

アメリカ公務員法における政治的行為の制限

佐伯 祐二

はじめに

- 一 ハッチ法の概要と正当化根拠
- 二 職員の政治的自由をめぐる近時の裁判例
- 三 一九九三年改正法
おわりに

はじめに

本稿は、合衆国の職員の政治的表現を長らく制限してきたハッチ法と、その大幅な改正による近年の制限緩和について考察するものである。

本稿は、先の小論⁽¹⁾に続き、アメリカ公務員法の客観的な把握を第一の目的とするが、ひいては、わが国家公務員法をめぐる議論に資することも目的としている。国家公務員法と人事院規則による政治的行為の制限の合憲性ないし合理性を肯定する議論には、ハッチ法に関する合衆国の判例から一部輸入を試みた例があるように見うけられるが、ここでは顧みられない有意義な差異がハッチ法とわが法制との間に存することを、以下に示したい。また、いま一つには、近時の合衆国における立法・裁判例の動向が、猿払事件の最高裁判決以後膠着したわが国の状況と対照的なこと

を示したい。後者の点は、国家公務員法の改正を展望するための参考例ともなるであろう。

(1) 佐伯「アメリカ公務員法における不利益処分」(一)「姫路法学」一〇三頁(一九九二)、同「三三三頁(一九九三) (以下本稿では、佐伯(一)または(二)として引用)。

(2) 猿払事件の最高裁判決は、外国の立法例を「そのままが国にあてはめること」(刑集二八巻九号四〇七頁)を否定しており、それ自体は当然の事理であるが、同判決自身、後述する合衆国最高裁判決に類似した理由づけを含んでいる。最高裁判決が合衆国の判例に通じていたとの指摘につき、猿払事件弁護人の回想である山本博「猿払事件——違憲訴訟へのアプローチ」法学教室一二二号九五頁(一九九〇)を参照。

一 ハッチ法の概要と正当化根拠

一 一九三九年の「有害な政治的行為の防止に関する法律」(以下、一九三九年法)および翌年にこれを改正した法律(以下、一九四〇年法)の二つは、通例、提案者である議員の名を冠してハッチ法(Hatch Act)と呼ばれている。

一九三九年法は、何人に対しても禁止される選挙違反行為として、投票権の行使または不行使を妨害する脅迫(一条)、候補者または政党の支持または不支持を理由として利益の供与または利益の剥奪を行うこと(三・四条)、連邦の救済事業としての給付を受ける者から政治献金を募りまたはこれを受け取ること等(五・六・七条)を挙げ、これらの違反について罰則を設けた(八条)。また同法は、特に合衆国の職員に関しては、次のように規定した。すなわち、職員は、選挙の結果に影響を及ぼす目的をもって自らの権限または影響力を行使してはならず(二条および九条(a)項一文)、さらに、正・副大統領や各省の長官などを除く連邦行政機関の職員は、「政治の運営(political management)または政治的宣伝(political campaign)への積極的な参加」を禁止され、ただ、投票権および「すべての政治的問題について意見を

表明する権利」は認められる(九条(a)項二文以下)——そして、この政治活動の制限に違反した職員は直ちに免職される(九条(b)項)——と。続いて一九四〇年法は、刑事罰の対象となる「有害な政治的行為」のリストに、何人であれ年間五千ドルを越える政治献金を特定候補者に行うこと、合衆国と政府契約を締結する私人が契約の交渉または履行の過程で政治献金をなすこと等を加えた。また同法は、連邦の補助金を受けて営まれる事務に携わる州および自治体の職員も連邦職員と同様に政治的行為の制限を受けることとしたほか、連邦職員およびこれらの州・自治体職員が禁止または許容される政治的行為の範囲を、一九三九年法よりは明確化した。その結果、法律の規定によって連邦職員および右の州・自治体職員に及ぶ制限は、概ね次のようになった。^③ すなわち——

① 連邦の行政機関の職員は、(1)「選挙に介入する目的または選挙の結果に影響を及ぼす目的をもって、自己の権限または影響力を行使」してはならない。また、(2)「政治の運営または政治的宣伝への積極的な参加」をしてはならない。

② ①の(2)の「政治の運営または政治的宣伝への積極的な参加」とは、一九四〇年法成立以前に、人事委員会(Civil Service Commission)が競争採用試験を経た職員に対して大統領命令に基づき判定によって禁止してきた行為をいう。

③ 連邦の行政機関の職員は、①の(1)(2)の制限にもかかわらず、「自らの選択に従って投票をなす権利、およびすべての政治的問題と候補者について意見を表明する権利を有する」。

④ また、連邦の行政機関の職員は、(i)前回の大統領選挙人の選挙において投票を得た者が属する政党を代表する立候補がない選挙、および(ii)全米または州規模の政党と明確な結び付きのない問題に関わつては、①の(2)の制限を受けない。憲法改正、レファレンダム、条例制定およびこれらと類似の性格の問題は、右の(ii)に該当す

るものとみなす。

⑤ 人事委員会は、その規則の定めるところにより、首都近辺その他連邦職員が選挙人の大半を占める自治体における地域的利益に関わるものと認める事項について、①の(2)の制限を適用しないことができる。

⑥ ①の(2)の制限は、大統領に直属する部局の職員、各省の長官、および大統領が上院の助言と承認を得て任命し、外交政策または連邦法の全国的な施行のあり方について決定する職員には及ばない。

以上のようなハッチ法の内容を説明するためには、その制定を直接に促し正当化した事情、およびハッチ法に先行する合衆国公務員法の状況について触れる必要がある(本章二、三。なお以下、本章でハッチ法の内容に言及する場合、便宜のため該当箇所を右の①ないし⑥の番号で示したい)。

二 ハッチ法に直接先立つ連邦法律は、一九二五年の「連邦腐敗行為防止法」(以下、一九二五年法^①)である。一九二五年法は、連邦議会議員の選挙運動における腐敗行為や政治献金の規制に関する立法であつた^②。その規制を強化すると共に、「連邦の公職選挙において連邦の公職保持者またはその権限が利用されないようにすることを主な目的として」、ハッチ法が制定されたのである。

また、連邦職員の政治的行為の規制に関しては、既に一八七六年の法律が、職員と職員の間、および職員と議員の間での政治献金の勧誘・授受を禁じていた^③。そして一八八三年の「合衆国公務員制度の規律と改善に関する法律」(通称ペンデルトン法)は、その二条五項・六項^④により、大統領に対し、(職員は他の職員に政治的献金または奉仕をなす義務を負わず、政治的献金または奉仕の拒否を理由に免職その他の不利益処分を受けることがないこと)、および(職員は、何人に対しても、政治的行為を強要するために権限または影響力を行使してはならないこと)の二点を規定する

命令制定を認めていた。⁽⁹⁾ ペンドルトン法は、メリットシステムを創始した法律であり、ここでは、職員人事による利益誘導を排した政治の浄化が意図されていた。⁽¹⁰⁾ このように、初期の公務員制度改革立法と一九二五年法は「きれいな政治」を目指す点で共通しており、ハッチ法は両者の延長上に位置づけられる。

政治の浄化がハッチ法制定の時点で喫緊とされた理由は、当時の公務員法制のあり方、およびニューディール期に特有の事情の両者に関わる。ペンドルトン法の下でのメリットシステム、すなわち競争試験の成績が良好な者の中から採用が行われる人事制度の適用範囲は、ペンドルトン法自身が指定した一部の職員を除き、大統領命令または他の法律によって指定されていた(同法六条)。⁽¹¹⁾ そして、メリットシステムの適用を受ける職員(以下、競争採用職員という)⁽¹²⁾ に関しては、前記のペンドルトン法二条五項・六項を受けた一九〇七年の大統領命令が、「連邦行政機関に属する職員はすべて、選挙に介入する目的または選挙の結果に影響を及ぼす目的をもって自己の権限または影響力を行使してはならない。職員のうち……競争採用職に属する者は、投票する権利、および政治的問題についての意見を特定少数者に (privately) 表明する権利を有するが、政治の運営または政治的宣伝への積極的な参加をしてはならない」と規定した。⁽¹³⁾ この命令は以後の大統領領によっても維持されたため、競争採用職員に関しては、命令違反行為についての人事委員会の判定例が徐々に蓄積されていた⁽¹⁴⁾ (前記の②の定義規定で言及される人事委員会の先例は、これらの判定例を指している)。他方で、大恐慌への対処のため、新たな行政機関の設置と増員が行われるに至ったが(一九三三年と一九三八年の全職員数を比べると、約二三人すなわち約四〇%の増加)、⁽¹⁵⁾ F・D・ルーズヴェルト大統領は、その大半をメリットシステムの対象外たる特別職員とし、議会もこれを承認していた。同大統領は、抵抗の多い新規で緊急の政策遂行のためには職員人事の政治的運用が必要と判断したのだ、といわれる。⁽¹⁶⁾ ところが、それらの職員による権限の政治的濫用、特に就業促進局 (Works Progress Administration) による雇用機会の提供と引換えの投票誘導が甚だしいとされたこと

が主な動機となつて、反ニューディール派を含む議会多数派がハッチ法を成立させたのであつた。¹⁹⁾ 同法が、従前の大統領命令による政治的行為の規制を制定法に取り込み、かつ、原則として特別職員にも競争採用職員と同じ規制を及ぼしたのは(前記の①、②、⑥を参照)、以上のような事情による。

三 ペンドルトン法では政治的行為の強要からの自由が規定されているにとどまるのに対して、その委任を受けた前記の大統領命令では競争採用職員が任意に行う政治活動まで禁止されており、両者の間には飛躍があるとも見られる。²⁰⁾ しかし、このことから大統領命令を違法とした議論は、筆者の知り得た限り存在しない。大統領命令の適法性が肯定されていたとすれば、ハッチ法の合憲性の肯定まで、距離は近い(なお以下、ハッチ法に触れる場合は、前記の①ないし⑥の部分だけに関わっている)。

大統領命令の適法性について、まず参考になるのは、先に触れた政治献金規制を合憲と認めた最高裁判決である。Ex parte Curtis, 106 U. S. 371 (1876) は、職員の間で政治的目的のために現金その他の財産を授受することを禁じた一八七六年法に違反して、他の職員から政治献金を受け、罰金刑を科された職員の事案につき、次のように判示する。すなわち、「公的権限を有する職員が他の職員に政治献金を依頼することを許すとすれば、懇請が要求に至り、ひいては、任命権者が要求の拒否を……何らかの義務違反と扱いかねないことは、容易に予想できる。このような状況の下での献金は、職員の見解を推進するために行われることもあるが、上司の個人的な不興を買わないようにと——政治的権利 (political privilege) の行使としてではなく免職を避けるために——行われる可能性も高い」。一八七六年法は、職員の保護のために必要な規制を定めている (*Id.* at 374)。また、「公務への俸給の一部が政治的目的のために献じられなければならないとすると、容易に予想できるように、献金の元手のために俸給の増額が必要となり、か

くして、たまたま当面政治的人事を支配する政権政党の運営費用に充てるために、政府が間接的に支出を強いられることになりかねない」(*Id.* at 375) と。次に、一九二五年法に違反し、連邦職員から政治献金を受けたとして下院議員が刑事訴追された *U. S. v. Wurtzbach*, 280 U. S. 396 (1930) でも、最高裁は右の先例を引用して、*「職員が政治献金のために圧力をかけること、またはかけられることを許さない法律を議会が制定できることは明白である」* (*Id.* at 398-99) と述べる。この二件で直接に問題となったのは、献金を受けた者の処罰の合憲性であるが、献金禁止は政治の浄化だけでなく職員の保護のためにも必要とする議論は、後述のように、政治的行為一般の禁止にも応用されることになる。

もつとも、職員の保護のためにも権利制限が必要とする議論は、前世紀から今世紀半ばにかけての公務員法における免職の原則的自由を前提としなければ、理解しづらい。〈合衆国憲法が明文で身分保障を定める裁判官を別とすれば、法律に別段の規定がない限り、公務員の免職は任命権者の自由 (at pleasure) である〉と判示したのは、*Ex parte Hennen*, 13 Pet. (38 U. S.) 230, 259 (1839) である。すなわち、*「法律が各省の職員について規定しながら免職については規定しない場合、省の職員の免職は長官の裁量に委ねられる。そうでなければ、職員に裁判官のような終身の身分保障を認める異例の法律解釈とならう」* (*Id.* at 259-60) と。同趣旨の判示は以後も繰り返され、*Cafeteria & Restaurant Workers Union v. McElroy*, 367 U. S. 886 (1961) に至っても、*「確立された原則として、法律による制限がない限り、政府職員の地位は任命権者の任意によって剝奪可能である」* (*Id.* at 896) と断言されている。他方で、競争採用職員の免職を制限する法律はペンデルトン法が最初であり、また前述のように、同法が大統領命令を通じて禁じた免職その他の不利益処分は、政治的行為の強要を拒絶したことを理由とするものだけである。しかも、禁止される「強要」の範囲は狭く解されていた。たとえば一八八六年の大統領命令により、すべての連邦職員に対し、

その地位を利用して地方選挙に介入することを禁じる措置が取られたが、その実施に関する人事委員会報告によると、
 へ野党のための政治活動は、予備選挙への出席や当選人への祝福の手紙でも免職をもって対処されたが、政権党のため
 の活動は無事であった。競争採用職員における政治党派性の適正な扱いは未だ有権的に判断されておらず、当委員
 会も判断する権限を有しない⁽²³⁾状況であったという。また、政権交代を理由として野党支持の競争採用職員を免職す
 る行為は、一九〇七年の大統領命令以後も、これに違反するとは解されていなかった⁽²⁴⁾。さらに、一九〇七年の大統領
 命令による、「政治の運営または政治的宣伝への積極的な参加」の禁止は、特別職員には及ばなかったのであるが、そ
 の反面、特別職員の場合、任命権者にとって好ましくない政治的行為を理由とする不利益処分について、法的制約は
 存しなかった⁽²⁵⁾。要するに、ハッチ法の制定以前、一九〇七年の大統領命令以前も、今日通常考えられる意味での職員
 の政治的自由(一定の身分保障を前提とした自由)は、職員の種別を問わず、ほとんど保障されていなかったのである⁽²⁶⁾。

一九〇七年の大統領命令は、競争採用職員の政治的行為を原則として禁止することにより、一つには、政治的行為
 を理由とする免職の発動を従来よりは減少させ、いま一つには、職員が本来意に添わない政治的行為をしないで済む
 ことを従来よりは容易にする働きを持ちえると考えられた。この点に着目して、「ハッチ法は、その制定まで「大統領
 命令により」競争採用職員に与えられてきた……「政治的人事からの」保護とほぼ同じものを特別職員にも拡張し、
 それ故にまた、競争採用職員と同じ制限を特別職員に課した⁽²⁷⁾」と評されたのである。

大統領命令による規制の違法性、ひいては命令を法律に取り込んだハッチ法の違憲性を論じにくくしていた条件は、
 他にもある。

その第一は、人事行政に関する大統領命令の規律が尊重される、合衆国公務員法の特質である。たとえば、一九世
 紀前半にも、法律の委任を欠きながら職員の政治的行為を規制する大統領命令があった⁽²⁸⁾という。また、一八七一年の

法律²⁹以来、大統領には連邦行政機関の職員の使用と服務に関する包括的な命令制定権限が認められており、職員の不利益処分³⁰の要件と事前手続、更には団体交渉制度についても、法律による個別の委任を欠いて大統領命令が規定を創設し、後に議会が命令の内容をほぼ受け入れて法律化した例がある³¹。なお、一九〇七年の命令の解釈・適用に当たつた人事委員会は、大統領の人事行政を補佐する機関であつて、独立行政委員会とは異なり、大統領による委員の罷免に法的な制約はなかつたことにも注意する必要がある³²。

第二は、不利益処分への法的制約の立遅れが、実体法だけでなく手続法・争訟法の側面でも見られたことである。たとえば、免職等の重大な不利益処分について人事委員会への審査請求の制度を創設したのは、一九四四年の法律であり、しかもその適用は、退役軍人たる職員に限られていた。不利益処分の司法審査についても、第二次大戦前には、これを連邦職員に認める法律の規定がなかつたことから、訴えの適法性自体が問題とされていた³³。ハッチ法には、連邦の補助事業に携わる州・自治体職員が人事委員会により同法違反の判定を受けた場合について、その職員または州・自治体が連邦地裁に訴訟できる旨の規定があるが(一九四〇年法の部分)³⁴、連邦職員に関しては司法審査を認める規定が欠けている。そのため、政治的行為規制の合憲性が問われる場合はともかくとして、人事委員会の判定またはこれを理由とする免職処分の司法審査が一般に可能かどうか、同法制定の時点では不明であつた³⁵。実際、一九〇七年の大統領命令違反に関する裁判例は、見当たらない。

四 ハッチ法における規制の内容は、大統領命令そのままではなく、より緩やかな部分、より厳しい部分も含む。

まず、前述一の①に見たように、ハッチ法では、「すべての政治的問題と候補者について意見を表明する権利」が職員に留保されるが、この点大統領命令では、単に「政治的問題についての意見を特定少数人に (privately) 表明する権

利」となっていた。「候補者」が付加された趣旨は明らかでないが、“privately”の語が削除されたのは、政治的見解を public にも表明できるとの趣旨である。³⁶⁾次に、④・⑤に見る例外もハッチ法で新たに規定されたものである。④の(i)は、政党の支持を基礎としないことを通例とする地方教育委員会の委員の選挙などを念頭に置いた規定であるとい³⁷⁾う。④の(ii)は、「有権者に付託される公共的問題、例えば比例代表制、シテイマネージャー制、メリットシステム制、公債発行」の是非³⁸⁾、および一般的に言って憲法改正も「アメリカにおいては特定政党と結びつかない問題であり、これらは制約の対象外とされるべきだ、との考えに基づいている。³⁹⁾⑤の委任を受けた人事委員会規則は、約七〇の自治体を指定して、へ政党の支持を得ない立候補または政党の支持を得ない候補者の支持・不支持に関する活動を勤務時間外かつ職務に支障がないように行う限りで、その地方選挙において有権者たる職員は、一般市民と同様の活動をなす⁴⁰⁾う。旨定めていた。

このように、一律広汎な規制に一部例外は認められたが、他方で、違反に対する制裁は厳格を極めた。すなわち、大統領命令違反の判定があつた場合には、訓告から免職に至る措置の中から選択が可能とされたが、ハッチ法違反の判定の効果としては、任命権者は義務として免職処分をしなければならないものと規定された。⁴²⁾これは法違反の程度を問わない点で行過ぎとの批判が強く、一九五〇年の改正により、へ人事委員会が三名の全員一致で免職不相当と認められた場合には、委員会が相当と思料する処分⁴³⁾で停職九〇日より軽くないものが課されるものとするとの但書が付加された(また一九六二年の改正では、停職処分⁴⁴⁾の下限が九〇日から三〇日に変更された)。しかし、右の改正によつても、職員が重い処分のリスクを負うことは確かである。それだけでなく、そもそも何が「政治の運営または政治的宣伝への積極的な参加」(①の②)に当たるのか、不明確であるとすれば、職員への萎縮的影響力は一層強くなる。

大統領命令と法律のいずれも明確な基準を示していない場合、人事委員会規則への委任の手法が考えられるが、ハ

ツチ法の制定過程では、この案は否定されている。すなわち上院では、人事委員会は、「政治の運営または政治的宣伝への積極的な参加」とは何かを規定する規則を定めるものとする。同委員会は、必要と認めるときにその規則を改正できる」との当初の法案に対し、広汎すぎる無効の委任であるとの批判があった。ハッチ議員はこれをかわすために、前記②に相当する案に差し替えたのである⁽⁴⁵⁾。⑤においては人事委員会規則への委任があるが、①・②においてはそれがない。この経緯とハッチ法の文言からすると、人事委員会の先例は、先に見た修正を別として、ハッチ法の中に「凍結」されて禁止行為の具体的内容を示すことになったと理解できる⁽⁴⁷⁾。しかし、政治的行為の禁止に関する先例集を人事委員会が編集して公表したのは、一九六七年の情報自由法施行後の、一九七一年である。また、一九七〇年には①の(2)の解釈基準を示した人事委員会規則が、禁止される行為と許容される行為を非制限的に列挙して制定されたが(後述する)、それまで、職員に實際上利用可能な手掛りは、人事委員会が先例を簡単に要約して禁止の指針を示したパンフレットだけであつたという⁽⁴⁸⁾。

五 ハッチ法のうち合憲性が争われたのは、「政治の運営または政治的宣伝への積極的な参加」の禁止だけであり、三つの最高裁判決がある。ここでは、連邦職員に関わる二件について触れたい⁽⁴⁹⁾。

はじめの United Public Workers of America v. Mitchell, 330 U. S. 75 (1947) (以下、Mitchell 判決) では、複数の原告のうち人事委員会から現に法違反の判定を受けていた一名の事案だけが、本案判断の対象となった(他の職員については、法違反とされうる活動を未だ行っていないことから、裁判所に判断可能な争訟が存在しないと判示された)。そこで問われたのは、造幣局の職員が、勤務時間外の選挙当日に、民主党の地区役員として他の党員に手当を配分するなどの活動を行ったことに對し、ハッチ法違反として懲戒免職をなすことが合憲かどうか、であつた。法廷意見は要旨次

のように述べた。すなわち、「職員の「勤務中の」政治活動が、公務、職員、または職員と接する公衆に悪影響を及ぼすとするれば、勤務時間外の活動についてもほとんど同じことがいえる」(Id. at 95)。〈職員による政治献金の規制の合憲性と、本件の問題は、無縁ではない。本件では、職員の政治的献身が規制されている〉(Id. at 98)。ハッチ法による規制を受けない公共的活動は広い範囲で認められる。禁止される活動は、政治党派的なものだけである〉(Id. at 100)。「我々は、原告の職が、熟練した機械操作の技術を要し、かつ公衆と接しない性質のものだと理解する。しかし、議会は次のように判断したのかもしれない。すなわち、彼が勤務時間外に政治活動を行えば、彼の昇進または上司の覚えに役立ちまたは妨げとなるかもしれない、と。……「原告」Poole氏と同じくらい政策決定に影響力の乏しい合衆国職員は、何十万という。明らかに議会が恐れたのは、誰であれ……職員が行う政治活動が職員の士気にもたらす集積的な悪影響である」(Id. at 101)。「議会は、現業(industrial)と非現業(administrative)の区別を問わず、政府職員が政党の活動家に加わるのは悪だと判断した」(Id. at 102)と。

右の後半部からもうかがえるように、*Mithell*判決の基調をなしているのは、議会の判断の尊重である。一九三〇年代末以来、表現の自由の規制に関しては一般に厳格な司法審査が及ぶとする判例法が形成されていたが、*Mithell*判決は、これと対照的な司法審査の枠組みを用いたのであった。⁽⁵²⁾そして、連邦職員の勤務関係における憲法修正一条の権利、特に表現の自由を問う裁判例が次に現れ、徐々に蓄積していくのは、連邦職員について団体交渉制度が創始された時期と重なる、一九六〇年代以降である。⁽⁵³⁾

ハッチ法の規制の合憲性を二番目に(かつ、最後に)直接の争点とした *United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers*, 413 U. S. 548 (1973) (*ビルド・レター・キャリアーズ判決*) は、このような裁判例の変動期に下された。そのため、*Letter Carriers*判決は、*Mithell*判決の引用にとどまることができず、ハッチ法の

正当化根拠をより詳しく述べた。すなわち法廷意見は、議会の判断が一応合理的 (reasonable) かどうかを問う論法をとらず、次の四点に関わる「明白に重要な諸利益」(Id. at 564) の衡量から、*Mitchell* 判決で問題とされた類いの政治党派性の強い行為の規制について、合憲性が肯定されるとする。第一に、職員は「自己または政党の意思ではなく、議会の意思に従って法律を施行しなければならぬ」(Id. at 564-65)。第二に、「代表民主的政府システムへの信頼が甚だしく損なわれないようにするためには、政府と職員が政治党派的决定を現に行わないだけでなく、行っていないものと一般国民から見られることが重要である」(Id. at 565)。第三に、「ハッチ法制定に先立つ一九三六、一九三九年の選挙運動の経験に照らし、議会は、急速に増加する職員が政党の集票装置と化すことを防止しなければならない」と確信した。(Id. at 565-66)。第四に、「職員の採用と昇進が政治活動の実績によらないようにすること、また同時に、本来の信条よりむしろ上司の意に沿って特定の投票・政治活動を行うよう求める圧力および明示・黙示の勧誘から職員が確実に自由となるようにすること」も他と同様に重要である (Id. at 566)。「強要からの自由を現実に保障するためには、政治党派的行為の禁止が確実とする判断は、執行府と議会が多年に亘つてとるところである。これが憲法により否定される理由はない」(Id. at 566-67) と。

法廷意見は続けて、本件で新たに提示された問題に答えた。すなわち、原告である郵便職員組合は、具体的な違反事件をまたず、ハッチ法の規定は漠然不明確の故に違憲無効である旨の宣言判決を求め、原判決は違憲と認めたが、最高裁はこの本案判断を覆したのであった。「議会は、政治の運営または政治的宣伝への積極的参加に当たるタイプの行為について、準立法権の行使として人事委員会がその範囲を拡張する規則制定をなす権限を否定する意図を持っていた」(Id. at 571-72)。しかし、「議会が規則制定の委任に代えて従前の行政実例を定義に取り込んだ趣旨は、人事委員会に対し、かつての大統領命令に基づく諸先例を最高限の規制とする範囲内でハッチ法の解釈・適用を求め、その

成果として、ハッチ法で禁止される政治活動をより細かく定義する解釈基準たる規則の制定を認めたと、ということである。ハッチ法の規定は、人事委員会の解釈規則によって内容を明確化されること、規制の適用除外を備えていることの二点を考慮すれば、規制の漠然不明確かつ過度の広汎性ゆえに文面上無効、とまではいえない(*Id.* at 572-75.)⁵⁵⁾と。

六 なお、*Letter Carriers* 判決で参照され、最近まで効力を有していた一九七〇年の解釈規則は、次のようなものである。次章以下でも言及するため、便宜上、以下に抄訳を掲げる。

5 C. F. R. § 733. 101 (定義)

(f) 政治党派的 (*partisan*) という形容詞は、政党に関わるという意味である。

§ 733. 111 (許容される活動)

(a) すべての職員は、法令に反しない限り自由に政治活動ができる。職員は、次の「活動をなす」権利を有する。〔1号から13号まで〕

(1) 選挙人としての登録および投票を行うこと。

(2) 政治的問題および候補者に関する個人的見解を特定少数人または不特定多数人に向けて (*privately and publicly*) 表明すること。

(3) 政治的図画、ステッカー、バッジ、ボタンを提示・着用すること。

- (5) 政党その他の政治的組織のメンバーとなり、法令に反しない限りでその活動に参加すること。
- (6) 政治的集会、大会、資金集めまたはその他の政治的集まりに出席すること。
- (7) 政治的請願に個人として署名すること。
- (8) 政党または政治的組織に対して献金を行うこと。
- (1) 憲法改正、レファレンダム、条例の支持その他類似の問題のように、政党と明確な結び付きを持たない問題に関わって政治的に積極的に活動すること。
- (13) その他法令に反さず、職員としての能率性もしくはは廉潔性または所属機関の中立性、能率性もしくはは廉潔性を実質的に損なわない限り、公共の関心事に完全に参加すること。
- (b) 前項の規定は、職員が勤務中または職員の制服を着用中に法令に違反して政治活動を行うことを認めるものではない。各行政機関の長は、前項の活動への職員の参加が公務の能率的な遂行を阻害しまたは職務上の利害との対立を生みもしくは生むように見える場合、前項で許容された活動を、その機関の特定の職員または職員グループについて禁止または制限することができる。

§ 733. 122 (政治の運営と政治的宣伝の禁止)

- (b) ……禁止される活動は、次の各号を含み、かつこれに限定されない。〔1)号から(16)号まで〕
- (1) 政党の役員……を務め、またはその候補者となること。
- (2) 政党組織または政治的クラブの結成または再結成を行うこと。

(3) 政治党派的政治目的のためにする分担金、献金またはその他の基金について直接または間接に勧誘、受領、収集……を行うこと。

(4) 政治党派の選挙の候補者または政党もしくは政治的クラブのためにする資金収集について組織化、チケット販売、宣伝または積極的参加をすること。

(5) 政治党派の選挙における公職の候補者または政党の役職の候補者のためにする政治的宣伝の運営に積極的に参加すること。

(6) 政治党派の争いのある公職選挙において候補者となり、またはその候補者の宣伝をすること。
 (7) 政治党派の選挙における公職候補者または政党の役職の候補者に支持または不支持の投票をできるように勧誘すること。

(10) 政治的広告、放送、宣伝、文書その他これらに類する手段によつて、政治党派の選挙における公職の候補者または政党の役職の候補者について、支持または反対すること。

- (1) 53 Stat. 1147 (1939).
- (2) 54 Stat. 767 (1940).
- (3) 5 U. S. C. §§ 7324-27 (但し、後述する一九九三年改正の前の条文) を参照。
- (4) 43 Stat. 1070 (1925).
- (5) Clark, *Federal Regulation of Election Campaign Activities*, 6 Fed. B. J. 5, 5-11 (1944).
- (6) *Id.* at 13.
- (7) 19 Stat. 169 (1876).
- (8) 22 Stat. at 404 (1883). なお、本稿で法令・裁判例または学説の要約を示すときは、次に本文で示すように、へゝの記号を使う。

- (9) 前注(一) (8)に対応する条項は、一九六六年の形式的な改正を経て、最近まで通用していた。一九九三年の改正前の 5 U. S. C.A. §§7321-23 を参照 (一九九三年の改正については、三章を参照)。なお、セントルイス法制定前後の合衆国公務員法の歴史的検討をなすものとして、大久保史郎「19世紀末における米連邦公務員の政治活動規制」名法五六号四三頁以下 (一九七二) を参照。
- (10) See Van Riper, *Adapting a British Political Invention to American Needs*, 31 Pub. Adm'n. 317, 318 (1953); Vaughn, *Restrictions on the Political Activities of Public Employees*, 44 Geo. Wash. L. Rev. 516, 534-35 (1976).
- (11) Epstein, *Political Sterilization of Civil Servants*, 4 Pub. Adm'n. Rev. 281, 282 (1950); Mosher, *Government Employees Under the Hatch Act*, 22 N. Y. U. L. Q. Rev. 233, 234 (1947).
- (12) See 22 Stat. at 405-06. マンハッタン法が施行された時点で、メリットシステムの対象とされたのは、全職員の一割である。See Note, *Restrictions on Political Activities of Government Employees*, 87 W. Va. L. Rev. 165, 167 (1984)。その大半は税関および郵便職員であり、スタイルスシステムに半々事務の非効率を改善するべく、事業者からの要望が特に強い職種であった。See Hogenboom, *The Pendleton Act and the Civil Service*, 64 Am. Hist. Rev. 301, 316 (1959)。
- (13) なお国の一般職に近い competitive service (5 U. S. C. A. § 2102) に属する職員を、便宜のため、本文のようにならべておく。
- (14) この命令は、United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers, 413 U. S. 548, 559 (1973) に引用されている。
- (15) See Rose, *A Critical Look at the Hatch Act*, 75 Harv. L. Rev. 510, 510-11 (1962)。なお、今世紀半ばまでの人事委員会における手続の簡略化を見よ (Cf. Flanagan v. Young, 228 F. 2d. 466 (D. C. Cir. 1955))。当時の委員会の "order" に審決または判決の訳語をあてるのはあまり適切でないと考え、本文ではこれを「判定」と呼んでおいた。
- (16) competitive service と区別される excepted service に属する職員を、この名称で呼んでおく。これは、法令により、競争試験が不適切とされる職員 (たとえば、任命に上院の助言と承認が必要だが、なお行政機関の長らと密接な関係を保って政策形成に関与する職員) による。See 5 U. S. C. A. § 2103; 5 C. F. R. §§ pt. 213; G. ROBINSON, E. GELI Horn & H. BRUFF, *THE ADMINISTRATIVE PROCESS* 647-48 (4th ed. 1993)。特別職員が全体に占める比率は、一九三八年当時で約三〇%、一九九四年では約四〇%と増加している。わが国の特別職に属する職員より相違多い。See INGRAHAM, *supra* note 16。なお、競争採用職員と特別職員の区別については、佐伯(一)でたびたび触れた。

区別どころには、佐伯(一)はたひたひ触れた。

- (18) See VAN RIPER, HISTORY OF THE UNITED STATES CIVIL SERVICE 320 (1958).
- (19) See Comment, *Release the Gags: The Hatch Act and Current Legislative Reform*, 22 CAP. U. L. REV. 237, 245 (1993); Epstein, *supra* note 11, at 283; Mosher, *supra* note 11, at 234-35.
- (20) Mosher, *supra* note 11, at 254-55.
- (21) See Keim v. United States, 177 U. S. 290, 293-94 (1900); Reagan v. United States, 182 U. S. 419, 424-25 (1901); Shurtleff v. United States, 189 U. S. 311, 318 (1903).
- (22) 前注(8) (9)に於ける本文を参照。
- (23) See Howard, *Federal Restrictions upon the Political Activity of Government Employees*, 35 AM. POL. SCI. REV. 470, 474 (1941).
- (24) See Rose, *supra* note 15, at 516-17. 競争採用職員の免職に正当事由 (cause) の充足を要求し、専ら政治的理由による免職を初め違法としたのは、一九一二年の法律である。佐伯(一)八頁を参照。
- (25) 特別職員について免職等の不利益処分を初めて定めた法律は一九四四年の退役軍人優遇法であり、その適用は退役軍人たる職員に限られていた。佐伯(一)八頁を参照。
- (26) 言い換えると、職員の政治活動を原則的に禁止する法令が存在しなかつた時点では、職員は「政治活動を適法になしうるもの」、野党支持の行爲を理由とする不利益処分からの自由を有しなかつたわけである。
- (27) Friedman & Klinger, *The Hatch Act: Regulation by Administrative Action of Political Activities of Governmental Employees* (pt. 1), 7 FED. B. J. 5, 8 (1945). 同書の主張は、この論者が政府側と個人を務めた United Federal Workers v. Mitchell, 56 F. Supp. 621, 626 (D. C. D. C. 1944) によつて仲裁に認められた。
- (28) Friedman & Klinger, *supra* note 27, at 6-7.
- (29) See 16 Stat. 514 (1871). その内容が、佐伯(一)四頁、(一)四三頁注(8)を参照。
- (30) 佐伯(一)八頁、(一)三九頁を参照。合衆国憲法により大統領に直接賦与された執行権の一環として、法律に反しな限り連邦職員の間接命令制定権限を認め、実務上、本説どころには E. CORWIN, THE PRESIDENT 104 (1957) 及び F. FLEISHMAN & AUFSES, *Law and Orders: The Problem of Presidential Legislation*, 40 LAW & CONTEMP. PROBS. 1 (1976) を参照。

note 15, at 522-23.

(50) 本文で次に紹介する Mitchell 判決と同様に与えられた Oklahoma v. United States Civil Service Commission, 330 U. S. 127 (1947) は、連邦の補助事業たる州の道路設置・管理に携わる職員が政党役員としての行為につき、人事委員会が一九四〇年法違反と判定し、これを州の関係機関に送付したところ、州がその合憲性ないし適法性を争った事例である。そこでの主な争点は、州の当事者資格の有無、および補助金交付に伴って州の人事行政に介入することが州の主権的権能に対する違憲の侵害となるか否か、であった(最高裁の判断は、本案につき消極)。

(51) 現業と非現業の区別は、連邦公務員法令においてはとされたことがない。法廷意見がこの区別に言及したのは、イギリス法を参考にした Douglas 裁判官の一部反対意見 (330 U. S. at 120-26) が、ハッチ法は非現業職員が自発的に勤務時間外かつ庁舎の敷地外におこなう政治的行為を禁止する限りは違憲と述べたことへの反論のためと思われる。

(52) See Heady, *The Hatch Act Decisions*, 41 Am. Pol. Sci. Rev. 687, 690-91 (1947); Wormuth, *The Hatch Act Cases*, 1 W. Pol. Q. 165, 167-69 (1948); Note, *Political Sterilization of Public Employees*, 47 Colum. L. Rev. 295, 297-98 (1947). 邦文では、吉部信喜『憲法訴訟の現代的展開』二〇四頁以下(一九八一、初出一九七四)を参照。

(53) 佐伯(三頁)、(三三九頁)を参照。

(54) See National Association of Letter Carriers v. United States Civil Service Commission, 346 F. Supp. 578 (D. C. D. C. 1972).

(55) アメリカ行政法では、わが法規命令に相当する立法規則 (legislative rule) と、行政機関による法令解釈を示した解釈規則 (interpretative rule) が区別されている。後者は法律の根拠なくして制定可能であり、既存の権利義務に変更を加える効力を有しない。佐伯(三頁)。See, e. g., K. DAVIS & R. PERCE, 1 ADMINISTRATIVE LAW TREATISE § 6. 3, at 234 (3d ed. 1994); E. GELHORN & R. LEVIN, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 315-17 (3d ed. 1990).

二 職員の政治的自由をめぐる近時の裁判例

一 ハッチ法の下で連邦職員の免職等の処分が争われた裁判例は、半世紀余りを過ぎても数少ない。その理由は必

ずしも明らかでないが、ある論者は、早い時期に次のように述べている。「誰か連邦職員が訴訟を起こすために進んで自分の職を賭けるまで、憲法問題について裁判所の審査を得られないことは、實際上、長期間にわたり憲法上の保護を無にしてしまう効果をもたらすかもしれない。〔制定から〕一〇年以上たつても、連邦職員が政治的宣伝の場で発言することをハッチ法が合憲的に禁止できるかどうかは、不明のままである。職を賭ける余裕がないために何千という連邦職員が自分の言いたいことを控えているのだとすれば、彼らの言論の自由は實際上制限されているのであり、それ故、彼らはその具体的な制限が合憲かどうかの問題を提起する当事者適格を認められるべきである」⁽¹⁾と。

このような訴訟要件の充足いかんに関わる裁判例の一つは French v. Devine, 547 F. Supp. 443 (D. C. D. C. 1982) である。原告は、連邦職員ではないがハッチ法が適用される、首都コロンビア特別地区政府の特別職員⁽²⁾であり、その在職の継続は約八か月後に迫った選挙で現在の任命権者が再選されるかどうかにかかっていると主張し、選挙運動資金確保のイベントのチケット販売などの活動を特定した上で、それらの活動を行つてもハッチ法による規制を受けないう、事前の差止めを求める訴えを提起した。地裁の多数意見は、本件の紛争は具体的な法律問題に当たらないとして、訴えを不適法とした。すなわち、職員は、自己の行為がハッチ法に触れることになるのかどうか、メリットシステム保障委員会 [Merit Systems Protection Board]——これは、一九七八年の公務員制度改革法により、人事委員会を改組してできた機関である⁽³⁾に付属する特別審査官局 [Office of Special Counsel] から事前指導を受けることができる⁽⁴⁾。この指導についての信頼保護は法律上明文化されていないが、質問への回答により、職員への萎縮的影響が和らげられる。未だこの回答を求めていない原告は、意味のある行政過程を利用していなく (Id. at 446-47)⁽⁵⁾と。

American Federation of Government Employees v. O'Connor, 747 F. 2d 748 (D. C. Cir. 1984) も、同様の問題に関わる。本件は、一九八四年大統領選挙をめぐる一連の紛争の発端となった事件である⁽⁶⁾。本件では、特別審査官から、

へ職員組合に属する職員は、大統領選挙での投票に必要な選挙人登録を有権者に勧誘する運動に参加できる場合がある。しかし、組合が大統領の候補者支持を決定した後は、組合員による勧誘は、言葉の上では特定政党への投票勧誘を伴わないとしても現実には特定政党の票の掘り起こしを目的とするため、ハッチ法違反の政治党派的活動となる。との回答を得た組合が、回答の司法審査を求めた。控訴裁判所の多数意見は、へ特別審査官の回答には法的拘束力がない。また、仮に回答がいよいよ審査の対象になるとすると、特別審査官局は限られた予算・人員を回答に用いるのが困難となりかねない。さらに、法律上、ハッチ法違反事件の審査を行うのはメリットシステム保障委員会自身であり、この第一次的審判機関をバイパスすることは立法者意思に反する(*Id.* at 752-55.) として、本案審査のための成熟性を否定した。しかし反対意見は、「連邦職員が自分の仕事を進んで危険にさらすのでなければ、特別審査官の解釈が法となつたままである。……特別審査官が今日までなぜ稀にしか審判訴追を行う必要を認めてこなかったか、この種の強制された遵守が説明となる可能性が高い」(*Id.* at 758-59.)、と述べている。

二 裁判例と審決例に転機をもたらしたのは、右の判決の後、職員組合の選挙運動とハッチ法の関係について本案判断を下した裁判例である。

本邦、American Postal Workers Union v. United States Postal Service, 764 F. 2d 858 (D. C. Cir. 1985) 以下、右の判決と同じく、職員組合による選挙人登録勧誘運動が問題となった。従来、郵政職員組合は職員および一般公衆を対象に勧誘するために郵便局内を利用することを認められてきたが、一九八三年末、郵政公社は庁舎管理規則を改正し、へ庁舎内での勧誘は、政府機関または政党支持と関わりのない非営利的市民団体によるもの以外認められない。また郵政職員は、庁舎内での勧誘活動に参加してはならないと定めた。組合は、この規則の違法宣言および執行の

差止めを求める訴えを提起した。地裁は請求を棄却したが、控訴裁判所は次のように判示して地裁に差し戻した。すなわち、ハッチ法の解釈規則自体は、非政治党派的な登録勧誘への参加を禁止していないし、人事委員会の先例でこれを禁止したものもない。問題の庁舎管理規則は、職員が勤務時間外に非政治党派的な運動勧誘に参加することまで禁止する限りで、解釈規則の下で職員に留保された権利を違法に侵害する疑いが濃い。地裁は、これを適法と認めるための根拠があるのか、審理を尽くさなければならぬ。なお、制服を着けないで勤務時間外に職員が参加している場合、一般国民が郵政公社への信頼を失うとは考えにくい。被告は、同僚の参加により他の職員が特定候補への投票を強要されるとも主張するが、これも根拠薄弱と思われる(*Id.* at 862-65) と。ここでは、憲法判断は回避されているが、ハッチ法の解釈規則に明示された禁止事項を標準として、これより厳しい各行政機関の規制を原則違法とする前提がとられている(特に *Id.* at 864 n. 29. 解釈規則 §§ 733. 111(b) と 733. 122(b) が、同規則に禁止と明示されていない活動についてなおハッチ法違反とされる余地を認めることについては、一章本文の末尾を参照)。

American Federation of Government Employees v. Pierce, 586 F. Supp. 1559. (D. C. D. C. 1984) も、同様の解釈をとっている。本件で攻撃されたのは、勤務中の政党支持バッジ着用を全面的に禁止する退役軍人局内部規則である。勤務中のバッジ着用が違反行為となるかどうかは、ハッチ法の制定当時、明らかでなかったし、前記の解釈規則の文言上もやはり不明確である。しかし、本件の訴えが提起された一九八四年当時、大半の連邦行政機関が勤務中のバッジ着用規制を撤廃している現状があり、ハッチ法および解釈規則それ自体では禁止不可能なことに、当事者間に争いはなかった。地裁は、解釈規則 § 733. 111(b) が各行政機関に規制の強化を認めているのは「特定の職員または職員グループ (an employee or class of employees)」についてであり、各機関の職員全体を対象とする強化は予定されていないことを指摘し(*Id.* at 1561)、また実質的な理由づけとしては、(退役軍人局自体が政党支持をしていると誤解

されないようにするためには、外来者と面会する職員にだけ禁止したり、面会時にバッジを外すよう求めるなど、より緩やかな規制が試みられなければならない。バッジが退役軍人団体に不快感を与えるという点は、修正一条に照らし、本件の規制の正当化理由とならなく (*Id.* at 1562-63.) と判示した。

次に *Blaylock v. Merit Systems Protection Board*, 851 F. 2d 1348 (11th Cir. 1988) では、ハッチ法および解釈規則の限定解釈の必要性がより明確に示される。原告は、職員組合の専従として、一九七二年以来休職を認められていた。ハッチ法違反とされたのは、彼が一九八三年から一九八四年にかけて全国的職員組合 (*American Federation of Government Employees*) の委員長としての立場で組合の機関紙に八回にわたり署名入りコラムを書き、そこでレーガン政権を強く批判し、政権交代の必要を訴えた行為である。メリットシステム保障委員会は、特別審査官の審判訴追に対し、停職六〇日を相当とするとの審決を下した。控訴裁判所は、審決の破棄を認め、次のように述べる。「[*Michell*] 判決から知られるように」ハッチ法は、政党の指導者たちが政府職員を使って与党たる地位を永続させることを防止している。また同法は、執行府の高官に対し、政治的に忠実だが「職員としての」能力に乏しい政党员に見返りとして職を与えることを妨げている」 (*Id.* at 1352.)。 (*Letter Carriers* 判決からも、ハッチ法の眼目は、政党の活動が職員人事、選挙過程、法律施行の適正さを阻害しないようにすることにあり得ることがわかる) (*Id.* at 1353.)。従って、ハッチ法が禁止する「政治の運営または政治的宣伝への積極的参加」とは、政党もしくは政党の下部組織または候補者の組織的な運動のために、またはそのような運動と連結して行う積極的参加を指す」 (*Id.* at 1354.) と解される。従って、本件では、原告が政党と共同して行為した証明はない。別の言い方をすると、「議会は、『政治的宣伝』の語句によって、政党がその候補者を当選させるために政党組織を挙げて行う運動を指すように意図した」 (*Id.* at 1355.) のである。へこのように解しないと、ハッチ法自身が「政治的問題と候補者について自らの見解を表明する権利」を職員に認め

た趣旨が否定せらるゝ」(Id. at 1351 & 1356-57.) 云。

Billier v. Merit Systems Protection Board, 863 F. 2d 1079 (2d Cir. 1988) でも、類似の事案で同様の判示がなされている。本件では、二つの全国的郵政職員組合の委員長(共に一年以上休職中)が、それぞれの組合機関紙で、民主党の大統領候補への支持を表明し、組合員に同候補への投票を呼びかけるなどの記事を掲載したとして、これも六〇日間の停職が相当との審決を受けた。控訴裁判所は、「法律の制限と憲法修正一条が矛盾するように見える場合には、法律が自由な表現に有利なように解釈されるべきことが議会の意図であったと信ずる」(Id. at 1085.)とした上で、次のようにいう。「ハッチ法の目的および同法が除去しようとした害悪の特定から実証されることは、政府の公正と能率性を脅かすのは連邦職員の組織的な政治活動だということである。法律の施行における政治的濫用、連邦官僚が動かす集票装置による政治、職員への強制、政府活動への国民の信頼の減退、といった危険は、職員が政党に参加し、または政党と直接に協力する場合に顕著となる。……このようにして、『政治党派的活動』の認定は、政党の力を強め、またはその候補者を当選させる「政党自身の」運動と職員との連携を前提とする。連邦職員と候補者が独立に同じ政治的目的を追求するだけでは足りない。すなわち、ハッチ法違反が認定されるためには、両者が直結して、または共同で活動していなければならない。……[本件の原告二名が]「政党または政党の宣伝組織と共同して活動したのでないことは、争われていない」(Id. at 1089-90.) 云。

右の Blaylock, Billier の両判決に対し、メリットシステム保障委員会と人事管理庁は上告を希望して司法省と協議したが、司法次官はこれを拒否し、そのために判決は確定した。¹³⁾ その結果、両判決は審決例の受け入れるところもなった。すなわち一九八八年大統領選挙に先立ち、空軍の事務職員が勤務時間外に民主党地方支部の世論調査員を務めたとき、テレビ局から事前の予告なしにカメラを向けられてデユカキス候補支持の発言をした事例で、特別審査官

の審判訴追は棄却された。審決は、「職員が」宣伝組織の設定したものであるのではないレポーターの質問に自発的に答えたことは、政党と共同して組織化された運動の一部として意図的になされた発言とは同視できない。従って当委員会は、彼女が 5 C. F. R. § 733. 122(b)(7) に違反して候補者支持の政治的放送をしたとの認定を拒否する」と述べた。⁽¹⁴⁾ ある論者は、これを紹介して、「委員会は、*Biller* および *Blaylock* 判決で宣言された基準により、職員が政党から手当を受けている間にインタビュールが行われただけでは足りない、と判断した。審決から読み取れることとして、「政党との」連携があつたといえるためには、現に政党の後援がある必要があり、従って政党の要請でインタビュールが行われたものでなければならなかつたであろう」という。⁽¹⁵⁾

前章で見たように、ハッチ法とその解釈規則は、職員の政治活動に広汎な制約を課しながらも一定の例外として政治活動の余地を認め、ただ文言上、原則と例外の境界を必ずしも明らかにしていなかつた。右の両判決と裁決例は、解釈論的操作により例外を広く解し、規則所定の禁止事項の一部（特に § 733. 122(b)(5), (7), (10)）の適用範囲を限局したのである。

三 右のような連邦公務員法判例の変動と並んで興味深いのは、州・自治体職員の勤務関係への合衆国憲法修正一条（特に政治的信条・結社の自由）の適用に関わる、最高裁判決の動向である。*Letter Carriers* 判決と同日に下された *Broadrick v. Oklahoma*, 413 U. S. 601 (1973) は、ハッチ法に近い制限を定めるオクラホマ州法律を合憲とし、その時点で他の大半の州も類似の法制を有していることを確認したが (*Id.* at 604 n. 2)、一九八〇年代に至り、半数を越える州が勤務時間外の政治活動を原則として認めるなど、法改正が進んでいる。⁽¹⁶⁾ ただ、注意しなければならないのは、今世紀初めの連邦法について確認したように、⁽¹⁷⁾ 職員の政治活動の許容は不利益処分からの自由を必ずしも意味しない、

ということである。合衆国自身、政治的任命にかかる職員の数には先進国の中で最も多いといわれるが、政治的評価に基づく職員人事の運用 (patronage)⁽¹⁷⁾ は、州・自治体でより広く存在してきた仕組みである。⁽¹⁸⁾

州または自治体の法令に免職を制限する条項のない職員について、政治的理由による免職が修正一条の下で違憲とされることを初めて認めたのは、*Elirod v. Burns*, 427 U. S. 347 (1976) である。本件では、カウンティのシェリフの指揮監督に服する職員が、従前の共和党シェリフの落選に伴って慣例通りに免職された(またはされようとした)ことに對し、その違憲性を主張した。原告らも元々共和党の推薦を得た共和党員であることを前提に職員に採用された疑いが濃い(*Id.*, at 364 n. 18. また *Powell* の三名の反対意見の冒頭部も参照)、最高裁の相対多数意見は、本件の免職を信条・結社の自由の侵害と認め、地裁は何らかの適切な仮の救済をとるべきとした原判決を維持した。すなわち、へ民主党であれ共和党であれ、任命権者の入れ替わりに伴って、職員に本来不支持の政党支持の表明かそれとも免職かを選択させることは、政策形成を行う職にある者以外に對しては許されない。州の法令上メリットシステムの及ばない職員に對して一律に行われる免職は、有権者意思によく答えるための制限としても、最小限の代替的手段 (the least restrictive alternative) とはいえな(*Id.*, at 355-56 & 367-70) と。相対多数意見は、本件のシェリフの行為に仮にハッチ法が適用されるとすれば、同法違反に当たること、およびハッチ法による政治活動規制は合憲であっても、修正一条の中核にある個人的信条・結社の自由の侵害までは許されないことの二点も指摘している (*Id.*, at 370-71)。続 *Branti v. Finkel*, 445 U. S. 507 (1980) は、カウンティに法令上の免職制限なくして雇用される弁護士たる職員につき(州の刑事事件において弁護人となるのが主たる職務のようである—— *Id.*, at 519)、これも任命権者の政権交代に伴う、党籍を理由とした免職を違憲と判示した。⁽¹⁹⁾

有名な *Rutan v. Republican Party of Illinois*, 497 U. S. 62 (1990) は、免職以外の人事上の措置についても修正一

条の制限を及ぼした。一九八〇年の知事命令により、イリノイ州では州職員の新規採用が原則的に凍結され、その例外は知事に直属する人事局の承認を必要としたが、知事と同じ共和黨員でなければ承認をしない運用がなされていた。原告らは、新規採用から昇任・配転などの各局面で、共和党支持者でないために不利益扱いを受けたと主張したが、原判決は、免職および免職と実質的に同視できる退職強要ならびにレイオフ後の再雇用拒否に限ってインジャンクションを適法とし、これ以外の人事上の差別については訴えを不適法とした (*Rutan v. Republican Party of Illinois*, 868 F.2d 943 (7th Cir. 1989))。これに対して最高裁の法廷意見は、*Elirod v. Brantli* 兩判決に照らし、原告の職が政治的理由による免職の許されないタイプのものであることを確認した上で、政治的不利益扱いの包括的な是正が事実審理に基づいて要求されるか否かの判断のため、事件を地裁に差し戻した。すなわち、免職にとどまらず昇任拒否・配転・再雇用拒否も重大なペナルティとして違憲とされうるほか、新規採用拒否についても同様である——「州の職は貴重であり、ほかの大半の職と同様、定期的な給与、健康保険その他の給付を提供する。さらに、民間部門が不況のときは、州の仕事で道が開けるかもしれない。ソーシャルワーカー、初等学校教員、刑務官のように州が主要または唯一の雇源となる職業もある。このように、州による採用拒否は重大な苦難である」 (*Id. at 77*)、と⁽²³⁾。

右の *Rutan* 判決は、「共和政体の歴史と共に古い *patronage* の実務は今や違憲である」ことを宣言した点で、政府職員の政治的自由にとって極めて重要な意味を持つ。しかし、同判決の法廷意見は五票対四票の僅差で成立していること、四名の反対意見が法廷意見とほぼ全面的に対立していることから見て、判例法は未だ安定した状況にあるとはいえない。反対意見は、メリットシステムと *patronage* の適正な混合のあり方は立法者に委ねられるべきこと、憲法制定以来の政治的伝統は人権保障を理由に否定されないこと、*patronage* は二大政党制の発展に資すると考えられること、多種多様な職種を憲法上 *patronage* の許されるものと許されないものに線引きする基準は立て難いことなど

を理由に挙げ、「*Elirod* および *Branti* 判決のルールは、「免職以外の措置に」拡張されてはならないだけでなく、むしろ判例変更して否定されるべき」(497 U. S. at 110)とまで述べている。⁽²⁶⁾

四 以上のように、ハッチ法の限定解釈が最高裁の承認を得ないままではあれ下級審のレベルで確立され、他方で連邦裁判所による州・自治体の人事行政への介入も進行したが、これらの動向は、さしあたりハッチ法の合憲判断を揺るがすには至っていない。判例法におけるこの状況を確認したともいえるのは、一九九三年のハッチ法改正により従来の制限の適用が限定された後に下された、*United States v. National Treasury Employees Union*, 115 S. Ct. 1003 (1995)である。本判決は、第二次大戦下の特殊な事例を別とすれば、連邦公務員法律の一部を初めて違憲とした事例であり、そこでは、ハッチ法の合憲判断との区別が争点の一つとなっている。

この事件で合憲性が争われたのは、一九八九年の政府倫理改革法で新設された、上下両院議員・連邦裁判官・その他連邦政府のほぼ全職員を対象とする、講演等の謝礼金受領禁止である。⁽²⁷⁾ 謝礼金 (*honorarium*) とは、へ連邦公務員の出席、スピーチ、論説に対して支払われる金員その他価値のあるものをいい、本人および親族一人が現実が必要とした旅行費用を含まない旨定義された。⁽²⁸⁾ この制限に違反した者に対しては、司法長官は一万ドル以下または謝礼金相当額のうち高い方の金額を民事罰 (*civil penalty*) として請求する民事訴訟を連邦地裁に提起できる。政府倫理局は、職員からの問い合わせに対して、事前指導たる勧告的意見として、書面により本法の解釈適用について回答することができ、この指導に従った者は、民事罰の請求を受けない。本件の原告は職員および職員組合であり、一般給与表15級以下の職員を代表して、クラスアクションにより、謝礼金受領禁止の執行差止めを求めた(原告が示す具体例としては、職員が勤務時間外に余技として行ってきた宗教や歴史の市民講座講師、ダンス批評、環境問題についての論説公表が、少額

であれ報酬を否定されると今後は実際上不可能である、という)。

五名による法廷意見は、被告側自身が「一律広汎の予防的ルール」(wholesale prophylactic rule) (115 S. Ct. at 1017) と呼ぶ謝礼金禁止^⑧について、次のように判示した。すなわち、謝礼金禁止の影響は広汎に及び、かつ表現を事前に萎縮させる機能を営むことから、「政府は、表現の聞き手および現在と将来にわたる甚だ多数の職員のこと……利益よりも、政府の現実的作用に表現が必然的に及ぼす悪影響を排除する必要の方が「利益衡量の上で」重大であることを示さなければならぬ」(Id. at 1014)。ところが、「問題の法律は」表現を禁止せず、メッセージの内容または視点に基づいて表意者を差別することもないとはいえ、報酬禁止は、疑いもなく表現活動に重い負担を課す」(Id.)。「ハッチ法は、職員の権利を制限するよりむしろ、権利とりわけ自由な表現を保護することを目的とした。……しかしながら、政治党派的政治活動とは異なり、謝礼金が職員の士気または自由を脅かすとはほとんど考えられない」(Id. at 1015)。また、(議会は政府職員の政治党派的政治活動が現に悪影響を及ぼしていることに対処するため、ハッチ法を有効に制定したのであるが、これに対して、原告らへの謝礼金禁止によって実際に得られる利益を政府側は示していない。造幣局の機械工でも部下の評価に政治的考慮を加える悪弊は考えられるが、15級以下の一般に権限の乏しい職員が職務外で非政治的な表現活動の報酬を受けたところで、相手との不当な結び付きが起こる(または不当な結び付きがあるように見える)事態はほとんどありえない」(Id. at 1015-16)と。一名による意見も、「本件と恐らく最も類似した事件である……Letter Carriersで、当裁判所がハッチ法を修正一条違反と認めなかったのは、政治的スポイルズシステムの弊害を具体的に精査したからである。……「ハッチ法は」政府の能率的活動を維持するためにはより緩やかな代替手段では足りないという、一世紀以上にわたる政府の経験から発展した」(Id. at 1021)と述べる。これに対し、三名の反対意見における、ハッチ法との区別を否定する立論は、ハッチ法も大多数の職員に一律に適用され、しかも職員

の保護は法の目的の一つに過ぎなかったが、それでも同法は合憲とされた」(Id. at 1026 & 1029.)¹⁾ というものであり、両者はあまり噛み合っていない。

なお、本件で違憲判断の後に問題となったのは、違憲とされた条項について執行差止めが及ぶべき範囲である。法廷意見は、原告のクラス(15級以下の職員)に対して謝礼金禁止を一律に差し止める救済を認めた。法廷意見は、職務に関連性のある表現への謝礼金であれば合憲的に受領を禁止される可能性を肯定したが、どの程度の関連性を要求するのか、第一次的に判断すべきは法改正にあたる連邦議会であると述べ、職務関連性のある表現に限って差止めの対象から除くことは裁判所による立法(judicial legislation)に当たると判示する(Id. at 1019)。他方、違憲判断の結果に同意した一名の裁判官は、この点に関しては反対意見を付加し、職務関連性のある表現(例えば税務職員が租税政策について行う講演)については差止めの対象から除外することは、むしろ立法者意思に適合すると述べ、法廷意見よりは差止めの範囲を限定する立場をとった(Id. at 1023-24)。三名の反対意見も、「租税調査官、銀行調査官、捜査官その他少なからぬ連邦職員は、給与水準が15級以下であっても「謝礼金の渡し手に対して」便宜を図る相当の権限を有している」(Id. at 1028.)と述べ、仮に違憲判断をとるにしても法廷意見による救済は広すぎるとする。

(1) Davis, *Standing, Ripeness and Civil Liberties: A Critique of Adler v. Board of Education*, 38 A. B. A. J. 924, 926 (1952).

(2) See 5 U. S. C. A. § 7324(a) (一九九三年の改正後) § 7322 (1)(C).

(3) メリットシステム保障委員会は、不利益処分に対する審査請求などの事務を担当する。See 5 U. S. C. A. § 1204(a). これに対し、人事委員会を分割してできたまま一つの機関は人事管理庁(Office of Personnel Management)であり、大統領による人事管理権限を補佐する事務を担う。メリットシステム保障委員会の委員とは異なり、大統領による人事管理庁長官の罷免には法的制約がない。See 5 U. S. C. A. §§ 1102-04, 1202(d).

(4) 特別審査官は、ハッチ法違反事件および一定の違法な人事行政について調査し、その是正措置などを求めて、メリットシステム

- 保障委員会に対し審判を請求するものではない。See 5 U. S. C. A. §§ 1212, 1214-16. 特別審査官は、一般に法令の解釈・適用に関する事前相談に応じてはならぬが、ノンチ法違反については勧告的意見たる回答を請求するものではない。See 5 U. S. C. A. § 1212(f). なお、メリットシステム保障委員会の委員と特別審査官の任命・身分保障のあり方はほぼ同じであり、前者の委員会が後者を指揮監督するものとは予定をなす。See 5 U. S. C. A. §§ 1201-04, 1211-12.
- (5) 本件の原告は、却下判決の後、特別審査官回から「審判訴訟するべきならば将来の事情ごとの」旨の回答を得て、再び地裁に審査を求めたが、地裁は Mitchell, Letter Carriers 判決に依拠し、原告へのノンチ法適用は合憲と判断した。See 547 F. Supp. at 447-49.
- (9) See Bierman & Masters, *The Need for Hatch Act Clarification*, 36 LAB. L. J. 313 (1985).
- (7) See Rose, *A Critical Look at the Hatch Act*, 75 HARV. L. REV. 510, 521 (1962); Esmann, *The Hatch Act — A Reappraisal*, 60 YALE L. J. 986, 990-91 (1951); National Association of Letter Carriers v. Civil Service Commission, 346 F. Supp. 578, 580-81 (D. C. D. C. 1972).
- (8) See 586 F. Supp. at 1561 n. 2 & 1562 n. 4.
- (6) 組合の幹部が退職した理由が、他の組合員と精神的絆を築くこと、または退職年金制度への加入を継続するものではない。See Bierman & Masters, *supra* note 6, at 317.
- (10) 原告の組合が排他的代表を務める連邦職員は約七〇万人、機関紙の発行は約二〇万部だと言ふ。See 851 F. 2d at 1349.
- (11) 本稿一章の一〇③に示した条文を参照。
- (12) なお本判決は、補助的な理由として、ノンチ法の立法記録の中から政治的表現の自由に配慮した法案修正過程の部分を詳しく紹介している。See *Biller*, 863 F. 2d at 1085-86.
- (13) See H. REP. NO. 16, 103d Cong., 1st Sess. 14 (1993). その理由が書かれていない。
- (14) Comment, *Release the Gags: The Hatch Act and Current Legislative Reform*, 22 CAP. U. L. REV. 237, 260 (1993) の註四ノ。
- (15) See *id.*
- (16) See *Developments in the Law — Public Employment*, 97 HARV. L. REV. 1611, 1659 n. 68 (1984); Note, *Restrictions on*

Political Activities of Government Employees, 87 W. VA. L. REV. 165, 173-76 (1984). なお、一九四〇年法は州・自治体の州・自治体職員のみを教育公務員を除く職員の約半数にこの選挙権を回復しようとした (See Minge, *Federal Restrictions on the Political Activities of State and Local Employees*, 57 MINN. L. REV. 493, 494-95 n. 4 (1973))。一九七四年の法改正以後は「政治の運営または政治的宣伝への積極的参加」の禁止は一般に撤廃されたが、公職選挙への立候補禁止だけは残された。See 5 U. S. C. A. § 1502(a)(3).

(17) 一章注(26)およびこの注に対する本文を参照。

(18) See P. INGRAHAM, *THE FOUNDATION OF MERIT* 9 (1995).

(19) patronage の spoils system を回教で用いるのはその名を、後述の立憲的価値を合意せず、また、州・自治体の公務員制度に関わらず用いられるのが通例である。

(20) See Lovend & Pavlak, *Analyzing the Historical Development of the American Civil Service*, in HANDBOOK OF PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION 13 (J. RABIN ed. 1995)

(21) この Branti 判決は、patronage を伝統的な職員の範囲を確定する基準として、Elrod 判決を修正しようとした (445 U. S. at 518-20)。この判決は、*See generally* Comment, *First Amendment Limitations on Patronage Employment Practices*, 49 U. CHI. L. REV. 182 (1982); Martin, *A Decade of Branti Decisions: A Government Official's Guide to Patronage Dismissals*, 39 AM. U. L. REV. 11 (1989). なお、Elrod, Branti, 及び後の Rutan 判決を詳しく紹介したものは、青柳幸一「政治的信条の自由と情実的人事行政」成田返音「国際化時代の行政と法」三七五頁(一九九三)がある。

(22) 原告の関わる職が州の法令上のメリットシステムの対象たる職であるかどうかは、結論に影響のない問題であるため、原判決の事実認定によっても明らかではない。

(23) イリノイ州知事は、最高裁判決の翌月、知事命令により、採用の判断の際に採用志願者の政党帰属を調査することを禁じたほか、個別人事上の決定一般につき、政党帰属のみを考慮することを禁止した。See Hamilton, *The Staffing Function in Illinois State Government after Rutan*, 53 PUB. ADMIN. REV. 381, 383 (1993).

(24) See Rosenbloom & Carroll, *Public Personnel Administration and Law*, in HANDBOOK OF PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION 109 (J. RABIN ed. 1995).

- (25) 州・自治体職員に関する判例法の不安定さを示す。まづ一例は、*Waters v. Churchill*, 114 S. Ct. 1878 (1994) である。事案は、公立病院の看護婦で法令上免職に制約のない職員が、病院側の人員不足への対応策を同僚に批判したことの原因に免職され、これを修正一条違反として争ったものである。直接の争点は、公立病院が原告の発言について行った事実認定を連邦裁判所がどの程度尊重すべきかであったが、興味深いのは、相対多数意見(Rutian 判決では反対意見に回った判事の執筆による)に見られる、*Letter Carriers* 判決も引用した次のような判示である。すなわち、「使用者としての政府は、統治者としての政府よりも、実際にはるかに広き権限を有する」(*Id.* at 1886.)と。この判示は、概ね実質的証拠法則と同様の審査制限(See *K. DAVIS & R. PIERCE, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE* § 9. 5, at 133 (3d ed. Supp. 1995)) を導く前提となつた。²⁶⁾
- (26) *United States v. Lovett*, 328 U. S. 303 (1946) (議案が破壊活動主義者と判断した三名の職員に対して給与の支払いを禁じた法律が、私権剥奪法 (bill of attainder) となつたものとされた事例)
- (27) See *Pub. L. 101-904*, 103 Stat. 1760, § 601 (1989).
- (28) この定義は一九九二年の改正により括弧書を付加され、より詳しくなった反面で立法技術的な難点を指摘されているが、この点には立ち入らなす。 See 115 S. Ct. at 1010, 1016 & 1021-22.
- (29) 一般給与表は、外務職員などの例外を除く執行府の職員に適用される。1級から18級まで設定され、16級以上の職員は、Senior Executive Service とシニアカテゴリーに属する職員として、人事管理上他の職員と別扱いを受ける。 See 5 U. S. C. A. §§ 3131-32, 3592, 4312-14, 5332 & 5384. この他に、各省の長官以下、大統領が上院の助言と承認を得て任命する職員については、一般給与表18級を上回る Executive Schedule の5段階の給与表がある。 See 5 U. S. C. A. § 5332. 問題の政府倫理法は、過去二〇年のインフレによる削減に配慮して、議員・裁判官および Executive Schedule が適用される職員には一挙に二五%の給与引上げを行ったが、(See 103 Stat. at 1768, § 703.) これ以外の下級職員には改定は及ばなかった。原告による本件クラスの設定は、以上の事情を反映してなされたものである。
- (30) "broad prophylactic rule" とよく表現が、ハッチ法の合憲性の疑わしさをどう文脈で用いられたことがある。 See *Hobbs v. Thompson*, 448 F. 2d 456, 472 (5th Cir. 1971).

三 一九九三年改正法

一 ハッチ法的大幅改正による制限緩和の試みは、一九七六年と一九九〇年の議会による可決にまで至ったことがあるが、⁽¹⁾ いずれも共和党大統領の拒否権に逢い、法律として成立していなかった。七六年のフォード大統領による拒否理由は、「政治的行為の強要を禁止する法律の規定があつても、まことに微妙なやり方で連邦職員に圧力が及ぶことになりかねず、そうなると、職員は政治党派的政治活動をせざるを得ないように必然的に感じ取ることとなる⁽²⁾」と述べ、九〇年のブッシュ大統領による拒否理由も同旨である。⁽³⁾ しかし一九九三年のクリントン大統領選出を経て、大統領もハッチ法改正支持を表明し、新しく任命された人事管理庁長官も議会公聴会で改正賛成の答弁をなす⁽⁴⁾ におよび、法改正が成立した。これに先立つ一九八三年から一九八七年半ばにかけての統計によれば、特別審査官局がハッチ法違反として事前に警告を発した事例のうち政党が特定できたものは、民主党関連が七三%、共和党関連が一九%と、民主党関係者からは執行の偏向の疑いが示されていた。⁽⁵⁾ このように政治的差別の疑いもあったが、前に見た判例法の状況を考慮したためでもあろう、上下両院における提案理由は、改正を立法政策の問題として扱っている。すなわち議会は、ハッチ法の合憲判断は維持しながら、法の不明確性を除去し、勤務時間外の職員に原則として一般市民と同等の政治活動の自由を保障しつつ、なお人事行政および一般市民に対する行政における政治的濫用を防止することを意図したのである。⁽⁶⁾ 一九九四年二月から施行されている「一九九三年ハッチ法改正法」⁽⁷⁾ の概要は、次のとおりである。

5 U. S. C. A. § 7322. (定義)

(1)本法において職員とは、執行府の機関において雇用されまたは職を保有する者をいう。但し、正・副大統領はこれに含まれない。

§ 7323. (政治活動の許容と禁止)

(a)職員は、政治の運営または政治的宣伝に積極的に参加することができる。但し、次の行為をしてはならない。

(1)選挙に介入する目的または選挙の結果に影響を及ぼす目的をもって自己の権限または影響力を行使すること。

(2)政治献金を勧誘または受領すること。但し、所属する連邦職員組合の機関が連邦選挙運動法に従って行う政治献金のために、部下でない職員との関係で勧誘または受領することは妨げない。

(3)政党を代表して公職に立候補すること。

(4)その所属する機関に補償、補助金、契約、許認可を申請している私人、またはその機関から監査、検査、執行を受けている私人に対し、政治活動を勧誘または抑制すること。

(b)(2)連邦選挙委員会、FBI、CIA、メリットシステム保障委員会、特別審査官局……[等]の職員は、政治の運営または政治的宣伝に積極的に参加してはならない。

(4)前(2)号によって禁止される行為は、ハッチ法の下で禁止されてきた行為と同義である。

§ 7324. (公務中の政治活動の禁止)

(a) 職員は、次の場合には政治活動をしてはならない。

- (1) 公務に従事しているとき。
- (2) 合衆国政府の公務のために用いられている部屋または建物の中にいるとき。
- (3) 制服または職員たることを示す記章を身に着けているとき。
- (4) 合衆国またはその機関が所有または賃借している乗物を使用しているとき。

§ 7325. (一定の自治体に居住する職員の政治活動の許容)

人事管理庁は、§ 7323(a)項(2)号・(3)号の規定にもかかわらず、その規則の定めるところにより、首都近辺等の自治体で選挙人の大半が連邦職員であり、かつその自治体に存する特別の事情により職員の政治参加が地域的な利害に関わると認めるときは、政治献金および立候補の制限を免除することができる。

§ 7326. (制裁)

§ 7323 または § 7324 に違反した者は、免職されるものとする。但し、メリットシステム保障委員会が全員一致で相当と認めた場合は、停職三〇日を下回らない処分が委員会の指令に基づいて課されるものとする。

このほか、主要なところでは、職員に政治活動または政治献金を強制する行為に対しては、罰則の新設により規制が強化された(五千ドル以下の罰金もしくは三年以下の拘禁または両者の併課)^⑧。また、従来、郵政公社職員も一般の連邦職員と同じくハッチ法の適用対象とされてきたが、今回の法改正も郵政公社職員に及ぶものと規定された(本法七条)。

二 右のような現行法については、未だ学説のコメントは見当たらず、裁判例も現れていないようである。ここでは、一九九六年版から連邦行政規則集に登載されるに至った人事管理庁規則(以下単に新規則と呼ぶ)も参照しながら、若干の解説を加えるに止める。

「ハッチ法改正法」の最大の特徴は、職員の政治活動を原則的に一般市民並に認めるかどうかの判断基準の割り切り方である。すなわち、一部の機関の職員は従来と同じ扱いを受けるが(§ 7323(d)(2))^⑩、その他の大半の職員は、勤務中 (§ 7324(a)(1)) または勤務中の外観を呈しているとき (§ 7324(a)(2)~(4)) を除き、原則として政治活動に制約を受けない (§ 7323(a))。この結果、適法な活動領域が大幅に拡げられたことはいうまでもない。ただ、改正前に一般に適法視されてきた勤務中の政治党派的バッジ着用が、政治活動の一種として違法となる点は、提案者により、規制強化として説明されている^⑪。

右のような割り切り方は、旧法よりはるかに明確であるが、これだけではなお適用上の疑義の余地が残るであろう。新規則は、この疑義の解消を目的としたものである。新規則は、その制定を委任する法律の条項を欠いているので^⑫、かつての人事委員会の解釈規則(以下単に旧規則と呼ぶ)と同様に法律解釈の提示として理解されるが、その分量は旧規則の約三倍に及ぶ。これは、通常の形式の法文だけでなく具体的な設例も規定する部分が多いためである。たとえ

「商務省の職員は、公務出張中、朝の時間帯に年次有給休暇を取り、政党の公職候補者のための朝食会でスピーチをする」ことが認められる。」(5 C. F. R. § 734. 205, example 6.)

「職員は、自己所有の車のバンパーに政党支持のステッカーを貼り、……合衆国政府機関の駐車場に駐車できる。」(5 C. F. R. § 734. 306, example 4.)

「職員は、勤務時間中でなければ、所属する職員組合支部の事務所で政治活動を行うことができる。その事務所が合衆国政府機関から職員組合に提供されている場合でも同様である。」(5 C. F. R. § 734. 306, example 5.)

「政党を代表する公職選挙の候補者となつた者の配偶者たる職員は、配偶者の資金集めパーティーに出席し、献金の受け手の列に並び……配偶者への投票を呼びかけることができる。しかし職員個人では、献金または労力提供の勧誘・受領または資金集めパーティーのチケット販売をすることはできない。」(5 C. F. R. § 734. 307, example 1.)

これらの設例(計六三例)や、法律自体では必ずしも意義の明らかでない語に関する詳細な定義規定(5 C. F. R. § 734. 307)は、二三個の語を挙げるは、すべて正当な解釈かどうかはともかく、職員にとつて有益であろう。しかし新規則は、大統領に直属する部局の職員、および外交または全国的政策の決定をなす者として大統領が上院の助言と承認を得て任命する職員の二種類につき、職務の性質から勤務中か否かの区別が不明確なこと、さらに大統領の意向に沿つた政治活動が当然に期待されていることを考慮し、勤務中の政治活動を認めるなどの特則を設けている。⁽¹³⁾これは、改正法における「職員」の定義(§ 732(1))を一部修正するものであり、法律解釈の名の下に可能かどうか、行政機関による法律解釈に裁量を認めることの多いアメリカ行政法の現状⁽¹⁴⁾においても問題となるであろう。新規則が全体として適法と認められるためには、人事管理庁の判断を大統領の判断に準じて尊重する法的要請が、旧規則の場合よりも強く肯定される必要がある。

なお、ハッチ法の合理性を支持する学説が一致して挙げてきた論拠は、政治活動禁止の大義名分がなければ、上層部からの政治活動の勧誘に従わないことは實際上不可能である、という点であった。⁽¹⁵⁾これに対し、改正法を支持する側は、政治活動の強制そのものに対する規制でもって職員保護には十分であると主張し、両者は実証的なデータを欠いて並列して対立したままである。たとえば政治活動の拒否を理由とする不利益扱いが現にどの程度よく統制されるかは、今後の裁決例や裁判例を注視するほかない。⁽¹⁷⁾

- (1) See S. REP. NO. 57, 103d Cong., 1st Sess. 5, reprinted in 1993 U. S. CODE CONG. & AD. NEWS 1806; H. R. REP. NO. 16, 103d Cong., 1st Sess. 2-3 (1993).
- (2) 前掲の上院委員会報告書五頁の引用による。
- (3) 前掲の上院委員会報告書五頁、下院委員会報告書一五頁を参照。
- (4) See *Hatch Act Reform Amendments of 1993*; *Hearings on S. 185 Before the Comm. on Governmental Affairs*, 103d Cong., 1st Sess. 4-24 (1993).
- (5) 前掲注(一)の上院委員会報告書一四頁を参照。See also Feinstein & Nelson, *Hatch Act Reform*, 35 *Fed. B. News & J.* 274, 276 (1988).
- (6) 前掲注(一)の上院委員会報告書四〜五頁、下院委員会報告書五頁・一四〜一五頁を参照。ただ後者は、Mitchell判決の反対意見を引くなど、違憲説に近いコメントを含んでいる。
- (7) Pub. L. 103-94, 107 Stat. 1001 (1993).
- (8) See 18 U. S. C. A. § 610.
- (9) 59 *Fed. Reg.* 48765 (1994). なお 5 C. F. R. pt. 734 (1996) に編入されている。
- (10) 新規則は、従来ハッチ法の適用を受ける職員については、二章の二に見た裁判例の限定解釈を採用する趣旨の定めを置く。See 5 C. F. R. §§ 734. 402, 734. 411.
- (11) 前掲注(4)の公聴会記録三二二頁を参照。上院議員は、郵便配達制服のまま政治集会に出席することも新たに違法とされる例に

挙げらる。

(12) 本文の一で紹介した U. S. C. A. § 7325 (首都近辺などの自治体の地方的問題に配慮した規定) は委任を明示している。この委任に基づく規則は 5 C. F. R. pt. 733 (1996) に編入されている。

(13) See 5 C. F. R. §§ 734. 501-503. また、これらの条文の趣旨説明は、59 Fed. Reg. at 48767, 48769 (1994) を参照。

(14) See generally K. DAVIS & R. PIERCE, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE § 3. 5-3. 6 (3d ed. Supp. 1995).

(15) See, e. g., Vaughn, *Restrictions on the Political Activities of Public Employees*, 44 GEO. WASH. L. REV. 516, 547-51 (1976); Irwin, *Public Employees and Hatch Act*, 9 VAND. L. REV. 527, 529-31 (1956); Esman, *The Hatch Act — A Reappraisal*, 60 YALE L. J. 986, 994 (1951).

(16) 前掲注(4)の公聴会記録三七頁における上院議員と行政学者の議論を参照。

(17) 一九七八年の公務員制度改革法以降の、メリットシステム違反の行為に対する規制強化については、佐伯(一)、特に四八頁以下を参照。もともと、法令上の制約が現に遵守されるには限らない。一九七八年法を支持した民主党政権下で行われた、共和党員の職員に対する配転による組織的嫌がらせの実例については、Delong v. United States, 621 F. 2d 618, 621 (4th Cir. 1980) を参照。

おわりに

ハッチ法の正当化の論拠には、わが国家公務員法一〇二条および人事院規則一四一七(以下、単に人事院規則)の正当化の試みと重なる部分があるが、食い違いも明らかである。また、わが国の方がより広汎な規制を敷いていることも確認できた。

ハッチ法に立法技術上の難点があるのも確かであるが、わが人事院規則の方がハッチ法および人事委員会規則よりも明確であるとしても、それは、わが法が細大漏らさず規制を可能とする書き方をしているためである。日本の場合、

それでも政治的行為の規制に対する事前の包括的な差止訴訟が提起される事態は考えにくく、アメリカの場合とは異なり、違憲として差止めが認められるべき範囲の線引きをめぐる困難は現実化しにくい⁽²⁾。より裁判所の役割が限定される刑事・行政事件において、わが判例が個別の事件に関する適用違憲さえ認めない現状は、正当化できないのではなからうか。もつとも、判例変更を引き出す努力を職員に求めるのも酷である。憲法・行政法研究者のコンセンサスと考えられるところと同様、近い将来の国公法の見直しに伴って、政治的行為についても改正を求めたい。

(1) 合衆国の法令にならった、当初の人事院規則案に対する批判として、浅井清『新版国家公務員法精義』四二二〜三二頁(一九七〇)を参照。

(2) アメリカでの問題については、二章注(25)に対応する本文、および二章の四に示した最高裁判決を参照。