

研究ノート

アファーマティブ・アクション史ノート

歴史に現れた三つのアファーマティブ・アクション

安井倫子

はじめに

アメリカのアファーマティブ・アクション政策は、1965年ジョンソン大統領命令 11246 にはじまると考えるのが一般的である。特に 1970 年代以降のアファーマティブ・アクションは「積極的差別是正」のためのマイノリティ優遇を含意するのであり、アファーマティブ・アクション政策をめぐる賛否の議論は「優遇」の是非に関するものであった。これは、ジョンソン大統領が 1964 年公民権法だけでは、これまで差別されてきた人々の平等を保障するには不十分であるとの観点から、「補償的措置」としてアファーマティブ・アクションの実施を政府や雇用者に求めたことに由来している。ただし、アメリカ合衆国において、社会的弱者に対する政府の積極的関与という意味のアファーマティブ・アクション政策の歴史はそれほど新しくはない。例えば、ジョン・D・スクレントニーは、アファーマティブ・アクションという言葉が 1935 年の「労働関係法（ワグナー法）」の中で最初に使われたと書いている。またフィリップ・ルビオは「アファーマティブ・アクション」という言葉の源流を 1871 年、再建期の連邦議会の議論にまでさかのぼっている。⁽¹⁾

これら歴史上何回か現われたアファーマティブ・アクションを検討すると、それぞれの時代の社会的コンテクストの中で大きく異なる意味内容を持っていたことは当然ではあるが、同時に共通点もあったことがわかる。共通点とは、どの時代のアファーマティブ・アクションも根強い反対勢力を持っていたことである。政府による弱者、ないしは不利な立場に置かれたものに対する「差別是正策」が国民の支持を得ることがなかったのはなぜだろうか。筆者は 1960 年代の公民権運動とその帰結としての「アファーマティブ・アクション」の展開に関心を持ち研究に携わっているが、この疑問が常に頭から離れない。その是非の議論は往々にして国家の

(1) Philip F. Rubio, *A History of Affirmative Action, 1619-2000*, University Press of Mississippi, 2004, pp. 34-36; John David Skrentny, *The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture, and Justice in America*, University of Chicago Press, 1996, p. 6.

あり方をめぐる論争にまで発展している⁽²⁾のである。

本稿の第一の目的はアファーマティブ・アクションの歴史、及びその議論について整理し見直すことであり、対象とする期間は再建期から1960年代初頭までとする。現行の「アファーマティブ・アクション」は1960年代末からのものであるが、それは先行する公民権運動に背中を押されたケネディ大統領が1962年EO10925に署名したことにはじまる。本論ではこのEO10925にいたる「アファーマティブ・アクション前史」とも言える政治過程を概観する。この作業によって、1960年代末におけるアファーマティブ・アクション成立の意味を問い直す。よって、本稿は次のような章立てで進めたい。

- 1 南部再建期（1860年代）——アファーマティブ・アクションの源流
- 2 ワグナー法（1935年）——アファーマティブ・アクションは白人のものであった
- 3 ケネディ大統領命令10925（1961年）——公民権運動とアファーマティブ・アクション

アファーマティブ・アクションに関する研究は、この施策が現在もなお実効を持つ法律に基づく政策であり、たびたびその適用の是非をめぐって裁判にかけられていることから、現代の同時代的問題であり、法学・社会学・心理学・政策研究などの分野で扱われてきた⁽³⁾。また、アファーマティブ・アクションが歴史の分野で扱われる場合も上記のように、公民権運動期を起点にする研究が大半である。これに対しルビオはアファーマティブ・アクションの歴史を17世紀初頭にまでさかのぼった。彼のアファーマティブ・アクション史とは、合衆国の建国前からの白人及び、特権としての白人性に対する、有色人の平等を獲得するための闘いの連続としての歴史であり、彼はアファーマティブ・アクションが要求した「人種的平等」に対する白人アメリカ人の対応に焦点を当てた。本稿はこの研究に依拠し、前述のようにアファーマティブ・アクションを三つのフェーズに分けて分析する。しかし、本稿では、1964年公民権法以前の三つのアファーマティブ・アクションがそれぞれ異なる政策的意味を持つものとして捉えている。すなわちアファーマティブ・アクションの政策的意味を重視し、現代の「アファーマティブ・アクション」との関連性も考えてみたいからである。そのことによって現行の「アファーマティブ・アクション」の特殊性が浮かび上がるのではないだろうか。

(2) アファーマティブ・アクションをめぐる議論については多くの研究者が携わっているが、ここでは以下の文献を紹介するとどめる。Shelby Steele, *The Contents of Our Character*, Harper Perennial, 1991; George E. Curry (ed.), *The Affirmative Action Debate*, Perseus Books, 1996; Cornel West, *Race Matters*, Vintage Books, 2001.

(3) 例えば、横田耕一『アメリカの平等雇用——アファーマティブ・アクション』部落解放研究所、1991年、勝田卓也「アメリカにおける雇用平等法制の展開——公民権法第七編訴訟における差別概念とアファーマティブ・アクションの変容」『早稲田法学』75巻1号、1999年、また、Faye J. Crosby, *Affirmative Action Is Dead: Long Live Affirmative Action*, Yale University Press, 2004等参照。

1 南部再建期（1860年代）——アフーマティブ・アクションの源流

現代的問題であるアフーマティブ・アクションはどのように南北戦争後の再建期にまでさかのぼることができるのだろうか。1978年バッキ裁判の判決のなかでサーグッド・マーシャル判事は次のように述べている。

憲法修正第14条が、黒人に対する国家による過去の取り扱いの結果を修復するために策定される様々の方法を禁ずることを意図していたものではないということは明らかである。14条を可決した議会は、1866年の解放民局法を可決したのと同じ議会であった。この法律は黒人のみに対する多くの救済措置を提供するものであった。…南北戦争終了後、わが政府はいくつかの「アフーマティブ・アクション・プログラム」を開始したのである。⁽⁴⁾

また、前述のように、ルビオは再建期の下院議員の発言の中にアフーマティブ・アクションという語句を発見した。

ただし、この最初のアフーマティブ・アクションという語そのものは黒人のためのアフーマティブ・アクションを意味していない。この語は1871年クー・クラックス・クラン法に関する下院の討論で、共和党下院議員ジョン・コバーン（インディアナ州）によって使用された。彼は、新たに制定された憲法修正14条が南部クー・クラックス・クランに扇動された群衆の暴力を鎮静し、黒人を保護するものであるが、「アフーマティブ・アクションまたは法律が、州による保護の拒絶の唯一の方法ではない。州の行動は法的措置でない場合がある。州は積極的な行動によって、投票、仕事、武器の所持などの権利を一部の人びとから切り離す可能性がある」と述べたと記録されている。ここで使われたアフーマティブ・アクションという語の意味内容は州が容認する人種差別的行動であって、法の網をくぐるような慣習法的人種差別の権利を示している。⁽⁵⁾このアフーマティブ・アクションは、白人のためのアフーマティブ・アクションである。しかし、ルビオによれば、コバーンのこの語の使用は彼の造語ではなく、「積極的 affirmative」という語については、これ以前の南部再建に関する議会論議の中で頻繁に登場し、すべて連邦による、黒人公民権・生存権を擁護するための「積極的」施策を意味していた。⁽⁶⁾

ただし「奴隷解放」の意味は、南部と北部の間では勿論のこと、北部共和党の中でもくいちがいがあった。解放された奴隷が白人と平等の権利や市民権を持つことになるというコンセンサスは得られておらず、戦後の混乱の中で「再建」の方向性は揺らいでいたのである。特に暗殺されたリンカーン大統領を後継したアンドリュー・ジョンソン大統領と共和党急進派との方

(4) *Regents of the University of California vs. Bakke*, 438 U. S. 265 (1978); Rubio, *op. cit.*, p. 33. において引用されている。

なお、マーシャル判事はアメリカ史上初めてのアフリカ系アメリカ人連邦最高裁判所判事であった。

(5) Rubio, *op. cit.*, pp. 34-36.

(6) 例えば「積極的布告」、「積極的保証」、「積極的援助」など。参照、*Ibid.*, p. 213 Notes: 7.

針の相違は、以後の再建の事業を揺り動かすものとなった。連邦政府による解放奴隷救済のためのアフーマティブな措置や援助の妥当性をめぐって議会と大統領は対立した。例えば、リンカーンは戦争終了後の積極的黒人救済の措置を具体的に推進するための機関として、戦争中の1865年3月に解放民局 Freedmen's Bureau を軍隊の中に置いていたが、リンカーン暗殺後、この存続をめぐっても議会とジョンソン大統領は対立した。1866年、議会は2度の大統領拒否権の行使を乗り越えて、解放民局の解散を2年間延長し、解放民局法を成立させたのである。

以上のように連邦による解放奴隷のためのアフーマティブ・アクションが必要なのか、また、その実施はどのようになされるべきかについて再建期全体を通じて連邦議会内で激しい議論になっていた。同時に、再建期には奴隷の解放と解放された奴隷の生存の保障は民間の慈善活動や南部プランターの善意などに依拠できるものではなく、法や強制力を伴う施策が必要であるとの認識が連邦政府内に支配的であったことも確かである。⁽⁷⁾

再建期のアフーマティブ・アクションの具体的展開を、解放民局の活動を見ることによって検討する。解放民局は軍の管轄下に置かれた。このことは二つのことを意味した。解放民局が「強制力」を持つということと戦後処理的「臨時的」な設置部局であったということである。解放民局長はリンカーン大統領によってオリヴァー・O・ハワード陸軍大將が任命されていた。ハワードは軍人であり、組織も軍隊的規律の下に動いた。連邦政府の方針のみを忠実に迅速に行う機関としての役割を果たしたのである。⁽⁸⁾

解放民局の正式名称は「難民、解放民、放棄地局」(Bureau of Refugees, Freedmen and Abandoned Lands)とされた。その名称の示すように、解放民局の取り組んだことは多岐にわたっている。もとより南部は戦後の混乱の極みであった。「小君主たち、共産主義的実験、奴隷制、懲罰労働制 peonage、投機的事業、慈善組織、非組織的慈善行為、—これらすべてが自由民を助けるという装いのもとでよろめいて進み、すべてが戦争の硝煙と血、人びとの呪いの言葉と沈黙の中に込められていた。」⁽⁹⁾このような混乱の中で始まった解放民局の事業は困難を極めた。解放奴隷のみならず、摂取された農地を去ることを余儀なくされたプア・ホワイト農民の処遇・雇用問題、投票権の保証、そして南部元プランター達の監督も行わなければならなかった。デュボイスは「封建的農業から近代的農業と産業へ白人と黒人の労働者を移行させるための、政府による救済と指導」というアメリカの歴史上初めての試みを行う機関であったと述べている。⁽¹⁰⁾

実際、解放民局の取り組むべきもっとも緊急且つ困難な課題は土地と投票権を解放民に与えることであったが、土地分与について解放民局は何もできないに等しかった。解放民は時には武装して、バリケードを築き、元プランターの土地の所有権を主張し白人農民と対峙した。間

(7) Eric Foner, *Reconstruction: 1863-1877*, Perennial Library, 1989, pp. 68-70.

(8) John and La Wanda Cox, "General O. O. Howard and the 'Misrepresented Bureau,'" Donald Nieman (ed.), *The Freedmen's Bureau and Black Freedom, African American Life in the Post-Emancipation South, 1861-1900 Volume 2*, Garland Publishing Inc., 1994, pp. 105-133; Du Bois, *op. cit.*, p. 223.

(9) W. E. B. Du Bois, *The Souls of Black Folk*, Fawcett Publications Inc., 1961, p. 29.

(10) W. E. B. Du Bois, *Black Reconstruction in America: an Essay toward a History of the Part Which Black Folk Played in the Attempt to Reconstruct Democracy in America, 1860-1880*, Russell & Russell, Inc., 1935, pp. 219-222.

に入った解放民局は「契約」に基づく土地の所有を進めようとしたが、多くは失敗している。⁽¹¹⁾

また、黒人の投票権の行使を進める上でも解放民局は激しい抵抗に直面した。1868年に憲法修正14条、1870年には15条が成立し、黒人の投票権は法的に確立したが、この時期、黒人の投票はあらゆる手段で妨害された。彼らは「粗暴、腐敗（買収に応じる）、無能である」と宣伝され、暴力的反乱、排除は南部のいたるところで起こった。早くも1867年にはクー・クラックス・クランが結成され投票しようとする黒人を威嚇した。解放民局という軍隊に守られて、黒人は投票しなければならなかったのである。黒人の投票を護衛する解放民局は南部人の敵意にさらされた。⁽¹²⁾

解放民局は1868年末には姿を消すことになる。解放民局が取り組んだ土地問題、労働・雇用問題、投票権の保障の重要課題が未達成であった。そのことによって解放民、さらには北部黒人の中にも解放民局が共和党に協力しなかったからであると失望感を現すものもいた。⁽¹³⁾また、1877年北軍の南部からの撤退をもって再建は終わる。1870年代末には、奴隷制に代わる小作制度が南部の綿花生産の発展を担い、また政治的にも黒人の選挙権を実質剥奪する州法を制定する州が拡大した。その後、19世紀末から20世紀にかけて、ジム・クロー法と呼ばれる人種隔離制度が確立し、南部諸州においては黒人の公民権剥奪のみならず、居住地域から公共施設、学校、交通機関など生活のすべての局面での人種隔離が制度化されることになる。以後南部諸州では1964年公民権法まで、ほとんど完全な人種隔離体制がしかれることになった。勿論、その確立の速度、度合いは州・地方・都市によって大きな差はあるが、基本的には「奴隷制への逆戻り」、ある意味ではそれ以上に過酷な人種主義に基づいたジム・クロー体制が南部を席卷した。⁽¹⁴⁾

以上、南北戦争後のいわゆる再建期にアフーマティブ・アクションそのものを担った政府機関としての解放民局の活動を見てきた。再建期のアフーマティブ・アクションは南北戦争が戦われた奴隷解放という意味・目的を実現するためのものであった。しかしながら、解放民局が行おうとしたことは、合衆国が南部の統合を果たし、近代的国民国家形成を進める方向とは矛盾していた。アフーマティブ・アクションの抵抗勢力は、南部白人プランターのみならず、再建の末期には連邦政府そのものであった。国民国家アメリカはその国民を皮膚の色によって選別する国家となっていた。⁽¹⁵⁾ 奴隷と自由人という国民の境界線は、白人と有色人というラインに引きなおされた。

(11) Foner, *op. cit.*, pp. 153-170. また、W・Z・フォスター、貫名美隆訳『黒人の歴史——アメリカ史のなかのニグロ人民』大月書店、1970年、300-319頁も参照。

(12) それでも相当数の黒人議員を議会に送り込んだ。Du Bois, *Black Reconstruction*, pp. 372 and 627.

(13) Cox, *op. cit.*, pp. 120-136.

(14) Du Bois, *Black Reconstruction*, pp. 670-708. 中條献『歴史のなかの人種——アメリカが創り出す差異と多様性』北樹出版、2004年、121-130頁。ジム・クロー制度についてはC・V・ウッドワード、清水博・長田豊臣・有賀貞訳『アメリカ人種差別の歴史』福村出版、1998年を参照。

(15) 貴堂嘉之「未完の革命と『アメリカ人』の境界——南北戦争の戦後50年論」川島正樹編『アメリカニズムと「人種」』名古屋大学出版会、2005年を参照。

2 ワグナー法（1935年）——「アファーマティブ・アクションは白人のものであった」⁽¹⁶⁾

次に、1935年ワグナー法に現れたアファーマティブ・アクションについて検討する。19世紀末から20世紀初頭は黒人の北部への移動の時期であった。1870年には合衆国黒人人口の91.5%が南部に居住していたが、1900年には89.5%となり、1930年には78.7%となっている。南部農村地域から北部へ移動した黒人はほとんどが大都市地域に居住し、産業労働者となった。彼らは労働の場で直接白人労働者、特に移民労働者と接触し、時には競争相手であった。たびたびアメリカ経済を襲った不況期にはこの競争が激化し、仕事をめぐっての人種間の敵意はむき出しの排除となって現れた。さらには、アメリカの国民国家化が進む中で、新たな形で人種差別体制が確立した。アメリカ人という国民の境界、市民権の境界形成の過程で、誰を統合し誰が排除されるのかを特定するという作業が行われ、人種が焦点となった。国民化と人種主義による排除は表裏一体であり、この時期有色人種は選り分けられ、国民の枠外におかれた。アメリカ黒人は南北戦争という代償を払って、奴隷制からは解放され、身分的差別は取り除かれたが、より一層過酷とも言える南部の人種隔離ジム・クロウと北部の社会的・経済的人種差別にさらされた。⁽¹⁷⁾

同時にこの時期は、労働運動、女性運動の前進期である。19世紀末にはアメリカ労働総同盟（AFL）が組織され、労働者が階級としての意識を形成する時期であった。AFLは基本的には職能別組合であったため、大工業、大企業が発展する中で、そこに働く労働者を組織する能力はなかったし、黒人についても公然と排除の方針を掲げていた。このような状況ではあったが、1906年には、社会主義者が中心となって、世界産業労働者組合（IWW）が結成され、AFLが組織し得ない非熟練労働者、農業、林業、港湾などの分野の労働者、そして女性や非白人労働者を組織しようとした。その後、1920年代の大恐慌を経て、全国各地でこのような労働者の組織化は急速に進み、AFLの組織方針とは異なる産業別全国組織結成の必要性が自覚された。このような努力が1935年に実を結び、産業別労働組合委員会（後の産業別労働組合会議CIO）が旗を掲げることになった。⁽¹⁸⁾

1933年に始まったフランクリン・D・ルーズベルトによるニュー・ディールはアメリカ資本主義の建て直しの試みであり、その中で労働者・国民の生活の改善と向上のための改革的措置が講じられた。フォーナーの言葉を借りるならば、ルーズベルトの「指揮下で民主党は、地域主義と州権の砦から幅広い連合へと変貌を遂げ、農民、工業労働者、改革志向的な都市中産階級、リベラルな知識人、そして、幾分不調和な存在ではあるが、白人至上主義的な南部を糾合

(16) Ira Katznelson, *When Affirmative Action was White, an Untold History of Racial Inequality in Twentieth-Century America*, W. W. Norton & Company, 2005.

(17) William H. Harris, *The Harder We Run: Black Workers since the Civil War*, Oxford University Press, 1982, pp. 51-76. 白人労働者階級の形成と人種の問題については以下を参照。貴堂、前掲論文、および中野耕太郎「新移民とホワイトネス——20世紀初頭の『人種』と『カラー』」川島編、前掲書、David R. Roediger, *The Wages of Whiteness: Race and the Making of the American Working Class*, Verso, 1991.

(18) 長沼秀世『アメリカの社会運動——CIO史の研究』彩流社、2004年、21-145頁を参照。

した。これらの人びとはすべて、経済を再建し、アメリカ人に社会保障を与えるための連邦政府の介入を望んでいた。⁽¹⁹⁾人びとは政府には国民の経済的自由の確立、「見苦しくない生活と適切な生活保障」、そのための「雇用の保障」をする義務があると考えはじめていた。

1935年に結成されたCIOは、これまでであったような職能別組合(AFL)とはことなり、非熟練労働者・新移民労働者・非白人労働者を組織し、大資本と対峙できる組合として成長した。CIOの強力な後押しとなったのが1935年の連邦労働関係法(National Labor Relation Act, ワグナー法)である。ワグナー法は、「アフーマティブ・アクション」という言葉を用いて、労働組合員や組合オルグに対する経営者の差別を禁じ、差別なく処遇・配置することを求めている。ワグナー法には次のように書かれている。

不当労働行為の防止 第10節(c) 不当労働行為の訴えが大勢の意見であると委員会が認めた人物に対して、委員会は、その事実認定を申し立て、この人物に対して、このような不当労働行為を停止し、給与償還の有無に関わりなく、従業員の職場復帰を含むアフーマティブ・アクションを執る必要があるという命令に服させる。⁽²⁰⁾

ワグナー法は、経営者側が労働者側の権利を侵害する不当労働行為を行った場合、それを訴追する権限を全国労働関係委員会(NLRB)に与え、そのメンバーに組合が関与する権限も与えた。この点は以後のアフーマティブ・アクションと対比して考える上でも重要である。再建期の「解放民局」は軍隊としての強制力を持っていたが、後に述べるように1960年代の雇用平等委員会(EEOC)には、訴追権も十分な予算もなかった。ワグナー法は歴史上類を見ない、親労働者の、かつ進歩的な法律であった。経営者側は反対し、「革命的」であるとまで非難した。

しかしながら、一連のニュー・ディール期の労働者保護、福利に関する法律及び政策がすべての労働者・国民を対象にしていたとは言えない。農業労働者と家政婦は除外されていた。特にこれらの労働者が多くの割合を占める南部におけるシェア・クロッパーの状況は悲惨であった。白人黒人合わせて1600万に近い人びとは農業労働者、シェア・クロッパーであったが、1937年には、南部の平均所得314ドルであり、その他の州の604ドルの半分であった。黒人女性の五分の二は家庭外で労働し、そのうちの85%は農業労働、または家政婦などの家内労働に従事していた。アメリカの農村の人びとの中で、最も惨めであったのは黒人農民であった。⁽²¹⁾しかもこの南部では、黒人大衆のほとんどが投票権などの市民権を奪われ、人種隔離状態であった。南部民主党は「堅牢な南部 Solid South」を誇っており、ルーズベルトによるニュー・ディールが含むリベラルな改革の深化にはことごとく反対し、民主党政権はこの南部の保守派と妥協した。さらに、ニュー・ディール期に労働者が獲得した一連の労働者の権利を擁護する

(19) エリック・フォーナー、横山良ほか訳『アメリカ自由の物語——植民地時代から現代まで』下、岩波書店、2008年、47-51頁から引用。

(20) National Labor Relations Board, http://nrlrb.gov/display_print.aspx (2009年8月17日)

(21) Katznelson, *op. cit.*, p. 32; James R. McGovern, *And a Time for Hope: American in the Great Depression*, Praeger, 2000, p. 119.

法律から、第二次大戦後の復員兵援護法（GI Bill Of Rights）にいたるまで黒人は無視ないしは除外されていたのである。実際、1949年までは復員兵援護法は、文字通り人種差別的黒人枠（Negro Quota）⁽²²⁾を設け、黒人の登録人数を制限していた。

それでも、ルーズベルト政権によるニュー・ディールは同時に黒人の運動も勢いづかせた。彼らも空前の「大衆運動の時代」にアメリカ国民としての「働く権利」、「生きる権利」、「投票する権利」、すなわち「市民として相応の生活をする権利」を行使する自由を獲得するための攻勢的運動を進展させた。⁽²³⁾CIOの結成はこのような黒人の労働運動を励まし、ワグナー法の精神を黒人に拡大する闘いが前進した。⁽²⁴⁾特に、第二次世界大戦を総力戦で闘うための臨戦体制作りの中、国内における労働者不足は黒人の雇用デマンドを促し、運動の追い風となった。1941年には自動車組合（UAW）がフォード内で黒人労働者の組織化を成功させている。彼ら抜きには「労働者」の団結が図れないとの自覚からである。

黒人労働者は、これらの機運の中で、第二次大戦のさなかに大きな成果を得ることになる。ルーズベルト政権は、この戦争を民主主義擁護の正義の戦争であると説き、国民を結束させ総動員することに腐心していた。そうしたなか、1941年、寝台車給仕組合（Brotherhood of Sleeping Car Porters）に結集していたA・フィリップ・ランドルフらによって「ワシントン大行進」が呼びかけられた。ランドルフはルーズベルト大統領が軍需産業における組合・雇用者による人種差別的雇用を止めさせ、軍隊内での隔離を終わらせるための大統領命令を出さないならば、1万人の黒人による行進でワシントンを埋め尽くすと宣言した。ルーズベルトは、大統領命令8802を出すことを余儀なくされた。大統領命令8802は次のように述べている。

よって防衛産業または政府における労働者の雇用において人種、信条、皮膚の色、又は出身国による差別はないものとするを再確認するとともに、前述の政策とこの命令を推進するために、人種、信条、皮膚の色、又は出身国に基づく差別なしに、防衛産業におけるすべての労働者の完全で公正な参加の体制を整えることは雇用者と労働組織の義務である⁽²⁵⁾ことを宣言する。

これによって軍需産業において人種差別的雇用が禁じられた。また同時に公正雇用実施委員会（FEPC）が設置された。大統領命令8802は政府が雇用における差別の存在を認め、この解消を政府の責任とした点で大きな意味があった。ルーズベルトは1943年にこの委員会を大統領直轄とし、労働組合における人種、性、信条による差別を禁じる文言を挿入した。FEPCは第二次

(22) Skrentny, *op. cit.*, p. 6; Katznelson, *op. cit.*, pp. 134-141; Rubio, *op. cit.*, pp. 117-120.

(23) 長沼秀世、前掲書、68-71頁。フォーナー、前掲書、57-58頁。Katznelson, *op. cit.*, pp. 22-23.

(24) フォスターは「労働調査協会」による数字として、1945年時点での黒人組合員数をCIO系422,800人、AFL系を296,500人としている。合計759,300人は当時の全組合員数の約5%に当たる。フォスター、前掲書、510-513頁を参照。

(25) http://www.dol.gov/oasam/programs/history/fair_employment.htm (2009年12月14日)

大戦後も、1960年代にケネディ大統領によって雇用機会均等委員会（EEOC）が作られるまで、冷戦期、連邦のみならず、改革的北部諸州の雇用平等政策を担う施策の基本を提供する。⁽²⁶⁾

以上述べてきたように、ニュー・ディール期ワグナー法における「アフーマティブ・アクション」は白人労働者のためのものであった。もっとも不利な立場にあった黒人を中心とする有色人種は視野になかったのである。だが、このアフーマティブ・アクションは、文言上、人種に関してニュートラルであった。その中で黒人労働者はニュー・ディールの視野の中に自らを入れるために様々な闘いを展開した。これらの社会的運動を可能にした背景には、アメリカ国家の大きな転換があった。ニュー・ディール期、国家が国民の経済活動や生活に直接関わり責任を持つものであるとされた。第二次大戦の終わりには「人種的不平等が」「深刻な問題であり、解決には政府の介入が必要であることが明白にな」り、⁽²⁷⁾ 実際人種問題は第二次大戦後冷戦期アメリカが抱える最大の国内問題となった。アメリカ黒人にとってはこれがニュー・ディールの残した遺産である。

3 ケネディ大統領命令 10925（1961年）——公民権運動とアフーマティブ・アクション

第三番目のアフーマティブ・アクションが1961年ケネディ大統領命令 10925に書き込まれるまでに、人種問題に関してアメリカは内と外から変革を迫られていた。第二次世界大戦後も南部のジム・クロウ体制は続いていたが、多くの南部農村地域の黒人は雇用を求めて北部に移動し、大都市及びその周辺に移り住み都市労働者となった。1960年には黒人人口の34.3%が北部で、60.0%が南部で生活していた。大戦後すぐにトルーマン大統領は公民権委員会を設置し人種政策に新しい一步を踏み出した。これは、冷戦体制の下で、アメリカ人種差別に対する諸外国、特に民主主義の競争相手である社会主義国、アジア・アフリカの新興独立諸国からの非難に対処せざるを得なかったからである。アメリカ政府は、人種差別を「アメリカ民主主義の汚れ stain」として処理しようとした。大戦後の人種差別撤廃の動きは、このように、外からの圧力による政府主導で始まったが、第二次世界大戦や朝鮮戦争で人種平等の軍隊経験を経て市民生活にもどった人々の平等への要求は政府の抑制的人種政策を乗り越えて、北部でも南部でも公民権運動と雇用平等の闘いを前進させた。⁽²⁸⁾ 国内のしかも黒人自身の運動の圧力である。

北部では都市労働者を中心に、社会的・経済的差別、特に雇用差別や居住区の実質的隔離の撤廃を求めた運動が始まっている。彼らは前述したように、州や市に公正雇用実施委員会 FEPC を作らせ、これを足場にして運動を進めようとした。北部大都市の黒人運動は地域の

(26) Harris, *op. cit.*, pp. 95-122.

(27) フォーナー、前掲書、118頁より引用。

(28) トマス・スグルーはこれらの北部大都市における黒人運動の公民権運動の歴史上の重要性を強調している。

以下を参照。Thomas J. Sugrue, *The Origin of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*, Princeton University Press, 1996; Tomas J. Sugrue, *Sweet Land of Liberty: The Forgotten Struggle for Civil Rights in the North*, Random House, 2008.

NAACP やアーバン・リーグなどの黒人組織が担うことが多かった。1955年に合併したAFL-CIO はいまだ人種平等には程遠かったからである。1950年代末、ペンシルヴァニア州フィラデルフィア市北部の黒人コミュニティが不買運動という直接行動によって地域企業に黒人の雇用を促進させたことは全国的な先例となった。また、これらの地域闘争の発展によって顕在化してきた黒人労働者及び地域組織とAFL-CIO傘下の組合の矛盾・対立は、AFL-CIO指導部も無視できないものとなった。南部公民権運動と北部の黒人労働者の闘いの同時進行を危惧したケネディ大統領は大統領命令10925を發布し、政権の黒人問題への気配りを示そうとした。両方とも民主党の支持基盤だったからである。⁽²⁹⁾

ケネディ大統領命令10925は「連邦政府や連邦契約業務において雇用されている、または、雇用を求めているすべての資格のある人びとに、人種、信条、皮膚の色、又は出身国に関わりなく平等の機会を設け、保障することは合衆国政府の明白 plain かつ肯定的 positive 責務である」と謳い、「連邦との契約者は『人種、信条、皮膚の色、または国籍に依らずに、志願者が雇用され雇用者は処遇されることを確実にを行うためのアフーマティブ・アクション』を執る義務がある⁽³⁰⁾」と定めた。黒人差別の問題は南部だけでなく連邦政府の課題であるとの認識を示し、アフーマティブ・アクションの視野はようやく黒人にまで拡大した。大統領命令10925に「アフーマティブ・アクション」の文言を挿入したのは、副大統領であったリンドン・ジョンソンに依頼され、草案作成に参加した若き黒人弁護士ホバート・テイラー Hobart Taylor であったが、彼は前大統領アイゼンハワーによる大統領公正雇用実施委員会(PCEEO)顧問であり、ワグナー法を実施させる立場にあった。命令10925のアフーマティブ・アクションがこれ以後のアフーマティブ・アクションとは異なり、補償的措置や優遇の意味を含意していないのはこのためであろうとアイラ・カツネルソンは述べている。⁽³¹⁾

1950年代末から始まった南部黒人公民権運動がケネディの背中を押したことはまちがいない。しかしながら、大統領命令にアフーマティブ・アクションの文言を挿入させたのは、1960年代初頭の北部大都市の黒人労働者の「下からの」闘いである。1963年8月、アメリカ史上空前の20万人を結集した「ワシントン大行進」は南部公民権運動とAFL-CIOによる統一行動であった。「ワシントン大行進」のスローガンは「すべてのものに仕事と自由」であった。この時期までに黒人労働者は労働組合内でも無視できない存在に成長していた。M・L・キング牧師は1961年AFL-CIOの大会に招かれ、「人並みの給与、適正な労働条件、暮らせる住居、

(29) Harris, *op. cit.*, pp. 123-146. 川島正樹は『アメリカ市民権運動の歴史——連鎖する地域闘争と合衆国社会』名古屋大学出版会、2008年において、これらの「地域闘争」の意義を重視し議論を展開している。また、安井倫子「1960年代初頭フィラデルフィアにおける平等雇用をめざした黒人の闘い——アフーマティブ・アクションとコミュニティ再生」『パブリック・ヒストリー』第5号、2008年も参照。

(30) <http://www.thecre.com/fedlaw/legal6/eo10925.htm> (2009年9月30日)

(31) Katznelson, *op. cit.*, p. 145, p. 216; Anthony S. Chen, *The Fifth Freedom: Jobs, Politics, and Civil Rights in the United States, 1941-1972*, Princeton University Press, 2009, pp. 211 and 358. またチェンはニュー・ディールの「公正雇用実施」という包括的政策が、なぜアフーマティブ・アクションというある意味で「人種的」政策に変貌したかを追っていて示唆的である。

老後の生活保障、健康福祉政策、子供の養育と教育条件の保障など、我々の要求は労働者の要求と同じである」と演説している。⁽³²⁾

1964年の公民権法は、「人種・皮膚の色・宗教・出身国を理由とする差別・隔離」を禁止し、これまで差別されてきた集団の権利を擁護することを連邦政府に求めた。「公民権法タイトルVII」は1963年段階の草案では条文に含まれていなかった「雇用平等」に関する規定であり、議会では激しい議論が戦わされた。共和党保守派のみならず、南部民主党議員からも反対討論がなされた。⁽³³⁾ 最終的な条文においては「雇用者が人種、皮膚の色、宗教、性別、又は出身国」に基づいて「いかなる個人をも、雇用しないこと、解雇すること、または差別することは違法な雇用行為である」と規定されたのである。NAACP、アーバン・リーグなどの公民権推進組織、AFL-CIOが要求してきた職場での差別解消のための法的基盤が実現した。また1965年の「投票権法」、「移民法」の改正によって、アメリカ社会の人種関係はさらに新しい展開をすることになる。

ケネディ大統領によるアフーマティブ・アクションは政府との契約業者に対して人種差別的雇用を行わないよう要請するものであった。「1964年公民権法」は、黒人をはじめとする有色人種に、アメリカ国民としての平等の権利を認め、これを擁護することを政府に課した。南北戦争後の再建期に達成できなかったこと、またその当時には見えていなかったこと、社会・経済・政治のあらゆる場面、分野での「平等」の達成が国家的課題となった。1960年代の公民権運動の時期が「第二の再建期」と呼ばれるのはこのためである。⁽³⁴⁾

まとめと課題

1960年代初頭までのアフーマティブ・アクションについて、再建期、ニュー・ディール期、公民権運動期の三つの時代の中でそれぞれどのように展開されたのか概観してきた。南北戦争は南部の奴隷制を崩壊させはした。しかし合衆国は奴隷制に変わる人種隔離体制は容認した。奴隷制の廃止が人種の平等を意味しなかった中で、アフーマティブ・アクションは、解放民局という強制力を持った機関によって進められ、南部白人のみならず北部でも疑問や反発を招いた。再建の挫折は南部の反革命によるものではなく、むしろ南部プランターと北部支配層・資本家層の妥協の産物＝合衆国全体の差別的体制の温存であったと言えるのではないだろうか。

ニュー・ディールの目指したものは労働者階級の保護・育成によるアメリカ資本主義の建て直し、大恐慌からの脱却である。福祉国家への転換ではあったが、人種平等ではないし、むし

(32) <http://www.afscme.org/about/1550.cfm> (2009年6月12日)

(33) Hugh Davis Graham, *The Civil Rights Era: Origins and Development of National Policy, 1960-1972*, Oxford University Press, 1990, pp. 125-162.

(34) ウッドワード、前掲書、22頁。ウッドワードはこの書の第三版で1960年代について新たに書き加えを行い、「第二の再建」の語を使った。Manning Marable, *Race Reform and Rebellion: The Second Reconstruction in Black America, 1945-1990*, University Press of Mississippi, 1991も参照。

る人種的でさえあった。さらには、ワグナー法がアフーマティブ・アクションによって保護しようとした労働者階級の「階級意識」からは黒人労働者は除かれていた。この時期、労働者階級の権利の拡大と人種差別はコインの裏表であったといえる。しかしながらニュー・ディールの目指したアメリカ資本主義の建て直しは、アメリカという国民国家の近代化・福祉国家化にもつながっていた。それは連邦政府による国民経済・生活への介入・管理を伴うが、他方では政府がこれに責任を負うことでもある。社会的弱者に対して政府が積極的に関わることの正当性が確立した時期とも言える。黒人はアフーマティブ・アクションを黒人まで拡大せよと要求する根拠を得た。

ケネディ大統領のEO10925は、連邦政府とその契約業者に雇用や昇進における人種差別をしないよう要請した。文字通り強制力はなかった。「公民権法タイトルVII」は「平等」に法的基盤を与えたが、その「平等」が何を意味するかの国民的コンセンサスはこれから作られるものであった。第四番目の、現代のアフーマティブ・アクションへの地ならしでもあった。

アフーマティブ・アクションを再建期にまで遡り、さらにはその歴史にワグナー法を含めた結果、「アフーマティブ・アクション」という政策は歴史的系譜があったことがわかった。すなわち、合衆国という国民国家形成のあり方と深く結びついていたことである。アフーマティブ・アクションは国家的危機の状況の中で、国民的統一を必要とした政府による、より大きな国民統合を目指した「提案」であった。アフーマティブ・アクションがカバーする範囲は、危機の内容によって変化した。カラー・ラインないしは国民の境界線は、国家自身のイニシアティブで引きなおされてきたといえるのではないか。同時にこのラインの引きなおしによって利益を得ることのできる集団はこれに協力し、反対に利益を得られず、自らは被害をこうむるのではないかと判断した集団は抵抗した。だからこそそれぞれが「達成されずに」、次のアフーマティブ・アクションに課題解決を託した。

従来、1960年代末からのアフーマティブ・アクション政策は、第三番目のケネディによるアフーマティブ・アクション政策の連続、いや、発展として議論されてきた。しかし、筆者は1960年代末からのアフーマティブ・アクションを第四番目のアフーマティブ・アクションと捉えたい。すなわち、異なる論理によるカラー・ラインの引きなおしである。本稿によって、1969年ニクソン政権によるアフーマティブ・アクションが、それ以前のアフーマティブ・アクションとは断絶し、異なる意味を持たされて登場したと考えることに妥当性が与えられるのではないだろうか。その解明の手がかりは労働運動と公民権運動の関連に光を当てることで得られると考える。