

第一修正上の権利と公務員に対する

エージェンシー・ショップ条項

Harris v. Quinn, 134 S. Ct. 2618 (2014)

藤木貴史

一橋大学大学院博士後期課程

1 はじめに

近年のアメリカ労働運動において、大きな存在感を示しているのは、公共部門の労働組合である。連邦労働省統計局によれば、労働組合の推定組織率は、民間部門が六・七％（七五五万四〇〇〇人）であるの対して公共部門が三五・二％（七二四万一〇〇〇人）であり、教師・消防士・警察などの職業では賃金向上・労働時間削減に一定の役割を果たしている、との分析もある^①。

しかし二〇一二年以降、連邦最高裁は、本稿で検討する Harris v. Quinn 判決^②（以下、本判決）等において、公共部門の労働組合の存続をゆるがしかねない判決を相次いで下している。こうした判決が下されている理由は、公共部門におけるエージェンシー・ショップ条項が、言論の自由および結社の自由を保障する連邦憲法第一修正に反し違憲となる可能性がある、と連邦最高裁が考えているためであ

る。

エージェンシー・ショップ条項とは、「労働協約に設けられる条項で、協約から利益を受ける非組合員に対して、労働組合の代表活動にかかる経費を支払うよう求めるもの」であり、「支払い総額は、組合費のうち、代表活動にかかる経費のために組合員が支払う部分に等しい」とされている^③。アメリカ法上、一般に、ユニオン・ショップ条項はエージェンシー・ショップ条項と同じものとして理解されており、いわゆる勤労権法（Right to Work Law）がある二八州では締結できないもの^④、それ以外の州においては、労働組合の組織的・財政的基盤を確保する重要な手段となっている。そのため、エージェンシー・ショップ条項が違憲となれば、公共部門の労働組合は大きな打撃を受けることになる。

2 事案の概要

(1) イリノイ州は、連邦メデイケイド・

プログラムの資金提供を受けて、高齢・傷病などに起因する障害者の在宅介護のために、州法を制定し、リハビリテーション・プログラムを設けている（以下、本件州法）。本件州法上、同プログラムを受給する障害者は「利用者（consumer）」、介護サービスを提供する者はパーソナル・アシスタント（以下、P A）と呼ばれ、利用者は P A の使用者であるとされている。

利用者は、本件州法上、P A の配置・採用、P A の教育訓練、その他 P A の業務についての指示・監督・評価、P A に対する懲戒、P A の解雇についての権限を有する。また、P A の日常的な業務内容も、利用者が、医者から同意を得たうえで、書面により定めている。さらに、利用者は、P A の業績評価を年一回作成し州政府に提出することが義務づけられている。

これに対して州政府は、本件州法上、「利用者と P A 間の雇用関係を統制してはならない」とされていた一方で、P A への給与を支払うほか、コミュニケーションスキル等の P A として雇用されるための基礎的資格を設定していた（ただし、この基礎的資格を P A が充足しているかの判断は利用者が行なっていた）。また州政府は、利用者による業績評価書の作

成を援助し、利用者—P A 間で評価が一致しない場合には調停を行なうこととされていた。さらに州政府は、業務内容のひな形を設定しており、また、実際の業務と書面の内容が同じであることを確認しなければならぬとされていた。

(2) イリノイ州の公共労働関係法は、州の労働者について排他的交渉代表制度のもとでの団体交渉を認めていた。また同法は、協約適用のある非組合員に対するエージェンシー・ショップ条項を許容していた。二〇〇三年三月、同州知事が、能率的な在宅介護サービス提供のため P A との団体交渉が必要との方針を示したことを受け、州議会は同法を改正し、P A は「同法のもとで保護される目的についてのみ」州の労働者である旨の規定を追加した。

(3) 本件被上訴人（一審被告、原審被上訴人）Y 組合は、P A の排他的交渉代表に選出され、州知事 Y との間でエージェンシー・ショップ条項（以下、本件条項）を含む労働協約を締結した。本件条項は、P A の組合費相当額を州がチェック・オフにより Y 組合に支払うと規定しており、その総額は毎年三六〇万ドル以上であった。P A として介護労働に従事していた上訴人（二審原告、原審上訴人）X ら三名は、労働組合に代表される

ことを望んでいなかった。そこでXらは、本件条項は、望まざる代表をXらに強制することにより、連邦憲法第一修正で保障されたXらの言論の自由・結社の自由を侵害しているとして、二〇一〇年、①本件条項により徴収される金銭についての損害賠償、②本件条項の差止、および、③本件条項が連邦憲法第一修正に反し違憲無効である旨の確認を求めて、連邦地裁に訴訟を提起した。

連邦地裁は、次のような論理で請求を棄却した。連邦最高裁は、アブード判決（後述）などにおいて、政治的目的ではなく、団体交渉を目的とする活動のために組合に対して費用を支払うことを義務づける条項は合憲であると判断している。Xらは、PAから金銭を強制徴収することとは団体交渉目的ではなく政治目的であり、連邦最高裁の先例は当てはまらないというが、そうした主張には理由がない。これに対してXらは第七巡回区連邦控訴裁判所に上訴した。連邦控訴裁もまた、次のような論理により、Xらの上訴を棄却した。本件で問題となるのは、前述のアブード判決が本件に適用されるかである。Xらは、①本件においてPAは州に雇用されているわけではない、②労使平和を維持しフリーライダーを防止するという州の利益は、同じ職場で働くわけ

はないPAには当てはまらない、などの理由を挙げ、アブード判決の射程が本判決には及ばないと主張する。①について、州はPAの資格制度を創設し、基準に満たないPAに対して報酬の支払拒否が可能であるし、報酬、労働時間、訓練費用、賃金支払いを行なうなど、重大な統制を行なっている。したがって州は使用者であり、PAは労働者である。②についても、勤務場所が同じであるか否かはどうでもよいことである。よって、Xらの上訴には理由がない。

これに対して、Xらが、アブード判決を無効にする (overrule) ことを求めて、連邦最高裁に上訴したのが本件である。連邦最高裁は、五対四でXらの主張を認容し、原判決を破棄のうえ原審に差し戻した。なお、その後の差戻審において、Xらの勝訴が確定している。

3 判旨一破棄差し戻し

(1) アリートウ裁判官による法廷意見

(i) アブード判決の射程

下級審が先例として依拠したアブード判決は、「例外のようなもの (something of an anomaly)」である。同判決は①フリーライダーの防止、②労働平和 (labor peace) の促進、という二つの理由から、

「政治的・イデオロギー的目的」の活動ではなく、「団体交渉・協同運営・苦情処理目的」の活動に対しての支払いを求めめるエージェンシー・ショップ条項は合憲だとした。しかし、理由①は「第一修正上の権利への侵害を正当化するには概して不十分である」。ほかにも、先行判例の扱い方が不適切である、公共部門における組合活動は、共に政府を相手方としており目的の識別が難しい等の点で、同判決の妥当性には疑問が残る。

「それにもかかわらず」、本件で問題となるのは、「アブード判決の射程の実質的拡大を是認するかどうかである。アブード判決は、正規公務員 (full-fledged public employee) に関するものであったが、本件におけるPAの地位はそれとは著しく異なっている」。

服務規律、職務資格、採用者選定、職業訓練、職務評価、解雇などについて州が裁量を有する正規公務員の場合と異なり、本件において、PAに対して雇用上の権限を行使するのは大部分が利用者である。「イリノイ州はPAを、団体交渉という唯一の目的の限りで州の労働者だとしているが、州が自らの権限で活動しうる交渉の範囲は鋭く限定されている」。つまり、労働組合が完全な交渉権限・義務を有していたアブード判決と異なり、

本件においてY組合が有する交渉権限は限定的である。

また、アブード判決および後続判例が、エージェンシー・ショップ条項を正当化してきたのは、州が、非組合員の利益を促進・保護するべく、(組合員と非組合員との間の差別を禁じる) 公正代表義務を組合に強制していたからであった。しかし、本件では、PAの賃金率は州が法定している。それゆえ、組合が、非組合員の利益を犠牲にして組合員の賃金を引き上げようと交渉する(「公正代表義務が必要となる」) 状況ではない。したがって、「われわれは、現在示されているこの新たな状況にアブード判決を適用することを拒否する」。

(ii) 厳格審査基準による

本件条項のテスト

「政府は、自らにとつて好ましくない見解の流通を禁じることは許されず、自らにとつて好ましい見解を是認するよう強制することも同じく許されない」。そして、「他の私的な発言者ないし集団の言論へと資金を提供するよう強制することも、言論強制と同様の危険を生ぜしめることとなる」。したがって、本件条項は、「第一修正上の権利を著しく侵害しており、第一修正上の権利についての厳

格な審査を通過しない限り許容されえない」。具体的には、「結社の自由への制限の程度がより少ない手段によっては達成できないほどの、やむにやまれぬ州の利益」が必要とされる。

しかし、本件条項はこの審査をパスしない。Yらは、排他的交渉代表組合との間で締結された本件条項が労働平和を促進すると主張する。しかし、排他的代表の地位にあるからといって、労働平和のために、エージェンシー・ショップ条項が絶対に必要となるわけではない。仮にエージェンシー・ショップ条項が排他的代表の地位と密接不可分であるとしても、PAは同じ施設で働いているわけではないから、「PAらが共同で争議行為を行なうなどして」労働平和が脅かされる危険性も低い。さらにNLRAは、「本件PAと似た地位にあると思われる」家内労働者には適用されていない。したがって、本件条項は労働平和という利益を促進しない。

Yらは、エージェンシー・ショップ条項がPAの利益を増進させ、ひいては福祉プログラムの成功に寄与すると主張する。しかし、厳格審査をパスするために、「もし組合員たるPAにより支払われる組合費にのみ資金を依存することになったとすると、列挙されたPAの便益

が達成されえない」ことの証明が必要となる。そうした証明はなされていない。

(iii) 公的関心事テストについて

Yらは、アブード判決の基礎にあるピッカーリング判決〔後述〕に即して、利益衡量のテストを行なうべきだと主張し、反対意見もこれに与している。このテストは、①公共部門労働者の言論内容が「公的関心事」でない場合には第一修正上の保護を否定し、②言論内容が「公的関心事」にあたる場合には、州の利益と労働者の利益の衡量によつて保護の有無を決するという枠組みである。しかし、アブード判決はピッカーリング判決を先例として引用していないし、そもそも本件において、州は伝統的な使用者の役割を果たしていない。

仮にこの点を描くとしても、本件のXらの言論は公的関心事ではないという反対意見の「主張は現実そのものに反対している。たとえば本件において、疑いようもなく団体交渉に関連する組合言論には、PAの賃金や福利厚生の上昇を支持する言論も含まれている。PAの賃金・福利厚生の上昇は、ほとんど確実に、…支出増を意味するのであり、資金提供の水準が（ということ）は、もつと言え、労働者の福利厚生のための州の支出が概

して）公的関心事に該当しない、という主張は不可能である」。

したがって「もし仮にピッカーリング判決を適用することになったとしても、…エージェンシー・ショップ条項が福祉プログラムの能率性を促進する程度と、当該条項が組合を支持しないPAらの第一修正上の利益を侵害する程度とを評価しなくてはならない」。すでに述べたように、エージェンシー・ショップ条項の必要性は、労働平和の促進とフリーライダー問題の是正というだけでは正当化できない。したがって、同条項が合憲とされることはありえないだろう。

(2) ケーガン裁判官による反対意見

(i) アブード判決の射程

「本日の判決はある一つの点で満足に値する」。Xらはアブード判決を無効にすることを求めており、多数意見もまた、「アブード判決を口汚く攻撃する誘惑にこそ抗えなかつたものの」、アブード判決の先例拘束性を否定することはしなかつた。「これは大変結構なことである」。本件において、州は、賃金や福利厚生を決定し、基本的な職業資格を定めるなど、広範で包括的な雇用上の権限を有している。また州は、水準に達しないPAへの報酬支払いを拒否できるなど、解雇

等に影響力を及ぼしている。したがって、本件の事実関係には、アブード判決の射程が及ぶと解すべきである。州は、PAを代表する組合との団体交渉を通じて、能率的な業務遂行を促進するという利益を有しているのである。

多数意見は、利用者が採用・解雇などの雇用条件を個別的に定める以上、団体交渉の範囲は限定されると主張する。しかし、だからといって、前述の州政府の利益がなくなるわけではない。また多数意見は、本件州法がすでにPAの統一的賃金を設定しており、アブード判決の根拠となった「フリーライダー防止」が当てはまらないという。しかし、この考え方は二つの点で間違っている。第一に、この規制は賃金を規制しているに過ぎず、その他の便益には当てはまらない。第二に、仮に州の規制がすべての団交事項に及ぶとしても、多数意見の論理はおかしい。州は、公正代表義務がフリーライダー問題を悪化させることをふまえ、これを緩和するために、本件州法による統一的賃金規制とエージェンシー・ショップ条項という二つの歯止めを用意したにすぎない（したがって、本件州法がすでに統一的賃金を設定している以上、エージェンシー・ショップ条項を通じてフリーライダーを防止する必要性はない、とす

る多数意見の論理は成立しない」。

(ii) 公的関心事テストについて

「連邦最高裁は、政府が主権者としてではなく使用者として行動する場合には、広範な憲法上の裁量を有していることを認めてきている。……われわれは、民間部門の使用者であっても抱くであろう種類の懸念を反映した言論制約（これは合憲である）と、労働者の私的な市民としての言論を制約するために雇用関係を濫用してなされる言論制約（これは違憲である）とを区別する工夫をしてきた。もつとも明白なものは、ピッカーリング判決で形成された二段階審査である。……アブード判決は、これら諸判決の一部である。実際、アブード判決の中核的分析はピッカーリング判決を反映している」。たしかに、アブード判決はピッカーリング判決を引用していないが、そこにこだわれば本質を見失う。「両判決は、表現に影響を与えるような雇用条件を決定する政府の権限の程度、という同一の主題の変奏なのである」。

多数意見は、公務員部門の団体交渉はすべて、政府支出についての公的関心事だ、と言う。しかし、「連邦最高裁の諸判決（アブード判決およびピッカーリング判決から引き出されるもの）によれば、

公務員の賃金や福利厚生その他のこと——いわば平々凡々な団体交渉の要素——は、雇用条件が広範な影響力を持ちうるという理由だけでは、公的関心事にならない」。ゆえに、本件Xらの言論は私的関心事に過ぎず、憲法上の保護を受けない。

多数意見は、資金を提供された排他的代表と交渉するという州政府の利益を正しく捉えていない。フリーライダーの防止は、第一修正上の権利侵害を正当化するには不十分な論拠である、と多数意見はいう。しかし、アブード判決は、一般的に言って労働組合と他の特殊利益団体とは本質的な点で異なる、ということを指摘している。排他的交渉代表が公正代表義務を負うという制度のもとでは、組合支持者でもフリーライダーとなる経済的インセンティブが生じる。だからこそ法は、エージェンシー・シヨップ条項を許しているのである。

4 検討

(1) 本判決の特徴・意義

本判決は、団体交渉に関連する活動のためのエージェンシー・シヨップ条項であっても、言論の自由および結社の自由を定める連邦憲法第一修正に反すると断

じた、初の連邦最高裁判決である。本判決の論理の特徴は、次の二点にある。第一の特徴は、エージェンシー・シヨップ条項は反対労働者への言論強制（*compelled speech*）に該当し、第一修正上の権利の侵害にあたるとしたうえで、フリーライダーの防止および労働平和の促進という利益だけでは、かかる権利侵害を正当化できない、と判断したことである。第二の特徴は、あくまで傍論においてではあるが、従来の連邦最高裁判例の傾向と異なり、公務員の言論は「公的関心事」であり第一修正上の保護が及ぶ、と判断したことである。

本判決は、形式的には、準公務員ないし部分的公務員（*quasi or partial public employee*）という、限定的な事案に対応された判決である。それゆえ、本判決は——本件州法と同様の福祉プログラムを持つ他の州への影響力を別とすれば——正規公務員などの公共部門全般や、民間部門との関係で、ただちに先例となるわけではない。しかし、学説の多くは、本判決の論理がアブード判決を実質的に骨抜きにするものであり、将来的には公務員部門全般に、そしておそらく民間部門にまで、波及効果が及ぶだろう、と予想している。なぜ学説は、本判決がそうした広範な影響力を有すると考

えるのだろうか。以下では、本判決の論理を先行判例との関係で整理したうえで(2)、本判決に対する学説の批判を検討し(3)、その理由を探ることとしたい。

(2) 判例

本判決の説示の要点は、(i)エージェンシー・シヨップ条項の違憲性に関するものと、(ii)公務員言論の「公的関心事」性に関するものに分けられる。以下では、それぞれについて、先行判例との関係を概観する。

(i) エージェンシー・シヨップ条項

アメリカにおいて、エージェンシー・シヨップ条項の合憲性は、当初、公共部門ではなく、民間部門（鉄道労働法）において争われていた。一九五六年のハンソン事件では組合による非政治的活動への支出について、一九六一年のストリート事件では組合による政治的活動への支出について、それぞれ、鉄道会社と労働組合が結んだエージェンシー・シヨップ条項の合法性が問題となった。これらの判決の骨子は、次のとおりである。鉄道労働法は、①フリーライダーの防止、②労働平和の促進のため、団体交渉・協約運営・苦情処理に係る支払い強制を求めるエージェンシー・シヨップ条項を許容

している。しかし、エージェンシー・シヨップ条項により徴収された金銭が、「イデオロギー的・政治的目的」の活動に用いられた場合には、同条項はその限りで鉄道労働法に違反する。

これら二判決は、あくまで鉄道労働法上の合法性判断に関するものであり、直接には憲法問題を取り扱っていない。しかし、一九七七年のアブード判決において、連邦最高裁は、ハンソン判決、ストリート判決を踏襲し、公務員部門におけるエージェンシー・シヨップ条項は、連邦憲法第一修正に反することなく合憲であると判断した。すなわち、支出目的を、団体交渉・協約運営・苦情処理等の団体交渉関連目的と、政治的目的に二分し、前者については、①フリーライダーの防止、②労働平和の促進という利益のために、エージェンシー・シヨップ条項は合憲となる。他方で、政治的目的のためのエージェンシー・シヨップ条項は違憲と判断したのである。団交関連目的—政治目的を二分し、前者は①・②ゆえに合憲だが、後者は違憲となる、とするこの定式は、その後若干の修正を経つつも、エージェンシー・シヨップ条項のNLRA上の合法性判断にも流用され、アメリカ労働法において広く定着していった。²⁴⁾

ところがこの定式は、連邦最高裁が二

〇一二年に下したノックス判決²⁵⁾において転機を迎えた。同判決は、①正規公務員の、②政治関連活動(住民投票への働きかけ)のための金銭徴収が問題となった事案であり、直接には、手続上の瑕疵を問題としてエージェンシー・シヨップ条項を違憲と判断した。しかし、同判決は、合憲性判断の枠組みを論じるなかで、「公務員組合は団体交渉中に、強力な政治的・市民的影響力を有する立場にある」ことを理由に、その目的如何を問わず、エージェンシー・シヨップ条項による「支払強制は言論強制の一環であり、第一修正上の権利を侵害する」と判示した。さらに同判決は、フリーライダー防止という理由は「第一修正上の権利への侵害を正当化するには概して不十分」であると述べ、アブード判決は「例外的ようなものである」と論難したのである。

ノックス判決は、団交関連目的の支出が問題となった事案ではなかった。しかし、同判決の理路は、団交関連目的であっても、エージェンシー・シヨップ条項が違憲となる可能性を示唆していた。なぜならば、同判決は、団交関連目的—政治目的二分論に言及せず、この二分論を確立したアブード判決を「例外」として攻撃していたからである。

ノックス判決が示唆したこの可能性

は、本判決において、現実のものとなった。本判決は、①準公務員ないし部分的公務員の事案ではあるが、②団交関連目的の支出がまさに問題とされていた事案であった。本判決は、ノックス判決の言い回しを随所に引用し、アブード判決の団交関連目的—政治目的二分論を、事実上、存在しないも同然に扱ったのである。それでは、正規公務員の場合にも、その支出目的如何を問わず、エージェンシー・シヨップ条項は違憲となるのであるうか。この点が争われたのが、二〇一六年のフリードリックス事件であった。²⁶⁾ 同事件は、①正規公務員(教員)の、②団交関連目的のための金銭徴収が問題となった事案であったが、保守派のスカリア裁判官の急死により、連邦最高裁は四対四で下級審判決を維持すると命令を下した。アブード判決は、瀕死の状態になりながらも、かろうじて命脈を保ったのである。

以上の流れをふまえ、判例は今後どう展開するかを予想してみよう。公共部門におけるエージェンシー・シヨップ条項に対する制約は、明らかに、近年拡大の一途をたどっている。この傾向は現在、保守派裁判官の急死により暫時的に休止している。しかし、二〇一六年一月の大統領選および連邦議会選挙で共和

党が勝利し、連邦最高裁の欠員補充に共和党系の裁判官が任命される可能性は高い。²⁷⁾ かわえて、リベラル派のギンズバーグ裁判官は八三歳と高齢であり、在任中に死去するようなことになれば、連邦最高裁はさらに保守化すると思われる。本判決の多数派五人が、いずれも共和党政権時代に任命された裁判官であることも併せ鑑みれば、近い将来に判例変更が生じ、正規公務員についてもエージェンシー・シヨップ条項が違憲となる公算は高いであろう。

(ii) 公務員に対する公的関心事テスト²⁸⁾

本判決の説示のもう一つの要点は、非組合員である公務員労働者が組合に金銭を支払わないことが、「公的関心事」をめぐる言論に該当し、第一修正上の強い保護を受けるとされたことである。本判決が言及する一九六八年のビッカーリング判決が、公務員の言論についての「公的関心事」性が問題となった初めての連邦最高裁判決である。事案の概要は、公立学校の教師が新聞投書で教育委員会の授業料値上げ方針を批判したところ解雇された、というものであり、連邦最高裁は、当該投書の主題が「正当な公的関心事」であるとして、教師の第一修正上の権利を肯定し、解雇を無効と判断した。²⁹⁾

しかし、その後の事例をみると、連邦最高裁はむしろ、公務員の言論を「私的関心事」に過ぎないとして、保護を否定する傾向にある。①他部署への移動を命じられた公務員が、同僚に対し自作のアンケート用紙を配布し、異動方針に関する意見や、職場の士気、苦情処理委員会の必要性、上司をどの程度信用できるかを問うたところ解雇された事案、②警察官が勤務時間外に、自らのマスターベーションを撮影し、それを販売していたため解雇された事案、③検事が、警察官の偽証について、上司にメモ書きで指摘をしたが聞き入れられなかったため、弁護側に立って証言をしたところ、配転を命じられ昇進を拒絶された事案など、いずれも公務員の言論は「公的関心事」に該当しないとして、解雇などが合憲と判断されている。②のような例を別とすれば、「公的関心事」の内容が相当程度制約的に理解されていることがうかがえる。

以上諸判例に照らせば、本件において、「組合に金銭を支払わない」ことが「公的関心事」をめぐる言論と判断されたことは、やや奇異の感を否めない。有力な論者も、「公務員が有する唯一の頑健な言論の自由の権利は、組合への支持を拒絶する権利のみであるように見受けられる」と指摘している。³³⁾

(3) 学説

一部には本判決に肯定的な説も見られるものの、アメリカ労働法の主流的見解は、概して、本判決を含む一連の判決に否定的である。以下では、(i)本判決への批判と、(ii)今後の展望、のそれぞれについて、代表的な三人の学者——①ニューヨーク大学ロースクール教授シンシア・エストランド (Cynthia Estlund)、②カリフォルニア大学アーヴァイン校ロースクール教授キャスリン・フィスク (Catherine Fisk)、③テンプル大学ロースクール准教授ブリエン・ロジャーズ (Brian St. Rogers) ——の見解を紹介する。

(i) 批判

本判決に対する批判は、大きく二つに分類できる。すなわち、a)そもそもエージェンシー・ショップ条項は反組合的労働者の第一修正上の権利を侵害していない、という批判と、b)仮に侵害しているとしても、正当化されるがゆえに合憲となる、という批判である。

a) 第一修正上の権利を侵害するか?

前者の批判の骨子は、大要次のとおりである。反対労働者は、組合に金銭を支払っているに過ぎず、組合と同じ意見を

表明するよう強制されているわけではない。支払行為が、支払った団体への是認を意味すると人から誤解される危険がない場合には、言論強制に当たらない。このことは、連邦最高裁が、弁護士会の会費強制徴収や、業界団体による会社からの広告費強制徴収を、合憲としていることから明らかである。排他的交渉代表制度が採られているアメリカにおいて、個別の労働者が組合に資金を提供したからといって、その労働者の意見は組合の意見と同じであると考える人はいないであろう。エージェンシー・ショップ条項のもとでも、個別の労働者が自らの反対意見を公表することはならん禁じられていない。したがって、そもそもエージェンシー・ショップ条項は、言論強制に該当せず、反対労働者の第一修正上の権利を侵害しない。³⁴⁾

b) 第一修正上の権利侵害は正当化されるか

後者については、各論者が、様々な理由として、エストランドは、本判決が、フリーライダー防止を憲法上の正当化根拠として認めなかったことを批判する。エストランドによれば、連邦労働法は、結社の自由を一方では拡張し他方は縮減している。それゆえ、連邦労働法

の合憲性を考えるに際しては、「問題となる憲法上の権利の制約が、当該権利者が同一の法的枠組みのもとで享受している対応利益ないし対応権能と論理的に結びついているか、そして潜在的に相殺し、正当化しているか、を問う」という代償関係 (quid pro quo) アプローチが必要となる。

一方において、労働組合は、通常の任意結社には見られない権限を付与されている。排他的交渉代表制度のもとで、労働組合は交渉単位内の全労働者を代表する権限をもち、使用者には団交応諾義務・誠実交渉義務が課せられる。他方において、労働組合は、通常の任意結社に対しては許されないであろう制約も課されている。対外的には、労働組合は公正代表義務を負い、また、一定の組合活動は不当労働行為として規制される。対内的には、団体内部において差別が禁じられ、組合員の民主的権利を尊重しなければならないし、会計の透明化・報告義務も負っている。

こうした全体像をふまえたとき、団交関連目的—政治目的二分論は代償関係を理解していたといえるが、本判決は代償関係を理解していない。労働組合がフリーライダー問題に悩まされるのは、公正代表義務が課されており、非組合員も代

表しなければならぬからである。法が公正代表義務を組合に課しているからこそ、フリーライダー問題が生じるのであり、これを防止するために、法はエーゼンシー・シヨップ条項を許容してきたが、フリーライダー防止という目的は第一修正上の権利への侵害を正当化する、と解するべきであり、これを否定した本判決の論理は失当である。

第二の理由として、フィスクは、本判決が、労働組合や組合員の第一修正上の権利を無視している、と批判する。連邦最高裁は、会社による政治献金の事案や、ボーイスカウト団体によるゲイ男性加入拒否の事案において、結社が独自の利益を有することを認めてきたはずである。労働者や労働組合が団体として行動する第一修正上の権利がある以上、反対者の利益のみに囚われて、エーゼンシー・シヨップ条項を違憲とするのは片手落ちであろう。

このことは、背理法からも明らかである。もし仮に本判決の言うようにエーゼンシー・シヨップ条項が違憲なら、組合および組合員に言論強制をする公正代表義務も違憲となるであろう。なぜならば、①組合および組合員は反対者を代表することを強制され、しかも、②組合予算を、組合員でもない人間の言論を助成

するために使われるからである。そうした不当な侵害をうけた組合は、憲法上の強制収用条項に依拠して損失補償を請求できることになる。エーゼンシー・シヨップ条項が合憲であると考えれば、この難問を回避できる。

第三の理由としてロジャーズは、本判決が、現代社会における労働組合の役割をふまえていないことを批判する。仮に強制徴収が個人の自律を脅かす危険をはらんでいるとしても、そうした危険は現代社会のいたるところに存在する。本判決の論理に立てば、そもそも徴税をともしなう行政すら不可能になってしまう。そうではなく、社会正義を促進する場合には、その利益の大きさに鑑み、一定の侵害は許容されると解するべきだ。強力な労働組合が存在することにより、社会的不平等が是正される可能性は高い。したがって、エーゼンシー・シヨップ条項は合憲とされるべきである。

o) 小括

以上に確認したように、主な学説は、反対労働者の第一修正上の権利は侵害されておらず、仮に侵害されているとしても、憲法上の正当化事由がある、あるいは政策的に正当化される、と論じている。とりわけ、本判決はアメリカ労働法の枠

組みを無視している、というエストロンドおよびフィスクの主張は説得的に思われる。これに対して、ロジャーズの主張は、積極的「結社の自由」が消極的「結社の自由」に優越する、というかなりラディカルな前提にもとづいている。こうした主張が今後アメリカにおいて受け入れられていくのかは、興味深い問題である。

(ii) 今後の展望

学説は、本判決に対しては批判的なトーンではほぼ一致している。しかし同時に、本判決が下されたことを前提とすれば、今後、アメリカ労働法が変化して行くことになるだろう、と理解する点でも、学説は一致している。

エストロンドは、本判決の登場や、そもそも排他的交渉代表となることをめざさない市民団体の登場などをふまえる、と労働組合の未来は、「労働法による強化・制約をとまなわれない、労働者への任意的結社へと回帰」する——具体的には排他的交渉代表制が放棄され、組合員交渉(members-only bargaining)という、現在とは完全に異なる労使関係システムへと移行する——と予想している。また、フィスクは、本判決を前提にする限り、労働権法を有する州において組合に公正代

表義務を強制することはできなくなるとして、NLRRAが一定の修正を迫られる可能性を指摘する。ロジャーズも、エーゼンシー・シヨップ条項の具体的な改善策として、①公正代表義務の緩和、②従業員代表制の創設、③複数組合主義に移行し、組合費支払いを義務づけつつ、どの組合に支払うかを労働者に選ばせる、の三つを提示したうえで、③が一番望ましいと主張している。

本判決がアメリカ労働法の枠組みを無視している側面があるとすれば、学説がこぞって指摘するように、アメリカ労働法もまた、本判決の理路を受け入れる形での変化を余儀なくされるだろう。その意味で、本判決は、アメリカ労働法に対して広範な影響を与えかねない判決なのである。

5 結びに

最後に、以上に検討したことを改めて確認しておく。本判決は、あくまで、公務員、それも準公務員ないし部分的公務員について、エーゼンシー・シヨップ条項は違憲であると判断したにすぎず、事案判決にとどまる。しかし、①団交関連目的——政治目的二分論を採らずアブードリ判決を実質的に骨抜きにしたこと、②フリーライダー防止という利益による正

当化を否定したこと、③組合員の言論はすべて公的関心事に該当すると判断したこと、などの理論的理由、さらには昨今の政治的動向をも考慮すれば、本判決がアメリカ労働法に与える意義と影響は甚大である。

エージェンシー・ショップ条項の合憲性に対する態度は——消極的「結社の自由」に対する積極的「結社の自由」の優位を強調して、組織強制を許容する学説の存在からもわかるように——いかなる社会を構想するかという社会思想上の対立とも関係している。それゆえ、この論点は、今後のアメリカ労働法の動向を指し示す試金石となる可能性が高いと思われる。エージェンシー・ショップ条項の合憲性をめぐる議論の動向は、今後とも注意深く見守る必要がある。

(一) BLS. *The Current Population Survey*, available at <http://www.bls.gov/cps/cpsaat42.htm> (last visited on Dec. 29, 2016).

(二) Brigham R. Frandsen, *The Effects of Collective Bargaining Rights on Public Employee Compensation: Evidence from Teachers, Firefighters, and Police*, 69 INDUS. & LAB. REL. REV. 84, 108 (2016).

(三) Harris v. Quinn, 573 U.S. _____, 134 S. Ct. 2618 (2014). 本判決に関する日本語

文献として、橋本基弘「組合費の強制徴収と結社の自由」比較法雑誌五〇巻一号(二〇一六年)三〇一頁。本稿は判決文を大幅に省略・要約しているため、より原文に忠実な訳は同論文を参照された。

(四) *Fair-share Clause*, BLACKS LAW DICTIONARY 716-717 (10th ed. 2014)。なお、非組合員の支払額は、一般的に、組合の年間の総支出に占める団交関連活動支出の割合を、正規組合員の組合費に乗じて算出されているようである。See, Shirley V. Swoomy & Melanie S. Williams, *Bad Math: How Non-Union Employees Are Unconstitutionally Compelled to Subsidize Political Speech*, 25 S. CAL. INTERDISC. L.J. 135, 141-142 (2016) (同論文はこの計算方法を批判する)。

(五) 中窪裕也「アメリカ労働法」第二版】(弘文堂、二〇一〇年)九七頁。

(六) 中窪・前掲注(五)九八頁。ただし、非組合員に対し組合員よりも低額の支払いを求めるエージェンシー・ショップ条項であれば、州がこれを禁止することはできない」と解釈する説も提唱されている。Catherine L. Fisk & Benjamin I. Sachs, *Restoring Equity in Right-to-Work Law* 4 UCL LITTLE L. REV. 857, 860-866 (2014); Cynthia Estlund, *Are Unions a*

Constitutional Anomaly? 114 MICH. L. REV. 169, 220-225 (2015) [hereinafter Estlund, *Anomaly*].

(七) なお本件においては、いまだ組合に代表されていない別の福祉プログラム(PARA)六名も訴訟を提起しているが、争訟要件を具備しないうちに一番原審および本判決のすべてが却下されている。本稿はこの部分を検討の対象としなご。

(八) Harris v. Quinn, 2010 U.S. Dist. LEXIS 121210, (N. D. Ill. Nov.12, 2010).

(九) *Aboud v. Detroit Bd. of Educ.*, 431 U.S. 209 (1977).

(10) Harris v. Quinn, 656 F.3d 692 (7th Cir., 2011).

(11) Harris v. Rauner, 601 Fed. Appx. 452 (7th Cir., 2015)。ただし損害賠償請求については「クラス・アクションの範囲や損害額などをめぐって、現在も係争中の点でもある。See, Riffev. v. Rauner, 2016 U.S. Dist. LEXIS 74087 (N.D. Ill., June 7, 2016).

(12) 本件州法と同様の福祉プログラムを有するのは、カリフォルニア、ロネチカット、ミネソタ、ミズーリ、オハイオ、ワシントン、ペンシルベニア、オクラホマ、ワシントン州の六州である。See, Catherine L. Fisk & Margaux Poueymirou, *Harris v. Quinn and the Contradictions of*

Compelled Speech, 48 LOY. L.A. L. REV. 439, 446 (2014).

(13) Leading Cases, Harris v. Quinn, 128 HARV. L. REV. 211, 220 (2014); Michael J. Yoshko, Harris v. Quinn: *What We Talk about When We Talk about Right-to-Work*, 20 ROGER WILLIAMS U. L. REV. 119, 126-127 (2015)。また、橋本・前掲注(三)三十三頁も参照。

(14) Estlund, *Anomaly*, *supra* note (6) at 186; Fisk & Poueymirou, *supra* note 12, at 485-489; Britten Rogers, *Liberarian Corporatism Is Not an Oxymoron*, 94 TEX. L. REV. 1623, 1635-37 (2016) [hereinafter Rogers, *Liberarian Corporatism*]. ただし「民間部門に於いてエージェンシー・ショップ条項が違憲となるためには、本判決の論理に加え、エージェンシー・ショップ条項の容認をステート・アクションと見なしているか」という論点も生じる。この点の検討は本稿では省略する。See, Benjamin Sachs, *Friedrichs and the Private Sector*, ON LABOR (Jan. 14, 2016), <http://onlabor.org/2016/01/14/friedrichs-and-the-private-sector/> (last visited on Jan. 10, 2017).

(15) 先行研究として、中窪裕也「アメリカにおける組合保障協定と非組合員の権利」千葉大学法学論集一二巻一二号

(一九九七年)六三頁以下、および、橋本基弘「近代憲法における団体と個人」(不磨書房、二〇〇四年)三二一頁以下。本項(2)の記述は、これらの研究および前掲注(14)の各文献に依拠して行なう。

(19) *Ry. Emp. Dept v. Hanson*, 351 U.S. 225 (1956).

(17) *Intl Assn of Machinists v. Street*, 367 U.S. 740 (1961).

(20) *Abood v. Detroit Bd. of Educ.*, 431 U.S. 209 (1977).

(51) *Ellis v. Brotherhood of Ry., Airline & S.S. Clerks*, 466 U.S. 435 (1984) (鉄道労働法上の合理性判断基準を「排他的代表としての任務の遂行のために、必然的または合理的に生じるものであるか否か」*whether the union's activities are necessary to the effective functioning of the railroad industry*)。Chicago Teachers Union v. Hudson, 475 U.S. 292 (1986) (茶

項締結に際して、徴収額の計算根拠や非組合員労働者の権利を事前に告知する等の手続を要求)。

(20) *Commch. Workers of Am. v. Beck*, 487 U.S. 735 (1988).

(21) *Lehnert v. Ferris Faculty Assn*, 500 U.S. 507 (1991) (教職員組合の事案における「アップロード判決の定式を再確認」)。

(22) *Knox v. SEIU, Local 1000*, 132 S. Ct. 2277 (2012).

(23) *Friedrichs v. California Teachers Assn*, 136 S. Ct. 1083 (2016).

(24) 二〇一七年一月三十一日、保守派のニール・ロツサッチ氏(現第一〇巡回

区連邦控訴裁判所裁判官)が裁判官候補として指名された。See, Julie H. Davis & Mark Landler, *Trump Nominates Neil Gorsuch to the Supreme Court*, N. Y. TIMES, Feb. 1, 2017, at Page A1.

(25) 憲法学の先行研究として、吉野夏己「公的関心事と表現の自由」岡山大学法学会雑誌六三巻三号(二〇一四年)一頁。本項(2)の叙述は同論文にちなう。

(26) *Pickering v. Bd. of Educ.*, 391 U.S. 563 (1968).

(27) ただし、組合活動の分野においては、一九四〇年に公的関心事への言及が見られ⁹⁰。See, Thornhill v. Alabama, 310 U.S. 88, 101-106 (1940).その後、連邦最高裁は、組合活動は「公的関心事」ではないとして、不当労働行為法上の制約を許容し⁹¹。Compare, *NLRB v. Retail Store Empls. Union, Local 1001* (Safeco), 447 U.S. 607 (1980) with, *NAACP v. Claiborne Hardware*, 458 U.S. 886 (1982).

(28) ただし、本判決の述べた二段階審査が採られるのは後掲注(29)のロニック

ク判決からである。ピッカーリング判決段階では「公的関心事は考慮要素の一つ」にすぎない。吉野・前掲注(25)五頁。

(29) *Connick v. Myers*, 461 U.S. 138 (1983).

(30) *San Diego v. Roe*, 543 U.S. 77 (2004).

(31) *Garrett v. Ceballos*, 547 U.S. 410 (2006).

(32) 学説を「公的関心事」を第一修正上の権利の拡張にはなく、制約に用いられることについて、批判を向けよう⁹²。Cynthia Estlund, *Speech on Matters of Public Concern: The Perils of an Emerging First Amendment Category*, 59 GEO. WASH. L. REV. 1 (1990).吉野・前掲注(25)三四頁以下を参照。

(33) Catherine L. Fisk & Erwin Chemerinsky, *Political Speech and Association Rights after Knox v. SEIU, Local 1000*, 98 COR. L. REV. 1023, 1067 (2013).同論文の直接の対象は、本判決ではなく前掲注(22)のノックス判決であるが、この論旨は本判決にも当てはまる。ただし、この主張の本旨は、むしろ従前の諸判例が誤りであり、公務員言論は公的関心事として広く保護されるべきとする点にあり、ケーガン反対意見と理論的立場を一にする訳ではない。エストロン

ドも、本件の団体交渉事項が「公的関心事」であることは否定されなく、と指摘する。Estlund, *Anomaly*, *supra* note 6) at 220.

(34) *Andrew Buttarro, Stalemate at the Supreme Court: Friedrichs v. California Teachers Association, Public Unions, and Free Speech*, 20 TEX. REV. L. & POL'Y. 341 (2016); Trevor Burrus, *Harris v. Quinn and the Extraordinary Privilege of Compulsory Unionization*, 70 N. Y. U. ANN. SURV. AM. L. 283 (2015).

(35) *Keller v. State Bar of Cal.*, 496 U.S. 1 (1990).

(36) *Glickman v. Wileman Bros. & Elliott, Inc.*, 521 U.S. 457 (1997).

(37) *Brisban Rogers, Three Concepts of Workplace Freedom of Association*, 37 BERKELEY J. EMP. & LAB. L. 177, 218-219 (2016) [hereinafter Rogers, *Three Concepts*]; Estlund, *Anomaly*, *supra* note 6) at 216-217; Fisk & Poyemirou, *supra* note 12) at 461-465.

(38) *Estlund, Anomaly*, *supra* note 6) at 211-220.

(39) *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010).

(40) *Boy Scouts of Am. v. Dale*, 530 U.S. 640 (2000).

(41) 公正代表義務ではなく、排他的交渉

(42) *Andrew Buttarro, Stalemate at the Supreme Court: Friedrichs v. California Teachers Association, Public Unions, and Free Speech*, 20 TEX. REV. L. & POL'Y. 341 (2016); Trevor Burrus, *Harris v. Quinn and the Extraordinary Privilege of Compulsory Unionization*, 70 N. Y. U. ANN. SURV. AM. L. 283 (2015).

(43) *Keller v. State Bar of Cal.*, 496 U.S. 1 (1990).

(44) *Glickman v. Wileman Bros. & Elliott, Inc.*, 521 U.S. 457 (1997).

(45) *Brisban Rogers, Three Concepts of Workplace Freedom of Association*, 37 BERKELEY J. EMP. & LAB. L. 177, 218-219 (2016) [hereinafter Rogers, *Three Concepts*]; Estlund, *Anomaly*, *supra* note 6) at 216-217; Fisk & Poyemirou, *supra* note 12) at 461-465.

(46) *Estlund, Anomaly*, *supra* note 6) at 211-220.

(47) *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010).

(48) *Boy Scouts of Am. v. Dale*, 530 U.S. 640 (2000).

(49) 公正代表義務ではなく、排他的交渉

(50) *Andrew Buttarro, Stalemate at the Supreme Court: Friedrichs v. California Teachers Association, Public Unions, and Free Speech*, 20 TEX. REV. L. & POL'Y. 341 (2016); Trevor Burrus, *Harris v. Quinn and the Extraordinary Privilege of Compulsory Unionization*, 70 N. Y. U. ANN. SURV. AM. L. 283 (2015).

(51) *Keller v. State Bar of Cal.*, 496 U.S. 1 (1990).

(52) *Glickman v. Wileman Bros. & Elliott, Inc.*, 521 U.S. 457 (1997).

(53) *Brisban Rogers, Three Concepts of Workplace Freedom of Association*, 37 BERKELEY J. EMP. & LAB. L. 177, 218-219 (2016) [hereinafter Rogers, *Three Concepts*]; Estlund, *Anomaly*, *supra* note 6) at 216-217; Fisk & Poyemirou, *supra* note 12) at 461-465.

代表制度が違憲であると論じている。ヘンリー・ヘザー M. Whitney, Friedrichs, *An Unexpected Tool for Labor*, 10 N.Y. U. J. L. & LIBERTY 191, 198-203 (2016).

(42) ただし、強制収容条項による損失補償を否定する説はヘンリー・イド、194-198。

(43) Fisk & Chemernsky, *supra* note 33) at 1057-64; Fisk & Poueymirou, *supra* note 12) at 470-485.

(44) Rogers, *Three Concepts*, *supra* note 37) at 219-220.

(45) *Id.* at 206. ロジャースは、積極的「結社の自由」の優位を前提に結社強制を認める自らのこの立場を「社会民主主義 (social democratic)」型と位置づけ、消極的「結社の自由」を重視しつつも経済的領域における結社強制のみを認める「市民的自由主義 (civil libertarian)」型、市場の機能を増進しない限りこれらの結社強制を認めない「新自由主義 (neo liberal)」型と対比している。

(46) 行った市民団体の例として、JANICE FINE, WORKER CENTERS: ORGANIZING COMMUNITIES AT THE EDGE OF THE DREAM (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2006).

(47) Estlund, *Anomaly*, *supra* note 6) at 230.

(48) Fisk & Poueymirou, *supra* note 12) at 485-489.

(49) Rogers, *Libertarian Corporatism*, *supra* note 14) at 1643-44.

(50) 池田 たくし