦後教育行制度改革と教育自治」（同上）など。尚，小出氏は，上記論文で次の様に述べている。
「戦後教育改革における改革原理の問題は，それなりにかなり徹底した地方自治の保障の制度になっていたと考えるが，そこでは教師集団の自治（学校自治）および教師集団による教育行政参加の法制化がほとんどなされず，むしろ教師集団による教育行政の規定が極力否定された，とみている。たしかに当時、『教育の自主性』は強調された。しかしそれは『一般行政からの独立』として解釈されがちで教師集団の自治は法定化もされず，教師集団による教育行政のコントロールに至っては占領軍当局により完全に否定された。……これこそアメリカ民主主義の限界、『名望家自治』による形式民主主義であると考えてきた」。
- 2) Cronin; “The Control of Urban Schools” New York, Free Press. 1973, H. M. Levin; “Community Control of School” Washington, D. C. The Brookings Ins. 1970, M. Fantini and M. Gittle; “Decentralization: Achieving Reform” Washington, Praeger. 1973, などをはじめとする多くの研究は，そうした視角をとっている。
- 3) M. Lieberman, “The Future of Public Education” The University of Chicago Press. 1960.
- 4) 堀 和郎「アメリカ教育委員会制度の成立とその観念的基盤」『教育学研究』昭51年3月。
- 5) 堀，前掲論文。
- 6) 同上。
- 7) 当時の教員組合運動の生成と展開については，The Commission on Educational Reconstruction, “Organizing the Teaching Profession—the story of AFT” The Free Press. 1955.
- 8) W. E. Eaton, “AFT, 1916-1961” University Press. 1974, p. 3.
- 9) Wayne Urban, “Organized Teachers and Educational Reform During the Progressive Era: 1890-1920” History of Educational Quarterly 1976, Spring.
- 10) W. E. Eaton, op. cit., p. 5.
- 11) W. Urban; op. cit., Cronin; op. cit., p. 107-8.

- 12) H. K. Eeale, "Are American Teachers Free?" Charles Scribner's Sons. 1936, p. 364-6.
- 13) W. Urban, op. cit.,
- 14) W. E. Eaton, op. cit., p. 12-14.
- 15) W. H. Issel, "Teachers and Educational Reform During the Progressive Era: A Case Study of the Pittsburgh Teacher Association" History of Educational Quarterly 1967, Summer.
- 16) W. E. Eaton, op. cit., p. 10.
- 17) 本論の分析に加えて、教員の教育行政参加が認められなかった背景として次のことがおさえられなくてはならない。
- (1) 市政改革運動の反労働者的、反「利益集団」的性格。
 - (2) クラフトマンシップ (Craftsmanship) としての近代プロフェッション理解。「(教員の) クラフトマンシップは初等学校の教室におけるそれであり、とりわけすぐれた教授技術を意味していた。師範学校のリーダーたちも、師範学校の養成する教師は、教室教師であり、教育的リーダーシップはカレッジ出身の有能な素人の手におかれるべきものと考えていた。……教室教師として、地方の教育委員会が定めるカリキュラムを、教育委員会の指定する教科書、あるいは親たちが提供する教科書に従って教えるということを期待されていた」(津布楽喜代治「近代公教育制度下の教師—アメリカ合衆国の場合—」、『教育制度研究』No. 4 昭45年8月)。
- 18) J. H. Newlon, "Educational Administration as Social Policy" 1934, G. S. Counts, "Dare the School Build a New Social Order?" 1932, などは教員の行政参加を主張したものとして周知のものである。
- 19) 本稿では主に次の様なものによった。M. H. Moskow & R. E. Doherty, "United State" in Teacher Union and Association edited by Albert A. Blum, University of Illinois Press. 1969, D. A. Myers., "Teacher Power—Professionalization and Collective Bargaining" (levington. Books. 1973), R. G. Corwin, "Education in Crisis", John Wiley & Sons. Inc., 1974, W. E. Eaton, op. cit., 松田保彦「教員の労働組合運動と法規—アメリカにおける経験」東京学芸大学紀要第19集 昭42年。
- 20) Moskow., ibid. 男子教員は1920年半ばまで全体のわずか17%にすぎなかったが、1965年までには30%をこえる割合に増加した。特に1954-64年の間の男子教員の増加率は93%(女性教員は38%)であったとされる。
- 21) 因に、1936-64年の間に、都市部の教員の平均月収は192%アップに対し、民間生産労働者の賃金は平均週給で336%、連邦被用者253%であった。
- 22) 1930年以降の基礎学区数の推移は次の様になっている。1931-32年 127000, 1955-56年 54859, 1960-61年 37475, 1965-66年 26802, 1970-71年 19000, 1973年 18000.
- 23) M. H. Moskow, op. cit., p. 302-3.
- 24) W. E. Eaton, op. cit., p. 194.
- 25) 連邦公務員の団体交渉権の問題については、金子 宏「アメリカにおける公務員の労働基本権について」(1)~(3), 『ジュリスト』1970年10月~11月, No. 463~No. 465, などが詳しく追っている。
- 26) C. W. Cheng, "Altering Collective Bargaining" Praeger. 1976, p. 10.
- 27) J. Weitzman, "The Scope of Bargaining in Public Employment" Praeger. 1975, p. 327-347.
- 28) C. R. Perry & W. A. Wildman, "The Impact of Negotiation in Public Education" Charles A Jones Publishing Company, Warthington Ohio. 1970, これには、給与、労働条件の領域における団体交渉がどのような問題を生み出してきたのかが扱われている。本稿は、テーマの關係上、こうしたアプローチからの問題については省略した。
- 29) A. Rosenthal, "Pedagogues and Power: Teacher Groups in School Politics" New York Syracuse University Press. 1969, p. 175.
- 30) 勝野尚行『教育専門職の理論』法律文化社, p. 336. M. Lieberman, op. cit.
- 31) 同上, p. 161.
- 32) M. Lieberman, ibid., p. 178.
- 33) C. R. Perry & W. A. Wildman, op. cit., p. 220.
- 34) Corwin., op. cit.
- 35) C. W. Cheng, op. cit., p. 11.
- 36) 今日のアメリカにおける公務員スト権否定立法の典型とされるニューヨーク州のテラー法については、J. Weitzman, op. cit., 及び桑原昌宏「争議権否認のニューヨーク州テラー法」(一)~(二)『労働法律旬報』No. 841, 844が詳しい。この問題については、別の機会に改めて検討したい。
- 37) J. Weitzman, ibid. には、交渉の範囲をめぐる今日の問題状況と公務員関係委員会、裁判所の判決・決定の検討が行なわれている。
- 38) J. Weitzman, ibid.
- 39) J. W. Cheng, op. cit., p. 61.
- 40) Weitzman, op. cit., p. 86-88.
- 41) Agreement between the Board of Education of the School District of the City the Detroit and the Detroit Federation of Teachers, Local 231, AFT, AFL-CIO.
- 42) Agreement Between the Board of Education of the City of Newark and the Newark Teachers Union, Local 381, AFT, AFL-CIO.
- 43) 41)と同じ。
- 44) Agreement Between the Board of Education of the City School District of New York and UFT, Local 2, AFT.
- 45) M. Fantini, "What's Best for Children: Resolving the Power Struggle Between Parents and Teachers" New York. Anchor Press 1974, p. 96.
- 46) Cheng, op. cit., p. 66.
- 47) M. Gittell, "Professionalism and Public Participation in Educational Policy-Marking: New York City, A Case Study" The Politics of Urban Education edited by M. Gittell and A. G. Hevesi, New York, Praeger. 1969, p. 163.
- 48) Cheng, op. cit., p. 77-80.
- 49) ibid., p. 101-102.
- 50) ibid., p. 106.
- 51) ibid., p. 115.
- 52) ibid., p. 116.
- 53) ibid., p. 117.