

カリフォルニア州における 教員団体交渉に関する研究

— 団体交渉プロセスと手続に焦点をあてて —

広島大学大学院 市田敏之

ABSTRACT

A Study of the System of the Teachers' Collective Bargaining in California State
— Focusing on the Process and Procedure of the Collective Bargaining —

Toshiyuki ICHIDA

Graduate Student, Hiroshima University

The purpose of this paper is to identify characteristics of the teachers' collective bargaining system in California State, the U. S. A. by examining the Educational Employment Relations Act (EERA), which appears in the California Government Code, § 3540—3549. 3., and comparing with the system in Japan.

The findings of this paper are follows. Firstly, in California there is the system of the exclusive representative, which is not seen in Japan. By having this system, the board of education can not only bargain with the exclusive representative efficiently but also show reasons for a judgement. Secondly, the EERA assumes an impasse and provides the mediation and the factfinding to settle the impasse. Finally, it is pointed out that the system of collective bargaining in California State promotes making the agreement between the parties.

I はじめに

本稿は、学区教育委員会と公立学校職員によって組織される職員団体¹（以下、「教職員団体」）との間で行われる団体交渉（以下、「教員団体交渉」）について、カリフォルニア州を事例として、そのプロセスにおける諸手続を考察し、制度的特質を明らかにすることを目的とする。

近年、我が国では、公立学校をとりまく環境の変化に伴って、様々な改革が議論、実施されている。その中の一つが、教職員の人事制度に関する改革である。特に、東京都での実施をはじめとして、各自治体で導入されつつある人事考課（教員評価）システムについては、徐々に研究が蓄積されつつある²。公正な評価システムの確立は、教職員のアカウントビリティを問い直し、また、不適格教員（指導力不足教員）に対する支援を行うことを目的として運用された場合は学校教育を改善するものとして期待されよう。その一方で、教員評価システムが不当に運用された場合、学校教育の改善の有

効な手段となりえないことも自明である。

ところで、教員評価は、昇進、給与、労働時間、能力開発など教職員の人事制度全般に影響を及ぼすシステムである。これらは、それぞれ、教職員一人ひとりの生活に密接に関わる事項であるので、労働者としての教職員の意見を人事管理に反映させ、彼らの利益を守るための方策が整備される必要がある。しかし、現在、我が国においては、公立学校教職員が、人事管理上の意見を直接的に教育委員会に反映させることが出来るのは、制度上、地方公務員法第五十五条に規定される「交渉」を通じて行うことができるのみである。周知の通り、教職員を含む公務員には労働基本権に制限があり、地方公務員法上の「交渉」も、労働組合法上の「団体交渉」とは異なるものである。しかしながら、2001年6月の「公務員制度改革の基本設計」において、公務員の勤務条件に関する制度改革と労働基本権の制約の在り方との関係が今後の検討課題として挙げられたことから、当局（都道府県教育委員会）と職員団体（教職員団体）との間で行われる交渉についても多角的に検討される必要があるであろう。また、教育委員会と教職員団体との間の良好な労使関係がよりよい教育実践を生むという前提に立つならば、実践的有効性を備えた新たな教員団体交渉制度の構築が重要な課題になると考えられる。

教員団体交渉に関する先行研究としては、教職員の団体交渉権獲得の過程を歴史的に考察したものの³、教員団体交渉の法的枠組みについて考察したものの⁴、教員団体交渉と教職の専門職性の関係について考察したものの⁵、教員団体交渉が公教育統治に与えたインパクトについて考察したものの⁶、そして、統計的手法を用いて教員団体交渉の実態を明らかにしたものの⁷等を挙げる事ができる。しかしながら、教員団体交渉のプロセスについて詳細に明らかにし、考察を加えた研究は、管見する限りではみあたらない。

そこで、本稿では、カリフォルニア州を事例として、教員団体交渉についての法律である教育雇用関係法(Educational Employment Relations Act以下、「EERA」)の諸規定の分析を通じて教員団体交渉のプロセスを明らかにし、その諸手続に焦点をあて、制度的特質を明らかにする。ここでカリフォルニア州を事例とする理由は、カリフォルニア州では他の州と比較して教員団体交渉についての法整備がすすんでいるためである。

II 教育雇用関係法の内容と教員団体交渉の構造

現在、カリフォルニア州の公立学校教職員は、1975年に制定された教育雇用関係法に基づいて、教職員団体を組織し、学区教育委員会との間で団体交渉を行っている。

1975年以前、カリフォルニア州では、教員団体交渉は、1965年に制定された通称ウィントン法(Winton Act)にしたがって行われていた。この法律は、1960年代初頭以来、教職員の団体交渉権獲得運動⁸が全米的な拡がりを見せる中で制定されたもので、教職員団体に対して、学区教育委員会と協議する(meet and confer)権利を保障するものであった。しかしながら、ウィントン法では、協議項目についての規定はなく、その最終決定権を学区教育委員会に留保していたので、そこでの合意事項は「覚え書き(memorandum of understanding)⁹」として扱われるにすぎなかった。このため、教職員団体が「団体交渉(collective bargaining)」を求めて、ロビイングなどの活動を行い、その結果、ウィントン法が改正され、EERAが制定されるに至った¹⁰。

カリフォルニア州では、EERAの制定目的に「州内の公立学校システムにおける人事管理及び労使関係の改善を促進すること (§ 3540)¹¹」と明記されていることからわかるように、教員団体交渉の機能として、労使双方の参加と話し合いによる人事上のルール作成のみならず、それを通しての労

使関係の改善をも想定している。また、同法では、「公立学校職員は、労使関係に関わる全ての事柄に関して意見表明を行うことを目的として、自らの選択にもとづき、職員団体を結成し、これに加入し、あるいは諸活動に参加する権利を有するものとする（§ 3543）」と規定して、公立学校教職員に団結権を保障している。さらに、「公立学校雇用者は、（中略）適正交渉単位内で排他的交渉代表者（exclusive representative）として選出された職員団体と交渉を行うこととする（§ 3543.3）」と規定し、学区教育委員会に対して、排他的交渉代表者として承認された教職員団体から交渉の要求があった場合には、交渉応諾義務を課している。さらに、交渉項目については、「交渉項目は、給与、勤務時間その他の勤務条件に関する事項に限られる。（中略）それに加えて、排他的交渉代表者は、公立学校雇用者の裁量の範囲で、教育目的やカリキュラムの決定、教科書の採択についても協議することができる（§ 3543.2.(a)）」と規定され、義務的交渉事項と任意的交渉事項の範囲が定められている¹²。

加えて、カリフォルニア州では、教員団体交渉を管理運営する州レベルの機関として、公共雇用関係委員会（Public Employment Relations Board, 以下「PERB」）がおかれている。PERBは、議会の承認を得て、知事に任命された5人のメンバー（そのうち1人が知事によって議長に任命される）から構成される、他のいかなる州機関からも独立した部局である（§ 3541(a)）。さらに、PERBには、委員会（board）のもとに事務業務を遂行するための組織として事務局が設置されている。委員会のメンバーには、事務局長を任命する権限が付与されており、委員会メンバーによって任命された事務局長は、必要に応じて事務局内の職員を任命することができる（3541(f)）。

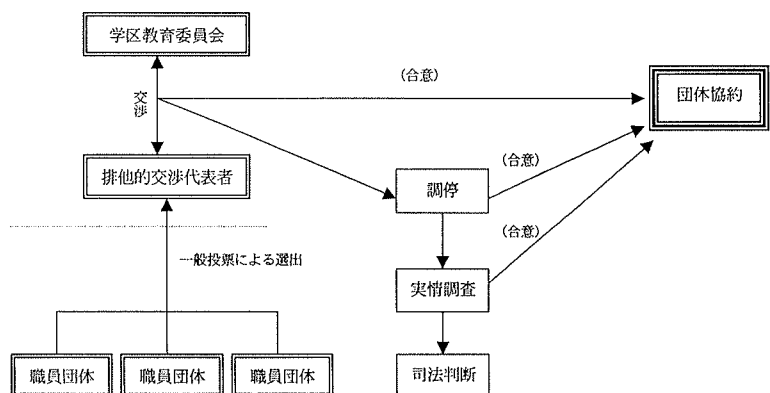
EERAに規定されるPERBの活動は、主なものだけでも次のものがある（§ 3541.3）。例えば、適正交渉単位の範囲の決定、交渉項目が交渉領域として適正であるかの裁定、排他的交渉代表者選出のための一般投票の管理および投票結果の承認、ヒアリングの開催と証人の召喚ならびに文書提出命令状（subpoenas duce tecum）の発行、調停員・実情調査員として適切な人材のリストの作成、労使関係に関する情報の収集・分析などがそれである。これらPERBの諸活動は、交渉当事者である学区教育委員会、教職員団体いずれかの権限とすることは不適切である。よって、可能な限り中立・独立な立場から団体交渉を管理運営するために、州レベルの機関としてPERBが設置されているのである。

III 教員団体交渉のプロセス

カリフォルニア州における教員団体交渉のプロセスは、図1に示す通りである。

まず、交渉を始めるのに先立ち、交渉当事者の決定が行われる。交渉当事者の一方は、学校を直接に管理運営する学区教育委員会になる。もう一方の交渉当事者は、学区内に複数の承認された教職員団体がある場合には、最も多数の教職員から支持を得た唯一の

図1 カリフォルニア州における教員団体交渉のプロセス



教職員団体が排他的交渉代表者となる。続いて、学区教育委員会と排他的交渉代表者との間で、団体協約の締結に向けての交渉が始まる。交渉は、交渉当事者の話し合いによる合意が原則であるが、時としてお互いの利益が対立し、交渉が行き詰まり状態に陥ることがある。カリフォルニア州では、交渉が行き詰まった場合、調停(mediation)と実情調査(factfinding)を行うことが州法で規定されている。

以下では、この排他的交渉代表者選出、調停、そして、実情調査が、それぞれどのような手続によって行われるのかを明らかにする。

a) 排他的交渉代表者選出手続

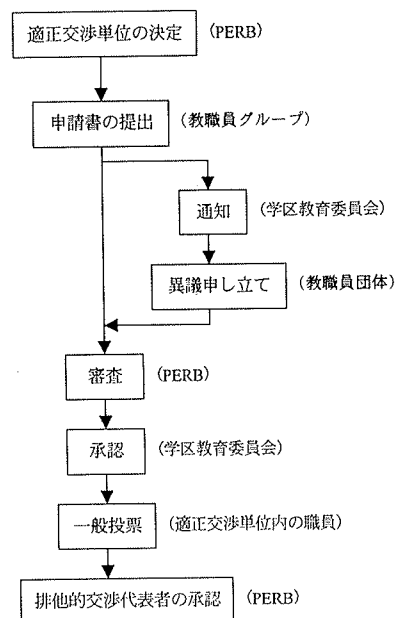
カリフォルニア州の教員団体交渉は、PERBによって適正な交渉単位として認められた範囲の中で最も多くの支持を集めた団体のみが学区教育委員会と交渉を行うことができる排他的交渉代表制を採用している。排他的交渉代表制は、アメリカにおける団体交渉制度の特徴の一つであるが、その利点として、使用者が複数の組合と交渉をもつのと比べてコストがかからないという点のみならず、いわゆる御用組合の要求のみを受け入れ団体交渉を形骸化させることを防ぐ点や複数の組合から相反する要求が出た際にそれらの要求に対する回答の根拠があいまいになることを防ぐことができる点などが考えられる。

排他的交渉代表者は、学区教育委員会に教職員団体として承認された教職員グループの中から、交渉単位として認定された範囲内の全職員による一般投票で選出されるが、それは図2に示す手続に従って行われる。

まず、PERBによって適正な交渉単位の範囲が決定される。適正交渉単位の範囲は、地理的条件や構成する職員の身分の同一性を基準として決定される。例えば、教員(teachers)と管理職とが同一の範囲に含まれる場合には、適正な交渉単位とは認められない (§ 3545)¹³。次に、適正交渉単位内の教職員グループが、PERBから教職員団体としての承認を得るために、多数の教職員から支持されていることを証明する書類を添付した申請書を学区教育委員会に提出する。教職員グループから申請書を受け取った学区教育委員会は、20日以内に申請書をPERBに提出する。それと同時に、学区教育委員会は申請書の受理を適正交渉単位内に通知する。その通知後15日以内ならば、すでに承認を得ている教職員団体は、新たな申請に対して、適正交渉単位内の30%以上の職員の署名を添付した文書を学区教育委員会に提出することによって、異議申し立てを行うことができる。異議申し立てがなされるとただちに、学区教育委員会はPERBにその書類を提出する。そして、

PERBは、申請書や異議申し立て書を受け取った後、その内容を審査し、教職員グループが適正交渉範囲内にあり、且つ多数の職員から支持を受けているかの判断を行う。その判断を受けて、学区

図2 排他的交渉代表者選出手続
(括弧内は行為の主体を示す)



教育雇用関係法§3544.-3544.9を参考に筆者作成。

教育委員会は、申請のあったグループを、排他的交渉代表者選出の一般投票に立候補することができる教職員団体として承認する。

学区教育委員会から承認を受けた教職員団体は、毎年、1月1日までに適正交渉単位内の多数の教員による署名を添付した書面を学区教育委員会に提出することで、排他的交渉代表者を選出するための一般投票を申請する。一般投票の申請がなされるとただちに、学区教育委員会はその旨を通知し、3週間以内に一般投票が完了する（§3544. 3.）。そして、この結果を受けて、PERBは、排他的交渉代表者を承認する。

b) 行き詰まりの解決手続

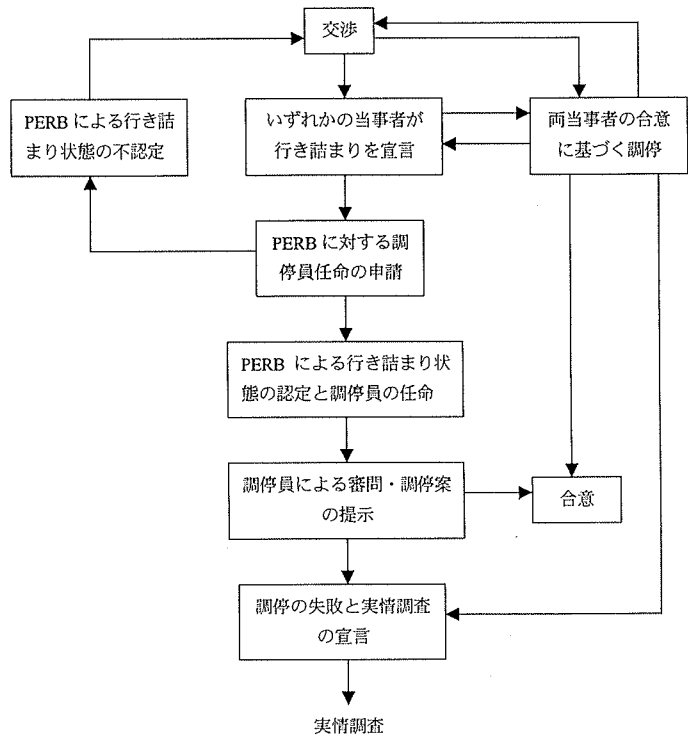
以上の手続を経て選出された教職員団体は、学区教育委員会との間で団体交渉を行うが、交渉は、時として利害が対立し、行き詰まり状態におちいることがある。EERAでは、行き詰まり状態を「交渉項目の範囲内の事項について交渉を行う当事者の立場の違いが相当かつ長期にわたるために以後の交渉が無益であると達した時点（§3540. 1(f)）」と定義しており、行き詰まり解決手続として調停と実情調査を定めている。

調停とは、調停員が第三者の立場から提案を行うことによって、交渉当事者間で最終合意に至らない事項を解決させようとする行為のことである¹⁴。EERAでは、§3548において、「公立学校雇用者と排他的交渉代表者のいずれかは、交渉項目についての行き詰まりを宣言し、PERBに対して、調停員を任命することを要求できる」と規定すると同時に図3に示す調停手続を定めている。

調停手続は、交渉が行き詰まり状態に達した場合、教育委員会と教職員団体のいずれか、あるいは両者が行き詰まりを宣言して、PERBに行き詰まり状態の認定と調停員の任命を書面にて申請することから始められる。申請用紙によると、この申請には、教育委員会及び排他的交渉代表者としての教職員団体双方の名称・住所・電話番号、交渉単位についての説明、職員の概数、排他的交渉代表者として承認された日時、争議の種類、教育委員会及び排他的交渉代表者から最初の提案がなされた日付、交渉の経緯、交渉状況などを明らかにする必要があるとされる。

交渉が行き詰まり状態であると認定されると、PERBによ

図3 調 定 手 続



教育雇用関係法§3548を参考に筆者作成。

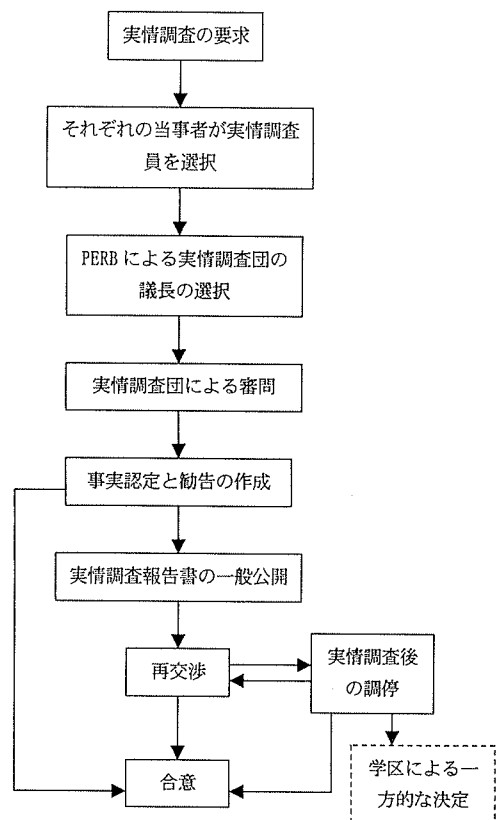
て、5日以内に調停員を任命することが定められているが、この調停員はカリフォルニア州調停サービス(California State Mediation and Conciliation Service)に所属する州職員の身分を有する者、連邦の調停員、あるいは私的に雇用される調停員のいずれかである。PERBからの任命を承けた調停員は、できるかぎり早く両当事者に対する審問(meeting)を行い、自らが適切と考える調停案を両当事者に提示するとされている。この調停案は拘束力を持つものではないが、両当事者がこれを受け入れ、合意が形成された場合には団体協約が締結される。この他に、EERAでは「本項のいかなる項目によっても、両当事者は、調停手続に関するお互いの合意を妨げられないものとし、そのような合意がある場合には、本章(EERA, 筆者注)の政策に対して不整合がない限りにおいて、委員会は調停員の任命を行わないものとする(§ 3548)」との規定にしたがって、両当事者の合意に基づく調停手続が可能であることも定められている¹⁵。いずれの場合も、調停案にしたがう合意形成がなされない場合、調停員は調停の失敗と実情調査による解決が適切である旨を宣言し、実情調査が開始される。

図4は、実情調査の手続を示したものである。

まず、調停員によって調停の失敗と実情調査による解決が適切であることが宣言された後15日以内に、いずれかの交渉当事者からPERBに対して、実情調査団を任命するための申請書が提出される。実情調査団は、申請書の受理後5日以内に、学区教育委員会によって指名された者と教職員団体によって指名された者の各1名が実情調査員として、さらにその5日以内にPERBによって指名された者が実情調査団議長として、PERBの任命を受けて構成される(§ 3548.1(a))。実情調査団は、任命後10日以内に両当事者に対する審問を行うが、それに加えて、実情調査団が必要と判断する場合には、ヒアリングやその他の調査も行う(§ 3548.2(a))。そして、実情調査団の任命後30日が経過してもなお両当事者が合意に達しない場合には、実情調査団は事実認定と勧告の作成を行い、両当事者に提示する。この認定事実と勧告は、提示後5日以内に、教育委員会によって実情調査報告書として一般公開される(§ 3548.3(a))。

その後、教育委員会、教職員団体の両当事者は、実情調査報告書に基づいて再交渉を行うが、必要な場合は、その間も先の調停の際に任命された調停員による調停も同時に行われることが規定される(§ 3548.4)。

図4 実情調査手続



教育雇用関係法§3548.1-3548.4を参考に筆者作成。

Ⅳ お わ り に

以上、カリフォルニア州における教員団体交渉について、特に手続に焦点をあてて考察したが、我が国の教員団体交渉と比較した場合の制度的特質として、以下の三点が指摘できる。

まず、第一に、カリフォルニア州における教員団体交渉は、排他的交渉代表制を採用している点を指摘することができる。排他的交渉代表制は、少数から構成される職員団体の意見を直接には使用者に反映することが出来ないという点で全ての職員団体の権利を完全に保障する制度とは言い難い。しかしながら、カリフォルニア州における教員団体交渉は、毎年、排他的交渉代表者ではない教職員団体からの申請に応じて一般投票を行うことで意見の集約を図り、排他的交渉代表者である教職員団体を通じての要求に正当性をもたせる民主的なプロセスをふまえた制度であるといえる。さらに、この制度によって、学区教育委員会は、団体交渉を能率的に進めることができるのみならず、交渉のプロセスにおいてなされる判断の基準をよりクリアに示すことができるのである。

第二の特質として、学区教育委員会と教職員団体との間の交渉が行き詰まった場合の解決手段があらかじめ準備されている点が指摘できる。換言すれば、EERAは、教員団体交渉が行き詰まり状態に陥ることもあり得るとの前提に立って、その解決手続を定めているのである。このことは、人事管理や労使関係を改善することを教員団体交渉の主目的とするEERAにとって、交渉結果としての団体協約の締結が重要な意味をなすこととも関連する。この点に関しては、職員団体（教職員団体）と地方公共団体の当局（都道府県教育委員会）との交渉に団体協約締結権を含まない我が国とは、大きく異なる点である。

そして、カリフォルニア州における教員団体交渉の第三の特質として、できるかぎり当事者間において合意が達成されるように意図された制度である点を指摘することができる。このことは、調停や実情調査の手続において、調停員が示す調停案や実情調査団の勧告に拘束力がないことや、実情調査員がそれぞれ両当事者によって指名されること、また、この過程におけるPERBの役割が、調停員や実情調査員のリストをあらかじめ作成しておくことや、当事者間の合意によって実情調査団の議長が指名されない場合にのみ代わって指名を行うことなど、必要最小限に抑えられていることから明らかである。さらに、実情調査による勧告も受け入れられない場合は、認定事実と勧告を一般の人々に公表し、世論によって当事者間の合意形成を誘導しようとする意図も看取することができる。

これらカリフォルニア州における教員団体交渉の諸特質は、仮に学区教育委員会が人事上の諸決定を恣意的に行ったとしても、教員団体交渉が、それに対する異議申し立ての方策として機能しうる点において実践的有効性が高く、意義深いものであるといえよう。今後、我が国においても、教職員の人事制度の改革が進み、教員評価システムの導入がさらに広がるであろうことは先に述べた通りであるが、かかる状況においては、異議申し立て等教職員の意見を人事行政に反映させ、さらには、行政との間で意見を調整する手段として、カリフォルニア州の団体交渉制度は示唆的であるように思われる。

V 註

- 1 公立学校職員によって組織される職員団体について、教育雇用関係法では、「職員団体 (employee organization)」あるいは「団体(organization)」という用語が使用される。また、学区教育委員会を指す用語として「公立学校雇用者 (public school employer)」, これに雇用される者を指す用語として「公立学校職員 (public school employee)」あるいは「職員 (employee)」という用語を使用する。本稿では、法律の引用の際には原文通りこれらの用語を使用することとするが、それ以外では、適宜、「教職員団体」、「学区教育委員会」、「教職員」の用語を用いることとする。
- 2 教員評価システムに関する研究としては、古賀一博「アメリカにおける公立学校教員の任用システム—募集から評価まで—」佐藤全, 若井彌一編著『教員の人事行政』ぎょうせい, 1992年, 193—207頁, 榊達雄, 笠井尚, 山口拓史他「アメリカにおける教員評価・教員資質向上等と教職の専門職性」『名古屋大学教育学部紀要』第39巻, 第2号, 1993年, 171—197頁, 佐藤全, 坂本孝徳編『教員に求められる力量と評価』東洋館出版社, 1996年, 古賀一博「米国公立学校における同僚教員評価制度の意義と課題」『教育制度学研究』第7号, 2000年, 128—145頁, 元兼正浩, 八尾坂修「自律的学校経営と人事管理」『地方分権化における自律的学校経営の構築に関する総合的研究 (科学研究費研究成果報告書, 代表河野和清)』2001年3月, 168—189頁, など。
- 3 Lieberman, M., *The Teacher Unions*, The Free Press, 1997. Murphy, M., *Blackboard Unions The AFT and the NEA, 1900—1980*, Cornell University Press, 1990.
- 4 Ostrander, K. H., *The Legal Structure of Collective Bargaining in Education*, Greenwood Press, 1987.
- 5 榊達雄, 笠井尚, 高野誠光他「アメリカにおける教職の専門職化・教職員の団体交渉等と教職の専門職性」『名古屋大学教育学部紀要』第38巻, 1992年, 445—473頁。太田晴雄「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巻, 1979年, 134—147頁。
- 6 太田晴雄「アメリカにおける教員組合と公教育統治—教員団体交渉の考察を中心として—」『比較教育学』第14号, 1988年, 64—75頁。
- 7 Maupin, M. M., *Collective Bargaining in California School Districts: Are These Alternative Labor Relations?*, University of California, 1992.
- 8 教職員の団体交渉権獲得運動については、拙稿「アメリカにおける教員団体交渉の成立過程に関する一考察」『教育学研究紀要』第46巻第一部, 2000年, 448—452頁, を参照されたい。
- 9 Maupin, M. M., *op. cit.*, p. 25.
- 10 Howell, P., *Collective Bargaining. Explaining California's System*, EdSource, 1999, p. 4.
- 11 Educational Employment Relations Actは, California Government Code § 3540—3549. 3から構成される。なお, 引用条文は煩雑を避けるため本文中()内に略記した。
- 12 その他の勤務条件に関する事項としてEERAに挙げられている事項は、「健康・福利厚生, 休暇や人事異動・任命についての政策, 雇用上の安全, 学級規模, 職員の評価手続, 不服申し立て手続, 仮採用中の職員のレイオフ, 年金の支給が制限されることになった場合の代替措置」 (§ 3543.2.

(a))である。なお、Maupinがカリフォルニア州内の各学区の教育行政官対して行った調査によると、給与に関しては99.7%、教職員の任命や人事異動に関しては84.6%、学級規模に関しては69.8%、教員評価に関しては54.1%、カリキュラム開発に関しては7.1%が交渉事項として採用されたとの結果が得られている。(Maupin, M. M., *op. cit.*, pp. 69-70.)

13 パートタイムの教職員が、フルタイムの教職員と同一の教職員団体を構成している場合には、適正な交渉単位として認められる。また、例えば、養護教諭や図書館司書など教員(teacher)以外の身分を持つ職員が教員と同一の教職員団体を構成している場合、それが適正な交渉単位の範囲にあるか否かは、学区の規模や先例から判断される。(Howell, P., *op. cit.*, p. 1.)

14 Webster, W. G., *Effective Collective Bargaining in Public Education*, Iowa State University Press, 1985, p. 159.

15 EERAに基づく調停と両当事者の合意に基づく調停の違いは、法律上、調停費用においてのみであり、EERAに基づきPERBによって任命される調停員に対してはPERBが調停費用を負担するが、両当事者の合意に基づく調停においては、教育委員会と排他的交渉代表者である教職員団体が調停費用を折半すると規定される (§ 3548.)。