

日本公立學校教師組織之爭議行為案例分析

林良榮 教授

由於日本公立中小學教師在法律定位上劃屬地方教育公務員，適用地方公務員法及教育公務員特例法，其勞動基本權發展過程與日本公部門勞動基本權之發展密不可分。本文以下先就日本公部門為爭取完整的勞動基本權之抗爭過程加以介紹，其次再介紹日本公立學校教師組織其行使爭議行為之相關案例。

一、為爭取完整勞動基本權之抗爭過程

(一)初期之抗爭運動發展

於 1946 年 12 月 22 日成立之「全日本教員組合協議會」(簡稱全教協)於「全官公廳鬪爭委員會」(簡稱全官公)向戰後的吉田政府提出待遇改善等八項要求，但未獲得滿意答覆，故於隔年策畫 2 月 1 日舉行「二·一罷工」，但卻在實施前一日因 GHQ 發布緊急中止命令而遭取消。此一「二·一罷工中止」事件，使教師意識到自身作為勞工的身分，並明白團結以對抗權力者的重要性，因而促成 50 萬教師集結，於 1947 年 6 月 8 日成立全國統一組織——日本教職員組合(簡稱日教組)。

在此情勢下，GHQ 轉而壓抑激烈的勞工運動，並且為了確保公務員能忠實地貫徹其政策而開始削弱公部門勞工運動。除了前述「二·一罷工」被迫中止外，1947 年 12 月占領軍介入岩手縣教職員組合的團體協商，1948 年 3 月亦對「全遞薪資罷工」發布禁止命令，同年琦玉縣教職員組合因反對派任教師前往美國而遭到占領軍的彈壓。

對公務員勞動基本權影響最大者，是 1948 年 7 月 31 日公布實施之「政令 201 號」，該政令全面禁止公務員之爭議行為，且嚴格限制其團體協商權。「政令 201 號」的內容係源於 1948 年 7 月 22 日麥克阿瑟將軍寫給蘆田首相的書簡，史稱「麥帥書簡」。

以「政令 201 號」為依據，日本國憲法第十五條之「公務員為全民服務者」衍生新的詮釋，亦即因公務員的雇主為國民全體，故不容許以國民全體為對象行使爭議權、停廢其業務或與作為雇主之全體國民立於對等地位進行團體協商，進而締結勞動協約等行為。再者，由於公務員的職務具有「公共性」，其基本人權亦不得受限制。

於 1948 年「政令 201 號」發布後，全面禁止公務員的爭議行為及嚴格限制其團體協商權，引起公務員工會的長期抗爭。日教組與其他公務員工會一同向國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)控訴日本政府的侵權行為，在國際輿論的壓力下，雖促使日本政府批准第 87 號公約及修正國內法，然而國內法之修正反而更加限制公務員的勞動基本權，也使得公務員的抗爭行動持續進行。

(二)ILO 鬪爭

政府的彈壓也促使公務員運用職場大會、集體休假等勞工運動來爭取本身權益。日教組於 1948 年 7 月 31 日發布緊急事態宣言，隨後文部省以書面形式向各地方政府發布「關於處理勞工問題」的指示，其中明記「協商僅限勤務條件」、「活用名目不承諾協商」等，並禁止教師團體與行政當局進行對話。日教組在同年 8 月 22、23 日召開的中央委員會中，決定以「政令 201 號」違反憲法為由上告最高法院(後作罷)。

同時，於 1958 年發動「ILO 條約批准鬭爭」，日教組與日本勞動組合總評議會(簡稱總評)、國鐵勞動組合(簡稱國鐵)、全日本自治團體勞動組合(簡稱自治勞)等工會合作，以第 87 號結社自由及組織之保障公約(以下簡稱第 87 號公約)為依據，向國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)控訴日本政府全面否認公務員罷工權、當局拒絕團體協商及不當彈壓、干涉工會營運等舉措已構成不當勞動行為，此次抗爭是公部門勞工確立勞動基本權並奪回罷工權的出發點。

(三)全農林警職法事件

公務員勞動組合持續進行爭取完整勞動基本權的抗爭行動，初期雖累積部份成果，然而 1973 年 4 月 25 日全農林警職法事件最高法院判決，顛覆過去尊重公務員勞動基本權的判決，而採取全面否認公務員之爭議權的立場。

1958 年 10 月，內閣向眾議院提出警察官職務執行法修正案，其內容為擴大警察權限，而有壓制勞工運動之虞，當時全農林勞動組合與其他組合同展開反對運動。同年 11 月 5 日正午舉行職場大會，當天上午 10 點到 10 點 40 分左右，組合幹部對 2500 名組合員煽動爭議行為，該工會幹部之行為違反國家公務員法(1965 年改正前)一一〇條一項十七號而遭到起訴。一審判決全員無罪。二審宣告全員有罪，而最高法院則駁回被告之上訴。

二、日本的教師罷工實例

(一)佐教組事件

佐賀縣因為 1949 年及 1953 年的大水災等原因，陷入嚴重的財政赤字，於是佐賀縣於 1954 年通過削減教育經費一億日圓(內含削減一百三十六個教師員額)的議案；隔年凍結教師的定期升遷與加薪並追加削減四百零八個教師員額；1956 年縣政府再次要求削減兩百五十九個教師員額。上述一連串的措施導致教師的授課時數增加，甚至出現當有教師出差時必須由校長代課或著併班授課的情形，對教育現場造成嚴重的影響。

於是佐教組決定在 1957 年 2 月 14 日至 16 日的三日間，以第一天 30% 教師、第二天 30% 教師、第三天 40% 教師集體請特別休假的方式作為抗爭手段。佐賀教育委員會認定此舉違反地方公務員法的爭議權禁止規定，對佐教組幹部施予懲戒處分，後來有四名幹部遭到檢方起訴。刑事部分，此時期的法院承襲東京都教組事件的最高裁大法庭見解，認為佐教組的爭議行為在考量其目的、手段、對人

民生活造成的影響等因素後，未達高度違法性的程度，故判決無罪確定。行政救濟部分，因法院改採最高裁大法庭全農林警職法事件以降的見解，判決行政懲戒有效確定。

(二)2008 年北教組事件

以下則於近年發生之教師罷工案例。因為地方自治體的財政問題，從 1999 年起北海道政府開始不遵從人事委員會的勸告而削減教師薪資，持續到 2011 年現今共連續十三年減薪。其中，北海道政府曾在 2006 與北海道教職員組合達成協議：減薪僅持續至 2007 年為止，並從 2008 年起回復被刪減的薪資。然而現實卻是北海道教師的減薪從未停止，2006 年時已有七十位教師向法院聲請宣告破產，顯見人事院勸告制度未能有效保障公務員的權益，進而導致 2008 年的罷工事件。

因此，當 2007 年 11 月北海道政府表示將繼續削減教師薪資時，北海道教職員組合便毅然決定在 2008 年 1 月 30 日，於學生放學離校後的一小時間進行罷工，並於一小時後返回工作崗位。但事後，北海道教育委員會認定此罷工違反地方公務員法，對於參與罷工的一萬兩千五百二十一人全員給予申誡或減薪的處分。