

社会保障審査制度の効用

國 井 國 長

は じ め に

国民が社会保障の給付を、法律の額面どおり確保するためには、権利が手続的に保障されていなければならない。

社会保障不服審査制度は、国民の権利を救済するとともに、行政の適正運営に寄与する。

筆者は、昭和32年以来15年にわたり、社会保障審査制度を研究しており、社会保険審査会参与として、いわば不服申立国選弁護人的立場で、再審査請求事件の審理に参与しているので、主として、社会保険審査制度および労働保険審査制度について考究したい。

I 社会保障の権利救済

1. 権利の確定

社会保障の権利は、抽象一般的に法律に規定されている。例えば、国民年金法には障害年金の受給権について、第30条に「障害年金は、疾病にかかり、または負傷し、かつ次の各号の要件に該当する者が……その傷病により別表に定める程度の廃疾の状態にあるときに、その者に支給する」というような規定がある。

抽象一般的な権利として潜在しているものが、具体的な権利として顕在し、権利の内容が確定するのは、裁定権限のある行政庁の裁定処分による。国民年金法の障害年金について例示すれば、国民年金法第16条に「給付を受ける権利は、その権利を有する者の請求に基いて、社会保険庁長官が裁定する。」とある。

2. 違法不当処分による権利侵害

行政処分は、行政庁が公権力の作用として、法

律に基づき、法律に従って行うが、事務処理を安上りに、かつ、迅速に行う等のため、ときには調査不十分で事実を誤認し、法律の適用を誤り違法・不当な処分をして、国民の社会保障を受ける権利を侵害することがある。

違法・不当な処分であっても、権限のある審査機関または裁判所によって取り消されるまでは、適法な行政行為として推定を受け、処分の相手方はもちろん第三者をも拘束する。したがって、障害年金、遺族年金は支給請求を却下され、従来支給されていたものは停止または失権される。

社会保障関係の違法・不当処分は、税関係の違法・不当処分に次いで件数が多い。

違法・不当処分が起きるのは、公正な行政手続が確立されていず、事前の抑制措置が不十分であるからである。

3. 権利の救済

違法な行政処分は、裁判所に出訴して司法審査により救済を受けられることを憲法で保障され（憲法第32条、第76条第2項後段）、その手続は、行政事件訴訟法に定められている。

しかし、裁判の前審として、行政部内の専門機関において、審査し救済することができるものとされている（憲法第76条第2項、裁判所法第3条）。

裁判は、判決までに長い年月を要する場合があること、費用がかかること、国を相手の訴訟を躊躇する等のため、行政部内において簡易・迅速な手続で、国民の権利を救済する必要があるし、行政部内における審査専門機関において、審査し救済することにより、裁判所の負担を軽減し、および行政の適正な運営確保に寄与する。

4. 行政不服審査制度

行政不服審査の一般法である行政不服審査法は、行政庁の違法不当処分に関し、国民に不服申立てのみちを開き、簡易・迅速な手続で、国民の権利を救済することを目的とし、他の法律に特別の定めのないときはこの法律による、と趣旨を規定している。

行政事件訴訟法においては、処分の取消しについて、ただちに裁判所に提訴するか、一応、審査機関に審査請求し、その決定に不服の場合に提訴するかを国民の選択に任せることを原則としている(第8条1項本文)。例外として、法律に審査請求に対する裁決を経た後でなければ、取消しの提訴をできない旨の「審査前置」の規定があるときは、この限りでないとしている(同条の但し書)。

社会保障の関係では、「審査前置」の規定をおくものが多く、審査前置のないのは、身体障害者福祉法、児童福祉法、母子保健法、老人福祉法等社会福祉関係である。

行政不服の申立・審査に関する手続は、行政不服審査法に定められており、社会保障関係にも適用されるが、法律に特別の定めがあるときは行政不服審査法の適用を除外される。

社会保険審査制度および労働保険審査制度は、審査手続、再審査手続が行政不服審査法のそれよりも整備されているため、社会保険および労働保険の審査・再審査には、行政不服審査法の審査手続の条項の適用を除外される(健康保険法第82条・労災保険法第36条等)。

5. 社会保障審査制度

社会保障の審査制度は、次のように分立している。

社会保険、労働保険、生活保護、児童扶養手当、社会福祉、国民健康保険、恩給、戦傷病者戦没者遺族援護、共済組合、公務員災害補償。

各制度の審査の組織・手続を要約すると、次のとおりである。

(1) 社会保険についてはⅡで、労働保険についてはⅢで述べるが、相当程度整備されている。

(2) 生活保護、児童扶養手当、社会福祉関係

は、処分した行政庁の上級行政庁が、審査庁であり、部内職員のみで書面審理する。

(3) 国民健康保険は、被保険者代表も裁決権を有する委員として、組合代表、公益代表とともに審査会を組織して、審査・裁決するから、審査組織は民主的である。

共済組合も、組合員代表が、裁決権を有する委員として加わり、公労使の委員構成の審査会で審査・裁決するから、組織は民主的である。

(4) 戦傷病者戦没者遺族援護および恩給は、それぞれ、関係行政庁職員および学識経験者をもって構成する審査会で審査・裁決する、審査会の構成は強力であるが、受給権者代表は委員としても、参与としても除外されているので、民主的といえない。

(5) 社会保険、労働保険以外は、審理は書面審理(口述機会の供与あるが)非公開であるので、手続は慎重・厳格かつ民主的といいがたく、その審査構造は裁判の前審として適格でない。

Ⅱ 社会保険審査制度

1. 沿革

社会保険不服審査制度の創始は、大正11年制定、同15年施行の健康保険における不服申立、不服審査である。

その後、船員保険法、厚生年金保険法の施行に伴い、社会保険審査制度は拡充され、また、審査組織が幾変遷し、昭和25年3月、都道府県に独任制の社会保険審査官をおき第1審とし、厚生省に公益代表、被保険者・受給権者代表、事業主代表各3人を委員として組織する社会保険審査会をおき第2審とした。

審査会は、再審査請求事件の審理・裁決について、労使委員の意見が対立し、事件の処理が遅れがちであった。

政府は、社会保険審査会は、準司法的な審査機関であるので、公益的立場にある学識経験者によって、審査・裁決するのが妥当であるとして、審査会の委員構成を学識経験者のみに改め、事件の処理を迅速にするため、委員を特別職として常勤とする。被保険者・受給権者代表、事業主代表を

参与として、不服申立国選弁護人的立場で意見を述べさせる等して、審理に参与させる。また、審査の手續を整備する等、審査会の改組を中心とする、社会保険審査官および社会保険審査会法（社審法）を昭和28年の第16国会に提出した。

衆参両議院においては、審査会の改組は官僚化であり、国民の権利を擁護するため、公労使三者構成を維持すべしとの意見が強く、参与の権限を強化して、実質的に公労使三者構成と同様の運営を確保すべしとの意見も強調されたが、与党のみの賛成で、政府原案通り成立し、昭和28年法律第206号として公布、8月1日施行された。

昭和34年、国民年金法の施行に伴い、その審査請求、再審査請求を所管することになり、昭和35年法律第134号で一部改正され、現在に至っている。

2. 根拠法

社会保険審査制度により、社会保険審査官へ審査請求できる根拠は、健康保険法（第80条）、日雇労働者健康保険法（第39条）、厚生年金保険法（第90条）、船員保険法（第63条）、国民年金法（第101条）、社会保険審査会へ再審査請求できる根拠は、健康保険法（第80条）、日雇労働者健康保険法（第39条）、厚生年金保険法（第90条）、船員保険法（第63条）、国民年金法（第101条）に定められている。

社会保険審査制度の組織、手續の根拠法は、社審法である。

3. 審査機関

都道府県に、社会保険審査官をおき、知事または社会保険事務所長の処分に不服の審査請求の第1審とし、中央に、社会保険審査会をおき第2審とする、二審制である。

審査官は、健康保険法、厚生年金保険法、日雇健康保険法、船員保険法を所管する被用者保険担当と、国民年金法を所管する国民年金担当とがある。

被用者保険担当は、東京は4人、北海道、神奈川、愛知、大阪、兵庫、福岡は2人、その他は1

人ずつ、国民年金担当は、各都道府県1人ずつおかれている。

4. 所管業務

被用者保険担当審査官は、健康保険、日雇健康保険、厚生年金保険、船員保険の資格、標準報酬、給付に関する処分についての審査請求を、国民年金担当審査官は、国民年金の資格、給付、保険料に関する処分についての審査請求をそれぞれ取り扱う。

社会保険審査会は、健康保険、日雇労働者健康保険、厚生年金保険、船員保険の資格、標準報酬、給付に関する処分、国民年金の資格、給付、保険料に関する処分についての再審査請求および健康保険、日雇健康保険、厚生年金保険、船員保険の保険料に関する処分についての審査請求を取り扱う。

5. 社会保険審査官

(1) 性格等 社会保険審査官は、独任制の審査専門機関であり、職務の性格は、準司法的である。審査官は、地方事務官のうちから厚生大臣により任命される。審査官は、審査に関する事務は、なんら拘束されず、審査請求事件の決定は、独立して行うことができるとされている。

しかしながら、審査官は、審査会委員にある身分保障がなく、法律の解釈・適用、事案の取り扱いについて、局長・課長通達を遵守しなければならない義務がある。

また、審査官の執務場所は、被用者保険担当は都道府県保険課内、国民年金担当は同じく国民年金課内であり、一般的な監督は課長にあること等から、審査機関として制約がないとはいえない。

(2) 審理 社会保険審査官の審理方式は、書面審理である。審査請求人から申立があれば、口頭で意見を陳述させなければならない（口述機会の供与）。「口述機会」は、「書面審理」を補う一方式で、審査会における「口頭審理」のように整備された手續ではない。

審理に必要なときは、審査請求人の申立または職権により、参考人を出頭させて陳述させ、

鑑定人に鑑定させ、文書等資料を所持する者に提出させ、事件に関係のある事業所等に立入検査する等、審理のための処分を行う。もし、処分に違反して、不出頭、不提出等に対しては、罰則を適用できるので、証拠調の実効が担保されている。

(3) 決定 審査官は、審理を尽して、事実関係を明らかにし、法律の解釈、適用を明確にしたときは、決定という形式で事件について、最終的判断を示す。「決定」は、文書をもって審査請求人に対して行われる。

社会保険審査官の決定の種類は、容認、棄却、却下の3種である。容認の決定は、原処分の取消しにとどまる形成裁決と、給付を命ずる給付裁決とがある。

決定は、審査請求人および原処分庁を拘束する。

(4) 審査決定状況 審査官の審査、決定状況を最近の3年間についてみると、昭和43年度2,546件、44年度2,728件、45年度2,485件を決定した。

6. 社会保険審査会

(1) 組織 社会保険審査会は、社審法(第19条)および厚生省設置法(第15条)により設置された、委員長、委員5人により組織された、合議制の行政委員会方式の最高審査機関である。

委員長および委員は、衆参両議院の同意を経て、総理大臣が任命する。委員は特別職、常勤であり、任期は3年(再任できる)とし、任期中は裁判官にあるような身分保障をされている。

委員長および委員のうち3人は法律関係、2人は医師出身とする。医師出身者を委員に任命するのは、医学的判断を要する事件が多いからである。

委員は、法令のみに従って、審査・裁決すればよく、通達に従う義務はない。厚生省の所轄のもとにあっても、厚生大臣からなんらの指揮を受けない。

再審査請求事件、審査請求事件は、委員長または委員のうち3人(うち1人は医師である委員)で構成する審査合議体(小法廷)で取り扱う。

ただし、合議体の意見が、前に審査会がした法律の解釈、適用に反する場合は、委員長、委員全員で構成する合議体(大法廷)で取り扱う。

審査会に、厚生大臣が、被保険者・受給権者代表、事業主代表を指名する参与をおく。

参与は、審査参与権に基づき、不服申立国選弁護人的立場で、審理に参与する。参与の意見は尊重しなければならないとされている。

社会保険審査会の庶務は、厚生省保険局で取り扱うものとして、審査会に事務室(事務局)が、おかれている。事務室員は、委員の命を受け、審理の準備、審査資料の収集等に従事する。

(2) 審理 再審査請求事件および審査請求事件の審理は、審理期日(裁判の公判日に当る)を定め、審査長・審査員、再審査請求人、社会保険庁、参与が出席して行われ、審理は公開される。

審理は、再審査請求書、意見書、医師の診断書等の医証、調査報告書、審査官の決定書等を審査資料として、参与対社会保険庁および審査長・審査員対社会保険庁の意見の応酬等の口頭審理である。請求人が出席している場合は、請求人の陳述、請求人への質問があるが、請求人の出席は5件につき1人くらいである。

審理期日における審理の経過、審理のための処分は、審理調書に記載される。

資料不足等のため、事実関係が明確にならない場合は、新たに資料を収集する等して、後日、再び公開審理を行う。

審理のため必要なときは、請求人または参与の申立、もしくは職権により、審理のための処分を行うことは、審査官の場合と同様である。

審理により、事実関係を明確にし、法律の解釈、適用を明確にする。

(3) 裁決 審理を尽すと、審査合議体が非公開で合議し、裁決する。裁決の種類は、容認、棄却、却下、差戻の4種である。「容認裁決」は、原処分の取消しにとどまる形成裁決と給付を命ずる給付裁決とがある。

裁決は、再審査請求人および原処分庁を拘束する。再審査請求人または審査請求人は、裁決に不服のときは、裁判所に取消しを求める訴えを提起

できる。

裁決例は、公刊されるから、国民は審査会の裁決の当否を評価、批判することができる。

(4) 審査裁決状況 審査会の裁決件数を最近の3ヵ年についてみると、昭和43年度176件、44年度184件、45年度132件である。

III 労働保険審査制度

1. 沿革

労働保険審査制度は、昭和22年に労働省所管のもとに、労働者災害補償保険法（労災保険法）および失業保険法が施行され、この両法を総称して「労働保険」と称し、厚生省所管の社会保険と対称した。

両法の施行に伴い、労災保険の不服申立は、都道府県に独任制の労災保険審査官をおき審査請求を取り扱い、この決定に不服の者は、都道府県に設置する合議制の労災保険審査会に再審査請求をできるものとした。失業保険は、都道府県に独任制の失業保険審査官をおき第1審とし、労働省に合議制の失業保険審査会をおき、再審査請求を取り扱わせた。

昭和31年、社会保険の例にならい、都道府県の審査官は従来どおりとし、中央の再審査機関を労働保険審査会に改組、拡充して、労災保険、失業保険の再審査は、全国的な公平を図る見地で行うことになった。

労働保険審査官および労働保険審査会法案（労審法）が、同年第24国会で審議され、参議院において「関係労働者及び事業主代表の審査官及び審査会における審査への参加に関しては、十分にその意見を尊重し、事実上、従来の三者構成による審査と同様の効果を得るよう運営を図り、労働者の保護の万全を期することを要望する」との付帯決議をして、原案を可決した。労審法は、昭和31年法律第126号として公布、施行された。

2. 根拠法

労働保険審査制度により、労働保険審査官に審査請求できる根拠は、労災保険法（第35条）、失業保険法（第40条）に定めてあり、労働保険審査

会に再審査請求できる根拠は、労災保険法（第35条）、失業保険法（第40条）に定めてある。

労働保険審査制度の審査組織、審査手続は、労審法に定めてある。

3. 審査機関

労働基準監督署長の処分に不服の審査請求を取り扱うため、都道府県に、労災保険審査官をおく。東京6人、北海道等審査請求の多い地方は2人以上をおくが、その他は1人である。

公共職業安定所長の処分に不服の審査請求を取り扱うため、都道府県に失業保険審査官をおく。失業保険審査官は、東京、大阪等主要都道府県に駐在して、数県を所管する。

労災保険審査官と失業保険審査官を総称して、労働保険審査官という。

労働省の所轄のもとに、労働保険審査会をおき、労働保険の再審査機関とする。

4. 所管業務

労災保険審査官は、労災保険の給付に関する処分についての審査請求を取り扱う。失業保険審査官は、失業保険の資格に関する処分、給付等に関する処分についての審査請求を取り扱う。

労働保険審査会は、労働保険の給付に関する処分についての再審査請求、失業保険の被保険者資格に関する処分、給付等に関する処分についての再審査請求を取り扱う。

5. 労働保険審査官

(1) 性格等 労働保険審査官は、社会保険審査官と同様な事情で制約がある。

(2) 参与 労働保険は、労災保険審査官、失業保険審査官それぞれ労働者、被保険者、使用者代表を労働大臣が指名する参与がおかれているので、労働保険の都道府県審査組織は、社会保険のそれよりも、強力かつ民主的である。

(3) 審理 労働保険審査官の審理方式は①審査請求人、原処分庁立会審理、②審査請求人立会審理、③当事者非立会審理、④書面審理の4つの態様がある。

①, ②, ③には参与が立会う。労働保険審査官の審理方式は, 社会保険審査官のそれよりも慎重な手続である。

具体的な事件について, どの方式により審理するかは, 事件の内容により決められるが審査請求事件の多い都道府県においては, 参与会を開いて当事者非立会審理, または書面審理を行い, 参与は意見書を提出する方式が採られる場合が多い。審査官の審理は公開されない。

審理のための処分は, 審査請求人または参与の申立, もしくは審査官の職権により行う。

(4) 決定 労働保険審査官の決定の種類は, 原処分取消し, 棄却, 却下の3種である。

労働保険の審査請求容認の決定は, 原処分の取消しにとどまる形成裁決のみで, 社会保険にある給付裁決はない。

(5) 審査決定状況 審査官の審査決定件数を, 最近3年間についてみると, 昭和43年度1,648件, 44年度1,572件, 45年度1,331件である。

6. 労働保険審査会

(1) 組織 労働保険審査会は, 労審法および労働省設置法により, 会長, 委員5人をもって組織される, 行政委員会方式の, 労働保険の最高審査機関である。

委員の任命および構成, 身分保障, 職務の独立制, 審査合議体の構成等は, 社会保険審査会の例にならっている。

参与は, 労災関係は, 労働者代表, 使用者代表, 失業保険関係は, 被保険者代表, 使用者代表が労働大臣から指名される。

労働保険審査会の庶務は, 大臣官房総務課が所管しており, 総務課員をもって, 審査会事務室を構成し, 庁舎は労働委員会館内にある等, 社会保険審査会に比較して独立性が強い。

(2) 審理 審理方式, 審理のための処分は社会保険審査会と同様である。労働保険審査会の再審事件においては, 審査請求人または代理人が審理期日に出席する場合が, 社会保険よりも多い。

(3) 裁決 裁決の種類は, 原処分取消し, 棄

却, 却下, 審査官へ差戻の4種であって, 社会保険にある給付裁決はない。

裁決例は公開されるから, 国民は, 労働保険審査会の, 審査・裁決の当否を評価, 批判できる。

(4) 審査裁決状況 最近3年間についてみると昭和43年度213件, 44年度202件, 45年度221件である。

IV 審査制度の効用

1. 国民の権利救済に実効

社会保険審査制度および労働保険審査制度による, 審査請求容認・原処分取消しの件数, 率を最近の3年についてみると, 次のとおりである。

(1) 社会保険 審査官の容認決定は, 昭和43年度は930件, 容認率37%, 44年度は957件, 容認率35%, 45年度は899件, 容認率36%で容認率は高い。

未処理件数の約半数は, 受付後60日以内であり, 6月を超えたものは15%程度で, 処理はおおむね迅速といえる。

審査会の容認裁決は, 昭和43年度は51件, 容認率31%, 44年度は66件, 容認率36%, 45年度73件, 容認率56%で, 容認率が高い。

(2) 労働保険 審査官の容認は昭和43年度552件, 容認率33%, 44年度560件, 36%, 45年度489件37%で容認率が高い。

審査官の決定期間をみると, 60日以内20%, 60日~6月末満55%, 6月以上25%である。

審査会は, 昭和43年度58件, 容認率25%, 44年度52件25%, 45年度41件19%である。

以上みたように, 不服申立3件につき1件が権利を救われているので, 社会保険および労働保険の審査制度は, 国民の権利の救済に実効をあげていると評価したい。

審査会の裁決を不服として, 裁判所へ提訴は少く, 約50件につき1件で, 審査会の裁決が, 裁判所によって, 最終的に取消されたのは, まれにしかない事実, 審査会が国民の権利救済に実効をあげていることを証明するものである。

2. 行政の適正運営に寄与

社会保険審査会および労働保険審査会の裁決は、直接には当該事件についてのみ効果を生じるものであるが、間接的には行政の適正運営の確保に寄与する効果がある。

審査会は行政部内における最高審査機関であり、裁決は綿密、慎重な審理の結果であるので、法律の適用について、審査会の判断と厚生省・社会保険庁または労働省の見解が対立する、まれにある事件の場合を除いては、同種の事案について、行政庁の処分および審査官の決定の指針とされ、ときには、厚生省・社会保険庁または労働省が、裁決の趣旨に従い法律の解釈、事案の取扱いを改めることがある。

3. 社会保障制度の改善に寄与

社会保険審査会、労働保険審査会は、事件を現行の社会保険または労働保険の法律に照らして審査するのであるから、審査によって、現行の法律に不備、欠陥、不合理が明らかになったときでも、処分が法律に違反していない場合は、法律を合目的解釈、拡大解釈しても、請求を容認することはできない。

しかしながら、審査により、現行の社会保険または労働保険の制度の欠陥が指摘されて、それが、給付要件の改善、給付内容の充実等法律改正の契機となった実例が少なくない。

例示すれば、次のとおりである。

(1) 社会保険審査会関係 a. 厚生年金保険法：①直系血族の養子になった場合に、受給権を失権しないと改正。②失踪宣告の場合の支給事由の発生を、行方不明の日と改正。 b. 国民年金法：①沖縄から内地への転入者に福祉年金を支給すると改正。②65歳以上70歳未満で2級障害者に、老齢福祉年金を支給すると改正。③直系血族の養子になった場合に、年金受給権を失権しないと改正。④失踪宣告の場合の支給事由の発生を、行方不明の日と改正。

(2) 労働保険審査会関係 労災保険法：保険加入者の故意または重大な過失による事故発生の場合の、保険給付の支給制限を撤廃した。

V 審査制度の整備

1. 現行制度の不備と改革方策

行政不服審査制度の趣旨とするところは、「簡易迅速な手続により、国民の権利利益を救済するとともに、行政の適正な運営を確保するものである」(行政不服審査法第1条)。

この趣旨を貫徹するためには、審査の組織は、強力かつ民主的なものに整備し、審査の手続は公正を確保できるよう整備しなければならない。

現行の社会保障審査制度を点検すると、何れの制度も程度の差はあっても不備な点がある。

社会保障のすべての部門において、国民の権利利益が万全に擁護されるためには、社会保障の審査制度を強化、整備して、統合単一する改革が望ましい。審査制度の統合、単一化は、社会保障制度の統合、運営機構の統合が前提と考えられるので、実現は困難であるといわざるを得ない。

実現可能な、審査制度の改革案としては、各審査制度の組織および手続を改善、整備して、各制度間における権利、利益の救済、擁護の均衡を図るべきである。

2. 社会保険・労働保険

(1) 審査会の処理状況 社会保険審査会および労働保険審査会における、審査または再審査による請求容認率、原処分取消し率は高率であって、この点に関し権利救済に実効をあげているが、迅速な救済という点において問題がある。

社会保険審査会、労働保険審査会の再審査請求事件の裁決までの所要期間は、平均1年強、2年3年と長くかかるのも少くない。

審査会の裁決期間が長いのは、審査会は行政部内における最高審査機関であり、行政の終審として行うので、綿密・慎重に調査、審理するため自然に長い期間を要し、とくに請求容認・原処分取消し事件は、権利救済機関として、調査、合議に多くの時を必要としたものであって、肯定せざるを得ない。

指摘しなければならないのは、再審査請求事件の取扱い件数に比較して、①審査会の委員数が少

いことと、②第一審の調査が不十分のため審査会が実地調査等に過重な負担をさせられること、③審査会事務局機構の未整備等である。このため、社会保険審査会は、毎年約400件を、労働保険審査会は、毎年約300件を、未処理として後年度に繰り越さざるを得ない実情であって、事件の処理は遅延する。

審査請求人、再審査請求人には身体障害者、母子遺族、傷病者、失業者その他、社会保障の給付の緊急に必要なものが多いので、違法処分による不支給、支給停止・失権の損害は深刻であって、権利が速かに救済されるよう、処理を急がなければならない。

しかも、違法処分、裁決遅延により、物価値上り給付金の実質価値の減少に対し、なんらの補償がない不合理も指摘しておきたい。

(2) 第一審機構の強化

「簡易迅速に権利を救済」するためには、第1審の審査機構を強化しなければならない。私の考え方を述べれば、次のとおりである。

①都道府県審査機関は、中央におけるように社会保険は被用者担当と国民年金担当を統合する。労働保険は労災保険と失業保険を統合する。

②審査は、審査官3人で構成する合議体で行う。医師である審査官をおき、医学的判断を要する事件の審査は、3人のうち1人を医師である審査官が加わるものとする。③審査事件数の多い府県は2個以上の審査合議体をおく。④都道府県に社会保険審査参与、労働保険審査参与をおき、被保険者代表、受給権者代表、労働者代表、事業主代表、学識経験者を指名する。

⑤ 審理は、口頭審理とし、公開して行う。

⑥ 事件の性質、内容より典型的に審査決定期間を設定することを検討する。

⑦ 決定書は公刊する。

現行制度にあつては、審査官は事件の迅速な処理を旨とし、その決定に不服のある者は審査会に再審を請求でき、審査会は綿密・慎重に調査審理を旨とするとされている。

第一審を合議制にし、立会審理を行う等、組織、手続を改めることにより、第一審の処理は遅

れ、迅速な救済の趣旨に逆行するとの反論が予想されるが、「迅速に権利を救済する」趣旨にそつて、運営を工夫すれば、長い期間を要しないと思われる。ただし、審査、決定を迅速に処理するためには、事件数に対応して必要数の審査官を配置すべきことが前提である。そのためには、現行失業保険審査官の例にならい、駐在制を検討する必要がある。

第一審で、現在より長くかかった場合であっても、より綿密・慎重に審査し、現行より容認率が高まれば再審請求は減少し、結果的に早く救済されると考えられる。また、慎重な手続で、綿密・慎重に審査すれば、その決定に請求人が納得して、再審しないと思われ、再審請求した場合であっても、第一審が十分に調査して資料を収集してあれば、審査会の負担は軽減され、事件の処理は迅速に行える。

(3) 審査会の整備等 審査会事務局を社会保障制度審議会事務局、労働委員会事務局の例にならい、拡充、強化した事務局とし、調査専門官をおく。調査専門官、審査官の給与、待遇を向上させ、資質の向上に努める。

社会保険審査会、労働保険審査会は、強力に整備された組織で、司法審査に類似の手続で、慎重・綿密に審査・裁決するのであり、医学的判断を要する事件については、審査合議体に医師も加わって、専門的知識、経験に基づく判断がされるなどの理由により、審査会の裁決の取消しを求める訴訟は、一審級を省略して、東京高等裁判所の管轄とするべきである。

(4) その他の制度

社会保険、労働保険以外の審査制度は、根本的に改革すべきであると考えられる。

改革の基本方針は、次のとおりとする。

(1) 審査機関 処分行政庁とは別個の第三者機関とし、実質的に公労使または関係行政庁職員、学識経験者、受給権者・被保険者代表の三者構成とする。(2) 審理は、裁判の前審として、口頭審理とし、公開して行う。(4) 裁決書は公刊する。(3) 裁決期間を設定する。

表 1 社会保険審査会裁決状況
昭和 28 年度（創設）～昭和 45 年度

種 別	裁 決 件 数		
	計	うち容認	容 認 率
被用者保険	2,740	1,022	37%
国民年金	288	71	25%
合 計	3,028	1,093	36%

VI 審査制度の活用

社会保険および労働保険の審査制度は、①国民の権利救済に実効、②行政の適正運営確保に寄与、③社会・労働保険制度の改善に寄与、の 3 つの効用があると前述した。

社会保険・労働保険以外の審査制度も、程度の差はあっても、権利救済、行政の適正、制度の改善に若干の効用があると認めなければならない。

国民の社会保障の権利を擁護するためには、国民が主権者として自覚を強め、行政に、一方の当事者として、積極的に参加しなければならない。行政庁が、誤って、違法、不当な処分を行ったときは、審査請求権を行使して、権利を擁護すべきであって、審査請求権を放棄して泣寝入りすることは、結果的には、権利の侵害を許容し、行政運営の不適正を再生産・拡大する場合もある。

ところが、次に掲げる社会保障の権利意識調査^{*)}にみられるように、政府の審査制度の広報・教示の不十分と、国民の権利意識が強くないた

^{*)} 筆者は内閣調査室の委託により、先年、「行政不服審査制度に関する研究 国民の社会保障権利意識調査」および「社会保障行政の研究、老人・身障者・母子世帯の社会保障意識調査」を行った。

その調査において、①社会保険審査会および労働保険審査会の権利救済機能について、審査会で審査・裁決を受けた者は、「権利の救済に実効をあげている」と評価したものが多かった。しかし、調査回答者全員については、②社会保険不服審査制度を「知っている」は 32% しかなく（この調査から後に社会保険庁が行った「社会保険の知識に関する調査」においても、「不服申立を知っている」との答は 28% しかなかった）、③役所に違法・不当と思われる処分をされたが、「不服申立または苦情申出をしなかった」という訴えもいくつかあり、不服審査の無知、不服申立の教示の不十分、違法処分に泣寝入りという憂うべき事実を知らされた。

表 2 労働保険審査会裁決状況
昭和 31 年度（創設）～昭和 45 年度

種 別	裁 決 件 数		
	計	うち取消	取 消 率
労災保険	3,018	558	19%
失業保険	156	54	35%
合 計	3,174	612	19%

め、審査制度は十分に活用されているとはいえない。

政府は、不服審査制度の広報を強化し、処分を行う際の不服申立の教示を懇切に行うべきであり、国民は、権利意識を高揚して、審査制度を活用すべきである。

国民の社会保障の権利は、権利の手続的保障により、実現、確保される。

現行の社会保障審査制度は、理想的とはいえ、審査組織の強化・民主化、審査手続の整備・民主化を図らなければならないが、現行の審査制度を最大限に活用すべきであって、権利の確保は、権利の伸長へ発展する。

日本国憲法（第 12 条）は、「憲法が、国民に保障する自由及び権利は、国民が不断の努力によって、これを保持しなければならない」と教示している。

む す び

社会保障の権利を確保するためには、不服審査制度を活用して、事後的救済を図ることの必要はいうまでもないが、それとともに、処分の過程を慎重・公正にして、違法、不当な処分の発生を事前に抑制する、行政の公正手続を整備して、権利の手続的保障を確立しなければならない。

〔参考〕拙著『社会保障の不服審査と苦情処理』昭和 42 年 8 月。