

労働基準監督署などの国の機関が、労働災害を防止するための監督権限の行使を怠ったことが違法であるとして、  
 国に対する損害賠償請求を認めた事例

——大東マンガン訴訟第一審判決、大阪地裁昭和

五七・九・三〇判決（判例時報一〇五八号三頁）——

吉 川 仁

〔事 実〕<sup>(1)</sup>

原告四名（X<sub>1</sub>ないしX<sub>4</sub>）は、大阪府大東市にあった被告Y<sub>1</sub>経営のマンガン鉱製錬所（以下、本件事業所という）でマンガン鉱の製錬業務に従事していた者である。被告Y<sub>2</sub>（国）は、労働者の福祉を図るため、労働大臣をして労働者の安全および衛生の確保等の労働基準監督行政を担当させているものである。

本件事業所の作業内容はマンガンの原鉱石を粉碎して粉末にするものであり、その工程は、おおむね、原鉱石搬入、検査、貯蔵、乾燥、粗砕、選鉱、微粉碎、秤量袋詰および出荷であり、これらの各工程内および各工程間においてマンガン粉じんが発生しており、原告らは、本件事業所でマンガン製錬作業に従事中、工場、倉庫において、マンガン粉じんに暴露しこれを摂取していた。

ところで、マンガンには毒性があり、マンガン粉じんに暴露しこれを摂取するとマンガン中毒に罹患する。暴露から発症までの期間については、個体差、作業環境における粉じんのマンガン濃度等いろいろな条件がからみ合ってくる。この中毒は全身中

毒症状を呈し、わが国では大正時代から報告されており、けい肺、鉛中毒等に次いで古くから指摘されている職業病の一つである。そして、大正八年一二月農商務省工務局発行の金属中毒の予防注意書その他かなりの書物にも明記されている。原告らは、工場、倉庫において作業中にマンガン粉じん暴露し、少量を持続的に長時間吸入し、マンガン中毒に罹患した。そこで、原告らが、 $Y_1$ に対して債務不履行責任（安全配慮義務違反）——予備的に不法行為責任——を主張し、 $Y_2$ に対して国賠法一条一項に基づく責任（労働安全衛生を目的とする行政権限の不行使）を主張して損害賠償請求をしたものである。

なお、 $Y_2$ は本件事業所に対して、大要次のような監督指導をしてきた。

昭和二五、六年頃から、守口労基官の本件事業所への立入検査と視認にもとづく指導。

昭和三一、二年頃、基発三〇八号「特殊健康診断指針について」にもとづく守口署による調査事項の調査と指導および労働省労基局長の指示（有害業務についての定期健康診断の実施、マスク等の保護具の着用、作業環境改善の自主的効果の実施の指導）を受けた指導。

昭和三四年三月三日、大阪労基局による労働環境測定の実施（粉砕機附近の粉砕作業者の鼻の位置における測定濃度は、抑制目標濃度値が $6mg/m$ であるのに対し、囲い扉を閉めたときで $36mg/m$ 、囲い扉を開放したときで $84mg/m$ であった）とそれに基づく守口署の指導等（衛生設備の不備の指摘、粉砕機の囲いを完全にして粉じん漏洩を防止すること、従業員にマスクを着用させるべきことの指導）。なお、昭和三四年一二月には原告 $X_3$ がマンガン中毒性パーキンソニズムとして労災認定をうけており（なお、 $X_3$ は昭和三一年頃から自覚症状があり、昭和三三年に発症している）、また、昭和三四、五年頃、 $X_3$ のマンガン中毒治療とマンガン中毒症一般等についてもふれている大阪市大医学部医師の「特異なるマンガン中毒の一例」なる医学論文が出されている（ここでは気中マンガン粉じん含量を $6mg/m$ とするが、その根拠を示していない）。その指導の結果、一定の粉じん漏洩防止策が講じられたとともに、検定合格品ではないが、普通マスクが購入され、従業員に装着させるようにされたが、監督機関の調査時とはかく本件事業所側にも従業員側にもマンガンに対する危険思想が少ないため、殆ど着用しない者もあり、着用する者でも着用したりしなかったりであった。

昭和三七年九月頃、訴外人一名のパーキンソン症状発生の報告をうけた（同年一二月一五日マンガン中毒症として労災認定を受ける）大阪労基局は、同年一〇月二三日、工場に臨検し、実態調査を実施。その結果、従業員は何とかマスクを着用していたが、

防じん対策は、設備作業方法について、不十分であり、秤量、袋詰、運搬等は防じん装置もなく、特殊健康診断も実施していなかった。守口署は、防じん防止に努力し、マンガンの毒性教育、マスクの厳重な着用、マンガン中毒特殊健康診断を実施するよう指導した。

昭和三八年一二月から昭和三九年二月にかけて、昭和三八年度労働衛生特別実態調査の一環として、守口署は、従業員の健康状態、作業工程の衛生管理状態を調査した（マンガン量の調査結果をみると、大阪局の昭和三八年度労働環境測定調査記載のマンガン制限量 $5\text{mg}/\text{m}^3$ に対し、本件事業所では五ヶ所のうち二ヶ所がそれ以下であったにすぎず、他の三ヶ所は各々、一七・一、八・四、一四・四（各々 $\text{mg}/\text{m}^3$ ）であった）。大阪局長は、昭和三九年二月一七日の調査結果を、防じん測定、労働者の健康状態の把握、発じん抑制、マスクの整備着用の励行、衛生教育という一貫した職業病対策の推進の必要を説いた留意事項を含め事業主に通知し、マンガン中毒予防に努力するよう指導した。なお、本件事業所では、この前頃から防じんマスクを購入して着用させるようにしたが、従業員の中には着用する者もしない者もあり、する者でもしたりしなかったりであった。また、本件事業所は発じん個所、発じん状況の把握、防じん測定、マンガン特殊健康診断、新検定合格の一級防じんマスクの整備、着用の励行、マンガン中毒の衛生教育、職場の清掃時の電気クリーナーの活用等をせず、 $X_1 \cdot X_2$ らに要精診等の結果を知らせなかったし、大阪労基局、守口署等も履行状況を調査したり、再指導をしなかった。

守口署は、本件事業所を昭和四二年度衛生管理特別指導（以下、衛特と略す）の対象事業所に指定し、労働衛生特別指導を二回実施した。その結果、本件事業所は、昭和四三年五月一三日守口署に対し、改善指示事項に対する改善計画を報告した。しかしながら、本件事業所はこの改善計画を一部実施しなかったし、守口署も再調査をして履行の確認をしなかった。

昭和四五年九月二五日、有害物質取扱事業所に対する一斉監督指導の一環として、守口署は本件事業所の製錬工程、発じん状況について調査した。その際、局所排気装置は十分ではなかったが何個か設けられていて、湿式防じん装置も設置され、新検定合格の一級防じんマスクではないが防じんマスクの使用状況は認められ、一般定期健康診断も実施されていたが、マンガン特殊健康診断が行われていなかった。守口署はその検査項目を示して受診を指導した。

昭和四六年九月一〇日、大阪労基局衛生課と守口署は、特定化学特質等障害予防規則（以下、特化則と略す）の適正実施の一環として、合同して、工場内のマンガン粉じんの気中濃度の測定、防じん抑制装置の点検、特殊健康診断の関係書類の点検等をした。この結果、マンガン粉じんの気中濃度は昭和四六年四月二八日労働省告示第二七号の $5\text{mg}/\text{m}^3$ よりはるかに低かった。粉

じん抑制装置についても、局所排出装置や除じん装置が何個か設けられており、特殊健康診断も有害業務従事者一五名全員受診し、有所見者なしのことであった。守口署監督官は、特化則二九条に定める六ヶ月ごとの作業所におけるマンガン気中濃度の測定を指導し同年一月一〇日までに改善状況の報告をもとめた。

昭和四八年三月一六日、大阪局労働衛生課と守口署は、同年二月頃、本件事業所付近住民が守口署に対して監督の強化を求めたり、本件事業所のマンガン公害問題が新聞紙上に報道される等したため、合同して臨検し、一定の違反事項を指摘し、是正をもとめた。その結果、本件事業所は労働安全衛生法および特化則違反にかかわる事項につき是正報告し、守口署の確認を得た。(なお、この時の気中マンガン測定結果も $5\text{mg}/\text{m}^3$ よりはるかに低かった)。

昭和四九年一月一七日、守口署は特化則に基づき環境測定と健康診断の実施を指導した。後に、その実施結果の報告を受けた(健康診断受診者全員異常なく、環境測定結果も気中マンガン量は $5\text{mg}/\text{m}^3$ よりはるかに低かった)。

### 〔判 旨〕

#### 一 監督機関の権限行使の性質と反射的利益論

判決は、旧労働基準法(以下、旧法と呼ぶ)五四、五五条および第一章の各規定に基づき、事業場に臨検、行政指導等の義務があるとする原告の主張に対して、旧法上の監督機関の権限の行使は自由裁量であるとしつつ、次のように述べる。

「被告国の監督機関は、旧法上、多くの権限を有するところ労働衛生行政における所謂行政指導は……右権限を背景に持ってなされる場合は法令の根拠によるものといふことができる……旧法の労働衛生関係の条項の執行により労働者が受ける利益は所謂反射的利益ではあるが、状況次第では違法に侵害されたものとして損害賠償義務が発生することがありうる」。

#### 二 監督機関の権限の不行使が違法となる場合および国と事業者の責任の関係

「……旧法及び労働安全衛生法において監督機関に権限が与えられているが、その行使不行使は裁量事項であつて、一般的に、違法の問題は生じない。

然し……裁量の範囲を著るしく逸脱し、著るしく合理性を欠くと言えるような特殊な場合に、不行使を続けると不作為の違法として問責されるであらう。

但し、旧法上このような場合でも、事業者は、監督機関の監督を受けるまでもなく、少なくとも自己の事業に関する法令の規定を熟知して事業をなすべきものであつて、事業者は第一の、そして究極の責任者であり、国は二次的、補足的責任を負うにすぎない。

右の趣旨における特殊な場合を完璧に定めることは殆んど不可能と考えるが、概ね左記の各事項を充足することを要し、その余の事項は状況次第であると解する。

甲事項 人間の生命、身体に対する危険が切迫していること。

乙事項 監督機関において右の危険の切迫を知っているか、又は容易に知りうる場合であること。

丙事項 監督機関においてその権限を行使すれば容易にその結果の発生を防止することができる関係にあり監督機関が権限を行使しなければ結果の発生を防止しえないという関係にあること。

丁事項 被害者―結果の発生を前提―として監督権限の行使を要請し、期待することが、当時において、社会的に、容認される場合であること」。

三 本件マンガン中毒についての国の監督権限不行使の違法性が生ずる時期と国の責任の始期  
右にみた各要件と認定事実とのかかりあいを、次のように述べる。

まず、甲事項について、本件事業所では、「発症者が出たり、出かかったりしているので、危険は、昭和二七、八

年頃から昭和四六年八月頃まで、発じん機械附近において、マンガン粉じん気中濃度の上下とともに断続的に存在したものと認められ、差し迫った危険は、昭和二七、八年頃から昭和三三年頃まで、昭和三七年、昭和四二年を各中心とする前後数年間であると認めるのが相当と考える」とする。

次に、乙事項について、判決は、まず、「労働省は、部内的に、昭和三四年又はその以前には気中マンガン量抑制目標濃度として $6\text{mg}/\text{m}^3$ と定め、昭和三八年又はその以前には気中マンガン制限量 $5\text{mg}/\text{m}^3$ と定めて何らかの形で外部へも出していた」こと、および労働省告示第二七号によると特化則第六条二項に基づき労働大臣が定める気中マンガン濃度値が $5\text{mg}/\text{m}^3$ であること（昭和四七年五月一日から適用）を認めている。そして、「原告らのマンガン中毒は、微量の持続的吸収であり、発症に長時間を要しているところ、当時において、マンガン中毒の未完成時とか初期における発見は、その方の医師ですら難問である」が、一方、「マンガン製錬業の労働者には、マンガン中毒の発生が見られることは古くから知られており」、原告Xの昭和三三年のマンガン中毒発症以後、かなり長い間隔の単発の罹患があり、そんな中で昭和三四年の労働環境測定の結果と指導、昭和三八年から三九年二月の労働衛生特別実態調査とその結果という事実があったとしつつ、「このようなことからみて、被告国の監督機関は、マンガン中毒の或る程度の基礎知識を前提としたとき……昭和三九年二月の時点において、マンガン中毒につき生命、身体、健康に対する差し迫った危険の切迫を知ったか、容易に知りうる状況に至ったものと認めるのが相当である……原告ら主張のマンガン中毒の不作為の違法の点は右以前には認め難い」とする。その上で、監督機関の昭和三九年の調査とこれに基づく同年二月の指導について、「その後、同じ事項の権限不行使を問責するには、各場合に応じそれぞれ相当の期間の経過を要するものと解せられ、本件においては相当期間は年内頃までで、昭和四〇年一月頃以降の権限不行使が問題とされうる」とした。

そして、丙および丁事項について、「昭和四〇年一月以降について考えるに、被告国の監督機関は……原告らが主張する義務であるところの、具体的な改善指導、再監督による履行の確認、是正勧告を行なうことができ、通常……右の具体的改善指導等を行ったときは、特段の事情のない限り、右の事業主らはこれらの指導等の内容に従って改善等に応ずるものと考えられ、容易に結果の発生を防止することができたと予測され、他方、監督機関が右の権限を行使しなければ結果の発生を防止できなかったと認められるのであるから丙事項は充足される。

更に、被害者として監督機関に対し右のような監督権限の行使を要請し期待することが、昭和四〇年頃当時において社会的に容認せられるものと判断せられるので丁事項もまた充足される」とする。したがって、「被告国の監督機関は昭和四〇年頃から以降右の程度の権限を行使する義務を負う」としつつも、「右のどの権限を何時行使するかは未だ自由裁量に属し、裁量の範囲は狭められて行くとしても、守口署の監督官一人当りの事業所数やマンガン中毒の発現と進行の緩慢性その他からみて、相当の期間内に行使すれば足りる」と述べる。以上のように述べながらも、判決は、被告国が未だこの段階においては損害賠償責任を負うものではないとする。その理由は、被告国の監督機関が「右の程度の監督権限を……行使したとしても、被告植田（Y<sub>1</sub>のこと……吉川）は……これに応じていたであろうと認めらるに足る確証がない」からであるとする。しかし、昭和四二年度衛特の際には、守口署は大阪局の指示事項について行政上の義務を負い、それゆえ、「守口署等は指示事項につき……指導、是正勧告、司法処理、使用停止等処理を行なう権限を有し、通常、前記の監督指導にも従わないことが明らかとなったこの種の事業主に対しては右の司法処理や使用停止等の処理権限を行使したときはこれに應ずるものと考えられ、従って容易に結果の発生を防止でき」る等として、丙および丁事項が充足されるとしつつ、「よって被告国の監督機関は衛特の完結した昭和四三年三月末日までに右の権限（司法処理と使用停止処分等）を行使する義務を負う。右権限の行使により被告植田は昭和四三年三月

をすぎてほでない頃にこれに従ったものと認められる」とする。

#### 四 違法性の消滅と国の責任の終期

Y<sub>2</sub>は監督機関の指導により改善計画を提出したが、指導の本旨にそうようには防じん方法をとらず、それゆえ、違反事項は継続し、監督機関の司法処理と使用停止処理等をする義務も継続していたが、その後の事態の推移の中で昭和四五年頃から総粉じん、マンガン粉じん気中濃度が徐々に低下してきたとし、「昭和四六年九月一〇日の本件事業所の工場内の総粉じん気中濃度等の測定値は極めて低くなっている……このような測定値では危険の切迫とは言い難く、甲事項を充足しないので監督機関の右の義務は昭和四六年夏ころ消滅した」とする。

以上から、被告国が責任を負うべき損害の発生した始期、終期、期間を認定した上で、判決は、原告らの逸失利益を含めた慰藉料について、マスク装着に関する原告らの過失（作業において着用しない者や、着用する者でも着用しなかったりしなかったりしたこと）、国の監督責任の性質等の事情を斟酌しつつ、原告らにつき、被告らの不真正連帯責任を認めた。

### 〔研究〕

#### 一 労働衛生行政における国の監督権限の性質と反射的利益論

元来、労働基準法（以下、労基法と略す）は、労働者を個別的労働関係のうちにおいてとらえ、これを保護するところの労働保護法たる性質をもつとされている。<sup>2)</sup>労働保護法の保護法益は、第一義的には労働者個人の法益であるといふべきであり、<sup>3)</sup>労働保護法の目的は、生存権を脅かす市民法の適用を部分的に排除し、あるいはそれを修正することにより、労働者の生存権を保障することにあるといえよう。<sup>4)</sup>労働基準監督制度は、このような性質をもつ労基法の

遵守をつねに監督し、指導して違反行為の発生を未然に防止し、違反行為が発生した場合には、それを早期に発見し、それを是正させ、さらに違反者を立検し、罰則の適用を求めて違反防止の役割をはたさせるために設けられたものである。<sup>(5)</sup>そして、このような監督機関の有無こそ、本格的な労働者保護法の成否を決定するメルクマールともいべきものであるとされ、<sup>(6)</sup>また、この制度こそ労基法の実効性を確保するための中核となる制度であるとされている。<sup>(7)</sup>

ところで、本件は、労働保護法でも、とりわけ労働過程における健康と安全の保護にかかわる分野の問題であり、それ故、労働基準監督行政のうち、いわゆる労働衛生行政もしくは労働災害防止行政における国の責任が問題となっている。<sup>(8)</sup>そして、労働衛生行政も労働保護法の下での災防行政である以上、その目的は、理念的には労働者を労働災害から守ることにある。<sup>(9)</sup>このような目的を達成するために、旧法は使用者に安全・衛生に関する基準を守らせるべく次のような権限を監督機関に認めていた。第一は、一定の事業の建設物等の工事着手前に届出を要求し、基準に合わないものの工事着手禁止、計画変更等の措置をとる権限（五四条）であり、第二は、基準違反の既設の建設物等の使用停止、変更等の措置をとる権限（五五条）である。さらに、労働基準監督官にあっては、「労働者を就業させる事業の建設物、寄宿舎その他の附属建設物、設備、原料又は材料が、安全及び衛生に関して定められた基準に反し、且つ労働者に急迫した危険がある場合においては……第五十五条の規定による行政官庁の権限を即時に行うことができ」（二〇三条）としていた。監督機関のこれらの規制権限は、直接には使用者にむけられたものとなっているが、それは、労働契約上、使用者が労働者に対して保護義務を負っているが故に、<sup>(10)</sup>労働災害においては、使用者が第一義的にその防止責任を負うものと考えられるからである。<sup>(11)</sup>このような視点からすると、判旨のごとく、「労働衛生関係の条項の執行により労働者が受ける利益は所謂反射的利益」であるとはいえないのであって、<sup>(12)</sup>その点、疑問が残る。周知のように、食品・薬品害をめぐる国の責任が争われた事例においても反射的利益論の可否が争われた。<sup>(13)</sup>そこで

は国は、薬事法等の趣旨・目的からして薬事行政等が消極的性格を有するに止まるが故に、国民個々人の安全性に対する利益は反射的利益に過ぎないと主張したのに対して、各判決は、その理由づけに多少の違いはあるが、反射的利益論を斥けた。本件においても、国は、「労働基準法―特に労働安全衛生を目的とする行政措置―は、労働災害を未然に防止するため使用者に対する取締を目的とするものであって、労働者個々人の生命、身体、健康の保護を直接の目的とするものではなく、反射的利益を与えているにすぎない<sup>14)</sup>」とし、判決もこの見解を採用しているが、これは、既に述べた労働者保護を目的とする労働衛生行政の性格を理解せず、薬事行政等におけると同旨の論理構成をとろうとするもので賛成できない<sup>15)</sup>。また、スモン訴訟等を経た現時点から評価する限り、この判決の反射的利益論の採用の仕方はかなり安易であると思われる。というのは、原告らはその固有の法益である身体そのものを侵害されたと主張して損害賠償を請求しているのであり、それ故、ここでの被害利益は反射的利益にはあたらないとする、いわゆる金沢スモン判決<sup>16)</sup>の論理や、そもそも、このような損害賠償請求権の存否が争われている場合には、損害をうけたという者はすべて原告適格を具備しているのが原則であって、ことさら反射的利益の有無を論じる必要も実益もないとする、いわゆる福岡スモン判決<sup>17)</sup>の論理に対して、この判決は十分説得力のある論理を提出しているとはいえないからである。

## 二 労働衛生行政における権限不行使の違法性と有責性について

本判決は、本件監督権限の不行使が違法となる要件について、スモン訴訟における東京判決とほとんど同じ要件<sup>18)</sup> (甲) (丁事項) を提出している。周知のように、スモン判決において裁量収縮論が採用されたことに対しては、賛否両論があった<sup>19)</sup>。ところで、「違法性」を判断する場合には抗告訴訟におけるそれと国賠訴訟におけるそれとの違いに着目しておく必要がある。抗告訴訟においてある行政権限の不行使が「違法」となるか否かを判断する場合には、そ

の前提として違法状態（たとえば、労働条件基準違反状態、本件にあっては、労働安全衛生基準違反状態やマンガン中毒にみられる労働災害の発生等）があるだけではたりず、法治主義との関連で、権限行使の「義務」の存否がまずもって問われざるを得ない。つまり、違法状態が存在する場合、国民の権利保護の観点からすれば、行政がそれを除去すべきことは当然であっても、除去する際に規制対象になる相手方の権利を制限せざるをえない場合には、法治主義の見地から権限行使の「義務」性が問われざるをえないのである。<sup>(20)</sup> その際、仮に行政に一定の権限が賦与されていても、当該違法状態を排除し行政目的を達成するために介入の可否を含めた介入方法の選択については行政庁に第一次的判断権があるため、「義務」性の判断にはこれに抵触しないような要件がかぶせられる。既述のように、労働衛生行政の目的は、労働保護法の下での災防行政である以上、理念的には労働者を労働災害から守ることにある。この目的を達成するために必要な範囲で、行政官庁の監督権限にも裁量の余地が認められるものと考えられる。この点で、労基法においては地方分権機構のもつ弊害を除去するという目的の下で監督行政の一元化が採用されているが、<sup>(21)</sup>これをどう考えるべきかという問題がある。この点、少くとも災防行政においては、監督行政一元化の要請は労働者保護の具体的必要性の判断に従属するものと考えられるべきなのであり、それ故、たとえば、本省は監督の大綱的基準を定めるに止まるべきものであり、第一線の監督機関の状況即応的判断が尊重されるべきこととなる。<sup>(22)</sup>これに対して、国賠訴訟における「違法」概念は、公権力の行使によってもたらされた損害の填補をその制度の終局的目的とするものとする点で、抗告訴訟における「違法」概念とは一応異なるものと考えるべきであることには、ほぼ異論がない。<sup>(23)</sup>そこでは、抗告訴訟上は権限の不行使について違法の問題が生じない場合でも、損害賠償上は、発生した損害の態様・程度とのかかわりで当該行政目的を実現するために「より有効な」権限行使が「結果として」考えられる場合には「違法」性を帯びると考えうるのではなからうか。

以上の差異を念頭におきつつ本件における国賠法上の「違法」の内容を考える。本判決が甲く丁事項をかかげ、さらに「その余の事項は状況次第であると解する」として述べているところの「権限不行使が不作为の違法として問責される場合」の要件の妥当性には疑問がある。これらの要件は、むしろ抗告訴訟における「違法」性判断の要件、それ故、被害発生が予測しうる場合に、当局が予防的に介入する義務の有無とその態様を判断する際の要件といえるものであり、既に発生した損害を前提として、その損害填補という視点から事後的に介入義務の存否とその態様を判断する際のそれとは異なっているように思われる。具体的には後述するが、本件では、マンガン中毒が発生するという具体的な予見可能性が生じた段階で、中毒発生を防止するためのより有効な権限行使の有無を問う形で違法性が判断されるべきであろう。

国の責任の有無を考える上での今一つの要件は、有責性（故意・過失）の問題である。周知のように、わが国の不法行為法学においては「違法性」と「有責性」の関係について、いわゆる一元論と二元論の対立があるようであるが、<sup>(25)</sup>国賠法の分野でも、薬害訴訟等の不作为的不法行為類型の展開にともない両者の関係の再検討が迫られている。<sup>(26)</sup>ところで、有責性を構成する過失の内容は、不作为的不法行為類型においては、結果に対する予見可能性と当該結果を回避する可能性があるにもかかわらず、結果回避のための行為義務をつくさないこと（予見義務違反および結果回避義務違反）であるといえよう。<sup>(27)</sup>この点、本判決は過失のこれらの内容を違法性判断の要件の中に含ませてしまっている（乙および丙事項）ため、違法性の要件が満たされれば国の責任が発生するという構造をとっている。そのことに対する評価はさておき、本件では、まず抽象的予見可能性とそれにもとづく結果回避可能性（介入義務）については問題とならない。事実にもあるように、マンガン中毒の存在については、わが国でも大正時代から報告されている職業病の一種であり、大正八年一二月の農商務省工務局発行の金属中毒の予防注意書その他かなりの書物にも明記

されている。このことは被告国も認めているところである。それ故、原告らがマンガン鉱製錬業務に従事していた以上、マンガン中毒発生の抽象的予見可能性は存在していたのであり、したがって、それに対応する行政の側の抽象的介入義務も存在していたといえるのである。昭和二五・六年頃から行なわれていた立入検査と視認にもとづく指導は、このような介入義務に対応するものとしての意味をもっていたといえるであろう。ただ、当時は測定機もない状態であったので、その段階では、具体的危険防止義務につながる具体的な災害発生の予見可能性があったとはいえず、それ故、具体的なより実効性のある介入措置を講ずる義務があったとまではいえないと思われる。問題はいかなる段階で抽象的な予見可能性が具体的危険防止義務につながる具体的予見可能性に転化したと考えるかである。<sup>(28)</sup>この点、節を改めて考察する。

#### 四 本件における国の監督権限不行使の違法性の始期と国の責任の始期について

この点で問題となるのは、昭和三四年三月三日に労働環境測定を実施した結果、抑制目標値の $6\text{mg}/\text{m}^3$ を大幅にこえる数値を示したことである。当時の旧労安則一七三条は、「場内空気その含有濃度が有害な程度にならないように」と抽象的にのみ衛生基準を定めていたにすぎない。しかし、少くとも、この労働環境測定結果判明時には、マンガン中毒発症に結びつく「有害な程度」のマンガン粉じんが発生しており、放置すれば中毒が発生するという具体的な予見可能性があったといえるのではなからうか（但し、「差し迫った危険」は、マンガン中毒の発現・進行の緩慢性に鑑みて、要件とすべきではないと思われる<sup>(29)</sup>）。それ故、この時点で損害発生を防止するためのより有効な権限行使をなす義務が生じるものと考えられる。したがって、本判決が昭和三九年二月の時点で乙事項を充足するとし、 $\wedge$ それ以前には不作為の違法は認めがたい $\vee$ とするのは納得できない。ただ、本来ならば、労働省が気中マンガン抑制目標濃度を内部的に定め何らかの形で外部へも出していった時期以降、国はマンガン中毒発生を予見するための措置

をとる義務（たとえば、気中マンガン濃度の測定義務）があったと考えられるが、裁判所は、この時期を「昭和三四年又はそれ以前には」 $6\text{mg}/\text{m}^3$ であったとしているだけであり確定していない。その上、この時点まで調査結果は出されていないので、これ以前（たとえば、昭和三一・二年頃の守口署による調査時点）の予見可能性は未だ抽象的レベルに止まっているものといえよう。

次に、そのように昭和三四年三月三日の測定結果が判明した時点で中毒発生の具体的予見可能性が生じたとしても、監督機関がどのような形で権限を行使すべきかについては裁量の余地があり、それ故、相手方に対する指導という介入形式をとったとしても、それにより結果回避の可能性がある以上<sup>30</sup>、必ずしも裁量の範囲を逸脱するものとはいえない。しかし、相手方がその指導に従わなかった場合には、さらに実効性のある有効な措置、たとえば、再監督<sup>31</sup>、司法処理あるいは使用停止等の措置をとるべきことが要請されていたものと考えられる<sup>32</sup>。この点、判決には、守口署は大阪労基局の指示によって始めて司法処理や使用停止等の処理権限を行使しうるかのような論述がみうけられるが、これには賛成できない。たしかに、通達等は監督行政一元化の要請の下で裁量判断の基準としての役割を果たすが、生命・身体にかかわるマンガン中毒発生の予見が可能である場合にまで、その権限行使の態様が通達の有無や基準に拘束されると解すべきではあるまい<sup>33</sup>。それ故、昭和三四年三月三日の調査にもとづき、指導という介入措置をとったこと自体は違法ではないが、たとえば、事業主側に何らの改善意思もみられない場合には相当期間内により有効な介入をなす義務を負っていたと考えられるし、本件のように事業所が一定の改善措置をとった場合でも、その後相当期間内に再調査（労働環境測定等）すべき義務があり、その結果、なお基準に適合していなければ再監督等をなすべき義務があったものといえよう。ところが、国は昭和三七年九月頃に本事業所従業員の訴外一名にパーキンソン症状が発生したとの報告をうけるまでマンガン中毒の発生を防止するための措置を何らとらなかったのであるから、昭

和三四年三月三日の調査にもとづき指導をした結果、事業所側が一定の改善措置をとった後相当期間経過した時点からは、国の権限不行使（環境測定調査義務不履行等）は違法となったと考えられるべきであろう。また、その上で再監督、司法処理、使用停止等のより有効な権限を行使していれば（事実でもみたように、昭和三七年の指導を経た上で行なわれた昭和三八年のマンガン量調査結果でさえも、なお五ヶ所のうち三ヶ所がマンガン恕限量を超えていたことに鑑みると、権限行使が違法となった時点を基準として相当期間内に国が介入する必要があったと考えられる）マンガン中毒の発症という結果を回避する可能性があったのであり、それ故、国には結果回避義務違反という過失があり、責任は免れないと思われる。なお、本判決は権限行使をした際の相手方の服従の可能性を国の責任の発生要件として考えているようであるが、これには賛成できない。というのは、この見解では、国が権限を行使することによって労使の間での交渉や自覚の高まりを生じ、結果を回避することが可能となりうるという要素を不当に過少評価することになるからである。本件は、労働者の能動的関与がマンガン中毒発生という結果を回避する上で期待される分野であるから、国の権限行使はこの自主的努力を促進するためにも必要とされるといふ視点を欠いてはならないと思われる。<sup>(34)</sup>

以上の検討からすると、国の責任の生ずる時期は判決が述べた時期より早くなるため、国が責任を負うべき期間も判決に比しより長期間にわたるものと考えられる。したがって、裁判所の認めた認容額も再検討を要しよう。なお、包括一律請求の可否、国と事業主との責任の関係等論じ残した問題もあるが、いずれも他の機会に譲る。

(1) 本稿は、マンガン中毒に関する国の責任の部分だけをとりあげることとする。なお、本件については、既に西村健一郎（ジュリスト七八〇号一一九頁以下）、桑原昌宏（労働判例四〇三号四頁以下）および阿部泰隆（判時一〇七六号一六四頁

以下)の研究があるが、これらをいちいちひきあいに出すことはしない。

- (2) たとえば、沼田稲次郎『社会法理論の総括』一二〇頁、勁草書房、片岡昇『労働法(2)』三六三〜四頁、有斐閣、有泉享『労働基準法』一〜二頁、有斐閣等参照。
- (3) 桑原前掲研究一一〜二頁は、「労働者健康権」を提唱している。
- (4) たとえば、片岡前掲書三七四〜七頁参照。
- (5) 青木宗也ほか編『労働基準法講義』二九三〜四頁、青林書院新社、山本吉人「労働基準監督行政の理念と課題」(季刊労働法一二二号、総合労働研究所) 四頁等参照。
- (6) 片岡前掲書五二四頁。
- (7) 労基法の実効性を確保するための手段の全体像については、有泉前掲書五四頁以下、松岡三郎「実効性確保の手段」(季刊労働法別冊一号、総合労働研究所) 一八頁以下参照。しかし、監督機構上また監督実施上、様々な問題点があることについて、松林和夫「戦後労働基準監督行政の歴史と問題点」(日本労働法学会誌五〇号、総合労働研究所) 二六頁以下参照。
- (8) 労基法が労働安全衛生に対して採っている一般労働条件とは異なる特別な措置については、松岡三郎「労災防止行政と労使関係」(季刊労働法五一号、労働法学会研究所) 九頁以下参照。
- (9) 会田朋哉「企業における自主的防災活動の限界と今後の防災行政について」(日本労働法学会誌五〇号、総合労働研究所) 三九頁。
- (10) 片岡前掲書三七三頁。
- (11) 会田前掲論文三八頁。なお、この側面では、所有権絶対の観念を修正して所有権の機能というべき経営指揮権の制限を中心として市民法原理が修正されていることについて、沼田前掲書一二二頁参照。
- (12) 有泉前掲書二五頁参照。
- (13) 数多くの論稿が出されているので、ここで改めて整理はしない。スモン訴訟については、森島昭夫「スモン訴訟判決の総合的検討(5)」(ジュリスト七四五号、有斐閣) 一二八頁以下、カネミ油症訴訟については、佐藤英善「食品・薬品公害をめぐる国の責任1」(法時五一卷四号、日本評論社) 七四頁以下に、それぞれ詳しい整理がある。
- (14) 判時一〇五八号一六頁。

(15) 薬事法関係及び食品衛生法関係は、伝統的な行政法学においては、警察法の範疇に属する行政警察、さらにその一分野たる衛生警察に属するものとして捉えられてきており(田中二郎『新版行政法』下Ⅱ全訂第二版二九三～四頁、有斐閣)、その意味で、両者にかかわる行政には共通の要素が内在しているというのが伝統的行政法学の立場であるが、これまでみてきたように、労働基準監督行政は、これらとは異質の要素が強く支配する行政領域と考えられるべきであろう。なお、国家賠償の分野から反射的利益論を放逐しすることはできないとする代表的論者である原田尚彦(同旨、阿部泰隆「行政の危険防止責任」判時八八三号一三二頁、磯部力「福岡スモン判決にみる国の責任の問題点」判時九一〇号一五頁)も、薬事行政について、これは国民の生命・健康の保護が重要な目的であり、薬事法上の措置によって国民がうける利益は、反射的利益ではないとみるのが正当であるとしている(「薬害と国の責任」判時八九九号一三三頁)。当該行政の性格如何により反射的利益論の採用の可否もきまってくるという趣旨であろうか。いずれにせよ、国家賠償において反射的利益概念の効用を認める論者も、国賠訴訟と抗告訴訟とでは反射的利益の内容が一致しないことを認めている(阿部前掲「行政の危険防止責任」一三二頁)であり、この点、本判決が、何故反射的利益論を採用するかについて損害賠償法の観点から理由を示していない以上、判旨は、極めて説得力に乏しいものといえよう。

(16) 判時八七九号四七頁。

(17) 判時九一〇号一一五頁。

(18) 判時八九九号三三八頁。

(19) それぞれの論者については、たとえば、森島前掲論文一三五頁註(201)参照。

(20) これらの点について、佐藤前掲論文七七頁以下参照。

(21) 有泉前掲書六八頁。

(22) この点、松林前掲論文二七頁が、現在の監督官の処遇の低さ、本省通達にしばられ、ノルマに追われてほとんど自主性が否定されている点を指摘し、「監督官を専門職として位置づけ……権限については……監督官会議を法制化しそれを最高決議機関とし、そのなかで監督官の自主性の保障が図られるべきである」とするのは重要である。

(23) 佐藤前掲論文七九～八〇頁、下山瑛二『健康権と国の法的責任』一七一～二頁、岩波書店、遠藤博也『国家補償法上巻』一八一頁、青林書院新社等参照。

- (24) 同旨、森島前掲論文一三四～五頁および福岡スモン判決（判時九一〇号）一四一頁。
- (25) 沢井裕「不法行為法学の混迷と展望」（法セ一九七九年一〇月号）七三頁以下。
- (26) 遠藤前掲書一六二頁以下、とりわけ一八八～九頁。
- (27) 森島昭夫「スモン訴訟判決の総合的検討⑥」（ジュリスト七四七号）二六六頁以下。
- (28) このようなアプローチのしかたについては、下山瑛二「国家賠償責任に関する理論的問題」（法時五三卷八号）八〇頁以下にある「予見可能性」の判断枠組み参照。
- (29) 同旨、阿部前掲本件研究（本稿註①参照）一六八頁。
- (30) 行政指導が労働者保護の面で大なり小なり成果をあげてきていることを評価するものに、山本前掲論文九頁。
- (31) 再監督をした場合は是正率がかなり高いことについては、松林前掲論文三二～三頁参照。
- (32) 西村前掲本件研究は、マンガン粉じんの具体的統制基準が明確でなかったという事情の下では、積極的に使用停止処分をとることが必要であるといえるかは難しい問題であるとしている（一二五頁）。しかし、抑制目標値は行政内部での一応の基準にすぎないとはいえず、それは労基法を労働者保護という法理念に立脚して運営していくための裁量判断の基準としての意味をもつものといえよう。とするならば、少くとも事後的損害填補の視点から考える場合、とりわけ、本件のように生命・身体・健康といった絶対権侵害が問題となる場合（違法評価の際の絶対権侵害とその他の権利・利益との区別については、とりあえず沢井裕「損害賠償責任の構造（上）」（法時五三卷八号）八五頁参照）には、本文のように考えるべきではなからうか。
- (33) この点、第一線監督機関の自主性を認め、実質的な監督を強化すべきであることを指摘するものとして、松林前掲論文二八頁。
- (34) 労働者・労働組合が自らを労働災害から守ることの重要性を指摘するものとして、会田前掲論文四〇頁以下、山本前掲論文二〇頁等参照。