

【論文】

韓国における教員労働組合の団体交渉プロセス

鄭 修 娟

1. はじめに

韓国では1999年に制定された「教員の労働組合設立及び運営に関する法律（以下、教員労組法）」により、国家公務員である教員の労働二権（団体行動権を除く、団結権及び団体交渉権）が保障されている。同法は、韓国憲法33条「勤労者の労働三権の保障」を一部、公務員である教員にも適用するために、労働法の特別法として制定された。

一方で、労働組合とは異なる職員団体（専門職団体）には、教育関係の特別法である「教員の地位向上及び教育活動保護のための特別法（以下、教員地位法）」（1991年制定）に基づき、団体交渉権ではなく、「交渉協議権」が保障されている。これにより、教育行政との間で定期的な交渉・協議を行うことは可能だが、そこから締結される協議結果は、教員組合と教育行政側が結ぶ団体協約のような法的拘束力を持たない限界がある。

本稿では、教員労組法によって教員組合に保障されている団体交渉権に焦点を当てて、それがいかなる価値・可能性を持つのか、その権利保障の意義を、主に労働法学の視点から確認することとしたい。従来韓国内の先行研究では、団体協約（交渉の結果）に重点が置かれ、本来の団体交渉が持つ「労使自治」としての可能性に関しては語られてこなかった。

本稿では主に教員組合と教育行政との団体交渉のプロセスを手掛かりに、それがただ公教育への国家（権力）の介入を制限したり、または教師の権利を過度に強調したりするものではなく、教育改革の「質」を変革する可能性をもつ有効な方法であることを述べる。事例として、韓国の全国教職員労働組合ソウル支部とソウル市教育庁との間で結ばれている団体協約の内容とともに、その交渉プロセスにかかわる資料（会議録等）の分析を行い、団体交渉の機能を「労使自治」の側面から示す。

2. 先行研究の検討

教員労組法が制定されてすぐの時期には、韓国内でも労組の団体交渉に関する論文が数多

く出された。だが、それは主に、制度の概要を説明したり（ユン・グァンヒ 1999、ソ・ジョンファほか 2001など）、行政の効率性やプロセスの改善という観点から職員団体の協議との一元化を主張したりするもの（ホ・マンボンほか 2009、イ・テマン 2010など）が多い。

一方、それまで教育改革の「対象」として位置づけられてきた教師・教師集団が、団体交渉権の保障によって公教育改革の主体となりうる可能性を論じ、交渉の対象を教育政策全般にまで広げる必要性を主張する論文も存在する（イ・イルグォン 2005）。本稿もこの問題意識を引き継ぐものではあるが、ただ、ここでは組合の団体交渉が持つ「労使自治」という本来の機能により焦点を当てて、その価値を再度確認したい。

労働法学の分野では、利害を異にする両者の間で簡単に意見の一致がみられないのは当然であり、その解決を目指して^{●●●●}両当事者の実質的な力関係の調和点・合意点を求めることに、団体交渉と協約の価値があるとされている（井上 1974）。片岡（1967）は、「労働者の要求が単なる利己的な自己主張にとどまることなく、^{●●●●}権利にまで高められるためには、何よりもそれが、まず労働者自身の、社会一般における、^{●●●●}正当性の意識によって裏打ちされていることが不可欠（傍点は筆者による）」であるという。この点、種々の教員制度改革にあたって単に教師（集団）からのヒアリングや現場からのアンケート調査結果を用いて「意見の反映」として位置づけるのは、むしろ教師を当事者ではなく、「第三者（関係者）」としてとらえているにとどまりかねず、真に「当事者」として教師を参加させているとは言い難い。このような、いわゆる「労働者の疎外」を実質的に克服し、労働者自身が自らの「労働の公共性」を自覚するための方法として、団体交渉の意義を再度確認することが必要となるのである。

労働者の疎外という観点から、前田（1976）は「団結権を「参加」との関係で位置づけ、団結権のいわば「参加権」的側面をも注視しなければならない」と主張し、目的実現のために政治・経済社会に「参加」していくそのことが、労働者の「疎外」を解決していくものとして、労働者の「人間の尊厳に連なるもの」とであると強調する。すなわち、労働者が^{●●●●}実際に（政治）社会に「参加」することを通じて、自ら行う「労働の社会性・公共性」を自覚することが重要であり、それは労働者自身の職業的良心ともかかわる問題であると言える。その前提となるのが、憲法の保障する基本権としての労働三権であり、特に団体交渉権は労働者が自身の労働条件を語り、それを改善しうる場を提供するとともに、労使がともに現状の問題を解決する可能性をも持つと言える。

上記の労働法学からの問題提起・視点を踏まえ、本稿では、教員組合と教育行政が行う団体交渉を、労使自治の観点から検討し、それがただ教師の処遇改善という制度上の目的にとどまらず、実際には行政の政策・改革の方向性を監視・けん制・支持すると同時に、地域の教育課題にかかわる両者の自治の「場」として機能していることを述べる。

3. 教員団体による団体交渉

(1) 主要教員団体の比較

韓国では、主に3つの教員団体が活動している（韓国国内の全教員数は約50万人）。まず、国内最初・最大の職員団体である「韓国教員団体総連合会（以下、韓国教総）」（会員数：約12万人）が存在する。同会は、管理職中心の会員構成になっており、大学教員・教育行政職の加入も認めている。専門職団体としてのアイデンティティを保持しており、教員組合とは常に競争・対立しながらも、政府の教員制度改革や政策に対抗する際には、両者が連帯する場合も多々ある⁽¹⁾。

一方、労働組合としては本稿の対象である「全国教職員労働組合（以下、全教組）」（会員数：約5万人）が存在する。同組織は、韓国で初めて合法組合として認められた教員労組であり、全国本部を持ち、各地域に支部を置いている。全教組の「闘争的」イメージから、徐々に会員数が減少している状況ではあるが、それでも1980年代の韓国民主化運動を主導してきたアクターとして、その存在感は今なお大きい。特にこの間、全教組の法外労組事件⁽²⁾をめぐる裁判所の判決が注目され、教員労働組合の活動が憲法の保障する国民の基本権に値するという観点から、法的にも社会的にもその正当性が認められたと言える。

次に、持続可能な労組活動を目標とし、全教組の闘争的な姿勢に抵抗する労組として近年、その勢力を拡張している「教師労組連盟」（会員数：約11万人）がある。同組織は、全教組のような単一組織ではなく、地域別・校種別に組織された組合の連盟体である。近年、韓国では若手教員を中心に全教組ではなく、教師労組連盟に加入するケースが増えており、組合活動にも世代交代が起きていると思われる。

(2) 団体交渉の詳細

下記の表1の通り、韓国教総は教員地位法に基づく協議権、労働組合は教員労組法に基づく団体交渉権が保障されている。法律上の交渉の対象、内容は少しずつ異なっており、職員団体の場合は主に教員の専門性伸長、組合は教員の経済的・社会的地位向上に関連する案件を交渉している。

韓国教総が行う団体協議は、教員労組が締結する団体協約のような法的拘束力は持たないが、毎年2回、定期的実施されており、その内容は専門職教員団体の活動保障、教員の勤務条件及び処遇改善という教員の福利厚生や専門性伸長から、生徒の人権・教育を受ける権利の保障など、広範囲にわたる。たとえば、韓国教総が2019年度に教育部との間で合意した交渉・協議書の内容を検討すると、①教員の教育活動保護（教員の個人情報及び私生活の保護、教育

活動を保護するマニュアルの用意、教員への校内暴力法改正案の定着支援)、②教員及び教育行政の専門性強化(生涯にわたる教員研修の拡大実施、司書教師の研修支援、栄養・保健教育支援、学級当たり生徒数縮小及び教員定数増加の検討)、③教員の福利及び処遇改善(各種手当の引き上げ、教員の安全な勤務環境の醸成、教育研究費の引き上げ)、④教員の勤務条件改善(教員の雑務軽減)などが協議されている。

＜表 1＞教員団体の交渉制度の比較

区分	韓国教総	教員労働組合
根拠法	憲法31条 6 項、教員地位法、教育基本法	憲法33条 1 項、教員労組法、労働組合法
保障範囲	団結権、交渉協議権 争議行為・政治活動の禁止	団結権、団体交渉権 争議行為・政治活動の禁止
加入対象	初・中等教員、大学教員、 教育専門職など	初・中等教員(ただし、校長・教頭は 除く)
交渉当事者	教育部長官及び教育監	教育部長官、教育監及び私立学校の設 立・経営者
交渉構造	中央単位は教育部長官、 市・道単位は教育監と交渉	国公立の全国的交渉は教育部長官、市・ 道は教育監と交渉、私立は私立学校の 設立・経営者が全国または市・道単位 で連合して交渉
交渉対象	処遇改善、勤務条件及び福利厚生と専 門性伸長に関する事項	賃金・勤務条件・福利厚生及び経済的・ 社会的地位向上と関連する事項
交渉時期	年に 2 回(1 月と 7 月)及び特に必要 と判断された時	最低限 2 年に 1 回

一方、教員労働組合は、教師の賃金、勤務条件、福利厚生など経済的・社会的地位向上に関する事項と労働組合の活動に関する事項に関して教育行政との団体交渉が可能である。全教組が行う団体交渉を検討すると、中央本部と教育部との団体交渉は、依然として厳しい状況にあるが、各地域支部での交渉活動は、比較的活発である。全教組の団体交渉は、各種手当の引き上げや業務負担の軽減、学級当たり生徒数の縮小等、物理的な環境醸成だけでなく、教師の教育権を保障するための内容も含んでいる。たとえば、2019年度に道教育庁と団体協約を締結している慶尚南道支部は、団体交渉の要求事項の一つに教育庁によって実施される視察にあたって教師個人が担当授業の目標・達成基準に合わせて自主的に授業内容と構成を作成できるよう保障することを挙げ、協約締結に至った。労働者としての権利行使を目的とすると同時に、専門職としての教師の権利保障に関する交渉事項の拡大も図られていると言える。

(3) 団体交渉の対象

団体交渉の対象は、中央の場合は教育部長官、地方の場合は教育行政の長である教育監（日本の教育長にあたる）である。中央の場合、労組間の窓口一本化が必要であり、組織間の政治的な考え方・理念の対立のため、その実現が難しいが、各地域の場合は全教組支部と教育庁との団体交渉が比較的活発に行われている。

交渉対象である教育監の選出であるが、日本のような任命制ではなく、韓国では住民の直接選挙による⁽³⁾。先行研究では、全国的に教育監直選制が始まった2010年以来、強い教育監に対するけん制装置の不十分さ、教育監の暴走を阻止できる制度の不在が指摘⁽⁴⁾され、間接制への変更やランニングメイト制度の導入等が議論されつつある。だが、それでもなお、教育行政の政治的独立性という側面から、教育監の住民直選制が中央（政治）に対する「防波堤」になりうる点や議会との緊張関係を保持できる点等、韓国の教育自治を支える重要な制度的基盤であることは否定できない。

(4) 団体交渉の手続き

団体交渉は、最初に組合から交渉案件を提示することから始まる。ただ、交渉案件を組合だけで決めるのではなく、事前に行行政との「政策協議会」を年4回、定期的に開き、そこで交渉案件をある程度絞っていく。これにより、常に団体交渉を念頭におく協議会を、教育監を交えて行っている⁽⁵⁾のである。

協議会を通じて案件が絞られると、本格的に複数回の本交渉と実務交渉を重ねていき、最終的には両者が合意した団体協約が締結される⁽⁶⁾。協約が締結されると、教育庁は地域の学校・教員に通知・案内を行い、その履行計画を立てないといけない。協約の履行点検は、政策協議会の場を通じて行われている。なお、教員労組法の規定上⁽⁷⁾、団体交渉の対象には教育予算、教育課程、教育政策にかかわるものは除外されているが、実際の交渉の場では、多様で幅広い案件が交渉の対象となっている。

上述したように政策協議会で交わした意見・内容が、交渉の「要求根拠」であり、事前に組合内部で協議会の議題（重要教育課題）を選定するため、実質、政策協議会の場において団体交渉の案件・内容が決定されていると言える。また、交渉が決裂した場合には、当事者一方または両方が中央労働委員会に調停を申請することが可能となっている（教員労組法9条）。

＜表 2＞ 2020年度ソウル市教育庁－全教組ソウル支部の団体協約（一部）

前文	ソウル特別市教育庁（以下、教育庁）と全国教職員労働組合ソウル支部（全教組）は、「憲法」と「教員の労働組合設立及び運営等に関する法律」「労働組合及び労働関係調停法」等、関係法令の定めるところにより、教員の勤労条件等、経済的・社会的地位向上と望ましい教員労働関係の形成のために本団体協約を締結する。
第 1 章 総則	
第 1 条 【適用範囲】	本団体協約は教育庁と全教組、そして公立学校教員の全教組組合員に適用される。
第 2 条 【協約の尊重】	教育庁は本協約事項に対して関係法令等に抵触する場合は除いては全教組との協議なしに低下させてはならない。
第 3 条 【条例・規則の制定・改正】	教育庁は教員の勤労条件等、社会・経済的地位と関連する条例、規則を制定・改正する際には全教組がこれに対して意見を提出した場合「行政手続法」等関連規定に従いこれを検討し、反映する。
第 2 章 教員の専門性保障	
第 4 条 【教員の専門性向上のための支援】	⑥教員は「教育公務員法」第41条に基づき、教育課程運営に必要な場合は、授業に支障のない範囲内で学校長の承認を得て研修機関または勤務場所以外の施設または場所で研修をすることができ、別途の報告書は提出しない。
第 5 条 【研究環境の醸成】	③教育庁は教員の専門性向上のための教員学習共同体及び活動の活性化のためにその経費が学校予算に反映できるよう推奨する。 ⑥教育庁は教師の専門性伸長のために自主研修のための休職が有給になるよう中央に建議する。
第 3 章 人事制度及び勤務条件の改善	
第12条 【法定教員数の確保及び教育支援の強化】	①教育庁は児童の安全と教育の質向上のためにソウル各学校の学級当たり生徒数が最大20名以内になるよう、教員定数及び正規教員を確保するための行財政的努力をする。 ②教育庁は教員の総定員が増加するよう中央政府に意見を開陳する。
第15条 【教員の業務正常化】	①教育庁は教師（特別支援、保健含む）が専門性を向上し、授業及び生活指導に専念できる環境を作るために事務作業は最小化とし、一般行政業務は担当しない方向で指導する。特に担任教師は授業及び生活指導と関連のない業務は担当しない方向で指導する。 ⑮勤務状況カードまたは出退勤時間の記録簿は廃止する。
第 4 章 教育条件及び教育活動の支援	
【第26条】 教育予算の編成及び運営の合理化	
【第27条】 保護者負担の教育費軽減	
第 5 章 教員の福利厚生	
第 6 章 性平等と出産・育児の権利保障	
第 7 章 幼稚園・特性化高校・特別支援・保健・栄養	
第 8 章 教育環境及び教育福祉	
第46条 【教育施設及び環境の改善】 第47条 【児童福祉】 第48条 【生徒自治活動】	
第 9 章 労働組合活動	
第50条 【労組活動の保障】	②教育庁は団体協約と関連して教員全体に適用される内容について伝達・掲示・研修等の方法を通じて周知する。

第55条【政策協議会の構成・運営】	<p>教育庁と全教組は団体協約履行の点検、ソウル教育政策、教育懸案等に対する協議のために政策協議会を次のように構成・運営する。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 協議は年に4回、4時間以内で実施し、交渉が実施されているときは交渉関連の会議に代替する。 2. 代表は局長級以上にし、原則2回は教育監を代表とするが、両側の協議によって調整できる。 3. 協議案件は1週間前までに相互通報する。
附則	
第1条【有効期間】	<ol style="list-style-type: none"> ①本協約の有効期間は協約締結日から1年とする。 ②本協約の有効期間が満了しても、更新締結時までに本協約の効力は継続する。
第4条【履行計画書の作成】	<p>教育庁は団体協約の履行計画書の草案を団体協約締結日より4週以内に作成し、全教組との意見調整を経て、幼・初・中・高等学校（私立を除く）に配布する。</p>
第5条【履行方法】	<ol style="list-style-type: none"> ①教育庁と全教組は本協約の項目別履行推進計画及び結果を制作協議会で点検する。 ③教育庁は年に1回、全教組が要求する事項に対して相互協議を経て点検事項を選定し、履行状況を点検した後、その結果を書面で報告する。 ④教育庁は本団体協約の内容に対して学校長及び教育庁（教育支援庁を含む）の所属職員を対象に研修・会議等を通じて案内する。

上記の表2は、全教組ソウル支部とソウル市教育庁間で結ばれた最新の団体協約の一部である。教員の自主研修への支援、学級当たり生徒数の制限、教員の業務負担の軽減等、教員の勤務に直接かかわるものだけでなく、教育福祉、ジェンダー平等などの諸課題に関する内容も含まれていることが見て取れる。

4. 団体交渉の内容

ここからは具体的に団体交渉の会議録の検討を通じて、交渉のプロセスを見ていきたい。用いる資料は、ソウル支部と教育庁間で行われた2015年度の団体交渉時の記録である。この時期の交渉を経て、現在2020年度の団体協約が結ばれた。下記の通り交渉は、基本的に労組からの要求から始まり、行政がそれに対して修正案を出し、再度労組から妥協案や修正要求案を提示して、最終的に両者が譲り合いつつ合意に至るプロセスを経ている。

<2015年度団体交渉プロセス（約17回の実務交渉）の例>

- ①（労組**要求案**）教育庁は「教務日誌、出席簿、各種記録簿、生徒の生活指導日誌、相談日誌、特別教室使用日誌、教科進度表等」すべての記録簿は教員業務負担軽減のために廃

止すること ☞ (教育庁**修正案**)「出席簿」は教員でないと難しい ☞ **合意** (「出席簿」のみ現状維持)

② (労組**要求案**) 教育庁は各種外部行事に教員、生徒、保護者の動員を禁止する ☞ (教育庁**修正案**)「禁止」を「抑制」に修正 ☞ **合意**

③ (労組**要求案**) 教員は教育公務員法41条「研修」条項に基づき学校長の承認を得て研修機関または勤務場所以外の施設・場所で集団または個人で研修することができ、別途の計画書及び報告書を提出しない ☞ (教育庁の**修正案**) 別途の計画書・報告書を提出しない代わりにNEIS (校務情報システム) に研修の理由と内容を書くこと ☞ (教育庁**再修正案**) NEIS上で研修計画を記入、別途の報告書は原則的に提出しない ☞ (労組**妥協案**) NEIS上での記入は良いが、報告書の「原則的」提出は不可 ☞ **合意** (「別途の報告書は提出しない」)

④ (労組**要求案**) 教育庁と全教組支部の政策協議会を年4回実施する。労組の要求がある際には、教育支援庁 (市郡区単位) と全教組傘下支会が政策協議会を年2回実施する ☞ (教育庁) 受入不可 ☞ (労組**提案**) 教育支援庁の協議会は検討 ☞ **合意** (教育庁との政策協議会のみ実施)

興味深いのは、教員労組の戦略である。労組は、最初から妥協しやすい案を要求するのではなく、あえて実現が難しい案件を提案し、そこから行政との調整を図っている。この時期、特に時間を要した交渉案件は、教員の自主研修に関するものであった。韓国では、教育公務員法41条⁽⁸⁾を活用し、勤務場所以外での研修が可能となっているが、実際には長期休業期間中などに同条文が活用されている。この間、その研修記録を義務化するか否かをめぐって長い間、交渉が行われてきた。行政側も同条文を「自主研修」として解釈することには当初から特に反対していなかったが、研修計画書や報告書の提出を義務付けようとしていた。これに対し、組合は強く反対し、両者は長い間、対立してきたが、少しずつ譲り合いつつ最終的には情報システム上の簡易的な記入のみにすることで合意がなされた。

なお、交渉が望む通り進まない際に、労組は世論調査の結果や学校からのアンケート調査、他の地域での団体協約締結の状況等を根拠に、ときには闘争的な姿勢で行政を説得・納得させていく。

<2015年度団体交渉 第13次実務交渉>

(労組**要求案**) 教育庁は教師が専門性を向上し、授業及び生活指導に専念できる環境を醸成するために行政業務は最小化し、一般行政業務は**担当させない**。担任教員は授業及び生

活指導と関連のない業務は担当しない。長期休業期間中・裁量休業日の勤務を廃止する。

☞（教育庁）**受入不可**

<2015年度団体交渉 第16次実務交渉>

（労組の**修正要求案**）一般行政業務は担当しないよう「指導する」☞（教育庁**修正案**）一般行政業務は担当しない「方向で指導する」、担任教員の部分は受入不可☞**労組反発**「すでに全羅南道・光州広域市等では団協で締結（2011）している案件である」、「合意しない場合、ソウル市教員と署名運動・デモを開始する」と**説得**

<2015年度団体交渉 第17次実務交渉>

（教育庁の**再度提案**）一般行政業務は担当しない「方向で指導する」、長期休業期間中の「強制的な」勤務を廃止する、担任教員は授業及び生活指導と関連のない業務は担当しない「方向で指導する」

☞ **合意**

ソウル市では、特に教員の業務軽減に関する交渉が当初からなかなか進まず、合意案の微修正が何回も行われてきた。教員の事務作業を廃止することや長期休業期間中の勤務廃止は、教員労組法によってはじめて団体交渉が始まって以来、引き続き主要な交渉案件であったが、その結果、長期休業期間中の当番勤務等の廃止や教育公務員法41条が「自主研修」として認められるようになり、また行政職員や支援員の配置充実等が進んできた。むろん、このような成果がすべて団体交渉の影響であると言いきれるのは難しいが、行政との話し合いを繰り返し続け、学校現場からの支持を得たり、世論を動かしたりして、協約を結んできたことが、実質的な成果につながっていることは否定できない。

5. 団体交渉の機能

本稿で最も注目したい部分は、労組との交渉が、教育行政すなわち教育監の選挙公約の履行状況を監視したり、その改革方向をけん制したり、またはそれに対する助言を行ったりする、潜在的機能を持っている点である。以下のような政策協議会の場面⁽⁹⁾からは、教育監の考えや個人的な感覚が現実とずれていることや、想定外のことが起きている点を気づかせたり、より責任を果たせるよう促したりする様相が見て取れる。

たとえば、教育監の選挙公約である「学校業務の軽減」をめぐる、「現場の教員は全く**体感できていない**。むしろ幼稚園の場合は増加している。これは、教育監が責任をもって決断し

ないといけない」という労組の意見を受け、「行政業務専担のスタッフを配置すれば、改善できると思っていた」と教育監から率直な感想が述べられ、「今の状況がよくわからない。なぜ、カバーできていないのか」と疑問が出されている。これに対し、労組は「行政業務専担だけでは足りない。具体的にどの業務をスタッフたちに任せるのかがまだ明確になっていない。現場では様々な葛藤も存在する。たとえば、幼稚園の場合は給食に関する予算管理も教員がしている」と、現場の事情・情報を共有している。教育監は「まずこれは職務分析を試みる。支援スタッフの業務についてこれは想定外だった。」と反省するとともに、さらなる調査をすすめていくことを述べている。当日は学校の「自律監査」企画をめぐっても現場と行政との感覚の違いや乖離が生じている状況が確認され、行政側がそれを受けて制度の意義を現場とも共有できるように努めることを約束する場面もみられる。

だが、協議会ではもっぱら行政への対抗やけん制のみが強調されているわけではない。行政との緊張関係を維持しつつも、改革自体を否定するのではなく、趣旨への共感や協力の姿勢を示したうえで、より現実的なアドバイスを行ったり、現場の事情・情報を丁寧に説明したりする場面もうかがえる。

たとえば、教員と学校に配置されたスタッフの「業務分担」をめぐって、労組から「講師の採用や手当支給業務を現場の教員がまだやっている。実際に教育庁からは担当しないように通知されているけど、現場では守られていない」という状況が共有されるとともに、「教育庁がやっている「行政革新」だとか、この部分については共感しているし、我々も積極的に協力していきたい」ことが述べられている。さらに労組からは、現場の事情とそこからの不満だけを伝えるにとどまらず、「現在の状況をまず把握して、点検することが必要」であること、「業務軽減は、まず現場の実態を明確に把握することから始めないといけない」というアドバイスが行われ、課題解決のために行政のさらなる意識転換・現状把握/調査を促している。

このように、協議会の場では、行政側が得られていない現場の情報や生の声を伝えたり、具体的な解決策を提案したりするプロセスを経ているのである。このような「努力」は、労組が行政との葛藤や対立を恐れることはなくとも、教育改革の方向性を修正・転換させることで、その質を改善するにつながりうるとも考えられる。

現在のソウル市教育監は、いわゆる「革新系教育監」であると呼ばれており、教員労組との対話にも比較的積極的な姿勢を見せている。原文を引用することはできないが、たとえば両者は特に教員の授業権保障をめぐって、共同で世論を動かそうとする戦略をたてたり、他の教員団体との連携も図ったりしている。教育監からは共同TFの構成の提案や協業の可能性も示されている。

ソウル地域の事例のみならず、各地域支部で行われている団体交渉の内容は多様で幅広い領域にわたる。たとえば、農村地域の教育環境の改善、特別支援教育への支援、保護者負担の教育費の軽減、学校統廃合施策の課題など、保護者と地域に直接関連する内容が多く反映されている。

◎各地域の団体協約の例

保護者の教育費負担の軽減（ソウル市 2020、慶尚北道 2014 団協）

平和・人権教育の活性化（済州特別自治道 2020 団協）

生徒の自治活動の支援（全羅南道 2020 団協）

農村地域の教育環境の改善（江原道 2018 団協）

学校統廃合施策の課題（大邱広域市 2013 交渉）

学校の民主的運営（光州広域市 2018 団協）

労働人権教育の重視（釜山広域市 2021 交渉）

学校給食の改善（ソウル市 2020 団協）

非正規教員への差別禁止（大田広域市 2013 交渉）

多くの地域において政策業務協議会の構成、学校の民主的運営、学校教育課程運営の正常化、教育課程における学校・教師の自律性確保、平和・人権教育の活性化、学校予算編成等、学校の運営形式や教育課程の内容にも踏み込んで交渉が行われていることがわかる。このような案件は教育部のマニュアル上ではいわゆる「非交渉事項」となっており、交渉が制限されているが、実際には当該地域の教育課題との関連から話し合いが行われていることがうかがえるのである。かつて神田（1972）は、「労働基本権が、元来教師の労働条件のみならず、教育条件決定の前提たる権利である」ことから、「教師政策の傾向を示す重大な法的規制」であることを述べている。一見すると、教師の労働条件と直接関連のないように思われる上記の交渉事項が、実際には教師の経済的・社会的地位向上と決して無関係ではないのである。

6. むすびにかえて

以上、本稿での分析を通じて明らかになったことを次の通り3点述べる。

第一に、労使自治の側面からみる団体交渉の価値についてである。団体交渉は、それ自体が「法的」行為を意味しており、そのプロセスは、ときには長期化することが余儀なくされるが、合意が得られるまで両者は緻密・精密に事前準備を行い、お互いを納得させるための努力を続

けることが不可欠である。団体交渉の「場」は、労働者側からの要求を単なる不満（利己的な主張）にとどめることなく、労使が対立と妥協を繰り返すことで合意が形成されていくフィールドとして機能しているのである。

第二に、教育自治の側面から団体交渉がもつ潜在的機能である。教育自治に関する韓国国内の先行研究では、2010年以降の教育監直選制が実施されて以来、「強い教育監」へのけん制装置が不十分であることが指摘されてきた。しかし、本稿では教員労組との団体交渉の場が、教育行政へのけん制機能を果たしうることが垣間見えてきた。特に政策協議会の場では、教育監に対して教育改革・政策の方向性が現実と乖離していることを気づかせ、ブレーキをかけたり、ときには国民からの支持を得るにあたって共同で戦略をたてるよう促したりする様子もうかがえた。さらに、教員労組と教育行政が行う団体交渉は、児童生徒、保護者や地域住民などを含むより広いアクターの利益・権利保障とも関連しており、それに寄与する一つの方法として用いられ、まさに「地域教育自治」の可能性も併せてもつと言える。

教員の処遇改善をめぐる問題のみならず、広く教育問題について交渉が行われているのは、教員組合を「教育専門家」として認めることが前提となっていることを意味する。この認識は、裁判所の判決からも読み取ることができるが、たとえば、2011年、教員労組を中心とする集団的行為が国家公務員法に違反するか否かをめぐる裁判において、大法院は「教員労組が教育専門家集団であることから、教育政策と関連する政治的意見の表明や集団的行為も、認められるべきである」との判決を出している⁽¹⁰⁾。

第三に、教員の勤務環境と関連して、本稿での資料分析から読み取れたことをいくつか述べたい。まず、勤務時間の上限設定やチェック体制の構築ではなく、実質的な業務量の減少に焦点が当てられている点である。たとえば、教科書の配布作業や学校の備品管理、会計・予算関連業務、非常勤講師の採用関連業務等、非常に細かい部分まで踏み込み、そこを事務職員や支援スタッフとどのように分け合うのか、そこで行政が果たすべき役割は何かについて両者の間で詳しく議論がなされている。また、2000年代ごろの団体交渉の主要案件は、主に諸手当の引き上げ等であったが、近年、交渉に時間を要しているのは、国家教育課程編成への参画、教員サバティカル制度の充実、労働組合活動の完全な保障（労働三権の保障）等、教員の（専門的）裁量権を確保する部分であることがうかがえる。この点は、日本で議論されている教員の働き方改革とも関連して重要な示唆点を与えうると考える。

今後は、日本で行われている教員組合の「交渉制度」についてより分析を進め、それを支える法制度（理念）や社会・文化的要因を韓国との比較を通じて明らかにしたい。日本では労働組合ではなく、職員団体として交渉・協議が実施されていると言えるが、実際にどのようなブ

プロセスを経て行政との交渉が展開されているのか、韓国との共通点・相違点を中心に検討し、そこから導き出せる労使自治の可能性や課題を論じることとしたい。

【註】

- (1) たとえば2010年、保護者・児童生徒からの評価を含む「多面的教員評価制度」の導入にあたって両団体は共同で反対声明を出したり、世論化を図ったりして、政府への対抗軸として機能した。その結果、評価結果を単純参考用にすることで合意が得られた。また、昨年は教員の教育権を保護することを明記するよう、教育基本法及び教員地位法の改正を求め、保護者団体とも連携し法改正に至った。
- (2) 2013年、退職者数名が加入していたことから、教員労組法2条「教員」の定義に抵触するという理由で、全教組に「法外労組」の行政命令が下された事件である。だが、2020年に行われた大法院（日本の最高裁判所にあたる）の判決では、「(行政命令は) 憲法が保障する国民の労働三権を本質的に制限するため、無効である」こと、「国民の基本権を行政府による施行令によって制限するのは違憲である」ことを確認し、教員への労働基本権の保障及び教員組合の活動の正当性が、国民の「基本権」の観点から示された。
- (3) 地方教育自治に関する法律43条は、「教育監は住民の普通・平等・直接・秘密選挙により選出する」と規定している。
- (4) たとえば、金(2015)は「教育監選挙は教育関係者だけではなく住民の地方教育に対する関心を一層高める契機となった」と評価しつつも、「制度運営の安定性」や「教育行政の専門性」の側面から教育監の直選制の改善を求める。
- (5) 団体協約に基づいて全4回の政策協議会の中、2回は教育監の参加が義務付けられている(2020年度ソウル支部・ソウル市教育庁団体協約第55条により)。
- (6) 協約は原則的に1年間有効であるが、協約の有効期間が満了しても、更新締結時までには協約の効力は継続する(2020年度ソウル支部・ソウル市教育庁団体協約附則第1条)。
- (7) 教員労組法6条では、「労働組合は組合員の賃金、勤務条件、福利厚生等、経済的・社会的地位の向上に関して」交渉を行うこと、及び同法7条では「団体協約の内容のうち、法令・条例及び予算によって規定される内容またはそれに委任されて規定される内容は団体協約としての効力を持たない」とされている。
- (8) 教育公務員法41条(研修機関及び勤務場所以外での研修)「教員は授業に支障のない範囲内で所属機関長の承認を得て研修機関や勤務場所以外の施設または場所で研修を受けることができる」
- (9) ここで用いている資料は全教組ソウル支部と教育庁との間で行われた2022年9月第3期政策協議会の会議録である。原文は非公開のため、ここで引用している部分は、参考用として筆者による若干の加筆・修正が加わっており、全文掲載は控えている。
- (10) 1992年及び2011年に、教員労組を中心に起きた集団行為に対する大法院の判決文には、公務員の集団行為を禁止する国家公務員法66条について「本条文は、結社の自由を保障している憲法上の原理、国家公務員法の趣旨等を総合的に考慮したうえで、公益に反する目的のために職務専念義務を怠る等の影響をもたらしたり、公務に対する国民の信頼を侵害したりする公務員多数の結集した行為として、限定的に解釈すべき」であるとしており、教員の基本権を最大限に保障するために法律を解釈する必要性が述べられている。さらに、教員労組が主導した集団行為に対しても、「教員の経済的・社会的地位向上のための活動は、労組活動の一環として当然認められるし、教員労組は教育専門家集団という点から、初・中等教育政策と関連する政治的意見表明もまた、それが政治的中立性を損なわず、児童生徒の学習権を侵害しない程度の範囲内であれば、認めるべき」と解釈しており、教員労組が教育の専門家集団であることを確認している。

【参考文献】

- 井上修一（1974）「労働法の特殊性」『佛光大學研究紀要』第58号、51-65頁。
- 片岡昇（1967）「労働基本権と社会保障の権利」日本法社会学会編『法社会学』第19巻、1-23頁。
- 勝野正章（2017）「現代における教師の仕事」田中孝彦・藤田和也・教育科学研究会編『現実と向き合う教育学－教師という仕事を考える』大月書店、184-194頁。
- 神田修（1972）「教師の地位と教育政策－現代日本教員法制論ノート（1）」『立正大学文学部論叢』第42巻、112-124頁。
- 金龍（2015）「地方教育自治制度の安定と理念の混迷-韓国における教育監の住民による直接選挙の経過とその意味」『日本教育行政学会年報』第41号、2-18頁。
- 黒川俊雄・佐野稔・西村豁編著（1983）『労働組合運動の現代的課題』未来社、310-343頁。
- 小国喜弘（2012）「学校をめぐる共同と国民の教育権論」『近代教育フォーラム21』103-114頁。
- 前田達夫（1976）「労働者の政治・経済社会への「参加」と団結・団結行動」『日本労働法学会誌』第47巻、52-70頁。
- 宗像誠也（1961）『教育と教育政策』岩波書店
- 宗像誠也（1969）『教育行政学序説』有斐閣
- 持田栄一（1967）「教育権保障と公教育の組織化」『教育学研究』第34巻第2号、99-111頁。
（韓国語文献）
- イ・イルグォン（2005）「教員労組2000年団体協約締結過程分析」『教育行政学研究』Vol.23, No.3, 121-143頁。
- イ・ゾングン（2012）「教師の教育権、学父母の子女教育権、生徒の学習権の内容及び相互関係」『法と人権教育研究』第5巻第3号、47-68頁。
- イ・テマン（2010）「教員労組の団体交渉構造の改善に関する研究」『労働法フォーラム』No.4, 労働法理論実務学会編、210-249頁。
- コ・ジョン（2015）「学父母研究の立法的課題と教育法学的アプローチ」『教育法学研究』第27巻第1号、1-23頁。
- ソ・ジョンファほか（2001）「教員団体交渉制度の限界と可能性」『教員教育研究』Vol.18, No.3, 63-88頁。
- ソン・ギチャン（2017）「地方教育自治の安定的定着のための課題」『韓国教育行政学会学術研究発表会論文集』No.10, 7-28頁。
- チェ・ゾングル&オム・ギヒョン（2014）「学父母の子女教育権の憲法判例分析」『教育法学研究』第26巻1号、95-119頁。
- ナ・ダルスク（2013）「教育権をめぐる法的議論と限界に関する研究」『法と人権教育研究』第6巻第2号、23-41頁。
- ハ・ユンス（2018）「関係の権利からみた教権の再検討」『教育法学研究』第30巻2号、185-210頁。
- ホ・マンボンほか（2009）「教員労組の実態と合理的交渉構造に関する研究」『大韓経営学会誌』Vol.22, No.5, 大韓経営学会編、2919-2942頁。
- ユン・グァンヒ（1999）「教員労使関係の団体交渉対象」『教育法学研究』第11号、201-223頁。

【付記】

本研究は、JSPS 科研費（22K02274, 23H00923）の助成を受けたものです。